

# 중국정부의 사회복지인재 대오건설정책과 지역사회서비스센터 사회복지사

## Chinese Government's Policy for Developing the Teams of Social Work Professionals and Social Workers of the Community Service Stations

김 은 혜 (충남지역문화연구소 연구원 - 주저자)

원 석 조 (원광대 복지보건학부 교수 - 교신저자)

### *Abstract*

Eun-Hye Kim / Seok-Jo Won

This paper aims at finding out the influence of Chinese Government's Policy for developing the teams of social work professionals on social workers of the community service stations. For the purpose, characteristics of the urban residents' autonomous committee and the community service stations, and process and background of Chinese Government's Policy for developing the teams of social work professionals were analyzed, and prospects and issues of social workers of the community service stations were reviewed. The results are as follows;

Chinese Government wants to reenforce socialism and harmonious society through the policy for developing the teams of social work professionals and then arranging them as social management(or control) agents. It is very sure that the policy would not only enlarge social workers' jobs including social workers of the community service stations, but also improve their salaries and status. At the same time, Chinese people's recognition of social workers as well as quality of social services would be improved. However, in spite of the reforms, for example increasing the community service stations and strengthening the function of social welfare, many problems such as over administrative-centered characteristics, low solidarity and belonging consciousness of residents, lack of professionalism, and one side initiative of government are not resolved yet. In order to overcome these problems, more NGO social welfare institutions are the best practical alternative.

주제어: 사회복지인재 대오건설정책, 사회복지사, 지역사회서비스센터, 주민위원회, 사회관리

Keywords: Chinese Government's Policy for developing the teams of social work professionals, social workers, community service stations, urban residents' autonomous committee, social management.

## I. 서론

계획경제 시기 중국에는 사회복지원(社會福利院), 아동복지원(兒童福利院)과 같은 공립사회복지시설<sup>1)</sup>에서 일하는 직원(종사자)들은 있었지만, 서구식 전문사회복지사(professional social workers)는 없었다. 사회복지시설 직원들은 케이스워크, 가족치료, 정신치료 등 심리사회적 방법은 알지 못했으며, 일반상식이나 협상 등 구시대적 행정관리방법으로 업무를 보았다.<sup>2)</sup>

하지만 개혁개방 이후 기존의 행정관리형 사회복지서비스와 인력으로는 해결할 수 없는 사회문제, 예컨대 빈곤, 실업, 유동인구문제, 도시문제, 청소년문제, 가족문제와 이전에는 터부시되거나 존재하지 않던 동성애, 성매매, 도박, 에이즈 같은 사회문제가 발생하자 새로운 접근방법과 모델이 필요해졌다(鄒學銀, 2010: 282).

국가복지를 책임진 민정부(民政部)는 서구와 홍콩의 사회복지사시스템에 주목했다. 사회복지사를 새로운 사회문제에 가장 효과적으로 대처할 수 있는 인력이라고 판단한 것이다. 민정부는 사회복지사 양성을 위해 신 중국 성립 후 폐지되었던 사회복지대학교육을 부활시켰다.<sup>3)</sup> 민정부의 노력으로 1988년 국가교육위원회의 기준을 거쳐 1989년 베이징대학 사회학과에 사회복지전공이 설치되어 본과생(학부생)과 석사과정 학생을 모집했다. 이어서 인민대학(人民大學)과 지린대학(吉林大學)도 사회복지전공을 개설했으며, 1993년에는 중국청년정치학원(中國青年政治學院)이 사회복지학과를 독립학과로 신설했다. 사회복지대학교육은 1998년 교육부가 일반대학본과전공목록을 수정하면서 사회복지를 사회학과의 세부전공 중 하나로 지정한 것을 계기로 2000년대 들어 크게 확대되었다. 2000년 27개 대학을 시작으로 매년 20-30개 대학이 사회복지전공(학과)을 신설했다

1) 사회복지원은 고아, 과부, 노인, 병자, 장애인 등 요보호대상자 보호시설로서 각 시구에 하나씩 의무적으로 두게 되어 있다. 아동복지원은 고아, 기아, 가출아 등 요보호아동을 수용보호 하는 아동복지시설인데, 대부분 사회복지원 안에 설치되어 있다. 요보호아동의 수가 많은 대도시들은 사회복지원과 별도로 아동복지원을 운영하고 있다(尙振甲, 2010: 221).

2) <http://www.chinawatch2050.com/social-policy-and-social-work-in-contemporary-china-interview-with-xu-yongxiang> (China Watch 2011/3/5)

3) 1914년 미국 선교학교인 침례교학원(浸禮會學院, 上海滬江大學의 전신)이 사회학과 안에 사회복지사 양성 교육프로그램을 신설했는데, 이것이 중국 최초의 사회복지대학교육이다. 1922년 엔징대학(燕京大學, 현 北京大學)도 사회학과를 개설해 사회복지교육을 시작했으며, 이어 난징진링대학(南京金陵大學), 진링여자문리학원(金陵女子文理學院), 광저우링난대학(廣州嶺南大學), 산둥링난대학(山東嶺南大學) 등도 사회복지전공을 개설했다(鄒學銀, 2010: 282). 졸업생들은 YMCA, YWCA, 병원, 장애인 학교, 정신보건센터, 감옥, 고아원, 빈민구제단체, 지역사회센터 등에 취업했다(Law and Gu, 2008: 6-7). 신 중국이 선포된 1949년 중국에 10개 이상의 사회복지대학교육기관이 있었다. 하지만 1952년 대학교육개혁에 의해 사회학과 함께 사회복지 대학교육이 전면 중단되었다. 소비에트 교육모델에 따르면 유토피아만이 진정한 프롤레타리아트 과학이고, 사회복지지는 부르주아적 유사과학(pseudo science)이므로 사회주의 고등교육에서 제외되어야 한다는 것이 주된 이유였다. 그리고 새로운 중국 정치지도자들은 중국 사회주의사회를 사회문제에 물들지 않은, 흠결 없는, 깨끗한 사회로 간주했으며, 따라서 사회복지사는 필요 없다고 생각했다(Zhang, 2011: 106).

(孫瑩, 2010: 83-84). 그리하여 사회복지학사과정 개설 교육기관이 2012년 252개, 사회복지석사과정을 둔 대학도 60개로 늘어났다(Liu, 2012: 82).

정부는 사회복지대학교육의 확대에 이어 사회복지사의 직업화·전문화를 추진했다. 2006년 공산당 제16기 6중전회(중앙위원회전체회의)에서 공산당중앙위원회는 사회주의와 조화사회(和諧社會)<sup>4)</sup> 건설의 일환으로 사회복지인재 대오를 건설(社會工作人才隊伍建設)한다는 “사회주의와 조화사회 건설에 관련된 중대 문제에 관한 결정” 《關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》을 발표했다. 이 결정은 사회복지사를 공공서비스와 사회복지행정 분야에 배치하고, 사회복지사 양성을 위해 대학교육을 확대하며, 기존의 비전문 사회복지종사자를 대상으로 한 사회복지교육을 강화한다는 내용을 담고 있었다. 정부의 이런 방침은 민정공무원, 사회복지교육기관의 교육자, 사회복지시설의 실무자들을 고무시켰다. 사회복지교육에도 영향을 주어 사회복지전공(학과)의 대학 내 위상이 높아졌으며, 정부와 지역사회에 사회복지사 교육훈련 프로그램이 확대되면서 사회복지 전문성에 대한 인식도 제고되었다(Zhang, 2011: 110-112).

사회복지인재 대오건설정책은 2011년 10월 민정부가 발표한 “전국민정인력중장기발전계획(2010-2020년)” 《全國民政人才中長期發展規劃(2010-2020年)》으로 구체화되었다. 여기서 사회복지 관계자들의 주목을 끈 것은 사회복지전업인재를 획기적으로 늘이겠다는 정부방침이었다. 정부는 사회복지생활시설, 사회복지이용시설, 기타 사회복지시설의 사회복지사 수를 목표연도 2020년까지 110만2천명, 사회복지전업인재를 무려 150만 명으로 증원할 계획이다.

2011년 11월에는 18개 당정조직이 공동으로 “사회복지전업인재 대오건설에 관한 의견” 《關於加強社會工作專業人才隊伍建設》을 발표했다. 동 의견서는 민정부가 주도하여 작성한 것으로 사회복지인재 대오건설의 세부사항과 함께 사회복지직위(崗位)의 개발과 확대 계획을 담고 있었는데, 도시·농촌 지역사회서비스센터(社區服務站)에 사회복지직위를 만들어 사회복지사를 채용하도록 권장한 것과 사회복지사의 처우를 개선하고, 적정보수를 보장한다는 것에 관심이 집중되었다.

