

國立政治大學教育行政與政策研究所

碩士論文

指導教授：陳 榮 政 博士

新管理主義對韓國中央地方教育行政
權限之影響研究

**A Study of the Influence of New Managerialism on the Administrative
authority of Central and Local Education in South Korea**

研究生：朴 鍾 盛 撰

中華民國 108年 11月

謝辭

我來臺灣留學，在國立政治大學教育行政與政策研究所學習的這段時間，是我人生中最寶貴的時間。我除了在研究所裏學習外，認識了老師們、學長、同學和學弟，感謝他們在許多方面給予我很多幫助，使我能夠適應不熟悉的臺灣和學校生活。

首先，我深深地感謝我的導師陳榮政教授。在兩年的學習中，陳老師給予我很多熱情的鼓勵和悉心的指導，還不忘關心我的學業和生活，讓我倍感溫暖。本論文正是在他的指導和幫助下完成的。其次，也非常感謝兩位口試委員，湯志民教授與洪啟昌教授，給我許多寶貴的意見，讓此篇論文能夠臻致完善。此外，很感謝教政所的老師們，秦夢群老師、吳政達老師、張奕華老師、郭昭佑老師，老師們的豐富知識和溫柔的諄諄教海，是我研究路上的暖陽。

除了師長的關愛之外，還要感謝教政所的莊玉鈴助教，因為有莊姐的幫助，讓我的研究所生活更舒服。同時，感謝在研究所一起學習的同學們，思杰、廷祥、修綺、茵茵、尚欽、睦迪、致均、介文等等，由於你們，生活過得精彩而又充實。

最後，我最要感謝的是我太太和孩子們，侑辰、世娟、旻映，謝謝你們一直以來的相信與鼓勵，讓我能夠完成此學業。我愛你們。

朴鍾盛 謹誌

2019年 11月

摘要

以強調分權和市場主義等的新管理主義理論為基礎的韓國的教育改革，以1990年代為起點，對很多教育政策的形成和發展產生了影響。本研究旨在探討新管理主義，對韓國中央與地方教育行政權限的影響，並分析從中央政府和地方政府，一般自治和教育自治等方面出發，為地方教育自治發展的合理權限分配及治理的轉變。此外，探索學校自治的核心機構學校營運委員會的營運等，學校自治的發展方案。

研究者透過深度訪談法，深入瞭解受訪者對韓國教育行政精神、權限分配和教育治理的轉變、對學校自治及學校營運委員會運作的看法之呈現，同時並試著詮釋從新管理主義的影響和價值的角度，教育分權和學校自治相關政策理解與發展方向。最後歸納出研究結論有以下七點：

- 一、新管理主義價值影響教育需求者導向，和對此的反省而形成之教育公平。
- 二、地方教育自治本質，意味着以地方、教育專家、需求者為中心，轉換教育典範。
- 三、需要將教育權限真正轉移地方，特別是需要地方教育財政的轉移。
- 四、中央與地方教育的治理，變成夥伴關係，而不是上下關係。
- 五、一般自治對教育自治的治理，需要相互聯繫與合作，對合作機構的實質性運作至關重要。
- 六、學校自治在於，強化學校的自律權限，強調相應的責任。
- 七、學校營運委員會應提高行政透明性和民主性，並成為真正的學校自治機構。

根據以上研究結果，提出具體建議，提供相關教育行政主管機關及教育單位人員未來相關研究之參考。

關鍵字：新管理主義、地方教育自治、學校營運委員會

Abstracts

Starting from the 1990s, the educational reform in South Korea has influenced the formation and development of many educational policies, based on new managerialism theories that emphasize decentralization and marketism. The purpose of this study is to explore the impact of new managerialism on the administrative authority of central and local education in Korea, and to analyze the reasonable allocation of authority and transition of governance for the development of local educational autonomy starting from the central and local governments, general autonomy and educational autonomy. In addition, it explores the desirable development of school autonomy, such as the operation of the school steering committee as a core organization of school autonomy.

The researcher used in-depth interviews to understand the respondents views on educational administration spirit in Korea, authority distribution, and changes in the education governance, and school autonomy and the operation of school administration committee. At the same time, the research aims to explain the development of the direction of policies related to decentralization of education and school autonomy from the perspective of the impact and value of new managerialism.

Finally, the research conclusions are summarized as follows:

1. The value of new managerialism affects the orientation of education demanders and the equability of education formed by reflection on this.
2. The essence of local education autonomy means transforming the paradigm of education with the local, educational experts, and demanders at the center.
3. The education authority needs to be actually transferred to the local government, especially the transfer of local education finance.

4. The governance of central and local education has become a partnership, not a relationship between subordinates and superiors.
5. The governance of general autonomy and education autonomy requires mutual connection and cooperation, which is essential for the substantive operation of cooperative institutions.
6. School autonomy lies in strengthening the autonomy of schools and emphasizing corresponding responsibilities.
7. The school administration committee should improve its administrative transparency and democracy, and become a true institution of school autonomy.

Based on the results of the above research, specific suggestions are put forward to provide references for future related research by personnel of relevant education administrative authorities and education units.

**Keywords : new managerialism, local education autonomy,
school steering committee**

目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究目的與待答問題.....	5
第三節 名詞解釋	6
第四節 研究方法與步驟	7
第二章 文獻探討.....	11
第一節 新管理主義對韓國教育行政的影響.....	11
第二節 韓國的教育制度與發展.....	24
第三節 韓國中央與地方教育行政權限分析.....	33
第四節 韓國的學校營運委員會運作狀況.....	49
第三章 研究設計與實施.....	63
第一節 研究架構.....	63
第二節 研究對象.....	64
第三節 研究方法.....	65
第四節 研究實施程序.....	66
第五節 資料處理與分析.....	68
第四章 研究結果與分析.....	70
第一節 新管理主義對韓國教育行政的影響及價值.....	70
第二節 韓國的中央、地方教育行政權限分配.....	76
第三節 韓國的教育治理現況與轉變.....	85

第四節 加強學校自治與學校營運委員會的實際作用	94
第五章 研究結論與建議.....	104
第一節 研究結論	104
第二節 研究建議	110
參考文獻	113
中文部分	113
韓文部分	113
英文部分	121
附件	124
附件一	124



表次

表 2-1	韓國的教育發展階段.....	25
表 2-2	經濟增長期的社會經濟指標.....	27
表 2-3	班級平均學生數及教師人均學生數的變化.....	28
表 2-4	1949 年制定教育法規定的地方教育行政組織.....	35
表 2-5	1963 年修訂的《教育法》.....	36
表 2-6	根據《關於地方教育自治的法律》，教育委及教育監選舉制度的變化...38	
表 2-7	韓國的地方自治區分表.....	42
表 2-8	學校營運委員的定額.....	55
表 3-1	受訪者基本資料.....	64
表 3-2	訪談大綱.....	67

圖次

圖 1-1 研究流程圖.....	10
圖 2-1 韓國教育部組織圖(2019 年 10 月).....	41
圖 2-2 韓國地方自治的機關構成.....	43
圖 2-3 韓國首爾市教育廳組織圖(2019 年 10 月).....	44
圖 3-1 研究架構.....	63



第一章 緒論

本章旨在針對本篇論文研究主題，說明其研究的背景與動機，以及研究的基本架構。本章共分為四節，第一節為研究背景與動機；第二節敘述研究目的與待答問題；第三節為名詞釋義；第四節為研究方法與步驟。

第一節 研究背景與動機

壹、研究背景

第二次世界大戰結束以後，韓國教育系統一直致力於教育的數量增長，通過擴大教育機會和擴大人類和物質系統持續演進至1980年代。在這個過程中，中央政府重點關注教育政策的制定，地方教育行政機構應遵循的指導方針，以及地方教育機構的管理和監督。此外，平等和效率的價值在教育政策制定中佔很大比例。但是，進入1980年代後期，為適應國際社會的教育改革運動，及接受提高教育國家競爭力的時代要求，韓國政府開始強調教育的菁英化、生產性與責任性，以及為了改善教育質量而推進了各種政策。

21世紀是全球化、知識資訊化和多元化的時代，為了使韓國教育與全球化、知識資訊化、多元化同步，教育行政也要擺脫長期持續的中央集權、向下的支配風格，朝地方分散及向上的自治型轉變，它必須從強調整體效率的風格轉變為強調個性和卓越的風格，從促進普遍平等的風格轉變為以多樣性和多元化為目標的風格。自1991年以來，韓國恢復了地方自治制度，以防止政治、經濟和文化的集中結構，實現地區均衡發展和民主國家統治，並正式實施了地方教育自治制度。教育自治制度是一個基礎教育體系，通過教育管理權力下放提高居民參與意識，並考慮到每個地區的特殊性，建立和實施教育政策，從而確保教育的自主性、專

業性和政治中立性。地方分權是通過合理分配中央政府和地方自治團體的權限和責任，使中央政府和地方自治團體的功能相互協調，通過地區居民的自發參與，地方自治團體自主決定有關地區的政策，並在自己的責任下執行。教育自治的宗旨在於反映地區居民對國民最關心的教育之要求，減少政府對教育的干涉和控制，實現對教育的權限委任和居民的統治。

在韓國，這種教育自治、教育分權化及學校自治的真正開始，可以從1995年教育改革委員會發表的531教育改革中找到。此後到1997年為止，一共發表了五次《建立新教育體制的教育改革方案》。教育改革委員會主張，即將到來的21世紀是資訊化和全球化時代，與之相適應的人類形象是具有高度創造力和高品格的人。但現在以量的增長為主的教育和以背誦為主的灌輸式教育，是只背誦片面性知識且脫離現實的教育，我們不能放任這種教育現況持續發展。故面對前述現狀，再次強調了韓國教育改革的必要性（教育改革委員會，1995）。具有上述觀點的教育改革之基本目標，是創造高質量的人力資源，主要是通過資訊和全球化，帶來的各國家間市場化的激烈競爭已成功培養之（Kim, 2000），表明現有旨在健全公民教育的教育觀念已逐漸改變。

新管理主義理論是韓國教育改革中，迄今為止公共服務管理方式和活動模式中，改革和革新的核心理論。在公共服務管理上，新管理主義之所以受到青睞，是因為政府試圖引入民間成功的管理理念和技法，從而創造更好的服務結果。換句話說，在公共服務管理方面，新管理主義一針見血地指出傳統行政官僚模式 (bureaucratic model) 在營運上存有之些許散漫，並為革新提供了嶄新的刺激劑（Osborne & Plasrik, 2000:12）。

許多研究文獻均指出自1980年起，因為新自由主義觀念的抬頭與興起，開始反省國家在教育所扮演之角色，並認為應由市場運作的機制來反映教育品質。咸認為龐大，集中化的官僚機構不夠靈活，且無法迅速回應不斷變化的經濟現實，

於是有了去中心化（decentralization）的思維。如此的轉變是為了將教育行政決策擬定的權力，由中央政府層級分散到地方學校層級使得校長、教師、家長、地區成員和學生皆可共享決策擬定的權力（Levačić, 1998；Raab, 2000）。權力下放的主要理由在於，由上而下的教育改革模式，無法滿足地方政府的個殊情況與需求，更剝奪了人民多元參與教育政策決定的責任與空間，使教育改革無法真開正的落實，地方要能增能賦權，擁有教育政策參與、決定的能力，是由下而上的教育行政決策方式。在講求扁平式管理的新管理主義影響下，強化管理與服務功能的組織與空間之分權（丘昌泰，2014；Bellamy, 1996），現在許多國家已將適度的分權視為一個重次大的政策，以此提升效率、靈活性，並以績效責任來回應經濟發展及社會變遷的需求（陳榮政，2019）。

在韓國的教育發展過程中，隨着1991年地方教育自治的全面實施和1995年531教育改革的多樣化教育分權化政策的實施，另外，為了加強學校單位的自治而引入「學校營運委員會」（학교운영위원회；School Steering Committee）制度等，也可以從這種脈絡中理解，在韓國教育行政方面具有重大意義。

新管理主義（New Managerialism）興起於1980年代的政府再造風潮，至今影響力歷久不衰，相關論述中所提及的效率（efficiency）、效能（effectiveness）、績效責任（accountability）、回應性（responsibility）等層面，均成為學界爭相探討甚至是許多OECD先進國家政府的政策主軸（孫本初，2011；戴曉霞，2002；林海清，2002）。例如美國的「全國績效評估計畫」（The National Performance Review）、英國的「續階計畫」（Next Step Program）、「公民憲章計畫」（Citizen's Charters）、紐西蘭的「政府部門法案」（State Sector Act）、「公共財政法案」（Public Finance Act）、加拿大的「公共服務 2000 計畫」（Public Service 2000）等，皆是此波政府再造下所產出的政策。這些政策皆包含了「新管理主義」的精神在其中，強調引進企業的經營方法來改革公共部門，將顧客至上、組織彈性、市場

競爭、績效評鑑等要素注入政府之中，以解決政府當下所面臨的財政危機。

為理解韓國的地方教育自治和學校自治，面對新管理主義所產生的變化，以及當前課題，本研究將從新管理主義價值的角度切入，闡釋當前韓國教育界對應新管理主義下所產生之教育行政分權化的情形，和論述當前韓國教育界近代的結構轉型。

貳、研究動機

1991年以後，韓國政府持續推進教育分權化和學校自治。最近2013年上一屆政府上臺以後，政府作為國政課題之一通過了「加強地方分權及市民社會，地區共同體活性化」，地方教育自治制度和教育分權化持續活躍。結果，很多教育行政權限被轉移給市、道教育廳，同時個別學校的自律性和自治權限也被擴大。另外，現行韓國政府作為五大國政目標之一，發表了「平衡發展的地區」，並將此作為實踐戰略之一選定為「實現草根民主主義的自治分權」，強力推進地方分權和居民自治。作為具體推進課題，曾提出「劃時代的自治分權推進和居民參與的實際化」，「為地方財政自立的強力財政分權」，「恢復教育民主主義及強化教育自治」。

目前的韓國教育自治制的特點是，教育執行機關的首長（教育監）與地方自治團體的首長由不同人擔任。在實行教育自治的過程中，出現了地方自治與教育自治之間的聯繫問題，而對居民參與不充分的教育自治制度的批評接連不斷。今後，如果地方分權持續得到加強，中央政府和地方政府、以及地方水平上一般自治和教育自治之間的關係，學校單位的自律性和學校自治強化的各種問題將得到重新確立，這是教育自治和地方教育發展的核心課題。

為了落實教育自治制度，有必要對教育自治制度實施過程中，出現的核心爭

論點進行討論，並探索反映最近加強地方分權動向的新課題。在討論地方分權比以往任何時候都具有劃時代意義的情況下，有必要從新管理主義的觀點，重新確立中央和地方教育行政權力的合理分配是什麼，而且不僅是教育行政的分權，還有必要轉換成，以學校的自律性和創意性為基礎的學校營運體系，探索實現學校自治的各種方案。特別是，在韓國531教育改革中，作為落實學校自治的制度性裝置而引入的學校營運委員會在大多程度上發揮了作用，並研究是否有需要改善的事項，研究者認為，該研究對新管理主義對韓國教育行政權限之影響具有重要。

因此，該研究應觀察新管理主義對韓國中央和地方教育行政權限產生了何種影響，並考慮到最近隨着地方分權強化的政策和制度環境的變化，要探索與中央教育行政機關（教育部）、地方教育行政機關（市、道教育廳）和地方自治政府（市、道廳）設定可行的權限關係的方向，而探索為教育自治及學校自治落實的法律、制度多樣的改善方案。

第二節 研究目的與待答問題

壹、研究目的

基於上述研究動機的說明，本研究目的有以下四點：

- 一、透過韓國教育行政與地方自治制度的本質和內容，了解新管理主義的影響和價值。
- 二、探討韓國中央與地方教育行政權限之合理分配和落實方案。
- 三、提出在韓國新管理主義制度變革的影響下，中央與地方教育治理的改變。
- 四、了解新管理主義的概念框架內，韓國學校自治和學校營運委員會的實際作用與發展策略。

貳、研究待答問題

基於上述研究目的，本研究之待答問題有以下四點：

- 一、韓國教育行政及地方自治制度的核心精神，以及新管理主義的影響和價值為何？
- 二、今後中央與地方教育，在行政實際運作層面之合理權力分配和落實方案為何？
- 三、在韓國中央與地方教育治理方式會有何改變？
- 四、韓國的學校自治和學校營運委員會的實際作用與發展策略為何？

第三節 名詞解釋

為使本研究指涉之重要名詞意義更為具體明確，茲分別定義如下：

壹、新管理主義 (New Managerialism)

新管理主義是一種同時存有概念和實踐措施的意識形態。主要的訴求在於，透過對於組織的文化、架構和運作等面向的變革，將私人企業部門中具有效率、彈性、和應變能力的管理方法，運用至公共部門的科層體制之上。強調公共服務機構中管理者的角色，務求達到以最少的投入來達到最大的成效。

貳、教育行政 (education administration)

教育行政是對教育事務的管理，以求有效而經濟地達成教育的目標。這一定義包括四個要點，即教育行政處理的對象是「教育事務」、教育行政是對教育事

務作「管理」、教育行政的目的在於「達成教育的目標」、及教育行政應「兼顧有效及經濟」。

參、地方教育自治制度 (local education autonomy system)

地方自治乃是「地方」與「自治」兩詞的組合，就前者而言，在用語上乃是與中央相對應的名詞；就後者而言，在用語上則是與官治相對應的名詞，乃指地方居民在特定區域內，自組公法人團體（內設行政機關及立法機關），在國家監督、法律授與下，以自己的行政、立法、組織、人事、財政、選舉等權限來處理地方事務的一種政治制度。地方教育自治是關於教育的地方自治，考慮到教育的專業性和特殊性，它指的是獨立和民主的運作，其重點是從一般行政中分離、獨立。

肆、學校本位經營 (school-based management)

學校本位經營為近年來各國教育改革的新趨勢，它讓教育決策權由傳統集中在上級政府下放到學校，使得校長、教師、家長，甚至學生都能有更大的自主空間，依據學校特色及需要，自行決定人事的遴聘考核、課程教材的選用及財政的裁量等。

第四節 研究方法與步驟

本研究計畫釐清新管理主義，對韓國中央和地方教育行政權限的影響之現況，透過深度訪談，希望了解韓國中央教育行政公務員和地方教育行政公務員，在認識教育行政分權化方面的經驗和工作中，親身受到的各種意見。另外，希望了解

校長對教育分權化和加強學校自治權的多種意見。研究者將綜合這些意見，探索實現教育分權化和學校自治的多種法律及制度之改善方案。詳細的研究方法和步驟如下。

壹、研究方法

本研究以文件分析與深度訪談為主要研究方法。首先，針對引發研究動機之關鍵字進行相關文獻閱覽，後逐漸聚焦相關政策之主題，對照新管理主義對韓國教育行政的影響，界定研究範圍與對象，進一步產生研究目的與問題，並對相關政策文件與官方報告進行研究及策略評估等；另一方面，以深度訪談作為質性研究方法，秉持中性立場的角度與參與者進行會話，除能對於教育行政分權化和學校自治的情況有更多之理解，以增加不同面向，並可藉詮釋受訪者提供的訊息，將資料進行編碼，分門別類，透過直接對話獲致深度的資料，讓國家政策與訪談資料進行對話，最後提出具體的結論與建議，期望能對學術界與實務界產生貢獻。

貳、研究步驟

本研究分為準備、實施、完成共三個階段，各個階段之步驟說明如下：

一、準備階段

(一) 討論研究方向可行性

研究者先尋找引發動機之主題，搜尋相關文獻，與指導教授討論研究方向，以確保研究之方向可行性。

(二) 擬定研究題目

蒐集國內外網站，期刊之相關文獻，確定關鍵方向，透過不斷修改確立並擬

定研究題目、目的與問題。

(三) 建立研究架構

將所蒐集之文獻資料加以解析，整理歸納，並依據研究動機，研究目的及研究問題，建立研究架構。

二、實施階段

(一) 回顧相關文獻

針對主題，以關鍵字「新管理主義」搭配韓國教育、教育改革、教育分權等名詞進行交叉搜尋文獻，文獻資料庫包括韓國的RISS(Research Information Sharing Service)、ProQuest、ERIC、Emerald、ELSEVIER，同時查找臺灣與韓國教育期刊論文索引，以新管理主義、教育行政權限為主要關鍵字，比較國內外文獻，針對所蒐集資料進行文獻分析探討，以作為研究的立論基礎，並運用網路檢索，搜尋臺灣與韓國的國家圖書館及各校圖館資料庫等管道，蒐集國內外相關文獻資料。

(二) 確定訪談名單

確認訪談名單可分為中央與地方教育行政單位及學校單位三個部分。教育行政端以韓國教育部與市、道教育廳之教育自治政策負責人為主要訪談名單。學校端以學校營運委員會運作良好的學校為焦點對象，訪談對象包含校長。

(三) 進行深度訪談

擬定訪談問題大綱，製作訪談同意書，以電訪或電郵尋求訪談對象同意，並著手進行訪談，若有不清楚之處，會再進一步聯繫以確保獲得受訪者之正確表意。

三、完成階段

(一) 進行資料分析、編碼與辨識

開始著手將蒐集到的資料當中找尋意義，諸如文獻中的期刊、官方報告書、書籍、網站資料、及訪談後之逐字稿等，進行組織資料，同時檢視及記錄自身研

究過程中的想法。其詳細內容於第四章研究結果部分將進一步說明。

(二) 撰寫研究發現與建議

依據訪談分析的結果，綜合出本研究之研究結果，並文獻蒐集與所得之內涵進行更進一步分析與檢視，根據本研究結果，綜合研究發現，並提出結論與建議，以回應本研究之目的，期待未來可供教育行政主管機關，教育相關人員作為後續研究之參考。

(三) 論文撰寫與印製

依據APA格式撰寫研究論文，將研究結果與指導教授討論確認，並依口試委員與指導教授之修正意見，最後完成論文與印製。

參、研究流程圖

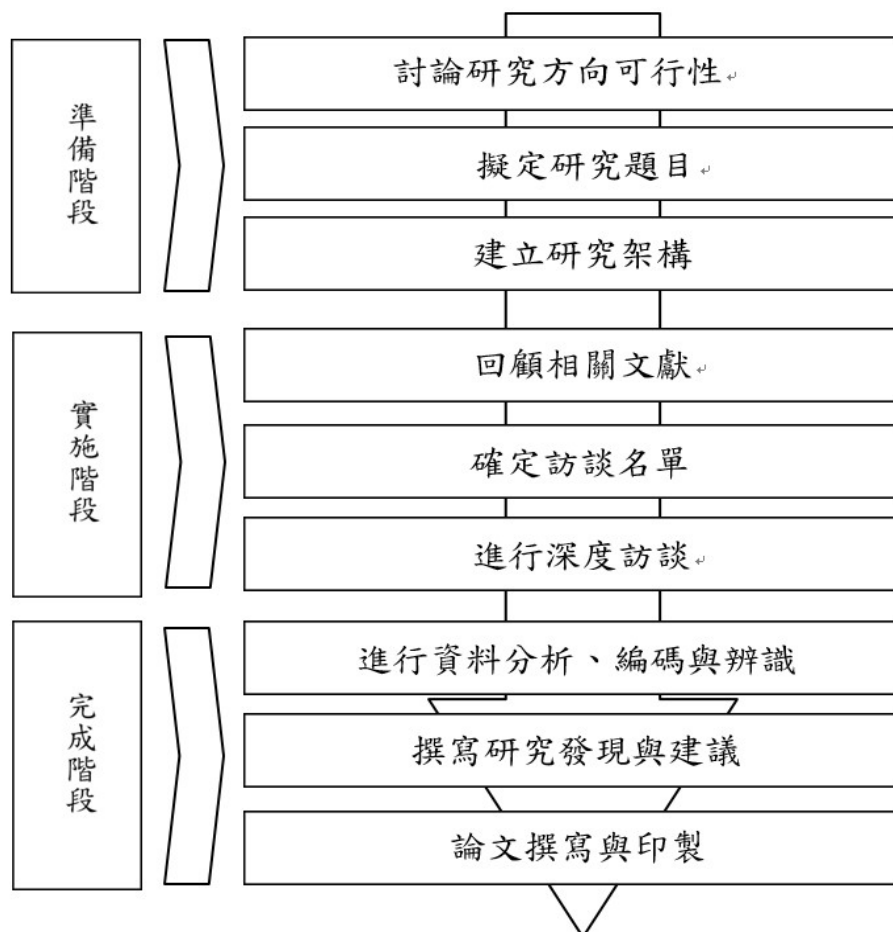


圖 1-1 研究流程圖

第二章 文獻探討

本章旨在探討新管理主義的背景和理論，新管理主義對韓國教育行政的影響分析，韓國地方教育自治制度的沿革和教育行政權限的概念，以及中央與地方的分配狀況之理論與相關研究，全章共分四節，第一節對新管理主義對韓國教育行政的影響；第二節主要探討韓國的教育制度與發展；第三節探討韓國中央與地方教育權限分析；第四節對韓國的學校營運委員會運作狀況，期望透過文獻探討作為本研究發展之理論基礎。茲將各節內容分述如下：

第一節 新管理主義對韓國教育行政的影響

本節為了瞭解新管理主義對韓國教育行政的影響，首先對新管理主義的意義和興起背景等進行敘述。在韓國，新管理主義理論通過1995年5月31日實施的教育改革案，滲透到了多種教育政策之中。因此，對於這種新管理主義在韓國教育行政的發展過程中，以何種形式產生了影響，要考察相關內容。為了確認教育改革後的二十幾年間，韓國教育改革過程與新管理主義理論有何脈絡關聯，通過分析1995年以後政府教育改革中的政策理念為中心，來瞭解一下韓國教育改革的新管理主義性質。

壹、新管理主義之內涵

新管理主義的興起與當代政治經濟環境的變遷有莫大的關係，以往強調「同僚管理」(collegial management)或者是「官僚體制」(bureaucratic system)的治理型態遭過明顯的困難，新公共管理運動正式抬頭。1980年代是個變革的時代。世界

主要政經思潮的鐘擺，開始由左向右擺動。在此之前，歐美各國為了快速復甦第二次世界大戰之後的國內民生經濟，採用了凱因斯主義(Keynesianism)的觀點，積極的設置和擴張各項公共服務機構，訂定相關的福利政策，充分地展現了濃厚的「福利國家」(Welfare State)和「大有為政府」(big government)的色彩。但是如此的政府規模卻逐漸地開始成為政府的財政負擔。再加上 1970 年代所發生的兩次石油危機，政府遭遇了嚴重的經濟危機之外，連帶地，其合法性也開始遭受批評與質疑。為了解決這個困境，以英國柴契爾政府和美國雷根政府為首的西方各國，便開始著手於一連串的改革，將政府治理的後設哲學轉向新自由主義的論調之上，市場、經濟、效率等原先使用於私人部門的要素，隨即被納入公共事務的運作當中 (Haque, 2004)。

針對這開始於 1980 年代的改革，學者們在談論時，用了許多不同的名詞來稱呼它，如 Hood 於 1991 年所用的「新公共管理」(New Public Management)；Lan 和 Rosenbloom 在 1992 年所用的「市場導向的公共行政」(Market-based Public Administration)；Barzelay 在 1992 年的「後官僚典範」(Post-bureaucratic Paradigm)；Osborne 與 Gaebler 在 1992 年所發表，著名的「企業型政府」(Entrepreneurial Government)；Pollitt 在 1993 年所用的「管理主義」(Managerialism) (邱玲裕，2006)；以及「新管理主義」(New Managerialism) (Ferlie et al., 1996) 等。儘管名稱各異，但是公共行政學者 O. E. Hughes (2003) 認為這些名詞基本上都是在描述相同的現象。

新管理主義最主要的特色在於試圖將市場運作的管理原則運用至公共部門，以激發並提升其效率與績效表現。Metcalf 與 Richards 認為這背後的假設有兩個：第一，將公部門活動置於市場壓力之下，有助於提高公部門的效能效率；第二，即使性質有別，公部門還是可以取法自私部門 (Larbi, 1999: 11)。

