

韓国の中大政権における 新自由主義的経済改革と「生産的福祉」の意味

韓国・梨花女子大学社会科学研究所 鄭 美 愛

1. 序論

IMF (International Monetary Fund) から救済金融を受けるという経済危機¹⁾を抱えて出帆した中大政権 (いわば「国民の政府」) は、執権初期から「民主的市場経済の確立」という国政指標を掲げ、危機克服のために大々的な構造調整を進めた。構造調整の基調は非効率的な公共部門の縮小と民営化、市場の合理性と市場論理に基づいた経済運営の基本的枠組みを強調する新自由主義である²⁾。

民主的市場経済論は、中大大統領が1997年大統領選挙に臨む際出版した『中大の21世紀市民経済の話 (김대중의 21세기 시민경제이야기)』(以下『市民経済』と略す) で本格的に登場した論理である。民主的市場経済論は、新自由主義に基づき、政治的民主化にあわせて経済の運営に民主主義の原理・原則の適用を拡大し、政府の不要な規制を撤廃し、自由競争と自己責任の原則を確立することを通じて、「真」の市場経済秩序を確立することを意味すると書いている。

一方、民主的市場経済論に基づいた大々的な構造調整とともに同時進行さ

※本稿は、社会福祉法人恩賜財団母子愛育会の平成14年度外国人研究者招聘事業として山口大学経済学部で報告されたものである。

- 1) 韓国では、IMF から救済金融を受けた1997年11月からの約3年間をいわゆる「IMF時代」と呼んでいる。
- 2) 現在、中大政権の福祉政策については多様な評価がなされているが、金政権の政策路線の根幹が新自由主義であることについては、ほとんどの研究が大体において合意している。

れたのが、一見して新自由主義的改革とは相反するよう見える積極的な社会保障の拡充である。このような金大中政権の積極的社会福祉政策を支えたのが「生産的福祉論」である³⁾。2003年2月24日に金大中政権の5年間の任期が終わった現時点で、IMF 救済金融という経済危機の中で断行された新自由主義的経済改革と、「生産的福祉」として代表される積極的福祉政策の拡大をいかに解釈すべきかの問題が重要な課題として議論されている。

本稿は、「国民の政府」の福祉政策はIMF 救済金融という未曾有の事態の中で大量失業と大量貧困の発生により起きた社会的危機を克服するため、一時的代案として「社会安全網の構築⁴⁾」を目指したものであり、したがってその性格においても福祉国家への指向性は極めて制限的であるという前提から出発している。社会的危機に当たって社会保障制度を拡充することは当然の選択である。大量失業の放棄は社会的不安を増大させ、社会をより深刻な危機状況に追い込むことは自明である。1997年の大統領選挙当時掲げた「生産的福祉論」が、社会危機がより深化した1999年になって具体化したことは、福祉政策の拡充が社会安全網の構築を目標としてなされたことを物語っていると見える。したがって、「国民の政府」の福祉政策の拡充は、新自由主義

3) 「生産的福祉」は一般的にヨーロッパでは welfare to (for) work, アメリカでは workfare という。チョ・ホンシク (조흥식) は、金泳三政権は労働による福祉を「生産的福祉」と定義したが、金大中政権が掲げている「生産的福祉」の意味は「基礎生活保障という社会福祉の基本内容と自立・自助・自活支援により個人及び国家の生産性を高めるという意味が結合したもの」であり、両者の間に違いがあるにもかかわらず、金大中政権が金泳三政権の使っていた「生産的福祉」という用語をそのまま使っていることを指摘している。したがって、彼は金泳三政権の生産的福祉は workfare であり、金大中政権のそれは productive welfare であるという見解を提示している。さらに金大中政権の生産的福祉の特性を生かして、「生産的福祉」の代わりに「社会統合的福祉」と呼んだ方がより適切であると提案している。(조흥식, 2000: 438) 金大中政権の生産的福祉が果たして workfare であるか、productive welfare であるかについては、より十分な議論が要求される問題であると思われる。

