

기획

Feature Articles

아시아 사회보장제도의 동향과 과제

키르기스공화국 사회보장제도 현황과 과제
이정민, 김현경

몽골 사회보장제도의 현황과 과제
조성은

카자흐스탄 연금제도의 현황과 과제
민기채

베트남 내부이주 여성들의 사회보장 문제
응우옌 티 프엉 타오

DOI: 10.23063/2023.6.1

키르기스공화국 사회보장제도 현황과 과제¹⁾

The Policy Issues for Social Protection System of the Kyrgyz Republic

이정민 (한국외국어대학교 국제지역대학원 러시아·CIS전공 박사수료)

Lee, Jung-Min (Hankuk University of Foreign Studies)

김현경 (한국보건사회연구원 빈곤불평등연구실 연구위원)

Kim, Hyeon-Kyeong (Korea Institute for Health and Social Affairs)

키르기스공화국은 송금경제 의존, 청년이주 증가, 생산가능인구 일자리 부족, 비공식 노동 만연 등과 같은 사회경제적인 문제에 직면해 있으며 이는 사회보장재원 부족을 초래하고 있다. 사회보장제도는 전반적으로 보장 범위가 보편적인 수준인 반면에 근로연령인구에 대한 지원이 부족하며 공공부조와 연금제도는 급여 수준이 낮다. 또한 노동시장정책은 비공식 노동 만연에 따른 고용보험 적용 한계, 취업훈련·지원프로그램 미비, 귀국한 이주노동자와 가족을 위한 사회보장 혜택 부족 등과 같은 문제를 안고 있다. 이에 따라 키르기스공화국 정부는 비공식 노동과 귀국한 이주노동자를 위한 사회보장제도 적용 범위 확대, 충분한 재원 확보와 자원 배분, 정부 부처 권한 강화, 사회보장제도와 고용서비스 간 통합대응 등 정책과제를 안고 있다.

1. 들어가며

키르기스공화국(Kyrgyz Republic)은 중앙아시아 내륙에 위치한 나라로 북쪽으로 카자흐스탄, 서쪽으로 우즈베키스탄, 동쪽으로 중국, 남쪽으로 타지키스탄과 국경을 접하고 있다. 인구는 2022년 추정 700만 명으로 한국의 13.5%에 불과하지만 면적은 한국의 약 2배로 국토의 대부분이 산이다. 키르기스공화국은 1991년 독립 당시 가난한 나라들 중 하나였지만 빠르게 개혁개방을 추진하여 현재 중앙아시아 국가들 가운데 정치적으로 가장 민주화되었고 2014년에는 중저소

1) 이 글은 김현경 외 (2022) 아시아 사회보장제도 비교연구-몽골 및 중앙아시아 주요국 연구보고서 5장을 업데이트하여 요약한 것이다.



득국 지위를 획득할 정도로 성장하였다. 하지만 여전히 중앙아시아에서 타지키스탄 다음으로 소득수준이 낮다. 자국 내에 괜찮은 일자리가 부족하여 경제활동 참가율이 낮고 비공식 노동자 비율이 매우 높으며 해외 이주 노동자의 송금에 대한 경제 의존도가 높는데, 이는 사회보장제도가 발전하기 어려운 배경이 되었다.

이 글에서는 키르기스공화국의 사회경제적 상황과 특징을 이해하고 사회보장제도의 현황과 미래 과제를 파악한다. 이를 위해 키르기스공화국 사회보장제도의 사회경제적 배경이 되는 경제, 정치, 인구에 대해 간략하게 알아본다. 그리고 키르기스공화국 사회보장제도의 체계와 특징을 요약하고 주요 제도로 공공부조, 연금제도, 노동시장정책 각각의 내용과 성과 및 한계를 살펴본다. 마지막으로, 키르기스공화국 사회보장제도의 발전을 위한 과제를 제언한다.²⁾

2. 사회경제적 환경

키르기스공화국은 지정학적으로 서방세계와 떨어져 고립되어 있었음에도 1991년 독립 이후 가격자유화, 대외무역 자유화, 서구식 민법 도입, 토지사유화 등으로 중앙아시아에서 가장 빠른 속도로 개혁 노선을 선택했다(윤성학, 2018). 그 결과 1992년 유엔 가입, 1998년 세계무역기구 가입, 2015년 유라시아경제연합 가입(김초롱, 2019) 등 국제기구 가입을 빠른 속도로 추진했으며 중앙아시아 국가 가운데 대외경제 개방도가 가장 높다.

키르기스공화국은 정치적으로도 중앙아시아 국가 가운데 민주화 정도가 가장 높다. 아카예프 초대대통령은 1990년 10월 취임 후 2005년 툴립혁명까지 15년을 장기집권 했지만, 카자흐스탄과 우즈베키스탄의 초대대통령이 각각 29년, 26년 장기집권 한 것에 비하면 시민혁명을 통해 장기집권을 끝내고 민주화 정도가 제고되었다고 평가받는다. 프리덤하우스는 2020년 보고서에서 중앙아시아 5개국³⁾을 ‘권위주의가 공고화된 국가’(Consolidated Authoritarian Regime)로 분류하면서 키르기스공화국만을 ‘부분적으로 자유로운(Partly Free)’ 국가로, 나머지 4개국을 ‘자유롭지 못한(Not Free)’ 국가로 분류하였다(고재남, 2020).

이와 같이 키르기스공화국은 독립 후 빠르게 높아진 경제 대외 개방도와 민주화 정도, 2000년 이후 인근 국가의 고도성장의 영향을 기반으로 안정된 성장세를 보여 2014년에는 중저소득

2) 키르기스공화국은 타지키스탄과 함께 2021년 한국의 중점협력국으로 선정되어 우리 정부와의 국제협력이 강화되고 있다.

