

네팔 사회보장제도의 현황과 과제

An Overview of the Social Security System in Nepal

마두 수단 아테라야(계명대학교 교수)
Madhu Sudhan Atteraya(Keimyung University)

프렘 반다리(미국 미시간대학교)
Prem Bhandari(University of Michigan, USA)

사회보장이란 사회보험, 사회부조, 정부의 노동시장 개입 등 다양한 프로그램을 통해 취약성 문제를 해결하고 생산성을 개선하는 정책 수단을 말한다. 네팔의 사회보험제도는 특히 공무원을 대상으로 연금과 퇴직금, 각종 공제기금을 제공하고 있다. 네팔의 사회부조에는 현금급여, 현물급여, 의무교육, 사회경제학적으로 취약하고 지리적으로 소외된 계층을 위한 기초적 보건서비스 등이 있다. 네팔 정부의 노동 시장 개입에는 사회적 약자를 위한 고용 프로그램, 직업 및 기술 교육 프로그램 등의 제도가 포함된다. 이 글에서는 네팔의 각종 사회보장제도를 전반적으로 간략히 소개한다. 사회보장과 관련한 법적 메커니즘의 발전사를 짚어 본 후 사회서비스를 제공하는 데 네팔이 마주한 잠재적 제약을 파악해 본다.

1. 들어가며

사회보장은 중요한 인권 이슈이자 사회복지 의제이다. 세계인권선언 제22조는 ‘사회보장권’을 천명하고 있다(Universal Declaration of Human Rights, 1948). 사회보장은 산업화 선진국들의 핵심적인 사회정치적 이슈이다. 이들 국가의 정부는 국민 모두의 웰빙을 목표로 다양한 사회서비스를 제공한다. 그러나 네팔 등의 국가에서 사회보장제도는 새로운 개념으로, 가장 취약한 계층 및 위험 계층에 대한 지원에 중점을 두고 있다. 특히 절대빈곤과 각종 불평등을 최소화하는 것을 목표로 삼고 있다. 현재 네팔은 국내총생산(GDP)의 약 3.5%를 사회보장에 지출하고 있다.

역사적으로 네팔의 사회보장제도는 사회서비스를 다르마(Dharma, 의무)로 여기는 힌두교와 불교의 영향을 받았다(Shrestha, 2017). 힌두교, 불교 단체들은 빈민층을 돕기 위해 구호품을 제공하고 인도적 활동을 조직한다. 고대 네팔—리치비와 말라 시대, 라나 통치 기간—은 봉건제에 기초한 사회였다. 따라서 당시의 사회보장 정책은 통치자의 명령에 불과했다. 사회적 가치는 힌두교와 불교에 뿌리를 두고 있었다. 상부상조, 연대와 호혜는 종교적 신념에 의한 관습이었다. 이러한 관습 중 하나인 구티(복지공동단체)를 카트만두 계곡의 네와르족들은 오늘날까지도 이어 오고 있다(Gautam, 2007). 다른 카스트와 소수 민족들 역시 장례, 혼례, 기타 종교 관습 등의 의식을 행하기 위해 공동체 활동을 지속하고 있다. 이러한 공동체들은 비상시에 사용할 소규모 복지 기금을 조성한다. 대체로 현물급여와 서비스 형태의 사회적 지원 시스템이 오랫동안 네팔의 다양한 공동체 단위에서 가동되어 왔다.

1947년에 창설된 자선 및 봉사 단체인 파로파카르(Paropakar, 복지)는 고아들을 보호하고 빈민층에 다양한 교육 기회를 제공하는 것을 목표로 한다(Gautam, 2007). 1951년 네팔 민주화 혁명 이후에는 사회 정책이 정식으로 네팔 헌법에 도입되었다(Bhandari, 2019). 사회서비스가 강조되었고, 1965년에 사회복지 기구인 자나칼리안 산스타(Janakalyan Sanstha), 1954년에 네팔결핵퇴치협회, 1968년에 네팔장애인·장애인협회, 1970년에 네팔한센병퇴치협회 등 사회복지 단체들이 설립되었다(Gautam, 2007). 제8차 5개년 계획(1991~1996)에는 ‘사회보장’ 이슈가 최초로 포함됐으며, 제9차 5개년 계획(1997~2002)에는 경제 개발 계획에 사회보장의 필요성이 대두되었다(Mathema, 2012).

