

대안적 복지전략 :
사회연대적 복지모델

1. 한국 사회복지의 실태

○ 부실한 복지

- 사회복지급여가 낮아서 실질적인 보장이 되지 못하고 있는 상황임. 고용보험 50%, 연금 40년 가입 55%임. 실질 급여를 살펴보면, 현재 국민연금 수급자는 매달 143,259원, 고용보험은 실제 받는 금액이 평균 234만원으로 6개월 수급한다고 할 때, 매월 받는 금액이 40만원에 불과함.

<표 1> 사회보험 급여비율 (단위 : 원)

항목		2000	2001	2002	2003	2004
국민연금	계	144,381	137,921	151,668	165,923	157,518
	노령연금a	112,606	134,733	145,732	155,865	143,259
건강 보험		191,339	280,762	288,678	314,191	341,298
산재보험	계	1,482	1,159	1,166	1,236	
	요양급여	817	606	592	618	
	휴업급여	1,241	1,241	1,372	1,472	
고용보험	구직급여	2,133,655	2,208,590	2,286,405	2,340,050	

급여=보험지급액/보험수급자, a=(보험지급액/보험수급자)/12

자료 : 보건복지부, 2006; 노동부, 2005에서 재구성

- 사회복지로부터 배제된 사람들이 많은 상황임. 국민연금의 사각지대는 전체 국민연금 가입자의 54.5%임. 비정규노동자의 70%정도는 국민연금에 가입하지 않은 상황임. 국민기초생활보장제도는 빈곤층의 1/3만을 대상으로 하고 있는 상황임.

○ 신뢰받지 못하는 복지

- 전반적인 복지에 대한 불신이 만연한 상황임. 국민연금 폐지에 대한 촛불집회에서도 이를 확인할 수 있음. 복지에 대한 불신은 ①자기가 낸 보험료를 받을 수 있을 것인가 ②낸 돈에 비해 받는 돈이 적다는 인식에서 시작됨. 낸 돈에 비해 받는 돈이 적다는 인식은 사회복지제도내에 존재하는 이해관계 분열 때문에 발생함.
- 현재 사회복지제는 자영자와 임금노동자의 이해관계를 분열시키고 있음. 임금노동자의 경우 자영자의 소득과약이 되지 않기 때문에 자신이 부당하게 높은 보험료를 낸다고 생각함. 반면, 자영자 중 영세자영업자, 자영업자로 분류된 비정규노동자의 경우 보험료를 모두 혼자 부담해야 하는 문제가 있음.
- 임금노동자와 비임금노동자간의 이해관계도 분열됨. 현행 사회복지가 임금노동자와 비임금노동자를 동시에 포괄하지 못하기 때문에 이들은 서로의 복지에 대해 무관심하게 됨.

○ 지속가능성이 낮은 복지

- 새로운 사회적 위험이 한국사회에서 중요하게 대두되고 있음. 노동시장유연화에 따른 취업형태의 다양성 증대, 저출산·고령화문제, 여성의 경제활동참가률 증가에 따른 가정 내 보살핌노동의 부재가 나타나고 있는 상황임.
- 현재 사회복지의 기본틀로는 이런 위험에 대응하기 어려움.

2. 한국형 사회투자국가와 사회연대복지모델

○ 한국형 사회투자국가의 문제점

- 한국형 사회투자국가: 사회투자국가의 핵심은 인적자원에 대한 투자임. 그러나 현재 한국에서 주로 강조되는 것은 사회서비스 확대와 이를 통한 일자리 창출임.
- 문제점 1 : 2010년까지 총 80만개 일자리가 창출될 계획이며, 정부를 이를 위해 각종 바우처 제도를 도입하겠다고 밝히고 있음. 그러나 한국의 경우 공공적으로 제공되는 서비스가 거의 없다는 점에서 민간시장중심서비스는 위험스러운 상황임. 민간시장중심으로 사회서비스 구성될 경우 ①서비스 질 하락 ②서비스노동자의 노동조건 악화가 수반될 수 있음. 이는 부실한 복지, 신뢰받지 못하는 복지의 문제를 증폭시킬 수 있음.
- 문제점 2 : 사회투자국가는 현물서비스중심의 개편방안임. 유럽의 경우 현금서비스가 충분히 성장했기 때문에 현물서비스를 강조할 수 있음. 그러나 한국은 현금서비스 역시 제대로 운영되지 못한다는 점에서 현금서비스와 현물서비스를 동시에 고려해야 함. 그러나 사회투자국가는 현금서비스방식의 복지제도에 대한 대안이 부재함. 따라서 부실한 복지, 배제의 복지가 그대로 유지될 수 있음.

