

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: 10.23063/2023.6.2

몽골 사회보장제도의 현황과 과제¹⁾

Mongolia's Social Security System and Its Challenges

조성은 (한국보건사회연구원 국제협력단 연구위원)
Cho, Sungeun (Korea Institute for Health and Social Affairs)

몽골은 체제 전환국 중에서도 매우 빠르게 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 제도를 도입하면서 압축적으로 복지국가의 외형을 갖추었다는 점에서 체제 전환국 사회보장제도 연구의 주목할 만한 사례로 꼽힌다. 사회보험 제도로는 연금보험, 건강보험, 산업재해보상보험, 실업보험, 급여보험 등 5가지 프로그램이 있고, 그 안에 노인 퇴직연금, 의료보험, 실업보험, 산재보험, 임신 및 임산부 연금, 출산모 의료보험, 단기 근로 중단에 대한 상병급여 등이 포함된다. 몽골의 경우 자산조사에 기반하지 않고 여러 유형의 취약계층을 지원하는 프로그램이 공공부조와 사회복지서비스가 중첩되는 영역에서 발달되어 있다. 사회부조 성격의 국가지원 대상이 상당히 넓으며, 국가 근로자에 대한 보상의 성격으로 혜택을 제공하는 사회주의 전통의 유산도 있어 전반적으로 소수의 취약계층보다는 중상위층을 포함한 다수의 넓은 범위 대상자들에게 사회보장이 제공된다는 특징이 있다.

1. 들어가며

몽골국(Монгол Улс, 이하 몽골)은 1921년 담디니 쉰호바타르가 사회주의 체제로 건국한 이후 구 소비에트사회주의공화국연방(소련)의 위성국가로 사회주의 블록 안에 머물다 1992년 복수정당제도에 기반한 총선거를 통해 시장경제와 민주주의를 바탕으로 한 서구자본주의 체제로 이행하기 시작했다. 이후 체제 전환국 중에서도 매우 빠르게 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 제도를 도입하면서 압축적으로 복지국가의 외형을 갖추었다는 점에서 체제 전환국 사

1) 이 글은 『아시아 사회보장제도 비교연구-몽골과 중앙아시아 주요국』(한국보건사회연구원, 2022)의 제3장을 수정하여 요약한 것이다.



회보장제도 연구의 주목할 만한 사례로 꼽힌다(조자영, 최재성, 몽크나룻, 윤수경, 2016).

경제적인 측면에서 몽골은 체제 전환 직후 지하자원 수출 이외의 산업 기반이 약하고 금융 시스템 미비 및 운영 경험 부족 등으로 경제 체제가 부실하여 1994년~1998년에 세 번의 금융 위기를 경험하게 된다. 이후 2008년 세계적인 금융위기까지 경험하며 결국 국제통화기금(IMF)으로부터 구제 금융을 받으면서 경제 체제를 전반적으로 구조조정 하게 된다(최재현, 2021). 이러한 경제적 불안정에도 불구하고 몽골은 세계 10대 자원 부국으로 구리와 석탄, 몰리브덴, 희토류 등 80여 종류의 지하자원을 대량으로 보유하고 있으며, 높은 성장 잠재력, 지리적 중요성, 전략 자원 및 희귀 자원의 풍부성으로 외국 투자자들의 큰 관심을 받는 국가이기도 하다(김재림, 서정일, 정선욱, 2021, pp.107-108).

정치 체제는 1992년 신헌법이 통과되면서 민주공화제 체제로 전환하여 행정, 입법, 사법의 삼권분립이 이루어졌으며, 의원내각제적 성격이 강한 이원 집정부제로 이른바 혼합 의회 대통령제라는 몽골 특유의 제도를 유지해 오고 있다. 다만 체제 전환 이후 2020년까지 수립된 14개의 정부 중 2개를 제외하고는 임기를 채우지 못하고 해산되거나 탄핵되었을 정도로 정치 구조가 불안정하다(김재림 외, 2021). 잦은 정권교체에도 불구하고 2022년까지 9번의 총선과 8번의 대선을 평화적으로 치러왔고, 정권교체 과정 역시 평화적으로 이루어졌다는 점에서 몽골의 정치적 민주주의는 절차적, 형식적으로는 민주주의 체제를 유지해 오고 있다(정흥모, 2022).

몽골은 2010년부터 광산업 발전이 기반이 된 급속한 경제 성장을 하면서 “누구도 발전에서 소외되지 않도록 경제 성장에 접근하기 쉽게 하자”라는 목표를 세워 사회복지 프로그램들을 증가시켜 왔으며 빈곤층 등 취약계층을 이 프로그램들에 포함하였다. 경기 침체를 경험하면서 몽골 정부는 2015년부터 도움이 필요한 국민들에게 지속적으로 사회보장서비스를 제공하기 위해 아시아개발은행(Asia Development Bank, ADB)의 지원으로 사회보장 시스템을 개혁하고 법률 환경 및 제도 개선을 위한 노력을 해 왔다. 하지만 아직까지 제도의 개선, 서비스 개혁, 급여 모니터링 및 서비스 제공 인력 양성 등에서 충분하지 않다. 이에 몽골 정부는 ‘비전-2050’이라는 장기발전정책을 세우면서 목표 제3조 제1항에서 ‘생활보장을 위한 사회보장서비스 발전’이라는 내용을 포함시켰다. 이 목표를 실현하기 위해 2020년 후반을 ‘사회복지제도 개혁의 시기’로 정의하고, ‘사회복지서비스에 취약계층을 전부 참여시키기’, ‘취약계층 가족에게 시민 생활에 충분한 복지 지원을 제공하기’ 등을 계획하고 있다.