1991년 네팔은 다당제 민주주의를 회복하면서 새로운 왕국 헌법(Constitution of the Kingdom)을 공포했다. 이 헌법은 비정부기구(이하 NGO) 및 국제비정부기구(이하 INGO)의 설립을 규정했다. 네팔 곳곳에 NGO와 INGO가 창설됐다. 이들 NGO, INGO는 네팔 전국의 풀뿌리 지역 사회로 침투하여 사회 발전, 숙련 훈련, 직업 교육, 여성 임파워먼트, 기타 사회복지 활동 관련 프로그램을 다양하게 제공했다. 전국적으로 그 수가 증가하는 사회복지기관을 체계화하고 규제할 필요에 따라 1992년에는 사회복지법이 제정되었다. 이 법을 근거로 같은 해 사회복지 기구들을 규제하고 조직화하는 자치 기관인 사회복지협의회(SWC)가 설립되었다. 1992년에는 1959년에 제정됐던 네팔 공장 및 공장 노동자법이 폐지되고 네팔노동법으로 대체되었다(Nepal Labor Act, 1992). 네팔노동법은 복지 기금, 보상금, 퇴직금, 공제 기금,

의료시설, 휴가 등 안전, 권리, 복지서비스의 제공을 보장했다. 이 법은 아동 노동도 금지했다. 나아가 1999년에 제정된 지방자치법은 고아, 무력화된 여성, 노인 및 장애인 등 사회적 약자를 보호하도록 했다(Khanal, 2013). 비슷한 맥락에서 1995년에 만들어진 고령수당 프로그램(OAP)은 75세 이상 노인을 대상으로 한다(National Planning Commission, 2012). 1997년에는 전 국민에게 보건서비스가 필수임을 골자로 하는 네팔보건법이 제정되었다(Khanal, 2013).

2. 네팔 사회보장제도의 현황

네팔 정부는 국민들이 기본적인 요구를 충족할 수 있도록 지원하는 사회안전망 프로그램을 가동했다. 1994년 총선 이후 사회보장은 네팔의 중요한 정치적 의제가 되었으며, 각 정당은 이를 매니페스토에 포함시켰다. 선출된 정부는 고령층, 사별한 여성 배우자 및 장애인에게 최소한의 혜택을 제공하는 프로그램을 만들었다. 그러나 사회보장을 정책적 우선순위로 끌어올린 결정적인 계기는 네팔 임시 헌법(2007)이었다. 임시 헌법은 이렇게 명시했다. “열린 사회의 원칙들에 입각하여 사회, 경제, 정치 활동을 포함한 국민 생활의 모든 측면에서 정의로운 제도를 구축하는 동시에 국민의 생명과 재산, 평등과 자유를 보호함으로써 복지 수준을 증진하는 것을 국가의 최우선 목표로 삼는다.”(The Interim Constitution of Nepal, 2063 BS / (2007 AD)) 나아가 새로운 헌법은 “정부는 경제적, 사회적 안정을 제공하는 정책과 ... 계층, 카스트, 언어, 성, 문화, 종교, 지역 차별을 타파함으로써 여성, 달리트(Dalit, 불가촉 카스트), 토착 부족, 마데시(Madhesi), 억압받는 소수 공동체 및 기타 소외 계층과 관련된 문제들을 해결하는 일원적 구조를 도입할 책임이 있다”며 정부의 역할을 강조하고 구체화했다.

