

중국의 사회복지사 직업화·전문화와 상하이모델*

원 석 조**

(2009.12.12. 접수 / 2010.1.5. 1차수정 / 2010.1.19. 게재확정)

- 요약 -

2006년 중국 정부는 사회복지사 직업화·전문화를 위해 전국적으로 공통된 사회복지사 자격제도와 시험제도에 관한 법률을 제정했으며 이에 의거 중앙정부 차원에서 최초로 사회복지사 자격시험을 실시하였다. 이는 2003년 사회복지사 자격제도와 자격시험제도를 처음 실시한 상하이시의 경험을 모델로 삼은 것이다. 상하이모델은 사회복지사의 학력, 경력, 시험과목, 시험관리 등에 관한 중국 최초의 사회복지사 자격제도를 규정한 것이다.

본고는 중국 사회복지사 직업화·전문화의 배경과 과정 및 주요 내용과 과제를 살펴보는 데 목적이 있다. 이를 위해 사회사업 교육과 사회복지시설의 실태, ‘조화사회론,’ 중앙정부의 사회복지사 자격시

* 본 논문은 2009년도 원광대학교 교비지원에 의해 연구되었음.

2009년 자료수입을 위해 베이징과 상하이를 방문했을 때 도움을 준 베이징 인민대 김병철 교수에게 감사드린다. 김 교수는 본고 필요한 결정적인 자료를 제공해주었다. 그리고 같은 대학의 Han Keqing, Wo Chungmin 교수께도 감사드린다. 이들은 중국 대학의 사회사업 교육과 졸업생의 진로에 대해 중요한 조언을 주었다.

** 원광대학교 복지보건학부 교수(sjwon@wonkwang.ac.kr)

스텝, 상하이모델 등을 살펴보았다. 사회주의 중국이 자본주의적인 사회복지사제도를 어떻게 수용하고 발전시키려는 지를 고찰하는 것은 사회복지학적 측면에서 매우 흥미롭고 중요한 주제이다. 중국 사회복지사 직업화·전문화의 주요 과제를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 사회복지사의 낮은 처우이다. 사회복지사의 보수와 근무조건이 상대적으로 열악해 우수한 대학 졸업생들이 사회복지사 직업을 기피하고 있으며, 인민의 사회복지사에 대한 인식이 매우 낮아 전문직으로 인정받지 못하고 있다.

둘째, 사회복지사의 자질문제이다. 사회복지서비스가 전문적인 방법이 아니라 행정적으로 제공되고 있으며, 사회복지시설에도 유자격 사회복지사가 거의 없다. 이는 대학의 사회사업 교육 실태와 밀접한 관련이 있는데, 교육자 대부분이 사회사업 비전공자들이어서 사회복지시설체에 대한 깊이 있는 교육과 현업 슈퍼비전이 제대로 이루어지지 않고 있다. 그리고 사회복지사 자격시험이 요구하는 사회사업기술과 경험의 수준이 매우 낮은 것도 관계가 있다.

셋째, 정부 지원이다. 중국의 사회사업 전문가들은 사회복지사 제도를 발전시키기 위해서는 정부의 지원, 특히 재정적 지원이 절대적으로 필요하다고 말한다. 사회복지기관들은 정부 재정지원이 없는 운영이 어려울 정도로 자생력이 약하다.

넷째, 사회복지사 일자리 창출이다. 전문가들은 다양한 분야에서 사회복지사들이 필요하다고 보지만 실제 사회복지사 직업시장은 그리 크지 않으며 사회복지 관련 공무원이 되는 것도 전공제한이 없어 쉽지 않은 실정이다.

그럼에도 중국 공산당 정부가 사회복지사를 ‘조화사회’의 파트너로 삼아 적극적으로 지원·육성할 방침이기 때문에 중장기적으로 보면 사회복지사 직업화·전문화의 전망은 밝은 편이다.

주제어: 중국의 사회복지사, 중국의 사회복지시설, 조화사회,
상하이모델

1. 서론

1949년 사회주의 혁명 이후 중국에는 사회복지사가 사라졌다. 사회주의 중국에 자본주의적 사회문제가 있을 수 없고 따라서 사회문제 해결사인 사회복지사라는 직업도 불필요한 것으로 간주된 것이다. 당연히 대학의 사회사업학과들도 폐과되었다.

그러나 1979년 개혁·개방 이후 사회복지사는 서서히 되살아났다. 경제부문의 자본주의화로 빈곤, 실업, 도시문제, 청소년문제, 가족문제 등과 같은 사회문제가 발생했고, 정부와 국영기업의 ‘단위’가 담당하던 사회보장 기능이 대대적인 공기업 민영화 및 외국계 기업의 진출로 해체되면서 이를 대체할 사회복지서비스와 함께 사회복지사의 리바이벌이 불가피해졌던 것이다. 그리고 사회복지사의 필요성에 대한 인식이 확산되자 1990년대 들어 사회복지사 양성을 위한 대학의 사회복지 관련 학과 개설이 급증하였다.

아울러 유자격 사회복지사의 확보를 위해 사회복지사 자격제도와 자격시험제도가 만들어졌다. 그 시초는 중국에서 자본주의가 가장 진전된 상하이였다. 상하이 시정부는 1990년대 들어 이미 급격한 경제발전의 부작용으로 경제적 불평등의 심화뿐만 아니라 빈곤, 가족문제, 청소년문제 등 새로운 사회문제에 직면하여 전통적인 가족의 기능을 넘어서 새로운 현대적인 접근방법이 필요하다는 것을 인식하였다. 시정부는 그것을 서구 또는 홍콩의 사회복지사제도에서 찾았다. 그리하여 사회복지사의 직업화·전문화를 추진하기 시작했으며 이를 뒷받침하기 위해 사회복지사를 적극적으로 채용하는 한편 유자격 사회복지사를 배출하기 위해 2003년 사회복지사 자격제도와 자격시험제도를 만들었다.

한편 중국은 개혁·개방 이후 눈부신 경제발전에는 성공했으나 경제성장의 부작용인 대량빈곤, 대량실업, 지역간·지방간·계층간 불평등의

심화 현상이 발생했고 이와 함께 사회적 불안이 가중되었다. 이에 대응하기 위해 후진타오 정부는 2004년 기존의 성장일변도 정책기조를 수정해 성장과 분배(복지)를 병행하는 이른바 ‘조화사회’(harmonious society)를 발표하였다. 그리고 중앙정부는 조화사회 건설 역군의 하나로 사회복지사 대오를 양성하겠다는 강한 의지를 나타냈다. 이를 위해 정부는 상하이시 사회복지사 자격제도와 시험제도를 모델로 삼아 2006년 전국적으로 공통된 사회복지사 자격제도와 시험제도에 관한 법률을 제정했으며 같은 해 중앙정부 차원에서 최초로 사회복지사 자격시험이 실시되었다. 이로써 각 지방정부가 이 기준에 의거 필요한 사회복지사를 확보할 수 있게 되었다.

이 처럼 최근 들어 사회복지사의 필요성에 대한 인식은 중앙정부가 인정할 정도로 강하다. 그러나 사회복지사는 그 직업적 중요성에도 불구하고 아직까지는 중국 사회에 잘 알려져 있지 않다. 이런 인식부족은 사회복지사 발전을 가로막는 가장 큰 장애가 되고 있다. 여전히 중국의 인민들은 대부분 사회복지사가 수준 높은 기술과 일정한 경력을 요하는 직업이 아니라 선행을 베푸는 사람 또는 사람에게 봉사하는 사람 정도로 알고 있는 것이다(Chow, 2008: 34).

본고는 중국 사회복지사의 직업화·전문화의 배경과 과정 및 주요 내용을 살펴보고 이를 토대로 그 과제를 살펴보는 데 목적이 있다. 이를 위해 중국 사회복지사 제도, 사회사업 교육과 사회복지시설의 실태, 중앙정부의 사회복지사제도, 중앙정부가 모델로 삼은 상하이시의 경험 등을 살펴보고자 한다. 사회주의 중국이 자본주의적 제도인 사회복지사제도를 어떻게 수용하고 발전시키려는 지를 고찰하는 것은 사회복지학적 측면에서 매우 흥미롭고 중요한 주제일 것이다.

2. 중국의 사회복지사

1) 사회복지사 교육

중국의 사회복지사 양성 교육은 1920년대에 시작하여 중국해방 이후 소멸되었다가 개혁·개방 이후 재건되었다. Lei 등(1991)은 중국 사회복지사 교육 또는 사회사업 교육의 역사를 네 단계로 나누고 있다. 제1단계는 해방 이전(1920년대-1949년)으로서 자선에서 사회건설사업으로 발전한 시기이다. 중국에 사회사업 교육이 처음 도입된 것은 1920년대 초반으로서 미국의 사회학자들에 의해서다. 1922년 미국 프린스턴 대학의 사회학 교수들인 J. S. Burgess와 D. W. Edwarda가 안징대학(현 베이징대학)에 사회학과를 신설하도록 권유했고, 그와 함께 사회학과에서 중국에 신설된 여러 사회복지단체에서 일할 사회사업 전문직을 훈련시켰다. 당시 커리큘럼은 응용사회학과 자선단체에서 발전시킨 사회사업기술을 가르치는 데 주안점을 두었다(Lei et al., 1991: 10). 그 후 외국에서 공부하고 돌아온 전문가들(특히 Lie Jieqiong 여사)이 대학의 교수진으로 충원되었는데, 이들의 역할이 컸다. 당시 푸단대학, 푸런대학, 진린대학, 린난대학, 난카이대학, 치린대학, 칭화대학 등이 사회사업학과를 신설했다. 졸업생들은 주로 YMCA, YWCA, 병원, 장애인학교, 정신보건센터, 감옥, 고아원, 빈민구제단체, 지역사회서비스센터 등에 취업하였다. 이 무렵 사회복지단체들은 미국의 영향을 압도적으로 받았으며 케이스워크 방법을 가장 중시하였다(Lei et al. 1991: 6-7).

한편 사회사업 교육자들과 학생들은 농민과 난민의 생활처지를 조사 연구하는 데 관심이 컸다. 교육훈련도 재난, 난민구제, 아동복지, 고아원 운영, 장애인복지, 농촌지역개발, 문맹퇴치교육 등 당시 중국의 시급한 사회문제에 집중되었다. 동시에 농촌의 4대 문제, 즉 문맹, 빈곤, 질병,

부패 등을 퇴치하는 데 목적을 둔 사회재건(social reconstruction) 프로그램에 집중했다.¹⁾ 애국심으로 무장한 사회복지사들은 도시에서 케이스워크 방법을 적용하는 대신, 농촌에서 농촌의 사회재건을 위해 사회개발 및 경제개발의 통합적 접근을 시도했다. 중국 사회문제의 뿌리가 무지와 빈곤에 있다고 자각한 이들은 농민의 의식을 고양시키고 사회개발에 동참하도록 독려하는 것이 가장 중요하다고 생각했다(Lei et al. 1991: 7-8).

제2단계는 해방 이후(1949-1979년)로서 사회사업이 국가부문으로 흡수되어 소멸된 기간이다. 1949년 신중국의 성립으로 소비에트 사회주의 모델에 따라 계획경제가 시작되었다. 이와 함께 고등교육 개혁이 이루어졌고, 1952년부터 대학의 사회학과와 사회사업학과의 전면 폐지되었다. 이유는 사회주의 사회에는 사회문제가 더 이상 존재하지 않는다는 것이었다. 이 시기 시민의 복지문제는 국가와 국영기업의 단위(danwei)가 담당하였다.²⁾ 그리고 그 필요성이 소멸된 사회사업가 집단은 국가부문으로 흡수되고 말았다. 사회사업가들은 교사나 양호교사로 전직했으며, 해외 유학 경력이 있는 사람은 대학에서 영어나 번역을 가르쳤다. 일부는 정부기관에 취업하기도 했다(Lei et al. 1991: 9-10).

