

[발표 2] 대 만

대만의 사회복지정책 현황과 전망

린 우완 이
(국립 대만대 사회사업학과 교수)

I. 서론

글로벌화는 인류에게 정보와 금융자본의 신속한 유통, 교통 통신망의 발달, 해와 교류 확대, 자유로운 인구이동 등 많은 이점을 가져다 준 반면 산업유출, 경제성장 둔화, 실업률 급증, 양극화 심화, 재정지출의 과부담, 노동력의 빈번한 이동, 혼인 유동 인구의 증가, 인간의 존엄성 상실(stigmatization; George and Wilding 2002) 등 비사회적 현상이 초래되었다.

이런 현상은 이미 1990년대부터 대만 사회 및 경제발전에 지대한 영향을 미쳤으며, 특히 1997년 IMF경제위기 이후, 정치, 경제, 이민에 대한 논란은 대만의 지식, 출판, 그리고 산업계를 뒤흔들었다. 그 중 자본주의 글로벌 경제는 막을 수 없는 추세라고 주장하는 과학자와 학자의 관점이 강해지면서 신자유주의의 논조를 내 놓게 되었다. 결국 탈공업화는 글로벌화의 다음 단계이고, 돌이킬 수 없는 길이며, “순종하는 자는 살아남고 역행하는 자는 망한다”고(順之者生, 逆之者亡) 하였다.

대만은 글로벌화 외에도 인구구조의 급속한 변화로 인구 고령화와 저출산 문제가 사회문제로 대두되어 노인의 경제적 안정과 장기요양보호, 가족보호정책 등의 문제에 대해 관심을 갖게 되었다.

또한 고령화, 저출산 등 새로운 사회 리스크는 사회복지 증대를 요구하는 반면에 글로벌화 및 산업구조의 전환은 사회복지의 뒷받침이 되고 있는 사회 및 경제기반의 악화로 이어지고 있다. 그래서 대만의 사회복지정책은 수요의 증가와 자원의 부족이란 딜레마 속에서 어렵게 발전해 나가고 있다.

본 논문에서는 먼저 글로벌화, 저출산 고령화 사회로 인한 사회 및 경제적 현황을 분석하고 이어 대만의 사회복지정책을 개괄적으로 소개한 다음 원인 분석과 발전방향을 제시하고 마지막으로 사회복지정책 방향을 제시하고자 한다.

II. 1990년대의 경제상황

대만은 1980년대 중반에 이미 탈산업사회(post-industrial society)로 진입하였으며, 서비스업 종사

가 이미 제조업 종사자를 추월하여 서비스업 중심인 경제구조로 전환되었다. 따라서 새로운 사회적 리스크가 나타나게 되었는데 이는 대만의 사회복지에 큰 영향을 끼치게 되었다. 새로운 사회적 리스크란 이른바 개인이 사회경제 전환을 경험한 결과에 의해 복지가 상실되는 현상을 말한다.

경험이란 구체적으로 일과 가정의 부조화, 결혼가정, 허약한 관계, 낙후한 기술이나 단순한 기술, 사회치안의 부족 등이다. 이런 현상의 발생은 탈공업화(deindustrialization), 제3영역의 고용(tertiarisation of employment), 여성노동자 사회참여율 증가 및 취업의 탈표준화(destandardisation of employment) (Bonoli,2006:5-6) 등에 원인이 있다. 반면 Pierson(2001)에 의하면 복지국가에 있어 탈산업화의 압력이란 제조업에서 서비스업으로의 전환시 생산량 감소로 인한 경제성장의 둔화, 복지국가의 확대와 성숙, 그리고 정부가 공약한 성장의 한계, 고령화로 인한 전환, 가족구조의 변천 등을 의미한다.

탈공업화 사회로의 진입은 대만의 공업화 성숙 단계에서 피할 수 없는 현상이었으며, 또한 글로벌화의 추세로 인해 대만 사회 및 경제는 다음과 같은 전환이 이루어졌다.

- ① 경제성장 둔화
- ② 재정적자 악화
- ③ 빈곤층의 확대
- ④ 노동력 공급의 감소
- ⑤ 외국인 노동자의 유입
- ⑥ 국제결혼 증가
- ⑦ 인구 노화의 가속화
- ⑧ 출산율 최저화

III. 2000년대 사회복지의 발전

1. 사회복지정책

민진당 정권의 사회정책은 중도노선(the middle way)을 시도하였다. 왜냐하면 천 수에이 편(陳水扁)이 2000년 총통 선거기간 전에 영국 런던정경대학 방문시 “제3의 길”을 주장한 Anthony Giddens(1998, 2000, 2001)의 영향을 받았기 때문이다.

중간노선은 Childs(1936 ; Tilton 1990에서 재인용)이 최초로 주장했으며, 스웨덴 사회민주당의 사회정책 설명에서 시도되었다. 천 수에이 편(陳水扁)에 의하면, 사회민주당의 사회정책은 사회주의 의식형태와 전반적인 계획과 책략이 구비되어 있으며, 자본주의 자유시장경제의 구속에서 벗어났기 때문에 중도노선은 개혁적, 실천적이며, 복지국가의 정책이라 주장한다.

스웨덴인은 이런 정책의 추세를 “제 3의 길(the Third Way)”라며 1980년대 말까지 시도했다고 하였다(Feldt, 1988). Childs가 지칭한 이른바 중간노선이란 2차 대전 이후 독일 사회에 있어서 북유럽 사회민주복지 자본주의(조기 중간노선)와 우익 내지는 중간 우익 정치 경제 사이를 말한다

(Lawson, 1996)

글로벌화가 낳아 부각된 따라 Fordism주의 공업사회의 전통적인 keynesian 복지국가에 기반을 둔 나라는 새로운 리스크의 사회적 문제를 해결할 수 있는 힘이 없다고 생각하였다(Burrows & Loader, 1994). 또한 신자유주의에 강한 유럽 복지국가는 도태될 우려가 있기 때문에 Giddens (1994)는 좌파와 우파를 초월하는 토론에서 “제 3의 길”의 가능성과 필요성을 찾아냈다. 즉 Giddens(1998)는 분명히 독일의 중간노선과 같이 구식의 사회민주주의(좌)와 신자유주의를 추월하여 “제 3의 길”을 모색하려고 시도한 것이다.

그러나 Giddens 마음속의 “제3의 길”은 여전히 사회민주의 기초에 두고 있으며 다시금 사회주의 정책을 발전시키려고 시도하는 것이었다. 그가 주장한 “제3의 길”의 사회정책은 포용하는 평등, 관계가 있는 능력주의, 시민사회의 갱신, 적극적인 복지, 사회투자 국가란 의미를 내포하고 있다.

천 수에이 핀(陳水扁) 총통의 신중간노선은 사회복지학적으로 영국 신노동당(the New Labor)과 같은 완벽한 전술은 없었다. 그 원인중 하나는 총통에 당선하자마자 경제가 불황기였고 또 불경기로 인하여 사회복지 추진이 어려움을 겪게 됨으로써 높은 실업률, 양극화 현상 심화 등에 따른 사회복지가 가장 절박한 상황이었다.

그렇지만 2000년 8월 천 수에이 핀(陳水扁) 총통은 “경제발전 우선 사회복지 계획”을 발표하고 산업, 투자, 재정, 취업, 양안(兩岸) 관계 등 5가지 의제에 대한 토론을 가졌다. 이 회의에서 언급한 “제3의 길”이란 사회정책 의제를 완전히 배제하고 전력을 다하여 경제발전에 박차를 가하자는 것인데 이는 오히려 사회복지를 희생할 징조이기도 하였다. 과연 예상한 대로 2000년 9월에 “경제발전 우선, 사회복지 잠정 지체”란 말로써 집권당인 민진당이 신자유주의 노선을 채택한 것이 더욱 선명해졌으며, 결국 “신중간노선의 길”은 결코 아니었음을 천명한 것이었다.

그러나 이러한 정책 방향 제시는 민간복지단체의 엄중한 비판을 받았다. 왜냐하면, 신자유주의는 신중간노선 사회정책의 주장을 반박하였으며, 사회복지단체와 민진당 간의 갈등이 야기되어 결국 2002년 3월 5일 결국 제 3차 전국사회복지회의를 개최하게 되었다. 당시 회의에서 당면한 사회복지 문제제를 토론한 결과 민진당은 사회복지 노선을 재수정하게 되었다. 결국, 그 후로 민진당이 사회복지 문제에 다시 관심을 갖게 되었는데, 민진당이 집권한 이래 이른 사회복지분야의 주요성과를 보면 다음과 같다.

1) 취업정책

- ① 공공 취업 확대(2001-2003)
- ② 원주민 노동권 보장법(2001)
- ③ 실업보험(2002)
- ④ 대량 해고 노동자 보호법(2003)
- ⑤ 노동자 퇴직금제도(2004)

2) 국제 결혼한 배우자 서비스

3) 남녀평등정책

4) 사회복지정책 강령(2004)

- 5) 사회복지 계획(2006)
- 6) 장기요양보호 10년 계획(2007)
- 7) 인구정책(2007)
- 8) 국민연금(2008)

2. 사회복지 지출

대만의 사회복지부문 총지출(군인, 공무원 퇴직금 불포함)은 1981년 165억NT\$(원)에서 1986년 406억원으로 급증했으며, 1991년 1,178억원, 1996년 2,900억원, 2001년에는 3,970억원으로 증가했다가 2002년에는 3,237억원에 달하였다. 그리고 2003년에 다시 3,446억원으로 상승했으나, 2004년 3,445억원, 2005년에는 3,532.5억원에 이르고 있다.

사회복지부문 대비 정부 총지출을 보면, 1981년 3.9%, 1986년 6.6%, 1991년 9.2%, 1996년 15.7%에서 2001년에는 무려 16.9%를 상회했다. 그러나 2002년은 경제 성장률이 -2.18%였기 때문에 사회복지 총지출도 1996년부터 평균 15.1%로 하락하였다. 사회복지 지출이 총예산 대비 1980년 평균 6.4%로 국민생산총액에서 차지한 비율은 평균 1.53%였으나 1990년대에는 각각 12.3%와 3.0%로 거의 두 배로 증가했다.