지역사회서비스센터에의 사회복지사 배치는 중국정부가 강조하는 중국 특색의 사회복지에 잘 부합되는 정책이다.<sup>5)</sup> 지역사회서비스센터가 다른 나라에서 찾아보기 힘든 독특

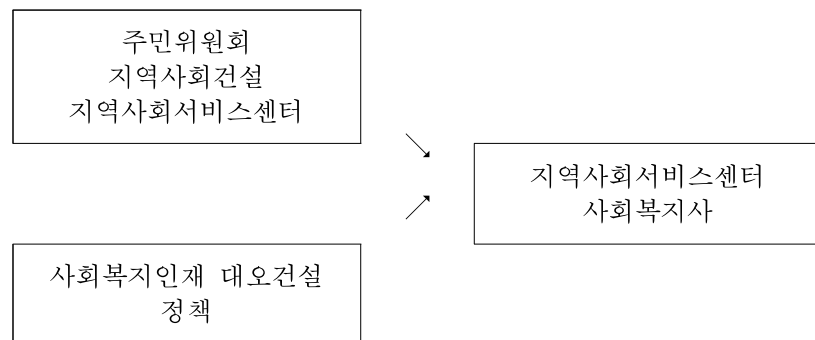
4) 중국은 개혁개방 이후 눈부신 경제발전에는 성공했으나 경제성장의 부작용인 대량빈곤, 대량실업, 지역·지방·계층 간 불평등의 심화 현상이 발생했고 이와 함께 사회적 불안이 가중되었다. 이에 대응하기 위해 후진타오 정부는 2004년 기존의 성장일변도 정책기조를 수정해 성장과 분배(복지)를 병행하는 이른바 ‘조화사회’(harmonious society)를 발표했다. 조화사회는 사회안정을 위해 경제개발과 사회개발을 병행 추진하는 전략으로 다양한 사회정책이 입안·시행되었다. 그래서 이 시기를 ‘사회정책의 시대’라고 하는 학자도 있다(Wang, 2004: 171).

5) 2011년 12월 민정부 리리궈(李立國) 부장(장관)은 “중국 특색의 전업사회복지를 적극적으로 발전시켜야 한다”(李立國在《人民日報》撰文：積極發展中國特色專業社會工作)는 제목의 글을 인민일보에 기고했는데, 그에 의하면 사회주의와 조화사회 건설을 위해 사회복지인재 대오를 건설하고 사회복지사를

한 제도이며, 지역사회와 지역사회서비스센터가 개혁개방 이후 해체된 단웨이(單位)의 사회관리(통제)기능을 대신하기 위해 민정부와 공산당이 주도하여 만든 조직이라는 점에서 그렇다.

사회복지사 대오건설정책과 지역사회서비스센터 사회복지사 배치정책은 중국인들의 사회복지사에 대한 무지, 사회복지사들의 낮은 보수, 승급승진 메커니즘의 부재, 높은 이직률 등 열악한 환경에 놓여있는 사회복지사에게는 단비 같은 소식이었다. 무엇보다 일자리 확대와 처우개선에 대한 기대를 높였다. 민정부의 지역사회건설과 지역사회서비스센터 사회복지사 배치방침에 대해 베이징시 사회건설사무소 吳群剛(2010: 31)이 사회복지에 “봄이 왔다”(春天來了)고 말했는데, 아주 적절한 표현이다.

본고는 중국정부의 사회복지인재 대오건설정책이 사회복지에 미치는 영향을 지역사회서비스센터<sup>6)</sup>와 여기에 배치된 사회복지사에 초점을 두고 분석하는 데 목적이 있다. 이를 위해 주민위원회, 지역사회건설 및 지역사회서비스센터의 성격, 사회복지인재 대오건설을 위한 일련의 정부정책과 그 배경을 분석하고, 이를 바탕으로 지역사회서비스센터 사회복지사의 전망과 과제를 고찰하고자 한다. 본 연구의 분석틀을 그림으로 제시하면 다음과 같다.



〈그림 1〉 본 연구의 분석틀

지역사회서비스센터에 배치하는 것이 중국 특색의 사회복지이다. <http://mzzt.mca.gov.cn/article/shgzzyredwjs/zhbd/201112/20111200246150.shtml> (民政部 2011/12/20)

6) 지역사회서비스센터는 지역사회(社區)뿐만 아니라 동읍(街道, 鄉鎮), 시현구(市縣區)에도 설치되어 있다. 지역사회에 설치된 것을 社區服務站 또는 社區工作站이라고 하고, 동에 설치된 것을 社區服務中心이라고 하며, 시현구에 설치된 것을 社區服務指導中心이라고 한다. 社區服務指導中心은 일반적인 지역사회서비스센터 업무 이외에 社區服務站과 社區服務中心의 업무를 지도감독 하는 일을 한다(中國國家統計局, 2013.). 1993년 동 센터가 가장 먼저 설치되었고, 지역사회 센터는 2007년, 시현구 센터는 2012년부터 설치되기 시작했다. 이처럼 시현구, 동, 지역사회에 각각 지역사회서비스센터가 있지만, 정부의 사회복지인재 대오건설정책은 지역사회에 설치된 센터(站)에 초점을 맞추고 있다.

## II. 주민위원회와 지역사회서비스센터

### 1. 주민위원회와 지역사회건설

지역사회는 동(街道) 아래 말단 행정단위이다. 지역사회 건설의 주체는 주민위원회이고, 주민위원회의 활동공간(platform)이 지역사회서비스센터이다.<sup>7)</sup> 따라서 지역사회와 지역사회서비스센터를 이해하기 위해서는 주민위원회부터 알아야 한다.

주민위원회는 개혁개방과 관련이 깊다. 주지하듯이 개혁개방 이후 국유기업 단웨이(單位)체제는 해체되었다. 이에 따라 단웨이 소속 근로자는 지역사회주민으로 지위가 바뀌었다. 이른바 단웨이인(單位人)에서 사회인(社會人)으로 변한 것이다. 작은 복지국가(micro welfare state)로 불린 단웨이가 제공하던 각종 사회보장 혜택도 중단되었다. 정부는 양로연금, 의료보험과 같은 국가 사회보험으로 이를 대신했다.

그런데 단웨이는 사회복지 제공자 역할뿐만 아니라 국가정책과 정부방침을 소속 근로자에게 선전·선동하는 역할도 수행했다. 공산당과 정부는 단웨이의 사회관리(社會管理), 즉 사회통제 기능을 대신할 조직이 필요했다(Su, 2001). 그것이 주민위원회(居民委員會)였다. 정부는 1989년 주민위원회 신설을 위해 “도시주민위원회조직법” 《中華人民共和國城市居民委員會組織法》을 제정했다.<sup>8)</sup> 이 법에 의하면 주민위원회는 기층군중자치조직(基層群衆性自治組織)으로서 기층 사회주의적 민주주의와 사회주의적 물질문명·정신문명의 건설적 발전을 위한 주민의 자율관리(自我管理), 자율교육(自我教育), 자율서비스(自我服務) 조직이다.

도시주민위원회조직법은 주민위원회의 임무를 ① 법률과 국가정책의 선전, 주민권익보호, 주민 의무에 관한 교육, 공공재산의 보호, 사회주의 물질문명 및 정신문명의 건설. ② 주민을 위한 공공사무와 공익사무의 처리. ③ 주민분규의 조정. ④ 사회치안유지에 협조. ⑤ 공공위생, 가족계획, 빈민구제, 청소년교육 등과 같은 주민권익을 위한 정부사업에 협조. ⑥ 주민의 의견과 건의를 정부에 전달. ⑦ 주민편의를 위한 지역사회서비스활동(便民利民的社區服務活動)으로 규정하고 있다.

주민위원회는 주임, 부주임, 위원 등 모두 5-9인으로 구성된다. 위원은 18세 이상의

7) 이는 선전시 지역사회서비스센터의 다음과 같은 정의에 잘 나타나 있다. “주민위원회의 업무를 담당하는 민간비기업단위(民辦非企業單位)로서 지역사회 자치성 서비스와 주민편의서비스를 주요 업무로 한다.” 한마디로 지역사회서비스센터는 주민위원회의 업무를 대행하는 민간비영리조직이다(劉綺菲, 2010: 156). 그러나 지역사회서비스센터를 순수한 민간조직이라고 보기는 어렵다. 지역사회가 동사무소의 파출소이고(동사무소는 구급(區級) 정부의 파출소), 주민위원회와 지역사회서비스센터가 사실상 공산당조직이라는 점에서 그렇다.

8) 농촌의 촌민위원회는 2010년 “촌민위원회조직법” 《中華人民共和國村民委員會組織法》에 근거해 도입되었다.

