

보건·복지 ISSUE & FOCUS

Korea Institute for Health
and Social Affairs

ISSN 2092-7117
제 184호 (2013-14) 발행일 : 2013. 04. 05

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

이슬람 사회의 사회정책과 그 배경: 터키의 사례*

사회정책에 대한 연구에서 이슬람국가들은 분석대상에서 배제되어 왔음. 사회정책에 대한 이해의 폭을 넓히기 위해 이슬람국가에 대한 분석을 시도할 필요

이슬람국가 중 하나인 터키를 연구의 대상으로 분석한 결과, 터키의 사회정책은 보수적 조합주의와 중동지역의 특징을 공유. 사회, 정치, 경제적 배경과 아울러 이슬람의 종교적, 문화적 배경이 영향을 준 것으로 이해

이슬람을 배경으로 하는 오랜 전통의 민간조직과 지역사회의 역할, 그리고 정교 일치 전통에서 비롯된 국가권위에 대한 인정과 후견인주의 등이 터키 사회정책의 특성을 설명하는데 주요



이현주 연구위원

1. 터키 사회정책을 주목하는 이유

■ 본 글은 이슬람을 종교적 배경으로 하는 터키의 사회정책과 그 배경을 소개하고자 함

○ 사회정책에 대한 국가비교 연구의 대부분은 유럽과 미주지역을 중심으로 축적되어 왔고, 최근 10여 년 동안은 동아시아로 연구의 대상이 확대하여 왔지만 이슬람 사회는 연구 대상에서 배제되어 왔음

○ 이슬람 사회의 사회정책을 분석하는 것은 사회정책 이해의 지평을 확장하고 사회정책의 유형화, 사회정책 발전의 영향 요인을 규명하는데 새로운 함의를 제공할 것

* 본 글은 다음의 발간물을 기초로 작성된 것임. 이현주·강신욱·최슬기·Kadir Ayhan·박형준(2012). 「사회정책과 사회통합의 국가비교: 아시아 국가를 중심으로 1(터키)」. 한국보건사회연구원.

- 이슬람 국가 중 터키를 사례국가로 선정한 이유
 - 성공적인 민주화를 경험한 국가로 이슬람 국가들 사이에서 모범이 되고 있음
 - 민주화이후 사회정책의 변화를 빠르게 경험하고 있음
 - 이슬람국가이면서 OECD나 EU와 같은 국제기구를 통하여 표준화된 지표들을 발표하고 있으며, 사회정책을 소개하는 영문 자료들도 상대적으로 많아 정보 접근성이 양호

■ 터키 사회정책에 대한 기존 논의

- 소수이지만 관련 연구들은 유럽의 선진복지국가의 유형화 기준 중 일부를 적용하여 터키 사회정책의 특징을 규명하고자 시도
- 최근에 들어서야 중동패턴을 언급한 Aybars & Dimitris(2010)와 같은 일부 학자들이 터키의 사회정책에서 이슬람 문화의 독특한 측면과 그 영향을 설명하고 있음. 하지만 아직 역사와 문화의 영향에 대한 고려는 낮은 수준에 있음

2. 터키의 사회경제적 환경

- 2011년 현재 터키 인구는 약 7천3백50만 명으로 추정
- 종교적으로는 전 국민의 99%가 이슬람교
 - 종교의 분포가 사회적 갈등의 원인이 된다고보다 정교분리의 원칙이 어느 정도로 요구되어야 하는지를 둘러싼 이견이 갈등의 소지가 되어왔음
- 2010년 현재 일인당 GDP는 약 1만5700달러
- 거시 경제적 불안정은 터키의 경제사회를 특징짓는 중요한 요인이었음
 - 경제적 불안정 상황에서 경제개발논리가 압도적인 위상을 유지. 사회정책이 국가정책의 주요 의제로 간주되기 어려운 여건을 경험
- 산업구조를 보면 2010년 기준 서비스업이 약 50% 이상을 차지하고 제조업이 21.5%, 농업은 9.4%. 서비스업이 지속적으로 증가하는 경향
 - 전체 취업자 가운데 자영업자의 비중이 2010년 현재 약 39.1%로 매우 높은 수준
- 소비자물가상승률은 매우 높은 수준을 유지하였으며 최근 조금 낮아져 2010년 상승률이 8.6%
- 2010년 현재 고용률은 46.3%. 이는 같은 시기 OECD 34개 국가 가운데 가장 낮은 수준
 - 2010년 현재 실업률은 약 12%로 전년도에 비해 다소 떨어지긴 했으나 그 이전 수년간 가파른 실업률 증가를 보이기도 하였음