4) 社会安全網 (Social Safety Net) は、社会保険を中心とする1次安全網、公的扶助を中心とする2次安全網、公共勤労、社会的就労、緊急救護を含める3次安全網の三つに分類できる。

的経済改革の成功を保障するための手段としての意味を持つものであり、これが福祉国家への指向性を持っているか否かは、政策の持続性が確認できるまで一定の期間留保するしかないと思われる。

2. 「国民の政府」の福祉政策に関する主な議論と評価

「国民の政府」の福祉政策に対しては大きく二つのレベルで評価が行われる。一つは、「国民の政府」の福祉政策をめぐるこれまでの議論の中心をなすものとして、「国民の政府」の福祉政策の性格が新自由主義であるか否かの問題である。もう一つは、韓国の福祉体制に対する今後の展望とも関連するものとして、「国民の政府」の福祉政策の拡大が通貨危機による大量失業と大量貧困という事態に対する緊急対応の側面から出た一時的な福祉膨張であるか、それともこれまで低発展の状態にとどまっていた韓国の福祉体制を、福祉国家指向に転換させる重要な契機として作用するかという点である。以下では、「国民の政府」の福祉政策に対する評価と展望に関する代表的な議論をまとめてみた。

キム・ヨンミョン (김연명) は、「国民の政府」の福祉政策について最も積極的かつ肯定的に評価している。彼は、「国民の政府」の福祉政策は韓国で近代的な社会福祉が始まった1960年代以降、最も革新的であり、国家の福祉責任を強化する国家福祉路線であると評価しており、したがって「反」新自由主義的であると主張する (김연명, 2000)。さらに、ソン・ギョンリュン (성경룡) は、「国民の政府」は経済危機とともに社会的不平等と社会解体現象が深化している状況の中で不平等を改善し、社会的統合力を増進するため展開した国民基礎生活保障と生産的福祉を基本とする福祉改革が大きな成果をあげており、したがって「国民の政府」は「最悪の政治経済的条件」の中でそれなりに「最善の福祉成果」を達成していると評価している (김연명・성경룡, 2000: 439)。

一方、チョン・ムグォン (정무권) は、「国民の政府」の社会福祉政策が

過去に比べて画期的な側面を持つてはいるが、新自由主義的構造調整の大きな枠からみると、実際に社会政策改革の内容と成果は、新自由主義の価値と背馳しないレベルのものであると評価している（정무원, 2000: 354）。

また、チョ・ヨンフン（조영훈）は、生産的福祉政策により韓国の福祉国家は自由主義と保守主義が混在した状態から自由主義的な形態に変貌していくだろうと展望している。彼はその根拠として次のような四点をあげている。第一、生産的福祉論が一般市民ではなく、低所得層のための公共扶助の活性化のみに焦点を合わせている。第二、所得移転や社会保障拡大にはあまり関心がなく、市場を通じて資源配分を活性化しようとしている。第三、社会福祉の提供者として、国家以外に市民団体や地域社会、企業の役割を強調している。第四、労働関係福祉（workfare）を強調するため、市場への依存度が高まる（조영훈, 2000）。したがって、彼は金大中政権の福祉政策は基本的に新自由主義的であり、過去の政権に比べてより進歩的でもなければ拡大指向的でもないと主張する（조영훈, 2001）。

上記のような評価を念頭におきながら、以下では「国民の政府」の福祉政策の内容と展開を考察し、その性格を明らかにしてみたい。

3. 「国民の政府」の社会福祉政策

(1) 「生産的福祉」の背景

金大中大統領は、就任の前に IMF と締結した基本協定を履行しなければならない制約条件を抱えて出発した。IMF から救済金融を受ける条件として、韓国政府は IMF と次のような 7 つの事項に合意したのである。①通貨及び財政緊縮を通じた経常収支改善と物価上昇抑制（1998年経済成長率 3% 以内、1998年物価上昇率 5% 以内、1998・1999年経常収支赤字 GDP 1% 以内）、②金融産業の構造調整と自己資本拡充（不実金融機関構造調整及び退出、金融機関の健全性の向上）、③金融市場機能及び監督機能の強化、④企業支配構造の改善（国際基準会計制度導入、相互支給保証制の改善）、⑤資本市場