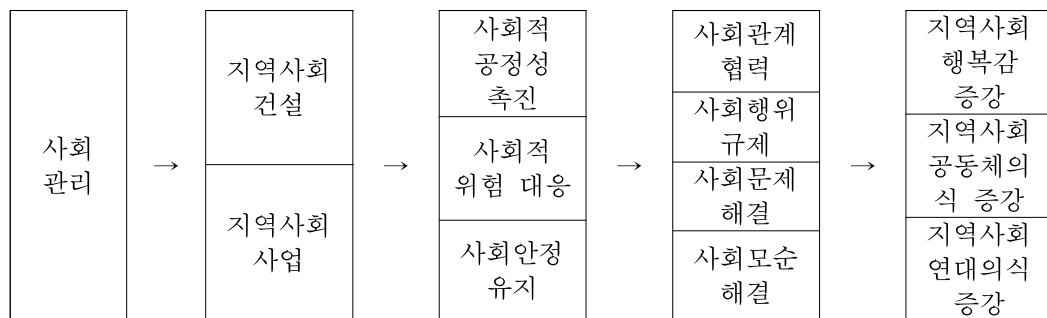
지역주민이 직선한다.<sup>9)</sup> 위원회 산하에 주민갈등조정위원회, 치안유지위원회, 공공위생위원회를 설치할 수 있다. 주민위원회의 실무직원을 전문간사(專門干事, 專干)라고 하는데, 가족계획간사, 치안간사, 기초생활보장(低保)간사, 사회보험간사 등이 있다. 주민위원회의 직원은 공채한다. 주민위원회 운영경비와 지역사회서비스센터의 공간(50평방미터 이상)은 지방정부가 제공한다. 주민위원회가 관할하는 지역사회 인구는 법에는 100-700가구로 되어 있지만 인구증가로 지역사회 당 2,000-4,000명으로 크게 늘어났다. 중·대도시는 평균 4,000-5,000명에 달한다.

〈표 1〉 주민위원회 조직 현황

구분	시설 수(개)			종사자수(만 명)		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
도시 주민위원회	89,480	91,153	94,620	45.4	46.9	48.4
농촌 촌민위원회	589,653	588,475	588,547	231.9	232.3	232.3
합 계	679,133	679,628	683,167	277.3	279.2	280.7

출처: 中國國家統計局, 2014.

주민위원회의 가장 큰 특징은 공산당이 직접 통제한다는 점이다. 모든 주민위원회에 공산당지부가 조직되어 있고, 지역사회서비스센터도 지역사회 당 조직과 주민위원회가 공동으로 설립한다(劉綺菲, 2010: 154). 베이징공업대학 사회복지학과 楊榮(2010: 202) 교수가 잘 지적한 대로 지역사회 당 + 주민위원회 + 지역사회서비스센터가 '삼위일체'를 이루고, 당이 지역사회사업을 지도하는 것이 중국의 특색이자 장점이다. 그는 이를 "사회영역에서의 당 건설"이라고 했으며, 나아가 은퇴한 당원과 유동인구 당원을 보살피는 것도 지역사회서비스센터의 중요 기능이 되어야 한다고 주장했다.



출처: 謝建社·何大進, 2012: 10의 그림 1-3.

〈그림 1〉 지역의 사회관리 기능

9) 임기는 3년이고, 연임이 가능하다. 투표율은 낮은 편인데, 이는 주민위원회의 취약점 중 하나이다.

주민위원회의 가장 본질적인 임무는 사회관리이다. 광저우대학 공공관리대학 부학장 謝建社는 노골적으로 주민위원회의 사회관리 기능을 강조하고 있다(謝建社·何大進, 2012: 9). 그에 의하면 개혁개방 이후 단웨이 소속 근로자에서 지역사회주민으로 지위가 변함에 따라 단웨이 중심의 전통적·폐쇄적 관리제도의 개혁이 불가피했다. 단웨이 소속 근로자로 각종 기본적인 생활보장을 향유했던 사람들이 비 단웨이 또는 정부 책임 아래 생활하는 사회인으로 지위가 변했기 때문에 사회인에게 맞는 새로운 사회보장제도가 필요해진 것이다. 게다가 도시화·산업화로 대량의 농민공이 도시로 유입되었다. 사회유동 인구가 증가하자 사회관리사업이 더욱 복잡해졌다. 새로운 사회관리방법이 요구되었고, 그것이 사회관리의 지역사회화(社區化), 즉 지역사회가 사회관리 기능을 담당하는 것으로 나타났다. 이를 정리하면 <그림 1>과 같다.

한편 지역사회건설의 주체는 주민위원회지만, 지역사회건설사업의 추진과 지원은 민정부 소관이다. 2000년 민정부가 발표한 “전국도시지역사회건설추진에 관한 의견” 《民政部關於在全國推進城市社區建設的意見》이 지역사회건설사업의 시작이었다. 2005년 민정부는 창춘에서 전국지역사회건설사업회의를 개최해 지역사회건설을 독려했으며, 2008년에는 “전국조화지역사회건설시범사업단위지도표준” 《全國和諧社區建設示范單位指導標準(試行)》을 발표해 지역사회건설을 위한 시범사업을 확대했다(여기에 지역사회서비스센터 직원 20% 이상 사회복지사 국가자격증 취득을 권장하는 내용이 포함되어 있다). 2009년에는 “조화지역사회건설사업추진강화의견” 《關於進一步和諧社區建設工作的意見》을 내어 지역사회건설이 조화사회건설에 매우 중요하다는 점을 강조했다(楊榮, 2010: 203).

지역사회건설사업이 중국 특색의 사회관리 접근방법임을 강조한 謝建社·何大進(2012: 11-12)는 지역사회건설의 의의를 다음과 같이 정리했다. 첫째, 지역사회 공공사업의 확대이다. 국가의 사회공익 목적사업, 정부부문 지도 및 위탁 지역사회사업, 교육, 과학기술, 취업, 의료, 위생과 같은 사회서비스 등 지역사회가 담당하는 공공사업이 확대되었다. 둘째, 지역사회제도의 완비이다. 지역사회건설 기본규칙, 지역사회 관리제도, 취업제도, 기업협상제도, 사회보장제도, 사회복지서비스 등 지역사회에 필요한 제도들이 완비되었다. 셋째, 지역사회 공평성과 정의 실현이다. 지역사회사업의 처리, 사회문제의 해결에 필요한 방침, 정책 공개, 투명성 강화, 지역사회 대다수 주민의 이해에 부합 등 사회정의의 정의와 가치를 보호하는 기능이 강화되었다. 넷째, 지역사회 질서와 규범의 보호이다. 지역사회 질서는 국가 법률과 지역사회 규범을 보호하는 것이다. 지역주민은 공동생활을 유지하고 공공질서를 지켜야 할 의무가 있다. 지역사회건설은 주민의식, 질서유지, 규범준수를 강화시켰다. 다섯째, 지역사회관리 수준의 제고이다. 당의 주도 아래 각종 사회관리 자원이 정비되었고, 사회관리사업의 방식과 수단이 개선되었다.

## 2. 지역사회서비스센터

지역사회서비스센터는 민정부에게 여러 면에서 유용한 조직이다. 우선 지역사회서비스센터는 일선 행정단위에서 민정사무를 지원·보조할 수 있다. 그리고 지역사회서비스센터의 민정사무에 사회주의와 조화사회 건설에 필요한 인력인 사회복지사를 배치하면 주민을 직접적으로 관리(통제)할 수 있다. 나아가 사회복지사 일자리도 만들 수 있다. 신규 일자리 창출은 사회적 이슈가 된 대학졸업자 취업난 해소에도 도움이 된다(劉綺菲, 2010: 152-153).

민정부는 지역사회서비스센터에 사회복지 기능을 추가시켰다. 정부정책을 일선에서 보조하는 전통적인 공공행정서비스에 사회복지 방법과 이념을 접목시킨 새로운 모델이 탄생한 것이다. 이에 따라 지역사회서비스센터의 개념도 변했다. 국가정책의 선전과 주민권익보호를 위한 주민자치조직에서 지역사회주민의 일상적 욕구를 충족시키는 복지서비스 기능을 포괄하는 종합적인 공공서비스센터로 발전했으며, 사회보장, 사회부조, 취업, 가족계획, 위생, 치안 등 사회관리를 담당하는 기층 주민복지센터로 개념이 확대되었다(王小蘭·陳濤, 2010: 141, 144).