제3단계는 개혁·개방 시기(1979-1999년)로서 사회사업은 하나의 전문직으로서 정당성을 모색하였다. 개혁·개방 이후 국영기업의 민영화와 외국계 기업의 진출로 단위체제가 붕괴되었으며, 단위가 제공하던 복지

1) 사회재건 프로그램은 하버드대학 출신인 James Yen Yang Chu의 역할이 컸는데, 그는 지역사회 참여, 대중 교육, 공중보건, 경제적 자족 등과 같은 사회재건 접근방법을 취했다. 그리하여 1936년이 되면 전국 농촌지역에 800개 이상의 농촌재건센터가 설립된다.

2) 연금, 의료보험, 주택, 교육 및 기타 사회복지서비스를 모두 단위가 책임지고 수행했던 것이다. 단위는 하나의 작은 사회로서 근로자와 그 가족의 모든 문제를 해결해 주었다. 그리고 영향력 있는 준정부조직인 노총, 여성연맹, 청소년연맹 등의 단체도 그들의 회원을 위한 자체 복지서비스를 제공하였다. 또한 소속 단위가 없거나 가족이 없는 취약계층은 정부의 민정부로부터 보살핌을 받았다(Xiong et al. 2005: 21-25).

시스템도 무너졌다. 연금, 의료보장, 교육 등 사회보장 전반에 균열이 왔고 시장경제의 심화로 빈부격차문제가 발생했다. 사회갈등과 정치적 불안정이 뒤따랐다. 개혁·개방 이후 사회문제가 심화되자 중국 정부는 사회문제를 해결하고 사회안정을 도모하기 위한 방법을 모색하였다. 1980년대 초 사회사업 명망가인 Lei Jieqiong 여사가 사회사업의 재건을 정부에 건의했다. 그 방법의 하나로 대학에 사회사업학과를 재개설하는 것이었다. 그녀는 해방 이후 중국인민정치위원회의 부주석 등 중요한 위치에 있었다. 그녀의 로비에 힘입어 교육부는 베이징대학, 길림대학, 인민대학, 샤먼대학 등 4개 대학에 사회사업학과 개설을 인가하였다. 1988년 베이징대학이 사회사업 프로그램을 개설했는데, 이를 사회사업 교육의 재등장의 원년으로 보는 이도 있다. 그러나 위기도 있었다. 교육부가 1996년 대학의 학과 수를 반으로 줄이는 개혁에 착수한 것이다. 이때 사회사업학과도 폐과 대상이었다. 그러나 사회사업 분야 지도자들의 노력으로 살아남았다. 그리고 1994년 대학의 사회사업학과 교수들이 주축이 되어 대학의 사회사업 교육의 강화를 위해 중국사회사업교육협의회(the China Association for Social Work Education, CASWE)이 창설하였다(Lei et al. 1991: 10-14, 18).

대학 사회사업학과의 증가 속도는 매우 빨랐다. 1999년에만 해도 24개의 사회사업 프로그램이 대학에 개설되어 있었다(대부분 사회학과의 부설 형태로 운영. 9개 대학은 독립학과로 개설). 그러나 2001년 36개, 2005년 172개, 2006년 말 186개 대학이 CASWE에 가입하였다(Law & Gu, 2008: 3). 이 시기 대학 사회사업학과의 급증은 사회문제의 확대와 이의 해결 필요성의 증대와 함께 사회사업학과에 대한 관심이 커진 것도 있지만, 1999년 시행된 교육부의 고등교육진흥정책에 힘입은 바 크다. 사회사업 교육의 확대는 예산이 별로 들지 않아 각 대학들이 신설을 선호하였다. 그리고 중앙정부는 대학에 재정지원을 줄이는 대신 지방정부의 학과 신설 권한을 포함한 재량권을 신장시켜 주었다. 그리하여 단기간

에 사회사업학과의 증가가 늘어난 것이다.

그러나 단기간의 급증은 사회사업 교육의 질을 저하시켰다. 그리하여 CASWE 지도자들이 나서서 홍콩 Keswick 재단의 재정지원을 받아 중국 사회사업 교육 진흥 5개년 전략을 짰다. 여기에는 다양한 교육의 질적 발전을 위한 방안들이 포함되어 있다. 그리고 사회사업 교육자의 질적 향상을 위해 2000년 베이징대학교와 홍콩 공과대학이 협력하여 석사학위 과정을 개설하여 기존의 사회사업학과 교수들에게 교육기회를 제공하였다. 이어 홍콩대학교와 상하이 푸단대학교가 공동으로 사회복지서비스관리 석사학위과정을 개설하였다. 2004년에는 광저우 순야선대학도 홍콩의 지원을 받아 풀타임 석사학위 과정을 개설하였다. 여기서 보듯이 중국 사회사업 교육자 양성 과정의 개설에는 홍콩의 협력이 절대적이었다.³⁾ 그 이유는 홍콩의 앞선 사회사업교육시스템을 배운다는 것과 1997년 홍콩 반환 이후 조성된 협력 분위기에서 찾을 수 있다(Law & Gu, 2008: 3). 이들 과정은 중국 사회사업 교육자 교육의 핵심이 되었다.⁴⁾ 이 교육과정을 수료한 교수들이 현재 중국 대학 사회사업학과의 교육, 정부 자문, 조사연구, 정부위원회 위원 등으로 활약하고 있다(Lei et al. 1991: 16-17).

한편 이 기간에 사회사업서비스도 재건되었다. 단위시스템의 해체 이후 민생문제의 책임을 지게 된 민정부가 중심이 되어 사회사업의 발전을 도모하였다. 1990년 Zhang Daijiang 민정부 부부장이 “사회복지의 사회화”(socialization of social welfare)를 제창하였다. 이는 사회복지를 정부와

3) 홍콩이 중국 대륙 사회사업의 발전에 상당한 역할을 하는데, 그 계기는 1997년 홍콩의 중국 반환이다. 홍콩의 사회사업은 1970년대 들어 황금기를 맞이했다. 눈부신 경제성장으로 사회복지 예산이 획기적으로 개선되었고, 그에 따라 사회복지사의 수요가 크게 증가했으며, 사회복지 훈련을 받지 않은 사람은 사회복지사가 될 수가 없었다. 사회복지사의 전문적 이미지가 확실히 구축되었던 것이다. 이후 홍콩의 사회사업은 아시아 최고 수준을 구가하였다. 홍콩의 앞선 사회사업 시스템은 대륙 사회사업의 모델이 되었던 것이다(Chow, 2008: 26-28).

4) <http://www.chinadevelopmentbrief.com/>[2006. 12. 12.]

민간부문이 공동으로 협력해 추진하자는 것이었는데, 사회복지서비스 수요의 급증에 정부 힘만으로는 대응하기 어렵다는 판단에서 출발한 것이다. 그 중 하나가 지역사회 사회사업시설이 노인을 위한 재가복지서비스와 가정봉사서비스, 그리고 아동을 위한 탁아서비스를 유료로 운영할 수 있게 허용한 것이다. 여기에는 홍콩 사회복지서비스단체의 협조가 큰 역할을 했다. 그리고 해방 이전에 활동했던 시니어 사회복지사들도 사회사업의 재건과 사회사업학과의 재개설에 상당한 자문 역할을 수행했다(Lei et al. 1991: 16).

제4단계는 2004년 중국 정부가 발표한 ‘조화사회의 건설’이 계기가 되어 사회사업의 직업화·전문화가 추진된 시기이다(Lei et al. 1991: 14-19). 2006년 후진타오 주석은 제16차 공산당 중앙위원회에서 “사회주의와 조화사회(和諧社會) 건설에 관련된 주요 문제에 관한 결정”(The Decisions Concerning Several Major Problems in Building A Socialist Harmonious Society)을 발표했는데, 이 문건에 조화사회 건설에 필요한 사회복지사 대오(집단)의 건설이 포함되었다. 여기에는 사회복지사의 교육훈련, 평가(시험), 충원, 발전방안 등 매우 중요한 내용이 담겨 있었다. 이러한 새로운 정책에 입각해 정부는 질적 수준을 갖춘 사회복지사 인력을 확보하기 위한 정책과 조치 및 제도적 장치 등을 마련하기로 결정하였다(Zhen, 2008: 80). 성명서를 본 사회복지실천가, 교육자, 학생은 크게 고무되었다. 중국 사회사업 전문직의 하나의 돌파구가 마련된 것으로 인식한 것이다.⁵⁾

그리고 그 후속조치로 2006년 민정부와 인사부는 사회복지사 잠정시행방법 및 시험방법 등 2개의 주요 규정을 발표했다. 그리고 조화사회 건설에 사회복지사가 주요한 역할을 수행할 수 있도록 뒷받침하기 위해 민 정부는 사회복지사 제도 발전을 위한 정책을 개발하기 위한 조사연구

5) <http://www.chinadevelopmentbrief.com/> [2006. 12. 12.]

에도 착수했다. 다른 정부 부서도 이에 적극 협조하고 나섰다. 조화사회는 사회안정을 위해 경제개발과 사회개발을 병행 추진하는 전략으로 다양한 사회정책이 입안 시행되었다. 그래서 이 시기를 “사회정책의 시대”라고 부르는 학자도 있다(Wang, 2004: 171).

2) 사회복지시설

중국에서 공공복지는 민생(minsheng)이라고 한다. 민생은 주거, 교육, 보건의료, 노인케어 등을 포함하는 생활조건을 의미하며,⁶⁾ 민생문제의 주무부처는 민정부이다. 현재 중국에서 민생 관련 사회복지시설은 매우 부족한 실정이다. 예를 들어 노인복지시설의 경우 2007년 현재 전국에 약 39,500개 정도의 시설만 있다. 그중 1,456개는 노인, 장애인, 고아 등 요보호대상자 일반을 보호하는 시설이고, 6,724개는 도시의 노인보호시설이며, 31,373개는 농촌 노인보호시설이다. 이는 노인 수의 증가에 비추어 매우 적은 것이다. 중국의 노인인구수는 2007년 1억4천5백만명이며, 2014년이면 2억명, 2026년 3억명, 2037년 4억명에 달할 전망이다. 80대 노인은 2007년 현재 1천6백만명인데, 2010년 2천만명, 2020년 3천만명으로 증가할 것이다. 현재의 노인복지시설은 노인복지 욕구를 충족시키기에는 턱없이 부족하다.

장애인복지문제도 매우 심각하다. 중국의 장애인 문제에 대해 미국 브리엔트대학 특수교육학 교수인 Jasmine Kamber이 2007년 중국 방문 후 기고한 글에 의하면, 중국에서 장애인 자녀가 출생하면 그 부모는 큰 충격에 빠진다. 장애인 아이를 양육하고 교육하는 데 필요한 장애인시설이 마련되어 있지 않기 때문이다. 장애인복지시설(특수교육시설 포함)이 거의 없기 때문에 장애아동을 양육·교육하는 것은 온전히 부모의 몫

6) <http://www.chinadaily.com/> [2009. 1. 15.]