新管理主義有哪些核心的特性，Keating 與 Shand (1998) 精確的整理出重

要的核心概念：

- 一、專注於效率、效能、服務品質與預期受益人是否獲益等結果。
- 二、去集中化的管理環境，以較佳的方式式結合權力力與責任，讓資源分配與服務提供的決策能更接近現場需求，獲取顧客或其他利益團體的回饋。
- 三、在公共部門的組織與非政府的對手中，創造競爭的環境，更致力於提供顧客選擇。
- 四、探索更具有成本效益的另類途徑，指引公共服務或規定，包括市場工具的運用，例如使用者付費、教育券(voucher)與財產權的販售等。
- 五、成果的績效責任(accountability)與建立追訴程序(due process)，並且從風險規避轉型為風險管理。

貳、新管理主義對韓國教育行政的影響

1994年1月，韓國作為總統直屬的諮詢機構成立了教育改革委員會，構想了教育改革的藍圖。教育改革委員會在1994年提交第1次報告書後，於1995年5月31日制定了《為建立主導全球化、資訊化的新教育體制而制定的教育改革方案》，並在向總統報告的同時發表了該方案。隨後於1996年2月9日、8月20日和1997年6月2日分別發表了第二次、第三次和第四次改革方案（Wie, 2003）。

從肯定的角度看，531改革方案比過去的任何一項教育改革方案，都更有前瞻性、創意性及跨時代的意義，因此受到了高度評價。另外，在否定性方面，教育改革案在韓國教育的未來方向設定方面，具有卓越的意義，但也受到了未能具體提出方案的批評（Shin, 2000）。

在該改革方案中，教育改革委員會首先將當今時代稱為「全球化、資訊化時代」。規定為「文明史大轉折時期」（教育改革委員會，1995）。換句話說，隨

着尖端資訊及通訊科技的發展，意識形態障礙的崩潰，地區共同體與WTO體制的開始實施等，無國界全球化時代的到來。全體國民擁有的知識、資訊的數量和質量，換言之，知識資產成爲個人和國家發展的動力，左右國家競爭力的知識、資訊化社會已經到來。

而且教育改革委員會強調，在這種大轉變的時代，爲了不落伍，成爲領頭羊，需要教育改革，迄今爲止的教育是以背誦爲主的入學考試教育，以教育提供者爲主的僵硬和整齊劃一的教育，爲產業化與以量的增長爲主的教育，因此教育改革委員會認爲，今後無法培養出具有高度創造力、高品格、多樣化個性的人（教育改革委員會，1995：11-14）。因此，教育改革委員會堅持推動教育改革，建立「開放學習型社會，終身學習型社會」。

教育改革委員會表示：符合資訊化、全球化時代的人是具有高度的創意性和高品格的人，其下部分所要求的人類，包括共同體意識強烈的道德人類，創造知識和資訊，懂得智慧利用的創造性人類，開拓進取，堂堂正正的韓國人，作爲世界市民的開放型、自律性和生產性人類等5種（教育改革委員會，1995：20）。還提出了531教育改革方案的六個基本特徵，以此作爲對應新時代和培養新人類的方案。第一，以學習者爲中心的教育。從教育提供者—學校及教師和教育行政機關的便利爲中心的教育，轉變爲以學習者爲中心的教育，通過市場化刺激，讓教育提供者之間，產生多樣化的教育項目競爭，擴大教育需求者—學生和家長的教育選擇權。第二，教育多樣化。擺脫過去單一且序列化的教育，設置和營運多種教育項目和具備特色化的學校，培養學生的潛在能力，創意力及人性。第三，以自律和責任感爲基礎的學校營運。這脫離了以限制和管控爲中心的教育營運，轉變爲以個別學校的自律和責任心爲中心的教育營運，並依靠家長及學校相關人士的自發參與，有效地營運學校。第四，自由與平等相協調的教育。在保障所有人最大限度地，啓發自己潛能自由領域的同時，爲教育處於不利地位的人提供平衡

的機制，以助其克服不利之處，確保教育的效率性。第五，教育資訊化。利用尖端多媒體—資訊及通訊科技，任何人都可以不受時間和空間的限制，接受自己喜歡的教育，實施21世紀型開放式教育。最後，追求高質量的教育。通過學校、教師和學生之客觀嚴肅的評價體制，和穩健的財政支援，以服務為主的教育行政等綜合支援體制，以此提高教育質量（教育改革委員會，1995：21-22）。

其次，531教育改革的目標體制大致有四種。第一，構建任何人都可以隨時隨地，接受自己喜歡的教育的開放教育體制，和打造能讓所有國民自我實現最大化的教育福利國家(Edutopia)。第二，為使學習者多樣化的個性得到尊重，並提高其品性與創意性，我們將國內初中等教育部門(小學和中學)設定為改革標的，期可以最大限度地開發所有學習者的潛能。第三，改革高等教育部門，使大學辦學自主化，研究條件全球化，大學模式多樣化，使大學成為具有世界水平的學科和科技創新的產房，具有社會各方面要求的最佳培養素質和能力，具有多樣化的人才素質。最後是向擴充教育財政，放寬各種限制，構建綜合評價體制的方向，改革教育支援體制，使教育質量得到大幅提高（教育改革委員會，1995：23-36）。這裏第一個目標實際上，就是531教育改革方案的總體基調和核心目標，其餘三個目標可以看作是在此基礎上各次級部門的細部目標。

因此，教育改革委員會首先以全局和各領域核心改革內容為重點的，第一批改革方案中提出了48項任務，接著根據建立新職業體制為目標的，第二批改革方案中提出了30項任務，再從改革教育行政體制和推進教育資訊化工作面向，切入之第三次改革方案中，共提出了24項任務，在以最後解決現實教育問題為標的之第四次改革方案中，提出了18項任務，共提出了120項任務。此後，韓國的教育改革從531教育改革的大框架中繼承和發展，並從中挖掘被忽視或不足的課題，重新改變推進方式。

參、分析韓國教育改革的新管理主義性質

一、全球化、資訊化的教育體制構想

我們所欲推動之教育改革，並非僅改善教育體制的一部分，或解決當前教育問題之隨機面向，而是從根本上全面改變教育體制，改革無論是顯而易見的，亦或是潛移默化的，皆須以新理念作為架構基礎上來施行之。這種教育的理念不僅為制定教育目的，編制教育內容並指明發展方向，而且開啟了提供學校制度或行政組織的原則作用，涵蓋了按照教育改革理論展開的過程（Lee, 1999）。另外，一般來說，各種教育理念之目的與價值多與政治背景息息相關，因此通過對當下時代和改革理念的認識，亦可有助於改革具體實踐。

在無限競爭的時代，金泳三政府提出了「全球化」的口號，對整個教育進行了改革。他最關心提高國家競爭力的人力質量，並果斷進行了改革。教育改革委員會將當今時代規定為「全球化、資訊化時代」的大轉變時期，作為教育的正當化理論，打出了「通過加強全球化、資訊化時代的國際競爭力建設新韓國」的旗幟。目標是通過確保教育質量的優越性，來創造高質量的新人，為此提出了「以市場經濟原理為基礎，及以需求者為中心」的新教育體制之發展策略。於教育改革委員會第二次總統報告，旨在全球化、資訊化時代教育體系下，從已修正的教育改革方案中，逐步構想出良好的體制與發展背景。教育改革委員會強調文明大轉變時期的全球化和資訊化，主張進行相應的教育改革。

預示未來社會變化的另一個重要特徵是，全球化正在到來。現在地球變成了一個村落。資訊通訊和交通的尖端技術，使原本那麼遙遠的空間在短時間內縮小。不僅如此，隨着理念壁壘的崩潰，全世界現在已經成了經濟無國界的世界。全球化戰略是為應對這種，歷史性大轉變而設計的國家生存和發展戰略。如果不對這些新文明和時代挑戰，採取適當的應對措施，我們將不得不成為歷史的落伍者

(教育改革委員會，1995：4)。

現在，世界各國競相尋找新的教育革命道路。沒有大膽的教育改革和教育革命，我們就不可能站在新文明的中心。嚮往世界中心國家——新韓國的創造應該從教育革命開始。因為，教育就是培養新文明的原動力——資訊、新科技、新文化的創造得以培育新時代的公民。進一步指出，教育本身是提高公民生活質量的關鍵因素(教育改革委員會，1995：4)。

教育改革委員會在全球化時代的教育意義如下。第一，為適應全球化時代，我們的教育要達到世界水平，實現質的飛躍。第二，為了在全球化時代不失去我們自己的特色，與各國和諧相處，首先要加強對我們固有傳統文化的教育關注和努力。第三，要樹立開放的心態和文化意識，從世界市民的角度思考和行動，同時要具備國際溝通能力。第四，要通過中央授權地方，在教育上落實自律和分權原理。教育改革委員會還主張，為了世界水平的高質量教育，我們的小學，中學教育必須從片面知識的背誦為主教育轉變為以培養創造力為中心的教育，在全球化時代，我們需要具備作為世界公民的素質和領導能力，加強和平教育，外語教育。它還提出，必須進一步開展國際理解教育，以便不僅對發達國家，而且對發展中國家的社會、文化有瞭解。

在強調全球化要從教育開始的同時，金泳三總統強烈主張全球化在教育方面的觀點。根據總統的意志，全球化成為了教育改革的背景，金泳三政府以後的教育改革政策將焦點放在了「在沒有國境的無限競爭世界，為了強化國家競爭力，要提高世界水平的教育質量」。可以說，金泳三政府在全球化時代到來知識資訊社會中，為實踐教育改革的必要性，特別提出將全球化逐步落實於社會中藉此提升教育競爭力(Kim, 2000：45)。因此，教育改革委員會前面提到，為了在全球化的無限競爭中生存下去，確保國家競爭力比什麼都重要，教育運作模式遂從政府主導公有模式轉變為「市場經濟原理」之私有經營模式，以落實符合新興教育

改革理念。

如果重新整理教育改革的背景「全球化」的意義，我們發現，韓國面對全球化的影響，對其國際形勢，以及國家政策與統治意識形態之表現，產生諸多衝擊（Yoon, 1995 : 9-13）。首先，作為趨勢和現象，隨着全球化的冷戰體制的解體，社會主義體制的崩潰，資本主義世界體制越過國際化(internationalization)階段，進入功能上完全統一的地球化(global)。這種全球化傾向由於實現利潤的擴大，而從資本邏輯推動着。所謂政策和統治意識形態的全球化，是指在政府的全球化談論中最為頻繁的無限競爭時代，與強化國家競爭力等概念。也就是說，世界進入了個人與個人、地方與地方，和企業與企業之以世界為對象，展開競爭的無限競爭時代，為了不落後於這樣的世界潮流，必須培養競爭力。這最終會聯繫到企業競爭力的強化或個人競爭力的強化。

最終，從這一觀點來看，全球化將加強國家競爭力，並確保個人競爭力。這是先進資本主義國家為了克服從1970年代末開始出現的資本積累危機，制定社會改革戰略時所適用的理論（Kim, 1997 : 272）。換言之，這是以新管理主義意識形態為基礎的國家政策再結構化。

其次，金泳三政府在教育改革的背景下，強調資訊化社會的到來，強調迎接未來知識資訊社會，增強國家力量和財富，即持續創造國家競爭力的附加值，培養創新能力，重視教育內容和方法，評價標準，以形成創新能力。資訊化社會的特點和教育資訊化社會，知識社會是資訊和知識驅動社會的原動力。因此，新科技，新知識以及新文化的創造力，才是即將到來的未來社會中最為關鍵的因素。一個社會和國家的力量和財富，個人的生活水平，是由技術、資訊、知識及文化等智力資產水平所決定的。這些智力資產本質上依賴於人民的學習能力和創造力。開發國民這種知識能力的正是教育。因此，為未來文明的最佳準備就是建立正確的教育框架（教育改革委員會，1995 : 5）。

教育改革委員會提出，資訊化時代的來臨，蘊含着以下幾個教育意義。第一，隨着資訊與知識量的激增，要求增加國民共同基本教育年限。第二，為了生存即取得一份工作所需的技術和資訊，以及學習知識的職業教育，有必要將國民平均教育水平，從現在的中等教育階段提升到高等教育階段。第三，在資訊和知識變化迅速的資訊化社會中，成人的再教育是生活的必要過程。因此，繼續教育、終身教育與資訊化社會有着共同的關係。第四，高科技多媒體資訊及通訊科技在教育中的引入，將使傳統的教育制度運用，教育內容和教育方法等將發生「革命性變化」（教育改革委員會，1995：5-6）。

隨着向資訊化社會轉型，社會中知識和資訊的重要性進一步增大，知識密集型產業和資訊類行業成爲所有產業的中心，此乃進行資訊化教育改革之發展策略。對此，政府對資訊化社會的教育改革把重點放在了，爲建立開放的教育體制提供技術基礎的教育資訊化，和培養主導資訊化時代的創意性人才上。教育改革委員會提出了開放教育體制和終身教育體制，第二套改革方案的新職業教育體制，第三套改革方案的教育資訊化方案，對資訊化教育政策進行了具體落實，自1996年1月起，成立了教育資訊化促進分化委員會，負責根據《資訊化促進基本法》制定和審議有關教育資訊化的具體計劃（Jung, 1997：182-183）；接着，資訊化教育到了國民政府，作爲總統教育公約提出了教育資訊化事業，並於2001年作爲教育資訊化綜合發展方案進行。

以往以應試爲主的教育，由於以背誦爲主的灌輸式教育，難以創造創新能力和思維能力兼備的多功能專業勞動力，學校面貌亟待根本改革。基於以上原因，教育改革委員會提出，在全球化、資訊化時代的開放型學習社會中，開展終身教育，包括開展教育改革，開展教育時期，開展教育方法，開展中等教育，開展大學教育（教育改革委員會，1995：19）。

此外，將第二套改革方案中，更具體地納入打造勞動力的終身學習，和開放

的教育體制知兩大目標。以高中職業教育多樣化，專門大學和開放大學大力發展職業教育，引進新大學，加強行政和財政支持體制為重點的新職業教育體制的構建，最終與資訊化社會培養產業人才的資本主義相結合。

資訊化社會的教育模式，首先是資訊社會科技發展帶來的整體變化的主體，從以供應商為中心的體制，向以消費者為中心的體制轉變。這是考慮到個人差異，可以提供多種教育的個別化教育。「教育的個性化」是指，根據個人學生的興趣和能力，選擇自己喜歡的內容進行學習的教育過程需要重組，並可以進行個別學習活動的系統（Cheon & Lee, 1996:195）。

金泳三政府以後的教育改革，即教育改革委員會的教育改革中，新教育體制的構想背景是從全球化和知識，資訊社會等文明的大轉換的構想開始的，這種社會轉換的時代認識要求改變現有的教育體制。但是，這種教育體制變化包含着，全球化和資訊化為代表的社會變動的生產條件。因此，教育環境的全面性、結構性變化的方向可能會受到限制。最終，資本運動的全球性擴大，和激烈的競爭加速全球化現象和另外一方面的知識、技術、資訊大量膨脹而產生的資訊化現象，將在資本競爭體制下，流向為創新型和自主性創造勞動力的教育重組理論，並推動適應資本要求的教育改革。

二、對教育的人類形象認識

可以說，為教育改革基礎的理念依據，通過教育改革所追求的世界觀、社會觀、人類觀、知識觀、教師觀來具體化。尤其在教育中，人類形象是指通過教育指向和實現人類屬性和資質能力等，具有複合性目標的性質。因此，可以通過教育改革中追求的教育人類形象，來探討教育改革的理念。我們每次改變社會時，都會改變相應的人類形象，試圖進行教育改革，特別是每次改變教育過程時，雖然程度上會有所差異，但作為目標的人類形象會有所改變（Han, 1988）。

這裏要討論的是金泳三政府以後的韓國教育追求的人類形象與新管理主義教育追求的教育人類形象有多麼一致。一般來說，新管理主義遵循市場規律和競爭機制原理，追求經濟效益。根據這樣的原理，新管理主義教育人類觀可以整理如下。第一，這是追求經濟合理的人生觀，立足於能力主義的菁英觀。第二，在確保教育菁英化的同時，追求個別、自我主導的個性人類形象。最大限度地發揮個人所具有的潛在能力和性向，最大限度地提高個人能力和教育體制效率，這種教育菁英化追求，基於每個學生各自具有的卓越才能開發和培養，使個人個性得以各自彰顯。第三，隨着新管理主義的興起，世界資本主義體制開始採用柔性生產方式，這種生產方式要求之勞動力，是兼備創新能力的多技能專業人才，追求創新能力的培養。首先，如果用一句話來概括金泳三政府的教育人類形象，可以稱得上是「具備自主、創新的教育消費者的菁英性和競爭力的生活在21世紀的人類模式」（Noh, 1998: 54）。

實質上，1995年5月31日總統諮詢教育改革委員會上，發表的《建立新教育體制的教育改革方案》中，爲了培養全球化，被稱爲資訊化之文明史蹟轉換期所需的新人類，而提出了改革構想，提出了「開放之教育環境與終身學習社會」的新教育規劃，以樹立出的四種人類形象，包含一起生活的人、智慧的人、開放的人以及工作的人。可以說，這裏提出的人類形象注重個性，創意等個人層面的目標特性（教育改革委員會，1995: 20）。這種人類形象與第7次教育過程所追求的人類形象相連，反映了531改革方案強調個性和創造性的教育價值的。在第七次教育過程中，將「培養主導21世紀全球化，資訊化時代的自主創新的韓國人」作爲修訂的基本方向。

從開放的教育、教育的自律化及新學校文化的創造等教育政策來看，都強調以知識爲基礎之社會的創意性和人性。當然，以創造力和個性爲基礎的人類形象，本身不能說是新管理主義教育觀，這裏所說的創意人類之邏輯是提高國家競爭力

與商品價值的精英主義，因此在教育人類形象上出現，以創意性與自律性態度為基礎，乃是按照新管理主義理論營運教育制度。可以說，這是在激烈的競爭中為了提高勞動力的商品價值，而演變為資本要求的方向和內容的人類形象，在這種新管理主義理論中，所要求之創意性，自律性的人類形象，可視為勞動的商品性質和資本。

其次，金泳三政府以後的國民政府強調以「新知識人」作為新時代與新的人類形象。雖然不能斷定這樣的人類形象富含教育性，但是政府的國家政策和理念對國民大眾，和正在成長的下一世代之意識產生了巨大的影響，從這一點來看，新知識的提高，對整個教育改革也產生了很大的影響。新知識人的概念正式被採納為，以知識為基礎的社會新人類形象，是在1999年12月4日舉行的經濟對策協調會議上。爾後於2000年2月3日第2建國委決議大會之後，逐漸擴大到泛國民運動層面，政府方面的對國民宣傳主要是以情報通信部(2017年後已改制為科學技術情報通信部)與教育部為中心，通過挖掘「新知識人」的工作和宣傳實現的 (Son, 2001: 51)。

新知識人可以說是隨着21世紀知識社會的到來，面對「創意與實用性人類培養」之當前課題而出現的概念，它與以人的勞動和資本為主的產業社會不同；以知識為基礎，資訊化社會需要具備創意與資訊利用能力，屬於新型人類社會，面對這樣的時代和社會的變化，克服經濟危機的課題和生存戰略，成為現實中優先考慮之問題。身處於這樣的時代背景，新知識人的概念實際上貫徹了經濟理論。意旨為了應對特定知識資訊化社會的挑戰，我們須構築知識基礎，並以創造高附加價值的方向來改變國家經濟的體質，以發展出適合這種類型的知識國家型人類形象的新知識人。可以說，新知識人是一個善於運用知識創造增值能力的人，是一個擺脫以往思維框架，以新思路改進和改革自己工作方式的人。說到底，這裏所謂的創造附加價值，可以說與新管理主義的邏輯有關，這就意味着附加價值的

經濟利潤。歸根結底，所謂新知識人的人類形象，與其說是教育人文主義的觀點，倒不如說是更注重經濟與經營的邏輯。

《新知識人論》在新管理主義教育模式體系化進程中，執行了幾個重要的方面（Cheon, 2000）。第一，為教育市場化的公共教育全面改編，提供了名分和依據。《新知識人論》中提出，在以知識為基礎的社會中，國家生死存亡和每個人的生存問題需要全面教育重組。第二，在此前不足的新管理主義教育論中，補充了以知識為基礎的社會歷史觀，和新知識人的教育人類形象。第三，提出新知識的知識觀和新知識人的人類形成問題，將開放的教育、個性化教育、自我主導學習、追求菁英化等諸方面的新管理主義教育論捆綁在一起，賦予了明確的方向性。第四，以需求者為中心，引入競爭機制，進一步加強教育市場化理論建設。

最終，新知識人，這一人類形象，在教育改革的邏輯上，也成為了新管理主義教育改革的一環，成為通過社會歷史觀、教育人類形象，具體教育方法的一種教育理念。金泳三政府之後，與其說作為教育改革理念的人類形象是普遍的，倒不如說和全球化、資訊化的趨勢一起，強調在市場經濟體制下，國家競爭中生存的實用性人類形象。這與新管理主義所要求的人類形象相似。新管理主義教育人類形象，在韓國教育中具有多樣性和創意性、個性和自律、優越性、需求者為中心、市場和競爭、效率、能力為主和評價等，相互關聯的價值和方向、原理、對整個教育政策產生影響，為韓國教育人類形象的框架起到了很大的作用。

肆、小結

關於新管理主義對韓國教育行政的影響，韓國531教育改革案，雖說指向全球化、資訊化社會，但教育改革的方法性原理是從新管理主義理論中導入的（Lim, 2014）。新管理主義或新公共管理，是與市場主義相結合的形態。從市場

主義的角度出發，以競爭原理和顧客主義為基礎，作為服務提供者，追求政府服務競爭引導、小政府、擴大顧客選擇權。而且，從新管理主義的角度出發，試圖放寬限制、民營化、權限轉移、成果主義等。在這一時期，將強調教育的國際競爭力、顧客需求者中心主義、市場主義、企業家管理、成果主義和責任感、共同體主義、再結構化論等。另外，以需求者為中心的教育，從市場主義觀點出發，試圖全面放寬限制，並構建了立足於成果主義的教育責任性體制，這一點值得關注。

第二節 韓國的教育制度與發展

本節要考察韓國的教育制度和教育的發展過程。將韓國教育的發展階段，分為教育的基礎建立和戰後重建期、數量成長期、教育質量變化探索期、再結構化(Restructuring)時間等四個階段進行分析，並簡略地記述韓國目前的教育制度和教育過程。通過一個國家的教育制度和教育發展的潮流，可以直接、間接地瞭解該國教育的精神和理論，本質和價值等。以下對韓國教育制度和發展的分析，對於通過韓國教育行政的潮流，來研究和理解新管理主義的影響，將起到很大的幫助。

壹、韓國的教育發展階段

這裏將分階段觀察韓國教育的發展，並從經濟增長的脈絡中設定。韓國開發研究院將1945年至1995年，50年間之韓國經濟設定為以下三個階段，分析了各階段韓國經濟所處的情況和政策對應情況(KDI, 1997)。

1. 經濟崩潰和復甦：1945-1960年
2. 面向出口的高速增長戰略時期：1961-1979年

3. 經濟結構調整和穩定增長期：1980-1995年世界銀行將1990年代後期開始的韓國經濟定位為，知識經濟轉型期並加以探討（World Bank, 2000）。

韓國教育的發展階段很好地對應了，韓國開發研究院和世界銀行提出的，韓國經濟發展階段的時代分類。韓國教育的發展階段如下：

表2-1
韓國的教育發展階段

區分	1945-1960年	1961-1980年	1981-2000年	2001年-現在
挑戰	義務教育	擴大中等教育 供應工業人力	普及高等教育	終身學習 人力資源開發
關心	擴大教育機會	教育的數量增長 效率與控制	提高教育質量 自治和問責制	確保國家競爭力
政策	完成小學義務 教育 恢覆教育設施	中等教育的擴展和平衡 職業技能教育和培訓	地方教育自治 普及高等教育	高等教育再結構化
資源 與 方法	海外援助	五年經濟發展計劃	教育改革委員會 531教育改革 (1995)	支援研究活動

資料來源：翻譯自 Lee, J. J., Jung, S. S., & Kim, Y. S. (2006)。韓國教育的發展策略和新課題。《教育行政學研究》，24，1-26。

1945年至1960年期間，為修復被破壞的教育設施和完成小學義務教育，而做出努力的「建立教育基礎和戰後重建期」，1961年至1980年是中等教育機會擴大和迅速膨脹的「量的增長期」。另外，1981年到2000年時期，隨着量入為出的方式到達極限點，試圖實現質的發展的新方法和制度發展的「質的變化摸索期」。從2001年開始到現在，可以分為應對以知識為基礎的社會，和向全球化過渡過程中面臨新挑戰的「教育再結構化」時期。教育發展的各個階段在教育方面的挑戰、主要關注、主要政策、以及在實現政策目標的支助機制方面與其他階段有所區別。

一、教育的基礎建立和戰後重建期：1945-1960年

1945年解放時，韓國地區的文盲率高達53%，小學入學率也只有64%。在這種情況下，1945年建國的政府在制定憲法及制定教育法中，明示了6年的義務教育，並把建立新的學校制度，和擴充小學義務教育的接受能力，作為教育的首要課題予以實施（Oh, 1964）。但是1950年開始的韓國戰爭，最終導致學校設施的85%遭到破壞，在制定和實施教育政策方面遇到了很大困難。在這種情況下，這一時期最重要的政策課題是恢復被破壞的教育設施，實現因韓國戰爭而被推遲的小學義務教育之完全入學。

對此，韓國政府從1954年開始成功推進「小學義務教育完成六年計劃」，並於1957年將小學入學率提高到90%以上。但是，由於韓國戰爭以後的教育財政不足，很難建設能夠容納所有學生的學校。結果，一些地區每個班級的學生數超過100名，或實行兩部制或三部制授課。儘管存在上述問題，但這一時期儘可能為更多的學生提供了初等教育機會，並且在需要學習的時期提供了機會，從而能夠形成對今後中等教育的需求。

二、數量成長期：1961-1980年

這個時期是韓國經濟的高速增長時期，通過制定和推進，從第1次到第4次的經濟開發5年計劃，在較短時間內實現了高度的經濟增長。從社會層面看，這個時期呈現出人口高增長率，人口向大城市集中，社會對教育的需求增加等特點。

當時韓國教育將焦點放在了改善因小學教育的數量擴大，而變得惡劣的教育條件上。另外，1950年代隨着小學入學率的增加，對中等教育的需求增加，但由於沒有能夠容納這些學生的中學和高中，所以通過學校入學考試選拔了學生。在這種情況下，許多小學和中學為了升入上級學校而實施應試為主的教育，學生家長為了升入上級學校而支出過多的私教育費等，出現了新的教育問題。為瞭解決

這一問題，政府分別於1969年和1974年引入了「中學無考試升學制度」和「高中平均化政策」。

表2-2
經濟增長期的社會經濟指標

年度	城市人口集中率(%)	人均GNP(\$)	GDP對比產業比率(%)		
			礦業,農業	製造業,電氣,建築業	服務業
1961	28.0	82	48.8	12.3	38.9
1965	-	105	44.5	16.4	39.1
1970	41.1	254	32.4	27.1	40.5
1975	48.4	602	26.4	32.1	41.1
1979	57.2	1,676	16.2	40.1	44.1

資料來源：整理自韓國統計廳。

另外，韓國教育為有效提供經濟高速增長所需的人力，新設了實業高中或改編教育課程等，與企業合作並共同推動經濟發展。同時，針對產業界的人力需求，提升並逐步擴大中學，高中和大學的教育機會。這種經濟與教育的合作應對及教育機會的逐步擴大，與英國和新加坡經濟與教育發展的例子相似。在韓國，經濟發展和教育發展密切相關。韓國教育通過培養經濟發展階段所需的人力，為經濟發展做出了貢獻，經濟的發展則通過提供教育所需的財源，為教育發展做出了貢獻。在這一時期，為了支援中小學教育，新設了將國內稅的12.98%作為地方教育財政撥款財源確保的規定，從而為確保穩定的教育財源建立了制度。在此過程中，韓國經濟發展帶來的國內稅的增加，被用作教育財源，為教育發展做出了貢獻。也就是說，通過確保經濟發展帶來的穩定財源，韓國教育具備了必要的設施基礎，並完善了教育體制。

