

중국의 노인부양과 요양간호제도

The Elderly Support and Long-Term Care System of China

김 상 찬*
Kim, Sang-Chan

목 차

- I. 서론
- II. 가족에 의한 노인부양 현황
- III. 공적 노인부양제도
- IV. 문제점 및 과제와 시사점

국문초록

중국에 있어서 노인의 부양이나 요양간호는 전통적으로 자녀를 중심으로 한 가족이 그 역할을 담당해 왔는데, 최근에는 급속한 핵가족화와 고령화로 인하여 가족의 노인요양간호 기능이 크게 약화되고 있다. 그러나 중국은 의료보장제도, 연금제도, 최저생활보장제도 등이 잘 정비되지 않고 있고 요양간호지원 등 노인 보건복지에 대한 통일적 제도가 없어서, 가정 내 부양이나 비교적 사구(社区, 지역공동체)에 의한 요양간호 서비스의 제공, 이용자 개인에 의한 서비스 구입 등 매우 기본적인 대응에 머무르고 있다.

중국은 노인 부양에 대하여 국가·사회·가족을 삼위일체로 하는 양로 보장체계를 갖추는 것을 목표로 향후 가족부양을 중심으로 하면서 저출산·고령화로 약화된 가족부양능력을 보완하는 지역사회복지서비스, 즉 사구(社区)서비스를

논문접수일 : 2018. 03. 30.

심사완료일 : 2018. 05. 03.

게재확정일 : 2018. 05. 03.

* 법학박사 · 제주대학교 법학전문대학원 교수

주민의 상호부조에 의해 정비하는 것을 기본전략으로 삼고 있다. 하지만 이러한 사구제도 중심의 사회보장제도에는 사구서비스가 지역적으로 차이가 있는 점, 복지제도로써의 사구서비스는 재정의 안정적인 확보와 서비스의 질 면에서 한계가 있다는 점 등의 문제점이 있다. 이를 개선하기 위하여, 첫째, 농촌지역도 도시지역과 같은 사회보장제도를 구축해야 하며, 요양간호를 포함한 농촌의료보장제도를 시행하기 위한 정부의 재정투입이 필요하며, 둘째, 공적인 요양간호 시설의 확대와 더불어 요양간호의 담당자 등 복지관련 분야 인재의 육성 차원에서 요양간호 관련 자격제도의 도입도 필요하다.

주제어 : 중국, 노인부양, 요양간호, 사구(社区)서비스, 사회보장, 고령화, 핵가족화

1. 서론

오늘날 선진국에서는 저출산·고령화 문제가 커다란 사회문제가 되고 있는 바, 중국에서도 경제발전, 생활수준 향상, 의료기술 진보, 출생률과 사망률 저하로 인하여 고령화가 급속히 진행되고 있다. 중국은 2000년에 65세 이상의 인구가 8,830만 명으로 전체 인구의 7%를 차지하면서 고령화 사회로 들어서게 되었으며, 2016년 말 65세 이상의 인구는 1억 4,386만명으로 총인구의 10.5%나 되고 있다. 중국정부는 인구증가를 억제하기 위하여 1970년대 후반부터 ‘한자녀 정책’을 시행하여 왔지만 2015년 10월부터 모든 부부에게 두자녀를 허용하고 전면적인 1가구 2자녀 정책을 펴기 시작했기 때문에 중소도시지역에서 출산율이 급등하여 2016년 신생아수가 1,786만명이나 되었다.¹⁾

‘전국노령공작위원회’의 ‘2010년 중국도시·농촌고령자 인구상황조사’에 의하면, 자립할 능력이 없는 노인은 1,208만명(전체 노인의 6.8%)이고 생활능력 일부 상실자도 2,824만명(노인의 15.9%)이나 되어 요양간호를 필요로 하는 노인은

1) 중국인민공화국 국가통계국, 「2016 국가통계연감」, 2017에 의하면, 2016년 현재 출산율 12.07%, 사망률 7.11%, 순인구증가를 4.96%로, 총인구는 13억 7,462명으로 집계되고 있다 (<http://www.stats.gov.cn>).

4천만명을 넘어서고 있으며, 이와 같은 급속한 고령화에 따라 질환이 있는 노인도 증가할 것이고 간병이 필요한 노인도 급증할 것으로 전망되고 있다.²⁾

중국에서는 전통적으로 노인에 대한 부양이나 요양간호를 가족이 담당해 왔지만,³⁾ 오늘날 핵가족화가 급속히 진행되면서 가정의 노인요양간호 기능이 크게 약화되고 있다. 더욱이 경제발전에 따라 사람들의 가치관이 다양해지고 생활방식이 달라지면서 노인부양에 대한 의식도 크게 변화하고 있어서 가족부양을 전제로 한 종래의 노인부양이나 요양간호 체계가 무너지고 있다.

하지만 중국은 의료보장제도, 연금제도, 최저생활보장제도 등이 정비되지 않을 뿐 아니라 노인의 요양간호지원에 대한 통일적 제도가 없어서 여전히 가정 내 부양을 원칙으로 하고 있고 일부 부유한 도시에서만 지역공동체(社区)가 요양간호 서비스를 제공하고 있으며, 이용자 개인이 연금 등을 이용하여 요양간호 서비스를 받는 경우는 매우 드문 실정이다.⁴⁾

본 연구에서는 중국의 전통적 노인부양 방식인 가족부양의 현황과 더불어 국가나 사회공동체에 의한 공적 요양간호제도에 대하여 살펴보면서 중국의 노인부양제도의 문제점과 향후과제에 대하여 고찰함으로써 시사점을 얻고자 한다. 우리나라도 중국과 마찬가지로 저출산과 고령화의 문제, 자녀들의 부모부양에 관한 의식의 쇠퇴 등 거의 유사한 상황을 가지고 있으므로, 중국의 상황을 자세히 분석하는 것은 비교법적 시각에서 우리에게 좋은 시사점을 줄 것으로 생각되기 때문이다.

II. 가족에 의한 노인 부양 현황

1. 가족의 부양능력 약화 배경

중국은 전통적으로 가족이 노인을 부양하거나 요양간호, 또는 생활지원을 해

2) Baidu文庫(<http://wenku.baidu.com/view/657cb01ac281e53a5802ff30.html>).

3) 鬼崎信好/増田雅暢/伊奈川秀和 編, 「世界の介護事情」, 中央法規, 2002, 246面.

4) 厚生労働省 編, 「世界の厚生労働2004」, 株式會社TKC出版, 2004, 206面.

왔다. 그러나 전통적 가족관의 변화와 사회현상의 변화로 인하여 가족에 의한 부양이나 요양간호를 어렵게 하고 있는 바, 이러한 사회현상의 변화로써 다음 네 가지를 들 수 있다.

가. 핵가족화와 노인세대의 증가

2015년 말 현재 중국의 총 세대수는 4억 434만 세대이고 평균세대인원은 3.1명으로,⁵⁾ 2000년의 3.44명보다 0.34명이 줄었다.⁶⁾ 또한, 사회와 경제의 발전에 따라 주택환경이 개선되어 노후생활을 자녀에게 의존하지 않으려는 노인이 증가하고 있다. 북경대학 중국사회과학조사센터의 ‘중국민생발전보고 2015’⁷⁾에 따르면, 기혼 자녀 중 77.2%가 부모와 동거하지 않고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 도시지역의 ‘독거노인세대’는 노인 가정 전체의 49.8%이며, 농촌지역에서도 젊은이들이 취업을 위하여 도시로 이주함으로써 인하여 ‘독거노인’은 39.7%에 이르고 있다.

