

IMF体制と「韓国型福祉国家」

金 早雪

■ 要約

社会保障を国民の普遍的権利と謳う社会保障基本法(1995年)の制定後、「生産的福祉」を掲げた金大中政権時代(1993～2003年)に、国民基礎生活保障法(1999年)など、市民運動と議員立法による「下からの」普遍主義への福祉改革が急進展した。しかし費用実態はアメリカ「残余・自由主義型」に近く、そもそも「韓国型福祉国家」は自由主義経済との調和を原則とするが、本格的始動期にIMF危機に遭遇したため、自由主義的な経済・労働政策の同時進行がとみに際立った。他方、「韓国型福祉国家」は、農村の無収入高齢者問題など、経済の「先進化」と社会の「成熟化」に遅れたツケを背負いながら、第二次安全網(公的扶助)の普遍主義と「高福祉・高負担」回避が両立するよう、第一次社会安全網(社会保険)の財政健全化と統合改編を進める一方、福祉サービスでは民間部門の活用・参加を目指している。「韓国型福祉国家」はいずれ北朝鮮問題によって正念場を迎えるであろう。

■ キーワード

恩恵から権利へ「下からの」福祉政策転換、経済「先進化」、社会「成熟化」、IMF危機、「韓国型第三の道」

I はじめに：「韓国型福祉国家」について

社会保障を国民の普遍的権利と謳う社会保障基本法制定(1995年)後、「生産的福祉」を打ち出した金大中政権(1998～2003年)のもとで、すべての国民に年齢等にかかわらず最低生活を保障するという国民基礎生活保障法(1999年制定、2000年10月施行)など、社会保障政策の一連の大改革がなされた。従来、公的扶助も労働能力・資産のない極貧者に限定されてきたことから、この改革は残余型/自由主義的な「恩恵」の供与から、普遍型/社会民主主義的な国民の「権利」への一大転換であった。

しかも、これまでの福祉政策・法制はもっぱら政府(実際には官僚)が立案してきたのに対して、一連の改革は、市民団体「参与連帯」など、「386世代」(当時30代、学生時代に1980年代の民主化を体験

した1960年代生まれ)が率いる市民運動が、折からの国会復権と相まって、国会請願・議員立法を通じて果たした点でも、特筆すべきことであった。

拙稿2002、2003は、こうした「下からの」、権利としての福祉への転換こそ、韓国型「福祉国家」化の最大の特徴と指摘した。福祉国家に括弧をつけたのは、これら前稿は、社会保障基本法と国民基礎生活保障法だけを取り上げたからであった。＜韓国型＞と表現することについて、維新独裁体制時代の「韓国型(的)民主主義」を想起させるため、否定的な印象が強いという指摘を受けた¹⁾。その感性は十分理解でき、表現・用語にはさほどこだわらないが、「下からの」普遍型への転換を強調する立場は従来通りである。

田多(2002)に依拠して、韓国が「福祉国家」に一步足を踏み入れたことについては確信するものの、他方、韓国の目指す方向が、ケインズ型福祉国

家よりも、経済・労働政策（ワークフェアなど）とリンクした「第三の道」に近いという点では、福祉「国家」のほうにむしろ留保が必要かもしれない。

かくして本稿は、＜韓国型＞よりも、＜福祉国家＞のほうに上述のような留保を持たせながら、1990年代後半に始まる、韓国の社会保障・福祉戦略の転換をとりあえず総称するものとして、その特徴と、経済・社会的背景、そしてその基本戦略について考察したい。

II 「韓国型福祉国家」の特徴、背景および基本戦略

1. 「韓国型福祉国家」の特徴

「韓国型福祉国家」の第1の特徴は、前述した通り、「下からの」あるいは「内発的」なプロセスによるものであったことである。政策転換の中核である国民基礎生活保障法が、IMF危機後、整理解雇を受け入れた労使政三者合意（1998年2月）を補完するものとなったため、「外圧」（IMFコンディショナリティ）との妥協の産物とみるむきもある。労働市場の規制緩和（特に整理解雇）など、自由主義的な経済政策と対になったことは事実で、後述するようにこの点も特徴の1つであるが、「福祉国家」化のこゝと基点については、社会保障基本法（1995年）に始まっており、その発端は生活保護水準に関する憲法請願（1994年）であったことなどから、少なくとも公的扶助を中心とする狭義の社会保障の諸改正は、社会的にも、政治的にも、「内発的」なものであったと確信する。

第2は、公的扶助を中心として、福祉を国民の「権利」として普遍性原則を取り入れたことであるが、その詳細は前掲拙稿などに譲ることとする。

第3として、「福祉国家」化が、経済の「先進化」と社会の「成熟化」に比べて遅れて始動したことによる特徴が見られる。「開発独裁」時代における「先進祖国建設」というスローガンには、経済発展