2. 몽골의 사회경제적 상황

가. 경제 환경

몽골은 유목민들이 광대한 지역에서 전통 축산업을 운영하며 생활하고 있다. 축산업은 몽골 경제의 중요한 자산으로, 몽골 경제는 1990년 이전까지는 구소련에 크게 의존했고 가축 자원이 경제의 중요한 축이었다. 이후 시장경제와 민주주의 체계로 전환하기 위해 정치적, 경제적으로 개혁하면서 1991년 이후 1인당 국내총생산(GDP)이 3배 증가하였다. 1994년부터 점점 성장하여 2011년에 최고 17.3%에 이르는 높은 경제 성장률을 보였다. 다만 안정적이지 못한 경제 체제하에서 최근 불안정한 변동을 경험하고 있다([그림 1] 참조).

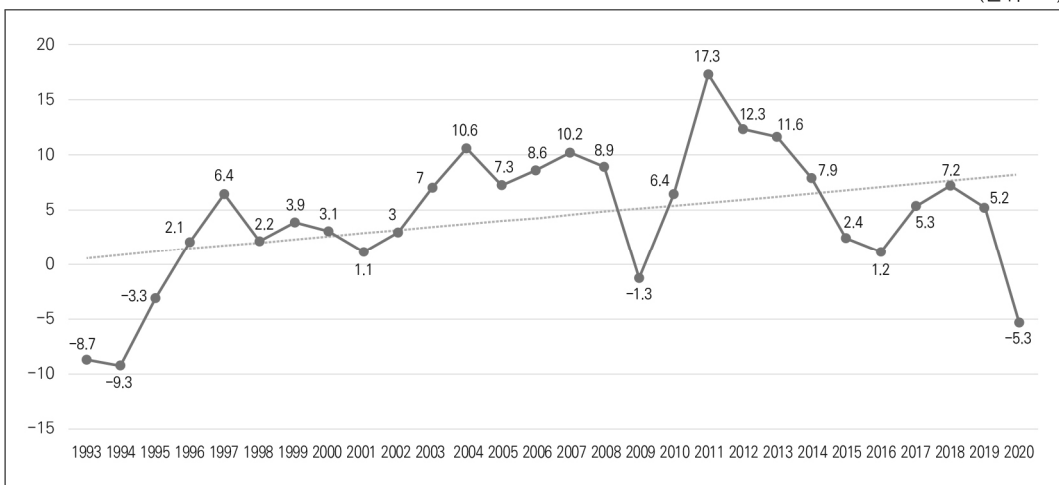
몽골 산업의 가장 큰 특징은 석탄, 동 자원이 풍부하여 광산업이 차지하는 비중이 높다는 점이며, 2020년 기준으로 광산업이 국내총생산에서 차지하는 비율이 22.5%이다. 한편, 최근 10년 동안 몽골의 실업률은 7~10%로 높은데 실업률을 낮추지 못하고 있다.

나. 인구·사회 환경

몽골의 인구는 2020년 기준 335만 명으로 주변국에 비해 적은 편이다. 넓은 영토에 비해 인구가 적어 전 세계의 공식 독립국 중 인구밀도가 가장 낮지만, 2016년부터 2020년까지 몽골

| 그림 1. 몽골의 GDP 성장률 |

(단위: %)



자료: National Statistical Office(NSO) Of Mongolia. (2022). Annual Growth Rate of Real GDP per Employed Person, Mongolia의 자료를 토대로 저자 작성.



인구는 연평균 1.8% 이상 지속적으로 늘어나고 있다. 도시 인구는 전체의 69%로 총인구의 2/3 이상이 거주하고 있으며, 특히 총인구의 47.5%는 수도인 울란바토르시에 거주하고 있다.

2019년을 기준으로 연령대별 인구를 살펴보면, 35세 미만자가 전체 인구의 60.4%로, 상대적으로 젊은 인구구성을 보인다. 0~14세 미만 인구도 31.9%(1,070,079명)이며, 15~64세 근로 연령 인구는 63.8%(2,143,767명)를 차지한다. 65세 이상 인구는 4.3%(143,696명)로 아직까지 노인인구 비율은 크게 높지 않은 상태이다.

지금 시점에서는 노인인구의 비율이 높지 않지만, 앞으로 전체 인구에서 중년 및 고령자가 차지하는 비율이 점점 증가할 것으로 예상되고 있다. 65세 이상 인구는 2019년 4.3%에서 2045년에 9%로 증가할 것으로 예상되며, 65세 이상의 여성들은 2019년에 4.9%였지만 2045년에는 10.2%로 증가할 것으로 예상된다. 몽골 역시 향후 고령사회 진입이 예상되는 데에 출산율 저하가 자리하고 있다. 인구 1000명당 출생아 수를 보면 1960년 43.2명으로 절정에 달하였다가 1990년대 초까지 서서히 줄어들었고 체제 전환 직후 출생아 수가 급속히 감소하였다. 이후 다소 회복되고는 있지만 예전보다 낮은 추세가 지속되고 있다. 반면 사망률은 경제 성장과 환경 개선 등으로 꾸준히 낮아지고 있다.