아울러 민정부는 지역사회서비스센터에 국가자격증을 가진 사회복지사와 사회복지전공 대학졸업자의 배치를 적극 권장했다.<sup>10)</sup> 이에 따라 사회복지전공 대학졸업자를 채용해 배치한 지역사회서비스센터가 늘어났다.<sup>11)</sup> 지역사회서비스센터의 사회복지사 채용은 1990년대 초 상하이시 푸둥신구(浦東新區)가 최초였지만(劉綺菲, 2010: 156), 이에 가장 적극적인 지역은 베이징시였다. 2009년 베이징시는 최초로 2,476명의 대졸 사회복지전공자를 채용해 지역사회서비스센터에 배치했다. 2010년에는 베이징 시내 각 지역 사회서비스센터에 2명 이상의 사회복지전공자를 배치하는 방침을 정했다(劉綺菲, 2010: 155). 지역사회서비스센터의 수도 늘어났다. 2009년 7월 베이징시 차오양구(朝陽區)와 하이톈구(海澱區)는 20개 동, 600개 지역사회에 600개의 지역사회서비스센터를 신설했다(2007년 최초 명칭은 居民事務代辦站. 2009년 社區服務站으로 변경)(劉綺菲, 2010: 155). 지역사회서비스센터에 배치된 사회복지사들에게 심리상담, 법률상담, 지역사회교

10) “사회복지사는 대학생의 새로운 취업기회다”(社工是大學生新的就業機會)라는 人民網(2009년 3월9일)의 다음과 같은 기사가 이를 잘 보여준다. “사회복지분야 취업자 수는 인구의 1%도 안 된다. 정부는 대학졸업자들이 사회복지사로 진출할 것을 권장하고 있다. 사회복지사는 대학생에게 새로운 취업기회를 제공하고 있다. 사회복지사는 발전 잠재력이 매우 큰 직업이다. 사회복지사는 지역사회서비스와 사회안정에 필요한 인력이다. 그러나 대졸자 중 사회복지사로 진출하는 수는 매우 적다.” <http://mztt.mca.gov.cn/article/ljlhzt/dbwyjy/200903/20090300027618.shtml>(民政部 2009/3/9).

11) 지역사회서비스센터에 사회복지사를 배치하는 아이디어는 홍콩에서 온 것 같다. 홍콩은 1990년대 들어 인구 8-12만 명 당 하나의 지역사회서비스센터(社區服務中心)를 설립했고(중국과 명칭도 같다), 각 센터에 9명의 사회복지사를 배치했다(그 중 3명은 4년제 대학, 6명은 전문대학 사회복지학과 졸업자)(馬富云, 2010: 79).



정, 지역사회약물남용대처 등의 업무가 주어졌다. 2000년 이후 수천 명의 사회복지 대학 졸업자와 석사가 지역사회서비스센터 직원으로 진출했다(楊榮, 2010: 200).

지역사회건설과 지역사회서비스센터의 확대가 병행 추진되고 있는 현재 지역사회서비스센터의 직능은 세 가지 형태로 정착되고 있다. 첫째, 정무형서비스(政務類服務)이다. 국가의 법정서비스 또는 국가서비스를 제공하는 기능이다. 사회보장(양로보험, 의료보험), 가족계획이 대표적이다. 둘째, 공익성서비스(公益性服務)이다. 상호부조, 재해구조, 빈민구제, 공동모금, 자원봉사활동 관리 등이다. 셋째, 기타 주민편의서비스(便民利民服務)로서 지역사회 자원을 활용한 상업성 서비스 또는 주민 간의 비공식적 상부상조 서비스를 말한다(王小蘭·陳濤, 2010: 143).

그리고 지역사회서비스센터 직원은 세 종류이다. 첫째, 주민위원회 위원이다. 주민선거로 선출된 후 동사무소의 인준을 얻은 다음 근무한다. 둘째, 지역사회 공산당위원회 위원이다. 지역 당원이 선출하거나 상급 당 조직에서 임명한다. 당 동위원회의 인준을 거쳐 근무한다. 셋째, 사회복지사이다. 공개채용시험을 거쳐 선발되며, 지역사회서비스센터의 정식직원 대우를 받고, 주임보(主任助理)로 임용된다(吳群剛, 2010: 33).

지역사회서비스센터 직원들의 보수는 기본급, 근무기간수당, 상여금(보너스)으로 구성되며, 2008년 월 평균 2,000위안에서 2013년 3,000위안 수준으로 인상되었다.<sup>12)</sup> 대학졸업자에게 이 정도 보수는 매력적이지 않다. 이를 인식한 정부는 지역사회서비스센터 직원들의 처우를 개선하기 위해 노력하고 있다.

도시 지역사회서비스센터(기타 지역사회서비스시설 제외) 수는 2013년 말 총 128,281개로 집계되었다. 이중 시현구 지역사회서비스지도센터(指導中心)가 890개, 동 지역사회서비스센터(中心)가 19,014개, 지역사회 소재 지역사회서비스센터(站)가 108,377개였다. 지역사회서비스센터 설치율은 36.9%에 불과하다.

〈표 2〉 중국의 도시 지역사회서비스센터 설치 현황 (단위: 개수)

년도	지역사회 서비스지도센터 (指導中心)	동 소재 지역사회서비스센터(中心)	지역사회 서비스센터 (站)	기타 지역사회서비스시설*	지역사회 서비스시설 합계	지역사회 서비스센터 설치율(%)
1993		3,711		89,235	92,946	8.3
1994		4,034		94,645	98,679	8.8
1995		4,380		110,795	115,175	11.0
1996		5,055		127,254	132,309	12.7
1997		5,113		133,253	138,366	13.5

12) 2011년 베이징 한 지역사회서비스센터 3년차 사회복지사의 월 보수는 2,600위안이였다. <http://english.cri.cn/7146/2011/12/09/2001s670799.htm> (中國國際廣播電台, CRI 2011/12/9)

1998		6,154		148,042	154,196	16.2
1999		7,623		157,339	164,962	18.0
2000		6,444		181,444	187,888	22.4
2001		6,179		195,579	201,758	25.5
2002		7,898		198,845	206,743	26.9
2003		7,520		196,425	203,945	27.5
2004		7,804		198,122	205,926	28.5
2005		8,479		194,796	203,275	28.7
2006		8,565		151,442	160,007	22.7
2007		9,319	50,116	112,567	172,002	24.7
2008		9,873	30,021	123,082	162,976	23.7
2009		10,003	53,170	111,803	174,976	25.6
2010		12,720	44,237	95,984	152,941	22.4
2011		14,391	56,156	89,805	160,352	23.6
2012	809	15,497	87,931	95,925	200,162	29.5
2013	890	19,014	108,377	123,658	251,939	36.9

\* 기타 지역사회서비스시설은 위생, 문화, 사회보험서비스센터(中心, 站), 파출소, 소비  
자권익센터, 무료법률상담소 등이다.

출처: 中國國家統計局, 2014.

### Ⅲ. 중국정부의 사회복지인재 대오건설정책

#### 1. 사회복지사 국가시험

2006년 7월 국무원 인사부와 민정부는 “사회복지사직업수준평가잠정규정” 《社會工作者職業水平評價暫行規定》 및 “보조사회복지사·사회복지사직업수준국가시험실무방법” 《助理社會工作師, 社會工作師職業水平考試事實辦法》을 발표했다. 이는 사회복지전문인력의 배양을 목적으로 사회복지사 자격과 국가시험을 규정한 시행령으로 사회복지사 직업화·전문화에 획기적인 사건이었다.<sup>13)</sup> 이 두 규정에 명시된 사회복지사 직업화·전문화의 주요내용을 간추리면 다음과 같다(Zhen, 2008: 79-80).

13) 사회복지사 자격제도와 자격시험제도는 이른바 상하이모델을 전국으로 확대한 것이다. 급격한 경제발전의 부작용으로 인한 경제적 불평등의 심화, 빈곤, 가족문제, 청소년문제 등 새로운 사회문제에 대처하기 위해서는 전통적 가족제도를 넘어선 새로운 접근방법, 즉 사회복지사제도가 필요하다는 것을 최초로 인식한 곳이 상하이였다. 상하이 시정부는 사회복지사 직업화·전문화에 착수했으며, 이를 위해 대졸 사회복지사를 적극적으로 채용·배치하는 한편 유자격 사회복지사를 배출하기 위해 2003년 사회복지사 자격제도와 자격시험제도를 만들었다(陳爲雷, 2006).

첫째, 중국 사회복지사의 등급과 활동영역이다. 사회복지사는 보조사회복지사(junior social workers)와 사회복지사(social workers)로 구분된다. 사회복지사들의 활동영역은 사회복지서비스, 사회복지조사, 자선, 장애인재활서비스, 인보사업, 보건서비스, 청소년서비스, 지역사회사업 등이다.

