

중국 대도시 지역의 교장 역량형성 시스템

구축 상황과 요구되는 교장의 리더십

-북경시 대홍구의 사례-

Zhang Yang(Hokkaido University, 전임강사)¹⁾

1. 문제의식과 연구 목적

1996년에서 1976년까지의 10년간의 ‘문화대혁명’은 중국의 교육 사업 발전에 심각한 타격을 주었으며²⁾, 지식인인 교사가 자주 비판 및 배제됨으로써 교사의 사회적 지위는 낮아지고 교사가 되고자 하는 젊은이가 거의 없었다. 1980년 교육부는 초등학교 교육이 정체된 현상에 대응하기 위해 초등학교 교육의 보급을 추진하고 1985년에는 전국에 초등학교 83만 2천 개교를 만들어서, 초등학교에 입학한 학생 수가 95.9%에 이르렀다³⁾.

그러나 기초교육 확대에 따른 학생 수의 급증에 대한 교사의 공급은 부족하였다. 사범학교의 졸업생만으로는 교사 수요에 충분히 대응하지 못하였기 때문에 학교는 자체 재량으로 일반 사회인을 민변 교사(비공무원 교사)로 채용하여 일시적으로 모면하였다. 이러한 곤경에서 벗어나기 위해 국가는 양성제도 정비와 사범교육 실시에 주력하였다. 1980년대 후반 이후, 대량의 사범생이 계획적으로 양성되어 학교 현장에 배분되었다. 전문 교육을 받은 젊은 교사들은 귀중한 인재(간부 신분)로서 학교에 활기를 가져오고 그 후 약 30년간 기초교육의 주력으로 성장해 왔다. 그중에서 특히 교육 실적이 우수한 젊은 교사는 교직에 입문한 후 3-5년 만에 학교의 중간 관리직 혹은 교장으로 발탁되었다.

1) 교신저자(zy-tyouyou@edu.hokudai.ac.jp)

2) 1982년 인구조사에 따르면 10억 3만명 중 12세 이상 문맹자 등은 전체의 23.5%이었으며 각 학교 단계의 학력을 가진 사람 비율은 초등학교 수준이 35.4%, 중학교 수준이 17.8%, 고등학교 수준이 6.6%이었다.

3) 國家統計局(1991). 中國統計年鑑(1990). 中國統計出版社, pp.703-721.

한편, 학교 교육시스템의 재건에 따라 일거에 증가한 학교를 어떠한 방법으로 현대적인 과학 관리를 할 것인가가 또 하나의 중요한 과제로 문제시되었다. 1985년 중앙정부는 ‘교육체제개혁에 관한 중국 공산당 중앙위원회의 결정’을 공포하여, 지금까지의 학교 조직 내 공산당지부(共產黨支部) 지배의 일원적 학교 관리를 당지부(黨支部)와 교장의 이원적 학교 관리로 전개하였다. 교장 책임제의 특징은 첫째로 당지부(黨支部)(서기)와 교장의 직무가 권한상 분배된 것, 둘째로 교장의 통일 지휘, 당지부(黨支部)(서기)의 보장 감독, 교직원 집단의 민주 관리 및 감독의 삼위일체 구조를 편성하는 것, 셋째로 각 운영조직체가 층별로 기능 분화하는 것이다(篠原清昭, 1989: 257).

교장 책임제 아래에서 교장은 스스로 학교의 관리 목표를 설정하고 학교 관리 전부의 중대 문제를 결정하는 권리, 각 부문의 관리층에게 권한과 책임을 주고 장려와 처벌을 하면서 활동 계획을 심사·평가하는 권리, 부교장의 지명과 중간관리직의 임명권 및 교사를 초빙·상벌하는 권리, 배분 예산의 사용권과 학교 자체의 수익자금에 대한 재량 운용권을 가지고 있다.

2000년대에 걸쳐 교육 관리와 학교경영에 관한 개혁은 끊임없이 이루어졌으며 중앙정부는 ‘2003~2007년 교육진흥행동계획’(이하 ‘행동계획’이라고 한다), ‘중화인민공화국 의무교육법’(2006년 개정, 이하 ‘의무교육법’) 등을 내세웠다. 교육 관리의 개혁을 촉진하는 ‘행동계획’ 제34조에 ‘교무 공개제도를 만들어 학생·보호자·지역주민의 학교 운영 참여와 감독을 촉진한다.’라고 명기하였고, ‘의무교육법’ 제26조에는 ‘학교는 교장 책임제를 실시한다. 교장은 현(縣) 정부의 교육 행정기관에 초빙되어 국가 규정의 교장직 자격을 가져야 한다.’라고 제시하였다.

현재 교장 책임제가 실시된 지 30년 이상이 지나, 이는 전국 학교 관리 체제의 기본이 되었으며 교장은 법률상 학교 법인 대표로서의 직권 및 직책상 관리 운영의 책임자를 의미한다(篠原清昭, 2001: 236). 한편, 교장 책임제 실시 초기, 교직원 집단의 민주 관리·감독의 기능을 가진 ‘교사를 주체로 하는 교직원대표 대회 제도’는 형해화(形骸化)되어(李樹鋒, 2005: 17-20; 王帥, 2014: 49-53), 학교경영에서는 실제적으로 교장의 권위주의에 경도된 경향이 보여진다.

또한 지역에 따라 학교의 자주 운영권 확보 및 학교 재량권 확대 상황은 크게 다르다. 蒲蕊(2009: 162)는 ‘평가 주체가 불명확한 상태에서 일부 학교에서는 교장의 권한이 너무 커서 교장 책임제가 교장의 전권제(專權制)가 되어 교장에 의한 직권 남용(濫用)·오용(誤用) 또는 오직(汚職) 사건이 발생하고 있다.’고 지적하였다. 일부 지방정부는 교육의 공평성 확보와 교장의 오직(汚職) 방지 관점에서 학교에 대한 통제를 강화하였고 결과적으로 교장 책임제의 형해화(形骸化), 학교 자율성 억압, 교사를 주체로 하는 교직원대표 대회의 기능부전, 특색 있는 학교 만들기와 학교 개선의 정체가 발생하였다. 이에 많은 지식인들은 ‘학교 교육을 살리기 위한 근본적인 문제로서 해결해야 하는 과제’(滿建宇, 2014: 26)라고 지적하였다.

위와 같은 과제를 해결하고 모든 학교 교육의 질적 보장을 목적으로, 2010년 국무원(國務院)은 ‘국가 중장기 교육 개혁과 발전 기획 강요(2010~2020년)’를 공포하여 ‘학교경영의 표준화’를 내세웠다. 이후 2013년 중앙정부는 ‘전면 심화 개혁 약간 중대 문제에 관한 결정’을 공포하여 ‘각 학교의 학교 만들기 자주권을 확대하고 학교 내부의 운영 시스템을 개선한다. …(중략)…교

육평가를 사회에 위탁한다.’고 결정하였다. 일련의 개혁책에 의해 ‘법률에 근거하여 각 학교의 학교경영 자주권을 명확화하여 보장한다.’는 것과 ‘학교 책임자, 교사, 학생, 보호자 대표, 지역 대표로 구성된 교무위원회를 만든다.’는 것을 주장하였다.

이리하여 학교 최고 관리자로서의 교장은 학교 경영자임과 동시에 교육 지도적 리더, 문화의 창조자, 학교·지역 커뮤니티의 공동 경영자이기도 하여, 교장의 역할과 발휘해야 할 역량이 점점 다양해지고 있다. 이러한 상황에서 교장직에게 고도의 전문성을 요구하며 2013년에 ‘의무교육학교 교장전문기준’, 2015년에는 ‘보통고등학교 교장전문기준’을 공포하였다. 여기에 ‘교장은 학교 리더십과 경영관리 직무를 수행하는 전문가이다.’라고 명기되어 있다.

교장에게 고도의 전문성을 요구하고 교장직을 학교경영과 교육과정 매니지먼트의 전문직으로 평가하는 동향은 세계적인 시대 경향으로 결코 드문 일이 아니다. 그러나 학교라는 교육 전문 조직의 최고 리더이어야 하는 교장에게 필요한 고유의 전문성이 무엇인지, 그것을 보장할 수 있는 시스템은 어떠한지 하는지에 대한 논의와 시책이 필수적이지만, 아직까지도 도중에 있다. 한편, 다양한 측면에서 세계화가 진행되는 현대국가는 서구로부터 발신되는 논의와 제도를 ‘선진(先進)’으로 받아들이고 이에 근거한 제도를 각국의 독자적인 문화 가운데 형성해 가는 과정을 거쳐 오고 있다. 그렇게 생각하면 유사한 문화적 기반을 가진 이웃 국가에서 오늘날 교장의 리더십 발휘를 보장하기 위해 어떠한 대응이 이루어지고 있는지를 심도 있게 검토하는 것은 학술적 의의가 크다고 생각한다.

