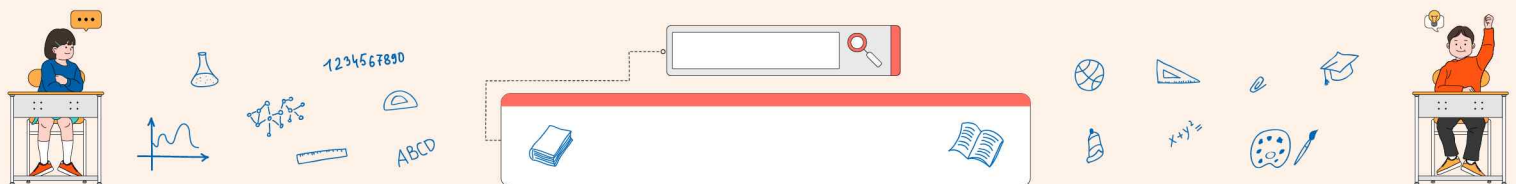


서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

목차

1	학습안내	1
2	강의	3
3	Lecture	25
4	讲义	53
5	퀴즈	72
6	토론	78
7	자료	80



학습안내

01

과목소개

<한국경제와 학교 교육>은 한국의 학교 교육의 형성, 확대 및 발전 과정을 살펴본다. 이 과목은 수강생들에게 한국 경제 성장의 원동력이었던 인적자본의 축적을 이끌어 낸 학교 교육의 발달 과정을 이해하고, 현재 한국 교육이 직면한 과제는 무엇인지에 대해 생각해 볼 수 있는 기회를 제공한다.

02

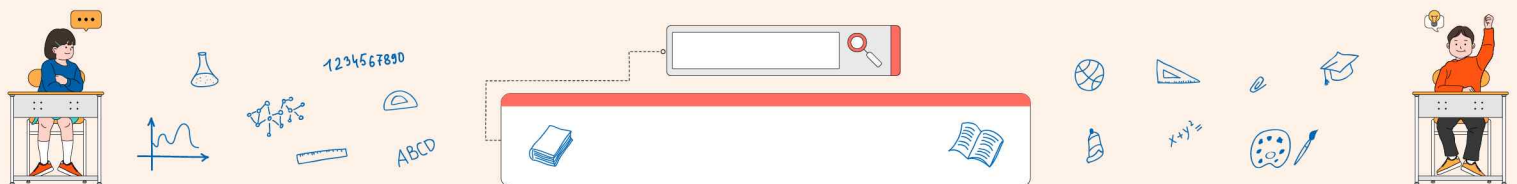
학습목표

- (1) 한국의 정규 초등, 중등, 고등교육 제도와 비정규 학교 교육의 형성, 확대, 발전과정을 통해 인적자본 축적의 기틀이 어떻게 마련되었는지 이해한다.
- (2) 교사, 재정, 여성의 측면에서 한국 학교 교육이 지닌 역사적 경험과 특수성을 살펴보고, 한국 학교 교육의 발전 과정에 미친 영향을 평가한다.
- (3) 사교육, 평준화, 학업성취도와 관련한 쟁점들을 검토하고 한국 학교 교육의 직면한 과제에 대해 탐구한다.

03

기대효과

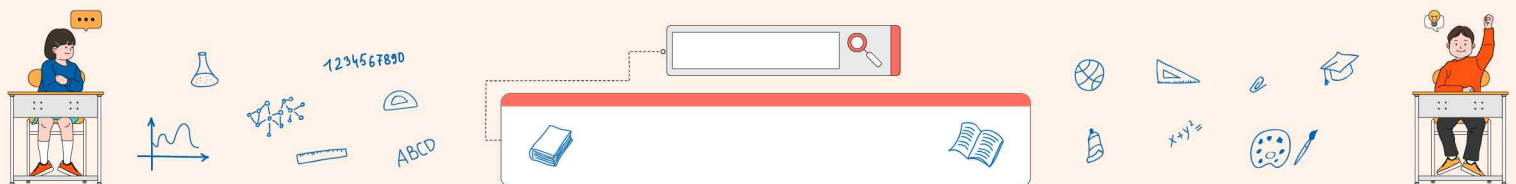
흔히 한국은 부족한 자연자원에도 불구하고 우수한 인적자본을 바탕으로 빠른 경제성장의 기적을 이루어 냈다고 이야기한다. 가난한 식민지 국가였던 한국이 독립 후 전쟁을 겪으며 황폐화되었지만 결국 한강의 기적을 이루어 낸 데에는 우수한 인적자본의 역할이 상당했다. 이 강의에서는 우수한 인적자본의 축적을 가져온 한국 학교 교육의 경험을 주제별로 학습한다. 이 강의가 수강생들이 한국 학교 교육 성공 사례의 배경, 원인, 결과는 물론 그 과정에서 나타난 명암과 현재 남겨진 과제에 대해 더욱 깊이있게 이해할 수 있는 기회가 되기를 기대한다.



04

주차별 구성

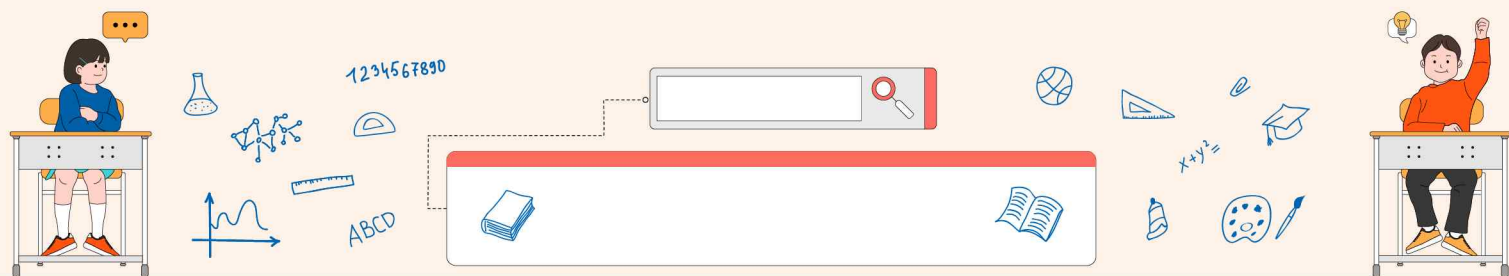
1주차	한국의 학교 교육
2주차	한국 학교교육의 형성
3주차	유아 및 초등교육
4주차	중등교육
5주차	고등교육
6주차	교원
7주차	교육재정
8주차	여성
9주차	사교육
10주차	학교 평준화
11주차	시험성적자료로 살펴본 한국교육의 현황과 과제
12주차	학교 밖 학교





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

강의



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

7

주차

교육재정

7-1

한국 교육재정의 특징

수강생 여러분, 안녕하세요. <한국경제와 학교 교육> 강의를 맡은 고선입니다. 이번 강의에서는 해외 다른 나라들과 비교했을 때 한국 교육재정에서 나타나는 특징에 대해 살펴보겠습니다.

학교 교육의 발전을 위해서는 충분한 재정투자가 필요합니다. 한국은 예전부터 내국세 수입의 일정 비율을 초·중·고 교육재정에 투자하는 제도를 통해 교육재정을 확보해 왔습니다. 하지만 최근 학령 인구가 감소함에도 불구하고 내국세에 연동하는 방식 때문에 교육재정에 대한 투자가 계속 증가하는 문제가 발생하고 있습니다.

한 국가의 교육재정 수준을 보여주는 대표적인 지표는 1인당 교육비, 즉 학생 1인당 학교 교육 지출액입니다. 한국에서는 초, 중, 고등학교의 정규 학교 교육을 학원이나 과외 등 비정규 보습활동과 구분짓기 위해 공교육이라고 부릅니다.

그래서 정규 학교 교육의 비용, 즉 총 지출액을 공교육비라고 이름짓고 있습니다. 약간 주의가 필요한데 이 금액은 총지출액이기 때문에 다양한 재원으로부터 이루어진 지출이 모두 포함됩니다. 즉, 정부에서 세금으로 각 학교 교육에 지원한 금액뿐만 아니라 학부모의 수업료 지출이라든지 여타 민간의 기부금 등도 모두 포함됩니다.

화면의 수치는 2020년 OECD 교육지표에 따른 각급학교 교육별 학생 1인당 연간 지출액입니다. 구매력평가지수로 환산한 환율을 적용하여 미국 달러 가치로 나타냈습니다. 한국의 초·중·고 교육의 학생 1인당 교육비는 OECD 평균보다 훨씬 높은 편입니다.

초등학교의 경우 연간 11,702달러로 OECD 평균인 9,090달러, 그리고 OECD와 EU 모두 회원국인 23개 국가의 평균인 9,269달러보다 훨씬 큼니다. 중학교의 경우에도 학생 1인당 연간 지출액이 13,579달러로 OECD 평균 10,547달러, EU 23개국 평균 10,786달러보다 더 큼니다.



참고로 OECD 지표에서 1인당 교육비가 가장 높은 나라는 룩셈부르크입니다. 한국의 초중등교육 학생 1인당 지출액은 룩셈부르크의 수치보다는 많이 낮습니다.

초중등교육과 달리 고등교육의 학생 1인당 지출액은 한국이 다른 국가들보다 낮은 편입니다. 한국의 고등교육 1인당 지출액은 8,400달러인 반면, OECD 평균은 11,234달러, EU 23개국 평균은 11,339달러입니다. 그래서 종종 이 자료를 근거로 한국의 경우 초중등교육에 대해서는 투자가 과다한 반면 고등교육에 대해서는 투자가 과소한 편이라는 지적이 제기되기도 합니다.

다만 주의해야 할 점이 있습니다. 앞서 고등교육에 대해 논의할 때 말씀드렸던 것처럼 한국은 고등교육 진학률이 세계에서 가장 높은 편입니다. 비교 대상이 되는 유럽 국가들보다 특히 더 높습니다. 초중등교육의 경우에는 이제 한국을 비롯한 대부분의 OECD 국가들에서 학령기 아동 청소년이 모두 진학하기 때문에 상대적으로 1인당 교육비를 비교하기에 용이합니다.

하지만 고등교육처럼 같은 연령대 인구 중 해당 교육을 받는 사람의 비율에 차이가 클 때는 수치 비교에 주의해야 합니다. 예를 들면, 초중등교육이 보편화되지 않은 일부 저개발국에서는 1인당 학교 교육비 지출액이 다른 선진국보다 훨씬 크게 나타나는 경우가 있습니다. 초중등교육이 소수의 엘리트에게 한정되어 제공되기 때문입니다.

국가 간 교육재정을 비교하는 데이터로 자주 활용되는 또 다른 대표적인 지표는 GDP 대비 교육비, 즉 학교 교육 총지출액의 비율입니다. 한국 초등교육과 중등교육 지출액의 GDP 대비 비율은 각각 1.5%와 2%입니다. OECD 평균이 1.5%와 1.9%이니 비슷하다고 볼 수 있습니다.

GDP 대비 투자 수준은 비슷하지만, 전체 인구 대비 학령인구 비중이 낮아서 학생 1인당 지출액은 더 커진다고 볼 수 있습니다. GDP 대비 학교 지출액이 가장 높은 국가는 초등교육의 경우 이스라엘로 2.5%이고, 중등교육은 뉴질랜드 등으로 2.7%입니다.

한국 고등교육 총지출액의 GDP 대비 비율은 1.2%로 OECD 평균 1%와 EU 23개국 평균 0.9%보다 더 높습니다. 한국의 고등교육에 대한 지출, 즉 투자 수준은 경제 규모 대비 다른 국가들보다 높은 편이지만, 학생 수가 많기 때문에 앞서 살펴본 것처럼 1인당 지출액은 더 낮다고 말씀드릴 수 있습니다.



이번에는 학교 교육비로 정부에서 지출하는 금액이 정부의 총지출 중 얼마나 큰 비중을 차지하는지 살펴보겠습니다. 한국의 경우 연간 정부 총지출의 4.6%가 초등교육, 5.6%가 중등교육에 쓰이고 있습니다. OECD 평균인 3.4%와 4.4%보다 모두 1.2% 포인트 더 큼니다. EU 23개국 평균보다도 더 큼니다.

최상위국인 이스라엘이나 칠레보다는 낮지만, 이렇게 정부지출 중 초중등교육에 쓰이는 비중이 큰 이유는 세금 수입의 일정 비율을 초중등 교육비로 사용하도록 정한 교육재정 제도 때문입니다. 이에 대해서는 뒤에서 더 자세히 살펴보겠습니다.

고등교육에 대한 정부지출이 정부의 연간 총지출에서 차지하는 비중은 0.8%로 초중등교육보다 훨씬 작습니다. OECD 또는 EU 23개국 평균인 1%보다도 낮습니다. 그래서 한국 정부의 고등교육에 대한 투자가 적다는 근거로 종종 인용됩니다. 다만 한국의 경우 고등교육에서 사립 교육기관의 비중이 상당히 큰 편이라는 점은 함께 참고할 필요가 있습니다.

고등교육 재정에 대해 조금 더 살펴보겠습니다. 2020년 OECD 교육지표로 작성한 이 그래프는 각국의 고등교육 지출액 중 민간 지출액, 정부 지출액, 장학금처럼 정부에서 민간에 지원하여 지출한 금액의 비율을 보여줍니다.

그래프에서 각 국가는 정부로부터 민간으로의 이전액 비중 크기 순서로 정렬되어 있습니다. 한국은 왼쪽에서 네 번째인데 전체 지출 중 약 16%가 정부로부터 민간으로 이전된 금액입니다. 반값등록금 정책과 함께 국가 장학금 지원이 확대된 결과로 볼 수 있습니다.

한편 한국은 진한 빨강색, 즉 민간 지출의 비중이 세계적으로 높은 편입니다. 한국은 2020년 기준으로 전체 고등교육비 중 45.7%가 민간지출이었습니다. 민간지출은 대부분 수업료, 즉 대학 등록금 지출입니다. 한국은 영국, 호주, 칠레 등과 함께 전세계에서 고등교육 지출 중 민간부담 비중이 가장 큰 편에 속합니다.

한편 대부분의 유럽 국가들은 고등교육 지출 중 민간부담 비중이 상당히 작습니다. 이 국가들에서는 대학 교육이 국공립 대학교를 통해서 무상으로 이루어지거나 또는 매우 저렴한 수업료만 납부하면 되기 때문입니다. 한국은 고등교육에서 사립 교육기관의 비중이 크다는 점과 고등교육 진학 비율이 유럽 국가들보다 훨씬 높다는 점에서 차이가 있습니다.



대학 등록금 수준을 살펴보다도 한국 고등교육 재정의 특징들이 뚜렷이 발견됩니다. 화면의 그림은 각국의 전일제 내국인 학생에게 부과되는 평균 또는 가장 일반적인 연간 등록금 수준을 보여 줍니다. 단위는 구매력 평가지수로 환산한 미국 달러입니다. 동그라미는 국공립대학 연간 학비, 세모는 사립대학 연간 학비입니다.

우선 한국은 국공립대학에서 학생 또는 학부모가 지불하는 등록금 수준이 높은 편입니다. 특히 많은 유럽 국가들이 국공립대학을 통해 고등교육을 무상으로 제공하는 점과 비교해보면, 정부 지원 이외의 민간 부담 비중이 상당히 크다고 볼 수 있습니다.

사립 학교 등록금도 마찬가지입니다. 다른 국가들에 비해 한국의 사립대학 등록금 수준도 상당히 높습니다. 이렇듯 한국 고등교육 재정에서는 다른 나라들보다 민간투자 비중이 매우 큼니다.

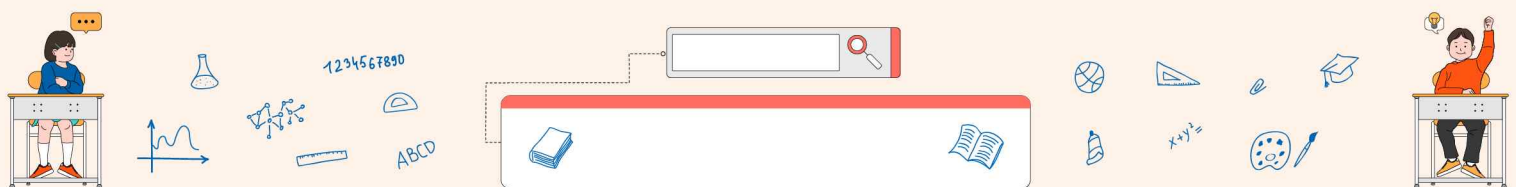
이번에는 유아교육 지출 수준을 살펴보겠습니다. 한국은 GDP 대비 유아교육 지출액 비중이 낮은 편입니다. 0.5%로 OECD 및 EU 23개국 평균에도 미치지 않습니다. 학생 1인당 연간 유아교육 지출액은 한국의 경우 7,547달러로 다른 국가들보다 상당히 작습니다.

한국 교육재정의 특수성은 교육재정의 각급 정부 간 이전 규모를 살펴볼 때도 드러납니다. 한국은 대표적으로 초기 재원은 중앙정부가 주로 부담하되, 실제 집행은 여러 방식의 배분을 통해 이루어지고, 실제 집행 단계에서는 지방정부로 배분되어 지방 단위에서 집행이 이루어집니다.

한국 정부는 내국세 수입의 일정 부분을 지방재정교육교부금으로 시·도 교육청에 교부합니다. 이 금액을 주로 이용하여 시·도 교육청에서는 초·중등교육을 운영합니다. 그래서 각급 정부 간 재정 이전의 결과로 중앙정부의 재원 비중이 크게 감소하고 지방정부의 재정 비중이 크게 증가합니다.

그래프를 살펴보면 슬로바키아, 리투아니아, 폴란드가 한국과 비슷한 식의 교육재정 구조를 갖고 있습니다. 하지만 중앙정부에서 지방정부로의 재원 이전 비중은 한국이 가장 큼니다.

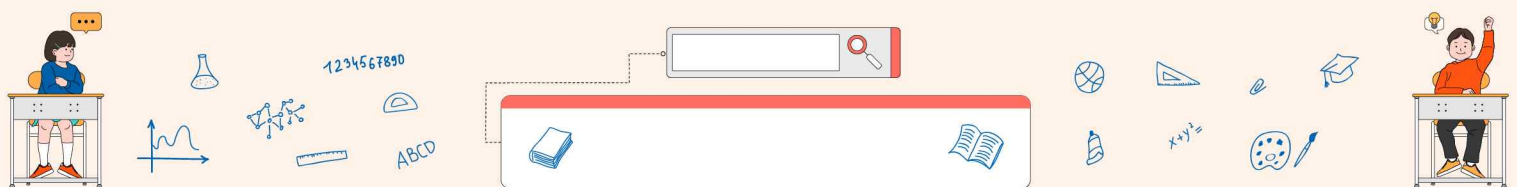
지금까지 한국 교육재정의 현황과 특징에 대해 정리해보았습니다. 한국은 세계적으로 학생 1인당 초·중등 교육비가 높은 편입니다. 정부지출 중에서 초·중등교육을 위해 지출하는 비중도 높습니다. 학령인구가 빠르게 감소하고 있지만, 초·중등교육재정 규모는 재정의 일정 규모로 경직되어 있기 때문입니다.



고등교육의 경우 학생 1인당 지출액이 다른 국가들에 비해 높은 편이 아닙니다. 또한 고등교육 지출 중 민간부담 비중이 매우 높습니다. 고등교육에서 사립학교가 차지하는 비중이 크고, 국공립대학에 진학하더라도 비교적 높은 수준의 등록금, 즉 수업료를 지불하기 때문입니다.

상당한 규모의 국가 장학금을 지원하며 정부에서 민간 지출을 보조하고 있지만, 여전히 민간부담 비중은 상당합니다. 한편 한국의 고등교육 진학률이 높고 학령인구 대비 대학 재학생이 많다는 점도 한국의 고등교육 재정을 이해하기 위해 참고할 필요가 있습니다.

또한 한국 초중등 교육재정은 중앙정부가 주로 재원을 조달한 다음 지방으로 이전하여 지출하는 특수한 형태를 갖고 있습니다. 다음 시간에는 이렇게 독특한 한국의 교육재정 제도가 성립된 역사적 과정에 대해 검토해 보도록 하겠습니다. 감사합니다.



7-2

교육재정 제도의 역사

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간은 한국 교육재정의 현황과 특징에 대하여 살펴보았습니다. 이번 시간은 식민지기부터 현재까지의 한국 교육재정 제도의 변화 과정을 살펴보겠습니다.

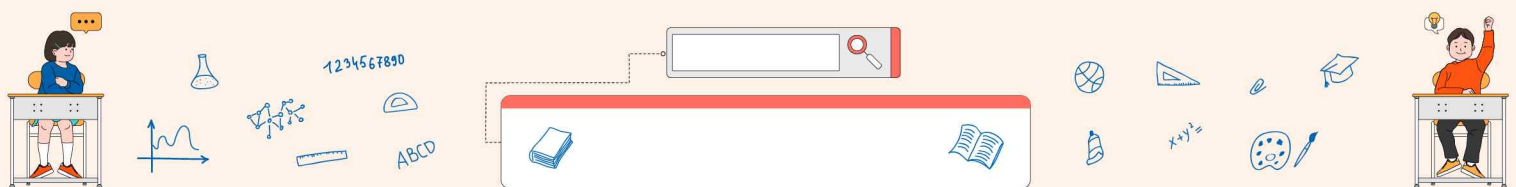
처음에 각급 학교는 지역 주민들의 지방세와 학생들이 납부하는 수업료로 운영하도록 설계되었지만, 이러한 방식으로는 학교 교육을 위한 충분한 재원을 모을 수 없었습니다. 그래서 정부에서 교부금의 형태로 재정 지원을 하기 시작합니다.

