

중국 사회사업(Social Work)의 특징 및 형성과정에 대한 소고

He, Zhifeng¹ | 류 동^{2*} | 이 준 영²

¹ 베이징사범대학교

² 서울시립대학교

* 교신저자: 류동 (ldiknow@hotmail.com)

| 초 록 |

최근 한국과 중국에서는 사회복지 및 사회사업 발전을 위한 양국 간 사회복지 교류에 대한 관심이 증가하고 있다. 중국과의 교류를 위해서는 중국 사회사업의 특징을 파악하고 양국 간 공통점과 상이점을 이해하는 것이 필요하다. 중국의 사회사업은 20세기 초반부터 시작되어 서구 복지국가들과는 다른 길을 걸어왔다. 본 연구는 중국 사회사업의 특징과 그러한 특징들이 형성되는 데 영향을 미친 역사적 과정을 분석하는 것에 초점을 맞추었다. 사회사업의 전문화 측면, 제도적 측면 그리고 행정체계 측면을 중심으로 분석한 결과는 다음과 같다. 중국의 사회사업은 첫째, 전문화 측면에서는 실천 현장이 성숙하지 않은 상황에서 학교를 통한 교육이 먼저 진행되었으며 둘째, 제도화 측면에서는 사회보장제도에 상당히 의존하는 특성을 가지고 있고, 마지막으로, 행정적 측면에서는 민간 주체들의 역할이 미흡하여 국가주도형 행정구조라는 특징들을 갖게 되었다. 그러한 한계를 극복하기 위해서는 사회사업 전문교육 인력을 더 많이 확보해야 하며 중국의 상황에 적합한 지식기반을 구축해야 한다. 또한, 사회사업의 제도적 기반을 강화하고 하나의 독립된 전문분야로서 사회적 영향력을 향상시켜야 한다. 무엇보다, 국가주도형 서비스 전달체계를 개선하여 민간의 역량을 강화하는 방향으로 나아가야 한다. 제시된 틀에 기초한 분석을 통해 중국의 사회사업 변천과정 및 제도 형성에서 한국과의 유사점과 상이점이 발견되었으며, 그 결과는 향후 사회사업의 발전을 위한 양국 간의 학술적, 정책적 교류에서 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

주요 용어: 중국 사회사업, 중국 사회복지, 사회사업의 역사, 사회서비스

알기 쉬운 요약

이 연구는 왜 했을까? 최근 한국과 중국에서는 사회복지 및 사회사업 발전을 위한 양국 간 교류에 대한 관심이 증가하고 있다. 중국과의 교류에서 향후 기초자료로 활용할 수 있도록 중국 사회사업의 특징과 그러한 특징들이 형성되는 데 영향을 미친 역사적 과정을 분석하고자 하였다.

새롭게 밝혀진 내용은? 중국의 사회사업은 등장 시점, 역사적 경험 그리고 복지제도의 구성원리 등 여러 측면에서 한국과 유사한 부분들을 공유하고 있으나 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 우선, 중국의 사회사업은 실천 현장이 취약한 상황에서 대학교육이 먼저 진행되었다. 또한, 사회사업의 발전은 사회보장제도에 상당히 의존하고 있으며 민간의 복지 주체도 국가주도적인 행정구조 아래에 제대로 성장하지 못하였다.

앞으로 무엇을 해야 하나? 중국의 사회사업 전문화를 발전시키기 위해 교육 인력을 더 많이 확보해야 하며 본국의 상황에 맞는 지식기반을 구축해야 한다. 또한, 사회사업은 하나의 독립된 전문분야로서 사회적 영향력을 향상시켜야 한다. 마지막으로, 국가가 주도한 복지서비스 전달체계를 개선하여 민간조직의 역량을 강화해야 한다.

이 논문은 '2019년 한미일중 국제포럼'에서 발표한 내용을 바탕으로 수정·보완함.

■ 투 고 일: 2021. 07. 30.

■ 수 정 일: 2021. 10. 29.

■ 게재확정일: 2021. 11. 02.

1. 서론

최근 한국과 중국에서는 사회복지 및 사회사업의 발전을 위해 양국 간 교류에 대한 관심이 증가하여 학술대회에서 한중 사회복지 세션을 운영하는 사례가 늘고 있다. 효과적 교류를 위해서는 중국 사회복지의 특징을 파악하고 한국과의 유사점 및 상이점을 이해할 필요가 있다. 일반적으로 사회복지의 주된 선진국의 문화적 산물로 볼 수 있다(Tsang and Yan, 2001). 중국의 사회복지 전문분야도 복지선진국에서 유입된 일종의 수입품으로 간주될 수 있으며, 전문지식체계부터, 실천 기술, 서비스 전달체계까지 전반적인 성공 사례와 노하우를 전수해 발전해왔다. 전문적 가치, 이론적 기반, 그리고 실천 기술에도 자연스럽게 복지선진국의 기준을 적용하게 되었다. 이에 따라, 긴 역사를 거쳐 얻어진 복지선진국들의 성과를 보다 짧은 시간에 배울 수 있는 장점이 있는 반면에 동·서양 간의 역사 및 문화적 맥락의 차이를 충분히 고려하지 않은 채 동일한 기준을 적용함으로써 불가피하게 부적합 현상을 겪게 된다. 서로 다른 사회적 맥락들은 어떤 행동과 의미에 대한 그들만의 담론을 생성하기 때문에(Chung Yan & Wah Cheung, 2006, p.64) 어떤 전문 영역이라도 한 지역 혹은 한 나라에 유입되었을 때 이른바 ‘현지화(localization)’의 문제에 직면하기 마련이다. 특히, 사회복지의 뚜렷한 가치 판단(value-laden)이 내재되는 학문으로서 한 국가의 역사적 맥락과 문화에 얼마나 적합한지가 매우 중요한 문제다. 이에 대해 서구 학자들이나 전문가들은 사회복지의 본질이 결국 한 사회의 특성에 의해 구성되는 것으로(socially constructed) 인식하였다(Payne, 1991; Tsang and Yan, 2001에서 재인용). 이러한 인식하에, 2000년대 이후 연구자들이 아시아 특히, 동아시아 국가들의 복지체제의 특성에 관심을 갖기 시작했다(김연명, 2004; 김연명, 2011; Holliday, 2000; Kim, 2006).

Esping-Andersen(1990)의 『복지자본주의의 세 가지 세계(The Three Worlds of Welfare Capitalism)』는 복지국가 연구에 중요한 분석틀을 제공하였으나 많은 국내외 연구들에서 보여지듯이, 그의 분류는 아시아 특히, 동아시아 복지체제를 제대로 포착하지 못한다는 지적이 있다(김연명, 2004, pp.149).

동아시아 국가의 복지체제는 ‘동아시아의 예외성(East Asian Exceptionalism)’이라고 표현되거나 ‘유교주의 복지국가(Confucian Welfare State)’ 또는 ‘가정경제적 복지국가(Household Economy Welfare State)’로 불리기도 한다(김연명, 2011). 경제발전의 경로, 노동시장 및 인구구조 등을 감안하여 동아시아의 복지모델을 별도로 구분할 필요가 있다는 입장도 있다(Kim, 2006). 또한, Holliday(2000)는 Esping-Andersen이 제시한 세 가지 범주 외에 일본, 싱가포르 그리고 한국과 같은 ‘생산적 복지자본주의(Productivist Welfare Capitalism)’ 국가를 별도로 구분할 것을 주장하였다. 이처럼 동아시아 국가의 사회복지체제는 학계에서 하나의 독립적인 유형으로서 받아들여지고 있음을 알 수 있다.

중국의 사회사업¹⁾은 20세기 초반부터 시작되었으나 태동기와 오랫동안의 침체기를 걸쳐 80년대 개혁개방 이후에 본격적으로 발전하였다. 특히, 2000년대에 들어서 사회복지 학과교육과 전문인력의 양성은 더욱 빠른 속도로 발전했다(李迎生, 韩文瑞, 黄建忠, 2011, p.85). 중국의 사회사업 발전 역사를 보면 한국과 여러 면에서 유사한 점들을 발견할 수 있었다. 우선, 1900년대 전후에 기독교의 전파와 해외 선교사들의 자선활동에서 시작되었다는 점이다. 그 후, 두 나라는 외부의 침략과 전쟁으로 인해 매우 혼란스러운 시기를 겪었으며 1950년대 새로운 정부가 수립되면서 사회복지(사회사업)의 제도화 과정을 거쳤다는 것으로, 이 시기에 두 나라는 미국식 사회사업 전문교육을 도입했고 실천 영역을 확대하였다. 이처럼 한국과 중국은 발전과정상의 공통점들이 있지만, 중국에서는 민간주체가 미성숙하고 사회사업 토착화에 역점을 두는 등 상이한 점들도 있다. 이는 중국의 독특한 문화·사회·역사적인 특수성에 기인하는 것으로 이러한 사회복지적 가치와 실천의 차이 그리고 그것의 결정 요인을 좀 더 체계적으로 살펴볼 필요가 있다(Hutchings & Taylor, 2007).

중국 사회사업에 대한 학문적 관심은 비교적 최근에 나타나기 시작했는데(김가을, 2014; 김병철, 2008; 유은하, 2013; 이성기, 원석조, 2014; Wong, 2005; Solinger & Hu, 2012; Selden & You, 1997), 이에 대한 국내의 연구는 개혁개방 이후 중국 사회사업의 발전역사를 고찰하거나 사회복지제도를

1) 실천적 측면에서 중국의 사회사업(social work)이라는 개념은 한국의 사회복지(social welfare)와는 유사하지만 구제적 범위 및 전달체계 등에서 상이하다. 우선, 실천적 측면에서 중국의 사회사업은 국민 삶의 질을 향상시키기 위한 일련의 지원정책과 서비스를 제공하고 있다. 대표적으로 다양한 복지시설과 프로그램을 통해 노인, 아동, 여성, 가족 등 대상자들에게 제공되는 현금·현물 등이 있는데 이는 한국에서 제공되는 복지서비스와 큰 차이가 없다. 반면에, 제2장에서 제시하듯이 중국의 사회보험제도나 사회구제제도 등은 사회사업체계에 포함되지 않고 모두 ‘사회보장체제’라는 큰 틀에 속한다. 이러한 점은 한국과 다소 차이가 있다.

분석한 연구들이 대다수이다. 이러한 연구들은 중국의 사회복지의 모습을 잘 보여주지만, 전반적인 맥락과 특징에 대한 파악은 다소 부족하다.

