

중국 도시의 농민공 자녀교육: 국가와 민공자녀학교의 갈등과 타협*

이민자**

- I. 서론
- II. 민공자녀학교 설립: 교육의 시장화
 - 1. 농민공 자녀의 교육수요 급증
 - 2. 민공자녀학교 설립
- III. 농민공 자녀교육에 대한 정부 정책
 - 1. 묵인: 농민공 자녀 교육정책 공백
 - 2. 개입: 농민공 자녀교육은 지방정부 책임
 - 3. 허용: 농민공 자녀의 공교육 현실화
- IV. 농민공 자녀 교육정책에 대한 저항
 - 1. 민공자녀학교의 저항
 - 2. 농민공 학부모의 저항
- V. 결론

이 논문은 2004년 중국정부가 왜 시민 자녀와 동등한 조건으로 농민공 자녀에게 공립학교 입학울 허용하고, 민공자녀학교의 일부를 합법화했는지 그 배경을 설명한다. 농민공 자녀 교육의 합법화 과정은 밑으로부터 자발적인 사교육(私教育) 시장의 확대에 따라 국가가 사회변화를 수용한 것으로 보았다. 중국 베이징(北京)에서 농민공 자녀의 교육수요 증가에 따른 무허가 민공자녀학교의 발전, 민공자녀학교-국가-농민공 간의 갈등과 타협을 연구대상으로 고찰했다.

연구결과에 의하면, 국가의 통제를 벗어난 베이징 민공자녀학교의 발전, 민공자녀학교의 합법화, 농민공 자녀의 공립학교 입학 허용을 교육 부문에

* 이 논문은 2007학년도 서울디지털대학교 교비연구지원사업의 연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** 서울디지털대학교 부교수

서 ‘국가의 후퇴와 시민사회의 형성’이라 해석했다. 베이징 지방정부는 처음에는 농민공 자녀의 교육을 책임지려 하지 않았고, 민공자녀학교를 인정하거나 지원하지도 않았다. 반면 농민공과 민공자녀학교는 살아남기 위해 국가를 상대로 다양한 협상 및 저항 전략을 구사했다. 그 결과 농민공 자녀의 도시교육이 합법화되는 성과를 거두었다. 농민공-국가-민공자녀학교 간의 협상과 타협은 현대 중국의 국가-사회관계의 새로운 장을 열고 있다고 볼 수 있다.

주제어: 농민공 자녀교육, 민공자녀학교, 농민공, 국가, 국가-사회관계 변화

I. 서론

중국 공산당 17차 당대회에서 “공평한 교육은 사회공평의 기초”라고 강조되었다. 그러나 중국의 교육정책은 ‘공평한 의무교육’과 ‘호구 인구에 기초한 지방정부의 의무교육’ 원칙 간에 모순이 있다. 즉 호구인구만을 대상으로 한 의무교육은 현지호구 자녀에게는 평등한 교육정책이지만, 도시에 거주하는 외지 호구 자녀에게는 공교육의 권리를 박탈하는 불평등을 초래하게 된다. 2004년 하반기 공교육이 개방될 때까지 중국 도시의 교육은 호구제도에 기초하여 이분화되었다. 현지 호구 자녀는 공립학교에서 평등하게 교육받지만, 농민공(農民工: 外地 戶口) 자녀는 공립학교에 입학할 수 없었다. 그런데 2004년 호구제도가 유지되고 있음에도 불구하고, 중국정부가 도시에 거주하는 농민공 자녀에게도 시민 자녀와 동등한 공교육 권리를 허용하고, 무허가로 설립된 민공자녀학교의 일부를 인가하게 된 배경은 무엇인가?

우선 농민공 자녀교육에 관한 기존연구를 살펴보면, 2000년대

들어 이 주제는 대도시(上海, 北京)에서 이미 중요한 사회문제로 부각되었으나 이에 관한 연구는 기초적인 현지조사 수준에 머물러 있다. 즉, 첫째, 베이징 민공자녀학교의 형성과정, 규모, 교육환경 및 교사 수준, 학비 등에 관한 기초조사가 주류를 이룬다. 둘째, 중국정부의 의무교육법에 비추어 볼 때 농민공 자녀교육의 어려움을 지적한 연구가 있다. 이런 연구는 현황을 단편적으로 이해하는데는 도움이 되지만, 왜 2004년 중국 정부가 농민공 자녀에게도 공교육을 개방하게 되는지 그 내부 동학을 이해하기 어렵다.

위의 기존 연구의 한계를 보완하기 위해 이 논문에서는 중국 베이징에서 농민공 자녀의 교육문제를 둘러싸고 이해관계자들이 어떻게 상호작용했는지 고찰하려 한다. 중국정부가 농민공 자녀 교육정책을 왜 변경했는지, 그 과정에서 민공자녀학교와 농민공은 어떻게 대응했는지 등 주요행위자 간의 관계를 파악한다면 농민공 자녀 교육정책 변화에 대해 보다 체계적인 설명을 할 수 있을 것이다. 주요 행위자는 민공자녀학교-국가-농민공으로서 이들 간의 관계를 중심으로 갈등과 타협의 과정을 살펴볼 것이다.

이 논문의 문제의식 및 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 민공자녀 학교 설립 배경을 고찰함으로써 밑으로부터의 사교육 시장의 형성 및 호구에 기초한 교육불평등을 살펴본다. 둘째, 농민공 자녀교육에 대한 국가정책이 민공자녀학교 묵인-특별전형 입학 허용-공립학교 입학허용으로 변화되는 과정을 통해 국가 교육정책의 점진적인 후퇴를 설명한다. 셋째, 민공자녀학교에 대한 국가의 통제에 대해 민공자녀학교가 국가와 어떤 방식으로 갈등하고 타협하는지 살펴본다. 아울러 2004년 이후에도 왜 일부 농민공은 자녀를 무허가 민공자녀학교에 보내는지 고찰한다. 국가의 통제를 벗어난 민공자녀학교의 발전 및 합법화, 농민공 자녀의 공립학교 입학 허용은 교육 부문에서 ‘국가의 후퇴와 사회의 성장’이라는 변화를 보여준다고 볼

수 있다. 이 논문에서 설명하는 국가-사회 관계의 변화란 사회영역의 확대를 의미하며, 민공자녀학교가 국가로부터 얼마나 자율적이며 농민공 자녀교육을 위해 어떤 노력을 해 왔는지에 분석의 초점을 맞추었다. 국가영역은 중앙정부와 지방정부로 보았고, 국가로부터 상대적인 자율성을 지닌 사회영역은 국가의 교육정책에 다양한 방법으로 대응해 온 농민공과 민공자녀학교로 설정했다.¹⁾

II. 민공자녀학교 설립: 교육의 시장화

1. 농민공 자녀의 교육수요 급증

중국 베이징의 2000년대 농민공 증가 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2005년 1% 샘플조사에 의하면 중국 도시의 농민공은 1억 4천7백만 명으로 2000년에 비해 44% 증가했다. 2005년 베이징시 1% 인구 샘플조사에 의하면, 베이징시 1,536만명 상주인구(常住人口) 중 유동인구(流動人口)는 357만 3천명으로 상주인구의 23%였다. 또한 유동인구 중 베이징에 5년 이상 거주한 인구는 1/3 이상으로, 점차 많은 유동인구가 베이징에 정착해 가고 있음을 알 수 있다. 베이징 유동인구 중 약 68%가 농업호구(農業戶口)를 지닌

1) 중국의 국가-사회관계 변화에 관한 갤러거(Gallagher)의 연구를 보면, 그는 국가조합주의적 통제에 포섭된 '공식적 시민사회(official civil society)'와 국가조합주의적 통제에서 벗어나 있는 '비공식적 시민사회(unofficial civil society)'로 구분하여 중국 시민사회가 지닌 역동성을 설명하고자 했다. 비공식적 시민사회의 주요 구성요소는 유동인구, 민간 종교조직, 지식인을 들었다(Gallagher 2004). 국가-사회관계 개념 및 국가-사회관계의 변화 시각에 기초한 중국사회 연구는 다음 참조(Hays Gries 2004; Goldman 2002; 이민자 2001, 32-44; 이남주 2007, 24-46).

농민공이다(戴建中 主編 2008, 49-63).²⁾ 이처럼 농민공의 베이징 거주가 장기화되고 가족이동이 급증함에 따라 농민공의 자녀교육이 사회문제로 주목받기 시작했다.

1990년대 후반부터 도시에서 농민공 자녀의 교육수요가 급증했다. 2000년대 농민공(農民工) 자녀의 취학문제는 가족을 동반한 농민공의 비율이 높은 대도시(北京, 上海)에서 특히 심각하다. 2000년 농민공 샘플조사에 의하면, 전국적으로 취학연령에 달한 농민공 자녀는 약 200만 명 정도이다. 2000년 2월 베이징 통계국의 조사결과에 의하면 베이징시 유동인구는 215만 8천명이고, 그 중 6-14세 아동이 약 10만명이다. 그러나 이들 10만명 아동 중 공립학교 입학율은 12%에 불과하며, 나머지 88%는 도시 정규학교 밖에 방치되어 있다(人民日報 2000/08/30; 韓嘉玲 2007). 또한 2000년 조사에 의하면 베이징시 농민공의 65%는 자녀를 고향에서 교육시키며, 베이징의 공립학교에 다니는 농민공 자녀는 14%, 민공자녀학교(民工子弟學校)는 11%이다(呂紹青·張守禮 2001, 101)³⁾ 이런 조사에 의하면, 베이징의 농민공 자녀 중 약 12%만이 공교육을 받고 나머지는 제도교육 밖에 있다는 것은 농민공 자녀에 대한 공교육이 거의 공백상태라고 하겠다. 또한 2000년 베이징 농민공 중 35%만이 자녀를 베이징에서 교육한다는 것은 이후 자녀를 베이징에서 교육하려는 수요는 더욱 급증하리라 예측할 수 있다.

실제로 2000년대 의무교육 연령에 달한 베이징의 유동인구 자

2) 유동인구와 농민공 개념의 차이는 다음과 같다. 2005년 베이징시 1% 인구 샘플조사 시 유동인구란 베이징시 상주인구 중 베이징시에서 반년 이상 거주한 비베이징호구인구(非北京戶口人口)이며 호구등록지가 다른 성(省外)인구를 지칭한다. 유동인구 중 호구가 농업호구(農業戶口)인 사람을 농민공이라 한다. 2005년 조사에 의하면 베이징 유동인구 중 농업호구는 약 68%(農民工), 비농업호구는 32%였다(戴建中 主編 2008, 49-50, 54).

