



# 아시아 체제전환국의 사회보장체계 변화: 동남아 4개국과 유럽 체제전환국의 차이를 중심으로\*

고혜진\*\* 한국보건사회연구원 부연구위원

민기채\*\*\* 한국교통대학교 부교수

이 연구는 유럽 체제전환국과의 비교를 통해 체제전환 이후 아시아 체제전환국의 사회보장체계의 특징을 포착하는 것을 목적으로 한다. 아시아 체제전환국들은 유럽 체제전환국들과 달리, 정체된 경제 성장을 타개하기 위한 목적에서 경제 부문의 제한적인 개방을 통해, 점진적인 체제전환을 시도하고 있다. 달리 말해, 노먼클라투라의 청산 부재로 그들이 정치-경제-복지 부문에서 독점적 지위를 유지함에 따라, 지배계층에 우호적인 사회주의 시기 사회보장체계의 특징이 지속되고 있다. 사회보장의 포괄범위 확대 및 급여수준 인상 노력은 계속되어 왔으나, 경제성장의 과실이 지배계층에 귀속되어 국가 재정이 빈약하여, 일반 국민을 대상으로 한 사회보장수준은 충분하지 않다. 지배계층의 독점적 지위가 약화되지 않는 한 유럽 체제전환국에 비해 동남아 4개국의 일반 국민을 위한 사회보장체계의 발전은 더디며, 앞으로도 사회보장체계가 강화 될 것이라고 낙관하기는 어려워 보인다.

**주제어** 아시아 체제전환국, 사회주의, 체제전환, 사회보장체계

## I. 서론

지금까지 체제전환국 복지국가에 대한 논의는 서구 국가들을 중심으로 이뤄져 왔다. 2000년대 들어 동유럽 국가들이 유럽연합에 가입한 뒤 각종 통계자료에 대한 접근성이 좋아지면서, 유럽 체제전환국의 사회보장 특성을 분석하는 시도가 활발해졌다. 대개 선행연구들은 사회주의 유산을 중심으로 구미 복지국가와 구별되는 독특성을 규명하고자 했다(Aidukaite, 2011; Cerami and Vanhuysse, 2009).

\* 이 연구는 고혜진 외(2020), “아시아 체제전환국 사회보장제도 연구: 베트남, 미얀마, 캄보디아를 중심으로”의 제2장, 3장, 4장, 5장, 7장의 내용을 수정, 발전시킨 것이다.

\*\* 주저자

\*\*\* 교신저자

반면 아시아 체제전환국에 대한 논의는 유럽의 그것과 비교할 때 상대적으로 연구 진척이 더디다. 유럽 체제전환국에 관한 초기 연구와 마찬가지로, 최근 들어 아시아 체제전환국의 경제체제 전환과 경제적 성과에 관한 연구들이 늘고 있다. 하지만, 아시아 체제전환국의 변화를 이해할 만큼 연구가 충분히 축적되지 않았고, 이들 국가의 사회보장체계 변화에 관해서는 더더욱 그러하다.

유럽 체제전환국을 대상으로 진행된 기존 연구에서 흥미로운 점은 유럽 체제전환국들이 사회주의와 체제전환이라는 유사한 경험을 했으나, 체제전환 이후 경제 및 사회적 성과에 차이가 있다는 점이다(강신욱 외, 2007; 이용하 외, 2016; Inglot, 2009; Palier, 2010). 각국에 배태된 사회·문화적 속성에 따라 체제전환 이후의 성과가 달라진 것이다(Cook, 2007; Karakoç, 2018). 즉, 각국이 가진 고유한 속성에 따라, 사회주의와 체제전환이라는 같은 경험에도 불구하고 사회보장체계가 다양한 형태로 발전할 수 있다. 이 맥락에서 아시아 체제전환국 사회보장체계는 유럽과 상당한 차이를 보일 가능성이 있다. 아시아 체제전환국은 유럽 체제전환국과 비교할 때, 사회주의 경험과 체제전환의 양상에서 차이가 있기 때문이다. 대표적으로 아시아 체제전환국들은 유럽 체제전환국들보다 상대적으로 사회주의를 겪은 기간은 짧지만, 사회주의 시기의 정치적 권위주의 유산은 체제 전환 이후에도 유지하면서 경제적 측면의 개혁·개방을 부분적으로 추진하고 있다(소병국, 2020). 따라서 사회주의 체제의 전면적인 개편이 급진적으로 이뤄진 유럽과는 달리, 아시아 체제전환국이 자본주의 체제전환 과정에서 발생한 사회 문제에 대응하는 사회보장체계에 차이가 있을 것으로 예상된다.

한편, 2000년대 들어, 서구 복지국가 연구를 맹목적으로 추종하는 관행에 대한 반성에서, 아시아 복지국가를 이해하려는 독자적인 시도들이 확대되었다(노대명 외, 2018; 홍석표 외, 2011 등). 이들 연구에서는 아시아 각국에서 제도화된 사회보장제도들의 종류와 특성(포괄범위, 급여수준, 재원 등)과 그것의 성과와 한계를 면밀하게 검토하였으나, 아시아 체제전환국들이 체제전환 국면에서 당면한 사회문제를 해결하기 위해 어떤 방식으로 사회보장체계를 변화시켜 왔는지, 그리고 그것의 성과와 한계는 무엇인지를 고찰하는 데까지는 부족하였다. 그 이유는 체제전환국의 사회보장체계 변화가 주된 관심사가 아니었기 때문이다. 각국의 현행 사회보장체계를 사회주의 혁명과 탈사회주의 체제전환이라는 역사적 맥락에

서 접근하기보다는, 복지 후발주자로서 사회보장체계를 어떻게 발전시켜 나갔는지에 초점을 맞추어 왔다. 또한 유럽 체제전환국들과의 공통점과 차이점에 대한 비교사회정책적 접근보다는 아시아의 지역적 범위를 넘어서지 못한 측면도 있다.

이상의 문제제기에 따라, 이 연구는 통시적 관점에서 체제전환 전후 아시아 체제전환국 사회보장체계의 변화에 대한 특징을 분석하고자 한다. 구체적으로는 동남아시아 4개국, 라오스, 미얀마, 베트남, 캄보디아의 사회보장체계가 체제전환 전후 어떻게 변화하였는지 살피되, 사회주의 유산이 미치는 영향에 초점을 맞춰 유럽 체제전환국과의 차이를 규명하고자 한다. 또한 체제전환 이후 사회보장체계의 성과와 한계를 중심으로 개괄적인 평가를 시도하고자 한다.

## II. 이론적 논의 및 분석 틀

### 1. 이론적 논의

#### 1) 사회주의와 체제전환

사회주의는 매우 다양한 의미로 사용될 수 있다. 이는 원시공산제 사회에서부터 그 원형을 확인할 수 있고, 자유주의 사상의 대두로 출현한 개인주의에 대응하는 개념으로도 이해할 수 있으며, 나아가 자본주의를 타도하고 계급해방과 인간해방을 실현하려는 철학 또는 운동으로도 설명할 수 있다. 이 연구는 1990년 전후 동유럽에서 출현한 탈사회주의로의 체제전환에 주목하고 있다. 따라서 계획경제에서 시장경제로의 전환이라는 생산양식의 변화와 동떨어져 이해할 수는 없다. 본 연구에서의 사회주의는 “생산수단과 생산 그 자체에 대한 지배권이 중앙당국에 부여된 제도적 유형”, 즉 ‘중앙집권적 사회주의’로 정의한다 (Schumpeter, 1942: 167-168). 여기에서 중앙집권적 사회주의라는 것은 생산수단이 사적 영역이 아닌 공적 영역의 통제 속에 있다는 의미이다. 요컨대 사회주의가 다양하게 정의될 수 있지만, 이 연구는 생산양식의 근본적 변화에 따른 체제전환에 주목한다는 점에서, 생산수단을 중앙집권적으로 통제함으로써 사회구성의

토대인 경제생활 전체를 중앙권력하에서 계획적으로 운영하는 ‘중앙집권적 사회주의’라는 개념을 차용하고자 한다.

아시아 체제전환국을 연구 대상으로 하는 이 연구에서의 사회주의도 생산수단이 사회화(국유화)된 계획경제체제의 의미에 주목한다. 특히 아시아 국가들에서 사회주의는 공산주의 이데올로기를 당 강령에서 삭제하지 않고도, 자본주의 경제체제로의 전환을 시도한 중앙집권적 국가 형태로 이해될 수 있다. 예컨대, 베트남은 여전히 ‘사회주의 공화국’임을 천명하고, 경제 개방 역시 국가 주도로 추진하고 있다(Hughes, 2020: 117-118). 이에 기업은 주요 부문의 대기업으로 조직화되어 국가의 거시경제 정책에 따라 규제되고, 정부의 고용과 식량 안정 정책을 추진하는 주요 전달체제로 기능하고 있다(Hughes, 2020: 118). 라오스도 독립 이후 마련한 헌법에서 사회주의로의 이행을 밝히며, 시장의 기능을 긍정하면서도 사회주의를 위한 정부 규제를 명시하고 있다.<sup>1</sup>

상기한 사회주의 정의의 연장선에서 체제전환은 생산양식의 변화, 즉 계획경제체제로부터 시장경제체제로의 변화를 의미한다. 이는 이 연구의 주 관심인 동남아시아 체제전환국들의 체제전환이 정치체제의 전환이 아닌, 경제 부문의 개혁·개방이기 때문이다. 탈사회주의로의 체제전환은 경제적 측면에서 볼 때 시장경제체제로의 경제체제 전환뿐만 아니라, 정치적으로 볼 때 서구식 민주주의의 정착을 포괄하는 개념이다. 이에 따르면, 동남아시아 체제전환국들과 같이 사회 내 일부분에서 점진적인 변화를 추구하는 것은, 체제 개혁(system reform)에 불과하다고 볼 수도 있다(Kornai, 1992: 393). 그러나 아시아 국가들에서 나타난 상기한 개혁이 경제 부문뿐 아니라 정치 영역에서의 근본적 변화로 이어질 가능성을 완전히 배제하기는 어렵다. 그래서 체제 개혁 역시도 지향의 측면에서는 체제전환과 다르지 않을 수 있다(김근식, 2010: 115-116). 이에 이 연구에서는 체제개혁국까지 체제전환국으로 포괄함으로써, 동남아시아 4개국의 체제전환 전후 사회보장체제의 변화를 살피고자 한다.