이상의 문제의식을 토대로 본 연구에서는 역사적·문화적으로 유사성을 지닌 중국에서 교장에게 어떠한 역량을 요구하고 그 역량형성을 위해 어떠한 시스템을 정비하고 있는지를 밝히는 것을 목적으로 한다. 본 연구에서는 중국의 도시와 농촌의 교육 격차를 고려하여 교장의 역량형성 시스템의 구축 상황도 도시와 농촌 간에 차이가 있다고 예측하고, 우선 ‘선진 지역’인 대도시 지역을 대상으로 교장이 되기 위한 역량형성 시스템의 구축 상황과 실제로 요구되고 있는 교장의 리더십을 규명한다.

2. 연구의 과제와 방법

연구 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 연구과제를 설정한다.

과제 1. 중국 교장이 되기 위한 역량형성에 관련된 제도·정책을 밝힌다.

과제 2. 중국 대도시 지역에서 교장 역량이 어떻게 형성되고 있는지 그 구축 상황을 밝힌다.

과제 3. 과제 1과 과제 2를 토대로 중국 대도시 지역에서 어떠한 교장 리더십이 요구되고 있는지를 고찰한다.

연구과제 1은, 우선 중국의 교장직 현황을 바탕으로 중국 전역에 통용하는 교장의 자격·임용 제도에 관한 정책의 내용을 분석하여 그 정책이 실시된 이유를 역사적인 문맥 및 시책자의 의도에 근거하여 밝힌다. 이러한 작업을 통해 교장직에 관한 여러 제도의 개요를 파악하고 그것

이 의거하고 있는 사회풍토 등을 고려하여 정책 구조를 입체적으로 해명한다.

연구과제 2는, 조사 대상을 북경시(北京市) 대흥구(大興區)로 하여 북경시와 대흥구가 공포한 공문서를 분석하고 교장이 되기 위한 역량형성에 도움이 되는 시스템 구축 상황을 규명하기 위해 대흥구의 교육위원회 및 초·중학교의 교장과 부교장 총 10명을 대상으로 인터뷰를 실시하여 교장의 역량형성 실태를 파악한다.

연구과제 3은, 시스템 정비 상황과 정책의 실태를 토대로 교장에게 기대하고 있는 리더십 및 직면한 과제를 밝힌다.

3. 중국 교장 역량형성에 관한 자격과 임용제도

가. 중국 교장 자격제도의 변천

1980년대 중반 중국에서는 교장 책임제가 실시되었지만 실제 교장 임용 시 자격·조건에 대한 명확한 규정이 없었다. 1991년 당시 국가교육위원회는 처음으로 ‘전국 초·중학교 교장 임직 조건과 직위 요구(시행)’(이하 ‘조건’이라고 한다)을 공포하고 교장 임용의 기본 조건을 정하였다. 그러나 전국의 지역 격차가 큼에 따라 ‘조건’에 ‘각 지역에서는 각각의 상황에 따라 개별 케이스를 개별적으로 대응한다.’고 덧붙여 교장 임용조건을 엄격하게 실시하지 않았다.

1994년 국무원은 ‘관여 “중국 교육개혁과 발전강요(中國教育改革和發展綱要)”의 실시의견’을 공포하여 ‘1997년 전후까지 전국에서 초·중학교 교장의 “지증상강(持證上崗)” 제도를 실현’할 것을 지시하였다. 1997년 국가교육위원회는 ‘전국 초·중학교 교장 지증상강(持證上崗) 제도 규정의 실행’을 발행하여 명확하게 초·중·고등학교의 (부)교장이 향후 반드시 증서를 가지고 교장직에 취임하도록 하고, 유치원과 직업학교 등 기타 교육기관이 이 규정을 참조하여 집행하도록 정하였다.

1999년 12월 교육부는 ‘초·중·고등학교 교장 연수 규정’을 공포하여 제5조에 ‘신임 교장 또는 교장 임용 후보자는 반드시 “임직 자격 연수 합격증서”를 취득하여 그 증서를 가지고 교장직에 취임한다. 각종 원인에 의한 미취득자는 교장 임용 후 6개월 이내에 교장 임용자가 제공하는 임직 자격 연수를 받아 임직 자격 연수 합격증서를 취득’할 것을 요구하였다. 현직 교장의 경우에도 5년마다 반드시 국가가 규정하는 시수의 연수를 받아 ‘연속 연수 합격증서’를 취득한다.

2003년 인사부·교육부는 ‘관여 심화 초·중학교 인사제도 개혁의 실시의견’(이하 ‘인사 의견’이라고 한다)을 공포하여 초·중·고등학교 교장의 임용 자격과 평가 등에 대한 새로운 규정을 정하였다. 2003년 이후 초·중·고등학교 교장의 자격 및 임용제도 실시를 촉진하는 법령이 잇따라 발표되었는데, 그 중 2013년과 2015년에 공포된 ‘의무교육학교 교장 전문기준’과 ‘보통고등학교 교장 전문기준’에서 교장직을 고도의 전문직으로 인정하고 교장직의 기본 자질(전문에 대한 이해와 인지, 전문 지식과 연구 방법, 전문 능력과 실천)에 대해 상세하게 규정하였다.

2017년 1월에 공포된 ‘초·중학교 영도(領導) 인원 관리 잠정 방법’(이하 ‘관리 방법’이라고 한다)은 교장으로서 갖추어야 할 기본 조건을 정치사상, 전문 지식, 실천 경험, 교육 경영 능력, 교직에 대한 열의, 책임감 및 도덕 등 각 방면으로 규정하고 게다가 교장의 임용 자격을 보다 상세하게 정하였다(표 1 참조).

<표 1> 교장 임용의 기본 조건과 기본 자격(2017년)

기본 조건	제1조	높은 사상 정치 자질을 가지고 정치 이론 학습을 중요시하며 마르크스주의, 공산주의의 위대한 이상(理想), 중국 특색 사회주의의 공동 이상(理想)을 가지고 사회주의 교육 사업을 견지하며 진지하게 당의 교육방침을 관철 집행하고 당과 인민의 교육 사업에 충성을 다하며 정치 의식·대국관(大局觀)·집단 의식을 가지고 사상, 정치, 행동에 있어서 시진핑(習近平) 동지를 중심으로 하는 당 중앙과 고도로 일치한다.
	제2조	직무를 집행하기 위한 전문 지식, 직업 소양, 실천 경험이 있고 초·중·고등학교 교육 내용 및 관련 정책·법규를 파악하여 전적으로 소질 교육을 실시하는 교육관(觀)과 인재관(觀)을 견지하며 학생의 건강한 성장 특질을 파악하여 교육계에서 명성을 가진다.
	제3조	교육 관리 경영에서 높은 조직 경영 능력을 가지며 자율적으로 민주 집중제를 관철 집행하여 개혁·창신 정신을 풍부하게 가지고 학교경영 목표를 설정하여 학교 문화를 조성하고 교육과정 매니지먼트를 할 수 있으며 교사의 성장을 이끌어 학교 내부의 경영 조직을 개선하고 학교가 위치한 지역과 협력하여 외부 환경을 조성한다.
	제4조	교직에 대한 열의와 강한 책임감을 가지고 교육 사업을 사랑하고 공경하며 봉사한다. 위대한 교육이념을 가지고 교육 사업에 전념하여 뛰어난 업적을 거둔다.
	제5조	훌륭한 품행 소양을 가지고 직업 도덕을 엄수하며 숭고한 도덕성을 가지고 타의 모범이 된다. 다른 교사를 존중하고 교육을 중시한다. 학생을 사랑하고 지킨다. 스스로 삼가고 청렴결백의 교육경영자이다.
기본 자격	학력	사범고등전과(專科)학교(단기대학) 졸업 수준 이상의 학력을 가지고 중·고등학교 교장은 4년제 대학 졸업 수준 이상의 학력을 가진다.
	교직경력	일정 기간 이상의 교직 종사 경력을 가진다. 그 중 교장은 반드시 5년 이상의 교직 경험이 있고 당지부(黨支部) 서기는 반드시 학교당 조직과 행정관리에 관한 업무 경험이 있다.
	교사자격 교원직급	학교급에 상응하는 교사자격증명서를 소지하고 또한 교원직급 1급 이상의 직급이다. 그 중, 고등학교 교장은 중·고등학교 고급교원 이상의 직급이다.
	관리경험	교장으로 임용되는 자는 2년 이상의 부교장 경험 또는 3년 이상의 학교 중간관리직 경험이 있다 부교장으로 임용되는 자는 일정 기간의 교육 관리 경험이 있다.
	자격증명	교장 임용 후보자는 반드시 ‘임직 자격 연수 합격증서’를 취득한다. 특별로 하는 미취득자는 교장 임용 후 1년 이내에 임직 자격 연수 합격증서를 취득한다.
	건강조건	직무를 집행하는 신체조건을 가진다.
	기타	관련 법률·법규와 교육주관부문이 규정하는 다른 임직 자격조건에 충족한다.

