

# 중국 농촌 극빈자 기초보장 정책의 역사 변천과 발전 방향

China's Basic Social Security for Extremely Poor Rural Residents:  
Historical Development and Future Directions

왕유화(중국 민정부 정책연구센터 연구원)  
王有华(民政部政策研究中心助理研究员)

중국의 사회보장제도에서 중요한 자리를 차지하고 있는 농촌 극빈자 기초보장 정책은 농업합작사에서 시작해 향·진통합체제에 의한 기초보장, 국가에 의한 기초보장에 이르기까지 3단계를 거쳐 발전해 왔다. 재원 조달 방식은 농민 단체의 상호 부조에서 국고 지원으로 전환되었고, 중국 특색의 발전 경로를 보여 준다. 농촌 극빈자 기초보장 정책은 빈곤층의 의지를 존중하고, 프로그램의 다양성을 강조하며, 기초보장 자원을 사회에 공개하고, 기초보장기관의 인프라 구축을 중요시해 왔다. 최근 중국의 농촌은 청년 인구가 도시로 유출되고, 저출산·고령화 현상이 날로 심화되며, 가족의 부양 기능이 약화되어 가족에 의한 부양 수준이 낮은 상황이다. 중앙정부 정책은 농촌 극빈자의 기대에 부응하는 기초보장체계를 운영하고, 제도 개혁을 통한 사회참여를 증진해 중국에서 날로 심각해지는 고령화에 직면해 농촌 극빈자의 기초생활을 보장하는 것이다.

## 1. 들어가며

중국 농촌 극빈자 기초보장 정책은 노동능력을 상실하고 소득이 없으며 법적 부양자가 없는 노인, 장애인, 만 16세 이하의 농촌 인구 등에게 돌봄 서비스와 물질적 보장을 제공하는 제도를 말한다. 이 정책은 중국 민생보장체계의 중요한 구성 요소로서(王杰秀, 2015) 60년이 지나면서 오늘날의 제도로 성장해 농촌 극빈자의 기초생활을 보장하고 있다. 민정부(民政部)<sup>1)</sup>의 공식 자료에 따르면 2017년 중국 농촌의 극빈자는 4669만 명에 달한다(民政部, 2017). 이 글에

\* 번역: 유명, 난징대학

1) 번역자 주: 민정부(民政部)는 중국 국무원에 소속된 민생을 총괄하는 부서이다.

서는 중국 농촌 극빈자 기초보장 정책의 역사적 변화를 살펴보고, 발전 논리를 정리하며, 현재 직면한 문제를 분석해 농촌 극빈자 기초보장 정책의 발전 방향과 쟁점을 제시하고자 한다.

## 2. 농촌 극빈자 기초보장 정책의 역사적 발전 과정

중국 농촌 극빈자 기초보장 정책은 1956년 농업협작사(农业合作社)<sup>2)</sup>에서 시작되었다. 이후 향·진통합체제(乡镇统筹)<sup>3)</sup>와 국가의 기초보장에 이르기까지 3단계를 거쳐 발전해 왔다. 자원 조달 방식은 농민 단체의 상호부조에서 국고 지원으로 전환되었다. 자원 조달과 기초보장 책임 주체의 변화에 따라 이 정책의 발전 과정을 다음과 같이 세 단계로 나뉘 볼 수 있다.

