

# 중국 유아교육 제도 개혁의 조치와 발전 추세\*

리 샤오화 산시대학 유아교육과

2010년 유치원 입학난 문제가 본격적으로 나타남과 함께 중국 유아교육의 제도 개혁도 시작되었다. 유치원 운영은 “공립 유치원을 이상적인 모델이자 기본적인 틀로 삼고, 민영 유치원을 주요 부분”으로 하는 체제에서 “공립 유치원을 위주로 하되 공립과 민영 유치원을 병행”하는 체제로 바뀌었다. 관리 체제는 “지방 책임, 각 급<sup>1</sup> 관리”에서 “성급(省级) 총괄, 현 주도”로 구체화되었고, 재정 지원 체제는 정부의 재정 투자에 있어 주도적 책임을 부각시켰으며, 교사 집단 구축에 있어서는 교사의 지위를 명확히 하고 교사의 수와 질을 보장하며 각종 대우를 개선하는 것을 강조하였다. 향후 중국은 계속해서 “보편수혜성” 유아교육을 개혁 발전의 목표로 삼을 것이고, 유아교육 발전에서의 정부의 주도적인 책임을 강조·구현하며, 유아교사의 전문직 종사자로서의 신분을 보다 확고하게 할 것이다.

주제어 유아교육, 제도 개혁, 주요 쟁점

## I. “유치원 입학난” 문제: 중국 유아교육제도 개혁의 계기

21세기 초, 국민의 유치원 입학 수요는 날이 증가하는데 공립 유치원과 보편수혜성 민영 유치원을 포함하여 자격을 갖춘 양질의 유아 교육 자원 부족으로 인한 난관은 갈수록 두드러지고 있다(王海英, 2011). 2010년에 이르러 “유치원 입학난” 문제는 전면적으로 드러나기 시작했고, 신문, 인터넷, 뉴스 매체 어디에서나 “입학난” 현상에 대한 보도를 접할 수 있었다. 그중 “쇠사슬 아동(铁链

\* 본 연구는 한국고등교육재단 국제 학자 교류 프로젝트의 지원을 받았다.

<sup>1</sup> 중국의 규모에 따른 지역 단위 등급을 말하는 것으로 성(省) - 시(市) - 현(县)…… 순으로 구성된다. (역자 주)

儿童)<sup>2</sup>과 “할머니가 손자의 유치원 입학에 위하여 8박 9일 동안 줄 서서 대기하다 마지막에 현장에서 혼절한 사건” 등은 여론에 노출된 대표적 사건이다(王海英, 2015). 유치원에 다니는 것은 점점 국민의 골칫거리가 되었다. 아이를 양질의 유치원에 보내기 위하여 학부모들은 어쩔 수 없이 반년 심지어 1년 전에 예약하고, 인맥을 동원하여 부탁하며, 심지어 앞에서 언급한 바와 같이 돛자리를 깔고 밤을 새우면서 줄 서서 등록하기도 한다. “유치원 입학난” 문제는 수많은 가정의 직접적인 이익과 관계되기에 《국가 중장기 교육 개혁과 발전 계획 요강》(2010~2020)에 관한 제2차 공개 의견 모집 시, 유아교육에 대한 요구는 여전히 인터넷 여론조사에서 우선적인 문제로 나타났다(郑子莹, 2012).

“유치원 입학난”은 사실상 두 가지 측면을 반영한다. 첫째는 “입학할 수 있는 유치원이 없다”는 문제로, 양적 유치원 입학난 혹은 절대적 유치원 입학난이라고도 한다. 양적 유치원 입학난은 유아교육 서비스 제공의 총량이 부족해서 전체 적령기 아동이 받을 수 있는 유아교육 서비스 수요를 만족시킬 수 없으므로 인해 생겨난 입학난이다. 그 이면에는 유아교육의 전반적인 공급과 수요의 불균형, 혹은 공급 부족의 상황이 반영되어 있다(王海英, 2011). 양적 유치원 입학난은 표면상으로는 “금돼지 베이비(金猪宝宝)”, “올림픽 베이비(奥运宝宝)”의 출산으로 인한 베이비 붐의 일시적인 현상인 것 같지만 근본적인 원인은 유아교육정책이 “복지 중심의 유치원 운영”에서 “민간 중심의 유치원 운영”으로 전환된 데 있다(屈智勇 外, 2011). 1992년, 중국공산당 제14회 전국대표대회에서는 사회주의 시장경제체제를 건설해야 한다고 제기하였다. 대다수의 국유기업과 집단기업이 잇달아 체제 개혁을 하였고 유아교육이 기업 복지 항목이었던 것도 불가피하게 개혁을 하게 되었다. 따라서 90년대 말부터 도시 유아교육의 주력군이었던 기업과 사업 단위에서 운영하던 유치원은 점차 기업과 사업 단위에서 분리되거나, 운영이 중지되고 매각되기도 하였다. 그리하여 도시 유치원의 수는 급속하게 감소하였다. 농촌에서는 의무교육관리 체제개혁의 추진과 초등학교, 중학교 배치 조정에 따라 농촌 초등학교에 부설된 유치원과 유아반은 모두 운영 정지되거나

<sup>2</sup> 할머니가 손자가 숙제를 하지 않고 밖으로 돌아다니는 것을 방지하기 위해서 쇠사슬로 묶어놓았던 것이 언론에 보도되었다. (역자 주)

합병되어 농촌 유치원의 수도 급격히 감소하였다(王海英, 2011). 교육부 통계에 따르면 1995년부터 2001년까지 전국 유치원 수, 재원 유아 수는 모두 해마다 줄어드는 추세를 보이고 있다. 그중 도시 유치원의 수는 3만 7,000에서 2만 8,000개로, 재원 유아 수는 536만 4,000에서 464만 명으로 줄어들었다. 농촌 유치원의 수는 10만 7,000에서 5만 3,000개로, 재원 유아 수는 1,624만 9,000에서 1,045만 6,000명으로 감소하였다(张颖 外, 2008). 이와 동시에 시장경제의 도입으로 인하여 경제성장이 빠르게 이루어졌고, 21세기에 들어서면서 중국 국민총생산액(GNP)의 연평균 증가율은 9.5%에 이르렀다. 그중 도시 주민 가정 인구당 수입의 연평균 증가율은 9.6%, 농촌 주민 가정 인구당 순수입 연평균 증가율은 5.3%가 되었다(屈智勇, 2011). 이 과정에서 가정의 투자이념도 계속 변화되어, 점점 많은 가정에서 자녀의 교육과 양육에 대한 투자를 중시함으로써 자녀교육은 가정소비의 중요한 구성 부분이 되었다(王进兰·赵刚, 2001). 중국 국민의 유아 교육에 대한 수요는 갈수록 증가하고 있다. 그리하여 유치원 수의 급격한 감소가 야기한 “공급이 적은” 문제와 경제발전이 가져온 유아 교육의 “수요가 많은” 현상 간의 모순은 유치원 수의 부족으로 인한 양적인 유치원 입학난 문제를 초래했다. 1995~2002년 사이 전국 3~6세 유아의 유치원 입학률은 41%에서 34%로 하락했는데, 이것은 심지어 1985년도 말의 수준보다 낮은 것이다(庞丽娟, 2002).

둘째는, “입학할 수 있는 좋은 유치원이 없다”는 문제로, 구조적 입학난 혹은 상대적 입학난이라고도 한다. 구조적 입학난은 양질의 유아교육 자원의 부족으로 적령기 아동의 양질의 유아교육 서비스에 대한 수요를 만족시킬 수 없으므로 인해 생겨난 입학난이다. 그 이면에는 양질의 유아교육 자원의 수요와 공급의 불균형 혹은 공급 부족의 상황이 반영되어 있다. 유아교육의 시장화와 민영화 이후 유아교육 영역에서는 유치원 운영의 다원화 양상이 나타나 이상적 모델로서의 공립 유치원, 귀족화된 민영 유치원, 저가의 질 낮은 유치원이 공존하였다. 그중 민영 유치원이 차지하는 비중이 제일 컸다. 교육부의 관련 통계 자료에 의하면, 2010년 민영 유치원은 10만 2,300개로 총 유치원 수의 68%를 차지했고, 민영 유치원 유아의 수는 1,339만 명으로 총 유치원 유아 수의 47%를 차지하였다(中华人民共和国教育部, 2011). 만일 통계에 포함되지 않은 다수의 무허가 유치원까지 포함한다면 민영 유치원 및 재원 유아의 수는 정부의 공식 통계보

다 훨씬 높아질 것이다. 세 가지 유형의 유치원이 공존함으로써 인하여 유치원 학습 수준의 차이가 커지게 되었다. 국가에서는 제한적인 교육경비의 70%를 소수의 공립 시범 유치원에 투자할 뿐이었고, 도시와 농촌의 일반 공립 유치원이 받는 재정 교육 경비는 30% 미만이었다(刘鸿昌·徐建平, 2011). 민영 유치원은 자급자족의 방식으로 유지되고 있다. 정부의 민영 유치원에 대한 감독과 관리의 부족으로 민영 유치원의 비용에 대한 명확한 표준이 없었다. 그리하여 민영 유치원이 고액의 등록금을 받으면서 최고가의 유치원이 출현하는 등 “유치원 입학금이 너무 비싼” 문제를 야기시키든지, 아니면 유치원의 질이 심각히 우려되며 계속해서 낮은 수준에 머물고, 많은 수의 “흑원(黑園)”<sup>3</sup>이 출현하면서 정부와 격전을 벌였다.

