

아시아 사회보장제도 비교연구

- 동남아시아 및 서아시아 주요국 사회보장체계

김현경

고혜진·노대명·이지혜·박현도·오승연·임지영

Asep Suryahadi·Norma Binti Mansor·Hasan Tekguç

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

【연구책임자】

김현경 한국보건사회연구원 연구위원

【공동연구진】

고혜진 한국보건사회연구원 부연구위원

노대명 한국보건사회연구원 선임연구위원

이지혜 한국보건사회연구원 연구원

박현도 명지대학교 중동문제연구소 인문한국연구교수

오승연 한국사회보장학회 정회원

임지영 한국보건사회연구원 전문연구원

Asep Suryahadi (인도네시아) SMERU Research Institute, Senior research fellow

Norma Binti Mansor (말레이시아) University of Malaya, Emeritus Professor

Hasan Tekguç (터키) Kadir Has University, Associate Professor

연구보고서 2020-44

아시아 사회보장제도 비교연구

- 동남아시아 및 서아시아 주요국 사회보장체계

발 행 일 2020년 12월

발 행 인 조 흥 식

발 행 처 한국보건사회연구원

주 소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전 화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등 록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인 쇄 처 고려씨앤피

발|간|사

2020년은 전 세계가 코로나19와 싸워온 한 해였다. 코로나19는 사람들의 삶의 방식에 큰 영향을 미쳤고 많은 이들에게 건강, 일자리, 소득의 위기를 가져왔다. 특히 이 충격은 노인, 아동, 장애인, 저소득계층, 불안정 노동자에게 더 큰 위협으로 다가왔다. 각국의 사회보장제도가 얼마나 제 역할을 하며 위기에 탄력적으로 대응하는지 시험대에 올랐고, 적절한 사회정책적 대응이 더욱 절실했다. 모두가 다른 국가들은 이 위기를 어떻게 헤쳐나가는지 서로의 지혜를 필요로 했다.

사회보장제도 비교연구는 각국이 사회보장체계를 변화·발전시키는 과정에서, 특히 올해와 같은 도전과제에 직면해 다른 국가의 경험을 얻고자 할 때 유용한 자료가 된다. 올해는 아시아 이슬람 국가들을 주요 연구대상으로 삼아 각국의 제도를 이해하고 이슬람 종교가 사회복지체제에 어떤 영향을 미치는지 연구하였다. 이슬람 종교의 전통적인 사회복지제도에 대한 연구는 최초로 이루어졌다. 새로운 시각에서 사회보장제도를 고민하는 데 보탬이 되기를 기대한다.

이 연구는 김현경 연구위원이 책임을 맡아 수행했으며, 이지혜, 임지영 연구원이 참여했다. 이슬람 전통적인 사회복지제도에 대해서는 박현도 교수님, 인도네시아는 고혜진 부연구위원과 Asep Suryahadi 선임연구위원, 말레이시아는 김현경 연구위원과 Norma Binti Mansor 교수님, 이란은 노대명 선임연구위원과 박현도 교수님, 터키는 오승연 박사님과 Hasan Tekguç 교수님이 집필하였다. 모든 연구진의 노고에 감사드린다.

2020년 12월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식

목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



Abstract	1
요 약	5
제1장 서론	9
제1절 연구 목적과 배경	11
제2절 연구 대상과 분석틀	14
제3절 이슬람 국가의 사회복지: 자카트와 와끄프	23
제2장 인도네시아의 사회보장제도	43
제1절 서론	45
제2절 사회경제적 기반	46
제3절 사회보장제도의 현황 및 특징	54
제4절 사회보장제도의 성과와 향후 과제	83
제3장 말레이시아의 사회보장제도	91
제1절 서론	93
제2절 사회경제적 기반	95
제3절 사회보장제도의 현황 및 특징	103
제4절 사회보장제도의 성과와 향후 과제	139
제4장 이란의 사회보장제도	143
제1절 서론	145
제2절 사회경제적 기반	147

제3절 사회보장제도의 현황과 특징	166
제4절 이란의 사회보장과 본야드(Bonyad)	194
제5절 소결	215
제5장 터키의 사회보장제도	221
제1절 서론	223
제2절 사회경제적 기반	224
제3절 사회보장의 현황과 특징	236
제4절 사회보장제도의 성과와 한계	263
제5절 소결	267
제6장 결론	269
제1절 각국의 사회보장제도 요약	271
제2절 아시아 이슬람 국가 사회보장제도의 특성과 함의	287
참고문헌	297

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 1-1〉 선행연구와의 차별성	12
〈표 1-2〉 무슬림 인구 추정치(2015년, 2060년)	15
〈표 1-3〉 ADB의 SPI에 따른 사회보장체계 구성도	20
〈표 1-4〉 각국 사회보장제도 요약에 위한 틀	22
〈표 1-5〉 니삐이 30마리 소에 부과하는 자카트액	28
〈표 1-6〉 니삐이 40마리인 양과 염소에 부과하는 자카트액	28
〈표 1-7〉 자으파리 법학파: 양의 니삐이와 자카트액	28
〈표 1-8〉 니삐이 5마리인 낙타에 부과하는 자카트액	29
〈표 1-9〉 자카트 수혜자	29
〈표 1-10〉 동산 와끄프	35
〈표 1-11〉 후르렘과 술탄 쉐레이만 1세가 와끄프로 지정한 재산	36
〈표 2-1〉 인도네시아 헌법 제34조	55
〈표 2-2〉 공공부문 영역별 인도네시아 주요 사회보장제도	60
〈표 2-3〉 Jaminan Sosial Ketenagakerjaan의 보험료 수준	64
〈표 2-4〉 공공부문 영역별 인도네시아 주요 사회보장제도 요약	71
〈표 2-5〉 노년기에 누구와 살기를 희망하는가?(비고령자 응답)	81
〈표 3-1〉 아세안의 개발 격차	96
〈표 3-2〉 말레이시아 사회보호 정책의 발전	103
〈표 3-3〉 프로그램별 재정 지원(2016~2018)	107
〈표 3-4〉 MWFC의 공공부조 프로그램(2018)	109
〈표 3-5〉 BR1M/BSH의 제도 변화(2012~2018)	114
〈표 3-6〉 Bantuan Prihatin 가구유형별 일회성 현금이전	117
〈표 3-7〉 EPF 개요(2016~2018)	123
〈표 3-8〉 EPF의 기여율	125
〈표 3-9〉 SOCSO 제도	130
〈표 3-10〉 SOCSO 기여율	132
〈표 4-1〉 이란 헌법 5조	149



〈표 4-2〉 혁명 전후 사회복지 특징	151
〈표 4-3〉 이란의 정부수입과 지출(2009)	157
〈표 4-4〉 이란의 주요 고용지표	158
〈표 4-5〉 이란 취업자의 고용형태 구성과 추이	159
〈표 4-6〉 이란의 취업자와 실업자의 교육수준별 분포(2005)	160
〈표 4-7〉 이란의 도시와 농촌가구의 소득원천별 연평균 소득(2008년)	161
〈표 4-8〉 백색혁명의 19가지 목표	169
〈표 4-9〉 이란국민의 문자 해독률(1956년-1976년)	170
〈표 4-10〉 학생수 증가율(1963년-1978년)	171
〈표 4-11〉 석유수출 세입	172
〈표 4-12〉 혁명 전후 사회복지 특징	173
〈표 4-13〉 현재 이란의 사회복지	176
〈표 4-14〉 사회보장기관 유형별 의한 보험가입자 수: 보험유형별(1991-2006)	186
〈표 4-15〉 사회보장기관이 보호하는 연금수급자와 지출(1991-2006)	187
〈표 4-16〉 사회보장기관에 의한 기타 현금급여 수급건수와 지출액(1991-2006)	187
〈표 4-17〉 국가복지기관이 제공하는 서비스와 서비스 공급자(1991-2006)	188
〈표 4-18〉 국가복지기관이 제공하는 서비스 수급자(1991~2006)	189
〈표 4-19〉 이란의 이슬람종교재단의 사회보장 역할	197
〈표 4-20〉 이맘 호메이니 구호위원회의 특별수입과 신탁기금	199
〈표 4-21〉 미국 재무부가 2020년 11월 18일 제제한 피억압자 재단 소유 기업	201
〈표 4-22〉 미국 재무부 제재 순교자와 헌신자 지원 재단 관련 기업(2020년 2월 26일)	205
〈표 4-23〉 EKRf의 지속지원 가구와 개인의 수(2014)	209
〈표 4-24〉 EKRf COMMITTEE 제공 서비스 수급자 수(1996-2006)	211
〈표 4-25〉 EKRf COMMITTEE의 연금/기타 현금급여 지급조직과 수급자(1996-2006) ..	211
〈표 4-26〉 MDAF가 지원하는 연금급여 가구와 지급액(1991-2006)	212
〈표 4-27〉 MDAF가 제공하는 사회서비스 수와 지원액(1996-2006)	212
〈표 4-28〉 본문에서 언급한 본야드(가나다순)	215



〈표 5-1〉 OECD 국가의 노인부양비율 변천 및 추정(1950~2080)	227
〈표 5-2〉 터키의 가구구조(2014~2019)	229
〈표 5-3〉 거시경제 규모	230
〈표 5-4〉 터키 주요 경제지표	232
〈표 5-5〉 터키 취업자의 종사상 지위	233
〈표 5-6〉 공적보험 가입 및 보장 범위	243
〈표 5-7〉 터키 주요 사회부조 프로그램 지출 규모(2015년)	249
〈표 5-8〉 터키의 주요 사회보장제도	256
〈표 5-9〉 소득10분위별 가구의 소득 구성	259
〈표 5-10〉 가족 내 노인 돌봄 제공	260
〈표 6-1〉 사회보장체계 비교	286
〈표 6-2〉 GDP 대비 자카트(Z), 빈곤갭(PGI), 가구 빈곤율(PHCR)	288

그림 목차

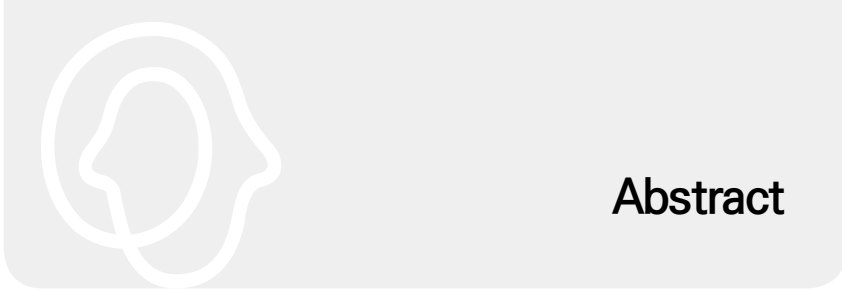
[그림 1-1] 이슬람문화권 지도	14
[그림 1-2] 연구대상국의 성별 근로연령층(15~64세) 경제활동참가율 추이	18
[그림 1-3] 국제비교를 위한 사회보장체계 구성도의 예시	21
[그림 2-1] 인도네시아의 연간 경제성장률 변화 추이	51
[그림 2-2] 인도네시아의 지니 지수(GINI Index) 추이	52
[그림 2-3] 지역별 임금 불평등 비교	53
[그림 2-4] 인도네시아의 절대 빈곤율	58
[그림 2-5] 인도네시아의 자카트 관리 기관별 모금 비중	77
[그림 2-6] 인도네시아 자카트의 영역별 지출 규모(2018년)	79
[그림 2-7] 인도네시아 정부의 GDP 대비 보건+사회보장 지출 추이	83
[그림 2-8] 인도네시아 정부의 GDP 대비 보건+사회보장 지출 비중 변화	84
[그림 2-9] 동남아시아 사회보장제도의 포괄범위 비교(2015년)	85
[그림 2-10] 인도네시아 건강보험 포괄범위 추이	85
[그림 2-11] 인도네시아 인력사회보장 가입자 추이	86
[그림 2-12] 인도네시아 공식부문 노동자의 인력사회보장 가입자 비중	87
[그림 2-13] 동남아시아 사회보장제도의 급여수준 비교(2015년)	88
[그림 2-14] 인도네시아 건강보험 보험료 수입과 지출	89
[그림 2-15] 인도네시아 세수와 자카트 징수액 추이	90
[그림 3-1] 말레이시아 1인당 GDP 수준 추이	93
[그림 3-2] 말레이시아 출산율 추이	97
[그림 3-3] 말레이시아 부양비 추이	98
[그림 3-4] 말레이시아의 연간 경제성장률 변화 추이	99
[그림 3-5] 말레이시아의 수출상품 구성비 변화	100
[그림 3-6] 말레이시아 경제활동참가율과 실업률 추이	100
[그림 3-7] 말레이시아의 달러 환율(US달러 당 LCU)	101
[그림 3-8] 말레이시아 빈곤율 추이	102
[그림 3-9] 말레이시아 지니계수 추이	102



[그림 3-10] 말레이시아 사회보장제도	104
[그림 3-11] 프로그램별 수급자 수와 지출액(2016~2018)	108
[그림 3-12] 2008~2016년 MWCFD의 공공부조 프로그램별 증감(2008년=100)	110
[그림 3-13] MWCFD의 공공부조 프로그램별 지출(2008~2016)	111
[그림 3-14] 공공부조 프로그램 예산(좌측)과 GDP 대비 비율(우측)(2006~2017)	112
[그림 3-15] BR1M 수급자 수(좌측)와 비중(우측)(2012년, 2013년, 2018년)	116
[그림 3-16] 말레이시아 자카트 관리와 징수 체계	119
[그림 3-17] 연금 소득대체율(2014년, 말레이시아 2012년)	125
[그림 3-18] KWAP의 퇴직급여(2011~2017년)	127
[그림 3-19] KWAP 급여액, 기여액, 준비금(2012년, 2016년)(2012년=100)	128
[그림 3-20] 생산인구, 근로연령인구 대비 SOCSO 기여자 비율(2015~2018년)	129
[그림 3-21] SOCSO 평균 연간 급여(2017년)	131
[그림 3-22] SOCSO 급여의 소득대체율 (급여/중위임금) (2016~2017)	132
[그림 3-23] SOCSO 급여액 대비 적립금 비율(2008~2017년)	133
[그림 3-24] GDP 대비 사회지출 비율	139
[그림 3-25] 말레이시아 세전과 세후 지니계수 추이	140
[그림 4-1] 이란의 정부구조	149
[그림 4-2] 최고지도자의 권한 범위	150
[그림 4-3] 이란의 인구 및 인구증가율 추이와 전망(1950~2100)	154
[그림 4-4] 이란의 연령대별 인구비중의 추이와 전망(2020~2100)	155
[그림 4-5] 이란의 GDP 증가율(1960~2013)	156
[그림 4-6] 연도별 소득원천별 비중의 변화	163
[그림 4-7] 소득분위별 소득원천별 비중(2011년)	163
[그림 4-8] 이란의 소득불평등 추이(1982~2017)	164
[그림 4-9] 각종 빈곤선을 통해 추정된 이란의 빈곤율 추이	165
[그림 4-10] 이맘 홈페이지 구호위원회의 푸른 색 모금통	198
[그림 5-1] 터키의 산업별 비중	232



[그림 5-2] OECD 국가들의 지니계수	234
[그림 5-3] 터키 최저임금 추이	235
[그림 5-4] 터키의 절대 및 상대 빈곤율(2002~2018)	236
[그림 5-5] 터키의 기여형 사회보장체계	242
[그림 5-6] OECD Public social expenditure as a percent of GDP	264
[그림 5-7] GDP 대비 사회보험 및 사회부조 지출	265
[그림 6-1] 사회보장지표	292
[그림 6-2] 연구대상국의 부양률	293
[그림 6-3] 연구대상국의 출산율	294
[그림 6-4] 아시아 국가들의 사회보장 : 포괄성과 적정성	295



Abstract

A Comparative Study of Social Security Systems in Asia – On Cases of Selected Countries in Southeast Asia and West Asia

Project Head: Kim, Hyeon-Kyeong

This study is a comparative study of the social security system of Islamic countries in Asia - Indonesia, Malaysia, Iran, and Turkey. In particular, it seeks to understand the principles of zakāt and waqf used as a means of realizing economic justice to relieve the poor in Islamic communities, and how they currently operate as social security systems in Muslim countries.

Indonesia began to establish a social security system in the wake of the financial crisis in the late 1990s. National Health Insurance, launched in 2014 covers 81.5% of the population in 2020. However, the Manpower social security (launched in 2015), which has the characteristics of old-age pension, industrial accident compensation insurance and life insurance, covers only 24.6% of workers in 2018 and cannot cover the informal workers, who make up 70% of workforce. Despite the voluntary fundraising, Indonesia's Jakat fund is large enough to reach 3.4% of Indonesia's GDP in 2016. According to the ADB, the coverage has been expanded to 90%, but the amount is

Co-Researchers: Ko, Hyejin · No, Dae-Myung · Lee, Jihye · Park, Hyundo · Oh, Seung-yun · Lim, Jiyoung · Asep Suryahadi · Norma Binti Mansor · Hasan Tekguç

quite low.

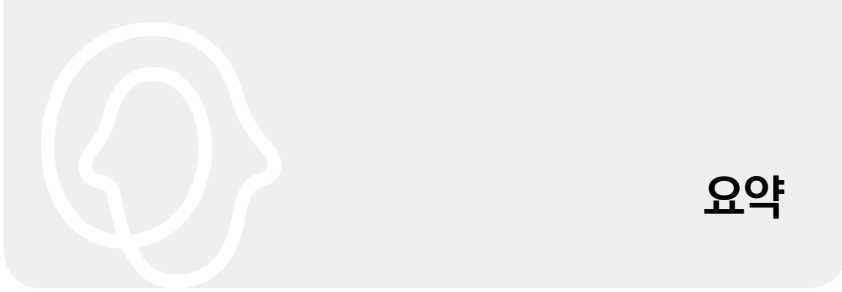
Malaysia's retirement income for private sector is the Employees Provident Fund (EPF), which is a defined-contribution system. Employment, injury, and incapacity pensions, excluding pensions, are operated by social insurance of the Social Security Organization (SOCSO). In the case of the social assistance, there are cash transfers and services for the vulnerable and BR1M (cash support to low-income households). Malaysia's Jakat Fund also plays a role in poverty alleviation, which is collected and executed by private institutions and supervised by the government. Malaysia's social insurance-oriented system does not protect the growing number of workers in the informal sector, and EPF does not provide a stable retirement income guarantee.

Iran's social security system is centered on contribution based institutions. The Social Security Organization (SSO) manage and operate public social security systems such as old-age pension, survivors' pension, industrial accident and injuries allowances and cover 70% of the urban population and 45% of the total population. In Iran, oil subsidies have been provided, but they have recently been converted into the universal cash transfer in the form of basic income. Instead of the government, Bonyad (private religious foundations, waqf) provide cash transfer and social services to the poor, the vulnerable people with government subsidies and zakāt funds.

Turkey's social security system is centered on the social insurance system. Turkey's contribution-based social security system consists of social insurance, national health insurance and unemployment insurance. In 2006, through a major institutional reform, a social security organization was established, and the existing social insurance system for public officials, workers, and self-employed people was integrated into one. Social insurance covers 71 million people, or 85% of the total population including 35.9 million dependents. The social assistance policy was strengthened recently. SASFs (waqf, local religious foundations) receive funds from the Ministry of Family and Social Policy, and serve as a delivery agency of social assistance. With regular employment-based social insurance and generous pensions, social security finances are deteriorating, and many of the employed are not guaranteed.

The traditional Islamic social welfare system has great potential to function as a device for realizing distributive justice and poverty alleviation even in today's Islamic countries. However, this is possible only when there is a balance of the collection and management of the Zakat Fund, the transparency and appropriateness of the enforcement process, the soundness of the Waqf economy.

***Key words:** Islam, social security, social insurance, zakat, waqf, international comparison



1. 연구의 배경 및 목적

이 연구는 아시아 이슬람 국가들의 사회보장제도에 대한 비교연구이다. 아시아 이슬람 국가 가운데 인도네시아, 말레이시아, 이란, 터키 4개국을 연구대상으로, 아시아개발은행(ADB)의 사회보장체계 구성도를 이용해 각국의 공적 사회보장제도를 정리한다. 특히 이슬람 공동체에서 가난한 사람들을 구제하는 경제적 정의 실현 수단으로 이용되는 자카트(zakāt)와 와끄프(waqf)의 원리와 현재 무슬림 국가에서 사회보장제도로 작동하는 방식을 이해하고자 한다.

2. 각국의 사회보장제도

인도네시아는 1990년대 말 외환위기를 계기로 사회보장체계를 갖추기 시작했다. 2014년 인도네시아 전 국민의 보편적 사회보장을 제공하기 위한 목적으로 통합 출범한 국민건강보험은 2020년 국민의 81.5%를 포괄하는 성과를 보였다. 하지만 노령연금, 산재, 생명보험의 성격을 갖는 인력사회보장연금(2015년 공단 출범)은 2018년 노동자의 24.6%를 포괄하는 데 그친다. 인력사회보장 가입자의 90% 이상이 공식 노동자로, 인도네시아 경제의 70%를 차지하는 비공식 부문 노동자를 사회적 위험에서 보호하지 못한다. 2009년 사회복지법을 제정하면서 노인, 장애인을 포함한 각종 돌봄이 필요한 집단을 위해 부조 프로그램을 도입하였고, 빈곤층을 대상으로는 조건부 현금이전과 식량 지원 프로그램이 지원된다. 인도네시아의 자카트 모금액은 자발적인 토대에도 불구하고 2016년 인도네시아 GDP의 3.4%에 달할 정도로 규모가 크고 이는 주요한 복지제도 및

재분배장치로서 잠재력이 있다. ADB에 따르면 인도네시아 공공 사회보장제도의 포괄범위가 90%까지 확대되는 성과를 보였으나, 급여 수준은 상당히 낮다는 한계가 있다.

말레이시아의 고용 기반 사회보장제도는 1950년대 말레이시아에서 일하는 외국인 노동자에게 노동자 적립기금(EPF)에 강제저축하게 했던 식민시대 유산에 기초했다. EPF는 확정기여형 퇴직저축제도로 일시금 수령, 저축액 소진, 비공식 부문 노동자 포괄성 미흡으로 민간 부문 노동자의 노후소득 대비책으로 충분하지 않다. 연금을 제외한 고용, 상해, 근로무능력자 연금은 사회보장기구(SOCSSO)의 사회보험으로 운영된다. 공공부조 제도의 경우 노인, 병자, 중증장애인을 대상으로 하는 현금지원과 서비스, 빈곤가구, 한부모가구, 아동이 있는 가구에 대한 장애인노동자수당, 근로무능력 장애인을 위한 현금지원, BR1M이 있다. 말레이시아의 자카트 기금도 빈곤완화 역할을 하는데 민간기관에서 징수 및 집행하고 정부에서 관리, 감독한다. 2018년에는 GDP의 0.9%에 해당해 그 규모가 작지 않고 정부의 빈곤소득기준과 거의 동일한 자카트 빈곤선을 이용해 지원 대상을 결정한다. 사회보험 중심의 제도는 늘어나는 비공식 부문 노동자를 보장하지 못하고 EPF제도는 안정적인 노후소득 보장을 제공하지 못한다. 낮은 GDP 대비 사회지출과 행정인프라 미흡도 개선해야할 지점이다.

이란은 1930년대 중반 이래 석유수출을 통한 국부증가를 토대로 한 경제성장과 소득불평등을 동시에 경험한 후, 1979년 이슬람 혁명과 8년간의 전쟁을 거치면서 사회복지의 골격을 세웠다. 이란은 공무원(1920년대), 민간부문 노동자(1945년), 자영자(1986년)을 대상으로 사회보험제도가 형식적 체계를 완비하였다. 사회보장기관(SSO)이 공무원을 대상으로 하는 특수직역연금을 제외한 노령연금, 유족연금, 산재 및 상병수당

등 공적인 사회보장제도를 관리 및 운영하며, 도시인구의 70%, 전체인구의 45%를 대상으로 포괄한다. 이란은 공적인 체계에서 조건부 현금이전 및 사회서비스 프로그램이 거의 전무하다. 대신 석유수출에서 오는 수입으로 유가보조금을 현물로 지원해왔으나 이를 최근 기본소득 형태의 이란식 사회부조로 바꿔 운영하고 있다. 대신 민간 종교재단(본야드)이 정부 지원금과 자카트 기금으로 가난한 사람들, 순교자들의 가족, 장애인 등 사회적 약자를 대상으로 현금이전 및 사회서비스를 제공한다. 이란 사회보장제도는 노후소득보장과 의료보장 측면에서 큰 성과를 거두었으나 원유 판매수입에 의존하는 안정적이지 못한 재정구조, 민간부문의 낮은 사회보장 포괄성, 사회보장체계의 비효율성과 같은 과제를 안고 있다.

터키의 사회보장체계는 정규직 고용 기반의 사회보험제도 중심이다. 터키의 기여형 사회보장체계는 사회보험, 국민건강보험, 실업보험으로 구성된다. 사회보험은 장기적 위험을 보장하는 장기보험(노령, 유족, 장애 등)과 단기적 위험을 보장하는 단기보험(산재, 질병, 모성)으로 나뉜다. 2006년 대대적인 제도개혁으로 사회보장기구를 수립하고 기존의 공무원, 근로자, 자영업자의 사회보험 시스템을 하나로 통합하였고, 2008년 10월부터 SGK를 통해 연금, 산재, 건강보험이 제공되고 있다. 사회보험의 보장 대상은 전체 인구의 85%에 해당하는 7천 1백만 명이며, 이 중 부양가족은 3천 5백 9십만 명이다. 사회부조정책은 정의개발당 에르도안 정부가 이슬람의 정치적 지지를 확보하고 크루드족과의 갈등을 완화시키기 위해 비교적 최근 강화하였다. 에르도안 정부는 또한 SASFs(이슬람 민간 자선재단, 와끄프)를 복지체계 내로 편입시켰다. 1,000여개에 이르는 지방 민간재단조직인 SASFs는 가족사회정책부 산하로부터 사회부조 재원을 지원받아, 사회부조 지원자의 서류를 접수받아 대상자를 선정하고 집행하는 전달기구로서의 역할을 수행한다. 터키의 공적연금과 의료비

지출은 높고, 사회부조에 대한 지출은 OECD에 비해 매우 낮은 수준이다. 정규직 고용 기반 사회보험과 관대한 연금으로 사회보장재정은 악화되고 있고, 취업자 상당수를 위협해서 보장하지 못하고 있다.

3. 결론 및 시사점

이슬람 전통의 사회복지제도가 오늘날 이슬람 국가에서도 빈곤완화 및 분배적 정의를 실현하는 장치로서 기능할 수 있는 잠재력은 크다. 하지만 자카트 기금의 징수 및 관리, 집행 과정의 투명성과 적절성, 와끄프 경제의 건전성과 정부와의 적절한 역할의 균형이 있어야 가능하다.

산유국 경제는 시민의 조세 기반 사회보장제도 대신 원유판매수입에 기반한 현물지원, 조합주의적 복지지원 강화를 선택했다. 이는 재정의 불안정성과 외부 환경에 대한 취약성 문제를 남긴다. 경제 다변화는 산유국 경제의 과제이자 안정적인 사회보장을 위한 과제이기도 하다.

연구대상 국가들은 모두 사회보험 위주의 사회보장제도를 운영하고 있다. 이러한 제도는 비공식 부문 노동자가 많은 인도네시아, 그리고 다양한 고용형태가 확산되는 오늘날의 노동시장 환경에서 사회보장기능을 취약하게 한다. 그리고 여성의 경제활동참가에 부정적인 영향을 미치며, 재정기반을 점점 더 취약하게 만드는 문제가 있다.

마지막으로 낮은 사회지출과 사회보장의 저발전이다. 말레이시아, 터키의 낮은 사회지출로 인한 낮은 포괄성, 미흡한 재분배 기능, 인도네시아의 낮은 급여수준은 과제로 남아 있다.

*주요 용어: 이슬람, 사회보장, 사회보험, 자카트, 와끄프, 국제비교



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구 목적과 배경

제2절 연구 대상과 분석틀

제3절 이슬람 국가의 사회복지: 자카트와 와끄프

제 1 장 서론

제1절 연구 목적과 배경

최근 통상협력이 확대되고 있는 동남아시아, 남아시아, 중동 등 아시아 주변국의 사회시스템 및 사회보장제도에 대한 기초연구의 필요성이 증가하는 데 비해 관련 연구는 전무하거나 크게 부족한 상황이다. 사회정책을 둘러싼 국제적 환경을 살펴보면, 노동력의 주변국 이동이 확대됨에 따라 아시아 주요국과는 이미 공적연금 및 건강보험 등과 관련한 사회보장협정이 확대되고, 보건의료분야의 국제협력 또한 빠르게 증가하는 추세이며, 학문적으로도 서구 사회보장제도에 대한 수입/모방 중심에서 아시아 국가들의 다양한 정책실험에서 제도개편의 시사점을 얻는 단계로의 전환에 주목하는 추세다. 그럼에도 아시아 각국의 사회시스템 및 사회보장제도에 대해서는 기초연구조차 이루어지지 않고 있는 상황이라는 점에서 국책연구기관의 선도적 연구가 필요하다.

이 연구는 아시아 각국의 사회보장제도 연구를 위한 기초자료를 구축하는 작업의 일환으로 지금까지 연구가 거의 이루어지지 않았던 서아시아 및 동남아시아 주요국 사회보장체계의 구조와 특징을 분석하는 데 그 목적이 있다. 많은 아시아 국가들이 서구의 복지제도를 차용하고 있지만, 경제사회적 환경이 갖는 특수성으로 인해 그와 다른 사회보장체계를 구축하고 있다는 점에 주목한다. 특히 이슬람 국가들의 사회보장제도에 관한 연구는 거의 이뤄지지 않았으므로, 아시아에 위치한 이슬람 국가들이 국가의 종교적 색채와 지리적 특성이 결합하여 어떤 사회보장제도의 특성을 나타내는지, 그것이 다양한 경제사회적 위험으로부터 해당 국가의

시민들을 보호하는 데 어떠한 역할을 하고 있는지 살펴보는 데 목적이 있다. 이슬람 사회의 복지제도라는 다소 낯선 제도를 통해 우리가 직면한 과제를 해결할 새로운 접근법을 얻기를 기대한다. 더불어 이 연구는 동남아시아 및 서아시아 주요국 사회보장제도에 대한 제도별/정책별 연구가 활성화될 수 있는 기틀을 마련하는 데 또 다른 목적이 있다.

이 연구는 아시아 국가의 사회보장제도를 이해할 수 있는 기초자료를 구축하기 위해 사회보장제도를 비교할 수 있는 비교틀을 구성하고 매년 다른 연구대상 국가를 선정하여 연구의 범위를 확장시키고 있다. 홍석표, 김지혜(2012)와 이봉주 외(2011) 등은 동아시아 주요국의 빈곤정책에 대한 연구를 수행하였는데, 이러한 기존 문헌의 연구내용을 사회시스템 및 사회보장체계로 확장하고, 변화·발전하는 각국의 제도에 대한 자료를 구축하는 데 이 연구의 차별성이 있다. 그리고 이 연구는 아시아 국가들 중 이슬람 국가의 사회보장제도를 분석하여 비교연구의 외연을 확대하고자 한다. 동남아시아 및 서아시아 주요국 중 이슬람 국가 사회보장체계에 대한 최초의 체계적인 연구라는 특징이 있다.

〈표 1-1〉 선행연구와의 차별성

연구명	연구방법	주요 연구내용
홍석표, 김지혜(2012) 〈아시아 국가의 사회정책 비교연구: 빈곤정책〉	문헌연구 각국 통계자료에 대한 기초분석 행정집계자료 분석 전문가 면접 등	아시아 각국의 빈곤정책 현황과 제도, 최근 개편동향 분석 지금까지 연구가 거의 이루어지지 않은 동남아 국가를 연구대상에 포함 대상국가: 라오스, 말레이시아, 미얀마, 베트남, 인도네시아, 캄보디아, 태국, 필리핀
이봉주 외(2011) 주요 아시아 국가들의 빈곤 정책에 관한 비교 연구	문헌연구 기초통계분석 정책자료 분석 등	아시아 각국의 빈곤문제와 주요 빈곤대책을 포괄적으로 설명하고 있음 특히 각국 정부가 추진하고 있는 주요한 빈곤퇴치 대책 등을 소개하고 있음 대상국가: 캄보디아, 네팔, 베트남, 일본, 인도네시아, 인도, 말레이시아, 필리핀, 태국, 중국

연구명	연구방법	주요 연구내용
노대명 외(2015) <아시아 각국의 복지제도 비교연구: 소득보장체계를 중심으로>	문헌연구 기초통계분석 전문가 면접	아시아 주요국의 소득보장제도의 형성과정을 고찰 및 현재의 제도운영 실태, 최근 제도 개편동향에 대한 비교분석 최근 소득보장제도와 관련해 중요한 변화를 나타내고 있는 국가들을 연구대상으로 함 대상국가: 중국, 베트남, 인도네시아
노대명 외(2016) <아시아 사회보장정책 비교연구 -아시아 주요국 사회보장체계 비교를 중심으로>	문헌연구 기초통계분석 전문가 면접 등	각국의 사회보장정책 전문가들이 정치체제, 경제발전수준, 산업구조, 노동시장, 인구구조, 소득분배구조 등이 상이한 비서구권 국가들을 대상으로 하는 사회보장제도 국제비교 분석틀을 마련 대상국가: 일본, 중국, 대만, 태국, 베트남, 한국
노대명 외(2017) <아시아 사회보장정책 비교연구 -노후소득보장제도를 중심으로>	문헌연구 기초통계분석 전문가 면접 등	경제발전수준과 사회보장제도의 성숙도에 따라 각국의 노후소득보장제도는 매우 다양한 구조와 상황을 보임 최소한의 통계데이터가 구축된 국가들을 중심으로 이 국가들의 노후소득보장제도가 어떻게 구조화되고 있으며, 그것이 각국의 노인빈곤문제를 해결하는 데 어떠한 성과를 거두고 있는지 분석 연구결과를 토대로 한국 노후소득보장제도를 위한 정책적 시사점을 제시 대상국가: 한국, 대만, 일본
노대명 외(2018) <아시아 사회보장제도 비교연구: 아시아 주요국의 노인빈곤 및 고용 실태 비교연구>	문헌연구 기초통계분석 전문가 면접 등	경제발전단계 및 사회보장제도의 발전단계가 상이한 아시아 주요국의 노인빈곤율이 한국의 그것에 비해 낮다는 점에 착안하여, 한국의 높은 노인빈곤율이 노인노동과 사적부양체계 그리고 공적 노후소득보장제도 측면에서 어떠한 원인에 기인하는지 국제비교연구를 통해 규명 대상국가: 한국, 일본, 대만, 태국, 베트남, 캄보디아
노대명 외(2019) <아시아 사회보장제도 비교연구: 남아시아 주요국을 중심으로>	문헌연구 기초통계분석 전문가 면접 등	남아시아 8개국의 경제사회여건을 분석하고, 남아시아 국가 중 가장 큰 영토를 가지고 있고 경제, 사회의 변화를 겪고 있는 인도의 사회보장제도 분석 대상국가: 인도 및 남아시아

자료: 저자작성.

제2절 연구 대상과 분석틀

1. 연구 대상

아시아 이슬람 국가 가운데 인도네시아, 말레이시아, 이란, 터키 4개국을 연구대상으로 삼는다. 아시아 국가들 가운데 이 국가들이 이슬람 인구 중 가지는 비중과 영향력, 이슬람 문화가 사회전반에 영향을 미치는 종교와 세속사회의 밀접성, 그리고 사회보장체계 연구대상국으로의 자료접근성과 의미 등을 고려하였다.

[그림 1-1] 이슬람문화권¹⁾ 지도



자료: Retrieved from https://legacy.lib.utexas.edu/maps/world_maps/muslim_distribution.jpg 2020. 1. 10.

- 1) 이슬람 종교가 삶에 용해되어 있는 대표적인 이슬람 문화권은 아랍연맹 22개국의 아랍어권 약 4억 2천 8백만 명, 이란, 아프가니스탄, 타지키스탄을 포함하는 페르시아어권 약 1억 3천만 명, 터키에서 중국 신장지역에 이르는 튀르크어권 약 1억 6천 8백만 명(위구르 무슬림 약 천만 명 포함), 인도대륙(인도, 파키스탄, 방글라데시) 약 5억 2천만 명, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르를 포함하는 말레이어권 약 2억 7천만 명의 인구로 구성되어 있다. 이슬람문화를 공유하는 국가들이 만든 이슬람협력기구(The Organization of Islamic Cooperation, OIC)에는 2020년 현재 우리가 연구대상으로 삼는 4개국을 포함하여 모두 57개국이 참가하고 있다. *아랍어권, 페르시아어권, 튀르크어권의 인구는 세계은행 자료에서 2019년 국가별 인구를 합산하였다(The World Bank, 2020g). 세계은행에서 제공하지 않는 중국 신장의 위구르 인구는 800만에서 1100만으로 추산하는데(Dwyer, 2005, p.12), 1000만으로 어렵잡았다. 인도대륙은 퓨리서치포럼 2015년 무슬림 인구추정치를 참고하였다(Diamant, 2019). 또 말레이어권 3개국 인구는 세계은행 2019년 인구자료에 각국의 무슬림 비중치(인도네시아 90%, 말레이시아 70%, 싱가포르 10%)를 반영한 추정치다.

다음은 2015년 기준 각국 무슬림 인구와 2060년 각국 무슬림 인구 추정을 인구 순서대로 10개국 나열한 것이다. 인도네시아, 이란, 터키의 무슬림 인구가 차지하는 비중이 매우 큼을 알 수 있다. 인도, 파키스탄, 방글라데시를 포함하는 인도대륙도 무슬림 비중이 큰 아시아 국가들이지만 인도는 전년도 연구대상에 포함되었고, 파키스탄과 방글라데시는 사실상 공적 사회보장체계가 없다고 할 수 있을 정도로 국가가 역할을 하지 않는 국가들, 즉 이 연구주제의 대상국으로 의미를 찾을 수 없는 국가들이기 때문에 연구대상에서 제외한다.

〈표 1-2〉 무슬림 인구 추정치(2015년, 2060년)

10 countries with the largest Muslim populations, 2015 and 2060							
2015	2015 MUSLIM POPULATION	% OF COUNTRY THAT IS MUSLIM	% OF WORLD'S MUSLIM POPULATION IN 2015	2060	2060 MUSLIM POPULATION	% OF COUNTRY PROJECTED TO BE MUSLIM	% OF WORLD'S MUSLIM POPULATION IN 2060
1 Indonesia	219,960,000	87.1%	12.6%	1 India	333,090,000	19.4%	11.1%
2 India	194,810,000	14.9	11.1	2 Pakistan	283,650,000	96.5	9.5
3 Pakistan	184,000,000	96.4	10.5	3 Nigeria	283,160,000	60.5	9.5
4 Bangladesh	144,020,000	90.6	8.2	4 Indonesia	253,450,000	86.1	8.5
5 Nigeria	90,020,000	50.0	5.1	5 Bangladesh	181,800,000	91.9	6.1
6 Egypt	83,870,000	95.1	4.8	6 Egypt	124,380,000	96.6	4.2
7 Iran	77,650,000	99.5	4.4	7 Iraq	94,000,000	99.3	3.1
8 Turkey	75,460,000	98.0	4.3	8 Turkey	88,410,000	97.9	3.0
9 Algeria	37,210,000	97.9	2.1	9 Iran	82,980,000	99.7	2.8
10 Iraq	36,200,000	99.0	2.1	10 Afghanistan	81,870,000	99.7	2.7
Subtotal	1,143,200,000		65.2	Subtotal	1,806,790,000		60.5
Subtotal for rest of world	609,420,000		34.8	Subtotal for rest of world	1,180,600,000		39.5
World total	1,752,620,000		100.0	World total	2,987,390,000		100.0

Source: The Future of World Religions: Population Growth Projections, 2010-2050.
Population estimates are rounded to the nearest 10,000. Percentages are calculated from unrounded numbers.

PEW RESEARCH CENTER

자료: Diamant, J. (2019). The Countries with the 10 Largest Christian Populations and the 10 Largest Muslim Populations. Retrieved from <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/04/01/the-countries-with-the-10-largest-christian-populations-and-the-10-largest-muslim-populations/> 2020. 6. 16.

4개 국가 가운데 동남아시아에 위치한 인도네시아는 무슬림 비중이 인도네시아 전체 인구의 82.5%에 달하고, 전체 무슬림 인구의 10%를 상회하는 세계 최대의 무슬림 국가다(Indexmundi, 2020). 말레이시아는 전체 무슬림 인구 중에서는 그 비중이 크지 않지만 말레이시아 인구의 64%가 무슬림이다. 말레이시아는 종교의 자유를 보장하되 이슬람교를 국교로 삼고 있는 반면, 인도네시아는 이슬람교를 국교로 하지 않고 6대 종교를 공식 종교로 인정, 종교의 자유를 보장한다는 점이 흥미롭다. 두 국가 모두 서구 사회보장제도 틀거리를 적용할 수 있지만 민간 종교재단의 활동이 제도화되어 빈곤층을 대상으로 하는 구제정책 및 재분배 기제의 중추로서 작동하고 있는 것으로 보인다.

서아시아에 위치한 이란은 잘 알려진 이슬람 신정국가이며 국교는 시아파 이슬람이다. 이슬람 율법전문가 회의에서 최고지도자를 선출하고 이란 군사력의 중추인 이슬람혁명수비대를 거느리고 있을 뿐만 아니라, 법률체계의 근간은 이슬람율법 샤리아에 기반한 국가이다. 특히 1979년 이란 혁명 이후 국가운영시스템이 이슬람 원리주의에 기반하게 되었고, 그 영향으로 혁명 이후 샤리아 규범이 강하게 작용하면서 국가 중심의 서구 사회보장제도에서 민간 차원의 다양한 사회적 보호 제도가 강화되는 경향을 보이고 있다.

터키는 1923년 건국 초기 초대 대통령이 정치와 종교가 분리된 세속국가임을 선언하고 이슬람 전통을 탈피한 서구식 근대화 개혁을 수행하였으나, 전체 국민의 약 99%가 이슬람교로 이슬람 전통과 관행이 여전히 매우 중요시되고 있고 법의 해석 및 적용에 있어서도 종교적 영향을 무시하기 어렵다. 다시 말해서, 세속국가 선언과 OECD 가입 등의 역사를 통해 사회보장제도에 있어서 서구적 틀거리를 남겼으나 종교적 색채가 강하여 제도의 전달체계에서 종교가 중요한 역할을 담당한다.

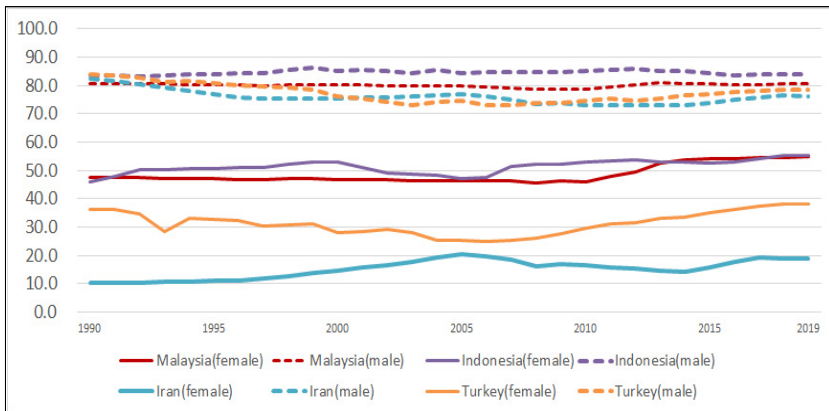
아시아 무슬림 국가들의 사회보장체제를 연구하기 위해 이와 같이 4개국을 선정하였으며, 여기에는 동남아시아와 서아시아라는 지역적 안배를 고려했다. 그 이유는 이슬람 공동체의 주요한 사회복지제도로 자카트와 와끄프가 있는데, 동남아시아는 주로 자카트가 빈곤완화 및 재분배 기제로서 주요한 역할을 하고 서아시아는 와끄프가 사회전반에서 큰 영향을 미치고 있기 때문이다. 그리고 사회안전망의 한 축인 민간 영역에서 한 사회의 가족문화와 여성의 역할이 영향을 미치는 데 이 영역에서 동남아시아와 서아시아의 차이가 눈에 띄는 까닭이다.

이슬람 원리주의는 여성의 경제활동 참여 뿐 아니라 일상생활도 강하게 제약하고 있다. 터키를 비롯한 아랍권 이슬람 국가들이 남성부양 중심의 가부장 사회이며 여성의 경제활동참여율이 낮다는 점은 널리 알려져 있다. 반면 가족돌봄에 대한 아시아 문화적 영향과 섬나라가 가지는 모계 사회 전통의 영향으로 동남아시아 여성들의 부양책임 및 경제활동 참여가 서아시아 국가들과 다른 양상을 보인다. 터키와 이란에 비해 인도네시아와 말레이시아 여성의 경제활동참가율이 높다는 것을 [그림 1-2]에서 확인할 수 있다. 따라서 동남아시아와 서아시아의 지역적 특성이 사회보장체제에 어떤 차이를 낳았는지 탐색하고자 한다.

이 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 서론의 제3절에서는 각 장에서 각국의 사회보장제도를 담기 전에 이슬람 국가 각국에서 이슬람 종교가 작동하는 방식과 역할을 이해하기 위해 전통적인 이슬람 공동체에서 사회복지제도로 핵심적인 역할을 하는 두 가지 제도-자카트(Zakat)와 와끄프(Waqf)의 원리를 살펴본다. 각 장에서는 각국의 사회보장체제를 탐구하기 위해 공통의 내용을 연구내용에 포함한다. 사회보장제도에 영향을 미치는 정치경제 환경과 산업구조 및 노동시장 실태, 소득분배 구조와 인구·가족구조 변화 및 중장기 전망, 가족문화 및 여성의 역할을 검토한다.

이를 기반으로 하는 각국 사회보장제도의 발전과정과 특징, 사회보장체계의 기본 구조를 사회보험, 사회부조, 사회서비스/노동시장프로그램으로 이해하고자 한다. 그리고 자카트·와끄프 등 이슬람 종교 단체(민간 부문)의 빈곤해소 및 불평등 완화 역할에 주목하여 이슬람 종교 단체를 비롯한 민간 부문의 역할과 작동방식, 성과를 살펴보고자 한다. 마지막으로 제도의 성과와 향후 과제를 점검한다.

[그림 1-2] 연구대상국의 성별 근로연령층(15~64세) 경제활동참가율 추이



자료: The World Bank. (2020d). World Development Indicators. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator> 2020. 6. 16.

2. 분석틀

사회보장제도의 체계를 이해하기 위해 사회보장을 개념화하고 정의할 필요가 있다. 사회 보장 또는 사회 보호는 역사적 또는 사회 정치적으로 다른 환경에서 다르게 시작되었을 수 있지만, 빈곤층, 취약 계층을 보호하기 위한 공공 조치로 널리 정의되어 있다. ILO의 사회 보호 구성 요소는 이러한 정책수단의 폭과 깊이를 분석 할 수 있는 비교가능 한 틀을 제공한다. 이러한 구성 요소는 본질적으로 사회 보험, 사회부조 및 노동 시장 프로그램이다(ILO, 2012).

21세기에 기후 변화나 전염병으로 인해 경제가 충격에 점점 더 많이 노출됨에 따라 취약성은 부의 수준이 아니라 삶의 각 단계에서 오는 위기와 더 크게 연관되어있음을 알게 되었다. 따라서 인생에서 식별 가능한 취약한 단계에서 지원하고 보호하는 것이 더 유용하다. 세 가지 단계는 유아기, 성인 근로연령기 및 노령기로, 각 단계에서 인간의 기본 욕구를 보장할 수 있도록 사회보호최저선(Social Protection Floor, SPF)(ILO, 2012)으로 개발되었다.

ADB 역시 사회보장지수(Social Protection Index, SPI)로 사회보장 제도를 점검하기 위해 다음과 같은 사회보장체계 구성도를 만들었다. 노대명 외(2016)는 ILO와 ADB의 사회보장제도 평가프레임을 생애주기에 따른 사회적 위험별, 영역별 사회보장제도의 구성도로 재구성하여 다음과 같이 제시했다. 이 연구에서는 각국의 사회보장제도를 이해하기 위해 다음의 구성도를 공통적으로 사용하고자 한다. 그리고 [그림 1-3] 영역별 각국 제도의 명칭(Policy Name), 법적 기반(Legal Status), 자원조달 방식(Resource), 급여유형(Benefit Type), 포괄범위(Coverage)를 정리하고 이를 국제비교 하고자 한다.

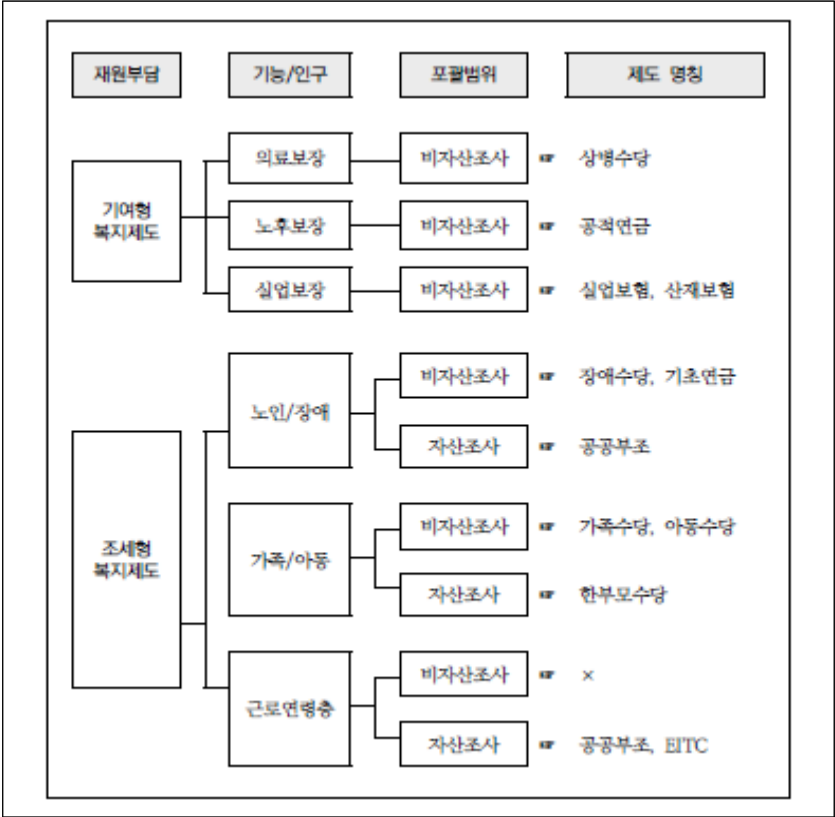
국내 및 현지 연구자와의 공동 작업을 통해 한국에서 파악할 수 없는 현지의 제도 형성의 맥락과 한계를 이해하고 현재 각국의 사회보장제도 관련 최근의 이슈와 과제를 깊이 있게 이해하고자 하였다. 또한 각국의 코로나19에 대한 정책들도 가능한 한 다루고자 하였다.

〈표 1-3〉 ADB의 SPI에 따른 사회보장체계 구성도

구분	사회보험	사회부조	노동시장정책
개요	- 모두가 직면할 수 있는 다음 경제사회적 위험을 완화하는 것이 목적 1) 질병 2) 실업 3) 산업재해 4) 모성 5) 고령 - 이 집단은 특정한 위험에 봉착하기 전까지는 빈곤층이 아닌 인구집단	- 보험에 가입할 수 없거나 충분한 급여를 받지 못하는 집단에 제공되는 공적이전	- 고용서비스나 기술향상, 직업훈련 또는 특수한 프로그램으로 고용안정을 돕는 적극적 정책수단 - 사회보장지수는 실업자를 위한 소득보장, 즉 실업보험 등 소극적노동시장 프로그램을 포함하고 있음
하위요소	- 건강보험 - 연금 - 기타 사회보험 · 실업보험 · 퇴직금 등	- 사회적 이전소득 - 아동복지프로그램 - 의료부조 - 노인대상부조 - 장애복지프로그램 - 재난구호	- 고용프로그램 참여를 조건으로 하는 소득 보장 또는 식품지원 - 기술향상 및 직업훈련

자료: 노대명 외. (2016). 아시아 사회보장정책 비교연구 -아시아 주요국 사회보장체계 비교를 중심으로, p.32.

[그림 1-3] 국제비교를 위한 사회보장체계 구성도의 예시



자료: 노대명 외. (2016). 아시아 사회보장정책 비교연구-아시아 주요국 사회보장체계 비교를 중심으로, p.38.

〈표 1-4〉 각국 사회보장제도 요약을 위한 틀

Functions	Policy Name	Legal Status ¹⁾ (legislation/ recent revision)	Resource ²⁾	Benefit Type ³⁾	Coverage ⁴⁾
Health	National Health Insurance	Law(1963/2011)	Contribution	Various	98% of total population(2015)
	Medical Assistance	Law(1977/2014)	Tax	In-Kind	40% of Poor Population(2015)
Old-Age	National Pension	Law(1988/2007)	Contribution	Cash	70% of Target Population(2014)
	Public Pension for Civil Servants	Law(1963/2014)	Contribution	Cash	100% of Target Population(2015)
	National Basic Pension	Law(2014/)	Tax	Cash	70% of Elders(65+)(2015)
	Unemployment Insurance	Law(1993/)	Contribution	Cash	67% of total wage earners(2014)
Unemployment	Unemployment Assistance	None	-	Cash	-
ALMP	Vocational Training	Law(1969/2011)	Tax & Contribution	Services	no data
	Job Success Package	Regulation(2010/)	Tax	Cash & In-Kind	no data
Housing	Housing Benefit	Law(2014/)	Tax	Cash	37% of Poor Population(2015)
	Public Rental Housing	Law()	Hybrid	In-Kind	no data
Education	National Scholarship Support	Law(2009/)	Tax	Cash	20% of Students(2014)
	Education Assistance	Law(2014/)	Tax	Cash & In-Kind	95% of Students in Poor Family
Family/Child	Family Allowance(or Child Benefit)	None	-	-	-
	Child Care Subsidy	Law(2008/)	Tax	Cash	Universal(about 100%)
Poverty	National Livelihood Security Act	Law(1961/2014)	Tax	Cash & In-Kind	35% of Poor Population(2015)
	Emergency Aid & Support Act	Law(2008/2014)	Tax	Cash & In-Kind	no data

주: 1) Legal Status means that the policy have its own legal basis: ① Law ② Regulation ③ etc. 2) Resource(funding) refers to ① Contribution(C) in social insurance ② Tax(T) in social assistance ③ CT as Hybrid of Contribution and Tax. 3) Benefit Type refers to ① Cash Benefit(Cash) ② In-Kind Benefit(In-Kind) ③ Services ④ Various(it means that the policy provide various benefits: cash, in-kind, services). 4) Coverage indicates the proportion of protected/insured among the target population. If not, please note the numbers of protected/insured household or individuals.

자료: 노대명 외. (2016). 아시아 사회보장정책 비교연구 - 아시아 주요국 사회보장체계 비교를 중심으로. pp. 41-42.

제3절 이슬람 국가의 사회복지: 자카트와 와끄프

온 우주 만물과 인간을 창조한 유일신(알라, Allah)을 믿는 무슬림들은 사유재산을 인정하지만 이는 어디까지나 원래의 주인인 알라로부터 위탁 받은 것에 불과하다고 생각한다. 알라만이 세상 만물의 소유주이기 때문이다. 아울러 위탁받은 재물이 없거나 부족하여 가난하게 사는 사람들을 구제하는 경제적 정의 실현 수단으로 이슬람 신앙 공동체 역사 초기부터 자카트(zakāt)와 와끄프(waqf)를 운용하였다.

자카트는 자카(zakāh)라고도 하는데, 이슬람교 신앙인들의 의무인 희사(喜捨)를 말한다. 현대 사회에서는 대개 기준치 이상 재산 대비 2.5%에 달하는 금액을 공동체의 가난한 사람들을 위해 낸다. 현대적인 용어로 하자면 부유세다(Kuran, 2003, p.279). 터키어로 바크프(vakıf)인 와끄프는 현대 사회의 기부재단과 같은 것으로 공공선을 위해 기부한 재산이나 재물을 가리킨다. 자카트와 와끄프는 모두 자선행(慈善行)을 목적으로 사용한다.

이 글에서는 자카트와 와끄프가 전통 이슬람 공동체에서 어떻게 작동하였는지 살펴본다. 다만 이 두 제도가 무슬림 세계에서 시기에 따라, 지역에 따라, 같은 시기라도 지역에 따라 다양한 형태로 전개되었고, 법학파의 견해 역시 학파마다, 같은 학파 내 학자들마다 동일하지 않기 때문에 이러한 차이를 제한된 지면에 모두 아우르는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 이 글에서는 전통 사회에서 자카트와 와끄프의 기본 작동원리를 살피고 현대적 관점에서 바라보면서 오늘날 무슬림 세계 안에서 이 두 신행(信行)의 위상을 평가한다.

1. 자카트

가. 어원과 뜻

자카트는 “순수하다”, “정의롭다”라는 아랍어 동사 “자카(zaka)”에서 파생된 명사인데, 꾸르안에 나타난 단어의 형태상 아랍어에서 차용한 단어로 보기도 한다. 자카트는 꾸르안에서 모두 32번 쓰인다. 이중 30번은²⁾ 회사를, 2번은³⁾ 순수, 정결을 뜻하는데, 예배(쌀라트 salat)와 회사가 바로 짝을 이루어 “예배를 하고 회사를 한다”는 말이 26번이나⁴⁾ 나오는 것을 보면, 회사가 경건한 신앙의 행위임을 알 수 있다(Kassis, 1983, pp.1325-1326).

꾸르안에는 자카트와 함께 회사로 번역할 수 있는 싸다까(sadaqa)라는 말이 13번⁵⁾ 나온다(Kassis, 1983, p.1176). 자카트는 의무적인 회사, 싸다까는 자발적인 회사를 가리키는데, 이러한 구분이 꾸르안 시대부터 이루어졌는지, 아니면 꾸르안 이후 무슬림 공동체에서 시작된 것인지는 학자들 간 의견이 갈린다(Weir & Zysow, 1995, p.709).

꾸르안은 59장 7절에서 부(富)가 가진 자들만 사이에서만 머물러서는 안 된다고 하면서 부의 분배를 강조한다. 따라서 믿는 사람들이 의무적으로 낸 자카트는 부가 한 편으로 치우치는 것을 막는 역할을 한다. 믿는 자

2) 꾸르안 2:40, 2:77, 2:104, 2:172, 2:277, 4:79, 4:160, 5:15, 5:60, 7:155, 9:5, 9:11, 9:18, 9:72, 19:32, 19:56, 21:73, 22:42, 22:78, 23:4, 24:37, 24:55, 27:3, 30:38, 31:3, 33:33, 41:6, 58:14, 73:20, 98:4.

3) 꾸르안 18:80, 19:14.

4) 꾸르안 2:40, 2:77, 2:104, 2:172, 2:277, 4:79, 4:160, 5:15, 5:60, 9:5, 9:11, 9:18, 9:72, 19:32, 19:56, 21:73, 22:42, 22:78, 24:37, 24:55, 27:3, 31:3, 33:33, 58:14, 73:20, 98:4.

5) 꾸르안 2:192, 2:265, 2:266, 2:273, 2:277, 4:114, 9:58, 9:60, 9:80, 9:104, 9:105, 58:13, 58:14.

들에게 자카트와 싸다까로 함께 부를 나누라고 하는 꾸르안은 구체적으로 세 가지 윤리적 이상을 가르친다(Nanji, 2001, p.64). 첫째, 인간의 삶에는 영적 노력과 물질적인 노력이라는 이분법이 존재하지 않기에 신앙 행위는 일상의 삶과 분리될 수 없다. 둘째, 부의 공유는 꾸르안 3장 110절에서 분명히 하듯 선을 행하고 악에 맞서 싸우는 최상의 공동체인 무슬림 공동체의 본질이자, 목표이며, 기능이다. 셋째, 부와 재산은 위탁 받은 것이므로 사용하는데 책임을 져야한다.

나. 자카트 부과 대상과 액수

자카트는 회사를 하겠다는 사람의 자발적인 의향(niyya)이 있어야 하고, 회사에 관련된 재물이 합법적인 것이어야 하며, 회사하는 사람이 온전히 소유하고 있는 것이어야 한다.

자카트는 크게 자카트 알말(zakat al-mal)과 자카트 알피뜨르(zakat al-fitr)로 나뉜다. 전자는 재물에 부과하는 자카트이고, 후자는 라마단월 단식을 마치면서 음식을 구할 수 없는 가난한 사람들을 위해 내는 자카트다.

자카트 알말은 기본적으로 한 개인이 소유하고 있는 물품에 대해 부과한다. 금, 은, 농작물, 가축(소, 낙타, 양, 염소, 말), 상품, 광산, 보물 등 실질적으로 소유한 모든 재산이 자카트의 대상이다. 따라서 재산세와 같은 느낌을 주지만, 추수 때 곡식에도 부과하기 때문에 소득세와 같은 성격 또한 띄고 있다. 자카트가 종교적 행위인 만큼 세속적인 의미의 세금으로 간주할 수 없다고 주장할 수도 있다(Powell, 2009, p.46).

자카트를 부과하는 대상물은 이슬람 순태음력으로 1년 간 소유하여야 자카트 액을 정할 수 있다. 광산에서 캐는 금과 은과 값나가는 광물, 추수

기에 수확하는 농작물에는 이러한 소유 기간을 적용하지 않는다. 그러나 상거래용으로 밀이나 대추야자 등 경작물을 사서 1년 이상 보관하고 있다가 팔 경우 니삐(nisab), 즉 최저 기준액에 달하면 자카트를 내야 한다.

자카트는 니삐(nisab)를 초과하는 재물에 대해서만 부과한다. 예를 들어 소는 30마리, 양과 염소는 40마리, 낙타는 5마리 이상일 경우에만 자카트를 부과한다. 최저기준이 같더라도 기준을 넘어가는 경우 어떻게 자카트를 부과할 것인지는 법학파마다 다르고, 같은 법학파에 속하는 법학자들끼리도 서로 다르다. 공동 소유물인 경우 샤피이 법학파는⁶⁾ 소유자 몫을 나누지 않고 전체에 대하여 회사액을 부과하는데 반해, 다른 법학파는 소유자의 몫을 구분하여 부과한다(Hallaq, 2009, p.233).

농작물의 경우 니삐는 5아우수끄(awsuq)다. 5아우수끄는 오늘날 기준으로 약 675킬로그램에 해당한다. 말리키 법학파의 시조로 존경받는 말리크 이븐 아나스는 “대추야자 5아우수끄를 수확하거나 포도 5아우수끄를 따거나, 밀 5아우수끄를 수확한 사람은 자카트를 내야 하고, 5아우수끄에 미치지 못한 양을 수확한 사람은 자카트를 내지 않아도 된다. 수확하거나, 따거나, 거둬들인 양이 5아우수끄에 이른 사람만 자카트를 낸다”고 하였다(Bewley, 2014, pp.265-266).

그런데 가축과 마찬가지로 자카트를 부과하는 품목이 법학파마다 다르다. 순니파의 경우, 하나피 법학파는 땅에서 나는 거의 모든 농작물을, 샤피이와 말리키 법학파는 야채와 향신료를 제외하고 경작해서 저장할 수 있는 음식물과 대추야자, 포도를, 한발리 법학파는 과일과 야채를 제외하고 양을 썰 수 있고 저장 가능한 음식물(아몬드, 피스타치오 포함)을 자카

6) 이슬람 법학파는 순니파와 시아파로 나누어 볼 수 있다. 순니파에는 하나피, 말리키, 샤피이, 한발리 등 모두 4개의 법학파가 존재한다. 오만의 법학파는 이바디다. 시아파는 크게 세파로 나뉜다. 가장 많고 이란과 이라크 등 대다수 시아 무슬림을 이끄는 12이맘파 시아의 법학파는 자이파리다. 예멘은 이븐바 5이맘파로 자이디다. 7이맘파도 있는데 이는 이스마일리라고 한다.

트 부과 대상으로 삼는다. 시아파인 자으파리 법학파는 야채와 과일을 제외하고 무게로 썰 수 있는 음식물과 밀, 보리, 대추야자, 건포도에 자카트를 부과한다. 같은 시아파이지만 자으파리 법학파와 달리 자이디 법학파는 순니파 하나피 법학파와 같은 의견이다.

농작물 경작 방식에 따라 자카트 부과액에도 차이가 난다. 물을 공급하는 인공적인 노력 없이 비와 지하수로 자랐을 경우에는 수확량의 10%가 자카트 부과액이다. 그러나 인공적인 노력이 들어간 관개농업을 했을 경우에는 5%다.

금과 은도 자카트 납부 대상인데, 금의 니삐은 20디나르, 은의 니삐은 200디르함이다. 디나르는 금화이고 디르함은 은화다. 우마야조 칼리파 압둘 말릭(재위 685-705년) 시대를 기준으로 하면 1디나르는 4.25그램, 1디르함 2.975그램이다(Abdullah, 2020, p.1). 이를 오늘날 시가로 환산하면 금의 니삐은 약 1150만원, 은의 니삐은 약 47만 6천원이다. 자카트는 니삐을 기준으로 2.5% 부과한다. 광산에서 채취하는 금과 은 역시 이러한 기준에 따른다. 금과 은을 장식용으로 사용할 경우에는 학파에 따라 자카트를 면제하기도 한다. 상품에도 자카트를 부과하는데, 금과 은의 니삐을 적용하고, 부과액은 2.5%다.

개인 소유물에 부과하는 자카트 알말과 달리 자카트 알피뜨르는 라마단 단식월을 마치고 파단식 축제일을 위해 밀, 보리, 대추야자, 건포도 외에 기타 여러 음식을 자카트로 내놓는 것을 말한다. 하나피 법학파를 제외한 모든 법학파는 위 음식물을 1사으(sa'), 즉 약 3킬로그램 희사해야 한다고 규정한다. 하나피 법학파는 밀 1사으면 충분하다고 본다(Mughniyya, 1997, p.26). 라마단월 단식이 끝나고 시작하는 파단식 축제일에 자카트를 하는데 법학파마다 차이가 있다. 하나피 법학파는 파단식 축제일 새벽부터, 한발리 법학파는 파단식 축제일 전에, 샤피이 법학

파는 라마단 단식 마지막 날 일몰 직전부터 새로운 샤으왈월 시작일 전반 부에, 말리키 법학파는 마지막 단식일 일몰부터, 자으파리 법학파는 파단 식 축제가 시작하는 날 밤부터 다음 날 정오 사이에 한다(Mughniyya, 1997, p.26). 자카트 알말을 하지 않아도 배교자로 간주하지는 않는다(Hallaq, 2009, 234).

〈표 1-5〉 니삐이 30마리 소에 부과하는 자카트액

마리수	부과액
30마리당	2년생 암소나 수소 1마리
40마리당	3년생 암소 1마리
40~59	2년생 암소나 수소 1마리(샤피이, 말리키, 한발리법학파) 마리당 각각 3년생 암소 1마리 가격의 1/40(하나피 법학파)

자료: Zysow. (2002). Zakāt, p.412; Mughniyya. (1997). *Fasting and Zakat*, p.18.

〈표 1-6〉 니삐이 40마리인 양과 염소에 부과하는 자카트액

마리수	부과액
40	2년생 암양 1마리나 3년생 암염소 1마리(샤피이, 한발리 법학파) 2년생 염소(말리키 법학파)

자료: Zysow. (2002). Zakāt, p.412; Mughniyya. (1997). *Fasting and Zakat*, p.18.

〈표 1-7〉 자으파리 법학파: 양의 니삐이와 자카트액

마리수	부과액
40	양 1마리
121~200	양 2마리
201~300	양 3마리
301~400	양 4마리
이후 100마리당	양 1마리씩 추가

자료: Mughniyya. (1997). *Fasting and Zakat*, p.18.

〈표 1-8〉 니삐이 5마리인 낙타에 부과하는 자카트액

마리수	부과액
5~9	양 또는 염소 1마리
10~14	양 또는 염소 2마리
15~19	양 또는 염소 3마리
20~24	양 또는 염소 4마리
25~35	2년생 암낙타 1마리
	자으파리 법학파: 25마리-양 5마리, 26마리-2년생 암낙타 1마리
36~45	3년생 암낙타 1마리
46~60	4년생 암낙타 1마리
61~75	5년생 암낙타 1마리
76~90	3년생 암낙타 2마리
91~120	4년생 암낙타 2마리
121~	학파마다 상이함

자료: Zysow. (2002). Zakāt, p.412; Mughniyya. (1997). *Fasting and Zakat*, pp.17-18.

다. 자카트 수혜와 징수

꾸르안은 자카트 수혜자를 다음과 같이 여덟 분류로 규정한다.

〈표 1-9〉 자카트 수혜자

내용	
1	가난한 사람들(fuqara')
2	곤궁한 사람들(masakun)
3	자카트를 걷는 사람들(amilun 'alayha)
4	마음을 여는 사람들(al-mu'allafa qulubuhum)
5	노예들(riqab)
6	채무자들(gharimun)
7	알라의 길에 들어선 자들(fi sabil Allah)
8	여행자(ibn al-sabil)

자료: 꾸르안(꾸르안 아랍어 원문은 다음을 참조함. Qur'an. <http://legacy.quran.com>) 9장 60절.

이들 중 가난한 사람들과 곤궁한 사람들은 사실상 동일어로 보아도 무방하지만 각 법학파는 이를 구분한다. 하나피 법학파는 소유물이 니삐에 미치지 못하는 사람을, 한발리 법학파와 샤피이 법학파는 생활에 필요한

양의 반 이하를 가진 사람을, 말리키 법학과 자오파리 법학과는 자신과 가족이 한해를 보낼 수 있는 재물을 갖지 못한 사람을 각각 가난한 사람으로 본다. 하나피 법학과, 말리키 법학과, 자오파리 법학과는 곤궁한 사람이 가난한 사람보다 더 불우하다고 보지만, 한발리 법학과와 샤피이 법학과는 가난한 사람이 곤궁한 사람보다 더 못한 삶을 산다고 간주한다(Mughniyya, 1997, p.22).

자카트를 걷는 사람도 자카트 혜택을 받는다. 마음을 여는 사람들은 꾸르안 시대라는 역사적 맥락에서 볼 때 이슬람교를 믿고자 마음이 움직인 사람들을 뜻한다. 이슬람으로 개종한 사람들이 자카트 수혜자가 된다는 뜻이다. 이슬람과 무슬림의 우위가 보장된 상태에서는 비무슬림에게 주어도 좋다고 본다. 그러나 하나피 법학과는 이슬람 세계가 확장되고 안정되면서 개종자에게 자카트를 줄 필요가 없다고 본다(Mughniyya, 1997, p.23).

채무자는 말 그대로 빚진 사람들이다. 알라의 길에 들어선 자들은 이슬람의 대의를 위해 애쓰는 사람들, 즉 전투 참가자를 뜻한다. 이는 순니 법학과 해석이다. 자오파리 법학과는 이와 더불어 모스크나 공공 종교 시설 수리 등 공동체를 위해 일하는 사람도 포함한다(Mughniyya, 1997, p.24). 여행자는 경비가 떨어져 생존에 어려움을 겪는 사람들을 말한다. 이 경우 여행자가 귀향할 수 있을 만큼 자카트를 준다.

자카트가 물품과 개인 둘 중 어디에 부과된 것인지를 두고 논란이 있다. 자카트를 한해 내지 않고 연체하였을 경우, 자카트가 물품에 부과되는 것이라면 연체기간을 계산하지 않고 한해치만 받지만, 개인일 경우에는 두 해치를 받는다는 논리가 발생한다. 또 물품에 부과된 것이라면 궁극적으로 자카트 수혜자가 물품 소유권자와 함께 물품 공동 소유권을 가지고 있는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 자카트는 소유자 개인이나 정

세자 권력이 나누어줄 때에만 수혜자가 받을 수 있다. 수혜대상자가 직접 자카트를 받을 수는 없다.

7세기 예언자 시대부터 자카트는 정치공동체 지도부에서 담당자를 지정하여 자카트를 징수하였다. 그러나 정의롭지 못한 지도자가 자카트를 잘못 사용할 것을 염려하여 담당관에게 여러 변명을 대면서 자카트 납부를 피하는 경우도 있었고, 법학자들 역시 반드시 담당관에게 내지 않고 개인적으로 자카트를 나누어 줄 수 있다고 주장하기도 하였다. 실제로 지도들이 징수한 자카트를 개인적으로 유용하기도 하였다(Findly, 2007, p.392). 자카트 납부를 회피하는 사람들을 막고자 일부 지역에서는 시장 감독관(muhtasib)이 상인들로부터 직접 자카트를 징수하기도 하였다(Essid, 1995, p.141).

강력한 중앙정치 권력이 위엄을 잃음에 따라 자카트는 무슬림 개개인의 개별적인 희사행위가 되었다. 스스로 도움이 필요한 사람을 찾아 개인적으로 자카트를 주게 되었다. 그 결과 역사문헌 속에서 따라서 자카트 기록을 추적하기는 어렵다(Sabra, 2007, p.490).

라. 평가와 현대 무슬림 세계

사회적 약자와 공동체에 헌신하는 이를 위해 사용되는 것을 목적으로 한 자카트를 전통사회의 무슬림은 종교적 의무로 수용하였기 때문에 큰 무리 없이 통치 권력은 자카트를 징수하였다. 그러나 무슬림 세계가 서구의 식민보호령으로 전락하고 서구식 제도를 도입하고 운용하면서 전통적인 사회구조가 붕괴되었고, 자카트 역시 이러한 영향으로 국가가 징수에 나서는 제도가 원활히 성립하지 않게 되었다.

무슬림 세계가 각기 독립 국가를 이루면서 전통사회의 자카트를 재현하

여 빈자를 구제하고 이슬람적 사회평등을 실현할 수 있을 것이라는 믿음을 가졌다. 서구적 세속주의 영향으로 이슬람과 멀어졌다가 다시 예전 신앙문화를 회복하면서 전통에 기반한 근대화를 이루겠다는 움직임이 활발해졌다. 리비아, 말레이시아, 사우디아라비아, 수단, 예멘, 파키스탄이 자카트를 법제화하는 제도를 채택하였다. 반면 1979년 이슬람혁명에 성공한 이란은 자카트납부를 의무화하지 않았다. 터키는 공화정 수립이후 채택한 오랜 세속주의 전통 때문에 자카트 관련 제도를 따로 두지 않았다.

그렇다면 전통사회에서 얼마나 사회적 불평등을 억제하는 사회복지제도로 작동하였을까? 현대 무슬림들은 전통사회에서처럼 현대 사회에서도 자카트가 부를 분배하여 경제정의를 고양하는데 기여할 것이라고 주장한다(Malik, 2016, pp.71-74). 그러나 전통 이슬람 사회에서 공적 재원은 정부 관료, 법학자, 종교기관, 예언자의 후손들에게 집중되었다(Kuran, 2003, p.280). 빈곤층도 공동체나 개인이 나누어준 자카트의 혜택을 받았을 것이나 이를 뒷받침할만한 자료는 찾기 어렵다(Kuran, 2003, p.281). 따라서 자카트가 적어도 전통사회에서 부의 재분배나 경제정의를 구현하는데 중요한 역할을 했다고 단정적으로 주장하기는 힘들다.

엄밀히 말하자면, 자카트 제도가 이슬람 공동체 내의 빈곤 문제를 실질적으로 해결하지는 못하였다. 신앙인의 의무인 자카트가 전통 사회에서 제도적으로 빈곤을 막지 못했다는 것은 18세기 오스만제국의 알렙포에 공적인 사회안전망이 존재하지 않아 가난한 사람들이 가족과 공동체의 자발적인 도움에 기대야만했었다는 사실이 증명한다(Marcus, 1990, p.171).

전통사회의 자카트를 문자 그대로 현대 사회에 적용한다면 이슬람 사회가 지향하는 정의롭고 물질적으로 평등한 사회를 실현하기는 쉽지 않다. 경제적으로 충분히 여유로운 사람이 알라의 길에서 힘쓴다는 이유로

자카트 혜택을 받을 수 있는 가능성이 상존하기 때문이다. 부의 집중을 막는다는 꾸르안 가르침을 중심으로 자카트의 정신을 살려 현대 사회의 생활양식에 맞게 적용하는 노력이 필요하다.

2. 와끄프

가. 어원과 뜻

전통 무슬림 공동체에서 자카트와 함께 공동선 증진에 기여한 제도로 와끄프가 있다. 꾸르안에 명시된 자카트와 달리 와끄프(waqf, 복수 aw-qaf)는 꾸르안에는 나오지 않고, 이슬람의 예언자 무함마드의 언행을 기록한 하디스(hadith)에 등장한다. 무슬림(Muslim ibn al-Hajjaj al-Naysaburi, 약 875년 경 죽음)⁷⁾의 하디스에 따르면 끊임없는 희사(sadaqah jariyyah), 이로운 지식, 기도해주는 의로운 아들, 이 세 가지만 제외하고 모든 선행이 죽음과 함께 끝난다(Muslim, 2007, p.371).

또 카이바르에서 얻은 토지를 무척 아낀 우마르가 어떻게 하면 좋겠냐고 묻자 예언자가 그 땅을 처분하지 못하게 하고 싸다까로 주라고 하였다. 이에 우마르는 가난한 사람, 친척, 노예, 알라를 위해 싸우는 사람들, 여행자, 손님들을 위해 희사하고 이 토지를 관리할 사람이 일정액을 받고 나머지는 저축하지 않고 친구를 위해 쓰도록 하였다(Muslim, 2007, pp.371-372).

이 두 하디스에 와끄프의 성격이 담겨 있는데, 사람이 죽어서도 그가 남긴 재산이 계속 희사를 한다는 것과 희사한 재산은 처분하지 않고 공동

7) 이슬람의 예언자 무함마드의 언행인 하디스를 채록한 전승가. 무슬림의 하디스는 부카리의 하디스와 함께 무슬림 세계에서 가장 널리 읽히는 예언자 언행 전승집이다.

체를 위해 사용하는데, 이러한 재산을 관리하면서 보수를 받는 사람이 있으며, 재산에서 나오는 이익을 모으지 않고 써야 한다. 하디스에는 저축하지 않는다는 말이 부유해지기 위해 쌓아두지 않는 것이라고 부연 설명한다(Muslim, 2007, p.372). 이처럼 예언자의 전승에 바탕을 둔 와끄프는 자카트를 대체하여 보다 구체적으로 무슬림의 삶에 물질적 도움을 주었다(Hodgson, 1974, p.124).

우리나라의 공익신탁, 미국의 자선신탁과 유사한 와끄프는 건물, 토지 등 재산을 기부하는 행위나 기부 재산 자체를 가리키는데, 재산을 기부하기 때문에 소유자가 재산에서 얻는 이윤이 중지된다는 뜻으로, ‘중지, 연기’라는 말이 어원이다. 말리키 법학파에서는 합스(habs), 흠스(hubs), 후부스(hubus)라고도 부른다. 자오파리 법학파는 와끄프와 합스를 구분한다. 와끄프와 달리 합스는 기부자가 처분할 수 있다고 본다(Peters, 2002, p.59).

알라를 위한 경건한 마음에서 자발적으로 재산을 기부하여 와끄프로 정하면 공공선을 위해 사용하기에 영구적인 회사 행위다. 와끄프가 된 기부 재산은 다시 가져올 수 없고, 처분할 수도 없다. 와끄프에서 나오는 수익을 와끄프 설립 목적에 합당하게 사용한다.

나. 와끄프 설립자와 재산의 형태

자신의 재산을 기부하여 와끄프를 설립하는 사람, 즉 기부자는 와끼프(waqif), 기부하여 와끄프가 되는 재산을 마우꾸프(mawquf)라고 한다. 기부자는 합법적으로 소유한 것만 와끄프로 지정할 수 있다. 부동산이 와끄프가 되는 것이 원칙이지만, 예외적으로 다음과 같은 동산 또한 와끄프로 지정할 수 있다(Peters, 2002, p.60).

〈표 1-10〉 동산 와끄프

내용	
1	부동산에 딸린 노예, 동물, 농기구
2	아부 유수프(Abu Yusuf) ⁸⁾ 의 의견에 따라 이슬람을 위한 전투에 쓸 무기나 말처럼 하디스에 언급된 것
3	하나피 법학파의 권위자 무함마드 앓샤이바니(Muhammad al-Shaybani) ⁹⁾ 의 의견에 따라 삼, 손도끼, 무덤용 관, 모스크나 학교에서 사용할 꾸르안, 가난한 사람들을 위한 공공 식당용 냄비

자료: Peters. (2002). Waqf: In Classical Islamic Law, p.60.

오스만 제국시대에는 15세기부터 위의 분류에 없는 현금으로 와끄프를 설립하였다. 이를 현금와끄프(와끄프 안누꾸드, waqf al-nuqud)라고 부른다. 과거 무슬람 사회에서는 토지나 건물을 소유한 사람이 공동체를 위해 모스크나 학교를 짓고 싶으면 토지나 건물을 와끄프로 선언하여 이들 재산에서 나오는 소득, 예를 들어 토지에서 나오는 소출물, 상가건물 임대료 등을 모스크나 학교를 짓는데 사용한다. 근대 이전 무슬림 사회는 와끄프로 모스크, 학교, 식당, 빈자를 위한 식당 등을 건설하고 운영하였다. 또 장학금, 교수 월급 등도 지불하였다.