주: 밑줄은 필자가 강조표시.

출처: 중앙조직부(중국 공산당 간부 임명의 최고 조직)·중앙선전부·교육부·과기부·국가위생계생위원회(2017). 초·중학교 영도 인원 관리 잠정 방법을 참고하여 필자가 작성.

나. 중국 교장 임용제도의 변천

1980년대 중앙정부에 의한 교장 임용 절차에 대한 명확한 규정이 없었기 때문에 중국 교장 임용은 주로 위임이었다. 즉, 지방 교육 행정 부문과 인사 부문이 교장의 수요 상황에 따라 임용 후보자를 선발하고 그 인물에 대해 일정 기간 동안 관찰한 후, 학교의 관리 권한을 위임하여 교장으로 임용하였다.

1992년 중앙조직부·국가교육위원회는 ‘관여 가강(加强) 전국 초·중학교 교장 집단 건설적 의견(시행)’을 공포하여 교장의 임명 절차에 대해 명확하게 규정하였다. ‘①시(市)·현(縣)·향진(鄉鎮)의 교육 행정 부문과 정부 조직 인사 부문이 교장 임용의 기본 조건에 의거하여 지역 실상에 따라 일정한 민주적 절차를 거쳐 임명 대상(자)을 입후보한다. ②교육 행정 부문과 조직 인사 부문이 그 인물을 조사하고 광범위한 시민 의견 청취를 기초로 한 임용 의견을 제출한다. ③지방이 정한 초·중학교 교장 임면권(任免權)을 가진 부문에 의해 심사·허가한다.’

2001년 국무원은 ‘관여 기초교육 개혁과 발전 결정’을 공포하였는데 여기에 ‘초·중·고등학교 교장 임용·관리 제도를 개혁한다. 고등학교 및 중고일관학교의 교장은 현(縣) 차원 이상의 교육 행정 부문에 의해 입후보되고 심사 또는 심사 참여를 거쳐 임용 또는 초빙한다. 초·중학교 교장은 현(縣) 차원의 교육 행정 부문이 지명하고 그 임용과 관리는 현(縣) 교육 행정 부문과 조직 인사 부문에 의해 이루어진다.’고 정하였다.

그리고 2003년의 ‘인사 의견’에서는 ‘①초·중·고등학교 교장 임용제도를 개선하고 초빙제를 적극적으로 추진하여 교장 임용에 있어서 민주적인 선발과 경쟁 시스템을 도입함으로써 학교의 전 교직원 또는 사회로부터 교장을 초빙하여 우수한 인재를 초대한다. ②초·중·고등학교 교장을 임기제로 하여 임기는 원칙 3~5년간으로 하되 연속 임용을 인정한다. 다만 교장 임기 내 학교 경영목표 및 책임을 명확히 해야 한다. ③초·중·고등학교 교장에 대한 평가를 강화하고 평가 결과를 교장에 대한 상벌, 연속 초빙 또는 초빙 해제의 중요 근거로 활용한다.’ 등을 정하였다.

그 후 2017년에 공포된 ‘관리 방법’은 초·중·고등학교 (부)교장과 당지부(黨支部) 서기(이하 총괄하여 ‘리더’라고 한다) 임용에 대해 임용 책임자, 임용 절차, 임용 방법 및 각 지역이 지방의 실정에 따라 교장을 임용하도록 하였다(표 2 참조).

이러한 개혁 정책 실시로 인해 현재 중국에서는 교장 임용 시, 주로 내부 승진 제도, 교육 행정에 의한 인사이동 제도, 공개 초빙제도의 세 가지 방법이 있다.

내부 승진 제도는 지방 교육 행정 부문이 매년 학교를 대상으로 현직 교장 및 일반 교직원과 면담을 실시하여 학교 현황을 파악한 후 학교의 중견 관리직 중에서 교장 임용 후보자로서의 후계자를 선발하여 인재 명단을 작성한다. 해당 학교에서 교장 결원이 나왔을 때 교육 행정은 인재 명단에 근거하여 일정 기간 동안 학교의 일반 교직원을 대상으로 의견을 청취하여 교장 임용 후보자를 선발하며 해당자와의 면담·협의 후 임명하고 학교에 설명한다. 이는 1980년대 이후 실시해 온 교장 위임제의 연장으로 볼 수 있다.

<표 2> 초·중·고의 리더 선발 임용(2017)

책임자	학교를 관할하는 교육 행정 부문과 당조직부는 책임자이다. 임용 자격 조건과 절차를 견지하며 리더 설치 계획에 따라 과학적인 방법을 가지고 적임자를 선발한다.
절차	책임자는 실상에 따라 리더 선발 임용에 관한 의견을 내고 의견을 토대로 검토하여 리더 선발 실시 계획을 만든다. 또한 실시 계획에 근거하여 현지 조사와 회의 검토 등을 거쳐 실시한다.
방법	초·중·고등학교 리더를 선발할 때 주로 내부 추천, 외부로부터의 인사이동, 공개 선발·초빙 등의 방법이 있다.
후보자 제한 조건	리더 후보자를 선발할 때 직무내용, 후보자의 실력과 사상 도덕 조건, 후보자의 통상근무상황, 후보자 및 관계자로부터의 의견 청취 결과를 토대로 종합적으로 판단한다. 교육활동과 학교 관리에 있어서는 당의 교육방침을 관철 집행하고 사회주의 교육 사업을 견지한다. 다음과 같은 상황에 처한 자가 리더 후보자가 되어서는 안 된다. 교사로서의 윤리 도덕을 위반한 적이 있다. 연구 부정을 저지른 적이 있다. 학력·학위·장려증명서 또는 이력서를 위조하여 처벌받은 적이 있다. 다른 법률 규정 등의 위반자이다.
후보자 심사 요점	임명책임자는 후보자에 대해 엄격하게 확인하고 임직 조건과 자격에 관한 규정 및 직무 책임·내용에 따라 후보자의 도덕, 능력, 근무상황, 업적, 청렴결백 등에 대해 전면적으로 심사하며 특히 해당자의 정치사상, 태도소행, 자율성과 청렴결백한 교육 및 교육 연구 수준, 학교를 관리하는 능력, 교사로서의 품격, 학교를 관리하는 성적을 토대로 객관적이고 정확하게 평가한다.
지방 재량 권한	리더 임용 시, 지방은 현황에 따라 내부 추천, 외부로부터의 인사이동, 초빙제를 선택할 수 있다. 동시에 초빙제 실시를 촉진한다. 조건을 충족하는 지역에서는 초빙제를 전면적으로 실시한다.
초빙 관계 확정	초빙제를 통해 임용된 리더에 대해서는 초빙통지서, 초빙증명서, 초빙계약서 등을 통해 초빙자와 피초빙자의 초빙 관계를 확정한다. 그 직위 및 상응하는 대우는 초빙 기간 내에서 유효하다.

주: 밑줄은 필자가 강조표시.

출처: 중앙조직부·중앙선전부·교육부·과기부·국가위생계생위원회(2017). 초·중학교 영도 인원 관리 잠정 방법을 참고하여 필자가 작성.

교육 행정에 의한 인사이동 제도는 지방 교육 행정의 관리 권한을 발휘하여 관할 지역 초·중·고등학교의 현황과 교장 역량을 근거로 교장을 원래 근무교에서 다른 학교로 이동시키는 것이다. 교장에 관한 인사이동은 주로 다음과 같은 세 가지 원인에 의해 이루어진다. ①현임 교장이 업무상의 사정 혹은 개인 사정(오직 등에 의해 처분 또는 처벌받는 것을 포함)에 의해 교장직을 그만두어야 한다. ②학교가 순조롭게 발전하지 못하거나 위기에 빠져 있지만 현직 교장이 학교가 직면하고 있는 과제를 해결하지 못한다. ③ 드물지만 지역에서 학교 관리직에 대한 통일 조정이다.

