

İnceleme Makalesi- Review Article

Güney Kore’de Refah Devletinin Tarihsel Gelişimi Üzerine Bir İnceleme

A Review on Historical Development of the Welfare State in South Korea

Semih ERGELEN*

ID 0000-0002-9794-5494

Sosyal Güvenlik Dergisi / Journal of Social Security
Cilt: 12 Sayı: 1 Yıl: 2022 / Volume: 12 Issue: 1 Year: 2022
Sayfa Aralığı: 99-114 / Pages: 99-114
DOI: 10.32331/sgd.1135357

ÖZ

Bu çalışmanın amacı 1960’lı yılların başından günümüze Güney Kore’de refah devletinin tarihsel gelişimini incelemektir. Refah devleti genel olarak Avrupa’ya özgü bir kavram olarak tanımlanmasına rağmen, Asya’daki ülkeler de Batı ülkelerinden farklı ve kendine özgü özellikleri olan refah devleti modelleri geliştirmişlerdir. Asya ülkelerindeki refah devletlerinin, Batı’daki refah devletlerinden farklılıkları, bu ülkelerin tarihsel, siyasal ve toplumsal yapılarına yerleşiktir. Bu bağlamda çalışmanın ilk kısmında refah devleti kavramı ve Avrupa’da refah devletine yönelik sunulan refah devleti ideal tipleri kısaca incelenmektedir. Bu kısımdan sonra, Asya’daki geç sanayileşen ülkelere özgü bir refah devleti modeli olan kalkınmacı refah devletinin özellikleri açıklanmaktadır. Üçüncü kısımda, 1960’lı yıllardan demokratikleşme dönemine kadar olan dönemde, Güney Kore’de sosyal refah politikalarının temelleri incelenmektedir. Dördüncü kısımda, demokratikleşmenin Güney Kore’de refah devletini nasıl dönüştürdüğüne odaklanılmıştır. Beşinci kısımda ise, Güney Kore’de refah devletinin günümüzdeki durumu, güncel gelişmeler doğrultusunda tartışılmaktadır. Sonuç bölümünde, refah devleti, sosyal refah ve demokrasi gibi Batı toplumlarında ortaya çıkan kavramların ve olguların, Güney Kore’nin kendine özgü tarihsel, siyasal ve toplumsal bağlamına göre yorumlanması gerektiğine yönelik bazı çıkarımlar yapılmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Güney Kore, refah devleti, sosyal refah

ABSTRACT

This study aims to examine the historical development of the welfare state in South Korea from the 1960s to the present. Although the welfare state is generally illustrated as a Europe-based concept, Asian countries also have welfare state models that are different from the Western countries and have distinctive features. The differences between the welfare states in Asian countries and the welfare states in the West are embedded in these countries’ historical, political, and social structures. In this context, in the first section, the concept of the welfare state and the ideal types of the welfare state in Europe are briefly examined. After this section, the characteristics of the developmental welfare state, which is a welfare state model specific to the late industrializing countries in Asia, are presented. The third section examines the foundations of social welfare policies in South Korea from the 1960s to the democratization period. The fourth section concentrates on how democratization has transformed the welfare state in South Korea. In the fifth section, the current state of the welfare state in South Korea is examined in line with recent issues. In conclusion, some inferences are made that the Western concepts and phenomena, such as the welfare state, social welfare, and democracy, should be interpreted according to South Korea’s unique historical, political and social context.

Keywords: South Korea, welfare state, social welfare

Önerilen atıf şekli: Ergelen, S. (2022). Güney Kore’de Refah Devletinin Tarihsel Gelişimi Üzerine Bir İnceleme. *Sosyal Güvenlik Dergisi (Journal of Social Security)*. 12(1). 99-114.

• Geliş Tarihi/Received: 01/04/2022 • Güncelleme Tarihi/Revised: 31/05/2022 • Kabul Tarihi/Accepted: 27/06/2022

* Arş. Gör., Sakarya Üniversitesi, İşletme Fakültesi, İnsan Kaynakları Yönetimi Bölümü, semihergelen@sakarya.edu.tr

GİRİŞ

Güney Kore 1960'lı yılların başlarından itibaren ulusal ekonomik kalkınmaya odaklanmış ve 1980'li yılların sonuna kadar demokratik bir rejimle yönetilmemiştir. Gelişmiş Batı ülkelerine göre geç sanayileşmiş bir ülke olarak tanımlanan Güney Kore, sanayileşmesine göre çok daha geç bir dönemde demokratikleşmiştir. Güney Kore'de, Batı ülkelerine benzer refah devleti uygulamaları da ancak 20.yüzyılın sonlarında yaygınlaşmıştır. Öyle ki, Güney Kore'de devletin 1990'lı yıllardaki toplum yararına harcamalarının oranı Batı'daki gelişmiş ülkelerin 1900'lü yılların başlarındaki harcamalarına denktir (Yang, 2020a). Bu durum Güney Kore'de sosyal refah uygulamaları ve demokratik kurumların Batı'ya göre çok daha geç bir dönemde geliştiğini göstermektedir.

Güney Kore'nin 1961-1987 yılları arasında askeri ve anti-demokratik siyasal rejimler tarafından yönetildiği düşünülürse, Batı'daki gelişmiş ülkelere benzer sosyal refah politikalarının demokratikleşme döneminden sonra yaygınlaşması doğaldır. Ancak birçok Asya ülkesinde olduğu gibi Güney Kore'de de refah devleti, Batı ülkelerinden farklı ve kendine özgü tarihsel ve toplumsal koşullarda gelişmiştir. Dolayısıyla, Güney Kore'de de refah devletinin ve sosyal refah politikalarının gelişimi yalnızca Avrupa veya Batı merkezli bir bakış açısıyla anlaşılacaktır. Ayrıca Avrupa'daki refah devletlerinde olduğu gibi Asya ülkelerinde ve Güney Kore'de de refah devleti ve devletin sosyal refah politikaları bir anda oluşmamış, bu politikaların içerikleri ve kapsamı ulusal ve uluslararası koşulların etkisiyle sürekli değişmiştir. Bu değişim, devletin ve farklı toplumsal çıkar grupları arasındaki ilişkilerin niteliğinin de sürekli yenilenmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla Güney Kore'de refah devletinin gelişim aşamalarını geçmişten günümüze anlamak tarihsel bir inceleme de gerekli kılmaktadır.

Güney Kore'de refah devletinin modern anlamda gelişimi genel olarak 1987 yılındaki demokratikleşme dönemi sonrasına dayandırılmasına rağmen, Güney Kore'de sosyal güvenlik mevzuatı ilk olarak, 1961-1979 yılları arasında görev yapan Park rejimi tarafından oluşturulmuştur. Dolayısıyla bu çalışmada Güney Kore'de refah devletinin gelişimi 1960'lı yıllardan itibaren incelenmektedir. Ancak Güney Kore'de refah devletinin tarihsel gelişimini incelemeye önce, ilk kısımda refah devleti kavramı ve Batı merkezli refah devleti modellerine kısaca değinilecektir. İkinci kısımda, Batı'daki refah devleti modellerinden farklı olan ve genelde Asya'daki devletlerin sosyal refah politikalarındaki farklılıkları açıklayan kalkınmacı refah devleti modeli incelenecektir. Üçüncü, dördüncü ve beşinci bölümlerde ise, Güney Kore'de devletin sosyal refah politikalarının 1960'lı yıllardan günümüze kadar olan değişimlerine odaklanılmaktadır.

I- REFAH DEVLETİ KAVRAMI VE REFAH DEVLETİ İDEAL TİPLERİ

Refah devleti en genel tanımıyla toplumun bütün kesimlerine yönelik ekonomik ve toplumsal korumacılığı benimseyen devlettir. Dünyadaki ülkelerin birçoğu refah devleti kavramını kendi siyasal, ekonomik ve toplumsal koşullarına uyarlamışlardır. Örneğin, dünyada yalnızca İskandinav ülkelerinin tam anlamıyla refah devleti uygulamalarına sahip oldukları vurgulansa da az gelişmiş Afrika ülkelerinin bile kendi koşullarında refah devletinin bazı özelliklerini taşıdıkları belirtilmektedir (Stiglitz, 2018: 9). Başka bir deyişle, dünyadaki birçok ülkede toplumsal eşitsizlikleri azaltmak ve toplumsal refahı artırmak için belirli sosyal politikalar uygulanmaktadır. Bu politikalar dar anlamda sermaye ve emek arasındaki eşitsizlikleri gidermenin bir aracıdır. Geniş anlamda ise yalnızca sermaye-emek eşitsizliklerini değil toplum genelindeki bütün eşitsizlikleri gidermeyi amaçlamaktadır (Koray, 2005).

