

# The Political and Social Economy of Care in the Republic of Korea

*Ito Peng*

Gender and Development  
Programme Paper Number 6  
October 2009

United Nations  
Research Institute  
for Social Development



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of the International Development Research Centre (IDRC, Canada), the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), and the United Nations Development Programme/UNDP (Japan/Women in Development [WID] Fund). UNRISD also thanks the governments of Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

# Contents

<b>Acronyms</b>	<b>iii</b>
<b>Acknowledgements</b>	<b>iii</b>
<b>Summary/Résumé/Resumen</b>	<b>iv</b>
Summary	iv
Résumé	v
Resumen	vi
<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>1. Social Policy Regime</b>	<b>1</b>
The Korean social policy regime: Familialism, male breadwinner and the late developer phenomenon	2
Income equality and poverty outcomes	5
Rearticulation of labour market and social welfare policies	6
Key components of the Korean social policy regime and recent reforms	7
<b>2. Significance of Unpaid Care within the Household to Total Care Provisioning</b>	<b>8</b>
<b>3. The Care Diamond</b>	<b>11</b>
Changing dimensions of the care diamond	11
Multiple actors and conflicting objectives: The case of childcare policy	26
<b>4. Conclusion</b>	<b>28</b>
<b>Annex: Summary of the Korean social policy regime</b>	<b>30</b>
Structure	30
Health	30
Pension	31
Employment Insurance	33
Workers' compensation/Industrial Accident Compensation Insurance (IACI)	34
Public assistance and social welfare	35
Education	37
<b>Bibliography</b>	<b>38</b>
UNRISD Programme Papers on <b>Gender and Development</b>	<b>41</b>
<b>Figures</b>	
Figure 1: The social security system in Korea	8
Figure 2: Changing configuration of the care diamond	12

## Tables

Table 1: Composition of all households with older people (over 65), 1990–2000	3
Table 2: Changes in the relation between family and old-age support	3
Table 3: Korea’s income distribution, 1965–2000	5
Table 4: Time on paid and unpaid care work by sex and marital status, 1999 and 2004	9
Table 5: Time on child, spouse and parent care, by sex and marital status, 1999 and 2004	10
Table 6: Estimated kindergarten and childcare centre enrolment, 2006–2020	15
Table 7: Per capita budgets for early childhood education and child care, 2005–2006	15
Table 8: Financial support for childcare, 2007	16
Table 9: Financial support for kindergarten, 2007	18
Table 10: Share of employment, weekly hours, and hourly earnings by employment status, region and sex, Korea, 2005	20

## Acronyms

<b>ECC</b>	early childcare
<b>ECEC</b>	Early Childhood Care and Education
<b>ECE</b>	early childhood education
<b>ESP</b>	Employment Stabilization Program
<b>GDP</b>	gross domestic product
<b>ha</b>	hectares
<b>IACI</b>	Industrial Accident Compensation Insurance
<b>IMF</b>	International Monetary Fund
<b>JSDP</b>	Job Skills Development Program
<b>KCTA</b>	Korean Childcare Teachers' Association
<b>KIHASA</b>	Korean Institute of Health and Social Affairs
<b>KNSO</b>	Korean National Statistics Office
<b>KWDI</b>	Korean Women's Development Institute
<b>MOGEF</b>	Ministry of Gender Equality and Family
<b>MOHW</b>	Ministry of Health and Welfare
<b>NBLS</b>	National Basic Livelihood Security Programme
<b>NGO</b>	non-governmental organization
<b>NHI</b>	National Health Insurance
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development
<b>UBP</b>	Unemployment Benefit Program
<b>WIID</b>	World Income Inequality Database

## Acknowledgements

I am very grateful to all the people, and there are many, who have assisted me with information, comments and support during the writing of this paper. This include members and associates of the United Nations Research Institute for Social Developments (UNRISD) project on political and social economy of care, people who have discussed and commented on the earlier versions of this paper at different conferences, and various institutional supporters, including International Development Research Centre of Canada (IDRC) and the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC). I would like to thank three people in particular who have made this a fun experience. Shahra Razavi of UNRISD who not only coordinated the entire project on the political and social economy of care involving over eight countries, but nevertheless also managed to provide uncountable hours in supporting, commenting, questioning and thinking with me on this paper. Silke Staab, Research Analyst at UNRISD, has been equally generous in reading my various versions of the paper, and providing me with thoughtful comments and feedbacks. I also thank Professor Hyekyung Lee at Yonsei University, Republic of Korea, for her support in Korea. She has been not only an invaluable source of information and an important contact person for my work in Korea, but also an inspirational mentor and a dear friend throughout the process. Finally, I would like to thank the anonymous reviewers for their insightful comments on my paper, and Suroor Alikhan at UNRISD for her meticulous editorial checks on the many almost final versions of this paper.