### 가. 첫 번째 단계(1956~1978년): 정책의 설계 및 실험 단계

이 시기에는 전쟁, 자연재해 등의 영향으로 노동능력을 상실했거나, 소득이 없거나, 법적 부양자가 없는 농촌 인구가 상당히 많았다. 이러한 빈곤 인구의 최저생계를 보장하기 위해 1954년 중국 헌법은 “중화인민공화국의 노동자는 노령 및 질병, 노동력 상실의 경우 물질적인 보장을 받을 권리가 있다”고 규정하고 있다. 이에 따라 각 지역의 농업협작사는 극빈자를 모집해 자기 능력으로 해낼 수 있는 생산노동을 수행하게 하고 집단 모금으로 극빈자의 최저생계를 보장해 주었다. 중앙정부는 ‘전국 농업 발전 개요(全国农业发展纲要)’, ‘1956~1967년 전국 농업 발전 개요(안)(1956年到1967年全国农业发展纲要)’ 및 ‘고급 농업생산협작사 시범 규정(高级农业生产合作社示范章程)’을 반포하면서 농업협작사가 특수 빈곤 집단의 기초생활을 보장해야 한다는 것을 규정에 포함시켰다. 이 규정에 따르면 특수 빈곤 집단은 노동에 참여하지 않아도 다른 노동자같이 현금 및 현물을 분배받을 수 있는 집단으로 정의되어 있다.

### 나. 두 번째 단계(1979~2002년): 정책 프레임 구축 단계

이 시기에는 농가 생산책임제(联产承包责任制)<sup>4)</sup>의 추진과 동시에 농업생산협작사가 해체되고 기

2) 번역자 주: 농업생산협작사라고도 하는 농업협작사(农业合作社)는 중국에서 실행된 초보적인 집단 농장이었다. 토지 및 농기구 등 생산수단을 협작사에 투자하고, 협작사에서 이를 집단적으로 사용함으로써 노동도 집단화했다. 수확물은 현물 출자(토지·농기구 등)에 대한 보수와 노동에 대한 보수로 분배하였다. 농업협작사는 생산 및 분배 기관이자 농업협작사에 소속된 농민들의 권리를 보호하고 정부의 정책 결정에도 참여하는 지역 기초 관리 기관이기도 했다.

3) 번역자 주: 향(乡)과 진(镇)은 규모가 작은 지방 도시로 향진통합(乡镇统筹)은 향과 진이 통일 관리하는 방식을 말한다.

존의 기초보장 재원 조달 방식이 중단되면서 농촌 극빈자 기초보장 정책이 한동안 곤경에 빠지게 된다. 중앙정부는 1979~1991년 ‘농업 발전 문제 해결 가속화 결정(关于加快农业发展若干问题的决定)’(1979년), ‘농가 생산 책임제(联产承包责任制) 강화에 관한 여러 문제(关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题)’(1980년), ‘농민 대상 불법요금 징수 금지 통지(关于制止向农民乱派款、乱收费的通知)’(1985년), ‘농민 비용 부담 및 노동 관리 조례(农民承担费用和劳务管理条例)’(1991년) 등 네 가지 규정을 발표하면서 농촌 극빈자에게 필요한 현물과 경비를 향·진통합체제의 재정에서 지불하는 것으로 규정했다. 1994년에는 국무원이 ‘농촌5대보장실행조례(农村五保供养工作条例, 이하 조례로 줄임)<sup>5)</sup>를 실시하면서 극빈 인구의 기초보장 책임 주체인 향·진(乡镇) 정부의 역할을 다시 한번 명확히 했다. 동시에 극빈자 급여 보장 수준이 향·진(乡镇) 연평균 소득의 65% 이상이어야 한다고 규정했다(李彦昌, 2004, p. 134). 1997년 3월에는 농촌 극빈자의 거주 환경과 삶의 수준을 보장하기 위해 「농촌 경로원(敬老院) 관리법」<sup>6)</sup>이 반포되었는데, 여기에 농촌 경로원의 기본 시설 및 서비스 관리 등에 대한 규정이 포함되었다. 지방정부가 현지의 상황에 맞춰서 관련된 지방 제도를 준비하도록 규정했다. 이에 따라 집단 경제에 기초하여 촌민 자치 조직 및 향진(乡镇) 정부가 책임 주체로서 농촌 극빈자를 부양하는 정책 프레임이 구축했다.