Refah devletin ve sosyal politikanın tarihsel gelişimini inceleyen birçok çalışmada sanayileşme, kapitalizm ve demokrasi gibi kavramlar refah devletini ortaya çıkaran öncüller olarak kabul edilmektedir (Behling, 2018; Beland vd, 2021; Esping-Andersen, 1990; Kessler-Harris, 2018). Bu bağlamda Batı’da refah devleti sanayileşme, kapitalizmin yükselişi, şehir nüfuslarının artışı ve işçi sınıfının giderek büyümesiyle gelişmiştir. Sanayileşme ve kapitalizm, Avrupa’da sosyal refahı sağlayan aile, kilise ve lonca gibi geleneksel kurumların etkilerini azaltmış ve ilk refah devleti uygulamaları da değişen toplumsal koşullara göre şekillenmiştir (Behling, 2018: 65-66; Beland vd, 2021: 2). 19.yüzyıl sonlarında sanayileşmiş Batı ülkelerinde çalışma ve yaşam koşullarından memnun olmayan işçilerin giderek güçlenmesi, Avrupa’daki devletleri kapitalizm ve demokrasi arasında bir denge kurmaya yöneltmiştir (Kessler-Harris, 2018: 4). Dolayısıyla Avrupa’da refah devletin yükselişi, işçi sınıfının toplumsal taleplerinin artmasıyla da yakından ilişkilidir.

Buna rağmen, Avrupa ülkelerinde bile refah devleti birbirinden farklı tarihsel ve toplumsal koşullarda ortaya çıkmıştır. Örneğin, sanayileşme ve demokrasi gibi kavramların refah devletin ortaya çıkışında önemli bir rolü olmasına rağmen, refah devleti ve sosyal politika kavramları, ilk sanayileşen İngiltere’de veya demokratik ABD’de değil, 19. yüzyılın sonunda otoriter bir rejime sahip olan Almanya’da ortaya çıkmıştır. Almanya sosyal sigorta ile ilgili mevzuatı hazırladığı bu dönemde Avrupa’daki ne en sanayileşmiş ne de en demokratik ülkedir (Kuhnle ve Sander, 2021: 74-76). Bu durum, sanayileşme ve demokrasi gibi gelişmeler dışında, bir ülkedeki ulusal ve toplumsal koşulların da refah devletin oluşumunda etkili olabileceğini göstermektedir.

Refah devletin niteliği ve kapsamı, ülkeden ülkeye ve zamanla değişmesine rağmen, refah devletlerinin tümünün temel olarak devlet, piyasa ve aile arasındaki kurumsal çeşitliliğe göre oluşturulduğu belirtilmektedir (Esping-Andersen, 2002). Bu üç unsurdan devlet, toplumsal dayanışmayı ve sosyal refahın dağıtılmasını sağlayan temel kurumdur. Bireyler temel gelirlerini ve ihtiyaçlarını çalışarak sağladıklarından, piyasalar da sosyal refahın temel kaynaklarındadır. Aile ise, sosyal refah ve güvenliğin geleneksel kaynaklarındandır (Esping-Andersen, 1990: 26; Esping-Andersen, 2002: 11-12). Daha önce de belirtildiği gibi, sanayileşme ve kapitalizm Avrupa’da ailenin refahı sağlama rolünü azaltmış ve devlet sosyal refahı sağlayan temel kurum olmuştur.

Bu üç unsurun farklı şekillerdeki birleşimi Batı’da üç farklı sosyal refah devleti tipi ortaya çıkarmıştır. İlki, ABD ve İngiltere gibi ülkelerde görülen bireyselci, ikincisi İskandinav ülkelerindeki demokratik, eşitlikçi ve vatandaşlık temelli, üçüncüsü de kıta Avrupası ve Avrupa’nın güneyindeki ülkelerdeki korporatizm ve Katolik gelenekleriyle bir arada görülen sosyal refah devleti tipidir. Bu refah devletleri sırasıyla liberal, sosyal demokrat ve muhafazakâr refah devletleri olarak da adlandırılmaktadır (Esping-Andersen, 2002: 1-2; Manow, 2021: 791). Bu üç ideal refah devleti tipi de birbirlerinden farklı sosyal refah politikaları uygulamaktadırlar.

Liberal refah devletleri, sosyal refahın dağıtılmasına diğer refah devletlerine göre daha az müdahale etmekte ve vatandaşlarını sağlık, eğitim, işsizlik ve emeklilik alanlarında genel olarak özel sigortacılık sistemine yöneltmektedirler. Sosyal demokrat refah devletinde eğitim ve istihdam çoğunlukla devlet tarafından finanse edilmektedir. Bu ülkelerde istihdam ve sosyal eşitlik düzeyleri yüksektir. Devlet sosyal refahın eşit bir şekilde dağıtılması için piyasalara müdahale edebilmektedir. Muhafazakâr refah devletlerinde ise, sosyal refah sosyal demokrat ülkelere göre daha eşitsiz dağılmaktadır. Muhafazakâr refah devletlerinde, sosyal refah vergilerden çok sosyal güvenlik katkılarıyla finanse edilmektedir. Yani sosyal refah politikaları, vatandaşlıktan çok istihdama bağlıdır (Manow, 2021: 788-790).

Yukarıdaki üç ideal refah devleti tipi Batı ülkelerine özgüdür. Başka bir deyişle, refah devletlerine yönelik bu sınıflandırmalar genel olarak Avrupa'daki tarihsel ve toplumsal değişimleri yansıtmaktadır. Bu bağlamda, refah devletine yönelik genel tanımlamalar ve sınıflandırmalar Avrupa dışındaki ülkelerin tarihsel koşullarıyla uyuşmayacaktır. Örneğin, 20.yüzyılın ilk yarısı totaliter rejimlerin baskınlığı ve iki dünya savaşıyla, ikinci yarısı ise demokrasinin, refahın ve sosyal hakların yükselişiyle tanımlanmaktadır (Beland vd., 2021: 1). Bu tanım, doğru olduğu kadar eksik bir tanımdır. Çünkü, 2.Dünya Savaşı sonrasında demokrasi ve sosyal hakların yükselişi Batı'ya özgüdür. Refah devletinin altın çağı olarak ifade edilen 1945-1975 yılları arasındaki dönem de gelişmiş Batı ülkelerine göre sınıflandırılmıştır (Nullmeier ve Kaufmann, 2021). Oysa bu dönemde, farklı coğrafyalardaki birçok ülke totaliter rejimler tarafından yönetilmiştir. Bu totaliter rejimler, Asya ülkelerinde Batı ülkelerinden farklı ve Doğu'nun tarihsel ve toplumsal koşullarıyla uyumlu bir refah devleti modeli ortaya çıkarmıştır.

II- KALKINMACI REFAH DEVLETİ

Doğu Asya ülkelerinde Batı'daki üç refah devleti modelinden farklı kalkınmacı bir refah devleti modeli olduğu belirtilmektedir (Holliday ve Wilding, 2003). Bu modelin temel farklılığı, üretkenlik ve verimlilik odaklı olmasıdır. Başka bir ifadeyle, kalkınmacı refah devletlerinde sosyal politikalarından faydalanma, bireylerin ülkenin ekonomik kalkınmasına katkı sağlamalarına bağlıdır. Kalkınmacı refah devleti sosyal refahı dağıtma görevini üstlenmemekte, bireyler istihdam yoluyla belirli sosyal haklardan faydalanmaktadır. Ancak bu ülkelerde herhangi bir firmada çalışmak da sosyal haklardan yararlanmak için yeterli olmamaktadır. Çünkü kalkınmacı refah devletleri tarihsel olarak ekonomik ayrıcalıklar sağladıkları belirli firmalardaki çalışanlara sosyal haklar konusunda daha fazla ayrıcalık sağlamışlardır.

Bununla birlikte, Doğu Asya'daki kalkınmacı devletlerin siyasal ve ekonomik önceliklerinin sosyal refah politikalarını engellediği ve bu ülkelerde refah devletinden söz edilemeyeceği de vurgulanmaktadır (Quah, 1998: 120). Bu görüşe göre Doğu Asya ülkelerindeki ekonomik büyüme ve hızlı sanayileşme refah devleti kavramının reddedilmesiyle gerçekleşmiştir. Yani bu ülkelerin sanayileşme ve kalkınmadaki temel başarısı refah devleti politikalarının aksine çalışanları disipline etme güçlerinden kaynaklanmaktadır. Ancak bu ülkelerin birçoğu geç sanayileştikleri gibi sosyal politikalara da Batı'ya göre daha geç yönelmişlerdir. Batı'daki sosyal refah uygulamalarından farklılıkları olmasına rağmen bu ülkelerde de sosyal refah uygulamaları zamanla yaygınlaşmıştır. Ayrıca bu ülkelerde refah devletinin yasal dayanakları 1960'lı yıllara kadar götürülmektedir (Fleckenstein ve Lee, 2017; Shin, 2003).