3) 중앙아시아 5개국은 카자흐스탄, 키르기스공화국, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄을 말한다.

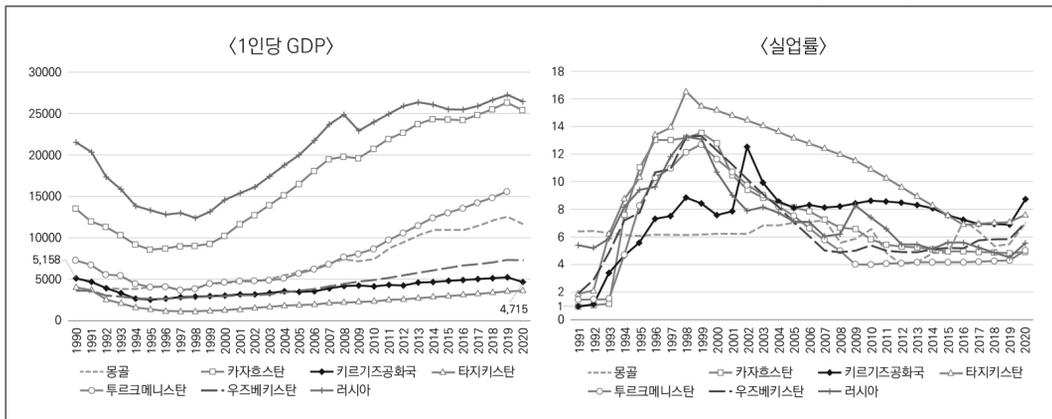
국으로 소득지위가 향상되었지만(ILO, 2020), 중앙아시아에서는 여전히 타지키스탄 다음으로 소득수준이 낮다. 독립 후 제조업 및 건설 분야의 탈산업화와 농업 부문의 파고는 키르기스공화국의 경제침체를 가져왔는데(Marat, 2009; 김영진, 2015 재인용), 정부는 이에 효과적으로 대응하는 시스템을 갖추지 못했다. 정부의 무능은 일자리 부족과 실업의 증가, 대규모 인구의 국외 유출을 초래했다.

키르기스공화국 경제의 가장 큰 특징은 해외 이주노동자의 송금이 경제를 좌지우지한다는 것이다(윤성학, 2018). 통계에 따르면 약 130만 명의 인구가 적어도 한 차례 이상 일자리를 찾기 위해 국내 및 국외로 이동했고(Schmidt & Sagynbekova, 2008, p.111). 유라시아개발은행(EDB)에 따르면 생산가능인구의 20%가 이주노동자이다(EDB, 2013; 김영진, 2015, p.80 재인용). 따라서 2019년 송금 규모는 GDP의 30%에 달한다(ILO, 2020). 코로나19로 인한 경제위기는 특히 큰 충격을 낳았는데 이는 경제가 세계경제와 연결성이 높기도 하고 송금 의존도가 매우 높은 까닭이다.⁴⁾

이러한 정치·경제적 배경에서 지난 10년간 키르기스공화국의 인구는 큰 폭의 성장세를 보였다. 청년 세대의 증가는 일자리 창출과 같은 청년정책의 필요성과 중요성을 증가시키고 있

| 그림 1. 1인당 실질 국내총생산(GDP) 및 실업률 |

(단위: (2017 년국제) 달러, 경제활동인구 대비 %)



자료: World Bank. (2022a). World Development Indicators. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/> 2022. 6. 15.

4) 체제 전환 이후 전체 국민의 50% 이상을 차지했던 키르기스공화국의 빈곤율은 1999년 55.3%, 2003년 40.7%, 2019년 20.1%까지 감소했으나 코로나19의 영향으로 2020년 25.3%, 2021년 33.3%로 증가했다(World Bank, 2022b).



다. 2020년 기준 실업률은 8.7%로 높고(World Bank, 2022a) 저임금, 고용안정성이 낮은 비공식 고용의 비중이 높다.⁵⁾ 따라서 키르기스공화국 정부는 지속 가능한 경제성장을 달성하기 위해 인적 역량 강화와 안정된 임금을 제공하는 생산적인 일자리 창출을 핵심 목표로 두고 청년들이 본국에서 생활하고 일할 수 있는 기회를 만드는 데 집중할 계획을 발표한 바 있다(Kyrgyz Republic, 2018, pp.16-17).

3. 사회보장제도 재정

사회보장제도 재원은 일반적으로 사회보험료, 소득세, 부가가치세, 재산세와 같은 조세로 이루어져 있다. 키르기스공화국 조세는 소득세, 상품과 서비스세, 사회기여금, 기타로 구분할 수 있다. 소득세는 개인소득세와 법인소득세가 해당하며 각각 10%를, 부가가치세와 판매세는 각각 12%를 납부한다. 키르기스공화국 2020년 조세부담률은 17.4%로(OECD, 2022, p.62) 경제협력개발기구(OECD) 회원국 평균 33.5%, 한국 28.0%보다 낮은 수준이다.

키르기스공화국은 만성적인 재정수지 적자를 기록하고 있으며 2020년 코로나19에 대응한 재정지출 증가로 적자폭은 더 커졌다. 2021년 재정지출에서 <표 1>과 같이 사회복지지출이 17.3%를, 광의의 사회지출에 해당하는 주택·공공서비스, 보건의료, 교육, 사회복지가 전체에서 50.5%로 과반을 차지했다. 1993년 11월, 독립체로 설립한 '키르기스공화국 사회기금(Social Fund of the Kyrgyz Republic, 이하 사회기금)' 재정 규모는 <표 2>와 같다. 2020년, 사회기금 재정수지는 역대 최저로 적자였다가 이듬해 흑자를 기록한 반면에 GDP 대비 공적연금지출은 9.5%에서 8.4%로 하락한 것으로 나타났다.