나. 여성의 고용기회 확대

중국은 건국 이래 여성해방, 남녀평등 정책으로 여성의 사회참여 및 지위향상을 적극적으로 추진했기 때문에 도시에서는 여성의 취업률이 총 취업자의 40%를 차지하고 있다. 농촌지역에서도 1978년의 경제개혁개방 이후에 농업뿐만 아니라 축산업, 공업, 상업, 수공업, 서비스업, 교통운수업 등 다양한 업종의 고용노동자로 일하고 있고, 도시화와 공업화의 진전에 따라 농촌여성도 도시로 이동하여 계약노동자로서 일하고 있다. 1990년에 들어서면서 농촌지역 여성의 76%가 취업하고 있는 것으로 나타나고 있다.⁸⁾

5) http://www.stats.gov.cn/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/t20180426_402722232.htm. 中華人民共和國國家統計局, 「2010年 第6回 全國人口調查公報」, 2011.

6) 특히 상해시는 2.46명, 북경시는 2.54명이고, 도시지역의 평균세대인원은 2005년에 2.97명으로 3명 이하로 떨어진 이후로 점차 핵가족화가 진행되고 있다.

7) Baidu文庫(<http://wenku.baidu.com/view/657cb01ac281e53a5802ff30.html>).

8) 田多英範 編, 「現代中國の社會保障制度」, 流通經濟大學出版會, 2004, 297面.

다. 8·4·2의 가족구성

1970년대 후반부터 ‘한자녀 정책’이 시행되었고 한자녀 세대도 이미 결혼적령기를 넘어 30대에 들어서고 있어서 한자녀 끼리의 결혼에 의하여 가족구성도 조부모 8명, 부모 4명, 부부 2명의 8·4·2의 구도로 되고 있다. 또한 의료기술의 발달로 평균수명도 계속 늘어나고 있어서 부부 2인이 최대 12인의 노인을 보살펴야 하는데, 2020년대에는 중국의 대부분의 가정이 이러한 가족구성이 될 것이라고 예상되고 있다.

라. 이혼율의 증가

1980년대 이후 중국의 이혼율은 계속해서 증가하고 있다. 이혼율의 증가는 사회와 경제발전에 따른 가치관의 다양화에 수반한 혼인관념의 변화와 가족의 응집력 약화, 혼인등록조례 개정(2003년 10월)에 따른 이혼절차 간소화 등과 관계가 있다. 제5회 국세조사에 의하면, 1985년에 중국내에서 결혼 한 커플은 831.3만 쌍, 이혼절차를 밟은 커플은 45.8만 쌍으로, 이혼율은 0.44%에 지나지 않았다.⁹⁾ 하지만, 2015년에는 결혼한 커플이 1,323만 6천쌍(전년대비 1.6%증가)인데 이혼한 커플은 310만 4천쌍(전년대비 8% 증가)으로 이혼율은 2.3%로 30년 사이에 5배정도 증가했다.¹⁰⁾ 한자녀 정책 하에서 과잉보호 속에서 자란 ‘배려심 없는’ 청년세대의 전격결혼·전격이혼한 케이스가 대부분이지만 최근에는 황혼이혼도 늘고 있다고 한다.¹¹⁾

2. 가족에 의한 노인부양의 해체

9) 여기서 말하는 이혼율은, 인구대비 비율이다. 民政部(<http://www.mca.gov.cn>)의 ‘2005년 사회서비스 발전통계공보’ 참조.

10) 民政部(<http://www.mca.gov.cn>)의 「2015년 사회 서비스 발전통계공보」 참조.

11) <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2012/indexch.htm>. 특히, 이혼율 전국 1위인 흑룡강성은 이혼율 3.89%로서, 2011년의 경우, 결혼 33.27만 쌍, 이혼 15만쌍으로 당해 년도의 결혼에 대한 이혼의 비율은 거의 50%에 달하고 있다(中華人民共和國統計局, 「中國統計年鑑」, 2012).

가. 전통적 가족부양의 붕괴

중국의 전통적인 노인부양 방식은 가족에 의한 부양이다. 중국고대의 사회복지사상을 구체적으로 표현한 것으로 일컬어지는 ‘禮記·禮運’편에서도 “사람은 서로 돕고 서로 존경하며 서로 사랑해야 하고, 사기, 절도, 다툼이 없는 사회를 만들어야 한다. 노동능력을 상실한 사회구성원에 대하여 사회는 적당한 배려와 보살핌이 있어야 하며, 노인이나 유아도 부양하고 보살펴야 한다”라고 하여, 전통적인 노인존경의 미덕과 함께 인도주의에 바탕을 둔 ‘박애’의 인간관계를 강조하고 있다.¹²⁾ 노인을 부양하지 않는 자는 불효자로 여기고 극악무도하여 용서할 수 없는 중대한 범죄를 저지른 것으로 보아 엄하게 처벌하였다.¹³⁾ 이처럼 유교국가였던 중국에서는 ‘존노(尊老)·경로(愛老)·양로(養老)’를 전통적 미덕으로 전승해 왔지만 이러한 전통문화는 최근 사회 경제발전과 함께 점차 사라지고 있다.¹⁴⁾ 시장경제의 발전에 따라 대다수의 중국인, 특히 젊은 세대에서는 배금주의, 이기주의, 금전만능주의 등으로 인하여 종래의 가치관이나 도덕관이 무너지고 전통적인 가정윤리가 사라지고 있다. 자녀의 부모부양 거부, 노인학대, 노인주거의 불법점거, 노인의 혼인문제에 대한 지나친 간섭, 나아가 노인 유기 사건 등, 노인의 권리 침해사건도 많이 발생하고 있다. 예컨대, 최근에 노인부양을 둘러싼 소송사건이 매년 큰 폭으로 증가하고 있으며, 비교적 문명도시라고 불리는 북경시에서도 연 평균 10%이상 증가 했다.¹⁵⁾ 이러한 상황은 ‘한자녀 정책’에 의한 저출산 현상이 가속화되면서 앞으로 더욱 심각해 질 것으로 예측되고 있다.¹⁶⁾

소상신보(瀟湘晨報)가 1980년대에 태어난 2,000명을 대상으로 한 설문조사에 의하면¹⁷⁾, 응답자의 45.4%가 “부모의 요양비용을 부담할 만한 경제상황이 되지

12) 王友/王元京/謝衛東 編, 「中國保險實務全書」, 中國物價出版社, 1996, 1170面.

13) 寶貴主 編, 「中國老年人權益保障讀本」, 華齡出版社, 2005, 15面.

14) 李秀英, “中國의社會福祉”, 「世界의社會福祉」, 旬報社, 1998, 328面.

15) 노인 부양을 둘러싼 소송사건은 매년 10%증가하고 있으며, 노인에 관한 민사사건 중 부양을 둘러싼 사건이 13.5%로 가장 많다. 북경시에서 학대, 유기사건도 연평균 2~3%씩 증가하고 있다고 한다(鄔滄萍/姜向群 編, 「老年學概論」, 中國人民大學出版社, 2006, 158面).

16) 王樹新 編, 「中國養老保障研究」, 華齡出版社, 2004, 13面.

