

# 개혁기 중국의 노인복지 정책과 고령 농민의 구조적 배제

이현정 서울대학교 인류학과

최근 중국에서는 한 자녀 정책 및 인구 구성 변화로 인해 고령화 문제가 시급한 문제로 등장해 왔다. 특히 경제발전에 따른 사회적 요구 속에서, 중국 정부는 고령화 문제를 해결하기 위해 다양한 노인복지 정책을 발표하고 실행해왔으며, 학계에서도 중국의 고령화 및 노인복지 정책에 대한 논의를 활발하게 진행해왔다. 그러나 지금까지 중국 고령화에 논의들은 대체로 노인복지 정책의 함의를 다루거나, 대도시 지역의 사례 연구에 초점이 맞춰지는 경향이 있었다. 농촌의 고령자를 다룰 때는 도시와는 구별된 ‘농촌이라는 지역적 생활환경’에 거주하는 노인이라는 관점을 취하고 있었다. 이는 도시와 농촌을 구별해서 다루어 온 서구 노인복지 연구의 전통과도 일맥상통하는 것이다. 그렇지만 농촌 노인을 단순히 ‘농촌에 거주하는 고령자’의 문제로 다루는 것은, 중국의 뿌리 깊은 도농이원적 지배체제와 그 체제 속에서 ‘농민’으로서 겪어야 했던 구조적 배제에 대한 논의를 근본적으로 제한할 수 있다. 이러한 문제의식 속에, 본 논문에서는 ‘고령 농민’이라는 개념을 채택하고, 개혁기 중국의 고령화 현황과 고령 농민의 실태 및 중국의 노인복지 정책을 개괄한 뒤, 오늘날 고령 농민에 대한 복지 정책의 함의를 중국의 도농이원적 통치성의 맥락 속에서 살펴본다.

**주제어** 인구 고령화, 노인 복지, 고령 농민, 통치성, 구조적 배제, 중국

## I. 들어가며

2017년 10월에 열린 중국 공산당 19차 당 대회는 ‘시진핑 신시대 중국 특색 사회주의(习近平新时代中国特色社会主义思想)’를 공산당의 장기적 지도 사상으로 확립하고, 전면적인 샤오캉(小康: 모든 국민이 편안하고 풍족한 생활을 누림) 사회 마련을 통한 사회주의 현대화 강국 건설을 천명했다. 시진핑 주석이 제시한 로드맵에 따르면, 중국 정부는 공산당 창당 100주년을 한 해 앞둔 2020년까지 샤오캉 사회 실현을 완성하고, 신중국 성립 100주년이 되는 2049년까지 중국을 “부강하고 민주문명적이며 조화롭고 아름다운 사회주의 현대화 강국(富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国)”으로 건설해나갈 것이다(新华社, 2017).

시진핑 주석 발언의 역사적인 뿌리는 개혁개방 원년까지 거슬러 올라간다. 1978년 12월 중국공산당 제11기 중앙위원회 3차 전체회의(11기 3중전회)에서 ‘사상해방(思想解放)’을 내걸고 권력을 장악한 덩샤오핑은 마찬가지로 샤오캉 사회의 건설을 개혁개방의 비전으로 인민들에게 제시했다. 덩샤오핑에 따르면, 중국은 1980년 1인당 GDP의 4배 증가를 40년 뒤인 2020년까지 달성함으로써 샤오캉 사회를 이룩할 것으로 전망되었다(박승준, 2016).

1인당 GDP 성장의 면에서만 본다면, 중국의 개혁개방 정책은 덩샤오핑의 4배 약속을 40배로 초과 달성하며(1980년 194 USD에서 2016년 8,123 USD, World Bank, 2018) 인민의 경제 수준을 미증유의 속도로 향상시켜왔다. 물질적 성장의 측면에서 개혁개방은 대다수 인민의 적극적인 호응 속에서 상당한 성공을 이룬 셈이다. 그러나 특정 지역과 집단에 편중된 경제발전과 그 결과 강화된 빈부격차와 지역불균등은 샤오캉 사회의 비전과는 위배되는 결과였다. 따라서 샤오캉 사회 달성 시기인 2020년을 4년 앞둔 2017년 3월 베이징에서 개최된 양회(兩會)<sup>1</sup>에서 민생보장과 안정을 핵심 안건으로 논의한 것은 공산당 영도 체제를 유지하고 있는 중국에서 나름의 역사적이고 정치적인 의미를 함축하고 있다고 할 수 있다.

한편, 인구 고령화는 아름다운 샤오캉 사회의 건설을 앞둔 중국의 심각한 위협 요소로 등장해 왔다. 학자들은 이미 2000년대 초반부터 중국 사회가 부유해 지기도 전에 늙어버리는 ‘미부선로(未富先老)’ 현상이 나타나고 있다며, 고령화의 심각성에 대한 우려를 제기해왔다(이중희, 2003; 杜鹏·扬慧, 2006; Hebel, 2003). 중국은 앞으로 경제활동 인력 부족과 수억 명의 고령자가 존재하는 양극화 상황을 맞게 될 것이라는 지적이다. 학자들은 인구 고령화와 관련하여 무엇보다 세 가지 문제를 지적해왔다. 첫째, 절반에 이르는 노인 인구가 의료 지원을 포함한 기본적인 필요를 충족하지 못하고 있다는 점이다. 둘째, 중국의 대도시엔 인구가 밀집해 있지만, 노인이 활용할 수 있는 사회시설이 극도로 부족하고, 심지어 농촌 지역은 그 상태가 더욱더 뒤떨어져 있다는 사실이다. 셋째, 노인에 대한 장기 돌

<sup>1</sup> 양회는 중국인민정치협상회의(中国人民政治协商会议)와 전국인민대표대회(全国人民代表大会)를 일컫는 약칭이다.

봄의 문제가 점점 더 사회적이고 경제적인 부담으로 등장하고 있다는 것이다(Li and Chen, 2011; 유은하, 2013).

급속한 고령화에 직면하여, 중국 정부는 2000년대 중반부터 의료 및 양로제도의 구축을 필두로 하는 개혁 의지를 여러 차례에 걸쳐 제시해왔다. 대표적으로 2017년 3월에 개최된 양회에서는 빈곤 퇴치, 의료 개혁, 양로제도 구축이 주요 의제로서 다루어졌다. 구체적인 내용으로는, 주민 의료보험 재정지원금 한도를 1인당 420위안에서 450위안으로 상향 지원, 환자의 의약품 보험청구 범위의 확대, 의료보험 보장수준의 향상, 근거리 지역 의료서비스 제공시스템 구축, 양로연금 인상, 아동·노인·장애인 등 사회적 약자에 대한 지원제도 보완, 1,000만 명 농촌인구의 빈곤 해소 등의 항목이 포함되었다(제주연구원, 2017: 7). 같은 해 10월 제19차 당 대회에서는 시진핑 주석이 “인구 고령화에 적극적으로 대응하여, 양로, 효, 노인 존중 및 사회 환경을 위한 체계를 구축하고, 의료 및 지원의 통합을 촉진하며, 실버기업 및 산업의 발전에 박차를 가한다”고 직접 언명하기도 하였다(新华社, 2017).

시진핑 주석과 중국 공산당의 선언은 고령화 문제 해결에 있어 상당한 자신감과 밝은 청사진을 보여주는 듯하지만, 현실은 선언만큼 녹록지 않다. 단적으로, 최근 연구들은 지난 20년간 중국의 노인자살률이 점차 증가하고 있으며, 특히 농촌 지역에서 노인자살률이 급증하고 있다는 사실을 보고하고 있다(Li et al., 2009). 학자들은 그 원인 중 하나로 자녀 세대의 도시 이주에 따른 돌봄 부재 및 고독감의 문제를 들고 있다(Zhong et al., 2016a, 2016b; Zhou et al., 2018; Liu et al., 2018; Wei et al., 2018).

지난 30여 년 시장경제체제의 안착과 경제발전이라는 국가적 필요 속에서 농민들은 도시의 저렴한 노동력으로 급속히 유입되었지만, 그 대신 농촌에는 일할 여력이 남지 않고 병들고 늙어가는 노인들만이 남게 되었다. 오늘날 별이가 마땅치 않고 돌봄이 필요한 농촌 노인의 절대적 수의 급증은 ‘국가적인 부담’으로 나타나고 있다. 2015년 말 기준, 중국의 농촌 노인 인구는 약 1억 4,400만 명에 이르고 전국 고령자의 절반 이상을 차지한다. 이 중 자녀 없이 노인만으로 구성된 가족을 뜻하는 ‘빈 둥지(空巢)’나 자녀가 모두 도시로 이주한 이후 농촌에 남은 고령 농민들을 뜻하는 ‘잔류노인(留守老人)’의 수는 약 5,000만 명에 이른다.

또 장애가 있거나 신체가 불편한 노인은 약 2,240만 명, 최저 생계보장 인구가 약 1,900만 명, 특수 장애가 있는 노인 인구가 443만 명에 달한다(邵海鹏, 2017).

이러한 맥락 속에서, 본 논문은 개혁기 중국의 고령화 실태와 그에 대한 대응으로서 추구되어 온 노인 복지정책을 농촌에 거주하는 고령 농민의 관점에서 검토해보는 것을 목적으로 한다. 중국의 고령화 실태 혹은 노인복지 정책을 개괄한 연구들은 이전에도 상당히 있지만, 대부분 중국 전체를 다루거나 대도시 지역의 사례 연구에 초점이 맞춰지는 경향이 있었다. 또 농촌의 고령자를 다룰 때도, 도시와 다른 특성을 가진 ‘농촌이라는 지역적 생활환경’에 거주하는 노인이라는 관점에서 크게 벗어나지 않았다. 이는 도시와 농촌을 구별해서 다루어 온 서구 노인복지 연구의 전통과도 일맥상통하는 것이다. 그렇지만 농촌 노인을 단순히 ‘농촌에 거주하는 고령자’의 문제로 다루는 것은, 중국의 뿌리 깊은 도농이원적 지배체제와 그 체제 속에서 ‘거주지에 부착된 신분적 지위’인 ‘농민’으로서 겪어야 했던 구조적 배제에 대한 논의를 근본적으로 제한할 수 있다. 오히려 오늘날 중국에서 농촌에 거주하는 노인이 직면하고 있는 빈곤과 차별, 돌봄 부재의 문제는 이들이 생산적 노동력으로 활용될 수 없는 ‘고령자’라는 이유 뿐 아니라, 중국 국가가 가지고 있는 도농이원적 통치성 속에서 ‘농민’이기 때문에 경험하는 구조적 차원의 문제이기도 하다. 고령 농민은 끊임없이 소외되고, 소비되며, 결국 소멸하는 존재로서 다루어지고 있기 때문이다. 이러한 문제의식 속에서, 본 논문에서는 ‘농촌 노인’이라는 명명 대신에 ‘고령 농민’이라는 표현을 사용하고자 한다.