식민지기의 공립학교 재정은 대부분 보통학교 재정이었습니다. 식민지 정부는 각 군에 학교비라는 단체를 설립하여 학교를 운영했습니다. 대도시인 부에서는 1930년 12월에 학교비 대신 특별경제가 설치되어 초등교육을 운영했습니다. 일본인 소학교는 제1부 특별경제, 조선인 보통학교는 제2부 특별경제에서 맡았습니다.

식민지기 교육재정의 수입원으로는 부과금, 사용료, 보조금, 기부금, 재산수입 등이 있었습니다. 부과금은 일종의 지방세로 지역 주민들이 납부했습니다. 호세에 대한 부가금, 호별할 등이 있었습니다. 사용료는 학생과 학부모가 부담하는 수업료였습니다.

식민지기부터 모든 공립학교에서 수업료를 납부하였고, 이는 해방 이후에도 무상교육이 실현될 때까지 한동안 지속됩니다. 보조금은 주로 중앙정부 보조금으로 도를 경유하여 지원되었습니다. 기부금은 주로 학교 설립을 위해 지역 주민들이 기부한 금액이었습니다. 이외에도 재산수입이 있었습니다. 식민지기 교육재정은 교원 인건비, 학교 운영비, 학교 건물을 새로 짓는 비용인 신영비 등으로 집행되었습니다.

해방 이후 미군정은 지방세법을 제정하면서 학교비를 호별세에 대한 부가세 형태로 징수하도록 제도를 유지합니다. 국세인 지세 수입 역시 상당 부분이 초등교육을 위해 계속 쓰입니다.



1948년 공포된 지세령에서는 각 부, 읍, 면에서 징수한 지세 수입의 9할, 즉 90%를 초등교육을 위해 지출하도록 정했습니다. 지세는 국세였지만, 초등교육을 위해 지방에 다시 보조금으로 지급되었다고 볼 수 있습니다. 대한민국 정부 수립 이후에는 목적세인 초등교육세를 규정합니다. 지방세인 초등교육세는 기존에 징수하던 호별세 부가금에 특별부과금을 더한 것이었습니다.

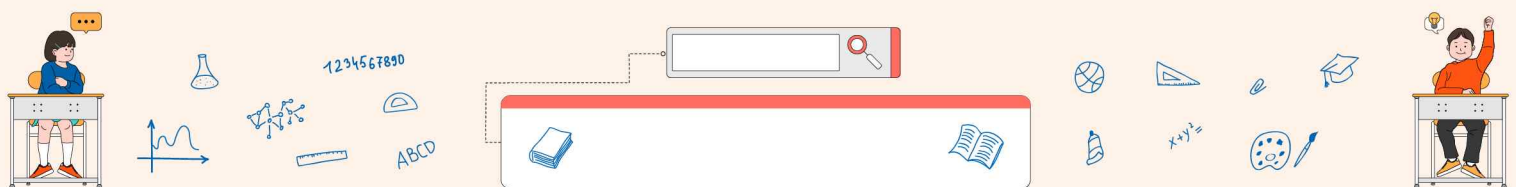
1951년에는 임시토지수득세법이 제정됩니다. 기존에 초등교육세로 징수하던 호별세 부가금은 비농가에 한정하여 징수합니다. 농가에 대해서는 국세인 제1종 토지수득세를 정해서 현물로 징수하기 시작했는데, 그중 일부를 지방에 환부하고, 환부한 몫 중 대부분을 지방의 초등 의무교육 재원으로 사용했습니다.

1958년에는 목적세인 교육세가 신설됩니다. 기존 호별세 부가금과 특별부과금으로 징수하던 방식을 폐지하고, 부동산 소득, 배당이자 소득, 사업 소득, 근로 소득, 양도 소득, 잡소득, 법인의 유보 소득 등에 대해 3~15%의 세율로 부과하였습니다.

국세인 교육세의 과세 최저한에 미달되는 경우에는 지방교육세가 따로 부과되었습니다. 지방교육세의 세율은 근로소득의 경우 2%, 근로소득 이외의 소득은 5%였습니다. 교육세는 1961년을 마지막으로 폐지됩니다. 그리고 이후 1981년에 새롭게 만들어져서 1982년부터 다시 징수되고 있습니다.

1958년에는 의무교육재정교부금 제도가 도입됩니다. 당시 한국의 초등교육은 교육구 단위로 이루어졌습니다. 하지만 교육구의 재정 수준은 균등하지 않았고, 의무교육을 실시하기 위한 재원이 부족한 교육구들도 많았습니다. 그래서 의무교육이 정상적으로 운영될 수 있도록 각 교육구에 필요한 재원을 국고로 지원하는 의무교육재정교부금이 도입됩니다. 의무교육재정교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 나누어졌습니다.

보통교부금은 기본적인 학교 운영 경비, 특히 초등학교 교원의 급여를 지원하기 위한 금액이었습니다. 학생 수 등에 따라 산정되는 기준재정 수요액에서 기준재정 수입액을 뺀 금액을 기준으로 보통교부금 규모가 결정되었습니다.



특별교부금은 천재지변이나 기타 사변으로 인한 특별 수요와 보통교부금으로 충당할 수 없는 재정 수요를 충족하기 위한 금액이었습니다. 기준재정수요액 중 기본급여를 제외한 금액의 30% 선에서 정해졌습니다. 의무교육재정교부금은 1971년까지 운영되다가 1972년부터 지방교육재정교부금에 통합되어 폐지됩니다.

1963년 12월에는 중등교육의 확대에 따른 재원을 확보하기 위해 지방교육교부세법이 제정됩니다. 중등교원의 인건비를 지급하기 위한 재정이 충분하지 않은 시·도에 대해 국가에서 교원봉급 전입금을 교부하는 제도였습니다.

지방교육교부세 역시 보통교부세와 특별교부세를 나눠졌습니다. 보통교부세는 당해연도 입장세액의 40%와 주세 중 탁주, 약주 세액의 42%였습니다. 매년 기준재정수요액에 미달하는 시·도에 대해서 미달액을 기초로 교부되었습니다.

특별교부세는 보통교부세 총액의 10%였고, 특별한 재정 수요가 발생하면 교부되었습니다. 지방교육교부세 제도도 1972년부터 지방교육재정교부금법에 통합되어 폐지됩니다.

1971년 12월에는 지방교육재정교부금법이 제정됩니다. 이전까지 분리되어 있었던 초등교육 재정과 중등교육 재정이 이제 통합되어 운영됩니다. 의무교육재정교부금과 지방교육교부세를 폐지하고 내국세의 일정 비율을 지방교육재정교부금으로 지출하는 제도가 처음으로 만들어졌습니다.

우선 내국세의 11.8%를 보통교부금으로 교부하도록 정했습니다. 특별교부금은 보통교부금의 10%, 즉 내국세 수입의 1.18%였습니다. 그래서 보통교부금과 특별교부금을 합하면 내국세의 12.98%가 지방교육재정교부금으로 정해졌고, 각 시·도의 초·중등교육 운영을 지원하기 위해 교부되었습니다.

하지만 제도가 시행된 이듬해인 1973년 이른바 8·3조치가 선포되면서 내국세의 12.98%로 정한 법정교부율의 효력이 정지됩니다. 그리고 교부금은 감손되어 지급됩니다.

1982년 내국세의 11.8%를 보통교부금으로 교부하는 규정이 다시 실시되기 시작합니다. 다만 특별교부금은 내국세의 일정 비율을 교부하는 대신 국가 예산에서 별도로 정하도록 했습니다.



1982년에는 교육세도 다시 신설됩니다. 처음에는 5년 한시 목적세로 시작되었지만, 이후 연장되었다가 1990년에는 영구세로 전환됩니다. 만들어질 당시 교육세 과세 대상은 분리과세가 이루어지는 이자 및 배당소득, 주세 수입, 담배 판매 수입, 금융 보험 수입 등이었습니다.

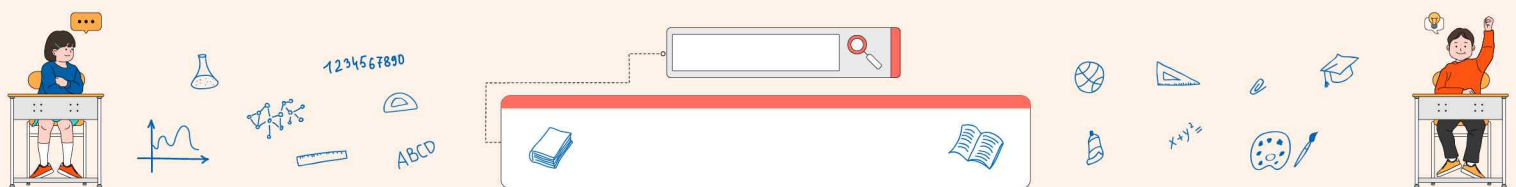
그런데 1989년에 지방세인 담배소비세가 신설되면서 담배 판매수입은 교육세 과세 대상에서 제외됩니다. 대신 서울 및 광역시 일반회계에서 담배소비세 수입의 30%를 교육비 특별회계로 전입하도록 정합니다. 교육세 수입은 보통교부금 재원으로 사용됩니다.

1990년부터 1992년까지는 교육환경개선특별회계가 3년간 한시적으로 설치되어 운영되었습니다. 초등학교, 중학교, 고등학교 및 특수학교의 노후시설을 개선하고 교원 편의시설을 확충하는 데에 목적을 두었습니다.

교육세 수입 등 일반회계 전입을 통해 연간 3천 7백 억원 씩 3년간 총 1조 1천 1백억 원의 재원을 마련하고, 교무실·교사 휴게실 확충, 교실 책상과 결상 교체, 학교 난방 및 화장실 개선 등의 사업을 추진했습니다. 하지만 첫 해인 1990년 말에 교육재정 제도가 바뀌면서 일반회계 전입금이 삭감됩니다. 그래서 1991년과 1992년에는 연간 사업비를 모두 교부금 재원에서 충당하여 사업을 추진했습니다.

교육환경개선특별회계를 통한 교육환경개선 사업의 반응이 좋아, 이후 1996년부터 5년간 교육환경개선특별회계가 다시 설치됩니다. 첫 해인 1996년에는 4천억 원, 이후에는 연간 7천억 원으로 예산을 편성했고, 교육세 수입의 일부, 일반회계 전입금, 기타 수입금 등으로 마련했습니다. 학교 시설 개선과 책상 및 결상 교체 등에 집행되었습니다.

1990년 12월에는 교육세법이 개정됩니다. 그동안 한시적으로 운영된 목적세였던 교육세가 이제 영구세로 전환되었습니다. 과세대상은 금융 보험업자의 수입, 국세 중 특별소비세액과 주세액, 지방세 중 등록세액, 마권세액, 주민세 균등할 세액, 재산세액, 종합지방세액, 자동차세액이었습니다. 주로 국세와 지방세 일부에 부가하여 부과된 국세였습니다. 1996년부터는 교통세액과 담배소비세액이 과세 대상으로 추가됩니다.



1991년부터 교육세 수입은 전액 지방교육양여금 관리 특별회계에 편입되어 지방교육양여금으로 각 시·도 인구에 비례하여 배분되었습니다. 그런데 지방교육양여금 수입은 지방교육재정교부금 기준 재정수입액에 반영되었습니다. 그래서 양여금만큼 교부금이 줄어들게 되어 큰 의미는 없었습니다. 지방교육양여금은 2004년을 마지막으로 폐지되었고, 이후 교육세액은 보통교부금으로 편입됩니다.

2001년에는 기존 지방세에 부가하여 부과되는 교육세를 지방세로 전환한 지방교육세가 신설됩니다. 지방교육세 수입은 각 광역시·도가 시·도 교육청에 전입하는 법정전입금으로 지방교육재정에 사용됩니다.

1990년 12월 법 개정으로 지방교육재정교부금 제도도 정비되었습니다. 교육세 수입은 지방교육양여금으로 옮겨지고, 교부금 재원은 의무교육기관, 즉 초등학교원 봉급에 내국세 수입의 11.8%를 더한 금액이 됩니다. 이 중 의무교육기관 교원 봉급에 내국세 수입 11.8%의 10/11에 해당하는 금액이 보통교부금, 내국세 수입 11.8%의 나머지 1/11이 특별교부금으로 정해집니다.

지방자치단체의 재정부담에 대해서도 규정됩니다. 각 시·도의 교육 및 학예 관련 경비 부담은 시·도의 교육비 특별회계를 통해 부담하도록 정했고, 의무교육 경비는 교육비 특별회계 중에서 지방교육재정교부금과 지방교육양여금으로 충당하도록 했습니다.

이외의 공립학교, 즉, 공립 중고등학교 교원 봉급의 경우, 서울은 전액 지자체 일반회계로부터 전입하여 지원하고, 부산은 반액을 지원하도록 했습니다. 한편 서울과 광역시는 지방세인 담배소비세 수입의 30%를 교육비특별회계로 전출하도록 정했습니다. 이 비율은 1994년부터 45%로 인상됩니다.

2004년 말에도 지방교육재정교부금 제도에 변화가 있었습니다. 우선 보통교부금 자원 기준에서 의무교육기관 교원봉급이 제외됩니다. 그리고 특별한 수요에 따라 증액 교부할 수 있던 제도도 폐지하고, 대신 내국세 교부율을 인상합니다.



교원봉급에 대한 부분과 증액 교부하던 부분을 모두 내국세의 일정 비율로 마련한 보통교부금에 통합했다고 볼 수 있겠습니다. 앞서 말씀드렸던 대로 지방교육양여금도 폐지되고, 교육세 수입도 교부금 재원으로 통합됩니다. 한편 과거 시·도에서 중등교원 봉급을 지원하기 위해 일정 비율을 전입하던 제도도 폐지되고, 대신 이 금액을 시·도세 전입금 비율을 인상하여 통합합니다.

이전까지 중등교원 봉급에 대해 서울은 100%, 부산은 50%, 인천, 대구, 광주, 대전, 울산과 경기도는 10%를 일반회계에서 전입해 왔습니다. 그리고 이와 별도로 모든 시·도는 시·도세 수입의 3.6%를 교육비 특별회계로 전입했습니다. 이제는 중등교원 봉급에 대한 전입이 사라지는 대신 시·도세 전입금 비율을 서울은 10%, 광역시 및 경기도는 5%로 인상합니다.

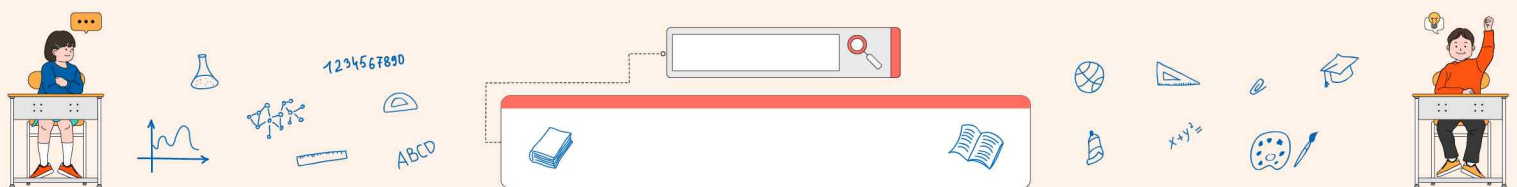
2000년대에 들어와 내국세 법정교부율도 꾸준히 인상됩니다. 처음 지방교육재정교부금이 만들어진 이후부터 2000년까지는 내국세의 11.8%가 지방교육재정교부금으로 교부됩니다. 2000년 법 개정을 통해 2001년 13%로 인상된 교부율은 2005년 의무교육기관 봉급과 증액 교부액을 보통교부금에 통합하며 다시 19.4%로 인상되었습니다.

2008년에는 유치원 유아학비와 초등학교 방과후학교 사업비를 교부금을 집행하기 시작하면서 교부율이 20%로 인상되었습니다. 2010년에는 부가가치세의 5%가 지방소비세로 전환되어 내국세가 줄어들었다는 이유로 교부율이 20.27%로 인상됩니다.

2014년 지방소비세율이 부가가치세의 11%로 인상되었고, 이에 따라 내국세 및 교부금이 감소하게 된 몫을 지방자치단체 일반회계로 전입하는 지방교육재정교부금 보전금제도가 생깁니다.

2019년 지방소비세율이 부가가치세의 15%로 인상되면서 내국세 교부율은 20.46%로 인상됩니다. 2020년 지방소비세율은 부가가치세의 21%로 인상되었고, 소방안전교부세율이 담배에 대한 개별소비세액의 20%에서 45%로 인상되면서 내국세 교부율이 다시 20.79%로 인상되었습니다.

한국에서는 사립 중고등학교가 정규 중등교육에서 상당한 비중을 차지합니다. 그래서 정부에서 상당한 규모의 재정 지원도 하고 있습니다. 사립 중학교의 경우 무시험진학이 시작되고 학군 내에서 학생들이 공립과 사립 구분 없이 임의로 배정되면서 사립학교의 수업료가 공립학교 수준에 맞추어지고, 정부의 사립학교 인건비와 운영비에 대한 지원이 시작됩니다.



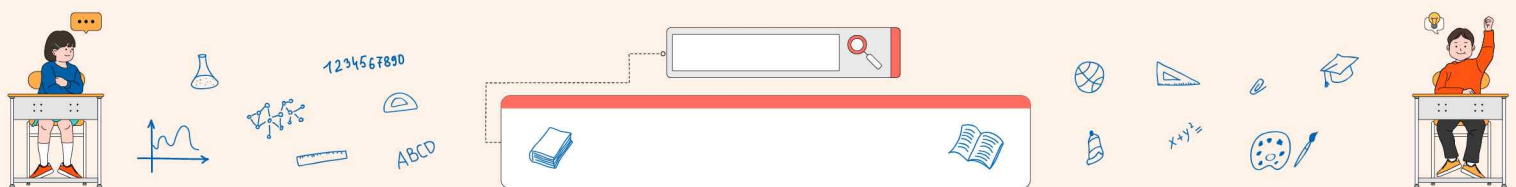
1977년부터는 재정결함분, 즉 공립학교를 기준으로 산정된 재정수요액에서 재정수입액을 뺀 금액을 보조하는 방식을 도입합니다. 고등학교의 경우도 고교 평준화 정책의 실시에 따라 사립학교와 공립학교 수업료 수준이 비슷해지면서 1979년부터 사립학교의 인건비와 운영비 부족분에 대한 지원이 시작됩니다.

이외에도 별도로 시설비 지원이 이루어졌습니다. 사립중학교의 시설비는 1984년부터 지원되었고, 1990년부터 1992년까지와 1996년부터 2000년까지 설치되어 운영된 교육환경개선특별회계는 사립학교에 대해서도 지원했습니다.

지금까지 식민지기부터 현재까지의 교육재정 제도 변화 과정을 정리해보았습니다. 식민지기에 지방세, 중앙정부 보조금, 학생이 납부하는 수업료를 축으로 하는 교육재정 제도가 마련됩니다. 해방 이후 무상 의무교육을 실현하고 확대하기 위해 수업료는 없애고 싶었고, 지방세 수입은 이를 뒷받침하기 충분하지 않았습니다. 그래서 한국의 교육재정 제도는 중앙정부의 재정 지원이 확대되는 방향으로 계속 변화합니다.

1958년에는 의무교육재정교부금이 생겼고, 1964년에는 중등교육 지원을 위한 지방교육교부세가 만들어집니다. 1972년부터 초등과 중등 교육재정이 통합되어 지방교육재정교부금으로 운영됩니다. 처음에는 11.8%였던 내국세 법정교부율은 2020년 이후에는 20.79%까지 인상되었습니다.

한편 정규 중등교육에서 공립과 사립 구분 없이 학군별로 학생들을 각 학교에 임의로 배정하기 시작하면서 사립학교의 수업료 수준을 공립학교와 비슷하게 규제하게 되었습니다. 이에 따라 사립학교에 대한 재정 지원도 재정결함보조금, 즉 필요한 금액에 비해 수입이 부족한 부분에 대한 지원이 시작되었습니다. 다음 시간에는 현행 교육재정 제도에 대해 정리해보겠습니다. 감사합니다.



7-3

최근의 교육재정

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간은 식민지기부터 현재까지의 교육재정 제도 변화 과정에 대하여 살펴보았습니다. 이번 시간은 한국의 현행 교육재정 제도와 이슈들에 대해 말씀드리겠습니다. 먼저 정부의 교육예산 규모부터 살펴보겠습니다.