3) 농민공 자녀 교육 현황 및 다양한 문제점에 관한 자세한 내용은 다음 참조(陸士楨 主編 2004, 375-376).

녀(대부분이 농민공 자녀)는 2000년 약 9만 8천명에서 2004년 약 34만 5천명으로 증가했다. 이 34만 5천명 중 공립초중교 학생은 약 21만 7천명이고, 민공자녀학교 학생은 약 9만8천명이었다. 또한 베이징시 교육위의 2004년 통계에 의하면, 유동인구 자녀는 약 28만 8천명이고 그 중 농민공 자녀는 약 23만 5천명이었다(北京青年報 2005/ 06/13; “流動人口: 北京市流動兒童少年28.8萬人多數爲農民工子女” 2004).⁴⁾ 베이징의 유동인구 자녀가 2000년 약 10만명에서 2004년 약 34만 5천명으로 4년 동안 약 3.5배 증가하자 이들의 의무교육 문제가 사회적 이슈로 부각되었다.

그러나 2004년 취학연령에 달한 농민공 자녀의 87%가 유치원에 다니지 않고, 초등학교 미취학 아동도 16%에 달한다. 이처럼 농민공들이 자녀 교육을 방치하는 이유는 무엇인가? 농민공도 교육만이 자녀가 가난에서 벗어나 이주지에서 사회적 지위를 획득하는 길이라 생각하지만, 제도적으로 공교육의 문턱은 너무 높다. 공립학교의 경우 현지인 자녀는 매학기 300-400위안의 등록금을 내지만, 농민공 자녀는 추가로 약 1만위안, 특히 좋은 공립학교는 2만-3만위안까지 기부금을 내야 한다. 대부분 농민공의 한 달 수입이 600위안 정도임을 고려할 때 공립학교 교육은 현실적으로 불가능하다(Kwong 2006, 1077-1078; 國務院研究室課題組 2006, 13-14, 119).

위에서 살펴본 바와 같이 중국 도시에서 농민공 자녀의 교육 수요는 급증했지만 제도 교육은 이런 수요를 충족시키지 못하는 공교육의 공백 상태였다. 이에 따라 저소득 농민공들이 베이징에서 자녀를 교육시키고자 하는 수요를 기반으로 개인이 ‘민공자녀학교’를 설립하기 시작했다. 농민공들은 도시의 공교육 비용이 너무 비

4) 2004년 유동인구(流動人口) 자녀 통계가 조사기관에 따라 차이가 있는 것은 거주지 이동이 잦은 농민공에 대한 인구통계가 정확하지 않은 중국적 특수성에 기인한다.

짜기 때문에 자녀교육 문제를 국가에 의존하지 않고 독자적으로 민공자녀학교를 세워 ‘시장’을 통해 해결하고자 했다.⁵⁾

2. 민공자녀학교 설립

민공자녀학교는 교육부의 정식허가를 받지 않고 농민공 자녀들을 받아 교육시키는 일종의 무허가 사설학교이다. 베이징시 민공자녀학교의 설립은 국가에 전혀 의존하지 않고 농민공의 자발성에 기초하여 대안학교로서 1994년부터 시작되었다. 민공자녀학교는 1999년 전체 114개 학교 중 50%인 57개가 1998년 이후 설립되었다. 민공자녀학교가 처음 베이징에서 등장한 것은 1994년 싱즈 초등학교(行知小學)로서, 처음에는 학생 9명으로 시작했으나 1997년 260명, 1999년 876명, 2001년 약 2,000명으로 학생수가 급증했다. 1998년 설립된 타오위엔 초등학교(桃園小學)는 학생 70명으로 시작하여 2001년 500명이며, 1998년 설립된 위잉 초등학교(育英小學)도 학생 120명으로 시작하여 2001년 450명으로 증가했다(呂紹靑·張守禮 2001, 104). 1998년부터 2001년 사이 민공자녀학교 및 학생 수의 급증은 농민공 자녀를 교육시킬 수 있는 교육기관에 대한 수요가 급속히 증가되었음을 반영한다. 이런 수요 급증에 따른 교육시장의 형성이 민공자녀학교를 발전시킨 힘이었다.

1999년 4월까지 베이징에만 114개(이 중 3개는 유치원)의 민공자녀학교가 설립되었고, 학생은 약 10,700여명이었다. 민공자녀학교는 대부분 초등학교이며, 농민공이 집중적으로 거주하는 차오양구(朝陽區: 44개)와 하이디엔구(海澱區: 41개)에 많다. 학교 규모

5) 사회주의 중국에서 사회변화에 따른 사립학교의 출현에 관한 연구는 다음 참조(Lin 1999; Kwong 1997).

는 편차가 심해, 학생수가 7명인 소규모 학교에서 1,300여명에 달하는 대규모 학교까지 다양하다(中國農村勞動力資源開發研究會 流動兒童教育研究 1999). 2007년 6월 조사에 의하면, 베이징의 농민공 자녀는 40만명이고, 그 중 20만명이 민공자녀학교에서 공부하고 있다. 민공자녀학교 총 수는 약 300개이고, 그 중 59개만이 교육부 인가를 받았다(北京眞愛教育機構 2007). 베이징에서 민공자녀학교는 1999년 114개에서 2007년 300여개로 약 3배 급증했다. 이런 사교육 시장의 확장은 1990년대 후반부터 농민공들의 도시생활방식이 가족동반 및 장기거주 패턴으로 변화된 것과 밀접한 관계가 있다.⁶⁾

민공자녀학교 설립 및 운영을 위한 재정조달 및 교육수준은 도시에서 호구 차이에 따른 교육 불평등을 보여준다. 민공자녀학교의 재정은 대부분 학생 등록금에 의존하고, 일부는 개인 및 사회단체의 재정지원으로 충당된다. 공립학교의 재정은 지방정부에서 책임지는 것과 대조적으로 민공자녀학교는 국가의 지원 및 통제 밖에서 사회세력(농민공 및 사회단체)의 기부에 의해 조달되고 있음을 알 수 있다.⁷⁾

첫째, 대부분 학교에서 재정은 주로 학교 설립자 개인자본, 학생들이 납부하는 학비 및 잡비로 충당된다. 민공자녀학교는 국가의 투자없이 거의 학생 학비에만 의존하여 설립, 유지되었다. 베이징시 민공자녀학교의 학비는 2000년 조사에 의하면 매학기 약 300-400위안이었다. 상하이시 민공자녀학교 학비는 시내의 경우 한 학기 500-900위안, 교외는 한 학기 200-500위안으로 베이징에

6) 농민공의 시기별 이농 특징 및 도시적응방식의 변화에 관한 자세한 내용은 다음 참조 (이민자 2007; 이민자 2001; 정중호 2002).

7) 중국에서 아동, 청소년 복지 관련 NGO 활동이 활발한 편이다. NGO 활동 영역별로 양적 순위를 보면, 1위 장애인 지원, 2위 환경 및 자원관리, 3위 아동, 청소년 복지이다(이남주 2007, 63).

비해 상대적으로 높다(베이징 민공학교 관련자 인터뷰, 2000년 5월 20일). 민공자녀학교의 설립자나 학부모 모두 농민공이라는 점에서 외지인의 독자적인 힘으로 공교육을 대체하는 사교육 시장을 개척해 가고 있음을 보여준다.

둘째, 개인 및 사회단체의 재정지원은 민공자녀학교 재정 수입의 일부분이다. 베이징의 싱즈(行知)민공자녀학교는 1996년 미국 화교로부터 인민폐 20만위안을 기부 받았으며, 홍콩 선명회(宣明會)로부터 인민폐 10만위안을 기부받았다. 또한 호주의 한 대학교수는 베이징의 타오위엔(桃園) 민공자녀학교에 2,000 호주 달러를 지원했다. 그러나 이런 개인 및 사회단체의 기부는 학교 재정에서 적은 비중을 차지하며, 대부분 민공자녀학교는 정부의 허가를 받지 못한 무허가 학교이기 때문에 개인이나 단체의 기부를 받기가 쉽지 않다(杜越·汪利兵·周培植 2004, 76-77). 위에서 살펴본 바와 같이 민공자녀학교는 농민공 자녀의 교육을 국가에 의존하지 않고 전적으로 민간의 힘으로 시장을 통해 해결했다는 점에서 교육 영역에서 사회 영역의 확대와 국가의 후퇴를 보여준다고 할 수 있다.

민공자녀학교는 농민공 자녀의 교육을 지방정부가 해결하지 못하는 상황에서 그 공백을 채웠다. 그러나 민공자녀학교의 교육수준, 교사의 질, 교육환경은 정부의 재정지원을 받는 공립학교에 비해 상당히 떨어진다. 민공자녀학교 설립자는 소자본을 지닌 농민공이기 때문에 농가의 창고 몇 칸을 빌려 학교를 시작한다. 교사임용 시에도 교사의 수준을 관리할 수 있는 규정이 없고 친척이나 고향 사람 등 주로 아는 사람을 통해 채용하기 때문에 교육경험이 없는 교사가 50% 이상이다. 교사의 월급 역시 약 400-500위안으로 낮기 때문에 이직율이 높은 편이다. 베이징에서 가장 먼저 설립된 싱즈(行知) 민공자녀학교의 경우, 2002년 62명의 교사가 3,000여명 학생들에게 공립학교와 같은 교과과정을 교육했으나, 교육시설 및

교육수준은 공립학교보다 낮았다.⁸⁾

2007년 조사에 의하면, 베이징의 민공자녀학교 교사는 약 4,000-5,000명이고, 학력은 중고등학교졸 53%, 전문대졸 42%이며 대졸은 5%에 불과하다. 전체 교사의 63%는 교사자격증이 있고, 37%는 없다. 교사의 평균수입은 775위안으로 베이징 평균임금보다 낮으며, 설문 대상자의 87% 교사가 본인을 중하층(55%) 혹은 하층(32%)이라 인식했다(北京眞愛教育機構 2007).