둘째, 사회복지사의 직업적 능력요건이다. 보조사회복지사는 ① 사회복지서비스 관련 법률, 법규, 정책에 관한 기본적 이해, 사회복지의 기초지식, ② 전문적 서비스 수급자와의 관계구축 능력, 클라이언트가 직면한 문제의 파악능력, 서비스플랜의 작성 및 케이스 종결 능력, ③ 전문적 방법과 기술을 적용한 문제 해결 능력을 보유해야 한다. 사회복지사는 ① 사회복지 관련 법률, 법규, 정책의 활용 능력, 사회복지분야에서의 일정한 경력, ② 사회복지방법론을 활용하고 응용할 수 있는 능력, ③ 보조사회복지사를 지도할 수 있는 능력, 전문사회복지의 기준과 역량을 확장할 수 있는 능력, ④ 과학적·합리적 과업을 수행할 수 있는 능력, 사회복지자원의 통합과 응용을 위한 발전계획의 작성능력, 서비스 확장 능력 및 서비스 질을 담보할 수 있는 능력을 보유해야 한다.

셋째, 시험평가방법이다. 시험은 전국적으로 표준화된 문제로 전국 동시 1년에 한번 치른다. 시험과목은 보조사회복지사는 사회복지종합능력(초급), 사회복지실무(초급)이고, 사회복지사는 사회복지종합능력(중급), 사회복지실무(중급), 사회복지법규 및 정책이다.

넷째, 시험응시자격이다. 보조사회복지사는 고교졸업자로서 사회복지경력 4년 이상, 전문대학 사회복지전공 졸업자로서 사회복지경력 2년 이상, 대학 사회복지전공 졸업자, 사회복지 비전공 전문대학 졸업자로서 사회복지 경력 4년 이상, 사회복지 비전공 대학 졸업자로서 사회복지경력 2년 이상이다. 사회복지사는 고교졸업자로서 보조사회복지사 자격증 취득 후 사회복지경력 6년 이상, 전문대학 사회복지전공 졸업자로서 사회복지경력 4년 이상, 대학 사회복지전공 졸업자로서 사회복지경력 3년 이상, 사회복지 석사로서 사회복지경력 1년 이상, 사회복지 박사이다.

〈표 3〉 연도별 사회복지사 배출 현황

(단위: 명)

연도	사회복지사			보조사회복지사		
	응시인원	합격자	합격자 누계	응시인원	합격자	합격자 누계
2008	62,953	4,192	4,192	52,419	20,648	20,648
2009	35,943	4,227	8,419	31,694	6,611	27,529
2010	19,175	2,664	11,083	37,753	5,428	32,687
2011	19,426	2,338	13,421	44,100	8,068	40,755
2012	26,125	6,104	19,525	75,509	23,846	64,641
2013	36,695	11,658	31,183	97,527	27,300	91,901

출처: 中國國家統計局, 2014.

사회복지사 배출실적을 보면 시행 첫해인 2008년에는 합격자가 사회복지사 4,192명, 보조사회복지사 20,648명이었으며, 그 후 사회복지사는 꾸준히 증가한 반면 보조사회복지사는 크게 감소했다가 2012년 다시 증가했다. 2013년 말 현재 국가시험 합격자 누계는 사회복지사 31,183명, 보조사회복지사 91,909명이다. 2013년 합격률은 사회복지사가 31.7%, 보조사회복지사가 27.9%로서 높은 편은 아니다.

## 2. 사회주의와 조화사회 건설에 관련된 중대 문제에 관한 결정

2006년 10월 중국 사회복지사 직업화·전문화정책에서 가장 결정적인 사건이 발생한다. 제16기 6중전회에서 후진타오 국가주석이 제출한 “사회주의와 조화사회 건설에 관련된 중대 문제에 관한 결정” 《關於构建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》이 그것이다. 후진타오 주석이 발표한 결정의 핵심 내용은 다음과 같다.

“대규모 사회복지인재 대오를 건설해야 한다. 합리적이고 소질이 우수한 사회복지인재 대오는 사회주의와 조화사회 건설에 반드시 필요하다. 사회복지인재 대오를 배양, 평가, 격려하기 위한 정책과 제도를 만들어야 한다. 직업규범과 직업표준을 확정하고, 전문직업훈련을 강화하며, 사회복지인원의 직업적 소질과 수준을 제고시켜야 한다. 사회복지인재배양계획을 수립하고, 인재배양을 위한 고등교육기관의 건설을 가속화해야 한다. 사회복지에 필요한 각종 전문인재를 대량으로 신속히 배양해야 한다. 공공서비스와 사회관리부문의 충실을 위해 사회복지전문인원을 배치하고, 사회복지직위를 확충하며, 사회복지인재의 충원방법을 다양화하고, 전문화와 사회서비스수준을 제고해야 한다.”

후진타오 주석은 정부에게 사회복지사의 양성, 평가, 활용, 장려에 관한 구체적인 정책 방안을 제출할 것도 주문했다. 이 결정은 사회주의와 조화사회 건설에 사회복지인재 대오 건설이 반드시 필요하다는 것과 사회복지전공 대학졸업자를 사회복지(보장)영역에 배치하고, 수준 높은 사회복지전공자를 배양하는 등 사회복지 국가인력을 확보한다는 정부의 강한 의지를 담았다(孫瑩, 2010: 85). 국가주석이 사회주의와 조화사회 건설의 요원으로 사회복지사를 양성해야 한다는 의견을 직접 발표한 것은 상당히 이례적이었는데,<sup>14)</sup> 이를 접한 사회복지 실무자, 교육자, 학생은 중국 사회복지발전의 도약대가 마련된 것으로 확신했다(Zhen, 2008: 80).

6중전회 이후 중앙당 조직부의 주도 하에 인사부, 민정부, 교육부, 노동보장부, 재정

14) 원자바오 총리도 같은 의견이었다. 그는 사회복지사업이 사회적 긴장의 해소와 조화사회의 건설 및 사회복지의 효과성을 제고하는 데 도움이 되는 매우 가치 있는 것이라고 말했다. <http://www.chinawatch2050.com/social-policy-and-social-work-in-contemporary-china-interview-with-xu-yongxiang> (China Watch 2011/3/5)

부, 위생부 등 각 부서가 참여하고 당, 공청, 여성연맹, 장애인연합회 등 각 부문이 협조하여 사회복지인재 대오를 양성하는 모델을 만들어 나갔다.

### 3. 전국민정인력증장기발전계획

2011년 10월 민정부는 증가하는 사회복지 수요에 능동적으로 대처하기 위해 “전국민정인력증장기발전계획(2010-2020년)” 《全國民政人才中長期發展規劃(2010-2020年)》을 만들어 각 성 정부 민정국(청)에 통지하였다. 이는 인재강국건설을 위한 정부기본계획서인 “국가증장기인력발전계획요강(2010-2020년)” 《國家中長期人才發展規劃綱要(2010-2020)》에 의거한 민정사업 발전과 민정인력 건설의 구체적인 계획이자 사회복지사 양성에 관한 중국정부의 기본방향을 보여주는 매우 중요한 문서이다. 이 계획은 민정인력을 민정행정인력(복지행정인력)과 사회복지인재(전업사회복지사) 두 범주로 구분한 다음 이들 인력의 필요성과 중요성, 그리고 인력 양성목표를 제시했으며, 민정인력이 사회주의와 조화사회의 주요 인력자원이고, 사회복지행정과 사회복지서비스의 혁신에 반드시 필요한 자원임을 강조했다.

〈표 4〉 민정인력발전전략목표

(단위: 만 명)

구분	2010년	2020년
민정행정기관인력	8.9	8.9
향진(鄉鎮)민정보조원	5.0	5.0
사회복지생활시설 직원 (提供住宿的社會服務机构職工)	62.7	90.3
사회복지이용시설 직원 (不提供住宿的社會服務机构*職工)	5.4	7.8
기타 사회복지시설 직원 (其他社會服務机构**職工)	8.4	12.1
민정인력총계 (民政人才資源總量)	90.0	124.0
민정범위사회복지전업인재 (民政範圍社會工作專業人才)	11.3	150.0
요양보호사(養老護理員)	3.0	600.0
재해정보원(災害信息員)	3.3	75.0

\* 장애인고용회사인 복리기업(福利企業) 제외.

\*\* 혼인등기(婚姻登記) 및 장례(殯葬) 시설.

출처: 民政部, 2011.

민정인력 강화사업은 민정행정인력과 사회복지인재 두 부분으로 나뉘는데, 중요한 것은 후자이다. 사회복지인재 강화사업은 민정사업단위,<sup>15)</sup> 기층민중 자치조직, 지역사회서비스센터, 민간사회복지시설의 기층 민정부문 주민직접대면서비스 담당인력을 대상으로 한 사회복지전문직업교육훈련을 강화(사회복지실천 기본이념, 지식, 방법, 기술 등)하고, 기층 대면서비스 담당 사회복지사를 대규모로 양성하는 것이 핵심이다.