表2-3

班級平均學生數及教師人均學生數的變化

年度	國小		國中		高中	
	班級平均 學生數	教師人均 學生數	班級平均 學生數	教師人均 學生數	班級平均 學生數	教師人均 學生數
1962	62.8	58.6	60.1	40.5	55.8	27.3
1965	65.4	62.4	60.7	39.4	57.0	30.2
1970	62.1	56.9	62.1	42.3	58.1	29.7
1975	56.7	51.8	64.5	43.2	58.6	31.4
1979	52.2	48.0	65.6	45.3	59.4	32.8

資料來源：整理自韓國教育部教育統計年報。

三、教育質量變化探索期：1981-2000年

這個時期在經濟上是穩定增長和結構性調整的時期，在政治上是結束80年代初的軍事政權時期，接受民主化要求，實現政治民主化的時期。對民主化的要求在教育部門也延伸到了，對學校營運民主化和地方教育自治的要求上，標榜「真教育」的教師工會於1980年代後期成立，同時從特別市和道的層面，實行教育自治制度（教育部，1998）。這個時期也是高等教育普及的時期。1970年中等教育的機會擴大，增加了對高等教育的需求，但高等教育名額有限，通過各大學或國家層面的入學考試選拔學生。隨之，高中實施應試為主的教育，而學生家長支出過多的私教育費的社會問題再次擡頭。為解決這些問題，1980年政府實行了，以禁止課外輔導和大學入學定員制為主要內容的《730教育改革措施》。這一舉措使高等教育的名額大幅度增加，實現了從初等教育到高等教育完全就學的目標。隨着中小學教育的普及，和高等教育機會的擴大，政府設立了總統諮詢機構，負責制定教育規劃，診斷當前教育問題，制定主要政策方向。通過總統諮詢機構推

進教育改革，由於總統諮詢的特點，在確保總統政治支援，及執行教育改革方面取得了成效。儘管教育改革審議會提出了多種教育改革方案，但未能提供有關教育體制營運的新觀點或戰略（教育改革審議會，1987）。作為改變教育質量而努力的一部分，金泳三政府時期設立的「教育改革委員會」發表了以學習者為中心的教育，學校營運的自律和責任感，教育的資訊化等為主要內容的「為建立新教育體制的教育改革方案」（教育改革委員會，1995）。「為建立新教育體的教育改革方案」在1998年開始的「金大中政府(1998-2003年)」及「盧武鉉政府(2003-2008年)」中也起到了推進教育改革的藍圖作用；然而，在與多項教育政策開展重要工作的過程中，教育改革之核心價值、政策方向、戰略切入與定位等項目標的多少有些模糊。總結而言，這個時期與以前不同，是教育體制從量的成長轉向質的改善，比行政性控制更提高自律性的賦予，和責任性的方向轉變的時期（Lee, 2004）。

四、再結構化(Restructuring)時間：2001年-現在

2000年以後的時期是克服韓國經歷的IMF金融危機，確保政治、經濟、社會各個方面的國際競爭力，這是應對旨在向知識型經濟轉型的「再結構化」挑戰的時期（World Bank, 2000）。在全球化趨勢下，為確保國家競爭力，研究開發和人力資源開發是核心課題。為此，韓國教育被賦予了構築適當的教育體制之目標，故政府於2001年，將教育部升級為總管國家人力資源開發的副總理級「教育人力資源部(Ministry of Education and HRD : MOE-HRD)」，負責人力資源開發。教育人力資源部優先重點推進高等教育改革，要求高等教育機構提高教育適合性，開辦適應社會需要的教育項目，提高科學研究力量，使高校的研究具有國際競爭力，同時為培養引導地方創新的人才提供支持。為此，大幅擴充學術研究費，通過BK21(Brain Korea)和NURI(New University for Regional Innovation)等構築支援大學

的體制。在全球化趨勢下，為確保一國的國際競爭力，和在知識基礎經濟體制下培養國民力量，政府之首要任務為，推進終身學習的振興教育政策理念的實踐。爰此，為了支援成人學習者的學習，學歷獲取及自我獲得，韓國政府推行了學分銀行制，承認公司內部大學，遠程學習支援和設立遠程大學，擴大高等教育機關的終身教育功能等。

在這個時期，隨着補習班成為準教育機構（Bray, 1999），小學、中學生的「早期留學學生數的增加」、「公共教育的失敗」或「教室危機」等問題漸續被提出後，學校教育被迫喪失了活力（教育人力資源部，2003）。與此同時，家長對公辦教育的信心開始受損。為了克服這種情況，韓國教育提出了通過提高學校教育的質量水平，和提高教育適合性來激活公共教育的課題。此後教育人力資源部於2008年改編為教育科學技術部，2012年重新改編為現在的教育部。

另外，一直以10年為單位修改的韓國教育水平，和提高社會變動速度的急速變化，轉換為隨時修改體制，在2009年和2015年兩次追加修改了教育課程。2009年修訂的教育課程分為，小學1年級到初中3年級的共同教育課程，和高中1-3年級的選擇教育課程。另外，考慮到教育目的上的接近性，學問研究對象或方法上的相鄰性，生活方式上的關聯性，重新分類為教科群（Cho et al., 2015）。但是2009年修訂的教育課程以語言和數學為中心，萎縮了社會和科學等科目，在學校現場提出了問題，最後教育部制定了文、理科綜合型的2015修訂教育課程。

貳、韓國的教育制度

教育制度是為將人類自身的文化，及文化的發展繼承給其集體成員而建立的，它意味着需要學習內容的量和質的增加。隨着文化的發展，社會功能的分化導致了形式多樣的學校教育（Kim & Lee, 2005）。一個國家的教育競爭力是預測

國家未來的核心指標 (Cho et al., 2011)，其與國家教育制度、國家的未來發展，以及國家的競爭力有相互聯繫。在教育制度的演變過程中，韓國不斷探索其他國家的先進制度，率先經歷了教育發展的考驗，在這些試煉的基礎上，能夠以更低的成本取得最大的成就，成為最有效的辦法。1945年以後，第三世界新興國家出現了引進美國式或前蘇聯式教育制度的現象 (Lee, 2002)，其中，韓國主要受美國式教育制度的影響。

一、韓國的學制現狀

韓國的學制，從美軍政期和政府成立當時的單線型學制，逐漸演變為與民主雙線型或季度型類似的類型，主要形成整體框架的期間學制是6-3-3-4制。它由國民學校(現為小學)-中學-高中-大學(校)連接的系統和階段組成，總教育年限為16年。這裏例外的是二、三年制的專門大學，預科兩年、本科四年加起來有六年的教學年限的醫科大學、牙科大學和韓醫學院。完善期間學制，實施具有社會教育性質的正規學校教育課程，於旁系學制有技術學校、特殊學校、產業附屬中學、廣播通信高中、韓國廣播通信大學、各種學校等；再者，還有就是學前教育機構，有幼兒園，大學畢業就入學的研究所。因此，韓國學制具有期間學制和旁系學制的二元結構雙線性要素，與中學後，高中階段開始學校種類多樣化的季度型相似。

(一) 幼稚園

韓國的幼稚園是照顧學齡前兒童的機構，其對象是從3歲開始以學齡前兒童為對象。《幼兒教育振興法》於1982年制定，為新村幼稚園的依據法律，之後在1998年修改，在法律上明確規定了之前沒有明示的反日制、時間延長制與終日制的過程，因此可以根據家長的需要自由選擇之。

(二) 初等學校

作為小學課程，韓國根據國家水平教育課程，規定了教育課程的基本框架，

因此，無論在全國各地任一區域就讀，都會按照同樣的教育課程學習。學習6年後，沒有特別的前途選擇課程，直接進入中學課程。

(三) 中等學校

韓國的中等教育課程分為第一階段和第二階段，分別是中學課程和高中課程。中學課程正如初等教育課程中提到的那樣，毫無選擇地要經過相同的教育過程，只是因為中學課程的義務教育實施，分為男女共學的學校和非男女共學的學校。韓國的前途選擇是從升入高中開始的，在完成中學課程，進入高中階段的過程中，可以選擇職業高中、人文高中或特殊目的高中(外語、自然科學、藝術等)。學校之間移動屬於不自由的類型，但是因地址遷移而在同一升學體系內移動，是可被允許且比較自由的；另外，不能適應特殊目的高中課程，而轉入人文系高中的情況，尚屬自由，大體上是可允許其轉換的。

(四) 特殊學校

特殊學校是為身心障礙學生開設的課程，與其他教育制度獨立營運。國家水平教育課程也與其他教育課程分離，營運著身心障礙學生自立的過程，按身心障礙種類分類營運幼兒部、小學部與中學部。

(五) 大學

韓國的大學有大學(綜合大學)、產業大學、教育大學(培養小學教師)、專門大學、廣播通信大學、技術大學等各種適性化種類之學校。

二、韓國2015年修訂教育課程

韓國教育課程由總論和各論組成。教育課程的構成方向、學校級別教育目標及編制、編制及營運方針等在總論中被作為整體提出(Cho, 2015)。

2015年修訂的教育課程，將未來社會要求的人才規定為「具備核心力量的創意融合型人才」，提出了總論和各論(Lee & Kang, 2015)。2015年修訂的教育課

程，是韓國首次從總論層面設定和標榜關鍵能力的課程。在「關鍵能力(key competency)」中，「關鍵」一詞具有「重要(critical or important)」的意義(Parsons, 2012)，為了成功地在各種生活脈絡中發揮作用，對每個人來說，意味着要求具備相對應的知識、技能、態度及價值，它覆蓋了生活的各個領域，使個人過上成功的生活，讓社會更好地發揮作用，這一點非常重要 (Baek & On, 2015)。

未來社會由於知識和資訊量的爆發性增加，以及資訊及通訊技術蓬勃發展，其變化速度將會更快。因此，在這樣的社會環境中生活的學生，應該主動發現知識並加以應用，使其成長為具有更創新能力的人才 (Lee & Kang, 2015)。生活在未來社會的學生，應該具備的是哪些核心力量，哪一種形態的教育才能形成力量等問題之討論能力，最近在世界主要國家的教育課程政策制定中，均強調前面所提及之概念 (Lim & Chang, 2015)。

從教育課程設計的角度來看，未來社會所要求的創意與融合性人才的培養共識，已經擴散開來，為此，需要開發文理不分的新教育課程 (Kang et al., 2015)。2014年9月發表了「2015文理科綜合型教育課程總論主要事項」，接着以「創意融合型人才培養」總論的基本方向，為基礎開發了各科目教育課程 (教育部，2015)。2015年修訂的教育課程，以反省適合未來知識社會的學校教育作用和功能為前提，引入了以能力為中心的教育課程 (教育部，2015)。在以知識為基礎的社會，即「知識成為重要的生產手段，創造新價值，成為國家發展動力的社會」，學校教育反映了教育課程上的要求，即比起傳達教學知識，更應該把重點放在，提高學習者實際利用信息和知識的能力 (Lee et al., 2013)。

第三節 韓國中央與地方教育行政權限分析

韓國作為中央教育行政機關設立教育部，作為地方教育行政機關在各市、道

設立和營運市、道教育廳。下面，研究者簡單介紹一下地方教育自治制度的沿革和中央，地方教育行政權限的分配情況。

壹、實行地方教育自治制度的沿革

韓國地方教育自治制的演變過程，分為3-5個階段進行討論的情況是普遍的（Kang, 2001），但該論文分為3個階段。第一，胎動期和實行期，1945.8.15因軍事政變中斷的時期。第二，中斷和考驗期，從1962年教育法修訂到1991年《關於地方教育自治的法律》制定之時期。第三，作為復活和活性期，地方自治正式實行1991年以後的實際地方教育自治時期，以下將分為上面提到的3個階段進行考察。

一、胎動期和實行期—解放後～1961年5.16軍事政變

美軍政當時頒佈了《關於設立教育區的法令》(1948.8.12)和《關於設立教育區會的法令》，原計劃實施提交教育區的教育自治，但由於美軍政的終結而被廢除。該方案在很大程度上反映在《教育法》(1949.12.31)第二章「關於教育區和教育委員會的規定」中。6.25韓國戰爭後，通過制定《教育法施行令》(1952.4.23)，同年5月24日由市、區教育委員會委員選舉，釜山市教育委員會等韓國17個市教育委員會和123個教育委員會組成。該教育法是韓國教育的基本法律，具有劃時代的意義，但有關教育自治的規定以地方自治制為先行條件，一直被推遲，因1950年6.25韓國戰爭，教育自治制的實施最終只根據《教育法》而中斷。通過1949年制定的《教育法》中有關地方教育自治的規定，觀察地方教育行政組織的性質和功能，就會發現與表2-4一樣。

表2-4

1949年制定教育法規定的地方教育行政組織

實施單位區分	特別市	道	市	郡(教育區)
性質	合議制執行機構	審議機關	合議制執行機構	表決機關
教育委員會	議長 市長	委員中選出	市長	郡守
委員數	10名	市和教育區數增加3名	10名	邑、面數
選舉委員	特別市議會	市、教育區、教委:各1名 道知事:任命3名	市議會	邑、面議會:各1名
地位	委員 事務負責人	無 道知事(文教社會局)	教委 事務負責人	執行機關
教育監	選任 總統任命(教委推薦→文教部長官)		總統任命(教委推薦→道知事→文教部長官)	總統任命(教委推薦→道知事→文教部長官)

資料來源：研究者自行整理。

二、中斷和考驗期 —1962年 ~1991年

自1962年5月起，文教部在恢復教育自治制度方面作出了大量努力，並在第三共和國成立後，完成了對《教育法》的修訂(法律第1435號，1963年11月1日)，從1964年1月1日開始，實現了微弱的教育自治制的復活。參看1963年11月1日的修訂法的內容，如表2-5所示。但是，當時的韓國教育自治只不過是一種形式。即只從內務行政分離、獨立，各市、道教育委員會在獨立自主性得不到保障的情況下，在中央政府統一控制下實行(Kim, 2003)。

表2-5

1963年修訂的《教育法》

實施單位區分	特別市、直轄市、道	市、郡	備註
性質	合議制執行機關		
教育委員會	市長(道知事)	無	在地方議會成立之前，文教科部長官直接任命
委員數	7名		
選舉委員	選舉 5名：地方議會議長、市長(道知事)、教育監		
機關	教育委員會	教育長	
執行機關	教育監是教育委員會事務負責人	執行機關	教育長是教育監的下級教育行政機關
選任	總統任命(教育委員會推薦→文教科部長官提請)	總統任命(教育監推薦→文教科部長官提請)	

資料來源：研究者自行整理。

三、復活和活性期—1991年3月8日~現在

根據《地方自治法》及《教育法》(1988.4.6)的規定，預計1990年初將實施地方自治和地方教育自治，當時文教科部成立了地方自治制實施研究委員會(1985)和教育自治實施企劃團(1989)等，進行了準備工作。1990年7月3日作為政府立法案向國會提交《關於地方教育自治的法律案》，並於1991年3月8日通過並公佈。1991年3月8日制定，頒佈的《關於地方教育自治的法律》是為實現《大韓民國憲法》第31條第4款教育的自主性、專業性、政治中立性及大學的自主性由法律所規定，並得到保障的基本精神而採取的制度性措施。在該法律中提出的地方教育自治的實施目的，是為體現教育的自主性與專業性，以及地方教育的特殊性，通過規定地方自治團體的教育、科學、技術、體育、其他學藝相關機構的設置及其組織及營運等相關事項，為地方教育的發展做出貢獻。

1991年實施的地方教育自治制度的基本框架是；（1）實行地區為特別市、直轄市、道的廣域單位；（2）教育委員會為決議機構，教育監為執行機構；（3）教育委員會的決議事項包括向市、道議會提交的條例案、預算案及結算、特別徵收金、使用費、手續費等相關事項等；（4）關於教育委員會定員數，特別市及直轄市按自治區數，教育委員定員數不足7人時定為7人，道按教育廳數，濟州島定員數為7人；（5）選舉教育委員時，由當市、道議會在市、郡及自治區議會推薦的選舉中無記名投票；（6）教育委員資格為學識淵博，具有地方議會委員被選舉權的人，非政黨人士，議員人數的1/2以上為教育或教育行政經歷超過15年以上的人；（7）教育監由教育委員會選出，但必須是學識淵博的人和非政黨的人，而且必須是具有20年以上教育經歷或教育專業經歷的人。

第一次修訂(1995年7月26日)是爲了在第二屆教育委員選舉之前，改進第一屆教育委員會運作中出現的問題，並修訂和補充地方自治法修訂的相關條款。修改內容的主要要點是；（1）直轄市的名稱改爲廣域市；（2）將教育委員的資格中教育或教育行政經歷15年以上下調爲10年以上；（3）將教育監的資格標準下調至教育或教育專業職位經歷20年以上，作爲教育或教育公務員的教育行政經歷15年以上；（4）爲活化學校的教育自治，在小學、中學設立學校營運委員會。

在第二次修訂(1997年12月17日)中，將教育委員和教育監，從學校營運委員會選舉人和教師團體選舉人，組成的選舉人團中選出，教育監的教育或教育行政經歷從15年大幅下調至5年。

在第三次修訂(1998年6月1日)中，將教育委員的定員數從7-26人減至7-15人，考慮到人口及行政區域等生活權，對教育委員選舉區域進行了區分，在教育委員、教育監選舉中引入了候選人的委託金制度。

第四次修訂(2000年1月28日)的主要內容是增加教育委員、教育監選舉人，並允許候選人有機會公開核證。爲在教育委員、教育監選舉中提供居民代表性，小

學、中學營運委員會全體成員均由選舉人選出。為擴大教育委員、教育監候選人的驗證機會，允許召開所見發表會和選舉公報以外的候選人邀請會、討論會。

2006年12月20日修訂的《關於地方教育自治的法律》，將教育委員和教育監的選舉方式從過去的間接選舉制，轉變為直接選舉制。教育委員會原會與市道議會分開營運，改為市道議會常任委員會。

表2-6

根據《關於地方教育自治的法律》，教育委及教育監選舉制度的變化

區分	機關	組成	與市、道議會關係
1991年3月 8日制定	教育委員會 (議決)	在市、郡、區議會推薦，市、道議會選出的7名以上委員	與市、道議會分開運作
	教育監 (執行)	在教育委員會選舉	
1997年12月 17日修訂	教育委員會 (議決)	由學校營運委員會選出的選舉人，教師團體推薦的選舉人組成的選舉人團選出的7人以上委員	與市、道議會分開運作
	教育監 (執行)	由學校營運委員會選出的選舉人，教師團體推薦的選舉人組成的選舉人團選出	
2000年1月 28日修訂	教育委員會 (議決)	由學校營運委員會委員全員組成的選舉人團選出的7-15名委員	與市、道議會分開運作
	教育監 (執行)	由學校營運委員會委員全員組成的選舉人團選出	
2006年12月 20日修訂	教育委員會 (議決)	由居民直接選出的教育委員(過半數以上)和市、道議會議員組成(7-15人)	在市、道議會內設立作為常設委員會之一
	教育監 (執行)	居民直接選舉	
2010年2月 26日修訂	教育委員會 (議決)	廢除教育委員制度，由市、道議會議員組成(7-15人) <2014.7. 1. 之後實施>	在市、道議會內設立作為常設委員會之一
	教育監 (執行)	居民直接選舉	

資料來源：翻譯自韓國教育部(2018)。「教育監與教育委員會選舉制度沿革」。取自 <https://www.moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=10165&lev=0&statusYN=C&s=moe&m=0307&opType=N&boardSeq=75627>

此後2010年2月26日修訂的《關於地方教育自治的法律》規定，設立教育委員會及選舉教育議員的相關規定，在2014年6月30日前生效，2014年6月30日後不再另行設立教育委員會。因此，在2014年6月4日舉行的地方選舉中，教育議員的選舉未能實現，目前由地方議員組成地方議會教育委員會正在營運中。根據《關於地方教育自治的法律》的修訂，教育委員會及教育監選舉制度的變化如表2-6（教育部，2018）。

貳、教育行政權限的概念和分配情況

一、教育行政權限的概念

所謂行政權，是指行使一般行政的國家統治權，如果稱之為廣泛行政權，包括地方自治團體行使的自治行政權（Cho, 1985）。行政權限是指國家或地方自治團體的行政機關在法律上，可以進行有效法律行為的權限、範圍和管轄。在此背景下，教育行政權限意味着國家或地方自治團體所屬的教育行政機關在法律上，可以有效行使的權限範圍及管轄範圍（Whang, 2015）。

這類行政權限和類似術語即為行政事務，所謂行政事務，是指行政官廳或行政機關負責的事務，或其性質上屬於行政作用的事務，屬於前者的是國家的行政事務(國家事務)或地方自治團體的事務(固有事務、委任事務)，屬於後者的是國會或法院的行政事務（Cho, 1985）。不過，一般而言，前者即指行政官廳，行政機關掌管的事務。與此相關，教育行政事務可以定義為將公共教育制度化營運，由教育相關行政官廳，行政機關負責的國家或地方自治團體的事務。

教育行政權限是指教育行政機關在法律上，有效以國家或公共團體的名義行事的範圍，而教育行政事務是指，機關在法律賦予的權限內可以行使的事情（Whang et al., 2010）。不過，儘管這種行政權力和行政事務有其密切的聯繫，但

兩者並不相同。權力一方面意味着法律意義上的力量，另一方面，事務也意味着職能層面的工作，正如有時沒有權力只處理事務一樣，權力分配和事務分配可以區別對待（Park, 2004）。

這樣的教育行政權限在國家層面上可以分為總統行政權限，國務總理行政權限，教育部長官行政權限。地方層面根據其主體分為市長、道知事或教育監的行政權限，市、郡、區、教育長的行政權限，地方議會的行政權限，學校層面則分為校長的行政權限和教職員的行政權限等。同時，根據行政領域，可以分為幼兒、小學、中學教育行政、高等教育行政、課外教育等社會教育行政。另外，地方的教育行政權限可以分為自治組織權、自治立法權、自治財政權與自治事務權等。

二、教育行政權限之分配方式

在行政權力方面，最重要的問題之一，是相關行政權力的分配。與此相關，根據立法、行政、司法三權分立的韓國憲法，教育行政權限原則上屬於以總統為首的行政部，特別是作為管轄整個國家教育問題的獨任制行政官廳，屬於教育部長官。但是，由於韓國採用地方教育自治制度，除了以教育部為中心的中央教育行政機關以外，地方教育行政機關也擁有，除委任行政權限以外的固有自治行政權限，而中央和地方之間的教育行政權限分配問題更為重要（Whang, 2015）。

三、分析教育行政權限分配現狀

（一）作為國家事務、教育部長官的掌管事務

《大韓民國憲法》第66條第4款規定「行政權屬於以總統為首的政府」，第96條又規定「行政各部的設置，組織和職務範圍由法律規定」。據此制定的《政府組織法》第28條明確規定，教育部長官的官職是「人力資源開發政策、學校教育、終身教育、學術事務等」。另外，《教育部及其所屬機關職制》第3條規定，教育部長官的職務由「教育、社會、文化領域政策總括，調整人力資源開發政策、

學校教育、終身教育和學術事務等面向」這裏所說的「教育、社會、文化領域政策的總括、調整」，比起教育部的最高領導，更應算是「社會副總理」的職責。

如下韓國教育部組織圖所示：

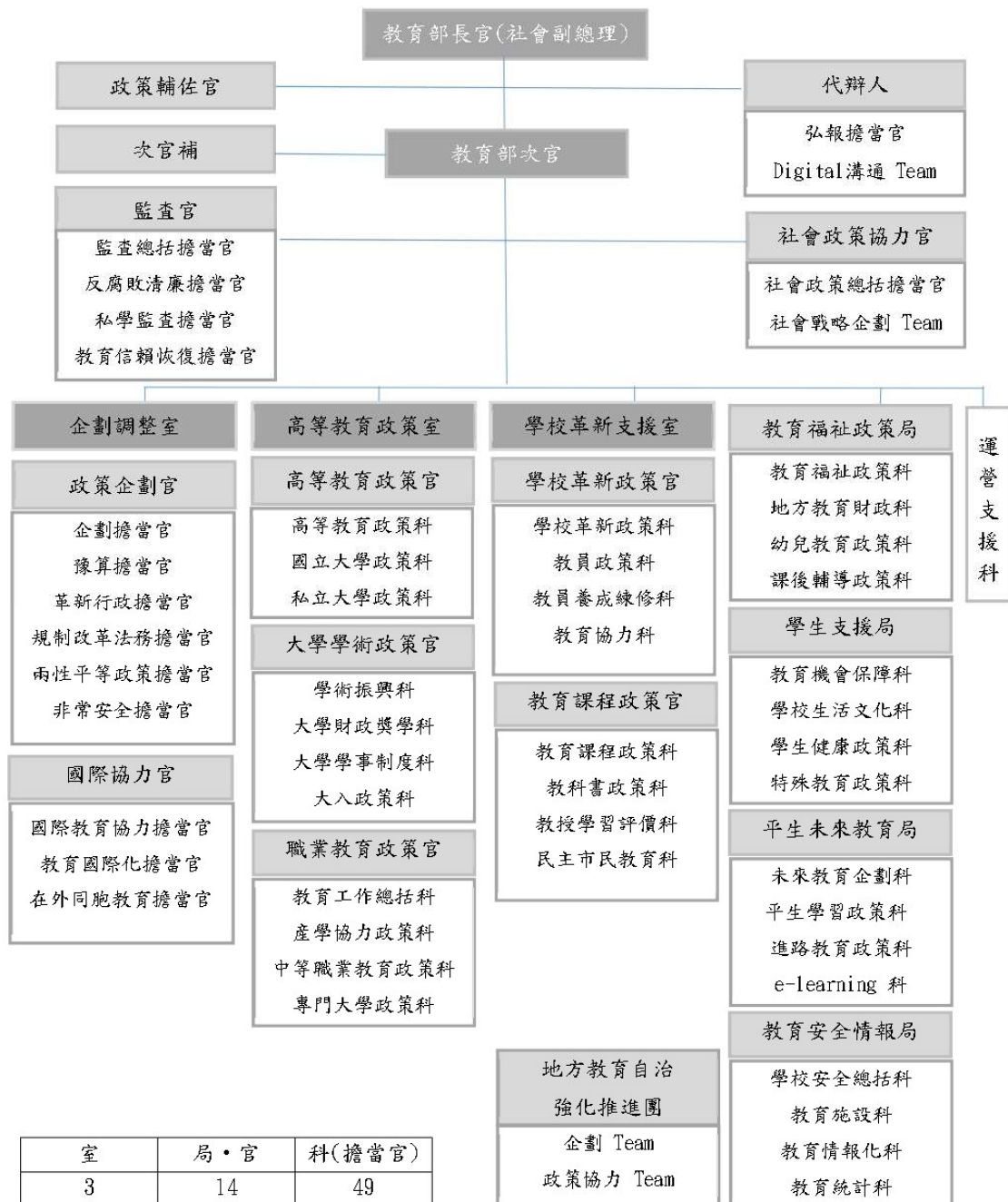


圖 2-1 韓國教育部組織圖(2019年10月)

資料來源：教育部(2019)。「組織介紹」。取自 <https://www.moe.go.kr/sub/info.do?page=0604&m=0604&s=moe>

(二) 作為地方事務、教育監的掌管事務

《大韓民國憲法》明確規定地方自治制度是憲法規定的制度保障。也就是說，雖然《大韓民國憲法》只有第117條和第118條兩個條文，但另設第八章，其標題為「地方自治」。特別是第117條第1項規定：地方自治團體可以處理居民福利相關事務、管理財產，在法令範圍內制定有關自治的規定，主要包含自治財政權、自治立法權，以及一起保障地方自治團體的自治事務權等。《地方自治法》第9條規定了地方自治團體的事務範圍，第2項第5款明確規定振興教育的事務，特別是「幼兒園、小學、中學及與此相應的各種學校的設置、營運、指導」皆為地方自治團體的事務。