민공자녀학교의 이런 교육환경, 교육 수준의 문제는 국가 개입의 구실이 되었다. 민공자녀학교가 국가의 통제 밖에서 양적으로 성장하자 중국정부는 독점적인 교육권에 대한 도전으로 인식했다. 중국정부는 2000년대 들어 묵인에서 개입으로 태도를 바꾸고, 민공자녀학교의 ‘무허가 및 낮은 교육의 질’을 문제삼아 ‘일부 인가, 대부분 폐쇄’ 방침을 제시하며 국가의 통제영역 내로 흡수하려 하기 시작했다.

III. 농민공 자녀교육에 대한 정부 정책

1. 묵인: 농민공 자녀 교육정책 공백

중국정부의 농민공 자녀 교육정책은 시기별로 차이를 보이는데, 3단계로 구별할 수 있다. 1단계는 농민공 자녀의 증가로 인해 민공자녀학교가 설립되기 시작하는 1994년대 중반에서 1999년까지

8) 베이징 민공자녀학교의 현황 및 교사수준에 관한 자세한 내용은 다음 참조(呂紹青·張守禮 2001, 95-108; “民工子弟教育鼻祖 風良山: 民工子弟學校趨萎縮” 2005).

다. 이 시기 농민공 자녀교육은 제도교육 밖에 방치되었고, 대안학교로서 설립된 민공자녀학교가 묵인되었다. 2단계는 2000년에서 2004년으로, 이 시기 농민공 자녀 교육에 사회적 관심이 집중되자 중앙정부 차원에서도 농민공 자녀 의무교육에 관심을 갖고 다양한 임시조치를 통해 지방정부가 책임지도록 했다. 3단계는 농민공 자녀에게 도시에서 공교육의 문이 열리는 2004년 이후이다. 2004년 중앙정부는 호구내(戶口內) 학생과 호구외(戶口外) 학생(농민공 자녀)이 동등하게 공립학교에 입학하도록 함으로써 농민공 자녀 의무교육을 공교육 체제 내로 흡수하려 했다.

우선 1994에서 1999년까지 중국정부가 민공자녀학교가 무허가임에도 불구하고 단속하지 않고 묵인했던 이유는 호구제도에 기초한 중국정부의 교육정책이 개혁기 사회변화를 수용하지 못했던 제도적 공백 때문이었다. 중국의 『의무교육법』에 의하면, “국가는 9년제 의무교육을 실시하며, 의무교육은 호구(戶口) 인구만을 대상으로 지방정부가 책임을 지고 관리한다. 따라서 학령기 아동 의무교육은 호구 등록지 지방정부의 책임이며, 교육재정 예산도 호구 학생 수에 따라 지방재정에서 지급된다(地方負責, 分級管理)”(韓嘉玲 2007 a; 人民日報 2000/08/30; 陸士楨 主編 2004, 375; Kwong 2004, 1077).

지방정부가 의무교육을 책임진다는 것은 농촌에서는 현(縣) 및 향(鄉)정부, 도시에서는 구(區)정부가 호구인구만을 대상으로 교육재정을 제공함을 의미한다.⁹⁾ 이런 교육정책에 의하면, 농민공 유입지 지방정부는 현지 호구가 없는 농민공 자녀를 교육시킬 의무가

9) 1990년대 중반 교육재정을 지방에서 책임지도록 분권화한 후 농촌지역에서 의무교육 재정은 향급(鄉級) 정부에서 농민 부담으로 전가되었고 그 결과 교사의 월급도 주지 못하는 재정문제가 발생했다. 이에 2001년 6월 국무원은 농촌의 의무교육을 관리하기 위해 현급(縣級)정부에서 의무교육 재정을 책임지도록 했다. 중국 농촌지역의 성별 교육불평등에 관한 연구는 다음 참조(Davis 2007, 60-81).

없으며 교육예산 편성에서도 농민공 자녀는 제외되어 있다. 호구 소재지 지방정부 역시 이미 도시로 이주한 농민공 자녀 교육에 대한 책임이 없다. 결국 농민공 자녀의 교육은 정부의 통제에서 벗어나 전적으로 부모의 부담으로 남게 된다. 유입지 지방정부가 현지 호구에 등록되지 않은 농민공 자녀의 교육비용을 해결할 수 없기 때문에 대부분 공립학교는 농민공 자녀 입학을 거부했다. 그 결과 체제 내에서 공교육을 받을 수 없는 농민공 자녀들은 사교육 시장으로 밀려나게 되었다.

중국의 호구에 기초한 교육정책은 도시에서 현지인과 외지인간의 교육 불평등을 초래해 왔다. 즉, 중국 정부는 도시교육의 대상을 원칙적으로 호구가 있는 시민 자녀로 한정하고 농민공 자녀교육은 개별적으로 해결하도록 했다. 이에 따라 의무교육법에도 불구하고 농민공 자녀의 평등한 의무교육의 권리는 제도 내에서 해결될 수 없는 공백이 발생했다. 이런 제도적 공백의 미봉책으로 1998년 교육위원회 규정에서는 ‘농민공 자녀는 유입지 공립학교에 입학할 경우 특별전형(借讀)으로 모집하고, 사립학교에서 교육받을 수 있다’고 했다. 특별전형 규정에 따라 현지 호구가 없는 농민공 자녀를 특별전형(借讀)으로 모집하는 공립학교는 학기별로 차독비(借讀費: 특별전형비)를 받았다. 그런데 특별전형 규정은 실행과정에서 일부 초등학교와 중학이 차독비 외에 몇 천위안에서 많게는 몇 만위안에 이르는 고액의 기부금(贊助費)을 받는 것으로 변질되었다. 예컨대 2000년 베이징에서 농민공이 비교적 좋은 지역의 초등학교에 자녀를 입학시키려면 일시불로 약 3만위안, 일반 초등학교의 경우에도 최소한 5천위안의 차독비를 내야 했다(人民日報 2000/08/30).

위와 같은 교육정책 하에서 대부분의 농민공은 고액의 교육비를 부담할 수 없기 때문에 자녀의 공교육을 포기했다. 공교육에서

제도적으로 배제된 농민공 자녀가 선택할 수 있는 대안학교는 학비가 저렴한 무허가 사설학교인 민공자녀학교였다. 1998년 3월 교육부와 공안국은 ‘농민공 자녀교육을 위한 임시 방법(流動兒童少年就學暫行辦法)’을 발표했다. 이 문건에 의하면, 농민공 자녀의 교육문제를 해결하기 위해 도시 이주를 통제하는 동시에 유입지 지방정부가 각종 방법을 동원하여 농민공 자녀의 교육을 해결하도록 했다. 농민공 자녀의 특별전형 입학 허용, 공립학교 증설, 민공자녀학교 설립지원, 사립학교 증설 등 4가지 방침이 제시되었다(Kwong 2004, 1080). 1998년부터 민공자녀학교의 설립증가는 이 문건의 직접적 결과라고 볼 수 있다. 이 학교는 교육정책의 공백을 채우면서 농민공 자녀의 교육기관으로 1990년대 후반부터 자리잡기 시작했다. 중국정부 역시 공교육에서 배제된 학생들을 관리하는 이런 사설학교를 일정기간 묵인함으로써, 교육시장의 일부를 국가의 직접적 통제가 미치는 않는 사회영역에 허용하게 된 셈이다.

위에서 살펴본 중국 도시에서 농민공 자녀 의무교육 불평등 원인은 공공재정의 분권화 때문이다. 교육부문에서 공공재정의 분권화로 인해 각 지방정부가 중앙정부 대신 교육 재정을 책임지게 되었고, 이는 도농 간의 교육환경 및 교육수준의 차이를 확대시키고 있다. 또한 더 나은 교육환경을 찾아 도시로 이농한 농민공 자녀의 교육은 공교육 밖으로 밀려나게 되었다. 개혁기 중국의 공공 재정의 분권화는 국가의 재분배 및 평등 메커니즘을 약화시켜 불평등을 초래하고 있다. 개혁기 불평등으로 인한 사회적 긴장이 경제성장 및 정권의 정통성을 약화시키기 전에 불평등을 관리 혹은 해결하는 것이 중국 지도부의 정책 딜레마라고 볼 수 있다.¹⁰⁾

10) 중국의 교육 재정 분권화에 따라 지방정부의 책임 하에 의무교육 실시는 지역별 교육 불평등 문제를 낳았다. 교육공평이란 국가가 교육시장에 간여하여 빈곤한 가정의 자녀에게도 기초 교육을 받을 평등한 기회를 주는 것이다. 중국의 현행 의무교육제도는 일반적으로 공립학교를 통해 실현된다. 교육 공평은 사회의 수직적 이동을 촉진하고

2. 개입: 농민공 자녀교육은 지방정부 책임

농민공 자녀 교육은 중국정부에게 딜레마이다. 정부가 농민공 자녀 교육을 책임질 수 없는 상황에서 불법으로 건립된 민공자녀 학교를 인정할 수도 없고, 이 학교를 폐쇄함으로써 교육 효과를 부정할 수도 없는 실정이다. 더욱이 농민공 자녀에게 교육의 기회를 제공하는 민공자녀학교는 자유주의 지식인들의 지지를 받고 있다. 농민공이 서비스와 세금을 통해 지역경제 발전에 공헌했으므로 지방정부도 농민공 자녀에게 교육기회를 제공할 의무가 있다고 지식인들은 주장한다. 또한 만일 농민공 2세가 교육받지 못하고 청소년으로 성장할 경우 도시 범죄율이 높아질 수 있다는 우려도 있다. 더 나아가 ‘학교를 하나 더 짓는 것이 교도소를 하나 더 짓는 것보다 낫다’는 주장이 제기되기도 한다(Kwong 2004, 1080).

2001년 국무원은 민공 자녀의 의무교육은 ‘유입지 구(區)정부 관리위주, 공립 초중고 위주(流入地區政府管理爲主, 全日制公辦中小學爲主)’라는 ‘두 가지 위주 원칙(兩原則爲主)’을 발표했다. 이런 중앙정책으로 베이징의 구(區)정부는 농민공 자녀의 의무교육을 책임지게 되었다. 2002년 8월 베이징 교육 부문은 공립학교에서 농민공 자녀를 받아들이고 현지 학생과 동등하게 대우하도록 했다(韓嘉玲 2005 a, 313). 공립학교 입학 조건은 장기적으로 베이징에 거주하며 도시발전에 공헌했고 임시거주증이 있어야 하고 고향에 자녀를 돌볼 사람이 없는 농민공 자녀로 제한되었다. 그러나 베이징 구(區)정부는 지방 이익을 보호하기 위해 다양한 방법으로 의무교육 책임을 회피했기 때문에 농민공 자녀의 평등한 교육은 쉽지 않았다.