여기서 주목을 끈 부분은 민정인력 양성목표다. 사회복지생활시설, 사회복지이용시설, 기타 사회복지시설의 직원의 수를 2010년 76.5만 명에서 2020년 110.2만 명으로 확충(기존 민정행정 공무원 13.9만 명을 포함하면 124만 명)하고, 민정부문 사회복지사 전업인력을 2010년 11.3만 명에서 2020년 150만 명으로 증가시키겠다는 것이다.<sup>16)</sup>

#### 4. 사회복지전업인재 대오건설강화에 관한 의견

2011년 11월 민정부가 주축이 되어 당 중앙조직부, 중앙정법위원회, 인력자원사회보장부 등 18개 당정 조직이 공동 작성한 “사회복지전업인재 대오건설강화에 관한 의견” 《關於加強社會工作專業人才隊伍建設的意見》이 발표되었다. 동 의견서는 사회복지사가 사회주의와 조화사회 건설에 필요한 매우 중요한 인력이고 따라서 정부차원에서 양성할 필요가 있다는 제16기 6중전회의 결정을 환기시키면서 사회복지인재 대오건설을 위한 구체적인 방안을 제시했다. 의견의 주요 내용을 간추리면 다음과 같다.

첫째, 사회복지사는 사회복지서비스, 사회부조, 자선사업, 지역사회사업, 가족복지, 정신위생, 장애인재활, 교육, 취업지원, 범죄예방, 약물남용대처, 교정복지, 기업복지, 인구문제, 갈등해소 등 각종 사회문제 해결에 필요한 복지서비스를 직접 제공하는 전문인력이다.

둘째, 사회복지사를 하나의 전문직업으로 발전시킨다. 이를 위해 사회복지사 교육과 훈련을 강화하고, 직무능력을 향상시키며, 사회복지사의 수를 늘이고, 중국 실정에 맞는 사회복지사 배양 모델과 사회복지실천이론을 만들기 위해 각 지역과 부문이 공동으로 노력한다.

셋째, 사회복지사 교육을 강화한다. 사회복지교육 교과과정과 교재를 개발하고, 사회복지사 교육훈련 강사진을 확보하며, 사회복지 학사, 석사, 박사 교육을 체계화한다. 그리고 사회복지사 국가자격시험을 강화하고, 사회복지 실습교육을 심화시키며, 실습교육기관을 확충한다. 아울러 중국 특색의 전문 사회복지사 교육을 위한 이념, 과정, 교재를 개발하고, 사회복지학술단체에 대한 지원을 강화한다.

15) 민정사업단위(民政事業單位)는 국가행정단위(國家行政單位)인 중앙정부 민정부 또는 지방정부 민정국(청) 소속 사회복지기관·시설이다.

16) 아울러 전문사회복지사, 즉 사회복지사 국가시험에 합격해 자격증을 가진 사회복지사를 고급, 중급, 초급으로 구분하여 그 비율을 1 : 4 : 5로 만들 계획이다.

넷째, 사회복지직위를 개발하고 확대한다. 먼저 도시·농촌 지역사회서비스센터에 사회복지직위를 만들어 사회복지사를 채용하도록 권장한다. 각종 사회복지시설(민간시설 포함)이 유자격 사회복지사를 채용하도록 독려한다. 농촌, 소수민족공동체, 민족과 종교사업에도 사회복지사를 배치한다. 사회복지시설과 사회부조행정기관뿐만 아니라 학교, 병원, 가족계획(인구) 관련 기관에도 사회복지직위를 신설한다. 공익자선단체와 민간비영리단체에도 사회복지사를 진출시킨다. 민정행정서비스 수준의 제고를 위해 민정부서에도 사회복지사를 배치한다.

다섯째, 사회복지사의 처우를 개선하고, 적정 보수를 보장한다. 사회복지사 직급을 초급, 중급, 고급으로 분류해 처우를 차등화하고(이는 사회복지사의 승진과 보수인상을 의미한다), 지방정부의 재정범위 안에서 사회복지사의 보수를 지역 전문기술인력의 평균보수 수준(보수의 표준)으로 개선할 것을 권장한다.<sup>17)</sup> 사회복지사의 사회보험 보험료를 지원하고, 우수 사회복지사에게는 국무원 정부퇴직수당과 표창을 주며, 공산당에 입당시켜 당 간부로 양성한다.

여섯째, 사회복지인재 대오건설에 필요한 예산을 확보한다. 각급 정부는 사회복지인재 대오건설에 필요한 자금 지원에 적극적이어야 한다.

한편 민정부는 2011년 12월 각 성 민정부문 책임자(국장)를 베이징에 소집해 전국사회복지전업인재대오건설·민정계통인재공작회의(全國社會工作專業人才隊伍建設暨民政系統人才工作會議)를 개최했다. 전술한 《關於加強社會工作專業人才隊伍建設的意見》과 《全國民政人才中長期發展規劃》을 이해하고, 전국 각지의 사회복지인재 대오건설 경험을 공유하기 위한 회의였는데, 여기서 리리귀 민정부장은 《關於加強社會工作專業人才隊伍建設的意見》이 사회주의와 조화사회 건설에 반드시 필요하다는 것을 강조했다, 성 민정국장들은 지역의 사회복지인재 대오건설 성과와 계획을 보고했다.<sup>18)</sup>

#### IV. 결론: 전망과 과제

이상과 같은 일련의 사회복지인재 대오건설정책들은 사회복지사시시스템에 근본적인

17) 2005년 노동부는 사회복지사를 하나의 전문직으로 인정했다. 2007년에는 인사부와 민정부도 인정했다. 현재 사회복지사는 엔지니어, 과학자, 법률가 등 다른 전업기술인원(專業技術人員)과 대등한 위치에 있다. 2010년 중국정부는 32개 전문직종을 6개로 분류하면서 사회복지사도 전문직 속에 포함시켰다. <http://www.chinawatch2050.com/social-policy-and-social-work-in-contemporary-china-interview-with-xu-yongxiang> (China Watch 2011/3/5)

18) <http://mztt.mca.gov.cn/article/shgzzyrcdwjs/zhbd/201112/20111200246150.shtml> (民政部 2011/12/20) 각 성·자치구·직할시 민정책임자들이 당시 회의에 제출한 보고서에는 성급 지역의 사회복지교육, 사회복지사 국가시험 합격자, 지역 특색의 사회복지 모델, 사회복지사 직위 개발 및 배치 등에 관한 상세한 내용이 기술되어 있다. 지역별 사회복지 실태를 파악하는 데 아주 좋은 자료들이다.

영향을 주고 있다. 무엇보다 사회복지사들은 사회주의와 조화사회 건설의 주요 인력으로서의 지위를 인정받았다.<sup>19)</sup> 이는 중국에서 직업정체성의 보증수표나 다름없다. 그리고 전통적인 민정부문사업단위뿐만 아니라 여러 사회복지기관·시설에 사회복지사 일자리가 대폭 늘어나고, 사회복지사의 처우도 개선될 것으로 예상된다.

지역사회서비스센터 사회복지사에 대한 영향도 지대하다. 첫째, 지역사회서비스센터 사회복지사 수의 증가이다. 정부는 사회복지인재 대오건설에서 지역사회서비스센터에의 사회복지사 배치를 가장 중시하고 있고, 지역사회서비스센터를 사회통제를 위한 일선기관으로 인식하고 있다. 따라서 사회복지사 수의 증가는 시간문제일 따름이다.

둘째, 지역사회서비스센터 사회복지사의 처우개선이다. 이에 대한 정부의지가 결연하고, 지역사회서비스센터가 사실상 공산당 조직이란 점에서 처우개선은 거의 확정적이다. 다만 지역사회서비스센터 예산조달이 지방정부 책임이라는 게 장애가 될 수 있다. 중서부 내륙지방에는 세수부족으로 애로를 겪고 있는 지방정부가 적지 않다. 이들에게 지역사회서비스센터의 인건비 증액은 부담스러운 일이다. 하지만 양로보험, 의료보험, 사회부조처럼 중앙정부가 재정지원에 나선다면 어렵지 않을 것이다.

셋째, 주민복지서비스 수준의 개선이다. 사회복지사의 보수가 인상되면 사회복지를 전공한 대학졸업자들이 지역사회서비스센터에 대거 취업하게 될 것이고, 대학에서 배운 케이스워크, 케이스매니지먼트, 지역사회조직 등과 같은 전문적 실천방법을 실무에 적용하면 주민에 대한 서비스의 질이 좋아지는 것은 필연이다.

넷째, 사회복지사에 대한 인식의 변화이다. 중앙정부와 대도시 지방정부가 사회복지사를 사회관리와 주민생활개선에 기여하는 직업으로 간주하는 것에 비해 일반 주민들은 전문적 훈련과 자격증이 필요 없는 가사도우미, 간병도우미와 사회복지사를 구분하지 못할 정도로 인식수준이 낮다.<sup>20)</sup> 지역사회서비스센터 사회복지사는 기층주민을 직접 대면한다. 따라서 이들의 활동은 사회복지사 인식개선에 중요한 기회가 될 것이다.