공개 초빙제도는 교육 행정이 교장직에 대해 통일적인 초빙 조건, 초빙 절차, 심사기준을 제시하여 공모를 진행하고 응모자가 경쟁적으로 교장직에 취임하는 과정이다. 공개 초빙의 일반 과정은 다음과 같다. 교육 행정은 교장 초빙 계획을 작성하여 일반 공개를 실시한다. 응모자는 공모에 응모하고 기한 내에 소정의 서류를 제출한다. 교육 행정은 서류심사를 한 뒤 필기시험, 구두시험과 인물심사를 실시한다. 그 후 교장임용심사위원회는 필기시험과 구두시험 점수 및 인물심사 결과에 근거하여 최종의견 및 추천이유를 작성하여 교육 행정에 제출한다. 교육 행정은 임용을 결정하고 응모자에게 통지한다.

4. 중국 대도시 지역의 교장 역량형성 시스템 구축 상황

가. 조사 개요

앞에서 언급한 바와 같이 초·중학교 교장 임용과 관리가 모두 현(縣) 차원의 교육 행정 부문과 조직 인사 부문에 의해 이루어지며 각 지역의 縣(區) 교육 행정의 대응은 교장의 역량형성과 깊게 관련되어 있다. 본 절에서는 북경시(北京市) 대흥구(大興區)의 교장 선발·양성에 관한 대응을 규명하고 교장이 되기 위한 역량형성의 실태를 살펴본다. 중국에서는 교육의 지역 격차가 크다. 본 연구는 일부러 대도시권인 수도권의 교외지구(이전 농촌 지역), 즉 경제력이 상대적으로 약한 지역에 초점을 맞추고자 한다. 조사는 2018년 11월 3일~8일에 걸쳐 실시하였다. 우선 대흥구 교육위원회 직원 5명(표 3 참조)을 대상으로 인터뷰를 실시하여 교장을 어떻게 선발하고 교장 역량을 높이기 위해서 어떠한 방안을 강구하고 있는지를 탐색한다. 다음으로 같은 구(區)의 현직 초·중학교 교장 및 부교장 5명(표 3 참조)을 대상으로 인터뷰를 실시하여 현직 교장의 임용 과정을 규명하고 구(區)의 교장 임용제도와 교장 역량형성에 관한 정책에 대한 평가를 알아본다.

대흥구는 북경시 남부에 위치하여 있으며 면적 1,031km², 인구 179만 명인 도시이다. 2018년 기준 8개의 학군이 있으며 전문학교를 포함한 각급의 학교가 총 318개교 있다. 학교급 내역은 유치원 90개원, 초등학교 96개교, 초중일관학교 9개교, 초중고일관학교 4개교, 중학교 31개교, 고등학교 1개교이다. 유치원과 초·중·고등학교의 재적 학생 수는 각각 35,029명, 60,069명, 15,501명, 7,247명이다.

<표 3> 조사 대상 프로필(2018년)

대상	직위	성별	교직 경험
A	부(副) 교육위원장	남	유
B	초등학교과 담당자	남	유
C	중등교육과 담당자	여	유
D	조직선전과장	남	유
E	인사과 담당자	여	무
F	Y초등학교 교장	남	20세(1989년) 중등사범학교 졸업→초등학교 교사(학급담임, 동아리 교문, 학교 청년단지부 서기 경험)→25세, 촌립 3년제 초등학교 주임→26세, 촌립 6년제 초등학교 교장→31세, 농촌 지역 중심 초등학교 교장(분교 6개교, 촌립 3년제 초등학교 3개교를 관할)→40세, 다른 농촌 중심 초등학교 교장→43세, 현직(2012년~)
G	Y초등학교 부교장	여	25세(2012년) 동북사범대학 대학원 석사수료(교육관리학)→초등학교 교사(담당교과:미술, 학급담임 경험)→30세, 학년주임→31세, 부교장 공개 선발을 통해 기한부 부교장(2017년~)
H	S초등학교 교장	남	20세(1990년) 사범고등전과(專科)학교 졸업→교사(학급담임 경험)→27세, 구립 초등학교 중간관리직→32세, 구립 초등학교 교장→39세, 다른 초등학교로 이동→44세, 현직(2014년~)
I	Q중학교 교장	남	22세(1992년) 대학 졸업→중학교 교사(학급담임 경험)→28세, 학년주임(전국 우수 교사)→30세, 교무주임→37세, 북경시 대흥구 제1 중학교 부교장→41세, 현직(2011년~)
J	Q중학교 부교장	여	22세(2000년) 대학 졸업→중학교 교사(학급담임 경험)→30세, 학년주임(북경시 우수 학급담임)→35세, 현직(2013년~)

주: 밑줄은 필자가 강조표시.

나. 북경시 및 대흥구의 교장 임용 자격과 조건

북경시의 교장 임용 자격을 조사한 바, 북경시의 교장 임용 자격에 관한 최신 규정은 2004년에 북경시 조직부, 시정부 교육 공작당(工作黨)위원회, 시 교육위원회, 시공인(市工人) 노동조합이 연명으로 공포한 ‘북경시 초·중학교 교장 공작 의견’(이하 ‘북경시 의견’이라고 한다)이다. 이 ‘북경시 의견’의 제2장 제8조는 ‘교장이 학교 관리자·경영자로서 7가지의 기본 임직 조건에 충족해야 한다.’고 규정하고 있다. ①직무집행상 필요한 마르크스주의, 마오쩌둥(毛澤東)사상, 덩샤오핑(鄧小平)이론과 ‘세 대표’의 사상 각오를 가지고 마르크스주의 관점과 방법론으로 실제 문제를 분석·해결할 수 있다. ②진지하게 당(黨)의 교육이념·방침·정책과 국가의 법률·법규를 집행하고 사상을 개방하며 사실에 근거한 진실을 바라고 시대와 함께 진보한다. 선진적인 교육이념, 교육사상을 가지고 교육 개혁과 발전을 견지하며 교육혁신을 추진한다. ③교육 관리 경영에 있어서 높은 조직 경영 능력을 가지고 정보기술을 활용할 수 있다. 교육과 수업력이 뛰어나고 교육 연구 능력이 높다. ④인간성을 중시하고 다른 교사를 존중하며 학생을 사랑하고 지킨다. 교

사와 학생의 소질을 전면적으로 향상시키고 교사와 학생의 창조 정신 및 실천 능력을 키우며 교직원 및 학생과 함께 학습형 학교를 만든다. ⑤이론과 실천을 결합하고 일반 교직원과 밀접한 관계를 맺으며 비판과 반성을 한다. 청렴결백, 근면소박, 스스로 모범을 보인다. 교사와 단결하여 민주적인 리더십을 발휘하고 적극적으로 당조직과 일반교직원의 비판과 감독을 받아들이며 직권을 남용하여 사리사욕을 탐해서는 안 된다. ⑥초등학교 교장은 사범고등전과(專科)학교(단기대학) 졸업 수준 이상의 학력을 가지고 중·고등학교 교장은 4년제 대학 졸업 수준 이상의 학력을 가진다. 중·고등학교 교장은 중·고등학교 교원직급 1급 이상의 계급이고 초등학교 교장은 초등학교 교원직급 고급 이상이다. 반드시 5년 이상의 교직 경험이 있다. 교장 임직 자격 연수를 받고 '임직 자격 연수 합격증서'를 취득한다. ⑦신임교장의 나이는 원칙적으로 45세 이하이다. 심신 모두 건강하며 직무를 집행할 수 있어야 한다. 그리고 '북경시 의견'에 의하면 '초·중학교 교장 임용과 관리가 구 교육 행정 부문과 조직 인사 부문에 의해 구(區)의 실상에 따라 이루어진다.'라고 되어 있다.

2018년 현재 대홍구의 교장 임용 자격과 조건은 주로 1991년의 '조건'과 2004년의 '북경시 의견', 2014년 중앙정부가 공포한 '당정(黨政) 리더 간부 선발 임용 공작 조례'를 토대로 하여, 사상 정치 조건, 업무 능력 조건, 학력·교사 자격, 교직 경험·교원 직급, 학교 관리와 연수 경험, 나이 등으로 설정되어 있다(표 4 참조). 이 중 교장의 업무 능력에 있어서는 높은 조직 경영 능력 및 높은 교육 연구 능력을 가지고 교육개혁과 발전을 견지하며 교육혁신을 추진할 것이 강조되어 있다.