빈곤의 세습을 막는 효과적인 수단이다. 그런데 현행 교육제도 하에서 학교에 따라 혹은 부모의 가정 배경에 따라 교육불평등 현상이 심각하다. 또한 각 성(省)간, 도시와 농촌 간의 교육 불평등은 더욱 심각하다(梁雪峰·喬天文 2006, 51, 54).

호구 인구를 기준으로 한 입학원칙 및 교육 재정 편성으로 인하여 농민공 자녀 교육을 둘러싸고 중앙정부와 지방정부 간의 입장이 다르다. 왜냐하면 중국에서 의무교육경비는 중앙재정이 아니라 주로 지방재정에서 해결하기 때문이다. 첫째, 의무교육 재정조달 과정에서 중앙정부의 재정부담은 낮은 비중이다. 둘째, 도시의 초·중교 의무교육 경비는 구급(區級) 정부에서 재정을 부담하며, 농촌에서는 현·향(縣·鄉) 정부에서 재정을 부담하고 성(省) 정부는 약간의 보조금을 제공할 뿐이다. 셋째, 사회 및 학생 부모가 교육 비용의 일부를 부담한다(杜越·汪利兵·周培植 2004, 88). 중앙정부는 사회적 이슈가 된 농민공 자녀의 의무교육 책임을 지방정부로 넘겼으나 추가적인 교육예산 편성이 수반되지 않았기 때문에 지방정부는 소극적인 저항으로 대응했다. 지방정부는 불리한 중앙의 지침을 다르게 해석할 여지가 있으며 때때로 중앙의 지침과 반대로 행동하기도 했다.

농민공 이주지 지방정부가 농민공 자녀의 공립학교 입학에 거부하는 이유인 재정부담의 실상을 보면, 지방정부는 초등학생 1명당 700위안, 중학생 1명당 1,250위안을 재정지원해야 했다. 지방정부는 현지인 자녀를 위한 교육시설을 제공하기도 어려운 실정이었다. 또한 베이징, 상하이 등 대도시의 경우 농민공 총량 통제의 시각에서 지방보호주의가 강하며, 농민공 자녀의 증가는 시민자녀의 교육의 질을 낮춘다는 인식 역시 농민공 자녀의 공교육에 불리한 영향을 미쳤다(Kwong 2004, 1077).

공립학교가 농민공 자녀에게 의무교육을 제공하기 위한 경비조달 방법은 농민공 자녀의 차독비(借讀費)와 지방정부의 재정지원이다. 첫째, 베이징 공립초등학교의 농민공 자녀 차독비(借讀費)는 2002년 매학기 600위안에서 200위안으로 낮아졌고, 책값 등 기타 비용을 포함해도 500위안 이하이고, 중학교 차독비는 매학기 1천

위안에서 500위안으로 낮아졌다. 장쑤성(江蘇省)이 규정한 차독비 표준은 장수성에서 이농한 농민공은 한 학기 340위안, 다른 성에서 이농한 농민공은 한 학기 390위안이었다. 둘째, 각 지방정부는 농민공 자녀를 받아들인 초등학교 및 중학교에 재정지원을 했다. 2001년 베이징시 구 정부는 공립학교의 농민공 자녀 교육경비로 2억위안을 투자했으며, 그 중 농민공 집중 거주지(朝陽區, 海澱區, 豐台區 등)에서는 약 5만4천명의 농민공 자녀를 받아들였고, 지출한 교육 경비는 약 1억 5천만위안이었다(杜越·汪利兵·周培植 2004, 75; 王穎 著 2005, 345-346).

공립학교의 학생 수용능력은 농민공 자녀의 평등한 교육 가능성 여부를 결정한다. 최근 베이징 공립학교의 학생 감소 추세는 농민공 자녀의 공교육에 유리한 상황이지만, 실제 공립학교 입학은 다양한 어려움이 있다. 도시 전체의 교육자원으로 보면 농민공 자녀를 교육시킬 자원이 충분하지만, 농민공 집중거주지인 도시 외곽(城鄉結合部)에서는 교육자원이 부족하기 때문이다. 또한 호구 인구에 따라 공립학교가 배치되기 때문에 농민공 집중 거주지의 공립학교가 부족하다. 지방정부가 유동인구 급증이라는 사회변화를 반영하여 호구인구 대신 상주인구 기준으로 서비스 제공 대상을 변경하고, 농민공 자녀의 교육예산을 편성하는 것이 농민공 자녀 교육 문제는 해결하는 하나의 방법일 수 있다.¹¹⁾

3. 허용: 농민공 자녀의 공교육 현실화

호구에 기초한 의무교육법으로 인해 중국정부는 도시 호구가

11) 농민공 자녀 교육문제 해결 대책에 관한 자세한 논의는 다음 참조(韓嘉玲 2007 a, 韓嘉玲 2007 b).

없는 농민공 자녀가 시민자녀와 동등하게 공립학교에 입학할 수 있다고 공식적으로 인정할 수 없었다. 그런데 농민공 자녀 및 민공 자녀학교가 급증하고 사회적 분위기가 이들에게 우호적으로 무르익자 2004년 중국정부는 농민공 자녀에게도 시민자녀와 동등한 조건에서 공교육을 허용했다. 이런 변화는 2000-2004년 농민공 자녀의 공립학교 입학은 기부금(차독비와 찬조비) 입학을 조건으로 가능했으나, 2004년 9월부터 시민자녀와 평등한 조건에서 농민공 자녀의 공립학교 입학이 허용됨을 의미한다.

2004년 중국의 수도 베이징의 농민공 자녀가 약 23만 5천명으로 2000년에 비해 2배 이상 급증하자, 농민공 자녀의 평등한 교육권은 중국 정부부문, 교육기관, 교육자 및 학계의 보편적인 관심사가 되었다. 2000년대 중반부터 차별적인 교육제도의 불합리성에 대한 비판 여론이 높아지고, 사회불안정 문제가 사회적 이슈로 부각되기도 했다.¹²⁾ 이에 2004년 후진타오 정부는 베이징, 상하이 등 농민공 자녀의 교육문제가 심각한 지역에서 제도교육 차별규정을 폐지하고 농민공 자녀(流動兒童)의 공립학교 입학을 허용하기 시작했다. 이처럼 농민공 자녀에게 평등한 공교육을 허용한 교육정책 변화는 2004년 당시 ‘조화사회론’을 발표하여 사회모순 및 사회문제 해결을 강조했던 중앙정부 정책의 영향이 컸다고 볼 수 있다.¹³⁾

중앙정부가 농민공 자녀에게 공교육을 개방하자 각 지방정부에서도 농민공 자녀의 공교육 시행을 위한 다양한 조치가 취해졌다.

12) 2004년 중국의 9개 도시 농민공 자녀의 교육상황 조사를 보면, 20%의 농민공 자녀가 현지 공립학교에 다니지 못하며, 농민공 자녀의 학업중단율은 약 10%이고, 학령기에 달한 만 6세 미취학 농민공 자녀 비율은 47%이다. 또한 아동노동 문제도 심각하여 학업을 중단한 12-14세 아동 중 60%가 일했다(“流動人口：流動兒童 平等接受教育權在中國受到關注” 2004; “流動人口：我國流動兒童近10%未入學 民工子女入學仍成問題” 2004).

13) “사회주의 조화사회 건설”이라는 명칭 하에 내용을 갖춘 개념으로 등장한 것은 2004년 9월 공산당 16기 4중전회의 문건인 「당 통치능력 건설 강화에 대한 중공중앙의 결정」에서다.

첫째, 베이징시는 2004년 8월 문건을 발표하여 유동아동 의무교육에 관한 다음과 같은 지침을 밝혔다. 즉, “2004년 9월부터 베이징시 초중교에서 조건에 부합되는 모든 농민공 자녀의 차독비(借讀費)를 면제한다. 가도판사처(街道辦事處) 및 향진정부 책임 하에 유동아동의 의무교육을 관리한다. 유동아동과 베이징 아동의 학비를 동일하게 받고, 공립학교의 교직원 편성 및 교육재정은 학교의 실제 학생 수를 기준으로 책정한다. 시급(市級) 재정에서 구현(區縣)에 유동아동 교육을 위한 보조금을 제공한다.” 등이다. 베이징시는 2006년에도 농민공 자녀 교육에 관한 다음과 같은 추가조치를 취했다. 즉, “농민공 자녀를 받는 공립학교에게는 보조금을 지원하고, 농민공 자녀만을 교육하기 위해 인가받은 민공자녀학교에 교육시설을 지원했다. 유동아동이 집중된 지역에는 이동하는 학교를 설립하기도 했다”(戴建中 主編 2008, 255-256; 韓嘉玲 2005 a, 313). 이처럼 베이징시는 공립학교가 농민공 자녀의 입학에 적극 수용하도록 교육재정 및 교직원 편성을 개선했다. 동시에 차독비 면제 및 평등한 학비를 통해 농민공이 공립학교를 선택하는 문을 낮추었다.

둘째, 농민공 자녀의 공교육을 위해 중앙 및 지방정부에서 재정 지원을 했고, 민공자녀 공립학교를 설립했다. 예컨대 2004년 베이징 시급(市級) 재정에서 6,800만위안을 농민공 자녀 의무교육 보조에 투자했다. 또한 2005년 중앙정부는 700만위안을 투자하여 농민공 자녀를 받는 5개 학교를 건립했으며, 280만위안을 투자하여 28개 민공학교의 교육시설을 지원했다(“溫總理批示小學生來信勸勉來京務工人員子女” 2005; “流動人口: 北京市流動兒童少年 28.8萬人 多數爲農民工子女” 2004).

셋째, 베이징 정부는 농민공 자녀가 공립학교에 입학하기 위한 절차를 발표했다. 즉, 5가지 증명서(五證: 戶口簿, 暫住證, 務工證

明, 居住證明, 戶口所在原籍無人監護證明: 호구 소재지에서 자녀를 돌볼 사람이 없다는 증명)를 구비하여, 가도판사처(街道辦事處)나 향진정부에 가서 “베이징에서 교육받는 증명(在京借讀證明)”을 발급받은 후 부근 공립학교에 등록하면 된다(베이징 가도판사처 담당자 인터뷰, 2007년 6월 28일; 韓嘉玲 2007 b)¹⁴⁾ 이런 구체적인 조치 및 정부지원으로 베이징의 농민공 자녀는 차독비를 납부하지 않고 시민자녀와 동등한 조건으로 공립학교에 입학할 수 있는 공교육의 문이 열리기 시작했다.