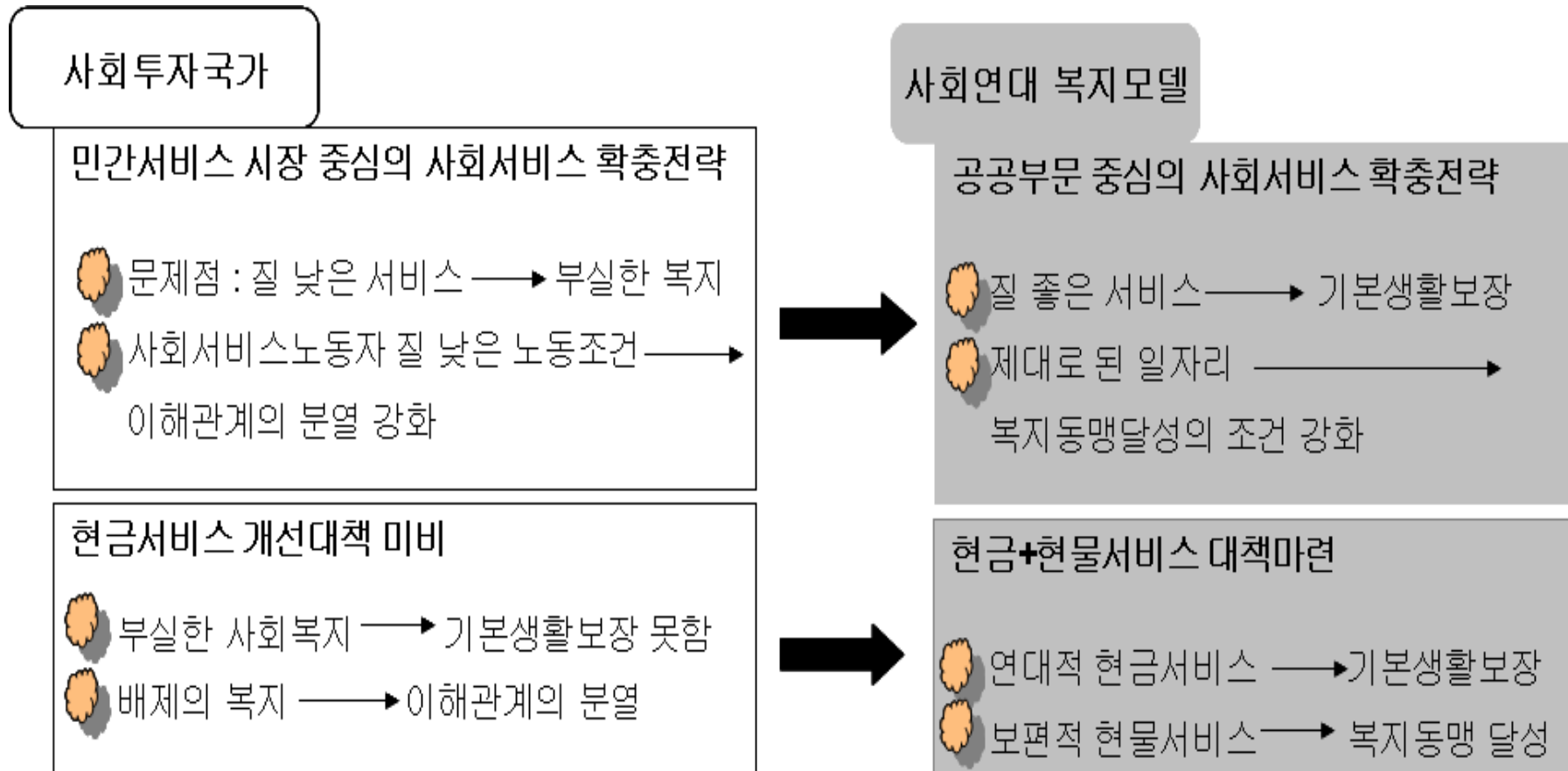
○ 사회연대복지모델

- 사회연대복지모델이란 : 갈등적인 집단의 이해관계를 조정하여 복지동맹을 구성하고, 이를 기반으로 전 국민의 기본생활을 보장하는 것임. 이때 기본생활보장은 연대적 가치 하에서 실현됨.