5) ILO(2020)에 따르면 2018년 키르기스공화국에서 취업자 수 비율이 높게 나타난 농림어업(20%), 도소매업(16%), 제조업(12%)의 비공식 노동 비율이 각각 95.9%, 95.5%, 71.2%에 달한다.

| 표 1. 키르기스공화국 국가 재정 현황 |

(단위: 천 슝, %)

항목	2019		2020		2021	
	금액	%	금액	%	금액	%
수입(1+2)	167,412,233	100.00	152,139,885	100.00	209,937,161	100.00
영업이익(1)	167,328,568	99.95	152,051,093	99.94	209,827,034	99.95
조세	121,525,509	72.59	106,929,221	70.28	151,185,312	72.01
공식이전 수입(비과세 수입)	13,488,730	8.06	11,818,068	7.77	13,738,475	6.55
자산판매 소득	32,314,329	19.30	33,303,804	21.89	44,903,247	21.39
비금융자산판매 소득(2)	83,665	0.05	88,792	0.06	110,127	0.05
지출(1+2)	167,843,943	100.00	171,873,922	100.00	211,700,802	100.00
운영경비(1)	136,117,861	81.10	147,408,736	85.77	165,337,393	78.10
예산자금	126,950,756	-	138,802,826	-	153,803,950	-
특별자금	9,167,105	-	8,605,909	-	11,533,443	-
일반정부서비스	20,530,409	12.23	21,566,835	12.55	23,204,188	10.96
국방·치안·보안	17,728,295	10.56	19,876,324	11.56	22,235,122	10.50
농업·임업·사냥	1,593,771	0.95	1,569,763	0.91	1,692,328	0.80
연료·에너지	26,408	0.02	19,159	0.01	23,406	0.01
광업·제조·건설	141,988	0.08	104,819	0.06	158,964	0.08
교통	918,003	0.55	807,878	0.47	1,046,465	0.49
통신	111,436	0.07	144,322	0.08	228,264	0.11
비경제적 부문	2,881,554	1.72	2,403,737	1.40	4,785,805	2.26
환경보호	742,444	0.44	628,491	0.37	648,414	0.31
주택·공공서비스	4,881,341	2.91	5,193,632	3.02	5,741,498	2.71
보건의료	14,009,417	8.35	17,267,719	10.05	20,843,930	9.85
여가·문화·종교	4,000,548	2.38	3,589,379	2.09	4,394,345	2.08
교육	35,879,864	21.38	39,909,968	23.22	43,752,095	20.67
사회복지	32,659,774	19.46	34,326,710	19.97	36,582,570	17.28
자산(2)	31,726,082	18.90	24,465,186	14.23	46,363,409	21.90
재정수지	-431,710		-19,734,037		-1,763,641	
GDP	590,042,400		598,344,500		723,122,200	

주: 소수점 둘째 자리에서 반올림. 1 슝 = 15.32원(2022년 5월 27일 기준)

자료: 1) Национальный комитет статистики Кыргызской Республики(키르기스공화국 통계청). (2022a). Доходы государственного бюджета. Retrieved from <http://www.stat.kg/.opendata/> 2022. 10. 3.

2) Национальный комитет статистики Кыргызской Республики(키르기스공화국 통계청). (2022b). Расходы государственного бюджета. Retrieved from <http://www.stat.kg/.opendata/> 2022. 9. 29.



| 표 2. 키르기스공화국 사회기금 재정 규모 |

(단위: 천 송, %)

항목 \ 연도	2017	2018	2019	2020	2021
수입	48,911,957	51,013,751	53,843,022	56,056,086	62,554,231
GDP	520,958,600	557,113,300	590,042,400	598,344,500	723,122,200
(GDP 대비 %)	(9.4)	(9.2)	(9.1)	(9.4)	(8.7)
연기금	45,113,293	46,926,183	49,472,083	51,561,688	57,285,815
정부이전연기금	1,481,528	1,596,345	1,767,479	1,814,211	2,181,152
의료보험기금	2,064,550	2,216,946	2,319,775	2,381,903	2,742,094
노동자재활기금	252,586	274,277	283,685	298,284	345,170
지출	46,462,639	50,309,667	53,506,295	56,635,942	60,758,580
(GDP 대비 %)	(8.9)	(9.0)	(9.1)	(9.5)	(8.4)
연기금	42,558,421	46,096,037	49,131,665	52,261,929	55,623,279
정부이전연기금	1,481,528	1,596,345	1,767,479	1,814,211	2,181,152
의료보험기금	2,167,452	2,328,446	2,320,003	2,361,500	2,742,094
노동자재활기금	255,238	288,839	287,148	198,302	212,055
재정수지	2,449,318.3	704,083.8	336,727.7	-579,856.6	1,795,651.7

자료: Социальный фонд Кыргызской Республики(키르기스공화국 사회기금). (2022). отчёты. Retrieved from http://socfond.kg/ru/about_fund/ 2022. 10. 3.

4. 공공부조

1991년, 키르기스공화국은 체제 전환에 따라 사회 전반에 걸쳐 산업활동 급감, 국가예산 감소, 실업과 빈곤 급증을 경험했으며 이에 정부는 ‘국가빈곤감소전략(National Poverty Reduction Strategy)’을 시행해야만 했다(OECD, 2018, p.68). 1995년에 사회보장제도를 개혁했으며 1998년 4월에는 저소득층과 장애인, 노동할 수 없는 국민이 기본적인 생활을 할 수 있도록 ‘최저생활보장제도(guaranteed living standard level) 승인 법률(No. 231)’을 제정했다. 1998년 5월, ‘키르기스공화국 공공부조법’을 비준했으며 빈곤선 이하 가구의 가족구성, 소득수준, 생활조건, 재산 등이 담긴 특별 정보포맷인 ‘사회여권(social passport)’을 도입했다(Upadhyaya & Ouchi, 2006, pp.3-4).