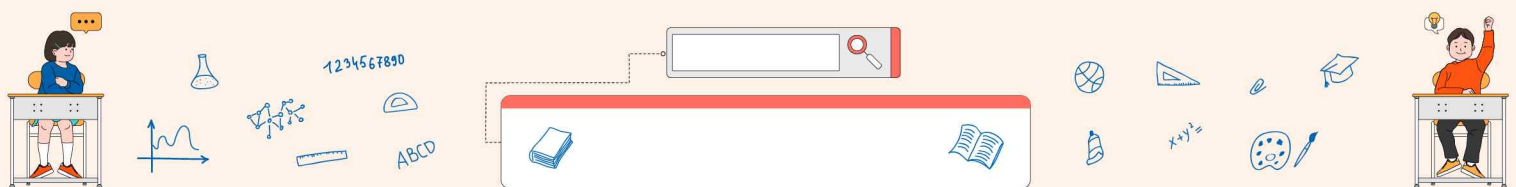
한국에서 교육과 관련된 업무를 관장하는 중앙정부 부처는 교육부입니다. 정부에서 교육 부문에 지출하는 재정 규모 변화는 교육부의 예산 추이로 살펴볼 수 있습니다. 2019년 약 75조 원이었던 한국의 교육예산은 계속 증가하여 2022년 본예산은 90억 원, 추가경정예산은 100조 원 이상이 되었습니다. 교육예산이 증가한 주된 이유는 지방교육재정교부금 증가였습니다.

지난 시간에 말씀드린 것처럼 지방교육재정교부금의 주 재원은 내국세 수입의 20.79%입니다. 그런데 내국세 수입이 크게 늘어나면서 지방교육재정교부금도 크게 늘어났습니다. 2019년 55조 원이었던 지방교육재정교부금은 2022년 추가경정예산에서는 76조 원으로 증가합니다. 지방교육재정교부금은 교육예산의 약 3/4을 차지합니다.

지방교육재정교부금은 지방교육재정의 주 재원입니다. 한국은 지방자치와 지방교육자치가 나누어져 있고, 지방재정과 지방교육재정도 분리되어 있습니다.

화면의 그림은 한국의 지방교육재정 구조를 보여줍니다. 지방교육재정의 주체는 교육자치단체, 즉 시·도 교육청입니다. 시·도 교육청의 수입은 중앙정부로부터 받는 지방교육재정교부금과 국고보조금, 특별시·광역시·도로부터 받는 법정전입금, 이외에 시·도 및 시·군·구로부터 받는 비법정 전입금으로 구성됩니다.

시·도 교육청의 법정 전입금은 시·도의 입장에서는 법정 전출금입니다. 시·도 법정 전출금은 지방교육세, 담배소비세의 일부, 시·도세의 일부로 이루어집니다. 광역자치단체인 시·도와 기초자치단체인 시·군·구는 지방세 등 자체수입 이외에도 중앙정부로부터 교부세와 보조금 등을 받습니다. 시·도는 시·군·구에게 조정교부금과 보조금을 지급합니다. 그래서 전체 흐름도를 그려보면 화면의 그림과 같습니다.



2022년 본예산을 기준으로 흐름을 살펴보면 다음과 같습니다. 한국의 국세수입은 328.6조 원입니다. 이외에 세외수입과 기금수입 등을 더해 중앙정부의 예산은 607.7조 원입니다. 그중 교육재정 교부금이 68.9조 원이고, 여기에는 유아교육지원 특별회계 전출금 3.8조 원이 포함되어 있습니다. 이외에도 중앙정부가 교육자치단체에 지급한 교육보조금이 7천억 원입니다.

지방정부는 지방세 수입, 세외수입, 지방채 수입, 보전수입에 중앙정부로부터 받은 교부세, 보조금 등으로 예산을 꾸립니다. 이 중 15.4조 원을 법정 또는 비법정으로 지방교육재정에 전출합니다.

법정 전출금은 법에 따라 전출하도록 정해진 금액입니다. 비법정 전출금은 반드시 지급해야 하는 금액은 아니지만, 지방정부의 정책수요 또는 교육청과의 협의에 따른 사업을 지원하기 위해 지출하는 금액입니다. 지방정부, 즉 지방자치단체의 교육재정 지원은 종종 일선 학교에 대한 교육경비 보조금 형태를 띄기도 합니다.

지방교육재정은 중앙정부 교육재정교부금, 교육보조금, 지방자치단체 전출금 이외에도 자체수입이 있습니다. 이를 다 더하면 지방교육재정 예산이 되고 2022년 당초 예산 기준 82.7조 원이었습니다.

지방교육재정의 최근 급격한 확대는 지방교육재정교부금의 증가가 주도하고 있습니다. 파란색 막대가 지방교육재정교부금 규모입니다. 2013년부터 2015년까지 40조 원 정도로 큰 변동이 없었던 지방교육재정교부금은 2016년부터 2019년까지 60조 원 수준으로 빠르게 증가합니다. 코로나19의 영향으로 내국세 수입이 감소하면서 2020년에는 줄어들었지만, 이후 내국세 수입이 급증하며 2022년까지 다시 80조 원 수준으로 빠르게 증가합니다.

같은 기간 동안 학령인구는 오히려 감소했습니다. 그래서 학생 1인당 지방교육재정 교부금 역시 크게 증가했습니다. 주황색 선은 교부금 지원대상 학생 수의 감소 추이를, 회색 선은 1인당 교부금의 빠른 증가 추이를 나타냅니다.

그래서 최근 한국에서는 지방교육재정의 개혁에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있습니다. 내국세 연동 방식의 지방교육재정교부금 제도 때문에 국가 재정에서 지방교육재정이 차지하는 규모는 큰 변동이 없습니다. 인구 구조가 변화하고 재정 수요가 변동하지만 지방교육재정의 규모는 내국세 수입에 연동이 되어 변화가 없기 때문입니다.



전체 규모는 경제성장에 따라 증가하지만, 학령인구는 오히려 감소하면서 학령인구 1인당 교육재정 지원 규모는 큰 폭으로 증가하고 있습니다. 이를 활용하여 교육 분야에서 새로운 사업을 벌이거나 지출을 늘리고 싶어하는 사람들은 환호하지만, 국가 재정을 수요에 따라 효율적으로 배분해야 한다고 주장하는 사람들은 큰 우려를 나타내고 있습니다.

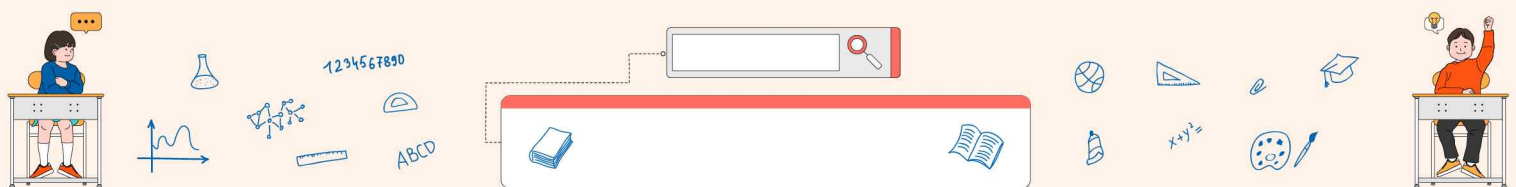
이제 교육 분야 정부예산으로 다시 돌아와 보겠습니다. 맨 오른쪽 2022년 본예산을 살펴보면, 교육 분야 예산은 총 84조 원입니다. 이 중 유초중등교육 예산이 71조 원이고, 대부분 지방교육재정 교부금으로 교부됩니다. 고등교육 예산은 약 12조 원입니다. 정부 고등교육 예산의 약 45%는 국가 장학금 예산입니다. 즉, 학생이 지급하는 비용을 보조하는 방식으로 대학에 재정 지원을 하고 있습니다.

앞서 고등교육에 대해 논의할 때 다루었지만 장학금 지원과 함께 대학의 등록금 수준은 규제되고 있습니다. 최근에는 10년 넘게 대학 등록금 수준이 동결된 상태입니다. 나머지 고등교육 예산은 국립대 운영 및 기타 지원사업에 사용되고 있습니다.

유·초·중등 및 고등교육을 제외한 나머지 예산은 평생·직업교육 분야와 교육 일반에 집행됩니다. 평생·직업교육 분야 예산은 절반 이상이 전문대학 지원금입니다. 20%가량은 국제교육협력사업에 쓰입니다.

한편 교육예산 중 사회복지 분야에는 기초생활보장 중 교육급여와 사학연금기금 예산이 포함되어 있습니다. 연도별로 보면 보통 각 분야별로 비슷한 수준의 예산지원이 이루어지고 있는데, 지방교육재정교부금 증가에 따라 유·초·중등 분야 예산지출이 크게 늘어난 점을 발견할 수 있습니다.

상대적으로 풍족한 교육재정을 활용하여 새로운 사업을 벌이려는 시도도 이루어졌고, 그중 한 예가 그린스마트 스쿨 조성 사업입니다. 한국 정부는 코로나19 유행으로 인해 경기침체가 발생하자 이른바 '한국판 뉴딜' 정책을 발표합니다. 재정지출을 크게 늘려 일자리를 창출하고 경기진작을 도모하겠다는 취지였습니다. 한국판 뉴딜의 교육 부문 대표정책이 그린스마트 스쿨 조성사업입니다.



학교를 제로 에너지 친환경 그린스쿨로 바꾸고 이 과정에서 디지털 기반의 스마트 스쿨 모형을 결합하여 융합 뉴딜 방식의 미래형 그린 스마트 미래학교로 바꾸겠다는 정책이었는데, 학교 건물과 시설의 개축 및 리모델링 사업이었습니다. 공간 혁신, 그린 학교, 스마트 교실, 학교 시설 복합화 등을 내세웠습니다.

이 사업은 2021년에 시작해서 2025년까지 5년간 2천 126동의 학교 건물을 개축 또는 리모델링합니다. 국고로 30%를 지원하고, 시·도 교육청의 지방교육재정에서 나머지 경비를 댁니다. 2021년 첫 해 예산은 943억 원이었고, 2022년에는 5천 194억 원이 쓰였습니다. 2023년에는 예산이 8천 16억 원으로 늘어날 계획이고, 이후 2024년과 2025년에는 각각 7천억 원가량 예산이 집행될 것으로 예상되고 있습니다.

지금까지 최근 한국의 교육재정에 대해 정리해보았습니다. 최근 한국 교육재정에서 가장 큰 이슈는 지방교육재정교부금 제도의 개혁입니다. 학령인구가 감소하고 있음에도 불구하고, 초중등교육을 지원하기 위한 지방교육재정교부금은 크게 증가하고 있습니다. 재정 수요와 무관하게 내국세 수입의 20.79%가 지방교육재정교부금으로 집행되기 때문입니다.

그래서 현행 제도대로라면 지방교육재정교부금은 내국세가 증가하면 재정 수요와 상관없이 계속 증가할 수밖에 없습니다. 이 제도를 어떻게 합리적으로 개선해야 할지에 대한 다양한 의견이 논의되고 있습니다.

교육재정이 크게 늘어나면서 이를 다양한 신규 사업에 활용하려는 시도도 계속 이루어지고 있습니다. 한 가지 예는 그린스마트 스쿨 조성사업입니다. 5년 동안 학교 건물 개축과 리모델링을 통해 그린 스마트 스쿨을 조성하고, 이 사업의 추진을 통해 일자리 창출 효과도 얻겠다는 의도가 있었습니다. 실제 성과에 대해서는 추후 평가가 필요하겠습니다.

한편 우리나라 고등교육 예산은 45%가 학생들이 납부하는 등록금에 대한 국가 장학금을 지급하는 사업 예산입니다. 국가에서 장학금을 지원하면서 대학 등록금 수준은 10년 넘게 동결된 채로 규제되고 있습니다. 다음 시간에는 한국의 지방교육자치 제도에 대해 살펴보도록 하겠습니다. 감사합니다.



7-4

지방교육자치제도

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간은 최근 한국의 교육재정에 대하여 살펴보았습니다. 이번 시간은 한국의 지방교육자치 제도에 대해 논의해 보겠습니다.

먼저 중앙정부에는 교육부가 설치되어 있습니다. 1946년 미군정 정부 조직이 설치되면서 문교부로 처음 설치되었습니다. 교육뿐만 아니라 문화예술 분야도 함께 관장했습니다.

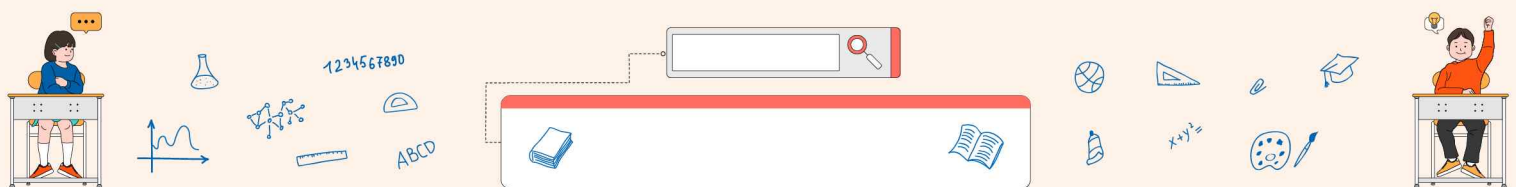
1948년 7월 17일 대한민국 정부 수립 이후에도 정부 조직으로 계속 운영되었습니다. 1990년 12월 26일에는 정부 조직 개편을 통해 교육부로 새롭게 발족합니다. 문화, 예술, 체육 등은 다른 부처로 넘기고, 교육, 학술, 인적자원개발 등을 관장합니다.

2001년에는 교육인적자원부, 2008년에는 교육과학기술부로 개편되었다가 2013년부터 다시 교육부로 개편되어 현재에 이르고 있습니다. 교육부 장관은 정부 부총리를 겸임하고 있습니다. 2001년부터 시작된 교육부 장관의 부총리 겸임은 2008년에 중단되었다가 2014년에 다시 시작되어 현재까지 이어지고 있습니다.

한국의 지방교육자치는 1950년대에 시작되었습니다. 시 또는 군 단위에 교육구를 설치했고, 각 교육구와 도에 교육위원회를 두었습니다. 이 제도는 1952년부터 실시했고, 1961년 5·16 군사정변이 일어나면서 중단됩니다.

교육위원회는 설치 단위에 따라 기능이 달랐습니다. 도 교육위원회는 도지사의 자문기구였고, 교육과 관련된 의결은 도의회에서만 가능했습니다. 도 교육위원회는 각 시·군 교육위원회에서 선출한 1인과 도지사가 선출한 3인으로 구성되었고, 의장은 위원 중 호선으로 결정했습니다.

시 교육위원회는 합의제 집행기관이었고 의결 권한은 없었습니다. 특별시도 시와 같았습니다. 의결은 시 의회를 통해서만 가능했습니다. 시 교육위원은 시 의회에서 10인을 선출했고, 시장이 당연직 위원이자 의장으로 참여했습니다.



군 교육위원회는 독립 의결기구였습니다. 각 읍면 의회에서 1명씩 선출했습니다. 한편 군, 시, 도에는 모두 교육감을 두었습니다. 교육감은 교육위원회에서 추천했고, 대통령이 임명했습니다. 교육위원이 겸임할 수는 없었습니다.

1962년 법 개정으로 교육위원회는 존속되지만 교육감은 폐지됩니다. 교육위원회는 특별시, 도, 시, 군에 설치했고 의결은 각 지방의회를 통해서만 가능했습니다. 하지만 지방자치제가 중단되어 지방의회가 없었고, 의결권은 실제로는 도지사 또는 내무부장관 등 내무행정에 귀속되었습니다.

1963년 12월 교육법이 다시 개정되면서 지방교육자치는 법률상으로 다시 등장합니다. 이제 시와 도 광역단위로 실시하였고, 기존 초등교육에 대한 부분뿐만 아니라 중등교육까지 함께 관장하게 되었습니다.

각 시·도에는 교육위원회가 설치되었고, 교육위원회는 합의제 집행기관의 성격을 가졌습니다. 위원회는 지방의회에서 5인을 선출하고, 지방자치단체장과 교육감이 당연직 교육위원으로 참여해 총 7인으로 구성되었습니다. 하지만 지방의회가 구성되지 않았기 때문에 5인의 위원은 문교부장관이 임명했습니다.

교육감은 교육위원회의 사무장 격이었고, 교육위원회의 추천을 통해 대통령이 임명했습니다. 이러한 제도가 이어지다가 1988년에는 기초 및 광역 단위에서 교육자치를 실시하는 방안이 마련됩니다. 하지만 실시가 미루어지다가 1991년 지방자치와 지방교육자치가 다시 실시되면서 새롭게 변화하게 됩니다.

1991년 3월 지방교육자치에 관한 법률이 공포되면서 지방교육자치가 다시 실시됩니다. 시·도 광역단위로 실시되었고 교육위원회와 교육감이 설치됩니다. 교육위원회는 위임형 의결기구였고, 교육위원회는 시군구 의회의 추천을 받아 시도 의회에서 선출했습니다.

교육감은 교육위원회의 집행기구였습니다. 교육감은 교육위원회에서 선출했습니다. 시·도 단위로 지방교육자치를 실시하면서 교육 및 학예 사무는 시·도의 사무가 되었고, 시·군·구에는 하급 행정기관인 교육청이 설치되어 운영되었습니다.



1997년에는 교육자치법이 새롭게 공포되면서 제도가 다시 변화합니다. 교육위원회는 시도 교육위원회 선거인단에서 선출했습니다. 선거인단은 학교운영위원회에서 선출하거나 시·도에 조직된 교원단체에서 추천했습니다. 교육감 역시 교육감 선거인단에서 투표로 선출했습니다. 2000년에는 학교운영위원회 위원 전원으로 선거인단을 구성하도록 다시 법이 개정됩니다.

2006년 12월 지방교육자치법이 개정되면서 교육감을 주민이 직접 선거로 선출하는 제도가 도입됩니다. 지역별로 기존 교육감의 임기가 달라 첫 선거 시기도 달랐고, 2007년 2월 14일 부산에서 첫 교육감 선거가 실시됩니다. 하지만 투표율이 15.3%에 불과하였고, 이후에도 계속 낮은 투표율이 문제로 지적되고 있습니다. 2010년부터는 전국 동시지방선거에서 교육감도 함께 선출하게 되었습니다.

2006년 개정법은 시도 교육위원회를 시도 의회의 교육상임위원회로 옮겼습니다. 그리고 위원 절반은 시·도 의원이, 나머지 절반은 주민이 선출한 교육의원으로 구성하도록 정했습니다. 그래서 2010년 지방선거에서는 교육의원에 대한 선거도 실시되었습니다.

하지만 주민이 직접 선출하는 교육의원 제도는 일몰제로 폐지되고, 2014년부터는 교육의원 선거를 제주도를 제외한 지역에서는 실시하지 않고 있습니다. 제주도의 경우에는 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 따라 교육의원 선거를 별도로 실시하고 있어서 이후에도 교육의원 선출제도가 유지되었는데, 2022년 법 개정에 따라 2026년에 폐지될 예정입니다.

현행 교육자치제도와 관련해 몇 가지 문제점이 제기되고 있습니다. 한 가지는 상당한 재정권한에도 불구하고 재정책무가 동반되지 않는다는 지적입니다.

학령인구가 감소하지만, 지방교육재정교부금은 내국세 연동 방식으로 늘어나면서 시·도 교육청, 즉 교육감의 재정 권한은 더욱 커지고 있습니다. 재정 책무가 부재한 상황에서 늘어나는 재정 권한이 경제 전체와 국민들에게 바람직한 방향으로 늘 행사될 수 있을지에 대해서 의문이 제기되고 있습니다.



한편 현행 지방교육자치는 시·도 단위로 이루어지면서 과연 시·도 단위 자율성이 자치제를 실시하는 취지를 잘 반영하는지에 대한 의문도 제기되고 있습니다. 광역시도 단위가 지방교육자치를 통한 자율성이 교육 현장에 발현되고, 각 지역의 특수성을 반영한 교육정책을 실시하기에는 최적이지 아닐 수 있기 때문입니다. 그래서 개별 학교의 자율성을 키우고 권한이 확대될 필요가 있는데, 이와 관련한 변화는 매우 더딘 편입니다.

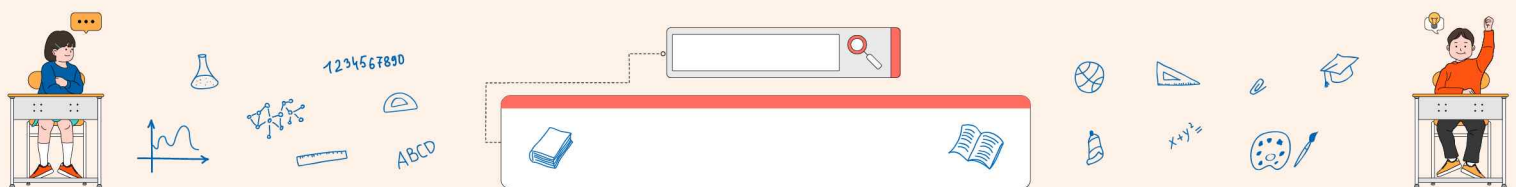
특히 학교 예산을 보면 목적사업비, 즉 학교에 재량이 부여되지 않고 지정된 사업을 수행하는 경비로 집행해야 하는 비용의 비중이 큼니다. 이러한 사업들은 교육부의 사업이기도 하고 시·도 교육청의 사업이기도 합니다. 그래서 목적사업비의 비중을 줄이고, 학교의 재정 집행에 대한 재량이 확대되어야 한다는 지적도 이루어지고 있습니다.