2010년은 중국 유아교육 발전의 관건이 되었던 한 해였다. 이 해로부터 중국 유아교육은 새롭게 발전하기 시작했다. 2010년 3월 5일 국무원 총리 원자바오(温家宝)는 정부 업무 보고에서 유아교육의 발전을 가속화하고 유아 교육의 자원을 증가하며 “유치원 입학난” 문제를 서둘러 해결해야 한다고 명확히 제시하였다. 3월 7일 교육부 부장 위안구이런(袁贵仁)은 전국 정치협상회의 교육 부문 토론회(全国政协教育界别联组讨论会)에서 3년 내에 유치원 입학난 문제를 완화할 것이라는 입장을 명확히 밝혔다. 이로써 중국 유아교육 제도개혁의 막이 열렸다.

## II. 중국유아교육제도 개혁의 조치

### 1. 유치원 운영 체제 개혁

유치원 운영체제의 개혁은 유치원의 성격이 공적인지 아니면 사적인지의 문제를 해결하는 것이라 할 수 있다. 신중국 성립 이래 중국 유아교육의 운영 체제 정책 발전의 변천은 주로 다음 몇 가지 점진적 발전단계를 거쳤다. 계획경제 체제에서는 정부가 전면적으로 유아교육을 책임지고, 공립 유치원이 전부 관장하

<sup>3</sup> 흑원(黑園)은 합법적인 등록을 거치지 않은 유치원을 말한다. (역자 주)

는 유아교육 체제를 형성했다. 개혁개방 초기에 국가는 각 업계의 유아교육 사업 지원을 장려하고 공립 유치원(집단集体制 운영의 비중이 비교적 컸음)을 위주로 소수의 민영 유치원을 포함하는 유아교육 운영 체제를 형성했다. 1990년대에는 시장경제 체제의 점진적 시행에 따라 국가에서는 공립과 민영이 서로 결합하도록 적극 발전시키고 사회역량<sup>4</sup>이 운영하는 유아교육 운영 체제를 지지하였다. 1992년 반포한 《90년대 중국 아동 발전 계획 요강》에서는 “지역 사회 교육을 발전시키고, 학교(탁아소와 유치원)교육, 사회교육, 가정교육을 서로 결합하는 육아 체제를 건립한다”고 제시하였다. 1999년 반포한 《국무원의 교육 개혁 심화와 소양 교육 전면 추진에 관한 결정》에서는 “지역 사회를 근거로 한, 공립과 민영을 서로 결합하는 유아교육을 적극 발전시킨다. 지역에 맞는 우대 정책을 제정하고 사회역량이 유치원을 운영하는 것을 지지한다”고 규정하였다. 2001년 5월 22일 국무원에서 반포한 《중국아동발전강요(2001~2010)》에서는 학교, 가정, 사회 각 분야의 교육적 장점을 발휘하고 사회자원을 충분히 활용하여 교육에 주력하며, 학교 교육, 가정 교육, 사회 교육의 일체화를 추진하도록 규정하였다. 2003년 1월 27일 발표한 《유아교육개혁과 발전 지도 의견에 관하여》에서는 “유아교육 개혁과 발전의 목표”를 “향후 5년(2003~2007) 유아교육 개혁의 총 목표는 공립 유치원을 이상적인 모델과 기본적인 틀로 삼고, 민간이 창설하고 운영하는 유치원을 주요 부분으로 하여, 공립과 사립, 정규와 비정규 교육이 서로 결합하는 발전구조를 형성하는 것”이라 제시하였다(邓丽, 2010). 이로써 중국은 “공립 유치원을 이상적인 모델과 기본적 틀로, 민영 유치원을 주요 부분”으로 하는 운영 체제를 형성했다.

시간이 지남에 따라 이러한 유치원 운영 체제의 문제점은 더욱 분명하게 나타났고 특히 유아교육 불균형의 문제는 점점 더 심각해졌다. 도농 간, 지역 간 유아교육의 격차는 갈수록 심화되었고 유아교육의 공정성 심지어 사회 공평의 실현에 영향을 주었다. 그리하여 사람들은 유아교육의 성질과 가치문제에 대하여 근본적으로 다시 생각하게 되었다. 근 몇 년 이래 사람들은 유아교육이 개인

<sup>4</sup> 사회 발전에 참여하고 영향을 미칠 수 있는 기본 단위. 자연인과 법인(사회조직, 당정부기관 사업단위, 비정부조직, 비영리기구, 기업 등) 포함. (역자 주)

의 발전에 유익할 뿐만 아니라 개인 외적 성격을 갖고 있어서 가정과 사회, 국가에 동일하게 중요한 의의가 있음을 인식하게 되었다. 유아교육의 발전수준은 가정생활의 화목과 행복을 결정하고 가정생활의 질에 영향을 주는 하나의 주요한 요소이다. 유아교육은 또한 사회의 안정과 발전에 도움이 되고 사회에 거대한 효용을 가져다 줄 수 있다. 미국에서 30년에 걸쳐 진행된 하이스코프 페리 프리스쿨 연구(The High/Scope Perry Preschool Study)는 조기교육을 받은 아동은 받지 않은 아동에 비해 학업 완성율, 취직율, 결혼율이 높고 범죄율은 낮음을 보여주었다. 유아교육에 1달러를 투자할 때마다 17.08달러의 보수를 받을 수 있고 그중 4.17달러는 개인 성장에 대한 보수, 12.9달러는 사회 공공 사업에 대한 보수이다. 그리고 이는 사회 복지, 교육 보완, 범죄 예방 분야의 투자 감소와 납세의 증가로 나타났다(Schweinhart et al., 2005). 또한 연구에 의하면 만일 유아교육 투자가 증가하면 학령 전 아동의 입학률이 0.1% 상승하고 이는 인구당 GDP를 0.36~0.58% 향상시킬 수 있다(胡鞍钢, 2002). 유아교육은 공공재 수익의 비배타성, 효용의 불가분성 두 가지 특징을 만족시키고(杨风英, 2006), 현재 비교적 희소한 교육자원으로서 일정 정도 소비의 비경쟁적 특징을 만족시킨다. 따라서 유아교육은 하나의 공공재 속성이 강한 준공공재이다. 이러한 인식의 기초 하에서 국가는 유아교육의 지위와 성격이 미치는 범위를 재설정하였다. 2010년 전의 모든 유아교육 정책 문건에서 유아교육은 “기초교육의 중요한 구성 부분”으로 기술되었지만 2010년의 《유아교육발전 현안에 대한 국무원의 소견》(이하 《국무원의 소견》)에서는 처음으로 유아교육을 “국민 교육 체계의 중요한 구성 부분”에 포함시켰고, “유아교육은 중요한 사회 공익사업”이라고 특히 강조하였다. 유아교육의 기본속성은 교육성과 복지성에서 공익성 및 보편수혜성으로 전환되었다.

2004년, 국무원 총리 원자바오(温家宝)는 “서비스형 정부를 건설”해야 한다고 명확히 제시하였고, 공공서비스형 정부는 중국 정부 직무의 전환된 목표이자 기본개념이 되었다. 유아교육은 준공공재로서 의무교육에 이어 정부의 공공 서비스 체계에 우선적으로 포함되어야 한다. 그리하여 《국무원의 소견》에서는 “정부 주도를 유지하고, 사회가 참여하며, 공립과 민영이 공존”하는 유치원 운영 방침을 명확히 제시하고, “공립 유치원을 대대적으로 발전시키고 ‘널리 보급하고 기본을 보장하는’ 유아교육 공공서비스를 제공하여야 한다. 민영 유치원, 특히 대

중을 대상으로 한 등록금이 비교적 낮은 보편수혜성 민영 유치원의 발전을 적극적으로 지원하여야 한다”고 하였다. 이로써 유아교육의 ‘공적’ 특징을 명확히 하였고, 정부의 유아교육에 대한 지원과 주도적 역할을 구현했으며, 유아교육 사업 발전에 대한 책임을 확립하였다. 2013년 제1차 3년 행동 계획은 종결되었고 전국 각지에서는 새로 세운 공립 유치원이 2만 5,000여 개, 개축 유치원이 3만 4,000여 개, 증설된 초등학교 부설 유치원은 4만 6,000여 개가 되었다. 이 외에도 주택 단지 내에 설립된 유치원을 신축, 보수, 혹은 회수하여 공립 유치원으로 만들거나 위탁하여 보편수혜성 민영 유치원으로 만들었다(中华人民共和国教育部, 2017). 이해관계자들의 69.9%는 정부가 공립 유치원에 대해 대대적으로 지원한다고 느꼈고 “공립 유치원을 위주로, 공립과 민영을 병행”하는 유치원 운영 구도는 이미 형성되었다고 생각한다고 응답하였다(洪秀敏·吴艳, 2015).