그런데 오스만 제국시대의 현금와끄프는 건물이나 토지와 함께 현금을 와끄프로 지정한 것을 말한다. 기록상 최초의 현금와끄프는 1423년 야으즈 하지 무슬리훅딘(Yağcı Hacı Muslihuddin)이 아즈파자르(Ağaç pazarı)에 소유한 상점 몇 개와 현금 10,000악체(akçe)¹⁰⁾로 만든 와끄프다. 상점임대료와 현금을 10%이자로 대출하여 얻은 연 1,000악체를 합하여 킬리세 모스크의 꾸르안 낭송자 3인에게 매일 1악

8) 아부 유수프(798년 사망)는 하나피 법학파의 시조로 추앙받는 아부 하니파(Abu Hanifa, 767년 사망)의 제자로 하나피 법학파 법학자다.

9) 무함마드 앓샤이바니(749/50-805)는 아부 하니파, 아부 유수프에게서 배운 하나피 법학파 법학자다. 말리키 법학파의 시조로 존경받는 말리크 이븐 아나스(Malik ibn Anas, 711-795)에게서도 배웠다.

10) 오스만 제국의 화폐단위. 은화.

체씩 지급하였다(Mandaville, 1979, p.290). 이자놀이는 이슬람에서 금하는 것이었기에 이러한 현금와끄프는 오스만 제국시대에 아나톨리아와 발칸반도 지역에서만 성행하였다.

무슬림 지배층은 종교적 신심을 보여주기 위해 소유 재산을 와끄프로 지정하는 것을 서슴지 않았다. 일례로 오스만 제국 술탄 실레이만 1세의 아내 하세키 후르렘(Hasseki Hurrem)은 술탄의 동의를 얻어 제국의 비용으로 1552년에 예루살렘에 모스크, 성소 순례자와 성소 주변에서 살기 원하는 사람들을 수용할 수 있는 방 55개 규모의 거처, 여행자 숙소, 무슬림 빈자용 공공식당을 건설하였다. 그런데 이들 시설 운영비는 후르렘과 술탄이 와끄프로 지정한 곳에서 나오는 수익으로 충당하였다. 이들이 와끄프로 선언한 재산의 규모가 다음과 같다.

〈표 1-11〉 후르렘과 술탄 실레이만 1세가 와끄프로 지정한 재산

소재지	와끄프 지정 재산
팔레스타인 안	가자, 라블라, 나블루스 등 25개 마을
팔레스타인 안	경작지 6곳
팔레스타인 밖	아므윤(Amyun) 마을과 경작지
시돈(Sidon)	하르(Har) 마을과 경작지 3곳
예루살렘	공중목욕탕 2곳
트리폴리	숙소(khan) 2곳
트리폴리	상점 몇 곳
트리폴리	지붕 덮은 시장
트리폴리	비누공장 2곳
트리폴리	제분소 11곳

자료: Peri. (1992). Waqf and Ottoman Welfare Policy, pp.170-171.

다. 와끄프 형태와 수혜자

와끄프는 기부자가 재산 기부를 선언하면 성립한다. 기부자의 의향은 문서로 기재하는데, 이때 기부자의 이름, 기부재산, 기부목적, 날짜, 판사명, 증인명을 각각 기록한다. 와끄프는 지정된 순간부터 효력이 발생하지만, 유언으로 남겼을 경우에는 기부자가 죽은 후 와끄프가 성립한다. 기부자는 와끄프를 정할 때 수혜자를 명시하는데, 오늘날 학자들은 수혜자가 공공일 경우에는 자선와끄프(와끄프 카이리, waqf khayri), 가족이나 후손일 경우에는 가족와끄프(와끄프 아흘리, waqf ahli)로 구분한다. 그러나 과거 이슬람법은 이를 구분하지 않았다(Peters, 2002, p.60). 세 번째 형태는 자선와끄프와 가족와끄프의 요소를 합한 공동와끄프(와끄프 무슈타라크, waqf mushtarak)가 있다(Hoexter, 2005, p.9677). 기부자는 기부 목적이나 수혜자 수나 수혜자의 수혜액을 변경할 수 있다(Abul-Magd, 2007, p.372).

말리키 법학파를 제외하고 모든 법학파는 와끄프 성립 당시 수혜자가 반드시 존재해야 한다고 규정한다. 따라서 말리키 법학파만 아직 태어나지 않은 아이를 수혜자로 인정한다. 또 무함마드 앓샤이바니를 제외한 하나피 법학파 학자들은 기부자 자신이 와끄프의 첫 번째 수혜자가 될 수 있다고 하였다. 반면 다른 법학파는 기부자 자신을 첫 번째 수혜자로 인정하지 않았다. 이 때문에 말리키 법학파가 강세였던 북아프리카 지역에서는 말리키 법학파 대신 하나피 법학파에 따라 와끄프를 설립하기도 하였다(Hoexter, 2005, p.9677).

또 하나피 법학파 학자들은 최종수혜자를 명시해야 한다고 규정하였다. 그렇지 않을 경우 와끄프가 더 이상 존속할 수 없다고 보았다. 그러나 하나피 법학파 학자 중 아부 유수프는 최종 수혜자가 규정되어 있지 않아

도 와끄프가 자선을 목적으로 한 이상 수혜자는 가난한 사람들로 계속 이어진다고 보았다. 다른 법학과 역시 수혜자를 두고 숙고하였는데, 와끄프가 영속성을 가졌기 때문에 수혜자를 찾아야 한다는 의견을 제시하였다.

라. 와끄프 관리자

와끄프를 만들 때 기부자는 운영을 맡아 할 관리자(무타왈리, mutawalli)¹¹⁾를 지정한다. 기부자 자신이 관리자가 되기도 하는데, 말리키 법학과는 이를 인정하지 않는다. 기부자는 소유재산의 소유권을 수혜자나 관리자에게 이전하여 와끄프를 만드는 것인데, 스스로 관리자가 될 경우 이를 위배한다고 보았기 때문이다. 기부자가 관리자를 지정하지 않았을 경우 말리키 학파를 제외한 다른 학파들은 대개 판사가 지정해야 한다고 본다. 수혜자가 구체적이고 소수일 경우에는 수혜자가 관리자가 될 수 있다고 주장하기도 하였다.

마. 와끄프 소유권

와끄프 소유권은 알라나 수혜자가 갖는다고 보았고, 일부 법학자들은 기부자에게 있다고 주장하였다. 기본적으로 소유권과 관계없이 와끄프로 지정하면 취소할 수도 매매할 수도 임대할 수도 없다. 단 법학자들은 와끄프가 소멸되는 경우를 논의하였다. 토지가 와끄프일 경우는 제외하고, 와끄프가 손상되어 더 이상 목적을 달성할 수 없을 경우 기부자 후손에게 반환한다. 또 기부자가 이슬람 신앙을 떠나거나 와끄프가 설립조건을 위배하거나 기부자가 와끄프 설립목적에 어긋나는 규정을 만들었을 경우

11) 무타왈리 외에도 나지르(nazir), 까임(qayyim)이라고도 한다.

판사가 와끄프 소멸을 결정할 수 있다. 말리키 법학파는 와끄프를 영구와 임시 둘로 나누어 구분하였다. 영구와끄프는 지정한 수혜자가 소멸할 경우 기부자의 가장 가까운 친척이 있으면 그중 가난한 사람에게, 그런 친척이 없으면 일반의 가난한 사람이 계속 수혜자가 된다. 공공을 위해 세운 영구적 자선와끄프가 심각하게 파괴되어 수리가 불가능해도 재생할 방법을 찾아야 한다. 그러나 특정기간 동안 일부 수혜자들을 위해 임시와끄프를 설립할 경우 기간이 다 차면 와끄프 소유권이 기부자에게 돌아간다고 보았고, 기부자가 필요로 할 경우 기부재산을 돌려받거나 파는 것을 인정하였다(Peters, 2002, p.61, p.63).

바. 평가와 현대 무슬림 세계

전통 무슬림 사회에서 와끄프는 샤리아, 수피와 함께 종교적으로 무슬림들을 하나로 묶는 제도로 작동하였다(Hodgson, 1974, p.119). 와끄프는 이슬람사회를 경제적으로 뒷받침하였고(Hodgson, 1974, p.124) 자카트와 함께 빈민을 구제하는 종교적 행위였다. 와끄프를 설립한 사람들은 예외 없이 모두 신에게 더욱 가까이 가려는 마음으로(qurba) 자신의 재산을 공동체를 위하여 기꺼이 헌납하였다(Hallaq, 2009, 145).

와끄프는 다양한 목적으로 세워져 삶 속에서 맞부딪치는 여러 어려움에서 주민들을 구조하였다. 다마스쿠스에서 노예소년이 넘어지면서 들고 가던 귀한 병을 깨뜨린 후 주인에게 혼날 것을 두려워 공포에 떨고 있다가 한 행인의 도움으로 이러한 경우에 처한 사람을 돕기 위한 와끄프 덕에 새 병을 받고 안전하게 귀가하는 것을 본 여행자의 기록은 전통 사회에서 와끄프가 어떻게 작동하였는지 잘 보여준다(Hodgson, 1974, p.124).

전통 이슬람 사회에서 정치권력은 자카트를 거두어 빈자를 위해 분배 하였지만, 칼리프가 정치적 위엄을 잃으면서 자카트는 개인적 희사 행위로 전락하였고, 자카트 대신 와끄프가 사회적 약자 및 모스크, 마드라사와 같은 종교기관을 유지하는데 중요한 역할을 하였다. 강력한 무력을 앞세워 통치하던 위정자들은 피지배민과 연결고리로 법학자들을 후원하였다. 권력자들은 와끄프로 이슬람법학자 교육기관인 마드라사를 세웠다. 와끄프에서 교수와 학생을 위한 지원금이 나왔다. 카이로의 마드라사는 13세기 32개에서 15세기 73개로 늘었고(Hallaq, 2009, p.141; Berkey, 1992, pp.8-9), 에디르네와 부르사의 마드라사는 14세기에서 16세기까지 13개, 25개에서 31개, 36개로 각각 증가하였으며, 18세기 에스파한에는 48개(Hallaq, 2009, p.142; Chardin, 1709, p.82; Cole, 2002, p.59), 부하라에는 110개 이상의 마드라사가 있었다(Hallaq, 2009, p.142; Lapidus, 1988, p.428). 1869년 이스탄불에서는 5,370명의 학생이 최소 166개의 마드라사에서 공부하였다(Hallaq, 2009, p.141).

그러나 와끄프의 역기능을 지나칠 수 없다. 이미 8세기에 가난한 자를 목적으로 한 와끄프가 제대로 사용되지 않았을 뿐 아니라 상속 수단으로 악용되기도 하였다(Hoexter, 2000, p.132). 또 원칙과는 달리 실제 와끄프 운영에서 관리자가 상당한 자유를 누리며 부패 행위를 하였고, 판사를 뇌물로 매수하여 규정을 바꾸거나 어기고 사익을 챙기기도 하였다(Kuran, 2001, p.883).

와끄프가 상속 수단으로 악용된 이유는 이슬람법에 따라 상속하면 재산이 분할될 수밖에 없기 때문이다. 이슬람법은 상속 재산을 여러 사람의 몫으로 쪼갬다. 그러나 가족와끄프를 설립하여 수혜자를 지정하면 재산을 나누지 않고 온전히 후손에게 물려줄 수 있다. 이러한 경우 가족와끄

프는 대체로 수혜자를 아들로 삼기 때문에 딸들은 소외된다. 아들과 딸이 있으면 둘은 2:1의 비율로 상속을 받지만, 아들을 와끄프 수혜자로 지정하면 딸과 나누지 않고 아들이 다 가질 수 있다. 라이시는 영국 보호령 시대와 이스라엘 건국 이후에 이르기까지 팔레스타인 자파(Jaffa) 지역의 와끄프 60개를 조사한 결과 와끄프를 설립하여 재산이 분할되지 않은 채 온전히 부계 남자 후손에게 상속되었고, 그 결과 남성을 중시하는 관습이 이슬람법보다 우위를 보이며 대가족 전통을 무너뜨렸다고 평가하였다(Laysh, 1997, pp.352-388).

전통사회에서 와끄프는 사실상 무슬림 세계의 경작지를 장악하였다. 이는 현대 관점에서 보았을 때 국가 경제 발전에 막중한 부담이다. 터키 공화국이 성립된 1923년 당시 경작지의 3/4이, 19세기 중반 알제리는 1/2, 튀니지는 1/3이 각각 와끄프로 묶여 있었다. 이는 이집트(1/8), 이란(1/7)보다 월등히 높은 비율이다(Kuran, 2001, p.849). 그러나 비율이 높다고 해서 빈자 구호가 더욱 효과적으로 잘 이루어진 것은 아니다. 와끄프는 가난한 사람들을 구제하는 것보다는 언어, 종교, 민족 등으로 나뉜 여러 사회 공동체를 유지하는데 활용되었고, 이러한 경향은 특히 16~20세기에 두드러졌다(Baer, 1997, pp.264-297).

근대들어 개혁과 철폐의 대상이었던 와끄프가 무슬림 문화권 국가에서 다시 활용되고 있다. 특별히 와끄프가 종교법학교와 수피교단 유지에 중대한 역할을 하였기 때문에 세속주의를 앞세운 터키는 종교 엘리트들의 세력 기반을 없애기 위하여 와끄프 몰수와 철폐에 앞장섰다. 이제 이란, 터키를 비롯한 여러 국가에서 전통적인 와끄프를 수정하며 와끄프법을 제정하고 나섰다. 개인의 재산권이 엄격하게 확립되지 않았던 전통사회에서 와끄프는 부를 축적하고 지키는데 중요한 수단으로 작동하였고, 공공선을 수행하였다. 그러나 권력자의 편의대로 와끄프마저 강탈할 수 있

있던 과거와 달리 개인 재산권이 보호되는 현대사회에서는 와끄프가 수행하였던 공공사업을 국가가 맡고 있다. 현대사회에서 와끄프는 국가가 미처 구제하지 못하는 사회적 약자를 돌보는 보조적 역할을 수행하는데 그칠 것이다.



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제2장

인도네시아의 사회보장제도

제1절 서론

제2절 사회경제적 기반

제3절 사회보장제도의 현황 및 특징

제4절 사회보장제도의 성과와 향후 과제

제2장 인도네시아의 사회보장제도

제1절 서론

이 장에서는 인도네시아의 사회보장제도를 크게 공공 부문과 민간 부문으로 나누어 다룬다. 인도네시아 사회보장제도에 관한 연구는 다른 아시아 국가들과 비교해, 국내외에서 비교적 활발하게 다뤄져 왔다. 1990년대 말 인도네시아가 공공 사회보장제도의 기틀을 구축해나가면서 여러 국제기구의 주목을 받은 덕분이다. 이 때문에 기존 연구들은 주로 인도네시아의 공공 사회보장제도의 발전과 한계에 주목해왔다. 하지만 아직까지 여전히 인도네시아 사회보장에서 민간 부문의 역할이 주요하게 작동하는 것으로 알려져 있다(황윤원 외, 2013, pp.326-328). 특히, 이번 연구에서는 아시아 이슬람권 국가의 사회보장제도를 비교하려는 목적에서 수행되어, 민간 부문 특히 종교가 사회보장에서 어떤 역할을 하는지 고찰할 필요가 있다. 이에 이 절에서는 공공 부문과 민간 부문으로 나누어 인도네시아의 사회보장제도를 살펴보고자 한다.

공공부문의 사회보장제도는 노대명 외(2016)의 아시아 사회보장정책 비교연구를 위한 분석 틀에 기초하여 정리한다. 이것이 기존의 서구 사회를 분석한 틀과 유사하지만, 아시아 국가들의 독특성을 반영했다는 점에서 인도네시아의 공공 부문을 다루기에도 적합하다고 판단하였기 때문이다. 구체적으로 노대명 외(2016)는 사회보장제도가 대응하는 사회적 위험별 혹은 영역별로 구분하여, 제도의 특징을 보여주는 방식을 제안하였다(노대명 외, 2016). 이때의 영역별 사회보장제도 특징은 명칭과 법적 기반, 자원조달방식, 급여유형 그리고 포괄범위를 기술하는 것으로 구체

화하였다(노대명 외, 2016, pp.37-42). 이 절에서의 논의는 이 틀에 기초하여, 9개 정책 영역, 건강, 노령, 장애, 실업, 적극적 노동시장정책, 주거, 교육, 가족/아동, 빈곤의 순으로 다룰 것이다. 이때, 2020년 현재를 기준으로 가장 최신의 정보에 기초하여 논의한다.

사회보장에서 인도네시아 민간 부문의 역할과 관련해서는 종교와 가족 및 친척, 지역사회 등의 역할로 구분해 살펴본다. 인도네시아에서 공공 사회보장제도가 기틀을 마련한 것은 비교적 최근의 일이다. 공공의 사회보장이 미비하던 시기에 인도네시아의 사회보장에서 주요한 역할을 한 것이 바로 민간 부문이다(Sumarto, 2017, pp.951-952). 그러나 사회보장에 대한 검토에서 이들의 역할이 크게 조명 받지 못한 것이 사실이다. 이 절에서는 공공 부문의 사회보장제도가 최근 확충되는 가운데, 민간 부문의 역할을 어떻게 변화하고 있는지를 함께 살핀다. 아울러, 공공 부문의 성과와 한계를 고찰함과 동시에, 공공과 민간의 역할이 잘 조응되고 있는지 역시 검토해보고자 한다.

제2절 사회경제적 기반

1. 종교

흔히 인도네시아를 ‘세계 최대의 무슬림 국가’라 일컫는다. 무슬림 비중이 전체 인구의 85.2%로, 약 2억 명 이상의 무슬림 인구가 인도네시아에 살고 있기 때문이다(Indexmundi, 2020).¹²⁾ 이는 세계 무슬림의 10%를 상회하는 수준이다(Jeff Diamant, 2019). 그러나 ‘이슬람 국가’

12) 2018년 인도네시아 총인구는 약 2억 6천만 명이다(Indexmundi, 2020).

라는 표현은 정확히 말하면 틀린 말이다. 이슬람교가 인도네시아의 국교가 아니기 때문이다. 인도네시아는 이슬람교 이외에 개신교, 가톨릭교, 힌두교, 불교 등도 공식 종교로 인정하며, 종교의 자유를 보장한다(세계법제정보센터, 2020a; 세계법제정보센터, 2020b).¹³⁾ 단, 이는 종교 선택에서의 자유를 의미하는 것으로, 모든 인도네시아인은 종교를 가져야 하는 의무를 진다(세계법제정보센터, 2020a; 세계법제정보센터, 2020b).¹⁴⁾

인도네시아가 이슬람 국가가 아니라는 말은 이슬람법(Shariah, 샤리아)을 보편적으로 적용하지 않는다는 의미이기도 하다. 그러나 인도네시아 무슬림의 행동 양식을 규율하는 데 실질적인 역할을 하고 있으며, 가족법에서 중요한 역할을 하는 것이 사실이다(이세경, 2018, pp.195-196). 게다가, 인도네시아의 강한 분권 전통에 따라 일부 지역에서는 샤리아를 채택하기도 하는데, 1999년부터 이슬람법이 광범위하게 적용되고 있는 아체주가 대표적이다. 이 지역은 인도네시아 수마트라섬의 북단에 위치한 특별자치구로, 지정학적 위치상 13세기경 아랍 상인에 의해 이슬람교가 처음 전파된 지역으로, 소위 ‘메카의 베란다(Veranda of Mecca, 현지어로는 Serambi Mekkah)’라고 불린다. 아체주와 관련해서는, 엄격한 이슬람 율법 적용에 따른 인권 유린 문제가 주로 다뤄지곤 한다(강주화, 2019. 9. 20.). 그러나 크게 주목받진 않았지만, 이슬람 율법에 따라 거둬지는 재원(Zakat, Infaq, Alms and Waqaf (ZISWAF))을 빈곤 해소와 소득 불평등 개선에 효과적으로 사용하기 위한 지방정부 단위의 노력을 강구하는 등(Baitul Mal Aceh, 2017), 사회보장 측면에서 긍정적으로 조명해볼 만한 점도 있다.

13) 인도네시아 헌법 제29조 제2항 참고.

14) 인도네시아 헌법 제29조 제1항 참고.

2. 정치와 지방분권

인도네시아는 강한 지방분권 전통을 가지고 있다. 인도네시아에서 2만 여개의 도서지역으로 구성된 인도네시아는 통합을 위해 꾸준히 각 지역의 특수성을 존중해왔다. 공식적으로 지방분권이 강조된 것은 1999년 지방정부에 관한 법률의 제정 이후이다. 2001년 이 법의 시행으로 사회보장 부문에서도 지방정부의 역할 역시 강조되기 시작하였다(Kania, 2011; OECD, 2019b, p.126). 다만, 실질적인 지방분권은 2004년 이후 지방정부에 관한 법률의 개정과 더불어 2005년부터 지방자치단체의 장(주지사, 군수, 시장)을 주민이 선출하는 직접선거가 실현되면서 가능해졌다(외교부, 2019b, pp.46-47).

일련의 개혁을 거치면서, 외교와 안보, 국방, 통화 및 종교 등을 제외한 대부분의 영역에서 지방정부의 역할이 강화되었다. 지방자치제가 제도화된 역사는 짧지만 인도네시아의 지방정부는 상당히 권한이 강한 편이다. 사회보장 관련해서도, 지방 분권 토대 하에서 각 지방정부는 지역 주민을 위한 사회보장 프로그램을 수행할 권한을 갖게 되었다. 외환위기 이후 일련의 사회보장제도 도입 과정에서 지방분권의 실질적인 추진과 더불어, 각종 지역개발 프로그램이 지방정부 차원에서 추진된 것 역시 사회보장에서의 주요 변화이다(Kania, 2011). 실제로 중앙정부가 수행하는 사회보장을 비롯한 교육, 인프라 구축 등의 책임을 분담하고, 중앙정부 사회보장 프로그램을 집행하는 것은 물론, 지방정부 차원에서의 독자적인 프로그램을 수행하고 있기도 하다(OECD, 2019b, p.127). 그러나 중앙-지방 간 정책 조정의 미흡, 지방자치단체의 역량 부족과 부패 등의 문제가 꾸준히 제기되고 있어(김재철, 조현미, 국중철, 2017, p.13), 지방자치제가 원활하게 운용된다고 평가하기는 어려워 보인다.

3. 사회 통합

한편, 이슬람교도가 절대 다수이긴 하지만, 공식 종교 수에서도 드러나듯 인도네시아에는 다양한 종교적 신념을 가진 사람들이 공존한다. 종교 뿐 아니라, 지리적 특성상 다양한 생물종과 종족으로 구성된 나라이기도 하다. 인도네시아어가 국어지만 250여개에 달하는 지방어가 사용되고 있다는 점도 이와 연관된다. 제도적으로도 인도네시아는 다양성을 지키고자 지속적으로 노력해왔는데, 전술한 지방 분권의 강조는 분리주의로 갈 위험을 막는 하나의 도구이다. 극도의 원심성을 극복하고 하나의 나라로 통합하는 단일 국가의 형성과 유지는 자본주의 성장과 민주화와 함께 인도네시아의 '3대 기적'이라 평가받기도 한다(전제성, 2011, p.10).

통합을 위한 노력은 '다양성 속의 통합'이라는 국가 공식 모토에서도, 건국이념인 판짜실라(Pancasila)에서도 여실히 드러난다. 판짜실라는 유일신에 대한 믿음, 공정하고 고상한 인류애, 인도네시아의 통합, 숙의와 대의를 통한 민주주의 실현, 인도네시아 국민 전체를 위한 사회정의 구현이라는 다섯 가지 원리로 인도네시아의 국시이다. 통합을 강조하는 판짜실라 이념은 인도네시아 사회보장의 기저를 형성하는 원리이기도 하다(Tambunan & Purwoko, 2002, pp.28-29). 판짜실라에 기초한 인도네시아 사회보장의 요체는 협동과 연대, 상호부조(gotong royong)이다(Yustina, Budisarwo & Wiwoho, 2017, p.301). 지역 간 수준 차이가 있지만 소득 계층 간, 세대 간 상호 부조가 견고하다(Tambunan & Purwoko, 2002, p.29). 더구나 2019년 조코 위도도 대통령의 재선 이후 집권당인 투쟁민주당(Democratic Party of Struggle)은 판짜실라의 강화를 주창하고 나섰다. 실제로 통합과 상호부조를 통해 빈곤과 실업, 불평등과 같은 사회문제를 해결할 것을 정강에서 구체적으로 다루기도

하였다(Anselmus Bata & Nur Yasmin, 2019).

하지만 상호부조의 문화적, 관행적 견고함에 비해, 인도네시아의 공공 사회보장제도는 상대적으로 저발전되어 있다. 제4절의 성과와 한계 부문에서 구체적으로 다루겠지만 최근의 개혁으로 보편적 사회보장으로 나아가고 있긴 하다. 하지만 여전히 포괄범위가 충분히 넓지는 못하다. 이 때문에, 다수의 인도네시아 사람들은 위기 상황에서 가족이나 친척, 이웃들의 도움에 의존하고 있는 것으로 알려져 있다(디나 위스누, 2011; OECD, 2019b).

4. 불평등

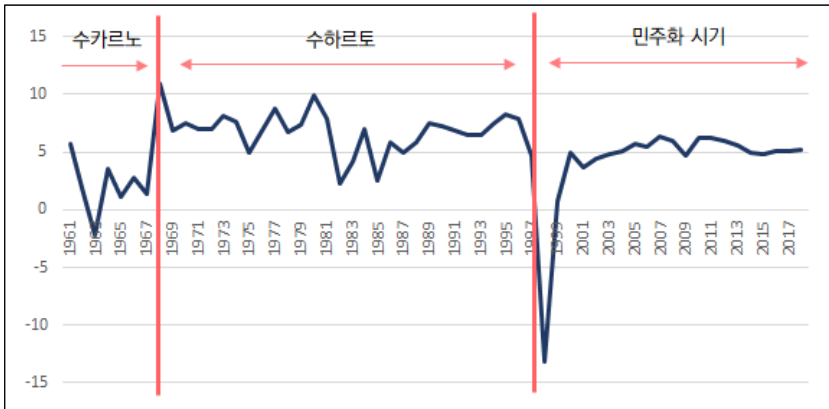
통합을 통한 민족 형성과 함께 경제성장과 민주화는 인도네시아 3대 기적을 일컫는 두 축이다. 1967년에 집권한 수하르토 대통령은 이전의 수카르노 정권이 추진한 대결 정책(말레이시아연방결성반대)과 유엔 탈퇴로 와해되었던 서구와의 관계를 회복하여 적극적으로 외자를 유치를 함으로써 원만한 경제성장을 달성하고자 노력하였다(외교부, 2019b, pp.14-16). 덕분에 인도네시아는 1990년대 중반까지 연평균 7%의 고도 성장을 이룰 수 있었다. [그림 2-1]처럼, 외환위기 국면에서 마이너스 13%까지 경제성장률이 하락하였으나, 2002년에는 위기 전 상태를 회복하였다. 그리고 최근까지도 약 5% 내외 수준의 성장률을 꾸준히 보인다. 특히, 다양한 자원을 바탕으로 유럽, 미국발 위기에도 큰 타격 없이 안정적으로 성장해왔다.

인도네시아의 90년 말 위기는 경제적 문제였다기보다는 수하르토 정권의 부패에서 기인했다. 외환위기 직전인 1997년, IMF에서 지원의 대가로 요구한 구조 개혁에 수하르토 정부는 미온적으로 대응하였는데, 개

혁 대상에 수하르토의 가족 기업들도 포함되었기 때문이다(외교부, 2019b, p.16). 구조 개혁의 지연은 초인플레이션과 실업 및 빈곤 증가, 루피아화 가치 폭락 등으로 이어졌다. 이에 수하르토 정권에 대한 국민의 불만이 늘어나면서, 결국 1998년 5월에 수하르토는 하야했다. 수하르토가 퇴진한 뒤, 2004년 최초로 대통령과 부통령이 직접 선거로 선출되면서 인도네시아에는 민주주의가 정착되어 갔다. 2019년 대선을 앞두고 이슬람 급진주의가 득세하였으나, 이들의 시위가 평화적으로 이뤄졌다는 점(서지원, 전제성, 2017), 15년 넘는 기간에 걸쳐 직접 선거가 순조롭게 치러지고 안착되었다는 점(서지원, 김형준, 2019) 등으로 인도네시아가 동남아 최고 수준의 민주주의이자 이슬람권 민주주의의 선봉 사례로 꼽히고 있다.

[그림 2-1] 인도네시아의 연간 경제성장률 변화 추이

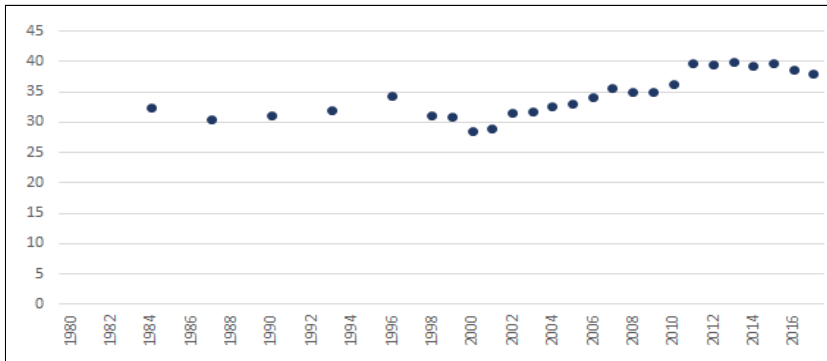
(단위: %)



자료: The World Bank. (2020a). GDP growth - Indonesia. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=ID>, 2020. 3. 5.

한편, 고공 성장의 이면에 빈곤과 소득 불평등 심화라는 문제가 있다. 최근 IMF도 1980년대 후반 인도네시아의 구조 개혁이 성장 신화를 이룬 한편, 불평등 역시 증가했음을 인정했다(조너선 오스트리, 프라카쉬 룬가니, 앤드루 버그, 2020, pp. 90-92). 2016년 중위 40% 집단의 가계 소비가 상위 20%를 쫓아가면서 지니계수가 다소 하락하긴 했다(서지원, 전제성, 2017, pp.225-226; The World Bank, 2016, p.18). 하지만, 이 성과의 뒷면에 하위 20%의 소비는 정체되었으며(서지원, 전제성, 2017, pp.225-226; The World Bank, 2016, p.18), [그림 2-2]처럼, 경제 위기 이전보다 여전히 높은 수준이다. 뿐만 아니라, [그림 2-3]이 보여주듯이 지역 간 불균형이 상당히 크다(OECD, 2018, p.122). 이는 OECD가 포용성 향상을 위한 사회보장 및 보건 지출 확대를 주문하는 이유이기도 하다(OECD, 2018).

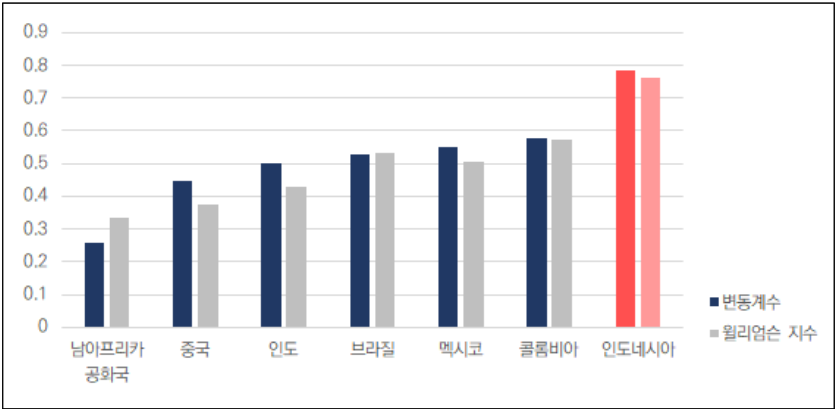
[그림 2-2] 인도네시아의 지니 지수(GINI Index) 추이



주: 0은 완전 평등을, 100은 완전 불평등을 뜻함.

자료: The World Bank. (2020b). Gini index(World Bank estimate) - Indonesia. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=ID> 2020. 3. 5.

[그림 2-3] 지역별 임금 불평등 비교



주: 변동계수는 가중치를 적용하지 않은 값이며, 윌리엄슨 지수는 총인구 대비 각 지역의 인구 비중을 가중치로 적용한 분산을 도출하는 것과 유사함. 인도네시아의 지역별 1인당 GDP는 2016년 값이며, 콜롬비아와 멕시코는 2015년, 브라질은 2014년, 중국과 인도는 2013년 값임.

자료: OECD. (2018). OECD Economic Surveys: Indonesia 2018, p.51.

5. 노동시장: 비공식 부문 노동

인도네시아를 비롯한 동남아시아는 고도 성장기 전체 산업에서 제조업 비중의 증가세를 보였다. 하지만 아직 경제가 충분히 성숙하지 않은 단계에서 제조업의 생산과 고용의 비중이 동반 하락하는 증진국 함정에 직면했다. 미성숙한 탈공업화와 더불어, 대규모 제조업부문을 다국적 기업이 장악하고 있어 다국적 기업이 담당하는 수출 부문과 화교 기업이 장악한 내수 기업 간의 경제적 이중구조가 심화되기도 하였다(박변순, 2020). 이러한 이중구조 속에서 대다수 국민은 비공식 고용에 종사하는데, 인도네시아는 비공식 고용의 비중이 상당히 높다. 2019년 기준 인도네시아는 전체 노동자의 70% 이상이 비공식 부문에 종사한다(The World Bank, 2020c).

근로연령대 인도네시아 사람들에게 비공식 부문에서 일하는 것이 소득

의 주 원천이지만, 빈곤 위험을 높이는 요인이기도 하다. OECD(2019b)에 따르면, 소득 1분위에서 비공식 부문 노동자가 86%를 차지하는데 비해, 5분위에서는 57%에 그치는 것이 확인되었다(OECD, 2019b, p.49). 게다가 하루 1.9달러 미만으로 생활하는 절대 빈곤자의 91%가 비공식 부문 종사 가구로만 구성된 것으로 나타났다(OECD, 2019b, p.49). 문제는 이들이 정부의 사회보장 사각지대에 놓여 있다는 점이다. ILO와 OECD 등의 국제기구는 물론(ILO, 2012; OECD, 2019b), 인도네시아 정부도 이 문제를 인지하고, 비공식 부문 노동자의 사회보장 포괄범위 확대를 위한 계획들을 발표하였다(Kementerian Sekretariat Negara Riskretariat Wakil Presiden, 2012). 하지만 건강보험 부문에서는 소기의 성과를 달성하였으나, 아직 다른 영역에서는 미흡한 실정이다.

제3절 사회보장제도의 현황 및 특징

1. 사회보장제도의 역사

인도네시아의 사회보장은 헌법에 그 뿌리를 두고 있다. 인도네시아 헌법은 반짜실라에 기초한다(외교부, 2019b, p.20). 1945년 네덜란드로부터 독립하면서 반포한 헌법은 이후 네 차례 개정되었고(1999년부터 2002년까지 매년), 현재 2002년 개정헌법이 국가 운영의 기본 원리가 된다. 특히, 사회보장과 관련한 조항은 제정 헌법부터 유지되고 있는, 제10장 인권의 제28조와 제14장 국민경제와 사회복지의 제34조이다(OECD, 2019b, p.63). 제28조는 인간의 기본적인 권리를 다루는데, 특히 제28조 제3항에서는 ‘모든 사람은 존엄성이 있는 인간으로서 완벽하게 자신

을 발전시킬 수 있는 사회보장을 받을 권리가 있다(세계법제정보센터, 2020a; 세계법제정보센터, 2020b)’고 명시함으로써 사회보장 수급권을 헌법에서 보장하고 있다. 나아가서 제34조에서는 복지와 관련한 국가의 책임을 명시한다(〈표 2-1〉 참고).

〈표 2-1〉 인도네시아 헌법 제34조

제1항 빈곤자와 고아들은 국가가 보호한다.
 제2항 국가는 전 국민들을 위한 사회보장제도를 발전시키고, 약하고 힘이 없는 계층에 인간의 가치에 맞는 힘을 갖게 한다.
 제3항 국가는 보건서비스와 적절한 공공서비스 시설을 제공할 의무를 가진다.
 제4항 이 조항의 집행에 관한 세부 사항은 법률로 정한다.

자료: 1) 세계법제정보센터. (2020a). 인도네시아 헌법 번역본. http://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS_SEQ=36038&AST_SEQ=1142&ETC=1에서 2020. 3. 4. 인출.
 2) 세계법제정보센터. (2020b). 인도네시아 헌법 영문본. http://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS_SEQ=36038&AST_SEQ=1142&ETC=1에서 2020. 3. 4. 인출.

헌법 규정에도 불구하고 1990년 말 외환위기 이전까지 일반 대중을 포괄하는 공공 사회보장제도가 마련되지는 못했다(ILO, 2006, p.9). 인도네시아 정부 차원에서 사회보장에 대한 관심이 크진 않았는데, 그 이유는 다음과 같다(Sumarto, 2017). 우선 1945년 독립선언이후 1949년 말까지 네덜란드에 항전하는 민족혁명의 수행으로 국가 재정이 충분하지 않았다. 1950년대 동서 양측으로부터 재정 지원을 받았지만, 1960년대 전반기에는 말레이시아 대결 정책과 유엔 탈퇴 등 강경 외교노선의 영향으로 국제원조기구로부터의 원조도 충분히 받지 못했다.

그러나 비록 국가사회보장제도 도입을 기점으로 보편적 형태의 공적 사회보장제도의 체계를 갖춘 것은 아니지만, 이전부터 인도네시아 정부 당국 차원에서의 사회보장 노력이 없었던 것은 아니다. 네덜란드로부터의 독립 이후(1945년)부터 수하르토 집권(1966년) 이전까지, 불안정한 복지 체제의 형태를 띠던 시기에도, 일부 산재보험에 대한 사회보장제도

와 공무원을 위한 사회보장제도가 운영되었다(Sumarto, 2017, pp. 951-952). 다만 식민시대 도입된 상기한 선진적인 노동법은 사실상 네덜란드 노동자들의 권리를 보장하기 위한 것이었다.

수하르토가 집권한 이후부터는 일련의 사회보장제도들이 도입되었다. 이 시기는 흔히 Holiday(2000)의 생산주의 복지 체제(productivist welfare regime)로 정의된다(앤드류 로서, 마리크 반 디어맨, 2016; Sumarto, 2017). 집권 후반부인 1992년 노동자 사회보장에 관한 법령(Jaminan Sosial Tenaga Kerja, JAMSOSTEK)이 공포되면서, 민간 공식 부문 노동자들을 대상으로 사회보장, 특히 건강보험의 포괄 범위가 넓어졌다. 집권 초기에는 한국의 군부 시기와 마찬가지로 군인과 공무원을 위한 관대한 연금 및 건강보험이 제도화가 우선시되었고, 성장에 기여하는 공식 부문 노동자의 일부를 대상으로 하였기 때문이다.

그러나 이에 대해 Murphy(2019)는 다른 입장을 보인다. 그는 수하르토 정권의 전반부와 노동자 사회보험 도입 이후의 성격을 구분한다. 전반부를 권위주의 독재 국가의 맥락 내에서의 조합주의 복지 체제로 본 것이다. 그 근거로는 다음의 두 가지를 지적한다(Murphy, 2019, pp. 260-261). 먼저 Esping-Anderson(1990)의 조합주의 복지 체제의 핵심이 특권적 지위에 대한 인정과 지위별 차등이 사회보장에서도 연장된다는 점으로, 군인과 공무원의 권력 보장이 사회보장의 주목적이었다는 점이다. 두 번째는 인도네시아의 공무원 및 군인에 대한 사회보장이 성장보다는 체제 안정화에 기여했다는 점이다.

당시의 복지 체제를 어떻게 규정하든지와 관계없이 수하르토 집권기의 공공 사회보장제도는 전 국민의 복지 욕구를 충족시키는 데 충분하지는 않았다. 후반기 도입된 노동자 사회보장제도도 민간 부문 노동자의 다수를 포괄하지 못하였기 때문이다(Murphy, 2019, pp. 262-264). 1990

년대 들어서는 법령에 명시된 공무원 및 군인 연금과 건강보험의 정부 부담금도 지급하지 않았던 것으로 보인다(디나 위스누, 2011, p.96). 석유 호황 덕분에 정부 세수가 넉넉했던 1970년대 초반부터 80년대 초반까지 확대되었던 의료와 교육 부문에서의 공공 투자는 국제 유가 하락 이후 민간의 책임 강조로 이어졌다(앤드류 로서, 마리크 반 디어맨, 2016, pp.167-168). 정권 말 외환위기 국면에서, 많은 전문가와 대통령 보좌관들이 우려한 것처럼 빈곤이 심화되었다(디나 위스누, 2011, p.96).

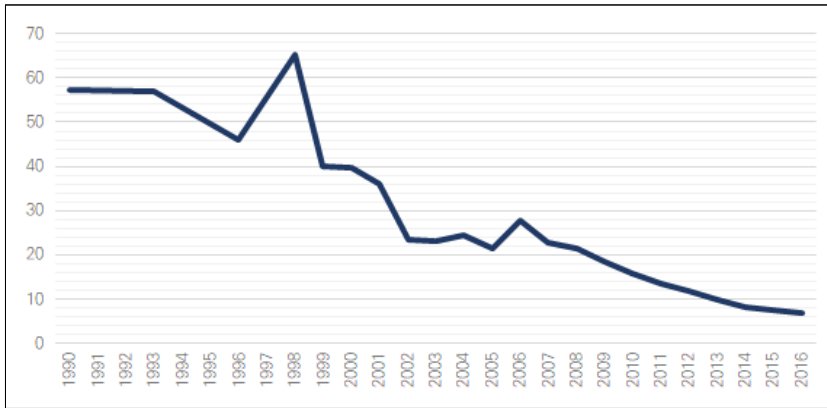
정권의 부패에 대한 국민의 저항으로 수하르토가 퇴진한 것은, 다른 한편으로 공적 사회보장 확대의 전기가 되기도 하였다. 인도네시아 복지 체제의 성격에 대해서는 이견의 여지가 있지만(앤드류 로서, 마리크 반 디어맨, 2016; Sumarto, 2017; Murphy, 2019 등 참고), 적어도 외환위기가 사회보장, 특히 공공부조에서 국가의 책임을 확대하는 전기가 되었다는 점에는 대체로 합의가 이뤄진 것으로 보인다. 1990년대 말 외환위기를 기점으로 [그림 2-4]와 같이 점차 낮아지던 절대 빈곤율이 치솟으면서 국가 차원의 개입이 불가피해진 것이다. 더구나 국제기구에서도 경제 위기 타개를 위한 지원의 조건으로 사회보장 부문에서도 일련의 구조개혁을 요구하였기 때문에 이를 묵과하기 어렵기도 했다(IMF, 1998).

구체적으로 1990년대 말 빈곤층을 위한 쌀 보조금과 교육비 보조 및 장학금, 보건카드 발급, 자활사업을 망라한 사회안전망(Jaring Pengaman Sosial, JPS)이 도입되었다(노대명 외, 2016, pp. 109-113; Sumarto and Bazzi, 2011). 이후 민주화 정착과 연료 보조금 삭감으로 확충된 재정으로 무조건부 현금이전과 빈곤가구를 위한 건강보험(Jaminan pelayanan kesehatan untuk keluarga miskin, JPK-Gakin 또는 Askeskin)을 도입하는 등 빈곤층에게 더 많은 혜택을 주기 위한 제도적 개선을 도모하기도 하였다(Sumarto & Bazzi, 2011).

기존의 공식 부문 노동자를 중심으로 하던 사회보장의 주요 표적이 빈곤층과 비공식 부문 노동자로 확대된 것이다.

[그림 2-4] 인도네시아의 절대 빈곤율

(단위: %)



주: 하루 \$ 1.90 이하로 생활하는 사람의 비중.

자료: 인도네시아 중앙 통계청. (2020). 인도네시아 절대 빈곤율. <https://bps.go.id/>에서 2020. 1. 22. 인출.

외환위기 이후 개혁의 연장선에서 2004년 국가사회보장제도법(Sistem Jaminan Sosial Nasional, SJSN)이 제정되면서 인도네시아 사회보장의 기틀이 마련되었다. 이는 피고용인과 고용주의 사회보장기여금을 재원으로 하는 보편적 건강보험 및 연금을 골자로 하는 것이었다. 다만 이 법이 제정 시점부터 즉시 실효성을 가졌다고 보기는 어렵다. 수많은 이해관계자들의 저항으로 총괄법의 의미만을 가지게 된 국가사회보장제도법의 하위 법률들의 제정이 지연되었기 때문이다(디나 위스누, 2011, pp.105-109). 정부의 미온적인 추진에, 2010년 노동조합들과 시민사회단체들로 구성된 사회보장행동위원회(Komite Aksi Jaminan Sosial, KAJIS)는 대통령과 10명의 장관을 상대로 제기한 집단소송을 제

기하였다(디나 위스누, 2011, p.119). 소송 결과, 2011년 7월 법원은 정부의 유죄 결정을 내렸으나, 사회보장공단법(Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, BPJS) 제정의 마감시한은 몇 차례 연장되어, 2011년 11월 25일 비로소 대통령이 최종 서명하였다(디나 위스누, 2011, pp. 112-115).

이 법에 따라, 2014년 1월 건강보험을 관리하는 건강보험관리공단(BJPS Kesehatan)이, 2015년 7월에는 연금 등 고용 관련 사회보험을 관리하는 인력사회보장보험관리공단(BPJS Ketenagakerjaan)이 설립되었다(OECD, 2019b, p.62). 그리고 2008년 설치된 사회보장위원회(Dewan Jaminan Sosial Nasional, DJSN)는 이 두 조직을 관리 감독한다(OECD, 2019b, p.72). 상기 조직들을 설치하여 사회보장 부문에서의 통합을 추진하려던 노력은 소기의 성과를 이룬 것으로 평가된다. 특히, 건강보험 부문은 완전히 통합되었으며, 전체 국민의 80% 이상을 포괄하고 있다. 이에 비해, 후자인 연금 등에 대한 제도 통합은 아직 충분한 성과를 거두지 못하고 있다.

다른 한편, 인도네시아 정부는 2005년부터 2025년까지 20년에 걸친 국가 장기 발전 계획(Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, RPJPN)에서 국가 발전을 위한 8가지 미션을 제시하였다(BAPPENAS, 2004, pp. 35-37). 사회보장과 관련한 미션은 다섯 번째의, 평등하고 정의로운 발전 추구이다. 이는 “지역의 균등한 발전, 사회적차 완화, 빈곤과 실업의 해소, 공공 서비스에 대한 차별 없는 접근, 양성 평등”(윤광석, 황운원, 2012, p.326)을 포함한다. 장기 발전 계획에 따라 2020년 현재 4차 중기계획이 시행 중인데, 여기에서는 인도네시아의 발전을 위해 인적자원을 강화하는 것을 하나의 목표로 삼아, 사회적 보호의 강화와 건강보험 및 교육 서비스의 품질 개선, 빈곤 퇴치 등을 위

해 노력할 것임을 밝히고 있다(BAZNAS, 2019, pp. 3-4).

2. 공공 사회보장제도

서론에서 밝힌 것처럼 인도네시아의 공공 사회보장제도는 건강, 노령, 장애, 실업, 적극적 노동시장정책, 주거, 교육, 가족/아동, 빈곤의 순으로 다룬다. 이 절에서 다룰 구체적인 제도는 다음의 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 공공부문 영역별 인도네시아 주요 사회보장제도

영역	명칭
건강	• Jaminan Kesehatan Nasional, JKN (국민건강보험)
노령 (산재포함)	• Asistensi Sosial Lanjut Usia Terlantar, ASLUT (소외된 노인을 위한 부조) • <i>Jaminan Sosial Ketenagakerjaan</i> (인력사회보장연금) • <i>Tabungan Asuransi Pegawai Negeri, TASPEN</i> (공무원연금) • <i>Asuransi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, ASABRI</i> (군인연금)
장애	• Asistensi Sosial Penyandang Disabilitas Berat, ASPDB (중증장애인 부조)
실업	• Uang pesangon Uang Penghargaan Masa Kerja, Uang Penggantian Hak(퇴직금 및 고용서비스 인센티브)
적극적 노동시장정책	• Program Prakerja (고용전 프로그램)
주거	• Tabungan Perumahan Rakyat, TAPERA (주택 저축)
교육	• Program Indonesia Pintar, PIP (똑똑한 인도네시아 프로그램)
가족/아동	• Program Keluarga Harapan, PKH (가족 희망 프로그램) • Bantuan Sosial Anak, BSA (아동 공공부조)
빈곤	• Program Sembako (9개 기초재화 프로그램) • Banpres Jabodetabek (Jabodetabek 지역 부조) • Bantuan Sosial Tunai, BST (현금이전 프로그램) • Bantuan Langsung Tunai Dana Desa, BLT DD (무조건부 현금이전을 위한 마을 기금) • Subsidi Listrik (전기 보조금) • Subsidi Elpiji (가스 보조금)

자료: 저자작성.

가. 건강

인도네시아는 국가사회보장 로드맵 2012-2019에 따라, 기존에 직역별로 분절되어 있는 건강보험 체계를 국민건강보험(Jaminan Kesehatan Nasional, JKN)으로 통합하였다(Kementerian Sekretariat Negara Riskretariat Wakil Presiden, 2012). 건강보험 관리공단(BJPS Kesehatan)에 의해 관리되는 국민건강보험은 인도네시아 전 국민의 보편적 건강보험을 제공하기 위한 목적으로 빈곤층 대상의 지역사회 건강보장 프로그램(Jamkesmas), 공무원 건강보험(Askes), 군인과 경찰을 위한 건강보험(ASABRI), 민간 부문 노동자를 위한 건강보험(Jamsostek)을 통합한 것이다. 인도네시아의 보건의료체계는 중앙의 보건부에서부터 기본적인 보건의료서비스와 1차 진료를 제공하는 소지역 단위의 공동체보건센터(puskesmas)로 구조화되는데(홍석표 외, 2013, p.38), 통합된 국민건강보험의 가입자들은 1차 의료서비스 제공자와 지정 병원에서 무료로 의료서비스를 이용할 수 있다.

이때 필요한 재원은 가입자들의 기여로 조성된다. 가난한 사람들은 정부가 기여금을 지불한다. 공무원이나 군인, 경찰 등과 공식 부문 노동자들은 급여의 5%를 보험료로 납부하게 되는데, 이 중 1%는 노동자가 나머지 4%는 고용주가 납부한다. 공무원 등에 대해서는 고용주가 납부하는 비용을 정부가 부담한다. 그리고 퇴역군인 등에 대해서는 정부가 공무원 중위소득 수준에 준하는 급여 대비 5%를 부담한다. 아울러, 부양가족인 아동이나 부모 등에 대해서는 1인당 급여의 1%를 피용자가 추가 부담하도록 규정하고 있다. 한편, 비공식 부문 노동자나 실업자 등은 병원급에 따라 월 일정액을 납부하는데, 이때 정부와 분담한다. 예컨대, 상급에 해당하는 3차 병원 이용자는 월 4만 2천 루피아를 납부하는데 이 중 2만 5

천 5백 루피아는 가입자가 나머지 만 6천 5백 루피아는 정부가 부담한다.

나. 노령

2009년 사회복지법을 제정하면서 인도네시아 정부는 각종 돌봄이 필요한 집단을 위한 부조 프로그램을 도입하였다. 그중 하나가 60세 이상의 소외되거나 질병으로 돌봄이 필요한 노인에게 부조를 제공하는 제도(Asistensi Sosial Lanjut Usia Terlantar, ASLUT)이다. 이는 소외된 노인들의 기본적인 욕구를 충족하기 위한 제도로, 숙련된 인력에 의한 각종 돌봄과 재활 서비스 및 현금 이전을 제공하는 프로그램이다. 대상자는 대개 소득이 없는 가난한 노인들로, 2017년 현재 약 3만 명이 수혜를 받고 있다. 이 사업은 정부 예산으로 운용되는 사업으로 2017년 600억 루피아가 쓰였다.

그 외 연금 제도와 관련해서 인도네시아는 노령연금 제도를 별도로 운영하고 있지 않고, 연금과 산재보험, 생명보험의 성격이 복합된 제도를 두고 있다. 그리고 직역별로 분절된 체제를 가지고 있다. 2004년 국가사회보장제도법의 도입으로 모든 노동자를 대상으로 한 제도(Jaminan Sosial Ketenagakerjaan)가 비로소 도입되었다. 하지만 인력사회보장연금(Manpower social security)에는 아직까지 전체 노동자의 약 24.6%만이 제도에 가입된 실정이다. 특히 다수의 비공식 부문 노동자들이 배제되어 있다.

다른 한편, 공무원과 군인, 경찰에 대한 제도는 역사가 깊다. 구체적으로 인도네시아 정부는 1963년 공무원을 대상으로 한 공무원 복지기금(Pembelanaan Pegawai Negeri, DASPERI)과 공무원 연금저축(Tabungan Asuransi Pegawai Negeri, TASPEN)을 도입하였다. 전자는

자연재해에 대한 보상이 중심이 되는 공무원 가족을 위한 부조 제도이고, 후자는 은퇴 공무원 및 부양가족을 위한 공적연금 제도이다(노대명 외, 2016, p.128). 이어서 1971년에는 군인과 기타 공무원 간의 연금 수급 개시 연령 차이를 감안해 1971년 군인 연금(Asuransi Angkatan Bersenjata Republic of Indonesia, ASABRI)이 별도로 도입되었다(노대명 외, 2016, p.128). 군인연금과 공무원 연금이 분리되면서, 공무원 복지기금은 공무원 연금저축과 군인연금으로 이전함과 동시에 폐지되었다(1975년).

일종의 노령연금인 이 제도들은 사회보장기여금에 기초하여 재원이 조달된다. 먼저 인력사회보장연금(Manpower social security)은 다음의 <표 2-3>과 같이 급여 대비 영역별 보험료 수준이 설정된다. 전체 급여의 약 10% 내외 수준을 내는데, 피용자가 이 중 3%를 부담한다(BPJS Ketenagakerjaan, 2015; BPJS Ketenagakerjaan, 2017; BPJS Ketenagakerjaan, 2018; BPJS Ketenagakerjaan, 2019). 한편, 공무원 연금 대상자들은 공무원 당사자가 자신의 급여의 약 8.96%를 납부한다(BPJS Ketenagakerjaan, 2015; BPJS Ketenagakerjaan, 2017; BPJS Ketenagakerjaan, 2018; BPJS Ketenagakerjaan, 2019). 구체적으로 산재보험에 0.24%, 생명보험에 0.72%, 노령 저축에 3.25%, 그리고 연금 기금에 4.75%를 납부한다(BPJS Ketenagakerjaan, 2015; BPJS Ketenagakerjaan, 2017; BPJS Ketenagakerjaan, 2018; BPJS Ketenagakerjaan, 2019). 2017년 인도네시아 정부가 연금 기금을 부과방식(Pay-As-You-Go, PAYG)으로 변경하면서 당초 2% 수준에서 부담 수준을 높인 것이다. 다만 여전히 은퇴 공무원들의 수요를 충족하기에는 불충분하여, 매년 정부가 일정액을 부담하고 있다. 군인 연금도 공무원 연금과 마찬가지로 군인 당사자가 보험료를 부담한다. 이들은 급여의 9.08%를 부담하는데, 이는 각각 산재보험 0.41%, 생명보험 0.67%, 노령저

축 3.25%, 연금기금 4.75%를 총당하는 것이다(BPJS Ketenagakerjaan, 2015; BPJS Ketenagakerjaan, 2017; BPJS Ketenagakerjaan, 2018; BPJS Ketenagakerjaan, 2019).

〈표 2-3〉 Jaminan Sosial Ketenagakerjaan의 보험료 수준

(단위: %)

사업	피용자 기여	고용주기여	전체
산업재해 급여	-	0.24-1.74	0.24-1.74
매우 낮은 위험 환경		0.24	
낮은 위험 환경		0.54	
중간 수준의 위험 환경		0.89	
높은 위험 환경		1.27	
매우 높은 위험 환경		1.74	
생명 보험	-	0.3	0.3
은퇴 급여	2.0	3.7	5.7
연금 기금	1.0	2.0	3.0
전체	3.0	6.24-7.74	9.24-10.74

주: 자료를 활용하여 저자 작성.

자료: 1) BPJS Ketenagakerjaan. (2015). Laporan Tahunan 2014 [Annual Report 2014].

2) BPJS Ketenagakerjaan. (2017). Laporan Keberlanjutan 2016 [Sustainability Report 2016].

3) BPJS Ketenagakerjaan. (2018). Laporan Tahunan 2017 [Annual Report 2017].

4) BPJS Ketenagakerjaan. (2019). Laporan Keberlanjutan 2018 [Sustainability Report 2018].

다. 장애

소외된 노인을 위한 부조 제도와 함께, 인도네시아 정부는 2009년 사회복지법의 제정으로 중증 장애인을 위한 부조 제도(Asistensi Sosial Penyandang Disabilitas Berat, ASPDB)를 도입하였다. 이는 다른 사람의 도움 없이는 독립적인 생활이 어려운 중증 장애인들을 대상으로 하는 사업이다. 이들의 기본적인 욕구 충족과 일상적 돌봄을 제공하고자 각종 돌봄 서비스는 물론 현금 이전을 제공하는 프로그램이다. 현금 이전 금액은 소외된 노인을 위한 부조 제도와 마찬가지로 장애인 1인당 연간 3

백 6십만 루피아이다(Intel Resos, 2020). 아울러 가족이 돌보는 장애인의 경우 적어도 월 1회 도움을 제공하는 사람이 방문하도록 규정하고 있다. 이 사업의 운영은 정부 예산을 활용하며, 2017년 680억 루피아가 프로그램에 사용되었다(Intel Resos, 2020).

라. 실업

아직까지 인도네시아에 실업보험 제도는 공식화되지 않았다. 국가사회 보장제도법 제정 과정에서 실업보험도 논의된 바 있으나, 노동조합과 기업인 협회의 반대에 부딪혀 무산되었다(디나 위스누, 2011, p.104). 다만 실업 상태 노동자를 보호하기 위한 몇 가지 제도적 장치는 존재하는데, 퇴직급여가 그것이다. 실직 혹은 해고된 노동자에게 소정의 임금 보전액을 지불하는 것이다. 이는 퇴직수당과 근속사례금, 보상금 등 여러 항목의 합산으로 계산된다. 퇴직수당(uang pesangon)은 근속 1년 미만이면 1개월 급여, 8년 이상 근속인 경우 최대치로서 9개월 급여를 지급받고, 근속사례금(uang penghargaan)은 3년 이상 6년미만 근속자에게 2개월의 급여를 추가로 지급하고, 근속기간 24년 이상인 퇴직자에게 최대치인 10개월의 급여를 추가로 지급한다(이지혁, 고우정, 조인정, 2020, p.142). 그 외 미사용 연차휴가에 대한 보상금 등이 추가 지급된다. 이는 전적으로 고용주에 의해 조달되는 기금으로 실직 혹은 해고 노동자에게 직접 제공되는데, 준비금 마련을 위해 고용주는 총급여액의 8%를 적립해야 한다.

한편, 실업 관련 사회보장제도 도입의 필요성에 대한 논의는 지속되고 있다. 최근 연구 중 대표적인 것은 인도네시아 스메루 연구의 메시아 Rosfadhila(2019)의 연구이다. 그는 인도네시아에 도입할 실업보험의

형태를 논하기 전에 인도네시아 노동시장의 특성을 다음의 세 가지로 정리한다. 첫 번째는 비공식 부문 고용과 불완전 고용이 커서 공공에서의 위험 분산(risk-pooling) 체계가 도입되면 도덕적 해이를 막기 어렵다는 점이다. 실업급여를 수령하면서 암시장(black market)에서 일하는 것을 통제하기 어렵다는 것이다(Rosfadhila, 2019, p.14). 다음은 전통적인 실업 인구는 고학력의 청년층인데, 이들은 숙련 경험이 부족하여 노동시장 진입이 여의치 않다는 점이며, 그리고 마지막은 인도네시아 행정당국의 역량이 여전히 미흡하다 것이다(Rosfadhila, 2019, pp.14-15).

이러한 특성을 고려하여 Rosfadhila(2019)는 단기적으로는 의무 실업보험 저축계좌를 활용하고, 장기적으로는 여기에 정부 재원에 기초한 실업부조를 더하는 안을 제안한다. 실업보험 저축계좌는 관리·감독 부담을 줄이면서 도덕적 해이를 줄일 방안이기 때문이다(Rosfadhila, 2019, p.15). 하지만, 저축계좌방식만으로 이들에 대한 보장이 충분하지 않을 수 있으므로, 장기적으로는 정부가 재원을 충당하는 실업부조와 결합하는 것이 필요하다고 지적하였다(Rosfadhila, 2019, p.16). 물론 이때에도 도덕적 해이를 막기 위한 장치들이 마련되어야 할 것이며, 저축계좌를 갖는 것이 선행되어야 한다고 본다(Rosfadhila, 2019, p.16).

마. 적극적 노동시장정책

2020년 인도네시아 정부는 신규 직업훈련 프로그램인 고용 전 카드 프로그램(Program Prakerja)을 도입하였다. 당초 신규 졸업생 및 실업자를 대상으로 온라인과 오프라인 훈련 프로그램을 병행하는 것으로 기획되었으나, 코로나 바이러스의 확산으로 선별된 훈련 플랫폼을 통한 온라인 프로그램만 제공하는 것으로 변경하였다. 아울러, 현재는 참여자들에게 월 6십만 루피아의 현금 부조를

제공하고 있으며, 2020년 6백만 명을 모집할 계획이다(Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, 2020).

바. 주거

인도네시아의 주택 부족 문제를 해소하고자 인도네시아 정부는 2016년 국민주택저축법을 통해 주택저축 프로그램(Tabungan Perumahan Rakyat, TAPERA)을 도입하였다. 인도네시아의 모든 노동자는 이 제도의 가입 의무를 지며, 고용주와 피고용인 각각 급여의 0.5%, 2.5%씩 부담하여 기금을 조성한다(PWC, 2020). 조성된 기금은 주택 구매나 개조, 신축을 원하는 이들이 사용할 수 있다.

사. 교육

똑똑한 인도네시아 프로그램(Program Indonesia Pintar, PIP)은 2015년부터 시행된 가난한 학생을 위한 보조 제도(Bantuan Siswa Miskin, BSM)의 새 이름이다. 이 프로그램은 빈곤 가구 아동들이 고등학교 교육까지 마칠 수 있도록 지원하는 것으로 학비 이외의 부대 비용, 교과서나 교복, 교통비 등을 지원하는 프로그램이다. 학생의 학교급에 따라 급여 수준에는 다소 차이가 있는데, 초등학생 1인당 연 4십 5만 루피아, 중학생 1인당 연 7십 5만 루피아, 고등학생 1인당 연 백만 루피아가 지급된다(International policy centre for inclusive growth, 2020).

아. 가족/아동

가족 희망 프로그램은 인도네시아의 조건부 현금 이전 프로그램으로, 빈곤 가구의 교육 및 의료 접근성을 제고하여 빈곤을 줄이는 데 그 목적이 있다. 2007년 파일럿 프로그램으로 시작된 이 프로그램은 2020년 현재 전국 단위로 확대되어 시행 중이며, 코로나 바이러스 확산 이후 이 제도의 중요성이 더욱 확대되고 있다. 감염병 확산으로 위험에 처한 빈곤 가구를 돕는 주요 제도로 기능하고 있기 때문이다. 이 외에도 인도네시아에는 소외된 아동을 위한 공공부조 제도가 별도로 운영되고 있다. 유기된 영유아나 특별한 보호가 필요한 아동을 대상으로 각종 돌봄 서비스와 영양 보조, 사회부조를 제공하는 프로그램(Bantuan Sosial Anak, BSA)이 그것이다. 이 제도의 운영은 앞서 가족 희망 프로그램과 마찬가지로 정부의 예산으로 조달된다. 단 아동 공공부조 제도의 시행을 위한 재원은 아동사회복지재단(Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak)에 의해 관리된다(Intel Resos, 2020).

자. 빈곤

앞서 빈곤한 노인이나 아동을 위한 별도의 공공부조 제도가 인도네시아에 운영되고 있다는 점을 논의했다. 인도네시아는 특정 인구 집단을 표적화하지 않은 공공부조 제도로 다양하게 운영하고 있다. 특히, 올해 코로나 바이러스가 확산되면서 기존의 공공부조 제도를 개편하여 감염병 확산에 취약한 가구를 지원하는데 노력을 다하고 있다.

우선 기존의 가난한 사람들에게 식량을 보전하던 프로그램은 지정된 상점에서 쌀과 계란 등을 살 수 있는 전자 바우처를 지급하는 아홉 가지

필수재화를 공급하는 프로그램(Program Prakerja)으로 바뀌었다. 또한 가족 희망 프로그램의 혜택을 받지 못하는 가족에게 필수 식량을 공급하는 프로그램도 도입하였다(Banpres Jabodetabek). 이는 특히 수도 자카르타 및 주변지역인 자보드타벡(Jabodetabek)의 가난한 사람이나 취약한 사람을 대상으로 하는 사업으로 2020년 현재 약 백 9십만 가구가 혜택을 받고 있다. 자보드타벡 이외 지역에 사는 가난한 사람들에게는 현물 대신 현금을 지원하는 데, 2020년 약 9백만 가구가 수혜를 받고 있다(KEMENTERIAN SOSIAL REPUBLIK INDONESIA, 2020).

한편, 2014년 마을법의 시행과 관련해, 중앙 정부는 매년 인도네시아의 약 8만여 개 마을에 매년 10억 루피아의 정액교부금을 주었다. 대개 이 교부금은 각 마을의 인프라 구축에 사용되고 지역사회 역량 강화에 소액이 사용되었다. 다만 코로나-19 사회보장의 일환으로 각 농어촌 마을은 교부금의 최대 30%까지를 무조건부 현금 이전 프로그램(Bantuan Langsung Tunai Dana Desa, BLT DD)에 할당할 수 있게 하였다. 이 프로그램의 수혜자는 월 6십만 루피아 현금 이전을 받는다(KEMENTERIAN SOSIAL REPUBLIK INDONESIA, 2020).

코로나 19 바이러스 확산 국면에서 시험적으로 저소득 가구의 경제적 부담을 완화하기 위해 전기요금 보조금 프로그램(Subsidi Listrik)도 운영하고 있다. 전기 사용량에 따라 급여 수준에 차이가 있다. 450볼트-암페어까지는 전액 무료로, 450볼트-암페어 이상 900볼트-암페어까지는 전기 요금의 50%를 정부가 보전해주는 것이다. 이 제도는 2020년까지 한시적으로 운영될 예정으로, 2020년 현재 약 3천 백 2십 가구가 혜택을 받고 있다(Dandy Bayu Bramasta, 2020. 1. 10.). 아울러, 인도네시아는 2005년부터 LPG 가스 보조금(Subsidi Elpiji)을 운영하고 있는데, 이는 기존의 등유 보조금을 대체한 것이다. 제도의 수혜자는 월 3kg의 LPG 실

런더를 보조된 가격에 공급받을 수 있는데, 가스 구입에 드는 전액이 보전되는 것은 아니다. kg 당 약 1만 루피아만큼은 보조되지 않는 것이다.

이상에서 논한 인도네시아 공공 사회보장제도의 현황 및 특징은 다음의 <표 2-4>로 요약된다.

〈표 2-4〉 공공부문 영역별 인도네시아 주요 사회보장제도 요약

영역	명칭	법적 기반	목적	포괄범위	급여유형 및 수준	재정 규모
건강	Jaminan Kesehatan Nasional (국민건강보험)	국가사회보장제도법 (2004년40호) 사회보장공단법 (2011년24호)	전 국민에게 보편적 의료보장제공	2019년 전체 인구의 83.6%(2억 2천 4백만 명)	현물(서비스) 1차 의료 서비스 기관에서의 무료 의료 서비스 병원에서의 무료 포괄 위탁 의료서비스	기여금 급여의 5%(근로자 1%, 고용주 4%) 가난한 사람이나 퇴역 군인 등에 대해서는 정부가 전액 기여 비공식 부문 노동자 등에 대해서는 정부와 비공식부문 근로의 소정의 월 납부액을 분담
	Asistensi Sosial Lanjut Usia Terlantar (소외된 노인들 위한 보조)	사회복지법 (2009년11호)	소외되거나 아픈 노인의 기본 필요 충족 보장	2017년 약 3만 명	돌봄, 옹호, 재활 서비스 및 현금 이전(연간 1인당 3백 6십만 루피아)	정부 예산 2017년 600억 루피아
노령 (산재 포함)	Jaminan Sosial Ketenagakeriaan (인력사회보장연금)	국가사회보장제도법 (2004년40호) 사회보장공단법 (2011년24호, 공무원 8.96%)	모든 노동자의 산재, 은퇴 등의 위험 상황에서 의 보장	2018년 인도네시아 노동자의 24.6%(3천 50만 명)	산재급여, 생명보험, 은퇴급여, 연금기금	기여금 급여 9.24-10.74% (피용자 3%, 고용주 6.24-7.74%)
	Tabungan Asuransi Pegawai Negeri (공무원연금)	공무원의 고용원리에 관한 법(1969년11호)	공무원의 산재, 은퇴 등의 위험 상황에서 의 보장	2018년 가입자는 6백 7십만명이고 이중 은퇴자는 2백 5십만 명	산재급여, 생명보험, 노령연금	기여금 급여의 8.96%

영역	명칭	법적 기반	목적	포괄범위	급여유형 및 수준	재정 규모
	Asuransi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (군인연금)	인도네시아 군인 사회보 험 관련 공공기관 설치 에 관한 시행령 (1671년45호)	군인과 경찰의 산재, 은퇴 등의 위험 상 황에서의 보장	2017년 가입자는 93 만 명, 이 중 은퇴자 38만 명	산재급여, 생명보험, 노령저축	기여금 급여의 9.08%
장애	Asistensi Sosial Penyandang Disabilitas Berat (중증장애인 보조)	사회복지법 (2009년11호)	장애인의 기본 필요 충족 보장 및 돌봄 제공	2017년 약 2만 2천 5백 명	돌봄 서비스 및 현금 이전(연간 1인당 3백 6십만 루피아)	정부 예산 2017년 680억 루피아
실업	Uang pesangon Uang Penghargaan Masa Kerja, Uang Penggantian Hak (퇴직금 및 고용서비스 인센티브)	근로기준법 (2003년13호)	실직 혹은 해고 노 동자의 임금 보전	일자리를 잃은 모든 공 식 부문 노동자 대상	최저 1개월-최대 19 개월간의 임금 보존 (근속기간에 따라 차 등) 해직금과 근속평가금 의 15% 고용서비스 인센티브	고용주 자체 기금
직극적 노동시 장 정책	Program Prakerja (고용진 프로그램)	고용진 카드에 관한 시행령 (2020년76호)	참여자의 역량, 생산 성, 경쟁력 제고 및 일상적 소비 보장	2020년 5백 6십만 명	훈련 배우처 공공부조 (월 6십만 루피아)	정부예산 2020년 20조 루피아
주거	Tabungan Perumahan Rakyat (주택 저축)	국민주택저축법 (2016년4호)	참여자의 주거 욕구 충족을 위한 장기적 이고 안정적이며 지 불가능한 기금 제공	주거 저축에 자격을 갖 춘 모든 공식 부문 노 동자	주택 구입이나 개조, 신축 시 기금 사용 가능	기여금 노동자: 급여의 2.5% 고용주: 총급여의 0.5% 기여

영역	명칭	법적 기반	목적	포괄범위	급여유형 및 수준	재정 규모
교육	Program Indonesia Pintar (똑똑한 인도네시아 프로그램)	똑똑한 인도네시아 프로그램에 관한 교육문화부령(2020년10호)	저소득 가구 학생이 고등교육을 완수하기까지 지원	2019년 천 7백만 9십만 명의 학생 초등학생 천 3십만 명 중학생 4백 4십만 명 고등학생 3백 2십만명	초등학생 (연간 1인당 4십 5만 루피아) 중학생(연간 1인당 7십 5만 루피아) 고등학생(연간 1인당 백만 루피아)	정부 예산 2020년 약 16조 루피아
	Program Keluarga Harapan (가족 희망 프로그램)	코로나 바이러스에 대응하여 마련된 공공재정정책 및 재정시스템 안정성에 관한 법(2020년1호)의 정부 규제 시행과 관련된 법(2020년2호)	의료 및 교육서비스 접근성을 제고하여 빈곤 감소	2020년 천만 가구	가족 구성에 따라 현금 이전 가구당 연간 최저 9십만 루피아에서 천만 루피아 지급	정부예산 2020년 약 37조 루피아
빈곤	Bantuan Sosial Anak (아동 공공부조)	사회복지법 (2009년11호)	아동의 기본 욕구필요 충족 및 아동권 보장, 방임, 폭력 등으로부터의 보호	2017년 2만 3천 8명의 아동	돌봄 및 영양서비스, 공공부조 제공 (연 7십만 루피아 상당)	정부 예산 2020년 17억 루피아
	Program Sembako (9개 기초재화 프로그램)	코로나 바이러스에 대응하여 마련된 공공재정정책 및 재정시스템 안정성에 관한 법(2020년1호)의 정부 규제 시행과 관련된 법(2020년2호)	저소득 가구의 경제적 부담 완화	2020년 2천만 가구	월 2십만 루피아 비우척	정부 예산 2020년 약 44조 루피아
	Banpres Jabodetabek (Jabodetabek 지역 부조)		코로나19로 위험에 처한 가구 지원	2020년 1백 9십만 가구	월 6십만 루피아 상당의 필수재화부조 제공	정부 예산 2020년 약 7조 루피아

영역	명칭	법적 기반	목적	포괄범위	급여유형 및 수준	재정 규모
	Bantuan Sosial Tunai (현금이전 프로그램)			2020년 9백만 가구	월 6십만 루피아 현금 이전	정부 예산 2020년 32조 루피아
	Bantuan Langsung Tunai Dana Desa (무조건부 현금이전을 위한 마을 기금)			2020년 7백 8십만 가구	월 6십만 루피아 현금 이전	정부 예산 2020년 약 32조 루피아
	Subsidi Listrik (전기 보조금)			2020년 3천 백 2십만 가구	450VA 사용시까지지 무료 450VA 이상 900VA 미만은 50% 할인	정부 예산 2020년 약 7조 루피아
	Subsidi Elpiji (가스 보조금)	액화 석유가스의 공급, 분배, 가격 책정에 관한 시행령(2007년104호)	보조받는 석유 사용을 줄여, 기름 보조금 감소	2018년 2천 5백 7십만 가구	월 3kg의 LPG 실린더를 보조된 가격에 공급	정부 예산 2018년 약 64조 루피아

자료: 저자 작성.

3. 민간 부문의 역할

전술한 바와 같이, 인도네시아 사회보장에서 공공 부문의 역할은 유사한 경제 수준은 다른 국가들보다도 작은 편이지만, 민간 부문의 역할은 활발하다. 특히, 이슬람교와 가족주의 전통에 따라 가족 간, 공동체 간의 상호부조가 활발한 것으로 알려져 있다(황윤원 외, 2013, pp.326-328). 이하에서는 종교와 가족 및 지역사회를 중심으로 인도네시아의 사회보장에서 민간 부문의 역할을 살펴본다.

가. 종교

이슬람이 국교는 아니기 때문에, 종교가 인도네시아의 사회보장정책을 공식적으로 좌우하지는 않는다. 그러나 인도네시아의 사회보장 영역에서도 이슬람교의 영향을 무시할 수만은 없다. 인도네시아의 막대한 무슬림 규모를 차지하더라도, 최근 공적 영역에서도 이슬람의 위상이 강화되고 있기 때문이다. 1980년대부터 가속화된 이슬람화(Islamization) 움직임이, 이제 공공 영역에서도 그 영향력이 확대되고 있는 것이다. 더구나 재집권에 성공한 조코 위도도(조코위)는 민중 경제를 모토로 한, 샤리아 경제의 강화를 주장하고 있기도 하여, 인도네시아의 사회보장에서 이슬람의 영향은 강화될 것으로 전망된다. ‘민중경제(ekonomi kerakyatan, people’s economy)’는 ‘경제적 동등성에 기초한 경제발전’의 추구를 뜻하며, 자카트 등을 통해 빈곤과 불평등을 완화하고자 노력하겠다는 것이기도 하다(최경희, 2019, pp.5-6).

무슬림의 종교적 의무인 자카트(Zakat)은 이슬람 복지국가의 주요 재원이다(Chapra, 1979, pp.19-21). 구체적으로 자카트는 두 가지로 구

분된다. 라마단 기간에 모든 무슬림이 내는 자카트 피트라(Zakat Fitrah)와 일정한 기준을 충족하는 이들이 특정한 목적을 위해 부담하는 자카트 말(Zakat Maal)¹⁵⁾이 그것이다(BAZNAS Center of Strategic Studies, & Center for Sharia Economics and Business Studies, 2020, pp.28-34). 특히 후자는 코란에 따라 용처가 한정된다. 이 중에서도 자카트 사용에서 가난한 사람과 도움이 필요한 이들에 대한 분배가 우선시된다(BAZNAS Center of Strategic Studies et, al., 2020, pp.49-50). 이 외에도 경제 환경 변화에 맞추어, 월급 노동자의 월급이나 법인, 주식을 대상으로 한 자카트 부과도 논의되고 있다(김형준, 2020, p.3). 월급의 2.5% 부과에 대해서는 합의가 이뤄져 공무원들은 납부하고 있다.

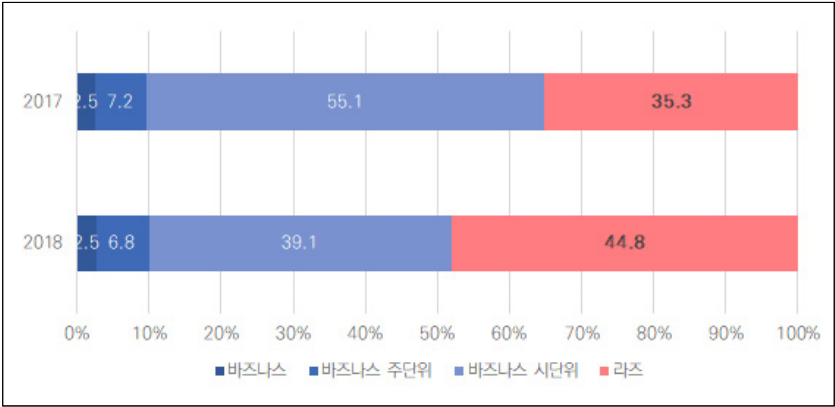
인도네시아에서 자카트의 모금은 자발적이고 분권적인 토대에서 이뤄진다(Powell, 2009). 2000년 전후 일련의 제도화 작업을 거쳐 자카트에 대한 중앙의 관리 감독을 강화한 바 있다. 인도네시아 정부는 1999년 자카트법(The Law of Zakat No. 38)을 제정하여, 자카트에 대한 정부의 관리를 강화하였다(강대창 외, 2011, pp.190-191). 구체적으로 바즈나스(Badan Amil Zakat Nasional, BAZNAS)를 설립하여, 자카트와 종교적 기부의 징수를 전담하게 하였다. 이어서 2011년 자카트법을 개정하여, 바즈나스가 민간 기관인 라즈(Lembaga Amil Zakat, LAZ)를 관리 감독하도록 하여, 민간 기관의 자카트 운용 투명성 제고를 꾀하고자 했다(Saidurrahman, 2013, p.375).

15) 인도네시아 무슬림들은 당해연도에 새로이 취득한 재산의 2.5%를 자카트로 낸다(Badan Amil Zakat Nasional, 2020), 그 외에 금 등 각종 재산에 자카트 부담률이 구체적으로 규정되어 있다(BAZNAS Center of Strategic Studies & Center for Sharia Economics and Business Studies, Faculty of Economics and Business, University of Indonesia. (2020). The Concept of Zakatnomics. Central Jakarta: BAZNAS Center of Strategic Studies. p.48 참고).

현재 바즈나스 센터 1개소를 비롯하여, 34개의 주 단위 바즈나스, 514개의 시 단위 바즈나스가 운영 중이며, 23개소의 전국 단위 라즈와 12개의 주 단위 및 33개의 시 단위 라즈가 있다(Baznas, 2019, p.7). 인도네시아의 양대 이슬람 단체인 엔우(Nahdlatul Ulama)와 무함마디아도 각각 Lazis Nahdlatul Ulama (LAZISNU)와 Lazis Muhammadiyah (LazisMU) 등의 합법화된 민간단체를 통해 라즈와 긴밀하게 협조하고 있다. 한편, 공무원들의 자카트는 바즈나스를 통하지만, 개인들은 개인의 선택에 따라 납부 기관을 선택할 수 있다. 공공에 의한 관리 감독을 강화 하긴 하였지만, 여전히 인도네시아에서는 민간 기관에서 거두어지는 자카트의 규모가 상당하다. 2017년과 2018년 각각 인도네시아 자카트와 그 외 종교적 기부의 징수 총액, 6조 2천 억, 8조 1천억 중 민간기관인 라즈를 통한 비중이 [그림 2-5]와 같이, 35.3%, 44.8%를 차지한다.

[그림 2-5] 인도네시아의 자카트 관리 기관별 모금 비중

(단위: %)



자료: BAZNAS. (2019). National Zakat Statistics 2018. Retrieved from <https://pid.baznas.go.id/wp-content/uploads/2020/02/Statistik-Zakat-Nasional-2018.pdf> 2020. 3. 5. p.20.