실제로 2005년부터 농민공 자녀에 대한 교육차별은 점차 폐지되고 있다. 2005년 베이징시는 24만 명의 농민공 자녀에게 공립학교 입학할 수 있도록 허용했다. 평타이구(豐台區) 공립 초·중·고에서는 농민공 자녀의 입학할 수 있도록 허용했다. 순이(順義), 쉬엔우(宣武), 차오양(朝陽), 시징산(石京山)구 등은 농민공 자녀를 전문적으로 받는 공립학교를 개설했다. 여기서 농민공 자녀의 공립학교 입학 허용이 베이징인 자녀와 동등한 대우 조건에서 시행되고 있다는 점이 주목할만하다(“我爲北京蓋樓 北京幫我安‘家’-民工生活紀實” 2005).

베이징시에서 농민공 자녀에게 공교육을 허용하는 조치는 현실적 효과를 나타내고 있다. 베이징시 교육위원회 통계에 의하면, 2005년 말 베이징의 의무교육 학령기에 달한 유동아동(流動兒童)은 약 37만 5천명이었고, 그 중 62%는 공립 중·초등학교에서 의무교육을 받았다(楊東平 2006, 156; 韓嘉玲 2003 a, 206-226). 이처럼 베이징 정부가 농민공 자녀에게도 동등한 공교육을 허용한 것은 도시호구 자녀에게만 공교육 기회를 제공했던 호구제도의 원

14) 2004년 저장성 유동인구 자녀의 입학율은 96%로 전국 1위이며, 항저우 유동인구 자녀의 약 1/3은 민공자녀학교에서, 2/3는 공립학교에서 시민자녀와 동등한 대우를 받으며 공부하고 있다. 농민공은 임시거주증, 신분증, 호적증명 및 노동계약서를 제출하면 현지인과 동일한 조건으로 자녀를 거주지 부근 공립학교에 입학시킬 수 있다(“流動人口: 浙江杭州市余杭區諒民工孩子享受‘同城待遇’” 2005).

칙을 해체하는 것을 의미한다. 호구제도는 폐지되지 않았지만 적어도 교육부문에서는 호구의 의미는 사실상 정지된 셈이다.

2006년 [신의무교육법]에서도 유입지정부가 농민공 자녀의 평등한 의무교육을 책임지도록 규정했다.¹⁵⁾ 2006년 말 베이징시에서 의무교육을 실시하는 초등학교는 1,310개, 중학교는 372개이며, 호구내(北京戶口) 의무교육학생은 76만 1천명(초등학생 47만 3천명 + 중학생 28만 8천명)이다. 또한 약 40만명의 학령기 유동아동(流動兒童: 戶口外)이 베이징에서 의무교육을 받고 있다. 유동아동 중 25만명은 공립 초중교에서, 4만 7천명은 인가받은 사립학교(민공자녀학교)에서, 약 10만 3천명은 무허가 민공자녀학교에서 교육받고 있다(戴建中 主編 2008, 254-255).¹⁶⁾ 위의 조사에 의하면 호구내 의무교육 학생이 약 76만명, 호구의 학생이 약 40만명으로, 베이징시 전체 의무교육학생 약 116만명 중에서 호구의 학생은 약 30%를 차지한다. 이런 호구의 학생의 증가는 공교육 허용의 압력으로 작용했을 것이다. 또한 농민공 자녀의 공립학교 입학 허용으로 베이징에서도 호구의 학생 약 40만명 중 63%에 해당하는 25만명이 공립학교에서 교육받고 있다. 물론 아직도 약 10만 3천명은 교육부 인가를 받지 못한 민공자녀학교에서 공부하고 있는 것처럼 교육 불평등이 완전히 해결된 것은 아니다.

농민공 자녀의 공립학교 입학은 농민공 2세의 베이징 사회에 대한 적응력을 높여, 점차 베이징 시민으로 동화되는 길로 들어서고 있다는 점에서 새로운 시민의 양성과정이라 볼 수 있다. 2004년

15) 2006년 6월 전국인대 상임위원회에서 [신의무교육법]이 통과되었고, 그 해 9월 1일부터 시행되었다. 주요내용은 중앙과 지방정부가 의무교육재정을 분담하고, 의무교육은 공립학교 중심으로 실시하며, 의무교육의 균형적 발전이 강조되었다(汝信·陸學禮·李培林 2006, 149).

16) 베이징 공립학교의 농민공 자녀 분포에 관해서는 다음 참조(韓嘉玲 2005 a, 315-316).

조사에 의하면 공립학교에서 교육받는 농민공 자녀는 민공자녀학교 아동보다 베이징인 친구가 훨씬 많으며, 베이징 사회에 적응하는데 유리하다. 공립학교에서 현지학생과 외지학생의 상호 관계는 비교적 원만하며, 심각한 갈등이나 외지 학생 무시는 거의 없다. 특히 저학년 때부터 베이징 공립학교에서 공부한 외지 학생은 말투, 행동, 생활방식 등이 현지 학생과 거의 구별할 수 없을 정도로 베이징화되었다. 고향학교나 민공자녀학교에서 전학 온 외지 학생의 경우 저학년은 아주 잘 적응하지만, 고학년은 교사의 보살핌이 없는 경우 인간관계 고립이나 심리적 위축에서 단기간 내에 벗어나기는 어려웠다(韓嘉玲 2005, 319). 이런 농민공 자녀의 베이징 문화로의 동화는 2000년 현지조사에서 공립학교 내의 차별 및 무시로 인해 적응하기 어려웠던 것과 대조를 이룬다.¹⁷⁾ 4년 사이 농민공 자녀 공교육에 대해 우호적인 사회분위기 형성 및 공립학교 입학 허용한 정부정책의 변화 등이 농민공 자녀의 공립학교 적응에 긍정적 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 따라서 교육정책의 변화는 농민공 자녀가 제도교육을 통해 점차 베이징의 한 시민으로 성장할 수 있는 토양을 제공하는 것이라 해석할 수 있다.¹⁸⁾ 특히 개혁기 경쟁적인 노동력시장에서 교육수준은 개인의 경쟁력을 결정하

17) 2000년 조사에 의하면, 농민공 자녀는 높은 비용을 지불하고 공립학교에 다닐지라도 불평등한 대우로 인해 베이징 사회에 적응하기 어렵다. 첫째, 농민공 자녀(借讀生)의 성적은 교사의 실적 평가가 포함되지 않기 때문에 교사들은 농민공 자녀의 학습에 대한 관심과 책임감이 적다. 둘째, 농민공 자녀는 현지 호구가 없기 때문에 베이징시 경시대회에 참가할 경우 베이징 학생 이름을 빌려 참가해야 하기 때문에 능력이 있어도 자신의 이름으로 상을 받을 수 없다. 또한 농민공 자녀 중 베이징 공립학교로 전학한 후 적응하지 못하고 민공자녀학교로 돌아오는 경우도 적지 않다(呂紹青·張守禮 2001, 102; 베이징 민공자녀학교 학부모 및 학생과 인터뷰, 2000년 6월 14일).

18) 실제 대부분 농민공 자녀는 베이징에서 정착하길 희망하며 베이징을 고향이라 여기며 강한 귀속감을 보인다. 그러나 농민공 2세의 시민화는 자녀와 부모 간의 입장 차이로 인한 세대갈등이 나타날 수도 있다(劉傳江·徐建玲 等著 2008, 5; 韓嘉玲 2004). 한 국가의 시민이 된다는 것이 무엇을 의미하는지에 관한 구체적 논의는 다음 참조(Goldman 2002, 1-3).

는 중요 요인임을 고려할 때,¹⁹⁾ 농민공 자녀의 공교육은 농민공 2세의 사회계층 이동, 도시문화 습득을 통한 시민화에 긍정적 영향을 미칠 수 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 도시 농민공 자녀 교육정책이 ‘공교육 배제’에서 ‘공교육 허용’으로 후퇴한 배경은 농민공들의 밑으로부터의 저항 및 타협의 결과라고 볼 수 있다. 농민공의 자발적인 교육 수요 형성 및 민공자녀학교에 의한 ‘사교육 시장’의 발전은 교육정책에서 국가의 후퇴를 불가피하게 했다. 중국정부는 현지호구인구만을 대상으로 했던 기존 교육정책을 개혁하여, 도시호구 없이 거주하는 농민공 자녀에게도 합법적인 교육권을 허용하게 된 셈이다.

IV. 농민공 자녀 교육정책에 대한 저항

1. 민공자녀학교의 저항

1994년부터 2004년 공교육이 허용되기까지의 민공자녀학교의 발전, 일부 학교의 정부허가 획득 등 민간영역에서 농민공 자녀 교육의 현실화는 위로부터의 정부의 개혁에 의해 이루어진 것이 아니라 ‘밑으로부터의 사회세력의 저항과 타협’의 결과라고 볼 수 있다. 여기서 사회세력의 주요 행위자는 민공자녀학교와 농민공 학부모이다. 민공자녀학교가 무허가 사설학교라는 법적으로 불리한 위치에 불과하고 중국정부의 단속을 피하면서 문을 닫지 않고 유

19) 개혁기 경쟁적인 노동력시장에서 교육이 해고, 재취업, 임금 수준을 결정하는데 중요 요인이라는 연구에 관해서는 다음 참조(Maurer-Fazio 2006, 215-231).

지될 수 있었던 것은 언론, 학부모, 사회적 인맥 등 성장하는 사회 세력의 지원이 있었기 때문이다. 정부의 통제 밖에서 민공자녀학교의 발전은 개혁기 사회변화를 수용하지 못하는 교육제도의 공백을 기반으로 사회영역이 확장되고 있음을 보여준다.

민공자녀학교는 중국 사회의 급격한 변화 속에서 현행 교육제도가 사회변화를 수용하지 못하는 상황에서 교육제도의 공백을 보완했으며, 저소득계층 농민공 자녀의 의무교육 문제를 해결하는데 공헌했다. 그러나 베이징 정부는 민공자녀학교를 독점적인 교육권을 침식하는 것으로 인식했다. 베이징 정부는 현행 사립학교 설립 기준에 따라 민공자녀학교를 규제하려 했고, 2001년 평타이구의 57개의 민공자녀학교 중 50개가 조건 미달로 문을 닫았다. 심지어 민공자녀학교의 운영이 잘 될 경우 지방정부는 세금이나 벌금의 방식으로 재정적 압박을 가해 문을 닫게 하기도 한다(Kwong 2004, 1082; 韓嘉玲 2003 b).