の自由化の持続（外国人株式取得限度の拡大，債券市場の早期開放など），⑥貿易自由化の促進（輸入先の多角化制度及び貿易関連補助金の廃止），⑦情報公開（外貨及び金融情報の定期的公開など）がそれである（김태성・성경룡，2000：438）。

通貨危機を脱出するため，IMF との合意事項を遵守するための構造調整の過程で，失業，貧困のような社会問題が一時に爆発的に露出し，そのような状況の中で，国政指標としての「生産的福祉」は政策的に具体化して現れるようになった。

表1の各指数は構造調整による失業率，貧困率の増加による社会的両極化現象を明らかにしている。表1は1997年から2000年までの推移を示しており，通貨危機以前と以後，それから金大中政権の福祉政策が本格的に実施されはじめた1998年4/4分期以後の動向が比較できる。まず，ここでは，生産的福祉の背景となった，当時の社会的両極化と不平等現象の程度を，具体的に雇用と所得平等に関連させて考察してみよう。

表1 労働力率・失業率・ジニ係数（1997年～2001年）

年度	分期	労働力率(%)	失業率(%)	ジニ係数
1997	1/4	61.1	3.0	0.283
	2/4	63.1	2.5	
	3/4	62.6	2.1	
	4/4	61.9	2.6	
1998	1/4	59.5	5.6	0.316
	2/4	61.5	6.8	
	3/4	61.1	7.4	
	4/4	60.5	7.4	
1999	1/4	58.6	8.4	0.320
	2/4	61.0	6.6	
	3/4	61.2	5.6	
	4/4	61.2	4.6	
2000	1/4	59.5	5.1	0.317
	2/4	61.3	3.8	
	3/4	61.3	3.6	
	4/4	60.8	3.7	
2001	1/4	58.9	4.8	0.319
	2/4	61.7	3.5	
	3/4	61.4	3.3	
	4/4	61.2	3.2	

注：ジニ係数は都市勤労者世帯（所得基準）

資料：韓国統計庁統計情報システム<<http://kosis.nso.go.kr/>>

まず、雇用をみると、経済危機の深化により労働力率と失業率が大きく悪化したことがわかる。景気の沈滞とともに、労働力率は1997年2/4分期63.1%から1998年1/4分期には59.5%に減少し、1999年1/4には再び58.6%に落ちて、最低値を記録している。労働力率の減少とともに失業率の増加をも目立っている。失業率は、1997年3/4分期に2.1%であったが、それ以降急激な増加ぶりを見せ、1998年には5.6%、6.8%、7.4%と急増加しており、1999年1/4分期には8.4%にも達している。失業率は経済危機以降、危機以前よりやや高いとはいえ3%台に回復したが、労働力率は依然停滞を見せている。

一方、所得の平等についてみるため、ジニ係数の推移をみると、1997年0.283であったのが、1998年から2001年には各々0.316、0.320、0.317、0.319を示しており、経済危機を経ながら社会の両極化現象が深化し、さらにはそれが固着化する傾向までみせている。