따라서 본 연구는 중국 사회사업의 특징을 파악하고 이러한 특징들을 형성시킨 역사적 과정과 결정적 요인을 살펴 이를 바탕으로 중국 사회사업의 향후 과제를 제시하고자 한다. 본 연구의 결과가 이후 사회복지 발전을 위한 양국 간 학술적, 정책적 교류의 기초자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

II. 이론적 배경

1. 중국 ‘사회사업’의 다중적 의미

사회복지의 범주와 성격에 대한 이해는 나라마다 다양한 모습을 보이며, 사용되는 개념이나 용어도 서로 다른 것이 일반적이다. 한국, 일본 그리고 대다수 서구 국가들의 경우는 ‘사회복지(social welfare)’라는 용어를 주로 사용하고 있는 반면, 미국은 ‘사회사업(social work)’을 보편적으로 사용하고 있다. 중국도 ‘social work’를 ‘사회사업(또는 사회공작, 社會工作)’으로 번역하여 사용해왔다. 그러나 중국의 사회맥락에서 봤을 때 이 개념은 위에서 언급한 다수의 나라에서 사용하는 ‘사회복지’와는 다소 차이가 있다. 중국에서는 ‘사회사업(社會工作)’이라는 단어가 오랫동안 넓은 의미로 사용되어 왔고, 개념 정

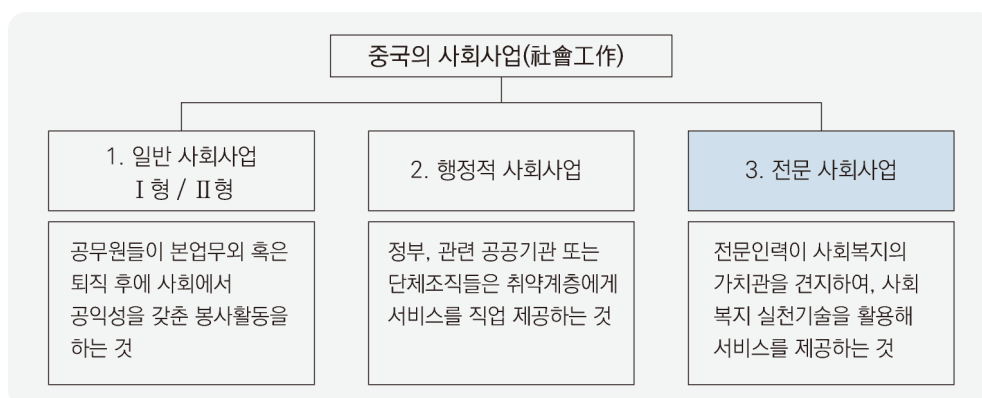
의에 대해 중국의 학자들은 대략 세 가지 범주로 접근한다.

[그림 1]에서 보듯이, 첫째는 ‘일반 사회사업’이다. 이는 국가의 공무원들이 업무 외 혹은 퇴직 후에 사회에서 공익성을 갖춘 봉사활동을 하는 것을 의미한다.²⁾ 둘째는 ‘행정적 사회사업’이다. 이는 정부, 관련 공공기관 또는 단체나 조직이 취약계층에게 직접적으로 서비스를 제공하는 것을 의미한다.³⁾ 셋째는 ‘전문 사회사업’인데, 이는 한국의 사회복지실천과 유사한 개념으로 1990년대 이후부터 사회복지 전문교육을 받은 전문인력이 사회복지의 가치관을 견지하여, 사회복지 실천기술을 활용해 서비스를 제공하는 것을 의미한다(王思斌, 1998, p.24). 중국의 사회사업에 대한 세 가지 이해는 사실상 세 개의 서로 다른 사회적인 역량 및 주체를 의미하고 있는 것으로 파악할 수 있다. 하지만 이들은 서로 독립적이면서도 공존하고 있으며 이것들에 기초하여 중국 사회복지의 발전이 이루어져왔다. 본 연구에서는 세 번째 범주인 ‘전문 사회사업’을 중심으로 살펴보려고 한다.

2. 중국의 사회보장(社會保障)과 사회사업의 관계

본격적인 논의를 시작하기 전에 중국의 사회보장, 사회복지 그리고 사회사업의 개념과 이들 서로 간의 관계를 규명할 필요가 있다. 서구의 역사를 보면, 사회보장과 전문적인 사회복지(혹은 사회사업)는 모두 빈민구제 역사에서 기원했으며 동일한 대상자에게 서비스를 제공하고 양자가 가지고 있는 기능

그림 1. 중국 ‘사회사업’에 관한 용어설명



2) ‘일반 사회사업(一般社會工作)’을 더 세부적으로 구분하면 (1) 사회적으로 진행되는 봉사 서비스 및 전문적 활동(I형 일반 사회사업)과 (2) 직장 내 본 업무 외에 부담해야 하는 행정관리와 같은 집단 업무(II형 일반 사회사업)로 구분할 수 있다.
3) 이는 공공부문에 의해서 제공되는 사회서비스라고 할 수 있다.

과 역할은 상호 보완적이라고 볼 수 있다(周沛, 2006, p.63). 그러나 복지후발국가인 중국의 경우, 사회보장과 전문적 사회사업은 상이한 궤적을 따라 발전해왔다.

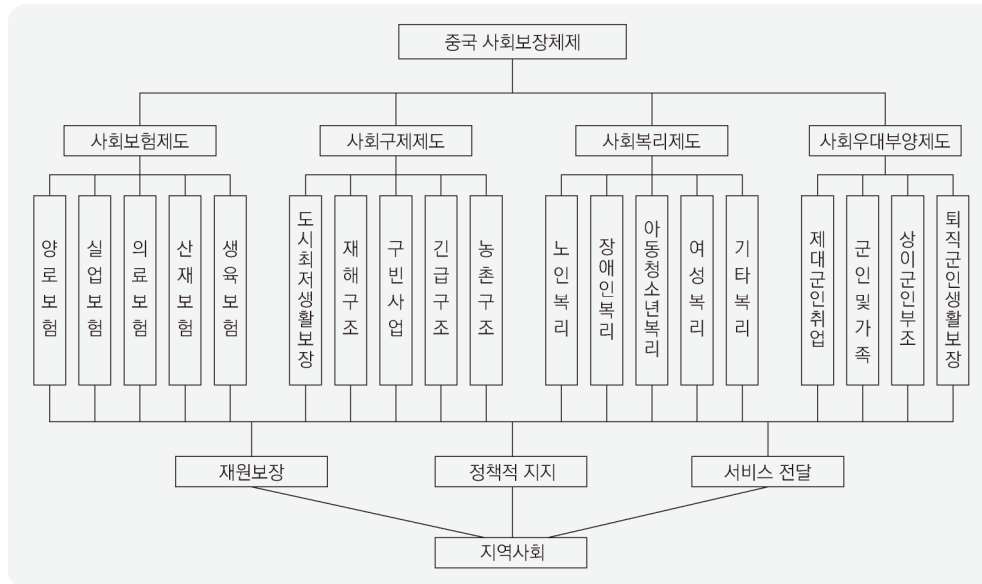
과거 중국의 사회보장체계는 사회서비스를 제공하는 방식보다는 수당 등 현금급여 방식을 더 강조했기 때문에 시행과정에서 경직화·관료화 등의 문제를 보였다(王思斌, 2006; 岳经纶, 2010). 중국의 사회보장체계는 주로 사회보험, 사회구제, 사회복지 그리고 사회우대부양 등의 하위 체계로 구성되었다(그림 2). 좁은 의미의 전문 사회사업은 세 번째 사회복지제도에 해당되는데, 사회서비스를 제공하는 데에 있어서 많은 역할을 하지 못했다. 최근 들어 중국 사회사업 전문가들이 사회사업과 사회보장의 관계를 재규명하고 둘 사이에 조화를 추구하기 위해 노력하고 있다(刘继同, 2006; 徐道稳, 2008; 徐选国, 阮海燕, 2013).

3. 중국 사회사업에 관한 국내 논의

2000년대 이후, 국내 연구자들은 중국의 사회사업⁴⁾에 관

심을 보이기 시작했으며 최근 10년 동안 중국의 사회보장제도, 사회복지 사회화 등을 주제로 한 연구들이 많았다. 중국의 사회사업과 관련된 연구들을 살펴보면 우선, 개혁개방 이후 중국 사회사업의 전반적인 방향과 성격을 분석한 연구들이다(김가을, 2014; 조흥식, 1996; 유은하, 2013; 이성기, 원석조, 2015). 중국의 복지체제를 분석한 원석조(2010)는 중국이 다른 동아시아 국가들과는 달리 집합주의 복지에서 국가주의로의 이행, 도-농 이중 복지체제, 호구제도 등 특수성들 때문에 ‘중국의 길을 걸을 수밖에 없다고 판단했다. 김가을(2014)은 개혁개방 이후 시장경제의 발전과 단위(單位)⁵⁾체제의 와해 등을 거쳐 중국에서 현대적 복지체제를 구축해왔다고 제시했다. 유은하(2013)는 중국의 복지체제에 있어서 과거 국가가 전적으로 부담했던 방식에서 ‘국가-고용주-개인’ 공동부담 방식으로 전환되었으며 정부가 지역사회 혹은 민간조직 등 다양한 주체와 분담하는 이른바 ‘복지의 사회화로 재편되었다고 분석했다. 이에 대해 이성기, 원석조(2015)는 중국 정부가 민간 사회복지활동에 대한 다양한 지원을 제공했지만 과도한 규제 등으로 인해 실질적인 효과는 기대에 못 미쳤다고 지적했다.

그림 2. 중국 사회보장체계의 구성



자료: 郑功成(2005) 내용을 참조하여 재구성

4) 중국 사회사업에 관련된 선행연구에서 ‘사회사업’과 ‘사회복지’가 혼용되고 있으므로 본 장에서 선행연구 원문에 충실하게 두 용어를 모두 인용하였다.
 5) 단위(單位)는 각종 행정기관, 기업, 학교, 병원 그리고 협회 등 조직을 포함한 개념이다. 1950년대부터, 중국은 기업의 국유화를 추진하면서 거의 모든 도시 근로자가 ‘단위’라는 기업조직에 집단화시켰다. 정부는 ‘고취업 저임금’의 사회보장형태를 유지하면서 단위를 통해 도시근로자들에게 주거, 육아, 교육, 양로, 의료 그리고 식량 등을 포함한 모든 복지혜택을 제공하였다(김병철, 2008).

두 번째 유형은 사회사업제도에 대한 포괄적인 이해나 노령연금제도, 기초생활보장제도와 같은 개별 제도를 분석한 연구들이다(류정희, 2015; 최지영, 강수환, 2016). 류정희(2015)는 개혁 개방 이후 중국은 공공부조, 사회보험, 사회복지서비스를 기초로 하는 종합적인 사회보장체계를 갖추고 있지만, 도농 간의 심한 격차로 인해 '이원적 구조'를 형성하고 있다고 지적했다. 이러한 이원적 구조는 특히 기초생활보장제도와 의료보장제도에서 뚜렷하게 나타난다고 보았다(김병철, 2008; 최지영, 강수환, 2016).

세 번째 유형은 복지대상별 사회사업서비스를 중심으로 논의한 연구들이다(임춘식, 2009; 김병철, 2010). 가장 많이 연구된 복지 대상은 노인집단으로 노인돌봄, 장기요양제도 또는 노인복지시설 등을 다루었다(김병철, 2010; 권정호, 2014; 장원보, 2019; 임춘식, 2009). 임춘식(2009)은 향후 중국의 사회복지서비스 발전과제를 지방정부의 노인복지서비스에 대한 지원 확충, 국제적 교류 및 전문인력 양성 등으로 제시하였다. 권정호(2014)는 노인요양서비스 인력의 확보와 개발에 있어서 자격제도의 상호인정제 등 제도적 기반을 마련한다면 한·중 협력의 가능성이 높아질 것으로 보았다.