#### 다. 세 번째 단계(2002년~현재): 정책 체계의 기본적 보완 단계

이 시기에 중국에서 농업세가 면제되었다. 향진(乡镇) 기관의 개혁을 추진하면서 농촌 극빈자 기초보장 재원 조달 방식이 조정되었다. 2004년 중앙정부가 ‘농촌 오보(五保) 기초보장 사업의 추진에 대한 통지(关于进一步做好农村五保供养工作的通知)’를 발표하면서 각 지방정부가 농촌 극빈자 기초보장 지출을 농업세 부가 소득에서 현 향진급 재정 예산 보장으로 조정하도록 규정했다. 2006년 1월 국무원이 1994년의 「조례」를 수정해 농촌 극빈자 기초보장 재원을 재정 예산에 포함시켰다. 또한 기준에 따라 보장을 수행하고 기초보장 수준이 현지 촌민의 평균 생활수준보다 낮으면 안 되고, 현지 촌민 평균 생활수준의 증가 및 물가의 변동에 따라 조정해야 한다

4) 번역자 주: 농가 생산책임제(联产承包责任制)는 농업생산합작사에 이어 1978년부터 중국 농촌에서 실시된 일종의 농업 경영 방식이다. 농가에 생산량을 할당하고, 그 성과에 따라 포상이나 문책이 이루어졌다.

5) 번역자 주: 농촌 5대보장(农村五保)은 농촌에서 노동능력을 상실하고 부양자 및 경제적 소득이 없는 노인, 장애인, 고아를 비롯한 취약계층에 의, 식, 주, 의료(医), 장례(교아에게는 교육 보장을 제공함) 등 5대 보장을 제공하는 농촌 공공부조 정책이다.

6) 번역자 주: 경로원(敬老院)은 노동능력을 상실하고 경제적 소득이 없으며, 부양자가 부재하거나 부양자 있어도 부양 능력이 없는 노인에게 의, 식, 주, 의료, 장례서비스를 정부가 제공하며 운영하는 요양원이다.

고 규정했다. 이와 동시에 농촌 극빈자 기초보장 기관의 설립을 현지 경제사회 발전 계획에 포함시켰고, 정부 재정으로 보장해 주도록 하였다. 농촌 극빈자 기초보장은 단체 상호부조 방식에서 공공 재정 보장으로 전환되어 농촌 극빈 인구의 삶을 보장해 줬다.

### 3. 중국 농촌 극빈자 기초보장 제도의 논리 및 특성

중국은 농촌 극빈자 기초보장 제도의 설계부터 정책의 실시까지, 시범 탐색부터 체계의 보완까지 60년의 역사를 거쳤다. 중국 특색의 농촌 극빈자 정책이 형성된 이후 해당 정책의 발전 논리 및 특성은 다음과 같다.

#### 가. 기초보장 정책과 법의 실천과 보완

헌법, 일반 법률, 규정에서 정책 제도까지 이들은 각자 다른 역사 발전 시기에 농촌 극빈자의 권익을 근본으로 삼고 특수 취약계층을 보호해 왔다. 헌법은 법과 정책의 근간으로 중국 건국 헌법으로부터 수차례의 수정안까지 모두 국민이 노령, 질병 혹은 노동능력을 상실한 경우 국가 및 사회로부터 물질적 도움을 받을 권리가 있다고 규정하고 있다. 1994년 국무원은 '농촌 오보 기초보장 공작 조례(农村五保供养工作条例)'를 발표했다. 이것은 농촌 극빈자 기초보장의 전문 법으로 농촌 극빈자 기초보장이 법제화의 길에 들어섰다고 할 수 있다. 1996년에 반포되고 2009년 및 2012년 두 차례 수정된 「중화인민공화국 노인권익보장법(中华人民共和国老年人权益保障法)」은 노인들의 각종 권리를 전면적, 체계적으로 규정했고, 농촌 극빈 노인이 물질적인 보장 및 사회 서비스를 받을 수 있도록 보장해 줬다. 이 외에 중국 노인공작사무실이 반포한 「노인 우대 사업 강화의 의견(关于进一步加强老年人优待工作的意见)」(2005년), 민정부가 발표한 「노인 사회복지 시설 기본 규범(老年人社会福利机构基本规范)」(2001), 「농촌 오보 기초보장 서비스 시설 관리 방법(农村五保供养服务机构管理办法)」(2010), 「양로시설 신설 허가 방법(养老机构设立许可办法)」(2013)과 같은 법을 통해 보완된 농촌 극빈자 부양 정책·법 보호 체계를 구축했다.