上記のような状況の中で、社会的危機を克服するための代案として社会保障制度を拡充することは、当然の選択であったかもしれない。新自由主義的構造調整の中での初期ケインズ主義的福祉国家方式を同時に進行させなければならない理由は、経済危機に伴う構造調整の過程で社会福祉制度の社会統合機能が不十分であると、社会的不安が増加し、共同体意識が崩れるなど膨大な社会的コストがかかり、国家競争力を弱化させる悪循環が発生する可能性が極めて高いからであろう（조흥식, 2000: 435）。大量失業と社会的両極化の放置は、社会的不安を加重し、社会をより深刻な危機状況に追い込むだろう。IMF 救済金融という経済危機の中で構造調整は長期間にわたる一連の持続的な改革過程であり、その過程における構造調整の結果により社会的葛藤が発生するため、葛藤を調整・克服し、集合的な代案を作ることににおいて、国家の社会統合的な役割は極めて重要である（정무권, 2001: 328）。1997年大統領選挙当時の国政指標として提示された「生産的福祉論」が、金大中政権が出帆して2年目である1999年になって初めて具体化されたことは、表1で示したように社会統合を妨げる社会的危機がすでに危険水位に達していると認識し、福祉政策の拡充を通じて社会安全網を構築するためであった

ことを物語っている。

西欧における福祉国家の発展の歴史をみても、福祉政策は国家の危機状況の中で危機克服の方法としてより発展した。それは、国家的危機状況にあつては、国家の介入による解決が不可避だからである。例えば、1930年代の経済恐慌におけるアメリカのニューディール政策、第二次世界大戦前後のイギリスを始めとする先進資本主義国家の福祉国家体制の整備などは、社会統合のための社会安全網の構築という目的のもとで展開されたのである。韓国の場合も、1997年からの経済危機による大量失業とそれによる貧困層の拡散は、社会安定という側面からみても、政府がそれ以上国民の福祉問題を放棄することができない状況であったのである。

(2) 「生産的福祉論」の性格

「国民の政府」の福祉政策の基本枠を提供する、生産的福祉論の論理的基礎は何であろうか。「生産的福祉」の概念は、前述したように、民主的市場経済論と同様、『市民経済』に提示されており、金大中大統領の就任後、1998年に大統領諮問企画政策委員会で発刊した『第2建国のビジョンと戦略』を通じて具体化した。『第2建国のビジョンと戦略』では生産的福祉について次のように規定している。

未来の福祉体制は、傾向的に「生産を妨げる」方向に歪曲した過去の西欧福祉国家のモデルを倣ってはならない。21世紀の福祉体制は「生産的」でなければならない。生産的福祉のためには、次の四つの原則を守らなければならない。第一、政策福祉の増加速度が経済成長の速度を追い越してはならない。第二、政策福祉は市場のダイナミクスを制約してはならない。第三、政策福祉は生産に復帰できる脆弱集団の自活努力に対する支援に努めなければならない。第四、自活能力のない脆弱集団には、人道的救護のレベルで暖かい福祉の恩恵が与えられるようにする。(中略)「国民福祉」の大原則は市場福祉が基本であり、政策福祉は市場福祉を補完するものである。「市場福祉」は最下層集団も高級財

貨を享受できるように、最低価格で最高品質の消費財を供給することにより造成される普遍的消費者福祉を意味する。市場のダイナミクスを制約しない政策福祉は、「市場福祉」により埋められない空白を埋め、全国民が共生共栄する「国民福祉」を完成する。(大統領諮問政策企画委員会, 1998: 52-53)

上記の内容は「先経済、後福祉」を骨子としており、市場対福祉、成長対分配という二分法的論理をそのまま適用し、社会福祉の拡大が経済成長を妨げるという論理であり、反福祉国家論としての新自由主義の主張を反映している。上記の引用文からみて、「普遍的消費者福祉」とは、結局福祉需要の解決は個人の問題であるという市場論理に基づいており、国民福祉に対する公的責任を否定するものである。さらに、国家福祉の範疇を市場福祉によって埋められない部分に規定し、残余的国家責任を強調している。