중국 사회사업의 특수성과 관련하여 대부분의 연구자들은 '도·농 이원체제를 중심으로 중국의 전반적인 복지체제나 하위 제도들에 대해 논의하였다(김가을, 2014; 김병철, 2008; 류정희, 2015). 그러나 이상의 연구들은 주로 한 가지 제도만을 분석하거나, 1978년 개혁개방을 하나의 분수령으로 삼아 최근 40년 동안의 중국 사회사업을 검토하고 있다. 이처럼, 기존 연구들은 중국 사회복지의 전반적인 특성과 그 배경이 된 복잡한 역사적 맥락에 대한 분석은 다소 미흡하다. 따라서 본 연구는 더욱 포괄적인 차원에서 중국 사회사업의 특징이 무엇인지, 그리고 왜 이러한 특징을 갖게 되었는지에 대해 분석하고자 하였다.

III. 중국 사회사업의 전반적인 특징

사회사업의 변천과정은 한 사회의 문화·경제·정치적 맥락 간 상호작용의 결과이며 복합적인 성격과 구조를 가지고 있다. 사회복지(사회사업)의 변천과정에 관한 논의는 다양한 학자들에 의해 이루어졌다(Zastrow, 1996; Morales, Sheafor & Scott, 2011). 중국의 학자 夏学鏞(2000)은 전문화 측면, 제도

적 측면 그리고 행정체계 측면을 통해 중국 사회사업의 역사를 연구하는 명확한 분석틀로 발전시켰다. 또한 Leighninger (2008)도 미국의 사회사업 역사를 연구하는 데 이 세 가지 측면을 적용하여 입체적으로 분석하였다. 우선, 전문화 측면은 전문 가치, 지식 및 실천기술의 훈련에 관한 것이다. 이 부분은 효과적으로 서비스를 전달하기 위한 전문지식과 노하우를 갖추는 것이 중요하며 사회사업 전문교육, 전문인력의 양성 또는 학문연구와 연관된다. 둘째, 제도화 측면은 사회복지 관련 법·제도적 기반을 마련하는 것을 의미한다. 이는 사회사업의 제도적 이념, 정책 또는 다양한 프로그램을 통해 대상자의 욕구를 충족시키는 것에 초점을 맞추고 있으며 사회사업정책 지도자로서의 역할이 강조된다. 마지막으로, 행정체계 측면은 주로 사회복지 인프라의 확충에 초점을 두고 있으며 사회복지서비스 전달자로서의 기능이 강조된다. 이는 사회복지 제공자가 재원을 마련하고 다양한 문제를 해결해 국민의 욕구를 충족시키는 일련의 체계적인 활동을 의미한다. 복잡한 사회적 욕구 및 문제에 신속히 반응하여 적극적으로 개입하는 것이 강조되고 있기 때문에 사회사업 실천 영역의 발전과 밀접하게 관련되어 있다. 이를 토대로 중국 사회사업의 특징을 다음과 같이 세 가지로 요약할 수 있다.

1. 미숙한 현장과 선행된 전문교육

현재까지 중국 사회사업 전문화 측면의 가장 두드러진 특징은 '교육의 선행(先行)'이라고 할 수 있다(史柏年, 2004). 즉, 사회사업 실천 현장이 미처 성숙하지 못한 상황에서 학교 전문교육이 먼저 진행되었다는 것을 의미하고 있다. 개혁개방 이후 중단되었던 대학의 사회사업교육이 회복되었으며 사회사업학과는 실용성이 강한 학과(applied disciplines)로 간주되어 많은 학교에서 신설되었다(이성기, 원석조, 2014; 李迎生, 韩文瑞, 黄建忠, 2011). 오늘날 중국의 사회사업 전문교육은 주로 정규교육 및 재직훈련을 포함하며 정규교육은 전문대학 교육, 4년제 대학교 교육, 석사와 박사 교육 등 총 네 가지 등급으로 구분되어 있다. 통계에 따르면, 2019년 8월까지 전문대학 과정, 대학교 과정, 석사 과정을 개설한 학교는 각각 82개소, 348개소 또는 155개소가 있다(그림 3). 이러한 학교들은 연간 약 3만 여명의 사회사업학과 졸업생을 배출하고 있다. 또한 각 지역에서 다양한 사회사업 전문훈련을 대규모로 실시하고 있으며, 2017년 참가 인원은 총 682,545명으로

2016년보다 약 156,170명이 증가한 것이다. 전문교육은 얼마나 성숙되었는지 혹은 그러한 정규교육이 사회사업 실천에 얼마나 영향을 미쳤는지가 아닌 단순히 시간적·수량적 의미에 더 가깝다. 즉, 사회사업학과를 개설한 대학의 수가 짧은 기간에 급속히 증가되었으나, 교수진의 비전문성, 교육과 실천 간의 연관성 부족 그리고 실습환경의 열악성 등 문제점들이 수반되고 있다(이성기, 원석조, 2014, p.152).

현재, 사회사업 교육자들은 대부분 사회학, 정치사상교육, 공공행정관리 그리고 철학 등 타 학과에서 이직한 교수진들로 대부분 체계적인 사회사업 전문교육을 받은 적이 없을 뿐만 아니라 실무경험도 매우 부족한 상황이다. 학교에서 제공되는 교육내용이 표면적인 지식과 실천기술에 그치는 이유이다. 결국, 이들은 사회사업 전문지식을 재생산하는 역할을 할 수 없었다(李迎生, 韩文瑞, 黄建忠, 2011, p.87). 이러한 전문교육이 실천 현장에 유용한 지식기반으로 작용하지 못했을 뿐만 아니라 사회사업 현장의 체계화에 적합한 이론적 기반도 제공하지 못했다. 뿐만 아니라, 급속히 커지는 양적 규모에 비해 관련 학술연구의 수준은 초기단계에 머물고 있으며 연구내용도 실천 현장과의 괴리가 심한 것으로 보인다. 연구자들은 사회복지 성격을 충분히 반영할 수 있는 규범적이고 과학적인 양적·질적 연구 방법보다 추론에 입각한 연구 방법(speculative research)을 주로 사용해왔다(吴帆, 2018, p.158). 내용적으로 보면, 실제 사회사업 현장에서 발생한 쟁점이나 문제점을 다루기보다는 사회사업 현지화, 전문화 또는 직업화 등 주제를 거시적인 관점으로 접근하는 논문들이 압도

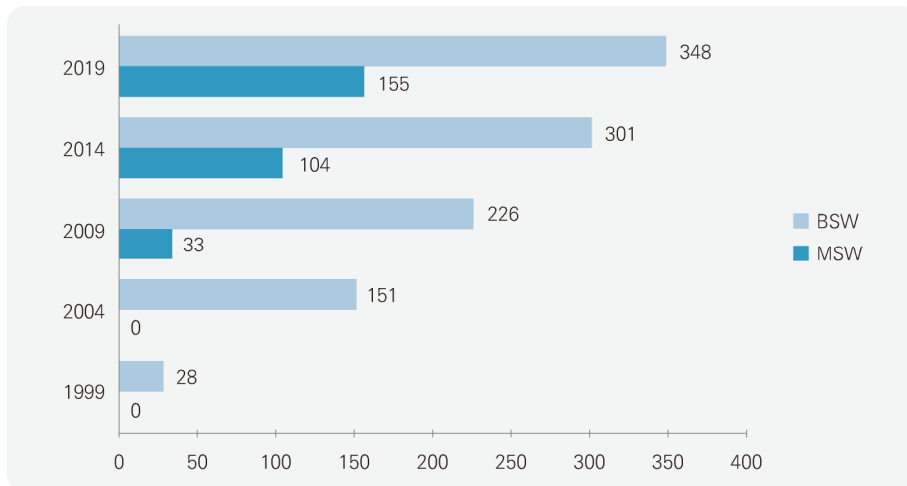
적이기 때문에 실무자들이 참고할 수 있는 부분이 적은 편이다(王畔安, 闫飞扬, 张欢, 程激清, 2018, p.209). 또한, 사회사업 분야에서 활발한 학술적 네트워크가 형성되지 못했으며 영향력 있는 협회나 학회가 많지 않아 학자들 간의 교류와 협력이 타 학문에 비해 상대적으로 부족하다. 이는 학술연구의 질적 성장을 가로막는 걸림돌이기도 하다.

다른 한편, 중국 사회사업 전문화 과정의 또 다른 문제점은 열악한 실습환경이다. 전문적인 현장 실습은 사회사업 교육의 매우 중요한 부분임에도 불구하고 교육여건의 취약함, 실습경비 및 전문화된 기관의 부족 등으로 인해 학생들이 제대로 된 현장실습을 경험하지 못하는 경우가 대부분이다.

2. 사회보장제도에 대한 높은 의존성

제도화 측면에서 중국 사회사업의 대표적인 특징은 '사회보장제도에 대한 높은 의존성'이라고 할 수 있다. 중국의 사회사업은 1900년대 초반부터 민간 영역에서 먼저 시작되었으며 '중화민국 시기(中华民国时期)'에 빠른 속도로 성장하였다. 신중국(新中国)이 성립되면서 일시적으로 중단되었다가 1978년부터 사회사업은 본격적으로 발전했다. 특히, 1980년대부터 중국의 사회사업은 사회보장체계의 영향을 많이 받았다. 개혁개방 이후에 사회보장제도는 국영기업 개혁과 서비스 시장화 과정에서 형성되었는데 그 핵심 내용은 소득보장이었고 주요 역할은 현금 급여를 제공하는 것이었다(郑功成, 2008). 그러나 21세기에 들어서 중국의 사회보장제도는 끊임없이 개선되

그림 3. 1988~2019년 중국 대학교 사회사업학과 개설 상황



자료: 중미 Social Worker 협력(https://mp.weixin.qq.com/s/8_Thlp_0yua_8pJGRwV5dw)

고 확장되어, 그 내용은 더욱 풍부해지고 현금급여 외에도 현금급여를 제공하기 시작했다. 따라서 현재의 사회보장제도는 기본적으로 사회정책과 유사한 개념이 되었다(岳经纶, 2008, p.62). 사회서비스가 중국 사회보장제도에서 차지하는 비중이 점점 커지고 있으며, 이러한 과정이 중국 사회사업의 제도적 기반이 강화될 수 있는 배경이 되었다(王思斌, 2014, p.10).

3. 국가주도형 행정구조

행정적 측면에서 중국 사회사업의 특징은 국가주도형 구조로 요약될 수 있다. 공산당과 중앙정부는 사회관리 체계의 혁신, 행정관리체계의 개혁, 사회통치 능력의 향상 등 거시적인 측면에서 상의하달식 사회사업을 추진해왔다. 그렇기 때문에 중국의 사회사업 발전은 서구사회의 내생형(内生型) 모델과 달리 외생형(外生型) 모델의 성격이 더 강하게 나타났다. 이는 사회사업의 정책 결정, 재원조달 또는 평가기준 등을 중앙정부가 주도적으로 관리해왔음을 의미한다. 그 결과로 첫째, 사회사업은 정부에 대한 재정의존도가 높아서 사회사업(서비스) 기관의 90% 이상이 정부의 재정 지원에 의존하고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 사회사업 분야의 기술 중심 경향이 더욱 뚜렷해지고 있다. 많은 연구에서 중국 사회사업 종사자들은 실용주의(pragmatism)적 성향이 강한 것으로 평가되고 있으며 견유사상(犬儒思想), 탈정치화와 기술화 등의 특징을 갖고 있다고 지적하였다(雷杰, 黄婉怡, 2017, p.237). 마지막으로, 전문 사회사업은 민간 영역에서 빠르게 발전하는 반면, 공공 영역에서의 발전은 상당히 늦어지고 있으며, 사회사업의 발전은 행정적 사회사업 개혁과의 연관성이 약하게 나타난다.