다. 대홍구의 교장 임용 방법과 역량형성 시스템

(1) 교장 임용 방법

2018년 현재 교장 임용에는 주로 세 가지 방법이 있다. 교장은 주로 공개 초빙제도를 통해 임용되지만 학교 현황에 따라 내부 승진 제도와 교육 행정에 의한 인사이동 제도도 병용되고 있다. 인터뷰에 의하면 현행 임용제도는 2010년도부터 정식으로 확립되었다.

현재 대홍구의 교장 임용은 약 60%의 교장이 공개 초빙제도, 20%가 내부 승진 제도, 20%가 인사이동 제도로 이루어진다. 임용된 교장은 임기제로 매년 업적평가를 받고 3년마다 임기평가를 받는다. 임기평가에서 합격하면 연속 임용되어(다른 학교로의 인사이동을 포함) 정년까지 교장직을 맡을 수 있다.

교장의 공개 초빙은 다음과 같이 진행된다. 우선 교육위원회가 차년도 학교 상황을 토대로 교장 초빙 계획을 작성하여 2월 하순부터 3월경에 걸쳐 공모를 실시한다. 대홍구의 교장 임용 자격과 조건에 충족하는 자가 공모에 응모하고 기한 내에 소정의 서류를 제출한다. 그 다음 교육위원회가 서류심사를 한 뒤 필기시험과 구두시험, 인물심사를 실시한다. 그 후, 교육위원회가 필기시험과 구두시험 점수 및 인물심사 결과에 근거하여 임용을 결정하고 응모자에게 통지하며 임용 결과를 공표한다(공표 기간:1개월).

<표 4> 대흥구의 교장 임용 자격과 조건에 대해(2018년)

사상 정치 조건	높은 사상 정치 자질을 가지고 정치 이론 학습을 중요시하며 직무 집행상 필요한 마르크스주의, 공산주의의 위대한 이상(理想), 중국 특색 사회주의의 공동 이상(理想)을 가지고 마르크스주의 관점과 방법론으로 실제 문제를 분석하고 해결할 수 있다. 사회주의 교육 사업을 견지하며 진지하게 당의 교육방침을 관철 집행하고 교육 사업에 충성을 다하며 정치 의식·대국관(大局觀)·집단 의식을 가지고 사상, 정치, 행동에 있어서 시진핑(習近平) 동지를 중심으로 하는 당 중앙과 고도로 일치한다.
	청렴결백, 근면소박, 스스로 모범을 보인다. 적극적으로 당조직과 일반교직원의 비판과 감독을 받아들이고 직권을 남용해 사리사욕을 탐해서는 안 된다. 사상을 개방하며 사실에 근거한 진실을 바라고 시대와 함께 진보한다.
업무능력 조건	교육 관리 경영에 있어서 높은 조직 경영 능력을 가지고 정보기술을 활용할 수 있다. <u>교육과 수업력이 뛰어나고 높은 교육 연구 능력을 가진다.</u>
	<u>선진적인 교육이념·사상을 가지고 교육 개혁과 발전을 견지하며 교육혁신을 추진할 수 있다.</u>
	<u>인간성을 중시하고 다른 교사를 존중하며 학생을 사랑하고 지킨다. 이론과 실천을 결합하고 일반 교직원과 밀접한 관계를 맺으며 비판과 반성을 한다. 교사와 학생의 창조 정신 및 실천 능력을 키우며 교직원 및 학생과 함께 학습형 학교를 만든다.</u>
	교사와 단결하여 민주적인 리더십을 발휘할 수 있다.
학력 및 교사자격	새롭게 임용되는 교장·부교장은 4년제 대학 졸업 수준 이상의 학력을 가지고 학교급에 상응하는 교사자격증명서를 소지한다.
교직 경험 및 교원직급	반드시 5년 이상의 교직 경험이 있다. 중·고등학교 교장은 중·고등학교 교원직급 1급 이상의 계급이고 초등학교의 교장은 초등학교 교원직급 고급 이상이다. 부교장으로 임용되는 자는 조건을 완화할 수 있다.
관리 및 연수 경험	<u>3년 이상의 부교장 경험이 있다. 부교장으로 임용되는 자는 일정한 교육 관리 경험이 있다. 교장 임직 자격 연수를 받고 '임직 자격 연수 합격증서'를 취득한다.</u>
나이	신임 교장의 나이는 원칙적으로 45세 이하이다.
기타	심신 모두 건강하며 직무를 집행할 수 있다.

참고: 인터뷰 기록으로 필자 정리

대흥구의 교장 임용 자격과 조건에 의해 대흥구의 부교장은 재직 기간에 교장 임직 자격 연수를 의무적으로 받아야 한다. 부(副)교육위원장 A씨에 의하면 “교장으로 임용되는 필수 조건은 교장 자격증의 취득이다. …교장 연수를 실시하는 것은 실제로 구(區) 교사 연수 센터의 간부 연수 부문이다⁴⁾. …구(區)가 교장을 공모할 때 자격증을 가지고 있는 부교장이라면 응모할 수 있다.”

내부 승진 제도는 주로 교무위원회가 학교 현황을 토대로 교직원대회를 열어 공개 선거를 통

4) 2011년 이후, 교장 연수 업무가 북경시 교육학원(教育學院)으로 위촉되었다.

해 교장 후보자를 선발하고 이를 교육위원회에 신고한다. 교육위원회는 학교 현황에 따라 심사위원회를 구성하여 학교에 파견하고 심사를 실시하여(주로 해당 학교 교직원을 대상으로 의견을 청취하여 교장 후보자의 인물심사 및 선거의 유효성을 확인하는 것) 당사자와 면담한 후 임명한다.

H교장에 따르면 “나는 한 초등학교에서 보통 교원 7년을 하고 중간관리직이 되어 5년간 근무한 후 교장으로 승진하였다. …1990년 나는 사범고등전과(專科)학교를 졸업해서 다른 교사보다 학력이 높았다. 당시 교장이 되었을 때 또 (필자 주: 임용 자격 조건이) 그렇게 엄격하지 않았다. 나는 독서를 좋아해서 담당한 교과뿐만 아니라 학교 전체의 관리·발전에 관한 책도 읽고 학교경영에 대해 자주 생각한다. 중간관리직을 맡았을 때부터 계속 이 문제를 생각했다. 이러한 경험이 있었기 때문에 당시 교장으로부터 추천받은 것일지도 모르겠다.”고 한다.

교육 행정에 의한 인사이동 제도는 교육위원회가 구(區)의 학교 현황과 교장 역량을 근거로 교장을 원래 근무교 또는 직위로부터 다른 학교 또는 직위로 이동시키는 것이다. 그러나 교육 행정에 의한 인사이동은 비밀성이 높고 임면(任免) 절차도 간략하기 때문에 교육 행정의 전반적인 교직원 조정과 재빠른 인사 배치에 이점이 있는 반면 인선(人選)의 투명성이 부족하다는 점에서는 블랙박스와 같은 존재이다.

F교장에 따르면 “내가 교장이 된 시대에는 교장 초빙제도가 없었다. 나는 농촌 중학교를 졸업한 뒤 사범학교에 진학 졸업하여 출신 지역의 초등학교 교사가 되었다. (필자 주: 20세기) 80년대, 중등사범학교를 졸업하면 간부가 되는 시대였다. …나는 교사의 일을 너무나도 좋아해서 정말로 꾸준히 노력하였다. 졸업하고 5년간, 나는 수학, 국어, 다른 교과도 전부 담당한 적이 있다. 학급담임, 학교 청년단 지부 서기, 합창단의 고문도 하였다. 6년차 나는 어느 촌립 3년제 초등학교의 주임이 되었다. 3년제 초등학교의 교장은 주임이라고 불린다. 1997년 나는 26세의 나이로 6년제 초등학교 교장이 되었다. 교육위원회에 불려가서 임명받았다. …그 때는 수업력이 뛰어나면 빨리 교장이 된다. 처음 교사가 된 5년간 나는 수업 개혁에 굉장한 관심을 가지고 구(區)의 수업 개혁의 대표로서 도전하였다. 그리고 개혁의 성과가 높이 평가되어 북경시의 선진 교사가 되었다.”고 한다.