<sup>1</sup> [https://overseas.mofa.go.kr/viewer/skin/doc.html?fn=file\\_20090114182140904\\_0&rs=/viewer/result/202107](https://overseas.mofa.go.kr/viewer/skin/doc.html?fn=file_20090114182140904_0&rs=/viewer/result/202107)(검색일: 2021. 7. 17.)

## 2) 사회주의 국가의 체제전환 전후 사회보장체계

먼저 체제전환 이전인 사회주의 시대의 사회보장체계는 보편주의를 주된 특징으로 한다. 보편주의는 사회의 전체 구성원이 사회보장체계에 포괄되며, 사회권 차원에서 사회보장수급권을 갖는다. 이때 사회주의 사회보장체계에서의 보편주의는 일반적으로 시민권이 아닌 노동에 기초한다. 사회주의 국가에서 노동은 인민의 의무로서, 장애나 노쇠와 같은 불가피한 이유가 아니라면 모든 인민은 노동해야 했고, 인민들이 국영기업이나 협동농장에서 일하여 마련된 재원으로 국가는 노동자와 가족들에게 각종 재화와 서비스를 제공하였다. 소련과 동구권에서는 1970년대에 구축된, 노동자와 협동농장 농민을 아우르는 보편적인 사회보험 체계를 토대로(Aidukaite, 2006: 260), 사회적 위험에 직면하게 될 때 각종 사회보장 급여를 받았다(Porket, 1987). 이처럼 사회주의 국가에서 노동하는 인민이라면 모두가 국가로부터 사회보장 혜택을 받아 포괄범위가 넓은 데 비해, 상대적으로 급여의 수준이 낮다(Inglot, 2009).

보편적이고 평등한 사회보장을 지향하지만, 사회주의 시대의 사회보장체계는 특권층에 유리하게 설계된 측면이 있다(Guardiancich, 2004: 43). 공산당 간부와 같은 고위층의 노동 강도를 고(高)평가하여 이들에게 더 많은 급여를 제공하는 사회보장 급여 체계를 갖추고 있었기 때문이다. 다만, Aidukaite(2006)와 같이, 근로기간과 노동 강도에 따른 사회보장 급여의 차이가 지극히 미미하여 실질적으로는 정액(flat rate) 급여에 가까웠다고 평가하는 이들도 있다(Aidukaite, 2006: 260). 분배에서의 평등화 기제가 강력하게 작동했다는 것인데, 소련의 노령연금은 일반노동과 중노동으로 구분하되, 임금 수준이 높을수록 낮은 소득대체율이 적용되도록 구조화되었다(Porket, 1983: 304-306).

사실 사회주의 시기에든 국가마다 사회보장체계에서 세부적인 차이가 있었다. 이는 일차적으로 사회주의 혁명 이전에 형성되었던 제도의 영향 때문이다. 바로 사회주의 혁명 이전에 비스마르키언 전통이 사회주의 시기에 얼마나 구현되었느냐는 것이다. 여기에서 비스마르키언 전통은 사회주의 혁명 이전이었던 1880년대 비스마르크 재상 시절 최초로 도입하였던 독일 사회보험 제도를 다른 나라에서도 도입한 역사적 경험을 의미한다. 사회주의 혁명 이전에 비스마르키언 사회보험을 일찍부터 구현하였던 국가들은 사회주의 시대에도 그 특징이 나

타나지만, 그러한 경험이 약하거나 부재했던 국가들은 그 경로 의존적 특징을 보이지 않는다(Cerami, 2010; Inglot, 2009).

예를 들어 연금제도의 경우 아시아 국가들은 사회주의 혁명 이전에 비스마르키언 사회보험 전통을 구축하지 못하였던 반면, 유럽 국가들은 사회주의 혁명 이전에 정도의 차이는 있지만, 비스마르키언 사회보험의 역사를 갖고 있다. 이러한 차이로 인해, 사회주의 혁명에도 불구하고 유럽 국가들은 사회주의 기간 내내 사회보험의 전통을 유지하였다. 사회주의 혁명 이후에도 동독, 소련, 루마니아, 폴란드, 불가리아, 체코슬로바키아 등의 국가들은 사회보험의 전통을 유지해 왔던 것이다. 구체적으로 동독은 정액 급여와 소득연계체제를 결합하였고, 소련과 루마니아는 노동 강도와 소득 수준에 따라, 폴란드와 불가리아는 소득 수준만 고려하여 연금급여를 결정하였으며, 체코슬로바키아는 노동 강도에 따라 고정된 정률 연금제를 운영하였다(Porket, 1979: 24-26). 이처럼 국가마다 구체적인 제도 설계에는 차이가 있지만 사회주의 국가들이 대체로 노동 강도에 따라 급여수준에 차등을 두었다는 점에서 비스마르키언 사회보험의 성격을 갖는다고 할 수 있다.

다음으로 체제전환 이후인 탈사회주의 시대의 사회보장체계는 경제체제의 전환으로 인해 상당한 변화를 가져올 수밖에 없었다. 실업 급증과 빈곤 및 불평등 심화 등 사회주의 시기에는 문제시되지 않았던 새로운 사회문제가 대두하기 시작했기 때문이다. 이에 체제전환국들은 사회보장체계를 재편해야 하는 요구에 직면했다. 그러나 사회주의 시대 사회보장제도는 사회주의 이후에도 유지되는 경향이 있다(Götting, 1994; 오정수·정연택, 1998: 22에서 재인용). 이에 탈사회주의 복지국가의 사회보장제도의 다양성에도 불구하고, 여전히 전반적으로는 사회주의 사회보장체계의 보편주의 속성이 지속되는 측면이 있다. 구체적으로는 노동자에 대한 보호 수준이 상당히 높으며, 사회보장에서 사회보험, 특히 노령연금이 핵심적인 위치를 차지한다는 점과 수급률이 상당히 높은 데 반해, 급여수준이 낮다는 점 등이 그것이다(Aidukaite, 2011). 게다가 체제전환 이후에도 사회주의 국가의 비스마르키언 전통, 즉 직위에 따른 차등(Cerami, 2010: 244-245)이 강조되고 있기도 하다.

그러나 사회주의 유산이 체제전환 이후의 사회보장체계에 미친 영향은 국가

마다 상이하다. 예컨대, 체제전환국들은 사회주의 경험으로 정부 신뢰가 낮은 편이라는 공통점이 있다. 그런데 폴란드는 정치적 변동은 큰 데 반해 시민들의 정치 참여가 저조하여 체코보다 조직화된 이익집단에 유리한 방식으로 사회보장체계가 구성되었다(Karakoç, 2018). 한편, 체제전환국에서는 민주주의 토대가 취약하여 각종 정책이 관료들에 의해 추진되는 경향도 있다. 이에 따라 벨라루스와 같이 관료들이 사회보장에 관심을 둘수록 사회보장이 발전하고 불평등과 같은 사회 문제가 덜 심각한 편이다(Cook, 2007).

이처럼 탈사회주의 국가들의 사회보장체계는 각국의 사회주의 경험과 이후의 개혁 양상에 따라 다양한 모습으로 발전해 왔다. 특히, 사회주의를 경험하였다 하더라도 사회주의 유산이 체제전환 이후의 사회보장체계에 미친 영향이 모든 국가에서 같지는 않았다. 이에 이 연구에서는 아시아 체제전환국의 체제전환 전후 사회보장체계 변화에 주목하되, 사회보장체계에 내재된 사회주의 유산은 무엇인지, 특히 비스마르키언 전통이 확인되는지, 그리고 이것들은 유럽 체제전환국과 어떠한 맥락적 차이를 가지는지를 분석하고자 한다.

## 2. 분석 틀

소련 붕괴 이후 동유럽 국가들이 시장경제체제로 이행하면서 체제전환국의 범위를 규정하려는 시도가 촉발되었다. 초기 분류는 1994년 유럽부흥개발은행(EBRD: European Bank for Reconstruction and Development)의 그것으로, 주로 유럽 국가를 포함한다. 이후 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund)은 유럽 이외에도 동부 아시아 지역을 체제전환국 범주에 포함했다(International Monetary Fund [IMF], 2000). 이때, 중국과 같은 동아시아 국가와 더불어, 라오스, 베트남, 캄보디아 등의 동남아시아 국가도 포함되었다. 당시 군부 통치하에 있었던 미얀마는 2000년대까지 체제전환국으로 분류되지 않았는데, 신정부 출범 이후 경제와 정치체제 측면에서의 전면적인 변화를 적극적으로 추진하면서 체제전환국으로 주목받고 있다. 특히, 아시아개발은행에서는 체제전환과 관련해 미얀마에 주목한다(Asian Development Bank [ADB], 2012).

이 연구에서는 지금까지 체제전환국 사회보장체계 연구에서 덜 주목받았던

동남아시아 4개국, 미얀마, 라오스, 베트남 그리고 캄보디아를 분석하고자 한다. 이들 국가는 지리적으로도 대륙부 동남아시아 국가라는 공통점이 있고, 역사적으로도 식민주의 경험과 민족주의와 결부된 사회주의 혁명, 그리고 경제적 측면에서의 체제전환이라는 유사성을 지닌다. 한편, 아시아 체제전환국은 유럽 체제전환국과 비교할 때 사회주의 기간이 짧고 경제 부문에 국한된 제한적인 체제전환을 점진적으로 추진하고 있다는 점에서 뚜렷하게 구별된다. 이에 동남아 4개국의 사회주의와 체제전환 경험을 바탕으로, 유럽 체제전환국과 구별되는 동남아시아 체제전환국의 사회보장체제에서 나타나는 특징을 살펴보기에 적합하리라 생각된다.