민간 부문의 역할이 강한 것은 중동 국가들에서 자카트가 일종의 종교 세와 같이 거둬지는 나라들과 차별적인 지점이다. 한편, 자발적인 토대에도 불구하고, 인도네시아의 자카트의 모금액이 상당히 많은 것으로 알려져 있다(Powell, 2009, p.65). 2016년 기준 인도네시아의 자카트 총 모금액은 320억 달러로 당해 인도네시아 GDP의 3.4%에 달한다(Noor & Pickup, 2017, p.10). 2016년 인도네시아의 정부 총지출이 GDP 대비 16.9%이고, 정부 기능별 분류(Expenditure by Function of Government, COFOG) 상 보건과 사회보장 지출이 GDP 대비 3.0% 수준(각각 1.53%, 1.45%)인 것을 고려하면(IMF, 2020a), 상당한 수준임을 쉽게 가늠할 수 있다.

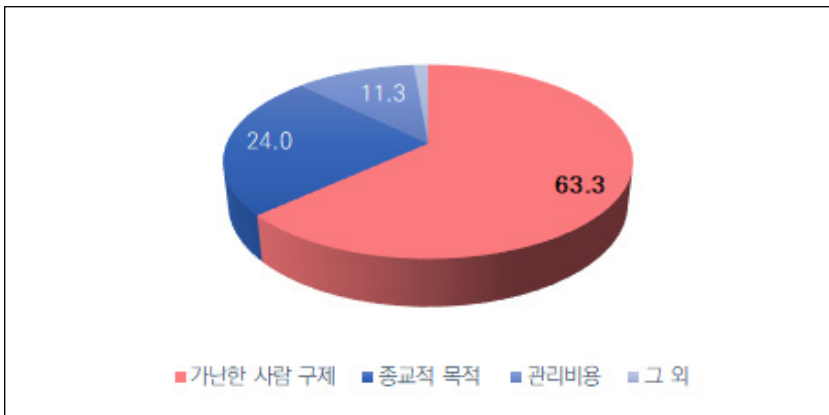
자카트와 그 외 종교적 기부로 모인 재원은 사회보장에서도 일정한 역할을 한다. 무엇보다 공공 사회보장제도가 군인과 공무원 등 특수 직역에 한정되었던 수하르토 체제의 사회보장에서 특히 자카트가 분배의 주요 수단이었다(Kwon & Kim, 2015, p.428). 아시아 금융위기를 거치면서 인도네시아에서도 일련의 사회보장정책을 도입하였지만, 여전히 빈곤 해소에서 자카트를 비롯한 종교 기부 관련 재원의 역할이 적지 않다. 우선 정기적으로 납부하는 자카트 말이 여러 재산에 광범위하게 부과되고 일정 기준 이상의 부와 소득을 가진 사람을 대상으로 하여, 재분배적 요소를 일정 부분 갖는다(Dean & Khan, 1997; BAZNAS Center of Strategic Studies et, al., 2020, pp.98-99).

또한, 가난한 사람을 돕는 등 특정 목적에만 활용하도록 제한된다(Dean & Khan, 1997; BAZNAS Center of Strategic Studies et, al., 2020, pp.98-99). [그림 2-6]과 같이, 2018년 바즈나스에서 모금한 자카트의, 전체 지출 3조 9천억 루피아 중 63.3%인 2조 5천억 루피아를 가난한 사람을 구제하는 목적에 쓰기도 하였다. 자카트를 모금하는 기구들

에서는 긴급한 상황에서 음식을 지원하는 것뿐 아니라, 각종 교육 사업, 장학금 지원, 무료 학교 운영 및 무료 의료서비스 제공 등 빈곤 완화를 위한 다양한 사업을 진행하고 있는 것으로 알려져 있다(HalimatusA'Diyah, 2015, pp.86-90). 자카트를 통한 이러한 노력이 빈곤을 완화하는 데 일정 부분 긍정적으로 기여한 것이 실증적으로도 확인된다(Kasri, 2016; Nurzaman, 2016; Srinovita et al., 2019).

[그림 2-6] 인도네시아 자카트의 영역별 지출 규모(2018년)

(단위: %)



자료: BAZNAS. (2019). National Zakat Statistics 2018. Retrieved from <https://pid.baznas.go.id/wp-content/uploads/2020/02/Statistik-Zakat-Nasional-2018.pdf> 2020. 3. 5. p.24.

나. 고통로용(gotong royong)과 가족

비공식적 복지 제공은 공공 사회보장제도가 정착되기 이전 인도네시아인의 복지 욕구 해소의 주된 기제였다(Sumarto, 2017, pp.951-952). 공공 사회보장제도가 확대 추세에도 지역사회 기반의 상호부조가 여전히 중요한 위치를 차지하고 있기도 하다(디나 위스누, 2011; Sumarto, 2017, p.953; OECD, 2019b). 국가 차원에서도 땀짜실라 이념에 기초

한 상호부조에 대한 강조가 최근에도 이어지고 있다(Anselmus Bata & Nur Yasmin, 2019). 화합(rukun)을 강조하는 이러한 인도네시아 상호부조 전통은 현지어로 고통로용(gotong royong)이라고 부른다. 고통로용은 인도네시아의 사회 구성원들이 서로 도우면서 바람직한 결과, 상생과 발전, 조화를 함께 이뤄간다는 것을 의미한다(Sumarto, 2017, p.946; Yustina, Budisarwo & Wiwoho, 2017, pp.300-301).

지역 사회 수준의 사회보장 측면에서 고통로용은 여러 기능을 담당하고 있다. 예상치 못한 사회적 위험에 닥친 이웃에게 금전적인 도움을 제공하는 사회보험의 기능과 의료 서비스 제공, 식량안보, 노동력 품앗이 나아가서 지역사회의 치안 확보까지 다양한 기능을 하는 비공식적 복지인 것이다(Sumarto, 2017, pp.946-947). 뿐만 아니라, 이는 인도네시아 공공 부문의 사회보장제도 원활한 운영에서도 중요한 역할을 한다. 국민건강보험(Jaminan Kesehatan Nasional, JKN)이 그 예인데, 고통로용 정신은 보험제도의 기반이 된다. 보험 원리에 입각하여 재정 부담을 나누어지고, 건강한 사람이 아픈 사람을, 부자가 가난한 사람을 도와 모두에게 양질의 의료서비스 접근성을 보장하는 데 기여한다는 것이다(Yustina, Budisarwo & Wiwoho, 2017). 이 외에도 아픈 사람들에게 의료 서비스 접근을 위한 현금을 지급하여 일종의 상병보험(sickness insurance)이나, 생명보험(death insurance)의 차원에서, 금전적인 지원을 할 뿐 아니라 장례에서의 무급 봉사, 유족에 대한 정서적 지지 역시 제공한다(Sumarto, 2017, pp.946-947).

한편, 지역사회 단위의 상호부조 제도의 발달에도 불구하고, 고령자에 대한 돌봄에서 가족의 역할이 지대하다. 옥스퍼드 대학교의 Philip Kreager 박사의 주도로, 인도네시아 대학교(Universitas Indonesia)와 안달라스 대학교(Universitas Andalas in Indonesia)가 공동으로 수행

한 ‘인도네시아의 고령화, 1999-2007’ 프로젝트의 결과물들에 따르면 자녀, 특히 딸로부터의 지원에 대한 기대가 광범위하게 나타난다. 동아시아 국가에서 흔히 나타나는 아들 선호와 달리, 인도네시아에서는 부양과 관련해 딸에 대한 기대가 두드러진다(Kreager & Schröder-Butterfill, 2014; Schröder-Butterfill & Fithry, 2014). 구체적으로 ‘나이가 들어 병에 걸리거나 노쇠하였을 때, 누구로부터 돌봄을 받고 싶은가’라는 질문에 대한 응답 결과 다음의 <표 2-5>와 같이, 딸에게서 돌봄을 받고 원하는 비중이 가장 크다.

<표 2-5> 노년기에 누구와 살기를 희망하는가?(비고령자 응답)

(단위: %)

구분	Koto Kayo (수마트라섬 서부)	Citengah (서부 자바)	Kidul (동부 자바)
혼자/배우자	0.0	9.5	16.2
자녀 - 어떤 자녀이든 무관 - 모든 자녀 - 자녀가 하나임	0.0	34.9	22.1
특정 자녀: 딸	64.5	54.0	25.0
특정 자녀: 아들	0.0	1.6	10.3
다른 친척(조카, 손자녀 등)	4.8	0.0	2.9
모르겠음	30.7	0.0	23.5
응답자 수	62	63	68

주: 아직 60대에 도달하지 않은 성인을 대상으로 질문함.

자료: 인도네시아의 고령화, 1999-2007 프로젝트의 일환으로 수행된 2005 인도네시아 가구조사 결과를 Kreager & Schröder-Butterfill. (2014). Ageing and gender preferences in rural Indonesia. Gender and Ageing: Southeast Asian Perspectives. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, p.168에서 일부 수정하여 인용.

다만, 지역별로 차이가 있다. 이는 인도네시아를 구성하는 종족별 종교 및 문화적 특성과 관련있다. 수마트라섬 서부는 미낭까바우족(Minangkabau)의 근거지이고, 서부 자바와 동부 자바는 각각 순다족(Sundanese)과 자바족(Javanese)이 주로 산다. 세 지역 모두 이슬람 전통이 강하지만, 자바섬에는 일부 힌두교나 그리스도교 신자들이 있는 반면, 수마트라섬 서쪽의 꼬또 까요(Koto Kayo) 지역은 전체 인구가 이슬람교도이다(Schröder-Butterfill & Fithry, 2014, p.370). 더구나 이 지역은 모계전통을 유지하는 종족이기도 하여, 이성 간의 돌봄을 터부시하는 이슬람 전통과 결부되어 딸에 대한 부양을 선호하는 경향이 다른 지역보다 두드러진다(Schröder-Butterfill & Fithry, 2014, pp.71-374).

한편, 자바족은 미낭까바우족보다 딸에 대한 선호가 약하지만, 여전히 딸로부터의 돌봄을 선호한다. 이는 가사와 돌봄이 여성의 일로 인식되는 경향과 함께, 이성 간의 돌봄에 비교적 허용적인 자바족 문화에서 많은 남성이 배우자뿐만 아니라, 다른 이성으로부터의 돌봄을 받은 경험이 있기 때문으로 해석된다(Schröder-Butterfill & Fithry, 2014, pp.375-376). 한편, 미낭까바우족과 달리 자바족은 친족 간의 돌봄 의무가 약하다. 이 때문에 자녀나 배우자가 없는 노인은 충분한 돌봄을 받기 어렵다. 실제로 자녀가 없거나 자녀가 타지에 거주하는 노인들의 삶의 질이 낮다(Schröder-Butterfill & Kreager, 2005; Kreager & Schröder-Butterfill, 2007). 더구나 출산율 저하와 만혼 추세, 여성의 경제활동 증가 등 가족구조 변화와 맞물려 가족의 돌봄 역량이 줄고 있다. 이에 전술한 바와 같이, 인도네시아 정부는 소외된 노인을 위한 사회부조 제도(ASLUT)를 도입해 운영하고 있다.

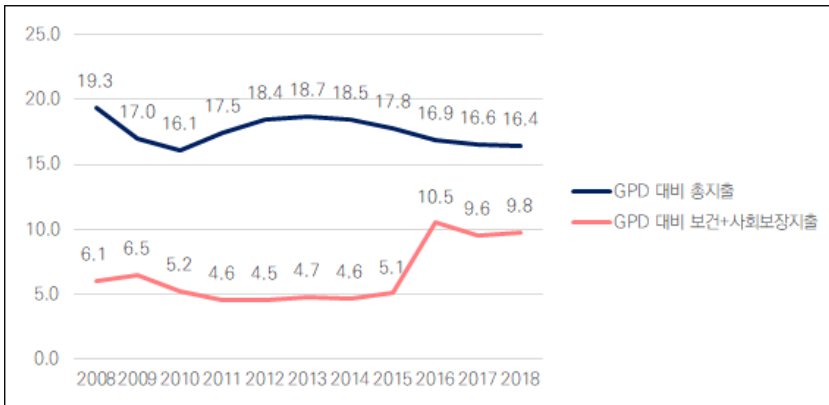
제4절 사회보장제도의 성과와 향후 과제

1. 사회보장제도의 성과

2011년 사회보장공단법의 제정과 관련 관리 조직들이 설립되면서 인도네시아의 사회보장 관련 지출 수준은 급증하였다. 아래의 [그림 2-7] 과 [그림 2-8]에서 볼 수 있듯이, 2016년 이후부터 인도네시아의 보건과 사회보장 부문의 지출이 상당히 늘어났음이 구체적으로 드러난다. 국내 총생산 대비 정부 총지출의 수준은 오히려 약간 감소한 추세를 보임과 달리, 보건과 사회보장 부문의 지출은 이전보다 늘었다. 특히, [그림 2-8]에서 알 수 있듯이, 이때의 증가는 정부가 사회보장 부문에서의 정부의 역할을 확대했기 때문이다.

[그림 2-7] 인도네시아 정부의 GDP 대비 보건+사회보장 지출 추이

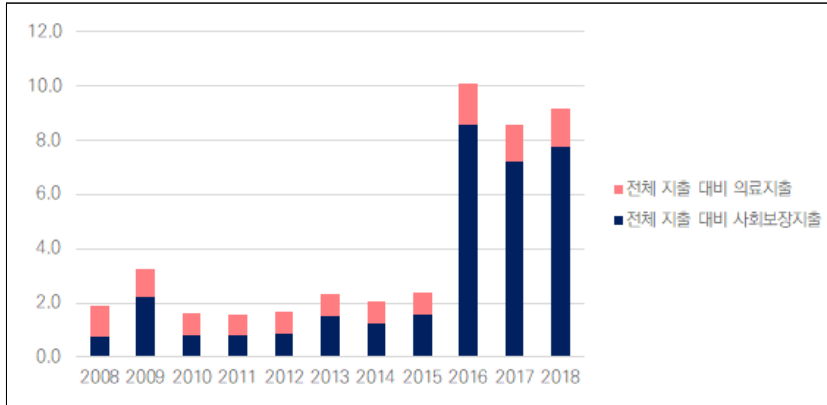
(단위: %)



자료: International Monetary Fund(IMF). (2020b). IMF GFS COFOG. Retrieved from <https://data.imf.org/?sk=5804C5E1-0502-4672-BDCD-671BCDC565A9>, 2020. 9. 2.

[그림 2-8] 인도네시아 정부의 GDP 대비 보건+사회보장 지출 비중 변화

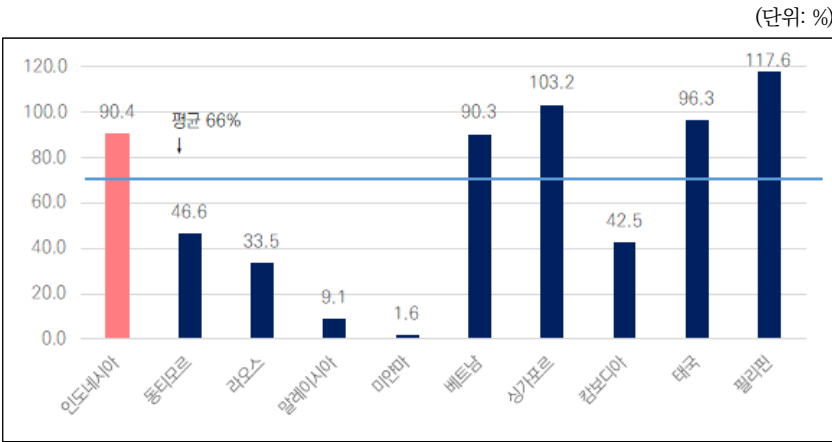
(단위: %)



자료: International Monetary Fund(IMF). (2020b) .IMF GFS COFOG. Retrieved from <https://data.imf.org/?sk=5804C5E1-0502-4672-BDCD-671BCDC565A9>, 2020. 9. 2.

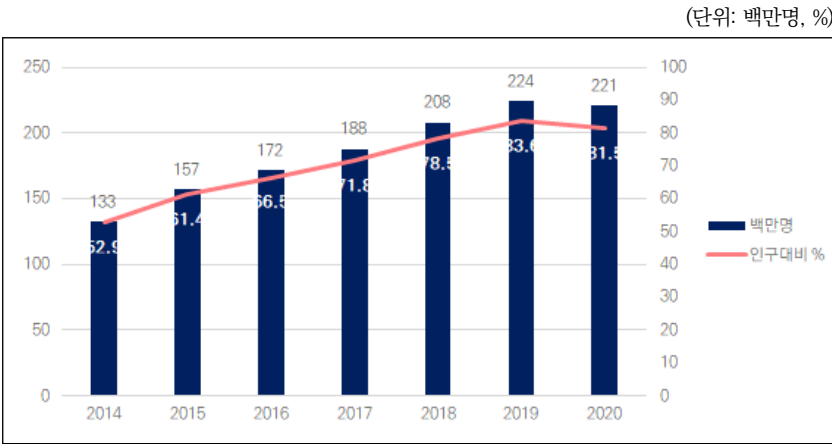
특히 주목할 점은, 2000년대 들어 추진된 인도네시아의 공공 사회보장 제도 개혁은 인도네시아 사회보장 포괄범위의 상당한 확대로 이어졌다는 점이다. 아시아 개발은행통계(ADB Indicator)에 따르면, 2010년 1%에도 미치지 못했던 인도네시아의 커버리지 수준은 2015년 90% 수준으로 늘어났다(ADB, 2020a). [그림 2-9]에서 볼 수 있듯이, 2015년에도 다른 동남아시아 국가들에 견주어볼 때, 평균인 66% 수준을 상회한다. 구체적인 제도의 측면에서는 건강보험에서 포괄범위 확대가 두드러진다. 통합 초기인 2014년 전체 인구의 약 52.9%를 포괄했던 국민건강보험은 2020년 현재 전 국민의 81.5%가 가입되어 있다([그림 2-10] 참고).

[그림 2-9] 동남아시아 사회보장제도의 포괄범위 비교(2015년)



주: 잠재적 사회보장 급여 수급 대상(제도별 수급 요건을 갖춘 집단) 중 실제 수급자 비중을 뜻함
자료: Asian Development Bank Social Protection Indicator(ADB). (2020a). SPI by Depth and Breadth. Retrieved from <https://spi.adb.org/spidmz/> 2020. 8. 7.

[그림 2-10] 인도네시아 건강보험 포괄범위 추이



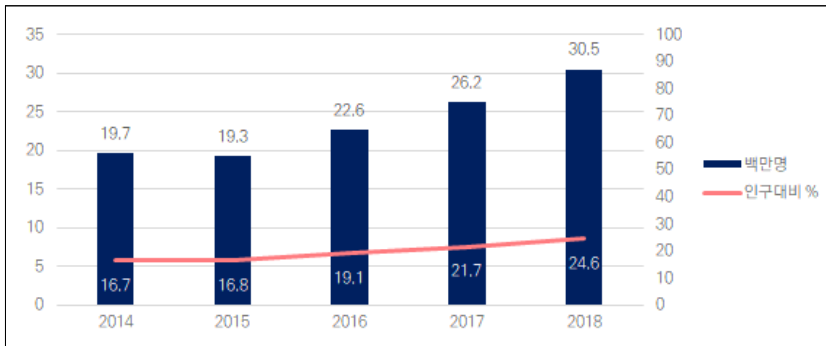
자료: Dewan Jaminan Sosial Nasional & BPJS Kesehatan. (2020). Statistik JKN 2014-2018: Mengungkap Fakta dengan Data [National Health Insurance Statistics 2014-2018: Revealing the Facts with Data], Dewan Jaminan Sosial Nasional and BPJS Kesehatan, Jakarta: Retrieved from <http://sismonev.djsn.go.id> 2020. 9.5.

2. 인도네시아 사회보장의 향후 과제

인도네시아 공공 사회보장제도, 특히 건강보험 부문에서는 지역별 제도의 통합을 성공적으로 이뤄내, 포괄범위에 있어 괄목할 만한 성과를 거두었다. 그러나 아직까지 다른 사회보험 부문과 공공부조는 여전히 분절되어 있고, 포괄범위 확대가 건강보험보다 못하다. 구체적으로 노령연금과 산재, 생명보험의 성격을 복합적으로 갖는 인력사회보장연금은 2018년 24.6%의 노동자를 포괄하는데 그친다([그림 2-11] 참고). 게다가 [그림 2-12]가 보여주듯이, 인력사회보장의 가입자의 90% 이상이 공식 노동자로, 여전히 공식 부문 노동자들을 사회적 위험으로부터 보호하는 데 치중되어 있다. 사실상 인도네시아 경제의 70%를 차지하는 비공식 부문이 차지한다는 점을 고려하면, 인도네시아 사회보장제도가 여전히 취약하다는 점을 알 수 있다.

[그림 2-11] 인도네시아 인력사회보장 가입자 추이

(단위: 백만명, %)

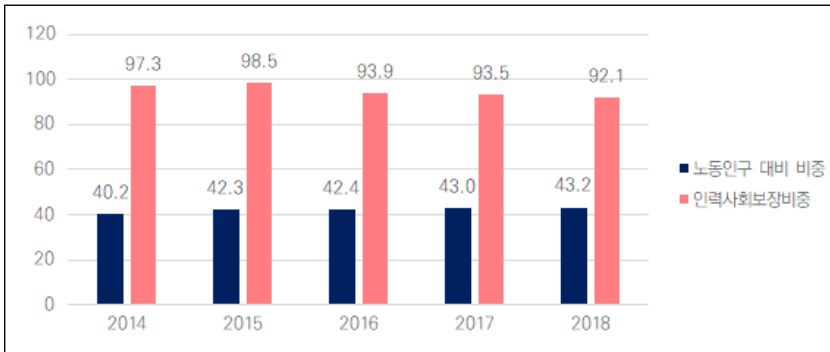


- 자료: 1) BPJS Ketenagakerjaan. (2015). Laporan Tahunan 2014 [Annual Report 2014], Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, Jakarta.
 2) BPJS Ketenagakerjaan. (2017). Laporan Keberlanjutan 2016 [Sustainability Report 2016], Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, Jakarta.
 3) BPJS Ketenagakerjaan. (2018). Laporan Tahunan 2017 [Annual Report 2017],

- Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, Jakarta.
 4) BPJS Ketenagakerjaan. (2019). Laporan Keberlanjutan 2018 [Sustainability Report 2018], Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, Jakarta.

[그림 2-12] 인도네시아 공식부문 노동자의 인력사회보장 가입자 비중

(단위: %)

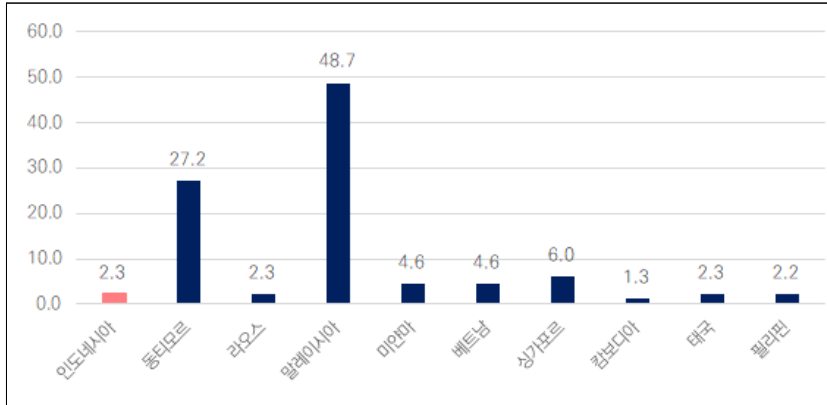


- 자료: 1) BPJS Ketenagakerjaan. (2015). Laporan Tahunan 2014 [Annual Report 2014], Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, Jakarta.
 2) BPJS Ketenagakerjaan. (2017). Laporan Keberlanjutan 2016 [Sustainability Report 2016], Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, Jakarta.
 3) BPJS Ketenagakerjaan. (2018). Laporan Tahunan 2017 [Annual Report 2017], Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, Jakarta.
 4) BPJS Ketenagakerjaan. (2019). Laporan Keberlanjutan 2018 [Sustainability Report 2018], Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, Jakarta.

그리고 사회보장의 급여 수준이 높지 않은 편이기도 하다. [그림 2-13]처럼 동남아시아 국가들이 전반적으로 사회보장급여의 수준이 낮은 편이긴 하지만 인도네시아는 그중에서도 높지 않은 수준이다. 다만, 최근 들어 인도네시아에서 다양한 제도들, 특히 현금 이전 형태의 제도들이 많이 도입되고 있다. 그러나 이들 제도의 대상자 규모가 상당히 작고 여전히 많은 비공식 부문 노동자들이 배제되어 있음을 고려하면 급여 수준의 현격한 증대가 나타나지는 않을 것으로 예상된다.

[그림 2-13] 동남아시아 사회보장제도의 급여수준 비교(2015년)

(단위: %)

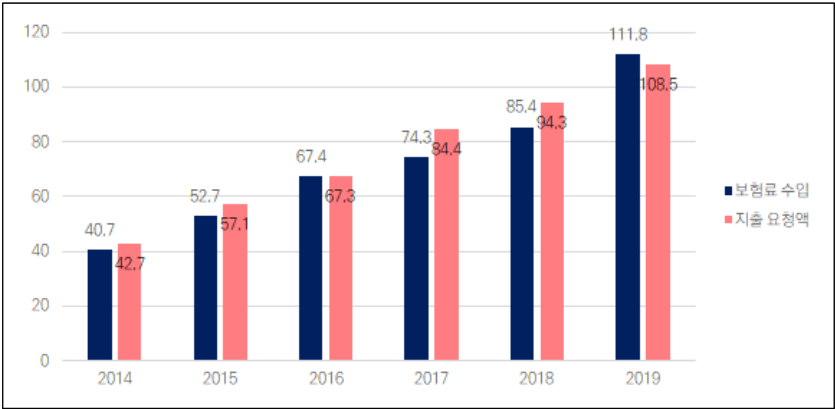


주: 실제 사회보장 급여 수급자 1인당 국내총생산 대비 1인당 평균 사회보장지출 수준임.
 자료: Asian Development Bank Social Protection Indicator(ADB). (2020b). SPI by Social Insurance, Social Assistance, and Labor Market Programs. Retrieved from <https://spi.adb.org/spidmz/> 2020.08.07.

다른 한편, 인도네시아의 사회보장과 관련해 재정 건전성 문제 역시 이슈로 대두되고 있기도 하다. 아래의 [그림 2-14]처럼 보험료 수입과 지출이 지속해서 늘어왔다. 문제는 대부분의 연도에 보험료 수입보다 지출이 많았다는 것이다. 이 때문에, 2014년에는 약 2조, 2015년에는 4.4조, 2017년에는 10조 이상, 그리고 2018년에는 8.9조의 적자가 쌓였다. 늘어나는 건강보험 적자를 해소하고자 건강보험관리공단은 2016년과 2019년 보험료를 인상하여, 적자를 해소할 수 있었다. 그러나 이는 또 다른 문제를 낳았는데, 높은 보험료를 감당하지 못하는 사람들의 이탈 혹은 미가입을 유도할 수 있다는 점이다. 실제로 앞선 [그림 2-10]에서 꾸준히 늘어나던 건강보험 가입자 수가 2020년 다소 줄어들었다.

[그림 2-14] 인도네시아 건강보험 보험료 수입과 지출

(단위: 조 루피아)

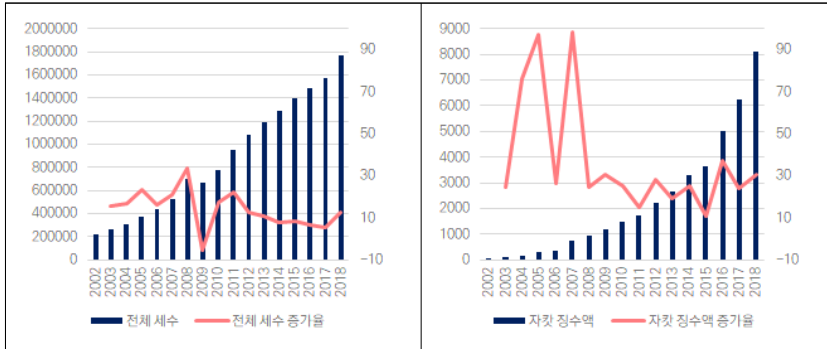


자료: BPJS Kesehatan (2020), Laporan Pengelolaan Program Tahun 2019 & Laporan Keuangan Tahun 2019 (Auditan) [Program Management Report 2019 & Financial Report 2019], Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan, Jakarta.

게다가 정부의 재정 확보 역량이 민간에서의 기부와 상충되는 측면이 있다. 특히, 인도네시아 정부는 자카트 납부액에 대해 세액 공제를 하므로 공공 부문에서 사용하는 재원 확대를 저해할 수 있는 측면이 있다. 실제로 정부의 전체 세수와 비교할 때 자카트 징수액의 규모는 여전히 상당히 적은 수준이지만, 증가율은 자카트가 월등히 높다. 향후 인도네시아의 사회보장을 확대하려면, 공공 부문과 민간 부문 간의 역할 및 재정 분담에 대한 관리를 철저하게 하는 것이 필요하겠다.

[그림 2-15] 인도네시아 세수와 자카트 징수액 추이

(단위: 억 루피아, %)



자료: 1) OECD stat. (2020). Details of Public Revenue-Indonesia Retrieved from <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REVIDN> 2020. 9. 2.

2) BAZNAS. (2019). National Zakat Statistics 2018. Retrieved from <https://pid.baznas.go.id/wp-content/uploads/2020/02/Statistik-Zakat-Nasional-2018.pdf> 2020. 3. 5. p.21.



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제3장

말레이시아의 사회보장제도

제1절 서론

제2절 사회경제적 기반

제3절 사회보장제도의 현황 및 특징

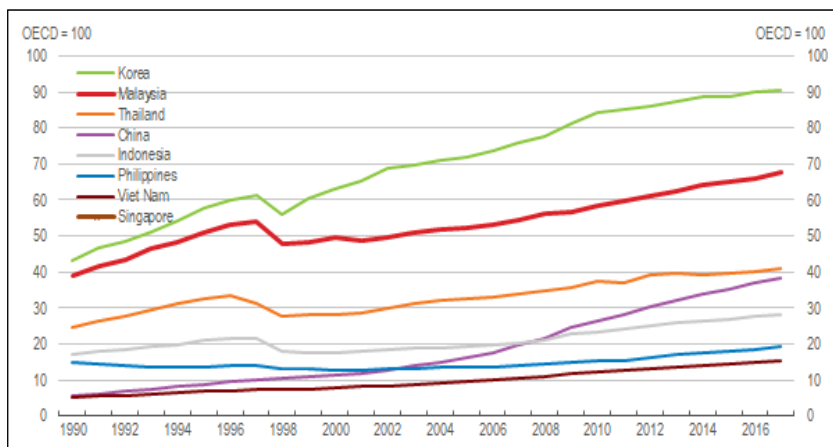
제4절 사회보장제도의 성과와 향후 과제

제3장 말레이시아의 사회보장제도

제1절 서론

영국의 식민지배에 놓여있던 말레이시아는 1957년 독립한 후 빠른 속도로 경제성장을 달성했다. 1970~2018년 연평균 실질경제성장률 6.1%로 거의 50년 동안 빠른 속도로 성장해 왔고, [그림 3-1]과 같이 OECD 회원국의 1인당 GDP 수준과 격차를 좁혀가고 있다. 제11차 국가경제계획(2016-20)에서는 2020년까지 고소득국 수준의 지위를 달성한다는 목표를 설정하였다(OECD, 2019a, p.15). 중간평가를 통해 목표시점을 2024년으로 수정하긴 하였으나, 중소득국에서 고소득국으로 향해 가는 노정에 있는 것은 변함없어 보인다.

[그림 3-1] 말레이시아 1인당 GDP 수준 추이



자료: OECD. (2019a). OECD Economic Surveys: Malaysia 2019. p.15.

경제성장은 하부구조(infrastructure), 보건의료(healthcare), 교육(education) 개선을 통해 말레이시아 사람들의 삶을 크게 향상시켰다. 10년 간 연평균 9%의 1인당 GDP 성장률을 기록하면서 고용은 증가하고, 인플레이션은 낮아졌다. 따라서 전체 고용의 40%에 달하는 수출 부문 성장으로 대부분 인구의 삶이 개선되고 경제에 구조적 변화를 가져왔다. 따라서 1980년대에서 나아진 고용, 교육 및 보건의료를 통해 복지가 향상되었다.

고용 기반 사회보장제도는 1950년대 말레이시아에서 일하는 외국인 노동자에게 노동자적립기금(employees provident fund, EPF)에 강제 저축하게 했던 식민 시대 유산에 기초한다. 1951년 EPF 조례에 따라 고용주와 피용자가 기여하고 총액은 저축 증대와 퇴직 시 인출에 사용될 수 있도록 적립되었다. 이 기금은 오늘날까지 말레이시아 사회보장 시스템의 기초가 되고 있다.

복합적인 민족 구성으로 인도네시아와 마찬가지로 사회통합을 최대의 과제로 안고 있는 말레이시아는 1969년 말레이시아에서 다수를 차지하는 말레이인과 경제적 주도권을 지닌 중국인 간 갈등으로 폭동이 발생하자, 이를 해소하고 사회통합을 달성하기 위해, 그리고 빈곤퇴치를 목표로 신국가경제계획(New Economic Policy, NEP)을 수립하고 사회정책을 발전시켜왔다.

경제성장과 사회정책의 발전과 더불어 빈곤인구의 규모도 큰 폭 감소 중인 것으로 알려지고 있다. 하지만 2019년 빈곤선 조정과 더불어 빈곤율 감소의 성과에 대한 논란도 없지 않다. 사회통합과 안정, 빈곤퇴치를 목표로 계획에 따라 경제를 발전시키는 가운데 사회정책도 성장하고 있다. 사회보장의 확충은 11차까지 진행된 경제계획에서 그 중요성이 점차 확대되고 있다. 제도의 모습과 성과를 면밀히 들여다 볼 일이다.

말레이시아 무슬림 인구의 규모는 인도네시아나 서아시아 국가들과 비교했을 때 크지 않다. 그러나 이슬람을 국교로 삼고 자카트와 같은 종교적 의무를 공적 사회보장제도와 연계시킨 흥미로운 사례다. 그것의 규모와 역할, 다른 경제와의 관련성을 살펴봄으로써 현실에서 이슬람 사회복지제도가 구현되는 구체적인 모습을 관찰한다.

이 장의 구성은 다음과 같다. 2절에서는 말레이시아 사회보장제도를 이해하는 데 도움이 되는 사회경제적 기반을 다각적으로 살펴볼 것이다. 정치와 종교, 민족, 인구, 경제와 노동시장상황, 빈곤과 분배실태를 파악한다. 3절에서는 공적 사회보장제도 형성의 역사와 제도 구조 및 특징, 종교와 가족이라는 민간 사회안전망의 역할을 살펴본다. 각 제도의 성과와 한계도 짚어본다. 마지막으로 4절에서 이 내용을 정리하고 미래의 과제도 점검한다.

제2절 사회경제적 기반

1. 개요

말레이시아는 13개 주와 연방정부로 이루어진 섬나라로 인도양과 남중국해의 사이에 위치해 있다. 지리적 위치와 섬나라라는 특성상 기원후 초기부터 동서양 무역상과 여행객이 많았고 인도 및 중국 문화의 영향을 많이 받았다. 그 영향으로 민족구성도 다양해, 2018년 기준으로 말레이계 62%, 중국계 21%, 인도계 6% 등으로 구성되어 있다(외교부, 2019a). 14세기 무렵 아랍 무역상들이 말레이 반도에 이슬람교를 소개하였고 말레이 반도 최초의 독립 국가인 말라카왕국이 1414년 이슬람교를 국교로

선포하여(외교부, 2019a), 말레이시아가 이슬람 국가가 되는 시초가 되었다. 1511년 포르투갈, 1641년에는 네덜란드가 국제무역 기점으로 변성하던 말라카 왕국을 점령한 후, 1874년부터 1957년 8월 31일 말라야 연방이 독립할 때까지 오랜 기간 영국 식민지배가 지속되었다(외교부, 2019a). 말레이시아의 지정학적 위치와 식민지배의 역사, 이로 인한 민족 구성과 다양한 종교의 영향은 3절에서 살펴볼 오늘날의 말레이시아의 사회보장제도 형성과 사회정책적 과제에도 상당한 흔적을 남겼다.

다음 표는 말레이시아를 아세안 국가들과 한국의 경제 및 개발수준과 비교함으로써 현재 말레이시아의 사회경제적 지위를 이해하도록 돕는다. 말레이시아의 아세아 국가들 중에서는 싱가포르 다음으로 1인당 소득수준이 높다. 국제무역이 활발한 경제의 특성상 외국인 투자비중도 상당히 높고, 유아사망률, 중등학교 취학률, 인간개발지수를 통해 의료, 교육 등 사회부문의 발전에 있어서도 아세안 국가들을 선도하는 국가임을 알 수 있다.

〈표 3-1〉 아세안의 개발 격차

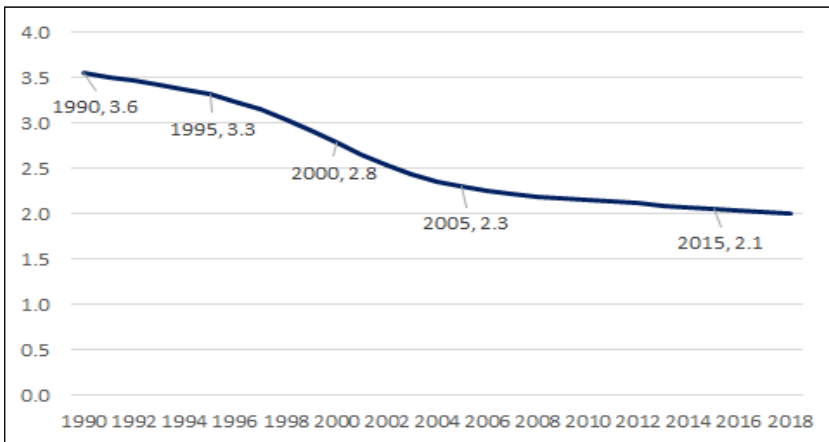
	1 인당 GDP(2108)	외국인투자비중 (아세안 전체 100%, 2017)	유아사망 (5 세이하 , 1000 명당 ,2017)	중등학교 취학률 (2017)	인간개발지수 순위 (189중)	인터넷이용률 (100 명당 , 2017)
캄보디아	1,512	2.3	30.6	na	146	32.4
인도네시아	3,893	3.6	26.4	76.8(2015)	116	25.4
라오스	2,567	1.1	63.9	58.9	139	21.9
말레이시아	11,239	11.5	8.3	73.8	57	78.8
미얀마	1,325	3.0	50.8	56.5(2017)	148	25.1
필리핀	3,102	8.1	27.1	65.9(2015)	113	55.5
싱가포르	64,581	54.8	2.8	99.5	9	81.0
태국	7,273	2.6	12.2	77.3(2015)	83	47.5
베트남	2,563	12.8	21.6	na	116	46.5
한국	31,652		3.4	97.9(2015)	22	92.8

자료: 박변순. (2020). 아세아 경제, 경제위기 그리고 대응. 한국보건사회연구원 발표자료(2020. 7. 15.).

2. 인구

말레이시아 통계청에 따르면 1990년 말레이시아 인구는 1,810만 명에서 2018년 3,239만 명(추정치)으로 약 1.79배 증가했다. 같은 기간 말레이시아 합계출산율 추이가 이를 뒷받침한다.

[그림 3-2] 말레이시아 출산율 추이

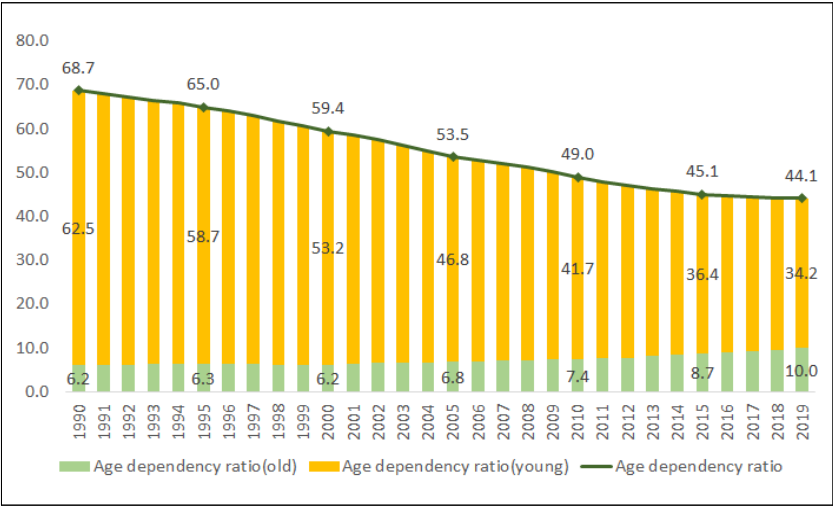


자료: The World Bank. (2020d). World Development Indicators. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator> 2020. 6. 16.

말레이시아 연령구성과 인구부양비를 보면 아직 고령화 문제가 본격화했다고 보기는 힘들다. 근로연령층 대비 노령 및 아동 부양비를 나타내는 [그림 3-3]을 보면 전체 부양비는 꾸준히 낮아져왔다. 그러나 출산율은 감소추세로 인구증가세가 서서히 둔화되고 있고, 노인부양비는 1990년 6.2%에서 2019년 10%로 꾸준히 증가해왔다. 연령구성은 2010년 15세 미만 27.4%, 15~64세 67.6%, 65세 이상 5%에서 2040년 각각 18.6%, 66.9%, 14.5%로 근로연령층 비중은 크게 변화하지 않는 반면, 65세 이

상인구가 거의 10%포인트 증가할 것으로 추정된다. 따라서 중위연령도 2010년 26.3세에서 2040년에서 38.3세가 될 것으로 예측한다 (DEPARTMENT OF STATISTICS MALAYSIA OFFICIAL PORTAL, 2020a).

[그림 3-3] 말레이시아 부양비 추이



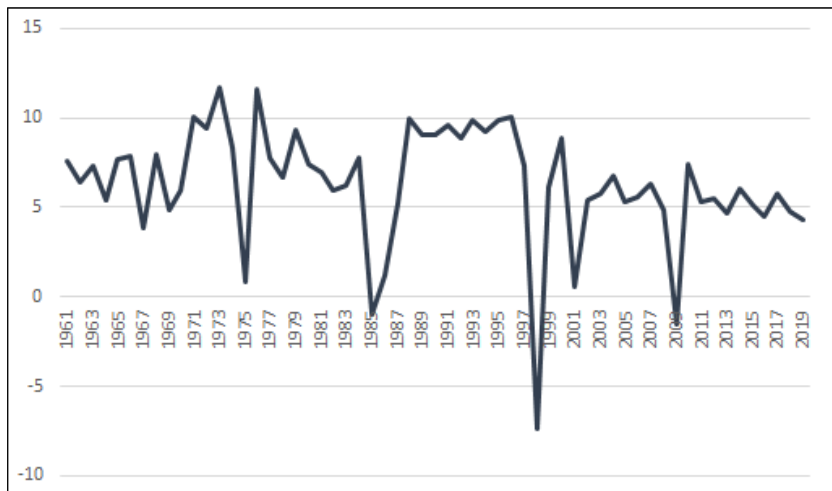
자료: DEPARTMENT OF STATISTICS MALAYSIA OFFICIAL PORTAL. (2020b). Time Series Data. Retrieved from https://www.dosm.gov.my/v1/index.php?r=column/ctimeseries&menu_id=NHJlaGc2Rlg4ZXlGTjh1SU1kaWY5UT09 2020. 7. 10.

3. 경제상황과 노동시장

말레이시아는 인도네시아, 필리핀과 유사하게 2차 세계대전 후 독립국 지위를 되찾은 후부터 꾸준히 공업화, 특히 자원을 기반으로 하는 수입대체형 공업화를 추진해 왔고(박변순, 2020), 이를 토대로 괄목할 만한 경제성장을 달성했다. 과정에서 말레이시아는 1차산업에서 2차산업 및 서비스 기반 경제로 탈바꿈했고 총 무역거래액이 GDP의 130%에 이르는 세계에서 가장 높은 수준의 열린(open) 경제국이 되었다. 높은 성장률을 기록하는 동안 고용은 완전고용 수준을 유지했고, 1970년 이후 평균 물가인상률이 3.7%로 낮고 안정적이다(OECD, 2019a).

[그림 3-4] 말레이시아의 연간 경제성장률 변화 추이

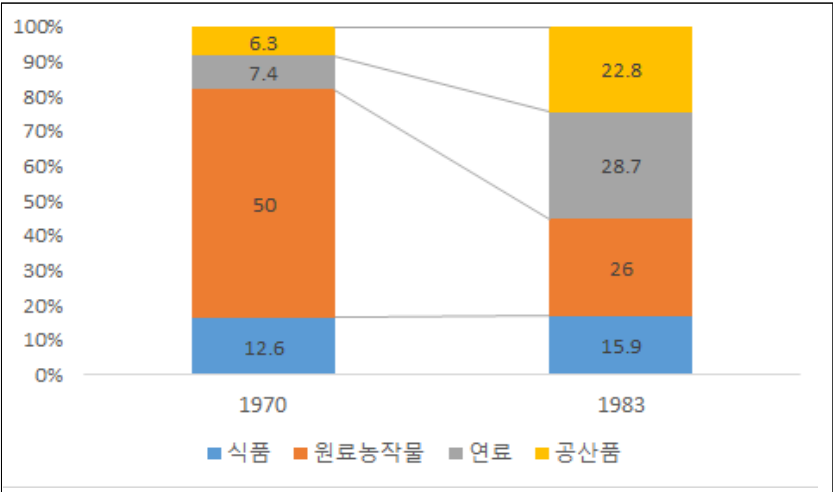
(단위: %)



자료: The World Bank. (2020e). GDP growth (annual %) - Malaysia. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=MY> 2020. 11. 20.

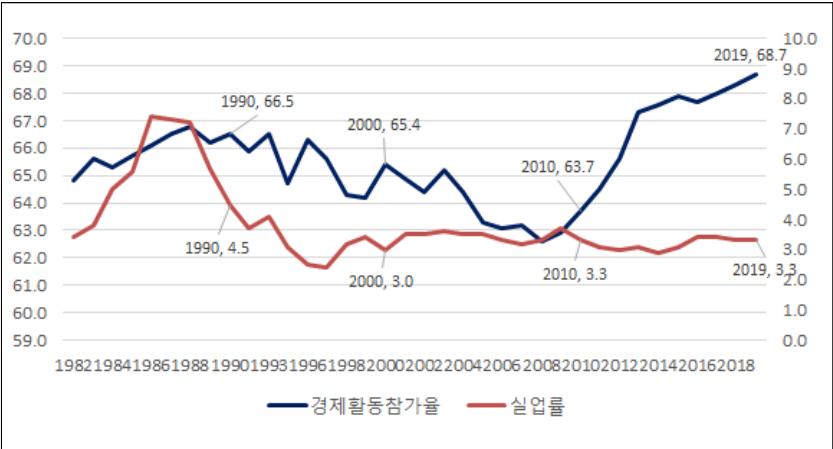
[그림 3-5] 말레이시아의 수출상품 구성비 변화

(단위: %)



자료: 박번순, (2020). 아세아 경제, 경제위기 그리고 대응. 한국보건사회연구원 발표자료(2020. 7. 15.).

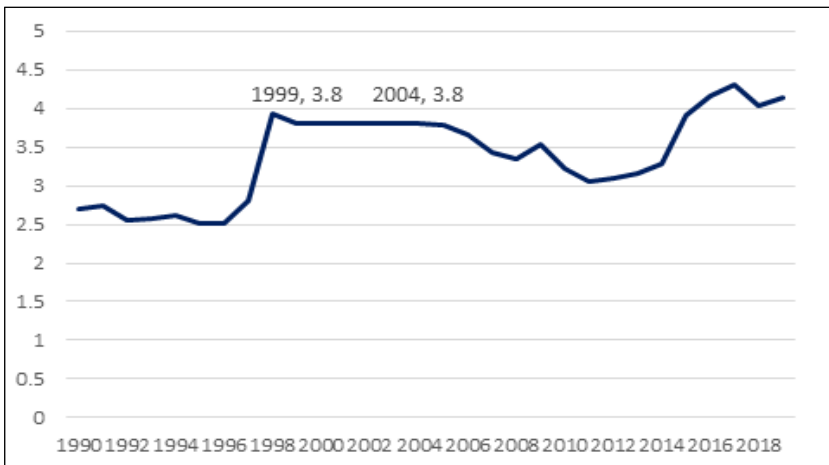
[그림 3-6] 말레이시아 경제활동참가율과 실업률 추이



자료: DEPARTMENT OF STATISTICS MALAYSIA OFFICIAL PORTAL. (2020b). Time Series Data. Retrieved from https://www.dosm.gov.my/v1/index.php?r=column/ctimeseries&menu_id=NHJlaGc2Rlg4ZXlGTjh1SU1kaWY5UT09 2020. 7. 10.

말레이시아의 외환위기의 대응은 주변국들과 사뭇 달라 주목받았다. 1997년 말레이시아 화폐인 링깃(rigit)의 가치가 급락하고 주식시장은 폭락을 보였다. 당시 말레이시아는 외채비율이 상대적으로 낮고, 국가재정도 안정되어 있으며, 그 이전 10년간 높은 경제성장률을 유지하는 등 경제기초가 건전해 위기를 겪을 이유가 없었다(오명석, 2001). 따라서 마하띠르 수상은 위기의 주범으로 외국의 외환거래상과 투기적 주식투자자들을 지목하고, 위기 이후 IMF가 권고한 고금리 및 긴축재정을 취한 인도네시아 등 주변국들과 달리 1998년부터(2004년까지) 고정환율제와 자본통제와 같은 다른 방식으로 대응했다(오명석, 2001). 대응의 성과에 대해서는 해석이 엇갈리는데, 이러한 고전적이지 않은 대응방식으로 인해 다른 나라와 같은 IMF의 뒤통수에 걸리지 않고 경제성장을 달성해왔다는 시각과 위기이전의 경제상황이 건전했기 때문에 금세 회복했고 투기자본을 탄압하며 당시 정부의 비도덕성과 부패를 덮으려 했다는 해석이 있다.

[그림 3-7] 말레이시아의 달러 환율(US달러 당 LCU)

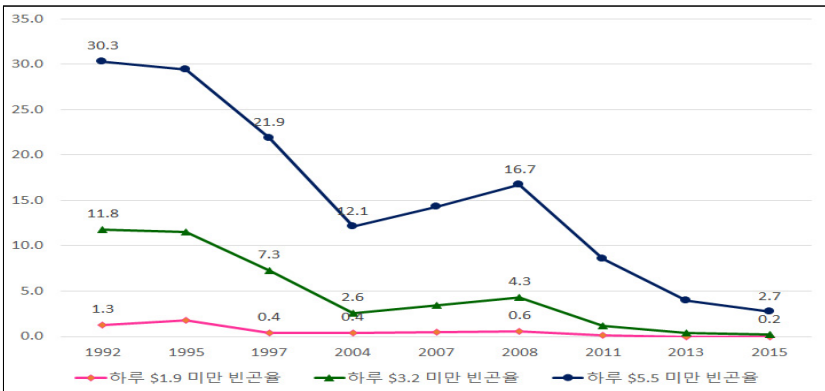


자료: The World Bank. (2020d). World Development Indicators. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator> 2020. 6. 16.

4. 분배와 빈곤

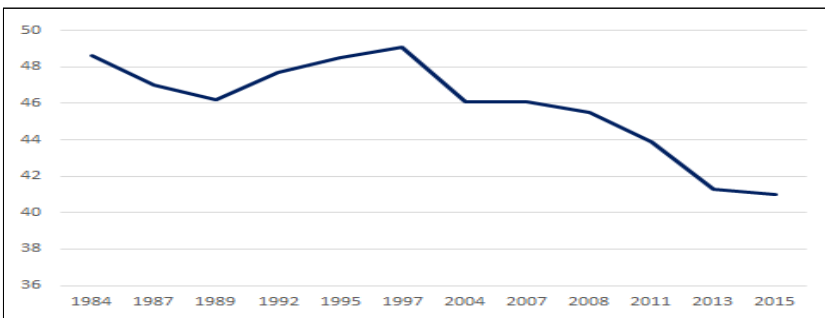
빠른 경제성장과 완전고용에 가까운 높은 고용률, 경제계획에 담긴 사회정책의 성과로 절대빈곤율은 다음과 같이 빠른 속도로 감소하였다. 또한 2019년 가구소득의 중위값의 증가에도 불구하고, 가구 중위소득 절반 미만의 비율인 상대빈곤율은 약 16~20%로 감소하는 성과를 보였다.

[그림 3-8] 말레이시아 빈곤율 추이



자료: The World Bank. (2020d). World Development Indicators. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator> 2020. 6. 16.

[그림 3-9] 말레이시아 지니계수 추이



자료: The World Bank. (2020d). World Development Indicators. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator> 2020. 6. 16.

제3절 사회보장제도의 현황 및 특징

1. 개괄 : 역사와 구조, 특징

말레이시아의 공식적인 사회보장 프로그램은 영국 식민지 사회에서 시작되었으며 빈곤 퇴치를 그 목표로 하는 초기 경제개발계획을 통해 발전하였다. 사회보장계획은 다음 표와 같이 말레이시아의 5개년 계획에도 포함되었으며 시간이 지남에 따라 그 중요성이 더욱 강조되었다. 2018년에는 총리가 주재하는 말레이시아 사회보호협의회(Malaysia Social Protection Council, My SPC)가 설립되어 국가의 모든 사회보장 정책과 프로그램을 총괄하고 조정하고 있으며, 포괄적이고 통합된 사회보장 제도를 제안하고 개혁하는 것을 가장 중요한 임무로 한다.

〈표 3-2〉 말레이시아 사회보호 정책의 발전

시기	내용
식민지 행정부 (1951)	• 노동자적립기금(EPF) 설치
제1차 말레이시아 계획 (1966-1970)	• Malaya, Sabah and Sarawak에 노인, 어린이, 장애인 가정, 여성·소녀가정 보호 및 개혁 기관의 설립
제2차 말레이시아 계획 (1971-1975)	• 복지제도 개편 • 1971년 사회보장기구(SOCSO) 출범
제3차 말레이시아 계획 (1976-1980)	• 신체적, 사회적 장애인에 대한 우선 순위에 따라 사회 복지 지원 통합 및 확대
제4차 말레이시아 계획 (1981-1985)	• 1984년 보육법 도입 • 기존 복지프로그램 및 시설 개선
제5차 말레이시아 계획 (1986-1990)	• 국가사회복지정책 수립
제6차 말레이시아 계획 (1991-1995)	• 취약계층의 자립을 유도하기 위한 대책에 초점을 맞춤 • 아동에 대한 보호 강화 • 아동학대 근절 국가조정위원회 설치
제7차 말레이시아 계획 (1996-2000)	• 장애인을 위한 더 나은 돌봄을 제공하여 장애인이 경제에 유익하게 참여할 수 있도록 하는 전략 유지 • 지역사회에 기반한 재활시설 및 교육센터 구축

시기	내용
	• 적극적노동시장 정책, AIM, TEKUN 등 마이크로 크레딧 구축
제8차 말레이시아 계획 (2001-2005)	• 국가노인정책 착수 • 장애인 데이터베이스 착수
제9차 말레이시아 계획 (2006-2010)	• 1984년 보육법 개선
제10차 말레이시아 계획 (2011-2015)	• 취약계층의 취약성을 줄이기 위한 사회안전망 강화에 주력 • 적극적인 경제 참여 개선
제11차 말레이시아 계획 (2016-2020)	• 양질의 의료 서비스에 대한 보편적 접근성, 저렴한 주거 제공 및 생활 환경 개선을 통해 모두의 웰빙 향상 • 직업훈련(TVET) 전환, 평생학습 및 교육의 질 향상을 통한 인적 자본 개발 개선

자료: Mansor, N., Syed Salleh, S. N., Tan, L. Y., Koutronas, E., & Aikanathan, S. (2014). Social Security in Malaysia: Stock-Take on Players, Available Products and Databases. Social Security Research Centre, SSRN Working Paper Series, (2014-2).

[그림 3-10] 말레이시아 사회보장제도

	Risk Areas	Children/ Youth	Working-age adults			Elderly
			Public	Private	Self-employed	
PROMOTIVE	Capabilities	Government-funded training schemes (e.g. HRDF) and job-seeking services (MOHR)				
	Core Risk Areas (Guided by Convention No.102)					
PREVENTIVE	(1) Medical Care		Insurance	Insurance		
	(2) Sickness		Insurance, LTAT	EPF, SOCSO	EPF	
	(3) Unemployment			SOCSSO, EIS		
	(4) Old-age		Pension, LTAT	EPF, SOCSO, WCI*	EPF	
	(5) Employment Injury		Insurance, LTAT	SOCSSO, WCI		
	(6) Family					
	(7) Maternity		Maternity benefits	Maternity benefits		
	(8) Invalidity		Pension, LTAT	EPF, SOCSO, WCI		
	(9) Survivors		Pension, LTAT	EPF, SOCSO, WCI		
PROTECTIVE	Basic Needs/Poverty	Targeted benefits for the poor such as cost-of-living cash allowance, welfare aid, housing assistance, and care services				
		Universal schemes such as subsidies for food, utilities, petrol, healthcare and education				

자료: Khazahah Research Institute. (2020). Social Protection and Fiscal Policy in Malaysia, p.7

말레이시아 사회보장제도는 [그림 3-10]과 같은 대상과 제도유형으로 구성되어 있다. 공공과 민간 영역의 정규직 노동자들을 대상으로 하는 사회보험과 조세수입을 기반으로 표적화된 대상을 지원하는 공공부조가 두 축을 이루고 있는데, 이 두 극단의 적용범위는 말레이시아의 사회보장을 매우 잘 묘사하며 보호되지 않는 상당한 중간층을 남겼다.

가족 간 지원은 말레이시아에서 전통적인 형태의 사회적 보호다. 아시아의 다른 국가와 마찬가지로 가족은 재정적으로나 정서적으로 노인 부모를 돌보는 역할이 기대된다. 소득을 얻기 시작한 성인 자녀가 가족 또는 친척을 부양하기 위해 재정적으로 기여하는 것이 일반적이다. 그 대가로 고령의 부모는 손자녀 돌봄·교육 및 가사를 보조하는 역할을 한다. 더욱 경기침체기에는 가족 내의 사적이전도 비공식적인 사회안전망 역할을 해왔다. 따라서 개인의 사회적 보호는 주로 가족의 역할로, 정부는 잔여적 역할을 수행하는 것으로 간주되었다. 그러나 산업화, 도시화 및 사회적 이동성 확대는 전통적인 가족 사회보장의 붕괴로 이어졌다.

2. 공공부조

가. 개요

말레이시아는 빈곤 퇴치와 인구의 삶의 질 향상에 있어 지속적이고 빠른 발전을 이룬 개발도상국 중 하나이다(UNDP, 2013). 이러한 성공은 말레이시아 정부의 신경제정책(NEP)과 관련 프로그램에 큰 부분 기인한다. 이는 말레이시아 전역의 빈곤을 줄이고, 아시아 태평양 지역에서 빈곤 발생률이 가장 낮은 국가로 만들었다(UNDP, 2013; Redmond, Praino, & Siddiquee, 2017).

말레이시아 사회복지 프로그램은 친척들로부터 재정적 지원이 없어 가난한 노인, 병자, 근로활동을 할 수 없는 장애인에게 재정적인 지원을 제공한다. 이러한 유형의 지원은 조세수입과 비기여형으로 전액 지원된다. 현재 21개 이상의 정부 기관이 120개 이상의 프로그램을 관리하지만 주요 제공 기관은 여성가족개발부(Ministry of Women, Family and Community Development, MWFC)와 재무부(Ministry of Finance, MoF)이다.

재정지원은 대상이 표적화된 자산조사형 제도이다. 크게 2개의 표적화된 집단으로 나뉘는데, 하나는 노인, 병자, 장애인 집단이고, 다른 하나는 빈곤층과 한부모 가정, 아동가정이다. 재정지원의 목적은 이러한 집단이 기본적인 욕구를 충족하고 삶의 질을 향상시켜 인간으로서 품위를 지키며 살 수 있도록 돕는 것이다. 연방 재정지원 프로그램의 대다수는 여성가족개발부 산하의 사회복지부(Department of Social Welfare Malaysia)에서 관리한다.

노인, 병자 및 중증장애인 단체에 제공되는 지원의 종류는 다음과 같다:

- 소득원이 없고 경제적으로 부양할 수 있는 사람이 없는 독거노인 및 빈곤층에 대한 월별 재정 지원
- 독신노인이 외롭거나 소외감을 느끼지 않도록 사회활동을 할 수 있는 노인활동센터
- 독신노인이 의료혜택을 받기 위해 의료시설로 이동할 때 이동수단을 제공하는 노인요양시설
- 병상에 누워있는 환자, 중증장애인, 만성질환 노인 돌봄제공자에 대한 재정지원, 이는 재정부담 때문에 보호자가 노인 친인척을 복지기관에 보내는 것을 방지하는 수단임

빈곤가구, 한부모 가정, 아동이 있는 가구에 대한 지원은 다음과 같다:

- 장애인 노동자에 대한 수당
- 근로 능력이 없는 장애인을 위한 재정적 지원¹⁶⁾
- 장애인에게 인공 보조기구 제공
- 소외계층 학생에 대한 재정적 지원
- 위탁 가정에 있는 아동을 위한 재정적 지원
- 창업자금 지원
- BR1M/BSH

〈표 3-3〉 프로그램별 재정 지원(2016~2018)

(단위: 명, 천 링깃)

	2016		2017		2018	
	수급자 수	지출액	수급자 수	지출액	수급자 수	지출액
아동을 위한 재정지원	75,439	246,032	73,432	223,189	69,976	212,588
노인을 위한 재정지원	133,352	497,561	134,614	481,294	134,461	554,194
위탁아동을 위한 재정지원	510	1,620	249	1,022	263	935
장애인 노동자 수당	73,056	313,375	78,536	318,457	83,722	380,910
공공부조	101,823	246,787	105,617	252,379	106,034	266,191
창업자금 지원	1,578	5,346	1,588	4,779	1,566	4,960
인공/보조기구	1,323	2,426	2,077	3,594	1,920	3,228
환자/만성질환자 돌봄을 위한 재정지원	24,193	91,756	25,082	88,442	25,656	103,706
장애가 있는 근로자를 위한 재정지원	50,912	123,710	57,318	134,171	63,091	180,010

자료: Jabatan Kebajikan Masyarakat (JKM). (2018). Social Welfare Statistics Report 2018, p.53. Retrieved from http://www.jkm.gov.my/jkm/uploads/files/penerbitan/inlay_statistik_v5_final.pdf 2020. 9. 14.

16) World Bank Group. (2020). Malaysia Economic Monitor, June 2020: Surviving the Storm. Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33960/149872.pdf?isAllowed=y&sequence=4>. 참조.

[그림 3-11] 프로그램별 수급자 수와 지출액(2016~2018)

(단위: 명, 천 링깃)



자료: Jabatan Kebajikan Masyarakat (JKM). (2018). Social Welfare Statistics Report 2018, p.53. Retrieved from http://www.jkm.gov.my/jkm/uploads/files/penerbitan/inlay_statistik_v5_final.pdf 2020. 9. 14. 토대로 저자 작성.

BR1M/BSH를 제외하고는, 다수의 소규모 프로그램들이 광범위한 대상을 포괄한다. 이 프로그램의 대부분은 공공부조 프로그램의 주도기관인 MWCFD가 제공한다. MWCFD는 현재 11개의 다른 프로그램(Rabi, Mansor, Awang, & Kamarulzaman, 2019)을 통해 사회적 지원을 제공하고 있으며, 아래 표에 4개의 가장 큰 프로그램이 요약되어 있다.

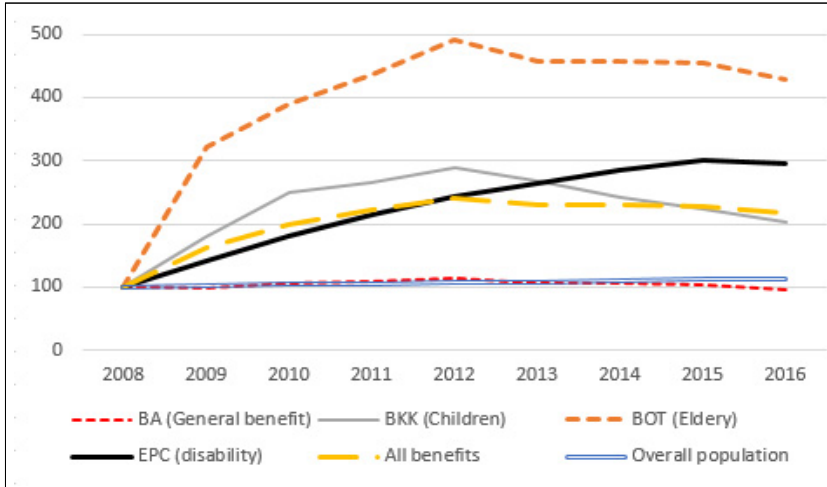
〈표 3-4〉 MWCFD의 공공부조 프로그램(2018)

프로그램	자원내용	자격요건 및 절차
노인지원 (Bantuan Orang Tua, BOT)	노인 1인당 월 350링깃	• 생계 유지를 위한 고정 수입 없음 • 지원을 제공하는 가족 또는 가족이 없음 • 자산조사 • 60세 이상
아동지원 (Bantuan Kanak-Kanak, BKK)	자녀당 월 100링깃, 최대 450링깃	• 빈곤선 이하의 가구 소득 • 학령기의 아이들은 재학중이어야 함 • 자산조사 • 18세 미만 아동
일반지원 (Bantuan Am, BA)	1인/가구당 월 100-350링깃 일부 주는 연방 혜택에 다른 혜택을 제공함	• 빈곤선 이하의 월수입 • 자산조사 (기타 고려된 요인에는 부양 가족 수, 주거 상태, 가구주 연령, 장애/취약 정도 및 기타 가족 특성이 포함)
장애인 노동자 수당 (Elaun Pekerja Cacat, EPC)	1인당 월 400링깃	• 사회복지부 등록장애인 • 16세 이상 • 개인소득≤1,200링깃 (가족소득 제외) • 차금후원기관에 거주하지 않음 • 소득 및 고용 증거

자료: MWCFD(2018); UPM(2017)

MWCFD의 사회지원 프로그램은 현재 462,322명의 수혜자를 대상으로 하고 있으며 2008년부터 2016년까지 4.2배까지 확대되었다(MWCFD, 2018). 가장 큰 인구 증가 대상은 노인(총 13만 3,352명, 2008~2016년 6.4배 증가)과 장애인(7만 3,056명, 2008~2016년 5.4배 증가)이다(MWCFD, 2018).

[그림 3-12] 2008~2016년 MWCFD의 공공부조 프로그램별 증감(2008년=100)

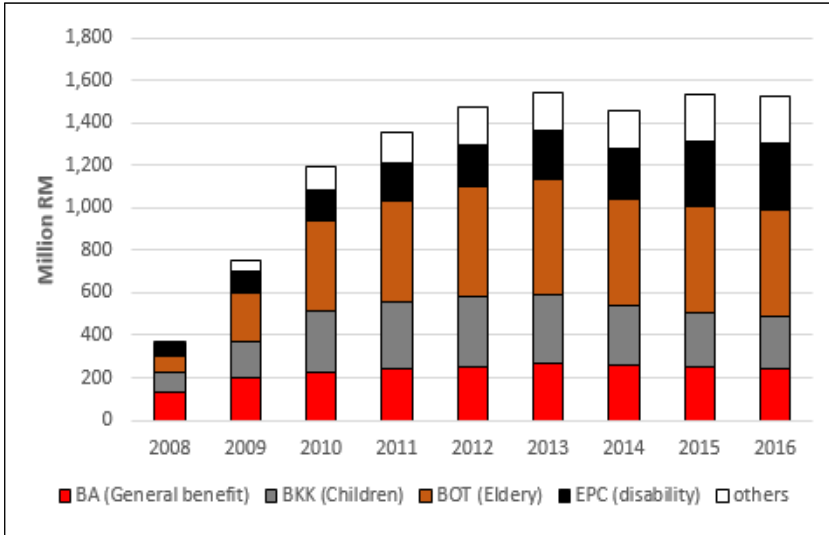


자료: MWCFD. (2018). Unpublished internal data. Putrajaya, Malaysia: Ministry of Women, Family, and Community Development. 토대로 저자 작성.

말레이시아의 사회 지원 프로그램 예산은 프로그램 확산과 함께 증가했다. MWCFD 사회보장 수급자 수가 2008~2016년 4.2배 증가하면서 ([그림 3-12]), 사회보장 프로그램에 대한 예산이 거의 3배 증가했다 (MWCFD, 2018). 가장 주목할 만한 것은 노인, 장애인, 아동에 대한 예산이 가장 크게 증가한 것이다.

[그림 3-13] MWCFD의 공공부조 프로그램별 지출(2008~2016)

(단위: 백만 링깃)

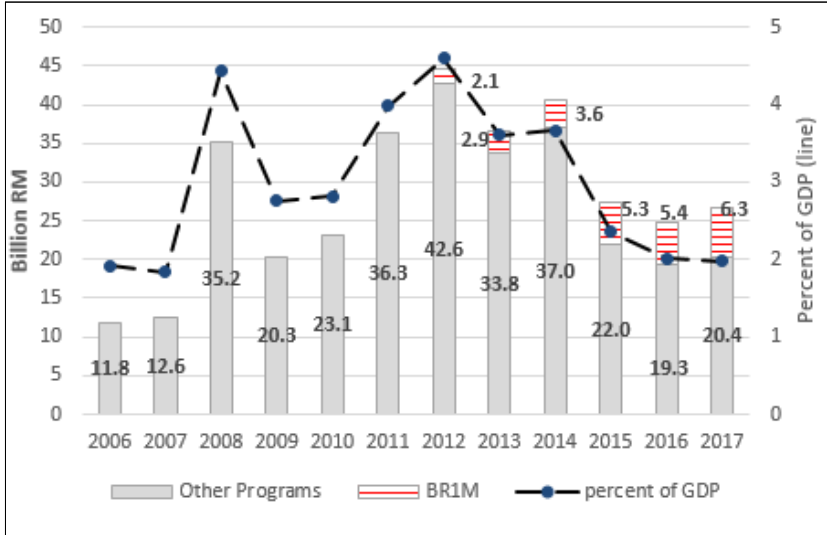


자료: MWCFD(2018) 토대로 저자 작성.

2015년 보조금 합리화로, 2012년 447억 링깃(GDP의 4.6%)으로 정점이었던 전체 공공부조 지출은 2017년 267억 링깃(GDP의 2.0%)으로 감소했다(BNM, 2018). 소비자 보조금이 감소하는 만큼 BR1M/BSH는 지난 몇 년간 크게 증가하여 2017년 63억 링깃(GDP의 0.42%)을 기록했다(BNM, 2018).

[그림 3-14] 공공부조 프로그램 예산(좌측)과 GDP 대비 비율(우측)(2006~2017)

(단위: 십억 링깃, %)



자료: BNM. (2018); Rabi, A., Mansor, N., Awang, H., & Kamarulzaman, N. D. (2019). LO NGEVITY RISK AND SOCIAL OLD-AGE PROTECTION IN MALAYSIA: Situation Analysis and Options for Reform. Retrieved from <http://swrc.um.edu.my/wp-content/uploads/2020/01/20191230-old-age-protection-for-publication.pdf>, p. 21.에서 재인용.

나. BR1M (Bantuan Rakyat 1Malaysia) / Bantuan Sara Hidup (BSH)¹⁷⁾

1말레이시아 인민원조 또는 BR1M은 제6대 총리인 다투크 세리 나집 라작(Datuk Seri Najib Razak)이 시작한 말레이시아 저소득층을 겨냥한 현금이전 제도이다. 2011년 도입, 2012년 시행된 이 제도는 초기에는 월소득 3,000링깃¹⁸⁾(약 733US달러) 미만 가구에 500링깃(약 122US달러)

17) <https://www.imoney.my/articles/br1m> 참조.

18) 100말레이시아 링깃=24.44US달러(2020.11.20.)

리)을 지원하는 일회성 제도에 불과하였다.

첫 번째 시행에서는 말레이시아 가구의 약 80%인 약 420만 가구에 26억 링깃이 지급되었다. 5년 동안, 정부는 BR1M에 262억 링깃을 지출했다.

2012년 처음 도입된 BR1M은 최근 5년간 3000링깃 이하 소득 가구의 경우 100% 증가했다. 그리고 수급자를 하나에서 3개의 범주, 즉 소득이 3,001~4,000링깃인 가구, 2,000링깃 미만 21세 이상의 독신자, 그리고 e-Kasih 시스템에 속한 가구로 확대했다. 프로그램 확대 이유는 휘발유 보조금 등 일부 보조금 폐지에 기인한다.

2012년 BR1M/BSH 하의 가족에 대한 현금 지원의 도입은 공공부조의 판도를 바꾸었다. 당초 보조금 삭감 후 생계비 부담을 완화하기 위해 일회성 현금 지원으로 도입됐지만, 보장범위를 대폭 늘리고 주기성도 높였다(Rabi, Mansor, Awang, & Kamarulzaman, 2019). 그럼에도 불구하고, 설계 및 지원내용이 임의적이고 불규칙적으로 변화했기 때문에 저소득가구의 재정안정성을 감소시켰다(Nixon, Asada, & Koen, 2017).

아래는 BR1M/BSH 도입 이후 주요 변경사항이다.

〈표 3-5〉 BR1M/BSH의 제도 변화(2012~2018)

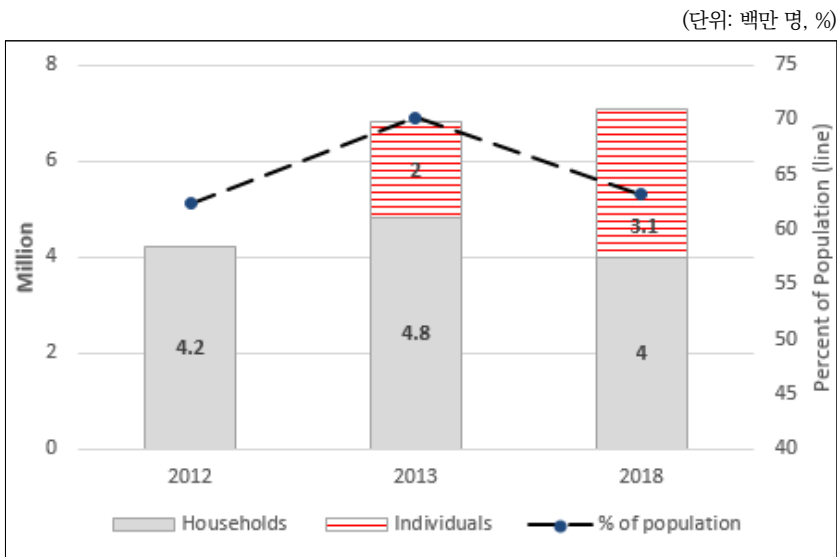
연도	구분	대상	기준	지원내용
2012	BR1M	저소득가구	• 가구소득 3,000링깃 미만	• 연간 500링깃
2013	BR1M 2.0	저소득가구와 개인	• 가구소득 3,000링깃 미만 • 1인 개인소득 2,000링깃 미만	• 가구: 연간 500링깃 • 단일 개인: 연간 250링깃
2014	BR1M 3.0	저소득가구와 개인	• 가구소득 4,000링깃 미만 • 21세 또는 그 이상인 개인의 1인 개인소득 2,000링깃 미만이고, 어떠한 바우처도 받지 않아야 함 • 노인(60세 이상) 소득 4000링깃 미만	• 3000링깃 미만 소득이 있는 가구: 노년층은: 650링깃 현금 & 50링깃 보혐료(BR1M) • 소득 3000-4000 링깃: 450링깃 현금 & 50링깃 보혐료(iBR1M) • 21-59세 독신자: 300링깃 현금 • BR1M/BSH 장제제도: 1,000링깃
2015	BR1M 4.0	저소득가구와 개인	• 가구소득 4,000링깃 미만 • 21세 또는 그 이상인 개인의 1인 개인소득 2,000링깃 미만이고, 어떠한 바우처도 받지 않아야 함 • 노인(60세 이상) 소득 4000링깃 미만	• 3000링깃 미만 소득이 있는 가구: 950링깃 현금 • 소득 3000-4000링깃: 800링깃 현금 • 21-59세 독신자: 350링깃 현금 • BR1M 장제제도: 1,000링깃
2016	BR1M 5.0	저소득가구와 개인	• 가구소득 4,000링깃 미만 • 21세 또는 그 이상인 개인의 1인 개인소득 2,000링깃 미만이고, 어떠한 바우처도 받지 않아야 함 • 노인(60세 이상) 소득 4000링깃 미만	• e-Kasih 또는 소득으로 포착된 1000링깃 미만인 가구: 1,050링깃 현금 • 3000링깃 미만 소득이 있는 가구: 1000링깃 현금 • 소득 3000-4000링깃: 800링깃 현금 • 21-59세 독신자: 350링깃 현금 • BR1M 장제제도: 1000링깃
2017	BR1M 6.0	저소득가구와 개인	• 가구소득 4,000링깃 미만 • 21세 또는 그 이상인 개인의 1인 개인소득	• e-Kasih 또는 소득으로 포착된 1,000링깃 미만 가 구: 1,200링깃 현금

연도	구분	대상	기준	지원내용
			2,000링깃 미만이고, 어떠한 바우처도 받지 않아야 함 • 노인(60세 이상) 소득 4000링깃 미만	• 3000링깃 미만 소득이 있는 가구: 1,200링깃 현금 이상 • 3000-4000링깃: 900링깃 현금 • 21-59세 독신자: 450링깃 현금 • BR1M 장제제도: 1000링깃
2018	Bantuan Sara Hidup	저소득가구와 아동	• 가구소득 4,000링깃 미만 • 아동(18세, 그 이하, 연령에 따라 혜택이 제한되지 않는 장애아동을 제외)	• 2,000링깃 미만 e-Kasih 또는 소득으로 포착된 가구: 1,000링깃 현금 • 2,001-3000링깃 미만 소득이 있는 가구: 750링깃 현금 • 소득이 3,001-4,000링깃인 가구: 500링깃 현금 • 18세 미만 아동: 120링깃 현금, 4명으로 제한 • 장애아동 또는 장애아동: 120링깃 현금, 연령제한없음

자료: UPM. (2017). LAPORAN AKHIR KAJIAN KEBERKESANAN BANTUAN KEWANGAN JABATAN KEBAJIKAN MASYARAKAT & MoF. (2018). Budget Speech 2019.

BR1M/BSH는 가장 광범위한 인구를 대상으로 하는 단일 최대 규모의 현금이전 프로그램으로 2018년 행정자료에 따르면 BR1M/BSH 수급자 수는 총 400만 가구 또는 310만 명의 개인으로(BNM, 2018) 전체 인구의 63.2%를 차지한다(Rabi, Mansor, Awang, & Kamarulzaman, 2019)

[그림 3-15] BR1M 수급자 수(좌축)와 비중(우축)(2012년, 2013년, 2018년)



자료: 1) BNM. (2018). Unpublished Data on Social Assistance. Kuala Lumpur: BNM.
 2) Rabi, A., Mansor, N., Awang, H., & Kamarulzaman, N. D. (2019). LONGEVITY RISK AND SOCIAL OLD-AGE PROTECTION IN MALAYSIA: Situation Analysis and Options for Reform. Retrieved from <http://swrc.um.edu.my/wp-content/uploads/2020/01/20191230-old-age-protection-for-publication.pdf>. p. 20.

다. 반투안 프리하틴 나시오날(BPN)

BPN(Bantuan Prihatin Nasional)은 위기가 취약한 개인에 미치는 영향을 완화하기 위해 제공하는 일회성 현금 지원으로, 수혜자 및 지원

금액의 선정은 소득조사(아래 표 참조)를 기반으로 한다. 적격성 판단은 LHDN을 통해 신청이 이루어지는 자체 신고 절차를 거쳐 말레이시아 기업위원회(SSM), 국가등록부, EPF, SOCSO, 고등교육부 등 복수의 정부 기관과의 상호 확인에 따라 승인이 이루어진다. BSH/BR1M의 기존 수령자는 자동으로 이 지원을 받을 수 있으므로 새로운 신청서를 제출할 필요가 없다. 이미 LHDN 데이터베이스 내에 있는 개인도 신청하지 않아도 되며, 이용 가능한 최신 정보에 기초하여 평가한다.

〈표 3-6〉 Bantuan Prihatin 가구유형별 일회성 현금이전

(단위: 링깃)

구분	수혜자 분류	1차 지급 (2020. 4)	2차 지급 (2020. 5)	총액
1	가구소득 월 4,000링깃 이하	1,000링깃	600링깃	1,600링깃
2	가구소득 월 4,001-8,000링깃 이하	500	500	1,000
3	1인(만 21세 이상) 개인소득 월 2,000링깃 이하	500	300	800
4	1인(만 21세 이상) 개인소득 월 2,001-4,000링깃	250	250	500

자료: <https://www.treasury.gov.my/pdf/Booklet-PRIHATIN-EN.pdf> 2020. 9. 10.

BPN이 소득지원이 긴급하고 절실할 때 제공되는 반면, 일회성 현금지원이라는 단기적인 성격을 지닌다. BPN은 기존 BSH/BR1M 시스템을 활용하기 때문에 지원자가 지원절차를 따로 밟지 않아도 된다는 장점이 있지만, BSH/BR1M의 사각지대 문제와 같이 기존 제도의 한계가 이어지는 단점이 있다. 소득 범위를 초과하지만 최근에 실업자가 되었거나 감봉된 경험이 있고 졸업했음에도 불구하고 여전히 학생으로 등록되어 있는 등 최신 정보가 등록되지 않은 단점도 있다.¹⁹⁾ 그리고 접근성 측면에서

19) Retrieved from <https://www.nst.com.my/news/nation/2020/05/591922/half-those-rejected-bpn-were-registered-ssm>.

