

[발표 3] 한국

한국 사회복지학 실천의 동향과 과제

최일섭(성신여대)

I. 서론

실천학문으로서의 사회복지학(사회사업학)은 해당 사회의 정치, 경제, 사회, 문화의 변화에 따라 학문의 연구와 교육의 내용과 방법에 있어 가변성이 많은 학문영역이다. 한국의 사회복지학의 실천영역도 예외는 아니어서 지난 60년간 한국 사회의 급격한 변동 속에서 엄청난 변화가 있었다.

본 발표에서는 한국에 사회복지학이 소개되어 발전해 온 과정을 개괄하고, 사회복지실천 현장에 직·간접의 영향을 미치는 주요한 사회상황을 살펴보고, 현재 사회복지실천 현장의 긍정적·부정적 요소를 논의하며, 개선방향을 제시하고자 한다.

II. 사회복지학 실천의 전개과정

1. 전문사회사업의 도입

19세기 후반 주로 영국과 미국에서 자선조직협회운동과 인보관운동에서 비롯된 것으로 알려진 사회사업이란 용어가 언제, 누구에 의해서 한국에 도입되었는지는 분명하지 않다. 최원규 교수에 의하면 서구의 사회사업이나 사회정책에 대한 관심은 일제 식민통치 이전인 1800년대 말에 발간된 여러 문헌에서 발견되고 있으며, 사회사업이란 용어가 공식적으로 사용된 것은 1921년 조선총독부의 관리들을 중심으로 조직된 조선사회사업연구회가 처음이라고 지적하고 있다(최원규, 2007: 33-34). 그러나 당시의 사회사업은 오늘날 전문직으로서의 사회사업과는 거리가 있었고, 빈곤이나 질병 등과 같은 각종 사회문제에 대한 정책적 관심과 자선사업이나 박애사업의 활동을 지칭했다고 할 수 있다.

전문적 사회사업이 한국에 도입된 것은 해방 후의 사회적 혼란기에 전재민 구호를 중심으로 한 응급구호사업이 전개되던 와중인 1947년 이화여자대학교에 '기독교사회사업학과'가 창설된 때부터 라는 것이 정설이다. 이후 중앙신학교(현 강남대학교), 서울신학대학, 서울대학교 등에 사회사업학과가 설치되면서 '전문사회사업가'가 배출되어, 이 중 상당수가 사회복지현장에 참여하게 되었다.

초기의 한국 사회복지학의 특수성에 대해서 이혜경 교수는 다음의 세 가지로 요약한 바 있다(이혜경, 1996: 43-44). 첫째, 사회복지학의 연구대상인 사회복지제도나 사회사업실천의 현상이 형성되기 전에 학문으로서 먼저 소개되었다. 둘째, 영국형 사회정책학보다 전문직업인 양성의 미국형 사회사업 교육이 소개되었다. 셋째, 선진국에서는 학문의 본산이라 할 수 있는 대표적인 대학교(예컨대,

Oxford, Harvard, Yale, Paris대, 동경대 등)에는 사회복지학과가 없지만 한국에는 있다. 또, 한국 사회복지학자의 세대 구분을 시도한 김상균 교수는 1950년대와 1960년대에 미국의 사회사업대학원에서 석사과정을 마치고 한국에서 교육에 치중했던 세대를 제1세대라 명명하고, 다음과 같이 그들의 업적을 평가하고 있다. “초창기적 특성 때문에 제1세대는 연구보다 교육에 치중하였던 반면, 연구업적이거나 저술활동에는 상대적으로 약한 면을 보였다. 그러나 어려운 여건에도 불구하고 신생학문의 초석 다지기과 정지작업에 대한 1세대들의 공헌은 높이 평가된다”(김상균, 2005: 6-7; 김상균 외, 2007: 77).

사회사업학의 ‘제1세대’들에 의해 교육을 받은 ‘전문사회사업가’들의 실천현장은 주로 외국원조기관이었고, 특히 미국에서 MSW를 취득한 기관장들에 의해 수퍼비전을 받으며 사회사업의 이론과 기술을 실천에 적용하게 되었다. 50년대 후반 UN이 제시한 지역사회개발이 농촌을 중심으로 확산되었으나 사회사업의 실천현장으로 간주되지 않았고, 사회사업가의 참여도 미미하였다. 전문사회사업가들 중 일부는 사회복지시설을 설립하기도 하였으나 운영에 있어서는 전문사회사업가의 필요성을 느끼지 못했다. 특기할 만한 것은 상당수 외원기관들이 사회복지관을 설립하여 사회사업의 주요한 실천현장을 제공했다는 점이다.

2. 사회사업학에서 사회복지학으로 명칭 변경

1970년대 말부터 한국의 사회복지학은 교육, 연구, 실천현장 등에 주목할 만한 변화가 있었다. 첫째, 1979년 서울대학교, 중앙대학교, 부산대학교를 중심으로 학과의 명칭이 ‘사회사업학과’에서 ‘사회복지학과’로 변경된 것이다. 일부 주요 대학교들이 명칭변경이 사회사업의 전문성을 해친다고 강력히 반발했음에도 불구하고 변경을 강행한 주요 배경은 당시 대학입시제도(이른바 계열별 모집)와 무관하지 않았다. 20여년간의 전문사회사업교육에도 불구하고 일반사회의 분위기는 사회사업을 전문직으로 받아들이지 않았고, 사회사업학과가 “비인기학과”로 전락하여 학생을 충원하는 존재문제가 제기된 터에 ‘사회복지’, ‘복지사회’, ‘복지국가’ 등의 용어와 개념이 정부와 사회에서 대두되자 이에 편승하는 것이 유리하다는 판단이 있었다.