아직까지 ‘아시아’ 체제전환국 사회보장체제를 분석하기 위한 분석 틀은 정교하게 구축되지 못하였다. 이에 이 연구는 민기채(2014: 100-101)의 유럽을 대상으로 한 ‘체제전환국 복지국가의 사례연구 분석 틀’을 활용하여, 동남아시아 4개국의 사회보장체제를 분석하고자 한다. 그 분석틀에 따르면, 체제전환국 복지국가 형성에 관한 시기를 사회주의 이전, 사회주의 시대, 사회주의 이후로 구분하였고, 복지체제의 성격 형성은 경제발전과 민주주의라는 거시 역사적 조건하에, 비스마르크인 전통과 사회주의의 제도적 유산의 경로 의존성 및 내부 행위자인 노동조합 대 외부 행위자인 국제기구 간의 대응이라는 맥락에서 형성된다고 하였다(민기채, 2014: 100-101). 요컨대, 역사적 제도주의 맥락하에서 사회주의 혁명과 탈사회주의 체제전환이라는 긴 역사적 흐름하에서 체제전환국의 복지체제 형성을 이해할 수 있다는 것이다. 이에 아시아 체제전환국의 체제전환 전후 사회보장체제를 통시적으로 살펴보고자 하는 이 연구에 부합하는 분석 틀로 판단하였다.

다만 이 연구에서는 민기채(2014)의 분석 틀을 제한적으로 활용하고자 한다. 이는 유럽과 달리 아시아 체제전환국에서는 사회주의 이전 시기 사회보장제도 구축이 미흡했기 때문이다. 제국주의 열강의 지배하에 놓여 사회보장 욕구는 가족과 같은 사적 안전망에 의존했던 것이다. 미얀마의 산업재해보상보험 도입과 같이, 일부 공공 사회보장 노력이 제도화되긴 하였지만, 식민시기의 경제 대공황과 독립투쟁 등으로 제도가 원활하게 운영되지는 못했다. 이러한 이유로 이 연구에서는 사회주의 이전은 개괄적 수준에서만 논의하고, 사회주의 시대와 사

회주의 이후에 주목하고자 한다. 또한 경제발전과 민주주의 수준을 구체적으로 다루기보다는, 사회보장체계에서의 비스마르키언 전통의 유무와 사회주의 사회보장체계의 경로 의존성에 주목한다. 구체적으로 사회주의 사회보장체계의 제도적 특징들이라고 할 수 있는 보편주의, 평등주의, 높은 포괄범위, 낮은 급여수준, 보편적 사회서비스, 특권층을 위한 사회보장 등의 양상들을 파악한다(민기채, 2014: 51-59).

유럽 체제전환국 연구에서는 사회주의 기간과 제도의 장단(長短)이 주요하게 활용되어 왔다(Cutright, 1965; Saint-Arnaud and Bernard, 2003; Wilensky, 1975). 이에 따르면, 아시아 체제전환국의 상대적으로 짧은 사회주의 기간은 사회주의 사회정책의 경로 의존적 특징이 약할 것으로 짐작해 볼 수 있다. 다만, 아시아 체제전환국들은 비록 사회주의 기간이 짧았지만, 동구 유럽과는 달리 체제전환 이후에도 정치적 지배구조가 유지되어 사회주의 기간의 영향이 짧았다고만 단정하기는 어렵다. 유럽에서 사회주의의 시작은 정치체제와 경제체제의 동시 전환이며, 사회주의의 끝도 정치체제와 경제체제의 동시 전환이다. 반면, 아시아에서 사회주의의 시작은 유럽과 동일하지만, 사회주의의 끝은 유럽과 다르다. 아시아는 정치체제의 전환 없이 경제체제만 전환한 것이다. 즉 경제 부문의 체제전환 이후에도 정치 부문에서 당-국가 체제가 유지되어 노멘클라투라의 지배적 독점권력이 청산되지 못한 현실은 아시아 체제전환을 이해할 때, 주목해야 할 요인이라고 할 수 있다. 이는 동구 유럽과 아시아 체제전환국의 주요한 차이이기도 하다. 이것이 주요 행위자로서 노멘클라투라에 주목하는 이유이다.

이어서 사회주의 이후 시기에는 사회보장과 관련해서, 사회주의 시대의 유산이 사회보장에서 어떤 역할을 하는지 살펴볼 필요가 있다. 유럽 체제전환국에서도 민주적 환류 시스템이 부재한데 관료조직은 비대하여, 저급여의 보편적 사회보장의 골자를 유지하면서도 직위에 따른 차등이 강조되는 경향을 보인다(Cook, 2007). 그러나 체제전환국들은 사회주의 경험이 저마다 상이하여 체제전환 이후의 사회보장 성과에서도 차이를 보인다는 점 역시 간과할 수 없다(Cook, 2007; Karakoç, 2018). 특히, 아시아 체제전환국들은 사회주의 경험은 물론, 권위주의적 정치체제는 유지하면서 경제적 측면에서의 급진적인 개혁을 추진하였다는 점에서 유럽 국가들과 현저한 차이를 보여, 경제 부문 변화에 수반되는 사회문제에

대응하는 양상 역시 상당히 달랐을 것으로 예상된다. 이상과 같이 이 연구는 사회주의 시대와 사회주의 이후에 주목하여 사회보장체제에서의 비스마르키언 전통과 사회주의의 제도적 유산의 경로 의존성을 파악하며, 그 과정에서 정치체제 전환이 부재한 상황에서의 노멘클라투라의 지위를 유럽과의 비교 관점에서 분석한다.

### III. 아시아 체제전환국의 사회보장체제 변화

#### 1. 아시아 체제전환국의 사회주의 경험과 체제전환의 거시적 맥락

아시아 체제전환국들에서 유럽 체제전환국들과 구별되는 특징 중 하나는 높은 경제성장이다. 대부분의 유럽 체제전환국들은 체제전환 초기 높은 물가상승과 마이너스 성장률을 보이는 등 경제 사정이 불안정했고, 체제전환이 시작되고 5년 즈음이 지난 뒤에서야 국민소득이 전환 이전 수준을 회복했다(강신욱 외, 2007: 25-27). 반면에 아시아 체제전환국들은 체제전환을 기점으로 5~10% 수준의 높은 성장률을 보였다. 이와 더불어, 실업률과 물가상승률 역시 낮은 수준으로 유지되었다(World Development Indicators [WDI], 2020). 아시아 체제전환국 중에서도 특히 성공 사례로 꼽히는 베트남은 체제전환 이후 경제성장과 안정적인 물가 유지로 획기적인 빈곤 감소 효과를 누렸다(London, 2014: 98).

사실 아시아 체제전환국의 높은 경제성장률이 그리 놀랄 만한 일이 아닌 것은, 이들 국가에서의 체제전환이 애초에 부진한 성장을 타개하기 위한 목적에서 출발했기 때문이다. 지속된 경기 침체로 어려워진 민생이 당과 정치권력의 지배 정당성을 위협하는 요소가 될 것을 우려한 지배층이 경제 부문에 시장경제 요소를 받아들이면서 본격화된 것이다. 특히, 아시아 체제전환국들은 경제 개방에 적극적이었는데, 이것이 국제사회의 일원으로서 공식적으로 인정받는 동시에, 국외 자본 유치를 통해 부족한 재정을 충당할 수도 있고, 무엇보다 저임금 노동력을 활용한 가격 경쟁력으로 수출을 통한 경제 성장을 꾀할 수 있었기 때문이다. 실제로 농업 중심 사회였던 아시아 체제전환국에서, 체제전환 과정에서

병행된 산업화, 시장화 과정에 활용할 수 있는 유휴 노동력의 규모가 컸던 것이 높은 경제성장률 달성에 주요 요소로 작용했다고 평가된다(IMF, 2000: 115-118).

한편 아시아 체제전환국들은 사회주의 혁명은 늦었고, 사회주의 기간은 짧았고, 사회주의 이후에도 당-국가 정치체제가 유지되고 있다. 아시아 체제전환국은 유럽 체제전환국과 달리 사회주의 경험이 짧은 편이다. 북베트남(베트남 민주공화국)은 비교적 이른 1950년 공산국가로 인정받았으나, 미얀마는 1962년(버마식 사회주의 시작), 그리고 라오스와 캄보디아는 1975년에 사회주의를 추진하였다. 이는 독립국가연합 소속 국가들이 대체로 1920년대에 그리고 동유럽 국가들이 1940년대에 사회주의 국가가 된 것보다 늦은 편이다(IMF, 2000: 115). 아시아 체제전환국에서 사회주의화가 늦은 반면, 체제전환은 유럽 국가들보다 1~2년 빨리 시작되어 북베트남을 제외하고는 계획경제체제 지속 기간이 10년 내외에 그친다(IMF, 2000: 89, 115). 흥미롭게도 아시아 체제전환국은 사회주의 경험이 짧은 편인데도 불구하고, 체제전환 이후에도 당 중심의 정치체제가 유지되었다. 독립국가연합에 속하지 않는 아시아 체제전환국들은 과거 소비에트 연방 소속이 아니어서, 소비에트 연방의 해체에도 불구하고 정치체제를 유지할 수 있었던 것이다. 체제전환이 정치, 경제, 사회보장 전 분야에 걸쳐 두루 이루어진 유럽 체제전환국과 달리, 아시아 국가에서는 경제 부문 위주의 전환을 추진하였다(이용하 외, 2016: 31-33; Kornai, 1992; IMF, 2000: 118). 이 때문에 동일한 시장경제체제라 하더라도 그 안에서는 일정한 차이가 있다. 동유럽 국가가 자유 시장경제를 기반으로 한다면, 아시아 체제전환국들은 국가 관리적 시장경제로 정치적 지배 집단에 의해 경제 부문이 철저하게 관리되고 있다(Hughes, 2020: 114-118). 결국 아시아 체제전환국들에서의 체제전환은 당 중심의 정치체제에 기초하여 하향식으로 진행되었고, 현재까지도 그 독점적 지위가 유지되고 있다.