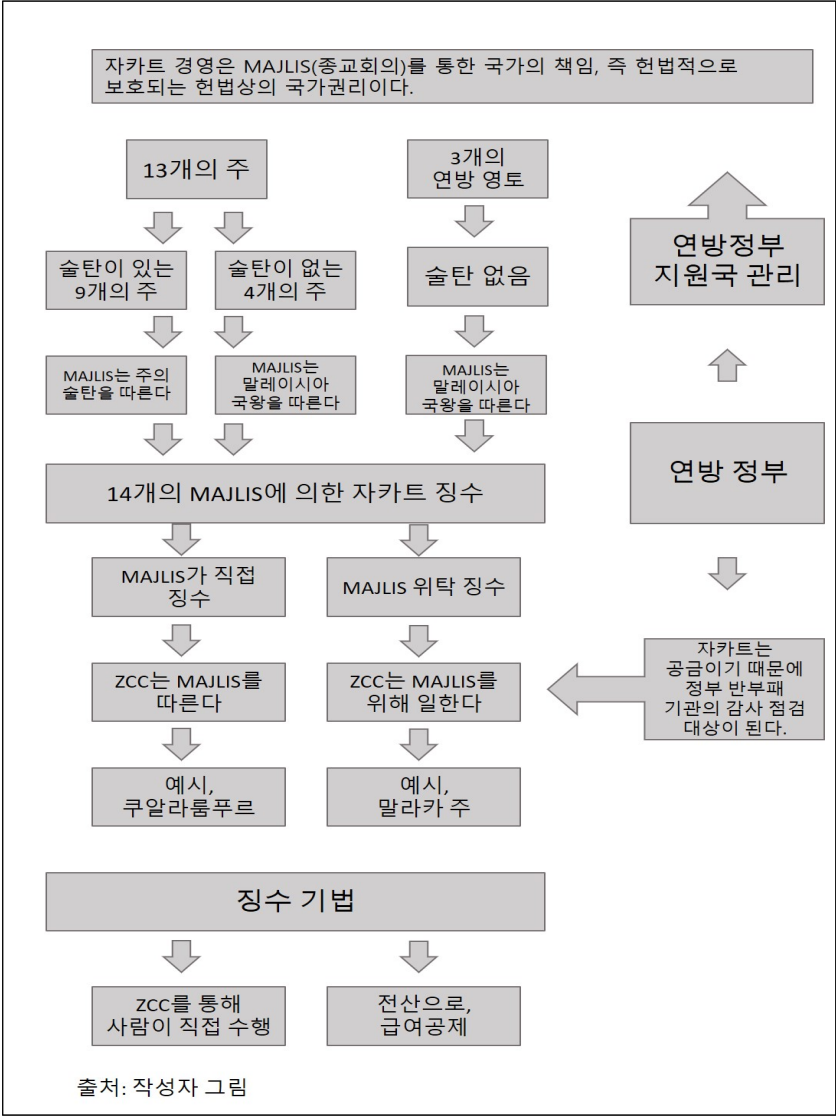
가장 취약한 계층은 지원 시 읽고 쓰는 문제로 인해 접근하기 어려울 수 있다. 최근에는 코로나바이러스의 영향으로 도움이 긴급히 필요한 시기에 지원이 필요한 대상을 식별하기 어렵다는 문제로 나타났고 제도적 개선을 요구하고 있다.

3. 자카트

이슬람의 자카트는 가난한 이슬람교도들의 복지를 향상시키기 위한 사회경제적 수단으로, 빈부간의 연대 관계를 공고히 함으로써 국가적 결속과 사회적 통합을 강화하는 수단으로 여겨져 왔다(Chaudhry, 1999). 무슬림이 다수인 국가에서 자카트는 가난하고 소외된 사람들에게 소득, 소비할 재화, 그리고 보건과 교육 같은 기본적인 서비스를 제공하는 오랜 전통을 가지고 있다. 그리고 사회보장제도는 아동, 여성, 노인, 장애인, 실향민, 실업자, 병자 등 가난하고 취약한 계층에게 사회적 보호를 제공한다(Governance and Social Development Resource Centre, 2019). 따라서 자카트와 사회보장제도는 다양한 삶의 층위에서 빈곤층과 취약계층을 위한 재정지원, 식량, 교육, 일자리, 소득창출활동의 제공에 있어서 상당한 교차점이 있다.

말레이시아 자카트 행정은 Majlis Agama Islam Negeri(MAIN)로 알려진 국가 이슬람 종교위원회의 관할권에 속한다. 13개 주와 1개의 연방 영토에 대해 14개의 종교위원회가 있고, 지방분권화되어 일부 주는 이를 민영화하기도 하였다. 각 주에 있는 ZCC(Zakat Collection Center)는 수집과 지출을 모두 담당하는 주의 종교 평의회를 따른다([그림 3-16]).

[그림 3-16] 말레이시아 자카트 관리와 징수 체계



자료: Migdad, A. (2019). Managing Zakat Through Institutions: Case of Malaysia, p. 31.

말레이시아 이슬람교도들은 축적된 부의 2.5%를 자카트에게 지불할 의무가 있다. 하지만 자카트는 법에 의해 강제할 수 있는 세금이 아닌 신앙에 기반을 둔 비강제적인 의무이다(Migdad, 2019). 말레이시아 정부는 자카트 기금 증액을 독려하기 위해 연말까지 자카트 납부자에게 이듬해 4월 세금환급 혜택을 준다(Migdad, 2019). 기금의 사용 측면에서, 자카트 수입은 정부 세입의 일부가 아니기 때문에 일반사회지출이나 공공재화·서비스 제공에 이용할 수 없고, 수혜계층으로 언급된 집단에게 분배되어야 한다.

말레이시아 자카트 기금은 정부에서 사회보장제도를 운영하기 위해 사용하는 빈곤선 등 공적 사회안전망의 체계를 활용해 분배되는 것이 특징이다. 자카트 수혜자를 식별하기 위해 대부분의 자카트 관리기구는 자카트 빈곤선(Zakat Poverty Line, ZPLI)나 Had Kifayah(HK) 방식을 사용하는데 이는 정부의 빈곤소득기준(Government Poverty Line Income²⁰)과 거의 동일하다. HK 방식은 가구원 수, 구성원의 연령 등을 고려하여 가구가 생계를 유지하기 위해 필요한 필수품(주거, 식료품, 의복, 의료, 교육, 교통 등)을 결정하는 방식이다(Mohd Ali, Ibrahim, & Ab Aziz, 2019, p. 2).

사회보장제도로써 자카트의 역할과 빈곤감소 수단으로서의 중요성에 대해 점점 더 많은 연구가 이뤄지고 있다(Bilo & Machado, 2018). OECD는 자카트가 저소득가구에 소득을 지원함으로써 빈곤 해소에 30%까지 효과가 있다고 보고하는 반면(Nixon, Asada, & Koen, 2017), Shirazi는 자카트와 토지세('ushr')의 분배만으로는 파키스탄의 빈곤율이 38.7%에서 38%로 감소하여 그 영향이 미흡하다 결론지었다(Shirazi,

20) PLI는 경제계획부(Economic Planning Unit, EPU)에서 결정하고 HK는 자카트 기구에서 결정한다.

1996). 말레이시아에서도 빈곤 해소를 위한 자카트의 역할을 분석하는 많은 연구가 시도되었다. Patmawati(2006)는 셀랑고르 주에서 소득 불평등과 빈곤을 줄이는 데 자카트의 역할을 분석했는데, 자카트 분포 이전 소득 하위 10%가 전체 소득의 0.4%, 상위 10%가 35.97%를 차지했으나 자카트 영향으로 이 비중이 각각 10%, 32%로 분배개선 효과가 크다 (Saad & Abdullah, 2014, p. 76에서 재인용). Suprayitno, Kader and Harun(2013)은 패널데이터를 사용해 자카트가 말레이시아의 총 소비량에 미치는 영향을 분석한 결과, 자카트가 총 소비량에 긍정적인 영향을 주지만, 본질적으로는 그 효과가 작고 단기적이라는 것을 시사한다 (Saad & Abdullah, 2014, p. 76에서 재인용).

4. 사회보험

말레이시아의 사회보험제도는 크게 장기와 단기, 확정기여형과 확정급여형이 혼합되어 있다. 장기보험은 노년, 영구장애, 유족의 위험에 대비하고, 단기보험은 산재, 실업, 질병, 장례수당을 포괄한다. 또한 말레이시아의 공무원들은 말레이시아 공적 부문 연금 제도의 적용을 받고 있는데, 정부는 기금을 조성하여 공무원연금 제도(KWAP)를 운영한다.

사회보험(SI)은 사회보장제도를 위한 자금조달 방식이다. 원칙적으로 말레이시아에서 이용할 수 있는 사회보험 중에서 사회보장기구(SOC SO) 제도만이 사회보험의 원칙에 기초하고 있는데, 사회보장기구(SOC SO) 제도에서는 보장된 집단에 대한 기여가 의무화된다. 즉, 이 제도는 위험과 복리후생의 사회적 풀링에 의해 운영되며, 개인 계좌 없이 기금을 조성한다(Mansor & Ab Rashid, 2016).

EPF는 노후에 대한 강제적 저축의 한 종류로, 개인 계좌가 있는 적립

기금이다. 마찬가지로 공무원연금제도(LTAT)의 경우 회원들은 노후에 대비해 저축이 강제되며, EPF와 LTAT 체계는 기본적으로 리스크 풀링 없는 기여에 기반한 제도다.

가. 노동자적립기금(Employee Provident Fund, EPF)

노동자적립기금(EPF)은 1991년 EPF법으로 개정된 1951년 EPF 조례에 따라 설립된 신탁기금이다. EPF는 회원의 저축에 대한 효율적이고 신뢰할 수 있는 관리를 통해 퇴직급여를 제공함으로써 회원의 수탁자 역할을 한다(Mansor & Ab Rashid, 2016). 회원은 민간 부문 직원과 비연금 공공 부문 직원이다. 1977년 EPF 조례로 자영업자가 기금에 출연할 수 있게 되었다.

EPF는 고용주와 노동자의 정해진 기여율에 근거한 확정기여형으로, 정년이 되면 전액 인출할 수 있는 개인계좌에 저축으로 적립된다. 확정기여제도는 사업주가 출연금을 특정하고, 근로자도 해당될 경우 출연할 수 있는 퇴직제도다. 총액에서 추가 투자수익이 있다. 직원과 고용주 모두가 기여금은 급여와 EPF가 규정한 비율에 따른다.

EPF 제도는 민간부문 직원들을 위한 의무적인 퇴직 저축 제도다. 동시에 공공 부문 직원, 자영업자, 외국인 근로자들은 자발적으로 이 계획에 참여하는 것을 선택할 수 있다. 2018년 기준 총 EPF 가입자는 1,419만 명(EPF, 2020)이다. 그러나 계정이 활성화된 가입자는 736만 명(EPF, 2020)에 불과해 전체 노동인구의 2분의 1을 약간 넘고 말레이시아 근로연령 인구의 거의 3분의 1을 차지한다(Mansor & Ab Rashid, 2016).

비공식 고용이 증가하고 있기 때문에 말레이시아인들이 노후에 대한 적절한 사회 보험을 달성하는 데 어려움이 커지고 있다. 근로연령 성인의

40%만이 고용에 따른 사회 보장 혜택을 받고 있다. 2020년 노동력조사에 따르면, 2,300만 명의 근로연령층(15-64세) 중 63%(1,450만 명의 근로자)가 법정기여금의 포괄 대상이 아니다(EPF, 2020). 270만 명의 비공식 근로자들은 그들의 사회보장에 기여하도록 의무화되지 않는다. 등록된 중소기업 90만 개 가운데 EPF와 SOCSO에 등록된 중소기업은 50만 개에 불과하다(DOSM, 2017; DOSM, 2019).

또한 부적절한 사회보장혜택도 포함되어 있다. 계정이 활성화된 EPF 가입자 3명 중 1명만이 기본저축을 충족한다. EPF 가입자 2명 중 1명은 은퇴할 때 일시퇴직금을 선택하여 5년 만에 저축액을 소진한다(EPF, 2020).

〈표 3-7〉 EPF 개요(2016~2018)

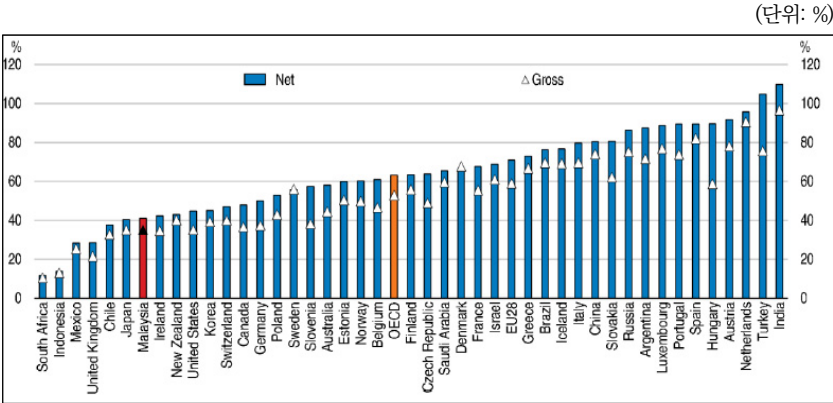
구성	2016	2017	2018
전체 회원	14,806,595	13,790,216	14,189,018
활성화된 기여 회원	6,882,983	7,110,517	7,360,248
총 인출액 (링깃)	46,804백만	49,396백만	47,620백만
Shariah 배당률 (%)	5.70%	6.40%	5.90%
배당금 지급 (링깃)	37.08 십억	3.98 십억	4.32 십억
EPF 고용주 기여분 (링깃)	540,833	494,945	507,080
총 투자자산 (링깃)	731,112백만	791,476백만	833,764백만
Shariah 기준 배당률 (%)	-	6.90	5.90
총 경상소득 (링깃)	46,557백만	53,140백만	50,876
인출 (수락 횟수)	2,360,076	2,450,696	2,601,022
인출 (승인 횟수)	2,267,723	2,324,706	2,475,064
연간 기여분 (링깃)	61,594백만	65,524백만	71,467백만

자료: EMPLOYEES' PROVIDENT FUND(EPF). (2020). EPF Annual Report(2016 - 2019). Retrieved from <http://www.epf.lk/index.php> 2020. 9.10.

(급여수준과 자격조건) EPF는 완전히 기여에 기반하는, 확정기여형 퇴직금 저축제도다. 각 회원은 2개의 하위 계좌를 가지고 있는데, 계좌 1은 퇴직금 계좌로 알려져 있고, 기여금의 70%를 구성하며, 55세에만 인출이 가능하다. 계정 2는 기여의 30%를 차지하며 회원들에게 55세 이전에 탈퇴할 수 있는 유연성을 제공한다. 계좌 2에서 허용되는 퇴직 전 인출 유형은 회원 및 자녀 교육, 주택 구입/조립, 주택담보대출 감소, 회원 및 부양가족의 중대질환에 대한 의료비, 저축액 100만 원 이상 인출 등이다. 회원은 (1) 회원이 60세 이전에 사망할 경우 직계 가족 구성원에게 지급되는 2,500링깃의 사망급여와 (2) 60세 이전에 의료전문가에 의해 장애가 선언되었을 때 회원에게 지급되는 5,000링깃의 불능급여 등 2가지 유형의 추가급여도 받을 수 있다(Mansor & Ab Rashid, 2016).

주요한 문제는 연금제도의 부족이다. EPF 통계에 따르면 현재 55세의 은퇴 시점에 EPF 기여자의 3분의 2 이상이 일시적 퇴직 적립금을 인출한다(EPF, 2020). EPF 가입자의 3분의 2가 5만 링깃 이하로 2017년 기준 연간 1인당 국민소득의 약 1.2배 수준에 그치는 등 연금액 적정성도 고민거리다(EPF, 2020). 불충분, 조기퇴출 연령, 일시금 인출의 조합은 노후소득 취약성을 초래한다. 이와 관련, 앞서 논의한 바와 같이 일시금으로 인출한 회원의 50%가 5년 이내에 저축액을 소진한다는 보도가 나왔다(EPF, 2020). OECD는 평균소득이 있는 말레이시아 남성의 순대체율을 OECD 평균인 68.3%보다 훨씬 낮은 41%로 추정했다(Nixon, Asada, & Koen, 2017).

[그림 3-17] 연금 소득대체율(2014년, 말레이시아 2012년)



자료: Nixon, S., Asada, H., & Koen, V. (2017). Fostering inclusive growth in Malaysia.

두 EPF 계좌 모두 고용주와 피고용인의 기여에 기반해 적립되며, <표 3-8>은 다양한 범주의 EPF 회원에 대한 기여율을 보여준다.

<표 3-8> EPF의 기여율

(단위: 링깃, %)

구분	보수 (Salary)	연령 < 60년		연령 > 60년	
		피고용인	고용주	피고용인	고용주
말레이시아인 피고용인	< 5,000링깃	11%	13%	0%	4%
	> 5000링깃	11%	12%	0%	0%
외국인 노동자	NA	11%	5링깃	5.5%	5링깃
자영자(self employed)	NA	연간 최대 납부액 60,000링깃			

주: 2019년 1월부터 60세이상 기여율이 고용주 4%, 피고용인 0%
자료: Rabi, A., Mansor, N., Awang, H., & Kamarulzaman, N. D. (2019). LONGEVITY RISK AND SOCIAL OLD-AGE PROTECTION IN MALAYSIA: Situation Analysis and Options for Reform. Retrieved from <http://swrc.um.edu.my/wp-content/uploads/2020/01/20191230-old-age-protection-for-publication.pdf>. p. 28. 업데이트.

기여금이 계속 인출액을 넘어서면서 EPF 누적 자산은 계속 적립되고 있다. 2018년 6월 기준 누적 자산은 8,131억8000만 링깃으로 같은 해

GDP의 55.47%이며 2017년 연간 기여금의 16.4배다(EPF, 2020). 하지만 2013~2017년 동안 기여금은 연평균 6.75% 증가한 반면, 인출액은 같은 기간 연평균 9.37% 증가했다(EPF, 2020). 이 증가율의 차이는 기금이 적립되는 초기 단계가 곧 끝날 것임을 시사한다. 인구구조와 노동시장의 변화라는 환경에 비추어 주의를 요하며, 위험을 완화하기 위해 핵심적으로 최소 인출 연령 증가라는 변화가 요구된다.²¹⁾

나. 공공서비스 연금계획(Public Service Pension Scheme)

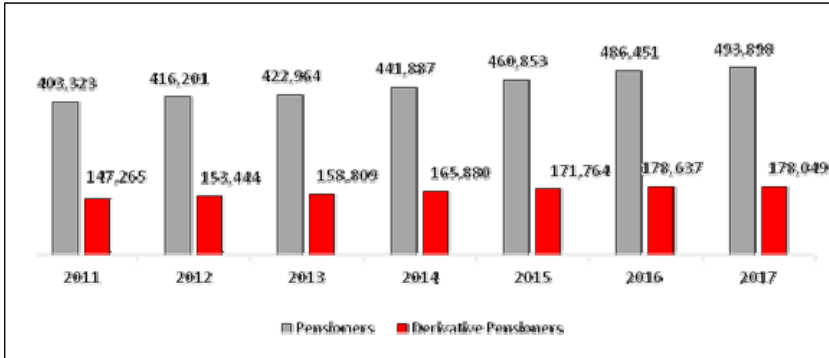
말레이시아 정부는 JPA(공공서비스부)를 통해 투자, 기여관리, 퇴직급여의 지급관리 기능을 Kumpulan Wang Persaraan(KWAP)에 의해 집행하는 비출연, 확정급여형 공무원연금 제도를 제공한다. 이 제도의 적용 범위는 다음과 같은 세 가지 주요 영역을 포함한다. (a) 월 연금, 일회성 사례금 및 누적 휴가 지급에 대한 현금 보상, (b) 월 파생상품연금과 (c) 장해연금을 포함한다(Mansor & Ab Rashid, 2016).

2017년 현재 말레이시아 정부에 고용된 공무원은 약 160만 명이다. 연금수급자의 경우 2018년 7월 현재 공무원연금을 수령한 사람이 약 70만 명으로 이 중 76%가 전직 공무원이고 나머지는 수급자이다(KWAP, 2018).

21) 말레이시아의 최소 정년은 60세지만 회원들은 55세 때 퇴직금을 일시불로 인출할 수 있는 선택권이 있다. 최소 인출 연령이 증가하면 자산의 축적 단계가 연장될 뿐만 아니라 회원들이 더 많은 저축을 축적할 수 있기 때문에 노년 위험으로부터 더 나은 보호를 제공할 것이다. 앞서 논의한 바와 같이 회원 3분의 2가 54세(EPF, 2020)에 누적 저축액 5만 링깃 이하를 갖고 있어 55세 기대수명이 현재 79.03세일 때 노후생활이 보장되지 않는다. 저축의 부족은 주로 저임금과 퇴직 전 인출이라는 두 가지 요인에 의해 발생한다. EPF 데이터베이스는 현재 회원의 68%가 3,000링깃 이하 급여를 받고 있음을 보여주며(EPF, 2020), 주택 관련 인출, 건강 인출, 교육 인출, 50세 인출과 같은 은퇴 전 인출은 퇴직 저축 감소를 가속화한다.

[그림 3-18] KWAP의 퇴직급여(2011~2017년)

(단위: 명)



자료: KWAP. (2018). KWAP Annual Report 2018. Retrieved from <https://www.kwap.gov.my/EN/UsefulInformation/Publication>.

(급여수준과 자격조건) 현재 공무원의 정년은 60세로, 공무원은 근속 기간이 10년 이상인 40세 전후에 선택적 정년을 신청할 수 있다. 그러나 1991년 4월 12일 이후 임명된 사람들에게 대해서는 55세에야 조기 연금 지급이 시작될 예정이다. 앞서 임명된 사람들은 여성 공무원 45세, 남성 공무원은 50세부터 연금 지급이 시작된다. 공무원연금 외에 생존 부양가족도 공무원이 사망할 경우 다양한 혜택을 받을 수 있다.

제공되는 급여의 범위는 안정적이고 포괄적이지만, 급여 적정성은 우려되는 상황이다. 2017년 현재 10명의 연금수급자 중 거의 9명이 월 3,000링깃 이하의 금액을 수령한다(KWAP, 2018). 이는 공무원 임금의 52%가 월 3000링깃, 이 중 3%는 월 1000링깃 국가 빈곤 기준(KWAP, 2018) 미만인 취약한 임금 기반이 반영된 결과이다. 이로 인해 2016년에는 총 176,721명의 공무원이 BR1M/BSH 사회지원을 받았다(Mansor & Ab Rashid, 2016). 가능한 해결책은 사회연금 통합으로 공무원 등 저임금 근로자의 노후소득을 보장하는 것이다.

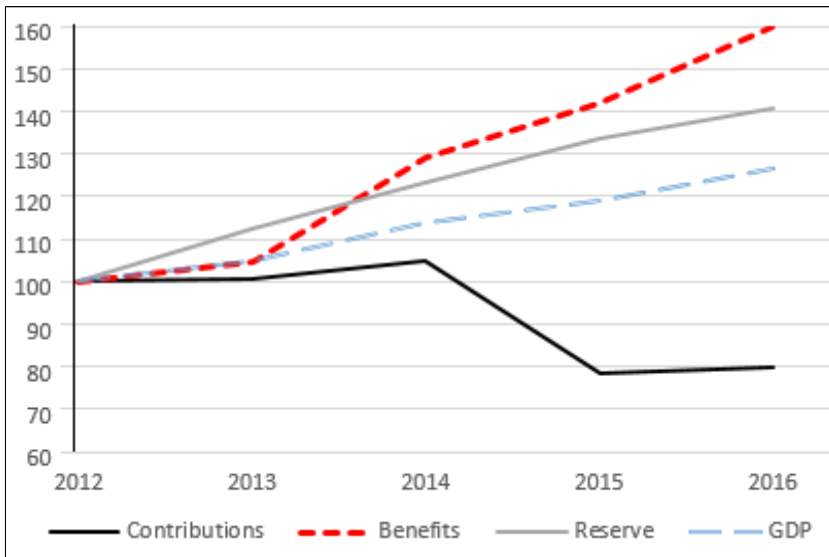
KWAP의 퇴직기금 출연자는 주로 다음과 같은 3가지 출신이다

(Mansor & Ab Rashid, 2016):

- 연방정부: 연간 총 직원 예산에서 최대 5%까지 기여
- 법정기관, 지방당국, 기관 : 연금수급권자 월 기본급 17.5% 출연
- 피용인: 기여 없음. 그러나 EPF와 LTAT와 같은 기여형 제도에 대한 연금수급권자의 기여분 중 일부는 퇴직이나 연금제도 전환으로 KWAP으로 이전됨.

2017년 총 기여금은 35억1400만 링깃으로 국내총생산(GDP)의 약 0.26%에 달했다(KWAP, 2018).

[그림 3-19] KWAP 급여액, 기여액, 준비금(2012년, 2016년)(2012년=100)

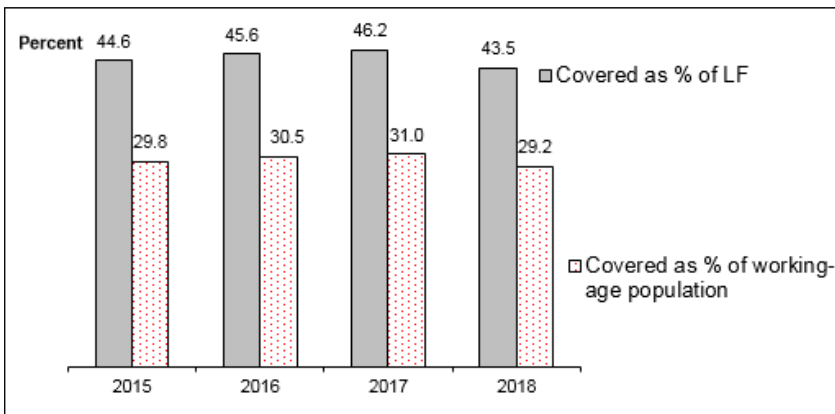


자료: KWAP. (2018). KWAP Annual Report 2018. Retrieved from <https://www.kwap.gov.my/EN/UsefulInformation/Publication>.

다. 사회보장기구(Social Security Organization, SOCSO)

사회보장기구(SOCSO 또는 PERKESO)는 1971년에 설립된 법정기관이다. 광범위한 권한을 가지고 있지만, 그 역할은 산업안전을 제공하는 것과 취업 장애인의 사회적 재통합을 촉진하는 데 국한되어 왔다. SOCSO는 이에 따라 사회보험의 두 가지 분과를 두고 있는데, 장기분과는 근로무능력 연금제도를 포함하고, 단기분과는 고용상해보상(employment injury scheme)과 고용보험제도(EIS)를 포함한다. 만 60세 미만이며 근로활동을 하는 모든 민간부문 종사자는 보장이 의무화된다. 2018년 8월 현재 652만 근로자를 포괄하며(SOCSO, 2018), 이는 전체 생산가능인구의 43.5%, 근로연령인구의 29.2%에 해당한다.

[그림 3-20] 생산인구, 근로연령인구 대비 SOCSO 기여자 비율(2015~2018년)



자료: SOCSO. (2018). Unpublished internal data. Kuala Lumpur, Malaysia: Social Security Organisation.

비공식 부문으로 범위를 확대하기 위해 2017년 택시/전자택시 기사 또는 유사한 서비스를 수행하는 개인을 대상으로 하는 ‘자영업자 고용 상

해 제도(SESS)'가 도입되었다. 2018년 8월 기준 등록 드라이버 수는 5,875명(SOCSO, 2018)에 불과해 대형 비공식 부문과 비교하면 매우 미미한 수준이다. 다만 2018년 11월 1일부터는 모든 택시와 전자해일 운전자에 대해 이 제도가 의무화돼 적용범위가 커진다.

(급여수준과 자격조건) 고용상해제도는 산업재해, 통근사고, 응급사고, 업무상 질병 발생 시 보호 받는다. 근로무능력자 연금제도는 고용 관련 위험이 아니라 영구적, 장기적 장애 또는 사망 위험에 대비한 것이다. 다음 표에는 각 제도의 혜택이 요약되어 있다:

〈표 3-9〉 SOCSO 제도

근로무능력자 연금 제도 (Invalidity Pension Scheme)	고용 및 상해 보상 (Employment Injury Scheme)	자영업자 상해 제도(SESS)	고용보험 제도(EIS)
근로무능력자연금/ 근로무능력자보조금	일시적 장애급여(업무상 부상/질병 등으로 인해 의료휴가를 받는 근로자)		고용보험(급여)
	영구 장애 수당		-
지속적 참여 수당			-
신체 및 직업 재활을 위한 시설 (복귀 프로그램, 혈액투석 치료 포함)			직업 알선
유족 연금	피부양자 급여		-
	장례 급여		-
	교육 급여		-
	의료 급여		-

자료: SOCSO. (2018). Unpublished internal data. Kuala Lumpur, Malaysia: Social Security Organisation.

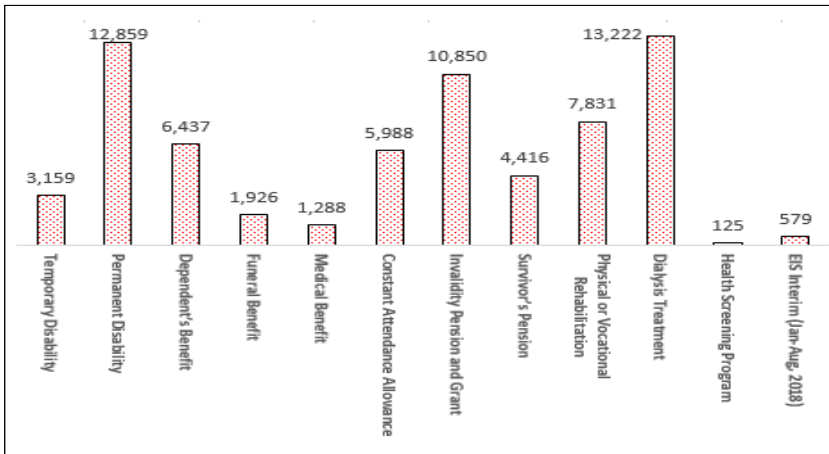
상기 급여의 적용자격은 기여기간 요구사항을 충족하는지에 따라 달라진다. 즉, 청구가 발생한 달 이전의 연속 40개월의 기간에 최소 24개월의 기여금을 납부해야 한다. 근로무능력자 연금의 경우 근로무능력 여부는

의료위원회(Medical Board) 또는 상소의료위원회(Appellate Medical Board)에서 결정된다. 승인이 나면 사망 시까지 계속 혜택을 받으며, 사망 시, 자격이 있는 부양가족을 위한 유족연금으로 근로무능력자 연금이 대체된다.

EIS의 경우 그동안 정부 보조금으로 시행되고 있지만 분담금이 서서히 쌓이고 있어 2019년 1월 1일부터 전액 급여 지급이 시작될 것으로 보인다. EIS에 따른 혜택을 받기 위해서는 피보험자가 일할 수 있어야 하고, 일을 시작할 준비가 되어 있어야 하며, 적극적으로 구직활동을 해야 한다. EIS에 따른 혜택은 크게 두 가지로 첫 번째 요소는 고용보험(EI)으로 구직, 조기취업, 소득감소, 훈련에 대한 현금수당을 지원한다. 두 번째 요소는 고용서비스(ES)로, 실업자들에게 직업 매칭, 직업 배치, 훈련 및 기타 소프트 역량 훈련을 포함한 서비스를 제공한다.

[그림 3-21] SOCSO 평균 연간 급여(2017년)

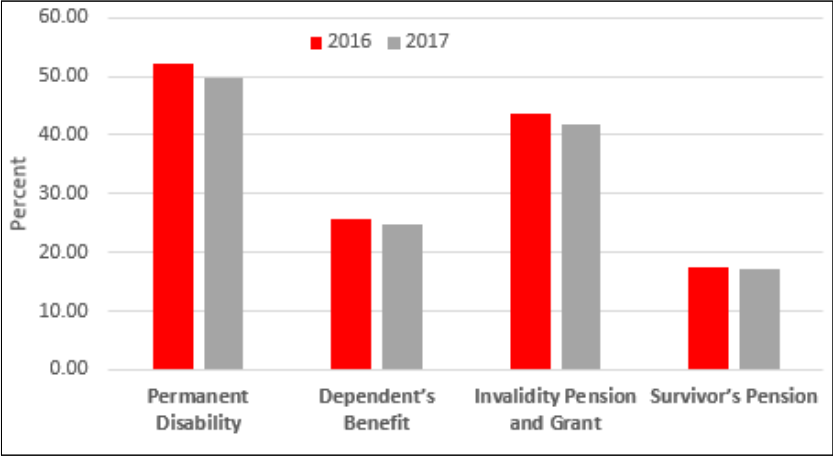
(단위: 링깃)



주: EIS는 2018년 1~8월 급여.

자료: SOCSO. (2018). Unpublished internal data. Kuala Lumpur, Malaysia: Social Security Organisation.

[그림 3-22] SOCSO 급여의 소득대체율 (급여/중위임금) (2016~2017)



자료: SOCSO. (2018). Unpublished internal data. Kuala Lumpur, Malaysia: Social Security Organisation.

SOCSO 제도는 확정급여형으로 고용주와 피고용인이 피보험급여의 2.65%(고용주가 1.95%, 종업원이 0.7%)를 납부하고, 상한선은 월 4,000링깃이다. 자영업자의 경우 기여율 1.25%를 부담한다. 아래 표는 고용주와 피고용인의 기여율을 보여준다.

<표 3-10> SOCSO 기여율

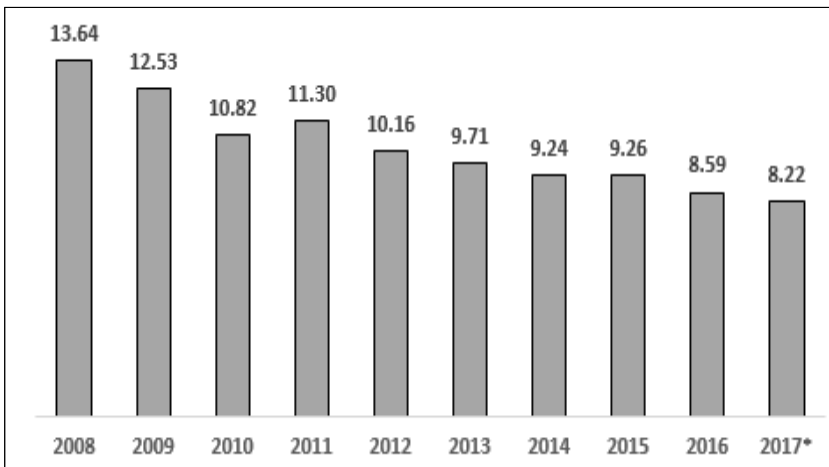
	고용 및 상해 보험	근로무능력자 연금	고용보험	전체
고용주	1.25 %	0.5 %	0.2 %	1.95 %
피고용인	-	0.5 %	0.2 %	0.75 %
전체	1.25 %	1.0 %	0.4 %	2.65 %

자료: SOCSO. (2018). Unpublished internal data. Kuala Lumpur, Malaysia: Social Security Organisation.

2017년 SOCSO는 GDP의 0.263%인 35억6100만 링깃의 기여금을 적립했고, 급여액은 32억7300만 링깃으로 GDP의 0.243%에 해당한다(SOCSO, 2018). 기여금이 혜택(8%)을 초과하여 사회보장적립금은 270억 6500만 링깃(SOCSO, 2018)으로 계속 늘어나 같은 해 GDP의 2.0%에 해당하는 금액이 되었다. 하지만 흑자 증가율은 계속 낮아지고 있다. 총 급여액 증가는 최근 42%의 안정적인 소득대체율을 감안하면 수급자수의 증가가 적립금 감소의 주요 원인이다. SOCSO는 기여율 변동이 없을 경우 2021년까지 근로무능력자 연금 적립금이 고갈될 것으로 전망했다(SOCSO, 2018). 기여율이 높아지더라도 기금 감소 추세 반전은 어렵기 때문에, 조세를 기반으로 하는 연금제도를 도입하여 노후소득 불안정을 완화하고 근로무능력자 연금 수급 경향을 감소시키는 대안을 검토해 볼 만하다.

[그림 3-23] SOCSO 급여액 대비 적립금 비율(2008~2017년)

(단위: 비율)



자료: SOCSO. (2018). Unpublished internal data. Kuala Lumpur, Malaysia: Social Security Organisation.

또 다른 이슈는 고용 상해 제도 및 근로무능력자 연금 제도에서 제공되는 의료 혜택이다. 여기에는 말레이시아의 공중 보건 시스템이 제공하지 않는 투석 치료, 임플란트, 종합 재활 및 기타 비용이 포함된다. 그러한 편익을 제공하기 위한 비용 증가(특히 투석)가 기여도를 앞질렀으며, 이는 장기적으로 지속 가능하지 않은 상황이다. 예를 들어 투석비는 5년(2012~2017년) 만에 두 배, 2017년 2억1559만링깃에 달했다. 2020년에는 3억1073만링깃까지 증가할 것으로 예상된다(SOCSO, 2018).

5. 코로나19 대응 노동시장정책²²⁾

임금보조금 (WSP)

이동 통제 명령은 필수 서비스를 제외한 대부분의 말레이시아인에 대한 소득 창출 활동을 중단시켰다. 코로나19로 인해 타격을 받은 사업장의 지속적인 영업과 생존을 보장하기 위해, 이를 통해 대량 해고나 고용 감소를 피하기 위해, 정부는 임금 보조금 프로그램을 도입했다. 이 프로그램은 급여가 4,000링깃 이하인 지역 종업원 1인당 고용주에게 2020년 4월 1일부터 또는 적용 시작 월부터 총 6개월 동안 지급되는 재정 지원으로 신청마감일은 2020년 9월 15일이다. 보조금 규모는 회사의 인력 규모에 따라 다르

22) 말레이시아는 다양한 적극적 노동시장정책(ALMP) 프로그램을 가지고 있으며, 일부 프로그램에는 저소득층이 주요 수혜자들로 구성된 현금 지원 제도가 포함되어 있다. 예를 들어, AZAM 프로그램은 소규모 기업가정신을 통해 고용 가능성이나 소득 창출 능력을 증가시킴으로써 빈곤을 완화하는 것을 목표로, 참가자들에게 일일 수당(해당되는 경우) 외에 교육, 마이크로 크레딧, 물류 및 마케팅 지원, 일자리 배치 등을 제공한다.

인적자원부(Ministry of Human Resources, MOHR)말레이시아 산업 분야 수요 충족을 위해 사전적인 고용훈련 프로그램을 조정하고, 산업연수대학의 전국적 운영화를 책임진다. MOHR은 구직자와 고용주를 연결하는 원스톱 센터 역할을 하는 무료 온라인 경력정보 서비스인 잡스말레이시아(JobsMalaysia)도 개발했다. 한편, 과거 SLIM으로 알려진 Protégé(성장 기업가를 위한 전문 훈련 및 교육)는 참가기업에서 미취업자와 저소득 청년을 대상으로 '일하기 준비' 교육을 실시하여, 일부 참가자가 노동시장과 '일치'할 수 있는 기회를 갖게 된다(Sime Darby, n.d.).

다. 고용주와 종업원들도 WSP 자격을 얻으려면 4월 1일 이전에 SOCSO에 등록하고 SOCSO에 기여해야 한다. WSP에는 총 191억 링깃의 예산이 책정되었으며, 처음 3개월 동안 138억 링깃, 프로그램의 마지막 3개월에 53억링깃이 할당되었다.

WSP와 같은 근로자에 대한 조치는 정규 근로자에게만 자격을 부여하는 표준 종업원-고용주 관계에 의존한다. 하지만 자영업자와 비공식 근로자 등이 가장 큰 영향을 받을 것으로 나타났다. DOSM(2020)의 조사에 따르면 자영업자의 46.6%(200만 명 이상)가 일자리를 잃었고 그 중 거의 모든(94.8%)가 월소득 감소를 신고한 것으로 나타났다. 하지만 자영업자인 이들 취업자는 ‘보이지 않는’(invisible) 경우가 많은데 제대로 사업자 등록이 안되어 있거나 사회보험제도에 기여하지 못해 SOCSO에 따른 구제조치 자격을 갖추지 못하는 경우가 많기 때문이다. 따라서, BPN은 이 노동자들이 의지할 수 있는 주요 재정 지원이 될 것이다.

농업과 서비스업의 일자리 감소율은 각각 21.9%, 15.0%로 다른 업종에 비해 일자리 감소 비율이 가장 높은 것으로 나타났다(DOSM, 2020). 공식 부문도 예외 없이 2019년부터 2020년 1분기 사이 일자리 상실이 42% 증가했으며, 일자리 상실을 보고한 사람들 중 57%가 월 3,000링깃 이하의 임금을 받는 노동자이다(EIS, 2020).

고용 유지 프로그램(ERP)

경기부양책에 포함된 지원정책은 표준적인 고용 계약관계를 맺고 있는 공식 노동자에게만 자격을 부여한다. 2020년 4월 21일 현재, ERP 프로그램에 203,500명의 직원에게 혜택을 줄 수 있는 24,500개 이상의 지원서가 접수되었다(EIS, 2020). 임금보조금 제도(WSP)는 159만2763명(EIS, 2020)이 참여한 가운데 19만5000여건의 신청을 받았다. 고용주들

은 WSP(EIS, 2020)에 지원하는 가장 중요한 사유들로 예방적 폐쇄(premise closure)(42%)와 매출 감소에 따른 현금흐름 문제(37%)를 꼽았다. 감염병 유행 기간 동안 무급 휴가를 가야 하는 근로자들을 지원하기 위해 BPN 하위 프로그램인 ERP에 2억 4천만 링깃이 할당되었다.

플타임 택시와 전자해일 운전자에 대한 현금구제, 영세 자영업자에 대한 소액신용은 예외적이다. 그러나 이러한 조치는 특정 그룹에만 적용되며, 마이크로 크레딧은 직접적인 금융 지원보다는 사업 비용에 도움이 되도록 맞춤화된다(Firouz, 2020).

대유행 중 자영업자의 어려움

2020년 4월 2일부터, i-Lestari는 EPF 기여자들이 그들의 계좌 2에서 저축을 인출할 수 있도록 하고, 5월에 이를 지불할 계획이다. 2020년 4월 17일 기준 EPF i-Lestari facility 인출 신청자 280만명 가운데 150만 명의 신청이 승인되었다.²³⁾ 모든 자영업자들이 등록된 기여자가 아니기 때문에 이 계획은 모든 자영업자들에게 해당되는 것이 아니다. 자영업자인 이들 근로자는 제대로 등록되지 않은 경우가 많아 사회보험에 기여하지 못해 SOCSO에 따른 구제조치 자격이 없는 '보이지 않는' 근로자다. 따라서, BPN은 이 노동자들이 의지할 수 있는 주요 재정 지원이 될 것이다. 월 2,000링깃 이하의 최저소득층에 속한 자녀가 2명 있는 가구는 월 1,600링깃의 BPN, 월 1,240링깃(추가로 최근 발표된 150링깃)의 BSH를 지원받을 수 있다. 가계지출조사(Household Expenditure Survey)에 따르면, 연간 총 지원액 2,990링깃은 이 범주에 속한 평균 가구 2.2개월의 지출을 충당할 수 있을 것이다(DOSM, 2017). 만약 정책패

23) Retrieved from <https://newmalaysiatimes.com/2020/04/21/1-5-million-epf-i-lestari-applications-approved-tengku-zafri/>.

키지의 성과가 부진하거나 고용회복을 지연시킨다면 이 가구들이 가장 큰 타격을 입는 집단이 될 것으로 예측된다.

코로나19 취약계층

감염병 상황이 아동, 노인, 장애인 등 취약계층에 미치는 영향도 주목할 필요가 있다. 건강상태가 좋지 않은 노인은 다른 가족과 함께 생활하지 않을 경우 음식 및 의약품에 접근하는 데 어려움을 겪을 수 있다. 일하기 어렵고 간병인이 없는 장애인도 마찬가지다. 빈곤층 가정의 아동 또한 그들의 가족들이 코로나바이러스에 심각한 영향을 받을 가능성이 더 높기 때문에 굶주릴 위험이 더 높다. 장기간 휴교로 교사들이 원격 학습을 대안으로 활용하고 있지만, 모든 아동들이 원격 학습에 동등한 접근성 가지는 것은 아니다. 조사 대상 학교 어린이의 36.9%는 원격 학습을 위한 전자 기기에 접근할 수 없는 반면 50% 이상은 두 개 이상의 장치에 접근할 수 있다. 이런 정보격차 때문에 휴교 기간이 길어지면 일부 학생들은 다른 학생들에 비해 뒤처지게 된다.

6. 사회보장제도의 특징과 변화

말레이시아의 사회보장제도의 특징이자 한계는 많은 소규모 프로그램들이 단편화되어 있다는 점이다. 사회보험, 공공부조, 노동시장정책 중에 가장 중추적인 것은 사회보험, 기여형 제도이다. My SPC의 효과로 조정은 더욱 개선될 가능성이 있고, 기여 프로그램과 비기여 프로그램 사이의 더 나은 조정과 강조를 통해 상호 더 나은 효과를 기대할 수 있고 통합 시스템을 만들어 갈 수 있다. 전체 통합적인 시스템은 불평등을 줄일 뿐만 아니라 전체 인구의 경제적 안정성을 높이는 데도 기여할 것이다.

현재 시스템에 없는 근로자에 대한 임시 실업 지원, 제안된 지원은 자영업자들이 이동제한으로 인한 소득 손실에 대한 증거를 제공할 수 있다면 ERP를 자영업자로 확대할 수 있다. 이는 자영업자들이 위기 이후 회복함에 따라 완충 소득으로 작용할 것이다.

코로나19에 대응한 이번 조치가 자영업자들에게 사회보험 제도 가입에 동기를 부여하는 역할을 할 것으로 기대된다. SOCSO는 최근 280만 말레이시아 자영업자를 대상으로 한 19개 비공식 부문을 추가로 포괄하기 위해 '자영업 사회보장제도(SESS)'의 적용 범위를 확대했다. 비록 이 계획은 업무상 사고나 질병으로부터 보호해 주지만, 이러한 위기 동안 그들을 더 '보이는' 상태로 만드는 첫 번째 단계가 될 것이다. 정부는 월평균 2,000링깃 이하 소득자를 위해 적은 금액을 지원할 수 있다. 따라서, 이러한 개인들이 기여하는 것을 의무화하는 것이 향후 방향이 될 것이다. 기여기금은 이와 같은 위기로부터 보호하기 위한 보험제도인 풀(pool)을 형성할 수 있다.

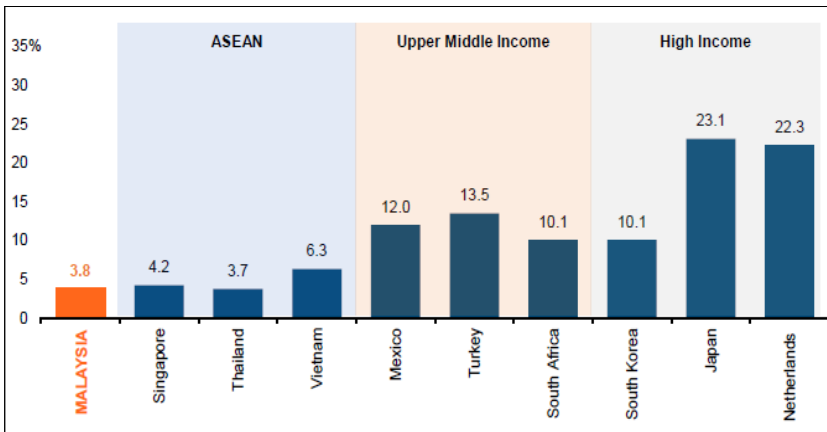
모든 근로자, 특히 자영업자에 대한 보장을 강화하여 연금 관련 고용을 확대한다. 근로자들의 가입을 장려하기 위한 제안된 시책은 낮은 기여율과 일정 기간 동안 기부한 후의 연금 보장이다. 정부는 또한 특정 소득계층이나 보조금을 지원할 수 있는 부문을 확인할 수 있다. 어떤 형태의 연금제도에라도 기여하는 것은 퇴직 후 정기적인 소득흐름을 가진 노동자들의 미래 소득을 보호하는데 도움이 될 것이고 따라서 정부 노후지원의 부담을 줄일 수 있을 것이다.

제4절 사회보장제도의 성과와 향후 과제

말레이시아는 고용 기반 사회보험과 공공부조 제도, 노동시장정책을 꾸준히 확대해 왔으나 GDP 대비 사회지출은 3.8%로 싱가포르 4.2%, 베트남 6.3% 등 아세안 국가들에 비해서도 낮고, 한국 10%보다 훨씬 낮다. 말레이시아 세전과 세후의 지니계수 변화를 봐도 거의 차이가 없어 조세와 공적이전이 거의 역할을 하지 못하는 것으로 보인다. 사회정책의 역할 확대가 요구된다.

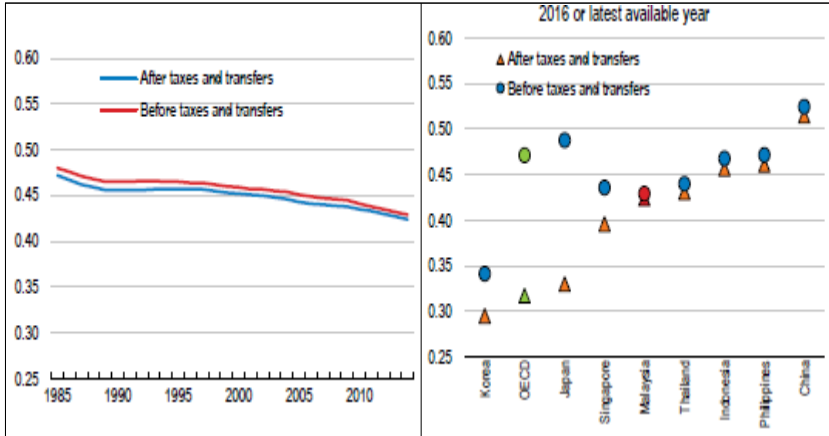
[그림 3-24] GDP 대비 사회지출 비율

(단위: %)



자료: Khazahah Research Institute. (2020). Social Protection and Fiscal Policy in Malaysia, p.6

[그림 3-25] 말레이시아 세전과 세후 지니계수 추이



자료: OECD. (2019a). OECD Economic Surveys: Malaysia 2019.

말레이시아의 적용 범위는 주로 공식 부문을 보호하는 사회 보험에 편향되는 경향이 있다. 제10차 말레이시아 계획 기간 동안 BR1M 프로그램에 따라 사회 지원 범위가 확대되었지만 일회성 재정 지원은 부적절해 보인다. BRIM(현재 BPN)은 더 큰 목표로 확장되었지만 포괄성 문제를 해결할 수 없다.

재정적 지속 가능성이 정부의 주요 과제로 남아 있지만, 다양한 유형의 자금을 더 잘 통합하는 것이 해결책이 될 수 있다. 자카트와 같은 자금 관리의 이질적인 성격은 가능한 자금 조달의 관리범주 내에 있어야 한다.

코로나19 대유행과 함께 이동 통제가 겹쳐 현재 다수의 말레이시아인들이 취약해졌다. 기업이 일시적 또는 영구적으로 문을 닫거나 최소한의 수준으로 운영될 수밖에 없어 불과 몇 주 또는 며칠 사이에 수십만 명이 실업자가 되었다. 특히 일용직과 비정규직 임금 근로자들에게 엄청난 재정적 어려움을 초래하고 있다. 정부는 패키지 도입, 빈곤층, 저소득층, 영세·소상공인에 대한 자영업자 및 금융지원 등을 통해 경제를 부양하는 등

대응 속도가 빨랐다.

이번 위기로 말레이시아의 기존 사회보호체계의 공백이 드러났다. 사업과 사회경제적 삶이 디지털 플랫폼으로 전환되면 지속적인 불평등과 함께 상황이 악화되어 디지털 인프라에 대한 접근성이 불평등해졌다. 아들과 딸들이 생계를 잃었을 때 과거에 작동하던 대가족 지원은 불가능해졌다. 농촌 도시 격차는 그 나라에 존재하는 상대적 빈곤의 복잡성을 가중시킨다.

또 다른 문제는 여러 기관이 조정 없이 프로그램을 관리하기 때문에 취약 계층에 대한 데이터가 부족하다는 것이다. 문제는 조율되지 않은 다양한 제도 관리 주체들로 인해 취약계층에 대한 자료가 미비하다는 점이다. 이 두 가지 문제는 코로나19 대유행에 대응해 긴급패키지를 제공할 때 국가 사회보호 시스템의 문제점으로 고스란히 드러났다.



제4장

이란의 사회보장제도

- 제1절 서론
- 제2절 사회경제적 기반
- 제3절 사회보장제도의 현황과 특징
- 제4절 이란의 사회보장과 본야드(Bonyad)
- 제5절 소결

제4장 이란의 사회보장제도

제1절 서론

이란은 서아시아에 위치한 이슬람공화국으로 공식명칭은 이란이슬람 공화국(Jomhuri-ye Eslami-ye Iran, Islamic Republic of Iran)이다. 이미 잘 알려져 있는 바와 같이 일종의 신정국가이며 국교는 시아파 이슬람이다. 정치체제는 율법전문가 회의에서 최고지도자(라흐바르)를 선출하고 그가 국정전반에 강력한 권한을 행사하는 방식을 취하고 있다. 최고지도자의 권력은 단순히 정치제도적인 권한에 국한된 것은 아니지만, 현실에서 그가 헌법수호위원회에서 절대적 영향력을 행사하고, 이 위원회가 대통령과 국회의원 후보들에 대한 자격심사를 하고 있다. 더불어 율법전문가 회의가 이란 군사력의 핵심집단인 이슬람혁명수비대를 거느리고 있다는 점 또한 주목할 필요가 있다. 사실상의 신정국가인 셈이다. 물론 삼권분립이 이루어지고 있다고 하지만, 그것도 최고지도자를 정점으로 하는 체계이며, 법률체계의 근간은 이슬람율법 샤리아에 기반하고 있다.

중동지역 산유국은 지대추구(地代追求, rent-seeking) 경제구조를 지니고 있다. 이른바 지대국가(地代國家, rentier state)로 국가경제가 자원 채굴과 수출에 전적으로 의존한다. 지대국가의 사회복지 정책은 사실상 정책이라기보다는 국민의 환심을 사는 방식으로 이루어진다. 지대국가에서는 천연자원을 독점 소유하고 이를 수출하여 번 돈을 가부장적이고 권위주의적인 정권이 선물을 주듯 국민에게 나눠주고, 정권이 주는 ‘선물’을 받은 국민은 반대급부로 정권에 충성을 표하는 상호관계가 형성된다. 세금을 내는 국민이 합당한 권리를 주장하는 국가와는 다른 양태다.

이란 역시 석유와 천연가스가 주요한 수익원이기 때문에 지대국가라고 부를 수 있다. 그러나 이란은 1979년 이슬람혁명으로 친미국가에서 반미 국가로 정체변화를 한 뒤 미국의 경제제재를 받으면서 자원의존 탈피 경제구축을 목표로 삼아왔다. 특히 이란의 핵프로그램을 막고자 미국 오바마 행정부 때 이란에 가한 석유수출 제재는 오히려 석유의존 경제에서 벗어나고자 하는 노력을 더욱 기울이는 중요한 계기가 되었다. 그 결과, 비록 제재로 원유수출에 제한이 있기는 하였지만, 2015년에는 50년 만에 처음으로 세금징수액이 석유수출이익을 능가하였다(Dehghan, 2015). 또 미국 트럼프 행정부의 가혹한 최대압박 정책으로 자원 수출로가 완전히 막혔지만, 자원수출에 의존하지 않고 소득세와 부가가치세로만 국가 경제를 꾸리는 노력을 기울여 국가 예산의 석유수출의존 비율을 10%로 떨어뜨렸다(IFP Editorial Staff, 2020. 7. 2.).

이란의 근대국가 형성과정은 서구가 “만든” 역내 산유국과 다르다. 정치엘리트 간 경쟁, 폭발적인 대중 정치 운동이 역내 여느 국가보다 활발하였고, 사회정의를 향한 열망이 1979년 이슬람혁명으로 폭발하여 세속 왕정에서 이슬람공화정으로 정체변화를 이루었다. 이는 사회복지정책 수립에도 영향을 미쳤다. 1979년 이슬람혁명과 바로 뒤이은 이란-이라크 전쟁 8년의 참화를 겪고 이란은 사회복지 정책의 골격을 세웠다. 역내 이웃국가와는 달리 선거로 민심을 확인하는 구조를 지녔기 때문에 여러 정치세력이 국민의 마음을 사려는 노력을 기울일 수밖에 없다. 정권은 개인적 자유 허용 한도와 이슬람문화의 강요정도에 따라 보수와 개혁으로 나뉘고, 이들 정부는 앞 다투어 민심을 반영하는 사회정책을 수립하였다.

이란은 궁극적으로 우리나라와 대만과 같이 국가주도 경제발전을 이루면서 사회정책을 세우려는 계획을 지녔다. 그러나 이슬람정이 지닌 이념과 정치적 한계가 경제와 사회복지 정책 발전에 장애물로 작동하고 있는

것 또한 부인하기 어렵다. 혁명 이후 이란의 이슬람체제 사회복지 정책에서 가장 두드러지는 것은 페르시아어로 재단(財團)을 뜻하는 본야드(Bonyad)의 역할이다. 이 글에서는 “억압받는 자 해방”이라는 혁명 정신을 따라 사회적 약자를 위해 발족한 본야드가 복지 구현을 위해 노력해왔으나 자선 비영리 단체에서 점차 영리 기업을 운영하는 거대 조직으로 발전하면서 국가 안의 국가로 자리 잡았지만, 사회복지 발전에 효과적으로 기여하지 못하고 있는 현실적 한계를 논의한다.

이 글은 이란의 이슬람체제의 사회복지 정책을 혁명 전후의 변화, 본야드(Bonyad)²⁴⁾의 역할, 미국 제재에 맞선 저항경제 현황에 비추어 살펴 보면서 “억압받는 자 해방”이라는 혁명 정신이 이슬람의 정의와 함께 어떠한 방식으로 보편적 복지 구현을 위해 작동하고 있는지 관찰한다.

제2절 사회경제적 기반

1. 역사와 정치

이란의 역사는 기원전 3000년경 생겨난 것으로 추정되는 엘람 왕국에서 시작되어, 중세 아랍 이슬람세력에 의한 정복 이후에는 칼리파시대를 거쳐 소왕국으로의 분열과 통합이 반복되는 장기간의 왕조의 시대를 경험하였다. 그리고 근대 팔라비 왕조에 이르러 1935년 페르시아에서 이란 제국으로 공식명칭을 갖게 되었다.

이란 근대사에서 주목할 만한 사건은 1908년 이란의 사막에서 석유가 발견되었다는 점이다. 이는 영국과 소련 그리고 미국으로 이어지는 식민

24) 페르시아어로 재단(財團)을 뜻함.

적 수탈의 역사가 시작되는 계기가 되기도 하였다. 이란 근대사에서 가장 상징적인 사건은 영국의 석유수탈에 대한 저항으로 석유산업을 국유화한 조치이다. 당시 석유산업의 국유화를 주도했던 모사데크 총리가 국민들의 압도적 지지에도 불구하고 영국과 내부의 정치인과 종교지도자들에 의해 견제를 받고, 결국 이란의 공산화를 우려했던 미국 CIA가 쿠데타를 통해 정권을 전복하고 팔라비 2세를 즉위시켰다. 하지만 팔라비 2세의 부정부패와 친미주의 그리고 탈이슬람화가 내부의 서구화된 학생과 중산층, 그리고 이슬람 종교집단 모두로부터 신뢰를 잃게 만들었다는 점이다. 그리고 1978년 학생운동으로 시작된 반왕권·반정부 운동에 노동자와 종교집단이 가세하면서 이란혁명이 발생하게 된다. 그 결과, 임시내각에서 주도권을 장악했던 이슬람 세력이 국민투표를 통해 아야톨라 루홀라 호메이니를 옹립하고 이슬람 공화정을 수립하게 된다. 이 과정은 이란 현대사와 사회보장제도의 발전과정을 이해하는데 매우 중요하다. 그것은 이란의 서구화와 이슬람이 서로 대립되는 것이 아니라 반미주의를 중심으로 결합된 독특한 형태를 취하고 있다는 점이다. 이란 국민들은 영국과 미국의 경제적 수탈과 이들이 모사데크 총리를 축출했던 정치적 쿠데타의 배후였다는 점을 명확하게 인식하고 있었기 때문이다.

이란의 정치체제는 이슬람과 민주주의의 하이브리드다. 하타미 전 대통령은 세상에는 여러 종류의 민주주의가 있을 수 있는데, 이란의 민주주의는 영성(spirituality)을 갖춘 민주주의로 세속적 민주주의와 다르다고 설명한 바 있다. 이란은 9세기에 사라졌지만 지금도 어딘가에 존재하고 있고 불의가 가득 찬 세상에 정의를 세우기 위해 신이 보내줄 12번째 이맘(이맘 마흐디)이 세상에 올 때까지 최고 이슬람법학자가 다스리는 이슬람법정체제(Velayat-e Faqih)다. ‘시대의 주(主)(Vali-ye asr)’로 부르는 12번째 이맘이 재림할 때까지 이맘을 대신하여 이슬람법에 능통한 법학

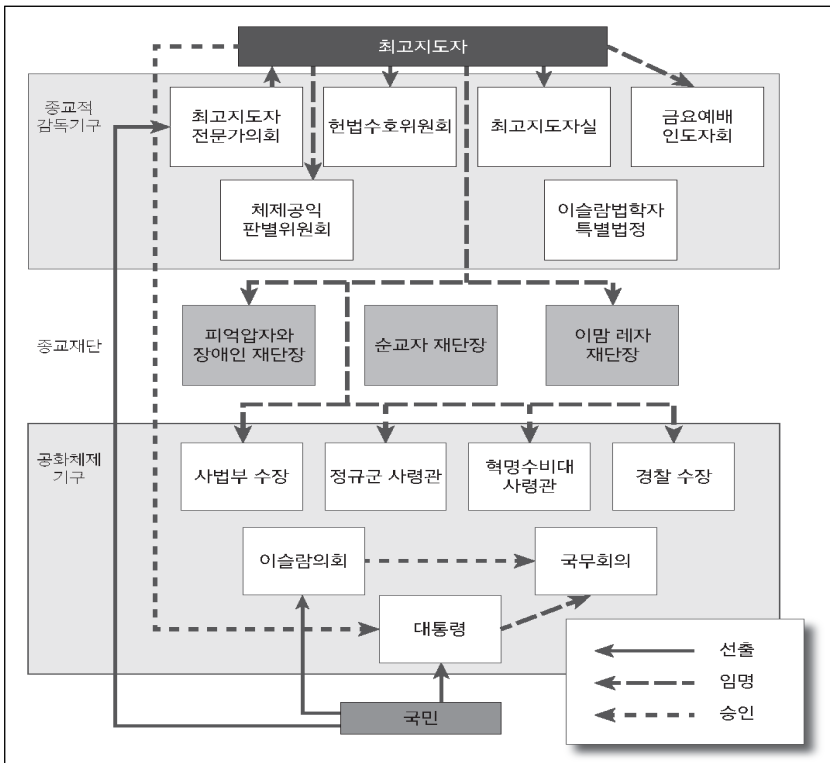
자가 다스리고 다른 법학자들은 이에 순종하여야 한다는 통치이론에 바탕을 둔 국가다. 헌법 5조는 이를 이렇게 표현한다.

〈표 4-1〉 이란 헌법 5조

시대의 주 - “지고하신 신이시여, 그의 출현을 서둘러 주시옵소서!” - 부재(不在) 시, 헌법 107조에서 정의한 대로 이란이슬람공화국에서 이맘의 권위와 인도의 책임은 정의롭고, 경건하며, 시대를 잘 알고, 용감하고, 행정가인 유능한 법학자가 진다.

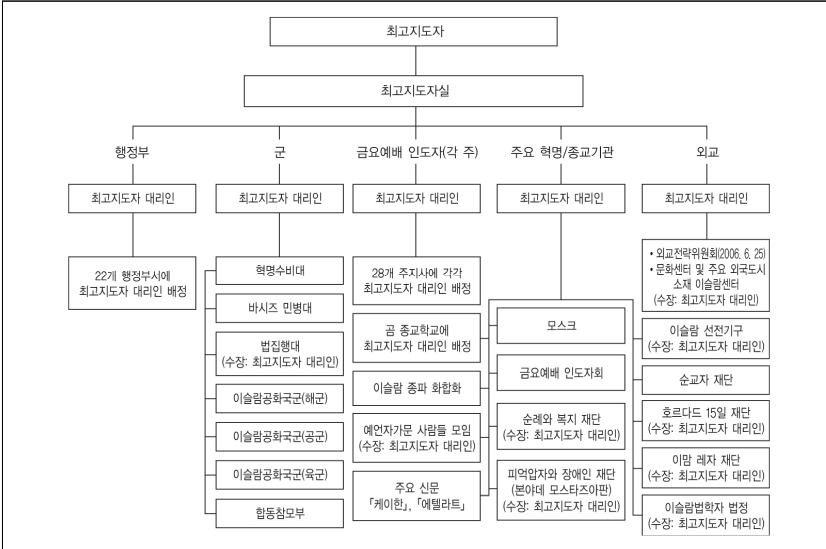
자료: 명지대 중동문제연구소. (2017). **이란 이슬람공화국 헌법**. 모시는사람들.

〔그림 4-1〕 이란의 정부구조



자료: Rakel. (2009). The Political Elite in Islamic Republic of Iran, p.111.

[그림 4-2] 최고지도자의 권한 범위



자료: Buchta. (2000). *Who rules Iran?* p.49.

국가원수로 군통수권과 전쟁선포권을 지니고 있는 최고지도자는 국민이 직접투표로 선출한 임기 8년 88명의 전문가의회 의원들이 결정한다. 대통령과 국회의원 역시 국민이 직접투표로 선출한다. 행정, 입법, 사법 3권 분리가 이루어지고 있는데, 대통령은 국가서열 2위지만, 행정부 수장으로 국회의장, 사법부 수장과 동등한 관계다. 국민이 선출한 대통령은 최고지도자의 승인을 거쳐야 한다.

모든 선거는 헌법수호위원회에서 관리 감독한다. 헌법수호위원회는 모두 12명으로 구성되는데, 6명은 최고지도자가 지명하고, 나머지 6명은 최고지도자가 임명한 사법부수장의 추천을 받아 국회에서 선출한다. 국회에서 만든 법률은 이슬람법의 정신에 위배되는지 여부를 헌법수호위원회에서 심사한다. 이슬람법에 어긋난다고 판단한 경우에는 국회에 다시 반송한다. 이때 국회가 반발하여 헌법수호위원회와 의견이 충돌하면 문

제가 되는 법안을 체제공익판별위원회에서 논의하여 결정한다. 이와 같은 공식적인 정부구조 안에 뒤에 서술할 본야드는 포함되지 않는다. 그러나 본야드의 수장은 최고지도자가 임명한다. 그만큼 이슬람혁명과 밀접한 관계가 있는 본야드는 중요한 기관이다.

2. 종교와 사회

혁명 전 이란의 사회복지정책은 불평등해소보다는 사회적 안정을 추구하는 하향식, 배타적 보수주의 복지(corporatist welfare)로 시혜 대상은 주로 공무원과 공공기관이 고용한 직원이었다. 샤는 국가 행정력을 확장하면서 근대화를 추진하였는데, 1975년 국가공무원 수는 30만 명을 넘어섰고, 공공기관에 속한 사무와 노동 종사자가 100만 명에 달하였다(Abrahamian, 2008, p.127). 혁명 후에는 기존 정책을 계승하면서도 소외된 피압제자, 빈민촌 주민을 위하여 순교자 복지(martyr's welfare)라는 새로운 대안을 제시하였다(Harris, 2017, p.15).

〈표 4-2〉 혁명 전후 사회복지 특징

혁명 전	혁명 후
보수주의 복지	이중 복지 (보수주의+순교자)
배타적	포괄적

자료: Harris. (2017). *A Social Revolution*, p.15.

이란의 순교자 복지제도의 핵심은 본야드다. 대표적인 본야드는 이맘 호메이니 구호위원회(Imam Khomeini Relief Committee), 피억압자 재단(Mostazafan Foundation), 순교자 재단(Martyr's Foundation),

이맘 레자 재단(Imam Reza Foundation)이다. 본야드는 이슬람혁명 이전부터 존재한 것으로 새롭게 생긴 제도는 아니다. 이맘 레자 재단의 경우 1910년에 설립되었다. 1958년 샤는 자선사업을 목적으로 한 파흘라비 재단을 설립하였다. 그러나 이 재단은 오므란(Omran) 은행을 소유하고, 미국 제너럴모터스의 이란 사업에 투자하여 소유권 10%를 가지는 등 샤의 개인 금고 역할을 하면서 왕실의 사적인 부 축적과 이란 경제를 통제하는 통로가 되었다. 샤가 이란을 떠나면서 모든 자산을 인출하여 오므란 은행은 파산하였다.

새로운 이슬람혁명 정부는 호메이니의 “동(東)도 서(西)도 아니다(Na Sharqi, Na Gharbi)”라는 말에 따라 샤의 친서방 자본주의도, 친소련 사회주의도 아닌 이슬람의 정의를 이슬람 고유의 사회체제를 만들고자 노력하였다. 이슬람의 정의에 따라 샤가 외면한 사회적 약자인 피억압자와 빈민층 주민의 삶을 풍요롭게 만드는 것이 이슬람혁명의 목적인만큼 자선을 목적으로 하는 본야드는 상당히 매력적인 제도다. 왜냐하면 “본야드를 만들지 않고서는 자카트 징수, 빈자 보호, 또는 와끄프 감독처럼 종교적 계율이 지닌 경제적 측면을 이슬람국가 내에서 적용하기란 불가능하였기” 때문이다(Saeidi, 2004, p.480).

그 결과 혁명 이후 이란에서 이들 본야드는 국가의 통제를 받지 않고 최고지도자의 후원 아래 이슬람식 경제를 활용하여 가난한 사람들, 순교자들의 가족, 장애인, 농촌 주민 등 사회적 약자 구제 등 일련의 사회복지 사업을 전개하는 중요한 제도로 굳건히 자리 잡았다. 본야드는 국가가 해야 할 사업을 국가기관과 조율 없이도 한다. 주택 건설을 책임지는 행정부서가 있지만, 주택재단(Housing Foundation)은 곤궁한 사람들을 위한 주택을 건설하고, 문맹퇴치운동(Literacy Movement)은 교육부의 업무를 수행한다(Kamrava & Hassan-Yari, 2004, p.509).

사회정의라는 혁명의 목표에 따라 극빈층 비율이 혁명 직전 1978년 47%에서 2003년 19%로 줄었고, 교육 수혜자와 의료보험 대상을 확대하였다. 이러한 발전에는 본야드의 역할이 적지 않았다. 이맘 호메이니 구호재단의 경우 빈곤층 국민들에게 식량을 제공하는데 그 수가 약 7백만 명에 이른다. 그러나 혁명 이후 본야드 역시 혁명 이전 파흘라비 재단과 마찬가지로 자선사업을 넘어 실물 경제에 강력한 영향을 끼치고 있다. 자선재단이기 때문에 세금을 내지 않을뿐더러 국가로부터 상당한 지원금을 받지만, 정부는 본야드의 재정을 감시하거나 통제하지 않는다. 또한 본야드는 여러 회사를 소유하면서 마치 대기업처럼 몸집을 늘리며 이윤사업에 뛰어들었다. 이슬람혁명을 수호하기 위해 창설한 혁명수비대 소유 본야드가 대표적인 예다.

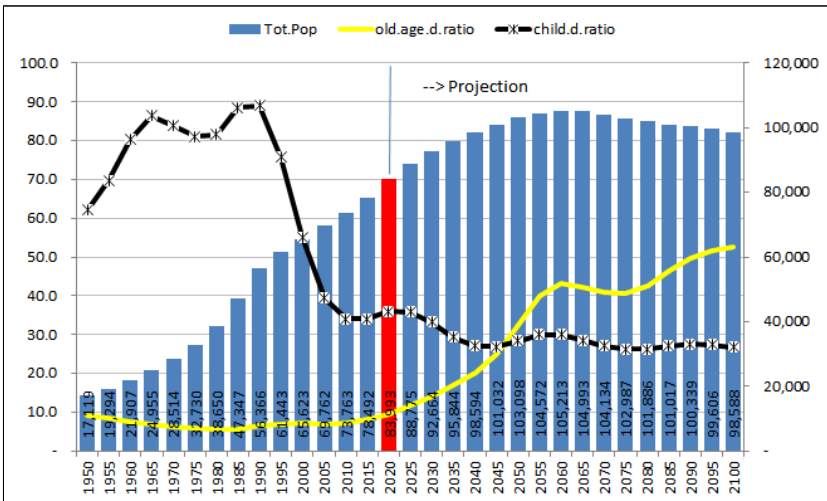
혁명수비대 관련 본야드는 2006년부터 시작한 국영기업 민영화 사업 기회를 놓치지 않고 기업을 흡수하여 이란 경제를 장악하였는데, 2010년 카네기국제평화재단 세미나에서 밀라니는 혁명수비대가 이란 경제의 60%를 장악하였다는 의견을 내놓았다(Milani, 2010, p.5). 2019년 개혁파 정치인 베흐자드 나바비(Behzad Nabavi)는 보수적 인터넷 매체 알레프(Alef)와 인터뷰에서 최고지도자 하메네이와 밀접하게 연결된 이맘 호메이니의 명령 재단, 이맘 레자 재단, 피억압자 재단, 혁명수비대의 하타몰안비야 재단 등 모두 4개의 본야드가 이란 전체 자산의 60%를 장악하고 있다고 폭로하였다(Alef, 2019).

그렇다면 혁명 이후 사회복지 증진을 위한 자선사업을 설립목표로 내세우며 시작하였지만 마치 국가 경제기관처럼 강력한 재력을 지니고 영향력을 행사하고 있는 대표적인 본야드를 구체적으로 살펴보자. 그런데 본야드를 이해하기 위해서는 여타 무슬림국가와 다른 이란의 독특한 정치체제를 먼저 이해해야 한다.

3. 인구 변동

이란 통계청 자료에 따르면, 1881년 이란의 인구는 약 765만 명이었으며, 2011년에는 7,515만 명으로 약 10배가량 증가한 것으로 나타나고 있다(United Nations, 2019a). 2019년 현재 총 인구는 8,050만 명에 이르고 있다. 이란의 실제 연간 인구증가율을 보면, 1940년대~1950년대에 가장 높았던 것으로 나타나고 있다. 하지만 이란의 인구 증가율은 1986년 인구센서스 이후 급격하게 낮아진 것으로 나타나며, 2020년을 기점으로 노년부양비가 빠르게 증가할 것으로 예상되고 있다(United Nations, 2019a).

[그림 4-3] 이란의 인구 및 인구증가율 추이와 전망(1950~2100)

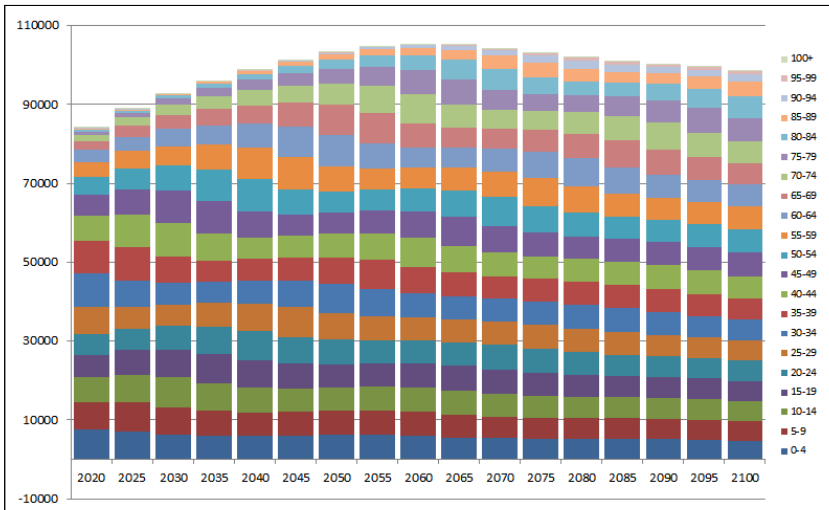


주: Median 가정에 따른 인구추계.

자료: United Nations(Department of Economic and Social Affairs, Population Division). (2019a). Probabilistic Population Projections Rev. 1 based on the World Population Prospects 2019 Rev. 1. Retrieved from <http://population.un.org/wpp/> 2010. 9. 25.

아래 그림은 1950년부터 최근 시점까지 이란 인구의 연령별 비중 추이와 2020년~2100년까지의 전망을 결합한 것이다. 이 그림에 따르면, 1990년대 이후 이란 인구의 연령별 분포에서 0~14세 구간의 인구가 급격하게 감소하였음을 보여준다. 이는 단기적으로는 25세~49세의 핵심 근로연령층의 인구증가를 가져오지만, 점진적으로 인구고령화가 빠르게 진행될 것임을 보여준다. 2041년경 65세 이상 인구가 14%를 넘어서 고령사회로 진입하고, 2050년에는 그 비중이 20.2%로 초고령사회로 진입할 것으로 예상된다(United Nations, 2019b). 이는 이란사회가 아직 인구고령화 문제가 시급하지 않지만, 일정 시차를 두고 빠르게 초고령사회에 대비해야 하는 상황임을 말해준다.

[그림 4-4] 이란의 연령대별 인구비중의 추이와 전망(2020~2100)

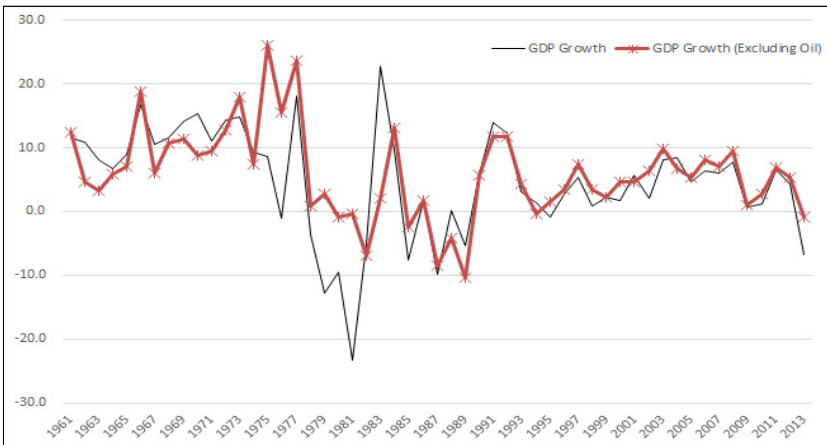


자료: United Nations(Department of Economic and Social Affairs, Population Division). (2019b). Total Population(both sexes combined) by broad age group, 1950~2020. Retrieved from <http://population.un.org/wpp/> 2010. 9. 25.

4. 경제상황

이란경제는 전체 GDP에서 주요 산업부문의 기여도를 보고, 그것이 정부지출을 통해 어떠한 형태로 사회에 배분되는지 살펴봄으로써 간단하게 설명할 수 있다. 2011년 기준 통계자료를 토대로 살펴보면, 이란의 GDP는 6,225,660십억 리알(billion rials)이며, 채광·채굴업이 16.7%, 제조업이 14.2%를 기여하는 것으로 나타나고 있다(Iran Data Portal, 2020a). 원유판매수입이 차지하는 비중이 제조업의 GDP 기여도를 넘어 서고 있는 것이다. 하지만 장기적으로 원유수입은 감소가 불가피한 상황이다. 아래 그림은 GDP 증가율에서 유가안정이 미치는 충격이 매우 크다는 점을 보여준다. 그리고 이란의 경제성장률은 차츰 하락하고 있음을 보여준다. 이란 정부는 제조업 등 새로운 성장산업을 육성해야 하는 상황인 것이다.

[그림 4-5] 이란의 GDP 증가율(1960~2013)



자료: Iran Data Portal. (2020a). GDP Growth(constant prices 2004-2005). Retrieved from <https://irandataportal.syr.edu/economic-financial-affairs> 2020. 9. 23.

이란 정부는 재정수입을 어떻게 배분하여 경제성장과 고용창출 그리고 소득재분배를 해 왔는가. 아래 표를 보면, 이란 정부의 수입에서 조세수입이 차지하는 비중이 64.1%로 가장 크지만, 다음으로는 정부재산으로부터의 수입이 28.8%로 크게 나타나고 있다(Iran Data Portal, 2020b). 그리고 정부지출을 보면, 각종 보조금이 36.7%로 가장 크고, 공무원 등 종사자 임금이 27.6%, 기타 사회급여가 18.9%를 차지하는 것으로 나타나고 있다(Iran Data Portal, 2020b). 이는 뒤에 언급하고 있는 것처럼, 이란의 전체 고용에서 공공부문이 차지하는 높은 비중과 석유판매에 따른 수입에 의존한 높은 보조금 지출이 특징적이라는 점을 말해준다.