## 2. 관리 체제 개혁

중국은 비교적 장기간 “지방 책임, 각 급 관리”의 유아교육 관리체제를 실행해왔다. 이러한 관리 체제는 실행과정에서 여러 가지 문제점을 나타냈다.

첫째는 유아교육 관리기구와 전문 관리 인원의 심각한 결핍이다. 1989년 12월 전 국가교육위원회에서 반포한 《〈유치원 관리 조례〉와 〈유치원 업무 규정(시행)〉 실행에 관한 소견》에서 기구와 인원 배치 수 및 자질에 대하여 규정을 한 적이 있다. 유아교육 업무를 “각 급 교육 행정부에서 한 명의 담당자가 분담 관리”하도록 하고 각지에서는 “관리기구를 건립 및 완비하고 어느 정도 정책 운용 수준과 행정관리능력을 지니며 업무를 잘 이해하는 행정관리 간부를 배치하고 보강해야 한다”고 요구하였다(庞丽娟·范明丽, 2012). 하지만 사실상 “9-5” “10-5”기간<sup>5</sup>에 베이징, 톈진 등 개별 도시를 제외한 성시(省市) 유아교육 행정기관은 모두 잇달아 폐지되었고 기초교육처의 직원 한명이 겸하여 관할하였다. 적지 않은 성시에서는 심지어 유아교육 전임 간부가 아예 없거나 전임 간부가 실제로

<sup>5</sup> 중국 국민경제와 사회발전 5년계획에서 9번째 5개년(1996~2000)과 10번째 5개년(2001~2005)을 뜻한다. (역자 주)

“전임하지 않음”으로 인하여 해당 지역의 실제적 유아교육 지도 역량이 크게 약화되었다(庞丽娟 外, 2002). 가령 국가에서 교육부 유아 교육처를 책임지고 관리하며 관리인을 2인으로 편성하더라도 실제 전임자는 거의 1명이다(庞丽娟, 2011).

둘째, 유아교육 관리에서 정부의 직무 정의가 명백하지 않았다. 1990년대 말, 시장 경제의 영향으로 유치원이 민영화·시장화되면서 계획경제 시기에 정부가 행정 수단을 통해 유아교육을 관리하던 기존의 방식이 도전을 받게 되었다. 동시에, 국가는 그에 상응하는 정책을 내놓지 못해 정부가 유아교육 관리에서 가지는 직책을 명확히 하지 않았다. 게다가 유아교육의 중요성에 대한 인식의 부족으로 인하여 정부의 유아교육 사업 발전에 대한 직무 이행이 점차 약화되었으며, 정부가 책임을 지지 못하고 심지어 책임을 떠넘기는 현상이 나타났다(范明丽·庞丽娟, 2013).

셋째, 정부의 서로 다른 등급 간에 업무 분장이 명확하지 않고, 권한과 책임의 구분이 합리적이지 않았다. 중앙정부는 전국적으로 유아교육의 법규와 정책을 건립하고 완성하는 측면에서는 교육의 공평성을 유지하였으나 지역 간 유아교육 사업의 균형을 추진하는 측면에서 직책에서의 결원을 발생시키거나 미흡하게 운영했다. 유아교육 관리 방면에서도 직책을 남용하는 현상이 나타났다. 다만 극소수의 도시 공립 유치원만이 운영 주체 역할을 감당했을 뿐이다. 중앙정부의 직책은 결원, 미흡, 남용 현상이 병존하고 있다. 이와 더불어 지방정부에서도 직책 남용의 현상이 존재한다. 1994년 세제 및 재정체제 개혁으로 국가 경제 대권은 매년 한 단계씩 올라갔으나 직권은 점차 하급 기관에 이양되었다. 하지만 유아교육 관리에서 정부는 종종 행정 권력 우위에 기대어 책임을 하급 관청에 떠맡기고 직무 수행에 필요한 자금은 제공하지 않아 경제권과 직권이 분리되고 “상부에서 한턱 낸다고 하고 실제로는 하급 부서에서 계산하는” 난감한 상황을 초래했다.

넷째, 정부의 다른 동급 부서의 직책이 명확하지 않고 유기적인 협력이 부족했다. 2003년, 국무원 관공청은 《유아교육 개혁과 발전에 관한 지도 의견》에서 교육, 재정, 건설, 민정, 위생, 노동보장, 부서 편성, 여성 아동 실무 위원회와 여성 연합회 등 관련 부문에서의 유아교육 직무를 처음으로 명확히 규정하였다. 그리고 “교육 부문에서 이끌고, 관련 부문에서 참여하는 유아교육 연석 회의제

도”를 건립해야 한다고 제시하였다. 그러나 정책에서 각 부문 간의 직책 및 배치 규정이 미흡하여 직책 교차, 중복 관리, 결원, 직권 오남용 등 문제가 두드러지고 각 직책 부문 사이 진정한 협력 체제가 형성되지 않았다.

그리하여 2010년 11월, 《국무원의 소견》에서는 유아교육의 발전에 있어서 “정부가 주도”하고 “현을 단위로 유아교육 3년 행동 계획을 세워야함”을 제시하였고, 이를 시작으로 중국은 “상급 총괄, 현 주도” 관리 체제를 건립하였다. 중국의 유아교육 발전은 불균형적이기 때문에 한 연구에서는 중국의 기본 정세를 고려해서 단계별·지역별로 차근차근 관리 체제 개혁을 추진해야 한다고 제시하였다. 예를 들어 경제사회적 발전 수준이 비교적 높고 지방 재정이 비교적 많은 도시와 동부지역은 유아교육의 관리 권한을 직접 구와 현으로 이관할 수 있다. 경제 사회 발전 수준이 비교적 낮은 농촌과 중서부지역은 성시의 총괄, 나아가 중앙의 지원을 강화해야 하고, 우선 정책(政策傾斜)<sup>6</sup>과 지급 등의 수단을 통하여 유아교육 사업의 발전을 촉진할 필요가 있다(范明丽·庞丽娟, 2013). 구체적으로 각 급 정부의 책임에 대해서 한 연구에서는 현급 정부는 주로 시스템의 설계와 통합적 발전을 책임지고, 향진 정부는 주로 일상관리와 기초시설 건설을 담당하며, 촌급 조직은 주로 유치원 운영과 협력 관리를 책임져야 한다고 제시하였다(王海英, 2013). 정부 각 부문 간의 직책 분배에 대해서 《국무원의 소견》에서는 “교육 부문에서 주관하고 관련 부문에서 분담하여 책임지는 업무 체제를 완성”해야 한다고 명확히 제시했다. 또한 기구 편성 부문, 발전개혁 부문, 재정 부문, 도시와 농촌 건설과 국토자원 부문, 인력자원과 사회보장 부문, 가격, 재정, 교육 부문, 종합 관리, 경찰 부문, 위생 부문, 민정, 상공, 품질 검사, 안전 생산 감독, 식품 약품 감독 등 부문의 직무에 대해서도 명확한 요구사항을 제시했다.

### 3. 재정 지원 체제 개혁

유아교육 사업이 발전하려면 정책상의 보장뿐만 아니라 재정지원 체제의 보

<sup>6</sup> 국가나 정부가 사회·경제 발전의 실제 상황에 맞춰 제정한 정책. 발전이 느리거나 어려움이 있는 지역·부문에 투자 확대, 유리한 조건 등을 지원하는 것을 가리킨다. (역자 주)

장이 더욱 필요하다. 2010년 전에는, 중국의 유아교육 경비는 농촌의 경우 “인민교육은 인민이”, 도시지역의 경우 “운영하는 주체가 모두 부담”하는 방식이었다(王海英, 2014). 오랫동안 이러한 재정 지원 체제는 중국 유아교육 사업의 발전을 제약하는 걸림돌이 되었고(程方生, 2013) 일련의 문제가 불거졌다.