일반적인 지방자치와 지방교육자치가 분리된 데에 대한 우려도 끊임없이 제기됩니다. 지방교육자치의 역량을 극대화하기 위해서는 지방정부와의 긴밀한 협력이 필요합니다. 지방정부의 적절한 지원도 필요합니다. 특히 재정수입과 관련한 권한이 없는 한국의 교육청들은 지방재정을 관장하는 지방자치단체와 협력할 필요가 매우 큼니다.

하지만 현행 제도상 지방자치단체와 지방교육청 사이의 협력은 잘 이루어지고 있다고 보기는 어렵습니다. 그래서 지방자치단체와 교육청 사이의 유기적인 협력을 이끌어내기 위한 제도 개선의 필요성도 계속 지적되고 있습니다.

지금까지 한국의 지방교육자치 제도가 형성된 과정에 대해 정리해보았습니다. 당초 식민지기부터 특히 초등교육은 미국식 모형을 따라 각 지역의 교육구 단위에서 자율적으로 운영하도록 제도가 설계되어 있었습니다. 하지만 재정 여력의 부족과 자치역량에 대한 불신 등이 겹치며 1950년대에 잠시 운영되었던 지방교육자치제는 1960년대부터 1990년대까지 중단됩니다.

1991년 지방교육자치제가 다시 실시되고, 2007년부터 교육감 직선제가 실시되면서 현재와 같은 지방교육자치 제도가 완성되었습니다. 하지만 재정책무가 동반되지 않은 재정 권한의 문제, 개별 학교의 자율성 부족에 더해 자치 단위의 문제, 지방자치와 지방교육자치 사이의 관계 재정립 문제 등이 지속적으로 제기되고 있습니다.



이상으로 <한국경제와 학교 교육> 일곱 번째 강의를 마칩니다. 이번 강의에서는 한국의 교육재정 제도에 대해 살펴보았습니다. 한국은 재원의 조달과 집행이 분리된 독특한 교육재정 제도를 갖고 있습니다. 내국세의 일정 비율을 초·중등교육 경비로 지방교육자치단체에 교부하는 점도 특별합니다.

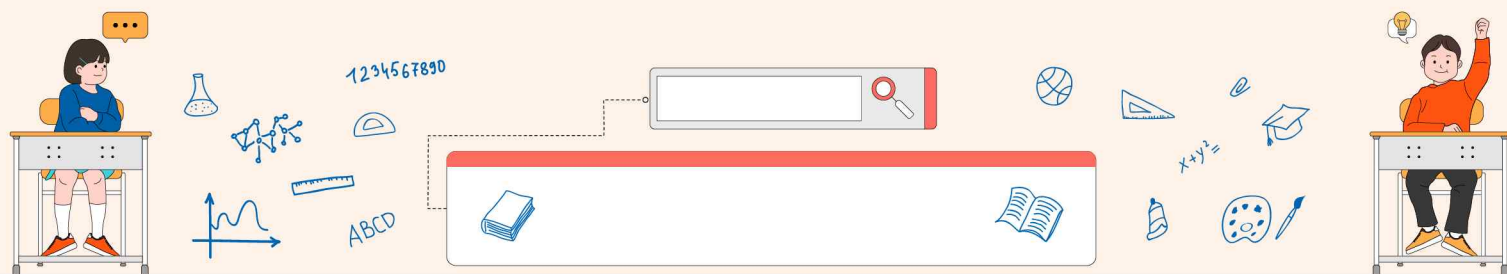
내국세 연동 방식의 재정 경직성이 학령인구 감소와 부딪히며 교육재정 개혁이 필요하다는 지적이 많이 이루어지고 있습니다. 한편 한국은 광역시·도에서 교육감을 주민들이 직접 선출하는 교육자치를 실시하고 있습니다. 교육자치와 관련해서도 여러 측면에서 개혁의 필요성이 제기되고 있습니다. 다음 여덟 번째 강의에서는 한국 교육과 여성에 대해 살펴보겠습니다. 감사합니다.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

Lecture



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

WEEK

7

Education Finance

7-1

Characteristics of Korean Education Finance

Hello, everyone. Welcome to “The Korean Economy and School Education.” My name is Go Sun. We will talk about Korean education finance compared to other countries.

Sufficient financial investment is the key to promoting school education. Korea has invested a part of internal tax revenues in elementary and secondary education finances. However, the system linked to internal tax burdens the country with a growing investment in education finance amid the shrinking school-age population.

The level of a country's education finance can be measured by per-capita education spending or how much is spent per student on school education. Korean formal education in elementary, middle and high school is called public education to differentiate from cram schooling and private tutoring.

In this regard, public education spending refers to the total expenditure for formal school education. As it is the total amount of money spent on public education, all kinds of expenditures based on various resources are included in the sum. It involves not only government tax revenues for each school system but also parents' tuition expenses and private-sector contributions.

This table shows the per-student yearly expenditure for each formal school education based on the 2020 OECD education indicators. Data are calculated in the U.S. dollar on a purchasing power parity (PPP) basis. Korea's per-student costs of elementary and secondary education are way higher than the OECD averages.



Korea spent 11,702 dollars a year on elementary education, way higher than the OECD average of 9,090 dollars and the average of 9,269 dollars spent by 23 EU member states as part of the OECD. Likewise, Korean secondary education spent 13,579 dollars per student annually, exceeding the OECD's 10,547 dollars and the EU23's 10,786 dollars.

Luxembourg had the highest per-student education cost as per the OECD indicators. Korean elementary and secondary systems spent way less per student than Luxembourg.

Unlike elementary and secondary education, higher education in Korea recorded a smaller expenditure for public education per student than in other countries. The nation's per-student expenditure for higher school education is 8,400 dollars, lower than both the OECD's 11,234 dollars and the EU23's 11,339 dollars. Some critics reference these data to argue that Korean higher education is regrettably underfunded while the lower-level systems receive excessive investment.

However, there is one thing to note here. As mentioned regarding Korean higher education, it ranks high globally in terms of higher school enrollment. It even stands out compared to these European countries. However, all school age children receive elementary and secondary education in most OECD member states including Korea, making it easy to compare per-capita education spending.

By contrast, there is a huge gap in the share of people receiving higher education in their age groups among countries. It requires attention before the numbers are put in comparison. In some less-developed countries, elementary and secondary education is not commonly available. They occasionally show a way greater expenditure for formal school education per student compared to advanced nations. After all, elementary and secondary education in these countries is exclusive to only the elite.



Another indicator often used to compare international education finances is government spending on education expressed as a percentage of gross domestic product (GDP), meaning the share of total expenditure for formal school education. Compared to Korea's GDP, 1.5% and 2% are spent on elementary and secondary education, respectively. The figures are similar to the OECD's average levels of 1.5% and 1.9%, respectively.

Despite similar levels of investment made relative to GDP among some countries, a lower rate of school age students compared to the total national population can translate into a larger per-student expenditure. Israel has the highest rate of 2.5% in terms of government expenditure for elementary school education compared to its GDP. New Zealand ranks the highest with 2.7% of its GDP allocated to secondary education.

Korea's total expenditure for higher education accounts for 1.2% relative to its GDP, higher than the OECD average of 1% and the EU23 average of 0.9%. In other words, Korea makes a heavier investment in higher education than in other countries of its economic size. However, it records a smaller per-capita expenditure due to the larger number of students.

Let's see the rate of school education spending out of the government's total expenditure. Korea spends 4.6% and 5.6% of the government's yearly expenditure on elementary and secondary school students, respectively. Each of them is 1.2%p higher than the OECD average numbers, and also outweighs the EU23's average.

Although Korea is behind Israel and Chile, it appears to allocate a lot of government money to elementary and secondary school education. The country's education finance system requires a share of tax revenues to be used for elementary and secondary education. We will discuss more details later.



However, less money is allocated to higher education in the government's yearly expenditure plan. It only takes up 0.8%, way lower than those for the lower-level schools, and is even down from the average of 1% of the OECD and the EU23. This is often used to maintain that Korea is not a large investor in higher education. However, it should be noted that private education organizations play a huge part in Korean higher education.

Let's take a closer look at financial data on higher education. Based on the 2020 OECD education indicators, this graph illustrates the percentages of private funds, government spending and funding transferred to the private sector from the government such as scholarships.

Countries are listed in descending order of the rate of public-to-private transfers. Fourth from the left, public-to-private transfers take up 16% of Korea's total higher education expenditure. It is associated with the expansion of government scholarship programs alongside half-price tuition plans.

Relatively, Korea's private expenditure, shown in deep red color, is high globally. As of 2020, private expenditure accounted for 45.7% of the total expenditure for higher education in Korea. It mainly involves college tuition fees. Korea is among the countries with the highest rates of private spending in the total expenditure for higher education along with Britain, Australia and Chile.

By comparison, most European nations show a considerably low rate of private expenditure for higher education. National and public universities in these countries provide education to students at an affordable price or free of charge. Here are the differences. First, Korean private education organizations play a big role in higher education. Secondly, a higher percentage of Korean students go to college than in European nations.



College tuition fees also show how the Korean finance system works in higher education. Look at the average or normal amount of yearly tuition for full-time domestic students in each country. The unit is the U.S. dollar converted on a PPP basis. The circles indicate yearly tuition for national and public universities, and the triangles are for private universities.

Korean students or their parents pay a considerable amount of tuition to national and public universities. Given that these universities are free in many European countries, private expenditure is too big a burden in Korea.

Likewise, private universities in Korea are way more expensive than in other nations. As such, Korea has a relatively large private expenditure on higher education.

Next, let me discuss education expenditure for preschoolers. Korea shows a relatively low share of expenditure for preschool education compared to its GDP. It is only 0.5%, way below both the OECD and EU23 averages. Korea's per-capita yearly expenditure for preschool education is 7,547 dollars, considerably lower than those of other countries.

The size of transfers of funds among different governmental levels also characterizes Korean education finance. The central government contributes to initial resources, and they are transferred in various forms of distribution for regional and local governments to manage and execute the funds.

The Korean government grants city and provincial offices of education a given portion of internal tax revenues, a.k.a. local education subsidies. They are used for elementary and secondary school programs. In turn, the intergovernmental transfer of finances considerably decreases the central government's share, and thus raises the portions of local governments.



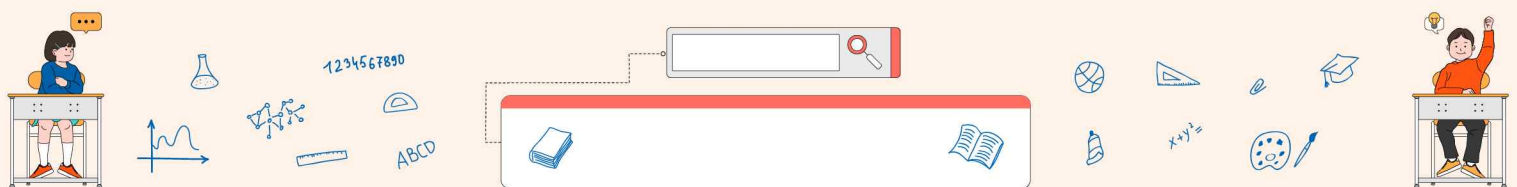
Slovakia, Lithuania and Poland have an education finance system similar to that of Korea. Among them, Korea transfers the largest share of finances from the central to the local governments.

We have looked at the current status and characteristics of Korean education finance. Korea is one of the countries with large-scale finances spent on elementary and secondary education per student. Likewise, a high percentage of government spending goes to these education systems. Despite the rapidly shrinking population of school age, the scale of finances allocated to elementary and secondary education is invariably fixed, not keeping up with the shift.

Korea's per-capita spending on higher education is not so large compared to other countries. In addition, private expenditure holds a large share of the higher education system. After all, private schools prevail. Even national and public universities charge students relatively large tuition.

Many government subsidies are supplied to address issues regarding large private expenditures. Added to this, the Korean education finance system is characterized by high enrollment rates for higher education and enrolled undergraduates outnumbering the school age population.

Lastly, the central government secures finances for elementary and secondary education and transfers them to the local governments where these financial resources are put to actual use. Next time, we will discuss the history of the Korean-specific system for education finance. Thank you.



7-2**History of the Education Finance System**

Hello, everyone. Previously, we looked at the status and characteristics of Korean education finance. This lecture will talk about the shifts in Korean education finance made from the Japanese colonial period through until today.

Schools of each level were first designed to be financed by local taxes paid by residents and tuition fees from students. However, it was not enough for school education. The government decided to supply them with subsidies.

Many public school finances were allocated to public schools during the Japanese colonial period. The colonial government ran the Local School Board, an advisory body to manage school expenses in each district. In large cities, called Bu, the Special Economy Ministry was founded in December 1930 to run elementary education. Grade schools for Japanese nationals and those for Korean people were run by the Department 1 of the Bu Special Economy Ministry and the Department 2 of the Bu Special Economy Ministry, respectively.

Sources of education finance under Japanese rule included charges, usage fees, subsidies, donations and property revenues. Local residents paid charges, a form of local taxes. There were house-rates levied additionally on households. Usage fees were paid by students and parents in tuition.

Starting from the colonial era, all public schools charged students tuition fees. Even after liberation, this system was in place until free education was first introduced. Subsidies were provided by the central government through prefecture authorities. Donations were provided by local residents to build schools. Added to this, property revenues were put to use. Education finances covered teachers' payrolls, school operating costs and installation costs for new schools under Japanese rule.



After liberation, the U.S. military government enacted the local tax act to ensure school board expenses were covered by collecting a surtax on household tax. A considerable share of land tax revenues, as part of national taxes, was still allocated to elementary education.

As per the Joseon land tax ordinance declared in 1948, 90% of land tax revenues collected in each Bu, Eup and Myeon area were used for elementary schools. That is, land tax revenues, although it was a national tax, were returned to local communities as a subsidy. After the establishment of the Republic of Korea, the government created an earmarked tax for elementary education. This earmarked tax for elementary education, a local tax, added a special levy to the existing surtax on household tax.

When the Land Income Tax Law was enacted in 1951, only non-farm households became subject to the surtax on household tax, which was previously collected as part of the earmarked tax for elementary education. Farms were subject to the type 1 land income tax, a national tax paid in kind. Some of its revenues were given to local areas. However, most distributed revenues were used for compulsory elementary education in local communities.

In 1958, the government earmarked the education tax. The government removed the surtax on household tax and the special levy. Instead, it collected 3-15% of property income, dividend income, business income, labor income, transfer income, miscellaneous income and corporate retained earnings.

When the tax threshold of the education tax, a national tax, was not exceeded, the local education tax was separately charged. The local education tax rate was 2% of labor income and 5% of the rest of the income. After the education tax was abolished in 1961, it was revived in 1981 and started being collected the following year.



The Compulsory Education Financial Subsidy Act was introduced in 1958. Around that time, elementary education was implemented at the level of school districts in Korea. However, school districts had different levels of finances. Many fell short of resources for compulsory education. That is where the compulsory education financial subsidy system came in to supply national funds to each school district to ensure compulsory education. There were two types of compulsory education financial subsidies: general and special grants.

General grants cover basic school operating expenses including elementary school teachers' payrolls. To calculate general grants, the reference amount of financial revenues was subtracted from the reference amount of financial demands, which was determined by the number of students and other factors.

Special grants were designed to handle financial demands not fulfilled by general grants as well as special demands arising from natural disasters and accidents. Out of the reference amount of financial demands minus the basic wage, around 30% went to special grants. Compulsory education financial subsidies were left in force by 1971. However, they were integrated into the local education subsidy system in the following year.

In December 1963, the Grants for Local Education Act was enacted to increase finances to keep up with the expansion of secondary education. The government granted transfers to make secondary school teachers' payrolls in underfunded cities and provinces.

The system for grants for local education also consisted of two grant types: general grants and special grants. General grants were calculated as 40% of admission tax amounts and 42% of liquor tax amounts of unrefined rice wine and medicinal wine as of the current year. These grants were provided to cities and provinces to cover a gap from the reference amount of financial demands of each year.



Special grants were calculated as 10% of the total amount of general grants, and distributed in case of any special financial needs. This system was integrated as part of the Local Education Subsidy Act in 1972.

Enacted in December 1971, the Local Education Subsidy Act integrated the two financial systems separately run for elementary and secondary school education. With compulsory education financial subsidies and grants for local education abolished, a system was first set up to assign a part of internal tax revenues to provide local education subsidies.

Out of internal tax revenues, 11.8% went to general grants, and special grants were calculated as 10% of general grants, which thus amounted to 1.18% of internal tax revenues. With the two grants adding up to 12.98% of internal tax revenues, these financial resources were distributed to city and provincial authorities to help operate elementary and secondary education.

However, the Emergency Decree on Economic Stabilization and Growth, a.k.a. "August 3 Special Measure," was introduced in 1973, just one year after the introduction of the system. Subsequently, the subsidy rate of 12.98% of internal tax revenues lost its legal force. The subsidies were also cut down.

A provision was revived in 1982 to allocate 11.8% of internal tax revenues to general grants. However, special grants were not calculated as a certain share of internal tax revenues but were earmarked as part of a national budget plan.

The education tax also came back in 1982. At first, it was designed as a temporary earmarked tax for five years. Afterward, it was extended longer and changed to a permanent tax. Taxation subjects, originally designed with the establishment of the education tax, included items subject to separate taxation such as interest income, dividend income, liquor tax income, tobacco sale income and financial and insurance revenues.



When the tobacco consumption tax was introduced as a local tax in 1989, tobacco sale revenues were excluded from taxation subjects of the education tax. Instead, 30% of tobacco consumption tax revenues had to be transferred from the general accounts of Seoul and Metropolitan Cities to special education budget accounts. Education tax revenues were used as sources of general grants.

The special account for the improvement of the educational environment was temporarily in place for three years from 1990 to 1992. The aim was to tackle outdated facilities in elementary, middle, high and special schools and expand teachers' convenience facilities.

The government used the transfer of education tax revenues from general accounts to secure 370 billion won yearly, adding up to 1.11 trillion won for three years. It helped improve teachers' rooms and resting facilities, purchase desks and chairs in classrooms and upgrade school heating systems as well as restrooms. However, the amount transferred from general accounts was cut back due to the change in the education finance system around the end of 1990 when the special account was first put in force. Thus, yearly project costs were fully covered by resources of grants in 1991 and 1992.

As the special account for the improvement of the educational environment gained a positive response, it was revived in 1996 for the following five years. The program budgeted 400 billion won in the first year of 1996, after which 700 billion won was planned yearly for the rest of the period. Sources of the funds came from education tax revenues, general account transfer amounts and other revenues. The budget was spent improving school facilities and replacing desks and chairs.



The Education Tax Act was revised in December 1990. Subsequently, the education tax was turned from a temporary earmarked tax into a permanent tax. Taxable subjects included revenues of financial and insurance business entities as well as amounts of special consumption tax and liquor tax, both of which were part of national taxes. The education tax was a national tax assessed on national tax amounts and partly on local taxes. In 1996, the amounts of traffic tax and tobacco consumption tax became taxable.

In 1991, education tax revenues were included in special accounts for transfer for local education, being distributed based on the population of each city and province. Revenues of transfer for local education were reflected in the reference amount of financial revenues. Thus, subsidies were reduced by the corresponding amount of transfer for local education. As a result, little difference was made. The system for transfer for local education was removed in 2004. Afterwards, education tax amounts were integrated into general grants.

In 2001, the education tax, previously added to local taxes, was changed to the local education tax. Revenues of the new tax were used for local education finances in the form of legal subsidies from each Metropolitan City and province to their regional education offices.

The local education subsidy system was adjusted according to the revision of related law in December 1990. Education tax revenues were included in the transfer for local education. Sources of grants were calculated as the sum of 11.8% of internal tax revenues and salaries of teachers in elementary schools, which are compulsory educational institutions. General grants were assessed based on ten-elevenths of 11.8% of internal tax and salaries of teachers in compulsory education institutions.



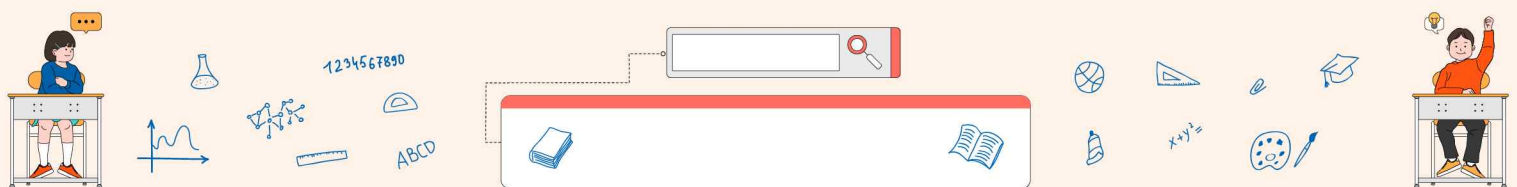
The cost sharing of local governments was prescribed by law as well. Costs and expenses for education and academic sciences in each city and province were covered by their own special accounts for education.