키르기스공화국 공공부조제도는 <표 3>과 같이 16세 이하 자녀가 있는 저소득가구를 위한 월 생계급여(Monthly Benefit for Poor Families with Children, 이하 MBPF), 18세 미만 장애 아동, 연금보험 미해당 노인, 에이즈가 있는 산모에게서 태어난 아동 등 취약계층을 위한 월 사회급여(Monthly Social Benefit, 이하 MSB), 2010년 혁명 시 사망자 자녀를 지원하고 부상자

의료 지원을 하는 보충성사회급여(Supplementary Monthly Social Benefit, SMSB), 대조국전쟁 참전용사와 레닌그라드생존자, 체르노빌 원전사고 복구작업 노동자를 위한 국가현금보상(State Cash Compensation, SCC), 장제비, 에너지보조금 등이 있다(UNICEF, 2020, p.2; WFP, 2018, pp.36-38). 2002년, ‘국가빈곤감소전략’을 구축했으며 2010년에는 소비에트 시기에 특혜 집단에게 제공했던 현물 급여를 현금급여로 전환했다. 2012-2014년, 2015-2017년에 저소득 가구와 아동, 장애인, 노인, 노숙인 등 취약계층을 위한 사회보장계획을 수립했다(OECD, 2018, pp.70-71). 아울러 2017년 6월에 빈곤 감소를 위해 아동급여를 개혁했으며 같은 해 7월에는 ‘국가수당법(Law on State Allowance, No.163)’을 제정했다. 2021년, 공공부조 수급자 비율은 전체 인구 대비 6.8%이며 코로나19가 발생하기 이전에 비해 0.7% 증가한 것으로 나타났다. 키르기스공화국 통계청 자료에 따르면, 2021년 현재 MBPF는 월평균 864숨, MSB는 4,554숨, 천천성 장애인은 4,076숨을 지급받았다. 하지만 이는 정부에서 지정한 최저생계비 6,268숨(96,026원⁶⁾)에 못 미치는 실정으로 기본적인 생활을 보장하는 데 역부족임을 알 수 있다.

표 3. 키르기스공화국 공공부조 종류 |

제도명	주요 내용 ⁷⁾
자녀가 있는 저소득가구를 위한 생계급여(MBPF)	가계소득을 기준으로 결정하며 최저소득보장 이하인 자 16세 이하 자녀가 있어야 함(학생은 21세)
사회급여(MSB)	18세 미만 장애아동, 연금보험 미해당 노인, 아동유족과 부모 없는 아동, 에이즈가 있는 산모에게서 태어난 18세 미만 아동 등
보충성사회급여(SMSB)	2010년 4월 혁명(2차 툴립혁명) 때 사망자 자녀는 18세까지 지원, 부상자 의료 지원
국가현금보상(SCC)	소비에트 시기에 특혜 집단이 받은 현물급여를 현금급여로 대체(2010년) 대조국전쟁 참전용사와 배우자, 레닌그라드생존자, 체르노빌 원전복구작업 노동자 등 지원 무료의료돌봄, 건강리조트, 무료 주거지원, 무료 실내용 휠체어 등 지원
기타	에너지보조금, 모성급여, 장제비, 저소득 가정 초등학생 학교 급식, 이재민 지원

자료: 1) UNICEF. (2019). Kyrgyzstan: Supporting National Social Protection Systems to Respond in Times of Crisis. p. 2.
2) WFP. (2018). Scoping Study on Social Protection and Safety Nets for Enhanced Food Security and Nutrition in the Kyrgyz Republic. p. 37.

6) 1숨 = 15.32원(2022년 5월 27일 기준)

7) 제2차 세계대전 동부전선인 대조국전쟁(1941년 6월-1945년 5월) 참전용사와 대조국전쟁에서 독일이 소련을 침공해 872일간 레닌그라드(현 상트페테르부르크)를 봉쇄했으며 그속에서 생존한 자를 정부가 지원하고 있다. 또한 1986년, 체르노빌원자력발전소에서 원전이 폭발해 방사능이 유출되었는데, 이때 복구 작업을 한 노동자도 지원하고 있다. 요양휴식 목적인 건강리조트, 무료의료돌봄 등과 같은 소비에트시기 제도도 계승하고 있다. 1991년 8월, 소비에트연방에서 독립한 키르기스공화국은 중앙아시아에서 유일하게 의원내각제를 구축했으나 부패와 비리, 경제위기, 언론탄압 등으로 불안정했다. 2005년(1차 툴립혁명)에 이어 2010년 4월에는 대통령 사임과 정권교체를 요구하는 반정부시위(2차 툴립혁명)가 발생했다. 경찰이 시위대에 실탄을 발사해 사망자 87명, 부상자 1000명 이상이 발생했다 [ReliefWeb(OCHA), 2010]. 정부는 2차 툴립혁명 당시 사망자 자녀와 부상자를 지원하고 있다. 에너지보조금은 연금지급액이 낮은 수급자와 고산지대 거주자를 위해 2010년부터 지원하고 있다(WFP, 2018, p.38).