〈표 4-3〉 이란의 정부수입과 지출(2009)

구분	리알(십억)	%
Revenues(수입)	338,753.1	100.0
Section 1. Tax revenues	217,155.0	64.1
Section 2. Social contributions	0	0.0
Section 3. Grants	0	0.0
Section 4. Revenues from government properties	97,552.6	28.8
Section 5. Revenues from sale of goods and services	11,752.1	3.5
Section 6. Revenues from penalties and losses	4,553.3	1.3
Section 7. Miscellaneous revenues	7,740.1	2.3
Expenditures(지출)	583,126.0	100.0
Section 1. Employees compensation	160,678.1	27.6
Section 2. Utilization of goods and services	47,291.7	8.1
Section 3. Expenditures of properties and assets	557.9	0.1
Section 4. Subsidies	213,716.7	36.7
Section 5. Grants	26,810.9	4.6
Section 6. Social contributions	110,346.6	18.9
Section 7. Other	23,724.0	4.1
Operational balance(수지균형)	-244,372.90	-41.9

자료: Iran Data Portal. (2020b). Management and Planning Organization, Summary of Government Revenues and Expenditures(2009). Retrieved from <https://irandataportal.syr.edu/economic-financial-affairs> 2020. 9. 23.

5. 노동시장구조

이란 시민들의 고용상태를 나타내는 몇 가지 지표를 보면, 다음 몇 가지 특징을 확인할 수 있다. 첫째, 낮은 경제활동참가율이다.²⁵⁾ 2005년 현재 경제활동참가율은 41.3%이며, 남성이 64.9%이며 여성이 17.1%로 나타나고 있다(Iran Data Portal, 2020c). 이는 이란사회에서 여성 취업에 많은 제약이 있음을 말해준다. 둘째, 실업률을 보면, 여성 중 구직자 비율이 높게 나타나고 있다는 점에서 2005년 현재 남성 실업자가 10.0%인데 반해, 여성의 실업률은 17.0%로 나타나고 있다(Iran Data Portal, 2020c). 그리고 이러한 추세는 15~24세 청년층에게서 더 큰 성별 격차를 보이고 있다. 이는 높은 교육수준을 가진 젊은 여성의 취업기회 제약이 이란 노동시장에서 가장 주목해야 할 문제라는 점을 말해준다.

〈표 4-4〉 이란의 주요 고용지표

(단위 : %)

구분		2001	2002	2003	2004	2005
경제활동 참가율	전체	37.2	37.2	38.1	38.6	41.3
	남성	62.1	62.8	63.7	64.9	64.9
	여성	11.8	10.8	11.5	11.4	17.1
실업률	전체	14.2	12.8	11.8	10.3	11.5
	남성	13.2	11.2	10.1	9.0	10.0
	여성	19.9	22.4	21.2	17.8	17.0
15~24세 실업률	전체	33.6	28.2	26.5	24.0	23.2
	남성	31.7	24.6	22.8	20.6	20.4
	여성	41.1	45.3	43.7	40.1	32.2
산업별 취업자 비율	농업	26.1	24.8	21.9	22.9	24.9
	제조업	30.6	29.6	30.7	30.1	30.4
	서비스업	43.3	45.6	47.4	47.0	44.7

자료: Iran Data Portal. (2020c). Statistical Centre of Iran: Iran Statistical Yearbook 1335~1385 (1956~2006). Retrieved from <https://irandataportal.syr.edu/labor-force> 2020. 9. 21.

25) 이란의 경제활동인구는 10세 이상의 인구를 대상으로 한다는 점에서 ILO 기준을 준용하여 15세 이상을 기준으로 하는 국제통계와 차이가 있다.

이란의 취업자 종사상지위를 장기시계열로 보면, 다음 두 가지 특징을 확인할 수 있다. 먼저 민간부문 취업자 중 비임금 근로자의 높은 비중이다. 비임금 근로자 비중은 1956년 전체 취업자의 52.5%에서 2006년 46.8%로 감소한 것으로 나타난다(Iran Data Portal, 2020c). 하지만 이를 민간부문 취업자 비중으로 환산하면, 같은 시기 58.0%에서 63.6%로 증가한 것으로 나타난다. 이어 전체 취업자 중 공공부문 취업자(임금근로자)의 비중 증가이다. 공공부문 취업자는 1956년 7.6%에서 이란 혁명이후인 1986년 31.4%까지 증가하다 2006년에는 24.5%로 다소 감소하였다. 하지만 전체적으로 공공부문 취업자, 즉 임금근로자 비중이 크게 증가했음을 보여준다(Iran Data Portal, 2020c). 이는 이란 사회에서 공공부문 취업자 비중의 증가가 민간부문 취업자 구성에까지 큰 영향을 미쳤음을 말해준다.

〈표 4-5〉 이란 취업자의 고용형태 구성과 추이

구분		1956	1966	1976	1986	1996	2006
전체		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
민간 부문	소계	90.5	86.4	80.5	64.4	67.2	73.6
	고용주	1.2	2.2	2.1	3.1	3.6	7.5
	자영자	41.2	37.4	31.9	39.9	35.7	36.0
	임금근로자	38.0	37.0	34.9	17.0	22.4	26.8
	무급종사자	10.1	9.9	11.6	4.4	5.5	3.3
공공부문		7.6	9.3	19.0	31.4	29.2	24.5
무응답		1.9	0.7	0.5	4.2	3.2	1.9

주: 이 표에서 민간부문, 공공부문, 무응답의 합이 100이 되지 않는 경우가 있는데, 이란 내무부 통계국의 설명에 따르면, 총계에 10세 이상 비정주 취업자와 협동조합부문 취업자가 포함되어 있기 때문이다.

자료: Iran Data Portal. (2020c). Statistical Centre of Iran; Iran Statistical Yearbook 1335~1385 (1956~2006). Retrieved from <https://irandataportal.syr.edu/labor-force> 2020. 9. 21.

취업자와 실업자의 특징과 관련해서, 교육수준별 분포를 통해 어떤 집단이 주로 실업위험에 노출되고 있는지 살펴보면 아래와 같다. 먼저 취업자 중 문맹자 비중(13.7%)이 실업자의 그것(3.6%)보다 높다는 점이다(Iran Data Portal, 2020c). 이어 전문대학 이상의 고학력자에게서 실업자 비중이 매우 높다는 점이다. 전체 실업자의 절반 이상(51.2%)이 전문대학 이상의 고학력이라는 점이 이를 말해준다(Iran Data Portal, 2020c).

〈표 4-6〉 이란의 취업자와 실업자의 교육수준별 분포(2005)

(단위: %)

구분		취업자	실업자
문자해독 가능자	소 계	86.3	96.4
	초등학교 (primary)	31.7	19.9
	중학교 (lower secondary)	19.6	22.0
	고등학교 (upper secondary)	2.5	3.2
	전문대학 (pre-university)	18.5	31.6
	대학교	13.7	19.6
	신학교	0.3	0.1
문맹자		13.7	3.6
전체		100.0	100.0

자료: Iran Data Portal. (2020c). Statistical Centre of Iran; Iran Statistical Yearbook 1335~1385 (1956~2006). Retrieved from <https://irandataportal.syr.edu/labor-force> 2020. 9. 21.

6. 소득분배

이란 가구의 소득은 어떻게 구성되어 있는가. 여기서는 아래 표를 통해 2008년 현재 도시가구와 농촌가구의 연평균소득이 소득원천별로 어떻게 구성되어 있었으며, 이것이 이후 어떻게 변화되었는지 보여주는 방식으로 설명하고자 한다.

2008년 현재 이란의 도시가구와 농촌가구의 연평균소득을 소득원천별로 재구성해 보면, 이들이 어떠한 소득에 크게 의존하고 있는지 알 수 있게 한다. 아래 표를 보면, 2008년 도시가구의 연평균소득은 약 7,799만 리알이며, 농촌가구는 4,711만 리알로 나타난다(Iran Data Portal, 2020d).²⁶⁾ 그 중 도시가구의 총소득에서 임금소득이 33.9%, 비임금소득이 25.0%, 기타소득이 41.1%를 차지하고 있다(Iran Data Portal, 2020d).. 기타소득의 비중이 매우 높다는 점에 주목할 필요가 있다. 통상적으로 기타소득이란 재산소득이나 공적·사적이전소득 등을 지칭하는데, 여기서 흥미로운 점은 기타소득 중 화폐소득에 비해 비화폐 소득이 더 크다는 점이다. 이는 당시 이란정부가 에너지와 식량보조 등의 현물지원에 상당한 재원을 투입해 왔음을 말해준다. 하지만 유가하락으로 재정수입이 감소하면서 이는 2011년을 기점으로 현금소득형태로 나타나게 된다. 하지만 분명한 것은 이란에서 공적이전소득의 비중은 적지 않았다는 점이다.

〈표 4-7〉 이란의 도시와 농촌가구의 소득원천별 연평균 소득(2008년)

(단위: 리알(rial))

구분		총소득	화폐소득	비화폐소득
도시 가구	연평균소득	77,994,257	55,720,340	22,273,915
	1.임금소득	26,446,617	22,638,907	3,807,709
	1-1.공공부문	13,015,477	10,682,228	2,333,249
	1-2.협동조합부문	75,295	65,322	9,973
	1-3.민간부문	13,355,844	11,891,357	1,464,487
	2.비임금소득	19,463,471	19,034,062	429,408
	2-1.농업부문	1,273,760	1,178,213	95,547
	2-2.비농업부문	18,189,710	17,855,849	333,861
	3.기타소득	32,084,169	14,047,371	18,036,798

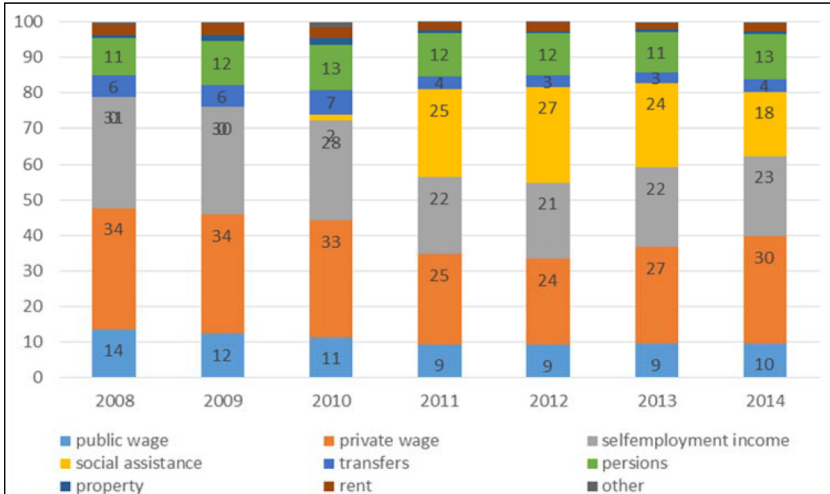
26) 2020.11.19. 기준 1만리알=0.24US달러, 17,799만리알=1,852US달러, 4,711만 리알=1,119US달러.

구분		총소득	화폐소득	비화폐소득
농촌 가구	연평균소득	47,106,949	37,613,160	9,493,788
	1.임금소득	14,579,462	13,121,782	1,457,679
	1-1.공공부문	4,213,852	3,391,234	822,618
	1-2.협동조합부문	163,109	113,697	49,412
	1-3.민간부문	10,202,500	9,616,851	585,649
	2.비임금소득	20,245,499	18,705,439	1,540,060
	2-1.농업부문	12,094,991	10,863,605	1,231,386
	2-2.비농업부문	8,150,508	7,841,834	308,674
	3.기타소득	12,281,988	5,785,939	6,496,049

자료: Iran Data Portal. (2020d). Average Annual Income of an Urban/Rural Household(2008).
Retrieved from <https://irandataportal.syr.edu/economic-financial-affairs> 2020. 9. 23.

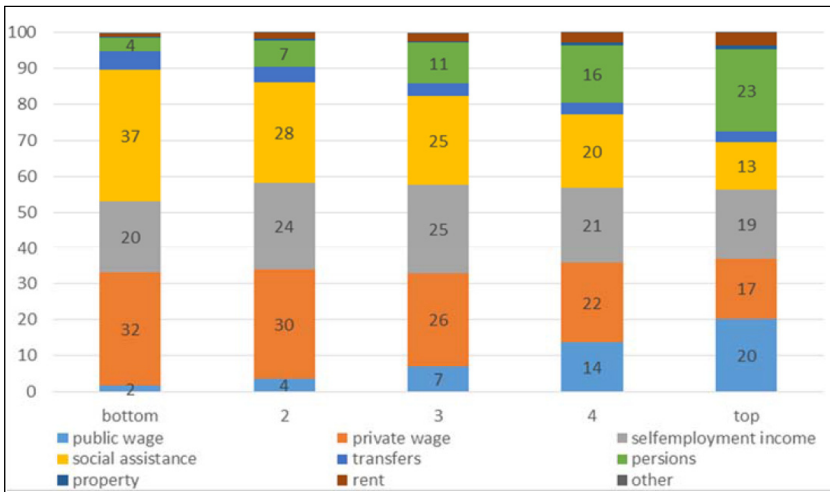
아래 그림은 이란의 가구소득을 위의 그림과 같이 소득원천별 비중 추이로 나타낸 것이다. 여기서 확인할 수 있는 것은 앞서 2008년 기타소득에 포함되어 있던 비화폐 소득이 2011년을 기점으로 사회부조를 통한 현금급여로 전환되면서 화폐소득, 즉 공적이전소득으로 포착되기 시작했다는 점이다(Atamanov, Mostafavi, Salehi-Isfahani, & Vishwanath, 2016). 그리고 그 규모는 전체 가구소득에 미치는 영향이 매우 크다는 점을 보여준다. 하지만 간과하지 말아야 할 것이 있다. 그것은 이전에 없던 지원이 추가된 것이 아니라, 이전에 현물지원 등의 형태로 보조했던 지원이 현금급여로 전환된 것임을 의미한다. 물론 이는 감소한 재정수입을 고려한 효율화 조치라는 점에서 비판적으로 해석될 수도 있다. 하지만 그것 또한 기본소득의 형태를 취하고 있다는 점에서 매우 흥미롭다고 판단된다.

[그림 4-6] 연도별 소득원천별 비중의 변화



자료: Atamanov, A., Mostafavi, M. H., Salehi-Isfahani, D., & Vishwanath, T. (2016). Constructing robust poverty trends in the Islamic Republic of Iran: 2008-14. p.17.

[그림 4-7] 소득분위별 소득원천별 비중(2011년)

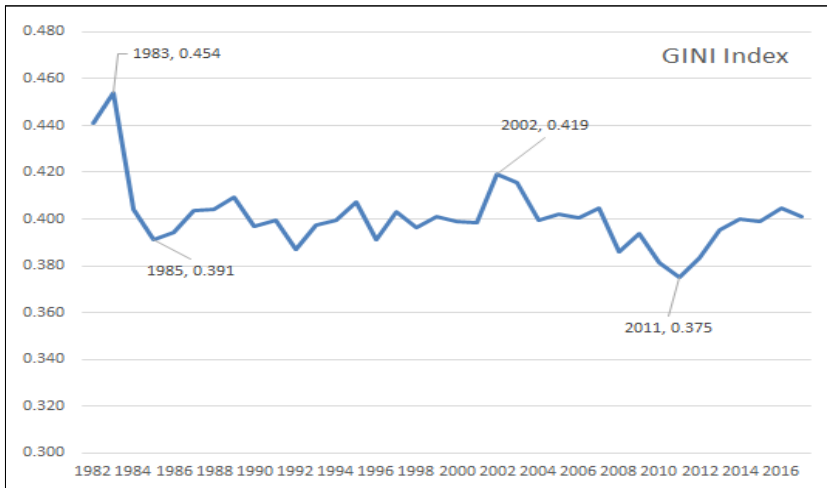


자료: Atamanov, A., Mostafavi, M. H., Salehi-Isfahani, D., & Vishwanath, T. (2016). Constructing robust poverty trends in the Islamic Republic of Iran: 2008-14. p.18.

7. 소득불평등과 빈곤

1982~2017년 이란의 소득불평등 추이를 보면, 이란혁명이후 지니계수가 크게 감소하고 그 수준을 장기간 유지하고 있는 것으로 나타난다. 1983년 0.454에 이르렀던 지니계수는 1985년 0.391로 낮아져 약 13.9%가 개선된 것으로 나타났다(Iran Data Portal, 2020e). 이후 2017년까지 다소의 등락이 있었지만 소득불평등은 1980년대 초반처럼 높은 수준으로 돌아가지는 않고 있다. 그리고 2002년 0.419로 다시 급등하였지만 이후 지속적으로 낮아져 2011년에는 0.375수준에 이르렀다(Iran Data Portal, 2020e). 미국에 의한 경제봉쇄와 유가하락으로 경제여건이 취약해진 상황에서도 소득불평등은 비교적 안정세를 보이고 있는 것이다.

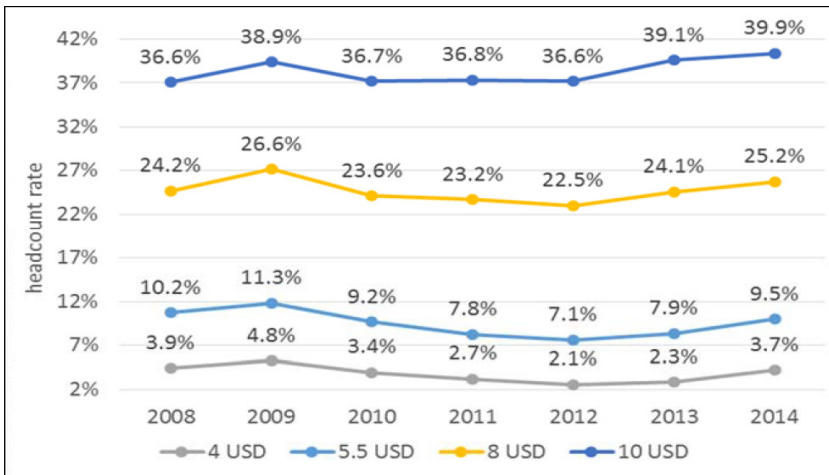
[그림 4-8] 이란의 소득불평등 추이(1982~2017)



자료: Iran Data Portal. (2020e). Gini index 1361~1396(1982~2017). Retrieved from <https://irandataportal.syr.edu/economic-financial-affairs> 2020. 9. 23.

소득분배구조와 관련해서 빈곤층의 규모를 나타내는 빈곤율의 추이 또한 상대적으로 안정된 양상을 보이고 있다. 아래 그림에 따르면, 2008~2014년까지 다양한 빈곤선을 활용해 살펴본 빈곤율 변화는 다소 증가세를 나타내고 있는데, 그 폭이 크다고 말하기는 어려운 것처럼 보인다. 이는 지난 수십년 간 이란이 경험했던 대외적 경제환경과 그로 인해 경험했던 다양한 내부경제의 어려움을 감안하면, 매우 흥미로운 결과라고 말할 수 있다.

[그림 4-9] 각종 빈곤선을 통해 추정한 이란의 빈곤율 추이



자료: Atamanov, A., Mostafavi, M. H., Salehi-Isfahani, D., & Vishwanath, T. (2016). Constructing robust poverty trends in the Islamic Republic of Iran: 2008-14. p.13.

하지만 이란의 빈곤율과 관련해서 비판적 해석에 주목할 필요가 있다. 이는 2019년 이란 레지스탕스 국가평의회의 여성위원회가 발표한 한 연구결과에 잘 나타나 있다. 이 보고서는 2018년 현재 이란의 월 최저임금은 110만 토만(약 81달러)이며, 4인 가구의 최저생계비는 월 650만 토만(약 481달러)이고, 도시지역에서 18가지 기초 생필품 구매비용은 약 170

만 토만(약 126달러)라는 점을 강조하고 있다. 하지만 교수의 평균 급여는 230만 토만(약 170달러)이며, 퇴직교사는 120만 토만(약 170달러)를 받고 있는 상황이라고 말한다. 더욱이 많은 교사가 계약직으로 100만 토만 미만의 임금을 받고 있는 상황이라는 것이다. 이런 상황에서 이란인의 1/3은 월 74달러 미만의 저소득층이고, 약 500만 명이 절대빈곤과 기아에서 생활하고 있으며, 67%가 상대빈곤선 이하의 생활을 하고 있다는 것이다(NCRI, 2019, p.3).

제3절 사회보장제도의 현황과 특징

이란 사회보장제도의 역사는 멀리 바라볼 필요가 있다. 그것은 서구의 사회권과 복지제도의 기원이 이슬람문화의 영향과 무관하지 않다는 해석을 고려하지 않더라도, 오랜 역사적 전통을 갖는다. 그것은 제2차 세계대전 이후 이란이 도입하고 확대해 왔던 사회보장체계가 중동지역의 다른 국가들과 비교할 때, 상대적으로 매우 높은 포괄범위를 갖는다는 점에서도 쉽게 이해할 수 있다.

1. 사회보장제도의 발전과정

20세기 이후 이란 사회보장제도의 역사는 크게 두 가지 측면에서 설명되어야 할 것이다. 하나는 석유쟁탈을 위한 서구 제국주의 열강들의 끊임 없는 개입과 제재에 따른 사회보장제도의 도입과 위기이며, 다른 하나는 이란혁명 이후 이슬람종교에 의한 사회보장제도의 변형된 모습이 그것이다.

가. 사회보장제도의 도입과 성장

1930년대 중반 이래 석유수출을 통한 국부의 증가는 이란 정부로 하여금 세금에 의존하지 않고 사회보장제도 등 각종 사회정책을 강화할 수 있는 여력을 주었다. 실제로 이란에서 사회보장과 교육 등에 대한 정부차원의 개발계획은 이러한 경제적 여력과 민주정부 하에서 이루어질 수 있었다. 이란의 첫 번째 개발계획은 1948년 의회에서 비준된 이후, 빈곤을 퇴치하고 사회보장제도를 개선하는 다양한 내용을 담고 있었다. 물론 당시의 개발계획이 성장중심주의에 기반하고 있었고, 사회보장제도와 관련된 내용이 부차적이었다. 하지만 이러한 제약은 비서구권 복지국가들이 서구식 사회보장제도를 도입하는 단계에서 매우 선구적인 것이었다. 이란은 이미 20세기 전반기에 서구식 사회보장제도를 도입해서 운영하고 있었던 것이다(Qaffari & Omidi, 2008).

이란의 사회보장제도는 1920년대 공무원을 대상으로 도입된 사회보험제도를 시발점으로 1940년대에는 주요 산업체 종사자에게까지 확대되었다. 비서구권 국가 중에서는 매우 일찍부터 서구식 사회보장제도가 자리 잡은 경우라고 말할 수 있다. 이란 사회보장제도의 발전은 당시 이란사회에서 좌파정치세력의 영향력이 컸고, 도시 노동자계급을 중심으로 사회운동이 확산되던 시대상황을 반영한 것이었다. 그리고 1950년대부터 1979년 혁명 이전까지 이란은 급속한 경제성장과 산업발전을 경험하였다. 1974년에는 이란이 테헤란에서 아시안게임을 유치하며 다른 아시아 국가들에 비해 빠른 경제성장을 과시하기도 했다.

1973년 오일쇼크가 시작되면서 이란은 사회문제를 해결하기 위해 사회지출을 빠르게 확대하는 전략을 취하였으며, 이는 정부지출에서 사회지출이 차지하는 비중의 가파른 증가로 나타났다(Harris, 2010). 참고로

1973-1979년 이란의 사회지출은 연 평균 18% 증가한 것으로 알려져 있다(Messkoub, 2006). 이 시기에 이란에서 빈곤율이 빠르게 감소하는 가시적 성과가 나타났던 것은 분명하다. 하지만 그와 동시에 소득불평등이 확대되는 문제가 나타나기 시작하였다. 이는 비서구권 국가들이 경제성장과정에서 경험하는 전형적인 문제라고 말할 수 있다. 어느 사회나 그러하듯, 소득불평등의 증가는 경제사회집단 간의 갈등을 촉발하는 영향을 미치게 된다. 실제로 1979년 혁명에서 나타난 주요한 구호 중 하나는 〈부의 재분배〉를 요구하는 것이었다(Salehi-Isfahani, 2009).

이처럼 이란은 석유발견으로 영국 등 서구열강의 제국주의적 수탈대상이 되었으며, 팔레비 왕조 하에서 이러한 수탈이 이어져 왔다. 하지만 이란의 사회보장제도는 헌법을 통해 모든 국민의 사회보장 권리를 명확하게 규정하고 있었다. 참고로 헌법 제3장은 사회보장의 권리를 포함하여 개인의 권리를 규정하고 있으며, 제29조는 건강, 실업 및 퇴직에 따른 위험으로부터 모든 국민을 보호해야 한다는 사회보장의 보편적 권리를 규정하고 있다(명지대 중동문제연구소, 2017). 마찬가지로 제43조는 사회보장에 대한 보편적 권리를 더욱 강화하여, 빈곤과 박탈을 근절하고 경제발전 과정에서 인간의 요구를 충족시키는 것"을 이슬람공화국의 경제목표와 기준으로 정의하고 있다. 문제는 사회권을 헌법에 명확하게 규정함으로써 빈부격차가 축소되지 않는다는 점이다.

나. 이슬람혁명 전후의 사회복지 정책 변화

이란의 본격적인 사회복지정책은 샤(Shah, 왕) 모함마드 레자 파흘라비(Mohammad Reza Pahlavi, 1919-1980)가 1963년 1월 9일 야심차게 발표하고, 1월 26일 국민투표에 부쳐 통과한 백색혁명(White

Revolution)²⁷⁾ 공약으로 시작하였다. 피를 흘리지 않는다는 뜻에서 백색으로 명명한 이 근대화 혁명은 처음에는 6가지 목표를 내세웠으나 1975년까지 13가지 항목이 더 첨가되어 모두 19개의 근대화 목표를 제시하였다(Pahlavi, 1980).

〈표 4-8〉 백색혁명의 19가지 목표

순번	내용	날짜
1	토지개혁	1963.1.9.
2	산림목초지 국유화	1963.1.9.
3	국영공장 공공매각	1963.1.9.
4	노동자 이익공유	1963.1.9.
5	여성 참정권	1963.1.9.
6	문맹퇴치대 결성	1963.1.9.
7	보건대 결성	1964.1.21.
8	재건발전대 결성	1964.9.23.
9	공정한 마을 건설	1964.9.23.
10	수자원 국유화	1967.10.6.
11	도시와 농촌 재건	1967.10.6.
12	행정혁명(근대화, 분권화)	1967.10.6.
13	고용자와 공공의 소유권 확대	1975.9.9.
14	물가안정과 과도이윤 제한	1975.9.9.
15	무상 의무교육과 급식(유치원-8학년)	1975.12월 중순
16	2세 영아까지 무상 음식	1975.12월 말
17	전국적 사회안전과 보험	1975.12월 말
18	토지와 주택 투기 근절	
19	부패 근절	

자료: Pahlavi. (1980). *Answer to History*, pp.193-194.

혁명공약의 첫 번째가 토지개혁인 점에서 볼 수 있듯, 샤는 당시 대지주가 토지 대다수를 장악하고 있던 봉건적인 경제구조를 혁파하여 소작

27) Engelab-e Sefid

농들에게 토지를 분배하고 교육혜택을 제공하여 근대 이란의 새로운 틀을 짜려고 시도하였다. 샤는 자신이 개혁을 이끌기 위해 권위주의적인 군주가 될 수밖에 없었던 이유로 글을 읽고 쓸 수 있는 국민이 25%에 지나지 않았다는 점을 들은 데에서 볼 수 있듯(Cooper, 2016, p.9) 문맹퇴치는 중요한 혁명의 목표였다.

토지개혁은 성공적이었다. 1971년 토지개혁이 끝났을 때 약 250만 가구가 혜택을 받았고, 1960년 26%에 불과하였던 농토주가 1972년에는 78%로 증가하였다. 토지를 분배하여 농민들에게 경제적 자유를 주고 이들을 교육과 보건 혜택을 제공하는 것은 혁명 초기의 중요한 목표였다.

이를 위해 먼저 문맹퇴치대와 보건대를 조직하여 농촌까지 봉사의 손길을 뻗었다. 이는 1960년대 제3세계에서 인기를 끌던 쿠바 모델을 따른 것이다. 1962년부터 1979년까지 문맹퇴치대는 고졸자 20만 명이 월급과 병역면제 혜택을 받으면서 어린이 200만 명, 어른 100만 명에게 페르시아어를 가르쳤다(Harris, 2017, p.71).²⁸⁾ 그 결과 문자해독률은 도시와 농촌에서 모두 전반적으로 증가하였다. 그러나 도농 간 격차가 상당히 컸고, 남녀 간 차이도 적지 않았다.

〈표 4-9〉 이란국민의 문자 해독률(1956년-1976년)

연도	인구		남성문자해독률		여성문자해독률	
	총인구	농촌(%)	도시(%)	농촌(%)	도시(%)	농촌(%)
1956	18,955,000	69	45	11	21	1
1966	25,789,000	62	61	25	38	4
1976	33,709,000	53	74	44	56	17

자료: Harris. (2017). A Social Revolution, p.73.

28) 샤에 따르면, 문맹퇴치대가 가르친 학생은 15년 동안 692% 증가하였다. 첫 5년 동안 소년 51만명, 소녀 12만 8천명, 남성 25만명, 여성 1만 2천명이 교육을 받았다(Pahlavi 1980, p.113).

〈표 4-10〉 학생수 증가율(1963년-1978년)

학교	학생증가율
유치원	1,350%
초등학교	506%
중학교	263%
고등학교	331%
기술직업교육	1,550%
문맹퇴치학교	692%

자료: Pahlavi. (1980). *Answer to History*, p.114.

보건대의 경우 400개 이동보건소가 55,000개의 마을 중 20,000개 마을에서 봉사하였고(Harris, 2017, p.90), 1976년에 보건대는 진료소 1,422개, 소속의사 1,240명을 보유할 정도로 규모가 커졌다(Pahlavi, 1980, p.112). 낙후한 농촌에 의료혜택을 제공하였을 뿐 아니라 무엇보다도 아파도 비의료인에게 의존하던 농촌주민들이 의료인을 직접 찾아나서는 의식변화를 보였다는 점을 사는 높게 평가하였다(Pahlavi, 1980, p.112).

백색혁명은 여성에게 참정권을 부여하여 전통적으로 가부장적인 전통적 사회를 바꾸려고 하였다. 이슬람종교지도자들은 이를 비판하였지만 이는 표면적인 이유에 불과하였다. 근본적으로 이들은 비무슬림, 특히 바하이(Baha'i)교 신앙인이 선거에 출마하고 당선되어 이슬람국가인 이란의 지방의회 의원이 될 수 있다는 사실, 그리고 꾸르안 대신 바하이의 성서와 같은 다른 종교 경전을 두고 선서를 할 수 있다는 사실에 분노하면서 백색혁명 자체를 반이슬람적이라고 강력히 비판하였다(Najmabadi, 1987, p.207). 국민들을 위해 일을 하려면 이슬람 지도자들과 상의하고 이슬람에 기대어 이 세상과 저 세상에서 모두가 행복한 삶을 살 수 있도록 해야 하는데 샤의 정책을 추진하는 사람들이 그렇게 하지 않는다고 개탄하였다(Najmabadi, 1987, p.207).

위로부터 추진한 백색혁명은 교육, 보건, 노동 및 사회 전반 분야에서

이란 사회를 변화시켰다. 국민 소득은 1960년 176달러에서 1978년 2,500달러로 무려 14배나 급증하였고, 1970년부터 1977년까지 국민총생산은 매년 7.8%씩 증가하였다. 그러나 1970년대 오일 붐(Oil Boom)으로 거둬들인 막대한 수입을 낙수효과 정책으로 경제를 발전시키려던 계획이 샤의 측근과 경제지도층에서 돈의 흐름이 막혀 아래로 흐르지 못하면서 성과를 거두지 못하였다.

또 낙수효과 정책 실패는 궁극적으로 빈부차 확대를 초래할 수밖에 없는데, 1973년에서 1975년 사이에 도시 최상부유층 20%의 소득점유율이 57%에서 63%로 증가할 정도로 빈부차가 점증하였다(Abrahamian 2008, p.140). 경제발전이 도시, 특별히 수도 테헤란에 집중되면서 농촌 지역은 소외되었고, 토지분배를 받지 못하고 일거리를 잃은 소작농 및 농촌 주민들이 도시로 몰리면서 극빈층을 형성하였다.

호메이니는 이러한 양극화 현상을 압제자(mostakbaran)와 피압제자(mostaz'afan), 궁궐에 사는 사람(kakhneshin)과 빈민촌 주민(zaghehneshtin)이라는 극명히 대비되는 단어로 지적하며 샤의 백색혁명을 비판하였다. 1979년 이란혁명의 핵심구호이자 현 이란 이슬람정부 체제의 지향점을 뚜렷하게 제시하는 이들 대조어로 혁명전후 이란의 사회복지정책 변화를 읽을 수 있다.

〈표 4-11〉 석유수출 세입

연도	금액(억달러)
1963-1964	5.55
1968-1969	9.58
1970-1971	12.0
1973-1974	50.0
1975-1976	200.0
1964-1974	130.0
1974-1977	380.0

자료: Abrahamian. (1982). *Iran Between Two Revolutions*, p.427.

혁명 전 이란의 사회복지정책은 불평등해소보다는 사회적 안정을 추구하는 하향식, 배타적 보수주의 복지(corporatist welfare)로 시혜 대상은 주로 공무원과 공공기관이 고용한 직원이었다. 샤는 국가 행정력을 확장하면서 근대화를 추진하였는데, 1975년 국가공무원 수는 30만 명을 넘어섰고, 공공기관에 속한 사무와 노동 종사자가 100만 명에 달하였다(Abrahamian, 2008, p.127). 혁명 후에는 기존 정책을 계승하면서도 소외된 피압제자, 빈민층 주민을 위하여 순교자 복지(martyr's welfare)라는 새로운 대안을 제시하였다(Harris, 2017, p.15).

〈표 4-12〉 혁명 전후 사회복지 특징

혁명 전	혁명 후
보수주의 복지	이중 복지 (보수주의+순교자)
배타적	포괄적

자료: Harris. (2017). *A Social Revolution*, p.15.

이란의 순교자 복지제도의 핵심은 본야드다. 대표적인 본야드는 이맘 호메이니 구호위원회(Imam Khomeini Relief Committee),²⁹⁾ 피억압자 재단(Foundation of the Oppressed of the Islamic Revolution),³⁰⁾ 순교자와 헌신자 지원 재단(Martyr and Devotees' Affair Foundation),³¹⁾ 이맘 레자 재단(Imam Reza Foundation)³²⁾이다. 본야드는 이슬람혁명 이전부터 존재한 것으로 새롭게 생긴 제도는 아니다. 이맘 레자 재단의 경우 1910년에 설립되었다.

혁명 이전인 1958년에 샤는 자선사업을 목적으로 한 파흘라비 재단을

29) Komite-ye Emdad-e Emam Khomeini

30) Bonyad-e Mostaz'afan-e Enqelab-e Eslami

31) Bonyad-e Shahid va Omur-e Isargaran

32) Astan-e Qods-e Razavi

설립하였다. 그러나 이 재단은 오므란(Omran) 은행을 소유하고, 미국 제너럴모터스의 이란 사업에 투자하여 소유권 10%를 가지는 등 샤의 개인 금고 역할을 하면서 왕실의 사적인 부 축적과 이란 경제를 통제하는 통로가 되었다. 샤가 이란을 떠나면서 모든 자산을 인출하여 오므란 은행은 파산하였다.

새로운 이슬람혁명 정부는 호메이니의 “동(東)도 서(西)도 아니다(Na Sharqi, Na Gharbi)라는 말에 따라 샤의 친서방 자본주의도, 친소련 사회주의도 아닌 이슬람의 정의를 이슬람 고유의 사회체제를 만들고자 노력하였다. 이슬람의 정의에 따라 샤가 외면한 사회적 약자인 피억압자와 빈민층 주민의 삶을 풍요롭게 만드는 것이 이슬람혁명의 구호였던 만큼 자선을 목적으로 하는 본야드는 상당히 매력적인 제도다. 왜냐하면 “본야드를 만들지 않고서는 자카트 징수, 빈자 보호, 또는 와끄프 감독처럼 종교적 계율이 지닌 경제적 측면을 이슬람국가 내에서 적용하기란 불가능하였기” 때문이다(Saeidi, 2004, p.480).

그 결과 혁명 이후 이란에서 이들 본야드는 국가의 통제를 받지 않고 최고지도자의 후원 아래 이슬람식 경제를 활용하여 가난한 사람들, 과부, 고아, 장애인, 노약자, 순교자 가족, 상이군인, 농촌 주민 등 사회적 약자 구제 사회복지 사업뿐 아니라 주택, 철도, 도로, 전기, 주택 등 사회와 생활 기반시설 건설 및 교육 등 사회발전을 위한 국가적 사업까지 전개하는 주요 행위자로 자리 잡았다. 일종의 시장경제에 융합된 일종의 사회경제(social economy)인데, 자본주의 기업과 국영기업 사이에 위치하는 제3의 기업으로 적어도 표면적으로는 비영리를 추구한다(Adelkhah, 2000, p.54).

본야드는 국가가 해야 할 사업을 국가기관과 조율 없이도 한다. 주택 건설을 책임지는 행정부서가 있지만, 주택재단(Housing Foundatio

n)³³⁾은 곤궁한 사람들을 위한 주택을 건설하고, 문맹퇴치운동(Literacy Movement)³⁴⁾은 교육부의 업무를 수행한다(Kamrava & Hassan-Yari 2004, p.509).

사회정의라는 혁명의 목표에 따라 극빈층 비율이 혁명 직전 1978년 47%에서 2003년 19%로 줄었고, 교육 수혜자와 의료보험 대상을 확대하였다. 이러한 발전에는 본야드의 역할이 적지 않았다. 이맘 호메이니 구호위원회의 경우 빈곤층 국민들에게 식량을 제공하는데 그 수가 약 7백만 명에 이른다. 그러나 혁명 이후 본야드 역시 혁명 이전 파흘라비 재단(Pahlavi Foundation)과 마찬가지로 자선사업을 넘어 실물 경제에 강력한 영향을 끼치고 있다. 자선재단이기 때문에 세금을 내지 않을뿐더러 국가로부터 상당한 지원금을 받지만, 정부는 본야드의 재정을 감시하거나 통제하지 않는다. 또한 본야드는 여러 회사를 소유하면서 마치 대기업처럼 몸집을 늘리며 이윤사업에 뛰어들었다. 이슬람혁명을 수호하기 위해 창설한 혁명수비대 소유 본야드가 대표적인 예다.

혁명수비대 관련 본야드는 2006년부터 시작한 국영기업 민영화 사업 기회를 놓치지 않고 기업을 흡수하여 이란 경제를 장악하였는데, 2010년 카네기국제평화재단 세미나에서 밀라니는 혁명수비대가 이란 경제의 60%를 장악하였다는 의견을 내놓았다(Milani, 2010, p.5). 2019년 개혁파 정치인 베흐자드 나바비(Behzad Nabavi)는 보수적 인터넷 매체 알레프(Alef)와 인터뷰에서 최고지도자 하메네이와 밀접하게 연결된 이맘 호메이니의 명령 집행 본부(Headquarters of the Execution of Imam Khomeini's Order),³⁵⁾ 이맘 레자 재단, 피억압자 재단, 혁명수비대의 예언자의 봉인(Seal of the Prophets)³⁶⁾ 등 모두 4개의 본야드가 이란

33) Bonyad-e Maskan

34) Nehzat-e Savad-Amuzi

35) Setad-e Ejray-ye Farman-e Emam

전체 자산의 60%를 장악하고 있다고 폭로하였다(Alef, 2019).

본야드 외에도 이란의 사회복지를 담당하고 있는 기구나 프로그램이 없는 것은 아니다. 정부가 공식 통계를 낼 수 있는 현재 이란의 사회복지 는 다음과 같이 비보험과 보험분야로 나누어 볼 수 있다.

〈표 4-13〉 현재 이란의 사회복지

비보험 지원사업	국가복지기관: 1980년 통합기구 설립. 저소득층 지원.
	이맘 호메이니 구호위원회: 본야드. 저소득층, 사회적 약자층 지원.
	순교자와 헌신자 지원 재단: 순교자·부상자·전쟁포로 등 가족지원
	적신월사: 1922년 붉은사자 태양회가 1981년 개명
사회보험	사회안전기구: 1930년 직장사고 관련 보험 시작. 1975년 기구 창설.
	이란의료보험기구: 1974년 공무원의료보험 시작. 1994년 기구 창설.
	농부·촌민·유목민 보험기금: 2005년부터 사회보험 제공.
	공무원연금기금: 군인, 경찰, 혁명수비대는 자체 연금.

자료: Statistical Center of Iran. (2017). *Iran Statistical Year Book 1396*, pp.589-590.

위의 정부 공식 통계에 잡히지 않지만, 본야드가 사회복지에 미치는 영향은 무시할 수 없다. 이란 정부는 혁명이 성공하고 바로 이라크와 기나 긴 8년의 전쟁을 겪는 동안 본야드가 이란의 생존에 지대한 공헌을 한 점을 인정하고 있다. 1990년 이맘 호메이니 구호위원회 창립 10주년 기념식에서 카루비(Mehdi Karroubi) 국회의장은 구호위원회와 같은 조직이 없었다면 “혁명의 운명이 어떻게 되었을지는 알 수 없다”면서 감사를 표할 정도였다(Harris, 2010, p.23). 혁명 이후 사회복지 증진을 위하여 자선사업을 설립목표로 내세우며 시작하여 마치 국가 경제기관처럼 강력한 재력을 지니고 영향력을 행사하고 있는 본야드의 위상은 현 이란 사회의 사회복지 현황을 파악하는데 필수적이다. 그런데 본야드를 이해하기 위해서는 먼저 여타 무슬림국가와 다른 이란의 독특한 국가체제를 이해해야 한다.

36) Khatam-ol-Abiya

다. 이란혁명 이후 사회보장제도의 특징: 이중화

1979년 혁명 이후 이란의 사회보장제도는 이슬람종교의 영향력이 한층 강화된 형태로 변화하게 된다. 이는 일종의 <이중의 제도화>라고 말할 수 있다: 사회보장제도가 한편에서는 종교와 이데올로기에 기초한 새로운 혁명조직이 관리하는 체계로 구성되고, 다른 하나는 행정적·물리적 인프라를 갖춘 행정기관이 관리하는 체계로 구성되었던 것이다. 여기서 주목해야 할 점은 이 두 개의 체계가 통합적으로 관리되거나, 서로 유기적 관련성을 갖고 운영되지는 않고 있다는 점이다. 이란혁명 이후 현재에 이르기까지 이란 사회보장제도는 여전히 하나의 통합된 사회보장체계를 형성하지 못하고 있는 것이다. 물론 이러한 이중의 제도화는 이란에 국한된 것이 아니다. 정도의 차이는 있지만 거의 모든 이슬람국가에서 공통적으로 나타나는 현상인 셈이다.

이 문제와 관련해서 이란의 사회보장제도가 적어도 지출측면에서는 이란 혁명 이후 더 이상 성장하지 못했다는 비판도 존재한다. 이란의 사회보장 지출은 1970년대 16%에서 1980년대 30%로 증가하였지만, 1인당 사회지출은 1979년 최초로 감소한 것으로 나타났다. 이는 혁명 이후 외국의 경제봉쇄로 국내 총생산(GDP)이 감소하고, 혁명 이후의 인구증가에 따른 것이었다. 즉, 국내총생산의 감소로 사회보장 지출의 비중이 증가하였고, 인구증가로 실제 1인당 지출은 감소하기 시작했던 것이다. 참고로 1989년 1인당 실제 지출은 1979년 수준의 절반으로 떨어졌고, 1999년에는 혁명 이전 수준으로 돌아갔다는 것이다(Messkoub, 2006).

Kevan Harris 또한 이란의 사회보장제도를 비판적 관점에서 설명하는 대표적 연구자 중 한 명이다. 그에 따르면, 1979년 혁명 이후 이란의 사회보장제도는 정부가 충성을 대가로 인구 일부를 매수하는 지대국가

(rentier state) 이념에 기초하고 있다. 그것은 시민들의 조세를 통해 복지국가를 운영하는데 필요한 재원을 마련하는 방식이 아니라, 국가가 보유한 석유나 가스 등의 자원판매에서 비롯된 부를 재분배하는 방식에 호소하는 국가임을 의미한다. 그리고 이러한 특징은 외부적으로는 1979년 이란혁명에 대한 외부의 경제제재나 1980년~1988년 이란-이라크전쟁이라는 취약한 환경, 내부적으로 다양한 정파들 간의 첨예한 경쟁으로 인해 더욱 공고화된 측면이 있다는 것이다. 실제로 1979년의 혁명세력들은 복지국가나 사회보장제도의 개혁에 대해 구체적인 계획을 갖고 있지 않았다고 평가하기도 한다. 원칙적으로 보다 평등한 사회를 구축하겠다는 원론적 수준의 비전만을 갖고 있었다는 것이다. 그리고 당시의 정치가들은 다양한 사회집단의 정치적 지지를 얻기 위해 석유나 가스판매로 조성된 재원을 조합주의적 복지지원을 강화하는 선택을 하게 되었다. 물론 이 지대국가의 특성은 비단 이란에 국한된 것이 아니라 중동의 산유국들이 대중의 저항이나 민주주의에 대한 압력을 피해 권위주의적 정치체제를 안정화하기 위해 종종 동원해 왔던 방식이기도 하다(Harris, 2017, pp.80-115).

하지만 이런 비판에도 불구하고, 이란의 사회보장제도, 특히 국가가 관리하는 사회보험제도와 비기여형 복지제도 등은 지속적으로 발전해 왔던 것으로 알려져 있다.

이러한 해석의 근거에는 이란의 사회보장제도가 혁명이후의 정치경제체제의 변화에 의해 영향을 받기 시작했다는 생각이 깔려 있다. 혁명이후 이란은 이슬람종교가 지배하는 정치체제와 계획경제로 변화하였으며, 석유자원을 통제하고자 했던 서구 열강들은 경제봉쇄를 통해 이란의 경제와 고용 그리고 소득분배구조에 큰 충격을 가했던 것이다. 그리고 이란은 제2차 및 제3차 개발계획(1995-1999, 2000-2004)을 추진하는 과정에

서 경제개방과 개방개혁을 중단하기에 이른다(Salehi-Isfahani, 2009).

석유수출을 통한 부의 재분배를 통해 사회보장제도를 발전시켜 왔던 이란이 서구의 경제봉쇄로 인해 더 이상 그럴 수 없는 여건에 처하게 되었고, 지속적인 유가하락으로 사회보장제도를 위한 재정적 여건은 더욱 악화되었다. 더욱이 이란의 사회보장제도는 이슬람종교가 지배하는 체계와 기존의 체계로 양분되어 있었다. 하지만 이런 한계 속에서도 이란은 부단히 정부가 관리하는 사회보장제도를 효율적으로 개편하려는 시도를 해 왔던 것도 사실이다. 뒤에 언급하는 이란의 보편적 기본소득이 그러한 시도 중 하나이다. 유가하락과 수출통제로 인해 재정수입 감소가 예상되는 상황에서 기존의 보조금 지원제도를 개선하려는 노력이 그것이다.

2. 이란 사회보장제도의 구조와 특징

가. 사회보장제도의 법률체계

사회보장제도의 법적 위상은 이란이슬람공화국 헌법 제29조에 명확하게 명시되어 있다. 그것은 사회보장을 인권으로 규정하고 있으며, 정부는 모든 시민에게 필요한 복지서비스를 보장하도록 명시하고 있는 것이다. 구체적인 제도적 형태 또한 사회보험이나 기타 제도를 통해 퇴직과 실업, 고령과 장애, 생계 등을 책임질 보호자(guardian)가 없는 상황에 처한 시민들을 보호하도록 규정하고 있다. 그리고 사회보장제도는 임금근로자와 비임금근로자(자발적 가입)을 포괄하며, 공무원이나 군인 등을 대상으로 특수직역 종사자를 아우르는 포괄적 사회보장체계를 갖추고 있으며, 이 모든 제도들이 법률을 통해 규정되어 있다.

나. 사회보장의 주요 법률과 제도³⁷⁾

이란 사회보장제도는 이미 오랜 역사를 가지며, 제도적으로도 매우 포괄적인 제도로 구축되어 있다. 실제로 이란은 이미 1907년에 공공서비스 부문 고용노동자들의 가족과 유족을 보호하는 법률을 제정한 바 있었으며, 1922년에는 국가고용법을 제정하기도 했다. 하지만 이러한 법률이 민간부문을 포괄하는 사회보장제도로 발전하게 된 것은 노동자보험법(Workers Insurance Act)이 1943년 국회승인을 거쳐 1945년에 시행되면서부터라고 말할 수 있다. 실제로 이 제도는 1952년까지의 일련의 개혁을 거쳐 더 많은 노동자들을 보호하는 제도로 발전하였다. 1952년 1월 ‘노동자 사회보험법’(Worker’s Social Insurance Act)이 제정되고, 사회보험관리기구를 독립행정기관으로 설치하게 된다. 그리고 1975년에는 사회보장법(Social Security Law)을 제정하여 노동자사회보험법을 대체하고, 사회보장제도를 관리하고 지역차원에서 프로그램을 운영하고 평가하는 사회보장기관(Social Security Organization : SSO)을 설치하게 이른다. 그 밖에도 1986년 제정된 자영자보험법이 보장하는 사회보험제도 등을 통해 사회보장의 형식적 체계를 완비한 것으로 판단된다. 2004년 제정된 포괄적 복지와 사회보장조직구조에 관한 법률(Law on the Comprehensive Welfare and Social Security Organizational Structure)은 이란 사회보장체계를 크게 세 가지 섹터로 규정하고 있다: 1) 사회보험 섹터, 2) 보호와 재활 섹터, 3) 구호 섹터가 그것이다. 이 세 가지 섹터 중 국가 및 공공사회보장기관이 사회보험과 보호 및 재활 섹터

37) 이란 사회보장제도의 법제화 과정에 대해서는 다음 문건을 참조하여 작성하였다(Social Security. (2020). Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, 2010, Retrieved from <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2010-2011/asia/index.html> 2020. 6. 5.

를 주로 담당하고 있다면, 이슬람종교재단을 주축으로 하는 풀뿌리조직들은 구호 섹터를 담당하고 있다.

다. 사회보장 관리조직

이란의 사회보장기관(SSO)은 지금까지 이란의 사회보장체계에서 매우 강력한 역할을 담당하는 조직이다. 참고로 사회보장기관(SSO)은 유럽의 사회보험 관리기구처럼 노·사·정 합의의 원칙에 따라 운영되도록 설계되어 있었고, 그 법적 위상 또한 비정부조직이었다. 하지만 이 조직은 현재 사회정책 관련 부처통합과 연계되어 정부의 배타적 규제를 받는 형태로 역할이 위축되었다는 평가를 받기도 한다. 이러한 변화는 2005년 집권한 아마디네자드(Mahmoud Ahmadinejad) 대통령의 정부구조 개편과정을 통해 발생하였다. 그는 당시 협동조합부와 노동부 그리고 복지부 세 부처를 하나로 통합하는 조치를 취하였으며, 이를 기점으로 사회보장기관(SSO) 내에 삼자합의나 민주적 거버넌스가 실종되었다는 것이다. 정부가 설계와 관리 그리고 평가를 독점하고 있다는 비판이다.³⁸⁾

그럼에도 이란 사회보장기관(SSO)은 1979년 이란혁명이후에도 지속적으로 그 역할을 강화하여 37백만 명에 이르는 인구를 보호하는 강력한 역할을 담당하고 있다. 사회보장기관(SSO)은 주로 기여형 사회보험을 관리하는 조직으로 그 역할은 법률에 규정되어 있다. 사회보장법 제10조는 사회보장기관(SSO)이 다양한 형태의 사회보험제도를 집행하고 확대하도록 규정하고 있으며, 중앙 집중적 방식으로 현금급여 형태의 소득이전을

38) 이란의 사회보장기구 수입에서 약 70%는 고용주가 부담하고, 21%는 노동자가 부담하며, 정부는 9%가량을 부담하고 있는 상황에서 그것이 적절한 조치인가에 대한 비판이 제기되고 있는 것이다. 그마저도 수년간 정부는 사회보장기관에 재정부담을 하지 않고 있어 약 300억 달러의 부채를 지고 있는 상황으로 알려져 있다.

관리하는 일관된 체계를 운영하도록 명시하고 있다. 사회보장기관은 도시인구의 70%, 전체인구의 45%를 대상으로 사회보험서비스를 제공하고 있다. 전체 사회보장지출에서 연금 등을 위해 절반가량의 지출을 하고, 나머지 1/4을 의료보험과 돌봄서비스 제공을 위해 투입하고 있다. 소관 부처는 협동조합, 노동 그리고 사회복지부(Ministry of Cooperative, Labor and Social Welfare)로 전반적인 제도관리를 담당하지만, 실제 지역단위의 각종 관리조직을 통해 프로그램을 통제하는 것은 사회보장기관(SSO)이다. 이 점에서 이란 사회보장체계에서 사회보장기관의 역할은 매우 중요하다(Tasdighi, 2017, p.2).

라. 사회보장의 수입과 지출

사회보장의 재원과 지출구조는 법률적으로 사회보장법 제28조에 명시되어 있다. 그에 따르면, 사회보장기관의 수입은 다음과 같이 구성되어 있다 : 1) 사회보험기여금 수입, 2) 기금투자 및 재산에서 얻어진 수입, 3) 과징금 등에서 얻어진 수입, 4) 기부금 등 기타 수입으로 규정되어 있다. 사회보험제도에 대한 기여는 피보험자, 고용주 그리고 정부가 다음과 같은 비율로 기여하도록 규정되어 있다 : 1) 피보험 노동자는 일반적으로 수입(earning)의 7%를 사회보험료로 기여하고, 자영업자 등 자발적 가입자는 수입의 12~18%를 기여하도록 규정하고 있다. 그 밖에 민간부문의 운전기사는 수입의 10 %를 기여한다. 2) 고용주는 임금의 20 %를 보험료로 기여하도록 규정하고 있다. 3) 정부는 자발적 피보험자를 포함한 피보험 노동자 임금의 3%를 보험료로 지원하고, 민간 운전기사에 대해서는 임금의 17%를 보험료로 지원한다. 그리고 전략산업에 대한 지원정책의 일환으로 기업당 최대 5명의 노동자에 대해 고용주 기여금을 보조금으로 지원한다.

마. 사회보장의 주요 사업

사회보장기관(SSO)은 사회보험제도를 통해 피고용자와 그 가족(부모와 배우자 그리고 자녀)에 대한 소득보장 외에도 각종 서비스를 제공한다. 그리고 그 내용은 사회보장법³⁹⁾ 제3조에 명시되어 있으며, 생애주기별로 발생하는 다양한 위험으로부터 시민들을 보호하기 위해 다음과 같은 서비스를 제공하도록 규정하고 있다: 1) 사고와 질병, 2) 출산과 육아, 3) 상병급여, 4) 장애, 5) 퇴직(연금), 6) 사망이 그것이다. 이러한 위험에 대처하기 위해서는 다양한 사회보험제도와 비기여형 복지제도가 필요하며, 이는 노령연금(Old age pension), 유족연금(Survivor pension), 장애연금(Disability pension), 상병연금(Sickness pension), 양육급여(Maternity and confinement benefit), 산재보험(Accident and work injuries benefit), 실업보험(Unemployment insurance) 등이다. 이란의 사회보장체계에서 한 가지 주목해야 할 점은 연금체계에서 노인 외에도 여성을 보호하도록 규정하고 있다는 점이다. 기여형과 비기여형 제도로 구성된 연금체계는 노동인구의 50%를 포괄하고 있으며, 60세 이상 인구의 40%이상을 포괄하고 있다. 연금을 담당하는 핵심조직은 위에 언급한 사회보장기관(SSO)과 공무원퇴직기구(CSRO)이다.

바. 특수직역 연금조직들

하지만 사회보장기관(SSO) 이외의 사회보장기관이 존재하고 있다. 공

39) 이란 사회보장법(Social Security Law)은 영어로 번역되어 다음 문헌에서 확인 가능(In The name of God. (2020). Social Security Law Of THE ISLAMIC REPUBLIC OF IRAN. Retrieved from <http://www.ravanertebat.com/files/content/Social%20Security%20Law-IRI.pdf> 2020. 9. 21.)

무원퇴직기구(Civil Servants Retirement Organizatio : CSRO)나 군인연금기금(AFPP), 치료보험기구(OTIS) 등이 그것이다. 그 중 공무원퇴직기구는 대학교, 사법부, 외교관, 지자체공무원(계약이 체결된) 그리고 교통부 산하의 건설노동자들이 주요한 지원대상으로 포함되어 있다. 그 밖에도 혁명수비대연금기금(Revolutionary Guards' Pension Fund: Sandooghe Bazneshastagi Sepahe Pasdarane Enghelabe Islami) 등을 포함해 군인들을 대상으로 하는 다양한 사회보장조직이 존재하고 있는데, 이는 이란사회가 1979년 혁명 이후 경험하게 된 정치적 환경에서 비롯된 것이라고 말할 수 있다. 이 기관들은 노동복지부의 관리감독을 받고 있지만 독립된 비정부조직으로 운영되고 있으며, 이 기관들 간의 정보 교류나 합의구조는 매우 취약한 것으로 알려져 있다.

사. 노령연금의 기여와 수급

연금은 남성의 경우 60세, 여성은 55세부터 수급할 수 있으며, 이 경우에도 19년 이상 기여해야 한다. 다만 50세 이상의 남성과 45세 이상의 여성이라도 기여기간이 30년에 도달한 경우에는 연금을 수급할 수 있다. 특수한 작업환경(작업환경이 열악한)에서 일하는 노동자의 경우에는 나이에 무관하게 연성 20년 이상, 비연속 25년 이상 기여한 경우에는 연금 수급이 가능하다. 연금급여는 최근 2년간 가입자 평균소득의 3.33%에 기여기간(year)을 곱한 값으로 산정되며, 최대 35년까지 인정한다. 다만 앞서 언급한 특수한 작업환경에서 일한 노동자의 경우에는 총 기여기간에 1.5를 곱한 값으로 가중하여 연금을 지급한다. 공통적으로 최저연금은 비숙련노동자 최저임금으로 설정하고 있다. 참고로 2010년 현재 비숙련노동자의 최저임금은 285달러(USD)이다.

아. 의료보장체계

이란의 의료보장체계는 세 가지 조직으로 구성되어 있다 : 1) 정부체계, 2) 민간체계, 3) NGO체계가 그것이다. 이란 사회는 여전히 고령화문제가 심각하게 대두되지 않고 있으며, 젊은 세대들이 성장함에 따라 가족을 구성하고 관련한 각종 사회서비스, 특히 의료서비스 수요가 급증하는 양상을 보이고 있다. 그에 따라 공공 의료인프라와 서비스를 확대해야 하는 상황이다. 그에 따라 의료보장지출은 2008년 243억 달러에서 2017년 960억 달러로 증가하였다. 이는 2017년 이란 GDP의 6%에 해당되는 수준이며, 이란시민들의 90%가량이 어떤 형태로든 의료보장혜택을 받고 있는 것으로 알려져 있다. 특히 이란은 지난 20년간 예방적 차원의 의료보장을 강화하기 위한 일차의료네트워크 확장정책을 추진해 왔으며, 이를 통해 영유아사망률을 크게 낮추는 성과를 거두었다. 이란의 의료보장체계는 다른 국가들과 비교해도 매우 효율적인 체계로 알려져 있으며, 2017년 기대수명은 73세이며, 1인당 의료보장을 위한 지출은 346달러이다.

3. 이란 사회보장제도의 현황

이란의 사회보장체계는 국가가 운영하는 사회보장과 이슬람종교재단 등이 운영하는 지원으로 대별된다. 여기서는 이 두 가지 지원을 구분하여 현황을 간략하게 살펴보기로 한다. 참고로 최근 이란 사회보장제도와 관련한 현황을 입수하는데 한계가 있어, 다소 시점이 늦은 데이터를 활용했음을 밝혀둔다. 이는 추후 최근 데이터로 업데이트할 필요가 있다.

이란 정부가 관리하는 주요 사회보험의 가입자 수를 살펴보면 아래와

같이 나타나고 있다. 한 가지 흥미로운 점은 2001년과 2006년 사이에 정부가 보호하는 가입자 수가 매우 큰 폭으로 증가한 것을 알 수 있다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 전체 취업자 중 공공부문 취업자의 비중 증가와 무관하지 않다.

〈표 4-14〉 사회보장기관 유형별 의한 보험가입자 수: 보험유형별(1991-2006)

(단위: 천명)

구분	1991	1996	2001	2006
총계	3,304	5,120	6,362	7,513
정부	893	943	838	6,600
비정부	2,226	3,433	4,520	-
자발적	36	116	233	104
자영자보험	117	281	379	372
실업보험	32	65	93	150
운전자	×	281	299	177
특수보험	×	×	×	110

자료: Iran Data Portal. (2020f). Social Security Organization. Retrieved from <https://irandataportal.syr.edu/welfare-social-security> 2020. 9. 25.

이란의 사회보장제도에서 가장 중요한 부분은 노후소득보장과 질병에 따른 소득보장이라고 말할 수 있다. 아래 표는 1991~2006년까지 사회보장기관이 보호하는 연금(퇴직)과 질병/장애 그리고 유족연금 등의 수급자 규모와 지출규모를 보여주고 있다. 전체 수급자 규모는 지속적으로 증가하며, 그에 상응하는 수준으로 지출 또한 증가하는 것을 확인할 수 있다. 가장 지출규모가 큰 것은 퇴직자를 대상으로 하는 연금지출이며, 다음이 유족연금으로 나타나고 있다.

〈표 4-15〉 사회보장기관이 보호하는 연금수급자와 지출(1991-2006)

(단위: 백만 리알, 건수)

구분			1991	1996	2001	2006
전체		수급자	609,752	949,615	1,208,627	1,473,112
		지출	238,841	1,950,542	6,747,787	32,829,720
퇴직자		수급자	170,455	310,005	419,078	685,735
		지출	127,869	844,920	3,519,306	18,689,677
질병 /장애	산재 관련	수급자	13,499	16,341	17,767	20,652
		지출	5,179	22,900	80,025	249,790
	기타	수급자	42,482	51,200	51,242	60,208
		지출	22,515	108,174	344,772	1,123,577
유족 연금	수급자	383,316	572,069	720,540	706,517	
	지출	83,278	492,871	1,921,985	7,056,229	
기타지원				481,678	881,699	5,710,447

자료: Iran Data Portal. (2020f). Social Security Organization. Retrieved from <https://irandataportal.syr.edu/welfare-social-security> 2020. 9. 25.

위의 소득보장 외에 사회보장제도를 통한 현금급여는 아래 표에 정리되어 있다. 전체적으로 결혼지원이나 출산보상 그리고 실업수당 등을 포함하고 있는데, 2001년과 2006년 사이 실업수당의 증가세가 매우 가파르게 나타나고 있다.

〈표 4-16〉 사회보장기관에 의한 기타 현금급여 수급건수와 지출액(1991-2006)

(단위: 백만 리알, 건수, 명)

구분		1991	1996	2001	2006
전체	건수	198,340	216,023	282,239	614,408
	지출	57,064	253,000	1,181,480	4,109,894
결혼지원	건수	18,992	25,353	37,871	79,103
	지출	1,299	5,972	26,179	135,698
출산보상	건수	6,886	8,400	16,726	39,695
	지출	753	3,458	19,666	90,075
신체장애보상	건수	1,075	1,226	1,484	974
	지출	269	1,100	3,106	9,634
실업수당		20,136	206,020	932,230	2,984,676
기타현금급여건수		25,141	1,015	73,822	362,146

자료: Iran Data Portal. (2020f). Social Security Organization. Retrieved from <https://irandataportal.syr.edu/welfare-social-security> 2020. 9. 25.

그 밖에도 정부가 제공하는 각종 사회서비스가 있는데, 공급자 현황은 아래 표에 정리되어 있다. 지역적으로 도시와 농촌을 대상으로 제공되는 서비스의 종류가 구분되어 있는데, 제공되는 서비스 중 농촌의 주간 돌봄 서비스 공급기관 수가 큰 비중을 차지해 왔으나 2001~2006년 그 규모가 감소한 것으로 나타나고 있다. 반면에 재활서비스 공급기관의 수가 빠르게 증가한 것을 알 수 있다.

〈표 4-17〉 국가복지기관이 제공하는 서비스와 서비스 공급자(1991~2006)

(단위: 개수)

구분		1991	1996	2001	2006
사회서비스 총합	도시	414	472	499	980
	농촌	1,121	1,233	1,230	1,495
도시 사회서비스	미보호아동돌봄	67	68	116	148
	주간돌봄센터	382	446	353	163
	미보호/취약가구지원	393	446	474	442
	사회적위기집단지원	×	×	181	227
농촌 사회서비스	주간보호센터	1,025	1,188	1,140	900
	미보호/취약가구지원	217	636	661	595
재활서비스		467	731	800	1,224
예방서비스 및 문화서비스	상담서비스	×	×	89	30
	대면상담	×	×	103	81
	의료상담	×	×	64	47
	중독자재활	×	×	73	72
기타		1,531	1,766	1,419	643

자료: Iran Data Portal. (2020f). Social Security Organization. Retrieved from <https://irandataportal.syr.edu/welfare-social-security> 2020. 9. 25.

사회서비스의 유형별 공급자 수는 이어지는 표에 제시되어 있다. 서비스 이용자 규모는 보호자가 없는 취약가구에 대한 지원서비스 이용자가 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있다. 특히 도시지역에서 그 이용자 수가 많은 것으로 나타나고 있다. 하지만 그 규모는 1996년에 55

만 가구(명)로 절정에 달한 이후 지속적으로 감소세를 나타내고 있다. 그 밖에는 장애인에 대한 돌봄서비스 이용자가 규모가 크게 나타나고 있으며, 지속적으로 증가추세를 보이고 있다.

〈표 4-18〉 국가복지기관이 제공하는 서비스 수급자(1991~2006)

(단위: 명)

구분		1991	1996	2001	2006
도시 사회서비스	미보호아동돌봄	2,979	3,419	5,582	4,484
	주간보호센터	65,082	64,424	36,591	9,127
	미보호/취약가구지원	237,205	555,860	284,707	201,250
	사회적 위기집단지원	×	×	34,207	65,395
농촌 사회서비스	주간돌봄	90,053	87,324	54,416	31,866
	미보호/취약가구지원	29,625	88,265	66,801	83,846
재활서비스	노인돌봄	1,579	2,337	1,725	1,083
	장애인돌봄	10,268	12,379	9,125	5,414
	장애인/연금생활자돌봄	-	81,366	94,889	157,280
	척수손상자 지원이동서비스	×	×	×	13,035
	가족/농아아동 소통지원	1,184	1,059	1,247	266
	시각/언어장애인교육서비스	987	1,220	1,126	591
	장애인 사회재활서비스	511	488	435	797
	장애인 직업훈련	2,660	4,779	4,479	1,782

자료: Iran Data Portal. (2020f). Social Security Organization. Retrieved from <https://irandataportal.syr.edu/welfare-social-security> 2020. 9. 25.

4. 이란 사회보장제도의 최근 동향 : 보조금 vs. 현금급여 논쟁

이란 사회보장제도는 사회보험을 중심으로 그 포괄범위를 확대하며 지속적으로 발전해 왔다. 물론 여전히 많은 사회보장 사각지대가 있으며, 사회보장급여를 통해 최소한의 인간다운 삶을 영위하기에는 한계가 있다는 비판 또한 지속적으로 제기되고 있다. 이는 이란사회 뿐 아니라 대부분의 저발전국이나 발전도상국들이 직면하고 있는 사회보장 확장과정에

서의 딜레마라고 말해도 과언이 아닐 것이다. 하지만 이란은 매우 풍요로운 자원을 지닌 산유국이라는 점에 주목할 필요가 있다. 서방국가들에 의해 지속적으로 견제와 봉쇄를 받아 경제적 어려움에 처해 있지만, 20세기 중반 지속적인 성장은 이처럼 풍요로운 자원에 힘입은 바 있다는 점을 강조할 필요가 있다. 바로 이 천연자원에서 비롯된 국부와 그 배분이 이란 사회보장제도의 최근 쟁점을 이해하는데 중요한 의미를 갖는다.

산유국이 시민들에게 석유수출에 따른 부를 재분배하는 방식은 그 나라의 민주화나 사회의식 정도를 나타내는 척도일 수 있다. 이 문제와 관련해서 많은 전문가들이 이란의 기본소득 사례에 주목하고 있다. 그것은 석유수출을 통한 부를 각종 보조금으로 지급하던 정부들이 그것을 삭감하는 방식으로 어떠한 프로그램을 선택하는가의 문제였다. 유가하락 등으로 재정수입이 감소하는 상황에서 각국 정부는 각종 보조금을 폐지하는 대신, 저소득층을 대상으로 하는 자산조사형 그리고 조건부 현금급여(conditional cash benefit)를 지급하는 방안을 검토하였다. 하지만 이는 보조금 혜택을 받는 중산층 이상 소득계층의 반대에 직면하게 된다. 정치엘리트 간의 경합이 치열한 상황이라면 다수 집단의 반대를 극복하고 저소득층에게만 현금급여를 지급하기란 용이한 일이 아닐 수 있다. 이러한 이유에서 이란이나 이라크 등 중동의 일부 산유국에서 보편적 기본소득과 유사한 프로그램을 도입하게 된 것으로 이해할 수 있다. 다만 보편적 소득보장 프로그램을 도입하는 과정에서 흔히 제기되는 비판은 저소득 노동자의 근로의욕 감소에 따른 노동공급의 감소 문제였다.

이란의 보편적 기본소득제도(UBI) 또한 2008년 이란 정부가 발표한 에너지와 식량 보조금에 대한 전면적인 개혁패키지(Iranian targeted subsidy plan)의 하나로 기획되었으며, 2010년 8월 시행되었다. 그것은 석유와 경유 그리고 LPG 등 에너지에 대한 기존 보조금을 대폭 삭감하면

서 그것을 현금급여로 대체하는 방식이었다. 보조금개혁법(Subsidy Reform Law)의 제1조는 주요 에너지의 소비자가격을 경제개발 5개년 계획(FYDP 2010-2015)이 끝나는 시점까지 시장가격의 일정 수준으로 관리하는 방안을 명시하고 있다. 에너지 가격변동이 25%를 초과하는 경우에는 가격조정을 할 것이라는 점을 명시한 것이다.⁴⁰⁾ 이는 이란 소비자 전체의 생활에 적지 않은 부담을 줄 수 있는 법안임에는 분명했다. 그에 따라 정부는 구매력 저하를 감안하여 보충방식의 자산조사형 소득이전 프로그램을 도입하는 방안을 검토하였다.

위 법률안에 포함되어 있는 지원방안은 제7조에 규정되어 있으며, 다음 두 가지 방안에 대한 정부의 지원범위 또한 명시하고 있다. 첫째는 전체 가구를 대상으로 가구소득 수준을 고려하여 현금 및 비현금보조금을 지급하는 것이고, 둘째는 표적화된 인구집단을 대상으로 다양한 사회보장 프로그램을 지원하는 것이다. 표적화된 인구집단을 위한 사회보장 프로그램은 1) 사회보험과 의료돌봄서비스를 확대하고, 난치성 질환자에 대한 공공의료와 약제비용 등을 지원하고, 2) 주거비용을 보조하기 위한 지원과 건물보수와 고용창출을 위한 지원을 강화하고, 3) 사회적 지원 프로그램을 강화하는 것 등이다. 더불어 법률안 제15조는 각종 지원에 따라 대상자를 선별하기 위한 조직을 명시하고 있다. 이 조직은 보조금 수급대상 표적화 조직(Subsidy Targeting Organization)이라고 명명되어 있다. 이는 이란정부가 보조금 축소에 따른 소득보조를 구상함에 있어 자산조사를 토대로 지원대상을 표적화하는 방안을 고민하였고, 이를 실행하기 위한 소득파악 및 대상선정 지원조직을 설치하는 방안을 마련했음을 말해준다.

40) 보조금개혁법안은 Guillaume, Zytek & Farzin(2011)의 논문의 말미에 법률안 전문이 게재되어 있다.

하지만 저소득층을 대상으로 하는 자산조사형 현금급여에 대해서는 크게 두 가지 측면에서 부정적 여론이 형성되어 있었다. 하나는 자산조사에 대한 대중적 반대가 매우 강했다는 점이다. 그것은 주로 각종 보조금을 통해 수혜를 받던 중산층이나 상위층으로부터의 반대였다. 하지만 소득이 높은 사람들에게 현금급여를 지급하는 것이 바람직한 선택인가에 대한 저소득층의 반발 또한 적지 않았다. 다른 하나는 현금급여가 저소득층과 노동자들의 근로유인에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 전형적인 비판이었다. 하지만 지원하는 현금급여의 수준이 크지 않은 경우, 그러한 부정적인 효과가 크지 않을 것이라는 점은 충분히 예상할 수 있는 일이었다.⁴¹⁾ 이러한 이유에서 부자들의 참여를 억제하는 방식을 도입하는 조건으로 단일한 보편적 현금이전 프로그램을 도입하기에 이르렀다. 이것이 World Bank 등 각종 국제기구에서 이란의 보편적 기본소득이라고 말하는 것이다(Gentilini, Grosh, Rigolini, & Yemtsov, 2020). 2010년 1월 의회는 이 제도 도입과 관련된 개혁안을 승인하였고, 각종 준비를 시작하였다: 1) 제도도입에 대한 홍보, 은행 인프라 구축, 보편적 계좌접근성 보장, 인플레이션 억제 등이 그것이다(Mostafavi-Dehzoeei & Salehi-Isfahani, 2017; Tabatabai, 2012).

2010년 12월 19일 모든 이란의 세대주의 은행계좌로 현금급여가 이체되었다. 그리고 이와 동시에 에너지와 농산물 가격이 최대 20배까지 인상되었다(Guillaume, Zyteck, & Farzin, 2011). 초기에는 단지 80%의 가구만이 이 지원을 신청했는데, 그 비율은 96%로 빠르게 증가했다. 부자들을 배제하기 위한 노력이 있었지만, 수급률은 전체 인구의 92%에서 감소되지 않았다. 결과적으로 월별 현금 이체금액은 1인당 국민소득의

41) 참고로 2011년과 2017년 이루어졌던 프로그램에 대한 평가결과는 현금급여 지급이 노동시장 참여율에 부정적인 영향을 미치지 않았다는 것이었다(Mostafavi-Dehzoeei & Salehi-Isfahani, 2017, pp.259-289 참조).

29%인 45만 5000ls(미화 40달러~45달러)로 보조금 개혁에 관한 법률 제정 당시에 예상했던 금액의 3배에 가까운 금액이었다. 이 프로그램을 위해 지출되는 예산은 GDP의 약 3%에 가까운 것으로 추정되고 있다.

보편적 소득지원제도의 도입과 서투른 제재로 인플레이션이 촉발되어 2018년까지 가구 구매력이 원래 가치의 3분의 2까지 낮아졌다. 그럼에도 이 프로그램에 대한 평가결과는 그리 나쁘지 않았다. 보편적 소득지원을 받은 가구에 대한 패널데이터를 분석한 분석논문은 이란에서의 보편적 기본소득제도 도입이 전체적으로 노동공급에는 크게 부정적인 영향을 미치지 않았다고 평가하였다.⁴²⁾ 근로시간 및 취업에 대한 부정적인 영향이 크지 않았다는 것이다. 물론 청년들은 주로 고등교육 과정에 있어 일을 조금 덜했다면, 서비스업종의 노동자들은 다소 일을 더 많이 한 것으로 나타났다(Mostafavi-Dehzoeei & Salehi-Isfahani, 2017).

이란의 보조금개혁정책을 통한 보편적 기본소득 도입과정이 주는 시사점은 다음 몇 가지로 정리할 수 있다. 하나는 에너지가격을 안정화함으로써 현금급여로 보조금을 대체하는 정책의 성패는 에너지 관련 기업을 통제하는 방법에 있었다는 점이다. 에너지 가격을 안정적으로 유지하지 못하는 경우에는 현금급여가 구매력 저하를 실질적으로 상쇄할 수 없다는 점에서 정책의 성패를 좌우하는 일이었기 때문이다. 하지만 이 개혁은 에너지 관련 기업들과의 조율과정에서 누적된 작은 타협들로 인해 에너지 가격의 인플레이션이 발생하고 전체 개혁의 성과가 무력화될 수 있다는 점을 보여주었다(Mostafavi-Dehzoeei & Salehi-Isfahani, 2017,

42) 이러한 평가결과는 당시 세계경제포럼에도 소개되었으며, 기본소득이 근로유인에 부정적인 영향을 미친다는 주장이 근거가 없다는 반대논리로 인용되기도 했다. 다음 글을 참조(World Economic Forum. (2017. 5. 31.). Iran introduced a basic income scheme, and something strange happened. Retrieved from <https://www.weforum.org/agenda/2017/05/iran-introduced-a-basic-income-scheme-and-something-strange-happened/>).

p.22). 다른 하나는 사회보장의 재정적 효율성을 강화하기 위한 저소득층 대상 선별적 소득보장제도의 정치적 지지는 전체 인구집단에 대한 포괄적 보조금의 삭감을 전제로 추진하기 용이하지 않다는 점이다. 더욱이 그것은 많은 국가가 경험하고 있는 것처럼 소득파악이 용이하지 않다는 문제와도 맞물려 있다.

제4절 이란의 사회보장과 본야드(Bonyad)

1. 본야드의 기원과 특징

본야드는 페르시아어로 ‘끝’을 뜻하는 ‘본(bon)’과 ‘기본, 바탕’을 뜻하는 ‘야드(yad)’가 합친 말로 ‘기본, 기초, 바탕’을 가리킨다(Dehkhoda). 오늘날 이란에서 재단이라는 말로 사용되는 본야드는 혁명 이전부터 존재하였지만, 혁명 이후 활발하게 설립되어 자선에 바탕을 둔 복지 증진 활동을 뛰어 넘어 사회 전반 여러 분야로 확장하여 강력한 영향력을 끼치고 있다. 본야드는 설립 형태에 따라 사설 본야드, 공설 본야드, 와끄프(Waqf)⁴³⁾ 등 3종류로 나누어 볼 수 있다(Amirahmadi, 1995, p.234; Buchta, 2000, p.73).

사설 본야드는 이란의 정치적 엘리트층과 정파가 만든 것으로, 사회, 문화, 복지 활동을 하는 비영리단체이지만, 이슬람경제기구(Islamic Economic Organization)⁴⁴⁾처럼 경제에서 중요한 역할을 수행할 정도로 비영리의 수준을 넘어서기도 한다. 영화진흥에 힘쓰는 파라비 영화 재

43) 페르시아어로는 바그프(Waqf)라고 한다.

44) Sazman-e Eqtesad-e Eslami

단(Farabi Cinema Foundation),⁴⁵⁾ 페르시아문학 사업을 하는 사으디 재단(Sa'di Foundation)⁴⁶⁾ 등이 사설본야드에 속한다.

공설 본야드는 혁명 직후 정부가 주도하여 왕정시대 샤나 고위관리의 재산을 압수하여 만들었다. 이란에서 국영석유회사 다음으로 규모가 큰 피억압자재단을 비롯하여 이맘 호메이니 구호위원회, 순교자와 헌신자 지원 재단, 호르다드15일 재단(Khordad 15th Foundation)⁴⁷⁾ 등이 대표적인 공설 본야드다.

와끄프는 종교적 본야드로, 가장 오래된 본야드다. 이맘 레자 성묘(聖廟)와 같은 종교시설물을 보존하고 관리하는 이맘 레자 재단이 가장 대표적인 와끄프다. 이란 내 최고의 시아파 성지인 마슈하드(Mashhad)의 이맘레자의 성묘는 사파비(Safavi) 왕조 개창자 샤 이스마일 1세(Shah Isma'il I, 재위 1501-1524)가 시아를 공식적으로 인정하고 성묘를 관리하면서 시아의 중심 성소로 자리 잡기 시작하였다. 샤 타흐마스프 1세(Shah Tahmasp I, 재위 1524-1576)는 성묘 관리를 위한 시설을 더욱 확장하였고, 1602-1603년에는 샤 압바스(Shah Abbas, 재위 1588-1629)가 자신의 재산을 이맘 레자를 위해 다른 이맘들보다 2배나 더 많은 700토만을 와끄프액으로 내놓았다(Moazzen, 2018, p.41; McChesney, 1981, p.169).⁴⁸⁾

현재 본야드는 완전히 공적인 영역에 있다고도, 완전히 사적인 영역에 있다고도 할 수 없이 이 둘 사이 가운데 존재하고 있는 조직이다. 정부 보조금, 면세혜택, 최고지도자의 후원을 받고 국가가 해야 할 재분배 임무

45) Bonyad-e Sinema-ye Farabi

46) Bonyad-e Sa'di

47) Bonyad-e Panzdah-e Khordad

48) 다른 이맘들을 위한 와끄프는 300토만이였다. 예언자 무함마드를 위해서는 1549토만을 냈다(Moazzen, 2018, p.34, p.41).

를 맡아서 한다는 점에서는 분명 공적인 영역에 있지만, 국민이 선출하여
구성한 행정부나 입법부의 통제나 간섭을 전혀 받지 않는다는 점에서는
사적인 영역에 머물고 있다고 할 수 있기 때문이다(Sune, 2019, p.48).
피억압자 재단은 스스로를 “이슬람혁명에 뿌리를 두고 있는 기관으로 최
고지도자의 감독을 받으며 재정, 행정, 고용의 독립성을 누리는 비영리법
인체”라고 규정한다(Sune, 2019, p.48). 정부에 속하지 않은 공적인 기
관이지만, 정부예산에서 지원을 받고, 정부가 하는 일을 대신 한다. 정부
기관은 아니지만 정부기관으로도 볼 수 있는 모호한 특징을 지닌 것이다
(Torabi, 2017, p.77). 본야드는 자선사업을 펼치며 사회복지 활동을 하
지만, 현재 이란 정부의 공식통계에 사회복지 활동 내역이 공개되는 정부
기구 본야드는 이맘 호메이니 구호위원회, 순교자와 헌신자 지원 재단 단
들 뿐이다(Statistical Center of Iran, 2017, p.589).