그 중에서도 1996년 이후 5년 동안 경제성장이 급증했으며, 사회복지 총지출은 이미 총예산의 15.24%, 국민생산총액의 3.48%를 차지하여 2000년부터 대만 사회복지 지출의 기초를 다지게 되었다. 특히 정권교체 이후 사회복지 총지출은 안정된 성장을 보였으며 총예산의 15.97%를, 그리고 국민생산총액의 3.28%를 차지하였다. 결과적으로 원만한 경제성장으로 인하여 대만의 사회복지 지출은 이미 상당한 수준에 도달했음을 이해할 수 있다.

3. 사회복지 이념의 변화

미국을 중심으로 사회복지의 사유화 논쟁이 진행되면서 사회복지의 민영화에서 영리화로 탈바꿈하는 것이 현실로 다가 왔다. 영국, 미국 등 복지국가들은 1970년대 말부터 점차 외부 기관 위탁(contracting out), 민간조직 양도(purchase of services)를 확대해 왔으며, 날로 증가하고 있는 복지서비스의 수요에 맞춰 정부는 직접 서비스 제공 능력의 부족이란 곤경에 처하게 되었다.

대만 내정부(內政部)도 1983년에 민간과의 협력을 위한 “사회복지 추진강화에 관한 실시계획”을 제정하였으며, 지방자치단체는 사회복지를 추진하기 위해 정부의 지원으로 민간복지기관에 위탁운영하거나 독려하여 공동 운영을 권장해 왔다.

내정부의 이러한 시책들은 직접적으로 지방 사회복지단체와 복지의 역동적인 발전을 이루어냈다. 정부가 민간조직에 위탁하여 90년대 이후부터 공설민영(公設民營) 혹은 준공설민영(準公設民營)이라는 사회복지 시행하는 새로운 방법의 단계로 진입하게 됐다. 이러한 행정 당국과 민간 사회복지시설 운영자의 “협작모델”은 정부가 복지서비스를 확대 실시함에 있어 전문인력 부족이란 곤경을 해결할 수 있었을 뿐만 아니라 민간시설에서 필요한 복지서비스를 받고 싶었던 클라이언트에게 위치면에서나 비용적인 면에서 있어 걸림돌이었던 문제들도 해결할 수 있었다.

내정부(內政部)는 1997년에 “사회복지 민영화에 관한 규정”을 제정하여 대만 사회복지가 지속적으로 민영화로 가는 방향을 확립하였다. 그리고 위탁민영 방식인 “공설민영”과 “위탁 서비스” 두 종류로 분류하여 지방자치단체가 민간단체에 위탁·운영케 할 수 있는 법적 근거를 마련했다.

그러나 이러한 사회복지 서비스의 전면적인 민영화의 방침은 비록 정부가 제공하는 사회복지 서비스의 부족문제를 해결할 수 있었지만 국민의 수요를 만족시키고 정책의 목표를 달성했다고는 하기에는 한계가 있었기에 찬반론이 대두되었다.

예를 들어, 정부는 도대체 예산을 절약하기 위해서인가, 아니면 복지 서비스의 질을 향상하기 위해서인가, 정부와 파트너십 관계를 맺기 위하여 비정부조직이 점차적으로 관료화되는 것이 아닌가?

이는 민간단체 본연의 성격과 대형화와 프랜차이즈화로 발전하여 소형화로 인해 지역화의 특성을 잃어버리고, 민간사회단체가 지나치게 정부 재정에 의존하여 민간사회단체의 자립성을 상실하는 결과를 낳았다(林萬億·陳毓文·秦文力, 1997; 林萬億, 1999).

그러나 정부는 지속적으로 사회복지의 민영화를 추진하고 있지만 충족한 재원을 지원할 수 없기 때문에 부분적인 사회복지를 산업화(상품화)하기로 결정하고 영리성 사업을 도입하여 복지서비스를 제공하고 있다.

결국, 2002년 행정원에서 통과된 “보호 서비스산업의 발전방안”은 서비스 제공자를 공식적으로 비영리단체와 민간기업의 보호 서비스산업에 있어 공동 투입을 할 수 있도록 제정하였으며, 이는 보호 서비스의 복지화와 영리화가 공존하여 시설운영의 투명성이 확보되게 되었다.

그러나 보호서비스 영리화의 추세는 민간사회복지단체가 우려하는 생존 공간의 축소문제 및 재가복지 서비스 부담 가중의 문제를 유발하게 됨으로써 민간사회복지단체는 2004년 9월 제2차 “민간 사회복지 포럼”을 개최하여 정부의 보호서비스의 산업화, 영리화의 축소를 호소하기도 했다.

그 외 2004년 6월에 통과한 “노동자 퇴직금 조례”에서도 노인연금 사유화의 의지를 발견할 수 있다. 동 조례에서 사회복지의 민영화에서 영리화로의 전환 압력이 점차 커지고 있어 정부는 서비스업을 확대하기 위해 “사회복지를 미끼로 삶는 것을 개의치 않는다”고 명시했다.

사회복지 자원의 분배는 더욱 왜곡될 것이다. 2006년에 “장기보호 10년 계획”을 제정할 때 영리화 목소리가 가장 커졌으나 민간단체의 압력과 사회복지 전문가의 강력한 개입으로 인하여 보호서비스의 영리화의 목소리가 조금은 소강상태에 있다.

IV. 2000년 이후 사회정책의 발전

2000년은 대만 역사 55년 이래 최초로 국민당에서 민진당으로 정권이 교체된 역사적인 해였다. 1997년 IMF 경제위기 이후부터 대만 경제성장은 점차 발전이 저조해지기 시작했다. 더욱이 1999년

9월 21일 난터우(南投)지역 대지진의 후유증 및 2001년 9월 11일 미국 뉴욕과 중국 정부가 테러습격을 당한 영향으로 인하여 국내경제가 눈에 띄게 하락하고 실업률이 증가되었다.

사실 1980년대 말부터 대만은 산업 남향(南向)정책을 펼쳐왔다. 1987년부터 대만은 중국과 사회, 경제교류를 추진해 오면서 과거 2~30년 쌓아온 경제적 우위는 이미 상실되었고, 대량 산업자금의 유출, 중국으로 공장 이전 등으로 최근 경제성장률의 하락과 아울러 실업률의 급증이 이어졌다.

위와 같이 글로벌화 효과는 경제성장 둔화, 조세수입 감소, 해외 노동자 증가, 대량 외적 배우자 유입 등의 사회문제로 이어졌다. 물론 탈공업화가 반드시 글로벌화의 산물이라 할 수 없더라도 대만이 탈공업화로 진입하는 하나의 사회적 현상일 수도 있다.

그러나 글로벌화와 탈공업사회의 비공업화는 완전히 분리하여 설명할 수 없다. 예를 들어, 대만의 공업대체산업이 탈공업사회로 진입했기 때문에 중국과 동남아시아로 유출되었고, 정부는 공업을 국내에 붙잡아 두기 위해 외지 싼 노동력을 유입할 수밖에 없었다. 이것은 국내 요인 때문에 받는 영향인가? 아니면 글로벌화 요인 때문에 받는 영향인가? 한마디로 판단하기 어렵다. 글로벌화의 영향은 분명하지만 세계의 경제압박(global economic pressures)에 대한 국가적 전략이 다를 수 있다(Ellison, 2006: 178).

대만도 예외가 아니었다. 국내의 정치 경제의 상황에 따라 대처할 수밖에 없었다. 대만은 앞에서 언급한 사회 리스크의 압력 하에 국민의 지지를 얻은 집권당임에도 불구하고 신중간노선의 사회복지개혁을 추진할 수밖에 없는 상황이었다. 그러나 민진당은 집권 초기에 오히려 사회복지를 축소하고 경제발전을 추진함으로써 국민들의 불만을 초래케 하였다.

이러한 이념과 견해에는 차이가 있을 수밖에 없었다. 민진당의 집권자 책임도 있지만, 외부적 환경 요인이 민진당의 집권에 불리했다(林萬億, 2006).

첫째, 민진당의 속성은 결코 진정한 중간 좌파 정당이 아니었다. 정당의 지도자 엘리트 중 소수 사람들이 사회민주주의 경향이 있지만 대부분은 자유주의를 신봉하는 중산계급의 변호사, 다수 정치인이 있었기 때문에 영국 신공당의 “신중간 노선”을 채택하는 것이 용이한 일이 아니었다.

둘째, 국회 주도권은 다수당인 국민당과 친민당으로 구성되어 있었다. 범야권은 각종 사회입법 통과를 통제했기 때문에 민진당은 독자적으로 사회입법을 통과시킬 수 없었다. 결국 여야가 필요에 따라 타협을 하게 되는 데 예를 들어 경로복지보조금, 노농보조금 상향 조정 및 국민연금 개혁 등은 대 타협의 소산물이다.

셋째, 민진당은 선거를 통해 탄생한 집권당이다. 재집권 재정권 창출을 위해 집권당은 꾸준한 제도 개혁을 추진할 책임이 있고 국민들에게 양질의 복지 서비스를 제공하기 위한 중장기정책 수립과 추진을 소홀히 하면 안 되었다.

넷째, 민진당은 기존 전문인력인 문관체계를 리드하여 사회복지개혁을 추진할 수 없었다. 즉, 관

료체계는 장기집권을 한 국민당의 정권 속성 때문에 전통적, 보수적인 사고방식을 지니고 있었기 때문에 새로 탄생한 민진당 정책가들의 리더십에 누수가 생겨 사회정책 방향을 제대로 추진할 수가 없었다. 초기에 사회복지를 개혁할 수 있는 기회를 놓치게 되었다.

다섯째, 경제 불황 등의 사회적 분위기에서는 사회복지정책의 확대되기 어려웠다. 시간적 요소가 대만사회복지의 발전에 불리하다면 왜 대만의 사회복지가 눈에 띄게 후퇴를 하지 않았을까? 그 이유는 국가(state)의 제도화(institutionalization)가 영향을 미친 것이다(Skocpol, 1992, 1995; Pierson, 1994 Myles and Quadagno, 2002).

Pierson(2000)은 제도적 정비(institutional arrangements)는 사회정책역사의 역전(reversal)을 아주 어렵게 한다고 지적했다. 조직 적응 이전의 제도 안배도 역전에는 흡입력을 갖지 못했다.