않는다”라고 하고 있으며, 실제로 61.2%가 “현재 부모에게 경제적 원조는 하고 있지 않다”라고 하고 있다. 또한, 응답자의 33.9%는 “월 1,000위안을 원조하고 있다”고 하고 있지만, “만약 원조가능하다고 해도 양친의 일상생활을 지원하는 정도”라고 생각하고 있는 응답자는 25.1%에 불과하고 응답자의 84.9%가 “장래의 요양간호에 대해 특별히 준비하고 있지 않다”고 대답하고 있는데 그 이유는 주로 “주택·자동차 할부금 상황과 자녀의 교육비 등으로 여유가 없기 때문”이라고 하고 있다.

특히, 농촌지역에서는 경제개혁·개방정책에 의한 청부책임(請負責任)제도를 실시한 이후, 농촌의 생산방식과 분배방식이 변화되고 자녀의 가치관도 변화되었기 때문에, 공적지원을 받지 못하고 노후의 부양을 자녀에게 의존해야 하는 부모가 압도적으로 많은 농촌에서는 노인부양 문제를 둘러싼 분쟁이 매년 증가하고 있다. 특히 여러 자녀를 둔 부모의 부양을 둘러싼 분쟁이 많으며, 부양을 책임지는 아들과 그 배우자 간의 분쟁도 많이 발생된다. 그래서 1980년대 후반부터 민생부(民生部)는 부모와 자녀 사이에 노친의 부양·생활보장을 목적으로 하는 부양계약인 ‘부양협약’나 ‘유증부양협약’¹⁸⁾를 체결하도록 권장하고 있다.¹⁹⁾ 유증부양협약은 노인이 자신의 재산을 노후의 부양확보수단으로써 활용할 수 있는 제도로서,²⁰⁾ 정해진 서식이 없으며 내용이 지방에 따라 다르지만, 부양자가 피부양자에게 ①연간 ‘밀가루·쌀·식용유 등의 식료, 석탄 등의 연료, 용돈’의 제공, ②자류지(自留地)의 경작, ③연간 의복·침구 등 일용품 제공, ④침실이나 부엌의 정비, ⑤의료비, 요양간호비 부담, ⑥일상의 정신적 위안, ⑦사망 시 장례 등을 제공한다는 것을 주된 내용으로 한다.²¹⁾

17) Record china(<http://www.recordchina.co.jp/group.php?groupid=65771>).

18) 유증부양협약란, 공민(公民)과 부양계약을 체결한 자가 그 공민의 부양자가 되며, 그 공민의 생활과 장례의 의무를 지고, 공민의 유산을 해당 부양자가 상속하는 내용의 계약을 말한다. 부양자의 선택은 부양받을 공민이 스스로 결정한다. 부양자는 개인도 되고 집단도 된다. 유증부양협약을 제도화 한 것은 세계에서 처음일 것이다(山上賢一/王麗華, 「現代中國法の基礎と實務」, 中央經濟社, 1998, 37면).

19) 加藤美恵子, “中國法における扶養と相續-弱者保護と高齢社會を見据えて”, 「家族(社會と法)」 14號, 日本家族(社會と法)學會, 1998, 110면.

20) 西村幸次郎 編, 「現代中國法講義(第2版)」, 法律文化社, 2005, 165면.

21) 鬼崎信好/増田雅暢/伊奈川秀和 編, 前掲書, 256면.

나. 노인의 권리침해 현상

앞에서 살펴본 바와 같이, 시장경제의 발전에 따라 중국의 젊은 세대들에 있어서는 종래의 가치관이나 도덕관이 쇠퇴하였고, 이로 인하여 부모부양의 거부, 노인에 대한 학대, 노인의 주거 불법점거, 노인의 혼인문제 등에 대한 지나친 간섭, 노인유기 등, 노인의 권리를 침해하는 사건이 많이 발생하여 사회적 문제가 되고 있다.

최근의 조사²²⁾에 따르면, 중국의 가정폭력 발생율은 29.7%~35.7%에 이르고 있는데 그 주된 피해자는 여성, 아동과 노인이다. 특히 농촌지역에서는 62.02%가 가정폭력을 당하고 있는 것으로 나타나, 노인의 권리침해는 도시지역 뿐만 아니라 농촌지역에서도 많이 발생하고 있음을 보여주고 있다.

3. 노인 부양관련 법 규정

노인의 보호나 권리보장에 관해서는 ‘헌법’ 이외에도 ‘고령자보장법’, ‘혼인법’, ‘상속법’, ‘형법’, ‘치안관리처벌법’, ‘민법소송법’, 등에서 규정되고 있다. 중국헌법은 44조, 45조는 노인에 대한 공적부조를 규정하고 있고, 49조 3항에서는 “성년인 자녀는 부모를 부양, 원조할 의무를 부담한다”라고 규정하고 있다.

고령자보장법(1996.8.공포, 2012.12.개정, 2013.7.시행)은 노인의 법적권익을 보호·보장하고 노인사업을 발전시켜 경로·양로의 미덕을 함양시키는 것을 목적으로 한 최초의 기본법으로, 노인의 사회보장, 노인 권익, 노인 사업, 가족 간의 부양, 기타 노인 권익을 보호·보장한다고 규정하고 있다. 이 법률은 국가, 사회·지역의 노인에 대한 책임과 의무를 확인하면서도(동법 3조), 현 단계에서는 노인의 부양은 가정이 중심이 되어 책임져야 한다고 하여 가족과 자녀의 부양 의무를 강조 하고 있다(동법 13조). 또한, 부양 의무자에 대하여 노인의 특별한 수요에 대한 배려나 경제상·생활상·정신상 부양 등의 의무를 규정하고 있다(동법 14조). 나아가 부양의무자는 병환중인 노인이 적시에 치료와 간호를 받도록

22) 中國法學網(<http://www.iolaw.org.cn/showLaws.asp?id=22731>) 참조.

해야 하며 그 비용도 부담해야 한다. 그리고 자립할 수 없는 노인을 보호해야 하며 부양의무자 본인이 특별한 사정으로 그것이 불가능할 경우에는 노인의 의사에 따라 지정된 타인 혹은 시설에 위탁할 수 있도록 하였다(동법 15조). 가정의 성인은 노인의 정신적 요구에 관심을 기울이고 노인을 경시하거나 냉대해서는 안 된다고 하고 있으며, 노인과 별거할 경우에는 자주 본가를 방문하여 부모를 살펴보도록 규정하고 있다(동법 제18조).

혼인법에서도 노인의 합리적 권리·이익의 보호(동법 2조), 가족의 노인에 대한 존엄 등 가족 간의 도덕규정(동법 4조), 노인에 대한 가족부양의무(동법 21조·28조) 등을 규정하고 있다. 특히, 최근에는 노인의 재혼을 반대하는 성년자녀가 많기 때문에 노부모의 혼인권 존중과 재혼생활에 대한 불간섭 의무, 나아가 재혼 후에도 자녀의 부모에 대한 부양의무는 변화하지 않는다는 규정을 두고 있다(동법 30조).