- 노조가입률은 6% 이하로 매우 낮고(2009년 현재 한국은 약 10.0%, OECD 평균은 약 18.1%), 가입률이 떨어지는 속도도 OECD 평균에 비해 상대적으로 빠름
- 빈곤율은 2000년대 중반 약 17.0%(가처분소득, 중위소득의 50% 기준)로, OECD 평균의 약 1.5배 수준
 - 지역격차의 문제가 심각해서 2009년 도시 지역의 빈곤율은 약 6.6%이지만 농촌지역의 빈곤율은 약 34.2%로 추정(Turkstat, 2011)
 - 2000년대 후반 소득불평등을 나타내는 지니계수는 0.409. OECD 국가들 중 심각한 편
- 2005년 현재 GDP 대비 공공사회지출의 비중은 9.9%
 - 연금에 대한 공공지출의 비중이 GDP 대비 5.5%로 공공사회지출의 절반 이상이 연금으로 지출되고 있음
- 터키에는 시민사회의 민간조직이 사회적 보호의 주체로서 오랜 역사를 가지고 있음
 - 와크프(waqf: 일종의 민간 재단) 전통은 오스만 제국시절부터 존재. 와크프들은 지역의 복지에 깊이 관여, 전성기 시절에는 기금 규모가 오스만 제국 전체 예산의 15%에 이룸
 - 연간 순수입의 2.5%를 기부하는 무슬림의 5대 의무 중 하나인 자카트(zakat)에 의한 기금은 사회적 지원에 활용되기도 함
 - 크고 활발한 종교적 기반의 시민운동인 히즈멧(Hizmet)운동은 종교운동을 넘어선 사회운동으로 교육, 자선, 영세상인지원 등에서 기여

3. 터키의 사회정책 개요

- 터키는 2011년 사회서비스를 가족과 사회정책부(Ministry for Family and Social Policy)를 신설하여 통합
 - 하지만 그 예산은 2012년 기준, 부처 중 가장 낮아서 49억 US 달러. 이는 공공예산 1,950억 달러의 2.5%에 불과

〈표 1〉 터키의 공공부문 사회지출 현황 (단위: 백만 TL, %)

구분	예산	GDP 대비	
교육	57,017	4.0	
의료	61,145	4.3	
사회보장	연금 등	111,812	7.8
	비각출 지원 등	10,363	0.7
	직접적 소득 지원	2,182	0.1
	사회보장 소계	124,357	8.7
계	242,518	17.0	

자료: Turkstat(터키 통계청) <http://www.turkstat.gov.tr/>

가. 연금을 중심으로 한 사회보험

- 기득권 집단을 중심으로 한 호의적인 사회보험의 운영이 터키 사회정책의 특징 중 하나
 - 연금은 가장 핵심적인 사회보험으로 공공지출의 상당액은 연금의 운영과 연관

- 사회보장체계가 2008년 하나의 기구로 통합되기 전까지 구 사회보장체계에는 세 가지 주요 사회보험(SSK와 ES, 그리고 Bağ-Kur)이 존재
 - 1946년 도입된 SSK는 공공부문에 고용된 블루칼라노동자와 민간부문의 모든 근로자를 대상으로 노령, 장애, 장애 등을 보장
 - ES는 1950년에 공무원을 대상으로 도입
 - Bağ-Kur는 1971년 도입되었으며 농민, 예술가, 기타 자영자를 대상으로 하는데 상대적으로 급여수준이 낮다고 평가됨
- 1970년대 이전까지 공무원 및 공공과 연관된 안정적인 고용에 대하여 연금이 제한적으로 적용되었음
 - 이들에 대한 급여조건과 급여수준은 매우 관대. 1992년 개혁이후에도 여성은 38세, 남성은 43세에 연금 수급이 가능하였음. 급여율도 높아 소득대체율이 유럽의 여타 국가 중 최고 수준이었음
- 비공식부문의 배제
 - 2004년 전체 인구의 89%가 사회보장제도로 포괄됨. 하지만 전체 근로인구의 58%만 실제 보험 적용
 - 낮은 보험적용은 높은 수준의 비공식부문 때문인데, 비공식부문의 근로자들은 공식부문에 고용된 가족 성원을 통해 의료보장을 받기도 함