IV. 중국 사회사업 특징들의 형성과정

중국 사회사업의 태동기는 1900년대 초반에 시작되어 50년대 중반에 일단락을 짓게 되었다. 미국과 유럽에서 사회사업이 빠른 속도로 전문화되었던 시기인 중화민국 초기에 중국은 경제·사회·과학기술·문화 등 여러 측면에서 외부의 영향을 많이 받았으며(费正清, 2007, p.2), 가장 대표적인 것은 미국 선교사에 의한 선교활동이었다. 종교단체들은 선교활동과 함께 교육, 의료기술, 자선활동 등 다양한 활동을 병행했다. 이 시기의 사회사업은 아직 제도적 기반이 구축되지 않았으며

사회사업 전문교육도 그다지 순조롭지 않았다. 1940년 이후, 교회가 주도하여 발전시켜 온 사회사업은 점차 쇠퇴하게 되자, '민국정부가 사회사업 전문교육을 추진하기 시작하였으나 일부 학교에서만 추진되었고 사회사업 전문지식과 경험의 축적은 매우 제한적이었다(林万亿, 2002, p.112).

중국의 전문 사회사업의 발전은 계획경제 시기(1950년대 초반부터 1970년대 말까지)에 침체된 상태로 볼 수 있다. 1949년 신중국이 성립되면서 전반적인 사회·경제제도는 사회주의라는 새로운 이데올로기에 의해 재편되었으며 집단주의와 사회적 평등이 이 시기의 핵심 가치관으로 부상되었다. 정부가 사회·경제에 전면적으로 개입하여 거의 모든 책임을 지게 되었으며(刘继同, 2006, p.31), 대부분 사회서비스는 중앙이나 지방정부에 의해 관리되고 단위(單位, 직업장)라는 공동체를 통해 제공되었다. 다수의 대학교에서 사회사업학과가 폐과되면서 사회사업 전문교육도 정체되었다.

1978년 개혁개방 이후, 중국사회는 전반적으로 전환기에 접어들면서 경제, 사회문화 등 여러 분야에 대한 규제가 완화되었다(유은하, 2013). 사회보장제도는 경제발전 따라 다원적 성격을 띠게 되면서 사회사업도 다시 성장하기 시작하였다. 사회사업 전달체계의 주체와 권한도 정부에서 점차 지역 사회로 이행하는 모습을 보였다. 또한 대학들은 사회사업학과를 재설하고 국외 학술교류가 빈번해짐에 따라 전문 사회사업 영역은 현저한 양적 성장을 이루었다.

2000년대에 들어 사회사업과 관련된 일련의 정책과 정부 보고서들이 공포되고 사회 안정과 통합을 촉진할 수 있는 전문 사회사업의 중요성이 강조되었다. 정리하자면, 지난 20세기에 중국 사회사업 전문교육은 두 차례의 뚜렷한 발전이 있었다. 1920년대에는 서양 기독교 선교사와 중국 유학생들에 의해서, 그리고 1980년대에는 정부와 중국 학자들의 주도하에 발전되었다. 그 후 21세기 들어 사회사업 전문교육과 실천 영역은 빠른 속도로 발전하는 것을 확인할 수 있다.

1. '선행된 전문교육'의 형성과정

가. 민국 시기의 전문교육

중국 사회사업의 전문화 과정은 그다지 순조롭지 않았다. 1940년 이후 교회가 주도하여 발전시켜 온 사회사업은 점차 쇠퇴하자 그 후에 '민국정부가 사회사업 전문교육을 추진하기

시작하였다. 특히 교회가 설립한 대학과 미국에서 공부한 학자들에 의해서 미국식 교육이 중국의 여러 중·고등학교와 대학으로 전파되었다(苏珊娜·佩珀, 2007, p. 173). 베이징 연정대학교(燕京大学), 상하이 세인트존스대학교, 지난 치루대학교(济南齐鲁大学) 등은 대표적인 사례이다. 1930년대부터 교회가 설립한 대학들의 개설과목들은 점점 대중화되었으며 외국 교직원들은 중국에 거주하면서 현지의 생활에 충분히 적응하였지만, 여전히 본래 출신 국가의 특징을 유지하고 있었다(苏珊娜·佩珀, 2007, p.173). 따라서 중국 '민국 시기의 사회사업학 등의 대학교육은 미국식 교육의 특징을 선명하게 띄고 있었다. 외국 선교사들이 도시 중심으로 추진한 사회사업 전문교육 및 구제활동, 그리고 중국 엘리트들이 농촌지역에서 주도한 농촌건설운동은 모두 서양 지식과 경험을 중국의 사회문화 속으로 확산시키는 것이 주목적이었다. 흥미로운 사실은 상이한 두 유형의 발전역사는 서양의 자선조직협회와 인보관운동의 경우와 대비될 수 있다는 것이다. 즉, 자선조직협회가 종교인(청교도)들에 의해 개별사회사업(case work)으로 그리고 인보관운동이 진보적 지식인들에 의해 지역사회조직화(community organization)로 발전하였다는 사실과 비교될 만하다.

민국 시기의 사회사업 전문교육은 소수 학교에서 제한적으로 추진되었었고, 전문적 사회사업이 교육 영역이나 실천 영역에서 발전의 여지가 없어졌기 때문에 사회사업 전문 영역은 존재하지 않았다고 볼 수 있다(林万亿, 2002, p.112).

나. 신중국 초기의 전문교육

중화인민공화국이 설립되면서 초기 사회사업 종사자의 일부가 해외로 진출(张鸿钧 등)하거나 중화국민정부⁶⁾를 따라 대만 지역으로 넘어가는 경우가 많았고 중국 대륙에 남아 있던 초기 사회사업 종사자들은 대부분 이직을 택했다(林万亿, 2002, p.112). 또한 1952년에 외국 교직원과 행정관리자들이 중국을 떠나면서 모든 사립학교가 정리되었다(苏珊娜·佩珀, 2007, p.174). 같은 해에는 대부분 대학의 사회사업학과가 폐과되었다. 이 시기의 고등교육은 '민국정부'시기의 미국식 교육에서부터 점차 기술과 엔지니어링 전문가의 양성에 치중하는 소련식 교육으로 전환되었다. 인문사회 분야의 교육은 주로 정치사상 교육에 국한되었다. 공산당은 각 지역 대중들의

교육사상을 흡수하기도 했다. 이처럼 신중국의 교육질서는 미국식 교육, 소련식 교육 그리고 중국 전통교육방식과 같은 세 가지 유형의 교육모델들의 영향을 받아 재편되었다(苏珊娜·佩珀, 2007, p.174).

다. 개혁개방 이후의 전문교육

앞서 언급했듯이, '1978 개혁개방은 중국사회의 전환점이자 사회사업 발전의 분수령이었다. 중국은 전통사회에서 현대 사회로 변모하면서 전반적인 사회구조 즉, 경제발전과 사회정책의 관계, 도시경제와 농촌경제의 관계, 그리고 정부와 직장 간 관계 등의 측면에서 변화가 일어나기 시작했다. 정부가 사회사업대학교육을 다시 강화한 이유는 시장경제로의 전환으로 과거에 없었던 새로운 사회 문제들이 발생하자 이에 대한 연구와 대책이 필요했기 때문이다(이성기, 원석조, 2014). 따라서 1980년대부터는 각 대학들에서 사회사업 전문교육을 실시하게 되었고 베이징대학교, 중국인민대학교 등의 대학교에서는 다양한 지원을 받아 사회사업학과 등 관련 학과를 개설하게 되었다(王思斌, 2013, p.57). 1990년대 초반에 중국사회사업교육협회와 중국사회사업사가협회가 설립되어 전국의 사회사업 전문교육의 발전을 추진해왔다. 이 당시 중국에서 사회사업 교육 영역의 해외 교류활동이 전보다 활발해졌다. 아울러 교육부가 대학교 전공학과 목록을 재편성하여 사회사업학과를 개설할 수 있는 학교와 학생정원 등에 대한 제한 조치가 해제되었다(史柏年, 2004, p.31). 그럼에도 불구하고 전문지식을 갖춘 교수진이 여전히 부족한 상황이며 사회사업 전문교육의 발전에 지장을 주고 있다.

2. '사회보장제도에 대한 높은 의존성'의 형성과정

중국 사회사업의 초기 모습은 종교조직들이 민간에서 다양한 활동을 펼쳤으나 제도적 기반이 구축되지 않았다고 볼 수 있다. 그 후 중화민국 시기를 거쳐 신중국은 소련식 사회주의 이데올로기의 영향을 받아 계획경제체제에 부속된 사회보장 체제를 수립해 가장 기본적인 사회평등에 초점을 두었다(刘继同, 2006, p.31). 2000년대 이후 정부는 복잡한 사회문제를 해결하고 전반적인 사회통합을 추진하는 데에 있어 사회사업

6) 중화민국은 1912년부터 중국 대륙에 존재했으나 1949년 공산당이 중화인민공화국을 건국하면서 민국정부가 현재의 대만으로 퇴각했다.

이 중요한 역할과 기능을 하고 있다는 것을 인식하게 되었다. 이에 따라 사회사업 관련 정책과 법규를 제정하고 행정력을 발휘해 사회사업의 발전을 추진하기 시작하였다. 이 시기에 사회보장제도의 보완을 통해 전문 사회사업의 역할과 기능이 강화되며 ‘사회사업 전문인력 양상’을 위한 여러 정책들이 출범하였다. 이 중 가장 결정적인 정책강령은 2006년에 소집한 중국공산당 제 16기 중앙위원회 6차 전체회의에서 의결된 『당 중앙의 사회주의 조화 사회건설에 관한 중요한 문제들의 결정』⁷⁾으로 사회사업 전문인력 양성을 추진하겠다는 내용을 강조하였다.

“사회주의의 균형 잡힌 사회를 세우는 것에는 합리적이고 자질이 높은 사회사업 전문인력을 양성하는 것이 절실하게 필요하다. 전문인력 양성, 평가체계, 활용, 장려 등을 주요내용으로 하는 정책적 조치와 제도보장을 건전하게 수립하여 직업규범과 종사자 자격을 표준화시키며 전문교육을 강화하여 사회사업종사자의 직업역량과 전문수준을 향상시킨다. 전문인력 양성 계획을 수립하여, 대학교의 사회사업 인재양성체계의 건설을 가속화하고, 대규모의 사회사업에 종사하는 다양한 전문인력을 양성하는 것이 시급하다. 공공서비스와 사회관리기관을 내실화하고 사회사업 전담인력의 배치와 사회사업 일자리의 확충을 보장하며 다양한 경로를 통해 사회사업 인재를 유지하여 사회서비스의 전문화 수준을 향상시킨다.”