ののち福祉を充実させるという含意があり、1988年における最低賃金法と国民年金法の制定、翌年の医療の皆保険達成などをみても、少なくとも政府サイドはこの含意を基本としてきた²⁾。そういう意味では、国内の社会的・政治的な「成熟」が「福祉国家」化の日程を早めたとはいえ、福祉諸制度が経済・社会状況に遅れをとった感は否めない。具体的には次節で見ると、雇用保険（1995年）の遅れがIMF危機失業の打撃を大きくしたほか、公的扶助では郡部の無年金高齢者にかなり偏る現象が見られる。

第4に、公的扶助（第二次安全網）では普遍主義原則をとるとはいえ、第一次安全網である4大社会保険、すなわち健康（医療）保険・国民年金・雇用保険・産業災害補償保険（略して産災保険）の整備と財政健全化に重点をおき、第三次元の福祉サービスでは民間資源の効率的活用を目指し、さらに全体としても経済自由主義と協調型労使政策を基調とする点で、「第三の道」的な様相が見られる。これは第3節で論じた。

第5は、第4の特徴に関連して、ケインズ型福祉国家の破綻を避けることはもとより、「高福祉・高負担」という「大きな政府」は想定していないことである。その結果、公的扶助に代表される狭義の社会保障は普遍・社民型ながら、中央政府の社会保障支出が北欧並みになることはまずないと予想される。

この点について、簡単に見ておこう。

中央政府の社会保障費は、1980年17.3億ウォン（中央政府予算の2.4%；GDPの0.5%）、90年82.0億ウォン（同4.4%；0.6%）から「福祉国家」化の始動とともに急増し、2000年807.4億ウォン（同9.1%；2.1%）、01年1,074.6億ウォン（同10.8%；1.97%）、02年1,067.7億ウォン（同9.7%；1.80%）と、近年、政府予算の9～10%、GDPの2%程度にまで達したが、OECD諸国中では最下位である。

具体的に表1を見ると、1998年韓国の「保健・社会保障」支出のGDP比は6.3%（上記と開きが

表1 機能別政府支出(対GDP比)¹⁾

(%)

		保健・社会保障			教育	経済事業	一般行政	公共秩序・安全	国防	計
		計	保健	社会保障						
韓国	1990	4.2	1.7	2.5	3.4	3.8	2.5	1.2	3.9	19.0
	1998	6.3	2.4	3.9	4.1	5.6	3.2	1.5	3.1	23.8
アメリカ	2000	11.5	5.0	6.5	4.8	1.9	4.2	1.9	3.3	27.6
日本	2000	16.9	6.2	10.7	4.2	4.7	2.9	1.5	1.0	31.2
イギリス	1999	20.7	5.5	15.2	4.5	2.5	2.0	2.2	2.8	34.7
OECD19カ国平均 ²⁾		21.9	5.8	16.1	5.4	4.0	6.1	1.5	1.6	40.5
イタリア	2000	23.6	5.9	17.7	4.9	2.6	9.6	2.0	1.2	43.9
ドイツ	2000	28.2	6.3	21.9	4.3	4.2	3.9	1.6	1.2	43.4
デンマーク	2000	28.5	5.1	23.4	8.0	3.8	4.4	0.9	1.6	47.2
スウェーデン	2000	30.8	6.3	24.5	6.9	4.0	10.2	1.3	2.2	55.4

注：1) 最下位の韓国からトップのスウェーデンまで7カ国をとりあげて、保健・社会保障合計の低い順に並べ変えた。

2) OECD19カ国は、上記掲載国のほか、オーストリア、ベルギー、カナダ、フィンランド、ギリシア、アイスランド、アイルランド、ルクセンブルグ、オランダ、ノルウェー、ポルトガル。

資料出所：財政経済部2003, p.95.(原資料はOECD)

あるのは、地方・社会保障基金を含む一般政府のため)、租税負担率は23.8%でいずれもOECD諸國中、確かに最も低い。しかしながら、経済事業から3~4%ポイントほどを保健・社会保障に振り向ければ、ほぼアメリカ並みとなる。あるいは、経済事業は現行水準のまま、国防費を少し抑えて保健・社会保障を合計10%ポイント程度純増させれば日本に、15%ポイント程度ならイギリスにほぼ等しくなる。すなわち、公的扶助を始めとする法制度は北欧の普遍・社民型に近いが、政府支出から見ると残余・自由型(アメリカ)に最も近い。

保健・社会保障費が今後増加するとしても、おそらく日本・イギリス程度の水準ではないかと予測される。なぜなら、租税負担増加は経済成長へのマイナス効果があるため、政府は慎重を期して、むしろ費用効果の効率性のほか(OECD, 2003, p.97)、第一次安全網とされる社会保険システムの充実のほか、民間部門の動員・参与の奨励など、財政負担増を極力回避する姿勢がみられる(金誠一「第1次社会保障発展計画」、朴讚用1998所収)。IMF危機のどん底を脱した2001年度を

ピークに、社会保障費の伸びがとまっていることもその反映と思われる³⁾。また、保険給付の内容や水準がILO規準に達していないことにも留意を要する(金淵明「社会保障制度ノ現位置」、朴讚用1998所収)。