둘째, 1979년 국내 최초로 서울대학교 대학원에 박사과정이 신설되었다. 당시 전국의 대학교수 충원은 공개모집과 박사학위 소지자를 원칙으로 하기 시작했기 때문에 박사과정의 신설은 절실했었고, 전국의 기존 사회사업학 교수들의 학위 요구를 충족했을 뿐 아니라 사회복지학의 학문으로서의 위치를 업그레이드하는 데 큰 기여를 하게 되었다.

셋째, 학과의 명칭변경과 박사과정의 설치는 사회복지학의 교육내용에 일대 변혁을 가져왔다. 이와 관련하여 김상균 교수는 “(한국) 사회복지학의 역사에서 1979년은 의미심장한 해였다”고 회고하고, “- - 교과과정의 내용이 기존의 소셜웍학 중심에서 벗어나 소셜웍학과 사회정책학을 조화시키는 데 일대변혁이 일어났고, 박사과정을 통해 최고급의 학문 후속세대를 자체적으로 생산할 수 있게 되었다”(김상균 외, 2007: 73)고 기술하고 있다.

넷째, 60년대 이래 20년간 지속된 보수적이고 권위적인 군사정부의 장기집권에도 불구하고 한국은 고도의 경제성장을 이룩하여 사회복지실천 현장의 변화에 긍정적인 영향을 미치게 되었다. 과거 빈민구호 중심의 사회사업실천에서 사회개발의 개념이 확산되어 사회복지의 중요성이 인식되었고, 미국을 중심으로 한 외국의 원조기관이 철수하게 됨에 따라 사회복지에 대한 한국 정부의 책임이 증대되었으며, 사회사업의 전문성이 점차 인식되어 가는 조짐들이 나타나게 되었다. 주목할 만한 사건으로는 1960년대 초 공무원연금법(1960), 생활보호법(1961), 아동복지법(1961), 사회보장에 관한 법률(1963), 산업재해보상보험법(1963) 등이 제정되어 사회복지의 제도적 기반이 구축되기 시

작했다. 또 1970년대에 들어서는 사회복지사업법(1970), 의료보험법(1977) 등이 제정되었다. 특히 사회복지사업법은 사회복지사업에 대한 국가지원의 근거를 제공했고, 사회복지사업의 실천현장을 다양화하고 전문인력의 참여를 강조하는 등의 효과를 낳았다.

3. 사회복지실천의 확대 발전

1980년대에 들어서서 한국의 사회복지실천 현장은 괄목할 만한 발전을 이룩하였다.

첫째, 1980년에 집권한 전두환 군사정부는 국정의 정통성을 확보하기 위해 '복지사회의 건설'을 주요 국정지표로 정하여, 아동복지법을 아동복지법으로 확대 개정하고(1981, 1984), 노인복지법(1981), 심신장애자복지법(1981) 등을 제정하였다. 이 기간동안에 수많은 사회복지 관계법령이 제정·개정되었으나, 대부분의 법이 선언적인 것이어서 실질적인 사회복지의 증대에는 크게 기여하지 못했다는 비판을 받고 있기도 하다(최일섭, 2006: 52).

둘째, 전국의 대학교에 사회복지학과가 대폭 설치되어 사회복지사를 대량으로 배출하게 되었다. 4년제 대학교 학사과정에서 사회복지학을 교육하는 대학교들의 연합체인 '한국사회복지교육협의회'의 자료에 따르면, 2006년 현재 전체 회원교의 수가 68개인데, 그 중 85.3%인 58개 학교가 1980년대 이후에 창설된 것이다(한국사회복지교육협의회, 2006: 276). 그런, 회원학교가 아닌 대학교와 2년제 대학, 특수대학원, 사이버대학들을 포함하면 사회복지학과의 증가는 거의 폭발적이라고 할 만하다. 이것의 의미는 뒤에 다시 논의하기로 하겠다.

셋째, 한국의 사회복지현장에 가장 큰 변화는 아마 1987년부터 시행되기 시작한 사회복지전문요원의 채용, 배치라고 할 수 있다. 당시 49명으로 채용된 사회복지전문요원(2000년부터는 사회복지전담공무원으로 개명)이란 정부의 공공부조 업무를 전담하는 사회복지사로서, 30년이 된 현재는 1만명에 육박하고 있다. 사회복지전문요원 선발시험에 응시하기 위해서는 1급 사회복지사 자격증을 소지해야 했기 때문에 국가가 사회복지의 전문성을 공식적으로 인식한 획기적인 조치라고 할 수 있다. 사회복지전담공무원제도는 위에서 지적한 "4년제 대학에서의 사회복지학과의 신설 붐을 일으켰다"(김상균 외, 2007: 76)고 평가되고 있다.