이다. 장애아를 위해 많은 돈이 필요하고 따라서 부모는 더 많은 일을 해야만 한다. 장애아를 둔 부모는 자신의 유고 시 장애아를 어떻게 해야 하는지 생각하면 절망에 빠진다. 중국에서 빠른 미래에 극적인 발전이 필요한 것이 사회복지서비스부문인 것이다.⁷⁾

현재 중국에는 약 6천만명의 장애인(중국 전체 인구의 5%)이 있다. 그 중 약 80%는 농촌에 거주하고 있다. 장애인단체는 중국에서 가장 활동적인 비정부기관이다. 중국의 시민사회의 활동과 발전을 살펴보는 데 있어 장애인조직은 대단히 중요한 사례가 된다. 현재 중국의 장애인단체는 다음과 같은 문제를 안고 있다. 첫째, 활동가들의 임금이 너무 낮아 유능한 인재를 충원하기 어렵다. 둘째, 장애인단체의 등록문제이다. 사회조직은 기업체조직 또는 상업조직의 하나로 등록해야 한다. 이 경우 법인세를 부담해야 한다. 그밖에도 여론의 관심 부족, 홍보부족, 기금의 부족 등과 같은 문제도 안고 있다. 현재 천만명 정도의 농촌 장애인들과 2천만명의 도시 장애인들이 최저계비 수준 이하의 상태에 있다(Xijin & Yusi, 2008).

한편 2000년부터 중국 정부는 사회복지의 재정적 책임과 부담에 한계를 절감해 사회복지부문에서의 비정부기관의 육성 발전을 추진하는 정책을 시작하였다. 그럼에도 민간사회복지시설의 발전은 매우 더디게 진행되고 있다. 그 이유 중 하나는 중국의 전통, 즉 부모를 노인시설에 보내서는 안 된다는 가족윤리가 잔존해 있기 때문이다. 현재 중국의 사회복지시설은 가족, 지역사회공동체, 조직 등 삼자가 떠받치고 있다. 부모를 부양하는 것이 가족의 의무라는 오랜 중국의 전통은 사회복지시설의 부족을 보충해주고 있다. 그러나 핵가족화는 가족의 부양 의무를 약화시키고 있다. 노인부부, 단신노인의 수도 크게 증가하고 있다. 중국정부는 현재 이 문제를 지역사회 중심으로 해결하도록 하고 있는데, 방문서비스,

7) <http://www.bryantarchway.com/campus news/> [2007. 11. 30.]

가사지원서비스, 주간보호소, 상담, 응급구호 등 여러 방법을 지방정부가 발전시킬 수 있도록 지도하고 있다. 중국 정부는 노인이 경제적 문제 뿐만 아니라 건강(보건의료) 문제도 안고 있으므로 다른 부처와의 협력이 필요하고, 정부는 물론 민간부문의 자발적 지원도 필요하다는 입장이다. “정부, 공동체, 조직 등 삼자의 긴밀한 협력 하에 중국 특유의 사회복지시스템을 만들 수 있다”는 것이다.⁸⁾

아동복지의 주된 대상인 고아의 경우 2007년 현재 573,000명이 존재하는 것으로 알려져 있다. 현재 고아를 보호하는 아동복지시설이 절대적으로 부족하여 대부분 가정이 입양하고 있다. 2007년 현재 고아원 수는 전국에 224개에 불과하며, 여기서 고아, 유기된 아동, 장애아동 66,000명이 보호를 받고 있다. 고아원에서 일하는 직원은 약 8천명에 불과하다.

그리고 2009년 2월 민정부 발표에 의하면 2008년 말 현재 중국 전역에 약 42,000개의 사회복지시설이 운영되고 있는데, 이는 전년에 비해 무려 15.1%나 증가한 숫자라고 한다. 홈리스 노인, 장애인, 고아 등 요보호대상자로서 이들 시설에서 보호받고 있는 사람은 약 189만명이다. 또한 민정부가 접수한 후원금은 2008년 한해 470억 위엔(US \$ 약60억)이었으며, 약 2,400만명에게 지원하였다.⁹⁾

2007년 민정부는 요보호아동과 장애인을 위한 사회복지시설에 약 20만명의 사회복지사가 필요하다고 발표했다. 요보호아동 2명을 한 명의 사회복지사가 케어 한다고 가정한 것이다. 중국 정부는 사회복지시설에서 일할 사회복지사를 육성 배치하는 것이 앞으로 중요한 과제가 될 것으로 보고 있다.¹⁰⁾

다른 한편 2001년 정부통계에 의하면 약 70만개의 비정부단체 및 비

8) 2007년 중국공산당 17차 전국회의에서 경제사회발전 5개년계획 발표 후 중국 내무성 부장관 Dou Yupei와의 인터뷰 기사. 中國網 <http://www.china.org.cn> [2007. 10. 18.]

9) People's Daily Online <http://www.english.people.com.cn/> [2009. 2. 5.]

10) <http://www.china.org.cn> [2007. 1. 22.]

영리단체와 136,841개의 사회단체가 정부 민정부에 등록한 것으로 나타나 있다. 1970년대 후반만 해도 민간단체의 수는 극히 적었다. 크게 증가한 비정부기관이 사회사업의 발전에 상당한 영향을 미치고 있다. 이들 단체는 가출아동, 민공, 소수인종, 가정폭력, 장애아동, 정신장애인, 임종 환자, 비행청소년 등의 사회문제를 해결하는 데 기여하고 있다. 이들 단체가 최근 들어 사회복지사의 채용을 늘이고 있다(Lei et al. 1991: 17).

비정부기관들이 사회복지사들의 가치와 그 유용성을 깨달은 것은 비교적 최근 일이다. 비정부기관들은 사회복지사들을 보다 유용하게 활용하는 방법을 찾고자 노력하고 있다. 무경험 사회복지사와 그들의 고용자(비정부기관) 모두 서로에 대해 보다 더 잘 이해해야 하고, 그래야 양자 간의 장기간의 생산적인 관계가 유지될 수 있다는 것이다. peopleLINK가 이를 위해 노력하는 대표적인 민간단체이다. peopleLINK는 사회복지사 클럽을 창설하여 그들의 경험을 공유시키고 있다. 이 단체의 책임자인 Jane Pierini¹¹⁾는 “우리는 풀뿌리 비정부기관의 변화를 목도하고 있다. 비정부기관은 보다 많은 사회복지사를 고용하고 있으며 그들을 발전시키고자 노력하고 있다. 일부 비정부기관은 사회복지사를 조직 전략의 통합 부분으로 간주하고 있다”고 말한다.¹²⁾

3. ‘조화사회’와 사회복지사의 직업화·전문화

1) ‘조화사회’와 사회복지사

11) peopleLINK는 북경의 비영리 사회사업 컨설팅 및 시설장 교육기관으로서 Jane Pierini가 책임자로 있다. 그녀는 홍콩대학에서 사회사업 석사학위를 받은 후 Beijing Huiling (北京慧灵)의 공동 책임자로 일하다 2003년 peopleLINK를 창설하였다. peopleLINK는 비정부기관에서 일하는 사회복지사의 전문성 제고를 위해 노력하고 있는데, 특히 교육기관과 비정부기관 간의 연계를 돕는 일을 하고 있다.

12) <http://www.chinadevelopmentbrief.com/> [2006. 12. 12.]

조화사회는 후진타오 정부의 기본적인 정치노선이다. 2002년 등장한 후진타오 정부는 권위주의적이고 엘리트주의적인 기존 지도부와는 다른 인민친화적 이미지를 구축하려 노력했고, 선부론에 입각 경제성장 일변도의 정책을 추진했던 덩샤오핑, 장쩌민 체제와 달리 공동부유론과 균형발전을 추구하는 정책을 폈다. 이를 이념적으로 뒷받침한 것이 조화사회론이다. 조화사회론은 2004년 9월 공산당 16기 4중전회(중앙위원회전체회의)에서 양적 성장 대신 질적 발전을 지향하는 “사회주의 조화사회 건설”이라는 이름으로 처음 등장하였다. 이후 당정과 학계의 광범위한 연구와 토론을 거쳐 2006년 3월 제10기 4차 전국인민대표대회에서 통과된 제11차 5개년 경제사회발전계획에서 구체화되었다. 같은 해 10월 공산당 16기 6중전회에서 조화사회론은 후진타오 정부의 통치이념으로 공인되었고, 2007년 10월 공산당 17차 대표자회의에서 당장(헌법)에 포함됨으로써 덩샤오핑, 장쩌민의 지도이념과 같은 수준의 당의 공식 통치이념으로 자리 잡았다.¹³⁾

후진타오 체제가 성장 대신 조화를 강조한 것은 성장만능주의에 따른 빈부격차 해소와 사회적 안정을 추구한다는 것을 의미한다. 다시 말해 지난 25년 동안 중국이 이룩한 경이적인 경제성장의 후파로 초래된 빈부격차와 사회양극화 해소를 가장 중요한 정책목표로 설정했다는 것이다. 이는 정책의 일대 전환이라 할 만하다. 여기에는 여러 이유가 있지만 역시 가장 중요한 것은 심각한 경제적 격차와 이로 인한 사회불안 현상이다. 예를 들어 현재 최소 1억 명 이상의 인민이 절대빈곤 상태에 있고, 8억 농민 중 3억은 사실상 유향노동력으로서 일자리가 필요하다. 그리

13) 조화사회론의 구체적 내용은 제11차 경제사회발전계획에 담겨있다. 그것은 역전불가능한 단계에 접어든 시장경제를 더욱 발전시키는 한편 시장경제의 부작용을 최소화하는 방향으로서 ‘조화’를 전제한 다음, 경제성장방식의 전환(성장일변도에서 균형발전으로의 전환), 지역 간·계층 간 협조적 발전, 자연친화적 발전, 자주적 혁신능력 제고(기술자립계획) 등 네 가지를 기본방향으로 삼았다. 이것이 조화사회론의 핵심이다(이문기, 2006: 174-175).

고 지역간·도농간·계층간 빈부격차가 매우 심각한데 이를 ‘3대 격차’라 한다.¹⁴⁾ 또한 중국의 지니계수는 0.47(2005년)로서 세계에서 가장 불평등하다. 이러한 격차는 사회불안으로 이어지고 있다. 노동자, 농민, 도시 빈민 등 기층대중이 경제적 권익을 주장하는 집단시위가 크게 증가한 것이다.¹⁵⁾ 중국은 주지하듯이 개혁·개방 이후 계획경제에서 시장경제로의 전환에 성공했으나 2000년대 들어 중국공산당의 통치정당성은 크게 위협받고 있는 것이다.¹⁶⁾

결국 개혁·개방 이후 이룬 경이적인 경제성장의 부작용인 빈부격차와 사회양극화 문제를 성장과실의 공평한 분배를 통해 적극적으로 해결하지 않으면 통치위기가 발생할 수도 있다는 사실을 후진타오 정부가 간파했고, 이를 돌파하기 위한 새로운 전략으로 조화사회론을 채택할 수밖에 없었던 것이다.¹⁷⁾

14) 예컨대 가장 잘사는 지역(상하이시)과 가장 가난한 지역(귀주성) 간의 소득격차가 무려 13배나 되고, 도시와 농촌의 소득격차가 3.23배에 달한다(2004년).

15) 집단시위는 지난 20년간 연평균 17%씩 증가했으며, 최근 하루 평균 200여건이 발생하고 있다. 그리고 대중의 집단시위가 1993년 8,700여건에서 2005년 87,000여건으로 증가하였으며, 참여자의 34%가 도시 근로자, 50% 이상이 농민이다(이문기, 2006: 172).