1985년에 제정된 상속법에서도 가족의 노인부양 의무를 강조하고 있으며, 배우자가 사망한 후에도 그 배우자의 부모에 대해 부양의무를 다하는 경우에는 제1상속인으로써 상속을 인정하는 등 부양한 자를 우대하는 한편, 부양능력이 있는데도 불구하고 부양의무를 이행하지 않은 자에게는 상속분을 줄이거나 없애는 등의 제한규정을 두고 있다(동법 13조). 이렇게 상속법에서 부양과 상속을 생전의 대가나 사후의 포상관계로서 권리·의무관계를 강조하고 노인에 대한 부양의무 이행을 촉구하고 있다. 유산에 의해 생활을 보장받아야 할 유족이 존재하지 않거나 유언에 의한 피상속인의 명확한 의사를 남기지 않은 경우에는 피상속인을 생전에 부양한 자에게 많은 유산을 승계시키도록 하고 있다. 법정상속에서는 생전의 부양과 사후의 상속이 단단히 연결되어 있어 상속은 마치 부양에 대한 대가나 보수와 같은 의미로 자리 잡고 있다. 중국에서는 이러한 관계를 ‘권리·의무의 일치’라고 부르고 있다.²³⁾

형법에서도, 부양의무가 있는 자가 부양해야 할 노인·자녀·환자·독립생활능력이 없는 자를 부양하지 않는 경우 그 정도에 따라 5년 이하의 유기징역 혹은 보호관찰처분을 하는 등 가족의 부양책임과 의무를 강조하고 있다(동법 261조).

23) 鈴木賢, 「現代中國相續法の原理」, 成文堂, 1992, 293面.

노인의 부양 등에 관하여 다툼이 생긴 경우에는 당사자 간의 합의, 혹은 인민 조정위원회의 조정, 법원의 조정·재판 등에 의하여 분쟁이 해결되는데, 부양비 등에 관한 판결 혹은 재정(민사소송법 140조)이 이행 되지 않는 경우에는 법원은 강제집행을 하고 관계기관은 집행에 협력하도록 하고 있다(혼인법 48조).²⁴⁾

요컨대, 노인의 부양·요양간호를 포함한 사회보장 책임은 원래 국가가 책임져야 할 것임에도 불구하고 모든 관계법 에서는 이러한 책임을 가족구성원의 책임과 의무로써 규정하고 개인에게 책임을 전가하고 있다.²⁵⁾

4. 노인학대 관련 법 규정

중국의 고령자보장법상 학대의 대상은 60세 이상의 노인이다(동법 2조). 노인 학대는 주로 가정 내에서의 학대를 의미하며 노인이 가족 등 가까운 사람으로부터 부적절한 취급을 받는 것을 말한다.²⁶⁾ 가해자에 관해서는 특정되어 있지 않으며 가정이나 가정 밖 어떤 시설에서든 누구든지 가해자가 될 수 있다.

헌법 49조, 그리고 고령자보장법 3조와 25조에서는 노인 학대나 유기를 금하고 있는데, 폭력 혹은 다른 방법으로 공공연히 노인을 모욕, 중상 등의 학대행위를 행했을 때, 또는 노인의 재산에 고의로 손해를 입힌 경우, 치안관리처벌법에 의하여 처벌하고(동법 43조), 중한 범죄를 구성하는 경우에는 형사책임을 묻고 있는데(동법 46조·48조), 새로 개정된 고령자보장법에서도 이와 동일하게 노인의 혼인에 대한 간섭을 금지하고 부양의무자 이면서 그것을 거부하거나 학대를 하는 자, 노인의 재산에 대해 절도, 사기, 불법점거를 하는 경우, 노인을 모욕한 경우, 치안관리처벌법의 규정에 의하여 처벌하고 범죄를 구성하는 경우에는 형사책임을 묻도록 하고 있다(동법 제75조-77조).

앞에서 살펴본 바와 같이, 노인에 대한 부양비 등에 관한 판결 혹은 재정(민사소송법 140조)이 이행되지 않는 경우, 법원은 강제집행을 실시하고 관계기관은 집행에 협력해야 한다고 정하고 있다(혼인법 48조)²⁷⁾. 또한, 2013년 7월부

24) 岩井伸晃, 「中國家族法と關係諸制度」, テイハン, 2000, 154面.

25) 木間正道/鈴木賢/高見澤磨, 「当代中國法入門」, 有斐閣, 2003, 170面.

26) 高齢者虐待防止研究会 編, 「老人虐待に挑む-發見, 介入, 豫防の視點」, 中央法規, 2006, 31面.

터 시행된 ‘양로시설관리변법(養老施設管理弁法)’에서는 양로시설에 입소한 노인에 대한 차별, 모욕, 학대, 유기를 금하고, 악질인 경우 3만원(약 480만원) 이하의 벌금을 부과하고 범죄가 되는 경우에는 형사책임을 묻고 있다. 그러나 대다수의 노인은 자신의 비참한 모습을 타인에게 보이고 싶지 않고 자녀와 가족의 학대행위를 공개하고 싶지 않아서 소송을 제기하지 않는 경우가 많다. 노인에 대한 폭력과 학대사건도 형사소송법 170조의 ‘자소원칙(自訴原則)’에 의하여 처리되므로 피해 증명, 가해자의 위법행위 증명 등의 절차가 복잡하기 때문에 소송을 주저하는 경우도 많다고 한다.

Ⅲ. 공적 노인부양제도

앞에서 살펴본 바와 같이, ‘헌법’과 ‘고령자보장법’에서는 국가, 사회·지역의 노인에 대한 책임과 의무를 확인하면서도 현 단계에서 노인부양은 가정이 그 중심이 되어 책임져야 한다고 하여 노인에 대한 가족과 자녀의 부양의무를 강조하고 있다. 국가와 사회는 노인의 생활, 건강 및 사회참여 여건을 개선하는 조치를 강구해야한다고 규정하고 있지만, 현재는 의료보장제도, 연금제도 및 최저생활보장제도 등의 사회보장제도가 정비되지 않았을 뿐 아니라 요양간호 지원 등에 대한 통일적인 제도도 없어서 전통적인 가정 내 부양이 중심이 되고 실제로 가족의 부담에 크게 의지하고 있다. 또한, 노인 복지서비스 시설이 설립되고 있기는 하지만 시설에 종사하는 인력도 수요를 충족시키기에는 크게 부족할 뿐 아니라 전문적 직원이라고 하기 보다는 겉에서 시중드는 가정부 정도의 수준이라고 할 수 있다.²⁸⁾

그러나 최근 복지의 사회화 추진정책으로 국가나 집단이 설립한 노인사회복지기구를 주축으로 하여 공동체 양로 서비스를 제공하는 체계가 서서히 형성되고 있다. 국무원이 2011년 12월에 발표한 ‘사회양로서비스 시스템 건설계획(2011-2015년)’에 따르면, 중국의 양로서비스 시스템은 재택을 기초로 하고 사

27) 岩井伸晃, 前掲書, 154面.

28) 厚生労働省 編, 「世界の厚生労働2012」, 厚生労働省, 2012, 340面.

회복지기구의 서비스 제공을 보조적 기능으로 하는 시스템으로서, ‘재택양로 서비스’, ‘사구(社区)서비스’, ‘시설 서비스’로 구성되어 있는데, 아직은 도시지역을 중심으로 추진되고 있으며 농촌지역에서는 이 시스템의 적용을 받지 못하는 실정이다.

1. 도시지역의 노인 복지제도

가. 재택양로 서비스

‘재택양로 서비스’는 지역사회가 재택 노인에게 제공하는 것으로, 라이프 케어, 가정부 서비스, 요양간호 재활, 의료보건, 심리·정신적 케어 등이 포함되며 주로 방문서비스 형식을 취한다. 자립생활이 가능한 노인에게는 가사도움 서비스, 법률상담 서비스 등을 제공하고, 자립생활이 불가능한 노인이나 독거노인, 병환중인 노인에게는 가사노동, 가정보건, 식사배달 서비스, 긴급호출과 안전원조 등의 서비스를 제공한다. 일부 여건이 좋은 지역에서는 재택양로의 병환중인 노인에게 보조금을 지급하거나 필요한 재활보조기구를 지원하기도 한다.