一方、金大中大統領は、1999年新年演説で生産的福祉の必要性を語り、再び同年8.15光復節慶祝演説で、「生産的福祉」を「民主主義と市場経済の併行発展」とともに、新たな国政理念であると同時に、ニュー・ミレニアムを準備するための時代的課題として設定した。大統領の演説後、大統領秘書室暮らしの質向上企画団では、『ニュー・ミレニアムに向かう生産的福祉の道—「国民の政府」社会政策青写真』(以下『生産的福祉の道』と略す)という本を発刊し、生産的福祉の理念に対して広報した。

『生産的福祉の道』で示している生産的福祉の要諦は次の通りである。まず、変化した経済環境の中で著しく弱化した社会統合を回復するため、既存の社会政策の質的転換が必要であること前提にし、生産的福祉が社会統合を目的としていることを明らかにしている。また、生産的福祉は、国家福祉規模の拡大を前提としながら、同時に市場の秩序と機能を最大限担保できる方法を模索する。

福祉体制の構成及び運営方式においては、国家・市場・市民社会における全ての主体が参加する、「社会連帯に基づいた参加型福祉体制」を通じて具現されると記述している。具体的に政府は、NGOなど民間団体に財政支援

を行い、医療・託児・貧困層の保護など公共サービスの一部を担うようにするパートナーシップ制度を構築し、企業も非営利団体を支援するパートナーシップの形成を促進するように提案している。さらに、民間セクターによる職場の創出と、社会的連帯の制度化を新しい代案の核心として提示している。

一方、『生産的福祉の道』は、包括的福祉事業としての自活を強調する。自活支援事業は脆弱階層の要求に応じた住民密着型福祉事業であり、公共福祉以外にも共同体資源を活用する民間セクター型アプローチであると説明している。また、自活支援事業は、地域社会、宗教機関、市民団体、企業、労働組合が参加する積極的勤労連携プログラムであり、参加型福祉伝達体系としての意味を持つ。このような民間セクターの活性化と自活事業の実質的な執行において、民間部門はそのすべてに責任を負っているといっても過言ではないと正直に認めている。したがって、生産的福祉の推進主体としての民間の役割を強調しており、生産的福祉の主要な「財源負担者」として企業と労働組合は、福祉政策が合理的に行われるように主要な政策決定過程に積極的に参加しなければならないと指摘している。

以上を踏まえてみると、生産的福祉は、一言でいえば、「経済発展に寄与する福祉」である。結局、包括的自活事業とは労働の再商品化を通じ市場の活性化を図るものであり、福祉の供給方式においては地方自治体と民間部門の活性化による福祉多元主義を主張しているのである。これが「国民の政府」がいうところの所謂「社会連帯に基づいた参加型福祉体制」なのである。

福祉多元主義は次のような論理により支えられている⁵⁾ (Ely & Sama,

5) 社会保障制度は公的扶助、社会保険、社会福祉サービスに分かれる。これらの中で公的扶助と社会保険はあくまでも国家責任が貫かれなければならない部分であり、国家責任の縮小・強化と供給体制における民営化・多元化を議論するとしたら、社会福祉サービス分野に局限しなければならない。社会福祉サービスは対人サービスの持つ特性上、何よりマンパワーが必要である。しかし、家族構造の急速な変化と高齢人口の増加により、増大する福祉需要に国家が一元的に対処するのは無理である。したがって、福祉に対する国家の財政責任さえ担保されれば、合理性と効率性というレベルで供給体制の民営化と多元化はかえって望ましい方向であると思われる。

1996)。第一、福祉サービスを供給する生産者に行政が委託方式を通じて福祉サービスを代行させることにより、国家が直接的に供給するより低いコストで解決できる。第二、福祉多元主義は、政府による多元的福祉サービス供給主体に対する規制と統制を強調するという点で、政府責任の中央集中化政策と一致する。第三、福祉サービス需要者の立場からみると、供給者に対する選択の幅と機会が多くなるだけではなく、供給者間の競争により需要者中心の供給体制に発展する。第四、福祉多元主義は、一般市民のニーズに応えながら、市民が単なる受動的な福祉需要者ではなく、「参加」を通じて福祉の共同生産者として機能するという意味で、市民の主体性を強調している。