## 2. 아시아 체제전환국의 사회주의 시기 사회보장체계

아시아 체제전환국에서 사회주의는 민족주의와 결부된다(김창희, 1993: 3-4). 식민 치하 아시아 국가에서 사회주의는 독립운동의 이념적 지향이자, 소련이나 중국과 같이 성공적인 산업화로 이끄는 국가 발전의 토대로 기능했다. 그러나 독

립운동 과정에서 여러 세력이 각축을 벌여 처음부터 사회주의가 아시아 국가들에서 이념적으로 독보적인 위치를 차지했던 것은 아니다. 실질적으로 아시아 국가들의 사회주의화는 1975년 베트남 전쟁에 승리한 북베트남이 1976년 통일 베트남의 공식 국가로 베트남 사회주의 공화국을 선포한 것이 분기점이 되었고, 이는 인접 국가들의 사회주의화에도 주요한 영향을 미쳐, 베트남을 비롯한 라오스, 미얀마, 캄보디아는 모두 서구보다는 다소 늦은 1970년대 중반 무렵 공식적으로 사회주의 국가가 되었다.

동유럽 국가들은 사회주의 혁명 이후, 소련의 지원으로 사회주의 사회보장의 특징인 보편적 사회서비스 체계를 비교적 빠르게 구축했다. 그러나 계획경제를 본격적으로 시작한 1949년 이전에 이미 비스마르크언 사회보험을 도입하였으며, 사회주의 시기에도 과거 유산이 유지되었다(민기재, 2014: 51). 그래서 교육과 보육, 의료 분야에서 전 국민을 포괄하는 보편적 사회서비스를 구축했음에도, 실제 사회보장제도 운용에서는 지배계층에 유리한 방식의 차등적 요소가 존재했다(민기재, 2014: 59). 이에 비해 아시아 체제전환국들은 사회주의 이전 시기는 물론 사회주의 시기에도 사회보장체계가 잘 갖추어지지 못했다. 사회주의 혁명 이전에 일부 구축되었던 사회보장제도들은 식민 치하에서 대부분 기능을 상실했고, 사회주의 시기에는 부족한 국가 재정 때문에 사회보장 운용이 녹록치 않았던 것이다.

아시아 체제전환국 중에서 비교적 평등하고 보편적인 사회주의 사회보장체계가 잘 구현된 나라는 베트남이다. 1945년 8월 혁명으로 북베트남을 장악한 베트남 사회주의 세력은 ‘굶주림 퇴치, 문맹 퇴치, 그리고 외국 침략 대항’을 목표로 각종 사회보장제도를 도입했다. 기본적인 의식주를 제공받을 권리를 보장한 것이 대표적이며, 남북 분단 이후 북베트남에는 무상 의료 서비스 체계가 구축되기도 하였다. 적어도 사회주의 세력이 공고했던 북부에서는 독립 이후 1975년까지 사회주의의 평등 원리에 따른 사회보장의 기초를 마련하였다고 평가받을 수 있다. 비교적 베트남에서 보편적 형태의 사회주의적 사회보장체계가 기틀을 갖추었으나, 실제 운용이 원활하지는 않았다. 식민시기에 인적, 물적 자원이 피폐해지면서 공공 사회보장을 운용할 국가의 재정 역량이 충분하지 않았기 때문이다. 게다가 1976년 통일된 사회주의 공화국을 선포한 뒤 남부에도 북

부 방식의 생산 및 분배 체계를 이식하는 작업이 진행되었으나 그 과정이 순탄하지는 않았다. 남부 지역은 식민 시기부터 산업 기반이 갖춰지면서 자본주의 토대가 구축되어 사회주의의 계획 경제로의 전환에 대한 거부감이 컸기 때문이다(왕혜숙 외, 2011: 59).

베트남 이외의 국가들에서는 사회주의 시기 사회보장의 제도화도 충분히 이뤄지지 못했다. 미얀마는 그나마 사정이 좀 나아져 독립 이후 채택된 헌법에서 시민의 안전과 복지를 위한 국가의 책임을 명문화하였고, 사회보장법을 제정하여 보건의료 서비스, 산재 및 질병 급여, 출산급여 등 산업부문 노동자들을 보호하는 조치를 마련했다. 군부에 의해 버마식 사회주의가 공식화된 1962년 이후에도 기존의 사회보장체계가 유지되었다. 문제는 상기한 제도가 주요 지역의 공식 부문 노동자에게 제한적인 혜택을 줄 뿐 국민 대다수를 차지했던 농민들은 법적, 제도적 사각지대에 놓여 있었다는 점이다. 캄보디아에서는 폴포트의 크메르루주 집권기 급진적인 사회주의 노선에 따라 범국가적 농업화를 추진하는 가운데 자행된 인구 이동과 무자비한 학살로, 왕정 시기 시혜적 차원에서나마 제공되던 공공 사회보장체계도 와해되었다. 라오스 역시 독립 이후 미국과 북베트남의 영향으로 연립정부 수립이 부침을 겪고 그로 인한 지속된 내전에 노출되면서 공공사회보장을 추진할 여건을 조성하기 어려웠다(소병국, 2020: 591-601). 1975년 말 라오인민공화국이 출범하면서 배급제를 실시하기도 하였지만, 기본적인 공공서비스도 제공하지 못했다(소병국, 2020: 685-686).

### 3. 아시아 체제전환국의 체제전환 이후 사회보장체계

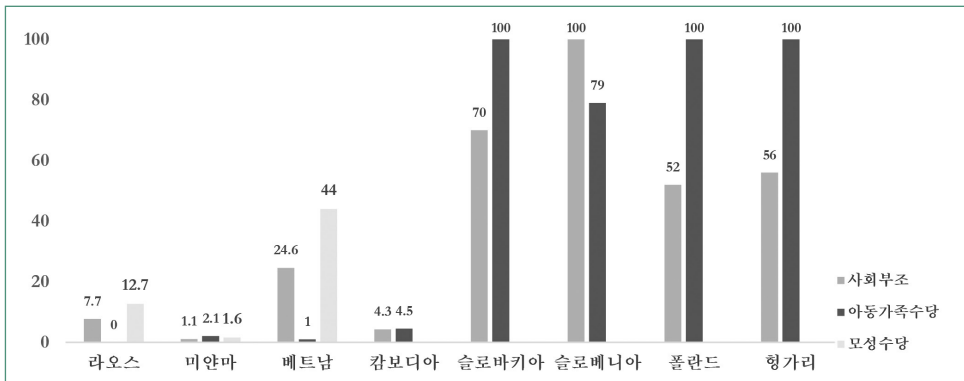
소련을 필두로 한 공산권의 붕괴가 직접적인 촉발제가 되었지만, 아시아 체제전환국들에서는 경제 위기 타개를 위한 노력의 일환에서 1980년대 중·후반부터 점진적인 개혁의 흐름이 있었다. 전술한 것처럼, 아시아 체제전환국들에서 사회주의는 산업화를 통한 국가 발전 모델이기도 하였으나, 사회주의 경제 노선은 기대만큼의 성과를 거두지 못했다. 지속적인 경기 침체 상황을 벗어나지 못하는 상황에서 경제 부문에서의 개혁은 지배계층의 정당성 위기를 극복하기 위한 자구책이었던 셈이다. 이 때문에, 체제전환 이후 아시아 체제전환국들이 보

인 고용 성장률이 체제전환 성과의 주된 관심이었다. 특히, 베트남과 캄보디아는 괄목할 만한 성과로 세계의 이목을 집중시켰다. 이러한 맥락에서 아시아 체제전환국에서는 사회보장 역시 경제 발전의 일환으로 다뤄졌다(Kwon, 2019).

체제전환 이후 아시아 각국의 공공 사회보장에서 일련의 변화를 보였다. 무엇보다 대표적으로 꼽을 수 있는 작업은 빈곤 감소를 위한 공공 차원의 노력을 제도화했다는 점이다. 사회주의 시기에는 공식적으로 빈곤이 존재하지 않는다. 형식적으로라도 노동하는 모든 인민에게 기본적인 의식주와 각종 사회서비스가 보장되었기 때문이다. 그러나 사회주의 시기 아시아 체제전환국들에서도 빈곤 문제에 대응하는 공공 사회보장 노력은 미흡했던 것이 사실이다. 게다가 라오스와 미얀마에서는 사유재산을 일부 허용하는 등의 변칙적인 사회주의 형태를 보여 사회주의 시기에도 빈곤에서 자유롭지는 않았을 것으로 보인다. 더구나 유럽 체제전환국들의 경험에 비추어 볼 때, 체제전환 이후에는 기존의 완전 고용 시스템의 붕괴로 실업이 증가하면서 빈곤율이 치솟았다(강신욱 외, 2007: 33-34). 실제로 그나마 사정이 나은 베트남도 체제전환을 추진한 직후인 1990년대 초 하루 1.9달러 미만으로 생활하는 절대 빈곤 인구가 과반을 상회할 정도였다(World Bank Data, <https://data.worldbank.org/topic/11>, 검색일: 2020. 12. 7.).

그래서 아시아 체제전환 각국은 빈곤율을 낮추기 위한 제도적 틀 마련에 고심했다(Kwon, 2019). 이때 주목할 점은 아시아 체제전환국에서 사회보장은 경제 발전의 맥락에서 다뤄졌다는 점이다. 구체적으로 베트남 당국은 사회보장을 사회경제적 발전의 동력으로 규정하고, 헌법에서 사회보장을 국민의 권리로 명시하고 있다(London, 2018: 363). 라오스와 캄보디아는 각각 국가 성장 및 빈곤 해소 전략(National Growth and Poverty Eradication Strategy)과 국가전략개발계획(National Strategic Development Plan)에서 경제발전을 통한 빈곤 해소 의지를 밝힘과 더불어, 사회보장 확충을 명시하고 있다. 미얀마에서는 2012년 새로운 사회보장법을 제정하면서 비로소 사회보장을 통해 빈곤을 해소하려는 노력을 구체화하기 시작했고, 2014년 국가 사회보장 전략계획(National Social Protection Strategic Plan)을 통해 경제 및 사회 발전을 위한 미얀마의 사회보장체계가 마련되었다.