미국의 대이란 최대압박정책 때문에 이란의 경제가 큰 충격을 받고 있
음에도 불구하고 본야드는 위축의 기운을 보이지 않는다. 자선이라는 고
유의 목적을 넘어 이란 경제 곳곳에 본야드의 손길이 보이지 않게 미치고
있다. 이란인들은 매일 먹고 마시고 쓰는 것의 거의 90%가 본야드 소유
회사에서 만들었다는 사실을 모른다는 말이 있을 정도로 본야드는 이란
경제를 좌지우지하고 있다. 또한 미국이 테러조직으로 간주하는 헤즈볼
라를 본야드가 은밀히 지원한다. 미 재무부는 이제 이러한 본야드를 직접
제재하는 강수를 두고 있다. 대표적인 몇몇 주요 본야드의 성격과 현황을
살펴보면 다음과 같다.

〈표 4-19〉 이란의 이슬람종교재단의 사회보장 역할

단체 명칭	설립연도	주요 기능
이맘 호메이니 구호위원회 (Imam Khomeini Relief Committee, IKRC)	1979	노인, 도시/농촌 저소득층, 취약층 지원
피억압자 재단(Foundation of the Oppressed of the Islamic Revolution)	1979	취약계층, 장애인, 퇴역군인 지원
순교자와 헌신자 지원 재단 (Martyr and Devotees' Foundation)	1980	이슬람혁명 순교자/전쟁 유족 지원
국가복지기구 (Welfare Organization of the Country)	1981	미보호가족 복지서비스 지원
호르다드 15일 재단 (Khordad 15th Foundation)	1982	자선서비스 : 문화/교육/경제/상업 등
참전용사 재단(The Prisoners of War Foundation)	1990	전(前) 전쟁포로 복지
적신월사(The Red Crescent Society of Islamic Republic of Iran)	1927	홍수/지진/화재 등 자연재해 피해자 구호

자료: Ameta. (2015). Social Protection and Safety Nets in Iran. p.10.

2. 주요 분야의 성격과 활동내용

가. 이맘 호메이니 구호위원회

이맘 호메이니 구호위원회는 혁명 후 처음으로 출범한 복지재단으로 대민 접촉 범위가 가장 넓은 분야이다. 샤와 샤의 일가 및 샤에 충성하였던 사람들의 재산을 몰수하여 1979년 3월 빈자 구호를 목적으로 설립되었다. 최고지도자가 대표를 임명한다. 이란 내에서는 주로 ‘코미테예 엠다드(Komite-ye Emdad)’, 즉 구호위원회로 불린다. 8년에 걸친 이란-이라크 전쟁에서는 아흐바즈(Ahvaz), 사난다즈 (Sanandaj), 케르만샤(Kermanshah), 우루미예(Ourumiyeh)에 본부를 두고 전선에서 싸우는 병사들에게 구호품을 전하였다. 현재 국내뿐 아니라 국외에서도 빈자구호지원 사업을 진행하고 있다.

혁명정부는 혁명이전 복지 혜택을 받지 못했던 농촌지역 60세 이상 주

민에게 1980년부터 연금 혜택을 주었다. 구호위원회는 1985년 이를 정부로부터 이전받아 연금을 지급하고 있다. 또 빈곤층에게 의료보험, 주택 구매 및 수리자금, 구직교육, 혼인자금, 교육문화서비스를 제공한다. 전쟁이 끝난 후 제1차 5개년 경제개발 기간 동안 57만 명의 노인, 36만 가구, 백만 명에 달하는 난민의 기본 생활을 지원하였다(Harris, 2010, p.23). 2017년 통계에 따르면, 의료보험수혜자가 989,189명, 주거관련 수혜자가 79,141명, 구직혜택자가 18,595명, 직업교육 수혜자가 294,463명에 달한다(Statistical Center of Iran 2017, pp.604-605).

[그림 4-10] 이맘 호메이니 구호위원회의 푸른 색 모금통



자료: 저자 촬영.

구호위원회를 대표하는 것은 이란 어디에서나 볼 수 있는 푸른 색 모금통이다. 이처럼 이란 국민들이 일상생활에서 대중적으로 하는 후원과 함께 개인 및 단체 후원, 여러 복합적인 후원과 신탁기금, 자카트와 같은 종교적 자금, 주택, 농업, 식품, 광산 등 다양한 분야의 사업에 진출하여 얻은 수익으로 사회복지 활동을 하고 있다. 또 여러 재난 상황을 맞아 벌이는 후원행사 등을 통해 구호금을 모금하기도 한다. 2017년 통계에 따르면 구호위원회의 특별수입과 신탁기금은 다음과 같다.

〈표 4-20〉 이맘 호메이니 구호위원회의 특별수입과 신탁기금

(단위: 백만 리알)⁴⁹⁾

연도	총액	특별수입		신탁기금		
		총액	자선	총액	자카트	기타
2001	386,832	256,431	256,431	130,401	7,475	122,926
2006	1,606,785	881,120	881,120	725,665	65,704	659,961
2011	5,859,077	2,315,888	2,315,888	3,543,189	701,736	2,841,453
2013	7,878,942	2,605,335	2,605,335	5,273,607	1,149,335	4,124,272
2014	10,463,757	3,506,262	3,506,262	6,957,494	1,206,841	5,750,653
2015	9,949,224	3,191,407	3,191,407	6,757,817	977,861	5,779,956
2016	14,606,000	2,928,000	2,928,000	11,678,000	2,015,000	9,663,000
2017	자료 없음	자료 없음	3,213,602	자료 없음	2,702,052	자료 없음

자료: Statistical Center of Iran. (2017). *Statistical Year Book 1396*, p.607.

구호위원회의 활동은 이란 국내를 넘어 타지키스탄, 아프가니스탄, 레바논, 팔레스타인 가자지역, 시리아, 코로모 등 중동 지역 전역에서 이루어지고 있다. 구호위원회는 국외 활동이 난민과 빈민 구제를 위한 인도적 구호 활동이라고 하지만, 자선을 주목적으로 하는 본야드의 이러한 국제 활동을 반이란 국가들은 경계하고 있다. 특히 혁명수비대와 밀접한 관계를 맺고 활동한다는 의심의 눈길을 보내고 있는 것이 현실이다. 미국 재무부는 구호위원회가 2007년부터 레바논 지부에 수백만 달러를 지원하여 헤즈볼라 지원자 모집을 도왔다고 하면서 이맘 호메인 구호위원회 레바논 지부를 제재 명단에 올렸다(U.S. Department of the Treasury, 2010).

나. 피억압자 재단

피억압자 재단은 1958년 샤가 만든 파흘라비 재단을 흡수하여 1979년 2월 24일 이름을 바꾸었고, 3월 5일 호메이니의 명령에 따라 설립되

49) 이란 정부 공식환율로 계산하면 백만리알은 우리 돈으로 약 26,310원이다. 시장환율로 하면 약 5300원 정도다. 위의 표에서 2017년 자선액은 3조 2136억 200만리알이다. 이는 우리 돈으로 845억 4986만 8620원(공식환율), 170억 3209만 600원(시장환율)이다.

었다. 파흘라비 재단 재산 외에도 혁명위원회의의 결정에 따라 중앙은행으로부터 10억 리알을 받았고(Maloney, 2015), 7월 25일 등록번호 1983번으로 비영리기관 등록을 마쳤다.

가난 퇴치, 곤궁한 자 구호를 주목적으로 한다. 왕정시대 부호 50명의 재산을 압류하여 재단의 기금으로 삼았고, 1980년대 말에 소유자산이 200억 달러 이상, 공장 140개, 농업관련 회사 470개, 건설회사 100개, 광산 64개소, 250개 상사를 보유하였다. 무슬림 세계의 코카콜라인 잠잠콜라, 혁명전 하얏트와 힐튼 호텔, 그리고 일간지 에텔라아트(Ettela'at)와 케이한(Kayhan)도 이 재단에 속해 있다(Abrahamian, 2008, p.178).

재단은 시작부터 시민들의 불만으로 삐걱거렸다. 1년도 안 되어 재단의 잘못을 고발하는 민원 800여건이 의회조사국으로 접수되었다. 재단 기금 오용의 책임을 물어 초창기 담당자를 해고하는 곡절을 겪었는데, 이러한 상황을 두고 호메이니는 재단이 피억압자보다 억압자에게 더 봉사하였다는 심정을 밝혔다고 한다(Maloney, 2015).

재단 이름은 두 번 바뀌었다. 이라크와 8년 전쟁 동안 발생한 수많은 상이군인을 위해 1988년 피억압자와 장애군인 재단(Foundation of the Oppressed and Disabled)으로 이름을 바꾸었다가, 2004년에 현재 이름인 이슬람혁명의 피억압자재단(Foundation of the Oppressed of Islamic Revolution)으로 다시 변경하였다. 시나(Sina)은행, 테헤란 고속도로 관리회사, 베هران(Behran)정유사 등 모두 약 200여개에 달하는 자회사를 소유하고 있는데, 이란국영석유회사 다음으로 규모가 큰 재단이지만, 정확한 자산 규모는 알려진 바 없다.

재단은 수익의 50%는 곤궁한 사람들에게 대출하거나 연금형식으로 매달 지급하고, 50%는 여러 다양한 재단 사업에 출자한다(Wehrey et al., 2009, p.58). 2019년 3월 21일부터 2020년 3월 20일까지 전년 대비 34%가 증가한 약 25억 달러의 수입을 올렸다(Radio Farda, 2020. 7. 27.).

코로나바이러스가 이란을 강타한 올해 정부 관련부처와 협력하면서 소독제와 마스크가 담긴 의료구호품을 테헤란과 인근 도시에 모두 120만개 전달하였고, 2019년에는 38만 톤에 달하는 시멘트를 자연재해지역에 무상 지원하였다(Iran Press, 2020. 7. 27.).

2020년 11월 18일 미국 재무부는 피억압자 재단이 가난하고 억압받는 사람들을 돕는 자선재단이지만, 재단의 재산은 이란 국민으로부터 빼앗은 것이고, 이를 최고지도자 하메네이가 자신의 권력을 공고히 하는데 유용하고 있다고 하면서 제재를 부과하였다. 미국 재무부가 파악한 바에 따르면, 피억압자 재단은 금융, 에너지, 건설, 채광을 비롯하여 모두 160여 개 회사를 소유한 거대 기업이다. 이들 중 50개사를 제재명단에 올렸다. 이를 보면 피억압자 재단의 규모를 짐작할 수 있다.

〈표 4-21〉 미국 재무부가 2020년 11월 18일 제제한 피억압자 재단 소유 기업

내용
Sina Energy Development Company와 자회사 5개사 ⁵⁰⁾
Behran Oil과 자회사 3개사 ⁵¹⁾
Kaveh Pars Mining Industries Development Company와 자회사 12개사 ⁵²⁾
Sina Financial and Investment Holding Company
Bank Sina와 자회사 Sina Currency Exchange Company
Omran va Maskan Iran Company
Paya Saman Pars Company와 자회사 4개사 ⁵³⁾
Parsian Tourism and Recreational Centers Company와 자회사 4개사 ⁵⁴⁾
Sina Paya Sanat Development Co.와 자회사 9개사 ⁵⁵⁾
Iran Electronic Development Company ⁵⁶⁾
Rah Negar Middle East Pars Company
Peyvand Tejarat Atieh Iranian Company

50) Payandan Company, Coal Tire Refining Company, ③ Pishro Iran Financial and Investment Company, Pars Energy-Gostar Drilling and Exploration, North Drilling Company

51) Beh Tam Ranakar Company, Behran Trading Company, Tabchem Chemical

자료: U.S. Department of the Treasury. (2020b). Treasury Targets Vast Supreme Leader Patronage Network and Iran's Minister of Intelligence. November 18. Retrieved from <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1185> 2020. 11. 19.

다. 이맘 레자 재단

이맘 레자 재단은 이란에서 종교적으로 가장 중요한 시아 이슬람 성소인 이맘 레자의 성묘를 관리하는 분야이다. 이맘 레자는 12이맘 시아파 이맘 계보에서 8번째 이맘이다. 압바스 칼리파조(750-1258) 알마문(al-Ma'mun, 재위 813-833)은 이맘 레자를 칼리파로 추대하겠다는 약속했지만 독살하였다고 시아파들은 믿는다. 이맘 레자는 818년 이란 동북부 호라산(Khorasan)주 마슈하드에 묻혔고, 그의 무덤은 시아들의 순례지다. 또한 오빠를 만나기 위해 마슈하드로 가던 중 곁에서 죽은 파테메(Fatemeh)의 무덤 역시 순례지다.

이맘 레자 재단은 성묘사원을 관리하고, 가난한 사람과 순례자를 돕는 것을 주목적으로 하나 수세기에 걸쳐 와끄프로 많은 부동산을 취득하면

Industries Company

- 52) Pars Sarralle Company, Damavand Mining, Tehran Cement Company, Kaveh Khozestan Aluminum Company, Arvand Kaveh Steel Co., Kaveh Shargh Steel Co., South Kaveh Steel Co., Iran-based Somic Engineering and Management Co., Tehran International Transport Co., Pishgaman Horizon Development Iranian Business Trading Co., International Trade & Industrial Technology ITRITEC GmbH(독일), Turira Company(터키)
- 53) Raman Company, Melli Sakhteman Company, Day Company, Taloon Company
- 54) Sina Port and Marine Services Development Company, Bonyad Shipping Agencies Company, Bonyad Eastern Railway Company, Sina Pars Rail Company
- 55) Sanati Doodeh Fam Company, Shisheh va Gas Industries Group, Iran Tire Manufacturing Company, North Wood Industry Company, Selkbaf Co., Aliaf Company, Hejab Textile Company, Sina Tile and Ceramic Industries Company, Pars Tile Company
- 56) 피억압자 재단이 이란 국방부와 함께 투자한 회사로 이란내 제2위 통신회사인 이란셀(Iran Cell)의 대주주

서 이를 바탕으로 혁명 이후 여러 사업 분야로 진출하였다.

이맘 레자 재단은 이맘 레자의 성묘를 관리할 뿐만 아니라 대학, 연구소, 도서관, 출판사, 병원, 90여개에 이르는 회사⁵⁷⁾와 스포츠클럽, 정원, 수로 등을 소유하고 있다. 연 2천 만 명에 달하는 이맘 레자 성묘 순례자는 재단의 든든한 후원자다(Mohsin et al., 2016, p.130; Haghighatnejad, 2016). 이들 순례자들이 마슈하드에서 지출하는 경비만 어림잡아 계산해보면 재단의 규모가 얼마나 클지 짐작할 수 있을 정도다. 자동차산업, 농업, 부동산에 투자하여 150억 달러 수입을 올렸고, 호라산주내 경작지의 90%, 마슈하드 시의 토지 43%를 가지고 있는 것으로 알려지고 있으며, 마슈하드 외에도 야즈드, 테헤란 등 다른 도시에 재단 소유 부동산 세입자가 30만 명에 달하고, 마슈하드 내 소유 부동산 가치가 200억 달러에 이를 것이라고들 추정한다(Thaler et al., 2010, pp.58-59; Haghighatnejad, 2016). 재단은 약 19,000명의 직원을 고용하고 있다(Mohsin et al., 2016, p.128).

이맘 레자 재단 대표는 정치적으로 주목을 받을 수밖에 없다. 자산 규모면에서는 피억압자 재단이 더 큰 것으로 알려져 있지만, 이맘 레자 성묘가 지니고 있는 종교적 중요성은 이란의 시아 이슬람에서만큼은 절대적이다. 실제로 이란에서 마슈하드보다 더 중요한 성지는 없다. 따라서 이맘 레자 성묘를 관리하는 재단의 대표는 전국적인 주목을 받는다. 2017년 대통령 선거에 보수정파 대표로 출마해서 낙선한 현 사법부 수장 에브라힘 라이시는 2019년까지 재단의 대표직을 맡았다.

혁명 이후 발족한 여러 분야와 달리 수세기에 걸쳐 존재한 와끄프로

57) 주요 기업은 다음과 같다. Quds Razavi Bread Company, Razavi Oil and Gas Development Company, Ghods Niroo Engineering Company, MAPNA Group Company, Shahab Khodro Company, Fava Razavi, or Razavi Information and Communication Technology Company, Razavi Housing and Construction Company

서 종교적으로 중요성이 큰 이맘 레자 재단은 여타 본야드와 마찬가지로 최고지도자의 감독 하에 놓여 있기 때문에 사실상 국가 내 국가, 최고지도자가 성직자들에게 준 영지라고 보아도 무방하다(Abrahamian, 2008, p.178).

라. 순교자와 헌신자 지원 재단

1980년 3월 13일 호메이니의 명령으로 이슬람혁명 순교자 재단이 결성되어 4월부터 활동을 시작하였다. 혁명 당시 부상을 당하거나 죽은 사람들의 가족을 돌보는 것이 주 임무였으나, 그해 9월 이라크와 전쟁이 발발하자 부상병, 전사자 가족, 전쟁포로, 실종자들까지 보살피는 것까지 활동 영역을 넓혔다.

이슬람혁명 순교자 재단은 국가를 위해 희생한 사람들과 희생자 가족을 보다 효과적으로 돌보기 위하여 기존에 따로 활동하였던 이슬람혁명 참전용사 기구,⁵⁸⁾ 자유용사본부⁵⁹⁾와 통합하여 2004년 10월 순교자와 헌신자 지원 재단(Martyr and Devotees' Affairs Foundation)으로 명칭을 바꾸었다(Isar, 2020).

재단은 순교자 가족과 혁명수비대 민병대원들에게 주택 자금을 융자하여 주었는데, 도시 거주 가족들에게는 1억 2천 리알, 농촌 거주 가족들에게는 1억 5천 리알씩 지원하였다(Wehrey et al., 2009, p.59). 또 자선 활동은 국내에만 그치지 않았다. 이라크 성지에서 추방된 레바논 성직자들을 위한 종교학교를 후원하였다(Jenkins, 2016, p.160).

2017년 재단이 보살핀 순교자 가족은 모두 393,005명으로, 이중 부모

58) Organization of Veterans of the Islamic Revolution(Sazman-e Janbazan-e Enqelab-e Eslami)

59) Headquarters for Freedmen Affairs(Setad-e Residegi beh Omur-e Azadegan)

는 153,021명, 부인과 자녀는 239,984명이다(Statistical Center of Iran 2017, p.608). 또 장애 정도에 따라 상이용사를 차등 지원하고 있는데, 2017년의 경우 모두 577,889명을 지원하였다. 이중 장애 정도에 따라 338,007명(25%), 176,307명(25-39%), 27,291명(40-49%), 26,262명(50-69%), 10,022명(70%)을 각각 지원하였다(Statistical Center of Iran, 2017, p.611).

2020년 2월 26일 미국 재무성은 재단이 만든 아틀라스 홀딩(Atlas Holding)이 헤즈볼라를 지원하고 있다고 하면서 아틀라스 홀딩과 자회사 및 관련자에게 제재를 가하였다(U.S. Department of the Treasury, 2020a). 이에 따르면 아틀라스 홀딩은 레바논에서 적어도 10개 회사를 운영하면서 연료, 의복, 관광, 약품 등 여러 분야에서 경제 활동을 하고 있다. 제재 대상이 된 아틀라스홀딩 소유 기업을 보면 순교자와 헌신자 지원 재단의 규모를 미루어 짐작할 수 있다.

〈표 4-22〉 미국 재무부 제재 순교자와 헌신자 지원 재단 관련 기업(2020년 2월 26일)

내용
Shahed Pharm
Amana Fuel Co.
Amana Plus Co.
Al Kawthar
Amana Sanitary and Paints Company L.T.D.
City Pharma S.A.R.L.
Global Touristic Services S.A.L.
Mirath
Sanovera Pharm Company
Capital S.A.L.

자료: U.S. Department of the Treasury. (2020a). Treasury Designates Martyrs Foundation Companies and Officials as Global Terrorists. February 26. Retrieved from <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm917> 2020. 10. 10.

마. 호르다드 15일 재단

호르다드 15일은 이란력으로 1342년 호르다드 월 15일을 가리키는 말로 이를 서력으로 환산하면 1963년 6월 5일이다. 6월 3일 샤가 백색혁명 6개 조항을 발표하자 호메이니는 이를 강력히 비판하다가 체포되었다. 이에 항의하는 시위가 6월 5일 고펜에서 일어났다. 이 날이 바로 호르다드 월 15일이다.⁶⁰⁾

이슬람혁명에 참가하다 부상당하고 죽은 사람들의 가족을 돌보기 위해 1982년 호메이니의 명령으로 호르다드 15일 재단이 설립되었다. 실질적으로 이 재단은 순교자와 헌신자 지원 재단에 부속된 것으로 보아도 무방하다. 혁명전사자들의 가족들을 돌보는 것 외에도 호르다드 15일 항거를 기념하는 각종 기록자료 정리, 종교교육의 중심지 고펜(Qom)의 호르다드 15 댐 건설, 고펜에 식수 공급을 비롯하여 여러 다양한 활동을 전개하였다. 재단은 석유화학회사(Ghaed Bassir Petrochemical Company)를 소

60) 이란 헌법은 전문에 호르다드월 15일의 항쟁을 항쟁의 선봉이라는 제목 아래 다음과 같이 적고 있다. "전제정권의 기반을 강화하고 정치적·문화적·경제적으로 이란이 세계제국주의에 깊이 의존케끔 만드는 발판이었던 미국의 계략 '백색혁명'을 이맘 호메이니가 강력하게 반대하고 나선 것이 국민 연합 항쟁의 원동력이었다. 뒤이어 1342년 호르다드(Khordad)월에 위대한 유혈 이슬람 움마 혁명이 일어났다. 이는 진정 장엄한 항거가 꽃피는 시발점으로, 이맘이 이슬람 지도자로서 중심적 위치를 차지하고 있음을 확인한 사건이었다. 미국고문에게 면책권을 부여한 것에 저항한 후 이맘은 이란에서 추방되었지만, 움마와 이맘이 맺은 굳은 연대감은 깊어졌다. 무슬림들, 특히 헌신적인 지성인들과 투쟁적인 성직자들은 추방, 투옥, 고문, 사형을 무릅쓰고 그들의 길을 계속 걸었다. 사회의 의식있고 책임있는 일부 계층에서는 모스크, 신학교, 대학교 등에서 사람들을 계몽하였다. 혁명적이고 유익한 이슬람의 가르침에 고무되어 그들은 무슬림의 사상·의식, 혁명정신을 고양하는 끈질긴 투쟁을 벌였다. 전제정권은 페이지예(Feyziyeh)와 대학과 여타 활발한 혁명중심지를 공격하고 사람들의 분노를 피하고자 가장 비열하고 잔인한 방법으로 이슬람혁명을 탄압하기 시작하였다. 우리 무슬림들은 굳은 결기로 투쟁을 계속하면서 처형부대, 중세식 고문, 장기투옥을 감수해야만 하였다. 새벽 처형장에서 "알라후 아크바르(신은 위대하시다)"를 외치거나 골목길과 시장에서 적의 총의 표적이 된 신앙심 깊은 수백 명의 젊은 남녀가 이슬람혁명을 지령하였고, 여러 차례에 걸친 이맘의 지속적인 선언문과 성명이 이슬람공동체의 의식과 결의를 더욱 깊게 하고 더욱 널리 전파하였다."(명지대 중동문제연구소 2017, pp.22-26).

유하고 있다.

영국의 작가 살만 루시디(Salman Rushdie)가 무슬림들로부터 이슬람과 예언자 무함마드를 모욕했다는 비판을 받은 『악마의 시(The Satanic Verses)』를 출판하자 호메이니는 살만 루시디를 죽이라는 파트와(Fatwa)⁶¹⁾를 발행하였다. 2012년 호르다드 15일 재단은 살만 루시디 살해하는 사람에게 50만 달러를 더 주겠다고 제시하여 현상금이 총 330만 달러로 인상되었다.

바. 이맘 호메이니의 명령 집행 본부

호메이니의 명령에 따라 헌법 49조에 따라 1979년 혁명 이후 혼란기에 압수하거나 방기된 부동산을 유지, 관리, 판매하기 위해 1989년 4월 26일 설립된 재단으로 이란에서는 재단 이름의 이란어 첫 단어를 따서 ‘세타드(Setad, 본부)’로 부른다. 이란 헌법은 제49조에서 “정부는 고리대금, 강탈, 뇌물, 횡령, 절도, 도박, 이슬람 정부의 자산 악용, 정부 계약과 거래의 악용, 황무지와 기타 공공소유 자산 매매, 비리영업소 운영, 기타 불법적 수단과 방법을 통해 축적한 재산은 모두 환수하고 합법적인 소유자에게 돌려줄 책임을 진다. 만일 소유자가 불분명할 때에는 공공재산으로 귀속해야 한다. 이슬람법에 따른 조사와 증거 제시를 통해 이와 같은 조치를 실행한다”라고 규정하고 있다(명지대 중동문제연구소, 2017, p.122). 재단은 헌법에 따라 취득한 재산을 기존 본야드를 돕거나 이슬람법에 맞게 사용해야 한다고 호메이니는 지시하였다.

로이터의 보도에 따르면, 호메이니의 명령에 따라 조치한 결과 재단의

61) 파트와는 이슬람법학자의 법적인 견해를 말한다. 특정한 사안 관련 의견을 요청받거나 법학자 자신이 요청 없이도 스스로 의견을 밝힐 수 있는데 이를 파트와라고 한다.

재산은 2013년 기준으로 950억 달러에 달한다(Stecklow, Dehghanpisheh, & Torbati, 2013). 재단이 처리한 재산이 바하이교 신자나 정치적 반대파, 소수 민족, 해외 체류 이란 무슬림들 소유 부동산이라는 주장이 꾸준히 제기되고 있고, 미 재무부는 재단이 소유한 막대한 자산이 최고지도자의 통치자금으로 그동안 쓰였다고 주장한다(U.S. Department of the Treasury, 2013). 미국은 2013년 6월 4일에 재단 관련 37개 기업, 2018년 11월 5일에 재단 소유 가디르(Ghadir) 투자회사가 보유하거나 통제하는 92개 기업에 제재를 가하였다(U.S. Department of the Treasury, 2013; U.S. Department of the Treasury, 2018). 재단은 부동산으로 축적한 재산으로 자선 활동을 하지만, 여타 본야드와 마찬가지로 여러 다양한 기업에 투자하여 사업을 확장하고 이윤을 창출하고 있다.

사. 혁명수비대 본야드

혁명수비대의 일거수일투족은 이란과 관련한 국제사회의 가장 관심사다. 이란 혁명을 수호하기 위하여 창설된 혁명수비대는 국가방위를 정규군과 나누어 맡는데, 정규군은 넓은 의미의 국가 방위를, 혁명수비대는 국가의 핵심 안보관련 방위를 책임지고 있다. 라프산자니(Hashemi Rafsanjani)의 요청으로 이란-이라크전쟁 후 복구사업에 참여하면서 혁명수비대의 대표적인 본야드인 예언자의 봉인(하타물 안비야)가 성장하기 시작하였다. 이란 본야드의 구체적 사업확장 규모를 정확하게 파악하기 어려운 현실에서 예언자의 봉인이 얼마만큼 자선사업을 목표로 시작한 본야드와 밀접한 관계를 맺고 있는지 밝히기는 어렵다. 다만 미국 재무부는 이란의 대표적인 본야드들이 모두 혁명수비대와 밀접한 관계를

맺고 있고, 자선사업보다는 영리 사업으로 수익을 창출하고 수익의 대부분을 혁명 수출과 핵프로그램 개발에 쓰고 있다고 의심하고 있다.

3. 본야드의 주요 사회복지사업 현황

이란의 사회보장체계에서 국가가 아닌 종교단체의 역할이 매우 중요하다는 점은 앞서 언급한 바와 같다. 물론 이슬람종교단체가 설립한 각종 재단이 정부의 통제를 받고 있다고는 하지만, 투명하게 관리되고 있다고 보기는 어렵다는 것이 중론이다. 여기서는 크게 다음 두 재단의 사회보장 지원사업에 초점을 맞추어 설명하고자 한다 : 1) Imam Khomeini Relief Committee(이하 IKRC)과 2) Martyr and Devotees' Affairs Foundation(MDAF)이 그것이다.

먼저 IKRC는 그 지원규모가 매우 크다는 점을 알 수 있다. 2014년경에 실시했던 두 개의 사업을 통해 이란 각 지역에서 지속적으로 지원했던 가구와 개인은 각각 116만 가구(260만 명), 69만 가구(138만 명)에 달하고 있다. 이는 위의 표에서 제시했던 정부가 제공하는 현금급여나 사회서비스의 규모와 비교해도 작지 않은 것이다. 이를 통해 이란 사회보장체계에서 민간 종교조직이 담당하는 역할을 가늠해 볼 수 있다.

〈표 4-23〉 EKRF의 지속지원 가구와 개인의 수(2014)

지역	Madad Jouyi Plan 1392 (2013-2014)		Shahid Raja'i Plan 1392 (2013-2014)	
	가구	개인	가구	개인
East Azerbaijan	52,319	116,265	24,954	43,588
West Azerbaijan	57,373	125,960	18,983	33,546
Ardabil	19,125	41,360	12,061	22,028
Esfahan	68,166	130,665	27,443	48,451

210 아시아 사회보장제도 비교연구 - 동남아시아 및 서아시아 주요국 사회보장체계

지역	Madad Jouyi Plan 1392 (2013-2014)		Shahid Raja'i Plan 1392 (2013-2014)	
	가구	개인	가구	개인
Ilam	17,629	50,455	8,839	21,561
Bushehr	21,814	49,243	10,440	21,988
Tehran	64,764	121,800	4,599	7,182
Alborz	18,652	33,646	3,428	5,277
Chahar Mahal/Bakhtiari	15,836	35,311	15,239	30,804
SouthKhorasan	18,913	49,511	18,581	35,332
RazaviKhorasan	91,844	237,201	59,753	117,698
NorthKhorasan	19,877	41,943	15,731	29,442
Khuzestan	63,539	153,161	33,797	77,045
Zanjan	13,220	26,084	8,895	15,237
Semnan	7,356	14,555	4,155	6,688
Sistan/Baluchestan	57,303	149,869	47,078	111,939
Fars	87,159	205,673	53,132	114,560
Qazvin	13,388	26,092	11,281	19,801
Qom	17,377	32,989	2,085	3,185
Kurdistan	35,528	82,394	20,758	40,696
Kerman	51,387	122,644	40,026	91,660
Kermanshah	45,056	104,305	17,545	35,807
Kohgiluyeh/Buyer Ahmad	18,199	53,326	15,562	38,918
Golestan	33,796	65,630	20,349	36,034
Gilan	66,385	128,598	63,852	109,845
Lorestan	49,959	117,479	30,975	71,686
Mazandaran	35,458	68,200	28,668	48,594
Markazi	22,488	48,505	20,165	35,598
Hormozgan	30,097	74,883	27,617	59,608
Bashagerd	2,705	10,805	3,048	7,592
Hamadan	29,045	60,093	16,734	28,742
Yazd	13,611	27,295	5,953	9,285
Iran (total)	1,159,368	2,605,940	691,726	1,379,489

자료: Emam Khomeini Relief Foundation. (2020). EKRF Scale of support for major social security projects. Retrieved from <http://www.emdad.ir/> 2020. 9. 28.

IKRC가 제공하는 기타 서비스와 연금 등 현금급여 서비스 또한 그 규모가 작지 않은 것으로 나타나고 있다. 아래 표에 제시된 것은 제공하는 서비스 또한 사회서비스뿐 아니라 의료서비스와 교육문화서비스, 주거서비스를 아우르는 방대한 것이며, 의료서비스를 정기적으로 공급하는 사람의 규모가 1991년에는 249만 명, 2001년에는 535만 명에 달했던 것으로 나타나고 있다. 하지만 그 규모는 2006년 135만 명 규모가 급감한 것으로 나타나고 있다.

〈표 4-24〉 EKRf COMMITTEE 제공 서비스 수급자 수(1996-2006)

(단위: 백만 리알)

구분		1991	1996	2001	2006
의료서비스와 보험	정기수급자	2,494,994	4,330,000	5,346,606	1,349,775
	일시수급자	55,148	110,891	129,733	103,058
	지출	4,875	282,195	461,634	677,977
교육문화 서비스	수급학생	309,300	769,313	1,089,746	834,255
	지출	3,274	41,506	191,536	501,824
주거서비스	건수	8,145	26,081	69,673	65,800
	지출	2,896	32,479	160,657	337,303

자료: Emam Khomeini Relief Foundation. (2020). EKRF Scale of support for major social security projects. Retrieved from <http://www.emdad.ir/> 2020. 9. 28.

〈표 4-25〉 EKRf COMMITTEE의 연금/기타 현금급여 지급조직과 수급자(1996-2006)

(단위: 백만 리알, 명)

구분		1991	1996	2001	2006
지원조직		1,328	1,138	1,884	1,357
Shahid Rajaei project	수급자	1,500,920	1,502,399	1,580,151	1,485,084
	지원금액	21,345	254,546	689,311	2,426,315
Aid project	정기수급자	994,074	1,740,266	2,570,009	2,665,416
	일시수급자	184,697	779,947	1,900,411	2,908,201
	총액	21,945	290,279	1,300,070	7,364,163

자료: Emam Khomeini Relief Foundation. (2020). EKRF Scale of support for major social security projects. Retrieved from <http://www.emdad.ir/> 2020. 9. 28.

이어 또 다른 이슬람종교재단인 MDAF는 IKRC보다 지원인원이나 지원 금액이 작지만, 다양한 형태의 현금급여와 서비스를 제공하는 것으로 나타나고 있다. 아래 표는 MDAF가 주로 노인이나 유족을 대상으로 하는 현금급여를 제공하고 있음을 보여준다.

〈표 4-26〉 MDAF가 지원하는 연금급여 가구와 지급액(1991-2006)

(단위: 백만 리알, 명)

구분		1991	1996	2001	2006
전체	명	188,745	216,131	216,885	218,624
	지출	94,755	680,870	2,233,537	6,675,205
부모	명	138,105	165,595	163,393	158,061
	지출	48,320	378,396	1,270,884	3,418,256
아내/자녀	명	50,640	50,536	53,492	60,563
	지출	46,435	302,474	962,653	3,256,950

자료: Iran Data Portal. (2020g). Martyr and Devotees' Affairs Foundation. Retrieved from <https://irandataportal.syr.edu/welfare-social-security> 2020. 9. 25.

〈표 4-27〉 MDAF가 제공하는 사회서비스 수와 지원액(1996-2006)

(단위: 백만 리알, 건, 명)

구분		1996	2001	2006
직업훈련과 고용	건수	7,000	1,200	31,368
	지출	5,665	2,400	209,748
의료서비스	건수	63,138	32,000	-
	지출	4,539	14,000	567,727
교육서비스	명	105,489	70,763	179,497
	지출	55,000	95,723	550,902
문화서비스	건수	348,803	305,258	205,761
	지출	26,353	28,856	44,337
주거서비스	건수	10,424	13,420	49,004
	지출	58,303	80,411	5,176,596
결혼지원	건수	4,245	7,055	8,521
	지출	16,009	45,652	85,210
기타지원		54,618	148,329	747,885

자료: Iran Data Portal. (2020g). Martyr and Devotees' Affairs Foundation. Retrieved from <https://irandataportal.syr.edu/welfare-social-security> 2020. 9. 25.

4. 저항경제와 사회복지 위기

혁명 후 본야드는 혁명 전과 달리 보다 더욱 선명하게 억압받는 자들을 위한 기구임을 천명하면서 혁명의 동력인 사회적 약자들로부터 존재의 정당성을 인정받았다. 본야드는 이슬람전통의 와끄프와 달리 종교적 상징성을 지니지는 않았지만, 이슬람이 가르치는 사회정의를 구현하는 기관으로 자리 잡았다. 특히 혁명 직후 바로 이어진 이란-이라크 전쟁 8년 이 참화 속에서 억압받는 자라는 개념은 새로운 이슬람 정체성을 지닌 국가의 존속에 더욱 더 중요하였다.

절대적 다수였던 이들 사회 하위층 사람들이야말로 새로운 혁명 정부의 든든한 지지층이었을 뿐만 아니라 이들이 급진적인 방향으로 가는 것을 막는 것이 필요하였으며, 이들을 중시한다는 것을 강조함으로써 혁명 후 혼란 속에서 좌익사상이 사회 저변에 퍼지지 않도록 힘을 써야만 하였다(Bayat, 1997, p.43). 이러한 맥락에서 본야드는 혁명의 정신에 따라 사회적 약자를 구제하여 이슬람정부가 억압자를 위한다는 사실을 명확히 하면서 지지층을 다지는 역할을 하였다. 다시 말해 본야드는 복지를 제공하여 억압받는 자들을 보호함과 동시에 통제하는 사회적 수단이다(Dorraj & Dodson, 2009, p.1; Katzman, 2006, p.5).

이맘 호메이니 구호위원회나 순교자와 헌신자 지원 재단 등 본야드는 혁명과 전쟁이라는 거대한 사회변동 사건을 겪으면서 이란 사회의 약자들을 보호하고 위무하는데 크게 공헌하였다. 또 현재도 정부의 공식적인 사회복지 프로그램과 함께 사회적 약자에게 사회안전망을 제공하고 있다. 예를 들어 재소자 지원 재단(Prisoner Support Foundation)⁶²⁾은 재소자들에게 직업교육을 제공하고, 상가나 주택 단지 등 건설현장에 고

62) Bonyad-e Ta'avon-e Zendaniyan

용하여 재소자 본인과 가족의 생계에 도움을 주는 사회복지 사업을 운용하고 있다(Bonyad-e Ta'avon-e Zendaniyan, 2020).

본야드는 종교 조직으로부터는 분리되어 있지만, 최고지도자가 대표를 임명하고 경제적으로 지원하기 때문에 종교적 위계구조 안에 자연스럽게 편입되어 있다(Maloney, 2004, p.192). 공공기관이 아님에도 불구하고 국가의 지원을 받지만 행정부나 입법부의 감사나 통제에서 자유로운 존재다. 자본주의 기업도 국영기업도 아닌 제3의 기업이자 비영리 자선기구로 국가적 사회복지 사업을 실행하지만, 소유자산, 연 예산과 수입 등 본야드의 정확한 규모는 알기 어렵다. 자선이라는 고유의 설립 목적을 넘어서 영리 추구 사업으로 활동 영역을 확장하여 이란 경제에서 차지하는 비중이 상당히 크다.

본야드는 억압받는 자라는 개념을 이란이라는 공간을 넘어 보편적으로 확장하여 이슬람혁명 정신을 해외에서도 구현한다. 이 때문에 혁명수비대의 군사적 활동과도 연계되어있을 것이라는 의심까지 받으면서 지속적으로 미국의 제재까지 받고 있다. 또 경제적으로 어려운 자국민을 더 보살피지 않고 팔레스타인, 레바논 등 해외지역 난민이나 친이란 정파에 원조를 아끼지 않는다는 국민들의 비난의 목소리가 적잖다.

행동반경이 해외까지 넓어지면서 국가가 해야 할 사회복지 영역을 상당부분 떠맡아 온 본야드가 보다 효과적으로 사업에 집중할 수 없는 구조적 한계가 발생하고, 제재 때문에 경제가 어려워질수록 이러한 현실이 한층 가시화되어 국민의 불만이 터져 나오고 있다. 미국의 제재가 심한 현실에서는 국가 생존을 위해 본야드의 사업 영역이 넓어질 수밖에 없는 상황이라고 평가할 수도 있다. 그러나 최적화된 사회복지사업 수행을 위해서는 향후 국가와 본야드가 양자 관계와 역할을 다시 조정하는 작업이 필요할 것이다.

〈표 4-28〉 본문에서 언급한 본야드(가나다순)

본야드	
문맹퇴치운동	이맘 호메이니의 명령 집행 본부
사으디재단	이슬람경제기구
순교자와 헌신자 지원 재단	재소자 지원 재단
예언자의 봉인	주택재단
이맘 레자 재단	파라비 영화 재단
이맘 호메이니 구제위원회	피억압자 재단
	호르다드15일 재단

자료: 저자 작성.

제5절 소결

핵 프로그램을 둘러싸고 미국과 치열한 신경전을 벌이면서 이란은 오바마 행정부와 트럼프 행정부로부터 경제제재를 받았다. 오바마 행정부의 경제제재는 이란핵 관련국들이⁶³⁾ 2015년 7월 포괄적공동행동계획(이하 JCPOA)⁶⁴⁾에 합의하면서 한 고비를 넘겼으나 2018년 5월 트럼프 행정부가 일방적으로 JCPOA를 탈퇴하고 11월 최대압박정책을 내세우며 오바마 행정부 때보다 더 강력한 제재를 부과하면서 이란은 경제적으로 어려움에 처하였다.

석유수출로가 완전히 막히면서 석유에 의존하지 않는 경제정책을 고안할 수밖에 없게 되었고, 이는 나름 이란의 오랜 숙원이던 탈석유 시대의 새로운 경제를 준비하는 계기가 되었다. 그러나 이란 리알화 가치의 급락과 심각한 인플레이션으로 내부적으로 이란 경제는 현재까지 심각한 여

63) 이란을 상대로 P5+1이라는 다자국가 연합하여 이란과 JCPOA에 합의하였다. P5는 안전보장상임사국 5개국(미국, 영국, 프랑스, 러시아, 중국)과 1개국은 독일을 가리킨다.

64) Joint Comprehensive Plan of Action

려움에 처해 있는 상태다. 오바마 행정부 제재 당시 리알화는 1달러에 4만 리알을 상한선으로 오르내렸지만, 트럼프 행정부 제재에는 20만 리알을 넘었다. 2020년 9월 22일부터 10월 21일까지 이란의 인플레이션률은 41.4%에 달하였다(Tehran Times, 2020. 10. 30.). 오바마 행정부 제재 때부터 저항경제로 경제제재의 벽을 뚫고자 노력했으나 석유수출이 완전히 막힌 트럼프 행정부의 제재는 경제난을 한층 더하였다.

제재에 따른 경제난은 사회복지에도 악영향을 끼칠 수밖에 없다. 민심은 민감하게 반응하기 때문이다. 장기적인 안목에서 보았을 때 올바른 경제정책이라고 할지라도 국민은 쉽게 받아들이지 못한다. 대표적인 예가 보조금 삭감정책이다. 이란은 유류보조금이 궁극적으로 경제에 악영향을 끼치기에 2010년 아흐마디네자드 정부와 2019년 루하니 정부에서 유류보조금을 삭감하였다. 그러나 두 번의 보조금 삭감정책 모두 국민들은 시위를 벌이며 항의하였다. 특히 루하니 정부의 보조금 삭감정책은 보조금 혜택을 받지 못하는 사회적 약자에게 직접 계좌로 보조금을 넣어주는 정책이었음에도 자차 운전자들은 도로를 막고 대규모 시위를 벌였다. 경제제재로 민생고가 깊어지면서 정부 정책이 올바른 방향으로 가도 국민들은 정책에 쉽게 수긍하지 못한 것이다.

그러나 경제상황이 악화되면서 보조금 삭감 정책도 효과를 볼 수 있을지는 미지수다. 공무원 연금으로 생활하는 퇴직자들이 받는 연금은 인플레이션 때문에 이미 2018년에 빈곤선 6천만 리알보다 30% 선인 2천만 리알로 떨어졌고(Radio Farda, 2018. 10. 17.), 올해 8월에는 전국적으로 하루에 8건의 시위가 발생할 정도로 경제난이 심각하다(Stone, 2020).

사회복지 위기를 맞아 자선을 목적으로 설립된 본야드가 국가기관과 함께 혁명의 정의 실현을 위해 경제난을 얼마나 함께 부담할 수 있는지,

현재 그러한 방향으로 작동하고 있는지는 알 수 없다. 미국 재무부의 강도 높은 제재 때문에 오히려 본야드의 활동이 위축되면서 사회적 약자 지원 사업이 원활하게 이루어지는 것이 더 어려울 수도 있다. 정부지원은 받되 감사나 통제를 받지 않는 불투명성 때문에 본야드의 사회복지 활동 현황은 파악하기 어렵다. 투명한 제도적 장치 없이는 본야드가 사회적 약자 구제라는 정의 지향의 혁명 정신을 구현했다는 평가를 받기는 힘들 것이다.

이란 정부가 주도하는 사회보장제도는 1979년 혁명 이후 매우 빠른 속도로 확장되어 왔으며, 노후소득보장과 의료보장 측면에서는 특히 큰 성과를 거둔 것으로 평가받고 있다. 하지만 청년층 인구비중이 증가하면서 시민들의 복지욕구가 커지고 있고, 점차 기대하는 서비스의 전문화를 요구받고 있다. 현재 이란 사회보장체계가 직면한 문제는 다음과 같이 정리할 수 있다 : 1) 인구증가, 2) 자산관리 측면에서의 낮은 성과, 3) 보조금의 부정적 효과, 4) 낮은 고용률, 5) 농촌지역의 낮은 사회보험 가입률, 6) 불안정한 물가에 따른 소비 측면에서의 위기, 7) 부양율의 증가, 8) 민간 부문의 사회보장 가입 저조, 9) 사회보장 관리책임에서의 투명성 부족, 10) 취약한 정보통신시스템, 11) 역량 있는 기술 인력의 부족, 12) 중복과 충돌에 노출된 법과 규정, 13) 비효율적인 관리감독 및 모니터링체계, 14) 포괄적이고 신뢰할만한 통계의 결여 등이 그것이다(Ameta, 2015, p.9; Tasdighi, 2017, p.5).

이러한 다양한 문제점들은 몇 가지 문제의식에서 비롯된다. 하나는 사회보장을 통한 급여배분이 필요한 사람을 대상으로 정확하게 표적화 되어 있지 않다는 생각이다. 국가의 부와 사회보장급여를 보다 효과적이고 효율적으로 배분하기 위해서 지원대상에 대한 보다 명확한 표적화(targeting)가 필요하지만, 이러한 정책이 장기간 기득권층의 저항을 받

아 왔다는 점이 개혁의 어려움을 말해준다. 모든 계층이 혜택을 받는 유류보조금이나 식품보조금을 현금급여 형태로 바꾸어 취약계층에게 지원 하자는 정책시도가 결과적으로 모든 시민을 위한 현금급여제도로 귀결되었던 사례들이 이러한 어려움을 말해준다. 다른 하나는 보다 투명하고 효율적인 정책을 추진하기 위해서는 보장기관 간의 지속적 소통과 협력이 강화되어야 한다는 생각이다. 그것은 국가가 관리하는 사회보장기관과 각종 특수직역 사회보장관리조직, 더욱이 기타 이슬람종교조직들이 관리하는 사회보장조직 등은 서로 별개의 조직처럼 움직이며, 관리과정이 투명하게 공개되지 않고 있다는 비판을 받고 있다. 각종 사회보장제도가 보다 효율적이고 효과적으로 작동하려면 관리조직을 정비하거나 내부소통을 강화해야 하는 이유이다.

그렇다면 이란 사회보장제도는 위의 당면문제를 해결하기 위해 어떠한 정책목표를 제시하고, 그것을 관리해야 하는가. 이 문제에 대해서도 다양한 의견이 개진되고 있지만, 앞의 당면문제에 상응하는 형태로 정리하면 아래와 같다 : 1) 보장기관별 정책성과 모니터링 체계 강화, 2) 관리감독과 규제의 강화, 3) 기본적인 사회보장개혁 수행, 4) 민간부문의 사회보험 참여 촉진, 5) 포괄적인 정보통신시스템 구축, 6) 투명한 정기 평가체제 도입, 7) 관리체계의 분권화, 8) 사회보장제도의 효율성과 역량 강화가 그것이다(Ameta, 2015, p.9; Tasdighi, 2017, p.5). 이처럼 사회보장제도에 대한 정기적 모니터링과 실효성 있는 평가 그리고 그에 따른 제도개혁은 21세기 대부분의 국가들이 안고 있는 개혁과제라고 말해도 과언이 아니라 것이다.

이란의 사회보장제도는 그 밖에도 몇 가지 특징적인 해결과제를 안고 있다. 첫째, 이란은 인접국가의 군사적, 종교적 갈등 등 많은 문제를 안고 있으며, 그로 인해 이라크나 아프카니스탄으로부터의 난민문제를 감당해

야 한다는 점이다. 실제로 이란은 세계에서 가장 많은 난민을 받고 있는 국가 중 하나이며, 230만 명의 아프카니스탄 난민을 수용하고 있다. 그에 따라 이란 사회는 난민인구가 많다는 점에서 이들에게 사회보장혜택을 주기 위해 별도의 사회보장법률과 정책을 도입할 필요성이 제기되고 있다.

둘째, 이란은 다른 이슬람국가들에 비해 여성의 권리가 상대적으로 잘 보장되는 측면이 있는 것은 사실이다. 이는 20세기 이란의 정치적, 사회적 발전과정을 통해 형성되었던 것이다. 노령연금 등 각종 사회보장제도에서 여성에 대한 보호를 강하게 규정하고 있으며, 여성을 위한 각종 고등교육 등은 분명 다른 이슬람국가들과 차별화된 특징 중 하나이다. 그리고 고등교육을 받은 청년여성의 증가는 경제를 위해서도 잠재력이 큰 자산업에 분명하다. 하지만 여성, 특히 고학력여성의 취업에는 많은 제약이 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 이란의 인구학적 변화과정에서 청년층의 다양한 삶의 욕구와 가치변화 등을 감안하면, 향후 개선이 시급한 과제라고 판단된다.

셋째, 이란은 사회보장과 관련된 현금급여의 이전 외에도 식량생산과 소비물가 관리 등의 측면에서 민생에 큰 영향을 미치는 정책을 개선할 필요성에 직면해 왔다. 최근의 기본소득 도입에 대한 효과반감도 인플레이션 문제와 무관하지 않았다는 점이 이를 말해준다. 석유나 가스 등 에너지 관련한 방대한 보조금은 정부 입장에서는 환경오염과 정부수입 감소라는 점에서 바람직하지 않은 것이지만, 가난한 사람들에게는 저렴한 가격으로 에너지를 소비하게 한다는 점에서 매우 필수적인 지원이다. 이 점이 이란 정부가 기본소득을 도입하여 각종 보조금을 현금급여로 대체하는 시도를 하게 한 배경으로 알려져 있다. 그 밖에도 이란의 빈곤층은 소득의 70%를 임대료로 지불하고 있는 것으로 알려져 있다는 점에서 저렴한 임대료의 주택을 공급하거나 주거급여를 확대하는 것도 중요한 정책

과제이다. 그리고 민간부문의 경제와 고용기여도를 제고하는 문제이다. 민간부문이 제조업이나 생산서비스에 투자하도록 유인하기 위해서는 그것을 가능하게 하는 환경조성이 필요하다. 이는 더 많은 일자리를 창출하고 GDP 증가에 영향을 미칠 뿐 아니라, 석유나 가스 의존적인 경제가 아니라 부가가치를 생산하는 제조업 중심의 경제구조로의 전환을 위해 필수적이며, 민간부문이 사회보험 가입을 촉진하기 위해서도 필요한 조치이다.



제5장

터키의 사회보장제도

제1절 서론

제2절 사회경제적 기반

제3절 사회보장의 현황과 특징

제4절 사회보장제도의 성과와 한계

제5절 소결

제5장 터키의 사회보장제도

제1절 서론

1923년 건국된 터키공화국은 지리적으로 유럽과 아시아에 걸쳐 있으며, 국민 대다수가 이슬람인 국가이다. 건국 당시 종교와 정치가 분리된 세속국가를 표방하였다.

터키의 사회보장제도는 서구식 사회보험제도와 이슬람 빈민구제 성격의 사회부조정책이 결합된 독특한 성격을 가지고 있다. 다른 이슬람 국가들보다 서구 유럽의 사회보험제도를 비교적 일찍 수용하였다. 사회부조정책의 전달체계 역할을 정부 조직이 아닌 이슬람 민간 자선재단이 수행하고 있다는 점에서 서구식 복지제도와 구별된다.

터키의 사회보장제도를 이해하기 위해서는 이슬람의 역할을 둘러싼 정치세력의 대립, 쿠르드족과의 갈등, 가부장적 문화 등을 종합적으로 이해할 필요가 있다. 2003년 이후 장기집권 중인 친이슬람 계열인 정의개발당(AKP, Adalet ve Kalkınma Partisi)의 에르도안 정부는 상대적으로 빈곤한 지방 이슬람세력의 지지 확보, 쿠르드족과의 갈등 완화 등의 정치적 의도 하에 사회부조정책을 강화하였다. 이 과정에서 와끄프라는 민간 종교재단을 적극적으로 복지제도에 편입시켰다.

터키의 사회보장제도와 사회정책을 평가한 기존 연구는 많지 않다. 이현주 외(2012)는 터키 사회정책 현황을 조사하고, 한국과 터키에서 설문조사를 실시하여 사회통합에 대한 인식을 비교 연구하고 있다. 정의개발당 에르도안 정부의 집권 이래로 연금과 건강보험, 사회정책이 지속적으로 변화되고 있어, 최근 제도 현황에 대한 조사가 터키 제도를 이해하는

데 도움이 될 것이다.

제2절 사회보장제도의 개요에서 터키의 정치, 종교, 민족적 특성 및 경제현황을 살펴보고 이러한 정치·사회적 배경이 복지체제의 형성에 어떠한 영향을 주었는지 알아볼 것이다. 제3절에서는 터키 사회보장제도 현황을 사회보험, 사회부조 및 사회서비스, 그리고 교육, 주거, 노동 정책을 중심으로 조사하고, 종교와 가족의 사회보장 역할을 살펴볼 것이다. 제4절에서는 성과와 한계를 평가하고 향후 과제를 도출하도록 하겠다.

제2절 사회경제적 기반

1. 정치 외교

터키의 국부(아타튀르크)로 추대된 초대 대통령 케말파샤는 그리스 침략에 맞선 독립운동에 참가한 조직들을 결합하여 공화인민당(CHP, Cumhuriyet Halk Partisi)을 창설하고 기존의 이슬람 전통을 탈피한 서구식 근대화 개혁을 수행하였다. 공화국 초기 개혁주의자들은 오스만제국의 붕괴 원인이 이슬람 교리에 기반한 의식과 사고의 정체에 있다고 평가하면서 세속주의를 강하게 주장했다.

그러나 공화국 설립 이후 많은 정당들이 난립하고 다양한 정당 간 연합정부의 형성 및 짧은 집권 기간 등으로 정세변화가 심하였다. 중앙의 세속주의와 지방에서 영향력이 큰 이슬람주의의 대립으로 불안정한 정치체제가 유지되어왔다. 이 과정에서 세 차례의 군사쿠데타(1960년, 1971년, 1980년)가 발생하였다. 특이한 점은 군사쿠데타가 세속주의와 이슬람주의의 대립과정에서 세속주의를 옹호하였고, 민간정부에 평화적으로 권력

을 이양하는 등 다른 국가에서 보기 드문 모습을 보였다는 것이다. 이후 군부의 정치적 영향력은 점차 약화되었으며, 2016년 군부에 의한 쿠데타 시도가 있었으나 성공하지 못하고 진압되었다.

2003년 이후 현재까지 정의개발당이 집권하고 있다. 레셉 타입 에르도안(Recep Tayyip Erdoğan)은 2001년 중도 이슬람 성향의 정의개발당을 창당하였고 2012년 총선에서 승리하여 이슬람계 정당으로 처음 집권당이 되었다. 에르도안은 2014년까지 총리로 재임하였고 2014년 최초 직선제 선출 대통령으로 취임하였다. 터키는 의원내각제를 채택한 국가로, 의회에서 선출된 총리가 내각을 구성해 국가를 이끌어왔다. 그러나 에르도안이 대통령이 된 이후 실권을 장악하면서 총리가 유명무실 해졌고, 2017년 개헌을 통해 총리직이 폐지되고 의원내각제에서 대통령제로 개헌이 이루어졌다. 에르도안 집권기에 고도의 경제성장이 이루어졌고 사회보장제도 개혁이 시행되었다. 특히 정의개발당의 정치적 기반인 지방과 동부 쿠르드족과의 관계개선을 고려한 사회정책을 도입하기도 하였다. 그러나 장기집권 과정에서 친이슬람 우경화 정책 도입, 공권력 남용, 시민단체들의 집회 및 표현의 자유를 제한하는 등 권위주의적 통치행보를 보이고 있다. 이에 대항해 지식인의 정부비판을 비롯한 민주화운동이 진행되어 왔으나, 강력한 카리스마와 대중성을 가진 에르도안과 정의개발당을 견제할 수 있는 정치세력이 부재한 상황이다. 최근 장기집권에 대한 악화된 여론은 2019년 3월 지방선거에서 표출되었는데, 정의개발당은 대부분의 지방의회와 자치단체장을 차지하였으나 수도 앙카라와 주요 도시(이stanbul, 이즈미르, 아다나) 시장선거에서 패배하였다.

터키는 지정학적으로 중요한 위치를 점하고 있으며 대외관계에서 친서방 정책을 추진해 오고 있다. NATO회원국이며, OECD가 창립된 1961년 회원국으로 가입하였다. 또한 터키는 오랫동안 EU 가입을 추진해오고

있다. 1996년 EU와의 관세동맹을 맺고, 1999년에 EU 준회원국 자격을 얻었다. EU집행위원회는 EU가입을 위한 정치경제적 기준을 제시하였고 터키 법령을 EU법령과 조화되도록 하는 등 개혁사항을 권고하였다. 터키 국회는 2002년 EU가 제시한 인권보호 및 민주화 권고사항을 충족시키기 위한 ‘EU개혁법안’을 통과시켰다. 2005년 가입협상이 시작되었으나, 그리스와 남키프로스공화국 등의 적극 반대로 난항을 겪어 왔다. 2019년 유럽의회는 터키 정부의 인권 탄압과 법치 훼손 등을 문제 삼아 터키의 유럽연합 가입논의를 중단하라고 촉구하는 결의안을 가결시켜 터키의 EU가입은 당분간 쉽지 않아 보인다.

2. 종교와 민족

전체 국민의 약 99%가 이슬람교이며, 그 중 97%가 수니파에 속한다. 비무슬림 인구는 1914년 오스만제국 당시 전체 인구의 19% 수준이었는데, 1927년 터키공화국 수립 무렵 2.5%로 대폭 감소하였다(İçduygu Toktas, & Ali Soner, 2008). 세속주의와 이슬람주의가 정교분리 원칙의 적용을 둘러싸고 갈등이 지속되어 오고 있다.

터키는 터키족, 쿠르드족, 아랍인, 아르메니아인, 그리스인, 유대인 등으로 구성된 다민족 국가이며, 이 중 터키계가 75%, 크루드계가 19%를 차지하고 있다(이현주 외, 2012). 쿠르드족은 터키 동남부 지역에 거주하고 독자적인 언어와 문화를 가지고 있는데, 터키 정부가 독자적인 언어, 문화, 교육을 금지하고 탄압하는 과정에서 오랫동안 터키족과 대립해왔다.

3. 인구 및 가구구조

터키 통계청의 주소지 기준 인구등록시스템(ABPRS, Address Based Population Registration System)에 따르면, 2019년 기준 터키 인구 수는 약 8,315만 명을 기록하였다. 남성인구의 비율은 50.2%(4,172만 명)이며, 여성인구의 비율은 49.8%(4,143만 명)으로 나타났다. 합계출산율은 2018년 기준 1.99명으로 OECD 평균 1.63명, 한국 0.98명을 고려할 때 높은 수준이다. 2017년 기준 기대수명은 78.3세이며, 남성은 75.6세 여성은 81세로 나타났다.

터키는 OECD국가 중 상대적으로 젊은 인구구성을 가지고 있다. 2019년 전체인구 대비 경제활동인구의 비중은 67.8%이며, 아동인구(0~14세)의 비율은 23.1%, 고령인구(65세 이상)는 9.1%로 나타났다. 총부양비율은 인구증가와 더불어 지속적으로 감소해왔으나, 출산율감소와 기대수명 증가로 2030년 이후 증가할 것으로 추정되고 있다(United Nations, 2017).

〈표 5-1〉 OECD 국가의 노인부양비율 변천 및 추정(1950~2080)

국가	1950	1960	1990	2020	2050	2080
호주	14.0	16.0	18.8	27.7	41.6	49.4
오스트리아	17.3	21.0	24.3	31.3	56.0	60.2
벨기에	18.1	20.3	24.8	33.1	51.3	56.8
캐나다	14.0	15.1	18.4	29.8	44.9	54.0
칠레	7.2	7.9	10.9	19.7	44.6	67.5
체코	13.9	16.3	22.0	33.8	55.9	52.8
덴마크	15.6	19.0	25.9	34.9	44.6	52.4
에스토니아	19.3	17.7	19.7	34.9	54.9	63.2
핀란드	11.9	13.5	22.0	40.1	51.4	65.0
프랑스	19.5	20.8	24.0	37.3	54.5	62.2
독일	16.2	19.1	23.5	36.5	58.1	59.5
그리스	12.4	12.2	22.9	37.8	75.0	79.7

국가	1950	1960	1990	2020	2050	2080
헝가리	13.2	15.5	22.9	33.4	52.6	55.4
아이슬란드	14.1	16.4	19.0	26.6	46.2	64.5
아일랜드	20.9	22.8	21.6	25.0	50.6	60.0
이스라엘	7.1	9.1	17.8	23.9	31.3	39.9
이탈리아	14.3	16.4	24.3	39.5	74.4	79.6
일본	9.9	10.4	19.3	52.0	80.7	82.9
한국	6.3	7.6	8.9	23.6	78.8	94.6
라트비아	18.1	17.7	19.9	35.5	53.0	49.9
리투아니아	17.5	14.0	18.4	34.7	55.7	55.7
룩셈부르크	15.8	17.6	21.1	22.3	43.8	50.1
멕시코	8.0	8.3	9.6	13.2	28.9	50.9
네덜란드	13.9	16.8	20.6	34.3	53.3	62.2
뉴질랜드	16.3	17.0	19.5	28.3	43.8	57.5
노르웨이	16.0	19.8	28.5	29.6	43.4	53.4
폴란드	9.4	10.5	17.3	30.5	60.3	68.6
포르투갈	13.0	14.8	23.9	38.6	71.4	72.3
슬로바키아	11.9	12.6	18.2	26.5	54.6	58.1
슬로베니아	12.5	13.7	17.3	34.7	65.0	60.7
스페인	12.8	14.6	23.1	32.8	78.4	74.4
스웨덴	16.8	20.2	30.9	35.9	45.5	53.4
스위스	15.8	17.6	23.6	31.3	54.4	56.7
터키	6.5	7.0	9.4	15.2	37.0	58.2
영국	17.9	20.2	26.9	32.0	47.1	55.1
미국	14.2	17.3	21.6	28.4	40.4	51.1
OECD	13.9	15.5	20.6	31.2	53.4	60.8

자료: OECD. (2019c). Pensions at a glance. p.175 Table 6.2.

터키의 가구구조 역시 점진적으로 변화하고 있다. 평균 가구원 수는 2012년 3.69명, 2015년 3.52명, 2018년 3.41명, 2019년 3.35명으로 감소하는 추세에 있다. 이러한 가구원 수의 감소는 전통적인 대가족이 감소하고 1인 가구와 핵가족이 증가하고 있기 때문이다.

〈표 5-2〉 터키의 가구구조(2014-2019)

(단위: %)

가구 유형	전체 가구 중 차지하는 비중					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1인 가구	13.9	14.4	14.9	15.4	16.1	16.9
핵가족(one-family) 가구	67.4	66.9	66.4	66.1	65.3	65.1
자녀 없는 부부	14.1	14.3	14.2	14.2	14.1	13.9
한 자녀 부부 가구	45.7	44.8	44.0	43.5	42.3	42.0
한부모 가구	7.6	7.8	8.2	8.5	8.9	9.2
한부모(남성)	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	2.0
한부모(여성)	6.1	6.2	6.5	6.7	7.0	7.2
대가족(extended family) 가구	16.7	16.5	16.3	16.0	15.8	15.0
비친족 가구	2.1	2.2	2.4	2.5	2.8	3.0

자료: TURKSTAT. (2020a). Statistics on Family. Retrieved from <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Statistics-on-Family-2019-33730> 2020. 6. 20.

특히 지역에 따른 가구원 수 편차가 매우 크게 나타난다. 평균 가구원 수가 가장 많은 시르나크(Sırnak)지역은 6.11명인 반면, 가장 낮은 차나칼레(Çanakkale)지역은 2.63명이다. 또한 시르나크 지역의 대가족 가구 비중은 28%인 반면, 차나칼레 지역은 10.1에 불과하다. 1인 가구의 비중이 가장 큰 지역은 툰젤리(Tunceli)로 26.4%인 반면, 디야르바키르(Diyarbakır) 지역은 9.4%로 가장 낮다.

가구유형은 빈곤과도 관련이 있다. 소득과 생활환경 조사(Income and Living Conditions Survey)에 따르면, 가구 균등화 가처분소득의 60%를 빈곤선의 기준으로 고려했을 때, 2018년 빈곤 가구의 비중은 21.2%였다. 빈곤가구의 비중을 가구 유형별로 분석해보면 1인 가구 중 빈곤가구의 비중은 12.8%, 핵가족 가구는 20.2%, 대가족 가구는 26.9%로 나타났다. 이는 상대적으로 소득이 낮은 농촌 지역으로 갈수록 전통적 대가족 가구유형이 많기 때문으로 보인다.

4. 경제

터키는 건국 초기 오스만제국의 소규모 농업 중심 자급자족 경제체제를 이어받았고 이는 상당기간 동안 유지되었다. 초기 공화국 지도자들은 근대 민족국가로의 성공을 위해서는 국내 자본가 육성이 필요하다고 판단하였다. 적극적인 국가주도 산업정책을 펼쳤고, 공기업 육성정책을 통해 철강, 시멘트, 에너지, 화학 등 산업을 발전시켜 왔다. 하지만 확대재정으로 인한 재정적자와 국가채무 누적, 만성적 인플레이션을 겪으면서 1990년대 수차례 경제위기를 경험하게 된다.

에르도안 정의개발당 집권 이후 정치적 안정과 더불어 경제성장을 기록하였는데, 터키 GDP는 2002년 2,384억 불에서 증가하여 2013년 9,506억 불로 최대치를 기록하였으나, 이후 감소하기 시작하여 2019년 7,544억 불을 기록하였다(The World Bank, 2020f). 1인당 GDP 역시 2013년 1만 2,519달러로 최대치를 기록한 이후 감소하여 2019년 9,043달러에 머무르고 있다(The World Bank, 2020f).

〈표 5-3〉 거시경제 규모

년도	GDP (current US \$ billion)	GDP per capita (current US \$)	GDP per capita, PPP(current international \$)	GDP growth (annual %)
1990	150.676	2794.4	\$8,519	9.27%
1991	150.028	2735.7	\$8,738	0.72%
1992	158.459	2842.4	\$9,320	5.04%
1993	180.170	3180.2	\$10,143	7.65%
1994	130.690	2270.3	\$9,640	-4.67%
1995	169.486	2897.9	\$10,383	7.88%
1996	181.476	3053.9	\$11,116	7.38%
1997	189.835	3144.4	\$11,963	7.58%
1998	275.769	4496.5	\$9,096	2.31%

년도	GDP (current US \$ billion)	GDP per capita (current US \$)	GDP per capita, PPP(current international \$)	GDP growth (annual %)
1999	255.884	4108.1	\$8,757	-3.39%
2000	272.979	4316.5	\$9,586	6.64%
2001	200.252	3119.6	\$9,215	-5.96%
2002	238.428	3659.9	\$9,330	6.43%
2003	311.823	4718.2	\$9,604	5.61%
2004	404.787	6040.6	\$10,860	9.64%
2005	501.416	7384.3	\$11,888	9.01%
2006	552.487	8035.4	\$13,619	7.11%
2007	675.770	9711.9	\$14,848	5.03%
2008	764.336	10854.2	\$16,054	0.85%
2009	644.640	9038.5	\$15,502	-4.70%
2010	771.902	10672.4	\$17,439	8.49%
2011	832.524	11335.5	\$19,652	11.11%
2012	873.982	11707.3	\$20,617	4.79%
2013	950.579	12519.4	\$22,269	8.49%
2014	934.186	12095.9	\$23,967	5.17%
2015	859.797	10948.7	\$25,626	6.09%
2016	863.722	10820.6	\$26,329	3.18%
2017	852.677	10513.6	\$27,934	7.47%
2018	771.350	9370.2	\$28,139	2.83%
2019	754.412	9042.5	\$27,875	0.88%

자료: The World Bank. (2020f). World Development Indicator. Retrieved from <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.CD&country=TUR>. 2020. 9.10.

터키 경제의 변동성은 큰 편으로 수차례 마이너스 성장을 보여주고 있다. 실업률은 최근 지속적으로 증가하고 있으며, 2019년 13.7%를 기록했다. 2019년 인플레이션율도 11.84%로 물가 불안도 지속되는 문제가 있다(코트라, 2020).

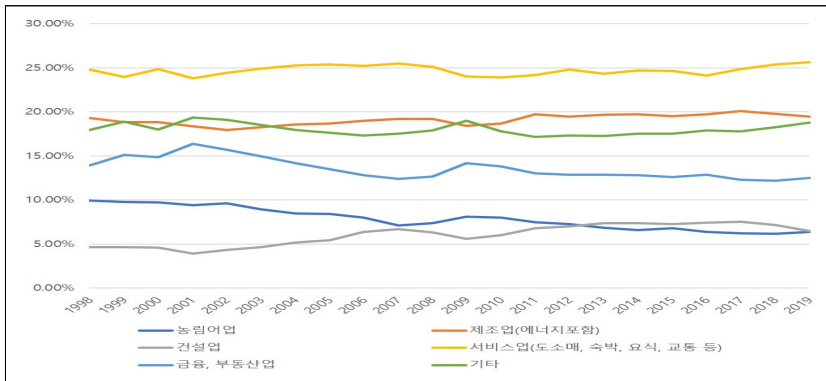
〈표 5-4〉 터키 주요 경제지표

주요지표	단위	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
실업률	%	10.3	10.9	10.9	11.0	13.7
소비자물가상승률	%	8.9	8.5	11.9	20.3	11.84
외환보유고	백만 달러	92,923	92,050	84,110	71,980	81,240
총 수출	백만 달러	150,982	149,247	164,494	177,168	180,834
총 수입	백만 달러	213,619	202,189	238,715	231,152	210,345
무역수지	백만 달러	-62,637	-52,942	-74,220	-53,983	-29,511
환율(연평균)	현지국/US\$	2.720	3.020	3,648	4,828	5.67
이자율	%	7.5	8.00	8.00	24.00	12.00

자료: 코트라(Kotra). (2020). 2020 국별 진출전략 터키, p. 3 주요 경제지표에서 발췌.

1998~2019년 터키의 산업구조변화는 [그림 5-1]과 같다. 터키 통계청 자료에 따르면, 2019년 GDP에서 각 산업이 차지하는 비중은 농림어업 6.35%, 제조업(에너지포함) 19.45%, 건설업 6.49%, 서비스업(도소매, 숙박, 요식, 교통 등) 25.65%, 금융 및 부동산업 12.5%, 기타 18.76%를 차지하고 있다.⁶⁵⁾ 장기적으로 농림어업과 금융부동산업이 감소하고 있으며, 건설업이 증가하였다.

[그림 5-1] 터키의 산업별 비중



자료: TURKSTAT. (2020b). 터키 산업 비중(1998~2019). Retrieved from http://www.turkstat.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1108, 2020. 9. 20.

65) 세금과 보조금을 제외한 수치임.

5. 노동시장

터키는 비공식부문의 규모가 상당한데, 2004년 전체 취업자의 약 50%가 비공식부문에 종사하고 있었다. 경제 발전과 더불어 비공식부문의 비중이 점차 감소하고 있으나, 2019년 비공식부문의 비중은 34.5%로 여전히 전체의 1/3을 차지하고 있다(TURKSTAT, 2020c).

또한 터키는 자영업자 비중이 상대적으로 큰 국가에 속한다. 1인 자영업자를 포함하면 자영업자의 비중이 2004년 약 28%였다가 점차 감소하여 2019년 기준 21.26% 수준이다(TURKSTAT, 2020c). 비공식부문의 비중은 감소했지만, 비공식부문 내 자영업자 비중은 오히려 증가하였다.

사회보험 가입 및 보장이 취약한 자영업자(공식부문)와 비공식부문 종사자의 비중을 계산하면 2019년 전체 취업자의 약 44%에 달한다(TURKSTAT, 2020c).

〈표 5-5〉 터키 취업자의 종사상 지위

(단위: %, 천 명)

년도	상용 및 임시직	고용주	자영자	무급가족종사자	15세 이상 인구
2004	54.5%	5.09%	23.3%	17.15%	19631
2005	57.0%	5.49%	23.4%	14.16%	20066
2006	58.9%	5.69%	22.3%	13.11%	20423
2007	60.4%	5.73%	21.1%	12.67%	20738
2008	61.0%	5.89%	20.4%	12.66%	21194
2009	60.0%	5.68%	20.8%	13.49%	21277
2010	60.9%	5.32%	20.1%	13.65%	22594
2011	61.7%	5.16%	19.4%	13.70%	24110
2012	62.9%	4.99%	18.9%	13.17%	24821
2013	64.1%	4.63%	18.7%	12.60%	25524
2014	66.0%	4.52%	17.3%	12.17%	25933
2015	67.0%	4.41%	16.8%	11.83%	26621
2016	67.6%	4.55%	16.7%	11.22%	27205
2017	67.3%	4.54%	17.1%	11.12%	28189

년도	상용 및 임시직	고용주	자영자	무급가족종사자	15세 이상 인구
2018	68.0%	4.46%	17.1%	10.48%	28738
2019	68.4%	4.46%	16.8%	10.33%	28080
Ratio of Informal Sector					
2004	32.1%	23.1%	64.4%	96.1%	50.1%
2019	18.0%	26.4%	67.8%	93.0%	34.5%

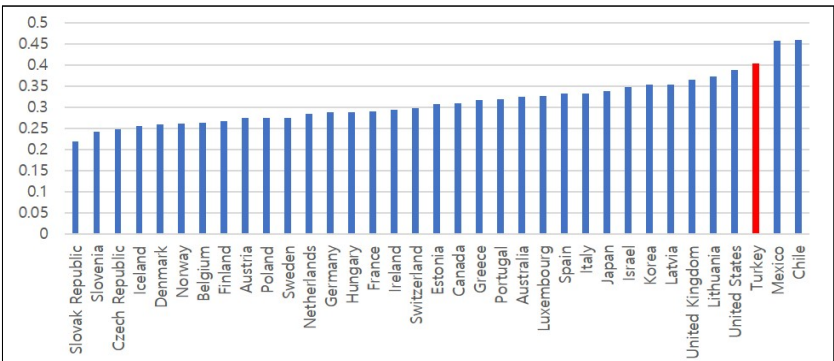
자료: TURKSTAT. (2020c). Informal Employment by Status. Retrieved from http://www.turkstat.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007. 2020. 9. 10.

한편, 터키는 OECD 국가들 중 여성의 경제활동참가율이 가장 낮다. 2018년 OECD 평균 여성의 경제활동참가율이 64.6%, 한국은 59.4%인 반면, 터키는 38.3%에 불과하다.

6. 불평등과 빈곤

터키는 소득불평등이 높은 편이다. 터키의 지니계수는 0.404로 OECD국가들 가운데 멕시코와 칠레를 제외하면 가장 높다.

[그림 5-2] OECD 국가들의 지니계수

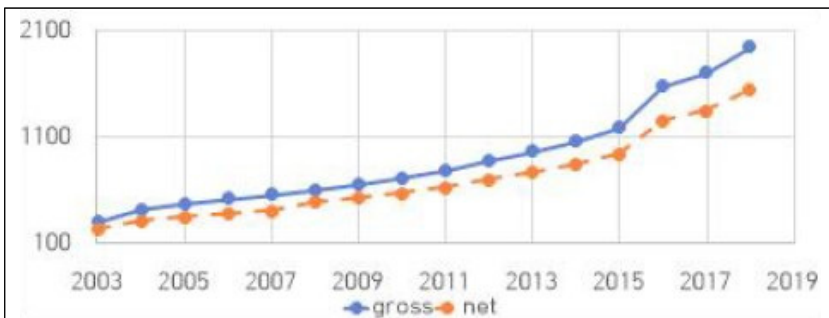


주: 2018년 혹은 가장 최근 년도의 데이터.
자료: OECD. (2020). Income inequality(indicator). Retrieved from <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm> 2020. 9. 10.

터키의 사회부조 정책의 소득기준은 절대 혹은 상대빈곤선이 아니라 최저임금에 연동되어 있다. 최저임금의 1/3이 대부분 사회부조 정책의 수급 기준으로 사용되고 있다.

[그림 5-3] 터키 최저임금 추이

(단위: TL(터키리라))



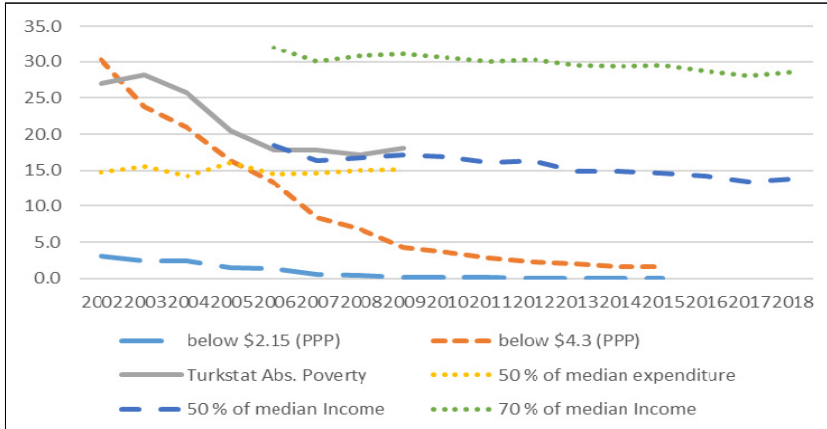
자료: Ministry of Family, Labor and Social Security. (2020). Retrieved from <https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/35787/yillar-itibariyla-net-ve-brut-asgari-ucret-01-08-1996-31-12-2020.pdf> 2020. 9. 10.

[그림 5-3]에서 보이듯 최저임금은 2004년과 2016년에 크게 상승하였다. 이러한 최저임금의 상승은 절대빈곤을 개선에 기여했다.

2002년부터 2018년 기간 동안 터키의 빈곤율 변화는 [그림 5-4]와 같다. World Bank의 중위소득국가 빈곤선 기준인 하루 소비 \$2.15와 \$4.3를 기준으로 한 절대적 빈곤율은 2000년대 초반 이후 급격히 감소하였다. 특히 하루 소비 \$4.3이하 빈곤율은 2002~2006년 사이 매우 급격한 변화를 보여주고 있는데, 이는 2005년 화폐개혁에 따른 터키 리라화의 환율 절상이 큰 영향을 준 것으로 평가되고 있어 실제 빈곤율 하락으로 해석하기는 어렵다.⁶⁶⁾ 상대적 빈곤율은 점진적으로 감소하고 있으나 감소폭이 크지 않다.

66) 2015년 1월 1일부터 100만 터키리라화가 1터키 리라화로 단위절하 되었음.

[그림 5-4] 터키의 절대 및 상대 빈곤율(2002~2018)



주: 중위소득 50%와 70%는 Survey of Income and Living Conditions조사를 이용하였으며, 나머지는 Household Budget Surveys조사를 이용한 추정임.
 자료: TURKSTAT. (2020d). Income and Poverty Statistics. Retrieved from http://tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1013 2020. 9. 20.

제3절 사회보장의 현황과 특징

1. 복지체제의 형성

19세기 이후 터키의 정치는 서구에서 시민사회가 발전했던 것과 달리 권위주의적 국가관료의 주도하에 근대화가 진행되었다. 서구에서 시민사회를 발전시켰던 자본가와 상인 계급이 형성되지 못했던 원인으로는, 거대 지주계급이 부재하고 소규모 농민이 대다수였던 오스만제국의 유산, 그리고 20세기 초 전쟁으로 인해 도시 자본과 비무슬림 상인계급이 붕괴되었기 때문이다(Keyder, 1987). 그 결과 20세기 터키의 자본주의 발전은 국가 주도의 성격을 가지게 되었고, 민간 기업에 의한 자본 축적은 정치 특권층의 지휘 하에 이루어지게 되었다.

터키 근대화 과정에서 이슬람 종교는 정치적 분열과 복지정책을 둘러싼 대립을 초래한 중요한 요인이라 할 수 있다. 한편으로 이슬람은 터키족이 주축이 된 터키 민족국가의 경계를 이루는 수단으로 활용되었고, 다른 한편으로는 초기 공화국 정치리더들이 법과 교육 제도에서 수니 이슬람의 영향을 제거하고 서구식 세속주의적 사회문화를 형성하고자 하는 과정에서 이슬람이 배제되는 측면이 있었다. 서구에서 경제적 노선을 둘러싸고 좌우의 정치대립이 이루어졌던 것과 달리, 터키에서는 정치관료와 군부 그리고 이들을 지지했던 엘리트로 구성된 중심부와 노동자, 농민 그리고 변방의 사업가로 구성된 주변부가 정치적 대립구도를 이루어 왔다(Mardin, 1973). 위로부터의 근대화 과정에 반대하여 농촌지역에서 이질적 계층이 연합하였고, 여기에 세속주의를 표방한 중심부에 반대하는 이슬람 보수주의가 결합하여 주변부 정치세력이 형성된 것이다. 1950년대 다수 정당이 난립하여 경쟁하던 시기에 세속주의는 소위 좌파로, 보다 종교적인 색채를 띠는 정당은 우파로 자리매김하게 된다. 최근의 정치적 지향과 투표행위는 교육수준이 높고 세속주의를 추구하는 그룹과 교육수준이 낮고 종교적 지향이 강한 그룹간의 대립구도로 나타나고 있으며, 다수의 학자들은 이를 중심-주변 대립모델로 해석하고 있다(Çarkoğlu, 2007; Kalaycıoğlu, 1994).