■ 연금개혁

- 2006년 사회보장제도에 대한 네 가지 개혁이 진행
 - 현재의 건강보험제도(General Health Insurance system) 도입
 - SSK, ES, Bağ-Kur의 각 개별 연금에서 제공되는 흩어진 급여를 모으는 개혁
 - 새로운 퇴직보험제도(new retirement insurance program)의 도입
 - 기존의 제도들을 하나의 새로운 조직(single roof) 아래 통합하는 것(Elveren, Adem Y., 2008: 220)
- 국제통화기금(IMF)과 세계은행(World Bank)의 압박에 대한 대응과 EU 가입을 위한 준비로 2003년 도입되었던 개인연금체계(BES)는 최근 터키의 신자유주의적 개혁의 중요한 사례
 - 자발적인 기여원리에 의한 연금으로 퇴직 시 보충적 임금을 제공하는 민간연금
 - 초기에는 1%정도가 가입하였지만 최근 가입자는 빠르게 증가 중. 사회보장에 가입하지 못한 비공식부문 노동자가 퇴직 후 소득을 위하여 이 연금에 가입하는 경향을 보임

■ 연금재정

- 터키의 연금재원 마련 방식은 부과방식(pay-as-you-go system)인데, 1999년 조기퇴직프로그램 도입 이후 2000년부터 기여 대 수급 비율이 악화
 - 2008년 연금가입기간 연장, 연금수급개시연령 상향 조정 등 사회보장개혁이 이루어진 이후에도 노동시장의 불안정으로 재정불균형이 호전되기 어려운 여건

나. 노동정책과 실업보험

○ 터키는 소득보장에 대한 주장은 약하지만 일할 기회를 제공하는 것에 대한 요구는 상대적으로 강한 문화. 그러나 노동정책은 여타의 유럽에 비하여 크게 발전하지 못하였음

■ 중앙정부에 의한 고용지원프로그램

- İŞKUR라는 직업훈련센터에서 직업훈련 프로그램을 제공
- 2008년부터 정부기관인 İŞKUR와 함께 민간의 고용지원 기관의 운영도 허가하고 지자체에서도 직업훈련 센터를 운영
- 2000년에 “Law on Unemployment Insurance” (Issizlik Sigortasi Kanunu)가 시행됨. 이전에는 SSK에 의해 실업에 대한 보장을 받았음. 노조는 새로운 법이 터키의 전통적인 퇴직금 관련 시스템을 무너뜨린 다며 강하게 비난한 바 있음(Grütjen, 2007)
- 실업급여(unemployment pension and insurance)는 2년까지 수급가능

■ 터키의 고용기회에 대한 비판적 해석

- 터키 고용기회가 매우 제한적인 이유에 대하여 기득권 중심의 고비용 사회정책이 한몫을 한다는 비판이 있음
- 고용인들의 협상력으로 인하여 공식적 고용의 임금수준이 너무 높은 수준이라는 것
 - 2006년 기준 터키 최저임금이 폴란드의 두 배, 루마니아의 10배. 최저임금은 공식적인 평균임금의 38%에 이룸(Iguaran, 2011: 20)
- 사회적 각출도 매우 높은 수준으로, 인건비 상승에 기여. 공식고용을 하려는 기업은 매달 21.5~27%의 고용주 지분을 감수하여야 함
- 터키는 실질세부담(tax wedge)이 높아서 노동자 평균소득에서 43%가 이에 해당

다. 건강보험

- 보험에서 배제된 빈곤층은 큰 문제였음. 1992년 도입된 그린카드(Green Card Program)는 보험 가입이 안 된 빈곤층을 대상으로 하는 일종의 사회부조 성격의 지원
- 2012년 1월부터 모든 터키 국민은 건강보험(Universal Health Insurance: GSS)에 가입하도록 변화
- 18세 이하인 어린이와 학생인 경우 25세까지는 보험료 납입 조건이 없음

라. 교육지원

- 터키에서는 고등학교까지의 수업료가 무료. 터키정부는 가난한 가정의 학생들에게 다양한 종류의 사회부조적 지원을 제공
- 터키의 교육지원은 고등교육에 대한 지출의 규모가 커서 오히려 초등교육에서부터 양질의 교육이 일부계층에서만 향유가 가능한 불평등 상태를 초래한다고 비판받음