16) 게다가 근로계층의 기본적 사회안전망인 사회복지정책도 제 구실을 못하고 있다. 예를 들어 2006년 13억 인구 중 의료보험 적용율은 55%, 국민연금인 양로연금 적용율은 58%로서 광범위한 사회보장 사각지대가 존재하고 있다. 더욱이 의료보험 대상자라고 하더라도 의료비의 절반을 본인이 부담하고 있으며, 양로연금액도 도시근로자 평균임금의 55%에 불과해 보장성에도 상당한 문제를 안고 있다. 교육복지도 열악해 교육비 증가로 자녀교육을 포기하는 가정이 늘어나고 있다(원석조, 2008).

17) 조화사회론은 현재진행형이기 때문에 평가하기에는 이른 감이 있지만, 한 전문가는 그 문제점을 다음과 같이 지적하였다(이문기, 2006: 177). 첫째, 새로운 통치이념으로 자리 잡기에는 여전히 모호하고 추상적이다. 둘째, 정책수단의 문제로서 개혁 속도조절과 사회복지 확대에 지방정부와 관료들이 얼마나 적극적으로 나설지 의문이다. 개혁에 특별한 인센티브가 없는 상태에서 중앙정부의 재정능력과 지방정부의 적극성 담보가 관건이다. 이는 정책수립과 실천 사이의 괴리라고 볼 수도 있다. 다양한 경제사회정책들이 나오고 있지만 관료들의 자질과 시민사회의 감시가 뒷받침되지 않으면 부패문제가 뒤따를 가능성이 크다. 다시 말해 정부가 부패추방에 적극 나선다 하더라도 시민사회의 감시가 없으면 한계가 있다는 것이다. 셋째, 정치체제 개혁에 구체적인 비전을 제시하지 못했다(정치적 한계). 공산당에 대한 비판과 견제 세력을 용

한편 조화사회의 건설을 위해서는 새로운 접근방법, 즉 새로운 전문직의 등장이 요청되었다. 중국청년정치학원 사회사업행정학과의 학과장인 Chen Tao 교수는 “이를 보완하기 위해 그때부터 정부는 사회복지서비스의 새로운 접근, 즉 현대적 방식의 도입이 불가피하다는 사실을 인식하였다”고 말한다.¹⁸⁾ 새로운 접근방법, 그것이 곧 사회복지사시스템이었다.¹⁹⁾

이처럼 사회복지사제도의 필요성을 인식한 중국 정부는 사회복지사 직업화·전문화를 위한 시스템의 확립에 나섰다. 2006년 7월 민정부와 인사부는 공동으로 사회복지사직업기준평가잠정시행방법(the Provisional Regulations on the Assessment of the Vocational Standards of Social Workers) 및 사회복지사전문자격시험실행방법(the Measures for the Implementation of the Examination Regarding Professional Qualifications of Social Workers)을 발표했다. 이는 전국 수준에서 사회복지사의 기준과 직업자격요건을 사정(시험)하여 사회복지사의 전문적 실천을 담보하기 위한 것에 목적이 있었다(Zhen, 2008: 77).

중앙정부 민정부 교육과기처장인 Zhen(甄炳亮)(2008: 78-79)은 중국 사회복지사 직업화·전문화의 배경을 다음과 같이 설명하고 있다. 첫째, 정부 통치이념의 변화이다. 통치이념의 변화는 2002년 새로운 중앙정부

납하지 않는 분위기가 여전하며, 정치체제의 민주화에 대한 언급이 없다. 그러나 인민대 Han Keqing 교수는 조화사회론이 국가 통치이념인 동시에 정치목표를 담고 있다는 사실을 상기시키면서 정치체제에 대한 언급이 없다는 지적은 사실이 아니라고 반박했다.

18) <http://www.chinadevelopmentbrief.com/> [2006. 12. 12.]

19) 조화사회론이 제창되기 전까지 사회복지사는 중국에서 하나의 전문직으로 인식되지 않았다. 과거에는 정부와 국영기업이 국민들을 보살피는 유일한 존재였다. 청년동맹 서기, 인민위원회 간부, 노조 지도자, 교사 등이 정치공작과 대중공작은 물론 사회복지실천의 한 영역으로 간주되는 지역사회조직(community work)의 임무까지 수행했다. 이들은 이른바 단위체제 안에서 활동하였다. 그러나 개혁·개방 이후 1980년대 후반부터 국영기업들이 민영화되면서 단위체제의 사회복지활동은 크게 축소되었다(원석조, 2008).

의 구성과 함께 나타났다. 그것은 기존의 경제발전을 계속 추진하는 동시에 사회개발과 국민의 생활문제를 해결하는 전략을 수립하겠다는 것이다. 그리고 4위일체(四位一體, four-in-one), 즉 경제개발, 정치개발, 문화개발, 사회개발을 동시에 추구하되 사회개발을 중시한다. 사회개발 전략은 당의 지도, 정부의 책임, 사회의 협동, 공공의 참여 등을 기본 틀로 하고, 사회주의 아래 농촌 개발을 중시하고, 조화사회의 기치 아래 사회정의와 항구적인 평화를 최종 목적으로 한다. 또한 사회조화에 초점을 두고 상호협력적·자조적 사회사업(mutual-help and self-help social work)과 사회사업시스템을 발전시킨다.

둘째, 사회복지사의 직업화·전문화 강화의 필요성이다. 중국은 급격한 사회경제적 변동을 겪고 있다. 국민소득이 크게 향상되었고 도시화, 산업화, 시장화, 국제화가 동시에 진행되었다. 그러나 경제발전은 시민의식을 다변화시켰고, 욕구를 다양화·개별화시켰다. 이런 변화는 장기간 깊은 갈등과 문제를 야기하고 있다. 신뢰 상실자, 도덕 상실자, 정신적 문제를 가진 사람, 직업이나 교육기회를 박탈당한 사람, 의료적 도움을 받을 수 없는 사람 등이 증가하고 있는 것이 그것이다. 이들의 존재는 사회적 조화를 위협한다. 국제적인 경험을 보면, 사회개발은 경제성장이 급격히 이루어질 때 관심을 기울여야 하는 사안이다. 집단적 이익의 조정, 인간개발, 사회연대 등이 필요한 시기에 사회개발을 해야 한다는 것이다. 이런 경험들을 참조하여 중국은 사회갈등에 대응하기 위해 사회관리(social management)의 개념을 쇄신해야 한다. 사회관리시스템을 발전시키는 것이 사회개혁을 앞당기는 것인 것이다. 사회관리시스템의 구축이 바로 중국에서 사회복지사의 직업화와 전문화가 필요한 현실적이고 객관적인 토대가 되고 있다. 사회복지사의 직업화와 전문화는 중국이 사회주의적 조화사회를 확립하는 길의 자연적인 선택이다.

2) 사회복지사 직업화·전문화의 주요 내용

전술한 사회복지사 직업기준평가잠정시행방법과 전문자격시험실행 방법은 국가수준에서 최초로 사회복지사를 전문직과 스페셜리스트로 구분하고, 사회복지사와 보조사회복지사의 자격요건을 규정한 것이다. 이는 중국 최초의 사회복지사 자격제도로써 장기적인 관점에서 조화사회를 건설에 필요한 사회사업 스페셜리스트를 육성하는 데 목적이 있다. 이 두 규정을 중심으로 사회복지사 직업화·전문화의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다(Zhen, 2008: 79-80).

첫째, 중국 사회복지사의 등급과 활동범위이다. 중국 사회복지사는 3 등급으로 구분된다. 즉 보조사회복지사(assistant social workers), 사회복지사(social workers), 시니어 사회복지사(senior social workers)가 그것이다(잠정시행방법 제4조). 그리고 이들의 활동범위는 사회복지, 사회복지부조, 자선, 장애인 재활서비스, 인보사업, 보건의서비스, 청소년서비스, 지역사회사업 등이며, 사회사업 지식의 발전과 함께 사회사업의 범위는 확장될 전망이다.

둘째, 사회복지사의 직업적 능력요건이다. 보조사회복지사는 (a) 사회사업서비스 관련 법률, 법규, 정책에 관한 기본적 이해, 사회사업의 전문적 기초지식, (b) 전문적 서비스의 수급자와의 관계구축 능력, 클라이언트가 직면한 문제의 파악능력, 서비스 플랜의 작성능력 및 케이스 종결능력, (c) 서비스 플랜에 따라 전문적 방법과 기술을 적용해 클라이언트의 문제를 해결할 수 있는 능력을 보유하고 있어야 한다. 사회복지사는 (a) 사회사업 관련 법률, 법규, 정책의 활용 능력, 사회사업 영역에서의 일정한 경력, (b) 클라이언트에게 사회사업방법론을 활용하고 응용할 수 있는 능력, (c) 보조사회복지사를 지도할 수 있는 능력, 전문사회사업의 기준과 역량을 확장할 수 있는 능력, (d) 과학적·합리적 과업을 수행할 수 있는 능력, 사회복지서비스 자원의 통합과 응용을 위한 발전계획의 작성능력, 서비스 확장 능력 및 서비스 질을 담보할 수 있는 능력을 보유하고 있어야 한다(잠정시행방법 제18조).

사회복지사의 직업적 능력요건에 대한 중국 당국자의 입장은 이렇다. “사회복지사가 갖추어야 할 자격요건과 능력은 많다. 그러나 중국의 사회사업이 초창기 단계에 있다는 점을 고려할 때 너무 많은 자격요건을 요구하는 것은 비현실적이다. 이런 이유로 현 규정은 사회복지사의 직업적 능력에 초점을 맞추고 있다.”(Zhen, 2008: 79) 그리고 사회복지사의 핵심요건으로서 전문적 실천과 직업윤리도 배제하지 않고 있다. 즉 “사회복지사는 법률과 법규를 준수해야 하고, 전문성에 관련된 행동윤리규정도 준수해야 한다. 그리고 사회사업서비스를 제공할 때 사회복지사는 클라이언트에게 평등하고도 성심성의를의 관계를 견지해야 하며, 클라이언트의 권리를 보장하고, 불만을 경청하며, 클라이언트의 선택을 존중하고, 비밀보장을 지켜야 한다”고 규정하고 있다(잠정시행방법 제15, 16 조).

셋째, 시험평가방법이다. 시험은 전국적으로 표준화된 문제로 전국적으로 동시에 1년에 한번 치른다. 시험과목은 보조사회복지사의 경우 사회사업종합능력(초급), 사회사업실무(초급) 두 과목이고, 사회복지사의 경우 사회사업종합능력(중급), 사회사업실무(중급), 사회사업법규 및 정책 등 세 과목이다.²⁰⁾

이상과 같은 규정에 의거 2007년 중국 최초로 전국적인 사회복지사 국가자격시험(제1회)이 실시되었다. 시험 응시자는 재정부(the Ministry of Finance) 및 국가개발개혁위원회(the National Development and Reform Committee)에 응시료 납부 및 기타 응시절차를 밟았다(Zhen, 2008: 82).

그리고 민정부는 2007년 사회복지사 배치시스템의 구축을 위한 시범사업도 전개했다. 즉 민정부는 사회복지사를 우선 배치하기 위한 지역

20) 홍콩과 마카오 시민에 관한 규정도 있다. 즉 홍콩과 마카오의 시민도 시험을 볼 수 있는데, 이들은 시험 전에 신분증, 학위증명서 등 사회사업 전문적 실무능력을 갖추고 있다는 사실을 증명하는 서류를 제출해야 한다. 그러나 타이완과 기타 외국인은 별도의 자격증 교부체계를 만들 계획이다(잠정시행방법 제24조).