此外，雖然沒有直接明確規定，但根據《大韓民國憲法》第117條及第31條，憲法裁判所的一貫立場是，大韓民國憲法保障地方自治制度和地方教育自治制度。此外，《地方自治法》第121條第1項規定：為強化地方自治團體的教育，科學及體育事務，設立專門機構；該條第2項規定：關於根據第1項所設立的機關的組織和營運事項，須另行法律確定。

表2-7
韓國的地方自治區分表

地方自治 (區分)	行政機關	地方自治團體	
		廣域自治團體 (17個市、道)	基礎自治團體 (226個區、市、郡)
一般自治	地方行政機關	市、道廳	區、市、郡廳
	首長	市長、道知事 (民選)	區廳長、市長、郡守 (民選)
教育自治	地方教育行政機關	市、道教育廳	教育支援廳
	首長	市、道教育監 (民選)	教育長 (教育監任命)

資料來源：研究者自行整理。

為體現教育的自主性及專業性，和地方教育的特殊性，規定了掌管地方自治團體教育、科學、技術、體育以外之學藝事務機關的設置，及其組織與營運等相關事項，為地方教育的發展做出貢獻，制定了《關於地方教育自治的法律》。同法第2條規定：地方自治團體的教育、科學、技術、體育、以外的學藝(以下簡稱為教育、學藝)事務為特別市、廣域市及道(以下簡稱為市、道)。通過規定表明教育相關事務是地方，特別是市、道廣域自治團體的事務。此外，《關於地方教育自治的法律》規定，市、道的教育及學藝之相關事務執行機關，在市、道設立教育監。

教育自治的機關構成和一般自治一樣，由決議機關和執行機關分開設立，決議機關作為常設委員會，在地方議會設立教育委員會，執行機關是教育監，雙方均由居民直接選舉產生，構成教育自治組織。現行地方自治的機關構成如圖2-2。

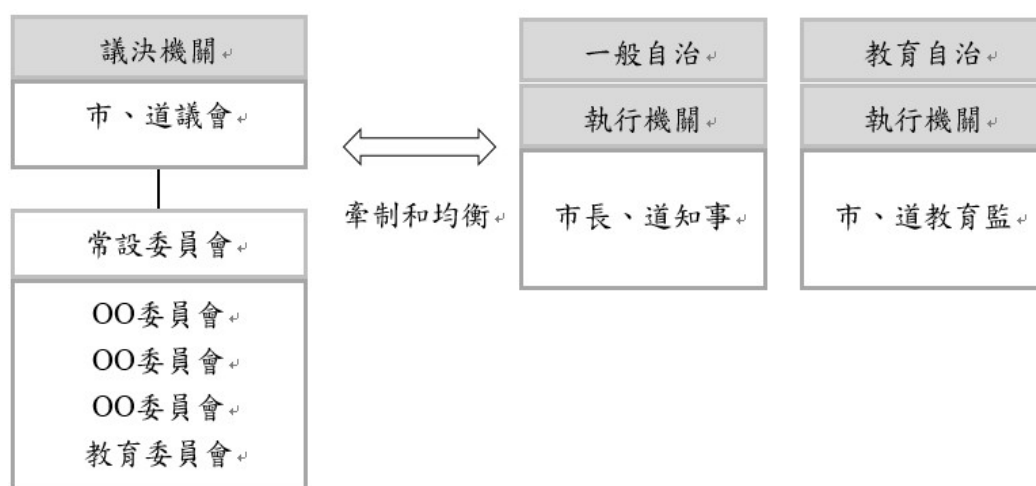


圖 2-2 韓國地方自治的機關構成

資料來源：研究者自行整理。

另外，教育廳設立並營運教育支援廳。教育支持廳是一個或多個自治區、市、郡為管轄範圍的下級地方教育行政機關。如下韓國首爾市教育廳組織圖所示：

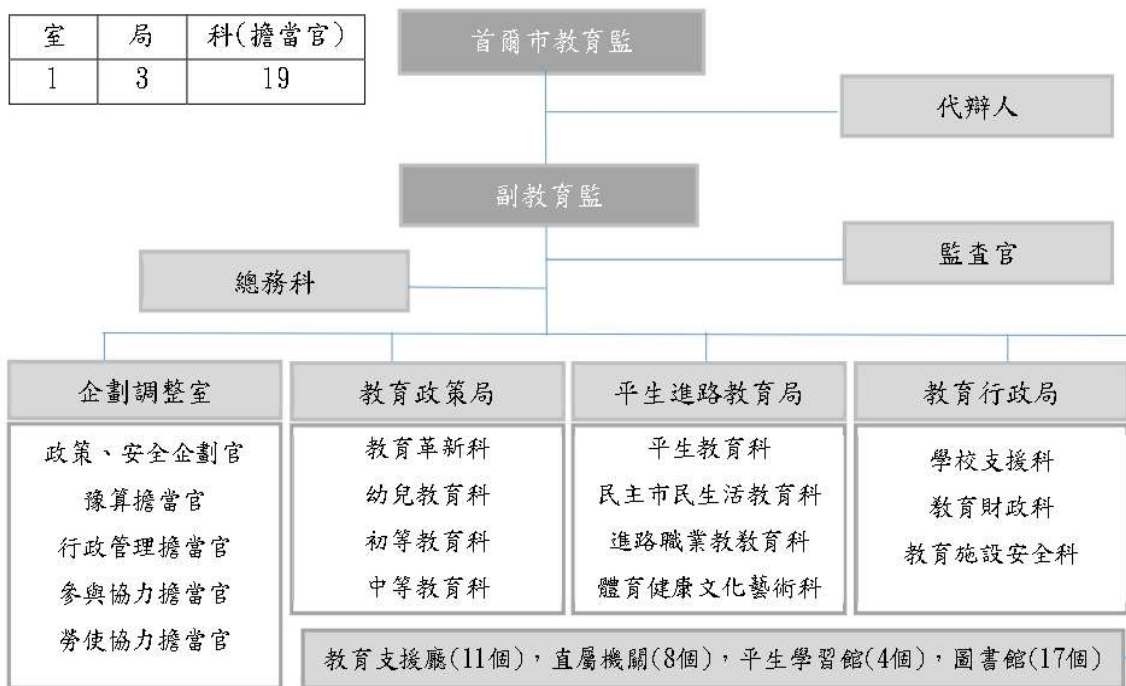


圖 2-3 韓國首爾市教育廳組織圖(2019年10月)

資料來源：首爾市教育廳(2019)。「組織介紹」。取自 http://www.sen.go.kr/web/services/page/viewPage.action?page=kor/intro/intro_06_01.html

同法第20條規定，教育監的教育、學藝相關事務如下：其中，第5號至第15號及第16號地方公務員的人事管理可以說是基本市道自治事務固有事務。

1. 條例案的擬訂和提交的有關事項
2. 預算的編制和提交的有關事項
3. 與擬訂和提交決算書有關的事項
4. 與制訂教育規則有關的事項
5. 關於學校、其他教育機構設置、遷移和廢止的事項
6. 關於教育課程運行的事項
7. 振興科學和技術教育的相關事項
8. 關於終身教育、其他教育學藝振興的事項
9. 關於學校體育、保健和淨化學校環境的事項

10. 與學生通學區域有關的事項
11. 與培訓、學藝設施、設備和教具有關的事項
12. 與取得和處置財產有關的事項
13. 與特別附加費、使用費、手續費和分攤額和加入金有關的事項
14. 與借款或預算外義務負擔有關的事項
15. 關於基金的設立和運作的事項
16. 所屬國家公務員和地方公務員的人事管理事項
17. 此外，當事市、道的教育、學藝相關事項和委任的事項

另一方面，教育監的行政權限並不只掌管上述事務。同法第19條規定：作為國家行政事務中委託市、道實施的事務、教育、學藝事務由教育監委任。然而如果法令另有規定，則按其規定執行之。此外，教育監還掌管另外的委任事務。具體來說，教育監根據《行政權限的委任及委託相關規定》，行使教育部長官委任的權力。與此相關，同上，規定第22條(教育部所轄)將教育部長官的權限中有關以下各項事項的權限委任給了教育監。然而，除了《行政權限的委任及委託相關規定》以外，尚有其他個別法令，亦賦予了教育監的委任權限。

1. 根據《民法》第32條設立或擬設立的教育部長官所轄，非營利法人(不包括由教育部長指定並公佈的非營利法人)的設立許可及其撤銷、章程變更許可，受理解散申請，其他指導、監督權限
2. 根據《初、中等教育法》第21條第1項和別表1規定的校長、校監資格標準中符合下列各項目條件的教師資格鑑定：
 - (1) 中學校長資格標準中符合第1號、第3號或第4號規定的人。
 - (2) 小學校長資格標準中符合第1號或第3號規定的人。
 - (3) 符合高等技術學校及特殊學校的校長資格標準的人員。
 - (4) 符合中學、小學、高等技術學校和特殊學校校監資格標準的人員。

3. 根據《幼兒教育法》第22條第1項及別表1的園長、園監資格標準中符合下列各項條件的教師資格鑑定：

- (1) 幼兒園園長資格標準中符合第1號標準的人。
- (2) 符合幼兒園園監資格標準者。

4. 對符合《初、中等教育法》第21條第1項及別表1規定的校長、校監資格標準和《幼兒教育法》第22條第1項及別表1規定的園長、園監資格標準的人員，依照《初、中等教育法》第21條第1項，《幼兒教育法》第22條第1項及《教師資格檢定令》第7條頒發教師資格證書，重新交付及修改記載事項

5. 根據《初、中等教育法》第21條第2項和別表2規定的教師資格標準中符合下列各項規定的人員的教師資格鑑定和頒發教師資格證書：

- (1) 符合中學、小學和特殊學校正教師(一級)資格標準的人
- (2) 中學正教師(2級)資格標準中符合第3號、第6號或第8號規定的人
- (3) 小學的正教師(二級)資格標準中第4號至第7號的任何一人
- (4) 特殊學校正教師(2級)資格標準中符合第3號或第5號標準的人和符合特殊學校準教師資格標準的人
- (5) 中學準教師資格標準中符合第2號或第3號標準的人
- (6) 符合小學準教師資格標準中第1號或第2號規定的人
- (7) 符合專業諮詢教師(一級)資格標準的人
- (8) 司書教師(1級)資格標準中符合第1號或第2號的人和司書教師(2級)資格標準中符合第2號的人
- (9) 實技教師資格標準中第1號(限定於高等技術學校專業專業畢業的人員)、第3號或第4號相應人員
- (10) 符合保健教師(一級)資格標準的人
- (11) 符合營養教師(一級)資格標準的人

6. 根據《幼兒教育法》第22條第2項和別表2規定的教師資格標準中，符合下列各項目規定人員的教師資格鑑定和頒發教師資格證書：

- (1) 符合幼兒園正教師(一級)資格標準的人員
- (2) 幼兒園的正教師(2級)資格標準中符合第4號標準的人
- (3) 符合幼兒園準教師資格標準的人

7. 對符合《初、中等教育法》第21條第2項和別表2和《幼兒教育法》第22條第2項和別表2規定的教師資格標準的人員，根據《教師資格檢定令》第7條對教師資格證書的重新交付和記載事項的更正

8. 根據《高等教育法》第46條設立和運作臨時教師培訓機構

9. 刪除 <2011. 12. 13.>

10. 根據《教師資格檢定令》第6條剝奪教師資格證書

11. 《國有資產法》(以下簡稱本號「法律」)及同法律施行令(以下簡稱「命令」)所涉及的國有資產管理及處置的下列各項目事項：

- (1) 依照法律第40條第2項第1款管理或處置國有財產(不包括以轉讓為目的而廢止用途的國有財產)
- (2) 根據法律第12條取得無所有者不動產
- (3) 依照法律第13條提交的捐款
- (4) 根據法律第14條對取得財產進行登記和其他必要措施
- (5) 根據法律第16條進行國有資產管理轉換的協議
- (6) 根據法律第30條核准使用行政財產
- (7) 根據法律第40條撤銷行政財產的用途
- (8) 依照法律第46條一般財產貸款
- (9) 根據《命令》第82條國有資產投保

12. 刪除 <2011. 12. 13.>

13. 依照《非營利民間團體資助法》第4條，教育部長官所轄非營利民間團體的登記，變更登記受理和通知
14. 根據《私立學校教職員年金法》第3條第3款，指定適用對象為學校和學校經營機構
15. 刪除 <2011. 1. 24.>
16. 根據《高等教育法施行令》第35條第1項進行的大學入學能力考試(以下簡稱本款和第17款至第19款考試)中試題的接收、運輸和管理
17. 受理考試報名、監考、閱卷回收等考試管理
18. 依照第45條第3項，除委託韓國教育課程評價院處理的事務外，與考試管理有關的一般事務
19. 依照《高等教育法施行令》第38條第2項對考試從業者的津貼和旅費的支付

參、小結

如上所述，對韓國地方教育自治制度的內容、沿革以及教育行政權限的概念，和韓國的教育權限分配現狀進行了分析。韓國於1991年正式引入地方教育自治制度的同時，為提高新管理主義追求的政府功能的經濟效率，形成了將行政體制進行地方分權化、放寬限制、確保責任感的嘗試。另外，引進地方教育自治制度後，把地方分權作為重要的國政課題持續推進。但是，有一部分的實質性權利的地方移交和分權成果被認為不盡人意。對教育的行政權限分配最終要向強化學校自律性，提高地區居民需要的教育多樣性的方向發展。此外，必須明確區分國家事務和地方事務，並伴隨相應的責任和權力，同時國家權限應在補充地方權限的範圍內適用。決定中央與地方權限劃分基準之前，應先確立指導理念，此等理念應謹守「地方優先、上升分配」原則（蔡茂寅，2003）。將完全不具地域性質，或是

性質上為地方所不能或不宜辦理的事務歸屬於中央權責，不僅符合合理劃分權責的目標，更能符應新管理主義的核心主張—授權，以滿足因地制宜的目標和追求「四E」：效率(efficiency)，效能(effectiveness)，經濟(economy)，卓越(excellence) (陳榮政，2019)。

第四節 韓國的學校營運委員會運作狀況

過去，韓國的教育體制缺乏學校營運自主性，學校營運體制以提供者為主，作為教育服務的需要者，學生、家長及地區的各種要求或意見無法在學校營運中得到很好的體現。對此，1994年設立的總統諮詢教育改革委員會，於1995年5月31日發表了旨在建立主導全球化、資訊化時代的新教育體制的教育改革方案，而此時，學校營運委員會作為小、中學教育自律營運的教育改革方案中的一個課題，提出了該方案。學校營運委員會制度是引進新管理主義追求的教育分權，和教育需求者參與學校的代表性政策，對分析該論文新管理主義對韓國教育行政的影響，具有重要意義。本節將對韓國學校營運委員會的概念和法律依據、法律性質和組成、營運方法等進行敘述。

壹、學校營運委員會的概念與法律依據

一、學校營運委員會(학교운영위원회 ; School Steering Committee)的概念

學校本位經營(SBM: School Based Management)的出現始於20世紀初的美國經濟恐慌，經過1954年的Brown判決，1964年的Civil Rights Acts和1965年的 Voting Act以及越南戰爭等當時各種社會變化都受到了很大影響。這些各種社會變化意味着組成社會的各集團的呼聲越來越高 (Park, 2002)。從這種社會、時代背景出

發的學校本位經營制，是以處於特定狀況的人們能夠更妥善地處理自身要求，和顧客要求之一個核心家庭為基礎（Peterson, 1991），基於上述原因，確保最接近地區的人參與影響該區域學校的教育決策，從而實現符合該區域特定教育要求和形式的教育（Pierce, 1980）。像這樣，學校本位經營制，是為了使日常學校營運和教授行為形成協同性，互相協助性，在單位學校水平上重新構造決定結構的方法（Taylor & Levin, 1998），可以定義為，為了進行與為營運學校組織，而利用的資源分配有關的決策，對學校水平的權威有意義，並意味着不斷的分權化（Caldwell & Spinks, 1988）。在學校本位經營制度下，對學校營運的核心決定大體上是通過由校長、教師、家長、地區社會人士等組成的學校營運委員會進行。因此，由於採用學校本位經營制度的大部分學校，都作為其第一步設立了學校營運委員會，因此學校本位經營制度和學校營運委員會制度有着密切的聯繫（Lee, 2010）。

學校營運委員會比引進該制度時更加重視其重要性。特別是，為了提高學校營運的自律性、創意性，實施符合地區實情和特性的各種教育，學校營運委員會是審議學校憲章及有關校規的制定或修訂事項、學校預算案及決算的有關事項，以及學校教育課程的營運方法等於《初、中等教育法》第32條第1項各款的法律機構。因此，如果整理學校營運委員會的概念，學校營運委員會通過在學校教育中積極反映學生，家長及地區社會的要求，提高對學校營運的決策的民主性、合理性、透明性、強化學校的自律性和責任性。學校營運委員會是學校組成人員共同討論學校營運的法律機構，由所有國、公、私立的小、中學及特殊學校設置、並營運，根據個別學校的實際情況和特色，提供多種多樣的創意教育（教育科學技術部，2011）。近年來，隨着學校自律化擴大推進，以單位學校為中心的多種教育政策不斷推進，學校營運委員會作為建立單位學校責任經營體制框架的制度，其作用的重要性越來越大。

二、學校營運委員會的法律依據

學校營運委員會是韓國教育改革案中罕見的以法律為依據的制度。可以說，學校營運委員會是依法設置的依據，因此，儘管對制度的適宜性存在一些爭議，但比較容易落實（Kim, 2006）。過去韓國的教育體制缺乏學校營運的自律性，不是以需求者為中心的教育共同體式的學校營運體制，而是以供給者為主來設計和營運。因此，作為教育服務需求方的學生，家長及地區各種要求或意見，在學校營運中並沒有真正反映的渠道。對此，1994年設立的總統諮詢教育改革委員會，於1995年5月31日發表了《建立主導全球化、資訊化時代的新教育體制的教育改革方案》，作為教育改革方案中的一項課題，被提議的制度就是學校營運委員會。學校營運委員會根據1995年7月26日修訂的《關於地方教育自治的法律》之實施，在1995年9月，經過355所學校的示範營運階段，而且從1996年3月開始在市以上國、公立小、中學中設置並營運。特別是，1997年學校營運委員會的法律設置根據從《關於地方教育自治的法律》改為《初、中等教育法》後，學校營運委員會根據《初、中等教育法》，不僅設在國立、公立普通學校，還設在特殊學校。還根據2000年3月1日修訂的《初、中等教育法》，將學校營運委員會擴大到私立小、中學及特殊學校。如上所述，學校營運委員會根據有關法律設立了設置依據，特別是，儘管對制度的適當性有某些爭議，但比較容易落實。

關於學校營運委員會的現行法令有《教育基本法》，《初、中等教育法》及《初、中等教育法施行令》，這些法律規定了學校營運委員會的設立及根據、功能、構成和營運的事項、選拔等。第一，《教育基本法》第5條關於教育的自主性提出的條文，旨在制定和實施，保障教育的自主性和專業性，並實施符合地區實際教育的試行辦法，該法規定，尊重學校營運的自律性，教職員、學生、家長及地區居民等可以根據法律規定參與學校營運。第二，《初、中等教育法》第31條規定、學校營運委員會的設立在法律上是義務性的、包括國、公立小、中學及

特殊學校。第31條之二規定了學校營運委員會的缺格事由。第32條規定了學校營運委員會的功能，第33條規定了學校營運委員會的學校發展基金組成及營運方法等。此外，第34條對學校營運委員會的組成、營運進行規定，第34條之二對學校營運委員會委員的進修等作了規定。第三，《初、中等教育法施行令》第58條至第64條中，規定學校營運委員會的組成、委員的選出、會議的召集、會議記錄的制定及公開、收集意見、審議結果的實行、小委員會、施政命令、條例等的委任、私立學校的營運委員會、學校發展基金的組建和營運等。

貳、學校營運委員會的性質

學校營運委員會是通過家長、教師、地區人事參與學校營運，確保學校政策決定的民主性和透明性，並創意性地實施符合地區實情，和學校特性的各種教育的審議、諮詢機構，學校營運委員會具有的性質可以大致分為三種。第一，關於學校辦學的重要事項，由學校組成人員教師、家長、地區人士等參與，按照民主程序自主決定的單位，學校層面的自治機構。第二，學校運管會是教師、家長和地區人士作為學校的組成主體，參與學校運行的重要決策的學校共同體。第三，學校營運委員會是一個制度性機構，它可以為學校的規模、環境、家長的社會、經濟地位等學校根據實際情況和特色，實現多樣化，創新教育提供平臺（Shin, 2009）。但是，雖然學校營運委員會的性質大致可分為三類，但這是由於學校營運委員會根據法律規定設置了設置依據，而且成員可以審議、諮詢有關學校營運的重要事項，可以說，他們具有法律制度的性質。

一、學校營運委員會的法律性質

《初、中等教育法》第31條至第34條，《初、中等教育法施行令》第58條至第64條，旨在具體體現《教育基本法》第5條為保障學校營運自律性的精神，規

定了學校營運委員會的設置，和營運相關的各種事項。

第一，學校營運委員會為法定委員會。學校營運委員會是根據《教育基本法》，《初、中等教育法》及《初、中等教育法施行令》，各市、道的學校營運委員會相關條例及私立學校章程設立的，由家長、教師、地區人士參與，按照民主程序自主決定的單位，學校自治機構。而且相關法令中規定的事項，必須經過學校營運委員會的審議，故我們可將學校營運委員會視為，法定委員會。

第二，學校營運委員會是一個獨立的委員會。國、公立學校校長作為學校營運委員會所必要的參與者，但從法律性質上看，學校營運委員會是與校長獨立的機構。尤其在《初、中等教育法施行令》第60條第1項中，國、公立學校的校長要最大限度地，尊重學校營運委員會的審議結果，與審議結果不同，如果想要實行，則必須向學校營運委員會和管轄廳書面報告。

第三，辦學委員會為審議·諮詢機構。國、公立學校設置學校營運委員會，審議學校憲章和校規的制定或修訂，學校的預算案和結算，學校教育課程的營運方法等，《初、中等教育法》第32條第1項第1號至第14款規定的有關事項。另外，對於《初、中等教育法》第32條第1項各號規定，私立學校校長應向學校營運委員會諮詢，對於第1款學校憲章和校規的制定或修改，規定只有在學校法人提出要求的情況下，才能接受諮詢。

二、學校營運委員會的制度性質

學校營運委員會是能夠根據學校規模，學校環境等個別學校所處的實際情況和特色，實現多樣化且兼具創意性教育的制度性機構。因此，學校營運委員會的制度性質可以從構成層面，功能層面，單位學校營運結構中的地位層面等三個方面尋找。

第一，從構成層面來看，學校營運委員會是培養單位學校自主能力，形成學

校共同體的核心機制。特別是，學校營運委員會賦予了既是學校的組成主體，在過往條件下不能在決策過程中發揮影響力的教師、家長以及地區社會人士，擁有可參與決策的機會。一直認為只有教師和家長才應該對學校感興趣的地區社會人士，現在也認識到自己是學校這一共同體的成員。學校行政家、教師、家長和地區社會人士，通過學校營運委員會做出建設更好的學校的決定。可以說，這是通過聽取所有與學校相關成員的要求，集結力量，使以需求者為中心的教育，成為可能的單位學校力量的培養機構（Kong, 2007）。

第二，從職能層面來看，學校營運委員會是學校營運的審議機構，其決議的效果得到了一定程度的保障。學校營運委員會履行的功能在法律上是審議，但實質上是具有表決效果的審議功能。學校校長在執行法令和條例規定的審議事項時，必須經過學校營運委員會的審議，如果學校營運委員會的審議結果不同，學校營運委員會沒有下達糾正命令，則必須向學校營運委員會和管轄廳書面報告。因此，學校營運委員會的審議結果可以看作是具有決議效果。

第三，從地位的角度來講，學校營運委員會是一個單位學校自治機構，對於學校營運的重要事項，學校組成人員家長、教師、地區人士等都參與進來，按照民主程序自主決定。家長或地區居民通過學校營運委員會，可以討論決定學校營運的全盤事項，結果影響地區教育決策過程。可以期待，提高居民教育自治實施感受程度，讓單位學校一定程度地實現、參與和控制了地區居民教育，體現地方教育自治制精神。在這一點上，學校營運委員會因這樣的性質，讓單位學校成為體現教育、居民自治精神的學校自治機構。

參、學校營運委員會的組成

一、學校營運委員的定額

學校營運委員會通過包括教師委員，校長在內的教師代表，家長代表，地區社會人士的參與，確保學校政策決定的民主性和透明性，並創意性地實施符合地區實情和學校特性的多種教育。因此，學校營運委員會由家長委員、教師委員、地區委員組成。

表2-8

學校營運委員的定額

學校規模	學生數200人以下	學生數200~1000人	學生數1000人以上
委員定額	5~8人	9~12人	13~15人

資料來源：研究者自行整理。

國、公立小、中學及特殊學校的學校營運委員會委員人數，根據《初、中等教育法》第31條第3項和《初、中等教育法施行令》第58條第1項，在5人以上15人以下範圍內考慮學校的規模等規定了委員人數。如《表2-7》所示，學生數不足200名的學校有5-8名，學生數在200名以上不足1千名的學校有9-12名，學生數在一千名以上的學校有13-15名，考慮到學校的規模等因素，可以根據學校營運委員會的規定來決定。

還有，在國、公立學校設立的學校營運委員會委員的構成比率，根據《初、中等教育法施行令》第58條第2項，代表該學校的家長的家長委員是40-50%，代表該學校的教師的教師委員是30-40%，以該學校所在地區為生活根據地的地區委員是10-30%的範圍內，可以根據學校營運委員會的規定制定。還有，儘管有上述規定，但國、公立產業高中及特性化高中，根據《初、中等教育法施行令》第58條第3項，將學校營運委員會委員的構成比率，家長委員可以在30-40%，教師委員在20-30%，地區委員在30-50%的範圍內，由學校營運委員會規定。

二、選舉學校營運委員

家長委員是從家長中根據民主代議程序，由家長全體會議直接選舉產生的。投票方法可能有直接投票，書信或郵寄投票或各投票並行等方法。可根據學校情況選擇合適的辦法加以利用，但以直接投票為原則。但是，考慮到學校的規模，設施等因素，在學校營運委員會規定的全體會議中，存在難以選出的理由時，可以根據該委員會的規定，在各班級代表組成的家長代表會議上選出。在這種情況下，該學校應根據學校營運委員會的規定，明確確定理由和選舉方法。

教師委員是收集教師們的要求，傳達給學校營運委員會，努力使學校透明，民主營運的學校教師的代表。值得注意的是，教師委員不是作為個人或集體利益的代言人，而是為了學校的發展，聽取全體教職員工的意見，反映到學校營運中，並且把學校營運委員會決定的事項，有效地傳達給教職員工，處於連接。因此，在選拔教師委員時，不僅要考慮有關教育的專業知識，還要考慮到學校整體營運的眼光和均衡感。

為了使學校能夠適應地區各種要求，地區委員將地區的教育需求和信息傳遞給學校，並與其他委員共同努力，確保學校教育目標的實現，進而把學校與地區聯繫起來。因此，在選舉地區委員時，不僅要考慮對學校的關心和瞭解，還要考慮對地區的見識。地區委員由家長委員或教師委員推薦，由家長委員及教師委員無記名投票選出。學校營運委員會由委員長及副委員長各1人組成，從不是教師委員的委員中不記名投票選出。特別是，具體的選舉程序由各市、道的條例規定。

三、學校營運委員的資格及任期

學校營運委員會的家長委員及地區委員不得參與《國家公務員法》第33條中的公務員不合格理由，營運委員不能兼任其他學校的委員。還有，當發現當學生轉學、退學、自動退學等情況，在選舉過程中本人提交的個人資料、學歷、經歷

等主要內容存在虛假事實時，教師委員被調任時，將喪失其委員資格。另外，學校營運委員在沒有特殊理由的情況下，連續3次缺席會議時，濫用其地位，通過與相關學校進行交易等方式取得財產上的權利、利益或為他人介紹取得財產的情況，通過學校營運委員會的表決，可以使其喪失資格。學校營運委員的任期為1年，可連任2次，由市、道條例規定。營運委員的任期開始日期根據市、道教育廳或單位學校不同而有所不同，但大多定為4月1日。