Holliday ve Wilding (2003: 166-167), kalkınmacı devletlerin sosyal politikalarının tarihsel olarak iki temel özelliğine vurgu yapmaktadır. Bunlardan ilki, üretken işgücüne yönelik düzenlemelerdir. Devletin eğitim politikası ve eğitim harcamaları bu kapsamda değerlendirilebilir. Kalkınmacı refah devletleri, ekonomik kalkınma üzerinde doğrudan bir etkisi olduğundan eğitime önem vermektedir. Bu devletler, eğitim ve sağlık gibi hizmetlere erişimi artırmak istemiş ancak sosyal güvenlik sistemine gereken önemi vermemiştir. Çünkü sosyal güvenlik harcamaları kalkınmacı refah devletlerinde ekonomik bir yük olarak görülmüştür. Ayrıca bu ülkelerde sosyal yardımlaşma ve bakım da geleneksel olarak devletin değil ailenin görevidir. İkincisi, kalkınmacı refah devletleri sosyal refah maliyetlerini toplumun farklı kesimlerine bölüştürmektedir. Yani, sosyal refahın sağlanmasında devlet merkezi bir rol üstlenmek yerine firmaların, toplumun ve ailenin sosyal refaha katkısı beklemektedir. Bu yönüyle Asya'daki kalkınmacı devletlerin refah anlayışları, Avrupa'daki refah devletleriyle çelişmektedir.

Doğu Asya’da topluma ve aileye yüklenen rol, bu ülkelerde sosyal politikaların dini, geleneksel ve kültürel bir altyapısı olduğunu da göstermektedir. Örneğin, Konfüçyanizm ailenin önemine, yaşlıların ve çocukların bakımının en iyi şekilde aile tarafından yapılacağına vurgu yapmaktadır. Ailede erkeğin rolü refahı sağlamak, kadının rolü ise refahtan faydalanmaktır. Dolayısıyla geleneksel olarak ailede erkeğe sosyal refahı sağlama görevi yüklenmiştir. Bu yapı, Doğu Asya’da devletin sosyal refahtan çok ekonomik kalkınmaya yönelmesinin nedenlerindedir (Fleckenstein ve Lee, 2017: 38). Daha önce de belirtildiği gibi, Avrupa’da refah devletin ortaya çıkması sanayileşmenin, aile ve kilisenin önemini azaltmasıyla ilişkilendirilmiştir. Ancak Doğu Asya’daki kalkınmacı refah devletleri hızlı sanayileşme dönemlerinde bile aileyi sosyal refahı sağlayan önemli bir kurum olarak görmüşlerdir.

Kalkınmacı refah devletin temel özelliklerinden biri de büyük firmalar veya iş adamlarıyla iş birliği yapmak ve örgütlü emeği siyasal karar alma mekanizmalarından dışlamaktır. Kalkınmacı refah devletleri, hızlı sanayileşme hedeflerine ulaşmak için düşük ücretli ve örgütlenmemiş işgücünün gerekli olduğunu öngörmüşlerdir. Dolayısıyla, sosyal politikalar ekonomik kalkınma hedefine bağlı olarak şekillenmiş ve bu politikalarla özellikle büyük sanayi kuruluşlarında çalışanlar faydalanmışlardır. Bu ülkelerde sosyal güvenlik sisteminden yararlanmak için herhangi bir firmada istihdam edilmek yeterli değildir. Sosyal güvenlik sisteminden ve belirli sosyal haklardan yararlanmanın ön koşulu, büyük firmalarda çalışmaktır (Fleckenstein ve Lee, 2017: 39; Kim, 1997).

Ancak daha önce de belirtildiği gibi, kalkınmacı refah devletleri ekonomik karşılığı olmayan sosyal politikalara özellikle sanayileşme dönemlerinin ilk aşamalarında önem vermemişlerdir. Bu dönemde sağlık ve emeklilikle ilgili politikalar, çok sınırlı bir gruba kapsamıştır. Bu ülkelerdeki sosyal güvenlik uygulamaları kamu çalışanlarını ve askeri personelleri kapsamına rağmen, sistemden asıl faydalananlar büyük sanayi firmalarındaki çalışanlardır. Ayrıca kalkınmacı refah devletleri, sosyal sigorta sisteminde düzenleyici rol üstlenmiş ve finansal sorumlulukları toplumun diğer kesimlerine yüklemiştir (Kwon, 2002).

Özetleyecek olursak, Doğu Asya kalkınmacı refah devletleri sosyal politikalarını ekonomik politikaları doğrultusunda belirlemişlerdir. Bu devletlerin asıl amacı sosyal refah devletini inşa etmek değil ülkelerinin Batı’daki gelişmiş ekonomilerin arasına girmesini sağlamaktır. Yani temel öncelik ekonomik kalkınmadır. Sosyal politika ise devletin ekonomik hedeflerine ulaşmasında bir araç olarak görülmektedir. Ekonomik kalkınmayı engellemediği sürece büyük sanayi kuruluşlarında çalışan üretken emek ödüllendirilmiştir. Dolayısıyla bu ülkelerde devlet belirli firmalara ekonomik ayrıcalıklar, bu firmalarda çalışanlara da sosyal ayrıcalıklar sağlamıştır. Bu durum, toplumun büyük bir kesiminin dışarıda tutularak sosyal politikalarla küçük bir azınlığın yararlanmasına neden olmuştur.

Bu özellikler, Doğu Asya’daki kalkınmacı refah devletlerine yönelik temel bir çerçeve çizmektedir. Ancak bu devletlerin sosyal politikaları da ulusal ve uluslararası alandaki birçok değişimden etkilenmiştir. Örneğin, 1980’li yılların sonundaki siyasal ve toplumsal dönüşümler, kalkınmacı devletlerin sosyal politikalarını değiştirmelerine neden olmuştur. Bu dönemde daha önce üretken nüfus olarak görülmeyen ve sosyal güvenlik sisteminden dışlanan küçük ve orta ölçekli işletmelerdeki çalışanların, çiftçilerin ve kendi hesabına çalışanların zorunlu emeklilik ve sağlık sigortası kapsamına alındıkları bilinmektedir (Fleckenstein ve Lee, 2017: 40). Ayrıca ekonomik krizler, demokratikleşme, küreselleşme, işgücü yapısında meydana gelen değişimler ve geleneksel aile yapısındaki çözümler bu devletlerin sosyal politikalarının kapsamını genişletmelerine neden olmuştur (Kwon, 2009; Yang, 2013).

Buna rağmen, Güney Kore'nin de içinde bulunduğu bu devletlerin bazıları Avrupa'daki refah devletleriyle karşılaştırıldıklarında hâlâ zayıf refah devletleri olarak görülmektedir (Yang, 2020a). Ayrıca bu devletler her ne kadar kalkınmacı refah devletleri olarak değerlendirilseler de her birinde devletin sosyal refah uygulamaları Avrupa ülkelerinde olduğu gibi kendine özgü koşullar içinde şekillenmiştir. Bu kısımda Güney Kore'de refah devletinin gelişimi tarihsel olarak incelenecektir.

III- GÜNEY KORE'DE REFAH DEVLETİNİN TEMELLERİ

Güney Kore'de devletin sosyal refah uygulamaları 1960'lı yıllara kadar götürülmektedir. 1960'lı yılların başından 1987 yılındaki demokratikleşme dönemine kadar Güney Kore'de devlet askeri hükümetler tarafından yönetilmiştir. Dolayısıyla bu dönemde sosyal politikalara yönelik mevzuat oluşturulmaya başlasa da Batı'daki refah devletlerine benzer bir devlet yapısı yoktur. Baskıcı ve otoriter devlet, hızlı sanayileşmenin ve ekonomik kalkınmanın gerçekleşmesine katkıda bulunmasına rağmen, bu dönemde insan ve çalışan hakları ihlal edilmiştir (Kim, 1997). Bu yıllarda, Güney Kore'de devletin ekonomik politikaları başarılı olsa da sosyal politikalarının genel olarak başarısız olduğu söylenebilir.

