

• 국제심포지엄 International Symposium

분단과 복지

시민참여형 평화복지국가 실현을 위하여

Division and Welfare

Toward A Participatory Peace-Welfare State

일시 | 2012년 11월 5일(월) 9:30~18:00

장소 | 이룸센터 이룸홀(한국장애인개발원 건물 B1)

주최 | 경희대 인류사회재건연구원, 참여사회연구소

참여연대 사회복지위원회·평화군축센터

프리드리히에버트재단 한국사무소

후원 | 프레시안, 한겨레평화연구소

프로그램

09:30-10:00	등록
10:00-10:30	개회
인사말	임성호 경희대 인류사회재건연구원 원장, 경희대 정치외교학과 교수 크리스토프 폴만 프리드리히에버트재단 한국사무소 소장 정현백 참여연대 공동대표, 성균관대 사학과 교수
10:30-12:00	1부
사회자	임성호 경희대 인류사회재건연구원 원장, 경희대 정치외교학과 교수
발표 1	독일: 통독과정에서 복지국가 실현과 유럽통합에서 독일의 역할 기외르기 스텔 오스나브뤼크대 사회과학부 명예교수
발표 2	스웨덴: 완벽한 복지국가? 스벤 호트 서울대 사회복지학과 교수
12:00-13:30	휴식
13:30-15:00	2부
사회자	조흥식 서울대 사회복지학과 교수
발표 3	일본: 평화국가 유지 및 복지국가 모색의 성과와 과제 스미자와 히로키 일본여대 가정경제학과 교수
발표 4	미국: 뉴딜에서 신고전주의적 기만으로 웨슬리 위드마이어 호주 그리피스대 그리피스 아시아 연구소 선임연구원
15:00-15:20	휴식
15:20-18:00	3부
사회자	정현백 참여연대 공동대표, 성균관대 사학과 교수
발표 5	한국: 분단·전쟁 체제하에서 복지국가는 가능한가 김동춘 성공회대 사회과학부 교수
지정토론	장준호 경인교대 윤리교육과 교수 김연명 중앙대 사회복지학과 교수 이남주 성공회대 중국학과 교수
종합토론	
18:00	폐회

PROGRAM

09:30-10:00	Registration
10:00-10:30	Opening
Welcoming Remarks	<p>Seong-Ho Lim Director of KIHS, Professor, Dept. of Political Science, Kyung Hee University, Korea</p> <p>Christoph Pohlmann Resident Representative of FES Korea</p> <p>Hyun-Back Chung Co-Representative of PSPD, Professor, Dept. of History, Sungkyunkwan University, Korea</p>
10:30-12:00	Session 1
Moderator	Seong-Ho Lim Director of KIHS, Professor, Dept. of Political Science, Kyung Hee University, Korea
Presentation 1	<p><i>Germany: Case study on realizing a welfare state as a divided nation and the role of European integration</i></p> <p>György Széll Professor Emeritus, School of Social Sciences, University of Osnabrück, Germany</p>
Presentation 2	<p><i>Sweden: An impeccable Welfare State?</i></p> <p>Sven E. Olsson-Hort Professor, Dept. of Social Welfare, Seoul National University, Korea</p>
12:00-13:30	Break
13:30-15:00	Session 2
Moderator	Heung-Seek Cho Professor, Dept. of Social Welfare, Seoul National University, Korea
Presentation 3	<p><i>Japan: Achievements and Challenges in pursuing welfare state while claiming to be a peaceful state</i></p> <p>Hiroki Sumizawa Professor, Dept. of Social and Family Economy, Japan Women's University, Japan</p>
Presentation 4	<p><i>USA: From the New Deal to Neoclassical Delusion</i></p> <p>Wesley Widmaier Senior Research Fellow, Griffith Asia Institute, Griffith University, Australia</p>
15:00-15:20	Break
15:20-18:00	Session 3
Moderator	Hyun-Back Chung Co-Representative of PSPD, Professor, Dept.

of History, Sungkyunkwan University, Korea

Presentation 5 ***Korea: Is a Welfare State Possible in a Divided and Warfare state Nation?***

Dong-Choon Kim Professor, College of Social Sciences, Sungkonghoe University, Korea

Panel **Jun-Ho Chang** Professor, Dept. of Ethics Education, Gyeongin National University of Education, Korea

Discussion **Yeon-Myung Kim** Professor, Dept. of Social Welfare, Chung-Ang University, Korea

Nam-Ju Lee Professor, Dept. of Chinese Studies, Sungkonghoe University, Korea

Plenary

Discussion

18:00

EOT

목차

인사말	7
발표 1 독일: 통독 과정에서 복지국가 실현과 유럽통합에서 독일의 역할 / 기외르기 스텔	19
발표 2 스웨덴: 완벽한 복지국가? /스벤 호트	49
발표 3 일본: 평화국가 유지 및 복지국가 모색의 성과와 과제 / 스미자와 히로키	91
발표 4 미국: 뉴딜에서 신고전주의적 기만으로 / 웨슬리 위드마이어	111
발표 5 한국: 분단·전쟁 체제하에서 복지국가는 가능한가? / 김동춘	119

Contents

Welcoming remarks	15
Presentation 1 <i>Germany: Case study on realizing a welfare state as a divided nation and the role of European integration</i> / György Széll	34
Presentation 2 <i>Sweden: An impeccable Welfare State?</i> / Sven E. Olsson-Hort	61
Presentation 3 <i>Japan: Achievements and Challenges in pursuing welfare state while claiming to be a peaceful state</i> / Hiroki Sumizawa	101
Presentation 4 <i>USA: From the New Deal to Neoclassical Delusion</i> / Wesley Widmaier	115
Presentation 5 <i>Is a Welfare State Possible in a Divided and Warfare state Nation?</i> / Dong-Choon Kim	135

인사말

임성호 / 경희대 인류사회재건연구원 원장, 경희대 정치외교학과 교수

뜻 깊은 국제심포지엄이 열리게 되어 기쁩니다. 저희 경희대 인류사회재건연구원은 참여사회연구소, 참여연대, 에버트재단처럼 사회적 실천에 앞장서온 기관들과 공동주최자로 역할을 하게 되어 큰 영광으로 생각합니다. 후원기관인 프레시안과 한겨레평화연구소에도 감사드립니다. 또한 준비에 최선을 다해 주신 관계자들, 그리고 특히 오늘 발표와 토론을 맡은 분들에게 깊은 감사를 표합니다.

저희 연구원은 이번 심포지엄의 주제와 밀접히 연결된 주제들에 대해 천착해왔습니다. 1976년 설립 이래 인간복지, 사회정의, 세계평화에 대한 연구를 진행해왔고 특히 2005년부터는 한국연구재단 중점연구소로 선정되어 지구화 시대의 대안적 패러다임과 시민사회를 주제로 학술성과를 내고 있습니다. 복지국가에 대한 새로운 패러다임을 모색하고 그 방향을 시민참여형 평화복지국가라는 새로운 개념에서 찾는 이번 심포지엄의 취지는 글로벌 시대에 조용하는 대안적 패러다임을 추구하고 그 방향을 시민사회의 성숙에서 찾는 저희 연구원의 목표와 잘 부합합니다.

저는 특히 이번 심포지엄의 부제에 들어있는 “시민참여형”이라는 말에 주목하고 싶습니다. 그 동안 우리는 너무도 국가중심적 패러다임에 젖어있었습니다. 복지와

국가는 한 덩어리로 붙어 하나의 단어가 되었고 당연히 국가는 복지를 책임져야 하고 복지는 국가에 의해서만 성취될 수 있는 것으로 인식되어왔습니다. 물론 국가주도형 복지국가 모델은 오늘까지 인류사회에 큰 공헌을 해왔습니다. 국가주도형 복지국가 모델이 인간존엄성을 지키고 부익부 빈익빈을 완화시키고 사회갈등을 흡수한 그 역사적 공헌은 심대합니다. 그러나 국가주도형 복지국가 모델은 근래 한계를 노정하고 있습니다. 시대 맥락이 산업사회에서 탈산업사회로, 물질주의 사회에서 탈물질주의 사회로, 절대주권국가 사회에서 글로벌 사회로 전환함에 따라 국가주도형 복지국가 모델이 과거에 누리던 높은 적실성을 점차 상실하고 수많은 문제점을 낳고 있는 것입니다. 새로운 전환기를 맞아 능력의 한계에 직면한 국가가 국민에게 해줄 수 있는 것은 크게 줄었습니다. 또한 새로운 불확실성의 시대를 맞아 막연한 불안감, 불만감, 불신감을 갖고 사는 국민은 어떠한 국가정책에도 별 만족을 느끼지 못합니다.

이제는 대안적 복지 패러다임에 대해 고민해야 할 시점입니다. 과도하게 국가만 쳐다보는 의존심에서 벗어나 무언가의 대안을 찾아야 합니다. 오늘 심포지엄이 내걸고 있는 “시민참여형” 복지 모델은 그런 의미에서 매우 적절하고 참신합니다. 결국 시민사회가 보다 큰 역할을 해야 할 것입니다. 시민사회가 이니셔티브를 취하고 시민이 적극 참여해 스스로를 돕는 공동체주의 방식이 대안적 복지 패러다임으로 유망하게 보입니다. 시민사회 중심의 공동체주의가 보다 큰 우선순위를 받고 기존의 시장 중심적 자유주의, 그리고 국가주의를 조화롭게 이끌 경우 새 시대에 적합한 대안적 복지 패러다임이 정립될 수 있지 않을까 생각합니다. 우리의 과제는 이러한 시민참여형 복지국가가 구체적으로 어떤 성격과 모습을 띠어야 하고 구체적으로 어떤 방안을 통해 건설될 수 있을지 강구하는 것입니다. 오늘 심포지엄에서 발표와 토론을 통해 그러한 과제를 위한 중요한 시사점을 많이 찾을 수 있을 것이라고 기대합니다.

저희 연구원은 대학에 부설된 기관입니다. 대학은 교육과 연구를 본령으로 하지만 그 교육과 연구는 사회 공익을 지향하는 것이어야 하고 사회적 실천을 전제로 해야 합니다. 대학 교육과 연구가 개인적 출세나 물질적 이득만 목표로 하거나 실천을 염두에 두지 않은 공허한 담론에 그친다면 무슨 의미가 있겠습니까? 사회 공

익을 지향하고 사회적 실천을 전제로 하는 이번 심포지엄과 같은 장이 더 많이 만들어지고 더 많은 대학이 이러한 장에 동참할 때 대학의 사회적 책무가 기해지고 대학에 대한 사회의 의구심이 사라질 수 있을 것입니다.

저희 연구원은 학술기관입니다. 학술기관은 고정된 이념 틀에 매여 일방적 주장만 외쳐선 안 됩니다. 누구의 생각도 틀릴 수 있다는 개방된 자세로 지식의 타당성과 적실성을 추구해야 합니다. 오늘 심포지엄의 주제인 분단과 복지는 경직된 이념적 사고에 희생되기 쉽고 또 현실에서 그렇게 되고 있는 주제입니다. 분단과 복지처럼 중요한 주제들이 이념대결의 한 가운데에 놓이는 순간 논의는 교착에 빠지고 생산적인 합의는 불가능해집니다. 오늘 심포지엄이 분단과 복지 담론을 경직된 이념대결의 늪에서 구해 진지하고 개방적인 숙의(deliberation)로 승화시키는 계기가 될 것이라고 믿습니다.

인사말이 너무 길었습니다. 다시 한 번 주최, 후원, 주관 역할을 맡아주신 기관과 관계자에게 감사드립니다. 바쁘심에도 이 자리를 찾아주신 모든 분께도 감사드리고 끝까지 모든 발표와 토론 들으시고 직접 토론에도 참여하셔서 유익한 시간 갖으시기 바랍니다. [참]

인사말

크리스토프 폴만 / 프리드리히에버트재단 한국사무소 소장

‘분단과 복지’ 국제심포지엄 참석자 여러분!

프리드리히에버트 재단을 대표하여 국제심포지엄에 오신 모든 분을 환영하게 되어 기쁘고 영광으로 생각합니다.

우선 이번 행사를 공동주최한 참여사회연구소와 참여연대 사회복지위원회, 평화군축센터 및 경희대학교에 감사드립니다. 프리드리히에버트재단 한국사무소는 참여연대 및 관련단체와 오랜 관계를 맺어왔으며, 이번 행사도 함께 기획하고 주최하며 풍부한 경험을 쌓았습니다. 아울러 이번 심포지엄을 후원해주신 프레시안과 한겨레평화연구소에도 감사의 말씀을 드립니다.

이번 심포지엄은 한국의 사회, 정치에 있어서 중대하면서도 까다로운 주제인 ‘한반도 분단과 한국형 복지국가 확대 필요성의 관계, 그리고 분단국가가 외부의 위협에도 불구하고 평화롭고 사회적으로 정의로운 국가가 되는 방법’을 분석하고 논의하는 데 그 목적이 있습니다.

우리는 한반도 상황에 대한 해법을 모색하기 위해 독일, 일본, 스웨덴, 미국의 사

례를 비교하고 논의할 것입니다. 각국은 복지와 사회정의, 자본주의에 대한 통제, 국내 및 군사안보 정책과 관련하여 각자 다른 경로와 접근법을 추구해왔습니다.

저는 독일과 유럽의 진보적, 사회민주주의적 관점에서 이번 심포지엄의 논의에 도움이 될 만한 몇 가지 화두를 제시하고자 합니다.

1. 현재 진행 중인 한반도 분단과 불안정한 남북관계가 한국형 복지국가 확대에 걸림돌이 되어서는 안 됩니다.


지금까지 한국의 보수적 정치·사회·언론 세력은 다음 세 가지 이유를 들어 한국이 유럽식 보편적 복지국가를 건설할 수 없다고 주장해왔습니다. 첫째, 북한의 군사공격을 막기 위해 군비지출에 주력해야 하기 때문이다. 둘째, 언제든 발생할 수 있는 한반도 통일에 들어갈 비용에 대비하기 위해 정부지출을 제한해야 하기 때문이다. 셋째, 그리스, 포르투갈, 이탈리아, 스페인 등 남유럽 '위기국가'의 전철을 밟지 않기 위해 복지포퓰리즘을 경계해야 하기 때문이다.

하지만 이런 주장은 국제적으로 통용될 수 없습니다. 간단히 말씀드리면, 독일과 북유럽 국가들은 굳건한 군사적 대비태세와 보편적 복지제도를 동시에 유지할 수 있다는 사실을 보여주고 있습니다. 한국은 국방예산을 감축 또는 적어도 동결할 여지가 충분하며, 보편적 복지국가가 제공할 양질의 복지서비스에 대한 대가로 세금이나 기부금을 늘릴 수도 있습니다. 둘째, 한반도 통일과 관련해서는 독일의 경험에서 교훈을 얻을 수 있습니다. 통일이 이루어진다면, 설령 매우 급작스럽게 이루어진다 하더라도 독일의 경우처럼 한국의 복지제도 및 기타 규제를 즉시 북한에 적용할 필요는 없습니다. 이는 단계적으로 실행할 수 있으며, 북한지역 주민들에게는 비록 처음에는 임금수준이 낮다 하더라도 일자리를 제공하는 데 초점을 맞출 수 있습니다. 이를 통해 통일비용을 크게 줄일 수 있고, 남북의 생활수준은 점진적으로 수렴시켜 나갈 수 있습니다. 셋째, 복지포퓰리즘이라는 주장 자체가 포퓰리즘입니다. 다시 말씀드리지만, 높은 보장수준을 갖춘 보편적 복지와 경제의 국제경쟁력을 동시에 갖춘 국가는 많습니다.

2. 사회정의와 통합의 수준이 높은 사회는 국내외의 분열을 더 잘 극복할 수 있습니다.

경험적 증거에 비추어 볼 때, 높은 수준의 사회정의와 사회통합은 국민의 행복을 증진하고 폭력과 범죄를 감소시킵니다. 뿐만 아니라 사회적·이념적 갈등의 극복은 통일과 지역간 통합에 있어서 필수적입니다. 독일의 사례는 내부적 갈등, 특히 반공 보수세력과 진보세력 간의 갈등이 해소된다면 통일을 위한 준비가 완료된다는 사실을 보여주었습니다.

북유럽 국가들은 적어도 두 가치 측면에서 독일 진보세력에 영향을 끼쳤습니다. 첫째, 북유럽 국가들은 열린 사고를 가진 사회, 즉 진보적 사회를 높은 수준의 사회정의 및 경제적 경쟁력과 결합시켰습니다. 둘째, 국제협력과 예방적 분쟁해결, 다자주의와 지역통합을 강조하며 국제사회에서 '시민세력(civilian powers)'의 역할을 담당했습니다. 제2차 세계대전의 만행과 홀로코스트에서 교훈을 얻은 전후 서독/독일은 냉전 40년 동안 핵전쟁으로 인한 소멸의 위협 속에서도 북유럽과 같은 방향으로 나아갔고, 현재는 '시민세력'으로 탈바꿈하였습니다.

저는 한국을 포함한 동북아시아 전체가 같은 길을 걷길 바랍니다. 한반도 분단이 앞으로 한동안 지속되더라도 '시민세력'의 공동체를 형성하길 바랍니다. 시민세력 또는 평화국가가 되고 정의로운 사회를 구축하기 위한 국내적 요건을 이해하는 것이 이번 심포지엄의 목적이며, 한국의 진보세력, 나아가 한국사회를 위한 중대한 과제라 할 것입니다. 감사합니다. 

인사말

정현백 / 참여연대 공동대표, 성균관대 사학과 교수

저희 참여연대는 2011년 ‘한국 복지국가의 미래’에 관한 국제심포지엄을 개최하였고, 올해에는 ‘분단과 복지: 시민참여형 평화복지국가 실현을 위하여’라는 주제로 국제심포지엄을 개최하게 되었습니다. 이 뜻 깊은 심포지엄의 성사는 경희대 인류사회재건연구원과 프리드리히 에버트재단 한국사무소의 협력과 지원이 없으면 불가능한 일이었기에 임성호원장님과 크리스토프 폴만소장님께 먼저 감사의 인사를 전합니다. 후원해주시는 한겨레평화연구소와 프레스미안의 여러분들께도 진정어린 고마움을 전합니다.

이 국제심포지엄의 개최를 제가 열렬히 환영하는 또 다른 이유는 그간 필요성을 강하게 느꼈지만 해결하지 못하고 있었던 과제, 즉 복지와 평화문제를 함께 접합하는 시도를 우리가 처음으로 착수하게 되었다는 점입니다. 지금 한국 사회는 12월의 대통령선거를 앞두고, 복지문제가 가장 주요한 화두로 떠오르고 이를 둘러싼 토론이 활발합니다. 이런 열띤 분위기는 일반 시민들에게도 한국 복지국가의 미래에 관심을 갖고, 보편적 복지를 꿈꾸도록 만들었습니다. 지난 사반세기를 돌아본다면, 정말 감동적인 역사의 진보입니다.

그러나 분단되어 있는 한반도에서 복지문제를 평화와 결합하지 않는다면, 우리가

꿈꾸는 복지사회는 어느 순간 물거품이 될 수도 있습니다. 그래서 저희 참여연대는 지속적으로 복지와 평화를 함께 성찰하고 대안을 모색하는 방안을 모색하였지만, 이에 대한 전문가를 찾기가 쉽지 않았습니다. 거기에다가 까다로운 남북문제나 평화문제는 선거전의 정쟁을 위해 이용되었지만, 마지막에는 늘 화급하지 않은 문제라는 이유로 공약에서 밀려났습니다. 이런 점에서 우리 심포지엄은 이 주요한 과제에 부응하는 최초의 시도가 될 것입니다. 그러기에 이 심포지엄은 귀중한 기회이자, 많은 이들의 기대를 모으는 토론 자리입니다. 선두적인 싱크탱크를 자임하며, 늘 한국사회가 필요로 하는 새로운 이론과 담론을 앞서서 제기하였던 저희 참여사회연구소가 ‘평화와 복지’에 대한 놀라운 토론의 결과를 내놓을 수 있기를 기대합니다.

마지막으로 해외에서 오신 독일에서 오신 기외르기 스텔 선생님, 스웨덴의 스펠호트 선생님, 일본의 스미자와 히로키 선생님, 호주의 웨슬리 위드마이어 선생님 그리고 한국의 김동춘 선생님의 참가에 고마움을 전합니다. 이 분들의 참여는 우리에게 인습적인 사고를 넘어서는 새로운 성찰을 자극할 것으로 생각합니다. ‘여럿이 꾸는 꿈은 현실이 된다’는 슬로건처럼 한반도에서도 우리가 꿈꾸는 평화가 현실이 되는 날을 기다려봅니다. 평화와 복지를 위해 이 자리에 달려와 머리를 맞댄 모든 참가자들의 건투를 빕니다. ㉠

Welcoming remarks

Christoph Pohlmann / Resident Representative, FES Korea Office

Dear participants of the International Symposium on 'Division and Welfare',

It is a great pleasure and honor to welcome all of you to this international symposium on behalf of the Friedrich-Ebert-Stiftung, Korea Office.

First of all, I would like to thank the other co-organizers of this conference: The Institute for Participatory Society, Social Welfare Committee and Center for Peace and Disarmament of PSPD as well as Kyunghee University. FES Korea has a long-standing relationship with PSPD and its affiliates, and as always, cooperating with you in planning and organizing this conference has been an enriching endeavor. Furthermore, I would like to thank the Hangyoreh Peace Institute and Pressian for supporting the symposium

This conference aims at analyzing and initiating a debate on a very

important, but also very difficult topic in Korean society and politics: The relationship between the division of Korea and the need to expand the Korean welfare state as well as, furthermore, how a divided state can become a peaceful and socially just state despite perceived external threats.

In order to draw conclusions for the Korean situation, we will comparatively discuss country cases of Germany, Japan, Sweden and the US. Each of these societies have pursued different paths and approaches concerning their dealing with welfare/social justice, regulation of capitalism and with respect to their policies of internal and military security.

From a German and European progressive, social democratic perspective, I would like to develop some theses which might also be helpful for the discussion at the symposium:

1. The ongoing division of the Korean Peninsula and the volatile inter-Korean relationship should not preclude the expansion of the South Korean welfare state.

So far, conservative forces in Korean politics, society and media have argued that South Korea cannot afford a universal, Western European-style welfare state for three principal reasons. First, because South Korea needs to focus on military spending in order to be able to fend off any military attack from the DPRK. Second, because the state should limit its expenses in order to be prepared for the costs of Korean unification at any time. Thirdly, it is argued that Korea needs to avoid “welfare populism” in order to not end up like the Southern European


“crisis countries” like Greece, Portugal, Italy and Spain.

These arguments do not hold in international comparison. To make it short, countries like Germany and the Scandinavian countries show that one can maintain a credible military defense posture and combine it with a universal welfare system. In Korea, there is sufficient room for some reduction or at least freeze of the defense budget as well as raising taxes and contributions in return for better social services of a universal welfare state. Secondly, on Korean unification, Korea can learn from the German case. In the event of unification – even in the unlikely event of a sudden one – Korea does not need to transfer its welfare system as well as all other existing regulations to the North immediately like Germany did. Korea can do it step by step and focus on providing jobs for their fellow Northern Koreans, even if it is cheap labor at the beginning. This would reduce the costs of unification enormously and lead to a gradual convergence of living standards in North and South. Thirdly, the argument of welfare populism is populist itself. Again, there is a sufficient number of countries which combine universal welfare with high coverage rates and international economic competitiveness.

2. A society with a high degree of social justice and social cohesion is better prepared to overcome internal and external divisions.

Empirical evidence shows that a high degree of social justice and social cohesion in a society leads to increasing happiness of the population as well as decreased violence and crime. Furthermore, overcoming social and ideological conflicts is important in order to be prepared for national unification and regional integration. The German case shows that only if internal conflicts, particularly between conservative anti-communists and progressives are overcome, a society is ready for unification.

In Europe, the Scandinavian nations have been inspirational for German progressives in at least two dimensions: First, because they combine open-minded, in this sense liberal societies with a high degree of social justice and economic competitiveness. Secondly, because they are “civilian powers” with respect to their role in international affairs, emphasizing international cooperation, preventive conflict resolution, multilateralism and regional integration. Having learnt out of its horrific deeds in the Second World War and the Holocaust, post World War II (West) Germany has arguably developed in the same direction and has now become a civilian power itself, despite the constant threat of total elimination in a nuclear war during the 40 years of the Cold War.

This is what I wish for Korea and the entire region of Northeast Asia as well: To develop into a community of civilian powers, even if the division of the Korean Peninsula will persist for some time to come. To understand the domestic requirements of how to become a civilian power – or a peace state, including creating a socially just society, is the objective of this symposium as well as an important and noble task for both Korean progressives and the Korean society as a whole. 

독일: 통독 과정에서 복지국가 실현과 유럽통합에서 독일의 역할

기외르기 스텔 / 오스나브뤼크대 사회과학부 명예교수

발표 순서

- 서론
- 분단 독일 (1945~1990년)
- 유럽 통합 (1951년~)
- 통일 독일 (1990년~)
- 한국을 위한 시사점
- 미래 전망
- 참고자료

2

Szell FES-IPS 2012

하인리히 하이네의 “한밤에” (1844)

한밤에 독일을 생각한다.

잠을 못 이루네

눈을 감을 수 없네

뜨거운 눈물이 흐르는구나

...



Szell FE



Szell FES-IPS 2012

서론

- 독일의 역사는 모순으로 가득하다. 아마도 일본과 함께 세계에서 가장 모순적인 사회가 아닐까 싶다.
- 독일은 자체적으로는 **민주화**를 이루지 못했다.
- 독일은 세계에서 가장 강력한 노동운동을 자랑했지만 **1848년** 혁명은 프랑스, 헝가리 등에서 19세기에 일어났던 다른 시도와 마찬가지로 실패했다.
- **비스마르크** 복지국가는 정치적 억압을 동반하는 '당근과 채찍'과 같았다. (Lorenz von Stein)
- 역사가 한스 올리히 벨러는 민주적 문화창출 실패의 원인이 프로이센이 **방어적 현대화(defensive modernisation)**를 시작한 18세기 초에 있다고 보았다. 이러한 위로부터의, 권위주의적 현대화는 메이지 시대의 일본, 그리고 아시아의 호랑이로 불리는 한국, 대만, 싱가포르, 홍콩에 의해 1960-1970년대에 재현되었다 .

5

Szell FES-IPS 2012

- 독일은 제1차 세계대전에서 패한 후에야 **바이마르 공화국**을 통해 민주주의를 시도할 기회를 얻었다. 그러나 민주적인 선거로 세워진 바이마르는 15년 만에 나치에 의해 무너지고 말았다.
- '천년 왕국'을 표방한 **파시즘**은 12년의 짧은 존속기간 동안 6백만 명의 유대인과 집시족 수십만 명을 학살했으며, 독일인 6백만 명을 포함한 6천만 명의 사망자를 발생시키는 가운데 사회보장제도를 구축했다.
- 제2차 세계대전 **패배**가 민주주의를 재등장시켰다. 이번에 민주주의는 서쪽의 독일 연방공화국과 동쪽의 독일 민주공화국이라는 두 개의 얼굴로 나타났다.
- **두 체제간의 경쟁**은 양측에 에너지를 불어넣었고, 복지제도의 발전을 가능케 했다.

6

Szell FES-IPS 2012

분단 독일 (1945-1990년)

국제적 맥락:

- 제2차 세계대전 후 독일은 유럽의 다른 국가와 마찬가지로 분단되었다.
철의 장막은 독일을 가로질렀다. 냉전이 시작되었다.
- **스탈린주의**는 1953년까지 동구권을 지배했다.
- 서유럽 일부에서는 내전과 **군사독재**(그리스, 스페인, 포르투갈)가 지속되었다.
- **유고슬라비아**는 사회주의 자주관리와 함께 일종의 제3의 길(Third Way)을 실험했다.