ところが、国家責任が担保されない状態での福祉サービスの供給主体の多元化と、伝達体系と関連した分権化は、福祉サービスの分節化を招き得る (Johnson, 1993 : 59)。したがって、福祉多元主義は社会福祉サービスの供給には効率的であるかもしれないが、福祉の本質的機能である所得と富の再分配による社会的不平等の除去は達成できないという点で、福祉国家体制が確立していない状態で福祉多元主義的供給方式を採るということは、国家責任の回避あるいは転嫁であるという非難を免れ得ない。

(3) 「国民の政府」の積極的福祉政策の拡充？

「生産的福祉論」に対する検討を通じて、生産的福祉論が福祉多元主義を追求していることが確認できた。次に以下では、生産的福祉の制度化として、「国民の政府」の福祉政策の成果について検討してみよう。青瓦台が広報している「国民の政府」の福祉政策の成果は次の通りである⁶⁾。「国民の政府」は「福祉基盤拡充」という政策スローガンのもとで、①社会安全網の拡充、②高齢者、障害者など、脆弱階層に対する福祉施策の強化、③生産的福祉具現のための税制改革推進、④保健・医療改革の推進、⑤労・使・政の協力強

6) 「国民の政府」の福祉改革「成果」に対しては青瓦台ホームページを参照し整理した。

<<http://www.cwd.go.kr/korean/data/3y-res/3y-b/index.php>>

化と労働基本権の伸張、⑥積極的失業対策の推進、⑦勤労者の権益保護制度の拡充、⑧生活環境改善、⑨社会間接資本の拡充という九つの課題を選定し、社会福祉を推進してきた。しかし、政府が提示している九つの課題は、福祉の範囲を広範囲に設定しているため、以下では社会保険、公的扶助、社会福祉サービス分野の成果に焦点を絞り、「国民の政府」の自らの評価に基づいて福祉「成果」を見てみよう。

まず、社会保険の場合、適用範囲が拡大され、統合運営のための基本方向が設定された。雇用保険は、1998年から1人以上の労働者を雇用している事業所にまで適用範囲が拡大されており、国民年金は1999年から国民皆年金となった。2000年8月からは「農漁民特例老齢年金」の支給を開始し、2001年12月現在62万人に年金を支給している。産災保険の場合、1997年に制定された「国民医療保険法」に依拠し、公務員・教員医療保険と地域医療保険が1998年に一次統合され、さらに1999年に「国民健康保険法」により以前の地域組合・職場組合別分離運営方式から国民健康保険に統合・一元化し、管理運営の効率性を高めた。また、医療保険統合とともに給与支給期間を年中365日に拡大した。

第二、公的扶助においては、1961年に制定され公的扶助の根幹を成してきた「生活保護法」の問題点を解決するために、「国民基礎生活保障法」を制定し、低所得階層が社会的危険から保護されるような社会安全網を構築することにより、貧困対策を画期的に改善したと評価している。国民基礎生活保障法は、自力で生計維持が困難な場合、国家より支援を受ける権利を社会権的権利として認め、公的扶助の対象を全ての国民に適用する普遍的福祉制度に転換した。さらに、生計費の支給対象を拡大し、支給水準も受給権者の基本的生活が保障できるように大幅に引き上げた。その運営においては受給者の勤労意欲を高めるため、「条件付き生計給与」と「勤労所得控除制度」を導入・実施すると同時に、自活事業を積極的に支援することを主な内容としている。