논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 II절에서는 오늘날 중국의 고령화 현황 및 고령 농민의 실태에 대해 중국의 공식 문건과 기존 연구를 통해 간략하게 살펴본다. III절에서는 고령화에 직면하여, 중국 정부가 추구해온 노인복지 정책이 어떻게 변화·발전해왔는가에 대해 현지 자료와 현재까지의 연구 결과를 중심으로 개괄한다. IV절에서는 II절과 III절에서 다룬 내용을 바탕으로, 개혁기 중국 정부가 추구해온 복지 정책의 흐름을 ‘도농이원적 통치성’의 맥락 속에서 분석하고, 중국 정부의 통치 방식이 궁극적으로 어떻게 고령 농민의 구조적 배제를 양산해왔는가에 대해서 논의한다.

## II. 중국의 고령화 현황과 고령 농민의 실태

‘노인’이 무엇인가는 시대와 지역에 따라 사회적 규정과 그 의미가 상당히 다르다. 중국에서 노인은 일반적으로 ‘노인권익보장법(中华人民共和国老年人权益保障法)’ 제2조에 따라 ‘60세 이상’을 의미한다(中华人民共和国人民政府, 2018). 그러나 국가 간 비교의 차원에서 고령화는 한 나라의 연령별 인구 구성에서 ‘65세 이상’의 인구가 차지하는 비율로 가늠해왔으며, 그 비율이 7% 이상일 경우 고령화 사회(aging society), 14% 이상이면 고령 사회(aged society), 그리고 20% 이상일 때 초고령 사회(super-aged society)로 구분해왔다. 이러한 기준에 따르면, 중국은 2001년 65세 인구 비율 7.1%로 고령화 사회에 진입한 이후 매년 조금씩 비율이 증가하여 2015년 말에는 10.47%에 이르렀으며, 2027년이면 14%에 도달해 고령 사회에 진입할 것으로 예측된다(김병철, 2017).

고령화 속도의 측면에서, 중국은 1980년대부터 60세 이상 노인 인구의 경우 연평균 3.2%, 80세 이상의 노인 인구의 경우에는 연평균 5.4%의 속도로 매우 빠르게 증가하고 있다(杜鹏·王武林, 2007). 빠른 속도로 인해 고령화 사회에서 고령 사회로 가는 데, 미국이 66년, 프랑스가 115년 걸린 것에 반해, 중국은 단지 25년이 걸릴 것으로 추정되고 있다. 이는 고령화 진행으로 인한 사회적인 파급 효과가 상대적으로 더 크고 막중할 뿐 아니라 그만큼 대비가 다급하다는 것을 암시한다(강경락, 2005).

가장 최근의 인구 통계에 따르면 2010년 60세 이상 인구는 1.78억 명으로 전체 인구의 13%를 차지한다. 그 수는 장차 2026년 3억 명, 2041년 4억 명, 2050년 4.3억 명으로 증가하여 전체 인구의 34%를 차지하게 될 것으로 예상된다(World Population Prospects, 2010). 이처럼 중국의 고령화는 빠른 진행 속도와 전 세계 인구에서 중국 인구가 차지하는 높은 비율(약 20%)로 인해 전 세계적으로 특별히 주목받고 있다.

그런데 다른 나라와 비교할 때 중국의 고령화가 지닌 특수성은 단지 남다른 진행 속도나 인구 수의 규모에서만 발견되지 않는다. 중국의 특수성은 고령화의 주요 발생 원인의 측면에서도 존재하며, 중국이라는 나라가 가지고 있는 도농이원적인 체제적 성격과 이로 인한 국가의 고령화 대응 방식에서도 나타난다.

고령화 발생 원인의 측면에서, 다른 나라의 경우에 고령화가 일반적으로 전반적인 사회발전과 근대화 과정(예컨대, 산업화, 도시화, 의료기술 발달, 여성의 교육증대와 피임법 등등)에 따른 사망률 및 출산율 하락을 통해 점진적으로 발생해 온 것과 달리, 중국의 고령화는 이러한 일반적인 원인 이외에도 공산당에 의해 강제적으로 실행되었던 계획생육(计划生育) 정책의 결과물로서의 성격이 강하다.

1949년 중화인민공화국 성립 이후, 1950~60년대 중국의 조출생률(crude birth rate, 인구 1천 명당 출생아 수)은 30명 이상으로 매우 높은 편이었다. 소위 베이비붐 세대라고 일컬어지는 이들은 2010년 전후로 60세에 도달하게 되었는데, 이들의 등장은 중국의 고령화가 가속화되는 데 결정적인 영향을 미쳤다(World Population Review, 2018; Jowett, 1984; 김도경, 2015: 14). 이후 조출생률은 점차 낮아지지만 1954년에 6억 2백만 명이었던 중국의 인구가 1978년에는 무려 9억 6천만 명에 육박하게 되었으며, 생산력 성장 속도를 넘어서는 급속한 인구증가와 문화대혁명의 정치적 혼란에 경각심을 느낀 중국 공산당은 마침내 ‘한 자녀 정책’이라고 흔히 일컬어지는 계획생육 정책을 실시하게 되었다(National Bureau of Statistics of China, 2014; 이경희, 2004).

1979년부터 시작된 계획생육 정책은 농민과 소수민족에게는 조건부로 두 자녀까지 허용하기도 하였지만, 가족 노동력에 근거하여 생계를 유지하고 대를 잇는(接代) 아들을 낳아 노후복지를 해결하고자 하는 농민들의 거센 반발에 직면하였다. 특히 개혁개방으로 가족 노동력이 풍부한 농가가 농업 생산 및 소득을 증가시키고 다양한 비농업 부문의 경제활동을 추진하는 데 이점을 가지고 있었기에 농민에게 자녀수 급감이라는 정책은 설득력을 갖지 못하였다(장경섭, 1993). 그렇지만 출생률 감소라는 목표를 달성시키기 위해, 국가는 산아제한을 전국적으로 강제적으로 실시하였다. 결국 계획생육 정책은 출생률을 급감시켰지만, 강압적 낙태와 같은 여성의 인권 침해 및 헤이하이즈(黑孩子: 호적에 등재되지 않은 아이)와 같은 심각한 사회 문제를 양산할 수밖에 없었다.

1950~60년대에 태어난 베이비붐 세대의 존재와 1980년대부터 강압적인 계획생육 정책을 통해 이루어낸 급격한 출생률 감소는 2010년대 이후 중국이 심각한 고령화를 겪게 된 중요한 원인이다. 이처럼 중국의 고령화는 사회주의 국가 건설이라는 중국 공산당의 강력한 목표 의식 속에서 인민들에게 강제해 온 인

구 정책으로 인해 왜곡되어 형성되어 왔다.

최근 고령화의 심각성을 인식한 중국 공산당은 2016년 1월 1일을 기점으로 기존의 정책을 폐기하고 ‘전면 두 자녀 정책(全面兩孩)’을 실시하기로 결정하였다. 그러나 2년이 지난 현재까지 정책 변화의 효과는 그다지 긍정적이지 않은데, 이미 ‘한 자녀 정책’에 익숙하고 도시적 삶을 이상향으로 추구하는 인민들에게 설득력이 없기 때문이다. 또한, 자녀의 양육비 증가가 아이를 더 낳고자 하는 출산 의지를 가로막는 경향이 있다(류지·송차이, 2016). 도농 차별의 문제가 구조화된 상황 속에서, 심지어 자원이 부족한 농민도 자녀의 미래를 위해 자발적으로 한 명의 자녀를 선호하는 경향을 보인다. 실제로 통계에 따르면, 정책이 바뀐 이후 지난 두 해 동안 고령화의 비율은 계속 늘고 있으며, 출생률도 여전히 감소하고 있다(Mu, 2018).

최근 들어 중국은 강력한 공산당의 집행력에 힘입어 전국의 노인에게 거의 보편적인 의료보험을 제공하는 데 성공하였다. 2013년 기준, 92%의 도시 노인과 94%의 농촌 노인이 어떠한 형태든지 의료보험을 가지게 되었다. 1억이 넘는 노인 인구 수를 고려할 때, 비록 적은 금액이지만 전국적인 보험의 재원을 마련했다는 것만으로도 놀라운 성과라고 할 수 있다. 그러나 보험 혜택이 충분하지 않아서 여전히 상당수의 노인은 자신의 수입이나 가족들의 재정적 지원에 의존해서 의료적 문제를 해결해야 한다. 특히 빈곤한 고령 농민의 경우에 국가의 지원이 제공되어 왔다고 하더라도 이들의 필요에 턱없이 못 미치는 까닭에 도시와 농촌 간의 건강 불평등이 문제시되어 왔다(王旒旭 外, 2017; Xu et al., 2018; Liu et al., 2016; CHARLS research team, 2013).

고령화 문제의 상당 부분은 빈곤 문제와 연결되어 있다. 약 4분의 1에 이르는 노인들이 연 수입 500달러인 빈곤선 이하에 살고 있다. 개인별 소득 수준에 따라 평가하더라도, 60세 이상 노인의 22%에 이르는 인구가 빈곤선 이하에 살고 있으며 그 수는 4,200만 명에 이른다(CHARLS research team, 2013). 또 도시와 농촌 거주자 사이에 커다란 수입 격차가 존재한다. 2008년과 2010년에 수행된 전국적인 조사에 따르면, 도시 노인의 94%가 연금에 의존해서 생활하는 반면, 농촌 노인의 71%는 계속 농업활동을 통해서 수입을 획득하는 것으로 나타났다(Feng, 2010). 도시와 농촌에 거주하는 노인의 수입 격차는 막대하다. 2010년 기준으

로, 도시 노인의 평균 월수입은 2,003위안인 데 반해, 농촌 노인의 월 평균 수입은 단지 268위안으로 열 배 가까운 차이를 보인다. 도농 각각에서 남녀 간 수입의 격차도 상당히 크다. 도시의 남녀 노인들의 평균 월수입이 각각 2,031위안과 1,431위안인 데 반해, 농촌 노인은 남녀 수입이 각각 345위안과 175위안에 머무르고 있다(Feng, 2010). 해마다 연금제도의 개선으로 현재는 고령 농민에게 약간의 연금이 제공되고 있기에 이전보다는 형편이 나아졌다. 그러나 연금 이외의 다른 수입이 없는 고령 농민은 생계와 의료문제를 해결하기에 여전히 많은 경제적 어려움을 겪고 있다.