첫째, 정부가 재정 지원에 있어 주도적 책임이 없고 유아교육에 대한 재정 지원이 부족하여 불합리한 유아교육 비용 분담 체제가 발생하였다. 현재 유럽 소수 국가의 조기 육아와 교육에 대한 투자 총액은 이미 GDP의 1%를 초과하였거나 이에 근접하였다. 그러나 중국 유아교육 재정 경비는 겨우 GDP의 0.036%에 불과하다(Hasan, 2007). 이는 전체 교육지출 경비의 1.2~1.6%이며(教育部财务司, 2012) OECD(경제협력개발기구) 국가의 평균인 8.0%에 훨씬 못 미치고(张萌, 2013) 심지어 브라질, 몽골 등 개발도상국의 수준보다도 낮다. 게다가 유아교육 경비는 오랫동안 국가 재정 예산에서 단일 항목으로 계산되지 않았고, 지금까지 초·중등학교 교육예산 속에 포함되어 있었다. 유아교육은 비의무교육이므로 많지도 않은 경비는 단일 항목으로 계산되지 않아 종종 다른 항목으로 넘어가기도 했다. 동시에 일반적으로 각 지방 정부의 유아교육 재정 투자 수준도 비교적 낮았다. 정부의 예산 투자 부족은 유아교육 비용의 무거운 짐을 고스란히 가정에서 짊어지게 하였다. 한 연구에 의하면 현재 중국 가정에서 부담하는 유아교육 비용은 지나치게 높다. 대다수 국가의 유아교육 비용보다 높을 뿐만 아니라 중국의 각 교육 단계 중에서도 유아교육 비용이 가장 높다(马晖, 2011).

둘째, 재정 지원이 불균형적이고 지역 간, 도시와 농촌 간 차이가 크다. 2001년을 예로 들면, 전 중국 31개 성급 행정구역(홍콩, 마카오 특별행정구와 대만지역 불포함) 중에서 유아교육 재정 경비 투자의 최고치는 최저치의 103배였고 경비 지출의 최고치는 최저치의 13배였다(教育部财务司, 2012). 이 외에도 중국은 그동안 도시-농촌의 이원 구조 사회 형태를 지녀왔기에 도시와 농촌의 재정 투자 차이도 계속되는 문제이다. 1994년 세계 개혁 이후, 현과 향 정부의 재정 능력은 크게 약화되었다. 특히 2001년의 농촌 세계 개혁 추진 이후 향진 자금과 교육 부가비용이 폐지되면서 향진 정부의 재정 능력은 더욱더 약해져 전국 65%의 향촌에 부채가 발생했다(丁金霞·庞丽娟, 2010). 이러한 상황에서 농촌 유아교육의 재정 투자는 비현실적인 이상일 뿐이다.

셋째, 재정 지원의 불균형으로 유치원 간의 격차가 나타났다. 운영자의 신분 에 따라 중국의 유치원은 대략 4가지 종류로 구분된다. 교육 부문에서 운영하는 유치원, 기타 부문에서 운영하는 유치원, 단체(集体) 운영 유치원과 민간 운영 유치원이 있다. 각 지방 정부는 한정된 유아교육 예산을 분배할 때 앞의 두 가지 유형의 유치원, 그중에서도 시범 유치원을 우선하는 경향이 있다. 나머지 두 가지 유형의 유치원은 획득할 수 있는 재정 지원량이 아주 적거나 거의 0에 가깝다. 이러한 투자 방식은 유아교육 투자의 악순환을 형성하였다. 즉 재정 투자가 많을수록 유치원 등급이 높고 유치원 등급이 높을수록 재정 투자가 많다. 다른 열세에 놓여 있는 단체 운영 유치원과 민영 유치원에게 이 재정 투자의 파이 중에서 한 조각을 얻는 것은 그림의 떡이다.

2010년 《국무원의 소견》에서는 유아교육 재정 경비는 동급 교육 재정 경비에서 합리적인 비율을 차지해야 하고, 앞으로 3년 내에 이 비율에 뚜렷한 증가가 있어야 하며, 가정에서는 합리적으로 유아교육 비용을 부담해야 한다고 제의하였다. 중앙에서는 전문적 경비 항목을 설립하고, 중서부 지역, 소수민족 지역과 변방지역에서 유아교육을 발전시키도록 지원해야 한다. 특혜 정책을 제정하고 민간이 유치원을 운영하고 지원하도록 장려해야 한다. 문서의 취지를 철저히 이행하기 위해 교육부와 재정부는 2011년 연합하여 《재정 투자 확대와 유아교육 발전 지지에 관한 통지》(재교[2011] 405호) 문서를 반포하였다. 같은 해 두 부서는 《중앙 재정의 민영 유치원 상여자금 관리 발전 지원에 관한 잠정 방안》(재교[2011] 408호)을 다시 인쇄 배포하였다. 제1기 유아교육 3년 행동 계획이 종료되었고, 전국 재정 교육 경비 중 유아교육이 차지하는 비율은 2010년의 1.7%에서 2013년 3.5%로 향상되었다(中华人民共和国教育部, 2017). 정부의 유아교육 비용 부담율은 매년 증가하여 2012년에는 40.48%에 달했다(王海英, 2014). 중앙 정부는 중앙 재정을 편성하여 특정 유아교육 발전 항목과 농촌 유아교육 추진 프로젝트 두 가지 재정 항목을 지원하고(표 1), 3년간 총 500억 원을 투자했으며, 각급 지방 재정에서 1,600여억 원의 투자를 이끌어내었다. 각 지역에서는 또한 곳곳에서 유아교육 지원 제도를 설립하였고, 3년 내에 총 36억 원을 투자하였으며, 지원한 빈곤 가정 아동의 연 인원은 400만 명을 초과하였다. 산시(陕西), 칭하이(青海) 등 성에서는 전면적으로 취학 전 1년 무상교육을 실행하였다. 각급 정부

표 1 유아교육 중앙 재정 항목

연도	2010	2011	2012	2013
재정부: 중앙재정에서 지원 하는 유아교육 발전 항목	-	97억 원 교사(校舍)개축부문: 90억 원 종합상여부문: 5억 원 교사양성부문: 2억 원	156억 원 교사개축부문: 106억 원 종합상여부문: 42억 원 유아지원부문: 8억 원	160억 원
발전개혁위원회: 농촌 유아교육 추진 프로젝트	5억 원	15억 원 중서부 25개 성, 개원 계획 891개	36억 원 빈곤, 소수민족 지역을 우 선적으로 고려하여 개원 계획 1,856개	-

출처: 杨东平(2014).

도 적극적으로 대책을 마련하고 서비스 구매 방식을 혁신하여 기업 단위와 단체(集体), 개인의 유치원 운영을 격려했다. 2013년 기업 단위와 단체, 민영 유치원은 2010년에 비해 3만 2,000개가 늘어나 26% 증가하였다(中华人民共和国教育部, 2017).

#### 4. 교사 제도 개혁

교사는 유아교육의 질을 결정하는 데 있어서 관건이 되는 요소이다. 교사의 수가 부족하고, 자질이 일반적으로 낮으며, 지위와 대우가 낮은 것은 중국 유아 교사의 3대 문제이다.

《국가 중장기 교육개혁과 발전 강요(2010~2020)》의 규정에 의하면, 2020년까지 학령전 아동 취원율이 75%에 도달하여야 하고, 유치원 입학 아동은 2009년의 2,600만 명에서 2020년의 4,000만 명으로 증가하여야 한다. 이는 각 반을 아동 30명으로 계산하였을 때 앞으로 10년 동안 47만 개의 반을 새로 만들어야 하고, 각 반에 “이교일보(两教一保, 두 명의 교사와 한 명의 보조)”가 배치된다고 계산하였을 때 10년 동안 140만 명의 신규 교직원이 필요하다는 의미이다. 게다가 이는 자연적인 감원 상황을 고려하지 않은 것이다(李洁言, 2011). 《러푸(乐富)교육연구원 2010~2011년 중국 유아교육 발전 보고》는 다음과 같은 결과를 보여준다. 베이징시에서 2011~2013년 3년간 교사 1만 4,600명이 부족했고, 후난성(湖南省)

에서는 2011년에 무려 16만 6,000명의 교사가 부족했다. 후베이성(湖北省)에서는 부족한 유아교사가 거의 8만 명에 이르렀으며, 충칭시(重庆市)에서는 부족한 유아교사가 1만 명을 넘었다. 현재 유아교육의 교사 자원 결핍 문제는 매우 심각하고 특히 유아교육 규모의 확대에 따라 교사 자원 결핍의 문제는 더욱 심각해지고 있다.