5. 연금제도

키르기스공화국 연금제도는 노령연금, 장애연금, 유족연금으로 이루어져 있고, 이 글은 연금 제도에서 중추를 이루는 노령연금을 중심으로 살펴보고자 한다. 1997년 7월, 키르기스공화국 정부는 ‘국가사회보험법(State Social Insurance Act No.57)’을 제정하여 명목적립연금방식(Notional Defined Contribution, NDC)을 도입했다. 연금수급연령은 남성 63세, 여성 58세이며 노동기간은 남성 25년, 여성 20년이다. 키르기스공화국 다층구조 연금제도는 <표 4>와 같이 이루어져 있다. 1층은 기초연금이며 조세로 재원을 충당하며 지급액은 월평균 임금의 12%에 해당한다. 2층은 사회보험과 명목적립연금방식⁸⁾으로, 보험료율은 25.25%이며 사용자와 노동자는 각각 17.25%, 8%를 납부한다. 3층 의무개인계좌는 노동자만 의무적으로 2%를 납부한다(SSA, 2018, pp.158-159; World Bank, 2014, p.3). 따라서 키르기스공화국 전체 보험료율은 27.25%이며 사용자 17.25%, 노동자 10%를 납부한다.

표 4. 키르기스공화국 다층구조 연금제도 |

구분	1층 기초연금 (basic pension)	2층 사회보험 (social insurance)	2층 명목적립연금방식 (notional defined contribution)	3층 의무개인계좌 (mandatory individual account)
재정원천	조세	25.25%(사용자: 17.25%, 노동자: 8%)		2%(노동자만 납부)
급여형태	단일급여 (월평균 임금의 12%)	DB	NDC	완전적립 DC

주: 자료를 참고하여 저자가 재구성함.

자료: 1) SSA. (2018). SSPTW: Asia and the Pacific 2018, Social Security Administration, Baltimore, Maryland of USA. pp.158-159.

2) World Bank. (2014). Kyrgyz Republic Expenditure Review Policy Notes: Pensions, Research Report No. 89007. p.3.

3) Социальный фонд Кыргызской Республики(키르기스공화국 사회기금). (2019). Ставки тарифов страховых взносов. Retrieved from СТАВКИ тарифов страховых взносов Социальный фонд Кыргызской Республики (socfond.kg) 2023. 5. 29.

8) 연금제도 재정유형방식은 크게 부과방식(매년 전체 가입자가 납부한 보험료로 연금지불 총액을 조달함)과 적립방식(규칙적으로 저축한 보험료를 퇴직 후 받음)이 있다. 부과방식에서 적립방식으로 전환하여 신선험에 따라 사회보장에서 사적연금 용어인 확정기여형(defined contribution, DC)과 확정급여형(defined benefit, DB)을 사용한다. 전자는 사전에 확정된 보험료를 부담하며 가입자가 개인계좌에 적립한 돈을 연금이나 일시금으로 돌려받는 방식으로 적립방식과 유사하며 후자는 개인이 부담한 보험료와 상관없이 사전에 확정된 연금급여를 받는 방식으로 부과방식과 유사하다. 또한 명목확정기여형(notional defined contribution, NDC)은 적립방식처럼 개인계정이 있으나 실제로 보험료가 적립되는 것이 아니라 가상으로 명목상 적립되는 것이다. 개인계정에 보험료가 적립된다는 점에서 적립방식이나 신규가입자 개인계정에서 충당한다는 점에서 부과방식이다(이성기 외, 2019, pp.172-175).

키르기스공화국 전체 인구나 경제활동인구는 <표 5>와 같이 꾸준하게 증가했으며 경제활동 인구 대비 실제 연금수급자 수도 증가한 것으로 나타났다. 성별연금격차를 살펴보면, 전체 인구는 여성과 남성이 비슷하나 경제활동인구는 남성이 높은 반면에 연금수급자는 여성이 1.5배 이상 높은 것으로 나타났다. 성별연금격차 발생요인은 기대수명 증가, 임금격차, 성별직종분리, 비공식 노동 등이 있다. 키르기스공화국 통계청은 2021년 키르기스공화국 전체 기대수명을 71.8세(여성 76.1세, 남성 67.9세)로 발표했으며 여성기대수명이 남성에 비해 약 9세가 높음을 알 수 있다. 또한 비공식 노동 비율이 상대적으로 낮은 분야인 교육, 보건·복지, 부동산에서 여성취업자 비율이 80% 이상으로 나타났다.

키르기스공화국 정부는 ‘국가연금사회보험법(Law of State Pension Social Insurance)’에 따라 연금을 지급하고 있다. 2014년 12월 24일, 키르기스공화국 정부는 대통령령으로 제정한 ‘연금제도발전 개념 No.670’에 의거하여 연금제도 소득대체율을 월평균 임금의 38.8%로 명시하였다. 해당 법률은 네 차례 개정[2015년 12월 2일(No.825), 2017년 2월 2일(No.55), 2017년 5월 15일(No.272), 2019년 3월 29일(No.144)]했으나 소득대체율 개정은 이루어지지 않았다. 2021년

표 5. 키르기스공화국 경제활동인구와 연금수급자 수 |

(단위: 명)

구분		2017	2018	2019	2020
인구수	전체	6,140,200	6,256,730	6,389,500	6,523,529
	여성	3,097,690	3,154,913	3,219,866	3,285,923
	남성	3,042,510	3,101,817	3,169,634	3,237,606
경제활동인구	전체	2,319,200	2,560,700	2,573,700	2,598,900
	여성	886,100	1,057,700	1,057,300	1,083,100
	남성	1,433,100	1,503,000	1,516,400	1,515,800
연금수급자	전체	673,230	694,839	714,937	735,814
	여성	425,585	440,611	452,230	460,187
	남성	247,645	254,228	262,707	275,627

자료: 1) Национальный комитет статистики Кыргызской Республики(키르기스공화국 통계청). (2022c). Численность постоянного населения по полу и возрастным группам. Retrieved from c21de8ac-3066-4882-bccb-576293aff59c.xlsx (live.com)/ 2022. 10. 3.