3. 몽골 사회보장제도의 구성

가. 몽골 사회보장제도의 목표와 특징

몽골은 1920년 사회주의 체제에서 전쟁 유공자, 빈곤층, 군인 가족들에게 생활보조금을 지급하면서 초기 사회보장제도가 시작되었다(죽진너러브 어트경자르갈, 2021). 특히 1941년~1960년에 공산주의 체제 형성에 대한 몽골 내 분위기가 강화되면서 사회보장 체제가 형성되었는데, 1941년 제정된 ‘노동법’에서 사회보호에 관한 규정을 도입하면서 사회보장의 토대가 마련되었다. 1960년 6월의 제4회 국가대회를 통해 ‘헌법’ 제79조에 “몽골의 국민은 노령, 질병, 노동력 상실, 부모 사망의 경우 국가에서 공공부조 연금 및 급여를 제공받을 권리가 있다”라고 규정하였다(बाट체체, 2015, p.61). 이는 1940년 헌법에 “몽골 국민들은 장수하거나 일할 능력을 상실하면 상품을 제공받을 수 있다”라고 되어 있던 것에 비해 사회보장의 권리를 더 구체적으로 명시한 것이라 할 수 있다(죽진너러브 어트경자르갈, 2021, p.44).

사회주의 시대 몽골의 사회보장은 사회보험을 중심으로 노인이나 아동, 노동력 상실자에 대

한 국가의 부조를 발전시켜 왔다. 1990년대 체제 전환 직후에는 물가 상승의 악영향으로부터 저소득층을 보호하기 위한 최저생활의 보장과 자본주의 체제에 더 적합한 제도를 설립하는 것에 가장 큰 목적을 두었다(하짓마, 2014; 조자영 외, 2016, p.12). 이를 위해 1992년 집권한 몽골인민혁명당은 우선적으로 최저생활 수준을 보장하기 위한 생활필수품 제공과 최저 임금 인상, 공무원 임금의 물가 상승에 따른 배상금 지급 등을 시행하였고, 자본주의 체제에 맞는 사회보험 제도로 전환하기 위해 ‘국민건강보험법’(1993), ‘사회보험법’(1994) 등을 제정하였다. 여기에 사회보험과 사회주의적 국가지원 체계 안에 있던 사회복지를 독립적인 제도로 만들기 위해 ‘사회복지법’(1995)을 제정하였다.

몽골 사회보장 체계의 특징은, 복지 범위가 넓어 목표집단(target group)을 빈곤층으로 한정하지 않는다는 점이다. 사회복지 혜택을 받는 사람들이 2019년 기준 총인구의 58%였다. 식품 바우처 프로그램, 식품 바우처 수급자들의 의료보험료 면제 프로그램, 빈곤층 대상 사회복지 연금, 장애인에게 지급하는 지원금 등은 대부분은 생활수준이 낮은 국민들에게 사용된다. 예를 들면, 식품 바우처 프로그램 비용은 40%가 저소득층에게 사용되었고, 사회복지 연금, 사회복지 수당, 장애인 연금의 50% 이상은 최저 수준의 빈곤층에게 지급되었다. 기타 사회복지 프로그램의 대상자는 노인, 아동이 있는 부모, 공로훈장을 받은 베테랑, 아동 등이다. 그런데 아시아개발은행 지원으로 2019년에 시행한 연구 조사의 결과를 보면, 2018년에 사회복지 총지출금의 55%는 하위 40%에 해당하는 사람들에게 사용했지만 총지출의 26%는 인구의 상위 40%가 사용하고 있었다(Erdem Partners, 2019).

나. 몽골 사회보장의 구성

몽골 사회보장의 구조를 보면 사회보험과 공공부조를 두 축으로 하여 사회복지서비스와 고용 관련 지원정책 등이 시행되고 있다. 그런데 몽골의 경우 공공부조가 크게 발달하지 않은 반면 여러 유형의 취약계층에 대한 지원 사업이 공공부조와 사회복지서비스 영역에 중첩되어 있다. 사회부조 성격의 국가지원 대상이 상당히 넓으며, 국가 공로자에 대한 보상의 성격으로 혜택을 제공하는 사회주의 전통의 유산도 있어 전반적으로 소수의 취약계층보다는 중상위층을 포함한 다수의 넓은 범위 대상자들에게 사회보장이 제공된다는 특징이 있다.



1) 사회보험

몽골 사회보험의 구성을 보면 연금보험, 건강보험, 산업재해보상보험, 실업보험, 급여보험의 5가지 제도가 있고, 그 안에 노인 퇴직연금, 의료보험, 실업보험, 산재보험, 임신 및 임산부 연금, 출산모 의료보험, 단기 근로 중단에 대한 상병급여 등이 포함된다. 각 제도들은 사회보험법(1994년), 사회보험 연금 급여 지급 관련 법(1994년), 군인 연금수당법(1994년), 사회보험기금에서 지급하는 실업급여관리법(1994년), 사회보험기금에서 지급하는 산재·직업병 연금급여 관련법(1994년), 국민연금보험료 개인명의구좌 관련법(1999년), 사회보험국립위원회설립에 대한 몽골국회명령(2012, 2015, 2016, 2021년), 건강보험법(2015년) 등에 의해 운영되고 있다.