이와 같은 정책들은 중국 사회사업의 새로운 방향을 제시했는데 이는 전문화에 기초한 공공서비스와 사회 종합관리를 지향하는 사회사업을 의미한다(王思斌, 2007, p.8). 이는 향후 더 많은 사회사업 종사자들이 공공기관에 진출해 공공관리 등 업무를 직접 담당하게 될 것을 뜻하기도 한다. 이처럼 중앙정부의 종합계획과 이에 따른 각 공공 부서의 정책에서부터 지방의 정책들까지 실질적으로 큰 발전을 이루었다. 이른바 ‘취약함에서 풍부함으로, 광범위함에서 정교함으로, 종합성에서 전문성으로’와 같은 전환을 통해 중국 사회사업의 제도적 기

반이 마련되었다(李迎生, 李冰, 2016, p.74). 따라서 중국 사회사업의 제도화는 사회보장체계와 긴밀한 관계를 맺고 있다는 것을 확인할 수 있다.

사회사업 제도화 과정은 다음과 같은 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 우선, ‘사회사업 전문인력 양상을 중심으로 출범한 정책이다. 중앙에서 지방까지 사회복지사의 직무수준 평가, 보수교육 및 훈련, 사회사업 일자리의 확충, 민간 사회사업시설의 발전, 정부의 사회서비스 구매 등 핵심적 내용(crucial link)을 중심으로 정책을 수립하였다. 국가 차원에서는 2010년에 『국가 인재개발의 중장기 강령(2010-2020)』⁸⁾을 발표하여 사회사업 전문인력을 중국 경제사회 발전의 6대 전문인력 중 하나로 꼽았다. 이에 따라 지방 차원에서는 현지 실정에 맞게 적절한 인력양성 정책을 세우고 있다.

다음으로, 사회보장제도의 보완을 통해 사회사업의 역할과 기능이 강화되었다는 점이다. 중국 사회보장제도는 새로운 사회·경제적 상황 속에서 지속적으로 조정과 보완을 거듭하고 있으며, 현금급여 방식에서 서비스급여 방식으로 전환되고 사회서비스가 사회보장에서 차지하는 비중도 점점 커지고 있는 실정이다.⁹⁾ 이는 사회사업의 발전에서 제도적 기반을 확보하는 계기가 되었다. 2014년에 국무원이 발표한 『사회구제 임시조치』¹⁰⁾에 사회사업에 관한 내용이 최초로 국가 법률에 포함되었다. 이 조치에 따르면 ‘현급(县级) 이상의 지방 인민정부는 사회사업 기관과 사회복지사의 역할과 기능을 담당하고, 사회서비스 대상자에게 사회통합, 역량강화, 심리상담 등 전문서비스를 제공해야 한다’라는 내용을 포함하고 있다. 2015년에 공포된 『중화인민공화국 반가정폭력법』¹¹⁾에서는 사회사업 기관은 가정폭력 통보체계, 예방, 교육, 개입 등 영역에서 주도적 역할을 발휘할 것을 규제하고 있고 제9조에서 ‘인민정부가 심리상담, 가족관계 지도, 가정폭력 예방교육 등의 부분에서 사회사업기관에 지원을 제공해야 한다’는 내용이 포함되어 있다. 2019년에 통과된 『중화인민공화국 지역사회 교정법』¹²⁾은 ‘지역사회 교정기관은 공개적으로 우수한 사회서비

7) <中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定>

8) 이외에도 2011년에 공포된 『사회사업 전문인력 육성에 관한 의견/关于加强社会工作专业人才培养的意见』, 2012년에 발표된 『사회사업 전문인력 육성의 중장기 계획(2011-2020)/社会工作专业人才培养建设中长期规划(2011-2020年)』, 2012년에 발표된 정부 『사회 서비스구매에 관한 지도적 의견/关于政府购买社会工作服务的指导意见』, 2014년에 공포된 『민간사회사업 추진기관 추진에 관한 의견/关于进一步加快推进民办社会工作服务机构发展的意见』 등이 있다.

9) 최근 몇 년간, 중국은 정부의 직능을 전환하고 국민이 만족해하는 서비스형 정부의 건설에 박차를 가하고 있다. 이는 민간 사회조직들이 발전할 수 있는 토양을 마련해주었으며 중국 정부가 ‘서비스 급여 방식’을 더 강조하게 된 주된 원인이다.

10) <社会救助暂行办法>

11) <中华人民共和国反家庭暴力法>

스 등 다양한 사회서비스를 구매할 수 있으며 지역사회 교정 대상자에게 필요한 교육, 심리상담, 직업훈련, 사회관계망 구축 등의 측면에서 지원하도록 한다고 강조했다.

마지막으로, 국가 핵심 전략에 있어서 전문적인 사회사업의 역할이 강조되었다는 점이다. 이는 중국의 가장 대표적인 국가 전략인 '표적화된 구빈사업'을 중심으로 이루어졌다. 예를 들어, 2015년에 발표된 『중공중앙국무원구빈 공격전에서 승리는 거두는 결정』¹³⁾에는 구빈 자원봉사자 행동계획 및 사회사업 전문인력이 빈곤 지역에 서비스를 제공하기 위한 계획을 수립하였다. '건강중국사업'에서는 2016년에 발표한 『심리건강서비스 강화에 관한 지도의견』¹⁴⁾을 통해 사회사업 기관 및 사회복지사의 심리 위기개입 및 심리상담 등의 역할과 기능을 강조하였다. 『지도의견』에 따라 '위기 상황에 대한 사후관리 및 재활과정에서 전문 심리상담 기관, 사회사업서비스 기관, 자원봉사단체, 심리상담 콜센터 등 기관들은 고위험 대상자에게 지속적으로 심리상담 등 관련 서비스를 제공해야 한다고 규정하였다.

3. '국가주도형 행정구조'의 형성과정

가. 개혁개방 이전의 행정체계

사회사업 태동기에 사회서비스의 전달은 주로 대도시에 집중된 미션스쿨(Mission School), 병원 등의 시설을 통해 이루어졌다. 신중국 초기, 국가경제가 전반적으로 취약한 상태였고 사회구성원들의 일상생활도 보장하지 못하는 상황을 극복하기 위해 중국 정부는 계획경제체제를 확립하여 준군사화(paramilitarization)된 사회관리 방식을 수립하였다. 도시에 단위제(單位制, 직업장제), 농촌지역에서 인민공사(人民公社)¹⁵⁾, 농업 집단화)를 자본축적의 수단으로 삼고 이를 통해

국민의 일상생활을 보장하는 이른바 계획경제 시기의 '이원 분리형 사회복지체제'를 수행했다(김가을, 2014, p.68). 이 시기의 사회보장 안전망은 낮은 수준으로 넓게 적용하는 특성을 가지고 있다. 사회서비스는 중앙이나 지방정부에 의해 관리되고 단위(單位)를 통해 제공되었으며 정부가 사회서비스에 관련된 거의 모든 기능과 역할을 담당하고 있었다.

나. 개혁개방 이후의 행정체계

개혁개방 이후, '사회화'는 중국 사회복지체제¹⁶⁾ 변혁의 핵심 주제이자 전체 경제체제 변화의 기본이었다. 사회복지의 사회화란 과거 국가가 전적으로 제공했던 복지혜택과 공공 서비스들을 시장, 지역사회, 민간단체, 개인 등의 주체와 분담하는 것을 의미하고 이러한 형태는 '중국식 복지다원주의'라고 불리기도 한다(유은하, 2013; 柴继同, 2006). 행정체제에 있어 사회서비스 전달체계는 중앙정부 주도의 단위(單位)체제가 해체된 이후 사회서비스를 관리하고 전달할 조직에 공백이 생기면서 '사구(社区)¹⁷⁾'라는 새로운 도시 공동체(communitiy)가 등장했다(유정원, 2011). 그 직접적 계기를 제공한 것은 1986년에 우한시에서 열린 '도시 사구서비스에 관한 회의'라고 할 수 있다. 그 후 '사구' 및 '사구 서비스'라는 새로운 이념이 전국적으로 전파되기 시작했다. 그러나 동일한 개념이라고 하더라도 용어가 사용되는 지역이나 시기의 사회적인 상황을 반영하기 마련이다. 우선, '사구'라는 개념은 단순히 예전과 같은 자생적·자연적 단위가 아니라 인위적·행정적 단위로 성립된 것이다. '사구'는 상당한 자치권을 가지며 가도변사처¹⁸⁾와 주민위원회의 관리를 받는다. 기관의 성격상 전자는 정부의 파출기구(派出所)로서 일정한 행정권을 행사할 수 있으며 관할구역의 행정업무 또는 공공사업을 계획하고 처리할 수 있다. 후자는 해당 지역주민들의 자체 관리, 자체 교육, 자체 서

12) <中华人民共和国社区矫正法>

13) <中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定>

14) <关于加强心理健康服务的指导意见>

15) 인민공사는 1958년에 농업 집단화를 위해 설치된 대규모 집단농장이었다. 중국 농촌지역의 행정, 사회, 경제 등을 통합시켜 일체화된 사회생활 및 행정조직의 기초단위라고 볼 수 있다(柴继同, 2006).

16) 제2장에서 언급했듯이, 중국은 제도와 정책 등 거시적인 측면을 설명할 경우에 주로 '사회복지'라는 용어를 사용한다.

17) 사구(社区)는 영어 'community'에서 유래한 용어로 현대 중국 도시주민들의 거주지역을 의미하며 사구 안에 다양한 주민공동체와 사회조직이 존재한다. 사구는 국민들의 생활공간이며 국가가 사회를 관리하는 체계이기도 하다. 이런 의미에서 한국의 '구'보다 작은 범위로 이해하는 것이 타당하다. 2000년 공포된 『전국 도시의 사구건설에 관한 의견(民政部关于在全国推进城市社区建设的意见)』에 따르면, 사구의 구획기준은 (1) 주민들 간의 일정한 지연관계(地缘关系), (2) 상대적으로 독립된 지역, (3) 기초 인프라, (4) 적당한 인구수와 주민들의 동질감 등 조건을 충족시켜야 된다. 이러한 기준에 의하면 도시 사구는 평균 20,000명 주민을 관리하며 民政部(2018)의 통계에 의하면 중국 현재 약 11.1만 개 사구가 있다.

18) '가도변사처'는 각 구청의 산하기관이며 최말단 행정기관이라고 볼 수 있다. 한국의 주민센터와 유사한 기능을 가진다.

비스를 추진하는 주민자치조직으로서 정부와 주민들 사이의 연결고리라고 할 수 있다(김도희, 2004). 이처럼 사구 중심 모델(社区模式)은 새로운 사회보장형태로 자리를 잡아 사회사업서비스 전달체계의 역할을 담당하게 되었다. 그러나 지역주민위원회의 근무자 중 사회사업 전문인력이 극소수였고 이로 인하여 실천 영역에서 전문화된 사회사업은 실질적인 발전을 이루지 못했다.

이처럼, 중국 사회사업의 행정체계는 자발적으로 변화하기 보다는 국가의 정치·경제적인 격변에 따라 수동적으로 변모되어왔다. 오늘날 중국정부가 사회복지 사회화의 전략을 세우고 민간의 사회사업을 지원했음에도 불구하고 민간 사회사업을 활성화시키지 못한 이유도 여기에 있다고 할 수 있다(이성기, 원석조, 2015).