예를 들어 대만의 군인, 공무원의 보험지불과 사회 보조금은 이주 노동자, 농민보다 상당히 높았기 때문에 이를 개혁하기 많은 노력을 했다. 그러나 문관 계층의 반대로 인한 심각한 정치적 압력과 저항을 받았다. 이는 이미 채택된 자신들의 복지는 축소를 원치 않을 뿐만 아니라 적극적으로 다른 계층의 복지 혜택에는 인색하게 된다. 때문에 이미 채택된 기존의 복지시책은 그대로 존재하게 하고 존재하지 않는 복지는 계속 존재하지 않게 한다. 이러한 과거의 제도와 정책 형성과정을 인지한 정치가들은 기채택된 복지정책의 축소는 불가능하다고 여기는 반면 소외계층이나 시민단체로부터는 사회적·정치적 저항심을 피해갈 수 없었다.

천 수에이 편(陳水扁) 총통은 집권하자마자 “사회복지 별집”을 잘못 건드려서 사회복지 단체의 포위되어 토벌을 당했다. 선거 유권자 표를 의식한다면 과연 어떤 정치가가 사회복지를 축소하겠는가? 그럼에도 불구하고 사회복지개혁을 순조롭게 추진하여 민진당 집권 초기부터 대만형 사회복지개혁의 가능한 기틀을 만들었다

사회복지개혁의 가능성은 여전히 존재하였다. 그것이 바로 정치 경제 사회에 큰 변동이 있을 때 가능하다. 예를 들면 집권의 위기가 새로운 도전을 받게 되며, 사회적 문제에 대한 새로운 대응전략을 마련하게 된다. 그래서 목표의 설정과 도구의 가독성은 새로운 정책의 선택을 촉구한다. 그렇기 때문에 신 집권 정당과 시민단체, 이익집단은 새로운 사회 리스크에 대처하기 위해 정책연대를 하게 된다(Sykes, Palier and Prior, 2001 Jenson 2004)

어쨌든, 민진당은 집권당으로서의 정치적 위기를 맞게 된 것은 대만독립에 국론의 분열, 국가재정의 적자, 강한 야당의 정치적 압력 및 2005년 말 실시한 지방자치단체장 및 의회 의원 선거에서 대참패한 것에 기인한다. 이러한 정치적 환경에도 불구하고 2004년 재집권에 성공한 천 수에이 편(陳水扁) 총통의 저력은 2005년 12월 군인, 공무원 퇴직금 소득 대체율의 개혁을 단행하였다.

한 걸음 나아가서 국민당 총령 후보 마영구(馬英九)의 강력한 도전을 받고 있는 가운데 재집권한 민진당은 경제와 복지가 조화를 이루는 사회복지개혁을 추진하고 있다. 일례로 2006년 7월에 ‘대만 경제의 지속적 발전’ 정당 회의를 통해 완벽한 사회보장 마련을 구축했다.

그 후, 대투자 및 사회안전 계획을 통하여 경제를 중히 여기고, 복지를 부차적으로 고려하는 정책(重經濟 經福祉)을 채택하여 사회복지개혁의 틀을 마련하였다. 대만의 최근 사회복지개혁 과정에서는 경제입헌주의(economic constitutionalism)가 관련되어 있다.

이러한 경제와 시장질서에 치중하고 복지 지원을 시장시민권(market citizenship)의 한 분야로 하는 시스템은 세계대전 이후 유럽 복지국가의 사회시민권(social citizenship)과 달리, 공식적 입법 실무에만 반영한 것뿐만 아니라 광범한 국가와 사회의 관계 및 정치질서의 규범원칙에도 반영되었다(Jayasuriya, 2006). 바로 시장 국민의 형식으로서 사회문제를 경제영역에 끼워 넣는 것이다. 자산형(asset-based) 사회복지정책의 전형적인 예라 할 수 있다.

사회복지의 민영화, 심지어 영리화까지도 모두 다 이러한 주장의 산물이다. 대만 행정원에서 2002년 채택한 “보호서비스 산업의 발전방안”이 그 사례이다. 따라서 “장기요양보호 10년 계획”의 과정에서도 사회복지와 경제 입헌주의 절충을 꾀었다.

Taylor-Gooby(2005: 3-4)가 언급한 바와 같이 행동자의 이념(ideas)도 중요한 역할을 함으로써 정책 패러다임(policy paradigm)과 정책토론(policy discourse)의 전환을 유도한다. 예를 들어 대만 인구 고령화의 가속화, 국민연금과 장기요양 제도의 보편적인 수요, 저출산율이 인구구조에 대해 미치는 불리한 영향 그리고 신빈곤층(new poor)과 극빈층(near poor)의 증가 등의 사회의 안정에 대한 도전을 받고 있기 때문에 전문가, 특히 정치가의 관심을 유발한다(林萬億, 2006).

이러한 이념은 정치가의 의식의 틀을 바꾸게 했다. 대만의 장기요양보호시스템은 국가와 가정의 파트너십 관계를 구축했다. 즉 가정은 여전히 보호서비스 제공자이고 국가는 장기요양제도를 설립하고 부분 비용을 함께 부담하여 가정의 제반 부담을 덜어 주었다. 그러나 완전히 사회보조에 의존하는 것은 아니다. 이것은 Timonen(2005)이 언급한 바와 같이 국가가 비용을 부담하고 민간이 장기요양을 제공(state pays, other provide)하는 형식이다.

비록 독일의 수발보험, 일본의 개호보험 및 프랑스의 장기요양보험지불자치권(allocation personnalisée d'autonomie, APA) 과는 다르게 대만은 아직 장기요양보험을 도입하지 않았다. 그러나 이미 장기요양 보험 지불의 형태는 있는데 이것도 대만 정부가 독일, 일본의 경험에서 야기된 이념과 이론을 한 단계 발전시킨 정책적 모델이라 할 수 있다(林萬億等, 2006).

V. 사회복지정책의 전망

대만의 사회복지정책은 최근 개혁을 통하여 상당한 발전을 거듭했지만 그래도 여전히 다음과 같은 사회복지개혁을 계속적으로 추진하기 위해 노력하고 있다.

1. 노동자보험의 연금화 추진

대만 노동자보험은 1950년 3월에 실시한 가장 오래된 사회보험이다. 노동자보험은 수차례에 걸

쳐 수정 보완을 해왔으며 실업보험도 이미 독립 입법화했다. 단지 노인, 장애인 및 사망자에 대한 보험금 일시불 제도가 인플레이션 발생, 잘못된 투자로 인한 기금 고갈, 그리고 노인의 장기생활을 보장할 수 없는 등의 사회적 문제를 야기했다.

노동자 및 그 가족의 생활을 보장하기 위해 노년, 심신장애, 가족급부를 연금제도로 개정했으며, 2007년 5월부터 입법원(국회)에서 심의하고 있는 국민연금법은 이미 통과되었기 때문에 만약 노동자보험 중 노년, 심신장애, 노동자보험의 연금화만 통과 된다면 대만의 사회보장체계는 거의 완성 되었다고 말할 수 있다.

때문에 국민연금과 노동자보험의 연금화는 대만의 사회보험 체계 중 마지막 하나의 퍼즐 조각이라 해도 과언이 아니다. 왜 최근에 와서야 노동자보험을 연금화로의 전환을 했을까? 노년 연금은 고령화와 노인 수명의 연장으로 인해 사회보험의 재정 부담을 가중화시킬 수 있기 때문이다.

이런 상황은 정부와 고용주가 원하지 않다. 왜냐하면 대만의 노동보험비용을 보면 고용주 70%, 노동자 20%, 정부가 10%를 부담하고 있을 뿐만 아니라, 장기적으로 노동자들이 노년기 경제안정에 대한 이해가 부족하기 때문이다. 특히 노동자 입장에서 일시불로 지급 받으면 만족감을 느낄 수 있으며, 이러한 만족감은 노동자들이 자기 호주머니에 들어 온 돈 만이 자기의 돈이라고 굳게 믿고 노동보험국에 돈을 맡기는 것에 대하여 맘을 놓을 수 없기 때문이다. 이번에 노동자보험 연금화로 바꿀 수 있는 것은 노동자 단체와 전문가의 설득, 교육, 교류 및 사회적 압력이 있었기 때문이었다. 이런 과정을 통해 정부와 노동자들의 고정관념을 바꿀 수 있었고 정책이론이 전환되는 성과를 거두었다.

2. 군인, 공무원 연금개혁

대만의 군인, 공무원에 대한 복지는 상대적으로 노동자와 농민 보다 상대적으로 우월하기 때문에 연금개혁의 필요성 대두되고 있으며, 국민적 비판이 존재하고 있다(林萬億, 2006).

각종 생활 보조 외 주택임대 보조금, 생활 보조금, 군인 공무원 특별보조금 혹은 학술 연구 국가 보조비, 가족 중환자 입원 보조, 혼상생육보조, 자녀 교육보조 등은 정부에서 추가 지불해야 한다. 그 외에도 가장 시민적 저항을 받고 있는 것은 100%에 달하는 노년급부와 퇴직금의 소득 대체물이다. 군인, 공무원의 노년급부와 퇴직금의 소득대체율이 높은 원인은 군인과 공무원들의 일시불 요양비와 퇴직금 지불을 우혜저축으로 처리하고 있기 때문이다.

다시 말하면 18%의 우혜저축 이자율 보조가 있다는 것이다. 지금까지 우혜저축 이자율 보조를 적용받고 있는 대상은 공무원, 군인, 전직 민의대표 및 공직자 그리고 교직원이었다. 군인 공무원 우혜이자율 중 입출식 저축 이자율은 5%이고, 정기저축 이자율은 18%인데 이 돈은 대만은행에 저축해야만 한다. 만약 은행의 이자율이 18% 보다 낮을 때, 정부는 부족한 부분을 책임져야 함으로써 정부의 재정 부담이 증가된다. 2008년 10월 대만은행의 정기에금 이자율이 3% 밖에 안된다.

이러한 제도는 단지 1995년 7월 1일 이전에 가입한 군인 공무원에만 적용된다. 그러나 현재 군

인 공무원의 18%의 우혜저축 이자율을 유지하기 위해 대만에서는 매년 국고 565억원을 낭비하며 이런 상황이 20년 후까지 자동으로 지속된다. 연금지불의 공평성, 사회자원 분배의 정의성에 의해 정부의 방대한 재정 부담인 군인과 공무원의 높은 소득 대체율과 왜곡된 노년연금제도의 설계는 복지정치의 논쟁이 되었다.

새로운 제도주의의 분석을 근거로 국가 공무원은 뚜렷한 자익 경향이 있고, 이러한 불합리한 제도 설계에 대한 근본적으로 개혁은 수정되기 어렵다. 그러나 정부의 구체적인 개혁방안이 제시되었는데 그 중의 하나가 바로 2005년 말에 소득대체율을 95% 상한선까지 조절한 방안이다. 그러나 18% 이자율을 폐쇄한 것이 아니라 소득대체율을 감소하여 정부의 군인 및 공무원 퇴직금에 대한 지출을 감소한 것이다.