몽골에서 사회보험은 가입자인 시민, 정부, 사업체·기관으로부터 규정에 따라 각각의 사회보험료를 징수해 사회보험기금을 구성하여 피보험자인 시민들에게 연금과 수당을 지출하고 있

표 1. 몽골의 사회보험 제도

구분	연금보험	건강보험	산재보험	실업보험	급여보험
도입 시기	1958(산업체별) 1995(국가단위)	1995	1995	1995	1994
적용 대상	사업장 가입자	전 국민 강제가입	사업장 가입자	사업장 가입자	사업장 가입자
기본 성격	• 소득보장 • 장기보험	• 의료보장 • 단기보험	• 산재보상 • 단기보험	• 실업 및 직업질화에 대한 보상 • 중기보험	• 일시적 근로 중단에 대한 보상 • 단기보험
급여 종류	• 노령연금 • 장애연금 • 유족연금	• 입원치료 • 외래치료 • 의약품비용	• 장애급여 • 유족급여 • 단기적근로능력 상실급여 • 근로능력회복급여	• 실업급여 • 직업훈련급여	• 상병급여 • 해산급여 • 장제급여
관리 단위	개인별	사업장, 개인별	사업장	사업장	사업장
관련 법제	• 사회보험법(1994) • 국민연금보험료 개인 명의구좌 관련법 (1999) • 근속년, 보험료 재계산 관련법(2012)	• 건강보험법(1993)	• 사회보험기금에서 지급하는 산재· 직업병 연금급여 관련법(1994)	• 사회보험기금에서 지급하는 실업급여 관리법(1994)	• 사회보험 연금급여 지급 관련법(1994)
관리 운영 주체	사회보험총괄청	건강보험청	사회보험총괄청		

자료: 조자영, 최재성, 몽크나름, 윤수경. (2016). 몽골의 초압축적 사회복지제도 발전 특성과 가능성: 정치적·경제적 상황 중심의 사례연구. 사회복지정책, 43(3). p.20, <표 3>을 저자가 일부 수정함.

다. 사회보험은 5개 종류별로 각각 독립적인 기금으로 운영된다.

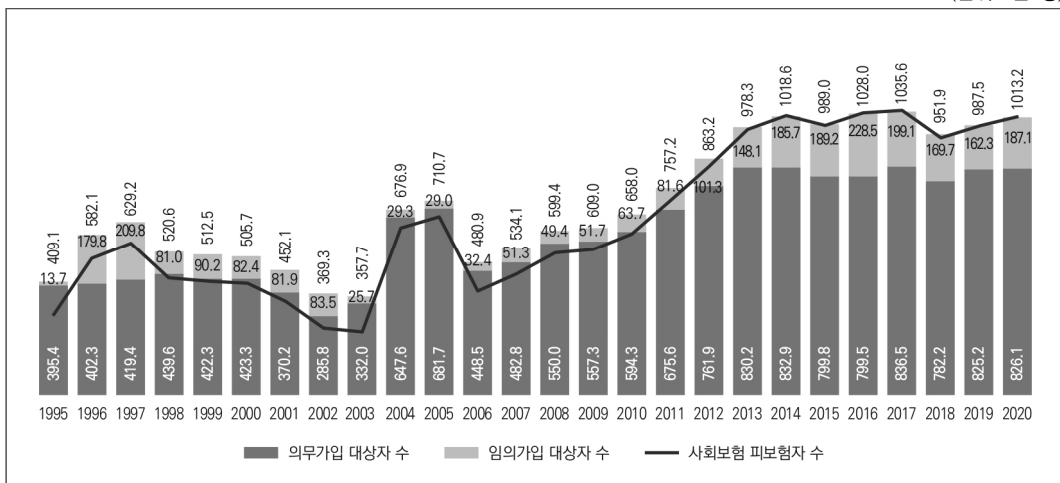
사회보험 가입자는 의무적으로 가입한 시민과 임의로 가입한 시민의 두 종류로 나뉜다. 법률 상으로 모든 사업체, 기관, 비정부 기관, 종교 기관에 속하는 국민들과 근로계약, 시공계약, 용역계약을 체결하고 일하고 있는 몽골인, 외국인, 소속 없는 사람 등이 의무적으로 보험에 가입한다. 한편 고용주와 근로계약, 시공계약, 용역계약을 체결하고 의무적으로 보험에 가입한 국민 이외의, 근로 연령에 해당하는 모든 시민은 사회보험에 임의로 가입할 수 있다. 여기에는 자영업자, 자유 작품가, 유목민, 소농업자, 외국송출근로자, 유학생 등이 포함된다. 임의로 가입할 때 적용되는 사회보험은 연금보험, 산재보험, 실업보험, 급여보험이다.

한편 3세까지의 아이를 보살피는 임의 피보험자인 산모 및 모의 경우 보험료의 50%를 이전 사회보험 가입 이력에 따라 연금보험기금이나 국고예산에서 책임지고 부담한다. 보험료를 최저 임금으로 계산해서 산정한다.

2020년 사회보험 전체 피보험자는 1,013,200명으로 2010년 대비 355,200명(54.0%) 증가하였으며, 이 중 의무가입자는 2020년 826,100명으로 2010년 대비 231,800명(39.0%) 증가하였고, 임의가입자는 187,100명으로 2010년보다 123,400명(2.9배) 늘었다[National Statistics Office(NSO) of Mongolia, 2021, p.529].

| 그림 2. 몽골 사회보험 피보험자 수의 변화 |

(단위: 천 명)



자료: National Statistics Office(NSO) of Mongolia. (2021). Mongolia in 100 Years. p. 529. Figure 19.1.