## Summary/Résumé/Resumen

### *Summary*

This paper applies the idea of the “care diamond”—a conceptual framework used to understand how care is produced and provided by the state, market, family and community—to the political and social economy of care in the Republic of Korea. It argues that the institutional arrangements that make up the care diamond in Korea have changed quite noticeably since the 1990s in response to the country’s evolving political, economic and social contexts. Using the case of family/work harmonization policy reforms, it discusses the reconfiguration of the care diamond and the significance of this for gender. The first section of the paper describes the social policy regime in Korea and how this relates to the idea of the care diamond; the second section highlights key findings from the time use survey analysis based on data from 1999 and 2004; and the last section discusses the political economy of policy change through an in-depth examination of the care regime configurations and social policy-making processes in Korea since the 1990s, and considers the implications for gender.

The Korean social policy regime has features of both strong familialism and male breadwinner orientation. In addition, as a newly industrialized country, Korea has to contend simultaneously with both industrialized and developing nation socioeconomic contexts. For example, a rapid decline in fertility and population ageing, a shift to the service sector and knowledge-based economy, and changes in norms about de-familialization, individualization and gender equality coexist with a sizeable informal labour market and an underdeveloped welfare state. However, the situation has altered since the 1990s as the government responds to changes in political and socioeconomic contexts. The welfare state has expanded significantly since 1997, and since 2003, has also seen a noticeable enlargement of social care. This paper focuses on one aspect of social care expansion: childcare and family/work harmonization policies.

The time use survey analysis based on data from 1999 and 2004 shows that despite increased state support for the burden of care placed on families, women continue to take on a large share of unpaid care work within households, and that the total value of this work represents a significant percentage of Korea’s gross domestic product (GDP). The analysis suggests that married women bear the largest burden of unpaid care work in Korea, and that much of this work is focused on childcare. Based on the survey data, Peng concludes that the gender division of labour remained relatively unchanged between 1999 and 2004, and that regardless of their employment status, women—particularly married women—took on a disproportionately large share of unpaid care work, in terms of both the amount of time they spent and their participation rate. The calculations suggest that in 2004 unpaid care work accounted for around 29 per cent of GDP, with women’s contribution amounting to 24 per cent and men’s 5 to 6 per cent.

The care diamond in Korea has traditionally been skewed toward the family and the market, with women undertaking a huge amount of unpaid care work, and the market providing reasonably secure jobs for men to support their families. Since the 1990s the Korean state has taken on a larger role in regulating, providing and financing social care services. It appears that the state’s participation in social welfare and care will expand farther. The market’s role in supplying and maintaining steady and secure employment for male breadwinners has weakened as a result of labour market reforms. It has instead repositioned itself as a supplier of social and care services, and a source of new, albeit precarious, service sector employment. Since a significant portion of this new service sector industry relates to care, both for children and the elderly, the market will likely take on an increasing role within the care diamond. The family remains an important site for social welfare and care, but has been relieved of some of its care and welfare responsibilities with the expanded participation of the state and market in social welfare. Finally, there is an increased expectation that non-governmental and voluntary organizations will play a larger part in providing social welfare and social care. The configuration of the Korean care diamond has thus shifted from a strong emphasis on the family and the market to a more balanced redistribution of care and welfare provision.

Social policy reforms have significantly contributed to the reconfiguration of the care diamond. These reforms, however, did not happen in a rational and systematic way. Rather, as the case of childcare and family/work harmonization policy reform illustrates, it came about as a result of intense contestation among various political actors within and outside of the government. An analysis of the childcare policy-making process thus shows that politics and ideas play an important role in shaping social policy and the welfare regime.

This paper demonstrates that the care regime in Korea has changed since the 1990s in response to shifts in the country's political and socioeconomic contexts. Recent social care expansion has contributed to a more balanced redistribution of care and welfare provision among the state, family, market and community. But it is still unclear whether these changes will result in greater gender equality in Korea. So far, there is no evidence to suggest that greater gender equality has been achieved.

Ito Peng is Professor at the Department of Sociology and School of Public Policy and Governance at the University of Toronto, Canada.

### **Résumé**

L'auteur applique à l'économie politique et sociale des soins en République de Corée l'idée du "carré des soins" – outil conceptuel utilisé pour comprendre comment les soins sont produits et dispensés par l'Etat, le marché, la famille et la communauté. Il explique que les mécanismes institutionnels qui composent ce carré en Corée ont changé de manière tout à fait perceptible depuis les années 90 suite à l'évolution politique, économique et sociale du pays. Prenant le cas des réformes des politiques de conciliation des responsabilités familiales et professionnelles, il montre comment le carré s'est reconfiguré et l'importance que revêt cette reconfiguration pour l'équité entre hommes et femmes. Dans la première section de son étude, il décrit le régime social coréen et ses rapports avec l'idée du carré des soins. Sa deuxième section met en lumière les principaux résultats de l'analyse des données recueillies entre 1999 et 2004 dans le cadre de l'enquête sur l'emploi du temps. Quant à la dernière section, elle traite de l'économie des changements de politique au travers d'un examen approfondi des configurations en matière de soins et des processus qui ont façonné les politiques sociales en Corée depuis les années 90, et s'interroge sur leurs conséquences pour les femmes.