하지만 민진당은 다수당인 국민당의 지지를 받지 못한다는 것이다. 만약 군인 공무원 퇴직금제가 바뀌지 않는다면 정부의 재정 부담이 어려워질 뿐만 아니라 이 문제는 계속 정치적 쟁점으로 남게 될 소산이 크다.

3. 저출산 고령화 사회 대책

첫째, 노령화 가속화에 따라 대만의 사회복지자원은 점차 노년연금, 국민건강보험, 장기요양보호에 집중된다. 현재 국민연금 제도가 마련되어 2008년 10월부터 실시된다. 만약 노동자보험의 노인 대상 지급을 연금화하면 대만의 노인들의 경제적 안정은 그렇게 걱정하지 않아도 된다.

둘째, 전 국민건강보험의 의제이다. 대만 중앙건강보험국에 의하면, 2005년 보험 대상 중 노인이 전체 피보험자의 9.8%를 차지한다. 그러나 의료 이용 건수는 전체의 18.68%를 차지하며 총 의료비의 32.13%를 상화하고 있다. 고령화 사회는 국민건강보험의 의료이용과 의료비용 지출에 큰 영향을 끼친다. 현재 대만의 국민건강보험은 재정적자 상태이며 2006년 말에 이미 15억원의 적자가 발생했다. 만약 비율을 재조정하지 않으면 적자는 인구 고령화에 따라 증가될 것이다. 그러나 보험료 인상은 정치적으로 민감한 사안이기 때문에 집권당과 야당의 대타협상에 의해 결정될 수 밖에 없다.

셋째, 노인 가정과 사회보호이다. 장기요양 10년 계획이 통과되었지만 아직도 많은 세부적인 계획이 필요하다. 예를 들어, 요양서비스 자원의 개발과 통합, 보호서비스 인력 인프라 구축, 보호 관리체계 확립, 보호 재원의 계획 등에 대해 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 공공부분에서 민간 부문까지 모두 협력을 해야 만이 가능하다. 사회적 연대감이 형성되어야 만이 예정된 “자기 집에서 늙는다”(aging in place) 요양 사회화의 목표를 달성할 수 있다.

위에서 언급한 3가지의 건설한 발전은 고령화 사회의 기본과제이며, 이것은 글로벌화와 필연적인 관계성이 조성될 것이다. 그러나 외면할 수 없는 현실은 15만 여명의 해외 노동자와 국제결혼의 배우자가 대만 재택보호 대상자에 거의 포함되어 대만사회 장기보호체계 구축 마련에 있어 상당한 부담을 겪게 될 것으로 예측되고 있다.

결국, 대만은 비록 일본처럼 저출산, 고령화 사회로 인한 특별법이나 대책 부서를 만들지는 않았지만 나름대로 인구정책 강령과 건강한 복지 사회 구현, 그리고 전 취업여성의 육아휴가(parental

leave)와 학전 아동보호 및 교육(early childrencare and education)의 통합, 위탁양육 보호 서비스 확대 등은 대만여성의 출산을 상승을 기여하고 있다.

VI. 결론

대만의 최근 한 차례의 사회복지개혁을 거쳐 이미 다른 나라의 사례를 경험했다. 이제 국민의 기본적인 삶의 질을 보장하기 위한 사회복지계획이 지속적으로 추진되고 있는 과정에서 국민연금 제도가 이미 입법되었다. “장기요양 10년 계획”은 이미 실시되었고, 노인복지법과 신심장애인 권익 보장법도 2007년에 수정 통과 되었다, 그리고 아동보호와 교육법은 입법원에서 심의중 에 있으며, 인구정책 계획도 거의 마무리 단계에 있다,

결과적으로 대만은 복지국가의 위기에서 벗어나 전통적으로 사회민주주의 정당이 강세를 보이던 영국과 독일마저 “제 3의 길”의 노선을 택했듯이 이제 시장중심과 국가역할의 축소라는 이념적 기반을 가진 신자유주의(신보수주의) 사회복지정책 모델을 지향해 나가고 있다.

참 고 문 헌

- 行政院經濟建設委員會(2006), 中華民國台灣民國95年至140年人口推估.
- 林萬億(1999), 社會福利民營化－停看聽, 編入林萬億主編臺灣社會福利的發展－回顧與展望. 台北：五南出版.
- 林萬億·陳毓文·秦文力(1997), 社會福利公設民營模式與法制之研究. 內政部委託研究.
- 林萬億(2006), 臺灣的社會福利：歷史經驗與制度分析. 台北：五南出版.
- 林萬億等(2006), 高齡社會的來臨：為2005年臺灣社會規劃之整合研究成果發表. 台北：行政院國家發展委員會.
- 沈富雄(2000), 建構完整的社會安全體系－沈富雄版國民年金. 社區發展季刊, 91期, 頁 63-70.
- 高仁君譯(2002), 完美大未來：全球化機遇與挑戰. (John Micklethwait and Adrian Wooldridge原著) 台北：商周出版.
- 葉家興譯(Laurence Kotlikoff and Scott Burns 原著)(2005), 世代風暴：人口老化即將引爆經濟危機, 台北：左岸出版.
- Bonoli·Giuliano(2006), "New Social Risks and the Politics of Post-industrial Social Policies," in Klaus Armingeon and Giuliano Bonoli (ed.) *The Politics of Post-Industrial Welfare States: adapting post-war social policies to new social risks*. London: Routledge.
- Bradbury·Bruce; Stephen P. Jenkins and John Micklewright eds.(2001), *The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries*, Cambridge: Cambridge .
- Burrows·Roger & Brian Loader(1994), *Towards A Post-Fordist Welfare States?* London: Routledge.
- Cutright·Phillips(1965), "Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs", *American Journal of Sociology*, 70, 537-50.
- Deyo·Frederic C.(ed.)(1987), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press.

- Ellison · Nick(2006), *The Transformation of Welfare States?* London: Routledge.
- Esping-Andersen · Gøsta(1996), *Welfare State in Transition: national adaptation in global economic*, Sage Publications.
- Esping-Andersen · Gøsta(1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press.
- Esping-Andersen · Gøsta; Ducan Gallie; Anton Hemerijck and John Myles (2002) *Why We Need A New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Feldt, Kjell-Olof(1988), Sweden's Third Way in Economic Policy, *Scandinavian Review*, 76:1, (抽印本)
- Galenson · Walter(1968), Social Security and Economic Development: a quantitative approach, *Industrial and Labour Relations Review*, 11:4, 559-69.
- George · Vic and Paul Wilding(2002), *Globalization and Human Welfare*, Palgrave.
- Giddens · Anthony(1994), Brave New World: the New Context of Politics, in D. Milliband (ed.) *Reinventing the left*, the Polity Press.
- Giddens · Anthony(1998), *The Third Way*, Cambridge: Polity Press.
- Giddens · Anthony(2000), *The Third and its Critics*, Cambridge: Polity Press.
- Giddens · Anthony(2001), *The Global Third Way Debates*, Cambridge: Polity Press.
- Gold · Thomas B.(1986), *State and Society in the Taiwan Miracle*. London: M. E. Sharpe, Inc.
- Jayasuriya · Kanishka(2006), *Statecraft, Welfare and the Politics of Inclusion*. NY: Palgrave.
- Jenson · Jane(2004), Changing the Paradigm: Family Responsibility or Investing in Children, *Canadian Journal of Sociology*, 29:2, 169-192.
- Lawson · Roger(1996), Germany: Maintaining the Middle Way, in Vic George & Peter Taylor-Gooby (eds.) *European Welfare Policy: Squaring the Welfare Circle*, London: Macmillan.
- Li · K.T.(1988), *The Evolution of Policy behind Taiwan's Development Success*. New Haven: Yale University Press.
- Maltby · Tony and Gordon Deuchars(2005), Ageing and Social Policy in the European Union: A Contextual Overview, in J. Doling, C. J. Finer and T. Maltby(eds.) *Ageing Matters: European Policy Lessons from the East*. Ashgate.
- Micklethwait · John and Adrian Wooldridge(2000), *A Future Perfect: the challenge and hidden promise of globalization*. NY: Random House.
- Myles · John and Jill Quadagno(2002), Political Theories of the Welfare State, *Social Service Review*, March, 34-57.
- Ohmae · K.(1990), *The Borderless World*, London: Collins.
- Ohmae · K.(1996), *The End of Nation State*, NY: Free Press.
- Pierson · Paul(1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson · Paul(2000), Three Worlds of Welfare State Research, *Comparative Political Studies*, 33:6-7, 791-821.
- Pierson · Paul (ed.)(2001), *The New Politics of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Secombe · K.(2002), "Beating the odds versus changing the odds: poverty, resilience, and family policy." *Journal of Marriage and the Family*, 64: 2, 384-395.
- Skocpol · Theda(1992), *Protecting Soldiers and Mothers: the political origins of social policy in the United States*, Cambridge: Harvard University Press.
- Skocpol · Theda(1995), *Social Policy in the United States: future possibilities in historical perspective*,

Princeton University Press.

Stiglitz · Joseph(2002), *Globalization and Its Discontents*. W.W. Norton & Company, Inc.

Sykes · Robert; Bruno Palier and Pauline M. Prior(2001), *Globalization and Welfare States; challenges and change*, Palgrave.

Taylor-Gooby · Peter(2005), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. London: Palgrave.

Tilton · Tim(1990), *The Political Theory of Swedish Social Democracy: through the welfare state to socialism*, Oxford: Clarendon Press.

Timonen · Virpi(2005), Policy Paradigms and Long-term Care: convergence or continuing difference? In Taylor-Gooby, Peter (ed.) *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. London: Palgrave. Pp. 30-53.

Usui · Chikako and Howard A. Palley(1997), The Development of Social Policy for the Elderly in Japan, *Social Service Review*, Sept. 360-381.

Vij, Ritu(2007), *Globalization and Welfare: a critical reader*. London: Palgrave.

Zimmerman, S. (2000), "A family policy agenda to enhance families' transactional interdependencies over the life span." *Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services*, 81: 6, 557-566.

The Recent Development and Prospects of Social Welfare Policy in Taiwan

Lin, Wan-I

(Professor of National Taiwan University, Department of Social Work)

Introduction

Taiwan's social and economic development have been effected by globalization obviously since the 1990s.