2) 사회복지: 공공부조와 사회복지서비스

1990년대 민주적 정치체제와 시장경제 체제로 전환된 이후 몽골 사회복지 영역의 특징은 크게 두 가지이다. 첫째는 사회주의 시대에 조성된 복지 서비스를 지속해서 확대하였다는 점이다. 예를 들면, 국가에 공헌한 노년층과 자녀가 많은 여성·가족에게 지급해 온 연금 등이 확대되었다. 둘째는 노인, 장애인, 여성, 아동 등 취약계층이 재정적인 어려움을 극복할 수 있도록 보호하기 위해 새로운 복지 프로그램을 도입했다는 점이다. 예를 들면, 아동복지금 프로그램, 식품을 구입하는 데 도움을 주는 식품 바우처 지급 프로그램, 장애인 연금, 임신부 및 자녀를 보살피는 산모에게 지급하는 연금, 지역 사회복지 서비스 등이 신설되었다. 이 과정에서 사회복지의 자산조사에 기반한 선별주의보다는 가구의 인구학적 특성에 기반한 다양한 현금 급여와 사회복지서비스로 구성되었다.

이렇게 전환된 체제에 맞추어 사회복지 프로그램을 확대하기 위한 노력은 1995년에 '사회복지법'을 처음 시행하면서 본격화되었다. 현 사회복지제도의 기반이 이를 통해 마련되었다고 평가된다. 1998년에 '사회복지법'을 개정하면서 사회복지제도를 보험 시스템에서 분리하여 사회복지의 새로운 체계를 시행하기 시작하였으며, 2005년, 2012년에 '사회복지법'을 개정하면서 지금의 복지 체제를 구성하였다. 현재, 법과 정부 결정, 장관의 결정으로 60개의 사회복지 서비스를 시행 중이며, 사회복지제도와 관련된 주요 6개 법 내용은 다음과 같다.

표 2. 몽골 사회복지 관련 주요 법률

법률명	승인 연도	주요 내용
다자녀를 낳고 키운 어머니를 격려하는 법	2011	이 법은 4명 이상의 자녀를 낳고 키운 어머니를 격려하기 위한 훈장 수여와 관련된 법이다. 자녀 4명을 낳고 키운 경우 어머니 히로인 1급 훈장, 자녀 6명을 낳고 키운 경우 어머니 히로인 2급 훈장을 수여한다.
사회복지법	2012	이 법은 사회복지 연금, 수당, 사회복지 서비스의 종류, 적용 범위를 정하고, 사회복지기금 조성 및 지급, 사회복지, 사회개발서비스 제공, 사회복지 기관의 직무 등의 내용을 규정한다.
장애인 인권 보호법	2016	이 법은 장애인이 사회관계에 평등하게 참여할 권리와 이를 충족하기 위한 정부 기관, 국민, 법인의 책임, 장애인의 참여 원칙 등을 규정한다.
노인법	2017	이 법은 노인의 권리를 충족하고 생활 발전, 사회 참여를 지원하며, 사회 서비스를 받는 것과 관련된 규정과 국가 및 사업체 기관의 의무를 정한다. 또 노인 관련 기관 활동의 법적 권리를 지정하는 목적이 있다.

법률명	승인 연도	주요 내용
모친, 다자녀를 둔 부모에게 연금을 지급하는 법	2017	이 법은 임신부, 0~3세 미만 아이를 보살피고 있는 어머니와 4세 이하 쌍둥이가 있는 부모, 3명 이상의 다자녀가 있는 한부모가족에게 연금을 지급하는 것에 대해 규정한다.
공로 훈장인, 노인들에게 정부에서 혜택을 지급하는 법	2017	이 법은 몽골국 영웅, 근로 영웅, 민간 공적 훈장자, 국가 상훈자, 베테랑, 국가 최고 지휘자, 전쟁터 베테랑, 몽골국 헌법을 토론하고 승인한 1990년~1992년 인민회 대표자, 국가 사회 회원 노인들에게 정부에서 혜택을 제공하는 것을 규정한다.

자료: 해당 법률의 내용을 참고하여 저자가 작성함.

몽골의 빈곤인구 규모는 최근 서서히 감소하는 추세인데 2018년 28.4%에서 2020년 27.8%로 0.6%p 감소하였다. 하지만 전체의 1/4이 넘는 사람들이 빈곤인구로 분류되는 것은 상당히 심각한 일이다. 광업 중심의 경제구조는 자본 투자에 기반하고 있기 때문에 성장의 결과가 빈곤층, 특히 숙련도가 낮고 급여가 적은 근로자들에게까지 돌아가지 않는다. 몽골 빈곤의 또 하나의 특징은 도시지역 빈곤 문제가 비도시지역보다 더 심각하다는 점이다. 빈곤율은 2016년부터 2018년까지 비도시지역에서는 감소되었지만 도시지역에서는 상대적으로 덜 감소되는 모습을 보였다. 여기에는 두 가지 요소가 같이 작용한 것으로 추정할 수 있는데, 하나는 경제성장의 낙수효과(trickle-down effect)가 상대적으로 소득수준이 낮은 비도시지역에 더 큰 영향을 끼쳤을 것이라는 추정을 할 수 있고 다른 하나는 몽골 정부의 빈곤 정책의 효과가 비도시지역에서 더 크게 나타났다고 볼 수 있다.

비도시지역에서 2016년에 34.9%였던 빈곤층 규모는 2018년까지 4.1%p 감소되어 30.8%가 되었고 2020년에는 30.5%까지 낮아졌다. 그에 비해 도시지역의 빈곤층 규모는 2016년부터 2018년까지 27%대였고, 2020년에는 26.5%로 약간 줄었다. 빈곤율로만 보면 비도시지역이 도시지역보다 높은 편이지만 총인구의 2/3가 도시에, 그중 43%가 울란바토르시에 거주하고 있다는 점을 고려할 때 도시지역의 빈곤 문제의 심각성은 매우 크다.