#### 나. 기초보장 방식의 변경

일부의 극빈 인구는 남다른 특별한 경험 및 감정을 갖고 있기 때문에 주변 환경에 대한 적응력이 낮고 위험을 느끼기 쉽다. 이에 따라 지방 정부는 특정 인구의 특성에 맞는 기초보장

방식에 대한 탐색을 끊임없이 진행해 왔고, 실천 과정에서 집중 기초보장과 분산 기초보장의 두 가지 방식을 채택했다. 집중 기초보장은 경로원에서 부양하는 방식으로 기본 생활 보장을 제공해 혼자 생활하기 어려운 노인에게 대한 기본 돌봄 서비스, 질병 치료 및 장례 서비스를 제공한다. 분산 기초보장의 경우 친척집 및 촌 자치 시설에서 노인을 부양하는 방식으로 경로원에서 제공되는 서비스 외에 농촌 위험 주택 재건설 등의 방식으로 주택 보장의 역할까지 책임진다. 두 가지 기초보장 방식은 각자의 장점을 갖고 있다. 가령 한 지역에서 집중 기초보장 방식만을 추진했는데, 일부 성과는 있었지만 일부 극빈자의 불만도 있었다. 다른 지역에서는 분산 기초보장만을 추진함으로써 행정 관리의 책임을 줄였지만 극빈자의 기본 삶을 보장하기에는 역부족이었다. 현재는 극빈자의 건강 상태 및 본인의 의지에 따라 집중 기초보장과 분산 기초보장의 결합 방식을 실행하고 있다. 대부분 지역에서 ‘입·퇴원 자유’ 원칙으로 극빈자가 자율적으로 선택할 수 있도록 한다. 최근 많은 지역에서 농촌 노인 시설 등을 건설해 집중 기초보장을 줄여 분산 기초보장 대상자의 수가 증가하고 있다. 2017년까지 집중 기초보장 인구는 약 2313만 명에 달하고, 분산 기초보장 인구는 2356만 명이었다(‘社会服务统计季报-2017年四季度’)

#### 다. 기초보장 프로그램 확대

농촌 극빈자 기초보장 정책의 발전을 살펴보면 기초보장 정책에 따라 제공되는 서비스는 중국의 경제, 사회 발전과 삶의 질 향상에 따라 점차 보완되어 왔다. 제도 제정 초기에 중앙 정부가 발표한 「고급 농업생산 협작사 시범 규정(高级农业生产合作社示范章程)」에 의한 기초보장 프로그램은 보장 대상자의 의, 식 및 연료 보장과 장례만 포함하고 있다. ‘1956~1967년 전국 농업 발전 개요(안)(1956年到1967年全国农业发展纲要)’(1956년 1월)와 ‘전국 농업 발전 개요(全国农业发展纲要)’(1964년 4월)는 소득이 없고 부양자가 없는 노인, 취약계층, 장애인 등의 사회 구성원에게 의, 식, 연료, 교육 및 장례 등 5가지의 보장을 제공한다고 규정하였다. 1994년 「조례」에서 기초보장 프로그램이 보완되어 ‘의, 식, 연료, 장례’에서 ‘의, 식, 주, 의료, 장례’로 확대되는 농촌 극빈자 기초보장의 내용을 규정했다. 경제발전 및 정부의 재정 지출 증가에 따라 농촌 극빈자 프로그램도 확대되었다. 어떤 지역에서는 경로원에 활동실 및 열람실 등의 공간을 새로 만들었고, 텔레비전, 운동기구 등을 설치해 집중 기초보장 수급자와 분산 기초보장 수급