그리고 I교장에 따르면 “1992년 나는 대학을 졸업하고 나서 6년간 보통 교원으로 근무하고 그 후 2년간 학년주임을 맡은 뒤 부교장이 되었다. 3년 후 교장으로 이 학교로 이동해 왔다. …중국에서 관리직이 되기 위해서는 반드시 교사로서 뛰어나야 한다. 수업력이 뛰어나서 학생에게 신뢰를 받고 학급 경영도 잘해야지 관리직을 맡긴다. 이러한 과정을 거치지 않으면 교장이 되지 못한다. …나는 보통 교원일 때 전국 우수 교사로 선정되었다. …부교장이 되었을 때 구(區)의 ‘명(名)교장 연수 프로젝트’에 참가하고 그 후 교장으로 임용되었다.”고 한다.

인터뷰에 의하면 3명의 교장 모두 대흥구가 교장의 공개 초빙제도를 실시하기 전 다른 경로를 통해 교장으로 임용되었지만, 교장으로 임용되는 공통 필수 조건으로 교사 시절에 높은 교육력을 가졌고 그것을 평가받아 교장으로 임용되었다. 또한 현재의 다양한 교장 임용제도에 대해 3명의 교장에게 질문하였을 때 3명의 교장 모두 현행의 교장 임용제도에서도 교사로서의 교

육력이 높지 않으면 관리직이 될 수 없다고 인식하고 있었다.

F교장에 따르면 “한 교사로서 수업력이 뛰어나지 못하면 교장이 될 수 있는 기회가 없다. … 교육·수업 능력이 높지 않으면 교사들에게 신뢰를 받지 못한다. 좋은 학교 조직을 만들지 못하면 아무것도 할 수 없다.”고 한다. H교장에 따르면 “이 학교는 새롭게 만들어져서 교사들은 매우 젊고 … 젊은 교사 가운데 교육·학생·교직에 대한 공통 비전을 만들어야 한다. 교장은 본보기가 되는 것이 중요하다. 교장은 높은 수업력을 가지고 필요할 때는 보여준다.”고 한다. I교장에 따르면 “아무리 특례라도 우수한 교사가 아닌 한 좋은 교장이 될 수 없다. … 좋은 학교를 만들기 위해서 질 높은 교사가 필요하다. 교장 자신이 높은 수업력을 가지지 않으면 어떻게 수업 연구에 참가해서 교사들의 수업력을 높일 것인지, 어떻게 교육과정 개혁을 추진할 것인가.”라고 설명해 주었다.

(2) 교장의 역량형성

대흥구는 ‘명(名)교장 연수 프로젝트’와 ‘부교장 공개 선발제’와 같은 정식 교장 후보자 양성 프로그램을 추진하여 우수한 젊은 교사와 중간관리직을 교장 후보자로 육성하고 교장의 역량형성을 제도화하는 개혁을 실시하였다. 여기서는 인터뷰를 통해 밝혀진 교장의 역량형성 시스템과 실태에 대해 설명한다.

우선, 교장 임직 자격 연수에 대해 조직선진과 D씨는 다음과 같이 상세하게 설명해 주었다. “2011년부터 45세 이하의 부교장(3년 이상 근무)이라면 교장 임직 자격 연수를 받아서 연수에 합격하면 교장 임용 후보자가 된다. … 현재 기초적인 교장 자격 연수를 정례화하여 모두 북경 교육학원(北京教育學院)에 위촉하고 있다. 그곳에서는 부교장이 될 사람을 대상으로 하는 연수도 실시한다.”

그리고 인사과담당자 E씨에 의하면 “최근 대흥구에서는 새로 임용된 교장 중 대부분이 ‘명(名)교장 연수 프로젝트’에 참가한 경험이 있다.”고 한다. E씨에 의하면 “‘명(名)교장 연수 프로젝트’는 구(區) 교육위원회가 책임을 가지고 진행한 연수 프로젝트이다. 그 목적은 교장이 될 고도의 인재를 양성하는 것이다. 구체적으로는 조직선진과가 담당한다.”고 한다.

D씨는 “‘명(名)교장 연수 프로젝트’는 구(區)의 특색 있는 교장 연수 프로그램이다. 부교장을 대상으로 실시하기 때문에 어떻게 보면 교장 연수의 고급 프로그램이라고 할 수 있다. … 연수 대상자를 선발할 때 주로 세 가지의 기준이 있다. 먼저, 연수를 받을 필요가 있을 것, 다음으로 개인의 자질 능력, 마지막으로 초등학교과(課)와 중등교육과(課)가 협의하여 실적이 있는 부교장을 선발한다. 자격 심사를 실시하고 그 후 필기시험과 면접을 거쳐 30명을 선발하였다. 전형을 통해 부교장 중에서 연수 대상자를 선발하여 ‘명(名)교장 연수 프로젝트’에 참가시키고 그 일환으로 1개월 이상을 선진학교에 파견하여 학교 운영의 전반을 배우게 한다. 그들은 절강성(浙江省), 강소성(江蘇省)의 개혁 선진학교에 가서 그 학교의 부교장과 교장 보좌라는 신분으로 교장 곁에서 배운다. 그리고 북경사범대학, 화동사범대학, 동북사범대학에 가서 한 달에 걸쳐 교육경영 연구를 하는 교수들 밑에서 이론연구와 부속학교에서 실천연구를 한다. 마지막으로

시간이 없는 부교장을 대상으로 보다 짧은 프로그램을 준비한다. 예를 들어 1주일 동안 개혁 선진학교로 견학을 가는 것이다.”라고 한다.

중등교육과(課) 담당자 C씨에 따르면 “당시 우리가 ‘명(名)교장 연수 프로젝트’를 설계했을 때 특히 학교경영의 이론과 실천의 결합을 매우 중요시하였다. …현황을 토대로 우리는 연수를 받는 교장에게 2명의 멘터를 배정한다. 이론 지식을 지도할 수 있는 멘터와 실천 연구를 지도하는 멘터이다. 구(區)는 북경사범대학, 북경대학과 연계하여 이론적인 지도를 할 수 있는 전문가 बैं크를 만들었다. 동시에 구(區)는 북경시의 우수한 학교의 학교장과 연락하여 그들에게 실천 지도 멘터를 위촉하여 실천 지도 전문가 बैं크도 만들었다. ‘명(名)교장 연수 프로젝트’에 참가하는 부교장은 자신의 필요에 따라 전문가 बैं크에서 전문가를 선택하여 지도를 받고 주제별 전문 연수를 받는다.”고 한다.

D씨에 따르면 “명(名)교장 연수 프로젝트’는 3년간 지속적으로 실시하였다. 시간적 금전적으로 비용이 비쌌다. …프로젝트에 참가한 부교장은 그 후 전원 교장이 되었고, 그들은 자신만의 학교 만들기 이념을 가지고 특색 있는 학교 만들기를 실천하고 있다. …30명의 교장은 전원 그룹 워크를 열어 자신의 학교를 운영할 뿐만 아니라 구(區)의 다른 학교의 중간관리직과 교장과의 정보 교류와 지도를 실시하고 있다. 네트워크의 구축은 구(區)의 귀중한 재산이다.”라고 한다.

이번에 인터뷰를 실시한 현직 교장 I씨는 ‘명(名)교장 연수 프로젝트’에 참가한 후 교장이 된 사람 중 한 사람이다. I씨에 의하면 “명(名)교장 연수 프로젝트’에 참가하여 자신의 교육 이념과 학교의 장래를 생각하는 시각이 달라졌다. 이제까지 몰랐던 해외의 학교경영 이념과 방법을 알고 자극을 받아, …그것을 실제로 우리 학교에 어떻게 활용시킬 것인지 진지하게 생각하기 시작했다. …우리 학교의 교직원들은 모두 의욕이 넘치고 학생과 보호자들도 만족하고 있는 것이 확실하다.”라고 한다.

한편, 교육위원회는 우수한 젊은 교사(원칙 교직 경력 5년 이상)를 관리직으로 육성하기 위해 ‘부교장 공개 선발제’를 시도하고 대상자를 5년간의 한시적인 부교장으로서 발탁하여 베테랑 교장 곁에서 배우게 한다(shadowing). 이 실천을 통해 2011~2018년에 걸쳐 총 50명의 부교장이 육성되었으며 이 부교장들은 실제로 교장이 될 후보자이기도 하다.