Meanwhile, population structure in Taiwan has rapidly transited, included the fast aging and the lowering fertility rate.

New social risks brought by globalization, aging population, and the lowest low fertility have increased the needs of social welfare. (Esping-Andersen, 1999; Esping-Andersen, Gallie; Hemerijck and Myles, 2002; Bonoli, 2006) .

However, the social and economic foundations which support social welfare have been weakened since the shakes of globalization and industrial structure transition.

Since 2000, social welfare in Taiwan have bumped along the plight of increasing needs and limited resource.

I. Social and Economic Transition in Taiwan Since the 1990s

1. Laggardly economic development

2. Aggravating financial deficit

The governments' amount in the red :

- 2,381 hundred millions NTsin 1980s,
- 21,579 hundred millions NTsin 1998,
- 24,505 hundred millions NTsin 2000,
- 27,607 hundred millions NTsin 2001,
- 31,289 hundred millions NTsin 2003,
- 34,954 hundred millions NTsin 2005,
- 38,223 hundred millions NTsin 2006 (estimation).

3. The inequality between the rich and the poor expands.

4. The unemployed rate goes up.

5. Import foreign workers

- Up to April 2007, there were 347,172 foreign workers in Taiwan , mainly from Indonesia(94,471), Thailand(92,557), the Philippines(88,896), and Vietnam(69,844).
- 156,915 foreign care workers hired by families, hospitals, and residential care facilities in Taiwan, 2,510 are housekeepers, and the rest 187,747 people worked in 3D's industries.

6. The international marriage increases

- Taiwan has immigrated 386,058 foreign spouses, the majority of them came from Mainland China, Vietnam, Indonesia, the Philippines, Cambodia, Thailand, Burma, and Malaysia etc.

7. Population fast aging

8. The lowest low fertility rate

Table 1: Social and Economic indicators of Taiwan

Year	1981	1986	1991	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Economic growth rate(%)	6.24	11.64	7.58	6.30	-2.17	4.64	3.50	6.15	4.07	4.68
Tax / GDP(%)	17.9	15.0	17.4	15.8	12.8	11.9	11.9	12.5	13.7	13.5
Service industry/ Total work population (%)	38.77	40.88	46.77	52.15	56.49	57.26	57.90	58.23	58.23	58.45
Social welfare/ Total government expenditure (%)	3.9	6.6	9.2	15.7	17.5	15.1	15.6	15.4	15.3	--
Income inequality (Times)	4.17 (1980)	4.69 (1987)	5.24 (1992)	5.41 (1997)	6.39	6.16	6.07	6.03	6.04	6.01
Unemployment rate (%)	1.36	2.66	1.51	2.60	4.57	5.17	4.99	4.44	4.13	3.91
Female labor participation (%)	38.76	45.51	44.39	45.76	46.02	46.10	46.59	47.14	47.71	48.12
Aged population rate (%)	4.40	5.2	6.5	7.9	8.8	9.0	9.2	9.5	9.7	10.0
Fertility rate(‰)		1.680	1.720	1.760	1.400	1.340	1.235	1.180	1.115	1.115

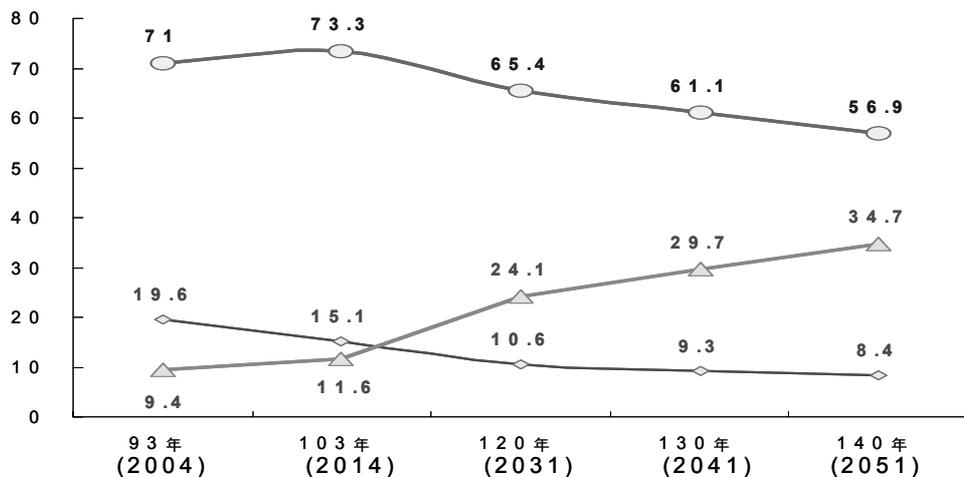
Source: Directorate General of Budget, Accounting & Statistics, Executive Yuan, and Ministry of Finance. Collate by author.

Table 2: Preview of international marriage in Taiwan

Year	Pairs of register matrimony	Foreign spouses (included Southeast Asia and other countries)			Mainland China (included Hong Kong and Macao)			International marriage rate (%)
		Total	bridegroom	bride	Total	bridegroom	bride	
1990	142,943				4,162*			
1995	160,249				7,926			
1998	145,976	10,454	1,798	8,656	12,451	511	11,940	15.69
1999	173,209	14,674	1,953	12,721	17,589	844	16,745	18.63
2000	181,642	21,338	2,276	19,062	23,628	846	22,782	24.76
2001	170,515	19,405 11.38%	2,417	16,988	26,797 15.71%	983	25,814	27.10
2002	172,655	20,107 11.65%	2,768	17,339	28,906 16.74%	1,598	27,308	28.39
2003	171,483	19,643 11.45%	2,794	16,849	34,991 20.40%	3,207	31,784	31.86
2004	131,453	20,338 15.47%	2,771	17,567	10,972 8.34%	405	10,567	23.82
2005	141,140	13,808 9.78%	2,687	11,121	14,619 10.35%	452	14,167	20.14
2006	142,669	9,524 6.68%	2,708	6,816	14,406 10.10%	506	13,900	16.77

Source: 1. Department of Statistics, Ministry of Interior ; 2.Straits Exchange Foundation
PS. : * Data of 1993. Calculate and collate by author.

Figure 1: Aging of Population and Low Fertility in Taiwan



資料來源：行政院經濟建設委員會，中華民國台灣地區民國93年至140年人口推計，最低推計，2004年7月26日。

(△Old age population ratio , ◇Young age population ratio, ○Youth population ratio)

II. Development of Social Welfare in Taiwan after 2000A. Social Welfare Policies

1. Employment Policy

- Public Work Programs (2001-2003)
- The Employment Law for the Aborigines (2001)
- Unemployment Insurance Law (2002)
- Protective Law for the Large-scale Dismissed Workers (2003)

- The Defined Contribution Pension for the Labor (2004)
- 2. Aid to the Families with Foreign Spouse
- 3. Gender Equality Policy
- 4. Social Welfare Policy Guidelines (2004)
- 5. Mega Warmth Social Welfare Plan (2006)
- 6. Ten Year Plan for Long-term Care (2007)
- 7. Population Policy (2007)
- 8. National Pension Insurance Law (2008)

B. Social Welfare Expenditures

- 165 hundred millions NTs in 1981,
- 406 hundred millions NTs in 1986,
- 1,178 hundred millions NTs in 1991,
- 2,900 hundred millions NTs in 1996,
- 3,970 hundred millions NTs in 2001,
- 3,237 hundred millions NTs in 2002,
- 3,447.5 hundred millions NTs in 2003,
- 3,445 hundred millions NTs in 2004,
- 3,532.5 hundred millions NTs in 2005.
- Increase since 1990s gradually.
- Remain steady after 2000.

C. Social Service Delivery: Privatization

- The plan to strengthen public-private partnership for promotion of social welfare in 1983.
- The epoch of 'public own, private run' or 'quasi-public' service model since the 1990s.
- The principles and contracting-out exemplum for promoting the privatization of social welfare in 1997.
- The Plan for the Development of the Care-Services Industry in 2002 to induce profit-making business into care-service market.
- The Defined Contribution Pension for the Labor in 2004 opens a door for the privatization of social security.

III. Explaining the Social Policy Development in Taiwan After 2000

1. Global economic pressures. (Ellison, 2006:178)
2. The domestic political and economic factors. (Lin, 2006)
 - a. The Democratic Progressive Party is not apt to a Centre-Left party.
 - b. The Opposition 'pan-blue camps' composed by KMT and People First Party control

- the Legislative Yuan.
- c. The green ruling party was unaccustomed to be a successful ruling party.
 - d. The thinking of ‘politics first, profession second’ makes the Democratic Progressive Party underestimated the impacts of social welfare reform.
 - e. Economic recession.
- 3. Policy lock-in effects, path dependence or self-reinforcing.(Skocpol 1992, 1995; Pierson 1994; Myles and Quadagno, 2002)
 - 4. Path shifting under the political and economic risks . (Sykes, Palier and Prior 2001; Jenson 2004)
 - 5. Economic constitutionalism cause preference of economic and market order, support welfare to be market citizenship rather than social citizenship. (Jayasuriya, 2006)
 - 6. Political actors’ changes of ideas promoted policy paradigm and policy discourse turning to respond to globalization, population aging , and low fertility actively. (Taylor-Gooby , 2005:3-4).

IV. Prospects of Social Welfare Policy in Taiwan

- 1. To establish a pension system for labors.
- 2. To reform the Military Insurance and Public Servants and Teachers Insurance.
- 3. To respond the coming of aged society and the lowest low fertility nation.

Conclusion

Under the current reforms of social policy, social welfare in Taiwan has caught up since the 1990s. The goal of completing social security system has come to an end for the time being, the tasks of next stage will be program-implement and resource-reallocation.

The winner of the coming 2008 presidential election shall follow the policy path to continue the scenario of social welfare reform, not only for the institutional reason but also for the framing of social welfare ideas in the political elites and constituency, even though the market citizenship still deep-rootedly imprint in mind of some politician and business leaders.