- 고등교육에서 무료교육이 가능한 조건이지만 등록금 외 기타 경비가 높아서 빈곤층이 고등교육의 혜택을 누리기가 어렵고 중산층은 고등교육에서 해외유학을 선택하는 분위기여서 여전히 중산층과 빈곤층의 교육격차가 크게 남는다는 문제도 잔존(Casanova, 2005: 275-6)
- 교육에서 학력 차는 부자와 빈자뿐 아니라, 도시와 농촌과 같은 지역 차, 여성과 남성과 같은 성 격차, 그리고 공공과 사립교육기관에서 크게 나타남(Casanova, 2005: 73-4)

마. 사회부조

- 2001년 경제위기 이후 빈곤 문제가 심화되면서 사회부조가 증가했지만 사회부조는 정책적으로 후순위이고 권리로 인정되지 않는 상황
 - 경제위기 이후 개혁과정에서도 사회부조는 법제화 등 논의과정에서 배제되는 경향을 보임(Buğra & Adar, 2008: 15). 심지어 새로 입법화된 Greater Municipalities의 75조와 77조는 사회부조를 민간의 자선영역에 두는 전통적 경향을 강화
 - 2007년 기준 터키의 GDP대비 사회부조를 위한 공공지출은 0.9%로 OECD 평균인 2.5%에 한참 못 미치는 수준(Diego et al., 2009). 그린카드 관련 지출 외 여타의 사회부조 지출 증가는 뚜렷하지 않음

〈표 2〉 사회부조 프로그램별 지출 비율 (단위: 백만 TL, %)

사회부조	2004년	2005년	2006년	2007년
총 지출액	1,691	2,549	3,661	4,570
노인 / 장애인 급여	6.5	5.0	4.4	5.6
가족, 아동 대상 급여(CCT)	10.5	7.9	6.3	6.0
그린카드(Green Card)	81.0	84.6	86.4	85.4
현물 이전	2.0	2.5	2.8	3.0

주: 총 지출액은 2007년 물가기준을 적용한 금액임.
 자료: Aran(2008); Diego et al.(2009)에서 재인용

- 현재 지방자치단체는 사회부조 지출에 있어 중앙정부 기관 다음으로 가장 중요한 역할을 하고 있음. 2007년 기준으로 지자체에 의한 사회부조 지출은 약 2백만 유로에 달하는 것으로 나타남(Directorate General: DG 집계 기준; Yakut & Yilmaz, 2010)
 - 지자체에 의한 사회부조 지출은 이보다 더 높을 것으로 추정. 개인의 기부 혹은 민간부문과 지방자치단체 관리 간의 후견인적 비공식 네트워크에 의한 현물지원은 기록되지 않았을 것이기 때문(Buğra & Keyder, 2003; Yakut & Yilmaz, 2010에서 재인용)
- 사회부조의 대상 선정은 지역의 자격판정자에 의하여 이루어지는데, 선정 시 임의성과 지역의 사회부조 예산의 불안전성 등이 문제로 지적됨

4. 터키 사회정책의 특징과 이해

■ 터키 사회정책의 특징은 다음과 같음

- 첫째, 기득권층을 대상으로 하는 제한적인 사회보험이 발전하여 왔음
 - 농업종사자와 비공식부문의 취업규모가 큰 상황에서 고용불안정이 심화되면서 제한된 사회보험 중심의 터키 사회보장제도에 대한 문제인식은 고조되었음
- 둘째, 사회부조는 취약
 - 경제·사회적 안정이 유지되기 시작한 후로도 성장으로 해결하지 못하는 신빈곤의 문제와 지역격차, 성격차의 문제가 악화되거나 완화되지 않았지만 사회부조의 확충은 아직 부진
- 셋째, 민간과 가족중심의 보호체계가 강력하게 유지되고 있음. 이와 더불어 민간과 연대한 지방정부의 역할도 크게 유지됨
- 넷째, 사회보장은 사회권에 근거한 것이기 보다는 자선의 결과로 파악하는 경향이 강함