한편, 유아교사의 전반적인 자질 개선도 시급하다. 유아교사 자격획득(准入) 제도의 불완전함과 유아교사의 재직 연수의 부족, 교사 양성 교육을 계속 받을 기회가 결핍은 유아교사의 전반적 수준이 낮은 주된 원인이 된다. 중국 《교사법》과 《〈교사자격조례〉 시행방법》 등 정책의 규정에 의하면 유아교육 전공 대학 혹은 그 이상의 학력을 가진 유아교육 전공 졸업생은 어떠한 시험도 필요없이 관련 교육 과정을 이수하고 중국 표준어 시험 등급에만 해당되면 바로 유아교사 자격증을 획득할 수 있다. 교육 전공이 아닌 졸업생은 교육학과 심리학 두 과목의 시험을 통과하고 중국 표준어 시험 등급에 해당되며 신체검사에 합격하면 유치원 교사 자격증을 획득할 수 있다. 유치원 교사 자격증 시험은 “성 단위 시험(省考)” 방식으로, 각 지역에서 자체적으로 출제하고 자체적으로 조직하여 통일된 시험 기준이 없다. 유치원은 교사를 채용할 때 교사 자격증 보유 여부에 대한 명확한 요구가 없고 교육·교수 능력 테스트도 없으며 많은 유아교사는 “선 취직, 후 자격증 획득”을 한다. 유아교사가 되기 위한 학력과 자질의 문턱은 비교적 낮고, 사회에서는 보편적으로 유아교사의 업무를 “보모”로 생각하여 유아교사 업무의 전문성에 대한 인식은 결여되어 있다. 그리하여 합격해서 유아교사 집단에 들어가더라도 적합한 보장을 받을 수 없으며 많은 비전공자들도 유아교사 집단에 들어간다. 중국의 광활한 농촌에서는 수능 낙방생이 유치원에 가서 일을 하도록 선택할 수 있고, 일부 퇴직을 앞둔 초등학교 교사도 직장을 옮겨 유치원에 갈 수 있다. 이러한 현상은 모두 유치원 교사의 전반적인 질과 수준에 영향을 주었다. 이와 더불어, 재직 유치원 교사의 훈련, 학습기회 및 조건도 좋은 보장을 받지 못하고 있다. 예를 들면, 많은 성시에서 유치원 교사 양성은 교사 재교육 프로그램에 포함되지 않고, 많은 지방의 우수 교사 프로젝트, 중점 교사 프로젝트도 유치원 교사에게는 기회가 주어지지 않는다. 이러한 현상은 유치원 교사의 소질 향상과 소질 향상을 위한 적극성에도 영향을 준다(庞丽娟 외,

2002).

또한 유치원 교사의 지위와 대우는 여전히 비교적 낮다. 1995년 《중화인민공화국교육법》에서는 유치원 교사는 초·중등학교 교사와 같은 정치적·경제적 대우를 받는다고 명확히 규정하였다. 실제로 유치원 교사의 신분과 지위가 불명확한 문제는 여전히 심각하다. 특히 기업, 사업단위에서 이직한 유치원 교사와 농촌의 단체(集体) 운영 유치원 교사의 신분 지위 문제는 여전히 해결되지 않은 상태이다. 교사 편성의 부족함으로 인해 유아 교사진에는 여전히 정규직 교사와 비정규직 교사가 공존한다. 유아 교사의 월급은 일반적으로 낮고 특히 비정규직 교사의 대우는 더욱 낮다. 상하이로 예로 들면 2009년 상하이시 대다수 정규직 교사의 연수입은 약 3만 위안 이상이었으나 69.98%의 비정규직 교사 연수입은 2만 위안 미만이었다(张艳蕾, 2009). 생활비가 많이 드는 도시인 상하이에서 변변치 않은 유아 교사의 수입은 비현실적인 소득이다.<sup>7</sup> 중국 유아 교사 총 인원의 80%를 차지하는 농촌 유아 교사는 오랫동안 명확한 교사 신분이 없어 공립 유치원에도, 민영 유치원에도 속하지 않아 더욱 대우가 우려된다. 이 외에, 유아교사는 전문직 직함(职称) 심사 방면에서도 제약을 받는다. 중국 유아 교사의 직함은 여전히 초등학교 교사의 직함 계열을 사용하고 있지만 유아교사와 초등학교 교사의 직함 획득 비율 차이는 극명하다. 게다가 오직 정교사만 직함 심사 응시 자격이 있어 유아 교사 중 직함이 있는 교사의 비율은 매우 적다. 2011년 중국에서 직함을 획득하지 못한 유아 교사 수는 유아 교사 총 인원의 67.75%를 차지했다.

유아 교사 집단의 문제를 해결하기 위하여 국가에서는 유아교육 3년 행동 계획의 실시 기간에 일련의 대책을 마련하였다. 우선, 다양한 방식으로 인원을 채용하여 유치원 교사를 분배 및 보충하였다. 2013년 교육부에서는 《유치원 교직원 배치 표준》을 반포하였고 특강(特岗)<sup>8</sup>계획, 초등학교 교사 양성후 전환, 사범대생 무료 교육, 공개 모집 등 다양한 경로를 통하여 유치원 교사진을 보강

<sup>7</sup> 원문은 杯水车薪로, 한 잔의 물로 한 수레의 장작에 붙은 불을 끄려 한다는 뜻. (역자 주)

<sup>8</sup> 고등학교 졸업생을 공개 모집하여 서부 농촌 지역에서 교사를 하도록 한 제도. 이를 통해 고등학교 졸업생이 농촌 의무 교육에 참여하고, 부족한 교사를 보충하며, 농촌 교사 집단의 전반적인 소질을 향상하여 도시와 농촌 교육의 균형 발전을 이루고자 하였다. (역자 주)

하였다. 2013년 전국 유치원 교사는 283만 명에 달해 2010년에 비해 98만 명, 53%가 증가하였다. 이 외에도 국가는 유아교육 교사의 양성을 가속화하였다. 3년간 교육부는 9개 유아교육 전문대학의 승격을 허락했다. 각 지역에서도 사업 발전 수요에 따라 적극적으로 유치원 교사의 양성 규모를 확대하고 있다. 2013년 유치원 교사를 양성하는 고등교육 기관과 중등 사범대학은 이미 739개에 달했고 재학생은 53만 7,000명이다. 2010년 비해 25만 8,000명이 증가하고 2배 가까이 증가하였다(中华人民共和国教育部, 2017). 다음으로, 유아교사의 충원 체제를 규범화하였다. 2011년부터 국가에서는 유치원 교사자격증을 부여하는 “국가자격시험(国考)”을 시험적으로 실시하였고, 시험 기준과 개요, 문제를 통일하였다. 2012년 교육부에서는 《유치원 교사 전공 표준(시행)》을 정식으로 공포하여 유치원 교사 자격증 시험 제도의 개혁을 뒷받침했다. “국가자격시험” 시행 후 2012년과 그 이후 입학하는 사범대 전공학생들도 유치원 교사 자격증을 신청하려면 반드시 국가 교사 자격시험을 보아야 한다고 규정하였다(浙江省教育厅, 2011). 이로써 다년간 지속되어 왔던 사범대생의 “특권”을 철폐했다. 유치원 교사 자격증의 시험과목도 기존의 “유아교육학”과 “유아심리학”에서 “종합 소질”과 “보육 및 교육 지식과 능력”으로 변경하여 시험 응시자의 교양 지식에 대해 더욱 고려하였다. 시험은 지정된 교재가 없고 따로 준비할 수 있는 학원이 없다. 기계적으로 외운 지식에 대한 평가가 아닌 “능력 강화에 대한 시험”이다. 유아교사는 임용 시 반드시 유치원 교사 자격증을 소지하고 양성 훈련에도 참가해야 한다. 마지막으로, 유아교사의 양성 역량을 확대하였다. 유치원 교사의 국가 양성 계획에서는 총 11억 위안을 투자하였고, 양성한 농촌 유치원 교사가 29만 6,000명이다. 각지에서는 전면적으로 유치원 교사 양성 계획을 제정했고 2015년 전에 전원 양성을 마칠 계획이다(中华人民共和国教育部, 2017). 그러나 3년 행동 계획 종료 이후, 유아교사가 생각하기에 급여수준과 직함 평가 기회가 “아주 부족하다”고 응답한 비율은 10% 미만이다(洪秀敏·吴艳, 2015). 교사 급여문제 해결의 책임은 무겁고 갈 길은 멀다.

