

국가독점자본주의론에 의한 한국사회보장의 분석*

박정호**

I. 서론	3. 한국사회보장의 특수성
1. 문제제기와 연구목적	III. 한국사회보장에 관한 실증적 검증
2. 연구방법과 한계	1. 변수선정과 분석모형의 설정
II. 한국사회보장과 국가독점자본주 의론	2. 자료수집 및 해석
1. 국가독점자본주의론의 개요	IV. 결 론
2. 사회보장과 국가독점자본주의론	1. 요약 2. 함의

I. 서 론

1. 문제제기와 연구목적

한국사회는 남과 북이 갈라진 어려운 상황속에서도 세계의 이목을 집중시킬 만큼 고도의 경제성장을 이루어왔다. 이러한 경제성장은 물질적으로 풍요로운 삶을 위한 토대를 마련하였다는 점에서 긍정적 의미를 지닐수도 있겠지만, 한편으로는 비민주적인 정치구조속에서 이루어진 성장일변도 경제정책의 결과이기도 하여 지역간, 계층간 차별 및 소외심화와 사회적 불평등 및 사회불안의 확대 등의 심각한 사회문제들을 낳았다.

이러한 문제들과 관련하여 그 근원적 성격을 규명하려는 움직임이 사회운동계를 근원지로 하여 시작되었고, 80년대에 들어서서는 질적으로 보다 승화되어 학계로까지 확산되었다. 그 결과로 나타난 것이 이른바 '사회구성체논쟁'으로서 그 당시 급박했던 정치적·사회적 상황과 함께 한국사회에 이론적으로나 실천적으로 엄청난 충격을 주었다.

그런데 이 사회구성체논쟁은 정치경제학을 공통의 이론적인 기반으로 삼았던

* 이 논문은 1989년도 성심여자대학 자체연구비에 의하여 연구되었음.

** 성심여자대학 사회사업학과 전임강사.

주변부자본주의론과 국가독점자본주의론간에 이루어졌고, 논의의 결과 후자가 전자보다 이론적 접근방법과 현상규명이라는 실제적 면에서 보다 합당한 것으로 그 공감대가 형성되었다.¹⁾

한편 서구사회는 수백년동안에 산업화를 추진해 왔고 이에 따른 사회적 불평등과 사회불안을 경험했으나, 이의 완화를 위한 실천적 기제로서 사회보장제를 확대·발전시켜 왔다. 그결과 오늘날 서구의 사회보장은 서구사회의 구조적 요체를 이루고 있다.

서구 사회보장의 발달과정은 따라서 사회정책학자들의 주요한 연구대상이 될 수 밖에 없었고, 이러한 노력의 산물인 사회정책발달론은 사회보장을 포함한 서구의 사회정책들이 어떠한 요인에 의해 어떤 과정을 거쳐서 발전되어 왔는가를 양심론에서 종속이론까지 다양한 시각과 관점에 걸쳐 우리에게 제공해 준다.²⁾

그러나 이러한 사회정책발달론은 종속이론을 제외하고는 수백년간에 걸친 산업화와 정치적 민주주의의 대응으로 점철된 서구사회의 사회정책을 대상으로 하는 만큼, 불과 수십년간에 걸친 산업화와 비민주적인 정치과정으로 표상되는 한국사회에다 이를 적용하기에는 그 적용가능성과 타당성에 적지 않은 문제가 있으리라 생각된다. 그간 사회보장이나 여타 사회복지제도의 발달에 관한 연구가 국내 사회복지(사회사업)학계에서 적지 않게 이루어져 왔지만, 한국 현실에 근거하여 객관적인 확증을 도출하는 검증의 작업을 통해 사회정책발달론의 이론적 의미를 검증하고 한국 사회복지제도의 발달과정을 설명하려는 움직임은 상대적으로 적었다고 하겠다.³⁾ 그래서 국가독점자본주의론이 한국사회의 변혁의 소용돌이속에서 다양한 논리와 시각에서 여과의 과정을 체계적으로 거친 만큼 이를 한국사회보장제의 인식틀로 적용하는 작업은 나름대로 의의가 있다고 생각된다. 또한 실증적인 검증의 과정이 그동안 미흡했었다는 판단에서 이를 계량적으로 분석하는 작업도 바람직하다고 생각된다.

사회보장을 중심으로 한 국내의 계량적 연구가 몇번 시도되었으나, 시계열적 분석(time series analysis)방법이 아니라 등장시점을 기준으로 한 횡단면적 분

1) 조희연, "사회구성체논쟁(1)", 80년대 사회운동논쟁, 사회와 사상, 1989 가을호, 한길사, pp. 224-246.

2) 김상균, 현대사회와 사회정책, 서울대출판부, 1987 pp. 86-104.

3) 즉 이론이 생성된 사회여건이 다름에도 불구하고 구체적인 확증없이 이를 적용할 경우에는 치명적인 오류를 범할 수 있을 것이다. 한국적 현실에 대한 외국의 이론이나 분석틀의 무분별한 적용이 그 대표적인 예라고 할 수 있다.

식(cross sectional analysis)방법을 사용함으로써 연구결과의 신뢰성에 부분적으로 문제가 있다.”

그래서 연구자는 이상의 문제점들을 보완하기 위해 국가독점자본주의론이라는 인식틀하에서 시계열적인 분석방법을 이용하여 한국 사회보장을 연구하고자 한다. 이러한 연구를 통하여 첫째, 국가독점자본주의론을 한국사회보장발달과정에 적용하여 그 적용가능성과 타당성을 검증하고 둘째, 이와 관련된 구체적인 과정으로서 한국 사회보장이 정치·경제적 요인들과 어떠한 관계를 가지고 있는가를 규명하고 셋째, 사회보장의 시계열적인 변동을 분석함으로써 한국사회보장의 위상도 가능할 수 있으리라고 생각된다.

2 연구방법과 한계

본 연구는 문헌연구를 기초로 하되 2차적 자료인 통계자료의 수집·분석도 병행하는 연구방법을 채택하였다. 그리고 연구대상기간은 제3공화국부터 시작하여 지난 제5공화국까지의 기간으로 하였다.

시계열분석에 있어 연구기간의 선정은 매우 큰 의미를 갖는데, 이는 사례추출과 직결되기 때문이다. 제3공화국을 기간의 시발점으로 한 것은 1963년 사회보장에 관한 법률, 산재보상보험법, 의료보험법이 제정되어 사회보장입법이 본격적으로 추진되었고, 이듬해인 1964년에 그간 1년 3개월간의 전면적인 보완작업끝에 종전의 기간 산업중심의 수입대체산업 육성전략으로부터 수출주도형 공업화전략으로 방향을 대폭 수정한 제1차 경제개발계획이 확정·실시되어” 이른바 국가독점자본주의가 일반화되기 시작했기 때문이다.”

한편 연구자는 한국과 비슷한 여건을 가진 국가들과 비교를 하지 못했고 대상 사례수가 25개에 불과해 연구결과의 일반화에 무리가 적지 않다. 또한 정치적 자의성에 의한 왜곡등으로 통계자료의 객관성이 문제될 수도 있을 것이다.

4) 기준 시점에 따라 다른 결과가 나올 수 있으며, 특정시점에 의거 대상을 상대적으로 비교함으로써 특정 대상(국가)의 독특한 상황을 고려하기 어렵다. 아울러 객관적이고 타당성있는 비교기준(자)을 설정하기 어렵다는 문제점도 지니고 있다.

5) 안해균, 한국행정체제론, 서울대출판부, 1986, pp. 185-236.

6) 후술하는 국가독점자본주의 내용을 참조하기 바란다.