Buna rağmen, Güney Kore'de devletin askeri rejimler tarafından yönetildiği dönemlerde de sosyal politikaların niteliği birbirinden farklıdır. Hatta, aynı siyasal iktidar döneminde bile farklı sosyal politikaların izlendiği dönemler olmuştur. Örneğin, Koo (2011), 1961-1979 yılları arasında görev yapan Park rejiminin, insan hakları ve sosyal haklar bakımından iki farklı dönemde incelenmesi gerektiğini savunur. Çünkü, 1960'larda Güney Kore'de göreceli olarak daha liberal ve özgürlükçü olan devlet, 1972-1980 arasında daha otoriter ve baskıcı politikalar uygulamıştır¹. Bu dönemlerde devletin belirli alanlarda sosyal refah politikalarına yönelik yasal düzenlemeler yapmasının temel amacının, demokratik sistemi ve sosyal hakları güçlendirmek olmadığı, siyasal iktidarın bu düzenlemeleri bir meşruiyet aracı olarak kullandığı da belirtilmektedir (Kwon, 2002).

Güney Kore'de refah devletinin gelişimini devlet, chaebol² ve işçi sınıfı arasındaki güç ilişkilerinden bağımsız incelemek de mümkün değildir. Kim (1997), Güney Kore'de devlet, chaebol ve işçi sınıfı arasındaki güç ilişkilerinin değişimini üç döneme ayırarak incelemektedir. İlk dönem, 1960'lı yıllarda devletin chaebol'leri ayrıcalıklar sunmaya başladığı dönemdir. İkinci dönem, chaebol'lerin devlele iş birliği yaptığı ve güçlendikleri 1970'li yıllardır. Üçüncü dönem, ise işçi hareketinin ve sosyal hakların geliştiği 1980'li yıllardır. Bu üç dönemde de devlet merkezi bir role sahiptir. Ancak güçlü devlet chaebol'lerin daha da büyümesini sağlamış, chaebol'ler büyüdükçe devleti yönlendirme kapasiteleri artmıştır. Benzer bir durum, chaebol-çalışan ilişkilerinde de görülmektedir. Örneğin, 1960'lı yıllarda Güney Kore'de emek-yoğun üretim baskındır. Bu yıllarda işçilerin çalışma koşulları genel olarak kötü ve ücretleri düşüktür. Ancak 1970'li yıllarda teknoloji yoğun sektörlere geçiş, Güney Kore'de işçi sınıfının eğitim düzeylerinin ve niteliklerinin artmasına neden olmuştur. Dolayısıyla işçi sınıfının bilinçlenmesi ve güçlenmesi 1980'li yılların sonunda Güney Kore'de sosyal hakların kazanılmasında önemli bir rol oynamıştır.

Güney Kore'de 1960'lı yıllardan itibaren uygulanan ekonomi odaklı politikalar, ülkenin hızlı bir şekilde sanayileşmesini sağlamıştır. Ancak Güney Kore'nin ulusal ekonomik kalkınması ülkedeki

¹ Yushin dönemi olarak da adlandırılan bu dönemde Park hükümeti ulusal ve uluslararası gelişmelerden dolayı her alanda daha savunmacı ve otoriter bir politika izlemiştir. Örneğin; ülkede ekonomik durumun kötüleşmesi, yurt içinde siyasal muhalefetin güçlenmesi, uluslararası siyasetteki değişimler bu dönemde devletin otoriterleşmesine neden olan faktörlerden bazılarıdır. Yushin dönemi, Güney Kore'de devletin çalışanların toplu pazarlık ve toplu eylem hakkının yasakladığı, sosyal hakların ve insan haklarının askıya alındığı bir dönemdir (Koo, 2011: 126-127).

² Güney Kore'de ihracata dayalı sanayileşme döneminden itibaren devlet desteğini alarak büyüyen ve farklı sektörlerde faaliyet gösteren aile sahipliğine dayalı holding benzeri örgüt yapılarıdır.

gelir eşitsizliklerini azaltmamış, aksine devlet desteğinden ve ayrıcalıklarından yararlanan chaebol’ler her geçen dönem daha da zenginleşirken, işçiler kötü çalışma koşullarında ve düşük ücretlerle çalışmak zorunda kalmıştır (Kim ve Hiesl, 2017). 1960’ların sonlarında Güney Kore’de özellikle küçük işletmelerde çalışma koşulları çok kötüdür. Örneğin, bu dönemde birçok fabrikada tavanların işçilerin çalışma saatleri arasında fazla ara vermemeleri için ayağa kalkamayacakları kadar alçak inşa edildiği bilinmektedir (Kim, 1997: 122). Devletin chaebol’lere sağladığı ayrıcalıklar ve chaebol’lerin 1970’lerde devlet teşviklerinden yararlanarak ağır sanayi alanında faaliyetlerini artırmaları, küçük ve orta ölçekli işletmelerle aralarındaki eşitsizlikleri daha da artırmıştır.

Bütün bu eşitsizliklere ve devletin hızlı sanayileşme döneminde sosyal refah uygulamalarını ulusal düzeyde yaygınlaştıramamasına rağmen, Güney Kore’de sosyal güvenlik alanındaki yasal düzenlemeler 1960’lı yıllarda başlamıştır. Ancak bu dönemde çıkarılan yasalar genel olarak kağıt üzerinde kalmış veya ulusal düzeyde uygulanmaları gecikmiştir. Örneğin; Sağlık Sigortası Kanun’u 1963 yılında çıkarılmasına rağmen 1977 yılında ulusal düzeyde uygulanmaya başlamıştır (Shin, 2003: 90). Benzer şekilde, 1972 yılında çıkarılması planlanan Ulusal Emeklilik Sigortası’na yönelik Kanun ancak 1988 yılında çıkarılmıştır (Kim ve Hiesl, 2017; Kwon, 2002). Ayrıca, Güney Kore’de devletin 1960’lı ve 1970’li yıllardaki sosyal refah harcamaları çok düşüktür. Buna rağmen, devlet sosyal refah harcamalarında en fazla payı sosyal sigorta sistemine ayırmıştır. Güney Kore’de sosyal sigorta sisteminin temelini oluşturan dört temel sigortanın ikisine yönelik mevzuat bu dönemde oluşturulmuştur. Bu iki sigorta, 1964 yılında çıkarılan İş Kazası Sigortası ve 1977 yılında çıkarılan Ulusal Sağlık Sigortası’dır. Diğer iki sigorta ise 1987 yılındaki demokratikleşme döneminden sonra uygulanmaya başlamıştır. Bunlar; 1988 yılındaki Ulusal Emeklilik Sigortası ve 1995 yılındaki İşsizlik Sigortası’dır (Kim ve Hiesl, 2017: 453).

Güney Kore’de devletin sosyal refah politikalarının temelleri 1960’lı yıllara kadar götürülmesine rağmen, temel sorunlardan biri sosyal politikaların toplumun genelini kapsayacak şekilde uygulanmamasıdır. Örneğin, 1977 yılında Ulusal Sağlık Sigortası çıkarılmasına rağmen, bu dönemde Güney Kore nüfusunun ancak %10.49’u sağlık sigortası kapsamına dahil edilebilmiştir (Kwon, 1995: 143). Bu durumun temel nedenlerinden biri, devletin sosyal refah düzenlemelerinde bile belirli firmalara ve çalışanlara ayrıcalık sağlamasıdır. Örneğin, devlet bu dönemde sağlık sigortasını yalnızca 500 ve üzeri çalışanı olan firmalarda zorunlu kılmıştır. Ayrıca sosyal sigorta maliyetlerini karşılamak da genel olarak özel sektöre ve çalışanlara kalmıştır. 500’den az çalışana sahip olan firmalarda ise, sağlık sigortasından yararlanma gönüllülük esasına dayandırılmıştır. Ancak bu firmaların ve çalışanlarının sigorta maliyetlerini karşılayacak gelir düzeyine ulaşamamaları, bu dönemde sağlık sigortasının kapsamını sınırlamıştır (Kwon, 1995; Shin, 2003).

1970’lerde Güney Kore’de sosyal politikalar, kalkınmacı refah devleti modeline uygun bir şekilde düzenlenmiştir. Yani devlet sosyal refaha yönelik harcamaların ekonomik kalkınmaya olan etkisini hesaplamıştır. Daha önce de belirtildiği gibi kalkınmacı refah devletleri ulusal ekonomik kalkınma üzerinde doğrudan etkisi olduğundan eğitim yatırımlarına öncelik vermişlerdir (Holliday ve Wilding, 2003). Dolayısıyla Güney Kore’de sağlık sigortasının yaygınlaştırılmaması da doğrudan kalkınmacı refah devletin bir tercihi olarak yorumlanabilir. Çünkü 1970’li yıllarda Güney Kore’de devletin eğitim harcamaları sağlık harcamalarından neredeyse on kat daha fazladır (Shin, 2003: 92). Buna rağmen bu dönemde devlet ekonomik kalkınma hedefine öncelik verdiğinden, sosyal refah harcamalarına çok az pay ayırmıştır. Örneğin, Güney Kore’de devletin 1970’li yıllardaki sosyal refah harcamaları 2010’lu yıllardaki harcamalarının yarısından daha azdır (Kim ve Hiesl, 2017: 452).