이러한 빈곤 문제에 대해 몽골 정부도 여러 프로그램으로 대응하고 있다. 몽골 사회보장 프로그램 중 공공부조로 분류할 수 있는 프로그램들과 다양한 혜택들을 대상별로 정리하면 <표 3>과 같다. 공공부조 프로그램은 사회복지연금, 조건부 현금급여, 저소득층에 대한 다양한 감면 혜택 등으로 나눈다. 앞서 언급한 바와 같이 몽골에서는 자산조사에 기반하여 공공부조 대상자들을 엄격히 선별하는 방식이 아니며, 가구의 상황을 기준으로 욕구를 선별하는 특징이 있



다. 이에 몽골의 공공부조 대상은 제도에 따라 장애인, 노인, 한부모 등과 이들이 포함된 가족 등으로 정의된다. 또 몽골은 아동에게 지급되는 별도의 현금수당과 대학생 수당이 있기 때문에 일반 가족 내의 아동들은 보편적 제도를 통해 지원된다.

표 3. 몽골의 공공부조

대상	사회복지연금	조건부 현금급여	다양한 감면 및 혜택
장애인가구	<ul style="list-style-type: none"> 장애인 기초생활(근로능력을 50% 이상 상실한 16세 이상 장애인, 16세 이상 난쟁이, 매월 103,600투그릭) 	<ul style="list-style-type: none"> 장애인 조건부 현금급여(장기요양 장애인 돌봄자, 매월 48,000투그릭) 	<ul style="list-style-type: none"> 장거리 교통비(연 1회, 장애아동 및 보호자) 요양원 이용료 50% 경감(연 1회, 장애인) 보장구 무료(3년 주기) 또는 비용 50 ~ 100% 경감(5년 주기) 난방비 지원(장기요양 필요자, 근로능력을 70% 이상 상실한 장애인 및 청각·시각 장애인)
노인가구	<ul style="list-style-type: none"> 사회보험 연금을 받지 못하거나 부양자가 부양 능력이 없는 자(연 1회, 103,600투그릭) 	<ul style="list-style-type: none"> 부양자가 없는 노인의 돌봄자(가족), 장기요양이 필요한 노인을 돌보는 무근로자(매월 48,000 투그릭) 	<ul style="list-style-type: none"> 요양원 이용료 50% 경감 편도 교통비 지급 연료비 및 난방비 무료(5년 주기, 연 1회 지원, 독거노인/부양자 없는 노인) 주거(아파트) 제공(참전용사 및 유공자)
아동	<ul style="list-style-type: none"> 생계부양자를 잃은 18세 미만의 아동·청소년 	<ul style="list-style-type: none"> 상시 요양이 필요한 16세 미만의 아동 	<ul style="list-style-type: none"> 상시 요양이 필요한 16세 이하 빈곤 아동에게 학용품 제공
한부모가구	-	-	<ul style="list-style-type: none"> 14세 미만의 자녀가 4명 이상인 한부모 (120,000투그릭)
다자녀모	-	-	<ul style="list-style-type: none"> 명예모 1급 훈장(100,000투그릭) 명예모 2급 훈장(200,000투그릭) 2쌍둥이 이상 자녀 출산, 양육자(100,000 투그릭)
노숙자 출감자 등	-	-	<ul style="list-style-type: none"> 식권, 임시보호소, 임시주거(게르) 제공 등

자료: 몽골 인구개발복지부, 몽골사회복지총괄청. (2013). 2013년 몽골사회복지 법규 handbook.; 조자영 외, (2016). 몽골의 초입 추적 사회복지제도 발전 특성과 가능성: 정치적·경제적 상황 중심의 사례연구. 사회복지정책, 43(3), p.21. <표. 4> 일부 수정.

위의 프로그램을 포함하여 사회복지연금, 수당, 서비스의 총수급자 수는 2018년 2,249,995명에서 2021년 2,552,254명으로 증가하였다. 2020년에는 코로나19의 영향으로 수급자 수가 큰 폭으로 증가하였다가 2021년 다소 감소하였지만, 전반적으로 복지수급자의 수는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

4. 몽골 사회보장 재정

몽골은 보건 및 사회 지출의 수준이 중앙아시아 국가들과 비교했을 때 상대적으로 높은 국가이다. 2020년을 기준으로 할 때 보건을 제외한 사회 지출이 GDP 대비 15.9%였으며, 보건 분야가 2.2%에 달한다.

중앙정부의 재정지출 분야 중에서도 보건 및 사회정책의 지출 비중이 상당히 높으며, 최근 5년간 고용 분야를 제외한 사회정책 분야의 지출은 지속적으로 늘고 있다. 몽골 통계청이 프로그램별로 정리한 중앙정부 재정지출을 보면, 사회복지 프로그램 지출은 2017년 재정지출의 25.32%에서 2021년 35.09%로 증가하였으며, 보건 프로그램 지출도 2017년 6.96%에서 2021년 11.25%로 증가하였다. 보건, 사회복지, 고용, 표적집단 프로그램(Programme of social target group)을 합한 총지출은 2021년 전체 지출의 46.93%에 이를 정도로 증가하여 국가 재정의 절반 가까이를 보건을 포함한 사회보장에 사용하고 있다.

한편 사회보험 운영을 위한 사회보장 기금의 규모도 지속적으로 커지고 있다. 2017년에는 건강보험 기금을 포함하여 수입 규모가 2,114,238.1백만 투그릭이었던 것이 2021년에는 건강보험을 제외하고도 2,705,225.9백만 투그릭으로 증가하였다. 이는 정부 총지출 규모의 거의 20%에 가까운 지출이다.