Szell FES-IPS 2012



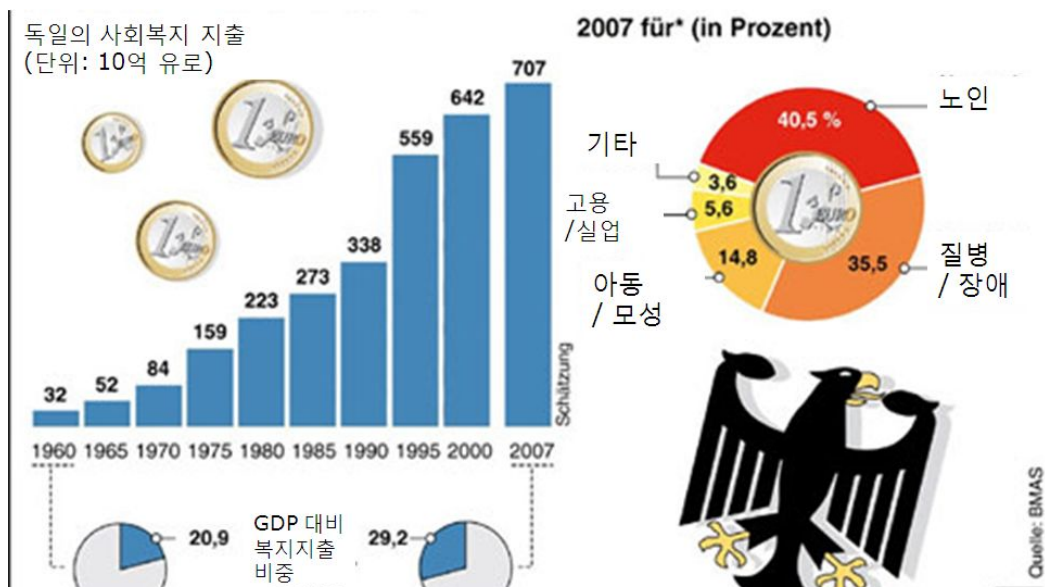
Szell FES-IPS 2012

1949-1990년 서독

- 독일의 **경제기적**은 일본과 마찬가지로 구엘리트의 부활과 함께 시작되었다.
- 기적의 3요소: **교육(직업훈련)**, **노동자의 의사결정 참여**, **제로에 가까운 군비지출**(Jánosy, 1967).
- 나치의 실패로 서독의 사회주의 세력이 강화되었다. 보수성향의 기민당조차 1947년 1차 **알렌 계획**(Ahlen programme)을 통해 기간산업의 사회화를 추진했다.
- **독일노동총동맹(DGB)**도 1948년에 기간산업 사회화를 요구했다.
- 하지만 **미국**을 필두로 한 서방 점령군은 소련에 대한 방파제를 구축하려 했기에 이러한 접근법에 반대했다.
- 그 결과 **사회적 시장경제**(social market economy)라는 역사적 타협이 도출되었다.

9

Szell FES-IPS 2012



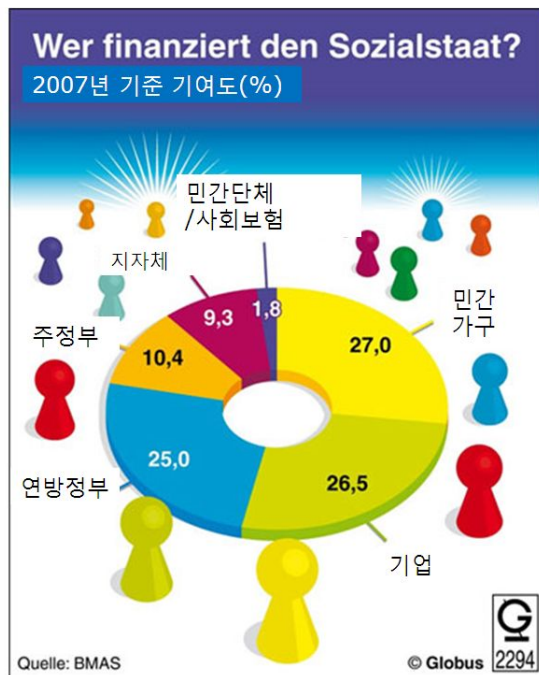
독일의 복지제도

10

Szell FES-IPS 2012

- 노동자와 노동조합은 바이마르공화국의 경제민주주의 경험을 토대로 의사결정에 참여하길 원했다. 이로 인해 **공동결정(co-determination)**이 등장했다.
- 공동결정이 독일의 자본을 **약화**시킬 것으로 생각했던 서방 동맹국들은 이에 동의했다.
- 1955년 서독이 주권을 회복했을 때 서방 통합의 마지막 단계는 **재무장**이었다.
- 이는 매우 적극적인 **평화운동**, 그리고 이후 비제도권 반대세력(APO) 및 녹색당의 탄생으로 이어졌다.
- 한편 **독일공산당(KPD)**은 1956년 불법화되었다.
- 마침내 68혁명으로 사회가 바뀌고, 1969년 독일사회민주당(SPD)이 전후 최초로 총선에서 승리해 빌리 브란트가 총리를 맡았다. 그는 취임연설에서 '**더 많은 민주주의를 시도하라!**'는 유명한 슬로건을 외쳤다.
- 그의 **동방정책(Ostpolitik)**은 장기적으로 볼 때 소련의 붕괴를 이끌었다.

Szell FES-IPS 2012



독일의
복지제도
재원조달

12

Szell FES-IPS 2012

- 두 번의 오일쇼크, 뒤이은 글로벌위기를 거치며 자본은 독일형 복지 자본주의의 근간인 **사회적 협력관계**(social partnership)에 의심을 품기 시작했다.
- 헬무트 콜 총리가 이끄는 기민당-자민당 연정이 1982년부터 16년 동안 집권했다. 미국과 영국(레이거노믹스, 대처리즘)과 같이 **신자유주의**가 득세했다.
- 사회권이 후퇴하기 시작했다. 최저임금이 10% 이상 감소했다.
- 노조는 일자리를 유지하고, 양성평등을 촉진하며 삶의 질을 향상시킬 방안으로 **노동시간 단축**을 제시했다.
- 1984년, 사회학자 부어카트 루츠는 현대 자본주의 200년 역사와 함께 당시 상황을 적절히 다룬 책 **<영원한 번영이라는 짧은 꿈>**을 출판했다.
- 1980년, 페레스트로이카 덕분에 수백만 명의 **재외독일인**(*Auslandsdeutsche*)이 동구권에서 서독으로 귀환했다. 그들은 사회복지제도에 전혀 기여하지 않고도 모든 혜택을 누렸으며, 이로써 헬무트 콜이 1990년과 1994년 총선에서 승리하는데 이바지했다.

Szell FES-IPS 2012



14

Szell FES-IPS 2012

1949-1990년 동독

- 동독은 더 나은 독일이 되리라 선포하며 반파시즘과 이를 위한 프롤레타리아 독재를 내세웠다.
- **1953년 6월 17일** 동독 전역에 걸쳐 폭동이 일어났다. 이는 소련 전체로 번졌고, 1956년 헝가리와 폴란드 혁명으로 이어졌다.
- 매년 약 20만 명이 동독을 탈출했다. 주로 젊고 역동적인 사람들이었다. 이탈을 막기 위한 방안으로 1961년 8월 13일 **베를린 장벽**이 설치되었다.
- **사회주의 계획경제**(socialist planned economy)는 다른 코메콘(COMECON) 국가에서와 같이 '요람에서 무덤까지' 책임지는 완전 복지제도와 함께 동독을 지배했다. 실업은 존재하지 않았고, 보건의료와 노후연금이 보장되었다. 가난도 배고픔도 없었지만 자유도 없었다.

Szell FES-IPS 2012



칼 마르크스 동상

Szell FES-IPS 2012

- 1980년대, 경제체제가 끝내 실패하자 동독은 서독의 **차관**과 특별거래조건(물물교환)으로 경제를 꾸려갔다.
- 동독의 경제체제가 유지될 수 있었던 또 하나의 이유는 바로 서독으로의 **통합**이 사실상 시작되었기 때문이다. 서독 헌법은 동독을 서독의 일부로 보았기에 동독이 유럽연합의 혜택을 받을 수 있다고 간주했다.
- 동독체제는 고르바초프의 페레스트로이카와 글라스노스트 정책을 따르지 않았다. 바로 이러한 이유로 1989년 베를린장벽 붕괴 몇 주 전에 열린 동독 건국 40주년 기념식에서 고르바초프는 “늦게 오는 자는 역사의 심판을 받게 될 것”이라는 유명한 말을 남겼다.



Szell FES-IPS 2012

17



Szell FES-IPS 2012

18

유럽 통합 (1951년부터)

- 유럽 통합은 **정치적** 통합이지, 경제통합이 아니다(Kamppeter 2000).
- 유럽 통합의 움직임은 이미 **전간기**(interwar period)부터 전쟁의 재발을 막기 위해 존재했다.
- 사실 **히틀러**도 자신만의 방식으로 유럽 통합을 시도했다.
- 오늘날 유럽연합은 1802년 나폴레옹이 파괴하기 전까지 '게르만 민족의 신성한 로마 제국'이었던 지역을 포괄하고 있다. 신성로마제국은 문화와 법제, 부분적으로 언어를 물려받은 로마제국의 구조를 가졌다.
- 1951년 **유럽석탄철강공동체**(European Community of Coal and Steel)가 구성되었다. 이 공동체는 독일의 자본주의와 중공업 기반을 쌓음으로써 또 다른 전쟁을 막는데 그 목적을 두었다.

Szell FES-IPS 2012

유럽 조약

명칭	체결일자	발효일자	관보
유럽석탄철강공동체창설조약	1951.04.18	1952.07.23 2002.07.23 폐기	없음
기구합병조약	1965.04.08	1967.07.01	OJ 152 of 1967.07.13
특정예산조항 수정조약	1965.04.08	1967.07.01	OJ 152 of 1967.07.13
특정재정조항 수정조약	1975.07.22	1977.06.01	OJ L 359 of 1977.12.31
그린란드조약	1984.03.13	1985.01.01	OJ L 29 of 1985.02.01
단일유럽의정서	1986.02.28	1987.07.01	OJ L 169 of 1987.06.29
마스트리히트조약	1992.02.07	1993.11.01	OJ C 191 of 1992.07.29
암스테르담조약	1997.10.02	1999.05.01	OJ C 340 of 1997.11.10
니스조약	2001.02.26	2003.02.01	OJ C 80 of 2001.03.10
리스본조약	2007.12.13	2009.12.01	OJ C 306 of 2007.12.17

Szell FES-IPS 2012

- 3대 유럽공동체의 6개 창립회원국 중 하나인 **독일**은 그 규모와 경제성장, 상대적 안정성으로 인해 창립 초기부터 발전에 이르기까지 큰 영향력을 행사했다.
- **유럽연합 집행위원회(European Commission)**는 프랑스식 관료제를 본따 구성되었지만 다수 정책이 독일의 사회적 대화(social dialogue) 같은 사회적 동반자관계 모델을 토대로 설계되었다. 그 밖에 유럽중앙은행 등 많은 기구도 독일의 모델을 따랐다.
- 1962년 샤를 드골과 콘라드 아데나워가 구축한 독일-프랑스 연대는 유럽통합의 원동력이었고, 지금도 그렇다.
- **유럽 지역 및 사회기금(European Regional and Social Funds)**과 **공동농업정책(Common Agricultural Policy)**은 공동복지제도의 일환이다.
- 그럼에도 **유럽사회연합(European Social Union)**을 이루기까지는 갈 길이 멀다. 너무나 많은 역사적, 문화적 차이가 존재한다.
- 사실 독일은 유럽통합을 통해 경제, 사회, 정치, 문화적 **이득**을 누려왔다.

Szell FES-IPS 2012

통일 독일 (1990년부터)

- 소련체제의 **내파**는 동독도 함께 무너뜨렸다.
- 동독은 자유선거를 통해 서독으로 사실상 **흡수**되었다. 양측 모두 국민투표는 시행하지 않았다.
- 모든 재외 독일인(특히 동구권 출신)과 마찬가지로 동독 주민은 서독의 **사회안전망** 혜택을 누릴 수 있었는데, 이로 인해 이 제도가 붕괴하며 복지국가를 위협하게 되었다.
- 동독이 몰락하기 전 이미 수만 명이 서독으로 탈출하였고(헝가리, 체코슬로바키아 경유), 1989년 11월 9일 이후 대부분 청년으로 구성된 **150만 명**이 동독을 떠났다.
- 짧은 '**통일 호황**'이 있었다. 그러나 경제적, 사회적 통일정책을 잘못 관리함으로써 22년이 지난 지금까지 힘든 과정을 밟고 있다.

Szell FES-IPS 2012

- 1989년, 보수성향의 헬무트 콜 총리는 2년 안에 동독 지역도 '꽃피는 초원'이 될 것이라고 약속했다.
- 하지만 그 약속은 아직 이뤄지지 않았다. 1991년 이후 **2조 유로**(2조 원이 아니라)가 넘는 재정이 구동독지역에 투입됐다. 앞으로도 더 투입될 예정이다.
- 독일신탁공사(Treuhandanstalt)에 의한 동독경제 해체 후 일자리 9백만 개 중 **3분의 1**이 없어졌다.
- 서독의 자본은 생산현장이 아닌 **쇼핑몰**, 은행, 보험, 인프라에만 주력했다.
- 정치, 사법, 과학, 정부, 경영 부문의 고위직은 거의 모두 서독인이 차지했다. 일종의 **식민화**였다.
- 실업률이 두 배로 치솟았고, 생활비가 더 필요해진 반면 임금은 서독보다 평균 30% 낮았다. 젊은 층의 탈출이 이어졌다.
- 구동독지역을 포함하여 7.5%의 **연대세**(solidarity tax)가 부과되었고, 그 후 5%로 조정되어 22년 동안 시행되고 있다.

Szell FES-IPS 2012

- 이러한 사태에 반응하여 '동독 향수(Ostalgia)'가 등장했다. 동독을 통치했던 독일사회주의통일당(SED)은 좌파당으로 통합하여 2009년 총선에서 구동독지역에서 25%, 전국 평균 11%를 득표했다.
- 구동독지역에서는 네오파시스트가 광역의회 두 곳과 기초의회 다수에서 의석을 보유하고 있다. 그들은 '외국인 없는 지역(foreigner-free zone)'에 자부심을 갖고 있다.
- **그렇다면 결론은?**
- 독일은 20년 전과 거의 마찬가지로 분단되어 있다.
- 사실 세계 대다수 국가가 유사한 분단양상을 보인다.
- 독일은 19세기와 제2차 세계대전까지도 비슷하게 분리되어 있었다.
- 유럽통합과 생태적-사회적 현대화의 지속이 앞으로 나아갈 방향이다. 프리드리히에버트 재단, 한스 뢰클러 재단, 독일노총의 과학조직 등이 이러한 방향을 추구한다. 필자는 거의 반세기 동안 이를 위해 일했다.

Szell FES-IPS 2012

한국을 위한 시사점

- 분단국가 한국이 독일로부터 배울 교훈이 있을까?
- 지정학적 상황은 다르더라도 미국과 소련 간의 대립이라는 동일한 구도가 오랫동안 지속되었다.
- 한국은 독일과 일본처럼 단기간에 선진국을 따라잡았고 높은 경제성장률을 유지하고 있지만, 삶과 복지의 질이 유럽 수준에 미치지 못한다.
- 북한은 1989년의 동독보다 훨씬 어려운 상황에 처해있다.
- 남북 간의 정치적 괴리는 1989년의 서독/동독보다 더 심각하다.
- 한국에는 군사독재의 유산이 남아있다.
- 이제 햇볕정책은 사라졌다. 사실 한국은 동아시아에서 강우량이 가장 많은 나라다.
- 그럼에도 남북통일은 가능하다. 1980년대에 누가 통일독일을 상상이나 했을까? (그런데 오늘날 누가 통일을 원할까?)

Szell FES-IPS 2012

미래 전망

- 사회모델을 둘러싼 전세계의 이념적 대립은 약 500년 전 근대 초기부터 계속되었다.
- 최근 경제 및 재정위기가 증명하듯 이념 뒤에는 각자의 분명한 이해관계가 존재한다. 그렇기에 이념적 대립은 아마도 끝나지 않을 것이다.
- 이 대립의 중심에 바로 복지국가의 역할이 있다.
- 복지국가의 최대 옹호자인 노동조합은 최근 수십 년 사이 약화되었다.
- 참여사회(participatory society)가 이러한 이념 분열을 극복할 수 있으나, 파시즘과 종교체제도 소극적이지만 참여를 기반으로 한다.
- 민주주의는 90년 전 유럽에서와 같이 위협에 처해있다. 특히 독일에서는 근본주의와 네오파시즘으로 인해 더욱 그렇다. 하지만 민주주의는 장기적인 과정이며, 항상 지탱하고 쟁취해야 할 대상이다.

Szell FES-IPS 2012

참고자료

- Anderson, Jeffrey (1999), *German Unification and the Union of Europe: The Domestic Politics of Integration Policy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Armer, Karl Michael (1987), *Was soll aus Deutschland werden? Geschichten zur Zukunft des Landes*. Neuwied, Luchterhand.
- Baring, Arnulf (1998), *Scheitert Deutschland? Abschied von unseren Wunschwelten*. Stuttgart, DVA.
- Benz, Wolfgang (1983), *Die Bundesrepublik Deutschland. Geschichte in drei Bänden*. Frankfurt a.M., Fitabu.
- Bodemann, Y. Michal & Willfried Spohn (1990), 'Introduction: The East German Revolution, German Unification, and the Left', *Critical Sociology*, October; vol. 17, 3: pp. 3-8.
- Bundeszentrale für politische Bildung (1989), *Bundesrepublik Deutschland. Geschichte – Bewusstsein*. Bonn.
- Bundeszentrale für politische Bildung (2010), 'Deutsche Einheit'. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (APuZ 30-31/2010).
- *Capital & Class* (1997), 'German Unification. The Destruction of an Economy', Spring, vol. 21, 1: pp. 156-158.
- Cousins, Mel (2005), (European Welfare States: Comparative Perspectives. London et al., SAGE .
- Denis, Mathieu (2012), *The Union's Share: The Unification of German Labour, 1989-1990*. Toronto, University of Toronto Press.
- Dennis, Mike (2000), *Rise and Fall of the German Democratic Republic 1945-1990*. London, Longman.
- Derlien, Hans-Ulrich (1993), 'German Unification and Bureaucratic Transformation', *International Political Science Review*, October; vol. 14, 4: pp. 319-334.
- Dloczik, Manfred; Adolf Schüttler & Hans Sternagel (1998), *Fischer Informationsatlas Bundesrepublik Deutschland. Karten, Grafiken, Texte und Tabellen*. Frankfurt/M., Fischer-TB.-Vlg.
- Ellwein, Thomas & Everhard Holtmann (Hg.) (1999), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 30.
- Engler, Wolfgang (2008), *Die Ostdeutschen. Die Kunde von einem verlorenen Land*. Berlin, Aufbau Tb.
- Enzensberger, Hans Magnus u.a. (Hg.) (1972), *Klassenbuch 3. Ein Lesebuch zu den Klassenkämpfen in Deutschland 1920-1971*. Neuwied, Luchterhand.
- Fulbrook, Mary (2008), *The People's State: East German Society from Hitler to Honecker*. Yale, Yale University Press.

Szell FES-IPS 2012

- Geißler, Rainer (2008), *Die Sozialstruktur Deutschlands: zur gesellschaftlichen Entwicklung mit einer Bilanz zur Vereinigung*. 5., durchgesehene Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Grieder, Peter (2012), *The German Democratic Republic*. London, Palgrave Macmillan.
- Hartmann, Anne (1977), *BRD-DDR. Vergleich der Gesellschaftssysteme*. Köln, Pahl-Rugenstein.
- Haus der Geschichte (1999), *50 Jahre deutsche Frage in Karikaturen des Hauses der Geschichte*. Bonn.
- Heine, Heinrich (2005), *Deutschland: Ein Wintermärchen*. Berlin, Insel taschenbuch.
- Hradil, Stefan (2001), *Soziale Ungleichheit in Deutschland*. 8. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, UTB für Wissenschaft.
- Hradil, Stefan (2010), *Die Sozialstruktur Deutschlands im internationalen Vergleich*. 3. Aufl., Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- Hufnagel, Rainer & Titus Simon (2004), *Problemfall Deutsche Einheit: Interdisziplinäre Betrachtungen zu gesamtdeutschen Fragestellungen*. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- Huinink, Johannes & Torsten Schröder (2008), *Sozialstruktur Deutschlands*. Konstanz, UVK-Verl.-Ges., UTB #3146 (UTB basics), ISBN: 978-3-8252-3146-0
- Huster, Ernst-Ulrich et al./Autorenkollektiv (1977), *Determinanten der westdeutschen Restauration: 1945-1949*. 5. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, Edition Suhrkamp # 575; ISBN: 3-518-10575-2.
- Institut für Marxistische Studien und Forschungen (IMSF) (Hg.) (1973-1975), *Klassen- und Sozialstruktur der BRD 1950-1970*. Drei Bände. Frankfurt/M.
- Jánosy, Ferenc (1966), *Am Ende der Wirtschaftswunder: Erscheinung und Wesen der wirtschaftlichen Entwicklung*. Frankfurt a.M., Verl. Neue Kritik.
- Jarausch, Konrad H. (2008), *After Hitler: Recivilizing Germans, 1945-1995*. Oxford University Press, USA.
- Kaelble, Hartmut; Jürgen Kocka & Hartmut Zwahr (1994), *Sozialgeschichte der DDR*. Stuttgart: Klett-Cotta / J. G. Cotta'sche Buchhandlung Nachfolger.
- Kampfpeter, Werner (2000), *Lessons of European Integration*. Bonn, Friedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis Unit [April]. Koschyk, Helmut (Hg.) (2005), *Deutschland, Korea – geteilt, vereint*. München, Olzog.
- Kretschmann, Carsten (2010), *Zwischen Spaltung und Gemeinsamkeit: Kultur in Deutschland 1945-1989*. Be.bra-Verlag.
- Künemund, Harald & Klaus R. Schroeter (Hg.) (2008), *Soziale Ungleichheiten und kulturelle Unterschiede in Lebenslauf und Alter: Fakten, Prognosen und Visionen*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Szell FES-IPS 2012

- Lutz, Burkart (1984), *Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung in Europa des 20. Jahrhunderts*. Frankfurt/M. & New York, Campus.
- Marx, Karl & Friedrich Engels (2009), *Die deutsche Ideologie*. Berlin, Akademie-Verlag.
- Meier, Artur (2002), *Liebesglück und Wissenschaftslust. Ein (un)ordentliches Leben in dreieinhalb Deutschlands*. Berlin, trafo verlag.
- Meier, Artur; Ursula Rabe-Kleberg & Klaus Rodax (Hrsg.) (1997), *Transformation und Tradition in Ost und West*. Opladen: Leske + Budrich.
- Negt, Oskar & Alexander Kluge (1981), *Geschichte und Eigensinn. Geschichtliche Organisation der Arbeitsvermögen – Deutschland als Produktionsöffentlichkeit – Gewalt des Zusammenhangs*. Frankfurt am Main, Zweitausendundeins.
- Noll, Heinz-Herbert & Roland Habich (Hg.) (2000), *Vom Zusammenwachsen einer Gesellschaft: Analysen zur Angleichung der Lebensverhältnisse in Deutschland*. Frankfurt a.M. et al., Campus.
- Pötzsch, Horst (2005), *Deutsche Geschichte von 1945 bis zur Gegenwart*. Berlin, Zentrale für politische Bildung & München, Olzog Verlag.
- Pongs, Armin (2003), 'Deutschland', in derselbe, *Weltrisikolage: In welcher Welt wollen wir leben?* Bd. 1: *Nationalstaat und Demokratie in Zeiten der Globalisierung*, München, Dilemma Verlag: 61-92.
- Projekt Klassenanalyse (1973/1974), *Materialien zur Klassenstruktur der BRD*. 2 Bände, Westberlin: VSA.
- Rau, Henrike (2002), 'Time Divided – Time United? Temporal aspects of German unification', *Time & Society*, September; vol. 11, 2-3: pp. 271-294.
- Rösler, Jörg (2006), *Momente deutsch-deutscher Wirtschafts- und Sozialgeschichte 1945 bis 1990. Eine Analyse auf gleicher Augenhöhe*. Leipzig, Leipziger Universitätsverlag.
- Rösler, Jörg (2008), *Die Wiederaufbaulüge der Bundesrepublik. Oder: Wie sich die Neoliberalen ihre >Argumente< produzieren*. Berlin, Dietz.
- Rytlewski, Rolf & Manfred Opp de Hippt (1987), *Die Deutsche Demokratische Republik in Zahlen*. München, C.H. Beck.
- Schäfers, Bernhard (2004), *Sozialstruktur und sozialer Wandel in Deutschland*. 8., völlig neu bearb. Aufl., Stuttgart, Lucius & Lucius, UTB # 2186.
- Ritter, Gerhard A. (2011), *The Price of German Unity: Reunification and the Crisis of the Welfare State*. Oxford University Press, USA.

Szell FES-IPS 2012

- Schmidt, Manfred G. & Gerhard A. Ritter (2012), *The Rise and Fall of a Socialist Welfare State: The German Democratic Republic (1949-1990) and German Unification (1989-1994)*. Berlin et al., Springer.
- Schriftenreihe Zeitgeschichtliche Dokumentation (1979), *30 Jahre BRD. Bd. I: Der Weg zur Spaltung*. Münster, II. Jahrgang, Heft 10/11, Mai.
- Schwarz, Hans-Peter (2008), *Die Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz nach 60 Jahren*. Köln et al., Böhlau.
- Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI) u.a. (Hrsg.) (2005-), *Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland: Arbeit und Lebensweisen*. Wiesbaden, VS, Verl. für Sozialwiss.
- Széll, György (2009), '1968 und die Sozialwissenschaften', *Hitotsubashi Journal of Social Sciences*, vol. 41, no. 2, December: 59-87.
- Széll, György (2010), 'Das Ende der Blockkonfrontation. Die Veränderung der Welt nach dem Fall des Eisernen Vorhangs', *Osnabrücker Jahrbuch „Frieden und Wissenschaft“*, # 17, Göttingen, v & r-press, 2010: 177-198
- Széll, György (2011), 'Law, regulations and actors of social change – The German Sonderweg', in Jerzego Wratnego & Magdaleny B. Rycak (eds.), *Anniversary book in honour of Professor Maria Matey-Tyrowicz*, Warszawa, LEX - Wolters Kluwer business: 295-310.
- Széll, György; Kamppeter, Werner & Woosik Moon (2009) (eds.), *European Social Integration – A Model for East Asia?*, Frankfurt a.M. et al., Peter Lang.
- Wehler, Hans-Ulrich (1987), *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*. Bd. 1: *Vom Feudalismus des Alten Reichs bis zur Defensiven Modernisierung 1700-1815*. (2008), Bd. 5: *Bundesrepublik und DDR 1949-1990*. München, Beck.
- Wehler, Hans-Ulrich (1988), *Entsorgung der deutschen Vergangenheit?* München, Beck.
- Welfers, Paul J.J. (ed.) (2012), *Economic Aspects of German Unification: Expectations, Transition Dynamics and International Perspectives*. Berlin et al., Springer.
- Zoll, Rainer (2000), *Ostdeutsche Biographien*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 2. Auflage.

Szell FES-IPS 2012

Germany:

Case study on realizing a welfare state as a divided nation and the role of European integration

György Széll / Professor Emeritus,
School of Social Sciences, University of Osnabrück, Germany

Presentation

- Introduction
- Germany divided (1945-1990)
- European Integration (since 1951)
- Germany unified (since 1990)
- Lessons for Korea?
- Future perspectives
- References

2

Széll FES-IPS 2012

Heinrich Heine, "Night Thoughts" (1844)

Thinking of Germany at night,
Just puts all thought of sleep to flight;
No longer I can close an eye,
Tears gather and I start to cry.
...



Heinrich Heine, "Night Thoughts" (1844)

Thinking of Germany at night,
Just puts all thought of sleep to flight;
No longer I can close an eye,
Tears gather and I start to cry.
...



Introduction

- The history of Germany is full of **contradictions**. Perhaps it is together with Japan the most contradictory society in the world.
- It was not able to realize **democracy** by its own efforts.
- The revolution of 1848 failed as other attempts during the 19th century (France, Hungary ...), although Germany had one of the strongest labour movements in the world.
- The **Bismarckian** Welfare State was combined with political oppression: the carrot and the stick (Lorenz von Stein).
- The German historian Hans-Ulrich Wehler draws back this failure of democratic culture to the early 18th century, when Prussia started its '**Defensive modernisation**', i.e. an authoritarian modernisation top-down, which was copied by Japan in the Meiji-period and by the Asian tigers (South Korea, Taiwan, Singapore, Hong Kong) in the 1960s and 1970s.