II. 한국사회보장과 국가독점자본주의론

1. 국가독점 자본주의론의 개요

국가독점자본주의론은 80년대 특히 노동운동의 객관적 조건과 그 주도성에 대한 인식이 정착되면서 광범위하게 수용되기 시작하였다. 국가독점자본주의론의 대표자격인 박현채교수는 한국자본주의가 일제식민지시기하에 기본적인 발전단계를 거쳐서, 해방후에 몇 차례의 혼란과 재편과정을 겪으면서 1961년과 72년사이에 외자의 광범한 진출과 국가독점자본주의의 일반화 그리고 73년이후 오늘에 이르기까지 민간부문에서의 독점의 완성과 산업구조의 재개편이라는 고도의 국가독점자본주의 단계에 이르렀다고 논지를 전개한다.”

이는 현대 서구자본주의사회를 마르크스주의적 시각에서 분석한 이론으로서, 한국사회에서도 그 적용이 가능하다고 보았던 입장에 선다. 이 이론의 기본적인 특성을 소개하면 다음과 같다.

첫째로 전반적 위기의 심화에서 기인하는 관료기구의 팽창을 들 수 있다. 즉 독점자본주의가 정치적·경제적·사회적·재정적 위기에 직면한 결과, 정치적으로는 일반국민에게 대립하는 군사·경찰기구의 정비, 경제적으로는 재벌회사의 구조와 원조를 목적으로 하는 정부출자회사의 확충이, 사회적으로는 사회보장등의 사회개량적 제도의 확대가, 재정적으로는 납세인구의 증대와 징세·공공신용기구의 거대화가 이루어져서 국가 전기구에 걸쳐서 관료기구가 팽창한다는 것이다.

둘째로 독점자본과 국가의 유착을 들 수 있다.

관료적 통제의 창구로서 독점단체가 성장하고 경제적 실력자와 고급관료사이의 인적 결합과 교류가 진척된다. 그 결과로서 독점자본은 자본축적과정에서 국고를 전용한 생산의 독점이나, 또는 그것을 활용한 특혜를 독점하여 산업전반에 걸쳐 폭리를 취한다. 아울러 독점자본이 국고에 기생함으로써 재정팽창, 공채증발과 인플레이션이 유발되며, 이는 재벌회사측에서 주가와 지가의 상승을 통한 capital gain을 얻게 해주는 반면에 일반국민생활을 압박하게 된다는 것이다.

셋째로, 노동과 생활의 고도화된 사회화를 들 수 있다.

국가에 기생하는 자본축적에 의해 국민일체의 과학연구나 기술개발, 교육과 매스컴의 통제, 국공유부문의 확대등과 조세·보험·영세법칙의 사회적 집중현

7) 박현채, “한국자본주의의 전개와 단계와 그 구조적 특성”, 변형운외, 한국사회의 재인식 1, 한울, 1985, p. 24.

상이 이루어짐으로써 일반국민들의 노동과 생활은 고도하게 사회화된다. 또한 관리·연구·교육등의 정신노동을 자본가만이 아니라 중간층과 노동자층에서도 담당하게 된다는 것이다.⁸⁾

한 마디로 표현한다면 국가독점자본주의론은 노동과 자본간의 관계에 대한 국가의 개입과정속에서 생산관계라는 하부구조의 변화와 이에 상응(조응)하는 상부구조의 변화에 관한 이론이라고 풀이할 수 있다. 따라서 하부구조와 상부구조라는 이원적 개념에서 국가독점자본주의론을 달리 설명한다면 정·경유착에 의한 독점자본축적과 이를 제도적으로 다지는 정당화로 요약할 수 있다. 독점자본축적과 정당화라는 개념은 본연구에 있어 매우 중요한 개념이다. 이에 대해선 다음 절에서 상술하기로 한다.

국가독점자본주의론이 적지않은 약점을 지녔음에도 불구하고 사회구성체논쟁이라는 여과과정속에서 유일하게 총체성(전체성)과 계급성, 객관성, 특수성⁹⁾이라는 사회과학적 논의의 전제들을 충족시킴으로써 이론적 적합성에서 독보적인 면모를 보여왔다. 따라서 국가독점자본주의론은 한국사회의 부분을 구성하고 있는 한국사회보장에 대해서도 정확한 인식들이 될 수 있으리라 생각된다.

2. 사회보장과 국가독점자본주의론

사회보장과 국가독점자본주의론과의 관계를 논하기 전에 먼저 사회보장에 대해 간략하게 살펴보고자 한다.

사회보장은 산업화로 인한 노령, 실업, 질병, 산업재해등 개인의 힘으로는 도저히 감당할 수 없는 사회적 위험에 대처하고자, 자조를 바탕으로 하고 있는 시민사회의 자유권사상을 수정하여 국가가 책임을 지고 국민의 생존확보를 보장하는 기제의 하나로 정의되고 있다.¹⁰⁾

이러한 사회보장을 또한 분배면에서 고찰한다면, 사회보장이 계약이나 시장기제의 원리에 의해 수급자에게 재화와 서비스를 제공하는 것이 아니라 생산과정과는 무관하게 재화와 서비스를 제공한다는 점에서 소득재분배적 성격을 지니고 있는 것을 알 수 있다.¹¹⁾

8) 조희연, 전계서, pp. 238-9.

9) 이는 사회과학적 논의의 출발에 해당된다. 그 구체적인 내용은 이진경의 사회구성체론과 사회과학방법론, 아침, 1989 제2장에서 상세하게 설명되어 있다.

10) 김유성, 사회보장법, 동성사, 1985, p. 64.

11) 우리가 일상적으로 쓰고 있는 소득분배는 엄밀한 의미의 소득분배와 그리고 소득재분배라는 두가지 개념으로 나누어 질수 있다. 이를 상세히 살펴보면 전자는 소위 1차적 소득분배로서 임금이나 이자등 생산과정에 참여한 몫에 대한 분배를 의미하는

사회보장의 소득재분배적 성격과 관련하여 소득재분배와 자본축적은 본질적으로 상충된다는 의견이 지배적이었다. 이러한 결론은 경제성장과 소득재분배의 관계가 상호보완적인 것이 아니라 상호상충적인(trade-off) 것이라는 데에 연유한다. 따라서 사회보장과 자본축적과의 관계를 이해하기 위해서는 경제성장과 소득재분배와의 관계에 대한 이해가 우선적으로 요구되기에 이에 대해서 상술하기로 한다.

경제성장과 소득재분배의 관계는 오랫동안 논의되어 온 경제학의 주요과제로서 양자의 관계가 상호상충적 성격을 가지고 있는가 아니면 상호보완적 성격을 가지고 있는가를 규명하는 데에 주된 관심이 주어져 왔다.

양자간에 상충성을 주장하는 학자들은¹²⁾ 일반적으로 고소득층이 높은 저축성향을 가지는 데 반하여, 저소득층은 낮은 저축성향을 가지므로 고소득층으로부터 저소득층으로의 소득재분배는 전체 저축율을 떨어 뜨리며 그 결과로 투자가 감소되어 경제성장이 둔화된다고 주장한다. 따라서 저소득층의 생활은 더욱 악화되기 때문에, 장기적으로 볼때 저소득층의 소득을 향상시키기 위해서는 역설적으로 기존의 소득불평등을 유지한 채 자본축적을 가속화시키면서 경제성장을 추진하는 것이외에는 다른 방도가 없다는 입장에 선다.¹³⁾

이상의 견해에 의하면 자본축적을 증가시키려면 가능한 소득재분배를 억제해야 한다는 논리가 성립되므로 소득재분배의 성격을 지닌 사회보장 또한 자본축적을 위해 억제되어야 한다는 결론에 이른다. 그럼에도 불구하고 서구의 경우 사회보장은 발전·확대되어 왔는데, 이의 설명을 위해 앞절에서 언급된 독점자본축적과 정당화 개념이 필요하다.