상기한 법적·제도적 기반에 따라, 아시아 체제전환국에서는 사회부조와 사회보험, 사회서비스 및 노동시장정책 등을 골자로 하는 사회보장체계를 구축하



주 1: 사회부조는 취약계층 대비 사회부조 수령자의 비중이고, 아동가족수당은 아동 및 가족 현금 급여를 수령하는 가구의 비중, 그리고 모성수당은 신생아가 있는 산모 중 현금 급여를 수령하는 가구의 비중임.

주 2: 2020년 값을 기준으로 하되, 베트남의 아동가족수당과 라오스, 미얀마, 베트남의 모성수당은 2019년 값임.

출처: ILO Social Security Inquiry Database, ILO STAT <https://ilostat.ilo.org/data/>(검색일: 2021. 8. 13.)

그림 1 아시아 및 유럽 체제전환국의 사회부조 및 수당 커버리지(단위: %)

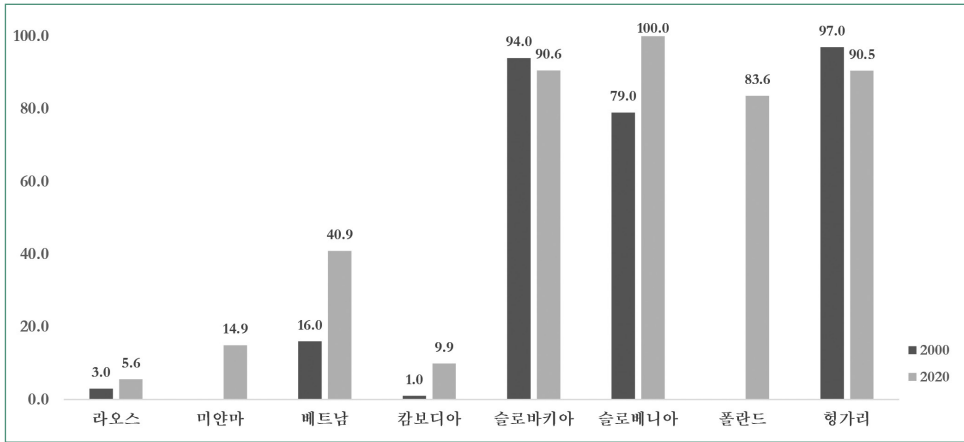
기 시작했다. 이 중에서도 빈곤에 대응하는 사회부조는 아시아 체제전환국의 주요 사회보장제도다. 대개 이들 국가에서의 부조 제도는 아동과 산모, 장애인, 노인 등 특정 취약 집단을 대상으로 각종 현금 급여를 지급하는 방식으로 구체화된다. 특히, 아동과 관련해서는 저소득층 및 소수민족 아동에게 교육비와 의료비를 지원하는 제도가 주요한 형태다. 그 외에도 임신부나 영유아(미얀마와 캄보디아), 한 부모 가정 혹은 양육자가 없는 아동(라오스와 베트남) 등에게 최저 생활을 위한 보조금 지급을 명시하고 있기도 하다. 그러나 제도 운용이 여의치 않은 것이 사실이다. 경제발전 및 국가 재정 상황이 가장 양호한 베트남에서도 교육비 및 의료비 지원의 자격을 갖춘 수급권자 중 급여를 수령하지 못하는 이들이 있는 등, 포괄범위가 좁고 급여수준이 낮아 빈곤 감소 효과가 제한적이다(Kidd et al., 2016; London, 2018: 364). 특히 문제시되는 것은 지역 간 편차로 농촌 지역 거주자들의 공공서비스 접근성이 현저히 낮다(London, 2018: 364).

빈곤 문제에 적극적으로 대응해 온 것과는 달리, 아시아 체제전환국의 실업에의 대응은 다소 소극적이다. 체제전환국면에서 실업 문제가 크게 대두하지는 않

았기 때문이다. 유럽 체제전환국들은 계획 경제체제가 와해되어 완전 고용을 유지할 수 없게 되면서 실업률이 급증했다. 문제는 실업자들은 생계 불안정에 직면할 수밖에 없었다는 점인데, 사회주의 국가에서의 사회정책은 국가의 부 축적에 기여하는 노동자에게 제공되는 시혜의 차원으로, 고용되지 않은 사람을 위한 사회안전망이 구비되지 않았기 때문이다(강신욱 외, 2007: 33-34). 그래서 이들 국가에는 빈곤과 함께 실업에 대응하는 사회보장제도를 마련하는 것이 주요한 과업이었다(Åslund, 2000; Balcerowicz, 1995). 그런데 아시아 체제전환국들에서는 체제 전환 이후 실업이 문제시되지 않았다. 1차 산업 위주의 산업 구조를 체제전환과 더불어 2·3차 산업으로 재편하게 되면서, 농업 부문의 유희인력이 대거 제조업과 서비스업 부문으로 흡수되었기 때문이다(IMF, 2000: 115-118).

상대적으로 실업률이 낮은 편이지만, 베트남과 라오스, 미얀마 등에서는 실업보험을 제도화하였다. 사회보장체계가 미비한 상태에서 일자리를 잃게 되면 쉽게 가난해질 수 있어 실업에 대응하는 것은 이들 국가에 중요한 과제였다. 그러나 법률은 제정되었으나, 미얀마에서는 아직 시행되고 있지 않으며, 라오스에서도 기금 부족으로 급여가 원활하게 지급되고 있지 않다. 캄보디아에서는 실업 문제에 대응하는 사회보험을 제도화하기보다는 기업 단위의 퇴직금 형태로 대응하고 있다. 실업이 큰 문제는 아니지만, 생산성이 낮고 임금이 넉넉하지 않기 때문에 근로 연령대의 많은 아시아인이 빈곤 위험에 노출되어 있는 것이 사실이다. 이에 아시아 체제전환국들은 근로 연령대 국민들을 위한 사회보장제도 역시 운용하고 있는데, 현금 급여를 지급하기보다는 직업교육 및 훈련을 통해 일자리를 얻을 수 있게 지원하고 있다. 예컨대, 미얀마에서는 각종 직업훈련 프로그램과 소액자본대출 프로그램의 운영을 계획하고 있으며, 대학교육을 위한 보조금 지급도 구상하고 있다. 베트남에서는 일정 수준 이하의 소득을 버는 가구에 대해서는 학비 면제나 무료 의료서비스 이용, 주거 안정을 위한 저리 대출 등을 이용할 수 있기도 하다. 캄보디아에서도 빈곤가구 청년에게 무료 직업훈련 기회를 제공하고자 한다. 빈곤 해소의 주요 수단으로 교육을 통한 인적자본 투자와 일자리 창출에 방점을 두는 전략으로, 경제 성장을 주된 목적으로 하는 것과 연관된다.

이상과 같이, 심각한 빈곤 문제에 대응하고자 새로운 제도를 마련한 것과 더



주 1: 정년 도래자 대비 연금 수령자 비중임.

주 2: 캄보디아는 2020년 값 대신 2019년 값임.

출처: ILO Social Security Inquiry Database, ILO STAT <https://ilostat ilo.org/data/>(검색일: 2021. 8. 13.)

그림 2 아시아 및 유럽 체제전환국의 연금 커버리지(단위: %)

불어, 기존의 사회보장제도를 개편하는 작업 역시 병행되었다. 공공부문 종사자에 주로 한정되었던 제도 포괄범위를 확장하는 것이 일례다. 사회보장의 포괄범위 확대 노력은 사회보험 부문에서 두드러진다. 사실 실업보험의 미비와 더불어, 아시아 체제전환국들에서 사회보험이 완비되지 못했다. 유럽 체제전환국들처럼 사회주의 혁명 이전 시기에 사회보험을 도입·운영한 경험도 부재하고, 사회주의 시기에도 산재보험을 제외한 사회보험들은 대개 공공부문 종사자만을 대상으로 제한적으로 운용되었다. 예컨대, 사회주의 시기 사회보험이 제도화되었던 베트남에서는 제헌헌법에서 공무원과 노동자들, 그리고 노인이나 장애인, 부모나 보호자가 없는 아이들을 대상으로 사회보험 권리를 보장했으나, 체제전환 초기까지도 연금 가입자는 공무원에 한정되었고, 의료보험 적용도 제한적이었다(노대명 외, 2018: 248; 조성은 외, 2018: 113). 체제전환 이후 민간 부문 종사자까지 포괄하기 위해 노력하고 있으나, 사회보험 가입률은 여전히 낮다(Nguyen, 2019).

베트남 이외의 다른 아시아 체제전환국들도 사정이 비슷하다. 예컨대, 라오스는 1999년 사회보장법에서 10인 이상을 고용하는 사업장에만 의무 가입을 권고하였으나, 공무원, 군인, 경찰관 그리고 1명 이상을 고용하는 민간기업은 사

표 1 아시아 체제 전환국의 법정 사회보장 현황

	노령	유족	실업	산업재해	장애	아동 가족	출산(현금)	상병(현금)
라오스	●	●	●	●	●	×	●	●
미얀마	○	○	○	●	○	●	●	●
베트남	●	●	●	●	●	●	●	●
캄보디아	○	○	△	●	○	×	●	●

주: ●는 적어도 의무적 위험 풀링에 기반을 둔 하나 이상의 프로그램이 국가 차원에서 법제화되어 있음을 의미하며, ○는 법이 아직 시행되지 않은 경우임. △는 급여가 제한적으로 제공되는 것을 의미하며, ×는 관련 제도의 부재를 뜻함.

출처: ILO(2017: 234-235)를 토대로 작성.

용자와 노동자 모두를 포괄할 수 있게, 2013년 사회보장법을 개정했다(이요한·이준표, 2020: 74). 그러나 그림 2에서 볼 수 있듯이, 체제전환 이후 수십 년이 지났지만, 여전히 연금을 비롯한 사회보험의 포괄범위는 협소하다. 여전히 공공부문 종사자에 제한된 경향이 있는 것이다.<sup>2</sup> 미얀마와 캄보디아에서도 장기적으로 사회보험의 포괄범위를 확대하겠다고 밝히고 있으나, 표 1과 같이 여건상 체제전환 이후 도입 혹은 개편된 사회보험들이 아직 시행되지 못하는 것이 많다(International Labor Organization [ILO], 2017: 234-235).