주택 소유의 측면에서, 중국의 노인은 다른 나라의 노인에 비해 상당히 안정적인 조건을 누리고 있다. 노인 대부분이 집을 가지고 있으며, 농촌은 말할 것도 없고, 1990년대부터 급격하게 이루어진 농민의 도시 이주에도 불구하고 주택 개혁과 경제성장을 통해 도시에서도 노인의 주택 소유 비율은 매우 높은 편이다. 학자들의 연구도 마찬가지로 중국 노인의 주택 소유 비율이 높다는 것을 지지한다. 한 연구에 따르면, 85%의 노인이 주택을 가지고 있고, 12%의 노인은 다른 사람이 소유하거나 기부한 주택에 살고 있으며, 단지 1.2%의 노인만이 세 들어 살고 있다(Li and Chen, 2011).

그렇지만 주택의 시설은 노인의 필요를 충분히 맞추지 못하고 있다. 도시의 경우에는 가스, 전기, 수도, 취사시설, 화장실과 목욕 시설을 대체로 갖추고 있지만, 농촌의 주택은 이러한 시설이 상당히 미비한 형편이다. 전국적으로 98%의 노인 가구에 전기가 들어오고, 94%의 가구가 취사시설을 가지고 있지만, 77%만이 실내화장실을 갖추고 있고, 79%가 수도시설을 가지고 있다. 20% 이상이 실내에 화장실이 없고 수도가 없다는 사실은 거동이 불편한 노인들에게 주택을 소유하더라도 일상적으로 치명적인 불편함이 존재할 수 있다는 것을 뜻한다. 사회적 시설은 주택보다 더욱더 노인의 필요를 맞추지 못하고 있는 형편인데, 특히 도시와 농촌의 차이가 가장 극명하게 나타나는 요소이다. 농민에게 일상적인 생활권이라고 할 수 있는 전국의 향진(乡镇)을 기준으로 살펴보았을 때, 21%의 지역이 장애인 시설을 가지고 있고, 37%가 노인복지관, 40%가 운동 시설, 74%가 의료 시설을 갖추고 있다(Li and Chen, 2011).

노인들이 겪는 만성적인 질병과 장애 비율을 고려할 때, 주변에 사회시설이

있는가는 노인의 삶의 질에 있어서 매우 중요하다. 실제로 통계에 따르면, 노인의 1/3은 건강이 좋지 못하고 38%는 장애를 앓고 있고, 24%는 일상적인 활동에서 도움이 필요하며 33%는 신체적 고통을 경험한다고 보고하고 있다. 신체 검사 자료는 노인의 11%가 체중 미달이고, 28%는 과체중이며 54%는 고혈압이라는 것을 보고한다. 이러한 숫자가 의미하는 것은 60세 이상의 4,400만 명의 노인들이 일상적 활동에서 도움이 필요하고, 6,200만 명이 신체적 고통을 경험하고 있으며 1억이 고혈압을 겪고 있다는 것을 의미한다(CHARLS research team, 2013).

사회적 혹은 여가 활동의 측면에서, 최근 중국 정부는 노인들이 사회 활동에 참여하도록 장려하는 법과 정책을 제정했다. 2011년 5개년 계획에서는(2011~2015년) 노인의 자원봉사활동과 관련된 정책이 포함되었으며, 2015년에는 정부 부처 여성 관료와 공공 기관 여성 고위 공직자의 정년을 남성 관료의 정년과 마찬가지로 60세로 5년 상승시켰다. 베이징에 거주하는 노인을 대상으로 조사했던 한 연구보고서에 따르면, 노인의 39%가 공공복지 증진 활동에 참여했는데, 이들의 활동 중에는 공공 안전 유지(11%), 자원봉사 활동(22%), 봉사 단체(16%), 지역 복지(21%), 청년 교육(8.34%) 등이 포함되어 있었다(Sun, 2015). 그렇지만, 농촌의 노인들은 신체를 움직일 수 있는 한 적든 많은 생계를 위해 활동을 하고 있어서 공식적인 사회적 또는 여가 활동에 참여하기가 매우 어렵다. 도시와 농촌 고령자들의 사회 참여 정도에 있어서 나타나는 차이는 몇 가지 요인이 동시에 관여한 결과이다. 도시 고령자들은 80% 이상이 퇴직금이 있고, 매달 연금을 받기 때문에 경제생활에 있어 충족하고 상대적으로 생계에 대한 걱정이 없다. 또한, 도시에는 노인들을 위한 복지시설이 정부가 운영하는 노인건강보호센터와 민간에서 운영하는 요양시설 등 다양하게 갖추어져 있으며 인력도 풍부하다. 반면, 고령 농민의 경우 2009년 이후 연금을 받을 수 있게 되었지만, 여전히 연금만으로는 생활하기가 어렵고, 나이가 들어서도 생계 활동을 지속하거나 자녀로부터 경제적인 지원을 받아야 한다. 또 노인복지 시설뿐 아니라 지역에 따라서는 이발소나 병원, 목욕탕 등의 시설이 마련되어 있지 않으며, 대중교통이 불편하여 마을 밖으로 움직이기 어렵다(고춘란·김선희, 2007).

아들이 부모의 노후를 돌보는 중국의 유교적 믿음 속에서, 중국 노인이 가장

직접 느끼는 심리적 고통은 나이가 들고 노쇠하지만, 자녀로부터 돌봄을 받지 못한다는 점이다(Yang, 2006). 대부분 노인이 사회보장을 받을 수 있는 부유한 국가들과 달리, 가족 지원은 중국 노인들의 경제적 복지에 중요한 역할을 해왔다. 중국 정부의 노인 정책도 2010년 중반까지 가족의 노인 돌봄을 독려하는 방식에서 크게 벗어나지 않았다. 그러나 두 가지 원인으로 인해, 오늘날 농촌의 노인은 가족의 지원을 받기가 매우 어렵다.

먼저, 앞서 언급한 바와 같이, 1979년부터 시행된 ‘한 자녀 정책’의 직접적인 결과로서 부모의 노후 돌봄을 제공할 수 있는 자녀의 절대적 수가 매우 줄었으며, 부부간의 애정에 기초한 핵가족 개념의 확산으로 젊은 여성들은 혼인할 때부터 가사노동과 자녀 양육에 더해 시부모를 모셔야 한다고 생각하지 않기 때문이다. 오늘날 농촌의 남성은 혼인할 수 있는 신붓감을 찾기가 쉽지 않기 때문에, 아들을 둔 부모들은 며느리에게 돌봄을 요구하거나 기대하기가 어렵다.

농촌의 노인이 가족의 지원을 받기 어려운 또 다른 원인은 1990년부터 전국적으로 나타나게 된 ‘농민공의 물결’ 속에서, 농업 활동만으로 생계와 미래를 담보 받을 수 없는 농촌의 자녀 세대들이 상당수 도시로 이주하였으며, 직장과 혼인, 자녀교육 등의 이유로 다시 농촌으로 내려오지 않기 때문이다. 기존의 도시민들과 경쟁해야 하는 자녀 처지에서, 고향의 부모에게 경제적 도움이나 돌봄 노동을 제공하기란 쉬운 일이 아니다. 홀로 농촌에 남은 부모를 자녀가 도시의 집으로 모셔오기도 하지만, 노인이 농촌에 거주하지 않으면 국가에서 주는 연금을 받지 못하기 때문에, 고령 부모는 자신의 연금을 포기하고 자녀의 집에 머물러야 한다. 자녀 집에서 생활하는 것이 반드시 고령 부모에게 더 나은 것도 아니다. 자녀의 경제적 수입에 의존해서 살기 때문에 그에 상응하는 가사나 양육 노동을 제공할 것이 자녀로부터 암묵적으로 기대되기도 하고, 자녀와 함께 살더라도 평생을 살아온 생활 공동체에서 떠나 낯선 장소에서 지내는 일이 오히려 고독감이나 우울감을 강화하기도 하기 때문이다(정령, 2018).

이처럼 다면적인 사회적 변화 속에서, 과연 고령 농민의 부양이 자녀에 의해서 이루어질 수 있는지 상당히 의문이 제기될 수밖에 없다. 1982년 이후 4번에 걸친 인구조사에 따르면(CHIPS: Chinese Household Income Project), 고령자와 같이 사는 가족이나 고령자만으로 이루어진 빈둥지(空巢) 가족의 수는 중국 전역에서

계속 증가해왔다. 60세 이상 노인의 약 41%가 성인 자녀(일반적으로, 선호하는 아들)와 함께 살고 있으며 45%는 혼자 살거나 배우자와 함께 살고 있다. 도시와 농촌을 비교해보면, 도시 노인이 농촌 노인보다 더 부부만으로 가구를 꾸리거나 독신 가구를 꾸리는 경향이 발견되는데, 이는 도시 노인의 경우 연금 수입 등 상대적으로 경제적 자원이 풍부할 뿐 아니라 도시민으로서 더 나은 사회적 시설과 노인을 위한 공공 돌봄을 받을 수 있기 때문이다. 상대적으로 농촌 노인의 경우에는 경제적 자원이 부족할 뿐 아니라, 국가에서 제공하는 미미한 연금 이외에는 사회적인 지원을 받을 가능성이 희박하다. 고령자 가구 구성의 형태는 남녀에 있어서도 차이를 보이는데, 여성 노인이 남성 노인보다 자녀와 함께 거주하는 경향이 발견된다. 여성 노인은 남성 노인보다 상대적으로 독자적인 생활을 꾸려나갈 수입이 부족하며, 자녀 세대에서 손자녀 돌봄을 위해 함께 살기를 원할 수 있기 때문이다(Hu and Peng, 2015). 농촌 젊은이들이 대규모로 도시로 이주함에 따라 나타나고 있는 최근의 새로운 변화는, 아들이 아닌 농촌에 남아 있는 딸과 이웃들이 고령 노인의 돌봄을 맡는 경우가 점차 등장하고 있다는 것이다(Liu, 2014). 그러나 돌봄이 필요한 노인들이 모두 이러한 방식의 지원을 받을 수 있는 것은 아니며, 고령 농민의 돌봄에 대한 근본적인 해결책 마련은 꼭 필요하다고 할 수 있다.