Ancak Güney Kore’de 1987 yılında demokratik sisteme geçilmesi, devletin sosyal refah uygulamalarının ve harcamalarının kapsamının genişlemesine neden olmuştur. Bu dönemden sonra

sivil toplum kuruluşlarının sayısı, faaliyetleri ve işçi sendikalarının etkinliği artmıştır. Dolayısıyla Güney Kore’de refah devletinin gelişiminde 1987 yılı sonrasındaki demokratikleşme dönemi ayrı bir öneme sahiptir.

IV- DEMOKRATİKLEŞME VE GÜNEY KORE’DE REFAH DEVLETİ’NİN YÜKSELİŞİ

Güney Kore’de 1980’li yıllar genel olarak demokratikleşme ve işçi hareketinin yükselişi ile tanımlansa da 1980’lerin ilk yarısında da devletin temel önceliği sosyal refah uygulamaları değildir (Shin, 2003). Bu yıllarda Güney Kore’de devlet elektronik ve otomotiv endüstrisine öncelik vermiş ve Güney Kore endüstrisinin teknolojik kapasitesi artırılmıştır. Üretimin niteliğinin değişmesi ve fabrikalarda teknoloji-yoğun sistemlerin yaygınlaşması ise bu dönemde iyi eğitilmiş çalışan ihtiyacını artırmıştır. Dolayısıyla çalışanların ve vatandaşların sosyal beklentileri de yükselmeye başlamıştır. 1980’lerin sonunda Güney Kore’de bilinçli ve sosyal haklarını savunan bir işçi sınıfının oluşmasında bu gelişmeler etkili olmuştur (Kim, 1997).

Ancak Güney Kore’de refah devletinin gelişiminde yalnızca 1980’lerin sonundaki işçi hareketinin güç kazanması etkili olmamıştır. Hatta kimi yazarlar bu dönemde işçi sendikalarının refah devletinin gelişiminde etkili olmadıklarını belirtmektedir (Kim, 2021; Yang, 2013). Bu yazarlara göre Güney Kore’de işçi hareketi ve işçi partileri devletin sosyal politikalarını hiçbir dönemde Avrupa’daki refah devletlerinde olduğu gibi etkileyememiştir. Buna rağmen özellikle 1987 yılından sonra işçi sendikalarının ulusal düzeydeki faaliyetleri devletin çalışanlar üzerindeki baskıcı politikalarını azaltmasına neden olmuştur. Örneğin, ülke genelindeki grevler sonucunda 1987-1990 yılları arasında Güney Kore’de ücretler iki kat artmıştır (Lee ve Lee, 2004: 144).

Bu bağlamda 1987 yılı Güney Kore’de demokrasinin ve sosyal hakların yükselişinin başladığı yıl olarak kabul edilebilir. İlk kez demokratik seçimlerin yapıldığı, işçi örgütlenmelerinin ve eylemlerinin ülke geneline yayıldığı bu yılda Güney Kore’de devletin sosyal refah politikaları da değişmeye başlamıştır. Demokratikleşme daha önce sınırlı bir kesimi kapsayan sosyal refah politikalarının yaygınlaştırılmasını sağlamıştır. Örneğin, 1988 yılında emeklilik sigortasının kapsamına ondan fazla çalışanı olan bütün işletmeler dahil edilmiş, 1989 yılında ise sağlık sigortası ulusal düzeyde uygulanmaya başlamıştır. Ayrıca Güney Kore’de asgari ücrete yönelik yasal düzenlemeler de ilk kez 1988 yılında yapılmıştır. 1992 yılında emeklilik sigortasının kapsamına yönelik tekrardan düzenleme yapılarak beş ve üzeri çalışana sahip firmalar da sigorta kapsamına dahil edilmiştir. 1995 yılında ise 30 ve üzeri çalışanı olan firmaları kapsayacak şekilde işsizlik sigortası yürürlüğe konmuştur (Shin, 2003; Yang, 2013: 466; Yang, 2020b).

Demokratikleşme dışında 1990’lı yıllarda küreselleşme de Güney Kore’de devletin daha fazla sorgulanmasına ve vatandaşların toplumsal konularda daha aktif rol almalarına yol açmıştır (Jung, 2020; Kim, 2020). Daha önce de belirtildiği gibi, Güney Kore’nin ulusal ekonomik kalkınması tarihsel olarak güçlü ve müdahaleci bir devlet, devlet-chaebol ortaklığı ve çalışanların siyasal, ekonomik ve toplumsal kararlara katılımdan dışlanmasıyla gerçekleşmiştir. İhracata dayalı sanayileşme hedefi doğrultusunda, işçi sınıfı bir maliyet unsuru olarak görülmüş, Güney Kore’nin uluslararası rekabet avantajlarından biri ötekileştirilen, düşük ücretlerle çalıştırılan ve çok kısıtlı haklara sahip olan bu işçi sınıfı olmuştur (Kim, 1997: 16). Ancak küreselleşmenin bir devlet politikası³ olarak benimsenmesi, devlet ve chaebol dışında vatandaşların da siyasal ve toplumsal kararlara katılımını

³ Kim Young Sam hükümeti (1993-1997) küreselleşmeyi (seguehwa) bir devlet politikası olarak uygulamış, bu dönemde Güney Kore ticaret ve uluslararası ilişkilerde devlet-chaebol merkezli politikalarından, liberal politikalara yönelmiştir (Yang, 2013: 466).

kolaylaştırmıştır. Güney Kore’de sosyal hakların ve refah devletin gelişiminde önemli bir rol oynayan sivil toplum kuruluşlarının bu dönemde kurumsallaşmaları hem demokratikleşmenin hem de küreselleşmenin bir sonucudur (Kim, 2020).

Demokratikleşme ve küreselleşme Güney Kore’de devletin sosyal refah politikalarının kapsamını genişletmiştir. Ancak Güney Kore’de refah devletin 1997 yılındaki Asya Ekonomik Krizi’nden sonra daha fazla geliştiği vurgulanmaktadır (Yang, 2013). Bu durum temel olarak iki nedene dayanmaktadır. Birincisi, ihracata dayalı sanayileşmenin başlarından itibaren işsizlik Güney Kore için önemli bir sorun olmamıştır. Ekonomik krize kadar Güney Kore’de işsizlik oranları ortalama %2.5 düzeyindedir. Ancak ekonomik kriz sonrası işsizlik oranları giderek artmıştır. Örneğin, 1999 yılında işsizlik oranı %8.7’ye yükselmiştir (Shin, 2003: 180). Dolayısıyla ekonomik ve toplumsal kriz Güney Kore’de devleti sosyal refah politikalarına yöneltmiştir. İkincisi ise yaşanan siyasal değişimdir. Güney Kore’de demokratikleşme döneminden sonra siyasal partiler temel olarak iki farklı kola ayrılmıştır⁴. Bunlardan ilki 1960’lardan itibaren askeri rejimlerin siyasal geleneklerinin farklı uzantıları olan ekonomik kalkınmayı merkeze koyan ve chaebol’lerle yakın ilişkiler kuran muhafazakâr partilerdir. İkincisi ise demokrasi ve sosyal refaha önem veren liberal sol partilerdir. 1997-2008 yılları arasında Güney Kore tarihinde ilk defa liberal sol partilerin devlet başkanları ülkeyi yönetmiştir. Dolayısıyla bu dönemde Güney Kore’de devletin sosyal refah politikaları da artmıştır (Lee, 2020; Yang, 2013).

Ekonomik krizin ve siyasal değişimin ardından Güney Kore’de emeklilik, işsizlik ve düşük gelirli ailelere maddi yardım gibi konulara önem verilmiştir. Örneğin, emeklilik sisteminin dışında kalan dokuz milyondan fazla vatandaş 1999 yılında sisteme dahil edilmiştir. İşsizlik sigortası, 1998 yılında önce en az bir tam zamanlı işçi çalıştıran tüm işyerlerine, 2000 yılında ise gündelik çalışanları da kapsayacak şekilde genişletilmiştir (Yang, 2020b: 428). Ayrıca 1999 yılında Ulusal Temel Geçim Güvenliği Kanunu’nun çıkarılması Güney Kore’de sosyal refah devletin dönüm noktalarından biri kabul edilmektedir. Bu kanun doğrultusunda 2000 yılında uygulanmaya başlayan Ulusal Temel Geçim Güvenliği Programı ile düşük gelirli ailelere ilk kez asgari düzeyde bir gelir garantisi sağlanmıştır. Önceki Kanun’da sosyal yardım 18 yaşından küçük veya 65 yaşından büyük olma ve çalışmayacak durumda olma şartlarına bağlıyken, yeni Kanun’da bu şartlar kaldırılmıştır. Dolayısıyla yeni Kanun, devletin sosyal yardımlarından faydalanan vatandaşların sayısını üç kat artırmıştır (Jeon vd., 2017: 176; Jung, 2009: 60; Yang, 2020b).