예컨대 상해시에서는 ‘9073’이라는 양로서비스 정책을 취하여 90%의 노인에게 재택요양간호 서비스를, 7%에게는 사구거택(社区居宅) 서비스(데이서비스)를, 나머지 3%에게 시설 서비스를 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 즉 3%의 고령, 병환, 치매 등으로 완전한 자립생활이 불가능한 노인에 대해서는 정부가 직접 운영하거나 지원하는 요양간호시설에 수용하여 풀 서비스를 제공하고, 7%의 노인에게는 사구노인지원 서비스센터, 데이서비스센터 등에서 식사제공, 생활 돌봄, 재활치료, 정신·심리 케어 등 서비스를 제공하며, 90%의 노인의 재택양로에 대해서는 노년활동 지원, 시설 출입장벽 제거비용 지원, 주택 출입장벽 제거비용을 지원하면서 가능한 한 재택에서 요양간호를 받도록 장려하고 있다.²⁹⁾

29) 中国網(http://news.china.com.cn/txt/2013-04/27/content_28678900.htm) 참조. 재정상황이 좋은 상해, 북경, 천진, 대련, 무순시 등에서는 경제적으로 어려운 노인, 국가와 사회에 공헌한 노인, 80세 이상의 노인 등에 대하여 일정 금액의 재택양로 서비스 수당을 지급하고 있

나. 사구서비스

사구서비스³⁰⁾는 1987년에 민정부(民政部)가 그 필요성을 제창했으며,³¹⁾ 이 서비스 사업은 1993년에 전국의 대도시에서 처음으로 시도되면서 사회보장의 기초적인 사회통합 서비스 체계가 형성되기 시작하였다.³²⁾ 사구서비스는 사구 데이케어와 재택양로 지원이라는 두 가지 기능을 갖고 있으며, 주로 낮 시간에 요양간호해 줄 가족이 없는 노인에게 서비스를 제공한다. 도시지역에서는 종합 사구서비스 시설을 갖추고 양로시설 네트워크를 통하여 사구서비스 능력을 함양시키고 있으며, 다양한 형식의 지원활동 및 노인 상호보조서비스와 더불어 보다 많은 사람이 사구 양로서비스에 참여하도록 장려하고 있다.

사구서비스의 운영 주체는 두 조직으로 구성되어 있는데, 하나는 구(区:행정 단위) 이상 수준의 정부 서비스 조직으로서 정부 각 부서 대표가 참가하는 행정적인 사구서비스 협조기구이며, 다른 하나는 가도(街道, 우리의 읍·면) 주민 위원회의 사구서비스 조직으로서 사구의 주민대표가 참가하는 사구서비스 관리 기구이다. 사구서비스의 창설·유지·발전에 필요한 비용은 주로 각계각층의 기부금, 사구사업의 수입금, 서비스 이용료, 지방정부의 보조 등에 의해 충당되며 정부로부터의 지원은 거의 없다.³³⁾

사구서비스의 담당자는 전임 서비스팀, 자원봉사자, 겸직서비스 제공자 등으로 구성되어 있다. 전임 서비스팀은 외부로부터 초빙된 서비스 전문요원으로서 일정한 지역에서 정기적으로 서비스하고 일정한 보수를 받는다. 자원봉사자는

으며, 저소득 노인과 일상생활에서 도움이 필요한 노인 등을 대상으로 요양간호 서비스 보조 제도도 실시하고 있다(鄭小華/黒田研二/関川芳孝, “中國上海市와 北京市의 홈-헬퍼 서비스의 現狀”, 『海外社會保障研究』 174號, 2011, 64面).

30) 사구란 중국 도시 주민들의 거주 지역을 일컫는다. 사구서비스는 핵가족화 등에 의하여 약화된 가족의 요양간호 능력을 보완하기 위하여 도입된 지역복지서비스 사업이다. 사구가 도시의 일정한 지역사회에서 지역사회 주민에게 제공하는 복지서비스 사업으로, 사구의 조직과 복지기구를 통하여 사구의 주민을 조직하고 지역주민의 편익을 도모하며 유익한 서비스를 함과 동시에 사구 내의 노인·장애자 등을 위하여 사회복지 서비스를 제공하는 것을 말한다(黎建飛 編, 『勞動法和社會保障法』, 中國人民大學出版社, 2003, 512面).

31) 大塚正修/日本經濟研究センター, 『中國社會保障改革の衝擊』, 勁草書房, 2002, 31面.

32) 大塚正修/日本經濟研究センター, 前掲書, 31面.

33) 俞伝 編, 『社會保障理論實務』, 中國財政經濟出版社, 2000, 98面.

스스로 지원하여 무상으로 서비스를 제공하는 주민으로서 인근에서 서비스 활동을 한다. 검직서비스 제공자는 주로 주민위원회의 위원이다. 한편, 사구서비스의 대상자는 해당 지역에서 생활하는 모든 주민이지만 주로 노인, 신체장애자, 정신병 환자, 아동 및 상이군인과 그 가족 등에 그 중점을 두고 있다.

사구서비스는 다음 네 가지 분야로 구분된다. ①노인의 일상생활에 대한 보조 서비스이다. 소형 복지원, 경로원과 탁로소(託老所, 노인을 일시적으로 맡아서 보살피는 시설) 등의 양로 서비스 시설을 개설하고 집도, 의지할 곳도, 수입도 없는 이른바 ‘3무 노인’도 수용하여 서비스하기도 하고, 사구서비스 센터가 자원봉사자를 조직하여 정기적으로 노인 세대를 방문하여 세탁, 장보기 등 가사 도움 서비스를 제공한다. ②노인의 의료보건 서비스이다. 사구는 노인의 외래진료소와 가정진료소를 개설하여 노인의 건강진단, 진찰, 치료 등의 서비스를 제공하며, 트레이닝·재활기구를 설치하여 노인의 보건활동을 지원하고 건강생활에 대한 교육도 실시한다. ③노인의 학습이나 오락 등의 서비스이다. 사구 서비스 센터와 노인활동센터는 노년학교, 노년취미과정 등을 열고 다양한 문화·체육과 오락활동을 통하여 노인으로 하여금 역동적인 생활을 할 수 있도록 한다. ④노인의 권리보호 서비스이다. 사구에 권리보호사무소나 법률자문센터를 개설하여 국가의 법률, 정책 등을 홍보함과 동시에 부양에 관한 분쟁을 조정하고 노인의 권리를 보호한다.³⁴⁾

2015년 말 현재 전국의 도시, 구(區), 가도(街道), 주민위원회가 설치한 각종 사구서비스 시설 수는 22만개소에 육박하고 있고, 사구서비스센터는 18,451개소, 사구서비스 스테이션은 108,345개소, 그 외의 사구 전문서비스 시설도 146,000개소로서, 각종 유형의 도시지역 주민에 대한 편의도모 서비스망과 서비스 거점은 49만 3천개소 정도로 추정 된다.³⁵⁾

다. 시설양로

34) 修宝貴主 編, 「中國老年人權益保障讀本」, 華齡出版社, 2005, 47面.

35) <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/20160600474746.shtml>. 中華人民共和國 民政部, 「2015年 社會發展統計公報」2016.