독점자본의 형성과 발전은 독점자본 및 자본주의체제를 변혁하려는 정치적 세력의 조직화를 촉진하게 된다. 사회적 총자본의 이익을 옹호하는 국가는 이러한 경제적 사회적 정치적 위기에 직면하여 체제부정적인 운동들을 강압적으로 탄압 하거나 아니면 양보(타협)을 함으로써 위기국면을 해소할 수밖에 없다.

데 반하여, 후자는 이미 분배된 소득을 다시 재조정하는 2차적 소득분배를 뜻한다. 사회보장은 최저생활의 보장을 위해 서비스나 재화를 필요한 사람에게 시장기제와는 상관없이 제공하는 만큼 후자에 속한다고 하겠다. 일반적으로 사회보장은 소득재분배 효과가 큰 정책수단으로 인식되고 있다.

최광, "빈부격차 심화시키는 조세정책", 가진자와 못가진 자, 동아일보사, pp. 140-1.

12) 고전파를 위시한 주류경제학자들이 이에 해당된다.

13) 윤진호, "경제 성장과 소득재분배에 관한 고찰", 서울대 경제학과 석사학위논문, 1979, pp. 48-52 이러한 결과에 따라 연구자는 앞으로 경제성장과 자본축적이 같은 의미를 가진 것으로 보고 이를 사용하고자 한다.

서구의 경우 수세기에 걸친 민주화과정을 통하여 정치적 민주주의가 확립되었기 때문에, 후자의 방법을 선택하여 체제부정적인 운동들이 체제안에서 활동하도록 허용할 수 밖에 없었다. 그 결과로 노동자들은 민주적인 정치들속에서 매우 효과적으로 국가와 자본가로 부터 각종 양보를 받아낼 수 있었다. 체제변혁의 움직임에 대한 이와 같은 국가의 강·온적인 대응이 곧 정당화의 과정으로서,¹⁴⁾ 독점자본의 축적이라는 하부구조의 모순을 극복하고 독점자본주의를 유지하려는, 하부구조에 '조용'하는 상부구조에 해당된다.¹⁵⁾

본 연구의 대상이 되고 있는 사회보장은 국가의 정당화과정중 온건적인 대응의 산물임에 틀림이 없다. 이는 달리 말하면 체제변혁세력의 투쟁에 대한 자본가·국가의 타협을 의미한다. 서구의 경우 오랫동안의 산업화기간중에 수많은 사회문제(모순)들이 표출됨에 따라, 산업화의 1차적인 피해자인 노동자들은 자기노력의 일환으로 체제변혁을 시도하였다. 이러한 투쟁의 과정에서 노·자간에 타협이 이루어졌고, 이의 산물의 하나로 사회보장이 생성·발전되었다.

그러나 서구의 사회보장이 단순히 대립-절충이라는 과정속에서 나왔다고 파악한다면 사회보장의 중요한 속성을 간과하는 잘못을 범하게 된다. 왜냐하면 사회보장을 통하여 자본가들도 일정한 이익을 얻을 수 있다고 보았기 때문에 사회보장제가 유지되었다는 점에 유념해야 하기 때문이다.¹⁶⁾ 따라서 사회보장은 자본가·국가에 의한 이익의 전면적인 포기에서 나온것이 아니라 이익의 부분적인 포기에서 나온 것인만큼, 자본주의체제의 유지라는 범위내에서만 그 존재성이 인정된다.

사회보장과 관련지워 시장에 대한 국가의 개입형태에 따라 국가의 유형을 구분한 Furniss, Tilton의 분류는 이러한 점에서 매우 유용하다고 하겠다. 즉 이들 학자들은 적극적국가, 사회보장국가, 사회복지국가로 구분하여 적극적 국가는 시장기제의 결점과 재분배요구로부터 자본가를 보호하는 데에 그 목적을 두며 경제성장을 위해 정부와 기업의 협동을 지향하고 사회보험에 치중한다고 설명한다.

14) 이러한 정당화의 과정은 국가의 '상대적 자율성'으로도 해석될 수 있다. 따라서 상기 정당화는 복지국가의 위기와 관련하여 거론되고 있는 정당화의 개념보다 넓게 사용되고 있다. 즉 국가의 상대적 자율성이라는 정당화는 통상의 합리화 뿐만 아니라 국민에게 복종을 제도적으로 강요하는 관료기구의 확충도 포함한다. 국가의 상대적 자율성에 대한 상세한 설명은 김수행, 정치경제학원론, 한길사, 1988, pp. 260-265을 참조하기 바란다.

15) 이진경, 전계서, p. 261.

16) 사회보험, 주택보조의 제공을 통한 노동력의 질적 향상과 양적 확대나 산업예비군의 유지와 노동자들의 불안해소등이 그 좋은 예이다. 김수행, 전계서, pp. 268-9.

이러 사회보장국가의 경우에는 적극적 국가와 같이 정부와 기업의 협동을 지향하나 국민의 최저생활의 보장이 강조되어 공적부조(사회부조)가 중시된다는 점이 적극적 국가와 다르다. 한편 사회복지국가는 정부와 기업의 협동이 아니라 정부와 노동조합간의 협동을 지향하며 사회적 연대의식과 평등을 제고하고 포괄적인 사회서비스를 중시한다고 한다.¹⁷⁾

이상의 내용을 국가독점자본주의론에 의해 해석한다면 적극적 국가와 사회보장국가가 경제성장을 위한 정부와 기업의 협동, 즉 정·경유착이라는 기본적인 체제틀을 똑같이 고수하고 있다는 점에서 사회보장의 양적확대라는 면에서는 다소 차이가 있겠지만 근본적인 체제의 속성상 양자는 동일한 것이라 할 수 있다. 왜냐하면 정당화라는 상부구조에서 그 구체적인 방법과 실행정도에 차이가 있으나 국가와 독점자본의 결합 및 자본축적이라는 하부구조(토대)는 동일하기 때문이다.

따라서 적극적 국가와 사회보장국가에 생산양식이 사회의 구성과 발전을 규정한다는 보편적 법칙을 적용한다면 이들 국가들은 같은 경제적 뿌리를 공유한다는 점에서 분명히 동종이며, 사회보장의 차이는 줄기나 잎의 무성함의 차이에 지나지 않을 것이라는 결론에 이르게 된다.

그러나 사회복지국가의 경우는 앞의 국가들과는 질적으로 큰 차이가 있다. 국가와 자본의 협동이 아니라 국가와 노동(노동조합)의 협동을 지향한다는 점에서 자본축적이라는 자본주의적 운동들을 크게 벗어난다. 시장기제외의 원리에 의해 분배되는 공공서비스의 확대와 평등 이데올로기 및 사회연대감의 확산 등은 사회복지국가가 앞의 두 국가들과 근원적으로 다른 사회구성체를 이루고 있음을 단적으로 보여주고 있다고 하겠다.¹⁸⁾

17) Furniss & Tilton, The Case for the welfare State, Indiana Univ. Press, 전남진, 사회정책학강론, 서울대출판부, 1987, pp. 207-210에서 재인용.

18) Mishra에 의한 Differentiated Welfare State와 Integrated Welfare State의 설명도 사회보장국가와 사회복지국가간의 질적 차이를 인정한 직접적인 예이다.

Mishra R., The Welfare State in Crisis, Wheatsheaf Books Ltd., 1984 pp. 102-103.

또한 사회복지국가와 통합사회복지국가의 전형적인 실제모델로 인용되고 있는 스웨덴의 경우, 엄청난 고율의 누진세제도와 국내총생산대비 63%에 이르는 복지비지출은 독점대기업에 대한 여타 국가들의 폭넓은 조세감면과 특혜제공과는 매우 다른 양상을 보여 외형적인 대기업우선육성정책에도 불구하고 본질적으로 독점자본축적의 심화와는 거리가 멀다는 것을 단적으로 반증한다.