- 이에 따른 사회연대복지모델의 지향은 다음과 같음.

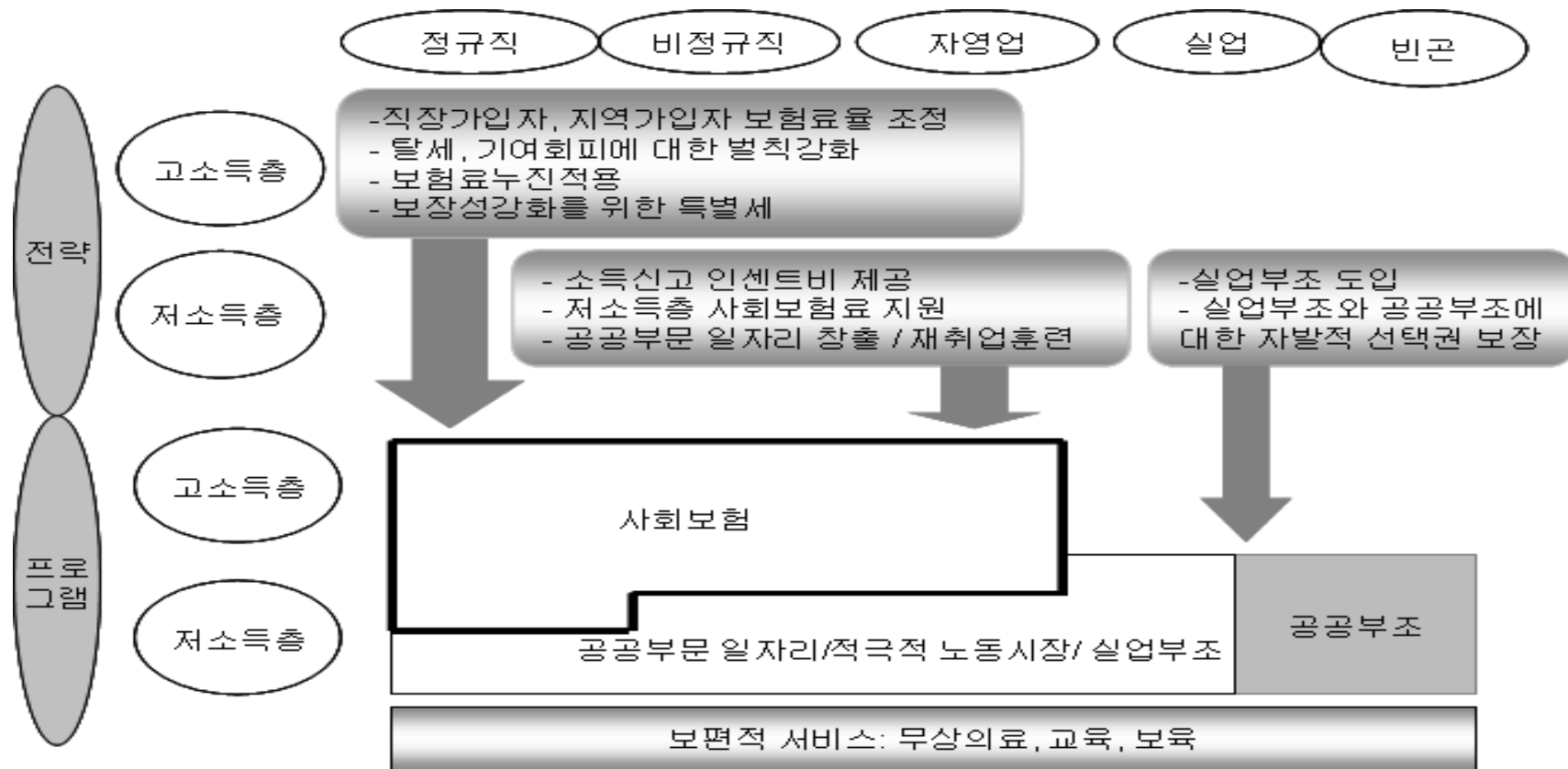
- ① 사회연대 복지모델은 갈등적인 이해관계를 통합한다. 갈등적 이해관계를 통합해 복지동맹을 구성하며, 복지에 대한 국민적 불신을 종식시킬 수 있는 계기를 형성함.
- ② 사회연대 복지모델은 지속가능하다. 새로운 사회적 위험에도 불구하고, 연대적 가치 하에서 기본생활보장이 이뤄지기 때문에 지속가능함. 즉 부를 독점하고 있는 사람들로부터 복지재원을 마련함으로써 인구고령화 등의 문제를 사회적으로 해소할 수 있는 모델임.
- ③ 사회연대 복지모델은 기본생활을 보장한다. 기본생활에 대한 사회적 약속이 없으면 복지동맹은 달성되지 않기 때문에 기본생활에 대한 사회적 보장은 사회연대복지모델의 전제이며, 결과임.
- ④ 사회연대 복지모델은 사회성원 스스로의 사회적 책임을 기초로 한다. 퍼주기식 복지가 아니라 사회구성원은 사회적 책임을 가짐. 고소득층은 고소득층 나뉠대로의 사회적 책임을 가지며, 저소득층은 저소득층 나뉠의 사회적 책임을 져야 사회연대가 가능하며, 이것이 사회연대복지모델로 나아갈 수 있는 길임.