을 선정해 2007년부터 2년 동안 시범지역에서 사회복지, 사회복지, 지역 사회개발, 장애인복지, 인보사업, 자선 및 가족복지 등의 활동이 이루어 지도록 했다. 현재 시범지역은 75개 시 및 90개 시 민정부 기관들이다. 이를 통해 정부는 사회복지사 제도가 안착하길 기대하고 있으며, 이를 통해 민간자선사업의 촉진, 사회복지정책의 형성에 도움이 되길 원하고 있고, 나아가 유관 중앙정부의 사회사업의 발전과 사회사업 인력의 확대에도 도움이 되길 바라고 있다(Zhen, 2008: 84).

아울러 민정부는 기존 사회사업 인력의 훈련과 사회사업 전문화의 홍보에도 착수했다. 즉 유능한 사회복지사 인력을 양성하기 위해 정부는 지방정부 민정부 공무원을 선발해 5년간 교육시키기로 한 것이다. 이들에게 사회사업 교육훈련을 집중적으로 시켜 이들로 하여금 사회복지사 직업화·전문화를 촉진시키고자 한다. 또한 전술한 대로 사회복지사는 그 직업적 중요성에도 불구하고 중국 사회에 잘 알려져 있지 않다. 조화 사회 건설에 필요한 주요 인력이란 사실도 잘 알려져 있지 않다. 이런 인식부족은 사회복지사 발전에 장애가 되고 있다. 유능한 인재가 사회복지사로 진입하는 것에도 장애가 된다. 따라서 다양한 계층을 상대로 한 다양한 홍보활동이 필요한 것은 당연하다. 민정부는 정부 각 부서가 나서서 사회복지사가 조화사회 건설에 중요한 요소란 사실을 다양한 방법으로 홍보하길 원하고 있다. 그리고 이들 부서가 사회복지사의 직업화·전문화는 물론 사회복지사가 활동할 수 있도록 분위기를 조성하는 데도 앞장서길 기대하고 있다(Zhen, 2008: 85-86).

한편 이상에서 보듯이 중국 사회복지사에게 요구하는 전문적·실무적 능력요건은 미국은 물론 한국에 비해서도 상당히 낮은 편이다. 그럴 수밖에 없는 이유는 다음과 같은 중국 사회사업의 현실에서 찾을 수 있다(Zhen, 2008: 78). 첫째, 중국의 사회사업은 노인, 장애인, 아동, 청소년, 여성, 가족, 기타 취약계층을 주된 대상으로 하고 있다(사회사업의 관점). 둘째, 중국의 사회복지사는 반 행정적/반 전문적(semi-administrative/semi-professional) 성

격을 지니고 있다. 일부는 국가공무원이고 일부는 다양한 사회복지단위에서 일하고 있다. 그리고 대학의 사회복지학 관련학과 졸업생들이 매년 만 여명이 배출되고 있지만 사회복지부문에서 일자리를 얻지 못하고 있다. 아직 중국에서 사회복지사의 직업화·전문화가 제대로 이루어지지 않고 있다는 것이다(사회복지사의 관점). 셋째, 연안지역과 내륙지역 간의 사회경제적 발전의 격차와 불평등이 존재하고 있다. 따라서 사회사업의 필요성도 지역에 따라 차이가 날 수밖에 없다. 국제적 사회사업의 발전과정을 충분히 참고하되 중국의 실제 현실을 충실히 반영하여 사회복지사의 직업화·전문화를 기해야 한다(사회경제적 발전의 관점).

이런 이유로 중국의 사회사업 직업화·전문화는 다음과 같은 세 가지 원칙의 적용이 필요하다(Zhen, 2008: 79). 첫째, 사회사업에 관한 국제적인 이상, 지식 및 방법론은 중국의 전통적 문화와 실제 조건과 적절히 조화를 이루어야 한다. 둘째, 경제적으로 발전한 연안지역의 도시와 성에 우선 적용되어야 한다(우선순위). 이들 지역의 사회문제가 보다 더 많고, 따라서 사회사업의 필요성이 상대적으로 더 크다. 셋째, 사회복지사의 전문화에 관해서 사회복지사의 실태를 감안해야 한다. 그래야 사회복지사들이 전문적 능력을 발휘할 수 있고 또 새로운 사회사업학과 졸업생들이 이들에게 배치되어 적절히 일할 수 있다. 그리고 기존 사회복지사들을 위한 직업훈련과 자질향상에도 관심을 기울여야 한다.²¹⁾

21) 한편 주무부처인 민정부는 사회복지사 자격제도를 조기에 정착시키기 위해 조사연구에 착수했는데, 그 주요 내용은 다음과 같다(Zhen, 2008: 81). 첫째, 사회복지사의 현재 위치와 발전에 관한 연구이다. 기존 사회복지사의 현재 처지, 전문 사회복지사의 필요성, 그 자격기준과 자질 등에 관한 연구를 포함한다. 둘째, 조화사회의 건설과 관련된 지역사회사업의 필요성에 대해 연구한다. 주민자치조직(공동체), 지역사회사업 거점, 지역사회서비스센터, 시민봉사단체 등 지역사회사업의 거점(platforms)에 사회복지사를 배치할 수 있는 방법에 관한 연구를 포함한다. 아울러 농촌 지역사회개발에 지역사회사업과 사회복지사 팀이 어떤 역할을 할 수 있는지에 대해서도 연구한다. 셋째, 자선단체를 발전시킬 수 있는 방안에 대해 연구한다. 이는 정부 기능의 변화, 사회적 관리의 확충, 공공서비스의 전문성 기준의 수요 증대와 관련되어 있다. 아울러 다양한 사회집단에서 사회복지사가 어떤 역할을 수행할 수 있는지에 대해서도 연구한

4. 상하이모델

1) 배경과 과정

앞서 언급한 대로 중국 중앙정부가 2006년에 시작한 전국적인 사회복지사 자격제도와 시험제도는 상하이시의 그것을 모델로 한 것이다. 이를 “상하이모델(Shanghai Model)”이라고 한다(陳爲雷, 2006). 상하이는 중국에서 경제적으로 가장 발전된 지역으로서 경제부문은 물론 사회복지 부문에서도 개척자적인 역할을 수행하고 있는데, 사회복지사의 직업화·전문화도 상하이시가 가장 먼저 시도하였다.

상하이는 2003년 시 민정국과 인사국이 주도하여 사회복지사 전문 자격제도를 만들었다.²²⁾ 이는 사회복지사의 전문적 자격에 관한 중국 최초의 규정으로서 자격시험과 시험자격조건을 규정하고 있다.

상하이시 규정에 의하면 사회복지사는 2개의 등급이 있는데, 하나는 사회복지사(social workers), 다른 하나는 보조사회복지사(assistant social workers)이다. 모두 시험을 통과해야 자격을 얻을 수 있다. 상하이시의 사회복지사 자격제도는 하나의 모델이 되어 같은 해 강소성(장수칭)과 절강성(저장칭)도 유사한 자격시험제도를 도입하였으며, 이어 북경, 천진, 복건, 중경, 광주, 영파, 포두 등의 성과 시로 확산되었다(Zhen, 2008: 79).

상하이 사회사업의 직업화의 배경을 엔타이사범대학 역사사회학부

다. 넷째, 사회복지사 직업화, 전문화를 위한 입법 관련 연구도 병행한다. 관련 법률은 사회복지사의 근무체계를 제공하고, 그 발전을 조장한다. 법과 정책은 전문사회복지사의 역할과 권리를 규제한다. 이를 위해 선진국의 경험을 참조한다.

22) 상하이모델의 구축에는 상하이시 민정국 관료들의 역할이 결정적이었다. 민정국 고위 관료들 중 일부는 홍콩이나 외국 대학에서 사회사업 관련 석사, 박사학위를 취득한 엘리트들이다. 이들이 현재 중국 사회사업의 전문직화를 이끌고 있다(Lei et al. 1991: 17).

陳爲雷 교수는 다음과 같이 기술하고 있다. 상하이에는 중국 사회사업의 선도적 발전 지역이다. 상하이가 최초의 사회사업 직업화에 나서게 된 것은 상하이 사회경제발전의 수준, 상하이시 민정부 관료 및 대학의 사회사업 전문가들의 창조적 노력의 필연적 결과이다. 상하이 사회문제의 다양화 및 복잡화, 특히 실업, 노령화, 청소년범죄, 정신건강, 이혼율 증가, 인구유입, 범죄 등에 적극 대처하고 특히 조화사회를 촉진하는 데 상하이 사회복지사 직업화의 목적이 있다. 그리고 사회문제의 해결, 사회적 약자의 보호, 사회의 안정화, 현대적 도시모델의 건설, 사회생활환경의 개선, 사회발전의 지속 등에 기여하는 것도 목적이다. 이러한 배경 아래 상하이 시정부는 새로운 방법의 하나로 전문 사회복지사 제도의 도입을 강구하게 된 것이다(陳爲雷, 2006: 52).

그리고 상하이시는 이미 1990년대 중반부터 사회복지사의 직업화 방안을 고려하기 시작했다. 그것은 대개 3단계를 거쳐 발전하였다. 제1단계는 사회복지기관의 신설과 사회복지사의 채용 단계이다. 1997년 상하이 푸둥신구 사회발전국이 최초로 5명의 사회복지학과 졸업생을 채용하였다. 2003년 4월에는 푸둥신구가 중국 최초로 사회복지사 직업화 관련 규정을 만들었다. 그리고 2003년 상하이 시정부는 비행청소년, 약물남용자, 취약계층을 위한 3개의 청소년복지기관(上海自強社會服務總社, 上海新航社區服務總站, 上海陽光社區青少年事務中心)을 신설했다. 그리고 사회복지서비스 대상, 내용, 욕구, 비용 등에 관한 규정을 제정해 이 기관에 재정지원을 하였다. 또한 이들 3개 기관은 상하이시 19개 구, 260여개의 동에 분점을 개설하였으며, 사회복지사를 1,300명 채용했다. 이들은 모두 자격시험을 거쳐 선발되었다. 시정부는 이들에게 1인당 평균 4만 위엔(US \$5,000)의 연봉을 지급했다(2006년 현재 상하이시가 발급한 사회복지사 자격증의 수는 약 8천명. 그중 약 1/3이 대학의 사회사업 전공자).²³⁾ 한편 상하이시 청소년복지 3개 기관은 상하이시가 사회복지서비스를 비영리 및 영리사회복지시설로부터 구매하고, 나아

가 사회복지에서의 정부와 민간의 역할과 책임을 공유하는 것을 의미했으며(陳爲雷, 2006: 53), “정부가 주도하고, 시민사회복지기관이 운영하며, 사회복지사가 봉사하는” 중국 사회복지사 제도의 지도적 역할을 수행한 것으로 평가받고 있다(Law & Gu, 2008: 10).

제2단계에서는 푸동지역의 시범사업이 성공적인 것으로 확인된 후 사회복지사 자격인증제도가 실시되었다. 2003년 11월 중국 최초로 사회복지사 자격시험이 실시되었다. 5,586명이 응시하여 1,426명(사회복지사 281명, 보조사회복지사 1,145명)이 합격하였다(합격률 25.5%). 이로써 사회복지사 직업화가 실질적으로 이루어졌고, 사회복지사 직업집단이 형성되기 시작하였다.

제3단계에서는 사회복지사 자격 관리제도가 만들어졌다. “상하이시 사회복지사 직업자격인증잠정시행방법” “상하이 사회복지사(보조) 등록(유자격)관리시행규정” “상하이시 등록 사회복지사 교육훈련실행규정” “등록 사회복지사 수칙” 등 사회복지사 자격관리를 위한 시정부 차원의 각종 규정이 제정되었다(陳爲雷, 2006: 52-53).