As for salaries of teachers in public middle and high schools, amounts transferred from general accounts covered the total sum in Seoul. Half the amount was funded in Busan. Also, it was stipulated that 30% of tobacco consumption tax, a local tax, was transferred to special accounts for education in Seoul and Metropolitan Cities. As a result, the percentage increased to 45% in 1994.

Some changes were made to the local education subsidy system later in 2004 as well. Salaries of teachers in compulsory educational institutions were excluded from general grant sources. Instead of removing a system to distribute an increased subsidy in case of special needs, the government raised subsidy rates applicable to internal tax.

That is, teachers' salaries and the distribution of increased subsidies were integrated as part of general grants which are calculated as a certain share of internal tax. As said before, the system for transfer for local education was abolished. Education tax revenues became part of the sources of subsidies. Also, a system was scrapped where a given percentage was transferred to help cover secondary school teachers' payrolls in cities and provinces. Instead, the amounts in question were integrated by raising the rates of transfer amounts of city and province taxes.

Previously, Seoul transferred 100% of secondary school teachers' salaries from general accounts. In Busan, 50% was transferred. For Incheon, Daegu, Gwangju, Daejeon, Ulsan and Gyeonggi Province, the percentage was 10%. Apart from this, all cities and provinces transferred 3.6% of revenues of city and province tax to the special accounts for education. Although the transfer system for secondary school teachers' salaries was removed, the transfer rate from city and province taxes was increased to 10% in Seoul and 5% in Metropolitan Cities and Gyeonggi Province.

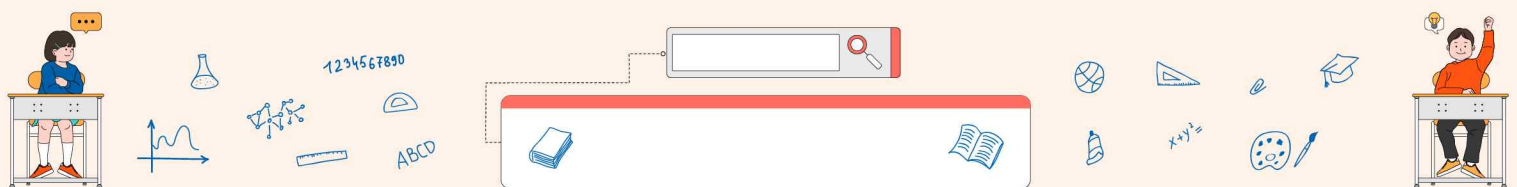


After the 2000s, legal subsidy rates of internal tax constantly increased. From the establishment of the local education subsidy system until 2000, 11.8% of internal tax was distributed to local education subsidies. The subsidy rate of 13% increased in 2001 due to the previous year's revised law, making another increase to 19.4% when teachers' salaries in compulsory education institutions and increased subsidies were integrated into general grants in 2005.

In 2008 when subsidies were supplied for tuition fees of kindergartens and after-school classes in elementary school, the subsidy rate was adjusted upward to 20%. The subsidy rate was increased to 20.27% on the grounds that internal taxes were reduced because 5% of value-added taxes were shifted to local consumption taxes in 2010. In 2014, the local consumption tax rate was increased to 11% of value-added tax. There was a subsequent reduction in internal tax and subsidies.

In 2019, the local consumption tax rate was increased to 15% of value-added tax, and the subsidy rate for internal tax rose to 20.46%. In 2020, the local consumption tax rate rose to 21% of the value-added tax. In addition, the rate for firefighting safety subsidies was increased from 20% to 45% of individual consumption tax amounts for tobacco. Thus, the subsidy rate for the internal tax was increased to 20.79%.

Private secondary schools play a key role in Korean formal education. That is why the government gives them a substantial scale of financial support. As entrance examinations were removed in private middle schools, students were assigned to schools within their school districts without the division of public and private schools. This lessened the gap in tuition fees between public and private schools. In response, the government started helping them cover personnel and operating expenses.



In 1977, the government first provided private schools with grants to cover the financial deficiency. Some financial revenues were deducted from financial demands calculated based on public schools. Likewise, tuition fees in public and private schools were almost leveled out due to the high school standardization policy.

Added to this, subsidies were also supplied to private schools to cover facility costs. These subsidies were first provided to private middle schools in 1984. The special account for the improvement of the educational environment, in place from 1990 to 1992 and from 1996 to 2000, also supported private schools.

We have discussed how the education finance system changed from the Japanese colonial era up to date. Under Japanese rule, an education finance system was set up to rely on local taxes, central government subsidies and student-paid tuition fees. After liberation, the country sought free compulsory education for a wider range of citizens by removing tuition fees. However, more than local tax revenues were needed. Afterwards, the Korean education finance system received growing financial support from the central government.

In 1958, the government implemented compulsory education financial subsidies. Local education subsidies integrated finances for elementary and secondary schools in 1972. The legal subsidy rate for internal tax, originally at 11.8%, rose to 20.79% in 2020.

When the division between public and private secondary schools was removed to allow students to be assigned to schools in each school district, the tuition fees of private schools became similar to those of public schools. After then, the government supplied financial support to private schools to address financial deficiencies arising from shortfalls in financial revenues compared to financial needs. Next time, we will talk about the current education finance system. Thank you.



7-3 Current Trends of the Education Finance

Hello, everyone. Previously, we discussed the changes in the Korean education finance system from the Japanese colonial era up to date. This lecture will look into the current education finance system in Korea and related issues. Let's start with the scale of the government's education budget.

The Ministry of Education is in charge of educational affairs in Korea. The education ministry's budget trends illustrate how the scale of government education spending has changed. Korea's education budget grew gradually from around 75 trillion won in 2019. As of 2022, the main budget is 9 billion won and over 100 trillion won is allocated to a supplementary budget. As local education subsidies have increased, the scale of the education budget has also grown.

As discussed previously, the main source of local education subsidies is calculated based on 20.79% of internal tax revenues. Significant rises in these tax revenues automatically drove up local education subsidies. Local subsidies, worth 55 trillion won in 2019, have been increased to 76 trillion won in the 2022 supplementary budget plan. They occupy three-fourths of the education budget.

Local education subsidies are the main source of the local education finance system. Korea divides local autonomy and local education autonomy. Likewise, the local finance and local education systems are separated from each other.

This diagram shows how local education finance works in Korea. Education offices in cities and provinces are at the helm of local education finance. Revenues of these local education authorities come from local education subsidies and national fund grants from the central government.



Legal transfer amounts to city and provincial education offices are transferred out from cities and provinces. The amounts from cities and provinces come from local education taxes, some portions of tobacco consumption tax and city and province taxes. Cities and provinces run by metropolitan municipalities and other areas such as cities, counties and districts under basic local governments receive subsidies and grants from the central government other than their independent revenues. Cities and provinces provide grants-in-aid for adjustment and subsidies to cities/counties/districts under their jurisdictions. This flow chart sums up all the details here.

Here is how it works based on the 2022 main budget plan. National income revenues amounted to 328.6 trillion won. The central government's budget totaled 607.7 trillion won including non-tax revenues and fund revenues. Local education subsidies are worth 68.9 trillion won including the special account transfer amount of 3.8 trillion won for preschool education support. Other than this, the central government gave an education subsidy of 700 billion won to autonomous education authorities.

Local governments base their budget on local tax revenues, non-tax revenues, local government bonds and conservation revenues as well as government-provided grants and subsidies. Out of their budget, 15.4 trillion won is a non-legal transfer amount to local education finance.

Legal amounts of transfer are legally binding. Non-legal amounts of transfer are not a legal obligation but are allocated to support projects based on local governments' policy needs or in consultation with related education offices. Education finance support from local governments or local autonomous authorities serves as subsidies for education expenses for some schools.



Local education finance is backed up by not only the central government's local education subsidies, grants and amounts transferred from local autonomous authorities, but also their independent revenues. All of this adds up to the total budget of local education finance. As per the 2022 budget plan, it originally amounted to 82.7 trillion won.

The rapidly increasing scale of local education finance is led mainly by the increases in local education subsidies. The blue bars show how local education subsidies have scaled up. The subsidy was around 40 trillion won from 2013 to 2015. However, it sharply rose to 60 trillion won between 2016 and 2019. With internal tax revenues cut down amid the COVID-19 pandemic, the total sum was reduced in 2020. Since then, internal tax revenues have expanded sharply, making the subsidy add up to 80 trillion won in 2022.

However, the school age population shrank over the same period. In turn, the level of local education subsidies per student increased markedly. The orange line shows the downward trends in students on local education subsidies while the gray one demonstrates that the per-student amount of local education subsidies has risen quickly.

Given this, there is a lively discussion about reforming the local education finance system nationwide. As local education subsidies are in sync with internal tax, there is little change in the share of local education finance in national finance. After all, although financial demands and the demographic structure change over time, the size of local education finance is linked to internal tax revenues, and thus stays almost the same.



The total size increases as the economy grows. However, the shrinking school age population drives up per-capita education support remarkably. It may be good news for those who intend to start business or increase expenditures in the education sector. However, it comes across as a big concern for those who argue that national funds should be distributed efficiently based on needs.

Let's come back to the government's education budget. As of 2022, 84 trillion won is allocated to education in the main budget plan. Preschool, elementary and secondary school programs receive 71 trillion won, most of which is covered by local education subsidies. Around 12 trillion won is spent on higher education. Out of the government's higher education budget, around 45% is paid for the national scholarship policy. In other words, the government gives financial support to universities in a way that backs up students' payments.

As discussed previously regarding higher education, universities' tuition fees are regulated with government scholarships provided. Korean universities have kept their tuition unchanged for more than ten years. The remainder of the higher education budget is used to operate national universities and other support projects.

Other than preschool, elementary, secondary and higher school education, the rest of the budget is used for lifelong education, vocational training and general education affairs. More than half the allocation to lifelong education and vocational training goes to junior colleges. Around 20% goes to international cooperation projects on education.

As part of the education budget, the portion of social welfare services includes education benefits out of basic livelihood security and pensions for teachers at private schools. Each sector has received similar levels of budget support on a yearly basis. With local education subsidies on the rise, budget expenditures on preschool, elementary and secondary school education have remarkably increased.



Taking advantage of sufficient education finances, some attempts have been made to launch new projects. One example is the Plans for Green-Smart Schools of the Future. Following an economic downturn due to the COVID-19 pandemic, the government announced the so-called Korean New Deal. It aimed to increase financial expenditures for job creation and market revitalization. The Plans for Green-Smart Schools of the Future is one of the leading education policies in the government's initiative. This project aims to turn schools into zero-energy, eco-friendly and green facilities and fuse them into a digitized smart school model to realize future-oriented, green and smart schools. Part of the plan is to build and renovate school buildings and facilities. At the forefront of the policy efforts are spatial innovations, green schools, smart classrooms, and complex school facilities.

The project will build and upgrade 2,126 school buildings from 2021 to 2025 for five years. National funds cover 30% of the total budget while local education finances from city and provincial education offices are responsible for the remainder. In the first year of 2021, 94.3 billion won was invested and the following year's budget amounted to 519.4 billion won. In 2023, the budget is expected to rise to 801.6 billion won. Afterward, a yearly budget of 700 billion won in 2024 and 2025 will be used.

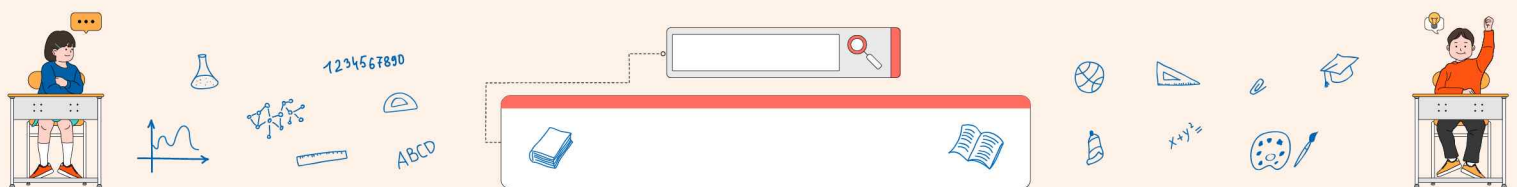
We have looked into the Korean education finance system. One of the focal issues in Korean education finance is the local education subsidy framework reform. Despite the shrinking school-age population, the scale of local education subsidies on elementary and secondary education has significantly increased over recent years. That is because 20.79% of internal tax revenues, regardless of financial needs, are earmarked as local education subsidies.

If left unaddressed, the current system will drive up local education subsidies regardless of financial needs for every increase in internal tax. In response, various options are being discussed to solve this problem reasonably.



Various efforts are being made to utilize growing education finances in new projects such as the plans to build green and smart schools. The five-year initiative builds and upgrades school facilities to realize the green smart school model, based on which the government intends to create jobs. Whether the project produces desirable outcomes needs evaluation later.

Out of Korea's higher education budget, 45% is used to fund government scholarships to cover students' tuition fees. With scholarships funded by the government, universities have frozen their tuition fees for more than a decade. Next time, we will take a look at local education autonomy in Korea. Thank you.



7-4 Local Education Autonomy

Hello, everyone. Previously, we discussed the recent trends in Korean education finance. We will talk about the Korean system of local education autonomy.

The Ministry of Education is part of the Korean government. With the U.S. military-run government in Korea established in 1946, the Ministry of Culture and Education was first founded to handle not only education but also cultural and art affairs.

Even after the Republic of Korea was established on July 17, 1948, the ministry remained part of the government's agencies. On December 26, 1990, it was reinvented as the Ministry of Education. With cultural, art and sports affairs assigned to other agencies, it took the helm of education, academic and human resource development areas.

It was changed to the Ministry of Education & Human Resources Development in 2001, which was turned into the Ministry of Education, Science and Technology in 2008. The Ministry of Education as we know it today was founded in 2013. The Minister of Education doubles as the Deputy Prime Minister. The dual job of the Minister of Education as the Deputy Prime Minister was in place from 2001 to 2008. Since 2014, the Ministry of Education has also served as the Deputy Prime Minister up to date.

Korean local education autonomy dates back to the 1950s. School districts were divided into cities and counties. Each school district and province had its education committees. Launched in 1952, it was suspended when the May 16 coup occurred in 1961.



Education committees fulfilled different responsibilities depending on at which level they were installed. Education committees in provinces served as advisory bodies to governors, and provincial councils only handled decision-making concerning education affairs. A provincial education committee consisted of one member from each city/county education committee and three nominated by governors. The chairman of the committee was voted out of its members.

City education committees served as a collegial executive body with no authority over decision-making provided. Special Metropolitan Cities worked in the same way as the cities. Only city councils were in charge of decision-making processes. Ten city council members were selected to be part of the city education committee while mayors became the ex officio member as well as the chairman of the committee.

County-level education committees independently made decisions. Each Eup and Myeon council selected one committee member. Every county, city and province had its superintendent of education. The education committees recommended a superintendent candidate and the President nominated him or her. Members of the education committee were not allowed to double as the superintendent of education.

With related law revised in 1962, the education committee system stayed intact but the position of the superintendent was removed. Education committees were introduced in Special Metropolitan Cities, provinces, cities and counties. Only local councils could make decisions. However, with local government systems suspended, local councils did not exist in effect. Thus, decision-making processes were integrated into interior administration and handled by provincial governors or the Ministry of Home Affairs.

With the Education Act renewed in December 1963, the local education autonomy system was revived by law. The system was run in metropolitan units of cities and provinces, governing not only elementary but also secondary education.



Each city and province installed education committees, which served as a collegial executive body. In addition, heads of local governments and superintendents became the ex officio members, making for seven committee members. However, as local councils were not set up, five members were nominated by the Minister of Culture and Education.

The superintendent worked as the secretary general of the education committee, and was recommended by the corresponding committee and nominated by the President. With the system left before 1988, the government devised a new scheme to handle education autonomy at the level of basic and metropolitan units. However, the execution of the system was delayed for some time. It was newly changed with local autonomy and local education autonomy back in force in 1991.

In March 1991, the Local Education Autonomy Act was enacted to bring local education autonomy back to life. The system was run in metropolitan units of cities and provinces with education committees and the superintendent of education revived. Education committees were commissioned decision-making bodies. City/county/district councils recommended education committee members, and city and provincial councils handled the nomination process.

Elected by the education committee, the superintendent of education served as an executive agent for the corresponding committee. With local education autonomy in place at the city or province level, education and academic sciences affairs started being handled by cities and provinces. Also, education offices were set up as sub-level administrative agencies in each city, county and district.



Enacted in 1997, the Education Autonomy Act brought changes to the system. Members of the board of education were selected by the electoral college of city and provincial education committees. The electoral college was elected by school governance committees or recommended by school teachers' organizations in cities and provinces. The superintendent of education was also voted by the electoral college for superintendent. In 2000, the law was revised to stipulate that all members of school governance committees constitute the electoral college.

With the Local Education Autonomy Act revised in December 2006, it was stipulated that superintendents of education shall be elected by a direct vote of residents. The first superintendent elections took place at different times by region due to the discrepancies in the incumbent superintendents' terms. As a result, the first superintendent election was held in Busan on February 14, 2007. However, it only recorded a voter turnout of 15.3%. Since then, low voter turnouts have been considered one of the critical issues. Since 2010, superintendents of education have been voted as well in the simultaneous local elections.

The revised law in 2006 turned the city and provincial education committees into education standing committees in city and provincial councils. As per law, city and provincial council members shall occupy half the committee with the other half taken up by members of the board of education selected by residents. In the 2010 local elections, members of the board of education were also selected by a vote of residents.

However, the system for residents to directly vote these members, a sunset provision, was abolished. As per the Special Act on the Establishment of Jeju Special Self-governing Province and the Development of Free International City, members of the board of education are selected by residents of Jeju Province. However, with the revision of the law made in 2022, the system is set to be removed in 2026.



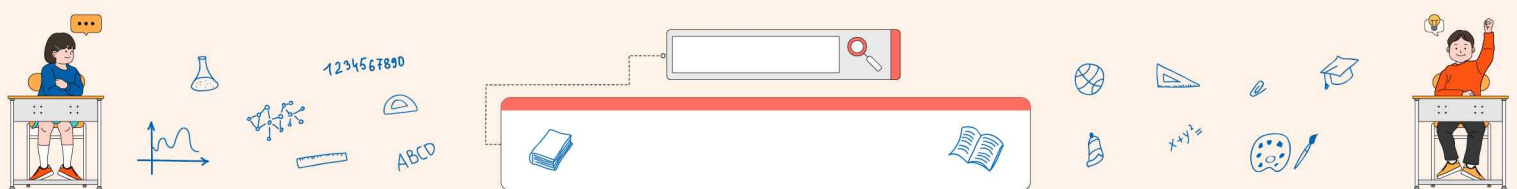
It is pointed out that the current education autonomy system faces some issues. One of the critical issues is that even considerable authority over the finances of local education authorities does not hold them responsible for financial obligations.

Despite the decreasing school-age population, local education subsidies have increased due to the link to internal tax revenues, giving greater authority over finances to city and provincial education offices under the superintendent of education. It is questionable whether their increasing financial authority, with financial duties absent, can be exerted in a way that produces desirable outcomes in the public interest.

Also, people raise concerns over whether autonomy is granted at the level of cities and provinces and whether it can fulfill the original goals of the local autonomy system. The local education autonomy system operated at the level of metropolitan areas may not be an optimal way of realizing autonomy at the educational forefronts as well as implementing region-specific policies. That is why individual schools are supposed to gain more autonomy and powers, but there is much inaction on related changes.

A large portion of the school budget is earmarked for specific projects, limiting schools' autonomy. These projects are run by the Ministry of Education or city and provincial education offices. Critics argue that these expenses should be cut down and schools need more leeway to execute financial plans.

Added to this, there are constant concerns over the division between local autonomy and local education autonomy. It takes close cooperation with local governments to maximize the capabilities of the local education autonomy system. Local governments' proper support is also required. Also, Korean education offices with no authority over financial revenues should cooperate closely with local municipalities in charge of financial revenues.



However, the current system does not appear to allow them to cooperate closely. That is why experts point out that the system should be upgraded to make sure they cooperate systematically.

We have briefly looked at how the Korean local education autonomy developed. The elementary education system, in particular, was designed to emulate the American model and autonomously operate at the school district level even from the Japanese colonial era. However, with a lack of financial capacity and the mistrust of autonomy combined, the local education autonomy system, which was temporarily in place in the 1950s, was suspended from the 1960s until the 1990s.

The local education autonomy system was brought back to life in 1991, and superintendents started being voted directly by residents in 2007. Throughout the period, the country has formed the system as we know it today. Nevertheless, there are concerns over financial authority not accompanied by financial duties; lack of autonomy in individual schools; the effectiveness of autonomous units and levels; and the relationship between local autonomy and local education autonomy.

Let me wrap up the seventh section on “The Korean Economy and School Education.” Throughout this session, we talked about Korea’s education finance system. The Korea-specific system separates the procurement and execution of finances. Another characteristic is that a certain portion of internal tax revenues is distributed to local education authorities to cover elementary and secondary education expenses.