1999년 12월에 민생부(民生部)가 발표한 ‘사회복지시설관리 잠정방법’ 제2조에서는 “사회복지시설은 국가, 사회조직, 개인이 설립한 노인, 장애인 및 고아를 위한 양호, 재활, 관리대행 등의 서비스를 제공하는 시설을 말한다”라고 규정하고 있지만 노인 복지시설의 정의에 대한 규정은 없으며, 2001년 3월에 민정부(民政部)가 발표한 ‘노인복지시설 설치기준’에서도 노인복지시설에 대한 정의규정이 없다. 그러나 일반적으로 노인복지시설은 60세 이상의 노인에게 시설 양로, 생활지원, 요양간호, 오락 등 종합적 서비스를 제공하는 시설이라고 이해되고 있다.

‘노인복지시설 설치기준’에서 정하는 노인복지시설의 종류를 살펴보면, 노인 사회복지원, 양로원, 노년공우, 호노원, 호양원, 경로원, 탁로소, 노년인복무중심(노인서비스센터) 등이 있다. 그 외에 ‘노년호리(護理)병원’이라 불리는 시설도 있는데, 이것은 의료, 요양간호, 일상생활 케어 서비스를 하는 노인 요양간호 병원으로서 가정 내에서 요양간호를 받지 못하는 노인이 생활하다가 임종을 맞는 시설을 말한다.³⁶⁾ 이처럼 중국의 노인복지시설은 종류가 많지만 기능적으로 차별화되지 않는 실정이다. 호양원과 노년공우가 수용대상에서 큰 차이가 있는 것을 제외하면 각 복지시설의 기능은 거의 동일하다. 제공하는 서비스 항목도 대부분 같으며 대상자도 자립할 수 있는 노인부터 요양간호가 필요한 노인에 이르기까지 넓고, 노인의 자립도에 의해 자립구, 도우미구, 간호구로 나누고 있는 것도 비슷하다.³⁷⁾

최근, 복지시설의 설립과 경영이 민간에 개방되어 민간이 복지시설을 운영하는 경우가 많이 증가함에 따라 전국적으로 다양한 새로운 유형의 복지시설이 만들어지고 있고 보다 유연한 경영방법도 시도되고 있다. 이에 따라 시설의 입소비용의 문제가 전국의 노인복지시설에서 보편적으로 발생하고 있다. 이용자의 경제력을 훨씬 초과하는 입소요금의 설정은 시설의 입소율에도 큰 부정적 요인으로 작용하고 있다.

36) http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/338.pdf#search, 自治体國際化協會 北京事務所, ‘中國老人福祉’ 10面.

37) 郭芳, “中國農村地域에서의 老人福祉施設에 관한 考察-山東省J市の 事例를 通하여”, 『評論·社會科學』 97號, 2011, 64面.

노인시설의 입소비용은 기본적으로 수익자 본인이 부담하는데 주로 연금, 가족의 부담, 최저생활보장제도에 의한 생활보조금 등에 의해 조달되고 있으며, 경제사정이 좋지 않은 저소득 노인은 입소비용이 없어서 입소할 수가 없다. 노인의 수입원은 주로 가족에 의한 경제원조, 취업, 연금과 생활보호 등이 있으며 도시지역과 농촌지역의 수입격차가 크다. 연금제도는 도시지역에서는 84.7%, 농촌지역에서는 34.6%가 적용받고 있는 것으로 나타나고 있다.

최근의 물가상승과 더불어 인건비의 급증으로 인하여 양로원등의 시설에 대한 입소비용도 대폭 인상되고 있어서 입소하고 싶어도 하지 못하는 노인도 많다고 한다. 입소비용의 인상의 가장 큰 요인은 인건비의 상승이다. 몇 년 전까지는 수백위안(10만원 내외)이었던 요양간호직원의 임금이 지금은 수천위안으로 올랐다. 그러나 입소비용이 비정상적으로 높은데도 불구하고 침상수가 부족하며 앞으로 수년간은 남는 침상이 없을 것으로 생각되고 있다. 침상수를 늘림과 동시에 비정상적인 입소비용의 상승을 억제하기 위해 북경시 정부는 양로원등의 시설에 대한 보조·지원제도를 마련하였으며, 비영리성 민영양로원 등에 대해 한 침상 당 8,000-16,000위안(약 130만원-약 270만원)의 시설자금을 지원하고 있다. 나아가 실제로 입소자를 수용하여 침상이 사용되는 경우에는 1인당 매월 200-300위안을 보조비로 지급하고 있다. 또한 2012년 4월부터 북경시 민생국은 북경시내의 양로시설의 수도, 전기, 가스비를 지원함으로써 시설의 운영비용을 8-10% 절감시키고 있다.³⁸⁾

라. 대도시의 요양간호의 담당자

앞에서 살펴본 바와 같이, 노인의 요양간호는 가족에 의한 요양간호 외에 사구에 의한 서비스 제공, 개인의 서비스 구입(시설입소와 가정부 등의 고용) 등이 중심이 되어 있으며, 가족의 부양·요양간호 능력이 현저히 떨어졌지만 절대 다수의 노인은 가정에서 가족의 요양간호를 받고 있는 실정이다. 요양간호보장제도가 완비되어 있지 않은 중국에서는 노인의 경제적 부양, 병환중의 간병, 일

38) 新京報(http://epaper.bjnews.com.cn/html/2012-10/22/content_381918.htm?div=-1).

상생활의 원조·요양간호 등은 가족에 의지할 수밖에 없기 때문이다.³⁹⁾ 노인복지시설의 공급도 수요를 충족시키지 못하고 전문교육을 받은 요양관련 전문직원도 부족한 실정이다. 또한 요양간호 보장제도가 없기 때문에 요양간호 서비스를 받기 위해서는 연금수입 및 노인 자신의 노동수입, 최저생활보장제도에 의한 급여금 수입 등으로 충당하기도 하지만 대다수는 가족의 부담에 의지하고 있다.

노인의 요양간호를 담당하고 있는 사람은 주로 가족이나 농촌에서 취업을 위해 도시로 이주해온 사람들이다. 대도시에서는 연금을 받고 있는 노인, 경제사정은 좋지만 요양간호를 해 줄 사람이 없는 노인은 농촌에서 이주해온 여성을 고용하고 숙식을 제공하면서 요양간호를 맡기고 있다. 1990년대 중반까지는 요양간호가 필요한 노인에 대하여 숙식만 제공해 준다면 월 500위안(약 7만원)정도로도 기꺼이 요양간호를 맡겠다는 농촌여성이 많았다.⁴⁰⁾ 하지만, 2012년의 ‘호공(요양간호사)’의 한달 평균임금은 북경 3,992위안, 상해 3,301위안, 심양 3,043위안, 대련 3,644위안, 중경 2,616위안, 제남 2,977위안, 성도 2,680위안으로 그 비용이 크게 증가하였다.⁴¹⁾

북경시 대형병원 호공 들은 대부분 노인 요양간호에 필요한 기초지식이나 의료에 관한 상식이 없는 시골에서 이주해 온 노동자들이다. 대형병원에는 정규직 간호사가 있지만 임금이 호공보다 높기 때문에 요양간호가 필요한 대부분의 환자는 임금이 저렴한 호공을 고용하고 있다. 호공들은 병원이 설립한 호공회사에 고용되며 환자에게 받는 이용료 중 관리비 명목으로 병원측에 수수료를 내야하며, 원칙적으로 병원에서는 환자의 가족이나 병원이 제공하는 호공만 요양간호가 가능하도록 하고 있어서 일부 노인은 병원에 지불하는 수수료를 내지 않기 위하여 지방에서 온 여성을 직접 고용하여 친척이라고 속여 요양을 맡기기도 한다. 북경시 향산(香山)병원의 경우, 요양간호사 1인이 노인 한사람을 간호하는

39) 鬼崎信好/増田雅暢/伊奈川秀和 編, 前掲書, 248面.