### III. 중국 유아교육 제도 개혁의 발전 추세

#### 1. “보편수혜성” 유아교육을 목표로 한 개혁발전

보편수혜성 유아교육은 중국 유아교육 제도 개혁의 목표이자 중국 유아교육 제도 개혁의 전체적인 방향과 기본원칙이다. “보편수혜성”으로 유아교육을 수식하고 한정하는 것은 가장 이르거는 2010년에 중국이 반포한 2개의 중요 문건에 나타난다. 《국가 중장기 교육개혁과 발전 계획 강요(2010~2020)》에서는 전 국민에게 보급되는 공평한 교육을 형성하고, 교육의 공익성과 보편수혜성을 지속”해야 함을 명확하게 제시하고 있다. 《국무원의 현재 유아교육 발전에 관한 몇 가지 의견》에서는 단도직입적으로 “유아교육을 발전시키기 위해서는 공익성과 보편수혜성을 지속해야 한다”고 지적하고 있다. 유아교육에 대해 보편수혜성을 규정한 것은 사실상 사회복지의 시각에서 유아교육을 이해한 결과이다. 사회복지 이론모델에 따르면 사회복지의 선택적 복지와 보편적 복지로 나눌 수 있다. 그중 보편적 복지의 특징은 주로 세 가지 방면에서 나타난다. ① 국가는 국민 신분을 복지 제공의 근거로 삼는다, ② 전 국민은 복지의 혜택을 받을 수 있다, ③ 보편수혜성 사회복지는 사회적 비난과 차별 대우, 배제가 없다(彭华民, 2011). 이에 근거하여 중국이 추구하는 보편수혜성 유아교육은 모든 사람이 국민의 신분으로 평등하게 누릴 수 있어야 하며 공평하고 정의로운 일종의 사회복지를 충분히 구현할 수 있어야 한다. 유아교육은 중국 정부 사회 공공서비스 시스템에 포함되어 있어서 유아교육의 “유치원 입학난과 비싼 입학금” 문제를 해결하는 것은 교육계 내의 문제만이 아니라 의료, 주거, 노인요양 등 영역의 문제와 동일하게 하나의 중요한 민생 사업이 되었다.

2015년 10월 29일 중국공산당 제18기 중앙위원회 제5차 전체 회의에서는 “계획 출산이라는 기본 국가정책을 견지하고 인구발전 전략을 정비하며 전면적으로 한 부부가 두 자녀를 출산하는 정책(이하 전면적인 두 자녀 정책)”을 실시한다고 하였다. 이것은 1980년 이래 실행되어 왔던 한 자녀 정책은 역사의 막을 내렸고 ‘전면적인 두 자녀 정책이 인구정책의 ‘새로운 단계’임을 상징한다. 전면적인 두 자녀 정책은 2016년 1월 1일부터 본격적으로 실시되었다. 전면적인 두 자

녀 정책 실시 이후 중국에서는 매년 300만 명의 취학 전 아동이 새로 생겨나서 3년 내에 취학 전 아동이 900만 명에 이를 것으로 예상된다(白剑峰·李红梅, 2015). 전면적인 두 자녀 정책은 여전히 부족한 유아교육에 기존의 수요와 새로 증가하는 인구의 수요를 동시에 만족해야 하는 이중 도전과 과중한 부담을 가져왔다. 구체적으로 취학 전 아동 수, 유아교육 자원공급 규모, 유아교육 교원 수와 재정 지원에 대한 영향으로 알 수 있다. 2017년 5월 16일 교육부는 신문발표회를 소집하여 《교육부 등 4개 부문에서 제3기 유아교육 실천계획 실행의 소견》에 대해 소개하였다. 《소견》에 의하면 2020년까지 전국 취학 전 3년 유치원 입학율 목표는 85%이다. 이 수치로 계산하면 2020~2022년 사이 새로 증가해야 하는 유치원생의 자릿수는 765만 개로 예측된다. 2015년 중국 유치원 평균 규모 200명, 전임교사 대 유아교사의 비율 1:15를 기준으로 예측하면 2022년까지 새로 증가해야 하는 유치원 수는 3,825만 개이고 전임교사는 51만 명이다(庞丽娟外, 2016). 그리고 만약 매년 유아교육 경비 및 유아교육 국가 재정경비가 학령 전 아동 수와 정비례한다면 한 연구의 예측에 의하면 2022년까지 중국은 유아교육 경비 613.73~1,022.88억 위안과 유아교육 국가 재정경비 306.87~511.44억 위안을 더 지원해야 한다(郑益乐, 2016). 전면적인 두 자녀 정책은 중국 인구 구조의 개선, 고령화 추세의 완화, 노동력 공급의 증가, 경제 성장과 지속 가능한 사회 발전 추진 등에 중대한 전략적 의의를 지니고 있다. 동시에 전면적인 두 자녀 정책의 목표가 효과적으로 이루어지려면 온전한 정책과 제도의 보장을 필요로 한다.

전면적인 두 자녀 정책 실행 하의 인구 증가와 이에 따라 발생하는 교육 증가에 대해 중국 정부는 앞으로 “유아교육 기본 보급”의 전략적 목표를 강경하게 추진하여 달성해야 하며 유아교육을 중요한 공공서비스로 삼아 국가 발전 계획에 포함시켜야 한다. 2018년 3월 17일, 베이징시 기획 및 국토자원관리위원회는 《건설항목계획사용성격의 긍정성 및 부정성 목록》을 발표했다. 《베이징 도시 총계획(2016~2035)》의 구현으로써 이 목록은 베이징의 장래의 구역 구성과 기능, 건축 스타일에 지대한 영향을 미칠 것이다. 이 목록은 동성구(东城区)와 서성구(西城区)를 수도 기능의 핵심 구역이자 중앙 정부 구역으로 지정했다. 중앙 정부 구역의 긍정성 목록은 총 4가지 항목을 포함하는데 그중 3번째 항목에서 “공업,

창고, 도매시장 등 용지를 유아교육, 양로시설로 조정할 것”을 명확하게 지적하고 있다. 여기에서 중앙정부가 유아교육을 중요 사회 공공 서비스로 중시하고 있음을 충분히 알 수 있다. 동시에 이러한 태도는 전국 각지의 보편수혜성 유아교육의 왕성한 발전을 이끌어나가고 영향을 미칠 것이다. 보편수혜성 유아교육의 실현은 한 편으로는 유아교육에 있어 공공교육 자원 총량의 확대를, 다른 한편으로는 유치원 입학률과 유아교육 보급 정도의 향상을 의미한다. 중국은 토지 영역이 넓어 현저한 도농 격차와 지역 격차를 가지고 있기에 유아교육의 완전한 보급은 단번에 이룰 수 있는 일이 아니다. 장래에 중국의 유아교육은 계속해서 유아교육에 있어 공공교육 자원총량을 확대시켜 유아교육 보급을 확대하는 주요 목표에 이를 것이고 점진적으로 실현하고자 노력할 것이다.

## 2. 정부의 유아교육에 있어서의 주도적인 책임의 강조와 구현

국가와 정부의 유아교육의 사회적 가치에 대한 인식 각성에 따라 유아교육의 성격이 공적인지 사적인지에 대한 평가는 나날이 뚜렷해지고 있다. 현재 유아교육은 중국에서 일종의 보편수혜성을 지닌 사회복지로 여겨지고 있고, 하나의 중요한 준공공재이며, 국가 사회 공공서비스 시스템을 구축 중인 중요 부문이다. 유아교육의 수혜 대상은 아동 자신만이 아니다. 사회가 높은 질의 유아교육에서 받는 이익이 훨씬 두드러진다. 따라서 이익을 얻는 자가 투자를 한다는 원칙과 논리에 의거하여 정부가 유아교육 발전에 있어 주도적인 역할과 책임을 담당하는 것은 의심의 여지가 없다. 게다가 유치원을 운영할 사회적 역량이 분산되어 있고 자유롭게 발전하도록 맡겨둔다면 유아교육의 질을 보장할 수 없다는 기본적인 사실로 인해 정부 주도의 유아교육이 유아교육 개혁의 필연적 선택이었다. 이 외에도, 유아교육 발전수준이 비교적 높은 국가의 경험 또한 유아교육 발전수준이 높은 국가는 모두 정부가 충분히 책임을 진 결과임을 보여준다. 이러한 국가는 정부가 거시적으로 유아교육의 발전을 관리·감독하고, 유아교육 발전에 대한 국가의 재정적 투자를 중시하며, 공공 유아교육 자원의 건설을 중시하고, 교사 발전에 대한 국가의 투자를 중시한다. “정부 주도”는 중국 유아교육 제도 개혁의 실천 방향이자 중국 유아교육 제도 개혁을 순조롭게 추진할 수 있는 관

건이다.

