



박 능 후
경기대학교 교수

아시아 각국 복지제도의 현황과 쟁점

1. 아시아 국가 사회보장제도 연구 의의와 필요성

한국의 사회보장제도는 오랜 기간 지출수준이 낮고, 안전망의 사각지대가 넓다는 측면에서 이른바 영·미국가의 자유주의형으로 간주되어 왔다. 그러나 1997년 경제위기를 계기로 전국민에 대한 최저생활보장제도가 확립되고, 2000년대 중반 이후 사회서비스가 확충되면서 전형적인 영미형과는 거리가 생겨나고 있다. 다수의 한국 지식인들이 영미형 사회보장체계를 복지국가에 이르지 못한 「복지레짐」 정도로 치부하는 에스핑-앤드슨의 견해에 동의하고 있으니, 시간이 지날수록 한국의 복지체계가 영미형에서 이탈할 가능성이 높다.

그렇다면 한국 사회보장제도의 새로운 지향점은 어디인가? 새로운 지향점은 어떤 준거 위에서

설정되어야 하는가? 많은 논란이 있어 왔지만 아직까지 주도적인 경향은 대두하지 않고 있다. 다만 장기 지향점으로서 「OECD 평균」에 대해 대체로 수긍하는 분위기이다. 문제는 「평균」이 지출수준만을 특정할 뿐, 복지체제 유형이나 목표점 도달까지의 경로에 대해서는 논의의 준거를 제시하지 않는다는 점이다. 다양한 논의의 장이 열려 있는 셈이다.

사회문제 해결을 위한 정책개발 과정에서 외국 사례 연구는 필수적이다. 왜냐하면 외국사례 연구는 몇가지 이점이 있기 때문이다. 첫째, 대상국에 대한 이해를 깊게 한다. 사회보장제도는 사회문제에 대응하는 그 사회의 체계적 노력의 결과물이므로 특정 국가의 사회보장제도를 분석하는 것은 그 사회를 심층적으로 파악함을 의미한다. 예컨대 특정 국가 노인들의 삶을 구체적으로 길게 설명하는

것보다 잘 정비된 소득보장체제로 인해 노인빈곤율이 낮다는 사실 하나만 적시해 주어도 그 국가의 노령층이 은퇴 후 누리는 여유로운 생활을 쉽게 떠올릴 수 있는 것이다. 두 번째 이점은 개별 사례들을 모아 이론의 일반화를 추구할 수 있는 점이다. 예를 들면 인구고령화가 초래할 사회지출비의 증가 수준을 다수 국가의 비교연구를 통해 보다 정확하게 파악할 수 있는 것이다. 세 번째 이점은 사회정책을 설계함에 있어 타자의 경험을 타산지석으로 활용할 수 있는 가능성이 제공되는 점이다. 실패한 경우이건 성공한 경우이건 외국의 경험은 이를 면밀히 분석하고 함의를 이끌어 낼 수 있는 자에게는 유용한 정보의 원천이 된다.

한국의 경우 외국사례 연구는 그동안 영·미·일에 치중되는 경우가 많았다. 조금 더 대상을 확대하는 경우에도 유럽국가군의 몇몇 사례를 추가하는 것에 그쳤다. 이들 국가들이 한국보다 사회발전이 앞서 있고, 경제적으로도 비중있는 국가라는 전제 위에서 그러하였다. 그러나 사회발전 측면은 잠시 접어두고 경제적 측면만을 고려한다면

한국의 중요한 교역 대상국은 미국과 유럽국가군이 아니라 아시아 국가군이다. 중국은 2014년 수출과 수입면에서 한국의 제1 교역국이고, 일본은 한국 수입의 두 번째 자리를 차지하고 있다. 아시아 국가군이 한국 경제에서 차지하는 비중에 비하여 이들 국가군에 대한 우리의 지식과 관심은 영미 국가군에 비해 현저히 낮다. 상대방에 대한 이해도가 낮으면 경제적 교류든 정치적 상호호혜 관계든 지속되기 힘들다. 이는 것만큼 보이고, 보이는 것만큼 포용할 수 있기 때문이다. 지리적으로 인접해 있고, 경제적으로 교역량이 광대하며, 정서적으로 동양문화를 공유하고 있는 아시아 국가군에 대한 우리의 이해를 보다 넓게, 깊게 다듬는 것은 이제 필수사항이 되고 있다.