Bu dönemde devletin sosyal refah uygulamalarına yönelik önemli düzenlemelerinden biri de sağlık sigortası fonlarının birleştirilmesidir. 2000 yılında firma düzeyindeki fonlar da dahil olmak üzere bütün fonlar birleştirilmiştir (Yang, 2020b: 428). Bu dönemden önce sağlık fonlarının birbirinden ayrı yönetilmesi toplumun farklı kesimleri arasında adaletsizliklere yol açmıştır. Örneğin, kamu çalışanları sağlık fonu düzenli olarak maaştan kesintilerle desteklenmiştir. Ancak kamu sektörü dışındaki çalışanlara yönelik oluşturulan bölgesel sağlık fonlarında yeterli birikim sağlanamaması, Güney Kore’de sosyal refah harcamalarının eşitsiz bir şekilde dağılmasına yol açmıştır (Kwon, 2002: 31). Sağlık fonunun ulusal düzeyde birleştirilmesiyle bu eşitsizliklerin azaltılması hedeflenmiştir.

Asya Ekonomik Krizi sonrası oluşan koşullar ve 2008 yılına kadar sosyal refah politikalarına önem veren devlet başkanlarının görev yapması, Güney Kore’de refah harcamalarının artmasını sağlamıştır. Öyle ki bu dönemde devletin sosyal refah harcamalarına ayırdığı bütçe ekonomik kalkınmaya ayrılan bütçeyi aşmıştır (Yang, 2020b). Ayrıca Güney Kore’de sosyal refah harcamalarına ayrılan bütçe 2010’lu yıllarda da düzenli olarak artmıştır. Ancak bu yıllardaki düzenli

⁴ Güney Kore’de bu dönemden sonra da birçok siyasal parti kurulmuş ve kapatılmıştır. Ancak kapatılan siyasal partiler belirli bir süre sonra aynı ideolojik temeller üzerine farklı isimlerle tekrardan kurulmuştur (Lee, 2020).

artışa rağmen, gelişmiş Batı ülkeleriyle karşılaştırıldığında sosyal refah harcamalarına ayrılan pay yine de düşük kalmıştır. Örneğin, 2010'lu yılların başında Güney Kore GSYİH'nin yaklaşık onda birini sosyal refah harcamalarına ayırırken Almanya, İsveç ve Danimarka GSYİH'lerinin yaklaşık üçte birini ABD ise beşte birini bu harcamalara ayırmıştır (Kim ve Hiesl, 2017: 452). Ayrıca Güney Kore sosyal refah harcamalarında OECD ülkeleri arasında da son sıralardadır. Örneğin, son yıllarda Güney Kore'nin GSYİH'sine göre sosyal refah harcamalarına ayırdığı pay Meksika'dan sonra en düşük düzeydedir (OECD, 2019).

V- GÜNEY KORE'DE REFAH DEVLETİNİN GÜNÜMÜZDEKİ DURUMU

Güney Kore'de 2010'lu yıllarda sosyal refah harcamalarına ayrılan bütçe düzenli olarak artmasına rağmen özellikle 2008 yılından sonra sosyal refahtan çok ekonomi odaklı politikalara önem verilmiştir. Daha önce de belirtildiği gibi demokratikleşme döneminden sonra Güney Kore'de devlet temel olarak iki farklı siyasal parti tarafından yönetilmiştir. Bunlar ulusal ekonomik kalkınmaya öncelik veren muhafazakâr partiler ve demokrasi ve sosyal haklara öncelik veren liberal sol partilerdir. 2008-2017 yılları arasında Güney Kore devleti ulusal ekonominin yönetimine öncelik veren muhafazakâr partiler tarafından yönetilmiştir. Dolayısıyla bu dönemde sosyal refah politikaları geri plana atılmıştır. Örneğin, önceki dönemde uygulamaya konan uzun vadeli sosyal politika programları ve kadınların ve çocukların sorunlarına yönelik 2001 yılında kurulan Cinsiyet Eşitliği ve Aile Bakanlığı, 2008-2012 yılları arasında görev yapan Başkan Lee Myung Bak tarafından kaldırılmıştır (Yang, 2013; Yoon, 2022). Bu durum Güney Kore'de sosyal refah politikalarının farklı dönemlerdeki siyasal-ekonomik önceliklere ve devlet başkanının ideolojisine göre şekillendiğini, refah devletinin Güney Kore'de tam olarak kurumsallaşmadığını göstermektedir.

Günümüzde Güney Kore'deki sosyal refah politikaları, toplumsal yapıdaki değişimlerden de etkilenmektedir. Güney Kore devleti ihracata dayalı sanayileşmenin ilk aşamalarında sınırlı sayıda sosyal refah uygulamalarını çoğunlukla ekonomik kalkınmayı teşvik etmek için özellikle erkek çalışanlara yönelik belirlemiştir. Hızlı sanayileşmenin ardından ise Güney Kore'de başta hizmet sektörü olmak üzere birçok sektörde kadın çalışanların sayısı artmıştır. Ayrıca işgücünün yapısı gibi yıllar içinde Güney Kore'de aile yapısı da değişmiştir. Daha öncede belirtildiği gibi Güney Kore gibi kalkınmacı refah devletleri tarihsel olarak aileyi sosyal refahı sağlayan temel kurum olarak görmüştür. Bu bağlamda sosyal refahı sağlama görevi de geleneksel geniş ailelere bırakılmıştır. Ancak 1970'lerden günümüze Güney Kore'de geniş ailelerin sayısı düzenli bir şekilde azalmış, çekirdek ailelerin sayısı ise artmıştır (Fleckenstein ve Lee, 2017; Jung, 2022). Bu durum Güney Kore'de farklı hükümetlerin sosyal refah politikalarını toplumsal yapıdaki ve işgücü yapısındaki değişimlere göre düzenlemelerine neden olmaktadır. Başka bir deyişle, Güney Kore'deki toplumsal dönüşüm siyasal ve ideolojik ön yargılardan arındırılmış sosyal refah politikalarının geliştirilmesini de sağlamaktadır.

Ayrıca Güney Kore'de sendikaların rolleri ve öncelikleri geçmişten günümüze sosyal refah devletinin önündeki engellerden biridir. Avrupa'da sosyal refah devletlerinin oluşmasında ve sosyal politikaların belirlenmesinde etkili olan işçi hareketi, Güney Kore'de tarihsel olarak işletme düzeyindeki çıkarlara odaklanmıştır. Dolayısıyla Güney Kore'de günümüzde her ne kadar endüstri düzeyinde faaliyet gösteren bazı güçlü sendikalar olsa da sendikalar genel olarak büyük firmalardaki çalışanların çıkarlarına göre hareket etmektedir. Bu durum, Güney Kore'de sosyal refah devletinin önündeki en büyük engellerden biri olarak gösterilmektedir (Yang, 2013, Yang, 2020b). Öyle ki Güney Kore'de temel sorun örgütlü çalışanların ve sendikaların zayıflığı değil, refah devleti için mücadele etmemeleridir. Güney Kore'de diğer Asya ülkelerine göre daha güçlü sendikalar olmasına

rağmen bu kuruluşların refah devletine yönelik talepleri çok sınırlıdır.

Sendikal örgütlenmenin aksine bir baskı grubu olarak sivil toplum kuruluşları Güney Kore’de refah devletinin gelişimine daha fazla katkı sağlamıştır. Bu kuruluşlar 1990’lardan bu yana giderek güçlenerek, gelir eşitsizliği, siyasal yolsuzluklar ve cinsiyet eşitliği gibi birçok konuda devletin politikalarını etkilemişlerdir. Öyle ki bu kuruluşların demokratikleşme döneminden sonra Güney Kore’deki siyasal partilere sunduğu ekonomik, siyasal ve toplumsal konulardaki reform paketleri devlet tarafından yürürlüğe konmuştur. Örneğin, *Ekonomik Adalet Birliği*⁵ adlı sivil toplum kuruluşunun 1990’larda devlete sunduğu birçok sosyal reform maddesi dönemin hükümetleri tarafından uygulanmıştır (You, 2020). Benzer şekilde, *Katılımcı Demokrasi için Halk Dayanışması*⁶ adlı kuruluşun faaliyetleri 2000’lerde devletin sosyal reformlarında belirleyici olmuştur (Kim, 2020).