Szell FES-IPS 2012

5

- Only the defeat after WW I gave the opportunity for a democratic regime, the **Weimar Republic**. However it was destroyed only 15 years later by the Nazi-dictatorship, although this system came to power via democratic elections.
- **Fascism**, the '1000 years Empire', which lasted only 12 years, built up a social security system, based on the annihilation of 6 million Jews, hundreds of thousands of Roma and Sinti, altogether 60 million war dead – amongst them 6 million Germans.
- Again the **military defeat** after WW II reintroduced democracy. This time in two varieties: The Federal Republic of Germany in the West, and the German Democratic Republic in the East.
- This **system competition** fuelled energies on both sides, and allowed on both sides the development of a welfare system.

Szell FES-IPS 2012

6

Germany divided (1945-1990)

The international context:

- After the Second World War Germany was divided like the rest of Europe. Actually the **Iron Curtain** went right through it. The Cold War started.
- **Stalinism** dominated until 1953 in the East.
- In other parts of Western Europe civil war and **military dictatorships** (Greece, Spain, Portugal) continued.
- In **Yugoslavia** a Third Way was experimented with its socialist self-management.

Szell FES-IPS 2012



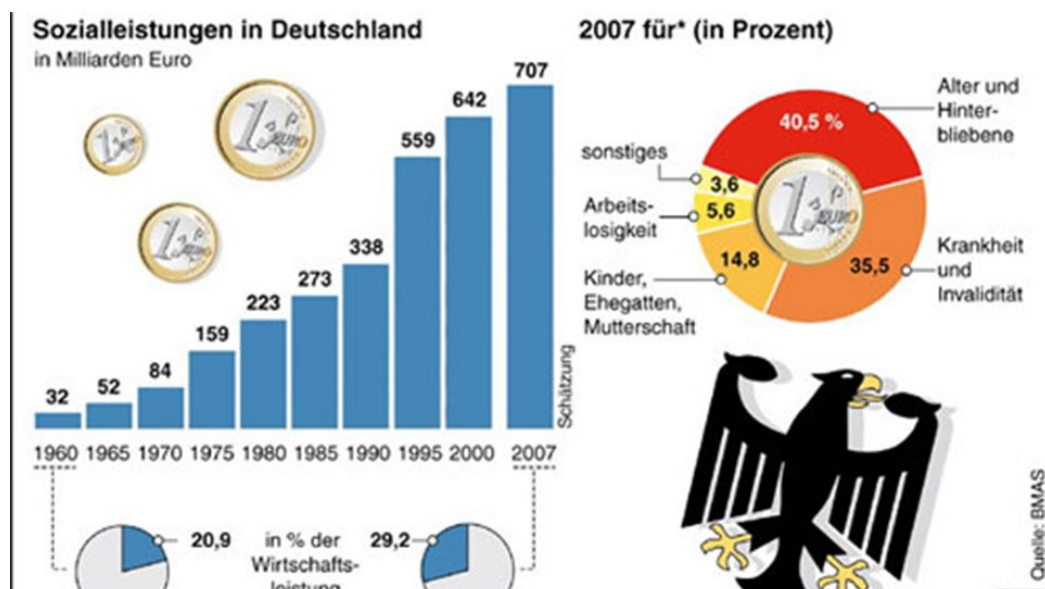
Szell FES-IPS 2012

FRG 1949-1990

- The **Economic Miracle** in Germany – like in Japan – started with the restoration of the old elites.
- Three main factors for the miracles: **education** (vocational training), **workers' participation in decision-making**, no or nearly no **arms spending** (Jánosy 1967).
- The failure of the Nazi-regime strengthened also the socialist forces in the West. Even the conservative CDU voted in their first **Ahlen programme** in 1947 for the socialization of the key sectors.
- The **German Trade Union Confederation** (DGB) also asked for socialization of the key sectors in their 1948 programme.
- Apparently the Western occupation powers, first of all the **USA**, were fiercely opposed to this approach, as they wanted to build up a bulwark against the Soviets.
- Out came a historical compromise, the **Social Market Economy**.

9

Szell FES-IPS 2012



The German Welfare System

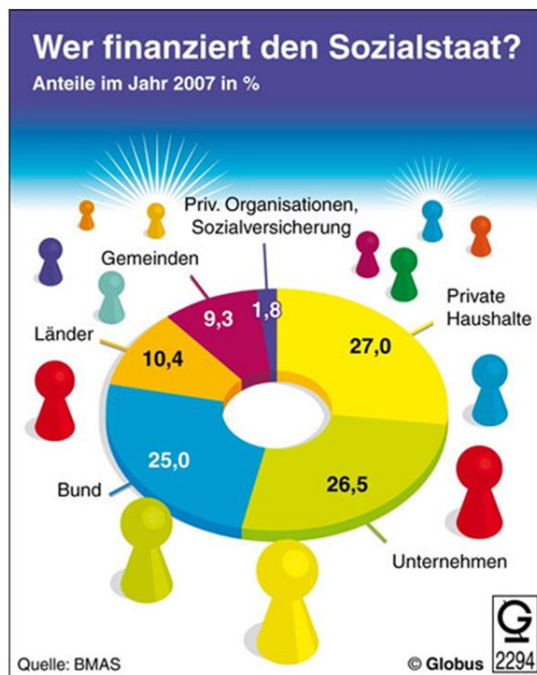
10

Szell FES-IPS 2012

- The workers and their unions asked for participation in decision-making, building on the experiences in the Weimar Republic of Economic Democracy. The result is **co-determination**.
- The Western Allies agreed, because they thought codetermination would **weaken** the German capital.
- After the FRG regained its sovereignty in 1955, the final step for Western integration was the **rearmament**.
- This led to a very strong **peace movement**, which some years later led to the creation of the APO, i.e. extra-parliamentarian opposition and the Green Party.
- In the meantime the **KPD**, the Communist Party of Germany was prohibited in 1956.
- Finally 1968 changed society, and allowed the Social Democratic Party (SPD) to win for the first time after the war the general elections in 1969 with Willy Brandt as Chancellor. In his government declaration he pronounced the well-known slogan: **"To dare more democracy!"**
- His *Ostpolitik* led in the long run to the break-down of the Soviet Empire.

11

Szell FES-IPS 2012



Financing
the German
Welfare
System

12

Szell FES-IPS 2012

- After the two oil-price shocks, which led to a global crisis, capital started to question the **social partnership**, which was the base of the German model of welfare-capitalism.
- A conservative-liberal coalition came with Chancellor Helmut Kohl for 16 years to power in 1982. **Neo-liberalism** – like in the USA and Great Britain (Reagonomics, Thatcherism) – became the dominant ideology.
- A roll-back of social rights started. The wage quota decreased by more than ten points.
- The answer of the trade unions was the **shortening of working time** – to keep jobs, promote gender equality and gain quality of life.
- The German sociologist Burkart Lutz published in 1984 a pertinent book with the title „**The short dream of ever-lasting prosperity**“ – regarding the 200 years of modern capitalism.
- Finally, Perestroika permitted the emigration of millions of *Auslandsdeutsche* (Germans from abroad) from the Soviet block to the FRG in the 1980s. They received all social benefits without having contributed to them, and allowed by this Helmut Kohl to win the general elections of 1990 and 1994.

Szell FES-IPS 2012

13



14

Szell FES-IPS 2012

GDR 1949-1990

- The GDR declared to be the *better* Germany, mainly because of its Anti-fascism, which should be thwarted by the Dictatorship of the proletariat.
- On **17 June 1953** started uprisings all over the GDR, as some took place in the whole Soviet Empire, culminating in the Hungarian and Polish revolts of 1956.
- About 200.000 people left every year the GDR – mainly the young and dynamic. To stop this phlebotomy, the solution was the **Berlin Wall** on 13 August 1961.
- The **socialist planned economy** was as in the other COMECON-countries the dominant one, combined with a full welfare system from the cradle to the bier: no unemployment, full health care and old-age security. No misery, no hunger – but no freedom neither.

Szell FES-IPS 2012



Karl Marx Stadt

Szell FES-IPS 2012

- When the economic system broke down finally in the 1980s it survived largely **by credits** and special exchange terms (barter trade) from the West.
- The system sustained too, because there was a *de facto* **integration**, also into the West. According to the FRG constitution the GDR was regarded as a part of the FRG, and could therefore also benefit from some EU advantages.
- The East-German regime did not follow **Gorbachev's** Perestroika and Glasnost policies. That is why Gorbachev pronounced during the 40th GDR anniversary celebrations 1989 – a few weeks before the fall of the Berlin Wall – his famous phrase, which reads shortened like this: “He, who comes too late, will be punished by life!”



Szell FES-IPS 2012

17



Szell FES-IPS 2012

18

European Integration (since 1951)

- European integration is first of all a **political**, not an economic project (Kamppeter 2000).
- Already in the **interwar period** there were initiatives to unify Europe to avoid another terrible war.
- Actually, in his way **Hitler** tried to unify Europe under his terms.
- Today's European Union is covering largely what used to be the Holy Roman Empire of German Nation until 1802, when Napoléon destroyed it. Which again is framed like the Roman Empire, from which it derives its culture, law, and partly its language.
- The **European Community of Coal and Steel** was founded in 1951, first of all to embed German capitalism and especially its heavy industries to prevent another war.

Szell FES-IPS 2012

European Treaties

○ Treaties	Date of signature	Entry into force	Official Journal
○ Treaty establishing the European Coal and Steel Community	18.4.1951	23.7.1952	Not published Expired on 23.07.2002
○ Merger Treaty	8.4.1965	1.7.1967	OJ 152 of 13.7.1967
○ Treaty amending Certain Budgetary Provisions	22.4.1970	1.1.1971	OJ L 2 of 2.1.1971
○ Treaty amending Certain Financial Provisions	22.7.1975	1.6.1977	OJ L 359 of 31.12.1977
○ Treaty on Greenland	13.3.1984	1.1.1985	OJ L 29 of 1.2.1985
○ Single European Act	28.2.1986	1.7.1987	OJ L 169 of 29.6.1987
○ Treaty on European Union (Maastricht Treaty)	7.2.1992	1.11.1993	OJ C 191 of 29.7.1992
○ Treaty of Amsterdam	2.10.1997	1.5.1999	OJ C 340 of 10.11.1997
○ Treaty of Nice	26.2.2001	1.2.2003	OJ C 80 of 10.3.2001
○ Treaty of Lisbon	13.12.2007	1.12.2009	OJ C 306 of 17.12.20

Szell FES-IPS 2012

- **Germany** – as one of the six founding members of the three European Communities – had due its size, economic performance and relative stability since its very beginning a great impact on its evolution.
- Although the **European Commission** is constructed following the French bureaucracy, many policies are framed according to the German social partnership model, e.g. the social dialogue, but also many other institutions, not the least the European Central Bank.
- The famous **German-French axis**, built by Charles de Gaulle and Konrad Adenauer in 1962, was and is the driving force of European integration.
- The **European Regional and Social Funds, the Common Agricultural Policy** are part of a common welfare system.
- Nevertheless we are still far away from a **European Social Union**. Too many historic and cultural differences prevail.
- Actually Germany has **profited** most of European integration – economically, socially, politically, culturally.

Szell FES-IPS 2012

Germany unified (since 1990)

- The **implosion** of the Soviet system brought also down the GDR.
- By free elections in the GDR a *de facto* **annexation** into the FRG took place – without any referendum on both sides.
- As already for the *Auslandsdeutsche* (Germans from abroad, actually from the former Soviet block) all citizens of the GDR had access to the **social safety nets** of the FRG, which contributed to the collapse of this system, endangering the welfare state.
- Before the breakdown of the GDR already several tens of thousands left the country to the West (via Hungary, Czechoslovakia); after 9 November 1989 about **1.5 million left**, mostly the young and dynamic.
- There was a short **unification boom**. However, a badly managed economic and social unification policy is harming the process, even 22 years later.

Szell FES-IPS 2012

- The then conservative Chancellor Helmut Kohl promised in 1989 in two years ‘**flowering landscapes everywhere**’.
- We are far away from it. More than 2 **trillion €** – not Kwon! – have been transferred since 1991 to the new *Länder*. Much more still to come.
- After the dismantling of the GDR economy through the *Treuhandanstalt* **one third** of the 9 million jobs had been lost.
- The Western capital did not need many production sites, just **shopping malls**, banks, insurances, and infrastructure.
- Nearly all positions in politics, the judicial system, in science, top administrations and management had been occupied by *Wessis*. A kind of **colonisation**.
- The unemployment rates are twice as high, living expenses higher, although the wages are still in average 30 % lower than in the West. The exodus of young people continues.
- The **solidarity tax** at the beginning of 7.5 %, now of 5 % is paid since 22 years – also by East Germans.

Szell FES-IPS 2012

23

- The reaction is Ostalgia. The SED, former government party in the GDR, has transformed itself into *Die Linke*, having around 25 % of votes in the East, and 11 % at the last Federal elections in 2009.
- In the East neo-fascists are sitting in two regional parliaments and a lot of municipality councils. They are proud of foreigner-free zones.
- ***So, what conclusion?***
- The nation is nearly as divided as 20 years ago.
- Actually most countries and the world have the same pattern of division.
- And Germany was similarly divided in the 19th century and until the Second World War.
- Further European integration, ecological and social modernisation are paths, which are promoted by organisations like the Friedrich Ebert Foundation and the Hans Böckler Foundation, the scientific organisation of the German Trade Union Confederation/DGB, for which I work since nearly half a century, my whole active life.

Szell FES-IPS 2012

24

Lessons for Korea?

- Are there any lessons to be learnt from the German case for a divided Korea?
- Certainly the geo-political situation is quite different, although the main antagonists were the same for many decades: the USA and the Soviet Union.
- Although South Korea has caught quickly up with more developed nations – similar to Germany and Japan –, and has still high growth rates, the quality of life and welfare are not yet up to the standards of Europe.
- North Korea is definitely in a much more difficult situation than the G.D.R. in 1989.
- And the political cleavages between the two Koreas are much more profound than the ones between the two Germanies in 1989.
- The heritage of the military dictatorship in South Korea is still to be felt.
- No Sunshine policy anymore – actually Korea is the country with most rainfall in the region.
- Nevertheless, the unification of the two Koreas is possible – who had believed in it for Germany in the 1980s. But who wants it today?!

Szell FES-IPS 2012

25

Future perspectives

- There is world-wide ideological battle around societal models since Early Modern Times, i.e. about 500 years.
- Behind the ideologies there are apparent interests, as the recent economic and financial crises demonstrate. And therefore it will probably never end.
- In the centre of this battle is the role of the welfare state.
- The trade unions – the main defenders of the welfare state – have been weakened over the past decades.
- A Participatory Society may overcome these ideological divides, however, fascist, religious regimes, build also on participation, although mainly passive participation.
- Democracy is again in danger, like 90 years ago in Europe, and especially in Germany through fundamentalism and neo-fascism. However, democracy is a permanent process, always to be sustained and fought for.

Szell FES-IPS 2012

26

References

- Anderson, Jeffrey (1999), *German Unification and the Union of Europe: The Domestic Politics of Integration Policy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Armer, Karl Michael (1987), *Was soll aus Deutschland werden? Geschichten zur Zukunft des Landes*. Neuwied, Luchterhand.
- Baring, Arnulf (1998), *Scheitert Deutschland? Abschied von unseren Wunschwelten*. Stuttgart, DVA.
- Benz, Wolfgang (1983), *Die Bundesrepublik Deutschland. Geschichte in drei Bänden*. Frankfurt a.M., Fitabu.
- Bodemann, Y. Michal & Willfried Spohn (1990), 'Introduction: The East German Revolution, German Unification, and the Left', *Critical Sociology*, October; vol. 17, 3: pp. 3-8.
- Bundeszentrale für politische Bildung (1989), *Bundesrepublik Deutschland. Geschichte – Bewusstsein*. Bonn.
- Bundeszentrale für politische Bildung (2010), 'Deutsche Einheit'. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 30-31/2010)*.
- *Capital & Class* (1997), 'German Unification. The Destruction of an Economy', Spring, vol. 21, 1: pp. 156-158.
- Cousins, Mel (2005), *European Welfare States: Comparative Perspectives*. London et al., SAGE.
- Denis, Mathieu (2012), *The Union's Share: The Unification of German Labour, 1989-1990*. Toronto, University of Toronto Press.
- Dennis, Mike (2000), *Rise and Fall of the German Democratic Republic 1945-1990*. London, Longman.
- Derlien, Hans-Ulrich (1993), 'German Unification and Bureaucratic Transformation', *International Political Science Review*, October; vol. 14, 4: pp. 319-334.
- Dloczik, Manfred; Adolf Schüttler & Hans Sternagel (1998), *Fischer Informationsatlas Bundesrepublik Deutschland. Karten, Grafiken, Texte und Tabellen*. Frankfurt/M., Fischer-TB-Vlg.
- Ellwein, Thomas & Everhard Holtmann (Hg.) (1999), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 30.
- Engler, Wolfgang (2008), *Die Ostdeutschen. Die Kunde von einem verlorenen Land*. Berlin, Aufbau Tb.
- Enzensberger, Hans Magnus u.a. (Hg.) (1972), *Klassenbuch 3. Ein Lesebuch zu den Klassenkämpfen in Deutschland 1920-1971*. Neuwied, Luchterhand.
- Fulbrook, Mary (2008), *The People's State: East German Society from Hitler to Honecker*. Yale, Yale University Press.

Szell FES-IPS 2012

- Geißler, Rainer (2008), *Die Sozialstruktur Deutschlands: zur gesellschaftlichen Entwicklung mit einer Bilanz zur Vereinigung*. 5., durchgesehene Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Grieder, Peter (2012), *The German Democratic Republic*. London, Palgrave Macmillan.
- Hartmann, Anne (1977), *BRD-DDR. Vergleich der Gesellschaftssysteme*. Köln, Pahl-Rugenstein.
- Haus der Geschichte (1999), *50 Jahre deutsche Frage in Karikaturen des Hauses der Geschichte*. Bonn.
- Heine, Heinrich (2005), *Deutschland: Ein Wintermärchen*. Berlin, insel taschenbuch.
- Hradil, Stefan (2001), *Soziale Ungleichheit in Deutschland*. 8. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, UTB für Wissenschaft.
- Hradil, Stefan (2010), *Die Sozialstruktur Deutschlands im internationalen Vergleich*. 3. Aufl., Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- Hufnagel, Rainer & Titus Simon (2004), *Problemfall Deutsche Einheit: Interdisziplinäre Betrachtungen zu gesamtdeutschen Fragestellungen*. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- Huinink, Johannes & Torsten Schröder (2008), *Sozialstruktur Deutschlands*. Konstanz, UVK/Verl.-Ges., UTB #3146 (UTB basics), ISBN: 978-3-8252-3146-0
- Huster, Ernst-Ulrich et al./Autorenkollektiv (1977), *Determinanten der westdeutschen Restauration: 1945-1949*. 5. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, Edition Suhrkamp # 575; ISBN: 3-518-10575-2.
- Institut für Marxistische Studien und Forschungen (IMSF) (Hg.) (1973-1975), *Klassen- und Sozialstruktur der BRD 1950-1970*. Drei Bände. Frankfurt/M.
- Jánosy, Ferenc (1966), *Am Ende der Wirtschaftswunder: Erscheinung und Wesen der wirtschaftlichen Entwicklung*. Frankfurt a.M., Verl. Neue Kritik.
- Jarausch, Konrad H. (2008), *After Hitler: Recivilizing Germans, 1945-1995*. Oxford University Press, USA.
- Kaelble, Hartmut; Jürgen Kocka & Hartmut Zwahr (1994), *Sozialgeschichte der DDR*. Stuttgart: Klett-Cotta / J. G. Cotta'sche Buchhandlung Nachfolger.
- Kampfpeter, Werner (2000), *Lessons of European Integration*. Bonn, Friedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis Unit [April]. Koschyk, Helmut (Hg.) (2005), *Deutschland, Korea – geteilt, vereint*. München, Olzog.
- Kretschmann, Carsten (2010), *Zwischen Spaltung und Gemeinsamkeit: Kultur in Deutschland 1945-1989*. Be.bra-Verlag.
- Künemund, Harald & Klaus R. Schroeter (Hg.) (2008), *Soziale Ungleichheiten und kulturelle Unterschiede in Lebenslauf und Alter: Fakten, Prognosen und Visionen*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Szell FES-IPS 2012

- Lutz, Burkart (1984), *Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung in Europa des 20. Jahrhunderts*. Frankfurt/M. & New York, Campus.
- Marx, Karl & Friedrich Engels (2009), *Die deutsche Ideologie*. Berlin, Akademie-Verlag.
- Meier, Artur (2002), *Liebesglück und Wissenschaftslust. Ein (un)ordentliches Leben in dreieinhalb Deutschlands*. Berlin, trafo verlag.
- Meier, Artur; Ursula Rabe-Kleberg & Klaus Rodax (Hrsg.) (1997), *Transformation und Tradition in Ost und West*. Opladen: Leske + Budrich.
- Negt, Oskar & Alexander Kluge (1981), *Geschichte und Eigensinn. Geschichtliche Organisation der Arbeitsvermögen – Deutschland als Produktionsöffentlichkeit – Gewalt des Zusammenhangs*. Frankfurt am Main, Zweitausendeins.
- Noll, Heinz-Herbert & Roland Habich (Hg.) (2000), *Vom Zusammenwachsen einer Gesellschaft: Analysen zur Angleichung der Lebensverhältnisse in Deutschland*. Frankfurt a.M. et al., Campus.
- Pötzsch, Horst (2005), *Deutsche Geschichte von 1945 bis zur Gegenwart*. Berlin, Zentrale für politische Bildung & München, Olzog Verlag.
- Pongs, Armin (2003), 'Deutschland', in derselbe, *Weltrisikologie: In welcher Welt wollen wir leben?* Bd. 1: Nationalstaat und Demokratie in Zeiten der Globalisierung, München, Dilemma Verlag: 61-92.
- Projekt Klassenanalyse (1973/1974), *Materialien zur Klassenstruktur der BRD*. 2 Bände, Westberlin: VSA.
- Rau, Henrike (2002), 'Time Divided – Time United? Temporal aspects of German unification', *Time & Society*, September; vol. 11, 2-3: pp. 271-294.
- Rösler, Jörg (2006), *Momente deutsch-deutscher Wirtschafts- und Sozialgeschichte 1945 bis 1990. Eine Analyse auf gleicher Augenhöhe*. Leipzig, Leipziger Universitätsverlag.
- Rösler, Jörg (2008), *Die Wiederaufbaulüge der Bundesrepublik. Oder: Wie sich die Neoliberalen ihre >Argumente< produzieren*. Berlin, Dietz.
- Rytlewski, Rolf & Manfred Opp de Hippt (1987), *Die Deutsche Demokratische Republik in Zahlen*. München, C.H. Beck.
- Schäfers, Bernhard (2004), *Sozialstruktur und sozialer Wandel in Deutschland*. 8., völlig neu bearb. Aufl., Stuttgart, Lucius & Lucius, UTB # 2186.
- Ritter, Gerhard A. (2011), *The Price of German Unity: Reunification and the Crisis of the Welfare State*. Oxford University Press, USA.

Szell FES-IPS 2012

- Schmidt, Manfred G. & Gerhard A. Ritter (2012), *The Rise and Fall of a Socialist Welfare State: The German Democratic Republic (1949-1990) and German Unification (1989-1994)*. Berlin et al., Springer.
- Schriftenreihe Zeitgeschichtliche Dokumentation (1979), *30 Jahre BRD. Bd. I: Der Weg zur Spaltung*. Münster, II. Jahrgang, Heft 10/11, Mai.
- Schwarz, Hans-Peter (2008), *Die Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz nach 60 Jahren*. Köln et al., Böhlau.
- Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI) u.a. (Hrsg.) (2005-), *Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland: Arbeit und Lebensweisen*. Wiesbaden, VS, Verl. für Sozialwiss.
- Széll, György (2009), '1968 und die Sozialwissenschaften', *Hitotsubashi Journal of Social Sciences*, vol. 41, no. 2, December: 59-87.
- Széll, György (2010), 'Das Ende der Blockkonfrontation. Die Veränderung der Welt nach dem Fall des Eisernen Vorhangs', *Osnabrücker Jahrbuch „Frieden und Wissenschaft“*, # 17, Göttingen, v & r-press, 2010: 177-198.
- Széll, György (2011), 'Law, regulations and actors of social change – The German Sonderweg', in Jerzego Wratnego & Magdaleny B. Rycak (eds.), *Anniversary book in honour of Professor Maria Matej-Tyrowicz*, Warszawa, LEX - Wolters Kluwer business: 295-310.
- Széll, György; Kamppeter, Werner & Woosik Moon (2009) (eds.), *European Social Integration – A Model for East Asia?*, Frankfurt a.M. et al., Peter Lang.
- Wehler, Hans-Ulrich (1987), *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*. Bd. 1: *Vom Feudalismus des Alten Reichs bis zur Defensiven Modernisierung 1700-1815*. (2008), Bd. 5: *Bundesrepublik und DDR 1949-1990*. München, Beck.
- Wehler, Hans-Ulrich (1988), *Entsorgung der deutschen Vergangenheit?* München, Beck.
- Welfers, Paul J.J. (ed.) (2012), *Economic Aspects of German Unification: Expectations, Transition Dynamics and International Perspectives*. Berlin et al., Springer.
- Zoll, Rainer (2000), *Ostdeutsche Biographien*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 2. Auflage.

Szell FES-IPS 2012

스웨덴: 완벽한 복지국가?

스벤 호트 / 서울대 사회복지학과 교수

“손바닥도 마주쳐야 소리가 난다”

복지국가 퍼즐
역사적 계보
국민/사회적 구조

국가와 복지

이 둘은 어울릴 수 있는가?

국가 - 설득, 정치, 권력

복지 - 행복, 조화?

인간 사회

상호의존성과 기본적인 상호의무

기본 욕구: 먹을 것, 보호 등

계층화, 성향 및 방향

문명(Civilization)과 문명화 과정: 문명(Civility)을 향하는가?

전쟁(warfare)에서 복지(welfare)로 향하는
비선형적 진화 과정?
제국 및 가족-성별-성(family-gender-sex) 체계
근대성의 층위와 유산

근대화 과정

근대성을 향한 경로 – 세계화의 물결
전근대에서 초기 근대사회로

국가와 복지?

국가형성(State formation)과
국가건설(Nation building)
복지(Welfare) – 잘 지내다(Fare well)
정치와 복지

태초에 ‘의무’가 있었다

시민권(citizenship)과
시민적 권리보다 오래된
고대의 정치적 규범
시간과 공간에 따른 다양한 변형

빈민구호법에서 복지로

국가와 복지에 대한
세 가지, 또는 네 가지 대안
미국, 영국, 독일 -
그리고 스칸디나비아

제국의 해체

미국 - 복지인가 영국식
빈민구호법인가?
영국 - 변방에서 중심부로

유럽의 과제

독일의 국가형성과 국가건설:
사회적 조화
비스마르크 모델

전쟁(Warfare) 또는 복지(Welfare)

베버리지 모델
시민적 권리에서 사회권으로
티트머스(사회적 분립) 모델

월렌스키

제도적 vs. 잔여적 복지 모델:
미국 - 나머지 국가(4개 유형)
‘복지 세계’

평등과 복지국가

민주적, 전체주의적, 권위주의적
복지국가
선진복지국가 (22/23)
사회지출: 보건/교육/복지(HEW)-주거

2세대 복지국가 비교연구

사회지출에서
복지를 위한 공공재원 대책까지

사회지표운동

아동복지체제 개혁과 함께
빈곤연구에서 복지연구로
소득과 별개의 사회지표

북유럽식 대안

다시 티트머스로: 빈곤에서 복지로
다시 비스마르크로: 기초생활보장
보장과 평등 사이

‘복지 자본주의의 세 가지 세계’

탈상품화(Decommodification)
복지체제 유형
스웨덴 모델

‘세 가지 세계’ 이후

자유-노동 연합 모델?

남반구 모델?

탈사회주의 모델

유교 모델? 예외로서의 일본

계급에서 성별/인종으로

기회균등 모델

미국 vs. 유럽

유럽식 사회모델?

세계성(Globality) : 복지자본주의의 여섯가지 세계?

동아시아 모델?
라틴아메리카 모델?
(남반구 모델?)

3세대 복지국가 비교연구를 향해

탈상품화에서 평등으로 회귀?
북유럽 모델의 귀환

3세대 복지국가 비교연구를 향해

탈상품화에서 평등으로 회귀?
북유럽 모델의 귀환

감사합니다!

질문/의견을 환영합니다

Presentation 2

Sweden: An impeccable Welfare State?

Sven E. Olsson-Hort / Professor, Dept. of Social Welfare,
Seoul National University, Korea

It takes two for a tango

The Welfare state puzzle

Historical pedigree

Peoples and social arrangements

State and Welfare?

Can the two go together?