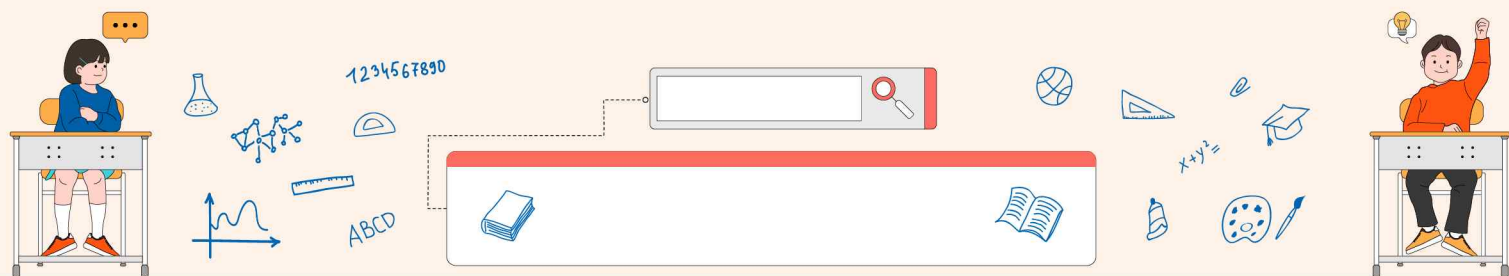
The link to internal tax causes fiscal rigidity and the school age population has declined. Thus, it is pointed out that the education finance system should be reformed. Additionally, superintendents of education are selected by a vote of residents in the education autonomy system in Korea. Likewise, it is said that the current system of local education autonomy requires reform in various aspects. Next time, we will discuss the Korean education system and women. Thank you.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

讲义



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

第 7 周

教育财政

7-1

韩国教育财政的特征

各位学员，大家好！我是负责《韩国经济和韩国教育》讲座的高鲜。在本次讲座中，我们将了解一下与海外其他国家相比，韩国教育财政中出现的特征。

学校教育的发展需要充分的财政投资。韩国一直以来就通过将国内税收收入的一定比率投资到小学、初中教育财政的制度来确保教育财政。但是，尽管最近学龄人口减少，但由于与国内税收联动的方式，出现了对教育财政的投资持续增加的问题。

代表一个国家教育财政水平的指标是人均教育经费，即学生人均学校教育支出。为了将中小学和高中的正规学校教育与补习班或课外辅导等非正式补习活动区分开来，在韩国将学校教育称为公共教育。

所以将正规学校教育的费用，即总支出额命名为公共教育费。需要注意的是，因为这个金额是总支出额，所以包括各种财源的支出。也就是说，不仅包括政府用税金支援各学校的教育金额，还包括家长的学费支出和其他民间的捐款等。

屏幕上显示的数值是根据2020年OECD教育指标的各级学校教育的学生人均年支出额。采用以购买力平价指数换算的汇率，用美元来表示其价值。韩国小学教育和中等教育的学生人均教育费远远高于OECD国家的平均水平。

小学的年均指出为11702美元，远高于OECD的平均水平9090美元，而且比同时是OECD和欧盟成员国的23个国家的平均值9269美元还要高。中等教育的指出为每个学生的年均支出也为13579美元，也高于OECD的平均10547美元和欧盟23个国家的平均10786美元。

顺便提一下，OECD指标中人均教育费最高的国家是卢森堡。韩国中小学教育学生的人均支出额比卢森堡的数值低很多。



与中小学教育不同，韩国高等教育的学生人均支出额比其他国家低。韩国人均高等教育支出为8400美元，而经合组织平均为11234美元，欧盟23个国家的平均水平为11339美元。因此，根据这个资料经常有人指出，相比之下韩国在中小学教育上投资过多，而在高等教育上投资不足。

但需要注意的一点是，正如之前我在讨论高等教育时提过，韩国是世界上高等教育入学率最高的国家之一。尤其高于成为比较对象的欧洲国家。就中小学教育而言，因为包括韩国在内的大多数OECD国家的学龄儿童和青少年现能上学，所以比较人均教育成本相对容易。

但是像高等教育，在同一年龄段人口中接受该教育的人的比率相差很大时，要注意比较数值。例如，有时在一些还没有普及中小学教育的欠发达国家，人均学校教育费支出额比其他发达国家高。那是因为中小学教育仅限于少数精英阶层。

经常被用作比较国家间教育财政数据的另一个代表性指标是教育费即学校教育总支出与GDP的比率。韩国中小学教育支出占GDP的比率分别为1.5%和2%。OECD的平均水平是1.5%和1.9%，可见两者相近。

虽然投资占GDP的比率相差不大，但由于学龄人口占总人口的比率较低，因此学生人均支出会更大。学校支出占GDP比率最高的国家是，以色列的初等教育占2.5%，新西兰的中等教育占2.7%。

韩国的高等教育总支出占GDP的比率为1.2%，高于OECD国家1%的平均水平和欧盟23个国家0.9%的平均水平。韩国的高等教育支出，即投资水平相对于其经济规模高于其他国家，但由于学生人数多，所以跟在前面了解到的一样人均支出更低。

下面我们看一下，政府在学校教育上的支出占政府总支出的比率。在韩国，每年政府总支出的4.6%用于小学教育，5.6%用于中学教育。比OECD的平均值3.4%和4.4%都高出1.2%，而且比欧盟23个国家的平均水平还要高。

虽然低于以色列和智利等投资最多的国家，但政府之所以在中小学教育上投入如此多，是因为教育财政制度规定，将一定比例的税收用于中小学教育。对此，我们将在后面更详细地了解一下。



政府对高等教育的支出占政府年度总支出的比重为0.8%，远低于中小学教育。而且比OECD或EU23个国家的平均值1%还要低。因此，经常被引用为韩国政府对高等教育投资较少的依据。但同时也要参考韩国的私立教育机构在高等教育中所占的比例相当大。

接着我们更深入地了解一下高等教育财政。该图表根据2020年OECD教育指标编制而成，显示了各国高等教育支出额中民间支出额、政府支出额、奖学金等政府对民间支援支出所占的比率。

在图表中，每个国家按照从政府到民间的转移份额的比重大小排序。韩国排在左数第四位，总支出的约16%是从政府转移到民间的金额。可以看出这是半价学费政策和扩大国家奖学金支援的结果。

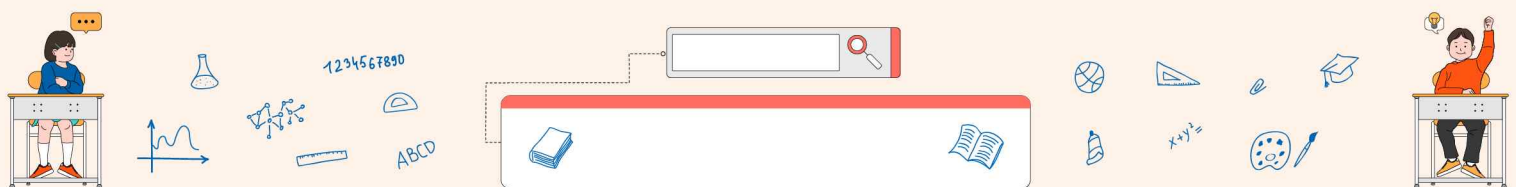
另一方面，韩国为深红色，即民间支出的份额在世界上属于较高水平。在韩国，以2020年为基准，高等教育总支出的45.7%是民间支出。民间支出主要是学费，即大学学费。韩国与英国、澳大利亚和智利等国家一样，是世界上民间部门在高等教育方面支出最大的国家之一。

而在大多数欧洲国家，民间在高等教育支出中所占的份额相当小。这是因为在这些国家，大学教育通过国立、公立大学无偿进行教育或只缴纳非常低廉的学费即可。韩国的不同之处在于，私立机构在高等教育中所占比例很大，而且高等教育入学率远高于欧洲国家。

从大学学费水平来看，也能发现韩国高等教育财政的特征。屏幕上的图片显示了各国对全日制国内学生的平均或最常见的年度学费水平。单位是以购买力平价指数换算出来的美元。圆圈是国立公立大学的年度学费，三角形是私立大学的年度学费。

首先，韩国在国立大学和公立大学学生或家长支付的学费水平很高。尤其是许多欧洲国家通过国立、公立大学无偿提供高等教育相比，可以看出在韩国政府支援以外的民间负担比重相当大。

私立学校的学费也一样。与其他国家相比，韩国私立大学的学费水平也相当高。因此，在韩国高等教育财政中，民间投资比重比其他国家更大。



下面让我们看一下幼儿教育支出水平。韩国的幼儿教育占GDP的比重较低。为0.5%，还不到OECD及欧盟23个国家的平均水平。韩国每名学生每年的幼儿教育支出额为7547美元，远低于其他国家。

从考察各级政府之间教育财政转移的规模，也可以看出韩国教育财政的特殊性。韩国是典型的初期财政资源主要由中央政府承担，但实际执行是通过各种分配方式，在实际执行阶段分配到地方政府，在地方政府级别进行分配的国家。

韩国政府将国内税收的一部分作为地方财政教育拨款分配给市、道教育厅。市、道教育厅用这笔资金运营中小学教育。就这样由于各级政府之间的财政转移，中央财政的财源比重大幅下降，地方财政的比重大幅增加。

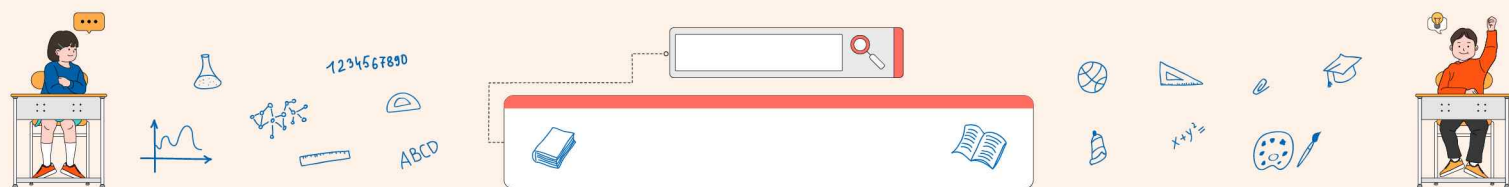
从图中可以看出，斯洛伐克、立陶宛和波兰的教育财政结构与韩国相似。但中央政府向地方政府的财源转移比重在韩国是最大的。

以上我们整理了韩国教育财政的现状和特点。韩国在世界上是平均每名学生的中小学教育费都比较高的国家。政府支出中对中小学教育的支出比重也很高。虽然学龄人口在迅速减少，但中小学教育的财政规模固定在一定的财政规模上。

在高等教育方面，与其他国家相比，每个学生的支出并不高。而且，民间部门在高等教育支出中所占得比重很高。因为在高等教育中，私立学校所占的比重很大，即使升入国立或公立大学，也要支付较高的学费。

尽管政府提供相当规模的国家奖学金来补助民间支出，但民间负担的比重仍然很大。另外，了解韩国高等教育财政时要考虑的一点是韩国高等教育升学率高，大学生在学龄人口中占的比率也大。

另外，韩国中小学教育财政的特殊之处是中央政府主要负责筹集资金后转移到地方支出。下一节课我们将回顾韩国独特的教育财政制度成立的历史过程。谢谢。



7-2

教育财政制度的历史

各位学员，大家好！上一节课我们了解到韩国教育财政的现状和特征。这一节课我们看一下从殖民地时期到现在的韩国教育财政制度的变化过程。

最初，各级学校的设计是靠当地居民的地方税和学生缴纳的学费运营，但这种方式无法为学校教育筹集足够的资金。因此政府以拨款的方式进行财政支援。

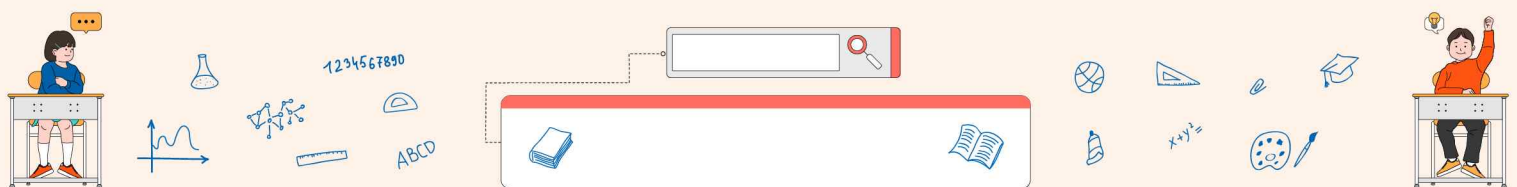
殖民地时期的公立学校财政大部分是普通学校财政。殖民地政府在各郡设立了一个名为学校费的团体来运营学校。1930年12月，在大城市府（首尔）设立了特别经济，代替学校费来运营小学教育。日本人的小学由第1部的特殊经济负责日本人的小学，第2部的特殊经济负责朝鲜人的普通学校。

殖民时期教育财政的收入来源包括征税、使用费、补贴、捐款和财产收入。税款是一种地方税，由当地居民缴纳。有户税和户别割等。使用费是学生和家长负担的学费。

从殖民时期开始，所有公立学校均已缴纳学费，这种情况将持续一段时间，直至解放后实现免费教育。补贴资金主要来自中央财政，经过道政府来补贴。捐款主要是当地居民为建立学校而捐赠的金额。此外还有财产收入。殖民地教育财政以教师人工费、学校运营费、新建学校建筑物的新营费等执行。

解放后，美国军政府制定了地方税法，维持了以挨家挨户征税的增值税形式征收学费的制度。作为国内税收的土地税收入的很大一部分继续用于初等教育。

1948年颁布的地税令规定，各府、邑、面征收的地税收入的9成，即90%用于小学教育。虽然地税是国内税收，但为了小学教育，用补助金的形式重新发放到地方。大韩民国政府成立后，规定了作为目的税的小学教育税。小学教育税是一种地方税，在现有的户别税附加费的基础上加了特别附加费。



1951年制定了临时土地所得税法。之前征收的小学教育税户别税附加费限于非农户征收。对农户开始征收国内税收第一类土地收得税，以实物形式征收,其中一部分返还给地方，返还的份额中大部分用于地方小学义务教育的财源。

1958年，设立了特殊目的税，即教育税。取消现有的户别税和征收特别附加费的方式，对房产收入、股息利息收入、营业收入、劳动收入、转让收入、杂项收入、企业留存收入征收3%至15%的税率。

国内税收，即地方教育税的税收低于最低征税标准时，单独征收地方教育税。地方教育税的税率为劳动所得的2%，劳动所得以外的收入的5%。教育税最终于1961年被废除。后于1981年重新制定，从1982年开始重新征收。

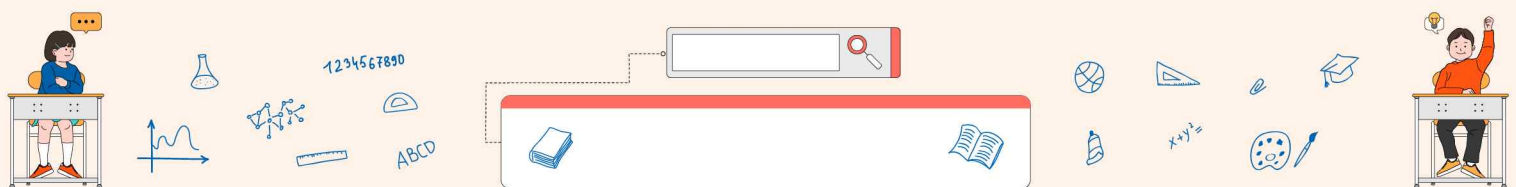
1958年实行义务教育财政拨款制度。当时韩国的小学教育是以教育区为单位进行的。但是教育区的财政水平不均等，实施义务教育的财源不足的教育区也很多。因此，为了正常运营义务教育，开始实施义务教育财政补助，让国库支援各教育区所需的财源。义务教育财政拨款分为普通拨款和特别拨款。

普通拨款是为了支援学校基本运营的费用，尤其是小学教师的工资。普通助学金的规模是根据学生人数等计算的标准财政中减去标准财政收入后的金额为基准来决定的。

特别拨款是为了满足因自然灾害或其他事故引起的特别需求和用普通拨款无法充当的财政需求的金额。定在标准财政需求额中，除基本工资后的30%左右。义务教育财政拨款运营到1971年，从1972年开始合并到地方教育财政拨款后被废除。

1963年12月，为了确保扩大中等教育的财政资源，制定了地方教育交付税法。这是一种国家向没有足够财力支付中学教师人工费的市、道提供教师工资转移资金的制度。

地方教育交付税也分为普通分配税和特别分配税。普通交付税是当年入场税的40%和浊酒、药酒税额的42%。对每年未达到标准财政需求额度的市、道，根据差额发放。



特别交付税是普通交付税总额的10%，发生特殊财政需求时交付。地方教育交付税制度也于1972年开始编入到地方教育财政交付金法而废废止。

1971年12月，制定地方教育财政交付金法。以此整合了之前单独运营的小学和中学教育财政。废止义务教育财政交付金和地方教育交付税，首次制定了将国内税收的一定比率作为地方教育财政交付金支出的制度。

首先，将国内税收的11.8%定为普通交付金。特别交付金为普通交付金的10%，即国内税收的1.18%。结果，国内税收的12.98%，即普通交付金和特别交付金的总和被定为地方教育财政，交付到各市、道的中小学教育财政。

然而，实施该制度的第二年，即于1973年，宣布所谓的‘8·3措施’，停止了定为国内税收的12.98%的法定交付率的效力。而后减损支付交付金。

到1982年重新开始实施按国内税收的11.8%作为普通交付金的规定。但特别交付金不是国内税收的一定比率去交付，而是在国内税收里另行规定。

1982年还重新设立了教育税。最初以五年为期限的目的税开始实施，但之后延期，到1990年转为永久税。制定教育税的当时，税征税对象包括实现分离征税的利息及分红收入、酒税收入、烟草销售收入、金融保险收入等。

但是，于1989年设立了属于地方税的烟草税，将烟草税的收入排除在教育税之外。取而代之的是，在首尔及广域市一般预算中将香烟消费税收入的30%转入到教育费特别预算。

而且，从1990年到1992年，临时设立教育环境改善特别预算，限期运营了三年。其目的是改善小学、初中、高中和特殊学校的旧设施，扩大教师便利设施。



通过教育税收入等一般预算的转移，每年筹集3700亿韩元，三年内共筹集了1兆1千1百亿韩元的财源，推动了扩充教室、教师休息室、更换教室桌子和凳、改善学校供暖及卫生间等事业。但是，因为1990年底的教育财政制度变化，第一年的一般预算转移被消。因此，在1991年和1992年，所有年度事业费都由交付金的财源来充当。

通过教育环境改善专项预算去改善教育环境的工程反响良好，所以从1996年起重新设立教育环境改善专项预算，实行了5年。实行该专项预算的第一年，1996年的预算为4000亿韩元，此后每年的预算为7000亿韩元。其中一部分是教育税收入、一般预算的转入金、其他收入来筹集。用这些资金改善学校设施和更换课桌椅等。

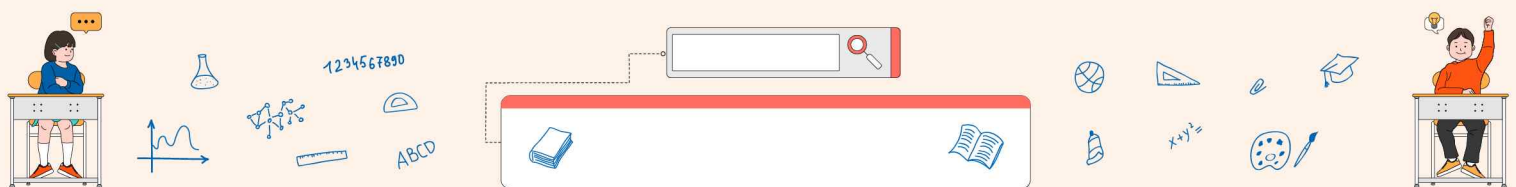
1990年12月，修订了教育税法。之前限时运营的教育税转为永久税。征税对象是金融保险从业者的收入、国内税收中的特别消费税额和酒税额、地方税中的登记税额、马券税额、均等居民税额、财产税额、综合地方税额、汽车税额等。它主要是附加国内税收和部分地方税征收的国内税收。从1996年开始，交通税额和烟草消费税额被追加为征税对象。

1991年起，教育税收入全部纳入到地方教育补助管理预算，作为地方教育补助转让金按人口比率分配给各市、道。但地方教育转让金包括在地方教育财政转让金标准财政收入里。所以，转让金等于是减少的交付金，因此没有太大的意义。2004年废止了地方教育转让金，之后教育税额被纳入到一般交付金。

2001年，新设了将现有地方附加教育税转换为地方税的地方教育税。地方教育税收入作为法定转入金用于各广域市、道、市道教育厅的地方教育财政。

于1990年12月通过法律改正整合了地方教育交付金制度。教育税收入转移到地方教育转让金，交付金的财源等于是义务教育机构，即初等教师的工资加上国内税收收入的11.8%金额。其中义务教育机构教师工资加相当于国内税收收入的11.8%的10/11为普通交付金，国内税收收入的11.8%的剩下部分为特别交付金。