40) 鈴木賢, “中國の老人扶養と療養看護の法的動向”, 「ケース研究」 242號, 家庭事件研究會, 1995, 31面.

41) (<http://www.jobui.com/salary/search.php?jobKwl=%E6%8A%A4%E5%B7%A5&cityKwl=%E5%8C%97%E4%BA%AC>). 경력과 학력도 임금상승 요인으로, 요양간호 경력 7년 이상이 4,999위안, 5-7년은 3,553위안, 1-2년은 3,312위안이며, 4년제 대학 이상인 경우 6,537위안, 전문대학의 경우는 3,476위안, 초·중학교인 경우는 3,395위안이었다.

경우는 월 3,200위안, 요양간호사 1인이 2명의 노인을 간호하는 경우는 2,200위안, 3명의 간호를 하는 경우는 1,900위안 이었다.⁴²⁾

2. 농촌지역의 노인 복지제도

도시지역에서는 초보적인 사회보장제도가 시도되고 있지만 인민공사가 붕괴된 오늘날 농촌의 사회보장은 기본적으로 현(縣)이하의 지방행정조직에 맡겨져 있는 상황이다. 대다수의 농민은 사회보장의 혜택을 받지 못하고 노후생활이나 일상의 의료등은 가족에 의존할 수밖에 없고 병이 들어도 제대로 치료조차 받지 못하는 경우가 많다. 공적 연금제도가 정비 되어 있지 않은 농촌지역의 노인은 국가의 원조를 기대할 수 없으며 질병이나 고령으로 일을 하지 못하는 경우 요양간호나 부양은 가족에게 전적으로 의지하고 있다. 그런데 개혁개방이후 농촌인구가 도시로 이동함에 따라 농촌지역에서는 고령화가 급속히 진행되어 가족의 부양능력이 떨어질 뿐 만 아니라 낮은 수준의 농업수입의 영향으로 종래의 가족에 의한 부양형태도 점차 붕괴되어 가고 있다.

그래서 중국은 2004년부터 농촌지역의 가족계획을 하고 있는 가정에 대해 장려부조제도를 시험적으로 시행하고 있다. 한 자녀 혹은 두 명의 여자아이를 둔 농촌가정의 부부에게 매년 600위안 상당의 장려부조금을 만 60세가 되는 해부터 사망하는 날 까지 지급하는데, 이 장려부조금은 중앙과 지방정부가 공동으로 부담한다.

또한, 농촌지역에서는 법정부양의무자가 없거나 법정부양의무자가 있어도 부양능력이 없고 생활수입원도 없는 노인, 신체장애자에 대하여 의·식·주·의·장(衣·食·住·醫·葬)을 보장하는 ‘5보호(保戶)’라는 사회구제제도를 실시하고 있는데, 그 보장수준이 매우 낮기 때문에 일부 자활불능 노인의 문제를 해결하기 위해 각지에 농촌경로원, 양로원 등을 설치하여 집중적으로 수용·구제하도록 하고 있다. 2015년 말 전국에서 5보호(保戶)구제를 받은 가정은 649.1만호에 이르며, 수급자는 785.2만명에 이르고 있다.⁴³⁾

42) 北京香山病院(<http://www.bjxsyy.net/ks-lnb.htm>).

또한 농촌지역에서는 신 농촌 건설정책에 따라, 경로원을 지역 형 양로서비스 센터로써 서비스가 필요한 노인에게 낮 시간 요양간호, 단기입소간호, 식사 배달 등의 서비스를 제공하도록 하는 등 새로운 농촌양로모델을 적극적으로 추진하고 있다.

IV. 문제점 및 과제와 시사점

지금까지 살펴본 바와 같이, 중국의 노인 부양에 대한 기본적 국가전략은 국가·사회·가족을 삼위일체로 하는 양로 보장체계를 갖추는 것을 목표로 향후 가족부양을 중심으로 하면서 저출산·고령화로 약화된 가족부양능력을 보완하는 지역사회복지서비스, 즉 사구서비스를 주민의 상호부조에 의해 정비하는 것이다. 노인이 일상생활을 하는 지역의 사구에서 지역주민의 상호부조·자조노력에 의한 지역밀착형 사구 요양간호서비스를 전개 하는 것은 바람직한 선택이라고 평가할 수 있다. 하지만 장기적으로 보면 이러한 사구제도에는 다음과 같은 몇 가지 문제점과 과제가 있다.

첫째로, 사구서비스는 지역적으로 균등하지 않다는 점이다. 중국은 도시지역과 농촌지역 간에 사회보장에 있어 큰 격차가 있다. 즉 도시지역에서는 재정지원이 가능한 사회보장제도가 어느 정도 확립되어 있지만, 농촌지역에는 기본적으로 통일된 사회보장제도가 정비되어 있지 않다. 사구서비스도 지역적 격차가 크다. 북경·상해 등 대도시와 연해지방에서는 사구서비스가 비교적 잘 되고 있지만, 중소도시에서는 사구서비스에 대한 인식이나 제도가 아직 불충분한 실정이다. 더욱이 지방도시와 농촌지역은 거의 백지상태나 다름없다.⁴⁴⁾ 이러한 상황을 개선하기 위해서는 경제력이 약한 농촌지역도 도시지역과 같은 사회보장제도를 구축해야 하며, 요양간호를 포함한 농촌의료보장제도를 시행하기 위한 정부의 재정투입이 필요하다.

둘째로, 복지제도로써의 사구서비스는 재정의 안정적인 확보와 서비스의 질

43) 中華人民共和國 民政部, 前揭 2015年 社會發展統計公報.

44) 楊良初, 「中國社會保障制度分析」, 經濟科學出版社, 2003, 112面.

면에서 한계가 있다는 것이다. 사구서비스를 포함한 사회복지제도에 필요한 재정투자가 어렵기 때문에 사구서비스는 사구의 역량에 따라 사구의 재정과 인력으로 시행되고 있는 바,⁴⁵⁾ 노인의 요양간호 등 가장 중요한 국가정책 중의 하나인 사회복지정책을 인적·재정적 조건이 정비되지 않은 말단조직인 ‘사구’가 전적으로 행하는 것에는 한계가 있다. 나아가 복지서비스 시설의 운영과 관리에 있어서 시장경제의 경쟁원리가 도입되어 경제효과가 강조되면서 복지로서의 성격은 퇴색하고 있다.⁴⁶⁾ 사구 서비스의 안정적·지속적 운영을 확보하기 위해서는 반드시 국가나 지방정부의 재정투입이 필요하다.

셋째로, 요양간호에 관한 전문적인 지식과 능력을 갖춘 직원의 부족과 간호 전문직의 수준 향상도 필요하다. 낮은 급여도 전문직 확보가 어려운 이유가 된다. 공적인 요양간호 시설의 확대와 더불어 요양간호의 담당자 등 복지관련 분야 인재의 육성 차원에서 요양간호 관련 자격제도의 도입도 필요하다.