하지만 장밋빛만 있는 게 아니다. 지역사회서비스센터가 중국 특색의 사회관리조직으로 기능할 것을 기대한 정부가 지역사회서비스센터의 확충을 위해 적극적으로 노력하고, 사회복지 기능을 대폭 강화시키는 등의 개혁을 단행했음에도 지역사회서비스센터는 다음과 같은 구조적인 문제점들을 안고 있다(謝建社·何大進, 2012: 35-37).

첫째, 지나치게 행정중심적이다. 지역사회서비스센터의 정부 위탁사업의 비중이 크고, 그것의 80%가 행정업무이다. 지역사회서비스센터가 주민에 봉사하는 조직이라는 점에서 임무의 본말이 전도된 것이다.<sup>21)</sup> 둘째, 지역사회주민의 연대의식과 귀속감이 매우 낮다.

19) 베이징대학 사회학과 Wang Sibin 교수는 중국의 사회복지사가 공산당의 조력자(assistants for the Party) 역할을 담당하고 있는데, 이것이 서구와 다른 점이라고 말했다(Wang, 2004).

20) <http://www.clb.org.hk/en/view-blogs-content/101201> (Hongkong China Labour Bulletin 2013/10/13)

21) 吳群剛(2010: 29)의 지적에 의하면 지역사회서비스센터는 “너무 행정적이다. 지역사회주민위원회, 지



참여의식도 낮다. 지역사회서비스센터가 주민자율적인 동시에 주민생활밀착적인 조직이란 점을 감안하면 주민의 낮은 참여는 상당히 심각한 문제라 하지 않을 수 없다. 셋째, 직업화·전문화 수준이 낮다. 정부가 사회복지전공자의 채용을 적극 권장하고 있지만 사회복지 비전공자의 진입이 광범위하게 이루어지고 있다.

그리고 전문성을 갖춘 대학졸업자가 지역사회서비스센터에 배치되면 기존의 행정직원들과의 갈등(행정문화와 전문직문화 간의 갈등)이 발생할 가능성도 있다.<sup>22)</sup> 지역사회서비스센터에 사회복지전공 대학졸업자를 배치해 전통적인 행정에 전문성을 접목시키려 했지만 이전부터 근무한 행정중심의 직원들과의 조화가 쉽지 않아 전통적인 관료적 분위기가 답습되고 있는 지역사회서비스센터가 적지 않다고 하는데(齊芳, 2010: 240), 이런 우려가 괜한 것이 아님을 알 수 있다. 사회복지실천의 가장 큰 장점인 사회복지사의 전문성은 관료적 분위기 속에서는 제대로 발휘될 수 없다.

지나친 정부의존성도 우려된다. 중국공산당 베이징시위원회 사회복지위원회 万軍(2010: 48) 위원은 정부 주도성과 정책 우선성, 즉 사회복지의 발전을 정부가 주도하고, 정부 정책이 무엇보다 우선한다는 것이 중국 사회복지의 특색이라고 했다. 정부가 사회복지사제도의 발전을 견인한 것은 명백한 사실이다. 중국의 사회복지사제도는 민정부 주도로 민정사업 시스템의 하나로서 사회관리와 사회복지서비스를 결합한 형태로 발전했으며, 제도적 틀, 사회복지사 직위개발, 사회복지사 배치 등을 모두 정부가 주도했다. 재정도 전적으로 정부에 의존한다. 정부지원방식은 정부가 사회복지기관·시설에 사회복지사 직위를 직접 설치하는 포괄식(包攬式)과 정부가 사회복지사의 서비스를 구매하는 사회단체운영방식(社團運作式)이 있는데, 양 방식 모두 정부가 재정을 전담한다. 이는 사회복지사의 자립능력이 없다는 것을 의미한다(王壬·羅觀翠, 2012: 139).

행정중심, 관료주의, 비전문성, 정부의존성 등은 모두 과도한 정부주도의 산물이다. 물론 정부주도형 사회복지시스템의 장점도 있다. 강력한 행·재정적 파워를 가진 정부의 지지와 지원을 받기 쉽기 때문에 사회복지사의 지위향상과 처우개선에 유리하다는 것이다. 하지만 너무 과하면 독이 된다. 사회복지사는 NGO의 자유로운 직업문화 안에서 정부간섭 없이 전문기술을 발전시켰으며, 때로는 사회복지사업의 방법을 놓고 정부와 대립하기도 했다. 중국사회복지교육협회 부회장과 상하이사회복지사협회 부회장을 역임한 중국 사회복지학계의 원로 徐永祥 화둥이공대학 사회공공관리대학 학장은 차이나위치와의 인터뷰에서 중국 사회복지의 문제점으로 사회정책에서의 정부의 압도적 역할을 지적하면서 이런 상황에서 NGO의 성장과 거기서 일하는 사회복지사의 역할 확대는 어렵다고 말했다.

역사회서비스센터 간부들은 사회개혁의 시대와는 거리가 멀며, 전통적인 사회복지, 사회복지에 매몰되어 있다. 여전히 관료적 자세를 버리지 못하고 있으며, 개인의 다양한 욕구를 고려하는 마음이 없다.”

<sup>22)</sup> 나아가 사회복지사가 추구하는 윤리규범은 전문적 이타주의와 원조 이념인데, 이는 중국의 현실 정치 사상과 규범 및 행정모델과 일정 부분 일치하지 않는다는 지적도 있다(王壬·羅觀翠, 2012: 140).

다. 사회복지 발전을 위해서는 민간기관의 확충이 반드시 필요한데, 계획경제의 유산인 국가의 과도한 권한과 역할은 이를 제한한다는 것이다.<sup>23)</sup>

현재 중국에서 정부주도형 사회복지의 현실적인 대안으로 주목받고 있는 것이 사회복지시설의 민간위탁운영이다.<sup>24)</sup> 최초의 사례가 1996년 3월 설립된 상하이 뤼산시민회관(羅山市民會館)이다. 뤼산시민회관은 민간단체인 상하이기독교청년회(YMCA)가 상하이 푸둥신구(浦東新區) 정부로부터 지역사회서비스 업무를 위탁받아 운영하고 있는데, 활동 공간과 설비는 정부가 제공하고, 관리운영은 민간단체가 맡은 새로운 형태의 사회복지기관이다. 주민들의 반응은 매우 좋았으며, 성공적이란 평가를 받았다(王小蘭·陳濤, 2010: 145-146). 2003년 2월에 개관한 중국 최초의 지역사회복지관이자 민간사회복지기관으로 유명한 상하이 러쥘사회복지관(樂群社工服務社)도 좋은 예이다. 러쥘사회복지관은 사회복지상담, 직원교육훈련, 시설평가, 슈퍼비전, 지역사회서비스, 노인복지, 청소년복지, 학교사회사업, 농민공지원 등 다양한 분야의 사회복지사업을 전개하고 있는데, 지역사회서비스센터와 노인복지시설을 정부로부터 위탁받아 운영하고 있다. 러쥘사회복지관은 중국 사회복지사의 직업화·전문화의 기수로서 역할을 톡톡히 한 것으로 평가받고 있다(吳鐸·彭希哲, 2010: 6). 베이징시 최초의 공익성 사회복지사무소인 주런사회복지사무소(助人社工事務所)도 유사한 사례이다. 이 사무소는 2009년 7월 베이징청년정치학원 사회복지학과, 베이징시 동청구(東城區) 민정국, 자오다오커우(交道口) 동사무소가 합작해 설립한 민간사회복지기관으로 동청구 자오다오커우 동사무소의 지역사회조직 업무와 동청구 민정국의 민정사무를 위탁받아 운영하고 있다(助人社工事務所, 2010: 278-279).

정부가 공공시설의 관리운영을 민간에게 위탁하는 것을 중국에서는 정부구매서비스(政府構買服務)라고 하고, 수탁기관에서 근무하며 보수를 사실상 정부로부터 받는 사회복지사를 정부구매서비스직위(政府構買服務崗位)라고 한다. 중국식 민영화라 할 수 있는 정부구매방식은 민정부가 추진하는 민간사회복지시설 확대<sup>25)</sup>의 한 방법으로 인식되고 있다. 정부가 자금·공간과 같은 물적 기반을 제공한다는 점에서 정부구매방식도 정부주도형 사회복지의 하나 또는 변형임을 부정하기 어렵지만 순수민간단체(특히 외국계)의 자유로운 사회활동을 원하지 않는 중국정부의 입장을 고려하면 민간위탁방식만한 대안이 없다

23) 다음으로 그는 사회복지의 재정부족을 들었다. 중국의 공공재정은 항상 부족하기 때문에 사회복지분야에 적절한 재정 배분이 필요한데, 많은 지방정부들이 이의 중요성을 이해하지 못하고 있다는 것이다. <http://www.chinawatch2050.com/social-policy-and-social-work-in-contemporary-china-interview-with-xu-yongxiang> (China Watch 2011/3/5)

24) 모든 사무가 아니라 법정서비스를 제외한 공익성서비스와 주민편의서비스만 위탁한다.