四、學校營運委員的權限和義務

學校營運委員可以聽取自己代表的家長、教師、地區社會的多種要求，向學校營運委員會提出建議。營運委員們有權審議、諮詢《初、中等教育法》第32條所規定的有關學校營運的重要事項。另外，如果校長因學校營運委員會的審議、決議結果不同，而施行或不顧營運委員會的審議、諮詢事項而未經審議、諮詢而營運，則必須毫不拖延地向學校營運委員會報告相關事項和理由。相反，學校營運委員在召開學校營運委員會時，有出席會議，誠實參與的基本義務。而且，不得濫用其地位，與該學校進行以營利為目的的交易，或取得或介紹財產上的權利，而且學校營運委員作為無報酬服務職營運委員活動的代價，不能支付具有反對工資性質的報酬或津貼。

肆、學校營運委員會的營運

一、召開學校營運委員會會議

學校營運委員會的會議由委員長召集，會議日期，地點及議案須在會議召開前七天通知各委員。但有緊急事由時除外。另外，委員長在確定會議日期時，應把時間定在工作結束後，週末等方便委員出席的時間。會議天數每年不得超過30天。會議可以根據委員的構成，召開的形態等分為很多種，大致可以以時間和委

員構成爲基準來區分。第一，按時間分類，例會由學校營運委員會規定日期開會，每年召開一次。臨時會是隨時根據需要召開的會議，是校長或市、道的條例規定的一定比率以上的營運委員要求時隨時召開的會議，委員長應於會議召開七日前，將召集公告及會議議案附上，個別通知委員。但是，如果委員長定調這是需要緊急處理的案件，就可以不需遵照七日前通知的規定。第二，按照會議形式分類，全體會議由全體委員參加的會議，負責處理選任，案件審議、諮詢，修改規定等主要議案，在需要進行專門的，有深度的討論時，將組成學校營運委員會下屬的小組委員會，以小組委員會討論的事項爲基礎進行全體會議。

二、學校營運委員會的提案和處理

學校營運委員會要審議的提案由校長或各市、道條例規定的一定比例的在籍委員提出。而且營運委員會對與案件審議直接相關的文件，經營運委員會表決，可以要求校長提交，案件具備一定的案文，作爲文件提出，營運委員提議時，應附上贊成委員名冊。

學校內部的學校營運委員會事務處理部門在提交案件後，會得到委員長的批准，在案件受理臺賬上填寫後報告校長、學校營運委員長會考慮接收的案件。爲處理提案，與校長協商決定是否召開會議。然後，委員長將提案至少在會議召開前七天發佈召集公告，並將提案個別通知營運委員。如爲處理提案，校長或市、道條例規定的一定比例以上的委員要求召開臨時會，可召開臨時會。對沒有召開臨時會的要求，只提出議案的，根據學校營運委員會的規定，由委員長和校長協商，判斷議案的緊迫性和重要性後，再決定臨時會的召開日期。如果是輕微案件，可以收集多個一起處理。

三、學校營運委員會的會議程序

(一) 宣佈開會和開會

學校營運委員會會議的開幕式進程由幹事宣佈開會之後，會議進程由委員長主持。

(二) 批准報告事項和會議記錄

幹事應報告所述事項，報告事項應包括以往會議時的審議，諮詢事項及其處理結果。但是，如果在會議中提出重要事項或修訂案等，委員長可以直接報告。在報告事項的報告結束後，將核准以前會議的會議記錄。如果內容有錯誤或遺漏，委員們會要求糾正錯誤，並在委員長修改後宣佈批准會議記錄。批准的會議記錄由委員長和校長簽署。

報告事項的順序沒有規定，但按慣例，1.委員辭職、新任委員於雲介紹等身份相關事項，2.委員會委員的變更、小組委員會的組成、提交事項等事項，3.關於其他教職員人事問題，4.預算、決算、提出追加更正預算方案的現狀，5.同意案、建議案、決議案、請願順序提交擬議方案執行情況報告，6.小組委員會的審查結果報告，7.上次會議時商定的案文的處理情況報告，8.提交委員的資料要求答覆，9.其他必要事項等次報告。此外，在需要報告的次數較多的情況下，可以採用各種方法，例如只報告各類總次數，詳細內容載於會議記錄。

(三) 擬議方案和提議的說明

提交議案或提交議事日程是指，委員長將案件提交會議，以便根據議事日程進行討論。案件一次一件地呈上，委員長必要時可以提交多個案件，但此時表決仍應以一宗獨立處理。提出議案的委員說明議案的主旨及主要要點等。校長提出議案時，相關教職員工可以代為說明提案。此外，經小組委員會審查的案件，由該小組委員會主席或其所屬委員審查報告，如果需要專家的意見，可以通過委員長或委員會的決定聽取專家的意見。但是，聽取專家意見要在提案說明後進行。

(四) 質疑、回答和討論

對提案說明的內容或提案提出的問題提出疑問。關於正在協商的案件限定提問的內容。在提出質詢時，應向委員長取得質詢權。而且，討論最好按反對討論、贊成討論、反對討論的順序輪流進行。在出現多個修正案的情況下，首先處理最後商定的修正案。如果該修正案獲得通過，則直接決定，如果被否決，則處理下列修正案，如果修改方案均以這種方式被否決，則最終處理原案。

(五) 表決與宣佈表決結果

根據議案種類的不同，以何種方式進行表決，由委員長確定，並詢問委員是否有異議後執行。表決時計算可否數，報其結果，宣佈可決或否決。如果贊成與反對相等，則視為否決。此時，如對宣佈表決結果有異議，應立即提出異議。如果認為異議正當，委員長將取消，重新進行表決。對一個議案的表決結束後，如有議程上的另一項議案，將回到議程上，重審議事程序。而且議案通過後，可能有相互抵觸的條款、文句、數字等其他需要整理的事項。稱為擬議整理權，一般由委員長執行。

(六) 散會和閉會

散會是在當天會議日程全部結束時，委員長正式宣佈當天會議結束。散會前必須通報下次會議日期。會期已到時宣佈閉會。如果會議在一天內結束，那麼在宣佈散會之後，將宣佈閉會，因此無需通知下次會議日期。會議結束並不意味着所有程序都結束了。委員會應將審議、諮詢結果告知校長、幹事應編寫會議記錄。而且在會議記錄上委員長和校長簽字蓋章。

四、學校營運委員會的會議內容

學校營運委員會通過在學校教育中積極反映學生、家長及地區社會的要求，提高對學校營運決策的民主性、合理性、透明性，旨在加強學校的自律性和責任性。根據《初、中等教育法》第32條第1項，國、公立學校召開會議審議以下事

項：(1) 制定或修訂學校憲章和校規 (2) 學校的預算案和決算 (3) 學校教育課程的運作方法 (4) 選定教學用圖書和教育材料 (5) 校服、運動服、畢業相冊等家長經費負擔事項 (6) 正規學習時間結束後或假期期間的教育活動及訓練活動 (7) 《教育公務員法》第29條之三第8項規定的公開招聘校長的方法、任用、評價等 (8) 《教育公務員法》根據第31條第2項推薦的招聘教師 (9) 學校營運支援費的構成、運用及使用 (10) 學校伙食 (11) 大學招生特別錄取中校長推薦 (12) 學校運動部的組成與營運 (13) 關於學校營運的提案及建議事項 (14) 此外，審議《初、中等教育法施行令》或市、道條例規定的事項等。以及學校營運委員會根據同法第33條第3項舉行會議、審議和表決有關學校發展基金的籌集、運用和使用事項。

伍、小結

1980年代中期開始正式討論的學校本位經營(School-Based Management)，成爲了韓國教育改革潮流的基礎。在韓國，學校本位經營從1991年引入地方教育自治制度開始被強調，1995年教育改革委員會的531教育改革案被明文規定後，正式實行 (Kim & Min, 2012)。學校營運委員會在活躍學校自治，改變決策結構方面與新管理主義理論和學校單位經營制度密切相關。學校營運委員會實現以學校爲單位的教育自治，讓校長、教師、家長、地區人士等 利益團體參與學校營運，獲得學校教育所需的人力、物力資源，加強學校營運的民主性、透明度和職責性等，通過構建學校共同體，實施多樣化、創新教育，最大限度地發揮學校教育的效果。這樣的學校營運委員會，儘管對制度的適當性存在一些爭議，但比較容易落實。學校營運委員會通過在學校營運中積極反映學生、家長及地區的要求，增強了學校營運的自律性和責任性，爲學校結合實際情況和特色，實現多樣化、創新教育提供了平臺。特別是，隨着最近學校自律化擴大等以學校爲中心的多種教

育政策的推進，作為學校本位經營體制的框架制度，學校營運委員會的作用越來越重要。



第三章 研究設計與實施

本研究設計與實施方面，本研究採取深度訪談之研究方法為主，用以探究先前所羅列之待答問題。本章分為五個節次，以下即就研究架構，研究對象，研究方法，研究實施程序與資料處理與分析等節，逐一敘述。

第一節 研究架構

本研究之目的在於了解，新管理主義對韓國中央和地方教育行政權限之影響，而探索為教育自治及學校自治落實的法律、制度多樣的改善方案，本節依據前述之研究動機，研究目的及綜合文獻探討的結果為基礎，提出以下研究架構。

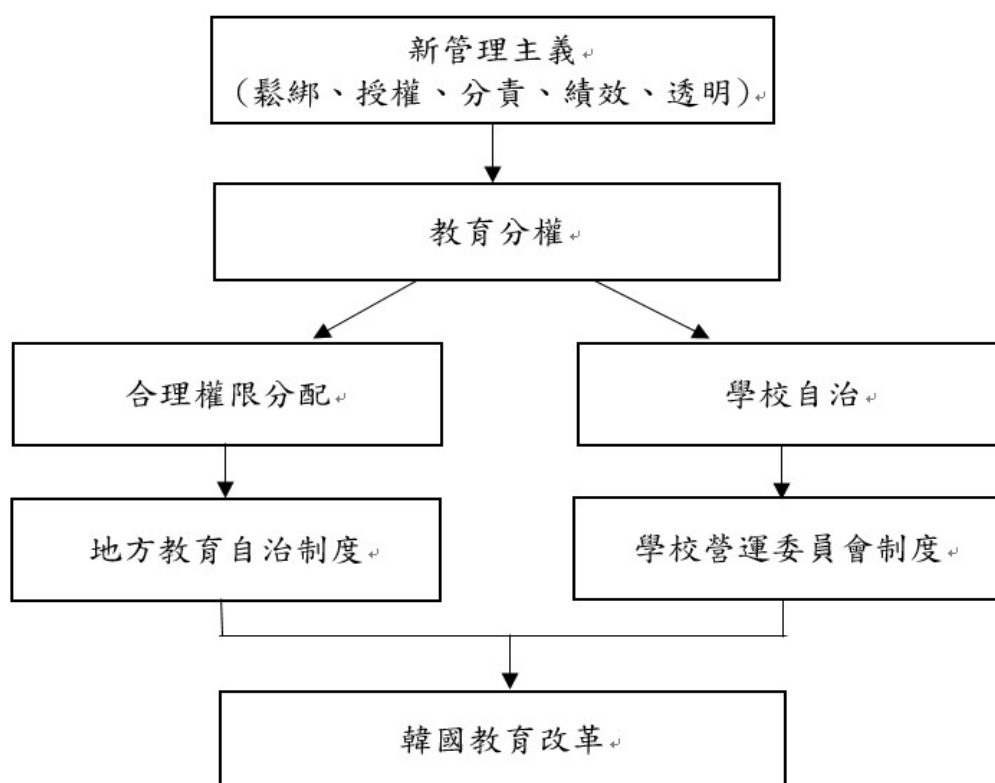


圖 3-1 研究架構

資料來源：研究者自行整理。

第二節 研究對象

如前所述，本研究探索了新管理主義，對韓國中央及地方教育行政權限的影響，以及根據最近加強地方分權的政策和制度環境變化，設定中央及地方間可行的權限關係的方向，它的目標是提出各種建議，促進教育自治和學校自治的落實。為此，希望從本研究中收集中央、地方、學校層面等不同角度的看法，因此作為深度訪談的對象，以韓國中央教育行政機關立場之教育部公務員，地方教育行政機關立場之教育廳公務員以及小、中學的校長。

韓國教育部的國家公務員以從事教育自治相關業務，或有工作經驗的公務員為對象選出了4位。為了聽取韓國市道教育廳地方公務員的多種地方意見，以首爾、京畿、大邱、忠清北道等各地教育廳的4位公務員為對象選定了該公務員。校長平時對學校自治非常關心，以曾在教育部或教育廳等有過獎學士等工作經驗的人，為對象選定了4位。因此，面談對象共有12位，如表3-1受訪者基本資料表。

表3-1
受訪者基本資料

區分	單位	職稱	編碼
國家公務員	教育部	科長	A1
	教育部	科長	A2
	教育部	科員	A3
	教育部	科員	A4
地方公務員	00教育廳	科長	B1
	00教育廳	科長	B2
	00教育廳	科員	B3
	00教育廳	科員	B4
學校	00初等學校(國小)	校長	C1
	00初等學校(國小)	校長	C2
	00中學校(國中)	校長	C3
	00中學校(高中)	校長	C4

資料來源：研究者自行整理。

第三節 研究方法

壹、文件分析

文件分析法是利用文件或檔案資料來了解人類思想、活動和社會現象的一種方法，它使研究的範圍突破時空的限制，其主要包含以下來源：政府機關的文件與記錄、私人文件、大眾傳播媒體、社會科學的研究檔案（黃國彥，2000）。本研究透過蒐集韓國和臺灣的期刊及相關論文、公文資料、網絡檢索等多種文獻資料，藉以瞭解在韓國教育發展過程中，新管理主義對韓國的中央及地方教育行政權限，產生了何種影響，以及爲了韓國教育自治和學校自治的正確落實，將探索各種方案。

貳、深度訪談

深度訪談可以提供豐富詳盡的資料，用來補充文獻蒐集上不足的部份。相對於文獻資料中所包含的往往是過去的資訊，藉由深度訪談的方法，研究者可以從不斷變動的現實狀況中獲得最新的資料與訊息，彈性更大、內容與更為廣泛。

進行深度訪談的研究法，受訪者的回答可以提供儘可能詳盡的背景資料，包括受訪者的意見、價值觀、動機、回憶、經驗及感受，更可以長時間觀察受訪者非語言反應。研究人員在進行訪談的時候，可視情況將訪問環境標準化，而且可針對各種問題來進行提問，受訪者對於敏感議題能提供較精確的答案（游清鑫、鄭夙芬、陳陸輝，2001）。

深度訪談的特性是，訪談問題可以根據情況變化，隨時由研究人員進行調整，並針對主題選擇特定人選，進行深入瞭解；同時也因為深度訪談會受到現場氣氛影響，所以深度訪談的成功與否，需視研究人員與訪問者的關係以及研究人員臨

場的反應而定（Wimmer & Dominick，2000）。

訪談進行的方式，可分為結構式、非結構式與半結構式，結構式的訪談方式按照擬定好的問卷進行，方向清楚不易缺漏問題，但是問題內容受侷限；非結構式訪談則是可以得到大量資訊，但是內容龐雜不易整理；半結構式的訪談介於兩者之間，具有兩者折衷的效果（張紹勳，2001）。

在本研究的背景中，新管理主義對韓國中央及地方教育行政權限的影響，導致教育的分權化和學校自治的強化，需要對此進行正確的理解，並提出以專門經驗為基礎的多種方向性意見。因此本研究採用深度訪談作為研究的方法之一，另外為了讓訪談順利進行，兼顧受訪者自由表達的彈性，因此深度訪談使用半結構的方式，由研究者擬定數個原則性問題與方向的訪談大綱，視訪問情況來決定問題的先後順序、用字遣詞與細節等，以瞭解更全面性、不受限制的專家意見。

第四節 研究實施程序

本研究整體流程分為準備，實施與完成，共三個階段，其中實施程序分為四大部分，包括資料蒐集與文獻回顧，計畫撰寫及訪談大綱擬定，最後進行深度訪談，研究之具體執行程序如下所述。

壹、資料蒐集與文獻回顧

本階段主要工作為蒐集並閱讀相關文獻資料，逐步縮小研究範圍，最後確立研究目的，於文獻回顧階段蒐集資料主題分為五方面，羅列如下：

（一）探討有關「新管理主義」與「中央地方教育行政權限」之國內、外相關文獻資料。

（二）探討有關韓國「教育制度」與「教育自治制度」之相關文獻資料。

(三) 探討有關「韓國的學校營運委員會運作狀況」之相關文獻資料。

(四) 探討新管理主義對韓國中央地方教育行政權限之影響與因應。

(五) 研究問題界定，彙整文獻探討的結果，建立研究問題與研究架構的基本方向。

貳、 撰寫研究計畫

確立研究的方向找到一個聚焦的重點後，經過資料蒐集與初步文獻研讀分析的結果之後，將依據研究主題與待答問題，進一步擬定研究方法與步驟，研究對象，一邊蒐集資料，擴充調整研究方向，過程中思索研究方法，一邊更新與修改文獻，最後撰寫初步研究計畫以為本研究論文之初稿。

表3-2
訪談大綱

區分	主要內容
新管理主義	1. 您認為新管理主義的教育行政精神是什麼？
	2. 您認為近20多年來地方教育自治的核心精神是什麼，原因是什麼？
	3. 您認為教育行政權限的地方分權化是否必要？理由是？
教育權限分配	4. 您對教育權限向地方轉移的結果是肯定還是否定？理由是？
	5. 對為加強教育自治需要進一步轉移的部分及其理由等意見？
教育治理	6. 關於教育分權化導致中央和地方治理的變化有什麼看法呢？
	7. 您認為一般自治和教育自治之間，理想的關係是什麼？
學校自治	8. 您認為學校單位的自治強化是否必要？理由是？
	9. 您認為學校營運委員會的營運對學校自治做出了很多影響嗎？
	10. 您對學校營運委員會的看法和優缺點是什麼？理由是？

資料來源：研究者自行整理。

參、訪談大綱擬定

由於國家公務員,地方公務員,校長角度的看法各不相同,為了深入瞭解每一位受訪者的意見,本研究也針對各受訪者的屬性,擬定不同的訪談大綱,使訪談內容能夠充分符合受訪者的專長,訪談大綱所包含的問題如表3-2:

肆、進行深度訪談

與受訪者進行正式訪談之前,研究者先將訪談大綱郵寄、傳真或以電子郵件方式事先交給受訪者,使受訪者能先對訪談內容有所瞭解,以利正式訪談的進行,訪談問卷內容請參考附件一。在訪談過程中,研究者除進行筆記外,並在取得受訪者同意之下進行錄音,以確保訪談所得資料之完整與正確。本研究針對每位受訪者進行深度訪談,每位的訪談時間為一到兩個小時不等,依受訪者臨場所提供的資料內容量以及臨場狀況而定。訪談結束的階段,與受訪者確認後續的聯繫方式,以利研究後需要進一步的釐清相關疑問,並且詢問對方是否有遺漏的主題,或是可以採取滾雪球方式推薦相關的重要人士,以利讓研究更完整。

第五節 資料處理與分析

開始著手將蒐集到的資料當中找尋意義,諸如文獻中的期刊、官方報告書、書籍、網站資料、及訪談後之逐字稿等,進行組織資料,同時檢視及記錄自身研究過程中的想法。資料之分析與處理則將利用 NVivo 11軟體,對訪談資料進行編碼,運用節點的設立、命名等分析手續進行質性資料分析的工作,本研究必須在複雜紛亂的文字當中,萃取出有意義的訊息,此為「編碼」(Coding)之過程,因此首先須要將相關意義的詞彙或概念以設立「節點」(Node)的形式表現,並賦予

不同節點適當的名稱為其「命名」(Naming)，接著以相關命名後的節點所形成不同的「群集」(Category)，研究者根據這些群集所包含的意義形成不同分析的「主題」(Theme)。不斷重新組織，謄寫及思考的過程中能夠產生不同的思考面向，以便導向有意義且有影響力的想法。而本研究亦將於第四章研究結果部分，將進一步說明。



第四章 研究結果與分析

本研究之研究結果，根據研究目的與待答問題發展而成，並配合實際深度訪談之研究步驟，所獲取的第一手資料，包含以訪談大綱為中心的深度訪談資料，將其加以整理與分析，共分為四小節。第一節，新管理主義對韓國地方教育行政的影響及價值；第二節，韓國的中央-地方教育行政權限分配；第三節，韓國的教育治理現況與變化；第四節，加強學校自治與學校營運委員會的實際作用。

第一節 新管理主義對韓國教育行政的影響及價值

教育行政是在與教育有關的機關中組織和管理，有效實現教育目標所需的人力、物力因素的各支助活動。21世紀是全球化、知識資訊化、多樣化的時代，教育要適應全球化、知識資訊化、多樣化的需要，教育行政也要相應地改變。而且這個變化的方向應該是地方分散的、向上的自治型，要指向多樣性、多元性和個別性。從這一觀點出發，對於「目前韓國教育行政追求的核心精神，及其本質是什麼」的提問，研究者認為，這將會為韓國的中央地方教育行政權限，指明前進的方向和指向。為了能夠更好地理解韓國的地方教育行政體制，本節透過深度訪談了解了，韓國教育行政和地方教育自治制度了追求的主要精神和本質內容，然後進一步探討新管理主義對韓國教育行政體制的影響和價值。

壹、新管理主義對韓國教育行政精神的影響

一、實施以需求者為中心的教育

在全球化、資訊化知識基礎的社會中，為了強化國家競爭力，從1995年開始推進的韓國教育改革方向的大框架，是通過市場經濟原理引入，以需求者為中心

的教育，強調擺脫以現有供應商為中心的整齊劃一，和以控制為中心的教育運作，以教育需求者為中心的教育經濟理論。一般來說，以需求者為中心的教育，可以說是新管理主義教育政策的另一個表現，其理念透過教育的民營化、競爭體制的引進、學校選擇制度的引進、教育提供者之間的競爭誘導、教育機關的自律性及責任性保障等，反映在韓國的教育政策中。即，以需求者為中心的教育，可以整理成尊重學習者學習權，通過市場功能提高教育質量，提高教育供給者的社會責任感等，這可以與新管理主義教育政策一脈相承。該研究的受訪者認為1995年教育改革的基本方向「以需求者為中心的教育」，是當前韓國教育行政追求的主要精神和本質之一。

學校自律性的教育基礎為尊重，以及以需求者為中心，是我們教育廳作為未來力量教育的戰略之一，我認為這就是目前教育行政的精神。具體內容為，營運反映學校條件及需求者要求的教育課程，改善以學生為中心的教室授課，以互相尊重的組織風氣等，自律性和責任感為基礎的單位學校責任經營支援。
(B2-1-6)

根據教育需求者家長或學生的要求，決定教育行政的目標和方法。除了所有需求方的要求是否公平之外，我們認為，這就意味著教育行政的結果，是服務於需求方的直接要求，這是教育行政的主要精神之一。以全國為單位的中央教育行政，很難全部滿足市、道單位和學校的教育要求。因此，由於對教育行政結果的滿意度不高，隨著社會多樣化，教育自治成為必然課題，我認為以需求者為中心的教育行政是必需的。(C1-2-2~3)

這種以需求者為中心的教育，被受訪者視為當前韓國教育行政的基本精神，特別是為了積極應對，最近韓國學生數劇減和第四次產業革命等急劇變化的未來社會，從要求向各地區、學生分類的教育需求者觀點的教育過程，及教育政策轉

變的意義上來說，更具價值。

最近韓國的教育在學生數急劇減少的情況下，從學生及家長等教育需求者的觀點出發，對國家的教育需求的必要性及多樣性也有所增加。另外，有必要設定新的教育方向，培養能夠應對第四次產業革命的人才。為了應對這種教育外在急劇變化的環境變化，擴大實質性教育自治，需要制定符合各地區學生多樣化教育需求的政策，認為這是目前韓國教育行政的基本精神。
(B3-1-1~2)

二、 作為對新管理主義的反省和克服而形成「教育公平及民主性」

相反，不能說以後的所有教育政策，都是根據市場經濟原理的新管理主義理論制定的。這是以「以需求者為中心的教育，教育的多樣性和效率性」的新管理主義理論為基礎制定的政策，但在實施過程中因批評和抵抗而修改和變更。可以說，政府正在實施充實公共教育方案，擴大高中平均化，擴大公共教育費用等，確保教育公平性和民主性的政策。因此，在討論韓國教育行政的本質時，不僅要討論以新管理主義理論為基礎延續至今的精神，討論對新管理主義的反省和克服而形成韓國教育行政所具有的其他精神，也具有同樣重要的意義。

關於訪談結果，特別的是，對於韓國教育行政的主要精神，教育廳公務員及校長主要立足於新管理主義理論，對以需求者為中心的教育更感興趣。但是，教育部的公務員大體上，對修改和完善新管理主義的教育公平性和民主性賦予了，更多的意義。該研究的受訪者認為，作為對新管理主義教育政策「以需求者為中心的教育」的修正和完善的嘗試，教育公平性及確保教育民主主義的追求，是當今韓國教育行政追求的主要精神和本質之一。

我認為，在實現《教育基本法》所依據的"向所有公民學習的權利，教育的機會均等、教育中立性、義務教育.....等"理念方面，中央政府的作用、權限等仍然得到強調和運用。值得注意

的是，目前地方教育財政嚴重依賴中央政府，從支出看，人工費等經費很高，但在現行制度下，教育廳無權徵稅，不能自籌資金。因此，我認為應該以中央政府為中心，實踐教育公平性和機會均等的理念。(A2-1-3~4)

我認為，在教育行政中，新管理主義教育改革，在提高教育效率方面，雖然有提高教育質量及加強家長參與和職責性，弱化官僚主義控制等貢獻，但另一方面，加強教育的市場原理卻削弱了教育的公共性，造成了教育的不平等。在目前中央政府中，韓國的教育行政比起新管理主義追求的教育行政成果的提高和管理效率，更追求教育民主主義恢復及教育公平性的價值。(A4-1-3)

透過受訪者對韓國教育行政基本精神的訪談，他們認為韓國教育行政立足於1990年代的新管理主義精神，以教育需求者為中心的教育是應對當今多樣化、劇變的社會的有效手段。相反，韓國教育行政的基本精神之一是，不是無條件接受新管理主義教育的市場經濟理論，而是透過反省和克服，推進實現教育公平性乃至民主性的政策。

貳、新管理主義對韓國地方教育自治制度本質的價值

一、實現教育的地方分權

韓國的地方教育自治從《教育法》制定的1952年開始實行，1991年隨著《關於地方教育自治的法律》的制定正式施行，直到今天。此後，隨著反映市場經濟理論的1995年531教育改革的實施，實施了與教育分權相關的多種政策，地方教育自治制度得到了進一步發展。因此，在本研究中，為了能夠更好地理解有關新管理主義理論的韓國地方教育行政體制，觀察韓國地方教育自治制度的本質，具有重要的意義。

地方教育自治制度的本質是對過分集中的中央權限，通過考慮地區自律性的教育分權化政策，實現有效的政府。我認為，與地方教育自治制度的精神相違背，中央政府應該放棄在國家層面確保教育事務總管機構地位的意圖。(A2-3-1~2)

地方教育行政體制是為在「地方」實行「教育行政」而建立的體制。它既意味著每個「地方」必須具備教育行政體制，又意味著每個地方必須具備「教育行政」的體制。地方教育行政機關的存在，意味著在教育行政方面，「中央」教育行政部門不要獨攬大權，不能一刀切地統統控制，必須根據地方的地域特點進行教育行政。即地方教育行政體制是實現教育分權的形式。這裏的教育分權，即「分散教育相關權限」，從現在韓國的地方教育自治制度中可以看出，是為能夠進行符合地方特性或情況的教育。本研究的多數受訪者認為，教育分權是地方教育自治制度應追求的本質。

韓國的地方教育自治制度不是通過教育行政的中央集權，而是通過地方分權，更進一步，以學校為單位的教育權限自律性擴大和責任，成為教育行政的基礎。因此，我認為，地方教育自治的核心精神，是通過地方分權提高地區居民的參與度，實施符合地區實情的教育。(A3-1-4)