표 4. 몽골 사회보장 주요 프로그램별 중앙정부 재정지출 |

(단위: 백만 투그릭)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
총지출	9,017,319	9,222,928.5	11,661,701.2	13,960,787.5	15,598,129.8
보건	627,855.1 (6.96%)	742,940.1 (8.06%)	911,133.4 (7.81%)	1,156,967.8 (8.29%)	1,754,803.6 (11.25%)
사회복지	2,283,485.2 (25.32%)	2,485,952.1 (26.95%)	2,798,209.2 (23.99%)	4,032,365.9 (28.88%)	5,472,691.1 (35.09%)
고용	104,933.4 (1.16%)	129,076.9 (1.40%)	57,577.6 (0.49%)	55,292 (0.40%)	20,984.4 (0.13%)
표적집단 프로그램	28,994.8 (0.32%)	56,956.7 (0.62%)	64,948.7 (0.56%)	132,896.1 (0.95%)	71,989 (0.46%)
소계	3,045,268.5 (33.76%)	3,414,925.8 (37.03%)	3,831,868.9 (32.85%)	5,377,521.8 (38.52%)	7,320,468.1 (46.93%)

자료: National Statistics Office(NSO) of Mongolia. (2021). Mongolia in 100 Years 자료를 바탕으로 저자가 재구성함.



| 표 5. 몽골 사회보장 기금의 수입과 지출 |

(단위: 백만 투그릭)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년*
총수입	2,114,238.1	2,483,677.3	2,954,623.5	2,332,320.3	2,705,225.9
사회보험기금	1,544,005.7	1,873,859.6	2,349,130.7	1,931,802.7	2,110,273.4
연금	880,289.7	1,090,074.9	1,469,476.9	1,198,381.0	-
급여	112,720.9	136,355.0	157,542.1	111,300.4	-
산재	147,845.7	181,477.6	210,956.8	142,068.0	-
실업	39,015.6	43,611.7	41,537.1	25,920.3	-
건강	364,133.8	422,340.4	469,617.8	454,133.0	-
보조금 및 이전	570,232.4	609,817.7	605,492.8	400,517.6	594,952.6
총지출	1,890,850.6	1,813,991.0	2,062,270.0	2,451,795.9	2,533,004.7

주: 2021년 자료는 세부 사회보험별 통계가 집계되지 않았으며, 사회보험기금에서 건강보험 기금은 제외된 값임.

자료: National Statistics Office(NSO) of Mongolia. (2021). Mongolia in 100 Years. pp. 210-211. Figure 8.1, 8.12의 자료를 저자가 재구성함.

5. 몽골 사회보장 행정체계

현재 몽골의 사회보장 행정사무를 총괄하는 부처는 노동사회보호부(Ministry of Labour and Social Protection)로, 사회복지정책을 수립하고, 관련 법령 수정안, 법률 초안을 정부와 국회에 제출하며 사회보장 정책을 담당한다. 부에는 9개의 국과 4개의 행정기관(agencies)을 두고 사무를 담당하고 있다.²⁾ 이 밖에도 노동복지서비스청, 사회보험청, 가족·아동·청소년청, 장애인개발청 등 4개의 산하기관이 있다.

산하기관 중 노동복지서비스청(General Office for labour and welfare services)은 사회복지 분야 정책을 집행하는 기관이다. 노동복지서비스청 산하에는 지방에 소속되어 있는 노동복지서비스센터가 있다. 이 노동복지서비스센터는 사회복지서비스 프로그램을 수행하고 서비스를 제공한다. 현재 21개 도(아이막, aimags)에 노동복지서비스센터가, 울란바토르시 9개 구역(두렉, districts)에 노동복지서비스부서가 있어서 도에 있는 330개 군(솜, soums)과 울란바토르시의 171개 동네(허러, khoroos)에서 사회복지서비스를 제공한다. 각 도의 비서실에는 사회복지청, 수도노동관리청이 설치되어 있다.

2) 2008년 정부조직 개편 당시의 중앙부처 명칭은 사회복지노동부(Ministry of Social Welfare and Labour)였고, 산하에 사회복지청과 노동사회서비스청이 있었다.

한편 생활지원위원회는 사회복지서비스와 연금 혜택 문제를 해결하는 과정에서 일부 역할을 한다. 생활지원위원회는 모든 슝(군), 동네(허러)에 있다. 식품 바우처, 간병수당, 복지 연금에 관한 신청서를 받아 해결한다. 사회복지 활동과 관련되는 분쟁을 해결하는 책임도 있다. 생활지원위원회는 사회직원 1명, 공무원 1명, 시민대표회 대표자 1명, 비정부기관 대표자 1명 등 총 7명으로 구성된다. 2022년 3월 현재, 전국 생활지원위원회에서 회원 총 3,961명이 일하고 있다.

노동사회보호부 산하 사회보험청(*General authority for Social Insurance*)에는 32개의 국·실과 15개 과가 있으며, 330개 군과 21개 도 수도의 9개 구역에 총 1,422명의 직원을 두고 사회보험 업무를 담당하고 있다[National Statistics Office(NSO) of Mongolia, 2021, p. 529].