<그림 1> 사회투자 국가와 사회연대 복지모델



3. 사회연대 복지모델 프로그램과 전략

〈그림 2〉 사회 연대적 복지모델 설계도



3-1. 사회연대 복지모델 프로그램

○ 보편적 서비스 확대

- 의료와 교육뿐만 아니라 보살핌노동을 가정 내 여성에게 전담시키는 것이 아니라 욕구가 있는 전 국민이 보편적으로 받을 수 있도록 확대함.
- 보편적 서비스의 확대는 ①전 국민의 기본생활보장의 첫 걸음임. ②노동자·빈곤층·자영자의 이해관계를 조정할 수 있는 계기임. ③공공적인 일자리 창출의 계기임.

○ 실업부조

- 사회보험만으로는 취업형태 다양화에 대응할 수 없음. 또한 산업구조의 변화, 노동환경의 변화에 적응하기 위한 훈련과정 역시 필요함.
- 실업부조는 청년실업자·장기실업자+ 저소득층에게 지급됨으로서 노동시장에서 발생하는 임금단절, 저임금문제를 일정정도 해소함.
- 실업부조 수급자에게는 적극적 노동시장프로그램을 동시에 제공함으로서 새로운 산업과 직종에 재취업할 수 있도록 지원함.

○ 사회보험 : 연대적 보험료-급여체계 달성, 사회보험 보장성 강화

- 보험료와 급여체계 전환 : 보험료를 동일하게 적용해 사회보험 내 소득재분배효과가 없고, 지속가능성이 확보되지 않는 상황임. 또한 소득비례방식의 급여로 인해 노동시장에서 발생하는 저임금이 노후나 실업시에 반복됨. 이를 개선하기 위해 누진적인 보험료-균등급여로 전환함. 누진적인 보험료를 통해 지속가능성과 소득재분배효과를 높임. 급여 중 균등급여를 강화함으로써 노동시장에서 발생하는 저임금이 노후나 실업자에 반복되지 않고 기본생활이 보장될 수 있도록 함. 균등급여를 강화해 노동시장의 저임금구조가 이후에도 반복되지 않도록 지원함.

- 개인별 급여체계로의 전환 : 여성의 경제활동참가증가에 따라 여성을 독자적인 사회보험 가입자로 전환하여 개인별 급여체계로 전환.