臺灣社會福利政策現況與展望

林萬億

(國立臺灣大學社會工作系教授)

I. 序論

雖然全球化帶來許多好處，例如，訊息與金融資本流通迅速、交通與通訊快速、旅遊與人口移動便捷等。然而，全球化也帶來諸多困擾，例如產業外移、經濟發展遲緩、失業率攀升、貧富差距拉大、課稅不易、跨國勞動與婚姻人口流動頻繁、人口販運等。這些現象也在1990年代開始影響臺灣的社會與經濟發展。尤其在1997年亞洲金融危機之後，有關全球政治、經濟、移民的討論充斥著臺灣的知識、出版，以及產業界。其中，又以主張資本主義全球經濟勢不可擋的科技狂熱論者 (Technological Enthusiasts) 的主張觀點最為，並藉此推出宿命的新自由主義 (necessitarian neoliberalism) 的論調，認為全球化是工業化的下一階段，是一條不歸路，順之者生，逆之者亡。

除了全球化之外，臺灣同時也面對人口結構的快速變遷。不只人口老化加速，生育率也快速下降，引發臺灣社會對老人經濟安全與長期照顧、家庭政策等議題的關注。對臺灣而言，全球化、人口老化及少子女化所帶來的新社會風險 (new social risks)，增加了社會福利的需求，但是，支撐社會福利的社會與經濟基礎也受到全球化及產業結構轉型的衝擊而弱化。臺灣的社會福利政策就在這種需求增加，資源有限的困境下顛簸前進。

本文首先分析在全球化、人口老化與少子女化下的臺灣社會與經濟轉型，接著介紹當前臺灣的社會福利政策發展，並解釋其原因，最後展望未來社會福利的方向。

II. 1990年代經濟狀況

臺灣在1980年代中葉即已邁入後工業社會 (post-industrial society)，從事服務業的勞動力人口已超過製造業，而進入以服務業為主的經濟型態。新社會風險也跟著出現，這對臺灣的社會福利造成一定程度的影響。所謂新社會風險是指在個人經驗社會經濟轉型的結果而導致的福利喪失 (welfare losses) 的情境。具體的經驗包括：工作與家庭間的調和、單親家長、脆弱的關係、低或老式的技術、不足的社會安全。這些現象因於去工業化 (deindustrialization)、就業三級化 (tertiarisation of employment)、女性勞動參與率提高，及就業去標準化 (destandardisation of employment) 等 (Bonoli, 2006:5-6)；或者如Pierson(2001)所說的福利國家的後工業壓力(post-industrial pressure)，包括：從製造業轉向服務業的生產力下降引發的經濟成長遲緩、福利國家擴張與成熟及政府承諾的成長極限、老化的人口轉變、家庭結構的轉型。

後工業社會的到來是臺灣工業化成熟階段的不可避免現象，接著又受到全球化的浪潮推進，臺灣的社

會與經濟出現以下的轉型經驗：

- (1) 經濟成長趨緩
- (2) 財政赤字惡化
- (3) 貧富差距擴大
- (4) 失業率升高
- (5) 引進外籍勞工
- (i) 跨國婚姻增加
- (i) 人口老化加速
- (i) 超低生育率

Ⅲ. 2000年代社會發展

1. 社會福利政策

民進黨執政的社會政策，企圖走所謂的「新中間路線」(the middle way)。這是陳水扁先生在2000年競選總統期間前往英國倫敦政經學院訪問，受到主張第三條路的Anthony Giddens (1998, 2000, 2001) 的影響。中間路線(the Middle Way) 乙詞最早出現是Childs (1936；引自Tilton 1990) 用來描述瑞典的社會民主黨的社會政策，他認為社會民主模式的社會政策不具有顯著社會主義的意識形態與方略，也擺脫資本主義的自由市場經濟掛帥，因此，是一種改革的、務實的、後意識形態的政策。這種政策取向也被瑞典人稱為第三條路(the Third Way)，即使，到了1980年代末仍然如此(Feldt, 1988)。

中間路線這個概念會隨著時空遷移而改變其所指涉的狀態。Childs當年所稱的中間路線，對二次戰後的德國社會國來說，中間路線所描述的狀態卻是走在北歐社會民主福利資本主義(早期的中間路線)與右翼或中間偏右的政治經濟之間(Lawson, 1996)。隨著全球化的態勢越來越明朗，立基於福特主義(Fordism) 工業社會的傳統凱因斯福利國家(Keynesian Welfare State)被認為無力解決全球化下的新風險社會的問題(Burrows & Loader, 1994)。在新自由主義的強力倡導下，歐洲福利國家有被拋棄的疑慮，Giddens (1994) 在討論超越左派右派時即已點出找尋第三條路的可能性與必要性。

在《第三條路》乙書中，Giddens (1998) 顯然試圖要如德國的中間路線一般，超越老式的社會民主主義(左)與新自由主義(右)，找到第三條路。但是，Giddens心中的第三條路仍然植根在社會民主的基礎上，試圖要再發現社會民主政策。依Giddens (1998) 的主張，第三條路的社會政策內涵是：包容的平等、有限度的功績主義(meritocracy)、市民社會的更新、積極的福利、社會投資的國家。

陳水扁總統的新中間路線在社會福利上並沒有如英國新工黨(the New Labor)般完整的論述。其一上任就碰到低迷的景氣，本不利於社會福利的推動，但是失業率高、貧富差距拉大，又是最需要社會福利的時刻。然而，2000年8月24-26日在陳總統號召下召開全國「經濟發展諮詢會議」，就產業、投資、財金、就業、兩岸關係等五項議題討論。這個會議完全排除前述Giddens (1998) 的第三條路的社會政策議題，在全力「拼經濟」的聲浪中，社會福利反而有被犧牲的預兆。果不出所料，陳水扁總統於2000年9月16日一句「經濟發展優先，社會福利暫緩」的呼籲一出，明白指出民進黨走向新自由主義右傾的路線，而非新中間路線。然而，這樣的走向馬上受到民間社會福利團體嚴厲的批判，因為這是違反新中間路線的社會政策主張；因此也種下了社會福利團體與民進黨間的緊張關係，才有2002年3月5日第三次全國社會福利會議的召開，討論當前社會福利議題，民進黨才又回神過來注意到社會福利的議題。以下是

民進黨執政以來重要的社會福利政策成果，依序臚列於下：

- 1) 就業政策
 - (1) 公共就業工程 (2001-2003)
 - (2) 原住民族工作權保障法(2001)
 - (3) 失業保險(2002)
 - (4) 大量解僱勞工保護法(2003)
 - (5) 勞工退休金制度(2004)
- 2) 外籍配偶服務
- 3) 性別平等政策
- 4) 社會福利政策綱領(2004)
- 5) 大溫暖社會福利計畫 (2006)
- 6) 長期照顧十年計畫(2007)
- 7) 國民年金(2008)
- 8) 人口政策 (2007)

2. 社會福利支出

臺灣各級政府的社會福利淨支出（不包括軍公教退休撫卹）總計從1981年的165億台幣，升高到1986年的406億，再爬升到1991年的1,178億，再升高到1996年的2,900億，2001年是歷年來的最高峰達3,970億，2002年微降到3,237億，2003年再升高到3,447.5億元，2004年維持平盤的3445億元，2005年3532.5億元。若以社會福利淨支出占政府總支出的比率來看，1981年才占3.9%，1986年升高到6.6%，1991年再升高到9.2%，1996年進入高峰的15.7%，2001年達到歷史新高的16.9%，2002是因著前一年經濟成長率的-2.18%，而社會福利淨支出比率也回降到1996年以來平均的15.1%左右。社會福利支出占各級政府支出的比率平均在1980年代是6.4%，占國民生產毛額的比率平均是1.53%。到了1990年代，平均值分別升高到12.3%與3.09%，約略提高一倍。其中，又以1996年以後的5年成長最快，臺灣的社會福利淨支出已占各級政府平均支出的15.24%，占國民生產毛額的3.48%。奠定了21世紀開始臺灣社會福利支出的基礎。政黨輪替以後，社會福利淨支出顯示平穩成長，平均占政府支出的15.97%，占國民生產毛額的3.28%。也就是，在經濟遲緩發展的前提下，臺灣的社會福利支出水準已瀕臨上限。

3、社會福利輸送

在美國為首的社會福利私有化論述的推波助瀾下，社會福利從民營化走向營利化，似乎近在眼前。英美等福利國家自1970年代末以來逐漸擴大以「契約外包」(contracting out)或向民間組織「購買服務」(purchase of services) 以因應福利服務需求日增，政府提供服務的能力不足的窘境。臺灣內政部也於1983年訂頒「加強結合民間力量推展社會福利實施計劃」明文指出，各縣（市）政府為推展社會福利工作，得以補助、獎勵或委託民間合法社會福利機構共同辦理。辦法中並指出了中央政府將以對等補助的方式，協助各地方政府推動與民間機構合作的項目。內政部的此一措施，直接促成了地方社會福利團體和福利方案的蓬勃發展。

政府委託民間組織辦理社會福利的作法上，從進入1990年代以後，似乎全面進入了一個「公設民營」或「準公設民營」的新階段。對許多社會行政主政者和民間社會福利組織的負責人而言，這種政府和民間的合作模式似乎是一個既可解決政府為拓展福利服務，卻面臨人力不足的困境；對民間又可收到想要

推展福利服務，卻又苦無場地和經費難題的兩全其美辦法。

內政部吸納各縣市政府的經驗，於1997年公布「推動社會福利民營化實施要點及契約書範本」，確立臺灣社會福利跟隨美國腳步持續走向民營化的方向。並規範委託民營方式為公設民營與委託服務兩類，作為往後各縣市政府持續辦理委託服務契約的依據。

然而，這種社會福利服務全面民營化的作法雖然解決了政府提供社會福利服務能量的不足的困境，但是，並不保證可以滿足人民的需求與達成政策的目標。因此，引發諸多爭論，如政府到底是為了省錢，還是提升福利服務的品質；為了與政府建立伙伴關係，非政府組織逐漸官僚化；民間團體失去倡導的性格；民間團體走向大型化與連鎖化，失去小型化、社區化的特質；民間團體在財務上高度依賴政府，不利於民間社會的自主性（林萬億、陳毓文、秦文力 1997；林萬億 1999）。

政府持續推動社會福利民營化，但又無法提供充足財源，於是，決定將部分社會福利產業化，引進營利事業辦理福利服務，終於引發社會福利團體的反彈。2002年行政院通過的「照顧服務產業發展方案」將服務提供者明訂為「由非營利團體及民間企業共同投入照顧服務產業」，使照顧服務的福利化與營利化並存與競爭明朗化。這種照顧服務營利化的走勢，引發了民間社會福利團體擔憂生存空間被壓縮及家庭照顧負擔升高的疑慮。為此，民間社會福利團體於2004年9月舉行第二次民間社會福利研討會，呼籲政府停止照顧服務產業營利化的走向。