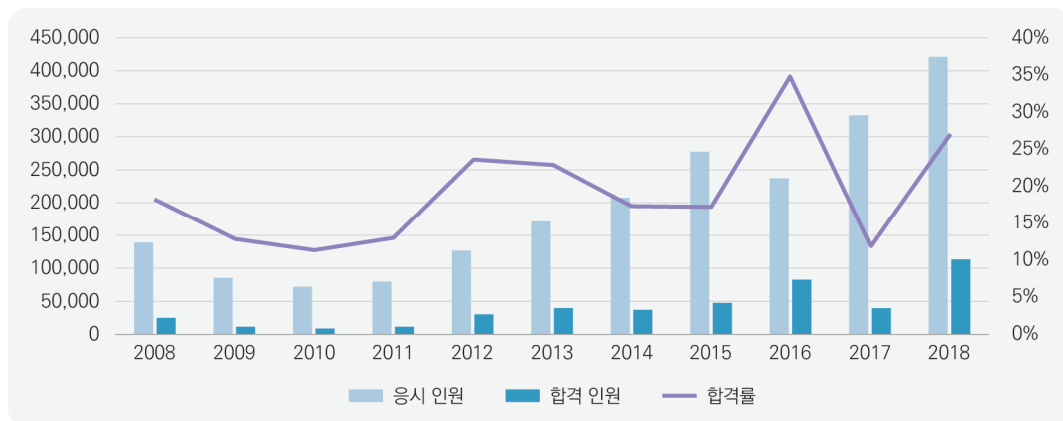
다. 2000년대 이후의 행정체계

그동안 중국 학계에서는 전문화된 사회사업 시스템이 실제로 존재하는지, 그리고 존재한다면 어떻게 통합시켜야 할 것

인지에 대해 지속적으로 논의되어왔다(Law & Gu, 2008). 이는 과거에 중국 사회사업 행정체계의 범위와 기능이 불분명했다는 것을 의미한다. 21세기에 들어 사회사업 행정체계는 중앙정부의 지원과 지방정부의 적극적인 참여로 어느 정도 개선되고 있다. 이러한 변화는 전문인력과 재원의 확충, 전달체계의 구축 그리고 '정부구매 프로그램의 강화 등에 관한 것이다.

우선, 사회 전문인력의 양성 및 확충 문제이다. 2004년 노동사회보장부(劳动保障部)¹⁹⁾는 『사회사업 종사자의 국가 직무기준』²⁰⁾을 공표했고, 2006년 7월에 인사부(人事部)는 민정부와 함께 『사회사업 종사자 직무기준평가 잠정시행방법』²¹⁾과 『보조 사회복지사, 일반 사회복지사 전문자격시험 실행방법』²²⁾을 마련하였다²³⁾. 또한 2018년 3월에 공포된 『고급 사회복지사 평가기준』²⁴⁾은 중국 사회사업 전문인력 평가 시스템이 점차 체계화되고 있다는 것을 보여주었다. 다른 한편, 2011년에 발표된 『사회사업 전문인력 확충의 중장기 계획(2011-2020)』²⁵⁾이 사회사업 전문인력 양성에 관한 최초의 공식 문서로서 사회사업 발전에 제도적 근거를 제공하였다. 위 계획에는 '2020년까지 사회사업 실무자²⁶⁾의 규모를 145

그림 4. 연도별 중국 사회복지사(social worker) 직업수준 시험 응시 상황



자료: 国家数据(<http://data.stats.gov.cn/>); 民政部(<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/>)

19) 해당 부서는 2008년 3월에 폐지되었다.

20) <社会工作者国家职业标准>

21) <社会工作者职业水平评价暂行规定>

22) <助理社会工作者、社会工作者职业水平考试实施办法>

23) 중국 사회복지사(social worker)는 3등급으로 구분된다. 즉, 보조 사회복지사(assistant social worker), 일반 사회복지사(social worker), 고급 사회복지사(senior social worker)가 있다. 이 중 보조 사회복지사와 일반 사회복지사 국가시험이 2008년부터 실시되고 있으며, 고급 사회복지사 국가시험은 2019년부터 시행됐다.

24) <高级社会工作者评价办法>

25) <社会工作专业人才队伍建设中长期规划(2011-2020年)>

26) 민정부에 의하면 사회사업 실무자(사회복지사)란 전문 자격을 갖추고 사회사업 관련 영역에서 근무하는 전문인력을 의미한다. 구체적인 기준은 다음과 같다. 첫째, 전국 사회사업 종사자 직업수준증서를 취득한 경우 둘째, 지방 민정부가 인정한 사회사업 종사자 직업수준증서를 취득한 경우 셋째, 사회사업학 혹은 관련 전공(사회학, 사회정책학, 민정관리학, 지역관리학 등) 학력을 취득한 경우, 넷째, 2011년 이후 120시간 이상의 사회사업 전문교육을 이수한 경우

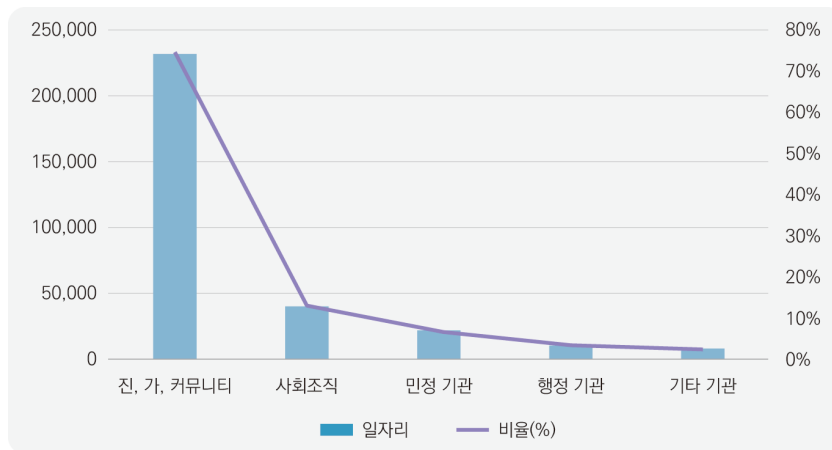
만 명으로 확충하겠다는 내용이 포함되어 있는데 민정부의 통계에 의하면, 2017년까지 중국의 사회사업 전문인력은 이미 100만 명에 도달하였다(民政部, 2018).²⁷⁾ 사회사업 실무자의 직무수준 평가제도의 도입은 사회사업 전문화·직업화를 추진하기 위한 중요한 수단이었다. 이로써 중국 사회사업 전문자격 제도를 실질적으로 규정하고자 하였다. 통계에 의하면, 2018년까지 자격증을 취득한 인원은 총 43.9만 명이고 이 중 보조 사회복지사가 33.2만 명, 일반 사회복지사가 10.7만 명이다(民政部, 2018). [그림 4]에서 알 수 있듯이, 최근 몇 년간 사회사업 전문 자격시험의 응시자는 꾸준히 증가하여 2018년의 지원자가 42만 명, 합격자는 11.3만 명으로 상승했고 평균 합격률은 19.06%였다.

둘째, 사회서비스의 전달체계에서도 강한 국가주도적인 성격이 확인된다. 사회사업 행정관리시스템의 경우 중앙에서부터 성급(省级) 차원, 현시(县市层级) 차원 그리고 지급시(地级市) 차원을 관통하는 공공 행정시스템을 구축하였다. 민정부에 '자선사업 및 사회사업사라는 부서가 설립되었으며 성급 차원에서는 민정청에 '사회사업 사무살을 설립하였고 현시 차원에서는 2017년 말까지 총 43개소 지급시와 106개소 현구(县区)의 민정국에 '사회사업처가 신설되었다(民政部, 2018). 또한, 2017년 말까지 중국 각 지역에 총 1,400개의 민간 사회

사업시설들이 설립되었고, 이 중 저장, 장쑤 및 쓰촨에서 개설된 민간시설은 총 500개소를 넘었다(民政部, 2018). 그러나 이러한 민간시설들은 정부로부터 재정적 지원(90% 이상)을 받고 있으며 정부에 대한 의존도가 매우 높은 편이다. 다른 한편, 중앙 및 지방정부는 사회사업 일자리창출사업을 적극 추진하였다. 유형별 분포를 보면(그림 5), 지방정부가 관할하는 진(镇)·가(街)·사구(社区) 차원에서 창출된 일자리는 232,021개로 전체 일자리 수의 약 74.3%를 차지하고 있다. 또한, 지역분포를 보면 베이징, 톈진, 상하이, 장쑤, 광둥 지역에 설치된 사회사업 일자리는 20,000개를 초과했고 랴오닝, 저장, 안후이, 산둥 지역에 설치된 일자리가 10,000개를 넘는 것으로 나타났다(民政部, 2018).

셋째, 사회사업의 재원은 주로 정부를 통해서 조달되고 있다. 현재까지 재원은 대부분 복지복권공익금(Welfare Lottery), 재정자금 그리고 사회자금 등을 통해 조달되었다. 이중 복지복권공익금과 재정자금을 통해 조달된 재원은 정부의 서비스구매 방식(Government Purchase Of Service, GPOS)을 통해 사회서비스 기관에게 전달되었다. 구체적인 방식은 크게 '프로그램 구매(项目购买)'와 '일자리 구매(岗位购买)²⁸⁾가 있다. 통계자료에 의하면 2017년에 각 지역의 사회사업 관련 투자 총액은 51.1억 위안으로 집계되었는데, 이중

그림 5. 각 기관 사회사업 일자리 배치 상황(2017)



자료: 民政部(2018)

27) 중국 민정부에 의하면, 사회사업 전문인력과 관련된 통계자료는 2018년까지만 기재되었으며 최신 통계자료인 <2019년 민정사업 발전 통계 보고서>에는 관련 내용을 찾아볼 수 없었다.

28) '프로그램 구매'는 공개입찰 방식으로 과거 공공기관이 담당했던 서비스를 우수한 민간조직에 위탁하는 것이다. 정부 구매를 통한 해당 조직 또는 기관에게 재정적으로 지원하는 방식이라고 볼 수 있다. '프로그램 구매'는 단일 프로그램 구매와 종합 프로그램 구매로 구분할 수 있는데 전자는 특정 대상자에게 제공되는 서비스를 의미하고 후자는 주로 '사구' 전체를 대상으로 서비스를 제공하는 것이다. '일자리 구매'는 정부가 공개입찰을 통해 민간 사회사업기관 및 조직들에 있는 사회사업 전문가들을 선발한 후 관련 공공 부서에 파견하는 방식을 말한다. 정부는 채용된 사회사업자들이 전문지식과 실천기술을 활용하여 해당 부서에 활력을 일으킬 것으로 기대한다(许芸, 2009).

광둥성 사회사업 투자는 18억 위안을 초과했으며 상하이 시의 사회사업 투자액은 13억 위안을 초과했다. 베이징, 톈진, 장쑤, 저장, 산둥, 충칭, 쓰촨 등 지역의 사회사업 투자액은 1억 위안을 넘었다(民政部, 2018).