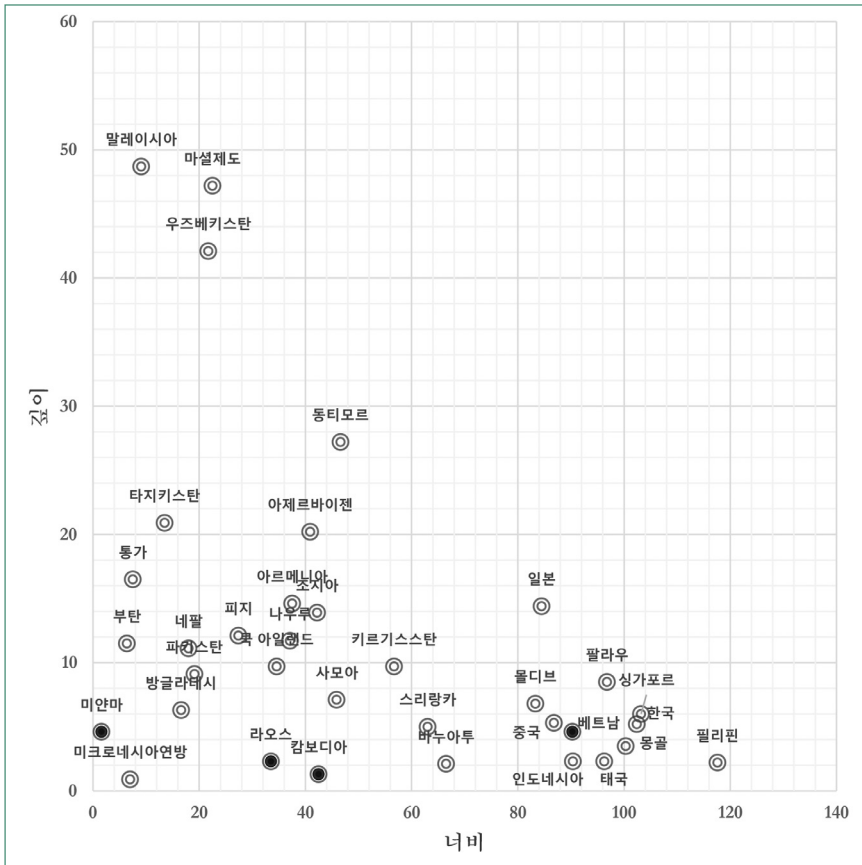
한편, 상대적으로 현금 급여에 비해 사회서비스가 발전한 사회주의 사회보장 체계의 특징과 달리, 아시아 체제전환국들에서 사회서비스 기반이 튼튼하지 않은 편이다. 이는 경제 성장에도 불구하고 여전히 국가 재정이 충분하지 않은 아시아 체제전환국들의 재정 사정 때문이다. 실제로 국가 재정 부담을 줄이고자 아시아 체제전환국들에서는 사회보장의 책임을 다자화하는 노력도 두드러진다. Guan(2005)이 중국의 복지체제가 국가에서 기업과 개인 및 가족, 비영리기구 등으로 사회화(societalize)되었다고 지적한 것과 같은 맥락이다. 물론 베트남을 제외한 아시아 체제전환국에서는 소련이나 동구 유럽만큼 사회주의 시기 사회보장에서 국가의 책임이 강하지는 않았다. 그래서 복지제공자로서 국가의 책임이 민간으로 이양되었다고 보기에는 어려운 측면이 있다. 국가의 사회보장이 미미

<sup>2</sup> socialprotection.org 홈페이지, <https://socialprotection.org/discover/news/lao-pdr-moving-establish-basis-social-protection-floors>(검색일: 2021. 8. 31.).

해서 가족과 이웃 간의 상호부조가 국민의 복지에 실질적인 역할을 했기 때문이다. 베트남에서도 사회주의 사회보장체계를 구축하던 초기에도 호치민을 위시한 ‘애국국민’에 의한 기부가 국가의 사회보장 재정 마련에 주요 자원이었던 것이 일례이다. 그러나 체제전환 이후, 아시아 체제전환국들은 국가의 사회보장 책임을 명문화하는 것과 더불어, 사용자와 피용자의 사회보장기여금을 제도화한 측면에서는 일련의 변화를 보였다 하겠다. 미얀마나 캄보디아에서는 아직 제도들이 작동하지 않는 것이 많고 라오스도 급여가 지급되지 못하는 경우 등이 발생하고 있지만, 사회보장기금을 제도화하여, 삼자의 기여에 의한 사회보장 기여금 체계가 자리 잡혀 있음은 각국의 사회보장 관련 법률들로 확인할 수 있다.

#### IV. 아시아 체제전환국의 체제전환 이후 사회보장체계 평가

체제전환 이후 아시아 체제전환국들은 무엇보다 빈곤 해소에서 상당한 성과를 보였다. 덕분에 2020년 기준 아시아 체제전환국 중 라오스를 제외한 국가들의 절대 빈곤율은 3% 미만에 그친다. 라오스는 2020년 기준 절대 빈곤율이 13% 수준이나, 2030년까지 안정적으로 지속가능발전목표를 달성할 수 있을 것으로 예측된다(<https://worldpoverty.io/map>, 검색일: 2020. 12. 7.). 그리고 제도적 측면에서는 상대적으로 아시아 체제전환국들이 포괄범위가 넓은 사회보장제도의 특징을 보이는 것은 기존 사회주의 사회보장체계의 긍정적인 유산이다. 그림 3은 아시아 국가 공공 사회보장의 포괄범위와 급여수준을 도식화한 것인데, 아시아 체제전환국들은 급여수준이 낮지만, 상대적으로 포괄범위가 넓은 특징을 보인다. 물론 사회주의 시기 보편적 사회보장체계를 구축했던 베트남에서도 연금과 같은 현금 급여에서는 공무원이나 군인 등 충성계층에게 관대한 사회보장 급여를 보장해 온 것이 사실이고, 미얀마는 수도 인근의 일부 지역에 거주하는 공식 부문 노동자에 한정하여 혜택을 부여해 왔다. 이 때문에, 아시아 체제전환국에서는 공무원 등의 사회보장 가입률이 현저하게 높은 특징을 보인다(홍석표 외, 2011). 다만 특권층에게 유리한 측면에도 불구하고, 아시아 국가 내에서 비교해 보면 급여수준보다는 상대적으로 포괄범위가 넓은 편이다.

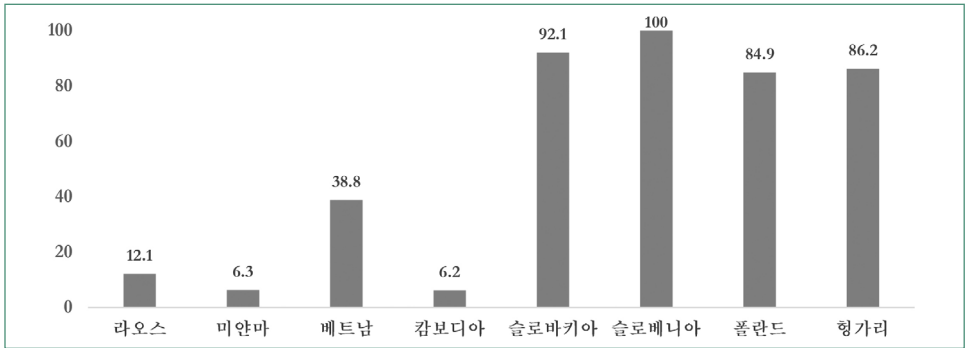


주: 깊이는 실제 사회보장 급여 수급자 1인당 GDP 대비 1인당 평균 사회보장지출 수준이며, 너비는 사회보장 급여 기준집단(reference population) 대비 실제 수급자 비중으로 기준 집단보다 수급자 수가 많으면 100%를 초과할 수 있음.

출처: ADB Social Protection Indicator. [Website]. (n.d.). Retrieved from <https://spi.adb.org/spidmz/>(검색일: 2021. 8. 7.)에서 인출한 자료로 저자 작성.

그림 3 아시아 체제전환국 사회보장제도의 커버리지와 급여수준(2015년)(단위: %)

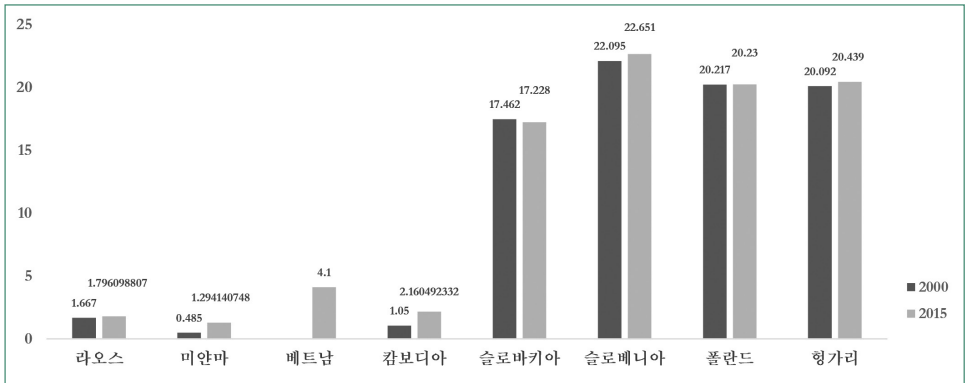
하지만, 그림 4, 그림 5와 같이, 유럽 주요 체제전환국들과 비교할 때, 아시아 체제전환국들의 사회보장 포괄범위는 좁고 공공 사회보장 지출 수준은 낮은 편이다. 2000년과 대비해서도 아시아 체제전환국에서는 사회보장 부문에의 재정 지출이 크게 늘지 않았다. 이는 사회주의 시기의 정치권력이 체제전환 이후에도



주: 전체 인구 대비 하나 이상의 사회보장을 받는 이들의 비중임.

출처: ILO Social Security Inquiry Database, ILO STAT <https://ilostat.ilo.org/data/>(검색일: 2021. 8. 13.)에서 인출한 자료로 저자 작성.