자의 여가생활을 보장했다. “농촌 물질적 부양 수준이 낮은 상황에서 질이 좋은 돌봄과 감정적 위로는 경제적 자원 부족을 상당 수준 대체할 수 있다.”(穆光宗, 1999) 기초보장 프로그램은 기본 생활 보장에서 문화 시설, 감정적인 위로, 사회참여 등 정신적 보장으로 확대되었다. “노인의 삶의 질을 향상시키는 것은 노인 기초보장에만 만족하면 안 되고, 노인들의 정신건강을 고려하고 사회 참여까지 보장해야 한다.”(郭沧萍, 2003)

#### 라. 기초보장 수급자 확대

농촌 극빈 인구 기초보장 수급자는 최초에 노동능력을 상실하고, 소득이 없으면서 부양자가 없는 자, 혹은 부양자가 부양 능력이 없는 노인, 장애인 혹은 만 16세 이하 미성년자로 한정되었다. 2006년까지는 농촌 극빈 인구수가 일정 수준을 유지했다. 도시화 및 농촌 인구의 대량 유입으로 일부 농촌 인구수가 줄어들어서 농촌 극빈자 수가 감소하였고, 일부 경로원 부양 인구가 급격히 하락해서 경로원 부양 자원이 비어 있는 현상이 나타났다. 동시에 농촌 인구의 대량 유출로 전문적인 돌봄 서비스가 필요한 노인의 수가 급격히 증가하였다. 이에 따라 일부 경로원에서는 침대 및 문화 시설을 충분히 제공한다는 전제하에 서비스 제공 대상자를 일시적인 빈곤 노인까지 확대하였다.

#### 마. 기초보장 시설의 보완

제도 실시 초기에는 농촌 극빈 인구를 부양하는 고정 시설이 없었다. 따라서 부양 시설의 인프라 건설이 중요했고, 극빈자들을 안전한 장소에서 돌볼 수 있도록 하였다. 1958년 12월 공산당 제8회 육중전회에서 ‘중앙정부 인민공사 건설에 관련 문제의 결정(中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议)’이 통과되면서 ‘경로원을 설립하고 부양자 없는 노인에게 상대적으로 좋은 생활 공간을 제공한다’는 방침이 결정되었다. 각 지역에서 오래된 사당, 절 및 집단 사옥 등을 경로원으로 개조하기 시작하였다. 2001년부터 2004년까지 ‘전국 지역사회 노인 복지서비스 별빛 계획(全国社区老年福利服务星光计划)’을 시행했고, 각종 복지 복권을 통해 복지 기금을 모집했다. 정부 및 사회단체의 재정 지출을 더해 농촌에 경로원을 신설하거나 확대했다. 2013~2015년 중앙정부 3년 연계 재정 지출이 30억 위안을 초과했고, 10만 개의 농촌 경로원과 관련 시설이 건설되었다. 2015년에는 전국 향·진마다 경로원 한 곳 설립 목표를 달성하였다. 동시에

민정사업 발전의 '제12차 5개년 계획'에서는 경로원의 하드웨어만 중요시하는 문제가 제기되었다. '제13차 5년 계획'에서 이를 수정해 하드웨어와 소프트웨어 개선을 동시에 진행하였다. 과거 소홀해진 관리 방식을 개선하여 규범적이고 민주적인 관리 방식을 확보하였다. 분산 기초보장 수급자는 위탁 혹은 가족이 직접 부양하는데, 정부 관련 부서가 위탁 조직이나 가족에 개입하고 감독하는 방식을 결합해 극빈 인구의 합법적인 권익을 보장하였다.