2) 상하이모델의 주요 내용

먼저 사회복지사의 자격이다. 보조사회복지사는 사회사업 기초지식 및 기본이론, 사회복지사의 기본능력 및 기본조건을 구비해야 한다. 사회복지사는 풍부한 사회복지사 경력 및 높은 수준의 이론 보유, 전문 사회복지사의 업무, 사회사업의 조직관리 능력, 사회복지사의 지도 능력 보유자여야 한다(상하이시 잠정시행방법 제4조).

자격시험은 시 민정국과 인사국이 공동으로 관리하며, 매년 한 번 시험을 치른다(동 제5조). 민정국은 시험의 대강, 교육훈련교재 개발 등의

23) <http://www.chinadevelopmentbrief.com/> [2006. 12. 12.]

업무 책임을 지고, 인사국은 시험 과목 확정, 시험문제 출제, 시험의 조직, 합격자 발표 등의 책임을 진다(동 제6조).

응시자격은 보조사회복지사의 경우 사회사업에 대한 애정을 가진 고등학교 졸업 이상의 학력 및 사회사업 관련 업무 6년 이상 종사자 또는 전문대 이상 학력 보유자야 하고(동 제7조), 사회복지사는 사회사업에 애정을 가진 자로서 (1) 전문대학 졸업 학력 및 사회사업 관련 분야 6년 이상 종사자. (2) 대학 졸업 학력 및 사회사업 관련 분야 4년 이상 종사자. (3) 석사학위 취득자로서 사회사업 관련 분야 2년 이상 종사자. (4) 박사학위 취득자로서 사회사업 관련 분야 종사자여야 한다(동 제8조).

시험과목은 보조사회복지사의 경우 사회사업기초지식, 사회사업실무 등 두 과목이고, 사회복지사는 사회사업기초이론, 사회심리학, 사회사업법률기초, 사회사업실무 등 네 과목이다. 시험일자는 2003년 11월 22-23일이었으며, 시험응시등록기간은 2003년 7월 4-10일이었다(上海市年報, 2003. 6. 3.). 이에 따라 2003년에 제1회 시험이 실시되었는데, 전술한 대로 응시자는 5,586명, 합격자는 1,426명이었다(上海市年報, 2004. 5. 13.). 2004년 제2회 시험(동년 12월 시험)은 응시자 3,671명 중 합격자는 보조사회복지사가 2,001명, 사회복지사가 1,670명이었다(上海市年報, 2004. 10. 1.).

그리고 2004년 7월 상하이시는 “사회복지사전문기술수준인증잠정시행방법”을 제정해 상하이시 사회복지사협회에 일정한 권한을 위임하였다. 이에 의해 상하이시 사회복지사협회는 사회복지사 시험준비 및 교육훈련교재 개발, 교육훈련의 조직을 위임받아 시행하게 되었으며, 상하이시직업능력고시원(上海市職業能力考試院)은 시험과목 확정, 시험준비, 시험의 시행, 합격자 결정 및 발표 등의 업무를 위임받았다(동 제5조). 상하이시 사회복지사협회는 사회복지사의 자율적 조직을 위해 2003년 결성되었다. 협회는 정부의 업무위탁을 받아 사회복지사의 등록, 사회복지사가 제공하는 각종 전문적 서비스의 등록 등의 업무를 맡

고 있다. 그리고 같은 해 상하이시는 사회복지사와 사회사업시설의 관리와 협력을 위해 사회사업처를 신설하였다.

한편 이상과 같은 상하이의 경험이 토대가 되어 전국적으로 사회복지사의 직업화가 이루어진 것을 보면 상하이시의 사회복지사 직업화 시스템이 상당히 좋은 평가를 받았다는 것을 알 수 있다. 그러나 문제가 전혀 없었던 것은 아니다. 陳爲雷(2006: 53-54) 교수는 상하이모델의 문제점과 과제로 다음을 들고 있다.

먼저 문제점들이다. 첫째, 사회사업의 성격 정립 문제로서 전통적인 행정성 및 반전문성 사회사업모델을 벗어나 전문화·직업화로 성장 발전시켜야 한다. 둘째, 사회사업의 수요 정립의 문제로서 사회사업은 사회문제의 해결도 중요하지만 사회문제의 예방에도 주력해야 한다. 셋째, 사회사업의 비정부 참여 문제로서 현재의 사회문제를 해결하는 데 사회복지사의 수는 절대적으로 부족한 실정이며, 민간기관의 참여를 적극적으로 권장 권유해야 한다. 넷째, 사회복지사 제도 정비 문제로서 단기간에 사회복지사 제도를 신설하다보니 여러 미비점이 나타나고 있다. 사회복지사제도를 뒷받침하는 법률이 미비하고, 보수가 적어 이직률이 높다. 사회복지사에 대한 인식이 부족하여 직업적 위상도 약하다. 이는 사회복지사의 직업화·전문화에 큰 장애가 된다.

다음은 과제이다. 첫째, 중국의 사회사업은 사회관리와 사회복지를 동시에 추구해야 한다. 그리고 우선은 정부가 주도하되 앞으로 정부와 사회가 공동으로 노력해야 한다. 그리고 정부의 민정, 법정, 노동, 위생 등 정부의 사회사업 관련 부처가 공동으로 사회사업을 발전시키는 데 협력해야 한다. 상하이 사회사업은 현재 청소년, 노인, 장애인 등에 국한되어 있지만 앞으로 가족, 학교, 의료, 지역사회, 정부는 등 사회 부문이 합동으로 노력해 일상생활, 취업 등에 관한 문제까지 포함해 시민의 사회적 능력을 제고시키고 문제를 해결하는 데 노력해야 한다. 둘째, 지역 사회 주민은 사회사업기관을 이용하는 주요 자원이다. 따라서 지역사회

에 기반을 둔 사회사업 모델을 발전시킬 필요가 있다. 셋째, 사회사업 활동에 민간부문의 적극적인 참여를 유도해야 한다. 그리고 청년들이 사회사업에 적극 지원함으로써 조화사회의 건설에도 일조할 수 있다. 봉사, 우애, 상호부조는 진보적 시대의 새로운 방향이다. 넷째, 사회사업의 직업화를 성공적으로 이루기 위해서는 관련 제도와 시스템을 잘 건설해야 한다. 사회복지사 등급관리, 사회복지사협회의 역량강화, 사회복지사의 교육훈련시스템, 사회복지사 보수제도와 보수 수준의 개선, 사회복지서비스 구입비용 관련 재정의 확보, 사회사업기관의 엄격한 재무관리 등이 그것이다.

5. 결론 : 사회복지사 직업화 · 전문화의 과제

상하이시가 사회복지사 제도와 시험제도를 처음 도입할 무렵인 2000년대 초중반 중국의 인터넷 언론에서는 사회복지사를 새로운 직업이라 하여 상당한 관심을 나타낸 바 있다. 그러나 곧 “곤란한 직업”(awkward occupation)²⁴⁾이라는 평가가 나오며 기대는 급속히 식어 버렸다. 이유는 사회복지사의 낮은 처우 때문이었다.

중국 사회복지사 직업화·전문화의 첫 번째 과제는 사회복지사에 대한 처우이다. 2005년 당시 상하이시 사회복지사 평균 월급은 1,000위엔(US\$120)에 불과했다(2005년 현재 상하이에는 약 만 명의 사회복지사들이 주로 병원, 학교, 지역사회에서 활동하고 있음). 상하이사회사업협회(the Shanghai Social Work Association, SSWA)에 따르면 2004년 한해 상하이 지역 대학 사회사업학과 졸업생 150명 중 사회사업 부문에 취업한 사람은 30명(20%)에 불과했다.²⁵⁾ 다른 지역도 상황이 비슷하다. 예를 들어 광

24) <http://www.shanghaistar.com> [2005. 1. 13.]

25) 일례로 상하이 푸단대학 사회사업학과를 졸업한 한 학생은 사회복지사로 취업하는

조우 순야선대학 사회사업학과의 경우 2005년 첫 졸업생 43명을 배출했는데, 단지 6명만이 사회사업 관련 기관에 취업하거나 사회사업 석사학위 과정으로 진학했다. 2006년에는 46명 중 5명에 불과했다. 사회복지사들의 낮은 보수와 지위는 재학생들의 사기도 떨어트려 사회복지사를 자신의 장래로 삼고 싶지 않게 만드는 것이다.

이는 사회사업학과 재학생들의 이상과 현실의 괴리를 의미한다. 현재 중국에서 고등교육은 지위상승의 주요 수단이다. 대학 졸업 후 공무원이나 외국계 대기업 직원이 되는 것이 대학생들의 꿈이다. 그래서 법학, 재정학, 경제학, 외국어 등을 선택한다. 학생의 장래는 학생의 의지보다 가족의 염원에 따라 결정되는 경우가 많다. 가족은 높은 보수와 안정된 직장을 선호한다. 그러나 사회사업 분야는 선호의 대상이 아니다(Law & Gu, 2008: 8-9).

전문가들은 모두 사회복지사의 처우에 대해 비판적이다. SSWA의 실무자 Huang Zhihua는 “홍콩의 사회복지사는 대우도 높고 인정받는 직업이다. 그러나 상하이에는 사회복지사를 아무나 할 수 있는 중요하지 않는 직업으로 인식되고 있다”고 말한다.²⁶⁾ 상하이 화동사범대학 사회학 교수인 Wu Duo는 그 이유를 다음과 같이 말한다. “사회복지사는 아직 중국에서 대중적인 직업이 아니며, 따라서 그에 합당한 처우를 못 받고 있다. 정부와 사회가 인정하는 직업이 되려면 시간이 필요하다.”

상하이에는 푸단대학, 화동사범대학, 상하이사범대학, 상하이청년행정관리학교 등 4개 대학에 사회사업학과가 개설되어 있고, 전술한 대로 2003년 중국 최초로 사회복지사 자격시험이 있었는데, 응시자가 5,586명이었다. 그러나 이듬해인 2004년에는 그 수가 3,670명으로 크게 감소

걸 포기하고 외국계 로펌에서 일자리를 찾았다. 필자가 알기로 2009년 현재 상하이시 외국계 기업의 대졸자 초임은 만 위엔이 넘는다. <http://www.shanghaistar.com> [2005. 1. 13.]

26) <http://www.shanghaistar.com> [2005. 1. 13.]

했다. SSWA에 따르면 2003년에는 새로운 직업 시험이라 응시자가 많았지만, 낮은 보수와 근무조건에 대한 실망으로 그 수가 감소했다고 한다.²⁷⁾

두 번째 과제는 현업 사회복지사의 자질문제이다. 중국의 사회사업 전문가마저 중국에서 사회복지사라 하면 전문적으로 훈련받지 않은 사람까지 포함한다고 말하고 있을 정도로 그 수준이 낮으며, 현재 사회복지서비스가 대부분 사회사업 훈련을 받은 적이 없는 공무원들에 의해 제공되고 있다. 사회복지서비스가 전문적인 방법이 아니라 행정적으로 제공되고 있는 것이다(Sim & Ng, 2008: 50, 58). 그래서 陳爲雷(2006: 52) 교수는 중국의 사회사업을 “행정형”이라고 부른다.