State – persuasion, politics, power

Welfare – Happiness, Harmony?

Human societies

Interdependence and basic mutual
obligations

Basic needs: food, protection, etc

Stratification, orientation and directions

Civilizations and the civilizing process: towards civility?

An evolutionary non-linear process
from warfare to welfare?

Empires and family-gender-sex systems

Layers and legacies of Modernity

The modernization process

Routes to Modernity – waves of
globalization

From pre-modern to early modern
societies

State and Welfare?

State formation and Nation-building

Welfare – fare well

Politics and Welfare

In the beginning: duties

An ancient political norm older than
citizenship and civic rights

Enormous variation over space and
time

From poor laws to welfare

Three – or four – answers to state
and welfare?

US, UK, Germany – later Scandinavia

The Break-up of an Empire

US – welfare or English poor laws?

UK – from the periphery to the
centre

The European Challenge

State formation and Nation Building
in Germany: social harmony
The Bismarckian Model

Warfare or Welfare

The Beveridgean Model
From Civil Rights to Social Rights
Titmuss (Social Division) Models

Wilensky

Institutional vs. Residual Model of
Welfare: US – and the rest (4 types)

The World of Welfare

Equality and the Welfare State

Democratic, Totalitarian, Authoritarian
Welfare States

Advanced Welfare States (22/23)

Social Expenditures: HEW - Housing

The second generation of comparative welfare state research

From social expenditures to
measures of public resources
devoted to welfare

The social indicator movement

Parallel to CWSR a change from
poverty research to welfare research
Social indicators apart from income

The North European Answer

Back to Titmuss: poverty to welfare

Back to Bismarck: basic security

Between Security and Equality

The Three Worlds of Welfare Capitalism

Decommodification

The welfare regime types

Sweden as a model

After The Three Worlds

A Lib-Lab Model

A Southern Model?

A Post-socialist Model

A Confucian Model? Japan as an outlayer

From Class to Gender and Race

The Equal Opportunity Model

America vs. Europe

A European Social Model?

Globality: Six Worlds of Welfare Capitalism?

East Asian Model

Latin American Model?

(The Southern Model?)

Towards a 3rd Generation of Comparative Welfare State Research

From Decommodification back to
Equality?

The Return of the Nordic Model

Sustainability: Recoupling State and Welfare

Asia's Next Revolution:
Reinventing the Welfare State
Security or Equality: Financing Welfare

Thank you

Open to questions and comments

An impeccable Welfare State?

Sweden between war and peace – and Korea...

Sven E. Olsson-Hort / Professor, Dept. of Social Welfare,
Seoul National University, Korea

“The economy determines elections these days... Reforming the chaebol is an extremely difficult job because it has to change Korea Inc.’s growth model of the past 50 years. .. If these business giants were responsible, law-abiding corporate citizens, like their Swedish counterparts, the public outcry would be quieter.”

The Korea Times Oct 13-14th 2012

Introduction: warfare/welfare

In the fall of 2012, social welfare is high on the Korean presidential campaign agenda, and the welfare state is around the corner all over the region, if not already here if we are to believe a recent issue of the London Economist (Sept 8-14th). In East and Southeast Asia, a number of nation-states in various ways are reinventing the welfare state: China developing a now almost universal rural health insurance program, India extending its job-guarantee program to every rural district promising 100

days of minimum-wage work a year to every rural household that demand it, Indonesia doing something similar to China as of January 2014 according to a Parliamentary decision in October 2013 creating the world's largest single-payer system, a "marsupial tiger" like Korea has gone further introducing several programs in recent years, PhilHealth reaching 85 percent of the Philippine population compared to 62 in 2010, Singapore offering subsidized low-rent homes and tax rebates to people with low income, and Thailand have achieved universal health care ten years ago and recently introduced pensions for the informal sector. The welfare state is "flowering" in Asia, it has not yet matured nevertheless the Economist is concerned.

In 2000 together with Stein Kuhnle I published an article on the "coming" of the welfare state in East and Southeast Asia and this coming was proposed following an investigation over the last quarter of the 20th century of legislative and state financial developments in these countries with the exception of India. (In 2008 this article was republished in a three volume series entitled The Welfare State: construction, deconstruction, reconstruction edited by two German colleagues.) Korea stood out as an emerging welfare state despite low social spending. Today, this coming seems to be a reality although still much needs to be done in this realm of societal arrangements. How far the reported initiatives have gone, I am not (yet) the research man to tell. Hopefully, when classes and teaching have settled there will be time to go further into the material later during my sojourn in Korea which began only a little more than a month ago.

Kuhnle and I came out of the comparative welfare state research community that emerged in Western Europe in the 1980s. Both of us were interested in our own societies, and Kuhnle wrote a pioneering

article on the development of social insurance schemes in Scandinavia. Today he is a visiting professor in China and a frequent guest speaker in this part of the world apart from his regular duties in Berlin and Bergen. My background was closer to home with a contribution on the Swedish welfare state to the first volume of the Growth to Limits series edited by Peter Flora in which also Kunhle wrote, on Norway. Together we ventured into East and Southeast Asia out of pure curiosity.

Today I will return to the old case, Sweden, and focus on its historical development from a military state involved in armed conflicts with its neighbors, Denmark and Russia in particular, to a proponent of welfare and peaceful conflict resolution in particular after the break-up of the monarchical union between Norway and Sweden in 1905. Immediately it is pertinent to add that there is a dark side to this picture of an impeccable peace-loving welfare state; the continued existence of exports in tandem between big business and the state making Sweden if not a top at least a very successful arms-dealer in the contemporary world. In the pages to come, however, the focus is on constructing internal peace and social cohesion - a happy and harmonious society in Asian language - by the common pool resource institutions within the imagined welfare community of Sweden.

Then I will turn to Korea, its present challenges and prospects for the future. I will discuss: state and welfare - does the two go together?

Historical Legacy: towards decommodification, equality or security?

The modern welfare state emerged in the crossfire between the entrenched structures and rigid institutions of the old agricultural society on the one hand and the processes and movements of the new industrial capitalist society on the other. After the Napoleonic war and the loss of its eastern half, Finland, to tsarist Russia, Sweden has not been involved European wars. Thus its evolution has been rather peaceful though on and off military conflicts has not been that far away. Focusing on domestic developments on one side was nonetheless the military and hierarchical state, the domination of the monarchy and the nobility, the state church, etc., and on the other the liberation, equality and solidarity movements of modern society: emigration, the free churches, the temperance movement, the labour movement, the farmers' movement, the women's movement, the suffrage movement and the growth of mutual societies to cover sickness and funeral expenses - but also the emergence of an industrial and financial bourgeoisie. To use a contemporary expression the welfare state grew up in civil society, via popular, social mass movements that demanded something more, better, freer, greater and more humane than the "fortified poorhouse" - the name given by the young radicals to the ancient regime in which citizenship and fundamental human freedoms and rights were still determined by birth, inheritance, land, money and social status.

The welfare state is usually regarded as a top-down enterprise; the state taking command over society and the distribution of welfare; its business, citizens and their capabilities and well-being ("happiness") - the start of the still ongoing 'civilizing process' of Western Europe. From Bismarck to Beveridge welfare state policies were developed by creative policy

makers and inventive power holders to make possible a harmonious society (as the Chinese would say). In a peculiar familiar Confucian way, the story goes from the top to the bottom of society; Otto von Bismarck a powerful member of the new German court proposed - selective - social insurance and, in the United Kingdom or Great Britain, Sir William Beveridge awarded knighthood as an expression of Imperial delight for developing “allied services” including the universal National Health Service. This was late 19th century and early 20th century Europe, still a period of warfare as well as welfare. Moreover, this is a story that is still with us when the international business press is looking at the flowering welfare state in Asia (cf. Economist 2012).

But there is another story to be told - the popular history of the Far North of Europe after the great European revolutions 1789-1917. Scandinavia also belongs to this ‘world of welfare’ - maybe the Social Democratic regime type has been overexploited in the aftermath of the publication of *The Three Worlds of Welfare Capitalism*: the influential work written by the Danish-American sociologist Gosta Esping-Andersen (1990). During the last decades, no doubt the Scandinavian saga has on and off been told in a too rosy manner (“decommodification”). It is also a story about fighting inequalities through pension programs (nationwide risk pooling including other aspects of social security) and active labor market policy measures which is crucial to an understanding of the “Swedish or Rehn-Meidner model”. I say this as a word of caution. Nevertheless there is another road to modernity in the Far North of Europe, or at least other experiences than the ones made on the continent or the British Isles. The welfare states of the Far North were on the periphery of Europe, but never peripheral welfare states. The Scandinavian countries benefited from the proximity to the European powers when welfare institutional development set out on the trail to the model welfare

state of the third quarter of 20th century Western Europe.

In nineteenth-century Sweden, poverty was widespread, infant mortality high and for the common man and woman old age, when the capacity to work began to decline, posed a threat. Average life expectancy was still not more than about 50 in the second half of the nineteenth century. Many Swedes – one million of a population of four to five million – sought a better life in North America. It was these people's rights that the growing popular movements took up, while being prepared to recognise the demand that people had a duty to the nation. It was this world that the vast majority wanted to change then and there. And change there was.

Building a regional and local welfare state: the imagined welfare community

In pre-modern Scandinavia, the Lutheran state church was responsible for providing welfare or poor relief as it was called before the advent of the welfare state, and the church had the right to collect local taxes. Every human being was a member of the church, and the head of the household had to pay the levies; usually the free family farmer cultivating and working the land and simultaneously on and off – when the season was right – at the King's table as a member of the Fourth Estate. With the arrival of modernity, the monopoly of the church gradually broke up, and parallel secular regional and local authorities were likewise awarded the right to tax. Landowning crops and livestock raising family farmers became a significant force in the sub-national system of public organization in particular after the introduction in the mid 1860s of an elected secular government on the regional and local level, and in the

new bi-cameral national polity. Moreover, freedom of association spurred the growth of the ‘free churches,’ Protestant churches that had broken away from Lutheranism. The free churches attracted members from all strata of society, especially the industrial and rural working classes. The reform also facilitated the emergence of other organized groups in civil society, such as the consumer and producer coops, labour unions, the temperance movement; collectively known as the popular (social) movements.

A hundred years ago, these movements - and political parties closely related to these movements - became the foundation of the institutionalization of political and social rights in Sweden - the gradually emerging welfare state. Thus, when the popular movements demanded a better deal than what the old regime had on offer there was an imagined community of enlightened and responsible human beings - men and women as a mobilized and organized body of bodies - ready to connect citizens and government not only on the central level but also on the regional and local levels. From the old Constitution this modern macro-constellation of social forces inherited formal representative institutions at the local and regional level of government, elected lay people administering health and welfare, partly also education. Cleverly responding to strong popular demands articulated through movements, parties and press (media), national legislators - administrators and politicians - invested in local and regional administrative capacity.

Local government is in the constitutional writing equal also to supralocal authority or county councils - nowadays in some cases “regions” (actually part of EU newsspeak) - and both types of government have the right to tax the inhabitants in the overlapping territory under their respective authority. Geographically each county council or regions - the supralocal level - in most cases include several municipalities, the local

level; the exception is the island of Gotland in the Baltic Sea where the two have merged into one authority. Recognition that local and supralocal – regional – empowerment can go hand in hand is crucial to understanding how decentralization in the egalitarian welfare state works in an imagined welfare community at different territorial levels.

During the post-World War II era, public authorities on the local level were amalgamated and streamlined to be able to respond to new tasks demanded by popular opinion and decided by the gradual development of political democracy, party politics and corporatist interest formation. Until the first decade of the new millennium regional government were unaffected by mergers. (The exception at the supranational level was the capital of Stockholm where an amalgamation of the city and the suburban metropolitan region occurred already in 1971; two county administrations became one while the municipalities were kept more or less intact.) The administrative change was closely linked to the enlargement of the public sector and the build-up of the welfare state; those who worked the land and in the industries and offices became masters of their own universe. New human associations in civil society such as agricultural producer cooperatives, employers' federations and trade unions came to legitimize and substantiate growing public welfare responsibilities and an emerging adjacent administration of civil servants and professionals. The latter was and is overseen by elected politicians representing various political parties – controlling instance that voters can evaluate in regular, fair and free election. Through clean and effective public organizations bonds between citizens and administration were strengthened, and an imagined welfare community saw the light of day not only on the national level but also on the local and regional level. Thus to pay taxes became an obligation controlled by the tax-payers themselves intimately coupled to the emerging social rights of a life in decency and dignity. This does not

exclude conflicts of interests: competition over money and resources between different social and political forces have been recurrent events throughout the expansion of the Swedish welfare state both on the national and the level of regional and local government. Resource allocation is constantly up for scrutiny also in a rather harmonious welfare society. Socio-economic and cultural conflicts cannot be solved by a simple electoral majority without taking into account the position(s) of the Other(s); the dominant actors must be prepared to transcend political cleavages by historical compromises to implement and legitimize transformative policy initiatives.

In the new Swedish Constitution, local and regional levels of government are still on equal standing, and their role has been deemed so essential it is enshrined in fundamental law. As the first paragraph of the 1974 Instruction of Government explains: “All public power in Sweden proceeds from the people. Swedish democracy is founded on the free formation of opinion and universal and equal suffrage. It shall be realised through a representative and parliamentary polity and through local government. Public power is exercised under the law” (my italics).

This is the imagined national welfare community of Sweden, the joint common pool resources (CPRs) institution in the imagined local welfare communities, the municipalities in particular.

State and welfare – do the two go together in today’ s Korea?

Let me be frank, and maybe provocative: the answer is NO to the question above and Korea is in dire need of a “fourth revolution”, this is my very preliminary conclusion after living for three months in Korea

this year, and three previous temporary visits - three different “welfare forum” - during last year. I may be wrong: my reading of Korea is recent (though going back to the mid 1990s). Nevertheless, this is the impact and impression the present public debates and private conversations in Korea on welfare have produced.

During the last quarter of the 20th century, the Republic of Korea went through two revolutions. First, forced industrialization or the economic revolution by which South Korea began its march out of poverty after the officers from the barracks outlined the first five-year plan in 1962. Second, the political revolution of the late 1980s and 1990s when the military dictatorship finally was overthrown by popular forces in civil society of students and trade union activists culminating in the Kim Dae-jung presidency. There was also a third one, a revolution of a different kind.

During the last two decades thus, I would argue that modern Korea has gone through another type of revolution: this is the urban cultural and social revolution in life styles and everyday life experiences that is so visible in particular in Seoul, in Gangnam and around the city hall. In less than a generation most Koreans very rapidly became urbanites, consumers of goods and services including politics, and today’s youngsters have no real ideas of the hardship of previous Korean generations except through dramas, movies (“Pieta” and table-tennis “One Korea”(?)), novels and domestic family stories. In Korea there is a generational cleavage along with traditional patterns of social stratification in civil society. However, the cultural revolution of the last decades is also the sexual revolution of gender emancipation. How far the latter has gone is not yet clear to me, but the “Second Sex” is on the advance (and so is GLBH-rights movement if not recognized to the same extent

as female emancipation). There is “change” in the air, perhaps Obamastyle, perhaps factual. And this “change” has an impact also on authority including regional and local authorities. Last year’s mayoral election in Seoul seems to be a case in point.

Hence, the “fourth revolution” I am talking about is related to this change-speak: it is the necessary institutional transformation Korea needs to go through to be able to build a proper welfare state resulting in an imagined welfare community. But to construct such a novel republican institution, a welfare state, Korea must take bold steps. This is the argument put forward for the sake of clarity at this seminar, and to make things clearer I have to take a detour through the European welfare state history before I take on the controversial dynastical Korean history.

Korea’ s low-spending welfare state

Social expenditure has been a key though controversial indicator of welfare state developments from the early days of comparative research onwards (Wilensky 1975; cf. also Hort & Therborn 2012). The Republic of Korea is known for its low level of social spending compared to other countries in the OECD (the organization of advanced or rich countries). To what extent this is a reminiscent from the old days I am not (yet) able to thoroughly conclude. But sediments from historical layers are always with us also in modern and even hyper-modern societies. Sinic civilization, the Joseon dynastical era and 20th century Japanese occupation are not entirely absent in contemporary, 21 century Korea (cf. Therborn 2011). The legacies of the past are still visible on public administration and thereby the administration of welfare in various ways (for instance special benefits to Japanese occupation sex slaves).

Moreover, it is rather evident that during the military dictatorship, industrialization and economic growth was on the agenda, not welfare though education still had a priority. Housing too, I presume, maybe it is of later date and as in other countries data are thin. With the advent of political democracy important steps were taken towards the build-up of sustainable welfare programs such as health and social security. With the 1997-98 crises also employment programs and unemployment insurance saw the light of day. Since, in recent years Korea has introduced an earned-income tax credit, a universal means-tested basic pension (at 5 percent of average wage?) and an insurance scheme providing long-term care for elderly (dependent upon whether the recipient score high enough) - all information rather recently gathered so I am not yet sure if this is correct.

Family benefits are to a large extent absent despite the low fertility rates, and apparent problems to combine care and work most pronounced for adult female family members. Many young Korean females explicitly reject marriage in favor of an employment career and postpone childbirth indefinitely - part of the individuated urban cultural social revolution earlier referred to. Hence, in recent years it seems as if personal social services have come to the fore - free schools meals dominated last years' mayoral race in Seoul. Free child care is another hot issue. So is subsidies for in-home child care. If I read the paper right, the central government recently have scrapped or cut back on programs installed only last year or even this year. Local and regional government has a hard time to make ends meet; recently there has been a "cost overrun". The municipalities are co-financing such programs and the central state seems unwilling to take its share of the burden (Korea Herald Oct 9th). The flexibility of Korean central government is surprisingly high, at the expense of sustainable welfare programs on the local and regional level,

as far as I understand.

Constitutional and institutional reforms

Thus, to my mind it is a question of institutional and constitutional reform that has to be the explicit content of any program of “change”. Presidential powers – whoever inherits them – are far too great in contemporary Korea probably as a partial consequence of the warfare-welfare game the entire Korea (North and South) is still into. (The cold war is still hot in Korea, though the paradoxical phenomenon of DMZ tourism on both sides of this peninsula makes me wonder what is going on. This was an excursus on the difference between “family – or occupational – welfare” and state welfare in the North and South respectively.) In the Republic of Korea, I think it is institutional power that is crucial for the future of its contemporary success story. The fiscal power of the central state is in a comparative perspective extremely strong, and there is no danger in decentralizing a part of this strength. If this is not done, its citizens will continue to suffer from deficient welfare provisions and the coming of an imagined welfare community – a shared destiny – is in danger.

Constitutionally, I am not primarily advocating a shift towards more power to the national Parliament. (This is another delicate issue which I have not at all looked into, and too sensitive to purely speculate about.) It is the power and independence of action for local and regional government that must be strengthened to my mind. Devotion to careful planning is needed, not the spread of illusions and vulgar rhetoric. Most likely, there is a need for a rigorous constitutional reform shifting the power of taxation to local and regional authorities, and extending the tax

bases of these constitutional institutions. Thus, local and regional empowerment is on the agenda. One solution is to make these institutions the sole commander of for instance income taxation, or, as in the case of Sweden, let central government intervene only at the top level of income taxation (progressive taxes on high income earners). Instead, local and regional authorities can rely on a jointly organized intergovernmental equalization fund to minimize the effects of territorial housing segregation, or that rich people gather in a certain municipality to avoid taxation. Of course, it is not (yet) possible to avoid external or foreign tax havens but this is only an alternative for a small minority of rentiers – and there are probably a number of innovative ways to tax such income from Korea that is unrelated to domestic geophysical territory and the imagined welfare community. This is a task for creative legislators and a clever non-partisan central bureaucracy!

Interference of central government in local and regional affairs, thus, ought to be regulated in a different way making possible local and regional self-control over resources deposited and invested in non-corrupt public bodies under the control of the territorial denizens. Thereby, an effective imagined welfare community may slowly grow and develop in Korea, even flower to use the language of the international business press. Already existing local and regional governments can become the foundations of an administration of welfare programs that are able to tackle such apparent social issues as high suicide rates and low fertility rates. Below the level of central government strengthened public administrations may be able to create bonds between taxpayers and beneficiaries typical of the universal welfare state. This is the kind of mutual obligations worthy of a civilized and harmonious society that many have dreamt about for years, decades and centuries, even millenniums. To make a dream come through needs action, in this case


social action.

Concluding remarks

The hallmark of the Swedish reform model is the dual pressure - from above and below. Through elected politicians accountable and responsible before the local and regional electorate as well as the role of central government powers - and the shifting balance over time between pressures from above and below. External forces should also be considered in any account and assessment of the contemporary model.

Throughout these pages I have argued for a “fourth revolution” in contemporary Korea to follow in the wake of the three preceding revolutions: the economic of the 1980s, the political of the 1990s, and the cultural of the last decade. It is time for “change”, and change is in the air. Today, Korea and Sweden are world leader - competitors if you like - in terms of allocating resources to R&D (research and development). In another policy area, Korea has the great opportunity to make a ‘policy arbitrage’ and look into a Scandinavian success story: efficient and productive local and regional welfare administration.

Currently in Korea I am not arguing for a particular presidential candidate to make her or him self more or less unnecessary at the local and regional level of authority. But he or she should listen. “Devolution” as they say in Scotland to London, is a necessity for the future development and evolution of any civic nationality including this country, its public administration and welfare (cf Nairn 2007). Otherwise, it will be stalled in an ancient or archaic mode of government. The dynastical administration has to go in order to make possible a true modern republic.

Hence, the importance on the one hand of the regional and local power to levy taxes - income tax in particular - and, on the other hand, constitutional coherence in decentralizing political power and responsibility are the two core issues to be further developed in context of the challenges posed in contemporary Seoul and Korea. Politicians and administrators must be accountable and fully responsible to an electorate of empowered and independent voters (not consumers of politics). Following these corner-stones Korea will be much better prepared to achieve a sustainable welfare society based on non-corrupt public and private welfare organizations; the rule of law, non-partisanship, and empowered citizens and denizens. There is no reason to wait. South Korea has achieved a lot, but much more is at stake. The Republic of Korea, its citizens, voters, social welfare administrators, decision- and policy-makers must take bold steps. No one else will do it for them. 

List of Literature

- Anderson, B. (2006): *Imagined Communities*. London Verso (3rd ed).
- Cumings, B. (2005): *Korea's place in the sun - a Modern History*. New York: Norton & Co (2nd ed).
- Economist (2012): "Sweden - the new model" (Oct 13th)
- Elias, N. (1969/82): *The Civilizing Process*. Vols. I & II. Oxford: Blackwell
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Flora, P. & Heidenheimer, A (eds) (1981): *The Development of the Welfare State in Europe and America*. New Brunswick: Transaction
- Hort, S. E. O. (forthc.): *Social Policy, Welfare State and Civil Society in*

Sweden. Lund: Arkiv. [3rd ed of Social Policy and Welfare State in Sweden; 1990; 1993 respectively]

Hort, S.E.O. & Kuhnle, S. (2000): “The coming of East and Southeast Asian welfare states”. Journal of European Social Policy Vol. 10 No. 2 (May) [reprinted in Leibfried & Mau 2008].

Hort, S. & Therborn, G. (2012): “Welfare and Citizenship: Politics and Social Policies” in E. Amenta et al (eds) The Riley-Blackwell Companion to Political Sociology. New York: Riley-Blackwell.

Korpi, W. (1983): The Democratic Class Struggle. London: Heinemann,
- (1978): The Working Class in Welfare Capitalism,. London: Routledge & Kegan Paul.

Kravchenko, Z. (2008): Family (versus) policy - combining care and work in Russia and Sweden. Huddinge: Sodertorn U P (Diss.)

Kuhnle, S. et al (eds): The Nordic Model - a Basic Reader. Shanghai: Fudan U P (forthc. In Japanese)

Kvist, J et al (eds): Changing Social Equality - the Nordic Model in the 21st century. Bristol: The Policy Press

Liebfried, S. & Mau, S. (eds): “Introduction” in The Welfare State: Construction, Deconstruction, Reconstruction. Vols. 1-3 Cheltenham: Edward Elgar.

Lindbeck, A. et al (eds) (1994): Turning Sweden Around. Cambridge, Ma: MIT Press

Morel, N. Pallier, B. & Palme, J. (eds) (2011): Towards a Social Investment State - Ideas, policies and challenges. Bristol: The Policy Press.

Nairn, T (2007): “The Enabling Boundary”. London Review of Books (Oct 17th)

Olofsson, G. (2010): “Income inequality and the service sectors” in

- S.E.O. Hort (ed) From Linnaeus to the Future(s) - Letters from afar. Kalmar and Vaxjo: Linnaeus U P
- Ostrom, E. (1990): Governing the Commons. Cambridge: Cambridge U P.
- Papakostas, A. (2012): Civilizing the Public Sphere - Trust, Distrust and Corruption. London: Palgrave
- Pierson, P (1994): Dismantling the welfare state?
- Rothstein, B. (2011): The Quality of Government - Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective. Chicago: The University of Chicago Press
- Sellers, J.M. & Lidstrom, A (forthc.): "Local Government and the Welfare State" to be published in Governance.
- Therborn, G. (2011): The World - A Beginner's Guide. London: Sage
- Unger, R M (1997): Politics - the Central Texts. London: Verso
- Wilensky, H (1975): The Welfare State and Equality. Berkeley: University of California Press.

Footnote

The second to seventh subsections of this article is an abridged and revised version of section 2 of the Afterword in Hort (forthc) where further references and sources are to be found.