네팔의 사회보장 정책은 사회적으로 소외된 계층이 정치적으로 포괄적 대표권을 갖도록 하기 위해 수립되었다. 사회보장제도는 제13차 계획(2013-14년도~2015-16년도)에서도 언급되었다. 네팔 정부는 전 국민을 대상으로 하는 사회보장을 꾀했다(Khadka, 2017). 가장 최근의 네팔 헌법(2015) 제33조에서 제43조는 사회보장 조항을 확대하고 정의했다. 특히 제43조는 사회보장권을 명시하고 있다. “극빈층, 노동 능력 상실 및 무력화된 국민, 무력화된 비혼 여성, 장애 국민, 아동, 스스로를 돌볼 수 없는 국민, 소멸 위기 부족에 속한 국민은

법률에 따라 사회보장권을 갖는다.”(네팔 헌법, 2015) 이 헌법에 부응하여 다양한 부처가 보건, 교육 및 사회안전망 분야의 사회서비스를 우선시했다. 또 사회보장제도에 관한 국가의 정책 및 전략에 발맞추어 네팔 정부는 사회복지 및 사회보장 조항들과 관련된 30개 이상의 국제 협약 및 규약을 비준했다(Ministry of Law, Justice and Parliamentary Affairs, 2018).

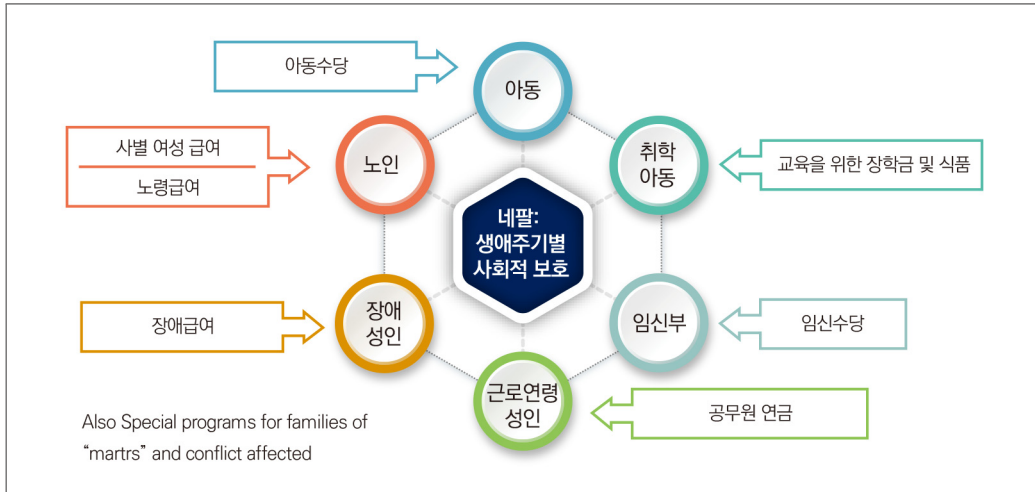
3. 사회서비스의 구성과 특성

네팔의 사회보장제도는 크게 두 가지 유형으로 나뉜다. 공무원에게 사회서비스를 제공하는 부문, 그리고 취약, 소외 계층에 사회서비스를 제공하는 부문이다.

공직자에 대한 사회보장서비스는 공무원, 군인, 경찰 및 공립학교 교사를 대상으로 한다. 공무원을 위한 최초의 사회보장서비스는 1934년 군인공제기금이 설립되면서부터다(Gautam, 2007). 이 제도는 퇴역 군인 지원에 초점을 맞추었다. 1944년에는 공무원 대상 사회보장서비스인 니자마티(Nijamati, 공무) 공제기금(NPF)이 설립되었다(Guatom, 2007). 1991년에 제정된 공무원법은 경찰, 교사를 포함하여 정부의 모든 피고용인에게 사회보장을 제공하는 핵심적 법률 장치이다. 이로써 공무원들은 연금, 퇴직금, 의료비, 사망 및 장애 발생 시 보상, 보건, 주택, 기타 복지 기금의 혜택을 받게 되었다(Gautam, 2007; Shresth & Satyal, 2003).