### III. 개혁기 중국 노인복지 정책의 흐름

1949년 중화인민공화국 설립 직후, 중국 공산당은 장기간의 내전으로 인해 피폐한 경제적 기반을 되살려야 하는 문제에 봉착했다. 또 국제적 냉전 체제 속에서 자유민주주의 세력과의 경쟁 구도에 있었던 중국은 사회주의의 우월성을 도시 산업화와 선진적인 노동자의 삶의 질로서 증명해야 했다. 이러한 두 가지 정치적 필요 속에서, 중국 공산당은 경제구조의 특성에 따라 도시의 단위(單位)와 농촌의 사대(社隊)라는 도농이원적 지배체제를 구축하였다. 단위와 사대는 생산을 중심으로 하는 경제적 단위일 뿐만 아니라 인민 개인과 가족의 일상생활을 책임지는 생활공간이었다. 이미 토지개혁을 통해 소농으로서 기본적인 생계

해결을 보장받은 중국의 농민은 도시 중심의 발전 계획과 노동자 중심의 복지 혜택에 대해 커다란 반발을 하지 않았다. 그러나 중국의 도농이원적 지배체제는 처음부터 부강한 국가 건설과 사회주의라는 두 가지 정치적 목적에 부응하기 위해 구상된 것이었으며, 당시 인구구성의 90% 이상을 차지하고 있던 대다수 농민을 위한 정책은 아니었다.

사회주의 체제 속에서 도시의 주민들은 국가가 배정한 ‘직업 단위’에 속했다. 단위는 국영(국유)기업, 정부 부처 및 기타 공적 영역들로 구성되었다. 이러한 직업 단위는 인력을 통제하고 공동시설을 제공하며 독립적인 회계와 예산을 집행하고 하나의 도시를 차지하거나 산업적 역할을 수행하면서 공적 영역에 존재하였다. 도시의 단위는 노동자에게 평생에 이르는 직업 보장뿐만 아니라 교육, 주택, 의료, 연금 등과 같은 다양하고 광범위하고 포괄적인 복지혜택을 제공하였다.

반면, 혁명의 성공 이후, 농촌 지역의 주민들은 자체적으로 복지의 문제를 해결해야 했다. 이들은 원래 살고 있던 마을이나 지역을 중심으로 ‘집체’에 속하게 되었으며, 1950년대 이후 점차 집단노동을 통해 얻은 생산물을 균등하게 분배하여 기본생활을 보장하는 집체화를 수립하였다. 1958년 인민공사가 집체보장의 기층조직이 되었으며, 농촌의 경제·사회·행정 등을 총체적으로 관리하게 되었다. 집체보장 체제는 문화대혁명을 거치고 1978년 시장체제로의 개혁이 선포될 때까지 지속되었다. 1980년대부터 순차적으로 농촌의 집체는 해체되었고, 농민 복지는 이제 개별 가구의 문제가 되었다(Chan et al., 2009; Huang, 1998).

도시와 농촌에서 단위 또는 집체보장으로부터 배제된 주민들이 존재했는데, 이들은 도시에서는 삼무(三無)계층으로, 농촌에서는 오보(五保)계층으로 분류되었다. 도시의 삼무계층은 노동능력, 소득, 법적 부양의무자 등 3가지를 갖지 못한 사람들을 지칭하며, 무의탁 노인, 장애인, 아동 등을 포함하였다. 농촌에서는 1958년 인민공사가 수립된 후, 아동, 과부, 장애인 또는 무의탁자 등 노동능력을 전부 또는 일부 상실한 계층을 오보(五保) 제도의 대상자로 분류하여 음식, 피복, 주택, 의료, 장례(吃, 穿, 住, 医, 葬)와 같은 다섯 가지 기본 욕구·아동의 경우, 장례 대신 교육에 대한 지원을 제공했다(류정희, 2015: 24-25).

1978년 중국 공산당이 시장경제 원리 도입을 결정한 이후, 중국의 사회경제

구조는 근본적인 변화를 겪기 시작했다. 첫째, 집체가 해산되고 비공유제 경제가 확산되었다. 개인이 생산수단 및 수입을 소유하는 개체소유가 가능해졌으며, 생산수단의 사유제를 기초로 고용 관계가 존재하는 사영 경제가 가능해졌다. 1980년 개체소유가 처음 허용된 이후, 비공유제 경제 규모는 농촌과 도시 모두에서 대폭 증가하였다. 농촌에서는 인민공사가 해체되었으며 생산 경영의 주도권이 농가로 이전되고, 농민의 경제활동은 집체 생산을 통해 성과물을 분배받는 방식에서 가족에 의한 농가 경영을 통해 이익을 획득하는 방식으로 전환하였다. 비농업 부문 발달을 위한 향진 기업 장려 정책에 따라 농민이 향진 기업 노동력, 즉 농민공으로 전환되는 계기가 마련되었다. 도시에서는 국유기업 개혁이 진행되었다. 경영책임제와 성과급 제도가 도입되었으며, 일부는 주식회사로 전환하여 시장 친화성을 확보하였다. 노동계약제를 포함한 노동시장 유연화도 국유기업 개혁 정책의 일부로서 이루어졌다.

둘째, 단위 체제가 와해되었다. 사회주의 체제 내에서 농민의 경우에는 사실상 특별한 복지혜택이 없었지만, 교육, 주택, 의료, 연금을 보장받았던 도시 노동자들의 경우에 시장개혁 및 단위 체제의 와해는 심각한 문제였다. 단위 체제가 무너지면서, 단위가 수행해왔던 사회보장 기능도 약화되었다. 특히 농민공의 증가 및 노동계약제의 도입은 단위 조직의 와해에 결정적인 영향을 미쳤다. 농민공은 임금이 싸고 복지 대상이 아니며 해고가 자유로웠기 때문에, 기존 노동자를 감축하고 대신 농민을 고용하는 기업이 점차 늘어났으며, 이는 결국 고용안정성 및 복지혜택의 하향 평준화를 가져왔다. ‘철밥통(铁饭碗)’이라고 일컬어졌던 종신고용의 폐지는 대다수 하강(下崗) 노동자와 실업예비군을 양산했고, 사회 전반적인 노동과 인권 문제를 제기해왔다(서석홍, 2000; 이중희, 2003; 장윤미, 2005; 장영석, 2009).

사실 1978년부터 2000년대 중반에 이르기까지 약 20년의 기간 동안, 시장경제체제를 새롭게 구축하고 인민을 그에 적합한 주체로 양성하는 사업에 집중했던 중국 공산당에게 도시와 농촌 할 것 없이 노인 집단은 큰 관심의 대상이 아니었다. 맨 처음 중국이 노인에 관심을 기울이게 된 것은 1982년 중국이 UN 세계노인대회에 참가한 이후 국무원 비준 하에 중국노령문제전국위원회(中国老龄问题全国委员会)가 결성된 것이 시작이다(강경락, 2005). 그렇지만 2001년 ‘고령화

사회'로 진입하게 될 때까지, 중국 정부는 고령 인구에 대해 크게 관심을 두지 않았다.

국가 중장기 발전목표와 방향에 대해 기본 설계를 제시하는 5개년 계획에서 고령화가 다루어지기 시작한 것은 2001년에 공표된 제10차에서부터였다. 그 이후 5개년 계획이 발표될 때마다 고령화가 다루어지는 비중은 점차 강도가 높아졌다. 제10차 국민경제·사회발전 5개년 계획요강(国民经济和社会发展第十个五年计划纲要, 2001~2005년, 이하 '10·5 계획요강')에서 고령화가 한 차례 거론되었고, 제11차 국민경제·사회발전 5개년 계획요강(中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要, 2006~2010년, 이하 '11·5 계획요강')에서는 고령화가 독립된 절로 등장하였다. 제12차 국민경제·사회발전 5개년 계획요강(中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要, 2011~2015년, 이하 '12·5 계획요강')에서는 고령화가 독립된 절로 등장하면서 각 절의 설명이 상세해지기 시작했고, 마침내 제13차 국민경제·사회발전 5개년 계획요강(中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要, 2016~2020년, 이하 '13·5 계획요강')에서는 고령화가 절에서 장으로 승급되었다(김병철, 2017).

'10·5 계획요강'이 발표된 2001년은 중국이 65세 이상 노인 인구가 처음으로 전체 인구 7%를 넘어 고령화에 진입한 첫 해로, 고령화에 대한 중국 정부의 인식변화가 있었다. '10·5 계획요강'의 제18장 '적극적 취업 확대 및 사회보장제도 수립(积极扩大就业 健全社会保障制度)'의 제3절 '기타 사회보장사업의 발전(发展其他社会保障事业)'에서 정부는 "인구고령화 추세를 중시하면서 가정(제가) 양로를 독려한다. 노인 서비스시설의 건설을 강화하고 고령 사업과 산업을 발전시킨다"(重视人口老龄化趋势, 鼓励家庭养老. 加强老年人服务设施建设, 发展老龄事业和产业)고 목표를 분명히 명시하였다(国家发展和改革委员会发展规划司, 2018).

중국 정부는 '10·5 계획요강'의 실시 이후 중국의 고령화 정책이 기본적인 양로보장체계의 구축, 도시와 농촌을 아우르는 기본적인 의료보험제도의 시범 사업 실시, 기업 퇴직자의 관리서비스업무의 향상, 노인에 대한 존경(尊老), 부양(养老), 돌봄(助老)의 전통 미덕의 계승,<sup>2</sup> 지방 노령사업 실시 및 국제교류·협력 등

<sup>2</sup> 노인에 대한 존경, 부양 및 돌봄과 관련하여, 중국이 노인에 대한 가족부양의무를 가장 구체적인 법으로 제정하고 있는 국가라는 점을 언급해둘 필요가 있다. 중국은 헌법, 혼인법, 노인권익보장법

을 통해 상당히 효과적으로 전개되었다고 강조해왔다(김병철, 2017: 66). 그러나 중국 정부의 ‘긍정적 평가’와 달리, 이 시기의 고령화 정책은 근본적으로 그 성과가 도시 고령자 혹은 상대적으로 잘 사는 농촌 지역의 고령자에게만 해당되었다. 예컨대, 이 시기 동안 도시민을 위한 양로보험(노령연금)의 문제는 계속 확대·개선되었지만, 농촌의 양로보험은 진척이 없었다. 농민에게도 농업 활동을 할 수 없는 고령자의 기본생활을 위해 연금이 지원되어야 한다는 의견은 이미 1992년부터 제기되었지만, 무슨 까닭인지 계속 진척 없이 보류되었고, 마침내 농민에게도 연금 지원이 이루어진 것은 2009년에 이르러서였다(유은하, 2017). 또한 ‘10·5 계획요강’으로 2003년부터 중국 농촌에서 사회주의 체제 시절에 있었던 모델을 새롭게 재구성한 신형농촌합작의료(新型农村合作医疗, 이하 ‘신농합’)가 제도화되고 민영 의료보험을 구매하기 힘든 농민들에게 상당한 도움을 주었지만, 부유한 동부와 중부 지역의 대도시와 그 주변에 거주하는 고령 농민을 중심으로 이루어졌으며, 가장 빈곤하고 의료적 지원이 필요한 중서부 지역은 소외되었다(Liang and Lu, 2014).