일본: 평화국가 유지 및 복지국가 모색의 성과와 과제

스미자와 히로키 / 일본여대 가정경제학과 교수, 삶의 질을 위한 경제정책연구소장

계간 <현대이론> 편집장

일본의 국가발전 노선

- 1. 1868년 이후: 부국강병**
1931년 이후: 군국주의
1941년 이후: 대동아공영권
- 2. 1945년 이후: 비무장 경제대국(평화국가)**
1960년 이후: 미일안보조약
- 3. 1980년대 말 이후: 기획된 ‘라이프스타일 강국’**
1990년 이후: ‘잃어버린 20년’, ‘보통국가’
1996년: ‘21세기 동맹’
- 4. 2009년과 2012년: 역사적 전환점?**
정권교체 달성, 그러나 ‘1955년 체제’ 유지
동일본대지진과 핵발전소 사고
ASEAN+3(동아시아공동체), ASEAN+6, TPP

2

표 1. 실업자수 및 실업률(1970~2011년)

연도	인구 1만 명당 실업자수	실업률(%)
1970	59	1.1
1975	100	1.9
1980	114	2.0
1985	156	2.6
1990	134	2.1
1995	210	3.2
2000	320	4.7
2005	294	4.4
2010	334	5.1
2011	<302>	<4.6>

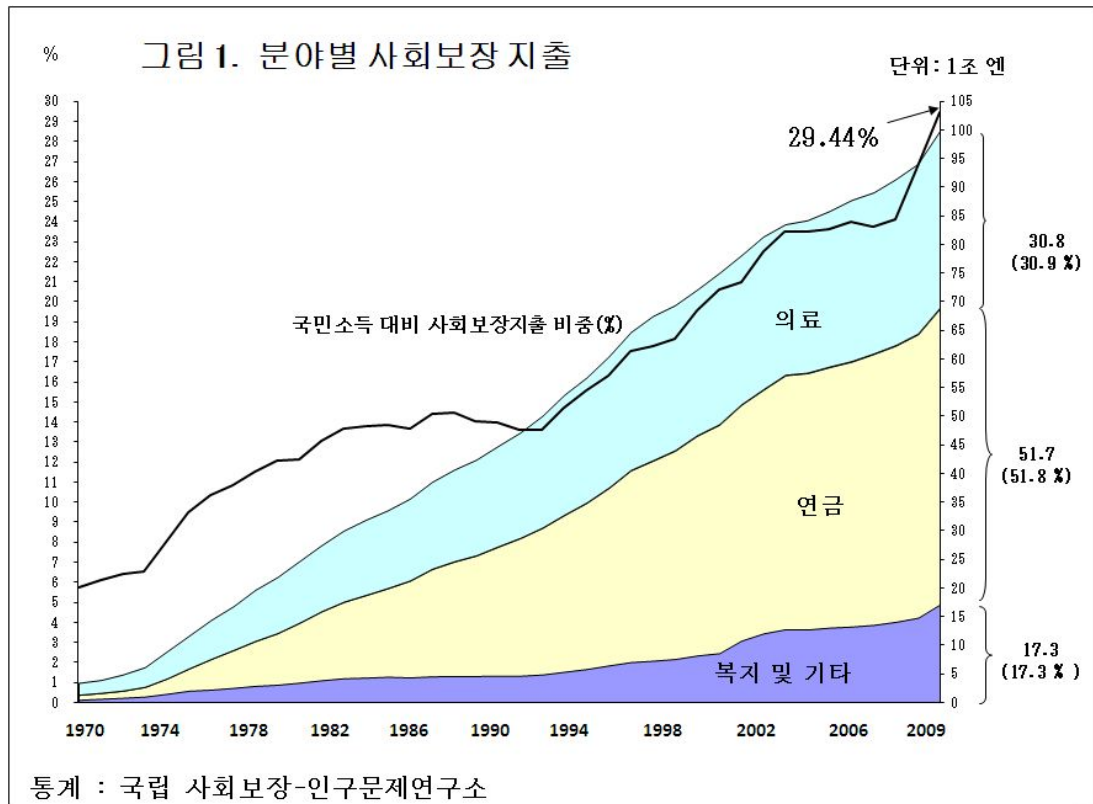
출처: 일본통계국 ‘노동력조사’

3

2. 경제대국-평화국가 노선

- (1) 군국주의에서 평화국가로
경제적 번영 달성, 그러나 복지국가 비전 부재
- (2) 경제성장(생산력주의)과 고용 촉진으로 복지 달성
(표1. 참조)
그러나 1990년대 중반 이후 실업문제 대두
- (3) 생활안정의 기초는 정부가 아니라 기업
(기업중심사회), 가계, 지역사회
정부는 1973년 “복지국가 원년” 선포
(그림 1. 참조)

4



3. 기획된 '라이프스타일 강국'

(1) 체제의 쇠퇴

1. 국민적 논의/합의 없이 사회보장 지출 확대

2. 소비세 도입, 그러나 세율은 20%선 유지

⇒ (1) 사회적 격차 확대(표 2. 참조)

(2) 복지지출로 인한 재정적자 증가

(3) 중간수준의 사회보장지출과 낮은 수준의 조세부담률(그림 2. 참조)

표 2. 빈곤율 변화 추이(1985-2009년)

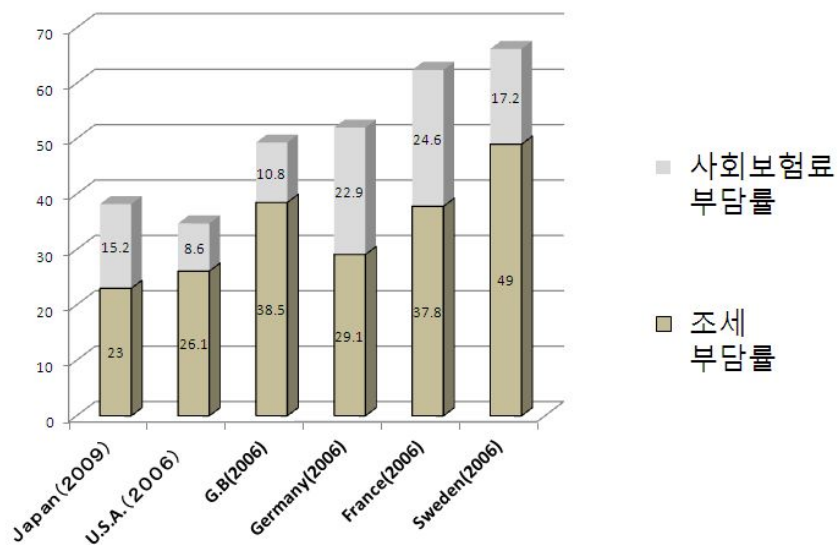
	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
상대적 빈곤율	12.0	13.2	13.5	13.7	14.6	15.3	14.9	15.7	16.0
아동빈곤율	10.9	12.9	12.8	12.1	13.4	14.5	13.7	14.2	15.7
자녀가 있는 생산연령대 가구	10.3	11.9	11.7	11.2	12.2	13.1	12.5	12.3	14.6
자녀가 있는 한부모 가구	54.5	51.4	50.1	53.2	63.1	58.2	58.7	54.3	50.8
성인 2인 이상 가구	9.6	11.1	10.8	10.2	10.8	11.5	10.5	10.2	12.7

출처: 국립 사회보장-인구문제연구소

7

그림 2. 국민소득 대비 공적보장지출(사회보험료+세금) 비중

(%)



출처: 일본 재무성

8

3. 기획된 ‘라이프스타일 강국’ (2) 과제와 제약

1. 1990년대의 과제

- (1) 노인을 위한 ‘골드플랜’, 육아를 위한 ‘엔젤플랜’, 장애인 복지, 생활보조 및 사회복지의 새로운 패러다임 (표 3, 표 4 참조)
- (2) 장기요양보험 (2000년 발효, 독일식 모델)
- (3) 비영리단체법(1999년 발효): ‘제3 섹터’, 혹은 시민사회 활성화로 삶의 질 향상 추구

2. 재정적 제약

재정긴축정책(제로금리, 전 분야 예산삭감), 국방비 감축(2000년 4.9조 엔 -> 2010년 4.8조 엔, 그림 3. 참조)

3. 재정 및 사회보장구조의 전반적 왜곡 발생.

조세제도 및 사회보장제도의 포괄적 개혁 필요.

9

표 3. 인구구조 변화 추이 및 전망

연도	총 인구수	출생자수	연령대별 인구수 (단위: 1천명)			연령대별 인구비율(%)		
			0-14세	15-64세	65세 이상	0-14세	15-64세	65세 이상
1950	84,115	2,447	29,786	50,168	4,155	35.4	59.6	4.9
1960	94,302	1,624	28,434	60,469	5,398	30.2	64.1	5.7
1970	104,665	1,932	25,153	72,119	7,398	30.2	64.1	5.7
1980	117,060	1,616	27,507	78,835	10,647	23.5	67.8	9.1
1990	123,611	1,241	22,486	85,904	14,895	18.2	69.5	12.0
2000	126,926	1,194	18,472	86,220	22,005	14.6	67.9	17.3
2010	128,057		16,803	81,032	29,246	13.2	63.8	23.0
미래 인구전망								
2020	122,735	773	13,201	73,635	35,899	10.8	60.6	29.2
2030	115,224	695	11,150	67,404	36,670	9.7	58.5	31.8

출처: 국립 사회보장-인구문제연구소

10

표 4. 형태별 가구수 변화 추이 (단위: 1천 명)

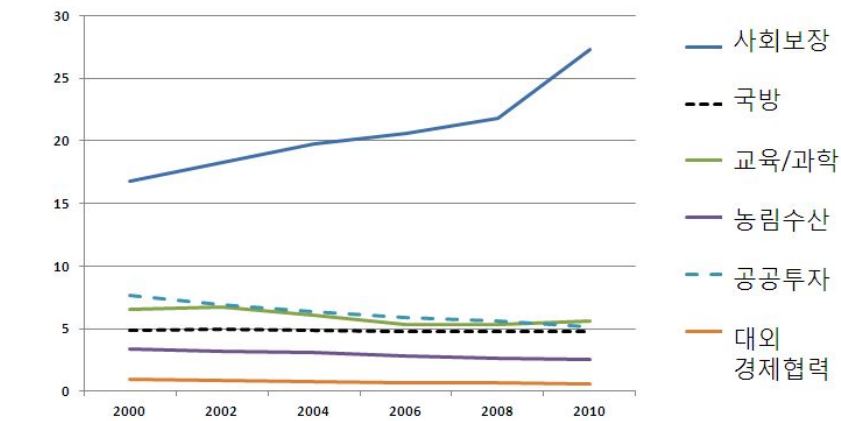
연도	총 가구수	총 핵가족 가구	혼인 무자녀 부부	혼인 유자녀 부부	남성 한부모 가구	여성 한부모 가구	친척 동거 가구	비(非) 친척 동거 가구	1인 가구
1990	40,670	24,218	6,294	15,172	425	2,328	6,986	77	9,390
1995	43,900	25,760	7,619	15,032	485	2,624	6,773	128	11,239
2000	46,782	27,332	8,835	14,919	545	3,032	6,347	192	12,911
2005	49,063	28,394	9,637	14,646	621	3,491	5,944	268	14,457
2010	51,842	29,207	10,244	14,440	664	3,859	5,309	456	16,785
5세 이하 아동이 포함된 가구	4,877	4,861	—	3,851	14	217	779	16	0
17세 이하 아동이 포함된 가구	11,990	11,902	—	8,327	121	1,133	2,321	47	40
65세 이상 노인이 포함된 가구	19,338	14,443	5,525	2,532	329	1,625	4,431	104	4,791

출처: 일본 내무성 통계국 '인구조사'

11

그림 3. 사회보장, 국방비 및 기타 정부지출 비중

(단위: 1조 엔)



	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2000→2010
사회보장	16.8	18.3	19.8	20.6	21.8	27.3	+ 62.6%
국방	4.9	5.0	4.9	4.8	4.8	4.8	▲2.9%
교육/과학	6.5	6.7	6.1	5.3	5.3	5.6	▲14.4%
농림수산	3.4	3.2	3.1	2.8	2.6	2.5	▲28.5%
공공투자	7.7	6.9	6.4	5.9	5.6	5.1	▲33.3%
대외 경제협력	1.0	0.9	0.8	0.7	0.7	0.6	▲40.9%

출처: 일본 재무성

12

3. 기획된 ‘라이프스타일 강국’ (3) 새로운 사회적 리스크

1. 새로운 사회적 리스크와
새로운 생활안정 보장체제 제안
 - (1) 일본의 사회적 불평등, 상대적 빈곤은 세계 최고수준 (마리 오자와 교수, 표 5. 참조)
 - (2) 비정규직, 근로빈곤층(워킹푸어), 사회적 배제 증가 (표 6. 참조)
 - (3) 의제: 초고령 사회의 의료 및 장기요양 체계
2. 기본적 사회적 가치 및 정치적 담론 부재로 인해 실행역량 제한
3. 조세 및 사회보장 제도의 통합적 개혁 필요

13

표 5. 공적부조 수급자 현황

연도	월평균 공적부조 수급가구수 (단위:가구)	월평균 공적부조 수급자수 (단위:명)	공적부조 수급자 비율(%)
1955	661,036		3.49%
1960	611,456		2.72%
1965	643,905		2.48%
1970	658,277		2.20%
1975	707,514	1,349,230	2.15%
1980	746,997	1,426,984	2.11%
1985	780,507	1,431,117	2.10%
1990	623,755	1,104,842	1.55%
1995	601,925	882,229	1.48%
2000	751,303	1,072,241	1.65%
2005	1,041,511	1,475,838	2.21%
2010	1,410,049	1,827,652	2.96%

출처: 국립 사회보장-인구문제연구소

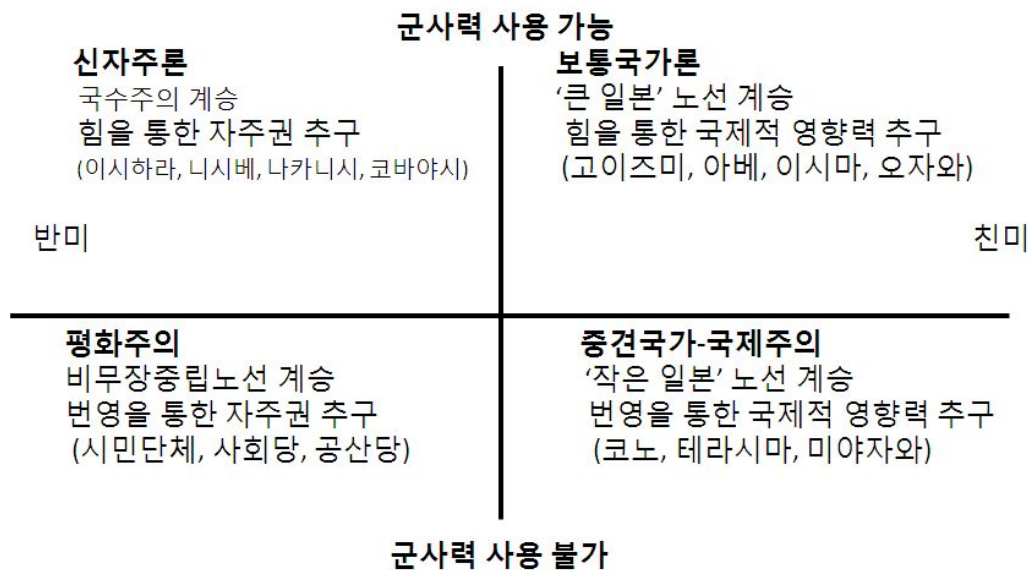
14

민주당(2004-2012년) 및 자민당(~2009년)의 외교안보정책

	1	2	3	4	5	6	7	<8>
	헌법 9조 자위대 PKO·UN	주일미군 및 태평양 주둔 미군의 재편	미일 안보조약	미일동맹	북한 비핵지대	동아시아 공동체	외교정책의 기본 원칙	2012년 8월 이후 중국의 위협
2004년 총선 공약 (오카다)	헌법 선진화	오키나와 미군기지 해외이전	아태지역 안정의 초석	자주적이며 동등한 미일관계	동북아시아 비핵지대	‘아시아의 일본’ 동아시아공 동체 실현	자주외교 개방 국익	
2005년, ‘비전 2015’ (오카다)	UN 활동 참여강화							
2009년 총선 공약 (하토야마)	PKO 참여	미군재편 재검토	미국과 일본의 역할분담	일본 외교정책의 기초	동북아시아 비핵지대	동아시아 공동체 창설	진밀하며 동등한 미일관계	
2012년 노다 내각		후텐마기지 이전 오스프리 오키나와 배치		미일동맹 신뢰 회복	협상 재개	연급 없음	기본정책 수립 연기 (TPP)	센카쿠열도 국유화 갑작스러운 대립
안보 및 국방역량 위원회(2009년 8월)	자위대의 새로운 기능 및 태세	연합작전 및 합동성 강화	공동의 안보정책 목표	국제적 공공재로서 부족	탄도미사일 공격에 대한 대응정책		다층적, 협력적 안보전략	전략적 호혜성(아베) 집단적 자위권(아베)

17

그림 4. 일본의 안보담론 구도



출처: R. J. Samuels, <일본 안보(Securing Japan)>, 2007, 112쪽

18

그림 5. 2008년 이후 안보담론의 새로운 구도



출처: 스미자와 히로키, <민주당, 그리고 정책으로서의 미일안보조약>

Japan:

Achievements and Challenges in pursuing welfare state while claiming to be a peaceful state.

Hiroki Sumizawa /

Professor, Dept. of Social and Family Economy, Japan Women's University, Japan
Director, Economic Policy Institute for Quality Life
Editor of quarterly journal "the Modern Theory"

Grand Design for Japan

- 1. 1868~ 'rich country, strong army'**
1931 ~ military state ,1941- the Great East Asia
Co-prosperity Sphere,
- 2. 1945~ Economic (super)power** with light
armament (a peaceful nation)
1960~ Japan-US Security Treaty
- 3. End of the 1980s improvised 'Lifestyle superpower'**
1990~ 'Lost two decades', normal state
1996 'Alliance for the 21st Century'
- 4. 2009/2012 historical turning point?**
change of government, but not change of "1955 System"
Great East Japan Earthquake and Nuclear Disaster
ASEAN+3(East Asian Community), ASEAN+6, TPP

2

Table 1. Unemployed person and unemployment rate (1970~2011)

year	Unemployed person in ten Thousand	Unemployment rat in %
1970	59	1.1
1975	100	1.9
1980	114	2.0
1985	156	2.6
1990	134	2.1
1995	210	3.2
2000	320	4.7
2005	294	4.4
2010	334	5.1
2011	<302>	<4.6>

source: Statistic Agency, Labour Force Research

3

Comment on 2 Economic Superpower, peaceful Nation

(1) Military state Vs. Peaceful state=

Economic prosperity, however no national vision of the welfare state

(2) Welfare is achieved by promoting economic growth(productivism) and employment

⇒ See: Table 1.

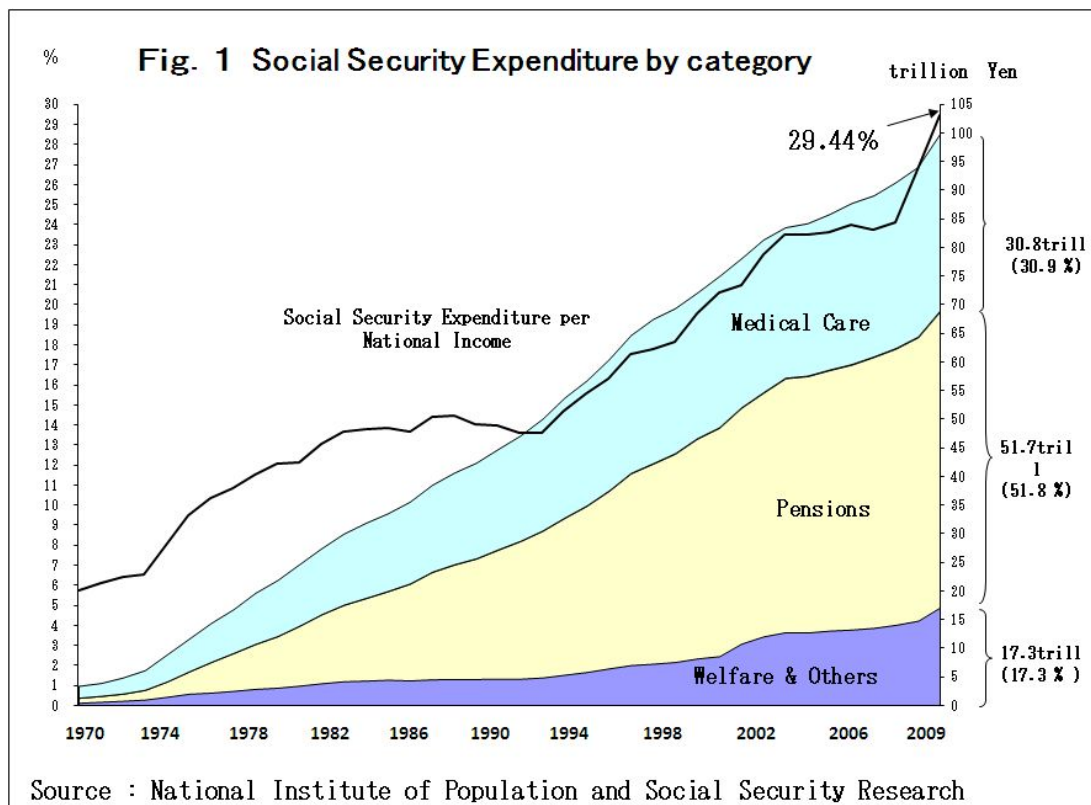
but unemployment issues came up since the mid-1990

(3) Business (corporate-centered society), family, local community were foundation of livelihood security, not government.

The government declared in 1973, "the Founding Year of Welfare State"

See ⇒ Fig. 1

4



5

Comment on 3 , improvised 'Lifestyle Superpower', Part 1. Decline of System

1. Increase in social security expenditure without national dialog and consensus
2. Introduction of the consumption tax. But the tax rate maintained in the line of 20%,
 ⇒(1) Increase of social divide, See: Table 2
 (2) Increase of the budget deficit by the welfare Expenditure
 (3) Middle-Level of Social Security Expenditure, Low-Level of National Burden Rate, See: Fig.2

6

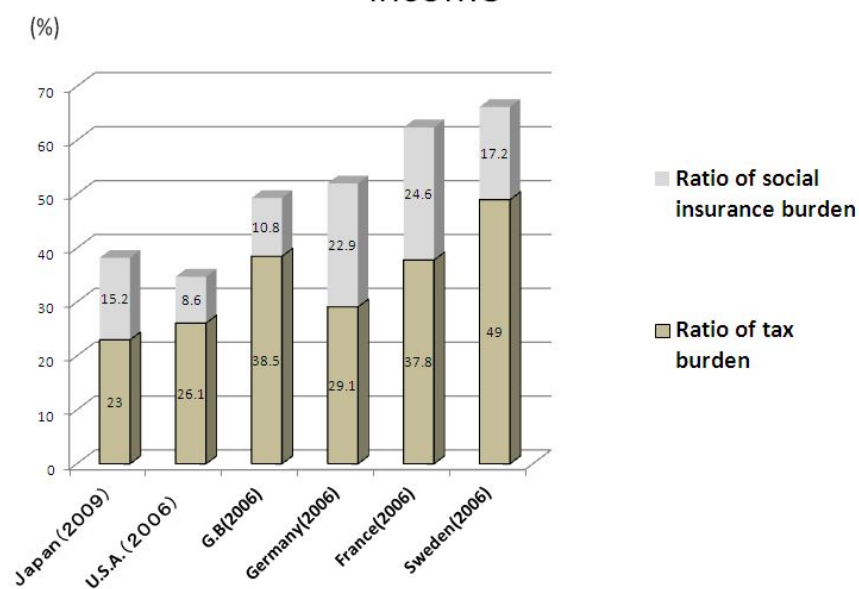
Table 2. Change of poverty rate(1985–2009)

	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Relative Poverty Rate	12.0	13.2	13.5	13.7	14.6	15.3	14.9	15.7	16.0
Poverty rate of Children	10.9	12.9	12.8	12.1	13.4	14.5	13.7	14.2	15.7
Productive-age Household with Children	10.3	11.9	11.7	11.2	12.2	13.1	12.5	12.3	14.6
Single Adult With Children	54.5	51.4	50.1	53.2	63.1	58.2	58.7	54.3	50.8
More than 2 Adults	9.6	11.1	10.8	10.2	10.8	11.5	10.5	10.2	12.7

Source: National Institute of Population and Social security Research

7

Fig.2 Ratio of public (social insurance +tax) to national income



Source: Ministry of Finance Japan,

8

Comment on 3 , improvised 'Lifestyle Superpower', Part 2. Challenge and Strain

1. Challenge of the 1990s

(1) Gold plan for the elderly, Angel plan for child support, and welfare for the disabled, a new program of assisted living and social welfare

⇒see: Table3, Table 4

(2) Long-term care Insurance(effective 2000, modeled on Germany)

(3) NPO Act(effective1999) 、 Activation of the 3. Sector, or Civil Society for Quality of Life

2. Financial Constraints

fiscal austerity politics, such as zero-sealing, cut across the board. Also defense spending is reduced from 4,9 trillion yen (2000) to

4.8 trillion yen (2010).

⇒See:Fig 3.

3. Overall financial and social security structure were distorted.

Comprehensive reform of the tax and social security will be inevitable.

9

Table 3 Population Change and demographic projections

Year	Total population	Number of births	Population in 3 grouping (1,000人)			Population in 3 grouping (%)		
			0-14 years	15-64 years	65 years or older	0-14 years	15-64 years	65 years or older
1950	84,115	2,447	29,786	50,168	4,155	35.4	59.6	4.9
1960	94,302	1,624	28,434	60,469	5,398	30.2	64.1	5.7
1970	104,665	1,932	25,153	72,119	7,398	30.2	64.1	5.7
1980	117,060	1,616	27,507	78,835	10,647	23.5	67.8	9.1
1990	123,611	1,241	22,486	85,904	14,895	18.2	69.5	12.0
2000	126,926	1,194	18,472	86,220	22,005	14.6	67.9	17.3
2010	128,057		16,803	81,032	29,246	13.2	63.8	23.0
Future population								
2020	122,735	773	13,201	73,635	35,899	10.8	60.6	29.2
2030	115,224	695	11,150	67,404	36,670	9.7	58.5	31.8

Source: National Institute of Population and Social security Research

10

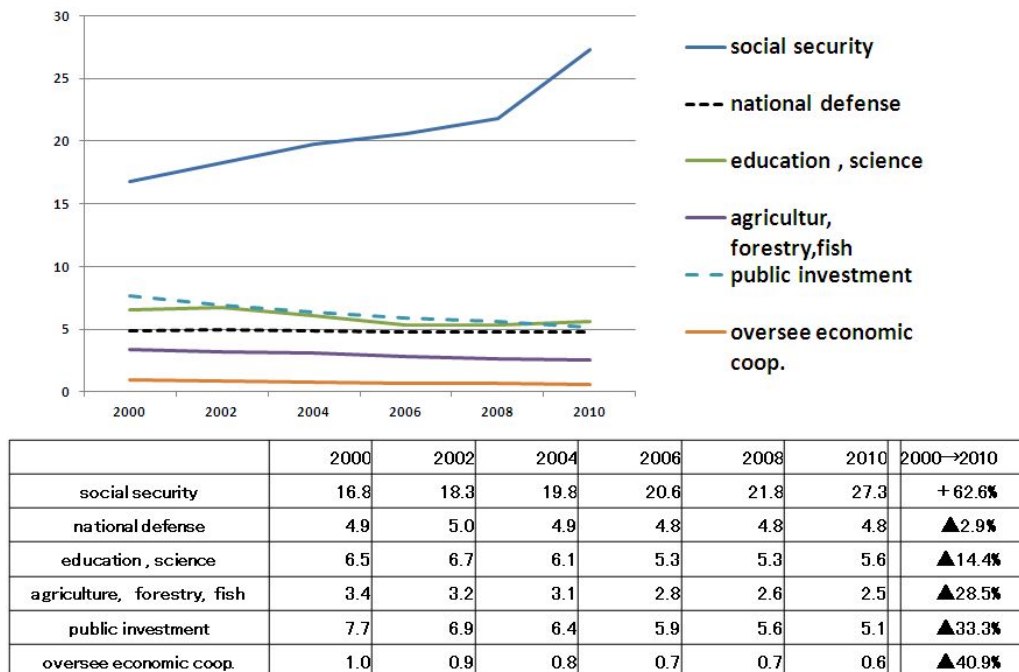
Table 4 Trend in the Number of Private Households by Family Type (in 1,000)

Year	Total	Family nuclei (Total)	A Married couple only	A Married couple with their child(ren)	Father with his child(ren)	Mother with her child(ren)	Other relative households	Non-relative households	One-person households
1990	40,670	24,218	6,294	15,172	425	2,328	6,986	77	9,390
1995	43,900	25,760	7,619	15,032	485	2,624	6,773	128	11,239
2000	46,782	27,332	8,835	14,919	545	3,032	6,347	192	12,911
2005	49,063	28,394	9,637	14,646	621	3,491	5,944	268	14,457
2010	51,842	29,207	10,244	14,440	664	3,859	5,309	456	16,785
Households with 5 years child(ren) or younger	4,877	4,861	—	3,851	14	217	779	16	0
Households with 17 years or younger	11,990	11,902	—	8,327	121	1,133	2,321	47	40
Households with 65 years or older	19,338	14,443	5,525	2,532	329	1,625	4,431	104	4,791

Source: Ministry of Internal Affairs, Statistics Bureau, Population Census

11

Fig. 3 Social Security, National Defense and other expenditure (Trillion yen)



Source: Ministry of Finance,

12

Comment on 3 , improvised 'Lifestyle Superpower', Part3. New Social Risk

1. New Social Risk and Proposal to a New Livelihood Security Regime.

- (1)Japan as a frontrunner in social inequality and relative poverty (Prof. Mari Osawa), see: table 5
- (2) Increase in Non-regular staff, working poor and social exclusion , see: table 6
- (3)Agenda: Health care and long-term care in super-aged society

2. Limit of capability of administration without basic social value and political discourse

3. For integrated Reform of tax and social security

13

Table 5 Public Assistance Recipients and Recipients rate

Year	Average monthly Public Assistance recipients (households)	Average monthly Public Assistance recipients (Persons)	Public Assistance recipients rate(%)
1955	661,036		3.49%
1960	611,456		2.72%
1965	643,905		2.48%
1970	658,277		2.20%
1975	707,514	1,349,230	2.15%
1980	746,997	1,426,984	2.11%
1985	780,507	1,431,117	2.10%
1990	623,755	1,104,842	1.55%
1995	601,925	882,229	1.48%
2000	751,303	1,072,241	1.65%
2005	1,041,511	1,475,838	2.21%
2010	1,410,049	1,827,652	2.96%

Source: National Institute of Population and Social Security Research 14

**Table 6 Employee by type of employment –
Whole Japan 1985–2012**

year	Ten thousand persons									% %	
	Employee	Employee, excluding executive of company or corporation	Regular staff	Non- regular staff	Part-time worker	Arbeit (temporary worker)	Dispatched worker from temporary labour agency	Contract employee or entrusted employee	Others	Regular staff	Non- regular staff
Feb. 1985	4259	3999	3343	655	360	139	-	156		83.6	16.4
Feb. 1990	4690	4369	3488	881	506	204	-	171		79.8	20.2
Feb. 1995	5169	4780	3779	1001	563	262	-	176		79.1	20.9
Feb. 2000	5267	4903	3630	1273	719	359	33	161		74.0	26.0
2005 average	5407	5007	3374	1633	780	340	106	278	129	67.4	32.6
2010 average	5479	5111	3355	1756	848	345	96	330	137	65.6	34.4
2012 Apr.-Jun.	5511	5146	3370	1775	877	347	81	346	124	65.5	34.5

.Data source is "The Special Survey of the Labour Force Survey" from 1984 to 2001, "Labour Force Survey (Detailed Tabulation)" since 2002.