넷째로, 현재의 사구서비스 제도는 지역마다 다르게 시행되고 있어 규범성과 통일성이 없고 그에 대한 관리나 감독이 어려운 상황이다. 적어도 중앙정부가 법적 근거가 되는 가이드라인을 제시해야 하고, 각 지역은 그 가이드라인에 기초하여 해당 지역의 사회·경제상황에 따라 적절한 서비스를 해야 할 것이다. 그리고 장기적으로는 요양간호 보험제도의 도입을 검토해야 한다. 중국은 노인 의료와 요양간호 문제뿐만 아니라, 국민의 기본적인 의료보장 문제도 해결되지 않은 상황이다. 하지만 ‘한자녀 정책’ 등의 영향에 의해 가까운 장래에 예상되는 급속하고 심각한 고령화·저출산화 상황에 대비하기 위하여 연금과 노인 의료보장제도, 요양간호 지원제도 등 노인을 위한 전반적인 사회보장 시스템을 정비해야 한다.

중국의 노인부양과 요양간호제도 중에서 사구서비스는 지역적 격차가 있는 등 여러 문제점을 가지고 있지만, 지역공동체가 무너져가는 가족부양체제를 보완하는 역할을 수행하고 있다는 점에서 우리에게 주는 시사점이 크다. 우리나라

45) 花菊香, 「社會政策与法規」, 社會科學出版社, 2002, 446面.

46) 향후 사구는 독자적 경제적 이익을 추구하여 상업화할 가능성도 부정할 수 없으며 정부의 의도와 정반대의 방향으로 흘러갈 지도 모른다고 지적된다(王文亮, “中國의社會保障”, 大沢真理 編, 「アジア諸國の福祉戰略」, ミネルヴァ書房, 2004, 180面).

에서도 고령화 시대를 맞이하여 가족, 국가와 더불어 지역공동체가 노인부양을 담당하는 지역밀착형 부양 및 요양간호서비스를 전개하는 것도 바람직할 것이다. 또한 중국의 상속법에서 부모에 대한 부양의무를 다하는 경우 상속분에서 우대하는 한편, 부양능력이 있는데도 불구하고 부양의무를 이행하지 않은 자에게는 상속분을 감하거나 없애는 제한규정을 두는 등, 부양과 상속을 생전의 대가, 사후의 포상으로써 정립하여 권리·의무관계를 강조하고 노인에 대한 부양의무 이행을 촉구하고 있는 것도 우리나라가 도입할 만한 제도라고 할 것이다. 또한 부모 부양에 대한 의지가 부족하고 개인주의가 심각해지는 현실에서 자신의 재산으로 요양보호를 누릴 수 있도록 지역공동체에 의한 요양보호시스템을 마련하는 것이 필요하며, 이러한 시스템은 중국의 사구서비스 시스템에서 그 시사점을 찾아볼 수 있을 것이다.

참고문헌

- 高齡者虐待防止研究會 編, 「老人虐待に挑む-發見,介入,豫防の視點」, 中央法規, 2006.
- 鄔滄萍/姜向群 編, 「老年學概論」, 中國人民大學出版社, 2006.
- 鬼崎信好/増田雅暢·伊奈川秀和 編, 「世界の介護事情」, 中央法規, 2002.
- 大塚正修/日本經濟研究センター, 「中國社會保障改革の衝擊」, 勁草書房, 2002.
- 黎建飛 編, 「勞動法和社會保障法」, 中國人民大學出版社, 2003.
- 鈴木賢, 「現代中國相續法の原理」, 成文堂, 1992.
- 木間正道/鈴木賢/高見澤磨, 「当代中國法入門」, 有斐閣, 2003.
- 宝貴主 編, 「中國老年人權益保障讀本」, 華齡出版社, 2005.
- 山上賢一/王麗華, 「現代中國法の基礎と實務」, 中央經濟社, 1998.
- 西村幸次郎 編, 「現代中國法講義(第2版)」, 法律文化社, 2005.
- 岩井伸晃, 「中國家族法と關係諸制度」, テイハン, 2000.
- 楊良初, 「中國社會保障制度分析」, 經濟科學出版社, 2003.
- 王樹新 編, 「中國養老保障研究」, 華齡出版社, 2004.

- 王友/王元京/謝衛東 編, 「中國保險實務全書」, 中国物価出版社, 1996.
- 俞伝 編, 「社會保障理論實務」, 中國財政經濟出版社, 2000.
- 田多英範 編, 「現代中國社會保障制度」, 流通經濟大學出版會, 2004.
- 中華人民共和國 統計局, 「2010年 第6回全國人口調查公報」, 2011.
- 中華人民共和國 統計局, 「2015 中國統計年鑑」, 2016.
- 中華人民共和國 統計局, 「2016 國家統計年鑑」, 2017
- 佟宝貴主 編, 「中國老年人權益保障讀本」, 華齡出版社, 2005.
- 花菊香, 「社會政策与法規」, 社會科學出版社, 2002.
- 厚生労働省 編, 「世界の厚生労働2004」, 株式會社TKC出版, 2004.
- 厚生労働省 編, 「世界の厚生労働2012」, 厚生労働省, 2012.
-
- 加藤美恵子, “中國法における扶養と相續-弱者保護と高齢社會を見据えて”, 「家族(社會と法)」14號, 日本家族(社會と法)學會, 1998.
- 郭 芳, “中國農村地域에서의 老人福祉施設에 관한 考察-山東省J市の 事例를 통하여”, 「評論·社會科學」97號, 2011.
- 鈴木賢, “中國の老人扶養と療養看護の法的動向”, 「ケース研究」242號, 家庭事件研究會, 1995.
- 王文亮, “中國の社會保障”, 大沢真理 編, 「アジア諸國の福祉戰略」, ミネルヴァ書房, 2004.
- 李秀英, “中國の社會福祉”, 「世界の社會福祉」, 旬報社, 1998.
- 鄭小華/黒田研二/関川芳孝, “中國上海市と北京市のホームヘルプサービスの現状”, 「海外社會保障研究」174號, 2011.
- 黃金衛, “中國の親孝行と老人虐待の課題”, 古橋エツ子 編, 「家族の變容と暴力の國際比較」, 明石書店, 2007.

[Abstract]

The Elderly Support and Long-Term Care System of China

Kim, Sang-Chan

Professor, Jeju National University Law School

In China, the elderly support or long-term care has been traditionally performed by the elderly's son or daughter. Recently, however, the family function of the elderly long-term care has been largely weakened due to the rapid aging and nuclear family. China does not have well-maintained system like medical security system, pension system, and the minimum standard of living security system while there is no unified system of the elderly health/welfare like long-term care nursing support. Therefore, there are only basic measures such as support by family, provision of long-term care service by local community, and purchase of service by individual users.

Under the goal of being equipped with the elderly nursing security system based on the trinity of state, society, and family, China has local social welfare service as a basic strategy to complement the family support ability weakened by the low-birth and aging, which is the local service based on the maintenance by residents' mutual aids. However, the social security system focusing on the local system has several problems like that the local community service is locally irregular, that the local community service as a welfare system has such limited service quality and unstable security of finance, that the number of staffs equipped with expertise and ability of long-term care is lacking while the level of professional nurses is low.

In order to improve them, first, the rural areas should also establish the

social security system just like the urban areas, and it is also necessary to input the government finance to enforce the rural medical social security system including long-term care. Second, Third, it is also required to introduce the long-term care-related qualification system in the aspect of fostering the talent in the welfare-related area like persons in charge of long-term care, on top of the expansion of the public long-term care facilities.

Key words : China, the elderly support, long-term care, local community service, social security, aging, nuclear family