새로운 시기의 유아교육이 마주한 새로운 관계와 새로운 문제에 대응하기 위해서 중국 정부는 2003년부터 유아교육의 입법 작업을 시작하였다. 2003년 전국인민대표대회 교육과학문화위원회는 유아교육 입법을 입법 조사 연구 계획에 포함시켰다. 그리고 몇 년간 연속해서 장시(江西), 산둥(山东), 허베이(河北), 장수(江苏) 등 지역의 취학 전 교육사업 발전의 주요 문제와 원인, 입법 중점 사항 등에 대해 수 차례 현장 조사 연구를 펼쳤다. 2006년 말, 전국인민대표대회 교육과학문화위원회는 정식으로 국가교육부에 위탁하여 유아교육 법안의 연구 및 초안 제작 작업을 진행하도록 하였다. 2007년, 국무원에서 반포한 《국가 교육 사업 발전 “11-5”<sup>9</sup>계획 강요》에서는 “적합한 시기에 유아교육법의 초안 제작 작업을 시작해야 한다”고 명확히 제시하였다. 같은 해 11월, 국가 교육부는 유아교육 입법을 향후 5년간의 중요 입법 사항으로 포함시켰고 2008년과 2009년의 중점 사업으로 명확히 내세웠다(庞丽娟·韩小雨, 2010). 몇 년 동안 중국은 이미 전문가를 조직하여 지방 지역과 함께 유아교육법의 연구 작업을 진행하였고 두 곳에 위탁하여 유아교육법의 초안을 완성하였다. 현재는 주로 유아교육 법안에 대한 보다 심도 있는 연구와 수정 보완 작업을 진행 중이다. 이로써 유아교육법이 유아교육 사업 발전에서의 중요한 문제를 확실히 보완하도록 하고, 현재 유아교육 사업 발전의 주된 모순을 더 잘 해결하도록 하며, 더욱 신속하고 효율적으로 막대한 교육 수요를 만족하도록 하는 것이다(庞丽娟·王敬波, 2017). 유아교육법의 입법은 중국 정부가 법률을 통해 유아교육의 발전을 보장하고자 함을 보여주었으며, 중국 정부가 유아교육의 발전에 대해 주도적인 책임을 담당하고 있음을 보여준다.

“정부 주도” 유아교육은 개혁개방 초기 “집단(集体) 운영 유치원 위주”, 시장경제체제 개혁 이후 민간 운영 유치원 위주”와 강한 대비를 이루었으나 계획경제체제 시기처럼 정부가 유아교육에 대해 완전히 책임지는 것으로 회귀하는 것을 의미하지는 않는다. “정부 주도”는 “정부 운영”, “정부 투자”를 의미하는 것이 아니다. 모든 유치원을 정부가 운영하고 모두 공립 유치원이 되기를 요구하

<sup>9</sup> 중국 국민경제와 사회발전 5년 계획에서 11번째 5개년(2006~2010).

는 것이 아니며, 모든 유치원이 완전히 정부의 투자에 의존하기를 요구하는 것이 아니다. 그보다는 정부가 유아교육의 발전을 “이끌어나가는” 역할, “전체적으로 감독”하는 역할, “기본을 보장”하는 역할을 하는 것이다. 이러한 발전 원칙에 따라 중국 유아교육의 유치원 운영 체제 개혁에서는 “공립 유치원 위주”를 강조하고, 대대적으로 공립 유치원을 운영하며, 정부가 서비스를 구매하는 방식으로 사립 유치원의 운영에 개입하고 지도하는 것을 시도한다. 관리 체제 개혁에서는 “성급(省级)총괄, 현(县) 주도”를 강조하고, 지역 차이를 충분히 고려하며, 각 급 정부의 유아교육 발전에서의 책임을 더욱 명확히 하고, 유아교육의 발전 수준을 해당 지역 정부 성과 심사의 중요 지표로 삼는다. 투자 체제 개혁에서는 정부의 재정 투자에서의 주도적 책임을 명확히 부각시키고, 정부 투자를 위주로 가정에서 적합하게 분담 투자하는 유아교육 투자체제를 구축하기 위해 노력한다. 정부의 유아교육 발전에 있어서의 주도적 책임을 강조하고 충분히 구현하는 것은 중국 유아교육 제도 개혁의 두드러진 특징이다.

### 3. 유아교사의 전문직 종사자로서의 신분을 명시화

불충분한 교사 수, 교사의 부족한 소질과 낮은 대우는 중국 유아 교사 집단에 존재하는 3대 문제이다. 그러나 유아 교사 집단의 이러한 현상을 만든 근본적 원인은 사회 각계의 유아 교사 역할과 신분에 대한 인식 부족에 있다. 유아 교사의 역할과 신분에 대한 사회 전체의 편향된 인식으로 인해 유아 교사의 문턱은 매우 낮아졌고 자연히 좋은 대우를 받을 수 없게 되었다. 이렇게 점점 우수한 인재가 유아 교사 집단으로 유입되지 않으면서 악순환이 계속되어 궁극적으로 유아 교사 집단의 수와 질이 모두 감당할 수 없는 상황이 되었다. 21세기에 들어서서 중국 학계는 유아 교사가 일반직인지 전문직인지에 관한 토론을 열었다. 많은 학자가 유아 교사는 하나의 직업에 그치지 않고 전문성을 지닌 직업임을 명확하게 지적하였다. 학자들은 일반직과 전문직의 개념과 특징에서 출발하여 유아 교사와 의사, 변호사 등 전문직 종사자를 비교하고, 유아 교사의 전문성은 사회 각계가 중시해야하며 유아 교사 직종에 의사, 변호사와 같은 전문적 규범과 전문가 정신이 시급하다고 제시하였다. 《유치원 교사 업무 표준(시행)》의 반

포는 사실상 이 토론에 대한 응답이다. 동시에 이 문건은 사회 각계의 유아 교사 역할 신분에 대한 인식 전환 측면에서 기념비적 의의를 가지고 있다.

2017년 중국 유아교육계에서 발생한 두 개의 사건은 다시 한 번 사회 각계의 유아 교사 집단에 대한 관심을 불러일으켰다. 2017년 11월 초, 씨트립이 위탁 관리하던 어린이집 교사가 아이를 때리는 영상이 인터넷 상에 유포되었다. 영상에서는 교사가 아이를 구타할 뿐 아니라 겨자 비슷한 물질을 억지로 먹이고 있다. 같은 해 11월 22일 밤부터는 10여 명의 어린이가 보호자가 베이징시 조양구 관할 홍황란 유치원(신천지 분원) 국제 소2반의 어린이가 교사가 침을 놓고, 정체 불명의 백색 약을 먹이는 상황에 놓여있음을 보고하였으며, 아이 몸에 여러 개의 침 맞은 흔적이 있는 사진을 제출하였다. 이 두 개의 사건은 전체 유아교육계에 파문을 일으켰으며 사건이 인터넷, 메신저 등 매체로 전파됨에 따라 적지 않은 공분까지 일으켰다. 홍황란 사건 이후 베이징시 교육위원회는 모든 유치원에 반드시 감시카메라를 증설하여 전체를 아우르고 사각지대가 없으며 디지털화된 감시를 실현할 것을 요구하였고, 부분적 감시는 경찰과 네트워킹할 것까지 요구하였다. 한순간에 사회 각계는 유치원에 감시카메라를 설치해야 할 것인지 말아야 할 것인지, 감시카메라 설치하는 유아 교사를 존중하지 않는 것은 아닌지에 대한 토론을 다시 시작했다. 2018년 양회(两会)<sup>10</sup> 기간에 전국 정치협상위원회와 북경사범대학 리우옌(刘焱) 교수는 기술적인 수단으로 감독 관리를 강화하는 것은 어린이 권익을 보장하는 보조적인 수단에 불과하고, 표면만 해결할 뿐 핵심은 해결하지 않는 방법이라고 명확히 지적했다. 유아 교사 업무의 전문성을 존중하고 인정하며 유아 교사의 대우를 실제적으로 제고하는 것이야말로 유아 교사 집단의 악순환의 고리를 끊는 것이다(刘焱, 2018).

2018년 유아 교사 이슈의 열기는 계속해서 더해지고 있다. 2018년 5월 20일부터 6월 30일은 중국 제7회 유아 교육 홍보의 달이다. 올해 유아 교육 홍보의 달 주제는 “나는 유치원 교사입니다”이다. 이 기간 동안 많은 전문가가 이 주제를 둘러싸고 일련의 의견을 발표하였으나 핵심적인 생각은 단 하나였다. 유아 교사 업무의 전문성을 다시 한 번 강조하는 것이다. 중국유아교육연구회 회장

<sup>10</sup> 전국인민대표대회와 중국인민정치협상회의의 두 회의를 지칭.

난징사범대학 위용핑(虞永平) 교수는 “유치원 교사는 전문 인력이고 대체불가능성을 가지고 있다”고 공문에서 명확히 지적하였다(虞永平, 2018). 북경사범대학 유아교육연구소 홍시우민(洪秀敏) 교수는 나아가 “전 사회가 유치원 교사 업무의 전문성과 가치를 정확히 인식하고 존중할 때 비로소 중국 어린이의 존립 기반이 생기고 중국의 교육도 좋은 미래가 있을 것”이라고 지적했다(洪秀敏, 2018). 국민이 만족하는 유아 교육을 만들기 위해서는 “높은 소질을 지니고 보육에 능숙한” 전문 유아 교사 집단을 만들어야 한다. 중국 유아 교육의 교사 제도는 계속해서 이러한 핵심 주제를 둘러싸고 일련의 변혁을 펼칠 것이다.