1980년대까지 대부분의 터키 인구는 농촌 지역에 거주하면서 소규모 가족 농장에 종사하고 있었다. 초기 터키의 복지 제도는 주로 도시에서 적용되는 정책이었다. 1960년대 공무원뿐만 아니라 민영 기업의 종사자들에게까지 사회보험제도가 도입되었을 때, 도시에서 노동조합운동이 생겨나면서 세속주의 좌파 정당이 이들의 지지를 얻게 되었다. 그 결과 노동 정책은 서구 모델과 ILO 권고 등을 따랐으며, 당시 비슷한 경제 수준의 국가들과 비교해서 상대적으로 관대한 연금제도를 도입하게 되었다.

1970년대 중반에 제조업의 시간당 임금은 당시 한국의 두 배 이상이었다(Boratav, 1995). 하지만 이러한 노동 정책의 적용을 받는 종사자 범위는 매우 제한적이었고 노동조합이 결성되지 못했던 영세 소규모 기업에 고용된 종사자들과 농민들은 사회보험의 혜택을 받지 못했다. 이러한 분절된 노동시장 구조는 사회주의 정치세력뿐만 아니라 일부 이슬람주의로부터도 비판받았다.

1980년도의 군부쿠데타는 정당활동과 노동운동을 억압하면서 시장주도의 경제체제를 구축하는데 기여하였다. 이 과정에서 이슬람주의 정당인 정의개발당이 사회적으로 보수적이지만 시장친화적인 정당으로 자리매김하게 되었다. 정의개발당은 2002년 집권 이후 자본주의 시장경제를 발전시켰고 동시에 다양한 형태의 사회보장을 제공하였다. 터키는 소득수준이 낮을수록 이슬람 성향이 강했기 때문에 정의개발당의 이슬람 지지층은 대부분 저소득층이었다. 그 결과 정의개발당은 한편으로는 대규모 제조업과 공사들을 민영화하면서도, 다른 한편으로는 전 국민 건강보험 및 다양한 사회부조를 도입하는 양면적인 정책을 펼치게 된다. 또한 정의개발당은 지방의 상공인들에게 와끄프와 같은 민간 조직에 기부하는 대가로 다양한 혜택을 제공하였고, 이를 통해 민간 자선 조직 네트워크의 지지를 얻는 방식으로 정치적 기반을 강화하였다(Buğra & Savaşkan, 2014). 터키에서 재분배와 복지정책 강화에 대한 찬반 여론은 일반적인 국가들과 다르게 나타나는데, 이슬람 성향이 강하거나 정치적으로 우파인 경우에 재분배와 복지정책에 긍정적인 태도를 보이는 것으로 조사된다(Ar ı kan, 2013). 하지만 정치적 우파와 이슬람주의는 경제적 측면에서는 반대의 이해관계를 가질 수밖에 없으며, 이슬람주의는 경제적 이해관계 측면에서는 좌파와 가까운 위치에 서 있다고 볼 수 있다.

세속주의와 이슬람주의의 대립구도 외에 터키의 정치와 사회정책에 영

향을 주는 중요한 요인은 주류인 터키족과 소수민족인 쿠르드족과의 대립이다. 1920년대 초기 터키 정부의 세속화 정책은 단일한 민족적 정체성과 언어를 추구하였고, 그 과정에서 쿠르드 문화를 억압하게 된다. 터키 남동부지역에서 설립된 무장단체인 쿠르디스탄노동자당(PKK, Partiya Karkerên Kurdistan)은 분리독립을 주장하며 꾸준히 테러와 폭력시위를 해 오고 있다. 쿠르드는 가장 저개발된 지역에 거주하고 있으며, 터키어로만 이루어지는 정규교육에서 소외된 결과 빈곤층이 대다수를 차지한다. 따라서 터키에서 빈곤문제는 항상 쿠르드 문제와 연관되어 논의된다. 터키 정치에서 사회정책은 쿠르드 문제를 완화시키는 수단으로 여겨져 왔다. 대부분의 쿠르드는 주로 조직화된 정규직 노동자를 대상으로 시행되어 온 터키의 사회보험의 사각지대에 있었기 때문에, 이들을 대상으로 혜택을 제공할 수 있는 사회부조 정책이 확대되었다. 대표적인 정책이 1992년에 빈곤층에 의료서비스를 제공하는 그린카드 제도이다. 또한 쿠르드족이 근거하는 지역에 사회부조 프로그램이 더 많이 제공되기도 하였다.

2. 공적 사회보장제도

가. 개요

터키의 사회보장제도는 유럽의 다른 국가들보다 상대적으로 늦게 도입되었다. 2006년 사회보장제도 개혁 이전까지 공무원, 민간 근로자, 자영업자가 단일 조직이 아닌 서로 다른 사회보험으로 운영되어 왔다. 1949년 가장 먼저 공무원, 군인 및 경찰을 대상으로 한 사회보험인 공무원퇴직기금(ES, Em-Sand 1 ğ 1)이 도입되었다. 초기에는 일반 조세 재정이

로 재원을 마련하였고, 장애 및 유족연금과 의료보장이 제공되었다. 이후 1964년 민간 부문 임금근로자를 대상으로 사회보험기구(SSK, Sosyal Sigortalar Kurumu)를 도입하여 노령연금, 산재, 장애 및 의료서비스를 제공하기 시작하였다. 초기에는 전체 취업자의 다수를 차지하는 농업부문 근로자를 제외하였다가 1983년 농업부문 근로자를 보장 대상에 포함시켰다. 마지막으로 1972년에는 자영업자, 소상공인, 예술인, 농업 독립 노동자를 대상으로 상인·예술인 및 자영업자사회보험(Bağ-Kur, the Social Security Institution of Craftsmen, Tradesmen and Other Self-Employed People, CToSE)이 도입되었다.

공무원 퇴직연금은 관대한 급여조건 및 급여수준을 제공하는 반면, 상인·예술인 및 자영업자사회보험은 상대적으로 급여수준이 낮다. 1990년대 실시된 조기은퇴제도로 인해 2000년대 연금 개혁 이전까지 연금수급연령이 남성 39세, 여성 44세였다. 소득대체율 역시 유럽의 국가들 중 최고 수준에 가깝다(이현주 외, 2012).

의료보장은 독립적으로 운영되지 않고 세 가지 사회보험제도에 통합되어 운영되고 있다. 사회보험에 가입하지 못한 국민을 대상으로 조세로 부담하는 그린카드(Yeşil Kart, Green Card)제도를 통해 의료서비스 일부를 제공하였다. 그린카드는 2006년 기초의료보장(General Health Insurance, GSS)제도로 전환되어 운영해오고 있다.

사회보장제도 개혁의 필요성은 1990년대부터 지속적으로 논의되어 왔다. 1980년대 후반 사회보험기금을 다른 용도로 사용하거나, 연금수급요건을 자의적으로 변경시키는 등 사회보험 시스템의 자율성이 침해되는 문제가 발생하였다. 또한 신자유주의의 영향으로 사회보험이 국가재정을 악화시킨다는 비판과 민영화 주장이 제기되었다. 1999년 대지진 발생 직후 당시 연합정부는 사회보험제도를 대폭 변경하는 법안(No:4447)을 통

과시켰다. 급여를 대폭 삭감하였고, 퇴직연령을 높여 연금수급자격요건을 강화시켰으며, 실업보험을 도입하였다. 또한 같은 해 의회는 사적연금 법안을 통과시켜 자발적 민간보험 가입을 유도해 재정적자를 개선시키고자 하였다.

이러한 사회보장제도 변화에도 불구하고 사회보험 재정은 계속 악화되었다. 정부의 사회보험에 대한 재정지원이 증가하여 2005년 GDP의 4.8%, 정부예산의 14.7%에 이르게 되었다.⁶⁷⁾ 한편, 에르도안의 정의개발당 정부는 EU 가입을 추진하는 과정에서 EU 가입을 위한 기준들을 정부의 사회보장개혁을 정당화하는 근거로 제시함으로써 정치적 정당성을 얻었다(이현주 외, 2012).

이러한 배경 속에서 2006년 대대적인 제도개혁이 이루어졌다.⁶⁸⁾ 개혁의 주요 내용은 사회보장청(SGK, Sosyal Güvenlik Kurumu/ Social Security Institution⁶⁹⁾)을 수립하여 기존의 공무원, 민간 근로자, 자영업자의 사회보험 시스템을 하나로 통합하였다. 또한 전국민건강보험(Universal Health Insurance)을 도입하였다. 민영 퇴직보험도 도입하였다. 법이 통과되었지만 기득권 계층의 반발로 실행이 지연되다가 2008년 10월부터 사회보장청을 통해 연금, 산재 및 건강보험이 제공되고 있다.

사회보험 중 실업보험을 제외한 사회보험은 사회보장청이, 실업보험은 터키 고용청(IŞKUR, Turkish Employment Agency)이 주관하고 있다. 사회부조 및 사회서비스는 가족노동사회서비스부(the Ministry of Family, Labour and Social services) 산하 관련 부서에서 주관하고 있다.

67) Ministry of Public Finance, Ankara. (2007). General Report 2007, Statistical Bulletin, SSK, April, 2007.

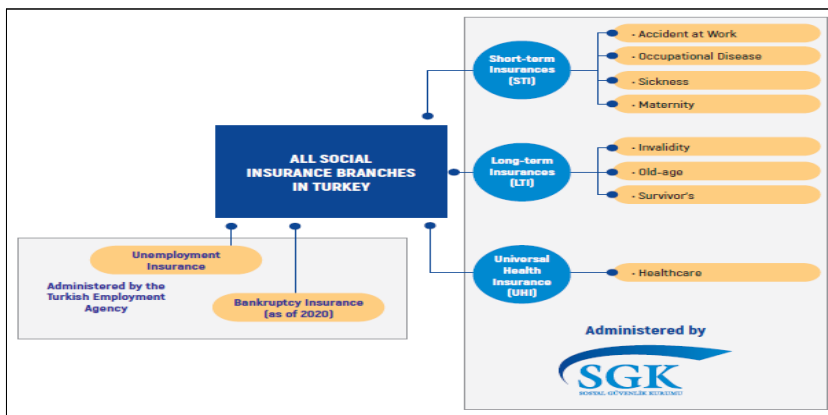
68) The Social Insurance and Universal Health Insurance Law no 5510

69) 사회보장청은 2006년 6월에 공포된 the Official Gazette No: 26173 에 포함된 the Social Security Institution Law No:5502 에 의거해서 수립된 조직이다.

나. 기여형 사회보험

터키의 기여형 사회보장체계(contributitional social security system)는 사회보험(Social Insurance, SI), 전국민 건강보험(Universal Health Insurance), 실업보험(Unemployment Insurance)으로 구성된다.⁷⁰⁾ 사회보험은 장기적 위험인 노령, 유족, 장애 등을 보장하는 장기보험(Long term insurance)과 단기적 위험인 산재, 질병, 출산 등을 보장하는 단기보험(Short term insurance)으로 나뉜다.

[그림 5-5] 터키의 기여형 사회보장체계



자료: SGK. (2019). Organizational Profile and Social Security System in Turkey. p. 20, Chart 2.

사회보장청에 따르면(SGK, 2020), 2020년 6월 기준 사회보험 기여자(Active insured)와 수급자(Passive pensioners)는 각각 2천 2백만 명과 1천 3백 1십만 명이다. 사회보험의 보장 대상은 전체 인구의 85%에 해당하는 7천 1백만 명이며, 이 중 부양가족은 3천 5백 9십만 명이라고

70) 파산보험(bankruptcy insurance)은 향후 신설될 예정이다.

보고하고 있다. 또한 전체 인구의 10%인 8백 2십만 명이 기여가 아닌 조세로 보장되는 의료급여 대상이다.

〈표 5-6〉 공적보험 가입 및 보장 범위

(단위: 명, %)

년도	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Active Insured Persons	18,886,989	19,821,822	20,773,227	21,131,838	22,280,463	22,072,840
Passive Insured Persons(Pensioners)	10,959,966	10,921,001	11,384,263	11,755,203	12,154,140	12,613,151
Dependants	32,939,205	33,940,086	34,202,660	34,933,242	35,522,389	35,096,530
Active/Passive Ratio	1.90	1.91	1.94	1.94	1.95	1.86
Social Security Coverage	62,789,365	65,060,709	66,748,204	86,212,484	70,363,848	70,196,504

자료: SGK. (2019). Organizational Profile and Social Security System in Turkey. p.14, Table 5.

정부는 사회보장청에 실제 징수된 연금보험료와 건강보험료의 약 1/4에 해당하는 금액을 조세로 지원하고 있다.

1) 사회보험(social insurance)

터키의 공공 및 민간(농업부문 포함)부문에 근로하는 18세 이상 근로자들은 사회보험 가입의무가 주어진다. 영업소득세를 납부하는 자영업자, 소득세를 면제받는 소상공인과 예술인, 그리고 주식회사의 파트너이자 이사들도 사회보험에 강제로 가입된다. 사회보험에 가입하지 않아도 되는 대상자들은 고용주, 가족 외 타인을 고용하지 않는 가구 단위 자영업자, 학생, 환자 및 장애인, 임시 농업 계약직 등이 있다. 해외에서 터키로 파견된 근로자의 경우, 터키 내에서 3개월 이하 근무 시에는 사회보장세 납부 의무가 없으나, 3개월 경과 시점부터 사회보장세 납부 의무가 발생한다. 하지만 사회보장협정이 체결된 국가의 근로자는 본국에서 국

민연금 납입이 확인되는 경우 사회보험료 납입 의무가 없다.

① 장기보험(노령, 장애 및 유족연금)

터키의 연금은 부과방식(pay as you go)으로 마련되고 있으며, 연금 수급은 확정급여형으로 단일 연금산식이 적용된다. 연금보험료는 매달 총 급여의 20%이며 이 중 근로자가 9%, 고용주가 11%를 분담한다.

보험료가 부과되는 소득범위를 보면 최저 월 소득은 2,029터키 리라 ()이며, 최고 월 소득은 13,192리라이다. 연금액은 매월 지급되며 가입자의 평균 연봉을 기준으로 계산된다. 월 최저 연금액은 1,000리라로 법에 의해 보장되고 있다. 연금액이 1,000리라미만일 경우 그 차액은 일반 조세로 충당된다.⁷¹⁾

노령연금 수급요건은 다음과 같다. 근로자의 경우 보험료납부 기간이 최소 20년(7,200일)이 되어야 하며, 연금개시연령은 남자는 60세 여자는 58세이다. 연금개시연령은 2036년부터 연장되기 시작하여 2048년이 되면 연금개시연령이 65세가 된다. 자영업자와 공무원의 경우는 최소 25년(9,000일) 납부기간을 만족시켜야 수급자격이 주어진다. 법정 퇴직연령까지 납부기간을 채울 수 없는 가입자의 경우는 5,400일 이상 납부기간을 가진 가입자에 한해서 연금개시연령 3년 뒤(남자 61세, 여자 63세)부터 수급이 가능하다.

장애연금의 수급조건은 가입기간은 10년 이상이고, 보험료 납부기간은 1,800일 이상이 되어야 한다. 타인의 장기요양 돌봄이 필요한 경우는 가입기간과 관계없이 보험료 납부기간이 1,800일 이상이면 수급자격이

71) 2020년 12월 1 는 약 142원으로 보험료가 부과되는 월 소득범위는 약 29만~187만 원이고, 월 최저 연금액은 약 14만 원 수준임.

충족된다.

유족연금의 지급조건은 자영업과 공무원의 경우 사망자가 최소 1,800일 납부기간을 충족시켜야 한다. 근로자의 경우는 최소 900일의 납부기간과 최소 5년의 가입기간이 요구된다. 자영업자의 경우 유족연금을 지급하기 위해서는 미납 보험료나 채무가 없어야 한다. 한편, 사망자의 유족인 딸의 혼인 시 혼인수당(marriage grant)이 지급된다.

② 단기보험(산재, 휴업, 모성 등)

단기보험의 보험료는 근로자의 경우 소득의 2%인데 전액 고용주가 납부한다. 자영업자의 경우는 본인이 2%를 부담하는데, 여기에 휴업급여는 근로자와 달리 보장되지 않는다. 공무원의 경우는 독자적인 기금을 운영하고 있다.

산재보험은 업무로 인해 발생한 사고와 질병을 보장하는 보험이다. 요양급여는 일시적 혹은 영구적, 신체적 혹은 정신적 사고와 질병으로 인한 의료비를 보장한다. 장애급여는 치료 후 가입자가 10%이상의 장애를 입었을 경우에 지급된다. 장애상태에 따라 정해지는데, 100% 손실 시 평균 월급의 70%가 보장된다. 영구적으로 간병이 필요한 경우는 평균 월급의 100%를 지급한다. 산업재해로 사망 시 유족에게 사망자 월급의 70%를 지급한다.

휴업보험은 요양으로 취업하지 못한 기간에 수당을 지급하는데, 통원치료의 경우 1일 당 평균임금의 2/3를, 입원치료의 경우는 1/2을 지급한다.

모성보험은 사회보험에 가입한 여성 근로자 혹은 자영업자에게 모성급여와 수유급여를 지급한다. 사회보험에 가입한 남성의 배우자도 지급대상에 포함된다. 임신과 출산 시에 현물급여도 지급된다.

2) 건강보험

2008년 10월부터 법(the Social Insurances and Universal Health Insurance Law NO 5510)에 근거해 보편적 건강보험을 시행하고 있다. 국민의 대부분이 보장범위에 포함되며, 특별히 의회, 법원, 고위 군장성, 은행종사자, 죄수의 경우는 독자적인 건강보험을 운영하고 있다.

사회보험에 가입되어 있지 않은 배우자와 18세 이하 자녀도 보장대상에 포함된다. 부모의 경우는 자산조사를 거쳐 건강보험 가입자로부터 재정지원을 받는 조건을 충족시켜야 보장된다.

건강보험료는 사회보험과 의료보험에 모두 가입한 경우 소득의 12.5%(근로자 5%, 고용주 7.5%)를 납부하며, 의료보험에만 가입한 경우는 소득의 12%를 납부한다.

3) 실업보험⁷²⁾

실업보험료는 소득의 4%인데 근로자 1%, 고용주 2%, 정부지원 1%로 분담한다. 실업보험은 노동부 산하 조직이지만 보험료 징수는 사회보장청이 함께 관리하고 있다. 2019년 기준 약 백만 명 정도가 실업급여를 수급받고 있다.

실업급여 수급을 받기 위해서는 과실에 따른 해고가 아닌 비자발적 퇴직이어야 하며, 해고되기 전 120일 이상 그리고 3년 이내 최소 6,000일 동안 실업보험료를 납입해야 한다. 실업급여 신청은 터키 고용청을 통해 해고 후 30일 이내 이루어져야 한다. 실업급여 수급기간은 해고 전 3년

72) İŞKUR. (2020). Türkiye İş Kurumu. Retrieved from <https://www.iskur.gov.tr/en/job-seeker/insurance/unemployment-insurance/> 2020. 9 1. 참조..

동안 고용인의 실업보험 가입 기간에 따라 다르다. 600일 이상 보험에 가입한 경우 180일, 900일 이상은 240일, 1,080일 이상은 300일이다. 실업급여액은 실직자의 일 평균 임금(실업 전 4개월 기간)의 50%를 지급한다. 또한 급여액은 실직자가 종사했던 산업의 최저임금보다 높을 수 없게 설계되어 있다. 실업급여 수급자는 수급기간 동안 건강보험의 보장을 받을 수 있으며, 건강보험료는 실업보험 기금에서 지출된다. 또한 실업급여 수급자의 부양가족 역시 건강보험 적용 대상에 해당된다.

실업보험은 지속적으로 흑자를 유지하고 있는데, 이는 실업보험에 가입해 있는 정규직은 해고가 잘되지 않기 때문이다. 고용이 불안정한 비정규직은 실업보험에 가입하기 어려워 사각지대에 놓여 있다.

다. 사회부조 및 사회서비스

1) 개요

공식적인 사회부조는 1976년 빈곤층 노인과 장애인을 대상으로 자산조사형식의 현금 수당이 최초로 도입되었으나 급여 수준은 매우 낮았다.

1980년대 반정부 학생운동과 이슬람세력의 연계, 수니 이슬람과 터키 민족주의의 결합으로 이슬람의 사회정치적 영향이 커지게 되었고, 이를 배경으로 오스만제국으로부터 이어져 온 이슬람의 빈민구제 전통을 사회 정책으로 편입시키려는 움직임이 일었다. 모국당(ANAP)의 외잘(Özal)정부는 1986년 전 지역에 분포되어 있던 와끄프를 기반으로 이슬람 민간 자선재단인 사회지원연대재단(SASFs)의 조직화를 독려했고, 이들을 관장하는 조직으로 사회연대축전기금(SYDTF, Sosyal Yard ı mlaşma ve Dayan ı şmay ı Teşvik Fonu)을 설립하였다.

1990년대까지 공식적인 사회부조와 사회서비스는 본격적인 의제로 논의되지 못하였다. 고령자와 장애인을 대상으로 제공된 소액의 현금 수당을 제외하고는 공식적인 사회부조제도가 부재하였고, 이슬람 민간재단을 통한 지원이 산발적으로 제공되었을 뿐이었다.

사회부조정책이 본격적으로 도입되게 된 시기는 친이슬람 정치세력인 정의개발당 정부 이후라 할 수 있다. 2002년 총선에서 승리한 정의개발당 에르도안 정부는 이슬람의 정치적 지지를 확보하고 크루드족과의 갈등을 완화시키기 위해 본격적으로 사회부조정책을 강화하였다. 실제로 터키의 사회부조는 주로 크루드족이 거주하고 있는 동부 지역을 대상으로 시행되었고 이는 이들 지역에서 정치적 지지로 귀결되었다. 또 하나의 중요한 계기는 2001년 터키 경제위기 당시 World Bank가 취약층의 사회보장 강화를 목적으로 출범시킨 사회위험완화프로젝트(Social Risk Mitigation Project)라 할 수 있다. 이 프로젝트의 핵심 사업은 조건부 현금지원(Conditional cash transfer, CCT)제도를 도입하는 것이었다. 당시 World Bank는 에르도안 정부의 적극적인 협력 하에 이 사업을 사회연대촉진기금을 파트너로 삼아 수행하였다.

이슬람 민간재단의 위상 및 역할 또한 변화하게 된다. 에르도안 정부는 기존에 산발적이고 비정기적인 자선을 수행하던 사회지원연대재단을 복지체계 내로 편입시켜 정기적인 현금 및 현물 사회부조를 집행하는 사회부조 전달체계로서 역할을 부여하였다.

에르도안 정부는 조건부 현금지원과 더불어 전국민건강보험(Universal Health Insurance)을 확대 강화하였다. 사회보험에 가입하지 못한 빈곤층을 대상으로 한 건강보험 보험료 지원이 사회부조 지출 가운데 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

2015년 터키의 전체 사회부조 지출 약 258억 리라였으며, 건강보험

보험료 지원금 규모는 약 64억 리라였다. 혜택을 받은 인구는 8,983,853 명으로 전체 인구의 11.36%에 이른다(Ministry of Family and Social Policy, 2017). <표 5-7>은 2015년 주요 사회부조 지출항목을 보여주고 있다.

<표 5-7> 터키 주요 사회부조 프로그램 지출 규모(2015년)

	구분	정책	수급대상자 수(명)	지출액()
현금	가족	식비	681,364 (가구수)	199,790,000
		난방	2,139,667(가구수)	804,985,000
		여성가장	295,697	820,475,750
		군인가족	101,517	164,129,000
	교육	교육보조	82,865	15,340,000
		현금이전	2,018,870	664,130,245
	건강	현금이전	1,023,079	343,848,510
	비기여 연금	고령자	601,793	1,275,183,231
		장애인	692,956	2,852,745,655
	요양	홈케어	467,778	4,378,200,241
현물 및 서비스	건강	전국민 건강보험	8,983,853	6,405,637,865
	주거	쉼터	22,098 (가구수)	70,720,000
		사회적주거	4,664	210,000,000
	식량	Soup Kitchen	30,391	12,250,000
	초중등교육	교재	17,000,000	240,000,000
		학교급식	672,000	460,000,000
		교통비 등	1,756	1,232,132
		장애학생교통지원	61,000	155,000,000
		우유급식	5,848,375	150,663,334
		MoE Scholarship	244,141	442,668,000
	고등교육	KYK Scholarship	375,284	1,266,752,000
		KYK Food Support	454,631	482,244,000
	지방정부			1,250,000,000

자료: Ministry of Family and Social Policy. (2017). Turkey's Integrated Social Assistance System. p.12, Table 2.

한편 2010~2013년 동안 사회부조시스템을 전자시스템으로 전환하는 사회부조정보시스템(SAIS, Social Assistance Information System)이 시행되어 사회부조 신청 및 지원과정을 전산화하였다. 이 과정에서 중앙 및 지방 정부에 흩어져 있던 사회지원연대재단의 정보를 취합하고, 시민 단체나 지방 행정부와 정보교환도 가능하게 되었다.

사회정책 주관 기관은 가족사회정책부(Ministry for Family and Social Policy)이며, 사회부조 정책을 주관하는 사회부조국(SYGM, General Directorate of Social Assistance)과 가족돌봄 및 서비스를 주관하는 사회서비스 및 아동보호국(SHÇEK, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu)으로 구성된다. 사회부조국은 사회연대기금을 통해 지방에 위치한 1,000여개의 사회지원연대재단에 사회부조 예산을 지원하고 있다.

2) 주요 제도

비기여형 현금 수당은 터키에서 가장 오래된 공식 사회부조제도로, 65세 이상 고령자와 장애인을 대상으로 제공되고 있다(Law No. 2022). 수급자격 요건은 터키 시민권자로 정규직 취업자가 아니어야 하며 소득이 최저임금의 1/3이하이어야 한다. 장애인의 경우 장애정도 40% 이상을 충족해야 한다. 2019년 기준 수급자 수는 고령자 80만 5천 명, 장애인 73만 6천 명으로 전체 인구의 1.9% 규모이다. 평균 연금 급여액은 2020년 기준 고령자가 월 576, 장애인은 장애정도에 따라 408~1,257 수준이다. 고령 수급자 수는 크게 변화하지 않았다. 2005년 Turkish Disability Act가 통과되어 장애연금급여를 상당히 증액시켰다. 장애인 수급자수는 2002년에서 2019년 기간 동안 세 배 가까이 증가하였다

(Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 2020).

에르도안 정부는 가족/아동을 대상으로 다양한 현금부조제도를 도입하였다. 빈곤층 난방과 식품 보조금, 아동수당, 가족돌봄수당 등이 있다. 2012년과 2013년에는 의무 국방서비스를 수행한 병사의 유가족을 대상으로 현금지원제도가 도입되었다.

아동수당은 터키 시민권자와 블루카드를 소지한 이민자를 대상으로 지급된다. 첫째 아이에게 300리라, 둘째 아이는 400리라, 셋째와 그 이상의 자녀에게는 600리라의 현금급여가 각각 지급된다. 또한 2012년부터 남편 사후 지급되는 유족연금이 없는 한부모 여성을 대상으로 현금급여를 지원하고 있다. 하지만 이혼한 한부모 여성은 지원 대상에서 제외된다. 두 달에 한번 250리라가 정기적으로 지급된다. 아동을 대상으로 한 공공부조로 “Conditional Health Assistance for children” 프로그램이 있다. 사회보험에 가입되지 않은 0~6세의 아동을 대상으로 하는데, 보건부에서 지정한 날짜에 정기적으로 부모가 자녀를 검진받도록 하는 조건하에 지급된다.

교육과 의료 부분에서 자산조사를 통한 조건부 현금지원제도를 도입하였다. 그 외 교육보조금으로 무료 교과서와 점심 급식, 교통비와 주거보조금 등이 제공되고 있다.

현물급여는 빈곤층을 대상으로 난방, 교육 및 식품 등을 필요한 사람들에게 제공하고 있다(Law No. 3294).

사회서비스는 주로 장애인, 아동, 노인을 대상으로 제공되고 있다. 장기요양서비스는 정부와 민간조직에서 제공하고 있다. 정부는 공공 및 민간 너싱홈(홈케어 포함)을 통해 장기요양서비스를 제공하고 있는데, 2007년 10개였던 민간 너싱홈은 2015년 156개로 증가하였다(Aysan & Aysan, 2016). 요양서비스를 제공받는 노인의 수도 같은 기간 동안 351

명에서 10,823명으로 증가하였다(Aysan & Aysan, 2016). 반면 공적 너싱홈은 동 기간 동안 64개에서 203개로, 수용인원은 4,000명에서 7,000명으로 증가하여 민간 너싱홈에 비교하여 증가폭이 낮다(Aysan & Aysan, 2016). 홈케어가 차지하는 비중이 크며, 주로 여성에 의해 제공되고 있다. 홈케어 너싱에 지급하는 정부 지출은 2007년 3천 5백만 리라에서 2015년 38억 리라로 증가하였다(Aysan & Aysan, 2016).

라. 기타 사회정책

1) 노동시장

주요 노동시장 정책은 직업훈련, 고용보장, 그리고 적극적노동시장정책이 있다.

직업훈련 혜택을 받는 수급자 수는 2019년 기준 직업훈련(Vocational training program) 16만 6천 명, 직장내훈련(On the job training) 40만 1천 명이다. 직업훈련을 받는 참가자가 가장 많은 산업은 제조업과 도소매업 분야로 전체 훈련자의 52%를 차지하고 있다.

고용보장 정책으로는 사회보험인 실업보험과 단기근로급여(Short-time Work Allowance)가 있다. 단기근로급여는 경제위기나 산업구조조정으로 인해 노동시간이 1/3이하로 감소하거나, 작업장이 최소한 4주 이상 전체 혹은 부분 폐쇄되었을 경우 지급하는 수당이다. 실업보험기금에서 지급된다. 최근 COVID19 발생으로 수급자가 급격히 증가하여 약 4백만 명 정도가 주당을 지급받고 있다(Habertürk Newspaper, 2020. 9. 10.). 수급자 대부분이 일일 평균 소득의 60%를 수당으로 받고 있다. 월 최저임금의 150%이하로 최대 3개월까지만 지급받을 수 있다.

적극적노동시장정책(ALMP)에 해당하는 고용 촉진 프로그램에는 고용을 지원하는 사회부조 활성화 정책(Activiating the Relation between Social Assistances and Employment)과 공공근로프로그램(TYP, Public Work Program)이 있다(OECD, 2017).

고용을 지원하는 사회부조 활성화 정책은 고용을 촉진하기 위한 소득 보조 프로그램으로 가족사회정책부와 고용청의 주관 하에 2014년부터 시행되고 있다. 소득보조급여를 받기 위해서는 구직 활동에 참여해야 한다. 구직지원금(Job Guidance Assistance)의 경우 40~100리라의 현금이 1년에 최대 4번까지 지급되는데, 면접에 필요한 교통비, 건강진단서, 사진 등의 비용을 지원한다. 사회초년생지원금(Assistance for Start Working)은 고용 촉진 프로그램 참여자가 고용된 경우 최저임금의 1/3 금액에 해당하는 보조금을 일회 지급한다. 또한 고용 촉진 프로그램 참여자는 난방, 교육 및 식량 보조급여 지급에서 우선권을 가진다.

공공근로프로그램은 실업률이 높은 시기에 임시적으로 일자리를 제공하는 프로그램이다. 지역사회를 위한 공공서비스 일자리를 제공함으로써 취업에 어려움을 겪고 있는 실업자들이 취업 습관과 규율을 유지하는 것을 목적으로 하는 프로그램이다. 지원자격으로는 터키 고용부에 등록된 실업자로 18세 이상이어야 하며, 연금 및 장애연금 대상이 아니고 학생은 제외한다. 여성 및 35세 이상의 개인은 고용 취약층으로 고려하여 우선 수혜대상으로 선정된다. 이 프로그램 참여자는 최저임금을 지급받으며, 급여 수급기간은 최대 9개월로, 근무시간은 주 45시간이다(Turkish Employment Agency, 2020).

2) 주거⁷³⁾

터키의 주거정책은 1984년에 설립된 터키 주택개발청(TOKI, the Toplu Konut Idaresi Baskanligi)이 주관하고 있다. 주택개발청은 중저소득 가구에 주거와 주택대출을 원활하게 제공하는 것을 목적으로 사회적 주거, 도시재생프로젝트, 재난 시 주거지원, 이민자 주거정책 등을 수행하고 있다.

주택개발청은 건국 초기 정부로부터 개발되지 않은 대부분의 공공 토지를 이양 받았는데, 그 규모가 터키 전체 면적의 절반, 도시 면적의 1/6에 달한다(Ünsal, Forthcoming). 민간 기업에게 토지를 제공하고 토지수당(land grant)를 받아 재원을 마련하고 있다.

주택개발청은 2003년 Emergency Action Plan 법안을 통해 2007년까지 5년 동안 주택 개량 및 신축 등을 통해 25만 개의 주택을 공급하는 정책을 수립하였다. 주택개발청은 2003~2011년 기간동안 50만 개의 주택을 공급하였고, 2023년까지 추가로 70만 개의 주택 공급을 계획하고 있다(TOKI, 2017). 하지만 이 정책의 주요 수혜 대상은 중간소득계층이며, 저소득을 대상으로 한 주거 공급은 2019년 기준 29%에 불과하다.

사회적 주거 정책은 공공임대와 달리 무주택 중하위 소득 계층을 대상으로 공공주택을 분양하는 정책으로 소득 수준에 따라 8~20년에 걸쳐 장기간 상환하도록 하고 있다. 특히, 저소득층을 대상으로 한 사회적주거 프로그램은 가족노동사회서비스부(Ministry of Family, Labor and Social Services)와 협조하여 수행하는데, 주택개발청은 건설에만 관여하고, 대상자 선정 등의 업무는 가족노동사회서비스부에서 담당한다. 지

73) TOKI. (2020). TOKI Housing Programs. Retrieved from <http://www.toki.gov.tr/en/housing-programs.html> 2020. 9. 1. 참조.

원자격은 시장에서 주택을 구매할 수단이 없는 월 순소득이 5.500리라 (이스탄불은 6.000리라) 이하인 저소득 가구이며, 장애인 및 여성 한부모 가구 등에 우선권이 주어진다.

3) 교육

터키의 학생 수는 2019-2020학기 기준으로 약 2,620만 명이다. 1,820백만 명이 초중등학생이며, 790만 명이 대학이상의 고등교육과정을 이수 받고 있다. 전체 학생의 92%가 공공 교육기관에서 교육받고 있다(참고문헌).

초·중등교육을 주관하는 교육부(MEB, Ministry of National Education)는 27만 9천 명의 학생에게 학비를 제공하고 있으며 32만 8천 명의 학생들이 기숙학교에 거주하고 있다(MEB, 2020; YOK, 2020). 고등교육을 주관하고 있는 KYK(General Directorate of Credit and Dormitories Agency)는 41만 9천 명의 학생에게 학비를 제공하고 있으며 110만 명이 학자금대출을 받고 있다. 또한 70만 명의 학생이 KYK 기숙사에 거주하고 있다(참고문헌).

〈표 5-8〉 터키의 주요 사회보장제도

구분	정책	관련 법률	재원	급여 유형	보장 범위(명)
건강	Genel Sağlık Sigortası (전국민 건강보험)	Law 5502, 5510	기여+조세	현물	전체 인구의 85% 정부 조세로 의료급여 수혜자는 전체 인구의 약 10% (2020년)
	Yaşlılık Sigortası (사회보험)	Law 5417, 6900	기여+조세	현금	보장대상자의 69%가 수급(2020)
노령	기초연금	Law 2022	조세	현금	65세 이상 고령자와 장애인 전체 인구의 1.9% (2019)
	İşsizlik Sigortası (실업보험)	Law 4447	기여	현금	1m (2019)
직극적 노동시장	Short-time working allowance (단기근로수당)	Law 4447, 4857	실업보험	현금	3,968m (2020/08)*
주거	Sosyal Konutlar (Social Housing)	Law 2985	조세+ TOKİ 자체 재원	Various	845k 주택 (2020)
교육	KYK Scholarship	Law 351, 5102	조세	현금	419k (2020)
	MEB Scholarship	Law 2684	조세	Various	279k (2020)
	KYK Dormitory	Law 351	기여+조세	현물	700k (2020)

구분	정책	관련 법률	재원	급여 유형	보장 범위(명)
가족 /아동	MEB Boarding Houses	Law 2684	기여+조세	현물	328k (2020)
	Education Assistance	Law 5263	조세	현물	조건부 현금지원 1.7k, 무료교과서 17m, 학비지원 2m, 교통비 외 672k, 급식 61k, 장애학생 교통지원, 우유 급식 5.8m (2015)
	Family and Child Assistance	Law 2828	조세	현물+현금	식량 681k 가구, 난방 2.1m 가구, 여성가장(Widowed) 295k명, 군인가족 101k명 (2015)
	Asgari Gecim İndirimi (Family and Child Allowance)	Law 5615, 193	조세	공제	모든 정규직 대상 외벌이의 경우 소득세의 10% 공제 두 아이까지 7.5% 공제, 추가 자녀에 대해서는 5% 공제 (2020)
	Evde Bakım Yardımı (Home Care Services)	Law 2828	조세	현금+현물	29k (2007) 514k (2019)
빈곤	Fighting Against Poverty	Law 3294	조세	현금+현물	-

자료: 저자작성.

3. 민간 부문의 역할

가. 가족

터키는 가족 중심의 문화와 가부장제가 강한 국가이다. 가족 성원 간에 다양한 사회적 관계를 맺고 있으며, 친척 간 유대가 강하다. 1930년 일부 다처제가 폐지되고, 1934년 여성에게 이혼의 권리가 부여되었지만 전통적 가족관계는 크게 변화하지 않았다. World Values Survey(2014)에 따르면, OECD 국가들 중 ‘결혼과 가족의 중요성’이 가장 높은 국가에 속한다. 터키 조사대상의 95%가 가족이 자신의 삶에서 가장 중요하다고 대답하였다. 젊은이들은 대부분 결혼 전에 부모와 함께 살고 있으며, 많은 노인들이 나이 들거나 거동이 불편해졌을 때 자녀들과 동거하거나 가까운 곳에서 거주하고 있다. 이스탄불의 경우 노인의 54% 정도가 자녀와 같은 동네에 거주하고 있는 것으로 조사되었다(Aysan & Aysan, 2016).

사회안전망으로 가족의 역할은 크게 가족 내 소득이전과 돌봄서비스 제공의 두 측면에서 살펴볼 수 있다. 터키에서 가족을 대상으로 한 공공지출은 저조하다. 아동수당이나 가족수당은 매우 낮으며, 공적 돌봄서비스 제공이 부족하다.

Tekgüç(2018)은 터키 가족 내 소득이전을 소득 10분위별 가구의 사적 이전을 현금이전과 주거제공으로 나누어 살펴보고 있다. 대부분의 가구에서 사적이전소득은 사회부조보다 더 중요한 소득원이다. 또한 소득 최하위 가구에서는 주거제공이 현금이전보다 더 중요한 사적이전임을 알 수 있다.

〈표 5-9〉 소득10분위별 가구의 소득 구성

(단위: TL(터키리라))

Deciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균	비중 (%)
근로소득	1,282	2,188	2,672	3,201	3,675	4,095	5,085	6,409	9,733	21,427	5,976	45.9
연금 및 실업급여	215	517	971	1,631	2,273	2,862	3,864	4,622	4,898	6,539	2,839	21.8
자영업 소득	347	659	828	871	979	1,419	1,417	1,731	2,778	8,336	1,936	14.9
임대료	280	381	517	662	783	972	1,142	1,373	1,689	2,742	1,054	8.1
투자소득	57	96	153	233	293	443	526	781	1,219	4,200	800	6.1
사회부조 (정기)	64	83	98	106	93	71	67	67	37	38	72	0.6
사회부조 (부정기)	97	70	65	57	43	34	33	26	22	18	46	0.4
사적이전 (주거)	105	157	187	198	267	251	250	371	486	483	275	2.1
사적이전 (수입)	99	177	233	268	362	358	376	555	776	1,387	459	3.5
사적이전 (지출)	37	60	62	138	200	220	300	371	565	1,449	340	2.6
15세 이하 근로소득	8	3	3	3	1	2	1	0	0	0	2	0.0
Total	2,515	4,245	5,625	7,034	8,498	10,225	12,394	15,445	20,914	43,303	13,019	

자료: Tekgüç, H. (2018). Declining Poverty and Inequality in Turkey: The Effect of Social Assistance and Home Ownership. p.556, Table 1에서 발췌.

이슬람 종교의 영향으로 부모 부양에 대한 자녀의 책임이 강하며 가족 내 돌봄 형태의 세대 간 이전이 큰 편이다.

육아 돌봄은 주로 가정 내 여성에 의해 제공되고 있다. 2015년 기준 3~5세 유치원 취학아동은 31%에 불과하며, 0~35개월 유아에 제공되는 의무적 공공 서비스는 부재하다(OECD, 2015). 공공 육아 돌봄서비스는 주로 파트타임으로만 제공되며, 종일 육아 서비스는 비용이 상대적으로 높은 시장을 통해 제공되고 있어 여성의 육아는 노동시장 참여를 어렵게 하고 있다.

65세 이상 노인 부부 가구의 경우 배우자로부터 돌봄을 제공받고 있는데, 주로 여성이 남편을 돌보는 형태이며 여성이 남성으로부터 돌봄을 받는 경우는 많지 않다. 나이든 여성 배우자의 돌봄이 어려울 경우는 자식

과 며느리로부터 돌봄을 제공받는다. Aysan & Aysan(2016)에 따르면, 며느리로부터 돌봄을 받는 비중이 33%로 가장 높은 것으로 나타났으며, 아들로부터 돌봄을 받는 비중도 17.4%로 상당히 높게 나타난다. 터키가 다른 남부유럽 국가들과 달리 아들도 중요한 돌봄제공자 역할을 하는 것은 이슬람 종교의 영향으로 보인다. 노인부양에 대한 의식조사 결과 83%의 응답자가 노인부양은 가족의 역할이라고 대답하였으며 오직 6.7%만이 반대의견을 나타내었다. 또한 77%가 국가의 역할도 중요하다고 응답하였다(Sentürk & Ceylan, 2015). 실제로 가족 내 서비스 제공 실태를 조사한 결과 62%의 자녀들이 한 달에 한 번 이상 부모에게 요리, 세탁, 쇼핑 등을 제공하고 있으며, 37%의 노인들이 자녀를 위해 한 달에 한 번 이상 이와 같은 서비스를 제공하고 있는 것으로 나타났다(Sentürk & Ceylan, 2015). 2015년 기준으로 0.4%의 노인 인구만이 요양시설에 거주하고 있으며, 이러한 요양시설 많지 않음에도 불구하고 점유율은 80%에 불과했다(Aysan & Aysan, 2016).

〈표 5-10〉 가족 내 노인 돌봄 제공

(단위: %)

돌봄제공자	비율
며느리	33.2
배우자	22.1
아들	17.4
딸	16.1
여성 친척	3.6
손자녀	2.2
기타	3.1
요양사	1.1
이웃	1.1
Total	100

자료: Ministry of Family and Social Policy. (2011), Family Structure Survey 2011; Aysan, M. F., & Aysan, U. (2016). Who Cares?: Elderly Care in Turkey.

나. 종교

터키에서 이슬람 민간 자선재단은 오스만제국 전통에 따라 오랫동안 복지국가의 사각지대를 메우는 역할을 수행해 왔다. 터키 이슬람에서 행해지고 있는 종교적 기부활동은 사다카, 자카트(zakat), 와끄프(vakıf/Foundation), 그리고 히즈멧(Hizmet) 등이 있다.⁷⁴⁾ 전통적인 현물 제공 방식은 주로 지역사회 공동체 단위에서 제공되는데, 지역 혹은 마을 공동체가 비교적 균일한 소득수준을 지니고 있어 불평등을 해소하는 효과를 가지기는 어렵다.

와끄프⁷⁵⁾는 자선사업을 수행하는 재단으로 복지제도와 관련해 가장 중요한 조직이라 할 수 있다. 와끄프는 오스만 시대부터 이어져 온 나눔 문화에서 기원하고 있다. 아랍어로 와끄프(waqf)는 “관습법 신탁” 혹은 “자발적 자선”으로 번역된다. 와끄프는 오스만 시대에 활발했던 자선 신탁제도로, 종교적 자선을 행할 때 기부된 재산이 파산 등으로 차압될 위험이 없도록 하기 위해 건물이나 토지 등 기부하는 재산의 전체 혹은 일부를 와끄프로 설정하는 방식으로 이루어졌다. 와끄프 설정을 위해서는 수혜자를 공식적으로 지정하고, 와끄프를 관리할 신탁 관리자나 그 위원회를 지명해야 했다. 한 번 기부된 재산은 보통 다시 되돌릴 수 없었다. 터키에서 이슬람 와끄프는 역사적으로 현금과 현물지원을 통한 빈민구제 활동을 해왔으며, 과거 공적 사회부조와 사회서비스가 부재하던 시절 이들의 역할을 대신해 왔다.

Zencirci(2015)는 와끄프의 성격과 역할이 터키공화국 건국 이래로

74) 터키 시민조직에 대한 설명은 이현주 외(2012)를 참조.

75) 페툴라 굴렌. (2020). 나눔과 관련된 터키 문화의 주요 개념. Retrieved from http://fgulen.com/kr/gulen-movement-kr/charity-in-turkish-culture/main-concepts-related-to-charity-in-turkish-culture#_ftn13 2020. 9. 10. 참조.

세 번에 걸쳐 크게 변화해왔다고 주장한다. 가장 먼저 1930년대에 와끄프는 국가주도적 경제발전에 자금을 조달하는 역할을 수행하였고, 1960년대에는 정부와 일정정도 거리를 두게 되는데 이 시기에는 숙련 노동력을 창출하는데 기여했다고 평가한다. 마지막으로 신자유주의 시대에 들어선 1980년대에는 빈곤 구제에 집중하는 복지 조직으로 변화하였다. 이 시기 와끄프는 정의개발당(AKP)과 정치적으로 긴밀한 관계를 맺게 된다. 정의개발당은 식량지원과 같은 사회부조 정책에 와끄프와 지방정부, 지방 상공인 조직을 적극 활용하였다(Gormus, 2016).

사회복지와 관련된 와끄프 조직으로는 사회지원연대재단(SASFs)과 터키 종교재단총국(VGM, Vak ı flar Genel Müdürlüğü)이 있다.⁷⁶⁾

종교재단총국은 오스만제국의 유산으로 내려온 와끄프 재단(Foundation)을 관리하고 감독하는 정부 기구로 1924년에 설립되었다. 터키공화국은 초기에 비무슬림(유대인, 그리스인, 아르메니아인 등)이 소유하던 재산을 몰수하여 종교재단총국의 기금으로 만들었다. 종교재단총국은 총리실 산하의 기구이지만 민간재원으로 운영되는 조직이다. 종교재단총국의 주요 사업은 자선사업, 투자사업, 문화사업이다(터키 종교재단총국, 2020). 자선사업 중 식량지원사업(soup kitchen service and food aid)은 Law on Foundations No. 5737에 근거한 것으로 빈곤층에 음식을 나눠주는 soup kitchen이라는 자선시설을 운영하고 건식량을 나눠주고 있다. 또한 고아와 장애인에게 수당을 지급하는 “Salary For Poors”사업과 초중등학생과 대학생에게 장학금을 제공하는 사업이 있다. “Salary For Poors”사업은 종교재단총국이 공화국 설립 초기부터 제공해 온 터키에서 가장 오래된 현금이전프로그램이라 할 수 있다(Öktem, 2018). 지급액은 1930년대에는 1인당 GDP의 30~40% 수준

76) 아래 종교재단총국과 사회지원연대재단에 관한 설명은 Deligöz(2014) 참조함.

으로 높은 편이었다. 하지만 1980년대 5% 이하로 감소했었다가 2000년대 이후에는 1인당 GDP의 25% 수준으로 지급되고 있다. 초기에는 맹인과 장애인을 대상으로 제공되다가 점차 장애인과 고아를 대상으로 지급되고 있는데 그 수급자 규모는 매우 낮아 연간 5천 명을 넘지 않는다.

1,000여개에 이르는 지방 민간재단조직인 사회지원연대재단은 사회부조 지원자 신청을 접수하고, 대상자를 선정하며, 집행하는 전달기구로서의 역할을 수행하고 있다. 가족사회정책부 산하 사회연대기금으로부터 사회부조 재원을 지원받는다. 사회지원연대재단은 형식적으로는 민간 자선재단의 모습을 갖추고 있으나 지방 정부 관료가 지역의 유지 및 종교인과 함께 이사회(Board of Trustees)에 참여하여 의사결정에 관여하고 있다. 이들은 정부의 사회부조 재정을 할당받으면서도 독립적으로 자카트 등을 통해 예산을 마련하는 이중의 재원 구조를 가지고 있다. 정부의 예산을 받아 집행하고 있으나 의사결정과정에서 공개되지 않고 정확한 지출 내역을 확인할 수 없어 관리 감독에 한계가 있다.

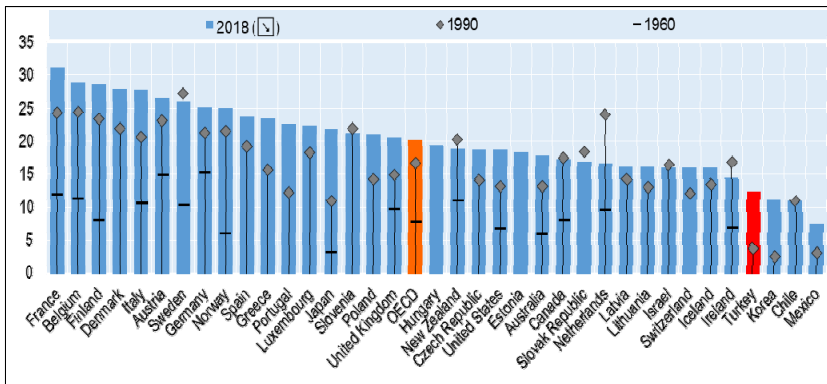
제4절 사회보장제도의 성과와 한계

터키의 사회보장정책은 유럽연합이나 ILO의 제안을 수용하여 발전해왔으나, 복지정책의 구성이나 정치적 수용과정이 서구 유럽 선진국과는 매우 다른 성격을 갖는다. 터키의 조합주의적 사회보장제도 모델은 정규직 노동자 그리고 가족주의에 기반하고 있다(KALAYCIOĞLU & Rittersberger-Tilic, 2000). 정규직 근로자들이 사회보험료를 납부하고 그 가족들이 함께 보장받는 방식이다. 비정규직 및 빈곤층의 사회보장은 매우 취약한 구조이다(Korpi & Palme, 1998). 터키 노동시장은 정규직과 비정규직으로 이분

화 되어 이들 사이의 소득불평등이 큰 편이며, 정규직 역시 산업부문에 따라 소득 격차가 크다. 특히, 여성의 경우 경제활동 참여가 매우 저조하며, 대부분 농업과 서비스 부문의 비정규직에 종사하는 비율이 높아 사회보장을 남성 가장에게 의존해야하는 구조다(Buğra, 2012).

터키에서 사회보장을 제공하는 주체는 국가, 가족, 이슬람재단, 시장으로 볼 수 있다. 약한 복지국가라는 평가에도 불구하고(Bugra & Sinem, 2008), 복지시스템 특히 건강, 연금, 사회서비스 분야에서 국가는 핵심적 역할을 담당하고 있으며, 종교재단과 시장이 복지시스템에서 차지하는 역할은 크지 않다고 평가 된다(Aysan, 2016).

[그림 5-6] OECD Public social expenditure as a percent of GDP

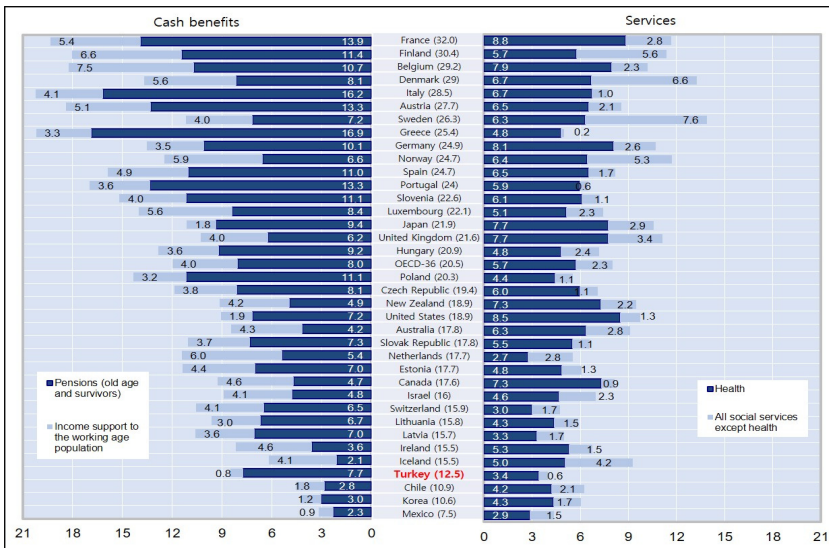


자료: OECD. (2019d). Social Expenditure update 2019. p.1, Figure 1.

터키의 GDP 대비 공적 사회보장지출의 비중은 1990년 3.8%에서 2000년 6.5%, 2016년 12.5%로 급격히 증가하였으나, OECD 평균인 20%와 비교해서는 낮은 편이다. GDP 대비 공적연금의 비중은 7.7%, 의료의 비중은 3.4%로, 전체 사회보장지출의 대부분을 연금과 의료가 차지하고 있다(OECD, 2019d).

OECD 국가들 중 소득수준이 낮음에도 불구하고 공적연금과 공적 의료비 지출의 비중은 OECD 평균에 이를 정도로, 연금과 건강보험의 규모는 큰 편이다. 특히 공적연금 지출 비중은 OECD 평균인 8%인 점을 감안할 때 상당히 관대한 제도로 운영되고 있음을 알 수 있다. 연금과 의료를 제외한 사회부조 지출은 GDP의 0.8%, 사회서비스는 GDP의 0.6%에 불과해 매우 낮은 수준이다(OECD, 2019d).

[그림 5-7] GDP 대비 사회보험 및 사회부조 지출



자료: OECD. (2019d). Social Expenditure update 2019. p.1, Figure 2. A.

공적 사회보험의 규모가 이처럼 커진 원인으로는 첫째, 1990년대 실시된 조기은퇴제도(남성 39세, 여성 44세)의 영향으로 볼 수 있다. 둘째, 자영업자의 체납보험료에 대한 관대한 처분이다. 자영업자와 비공식부분 근로자 상당수가 보험료 납부를 하지 않고 있는 문제가 심각하다. 이들은 보험료 납부를 미루는 경우가 많은데, 밀린 보험료 부채를 재조정하는 것이

가능하다. 보험료 부채를 재조정 한 후 첫 달 보험료를 납부하면 의료서비스를 받을 수 있어 이러한 방식의 도덕적 해이가 나타나고 있다. 2017년 보험료 납부가 미진하여 비공식부분 근로자의 경우 정액제(flat fixed rate)로 변환시켰다. 마지막으로, 연금의 피부양 가족에 대한 적용이 매우 관대하기 때문이다. 딸의 경우 성인이 되고 나서도 미혼이면 나이 제한 없이 피부양자로 아버지의 유족연금을 받을 수 있다. 2000년 이후 연금과 의료시스템의 보장범위 및 보장수준은 확대되고 있다. 이와 같은 성과에도 불구하고 터키의 사회복지 제도는 많은 한계를 노정하고 있다.

자영업자 및 비공식부문 근로자는 사회보험 가입률은 저조하며, 가입되어 있더라도 보험료를 체납하는 경우가 많다. 또한 사회보험의 주요 가입층인 정규직 근로자의 전체 취업자 중 비중이 낮다. 그 결과 사회보장보험의 재정은 지속적으로 적자상태이다. 적자 규모는 GDP의 약 4%에 이르며 이는 국가 예산에서 충당되고 있다. 사회보험재정 측면에서 평가해 볼 때, 터키는 아직까지 젊은 인구구성을 가지고 있어 노인부양부담이 매우 낮은 편에 속한다. 하지만 향후 노인부양부담은 점차 증가하여 2080년에는 OECD 평균에 수렴할 것으로 추정된다. 복지 정책을 세우는 과정에서 이를 고려하여야 할 것이다.

에르도안 정부는 서구 유럽 국가들처럼 공적 육아 서비스 및 가족 수당 제공 등 출산 장려를 위한 정책을 적극적으로 시행하지 않고 있다. 이는 이슬람의 가부장적 규범의 영향으로 여성이 집에 머물면서 가족 내 복지 제공자로서의 역할을 수행하기를 강조하기 때문으로 볼 수 있다.

최저임금을 기준으로 수급자를 선정하는 사회정책은 절대적 빈곤개선에는 효과적이었던 반면, 소득불평등 개선에는 한계가 있었다고 볼 수 있다. 또한 하위 20% 소득층은 사회부조 혜택을 제대로 못 받고 있다. 신청 과정이 복잡해서 지원 못하는 문제도 있고, 하위 소득층의 대다수를 차지

하는 난민들이 사회부조혜택을 받기 어려운 것 등을 원인으로 볼 수 있다.

최근에는 약 4백만 명에 달하는 시리아 난민의 유입으로 새로운 갈등이 대두되고 있다. 시리아 난민을 복지제도의 범위에 어느 정도 포함시킬 것인가는 향후 터키 복지정책에서 어려운 과제가 될 것으로 보인다. 서부 국경 국가들에서 넘어온 사람들은 난민(refugee)으로 인정되나 동부 국경 국가에서 넘어온 이들은 공식적인 난민 신분을 얻을 수 없어 이 난민들은 사회보장 혜택을 전혀 받을 수 없다. 다른 난민들과 달리 시리아 난민들에 국한해서 Guest라는 신분이 보장된다, Guest 신분증을 발급받으면 일정액이 담긴 ATM 카드를 제공받을 수 있고, 공공의료서비스 및 공공교육(2016년 이후 시행됨)을 받을 수 있다. 하지만 이들은 공식 노동시장 진입이 불가능한 실정이다.

제5절 소결

터키의 복지제도는 2002년 대대적인 사회보험 개혁 이후 조합주의 모델에서 보편적 건강보험 도입 및 사회부조 강화로 조합주의와 필요기반 복지가 혼합된 형태로 변화하고 있다. 하지만 사회부조를 비롯한 사회보장지출의 증가는 불평등을 완화시키는 재분배 정책으로 역할하기 보다는 빈곤관리 정책 수준에 머무르고 있는 것으로 평가된다. 서구식 사회보장 제도가 소득재분배 역할을 하는 것과 달리, 터키에서는 정규직 및 가족 중심의 사회보험제도가 발전한 결과 사회보장의 분배적 역할이 취약하다고 볼 수 있다.

터키는 관대한 연금 및 건강보험 제도를 유지하고 있는 반면, 가족에 대한 사회부조는 여전히 낮은 수준에 머무르고 있다. 이러한 터키 사회보

장제도의 독특한 성격은 우선 터키의 가부장제도로 설명될 수 있다. 미혼 여성은 성년 이후 나이가 들어서도 유족연금을 받을 수 있고, 혼인한 여성은 남편을 통해 사회보험의 혜택을 받고 있다. 반면, 이혼한 여성은 사회보험의 보장범위에 포함되지 못한다. 이러한 사회보험의 특성은 가족 내 가부장의 지위를 공고히 유지시키는 데 기여하고 있는 셈이다. 공적 사회보장보험은 가부장제도를 유지하는 중요한 기제로 작동하고 있기 때문에 공적 사회보장을 축소시키기 어려우며, 또한 여성의 사회진출을 장려하는 다양한 사회부조 정책은 가부장제도를 약화시킬 수 있어 적극적으로 시행되고 있지 않다고 평가된다.

터키 사회복지 제도의 특성을 설명할 수 있는 또 다른 중요한 이슈는 이슬람을 둘러싼 정치구도라 할 수 있다. 사회부조 정책과 관련하여 이슬람의 영향이 계층적 이해보다 우선하고 있다. 빈민구제를 중요시 여기는 이슬람 종교의 영향으로 인해 계급적으로는 보수 정당임에도 불구하고 에르도안 정부는 사회부조 정책을 확대시켜왔다. 그러나 이러한 종교적 성격의 사회부조는 음식이나 난방 보조 등 비정기적인 현물 제공에 머무르고 있어 구조적인 불평등을 완화시키는 정책으로 보기 어렵다. 그 결과 에르도안 정부 아래서 사회부조정책의 숫자나 예산은 확대되었지만 OECD 평균에 크게 못 미치는 수준에 머무르고 있다.

여성의 경제활동참여를 증대시킬 수 있도록 육아 및 노인돌봄서비스를 강화하는 사회정책을 도입해야 할 것이다. 또한 비공식부문 종사자들이 실질적인 사회보험의 적용을 받을 수 있도록 지속적인 사각지대 해소 노력이 필요할 것이다. 사회부조의 전달체계로 역할을 담당하고 있는 종교 재단은 투명한 회계의 감독 관리가 어려운 한계를 갖는다. 체계적인 사회부조 정책 및 복지체계를 구축하는 것 또한 중요한 과제라 할 수 있다.



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제6장

결론

제1절 각국의 사회보장제도 요약

제2절 아시아 이슬람 국가 사회보장제도의 특성과 함의

제6장 결론

제1절 각국의 사회보장제도 요약

이 절에서는 연구대상인 4개 국가 사회보장제도 발전의 역사와 배경, 공적 사회보장제도 및 종교의 역할을 요약하고, 각국 사회보장체계의 성과와 과제 및 한계를 정리한다.

1. 인도네시아

가. 배경

인도네시아는 1990년대 말 외환위기가 사회보장, 특히 공공부조에서 국가의 책임을 확대하는 계기가 되었다. 인도네시아는 1985년 9월 플라자합의로 경쟁력을 상실한 일본 수출기업이 태국, 말레이시아, 인도네시아로 진출하면서 경기가 활성화된 후 1980년대 후반에서 1990년대 중반까지 한국 및 대만기업, 다국적기업의 제조업 투자로 공산품 수출이 급증하면서 싱가포르, 태국, 말레이시아와 함께 “동아시아 고도성장 8국”에 포함될 정도로 높은 경제성장을 달성했다(박변순, 2020). 하지만 1990년대 말 외환위기를 겪으면서 경제성장률은 급락하고 초인플레이션과 실업, 빈곤 심화 등이 이어졌고, 이러한 경제 및 사회적 위기로 인해 사회정책 발전 및 강화의 필요성이 커졌다.

나. 공적 사회보장제도

인도네시아는 개혁의 연장선에서 2004년 국가사회보장제도법을 제정, 2011년 11월 25일 대통령이 서명하면서 사회보장의 기틀을 마련했다. 이 법은 피고용인과 고용주의 사회보장기여금을 재원으로 하는 보편적 건강보험 및 연금을 골자로 하는 것이었다. 이 법에 따라, 2014년 1월 건강보험을 관리하는 건강보험관리공단이, 2015년 7월에는 연금 등 고용 관련 사회보험을 관리하는 인력사회보장보험관리공단이 설립되었다(OECD, 2019b, p. 62).

이 조직들의 설치와 더불어 사회보장 부문의 통합과 제도적 개선이 성과를 보이기 시작했다. 특히 국민건강보험은 2014년 인도네시아 전 국민의 보편적 건강보험을 제공하기 위한 목적으로 빈곤층 대상의 지역사회 건강보장 프로그램, 공무원 건강보험, 군인과 경찰을 위한 건강보험, 민간 부문 노동자를 위한 건강보험을 통합하였고, 2014년 전 국민의 약 53%에서 2020년 현재 81.5%를 포괄해 포괄범위에 있어서 괄목할 만한 성과를 보였다.

하지만 다른 사회보험 부문과 공공부조는 여전히 분절되어 포괄범위 확대에 충분한 성과를 거두지 못하고 있다. 노령연금, 산재, 생명보험의 성격을 복합적으로 갖는 인력사회보장연금은 공무원연금, 군인연금과 통합되지 못했고, 2018년 24.6%의 노동자를 포괄하는데 그친다. 게다가 인력사회보장의 가입자의 90% 이상이 공식 노동자로, 여전히 공식 부문 노동자들을 사회적 위험으로부터 보호하는 데 치중되어 있다. 사실상 인도네시아 경제의 70%를 차지하는 비공식 부문이 차지한다는 점을 고려하면, 인도네시아 사회보장제도가 여전히 취약하다는 점을 알 수 있다. 아직까지 인도네시아에 실업보험 제도는 공식화되지 않았다.

노인과 장애인, 아동과 빈곤층에 대해서는 공공부조 성격의 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 2009년 사회복지법을 제정하면서 노인, 장애인을 포함한 각종 돌봄이 필요한 집단을 위해 부조 프로그램을 도입하였다. 60세 이상의 소외되거나 질병으로 돌봄이 필요한 노인에게는 재활서비스와 현금을 지원하고(소외된 노인을 위한 부조), 중증장애인에게도 돌봄서비스와 현금을 지원한다(중증장애인을 위한 부조 제도). 표적화된 가족과 아동에게 조건부 현금이전과 식량 지원 프로그램이 지원된다. 빈곤층을 대상으로는 1990년대 말 빈곤층을 위한 쌀 보조금과 교육비 보조, 보건카드 발급, 자활사업을 망라한 사회안전망이 도입된 후 제도적 개선이 모색되었으나, 일반적인 성격의 공공부조 제도는 그 토대가 취약하다. 하지만 올해 코로나19에 대응하기 위해 다양한 방식의 프로그램을 확대 시행하고 있다.

다. 종교의 역할

인도네시아는 무슬림의 자발적인 분권적인 토대 위에 민간 영역에서 자카트를 모금하고 중앙에서 관리·감독한다. 2000년 전후 일련의 제도화 작업을 거쳐 자카트에 대한 중앙의 관리 감독을 강화한 바 있다. 인도네시아는 바즈나스(BAZNAS)를 설립하여, 자카트와 종교적 기부의 징수를 전담하게 하였다. 2011년에는 자카트법을 개정하여, 바즈나스가 민간기관인 라즈(LAZ)를 관리 감독하도록 하여 민간기관의 자카트 운용 투명성 제고를 꾀하고자 하였다. 현재 바즈나스 센터 1개소를 비롯하여, 34개의 주 단위 바즈나스, 514개의 시 단위 바즈나스가 운영 중이며, 23개소의 전국 단위 라즈와 12개의 주 단위 및 33개의 시 단위 라즈가 있다 (Baznas, 2019, p.7).

민간 부문의 역할이 강한 것은 중동 국가들에서 자카트가 일종의 종교 세와 같이 거둬지는 나라들과 차별적인 지점이다. 한편, 자발적인 토대에도 불구하고, 인도네시아의 자카트의 모금액이 상당히 많은 것으로 알려져 있다. 2016년 기준 인도네시아의 자카트 총 모금액은 320억 달러에 달해 인도네시아 GDP의 3.4%에 달한다. 또한 공공 사회보장제도가 군인과 공무원 등 특수 직역에 한정되었던 수하르토 체제의 사회보장에서 자카트와 그 외 종교적 기부로 모인 재원은 재분배의 주요한 수단으로 사회보장에서도 일정한 역할을 한다. 중앙 관리감독기관을 두어 민간 기관을 관리하기도 하고 공무원은 월급의 2.5% 부과에 합의가 이뤄져 납부하고 있으며 자카트 납부액에 대해서 세액공제를 받는 등 정부 조직과 재원과의 관련성도 없지 않다. 하지만 자카트 및 종교적 기부금으로 수행하는 사업은 각 기관의 재량에 속해있고, 빈곤선 등 정부 제도와의 관련성도 찾기 어렵다. 즉 인도네시아의 이슬람 민간재단을 통한 각종사업은 복지제도와 유사한 역할을 하고 일정 부분 구빈제도로서의 역할을 하지만 공적인 사회보장체계와의 관련성은 사실상 없는 것으로 보인다.

라. 성과와 한계

아시아 개발은행통계에 따르면 인도네시아 공공 사회보장제도의 포괄범위는 2010년 1%에도 미치지 못했으나 2015년 90% 수준으로 확대되는 성과를 보였다. 특히 보편적 건강보험 제도의 성과는 눈부시다.

하지만 건강보험 부문에서는 소기의 성과를 달성하였으나, 아직 다른 영역에서는 미흡한 실정이다. 실업보험은 공식화되지 않았고, 노령연금, 산재, 생명보험 역할을 하는 인력사회보장연금은 공식 노동자의 대부분의 포괄하는 데 그친다. 이는 곧 인도네시아 경제의 70%를 차지하는 비

공식 부문 노동자가 사회보험의 혜택을 받지 못한다는 한계를 말해준다. 그리고 인도네시아는 급여 수준이 높지 않은 동남아시아 국가들 가운데서도 급여 수준이 낮은 편이고, 자카트 납부액에 대한 세액 공제가 사회 보장 재정 건전성을 악화시킬 위험에 대한 우려도 제기된다.

2. 말레이시아

가. 배경

말레이시아의 고용 기반 사회보장제도는 1950년대 말레이시아에서 일하는 외국인 노동자에게 노동자적립기금(employees provident fund, EPF)에 강제 저축하게 했던 식민 시대 유산에 기초했다. 1969년 말레이인과 중국인 간 갈등으로 폭동이 발생하자 사회통합을 달성하고 빈곤을 퇴치하기 위해 국가경제계획(NEP)을 수립하고 사회보장제도를 발전시켜 왔다.

나. 공적 사회보장제도

EPF는 확정기여형 방식의 퇴직 저축 제도로 일시금으로 수령하는 경우가 많고 5년 이내 저축액을 경우가 회원의 50%에 달하며, 비공식 부문 노동자는 이마저도 해당하지 않기 때문에 민간 부문의 노후소득 대비책으로 충분하지 않다는 우려가 많다. 이에 비해 공무원을 대상으로 하는 연금은 취약한 임금 기반으로 인해 급여적정성 우려가 있기는 하지만 확정급여형으로 안정적이다.

연금을 제외한 고용, 상해, 근로무능력자/장애인에 대한 연금은 사회

보장기구(SOCSO)의 사회보험으로 운영된다. SOCSO는 이에 따라 사회보험의 두 가지 분과를 두고 있는데, 장기분과는 근로무능력연금제도를 포함하고, 단기분과는 고용상해보상과 고용보험제도(EIS)를 포함한다. 고용상해제도는 산업재해, 통근사고, 응급사고, 업무상 질병 발생 시 가입자를 보호한다. 만 60세 미만인 모든 민간부문 직원에 대한 보장이 의무화되며, 2018년 보장범위는 각각 노동인구 43.5%, 근로연령층의 29.2% 등이다. 최근 비공식 부문으로 범위를 확대하기 위해 2017년 택시/전자택시 기사 또는 유사한 서비스를 수행하는 개인을 대상으로 하는 '자영업자 고용 상해 제도(SESS)'가 도입되었다.

공공부조 제도의 경우 노인, 병자, 중증장애인을 대상으로 하는 현금지원과 서비스, 빈곤가구, 한부모가구, 아동이 있는 가구에 대한 장애인노동자 수당, 근로무능력 장애인을 위한 현금지원, BR1M이 있다. BR1M/BSH를 제외하고는, 다수의 소규모 프로그램들이 광범위한 대상을 포괄한다. 이 프로그램의 대부분은 공공부조 프로그램의 주도기관인 MWFC가 제공하고 있다. 이 중 가장 큰 프로그램은 노인지원, 아동지원, 빈곤층 일반지원, 장애인 노동자 수당 등이 있고, MWFC의 사회지원 프로그램은 현재 462,322명의 수혜자를 대상으로 하고 있으며 2008년부터 2016년까지 4.2배까지 확대되었다. 가장 많이 증가한 인구 대상은 노인(2008~2016년 6.4배 증가)과 장애인(2008~2016년 5.4배 증가)이다.

BR1M은 저소득가구에 대한 현금이전 프로그램이다. 2017년의 BR1M 6.0은 2018년 BSH로 변경되었으며 가구소득 4,000링깃 미만의 저소득가구와 18세미만 아동과 장애아동이 있는 가구에 현금을 지원하는 제도다. BR1M/BSH는 단일 최대 규모의 현금이전 프로그램으로 2018년 행정자료에 따르면 총 400만 수급가구와 310만 명의 개인 수급자가

BR1M/BSH를 수급해 전체 인구의 63.2%를 차지한다.

다. 종교의 역할

말레이시아의 자카트도 민간 기관에서 징수 및 집행하고 정부에서 관리, 감독한다. 말레이시아 자카트 행정은 Majlis Agama Islam Negeri (MAIN)로 알려진 국가 이슬람 종교위원회의 관할권에 속한다. 13개 주와 1개의 연방 영토에 대해 14개의 종교위원회가 있고, 일부 주는 이를 민영화하기도 하였다. 2018년에는 GDP의 0.9%에 해당하는 27억의 자카트 기금이 모여 그 규모가 작지 않다.

말레이시아 자카트 기금은 정부에서 사회보장제도를 운영하기 위해 사용하는 빈곤선 등 공적 사회안전망의 체계를 활용해 분배되는 것이 특징이다. 자카트 수혜자를 식별하기 위해 대부분의 자카트 관리기구는 자카트 빈곤선(Zakat Poverty Line, ZPLI)나 *Had Kifayah* (HK) 방식을 사용하는데 이는 정부의 빈곤소득기준과 거의 동일하다. HK 방식은 가구원 수, 구성원의 연령 등을 고려하여 가구가 생계를 유지하기 위해 필요한 필수품(주거, 식료품, 의복, 의료, 교육, 교통 등)을 결정하는 방식이다.

라. 성과와 한계

말레이시아는 고용 기반 사회보험과 공공부조 제도, 노동시장정책을 꾸준히 확대해 왔으나 GDP 대비 사회지출은 3.8%로 싱가포르 4.2%, 베트남 6.3% 등 아세안 국가들에 비해서도 낮고, 한국 10%보다 훨씬 낮다. 말레이시아 세전과 세후의 지니계수 변화를 봐도 거의 차이가 없어 조세와 공적이전이 거의 역할을 하지 못하는 것으로 보인다. 사회정책의 역할

확대가 요구된다. 또한 EPF가 안정적인 노후소득을 제공하기에는 한계가 커 이에 대한 대응이 필요하다. 플랫폼 노동 등 다양한 형태의 비공식 부문 노동자가 확대되어 이에 대한 사회보장제도 마련의 요구도 더욱 커지고 있다. 코로나19에 대한 현금지원과 고용정책적 대응을 마련하는 가운데 취약계층에 대한 데이터 부족과 같은 사회보호 시스템의 문제도 드러나고 있다.

3. 이란

가. 배경

이란은 중동지역 국가들과 마찬가지로 산유국으로 지대추구형 경제구조를 지녔으며 이슬람 종교가 정치사회 및 경제에 미치는 영향이 매우 크다. 1930년 중반 이래 석유수출을 통한 국부증가와 1948년 첫 번째 개발계획을 토대로 1950년대부터 1979년 혁명 이전까지 이란은 급속한 경제 성장과 산업발전을 경험하였다. 하지만 같은 시기 소득불평등 증가는 경제사회집단 간 갈등을 촉발시켰고, 1973년 오일쇼크는 사회문제 해결을 위한 다양한 정책적 토대의 필요성을 증가시켰다. 폭발적인 대중 정치 운동과 사회정의, 부의 재분배를 향한 열망은 1979년 이슬람 혁명으로 이어졌고, 이슬람 혁명과 뒤이은 8년간의 전쟁을 거치면서 이란은 사회복지의 골격을 세웠다. 그 결과 1973~1979년 이란의 사회지출은 연 평균 18% 증가하였다(Messkoub, 2006).

나. 공적 사회보장제도

이란은 20세기 전반기에 이미 서구식 사회보장제도를 운영해왔다. 이란의 사회보장제도는 1920년대 공무원을 대상으로 도입된 사회보험제도에서 시작되었고, 1945년에는 민간부문 주요 산업체 종사자까지 포괄하였다. 1952년에는 노동자사회보험법이 제정되었고, 사회보험관리기구를 독립행정기관으로 설치하게 된다. 1975년에는 노동자사회보험법을 대신해 사회보장법을 제정하고 공적인 사회보장제도를 관리하고 프로그램을 운영하는 사회보장기관(SSO)을 설치해 특수직역연금(공무원퇴직기구 관리)을 제외한 모든 사회보험을 관리 및 운영한다.

사회보장기관은 주로 기여형 사회보험을 관리하는 조직으로, 중앙 집중적 방식으로 현금급여 형태의 소득이전을 관리하는 일관된 체계를 운영하고 있다. 생애주기별로 발생하는 다양한 위험으로부터 시민들을 보호하기 위해 다음과 같은 서비스를 제공하도록 규정하고 있다: 1) 사고와 질병, 2) 출산과 육아, 3) 상병급여, 4) 장애, 5) 퇴직(연금), 6) 사망이 그것이다. 사회보장기관은 도시인구의 70%, 전체인구의 45%를 대상으로 사회보험서비스를 제공하고 있다.

사회보장기관의 수입은 사회보험기여금 수입, 기금투자 및 재산에서 얻어진 수입, 과징금 등에서 얻어진 수입, 기부금 등 기타 수입으로 규정되어 있다. 사회보험제도에 대한 기여는 1) 피보험 노동자는 수입의 7%를 사회보험료로 납부하고, 자영업자 등 자발적 가입자는 수입의 12~18%를 기여하도록 규정하고 있다. 고용주는 임금의 20%를 보험료로 기여하도록 규정하고 있다. 부는 자발적 피보험자를 포함한 피보험 노동자 임금의 3%를 보험료로 지원하고, 민간 운전기사에 대해서는 임금의 17%를 보험료로 지원한다. 남성의 경우 60세, 여성은 55세부터 연금을

수급할 수 있다.

이란의 사회보장체계에서 한 가지 주목해야 할 점은 연금체계에서 노인 외에도 여성을 보호하도록 규정하고 있다는 점이다. 기여형과 비기여형 제도로 구성된 연금체계는 노동인구의 50%를 포괄하고 있으며, 60세 이상 인구의 40%이상을 포괄하고 있다.

이란의 의료보장체계는 정부체계, 민간체계, NGO체계 세 가지 조직으로 구성되어 의료서비스를 제공하고 있다. 사회서비스, 특히 의료서비스 수요가 급증하는 양상을 보이고 있어 의료보장지출이 2017년 이란 GDP의 6%에 해당하는 높은 수준이다. 매우 효율적인 체계로 알려져 있으며, 이란시민의 90%이 어떤 형태로든 의료보장혜택을 받고 있는 것으로 알려져 있다.

이란 사회보장체계의 특징은 사실상 조건부 현금이전 프로그램 및 사회서비스 프로그램이 없다는 것인데, 그 배경에는 산유국 및 무슬림 국가라는 배경이 있다. 즉, 자산조사형 또는 조건부 현금이전 프로그램 대신 석유판매수입에서 오는 풍부한 재정을 바탕으로 유가보조금 등 현물지원을 해왔으나 이 보조금을 최근 기본소득 형태의 ‘이란식 사회부조’로 바뀌어 운영하고 있다. 또한 본야드라는 종교재단이 자카트 등의 종교적 헌납금과 종교재단에 대한 정부지원을 바탕으로 일반적으로 정부행정부처가 담당하는 복지프로그램 운영을 담당하고 있다.

다. 종교의 역할

이란은 본야드가 순교자 복지제도의 핵심이다. 본야드는 와끄프와 같은 신탁재단으로, 혁명 이후 이란에서 이들 본야드는 국가의 통제를 받지 않고 최고지도자의 후원 아래 이슬람식 경제를 활용하여 가난한 사람들,

순교자들의 가족, 장애인, 농촌 주민 등 사회적 약자 구제 등 일련의 사회 복지 사업을 전개하는 중요한 제도로 굳건히 자리 잡았다.

사회정의라는 혁명의 목표에 따라 극빈층 비율이 혁명 직전 1978년 47%에서 2003년 19%로 줄었고, 교육 수혜자와 의료보험 대상을 확대하였다. 이러한 발전에는 본야드의 역할이 적지 않았다. 이맘 호메이니 구호재단의 경우 빈곤층 국민들에게 식량을 제공하는데 그 수가 약 7백만 명에 이른다. 대표적인 본야드인 EKRF가 제공하는 기타 서비스와 연금 등 현금급여 서비스 또한 그 규모가 작지 않다. 제공하는 서비스 또한 사회서비스뿐 아니라 의료서비스와 교육문화서비스, 주거서비스를 아우르는 방대한 것이며, 의료서비스를 정기적으로 수급하는 사람의 규모가 1991년에는 249만 명, 2001년에는 535만 명에 달했던 것으로 나타나고 있다. 이어 또 다른 이슬람종교재단인 MDAF는 EKRF보다 지원인원이나 지원금액이 작지만, 주로 노인이나 유족을 대상으로 다양한 형태의 현금 급여와 서비스를 제공하고 있다.