A씨에 의하면 “이제까지 대흥구는 부교장 공개 선발을 총 2회 실시하였다. 제1회는 2011년에 실시하였는데 당시 20명의 부교장(초등학교 부교장 10명, 중학교 부교장 10명)을 선발하여 5년간의 한시적 부교장이 되었고 2016년에 최종 평가를 실시하여 매우 좋은 효과를 거두었다. 2017년 20명의 부교장 중 18명은 공개 초빙제를 통해 교장이 되었다. 그 경험을 바탕으로 2017년 교육위원회는 새롭게 30명의 젊은 교사를 부교장으로 공개 선발하여 전구(全區)의 유치원·초·중·고등학교에 배치하였다. …부교장 공개 선발제는 기존의 부교장 임용제도(내부 승진 제도)와 전혀 다르다. …매우 신중하게 실시하고 있기 때문에 1차 공개 선발에서 요구되는 성과를 이루고 나서 2차를 실시하고 몇 번을 실시해서 계속 성공하면 전구(全區)에 정착시키려고 생각하고 있다.”고 한다.

부교장 공개 선발제 실시에 있어 선발 기준이 무엇인지 D씨는 다음과 같이 설명해 주었다. “부교장 공개 선발제는 전국의 교직 경험이 있는 젊은 교사를 대상으로 모집한다. 기준에 관해서 대흥구의 교장 임용 자격·조건과 비교하면 교직 경험이 5년 이상이고 사상 정치 조건을 충족한다. 교원자격을 가지고 일정한 직급이 있으며 학력은 석사 수준 이상이다. 이 제도는 고학력·고자질을 중요시하고 일정한 교직 경험이 있고 교육 사업을 사랑하며 교육 경영에 도전하고 싶은 사람을 대상으로 한다. 반드시 높은 능력을 갖고 있는지 여부를 따지지 않는다. 경영 능력 등은 부교장으로 근무하면서 형성해 가는 역량이기 때문에 학력이 높고 선진 교육이념을 가지며 배움의 힘을 가진 젊은 교사를 베테랑 교장 곁에 두어서 교장력을 갖추게 한다.”

선발제의 절차에 대해 E씨는 “부교장 공개 선발제는 교장의 공개 초빙제의 절차를 참조하여 구(區) 교육위원회가 선발 계획을 작성하여 공모를 실시한다. 응모자는 응모하고 기한 내에 응모 서류를 제출한다. 구(區) 교육위원회는 서류심사를 한 다음, 서류심사 합격자를 대상으로 필기시험, 구두시험을 실시하고 필기시험과 구두시험의 점수에 따라 명단을 작성한다. 그리고 나서 인물심사를 실시하여 합격자 명단을 인터넷으로 공표한다. 30일간의 공표 기간을 마련하여 이의 신청을 받는다. …선발된 부교장은 최대 5년간 임기로 교육위원회에 의해 통일적으로 구(區)의 유치원과 초·중·고등학교에 배치된다. 교육위원회는 배치 장소를 정할 때, 주로 교육 개혁을 추진하고 있는 학교를 중심으로 한다. 그러한 학교의 교장은 학교 경영자로서 매우 우수할 뿐만 아니라 개혁 의식도 강해서 교직원과 함께 학교를 만들고 있고 젊은 리더 육성에도 열심이어서 실적이 있다. 그들을 베테랑 교장 곁에서 배운다. …2017년에는 총 30명의 합격자 중 1명이 부(유치)원장, 초등학교 부교장이 10명 이하로 중학교 부교장이 많다.”고 한다.

이 부교장 공개 선발 제도에 대해 현직 교장들은 다음과 같이 평가하고 있다.

F교장에 의하면 “중국 학교에서는 관리직이 양성되어 온 것이 아니라 실천에서 배우고 성장하는, 즉 실천과정=양성과정이었다. …G부교장은 대흥구의 공개 선발 부교장으로 임용되어 내 곁에서 배우고 있다. 첫 1년간은 근무일에는 매일 내 곁에서 내가 무엇을 하고 있는지를 보고 있다. 예를 들면, 학교경영 계획을 어떻게 작성하는지, 교무위원회를 어떻게 조직하는지, 중요한 의안을 어떻게 심의하는지, 교직원과 어떻게 교류하고 교육과정 개혁을 추진하는지를 전부 보고 질문이 있으면 직접 나에게 묻는다. 그 외에 매주 최소 1회 정도 검토 시간을 가지고 교류를 한다. 내가 왜 그렇게 했는지를 G부교장에게 설명하거나 G부교장의 마음가짐을 듣고 의견을 말하거나… 이제부터 G부교장은 다시 교육위원회 조직선전과로 가서 반년간 공부하고 북경시의 다른 구(區)의 더 훌륭한 학교에 가서 배운다. 내가 보기에는 정말 충실한 양성과정이다.”고 한다.

그리고 I교장에 따르면 “국내 중학교 시스템에서 교장이 되려면 우선 우수한 교사가 되어야 한다. …지금 추진하고 있는 부교장 공개 선발제, (필자주: 선발된 사람 모두) 교직 경험이 짧지만 뛰어난 교육 업적이 없었더라면 선발되지 못했을 것이다. 고학력만으로는 부족하며 먼저 우수한 교사임을 인정받을 필요가 있다. …교장은 역시 업무 속에서 성장해 간다.”고 한다.

라. 대흥구의 시행에서 파악할 수 있는 교장 역량형성의 실태

인터뷰를 통해 파악된 현재 대흥구의 교장 임용 자격조건과 방법의 특징을 다음 네 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 교장 임용 나이 제한에 있어서 약년화(若年化)하고 있다는 점이다. 둘째, 교장 임용 방법의 다양화이다. 셋째, 학교 경영에 관한 실력, 특히 학교 개혁을 촉진하는 능력이 중요시되고 있다는 점이다. 넷째, 다양한 제도를 활용하여 교장이 되기 전 학교 경영에 관한 역량형성을 지원한다는 점이다.

이러한 특징과 함께 위에서 언급한 특색 있는 시책을 통해 파악할 수 있는 교장의 역량형성 실태는 다음과 같다. 교장의 역량형성에 있어서 1990년~2010년까지는 역량형성 시스템의 정비 단계이고, 2010년부터는 역량형성 시스템의 창신(創新) 단계이다. 정비 단계는 교장의 역량형성에 관한 정책이 정비되는 도중으로 교장으로서의 역량형성은 기본적으로 학교 현장에 의존하고 수업력이 뛰어난 우수한 교사→중간관리직→(부)교장의 단계로 교장이 되기 위한 역량을 갖추게 하였다. 교장이 된 이후 학교 현장에서의 관리·운영 실적을 통해서 한층 더 교장으로서의 역량을 촉진하였다. 창신(創新) 단계에서는 교장의 자격조건이 엄격하게 시행되는 반면, 지방 교육 행정은 새로운 개혁 정책을 내세우고 명확한 선발·양성 계획을 제정하여 높은 자질의 젊은 교사를 선발하여 3년~5년에 걸쳐 지속적으로 교장으로서의 역량을 키운다. 지방 교육 행정은 교육 전문성과 학교 경영력이 높은 젊은 교장을 임용하여 학교에 새로운 교육 이념과 개혁의 원동력을 갖게 하고 새 시대(Society5.0)에 적응하는 학교를 만드는 것을 목표로 하고 있다.

현재 대흥구의 개혁 정책에 대해 현직 교장은 대부분 긍정적으로 평가하고 있으며, 교장이 단순히 양성되는 직위가 아니라 실제로 학교 관리에서 성장하며 역량을 향상시켜 나가는 것으로 인식하고 있다. 한편 지방 교육 행정은 새로운 교장 역량형성 시스템 구축에 주력하고 있으면서도 최종적으로 우수한 교장으로 육성될 수 있을지에 대한 머뭇거림을 감추지 못하고 있다.

5. 고찰

가. 중국 대도시 지역의 교장 역량형성 시스템의 특징과 과제

우선, 교장이 되기 위한 역량형성 시스템의 특징으로 다음 세 가지를 들 수 있다.

첫째, 교장의 임용 자격과 조건에 관해 명확한 지표를 제시하고 자격제도를 마련하고 있으나, 국가의 임용 자격과 조건이 느슨하여 지방정부가 큰 자주 재량 권한을 가지고 있다. 역량형성 과정에서는 지방정부가 실질적으로 교장의 질적 보장 역할을 하며 지역의 교육 실정에 맞는 교장 양성 방법을 모색할 수 있다.

둘째, 교장의 임용에 있어서 공평성과 투명성을 중요시하고 교장 후보자를 대상으로 공개 선

발의 방법을 도입하고 있다는 점이다. 공개 초빙제도가 공개성, 공평성, 투명성이 높은 것으로 평가되어 중앙정부가 권장하고 있다. 사례 구(區)에서는 약 60%의 교장이 공개 초빙제도에 의해 임용되고 있다.