V. 결론

중국의 사회사업 발전사는 한국을 비롯한 주요 동아시아 국가들과 많은 공통점을 갖고 있음에도 불구하고 '동아시아 모델'의 길로 나아가지 않았다. 특히, 2000년대에 들어서 사회보장체제와 사회사업이 수행하는 역할 등 여러 측면에서 다른 국가들과 상이한 모습을 보이고 있다. 수많은 역사적 굴곡을 겪으면서 중국 사회사업은 전문화 측면에서 '선행된 전문교육, 제도화 측면에서 '사회보장제도에 대한 높은 의존성' 그리고 행정적 측면에서 '국가주도형 행정구조'라는 특징을 갖게 되었다.

첫째, 사회사업의 전문화 과정은 그다지 순조롭지 않았다. 1940년 이후, 교회가 주도하여 발전시켜 온 사회사업은 점차 쇠퇴하였고, 그 후로 '민국정부'가 사회사업 전문교육을 추진하기 시작하였으나 사회사업 전문지식과 경험의 축적은 매우 제한적이었다. 이후 중국이 계획경제 시기에 접어들 때부터 개혁개방 시기까지 전문화된 사회사업 영역이 거의 존재하지 않을 정도의 침체상태였다. 개혁개방 시기의 사회사업 전문교육은 양적 성장이 어느 정도 이루어졌으나 질적 성장은 여전히 미흡하였다. 2000년대에 들어 급격하게 발전한 모습을 보이고 있지만 학교교육만 강조되고 실천 현장의 훈련이 비교적 간과되었다. 다시 말해, 오늘날의 주요 특징은 '선행된 전문교육과 미성숙한 실천 현장'이라고 요약할 수 있다. 학교의 사회사업 교육은 여전히 타 전공의 교육자들이 담당하고 있다. 향후 중국 사회사업 교육은 다음과 같은 몇 가지 문제들에 적극적으로 대응해야 한다. 우선, 사회사업 발전 초기와 같이 전문교육자가 부족한 상황이 아니라면 사회사업을 전공한 전문화된 교수진을 대폭 확충해야 한다. 둘째, 중국 실정에 맞는 토착화된 사회사업 체계를 구축해야 한다. 이는 중국 사회사업 학술분야와 실천분야에서 공통적으로 인식되고 있으며, 사회사업 체계의 발전방향에 대한 활발한 논쟁이 이루어지고 있다(王思斌, 2018; 仰和芝, 2018). 마지막으로 사회사업학과의 학술적 지위를 향상시키는 것이다. 중국의 고등교육 시스템에서

사회사업학과는 이류 학과로 구분되었고 '실용 사회학'으로 간주되는 경우가 많았으나 한 사회과학의 하위학문으로서 보다 더 독립적으로 발전할 필요가 있다.

둘째, 사회보장 제도화의 역사는 길지 않으며 1950년대에 들어서야 계획경제 시대에 부합한 기초적인 사회평등을 추구하는 사회보장체제가 형성되었다. 그리고 1978년 개혁개방을 맞이하면서 과거 국가 주도로 제공했던 복지혜택과 공공 서비스들에서 시장, 지역사회, 민간단체 그리고 개인 등 다양한 주체들의 참여가 허용되어 이른바 '중국식 복지다원주의'를 지향하였다. 2000년대부터 사회사업의 중요성이 인식되어 사회사업의 발전과 전문인력 양성이 핵심적인 국가발전계획에 포함되었으며, 그러한 제도적 기반은 사회사업의 발전에 크게 기여하였다. 이처럼 중국의 정치·경제적 환경이 사회보장제도의 성격 형성과 사회사업의 발전에 중요한 영향을 미쳤다. 향후에는 사회보장제도의 변천과정 속에서 전문적인 사회사업이 사회정책의 형성과 집행 과정에서 더 많은 관심을 받고 영향력을 획득하는 것이 중요한 과제가 될 것이다.

마지막으로, 사회사업 행정체제는 제도화 과정과 긴밀한 관계가 있다. 제도적 기반이 구축되지 않았던 초기기에 사회서비스는 주로 해외 선교사들이 선교활동을 통해 이루어졌고 1950년대에 신중국이 성립되면서 사회사업을 포함한 사회보장체제는 중앙정부의 관리를 받아 단위(單位)를 통해 전달되었다. 개혁개방 이후 행정체제의 주체와 권한은 중앙정부에서 점차 민간조직 또는 지역사회로 이행하는 모습을 보였다. 2000년대 이후, 제도적 기반이 빠른 속도로 보완되면서 '민관협력' 등 다양한 모습이 나타나기 시작했다. 그러나 각 사회사업 조직들은 여전히 정부에 대한 재정적 의존도가 매우 높을 뿐만 아니라 민간 영역에 비해 공공 영역의 발전 속도가 뒤쳐진 모습을 보였다. 이처럼 많은 변화가 있었음에도 불구하고 오늘날의 사회사업 행정체제는 전반적으로 국가 주도적인 구조를 갖고 있다. 이러한 문제의 해결을 위해 사회사업과 국가와의 관계 변화에 대해 학자들 사이의 논쟁은 여전히 활발하다. 일부 학자는 정부주도 모델에서 정부-전문적 사회사업 협력모델로 변천하고 있는 것으로 보았다(王思斌, 2011, p.216). 이와는 반대로 전문적 사회사업과 국가의 관계는 '행정주도 모델'에서 '사회주도 모델'로 전환되고 있다고 본 학자도 있다(柳拯, 黄胜伟, 刘东升, 2012, p.12). 이러한 상황을 고려할 때, 중국 사회사업 발전을 위해 정부와의 관계를 명확히 정의하고, '의존과 자립' 사이에서의 균형을 찾는 것이 여전히 중

요한 과제로 남아있다.

한국과 중국은 경제발전의 경로, 노동시장 및 인구구조 등의 측면에 있어서 상당한 이질성을 갖고 있으며 기존의 연구들에서도 두 나라가 서로 다른 복지모델 유형에 속하는 것으로 보고 있다. 그러나 본 연구를 통해 중국 사회복지의 전반적 발전역사와 복지제도의 변화를 가져오는 사회경제적 요인 등에 대해 분석한 결과 중국은 사회복지의 등장 시점, 역사적 경험 그리고 복지제도의 구성 원리 등 여러 측면에서 한국과 유사한 부분들을 공유하고 있다. 우선, 한국에서 사회복지 전문활동은 1900년대부터 시작되었고 당시 아동양육활동이나 빈민구제사업은 외국 선교사들의 선교활동의 일환이었다는 점에서 중국과 상당히 유사하다. 그 후 두 나라는 외부의 침략과 전쟁으로 인해 매우 혼란스러운 시기를 겪었으며 1950년대 새로운 정부가 수립되면서 사회복지(사회사업)의 제도화 과정을 거쳤다는 점에서도 두 나라 경험이 유사하다고 볼 수 있다.

또한, 복지제도의 구성원리에 있어서 중국과 한국은 유럽 복지국가에서 보이는 사회권에 입각한 보편적 제도가 아니라 보편적 복지를 지향하더라도 경제성장을 저해하지 않는 잔여적인 성격의 복지를 제공하는 특성을 유지해왔다(김연명, 2011). 또한, 발전경로에서 보면 유럽 복지국가들처럼 자선조직이나 노동운동 등에 의해 아래로부터 발전되었다기보다는 국가 엘리트들이 주도하는 top-down 방식으로 추진되어왔다는 점도 두 나라의 공통점이다.

이처럼, 한국과 중국은 사회복지 발전에 있어서 공통점은 물론 차이도 많이 발견할 수 있다. 우선, 실천 영역에서 중국은 민간 영역의 발전이 한국보다 훨씬 뒤처져 있다. 중국의 경우 교회가 주도하여 발전시켜 온 사회사업은 1950년대에 정립되면서 종교단체의 자선활동이 중단되고 복지체계는 중앙정부에 의해서 독점되었다. 또한, 비록 개혁개방 시기부터 정부가 '사회복지의 사회화'라는 전략을 세우고 민간 영역의 활성화를 위한 정책을 추진하였지만, 그 성과가 저조하여 사실상 전략이 실패했다고 볼 수 있다(이성기, 원석조, 2014). 한국의 경우 민간 영역에서 종교단체, 민간조직 등 다양한 서

비스의 전달 주체들이 지역사회에서 큰 역할을 하고 있고 민간위탁시스템을 비롯하여 중국에 비해 민간 영역이 활성화되어 있다(김영중, 2017). 두 번째 차이점은, 전문교육에 있어서 중국은 '사회사업의 토착화'에 대한 매우 강한 의지가 있다는 것이다. 초기에 중국은 서구복지의 지식체계를 그대로 받아들여 적용하였다. 그것이 전문교육을 전개하고 사회사업학과를 개설하는 데 크게 기여하였다. 그러나 서구 복지국가의 지식체계는 중국의 실제 상황과의 괴리되면서 2010년대부터 전문가들이 적극적으로 중국 사회사업의 자주적인 발전(自主发展)의 길을 적극적으로 모색하기 시작하였다(彭华民, 2017; 杨发祥, 王杰, 2018). 그들은 서구 복지국가의 지식체계와 그동안 발전해온 중국의 복지 지식기반의 관계, 사회사업과 사회학의 관계, 그리고 전문 사회사업과 사회보장체제의 관계를 재규명하면서 중국 실정에 적합한 사회사업 체제를 구축하고자 하였다(刘振, 徐选国, 2012, p.163). 그러한 움직임은 학술계에서 활발하게 논의되었을 뿐만 아니라 정부의 지지²⁹⁾를 얻었으며 향후의 사회사업의 발전방향을 명확히 제시해주고 있다. 지금까지 확인된 바와 같이 한국과 중국 간의 공통점과 차이점은 향후 함께 발전해 나갈 방향을 모색하기 위한 두 나라 간의 활발한 학술적·실천적 교류에서 중요한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

He Zhifeng은 국립대만대학교에서 박사과정을 수료하였으며, 현재 중국 베이징사범대학교 주해캠퍼스(학교번호: 519087)의 보건 및 사회정책연구센터에서 고급강사로 재직 중이다. 관심분야는 사회복지 정책연구, 사회보장연구 등이며, 현재 중국의 지역사회복지 및 자원봉사 등을 연구하고 있다.

(E-mail: hezhifeng322@163.com)

류동(Liu Dong)은 서울시립대학교 사회복지학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 사회복지정책의 국제비교, 의료보험제도 등이며, 현재 가족정책 등을 연구하고 있다.

(E-mail: ldiknow@hotmail.com)

이준영은 서울시립대학교 사회복지학과에서 교수로 재직 중이다. 주요 연구 분야는 의료보험제도, 사회보장연구 등이다.

(E-mail: jylee@uos.ac.kr)

29) 2016년 개최한 <철학 사회과학에 관한 좌담회>에서 시진핑 총서기가 '중국 특색적 사회과학 지식기반을 구축해야 한다'는 명확한 메시지를 전했다. 따라서 사회과학의 중요한 일환으로 전문 사회사업의 개혁은 많은 관심을 받고 있다.