第三、高齢者、障害者、女性、母子・父子家庭など社会的脆弱階層に対す

る社会福祉サービスが拡大された。具体的な内容は次の通りである。①老後の所得保障のための敬老年金制の実施，②老人保険医療サービス及び在宅福祉事業の拡大，③障害者生計補助手当の支給対象拡大（1997年42千名→2000年77千名）及び，自立資金支援（1997年700世帯→2000年1500世帯），④障害の範疇を慢性腎臓，心臓疾患，重症精神傷害，自閉症にまで拡大，⑤2000年7月から「障害者雇用促進及び職業再活法」の施行により職業再活事業を改善，⑥低所得層の保育料支援拡大（1997年54千名→2000年128千名）及び，1999年から農漁村地域の5才児に対する無償保育（15千名）実施，⑦児童虐待の範疇を明確に提示，児童虐待申告の義務化，緊急電話及び専門保護機関の設置など，児童虐待防止対策を設ける（1999年12月「児童福祉法」改正）。

「国民の政府」の福祉成果に対する各分野別評価は，本稿では具体的に取り上げていないが，多くの報告書と研究論文が出されている。これらは，総括的に「国民の政府」が成果としてあげている上記の政策を，外形的な拡大にすぎないと評価している。さらに，実際の内容面で費用と受給という基準からみると，次第に加入者の負担が増加する方向に向かっているという点に注目する必要があると指摘している（김영범，2001：45-46）。また，公的扶助と社会保険制度の拡大は十分認められるが，社会福祉サービスの拡充は極めて微々たるものであるというのが一般的な評価である⁷⁾。

（4）社会保障費支出からみた「国民の政府」の福祉政策に対する評価

一国の福祉政策を評価する指標として最もよく示されるのが社会保障費の支出比率である。社会保障費の支出比率は，社会保障に対する公的責任を最も端的に示す指標であるからである。とくに，「国民の政府」が福祉基盤の

7) 「国民の政府」の福祉政策に対して，普遍主義的国家福祉の拡大と制度化であると最も積極的に評価しているキム・ヨンミョン（2000）も，「国民の政府」の社会福祉分野，とくに高齢者と児童に対する福祉においては，保守主義福祉体制の特徴が強く残存しており，家族責任主義が相当の期間持続すると展望する。

拡充とともに福祉多元主義を標榜しているだけに、福祉財源の調達者としての国家責任を確認するためにも、福祉予算に対する検討は不可欠であろう。

OECD 基準によると、韓国の社会福祉費支出は1996年 GDP 対比5.32%で、OECD 会員国の中で3.67%を記録したメキシコに次いで最下位を占めている⁸⁾。また、社会福祉への支出だけではなく、社会福祉制度の特性などを反映して発表した国際社会保障協会 (ISSA) による2000年の国家別総合評価順位で、韓国は172ヶ国の中で130位を占めた。

表2は、1993年から2000年までの政府予算 (一般会計) を基準とした社会保障費及び福祉予算の推移を示しており、政府予算だけではなく法定退職金など公的社会福祉支出を全部含んでいる OECD 推計に比べ、社会保障に対する国家責任をより明確に示してくれる⁹⁾。表2からわかるように、政府予算に対する社会保障費の支出比率は、金泳三前大統領の「文民政府」時代から「国民の政府」に至るまで6%程度で停滞状態であったが、1999年と2000年にはそれぞれ7.3%と9.1%に増加した。しかし、このような増加にもかかわらず、GDP 対比社会保障費の支出は僅か1%を超しただけであり、社会保障と関連した諸法律の整備に比べ、実際に社会保障費の増加は極めて微弱であることを証明している。

8) 参考までに、OECD 会員国の GDP 対比社会保障費支出比率は、1995年現在、スウェーデンが33.38%で最も高く、デンマークが32.58%、フィンランドが32.12%、フランスが30.07%で30%を上回っている。日本も14.06%で、韓国の約3倍近くである (OECD Health data, 1999)。

9) GDP 対比社会保障費支出比率の算出において、表2では政府予算に対する社会保障支出のみを含んでいる反面、OECD 統計では社会保障に支出される公共と民間による法定給与で構成される全ての社会支出 (Social Expenditure) が含まれる。詳細は、韓国保健社会研究院 (1999)、イ・テス (이태수, 1998)、コ・キョンファン (고경환, 2001) 参照。