2006년에 이르러 정부는 ‘11·5 계획요강’을 발표했다. 이전과 달리 ‘규획’이라는 표현을 사용한 것은 이제 중국의 경제가 원칙적으로 국가의 ‘계획’에 의한 것이 아닌 ‘시장’에 의해 운용된다는 사실을 강조한 것이다. ‘11·5 계획요강’에서 인구고령화는 처음으로 독립된 절의 제목으로 등장했으며, 제10편 38장의 ‘전면적 인구사업 실시(面做好人口工作)’의 제3절에 ‘인구고령화에 대한 적극적 대응(积极应对人口老龄化)’이라는 제목으로 명시되었다. 그 내용은 구체적으로 “경로사상을 고취하고, 모든 노인이 부양받고, 즐겁고, 할 일이 있는 사회 분위기를 조성하고, 적극적으로 노인 산업을 발전시키고, 전 사회적으로 양로서비스 기능을 강화하고, 노인의 삶의 질을 향상시키고, 노인의 권익을 보장한다. 돌봄 프로그램

등에서 노부모 부양의무를 구체적으로 명시하고 있을 뿐만 아니라 형법에 따라 처벌할 수 있다. 형법 183조에 따르면, 독립해서 생활할 수 없는 노부모에 대한 부양의무를 이행하지 않는 자녀에 대하여는 5년 이하의 징역에 처하도록 되어 있다. 그러나 강력한 법적 규정에도 불구하고, 고령 농민은 자녀가 부양하지 않는다고 고소하지 않는다. 자녀를 고소하는 것은 부모로서 할 수 있는 행위가 아니라고 생각하기 때문이다. 이처럼 실효성이 없는 상황에서, 부양의무를 강력하게 명시해 놓은 중국의 법 제도는 고령 농민의 양로에 도움이 되기보다 오히려 고령 농민의 부양을 자녀 세대 농민의 책임으로 돌리는 정치적 효과를 생성하는 역할을 수행하고 있다.

램을 실시하고, 양로서비스나 의료부조, 그리고 재가 침상 등에서 노인을 위한 서비스 시설 건설을 강화한다”고 하였다(国家发展和改革委员会发展规划司, 2018b).

중국 정부는 이 시기의 가장 큰 성과가 양로보장 체계를 개선하고 노인서비스 체계를 확립시킨 것이라고 한다. 예컨대, 양로보험의 적용 범위가 확대되었고, 또 퇴직 노동자에게 제공되는 직공기본양로보험제도(企业职工基本养老保险)를 거의 모든 노동자에게 적용할 수 있게 되었다는 것이다. 그러나 대부분의 정책안은 농민에게 해당되는 것이 아니었으며, 고령 농민의 입장에서 이 시기에 이루어진 실질적인 변화는 2009년 8월부터 ‘신형농촌사회양로보험제도(新型农村社会养老保险制度, 이하 신농보제도)’가 시행된 것이라고 할 수 있다.

농촌사회양로보험제도는 일찍이 1986년에 집체 해체와 산아제한정책에 따라 부양을 받기 어렵게 된 농민에게도 사회보장이 필요하다는 판단 하에 실시되었지만, 국가의 지원이 부족하여 결국 1999년에 종결되고 말았다. 2009년에 시작된 ‘신’농보제도는 중앙정부와 지방정부의 재정지원이 이루어진다는 점에서 과거의 모습과는 차이가 있었다. 양로보험은 농민의 자발적인 가입으로 참여할 수 있는데, 두 가지 가입 내용으로 구성되었다. 한 가지는 정부지원으로 충당되며 60세 이상 농민이면 수급 받을 수 있는 기초연금이고, 다른 한 가지는 개인이 100, 200, 300, 400, 500위안 중에서 선택하여 적립하면 정부가 추가로 보조금을 약간씩 더해주는 개인계정이다. 신농보제도는 농민들로부터 높은 호응을 받았는데, 특히 기초연금은 가입 연한에 상관없이 60세만 되면 바로 다달이 받을 수 있었기 때문에 많은 농민이 호응했다(이성기·원식조, 2013; 이주형, 2017).

2011년부터 2015년까지 후진타오 전 국가주석의 집권 말기부터 2012년 대권을 계승했던 시진핑 현 국가주석 시기의 국가 정책의 기본 방침으로 제시된 ‘12·5 규획강요’는 개혁개방 정책의 부작용을 해소 보완하는 것을 염두에 두고 있었다. 정부의 이와 같은 관점은 포용적 성장(inclusive growth)이라는 개념으로 요약되었다. 포용적 성장이란 지난 30여 년 동안 개혁 및 개방과정에서 발생한 빈부 및 지역 격차 그리고 이로 인한 계층이나 지역 갈등 등으로 인한 사회불안을 해소하고 지속 가능한 성장을 도모하자는 것으로 그동안 거둔 경제발전의 성과를 전 국민이 함께 누리게 하자는 의미이다. ‘12·5 규획요강’에도 ‘11·5 규획요강’과 마찬가지로 인구고령화가 독립적인 절로 등장했으며, 앞서와 마찬가지로

지로 ‘전면적 인구사업 실시’라는 제목 하 제4절 ‘인구고령화에 대한 적극적 대응’에서 내용이 명시되었다.

정부의 발표문에 따르면, ‘12·5 계획요강’에서부터 인구 고령화에 대처하기 위해 본격적으로 양로체계의 구축과 실버산업에 대한 중장기적 발전을 모색하기 시작했다고 한다. 같은 해 9월 국무원은 ‘중국 노령사업 발전 12·5 계획요강’을 발표했다(国务院, 2011). 정부는 2011년부터 2015년 사이에 60세 이상 노인인구가 1억 7,800만 명(13.3%)에서 2억 2,100만 명(16%)으로 증가할 것을 대비해 노령산업을 국가의 지원 산업으로 지정하고 노인의 소득보장 및 서비스제도를 강화하고, 실버산업 정책을 보완하겠다고 선언했다. 구체적인 성과로는 인구고령화에 대처하기 위해 기본적 양로체계 구축과 실버산업의 중장기적 발전을 모색하였으며, 양로시설이나 노인 병원, 노인주택, 노인 서비스 미흡에 대비한 일련의 발전정책을 제정하였다고 한다(김병철, 2017: 69). 그렇지만 농촌의 경우, 자녀가 없는 무의탁자 노인만이 양로시설을 이용했던 그간의 사회분위기와 농민의 경제적 수준에 비해 여전히 높은 노인 병원 입원비용으로 인해, 현실적으로 농민에게는 혜택이 돌아가기 어려웠다.

2016년에 발표된 ‘13·5 계획요강’은 시진핑 주석이 제시한 ‘전면적 샤오캉 사회’ 건설과 관련해서 매우 중요한 의미를 지닌다. 무엇보다 시진핑 주석이 ‘13·5 계획요강’의 해당 시기가 마무리되는 2020년까지 샤오캉 사회를 완성하겠다고 직접 언급했기 때문이다. ‘13·5 계획요강’에서 처음으로 ‘인구고령화에 대한 적극적 대응’이 절에서 장으로 승급되었다. 이에 따라 인구고령화 대응방안도 보다 구체화 되었는데, 하위 내용으로서 ‘인구 균형발전 촉진(1절)’과 ‘양로서비스 체계 완비(2절)’가 따로 분리되어 다루어졌다. 먼저 1절에서 빠르게 진행되고 있는 인구고령화로 인한 문제의 예방이나 감소를 위해 출산정책을 조정하고자 했다. 중국 정부는 2015년 10월 중국공산당 제18기 중앙위원회 제5차 전체회의(18기 5중전회)에서 ‘전면적 두 자녀 정책’을 도입하기로 발표하였으며, 2016년 6월 1일 전국적으로 실시하였다. 이는 매년 심각해지는 고령화 문제에 따른 사회적 부양 체계와 복지 부담을 염두에 둔 결단이었다. 2절에서는 양로서비스의 다원화·통합화를 통한 양로지원의 강화, 전문 인력의 양성, 그리고 양로서비스 시장 개방의 추진 등을 명시했다. 양로서비스의 다원화·통합화란 재가를 기초로 하

고 지역사회에 위탁하며 거주시설로 보완하는 방법을 다층적으로 활용하겠다는 것이다. 이와 더불어 양로 인력 육성을 통해 양로서비스 인력의 전문화를 도모하고 인력을 확충하며, 또 양로서비스 시장을 전면 개방하여 다양한 사회 주체의 양로서비스 제공을 장려하겠다는 것이다(김병철, 2017: 17).

‘13·5 계획요강’이 발표된 이후 아직 몇 년이 지나지 않았기 때문에, 고령 농민에 대한 실질적인 혜택이 어떻게 이루어질 것인가에 대해서 판단하기는 아직 이르다. 그러나 최근 몇 년간 허베이 성 농촌에서의 현장연구를 통해 저자가 발견한 바에 따르면, ‘13·5 계획요강’도 일반적인 농민에게는 매우 비현실적인 내용으로 구성되어 있다고 여겨진다. 현재 농촌 지역에는 젊은 세대의 비율이 매우 낮을 뿐 아니라, 이미 농업으로 생계를 꾸리기 어렵다는 판단이 광범위하게 퍼져있기 때문에 ‘전면적인 두 자녀 정책’이라는 인구 정책의 변화에도 불구하고 젊은 세대는 자녀를 더 낳으려고 하지 않는다. 또한 농촌의 각 거점 지역에 양로 시설과 노인 병원이 속속들이 설립되고 현대적인 시설과 의료 및 돌봄 서비스를 제공하고 있지만, 양로 시설은 여전히 자녀가 있는 고령 농민에게는 개방되어 있지 않으며, 다달이 돈을 내고 들어가는 노인 병원의 경우에는 높은 비용으로 인해 농민에게는 현실적으로 접근이 어렵다. 따라서 농촌의 노인 시설들은 무료로 이용할 수 있는 부양자가 없는 무의탁 노인이거나 농촌에 거주하지만 퇴직금을 받는 도시 호구의 고령자에게 혜택이 돌아가고 있는 실정이다. 농촌에서 양로서비스 인력의 전문화는 더욱더 어려운 형편인데, 강도 높은 노동에 비해 극도로 낮은 임금이 지급되는 까닭에 오로지 농촌에서 다른 경제활동의 기회를 갖지 못하는 중년 여성들만이 양로서비스를 수행하는 실정이기 때문이다.