라. 성과와 한계

이란 사회보장제도는 1979년 혁명 이후 매우 빠른 속도로 확장되어 노후소득보장과 의료보장 측면에서는 특히 큰 성과를 거둔 것으로 평가받고 있다. 하지만 현재 이란 사회보장체계가 직면한 문제는 다음과 같이 정리할 수 있다 : 1) 인구증가, 2) 자산관리 측면에서의 낮은 성과, 3) 보조금의 부정적 효과, 4) 낮은 고용률, 5) 농촌지역의 낮은 사회보험 가입률, 6) 불안정한 물가에 따른 소비 측면에서의 위기, 7) 부양률의 증가, 8) 민간부문의 사회보장 가입 저조, 9) 사회보장 관리책임에서의 투명성 부족, 10) 취약한 정보통신시스템, 11) 역량 있는 기술 인력의 부족, 12) 중

복과 충돌에 노출된 법과 규정, 13) 비효율적인 관리감독 및 모니터링 체계, 14) 포괄적이고 신뢰할만한 통계의 결여 등이 그것이다(Ameta, 2015, p.9; Tasdighi, 2017, p.5). 또한 조세가 아닌 원유 판매수입에 의존한 재원은 유가 변동시 안정적이지 못하고, 높은 인플레이션은 현금 지원제도의 효과성을 떨어뜨린다.

4. 터키

가. 배경

터키의 사회보장제도는 유럽의 다른 국가들보다 상대적으로 늦게 도입되었다. 1949년 공무원, 군인 및 경찰을 대상으로 공무원퇴직기금이 도입되고, 장애 및 유족연금과 의료보장이 제공되었다. 1964년에는 민간부문 임금근로자를 대상으로 사회보험기구를 도입하여 노령연금, 산재, 장애 및 의료서비스를 제공하기 시작하였다. 1972년에는 자영업자, 소상공인, 예술인, 농업 독립노동자를 대상으로 상인·예술인 및 자영업자사회보험이 도입하였다. 초기에는 전체 취업자의 다수를 차지하는 농업부문 노동자를 제외하였다가 1983년 농업부문을 보장 대상에 포함시켰다.

1980년대까지 대부분의 터키 인구는 농촌 지역에 거주하면서 소규모 가족 농장에 종사하고 있었다. 초기 터키의 복지 제도는 주로 도시에서 적용되는 정책이었다. 1960년대 공무원뿐만 아니라 민영 기업의 종사자들에게까지 사회보험제도가 도입되었을 때, 도시에서 노동조합운동이 생겨나면서 세속주의 좌파 정당이 이들의 지지를 얻게 되었다. 그 결과 노동 정책은 서구 모델과 ILO 권고 등을 따랐으며, 당시 비슷한 경제 수준의 국가들과 비교해서 상대적으로 관대한 연금제도를 도입하게 되었다.

하지만 이러한 노동 정책의 적용을 받는 종사자 범위는 매우 제한적이었고 노동조합이 결성되지 못했던 영세 소규모 기업에 고용된 종사자들과 농민들은 사회보험의 혜택을 받지 못했다.

나. 공적 사회보장제도

터키는 정규직 고용에 기반한 기여형 사회보험을 중심으로 하는 공적 사회보장체계가 작동하는 나라다. 터키의 공공 및 민간부문(농업부문 포함)에 근로하는 18세 이상인 근로자들은 사회보험의 가입의무가 주어진다. 영업소득세를 납부하는 자영업자, 소득세를 면제받는 소상공인, 예술인, 주식회사의 파트너이자 이사멤버들도 사회보험에 강제로 가입된다. 사회보험의 보장 대상은 전체 인구의 85%에 해당하는 7천 1백만 명이며, 이 중 부양가족은 3천 5백 9십만 명이다.

터키의 기여형 사회보장체계는 사회보험, 국민건강보험, 실업보험으로 구성된다. 사회보험은 장기적 위험을 보장하는 장기보험(노령, 유족, 장애 등)과 단기적 위험을 보장하는 단기보험(산재, 질병, 모성)으로 나뉜다. 2006년 대대적인 제도개혁으로 사회보장기구 SGK를 수립하고 기존의 공무원, 근로자, 자영업자의 사회보험 시스템을 하나로 통합하였고, 2008년 10월부터 SGK를 통해 연금, 산재, 건강보험이 제공되고 있다. 사회보험 중 실업보험을 제외한 사회보험은 SGK가, 실업보험은 터키고용청이 주관하고 있다. 사회부조 및 사회서비스는 가족노동사회복지부 산하 관련 부서에서 주관하고 있다.

사회부조정책이 본격적으로 도입되게 된 시기는 친이슬람 정치세력인 정의개발당 정부 이후라 할 수 있다. 2002년 선출된 정의개발당 에르도안 정부는 이슬람의 정치적 지지를 확보하고 쿠르드족과의 갈등을 완화

시키기 위해 본격적으로 사회부조정책을 강화하였다. 대부분의 쿠르드는 주로 조직화된 정규직 노동자를 대상으로 시행되어 온 터키의 사회보험의 사각지대에 있었기 때문에, 이들을 대상으로 혜택을 제공할 수 있는 사회부조 정책이 확대되었다. 대표적인 정책이 1992년에 빈곤층에 의료 서비스를 제공하는 그린카드 제도이다. 또한 쿠르드족이 근거하는 지역에 사회부조 프로그램이 더 많이 제공되기도 하였다. 최저임금을 기준으로 수급자를 선정한다.

다. 종교의 역할

터키 에르도안 정부는 이슬람 민간 자선재단으로 SASFs를 복지체계 내로 편입시켰다. SASFs는 1986년 전 지역에 분포되어 있던 와끄프를 기반으로 조직화된 이슬람 민간 자선재단이다. 기존에 산발적이고 비정기적인 자선을 수행하던 SASFs에게 정기적인 현금 및 현물 사회부조를 집행하는 사회부조 전달체계로서 역할을 부여하였다. 1,000여개에 이르는 지방 민간재단조직인 SASFs는 가족사회정책부 산하 SYDGM (Directorate General of Social Assistance)로부터 사회부조 재원을 지원받아, 사회부조 지원자의 서류를 접수받아 대상자를 선정하고 집행하는 전달기구로서의 역할을 수행하고 있다. SASFs는 형식적으로는 민간 자선단체의 모습을 갖추고 있으나 지방 정부 관료가 지역의 유지 및 종교인과 함께 이사회(Board of Trustees)에 참여하여 의사결정에 관여하고 있다. 이들은 정부의 사회부조 재정을 할당받으면서도 독립적으로 자카트 등을 통해 예산을 마련하는 이중의 재원 구조를 가지고 있다. 정부의 예산을 받아 집행하고 있으나 의사결정과정이 공개되지 않고 정확한 지출 내역을 확인할 수 없어 관리 감독에 한계가 있다.

사회복지와 관련된 또 하나의 와끄프 조직으로 VGM이 있다. VGM은 오스만제국의 유산으로 내려온 재단을 관리하고 감독하는 정부 기구로, 총리실 산하의 기구지만 민간재원으로 운영되는 조직이다. VGM의 주요 사업은 자선사업, 투자사업, 문화사업이다. 고아와 장애인에게 수당을 지급하는 제도가 가장 오래된 현금이전 프로그램이며, 이 외에도 빈곤층에게 음식을 나눠주는 자선시설을 운영하고, 초중등학생과 대학생에게 장학금을 지원하고 있다.

라. 성과와 한계

터키의 GDP 대비 공적 사회보장지출의 비중은 1990년 3.8%에서 2000년 6.5%, 2016년 12.5%로 급격히 증가하였으나, OECD 평균은 20%로 OECD 국가들과 비교해서는 낮은 편이다. OECD 국가들 중 소득 수준이 낮음에도 불구하고 공적연금과 공적 의료비 지출의 비중이 OECD 평균에 이를 정도로 높다. 반면 연금과 의료를 제외한 사회부조 지출은 GDP의 0.8%, 사회서비스는 GDP의 0.6%에 불과해 매우 낮은 수준이다.

관대한 연금(조기은퇴제도, 자영업자의 체납보험료에 대한 관대한 처분)과 정규직 고용 기반의 보험료 납부 구조는 전체 취업자 대비 정규직 고용 비중이 낮은 현실로 인해 사회보장보험의 재정의 지속적인 악화로 이어졌다. 다른 한편, 자영업자 및 비공식부문 근로자는 사회보험 가입률은 저조하며, 가입되어 있더라도 보험료를 체납하는 경우가 많다.

〈표 6-1〉 사회보장체계 비교

	사회보험	공공부조 및 사회서비스	노동시장정책, 기타 사회정책
인도네시아	- 국민건강보험 - 지역별 산재·노령연금: 인력사회 보장연금, 공무원연금, 군인연금	- 소외된 노인 위한 부조(재활서비스, 현금) - 중증장애인 부조(돌봄서비스, 현금) - 가족희망 프로그램(조각부 현금) - 아동 공공부조(돌봄·영양서비스, 현금) 9개 기초재화 프로그램 등 빈곤정책	- 퇴직금 및 고용서비스 인센티브 - 고용전 프로그램(훈련바우처, 현금지원) - 뾰족한 인도네시아 프로그램(한비 및 부대비용 지원) - 주택저축프로그램
말레이시아	- 노동자적립기금(EPPF) vs. 군인신탁기금(LTAT), 공무원연금 - 사회보장기구(SOCSSO)(고용보험, 상해보험, 근로무능력자/장애인연금)	- 독신/만성질환노인, 중증장애인(본인과 친인척 현금지원, 서비스) - 빈곤가구, 한부모가정, 아동가구(현금), 장애인 노동자(현금, 보조기구 등) - BRIM/BPN 의료서비스	- 온라인 경력정보 서비스(ELX) - 기업가 직업훈련 시스템(SLIM)
이란	- 노령연금, 유족연금 - 특수지역연금 - 산재, 상병수당	기본소득 〈본야드(종교재단)〉 - 노인, 유족 현금이전 프로그램 - 의료, 교육문화, 주거서비스 - 직업훈련과 교육	- 도시 사회서비스 - 농촌 사회서비스 - 재활서비스 의료서비스
터키	- 사회보험: 장기보험(노령, 장애, 유족연금), 단기보험(산재, 질병, 모성) - 국민건강보험 - 실업보험	- 가족, 교육, 건강, 노인 현금이전 - 건강, 주거, 식량, 초중등·고등교육 현물/서비스 ※ SASF는 와이프(이슬람 민간 자선재단)가 100% 전달(재원1-가족사회정책부 산하 사회부조사업국 예산, 재원2-자카트 등)	단기근로수당(현금, 실업보험)

자료: 저자 작성.

제2절 아시아 이슬람 국가 사회보장제도의 특성과 함의

1. 이슬람 종교의 역할과 사회보장체계에 미치는 영향

이슬람 국가에서 빈곤완화 및 재분배를 실현하는 사회복지제도로써 종교의 역할이 작지 않음을 전통 이슬람 공동체의 원리와 각국의 사례를 통해 알 수 있다. 이슬람 국가에서 이러한 종교의 역할은 한편으로 잠재적인 사회보장제도 및 다른 하나의 재원으로 사회보장을 강화하고 공적인 사회안전망을 보완하는 기제로서 작동하고 다른 한편으로 국가의 정책으로 제도화되고 체계화되어야 할 역할을 민간이 수행함으로써 정부의 역할을 구축할 위험이 있다. 따라서 민간의 수행방식을 모니터링하고 성과를 평가 및 제도를 개선하는 데 어려움이 따르기도 한다.

자카트와 와끄프가 전통적인 이슬람 교리와 같이 순교자와 가난한 자를 대상으로 투명하게 운영 및 효율적으로 관리된다면 재분배 기능 및 빈곤완화 수단으로 그 잠재력은 크다. 특히 빈곤인구가 많고⁷⁷⁾ 조세시스템이 잘 갖춰져 있지 않고 사회보장이 주로 공식 부문을 포괄하는 사회보험에 한정된 이 국가들에서 자카트는 재산세를 대신하는 조세의 역할로 취약한 국가재정을 보완할 수 있다. 자료 접근이 가능한 이슬람 국가들을 대상으로 자카트의 원리에 따라 자카트 수입을 추정하고 이 규모를 GDP 및 빈곤완화에 필요한 재정의 규모와 비교한 Ahmed Shaikh(2016)의 분석결과를 보면(<표 6-2>), 국가경제 대비 자카트의 규모가 작지 않고 시행방식에 따라 빈곤 감소에 강력한 성과를 보일 수 있음을 짐작할 수 있다. 하지만 징수 및 분배가 제대로 작동하지 않을 때 빈곤 감소에 성과

77) 전 세계 인구의 24%가 무슬림 인구인데 비해 전 세계 빈곤인구의 절반은 무슬림이다 (Shaikh, 2016, p. 18)

가 없을 수도 있다는 점과 자카트 기금에 적용하는 세액공제가 재정을 감소시키는 역기능을 할 위험도 여전히 있다.

〈표 6-2〉 GDP 대비 자카트(Z), 빈곤갭(PGI), 가구 빈곤율(PHCR)

(단위: %)

Country	ZGDP	PGI-GDP (\$1.25)	PGI-GDP (\$2.00)	PHCR-GDP (\$1.5)	PHCR-GDP (\$2.00)
Albania	2.60	0.01	0.09	0.05	0.47
Azerbaijan	5.83	0.01	0.05	0.02	0.14
Bangladesh	2.76	5.32	23.13	20.63	58.30
Egypt	3.69	0.05	0.62	0.23	3.39
Indonesia	3.53	0.35	2.74	2.13	9.10
Jordan	4.30	0.00	0.02	0.01	0.17
Kazakhstan	2.69	0.00	0.01	0.00	0.03
Kyrgyz Republic	3.13	0.43	3.07	1.84	12.19
Malaysia	4.59	0.02	0.16	-	-
Morocco	5.01	0.08	0.74	0.38	3.30
Mozambique	0.97	19.49	52.67	45.77	99.54
Nigeria	2.20	4.17	10.88	9.41	19.97
Pakistan	2.54	0.69	7.58	4.54	29.02
Saudi Arabia	8.45	-	-	0.35	0.70
Tajikistan	2.36	0.56	4.71	9.11	19.30
Tunisia	3.73	0.02	0.16	0.27	0.76
Turkey	3.42	0.00	0.03	0.06	0.17

자료: Ahmed Shaikh, S. (2016). Zakat Collectible in OIC Countries for Poverty Alleviation: A Primer on Empirical Estimation. p. 26.

다른 한편 이란의 본야드는 공공부조 및 사회서비스 제공에 있어서 공공의 역할을 대신하고 있고, 터키에서는 와끄프 조직이 공공부조와 사회서비스 전달을 담당하고 있다. 사회정책에 있어서 정부의 기능을 보완하고 자카트 기금을 활용해 정부 재정 부담을 감소시킬 수도 있으나 현실에서는 민간 종교 재단의 기능과 운영을 모니터링하기 어렵고 오히려 정부 재정이 감시되기 어려운 구조가 된 것으로 보인다. 이란에서는 사회보험에 기여하는 ‘social contribution’ 외에 정부 재정이 지출되는 바가 없는데 다른 항목에서 본야드로 지원되는 금액도 상당한 것으로 알려져 있

다. 하지만 지원금액도 분배방식도 공개되지 않고 있다. 터키에서도 전달을 담당하는 와끄프 조직이 정부 예산을 받아 집행하고 지방 정부 관료가 의사결정에 참여하고 있으나 의사결정과정도 공개되지 않고 정확한 지출 내역을 확인할 수 없는 관리 감독에 한계가 있음을 지적하고 있다. 다른 한편 특히 이란 경제에 큰 영향을 미치는 와끄프 경제가 건전한 경제성장을 가로막을 위험도 존재한다.

따라서 이슬람 사회에서 종교가 가지는 사회보장제도로서의 잠재력을 투명하고 적절한 징수, 집행, 모니터링 체계를 기반으로 적절히 작동하는 것을 전제로 한다. 그리고 와끄프 경제와 정부 역할 간 적절한 균형을 유지해야 이슬람 종교가 사회정책 영역에서 순기능을 발휘할 것으로 보인다.

요약하면 연구대상국들의 공공부조 발전이 사회보험제도에 비해 상대적으로 더뎠다는 공통점이 있는데 중·저개발국의 경우 조세를 기반으로 하는 공공부조 발전할 수 없는 제한적 환경이라는 측면과 자카트와 와끄프가 공공부조의 역할을 일정 부분 대신하는 사회적 수단·제도로 자리잡으면서 공공이 그 역할의 필요성을 크게 느끼지 못한 측면이 모두 있다. 따라서 자카트와 와끄프가 사회정책이 발전하지 않은 나라의 사회보장체계를 보완하는 동시에 국가의 역할 확대를 지연시킨 책임이 있다고 볼 수 있다. 특히 두 제도가 투명하게 운영되지 않고 사회적 감시수단이 없을 경우에는 재분배 기능은 크게 없는 채로 공적 제도 발전을 저해하는 측면이 있고 이는 다시 민간종교재단에 그 역할을 기대하고 강화하는 제도 발전의 경로를 밝는 것으로 보인다.

이는 사회보장을 위해 공공이 민간자원을 활용할 때 적절한 감시 및 견제 기능을 갖추지 않은 채 민간에게 사회의 역할을 부여했을 때 공공의 기능이 약화되고 그 성과도 확인할 수 없는 상황에 처하게 될 수 있음을 경고한다.

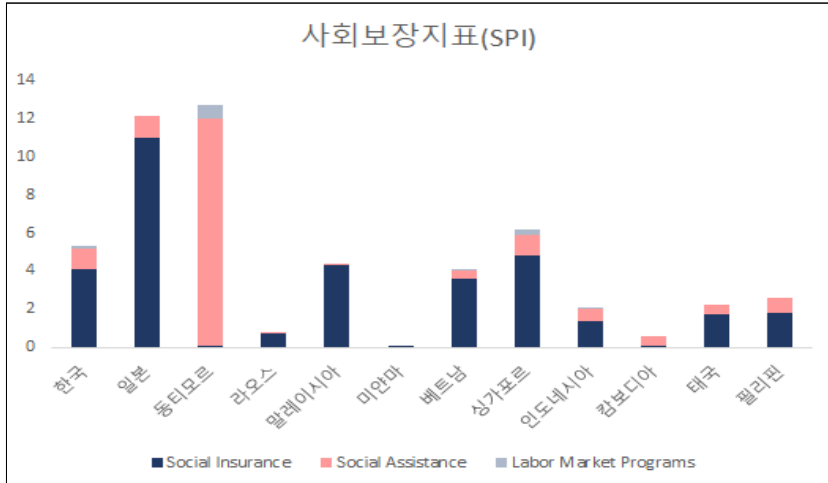
2. 산유국 경제의 덫

산유국 경제의 특징이 사회보장체계에도 흔적을 남겼다. 1930년대 중반 이래 석유수출을 통한 국부증가는 이란경제와 사회를 발전시키는 기반이 되었다. 하지만 시민들의 조세를 통해 복지국가를 운영하는데 필요한 재원을 마련하는 방식이 아니라, 다양한 사회집단의 정치적 지지를 얻기 위해 석유나 가스판매로 조성된 재원을 조합주의적 복지지원을 강화하는 선택을 하게 되었다. 이러한 선택은 유가보조금과 같은 현물지원의 형태로 나타났는데 이는 우리가 사용하는 사회보장제도 구성도에서 사회부조의 기능을 대신하는 것이다. 이러한 현물지원의 역진적 분배 기능에 대한 비판과 유가하락 등의 변동에 따른 재원의 불안정성으로 인해 이란은 이란식 사회부조, 보편적 현금이전 제도로의 변화를 꾀한다. 기본소득 논쟁이 한창일 때 이러한 보편적 현금지원 제도의 시행은 한편 선진적이기도 하다. 하지만 조세를 기반으로 시스템을 만드는 기회를 오히려 갖지 못했다는 점과 외부의 경제제재, 유가 변동성에 취약한 환경으로 인해 재정 불안정하다는 문제는 여전히 안고 있다. 원유판매수입이 차지하는 비중이 제조업의 GDP 기여도를 넘어서는 석유 의존 경제에서 분야를 다 변화하는 것은 오랫동안 이란을 비롯한 산유국의 과제이며 이는 안정적인 사회보장제도 운영을 위한 과제이기도 하다. 이를 기반으로 무슬림, 산유국이 체계화하지 못한 조세에 기반한 비기여형 제도가 성숙되기를 기대한다.

3. 사회보험 중심의 사회보장

연구에서 살펴본 4개 국가는 모두 사회보험 위주의 사회보장제도를 운영하고 있다([그림 6-1]). 비공식 경제의 규모나 경제발전 역사, 재정여력 등이 매우 상이함에도 4개 국가가 모두 공식, 정규 고용 노동자의 기여를 바탕으로 하는 사회보험 위주의 사회보험체계를 운영하는 것은 흥미롭다. 이는 사회통합, 정치적 안정 등을 필요로 하는 정부 형성 과정에서 우선적으로 공무원과 군인을 대상으로 사회보험제도를 우선적으로 도입하여 혜택을 주고 정치적 지지를 획득하는 유사한 경로를 밟은 경향이 있기 때문이다. 그리고 이슬람 복지제도가 공공부조와 같은 비기여형 제도 발전을 지연시킨 공통점도 있다고 판단된다. 말레이시아의 경우에는 식민지 경험이라는 것이 작용했는데, 고용 기반 사회보장제도의 시초가 말레이시아 외국인 노동자에게 강제저축을 시켰던 노동자적립기금(EPF)이기 때문이다. 비공식 부문이 70%에 달하는 인도네시아에서도 사회보험 위주의 사회보장체계가 발전하는 것은 국민건강보험 통합 과정에서 보여 주듯이 노동자 조직의 목소리가 크기 때문이라고 짐작된다. 다른 한편 이란과 터키와 같은 서아시아 이슬람 국가들은 가부장적 부양사회의 특징으로 인해 현재의 사회보험체제도 전통적인 고용방식에 기반해 노동자 당사자와 부양가족을 포함하는 특성을 보인다. 이란의 연금에서 여성 및 유족을 주요하게 보호하는 것과 터키의 사회보험에도 여전히 부양가족에 대해 관대한 제도를 운용하고 있다는 점은 가부장 사회가 갖는 사회보장 체계의 특성이 현재진행형임을 말해 준다.

[그림 6-1] 사회보장지표



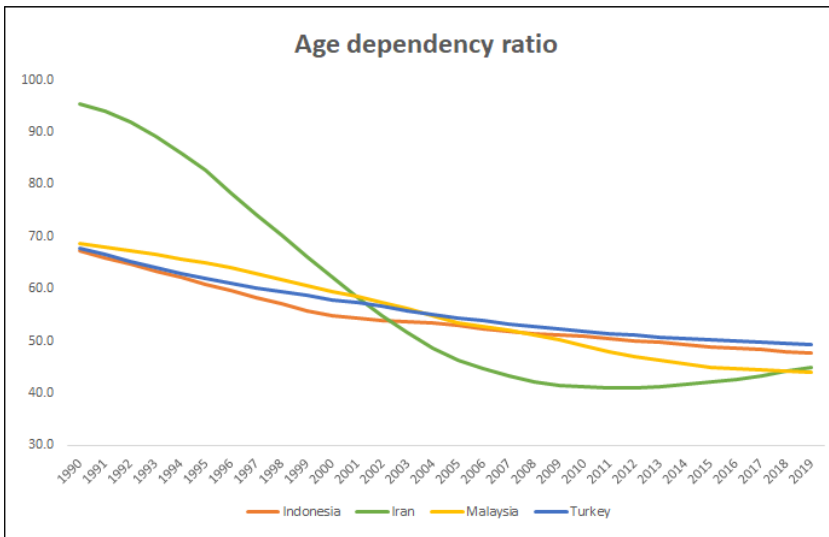
주: 자료 활용하여 저자 작성.

자료: Asian Development Bank Social Protection Indicator. (2020b). SPI by Social Insurance, Social Assistance, and Labor Market Programs. Retrieved from <https://spi.adb.org/spidmz/> 2020.08.07.

정규직 고용을 기반으로 사회보험을 위주로 한 사회보장제도는 현재에도 여러 가지 과제를 던져주고 있다. 첫째 증가는 비공식 부문 노동자를 제도 안에 포괄하지 못하는 과제에 직면하게 된다. 비공식 노동자가 전체 취업자의 70%에 달하는 인도네시아는 물론이고 플랫폼 노동 등 다양한 비전형적인 노동, 비표준적인 계약관계를 갖는 다양한 고용형태가 확산되는 현재의 노동시장 환경에서 사회보험 위주의 사회보장체계의 한계는 더욱 커지고 있다. 둘째 저조한 여성 경제활동참가라는 현상과 무관하지 않다. 특히 터키와 이란은 순교자의 유족 및 부양가족에 대한 관대한 보험을 운용하고 있어 사회적으로 여성의 경제활동의 필요성을 감소시키는 결과를 낳는다. 마지막으로 재정건전성을 저해한다. 터키의 경우 관대한 연금제도가 재정적자를 낳는 주요한 요인이며 앞서 언급한 공식 부문 노동자 비중이 점차 줄어드는 환경에서 재정에 대한 우려는 더욱 커진다.

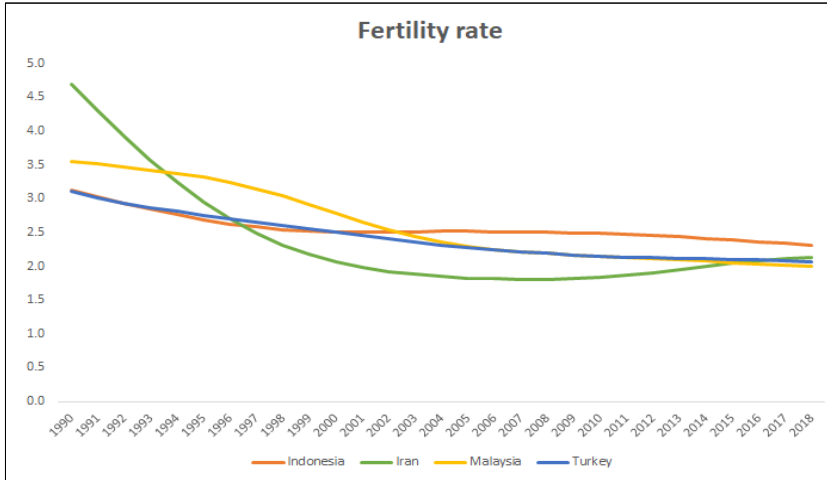
연구대상으로 삼는 4개 국가는 공통적으로 아직은 고령화로 인한 재정위기의 문제가 본격화되지 않았다. 한국과 같이 저출산 위기에 이미 직면한 국가들과는 달리 부양률이나 출산율이 안정적인 수준을 유지하고 있다. 하지만 중위연령 감소, 65세 이상 인구의 증가추세는 의료비, 노후소득 보장을 위한 재정위기를 예비해야함을 경고한다.

[그림 6-2] 연구대상국의 부양률



자료: The World Bank. (2020d). World Development Indicators. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator> 2020. 6. 16.

[그림 6-3] 연구대상국의 출산율

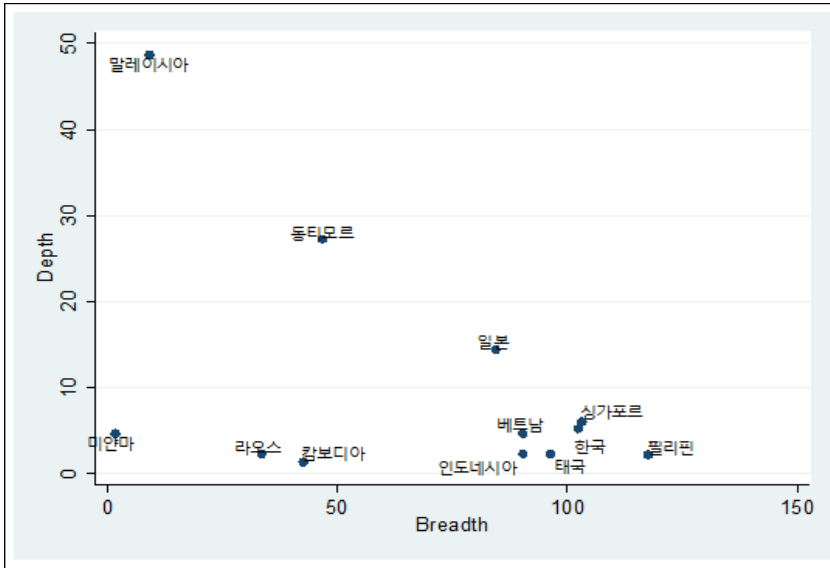


자료: The World Bank. (2020d). World Development Indicators. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator> 2020. 6. 16.

4. 낮은 사회지출과 저발전된 사회보장

GDP 대비 사회지출은 말레이시아 3.8%, 터키는 12.5%(2016년)로 여전히 낮은 편이다. 말레이시아는 아세안 국가들에 비해서도 낮은 편이다. 아래 그림에서 말레이시아의 급여액 수준이 상당히 높은 것에 비해 포괄성이 미안함을 제외하고는 최저수준임을 알 수 있다. 인도네시아는 포괄성이 상당히 넓은 데 반해 급여액이 매우 낮은 문제가 있다. 터키는 한국의 10%보다 높은 수준이지만 여전히 OECD 국가들보다는 낮다. 하지만 더 큰 문제는 터키는 전체 사회지출에서 큰 부분을 연금과 의료비가 차지하고, 사회부조가 차지하는 비중은 GDP의 0.8%, 사회서비스는 0.6%에 불과하다는 점이다.

[그림 6-4] 아시아 국가들의 사회보장 : 포괄성과 적정성



주: 자료 활용하여 저자 작성.

자료: Asian Development Bank Social Protection Indicator. (2020a). SPI by Depth and Breadth. Retrieved from <https://spi.adb.org/spidmz/> 2020.08.07.

낮은 GDP 대비 사회지출비중으로 사회보장제도의 미발전을 진단하고 그 해법으로 사회지출 증대를 요구하는 것은 매우 기계적인 해답일 수 있다. 특히, 각국의 사례와 이슬람 사회에서 자카트와 와끄프의 역할에서 본 바와 같이 공식적인 사회지출로 집계되지 않는 재분배 기능을 하는 빈곤정책의 역할이 강력하기 때문에 정부를 대신한 역할을 기대할 수 있다. 하지만 연구대상으로 삼은 모든 국가에서 각 제도와 기관의 재정적 투명성과 재분배 및 빈곤완화 효과에 대한 의구심이 있는 것이 사실이다. 따라서 GDP 대비 사회지출이라는 지표는 여전히 제도 발전과 수준을 일정 부분 반영하는 값이라고 보여진다.

5. 연구의 한계와 미래의 연구

각국의 현지 전문가들과 협업하여 연구를 진행하였으나 코로나19 등의 상황으로 현지를 방문하지 못해 정보를 얻는 데 한계가 있었다. 특히 이란의 경우 영문으로 된 자료 접근성에 어려움이 많았고 이로 인해 최근 정보를 얻지 못했다는 한계가 있다. 이는 사회보장제도 발전에 있어서 각국이 가지는 시의성 있는 고민과 이슈를 충분하게 담아내지 못한 한계로 나타나기도 했다.

이 연구에서 충분히 담아내지 못한 주제들-인도네시아와 말레이시아 식민지 역사가 제도발전에 미친 영향, 이를 더욱 발전시켜 지리적으로 인접한 아세안 국가들 간의 사회보장제도 발전과정과 현황에 대한 비교는 향후 아시아 사회보장제도 비교연구에서 연구되기를 기대한다.



- 강대창, 박나리, 김형준, 홍석준, 원순구, 손승호. (2011). **동남아시아 이슬람 경제의 이해: 말레이시아와 인도네시아를 중심으로**. 서울: 대외경제정책연구원.
- 강주화. (2019. 9. 20.). 인도네시아 아체, 애정행각 벌인 세 커플 ‘공개 회초리 질’. **국민일보**. <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0013734052&code=61131111&sid1=al>. 2020. 6.27. 인출.
- 꾸르안. 아랍어 본문은 Qur’ān. <http://legacy.quran.com>에서 인출.
- 김재철, 조현미, 국중철. (2017). **아시아 4개국 지방세 연구**. 서울: 한국지방세연구원.
- 김형준. (2020). 사회보장제도로서의 자캣(zakat): 인도네시아의 사례. **한국보건사회연구원 발표자료**(2020.8.7.).
- 노대명, 강지원, 김근혜, 김병철, Giang Thanh Long, Asep Suryahadi, Meut hia Rosfadhila. (2015). **아시아 각국의 복지제도 비교연구: 소득보장제도를 중심으로**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 노대명, Norimichi, G., Chunguang, W., Wen, K. Y., Jitsuchon, S., Long, G. T., 김근혜. (2016). **아시아 사회보장정책 비교연구 -아시아 주요국 사회보장체계 비교를 중심으로**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 노대명, 백혜연, 김명준, 쿠엔웬, 장인수, 한솔희. (2017). **아시아 사회보장정책 비교 연구 -노후소득보장제도를 중심으로**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 노대명, 박광준, 김현경, 최영준, Nhuyen Thao, 김경휘, 임지영. (2018). **아시아 사회보장제도 비교연구: 아시아 주요국의 노인빈곤 및 고용 실태 비교 연구**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 노대명, 류정희, 권순만, 이지은, Yagati Chinna Rao, Santosh Kumar Ranjan, 임지영. (2019). **아시아 사회보장제도 비교연구: 남아시아 주요국을 중심으로**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 디나 위스누. (2011). 인도네시아 복지 개혁의 정치: 새로운 시스템을 위한 투쟁

과 논쟁. **아시아저널**, 4, 94-120.

명지대 중동문제연구소. (2017). **이란 이슬람공화국 헌법**. 모시는사람들.

박변순. (2020). 아세아 경제, 경제위기 그리고 대응. **한국보건사회연구원 세미나 발표자료**(2020. 7. 15.).

서지원, 전제성. (2017). 인도네시아 2016: 조코위의 기반 다지기와 '정체성의 정치'의 도전. **동남아시아연구**, 27(2), 213-243.

서지원, 김형준. (2019). 인도네시아 2018: 수하르토 퇴진 후 20 년, 일상화된 선거민주주의와 경제발전. **동남아시아연구**, 29(2), 55-87.

세계법제정보센터. (2020a). **인도네시아 헌법 번역본**. http://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS_SEQ=36038&AST_SEQ=1142&ETC=1에서 2020. 3. 4. 인출.

세계법제정보센터. (2020b). **인도네시아 헌법 영문본**. http://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS_SEQ=36038&AST_SEQ=1142&ETC=1에서 2020. 3. 4. 인출.

앤드류 로서, 마리크 반 디어뎀. (2016). 약탈적 생산주의를 넘어: 신질서체제 이후 인도네시아의 복지자본주의 정치경제. **아시아리뷰**, 5(2), 157-182.

오명석. (2001). 이슬람 경제의 시각에서 본 말레이시아 경제위기의 원인과 대안적 해결방안. **국제·지역연구**, 10(4), 57-79.

외교부. (2019a). **말레이시아 개황**. 서울: 외교부.

외교부. (2019b). **인도네시아 개황**. 서울: 외교부.

윤광석, 황윤원. (2012). **행정 환경과 정부특성 비교연구V: 인도네시아의 행정과 공공정책**. 서울: 한국행정연구원.

이봉주, 구인회, 유조안, 이은경, 이유라, 정새날, ... Amaryllis Torres. (2011). **주요 아시아 국가들의 빈곤정책에 관한 비교연구**. 서울: 보건복지부, 서울대학교.

이세경. (2018). 인도네시아의 헌법과 법률에 나타난 종교문화 고찰. **종교문화비평**, 34, 192-222.

이지혁, 고우정, 조인정. (2020). **인도네시아 진출기업 인사노무관리 안내서**. 서

울: 노사발전재단.

이현주, 강신욱, 최슬기, Kadir Ayhan, 박형준. (2012). **사회정책과 사회통합의 국가비교: 아시아 국가를 중심으로1 (터키)**. 서울: 한국보건사회연구원.

인도네시아 중앙 통계청. (2020). **인도네시아 절대 빈곤율**. <https://bps.go.id/>에서 2020. 1. 22. 인출.

전제성. (2011). 인도네시아를 통해보는 아시아의 인권과 민주주의. **아시아저널**, 4, 9-15.

조너선 D. 오스트리, 프라카쉬 룬가니, 앤드루 버그. (2020). **IMF, 불평등에 맞서다**. (신현호, 임일섭, 최우성, 옮김). 파주: 생각의 힘.

최경희. (2019). 인도네시아 조코위 대통령 재선은 어떤 의미를 갖는가?. **Asian Regional Review Diverse Asia**, 1(5). 1-8. <http://diverseasia.snu.ac.kr/?p=2730>에서 2020. 3. 31. 인출.

코트라(Kotra). (2020). **2020 국별 진출전략 터키**. Retrieved from file:///C:/Users/kihasa/Downloads/2020%20%ED%84%B0%ED%82%A4%20%EC%A7%84%EC%B6%9C%EC%A0%84%EB%9E%B5.pdf.

터키 종교재단총국(TR DIRECTORATE · GENERAL OF FOUNDATION). (2020). **주요 사업내용**. <https://www.vgm.gov.tr/our-activities/charity-activities/soup-kitchen-service-and-food-aid>에서 2020. 9. 10. 인출.

페툴라 굴렌. (2020). **나눔과 관련된 터키 문화의 주요 개념**. Retrieved from http://fgulen.com/kr/gulen-movement-kr/charity-in-turkish-culture/main-concepts-related-to-charity-in-turkish-culture#_ftn13 2020. 9. 10.

홍석표, 김지혜. (2012). **아시아 국가의 사회정책 비교연구: 빈곤정책**. 서울: 한국보건사회연구원.

홍석표, 한창근, 박형준, Bui Sy TUAN, Bunkheang CHENG, Carlo Irwin A. PANELO ... Zulkarnain A. HATTA. (2013). **아시아 국가의 사회정책 비교연구: 건강보장**. 서울: 한국보건사회연구원.

황윤원, 문명재, 박진, 심준섭, 안영훈, 원준호, . . . 허만형. (2013). **인도네시아의 행정과 공공정책**. 경기: 대영문화사.

Abdullah, A. (2020). The Islamic Monetary Standard: The Dinar and Dirham. *International Journal of Islamic Economics and Finance Studies*, 1, 1-29.

Abrahamian, E. (1982). *Iran between two revolutions*. Princeton University Press.

Abrahamian, E. (2008). *A History of Modern Iran*. Cambridge University Press.

Abul-Magd, Z. A. (2007). Religious Practices: Waqf, Overview, in Suad Joseph ed.(2007). *Encyclopedia of Women and Islamic Cultures*, vol. 5, E. J. Brill. 372-376.

Adelkhah, F. (2000). *Jonathan Derrick tr. Being Modern in Iran*. Columbia University Press.

Ahmed Shaikh, S. (2016). Zakat Collectible in OIC Countries for Poverty Alleviation: A Primer on Empirical Estimation. *International Journal of Zakat*, 1(1), 17-35.

Alef. (2019). *Behzad Nabavi: Negarani nofuz dar radehha-ye bala-ye nezam hastam in Alef*. Retrieved from <https://www.alef.ir/news/3980626106.html> 2020. 10. 31.

Ameta, D. (2015). *Social Protection and Safety Nets in Iran*, IDS(Institute of Development Studies), December 2015.

Amirahmadi, H. (1995). *Bunyād, in John L. Esposito ed, The Oxford Encyclopedia of the Modern Islamic World*. Oxford University Press. 234-237.

Anselmus Bata & Nur Yasmin. (2019). *Pancasila and 'Gotong Royong' Dominate PDI-P's New Political Manifesto*. Jakarta Globe. Retrieved

- ved from <https://jakartaglobe.id/news/pancasila-and-gotong-ro-yong-dominate-pdips-new-political-manifesto/> 2020. 3. 5.
- Asian Development Bank Social Protection Indicator(ADB). (2020a). *SP I by Depth and Breadth*. Retrieved from <https://spi.adb.org/spidmz/> 2020.08.07.
- Asian Development Bank Social Protection Indicator.(ADB) (2020b). *SP I by Social Insurance, Social Assistance, and Labor Market Programs*. Retrieved from <https://spi.adb.org/spidmz/> 2020.08.07.
- Atamanov, A., Mostafavi, M. H., Salehi-Isfahani, D., & Vishwanath, T. (2016). Constructing robust poverty trends in the Islamic Republic of Iran: 2008-14. *The World Bank. Poverty and Equity Global Practice Group*, september 2016.
- Aysan, M. F. (2016). *Understanding the Welfare Regime of Turkey: Institutions and Individuals*. TUBITAK 3501 Final Report.
- Aysan, M. F., & Aysan, U. (2016). Who Cares?: Elderly Care in Turkey. *Economia & Lavoro*, 50(3), 33-46.
- Baer, G. (1997). The Waqf as a Prop for the Social System (Sixteenth-Twentieth Centuries), in *Islamic Law and Society* 4, 3, 264-297.
- Badan Amil Zakat Nasional. (2020). Retrieved from <https://baznas.go.id/id/zakat-maal>, 2020. 2. 25.
- Bayat, A. (1997). *Street Politics: Poor People's Movements in Iran*. Columbia University Press.
- BAZNAS. (2019). *National Zakat Statistics 2018*. Retrieved from <https://pid.baznas.go.id/wp-content/uploads/2020/02/Statistik-Zakat-Nasional-2018.pdf> 2020. 3. 5.
- BAZNAS Center of Strategic Studies & Center for Sharia Economics and Business Studies, Faculty of Economics and Business, University of Indonesia. (2020). *The Concept of Zakatnomics*. Central Jak

- arta: BAZNAS Center of Strategic Studies.
- Berkey, J. P. (1992). *The Transmission of Knowledge in Medieval Cairo: A Social History of Islamic Education*. Princeton University Press.
- Bilo, C., & Machado, A. C. (2018). The Role of Zakat in Provision of Social Protection: A Comparison between Jordan, Palestine and Sudan; UNDP International Policy Centre for Inclusive Growth pp. 1-1. <https://econpapers.repec.org/paper/ipcoparab/381.htm>.
- BNM. (2018). Unpublished Data on Social Assistance. Kuala Lumpur: BNM.
- Buchta, W. (2000). *Who Rules Iran?: The Structure of Power in the Islamic Republic*. The Washington Institute for Near East Policy and the Konrad Adenauer Stiftung.
- Buğra, A., & Savaşkan, O. (2014). *New Capitalism in Turkey: The Relationship between Politics, Religion and Business*. Edward Elgar Publishing.
- Bugra, A., & Sinem, A. (2008). Social Policy Change in Countries without Mature Welfare States: The Case of Turkey. *New Perspectives on Turkey*, 38, 83-106.
- Çarkoğlu, A. (2007). The Nature of Left-Right Ideological Self-Placement in the Turkish Context. *Turkish Studies*, 8(2), 253-271.
- Chapra, M. U. (1979). The Islamic Welfare State and Its Role in the Economy. Islamic Foundation.
- Chardin, J. (1709). *Voyages de Monsieur le Chevalier Chardin en Perse*, III. Jean Louis de Lorme.
- Chaudhry, M. S. (1999). Fundamentals of Islamic Economic System. Burhan Education and Welfare Trust.
- Cole, J. R. (2002). Sacred Space and Holy War: The Politics, Culture, and

- nd History of Shi'ite Islam. I. B. Tauris.
- Cooper, A. S. (2016). *The Fall of Heaven: The Pahlavis and the Final Days of Imperial Iran*. Henry Holt and Co.
- Dean, H. & Khan, Z. (1997). Muslim Perspectives on Welfare. *Journal of Social Policy*, 26(2), 193-209.
- Dehghan, S. K. (2015). Iran Earns More from Tax than Oil for First Time in Almost 50 Years, in *The Guardian*. September 27. Retrieved from <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/27/iran-tax-oil-first-time-50-years> 2020. 11. 5.
- Deligöz, H. (2014). The Legacy of Vakıf Institutions and the Management of Social Policy in Turkey. *Administrative Culture*, 15(2), 179-203.
- Department of Statistics Malaysia. (DOSM) (2017). *Household Expenditure Survey 2016*. Putrajaya: Department of Statistics Malaysia.
- Department of Statistics Malaysia. (DOSM) (2020). *Report of Special Survey on Effects of Covid-19 on Economy and Individual (Round 1)*. Putrajaya: Department of Statistics Malaysia.
- DEPARTMENT OF STATISTICS MALAYSIA OFFICIAL PORTAL. (2020a). *Population Projection (Revised), Malaysia, 2010-2040*. Retrieved from https://www.dosm.gov.my/v1/index.php?r=column/cthemByCat&cat=118&bul_id=Y3kwU2tSNVFDOWp1YmtZYnhUeVBE dz09&menu_id=L0pheU43NWJwRWVSZklWdzQ4TlhUUT09 2020. 11. 21.
- DEPARTMENT OF STATISTICS MALAYSIA OFFICIAL PORTAL. (2020b). *Time Series Data*. Retrieved from https://www.dosm.gov.my/v1/index.php?r=column/ctimeseries&menu_id=NHJlaGc2Rlg4ZXlG Tjh1SU1kaWY5UT09 2020. 7. 10.

- Diamant, J. (2019). The Countries with the 10 Largest Christian Populations and the 10 Largest Muslim Populations. Retrieved from <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/04/01/the-countries-with-the-10-largest-christian-populations-and-the-10-largest-muslim-populations/> 2020. 6. 16.
- Dorraj, M., & Dodson, M. (2009). Neo-Populism in Comparative Perspective: Iran and Venezuela. *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, 29(1), 137-151.
- Dwyer, A. M. (2005). The Xinjiang Conflict: Uyghur Identity, Language Policy, and Political Discourse. East-West Center Washington.
- Emam Khomeini Relief Foundation. (2020). EKRF Scale of Support for Major Social Security Projects. Retrieved from <http://www.emdad.ir/> 2020. 9. 28.
- Employment Insurance System (EIS) (2020). Unpublished internal data. Kuala Lumpur, Malaysia: Social Security Organisation.
- Employees' Provident Fund (EPF). (2020). EPF Annual Report(2016 - 2019). Retrieved from <http://www.epf.lk/index.php> 2020. 9. 10.
- Esping-Anderson, G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Polity Press.
- Essid, Y. (1995). A Critique of the Origins of Islamic Economic Thought. E. J. Brill.
- Findly, E. B. (2007). Religious Practices: Zakat (Almsgiving) and Other Charitable Practices, Overview, in Suad Joseph ed.(2007). *Encyclopedia of Women and Islamic Cultures*, vol. 5, E. J. Brill. 391-393.
- Firouz, A. (2020). Covid-19: Are All Workers Equally Protected? A Case of the Self-Employed. Kuala Lumpur: Khazanah Research Institute.
- Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., & Yemtsov, R. (2020). Exploring U

- universal Basic Income : A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices. Washington, DC: World Bank.
- Gormus, E. (2016). Restructuring Welfare: The Local Production of Neoliberal Economic Development in Turkey. Retrieved from http://www.die-gdi.de/uploads/tx_veranstaltung/20161205_Mena_SP_presentation_Gormus.pdf.
- Governance and Social Development Resource Centre. (2019). Retrieved from <https://gsdrc.org/topic-guides/social-protection/what-is-social-protection/>.
- Guillaume, D., Zytek, R., & Farzin, M. R. (2011). Iran, the Chronicles of Subsidy Reform. IMF Working Paper WP/11/167. Washington, DC: International Monetary Fund. Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11167.pdf>.
- Halimatusa'diyah, I. (2015). Zakat and Social Protection: the Relationship between Socio-Religious CSOs and the Government in Indonesia. *Journal of Civil Society*, 11(1), 79-99.
- Hallaq, W. B. (2009). *Sharī'a: Theory, Practice, Transformations*. Cambridge University Press.
- Harris, K. (2010). The Imam's Blue Boxes, in *Middle East Report Winter*, 257, 22-23.
- Harris, K. (2017). *A Social Revolution: Politics and the Welfare State in Iran*. The University of California Press.
- Haghighatnejad, R. (2016). Mashhad's Financial Emperor Laid to Rest, in *IranWire*, March 5. Retrieved from <https://www.iranwire.com/en/features/1690> 2020. 11. 15.
- Hodgson, Marshall G. S. (1974). *The Venture of Islam: Conscience and History in a World Civilization*, Vol. 2: The Expansion of Islam in the Middle Periods. The University of Chicago Press.

- Hoexter, M. (2000). The Waqf and the Public Sphere, in Miriam Hoexter, Shmuel N. Eisenstadt, and Nehemia Levtzion eds.(2000). The Public Sphere in Muslim Societies. The State University of New York Press. 119-138.
- Hoexter, M. (2005). Waqf, in Lindsay Jones ed.(2005). Encyclopedia of Religion, 2nd. ed., vol. 14. Macmillan Reference USA. 9676-9679.
- İçduygu, A., Toktas, Ş., & Ali Soner, B. (2008). The politics of population in a nation-building process: emigration of non-Muslims from Turkey. *Ethnic and Racial Studies*, 31(2), 358-389.
- IFP Editorial Staff. (2020. 7. 2.). Iran to Exclude Oil Revenues from Its Income Basket. Retrieved from <https://ifpnews.com/iran-to-exclude-oil-revenues-from-its-income-basket> 2020. 11. 19.
- Indexmundi. (2020). Indonesia Demographics Profile. Retrieved from https://www.indexmundi.com/indonesia/demographics_profile.html 2020. 3. 4.
- International Labour Organization (ILO). (2006). Social Protection in Indonesia Issues and Options for Development. Retrieved from https://ilo.org/jakarta/whatwedo/publications/WCMS_224548/lang-en/index.htm 2020. 1. 22.
- International Labour Organization (ILO). (2012). Social protection assessment based national dialogue: Towards a nationally defined social protection floor in Indonesia. International Labour Organization, Jakarta Office: ILO, 2012
- International Monetary Fund (IMF). (1998). Indonesia Letter of Intent, October 19, 1998. Retrieved from <https://www.imf.org/external/npl/loi/1113a98.htm> 2020. 3. 6.
- International Monetary Fund (IMF). (2020a). IMF Government Finance

- Statistic(GFS) Retrieved from <https://www.imf.org/en/Capacity-Development/Training/ICDTC/Courses/GFS> 2020. 2. 25.
- International Monetary Fund (IMF). (2020b). IMF GFS COFOG. Retrieved from <https://data.imf.org/?sk=5804C5E1-0502-4672-BDCD-671BCDC565A9>, 2020. 9. 2.
- International policy centre for inclusive growth. (2020). Program Indonesia Pintar, PIP (Smart Indonesia Programme). Retrieved from <https://socialprotection.org/discover/programmes/program-indonesia-pintar-pip-smart-indonesia-programme> 2020. 6. 5.
- In The name of God. (2020). Social Security Law of the Islamic Republic of Iran. Retrieved from <http://www.ravanertebat.com/files/content/Social%20Security%20Law-IRI.pdf> 2020. 9. 21.
- Iran Data Portal. (2020a). GDP Growth (constant prices 2004-2005). Retrieved from <https://irandataportal.syr.edu/economic-financial-affairs> 2020. 9. 23.
- Iran Data Portal. (2020b). Management and Planning Organization, Summary of Government Revenues and Expenditures(2009). Retrieved from <https://irandataportal.syr.edu/economic-financial-affairs> 2020. 9. 23.
- Iran Data Portal. (2020c). Statistical Centre of Iran; Iran Statistical Yearbook 1335~1385 (1956~2006). Retrieved from <https://irandataportal.syr.edu/labor-force> 2020. 9. 21.
- Iran Data Portal. (2020d). Average Annual Income of an Urban/Rural Household(2008). Retrieved from <https://irandataportal.syr.edu/economic-financial-affairs> 2020. 9. 23.
- Iran Data Portal. (2020e). Gini index 1361~1396(1982~2017). Retrieved from <https://irandataportal.syr.edu/economic-financial-affairs> 2020. 9. 23.

- Iran Data Portal. (2020f). Social Security Organization. Retrieved from (<https://irandataportal.syr.edu/welfare-social-security> 2020. 9. 25.
- Iran Data Portal. (2020g). Martyr and Devotees' Affairs Foundation. Retrieved from <https://irandataportal.syr.edu/welfare-social-security> 2020. 9. 25.
- Iran Press. (2020. 7. 27.). Sanctions, COVID-19, Never Stopped Mostazafan Foundation Activities: Official. Retrieved from <https://iranpress.com/content/24517> 2020. 10. 10.
- Isar. (2020). Morefi-ye Bonyad, in Bonyad-e Shahid va Omur-e Isargaran. Retrieved from <http://www.isaar.ir/vsdgp,9eki5arjar!9pre5.4r.html> 2020. 11. 19.
- Jenkins, W. B. (2016). Bonyads as Agents and Vehicles of the Islamic Republic's Soft Power, in Akbarzadeh, Shahram and Dara Conduit eds.(2016). Iran in the World: President Rouhani's Foreign Policy. Plagrave Macmillan. 155-175.
- Jabatan Kebajikan Masyarakat (JKM). (2018). Social Welfare Statistics Report 2018. Retrieved from http://www.jkm.gov.my/jkm/uploads/files/penerbitan/inlay_statistik_v5_final.pdf 2020. 9. 14.
- KALAYCIOĞLU, S., & Rittersberger-Tilic, H. (2000). Intergenerational Solidarity Networks of Instrumental and Cultural Transfers within Migrant Families in Turkey. *Ageing & Society*, 20(5), 523-542.
- Kalaycıoğlu, E. (1994). Elections and party preferences in Turkey: changes and continuities in the 1990s. *Comparative Political Studies*, 27(3), 402-424.
- Kamrava, M. & Hassan-Yari, H. (2004). Suspended Equilibrium in Iran's Political System, in *The Muslim World* 94:4, 495-524.
- Kania, R. (2011). Social Security in Indonesia: 45 Years in Retrospect.

- Retrieved from <https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowResource.action;jsessionid=HdSuoydb3du2e9A1aCjhZjwCwak-7EfgqQR0sgUSeNPcGkXIT4LR!-1463413688?id=25922>, 2020. 3. 4.
- Kasri, R. A. (2016). Effectiveness of Zakah Targeting in Alleviating Poverty in Indonesia. *Al-Iqtishad: Jurnal Ilmu Ekonomi Syariah*, 8(2), 169-186.
- Kassis, H. E. (1983). *A Concordance of the Qu'ran*. The University of California Press.
- Katzman, K. (2006). Statement of Kenneth Katzman. July 25. Retrieved from <https://www.iranwatch.org/sites/default/files/us-congress-jec-katzman-iran-energy-072506.pdf> 2020. 11. 19.
- Keyder, Ç. (1987). *State and Class in Turkey*. London and New York: Verso.
- Khazahah Research Institute. (2020). *Social Protection and Fiscal Policy in Malaysia*, Discussion Paper 9/20.
- Koen, V., Asada, H., Nixon, S., Rizwan, M., Rahuman, H., & Arif, M. (2017). *Malaysia's Economic Success Story and Challenges*. OECD Economics Department Working Papers No. 1369. Paris: OECD.
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, 63(5), 661-687.
- Kreager, P. & E. Schröder-Butterfill. (2007). Gaps in the Family Networks of Older People in Three Indonesian Communities. *Journal of Cross-Cultural Gerontology*, 22(1), 1-25.
- Kreager, P. & Schröder-Butterfill, E. (2014). Ageing and Gender Preferences in Rural Indonesia. *Gender and Ageing: Southeast Asian P*

- erspectives. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 150-173.
- Kuran, T. (2001). The Provision of Public Goods under Islamic Law: Origins, Impact, and Limitations of the Waqf System, in *Law & Society Review* 35:4 (2001). 841-898.
- Kuran, T. (2003). Islamic Redistribution through Zakat: Historical Record and Modern Realities, in Michael Bonner, Mine Ener, and Amy Singer eds.(2003). *Poverty and Charity in Middle Eastern Contexts*. State University of New York Press. 275-293.
- KWAP. (2018). KWAP Annual Report 2018. Retrieved from <https://www.kwap.gov.my/EN/UsefulInformation/Publication>.
- Kwon, H. J., & Kim, W. R. (2015). The Evolution of Cash Transfers in Indonesia: Policy Transfer and National Adaptation. *Asia & the Pacific Policy Studies*, 2(2), 425-440.
- Lapidus, I. (1988). *A History of Islamic Societies*. Cambridge University Press.
- Laysh, A. (1997). The Family Waqf and the Shar'ī Law of Succession in Modern Time, in *Islamic Law and Society* 4:3 (1997). 352-388.
- Malik, B. A. (2016). Philanthropy in Practice: Role of Zakat in the Realization of Justice and Economic Growth, in *International Journal of Zakat* 1:1 (2016). 64-77.
- Maloney, S. (2004). Islamism and Iran's Postrevolutionary Economy: The Case of the Bonyads, in Tétreault, Marry Ann and Rober A. Denemark eds.(2004) *Gods, Guns and Globalization: Religious Radicalism and International Political Economy*. Lynne Rienner Publishers. 191-217.
- Maloney, S. (2015). *Iran's Political Economy Since the Revolution*. Cambridge University Press. Retrieved from www.cambridge.org/9780521875866

- 780521738149 (E-Book).
- Mandaville, J. E. (1979). The Cash Waqf Controversy in the Ottoman Empire, in *International Journal of Middle East Studies* 10:3 (1979). 289-308.
- Mansor, N. & Ab. Rashid, N. F. (2016). Components of Social Protection: A Comparison between South Korea and Malaysia
- Mansor, N., Syed Salleh, S. N., Tan, L. Y., Koutrouas, E., & Aikanathan, S. (2014). Social Security in Malaysia: Stock-Take on Players, Available Products and Databases. Social Security Research Centre, SSRN Working Paper Series, (2014-2).
- Marcus, A. (1990). Poverty and Poor Relief in Eighteenth Century Aleppo, in *Revue du monde musulman et de la Méditerranée*, n°55-56. 171-179.
- Mardin, Ş. (1973). Center-periphery relations: A key to Turkish politics?. *Daedalus*, 169-190.
- McChesney, R. D. (1981). Waqf and Public Policy: The Waqfs of Shah Abbas, 1011-1023/1602-14, in *Asian and African Studies* 15:2, 165-90.
- Messkoub, M. (2006). Social policy in Iran in the Twentieth Century. *Iranian Studies*, 39(02), 227-252.
- Migdad, A. (2019). Managing Zakat through Institutions: Case of Malaysia. *Uluslararası İslam Ekonomisi ve Finans Araştırmaları Dergisi*, 5(3), 28-44.
- Milani, A. (2010). Taking Tehran's Temperature: One Year On, Transcript, Carnegie Endowment for International Peace, June 8. Retrieved from <http://carnegieendowment.org/files/0609carnegie-tehran.pdf> 2020. 11. 1.
- Ministry of Family and Social Policy. (2017). Turkey's Integrated Social

Assistance System.

- Ministry of Family, Labor and Social Security. (2020). Retrieved from <https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/35787/yillar-itibariyla-net-ve-brut-asgari-ucret-01-08-1996-31-12-2020.pdf> 2020. 9. 10.
- Moazzen, M. (2018). Formation of a Religious Landscape: Shi'i Higher Learning in Safavid Iran. Brill.
- Mohd Ali, A., Ibrahim, M. F., & Ab Aziz, M. R. (2019). Missing Items in Zakat Distribution: A Case in Kelantan, Malaysia. *International Journal of Zakat*, 4(1), 1-24.
- MoF. (2018). Budget Speech 2019. Putrajaya: MoF.
- Mohsin, M. I. A., Dafterdar, H., Cizakca, M., Alhabshi, S. O., Razak, S. H. A., Sadr, S. K., Anwar, T., Obaidullah, M. (2016). Financing the Development of Old Waqf Properties: Classical Principles and Innovative Practices around the World. Palgrave Macmillan.
- Mostafavi-Dehzoeei, M. H., & Salehi-Isfahani, D. (2017). Consumer Subsidies in the Islamic Republic of Iran: Simulations of Further Reforms. In The quest for subsidy reforms in the Middle East and North Africa region (pp. 259-289). Springer, Cham.
- Mughniyya, M. J. (1997). Fasting and Zakat (Alms), According to the Five Schools of Islamic Law. Islamic Culture and Relations Organization, Iran.
- Murphy, J. (2019). The Historical Development of Indonesian Social Security. *Asian Journal of Social Science*, 47(2), 255-279.
- MWCFD. (2018). Unpublished internal data. Putrajaya, Malaysia: Ministry of Women, Family, and Community Development.
- Nanji, A. (2001). Almsgiving, in Jane D. McAuliffe ed.(2001). *Encyclopedia of the Qur'an*, vol. 1. E. J. Brill. 64-70.

- Najmabadi, A. (1987). Land Reform and Social Change in Iran. The University of Utah Press.
- NCRI. (2019). Social Protection, Public Services and Sustainable Infrastructure, March 2019, NCRI(National Council of Resistance of Iran).
- Nixon, S., Asada, H., & Koen, V. (2017). Fostering inclusive growth in Malaysia. Economics Department Working Papers No. 1371. Paris: OECD
- Noor, Z. & Pickup, F. (2017). The Role of Zakat in Supporting the Sustainable Development goals. Baznas and UNDP Brief Series. 1-16.
- Nurzaman, M. S. (2016). Evaluating the Impact of Productive Based Zakat in The Perspective of Human Development Index: A Comparative Analysis. Kyoto Bulletin of Islamic Area Studies, 9(29), 42-62.
- OECD. (2015). Education at a Glance 2015: OECD Indicators. Paris: OECD.
- OECD. (2017). The OECD Tax-Benefit Model for Turkey.
- OECD. (2018). OECD Economic Surveys: Indonesia 2018. OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2019a). OECD Economic Surveys: Malaysia 2019.
- OECD. (2019b). Social Protection System Review of Indonesia. OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2019c). Pensions at a glance.
- OECD. (2019d). Social Expenditure update 2019.
- OECD. (2020). Income Inequality (Indicator). Retrieved from <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm> 2020. 9. 10.
- OECD stat. (2020). Details of Public Revenue-Indonesia Retrieved from <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REVIDN> 2020.

9. 2.

- Öktem, K. G. (2018). Turkey's Social Assistance Regime in Comparative Perspective: History, Administrative Structure, Programmes and Institutional Characteristics. *Blickwechsel-Contemporary Turkey Studies, Working Paper*, 1.
- Pahlavi, M. R. (1980). *Answer to History*. Stein & Day Pub.
- Peri, O. (1992). Waqf and Ottoman Welfare Policy: The Poor Kitchen of Hasseki Sultan in Eighteenth-Century Ottoman Jerusalem, in *Journal of the Economic & Social History of the Orient* 35, 167-86.
- Peters, R. (2002). Usurious Piety: Waqf: I. In Classical Islamic Law, in P. J. Bearman et al. eds.(2002). *Encyclopaedia of Islam*, 2nd. ed., vol. 11. E. J. Brill. 59-63.
- Powell, R. (2009). Zakat: Drawing Insights for Legal Theory and Economic Policy from Islamic Jurisprudence. *Pitt. Tax Rev.* 7, 43. 43-101.
- PWC. (2020). Enactment of Saving Management of People's Housing. Tax Indonesia, 24.
- Qaffari, Q.R., & Omid, R. (2008). Quality of life in Iran's Development Programmes. *Social Welfare Quarterly* 8(30-31), 33-39 [in Persian].
- Rabi, A., Mansor, N., Awang, H., & Kamarulzaman, N. D. (2019). Longevity Risk and Social Old-Age Protection in Malaysia: Situation Analysis and Options for Reform. Retrieved from <http://swrc.um.edu.my/wp-content/uploads/2020/01/20191230-old-age-protection-for-publication.pdf>.
- Radio Farda. (2018. 10. 17.). Retirees Come out to Protest Meager Pensions in Iran, in Radio Farda. Retrieved from <https://en.radiofarda.com/a/iran-retirees-protest-meager-pensions/29548076.html> 2020. 11. 5.
- Radio Farda. (2020. 7. 27.). Khamenei-Controlled Financial Conglomerate

- rate in Iran Nets \$2.5 Billion In Profits. Retrieved from <https://en.radiofarda.com/a/khamenei-controlled-financial-conglomerate-nets-2-5-billion-in-profits/30749087.html> 2020. 10. 10.
- Rakel, E. P. (2009). The Political Elite in Islamic Republic of Iran: From Khomeini to Ahmadinejad, in *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East* 29:1, 105-125.
- Redmond, G., Praino, R., & Siddiquee, N. (2017). Child Deprivation in Malaysia: Final Report. Retrieved from <https://www.unicef.org/malaysia/media/621/file/Child%20deprivation%20in%20Malaysia.a.pdf>.
- Retrieved from https://legacy.lib.utexas.edu/maps/world_maps/muslim_distribution.jpg 2020. 1. 10.
- Retrieved from <http://sismonev.djsn.go.id> 2020. 9.5.
- Rosfadhila, M. (2019). Developing an Unemployment Insurance Scheme for Indonesia(draft). SMERU Working Paper September, 2019. Jakarta: The SMERU Research Institute.
- Saad, N. & Abdullah, N. (2014). Is Zakat Capable of Alleviating Poverty? An Analysis on the Distribution of Zakat Fund in Malaysia. p.76. *Journal of Islamic Economics, Banking and Finance*, 10(1), 69-95.
- Sabra, A. (2007). Poverty: Overview, in Suad Joseph ed.(2007). *Encyclopedia of Women and Islamic Cultures*, vol. 4, E. J. Brill. 490-492.
- Saeidi, Ali A. (2004). The Accountability of Para-Governmental Organizations (bonyads): The Case of Iranian Foundations, in *Iranian Studies* 37:3, 479-498.
- Saidurrahman, S. (2013). The Politics of Zakat Management in Indonesia: The Tension Between BAZ and LAZ. *Journal of Indonesian Islam*, 7(2), 366-382.

- Sime Darby. (n. d.). Protégé. Retrieved from <https://www.simedarby.com/protege> 2020. 8. 10.
- Salehi-Isfahani, D. (2009). Oil Wealth and Economic Growth in Iran. I n Contemporary Iran: Economy, Society, Politics, edited by A. G heissari. New York: Oxford University Press: 3-37.
- Schröder-Butterfill, E. & Kreager, P. (2005). Actual and De Facto Childlessness in Old Age: Evidence and Implications from East Java, Indonesia. *Population and Development Review*, 31(1), 19-55.
- Schröder-Butterfill, E. & T. S. Fithry. (2014). Care Dependence in Old Age: Preferences, Practices and Implications in Two Indonesian Communities. *Ageing & Society*, 34(3), 361-387.
- SGK. (2019). Organizational Profile and Social Security System in Turkey. Republic of Turkey Social Security Institution, Ankara.
- Shirazi, N.S. (1996). System of Zakat in Pakistan: An Appraisal. Islamabad: International Institute of Islamic Economics.
- Social Security. (2020). Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, 2010, Retrieved from <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2010-2011/asia/index.html> 2020. 6. 5.
- SOCISO. (2018). Unpublished internal data. Kuala Lumpur, Malaysia: Social Security Organisation.
- Srinovita, Y., Kuswandi, D., Asmita, B. & Fahrudin, F. (2019). The Impact of Z-Mart BAZNAS Program on Community Welfare Enhancement. In International Conference of Zakat(2019 November), 16 0-167.
- Statistical Center of Iran. (2017). Iran Statistical Year Book 1396. Statistical Center of Iran. 589-635.

- Stecklow, S., Dehghanpisheh, B., & Torbati, Y. (2013). Khamenei Controls Massive Financial Empire Built on Property Seizures, in Reuters. Retrieved from <https://www.reuters.com/investigates/iran/#article/part1> 2020. 11. 15.
- Stone, P. (2020). Iran: August Marked by Hundreds of Protests, in Iran Focus. September 15. Retrieved from <https://www.iranfocus.com/en/protests/44549-iran-august-marked-by-hundreds-of-protests/> 2020. 11. 5.
- Sumarto, M. (2017). Welfare Regime Change in Developing Countries: Evidence from Indonesia. *Social Policy & Administration*, 51(6), 940-959.
- Sumarto, S., & Bazzi, S. (2011). Social Protection in Indonesia: Past Experiences and Lessons for the Future. MPRA Paper No. 57893, posted 15 Aug 2014 10:59 UTC Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/57893/>, 2020. 3. 6.
- Sune, E. (2019). The Role of Para-Governmental and Paramilitary Organizations in the International Political Economy of Iran, in *Journal of Gazi Academic View* 12(24), 45-66.
- Tabatabai, H. (2012). From Price Subsidies to Basic Income: The Iran Model and its Lessons. In *Exporting the Alaska Model: Adapting the Permanent Fund Dividend for Reform around the World*, edited by K. Widerquist and M. Howard. New York: Palgrave Macmillan: 17-32.
- Tambunan, T. T., & Purwoko, B. (2002). Social Protection in Indonesia. In A. Erfried. von Hauff S and J. Marei (Eds.), *Social Protection in Southeast and East Asia* (pp. 21-73) Friedrich Ebert Stiftung: Singapore. Retrieved from <http://library.fes.de/fulltext/iez/01443inf.htm>, 2020. 3. 5.

- Tasdighi, S. (2017), Country Paper on Iran's Social Security System, in ILO. (2017), Enhancing Employers' Involvement in Social Protection, October 2017.
- Tehran Times. (2020. 10. 30.). Point-to-Point Inflation Rate Stands at 41.2% in Tehran Province, in Tehran Times. Retrieved from <http://www.tehrantimes.com/news/454052/Point-to-point-inflation-rate-stands-at-41-2-in-Tehran-Province> 2020. 11. 2.
- Tekgüç, H. (2018). Declining Poverty and Inequality in Turkey: The Effect of Social Assistance and Home Ownership. *South European Society and Politics*, 23(4), 547-570.
- Thaler, D. E., Nader A., Chubin, S., Lynch, C., Green, J. D. (2010). Mullahs, Guards, and Bonyads: An Exploration of Iranian Leadership Dynamics. National Defense Research Institute.
- The Social Insurance and Universal Health Insurance Law no 5510.
- The World Bank. (2016). October 2016 Indonesia Economic Quarterly: Pressures Easing. Retrieved from <http://pubdocs.worldbank.org/en/202891477357946101/IEQ-OCT-2016-ENG-web.pdf> 2020. 1. 22.
- The World Bank. (2020a). GDP growth - Indonesia. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=ID> 2020. 3. 5.
- The World Bank. (2020b). Gini index (World Bank estimate) - Indonesia. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=ID> 2020. 3. 5.
- The World Bank. (2020c). World Bank Open Data. Retrieved from <https://data.worldbank.org/> 2020. 7. 8.
- The World Bank. (2020d). World Development Indicators. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator> 2020. 6. 16.

- The World Bank. (2020e). GDP growth (annual %) - Malaysia. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=MY> 2020. 11. 20.
- The World Bank. (2020f). World Development Indicators. Retrieved from <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.CD&country=TUR>. 2020. 9.10.
- The World Bank. (2020g). World Bank Open Data. Retrieved from <http://data.worldbank.org> 2020. 11. 30.
- TOKI. (2020). TOKI Housing Programs. Retrieved from <http://www.toki.gov.tr/en/housing-programs.html> 2020. 9. 1.
- Torabi, A. (2017). Public and Private Ownership in the Iranian Constitution: Principle 44, A Barrier for Development, in *Journal of Politics and Law* 10:4, 73-80.
- Turkish Employment Agency. (2020). TYP (Public Work Program). Retrieved from <https://www.iskur.gov.tr/en/job-seeker/typ/>, 2020. 9. 10.
- TURKSTAT. (2020a). Statistics on Family. Retrieved from <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Statistics-on-Family-2019-33730> 2020. 6. 20.
- TURKSTAT. (2020b). 터키 산업 비중(1998~2019). Retrieved from http://www.turkstat.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1108 2020. 9. 20.
- TURKSTAT. (2020c). Informal Employment by Status. Retrieved from http://www.turkstat.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007 2020. 9. 10.
- TURKSTAT. (2020d). Income and Poverty Statistics. Retrieved from http://tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1013 2020. 9. 20.
- UNDP. (2013). UNDP Annual Report 2013. Retrieved from <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/corporate/annual-report-2013.html>.

- United Nations. (2017). World Population Prospects: The 2017 Revision, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- United Nations (Department of Economic and Social Affairs, Population Division). (2019a). Probabilistic Population Projections Rev. 1 based on the World Population Prospects 2019 Rev. 1. Retrieved from <http://population.un.org/wpp/> 2010. 9. 25.
- United Nations (Department of Economic and Social Affairs, Population Division). (2019b). Total Population (both sexes combined) by broad age group, 1950~2020). Retrieved from <http://population.un.org/wpp/> 2010. 9. 25.
- UPM. (2017). LAPORAN AKHIR KAJIAN KEBERKESANAN BANTUAN KEWANGAN JABATAN KEBAJIKAN MASYARAKAT, KEMENTERIAN PEMBANGUNAN WANITA, KELUARGA DAN MASYARAKAT. Putrajaya: UPM.
- U.S. Department of the Treasury. (2010). U.S. Treasury Department Targets Iran's Support for Terrorism Treasury Announces New Sanctions Against Iran's Islamic Revolutionary Guard Corps-Qods Force Leadership. August 3. Retrieved from <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg810.aspx> 2020. 11. 10.
- U.S. Department of the Treasury. (2013). Treasury Targets Assets of Iranian Leadership. June 4. Retrieved from <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl1968.aspx> 2020. 11. 10.
- U.S. Department of the Treasury. (2018). U.S. Government Fully Re-Imposes Sanctions on the Iranian Regime As Part of Unprecedented U.S. Economic Pressure Campaign. November 5. Retrieved from <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm541> 2020. 11. 15.

- U.S. Department of the Treasury. (2020a). Treasury Designates Martyrs Foundation Companies and Officials as Global Terrorists. February 26. Retrieved from <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm917> 2020. 10. 10.
- U.S. Department of the Treasury. (2020b). Treasury Targets Vast Supreme Leader Patronage Network and Iran's Minister of Intelligence. November 18. Retrieved from <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1185> 2020. 11. 19.
- Wehrey, F. M., Green, J. D., Hansell, L., Nichiporuk, B., Nader, A., Nafisi, R., Bohandy, S. R. (2009). The rise of the Pasdaran: Assessing the Domestic Roles of Iran's Islamic Revolutionary Guards Corps (Vol. 821). Rand Corporation.
- Weir, T. H. & Zysow, A. (1995). Sadaqa, in C. E. Bosworth et al. eds. (1995). *Encyclopaedia of Islam*, 2nd. ed., vol. 8. E. J. Brill. 708-716.
- World Bank Group. (2020). Malaysia Economic Monitor, June 2020: Surviving the Storm. Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33960/149872.pdf?isAllowed=y&sequence=4>.
- World Economic Forum. (2017. 5. 31.). Iran Introduced a Basic Income Scheme, and Something Strange Happened. Retrieved from <https://www.weforum.org/agenda/2017/05/iran-introduced-a-basic-income-scheme-and-something-strange-happened/>
- World Values Survey. (2014). World Values Survey Wave 6 2010-2014.
- Yustina, E. W., Budisarwo, J. & Wiwoho, L. E. (2017). The Implementation of The National Health Insurance Based on Gotong-Royong Principle as the Efforts of Enhancing the Welfare. *International Journal of Social Science and Humanity*, 7(5), 299-303.

Zakat reports from various states, various years, newspaper articles,
zakat snapshot reports from various states, various years.

Zencirci, G. (2015). How the Sadaka Culture Discourse Masked the Rise of Social Assistance in Turkey. *Asian Journal of Social Science*, 43.

Zysow, A. (2002). Zakāt, in P. J. Bearman et al. eds.(2002). *Encyclopaedia of Islam*, 2nd. ed., vol. 11. E. J. Brill. 406-422.

(아랍어)

Bewley, A. A. (2014). *Al-Muwattā' of Imām Mālik ibn Anas*. 3rd. ed. Diwan Press.

(쿠르트어)

Bonyad-e Ta'avon-e Zendaniyan. (2020). *Darbar-e Ma: Bonyad-e Dar Yek Negah*. Retrieved from <http://bonyad-taavon.com/> 2020. 11. 15.

(인도네시아어)

BPJS Kesehatan. (2020). *Laporan Pengelolaan Program Tahun 2019 & Laporan Keuangan Tahun 2019 (Auditan) [Program Management Report 2019 & Financial Report 2019]*, Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan, Jakarta.

BAPPENAS. (2004). *Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 - 2025*. Retrieved from <https://bappeda.ntbprov.go.id/wp-content/uploads/2013/11/naskah-ruu-rpjpn-tahun-2005-2025.pdf>, 2020. 3. 6.

BPJS Ketenagakerjaan. (2015). *Laporan Tahunan 2014 [Annual Report 2014]*, Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, Jakarta.

- karta.
- BPJS Ketenagakerjaan. (2017). Laporan Keberlanjutan 2016 [Sustainability Report 2016], Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, Jakarta.
- BPJS Ketenagakerjaan. (2018). Laporan Tahunan 2017 [Annual Report 2017], Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, Jakarta.
- BPJS Ketenagakerjaan. (2019). Laporan Keberlanjutan 2018 [Sustainability Report 2018], Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, Jakarta.
- Dandy Bayu Bramasta. (2020. 1. 10.). Soal Subsidi Listrik Gratis, Akankah Diperpanjang hingga 2021?. Sari Hardiyanto. Retrieved from <https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/01/173141565/soal-subsidi-listrik-gratis-akankah-diperpanjang-hingga-2021>.
- Dewan Jaminan Sosial Nasional & BPJS Kesehatan. (2020). Statistik JKN 2014-2018: Mengungkap Fakta dengan Data [National Health Insurance Statistics 2014-2018: Revealing the Facts with Data], Dewan Jaminan Sosial Nasional and BPJS Kesehatan, Jakarta. Retrieved from <http://sismonev.djsn.go.id> 2020. 9. 5.
- Intel Resos. (2020). Asistensi Sosial Penyandang Disabilitas Berat, ASPDB. Retrieved from <https://intelresos.kemensos.go.id/> 2020. 6. 8.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia. (2020). Prakerja. Retrieved from <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/10/program-kartu-prakerja> 2020. 3. 8.
- KEMENTERIAN SOSIAL REPUBLIK INDONESIA. (2020). Bansos Sembako Bantuan Presiden Mulai Didistribusikan ke Bodetabek. Retrieved

ed from <https://kemsos.go.id/bansos-sembako-bantuan-presiden-mulai-didistribusikan-ke-bodetabek> 2020. 9. 2.

Muslim. (2007). Nasiruddin al-Khattab tr.(2007). Sahih Muslim, vol. 4. Darussalam.

(말레이어)

Baitul Mal Aceh. (2017). Rencana Strategis 2017-2022. Banda Aceh: Baitul Mal Aceh. <http://baitulmal.acehprov.go.id/wp-content/uploads/2015/09/RENSTRA-BMA-2017-2022.pdf>, 2020. 3. 5. 인출.

Kementerian Sekretariat Negara Riskretariat Wakil Presiden. (2012). Peta Jalan Menuju Jaminan Kesehatan Nasional 2012-2019 [Road Map Toward National Health Insurance 2012-2019], Summary Edition, Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat dan lain-lain, Jakarta.

(터키어)

Boratav, K. (1995). Türkiye İktisat Tarihi, 1908-1985. İstanbul: Gerçek Yay ı nevi.

Buğra, A. (2012). Türkiye’de Değişen Refah Rejimi: Neo-liberalizm, Kültürel Muhafazakarl ı k ve Yeniden Tan ı mlanan Toplumsal Dayan ı şma [Changing Welfare Regime in Turkey: Neoliberalism, Cultural Conservatism and Redefined Social Solidarity]. In: S. Dedeoğlu & A. Y. Elveren, eds. Türkiye’de Refah Devleti ve Kad ı n[Welfare State and Women in Turkey]. İstanbul: İletişim. 47-69.

Habertürk Newspaper. (2020. 9. 10.). Kı sa çal ı şma ödeneği alan işçisay ı s ı 1.2 milyon kişiye geriledi. Retrieved from <https://www.haberturk.com/kisa-calisma-odenegi-alan-isci-sayisi-12-milyon-kisiye-geriledi-2802274-ekonomi>.

- İŞKUR. (2020). Türkiye İş Kurumu. Retrieved from <https://www.iskur.gov.tr/en/job-seeker/insurance/unemployment-insurance/> 2020. 9 1.
- MEB. (2020). Milli Eğitim İstatistikleri-Örgün Eğitim [National Education Statistics-Formal Education] 2019-2020, Ankara: Milli Eğitim Bakanlığı. Ministry of Family and Social Policy, 2017. Turkey's Integrated Social Assistance System, Ankara: Ministry of Family and Social Policy.
- Sentürk, M. & Ceylan, H. (2015), İstanbul'da Yaslanmak: İstanbul'da Yaslıların Mevcut Durumu Arastirmasi, Acilim, İstanbul.
- SGK. (2020). Sosyal Güvenlik Kurumu Aylık İstatistik Bültenleri [Social Security Institution Monthly Statistical Bulletins]. [Online Accessed 2020.09.25.] Available at: http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri.
- YOK. (2020). Yükseköğretim Kurumu Bilgi Yönetim Sistemi [Higher Education Board Data System]. [Online] Available at: <https://istatistik.yok.gov.tr/> [Accessed 09 2020].

간행물 회원제 안내

회원제에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「국제사회보장리뷰」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

회원 종류

전체 간행물 회원

120,000원

보건 분야 간행물 회원

75,000원

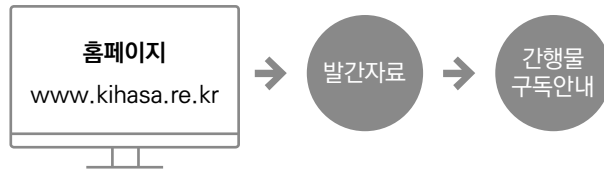
사회 분야 간행물 회원

75,000원

정기 간행물 회원

35,000원

가입방법



문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지
사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- 한국경제서적(총판) 02-737-7498
- 영풍문고(종로점) 02-399-5600
- Yes24 <http://www.yes24.com>
- 교보문고(광화문점) 1544-1900
- 알라딘 <http://www.aladdin.co.kr>