Son yıllarda da Güney Kore’de sivil toplum, demokrasinin ve sosyal hakların geliştirilmesine yönelik bir baskı unsuru olmaya devam etmektedir. Örneğin, 2016 yılında devlet başkanı Park Geun Hye’nin yolsuzluklarının ortaya çıkması ülke genelinde protestolara yol açmış ve sivil toplumun baskısı başkanın görevden alınmasıyla sonuçlanmıştır (Ock, 2016). Benzer şekilde 2022 yılında seçilen devlet başkanı Yoon Suk-yeol’un seçimlerde asgari ücretleri azaltma, çalışma saatlerindeki sınırlandırmaları ve Cinsiyet Eşitliği ve Aile Bakanlığını kaldırma vaatlerine birçok sivil toplum kuruluşu karşı çıkmaktadır (McCurry, 2022; Yoon, 2022). Bu durum Güney Kore’de refah devletinin ve sosyal hakların gelişiminde sivil toplum kuruluşlarının hala önemli baskı unsurları olduklarını göstermektedir.

Güney Kore’de refah devletinin gelişimi ulusal gelişmelerin dışında küresel gelişmelerden de etkilenmektedir. Her ne kadar 1980’lerden itibaren refah devletinin dünya genelinde önemini azaldığı belirtilse de 2008 yılındaki küresel ekonomik kriz ve 2020 yılındaki COVID-19 salgını devletlerin ekonomik ve toplumsal konulara daha fazla müdahale etmelerine neden olmuştur (Beland vd., 2021). Ekonomi ve sağlık alanındaki bu iki küresel gelişmenin ortak yönleri ülkelerdeki işsizlik oranlarını ve gelir eşitsizliklerini artırmalarıdır. Örneğin, COVID-19 salgınının ardından Güney Kore’de işsizlik artarken istihdam edilenlerin sayısı 2009 yılından sonra ilk kez üst üste dört ay boyunca azalmıştır (Yonhap, 2020). COVID-19 sonrasında Güney Kore devleti işsizliğin ve gelir eşitsizliklerinin etkilerini azaltmak için sosyal politikalarının kapsamını genişletmiştir (Yonhap, 2021).

Güney Kore’de sosyal refah devletinin günümüzdeki durumu ulusal ve küresel gelişmelerin birlikte değerlendirilmesiyle daha iyi anlaşılabilir. COVID-19 sonrasında Güney Kore’de sosyal refah politikalarının arttığı bir gerçektir. Ancak bu dönemde sosyal refah politikalarını yalnızca küresel salgına bağlamak eksik bir değerlendirme olacaktır. Çünkü salgın döneminde görev yapan devlet başkanı Moon Jae-in temel olarak ekonomik kalkınmaya değil, demokrasi ve sosyal hakları geliştirmeye odaklanmıştır. Yani küresel gelişmeler dışında ulusal koşullar da sosyal refah politikalarının artırılmasını teşvik etmiştir. 2022 yılında seçilen muhafazakâr devlet başkanı Yoon Suk-yeol’un ekonomik kalkınmaya odaklanacağını belirtmesi ise yeni dönemde sosyal refah politikalarının daha geri planda kalacağını göstermektedir. Buna rağmen Güney Kore’de farklı toplumsal çıkar grupları yeni dönemde de demokratik ve sosyal hakların geliştirilmesi için mücadele etmektedirler. Bu durum Güney Kore devletinin sosyal refah politikalarını geçmişte olduğu gibi tek taraflı değil, toplumsal taleplerle uyumlu bir şekilde düzenlemesini sağlamaktadır.

⁵ Citizen’s Coalition for Economic Justice (CCEJ).

⁶ People’s Solidarity for Participatory Democracy (PSPD).

SONUÇ

Bu çalışmada Güney Kore’de refah devletinin gelişimi Güney Kore’nin tarihsel ve toplumsal koşullarındaki değişimler doğrultusunda incelenmiştir. Batı’daki gelişmiş refah devletleriyle karşılaştırıldığında Güney Kore’de devletin sosyal refah politikalarının günümüzde hâlâ yetersiz olduğu hatta Güney Kore’de bir refah devletinin olmadığı iddia edilebilir. Ancak bu değerlendirme yapılırken, Güney Kore’de refah devleti, ulusal kalkınma ve demokrasi gibi kavramların içeriklerinin ve gelişmelerinin Batı’daki ve hatta Asya’daki birçok ülkeden tarihsel olarak farklı temellere sahip olduğu unutulmamalıdır.

Bu bağlamda, Güney Kore’de refah devletinin tarihsel gelişimiyle ilgili şu çıkarımlar yapılabilir:

- Güney Kore 1961-1987 yılları arasında otoriter ve anti-demokratik rejimler tarafından yönetilmesine rağmen, ülkedeki sosyal güvenlik ve sosyal sigorta sisteminin yasal çerçevesi bu dönemde oluşturulmaya başlanmıştır. Bu dönemde Güney Kore bir refah devleti olmasa da ulusal ekonomik kalkınma ile uyumlu sosyal politikalar geliştirmiştir. Güney Kore’de demokratikleşmenin bir anda değil, belirli tarihsel gelişmelerin sonucunda gerçekleştiği düşünülmürse, refah devletinin gelişiminin de demokrasi öncesi dönemle yakından ilişkili olduğu söylenebilir.
- Güney Kore’de refah devletinin tarihsel olarak iki önemli kırılma noktası vardır. Bunlardan ilki 1987 yılında demokratik sisteme geçilmesi, diğeri ise 1997 yılındaki Asya Ekonomik Krizi’dir. Demokratikleşme Güney Kore’deki farklı toplumsal çıkar gruplarının güçlenmesine ve bu grupların refah devletine yönelik taleplerinin artmasına neden olmuştur. Ayrıca ekonomik krizin ardından muhafazakâr ve ulusal ekonomik kalkınmaya öncelik veren başkanların yerine, ilk kez refah devletine ve sosyal haklara öncelik veren başkanlar seçilmiştir. 1997-2008 yılları arasında görev yapan iki başkanın da siyasal partileri mecliste çoğunluk olmamalarına rağmen, bu dönemde devletin sosyal politikalarının kapsamı genişletilmiş, sosyal refah harcamalarına ayrılan bütçe ekonomik kalkınmaya ayrılan bütçeyi aşmıştır (Kim, 2021; Yang, 2020b). Bu durum Güney Kore’de refah devletinin gelişiminde devlet başkanının siyasal ideolojisinin etkili olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla Güney Kore’de refah devletinin gelişimini doğrudan Batı’daki refah devleti modellerine göre incelemek yanlış çıkarımların yapılmasına neden olacaktır.
- Asya Ekonomik Krizi sonrasında Güney Kore devletinin sosyal refah politikalarının artması Güney Kore’de refah devletinin sürekli geliştiği anlamına gelmemektedir. Örneğin, 2008-2017 yılları arasında görev yapan muhafazakâr başkanların kendilerinden önceki dönemdeki sosyal politikaları uygulamaya devam etmemesi ve sosyal refah politikalarından çok ekonomi politikalarına yönelmeleri Güney Kore’de refah devletinin kurumsallaşmadığını göstermektedir. Günümüzde de Güney Kore’de devlet başkanının ideolojisi görev yaptığı süre boyunca sosyal refah politikaları üzerinde belirleyicidir. Örneğin, 2017-2022 yılları arasında görev yapan devlet başkanının bireysel olarak demokrasi, sosyal adalet ve insan haklarına önem vermesi bu dönemde doğrudan hükümetin politikalarına yansımıştır (Korea Herald, 2017).
- Güney Kore’de demokrasi de Güney Kore’nin siyasal, ekonomik ve toplumsal koşullarına göre şekillenmiştir. Örneğin, devletin ekonomik kalkınma amacıyla chaebol’lerle kurduğu yakın ilişkiler demokratikleşme dönemi öncesine dayanmaktadır. Güney Kore devleti, ekonomik kalkınma hedefi doğrultusunda chaebol’lerin diğer firmalara göre eşitsiz bir biçimde büyümelerini sağlamıştır. Demokratikleşme sonrasında da chaebol çalışanları diğer firmaların çalışanlarına göre seçkin bir sınıf haline gelmişlerdir. Dolayısıyla demokratik

sisteme geçildikten sonra Güney Kore devletin sosyal refah politikalarını toplumun geneline yayamaması, demokrasi öncesinde devlet ve büyük sermaye grupları arasında kurulan güçlü ilişkilerin tarihsel bir sonucu olarak kabul edilebilir. Kısaca devlet, chaebol ve toplum arasındaki tarihsel ilişkiler Güney Kore’ye özgü bir refah devletin gelişmesine yol açmıştır.