넷째, 사회복지사의 자격제도 도입 또한 사회복지실천 현장의 변화에 큰 몫을 하였다. 사회복지사에 대한 자격증 제도는 1970년에 제정된 사회복지사업법에 따라 "사회복지에 관한 전문지식과 기술을 가진 자에게 사회복지사업 종사자 자격증을 교부할 수 있다"고 규정함에서 비롯되었다. 1983년에 사회복지사업법이 개정되면서 '사회사업가' 또는 '사회복지사업종사자'의 명칭이 '사회복지사'로 전환되었다. 또한 사회복지사를 1, 2, 3급과 같이 등급구분을 하였으나, 아무런 자격인정시험도 없이 자격증을 교부한 것에 대한 비판이 일어났다. 그리고 전문성이라는 관점에서, 1급 사회복지사의 자격수준을 높여야 하며, 등급구분에 있어 직무분담의 필요성도 제기되었다(장인협 외, 1999: 169). 그 결과, 사회복지분야와 관련 분야의 학자 및 실무자들이 개선작업에 들어갔고, 많은 논란을 거쳐 1998년에 사회복지사 국가시험제도가 도입되었다. 2003년부터 사회복지사 1급 자격증을 국가시험에 합격한 자에 한하여 주도록 되었다.

다섯째, 사회복지사의 활동영역이 다양화되고 사회복지 전문인력이 폭발적으로 증가하고 있다. 사회복지사업법은 ①사회복지 프로그램의 개발 및 운영, ②시설거주자의 생활지도 업무, ③사회복지필요로 하는 자에 대한 상담업무 등을 수행하는 자를 사회복지사로 채용하도록 규정하고 있다. 사회복지사가 활동하는 실천현장은 다양하나 크게 공적사회복지영역과 민간사회복지영역으로 나눌 수 있다. 공적영역은 시·군·구, 읍·면·동과 같은 지방자치단체에 소속하여 공공부조 관련 업무를 담당

하는 사회복지전담공무원이 대종을 이루고 있으나, 이 외에도 아동복지지도원, 노인복지지도원, 장애인복지상담원, 보육지도원, 여성복지상담원 등의 다양한 명칭으로 공적부문에서 활동하고 있다.

민간영역에서 일하는 사회복지사들은 자신의 전공을 더욱 특성화하고(specialize) 있는데, 예시하면, 의료사회복지사, 정신보건사회복지사, 학교사회복지사, 산업사회복지사, 자원봉사활동관리자, 교정사회복지사, 군대사회복지사 등 활동영역이 확대되는 추세에 있다. 여하간, 2007년 4월 30일 현재 한국사회복지사협회에 등록된 회원수는 19만 6천여명이다(표 1 참조). 또 협회로부터 사회복지사 자격증을 교부받은 사람은 약 26만명이다. 이중 약 20%가 앞에서 지적한 여러 종류의 사회복지실천 현장과 대학, 연구기관, 사회복지관련 행정기관 등에서 활동하고 있는 것으로 추정되고 있다.

<표 1> 연도별 사회복지사 증가율

연도	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007.4. 기준
사회복지사의 수	21,244	28,619	35,138	42,292	52,593	69,323	85,449	104,645	129,999	157,161	196,275
전년대비 증가율	-	115%	123%	120%	124%	132%	123%	122%	124%	121%	125%

자료 : 한국사회복지사협회, 2007.

여섯째, 한국 사회복지실천의 주요 현장으로서의 지역사회복지관의 역할은 자못 크다. 지역사회복지를 위한 대표적인 직접 서비스기관으로서의 사회복지관은 1990년을 기점으로 대폭적으로 설립되고 그 추진하는 사업도 더욱 다양화되고 심화되었다. 한국사회복지관협회 자료에 따르면, 1990년에 58개소였던 사회복지관이 1995년도에는 261개소로, 2000년에는 338개소였으며, 2006년 말 현재 410여 개소에 이르고 있다. 사회복지관의 사업도 가족복지사업, 지역사회보호사업, 지역사회조직사업, 자활지원사업, 교육·문화사업 등 다양하며, 이들 사업을 통해 지역사회의 모든 연령계층의 대상자에게 직접서비스를 제공하게 되었다(최일섭·이현주, 2006: 137).

일곱째, 한국 사회복지학의 실천에 사회체계이론이 큰 비중을 차지하게 되었다. 1960년대 미국의 사회복지실천에 상당한 영향력을 미쳤던 사회체계이론과 생태체계이론의 영향을 받아 한국에서도 1970년대부터 사회복지의 연구와 교육영역, 이어서 실천현장에서도 사회복지의 대상을 체계화하려는 노력이 있었다. 그리하여 사회체계를 2차원, 3차원, 4차원 등으로 구분하여 사회복지 실천대상에 적용하게 되었다. 사회체계의 수준을 2차원으로 구분하는 모형은 미시체계와 거시체계로 구분하는 것이다. 미시체계에 해당하는 사회체계의 예는 개인, 가족, 소집단이고, 거시체계의 해당하는 사회체계로는 공동체, 지역사회, 국가이다. 현재 한국의 대학원 과정에 사회복지전공을 '임상전공'과 '정책전공'으로 나누고 있는 경우가 흔히 있는데, 이는 2차원 모형의 영향을 받은 것이라 할 수 있다. 3차원 모형은 사회체계를 미시체계, 중간체계, 거시체계로 구분하여, 미시체계에는 개인, 중간체계에는 가족과 소집단이, 그리고 거시체계에는 공동체, 지역사회, 국가가 속하는 것으로 보고 있다. 4차원 모형은 생태체계의 구분대로 미시체계, 중간체계, 외부체계, 거시체계로 나누는 것이다(Bronfenbrenner, 1979). 여기서는 미시체계에 개인, 가족, 소집단, 공동체(지역사회)의 일부까지 포함시키며, 중간체계는 미시체계들 간의 관계를 의미하는 것으로 보고 있다. 외부체계는 제도적 조직(학교 등), 지방정부, 지역사회 등을 포함하고 있고, 거시체계는 국가, 사회제도 등을 포함시키고 있다. 현재 한국의 사회복지교육과 실천현장에서는 2차원 모형이 일반적이거나, 앞서 지적한 3차원을 재구성하는 것이 바람직하다는 견해가 공감을 얻어가고 있다. 즉, 이를 제시하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 사회체계 수준에 따른 사회복지 접근방법