2) ILO. (2022). Employment by sex, age and economic activity(Annual). Retrieved from https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer14/ 2022. 10. 3.

3) Национальный комитет статистики Кыргызской Республики(키르기스공화국 통계청). (2022d). Численность получателей пенсий по полу. Retrieved from 214594a8-8db1-4e85-bcdb-0561acf76419.xls (live.com)/ 2022. 10. 3.



| 표 6. 키르기스공화국 월평균 임금과 연금지급액 |

(단위: 솜)

항목 \ 연도	2015	2017	2019	2021
월평균 연금지급액	4,895	5,578	5,960	6,412
연금수급자를 위한 최저생계비	4,434	4,303	4,286	5,580
월평균 임금	12,789	15,670	17,232	24,204

자료: 1) Национальный комитет статистики Кыргызской Республики(키르기스공화국 통계청). (2022e). Среднемесячная заработная плата(솜ы). Retrieved from <http://www.stat.kg/opendata/> 2022. 10. 3.

2) Akipress. (2011). Average monthly salary in Kyrgyzstan grows by 20.5% – AKIpress News Agency. Retrieved from www.akipress.com/ 2022. 10. 3.

3) Akipress. (2016). Average monthly salary makes around \$180 in 2015 in Kyrgyzstan – AKIpress News Agency Retrieved from www.akipress.com/ 2022. 10. 3.

실질적인 소득대체율은 <표 6>과 같이 월평균 임금의 약 27% 수준인 것으로 나타났다. 따라서 키르기스공화국 정부에서 시행하는 연금제도 지급액은 노후빈곤 예방과 대응 효과성이 낮다고 볼 수 있다.

6. 노동시장정책

키르기스공화국은 2015년 ‘고용촉진에 관한 법률 Law no. 214^(On promotion of employment)’을 제정해 고용 촉진과 실업문제 해결 및 그와 관련된 제도’를 정비하였는데, 실업급여와 취업지원 서비스가 노동시장정책의 주축을 이룬다.

적극적 노동시장정책인 공공 고용서비스(Public Employment Service, 이하 PES)는 키르기스공화국 노동시장 정책에서 가장 중요한 역할을 하며, 실업자들에게 실업자 등록, 고용주와의 연결, 교육 및 소액 신용, 공공사업 프로그램과 같은 서비스를 제공한다. 노동사회개발부에 등록된 실업자는 누구라도 프로그램에 참여할 수 있다. 일자리 공석 정보를 제공하는 서비스는 공석 통지 및 채용 지원 절차로 구성된다. 하지만 대부분의 구직자가 친척과 같은 사적인 네트워크를 활용하기 때문에(Schwegler-Rohmeis, Mummert, & Jarck, 2013) 활용도가 낮다. 그리고 일자리가 필요한 실업자가 다수이면서 비공식 고용이 일반적인 곳은 농촌인 반면 등록된 일자리는 대부분 도시 지역, 공공부문 저임금 일자리이기 때문에 수요와 공급의 불일치가 있다. 그 외에 PES에 등록된 실업자에게 무료 교육을 제공하는 실업자 대상 교육 및 정보 제공 서비스, 소액 대출 서비스가 있다. 하지만 사업 참가 종료 후 다른 정책과 연계가 이루어지지 않

는 한계가 있다. 2014년 기준 약 24,000명이 공공 고용서비스 프로그램에 참여했는데 이는 등록된 실업자의 26%, 전체 실업 인구의 12% 규모에 불과하다(OECD, 2018).

키르기스공화국의 실업급여는 키르기스공화국 ‘고용노동법’⁹⁾에 법적 근거를 두고 있다.¹⁰⁾ 사회보험 방식으로 실업수당을 받기 위해서는 노동사회개발부, 고용서비스 및 지방고용센터에 실업자로 등록되어야 한다. 또한 실업급여 수급자격을 획득하기 위해서는 실업급여 신청 전 3년 기간에 최소 12개월의 보험 이력이 있어야 하고, 실업급여는 사회기금의 보험료 공제 확인 후 지급된다. 실업급여는 실업자로 등록한 이후 11일째부터 지급되고, 적극적으로 구직활동을 해야 한다. 실업급여는 월 1회 이상 지급되지만 3년 동안 12개월을 초과할 수 없다. 근속기간이 12개월 이상인 공식실업자는 기본 실업급여 수준의 실업급여를 받으며, 급여액은 기본 실업급여와 보험기여기간에 따라 근속연수의 백분율로 정해진다. 보험가입 경력이 12~24개월이면 기본 실업급여액의 100%, 24~36개월 110%, 36~60개월 130%, 60~120개월 150%, 120개월 이상이면 200%이다. 즉, 평균 보험가입 경력이 12~24개월이면 기본 실업급여액인 300숨을 수급하고, 24~36개월은 330숨, 60~120개월은 450숨 등이며, 부양가족 1인당 10% 추가급여가 지급된다. 2021년 키르기스공화국 최저생계비는 월 6,268숨으로 기본 실업급여액 300숨은 최저생계비의 4.7%에 불과해 급여액이 상당히 낮다(김현경 외, 2022).

엄격한 수급기준과 낮은 급여액으로 인해 공공고용서비스에 등록하는 실업자 수는 매우 적고, 실업급여 수급자 수는 이보다 더 적다. 2015년 키르기스공화국의 등록 실업자 56,700명 중 취업지원 서비스와 실업급여를 받은 대상자는 총 34,079명으로 실업급여 수급자는 3,346명, 직업교육 참여자는 7,400명, 나머지 23,564명은 공공사업 참여자이다(ILO, 2017, p.58). 정부는 2020년 8월 실행계획(액션플랜)에 실업급여 절차 간소화와 접근성 확대를 시도했지만 여전히 사회보험 기여 이력을 지닌 실업자에게 적용되어 매우 제한적이다(ILO, 2020).