地方自治的本質是，把以中央政府為中心的各種教育政策分散到地方並轉移權限，為推進以學校為中心的教育活動，擴大學校單位的自律性，為形成學生、教師、家長積極參與的學校教育共同體創造條件。(B3-2-1)

二、 確保教育的自主性、專業性、政治中立性

為了確保教育的自主性、專業性和政治中立性，地方教育自治制度應從中央政府和地方的一般行政和政治中分離出來，獨立營運。大韓民國憲法第31條第4項規定了教育的自主性、專業性和政治中立性，這是地方教育自治制度的憲法根

據。所謂憲法保障的教育自主性，是指教育者可以自行確定教育的內容、方法，不受行政權力的不正當干涉。教育的特點必須符合被教育者的個別傾向、環境、取向等要求，並且要求高度的精神能力和價值觀，因此，行政廳想要統一地控制這些特點，意味著不合適。

自主性作為包含自律性的概念，從中央政府開始部分自治，從同地區的一般自治團體的市長、道知事開始自治。我認為教育應該具有不受任何干涉的自主性，教育行政應該對此進行支援。
(B2-2-4)

我認為教育自治是支持教育的自主性營運，教育應該不受任何干涉，自主營運，應該賦予相應的權限、責任和自律。據我所知，為了教育的自主性，正在努力從中央政府轉移到地方教育自治團體的很多領域，我認為應該繼續為此進行教育行政。
(B4-2-1~2)

所謂教育專業性，是指地方教育行政組織中，包括教育監在內的重要行政人事方面，必須保障教育或教育行政的專業性。也就是說，教師是受過專業教育的專業人員，作為教育對象的學生也在不斷成熟和發展，無論是身體上還是情緒上，都是變化極大的青少年，這也是具有特殊性的群體。同時，教育內容、教授學習方法、教育評價等，教育行政對象也具有與一般行政對象不同的特殊性，因此只有深入理解教育，對教育行政具有高效率見解的專家才能進行教育。

韓國地方教育自治制度的目的是，為實現教育的自主性及專業性，和地方教育的特殊性而引進營運的制度。特別是教育的專業性，意味著與教育活動相關的人的專業化，教育是由具有高度專業性的教師來完成的，教育行政也是由具有專門見識的要員來管理營運的，所以我認為地方教育自治制度的特殊性是能夠維持的。(A4-2-2~3)

所謂政治中立性，是指受教育的權利的實質內容，不得只對特定政黨進行有利或不利的教育，不得根據法律規定和受教育者，作為專家的良心進行公平教育，應該站在中立的立場上，從政治影響中擺脫出來，不能形成基於政派和政治目的的教育。

地方教育自治的本質是保障教育的自主性、專業性和政治中立，為此必須從一般行政中分離出來，獨立。為了保持政治中立，地方教育自治法規定教育監必須是非政黨人士。(B2-2-2~3)

綜合來看，為了全面實施教育自治，在制度形態的構成之前，首先應該做的事情就是教育分權。因為只有中央政府向地方自治團體分配好權限，才能實現實施教育自治的目的。因此，地方教育自治制度的本質是通過教育行政的地方分權，來保障和擴大地區居民對教育的參與，制定並實施適合地區特點的教育政策，可以說這是為了確保教育的自主性、專業性、政治中立性的教育制度。多數受訪者認為，實現教育的地方分權和確保教育自主性、專業性、政治中立性的憲法價值，是韓國地方教育自治制度追求的核心精神和本質。

第二節 韓國的中央、地方教育行政權限分配

國家和地方之間的教育權力分配，促進了地方教育自治，保證了地方教育的獨立性，便於教育理念的實踐。另外，不僅能實現教育的政治中立性和民主性，還能提高地區居民對教育的責任意識。同時，考慮到地區的特殊性，使教育成為可能，有助於實現教育改革的意志。因此，國家和地方之間關於教育權利的分配的討論應基於這些目的。本節就韓國教育權限的分配典範如何變化，中央和地方教育權限的分配是否順利，以及權限分配的正確方向等，與受訪者進行了深度訪談後，重點內容分析後詳述如下。

壹、對中央-地方教育權限分配現狀的認識

一、教育權限典範從國家集權轉向地方分權

教育權限分配模型大致可分為兩種模型，即體現中央和地方之間，以及學校之間關係的垂直上下連接模型，和強調地方自主主體的中央和地方水準的夥伴精神模型。可以說，以往的官僚時代典範是以國家為中心，以政府官員為中心，以供給者為中心。與此相比，新典範可以說是以地方教育為中心，以教育專家為中心，以需求者為中心。如果說過去的典範是「中央集權的官僚典範」，那麼新的典範就是「以教育分權需求者為中心的典範」。這種典範的轉變意味著向提高自律和責任感的方向轉變。以教育分權需求者為中心的典範成為中央和地方關係，權力分配標準設置的準據。

為了培養應對急劇變化的未來社會的未來型人才，比起以中央政府為中心的、統一的、普遍的教育政策，更有必要確保尊重個性，合理應對靈活的思維和不斷變化的環境，需要確保教育的多樣性。為此，與適用於大規模人員的教育戰略相比，符合各地區學生個別特點的針對性教育政策更為有效，為了實現這些戰略，有必要將教育部的教育行政權限，轉移給地方教育廳及學校。(B3-3-1~2)

教育行政權力下放還有助於提高行政效率。為保證行政效率，及時、適當的政策投入至關重要，如果權力集中到全國一級，往往導致對區域問題的反應滯後，政策和目標難以協調一致。因此，為了提高行政效率，教育行政權力下放也是必需的。此外，教育行政權力下放還有助於提高地方教育廳或單位學校的責任心。在無法行使權力的情況下，追究其責任是有限的。為了詢問市道教育廳或學校是否做好教育活動，有必要為他們負責制定政策並執行創造條件。從這個意義上說，可以說，教育行政權力下放與機構職責性密切相關。(C2-3-4~10)

在分配有關教育的行政權限方面，其分配結果應以能否提高作為教育需求者的學生和家長之教育選擇權，和能否對保障教育機會均等做出貢獻為判斷標準。即，啟動地方教育自治制度，強化地方分權等教育行政權限分配的討論，最終通過加強學校的自主性，提高地區居民需要的教育多樣性，同時，要知道，教育機會的實際均等，是為更好地保障和實現公民的教育基本權利。

本研究的受訪者也提出，要通過教育權限的分配，實現地方教育自治，實現符合教育需求者學生，家長要求的教育，最終通過這些教育實現學生的潛力最大化，進而提高國家競爭力。

我認為，要把中央教育行政權力從合理水準持續轉移給地方，賦予地方權力和責任，支持地方教育自治的實現。通過期間教育監直選制、人工費自律營運權限、地方公務員定員自律營運權限等權利的轉讓，我認為實際上正在提前地方教育自治。
(A4-4-2)

地方教育自治制度的正當性源於分權的原理。這是以將教育部的權限分配給市道教育廳，再將市道教育廳的權限轉移學校為前提的。學校是教育現場第一線不斷接觸學生、家長等教育需求者，並展開教育政策的地方，這是一個需要掌握政策推進中出現的問題，並直接解決或與教育廳溝通摸索解決方案的組織，比其他任何組織都要以自律性為基調，進行創意性差別化努力的地方。(B2-3-1~2)

不同地區的教育對象不同，學校也不同。不僅學生的程度不同，學生的家庭環境，學生所在地區的特色也不同。為了讓學生的成長朝著最大化個人潛力的方向進行，併為他們所屬的社會做出貢獻，為了進行特殊的教育活動，教育行政權限應該分散到教育廳、教育支援廳和學校。(C4-3-1~2)

二、 透過教育權限再分配，實現學校經營自律化

1990年代初開始實行的地方教育自治制，成為地方教育行政機關之自律化前進的契機。教育行政的自律化體現在，教育政策決定過程的民主化和行政權限調整的努力上。從中央政府的教育行政權限，被轉移到地方教育行政機關或學校這一點，可以看出自律化的可視性成果。然而，儘管已提出了目的在加強行政權限、調整努力和能力的地方教育政策方案，但不可否認的是，中央在教育行政中的集中權力和官僚主義傾向根深蒂固。因此，通過中央政府、地方教育行政機關、學校間權限和職能的再分配，成功落實學校經營自律化，是非常重要的事情。

雖然持續的將權限轉移到地方，但在過於強調國家層面的統一業務推進。我認為中央沒有放下在國家層面對教育工作的統籌推進機構的地位。相反，我認為，教育廳及學校在促進教育事務方面與教育部同等的夥伴作用很消極，問題發生在地區內時，比起負責任的應對，更依賴於國家的責任或國家的應對要求。(A2-4-1~3)

雖然在很多方面說教育行政權限正在向地方轉移，但是實際上似乎微不足道，而且感覺不到。雖然為了教育自治將教育行政權限轉移給地方，但似乎只是業務轉移，並沒有轉移實質性權限。業務和權限也要一起轉移，並轉移相應的權限和責任，以及相應的實質性、自律性等。(B4-4-1~2)

三、 法律上存在不明確的教育權限分配關係

韓國的地方教育自治制度經歷長時間的準備與實行，但是對於是否符合其本質，存在批判的觀點。從2000年前後開始，歷屆政府都把地方分權當作重要的國政課題，但實際通過權限及事務，轉移地方分權的成果卻微乎其微，更何況，在教育領域，儘管地方教育自治制度得到了執行，但成效微弱。同時，中央和地方圍繞教育行政權限的衝突引發的矛盾頻繁發生，給教育現場的穩定，乃至公民教

育基本權利的實現帶來了不小的障礙。在這些教育領域，中央和地方之間持續存在矛盾的原因，在很多地方都能找到，但首要的一點是，現行有關教育行政權限分配的法令的態度。存在中央政府和地方教育行政機關之間的權限關係，未明確或未達成協議的領域。這種不明確的權限分配，可能會引起中央政府和地方的矛盾，最終會成為地方教育行政機關所負責的政策開發及運作的障礙。

現在政府、教育部為了與市、道教育廳合理分配權限，制定了優先整頓課題及選定標準等，正在持續進行整頓。此外，正在努力廢除或整頓沒有法律依據或模糊的事務，廢除引發過度行政業務的事務。儘管如此，由於規定為中央和地方共同事務的關係法令態度，教育行政權限的重疊及衝突問題，以機關委任為中心的行政權限分配方式問題，以個別法令為中心的權限及推進事務轉移方式的界限問題等，都面臨著困難。(A1-4-2~7)

受訪者認為，韓國在1990年代以後本著新管理主義精神，透過教育改革和地方教育自治制度的全面實施，推進了持續性教育權利的地方轉移。但從另一方面可以看出，他們還認為至今還沒有實現充分的教育分權。

通過教育行政向地方轉移，把地方教育問題的權限和責任同時還給地方，後在發生隨之而來的問題時，加強地方自己承擔責任的控制機制。我認為教育部有決策、執行和監督職能。政策職能和評價、監督職能即使由教育部承擔，執行職能也需要向地方大幅度轉移。但到目前為止，教育部一直表示中央政府的權力將轉移到地方，但實際轉移到地方的程度卻很少。雖然教育部將權限從市、道教育廳或教育支援廳轉移到單位學校，但我認為實際在現場感受到的程度微不足道。(B1-4-1~5)

貳、努力合理分配中央與地方教育行政權限

一、形式上教育權限的地方轉移應轉變為實質性的轉移

一直以來，透過多種教育政策，從地方分權角度推進教育權限分配，但非常形式化，而且權限分配業績也不盡如人意。究其原因，是中央集權行政對權力的壟斷和執著，使得權力分配一直由中央管理，中央確定權力對象事務並送達地方，實現了以中央政府為中心的權力分配。

雖然之前學校的權限力下放了很多，但是很大一部分是沒有實質性的權限下放，根據需要以業績為主的形式性成果也很多。
(B1-3-3)

我認為，雖然長期以來實現了教育行政權限的分配，但形式和業績都不盡如人意。特別是以中央政府為中心的教育分配實行，或法令制度的模糊規定等是主要原因。但我認為，從中央政府的立場來看，在"小而高效的政府構成"的價值下，中央權力轉移地方是主要爭論點。目前，政府為了從中長期的觀點出發制定教育政策，正在組建國家教育會議，在中央政府層面更積極地推進向地方政府轉移幼、小、中等教育的權力。我認為"小而高效的政府"，對於過度集中的中央權力，只有通過考慮地區自律性的分權政策才能實現。(A1-2-1~3)

特別的是，中央政府和地方政府之間發生權限之爭，根本原因在於韓國地方教育自治制度中，中央政府和地方政府職能不分離，相互重複。從現行法令來看，中央政府和地方政府都擁有幼、小、中等學校教育的相關權限，因此在行使權力時有可能發生衝突。所以，有必要明確教育方面的權限從本質上歸屬於誰。例如，對高中以下各級學校的行政事務，既是中央政府的事務，也是地方政府的事務。因此，存在著不得不發生權限衝突的結構性問題。

幼、小、中等教育權限本質上是學校的事務，所以我認為教育權限下放地方是積極的。要積極挖掘制約學校自律營運的教育行政廳各種規制，廢除或緩解，教育部和教育廳要減少以學校為對象的各種事業，建立學校成員參與學校營運的各種制度性通道。(C3-3-1-4)。

如此，關於中央和地方之間教育行政權力有時競爭，有時衝突的問題，實現中央和地方教育行政合理權力的分配，要在最大限度考慮教育行政權力的特殊性之前提下，進一步明確區分屬於中央專屬權限和屬於地方專屬權限。另外，考慮到教育的特殊性，應該明確區分國家事務、教育廳事務、學校事務等，並伴隨相應的權限和責任。另外，地方教育行政機關為了發掘居民能夠感受到的政策，並負責任地實施，應該明確地方教育行政機關的權限，向將更多實質性權限轉移給地方的方向發展地方教育自治制度。

最近，隨著進入知識基礎社會，教育模式發生了很多變化。因此，在教育領域，也需要培養能夠提高自主人才培養和知識附加值的創意型人才。另外，在重視教育質量的情況下，比起強調中央政府主導的整齊性和效率性，以學校為中心的自律性正在發生變化。據我所知，為了適應這樣的時代變化，教育部考慮到教育行政權力的特殊性，一直在為權力向地方轉移而努力。(B2-4-3~7)

我認為，本著地方教育自治制度的精神，中、小學教育除國家層面的政策導向外，有必要將權力完全轉移給教育廳及學校。但是，考慮到教育的特殊性，而不是盲目的無條件的轉移地方，應該明確區分國家事務、教育廳事務、學校事務等，並伴隨相應的權限和責任。(A3-3-2~3)

二、中央政府職能要補充應用於地方政府職能

中央政府應提出教育課程、教育環境等方面的最低國家教育目標標準，並著眼於為實現這一目標，籌措財源支援地方，應該限制在制定有關國家人力資源開發的政策，與其它部門進行協調工作，確保教育預算，制定考慮到全國公平性的補償性政策，地區無法處理的政策事業等方面。

在中央政府，基本國家教育制度的建立，需要制定國家標準或全國統一標準的事項，關於履行國家義務的事項，消除地區間的教育差距，確保教育機會的公平性，遵守國際法或根據國際合作履行政府義務的事項，需要作為國家政策推進的事項，需要建立全國性統計和資訊的事項等，國家執行的只是對有效的事項進行干預，對其餘權利需要地方分權。(C3-2-1)

在系統層面，對向地方轉移的權限和應該放在中央的權限，在缺乏詳細討論的情況下進行轉移。比如，據我瞭解，教師選拔和任用工作目前由督導部門授權，但選拔任用考試個別市道力量難以執行，市、道教育廳聯合出題。如果這樣個別市、道獨自推進的能力不足，或者獨自推進的話，甚至轉移效率低下的政策時，這會直接導致市、道的業務負荷，無法發揮權力轉移的意義。(C2-4-2~5)

另外，對於教育領域，國家立法和地方自治團體的權力分配問題，國家的職能應比地方自治團體的職能更能「輔助」，因此國家的職能應僅限於支持地方政府的職能，應該適用「補充性原則」，即不能無視地方自治團體的職能，將其吸收為自己的職能。如果遵循這種補充性原則，國家和地方自治團體的教育權限分配問題原則上所有的幼、小、中等教育權限都屬於地方自治團體的權限，因此，國家的事務應視為地方自治團體難以履行的全國性事務、協調性事務、補充性事務。

學生和具有專業技能的教師判斷學校學什麼、教什麼，將此反映到教學過程中，以此作為實現地方教育自治的最終階段學校自治的方法。我認為，保障學生教育自主權，保障教師對教育課程開發的創意性，是學校自治的方向，通過向教育廳和學校轉移權力是可能的。原則上，以學校為中心形成的教育權限是地方的權力，因此，在教育權限的分配和轉讓方面，應該把國家的職能視為輔助。(A4-3-2~3)

三、向地方轉移教育財政部分的權限

中央與地方間教育行政權力分配的問題，必須一併討論，這是有關財政再分配的問題。這是因為，就職權的實際行使可能性而言，未與財政問題進行討論，對行政權限再分配的討論是沒有意義的。實現地方教育自治，最重要的事項是，如何確保地方教育財源，以及建立分配制度。目前，有關教育財金分配的事項，已列入《地方教育財政撥款法》及其《地方教育財政撥款法實施令》與《地方教育財政撥款法實施規則》的規定。地方教育財政撥款是指，為謀求教育的均衡發展，國家以總額形式向教育廳撥款，由教育監設立和營運教育機關，及教育行政機關的經費。從法律上講，地方教育財政撥款佔內國稅總額的20.46%，拿著這個總額，由國家按市、道教育廳計算並交付。從相關條款來看，一般認為國家向地方自治團體分配財源的方式中，撥款制度是加強地方分權的方式。但是根據計算撥款的標準和撥款方法的不同，地方教育自治的程度也會有所不同。

與一般自治團體不同，教育自治團體沒有特別的徵稅權，依靠國家的撥款，在財政管制嚴重的情況下，如果沒有果斷的權限轉移，很難實現實質性的教育自治。(B2-4-8)

我認為，為了實現地方教育自治，有必要確保教育財政。但是，韓國的地方教育財政獨立，在各地方之間也存在很大偏差，因此國家管理地方教育財政，由地方均衡分配並交付。我認為，要實現真正的地方教育自治，首先要確保地方財政。(A4-6-1)

地方自治團體根據地方自治團體的設立宗旨，爲了最終實現居民的福利，處理自己的事務，需要一定的經費。爲這些經費籌措和使用資金的方法可能有多種辦法，但基本上應依靠自主的獨立來源，而不是撥款來源。因此，對於地方自治團體，必須承認自治團體的財政權，即自治團體有權自行籌集管理所需資金，處理自己的事務。因此，在地方委任和轉移教育行政權限等方面，也必須以財政考慮爲前提。特別是，不與行政、財政支援相聯繫的事務轉移，最終可能會成爲制約地方自治團體自治權的因素，因此，爲實現最終的地方教育自治的目的，必須同時考慮事務轉移和行、財政支援方案。

在預算方面，轉移到市、道的預算在很多情況下不足以滿足中央政府根據總統公約執行的項目預算。例如，幼兒園支援金和免費教育費用，在市、道教育廳預算中所佔的比重過大，影響了構思和營運獨立的地區特殊教育政策。相反，中央政府要求政策決定和執行爲目的的事業費預算，仍然佔很大比重，這也是阻礙市道教育廳自律性擴大的因素。(C1-4-6~7)

目前教育財政沒有教育廳的獨立財源，中央政府下達的轉移財源幾乎達到了97%。這可以說地方教育財政分權化幾乎沒有。因此，中央政府對財源的干涉依然會非常強烈。當然，不同地區的資金可能比較充裕或惡劣。我認爲，考慮到憲法規定的教育特點，不能發生因地區財政條件不同，而使教育需求者受到歧視的反效果。儘管如此，我認爲財政的獨立性對於地方教育自治來說，是一大核心目標。(A3-6-2~7)

第三節 韓國的教育治理現況與轉變

教育的治理是中央及地方政府以及學校層面，縱向或橫向進行關於教育整體的統治結構及其活動過程。治理是在以國家爲中心的統治能力減弱，統治要求提高的情況下出現的新的概念（Kooiman, 1993）。具體來說，隨著社會越來越複雜，

政治、經濟、社會領域出現了脫離產業化，脫離近代化的現象，以近代國家為中心的統治，有很多不可抗拒的因素，通過調整和連接以及合作，隨著新的國家營運方式的要求而登場的就是「治理」。根據這樣的概念定義，治理是代替以國家為中心的排他性、壟斷性統治(governing)或政府(government)的用語，除政府以外，通過市場和市民社會等合作夥伴，及網絡形成的新共同體營運體制、制度、機制營運方式 (March and Olson, 1995; Peters, 1995; Rhodes, 1996)。

現在韓國具體提出的教育治理對立格局大致可分為兩種。第一，中央政府和市、道教育廳之間，就教育政策事件的主導權，乃至決定權展開的「中央對地方的治理」爭論。第二，就地方教育自治權限的走向，市、道政府和市、道教育廳之間展開的「一般自治對教育自治的治理」的爭論焦點。

壹、中央對地方教育治理

一、教育政策的國家控制，仍然存在着強烈作用的問題

在韓國，教育的統治結構一直由中央政府在典型的國家中心主義下，掌握政策的主導權，通過向下式官僚行政使政策垂流通。因此，解決教育問題的主動權在於政府，是政府充分發揮啓蒙作用，解決問題的一種方式。但在1995年531教育改革以後，在新管理主義教育政策的理念下，市場機制不斷出現，經濟效率觀點公然出現在政策過程中。另外，自金大中政府之後，市民社會對教育政策的結構和決定過程的參與逐漸增加。儘管如此，人們仍然認為，與市場和市民社會的作用相比，政策的國家控制起到了強烈作用。

我認為，隨著1991年地方教育自治制度的實行，以地方為中心的治理基礎已經奠定。但是，在教育政策及教育行政方面，中央政府主導的慣例依然存在，市、道教育廳和學校自主行使主體自主權的意志也很低。(A2-5-1~2)

過去韓國的教育治理，是不顧各種需求和關心各階層的要求，以中央集權、統一控制，限制內容結構在國家水準上。向以知識為基礎的社會過渡，正在改變教育模式，需要自主創新的人才培養。與追求政府主導性和效率性相比，應該將學校中心的自律性轉變為受到尊重的時代。將教育廳與學校、教育行政人員與教師、教師與學生之間的關係，從傳統的垂直關係轉變為合理分擔作用與職能的橫向關係，脫離了龐大的學校組織和統一化的教育項目營運，正在向小規模多樣性，受到尊重的地方為中心的"治理時代"轉變。(B2-5-2~6)

二、中央和地方之間應探索、建立教育發展與改革的夥伴關係

為解決中央和地方治理的矛盾和爭議，目前成為爭論焦點的事項，與地方教育自治的性質以及教育監的行政行為，有直接和間接的關係，因此為使地方教育自治制度得到發展，有必要改善教育行政體制。迄今為止，教育行政體制的改善主要著眼於，改善中央及地方教育行政制度和學校行政的結構。目的在解決教育治理爭議中的教育行政體制的改善，首先是為了改善教育部和教育廳之間的夥伴關係，並逐漸採取增加結構改善的形式。關於中央-地方教育治理，教育部與教育廳之間應探索、建立教育發展與改革的夥伴關係。站在政府的立場上，按照國家追求的教育政策基調，追求政策的統一性、一貫性、持續性是理所當然的。另外，根據各地區實際情況實行多種政策，這種對地方教育自治的期待，從此前的教育自治歷史來看也是理所當然的。不管原因是什麼，焦點應該放在解決矛盾，防止教育治理結構上，中央調控與地方調控的矛盾格局繼續存在，教育政策雙方推進主體，如何探索建立夥伴關係上。著眼於改善這種夥伴關係，及教育行政體制的改善，不僅有助於鞏固地方教育自治的發展性落實，而且可以為建立長期合作性治理奠定基礎。

以地方教育自治及教育分權內容為本質的地方教育行政，與國家的政策，政治目的無關，根據憲法的基本理念，在國家平等

的合作關係中實現，是理所當然的。因此，關於韓國教育的治理，我認為教育部和市、道教育廳之間的權限及事務分配，應該是平等的合作關係，從根據憲法的內容進行分配的觀點出發，而不是從以前的上下關係出發。地方分權的最終目的是發展學校教育和地方教育。要通過加強教育自治和擴大學校自律性，構建以現場為中心，參與及合作的教育治理體系。(A1-5-1~3)

自1991年引入地方教育自治制度以來，經過數次變化，教育分權化已佔有相當的地位。例如，在校園安全方面，責任和權限已經轉移到各市、道教育廳和學校，而不是教育部。只要地方政府或學校自己根據實際情況，制定並推行符合各地實際情況的校園安全政策即可。我認為，應根據地方教育自治制度的實施宗旨，反映各地的特殊性，落實本地區的教育治理。在這方面，中央和地方應該走向合作治理而不是矛盾。(A3-5-1~5)

三、法定協議機構的營運及多種教育主體的參與

最重要的是，確立中央與地方間權限及明確責任的原則和標準，並明確分配行政職能。短期來看，在努力完善相關法規的同時，儘量減少對法律解釋的分歧，對於造成政策混亂和矛盾的事件，一定要事先通過雙邊政策協商進行調整。從這一點來看，韓國作為中央與地方間教育政策合作和調整的管道，作為法定協議機構營運著《全國市、道教育監協議會》。同時，為了地方教育的發展，必須賦予地方教育行政機關最大的自律性，使其能夠積極反映地方的特殊性。市、道教育廳也應擺脫教育部政策推進的中間支點作用，培養自身力量，履行地區教育企劃和政策開發職能。

我認為，現在中央和地方的關係，應該從共同合作者的關係來看待，而不是上下級的關係。特別是，通過法定協議體「全國市道教育監協議會」，向中央傳達教育政策及地方的各種意見，並已具備了法律依據，因此，中央與地方間的教育治理應該進一步建立合作關係。(B4-5-1)

一些受訪者認為，由於教育分權化，教育行政決策的參與主體持續擴張，涉及多個領域的參與者被納入教育行政治理，包括過去在決策過程中被邊緣化的各種意見，政策效果有待提高。

隨著教育分權化的不斷深入，決策主體和各主體在教育行政中，所佔決策的比重發生了很大變化。首先，從參與決策的主體來看，不僅是現有的教育當局，地方自治團體和地方議會、市民團體、家長、教職團體和教育相關工會，也包括在教育行政治理之中的情況正在增加。(C1-5-1)

治理內多種群體發出自己的聲音，出現的積極變化，使多種意見納入決策過程，使政策的落實可能性增大，提前研究，反映推進過程中可能出現的問題，減少行政過錯。不僅如此，過去在政策決定過程中，被疏遠的少數人的意見被納入政策，政策的效果進一步擴散也是優點之一。(C3-5-1)

貳、一般自治對教育自治的治理

一、必要分離一般自治和教育自治；確保教育自主性，專業性

韓國是世界上少有一般自治和教育自治分離的國家。自實施地方教育自治制度以來，一般自治和教育自治，根據自主性、專業性、政治中立性原理等教育自治制度原理，一直作為分離、獨立的實體存在。因此，完整的地方教育自治的內容，面臨著一個課題，即從地方自治中分離出來的一般自治和教育自治，如何形成協作結構，互相協調。另外，最近教育監的居民直選制度的低效率，及副作用問題和地方教育行政的效率性方面，提出了一般自治和教育自治的統合問題。這與圍繞地方教育自治權限的一般自治和教育自治理念、名分，以及主導權有關的地方教育治理全域的變化有關。

我認爲，尊重居民意見的地方自治的實現，在提高居民意識的同時，還有助於實現教育自治。但是從地方自治團體對教育廳的財政支援方面來看，需要相互合作和支援。我認爲，爲了實現完全的教育自治，確保地方教育財政，如何協調一般自治和教育自治是重要的問題。(A4-7-1~3)