#### 4. 농촌 극빈자 기초보장 제도의 문제

몇십 년 동안 중국 농촌의 극빈자 기초보장 제도는 효율적으로 극빈자의 기본 생활을 보장해 왔다. 중국 경제체제의 변화 및 사회 발전, 특히 급속한 고령화에 따라 전통적인 농촌의 극빈 노인 기초보장 방식이 현대사회의 기초보장 서비스 욕구를 충족시키지 못하게 되었다. 따라서 농촌 극빈자, 특히 노인의 기초보장은 여러 가지 문제와 도전에 직면하게 되었다. 그 중 하나는 농촌 청년 인구가 도시로 유출되어 부양자가 부족한 현실이다. 개혁개방 이후 자원 분배에 시장이 중요한 역할을 차지하게 되었고, 인력을 비롯한 각종 자원이 산업 밀집형 지역으로 집중되었다. 특히 도시화 과정에서 대량으로 농촌 청년 노동자가 도시 및 발전된 지역으로 유출되어 농촌 유수(留守) 노인<sup>7)</sup>들이 날로 늘어났다. 통계 데이터에 따르면 현재 농촌 유수 노인은 5000여만 명에 달한다. 전반적으로 돌봄과 감정 돌봄 자원이 부족한 현실이다.

둘째, 농촌 인구 출생률이 하락하고 가족의 부양 기능이 약화되는 것이다. 산아제한 정책의 영향과 농업 생산의 현대화로 노동력에 대한 수요가 감소하여 농촌에서 저출산·고령화 현상은 날로 심화되고 있다. 또한 핵가족화가 진행되면서 가족의 부양 기능이 약화되고 있어 일부 노인의 돌봄, 특히 분산 기초보장 수급 노인의 돌봄 문제가 나타나고 있다.

셋째, 농촌 인구의 기대수명이 늘어나서 고령화 인구의 돌봄 문제가 날로 심각해지고 있다. 경제발전 및 의료 기술의 발달에 따라 농촌 인구의 기대수명이 늘어나면서 노인 돌봄 자원의 수용력에 대한 관심이 증가하였다(韓俊江, 2016). 한 연구 결과에 따르면 농촌 노인의 건강 상태가 상대적으로 심각한 편이다. 만성질환의 발병률은 약 73.3%에 달한다. 반면 가족의 부양은 지속 불가능해서 농촌에서는 거대하고 잠재적인 서비스 대상의 돌봄 욕구가 증

7) 유수(留守) 노인은 부양자인 자녀가 도시로 떠나 시골에 남겨진 노인을 말한다.

가하고 있다.

넷째, 농민 소득의 증가에 따라 기존의 기초보장 제도 및 보장 수준으로는 농촌 극빈자의 다양한 욕구를 충족시킬 수 없게 되었다. 역사적인 이유로 일부 경로원의 책임 주체가 불명확하고, 재정난과 불안정한 재원 조달 방식 등으로 인해 경로원의 운영 경비가 부족하다. 특히 의료비 및 돌봄 비용이 부족한 현상이 심각하다. 농민 소득 증가 및 생활의 질 향상에 따라 경로원이 입원 노인의 다양한 욕구를 충족시키는 데 역부족인 상황에 처해 있다. 동시에 근무 시간에 비해 임금 수준 및 복지 수준이 낮을 뿐만 아니라 특수 노인 계층을 대상으로 서비스를 제공해야 하기 때문에 경로원에서 충분한 전문인력을 확보하기 어렵고, 전문 관리자 및 서비스 제공자가 많이 부족하다.