- Avrupa’da refah devletin gelişmesinde etkili olan işçi sınıfının ve sendikaların, Güney Kore’de toplumsal konular ve sosyal refah politikaları üzerindeki etkisi sınırlıdır. Demokratikleşme döneminden itibaren güçlenen sivil toplum kuruluşları ise, günümüzde de değişen toplumsal koşullara uyum sağlayarak Güney Kore’de refah devletin geliştirilmesine yönelik önemli baskı grupları olmaya devam etmektedir.

Kaynakça

- Behling, F. (2018). *Welfare Beyond The Welfare State: The Employment Relationship in Britain and Germany*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Beland, D., Morgan, K. J., Obinger, H. ve Pierson, C. (2021). Introduction. *The Oxford Handbook of the Welfare State*. (Editörler: Daniel Beland, Kimberly J. Morgan, Herbert Obinger, Christopher Pierson). New York: Oxford University Press. 1-19.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (2002). Towards the Good Society, Once Again? *Why we Need a New Welfare State*. (Editörler: Gosta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck, John Myles). New York: Oxford University Press. 1-25.
- Fleckenstein, T. ve Lee, S.C. (2017). Democratization, Post-Industrialization, and East Asian Welfare Capitalism: the Politics of Welfare State Reform in Japan, South Korea and Taiwan. *Journal of International and Comparative Social Policy*. 33(1). 36-54.
- Holliday, I. ve Wilding, P. (2003). Conclusion. *Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the Tiger Economies*. (Editörler: Ian Holliday, Paul Wilding). New York: Palgrave Macmillan. 161-182.
- Jeon, B., Noguchi, H., Kwon, S., Ito, T. ve Tamiya, N. (2017). Disability, Poverty, and Role of the Basic Livelihood Security System on Health Services Utilization Among the Elderly in South Korea. *Social Science and Medicine*. 178. 175-183.
- Jung, I. Y. (2009). Explaining the Development and Adoption of Social Policy in Korea: The Case of the National Basic Livelihood Security Act. *Health and Social Welfare Review*. 29(1). 52-81.
- Jung, K. (2020). Public Trust and Transparency in Korea. *Routledge Handbook of Korean Politics and Public Administration*. (Editörler: Chung-in Moon, M. Jae Moon). New York: Routledge. 371-388.
- Jung, M.K. (2022). More Koreans and Marriage at Older Age: Data. *The Korea Herald*. [http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20220317000684&ace_search].(Erişim: 25 Mart 2022).
- Kessler-Harris, A. (2018). Introduction: The Uneasy Promise of the Welfare State. *Democracy and the Welfare State: The Two Wests in the Age of Austerity*. (Editörler: Alice Kessler-Harris, Maurizio Vaudanga). New York: Columbia University Press. 1-25.
- Kim, E.M. (1997). *Big Business Strong State: Collusion and Conflict in South Korean Development 1960-1990*. New York: State University Press.
- Kim, J. ve Hiesl, C. (2017). The South Korean Welfare State System: With Special Reference to the Future of Social Insurance System. *The Routledge International Handbook to Welfare State Systems* (Editör: Christian Aspalter). New York: Routledge. 451- 468.

- Kim, Y. (2020). Citizen Participation in Korea. *Routledge Handbook of Korean Politics and Public Administration*. (Editörler: Chung-in Moon, M. Jae Moon). New York: Routledge. 315-327.
- Kim, Y. S. (2021). A Balanced Understanding of the South Korean Welfare State: Development and Underdevelopment. *East Asia Foundation* (July 27th). No. 163. 1-5.
- Koo, H. (2011). Labor Policy and Labor Relations during the Park Chung Hee Era. *Reassessing The Park Chung Hee Era 1961-1979*. (Editörler: Hyung-A.Kim, Clark W. Sorensen). Seattle: University of Washington Press. 122-141.
- Koray, M. (2005). *Sosyal Politika*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Korea Herald (2017). Moon Jae-in's Five-Year Road Map Unveiled. [<http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20170719000825>]. (Erişim: 23 Mart 2022).
- Kuhnle, S. ve Sander, A. (2021). The Emergence of the Western Welfare State. *The Oxford Handbook of The Welfare State*. (Editörler: Daniel Beland, Kimberly J. Morgan, Herbert Obinger, Christopher Pierson). New York: Oxford University Press. 73-92.
- Kwon, H. (1995). The Welfare State in Korea: The Politics of Legitimation. *D.Phil. Thesis*. University of Oxford.
- Kwon, H. (2002). Welfare Reform and Future Challenges in the Republic of Korea: Beyond the Developmental Welfare State? *International Social Security Review*. 55. 23-38.
- Lee, W. ve Lee, J. (2004). Will the Model of Uncoordinated Decentralization Persist? Changes in Korean Industrial Relations After the Financial Crisis. *The New Structure of Labor Relations: Tripartism and Decentralization*. (Editörler: Harry C. Katz, Wonduck Lee, Joohee Lee). New York: Cornell University Press. 143-165.
- Lee, Y. (2020). Political Parties. *Routledge Handbook of Korean Politics and Public Administration*. (Editörler: Chung-in Moon, M. Jae Moon). New York: Routledge. 77-94.
- Manow, P. (2021). Models of the Welfare State. *The Oxford Handbook of The Welfare State*. (Editörler: Daniel Beland, Kimberly J. Morgan, Herbert Obinger, Christopher Pierson). New York: Oxford University Press. 787-802.
- McCurry, J. (2022). Conservative Candidate Squeaks to Victory in South Korean Election. *The Guardian*. [<https://www.theguardian.com/world/2022/mar/09/yoon-suk-yeol-elected-president-south-korea>]. (Erişim: 29 Mart 2022).
- Nullmeier, F. ve Kaufmann, F. (2021). Post-War Welfare State Development: The 'Golden Age'. *The Oxford Handbook of The Welfare State*. (Editörler: Daniel Beland, Kimberly J. Morgan, Herbert Obinger, Christopher Pierson). New York: Oxford University Press. 93-111.
- Ock, H.J. (2016). Candle Revolution: How Candles Led to Park's Impeachment. *The Korea Herald*. [http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20161209000458&ace_search=1]. (Erişim: 29 Mart 2022).
- OECD (2019). *Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- Quah, J.S.T. (1998). Singapore's Model of Development: is it Transferable. *Behind East Asian Growth: The Political and Social Foundations of Prosperity*. (Editör: Henry S. Rowen). London: Routledge. 105-125.
- Shin, D.M. (2003). *Social and Economic Policies in Korea: Ideas, Networks and Linkages*. London. RoutledgeCurzon.
- Stiglitz, J. (2018). The Welfare State in the Twenty-First Century. *The Welfare State Revisited* (Editörler: Jose Antonio Ocampo, Joseph E. Stiglitz). New York: Columbia University Press. 3-37.

- Yang, J. J. (2013). Parochial Welfare Politics and the Small Welfare State in South Korea. *Comparative Politics*. 45(4). 457-475.
- Yang, J.J. (2020a). Introduction: Towards a Political Economy of the Small Welfare State. *The Small Welfare State: Rethinking Welfare in the US, Japan and South Korea* (Editör: Jae-jin Yang). Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 1-29.
- Yang, J.J. (2020b). Korean Social Welfare Policies. *Routledge Handbook of Korean Politics and Public Administration*. (Editörler: Chung-in Moon, M. Jae Moon). New York: Routledge. 420-434.
- Yonhap News Agency (2020). Job Losses Extend into June, Unemployment Rate up at 4.3 pct. [<https://en.yna.co.kr/view/AEN20200715001352320?section=search>]. (Erişim: 25 Mart 2022).
- Yonhap News Agency (2021). Ruling Part, Gov’t Agree on Record budget for 2022 to tackle COVID-19 Crisis. [<https://en.yna.co.kr/view/AEN20210824002451315?section=search>]. (Erişim: 25 Mart 2022).
- Yoon, M.S. (2022). Women’s Groups Urge President-Elect to Scrap Anti-Feminist Pledges. *The Korea Herald*. [<http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20220311000568>]. (Erişim: 23 Mart 2022).
- You, J. S. (2020). Political Process: Elections, Interest Group Politics and Mass Media. *Routledge Handbook of Korean Politics and Public Administration*. (Editörler: Chung-in Moon, M. Jae Moon). New York: Routledge. 59-76.