15

Comment on 4. 2009/2012 historical turning point?

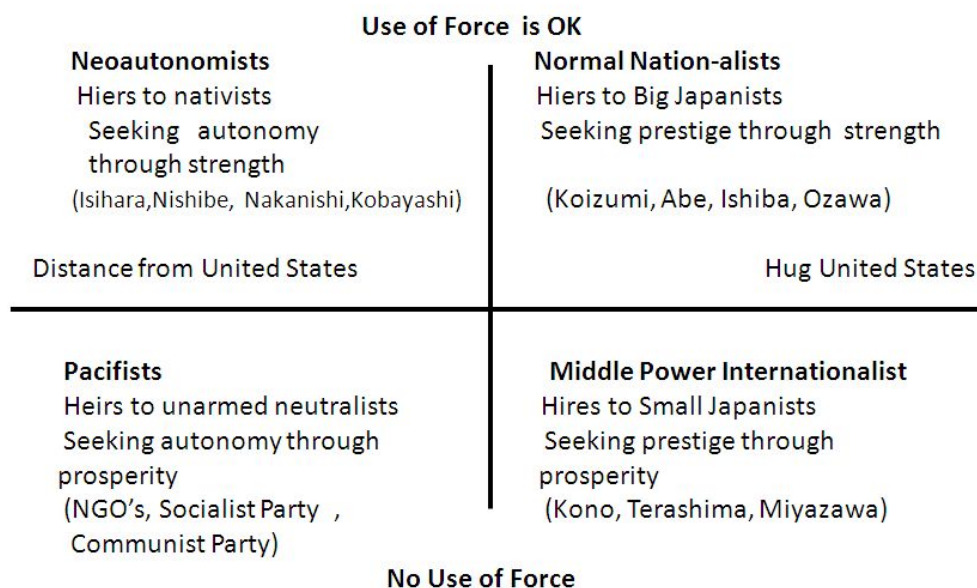
- 1.The Foreign and Security Policy of Democratic Party (2004–2012)
- 2.New Discourse on Securing Japan after 2008
- 3.Historical turning point without concept and strategy ?

16

The Foreign and Security Policy of Democratic Party (2004–2012) and LDP (~2009)

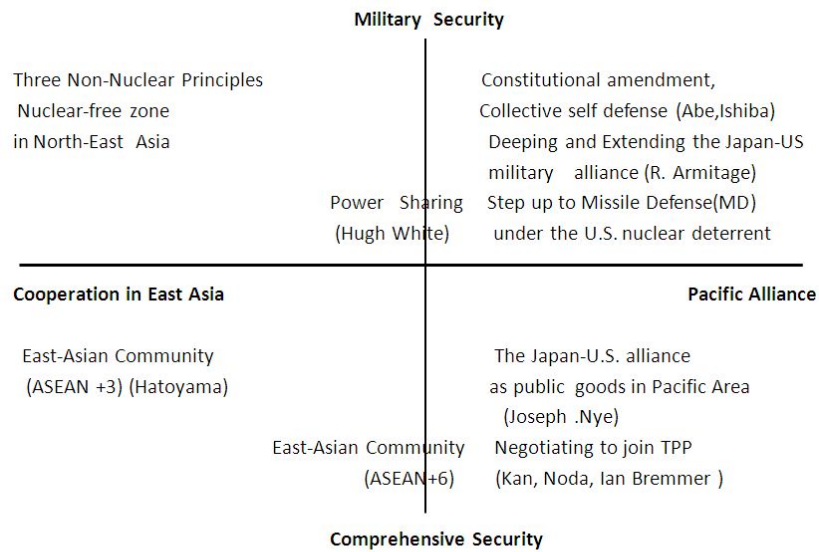
	1	2	3	4	5	6	7	<8>
	Constitution Article 9. Self-Defense Force PKO-UN	Transformation of U.S. Army, in Japan and Pacific	The U.S.-Japan Security Treaty	The U.S.-JAPAN Alliance	North Korea, Non-Nuclear Zone	East Asian Community	Basic Principle of Foreign Policy	China as a new Risk Factor(2012.Aug-)
Manifest 2004 (OKADA) OKADA Vision for 2015(2005)	Advanced Version of Constitution. Strengthen UN Mission	remove U.S Military Bases in Okinawa to overseas	Keystone of Stability in Asia-Pacific	autonomous, equal Japan-US. relation	North-East Asia Non-Nuclear Zone	Japan in Asia, realization of East-Asia Community	autonomous diplomacy, open national interest	
Manifest 2009 (HATOYAMA)	PKO-Mission	Reconsider Transformation Planning	role - sharing of Japan and U.S	Base of Japanese Foreign Policy	North-East Asian Non-Nuclear Zone	founding the East Asian Community	Intimate and equal relations between Japan and United States	
Noda Cabinet(2012)		relocation of Futenma Osprey, Deployment in Okinawa		Rebuilding the trust of the US-Japan alliance	resume negotiation	no message	Postponement of the determination of the basic policy(TPP)	nationalization of Senkaku-Islands, Unexpected confrontation
Council on Security and Defense Capabilities(2009 ,8)	New Function and Posture of the Defense Force	Enhancing Joint Operations and Increasing Jointness	common goals of security policy	shortage of International Public Goods	Policies on Response to a Ballistic Missile Attac		the Multilayered Cooperative Security Starategy	strategic reciprocity (Abe), collective self-defense(Abe)

Figure 4 The Discourse on securing Japan



Source: R.J.Samuels, Sekuring JAPAN, (2007) , p. 112

Figure5 New Discourse on Securing Japan after 2008



Source: Hiroki SUMIZAWA, 'The Democratic Party and U.S-Japan Security Treaty as a policy' 19

미국: 뉴딜에서 신고전주의적 기만으로

- '시장지배력, 거시경제학, 과신'으로 바라본
경제대공황과 글로벌 금융위기

웨슬리 워드마이어 / 호주 그리피스대 그리피스 아시아 연구소 선임연구원

인식 – 사상과 기득권

사상은 옳든 그르든 일반적으로 인식되는 것보다 더욱 강력한 힘을 지닌다.

권좌에 앉은, 허공의 소리를 듣는 광인이 발현하는 광기의 원천은 학자들이 몇 년 전에 늘어놓은 헛소리들이다.

사상의 점진적 전진과 비교할 때 기득권의 힘은 심각하게 과장되어 있다.

- 케인즈(John Maynard Keynes)

과신(overconfidence)과 위기의 심리학

무언가를 하겠다는 결정은 오직 야성적 충동(animal spirits)의 결과, 즉 행동을 취하겠다는 즉각적 충동의 결과로 이루어질 수밖에 없는 것이지, 정량적 편익에 정량적 확률을 곱하여 가중평균을 도출함으로써 이루어지는 것이 아니다.

- 케인즈(John Maynard Keynes)

고전주의 경제학 - 자기교정 메커니즘

- 케인즈의 선견지명 – 1919년, <평화의 경제적 귀결>
- 화폐는 베일(veil), 세이의 법칙(Say's Law) – ‘공급이 스스로 수요를 창출’
- 경기침체를 디플레이션으로 해결
 - 실업자 증가는 임금하락으로 해결
 - 금융을 제어할 시장지배력(market power) 부재
- 정부 및 글로벌 공조의 역할은 미미
- 사상 – 과신 – 경제대공황(**Great Depression**)

케인즈 경제학 – 자기실현적 예언

- 화폐는 가치저장수단 – 디플레이션의 악순환
- 뉴딜 / 브레튼우즈 협정
 - 은행법: 금융의 시장지배력에 타격
 - 산업부흥국(NRA), 와그너법: 인플레이션 조장
- 통화정책, 재정정책, 소득정책 / 고정환율제
- 안보국가화 – ‘과소’ 재정적자
- 헤게모니 확보 성공의 관념적 기반

제도학파에서 신고전케인즈주의로 : 과신, 위기, 후퇴

- 재정적자/금 뿐만이 아닌, 지적 과신
- 베트남: <총과 버터> 정책, 소득정책의 부재
- 필립스곡선과 스태그플레이션: ‘미세조정’의 유효성 상실
- 소득정책이 사라지면서 고정환율제 폐지(1973년)
- ‘고정’ 고용의 종언 – 통화공급 억제정책(1979년)
- 주요 현상: 노동의 시장지배력 파괴
- 사상-과신-치명적 스태그플레이션(**Great Stagflation**)

신고전주의에서 신케인즈주의로: 시장지배력에 대한 '중증 기억상실(Great Amnesia)'

- 금융적 미세조정을 통한 위기대응 – 1987년
주식시장 / 1995년 멕시코 / 1997~1998년
아시아 위기, 롱텀캐피탈매니지먼트(LTCM)
사태 / 1999~2001년 닷컴, 엔론사태
 - 지적 거품과 시장 거품: 서브프라임 호황 속
규제완화 및 금융의 시장지배력 강화
 - 미 재정적자와 군사적 케인즈주의?
 - 연방정부 재정적자, 과잉인가 과소인가?
 - 금융의 시장지배력은 타격 없이 유지
- 사상 – 과신 – 글로벌 금융위기

결론

- 역량: 시장지배력
- 인식: 어떻게 관리할 것인가?
- 신뢰 혹은 과신: 미세조정 의 한계
- ‘불가능’한 삼위일체? ‘불가피’한 삼위일체!
 - (많은 경우 경쟁 촉진을 위한) 규제 및 통제
 - 거시경제정책
 - 시장

USA:

From the New Deal to Neoclassical Delusion

- Market Power, Macroeconomics, and Misplaced Confidence from the Great Crash to GFC

Wesley Widmaier / Senior Research Fellow, Griffith Asia Institute,
Griffith University, Australia

Cognition – Ideas and Interests

Ideas... both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood... Madmen in authority, who hear voices in the air, are distilling their frenzy from some academic scribbler of a few years back...

The power of vested interests is vastly exaggerated compared with the gradual encroachment of ideas.

– John Maynard Keynes

Psychology – Overconfidence and Crisis

Our decisions to do something... can only be taken as a result of animal spirits, of a spontaneous urge to action rather than inaction, and not as the outcome of a weighted average of quantitative benefits multiplied by quantitative probabilities...

– John Maynard Keynes

Classical Economics – The Self-Correcting Mechanism

- Keynesian Foresight – 1919 and the Economic Consequences of the Peace
- Money as a Veil; Say's Law – Supply Creates its own demand
- Deflation as the Cure for Recession
 - Unemployed Workers? Let Wages Fall
 - No market power to contain finance
- Little Role for Government/ Global Cooperation
- **Ideas, Overconfidence and the Great Crash**

Keynesian Economics – The Self-Fulfilling Prophecy

- Money as Store of Value – Deflationary Spiral
- The New Deal/Bretton Woods
 - Banking Acts Break Market Power of Finance
 - NRA, Wagner Act – Create Inflation
- Monetary, Fiscal **and** Incomes Policies/Fixed Exchange Rates
- Toward the National Security State – Deficits that are “too small”
- **The Ideational Basis of Hegemonic Success**

From Institutional to Neoclassical Keynesians: Overconfidence, Crisis and Backlash

- Not Just Deficits/Gold – Intellectual overconfidence
- In Vietnam, Guns, Butter and NO Incomes Policies
- Phillips Curve and Stagflation discredit “fine tuners”
- End of Incomes Policies Leads to End of Fixed Exchange Rates (1973)
- No more “pegging” employment – “Cold Turkey” monetary restraint in 1979
- More importantly, Breaks Labor’s Market power
- **Ideas, Overconfidence and the Great Stagflation**

From New Classicals to New Keynesians: The “Great Amnesia” Regarding Market Power

- Financial Fine Tuning of crises – Stock Market 1987/ Mexico 1995/ Asia and LTCM 1997-8/ Dot-Com and Enron 1999-2001
 - Intellectual and market bubbles: Deregulation and financial market power in the subprime boom
 - American Deficits and Military Keynesianism?
 - US Deficits too Big – Or Too Small?
 - The Market Power of Finance, Still Untamed
- Ideas, Overconfidence and the GFC**

Conclusions

- **Capabilities: Market Power**
- **Cognition: How to Manage it?**
- **(Over)Confidence: The Limits to Fine Tuning**
- **Not an *Impossible* Trinity – A *Necessary* One:**
 - Regulation and Controls (often to promote competition)
 - Macroeconomic Policy
 - Markets

한국: 분단 · 전쟁 체제하에서 복지국가는 가능한가?

김동춘 / 성공회대 사회과학부 교수

분단 · 전쟁체제

한반도 분단은 상시 군사대결, 휴전체제이다. 남북한 간의 분단은 과거의 베트남, 독일, 예멘, 현재의 대만 등의 분단과 마찬가지로 지구 차원의 냉전이 가장 극단적인 형태로 국지화된 것이지만, 한반도의 경우 1945년부터 50년까지 사실상의 내전을 겪은 후 3년간의 전면전을 치렀고 이후 휴전상태에 돌입하였기 때문에, 한반도의 분단은 일상화 제도화된 내전상태였다고 볼 수 있다. 그래서 분단은 곧 전쟁체제로 존재한다.¹⁾

한반도의 휴전은 남북한에 의해 이루어진 것이 아니라 한국전쟁의 당사자인 미국, 중국, 북한 사이에 이루어진 것이고, 남북한의 상시 군사대결은 곧 이은 한미 상호방위조약에 의해 지탱되고 있기 때문에 한반도의 사실상의 전쟁 체제는 미국과 북한 간의 전쟁체제라 볼 수 있다. 남한은 미국의 동아시아 자본주의 성장 전략과 안보 전략 아래에서 체제를 유지해 왔으며, 북한은 과거 냉전 시기에는 소련 중국의 정치군사적 후원 아래 존속해 왔고, 냉전 이후에도 중국의 정치경제적 지

1) 전쟁이 없는 것이 적극적인 의미에서의 평화는 아니므로, 이런 상황을 “부조화, 폭발직전의 갈등, 혹은 전쟁의 징조를 보이는 상태”인 비평화(peacelessness)로 부르지는 제안도 있다(서보혁, “한반도 비평화구조와 작동양식”, 서울대학교 통일평화연구원HK 평화인문학연구단, 토론회 자료집, [한반도 비평화구조와 분단: 이론과 실제], 2012.5.17). 폭력과 갈등, 준 전쟁 상태를 지칭하는 데는 유용한 개념인 것으로 보인다. 여기서는 전쟁을 좀 더 넓게 정의하여 상시적인 군사대결 상태를 포함하는 것으로 본다.

원을 받아 체제를 유지하고 있기 때문에 남북관계 혹은 분단체제는 시작부터 현재까지 국제적 성격을 갖고 있다. 그래서 한반도의 분단 전쟁체제의 해소는 남북한 당사자만의 힘으로 해결하기 어려운 성격을 갖고 있다.

남북한의 분단·전쟁체제는 남북 양 국가를 ‘비정상국가’ 즉 병영국가, 전시국가로 만들었으며 외부와의 전쟁을 위해 내부의 적과의 전쟁을 만성화하였다. 남한의 경우 계엄이 전쟁상태의 국가가 국민을 통제하기는 법적인 장치라면, 국가보안법과 사회안전법, 경찰의 사법적 기능 강화와 비대화, 사회의 병영화, 갈등의 폭력적 진압은 적과의 일상적 대치상태에 있는 국가가 국민을 통제하는 방법이자 장치다. 북한의 경우, ‘유격대 국가’의 성격과 더불어 핵개발과 최근의 선군(先軍)정치 구호에 이르기까지 국가의 최대 과제가 안보와 체제유지에 있다. 그래서 북한은 안보국가체제 유지를 위해 주민의 생존은 희생되고 있다. 한국은 60년대 이후의 동아시아나 한국을 모델로 하여 설정된 개념인 발전국가(developmental state)의 양상을 지니기 이전에 이미 안보국가(national security State)였으며 발전국가는 곧 안보국가의 동원과 통제의 방식으로 작동하였다. 그리하여 북한과의 전쟁 수행, 안보를 위한 동원과 통제는 경제 성장을 위한 동원 반대세력에 대한 억압과 동시에 진행되었는데, 민주화 운동, 노동쟁의에 대한 억압과 폭력행사에서 가장 전형적으로 드러났다.

분단·전쟁체제는 기본적으로 대외·대내적 폭력 체제다. 과거에는 물리적 폭력이 체제유지의 가장 중요한 수단이었으나 현재는 폭력은 예외적으로만 행사되고 갈통(Galtung)이 말한 구조적, 문화적 폭력이 더 일반적이다.²⁾ 우리가 추구하는 평화는 남한 내부, 남북한 간, 그리고 동아시아 주변 국가와의 평화로운 질서다. 이 중 가장 결정적인 것이 남북한 간의 군사대결체제의 종식이다. 남북한 간의 평화와 화해는 남한 내부의 갈등의 성격을 변화시킬 것이고, 대일, 대중, 대미관계의 성격을 변화시킬 것이다. 따라서 여느 자본주의 국가와 달리 한국에게 남북관계라는 조건은 남북한 두 국가의 성격, 국가의 경제사회정책의 성격에 결정적인 영향을 주는 변수로 자리 잡고 있다.

우리가 추구하는 평화국가, 복지국가는 남한 만의 것만이 될 수는 없다. 평화공

2) 직접적 폭력은 그 자체로 보복과 공격적 요소를 갖고 있으나 구조적 폭력을 형성한다. 구조적 폭력 혹은 간접적 폭력은 사회구조 자체에서 발생한다. 제국주의, 가부장제, 환경파괴 등이 그에 속한다. 문화적 폭력에는 국수주의, 인종주의, 군국주의, 서구주의 등이 있는데 문화적 폭력은 이 모든 것을 합법화시키고 있다. 요한 갈통, 강종일 외 역, [평화적 수단에 의한 평화], 들녘, 2000, 87쪽.

존 단계, 국가연합 단계이든 최종적인 통일국면이든 남북한 모두가 평화, 복지국가가 되어야 한다는 전제에서 출발해야 한다. 그러나 현실적으로 북한이 남한과 같은 수준의 복지를 누릴 수 있는 상황은 당장에 예상하기 어렵다. 따라서 현재로서는 남한만을 전제로 하되, 궁극적으로는 남북한이 모두 그러한 상태에 도달한다는 이상을 갖고서 논의를 해야 할 것이다.

분단·전쟁체제와 한국자본주의 - 안보국가, 냉전자유주의, 냉전자본주의

남한에게 분단·전쟁체제는 반공주의 즉 만성적인 우익 독재체제다. 그 이념은 냉전자유주의이며, 정치경제적으로는 냉전자본주의가 정착하였다. 이러한 분단·전쟁체제는 모두가 남북한 간의 군사적, 경제적 대결구도에서의 승리를 지향하기 때문에 법, 사회, 윤리가 안보와 성장에 복무하는 것으로 획일화되었다. 여기서 사회정책의 이념과 목표, 구체적인 정책안 수립을 위한 정당, 사회단체들의 논의는 매우 저발전되어있다.

반공주의는 일종의 정치자본(political capital)이다. 정치권력의 배분 혹은 정치투쟁의 지형의 형성, 그것을 통한 경제적 자본의 원시적 축적의 기반으로 기능을 했다. 우선 반공주의/냉전 자유주의 하에서는 공식 허용된 정치집단, 정당의 활동이 매우 제한적이다. 사회주의는 물론 사회민주주의도 공개적 활동의 제약을 받았다. 그리고 제기될 수 있는 정치 이데올로기 혹은 정책이 일정한 틀 내에서 제한적으로만 이루어지기 때문에 기울어진 면에서 정당 간의 경쟁이 행해진다. 휴전 이후 해방 정국에서 활동했던 사회주의 정당은 완전히 거세되었으며 노동자는 세력화될 수 없었을 뿐더러 설사 세력화되더라도 공공복지, 경영참가나 공동결정, 정치참여 등의 사안을 자신의 노선으로 삼을 수 없었다. 저항세력은 기존의 성장주의, 안보주의, 자유주의를 비판할 수 있지만 집권당의 정치적 실책이나 부패가 전면적으로 들추어지지 않는 한 반대세력의 담론이 구체적 이데올로기로 구체화되기 어려웠다. 이러한 제약 때문에 한국전쟁 후 한국 자본주의도 비동맹권에 속했던 국가들이 추진했던 이른바 ‘민족민주 노선’의 길을 갈 수 없었다. 그러한 노선을 주창하는 정당이 존립할 수 없었고, 5.16 직후 군부 쿠데타 세력의 입지에서 볼 수 있었던듯이 집권세력은 행여 그러한 노선을 생각하더라도 미국의 개입으로 실행에 옮길 수 없었다. 물론 전후 미군의 점령 하에서 일본에서 재벌이 해체/재

편되고 한국에서 보통선거가 도입되었으며 토지개혁/지주세력의 청산 작업이 다소 급진적으로 추진된 것은 남미에서 지주세력과 대토지소유가 잔존한 것에 비하면 매우 진보적인 측면이었지만, 이것은 미국의 동아시아 전략의 차별성 즉 동아시아에서의 냉전자유주의의 기반 마련을 위한 포석과 무관하지 않았다.

한국 재벌의 형성역시 냉전자유주의 냉전자본주의의 조건과 깊이 연관되어 있다. 기업의 성장이 주로 재벌의 형태를 지니게 된 것은 국가권력의 일방적 지원(특혜)과 그 과정에서 정치과 법이 투명하게 작동되지 않는 환경에서 그것을 받아들이기 위해서는 가족단위의 폐쇄적 경영이 요청된 데서 기인한다. 첫째의 계기는 귀속업체 불하와 은행 민영화였다. 1950년대 주요 대기업의 약 40%가 귀속업체를 불하받는 업체였다.³⁾ 즉 한국 자본주의 기업의 발전에는 귀속업체가 불하가 가장 결정적인 영향을 미쳤는데, 일본이 남기고간 이러한 공기업들을 사기업에게 불하하도록 한 정치적 배경은 바로 반공자유주의의 압박이었다. 원조물자의 특혜적 배분, 정부보유 달러의 대부와 각종 특해도 국가의 일방적인 대기업 지원 즉 재벌성장의 중요한 배경이었다. 즉 국가주도의 경제질서 하에서 기업운동을 하기 위해서는 정치권과의 연계를 위한 의사결정 단위가 일사분란해야 하며 위험부담을 감내할 수 있는 소유자가 경영권을 독점하지 않을 수 없었다.⁴⁾ 여기서 대기업은 지배구조에서 재벌체제의 양상을 지니게 되었다. 한국의 재벌기업은 시장력만으로 성장한 것이 아니라 개발주의 국가에 전폭적 지원, 조직노동 등 견제세력에 대한 효과적인 통제의 대리, 중소기업 등에 대한 약탈적 지배의 허용 등 국가의 자본편향적인 정책덕분에 성장하였다.

분단·전쟁체제 즉 냉전자본주의 하에서 기업주의 소유권은 건드릴 수 없는 성격이 되고, 기업 혹은 재벌에 대한 비판은 곧바로 ‘반자본주의 = 공산주의’로 간주되어 시장주의는 담론과 정책 지형에서 극히 유리한 입지를 누릴 수 있었다. 반대로 분단전쟁 체제는 ‘노동조합 = 좌익’의 등식 하에서 노조의 조직화는 그 자체가 반체제적인 행동으로 간주되며, 노동자들의 파업권은 실질적으로 제약되었다. 검찰 사법부는 사용자의 경영전권을 거의 무한대로 인정해 주지만, 노동자들의 쟁의권은 극도로 제약을 한다. 87년 민주화 이후에 노조의 활동 공간은 확대되었으나 파업을 감행하는 노동자들에게는 언제나 감옥행이 예정되어 있었다. ‘조폐공사

3) 공제욱, 류상영 등의 논문

4) 박병윤, [재벌과 정치-한국 재벌성장 이면사], 1982, 132쪽

파업유도' 사건처럼 대검공안부가 파업을 유도하여 탄압을 하기도 했다. 직권 중재제도, 무노동무임금, 사용자 손해배상 청구 장려 등의 조치는 노동자들을 위축시켜 파업을 실질적으로 불가능하게 하는 법 제도들이다. 그래서 저항을 감행하는 약자, 파업 중인 노동자들에게는 언제나 전쟁상태 즉 계엄과 같은 상황이 다가온다.

분단·전쟁체제 하에서 복지는 곧 성장을 통한 일자리와 동일한 것으로 취급되었다. 국가의 안보 유지, 미국에서 수입한 성취주의와 경쟁원리가 압도하게 되어 국민들에게 '복지'는 권리로 인식되지 않았으며, 복지 제도의 정치/정책 연관성, 즉 민주화 이후의 복지 확충이 정치세력 간의 각축, 시민단체의 의제제기와 정치투쟁 과정에서 형성되어 온 것이라는 것에 대해 완전히 무지한 상태에 있다. 그래서 시장질서에서 불리한 위치에 처한 사람들은 대체로 집단적 방식으로 자신이 처한 문제를 해결하기 보다는 개인, 가족, 지역 단위의 지위 개선이라는 대안 밖에 생각해 낼 수 없다. 한국이 국민총생산(GDP) 중 사회적 지출 가운데 공공지출 비율이 21세기 들어선 지금도 OECD 국가 중 거의 최하의 수준에 있는 것도 여기에서 연유한다. 냉전 자본주의의 종주국인 미국과 영미 형 자본주의 국가인 영국과 호주 등과 더불어 거의 최하위의 공공지출 수준을 기록하는 것은 시장의 힘에 대한 사회의 견제력이 그 만큼 취약하다는 것을 보여주고 있다. 그리고 이런 제도적 조건이 거꾸로 교육, 주택, 의료 영역에서 바로 반복지, 경쟁주의를 강화시키는 요인이 되기도 한다.

한편 남북한의 안보국가는 국방비에 과도한 지출을 하도록 요청한다. 게다가 남한의 대미안보의존 제체, 안보 인질체제로서 분단은 한국이 미국 방위산업의 주요 고객이 되도록 하였다. 탈냉전 이후 한국 측의 미군 주둔비 부담 증가와 더불어 한국은 미국과의 관계에서 조공국가로서의 위치를 벗어나지 못하고 있다. 현재 GDP에서 국방비가 차지하는 비중은 OECD 평균인 1.4%의 두 배에 해당하고 있으며, 북한은 GDP의 24%를 국방비로 쏟아 붓고 있다. 결국 남북한의 전쟁 체제는 남한의 대미 조공부담을 만성화하고 과도한 국방비 지출을 압박하여 사회적 지출의 여력을 그 만큼 축소시키고 있다.

지구적 탈냉전, 신자유주의 세계화의 조건에서 분단·전쟁체제

한국에서 정치적 민주화는 지구적 차원에서의 탈냉전, 자유화의 국제정치경제질서에 압도당했다. 그래서 민주화는 자유화의 과제에 포섭되어 버렸다. 여기서 개발독재 국가는 자유주의, 혹은 복지국가의 단계를 경과하지 않은 채 신자유주의 국가로 이행하게 되었다. 그러나 이런 역사경로를 무시할 수 없었기 때문에 한국형 신자유주의 질서가 만들어졌다. 그리고 그것은 IMF 외환위기를 계기로 강제된 것이었다.

오랜 국가주의, 관료주의, 관치경제, 정경유착, 사법부와 검찰이 정치적으로 예속된 경험을 가진 한국에서는 국가는 정경유착의 방식으로 국가가 시장에 과도하게 개입한 것은 사실이나, 복지국가와는 달리 재분배적 기능은 대단히 취약했던 반면, 노동세력에 대한 억압적 기능은 과도하였다. 김대중 정부 이후 한국의 신자유주의, 시장근본주의자들은 마치 한국이 유럽과 같은 복지국가의 틀을 갖춘 나라인양 극히 초보적인 복지정책에 대해서도 공격을 했는데, 한국이나 미국, 영국처럼 국가복지가 가장 낙후된 나라에서 복지의 사유화, 복지국가 위기론이 더욱 기승을 부리는 것은 참으로 역설적인 현상이 아닐 수 없다.⁵⁾ 약간 케인즈주의 복지의 기반을 가진 미국, 영국도 그러하지만, 중·북부 유럽국가의 경우는 기본적으로 시장의 민주화, 법의 지배, 초보적인 사회적 안전망과 사회통합, 노동조합 운동의 제도화가 어느 정도 확보된 상태에서 신자유주의의 경로를 겪게 되었다.