教育界主張，一般情況下，作爲教育的一般自治，統合會失去教育專業性、自主性、政治中立性，導致地方教育自治被抹殺。與一般自治不同，爲什麼需要教育自治的論據，是從教育和教育行政特性上，體現的教育專業性和自主性中尋找的。因爲教育行政是一般行政人員難以理解的部分，即只有對教育具有大量經驗和專業技能的人，才能理解和掌握的專業領域。另外，如果不能確保教育的自主性，在教育中的一致性就會蔓延，個人自由的學習活動很有可能受到侵害，比起應對個人差異的教育本質理論，教育是根據維持國家統一性的政治，或經濟理論營運的，最終，以教育爲基礎，個人最大限度地通過成長實現自我會變得困難。

我認爲，憲法保障教育的自主性及政治中立性，教育行政除了原來的教育目的外，如果實行政治性考慮，很難達成教育目的，因此應該將教育行政，與基於政治考慮的一般行政獨立起來，最大限度地排除政治利用。(A2-7-1~3)

對於一般自治和教育自治的關係，憲法在保障教育的政治中立性的同時，明確了關係的指向。即，地方議會或地方自治團體追求政黨政治的地區化，但是我認爲市道教育廳要確保政治中立性，這就是憲法精神。我認爲，在憲法保障教育的政治中立性的情況下，不能承認教育自治隸屬於一般自治的情況。(C2-7-3~4)

二、必要合併一般自治和教育自治；防止雙重決策及確保行財政效率

就把教育自治合併爲一般自治問題，一般行政及政界主張，將增進居民代表

性、行政效率性及一般行政聯繫性，地方教育自治將會得到改善。市、道教育廳獨立於地方行政的執行機關，很難得到市、道的行政財政支援，而且行政財政浪費現象非常嚴重。另外，在現行的教育自治制度中，市長、道知事完全被排除在教育行政之外，很難履行教育相關責任，教育廳對需要市道協助和支援的事項也會感到困難。換句話說，現行教育自治制度在財源籌集及分配過程中，與地方自治團體的一般財政沒有聯繫，導致財政營運的低效率性，教育自治組織通過分離和履行，與一般行政類似的職能，造成工作上的重複或雙重決策過程造成的資源浪費。另外，一般行政對教育並不是管轄，對教育投資沒有吸引力，因此教育投資將微不足道。這就是兩者合併主張的根據邏輯。

市政府和教育廳以同一地區居民為對象，各自展開了不同領域的行政活動，因此相互合作可以增大行政效果是理所當然的事情。雖然地方教育是地方自治團體的事務，但根據相關法令，獨立機構市、道教育監掌管著地方教育，這是為了確保教育的政治中立性和專業性。我認為，像這樣，一般自治和教育自治的分離，在現實上造成了職能重複和責任模糊等多種問題。從現實來看，應該摸索加強教育自治和一般自治之間的相互聯繫及合作的方案，但我認為今後應該考慮一般自治和教育自治的統一。(B2-7-1~5)

應該將一般自治和教育自治統一起來。我認為，為了教育的專業性和獨立性部分，教育自治應該得到尊重，教育監的選舉應該分離，但是為了未來的多樣性和國家競爭力的強化，應該脫離一般自治，教育自治分離的視角，需要統一的制度和支援。(B3-7-1~2)

像這樣，如果說「推進教育的地方分權」的話，並不是單純地把中央權限轉移給市道教育廳的程度，而是包含與教育廳—地方自治團體的合作結構，及關係設定等討論的複雜事項。

一般自治和教育自治的"治理"問題，對雙方的關係設定來說不是簡單的問題。最近的地方教育自治的變遷，似乎正朝著一般自治和統合的階段發展。例如，2014年廢除教育議員制度，在市道議會成立教育常任委員會，代替以前的教育委員會。另外，教育監的直選制營運上出現了很多問題，作為對策，市道知事選舉相關聯或統合方案不斷被提出。雖然需要教育自治，但我認為，這不是只走教育自治的路，而是要加強與一般自治的聯繫合作，走向相輔相成之路。(A3-7-1~5)

三、 通過提供教育政策資訊加強合作及充實「教育行政協議會」的營運

此前，在韓國，圍繞地方自治和地方教育自治的關係，主張「分離型教育自治制」的立場，和主張「統合型教育自治制」的立場一直針鋒相對。之後，這種對立在一定程度上，反映了主張統合型教育自治制的立場，通過修改《關於地方教育自治的法律》，將有關教育學藝事務的決議機構，從教育委員會合併為地方議會。主張統合營運的一方認為，有利於引導地方自治團體，對教育的關心和支持，地方自治團體負責人和地方議會應承擔教育的責任，通過統合可以提高行政財政的效率。相反，主張分離營運的一方則堅持為了保障教育活動的特殊性，和教育行政組織和營運的專業性的立場。本研究的受訪者是從事教育行政工作的專家，多數人警惕教育行政被合併為一般行政的一部分，主張組織分離運作的意見較多，但以雙方需要探索建立合作關係為前提，部分受訪者認為有必要進行統合。

我認為一般自治和教育自治是合作和相生的關係。一般自治是想把教育自治變成從屬關係，但是我認為教育自治應該通過教育成員的參與，教育分權與一般行政分離等來保障憲法保障的教育自主性。為此，我認為應該維持一般自治，和相互合作與相生的統治關係，承認相互的自律性。(B4-7-1~3)

我認爲有必要進行一般自治和教育自治的聯繫合作。從短期來看，爲了加強一般自治和教育自治之間的相互聯繫，應著重構建資訊共用管道，人員相互交流，加強事務處理的合作及常設機構等。從長遠來看，最終應該實現一般自治和教育自治之間的統合，有必要重新討論教育監的選舉方式和法律地位等。
(A1-7-3~5)

目前，關於地方自治和地方教育自治的關係的討論，以立法告一段落，爲了通過穩定實施教育來體現，憲法上保障的國民教育相關權利，應該謀求構建地方教育之良好的治理 (good governance)。構建地方教育之良好的治理體系，大體上是通過提供教育政策相關資訊加強合作，以及根據《關於地方教育自治的法律》，通過充實「教育行政協議會」營運內容，構建市道知事和教育監之間的治理。另外，通過居民參與及提高合作，市長、道知事、教育監和居民之間有必要構建治理。

最近教育廳和地方自治團體之間的教育合作受到了重視。在目前教育行政和一般行政分離的情況下，教育廳和地方自治團體之間順暢的教育合作，對於教育和地區發展乃至未來國家競爭力的確保是必不可少的。爲了強化一般自治和教育自治之間的聯繫，應該構建緊密的合作機制。我們教育廳設立並營運著"教育行政協議會"，每年一次以上教育監和市長就教育、學藝相關事務進行協商。(B1-7-2~6)

我認爲，地方教育的"治理"現在正朝著，積極提高居民對教育的參與和關心的方向發展。通過以地區爲單位的教育政策討論會、說明會，向地區居民、團體等提供教育政策相關資訊，在組成有關教育部門的各種委員會時，義務性地包括相關地區居民或居民代表等，居民參與到政策決定中。(C3-7-1)

第四節 加強學校自治與學校營運委員會的實際作用

韓國531教育改革方案，從教育需求者的角度努力提高教育成果，從那時起，各種方案就得以推展，這成爲學校自治的基礎。學校自治可以通過將教育廳擁有的權限，大幅委任給學校來保證自律性，和學校對教育成果負責的責任性，可以用這兩點來整理，這可以從自治活動、教育過程、人事、財政方面進行考察。教育的分權化，通過參與強化自律性和多樣性，提高責任性是世界趨勢，世界各國正在努力組成學校自治機構，通過教育主體的廣泛參與，提高自律性和責任性。韓國作爲學校自治機構，設立並營運著學校營運委員會，隨著審議事項的擴大，學校共同體的民主參與權得到加強，可以保障學校營運整體的透明性，也確實在促進校內民主化。該節作爲需求者中心教育的一環，對爲加強學校自治而進行的多種討論，和作爲學校自治核心組織的學校營運委員會的困境及應對策略，利用受訪者的訪談結果進行分析並加以敘述。

壹、 加強學校自治

一、 加強學校的自律與責任

爲了實現真正的學校自治，在所有教育體制上都要實現責任和自律之間的均衡。當學校有自主解決自身問題的自律意識，承擔相應的責任時，才能實現學校體制上最大的改善。爲此，傳統上由行政機關作出的決策，應該在學校層次上協同進行，在學校層次上應擁有更多關於課程、人事、預算等方面的權限。而且學校可以靈活地接受行政機關的政策、規則、限制，要能創造學校自己的政策、規則和限制制度。此時，學校水準的決策必須依靠教師、職工、家長、學生、地區人士、企業單位代表、學校行政家等多種利益攸關者的參與。也就是說，學校自治在於學校自律權限的強化，和對學校責任的強調。現在，只有學校共同體的學

生、家長、教師、地區居民等共同合作，盡職盡責時，正在進行的學校才可能會變成真正的學校自治。

我們現在生活的社會越來越分化和多元化。隨著這種社會變化，對自主民主的學校營運提出了更高的要求。為了適應這種現場要求，學校需要加強自治。為了實現真正的學校自治，教育體制上都要實現自律和職責之間的均衡。(B1-8-1~4)

關於學校的自治，從現實來看，學校各成員對各自作用認識不足。校長和家長有時從學校自治的角度出發，不能正確認識應該做什麼，教師則因國家教育課程及各種法令等原因而顯得無能為力。另外，在很多學校，校長的決策權非常強。在實現學校自治方面，校長在學校決策中，通過與學校成員及地區的參與和協商作出的決定是一個非常重要的過程。(A1-8-1~5)

作為學校的管理者，對於學校教育的目的和方法一定要有自己的教育觀。但是，不能單方面地行使決定權，即對作為教育需要者的學生和家長來說，什麼樣的教育項目更有利。首先，校長個人不可能是完人，因為即使是同樣的教育項目，對需求方的響應和必要性的理解決定了項目的效果。(C2-8-4~5)

雖然為了加強學校自治，需要學校營運的自律化，但是不能把所有的權力都交給學校。由於教育要保持國家、區域的綜合性，學校必須在中央和地方標榜的政策範圍內行使自主權。因此，中央和地方行政機關應當決定的權限，和學校應當決定的權限應該相互分擔。中央層面的決策主要是在上級水準建立的教育資源分配，和學校層面的決策中發揮作用的規則，學校層面的議事決定，是在已經存在的一系列規則範圍內的決策，因此，對學校的各項政策，和方針應朝著靈活提出而不是僵化的方向轉變。為此，首先要確立學校自律的統治體制，能夠坦然應對外部的要求和干涉。

實現教育本質的現場是學校，在地方分權化時代，應該果斷地將教育廳的權力轉移給學校，強化學校自治。學校自治是加強學校辦學自主性的，這是從學校層面來確定，需要在決策中發揮作用的規則，需要學校自身的自律控制機制。(B2-8-2)

如果將教育權限下放到學校，擴大學校的自律性，就會與教育需求者的滿意度相聯繫。此時,教育要保持國家、區域的綜合性，學校要在中央和地方標榜的政策範圍內行使自主權。學校可以更好地瞭解當地學生、家長、教師等教育需求者的需求，並開展相應的教育行政工作。(A3-8-1~4)

二、強化對教育課程、人事、財政之學校自治

教育在其本質特徵上與自律密切相關。教育追求的價值和目的中，已經包含著自律要素和自律主張的根據，因此具體實現這些價值和目的的教育活動的特性，也具有強烈的自律性要求的正當性。為了改善學校的自律性，首先要增加學校獨立決策的權力。也就是說，從上級行政機關向學校轉移了很多權力，學校有必要擁有相當大的裁量權。為使學校形成教育體制的中心軸，改編支配性結構是切斷目前的官僚主義循環，通過實質性的分權化，確保學校可以行使的自由裁量權的廣闊空間。應該落實所謂的學校自治，即，對以學校組成人員為主體的學校，大幅擴大人事和財政相關權限，並在教育課程營運方面擁有裁量權。而且學校自治應該以教育課程、人事、財政等核心事項為中心，而不是枝節性事項。而為了實現學校自治，首先要以學校構成院形成共同體為基礎，建立以學校為單位的責任營運體制。

只有確保學校的競爭力，才能確保學生的競爭力，因此，應該賦予學校更多的權力，使其擁有更多的權限和責任，並為此提供預算及人力的支援。我認為，為了加強學校自治，首先需要擴大校長招募等，強化責任性，改善教師選拔權，為擴充財政放寬各種限制。(B3-8-1~2)

學校的發展和學校自治的目標下，有必要推進學校革新模式，對教育過程、人事、預算等其間不盡如人意的部分加強自治。(A1-6-2)。

學校的教育活動中，最核心的是教育課程。學校的自律性越是擴大，國家層面的教育課程質量管理的意義，就越要轉變為支援學校的方式。而且，如果學校擁有更多的教育課程編制、營運權限，學校為了改善自己自主編制，營運的教育課程，會自行評估學校教育課程，市、道教育廳和國家關注其結果，是教育課程為了讓更加有效的援助方案更集中。

我認為，在行政層面的權限轉移的同時，今後還要實現教育課程的權限轉移，這樣才能實現實質性的地方教育自治，和學校自治。為了學校的自治，在教育過程中反映地區特徵的可能性是無窮的，但是其特色反映並不活躍。(C4-4-1)

為了實現學生和教師參與，和為中心的學校自治，需要強化學校自治，為了掌握每個學生的特點，發揮教師的專業性，從教育過程開發及編制階段開始，需要以學生和教師參與的學校為單位進行自治。(A4-8-1~2)

貳、學校營運委員會的營運成果

一、實現符合學校特色的多樣化、創意性的教育

韓國為了強化國家競爭力，過去以國家或教育行政機關、校長等教育提供者為主，組成的非民主的、不合理的學校營運體制不能再容納作為教育需求者的學生、家長、地區社會的多種要求或意見，因此改革了學校營運體制。因此，1995年教育改革委員會作為531教育改革方案之一，向總統建議設立和營運學校營運委員會，自同年9月起，學校營運委員會在部分學校試行，目前，全國的國、公立學校作為審議機構，私立學校成為必需的諮詢機構。學校營運委員會是，對學

校營運的重要事項，由學校成員參與，根據民主程序自主決定的學校層面之教育自治機構，作為學校構成主體的教師及家長及地區人士等，學校內外成員共同參與學校營運重要決策之學校共同體，學校營運委員會制度是，符合學校環境等個別學校所處的實際情況和特色的多樣化、創意性的教育。

學校營運委員會將校長為中心的學校營運結構，改變為教師和家長參與的結構，在學校營運過程中，將主要事項反映到成員的意見中，確保了營運結果的責任感和透明性。我認為學校營運成員的共同體意識由此提高。(A1-9-1~4)

我認為學校營運委員會的引進，是教育變化的開始。最大的成果就是學校向外部開放，為外部人士進入學校提供了契機。以家長委員、地區委員的名義參與學校營運，這成為了改變現有學校營運模式的契機。雖然之前有母親會等活動，但這只是名義，並沒有實際參與。通過案件以及對學校營運的牽制和提出意見等方法，參與到學校營運中，持續擴大，今後應該擴大其領域。(B4-9-1~3)

二、對學校民主決策的貢獻

隨著學校營運委員會的設立，一直以來既是學校構成主體，同時又被排除在決策之外的教師、家長、地區人士都有機會參與學校營運的決策。因此，學校的決策過程從過去以校長為中心形成的方式，轉變為學校各成員全部參與的議事收集過程，通過多種管道實現民主運作。換句話說，學校營運委員會在具有地區特色的學校裡面，其成員家長、教師、地區人士的自發性、民主性參與下，具有重要決策，賦予其決策責任和義務的作用。期間通過學校營運委員會的營運，學校經營全面透明，促進了校內民主化。這項研究的大部分受訪者認為，學校營運委員會的設立、運作，為教師、家長、地區人士參與重要的學校決策，及學校的民主決策作出了巨大貢獻。

我認爲通過學校營運委員會的運作，在學校營運所需決策過程中，教師、家長、地區人士等學校成員參與，爲民主程序決策作出積極貢獻。在設立和營運學校營運委員會之前，以校長爲中心的獨斷專行決策的事例也很多。雖然這是部分學校的事例，但我認爲校長的專橫甚至超過了限度。通過學校營運委員會的營運，這些問題得到了很多解決。(B1-9-2~3)

學校營運委員會作爲學校自主營運的核心自治機構，在保障教師、家長、地區居民參與學校營運的權利方面，做出了很大貢獻，由此，更合理的決策和透明的會計制度得以營運和落實。(B3-9-1)

參、學校營運委員會運作上困境

一、以校長爲中心的形式營運

在1995年教育改革委員會提出的多種教育改革方案中，學校營運委員會制度是最快時間內落實的制度之一。一般而言，學校營運委員會目前大多在學校中運作，似乎比較順利，在既定的制約條件下，學校已經按照制度規則運作，並取得了一定的成效。很多人認爲，學校營運委員會比起學校的責任性，更強調構建共同體，以相對較快的速度落實，但是其發展現在存在一定的侷限性。

我認爲，學校營運委員會存在因學校經營權橫向分割，而導致的責任性減弱，選拔委員時根據學緣、地緣等利益，進行政治化乃至勢力化的可能性，教師和家長之間的分裂等營運上的侷限與困境。(A2-10-2)

我認爲學校營運委員會營運方法上的不足，責任賦予的消極態度，地區委員選拔時教師和家長的偏好帶來的選拔問題，無力化的教師會等營運上也存在一些困境。(A1-10-2)

本研究的受訪者對目前學校營運委員會運作上存在的困境，提出了幾點看法。例如，學校營運委員會一直致力於構建學校共同體，但直到現在，部分學校還停留在以校長為中心的共同體。特別是校長是理所當然的委員，所以除校長外，教師委員、家長委員及地區委員的選拔上有一定的參與性，而且主導學校營運委員會會議的進行，在審議案件時，可以反映出校長的立場。

在一些學校，在學校營運委員會決策過程中，校長的意見確實產生了很大的影響，特別是在一些學校，以教師工會為主，把學校營運委員會錯誤地視為對校長經營學校的控制手段。(B1-10-3)

二、營運委員的教育專業性及關心不足

另一個困境是學校營運委員缺乏專業性和關心的問題，從制度實施初期到現在一直被提出來。因此，在一些學校，家長和地區人士的參與，仍存在形式上的問題。作為學校營運委員會的主體，各委員在對各議案沒有正確，深入瞭解的情況下進行討論和審議的情況時有發生。特別是，家長委員或地區委員作為非專家，對會議議案的理解相對比教師委員少。另外，委員的作用是什麼，需要做什麼樣的決策，都還沒有完全掌握。在這種情況下，議案審議有時會流於形式，而隨著這種情況的反覆出現，委員往往淪為單純的「舉手機器」。

學校營運委員中的家長委員是通過全體家長的選舉選出的。但是，沒有制度可以讓家長委員徵求家長意見。這種情況下，學校營運委員會的審議僅限於形式行為，或者學校營運委員個人的意見，被全體家長的意見所包裝，對學校教育過程和項目營運產生影響的情況時有發生。學校營運委員的專業性不足也是沒能對學校自治做出貢獻的原因。教育廳每年都以學校營運委員為對象，對研修和各種教育政策進行指導。但是，任期為二年的學校營運委員很難精確地審議，因教育項目的目的和方式而產生的效果。(C1-9-1~2)

會議召集程序導致決策滯後，委員缺乏專業素質，對案件不能進行深入討論，一些家長委員因對子女的利害關係，不能客觀決策等，也存在諸多缺點。(B2-10-4)

三、利害關係價值介入

而且部分家長或地區人士作為委員參與時，存在帶著各種利害關係參與的問題。特別是，如果家長委員審議與自己子女的利害關係相關的事項，那麼做出有利於子女的決定的可能性將非常高。另外，由於營運上的副作用，各委員之間的矛盾也是學校營運委員會的困境之一。特別是，有時會代表教師工會或特定團體等作為委員參加，這種情況下容易發生委員間的矛盾。此時發生委員間意見對立等現象，也會出現學校營運委員會會議，和決策過程無法正常啟動的情況。在有些情況下，將參與學校營運委員會委員作為政治活動的跳板。

學校營運委員只能看整個學校的眼光比較短淺。如此一來，很多家長委員根據對自己子女的有利，對案件進行審議和判斷。在地區委員中，有的委員被用作走向政治家的過程。我認為，具有教育信念的人要想合理地審議案件，我們社會還需要付出更多的努力。(C4-9-1~2)

雖然學校營運委員會的營運對學校自治做出了貢獻，但如果根據委員的構成，成為干涉學校，引發脫離本意的矛盾的委員會，營運就會面臨很多困難。對重要政策有可能採取形式上的決定，也有以家長委員的身份參與，比起對學校有利的活動，更關心行使影響力，對自己子女有利的情況。有些地區委員為了參與特定政治、政黨，傾向於利用學校營運委員會。(B3-10-2~3)

肆、學校營運委員會發展策略

一、向營運委員會提供行、財政支助，與加強宣傳和進修

針對前面受訪者提出的，學校營運委員會的營運過程中的幾個困境，受訪者

爲了克服這些困境，提出了多種方案。對此綜合分析如下。爲了提高學校營運委員會的成果，最重要的是需要教育行政機關及地區社會的支援。教育行政機關及地區社會應積極關注學校營運委員會，並通過有關學校營運委員會的行、財政支援，和宣傳及強化進修等方法，起到學校營運委員會的促進劑的作用。特別是，應該系統地，爲培養學校營運委員會委員們的專業性而準備進修的機會。首次擔任學校營運委員會委員的人，對委員的作用和職能沒有完全瞭解，對學校工作缺乏瞭解的情況下參與審議。最終很難期待超越「舉手機器」的角色。因此，應該對他們進行系統性的進修。考慮到學校營運委員會委員頻繁更換的現實，可以說這樣的進修更加迫切。

學校營運委員會要想擁有實質性的權力，成爲學校最高決策機構，需要確保充足的預算，擴大對學校經營的決定權限，需要地區社會的高度關注，同時還需要進行多種研究，以減少通過營運委員會產生的矛盾等副作用。(B3-10-4)

我認爲，爲了確保學校營運委員的專業性，有必要持續強化進修等力量，宣傳委員會的作用，將行政職員等包括到委員當中，改善之前存在的不足之處。(A1-10-3)

二、 賦予學校最高決策機構的地位

國、公立學校需要賦予審議機構，私立學校需要賦予相當於諮詢機構的學校營運委員會審議和表決權，賦予學校最高決策機構的地位。還有，選拔教師委員和家長委員的教師會，和家長會應該和學校營運委員會相互聯繫。也有意見稱，作爲營運委員，學校營運的主體，學生有必要參與進來。

學校營運委員會和家長會之間的矛盾情況，也是導致學校自治困難的原因。以首爾市爲例，由市議會條例組成的家長會的權限，和學校營運委員會的權限存在部分相衝突的情況，這成爲

兩個機構制度上的矛盾因素，因此為防止這種情況的發生，應該摸索兩個機構的聯繫方案。(C1-9-3)

目前學校營運委員會中沒有學生代表。學生也是學校的成員，也是學校實際運作的主體。所有學校都選舉了學生代表，讓他們參加學校營運委員會就可以了。有必要修改目前法律上，公立學校是審議機構，私立學校是諮詢機構的規定。以私立學校為由，學校營運委員會只作為諮詢機構存在不合理性。(A3-10-3~5)

三、提高校長的開放經營觀，和確保營運委員的代表性

另外，校長應該以開放的經營觀，讓多種成員參與學校營運，讓學校營運委員會成為積極收集意見的場所。校長在學校營運委員會中，作為委員之一，應當與其他委員平等地提出自己的意見，審議議案，最大限度地尊重審議結果，反映在今後的執行中。營運委員要積極收集自己所屬集團的意見，提高營運委員的營運代表性，在學校營運委員會的構成過程中，要持續研究確保營運委員的選舉代表性的方案。為了提高營運委員之間的信任，消除矛盾，提高營運委員出席學校營運委員會的比率，也需要做出努力。

初期營運時，學校的最終決策者與校長作為理所當然的教師委員，參與到學校營運委員會，因此審議機關營運委員會委員們，必須根據校長的決定進行。很多情況下，會議進行的目的不是討論，而是通過，而且營運委員幾乎沒有反對，所以基本上都是原案通過。現在，例如宿舍營運費上調案，等直接影響家長的提案，經過討論後被否決的事例也相當多。現在的營運委員與以前不同，以自由的表達方式參與到學校營運當中。之所以出現這種氛圍，是因為在學校乃至整個社會出現的脫離權威、水準性決策、資訊公開擴大等透明性決策等，在決策時會選擇比過去更加民主、合理的決策方法。(B2-9-2~5)

第五章 研究結論與建議

本研究之目的，是瞭解新管理主義對韓國教育行政的影響及價值，為了地方教育自治的發展，從中央對地方、一般自治對教育自治等多方面，探索教育治理變化和合理權限分配方案，並分析學校營運委員會的實際作用和學校自治的發展方向。本章根據前幾章之研究目的、文獻探討與研究結果，於此章歸納出研究結論，並提出相關建議，期待未來可供教育行政主管機關、教育相關人員作為後續研究之參考。

第一節 研究結論

研究者根據對韓國教育行政的新管理主義影響，及學校自治強化等訪談大綱，與教育行政公務員和校長進行深度訪談所得到之資料，本節將之歸納以呈現最終之研究結果，提供未來地方教育自治制度發展，及學校自治強化等政策推行之參考。

壹、新管理主義價值影響教育需求者導向，和對此的反省而形成之教育公平

韓國教育以1990年代為起點，迎來了量的增長戰略的侷限，面臨著質的發展新課題，透過教育質量、多樣性、選擇、責任感等新的接觸，摸索出了新的方向。基於以上原因，韓國教育改革試圖擺脫以前的教育方式，尋求新的應對方案，並因各種現實原因將新管理主義理論反映到教育改革中，從而脫離了過去單一的，由國家控制的教育現實，在許多方面帶來了變化。將過去單方面以教育提供者為中心的教育，轉變為以教育需求者為中心的教育，形成了擴大教育的自律性和多

樣性，改善教育環境等積極的部分。特別是，解決了國家的過度壟斷，實現了教育的分權化和自律化，在一定程度上解決了現有以教師為中心、以教科書為中心、以官僚行政為中心的問題。

但與此同時，教育改革徹底按照市場經濟原理進行，其負面影響也同時蘊含在其中。正如「需求者」的概念暗示的那樣，教育過於用經濟理論，掌握了本應協同的教育關係被歪曲為競爭關係，導致非教育性結果。另外，通過競爭提高教育質量的過分強調，忽略了透過教育機會均等的社會融合功能，隨著教育不平等的深化，階層間的矛盾問題越來越嚴重。最終，新管理主義教育改革導致韓國教育的新變化，儘管有積極的一面，同時擁有過分的經濟理論造成的負面影響。以需求者為中心的教育，意在改善和完善現有的公共教育體制，以促進教育的自主性、創意性和多樣性，從而提高教育的適合性，最終在國家共同體層面上確保教育競爭力。為確保教育競爭力，可以接受的是接受市場原理的基本，但有必要適當緩解其副作用，這就是確保教育公平性和民主性。像這樣，在當今韓國教育行政的核心精神和本質，是以新管理主義為基礎的需求者為中心的教育實現，同時，可以說，緩解和彌補這一副作用，確保教育公平和民主性，這就是目前新管理主義教育所要求的價值。

貳、 地方教育自治本質，意味着以地方、教育專家、需求者為中心，轉換教育典範

韓國地方教育自治制度的本質，是透過教育行政的地方分權，實施適合地區居民參與和地域特點的教育政策，作為教育憲法上的價值，可以說是為了確保教育的自主性、專業性、政治中立性的教育制度。韓國於1991年正式實施地方教育自治制度，1995年以新管理主義理論為依據的531教育改革成為明文規定，實施