현재 네팔의 사회복지 관련 부처들은 지리적, 사회경제적으로 소외된 달리트와 소수 민족 여성 및 아동까지 포함하는 사회 정책의 수립, 계획, 이행을 담당하고 있다. 새로운 제도들은 빈곤과 사회적 불의를 타파하기 위한 목적으로 운영되어 왔으며, 사회서비스는 점차 제공 범위를 확대하고 있다. 또 빈곤과 소외를 해결하기 위해 현물급여와 현금급여를 강화하였다. 여기에는 식량 지원, 학교 급식 프로그램, 고용제도, 장애수당, 고령층 사회연금, 사별한 여성 배우자를 위한 보조금, 의료 접근 지원금, 교육 보조금, 여자 어린이 대상 교사 교육 장학금, 카르날리 지역에 거주하는 과거 불가촉 카스트 어린이들을 위한 육아수당, 네팔 오지의 소외 계층에 대한 지리적 보조금, 소외 계층의 사별한 여성 배우자를 위한 결혼수당, 다른 카스트 간 결혼에 대한 결혼수당 등이 포함된다(Das, 2011; Holmes et al., 2019; Koehler, 2011). 보건, 농업 부문의 사회서비스도 있다(Ghimire, 2019, August 9). 보건 부문 서비

그림 1. 네팔: 생애주기별 사회적 보호



자료: Das, M.(2011).

스에는 무료 산전(産前) 관리, 세계보건기구(WHO) 권장 예방접종, 심장 치료 및 신장 관련 질병 치료에 대한 지원이 포함된다. 농민들은 비료, 종자, 농업 신용, 농업 장비에 대한 보조금을 받는다. 전반적인 네팔의 사회보장제도는 다음 그림과 같다(Das, 2011).

4. 사회보장제도의 한계

네팔을 포함한 개발도상국의 사회보장 정책은 빈곤 감소 전략에 중점을 두고 있다. 주로 사회경제적, 지리적으로 소외된 공동체에 고용 기회, 최저임금, 식량 안정 및 기타 필수 복지 혜택을 제공하는 방향으로 설계되어 있다(Guatam, 2007). 이러한 정책의 목표는 네팔 전체에 만연한 빈곤을 타파하고 국민들이 최소한의 생활 수준을 유지하도록 지원하는 사회보장을 제공하는 것이다. 앞서 지적한 바와 같이 네팔의 사회보장 프로그램은 대부분 연금, 퇴직금, 의료비 수혜 대상인 공무원들에게 집중돼 있다. 따라서 사회보장 범위가 절대빈곤과 식량 불안에 처한 일반 대중에게까지 확대되어야 한다.

일반 대중을 대상으로 한 사회보장제도에서 보건 관련 사회서비스는 잘 이루어지지 못한다. 최근 네팔 정부는 일부 지역에서 '건강보험 프로그램'을 시작했고, 이를 전국적으로 확대하는 것을 목표로 하고 있다. 이와 관련하여 한국의 국민건강보험제도(일레로 Kwon, 2008

참조)는 네팔의 가장 좋은 선례 중 하나이자 비교적 저렴한 비용으로 보건서비스제도를 구축하는 모델이 될 수 있다.

네팔 정부는 사회보장 제공과 인권 문제에 관련된 여러 국제 협약을 비준했다. 네팔의 사회 정책은 '사회 민주주의 복지국가의 철학적 전제'에 입각해 설계되었다(Köhler, 2016, p. 4). 그러나 정책의 사후 점검, 모니터링, 정책 효과성 평가, 지역사회 단위에서의 정책 이행을 위한 적절한 메커니즘 구축은 여전히 과제로 남아 있다. 지리적 고립은 서비스 제공과 모니터링의 결정적인 장애 요인 중 하나이다.

또 다른 문제는 지불가능성(affordability)과 지속가능성(sustainability)이다. 네팔 정부는 사회서비스 제공에 대한 압력을 받고 있지만, 경제적 지속 가능 능력이 부족하다. 따라서 비용 편익 분석이 필요하다. 해외 원조도 재원이 될 수 있다. 그러나 해외 원조는 지속 가능하지 않을뿐더러 이런 보조금에는 여러 가지 조건이 붙는다. 정보기술 지식 결핍과 금융 문맹, 제공 중인 사회 서비스에 대한 대중의 무지 역시 잠재적 장애 요인이다(Ghimire, 2019).

2015년 네팔은 헌법에 연방, 주, 지방으로 구성된 3단계 연방제를 도입했다. 이 헌법은 여러 사회복지제도와 사회보장에 관한 법률을 포함하고 있다. 그러나 연방, 주, 지방 단위 간의 협력에 대해서는 좀 더 두고 볼 일이다.