사회체계의 수준	주된 접근방법
미시체계(개인, 가족, 소집단)	임상사회사업
중간체계(공동체, 복지조직체)	지역사회복지
거시체계(국가, 국제기구)	사회복지 정책 및 행정

자료 : 김상균 외, 2006 : 284에서 재구성.

Ⅲ. 사회복지학의 실천에 영향을 주는 환경변화

사회복지학의 교육, 연구, 실천현장에 미치는 일반환경과 과업환경은 무수히 많다. 본 발표에서는 주요한 환경변화를 개괄하기로 한다.

1. 인구 저출산 및 고령화 현상

한국은 전세계에서 출산률이 가장 낮고 고령화가 가장 급속히 진행되는 국가로 알려져 있다. 1970년부터 2050년까지의 인구추이를 보면 <표 3>과 같다. 즉, 0~14세 유소년인구는 2005년 현재 총인구의 19.2%를 차지하고 있으나, 지속적인 출산율 감소로 인해 2010년 16.2%, 2030년 11.4%, 2050년 8.9%수준으로 하락할 것으로 전망되고 있다. 그리고 15~64세의 생산가능인구는 2005년 현재 총인구 중 71.7% 수준이나 2016년 73.4%를 고비로 점차 감소하여 2030년 64.4%, 2050년 53.0% 수준으로 계속 낮아질 것으로 전망되고 있다. 반대로, 65세 이상 고령인구는 기대수명의 연장과 출산율의 감소로 인해, 2005년 현재 9.1%에서 2018년에 14.3%로 고령사회에 진입하고, 2026년에는 20.8%로 본격적인 초고령사회에 도달할 것으로 전망되고 있다.

<표 3> 연령계층별 인구 및 구성비 추이

(단위: 천명, %)

연도	총인구	0~14세	15~64세	65세 이상	0~14세	15~64세	65세 이상
1970	32,241	13,709	17,540	991	42.5	54.4	3.1
1980	38,124	12,951	23,717	1,456	34.0	62.2	3.8
1990	42,869	10,974	29,701	2,195	25.6	69.3	5.1
2000	47,008	9,911	33,702	3,395	21.1	71.7	7.2
2005	48,138	9,241	34,530	4,367	19.2	71.7	9.1
2010	48,875	7,907	35,611	5,357	16.2	72.9	11.0
2020	49,362	6,118	35,506	7,701	12.4	72.0	15.6
2030	48,635	5,525	31,299	11,811	11.4	64.4	24.3
2050	42,343	3,763	22,424	16,156	8.9	53.0	38.2

자료 : 통계청, 『장래인구추계』, 2006. 11.

이상에서 살펴 본 저출산·고령화 추세는 한국 사회의 모든 영역에 심대한 영향을 미칠 것으로 출산을 장려하기 위한 각종 제도, 정책, 프로그램의 개발과 함께 노후생활의 안정과 복지시책이 계속 개발할 필요성을 제기하고 있다. 특히 아동보육과 노인생활 안정대책은 사회복지실천 현장의 확대와 심화에 영향을 줄 것은 당연하다.

2. 가족구조의 변화와 여성경제활동 참가의 증대

한국은 저출산·고령화 현상과 함께 핵가족화, 결혼율 감소, 이혼율 증가 등도 지속되고 있다. 아울러 여권신장과 여성의 경제활동 참여도 증가추세에 있다. 2005년의 가구원수별 가구의 구성비를 보면, 4인 가구가 전체의 37.0%로 가장 많고, 그 다음이 2인 가구, 3인 가구 순이다. 이는 2000년에 비해 4인 이상 가구의 비율은 7.5% 포인트 감소한 반면, 1인 가구는 4.5% 포인트, 2인 가구는 3.1% 포인트 각각 증가한 것이다. 평균가구원수는 지속적 감소 추이를 보여 2005년에는 2000년(3.12명)에 비해 0.24명이 줄어든 2.88명이었다(표 4 참조).

한편, 세대별 분포는 2005년 일반가구 중에는 주로 부모와 자녀로 구성되는 2세대 가구의 비중이 70.5%로 가장 많았다. 이는 2000년과 비교할 때, 1세대 가구의 비율만 증가하고 나머지 세대 가구는 감소하였다. 2세대 가구 중 가장 대표적인 가족형태인 '부부+자녀'가구가 2005년 670만 2천가구로 2000년에 비해 감소한 반면, '한부모+자녀'가구는 21.9% 증가하였다(표 5 참조).

<표 4> 가구원수의 변화 추이

연도	일반가구 (천가구)	1인가구 (%)	2인가구 (%)	3인가구 (%)	4인이상가구 (%)	평균가구원수 (명)
1975	6,648	4.2	8.3	12.3	75.1	5.0
1985	9,571	6.9	12.3	16.5	64.3	4.1
1995	12,958	12.7	16.9	20.3	50.1	3.3
2000	14,312	15.5	19.1	20.9	44.5	3.1
2005	15,887	20.0	22.2	20.9	37.0	2.9

자료 : 통계청, 「인구주택 총 조사보고서」, 각 년도.