他方、ケインズ型福祉政策あるいは「国家福祉」(ホン1999)だけに依存しない「福祉社会」が提唱されるのは、地方自治制度の復活(1995年)や、儒教的大家族主義にかわる社会的連帯意識の「成熟」も一因として作用している。

韓国型の福祉キャッチアップは、福祉を普遍的権利と位置付ける点では北欧の「進んだ」普遍・社民型に近いが、財政破綻・国家依存を回避する志向を強く持つ結果、実績は、以前の「遅れた」様相から進展したとはいえ、当面はアメリカの残余・自由型にとどまるとされる。エスピン・アンデルセンが描きだした先進諸国の類型に照らすと、制度類型と実績類型とのこうした乖離も、その特徴の1つに加えることができようである。

上述した第3と第4の特徴を、以下で順にとりあげよう。

2. 背景としての経済「先進化」と・社会「成熟化」

「韓国型福祉国家」誕生の政治的契機と基本的な特徴は前節で述べた通りであるが、政策内容に影響を及ぼす背景となったのが、韓国の経済・社会の「成熟化」とIMF危機であった。順にみていこう。

まず、経済については、1980年代までの高度成長によって、絶対貧困人口は、1965年40.1%から90年には7.7%にまで低落させることができたことを評価すべきであろう。工業化にともない、第1次産業従事者は1970年に50.4%、85年24.9%、2000年12.5%へと減少を続けた。他方、鉱工業は各13.2%、23.4%、17.6%（最高値は89年27.8%）、そして第3次産業は各35.3%、50.6%、69.9%と、80年代以降サービス経済化が進展した。

1980年代前半、累積債務危機を契機に過剰投資の整理が進められてはいたが、一方では段階的資本自由化など経済「先進化」を既定路線とすることになりはならず、幸い85年プラザ合意による危機回復を得て88年ソウル五輪のブームが到来した。例えば、失業率は1980年に5.2%と68年(5.0%)以来の高率にはねあがったが、その後徐々に下がって88～97年まで2%台で推移していた。有効求人倍率は、81年(0.99倍)、82年(0.89倍)、85年(0.97倍)を例外として77～95年を通じて1.00倍を超えていたが、特に1988年は1.28倍と最高値であった。

このブーム期で特筆すべきことは、1987年の「民主化宣言」である。これは独裁体制の溶解を決定づけるとともに、韓国史上最大の労働争議を招いた。民主化はその後、着実に進んだが、他方、激しい労働争議が展開されながら、労働組合が政治的・社会的勢力として定着するには至らなかった。労使紛争件数は、87年に前年289件から一気に3,749件にも達したが、90年322件、97年には78件にまでおさまっており、IMF危機によって2001

年235件へと増加が見られた。しかし労働組合組織率は1977年24.3%をピークにすでに低落傾向にあり、88～91年こそ20%台に回復したものの（組合員数のピークは89年193万人）、数年間の一時的現象に終わり、特にIMF危機後は臨時雇用の増加もあいまって、2000年現在、8.1%（153万人）にまで落ち込んでいる⁴⁾。

ただし、労働組合組織率の低落は、韓国経済「先進化」に付随したものであり、「先進化」の指標というわけではない。重要な点は、1987～89年労働運動の高揚でもナショナル・センターを形成するには至らず、労働勢力はIMF危機後の整理雇用を防ぐことも、さらに「福祉国家」化の中心的推進軸になることもできなかったことである。これは、既成労働組織のうち合法的活動を担ってきたのは、「御用組合」とまで揶揄された韓国労組で、労働組合は、政治活動はおろか、民主労組など第二組合結成や、企業別を基本として第三者（上部団体）の介入も禁じられてきたからである。

さて経済の「先進化」は、韓国経済の国際的地位が中進国から先進国に接近したことにほかならず、その具体的な証は1996年のOECD加盟であった。しかし東アジアの「奇跡」を招来した国際経済への深いリンクが、諸刃の剣であることは、IMF危機が示した通りである（拙稿2001；Tat 2000など）。

すでに絶対貧困を克服し、「先進化」最終段階で起こった国際通貨危機は、グローバル・スタンダードの復帰・達成を前提としたことと、先述した労働勢力の相対的弱さから、経営不振企業の淘汰（ワークアウト）・整理解雇を通じて経済危機に発展した。直撃されたのは、(大)家族・自営・自己資産といったバッファーを持たない、ごく普通の勤労者であった⁵⁾。さらに雇用保険（1995年）が、もともと職業訓練など雇用誘導を基調に設計されていた以上に、そもそも導入の遅れが打撃をより広く、深くした。