此外，2004年6月通過的「勞工退休金條例」，也可看出臺灣老年年金私有化的走向。如此觀之，社會福利由民營化走向營利化的壓力越來越大，政府為了拓展服務業，不惜以社會福利為餌。果真如此，社會福利資源的分配將更加扭曲。2006年制訂長期照顧十年計畫時，營利化呼聲達到高峰。然而，在民間團體傾巢而出的施壓下，以及社會福利專家的強力介入下，照顧服務營利化的聲浪稍歇。

IV. 2000年來社會政策發展

2000年臺灣經歷55年來首次的政黨輪替，民進黨取代國民黨執政。同時臺灣也明顯感受到自從1997年亞洲金融危機以來逐漸浮現的經濟低度成長，再加上1999年9月21日南投集集大地震的後遺症，以及2001年9月11日美國紐約及華府遭受恐怖攻擊事件的影響，國內經濟成長率明顯下滑，失業率上升，臺灣明顯受到全球經濟不景氣的影響。事實上，從1980年代末臺灣產業即開始採取南向政策，以及1987年起臺灣與中國人民進行社會、經濟交流以來，臺灣在過去二、三十年累積的經濟優勢即已逐漸消失，大量資金外流，工廠外移，無疑地也是最近經濟成長率下降，失業率上升的推力。

如前所述，全球化效應的確存在，經濟成長趨緩、稅收減少、外籍勞工增加、大量外籍配偶引進，以及民營化的聲浪高漲都或多或少受到全球化的影響。當然，去工業化不必然是全球化的結果，有可能只是臺灣進入後工業社會的一種現象。但是，全球化與後工業社會的去工業化還是很難完全分開。例如，臺灣代工產業因進入後工業社會而外移到中國與東南亞，政府為了讓工業留在國內，只好引進外籍廉價勞工。這是國內因素？還是全球化因素在影響？很難一刀兩斷。全球化的確有影響，但是全球經濟壓力(global economic pressures)因國家制度脈絡的差異而有不同的因應(Ellison, 2006:178)。臺灣也是如此，在國內政治經濟脈絡下，出現既相似又不同面貌的因應。

臺灣在前述新社會風險的壓力下，受到弱勢人民支持且自詡走新中間路線的民進黨，理應要進行社會福利改革以因應之，但是，民進黨執政之初反而以壓抑社會福利來成就經濟發展，令其選民大呼不滿。之所以會有如此落差，原因很多，有可歸咎於民進黨執政者，有屬外部環境不利於執政黨者(林萬億, 2006)。首先，民進黨的屬性其實並不是真正的中間偏左政黨。其政黨的領導菁英雖然有少數具社會民主

主義色彩，但大多數是信奉自由主義的中產階級律師與地方政客，很難期待他們會走英國新工黨的新中間路線的。其次，國會主導權掌控在國民黨與親民黨組成的「泛藍」陣營手上，泛藍極力抵制各種社會立法過關。因此，民進黨很難獨力通過其所主張的社會立法，除非朝野政黨各取所需式的妥協，如敬老福利津貼、老農津貼給付調高，以及國民年金。第三，執政與在野的角色易位。民進黨以選舉起家，奉行選舉總路線，首次執政，老是忘了自己是執政黨，有責任推動制度式的改革，而不是零星的方案，更不宜沈溺在選舉動員氣氛中，忽略中長程政策的推動。第四，民進黨沒有善用專業人才，自然無法領導文官體系進行社會福利改革，而官僚體系長期接受國民黨領導，本偏向保守思維，再加上民進黨的腳步本身亦不穩，也就無法確定民進黨的社會政策走向，以致一開始就錯失改革契機。第五，經濟不景氣，此種氣氛的確不利於推動社會福利的擴張。

既然時空因素不利於臺灣社會福利的發展，那為何臺灣的社會福利也沒有明顯的倒退呢？這是國家(state)與制度化(institutionalization)使然(Skocpol, 1992, 1995; Pierson, 1994; Myles and Quadagno, 2002)。Pierson(2000)指出的制度安排(institutional arrangements)使社會政策歷程逆轉(reversal)變得困難；組織適應以前的制度安排也使得逆轉不具吸引力。這也是所謂的政策鎖定效果(lock-in effects)，或是路徑依賴(path dependence)，或自我增強(self-reinforcing)。文官體系長期習慣於自我利益的維護，例如臺灣軍公教人員保險給付與社會津貼明顯優於勞工、農民。除非有很大的政治與社會壓力，否則文官體系不可能自動緊縮其福利，也不會有積極的動機為他人爭取福利。就形成已經存在的福利就讓他繼續存在，不存在的福利就讓他繼續不存在。這種過去制度的政策推動經驗，也使政客學習到社會福利不能輕易刪減，否則會得罪一大群人。陳水扁總統一開始執政就誤捅社會福利的蜂窩，引發社會福利團體的圍剿。基於選票的考量，以及制度的不易逆轉，使得任何政客想要緊縮社會福利的企圖都會付出很大的政治代價。且既然沒有強烈的誘因要推動社會福利改革，因此，臺灣在民進黨執政的初期的社會福利發展就顯得原地踏步的場景多於步伐前進。

但是，改革的可能性仍然存在，那就是當政治經濟社會有重大的改變時，例如，執政的危機帶來新的挑戰，對社會問題有嶄新的界定，目標設定與工具的可得性促使新的政策選擇，在新的執政危機脈絡下，新的利益動員產生執政典範的轉移，而帶來因應新社會風險的政策微調，於是就產生路徑切換(path shifting) (Sykes, Palier and Prior, 2001; Jenson 2004)。例如，執政績效不理想、國家財政負荷沉重、2005年底民進黨縣市長選舉失利，以及民進黨支持者不斷挑戰民進黨缺乏處理轉型正義的決心與勇氣的危機下，終於在2004年陳水扁勉強連任後，於2005年12月16日考試院開始執行調降軍公教人員退休金所得替代率的改革。

進一步，面對國民黨總統候選人馬英九先生的強大挑戰，為了2008年繼續執政，民進黨開始進行一系列經濟與社會福利調和的改革，例如2006年7月的召開臺灣經濟永續發展會議，將完善社會安全列為議題之首，之後，立即通過大投資、大溫暖計畫，有別於執政之初「重經濟、輕福利」的政策，展現改革社會福利的企圖。

不過，臺灣在最近社會福利改革的路上，經濟立憲主義(economic constitutionalism)的觀點仍如影隨形，這種偏好經濟與市場秩序，扶持福利作為市場公民(market citizenship)的一份子，有別於戰後歐洲福利國家的社會公民身分(social citizenship)，不只反映在正式的立法實務上，也關係到廣泛的國家與社會的關係，以及引導政治秩序的規範原則(Jayasuriya, 2006)。其以市場公民的形式將社會問題鑲嵌在經濟領域裡。資產形成(asset-based)形式的社會政策是典型的例子：社會福利民營化，甚至營利化都是這種主張下的產物，臺灣行政院於2002年通過的「照顧服務產業發展方案」是最具體的表現。接著，長期照顧十年計畫的規劃過程中也曾經歷一段社會福利與經濟立憲主義的折衝。

此外，如Taylor-Gooby (2005:3-4)所說的行動者的理念 (ideas) 也扮演重要的角色，促使政策典範 (policy paradigm)與政策論述 (policy discourse) 轉換。例如，臺灣人口老化快速來臨需要普及的國民年金與長期照顧制度；少子女化對人口結構的不利影響；以及新貧 (new poor) 與近貧(near poor) 人口的增加對社會穩定的挑戰等，都是學者不斷提醒社會大眾的關注，引發政客的注意 (林萬億, 2006)。這種理念的出現，框架 (framing) 了政治行動者的想法。臺灣的長期照顧系統採國家與家庭伙伴關係，亦即家庭仍然是主要的照顧提供者，國家建立長期照顧制度並分攤部份費用，減輕家庭負擔壓力，但是不完全依賴社會救助。這比較像Timonen(2005)所說的國家付費、他人提供 (state pays, other provide) 的長期照顧典範。雖然不像德國、日本的介護保險，及法國的長期照顧給付 (allocation personnalisée d'autonomie, APA)，臺灣尚未辦理長期照顧保險，但是已有長期照顧保險給付的雛形。這也是臺灣的規劃學者從德國、日本的經驗中產生理念與論述，發展出來的政策典範 (林萬億等, 2006)。

V. 社會福利政策展望

臺灣的社會福利政策經歷了最近一波的改革，規模粗具，但仍然有以下社會政策改革需要繼續努力：

1、推動勞工保險老年給付年金化

勞工保險是臺灣最老的社會保險，1950年3月1日起即實施。期間經歷無數次的修正，包括失業保險都已單獨立法了，唯老年、殘廢及死亡給付仍採一次給付，易因通貨膨脹、投資不當致消耗殆盡，無法確保老人長期生活，衍生社會問題。為保障勞工及其遺屬的生活，老年、身心障礙、遺屬給付改採年金制度已於2007年5月連同前述的國民年金法送請立法院審議。其中，國民年金法已經通過，倘若勞工保險中的老年、身心障礙、遺屬給付年金化獲得通過施行，臺灣的社會保險體系可以說是建構完成。因此，國民年金與勞工保險老年給付年金化被說成是臺灣社會保險體系的最後一塊拼圖，一點也不為過。

為何到最近才完成勞工保險老年給付年金化？老年年金會隨著人口老化、壽命延長而增加社會保險的財政負擔，這是政府與雇主不願意看到的。因為臺灣的勞工保險保費分攤是雇主70%、勞工20%、政府10%。不僅如此，長期以來的老年一次給付請領方式使得勞工不熟悉年金對老年經濟安全的意義，尤其一次將現金放入口袋的飽足感，使勞工深信到手的才是錢，錢放在勞工保險局是不可靠的。此次能將老年給付年金化是勞工運動團體、學者經過很多說明、教育、溝通、施壓後的結果，才改變了政府與勞工的理念，使政策論述得以轉換，彌足珍貴。