<표 5> 세대수별 분포 변화추이

연도	혈연가구(천)	1세대	2세대	3세대	4세대 이상
1975	6,367	7.0	71.9	20.1	1.0
1985	8,751	10.5	73.3	15.8	0.5
1995	11,133	14.7	73.7	11.4	0.2
2000	11,928	17.1	72.9	9.9	0.2
2005	12,490	20.6	70.5	8.8	0.1

자료: 통계청, 「인구주택 총 조사보고서」, 각 년도.

주 : 혈연가구는 일반가구에서 비친족가구와 1인 가구를 제외한 가구수임.

최근 한국은 혼인건수는 감소하고 이혼은 증가하는 추세에 있다(표 6 참조). 2005년 한 해 동안 혼인은 31만 6천여쌍으로 2004년의 31만여쌍에서 1.7%로 증가한 것이다. 그러나 2000년 이전과 비교해 보면 감소추세에 있는 것만은 분명하다. 한편, 2005년 한 해 동안의 이혼은 12만 8천여쌍으로 조이혼율(인구 천명당 이혼건수)은 2.6명으로 1990년대 중반의 1.5명에 비해 급격히 늘고 있다.

<표 6> 혼인 및 이혼건수 : 1993~2005년

(단위 : 천건, 천명당, 명)

연도	혼인건수	조혼인율	이혼건수	조이혼율
1993	402.6	9.0	59.3	1.3
1995	398.5	8.7	68.3	1.5
1998	375.6	8.0	116.7	2.5
2000	334.0	7.0	120.0	2.5
2001	320.1	6.7	135.0	2.8
2002	306.6	6.4	145.3	3.0
2003	304.9	6.3	167.1	3.5
2004	310.9	6.4	139.4	2.9
2005	316.4	6.5	128.5	2.6

자료 : 통계청, 「인구통계연보(혼인·이혼 편)」, 1993-2003.
 「2005년 혼인·이혼 통계 결과」, 2006. 3.

가족구조의 변화와 맞물려 한국에서의 여성의 경제활동 참여는 증가 일로에 있다. 통계청의 「경제활동인구연보」에 따르면 15세 이상 여성의 경제활동 참가율이 1980년에 42.8%이던 것이, 2000년에는 48.8%, 2005년에는 50.2%로 꾸준한 증가 추세를 보이고, 취업자 중 여자취업자의 구성 비율도 또한 증가하고 있음을 알 수 있다.

이상에서 개괄한 가족구조의 변화와 여성의 경제활동의 지속적인 증가추세는 가족에 대한 한국인의 가치관의 변화를 반영하고 있음이 분명하며, 부부관계, 자녀양육, 사회관계 등에서 많은 문제를 야기할 수밖에 없는 현실이다. 이에 따라 사회정책적 차원에서의 고려는 물론, 사회복지실천 현장인 가족복지분야의 교육, 연구, 실천이 더욱 심화, 발전될 필요가 있다고 하겠다.

3. 로컬 거버넌스(local governance)와 지방분권화

20세기 국가 중심 사회와는 달리 21세기는 정부·기업·시민사회가 상호협력관계를 형성하여 시민참여와 지역발전을 위한 공·사협력체계를 이루는 거버넌스(協治)가 보편화되고 있다. 정부와 행정의 효율성 향상과 국민에 대한 공공서비스의 질적 제고라는 차원에서 시작된 공공부문의 개혁이 신공공관리(new public management)와 거버넌스라는 논의를 중심으로 전개되면서, 신공공관리라는 시장지향적 공공부문 개혁이 가져 올 공공성의 침해에 대한 대안으로 거버넌스는 국가와 민간부문 및 시민사회를 상호 연결하는 네트워크 관리에 보다 큰 비중을 두고 있다. 이것이 지방자치단체의 로컬 거버넌스로 연결되어 지역사회에서도 지방정부·민간부문·시민단체 간의 상호관계를 중시하는 새로운 경향이 나타나고 있다(정경배 외, 2004: 6).

로컬 거버넌스의 정신에 기초하여 현 참여정부는 지방분권화를 적극 추진하게 되었는데, 크게 외부적 요인과 내부적 요인에 의해 그 배경을 찾을 수 있다. 외부적 요인으로는 세계화, 정보화에

따른 사회변동의 결과로 나타난 경쟁의 가속화에 대응하기 위한 지방의 역할을 강조하는 추세이다. 내부적 요인으로는 시민사회의 성장과 정치적 민주화의 진전으로 중앙정부의 주도전략에 의한 지방의 일방적 통제가 불가능함에 따라 국가경영 패러다임의 변화, 즉 분권형 국가체계의로의 전환이 요구되게 되었다.

지방분권화의 일환으로 중앙정부의 사회복지 재정지원 기능의 상당부분이 지방정부로 이양하게 되었고, 지역복지협의체의 결성, 지역복지계획의 수립 등 사회복지서비스 전달체계에 상당한 변화가 일어나게 되었다. 지방분권화는 사회복지서비스 전달상에 효율성의 증대, 복지집행체계의 구축 용이성 등 긍정적인 영향을 줄 수 있으나 지역간의 재정력의 격차는 복지의 불균형을 초래할 수 있다는 지적이다(류진석, 2003).