同时还规定了地方自治政府的财政负担。规定各市、道的教育费特别预算要承担市、道的教育及学艺相关的费用，地方教育财政交付金和地方教育转让金要由教育费特别预算来充当。



此外的公立学校，即公立初中和高中教师的工资，首尔市全额由地方普通预算中转入，釜山则支援50%。另外，首尔和广域市决定，将地方税烟草消费税收入的30%转入到教育费特别预算。从1994年起，这一比率提高到45%。

2004年底，地方教育财政补助制度也发生了变化。首先，在普通交付金财源标准中，义务教育机构的教师工资被排除在外。另外，取消了根据特殊需求可以加额补助的制度，并提高了国内税收补助率。

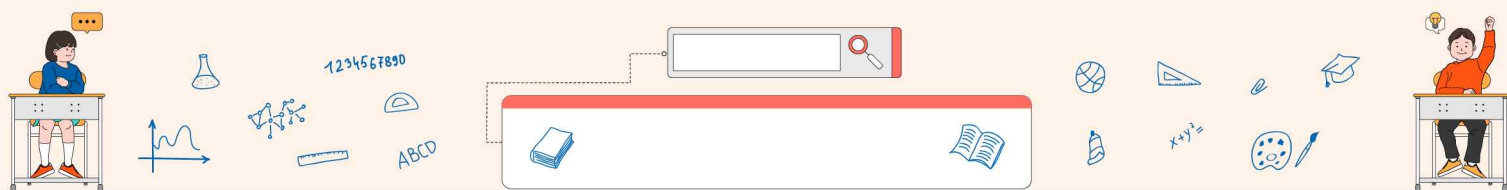
也就是说，教师工资的部分和增额交付的部分都合并到了用国内税收的一定比率筹备的普通交付金中。正如前面所说，地方教育转让金也被废止，教育税收入也合并到了交付金财源。同时，取消过去为了支援市、道中等教师工资而转入一定比率的制度，将该资金和上调市、道税的转入金比率后整合。

此前，对中等教师的工资，首尔100%，釜山50%，仁川、大邱、光州、大田、蔚山、京畿道10%是从一般预算中转入的。另外，各市、道将市、道税收的3.6%转入到特别预算。现在，转入中学教师工资的制度逐渐被废止，取而代之的是市、道的转入金比率首尔上调10%，广域市及京畿道上调5%。

进入2000年代后，国内税收的法定授予率也稳步上升。从第一次制定地方教育财政交付金制度到2000年为止，国内税收的11.8%作为地方教育财政补助金来发放。2000年通过修改法律，2001年上调到13%的交付率在2005年将义务教育机构的工资和增额交付额合并到普通交付金后，再次上调到19.4%。

2008年，随着幼儿园学费和小学课后学校的经费由交付金来执行，交付率提高到20%。2010年，5%的增值税转为地方消费税，结果因国内税的减少为由，交付金的比率提高到20.27%。

2014年，地方消费税的税率上调至增值税的11%，由此出台了减少的国内税收即交付金的份额转入到地方普通预算的地方教育财政交付金补充制度。



随着2019年地方消费税率上调到增值税的15%，国内税收的交付率上调了20.46%。2020年地方消费税率上调到增值税的21%，消防安全交付税率从对烟草单一品种税额的20%上调到45%，国内税的交付率重新上调到20.9%。

在韩国私立中高等学校所占的比率相当高。因此政府也投入相当规模的财政支援。私立中学开始实行免试入学，在学区内不区分公立和私立学校任意分配学生，私立学校的学费调整为公立学校的水平，政府开始支援私立学校人工费和运营费。

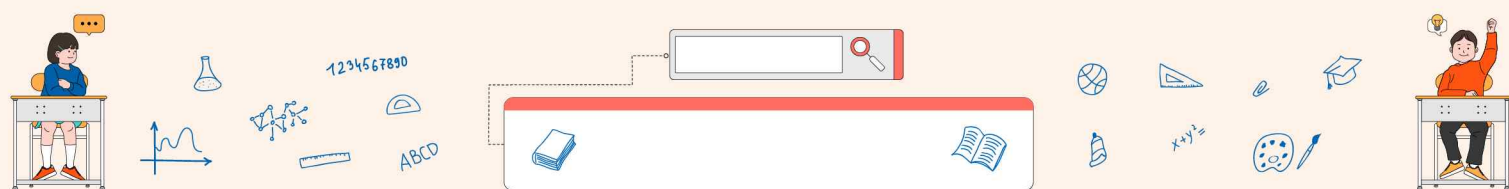
从1977年开始采用，将引进财政缺陷部分，即以公立学校为标准计算的财政需求额减去财政收入额的补助的方式。高中也随着高中平均化政策的实施，私立学校和公立学校的学费水平趋于一致，从1979年开始对私立学校的人工费和运营费不足部分进行支援。

此外，还单独提供了设施费支援。从1984年开始支援私立中学的设施费，1990年至1992年和1996年至2000年设立和运作的教育环境改善特别预算也支援了私立学校。

以上我们总结了从殖民时期到现在的教育财政制度的变迁过程。殖民时期，建立了以地方税收、中央政府补贴和学生缴纳的学费为轴心的教育财政体系。解放后为了实现和扩大免费义务教育，想取消学费，但地方税收不足以支撑。因此，韩国的教育财政体制不断朝着扩大中央政府财政支援的方向发展。

1958年设立义务教育财政交付金，1964年设立地方教育交付税以支援中等教育。1972年起，合并中小学教育财政后，以地方教育财政交付金来运作。国内税收的法定交付率从最初的11.8%提高到2020年以后的20.79%。

另一方面，随着普通中等教育开始按地区任意分配学生，不区分公立和私立学校，监管私立学校的学费水平与公立学校相近。因此，开始了对私立学校的财政缺陷部分的支援，也就是说与所需金额相比收入不足部分的支援。在下一节课，我们将考察现行的教育财政制度。谢谢。



7-3

最近的教育财政

各位学员，大家好！上一节课，我们回顾了从殖民时期到现在的教育财政制度的变化过程。这节课，我给大家讲一下现行韩国教育财政制度和各种议题。先看一下政府教育预算规模。

在韩国管理教育相关业务的中央机构是教育部。从教育部的预算走势，可以看出政府教育经费规模的变化。2019年约75兆韩元的韩国教育预算持续增加，到2022年正式预算为90亿韩元，追加更正预算为100兆韩元以上。教育预算增加的主要原因是地方教育财政交付金的增加。

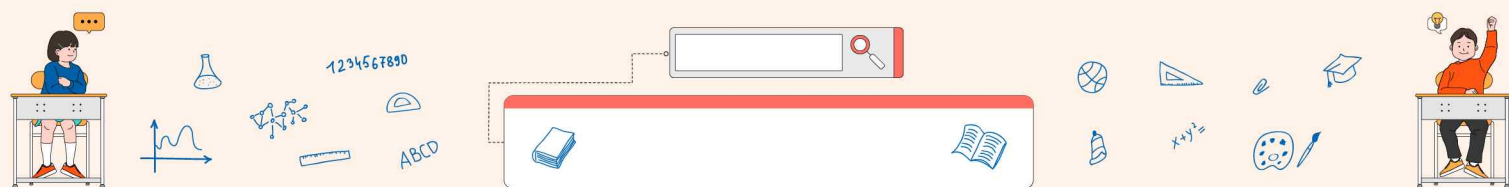
在上节课也提过，地方教育财政交付金的主要财源是国内税收收入的20.79%。随着国内税收的增加，地方教育财政交付金也增加。2019年为55兆的地方教育交付金，到2022年的追加更正预算中增加到76兆。地方教育财政交付金占教育预算的3/4。

地方教育财政交付金是地方教育财政的主要财源。韩国的地方自治和地方教育自治是分离的，因此地方财政和地方教育财政也是分离的。

画面中的图片显示韩国地方教育财政的结构。地方教育财政的主体是教育自治机构，即市、道教育厅。市、道教育厅的收入由从中央政府获得的地方教育财政拨款和国库补助金、从特别市、广域市、道获得的法定转入金、除此之外，从市、道及市、郡、区获得的非法定转入金组成。

市、道教育厅的法定转入金从市、道的立场上看是法定转出金。市、道的法定转出金由地方教育税、烟草消费税及部分市、道税构成。广域自治市、道和基础自治市、郡除了区域的收入以外，还从中央政府获得交付金和补助。市、道支援市、郡、区发放交付金。所以全流程图就是画面中的图片。

下面以2022年的本预算为基准看流程。韩国的国内税收收入是328.6兆韩元。加上税外收入和基金收入，中央政府的预算是607.7兆韩元。其中教育财政交付金是68.9兆韩元，这里包括幼儿教育支援特别转出金3.8兆韩元。此外，中央政府向教育自治机构发放的教育补助金为7千亿韩元。



地方政府预包括地方税收、税外收入、地方债券收入、保全收入以及来自中央政府的交付税和补贴。其中，15.4兆韩元通过法定或非法定的方式向地方教育财政转出。

法定转出金是根据法律转出的金额。非法定转出金虽然不是必须支付的金额，是为了支援地方政府的政策需求或支援与教育厅协议的项目而支出的金额。地方政府，即地方政府对教育的财政支援，往往具有对一线学校教育经费进行补贴的形式。

地方教育财政除了中央财政补助、教育补助金和地方自治政府的额转出金外，还有自己的收入。全部加起来就是地方教育财政预算，2022年以原来的预算为基准的话是82.7兆韩元。

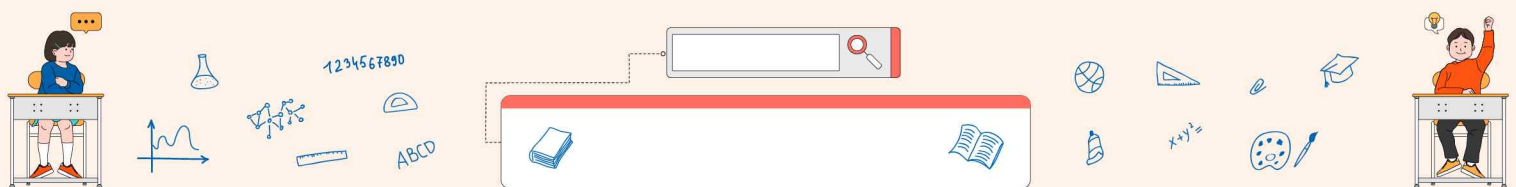
最近地方教育财政交付金的增加带动了地方教育财政的急剧扩大。蓝色柱子是地方教育财政交付金的规模。从2013年到2015年，40兆韩元左右没有太大的变动的地方教育财政交付金，从2016年到2019年，迅速增加到60兆韩元。受新冠疫情的影响，国内税收收入减少，2020年有所减少，但此后随着国内税收收入的激增加，到2022年为止，再次快速增加到80兆韩元的水平。

同期学龄人口却减少。因此每名学生的人均地方教育财政交付金也大幅增加。橙色柱子显示交付金支援对象学生数的减少趋势，灰色柱子显示人均交付金的快速增长趋势。

因此最近在韩国积极讨论对地方教育财政改革的问题。由于国内税收和地方教育财政交付金联动的方式，地方教育财政在国家财政中所占的规模没有太大的变动。是因为人随着人口结构的变化，财政需求也出现了变化，但地方教育财政规模与国内税收联动，所以没有多大的变化。

虽然整体规模随着经济增长而增加，但因为学龄人口的减少，学龄人口人均教育财政支援规模正在大幅增加。利用这一点，想在教育领域开展新的项目或想增加支出的人们欢呼雀跃，但主张国家财政要根据需求有效分配的人却表现出极大的担忧。

下面回到教育领域的政府预算中再看一下。看一下最右侧的2002年本预算，教育领域的预算是84兆韩元。其中幼小中等教育预算是71兆韩元，大部分是地方教育交付金。高等教育预算是约12兆韩元。政府对高等教育的预算的约45%是国家奖学金。即补助学生支付的费用的方式支援大学。



在前面谈高等教育是也提过，奖学金支援和大学学费是受限制的。最近10年，大学学费被冻结。剩下的高等教育预算用于国立大学的运营及其他支援项目。

除了幼儿，中小学及高等教育的其他预算用在平生、职业教育和教育一般领域里。平生、职业教育领域预算的一半以上是对专业学院的支援金。20%左右用在国际交流合作事业。

另外，教育预算中社会福利领域包括基础生活保障中教育给予(教育补贴)和私学年金基金预算。按年度来看，各领域的预算支援相近，可以看出随着地方教育财政交付金的增加，幼儿园、小学、初中领域的预算支出大幅增加。

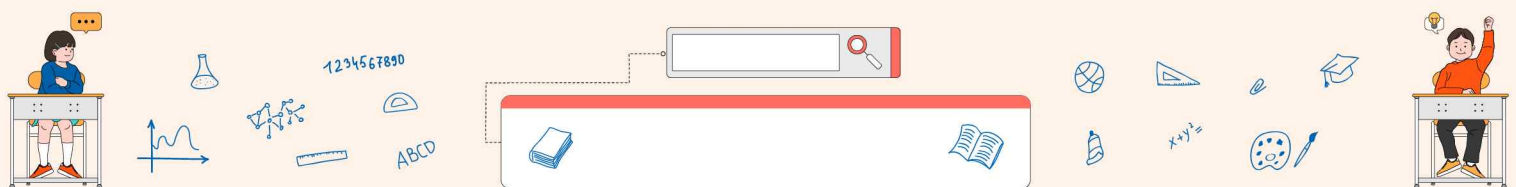
利用相对充裕的教育财政，试图开展新的事业，其中一个例子就是绿色智能学校建设项目。韩国政府在新冠疫情导致经济停滞，发表了所谓的"韩国版罗斯福新政"政策。目的是大幅增加财政支出，创造工作岗位，促进经济振兴。韩国版新政在教育部门的代表政策是绿色智能学校建设项目。

这是将学校转型为零能源环保绿色学校，在此过程中结合以数字为基础的智能学校模型，将学校改为融合新政方式的未来型绿色智能未来学校的政策，是改建和改造学校建筑物和设施的项目。提出的是对空间的革新、绿色学校、智能教室以及学校设施的复合化。

这一项目将从2021年开始到2025年的五年间，共改建或改造2126栋学校建筑物。国库支援30%，市、道教育厅的地方教育财政支援剩下的经费。2021年第一年的预算为943亿韩元，2022年为5194亿韩元。2023年的预算增加到8016亿韩元，之后2024年和2025年将执行的预算分别是各7000亿左右的韩元。

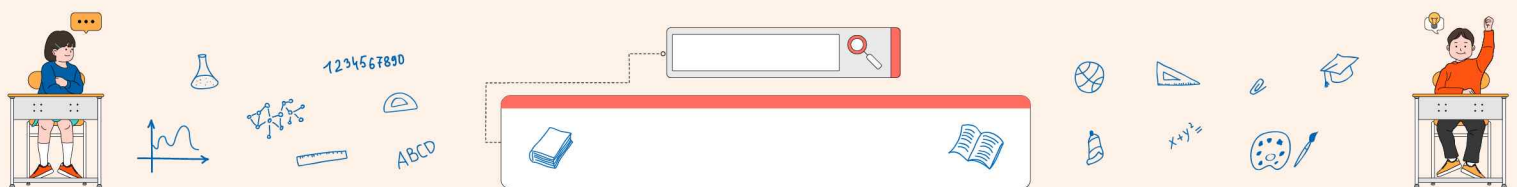
以上，整理了最近韩国的教育财政。最近韩国的教育财政中最热门的议题是地方教育财政交付金制度的改革。虽然学龄人口减少，但投入到中小学教育的交付金仍大幅增加。是因为与财政需求无关，国内税收收入的20.79%用在地方教育交付金。

因此如果按照现行制度的话，地方教育财政交付金会不管财政需求而随着国内税收的增加而持续增加。将如何改善此制度，有各种各样的意见。



随着教育财政的大幅增加，不断出现要利用它开展新事业的企图。建设绿色智能学校就是其中一个例子。花五年时间改建或改造绿色智能学校，具有通过推进此项目来带动就业效果的意图。对于实际成效，需要事后评价。

另外，韩国高等教育预算的45%为对学生缴纳的学费的国家奖学金项目的预算。国家发放奖学金的同时，10年冻结了大学学费。在下一节课，我们将了解一下韩国地方教育自治制度。



7-4

地方教育自治制度

各位学员，大家好！上一节课我们了解到了韩国的教育财政。这一节课，我们接着探讨一下韩国地方教育自治制度。

首先中央政府设置了教育部。1946年，美国军政府组织政府机构时，首先设置的是文教部。不仅掌管教育，而且还管理了文化艺术领域。

1948年7月17日，大韩民国政府成立后，仍以政府机构运营。1990年12月26日，通过组织改编，新设教育部。文化、艺术、体育等移到别的部门，专门主管教育，学术、人力资源开发等。

2001年改编为教育人力资源部，2008年改编为教育科学技术部后，于2013年重新改编为教育部后到至今。教育部长官兼政府副总理。从2001年开始教育部长官兼副总理的规定，在2008年终止后，2014年又恢复到至今。

韩国的地方教育自治是从1950年代开始的。市或郡单位设置教育区，各教育区和道设置教育委员会。此制度从1952年开始，到1961年发生5·16军事政变后被终断。

根据设置单位，教育委员会的机能也不同。道教育委员会是道知事的咨询机构，教育相关的表决只能在道议会进行。道教育委员会由各市、郡教育委员会选出的1人和道知事选出的3人组成，议长由委员中互选来决定。

市教育委员会市合意制执行机关，没有表决权。特别市跟市一样。只能通过一会表决。市教育委员会从市议会选出10人，市长直接担任委员兼议长。

郡教育委员会为独立表决机构。各邑、面议会选出1名。同时郡、市、道都有教育监。教育监由教育委员会推荐，总统任命。教育委员不能兼职教育监。



1962年根据法律改正，留存教育委员会，但教育监被废止。教育委员会设置在特别市、道、市、郡，通过各地方议会表决。但地方自治制度中断后，因没有地方议会，表决权实际归属于道知事或内务部长官等内务行政。

1963年12月，因重新改正教育法，地方教育在法律上重新登场。开始在市和道、广域单位实施，掌管已有的初等教育以外还管理中等教育。

各市和道设置了教育委员会，教育委员会具有合议制执行机构的性质。地方议会选5名委员，地方自治团体长和教育监为当然职参与，由此共七人构成。但没有构成地方议会，5名委员由文教部长官任命。

教育监等于市教育委员会事务长，通过教育委员会的推荐，由总统来任命。这制度维持了一段时间，到1988年出台了在基础及广域单位实施教育自治的方案。但一直未实施，到1991年重新实施地方自治和地方教育自治才有了新的变化。

1991年3月，公布关于地方教育自治的法律后开始重新落实。在市、道、广域单位实施，并设置了教育委员会和教育监。教育委员会市委任形表决机构，教育委员会是通过市、郡、区议会的推荐在市、道议会选拔出来了的。

教育监市教育委员会的执行机构。在教育委员会选拔教育监。在市、道单位实施地方教育制度，教育及学艺事务成为市、道的事务，在市、郡、区设置运营下级行政机构教育厅。

1997年公布了新的教育自治法，制度又有了新的变化。由市、道教育委员会的选举人团选拔教育委员。选举人团由学校运营委员会选拔或市、道组织的教师团体推荐。教育监也是由教育监选举人团投票选出。2000年，再次修订法律，规定要学校运营委员会全体委员组成选举人团。

2006年12月，改正地方教育自治法后，引入了市民直接选举教育监的制度。由于各地区现任教育监的任期不同，第一次选举的日期也不同。2007年2月14日，在釜山举行了首次教育监选举。但投票率只有15.3%，之后的投票率仍很低，成为问题。从2010年开始，在全国举行的地方选举中同时选教育监。



2006年改正的法律中规定，将教育委员会移到市、道议会的教育常任委员会。然后由市、道委员来组成一半的委员，剩下的一半由居民选拔的教育人选来组成。因此2010年的地方选举中举行了教育议员的选举。

但居民直接选出教育议员的制度作为限时制被废除，从2014年开始，除济州岛以外的地区不实施教育议员选举。济州岛的教育委员选举是根据济州特别自治道设立及国际自由都市创建特别法另行举行教育议员选举的，但根据2022年的修订法将于2006年废止。

现行教育自治制度存在几个问题。要指出的一点是，尽管拥有相当大的财政权限，但并不承担财政义务。

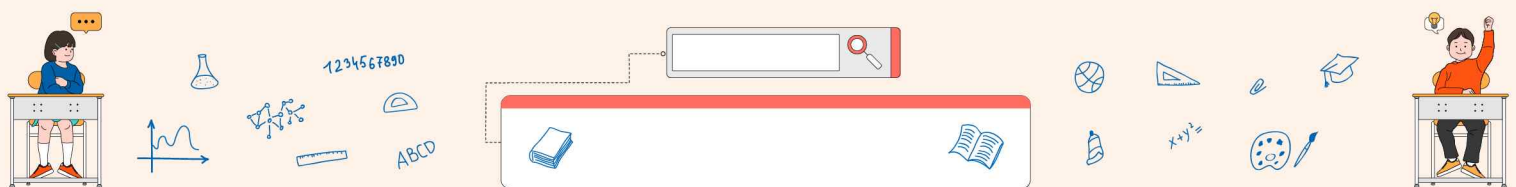
虽然学龄人口在减少，但地方教育财政交付金以国内税收收入联动的方式增加，市、道教育厅即教育监的财政权限越来越大。在缺乏财政责任的情况下，不断增加的财政权限能否向对全体经济和国民有利的方向发展，成为疑问。