2. 일본, 중국, 싱가포르의 사회·경제적 현황

40여개의 아시아 국가군 중에서 일본, 중

표 1. 아시아 4개국 주요 경제·사회지표

	인간개발지수(HDI)(2013년)				수출·입순위(2014년)	
	세계순위	HDI 값	평균수명(세)	1인당 GNI(\$)*	수출	수입
한국	15	0.891	81.5	30,345	-	-
일본	17	0.890	83.6	36,747	3	2
중국	91	0.719	75.3	11,477	1	1
싱가폴	9	0.901	82.3	72,371	5	9

출처: UNDP(2014), *Human Development Reports 2014*.

한국무역협회, 국가수출입통계, <http://stat.kita.net/stat/kts/ctr>, 2015.4.

* 2011년 PPP 기준 미국 달러로 계산된 값임.

국, 싱가포르의 사회정책 측면에서 한국인의 특별한 관심을 끌 수 있는 여건을 가진 국가들이다. 사회정책에서 중시하는 인간개발지수(Human Development Index: HDI)와 관련된 지표들을 이용하여 이들 3개국의 특성을 살펴보자.

일본의 HDI 순위, 평균수명, 1인당 GNI는 한국과 비슷한 수준이다. 그러나 20여년 선행하여 제반 사회문제를 먼저 겪고, 대응정책을 개발해온 일본은 오랜 기간 한국의 사회정책 형성에 심대한 영향을 미친 국가이며, 향후에도 그러할 것이다. 특히 한국이 직면한 고령화·저출산 문제 극복과정에서 일본의 선행경험은 좋은 본보기가 될 수 있다.

중국은 HDI 순위, 평균수명, 1인당 GNI 수준 모두에서 한국에 비해 현저히 떨어진다. 그렇지만 국가통제의 사회주의체제에서 시장기반의 사회주의체제로 전환하고 있는 중국은 한국에게 가장 중요한 경제교역국이자 상호간의 보다 심층적인 이해를 필요로 하는 대상국으로 부상하고 있다. 식재료부터 생활용품, 첨단산업제품에 이르기까지 양국간의 물품 교역이 활발하게 이뤄지고 있고, 수많은 관광객도 오고 가지만, 정작 두 나라 국민 간에 상대방에 대한 이해는 피상적인 수준에 머물고 있다. 양국의 사회보장제도에 녹아 있는 쟁점과 정책적 노력을 이해하는 것은 진정한 선린관계로 나아가는 출발점이 될 것이다.

싱가폴은 작은 도시국가이지만 세계 10위권 이내의 HDI 순위, 높은 1인당 GNI 수준을 구현하고 있고, 한국과의 경제 교역량도 만만치 않은 국가이다. 특히 인적자원을 중시하고 이를 구현하는

구체적 전략으로 사회보장제도를 활용하고 있는 싱가포르의 경제사회발전의 원천을 인적자원에서 찾고 있는 한국에게 유용한 시사점을 줄 수 있는 국가이다.

3. 사회정책 연구와 교류, 선린관계의 시작점

20세기 유럽 중심으로 주도되던 세계사는 21세기 들어 아시아 중심으로 무대가 옮겨가고 있다. 유럽 국가들의 사회발전수준이 여전히 앞서 있는 것은 사실이지만 사회적 역동성과 경제적 성장은 아시아가 주도하기 시작했다. 주요 경제교역국으로 부상한 아시아의 몇몇 국가들은 이미 한국의 사회경제적 발전에 심대한 영향을 미치는 위치에 놓여 있다. 이들 국가들과 단순히 경제적 이익을 공유하는 차원을 넘어서서 진정한 선린관계를 형성하여 공존을 지속하려면 상대방에 대한 심층적 이해가 선행되어야 한다.

아시아 국가들의 사회보장제도 분석은 해당국에 대한 이해를 깊게 만들고, 이해를 바탕으로 진정한 선린관계를 형성할 수 있는 계기를 마련해 줄 것이다. 그런 관점에서 아시아 각국의 사회보장제도 연구는 보다 폭넓게, 지속적으로 추진해갈 필요가 있다. 단순한 제도 소개를 넘어서서 제도 형성과 변화 과정에서 각국이 겪었던 사회적 역동성을 담아내야 하며, 이를 가능하게 할 수 있는 활발한 인적교류와 학문적 활동이 수반되어야 할 것이다. ■