IV. 사회복지실천의 쟁점과 과제

1. 교육기관의 급증과 전문인력의 자질문제

앞에서 논의한대로 1980년대 이래로 각급 사회복지교육기관은 폭발적인 증가를 보이고 있다. 참고로 한국사회복지사협회가 2006년 1월 1일부터 2007년 4월 30일 기간동안 사회복지사 자격증 발급 대상자의 학교를 조사한 바에 따르면, <표 7>에서 보는 바와 같이 총 430개교에 이르고 있어 4년 전에 비해 근 100개교가 늘었으며, 특히 특수대학원과 2년제 일반대학의 증가가 두드러지고 있다.

<표 7> 사회복지사 자격 취득이 가능한 대학의 수

(단위: 개교, %)

구분	학교수	
	2003. 7	2007. 4
일반대학원	25(7.5)	105 (24.4)
특수대학원	62(18.6)	
4년제 일반대학	142(42.6)	184(42.7)
4년제 원격대학	11(4.8)	13(3.0)
2년제 일반대학	88(26.4)	120(27.9)
2년제 원격대학		2(0.4)
한국교육개발원	-	1(0.2)
사회복지 양성과정	-	5(1.1)
외국대학	-	-
계	333(100.0)	430(100.0)

자료 : 한국사회복지사협회, 2003, 2007.

주 : ① 2003년 7월 자료는 김범수(2003: 136)에서 재인용한 것임.

② 한국교육개발원 '학점인정등에관한법률'에 근거하여 시간제 등의 형태로 교과목을 이수하고 한국교육개발원에 학점등록을 마친 경우를 의미하며, 원격대학, 대학부설 평생교육원 등에서 시간제나 학점은행제로 교과목을 이수한 경우임.

이와 같은 사회복지교육기관의 급증에 따라 사회복지사 1급 자격시험의 응시자수도 제1회 시험이 실시된 2003년의 6,114명에서 급속히 증가하여 2007년에는 20,580명에 이르게 되었다. 한편 합

격률은 2003년 67%에서 매년 낮아져 2007년에는 25%에 이르고 있다(표 8 참조). 2000년대에 들어 사회복지교육기관의 급증에 따라 졸업생이 증가되고, 1급 자격시험의 응시자가 급증 할 것이 향후 5년 이상 지속될 것으로 예상되는데, 과연 이들을 수용할 수 있는 사회복지실천현장의 수요가 이를 충족시킬 수 있는가에 대한 우려를 갖지 않을 수 없다.

이에 더하여 고려할 점은 각종 대학에서의 사회복지교육이 제대로 이루어지고 있는가에 대한 의문이다. 대학에서의 전공과목의 수가 이미 줄어들었고, 복수전공이 증가 추세이고, 형식적인 실습이 이루어지고, 많은 수의 비전공교수들이 사회복지교과목을 강의하고 있는 현실 등을 감안한다면 전문인력의 자질 향상을 위한 노력이 학계와 현장지도자들에 의해서 시급히 해결해야 할 과제라고 할 것이다.

<표 8> 연도별 사회복지사 1급 시험 합격률 추이

연도	응시인원	합격자수	합격률
2003	6,114	3,487	67%
2004	9,082	4,543	63%
2005	10,287	3,731	43%
2006	14,617	5,056	42%
2007	20,580	4,006	25%

자료 : 한국사회복지사협회(2007) 제공

2. 열악한 사회복지사의 근무조건

한국에서의 사회복지종사자들은 오랫동안 사회적 봉사과 헌신이라는 미명하에 타 휴먼서비스를 제공하는 전문인력에 비해 열악한 대우를 받아오고 있다. 대부분 소외된 계층을 돕는 사회복지 전문인력들이 과중한 업무와 근로기준법에 명시한 수당조차 받지 못하는 실천현장에서 근무하고 있는 것이다.

한국 사회복지근로환경백서(2006)에 따르면, 현재 사회복지종사자들의 급여는 월 평균 143만원이며, 이는 사회복지사의 희망급여 월 194만원에 비해 현저히 낮아 사회복지사의 78.3%가 현 임금수준에 불만족하고 있다고 보고하고 있다. 한국사회복지사협회가 사회복지사를 대상으로 한 여론조사(2007)도 사회복지사의 처우 수준에 대해 100점 만점에 평균 46.08%(표준편차 19.40)로 나타나 상당히 낮게 평가하고 있으며, '낮은 수준'인 50점 보다 낮은 40점 이하는 36.8%나 되는 것으로 나타나 사회복지사 스스로 처우개선이 매우 필요하다는 것을 보여주고 있다(Social Worker, 2007, 2, 3, 4월호).

이와 같은 열악한 근무환경 속에서 사회복지 전문인력이 전문성을 발휘하기 힘들기 때문에 서비스의 질이 저하될 수 있다는 우려가 많다. 따라서 민간기관에서 근무하는 사회복지사의 임금수준을 동일한 학력을 가진 사회복지 전담공무원 수준으로 개선하거나 혹은 공공 휴먼서비스 전문직(교사, 간호사 등)의 평균 급여수준으로 향상시키는 것이 절실한 과제이다.

