

# 韩国社会保障论争

HANGUO SHEHUI BAOZHANG LUNZHENG

(韩)金渊明 主编

(韩)金炳彻 (中)陈倩 译

中国劳动社会保障出版社



# 韩国社会保障论争

HANGUO SHEHUI BAOZHANG LUNZHENG

(韩)金渊明 主编

(韩)金炳彻 (中)陈僮 译

---



## 图书在版编目(CIP)数据

韩国社会保障论争/(韩)金渊明著;(韩)金炳彻,(中)陈倩译. —北京:中国劳动社会保障出版社,2010

ISBN 978-7-5045-8658-2

I. ①韩… II. ①金…②金…③陈… III. ①福利国家-研究-韩国  
IV. ①D731.267

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第160242号

北京市版权局著作权合同登记号:01-2010-5279

北京隆昌伟业印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

880毫米×1230毫米 32开本 14.875印张 377千字

2010年8月第1版 2010年8月第1次印刷

定价:38.00元

读者服务部电话:010-64929211/64921644/84643933

发行部电话:010-64961894

出版社网址:<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话:010-64954652

如有印装差错,请与本社联系调换:010-80497374

# 中文版序言

郑功成

韩国是中国的近邻，也是与中国有着悠久历史关系与相同文化渊源的国家。从 20 世纪 60 年代起，韩国从一个十分落后的农业国，在不到 30 年的时间内，以快速的经济增长与发展而创造了“汉江奇迹”，一跃成为当代世界新型工业化国家的重要代表。作为一个国土狭小、人口稠密、资源稀缺的国家，韩国在朝鲜战争后的成长事实，揭示了其必定有着丰富独特的发展经验。了解、学习韩国的发展经验并加以合理借鉴，无疑有助于中国的工业化、现代化进程。

在韩国现代化进程中，社会保障是占有特殊地位的一个方面，它经历了朝鲜战争后各个时期的政治、经济、社会等诸多因素的影响，最终形成现在的体系并全面保障着韩国人民的福祉。而在以往 30 年间，中国也进入了快速工业化的轨道，改革开放造就了国家经济增长的奇迹，也促使计划经济时代的社会保障制度走上全面变革之路。然而，中国社会保障学术界与政策层面大多只关注社会保障制度起源地——英国、德国等欧洲国家和后起的世界头号强国——美国的社会保障发展实践，往往忽略我们的近邻如日本、韩国，即使是对新加坡、智利这样的小国的社会保障发展实践，也远比对日本、韩国这样重要的亚洲国家要重视得多，以至于我们的改革开放缺少了对本来具

有同样文化渊源的东亚国家的有效借鉴，这应当是一个不小的缺失。在中国加快建设自己的社会保障体系的背景下，出版由韩国知名专家学者共同撰著的《韩国社会保障论争》（原名为《韩国社会保障性质讨论 I》），无疑是一件弥补缺失的非常有意义的事情。因此，在《韩国社会保障论争》由中国劳动社会保障出版社出版之际，我很高兴地应约为之写序，向中国的读者介绍并推荐这样一部学术著作。

回顾韩国的社会保障发展实践，可以发现其以 1987 年的民主化运动为分界线，前后经历了两个大的不同发展阶段，走过的是从服从并服务于经济增长的选择性社会保障制度到覆盖全体国民的普遍性社会保障制度的道路。从朝鲜战争后到全斗焕政府形成的韩国社会保障，最初只是依据日本统治时期的朝鲜救护法令等而建立起来的社会救助或生活保护制度，虽然在立法与制度形式上有所变化，但仍是日据时期有限的社会保障制度的简单移植；后来社会保障通过大量立法而获得发展，但仍是被当做一种维持统治秩序和确保社会安定的工具和政治手段，在实践中总是表现为经济发展先于福利发展，社会保障制度为经济发展服务并以国家战略为目标进行构筑，而依赖外国援助的民间福利要比国家提供的社会保障占有更大的份额，一般国民的贫困和健康等问题的解决被埋没在国家经济发展优先之下，大部分责任一直由个人和家庭承担，国家社会保障制度所起的作用具有明显的被动性。进入 20 世纪 80 年代后，全斗焕在朴正熙遭暗杀后出现权力真空之际发动政变上台，1987 年全斗焕向学生民主运动屈服，允许通过全国选举直选总统，由此揭开了韩国的民主化进程。从 1987 年到卢泰愚政府、卢武铉政府这一时期，韩国社会保障制度的发展又有其独特的背景。在政治上，因韩国国民对民主化要求的爆发以及劳工运

动等因素，奠定了由形式性民主主义向实质性民主主义过渡的基础；在经济上，由于全球化的影响以及韩国独特的经济体制，造成了1997年后期严重的经济危机，这一过程中发生的失业、贫困和非正规就业增加及家庭解体等社会经济问题，不同程度地造成了韩国社会的两极分化，而低出生老龄化又使这一时期的韩国社会雪上加霜，地区分权政策、地区福利环境也随之发生了变化。在这样的背景下，韩国社会保障制度的变革特征也十分明显，这就是民主化、劳工运动和应对经济危机的需要，使普遍性社会保障制度持续扩大。通过民主化，国民的福利需求浮出了水面，由国民选出的总统致力于提供满足国民需求的社会保障制度变得理所当然，而劳工运动、社会团体则对普遍性社会保障的发展起到极大的推动作用。不过，韩国虽然建立了普惠国民的社会保障制度，但国家在社会保障中的责任与国内民间部门相比，仍然表现出被抑制的状态。在与OECD国家的比较中，韩国社会保障支出仍处于最低水平，提高社会保障水平面临着诸多局限。在这一时期，全球化、经济危机、社会两极分化、低出生老龄化等的影响都反映着国民多种多样的社会保障需要，迫切需要从国家层次对社会保障采取的战略调整。因此，除卢泰愚政府以外的韩国其他历届政府都建立并实践着自己主张的福利理论与福利计划。例如，金泳三政府提出了以国民最低生活保障为代表的韩国式社会保障模型，金大中政府提出了以劳动关联性社会保障为代表的生产性福利，卢武铉政府提出了使发展与分配达到良性互动均衡的参与性福利与多样的社会保障计划。发展迄今，韩国社会保障制度的成就是巨大的，一个普惠国民的社会保障体系日益健全，国民福利与经济发展同步增长成为韩国政府追求的重要目标。可见，韩国社会保障制度的发展具

有渐进性特征，并受到了国内政治、经济、社会因素和外援减少与全球化等国际因素的深刻影响。

《韩国社会保障论争》一书研究的主要内容，正是处于第二个阶段的金大中政府（1998.2—2003.2）时期施行的社会保障政策及其特质。金大中政府是在亚太金融危机以后混乱的经济、社会背景下上台的。当时的韩国出现了原来历史上没有经历过的多数企业的大规模破产、经济结构调整现象，大规模失业、贫富阶层收入两极分化等社会危机问题也随之而来。为了解决这些问题，金大中政府上台之初即确立了“民主主义和市场经济同时发展”的政治战略，2年以后又调整为“生产性福利”的政治战略。从金大中政府推进的社会保障政策变化的强度和-content来看，都是韩国从20世纪60年代社会保障发展以来最具有革新意义的一次改革，其医疗保险全国统一经过20多年的讨论变成了现实，并在排除医药行业既得利益者阻力的条件下实现了医药分业；在公共补助领域则通过制定《国民基本生活保障法》，实行了国民基本生活保障制度；在社会保险领域则通过完善制度架构，实现了惠及全民的公共养老金政策。金大中时期在社会保障领域的这些革新与发展，与他奉行的收敛政府干预、重视市场与民营化的新自由主义经济路线不同，明显表现出强化国家与社会在社会保障领域的责任的取向，从而呈现出社会保障政策与经济发展政策由密切关联型向逐渐分离型演变的迹象，被一些韩国学者称之为迈向了福利国家的初级阶段。因此，研究这一时期的韩国社会保障变革与发展，出版《韩国社会保障论争》一书，无疑对正处于同样国际背景下并快速工业化的中国有着特别的借鉴价值。

出版《韩国社会保障论争》的另一层意义，还在于对推动东亚地

区尤其是中国与韩国的社会保障学术交流具有实质影响。重视亚洲尤其是东亚各国特别是日本、韩国的社会保障制度研究，是我自2004年以来着力推动的一件工作。从2004年酝酿到2005年正式实施，我和日本、韩国一批著名社会保障学者共同发起组织并每年一届在中国、韩国、日本轮流举行的社会保障国际论坛，就主要是立足东亚地区并逐渐面向世界的一个重要的社会保障学术交流平台。2009年9月，我又和部分韩国、日本著名社会保障学者共同发起东亚社会保障模式研究计划，它以各国组成核心小组为基础，形成包括中国内地及港台地区、日本、韩国在内的社会保障学者研究团队，其核心使命即是在深入了解中国、日本、韩国等东亚国家社会保障制度的基础上，总结并提炼出东亚地区社会保障模式的特质与发展道路，为丰富世界社会保障理论作出东亚学者的贡献，这一计划启动后亦已先后在中国的北京、广州和韩国济州岛举行了三次会议，并取得了一些阶段性成果。上述社会保障国际论坛与东亚社会保障模式研究计划的顺利实施及已经取得的初步成就，都是中国、韩国、日本三国社会保障学者在共同愿望支撑下团结协作的结果。在此，应当感谢包括韩国、日本和中国内地及香港、台湾地区社会保障专家学者的精诚合作，而《韩国社会保障论争》一书中的多位作者都是上述国际论坛与研究计划的推动者与亲身参与者，尤其是领衔作者金渊明教授作为韩国方面的代表性人物，更是为中国与韩国以及东亚地区社会保障的学术交流与合作作出了很大的贡献！

《韩国社会保障论争》是在中国出版的第一部有关韩国社会保障政策的学术著作，我相信一定会引起中国社会保障学术界与政策层面的关注与重视，同时也相信以后将会有更多的韩国社会保障著作在中



国出版，这不仅因为韩国是与中国具有共同文化渊源的近邻国家，韩国的新型工业化、现代化道路对中国亦具有重要的借鉴意义，韩国的社会保障政策选择及发展方向同样对后发的中国有着极高的学习与借鉴价值。

谨以上述文字表示对《韩国社会保障论争》中文版出版的祝贺，是以为序。

2010年8月1日

# 中文版前言

金渊明

此前没有机会向中国的读者介绍韩国的社会保障研究成果，所以《韩国社会保障性质讨论Ⅰ》的中文版《韩国社会保障论争》的出版令作者十分开心。韩国与中国社会保障研究者交流的开始要自2005年由郑功成教授发起的“第一届中日韩社会保障学术论坛”算起。由中日韩三国学者们共同参加的学术论坛，分别在北京、首尔和名古屋连续举办。这一学术论坛不仅是韩国学者了解中国社会保障的重要平台，还成了向中国介绍韩国社会保障制度动向的重要窗口。但是我们都相互缺少介绍两国社会保障现状和学界研究动向的母语文献。本书的出版，希望可以使中国的研究者们或多或少地获得一些韩国学界关于福利国家的研究动向，并希望通过它能使两国的社会保障比较研究得以活跃。

本书于2002年在韩国出版，并于2006年出版了日文版。在除了教科书以外，专业社会科学书籍销售较为困难的韩国，本书意外地创下了销售记录。本书被研究社会保障和福利国家的政治学、社会学、社会福利学与行政学学者们广泛阅读，从某种程度上可以说是韩国福利国家研究的入门书和必读书。2009年8月由郑武权教授编辑的《韩国社会保障性质讨论Ⅱ》得以出版，可以说韩国福利国家研究作

为韩国社会科学界的重要研究主题找到了自身的坚实定位。

本书是把学者们的见解以讨论的形式编辑而成的著作，主要内容是关于金大中政府（1998—2002年）施行的社会保障政策的性质，以及它对韩国福利国家形成和特性的影响。虽然还有责难的余地，但是在金大中政府时期施行的社会政策革新，比如近代形态公共补助政策的“国民基础生活保障法”；以单一保险者（single-payer）“整合方式”的医疗保险制度的确立，另外国民年金的全民扩大与雇佣保险产业灾害保险适用的扩大等，让笔者论断韩国正向着福利国家的初级阶段发展，这些政策革新的特点是“国家福利的扩大”。但是，关于金大中政府国家福利的扩大将把韩国塑造成怎样的福利国家，在学界出现了意见分歧，这也正是本书的讨论议题。

曹永薰教授认为金大中政府时期扩大的福利政策不是普遍主义的社会保障政策，而是混合了新自由主义要素的韩国福利国家向自由主义型福利国家的发展。另一方面，南璨掣教授得出韩国是像德国那样向保守主义福利国家类型收敛的判断。但是笔者认为，韩国的福利制度呈现了西方福利国家多种特点混合的状况，很难简单归为某个特定类型。

提供了“韩国福利国家特征讨论”理论框架的是艾斯平-安德森的三个福利体制理论，鉴于此，韩国应该与哪个类型更接近呢？这个问题支配了讨论的视角。由于这些特点，还提出了在日本并不怎么合适的东亚实例（韩国）被塞入艾斯平-安德森的框架中的批判。这是需要被指出的一点。中国、韩国、日本等东亚三国不仅在产业化的路径和时期上与西方国家极为不同，而且三国间的产业化阶段也十分不同，所以以西方产业化过程中出现的社会保障制度为基础而制定的艾

斯平-安德森的福利体制分类法指标，有可能无法适合东亚三国福利体制的特点，这也是东亚福利国家研究者中较多进行的研究部分。到目前为止，东亚研究者之间虽没有提出能够替代艾斯平-安德森理论框架的具有说服力的理论或主张，但是通过亚洲学者间活跃的学术交流，我们期待在亚洲脉络上能够找到解决这一问题之路。

笔者在2000年最初构想本书时，没有想到它能够翻译成外文出版。本书在中国的翻译出版，完全得益于几年间活跃进行的东亚三国学者间的学术交流。这里特别要感谢推荐本书在中国出版并为本书写序的中国人民大学郑功成教授。2005年在中国人民大学举办的社会保障国际学术大会中与郑教授第一次会面以后，通过各种学术交流活动，了解了很多中国社会保障的情况。这里还要向担任书籍翻译任务的中国人民大学金炳彻老师和中央大学陈倩同学致以最真挚的感谢，其中，金炳彻翻译了本书的第4、6、9、11、14、15、16、17章，陈倩翻译了第1、2、3、5、7、8、10、12、13章。金炳彻老师跨越了中韩，在中韩社会保障研究者交流中担任了核心角色，如果没有金老师，本书在中国的出版会很困难。目前在学于笔者任教的韩国中央大学社会保障研究生院的陈倩同学，在繁忙辛苦的留学生活中也参与了本书的共同翻译工作。如果没有陈倩同学诚朴的学业态度和卓越的韩国语实力，本书的翻译工作也将会十分困难。最后向为本书提供出版的中国劳动社会保障出版社致以由衷的谢意。

期待着本书能为东亚社会保障学术交流贡献绵薄之力。

于首尔中央大学研究室

2009年8月23日

## 原版前言

过去几年间韩国社会的最新话题绝对可以说是“社会福利”。韩国的近代史中被隐藏的这个问题，最近忽然以激烈的、具有争议性的姿态出现在我们社会面前。由社会福利问题导致政权动摇的情况不再只是欧洲社会的传闻，而且成为在韩国也可以目睹的事件。这种陌生情况的前提与金大中政府的上台同出一辙。拖了20多年的医疗保险的终结和向整合体系的转换、在先进资本主义国家以外很难见到的公共年金的全国民扩大、基础生活保障制度的制定、讨论了几十年的医药分业的施行等，这些金大中政府实行的社会福利改革，是韩国建立了近代社会福利制度以后，不管从规模上还是质的层面上都是绝对无与伦比的。

社会福利、保健医疗部门大规模的结构改革，不仅对韩国社会福利体制，也对韩国社会产生了巨大影响，这自然引起了学术界的极大关注。学界对金大中政府的社会福利改革给予了多种多样的反映。一方面，出现了“没有实质内容而只是徒有其表的改革”；“为了圆滑地进行结构调整的无奈之举”；或者“社会主义改革”等评价，另一方面，也出现了“虽然存在一些行政问题，但却是正确的改革方向”；“展望未来10~20年的改革”等评价。但可惜的是，这些评价多数都只停留在政治修辞层面上，都没能摆脱新闻写作而成为学术性的探讨。换句话说，还没有形成严谨的有关金大中政府社会保障政策的学

术讨论。这本书是学术界对于金政府社会保障政策讨论的真实反映。即，本书是站在学术的立场上，通过多家讨论的形式来探讨应该如何评价金大中政府的社会保障政策改革，以及这些政策对韩国社会福利体制产生的影响。

本书由以下四部分组成。第一部分主要论述金大中政府时期社会保障政策的特征，为此安排了命题为“韩国社会保障政策的特征”的相关论文。其中第一篇郑武权的论文反映了到1998年为止福利改革的情况。这篇论文提出，金大中政府初期提议的社会福利改革方案及实施水准虽然与以往政府具有较大的差别，例如改革方案包括了扩大保险的适用范围、通过被称作劳资政府委员会的协议机构实现的社会整合方向等，但是这个方案没能克服从过去就存在于韩国社会福利制度中的、强调劳动的商品化和劳动福利的自由主义要素的特点，因此从大局来看，不能称之为新自由主义的经济改革和配置标准（作者在本书第三部分的论文中，针对将金大中政府福利改革定性为“全盘的”新自由主义性质的分析，提出了反驳的观点）。与主张金大中政府福利改革没能克服韩国社会福利制度中新自由主义要素的郑武权的论点相比，曹永薰则非常积极地主张金政府福利政策具有新自由主义的特征。曹永薰在本书第一部分的第二篇论文中分析了到1999年下半年的情况，认为金政府的“生产性福利”政策很明确地属于新自由主义理念之内，因此他提出了这种“生产性福利”最终会导致韩国社会福利体制朝着自由主义福利国家方向发展的看法。之后金渊明的论文则认为，金大中政府的社会保障政策中没有体现新自由主义或保守主义福利体制制度特征的因素，因此他批判了曹永薰和本书第二部分中收录的金荣范的观点。他认为，金政府福利改革显然是国家保障的

扩张，同时他认为改革的结果不会向自由主义或保守法团主义发展，同时提出了韩国社会福利体制表现出各种福利体制特点混合的情况。南灿燮的论文及前3篇论文，提出从金政府社会福利改革中可以看到保守主义福利体制的特点，并断言根据自身观点把韩国社会福利体制归纳为近代化的保守主义福利体制。通过第一部分的4篇论文，学者们提出了关于金大中政府社会保障政策特征性质的多种不同论断，具体的有：由各个新自由主义因素相结合导致的国家干预扩大（郑武权）、明确的新自由主义特征（曹永薰）、国家社会福利职能的扩大与强化（金渊明）、保守主义社会福利制度的特征等。

标题定为“韩国社会福利体制类型”的本书第二部分摘录了3篇论文。洪炯骏的论文中没有使用学术界通常使用的艾斯平-安德森的福利体制体制论，而是使用了社会福利供给的主体，即以国家、市场、公共体三个主体为标准，作出了干预主义、自由主义和儒家主义福利国家的分类。其论文中对于把握像韩国这样非公共部门社会福利活跃发展的国家的特点，似乎隐藏了这个理论是否具有局限性的意识问题。他认为韩国的国家与市场职能较弱，因此主张把韩国划分到具有集团主义价值较强的儒家主义福利国家范畴内。在后面的论文中曹永薰批判了所谓的儒家主义福利国家范畴概念，认为这属于陷入了文化决定论的误区，并强调在考虑理论所附带的意义时，艾斯平-安德森的三种福利国家体制论可以充分说明福利国家类型的划分。但同时他也批判了艾斯平-安德森的把包括韩国在内的东亚国家和地区划分到保守法团主义福利体制的分类法，主张韩国应该划分到自由主义福利体制之内。金永范的文章不仅分析了金大中政府的社会保障政策，同时也分析了劳动力市场的结构变化，他在观察社会“制度”时，一

方面认为可以看到保守主义福利体制的特点，另一方面认为制度施行的结果，例如不稳定从业岗位的增加、较低的长期失业率、较高的收入不平等等，出现了自由主义体系与保守主义体系特点的混合形式，因此判断出：金大中政府的社会福利改革的结果，会使韩国处在保守主义福利体制与自由主义福利体制相交叉的十字路口上。

以“反驳、评论与争论焦点”为标题的第三部分是本书最激烈的部分。学者们都试图对自己的批判进行再批判，讨论的新议题也毫无疑问地成为今后新的研究主题。首先曹永薰在他的两篇论文中批判了主张国家保障扩大和混合模型的金渊明的论点。他认为金大中政府看似增加的社会福利支出规模与社会保险覆盖面，细究其内容并不能保证称之为真正的国家职能保障，因此不能成为国家保障扩大的证据，金政府执政期间膨胀的私营保险等民间职能的强化、收入不平等的恶化与工作福利政策的出现等再次说明了金政府的社会保障政策具有新自由主义特征。此外，他在其他论文中也批判了金渊明的“混合模型”，他认为“混合模型”的用语本身就没能正确运用艾斯平-安德森的理论。另外他反驳了金渊明的不能将韩国社会保障体系划分为自由主义福利的主张，认为韩国应该依旧划分为自由主义福利体制。南灿燮批判了主张新自由主义特征的曹永薰。他认为曹永薰的论点虽然有可取之处，但是同时也存在以下三个问题，即不区分社会福利的意图、产出和结果而定义为新自由主义的理论结构问题，过分把部分证据一般化的问题，只依靠几个简单的指标判断体系特征的问题，最后他针对新自由主义福利体制提出了疑问。

金荣范在第三部分的论文中认为，之前的论文中认识到金大中政府社会政策的特征是与保守主义福利制度相似的，提出了社会政策的



结果是在韩国社会中会出现自由主义和保守主义的讨论，并得出了韩国福利国家的未成熟论，这多少令人感到意外。他的中心论点是以参与此次讨论的学者主张为依据，提出各种社会、制度现象大部分是由于韩国福利国家的未成熟出现的，并且批判了把它们当做制度、结构现象来认识的局限。金荣范的这种观点提供了一个把原有命题放在全新角度上思考的契机。金渊明在其他文章中对曹永薰、南灿燮、金荣范的批判进行了再批判，再次强调了自己国家保障强化观点的立场，最后在国家保障和社会保险的本质问题上添加了几项值得讨论的议题。另外对于所谓“混合模型”用语的使用问题，金渊明探讨了在韩国发生的社会保障内部人—外部人问题、职位差别化问题，之后金再次强调了韩国社会福利体制具有的多样性使之很难单纯地划分为保守主义或自由主义，最后他指出单纯化划分为一种体系会触犯“理论裁决现实”的问题。

郑武权从整体上审视这次讨论并指出了重要的争议点。他认为参与本次讨论的学者们之所以会产生不同的立场差异，是因为他们对艾斯平-安德森的理解各不相同，而且都使用了不同的评价尺度。他主张在考察社会福利改革的特征时，不但重视制度的形态变化，而且有必要一起考虑改革的内容和结果对国家和市场产生的影响。郑武权认为从金大中政府社会福利改革中虽然可以看出为了脆弱阶层而扩大的国家干预，但是干预的形式却是固守了国家财政最小化与受益者负担原理，这种原理机制成为社会保险扩充的主流，最后他评价这次改革的结果在收入保障制度中体现了较高的劳动商品化水平，最终再次强调了劳动福利观点。根据他的观点，金大中政府的社会福利改革具有新自由主义要素和妥协的部分，这种复杂的特征是因为没能克服由于