위와 같은 지방정부의 민공자녀학교에 대한 폐쇄 압력에도 불구하고, 민공자녀학교는 다음과 같은 다양한 방법을 통해 사회세력의 힘을 결집시킴으로써 정부의 교육정책에 저항했다. 첫째, 민공자녀학교는 방송, 신문 등 상대적인 자율성을 지닌 언론매체의 역할 및 중요성을 알고 활용했다. 언론매체에게 민공자녀학교에 대한 정보를 제공함으로써 우호적이고 동정적인 사회여론을 형성하고자 했다. 언론매체의 우호적인 보도는 공적 지지로 이어져 정부의 적대적인 태도를 약화시키고, 개인 및 단체로부터 기부금을 받기도 했다. 예컨대 싱즈(行知) 민공자녀학교가 해외 화교를 타겟으로 하는 [화성일보]에 보도된 후 미국 화교가 20만위안을 기부했다(Kwong 2004, 1083-1084). 또한 베이징시 언론매체에서 농민공 자녀 교육을 다룬 후 사회적 핵심 이슈로 되었고, 이는 베이징 시 정부 및 교육부의 관심으로 이어졌다. 또한 언론매체를 통해 보도

된 후 많은 학자 및 전문가들이 토론에 참여하여 건의했으며, 이는 교육정책 결정과정에서 압력으로 작용하기도 했다(韓嘉玲 2007 a)

둘째, 민공자녀학교 운영자는 정부기관의 고위직과 우호적인 관계를 형성하여 정부의 지원을 유도하기도 했다. 한 예로 싱즈 민공자녀학교는 지방인대 대표, 중국 교육자협회 회장 등을 포함한 사회 지도층과 우호적인 인맥을 형성함으로써 무허가 학교에게 장소 및 건물 임대를 금지하려는 지방정부에 대응한 바 있다. 또한 민공자녀학교는 정부의 사립학교 교육시설 기준을 만족시키지 못해 인가받기 쉽지 않은 실정이었다. 그런데 사회 재력가와의 우호적 관계를 바탕으로 한 민간인 기부는 민공자녀학교가 정부의 시설기준을 만족시킬 수 있도록 학교시설을 개선하는데 도움이 되었다(Kwong 2004, 1086).

셋째, 민공자녀학교는 농민공 학부모와 공동 대응을 통해 정부 정책에 저항하며 학교를 유지, 발전시켰다. 2001년 베이징 지방정부가 민공자녀학교의 문을 닫아야 한다는 공문을 보내자 해당학교 교장은 이 사실을 지방 언론과 학부모에게 알렸고, 이들의 저지로 지방정부는 학교를 폐쇄할 수 없었다. 또한 지방정부가 여름방학을 이용하여 빈 학교를 폐쇄하려 하자 교장은 수업기간을 연장하는 것으로 대응하기도 했다(민공자녀학교 교장과 인터뷰, 2005년 8월 26일).

한편, 2003년에는 국무원에서 민공자녀학교에 대한 평가방법 및 설립 기준을 제정할 것을 지방정부에 요구했다. 이에 따라 2003년 베이징시는 58개 민공자녀학교를 인가했으며, 분류(分流: 공립학교로 분산 수용), 규범화(規範: 민공자녀학교 인가), 폐쇄(取締: 민공자녀학교 폐쇄)라는 3가지 방법을 제시했다. 그러나 구(區)교육위원회는 거의 모두 폐쇄하는 방침을 제시했으며, 폐쇄에 대한 투명하고 객관적인 기준이 없어 비교적 나은 학교는 문을 닫고 수

준 낮은 학교는 남은 상황이 발생하자 학교측의 저항을 유발했다.

베이징 시정부정책에 대한 민공자녀학교의 저항은 다음 몇 가지 방법으로 나타났다. 첫째, 베이징 구(區)교육위원회는 민공자녀 학교를 통해 학교 폐쇄를 공지하도록 했다. 그러나 이런 공지를 이행할 의무가 없는 민공자녀학교는 학부모에게 이 사항을 전달하지 않았다. 그 결과 9월 개학이 임박했음에도 불구하고 학부모는 민공자녀학교 폐쇄 사실을 알지 못해 공립학교로 자녀를 전학할 기회를 놓쳤다. 둘째, 폐쇄 예정의 대부분 민공자녀학교는 조기 방학을 실시하여 교육위원회의 통지서가 학부모에게 전달되지 않도록 했다. 또한 8월 20일 이전에 조기 개학하여 학생들이 등록금을 내고 등록하도록 하여 공립학교로 전학하는 기회비용을 높였다. 이런 저항으로 인해 공립학교로 민공자녀학교 학생을 분산 수용하려던 정책은 사실상 시행될 수 없었다(韓嘉玲 2007 b).

원래 국가의 통제 밖에서 운영되었던 민공자녀학교의 저항 외에도 국가의 통제 하에 있는 베이징 공립학교 역시 소극적 저항을 했다는 점에서 국가 통제력의 약화를 더욱 분명하게 보여준다. 베이징 공립학교는 교육위원회 지침에 따라 민공자녀학교 학생의 입학 허용해야 했지만, 농민공 자녀의 입학은 학생 교육 및 관리 면에서 교사와 경영자의 부담 증가를 의미했기 때문에 다양한 방법을 동원하여 이들의 입학을 거부했다. 공립학교의 소극적 저항 방법은 다음과 같다. 첫째, 공립학교 입학에 필요한 5가지 증명서를 완벽히 구비하지 못한 농민공 자녀의 입학을 거부했다. 둘째, 공립학교의 ‘학생 정원 초과’를 이유로 민공 자녀의 입학을 거부했다. 사실상 ‘정원 초과’란 모호한 개념으로 민공 자녀를 거부하는 구실에 불과했고, 만일 학부모가 적합한 수준의 기부금을 납부하면 입학이 가능했다. 예컨대 농민공 자녀가 공립학교에 입학하기 위해서는 최소 1천위안에서 최대 3만위안의 기부금을 내야 했다(韓嘉玲

2005 b; 농민공 학부모 인터뷰 2005년 8월 20일). 셋째, 입학시험을 본 후 민공 자녀의 학습 수준이 낮다는 이유로 입학을 거부하거나 학년을 낮추어 입학하도록 했다. 학년을 낮추어 입학해야 하는 민공 자녀의 경우 교육기간 및 교육비용을 고려하여 민공자녀학교를 선택하기도 했다(韓嘉玲 2007 b). 위에서 살펴 본 바와 같은 다양한 방법의 소극적 저항 및 타협의 결과 민공자녀학교는 독자적인 사교육 공간을 확보하게 되었다. 2004년 공교육 허용으로 농민공 자녀의 공립학교 입학이 증가하는 추세지만, 민공자녀학교는 농민공의 생활방식에 적합한 서비스를 저렴한 학비로 제공함으로써 유지되고 있다.

중국정부는 현행 교육법과 농민공 자녀에게도 의무교육을 제공해야 하는 현실 사이에서 고민해 왔으며, 민공자녀학교는 국가 정책에 정면으로는 맞서지 않으면서 설립, 유지되어 왔다. 중국의 수도 베이징에서 민공자녀학교의 발전은 현대 중국에서 사회영역의 확대를 보여준다. 민공자녀학교는 정부의 지원없이 개인에 의해 운영되고 있으며, 어떤 학교는 이윤을 위해 건립되었고, 어떤 학교는 농민공 자녀 교육을 위한 공공재를 제공하기위해 시작되었다. 민공자녀학교는 운영자 개인의 노력 뿐만 아니라 시민사회에서 다양한 부문의 복합적인 지원으로 유지되어 왔다. 이처럼 국가통제 밖에서 비공식적인 사설학교 운영은 중국에서 시민사회의 뿌리가 내리고 있음을 보여준다. 국가는 더 이상 효과적으로 공적 여론을 형성하기 힘들고, 지방정부 역시 여론을 무시하고 민공자녀학교에 대해 엄격한 단속을 하기도 쉽지 않다. 민공자녀학교에 대한 사회의 도덕적, 재정적, 물질적 지원은 그들의 성공적인 방어와 때로는 받아들일 수 없는 정부정책에 대한 저항까지 가능하게 한 힘이었다 (Kwong 2004, 1087-1088).

2. 농민공 학부모의 저항

대도시의 농민공은 1990년대 중반까지는 대부분 자녀를 고향에서 교육했으나, 점차 도시에서 자리를 잡자 공교육이 허용되지 않음에도 불구하고 자녀를 도시로 데려왔다. 이런 선택은 호구소재지에서 의무교육을 받아야 하는 교육정책을 위반하는 것이며, 더 나아가 도시 공교육의 통제범위를 약화시키는 결과를 초래했다. 농민공은 고향에서의 자녀 공교육을 거부하고, 도시에서 민공자녀학교라는 사교육 시장을 통해 자녀 교육을 해결했다.

농민공은 자녀를 고향에서 공교육할 수 있음에도 불구하고 이를 거부하고 왜 도시의 무허가 사설학교에서 교육하려 하는가? 그 이유는 도시와 농촌의 교육불평등으로 인하여 도시의 교육조건이 고향에 비해 교사수준, 학교시설, 교육환경 면에서 상대적으로 좋기 때문이다.²⁰⁾ 따라서 농민공은 자녀를 농촌 학교 대신 도시 학교에서 교육하길 선호한다. 9개 도시 농민공 아동을 대상으로 조사한 바에 의하면 80%의 농민공 자녀들이 현재 도시의 학교를 선호했다. 민공자녀학교의 학생 중 2/3가 현재의 학교를 좋아했다. 공립학교의 민공자녀는 민공자녀학교 학생보다 현재 다니는 학교를 더욱 좋아했다. 한 예로 81%의 학생이 고향학교보다 현재 공립학교가 더 좋다고 대답했다. 반면 민공자녀학교 학생은 54%의 학생이 고향학교보다 현재 학교가 좋다고 대답했다(杜越·汪利兵·周培植 2004, 81).