另一方面，现行地方教育自治是以市、道为单位进行的，因此人们质疑市、道单位自律性能否反映实施自治制的宗旨。因为广域市、道单位并不是通过地方教育自治的自律性在教育现场体现出来，而且实施反映各地区特殊性的教育政策的最合适的。因此需要加强个别学校的自律性，扩大权限，但关于这方面的变化相对来说比较慢。

尤其在学校预算中目的事业费，即未经学校自行决定而开展指定项目而执行的费用占很大比重。这些事业是教育部的事业也是市、道教育厅的事业。因此有人指出，应该减少目的事业费的比重，扩大对学校财政执行的裁量。

对一般地方自治和地方教育自治分离的担忧也不断提出。为了最大限度地发挥地方教育自治的能力，需要与地方政府密切合作。还需要地方政府的适当支持。特别是没有财政收入相关权限的各教育厅，需要与负责地方财政的政府部门进行合作。

然而，在现行体制下，很难认为地方政府与地方教育部门之间的合作良好。因此，有一些人不断指出，为了引导地方自治团体和教育厅之间的有机合作，有必要改善制度。



以上，我们总结了韩国地方教育自治制度的形成过程。从殖民地初期开始，特别是初等教育，就按照美国的模式，由各地区的学区自主运营。但因财政余力不足和对自治力量的不信任等原因，在1950年代暂时运营的地方教育制度，从1960年代开始到1980年代被中断。

1991年，重新实施地方教育自治制，从2007年开始实施教育监直选制后，完成了现在的地方教育自治制度。但不赋予财政责任的财政权限问题，个别学校的自律性不足问题，加上自治单位的问题，地方自治和重新树立地方教育自治之间的关系等问题不断被提出。

《韩国经济与学校教育》讲座的第7讲就讲到这里。在这次讲座里了解到了韩国的教育财政制度。韩国具有财政筹集和执行相分离的独特的教育财政制度。将国内税收的一定比率用于初中等教育经费来交付到地方教育自治团体的方式也很独特。

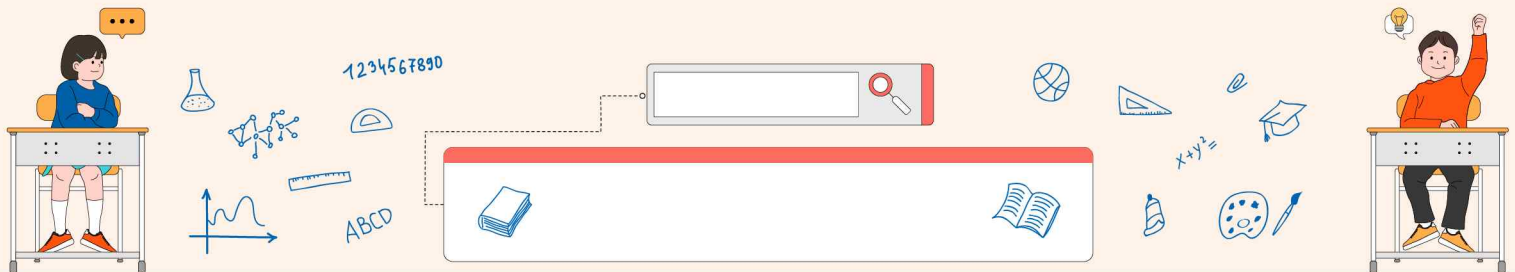
很多人指出，国内税联动方式的财政僵硬性与学龄人口减少相冲突，教育财政改革势在必行。另一方面，韩国在广域市、道实施居民直接选举教育监的教育自治。关于教育自治也需要多方面的改革。在第八讲里，讲探讨韩国教育于女性。





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

퀴즈



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

퀴즈

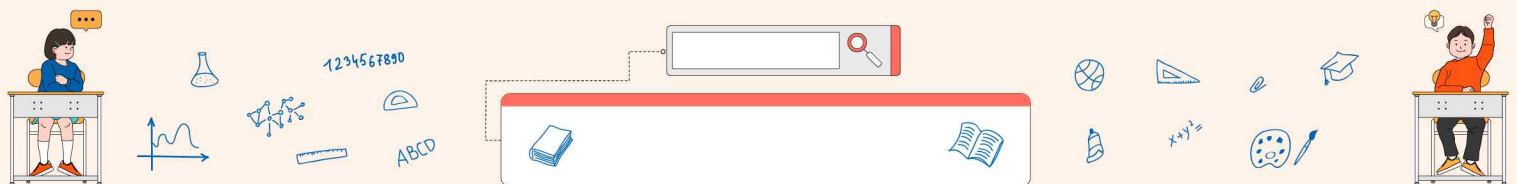
01 다음 중 한국 초중등 교육재정에 대한 설명으로 옳지 않은 것은?

10분

- ① 교육통계의 공교육비는 정부에서 학교 교육에 대해 지원하는 금액을 뜻한다.
- ② 한국 초중등교육의 학생 1인당 교육비는 다른 국가들보다 높은 편이다.
- ③ 한국 초중등교육비의 GDP 대비 비율은 OECD 평균 수준이다.
- ④ 한국의 정부지출 대비 초중등교육 정부지원금 비율은 다른 국가들보다 높은 편이다.

정답 ①

해설 한국에서 보통 공교육은 학원, 과외 등의 사교육과 구분하는 개념으로 사용된다. 공교육비는 공교육인 정규 초중등학교 교육의 총지출액으로 정부 지원금뿐만 아니라 기부금, 학부모 수업료 등 민간 부담금액도 포함한다.



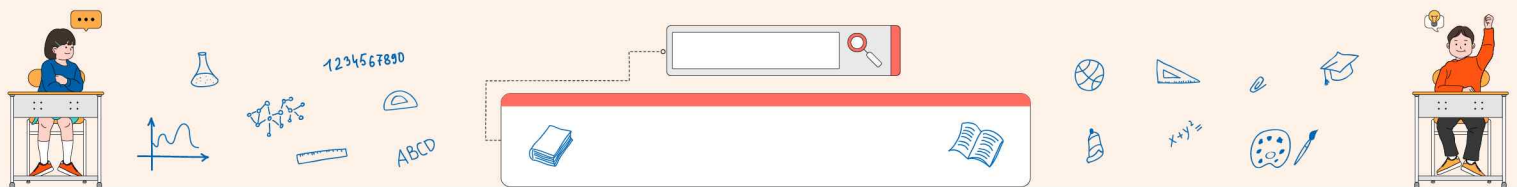
02 다음 중 한국 고등교육 재정에 대한 설명으로 옳지 않은 것은?

10분

- ① 한국은 고등교육 지출 중 민간 부담 비중이 다른 국가들보다 높은 편이다.
- ② 한국 고등교육의 학생 1인당 지출액은 다른 국가들보다 높은 편이다.
- ③ 한국 고등교육 총지출액의 GDP 대비 비율은 OECD 평균보다 높은 수준이다.
- ④ 한국은 고등교육 재정 중 정부에서 민간으로 이전하는 금액의 비중이 큰 편이다.

정답 ②

해설 초중등교육과 달리 고등교육의 학생 1인당 지출액은 한국이 다른 국가들보다 낮은 편이다. 한국의 고등교육 1인당 지출액은 8천 400달러인 반면, OECD 평균은 1만 1천 234달러, EU 23개국 평균은 1만 1천 339 달러이다. 한국 고등교육 1인당 지출액이 낮은 이유로는 고등교육 진학률이 높아 학생 수가 더 많다는 점 등이 있다.



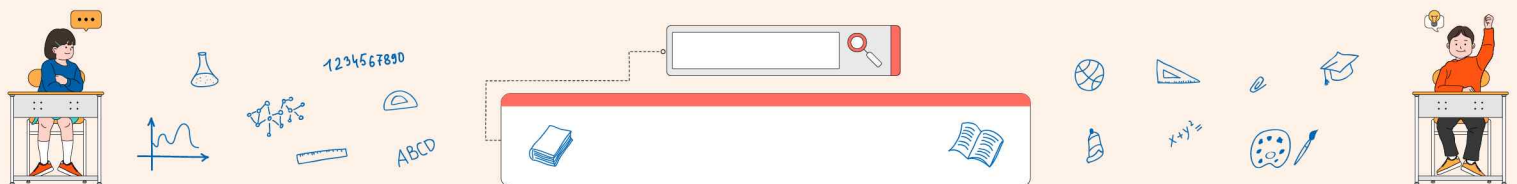
03 다음 중 한국 초중등 교육재정 구조의 특성에 대한 설명으로 맞는 것은?

10분

- ① 초기 재원 구성과 최종 집행 모두 중앙정부가 담당하는 비중이 높다.
- ② 초기 재원 구성과 최종 집행 모두 지방자치단체가 담당하는 비중이 높다.
- ③ 초기 재원 구성은 중앙정부가 주로 담당하고, 재원을 지방으로 이전 후 최종 집행은 지방자치단체에서 주로 담당한다.
- ④ 초기 재원 구성은 지방자치단체가 주로 담당하고, 재원을 국가로 이전 후 최종 집행은 중앙정부에서 주로 담당한다.

정답 ③

해설 한국 정부는 내국세 수입의 일정 부분을 지방재정교육교부금으로 시도교육청에 배분한다. 그래서 중앙정부에서 주로 재원조달을 책임지고 지방자치단체인 시도교육청에서 집행을 맡는 특수한 초중등 교육재정 구조를 갖고 있다.



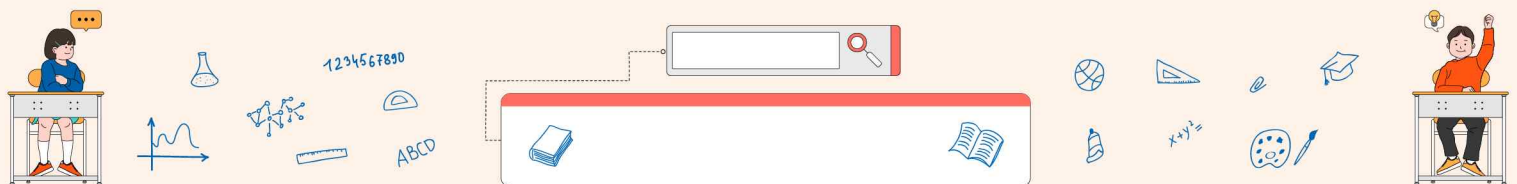
04 다음 중 한국의 사립학교 재정에 대한 설명 중 옳지 않은 것은?

10분

- ① 사립 초등 및 중등학교의 인건비를 국가에서 지원하고 있다.
- ② 중학교 무시험진학제를 실시한 이후 사립중학교에 대한 정부 재정지원이 시작되었다.
- ③ 고교 평준화 정책 이후로 사립고등학교에 대한 정부 재정지원이 시작되었다.
- ④ 사립중고등학교에 대해서는 재정수요액에서 재정수입액을 뺀 재정결함분을 보조하는 방식으로 정부의 재정지원이 이루어진다.

정답 ①

해설 사립 중고등학교 인건비는 정부에서 지원하지만, 사립 초등학교의 교원 인건비는 지원하고 있지 않다. 따라서 사립 초등학교는 상대적으로 높은 수준의 학비를 학부모로부터 징수하고 있다.



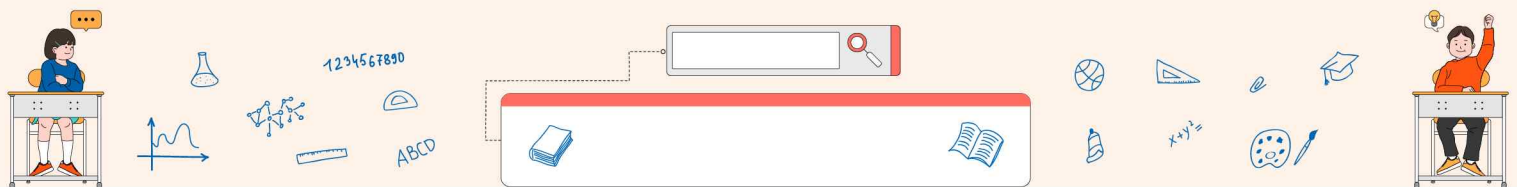
05 다음중 현행 한국 교육재정 제도에 대한 설명으로 옳지 않은 것은?

10분

- ① 한국에서는 일반 지방재정과 지방교육재정이 서로 분리되어 있다.
- ② 지방자치단체는 비법정 전입금과 학교 보조금의 형태로 교육재정을 지원할 수 있다.
- ③ 한국의 지방교육재정은 지방교육재정교부금 제도로 인하여 최근 꾸준히 감소하고 있다.
- ④ 한국의 대학 등록금은 2012년 이후 동결되었고, 대신 국가에서 대학에 대한 재정 지원 사업들을 펼치고 있다.

정답 ③

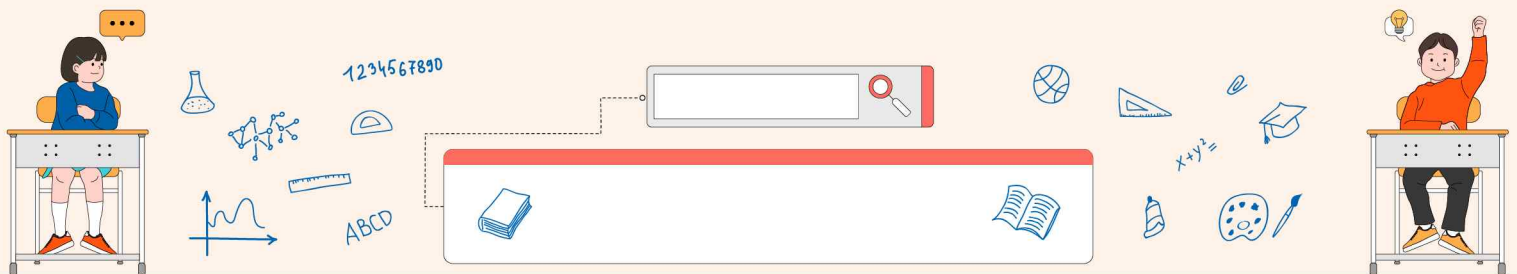
해설 지방교육재정교부금 제도는 내국세 수입의 일정 비율을 지방교육재정에 교부하는 제도이다. 학령인구 감소에도 불구하고 내국세 수입이 계속 성장하면서 지방교육재정 역시 꾸준히 증가하고 있다.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

토론



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

토론

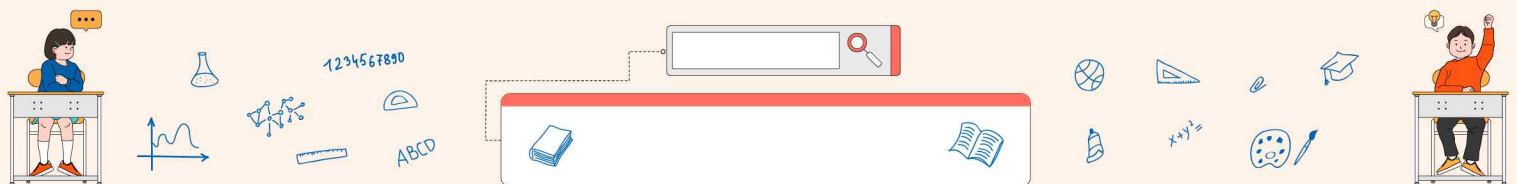
- 주제에 대한 자신의 생각과 의견을 자유로운 형식으로 A4 한 장 정도 작성하면 됩니다.
- 다른 수강생이 남긴 의견에 자신의 의견을 답변으로 남겨도 토론 점수가 인정됩니다.

주제

한국은 현재 시·도 단위 교육자치를 실시하고 있습니다. 현행 교육자치 제도가 갖고 있는 문제점들은 어떠한 것들입니까? 앞으로 어떻게 개선할 수 있을까요?

참고

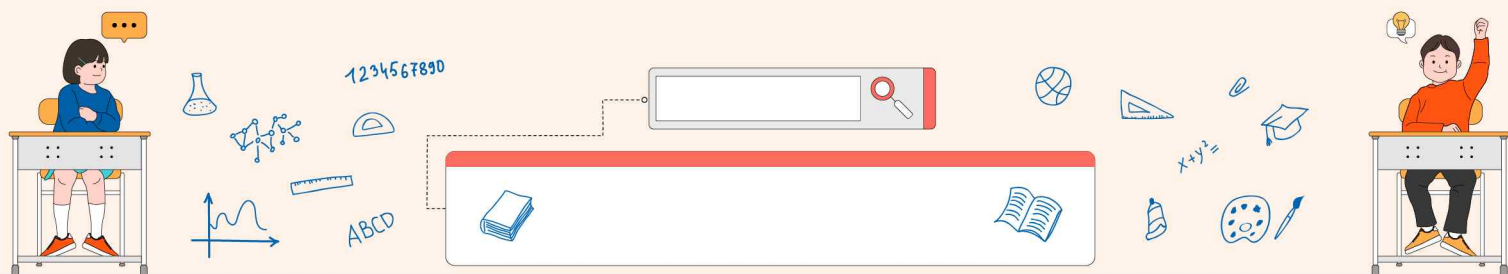
한국에서는 시·도 교육청의 교육감을 지방선거에서 주민들이 선출합니다. 교육감은 시·도 교육정책을 이끌어가지만 광역시도 단위가 교육자치를 성공적으로 수행하기 적절한지에 대해서 의문을 제기하는 사람들도 있습니다. 개별 학교의 권한과 자율성이 증진되어야 바람직하다는 주장도 있지만 아직 제도를 통해 실현되지는 않고 있습니다. 교육재정의 대부분이 중앙정부 지원금이고, 경직적인 교육재정교부금 제도로 인해 교육재정은 크게 증가하고 있는데 선출직 교육감들이 재정책무 없는 집행 결정 권한을 가지면서 교육재정의 배분이 바람직하고 효율적인 형태로 이루어지지 않는다는 지적도 있습니다. 지방자치단체인 시·도 및 지방의회와의 협력이 중요한데, 자치단체장 및 지방의회 다수당과 교육감의 정치 성향이 다른 경우 협력과 연계가 잘 되지 않는다는 지적도 있습니다. 일각에서는 이에 대한 대안으로 교육감을 직접 선출하는 대신 시·도지사의 러닝메이트로 함께 선출하자고 주장하기도 합니다. 교육자치의 단위를 시·도가 아닌 시·군·구 단위로 줄여보자는 주장도 있습니다. 이러한 변화가 현행 제도의 문제점을 적절히 해결할 수 있을까요?





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

자료



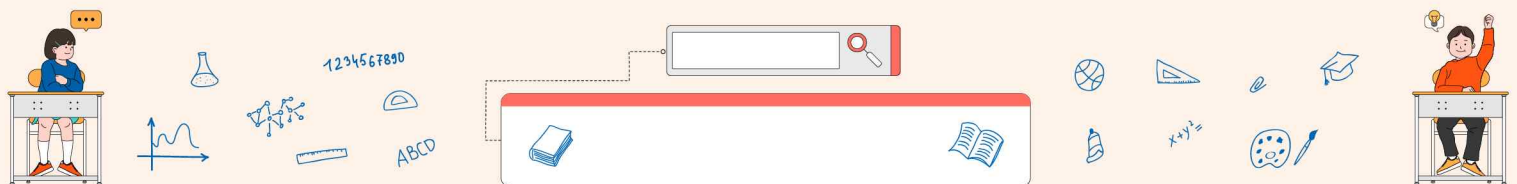
서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

자료

도서

- 교육50년사편찬위원회. 1998. 교육50년사. 교육부.
- 천세영. 2001. 한국교육과 교육재정연구. 학지사.
- 한국교육개발원. 1994. 한국 근대 학교교육 100년사 연구(I) - 개화기의 학교교육. 한국교육개발원.
- 한국교육개발원. 1997. 한국 근대 학교교육 100년사 연구(II) - 일제시대의 학교교육. 한국교육개발원.
- 한국교육개발원. 1998. 한국 근대 학교교육 100년사 연구(III) - 해방이후의 학교교육. 한국교육개발원.



영상

- KDI 한국개발연구원. 지방교육재정교부금 □ 이대로 괜찮을까? □ 바람직한 제도 개편 방안은? | □TV에서 만난 KDI

<https://youtu.be/UfixbbikLyw>

- EBS Culture. 미래교육 플러스 - 교육, 자치를論하다! 1부- 교육자치, 왜 필요한가?_#001

<https://youtu.be/k32kbZMvvXo>

- EBS Culture. 미래교육 플러스 - 교육, 자치를論하다! 1부- 교육자치, 왜 필요한가?_#002

<https://youtu.be/z1RCRiZBMIA>

- EBS Culture. 미래교육 플러스 - 교육, 자치를論하다! 2부- 교육자치, 교육을 바꾸는 힘_#001

<https://youtu.be/nitldLshv5A>

- EBS Culture. 미래교육 플러스 - 교육, 자치를論하다! 2부- 교육자치, 교육을 바꾸는 힘_#002

<https://youtu.be/KO4-ebi3Z8A>