## 5. 나가며: 발전 방향

중국 농촌 극빈자, 특히 극빈 노인에 대한 기초보장 서비스는 새로운 국면을 맞고 있다. 중국공산당 제19차 전국인민대표 대회에서 시진핑 주석은 “사회구조, 사회복지, 자선사업 등 제도를 보완해 농촌 우수 아동, 여성 및 노인에 대한 서비스 체계를 완비해야 한다”고 강조했다(习近平, 2017, p. 38). 또한 “고령화에 적극적으로 대응하여 노인을 부양하고 공경하는 정책 체계 및 사회 환경을 구축해야 한다”고 강조했다(习近平, 2017, p. 39). 이러한 목표에 따라 향후 중국 농촌 극빈자 기초보장 제도는 다음과 같은 측면에서 보완되어야 한다.

첫째, 기초보장 관리 체계를 명확히 해야 한다. 중국 극빈자에 대한 기초보장은 복지, 의료, 주택 등 여러 측면과 연관되어 있는데, 각 부서가 공통적으로 참여하는 농촌 극빈자 기초보장 기구를 만들어야 하고, 정책 계획 수립 및 보완 과정에서 여러 주체가 참여해야 한다. 현재 경로원의 책임 주체는 향진 정부인데, 재원 조달 및 업무 감독 등은 민정 부문이 담당하고 있다. 경로원의 책임 주체는 현(縣)정부<sup>8)</sup>로 변경할 수 있고, 관련 인사 관리 및 재원 조달은 현(縣) 민정 부서에서 집중 관리할 수 있다. 이렇게 함으로써 농촌 극빈자 기초보장 사업을 순조롭게 추진할 수 있을 것이다.

둘째, 기초보장 사업 체계를 개혁해야 한다. 현재 농촌 극빈자 기초보장 체계는 일정 수준

8) 현(縣)은 중국 지방 행정구획의 단위로, 시 밑에 속한다.

에서 보장의 질 및 수준의 향상을 억제하기 때문에 기초보장 사업 체계를 개혁해 더욱 개방적이고 투명하게 기초보장 사업을 추진해야 한다. 농촌 극빈자 기초보장 서비스 및 보편적인 재가 양로 서비스를 결합해 분산 기초보장을 공급하는 농촌 극빈자가 재가 서비스를 받을 수 있도록 서비스 전달체계를 개발해야 한다. 또한 농촌 극빈자 기초보장 기관의 폐쇄적인 운영 방식을 개혁해 집중 기초보장 공급자의 기본 생활을 보장한다는 전제하에 집중 기초보장 공급자 이외에 자비로 경로원에 입원해 요양을 원하는 노인을 수용하는 방식을 모색해야 한다. 이로써 경로원의 소득을 증가시켜 입원한 극빈 인구의 삶의 질을 향상시켜야 한다. 극빈자에 대한 평가 기준을 명확히 하고, 재산 및 소득 기준 외에 전통적인 풍습 기준도 고려해야 한다. 부양자의 유무 및 부양자의 부양 능력 여부를 평가할 때, 민정, 주택 건설, 인력 자원, 사회보장, 의료 및 금융 등 사회 조직, 기초자치단체와 소통할 수 있는 체계를 확보해야 한다. 이를 통해 기준 판정의 정확성 및 실효성을 높일 수 있다.

셋째, 자원의 효율성을 높여야 한다. 현재 농촌 극빈자 기초보장 자원이 상대적으로 제한적이기 때문에 재원 및 프로그램의 최대 효과를 달성하기 어렵다. 따라서 자원의 효율성을 높이고 전체적인 이익을 달성해야 한다. 이를 위해 첫째, 농촌 극빈 노인 기초보장 사업의 실제적인 욕구에 따라 재정 지출 및 프로그램 실시 계획을 세워야 한다. 둘째, 재정 지출을 증가시키는 극빈자에 대한 기초보장 기준을 정기적으로 조정해 기초보장 수준이 현지 평균 생활수준과 일치하도록 보장해야 한다. 또한 규모가 작고 극빈자의 수가 적으며 시설이 상대적으로 낙후된 경로원의 경우 통합하거나 조정하는 방안을 모색하며, 혼자 생활할 수 있는 극빈자의 경우 분산 기초보장 방식을 취하도록 조정해야 한다. 셋째, 집중 부양 및 분산 부양의 격차를 축소해야 한다. 전면 돌봄, 일부 돌봄 등으로 세분화해 보조금을 차등 지불하고, 다양한 돌봄서비스에 대한 욕구를 충족시켜야 한다. 끝으로, 입원 노인의 심리 상담 및 여가생활, 재활서비스 등에 대한 지원 프로그램을 추가해 노인의 다양한 욕구를 충족시켜야 한다.