こうした経済危機のなかで本格化した「福祉国

家」化は、経済・社会の「成熟」とのずれを色濃く見せている。

表2によると、韓国の生活保障受給率は3.37%と、日本の0.90%の4倍に近いが、まず気付くのは、日本の受給世帯は市部・郡部が7対1であるのに対して、韓国は1対1と、日本に比べて郡部にかなり偏重していることである。その結果、日本の世帯保護率は市部1.93%、郡部1.13%と市部のほうが高いが、韓国の市部は2.52%と日本より0.6%ポイント高いだけであるのに対して、郡部で5.13%と日本と5倍もの開きがある。つまり両国の受給率の差は、おおむね郡部に原因がある。また、受給者に占める高齢者（世帯）率は、日本（46.0%）のほうが韓国（25.6%）より格段に高いが、高齢者（世帯）の受給率は、日本5.56%に対して、韓国は10.77%、なかでも郡部は13.05%にも達している⁶⁾。

受給者にはIMF危機後の失業者もカバーされているが、失業者（率）は、非農家を過半とする市部

ほど多い（高い）ことから、雇用状況が好転すれば郡部・高齢者の比率がいつそう高まると見られる。郡部・高齢者問題が、韓国「福祉国家」化の初期状況を相当特徴付けている理由は、産業・雇用の地域的偏在を解消できないまま、一方で経済「先進化」に伴う社会「成熟」が急速であったのに対して、他方で公的年金などの福祉制度が著しく遅れたことである。少子化（合計特殊出生率：70年4.5；85年1.7；2000年1.47）、高齢化（65歳以上人口：70年3.1%；85年4.3%；2000年7.3%）、核家族化（単独・1世代家族：70年11.0%；85年16.5%；2000年29.7%⁷⁾）、高学歴化（高卒者の大学等進学率：70年26.9%；85年36.4%；2000年68.0%）、そして離婚急増（人口千人当たり：70年0.4件；85年0.9件；2000年2.5件⁸⁾）といった社会変動が急速かつ、都市・農村の格差を広げつつ進展し、国民年金制度の導入（1988年）と全国民化（1999年）の遅れのツケを、とりわけ郡部・高齢者

表2 生活保障受給率（保護率）の日韓比較：2001年度

	人口(千人) ²⁾			生活保障受給者(千人)			受給率(%)			
	計	65歳以上	高齢化率(%)	計	うち高齢者	高齢者率(%)	全人口	高齢者	地方財政自立度 ³⁾	
韓国 ¹⁾	全国	42,169	3,372	8.0	1,420	363	25.6	3.37	10.77	49.8
	市部	28,513	1,785	6.3	719	152	21.2	2.52	8.52	70.5
	郡部	13,656	1,617	11.8	701	211	30.1	5.13	13.05	27.1
	世帯数(千戸)			保護世帯			保護率(%)			
	計	うち高齢	高齢率(%)	計	うち高齢	高齢率(%)	全人口	全世帯	高齢世帯	
日本	全国	45,664	6,654	14.6	805,169	370,049	46.0	0.9	1.76	5.56
	市部				700,146				1.93	
	郡部				105,022				1.13	

注：1) 韓国の「市部」は、ソウル特別市、7広域市（政令指定都市に相当）および京畿道とし、「郡部」はこれら以外。京畿道を「市部」にしたのは、高齢化率6.8%、受給率2.42%、うち高齢者の受給率8.44%と、いずれもソウル並みであるからである。「郡部」には、日本の中核都市にあたる地域が含まれており、これらを除いた純粋な「郡部」はさらに開きがあるかもしれない。

2) 外国人は除かれている。年齢階層人口データ制約から2000年調査結果を使用した。

3) 地方財政自立度＝独自歳入／一般歳出×100(%)

資料出所：韓国については、統計庁「地域統計年報」2002、韓国保健社会研究院「韓国ノ保健福祉指標」2000年より作成。

日本については、厚生統計協会「厚生指標：国民の福祉の動向」2002年。

に集中的に負わせているのである。

翻って1987～89年の労働争議が一過性を強くしたのに対して、1994年に高齢者夫婦によって提訴された憲法裁判は単発的事件に終わらず、96年の総選挙にはどの政党も最低生活保障を公約とし、さらにその後、市民運動と国会復権による下からの「福祉国家」化につながったのは、こうした背景からである。

統計庁『社会統計調査報告書2002年』によると、老後不安(択一回答)は、第1が経済的困難36.8%、次いで健康問題27.4%、そして空しさ・疎外感16.9%が他を抜き出ている。また60歳以上の回答者について、生活費(小遣い)の出所は、本人または配偶者が55.9%とトップながら、子女・親戚が40.1%、政府・社会団体3.8%である⁹⁾。

関連して、表3を見ると、2002年現在、老後準備

のない世帯は、予想通り、年齢層では60歳以上(49.0%)、性別では女性世帯(55.8%)、婚姻形態では配偶者と死別(63.3%)または離婚(56.4%)した世帯に多い。他方、「準備あり」64.5%の内訳で、皆年金達成(1999年)を反映して公的年金が28.4%でトップに転じているが、40代、50代でも各33.1%、35.5%に過ぎず、過半が私的年金・預金など、自助努力に依存している。退職金が、勤労基準法では1953年制定以来、勤続1年につき30日分以上と定められているのに2.3%でしかないのは、終身雇用が定着していないからであろう。