#### IV. 중국의 노인복지 정책과 고령 농민의 구조적 배제

지금까지 개혁기 중국 고령화의 실태와 그에 대한 정부의 정책적 대응을 개괄적으로 살펴보았다. 검토 결과 크게 두 가지 특징이 발견된다. 먼저, 고령화에 관한 연구에서 고령 농민의 심각한 현실에 대한 논의가 상대적으로 부족하다는

것이다. 앞서 언급했듯이, 오늘날 고령 농민의 절반에 가까운 약 5천만 명이 넘는 노인들은 빈 둥지 가족이나 잔류노인이며, 고령 농민의 상당수는 자녀로부터 경제적 지원이나 돌봄을 받지 못하고, 일할 능력도 없으며, 정부로부터 받는 약간의 보조금으로는 의료문제의 해결은커녕 일상생활조차도 제대로 영위하기가 어려운 상황이다. 중서부 지역의 경우, 상황은 더 열악하다. 중국에서 65세 이상 고령자의 자살률은 인구 10만 명당 44.3명에서 200명에 이르고 있는데, 고령 농민의 자살률은 고령 도시민의 자살률에 비해서 세 배에서 다섯 배만큼 높다(Li et al., 2009). 그렇지만 고령화에 대한 논의는 도시에 거주하는 노인의 사례에 집중되어 있으며 농촌에 관한 연구라고 하더라도 정책이나 지방 정부의 관리에 초점을 맞추고 있을 뿐, 고령 농민의 관점이나 경험이 반영된 연구는 부족하다. 중국 학자에 의해 수행된 연구는 각 시기 중국 정부의 정책안에 대한 긍정적인 평가를 하는 데 머물고 있으며, 고령 농민의 현실에 대한 적극적인 논의가 부재하다.

둘째, 고령화에 대한 중국의 정책적 대응에 있어서, 고령 농민에 대한 고려는 언제나 도시민을 우선 보호한 이후에 부가적이거나 보완하는 차원에서 제기되고 있다. 우선 제도화의 시점과 전국적인 공식 제도가 되기까지 소요된 기간에 있어서 차이를 보인다. 도시에서는 비교적 짧은 기간에 순조롭게 전국적인 제도화가 이루어지지만, 농촌에서는 일부 지역에서의 시범적인 시행 이후 전국적인 공식 제도가 되기까지 오랜 기간이 소요되고 있다. 예컨대, 양로보험의 경우, 도시에서는 1991년에 국무원이 관련 통지를 발표한 이후 1997년에 이르러 공식적인 제도화를 이루었다. 그러나 농촌에서는 1992년에 양로보험에 대한 안건이 도입된 이후, 17년이 지난 2009년에 이르러서야 본격적인 시행이 이루어졌다. 또 중국의 고령자 중에서 고령 농민이 수적으로 두 배 이상을 차지하고 있음에도 불구하고, 고령 농민에게는 정부의 예산 중 적은 부분만이 투입되어왔다. 그 결과 농민의 상황이 더 열악한데도, 수혜자 1인당 재정보조 금액은 도시민이 농민보다 두 배 이상의 혜택을 받는 불평등한 구조가 양산되었다(유은하, 2013). 더욱이 대규모 예산이 투입되어야 하는 노인복지를 위한 각종 시설이나 프로그램, 그리고 인력 지원은 도시에 집중되어왔다. 이처럼 여러 측면에서 불평등하고 형평성에 어긋난 정부 정책을 실행하고 있음에도 불구하고, 중국 정부는 공식 문건에서 중서부 농촌 지역에 대한 추가적인 지원을 언급하는 등, 샤오캉 건설을

위해 사회 불평등 문제를 해결하고 있는 것처럼 발표하고 있다.

그렇다면 어째서 기존 연구에서나 중국 정부의 정책 측면에서 모두 고령 농민이 상대적으로 경시되고 있는 것일까? 학자들은 중국 정부의 지배가 도시와 농촌의 이원화된 구조 속에서 이루어지고 있다는 점을 계속 지적해 왔다. 이원화된 구조가 갖는 지역적 불평등과 차별이 지적되고 있기는 하지만, 중국을 연구하는 학자에게 이원화된 구조는 언젠가부터 당연하게 생각되는 경향이 있다. 그러나 기본적인 생활권을 보장하고 구제를 수행하는 복지정책마저도 이원화된 구조에 의해 지원이 필요한 사람들이 더 지원을 받지 못하게 되는 상황을 어떻게 바라보아야 할까? 이러한 현상을 설명하기 위해 ‘도농이원적 통치성’이라는 공산당의 정책 속성의 측면을 고려할 필요가 있다.

‘도농이원적 통치성’은 사회주의혁명 이후 언제나 도시민과 농민을 서로 다른 구별된 국민 주체로 바라보고 이원적으로 관리해온 중국 공산당의 지배 속성을 의미한다. 이러한 통치성은 시장경제 체제뿐 아니라 사회주의 체제에서도 일관되게 추구되어 온 것으로, 이러한 공산당의 통치성에 의해 중국의 농민은 대부분의 시기 동안에 정부로부터 응당한 대우를 받지 못하였으며, 국가적 필요에 따라 희생이 정당화되었고, 심지어 ‘역사적으로 후진적이며, 소질이 결핍되고, 발전에 장애가 되는 존재’로서 사회적으로 경시되고 문화적으로 낙인을 부여받았다(Cohen, 1993; Jacka, 2009). 이러한 ‘도농이원적 통치성’은 도시민의 신체/생명과 농민의 신체/생명을 서로 다른 특성을 가진 것으로 사고하고 위계화하는 우생학적 생명정치의 근대화 기획이기도 하다. 따라서 개혁기 노인복지 정책에서 언제나 고령 농민이 우선순위에 밀리고 소외되거나 배제되어왔던 것은 처음부터 중국 정부가 고령 농민을 도시민과 동질적인 국민 주체로서 바라보고 있지 않았기 때문에 발생한 ‘자연스러운’ 현상이라고 할 수 있다.

중국 공산당의 ‘도농이원적 통치성’을 염두에 둘 때, 개혁기 중국의 노인복지 정책은 고령 농민의 관점에서 다른 각도로 재해석될 수 있다. 몇 가지 핵심적인 문제점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 고령화에 직면하여 노인복지 정책을 실행하는 데 있어서, 중국 공산당은 ‘도농이원적 통치성’으로 인해 무엇보다 역사적 부채를 망각하고 공산당으로서의 정치적 책임을 간과하고 있다는 것이다. 1978년 개혁개방 정책 도입 이후,

공산당은 집체를 해산하고 농민을 다시 소농적 지위로 복귀시켰다. 거센 시장화의 압력 속에서 소농으로 개별화된 농민은 낮은 생산성과 국가 정책 속에서 생계를 위해 어쩔 수 없이 도시로 밀려 나올 수밖에 없었다. 이처럼 떠밀려 온 농민은 공산당의 시장개혁의 주된 동력이 되었다. 공산당이 국유기업의 개혁을 실행하고, 외국 자본의 유치와 민영기업의 성장을 위해 완전고용을 비롯한 도시 노동자의 복지혜택을 급격히 축소할 수 있었던 것은 바로 농민공의 존재 때문이었다. 기업의 관점에서 농민공은 저렴하고 순종적이며 어떠한 복지도 제공할 필요 없는 ‘쉬운’ 노동력이었다. 농민공의 저렴한 노동력과 낮은 복지비용 덕분에 중국은 급속도로 경제성장을 이룰 수 있었다. 이처럼 농민은 시장개혁을 성공적으로 이룰 수 있도록 사회를 이끌어 온 역사적 주체였지만, 중국 공산당은 경제성장 이후 그에 상응하는 복지정책을 구상하면서 농민에게 그 역사적 빛을 갚으려 하지 않고 있다. 공산당은 도시민으로 편입된 일부분만을 포섭한 채, 여전히 ‘농민’의 지위를 가지고 있는 다수에게 차별적인 시민권과 겨우 생존할 정도의 보조금을 지원하는 것에 머무르고 있다. 농민을 오히려 ‘구휼의 대상’으로 전락시키고 있다.

공산당의 ‘도농이원적 통치성’의 뿌리는 적어도 사회주의혁명 시기로까지 거슬러 올라간다. 그러한 점에서 ‘도농이원적 통치성’은 지속성을 가진다. 사회주의혁명 시기에 농민은 공산당의 핵심적인 지지 세력으로 중화인민공화국을 건설할 수 있게 했던 역사적인 주체였음에도 불구하고, 중국은 국가 건설 이후 부국강병이라는 사회주의 근대화 목표 속에서 농민의 희생을 요구했다. 공산당은 지주에게 얽매어있던 농민에게 토지분배를 통해 소농적 지위를 허락하였지만, 농민은 곧 다시 사회주의 계획경제의 기획 속에서 집체에 귀속되어야 했다. 또 도시민보다 후순위로 고려되는 낮은 생산력을 지닌 인구 노동력으로 다루어져 왔으며, 사회주의 근대화를 위해 극복해야 하는 봉건적인 문화가 체현된 존재이자, 훈육과 계몽의 대상으로 다루어졌다. 공산당의 ‘도농이원적 통치성’은 이처럼 농민에게 역사적 희생을 보상하지 않는 태도를 견지해왔으며, 오늘날 고령 농민에 대한 복지정책에서도 같은 양상이 확인되고 있다.