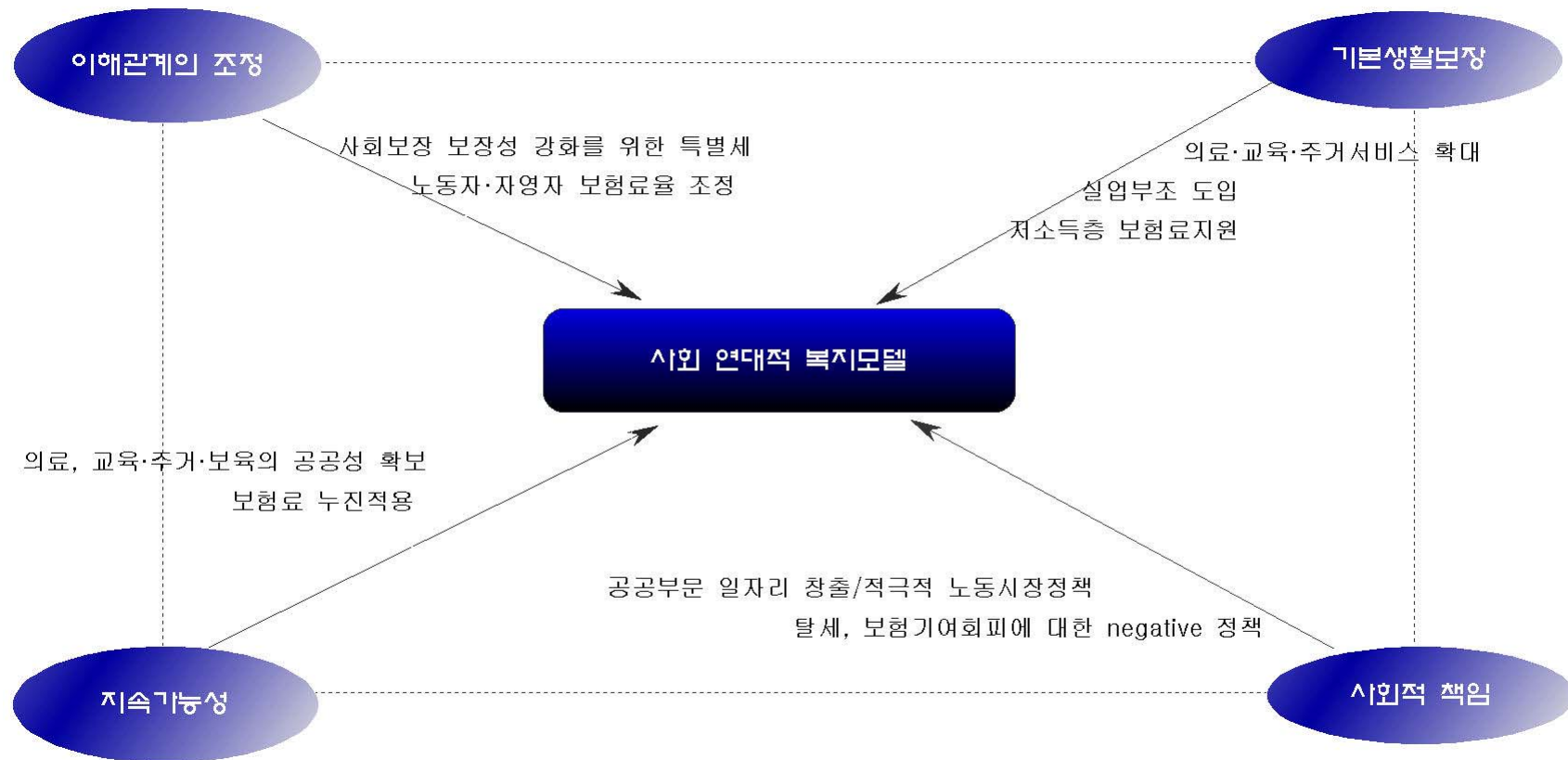
- 사회보험의 보장성을 강화(연금의 만기가입기간 낮추기, 고용보험 급여대체율 인상)

○ 공공부조 : 상대빈곤선 도입으로 사각지대 축소, 급여 실질화 달성

- 상대빈곤선도입 : 상대빈곤선도입은 공공부조 대상자를 확대하는 전략이며, 동시에 공공부조 대상자를 급여를 인상하여 이들의 기본생활을 보장하기 위한 것임.