즉 스웨덴에 있어 자본축적은 여타국가에 있어 자본가의 자본축적을 목적으로 하는 것이 아니라 people's home(스웨덴을 국민의 보금자리로 만들겠다는 사회민주당의 슬로건)을 위한 수단에 불과하다.

김상균외, 각국의 사회보장, 유풍출판사, 1986, pp. 87-140; 동아일보, 1988. 2. 13일자.

3. 한국사회보장의 특수성

이상에서 국가독점자본주의론과 관련하여 사회보장제를 일반론적으로 고찰하였는데 다음으로 한국의 사회보장을 중심으로 살펴보기로 하자.

주지하다시피 한국의 사회보장은 5.16군사쿠테타로 집권한 군사정부에 의해 도입되었다.¹⁹⁾ 그러나 당시는 1인당 국민소득이 100불미만이고 가계소득중 70%가 의식주에 소비되었던 절대빈곤의 상태였기 때문에²⁰⁾ 애초부터 사회보장의 실시는 선심공약에 불과했다.

이후 군사정부는 경제성장을 최고우선적인 목표로 삼아 이를 위해 모든 정책수단을 경주하였고²¹⁾ 그 결과로 급속한 경제성장(자본축적)을 이룩할 수 있었다.

이러한 자본축적은 정·경유착에 의한 독점자본의 확대 및 심화로 이어졌으며²²⁾ 이에 따라 체제부정적인 운동들이 격화되었는데, 이의 해결을 위해 한국의 군사정부는 여타 서구국가들과는 다르게 온건한 수단보다는 강압적인 정당화수단을 선호하였다.

이러한 억압적인 수단을 사용하게 된다는 크게 군사정부의 비민주적인 성격과 남·북분단이라는 특수상황이 주요한 요인으로 작용했다고 할 수 있다. 즉 언론규제와 정당정치 부재, 잇달은 비상조치등은²³⁾ 전자의 적나라한 예에 해

19) 이러한 과정은 전혀 사회보장을 실시할 능력도 의지도 가지지 못했던 군사정부가 열정어린 사회보장관계 전문가들의 주장을 수용함으로써 이루어졌다. 보다 구체적인 사회보장입법에 관한 과정분석은 김삼균외, 전계서, pp. 447-471를 참조하기 바란다.

20) 안해균, 한국행정체제론, 서울대출판부, 1995, p. 188

21) 경제외교, 노동행정강화, 1972년 사채동결조치등이 그 좋은 예이다. 상계서, pp. 193-4, 243.

22) 박현채, 전계서, p. 64.

23) 참고로 비상조치의 내역을 살펴보면 다음과 같다.
1964. 6. 3. 서울 일원에 비상계엄령선포(6.3사태)
1965. 8. 26. 서울지구 위수령발동
1971. 10. 15. 서울지구 위수령발동
1971. 12. 6. 국가비상사태선언
1972. 8. 3. 기업사채동결(8.3조치)
1972. 10. 17. 전국 비상계엄선포(10월 유신)
1974. 1. 8. 긴급조치 1호, 2호선포
1974. 1. 14. 긴급조치 3호선포
1974. 4. 3. 긴급조치 4호선포
1975. 4. 8. 긴급조치 7호선포
1975. 5. 13. 긴급조치 9호선포
1979. 10. 18. 부산지구 비상계엄령선포

당되며, 반공법(이후 국가보안법으로 흡수됨)과 국가보위법에 의한 노동운동의 제한등은²⁴⁾ 후자에 속한다고 할 수 있다.

이러한 사실은 국가독점자본주의론의 적용에 있어서 이미 언급한 바가 있는 '특수성'의 문제와 직결된다. 비민주적인 정치체제와 남·북분단이란 한국사회의 특수성은 노동자의 생존권보장을 위한 집단행동을 좌익용공세력에 의한 폭력혁명의 시도로 보면서 노동자집단의 결집을 억압적으로 막을 수 있게 하는 기반을 제공했다. 그 결과로 한국사회보장은 서구와 같이 노동자들의 투쟁과 요구의 확산에 대응하여 확립·발달된 것이 아니라, 경제성장을 위해 필요한 경우가 아니면 가능한 억제되어 왔다는 특수성을 지니고 있는 것이다.

따라서 서구의 사회정책발달에 관한 이론이 한국사회보장을 설명함에 있어 뛰어 넘을 수 없는 한계를 지니고 있다는 논리가 성립하는 것도 이러한 이유에서다. 한 예로 사회통제이론은 국가가 사회안정과 질서유지를 위해 사회보장이나 사회정책을 실시한다는 것을 핵심내용으로 하고 있는데, 불행히도 한국사회에서는 사회정책의 실시를 통한 사회통제는 극히 미약했기 때문에 이 이론의 설명력은 매우 약할 수 밖에 없다. 이러한 결과는 사회통제이론이 정치적 민주주의와 강력한 노동자집단을 전제로 하였다는 데에 기인한다.

한국 사회보장의 미약한 위상에 관련하여 Kuznets의 이른바 'U가설'²⁵⁾을 빼 놓을 수 없다. 이 가설이 서구 선진국들에 있어 경제발전 초기단계의 분배상태가 악화되는 경향이 있다는 것을 입증함으로써 한국을 비롯한 개발도상국들로 하여금 성장과 분배는 필연적으로 상충될 수 밖에 없다는 그릇된 인식을 받아들여게 하고 이를 토대로 성장일변도 경제전략을 추진하도록 하는 강력한 이론

1979. 10. 20. 마산. 창원지역 위수령발동

1979. 10. 27. 제주도제외한 전국지역 비상계엄선포

1980. 5. 17. 비상계엄 전국으로 확대 선포

자료원 : 동아연감, 동아일보사, 1988

24) 1969년 9월 중앙정보부의 면방쟁의개입과 74년 9월 울산현대조선 유혈사태, 76년 동일방직분규, 77년 방림방적농성, 85년 구로공단연대투쟁등의 국가개입을 대표적인 예로 들수 있다. 이러한 남·북분단은 제4 공화국이 등장하는 요인으로도 활용되었다. 1972년 10월 17일 전국비상계엄 특별선언문은 이를 극명하게 나타내고 있는데, 이를 부분 인용하면 다음과 같다. "........(중략)..... 정상적인 방법으로 개혁을 시도한다면 혼란만 더욱 심해질 뿐더러 남북대화를 뒷받침하고 급변하는 주변정세에 대응해 나가는데 아무런 도움도 될수 없다고 믿기 때문입니다.(중략)..."

안해균, 전계서, pp. 238-41.

25) 성장이 되어 감에 따라 분배의 상태는 일단 나빠졌다가 나중에 가서야 점차 개선 되는 것이기 때문에 마치 U자 모양의 궤적을 그리게 된다 하여 U 가설이라고 명명되었다. 이준구, 소득분배의 이론과 현실, 다산출판사, 1989, p. 267.

적 기반을 제공했던 데도 그 이유가 있지만, 무엇보다도 이 가설이 U 곡선에 있어 증반기이후의 소득평등화과정을 다루고 있기 때문이다.

그런데 이러한 소득평등화과정은 자동적인 추세의 결과라기 보다는 정부의 적극적인 개입의 결과로 인정되고 있다.²⁶⁾ 이는 달리 말하면 자본주의의 결합(자본축적에 따른 결합)을 정치적 민주주의라는 틀 안에서 국가가 적극적으로 완화시킨 결과이지, 자본축적의 과정상 자동적으로 일어난 결과는 아니라는 것이다. 이 논리는 개발도상국에 대한 실증적 연구에서 뒷받침되고 있다. 즉 개발도상국의 경우에는 모든 일이 짧은 시간에 압축되어 일어났으며 이 또한 정부의 강력한 영향하에 일어난 경우가 많았으므로 개발도상국이 경제전략을 어떻게 수행하느냐에 따라 매우 다양한 결과를 보일 수 있다는 것이다.²⁷⁾

한국의 경우에는 비민주적인 군사정부가 정·경유착에 의한 독점자본축적의 부작용을 노·자간에 온건적 타협이 아니라 물리적인 방법에 의해서 억압하려 했다는 점에서 한국사회보장의 한계와 특성이 존재한다고 하겠다.