了有關教育分權化的各種政策。可以說，在教育上，以往的官僚時代典範是以國家為中心，以政府官員為中心，以供給者為中心。但是，為了充實地方教育自治，新典範可以說是以地方教育為中心，以教育專家為中心，以需求者為中心。這種以新管理主義為背景的教育典範的轉變，意味著教育自律性和責任感的提高。為了符合地區實情的教育實施，尊重學校的自律性，發揮教育現場為中心的專業性，透過自律和責任促進創意性努力等，原則上應該把地方教育相關的權限和義務，賦予地方教育自治團體，國家在必要的情況下，應在法令承認的範圍內允許例外干預。另外，大韓民國憲法第31條第4項規定，教育的自主性、專業性、政治中立性根據法律規定得到保障。這裏所說的保障教育的自主性、專業性、政治中立性是地方教育自治的理念基礎，這是為了不讓教育受到外部勢力的不正當干涉，必須由教育者或教育專家主導和管轄，這是禁止迎合特定政治勢力的行為。

參、 需要將教育權限真正轉移地方，特別是需要地方教育財政的轉移

由於教育分權化的不斷推進，到目前為止，中央教育權限向地方的轉移已經持續進行，但地方的教育廳和學校感受程度還稍顯不足。在分配有關教育的行政權力方面，提高其分配最終導致作為教育需求者的學生，和家長的教育選擇權，進而，只有把判斷的標準放在，能否為保障教育機會均等作出貢獻，才能實現實質性的權限轉移。即，包括活化地方教育自治制度，加強地方分權等在內的教育行政權限分配的討論，最終通過強化學校的自律性，提高地區居民需要的教育多樣性，同時，是為了更充分地保障和實現教育機會的實質性均等等，國民的基本權利。具體而言，需要果斷地把中央政府的教育權限分配到地方，需要國家教育事務和地方教育事務之間的明確區分和協調。

與此同時，為實現地方教育自治，確保地方教育財政穩定也是重要因素，地方分權如果沒有財政獨立，只是形式而已。地方教育分權必須對地方教育廳受讓的事務，從中央政府獲得財政獨立，才具有分權實效。在目前教育財源對國家的依賴度相當高的情況下，國家向地方自治團體分配財源的方式中，撥款制度可以被認為是加強地方分權的裝置，但根據計算撥款的標準和撥款方法，地方分權的程度會有所不同。因此，中央提出教育財政的一般性標準，地方統一實行教育財政，就是實現教育行政的地方分權。既然中央不轉移地方教育財政，地方教育自治就會越來越遠。

肆、中央與地方教育的治理，變成夥伴關係，而不是上下關係

隨著教育的分權化、地方化、自律化等典範的變化，現在中央與地方教育的治理不再是上下級關係，而是變成了夥伴關係。為化解中央與地方教育治理上的矛盾與爭議，對當前有爭議的問題，中央政府不採取專斷的國政營運方式處理，構建社會相關人士對爭論點的參與，合作及通過調整處理的「合作性治理」。現在可以判斷為是準備「從政府到治理(from government to governance)」(Peters, 1995)，「治理的施政(governing as governance)」(Kooiman, 2003)，甚至「沒有政府的治理(governance without government)」(Rhodes, 1996)等中所指的「作為協治的治理」或「合作治理」的時候了。

從根本上講，教育治理是以教育共同體的參與，連帶以及合作為基礎的教育共同體治理，作為共同體觀點的合作治理，教育共同體治理是共同體成員在政策推動的各個層次上，形成的網絡中主動共同確定方向(co-steering)，共同規範解決問題的內容和過程(co-regulation)，相互指導(co-guidance)。

教育共同體治理的運用目的，是在成員共生意識的共享，自願參與，合理溝

通的結構中，促進教育持續發展的合作。這在解決日益複雜多樣的社會中迸發的教育問題上，從某種程度上說，政府失敗是可以預見的，因此，這是出於對過去壟斷性國家中心主義教育政策，推進體系的「治理革新」不可避免的認識而開始的。

伍、一般自治對教育自治的治理，需要相互聯繫與合作，對合作機構的實質性運作至關重要

韓國的地方自治具有一般自治和教育自治分離的獨特形式，因此對市道的地方政府和教育廳的「治理關係」產生了很多爭議。地方教育自治制度雖然以與一般自治分離獨立為原則營運，但教育自治和一般自治在地方自治的框架下，只能存在不可分割的關係。因此，教育自治和一般自治之間應加強聯繫和合作。目前，實際上作為聯繫教育自治和一般自治的市、道合作機構，設有並營運的地方教育行政協議會及教育支援審議委員會等，而且已有自己的營運成果。

為了地方教育自治的發展，改善教育行政體制，最重要的是通過消除對教育自治和一般自治之間的關係的對立，反之，建立聯繫、合作的條件，應該從引導地方教育活性化的共生，及相輔相成的關係出發。為此，首先需要的是市道政府與市道教育廳，對地方教育發展的責任意識的共用，和雙方教育合作的思路轉變。一般行政機關應當尊重教育行政機關，在地方教育自治制度下履行的固有作用和職能，教育行政機關應當對一般行政機關採取更加開放的姿態。在這種相互理解和承認的基礎上，兩個機構將感到有必要探索建立地區之教育發展夥伴關係。同時，要努力使市、道聯繫教育合作機構取得實質性教育成果，形成制度，活化教育合作制度等。通過這些措施，在挖掘和推進地方教育事業的過程中，使地方教育的理解和資訊相互分享，實現實質性的聯繫、合作不斷深入，將極大有助於發

展自治制度。

陸、學校自治在於，強化學校的自律權限，強調相應的責任

教育行政最終的目的是，幫助學生在學校有效履行「教授與學習及生活指導」過程，幸福地生活，同時向教師及家長提供滿意的教育相關服務。因此，教育專家們應該根據自己的決定和原則，實踐人性教育及全人教育，同時提高共同體意識和知識水準，培養時代要求的人才。歸根結底，以教育專家教師為中心的學校，在專業、創意性的教育活動中，外部的干涉要最小化，學校的自律營運是教育自治的最終目標。中央政府、地方教育行政機關學校的作用和責任，要明確重新界定，完善相關法律法規。特別是，有必要向同時提高學校自律性、責任性的方向轉移教育行政權限，並通過法令規範學校權限，保障學校作為自律教育機關的法律地位。另外，應對學校權限的擴大，在法律上規定加強學校責任性的裝置，保證相應的責任性。自律性權限被大幅賦予時，也應該伴隨著相應的責任性體制的確立和強化，對學生和家長等教育需求者的責任性，應該具有更加重要的意義。

柒、學校營運委員會應提高行政透明性和民主性，並成為真正的學校自治機構

啟動學校自治，創意性地實施符合地區實情和特點的多種教育，要求各學校組成學校營運委員會。也就是說，學校營運委員會的最終目標是，通過構建學校共同體來體現教育的居民自治精神，擴大學校的自律性，從而最大限度地擴大學校教育的效果。學校營運委員會制度被稱為草根教育自治的核心，1996年首次引入到各學校，其營運成果得到了普遍肯定。

學校營運委員會的活動確保了學校運作的透明度，擴大了學校成員徵求意見和反映的機會、關心和支持，在教育活動中體現了家長和地區社會的要求，為確保學校內部決策的民主性和透明度作出了貢獻。但另一方面，營運委員的專業性和關心不足，是營運過程中出現的嚴重問題，還有以校長為中心的營運及委員們形式上的參與，以及各委員之間發生矛盾導致會議營運困難等負面評價。對這些負面評價部分，應該制定並實施多種應對方案，努力使學校營運委員會成為真正的學校自治機構。

第二節 研究建議

根據上節歸納之研究結論，本節將提出對於落實地方教育自治制度及學校自治強化等相關研究的建議，以供相關教育行政主管機關及教育單位人員參考。

壹、教育行政應均衡地協調以需求者為中心教育與教育公平

作為教育的理念，以需求者為中心的教育，與教育的公平性追求不能放棄的價值。作為以市場經濟理論為主導的新管理主義教育，以需求者為中心的教育可以促進教育的自律性、創意性、多樣性，確保教育的國家競爭力。但是，由於教育的公共性的消失，有可能產生重新生產社會不平等，鞏固社會階層結構的副作用，因此，為了克服這些問題，應該同時推進教育機會公平和教育民主性等均衡協調的政策。

貳、為了實現地方教育自治，應該更加積極地研究並摸索確保地方教育財政穩定及財政效率化的戰略

爲了提高地方教育財政的自主性和地方教育財政營運的效率性，國家應該通過地方財政分權，向地方自治團體保障地方教育發展所需的，穩定地財政權限，課稅徵收權以及財政營運的自律性，強化對此的責任性，使地方教育行政機關能夠獨立決策。

參、按照教育分權，明確中央與地方教育的角色分工

國家履行其職能，包括有必要建立全國統一性的方案，爲弱勢群體或群體提供教育援助，以及教育質量管理政策等。相反，對於中小學教育相關的大部分功能，地方應該成爲主體，創造可以履行的條件。換句話說，中央政府設定教育政策的基本原則和方向，地方政府與地方教育行政機關建立有機合作關係，地方教育自治團體可以自行，負責地履行教育行政，角色分工要明確化。

肆、爲了發展教育自治，需要一般自治與地方教育自治之間的相互合作體制

有必要繼續尋求合作方案，使一般自治團體能夠理解和關注地方教育的發展。地方教育自治和地方自治不是排他性的主體，可以發展成相互支持的體制。如果說改善地方教育是共同目的，那麼兩個團體首先要制定相互支援，相互合作的方向。地方自治團體和地方教育自治團體有必要在議決機關以及執行機關之間組成協議體，協商相關業務和共同審查的體制。

伍、 因為教育自治的基礎是學校自治，只有實現學校自治，自律時才能實現教育自治的意義

學校自治是指，將中央行政機關或地區教育廳擁有的人事管理權、教育課程開發營運權、預算編制權委任給學校。應該改善學校營運委員會，使其成為學校自治的核心，擴大自由裁量權，讓校長作為學校計劃制定者、教育活動的領導人、經營效果的評價者，變化和改善的主導者發揮作用。

陸、 要確保學校營運委員會的代表性，努力使學校營運委員會得到正確落實

應該研究相關方案，使學校營運委員選拔時具有代表性的人士成為委員，並形成制度，具有代表性的客觀評價。另外，為了提高學校營運委員的專業性和素質，需要持續開發、實施、營運研修項目，營運委員要有責任感和主體意識。同時，作為學校營運委員會的決議機關化等實質性權限，應該強化學校的責任經營和責任心，提高學校營運委員會作為學校最高決議機關的地位。

參考文獻

壹、中文部分

- 丘昌泰 (2014)。公共管理 (三版)。臺北市：智勝。
- 林海清 (2002)。組織再造與教育發展。教育政策論壇，3，1。87-98。
- 邱玲裕 (譯) (2006)。O.E. Hughes 著。變革時代。載於吳瓊恩(主編)，公共管理與行政(Public management and administration: an introduction) (頁1-20)。臺北市：雙葉書廊。
- 孫本初 (2011)。新公共管理。臺北市：一品。
- 張紹勳 (2001)。研究方法。臺中市：滄海。
- 陳榮政 (2019)。教育行政與治理：新管理主義途徑。臺北市：學富文化事業有限公司。
- 黃國彥 (2000)。教育大辭書。國家教育研究院雙語詞彙、學術名詞暨辭書資訊網。<http://terms.naer.edu.tw/detail/1303274/>。
- 游清鑫、鄭夙芬、陳陸輝 (2001)。面訪實務。臺北市：五南。
- 蔡茂寅 (2003)。中央與地方權限劃分問題之研究。中國地方自治，56 (8)，4-34。doi：10.6581 / 1sgc.2003.56 (8) .02
- 戴曉霞 (2002)。全球化及國家/市場關係之轉變：高等教育市場化之脈絡分析。載於戴曉霞、莫家豪與謝安邦(主編)，高等教育市場化：台、港、中趨勢之比較(頁4-39)。臺北市：高等教育。

貳、韓文部分

- 教育部 (1998)。韓國教育50年。首爾：教育部。
- 교육부 (1998)。한국교육50년. 서울 : 교육부.

教育部 (2015a)。科學和教育課程：教育部公告第2015-74號。首爾：教育部。

교육부 (2015a)。과학과 교육과정：교육부고시 제2015-74호。서울：교육부。

教育部 (2015b)。初、中等學校教育課程總論：教育部公告第2015-74號。

首爾：教育部。

교육부 (2015b)。초·중등학교 교육과정 총론：교육부고시 제2015-74호。

서울：교육부。

教育部 (2019)。「組織介紹」。取自 <https://www.moe.go.kr/sub/info.do?page=0604&m=0604&s=moe>

교육부 (2019)。「조직소개」 <https://www.moe.go.kr/sub/info.do?page=0604&m=0604&s=moe>

教育部 (2018)。「教育監與教育委員會選舉制度沿革」。取自 <https://www.moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=10165&lev=0&statusYN=C&s=moe&m=0307&opType=N&boardSeq=75627>

교육부 (2018)。「교육감 및 교육위원회 선출 제도 연혁」 <https://www.moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=10165&lev=0&statusYN=C&s=moe&m=0307&opType=N&boardSeq=75627>

教育人力資源部 (2003)。國民的政府教育人力資源白皮書。首爾：教育人力資源部。

교육인적자원부 (2003)。국민의 정부 교육인자원백서。서울：교육인적자원부。

教育科學技術部 (2011)。2011年學校營運委員會嚮導。首爾：教育科學技術部。

교육과학기술부 (2011)。2011년 학교운영위원회 길잡이。서울:교육과학기술부。

教育改革審議會 (1987)。十項教育改革：最終報告。首爾：教育改革審議會。

교육개혁심의회 (1987)。10대 교육개혁：최종보고서。서울：교육개혁심의회。

教育改革委員會 (1995)。建立新教育體制的教育改革方案。首爾：教育改革委

員會。

교육개혁위원회 (1995). *신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안*. 서울 : 교육개혁위원회.

首爾市教育廳 (2019). 「組織介紹」. 取自 http://www.sen.go.kr/web/services/page/viewPage.action?page=kor/intro/intro_06_01.html

서울시교육청 (2019). 「조직소개」. http://www.sen.go.kr/web/services/page/viewPage.action?page=kor/intro/intro_06_01.html

Bek, N. J., & On, J. D. (2015). 探索澳大利亞國家教育課程中的能力提示方式。 *教育課程研究*, 33(2), 99-128。

백남진, 온정덕 (2015). 호주 국가 교육과정에서의 역량 제시 방식 탐구. *교육과정연구*, 33(2), 99-128.

Cheon, B. S. (2000). 新知識人教育模式的新自由主義本質和問題。 *進步評論*, (5), 65-93。

천보선 (2000). 신지식인 교육 패러다임의 신자유주의적 본질과 문제점. *진보평론*, (5), 65-93.

Cheon, S. Y., & Lee, O. H. (1996). 資訊社會的到來和教育的變化前景。 *教育學研究*, 34(1), 189-208。

천세영, 이옥화. (1996). 정보사회의 도래와 교육의 변화 전망. *한국교육학회, 교육학연구*, 34(1), 189-208.

Cho, H. Y., Kim, H. K., Yoon, H. S., Lee, G. Y. (2015). *科學教育論*. 首爾 : 教育科學史。

조희형, 김희경, 윤희숙, 이기영 (2015). *과학교육론*. 서울: 교육과학사.

Cho, J. M., Kim, S. J., Lee, S. H., Kim, M. Y., Ok, J. J., Lim, H. M., Park, Y. B., Lee, M. H., Han, H. J., & Son, S. K. (2011). OECD國際學業成就比較研究:PISA2012

- 初步檢查執行報告。教育課程評價院研究報告，韓國教育課程評價研究院。
- 조지민, 김수진, 이상하, 김미영, 옥현진, 임해미, 박영복, 이민희, 한희진, 손수경 (2011). 2011년 국제학업성취도 평가연구 (PISA/TIMSS): PISA 2012 예비검사 시행보고서. *교육과정평가원연구보고, 한국교육과정평가원*.
- Cho, K. H. (2015). 小、中學科學和教育課程內容陳述中使用的敘述語比較:以第7次教育課程以後爲中心。 *科學教育研究*, 39(2), 239-254。
- 조광희 (2015). 초·중학교 과학과 교육과정의 내용 진술에 사용된 서술어 비교 : 제7 차 교육과정 이후를 중심으로. *과학교육연구지*, 39(2), 239-254.
- Cho, S. W. (1985). *圖解法律用語辭典*. 首爾: 玄岩社。
- 조상원 (2015). *도해 법률용어사전*. 서울: 현암사.
- Han, M. H. (1988). 對教育課程計劃現象學的接近研究。 *教育學研究*, 26(2), 115-136。
- 한명희 (1988). 교육과정계획에 대한 현상학적 접근연구. *교육학연구*, 25(2), 115-136.
- Jung, Y. A. (1997). 資訊社會的教育模式變化和進退兩難。 *教育社會學研究*, 7(3), 177-198。
- 정영애 (1997). 정보사회의 교육 패러다임 변화와 딜레마. *교육사회학연구*, 7(3), 177-198.
- Kang, H. G. (2001). 關於現行地方教育自治制度的問題和改善方案的研究(未出版之碩士論文)。國民大學校, 首爾。
- 강형근 (2001). *현행 지방교육자치제의 문제점과 개선방안에 관한 연구*, 석사학위논문. 국민대학교대학원, 서울.
- Kang, H. S., Lee, J. U., & Cheon, H. J. (2015). 2015文、理科綜合型教育課程修訂要求調查中出現的教育課程意義探索。 *教育文化研究*, 21(5), 5-38。

- 강현식, 이지은, 전호재 (2015). 2015문·이과 통합형 교육과정 개정의 요구조사에 나타난 교육과정적 의미 탐색. *교육문화연구*, 21(5), 5-38.
- Kim, H. M., & Min, B. I. (2012). 學校營運委員會成果的影響因素。 *韓國治理學會報*, 19(3), 111-139。
- 김혜미, 민병익 (2012). 학교운영위원회 성과의 영향요인. *한국거버넌스 학회보*, 19(3), 111-139.
- Kim, J. H., & Lee, G. M. (2005). *教育學用語詞典*。首爾：地球文化史。
- 김진희, 이기문 (2005). *교육학 용어사전*, 서울: 지구문화사.
- Kim, S. H. (2003). *關於落實教育自治制度的研究(未出版之碩士論文)*。忠南大學校，大田。
- 김성한 (2003). *교육자치 정착을 위한 제도개선에 관한 연구*, 석사학위논문. 충남대학교대학원, 대전.
- Kim, S. Y. (2006). 學校 營運委員會法制化的成果和前景。 *教育法學研究*, 18(1), 45-70。
- 김성열 (2006). 학교운영위원회의 법제화의 성과와 전망. *교육법학연구*, 18(1), 45-70.
- Kim, Y. I. (1997). 教育改革中全球化談論的政策結局。 *教育行政學研究*, 15(2), 269-288。
- 김용일 (1997). 교육 개혁에서 세계화 담론의 정책적 귀결. *교육행정학연구*, 15(2), 269-288.
- Kim, Y. I. (2000). *危險的實驗：教育改革的政治學*。首爾：文音社。
- 김용일 (2000). *위험한 실험: 교육개혁의 정치학*. 서울: 문음사.
- Kong, D. B. (2007). *學校營運委員會的營運情況：成果及發展方案分析(未出版之博士論文)*。慶南大學校，昌原。

- 공동배 (2007). *학교운영위원회의 운영 양상, 성과 및 발전 방안 분석*, 박사학위논문. 경남대학교대학원, 창원.
- Lee, G. H., Kim, K. C., Kim, S. H., Kim, H. M., Lee, M. J., Lee, S. H., & Lee, I. J. (2013). 探索旨在啓發未來核心力量的教科課程:以教育課程,教授、學習及教育評價關係爲中心。韓國教育課程評價院研究報告RRC 2013-2。
- 이근호, 김기철, 김사훈, 김현미, 이명진, 이상하, 이인제 (2013). 미래 핵심역량 계발을 위한 교과 교육과정 탐색: 교육과정, 교수·학습 및 교육평가 연계를 중심으로. 한국교육과정평가원 연구보고 RRC 2013-2.
- Lee, H. S. (2010). 關於學校營運委員會制度的改善方案的研究(未出版之碩士論文)。朝鮮大學教, 光州。
- 이향순 (2010). *학교운영위원회제도의 개선방안에 관한 연구*, 석사학위논문. 조선대학교교육대학원, 광주.
- Lee, J. A. (2002). 韓國和蒙古的文化及教育交流。蒙古學, 12, 183-239。
- 이진안 (2002). 한국과 몽골의 문화 및 교육교류. 몽골학, 12, 183-239.
- Lee, J. J. (2004). 民辦教育問題的對策: 以加強公共教育能力爲中心。韓國教育開發院 position Paper, 1(1)。
- 이종재 (2004). 사교육문제에 대한 대책: 공교육 교육력 강화를 중심으로. 한국교육개발원 Position Paper 1(1).
- Lee, S. J. (1999). 教育改革政策的理念爭議: 教育政策的診斷和展望。韓國教育學會, 1999(1), 1-14。
- 이상주 (1999). 교육 개혁 정책의 이념적 쟁점: 교육 개혁 정책의 진단과 전망. 한국교육학회, 1999(1), 1-14.
- Lee, Y. B., & Kang, H. S. (2015). 2015修訂教育課程內容分析及其啓示探究。中等教育研, 63(4), 435-464。

- 이윤복, 강현석 (2015) . 2015 개정 교육과정 내용 분석 및 그 시사점 탐구.
중등교육연구, 63(4), 435-464.
- Lee, J. J., Jung, S. S., & Kim, Y. S. (2006) 。 韓國教育的發展策略和新課題。
教育行政學研究 , 24 , 1-26 。
- 이종재, 정성수, 김영식 (2006) . 한국교육의 발전 전략과 새로운 과제. *교육행정학연구*, 24, 1-26.
- Lim, Y. N., & Chang, S. Y. (2015) 。 2015修訂科學和教育課程的教育內容合理化研究:以共同教育課程爲中心。 *學習者中心教學與教育研究* , 15(12) , 437-460 。
- 임유나, 장소영 (2015) . 2015 개정 과학과 교육과정의 교육내용 적정화 검토: 공통 교육과정을 중심으로. *학습자중심교과교육연구*, 15(12), 437-460.
- Noh, S. U. (1998) 。 教育的歷史和思想。 首爾 : 教育科學史。
- 노상우 (1998) . *교육의 역사와 사상*. 서울 : 교육과학사.
- Oh, C. S. (1964) 。 韓國新的教育史。 首爾 : 教育總署出版社。
- 오천석 (1964) . *한국신교육사*. 서울 : 교육총서출판사.
- Park, J. P. (2002) 。 爲落實學校營運委員會的研究 I 。
初等教育研究 , 15(1) , 133-150 。
- 박종필 (2002) . 학교운영위원회의 정착을 위한 연구 I. *초등교육연구*, 15(1), 133-150.
- Park, J. Y. (2004) 。 教育部門行政權限的下放與轉移研究 。 首爾 : 韓國教育開發院。
- 박재운 (2004) . *교육부문 행정권한 위임 및 이양 실태조사 연구*. 서울 : 한국교육개발원.
- Shin, H. S. (2000) 。 韓國的教育改革政策。 首爾 : 學知社。

- 신현석 (2000) . *한국의 교육개혁정책*. 서울: 학지사
- Shin, T. S. (2009) . *研究學校營運委員會의活性化提高方案*(未出版之碩士論文) .
全北大學校, 全州 .
- 신태숙 (2009) . *학교운영위원회의 활성화 제고방안 연구*, 석사학위논문.
전북대학교법무대학원, 전주.
- Son, S. N. (2001) . 作為教育人類形象「新知識人」的可能性和侷限 .
教育哲學, 25, 55-71 .
- 손승남 (2001) . 교육적 인간상으로서 '신지식인'의 가능성과 한계. *교육철학*,
25, 55-71.
- Wie, Y. J. (2003) . *關於韓國教育改革新自由主義性質的研究*(未出版之碩士論文) . 高麗大學校, 首爾 .
- 위유진 (2003) . *한국교육개혁의 신자유주의 성격에 관한 연구*, 석사학위
논문. 고려대학교대학원, 서울.
- Yoon, C. G. (1995) . 現政府的全球化戰略和教育改革的界限. *韓國教育研究*,
2(2), 7-25 .
- 유경철 (1995) . 現정부의 세계화 전략과 교육개혁의 한계. *한국교육연구*,
2(2), 7-25.
- Lim, Y. K. (2014) . 韓國教育行政學研究的成果與課題 .
教育行政學研究, 32(4), 415-437 .
- 임연기 (2014) . 한국 교육행정학 연구의 성과와 과제. *교육행정학연구*,32(4),
415-437.
- Whang, J. S., Park, J. Y., Ko, J., Kim, S. K., & Ha, B. W. (2010) . *高校平準化實施
區域決策權之研究* . 首爾 : 韓國教育開發院 .
- 황준성, 박재운, 고전, 김성기, 하봉운 (2010) . *고교평준화 실시 지역 결정권*

연구. 서울:한국교육개발원.

Whang, J. S. (2015). 關於中央和地方教育行政權力分配的研究。教育法學研究，
27(1)，245-269。

황준성 (2015). 중앙과 지방의 교육행정권한 배분에 관한 연구. 교육법학
연구, 27(1), 245-269.

參、英文部分

Bellamy, C. (1996). Information and communications technology. In D. Farnham & S. Horton (Eds.), *Managing the new public services* (2nd ed., pp. 137-152). London, England: Macmillan.

Bray, T. M. (1999). *The shadow education system: Private tutoring and its implications for planners*. UNESCO International Institute for Educational Planning. Paris 97 pp.

Caldwell, B. J. & Spinks, J. M. (1988). *The Self Managing School*. London: Falmer Press.

Ferlie, E., Ashburber, L., Fitzgerald, L., & Pettigrew (1996). *The new public management in action*. New York: Oxford University Press.

Haque, M. S. (2004). New public management: Origins, dimensions, and critical implications. In: Tummala KK (ed.) *Public Administration and Public Policy*. Oxford: Eolss Publishers Ltd.

KDI (1997). *The Korean Economy 1945-1995: Performance and Vision for the 21st Century*.

Keating, M. S., & Shand, D. A. (1998). *Public management reform and economic and social development*. Paris: OECD.

Kooiman, J. (Ed.). (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. Sage.

- Larbi, G. A. (1999). *The new public management approach and crisis states*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Levačić, R. (1998). Local management of schools in England: Results after six years. *Journal of Education Policy*, 13(3), 331-350.
- March, James M. and Olson, P.(1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Osborne, D. E., & Plastrik, P. (2000). *The reinventor's fieldbook: Tools for transforming your government*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Parsons, J., & Beauchamp, L. (2012). *From knowledge to action: shaping the future of curriculum development in Alberta*. Edmonton, AB: Alberta Education
- Peters, B. G.(1995). *The Future of Governing: Four Emerging Model*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- Peterson, D. (1991). School-Based Management and Student Performance. ERIC Digest, Number 62.
- Pierce, L. C. (1980). "School Based Management", OSSC Bulletin, 23(10), pp.6-21 ;
- Raab, C. D. (2000), The devolved management of schools and its implications for governance. In M.A. Arnott& C.D. Raab (Eds.) *The governance of schooling: Comparative studies of devolved management*. London: Routledge.
- Rhodes, R. A. W.(1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Taylor, B. O., & Levin, D. U. (1998). "Effective Schools Projects and School-based Management", Phi Delta Kappan,72(5).
- Wimmer, R. D., & Dominick, J. R. (2000). *Mass media research: an introduction, (6th ed.)*. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company.
- World Bank (2000). *Republic of Korea: Transition to a Knowledge-Based Economy*.

Report No.20346-KO.



附件一

訪談同意書

我充分了解本研究之目的、方法及過程，並且在此研究中同意接受訪談。

本研究由國立政治大學教育行政與政策研究所之研究生朴鍾盛所撰寫，題目為「新管理主義對韓國中央地方教育行政權限之影響研究」，我同意在訪談過程中錄音，並供研究者進行逐字稿筆記與文本分析。

為真實呈現研究者本意，我同意將訪談內容做研究之用，但是必須將個人資料匿名處理。若我有相關疑問，我可以透過信箱 106171017@nccu.edu.tw 聯繫本研究者。

受訪者 E-mail：

受訪者簽名： 日期： 年 月 日

研究者簽名： 日期： 年 月 日