9) Закон Кыргызской Республики о содействии занятости населения от 3 августа 2015 года №214(Law of Kyrgyz Republic on Promoting Employment of the Population. No. 214). (2015).

10) ‘실업 수당 지급 절차, 조건 및 조건에 관한 규정’(2019년 6월 6일 자 키르기스공화국 정부령 제281호, 2020년 8월 24일 자 제433호, 2021년 1월 11일 자 제2호로 개정함)
Положение о порядке, условиях и сроках выплаты пособий по безработице(В редакции постановлений Правительства КР от 6 июня 2019 № 281, 24 августа 2020 № 433, 11 января 2021 года № 2).



7. 나가며

키르기스공화국 경제에서 가장 특징적인 부분은 송금경제 비중이 매우 높다는 것이다. 이는 꾸준한 인구 증가에도 불구하고, 청년들이 자국 내에서 일자리를 구하지 못하고 러시아, 카자흐스탄 등으로 이주하여 노동하는 비율이 높음을 의미한다. 또한 일자리 부족과 사회보장 재원 부족은 사회보장제도 발전에 어려움을 낳았다.

키르기스공화국 사회보장제도는 전반적으로 노인에 대한 보장 범위가 보편적인 수준인데 비해 근로연령인구에 대한 지원은 세계에서 순위가 뒤에 있는 수준인데, 이러한 사회보장제도의 특징이 생산가능인구의 취업활동 부족과 비공식 노동, 사회보장재원 부족으로 악순환되고 있다. 중앙아시아 대부분 나라에서 노인에 대한 사회보장정책은 거의 보편적인 수준인 반면, 실업자에 대한 보장은 중앙아시아와 서아시아에서 14.7%로 가장 낮고(ILO, 2021, p.18), 이 중에서도 2015년 키르기스공화국의 실업자 현금지원 보장 수준은 1.7%로 ILO에서 발표한 전 세계 비교대상국 가운데 끝에서 4위 수준이다(ILO, 2017). 이는 비공식 취업의 비율이 높아 사각지대가 매우 광범위한 상황에서 고용보험 가입조건은 다른 나라에 비해서 지나치게 엄격하기 때문이다. 그리고 훈련 및 취업지원 프로그램이 거의 기능하지 못하고 이에 대한 재정투자도 미미한 수준이다. 따라서 적극적·소극적 노동시장정책을 강화하여 고급인력이 자국 내에서 취업할 수 있게 하고, 비공식 취업의 비율을 줄이고, 이로부터 사회보험 가입률 증가 및 사회기금 재정 확보 등의 선순환을 시작해야 할 것이다.

키르기스공화국은 공공부조와 연금제도는 급여 수준이 낮은 실정이다. 공공부조 급여는 2021년 현재 1인당 월평균 임금의 약 26%에 불과하며 이는 최저생계비에 못 미치는 실정으로 기본적인 생활을 보장하는 데 한계가 있다. 노령연금 급여는 소득대체율 38.8%에 못 미치는 27% 수준으로 노후소득을 보장하는 데 한계가 있다. 따라서 기본적인 생활보장을 위한 적절한 지원과 노후빈곤 예방 효과 제고를 위해 급여액 상향이 필요하다.

끝으로 키르기스공화국은 이주노동자를 대상으로 사회보장협정 강화를 통해 사회보장을 강화할 필요가 있다. 키르기스공화국은 관세동맹 및 단일경제공간 가입 과정에서 이주노동자에게 내국인 지위를 부여하는 노동이주 협정을 반드시 포함시키고, 이주자의 숙련과 자질 향상을 위한 조치를 해야 한다(김영진, 2015). 최근에는 코로나19로 일자리를 잃고 본국으로 돌아온 이주노동자와 그 가족들이 본국에서 어떠한 사회보장 프로그램의 혜택도 받지 못했는데(ILO,

2021, p.30), 이주노동자를 포괄하는 근로연령인구와 아동·가족에 대한 미흡한 사회보장의 강화가 더욱 요구된다.

요약하면 키르기스공화국은 비공식 노동과 이주노동자를 포함한 모든 고용형태에 대한 사회보장 포괄 범위 확대, 충분한 사회보장 지출과 이를 위한 재원 확보, 사회보장시스템과 고용서비스 간 통합대응 등 정책과제를 안고 있다(ILO, 2021).

| Abstract |

The Kyrgyz Republic is faced with socioeconomic issues such as overdependence on the remittance economy, increasing youth migration, a shortage of jobs for the productive population, and widespread informal work, all of which lead to insufficient social protection financing. Although the country's social protection system is universal in coverage, it lacks support for the working-age population, and the benefit levels of the public assistance and pension systems are low. In addition, labor market policies are confronted with challenges such as inadequate employment insurance coverage due to the prevalence of informal work, a lack of job training and support programs, and a lack of social security benefits for returning migrant workers and their families. Therefore, the government of the Kyrgyz Republic needs to consider expanding social protection coverage for informal labor and returning migrant workers, allocating and securing sufficient resources, strengthening the authority of government departments, and integrating social protection and employment services.