참고문헌

- 권정호 (2014). 아시아 국가 간 노인복지의 국제적 연대동향과 과제: 중국 노인복지서비스 정책의 전개과정과 한중협력 가능성 탐색. *아시아연구*, 17(2), pp.85-111.
- 김가을 (2014). 중국 사회복지제도의 변천: 다원적 분리형 복지체계에서 사회화된 통합적 보장체계로. *사회복지정책*, 41(1), pp.65-94.
- 김도희 (2004). 중국의 도시개혁과 기층 거버넌스. *국제정치논총*, 44(1), pp.447-468.
- 김병철 (2008). 도시와 농촌으로 이원화된 중국의 공공부조-최저생활보장제도를 중심으로. *사회복지정책*, 35, pp.61-86.
- 김병철 (2010). 개혁개방 전후 중국의 노인복지제도 비교. *보건복지포럼*, 2010(1), pp.100-111.
- 김연명 (2004). 동아시아 복지체제론의 재검토: 복지체제 유형 비교의 방법론적 문제와 동아시아 복지체제 유형화의 가능성. *사회복지정책*, 20, pp.133-154.
- 김연명 (2011). [총론] 동아시아 사회복지의 예외성?: 동아시아 사회복지의 최근 변화와 전망. *아세아연구*, 54(1), pp.7-21.
- 김영중 (2017). 우리나라 사회서비스와 민간위탁 제도 연구. *보건사회연구*, 37(4), pp.406-442.
- 류정희 (2015). 중국 복지제도의 현황과 쟁점. *보건복지포럼*, 2015(4).
- 유은하 (2013). 중국 개혁기. *유라시아연구*, 10(2), pp.23-42.
- 유정원 (2011). 중국 기층사회의 변화와 특성-사구(社區)를 중심으로. *중국지식네트워크*, 1(1), pp.107-138.
- 원석조 (2010). 중국 복지체제의 성격. *보건사회연구*, 30(2), pp.409-445.
- 이성기, 원석조 (2014). 개혁개방 이후 중국의 사회부조개혁과 중앙-지방정부 간 관계. *사회복지정책*, 41(1), pp.267-288.
- 이성기, 원석조 (2015). 개혁개방 이후 중국정부의 사회복지사회화전략의 전개과정과 한계. *사회과학연구*, 31(3), pp.57-81.
- 임춘식 (2009). 중국 노인복지정책의 현황과 발전과제. *노인복지연구*, 45, pp.373-388.
- 장원보 (2019). 중국의 장기요양 돌봄 제도의 발전 현황. *국제사회보장리뷰*, 2019(여름), pp.78-97.
- 조홍식 (1996). 중국 사회복지서비스의 현황과 과제. *사회복지연구*, 8, pp.148-166.
- 중미 Social Worker 협력 (2018). https://mp.weixin.qq.com/s/8_T_hlp_0yua_8pJGRwV5dw에서 2021. 3. 5. 인출.
- 최지영, 강수환 (2016). 개혁개방 이후 중국 최저생활보장제도의 확산에 관한 연구: 제도 확산에 따른 '디커플링(decoupling)'과 '이원화'를 중심으로. *사회복지정책*, 43(4), pp.141-167.
- 费正清 (2007). 导言: 中国历史上的沿海与内陆. 载于费正清主编. 剑桥中华民国史(1912-1949年)上卷. 中国社会科学出版社.
- 雷杰, 黄婉怡 (2017). 实用专业主义: 广州市家庭综合服务中心社会工作者'专业能力'的界定及其逻辑. *社会*, 37(1), pp.211-241.
- 李迎生, 韩文瑞, 黄建忠 (2011). 中国社会工作教育的发展. *社会科学*, 5, pp.82-90.
- 李迎生, 李冰 (2016). 走向系统: 近十年来中国社会工作政策发展的轨迹. *社会科学*, (12), pp.74-83.
- 林万亿 (2002). 当代社会工作, 理论与方法. 五南图书出版股份有限公司.
- 柳拯, 黄胜伟, 刘东升 (2012). 中国社会工作本土化发展现状与前景. *社会工作与管理*, 12(4), pp.5-16.
- 刘继同 (2006). 中国社会政策框架特征与社会工作发展战略. *南开学报*, (06), pp.30-39.
- 刘振, 徐选国 (2012). 走出三重依附: 中国社会工作学科自主性的历史建构. *学海*, (02), pp.159-165.
- 彭华民 (2017). 中国社会工作学科: 百年论争、百年成长与自主性研究. *社会科学*, (07), pp.66-73.
- 史柏年 (2004). 新世纪: 中国社会工作教育面对的选择. *北京科技大学学报: 社会科学版*, 20(1), pp.30-35.
- 苏珊娜·佩珀 (2007). 新秩序的教育. 载于费正清主编. 剑桥中华人民共和国史. 上卷, 革命的中国的兴起(1949-1965年). 中国社会科学出版社.
- 王思斌 (1998). 我国诸社会工作之内涵及其比较分析. *中国社会工作*, (1), pp.23-25.
- 王思斌 (2006). 社会政策实施与社会工作的发展. *江苏社会科学*, (02), pp.49-54.
- 王思斌 (2007). 我国社会工作发展的新取向. *学习与实践*, 3(26), 2009.
- 王思斌 (2011). 中国社会工作的嵌入性发展. *社会科学战线*, 2, pp.206-222.
- 王思斌 (2013). 社会工作导论. 北京: 高等教育出版社.
- 王思斌 (2014). 社会服务的结构与社会工作的责任. *东岳论丛*, 1, pp.5-11.
- 王思斌 (2018). 促进社会工作与党群工作的协同发展. *中国社会工作*, 2018(25), pp.61-61.
- 王晔安, 闫飞翔, 张欢, 程激清 (2018). 我国社会工作研究现状, 热点与趋势——基于 CSSCI 数据库1998~2017年的文献计量及知识图谱分析. *中国社会工作研究*, (2), pp.196-214.
- 吴帆 (2018). 中国社会工作研究方法运用的现状及问题分析. *中国社*

- 社会工作研究, (1), pp.155-169.
- 夏学銮. (2000). 社会工作的三维性质. 北京大学学报(哲学社会科学版), 1, pp.140-147.
- 徐道稳. (2008). 论社会救助与社会工作的融合. 华东理工大学学报(社会科学版), (03), pp.21-26.
- 徐选国, 阮海燕. (2013). 试论我国适度普惠社会福利与社会工作的互构性发展. 天府新论, (01), pp.109-115.
- 许芸. (2009). 从政府包办到政府购买——中国社会保障服务供给的新路径. 南京社会科学, (7), pp.101-105.
- 仰和芝. (2018). 本土与历史: 井冈山革命实践蕴含的社会工作智慧. 社会工作与管理, 18(4), pp.18-27.
- 杨发祥, 王杰. (2018). 中国社会工作话语体系构建. 学海, (03), pp.125-131.
- 岳经纶. (2008). 社会政策学视野下的中国社会保障制度建设. 公共行政评论, 4, pp.58-83.
- 岳经纶. (2010). 个人社会服务与福利国家: 对我国社会保障制度的启示. 学海, (04), pp.60-65.
- 郑功成. (2005). 社会保障概论. 复旦大学出版社.
- 郑功成. (2008). 从国家—单位保障制走向国家—社会保障制—30年来中国社会保障改革与制度变迁. 社会保障研究, (02), pp.1-21.
- 周沛. (2006). 社会工作和社会保障的同源性及其在和谐社会构建中的重要意义. 江苏社会科学, (02), pp.62-67.
- 国家数据. (2014. 1. 1.). <http://data.stats.gov.cn/>에서 2021. 3. 5. 인출.
- 民政部. (2018. 2. 14.). 关于2017年度社会工作和志愿服务法规政策规划落实情况的通报. <http://www.mca.gov.cn/article/gk/vwj/201802/20180215007894.shtml>에서 2021. 3. 5. 인출.
- 民政部. (2019. 8. 15.). <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/>에서 2021. 3. 5. 인출.
- Chung Yan, M., & Wah Cheung, K. (2006). The politics of indigenization: A case study of development of social work in China. *J. Soc. & Soc. Welfare*, 33, pp.63-86.
- Esping-Andersen, G. (1990). The three worlds of welfare capitalism. Princeton University Press.
- Holliday, I. (2000). Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia. *Political studies*, 48(4), pp.706-723.
- Hutchings, A., & Taylor, I. (2007). Defining the profession? Exploring an international definition of social work in the China context. *International Journal of Social Welfare*, 16(4), pp.382-390.
- Kim, Y. M. (2006). Towards a Comprehensive Welfare State in South Korea: Institutional features, new socio-economic and political pressures, and the possibility of the welfare state.
- Law, A. K. C., & Gu, J. X. (2008). Social work education in mainland China: Development and issues. *Asian Social Work and Policy Review*, 2(1), pp.1-12.
- Leighninger, L. (2008). The history of social work and social welfare. Comprehensive handbook of social work and social welfare. *The profession of social work*, pp.1-24.
- Morales, A. T., Sheafor, B. W., & Scott, M. (2011). *Social work: A profession of many faces (updated edition)*. Pearson Higher Ed.
- Selden, M., & You, L. (1997). The reform of social welfare in China. *World Development*, 25(10), pp.1657-1668.
- Solinger, D. J., & Hu, Y. (2012). Welfare, wealth and poverty in urban China: The Dibao and its differential disbursement. *The China Quarterly*, 211, pp.741-764.
- Tsang, A. K. T., & Yan, M. C. (2001). Chinese corpus, western application: The Chinese strategy of engagement with western social work discourse. *International social work*, 44(4), pp.433-454.
- Wong, L. (2005). *Marginalization and social welfare in China*. Routledge.
- Zastrow, C. (1996). *Introduction to social work and social welfare*. Pacific Grove CA: Brooks.

A Study on the Major Characteristics and Formation Process of Social Work in China

He, Zhifeng¹ | Liu, Dong² | Lee, Jun Young²

¹ Beijing Normal University at Zhuhai

² University of Seoul

Abstract

In the fields of social policy and social work, the exchange and cooperation between South Korea and China have recently received increasing attention. Given this situation, it is important for both countries to have a good understanding of each other's social policy and social work to achieve desired outcomes through the exchange and cooperation. Thus, this article aims to analyze the historical development and characteristics of social work in China, considering that the country has established its own welfare systems in a different way compared with advanced capitalist countries. This paper examines the Chinese case focusing on professionalization, institutionalization, and administrative system. The results can be summarized as follows. First, professional education programs for social workers in school were first launched before the field of social work practice was well-developed. Second, in terms of institutionalization, social work in China still depends considerably on the social security system. Finally, when it comes to administrative system, the 'state-led' administrative operation is still dominant, while non-public sectors have a marginal role. These features of Chinese social work may be obstacles to developing social work in the country. To overcome these problems, to begin with, it is required to foster professionals who can train social workers and build a knowledge system related to social policy and social work in the Chinese context. In addition, it is recommended that the institutional foundation for social work should be strengthened, and the professional field of social work should have their own well-established domain. Most importantly, the state-led service delivery system needs to be reformed and the competence of private actors is required to be gradually improved. As the findings imply that there are many similarities in the process of social work transformation and institutionalization between South Korea and China, it seems that the results of this study may help facilitate the exchange between the two countries in the academic and practical fields of social work in the future.

Keywords: Social Work in China, Social Welfare in China, History of Social Work, Social Service