3. 거버넌스 패러다임에 따른 전문직의 위상

한국은 1990년대 이래 정치적 민주화, 세계화, 지방화, 정보화 등의 세계적 흐름에 맞추어 수많은 NGO들의 출현과 함께 자원봉사활동이 크게 확장되고 있는 추세이다. 이러한 현상으로 민과 관의 파트너십, 거버넌스의 기초가 시민사회는 물론 전문사회복지영역에도 적지 않은 영향을 미치고 있다. 사회정의, 사회개혁, 사회통합을 표방하고 있는 사회복지계는 이러한 흐름에 당연히 동참하여야 함에도 불구하고 특히 NGO 부문에서 주도적인 역할을 하고 있지 못하는 것으로 파악되고 있다. 오히려 서비스와 자원의 할당이라는 측면에서 NGO들과 경쟁적인 관계를 노정시키는 예도 적지 않다. 예를 들면 사회복지공동모금의 성금 배분에 있어서 NGO의 몫이 증가하고 있는 데에 대한 전통적인 사회복지서비스계의 불만이 표출되고 있는 경우이다.

한편, 자원봉사운동의 활성화는 전문사회복지계에 축복과 우려를 동시에 보여준다. 축복은 자원봉사운동의 전문영역이 사회복지라는 광범한 사회적 인식 때문에 많은 사회복지사들이 전국의 광역·기초자치단체의 자원봉사센터와 전국적인 자원봉사활동 협의기구에서 활동하게 되어 사회복지현장의 지평을 넓히고 있다. 반면, 염려스러운 점은 비전문자원봉사지도자와 전문자원봉사관리자(코디네이터)의 역할을 '봉사'로 간주하는 정부와 사회지도층들의 인식 때문에 사회복지전문직의 위상을 약화시킬 수도 있다는 것이다.

이러한 현실에서 사회복지실천의 과제는 휴먼서비스 관련 NGO활동과 자원봉사운동에서 주도적인 역할을 수행할 수 있는 능력을 배양하고 과시하는 것이 중요한 과제이다.

4. 사회복지실천의 진작을 위한 학계의 노력

앞서 논의한 대로, 1980년대 사회복지실천 현장의 확대에 따라 사회복지교육기관과 졸업생들의 폭발적인 증가에 힘입어 사회복지의 교육 및 연구인력 또한 급증하고 있다. 예를 들면, 한국사회복지학회 회원의 급증, 이른바 다양한 사회복지분과(특별) 학회들의 출현, 그리고 이들 전문교육자와 연구자들에 의한 각종 연구발표회, 학술지 발간, 연구프로젝트의 수행이 활발히 전개되고 있고, 교육수요의 급증에 따른 수많은 교재가 출판되고 있다.

이러한 현상은 외견상 당연하고 바람직한 일이라고 평가될 수도 있으나, 전문사회복지학의 진정한 발전을 위해서는 적지 않은 문제점이 있다는 것을 간과해서는 안될 것이다.

첫째, 연구단체들의 결성이 특정연구영역의 배타적 이익을 늘리기 위한 것은 아닌가? 둘째, 연구논문들이 교수 임용·승진 등 대학의 인사요건을 충족시키기 위한 형식적이고 도구적인 것은 아닌가? 셋째, 수많은 교재의 저술이 연구자들과 출판사들의 영업적 이익이 야합한 현상을 반영한 것은 아닌가? 넷째, 비전공교수들에 의해 교육되고 있는 각종 대학들에 대한 제재와 권고를 할 수 있는 방안은 없는 것인지? 이러한 문제들에 대한 한국사회복지학회, 한국사회복지교육협의회, 한국사회복지사협회를 중심으로 한 공동의 노력이 있어야 할 것이다.

5. 사회복지학 실천과 정책의 조화

앞서 주목한 대로 1980년대 들어서부터 사회복지학과 명칭 변경, 대학원 박사과정 설치, 유럽 전통의 사회정책학의 도입 등은 사회복지의 교육·연구·실천현장에 적지 않은 변화를 가져왔다. 이와 같은 사회복지학의 영역의 확대는 불가피한 측면이며, 바람직한 일면은 있으나 깊은 논의를 해야 할 과제를 던져 준다고 하겠다.

첫째, 유럽식의 사회정책학과 미국식의 사회복지정책학은 동일한가이다. 둘째, 사회(복지)정책학과 사회(사업)복지의 임상영역이 '사회복지학'이라는 한 지붕아래서 전문적 커뮤니케이션이 가능한가? 셋째, 체계론적 입장에서 사회복지학의 연구 및 교육영역을 2분법(정책 vs. 임상)으로 분류하는 것이 바람직스러운가?

마지막으로 사회복지실천과 관련된 과제이다. 사회복지실천이론을 분석한 홍선미 교수의 연구결과에 주목할 필요가 있다. “문제는 실천과 관련된 지식이 지나치게 많다는 것이며, ..., 지식들간의 통합성이 결여됨으로써 내부적으로 학문적 일관성을 유지하며 외부적으로 학문적 정체성을 명확히 할 수 없다는 것이다”(홍선미, 2003: 37). 홍 교수는 사회복지학의 “주변에 산재한 실천지식들을 모으고 분류하며 그 의미를 우리의 학문적 방식에 맞게 재단하는 작업”이 중요한 과제임을 지적하였다.