결국 개발독재에서 신자유주의가 이식, 채택된 경우나 사회주의 개혁과정에서 신자유주의가 채택된 경우는 이러한 나라들과는 분명히 상이한 역사적 경험을 갖고 있다. 전자의 경우는 80년대 칠레나 전두환 정권 하 한국처럼 어떤 점에서 애초부터 신자유주의 경제정책을 실험한 경우도 포함될 수 있겠지만, 공통점은 경제적 자유주의나 정치적 민주화를 아래로부터 추진한 경험이 없는 상태에서 과감한 개방정책을 실시하고, 국가가 시장을 대신하여 기업을 육성하고 경제발전을 주도하였으며, 사회적 안전망 등 복지의 틀이 매우 취약한 상태이며, 수출입 등에서 대외적 경제의존이 심하기 때문에 국가의 대외적 자율성이 취약하다는 특징이 있다. 그리고 국가 혹은 관료집단이 공공성을 대표하기 보다는 특수이익집단의 도구화되었으며, 국가권력이 사적 자본에 포획된 경우가 많다.

5) 고세훈, [복지한국, 미래는 있는가?-이해관계자 복지의 모색], 후마니타스, 2007, 10

한국은 개발독재 변형형 신자유주의에 속한다.⁶⁾ 영·미 발 신자유주의는 노사담합체제(corporatism) 허물기 즉 자본과 노동에 대한 국가의 보호막을 제거하여 개방된 국제경쟁 하에서 살아남을 수 있도록 하였다. 그런데 개발독재 국가에서 벗어나려던 OECD 가입 무렵의 90년대 중·후반 시점까지 한국에서는 이러한 노사담합의 기반 자체가 없었으며, 사회경제 차원에서 시장 민주화나 자유주의의 토대가 극히 취약했다. 국가 경제가 정치·관료집단의 상호거래에 크게 의존하고 있었고, 시장 질서를 교란하는 개발독재의 견인차인 대자본의 범법에 대한 처벌이 제대로 이루어지지 않았으며, 기업지배구조가 투명하지 않았고, 노동자의 의사표현과 조직화 등의 권리가 충분히 보장되지 않았다.

그런데 역설적인 것은 한국이 신자유주의 질서로 재편되는 시기인 김대중 정부 기간에 남북화해, 통일을 위한 중요한 걸음이 내디뉘었다는 점이다. 즉 미국의 냉전정책이 이제 신자유주의 기조로 변화되어 한국경제와 정치를 새로운 방식으로 재편하는 국면에 냉전의 구조를 변화시키려는 중요한 발걸음이 시작되었다는 것은 후자의 시도가 전자의 환경에 의해 좌초, 굴절될 가능성을 내포하는 것이었다. 외환은행 매각 등과 같이 국제투기자본에 의해 한국의 기업이 매각됨으로써 내부의 경제기반이 취약해진 점도 있지만, 무엇보다 사회경제적 양극화가 심화됨으로써 남북한의 두 국민이 이제 남한 내의 ‘두 국민’으로 분열되어 남한 내부의 갈등과 통합이 더 다급한 일이 되었다는 점에 있다.⁷⁾ 김대중 정권 후반기에 미국에서는 부시가 당선되어 남북관계가 더 이상 진척될 수 없었지만, 한국사회 내부에서 보면 이러한 사회경제 상황이 남북 간 평화와 화해의 길을 허물어버린 요인이 되었다.

결국 1997년 이후 냉전체제와 신자유주의 체제가 이중적으로 한국에 규정력을 행사하게 되었는데, 여기서 후자는 전자를 허무는 힘으로 작용한 것이 아니라, 오히려 상호작용하면서 현상유지는 하는 방식으로 작동했다. 즉 신자유주의 개방, 탈규제 정책은 기존의 재벌체제를 오히려 강화시키고, 현장 노동자들을 파편화, 비정규직화함으로써 일상의 민주주의를 위협하였으며, 이러한 민주주의의 사회적 기반 붕괴는 김대중, 노무현 정부가 추진한 민주화, 복지정책이나 노사정위원회와 같은 합의기구의 긍정적 효과를 훨씬 압도할 정도였다. 결국 두 민주정부는 정치

6) 김동춘, “한국형 신자유주의와 기업국가로의 변화”, [황해문화], 2009, 겨울

7) 강정구, “김대중 정권의 통일정책”, [민족의 생명권과 통일], 당대, 2002, 383-384쪽

적 민주화를 통해서 대북화해와 평화/복지 국가의 기반을 부분적으로 확대하였으나, 신자유주의 경제정책을 전면 실시하고 결과적으로 경제사회적 양극화를 심화시킴으로써 평화/통일의 길을 허무는 결과를 초래하였다. 게다가 이 두 민주정부의 신자유주의 정책은 중산층과 노동자층을 이반시켜, 개발독재 세력을 압도적 표자로 집권하게 만들었으며 새로운 형태의 냉전권위주의를 도래케 하였다.

분단극복/평화 체제의 수립과 복지국가의 가능성

전쟁 등 외적인 위기 상황은 사회적 시민권 확대 즉 복지국가 형성에 유리하게 작용하기도 한다. 그것은 노동자 계급을 국가, 민족의 이데올로기로 통합하여 대외 적대에 활용하기 위해서였다. 독일 비스마르크의 사회보험 제도의 도입(1881)도 이러한 배경에서 설명할 수 있다. 냉전체제 하의 스웨덴이나 미국도 전쟁-복지국가라고 볼 수도 있다.⁸⁾ 그렇게 말하면 서유럽의 복지국가가 모두 소련 사회주의에 대한 대항전선 구축을 위해 혁명의 위협을 방지하고, 노동자 계급이나 노동조합을 체제로 포섭하기 위한 작업의 일환이었다고 말할 수도 있다. 박정희 정권 하의 한국의 의료보험 제도의 도입이 이런 맥락에서 설명할 수 있을 것이다. 그러나 전쟁국가가 시민권 확대나 복지제도를 도입하려면, 대외 대내적 위기가 과감한 국가주도의 자본 압박이나 정책적 양보를 가능케 할 조건이 있어야 한다. 독일의 비스마르크의 경우도 노동자들의 광범위한 자생적인 조합과 지역복지 참여의 기반이 있었기 때문에, 그들을 포섭하기 위한 정책을 시행할 수 있었다.⁹⁾ 미국이나 이스라엘과 같은 전쟁국가는 실제로 심각한 불평등과 낮은 사회복지의 특징을 갖고 있다. 따라서 국가나 자본이 그다지 심각한 위협을 느끼지 않는다거나 절박하게 타협하거나 양보할 유인이 없다면 전쟁 위기라고 하더라도 실질적인 복지나 '사회국가'의 수립이 어렵다.

대체로 전쟁 체제는 복지국가형성에는 부정적인 요인을 더 많이 갖고 있다. 생명의 안전이 보장되지 않는 위기 상황에서 사회 경제적 안전의 문제는 순위에서 밀려나기 쉽다. 더욱이 국가가 개인의 안전을 보장해주지 못하고 개인과 가족이 각자도생(各自圖生)을 해야 하는 상황에서 사회 연대의 기반은 허물어지게 되고,

8) 구갑우, “복지국가란 평화국가와 함께 가야 한다”, [복지동행], 20124

9) 박근갑, [복지국가 만들기: 독일사회민주주의의 기원], 문학과 지성사, 2009

따라서 복지를 위한 사회적 동력도 형성되기 어렵다. 설사 국가나 자본이 위기에 몰려 복지정책을 시행했다고 하더라도, 이러한 국가주도의 위로부터의 복지는 반드시 수혜자를 수동적인 존재로 전락시키고, 복지정책이 사회적 약자의 자력화(empowering)에 기여하기는 어렵게 된다. 특히 자본주의 국가가 전쟁 준전쟁 상황에 돌입할 경우 지배블럭은 사회운동과 노동운동은 적을 이롭게 하는 행위로 간주하여 극심한 탄압을 하는 경향이 있기 때문에 모든 반체제운동이나 정치적 노동운동의 입지는 극히 좁아진다. 그래서 전쟁이 복지에 기여했다고 하더라도 그것은 자기 영토에서 전쟁을 치루지 않는 나라에서의 예방적 조치로서 존재할 따름이다. 그래서 국가나 사회복지의 원형이 되는 사회 내부의 연대와 공동체가 작동하거나 타협적이고 계급연대적 노동운동의 전통은 적어도 기존의 복지국가의 형성에는 결정적으로 중요했다. 교회나 마을 공동체 등의 전통적 복지제도의 기반이 있는 나라들이나 정치적 노동운동이 활성화된 나라들이 현대에 들어와서도 복지 선진국이 된 것도 이런 이유 때문이다.¹⁰⁾

바로 이런 이유 때문에 한국이 분단/준전쟁체제에서 이탈하여 평화국가로 한 걸음 나아가는 것은 한국이 복지국가로 나아가기 위한 필수적 전제이고, 한반도 차원에서 복지국가를 건설하기 위해 반드시 필요한 조건이다. 남한만 보더라도 복지국가 만들기 작업은 우선 남북한 전쟁체제의 종식과 초기적 평화체제 수립을 위한 작업과 동시에 진행되어야 한다. 그리고 이 양자는 국가/시민사회 두 주체에 의해 추진되어야 한다.

우선 남북한 각각의 전쟁체제는 내부의 적에 대한 적대적 배제정치를 만성화하였으며, 정치적 대립을 극단화하였다. 남한에게 북한 변수는 모든 정치·사회적 의제를 뺄이 들이는 블랙 홀로 존재한다. 따라서 남북한 긴장이나 북한의 체제 급변은 남한의 사회개혁 의제를 실종시킬 위험성이 크다. 그래서 분단을 예측 가능한 방향으로 통제하거나 남북한의 대화, 군비축소가 제도화되지 않고서는, 복지국가를 위한 논의 자체가 진전되기 어렵다. 둘째 남한에서 반자본의 담론도 친북, '종북좌파'로 매도되는 현실이 존재하기 때문에 이러한 조건에서 소위 '복지동맹'의 형성이 쉽지 않다. 그래서 복지동맹에 기초한 복지국가의 형성은 우선 전쟁체제의 극복과 반드시 결합되어야 한다.¹¹⁾ 셋째 남한의 극우반공주의는 자본의 권한을

10) 고세훈, 앞의 책, 33쪽

11) 백낙청 교수도 '분단인식결집증'에 걸린 복지담론이 수구세력의 공세에 무력할 수밖에 없다는 점을 강조한다. 백낙청, [2013년 체제 만들기], 2012, 창비, 23쪽

극대화하였으며, 노동의 대항력을 극히 무력화하였기 때문에 복지에 필요한 부가 증세, 법인세 인상 등에 부정적인 환경이 조성되어 있고, 자본가계급의 공세에 맞 설 조직 노동의 힘이 약하다. 즉 복지국가 수립을 위한 계급 권력관계가 불리하게 조성되어 있어서 분단극복, 평화체제의 수립을 통해 수구세력의 공세의 명분을 어느 정도 완화시키는 것이 복지담론의 활성화, 증세조치의 감행 등에 유리하게 작용할 것이다. 넷째 분단전쟁체제의 완화 극복을 통해 국방비 지출, 즉 분단유지 비용을 줄여야 복지를 위한 세원을 충당하는 데 도움을 줄 수 있다. 현재 한국의 국방비는 일 년 총예산의 10% 정도, GDP의 2.5 % 정도인데, 이것을 축소한다면 복지 재원마련에 크게 도움을 받을 수 있다.

그런데 이러한 점들보다 더 근본적인 것은 자본주의 하에서 복지국가는 기본적으로 계급간의 타협, 사회적 타협의 체제이며, 사회통합을 전제로 한다는 점이 중요한데, 분단·준전쟁 체제 하에서는 그것이 어렵다. 남한이 전쟁체제가 내재화된 상황이라는 것은 노동쟁의, 도시재개발 문제, 핵 폐기장 설치, 강정 해군기지 문제 그리고 최근 밀양 등지의 송전탑 설치 등을 둘러싼 피해자들의 항의를 대처하는 정부의 방식에서 전형적으로 드러난다. 정부는 피해자들의 정당한 항의를 진압하 듯이 힘으로 누르거나 돈으로 매수하는 방식을 주로 취한다. 도시재개발, 기업 구조조정, 핵 폐기장 설치 등을 통해 이익을 누리는 세력들에 대한 부담을 강제하지 않고 모든 부담을 일부 피해자들에게 전가하는 과정에서 극심한 저항과 폭력, 피해자들 간에 분열이 발생한다. 사회적 타협은 수혜자들의 양보에서 시작되어 하는데, 한국사회는 그러한 문화가 대단히 취약하다. 설사 공권력으로 피해자들의 저항을 진압했다고 하더라도, 그것이 적극적 평화와는 거리가 멀기 때문에, 이익집단이나 피해자들은 기회만 허용하면 극한적인 방식을 동원해서 자신의 요구를 관철하려 한다.

특히 1997년 이후 신자유주의 경제개혁 조치들은 사회적 양극화와 불평등을 심화시켰으며, 노동자를 비정규직화하였고, 노동조합의 조직기반을 허물었기 때, 객관적으로는 복지의 필요성을 증대시켰으나 주체적으로 사회적 대화와 타협의 기반을 축소시켰고, 자본/노동관계를 노동 측에 더욱 불리하게 전환시켰다. 이명박 정부의 반복정책에 대한 비판의 소리도 점점 높아졌으며, 그것이 남북화해의 요구를 증대시키기도 했지만, 주로 개성공단과 금강산 기행의 활성화를 통한 중소기업과 소자본 층의 요구였지, 한계선상에 내몰리고 있는 노동자나 자영업자들의 조직

된 요구는 아니었다. 이들의 빈곤과 고통은 일차적으로는 신자유주의나 시장근본주의에 기인한 것이지만, 한국이 97년 이후 이러한 방향으로 치달은 이유 중의 하나가 바로 국내의 냉전체제. 즉 분단/준전쟁체제가 만들어놓은 취약한 민주주의, 극우세력이 압도하는 좁은 정치적 스펙트럼, 자본/노동 간의 불리한 힘의 관계가 작용하고 있기 때문에, 민주주의의 심화, 그리고 시민사회와 노동자들의 자력화를 위해 분단·준전쟁체제의 개혁이 필요하다는 인식의 확대가 무엇보다 필요하다.

결국 남북한 분단극복 이전에 남남 갈등이 극한으로 치달는 것을 해결하는 우리사회의 자체 능력 배양, 특히 국가와 시민사회가 내부의 이해대립과 갈등을 비폭력적인 방법으로 해결하는 훈련이 우선이다. 남한 내부에서의 사회적 타협의 문화는 장차 남북한 간의 타협과 양보를 이끌 수 있는 내적인 자원이 될 것이고, 먼 미래의 통일된 남북한 주민 모두의 복지를 위해 현재 남한 사람이 누리는 경제적 혜택이나 복지를 양보할 수 있는 능력의 배양으로 연결될 것이다. 실제 남북한 관계의 사실상의 주도권이 남한에 있는 지금 시점에서 남한 사회 내부의 전쟁정치의 종식이야 말로 남한 내에서의 복지제도의 정착과 나아가 남북한 모두를 복지국가로 변화시킬 수 있는 내적인 동력이 될 것이다.

북한의 핵개발이 체제유지를 위한 방어용이 분명하나, 북의 호전성은 일본의 재무장과 미국의 지속적 개입의 명분을 제공해 주고, 남의 우익세력의 입지를 강화시켜주는 효과가 있다. 그래서 북한 핵문제 해결 나아가 한반도 비핵화 작업은 한반도 평화체제의 구축을 위해 필수불가결한 전제이지만, 북한의 권력승계 승인과 점진적 개방 개혁의 길로 유도하는 것만이 대안이다. 북한의 경제발전은 장차 남한의 대북부담을 줄이고, 남북한 모두가 복지국가로 나아갈 수 있는 중요한 기초가 될 것이다.

작동가능한 평화, 작동가능한 복지

한반도의 남북화해와 낮은 단계의 평화기반 구축이 한반도의 지속적 평화를 보장해주지는 않는다. 지금의 동아시아 정세는 구한말과 유사하게 급격히 변동하는 시점에 있다. 임진왜란, 병자호란, 청일전쟁, 한국전쟁, 4번에 걸쳐 한반도는 전쟁터로 변해서 국토가 초토화된 경험이다. 대륙세력과 해양세력 간에 힘이 교체

되면서 특정세력이 새로운 패권을 차지하려 할 때 한반도가 희생양이 되었다. 또한 주변 강대국의 입장에서 볼 때 한반도 자체를 지배함으로써 얻을 수 있는 이익이 별로 크지는 않지만, 한반도에 자신에게 적대적인 정치 세력이 들어서면 위협이 될 소지는 충분하기 때문에, 그것을 막기 위해서는 어떤 수단이라도 사용할 유혹을 갖게 된다. 남북한 어느 정권이라도 우선 주변 강대국의 침략의 의도를 막아낼 정도의 무장력을 갖추는 것이 평화를 지키기 위해 필요하고 동시에 강대국의 충돌에 완충제 역할을 할 수 있는 외교력이 필요하다. 그러나 동아시아에서 힘의 관계가 급변하거나 힘이 충돌하는 상황에서는 한반도가 아무리 무장력을 갖추었다고 하더라도 희생양이 될 위험성이 크기 때문에 한반도의 국가가 동아시아의 평화체제 구축을 위한 적극적인 중재자 역할을 해야 한다. 동아시아 평화 없이 한반도만의 평화는 달성되기 어렵기 때문이다. 물론 한국이 이러한 중재자 역할을 하기 위해서는 남북한 화해/낮은 단계의 평화 기반이 있어야 하고, 통일이 주변 강대국들에게 위협이 되지 않는다는 것을 설득할 수 있어야 한다.

군사적인 측면에서 동북아시아는 중동과 함께 냉전 이후 가장 긴장이 높고 군비경쟁이 심각한 곳이다. 동북아시아는 2001-10년 사이에 70%의 군사비가 증가했고, 중국이 그것을 선도하고 있다.¹²⁾ 그러나 이미 중국이 세계 경제에 깊이 편입되어 있으며, 냉전시대 이래의 세력 균형이 근본적으로 흔들리지는 않기 때문에 이러한 긴장이 곧바로 국가 간의 전쟁으로 발전할 가능성이 높지는 않다. 그러나 애초 휴전체제가 강대국 간의 합의된 현상유지 체제이므로, 이 체제를 평화체제로 전환시키기 위해서는 반드시 강대국의 동의가 전제되어 있어야 하고, 남북화해와 통일이 그들의 이익을 침해하지 않는다는 전제가 있어야 한다. 결국 한반도의 전쟁체제가 다자간 체제이므로 작동가능한 평화체제 구축을 위해서는 남북한 간의 평화뿐만 아니라 동아시아 평화를 위한 시스템 구축 구상이 전제되어야 한다. 그런데 현재 지역 내 주요 갈등인 중·일, 한·일 간의 국경분쟁의 애초의 원인제공자가 미국이므로 미국이 개입하지 않는 동아시아 평화의 현실성도 높지 않다.

미국의 군사적 패권은 강고하지만 경제적 패권, 도덕적 지도력은 크게 흔들리고 있고, 한국은 이제 경제적으로는 중국에 더 깊이 의존하고 있다. 중국의 부상, 일본의 우경화, 미국의 헤게모니 역화라는 변동의 시기는 한반도의 평화와 통일의 기회를 높여주기도 하지만, 동시에 미·중 양 강국의 대립의 격화는 한반도의 분단을

12) 서보혁, “한반도 비평화구조와 작동양식”, 서울대학교 통일평화연구원HK 평화인문학연구원, 토론회 자료집 [한반도 비평화구조와 분단: 이론과 실제], 2012.5.17

장기화할 수도 있다. 그래서 남북한 당사자는 한반도의 질서 변동이 주변 강대국 이익에는 결정적인 위협이 되지 않을 것이라는 신호를 보내면서 조용한 화해를 추구해야 한다. 그리고 이 과정에서 남한의 국가역량, 그 기초가 되는 민주화와 사회적 합의가 가장 중요한 동력이 될 것이다.

한·중·일은 모두가 내부의 경제사회 문제로 심각한 병을 앓고 있다. 각국에서의 민족주의의 강화는 서로간의 소모적인 대립과 적대만을 가져올 것이고, 우익 기득권 세력의 입지만 강화시킬 것이다. 일본의 과거사 정리, 중국의 내부 사회갈등과 사회문제 해결, 한국의 준전쟁체제의 극복이 맞물려 진행되어야 한다. 그러나 각국의 경제위기는 이 모든 문제 해결을 어렵게 만들 것이기 때문에 일차적으로는 경제위기 극복이 매우 중요하다.

복지국가는 어느 정도의 경제성장을 전제로 하지 않고서는 지탱되기 어렵기 어렵는데, 이 점에서 분단극복/평화체제는 남북한 모두가 경제적으로 윈윈하는 게임이 되어야 한다. 한국에서 분단극복, 통일 문제는 민족주의 이념으로 접근되기 보다는 사회경제적 의제로 접근되어야 한다. 세계경제의 불확실성과 예상되는 한국의 경기부진 등 내적인 위기의 한 돌파구로서 북한과의 경제 공동체 구축이 적극 모색되어야 한다. 적어도 7천만 경제권이 형성되어 내수의 기반이 창출되어야, 대기업들은 지구적 신자유주의 질서 하에서의 불확실성을 줄이고 약간의 숨 쉴 공간을 가질 수 있고, 대기업의 중소기업 지배, 중소기업의 비정규직 노동자 쥐어짜기를 막을 수 있다. 남북한과 7백만 해외동포를 아우르는 한민족 경제권 형성을 전제로 해야만 가용한 선진화 전략이나 복지국가 전략이 마련될 수 있다. 분단 하에서는 한국이 독자적 외교, 국방 정책이나 경제정책을 세울 수 없고, 독자적 외교, 경제노선이 없는 나라의 국민의 생명은 파리 목숨과 같다. 남북한 간 평화체제나 통일을 전제로 하지 않는 어떤 복지국가 전략도 동력을 갖기는 어렵다.¹³⁾ 결국 동아시아 평화체제의 구축, 남북한의 경제적 상생 전략을 포함하지 않는 평화/복지 국가의 구상은 이상론에 그칠 가능성이 크다.

물론 여기서 남한 그리고 통일 한국이 추구하는 복지국가가 어떤 복지국가인가라는 점이 먼저 논의되어야 할 것이다. 그러나 우리는 아직 한국이 어떤 복지국가를 건설해야하는지, 어떤 복지국가를 건설할 수 있는지에 대한 명확한 상을 갖고

13) 구갑우, 앞의 글.

있지 않다. 목표 혹은 이상으로서는 새누리당이 제기하는 ‘맞춤형 잔여적 복지’, 민주통합당의 ‘유사 보편복지’, 그리고 진보정치세력이 제기하는 보편복지 안이 제출되어 있으나, 실제 어느 정도의 복지국가, 어떤 형태의 복지국가를 건설할 수 있을지는 현재의 권력과 힘의 역학관계, 역사문화적 조건에 좌우될 것이다. 어떤 경우든지 증세 없이 이 문제를 논의한다는 것은 탁상공론에 그칠 위험성이 크고, 증세는 반드시 우리사회의 극히 불균형한 힘의 관계가 교정되는 일, 그리고 상류층의 양보와 타협이 전제될 수밖에 없다. 물론 사회적 타협과 갈등관리를 통해 내부의 대외 체제유지비용과 더불어 내부의 체제유지 비용을 줄이는 것도 증세와 더불어 고려해야할 사항이다. 대선을 앞둔 정당의 정책이 다소 좌클릭을 하고 있으며, 새누리당조차 경제민주화를 공약으로 내걸고 있는 분위기가 조성된 것은 그 만큼 한국의 지배층과 대기업이 현대 상태로서는 지속적인 권력유지나 자본축적이 가능하지 않다는 위기의식을 갖고 있음을 말해주고 있지만, 이 역시 상황에 따라 얼마든지 원점으로 회귀할 수 있다.

한국이 추구하는 복지국가는 20세기 유럽식 국가개입형 복지국가라기보다는 시민참여형, 친환경적 복지국가가 되어야 한다는 주장이 많다. 특히 한국에서는 복지의 주체가 되어야 할 노동세력이 취약하기 때문에 그것을 지역주민운동의 활성화 시민참여로 보충해야 하며, 남북한이 지속가능한 사회를 만들기 위해서는 후쿠시마 이후의 일본의 사태를 교훈삼아 친환경적인 복지국가를 만들어야 한다는 점도 중요해지고 있다. 이렇게 본다면 단순히 증세를 통한 복지재원 마련으로 복지국가의 청사진을 설계하기는 어렵다. 국가복지의 일방적인 강화보다는 각종 협동조합과 공제조합을 활성화하여 이들 조합들이 복지의 제공자가 될 수 있는 제도를 만드는 것도 중요하다. 한국에는 자영업자의 비중이 특히 높기 때문에 영세 자영업자들을 조직화하여 이들을 주체화하는 일도 중요하다. 특히 주거, 교육, 의료 영역에서 공적 부담 확대가 중요하지만, 시장주의를 완화하고 연대성과 상호부조의 원칙이 작동할 수 있도록 재구성하는 일이 무엇보다 시급하다. 이 모든 일에는 각 사회적 주체들 간의 타협과 대화가 전제가 되어야 하며 남북한 평화체제 구축/통일 과정에서는 물론 통일된 국가의 건설에서도 사회적 주체의 참여가 전제 되어야 한다.

맺음말

우리는 전쟁이 없는 상태인 소극적 평화가 아니라 갈등의 원인이 제거된 적극적 평화를 실현해야 한다. 그것은 남북한 간의 분단의 해소, 즉 통일만으로 해결될 수 없다. 독일의 통일 역시 여전히 구 동서독 간의 내적인 분단을 해소하지 못하고 있다. 통일된 국가 전체에서 복지가 실천될 때 진정한 통일이 달성되었다고 말할 수 있다. 21세기 신자유주의 질서 하에서의 분단극복/통일은 20세기 중반의 것과는 성격이 다르다. 우리가 건설하려는 이미 국가는 20세기 복지국가와는 다른 양상의 것이 될 것이다. 이 국가는 다가오는 지구적 환경위기와 식량문제에 대처할 수 있는 국가역량을 갖춘 국가여야 하며 일본 후쿠시마 원전사태이후 더욱 중요하게 대두된 것처럼 핵으로부터 국민을 보호할 수 있는 국가여야 하고, 지구적 환경위기에 공동대처할 수 있는 책임국가여야 한다. 21세기에 전쟁위험은 자원, 환경 등을 둘러싸고 전개될 가능성이 높다. 따라서 제한된 자원과 물 식량 자원 위기로부터 인민을 보호할 수 있는 시스템 구축이 무엇보다 필요하다. 이 모든 것의 기초는 민주주의와 사회적 연대다. 민주주의가 발달할수록 그 국가는 복지국가/평화국가/21세기적 생태국가가 될 가능성을 높일 수 있을 것이다.¹⁴⁾ 그래서 한반도의 통일국가는 전혀 새로운 국가개념에 기초한 것이 되어야 한다.

한국에서 평화/통일운동이 안고 있는 가장 큰 어려움은 그것이 대중의 생활상의 문제와 접점을 갖지 못하고 있거나 통일문제처럼 최근에는 오히려 자신의 현 경제수준이나 기득권을 일방적으로 양보하는 일로 간주되기까지 하는 점에 있다. 미군기지 이전 등 국지적 사안이 문제가 되거나, 전쟁의 위기가 급박할 때만 평화의 구호가 현실화되고, 통일은 여전히 당위의 주순에 머물러 있거나 아예 관심 밖으로 떨어져 있다. 이에 반해 복지 의제는 개인에게 매우 구체적이기는 하나 지금까지의 복지운동은 계급/사회적 연관성 없이 주로 정책 선택의 문제로 거론되어 왔다. 그러나 실제 평화/복지 사안 모두 강한 계급/정치연관성을 갖고 있다. 기존 정치세력이나 운동세력이 이 사안의 계급/정치연관성을 보다 강하게 부각시킬 필요가 있다. 그것이 복지 동맹/평화동맹을 강화시키는 길이다. 아직 이 복지동맹과 평화동맹이 자본의 힘에 맞서기는 턱없이 부족하지만, 그 동맹을 강화시켜야 한반도 문제가 자본주도로 일방적으로 진행되는 것을 막을 수 있다.