농민공이 선호하는 학교 순서는 베이징 공립학교, 민공자녀학교, 고향학교 순이다. 농민공은 교육환경이 안정된 공립학교에서 자녀가 시민 자녀와 함께 교육받으며 도시문화를 배우기 원한다.

20) 교육재정의 분권화로 인한 농촌과 도시 지역 간의 교육 불평등에 관한 보다 자세한 분석은 다음 참조(Shue 2007).

그러나 가장 선호하는 공립학교 대신 민공자녀학교를 선택하는 이유는 민공자녀학교의 저렴한 학비 및 문화적 친숙도 때문이다. 농민공은 자녀를 공립학교를 보낼 경제적 능력이 없기 때문에 차선책으로 민공자녀학교를 선택하고 있다.

공립학교와 민공자녀학교의 학비를 비교해 보면, 왜 농민공들이 교육수준이 낮은 민공자녀학교를 선택하게 되는지 확인할 수 있다. 2000년 기준으로 베이징 시민의 자녀가 베이징 공립학교에 다닐 경우 1년에 학비 800위안을 내면 되지만, 농민공 자녀는 학비 외에 추가 기부금(차독비와 찬조비)으로 약 3천위안에서 6천위안을 납부해야 한다. 이런 일종의 기부금은 매년 납부하는 경우도 있지만, 몇 년 동안 비용을 일시불로 납부하길 요구하는 학교도 있다. 반면 민공자녀학교는 학비가 1년에 600-1,000위안으로 공립학교에 비해 저렴하며, 학비를 매학기 혹은 매월 받기도 하고, 사정에 따라 납부연기도 가능하기 때문에 거주지 이동이 잦은 농민공의 생활방식에 적합하다. 그러나 민공자녀 초등학교는 베이징시가 인정하는 정규학교가 아니기 때문에 베이징에 있는 중학교에 들어갈 자격이 주어지지 않는다. 따라서 베이징에서 초등학교를 다니는 농민공 자녀는 5학년이 되면 고향으로 가서 중학교 입학 준비해야 한다(朝陽區 太陽宮鄉 民工子弟學校 교장과의 인터뷰, 2000년 6월 15일).

농민공 학부모가 공립학교보다 민공자녀학교를 선호하는 또 다른 이유는 문화적으로 친숙하기 때문이다. 첫째, 학비가 한 학기에 300-600위안으로 공립학교보다 저렴하다. 둘째, 학교 버스가 있어 등하교에 편리하고, 방과 후에도 부모가 데려갈 때까지 교사가 학생들을 맡아준다. 일부 학교는 오전 6시에서 저녁 8시까지 학생이 학교에서 머물 수 있는데, 이는 일하는 농민공에게 필요한 서비스이다. 셋째, 농민공은 거주지 이동이 잦은데 이사할 경우 사용하지

않은 학비를 환불받을 수 있고, 전학 및 입학이 자유롭다. 넷째, 민공자녀학교는 모두 인민출판사 교재를 사용하기 때문에 다른 지역 학교에 가도 교재가 동일하여 학생이 수업에 적응하기 쉽다 (Kwong 2004, 1086; 韓嘉玲 2005 a, 318; 베이징 石景山區 민공자녀학교 교사 인터뷰, 2006년 6월 28일). 이런 몇 가지 특징은 농민공의 생활방식에 적합하기 때문에 2004년 농민공 자녀의 공교육이 허용된 후에도 민공자녀학교는 학생을 모집할 수 있다.

2004년 후반부터 중앙 및 지방정부가 시민자녀와 동등한 조건으로 농민공 자녀에게 공교육의 문을 열었다. 2004년 차독비 면제 이후 농민공 자녀의 공립초등학교 학비는 매학기 300위안 미만이며, 민공자녀학교 매학기 학비가 400-500위안임을 고려할 때 공립학교 학비가 더 낮은 편이다. 그런데 왜 2004년 이후에도 일부 농민공은 민공자녀학교를 선택하는가? 공립학교의 문턱이 농민공에게 여전히 높은 이유는 무엇인가?

첫째, 2004년 베이징 하이디엔구(海澱區) 학부모 인터뷰에 의하면 공립학교의 음성 비용이 너무 높다. 유동아동에게 공립학교 교육비는 정규비용 외에 각종 기타 보충학습비(찬조비, 점심 식비, 의류비, 보험비, 소품비, 인터넷비, 특별활동비 등)의 부담이 더 크다. 유동아동은 공립학교에서 지역별로 차이는 있지만 일시불로 1년에 약 1,000위안-3,000위안의 보충학습비를 납부해야 하는데, 저소득 농민공으로서는 이 비용을 부담하기 어렵다(韓嘉玲 2005 a, 317).

둘째, 베이징 공립학교 입학을 위해 3가지 증명서(학부모 임시거주증: 家長暫住證, 취업증명서: 務工就業證, 호구 소재지에서 아동을 돌볼 사람이 없다는 증명서: 戶口所在原籍無人監護證明)를 준비해야 가도판사처에서 공립학교 입학증명(借讀證明)을 받을 수 있다. 그런데 이런 증명서를 완벽히 준비해야 할 경우 자녀의

공립학교 입학은 현실적으로 쉽지 않다(베이징 농민공 NGO 담당자 인터뷰, 2008년 4월 22일). 많은 농민공이 임시 거주지에서 거주하며, 임시거주증이 없고, 노동계약서를 체결하지 않고 임시공으로 생활하기 때문이다. 따라서 저학력, 저소득층의 많은 농민공이 공립학교를 포기하고 민공자녀학교에서 자녀를 교육하게 된다. 이제 중국정부에게 남은 과제는 저소득층 농민공 자녀도 공립학교에서 평등한 교육 받을 수 있도록 조건을 조성하는 것이다.²¹⁾

1990년대 후반 호구소재지 기준의 교육정책에 대한 농민공의 저항은 도시에서 공교육에서 배제된 농민공 자녀의 급증, 이들을 교육하는 민공자녀학교의 발전으로 이어졌다. 이런 저항으로 농민공 자녀 교육이 정부 및 사회의 관심을 모으게 했고, 결국 중국 정부는 공교육 밖에 방치된 농민공 자녀의 교육을 체제 내로 흡수하기 위해 현지 호구가 없는 농민공 자녀에게도 시민 자녀와 동등한 조건으로 공교육을 허용하게 되었다. 그러나 공립학교 입학 조건이라는 높은 문턱을 넘기 어려운 저소득층 농민공들은 여전히 자녀를 무허가 민공자녀학교에 보내고 있다. 이들을 공교육 내로 흡수하는 것이 중국정부의 또 하나의 과제로 남아 있다. 중국의 교육정책은 밑으로서부터의 사회변화를 뒤쫓아 가며 사후 수습하는 양상을 띠었고, 이는 사회세력의 발전과 국가정책의 후퇴를 보여준다고 하겠다.

21) 중국 도시에서 농민공 자녀와 시민 자녀와의 교육불평등의 원인을 제도적 차별 및 계층 차이로 설명하는 연구는 다음 참조(Kwong 2006). 한편, 농민공 자녀가 공립학교에 입학하지 못하는 또 다른 이유는 한 자녀 이상일 경우 가족계획 외 출산이므로 취학통지서가 나오지 않기 때문이다. 농민공 중에는 아들을 낳기 위해 한 자녀 이상인 경우가 흔하기 때문에 이들에게 무허가 민공자녀학교는 등록되지 않은 자녀 교육을 위해서도 필요하다(베이징 인터뷰, 2008년 4월 25일).

V. 결론

이 논문은 베이징 농민공 자녀에 대한 교육정책의 변화과정에 관한 연구로서, 밑으로부터 자발적인 사교육 영역의 확대에 따라 국가가 사회변화를 수용하여 교육정책을 수정하게 되는 과정을 다루었다. 즉, 농민공 자녀의 교육수요 증가에 따른 무허가 민공자녀학교의 발전 및 민공자녀학교-국가-농민공간의 갈등과 타협을 연구함으로써, 교육부문에서 ‘국가의 후퇴와 사회의 성장’이라는 국가-사회관계의 변화가 나타나고 있음을 보여주었다.

이 논문의 연구결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 1990년대 초까지 중국정부는 공립학교를 통해 국민교육을 시행하며 교육부문을 독점했다. 그러나 1990년대 중반 도시에서 공교육을 받을 권리가 없는 농민공 자녀가 증가하자 국가가 관리할 수 없는 교육영역이 형성되었다. 농민공은 자녀교육을 국가 공교육에 의존하지 않고 개인이 설립한 ‘민공자녀학교(民工子弟學校)’라는 ‘사교육 시장’을 통해 해결했다. 1990년대 후반부터 증가하기 시작한 민공자녀학교의 발전은 중국 도시에서 공교육의 공백을 반영하는 동시에 국가 통제 밖에서 사회영역의 확장을 보여준다.

둘째, 농민공 자녀의 교육에 대해 중국정부는 상황에 따라 묵인-개입-합법화이라는 정책 변화를 보였다. 중국정부는 1990년대 말까지 민공자녀학교의 설립을 묵인했고, 그 후에는 지방정부가 책임지도록 했다. 그러나 2004년 민공자녀학교의 급증 및 농민공 자녀 교육의 사교육화가 사회적 이슈로 부각되자, 중국정부는 기존의 교육정책에서 후퇴하여 시민과 동등한 조건으로 농민공 자녀에게도 공립학교 입학에 허용함으로써 공교육 내로 흡수하려 했다. 이처럼 농민공 자녀 교육정책을 ‘원칙적 배제’-‘특별전형 입학 허용’-‘공교육 허용’으로 변화시킨 힘은 농민공의 자발적인 교육수요 형성 및

민공자녀학교에 의한 ‘사교육 시장’의 발전이라 볼 수 있다. 이런 농민공 자녀 교육정책 변화 과정에서 중국 정부는 기존 정책에서 후퇴하여 사회적 변화를 수용하는 방향으로 변화하게 되는데, 이 논문에서는 이런 과정을 국가의 후퇴, 사회의 성장으로 설명했다.

한편, 중국 정부가 농민공 자녀 교육을 체제 내로 흡수한 것은 중국의 사회·정치적 불안정도 간접적 영향을 미쳤을 것이다. 중국의 농촌 및 도시에서 집단적 저항, 사이비 종교 단체 급증, 범죄 조직 증가 등은 사회·정치적 안정을 위협하고 있으며, 국가 통치 능력에 대한 도전을 보여주고 있다.²²⁾ 이런 상황에서 정치적으로 민감한 대도시에서 농민공 자녀 교육을 방치하는 것은 국가가 미래의 청소년 범죄를 양성하는 것이란 비난여론을 중국정부도 무시하기 어려웠을 것이다.