그림 4 아시아 및 유럽 체제전환국의 사회보장 커버리지 비교(2020년)(단위: %)



출처: 라오스, 미얀마, 캄보디아는 OECD (2019), 베트남은 Asia Development Bank(2012), 유럽 국가들은 <https://stats.oecd.org/>(검색일: 2021. 8. 13.)에서 인출한 자료로 저자 작성.

그림 5 아시아 및 유럽 체제전환국의 GDP 대비 공공사회지출 수준(단위: %)

유지되면서 경제 자원도 이들이 독점하고 있다는 점에 기인하는 것으로 보인다. 구체적으로 여전히 사회주의 국가를 표방하는 베트남과 라오스에서는 물론이거니와, 미얀마에서는 군부가, 캄보디아에서는 캄보디아 인민당이 실질적인 권력을 장악하고 있다. 체제전환 초기부터 기득권 세력 및 이들과 가까운 관료, 경

제인들에게 각종 경제 이권이 주어졌고, 지금까지도 각종 세금 혜택을 받으며 부를 축적하고 있다(Hughes, 2020: 114-117). 사실상 국가의 기간산업을 비롯한 각종 경제 자원을 노멘클라투라가 독점적으로 점유하고 있어, 가장 공공재정이 탄탄한 베트남에서도 일반 국민을 대상으로 한 사회보장 확충 등을 위한 공공재정의 확보가 여의치 않은 것이다(Nguyen, 2016: 16).

이는 다른 한편, 절대적 빈곤의 획기적인 감소라는 성과에도 불구하고, 이들 국가가 당면한 불평등 심화와도 결부된다. 앞선 그림 3에서 상대적으로 넓은 포괄범위와 함께 주목할 만한 점은 아시아 체제전환국들의 급여수준이 상당히 낮다는 점이다. 앞서도 언급한 것처럼 라오스를 제외한 아시아 체제전환국들이 절대 빈곤율을 획기적으로 낮추었으나, 여전히 취약집단의 빈곤 위험이 크다. 이들에게 보장되는 사회보장 급여의 수준도 충분하지 않아 빈곤율의 기준선을 약간만 상향 조정해도 다수가 빈곤층이 될 가능성이 큰 것이다. 뿐만 아니라, 안정적으로 고용을 보장받는 특권층과 달리, 사회보장에서 배제된 비공식 부문 노동자들의 규모가 커, 사회보장에서의 격차는 더욱 큰 것이 사실이다. 게다가 체제전환 이후 시장에서 제공되는 양질의 사회보장 서비스를 이용할 수 있는 계층과 미흡한 공공 사회보장에만 의존해야 하는 저소득 집단 간에 사회보장 서비스 이용에서의 불평등 문제가 대두되고 있기도 하다(Kidd et al., 2016).

아시아 체제전환국들은 공공재정이 충분하지 않아 앞으로도 공공 복지수준이 크게 개선되지는 않을 것으로 보인다. 체제전환 이후 국가 이외에 사회보장 재원의 출처가 다양해졌지만, 사회보장기여금의 조달이 원활하지는 않다. 경제 발전을 위해 각종 규제를 완화하고 대대적인 세제 혜택을 제공하여 기업을 비롯한 경제 자원을 소유한 지배계층들의 기여가 충분하지 않다. 실제로 아시아 체제전환국에서 최근에 제도화된 사회보장제도가 시행되고 있지 않은 경우가 많다는 점에서도 이러한 현실이 여실히 드러난다. 게다가 경제 성장의 과실이 국민에게 고르게 분배되지 못해 일반 국민의 지불 능력이 획기적으로 개선되지 않는 것도 사실이다. 이 때문에 여전히 국제 원조기구와 같은 개발 파트너들에게 공공사회보장 역할의 상당 부분을 의존하고 있는 실정이다. 높은 경제성장의 영향으로 아시아 체제전환국들의 경제 사정이 점차 개선되면서 국제 원조구들이 차츰 취약계층 지원을 축소해 나가는 상황에서, 공공 사회보장의 확충을

통해 취약계층을 보호하는 일이 아시아 체제전환국의 과제로 대두될 것으로 예상된다.

## V. 결론 및 논의

이 연구는 유럽 체제전환국과의 비교를 통해 아시아 체제전환국의 사회보장체계의 특징을 규명하고자 하였다. 이를 위해 아시아 체제전환국의 체제전환 전후 사회보장체계의 변화 양상에 주목하여, 아시아 체제전환국 사회보장체계에 내재된 비스마르키언 전통과 사회주의 유산은 어떠한지, 그것들이 체제전환 이후 경로 의존적으로 작동하고 있는지, 그리고 유럽 체제전환국과 어떠한 맥락적 차이를 가지는지를 분석하고자 하였다.

사회주의 이전 비스마르키언 전통을 가진 유럽 체제전환국들은 사회주의 시대에도 비스마르키언 특징을 유지하였고, 사회주의 이후에는 비스마르키언 사회보장체계의 강한 회복력(resilience)을 보였다(민기채, 2014: 176). 그러나 아시아 체제전환국들은 사회주의 이전 비스마르키언 전통이 거의 없었고, 사회주의 시기에 비스마르키언 사회보장체계의 특징이 두드러지지 않는다. 물론 ‘노동에 따른 급여’라는 맥락에서 볼 때, 사회주의 복지체제와 비스마르키언 전통의 제도적 친화성으로 인해, 아시아 체제전환국들이 사회주의 시기에 비스마르키언 사회정책의 특징을 일부 보이고 있기는 하다. 공식 부문 노동자 중심의 사회보장제도를 구축한 점에서 그러한 특징이 일부 확인된다. 그러나 그러한 특징은 사회주의 이전에 구축되었던 비스마르키언 전통의 경로 의존적 특징이라기보다는, 공산주의 단계가 아닌 사회주의 단계에 머물렀거나 머무르고 있기에 나타나는 사회주의 복지체제의 특징이라고 이해할 수 있다(Min and Ko, 2018: 48). 결국, 비스마르키언 전통의 경로 의존성은 유럽의 일부 체제전환국들에 적용 가능한 것이라 하겠다.

아시아 체제전환국들은 경제체제의 개혁·개방을 통해 경제와 사회보장체계의 점진적인 전환을 시도하고 있다. 경제체제의 전환을 볼 때, 시장경제 요소를 확대하고 대외 무역을 활성화하는 등 적극적인 외자 유치 노력을 피하고 있으

나, 여전히 국영기업의 급격한 민영화를 단행하지 않고 국가 관리적 시장경제를 운용하고 있다. 복지체제의 전환 역시, 개인 및 가족 단위에서의 복지 책임을 강조하는 움직임이 확대되고 있으나, 적어도 선언적으로는 체제전환 과정에서 발생한 취약계층을 보호하려는 국가의 노력 역시 보인다. 특히, 빈곤에 대응하기 위한 공공부조형의 새로운 사회보장제도를 도입하였다. 다만, 농업 종사자들이 2, 3차 산업 부문에 대규모 흡수되어 실업이 문제시되지 않아 실업에 대한 대응은 미진한 편이다. 오히려 국가의 일차적인 목적인 경제 성장을 위해 더 많은 일자리를 창출하는 것과 양질의 노동력 공급을 위한 노력에 치중하고 있다.

하지만, 유럽 체제전환국과 비교할 때, 아직 아시아 체제전환국들의 사회보장 발전 수준은 더디다. 경제 발전 수준에 비해서도 공공사회보장 지출 수준은 매우 낮은 편이고, 특권층에게 유리하게 구성되었던 기존의 사회보장체계를 개혁하는 시도들이 나타나고 있지만, 여전히 주요 사회보장제도의 포괄범위는 협소하다. 무엇보다 아시아 체제전환국들은 노멘클라투라의 청산 부재로 정치체제에서의 전환을 끌어내지 못하고 있으며, 그들이 정치-경제-복지 부문에서 독점적 지위를 유지하고 있어, 일반 국민을 대상으로 한 사회보장이 원활하게 작동하고 있지 못하다.

Deacon(1993: 195)이나 Esping-Andersen(1996: 20)이 동유럽 국가들의 체제전환 초기 복지체제를 ‘한시적’ 형태 혹은 ‘이행기적 특징’으로 규정한 것처럼, 아시아 체제전환국 사회보장체제의 더딘 발전을 전환 과정에서의 일시적인 지체로 이해할 수도 있다. 그러나 유럽과 달리 아시아 국가들이 보이는 사회보장체제의 특징은 경제체제 전환을 단행한 지 수십 년이 지났기 때문에, 한시적이거나 이행기적 성격이라고만 단정할 수는 없다. 오히려 유럽의 궤적을 추적하기 보다는 아시아의 독특한 경로가 구축되어 가고 있는 형국이라고 보는 것이 타당해 보인다. 그것은 바로 정치체제의 전환이 동반되지 않는 경제체제의 전환은 유럽 체제전환국들이 보였던 자본주의 복지체제로의 수렴 현상으로 나타나지 않는다는 것이다. 특히 아시아 체제전환국들은 경제체제의 전환에도 불구하고 노멘클라투라의 청산 부재로 정치체제에서의 전환을 유도하지 못하고 있으며, 그들이 정치-경제-복지 부문에서 독점적 지위를 일정하게 보유하고 있다. 그것이 바로 유럽과 다른 아시아 체제전환국의 고유한 차이이다.

이 연구의 한계이자 후속연구를 위한 제언을 하고자 한다. 이론적 규명의 부족이다. 아시아 체제전환국의 늦은 사회주의 혁명, 짧은 사회주의 경험, 점진적 시장경제의 이행, 당-국가 체제의 유지, 노멘클라투라의 청산 부재, 비스마르크 연 전통의 부재, 높은 포괄범위와 낮은 급여수준이라는 사회주의 사회보장체계의 제도적 유산, 복지자본주의가 구축하고 있는 사회보장체계의 미완비 등 정치-경제-복지 부분의 특성을 종합하는 하나의 이론을 제시하지 못하였다. 민족주의, 생산주의, 발전주의, 동유럽의 탈사회주의 복지체제론과 같은 기존 이론으로 아시아 체제전환국을 설명하기에는 아직 자료가 축적되지 못하였다. 향후 아시아 체제전환국의 사회보장체계를 이론적으로 규명하기 위한 후속 연구가 수행될 필요가 있다.