このように、経済「先進化」と社会の「成熟」に制度が遅れをとり、その狭間におかれた高齢者が、国民基礎生活保障法などによる最低生活保障に頼る結果となった。この構造は、皆年金の効果が出る20年後くらいまで続くであろう。

表3 韓国の老後準備

(%)

	世帯主計	準備あり					準備なし					
		小計	公的年金	私的年金	退職金	預金等 ²⁾	小計	考えていない	これから計画	準備能力不足		
全国計(1998)	100.0	53.3	14.6	14.6	3.9	20.2	46.7	16.5	19.5	10.8		
全国計(2002) ¹⁾	100.0	64.5	28.4	15.9	2.3	17.8	35.5	8.7	13.8	13.1		
内訳	年齢階層	15～29歳	100.0	45.9	19.1	12.2	0.5	14.2	54.1	27.5	20.9	5.7
		30～39歳	100.0	68.5	29.9	22.4	1.8	14.4	31.5	10.3	17.3	3.9
		40～49歳	100.0	71.0	33.1	20.3	2.6	15.0	29.0	6.4	14.9	7.7
		50～59歳	100.0	72.7	35.5	13.1	3.2	20.9	27.3	5.2	11.7	10.4
		60歳以上	100.0	51.0	17.7	5.7	2.7	24.9	49.0	5.2	6.7	37.1
	性別	男性世帯主	100.0	69.2	31.5	16.6	2.7	18.4	30.8	8.0	13.5	9.2
		女性世帯主	100.0	44.2	15.2	12.7	0.8	15.5	55.8	11.5	14.6	29.7
	婚姻状態	未婚	100.0	41.6	19.0	11.0	0.7	10.9	58.4	27.7	21.7	8.9
		有配偶者	100.0	72.0	32.2	17.6	2.9	19.1	28.0	6.3	12.8	8.9
		死別	100.0	36.7	12.7	7.0	0.4	16.6	63.3	5.5	7.5	50.3
	離婚	100.0	43.6	15.4	13.9	1.1	13.2	56.4	10.4	22.6	23.5	

注：1) 2002年9月23日から10月2日にかけて、全国3万標本世帯の満15歳以上世帯員を対象とした調査。

この項目は、主として世帯主が回答したもの。なお一部、四捨五入のため小計があわないことがある。

2) 「預金等」(2002) 17.8%の内訳は、預金・積み立て13.6、不動産運用3.8、株式・債券0.2、契(ケイ: 頼母子講)0.1、その他0.1である。

資料出所：統計庁『社会統計調査報告書2002年』2003年、pp.260-263。

3. 「韓国型第三の道」ビジョンと「韓国型福祉国家」の実情

前節で「韓国型福祉国家」の第4の特徴として、「第三の道」に通じるところがあると述べた。以下、そのビジョンと実態を考察したい。

まず、「韓国型福祉国家」の本格的始動は、金大中大統領による「生産的福祉」によるものであった。「生産的福祉」が、「第三の道」に通じることは上村（2004近刊）が指摘するバックグラウンドのほか、財閥中心是正・社会的弱者配慮を強調するといえ、もとより社会主義・共産主義を標榜するものではなく¹⁰⁾、労働者の経営参加と協調的労使関係路線などからもうかがえる（金大中2002）。

「参与福祉」を掲げる盧武鉉大統領はこの路線を引き継いでいるが（そのため急進的労働勢力からは不満の声もある）、大統領権限が強いだけに、ポスト盧武鉉の人物・勢力によっては保守回帰もありうるであろう。反面、北朝鮮の惨状が急進化ストッパーともなっていることから、金大中・盧武鉉に勝る急進的政権が登場する可能性は、現状ではかなり低く、「高福祉・高負担」の実現は、保守回帰以上に起こりにくいと考えられる。

そのため社会保障基本法以来の「福祉国家」化で政府が立案した3本柱の政策枠組みは、「高福祉・高負担」回避を基調に、継承されると思われ

る。3本柱は、社会保険（第一次社会安全網）、公的扶助（第二次社会安全網）、そして福祉サービスである。表4にあるように、国民基礎生活保障法施行以前の1998年は、健康保険だけで55.1%を占めたが、施行後は逆転して基礎生活保障（公的扶助）だけで45%前後となっている。国民年金（1988年導入）が18歳以上すべての国民に広げられたのは1999年のため、今後20年にわたって高齢者への公的扶助を幾分かでも減らせるとすれば、退職年齢の引き上げと高齢者雇用促進に期待するしかない¹¹⁾。

公的扶助に中央政府福祉予算の半額近くを費やさざるをえないだけに、「韓国型福祉国家」は、雇用安定と医療保険財政危機を当面の課題として、社会保険などによるセーフティネットの拡充に急いでいる。