III. 한국사회보장의 실증적 검증

1. 변수선정과 분석모형설정

앞에서 한국사회보장이 독점자본축적과 상충적 관계를 가지며 비민주적인 정치체제로 인하여 그 상충성이 증폭되어 왔다는 논지를 전개했다. 이를 실증적으로 검토하기 위해 구체적인 변수선정과, 변수간의 관계규명을 위한 분석모형의 설정이 필요하다.

우선 한국사회보장과 독점자본축적과의 상충성을 검증하기 위해 독점자본축적에 관련된 변수로서 1인당 국민소득, 총국민생산을 선정하였다.²⁸⁾ 그 외에도

26) Ahluwalia, "Income Distribution and Development: Some Stylized Facts", AER, Vol. 66, no. 2(may 1976) p. 133 윤진호, 전계서, p. 47에서 재인용.

27) 산업화초기부터 오늘날까지 계속 불평등심화의 길을 걸어왔던 브라질, 인도, 프에르토리코와 산업화초기부터 소득평등화과정을 본격화해왔던 대만의 상반되는 예들은 이상의 논리를 뒷받침한다고 하겠다. 이준구, 전계서, pp. 274-275.

28) Aaron, Wilensky, 한국개발연구원등에 의해 실시된 연구에서 주요한 경제적 변수로서 활용되었다.

Wilensky, H. L., The Welfare State and Equality, 이순의 역, 복지국가와 기회균등, 한국사회복지협의회, 1977, pp. 25-34.

한국개발연구원, 전계서, pp. 194-5, 232-4.

자본축적이 곧 경제성장을 의미한다는 점에서 경제성장을²⁹⁾, 그리고 수출지향적인 한국경제 구조와 관련하여 사회보장재원의 부담능력이 국제무역수지와 연관이 있을 것으로 판단되어 국제무역수지를, 사회보장지출 및 경제지수에 있어 실질적 가치를 비교하기 위해 소비자물가지수를³⁰⁾ 관련변수로 추가하였다.

한편 한국사회보장에 대해 지대한 영향을 미친 것으로 판단된 정치적 변수로서 쿠데타, 긴급조치, 위수령, 비상계엄을 포함하는 비상조치의 횟수와 대통령 선거의 유무, 국회의원선거의 유무, 국민투표의 유무, 여당의 국회의원선거유효득표율, 여당의 국회의원석점유율을³¹⁾ 선정했다. 이 외에 민주적·비민주적 정치정도를 총체적으로 파악하기 위해 공화국의 유형에 따른 정치체제변수와³²⁾ 노동조합가입 근로자 수³³⁾를 추가했다.

한편 사회보장의 실행주체가 국가로 주로 한정되어 있고, 사회보장비(사회보장예산)를 타예산이나 GNP와 비교함으로써 또는 사회보장비 자체를 산출분석함으로써 국내·외적으로 사회보장의 위상을 가늠할 수 있으며, 사회보장비의

29) 사실 국가독점자본의 축적에 관련된 직접적인 변수로서 대기업을의 GNP점유율등을 들 수 있을 것이다. 그러나 대기업이란 개념이 시·공에 따라 변화되는 상대성을 지니고 있는데다 한국사회의 경우에는 급격한 정치·경제적 상황의 변화로 인하여 기업의 부침이 상대적으로 심한 편이어서 이를 변수에서 제외하였다. 이에 대한 내용은 이현송, "한국 대자본가의 형성 및 구조에 관한 일고찰," 서울대 석사학위논문, 1987을 참조하기 바란다.

30) 인플레이션은 국가재정지출에 있어 부담해소책으로서 그리고 강제적인 자본축적의 일환으로 자주 이용되고 있으며 아울러 국가독점자본주의의 주요한 특성으로 이해되고 있다.

31) 비상조치횟수변수는 비민주적 정치변수의 예라고 하겠다. 반면에 선거에 관련된 변수들은 대의민주정치를 전제로 한만큼 민주적 정치변수에 해당된다.

미국 주의회내 정당간의 경쟁력이 사회보장비의 지출에 영향을 준다고 한 Carmines의 연구나 서구 선진국의 정책들을 비교한 결과 사회보장이 현실적으로 시행이 용이하고 효과도 적지 않아 정치적으로 쉽게 이용된다고 한 Schneider의 연구는 정치적 민주주의를속에서의 사회보장의 위상을 잘 말해주고 있다.

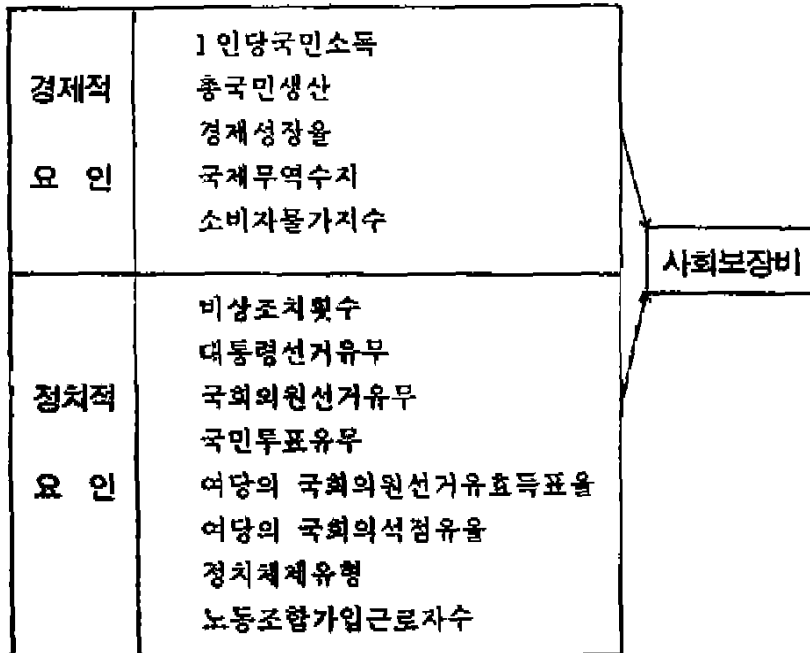
한편 여당대통령후보의 대통령선거유효득표율도 중요변수가 될 수 있으나 3번의 간접선거가 실시되었기 때문에 변수선정에서 제외하였다. Carmines와 Schneider의 연구에 대한 보다 상세한 설명은 박능후, 석사학위논문, 서울대, 1982, pp. 22-23과 한국개발연구원, 전계서, p. 168을 참조하기 바란다.

32) 제 3 공화국, 제 4 공화국, 제 5 공화국의 구분이 그것이다. 따라서 경제적 이데오로기, 민주주의의 정도, 강압의 정도등의 속성에 의해서가 아니라 공화국의 지속기간에 의해 나누었다고 하겠다. 그렇지만 이 기간중에 급속한 사회변화가 광범위하게 진전된 만큼, 공화국들간에 속성상 차이가 이들 정치체제변수에 총체적으로 반영되리라고 보았다.

33) 사실 노동자의 시위횟수변수가 더 중요한 변수일 수 있으나 관련자료의 수집이 어렵다는 점과 함께 수차례에 걸친 긴급조치로 인하여 노동자들의 시위가 전면 중단된 경우가 적지 않았다는 점으로 인해 시계열적 분석이 불가능하여 이를 제외하였다.