네팔은 이미 여러 사회보장 정책을 시작했다. 하지만 효과적인 서비스 제공을 위해서는 넘어야 할 산이 많다. 네팔 헌법이 보장하는 사회서비스를 적절하게 제공하려면 사회보장의 자격 요건, 법률 조항, 효과적인 서비스 제공을 가로막는 요소들에 대한 추가 연구가 필요하다.

참고문헌

- Bhandari, K. (2019). Social Security System of Elderly Population in Nepal?. *NUTA Journal*, 6(1-2), 18-24.
- Das, M. (2011). Can Social Safety Nets Help Peace Building in Nepal. *Results from a social protection technical assistance program. Presentati on on Social Safety Nets in Post Conflict Nepal*. Retrieved from http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/BBL-SSN_Nepal_7-21-2011.pdf
- Gautam, G. S. (2007). Social Security Arrangement in Nepal: Needs and Challenges Ahead. Retrieved from <https://ci.nii.ac.jp/naid/110006405467>.
- Ghimire, C. (2019, August 8). *Social Protection in Nepal*. The Kathmandu Post. Retrieved from <https://kathmandupost.com/columns/2019/08/08/social-protection-in-nepal>.
- Governmental of Nepal (GON). (2015). The Constitution of Nepal. Retrieved from <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/np/np029en.pdf>
- Holmes, R., Samuels, F., Evans, M., Ghimire, A., & Twigg, J. (2019). The Potential of Nepal's Social Security Allowance Schemes to Support Emergency Flood Response. Retrieved from <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12698.pdf>
- Khadka, R. (2017). An Analytical Briefing on the Social Security Sector in Nepal. Kathmandu: International Labour Organization and Ministry of Labour and Employment of Nepal.
- Koehler, G. (2011). Social Protection and Socioeconomic Security in Nepal. *IDS Working Papers*, 2011(370), 1-20.
- Köhler, G. (2016). Social Policy and Social Protection in Nepal. Retrieved from <http://hidnepal.com/images/publications/talk5.pdf>
- Kwon, S. (2008). Thirty Years of National Health Insurance in South Korea: Lessons for Achieving Universal Health Care Coverage. *Health policy and planning*, 24(1), 63-71.
- Mathema, P. (2012). National Social Security Policy: A Reality Need for Nepal. *Administration and Management Review*, 24(2), 56-64.
- Ministry of Law, Justice and Parliamentary Affairs. (2018). List of Multilateral Treaties of Which Nepal is a Party and a Signatory. Kathmandu, Nepal. Retrieved from www.moljpa.gov.np/wp-content/uploads/2019/04/List-of-Multilateral-Treaties-Signed-by-Nepal.pdf
- National Planning Commission. (2012). *Assessment of Social Security Allowance Program in Nepal*. Kathmandu, Nepal. Retrieved from <https://www.npc.gov.np/images/category/Assessment-of-Social-Security-Allowance-Program-in-Nepal.pdf>
- Nepal Labor Act. (1992). *Labor Act, 2048 (1992)*. Retrieved from <https://www.refworld.org/docid/3ae6b53c0.html>
- Pokharel, R., & Silwal, P. R. (2018). Social Health Insurance in Nepal: A Health System Departure toward the Universal Health Coverage. *The International journal of health planning and management*, 33(3), 573-580.
- Shrestha, B. K. (2017). Religious Ethics and Socially Responsible Behaviors of Small Firms in Nepal. *Journal of Religion and Business Ethics*, 3(2), 5.
- Shresth, H. S., Satyal, V. R. (2003). Social Security and Pension for the elderly in Nepal. *South Asian Network of Economic Institutes (SANEI)*. Baneshwor, Kathmandu.
- The Interim Constitution of Nepal 2063, 2007 (2007). The Interim Constitution Of Nepal 2063 (2007). Retrieved from <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/np/np006en.pdf>
- Universal Declaration of Human Rights. (1948). Universal Declaration of Human Rights. Retrieved from https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf