

# 韩国贫困新问题与收入保障政策的争论

[ 韩 ] 洪垆骏

**[ 摘 要 ]** 经历 20 世纪 90 年代末亚洲金融危机之后，以收入保障制度为核心的韩国社会保障政策获得了迅速发展。但随着产业结构和劳动力市场变化，一系列贫困新问题的产生，给韩国收入保障制度带来了新挑战。近年来，新冠疫情加剧了收入保障问题，韩国不得不直面收入保障体系改革的问题。在传统贫困问题与新贫困问题叠加的情况下，关于韩国收入保障体系的改革产生了诸多争论。本文总结了无条件基本收入替代传统收入保障制度的主要弊端，并在现有制度框架基础上，提出了“创新型的收入保障制度体系”；试图破解传统俾斯麦模式的社会保险制度在后工业社会所遭遇的困境，通过制度创新来建立全生命周期的收入保障体系。

**[ 关键词 ]** 韩国；收入贫困；收入保障；无条件基本收入

## 一、引言

1997 年亚洲金融危机、2009 年世界金融危机和 2020 年新冠病毒疫情等重大事件的冲击，使韩国贫困和不平等问题不断加剧。对此，新自由主义改革取向和劳动力市场灵活化等一系列措施冲击了原有的韩国社会体制，除老年人和残疾人等传统贫困问题外，新贫困形态——失业和低收入群体增加所引发的工作贫困（Working poor）也给韩国社会带来了诸多新挑战。在这一意义上，贫困的长期化和复杂性给韩国收入保障制度发展提供了强劲的外部动因，<sup>①</sup>从 20 世纪末国民基础生活保障制度的改革开始，韩国政府不断增加公共财政支出，试图扩大收入保障制度的范围和水平。

尽管韩国收入保障体系在其政策规模和慷慨度上都取得了长足发展，但广泛存在的“死角地带”问题使得贫困问题被长期遮蔽。2020 年以来新冠病毒疫情的大流行，加速了产业结构和数字经济的调整与发展，后工业社会和后疫情社会的新变化对韩国现有收入保障制度的保障性和合理性提出了新挑战。当前在韩国学界面临着如何完善现有的收入保障项目，以及如何探索新制度模式的争论。本文认为目前数字经济和新冠病毒疫情给韩国收入保障制度带来的挑战是

---

**[ 作者简介 ]** 洪垆骏，韩国成均馆大学社会福利系教授、博士生导师。主要研究方向：社会保障理论、社会保障政策比较。

① 韩国社会保障制度可以分为收入保障和医疗保障两大类，韩国收入保障制度一直是应对贫困问题的主要政策手段。近年来，韩国逐渐将就业保障从收入保障中区分出来，因而本文中主要讨论的是应对各种贫困问题的收入保障制度。

开启当前对收入保障制度的反思、以及探索改革和创新方案的重要时间窗口期。为此,本文从当前韩国贫困的新特征入手,分析韩国现行收入保障体系所面临的挑战,梳理当前针对收入保障体系改革的主要问题及其相关争论,从而为后工业社会,特别是在后疫情社会的收入保障政策提出改革对策。

## 二、传统问题与新挑战:韩国贫困的新特征

### (一) 相对贫困的高龄化

老年人贫困一直以来都是韩国传统的贫困问题之一。近年来低生育和老龄化的加速,加之经济发展逐渐停滞,使得贫困老龄化的趋势越发凸显。如图1各年龄层相对贫困率变化趋势所示,尽管近年来韩国整体相对贫困率和各年龄群体的相对贫困率都在降低,但老年人贫困问题仍尤为突出。与其他OECD国家相比,韩国的中年人和老年人就业率保持着最高水平,但老年人相对贫困率却一直居高不下。2019年65岁以上老年人的相对贫困率为41.4%,超出韩国整体相对贫困率约4倍,<sup>①</sup>约为OECD国家平均相对贫困率(15.8%)的三倍多。<sup>②</sup>其中,与男性老人(34.5%)相比,女性老人(46.8%)的贫困问题更为严峻。随着预期寿命的不断增加,老年人贫困逐渐呈现出女性化与高龄化的趋势,这反映出承担着重要退休后收入保障功能的养老金在性别差异以及收入再分配效果等方面还存在诸多问题。

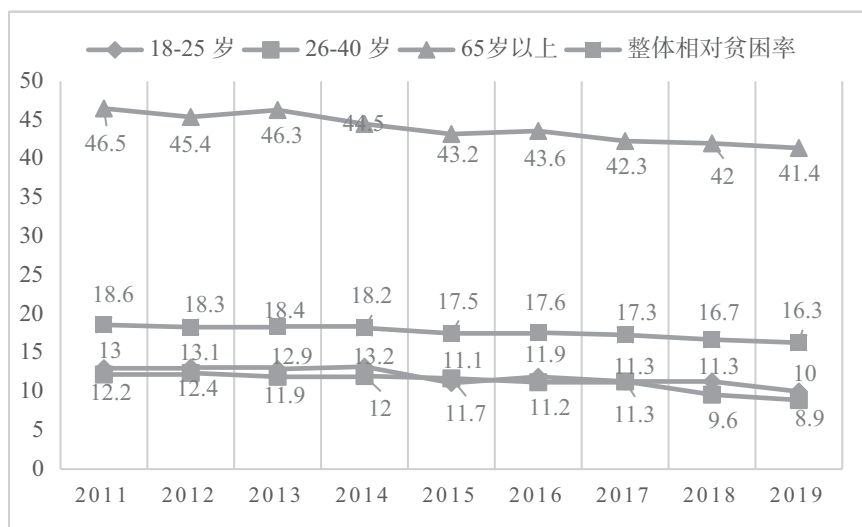


图1 2011—2019年韩国相对贫困率<sup>③</sup>

资料来源:韩国统计厅2011—2019年家计动向调查。

### (二) 贫困的个体化

家庭结构的小型化是当前韩国社会家庭结构变化最主要的特征之一。据韩国统计厅数据显

① 参见研究报告,韩国保健社会研究院,《2020年贫困统计年报》,第31-41页。

② 参见OECD数据库Income Distribution and Poverty, <https://stats.oecd.org/>, 2022年5月17日检索。

③ 本文中所采用的相对贫困率为家庭平均可支配收入不足收入中位数50%家庭的个人贫困率,部分统计数据中也增加了不足市场收入中位数50%的相对贫困率。

示, 2020年韩国独居一人户的比例高达31.7%, 且仍呈逐渐上升的趋势, 其中未婚独居青年、独居老人、单亲家庭的比重最高。<sup>①</sup>从图2韩国各人口集团贫困情况来看, 除老年人和残疾人等传统贫困群体以外, 一人户和单亲家庭的相对贫困率占比较高。其中, 独居老人和未婚独居青年人的相对贫困问题更为严重。对青年群体来说, 就业不稳定而引发的收入减少, 以及独居所带来的住房费用负担是引发其贫困的最主要原因。从性别来看, 女性一人户的比例为57.4%, 约为男性(14.7%)的4倍。在单亲家庭中, 单亲母亲家庭的相对贫困率也远高于单亲父亲家庭。社会个体化发展给韩国带来的新贫困问题不容忽视。根据相关预测, 一人户每增长10%, 韩国的贫困率指数会提升3.6%, 基尼系数约上升1.7%。<sup>②</sup>未来贫困个体化的趋势将会越来越明显, 青年群体、单亲家庭的收入保障问题也逐渐成为韩国贫困治理中的新问题。

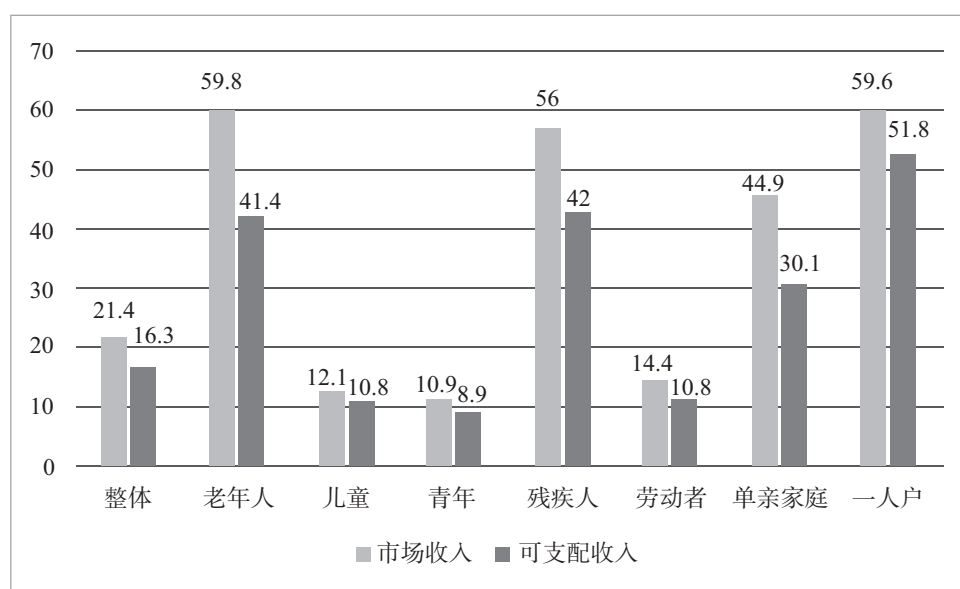


图2 2019年韩国各人口集团相对贫困率(单位: %)

资料来源: 2020年韩国贫困统计年报。

### (三) 工作贫困和劳动者脆弱性的长期化

经历20世纪90年代末的亚洲金融危机之后, 韩国工作贫困问题就成为新的贫困问题。工作贫困群体的增加除劳动力市场收入减少以外, 也与经济滞胀、人口老龄化和家庭结构变化等因素密切相关。在韩国, 工作与贫困之间的联系, 主要受劳动力市场供给不充分和工作条件恶化的影响, 使得通过工作摆脱贫困的可能性降低, 并不断延伸出收入贫困和时间贫困等多种贫困形态。从2019年劳动人口(18—50岁)各年龄段的相对贫困率可知, 18—25岁、26—40岁、41—50岁劳动人口的相对贫困率分别为12.2%、10.3%和12%,<sup>③</sup>劳动人口的相对贫困率均超过10%。究其原因, 一方面, 劳动力市场灵活化, 产生了大量的非正规就业群体。由于韩国的收入保障政策仍以正规就业群体为对象的社会保险为主体, 因此大量非正规就业群体的劳动权

① 数据来源: 韩国统计厅人口家庭调查, [https://www.kostat.go.kr/portal/korea/kor\\_nw/1/2/1/index.board](https://www.kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/1/index.board), 2022年5月17日检索。

② 参见研究报告, 韩国经济研究院, 《一人户的特征分析和经济影响》, 2020年, 第2页。

③ 参见研究报告, 韩国保健社会研究院《2020年贫困统计年报》, 2021年, 第41页。

益得不到保障,加大了工作岗位以及部门之间的劳动收入差距。另一方面,随着产业与职业结构的重组,就业和失业之间的转换频率变高,其界限也更加模糊,使得劳动者更容易陷入收入贫困之中。新冠肺炎疫情的常态化,数字经济转型的加速,进一步增加了劳动力市场的脆弱性,工作贫困会成为大部分劳动者、尤其是劳动力市场边缘地带和非正规就业群体将面临的突出问题。在此过程中,受冲击最大的仍然会是临时就业、低学历低技能、女性以及小企业员工等劳动力市场的弱势群体。

### 三、韩国现行收入保障政策的困境

20世纪90年代末亚洲金融危机后,经济结构调整使得失业群体和贫困群体的规模增加,收入保障政策的脆弱性逐渐显露。在金大中政府时期,随着“四大社会保险”的扩大和国民基础生活保障制度的实施,<sup>①</sup>韩国社会保障制度得到了发展。卢武铉政府执政后,为应对劳动力市场就业条件恶化、人口和家庭结构变化等新社会问题,将社会服务作为应对新社会风险的政策手段,加速了以弱势群体为主的社会服务从选择性、补缺型向普惠性供给的转型。同时期还实行了直接为贫困家庭提供的劳动奖励金,以及缓解老龄贫困的老龄养老金。到李明博政府时期,则开启了“就业包”政策,以托育服务为中心的社会服务得到推进。朴槿惠政府时期将老龄养老金扩大到基础养老金,将国民基础生活保障制度的整合津贴变更为对口津贴。劳动奖励金中增加了子女奖励金,从而扩大了劳动奖励金的覆盖范围。文在寅政府时期开始实行普惠性儿童津贴制度,并提高了基础养老金的待遇水平。在社会服务领域更加强调政府的角色,试图进一步消除雇佣保险的“死角地带”。

尽管韩国政府的收入保障制度不断扩大,但在传统贫困问题和新贫困问题叠加的情况下,仍没能充分发挥其作用,而这可以从制度体系遗留问题和外部环境变化来加以解释。

从制度遗产来看,韩国的收入保障制度形成的经济社会基础为20世纪60年代至90年代初的发展主义国家时期,是以对处于劳动力市场“中心”和“边缘”不同位置群体的不同保障方式而展开的,其特征是“契约性连结(contingent rent)”,即致力于做大经济蛋糕,国家为参与者提供各种产业和金融等优惠政策,为此政府可以优先安排经济发展策略,并灵活应对再生产需求。这些制度遗产受路径依赖的影响,始终贯穿着韩国社会保障制度发展的始终。本文将韩国的这种收入保障体系称之为“发展国家型收入保障体系”,其特征可归结为如下几方面。<sup>②</sup>

第一,收入保障制度具有较高程度的去政治化(de-politicization)特征。韩国社会保障制度建立在“先发展-后分配”的发展理念之上。在经济高速发展时期,国家可以为参与经济发展的企业和劳动者提供各种产业和金融特惠,劳动者可以从参与生产劳动中获得相对充裕的劳

① 韩国的四大保险包括养老保险,医疗保险,雇佣保险和工伤保险。其中养老保险包括国民年金、公务员年金、私立学校教职工年金和职业军人年金。雇佣保险作为劳动者在失业时提供收入保障的保险,主要项目包括失业津贴、育儿假津贴,帮助劳动者再就业的劳动技能培训等。

② 洪垌骏:《韩国福利的新局面:问题与改革探索》,《韩国社会福利学》2017年第2期。



动收入,通过政治领域表现出来的福利需求在很大程度上被抑制。在这场博弈中,政府、企业和劳动者之间形成的这种“契约性连结”,使得“发展——就业——分配”这一良性循环得以维系。在政府财政预算中看似与产业发展无关的项目也最大限度地被搁置,这直接导致了韩国社会保障发展的滞后。

第二,以劳动力市场中心地带群体作为收入保障制度主体对象。在“发展——就业——分配”的“契约性连结”中,企业为获得更多的经济和金融特惠,愿意为提高产能而努力。劳动者为获得劳动收入,愿意付出更多的时间和精力投入生产劳动。由此自然而然地提高了机械、工厂设备等和耐久消费品产业等企业特殊技能熟练的必要性。而企业特定技能熟练的发展,使得长期雇佣、企业福利和家庭工资成为提高劳动者生产力、保障劳动者权益的重要制度工具。与西方国家相比,韩国对劳动力市场中心部门劳动者的保护和风险分散机制构成了社会保障的主体地带,收入保障的核心功能也在于分散这一部分劳动者的社会风险。

第三,以劳动力市场边缘地带群体作为收入保障制度中“隐性福利”的对象。在韩国发展初期,劳动力市场中心部门的劳动者得到了较好的保障,而边缘的劳动者常常被忽视。政府为减少由此可能会引发的政治矛盾,选择将经济发展所获得的“部分蛋糕”通过事后补偿的方式分配给处于劳动力市场边缘的劳动者。在韩国社会保障去政治化的情况下,这种补偿通常以隐蔽的形态,即缘福利、减税及免税等税收优惠和补助金等方式呈现出来,使得“隐性福利”的比重增加。<sup>①</sup>

从外部环境来看,20世纪90年代中期以来,国际竞争愈加激烈、去产业化技术革命,以及经济和政治的全球化打破了“发展——就业——分配”良性循环,使既有收入保障体系出现困境。第一,经济发展所需外部资源比重增加,提升了经济对外依赖性,使韩国面临国际经济危机的可能性增强,不利于国民生活稳定性的因素在增加。第二,全球经济发展使自由市场的重要性凸显,以企业福利和终身雇佣为核心的“僵化的劳动力市场”逐渐被新自由主义下的灵活劳动力市场结构所替代。第三,随着经济发展的不稳定性增强,社会成员对收入保障体系的信心降低。伴随着生育率的降低和家庭结构的变化,缘福利和“隐性福利”也急剧缩减。人口老龄化、就业不稳定性增加、教育和住房等问题使得社会成员对收入保障的需求增加。

这种“发展国家型的收入保障体系”在90年代初期以前得以顺利开展,通过创造就业实现经济发展,同时有助于改善贫困和进行收入分配,实现并维持了“发展——就业——分配”的良性循环。但这一良性循环在后工业社会逐渐被打破,数字经济时代的到来对于这一体系的冲击尤为明显,其最主要的表现就是社会保险的“死角地带”问题,而制度的死角地带正是诱发贫困问题的重要原因。以雇佣保险和养老保险为例(如表1所示),韩国雇佣保险的参保率仅为整体劳动者的一半左右,有25.7%的工薪劳动者因不符合参保条件而不能参保。养老保险的参保比例虽较高,但也有18.2%的工薪劳动者无法以“职工”的身份参加养老保险。这不仅

① Kyung-Zoon Hong, "Neither Hybrid Nor Unique: A Reinterpretation of the East Asian Welfare Regime", *Asian Social Work and Policy Review*, 2008, 2(3).

造成了大量劳动者的权益得不到保障，同时也为社会保险的可持续性带来了挑战。未来非典型就业群体的增加、全世界最低的生育率和高速老龄化等会带来更多影响收入保障体系运行的不稳定因素。

表1 雇佣保险和养老保险的“死角地带”（单位：万人）

	雇佣保险		养老保险	
	参保人数	覆盖率	参保人数	覆盖率
参保人员	1353	49.40%	1989	72.70%
工薪劳动者	1353	49.40%	1557	56.90%
非工薪劳动者	0	0	432	15.80%
非参保人员（包括不符合参保条件者）	1383	50.60%	746	27.30%
工薪劳动者	703	25.70%	498	18.20%
非工薪劳动者	680	24.90%	248	9.10%
整体就业人员	2736	100.00%	2736	100.00%

资料来源：根据2019年8月韩国统计厅经济活动调查数据整理而得。

#### 四、后工业社会收入保障制度创新的探索

近年来韩国学术界开始了对“发展国家型的收入保障体系”改革的争论，一种观点认为现有制度无法应对后工业社会的社会经济变化，主张引进全新的制度模式；而另外一种观点则主张在原有制度框架上进行调整和改革。本文整理了两种不同的观点，并分别进行讨论。

##### （一）革新道路之一：无条件基本收入制度

受新冠病毒疫情的影响，韩国政府为应对经济发展困境，向全民支付无收入资产调查和劳动要求的无条件“灾难救济金”，这一举措将韩国学术界和政治界所争论中的无条件基本收入推向了现实社会。灾难救济金在新冠疫情条件下为保障劳动者和家庭收入发挥了重要作用，但在本文看来，无条件基本收入在数字经济和后疫情时期弥补当前收入保障制度仍存在较大的问题。

第一，无条件基本收入在实践中已有部分体现。主张实施无条件基本收入的学者通常认为，无条件基本收入的全面实施虽是未来发展方向，但其实施需要从部分群体的基本收入开始。实际上这种阶段性的无条件现金转移支付作为社会津贴的一部分已有较长历史。法国于1932年、英国和捷克于1945年开始实行儿童津贴；日本在2009年自民党麻生太郎政权时期曾实行过定额现金转移制度；韩国政府也从2018年9月开始为8周岁以下所有儿童支付儿童津贴。这些制度目前没有被视为无条件基本收入，其原因是没有满足“所有人”和“定期性”的基本条件，但实际上却符合无条件基本收入制度倡导者所主张的“阶段性实施”的部分基本收入。无条件基本收入并不是全新的制度，并且其雏形早已存在于社会保障制度体系中，因此部分的基本收入是否最终会走向完全基本收入仍然充满了诸多未知数。

第二，无条件基本收入只强调收入再分配的观点过于片面。关于社会保障制度的核心功能有两种不同的见解，一是强调收入阶层之间的垂直再分配；二是强调社会风险的分散。主张无

条件基本收入的学者本质上将社会保障的核心功能视为将财富从高收入群体转移至低收入群体。其基本假设为，与弱势群体相比，经济社会中的强者更易在收入保障制度中获得更多优惠，因此现行收入保障制度未能履行其再分配的职能。主张实行无条件基本收入的学者也表示，为了“所有人”的实际自由，应该对所有特权资源的享受追加征税，并平等地再分配给所有社会成员，其手段即为使用现金进行收入调节和再分配。但如果仅仅将社会保障的核心功能视为收入阶层之间的垂直再分配，这一观点则过于片面。实际上，社会保障的核心功能不仅是收入阶层之间的垂直再分配，而更应是社会风险的分散。并且将社会保障的核心功能集中于社会风险的分散，才能使更多人从中获益。提高社会保障制度的社会风险分散能力，其主要途径是扩大受益者的覆盖范围，以此来提升收入再分配效果，使“福利同盟”的形成成为可能，提高代议民主制下的政治可持续性。

为什么会这样呢？以失业这一社会风险为例，在后工业社会，知识经济和技术的发展，给劳动力市场带来质变，失业风险可能发生在各种职业群体中。因此我们很难断言具有熟练的特殊技能的高收入者其失业风险比技能熟练程度较低的劳动者低。疾病、年老等社会风险也是如此。由于收入地位和风险地位不一致，由此产生多种福利集团（贫困者、中产阶层、具有熟练特殊技能的劳动者和企业等），进而可能成为政治上的大多数。主张无条件基本收入的学者将包括收入保障制度在内的社会保障的核心功能理解为收入再分配，这不仅忽视了工业社会以来社会保障制度以社会风险分散为目标的制度变迁过程，同时也没有充分考虑到这种制度变迁的意义和效果。

第三，收入保障制度是包含多重因素的复杂体。为完善社会功能、分散社会风险，社会保障的各类津贴通常体现为多种不同形态。例如包括多种供给主体、递送体系和筹资方式等。每一种津贴都履行不同的功能，包含着诸多利益相关者。因此很难将这些津贴整合为统一的无条件基本收入。当然，无条件基本收入的实施并不意味着所有收入保障制度的废除。医疗保障制度或社会服务经常被提及为可以与基本收入制相伴随的制度。最近部分学者还提出了保留现有制度，通过挖掘新财源，追加基本收入制的“并行论”。无论采取何种方式，无条件基本收入的实行也将伴随着现有社会保障制度财政预算的重新分配，其最优先顺序很有可能是先确保现有收入保障制度的相关预算。因此“取代”或“并行”都很难保障无条件基本收入的财政来源。

第四，现有的社会保险也会发生变化。主张实行无条件基本收入的学者表示，以社会保险为基础的收入保障制度无法应对当下知识经济和数字经济的转型。但本文认为以知识和信息为基础的技术革命既可能给社会保险制度带来消极的影响，也可能产生积极影响。人们需要社会保险的原因之一是信息不对称导致的市场失灵，大数据对社会风险的信息积累和利用可以提高用私人保险替代社会保险的可能性。相反，大数据也可能使社会保险更准确、更迅速地分散社会风险，其中大数据对个人收入活动的掌握和利用就可能推动社会保险向积极的方向发展。到目前为止，社会保险以标准雇佣关系为中心设计而成的理由之一就是——作为“共同工作空间”的企业是征收保险费用的唯一且便利的渠道，因此社会保险的缴费通常以

劳动者的雇佣关系和工资收入为基础。在数字经济时代，向企业征收保险费的“老惯例”成为影响非典型就业群体和平台劳动者参保的重要障碍。然而社会保险实际上可以与雇佣方式相分离，其方法之一就是以税代费，大数据技术会为缴纳以个人收入为基础的社会保险税提供更多技术支持。

**(二) 革新道路之二：收入保障制度的改革**

在后工业社会的收入保障制度改革上，还有部分学者提出了完善现有制度的方案。相较于实行全新理念的无条件基本收入，本文认为应在完善现有收入保障制度上进行改革和创新，为此本文提出“创新型的收入保障制度体系”（如图3所示）的改革方案，并认为收入保障制度的改革应坚持以下四个原则。

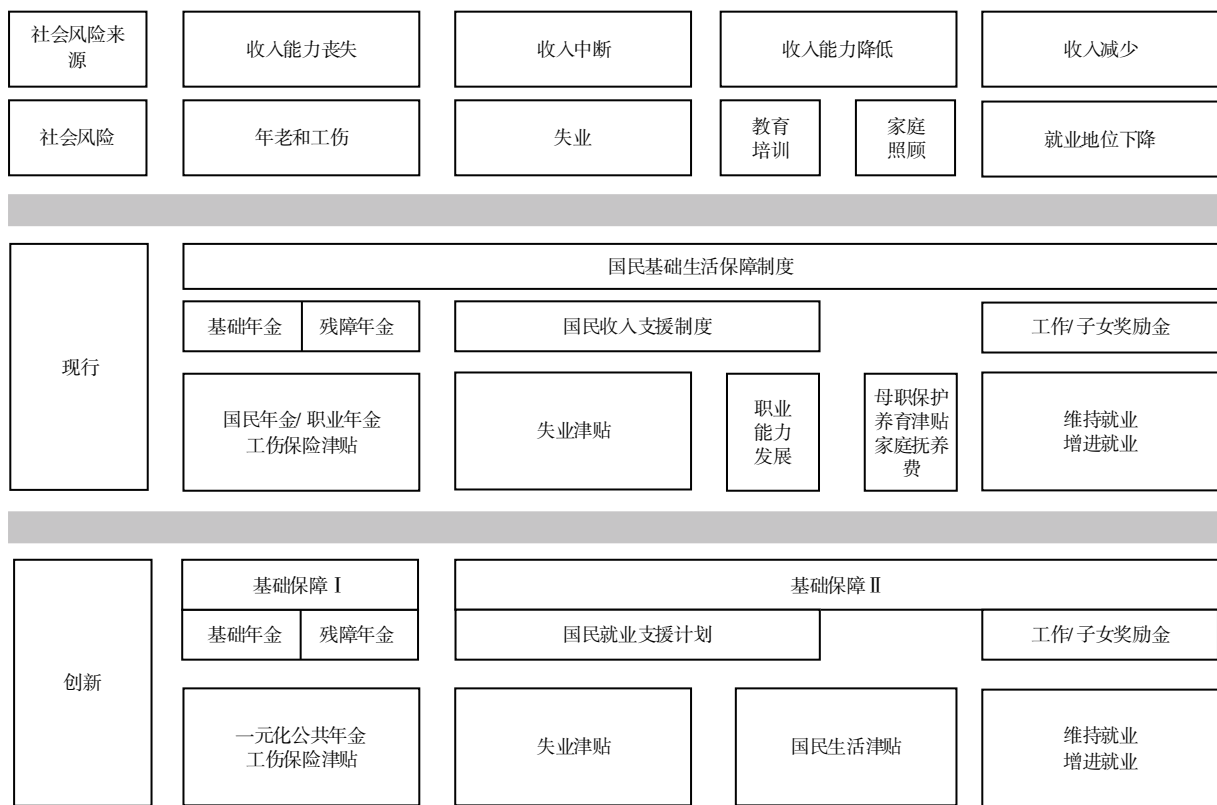


图3 “创新型的收入保障制度体系”基本框架

资料来源：作者自制。

原则一：保障劳动力市场的公正性。随着数字经济的快速发展，劳动力市场发生了巨大变化，但是对于大部分社会成员来说，维持生计的基本路径仍然是参与市场劳动。因此收入保障制度的完善一定要伴随着劳动力市场的改善，其中至关重要的是坚持同工同酬，即正规就业和非正规就业都能获得相应的收入保障，而非一味追求非正规就业的正规化。在维护劳动力市场公平性的同时，促进灵活稳定性。

原则二：扩大社会保险的参保覆盖面。一直以来，韩国社会保障制度的核心是劳动力市场的就业者，以此构成并逐渐强化了韩国的发展国家型收入保障体制。这也意味着位于劳动力市场边缘的就业者被置于制度的“死角地带”，因而“创新型的收入保障制度体系”的原则是将



所有就业者都纳入社会保险的体系范畴，而不论其具体的就业形态。

原则三：调整和扩大社会保险应对的风险范围。“创新型的收入保障制度体系”将给生活带来困难的社会危险分为：收入能力的丧失（灾害和退休）、收入能力降低（受教育训练和照顾）、收入中断（失业）、收入减少（就业地位下降）四个大类，并进行相应的社会保险和社会救助制度安排，使得劳动者不管出于哪种风险状态都能获得相应保障。

原则四：资金征缴上实行“费改税”。在新型劳动关系和劳动力市场环境下，有必要将社会保险“费”更多地转向“税”，从以劳动收入为中心的工资税（payroll tax）转换为目的税性质的国民保险税（national insurance tax），以此来扩大社会保险的保障范围，扩大其风险分散功能。

“创新型的收入保障制度体系”的构建需要打通各部门的信息壁垒，整合多种方案，基于上述四条原则，本文提出收入保障改革的具体建议如下。

第一，建立覆盖所有劳动者的“全民雇佣保险”。韩国的雇佣保险承担着为劳动者支付失业津贴、产假和育儿假津贴，以及为求职和职业能力发展等提供支援的重要收入保障功能。由于当前韩国雇佣保险沿用了传统俾斯麦社会保险的理念，即通过雇主和雇员按工资收入缴纳雇佣保险费的方式，从而导致了大量非正规就业劳动者陷入雇佣保险的“死角地带”。在平台劳动者等灵活就业群体规模不断扩大的现实条件下，这种社会保险的缴费模式也会使雇佣保险的可持续性面临巨大挑战。为提升所有劳动者应对社会风险的能力，雇佣保险的改革势在必行。雇佣保险改革的第一步，应摆脱韩国现行的以企业和雇佣关系为中心的保险费征缴方式，改为按照工资收入、营业收入和资产收入等多种收入方式的按比例缴费的模式。由此，传统正规就业的劳动者可延续现有的模式缴费参保，而非典型就业的群体，尤其是平台劳动者，可按照企业法人或平台运营商的营业利润来征收保险费用。自雇者依然可以通过综合收入申报的方式按照上一年度收入情况缴纳保险费用，以此来解决因没有固定雇主或难以掌握工资收入，甚至工资收入不稳定等一系列问题阻碍参保的问题，从而形成覆盖所有劳动者的“全民雇佣保险”制度，真正实现“劳有所得，劳有所保”。

第二，改革国民基础生活保障制度。韩国的基础生活保障制度作为保障低收入者生活水平的重要制度，一直以来是贫困治理最主要的政策手段。尽管韩国政府在2015年和2018年，分别在国民基础生活保障中增加了教育津贴和住房津贴的补贴项目，并在2022年废除了生活津贴的抚养人标准，但是减少保障的“死角地带”和提高保障水平仍然是韩国国民基础生活保障制度的痛点和难点。其中产生“死角地带”的重要原因是收入和家计调查中财产的收入换算制。为解决这一问题，本文认为应根据是否具有劳动能力来划分保障对象，设计了基础保障Ⅰ和基础保障Ⅱ的分类保障体系。基础保障Ⅰ主要针对老年人和残疾人等没有劳动能力的贫困群体，以基本生活保障为目标。在废除义务抚养人标准的基础之上，财产的收入换算制度也应将标准放得更宽，保障这一群体的基本生活水平。基础保障Ⅱ的主要对象为有劳动能力的工作贫困群体，其目的是帮助其自立。在政策支持上，一方面通过多种就业支持项目，提升这一群体的职业技能水平，以助其在劳动力市场上获得满足生活需求的劳动收入；另一方面通过保险费支持

和税收优惠等多种手段,尽可能将其纳入社会保险体系,保障他们具备应对失业、疾病和年老等社会风险的能力。

第三,实现公共养老金体系的一元化。当前韩国的公共养老金体系包括了以一般工薪阶层、自雇者和家庭主妇等为对象的国民年金,以及以公务员、私立学校教职工和职业军人为对象的职业年金。而不同公共养老金在缴费、待遇水平和财政运营状况均不相同,这直接导致退休后的养老金收入差距,成为引发部分老年人贫困的重要因素。与此同时,韩国职业养老金目前还大多面临着基金运行压力。因此为提升养老金的保障性和可持续性,打破职业之间的参保壁垒和待遇差距,将现有碎片化的养老金制度整合为统一的一元化公共养老金体系尤为重要。一方面有助于消除职业之间的缴费和待遇差距,保障退休后收入的公平性;另一方面随着公共养老金参保人数的增加,参保人和受益人在现收现付制下也将更为均衡,这也更加有利于养老金基金运行的稳定性。

第四,构建针对工作贫困的收入保障项目。当前产业结构和工作结构的调整是造成许多劳动者收入能力减弱和收入降低、陷入工作贫困的重要原因。此外因育儿或家庭照顾等导致的就业中断,或因接受教育或职业培训而导致的收入减少成为劳动者普遍面临的新社会风险。目前在韩国社会保障体系中,没有系统性针对这一问题的社会风险分散机制。现有职业发展能力支援项目,如产假津贴、育儿假津贴和弹性工作制等母职保护项目受劳动力市场地位、雇佣形态以及雇佣保险的参保情况等影响,大量劳动者并没有真正从制度中获益。因此,为整合碎片化的制度设计、提升劳动者应对新社会风险的能力,本文提出了“国民生活津贴”的这一新的制度理念。国民生活津贴旨在赋予劳动力市场成员社会权利,为不同生命周期的劳动者提供国民生活账户。这一制度的理论基础源于20世纪90年代中期,德国学者Schmid提出的过渡性劳动力市场理论(transitional labour market),其中提到了应对劳动技术不足的常态训练基金。<sup>①</sup>国民生活津贴实质是为劳动者的职业技能培训和再生产劳动赋予提取权(drawing rights)。<sup>②</sup>在不同的生命周期中,有受教育、职业培训、育儿和看护等再生产劳动需求时,劳动者可以从自己的“账户”中提取特别休假、培训休假、育儿假和护理假等,并获得相应的收入保障。<sup>③</sup>其功能涵盖了目前韩国实行的雇佣保险中的育儿假津贴,长期护理保险中的家庭护理费等相关制度。这种提取权的保障不仅可以分散相关社会风险,同时作为一种“类基本收入”,其对财政的消耗远比无条件基本收入要小得多。

① Günther Schmid, "Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy" (working paper), 1998, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ss0ar-128858>.

② 参见研究报告,金安国等,《社会保护和职业能力开发》,韩国职业能力开发院,2019年。

③ Anthony B. Atkinson, "The Case for a Participation Income." *Political Quarterly*, 1996, 27(1).

## **New Problems of Poverty and the Debate on the Reform of Income Security Policies in South Korea**

[South Korea] Hong Kyung Zoon

(School of Social Welfare, Sungkyunkwan University, Seoul 06978, Korea)

**Abstract:** After the financial crisis in the late 1990s, South Korea's public welfare, including the income security system, has made rapid achievements. However, with changes in the industrial structure and labor market, a range of new poverty problems has gradually emerged, posing new challenges to the development of South Korea's income security system. In recent years, the Covid-19 Pandemic has made this long-standing institutional predicament highly visible, pushing South Korea to face the issue of reforming the income security system. With the overlapping of traditional poverty and new poverty, there have been many debates on the reform of South Korea's income security system. This paper summarized several drawbacks of replacing the traditional income security system with unconditional basic income. On the basis of the existing institutional framework, this study puts forward a system of "innovative income security", aiming at solving the problems encountered by the traditional Bismarck model of social insurance system in post-industrial society and establishing a life-cycle income security system.

**Key words:** South Korea; working poor; income security; unconditional basic income

(责任编辑: 李 莹)