14) 요한 갈통, 앞의 책, 135

평화/통일/복지는 미래의 국가정체성 수립 문제와 연관되어 있다. 즉 20세기적 국민국가가 아닌 21세기적 다민족, 다문화 공동체로서의 국가, 그리고 배타적 주권을 향유하는 국가건설을 넘어서는 아시아 지역공동체 건설 문제와 연관되어 있다. 구체적으로 이 국가가 어떻게 작동할 수 있는지, 이 국가의 구성원들은 어떤 권리와 의무를 갖게 될 것인지, 민주주의의 원칙은 어떻게 구체화될 것인지에 대한 청사진 마련이 시급하다. [참]

Korea: Is a Welfare State Possible in a Divided and Warfare state Nation?

Dong-Choon Kim / Professor, College of Social Sciences,
Sungkonghoe University, Korea

The Division and Warfare state System

Korean Peninsula maintains an on-going state of military confrontation and truce. The divide between the South and North was a case of global scale cold war being localized in an extreme form as Vietnam, Germany, Yemen, and Taiwan have had experienced. The Korean Peninsula, however, experienced a full scale war for 3 years, and maintained a de facto civil war state for more than 50 years, thus the divide acted as an institutionalized civil war; the divide remains as a warfare state.¹⁾

The truce between South and North Korea was not reached by

1) There is a suggestion to name this state as peacelessness with incongruity, conflict on the verge of explosion and of war, because a state without war does not mean a state of peace in active term.(Seo Bohyuk, "Mechanism and structure of non-peace in Korean Peninsula", Seoul National University Peace Unification research HK Peace Humanities research group, source book, 17.May.2012). The term seems to be useful in explaining a state with violence, conflict and semi-warfare state. Here, the term war was defined to include regular military confrontation.

themselves, but between the US, China and North Korea. Meanwhile, Korea and the US were tied to ROK-U.S. Mutual Defense Agreement. The warfare state in the Peninsula, therefore, is a state between the US and North Korea. The division and relationship between South and North Korea started out as an international agenda from the beginning. South Korea maintained its system in support from the US's strategy to boost growth of capitalism in East Asian and their security strategy. North Korea was in political and military support from the Soviet Union during the cold war period, and after the cold war, China was in support of political and economical terms. Elimination of the warfare state in the Peninsula still remains in the hands of others.

The division and warfare system have led the both countries to transform themselves to abnormal states and garrison states, in order to deal with external enemy that proliferated war between internal enemies as well. In case of South Korea, the martial law was a means to control the people in warfare state country on legal basis, and the National/Social Security Law, over enhancement of police force, militarization of society, involvement of violence in conflict situations were control systems for the country to control the people in confrontational state. In the case of North Korea, the most prioritized tasks have been to support their system such as development of nuclear weapons, adaptation of the 'military-first' policy, and maintaining the characteristic of 'guerilla state'. These measures have been executing at the price of survival of the people. South Korea was a national security state well before the introduction of development state which was conceptualized after East Asian countries including South Korea in the 60's. The development state, therefore, was implemented in the context of national security state and its control in South Korea. Consequently, oppression against the people who opposed economical development activities was carried out in the name of national

security. The oppression was typically exercised to democratization movements and labor strikes.

The division and warfare system is basically an internal and external violence system. Physical violence was the most critical factor in maintaining the system in the past. However, physical violence is now exercised in exceptional cases, and structural and cultural violence, as mentioned by Galtung, became more common.²⁾ Peace which we pursue is new orders in South Korea, between the South and North, and among East Asian countries. The most crucial part of these new orders is the end of military confrontation between the South and North Korea. Peace and reconciliation between the South and North will transform the characteristics of conflicts in South Korea, and consequently will change the relationships with Japan, China and the US. Unlike any other capitalism states, the South-North relationship remains as a key in influencing the characteristic and socio-economical aspects of the two nations.

The peace and welfare state we pursue cannot be the issues of South Korea alone. Achievement of peaceful state and welfare state should assume that the both South and North Korea achieve their goal on a same level, whether it is by building a federation or total unification. In reality, however, it is hard to expect North Korea to follow the welfare level to that of South Korea's. For the time being, the discussion is, therefore, confined to South Korea. Ultimately, the assumption that the both countries have to achieve the goal of welfare state together should

2) Direct violence in its own has factors of offensiveness and retaliation, and it creates structured violence. The structured violence or indirect violence stems from the social structure. The concept includes imperialism, patriarchal system, and destruction of environment. Cultural violence consists of racism, militarism, westernism; indirect violence legalizes all of the above. Johan Galtung, "Peace from peaceful measure", 87p, 2000

not be forgotten.

The division and warfare system and South Korea's capitalism – Security nation, cold war-liberalism and cold war capitalism

To South Korea, the division and warfare state is a chronic right-wing dictatorship based on anti-communism. The ideology is cold war-liberalism, and the cold war-capitalism has been established in political and economical terms. The confrontational structure in this division and warfare state has been leading the South and North to achieve victory over each other, thus leading all legal, social, ethics and security system to support the growth of each country. In the process, identification of goal and ideology in social policies, and discussion among various political parties and civil organizations has been underdeveloped.

Anti-communism is a form of political capital. It was functional in distribution of political power, formation of political struggles and primitive accumulation of the capital through the struggles. A system under anti-communism and cold war-liberalism offers only limited political activities and limited official political parties. Not only socialism but also social-democratic activities are restricted. Competition among political parties is not carried out fairly, because ideologies and policies can only be discussed in limited set of frames. Socialism parties after the truce have been totally demolished. The labor groups could not turn themselves into organized political force. Even if they have gain political force, they could not take issues regarding welfare, involvement in management, involvement in politics as their agenda. The resistance forces could criticize on development, security, liberalism issues. The criticism,

however, could not turn itself into an ideology unless some political mistakes or corruption from ruling party were revealed. These limitations have also led South Korea's capitalism to give up pursuing the 'nationalism' which the 'non-alliance' countries had developed. The parties that pursued nationalism could not be established in the first place, and as the failure of pursuing nationalism in the military government took place of the government after the military coup shows, nationalism political forces could not execute their ideology due to involvement of the US. Radical measures taken by the US after the Korean War, such as reorganization of Japanese conglomerates, reform on land and land owners, adaptation of universal suffrage, have shown some liberal aspects compared to the measures taken in South America that left land owners and related laws untouched. These measures, however, were only strategic moves of the US to establish firm foundation of cold war-liberalism in East Asia.

Birth of Korean *Jaebol*(conglomerate) is not unrelated to cold war-liberalism and cold war capitalism. The growth of corporations took the form of *jaebol* in an environment in which subsidies and unofficial support from the government was not carried out in a clear manner; the recipient group of the support could only be operational under family-centered closed system in order to deal with lack of transparency of the system. The first factor that triggered the establishment of *jaebol* was transfer of government assets to private and privatization of banks. Most of the major companies in the 1950's acquired companies from the government.³⁾ In other words, transfer of companies that Japanese had left in Korea to the private played the biggest role in the development of Korea companies. The decision to transfer them to the private was made under the pressure of anticommunism/liberalism. The government's

3) Papers from Kong Jaewook, Ryu Sangyoung and other authors

dedication in supporting conglomerates including concentrated distribution of foreign aids, lending foreign currency to companies has fueled the growth of *jaebol*. In a state where government drives economy, a company has to have full control over the company to make decision fast enough to deal with political entities and to take the risk involved in it.⁴⁾ Conglomerates naturally have gained their *jaebol* characteristics along the way. These *jaebols* were not only developed under market forces but also developed under nation's capital oriented policies such as concentrated support from the government, effective control over the labor forces and permission from the state to exploit wealth from small and medium enterprises.

Under the division, warfare state and cold war-capitalism, ownership of company became unquestionable, and criticism on *jaebol* was treated as equal to communism which gave favorable ground for companies in terms of policy making and public discussion on market oriented ideology. At the same time, labor unions were being regarded as left-wing organizations or dissidents in the divisional state, and their right to strike was weakened. Judicial allowed full control of company to the employers, and yet extremely limited the right of employees to strike. Even after 1987, a year of democratization, labor forces that tried any strike was doomed to be sentenced to jail. In the case of 'strike inducement in the Korean Mint Corporation', the public security department in the Prosecutor's Office has induced a strike to suppress the labor force. Measures such as policy on arbitrating the disputes, 'no-work-no-pay' policy, encouragement of employer's claim on damages have come to effect in demoralizing unions which made starting a strike practically impossible. So, for those who are in labor strike or minority groups in resistance, the situation always comes before them as warfare state or

4) "Jaebol and Politics - The hidden history of growth of Jaebol", 1982, Park Byungyoon

martial law state.

Welfare state in the divisional and warfare state nation was regarded as equal to job creation through economical growth. Welfare was not regarded as the people's right due to the prevailing logics of national security and performance based competition structure imported from the US. Society in general was also ignorant of the fact that expansion of welfare in a nation occurs through political struggles, raising agendas from civil organization and debates among various political parties. Individuals who are in unfavorable position within market structure, the only alternative to the problem was to improve on individual, family, regional level rather than dealing with the problem on organized group level. These phenomena contribute to the fact that South Korea's public spending portion in GDP is still one of the lowest in OECD members. Low level of public spending in South Korea comparable to that of the US, a birth place of cold war-capitalism, and followers of Anglo-Saxon type capitalism, UK and Australia, indicates that South Korea society's weakness in balancing the power between market and the public. The policy condition also reinforces anti-welfare and competition driven society in education, housing, and healthcare sectors.

Emphasis on national security in both countries requests for excessive spending on national defense. Over dependency in defense sector to the US has also led South Korea to be major customer of the US military industry. In the post-cold war era, South Korea is still in subordinate position to the US with rising cost from the US military budget. South Korea is spending more than twice the average military spending-to-GDP ratio of OECD, 1.4%, and North Korea is spending 24% of their GDP in military related budget. In result, the warfare state is worsening the

chronic burden of paying tribute to the US, and excessive spending on defense sector is causing less likelihood of expanding social spending.

The division and warfare state system under global post-cold war, global neo-liberalism condition

Democratization in South Korea was overwhelmed by new political and economical orders of post-cold war and liberalization in global scale. In the course, democratization was taken into liberalization task. Development dictatorship states have foregone liberalization or welfare state, and directly developed into neo-liberalization state. However, South Korea could not disregard the course of history, and Korean style neo-liberalization was born. The new order was triggered by financial crisis and was implemented under coercion.

It is true that South Korea which has long history of nationalism, bureaucratic economy and judiciary submission to political force, and the government had been actively participating in the market by forming collusion between corporations and government. However, unlike a true welfare state, the government's role in distributing wealth was weak, and oppression on labor force was excessive. It is ironical that neo-liberals and market fundamentalists have attacked some rudimentary welfare measures taken in Kim Dae Joong's administrative as if South Korea is already a welfare state and the fact that crisis theory on welfare state thrives in the least developed countries like the US and UK in terms of welfare.⁵⁾ Central and Northern Europe and as well as the US and UK which have some foundation of welfare based on Keynesian all have experienced transition to neo-liberalism on the bases of democratized market, ruling by law, basic social security and infrastructure, and

5) "Is there a future for welfare Korea?- In search of stakeholder's welfare", Ko Saehoon, 2007

structured labor union activities.

Consequently, countries that implemented neo-liberalism in development dictatorship or during the process of socialism reform and countries that implemented with some foundation on welfare experience clearly different issues. The common aspect of former case is that they had pursued dramatic reforms and open policy without democratization from the people, and they were heavily dependent on foreign economy, thus less autonomy could be exercised. The exceptional cases were Chile in the 80's and Jun Doo Hwan administration which implemented neo-liberalism policies from the beginning. In these cases, government or public entities have been representing various interest groups rather than public interest and often fell victim to the private capital.

In the case of South Korea, the case can be classified as neo-liberalism of modified development dictatorship.⁶⁾ Neo-liberalism from the US and UK focused on removing the protective measures in corporatism by government so that both corporations and labor maintains global competitiveness. During the mid and late 90's when South Korea was trying to abandon the development dictatorship, South Korea lacked corporatism and market democratization or liberalism foundations in socio-economic sense. Nation's economy was too dependent on political bureaucratic organizations; illegal behaviors of massive capitals which were leading the development dictatorship model were not punished nor controlled; corporate governance systems were not transparent; rights of employees such as a right to express and to form organizations were not protected.

Somewhat ironical fact is that while South Korea was embracing

6) "Neo-liberalism in Korea and transition to corporate-nation", Kim Dongchun, 2009

the new order, neo-liberalism, in Kim Dae Jung administration, new significant steps were taken towards pacification and unification. The event which tried to change the structure of cold war occurred as the US was trying to transform South Korea from cold war related policy to neo-liberalism policy. This indicates that neo-liberalism policies have potential to ruin efforts to take next step in improving relationship with North Korea. The internal conflict caused by recent socio-economical polarization within South Korea was becoming more crucial factor in demolishing cold war structure in Korean Peninsula than weakening of South Korean economy by speculative capital that had bought Korean corporations like the Foreign Exchange Bank.⁷⁾ New Bush administration in the US also affected the relationship between the South and North. However, internally, South Korea's socio-economic situation played major role in ruining the pacification.

After 1997, cold war structure and neo-liberalism have been enforcing on a twofold in South Korea. These two forces have evolved to interact with each other to maintain status quo rather than one demolishing the other. Open policy and deregulation policy of neo-liberalism have reinforced *jaebol* system, threatened democracy by fragmenting labor forces and mass producing temporary workers. These policies overwhelmed positive effects of democratization, introduction of new welfare policies, and the Tripartite Commission of Noh Moo Hyun and Kim Dae Joong administrations. The two former administrations, in effect, have resulted in the failure of the pacification by actively adopting neo-liberalism ideas and worsening the social polarization even though they have tried to expand welfare and peace by politically democratizing the country. Neo-liberal policies from the two administrations alienated the middle class and labor class; new force of development dictatorship

7) "The unification policy of Kim Daejung administration", Kang Junggu, 2002

was formed and new form of cold war authoritarianism has emerged.

Feasibility of overcoming the division, establishment of pacification and welfare state

External factors such as war from time to time play a role in expanding social civil rights and act as a catalyst in building welfare state. It is to leverage internal solidarity, built by labor class based on nationalism ideology, to retaliate external enemies. Introduction of social insurance policy from Bismarck in Germany, 1881, can be explained by this perspective. Sweden and the US under the influence of cold war can be regarded as war-welfare state.⁸⁾ With this being mentioned, it can be said that all Western European welfare states' efforts were to build front lines with the Soviet socialism and to persuade labor class and unions to turn to the system. The introduction of healthcare insurance in Park Jung Hee administration can be viewed within the context explained above as well. In order for a warfare state to expand civil rights or welfare policies, however, external and internal crisis have to have certain conditions for government to take strong stance on capital expenditure or policy making. In the case of Bismarck in Germany, government was able to persuade the labor class and introduce new policies because the labor class had spontaneous organizations and foundation for regional welfare.⁹⁾ Warfare states such as the US and Israel are characterized by severe inequality and low level of social welfare. Therefore, even if a state faces warfare and the state does not recognize the threat serious enough to compromise, then establishment of a welfare state is unlikely.

8) "Welfare state along with peace state", Koo Kapwoo, 2012

9) "Building a welfare state: the origin of German social democracy", Park Keunkap, 2009

In general, warfare state has more negative aspects in building welfare state. A society in which life is not guaranteed tends to less prioritize socio-economic security. When a country cannot protect safety of individual and individual has to seek safety by themselves, social alliance is hard to build, and thus social force that drives to form welfare state is hard to come by. Even if the state tries various welfare policies because it is being threatened, recipient of welfare policies become passive, and the policies make it difficult for the minority groups to empower themselves. When a state engages in warfare or semi-warfare, ruling class of the state tends to regard social activities and labor movement as something that benefits the enemies; antiestablishment and political/labor movements lose ground. So, even a war contributes to welfare, it is only confined to a case of precautionary measure to the state where the actual war is not taking place in their own territory. Therefore, traditions of unity of society, formation of community, inter-class labor activities were critical factors in welfare state or welfare society in the past. These traditions have played significant role in the formation of modern welfare states in which churches or village communities were well formed or societies with active political activities.¹⁰⁾

Therefore, South Korea needs to transform from the divisional and semi-warfare state to peaceful nation in order to become a welfare state. South Korea should work on ending the warfare state and establishing initial peace phase in the Peninsula. The process should be driven and carried out by government and civil society together.

The warfare state in both South and North Korea has built internal hostile political structure chronically, and political conflict became

10) Ko Saehoon, book mentioned above

extreme. To South Korea, 'North Korea' factor plays as a black hole that draws all political and social issues. Further conflict between the South and North or radical transformation of North Korea regime is a possible threat that can make social reform agendas disappear altogether. The discussion on welfare state is meaningless, unless the division is under a predictable control system or both parties systemize the reduction in military spending. Second, anti-capitalism discussion in South Korea is often condemned as pro-North Korea act; welfare alliance is hard to form in this social condition. Again, overcoming the warfare state is a prerequisite in building welfare state based on alliance.¹¹⁾ Third, South Korea's extreme anti-communism has made the power of capital maximized to its fullest and resistance of the labor class weakened. In adopting pre-measures for welfare state such as increasing tax on the rich and corporations face hostile environment. At the same time, there is not enough labor class power to stand against the capitalist class. Therefore, in pursuing welfare state, overcoming the division and establishing peace will ease the hostile view from conservative forces which will ultimately vitalize discussions on welfare and on increasing taxes. Fourth, overcoming the warfare state will help to find additional source of tax revenue for welfare by reducing military spending. Currently, military spending in South Korea accounts for 10% of annual budget and 2.5% of total GDP; the amount saved from reduced military spending will be significant.

More fundamental issue is that welfare system is a system that is based upon compromises between classes and integration of society as a whole. These bases are not found in the divisional and semi-warfare state. Evidences show that South Korea has institutionalized warfare state

11) Professor Baek Nakchun points out that welfare discussion which lacks the recognition of the division is vulnerable to the attacks from conservative forces, "Building a system", Baek Nakchun, 2012

in dealing with protests against the government; it is evident in cases of labor strikes, city development problems, construction of a nuclear waste plant, 'kangjung' naval base issue and recent disputes around building new transmission towers. The government often takes forceful measures against the rightful protests or tries to bribe them. In the courses of shifting all burden caused from city development, corporate restructuring and construction of nuclear plant to the victims solely, extreme resistance, violence and conflict among the victim arises. Korean society lacks the culture of making concession from the beneficiary entities or individuals in order to achieve social compromise. Even if the conflicts were repressed using violence, the situation is far from a peaceful state, and thus stakeholders and victims will be using extreme measures to achieve their goals and requirements.

After 1997, the need for welfare has been increasing, yet, subjectively, foundation of social discussion and compromise has been diminishing and capital-labor relationship had turned unfavorable to labor side, because neo-liberalism intensified the polarization and imparity. Criticism on Lee Myung Bak's administration has developed around his policy on anti-North Korea. The criticism, at the same time, demands for reconciliation of the South and North. However, the demand was mainly from the capital and corporation side to vitalize Kaesung Complex and KeumKang Mountain travel business; it was not from the labor class or small business owners in the corner that initiated the movement in organized form. Primarily, the agony and poverty of these classes stem from neo-liberalism or market fundamentalism. However, another reason why this trend persists is that cold war system in the Peninsula and consequent semi-warfare state and weak democratic foundation, and lastly, narrow political spectrum focused on conservative force have been working against the balance of power between capital and labor.

Therefore, in order to establish sustaining civil society and labor class, recognition that reforms on the divisional and warfare state has to take place has to be spread.

In conclusion, South Korea's ability to overcome internal extreme conflicts, especially training ability to resolve conflict caused by different interests in nonviolent method should come before overcoming the division between the South and North. Establishing culture of resolving internal conflicts in South Korea will be valuable resource in compromising and reconciling within South-North relationship as well as to South Koreans' ability to compromise some wealth for the welfare of the unified Korea and Koreans. Since South Korea holds the key initiative in South-North Relationship, it can be said that the end of internal political war is the most crucial momentum in transforming both countries into welfare states.

North Korea's development of nuclear weapon is clearly for defensive use. However, North Korea's hostility has set the cause for Japan's rearmament and strengthened conservative forces in South Korea. The only alternative, in effect, is leading North Korea to open up and to reform in a gradual path even though North Korea's nuclear issues and denuclearization of Korean Peninsula remain critical issue to be solved. Economical development in North Korea will pave the way for welfare state for both South and North Korea, and it will lessen the burden for South Korea in supporting North Korea.

Workable Peace, Workable Welfare

Reconciliation between South and Korea, and low level of commitment to peace in the Peninsula do not guarantee the sustainable peace in the future. Currently, East Asian countries face similar situation with that of turbulent East Asia region in the latter era of Chosun dynasty. Korean Peninsula experienced 4 devastating wars: war with Japanese in 1952, war with Qing dynasty, the Sino-Japanese War and the Korean War. The Korean Peninsula fell victim to the numerous transitions of powers from the continental power to the maritime power, and vice versa. Powers around the Korean Peninsula have strong incentive to take over the Korean Peninsula, because they realize that even though there is no direct benefit by taking over the Peninsula, an emergence of foreign power in the Peninsula would be a threat to them. Whether it is the South or North, the foremost task is to build military power to deal with the intents of invasion by regional strong powers, and to expand diplomatic ability for it to act as a buffer in conflicts with strong powers. In a case of major conflict occurring, however, Korea with strong military power is not sufficient to prevent itself from falling to a scapegoat; Korean countries to need to establish peace state in the East Asian region in advance. Peace in the Korean Peninsula is unthinkable without peace in the East Asia. In order for South Korea to function as a mediator, the South and North have to agree on peace state at low level and then persuade the surrounding strong powers that the unification will not be a threat to them.

In military perspective, East Asia is one of the regions with high tension and high military spending with next to Middle East since the end of the cold war. China has been leading the competition in military spending. During 2001 and 2011, military spending in East Asia has increased by 70%.¹²⁾ Certainly, it is very unlikely that the tension will be directly

developed into a war, since China is already a big part of global economy, and balance of power in global scale is still well maintained since the cold war. However, there needs to be a consensus among the strong powers that the unification will not be against their interests, because the division and truce state was formed by the strong powers themselves in the first place. Reinforcing peace between the South and North and building workable peace system in East Asia region at the same time are the premises of creating peaceful state in this multi-party structure in the Korean peninsula. Nonetheless, the US is the main cause of recent territory conflicts among China, Japan and Korea. Without the US's active involvement in the issues, peace in East Asia seems unrealistic.

The military power of the US still holds strong, however, the moral leadership and economical power are somewhat weakening. On the other hand, South Korea's economical dependency on China is deepening. Emergence of China, Japanese shift toward extreme right and backfire of American hegemony, provide new opportunity for the unification and peace in the Peninsula. At the same time, conflict between the US and China has possibility to extend the divisional state. Therefore, the South and North need to signal to the powers around the Peninsula that the unification will not be a major threat to them and pursue cautious reconciliation. In this process, the most important momentum will be the ability of the South and North Korea to democratize and to form social consensus.

South Korea, Japan and China all suffer from internal socio-economic problems. Expansion of nationalism in each country will

12) Seo Bohyuk, "Mechanism and structure of non-peace in Korean Peninsula", Seoul National University Peace Unification research HK Peace Humanities research group, source book, 17.May.2012

only result in consumptive confrontations and hostility and reinforcement of right-wing force's position. Japan's re-recognition of their past history, China's solutions to internal conflict and social issues and Korea's advancement in the semi-warfare state should all progress collaboratively. However, economical problems make them difficult to achieve. In this sense, economical growth is crucial to these issues.

Welfare state is built based upon an assumption of economical growth, and therefore overcoming of the division and establishing peace should be a win-win strategy in economical terms for the South and North Korea. In South Korea, the unification should be seen as a socio-economical agenda rather than nationalistic agenda. Building an economical community with North Korea should be developed as a means to overcome the global economical uncertainty and to boost underperforming domestic economy. Having a domestic market of at least 70 million people will make big corporations to have some room in neo-liberalism dominated global market, and therefore prevent them from exploiting small and medium enterprises and temporary workers as well. Strategies to become a developed country or a welfare state can be only formed under an assumption that Korea can utilize all of the South and North Korean population including Koreans residing outside of the Peninsula. In the divisional state, independent diplomatic and military policy cannot be executed, and people's lives in a country without total independency are in a cut-throat state. Any strategies without the assumption of peace state or the unified state can hardly have true momentum.¹³⁾ Strategies that do not assume the peace in East Asia and economical cooperation between the South and North are likely to remain theoretical ideas.

13) Koo Kapwoo, book mentioned above

Indeed, defining the term ‘welfare state’ has to be carried out first in discussing what welfare state South Korean and unified Korea should pursue. It is yet unclear what welfare state South Korea should and can build, Saenuri party goes with ‘customized residual welfare’ policy; the Integrated Democratic Party goes with ‘pseudo-universal welfare’ policy; liberal party goes with ‘universal welfare’ policy. Regardless of what policy each political parties pursues, the choice will be in the hands of dynamics of power and historical/cultural conditions. Increase in taxation is a key in the discussion. Without it, welfare state discussion becomes illusive. The increase in taxation requires rebalancing of power and concession from the upper class. At the same time, the cost in maintaining the system should be lowered by reducing social conflict and establishing social compromises. There is sense of urgency in the public that it is not sustainable with the current ruling class and big corporations in their place. Even the right-wing party, Saenuri party, asserts the need for democratization of economy in the presidential election. However, the trend can be also readily reversed.

Opinions are gathered towards an idea that Korea should pursue an environment friendly and public participated welfare model rather than 20th century’s European welfare model that allows active involvement of government. Lack of labor class that should be responsible for building welfare requests for active participation of the public and local community in building welfare state. If South and North Korea are to build sustainable society, environmental friendly welfare state is a mandatory; a lesson learned from the disaster in Fukushima, Japan. In conclusion, simply increasing taxes to secure funds for welfare is not sufficient to design blueprint for true welfare state. Systemically, creating and nurturing various unions and mutual aid association as providers of welfare is more important than unilateral reinforcement of welfare policy.

Organizing small business owners to participate actively is of grave importance due to the high portion of business owners in South Korean economy. The foremost priority, with the expansion of public spending in education, housing and healthcare, is to ease the market oriented policy and reorganization of structure to highlight solidarity and mutual aid. The premise to all of the changes mentioned above is that all social participants should engage in the process of compromises and discussions. This principle applies to the process of the unification as well.

Epilogue

Our goal is not to pursue a peace state in passive term, a state without war, but to realize a peace state in active term, a state with cause of conflict removed. The unification alone cannot solve the problem. The unification of Germany still does not solve the internal conflict altogether. Welfare throughout the whole unified nation will deliver true meaning of unification. Overcoming of the division and unification under the 21st Century's neo-liberalism is inherently different to that of mid-20th Century's. The nation we are to build will have different characteristics from 20th century welfare state. The nation will have ability to deal with environmental and food supply issues, nuclear issues, issue that has recently been gathering attention after the Fukushima disaster in Japan, and ability to protect its people while being a responsible global member that can collaboratively deal with global environmental crisis. There is high possibility that 21st Century's threat of war will be on natural resources, environmental issues, and so forth. Building a system to protect the people from the threat of limited natural resources and water resource is the uppermost task in hand. All of these lie in democratic and social solidarity foundation. As a nation develops democracy in it, the possibility of transforming into a welfare, peace oriented, 21st Century eco-nation

enhances.¹⁴⁾ In this context, the unified Korea will be based on a whole new idea of nation.

The difficulty of peace/unification movement in South Korea lies in the fact that the issue seems alienated from everyday life of the people, and it is even regarded as giving up economical and social status of the people. The unification still remains something of an obvious or something out of sight from the people; only when localized issues such as the relocation of the US military base and threats from war, the slogan is realized and heard. Even though welfare agendas have been specific to individuals, actual welfare movements, however, were based on policies without any links to class or social relations. Peace and welfare issues are, in fact, strongly related to class structure and politics. Existing political forces and movements need to emphasize the relation more explicitly. It is the way to reinforce the welfare and peace alliance. The power of the alliances is still weak compared to that of the capital. However, enhancing the alliances' power is the only way to prevent from capital leading the Korean issues alone.

Peace, unification and welfare issues are closely related to establishing national identity. They are related to 21st Century idea of multi-cultural, multi-ethnic nation and issues surrounding on building Asian community beyond the concept of exclusivity. Drawing a blueprint detailing how the nation will be functional, what kind of rights and obligations will be given to the members. How will principles of democracy be specified is the most urgent matter. [참]

14) Johan Galtung, book mentioned above