6. 나가며

몽골은 체제 전환국 중에서도 매우 빠르게 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 제도를 도입하면서 압축적인 복지국가의 외형을 갖추었다는 점에서 체제 전환국 사회보장제도 연구의 주목할 만한 사례로 꼽히고 있다(조자영 외, 2016). 이러한 사회보장의 빠른 성장에는 경제 체제의 지속적인 성장이 뒷받침되었는데, 광업을 중심으로 수출을 늘려가면서 경제를 성장시켜 왔다. 동시에 정부의 변동성은 높지만 민주주의 체제를 유지해 가면서 국제사회에서 일부 체제 전환국이 경험하는 정치적 자유와 관련한 갈등도 거의 없었다.

한편, 최근 10년 동안 몽골의 실업률은 7~10%로 높은데 실업률을 낮추지 못하고 있으며, 빈곤율 역시 25% 이하로 낮추지 못하고 있다. 이러한 사회 상황에 대응하기 위해 몽골 정부는 사회보험과 공공부조를 두 축으로 하여 사회복지서비스를 늘리고 고용 관련 지원정책도 도입하고자 하는 등의 노력을 기울이고 있다.

몽골의 경우 자산조사에 기반한 공공부조보다는 여러 유형의 취약계층에 대한 지원사업이 공공부조와 사회복지서비스가 중첩되는 영역에서 발달된 특징이 있다. 사회부조 성격의 국가 지원 대상자의 범위가 상당히 넓으며, 국가 공로자에 대한 보상의 성격으로 혜택을 제공하는 사회주의 전통의 유산도 있어 전반적으로 소수의 취약계층보다는 중상위층을 포함한 다수의 넓은 범위 대상자들에게 사회보장이 제공된다. 이에 따라 사회보장 프로그램에 대한 정부 지출 규모도 커서 2020년을 기준으로 할 때 보건을 제외한 사회지출이 GDP 대비 15.9%, 보건 분야



가 2.2%였으며, 정부 지출 대비로는 사회복지 프로그램 지출이 2017년 재정지출의 25.32%에서 2021년 35.09%로 증가하였으며, 보건 프로그램 지출도 2017년 6.96%에서 2021년 11.25%로 증가하였다. 보건, 사회복지, 고용, 표적집단 프로그램(Programme of social target group)을 합한 총지출은 2021년 전체 지출의 46.93%에 이를 정도로 증가하여 국가 재정의 절반 가까이를 보건을 포함한 사회보장에 사용하고 있다.

이렇게 많은 재정을 사회보장에 사용하고 있는 것은 긍정적인 동시에 다른 한편으로는 향후에 경제적 침체를 겪게 될 경우 재정적 압박이 우려되기도 한다. 현재의 지출 규모로도 실업과 빈곤의 문제가 극적으로 나아지지 않고 있어서 경제적 어려움이 닥칠 경우 추가 재정지출이 어려워지고, 실업과 빈곤 문제가 심화될 가능성이 있다. 따라서 사회투자적 성격의 지출을 적극적으로 확대하여 인적자본의 향상, 여성의 사회참여 확대 등 사회적 기반을 더욱 견고히 하려는 노력이 필요하다.

| Abstract |

Mongolia provides an exemplary case study of social security systems, as it stands out among transitional countries as one of the first to have introduced, within a short span of time, social insurance, public assistance, and social services systems that, taken together, take on the shape of a welfare state. The social insurance system consists of five insurance schemes—pension insurance, health insurance, industrial accident and occupational disease insurance, unemployment insurance, and benefit insurance—that also encompass worker's compensation insurance, pregnancy and maternity pensions, medical insurance for new mothers, and casualty benefits for short-term work stoppage. Mongolia's social security system provides well-developed public assistance and social services to various socially vulnerable groups without requiring means-testing. Mongolia's public assistance programs cater to diverse target groups, and there is also a tradition of rewarding individuals of national merit due to the socialist background. Overall, Mongolia's social security system benefits not only socially vulnerable groups but also individuals in the upper-middle class.

참고문헌

- 김재림, 서정일, 정선욱. (2021). 한국 기업들의 몽골 시장 진출 전략. **아태비즈니스연구**, 12(4).
- 몽골 인구개발복지부, 몽골사회복지총괄청. (2013). 2013년 몽골사회복지 법규 handbook.
- बाट्टेचेक. (2015). **체제 전환 이후 몽골 사회보장제도의 변화에 관한 연구**. 경희대학교 석사학위 논문.
- 정흥모. (2022). 몽골의 정치발전: 몽골 민주주의의 예외성을 중심으로. **국제학논총**, 35.
- 조자영, 최재성, 몽크나름, 윤수경. (2016). 몽골의 초압축적 사회복지제도 발전 특성과 가능성: 정치적·경제적 상황 중심의 사례연구. **사회복지정책**, 43(3).
- 죽진너러브 여트경자르갈. (2021). 몽골의 이행경제체제에 따른 사회보장제도의 발전과 과제. **글로벌사회복지연구**, 11(1).
- 최재현. (2021). 북한 금융시스템 연구-몽골 사례를 통해 본 개발은행 설립의 필요성을 중심으로. **북한학연구**, 17(2).
- 하지타. (2014). **역사적 제도주의 시각에서 본 몽골의 복지정책에 관한 연구**. 건국대학교 석사학위 논문.
- Erdem Partners. (2019). *Mongolia's Social Welfare System: Study on Expenditure Allocation and Beneficiary Profile*.
- National Statistical Office(NSO) Of Mongolia. (2022). *Annual Growth Rate of Real GDP per Employed Person*, Mongolia.
- National Statistics Office(NSO) of Mongolia. (2021). *Mongolia in 100 Years*.