분석을 통한 사회보장의 정책분석도 용이하다는 이유에서 사회보장비(예산)가 사회보장의 계량적 분석에 있어 그 연구대상으로 자주 채택되고 있다. 본 연구에서는 중앙정부예산항목중 사회보장 및 사회복지 항목상의 금액을 사회보장비로 한정하고자 한다.³⁴⁾

이상의 논의를 요약하여 분석모형으로 나타내면 아래와 같다.



2 자료수집과 해석

분석에 이용된 경제통계자료는 경제기획원 통계국의 '한국통계연감'(1964년부터 1988년까지)과 '한국의 사회지표'(1979년과 1988년), 재무부의 '한국의 재정통계'(1981년과 1988년)를 활용하여 수집하였다. 그리고 이러한 경제통계자료들은 경상가격으로 표시된 것들이므로 이들을 모두 GNP deflator에 의해 1980년 불변가격으로 전환하였다.

또한 정치통계자료는 노동부의 '노동백서'(1981년부터 1988년까지)와 '노동통계연감'(1978년부터 1987년까지)을, 그리고 '동아연감'(1963년부터 1987년 사이)과 '한국연감'(1963년부터 1987년 사이)을 참조하였다.

아울러 본 자료의 분석은 stepwise regression과 autoregression을 활용하되, 이

34) 사회보장비의 구체적인 기준설정은 매우 중요하다. 예를 들어 영국과 미국과 같이 최저수준의 소득보장이나 법정 소득유지서비스로 사회보장을 파악할 때와 일본과 같이 사회보장을 사회보험, 공적부조, 사회복지, 공공위생으로 파악할 때의 사이에는 사회보장비의 산정상 엄청난 차이가 난다. 이와 관련된 사회보장의 개념에 대해서는 유광호, "사회보장의 개념에 관한 연구", 사회보장연구, 제 1권, 한국사회보장학회, 1985, pp. 1-23을 참조하기 바란다.

를 유의미한 변수들의 시계열적 추세에 의해 보완·확인하는 과정을 거쳤다.³⁵⁾

자료분석의 과정에서 multicollinearity 관계를 지닌 변수를 제외한 후에, stepwise regression과 autoregression에 의해 다음〈표〉와 같은 결과를 얻을 수 있었다.

〈표〉

	회귀계수	표준오차	rob-Value
상 수	589.5750	135.6019	0.0004
제 3 공화국(X 3)	-515.1963	79.2619	0.0001
제 4 공화국(X 4)	-501.8673	39.6940	0.0001
경제성장율(ECO)	-19.2467	4.6209	0.0006
노조가입근로자수(LA)	0.3631	0.1167	0.0060
국제무역수지(TRADE)	0.0366	0.0068	0.0001

R**2 0.9582

[단 X3, X4는 Dummy 변수이다. 그리고 경제성장율의 단위는 %, 국제무역수지는 100만불, 노조가입근로자수는 1000명, 사회보장비는 10억원임]

권위주의적 정부가 강압적 수단에 의해 독점자본축적을 제도화하려 했던 결과로 한국사회보장이 제대로 발전을 할 수 없었다고 누누히 강조한 바있다. 이제 이 논지의 타당성여부를 실증적으로 검증해보기로 한다.

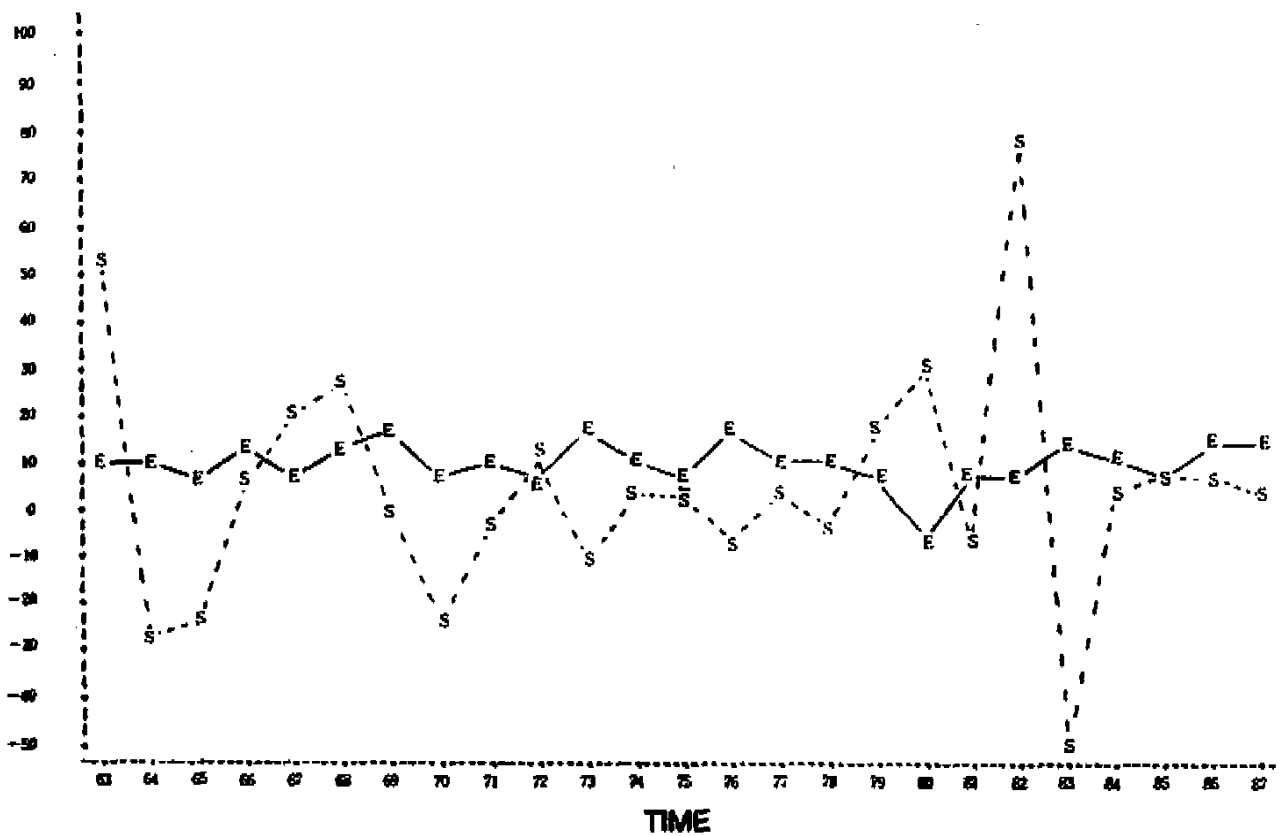
우선 소득재분배적 성격을 지닌 사회보장이었기에 독점자본축적과 상충적 관계에 있을수 밖에 없었다는 논지를 살펴보면, 이는 〈표〉 경제성장율의 회귀계수가 마이너스(-)라는데서 일차적으로 확인이 된다.³⁶⁾

또한 경제성장율과 사회보장비증가율을 비교한 다음 〈그림 1〉에 의해 양자간의 상충성은 보다 선명하게 나타난다.

즉 경제성장율 (그림 1에서 실선으로 표시되었음)은 평균 10% 이상의 수준을 유지하는 고도경제성장을 유지하였는데 비하여 사회보장비의 증가 (그림 1에서 점선으로 표시되었음)는 마이너스(-)를 기록한 경우가 (즉 전년도에 비하여 감소한 경우가)적지 않았으며, 아울러 전체적으로 사회보장비증가곡선이 경제성장율 곡선보다 아래에 있다는 사실들이 양자간의 상충성을 뒷받침한다고 하겠다.

35) 이는 사례수가 25개에 불과한데에 기인한다. 또한 시계열분석이므로 자기상관 (autocorrelation)의 문제가 있어 상기 분석과정과 방법을 선택하였다.

36) 사례수가 25개에 불과해 회귀계수수치의 신빙도가 매우 약하나, (+)나 (-)라는 방향성은 의미가 있는 것으로 판단되어 이를 활용하였다.