3-2. 사회연대 복지모델을 위한 전략적 정책프로그램들

<그림 3> 사회연대 복지모델을 위한 정책프로그램



1) 사회적 책임

○ 사회적 투명성 강화

- 탈세·사회보험 기여회피에 대한 처벌조항 강화, 고소득층 대상 세무조사 강화 : 자영자소득과 악 미비 문제는 전반적인 사회복지의 발전이나 사회적 연대를 구성하는 장애물이 되고 있음. 또한 고소득층이 자신의 소득을 숨기는 문제는 사회구성원의 책임을 회피하는 것이라는 점에서 강력한 처벌조항을 두도록 함. 또한 고소득자영업자에 대한 소득과악률 제고를 통해 사회적 신뢰를 구축함.

- 저소득층의 자발적 소득신고시 인센티브 제공 : 저소득층이 소득을 제대로 신고하지 않는 이유는 기업주와의 결탁이나 소득이 너무 낮기 때문임. 이를 극복하기 위해서 저소득층이 자발적으로 소득신고를 하도록 유도하는 것이 필요함. 이를 위해 저소득층보험료지원제도를 활용함.

○ 공공부문 일자리 창출/ 적극적 노동시장정책

- 사회의 구성원으로서 노동능력 있는 사람들이 제대로 된 일자리에서 노동할 수 있는 권리를 보장하는 것이 필요함. 이를 위해 현재 대기업중심으로 편재되어 있는 직업훈련에 저소득층·비정규직·청년실업자가 참여할 수 있도록 함.

- 제대로 된 일자리를 제공, 서비스의 보편성 확보를 위해 사회서비스 일자리를 공공부문에서 우선 창출하도록 함(ex. 시군구단위 내 'one-stop 서비스센터'구축).

2) 이해관계 조정

○ 자영자와 노동자

- 자영업자는 단독으로 보험료를 부담하는 한편, 노동자는 사용자와 노동자가 반반씩 보험료를 부담하는 상황임. 이로 인해 발생하는 자영자와 노동자간의 분열된 이해관계를 조정하기 위해 보험료부과체계를 개편함. 노동자와 자영업자는 모두 개인소득에 보험료를 부과함으로써 노동자와 자영자간의 보험료차이를 제거함.
- 보험료를 누진적으로 적용해 고소득층과 저소득층간의 보험료를 다르게 함으로서 고소득자층의 보험료를 높여 사회보험의 지속가능성을 확보함.
- 기존의 사회보험료의 기업주 부담부분은 법인세와 같은 형식으로 걷어 사회보험재정에 사용함.

○ 사회보장특별세

- 현재 사회보장의 보장성이 취약하며, 이는 복지동맹달성의 장애물이 됨. 따라서 사회보장의 보장성을 강화하기 위해 특별세를 누진적으로 적용함. 또한 이는 비정규·정규·저소득층·여성간의 복지동맹달성의 계기가 될 수 있음.
- 이 재원은 저소득층보험료지원, 실업부조, 보편적 서비스확보를 위한 재원으로 사용함.

3) 기본생활보장

○ 저소득층 보험료지원 : 보험료지원을 통해 사회보험에 대한 접근성 인상

- 저소득층이 사회보험에 가입하지 않음으로 인해 사회적 위험에 대응하기 못하고 있는 상황임. 저소득층중 일부는 실업부조를 통해 기본생활을 보장받을 수 있으나 그 외 집단은 사회보험에 포괄되도록 지원하는 것이 필요함. 일정소득 이하의 집단의 보험료를 정부가 지원함으로써 사회 보험에 대한 접근성을 높임.

○ 보편적 서비스 확대

- 빈곤층 대상 → 차상위 → 전 국민

4) 지속가능성

○ 보험료누진적용

- 누진적용을 통한 재원마련

○ 서비스 공공성 확대

- 비용통제전략, 서비스질의 관리

3-3. 사회연대 복지모델에서 행위자 역할

<그림 4> 사회연대 복지모델에서 행위자 역할