둘째, 국가의 재정 부담으로 인해 정부 보조보다는 실버산업을 추구하는 방식으로 나아가고 있는 중국의 노인복지 정책은 현재의 기획대로라면 고령 농민

을 더욱 소외시키는 방안이 될 수 있다는 것이다. 중국의 실버산업<sup>3</sup>은 구매 잠재력이라는 측면에서 보면 수적으로 거대한 규모를 가지고 있으며, 중국의 급속한 경제성장과 더불어 빠르게 성장할 것으로 예측된다. 이미 대도시에는 실버산업이 활발하게 이루어지고 있으며, 앞으로의 미래도 대체로 긍정적으로 바라보는 관점이 광범위하게 존재한다. 도시민 중에서도 상당한 수입과 저축을 가진 사람들은 이미 노인 맞춤 의료와 돌봄 노동을 제공하는 고급 요양시설을 이용하고 있다. 전문직 퇴직자들은 비슷한 직종끼리 모여서 새로운 노년 공동체를 꾸리기도 한다. 그러나 실버산업이 고령 인구의 '구매력'에 초점을 맞추어 진행되는 한, 같은 연령대의 도시민에 비해 20%도 안 되는 소득 수준에 머물러 있는 고령 농민이 그 혜택을 향유할 수 있을 가능성은 적으며, 오히려 상대적 박탈감을 느끼게 하여 부정적 영향을 끼칠 수 있다. 비싼 돌봄 인력을 대체할 수 있는 로봇이나 저렴한 시설을 통해 장기요양의 문제를 해결할 수도 있지만, 농민에게 요양시설은 거주지 이탈을 유도할 가능성이 크고, 결과적으로 농민의 일상적이고 문화적인 환경을 파괴할 수 있다.

지금까지 중국에서 고령화 문제가 국가적 사안으로 다루어지는 맥락은 경제효용 혹은 행정관리의 측면에 경사되어 있다. 인구가 급격히 고령화되면 중국 경제에 적잖은 부담을 줄 것으로 예상하며, 늘어나는 고령 인구는 연금과 의료비용 증가를 가져오고 노동인구 감소는 임금 상승을 유발한다는 우려이다. 국가 예산의 부담에 따라 최근 중국 정부는 고령화 문제에 대한 대응을 산업적 방식으로 풀어가고자 한다. 그러나 중국의 고령화를 이처럼 경제효용 혹은 행정관리의 측면에서 바라보는 것은 결국 노인복지의 문제를 수치상의 문제로 환원하고 경제성장의 논리를 우선시하는 것을 받아들이게 되기 때문에 근본적인 문제가 있다. 복지 정책을 논할 때 어린이나 장애인 혹은 여성이 구매력이 있어서 존중되거나 보호되어야 하는 것이 아니듯이, 고령자도 그들의 구매력 때문에 소중

<sup>3</sup> 중국노령협회(中国老龄协会)에 따르면, 실버산업은 크게 양로시설, 노인의료, 노인용품, 노인 여행 분야로 나누어지며, 보다 구체적으로 양로시설 분야는 노인아파트, 복지원, 경로원, 양로원 시설 등이 있고, 노인의료 분야는 노인 전문병원, 노인 원격진료, 노인 간호, 노인 위탁보호 등이 있다. 노인용품 분야는 노인 전문 상점, 노인 용품, 노인 식품, 노인 약품, 보건 용품이 있으며, 노인 여행 부분은 여행 알선 기구, 여행안내 인터넷망, 여행 관련 지식 등이다(강경락, 2007: 42).

하게 다루어져야 하는 것은 아니다.

셋째, 중국의 중앙과 지방 정부 간 관계가 지니는 특수성을 고려할 때, 아무리 중앙 정부에서 훌륭한 정책을 내놓는다고 하더라도 만일 지방 정부 및 제도적 거버넌스를 변화시키지 못한다면 고령 농민에 대한 복지정책은 제대로 실행되지 않을 가능성이 크다는 것이다. 지금까지 중국의 중앙-지방 정부 간 관계에 관한 연구가 지적해온 바처럼, 중앙 정부의 명령이나 지시는 지방 정부의 성격에 따라 순응도나 정책 발현 정도가 매우 다르다(최은경, 2015; 이성기·원식조, 2015). 예컨대, 지방 관료들은 스스로 중앙으로의 이전이 가능한 경우에는 중앙 정부의 의견을 수용할 필요를 느끼지만, 그렇지 않다면 지방 정부 자체의 이익을 추구하는 경향이 있다. 이러한 특수한 중앙-지방 정부 간 관계 속에서, 빈곤하고 주변적인 농촌에 사는 고령 농민일수록 중국 정부의 좋은 정책이라고 하더라도 지방 정부에서 제대로 집행되지 않을 가능성이 있다. 지방 정부에 주어진 중앙 정부의 보조금을 포함한 연금 기금이 지방 관료에 의해 착복된 사건은 이러한 문제를 드러내고 있다(이성기·원식조, 2013: 110)

또한, 농촌에 있는 관료들 역시 ‘도농이원적 통치성’으로부터 자유롭지 않다. 오늘날 지방 정부는 농민이 보유하던 토지를 약간의 지원금과 맞바꾸어 개발과 투자에 활용하고자 시도하고 있다. 고령 농민 중 나이가 많은 사람들은 농업 활동을 하지 않으며, 만일 가족마저 없다면 약간의 수입이라도 늘리기 위해 지방 정부의 이러한 제안을 받아들일 수 있다. 고령 농민으로부터 토지를 획득한 지방 정부나 관련 기업은 상업적인 이윤을 수백 배 남기게 되지만, 그 이윤은 원래 토지 보유자였던 농민에게 전혀 돌아가지 않는다.

넷째, ‘도농이원적 통치성’에 근간한 중국 정부의 노인복지 정책은 개발주의 근대성의 한계에 갇혀 있으며, 그러한 점에서 ‘샤오강 사회’를 목표하는 시진핑 신시대의 취지와 근본적으로 모순된다. 고령 농민에 대한 정부의 지원은 이들을 ‘겨우 생존할 수 있는 수준’에 머물도록 하고, 그 이상의 ‘정상적인 삶’을 가능할 수 없도록 추동하고 있다. 만일 실버산업의 진행으로 가족에 의해 부양이 어려운 고령 농민을 사는 삶의 터전으로부터 분리하여 어딘가 요양시설에 수용하게 된다면, 그것은 국가가 짊어진 노인 부양 부담 문제를 해결하는 것일 수 있지만, ‘모든 사람이 편안하고 풍족한 생활’을 누리는 것과는 거리가 있을 수 있다. 늘

어나는 노인자살이 증명해 주듯, 인간의 삶은 생명을 존속하는 것만으로는 가치 있을 수 없기 때문이다. 현재와 같이 도시화·산업화를 중심으로 노인복지 정책이 진행된다면, 앞으로 도시로 이주할 수 있는 일정 수의 고령 농민을 제외하고는 궁극적으로 농촌 공동체 전체가 현재 고령 농민 세대의 죽음과 함께 사라져버릴 수도 있다. 그러나 이미 전 세계적으로 이윤 동기에 따라 개발주의를 추구해 온 근대적 삶의 방식이 비판되고 있다는 점을 고려할 때, 구시대적인 근대화 기획을 좇아가는 현재 중국의 노인복지 정책은 신시대적이라기보다는 도리어 시대착오적인 발상일 수 있다. 사실 ‘샤오강 사회’의 비전은 근대화의 기획을 넘어서는 가능성을 내포하고 있다. 비록 사회주의 계획경제와 시장경제체제로의 개혁 속에 전도되고 파괴되어 버리긴 했지만, ‘샤오강 사회’의 비전은 오래도록 중국 농민이 추구해온 소농 사회의 비전이기도 하기 때문이다.

## V. 나가며

이 글은 최근 중국 고령화와 노인복지 정책에 관한 기존 연구와 자료를 검토함으로써 중국 노인복지 정책의 함의를 살펴보고자 하는 목적에서 작성되었다. 현재 시진핑 지도체제는 2020년까지 모든 국민이 풍족하고 편안한 삶을 살 수 있는 샤오강 사회 건설을 목표로 그동안 급속한 경제성장이 일으킨 도농 및 지역 간의 불평등을 완화하고 필요한 복지 개선을 하겠다고 선언하였다. 이러한 정부의 노력에 위협적인 요소로 등장하고 있는 것이 매년 가속화되고 있는 인구 고령화이다. 2016년 정부는 마침내 ‘한 자녀 정책’을 폐기하고 ‘전면적인 두 자녀 정책’을 시행하였지만, 두 해가 지난 지금까지 저출산 문제는 해결되기는 커녕 도리어 악화하고 있다. 또한, 고령 농민의 자살을 비롯한 빈곤 취약 계층의 삶의 위기가 속속들이 사회적 문제로 등장하고 있다.

지금까지 검토한 결과, 중국 공산당의 노인복지 정책은 사회주의혁명 이후 추구해 온 개발주의적 근대화 기획의 연장선에 있다. 공산당은 도시민과 농민을 구별된 서로 다른 종류의 국민 주체로 바라보고 통치하는 ‘도농이원적 통치성’에 근간하여 노인복지 정책을 진행하고 있으며, 그 결과 가장 도움이 필요한 고

령 농민에게 가장 적은 지원이 이루어지고 있다. ‘도농이원적 통치성’을 수행하는 중국 공산당은 사회주의혁명 시기부터 시장개혁에 이르기까지 농민의 희생을 정당화하고 그에 상응하는 보상을 하지 않는 방식으로 국가의 주요 당면한 과제들을 해결해왔다. 고속 경제성장의 결과 획득한 국가적 부는 주요 시기마다 역사적으로 중요한 임무를 수행했던 농민에게 재분배되지 않았다. 또한, 오늘날 추구하는 실버산업의 방향은 궁극적으로 고령 농민을 토지와 삶의 터전으로부터 완전히 분리해내고, 이들을 사회로부터 탈각시킬 가능성조차 있다. 고령 농민은 늘 소외되고, 소비되었으며, 앞으로 소멸할 위기에 처해있다.

중국의 고령화와 노인복지 정책에 관한 연구는 각 시기 정책의 내용이나 현상적으로 드러나는 문제를 서술하거나 설명하는 것을 넘어, 중국 정부가 취하고 있는 통치성에 대한 보다 날카로운 분석과 비판을 제기할 필요가 있다. 중국은 고도 경제성장을 이루어왔지만, 그 성과를 배분하고 새로운 삶의 방식을 구상해 나가는 데 있어 많은 문제점을 드러내고 있다. 오늘날 세계 각 지역에서 근대적 기획이 생성해 온 부정적이고 파괴적인 측면들이 활발하게 보고되고 또 논의되고 있다. 중국의 복지와 삶의 질에 대한 논의도 근대적 기획을 넘어 인간과 환경이 서로 상생적인 관계를 맺고 살아갈 수 있는 대안적인 방식에 대한 고민 속에서 이루어질 필요가 있다. 구조적으로 배제되어 온 고령 농민이 수행해온 그간의 역사적 역할과 그동안 가려진 그들의 주체적 역량에 대해 우리가 주목해야 하는 이유이기도 하다.