참고문헌

- 고재남. (2020). 중앙아시아의 장기집권 권위주의 정치. *Asian Regional Review DiverseAsia*, 3(3).
- 김영진. (2015). 키르기스스탄의 노동이주와 그 사회경제적 영향: 관세동맹 및 단일경제공간 가입을 중심으로. *아시아연구*, 18(1), 77-104.
- 김초롱. (2019). 키르기스공화국과 타지키스탄 '국가발전전략'의 주요 내용과 시사점. [KIEP] 세계경제 포커스, 19(21), 1-13.
- 김현경, 이지혜, 조성은, 곽윤경, 민기채, Ganbold Buyandelger, 김태경. (2022). 아시아 사회보장제도 비교연구-몽골 및 중앙아시아 주요국. 세종: 한국보건사회연구원.
- 윤성학. (2018). 현대 중앙아시아의 이해. 서울: 고려대학교출판문화원.
- 이성기, 원석조. (2019). 사회보장론. 고양: 공동체, 172-175.
- Akipress. (2011). Average monthly salary in Kryrgyzstan grows by 20.5%, AKIpress News Agency. Retrieved from www.akipress.com 2022. 10. 3.
- Akipress. (2016). Average monthly salary makes around \$180 in 2015 in Kyrgyzstan, AKIpress News Agency. Retrieved from www.akipress.com 2022. 10. 3.
- ILO. (2017). *Social protection assessment-based national dialogue: Towards a nationally defined social protection floor in the Kyrgyz Republic*. ILO Minister of Labor and Social Development of the Kyrgyz Republic and United Nations Development Group.
- ILO. (2020). *Rapid assessment of the employment impacts of the COVID-19 pandemic in Kyrgyzstan*.



- ILO. (2021). *World social protection report 2020-22: Regional companion report for Central and Eastern Europe and Central Asia*. Geneva: ILO.
- ILO. (2022). Employment by sex, age and economic activity(Annual). Retrieved from <https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer14> 2022. 10. 3.
- Kyrgyz Republic. (2018). *National development strategy of the Kyrgyz Republic for 2018-2040*. Bishkek.
- OECD. (2018). *Social protection system review of Kyrgyzstan. OECD Development Pathways*, OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2022). *Revenue statistics in Asia and the Pacific: Strengthening tax revenues in developing Asia 1990-2020*.
- ReliefWeb(OCHA). (2010). Clashes interrupt Kyrgyz trial over April killings. Retrieved from Clashes interrupt Kyrgyz trial over April killings - Kyrgyzstan | ReliefWeb 2023. 5. 30.
- Schmidt, M. & Sagynbekova, L. (2008). Migration past and present: Changing patterns in Kyrgyzstan. *Central Asian Survey*, 27(2).
- Schwegler-Rohmeis, W., Mummert, A., & Jarck, K. (2013). *Labor market and employment policy in the Kyrgyz Republic: Identifying constraints and options for employment development*. Bishkek: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit(GIZ).
- SSA. (2018). *SSPTW: Asia and the Pacific 2018*, Social Security Administration, Baltimore, Maryland of USA.
- UNICEF. (2019). *Kyrgyzstan: Supporting national social protection systems to respond in times of crisis*.
- Upadhyaya, S., & Ouchi, M. (2006). *The assessment of social assistance scheme in the Kyrgyz Republic: Its importance in relation to employment and poverty alleviation (No. 993893493402676)*, International Labour Organization(ILO).
- WFP. (2018). *Scoping study on social protection and safety nets for enhanced food security and nutrition in the Kyrgyz Republic*.
- World Bank. (2014). *Kyrgyz Republic public expenditure review policy notes: Pensions*, Research Report No. 89007.
- World Bank. (2022a). *World Development Indicators*. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator> 2022. 6. 15.
- World Bank. (2022b). *Poverty headcount ratio at national poverty lines(% of population) - Kyrgyz Republic(Data)*. Retrieved from <http://www.worldbank.org/en/home> 2022. 9. 29.
- Закон Кыргызской Республики о содействии занятости населения, от 3 августа 2015 года №214.(Law of Kyrgyz Republic on Promoting Employment of the Population No. 214). (2015).
- Национальный комитет статистики Кыргызской Республики(키르기스공화국 통계청). (2022a). Доходы государственного бюджета. Retrieved from <http://stat.kg/opendata> 2022. 10. 3.
- Национальный комитет статистики Кыргызской Республики(키르기스공화국 통계청). (2022b). Расходы государственного бюджета. Retrieved from <http://stat.kg/opendata> 2022. 9. 29.
- Национальный комитет статистики Кыргызской Республики(키르기스공화국 통계청). (2022c). Численность постоянного населения по полу и возрастным группам. Retrieved from c21de8ac-3066-4882-bccb-576293aff59c.xlsx (live.com) 2022. 10. 3.
- Национальный комитет статистики Кыргызской Республики(키르기스공화국 통계청). (2022d). Численность получателей пенсий по полу. Retrieved from 214594a8-8db1-4e85-bcdb-0561acf76419.xls (live.com)/ 2022. 10. 3.
- Национальный комитет статистики Кыргызской Республики(키르기스공화국 통계청). (2022e). Среднемесячная заработная плата (сомы). Retrieved from <http://stat.kg/opendata> 2022. 10. 3.
- Социальный фонд Кыргызской Республики(키르기스공화국 사회기금). (2019). Ставки тарифов страховых взносов. Retrieved from СТАВКИ тарифов страховых взносов Социальный фонд Кыргызской Республики (socfond.kg) 2023. 5. 29.
- Социальный фонд Кыргызской Республики(키르기스공화국 사회기금). (2022). отчёты. Retrieved from http://socfond.kg/ru/about_fund 2022. 10. 3.
- Положение о порядке, условиях и сроках выплаты пособий по безработице.(В редакции постановлений Правительства КР от 6 июня 2019 № 281, 24 августа 2020 № 433, 11 января 2021 года № 2).