■ 터키 사회정책은 보수적 조합주의와 중동모델의 특징을 공유

- 터키의 경우 성별 노동 분업을 바탕으로 하여 가족 기능 강화를 위한 국가 지원 체계가 장려되는 반면, 국가가 가족을 대신하지는 않고 있음
- 연금에서 형식적인 탈상품화의 수준은 높지만 - 연금의 소득대체율 높고 개인의 기여도가 비교적 낮은 것- 연금의 가입이 제한적이어서 연금수령 연령자 대비 연금실수령자의 비율은 낮아 실질적인 탈상품화의 수준은 낮음
- 시장에서의 주 소득원 위치가 사회보장에서 많이 투영되는 특징을 가지고 있으며 권위주의적 국가의 역할은 미약하여 경제활동인구에 대한 실업급여 적용인구의 비율도 낮고 전체적으로 계층화가 강하게 나타남
- 이에 더하여 중동지역에서 예외적인 국제적 요인, EU 가입 준비가 작용하여 신자유주의적 요소도 강화 중에 있음

■ 터키 사회정책의 특징이 발현된 배경에 대한 이해

- 터키 사회정책이 갖는 특징은 경제·사회적 특징과 함께 종교·역사적 배경이 작용하였을 것으로 판단. 각 요소의 영향을 규명하는 정치한 후속 작업이 필요할 것이지만 고려할 수 있는 배경에 대하여 약술하면 아래와 같음
- 노동시장의 구조로 인하여 노동자 기반이 취약하고 노조가 영향력이 제한적이며 아래로부터의 민주화의 과정을 거치지 않아서 시민권에 대한 요구가 크게 높아지지 않았음

- 이와 더불어 터키의 종교적 특징, 정교일치의 전통에서 비롯된 권위적 국가의 수용수준이 높다는 점, 그래서 사회정책에서 후견인주의가 강력하게 수용되고 있다는 점도 배경
 - 이슬람의 종교적 특징에서는 종교와 정치의 분리가 약함. 종교적 시민사회는 강력한 민주화를 추진하는데 있어서도 소극적. 이러한 역사와 문화적 맥락에서 국가권위에 대한 인정의 수준이 높고, 따라서 정부신뢰도 높으며 정부와 국민의 관계가 후견인주의에 기초하여 유지되어 왔음
 - 중동국가들의 근대화는 위로부터 강압적으로 실시되면서 국가권력이 과도하게 성장하고 토착적이고 독립적인 사회세력이 성장하기 어려웠음. 대신 권위주의국가와 독점적 후원관계를 맺고 체제의 지속을 바라는 소수 특수권력계층만이 존재하여왔을 뿐임
 - 터키의 정치적 특징 중 또 다른 측면은 민주화가 자본가와 관료의 연계 중심으로 진행되고 권위주의 국가 중심의 구조가 유지되고 있다는 점이며 이러한 점에서 터키 민주화를 ‘터키의 조용한 혁명’이라 부르는 연유를 이해할 수도 있을 것임
- 터키의 가족과 친족의 강력한 유대는 이슬람의 문화적 전통. 그리고 이슬람의 문화 속에서 성장한 비공식적 지원체계와 민간은 여전히 중요한 요소
 - 가족과 친족의 유대, 민간의 지원을 기반으로 하는 사회적 전통은 아직도 터키의 사회부조의 부진과 서비스의 부진으로 비롯된 문제의 심각성을 둔화시키고 있음
- 2001년 이후 새로운 정당의 등장과 EU 가입을 위한 여건 조성 등의 이유로 사회정책의 개혁이 진행 중에 있음
 - 보건서비스의 보편화 맥락에서 빈곤층의 의료보장을 위한 그린카드가 도입되고 연금제도가 개혁되고 있으며 교육서비스에서도 보편성을 높이려는 노력들이 전개되고 있지만 아직도 다른 영역의 보편주의적 지향이 구현되지는 못하고 있음
 - 터키의 종교 · 문화적 배경과 정치 · 경제적 매개요소들이 사회정책의 미래에 어떻게 작용할지 좀 더 주목할 필요가 있음

집필자 | 이현주(사회보장연구실 연구위원) 문의 | 02-380-8200

발행인 | 최병호 발행처 | 한국보건사회연구원

서울특별시 은평구 진흥로 235(122-705) | TEL 02)380-8000 | FAX 02)352-9129 | <http://www.kihasa.re.kr>

한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다. <http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/publication/periodical/focus/list.jsp>