雇用安定事業は、職業能力開発事業とともに、現在、雇用保険基金のもとで運営されており、これらの支出額合計は失業保険給付に匹敵している。保険料は、失業保険料については労使折半（賃金総額の各0.3%からIMF危機後0.5%）で、雇用安定事業と職業能力開発事業は事業主負担である。前者は当初0.2%、現在0.3%で、後者は、従業者規模によって0.05～0.1%（小規模企業ほど高率）、現在、0.1～0.7%（逆に大規模企業が高率）とされ

表4 保健福祉部事業費の内訳

	1998		2000		2002		1998 = 100
	10億ウォン	%	10億ウォン	%	10億ウォン	%	
社会福祉	1,071	35.6	3,143	60.3	4,437	58.2	414
基礎生活保障	575	19.1	2,409	46.2	3,403	44.6	592
社会福祉サービス	497	16.5	735	14.1	1,033	13.5	208
保健医療	227	7.5	236	4.5	359	4.7	158
社会保険	1,712	56.9	1,831	35.1	2,829	37.1	165
健康保険	1,658	55.1	1,754	33.7	2,737	35.9	165
国民年金	54	1.8	77	1.5	92	1.2	170
保健福祉部事業費計	3,010	100.0	5,211	100.0	7,624	100.0	253

資料出所：保健福祉部『保健福祉白書』2002年，p.604.

表5 社会保険一覽

(千人, %)

		1990	1995	2000
人口(千人)		42,869	45,093	47,343
被雇用者数(千人)		10,950	12,736	13,142
健康保険	加入者(千人)	40,180	44,015	45,895
	対人口適用率(%)	93.7	97.6	96.9
	職場	16,455	16,744	17,578
	公教	4,603	4,845	4,826
	地域	19,421	22,457	23,492
	保険収支(10億ウォン) ¹⁾	268	538	-916
	職場	238	345	-791
	公教	44	60	-40
	地域	-14	133	-84
公的年金	加入者(千人)	5,649	8,396	12,883
	対人口適用率(%)	13.2	18.6	27.2
	対18歳以上就業者適用率(%)	31.4	41.3	61.3
	国民年金	4,652	7,257	11,763
	公務員	843	958	909
	私学教職員	154	181	211
	基金総額(10億ウォン)	7,303	25,700	79,389
	国民年金	2,560	18,160	73,662
	公務員	3,579	5,150	1,775
	私学教職員	1,164	2,390	3,952
	保険収支(10億ウォン) ¹⁾	2,138	12,935	49,883
	国民年金	1,927	13,353	50,706
	公務員	33	-638	-946
私学教職員	178	220	123	
産業災害 補償保険	加入者(千人)	7,543	7,894	9,486
	対被雇用者適用率(%)	68.9	62.0	72.2
	保険収支率 ²⁾	88.4	78.0	n.a.
	支給額(10億ウォン) ²⁾	539	1,134	1,456
雇用保険	加入者(千人)	—	4,204	6,747
	対就業者適用率(%)	—	33.0	51.3
	保険収支(10億ウォン) ^{1) 3)}	—	335	952

注：1) 保険収支=保険料収入-保険給付額。

2) 産災保険の保険収支額データは断片的にしか得られないため収支率と支給額を掲げた。なお『保健福祉統計年報』の産災保険支給額の単位1000ウォンは100万ウォンの誤記と思われる。

3) 雇用保険の保険給付には、失業給付と、それよりやや多い雇用安定事業・職業能力開発事業が含まれている。

資料出所：韓国保健社会研究院『韓国ノ保健福祉指標』2001，保健福祉部『保健福祉統計年報』2002。産災保険収支率は，朴讚用編著1998，p.155。

ている。雇用保険が、失業保険だけでなく、雇用安定事業と職業能力開発事業とを併設しているのは、導入設計時(1990～95年)、産業の高度化、情報化を背景として失業が主として雇用受給ミスマッチによるものであったことも関係している。

他方、「高福祉・高負担」を避けたい「韓国型福祉国家」にとって、最大の財政圧迫要因となっているのが、健康(医療)保険である。医療保険は1976年に職域・大企業から導入されたが、88年農漁村に、89年都市自営業者に導入する際、統合案が浮上したが、地域組合方式による別立てでスタートした。しかし、地域組合は多額の政府負担を出しても赤字が続き、98年2月、労使政委員会で統合案が策定されるに至った(健康保険組合連合会2003)。99年1月には公教(公務員と私学教職員)保険と統合し、さらに2000年7月、国民健康保険法により職場保険も統合されて一本化された。ただし、財政統合はまだなされていない¹²⁾。保険料は従来通り、職場勤労者と公務員・教職員は、報酬総額の3.4%を使用者と本人が折半負担し(国庫補助なし)使用者が納付する。自営・農漁民は財産・所得に応じた定額を自己納付するが、財政の40%(2003年度予算2.7兆ウォン、その後1500億ウォン追加)が国庫補助である(特例法で2006年まで)。

健康保険統合は、地域組合への国庫補助と赤字を、職場と公教の黒字でカバーする目算であったが、1997年に職場と公教が揃って赤字に転落した。表5によると、2000年現在、赤字はさらに拡大して職場部門だけで7910億ウォン、全体で9160億ウォンに上っている。これに対して、国民年金は基金造成のさなかにあるため、そこで浮上したのが、4大保険の統合計画である。