25) 중국정부는 1990년대 후반부터 사회복지의 사회화(社會福利社會化)정책을 추진했다. 사회복지의 사회화정책은 계획경제 시기 국가단일(독점)복지시스템을 개혁하기 위한 것으로 사회복지에 시장경제의 경쟁방식을 도입해 사회복지 주체, 대상, 서비스를 다변화하는 정책이다(宮天文, 2009: 69). 사회복지에 관한 중앙정부의 책임을 분산하려는 의도가 명백한 이 정책에 따라 민간비영리사회복지시설 확대에 시동이 걸렸다(Ma, 2006).

는 사실도 부정하기 어렵다.

그러나 8만8천개에 달하는 지역사회서비스센터를 모두 민간위탁 할 수는 없다. 수탁능력이 있는 민간기관이 그렇게 많지 않기 때문이다. 따라서 무리하게 민간위탁을 확대할 게 아니라 민간위탁방식과 현행방식을 병행발전 시키는 게 현실적이다. 경쟁이 좋은 방법이다. 서비스의 질적·양적 수준과 성과 및 클라이언트의 만족도를 평가한 다음 그 결과에 따라 정부지원을 차등화하면 민간위탁 지역사회서비스센터는 물론 주민위원회 주도의 지역사회서비스센터들도 전문성 강화와 관료주의 타파를 위해 경쟁적으로 노력할 것이다.

끝으로 중국의 지역사회서비스센터가 우리나라에 주는 시사점에 대해 언급하고자 한다. 중국의 지역사회서비스센터는 우리나라의 주민센터에 대응된다. 우리나라 주민센터는 이미 많은 복지기능을 수행하고 있다. 모든 주민센터에 사회복지사가 배치되어 공공부조는 물론 노인, 장애인, 아동 등 사회복지서비스 업무를 최일선에서 담당하고 있다. 반면에 중국의 지역사회서비스센터는 이제 막 이런 기능을 부여받아 넘어야 할 과제가 많다. 특히 사회복지사의 업무분장과 지위가 다소 불확실하고 이들에 대한 사회적 인식도 낮다. 이 말은 중국의 지역사회서비스센터가 우리나라에 주는 시사점은 거의 없다는 것을 의미한다. 오히려 중국이 우리나라에서 많은 것을 배워야 할 것으로 사료된다. 그러나 중국의 주민위원회, 지역사회서비스센터, 사회복지인재 대오건설 정부정책의 실패는 중국의 사회복지를 이해하는 데 일정한 시사점을 주고 있다.

### <참고문헌>

- 《國家中長期人才發展規劃綱要(2010-2020)》(國務院 2010年)
- 《民政部關於在全國推進城市社區建設的意見》(民政部 2000年)
- 《社會工作者職業水平評價暫行規定》(人事部·民政部 2006年)
- 《關於加強社會工作專業人才隊伍建設的意見》(民政部 등 2011年)
- 《關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》(中共中央 2006年)
- 《關於進一步和諧社區建設工作的意見》(民政部 2009年)
- 《全國民政人才中長期發展規劃(2010-2020年)》(民政部 2011年)
- 《全國和諧社區建設示范單位指導標準(試行)》(民政部 2008年)
- 《助理社會工作師, 社會工作師職業水平考試事實辦法》(人事部·民政部 2006年)
- 《中華人民共和國城市居民委員會組織法》(國務院 1989年)
- 《中華人民共和國村民委員會組織法》(國務院 2010年)
- 中國國家統計局 (2014). 『中國統計年鑒』.
- 宮天文. (2009). 社會福利社會化中政府責任探析. 『山東社會科學』. 總第167期. 69-71.
- 劉綺菲. (2010). 社區治理与社會基層管理体制改革. 李素菊·袁光亮(編). 『社會工作与社區研

- 究」. 社會科學文獻出版社. 150-158.
- 馬富云. (2010). 社會工作崗位設置探析. 民政部社會工作研究中心(編). 「中國社會工作發展報告(2009-2010)」. 社會科學文獻出版社. 77-91.
- 万軍. (2010). 校地共建專業社工机构發展模式初探. 李素菊·袁光亮(編). 「社會工作与社區研究」. 社會科學文獻出版社. 43-50.
- 謝建社·何大進. (2012). 「中國社會工作創新与管理」. 廣東人民出版社.
- 尙振甲. (2010). 社會福利院社會工作實務: 以北京第一社會福利院爲例. 民政部社會工作研究中心(編). 「中國社會工作發展報告(2009-2010)」. 社會科學文獻出版社. 221-224.
- 孫莹. (2010). 中國社會工作質量提升的策略(lüè)思考. 李素菊·袁光亮(編). 「社會工作与社區研究」. 社會科學文獻出版社. 83-91.
- 楊榮. (2010). 社區社會工作. 民政部社會工作研究中心(編). 「中國社會工作發展報告(2009-2010)」. 社會科學文獻出版社. 199-209.
- 吳群剛. (2010). 積極建設首都社會工作者隊伍. 李素菊·袁光亮(編). 「社會工作与社區研究」. 社會科學文獻出版社. 27-33.
- 吳鐸·彭希哲. (2010). 「上海浦東新區社會工作發展之路」. 社會科學文獻出版社.
- 王小蘭·陳濤. (2010). 推進社區公共服務發展要處理好几个關係. 李素菊·袁光亮(編). 「社會工作与社區研究」. 社會科學文獻出版社. 141-149.
- 王壬·羅觀翠. (2012). 我國社會工作專業化發展路徑分析及對社會工作教育的啓示. 「中國社會工作研究」. 中國社會工作教育協會. 第9輯.
- 齊芳. (2010). 中國社會工作研究. 民政部社會工作研究中心(編). 「中國社會工作發展報告(2009-2010)」. 社會科學文獻出版社. 236-251.
- 助人社工事務所. (2010). 附錄: 北京市東城區助人社工事務所年報(2009年). 李素菊·袁光亮(編). 「社會工作与社區研究」. 社會科學文獻出版社. 276-285.
- 陳爲雷. (2006). 以授權爲特征的職業化上海社會工作模式的經驗与啓示. 「烟台師範學院學報」. 第23卷 第2期.
- 鄒學銀. (2010). 社會工作發展的地方探索. 民政部社會工作研究中心(編). 「中國社會工作發展報告(2009-2010)」. 社會科學文獻出版社. 282-310.
- Law, A. and Gu, J. (2008). Social Work Education in Mainland China: Development and Issues. *Asian Social Work and Policy*, 2(1). 3-16.
- Liu, Z. (2012). The Development of Social Work Policy in China: Current Status and Strategies. *China Journal of Social Work*. 5(1). 81-90.
- Ma, Q. S. (2006). *Non-Governmental Organizations in Contemporary China: Paving the Way to Civil Society?* London, New York: Routledge.
- Su, T. (2001). On Shequ Study. in Beijing Academy of Social Science (ed). *The Theory and Practice of Shequ Construction*. Beijing.
- Wang, S. B. (2004). The Age of Social Policy and Government Capacity-Building in Social Policy. *Social Science in China*, 4. 165-178.
- Zhang, M. (2011). Social Work Education in China: A Brief History and

Contemporary Developments. *Multicultural Education Review*. 3(2). 103-124.

Zhen, B. (2008). The Establishment of a System for the Vocationalization and Professionalization of Social Workers in Mainland China. *China Journal of Social Work*, 1(1). April.

<http://english.cntv.cn/20111109/108054.shtml> (China Network Television, CNTV 2011/11/9)

<http://english.cntv.cn/program/china24/20111111/103811.shtml> (China Network Television, CNTV 2011/11/11)

<http://english.cri.cn/7146/2011/12/09/2001s670799.htm> (中國國際廣播電台, CRI 2011/12/9)

<http://mzzt.mca.gov.cn/article/ljlhzt/dbwyjy/200903/20090300027618.shtml> (民政部 2009/3/9)

<http://mzzt.mca.gov.cn/article/shgzzyrwdwjs/zxbd/201112/20111200246150.shtml> (民政部 2011/12/20)

<http://www.asianewsnet.net/China-sees-rising-demand-for-social-workers--50775.html> (Asia News Network 2013/8/26)

<http://www.chinawatch2050.com/social-policy-and-social-work-in-contemporary-china-interview-with-xu-yongxiang> (China Watch 2011/3/5)

<http://www.clb.org.hk/en/view-blogs-content/101201> (Hongkong China Labour Bulletin 2013/10/13)

접수일(2015년 6월 05일)

수정일자(2015년 8월 06일)

게재확정일(2015년 8월 10일)