Le régime social coréen est fortement teinté de familialisme tout en étant très axé sur l'homme, soutien de famille. De plus, en tant que nouveau pays industrialisé, la Corée se heurte aux problèmes socio-économiques à la fois d'un pays industrialisé et d'une nation en développement. Par exemple, le déclin rapide de la fécondité et le vieillissement de la population, le passage au secteur tertiaire et à une économie du savoir et l'évolution des normes sociales dans le sens d'un éclatement de la famille, de l'individualisation et de l'égalité des genres coexistent avec un important marché informel du travail et un Etat providence sous-développé. Cependant, la situation s'est modifiée depuis les années 90 car le gouvernement a modulé son action en fonction des changements survenus sur les plans politique et socio-économique. L'Etat providence a connu une expansion sensible depuis 1997 et, depuis 2003, la protection sociale s'est aussi étendue de façon notable. L'auteur se concentre sur un aspect de cette expansion: les politiques relatives à la garde des enfants et à la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles.

L'analyse des données recueillies entre 1999 et 2004 pour l'enquête sur l'emploi du temps montre que, malgré un soutien accru de l'Etat aux familles auxquelles revient la charge des soins, les femmes continuent d'assumer une large part des soins non rémunérés dispensés dans les ménages et que la valeur totale de ce travail représente un pourcentage important du produit intérieur brut (PIB) de la Corée. L'analyse indique que le poids des soins non rémunérés repose dans une très large mesure en Corée sur les épaules des femmes mariées et qu'une grande partie de ce travail est consacrée aux enfants. Se fondant sur les données de l'enquête, Ito Peng conclut que la division du travail entre hommes et femmes est restée relativement inchangée entre 1999 et 2004 et que les femmes, qu'elles soient employées ou non, surtout les femmes mariées, assumaient

une part disproportionnée des soins non rémunérés, au regard à la fois du temps qu'elles y consacraient et de leur taux de participation. Selon les calculs, les travaux non rémunérés de soins et d'assistance représentaient en 2004 environ 29 pour cent du PIB, dont 24 pour cent pour les femmes et 5 à 6 pour cent pour les hommes.

Traditionnellement, le carré des soins en Corée penche en direction de la famille et du marché, les femmes dispensant le plus gros des soins non rémunérés et le marché apportant aux hommes une sécurité de l'emploi propre à leur permettre de subvenir aux besoins de leurs familles. Depuis les années 90, l'Etat coréen joue un rôle plus grand dans l'encadrement, la prestation et le financement des services de protection sociale. La part que prend l'Etat aux services sociaux et à la protection sociale semble être en passe de grandir encore. Du fait des réformes de l'emploi, le marché joue moins le rôle qu'il lui incombait naguère de fournir des emplois fixes aux hommes soutiens de famille et de maintenir la sécurité de l'emploi. Il s'est repositionné en fournisseur de services sociaux et de soins et comme source de nouveaux emplois, bien que précaires, dans le secteur des services. Comme les soins, tant des enfants que des personnes âgées, constituent une part importante de ce nouveau secteur des services, la place du marché dans le carré des soins va sans doute s'accroître. La famille reste un lieu important de l'assistance sociale et des soins mais a été déchargée de certaines de ses responsabilités dans ce domaine avec la part plus grande des services sociaux qu'assument l'Etat et le marché. Enfin, on attend davantage des organisations non gouvernementales et bénévoles dans le domaine social. La configuration du carré des soins s'est donc modifiée en Corée: à la place prédominante que tenaient la famille et le marché s'est substituée une redistribution plus équilibrée des soins et des services sociaux.

Les réformes des politiques sociales ont contribué de manière non négligeable à la reconfiguration du carré des soins. Cependant, elles n'ont pas été menées de manière rationnelle et systématique. Elles ont plutôt résulté, comme l'illustre la réforme des politiques relatives à la garde des enfants et à la conciliation des tâches familiales et professionnelles, d'une intense contestation entre divers acteurs politiques à l'intérieur et hors du gouvernement. Une analyse du processus qui a abouti à l'actuelle politique relative à la garde des enfants montre que la politique et les idées pèsent lourd dans l'élaboration de la politique sociale et le choix du régime social.

Cette étude montre que l'organisation des soins en Corée s'est modifiée depuis les années 90 en réponse à l'évolution politique et socio-économique du pays. L'expansion récente de la protection sociale a contribué à rééquilibrer la distribution des soins et des services sociaux entre l'Etat, la famille, le marché et la communauté. Mais on ignore encore si ces changements aboutiront à une plus grande égalité des genres en Corée. Aucun signe, jusqu'à présent, ne permet de croire que des progrès ont été faits dans ce sens.

Ito Peng est professeur au département de sociologie et à la School of Public Policy and Governance de l'Université de Toronto, Canada.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5\\_21077](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21077)