투고일: 2021년 6월 15일 | 심사일: 2021년 10월 24일 | 게재확정일: 2021년 11월 30일

## 참고문헌

- 강신욱·노대명·이현주·문진영·이정우·강명세. 2007. “체제전환 국가의 사회정책 형성과 경제정책-사회정책간의 조응관계에 관한 연구.” 대통령자문 정책기획위원회.
- 김근식. 2010. “사회주의 체제 전환과 북한 변화: 비교사회주의 관점에서.” 『통일과 평화』 2(2), 111-136.
- 김창희. 1993. “동남아시아 공산주의 국가의 비교 연구: 베트남 캄보디아 라오스의 공산주의 정권 형성과 변혁을 중심으로.” 『호남정치학회보』 5, 107-139.
- 노대명·박광준·김현경·최영준·Nguyen Thao·김경휘·임지영. 2018. 『아시아 사회보장제도 비교연구: 아시아 주요국의 노인빈곤 및 고용 실태 비교연구』. 세종: 한국보건사회연구원.
- 민기채. 2014. 『체제전환국 복지국가에 관한 비교사회정책 연구: 발전요인, 발전단계, 그리고 체제성격을 중심으로』. 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 소병국. 2020. 『동남아시아사』. (주)도서출판 책과함께.
- 오정수·정연택. 1998. 『사회주의 체제전환과 사회정책』. 집문당.
- 왕혜숙·백용훈·류석춘. 2011. “베트남 북부와 남부의 사회자본 비교: 퍼트남의 이탈리아

- 해석에 대한 도전.” 『동남아시아연구』 21(3). 43-103.
- 이요한·이준표. 2020. 라오스 진출기업 인사노무관리 안내서. 서울: 노사발전재단.
- 이용하·민기채·정인영·김신규·정홍모·황규성·유현경. 2016. 『주요 동유럽 체제 전환 국가의 경제사회적 성과 비교: 동독, 체코, 헝가리, 폴란드를 중심으로』. 전주: 국민연금연구원.
- 조성은·이수형·김대중·송철중·황나미·이요한·민기채·오인환·Nguyen Thao·허신행·김예슬. 2018. 『남북한 보건복지제도 및 협력 방안』. 세종: 한국보건사회연구원.
- 홍석표 외. 2011. “아시아 국가의 사회보장제도. 연구보고서 2011-41-1.” 한국보건사회연구원.
- ADB Social Protection Indicator. [Website]. n.d. Retrieved from <https://spi.adb.org/spidmz/>(검색일: 2021. 8. 7.).
- Aidukaite, J. 2006. “The Formation of Social Insurance Institutions of the Baltic States in the Post-socialist Era.” *Journal of European Social Policy* 16(3), 259-270.
- \_\_\_\_\_. 2011. “Welfare Reforms and Socio-economic Trends in the 10 New EU Member States of Central and Eastern Europe.” *Communist and Post-communist Studies* 44(3), 211-219.
- Asian Development Bank [ADB]. 2012. “Myanmar in Transition Opportunities and Challenges. 2 Asian Development Bank.” <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29942/myanmar-transition.pdf>(검색일: 2020. 4. 14.).
- Åslund, A. 2000. *Building Capitalism: the Transformation of the Former Soviet Bloc*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Balcerowicz, L. 1995. *Socialism, Capitalism, Transformation*. Budapest: Central European University Press.
- Cerami, A. 2010. *The Politics of Social Security Reforms in Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia. A Long-Good Bye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, 233-254. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Cerami, A. and P. Vanhuyse. 2009. *Post-communist Welfare Pathways: Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cook, L. J. 2007. “Negotiating Welfare in Postcommunist States.” *Comparative*

- Politics* 40(1), 41-62.
- Cutright, P. 1965. "Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs." *American Journal of Sociology* 70, 537-550.
- Deacon, B. 1993. "Developments in East European Social Policy." In C. Jones, eds. *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge.
- Esping-Andersen, G. 1996. "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy." In G. Esping-Andersen, eds. *Welfare States in Transition*. London: Sage Publications.
- Guan X. 2005. "China's Social Policy: Reform and Development in the Context of Marketization and Globalization." In: H. Kwon, eds. *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia. Social Policy in a Development Context*. London: Palgrave Macmillan.
- Guardiancich, I. 2004. "Welfare State Retrenchment in Central and Eastern Europe: The Case of Pension Reforms in Poland and Slovenia." *Managing Global Transitions* 2(1), 41-64.
- Hughes, C. 2020. "Transitions from State "Socialism" in Southeast Asia." In T. Carroll, S. Hameiri, and L. Jones, eds. *The Political Economy of Southeast Asia: Politics and Uneven Development Under Hyperglobalisation*, 111-132. Springer Nature: Switzerland AG.
- ILO. 2017. *World Social Protection Report 2017-19, Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*. Geneva: International Labour Office.
- ILO Social Security Inquiry Database, ILO STAT. <https://ilostat.ilo.org/data/>(검색일: 2021. 8. 13.).
- International Labor Organization [ILO]. 2017. "World Social Protection Report 2017-19, Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals. International Labour Office—Geneva."
- International Monetary Fund [IMF]. 2000. *World Economic Outlook October 2000, Focus on Transition Economies*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Inglot, T. 2009. "Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia: Adaptation and Reform of the Post-communist 'Emergency Welfare State'." In A. Cerami

- and P. Vanhuyse, eds. *Post-communist Welfare Pathways: Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- International Social Security Association [ISSA]. 2018a. *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific*, Washington, D.C.: SSA Publication.
- \_\_\_\_\_. 2018b. *Social Security Programs Throughout the World: Europe*. Washington, D.C.: SSA Publication.
- Karakoç, E. 2018. *Inequality After the Transition: Political Parties, Party Systems, and Social Policy in Southern and Postcommunist Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Kidd, S., T. Abu-el-Haj, C. Watson, and S. Ramkissoon. 2016. *Tổng quan và đề xuất đổi mới hệ thống trợ giúp xã hội Việt Nam. Hà Nội: MOLISA, UNDP*.
- Kornai, J. 1992. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Oxford: Oxford University Press.
- Kwon, S. H. 2019. *Making Reform Happen: The State and Economic Development in South Korea, Cambodia, Laos and Vietnam*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- London, J. D. 2014. "Welfare Regimes in China and Vietnam." *Journal of Contemporary Asia* 44(1), 84-107.
- \_\_\_\_\_. 2018. "Welfare and Inequality in Market Leninism: China and Vietnam." In *Welfare and Inequality in Marketizing East Asia*, 325-372. London: Palgrave Macmillan.
- Min, K. and H. Ko. 2018. "Changes in the North Korean Welfare System: A Comparison of the Kim Il Sung, Kim Jong Il and Kim Jong Un Eras." *North Korean Review* 14(2), 46-63.
- Nguyen, M. T. 2019. "The Social Welfare System in Vietnam: Today and Tomorrow."
- Nguyen, V. T. 2016. "An sinh xã hội ở Việt Nam sau 30 năm đổi mới." *Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam* 7(104), 12-20.
- OECD. 2017. *Social Protection System Review of Cambodia, OECD Development Pathways*. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264282285-en>(검색일: 2021. 8. 7.).

- \_\_\_\_\_. 2019. "Public Social Expenditure Across the Asia/Pacific Region Are Generally Well Below the OECD Average: Public Social Protection Expenditure As a % GDP, 2015/17 or Latest Year Available in Equity." Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e15c4455-en>(검색일: 2021. 8. 7.).
- Palier, B. eds. 2010. *A Long Goodbye to Bismarck?: The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Porket, J. L. 1979. "Old Age Pension Schemes in the Soviet Union and Eastern Europe." *Social Policy & Administration* 13(1), 22-36.
- \_\_\_\_\_. 1983. "Income Maintenance for the Soviet Aged." *Ageing & Society* 3(3), 301-323.
- \_\_\_\_\_. 1987. "Social Policy and Employment in the Soviet Union." *Social Policy & Administration* 21(2), 109-126.
- Saint-Arnaud, S. and P. Bernard. 2003. "Convergence or Resilience? A Hierarchical Cluster Analysis of the Welfare Regimes in Advanced Countries." *Current Sociology* 51(5), 499-527.
- Schumpeter, J. A. 1942. *Capitalism, Socialism, and Democracy* (7th). New York and London: Harper & Brothers Publishers.
- Wilensky, H. 1975. *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press.
- [https://overseas.mofa.go.kr/viewer/skin/doc.html?fn=file\\_20090114182140904\\_0&rs=/viewer/result/202107](https://overseas.mofa.go.kr/viewer/skin/doc.html?fn=file_20090114182140904_0&rs=/viewer/result/202107)(검색일: 2021. 7. 17.).
- <https://socialprotection.org/discover/news/lao-pdr-moving-establish-basis-social-protection-floors>(검색일: 2021. 8. 31.).
- <https://stats.oecd.org/>(검색일: 2021. 8. 13.).
- <https://worldpoverty.io/map>(검색일: 2020. 12. 7.).
- World Bank Data, <https://data.worldbank.org/topic/11>(검색일: 2020. 12. 7.).

## Abstract

## Social Security Systems Changes in Asian Post-Socialist Countries: The Differences between Southeast Asian and European Countries

**Hyejin Ko** Korea Institute for Health and Social Affairs  
**Kichae Min** Korea National University of Transportation

This study aims to analyze social security systems in four Southeast Asian post-socialist countries after the transition. Unlike European post-socialist countries, Asian countries have been pursuing a gradual change limited to the economic sector. Those countries have tried to expand the social security coverage and to increase the benefit level, but public social security spending remains negligible. Because political elites in the socialist era have maintained their political power, the social security system favorable to the ruling class has persisted. Moreover, political elites have enjoyed the fruits of economic growth exclusively and have not to pay much in taxes, and thus, public finances are insufficient. Unless the vested interest of the ruling class is weakened, the development of the social security system for the general public in Southeast Asian countries is slower than in Europe in transition.

**Keywords** | Asian Post-Socialist Countries, Socialism, Transition, Social Security System