4大保険統合の意義は、ゆりかごから墓場までを保険方式によるネットで極力カバーすることと、資金・所得の移転・再分配を単一基金内で果たすことである。前者は、補足性原理をとる公的扶助への支出を保険(自己負担原則)によって抑える効

果を持つ。後者は、事務経費の削減にもつながる。

第1次セーフティネット依存システムが実現するのは、皆年金から20年後の2019年以降だが、予想外に急速な高齢化で、国民年金基金枯渇は早ければ2040年代とも予測されているため、保険システムによる福祉黄金時代はせいぜい20～30年程度の寿命であろう。

福祉サービスなどで民間の資源・参加が動員・奨励されるのは、そのためである。社会保障基本法における、一部福祉サービス費用の応能原則の導入や、福祉事業基金を国家管理から民間主体としたこと、今年予定されている企業年金制度の導入などがその具体例である。

このように、自由経済体制を基本とする「韓国型福祉国家」は多くの課題を抱えているが、最後に、いずれ乗り越えるべき最大の課題は統一問題である。ドイツ統一では西から東への移住も見られたが、朝鮮半島の場合は圧倒的に北から南に偏るであろう。国家予算上は、これをどう防ぐかにも焦点があてられている¹³⁾。

III むすび

「韓国型福祉国家」は、福祉理念の普遍主義と経済・福祉実態の自由主義という点では、先進国モデルに照らすと乖離が見られる。他方、日本を含めたアジア諸国との間にも共通点と差異がある(広井良典・駒村康平2003)。類型化は相対的考察から特徴を描く一手段に過ぎないが、東アジア経済の「奇跡」が途上国の開発戦略に教訓を与えたように、「韓国型福祉国家」の軌跡は、貧困・失業からの解放という人間の福祉のあり方に啓発することが少なくないだけに、小稿が残した細部、詳論は別の機会に譲りたい。

注

- 1) 2003年9月26日、下在寛博士(韓国保健社会研究院老人・障害人政策開発センター所長)が主催下さ

たセミナーで報告した際、1990年代後半に「下からの」福祉国家形成という仮説に異論はなかった反面、＜韓国型＞という語に質問が集中した。福祉に消極的という第一印象を抱かせるため、内容と整合しないがためのようである。しかし、時期・段階を明確にすれば理解可能という意見や、さらに、むしろ＜韓国型＞に新しい意味付けをする意義もあるという心強い援軍も得た。

- 2) 従来、残余・自由型の制度をとったのは、北朝鮮との対峙を背景とする独裁政権が、経済企画院に絶大な力を持たせたことも関係している。また1973年の国民福祉年金法(実施されず)の立案でも韓国開発研究院がかなりの程度、主導したが、モデルとしたのはアメリカ・リベラル派であった(国民年金基金公団『国民年金十年史』1998年)。保健福祉プロパー官僚の動向などがわかれば、また別の側面も見えてくるかもしれない。
- 3) 1999・2000年度のそれぞれマイナス2.0%、同1.1%成長から、2001年には2.5%、2002年1.7%のプラス成長に回復し、失業率も1998年の過去最悪7.0%から3%台に下がった。
- 4) IMF危機後、10%程度の低組織率のもとで争議が増加していることから、「闘争的組合」の割合が相対的に増加したと言えるかもしれない。また、1987年争議の内訳は賃金引上げ2,613件(69.7%)、団体協約170件(4.5件)だったが、95年に両者は逆転し、2001年はそれぞれ59件(25.1%)、149件(63.4%)と、質的变化が見られる。本文とあわせて資料出所は、金秀坤・李周浩「労使関係と人力開発政策」(車・金1995)p.540、統計庁『韓国統計年鑑』2002。
- 5) 本山美彦『売られるアジア』新書館、2000年、参照。ちなみに都市勤労者の所得源泉のうち勤労所得は、1985年に90%を切ったが、2000年84.1%で副業・その他所得は15.9%に過ぎない。また勤労所得のうち世帯主が80.3%から68.7%に減り、妻など世帯員が9.1%から15.5%に増加している(韓国保健社会研究院『韓国ノ保健福祉指標』2001年)。
- 6) 最も高い全羅南道では、高齢者の受給率は17.07%に達している。
- 7) 韓国民法で扶養義務者(親族)は直系8親等までであるが、国民基礎生活保障法の扶養義務者は同居する直系2親等までの者とした。そのため、保守派は同法を「家族解体法」と批判している。戸主制度廃止法案も、上程されては廃案となってきたが、2006年成案の見込みもいう。
- 8) 括弧内データ出所は、韓国保健社会研究院『韓国ノ保健福祉指標』2001年、統計庁『統計デミル大韓民国五十周年ノ経済社会上変化』1998年、同『韓国統計年鑑』2002年、など。