(그림 1)

한편 국제무역수지의 회귀계수가 (표)에서 (+)를 보이고 있으므로 국제무역수지가 사회보장비와 정비례적 관계에 있다고 할 수 있다. 그러나 한국경제가 그간 오랫동안 무역적자를 거듭해 왔었다가 최근 수년간에 막대한 무역흑자를 기록했다는 사실을 고려해 볼때³⁷⁾, 무역수지에 관한 이러한 결론은 다양한 해석의 여지가 남아 있다고 하겠다.

다음으로 사회보장이 국가에 의한 온건적 정당화의 하나로서 정치적 민주주의를 전제로 한다는 것과 아울러 한국사회보장이 한국사회의 정치적 비민주성으로 인하여 독점자본축적에 따른 문제의 해소책으로 그 위상을 찾지 못했다는 논지에 대해 살펴보기로 한다.

먼저 사회보장이 정치적 민주주의를 전제로 한다는 논지는 (표)에서 보듯이 노조가입근로자수의 회귀계수가 (+)란 점과 정치체제변수인 X3, X4의 회귀계

37) 63년부터 87년사이 25년 중 4년만 흑자를 기록했다. 즉 65년 470만 \$, 77년 1230만\$, 86년 46억 1700만\$, 87년 98억 5390만\$의 무역흑자가 그것이다. 그런데 회귀곡선이 최근 86년, 87년간의 흑자로 인하여 상대적으로 그 끝부분이 과대평가된 것으로 추정되므로 양자간의 관계에 대한 이상의 결론은 아직 유동적이라 하겠다.

수가(-)라는 점에서 확인되어 진다. 전자는 사회보장이 노동조합의 활성화와 정비례적 관계에 있다는 것을 보여주고 있으며, 후자는 제5공화국의 사회보장비가 제3공화국(X3)과 제4공화국(X4)의 사회보장비보다 상대적으로 큼으로써 제3·4공화국에 비해 유화적인 국면을 유지했던 제5공화국의 사회보장이 강압적인 수단을 선호하였던 제3·4공화국보다 상대적으로 확대되었음을 의미하기 때문이다.³⁸⁾

한편 한국사회보장이 정치적 비민주성으로 인해 가능한 억제되어 왔다는 논지를 확인하기 위해서는 사회보장비의 증가를 한국사회의 전체적인 흐름에서 비교분석하는 과정이 요구된다. 왜냐하면 이를 통하여 한국사회보장의 전체적인 위상을 고찰할 수 있으며 이와 관련하여 사회보장의 확대정도가 주는 의미를 파악할 수 있기 때문이다.

이를 위해 사회보장이 국가에 의해 주도적으로 실시된다는 점에서 타정부 예산과 사회보장비를 비교하는 방법이 적절할것 같으나 우리나라의 경우 특별회계와 기금이 전체예산중 적지 않은 비중을 차지하고 있기 때문에³⁹⁾, GNP와 비교하는 방법을 택하였다.

다음 <그림 2>는 GNP 대비 사회보장비비율(사회보장비 / GNP * 100)을 나타낸 것으로서 제5공화국에 있어 사회보장의 확대가 GNP 대비 0.2%정도에 불과한 극히 미약한 수준이며 아울러 전반적인 한국사회보장비가 GNP의 0.7%에서 1.2%라는 매우 작은 테두리안에서 자출되어 왔음을⁴⁰⁾ 보여주고 있다.

이상의 내용에서 한국사회보장이 정치적 민주화와 정적 관계에 있으나, 한국사회의 민주화가 매우 미흡하게 진전됨으로써 한국사회보장이 효과적인 정당화

38) 제3공화국중에 긴급조치발동은 6회, 제4공화국은 9회, 제5공화국은 전무였다. 아울러 제5공화국 헌법개정을 둘러싼 민주화투쟁이 본격적으로 전개되어 민주적 분위기가 일부나마 조성되었다. 동아일보사, 동아연감, 1988, p. 66-113에서 요약함.

39) 한국개발연구원, 사회보장제도의 정책과제와 발전방향, 1988, p. 236.

40) 1982년도 2.0%는 이른바 outlier에 해당된다. 이는 제5공화국 출범에 즈음한 공무원 대숙정에 다른 공무원연금의 급증에 기인하여 범위에서 제외하였다. 한국사회보장의 위상에 대한 이해를 도우기 위하여 참고로 1980년 외국의 GDP대비 사회보장비비율을 소개하면 스웨덴 32.0%, 서독 23.8%, 덴마크 26.9%, 프랑스 26.8%, 미국 12.7%, 오스트리아 22.4%, 영국 17.7%, 일본 10.9%, 스페인 16.1%, 싱가포르 3.9%이다. (단 일본은 1983년도 자료임).

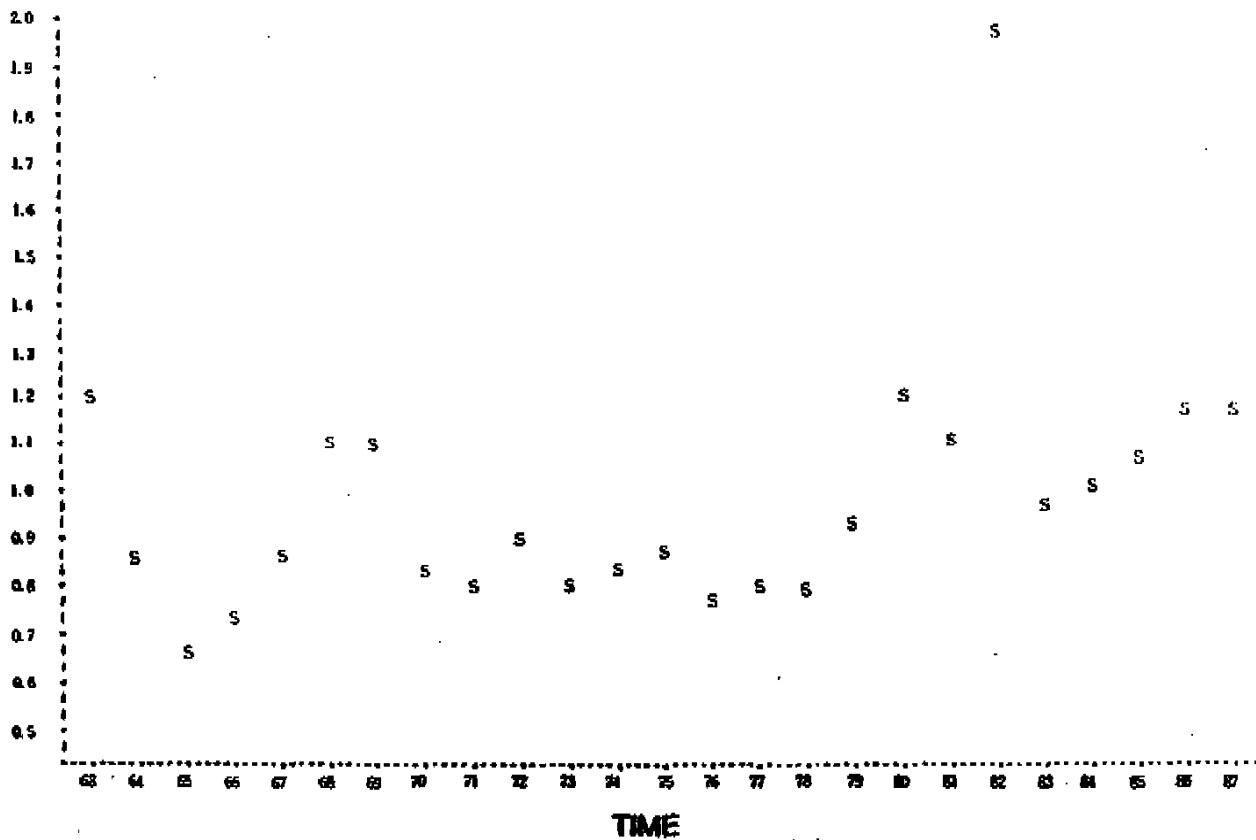
자료: 경제기획원, 주요해외경제지표, 1985.