넷째, 다양한 사회 참여를 유도해야 한다. 농촌 극빈자 기초보장 사업이 다양해지고 수준이 높아지고 있다. 이러한 현실에서 정부의 재정 지출에만 의지하면 기대한 기초보장 수준 및 목표를 달성하기 어렵다. 이에 따라 관련된 정책을 통해 다양한 사회 구성원의 전면적인 참여를 이끌어 내야 한다. 정부 구매 서비스를 통해 여러 사회단체를 영입해 생활 능력을 전부 상실하거나 일부 상실한 농촌 극빈 노인의 기초보장 및 돌봄 사업에 참여할 수 있도록 해

야 한다. 도시 및 농촌의 협조 방안을 모색해 농촌 돌봄 서비스 제공자 교육 등을 지원하도록 해야 한다. 또한 노인 공경, 빈곤자 구조하기 등 미풍양속에 대한 홍보를 통해 기업, 개인 혹은 사회 조직의 기부 및 봉사활동 등을 동원해 농촌 극빈자 삶의 질을 향상시켜야 한다.

끝으로, 돌봄 제공자에 대한 교육을 강화해야 한다. 전문적이고 직업 정신이 강한 돌봄 인력을 확보하는 것은 농촌 극빈자의 삶의 질을 향상시키는 데 중요한 역할을 차지한다. 관련된 법 및 정책을 보완해 돌봄 노동자의 임금 및 복지 수준을 향상시켜야 한다. 물질적인 것뿐만 아니라 정신적인 배려를 더해야 진정한 복지라고 할 수 있다(汤因比·池田大作著, 荀春生等译, 1985, p. 109). 그래야 돌봄 노동자가 가지는 직업에 대한 자부심 및 만족감을 높일 수 있다. 관련된 정책을 통해 대학, 전문대학 및 사회단체와 연합해 이러한 조직도 경로원의 운영 및 노인 돌봄 사업에 참여할 수 있도록 하고, 경로원이 대학의 실천 현장으로 활용될 수 있어야 한다. 또한 정부 혹은 관련 기관이 돌봄 사업의 발전 추세를 살펴보고 돌봄 노동자의 의견을 수용해 돌봄 사업을 정확히 이끌어 나가야 한다. 동시에 돌봄서비스 기준을 명확히 해서 농촌 극빈자 돌봄 사업을 표준화해야 한다.

---

#### 참고문헌

- 王杰秀. (2015). 『托底性民生保障研究』. 中国社会出版社.
- 李彦昌. (2004). 『城市贫困与社会救助研究』. 北京大学出版社.
- 穆光宗. (1999). 家庭养老面临的挑战以及社会对策问题. 『中州学刊』
- 邬沧萍. (2003). 提高对老年人生活质量的科学认识. 『人口研究』
- 汤因比·池田大作著, 荀春生等译. (1985). 『展望二十一世纪——汤因比与池田大作对话录』. 国际文化出版公司.
- 韩俊江. (2016). 『人口老龄化背景下我国社会养老服务体系建设』. 吉林人民出版社.
- 习近平. (2017). 『中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编』. 人民出版社.
- 民政部. 『2017年社会发展统计公报』. 民政部门户网站 <http://www.mca.gov.cn/>
- 民政部. 『社会服务统计季报-2017年四季度』. 民政部门户网站 <http://www.mca.gov.cn/>