투고일: 2017년 9월 30일 | 심사일: 2018년 2월 4일 | 게재확정일: 2018년 7월 18일

## 참고문헌

- 王海英. 2011. ““入园难”的原因和可能对策[J].” 『幼儿教育(教育科学)』 (9).
- . 2015. “中国学前教育政策的转型及未来走向[J].” 『幼儿教育(教育科学)』 (6).
- 郑子莹. 2012. “我国学前教育普惠性概念的建构及政府责任[J].” 『四川教育学院学报』 (11).
- 屈智勇·何欢·张秀兰等. 2011. “从企业/社区服务到国家公共服务体系: 学前教育的政府责任[J].” 『北京师范大学学报(社会科学版)』 (6).
- 张颖·周沛然·张秋洁. 2008. “幼儿教育政策:从福利化到社会化[A].” 张秀兰. 『中国教育发展与政策30年[C』, 北京: 社会科学文献出版社.
- 王进兰·赵刚. 2001. “中国家庭子女教育成本与投资分析[J].” 『河北师范大学学报(教育科学版)』 (2).
- 庞丽娟. 2002. “制定《学前教育法》保障学前教育刻不容缓[J].” 『民主』 (4).
- 中华人民共和国教育部. 2011. 2011年教育统计数据[EB/OL]. <http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s6200/index.html>, 2012-05-08(검색일: 2017. 5. 21).
- 刘鸿昌·徐建平. 2011. “从政府责任的视角看当前我国学前教育的公益性[J].” 『学前教育研究』 (2).

- 邓丽. 2010. “我国学前教育办学体制政策回顾[J].”『教育导刊(下半月)』(3).
- 胡鞍钢. 2002. 『影响决策的国情报告[M]』. 北京: 清华大学出版社.
- 杨风英. 2006. “教育产品的属性与政府职能的调整[J].”『教育学报』(1).
- 中华人民共和国教育部. 2014. 学前教育三年行动计划新闻发布会介绍材料[EB/OL].  
http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7881/201402/164609.html,2014-2-26(검색일: 2017. 5. 16).
- 洪秀敏·马群. 2015. “学前教育三年行动计划实施效果调查——基于内部利益相关者评价的视角[J].”『教育学报』(1).
- 庞丽娟. 2011. “庞丽娟谈学前[J].”『今日教育: 当代幼教』(2).
- 庞丽娟·范明丽. 2012. “当前我国学前教育管理体制面临的主要问题与挑战[J].”『教育发展研究』(4).
- 庞丽娟·胡娟·洪秀敏. 2002. “当前我国学前教育事业发展的的问题与建议[J].”『学前教育研究』(1).
- 范明丽·庞丽娟. 2013. “当前我国学前教育管理体制的主要问题、挑战与改革方向[J].”『学前教育研究』(6).
- 王海英. 2013. “农村学前教育公共服务体系构建中的政府责任[J].”『幼儿教育(教育科学)』(6).
- . 2014. “我国各级政府学前教育成本分担研究[J].”『幼儿教育(教育科学)』(10).
- 程方生. 2013. “学前教育体制改革的问题与思考[J].”『江西教育科研』(Z1).
- 教育部财务司. 2012. 『中国教育经费统计年鉴2011[M]』. 北京: 中国统计出版社.
- 张萌. 2013. 『OECD国家学前教育财政投入水平及其国际比较[D]』. 南京: 南京师范大学.
- 马晖. 2011. “学前教育谋建五级政府投入共担制[N].”『21世纪经济报道』6(2).
- 丁金霞·庞丽娟. 2010. “社会体制转型与学前教育的重新定位[J].”『学前教育研究』(3).
- 中华人民共和国教育部. 2015. 《国家中长期教育改革和发展规划纲要》中期评估学前教育专题评估报告[EB/O L]. http://www.moe.edu.cn/jyb\_xwfb/xw\_fbh/moe\_2069.xwfbh\_2015n/xwfb\_151124/151124/151124\_sfcl/201511/t20151124\_220650.html,2015-12-1(검색일: 2017. 5. 21).
- 杨东平. 2014. 『中国教育发展报告[M]』. 北京: 社会科学文献出版社.
- 李洁言. 2011. “幼教师资面临“现实大考”[N].”『中国青年报』5-23.
- 张艳蕾. 2009. 『上海市非在编幼儿园教师生存状态研究[D]』. 上海: 华东师范大学.
- 浙江省教育厅. 2011. 浙江省教育厅办公室关于做好2011年下半年中小学和幼儿园教师资格考试改革试点工作的通知[EB/OL]. http://www.zjedu.gov.cn/gb/ar-

- articles/2011-10-16/news20111016111411.html, 2011-10-16(검색일: 2017. 5. 21).
- 洪秀敏·吴艳. 2015. “学前教育三年行动计划实施效果调查——教师利益相关者的评价[J].”『早期教育(教科研)』(9).
- 彭华民. 2011. “中国组合式普惠型社会福利制度的构建[J].”『学术月刊』(10).
- 白剑峰·李红梅. 2015. “全面两孩, 每年多生三百万人[N].”『人民日报』10/31.
- 庞丽娟·王红蕾·吕武. 2016. “对“全面二孩”政策下我国学前教育发展战略的建议[J].”『北京师范大学学报(社会科学版)』(6).
- 郑益乐. 2016. ““全面二孩”政策对我国学前教育资源供给的影响及建议[J].”『教育科学』(3).
- 庞丽娟·韩小雨. 2010. “中国学前教育立法: 思考与进程[J].”『北京师范大学学报(社会科学版)』(5).
- 庞丽娟·王敬波. 2017. “为中国学前教育发展而立法[N].”『中国教育报』3(8).
- 刘焱. 2018. 真正能让家长放心的不是“摄像头”而是好教师[EB/OL]. [http://www.jyb.cn/cj/2018lhgi/201803/t20180306\\_1012960.html](http://www.jyb.cn/cj/2018lhgi/201803/t20180306_1012960.html), 2018-3-6(검색일: 2018. 6. 4).
- 虞永平. 2018. 幼儿园教师是专业而有尊严的职业[EB/OL]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/xw\\_zt/moe\\_357/jyzt\\_2018n/2018\\_zt12/zt1812\\_mtjj/201805/t20180521\\_336622.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/jyzt_2018n/2018_zt12/zt1812_mtjj/201805/t20180521_336622.html), 2018-5-21(검색일: 2018. 6. 4).
- 洪秀敏. 2018. 从儿童发展的视角看幼儿园教师的专业性要求与作用[EB/OL]. [https://mp.weixin.qq.com/s?src=11&timestamp=1528087377&ver=917&signature=Zs0J15fgo\\*DgxG-5iuBgVMsbw\\*AxGNH34JEQ812IqI1RgHUs-HuyfTTqPLYfbQeMHZ4q\\*\\*QTSplHBLdN7N9XthUkmcf2uEe7rpGv-b5p-OwhopN1bvM\\*SWIb0vHL3UJP&new=1](https://mp.weixin.qq.com/s?src=11&timestamp=1528087377&ver=917&signature=Zs0J15fgo*DgxG-5iuBgVMsbw*AxGNH34JEQ812IqI1RgHUs-HuyfTTqPLYfbQeMHZ4q**QTSplHBLdN7N9XthUkmcf2uEe7rpGv-b5p-OwhopN1bvM*SWIb0vHL3UJP&new=1), 2018-5-30(검색일: 2018. 6. 4).
- Abrar, Hasan. 2007. “Public Policy in Early Childhood Education and Care.” *International Journal of Child Care and Education Policy* 1.
- Lawrence J. Schweinhart, W. Steven Barnett, and Clive R. Belfield. 2005. *Lifetime Effects: The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 40*. High/Scope Press, 2005.

## Abstract

## Reformation Measures for the Chinese Preschool Education System and Its Development Trends

Xiaohua Li Shanxi University

In 2010, the kindergarten crunch across China broke out, and the reform of Chinese preschool education system began. The kindergarten operation system in China started to shift away from the structure of “public kindergartens as the model and backbone, and private kindergartens as the major part” towards the system of “public kindergartens as the major part, and public kindergartens and private kindergartens as combined development.” The kindergarten management system in China has been precisely defined from “local responsibility and multi-level management” to an “overall planning at the provincial level and as rural focused.” The kindergarten input mechanism highlights the leading responsibility of the government’s financial input. Furthermore, teaching staff training emphasizes clearing the professional status of preschool teachers, ensuring the quantity and quality of preschool teachers, and improving the treatment of preschool teachers. In the future, China will continue to take “universal preschool education” as the goal of preschool education reform and development. Hence, China will continue to emphasize and reflect the leading role of the government’s involvement in the development of preschool education and China will further define the identity of preschool teachers as professional workers.

**Keywords** | China, preschool education, system reformation, development trend