일본총무청통계국, 국제통계요람, 1985.

IMP, Government Finance Statistics Yearbook, 1985.

상세서, p. 195에서 재인용.

의 수단이 되지 못한채 극히 미약한 위상에서 가능한 억제되어 왔음을 알수 있다.”⁴¹⁾



(그림 2)

IV. 결 론

1. 요약

한국사회를 설명하는데 정확한 인식틀이라는 공감대가 형성된 국가독점자본주의론은 정·경유착에 의한 자본축적과 이를 제도적으로 다지는 정당화를 그 핵심내용으로 하고 있다.

본 연구의 대상이 되고 있는 사회보장은 국가의 정당화과정중 온건적인 대응의 산물임에 틀림이 없다. 이는 달리 말하면 체제변혁세력의 투쟁에 대한 자본가·국가의 타협을 의미한다. 서구의 경우 오랫동안의 산업화기간중에 수많은

41) 그러나 엄밀한 의미에서 정치적 비민주성을 직접적으로 설명하는 변수가 나타나지 않아 상기 결론의 타당성 문제가 제기될 소지는 있다. 이는 총체적인 정치적 상황을 설명하는 정치체제변수에 의한 간접적인 확인으로 그쳤기 때문이다.

사회문제(모순)들이 표출됨에 따라 산업화의 1차적인 피해자인 노동자들은 자
구노력의 일환으로 체제변혁을 시도하였고, 이러한 투쟁의 과정에서 노·자간
에 타협의 산물의 하나로 사회보장이 생성·발전되었기 때문이다.

그러나 한국사회보장은 한국의 군사정부가 여타 서구국가들과는 다르게 온건
한 수단보다는 강압적인 정당화수단을 선호함에 따라 서구와 같이 노동자들의
투쟁과 요구의 확산에 대응하여 확립·발전된 것이 아니라, 경제성장을 위해
필요한 경우가 아니면 가능한 억제되어 왔다는 특수성을 지니고 있다.

이러한 논지의 실증적 검토과정에서 사회보장이 독점자본의 축적과 상충적
관계에 있음이 경제성장율의 회귀계수와 아울러 경제성장율과 사회보장비증가
율과의 관계에서 지지되었다. 이에 따라 한국사회보장이 독점자본축적을 위해
필요한 경우가 아니면 가능한 억제되어 왔다고 할 수 있겠다.

또한 사회보장이 국가에 의한 온건적 정당화의 하나로서 정치적 민주주의를
전제로 함이 노조가입근로자수와 정치체제변수의 회귀계수에서 지지되었으나,
한국사회보장이 한국사회의 정치적 비민주성으로 인하여 그 위상이 극히 미약
하며 효과적인 정당화의 수단이 되지 못했던 것도 GNP 대비 사회보장비의 비
교에서 확인되었다.

따라서 정치적 민주주의와 강력한 노동자집단을 전제로 하면서 국가가 사회
안정과 질서유지를 위하여 사회보장이나 사회정책을 실시한다는 것을 핵심내용
으로 하고 있는 서구의 사회정책발달론은 한국사회보장을 설명함에 있어 적합
하지 않는 반면에 독점자본의 축적과 강·온건적 정당화를 주요내용으로 하고
있는 국가독점자본주의론이 한국사회보장의 인식틀로서 지니고 있는 적확성은
크다고 하겠다.

2. 함의

사회보장이 경제적·정치적 과정의 산물임과 아울러 한국사회보장의 미약한
위상을 알 수 있었다. 사회보장예산이 전체국가예산 대비 5%, GNP 대비 1%
정도에 불과한 한국에 있어서 GNP 대비 사회보장의 비율이 최저 10% 이상인
서구의 국가들이 오늘날 겪고 있는 복지재정의 적자심화와 소득재분배적 기능
의 결여라는⁴²⁾ 현상들을 다루는 것은 이론적으로는 나름대로 의미가 있을지 모
르나 현실적인 의미는 작다고 하겠다.

42) 서구의 사회보장체가 본래의 목적인 국민의 최저생활이나 빈곤을 해소하지 못하고
사회보장의 혜택이 중산층을 중심으로 제공되어 사회불평등을 완화시키기는 커녕 오히려
이를 고착하거나 증대시켜 왔다는 비판을 그 예로 들 수 있겠다.

사회보장의 위상이 곧 국민의 인간다운 삶을 보장하는 척도가 될 수 있다는 점에서 오늘날 한국사회보장의 새로운 지평을 열기 위해서는 사회보장비의 총량을 늘리는 일이 무엇보다도 필요하다. 그러나 이러한 작업은 경제적 평등과 정치적 민주화를 전제로 할 때만 가능하다. 즉 국가독점자본주의의 결함을 수정하고 인간평등 및 인간존중을 구현화할 수 있는 정치적·경제적 민주주의가 한국사회보장의 위상정립을 위해서는 선행적으로 요구되는 것이다.

오늘날 한국사회가 대전환기의 갈림길에 서 있다는 의견들이 적지않은 듯하다. 한국사회가 어떤 방향으로 어떻게 나아갈 지를 예측하는 것은 예언에 가까운 일일것이다. 그럼에도 불구하고 선진국의 역사와 경험을 타산지석으로 삼아 여러 국가모델중에서 한국사회가 처해있는 여건을 고려하여 나름대로 적절한 모델을 제시하는 것은 일면 가능한 일이며 일면 바람직한 일이기도 할 것이다.

이러한 맥락에서 적극적인 소득재분배에 의해 자본축적의 결함을 해소하는 것을 주요골자로 하고 있는 통합사회복지국가모델은 비록 자본축적과 소득재분배의 절충을 실용화한 예에 불과하며 스웨덴등을 포함하여 소수의 국가들만을 모델로 하고 있다는 비난을 받고 있음에도, 한국사회의 적절한 미래국가형으로 검토될 수 있을 것이다.

왜냐하면 통합사회복지국가는 적극적 국가나 사회보장국가와는 달리 한국사회보장의 결핍들로서 작용하고 있는 국가독점자본을 효과적으로 해소할 수 있는 가능성을 시사하고 있기 때문이다. 다시 말해서 통합사회복지국가는 소득분배과정에서의 합리적이고 자율적인 흐름을 제도적으로 보장함으로써, 즉 국가와 자본의 협동이 아니라 국가와 노동(노동조합)의 협동을 지향함으로써, 독점자본의 축적이라는 운동기제를 통제해 왔으며 또한 경제적 효율성을 기초로 한 높은 수준의 사회보장제의 실시를 통해 자본축적을 목적이 아니라 인간존중의 구현을 위한 실천적 수단으로 활용해 왔기 때문이다.

적극적 국가의 단계에도 못 미치는 오늘날 한국사회⁴³⁾에서 이러한 통합사회복지국가 논의가 경우에 따라서는 현실을 전혀 무시한 꿈같은 이야기가 될 수도 있겠지만, 정치적 민주화의 성숙을 기초로한 노동조합의 활성화와 경제적 평등주의를 기반으로 한 고율의 누진세위주의 조세제도개선을 통하여 한국사회가 통합사회복지국가에로 진입하는 것이 현실적으로 불가능한 일은 아니라고 보여진다.

43) 한국의 미확립된 정치적 민주주의와 GNP 대비 1%에 불과한 사회보장비의 비율은 적극적 국가로 구분되고 있는 미국·일본에 있어서 성숙된 정치적 민주주의와 GNP 대비 10%를 상회하는 사회보장비비율과는 크나큰 차이가 있다.