셋째, 민공자녀학교는 언론매체, 농민공 학부모, 우호적인 저명인사, 사회단체 등의 사회세력과 협력하여 공동 대응함으로써 국가의 무허가 사설학교 폐쇄정책에 저항했다. 또한 다양한 방법을 동원하여 정부가 제시하는 사립학교 설립 조건을 만족시킴으로써 민공자녀학교 인가라는 타협을 끌어내기도 했다. 2007년 수도 베이징에서 국가의 아무런 지원없이 개인 및 사회의 도움으로 약 300여개의 민공자녀학교가 운영되고 있으며, 이중 59개 학교는 정부인가를 획득하여 합법화되었다. 또한 이런 사교육 시장에서 농민공 자녀의 약 37%가 교육받고 있다는 현실은 사회영역의 발전을 보여준다. 중국에서 농민공은 국가의 조합주의적 포섭전략에서 배제된 대표적인 그룹이다. 이들의 이익을 대변하는 민공자녀학교의 결성과 발전에는 사회적 필요가 더욱 강하게 작용했다고 볼 수 있다.

정리하면, 베이징 민공자녀학교의 발전 및 합법화, 농민공 자녀

22) 사회·정치적 불안정 및 국가의 통치능력에 관한 자세한 연구는 다음 참조(Chung Jac Ho 2006, 1-31).

의 공립학교 입학 허용은 2000년대 중국의 국가-사회관계에서 사회세력의 성장이라는 변화로 해석할 수 있다. 베이징 교육부문은 처음에는 농민공 자녀교육을 책임지려 하지 않았고, 민공자녀학교를 인정하거나 지원하지도 않았다. 반면 농민공과 민공자녀학교는 살아남기 위해 국가를 상대로 다양한 협상 및 저항 전략을 구사했다. 그 결과 농민공 자녀의 도시교육이 합법화되는 성과를 거두었다. 농민공과 민공자녀학교, 국가 간의 협상과 타협은 현대 중국의 국가-사회관계의 새로운 장을 열고 있다고 볼 수 있다.

참고문헌

- 이남주. 2007. 『중국 시민사회의 형성과 특징』. 서울: 폴리테이아.
- 이민자. 2001. 『중국의 농민공과 국가-사회관계』. 서울: 나남출판.
- _____. 2007. 『중국 호구제도와 인구이동』. 서울: 폴리테이아.
- 정종호. 2002. “국가와 유동인구: 이농(離農)의 정치경제.” 정재호 편. 『중국 개혁-개방의 정치경제 1980-2000』. 서울: 까치.
- Chung, Jae Ho, Hongyi lai and Ming Xia. 2006. “Mounting Challenges to Governance in China: Surveying Collective Protestors, Religious Sects and Criminal Organizations.” *The China Journal*. No. 56 (July).
- Davis, Deborah, Pierre Landry, Yusheng Peng and Jin Xiao. 2007. “Gendered Pathways to Rural Schooling: The Interplay of Wealth and Local Institutions.” *The China Quarterly*. No. 189 (March).
- Gallagher, Mary E. 2004. “The Limit of Civil Society in a Late Leninist State.” Muthia Alagappa ed. *Civil Society and Political Change in Asia: Expanding and Contracting Democratic Space*. Stanford: Stanford University Press.

- Goldman, Merle and Elizabeth J. Perry eds.. 2002. *Changing Meanings of Citizenship in Modern China*. Cambridge MA.: Harvard University Press.
- Hays Gries, Peter and Stanley Rosen eds.. 2004. *State and Society in 21st-century China*. New York and London: RoutledgeCurzon.
- Kwong, Julia. 2006. "The Integration of Migrant Children in Beijing Schools." in Gerard A. Postiglione ed.. *Education and Social Change in China*. Armonk: M.E. Sharpe.
- _____. 2004. "Education Migrant Children: Negotiations between the State and Civil Society." *The China Quarterly*.
- _____. 1997. "The re-emergence of private Schools in socialist China." *Comparative Education Review*. Vol. 41. No. 3 (August).
- Lin, Jing. 1999. *Social Transformation and Private Education in China*. Westport: Praeger.
- Maurer-Fazio, Margaret. 2006. "In Books One Finds a House of Gold: education and labor market outcomes in urban China." *Journal of Contemporary China*. 15(47) (May).
- Shue, Vivienne and Christian Wong. 2007. *Paying for Progress in China: Public Finance, Human Welfare and Changing Patterns of Inequality*. London and New York: Routledge.
- Wang, Fei- Ling. 2005. *Organizing Through Division and Exclusion: China's Hukou System*. Stanford: Stanford University Press.
- _____. 2004. "Reformed Migration Control and New Targeted People: China's Hukou System in the 2000s." *The China Quarterly*. No. 177.
- 國務院研究室課題組. 2006. [中國農民工調研報告]. 北京: 中國言實出版社.
- 戴建中 主編. 2008. [北京社會發展報告(2007-2008)]. 北京: 社會科學文獻出版社.
- 杜越·汪利兵·周培植. 2004. [城市流動人口子女的基礎教育]. 杭州: 浙江大學出版社,

- 劉傳江·徐建玲 等著. 2008. [中國農民工: 市民化進程研究]. 北京: 人民出版社.
- 北京真愛教育機構. 2007. “農民工子女學校教師生活狀況調查報告.” 7. (현지조사 보고서: 미간행 자료)
- 史柏年 等 編著. 2005. [城市邊緣人]. 北京: 社會科學文獻出版社.
- 楊東平. 2006. “2006年 轉型中的中國教育.” 汝信·陸學禮·李培林. [2007年 中國社會形勢分析與預測]. 北京: 社會科學文獻出版社.
- 梁雪峰·喬天文. 2006. “城市義務教育公平問題研究.” [管理世界] 第4期.
- 呂紹青·張守禮. 2001. “城鄉差別下的流動兒童教育-關於北京打工子弟學校的調查.” 『戰略與管理』 4.
- 汝信·陸學禮·李培林. 2006. [2007年 中國社會形勢分析與預測]. 北京: 社會科學文獻出版社.
- 王穎 著. 2005. [中國民工潮: 關於打工族生存狀況的調查報告]. 北京: 長征出版社.
- 陸士楨 主編. 2004. [中國都市青少年弱勢群體現狀與社會保護政策]. 北京: 社會科學出版社.
- 李真 主編. 2005. [流動與融合]. 北京: 團結出版社.
- 中國農村勞動力資源開發研究會 流動兒童教育研究. 1999. “邊緣化的義務教育-對北京打工子弟學校的調查.” (1999년 베이징의 114개民工子弟學校를 현지조사한 내부보고서: 미간행 자료).
- 韓嘉玲. 2003 a. “城市邊緣群體教育問題研究.” 李培林 主編. [農民工]. 北京: 社會科學文獻出版社.
- _____. 2003 b. “北京時打工子弟學校的形成, 發展, 未來,” 韓嘉玲. [中國民辦教育組織與制度研究]. 北京: 中國青年出版社.
- _____. 2004. “北京市流動人口中的兒童生活及權益保障現狀調查研究報告.” 景休華 主編. [2004年 中國首都發展報告]. 北京: 社會科學文獻出版社.
- _____. 2005 a. “北京公立學校中流動兒童的義務教育現狀.” 景休華 主編. [2005年 中國首都發展報告]. 北京: 社會科學文獻出版社.
- _____. 2005 b. “城市流動兒童教育的問題研究.” 韓嘉玲. [縮小差距: 中國教育政策的重大課題]. 北京: 人民教育出版社.
- _____. 2007 a. “流動兒童教育對我國教育體制改革提出的新問題.” 中

國 揚州會議 發表資料.

_____. 2007 b. “落實流動兒童義務教育政策的制度衝突：北京市H區的案例分析.” 현지조사 보고서 (미간행 자료)

〈인터넷 자료 및 신문〉

“民工子弟教育鼻祖 風良山：民工子弟學校趨萎縮.”

www.sina.com.cn (검색일: 2005. 5. 11).

“我為北京蓋樓 北京幫我安‘家’-民工生活紀實.”

http://www.soufun.com (검색일: 2005. 7. 24).

“流動人口：北京市流動兒童少年28.8萬人多數為農民工子女.”

www.chinapop.gov.cn(검색일: 2004. 11. 26).

“流動人口：流動兒童 平等接受教育權在中國受到關注.”

www.chinapop.gov.cn (검색일: 2004. 11. 11).

“流動人口：我國流動兒童近10%未入學 民工子女入學仍成問題.”

www.chinapop.gov.cn (검색일: 2004. 11. 11).

“流動人口：浙江杭州市余杭區諒民工孩子享受‘同城待遇.’”

www.chinapop.gov.cn (검색일: 2005. 4. 23).

“溫總理批示小學生來信 勤勉來京務工人員子女.” [北京青年報] (2005年 6月 13日).

ABSTRACT

Education of Migrant Children in Urban China: Conflict and Compromise between the State and Migrant Children Schools

LEE Minja

Professor,

Department of Chinese Studies, Seoul Digital University

This article investigates and explains the reasons and the way Chinese government, in 2004, allowed the children of migrant workers to attend public schools like the children of other citizens, and legalized some of the migrant children schools. The legalization of the migrant children education can be attributed to the government's effort to bring the rampant expansion of private educational market under their control. The growth of unauthorized migrant children schools from increased needs for educating migrant children in Beijing and the conflict and compromise between the state, and the migrant children schools and migrant workers are also studied in this article.

In this article, the process of the growth of migrant children schools, the following legalization of the schools and the eventual permission given to the migrant children to attend public schools has been interpreted as the retreat of the state and the emergence of civil society in the field of education. At first, Beijing local government did not take responsibility of educating migrant

children. Neither did they approve or support the migrant children schools. On the contrary, migrant workers and the schools for their children used both the negotiation and resistance strategies against the state to carry on, making the education of migrant children legalized in the end. The negotiation and compromise between the state, and the migrant workers and migrant children schools broke new ground in the relationship of the state and society in modern China.

Key Words : Education of Migrant Children, Migrant Children Schools, Migrant Workers, State, Changing State-Society Relationship