그리고 사회복지시설에도 자격을 갖춘 사회복지사를 찾기가 어렵다. 심지어 중국 사회사업분야에서 가장 앞서 있다는 상하이시의 경우에도 유자격 사회복지사가 많지 않다. 전술한 상하이시 청소년복지기관의 경우 교사, 경찰, 대학 졸업자 등이 사회복지사로 충원되었으며, 자격을 갖춘 사회복지사는 별로 없었다. 이들 청소년복지기관의 업무는 약물(주로 담배) 방지 사업, 비행청소년 치료, 문제청소년에 대한 지원 등으로 전문적인 지식과 기술이 필요한데, 사회복지사들은 3-6개월의 교육훈련을 받은 후 배치되었다.²⁸⁾

그래서 전문가들은 교육훈련 기간이 너무 짧은 것에 대해 우려를 표명하고 있다. 화동사범대학의 Wu 교수는 정부가 단기간에 너무 많은 사회복지사를 양성 배출하고 있고, 해고 근로자에게 직장을 주기 위한 한

27) 물론 예외적으로 사회복지사로서의 자부심을 갖고 일하는 사람도 있다. 상하이 푸둥 지역에서 청소년 사회복지사로 일하고 있는 Zhang Jiaping은 비행청소년들을 대상으로 심리상담, 진로지도 등의 일을 하고 있는데, 자신에 일에 대한 도전의식에 강하다. Zhang Jiaping과 동료 사회복지사들은 대략 1인당 150명 정도의 비행청소년을 케이스로 삼고 있다. <http://www.shanghaistar.com> [2005. 1. 13.]

28) 다른 지역도 사정이 비슷하다. 일부 도시에서는 교사나 경찰 중에서 경력을 전환하길 원하는 사람을 단지 3개월 또는 6개월간의 훈련을 받게 한 후 사회복지사로 채용하고 있다(Zhang, 2005).

방법으로 여기고 있으며, 대부분의 사회사업조직들은 정부 지원을 받고 있기 때문에 사회복지사들(민간기관 근무 사회복지사까지)은 공무원으로 간주되고 있는 실정이라고 말한다.²⁹⁾

이러한 사회복지사의 낮은 자질은 대학의 사회사업 교육 실태와 밀접한 관련이 있다. 중국사회사업교육협회의 초청으로 미국인 사회사업 교수로서 최초로 중국의 우한대학 법과대학 사회학/사회사업학과(2000년 신설)에서 2005년 가을학기 동안 사회사업 정규과목을 강의한 Ed Saunders 교수가 미국 공중보건협회 홈페이지 사회사업 뉴스레터(2006년 봄호)에 기고한 글을 보면, 중국 사회사업 교육의 실태가 잘 드러나 있다. “학생들이 사회사업에 대해 잘 모르고 있다. 대부분의 대학에서 사회학 교수들이 사회사업을 강의하고 있다. 학생들이 사회이론에 대해서는 잘 알지만 사회사업실천에 대해서는 잘 모르고 있다. 우한에 소재한 사회복지관에도 훈련 받은 사회복지사는 없었다. 실천의 결여는 중국 사회사업에 큰 문제이다.”³⁰⁾

1980년대 중후반부터 새로 개설된 사회사업 관련 학과들은 사회사업 전공자가 없다보니 주로 사회학, 역사학, 정치학, 마르크스주의 전공 학자와 교수들을 교수진으로 충원하였다.³¹⁾ 이들은 사회사업실천과 기술에 약하다(Sim & Ng, 2008: 53). 그리고 대학마다 커리큘럼이 상당히 다르게 운영되고 있으며, 교수진 대부분이 현장 경험이 없어 학생들에게 제대로 슈퍼비전을 주지 못하고 있어 학생들은 사회복지현장실습에 불만을 표시하고 있다(Yan & Tsui, 2007: 641)(Xia & Guo, 2002: 254). 또한 졸업생들이 처음 사회사업 현장에 들어왔을 때 혼란에 빠지거나 좌절감을 느끼는 이유가 대학에서 적절한 실천교육을 받지 못했고, 교수들로부터

29) <http://www.shanghaistar.com> [2005. 1. 13.]

30) <http://www.apha.org/> 미국공중보건협회 홈페이지 [2006년 봄]

31) Chen Tao 교수는 교수진의 다양한 학문적 배경이 학생들에게 다양한 경험을 전수할 수 있다는 점에서 나쁜 것은 아니지만, 사회사업의 가치와 보다 깊은 이해에는 장애가 된다는 점은 인정했다. <http://www.chinadevelopmentbrief.com/> [2006. 12. 12.]

적절한 지원이나 어드바이스를 받지 못하기 때문이다.³²⁾

그리고 중국사회사업교육협의회에서 현장실습을 400시간 이상하도록 권장하고 있지만 잘 지켜지지 않고 있으며, 현장실습교육에 대한 명확한 지침도 없는 실정이다. 일부 교수들은 직업훈련보다 이론교육을 중시하고, 반대로 이론보다는 실천을 강조하는 교육자도 있다. 양자 간의 갈등이 존재한다. 사회사업 현장실습을 담당할 수 있는 전문인력이 절대적으로 부족해 수준 높은 현장실습 교육이 제대로 이루어지지 않고 있다(Law & Gu, 2008: 8).

실천교육의 부족은 현장에서의 업무수행에도 영향을 끼친다. 정신장애인복지기관인 Beijing Huiling(北京慧灵)에서 일하는 프랑스 출신 사회복지사 Patricia Crouan은 중국인 동료 사회복지사들은 매우 일에 열심이고, 자신의 일을 좋아하지만, 경험이 매우 부족하다고 말한다. “그들이 대학에 무엇인가 배우기는 했지만, 어떤 문제에 직면하면 그것을 어떻게 처리해야 할지를 잘 모르는 경우가 있다.” 그녀에 의하면 자신이 대학에서 배운 것 중 가장 중요한 것인 좌절에 직면했을 때 이를 극복하는 방법을 중국인 동료들은 잘 모른다는 것이다.

사회복지사의 낮은 질적 수준은 자격시험제도와도 관계가 있다. 앞서 상술한 대로 중국 정부는 사회복지사 공급을 위해 상하이시 것을 모델로 사회복지사 자격시험제도를 시행했는데, 전문가들은 이것이 전국적인 기준이 되긴 하겠지만 그 수준이 너무 낮다고 생각한다. 대학에서의 사회사업 전공 여부와 관계없이 누구나 사회복지사 자격시험을 볼 수 있으며, 합격하면 자격증을 취득할 수 있다. 실제로 상하이시는 수준 높은 기술을 보유하지 못한 중년층과 청년층에게 직업을 제공하는 한 방법으로 생각하고 있는 것으로 알려져 있다.

베이징의 비영리 사회사업 컨설팅 및 시설장 교육기관인 peopleLINK

32) <http://www.chinadevelopmentbrief.com/> [2006. 12. 12.]

의 Jane Pierini는 미성숙한 교육과 느슨한 자격제도는 사회복지사의 역할을 흐리게 만들고 전문직의 질을 저하시킬 것이라고 우려했다. 그녀는 “중국 사회복지전달체계에서 사회복지사의 필요성은 매우 크지만, 그 질 역시 매우 중요하다”고 주장한다.

그러나 현 단계에서 중국정부의 자격제도는 최선의 것이라고 보는 전문가도 있다. 예컨대 Chen Tao 교수는 사회복지서비스에서 정부가 제한된 역할을 하는 홍콩에서는 사회복지사가 독립적인 역할과 위상을 갖는 것은 어렵지 않고 또 당연하지만, 정부가 절대적인 역할을 해야 하는 중국에서는 사회복지 인력의 수준이 모두 다 높아야 할 필요는 없으며 그렇게 될 가능성도 거의 없다고 말한다. 그리고 Chen 교수는 사회사업 교육훈련과 시험의 수준이 개선되면 정부의 사회사업 관련 직원의 사회사업 기술 보유 수준도 향상될 것으로 기대하고 있다. 그리고 대학에서 교육받은 사회사업 전문가들이 배출되어 정부기관에 진입하면 새로운 젊은 피가 수혈될 것으로 낙관하고 있다.³³⁾

세 번째 과제는 정부의 지원이다. 중국의 사회사업 전문가들은 사회복지사 제도를 발전시키기 위해서는 정부의 지원, 특히 재정적 지원이 절대적으로 필요하다고 입을 모으고 있다. 푸단대학 사회학 교수인 Gu Donghui는 중국 사회사업의 발전은 정부의 관심과 지원에 달려있다고 단정적으로 말한다. 그리고 중국 최초의 민간사회복지기관인 Lequn(樂群) 사회사업센터의 설립자인 Wu 교수도 사회복지기관에 대한 정부지원이 절실하다고 말한다. 그에 의하면 대부분의 사회복지기관들이 재정 부족에 시달리고 있다. Lequn 센터도 정부 재정지원 감소로 최근 문을 닫았다. 재정부족으로 대부분의 사회사업기관들이 자체 공간을 확보하지 못하고 지방정부 또는 다른 비정부기구의 건물을 임대해 사용하고 있다. 사회사업기관들은 정부지원이 감소하면 인원을 감축하거나 봉급

33) Crouan, Pierini, Chen Dao 등의 의견은 <http://www.chinadevelopmentbrief.com/> [2006. 12. 12.] 참조.

을 삭감하거나 하는 방법 이외에 다른 방도가 없는 실정이다.³⁴⁾ 그리고 베이징대학 사회학과 전 학과장이자 중국사회복지교육협회(the China Association for Social Work Education, 中國社會工作教育協會) 회장인 Wang Sibin 교수는 “사회복지사에 대한 정부지원은 매우 빈약한 편이며, 사회복지사의 위상이나 경력구조에 대한 명확한 기준이 없다”고 말한다. Wang 교수에 의하면 급격한 경제발전과 사회변동은 정부부처가 이에 효과적·효율적으로 대처하기 어렵게 만들고 있으며, 사회문제의 복잡성은 전문 사회복지사의 잠재적 필요성을 높이고 있다. 그러나 적절한 고용시스템과 정부의 재정적 지원이 없어 사회복지사의 직업시장은 매우 좁다.

마지막 과제는 사회복지사 일자리 창출 문제이다. 사회사업학과와 정부는 사회복지사들이 형무소, 병원, 학교, 재활센터, 정부 보호시설 등에서 필요한 것으로 인식하고 있다. Wang Sibin 교수는 농촌개발, 군대(전역군인을 위한 복지사업), 기업(기업의 노사관계를 중재하는 일) 등에서도 사회복지사가 필요하다고 말한다. Wang 교수는 “이 모든 일이 정부의 정책적 지원 없이는 불가능하다”고 주장한다. 민정부는 정부 부처 안에 사회복지사 일자리를 만드는 것을 고려하고 있다. 현재는 사회사업학과 졸업생이 민정부 공무원으로 취업하는 일이 쉽지 않다. 채용 시 전공 제한을 두지 않아 사회사업학과 졸업생은 다른 학과 졸업생과 경쟁해야 한다. 일부 부서는 채용 시 대학 전공에 아무런 제한도 두지 않고 있다(Law & Gu, 2008: 3). 민정부는 2006년 11월 사회복지사 역할 개발을 위한 컨퍼런스를 개최했는데, 부처 안에 보다 많은 사회복지사 일자리를 만들어야 한다는 결론에 도달했다. Chen Dao 교수는 다른 부처에서도 비슷한 접근을 할 것으로 예상하고 있다.

이밖에도 중국의 현실과 문화에 맞는 사회복지사 모델의 모색(서구의

34) <http://www.shanghaistar.com> [2005. 1. 13.]