투고일: 2018년 6월 15일 | 심사일: 2018년 7월 26일 | 게재확정일: 2018년 8월 6일

## 참고문헌

- 강경락. 2005. “현대 중국의 노인 복지 정책과 실버산업.” 『인문과학논집』 14, 21-46.
- 고춘란·김선희. 2007. “중국 도시와 농촌의 노인복지정책에 관한 비교 연구.” 『한국가정과학회지』 10(2), 37-42.
- 김도경. 2015. “빠르게 늙어갈 중국 사회.” 『성균차이나포커스』 20: 5-17.

- 김병철. 2017. “인구고령화 심화에 대응하는 중국 정부의 전략.” 『한국노년학연구』 26(1), 61-75.
- 류정희. 2015. “중국 복지제도의 현황과 쟁점.” 『보건복지포럼』 222, 22-34.
- 류지·송차이. 2016. “‘조건부 두 자녀’에서 ‘전면 두 자녀’로.” 『성균차이나포커스』 20, 18-35.
- 박승준. 2016. “샤오강(小康)과 다통(大同).” 『관행중국』 71.
- 서석홍. 2000. “중국 기업의 노동자 하강과 재취업문제.” 『중소연구』 24(2), 13-52.
- 유은하. 2013. “중국 개혁기 ‘사회복지의 사회화’의 정치경제.” 『유라시아연구』 10(2), 23-42.
- 이경희. 2004. “중국의 산아제한과 낙태.” 『사회이론』 26, 42-74.
- 이성기·원식조. 2013. “중국 농촌 양로보험개혁의 과정과 과제.” 『중소연구』 36(4), 85-120.
- \_\_\_\_\_. 2014. “개혁개방 이후 중국의 사회복지개혁과 중앙-지방 정부 간 관계.” 『사회복지정책』 41(1), 267-288.
- 이주형. 2017. “중국의 농촌 사회양로보험 제도 연구.” 『대한정치학회보』 25(4), 165-186.
- 이중희. 2003. “중국 단위체제의 변화와 사회주의 복지체제의 위기.” 『국제지역연구』 7(3), 85-120.
- 장경섭. 1993. “중국 농촌의 경제개혁과 인구문제: 계획생육의 경제사회학.” 『지역연구』 2(2), 23-49.
- 장영석. 2009. “개혁개방 이후 중국 노동정책의 변화: ‘친자본’에서 ‘형식적 노동보호’로.” 『마르크스주의 연구』 6(3), 39-64.
- 장윤미. 2005. “중국 노동시장의 특징: 체제안정과 노동 유연성의 딜레마.” 『중소연구』 29(2), 81-111.
- 정명. 2018. “중국 산동성 위해서 이주노인이 경험하는 가족관계와 가족 돌봄.” 서울대학교 사회학과 박사논문.
- 제주연구원. 2017. “2017 중국 양회(两会) 주요 내용.” 『China Info』 8, 1-9.
- 최은경. 2015. “중국 신행농촌합작의료에 대한 중앙-지방정부의 재정보조에 관한 연구.” 『중소연구』 39(3), 19-44.
- 최진백. 2003. “중국 사회보장제도의 발전과 그 성격.” 『국제노동브리프』 1(3), 98-108.
- \_\_\_\_\_. 2017. “중국의 직공(职工)노동체제와 그 이원적 사회구성의 정치.” 『한국정치학회보』 51(4), 261-286.
- 杜鹏·扬慧. 2006. “‘未富先老’是现阶段中国人口老龄化的特点.” 『人口研究』 6, 28-36.

- 国家发展和改革委员会发展规划司. 2018. “中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要.” <http://www.ndrc.gov.cn/fzgggz/fzgh/ghwb/gjjh/200709/P020070912638588995806.pdf>(검색일: 2018. 6. 15).
- 国务院. 2011. “国务院关于印发中国老龄事业发展“十二五”规划的通知.” [http://www.gov.cn/zwggk/2011-09/23/content\\_1954782.htm](http://www.gov.cn/zwggk/2011-09/23/content_1954782.htm)(검색일: 2018. 6. 15).
- 邵海鹏. 2017. “空巢、留守老人5000万,“老有所养”着力点转向农村.” 『第一财经』 2017. 11. 2.
- 中华人民共和国人民政府. 2018. “中华人民共和国老年人权益保障法.” [http://www.gov.cn/flfg/2012-12/28/content\\_2305570.htm](http://www.gov.cn/flfg/2012-12/28/content_2305570.htm)(검색일: 2018. 6. 21).
- 王笏旭·王淑娟·冯波. 2017. “人口老龄化对城乡收入不平等的影响效应研究: 基于中国二元经济结构演变的视角.” 『南方经济』 9, 118-134.
- 新华社. 2017. “决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利—在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告” [http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c\\_1121867529.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm)(검색일: 2018. 6. 22).
- CHARLS Research Team. 2013. “Challenges of Population Aging in China: Evidence from the National Baseline Survey of the China Health and Retirement Longitudinal Study.” Published May 2013. <http://online.wsj.com/public/resources/documents/charls0530.pdf>(검색일 2017. 10. 15).
- Chan, Anita, Richard Madsen, and Jonathan Unger. 2009. *Chen Village: Revolution to Globalization*. Berkeley: University of California Press.
- Feng, Wenmeng. 2011. “Social Exclusion of the Elderly in Contemporary China: One Empirical Study Based on the Surveys in Six Provinces.” Accessed OECD Paper 2011. <http://www.oecd.org/dev/pgd/46837621.pdf>(검색일 2017. 10. 7).
- He, Congzhi, and Jingzhong He. 2014. “Lonely Sunsets: Impacts of Rural-urban Migration on the Left-behind Elderly in Rural China.” *Population, Space, and Place* 20(4), 352-369.
- Hu, Zhan, and Xizhe Peng. 2015. “Household Changes in Contemporary China: An Analysis Based on the Four Recent Censuses.” *The Journal of Chinese Sociology* 2(9), 1-20. doi:10.1186/s40711-015-0011-0.
- Huang, Shu-min. 1998. *The Spiral Road: Change in a Chinese Village through the Eyes of a Communist Party Leader*. New York: Westview Press.
- Jowett, A. J. 1984. “The Growth of China’s Population, 1949-1982 (With Special

- Reference to the Demographic Disaster of 1960-61)." *The Geographical Journal* 150(2), 155-170.
- Lei, Xiaoyan, John Strauss, Meng Tian, and Yaohui Zhao. 2015. "Living Arrangements of the Elderly in China: Evidence from the CHARLS national baseline." *China Economic Journal* 8(3), 191-214.
- Li, Bin, and Sheying Chen. 2011. "Aging, Living Arrangements and Housing in China." *Aging International* 36, 463-474. doi:10.1007/s12126-010-9094-8.
- Li, Qiuju, Xudong Zhou, Sha Ma, Minmin Jiang, and Lu Li. 2017. "The Effect of Migration on Social Capital and Depression among Older Adults in China." *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology* 52(12), 1513-1522.
- Li, Xia, Zeping Xiao and Shifu Xiao. 2009. Suicide among the Elderly in Mainland China. *Psychogeriatrics* 9, 62-66.
- Liu, Jieyu. 2014. "Ageing, Migration, and Familial Support in Rural China." *Geoforum* 51, 305-312.
- Liang, Ying and Peiyi Lu. 2014. "Medical Insurance Policy Organized by Chinese Government and the Health Inequity of the Elderly: Longitudinal Comparison Based on Effect of New Cooperative Medical Scheme on Health of Rural Elderly in 22 Provinces and Cities." *International Journal for Equity in Health* 13(1), 37.
- Mu, Guangzhong. 2018. "Check Population Decline with Urgent Steps." *China Daily*(January 24). <http://usa.chinadaily.com.cn/a/201801/24/WS5a67c6e9a3106e7dcc1361ea.html>(검색일: 2018. 6. 23).
- National Bureau of Statistics of China. 2010. [https://web.archive.org/web/20131108022004/http://www.stats.gov.cn/english/newsandcomingevents/t20110428\\_402722244.htm](https://web.archive.org/web/20131108022004/http://www.stats.gov.cn/english/newsandcomingevents/t20110428_402722244.htm)(검색일: 2017. 10. 7).
- \_\_\_\_\_. 2014. [https://www.google.co.kr/publicdata/explore?ds=ekkjqrh9nemih\\_&ctype=l&met\\_y=population&hl=en&dl=en](https://www.google.co.kr/publicdata/explore?ds=ekkjqrh9nemih_&ctype=l&met_y=population&hl=en&dl=en)(검색일: 2018. 6. 25).
- Sun, Juanjuan. 2015. "Active Participation of Older People in China: Policies and Practices." Paper presented at the 1<sup>st</sup> Meeting of the North-East Asian Forum on Population Ageing, November 6, 2015.
- World Bank. 2018. "GDP per Capita: China." <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=CN>(검색일: 2018. 6. 20).

World Population Review. 2018. "Graph: China Crude Birth Rate." <http://worldpopulationreview.com/countries/china-population/indicators/>(검색일: 2018. 8. 5).

## Abstract

## Elderly Welfare Policies and Structural Exclusion of Aged Peasants in Reform China

Hyeon Jung Lee Seoul National University

Population aging has recently been an urgent social problem in China. Amid economic growth and increasing social demands, the Chinese government has implemented various welfare policies for the elderly to solve the problem of aging. Scholars have also actively discussed China's aging and welfare policies. Discussion has mostly focused on interpreting the government's elderly welfare policies or examining urban cases. When dealing with aged peasants, researchers have tended to regard them as elderly residents in rural areas, different from cities in terms of living environments. However, treating aged peasants simply as elderly residents in the rural areas can limit the discussion of China's deep-rooted, urban-rural dual governing system and the long-standing structural exclusion of the aged peasants. To address this issue, while adopting the concept of aged peasants, this paper first outlines the present condition of population aging in China and the precarious states of aged peasants, and secondly reviews the government's policies on the welfare of the elderly. And finally, it discusses the implications of China's elderly welfare policies in view of the Chinese Communist Party's urban-rural dual governance.

**Keywords** | population aging, elderly welfare, aged peasant, governance, structural exclusion, China