V. 결론

본 발표는 지난 60년간 한국의 사회복지학의 역동적 변화를 개괄하고 한국 사회의 급격한 사회복지환경에 따른 사회복지학 실천의 과제들을 개괄하였다. 본 학회의 기획주제는 세계 주요 국가들의 사회복지학의 정책과 실천을 논의하여 발전방안을 모색한 것으로 의도되었기 때문에, 특히 발표자가 IV장에서 제기한 이슈들에 관해서 분과주제에 참여한 미국과 일본의 유사경험에 대한 견해를 들어 타산지석으로 삼고자 한다.

한국 사회복지학과 실천현장은 앞으로 상당기간 역동적인 변화가 불가피할 것으로 예상되며, 이러한 와중에서 사회복지학의 정체성을 확립하고, '한국적' 사회복지실천모델을 정립하는 과업은 이제 우리 한국 학자들의 몫이라는 것을 밝히며, 발표에 가름한다.

참 고 문 헌

- 김범수(2003), “사회복지사 자격제도를 통한 정체성 확립”, 「사회복지학 정체성의 위기와 도전」, 한국사회복지학회.
- 김상균(2005), “한국사회복지학의 좌표와 전망”, 한국사회복지교육협의회, 「한국사회복지교육」, 1(2).
- 김상균·최일섭·최성재·조홍식·김혜란·이봉주·구인회·강상경·안상훈(2007), 「사회복지개론」(개정 2판), 나눔출판.
- 김용일(2003), “사회복지교육을 통한 정체성 확립”, 「사회복지학 정체성의 위기와 도전」, 한국사회복지학회.
- 류진석(2003), “사회복지의 지역간 형평성 : 정부간 사회복지 재정분배체계의 재구조화”, 사회복지행정학회 자료집.
- 이혜경(1996), “한국사회복지학의 정체성”, 「연세사회복지연구」, 3.
- 장인협·이혜경·오정수(1999), 「사회복지학」, 서울대출판부.
- 정경배·최일섭·정무성·이봉주·전선영(2004), 「사회복지협의회의 도전과 발전」, 한국사회복지협의회·한국복지경제연구원.
- 최원규(2007), “한국사회사업학회의 태동과 해산(1957-1972)”, 「한국사회복지학회 50년사」, 한국사회복지

학회.

최일섭 · 이현주(2006), 「지역사회복지론」 (제2개정판), 서울대출판부.

최일섭 · 정은(2006), 「현대사회복지의 이해」, 공동체.

한국사회복지사협회(2007), 「제17대 대통령 선거공약」.

, 「Social Worker」, 통권 2, 3, 4호.

홍선미(2003), “사회복지 실천이론의 실체와 의미”, 「사회복지학 정체성의 위기와 도전」, 한국사회복지학회.

Bronfenbrenner, U.(1979), *The Ecology of Human Development*, MA: Harvard University Press.

Trends in Social Welfare Practice in Korea: Challenges and Future Directions

Choi, Il-Sub
(Sungshin Women's University)

Introduction

- The nature of social welfare (work) study: study of practice + application of basic social sciences (political, social, economic, culture)
- Societal changes require changes in education and research of social welfare
- Aims of the paper
 - To review history of social welfare study in Korea
 - To examine societal changes affecting social welfare practice
 - To discuss challenges for social welfare practice development
 - To suggest directions for improvement

History of Social Welfare Practice Development in Korea

- Introduction of professional social work in 1940's
 - Establishment of Department of Christian Social Work at Ewha Women's University in 1947
 - Several universities began to train 'professional' social workers
 - Characteristics of early development of social welfare study in Korea
 - First introduced as an academic discipline in absence of the practice field
 - US model of 'social work' had more influence than UK model of 'social policy'
 - Major universities established social work departments
 - The field: mostly in agencies supported by international aids
- From social work to social welfare: 1970's
 - Several major universities changed their department names to 'social welfare' in late 70's
 - A doctoral program was established at Seoul National University in 1979
 - Program change: from the US model of social work to combination of social work and social policy
 - Economic development → increased demand for social welfare services and professional

workers

- Expansion and Development of Social Welfare Practice: 1980's
 - Revision of major social welfare laws to institutionalize social welfare policies and programs
 - Expansion of educational programs: increase in social welfare departments at universities
 - Government began hiring public professional social welfare workers in 1987
 - Establishment of the national license system of social welfare workers in 1998
 - Increases in specialized social welfare practice fields
 - Development of the Community Welfare Centers: about 410 centers nationwide in 2006
 - Increased influence of social system theory in social welfare practice

Societal changes affecting social welfare practice in recent years

- Korea has entered into low fertility and ageing society
- Changes in family structure and increase in women's labor participation
- Local governance and devolution

Challenges and future directions for social welfare practice in Korea

- Demand, supply, and quality control of social welfare workers
 - Rapid increase in educational institutions of social welfare → increase in social workers
 - There might be an over supply problem in the field
 - Increase in 'quantity' of social welfare, but no assurance of 'quality'
 - Need for quality control system for social welfare education
- Poor working condition for social welfare workers
 - Low pay
 - Difficulty in gaining the professional status
 - Need to improve the working condition of social welfare workers
- Uncertainties in the status of social welfare as a profession
 - Competition against NGO's
 - Increase in volunteer sector
 - Need to come up with a strategy to lead the human service field as a profession
- Effort of academic field to develop the practice field further
 - Increase in the quantity of academic effort
 - But, the effort is being compartmentalized and there is no system of quality control
- Balancing practice and policy
 - Can social work and social policy cohabit under the one roof of 'social welfare'?
 - Fragmented practice knowledge development → need for a more integrated effort