경험과 중국 현실의 조화), 사회복지사에 대한 대중의 인식을 바꾸는 노력, 사회복지전달체계에서 중요한 역할을 수행하는 공무원에 대한 교육 훈련의 강화, 관련 법률과 법규의 정비 등도 과제로 지적되고 있다(Sim & Ng, 2008: 62)(Lei et al. 1991: 17).

상하이 민정부 부부장 Ye Xinhua가 잘 표현한 바와 같이 중국에는 “실업, 노령화, 범죄 증가 등 급격한 경제성장의 결과로 야기된 사회문제들을 해결하기 위해서는 적절한 전문적 지식을 갖춘 사회복지사가 많이 필요하다.” 그러나 필자가 보기에 사회복지사 제도가 성공하기 위해서는 갈 길이 아직 멀다. 현재 중국의 사회사업과 사회복지사는 우리나라 70년대를 연상시킨다. 사회복지사의 낮은 보수, 직업적 전문성에 대한 사회적 인식 부족, 대학에서의 사회복지실천기술 교육의 미비, 유자격 사회복지사의 부족 등이 그것이다.

그러나 결정적으로 다른 점이 있다. 정부의 전폭적인 관심과 기대이다. 전술한 대로 중국 정부는 현재 조화사회 건설의 주요 인력으로 사회복지사에 대해 주목하게 재정적·제도적 지원을 약속하고 있다. 그리고 Wang Sibin 교수가 아주 잘 지적한 바와 같이 “중국이 다른 서구 국가와 다른 점은 사회복지사가 사회사업서비스를 제공하는 데 있어 당의 조력자 역할(act as assistants for the Party)을 수행한다는 것이다.”³⁵⁾ 중국 공산당이 사회복지사를 당의 조력자로 간주한다면 사회복지사의 장래는 밝다고 보지 않을 수 없다.

끝으로 우리나라 사회복지계에의 제도적·정책적 함의에 대해 언급하고자 한다. 현재 중국의 사회복지 현실은 우리나라 1970-80년대와 매우 흡사하다. 사회복지시설의 수준, 사회복지서비스에 대한 정부의 재정적 지원, 사회복지사 자격증 제도, 대학의 사회복지 관련 학과의 수준 등에서 그러하다. 따라서 21세기 한국의 사회복지계에 중국의 사회복지가

35) Wang Sibin, Ye Xinhua 등의 의견은 <http://www.chinadevelopmentbrief.com/> [2006. 12. 12.] 참조.

시사하는 바가 그리 클 수가 없는 것이다. 다만 정부의 강력한 의지에 대해서는 우리가 주목해야 한다. 방금 언급한 대로 강력한 행·재정적 권력을 가진 중국 정부가 사회복지사를 동반자로서 지원한다면 머지않은 시기에 중국의 사회복지사는 사회적으로 상당한 영향력을 가진 직업집단으로 성장·발전할 잠재력을 지니고 있기 때문이다.

참고문헌

- 김병철, 2008, “도시와 농촌으로 이원화된 중국의 공공부조: 최저생활보장 제도를 중심으로”, 『사회복지정책』 제35집.
- 신현방, 2005, “개혁정책 이후 중국 사회보장제도의 변화”, 『보건복지포럼』 6.
- 오정수, 2006, 『중국의 사회보장』, 집문당.
- 원석조, 2008, “중국의 ‘조화사회론’과 사회보장 개혁”, 『사회복지정책』 제36집 제2호.
- 이문기, 2006, “중국공산당의 딜레마: ‘조화사회론’은 대안이 될 수 있는가?”, 『월간 말』 12.

上海市年报, 2003. 6. 3.

上海市年报, 2004. 5. 13.

上海市年报, 2004. 10. 1.

上海市社会工作者职业资格认证暂行办法(2003년 6월 1일 시행).

上海市社会工作者专业技术水平认证暂行办法(2004년 7월 1일 시행).

温州大学法政学院, 2009, “上海之行: 社会工作专业考察活动.” 4. 21.

陈为雷, 2006, “以授权为特征的职业化上海社会工作模式的经验与启示.” 『烟台师范学院学报』, 第23卷 第2期.

Aspalter, C., 2001, *Conservative Welfare State Systems in East Asia*, Westport: Praeger.

Aspalter, C., et al., eds., 2008, *The State of Social Welfare in Asia*, Taoyuan: Casa Verde.

Chen, A. et al., eds., 2004, *Urbanization and Social Welfare in China*, Burlington: Ashgate.

Chow, N. W., 2008, “Social Work in Hong Kong: Western practice in a Chinese context” *China Journal of Social Work* Vol. 1 Issue 1 April.

Dixon, J. E., 1981, *The Chinese Welfare System, 1949-1979*, Westport: Praeger.

Feng, J. Y., 2008, “Building Professional Competence: The new focus of social work education in Taiwan” *China Journal of Social Work* Vol. 1 Issue 1 April.

- Guo, et al., 2008, "Asset-Based Policy in Rural China: An innovation in the retirement social insurance programme" *China Journal of Social Work* Vol. 1 Issue 1 April.
- Law, A. & Gu, J., 2008, "Social Work Education in Mainland China: Development and Issues" *Asian Social Work and Policy* Vol. 2 Issue 1.
- Lei, J. Z. et al., 1991, "The Thirty Years of the Social Work Programme of Yanjing University" *Status-Quo, Challenge and Prospect: Collected works of the seminar of the Asian-Pacific region social work education*, Beijing: Beijing Univ. Press.
- Leung, J. C., 2000, "Social Welfare Development in China: Implications for Social Work Education." in A. K. T. Tsang et al. ed. *Social Work in China: A snapshot of Critical Issues and Emerging Ideas*, Toronto: University of Toronto.
- Leung, J. C. B., 2007, "An International Definition of Social Work for China" *International Journal of Social Welfare* 16.
- Li, L. C., 2008, *The Chinese State in Transition: Processes and Contests in Local China*, N. Y.: Routledge.
- Linda, W. & Flynn, N., eds., 2001, *The Market in Chinese Social Policy*. N. Y.: Palgrave.
- Lu, X. J., 2006, "The Thought on Social Work Occupationalization" *International Conference on Social Security*, Renmin University, Beijing. 9-10 September.
- Ma, J. L. C. et al., 2000, "Professionalization of Social Welfare Service in China-A Collaborative Educational Effort" in A. K. T. Tsang et al. ed. *Social Work in China: A snapshot of Critical Issues and Emerging Ideas*, Toronto: University of Toronto.
- Sheldon, M. & You, L., 1997, "The Reform of Social Welfare in China" in *World Development* 25(10).
- Sim, T. & Ng, G. T., 2008, "Black Cat, White Cat : a pragmatic and collaborative approach to evidence-based social work in China" *China Journal of Social Work* Vol. 1 Issue 1 April.
- Tang, K. L. & Ngan, R., 2001, "China: Developmentalism and Social Security" in *International Journal of Social Welfare* 10(4).
- Wang, S. B., 2004, "The Age of Social Policy and Government Capacity-Building in

- Social Policy” *Social Science in China* 4.
- Weihe, G., 2000, “A Brief Study of China’s Reform in Social Welfare System in the New Era-also about the Development Strategy of China’s Professional Social Work” in A. K. T. Tsang et al. ed. *Social Work in China: A snapshot of Critical Issues and Emerging Ideas*, Toronto: University of Toronto.
- Wong, L., 1998, *Marginalization and Social Welfare in China*, N. Y.: Routledge.
- Xia, X. & Guo, J., 2002, “Historical Development and Characteristics of Social Work Today” *International Journal of Social Welfare* 11.
- Xijin, J. & Yusi, Z., 2008, “China Civil Society Report: An Overview of Social Work with the Disabled in China” <http://www.nautilus.org>, *Policy Forum Online*, [2008. 10. 28.]
- Xiong, Y. G. & Wang, S. B., 2007, “Development of Social Work Education in China in the Context of New Policy Initiatives: Issues and challenges” *Social Work Education* 26(6).
- Xiong, Y. G. et al., 2005, “Social Welfare Policy and Social Work Practice in China: Past, present and future” *18th Asia-Pacific Social Work Conference*, Seoul: Korea Association of Social Workers, September.
- Yan, M. C. & Tsui, M. S., 2007, “The Quest for Western Social Work Knowledge: Literature in the USA and practice in China” *International Social Work* 50(5).
- Yongxiang, X., 2000, “Chinese Social Work becoming Occupational and Professional: Its Necessity, Problems and Strategies” in A. K. T. Tsang et al. ed. *Social Work in China: A snapshot of Critical Issues and Emerging Ideas*, Toronto: University of Toronto.
- Yuen-Tsang, A. W. K & Wang, S., 2008, “Revitalization of Social Work in China: The significance of human agency in institutional transformation and structural change” *China Journal of Social Work* Vol. 1 Issue 1 April.
- Zhang, J., 2005, “Nurturing Careers in Social Work” *China Daily*, 4 Feb.
- Zhen, B., 2008, “The Establishment of a System for the Vocationalization and Professionalization of Social Workers in Mainland China” *China Journal of Social Work* Vol. 1 Issue 1 April.

Zhu, Y., 2002, “Recent Developments in China’s Social Security Reforms” in
International Social Security Review 55(4).

<http://www.chinadevelopmentbrief.com/> [2006. 12. 12.]

<http://www.cncasw.org/> [2009. 9. 10]

<http://www.apha.org/> [2006년 봄]

[http://www.bryantarchway.com/campus news/](http://www.bryantarchway.com/campus_news/) [2007. 11. 30.]

<http://www.china.org.cn> [2007. 1. 22.]

<http://www.china.org.cn> [2007. 10. 18.]

<http://www.chinadaily.com/> [2009. 1. 15.]

<http://www.english.people.com.cn/> [2009. 2. 5.]

<http://www.shanghaistar.com> [2005. 1. 13.]

<Abstract>

The Vocationalization and Professionalization of Chinese Social Workers and the Shanghai Model

Won, SeokJo*

The Chinese government made the Provisional Regulations on the Assessment of the Vocational Standards of Social Workers and the Measures for the Implementation of the Examination Regarding Professional Qualifications of Social Workers, and according these two rules the first qualification test of social worker was implemented on 2006.

This paper intended to review the issues as well as the background and major contents of the vocationalization and professionalization of chinese social workers. For the purpose, the current conditions of social work education and social welfare institutions, ‘Harmonious Society,’ the central governmental system of social workers, so-called Shanghai Model were analyzed. Major issues of the vocationalization and professionalization of chinese social workers are as follows;

First, the status of social workers are very low. The incomes and work conditions of social workers are inferior. So the graduates of university do not prefer the vocation of social workers. And chinese people don't know the role of social workers well.

* Professor, Division of Social Welfare & Public Health Administration(sjwon@wonkwang.ac.kr)

Second, the quality of social workers are relatively low. The social welfare services are provided by public officials not professional social workers. There are a few qualified social workers in social welfare institutions. A few qualified professors of social work departments of universities, and relatively low level of social work skills and careers which the qualification test needs are the reasons.

Third, social workers need strong government support. Every social work professions want the governmental, especially financial support to develop the social worker systems. Almost all social welfare institutions are financially very weak and strongly depending on the government.

Fourth, the job market of social workers is too much small. Many social work professions said there are so many fields which need social workers. But in real world a little fields need social workers, and it's not easy for social workers to become the public servants of the governmental social welfare departments.

However, now the communist government sees social workers as a partner of the 'Harmonious Society.' So the future of vocationalization and professionalization of chinese social workers is bright.

key word: chinese social worker, chinese social welfare institutions,
harmonious society, Shanghai model