- 9) 65歳以上人口の生活保障受給率10%強(表2)と開きがあるのは、本文の調査が3万世帯アンケートであるため、生活保障の受給を「恥」と感じて公言し難い風潮が根強いことが関係しているかもしれない。
- 10) 社会主義・共産主義は、北朝鮮の「主体思想」ともども、韓国では国家転覆罪にも問われるタブーである。かつての独立運動路線に関して右派・左派とは言うが、レフト(left)は「左翼」とは言わず、「左傾」(チャギョン)と称される。
- 11) 特殊法人・信用保証基金が、定年58歳まで雇用保障するかわり、賃金は55歳ピーク制を初めて導入した。3年後に制度が定着すれば、年間18億ウォンの人件費節約になるという(『朝鮮日報』2003年6月30日)。
- 12) 2002年大統領選挙で、盧武鉉候補は統合を、ハンナラ党・李会昌候補は分離を公約としていた。
- 13) 盧龍煥・白和宗「統一対備社会保障政策ノ主要課題」朴讚用1998所収。1962年の「国家有功者および越南帰順勇士特別保護法」はその後分離され、「帰順北韓同胞法」、その後1997年に「北韓離脱住民保護および定着支援法」(統一院所管)に改正されている。保健福祉部所管時代の適用者は1979年まで412人、80～89年60人、90～97年190人、計662人(『保健福祉白書』1997年版、p.206)。また1995年以来、統計庁が『南北韓経済社会上比較』を刊行している。2003年8月、韓国政治外交史学会「韓米同盟50周年法的・制度的考察」セミナーで、北朝鮮が崩壊したときの統治と韓国軍動静について初めて公開討議された。イクングアン・建国大学教授は、朝鮮戦争時、大韓民国を韓国唯一の合法的政府とした国連決議には、38度線以南について管轄権を持つと付記されているため、同一民族を理由に、北の崩壊、即、南(韓国)の統治権が及ぶとは限らず、強大国間の利害関係の中でどの程度、実質的権限が委任されるかによる、という見解を発表した(『朝鮮日報』2003年8月30日)。

参考文献

〈日本語〉

- 宇佐見耕一編2003『新興福祉国家論』アジア経済研究所
上村泰裕2004「東アジアの比較福祉国家論に向けて」
大沢真理編2004(近刊)『東アジアの福祉戦略』ミネ
ルヴァ書房
韓国社会科学研究所社会福祉研究室・金永子編訳2002
『韓国の社会福祉』新幹社
金早雪2001「『東アジアの奇跡』は終わったのか」岩本武
和ほか『グローバル・エコノミー』有斐閣(第7章)
金早雪2002「韓国型『福祉国家』への政治社会学力」『朝
鮮奨学会学術論文集』第24集 pp.49-74
金早雪2003「韓国型『福祉国家』の始動」宇佐見編2003
(第3章) pp.85-134

- 金早雪 2004「韓国の社会保障」朴一編 2004(近刊)『変貌する韓国経済』世界思想社
- 金大中(金有培記録校正; 田内基訳) 2002『生産的福祉への道』毎日新聞社
- 健康保険組合連合会 2003『韓国の医療保険改革についての研究報告書』同会
- 「特集: 第5回厚生政策セミナー『アジアと社会保障』」2001『海外社会保障研究』Summer 2001
- 田多英範 2002「日本における社会保障制度体系の確立(上)」『流通経済大学論集』第36巻第4号 pp.1-19
- 広井良典・駒村康平 2003『アジアの社会保障』東京大学出版会
- <韓国語(ハングル順)>
- 朴讚用ほか 2000『社会安全網拡充ノタメノ所得保障体系改編方案』韓国保健社会研究院
- 朴讚用編著 1998『社会保障発展目標設定ト政策課題』韓国保健社会研究院
- 元鍾旭ほか 2001『国民年金基金運用評価』韓国保健社会研究院
- 財政経済部編訳 2003『OECD韓国経済報告書』財政経済部
- 鄭敬培ほか 2001『公的年金制度改善方案研究』韓国保健社会研究院
- 車東世・金光錫 1995『韓国経済半世紀: 歴史的評価ト21世紀ビジョン』韓国開発研究院
- 崔秉浩・申鉉雄 2001『国民健康保健ノ財政危機評価ト財政安定化方案』韓国保健社会研究院
- チェキョング 2002「生産的福祉ニ関スル考察: 韓国の福祉体制ノ展望」韓国福祉研究院編『韓国ノ社会福祉 2002/2003』同院
- ファンドクスン編 2000『生産的福祉ノタメノ労働政策研究』韓国労働研究院
- <英語>
- Goodman, Rodger, Gordon White and Huck-ju Kwon (eds). 1998. *The East Asian Welfare Model*, Routledge, London and New York.
- Tat Yan Kong. 2000. *The Politics of Economic Reform in South Korea*, Routledge, London and New York.
- Tang, Kwong-lueng. 2000. *Social Welfare Development in East Asia*, Palgrave, Canada.
- (Jo-seol Kim 信州大学教授)