2、改革軍公教老年給付

臺灣的軍公教人員的福利是相對優渥於勞工與農民，才會有臺灣是「軍公教福利國」的批評 (林萬億, 2006)。除了各種生活津貼，如房租津貼、生活補助、軍公教員工專業加給或學術研究費或公費、眷屬重病住院補助、婚喪生育補助、子女教育補助等外加給付之外，最令人詬病的是幾乎高達100%的老年給付與退休金的所得替代率。軍公教人員之所以會有超高的老年給付與退休金的所得替代率是因為軍公教人員一次養老與退休金給付准予辦理優惠存款，也就是18%的優惠存款利息補貼。目前適用優惠存款利息補貼的人員，包括公務人員、軍職人員、卸任資深民意代表及公職人員，及教育人員。軍公教人員的利息優惠是以活存5%和定存13%，儲蓄於臺灣銀行。倘若銀行利率低於18%時，政府仍應負擔補其不足之責，導致當利率下降時，政府的財政負荷升高。目前臺灣銀行定存利率不到3%，政府的財政負擔

非常沈重。這個制度雖只適用在1995年7月1日以前進入公務體系的軍公教人員。但目前軍公教18%優惠存款利息一年要花掉國庫約565億台幣，一直要到二十幾年後才自動停止。

基於年金給付的公平、社會資源分配的正義，以及政府龐大的財政負荷，軍公教人員超高的所得替代率與扭曲的老年年金制度設計，成為長期以來福利政治的爭論點。依新制度主義的分析，國家公務員有明顯的自利傾向，這個不當的制度設計才會久久難以澈底改革。然而，面對政府財政負荷與選舉的競爭的新風險，總算於民進黨執政後提出具體改革方案。其中於2005年底推出的調降所得替代率上限95%的方案。亦即，不是廢除18%的優惠利息，而是以降低所得替代率來減少政府支付軍公教人員退休金的財政負荷，仍然得不到國民黨佔優勢的立法院的支持。如果軍公教人員的退休金制度不改革，不只是政府的財政負擔難以承受，也將永遠成為政治爭議的焦點。

3、因應人口老化及少子女化對策

隨著人口老化加速，台灣的社會福利資源將更集中在老年年金、全民健康保險、長期照顧上。目前國民年金已通過，2008年10月將開辦。如果勞保老年給付也年金化了，臺灣老人的經濟安全將不再那麼令人擔心。接下來就是全民健康保險的議題，依台灣中央健康保險局的統計，2005年保險對象中老人占全體被保險人的9.80%，但是，其醫療利用件數占全部的18.68%，所消耗的醫療費用占全部的32.13%。可見，高齡社會來臨，對全民健康保險的醫療利用與醫療費支出有很大的影響。目前臺灣的全民健康保險處於財政赤字狀態，2006年年底已赤字15億台幣，若不調整費率，赤字將隨人口老化而累增。但是，調高保費是一個高度敏感的政治議題，有待朝野政黨平心靜氣地協商。

進一步就是老人的家庭與社會照顧。長期照顧十年計畫剛通過，還有非常多細節要規劃，例如照顧服務資源的開發與整合、照顧服務人力的培養、照顧管理制度的建立、照顧財源的規劃等，這些需要從中央政府到地方政府、從公部門到私部門，全力合作，視為是一種社會動員，才有可能達成預定的在地老化(aging in place)、照顧社會化的目標。

上述三者的健全發展是因應人口老化的基礎工程，這與全球化不必然有關。但是，不可避免的必須同步處理外籍看護工的問題，因為如前所述15萬餘外籍看護工幾乎佔據臺灣居家照顧與機構照顧的市場，價格低廉又好用的廉價勞力，使得國內居家護理與社會照顧本土化的發展幾乎沒有空間，這是一個兩難的議題，考驗臺灣未來長期照顧體系的建立。

如果不讓人口老化加速，提高生育率是必要的措施。臺灣雖然沒有像日本一樣將少子化議題制訂特別法及成立對策部，但是，在前述的人口政策綱領、大溫暖社會福利套案中均已規劃就業婦女的有給薪親職假(parental leave)、學前兒童照顧與教育(early children care and education)整合、托育補助等方案，盼望這些方案能適度提升臺灣婦女生育率。

VI. 結論

臺灣的社會福利政策在最近一波的改革下，已有迎頭趕上的態勢，大溫暖社會福利計畫持續在推動中、國民年金已通過立法、長期照顧十年計畫已通過實施、老人福利法與身心障礙者權益保障法已於2007年修正通過、兒童照顧與教育法也已送立法院審查中，人口政策規劃也接近尾聲，完善社會安全制度的目標大致告一段落，接下來是進入方案執行與資源的重新配置階段。2008年不論哪一個政黨執政，理應會在這個路徑依賴下前進，不只是制度使然，人民與政客的理念也已被社會福利理念框架了，即使市場公民觀念仍然深刻在某些政治與經濟領導菁英的心中，臺灣的社會福利很難倒退。

參考文獻

- 行政院經濟建設委員會 (2006) *中華民國台灣民國95年至140年人口推估*。
- 林萬億 (1999) *社會福利民營化－停看聽*，編入林萬億主編*臺灣社會福利的發展－回顧與展望*。台北：五南出版。
- 林萬億、陳毓文、秦文力(1997)*社會福利公設民營模式與法制之研究*。內政部委託研究。
- 林萬億 (2006) *臺灣的社會福利：歷史經驗與制度分析*。台北：五南出版。
- 林萬億等 (2006) 高齡社會的來臨：為2005年臺灣社會規劃之整合研究成果發表。台北：行政院國家發展委員會。
- 沈富雄 (2000) 建構完整的社會安全體系－沈富雄版國民年金。*社區發展季刊*, 91期, 頁63-70。
- 高仁君譯 (2002) *完美大未來：全球化機遇與挑戰*。(John Micklethwait and Adrian Wooldridge原著) 台北：商周出版。
- 葉家興譯 (Laurence Kotlikoff and Scott Burns 原著) (2005) *世代風暴：人口老化即將引爆經濟危機？*台北：左岸出版。
- Bonoli, Giuliano (2006) "New Social Risks and the Politics of Post-industrial Social Policies," in Klaus Armingeon and Giuliano Bonoli (ed.) *The Politics of Post-Industrial Welfare States: adapting post-war social policies to new social risks*. London: Routledge.
- Bradbury, Bruce; Stephen P. Jenkins and John Micklewright eds. (2001) *The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries*, Cambridge: Cambridge
- Burrows, Roger & Brian Loader (1994) *Towards A Post-Fordist Welfare States?* London: Routledge.
- Cutright, Phillips (1965) "Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs", *American Journal of Sociology*, 70, 537-50.
- Deyo, Frederic C. (ed.) (1987) *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Ellison, Nick (2006) *The Transformation of Welfare States?* London: Routledge.
- Esping-Andersen, Gøsta (1996) *Welfare State in Transition: national adaptation in global economic*, Sage Publications.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta; Duncan Gallie; Anton Hemerijck and John Myles (2002) *Why We Need A New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Feldt, Kjell-Olof (1988) Sweden's Third Way in Economic Policy, *Scandinavian Review*, 76:1, (抽印本)
- Galenson, Walter (1968) Social Security and Economic Development: a quantitative approach, *Industrial and Labour Relations Review*, 11:4, 559-69.
- George, Vic and Paul Wilding (2002) *Globalization and Human Welfare*, Palgrave.
- Giddens, Anthony (1994) Brave New World: the New Context of Politics, in D. Milliband (ed.) *Reinventing the left*, the Polity Press.
- Giddens, Anthony (1998) *The Third Way*, Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (2000) *The Third and its Critics*, Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (2001) *The Global Third Way Debates*, Cambridge: Polity Press.
- Gold, Thomas B. (1986) *State and Society in the Taiwan Miracle*. London: M. E. Sharpe, Inc.
- Jayasuriya, Kanishka (2006) *Statecraft, Welfare and the Politics of Inclusion*. NY: Palgrave.
- Jenson, Jane (2004) Changing the Paradigm: Family Responsibility or Investing in Children, *Canadian*

- Journal of Sociology*, 29:2, 169-192.
- Lawson, Roger (1996) Germany: Maintaining the Middle Way, in Vic George & Peter Taylor-Gooby (eds.) *European Welfare Policy: Squaring the Welfare Circle*, London: Macmillan.
- Li, K.T. (1988) *The Evolution of Policy behind Taiwan's Development Success*. New Haven: Yale University Press.
- Maltby, Tony and Gordon Deuchars (2005) Ageing and Social Policy in the European Union: A Contextual Overview, in J. Doling, C. J. Finer and T. Maltby (eds.) *Ageing Matters: European Policy Lessons from the East*. Ashgate.
- Micklethwait, John and Adrian Wooldridge (2000) *A Future Perfect: the challenge and hidden promise of globalization*. NY: Random House.
- Myles, John and Jill Quadagno (2002) Political Theories of the Welfare State, *Social Service Review*, March, 34-57.
- Ohmae, K. (1990) *The Borderless World*, London: Collins.
- Ohmae, K. (1996) *The End of Nation State*, NY: Free Press.
- Pierson, Paul (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (2000) Three Worlds of Welfare State Research, *Comparative Political Studies*, 33:6-7, 791-821.
- Pierson, Paul (ed.) (2001) *The New Politics of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Secombe, K. (2002) "Beating the odds versus changing the odds: poverty, resilience, and family policy." *Journal of Marriage and the Family*, 64: 2, 384-395.
- Skocpol, Theda (1992) *Protecting Soldiers and Mothers: the political origins of social policy in the United States*, Cambridge: Harvard University Press.
- Skocpol, Theda (1995) *Social Policy in the United States: future possibilities in historical perspective*, Princeton University Press.
- Stiglitz, Joseph (2002) *Globalization and Its Discontents*. W.W. Norton & Company, Inc.
- Sykes, Robert; Bruno Palier and Pauline M. Prior (2001) *Globalization and Welfare States; challenges and change*, Palgrave.
- Taylor-Gooby, Peter (2005) *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. London: Palgrave.
- Tilton, Tim (1990) *The Political Theory of Swedish Social Democracy: through the welfare state to socialism*, Oxford: Clarendon Press.
- Timonen, Virpi(2005) Policy Paradigms and Long-term Care: convergence or continuing difference? In Taylor-Gooby, Peter (ed.) *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. London: Palgrave. Pp. 30-53.
- Usui, Chikako and Howard A. Palley (1997) The Development of Social Policy for the Elderly in Japan, *Social Service Review*, Sept. 360-381.
- Vij, Ritu (2007) *Globalization and Welfare: a critical reader*. London: Palgrave.
- Zimmerman, S. (2000) "A family policy agenda to enhance families' transactional interdependencies over the life span." *Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services*, 81: 6, 557-566.