셋째, 교장의 임용 자격에 충족한 자를 교장 후보자로 양성할 것을 지향하고 있으며, 교장이 되기 위한 역량형성 방법이 학교 현장에 의존하는 의사(擬似)적인 교장 양성으로부터 명확하게 설계된 교장 후보자의 양성 프로그램으로 변화하고 있다. 교장직을 둘러싼 여러 제도를 살펴보면 중국에서는 기존에 확실한 교장 양성제도가 존재하지 않았음이 분명하다. 사례조사를 통해 다음과 같은 현황을 파악하였다. 1980년대 이후, 교장 양성이 기본적으로 학교 현장에 의존하고 있으며 학교 현장에서의 관리·운영 실천을 통해 역량을 형성해 가는 과정이 교장 양성의 역할을 담당하고 의사(擬似)적인 교장 양성 시스템이었다고 할 수 있다.

하지만 최근 중국에서는 교장의 전문직 기준에 의해 교장 역량에 관한 전문적인 지표가 명확하게 제시되었기 때문에 사례 구(區)에서는 정식으로 교장 후보자의 양성 프로그램을 추진하여 우수한 젊은 교사와 중간관리직을 교장 후보자로 육성해왔다. 교장 후보자 양성은 단순한 경영적 측면의 역량을 높이는 것보다 우수한 교육자들을 경영자로 의사(意思) 전환을 시킨다는 점에서 매우 중요한 의의가 있다.

다음으로 교장 역량형성 시스템의 과제로 두 가지를 지적할 수 있다.

첫째, 지방정부가 실질적으로 교장의 질적 보장을 담당하는 구조는 기초교육에 관한 지역 격차 확대에 박차를 가할 우려가 있다. 조사에 의하면 2014년 이후 북경시는 신입 교장의 등용나이를 45세 이하로 정하고, 사례 구(區)에서는 최신 교육 이념을 가진 30대의 고학력(교장 후보자인) 부교장을 채용하여 다양한 학교 개혁을 추진하고 있다. 대도시 또는 경제발달지역에서 대량의 고학력 젊은이가 학교 교사가 되어 그 중 특히 도전정신이 뛰어나고 우수한 젊은 인재가 기용되어 혁신적인 학교 만들기가 이루어지는 것과는 대조적으로, 농촌 지역과 경제력이 낮은 내륙 지역 등에서는 우수한 젊은 인재가 모이기 어려울 뿐만 아니라 ‘모범적인 교사’가 경제발달지역과 도시 지역의 학교로 유출되기 쉽기 때문에 학교 변혁을 이끌어 가는 것이 매우 어려워져 결국 경제발달지역과 도시 지역 학교와의 격차가 확대된다.

둘째, 사례 구(區)에서 실시하는 교장 후보자 양성 프로그램은 양적으로 불충분하고 시스템상으로는 아직 불안정하기 때문에 대폭적인 개혁으로 발전될 가능성이 불분명한 상태이다. 앞서 기술한 바와 같이 현재 중국에서는 교장 임직 전 역량형성을 위해 설계된 교장 후보자 양성 프로그램의 제도화가 확인되었으나, 대다수의 현직 교장은 여전히 오랜 기간 동안 학교 현장에서의 참가와 경험을 통한 역량형성의 중요성을 강조하고 있다. 그리고 조사에 의하면 사례 구(區)의 교육 행정도 교장 역량형성을 제도화하려는 시도의 기능적 한정성을 인정하고 있다. 현행의 교장 후보자 양성 프로그램을 보다 건전한 교장 임직 전 역량형성 시스템으로 구축할 필요성이 있다. 이를 토대로 하여 착임 후 젊은 교장을 지원하는 시스템을 확충함으로써 젊은 교장을 안심시켜서 학교를 개혁하고 역량을 더욱 향상시켜 나가야 한다. 교장 임용 전과 임용 후의 안정적인 역량형성 시스템의 정비가 긴요한 과제이다.

나. 중국 대도시 지역에서 요구되는 교장의 리더십

첫째, 교장은 우선 우수한 교육자이어야 한다. 그리고 다른 교사들에게 교육자로서의 면모를 보여줄 수 있어야 하며, 수업을 비롯한 교육적 조언을 할 수 있는 교육과정 매니지먼트의 역량이 강조되고 있다.

둘째, 역량형성에 있어서는 교장이 우수한 교육자라는 전제 하에 관리적·경영적 측면이 보다 중요시되고 있다는 점이다. 교장직에 대해 ‘직무를 집행하기 위한 전문 지식, 직업 자질, 실천 경험’, ‘높은 조직 경영 능력’이라는 기본조건이 더욱더 명확해지고 있다. 사례 구(區)의 교장 후보자들에게 있어서 이제까지 경험해 온 학교 현장에서 벗어나 다양한 경험을 가진 다른 교장 후보자들과의 교류는 자신의 경험을 반성하게 하고 새로운 지혜를 만나 인적 네트워크를 만들고 정보 공유 및 서로의 직능 성장을 촉진시킨다.

셋째, 복경과 같은 대도시를 중심으로 교장에게 창조성(創造性)과 개혁 실행력 등 새로운 리더십을 요구하고 있다. 중국에서는 교장 임용 조건에 창조력(創造力)을 가지고 학교 변혁을 이끌어 낼 수 있는 역량을 강조하고 있다. 사례 구(區)에서는 대상자에게 일정 기간 동안 선진 학교에서 이루어지고 있는 교육 개혁을 경험하게 한다. 이렇게 나이와 경험의 벽을 넘어 우수한 인재에게 엘리베이터를 제공하여 젊을 때 중요한 역할을 맡김으로써 새로운 학교를 만드는 것은 시장경제주의인 중국의 휴먼 리소스 매니지먼트의 상징이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 창조성(創造性)과 개혁 실행력은 교장이 되고 나서 양성되는 능력이 아니라 교장 임용 전에 교장이 되기 위한 필수 역량으로 일정한 시간을 들여서 형성해야 할 능력으로 인식되고 있다.

(번역: 장신애)⁵⁾

5) Kyoai Gakuen University, 전임강사(jang@c.kyoai.ac.jp)

참고문헌

<일문>

- 國立教育政策研究所(2020). **教員環境の國際比較 OECD國際教員指導環境調査(TALIS)2018報告書【第2卷】専門職としての教員と校長**. 明石書店.
- 篠原清昭(1989). 現代中國の學校管理論—校長責任制を中心として—. **日本教育行政學會年報**, 15, 254-268.
- 篠原清昭(2001). **中華人民共和國教育法に關する研究**. 九州大學出版會.
- 篠原清昭(2017). **世界の學校管理職養成**. シグマ社.
- 張揚(2018). 教育格差の解消を目指す教育改革と教育經營—中國—. **日本教育經營學會編, 現代教育改革と教育經營**(pp.196-207). 學文社.
- 中留武昭(1995). **學校指導者の役割と力量形成の改革—日米學校管理職の養成・選考・研修の比較的考察**. 東洋館出版社.

<중문>

- 于川(2018). 中小學校長任職資格制度研究. 博士論文. 東北師範大學.
- 王帥(2014). 學校變革期校長問責의困境及其突破. **中國教育學刊**, 8, 49-53.
- 侯紅山(2012). 中小學校長選任制度研究. 修士論文. 西南大學.
- 武艷東(2016). 中小學校長資格制度研究—「義務教育學校長專門基準」の視覺から—. 修士論文. 山東師範大學.
- 聶立軍(2018). 新中國成立以來中小學校長選拔任用標準研究. 修士論文. 南京師範大學.
- 蒲蕊(2009). **政府と學校關係の再建—制度分析の視角—**. 武漢大學出版社.
- 李樹鋒(2005). 校長問責制:校長權力的制衡与監督. **教育科學**, 21(3), 17-20.
- 滿建宇(2014). 管辦評分離:現代學校制度建設的關係重構. **現代教育管理**, 9, 25-30.

※부기

본 발표 자료는 張揚, 森貞美, 張信愛, 浜田博文(2022). 中國·韓國における校長職任用前の力量形成に關する研究—‘優れた教育者’から‘新たな校長像’への轉換—(중국·韓國의 교장직 임용 전 역량형성에 관한 연구 ‘우수한 교육자’에서 ‘새로운 교장상’으로의 전환). 北海道大學教育學研究院紀要, 140, 377-428.의 일부를 가필·수정한 것이다.