表2 韓国の社会保障費及び福祉予算 (1993年, 2000年)

年度	政府 予算 (10億 ウォン)	社会保障 (10億ウォン)			政府予算対比 (%)			GDP対比 (%)			社会保障対比 (%)	
		公的 扶助	社会福祉 サービス	その他	社会 保障	公的 扶助	社会福祉 サービス	社会 保障	公的 扶助	社会福祉 サービス	公的 扶助	社会福祉 サービス
1993	38,050	488	487	1,440	6.3	1.3	1.3	0.9	0.2	0.2	20.2	20.2
1994	43,250	539	479	1,596	6.0	1.1	1.1	0.9	0.2	0.2	20.6	18.3
1995	51,881	574	623	1,728	5.6	1.2	1.2	0.8	0.2	0.2	19.6	21.3
1996	58,823	713	839	1,976	6.1	1.4	1.4	0.9	0.2	0.2	20.2	23.8
1997	66,579	927	1014	2,266	6.2	1.5	1.5	1.0	0.2	0.2	22.0	24.1
1998	75,583	1,121	1662	1,793	6.1	2.2	2.2	1.0	0.2	0.4	24.5	36.3
1999	83,685	1,945	1888	2,272	7.3	2.3	2.3	1.3	0.4	0.4	31.9	30.9
2000	88,736	2,409	2566	3,099	9.1	2.9	2.9	-	-	-	29.8	31.8

注：一般会計基準予算である。

資料：韓国統計庁統計情報システム<<http://kosis.nso.go.kr/>>

表3 韓国の社会保障支出推移

(単位：兆ウォン, %)

項目	1997年	1998年	1999年	2000年
・ GDP (A)	453.0	450.0	483.0	525.0
・ 政府一般予算(B)	67.6	75.6	83.7	86.5
・ 政府の社会保障支出総額(C)	16.6	22.4	28.9	26.5
-政府の社会保障支出(D)	5.18	5.51	5.89	7.81
①公共扶助・社会サービス(E)	4.09	4.35	4.57	5.98
②政府の社会保険支援費(F)	1.09	1.16	1.32	1.83
-社会保険給与支出総額(G)	12.34	17.86	22.78	18.45
-保健(H)	0.78	0.96	1.08	1.39
・ GDP対比社会保障支出(C/A, %)	3.80	5.15	5.89	4.90
・ 社会保障支出で政府支出の占める割合(D/C, %)	31.2	24.6	20.4	29.5

注：D = E + F。公共扶助/社会サービスは中央政府と地方政府の支出額の合計。

資料：韓国統計庁統計情報システム<<http://kosis.nso.go.kr/>>

一方、表3は、危機の発生した1997年から2000年までのGDP対比社会保障費支出比率を示している。GDP対比社会保障費支出比率は、1997年に3.80%であったが、通貨危機が進行するにしたがって、1998年5.15%、1999年5.89%に大きく増加し、通貨危機がある程度回復した2000年に入ると、4.90%と前年度に比べて1%減少する。ところが、1980年代以降、西欧先進国を中心に福祉国家危機論が登場し、社会保障制度に対する新自由主義的修正が行われた国家でさえ、実際に社会保障費の支出は持続的に緩慢な増加を見せている。これは福祉の不可逆性の命題を証明してくれるものである。したがっ

て、「国民の政府」で2000年に前年度に比べ社会保障費の支出総額及び支出比率が減少したことは、通貨危機以降、危機克服のレベルで社会安全網を構築するため、福祉給与が「一時的」に膨張したことを証明する。

より注目し得る事実として、社会保障支出の中で政府の占める割合が1997年31.2%から1998年24.6%、1999年20.4%と大きな減少の傾向をみせていることである。このように社会保障支出に対する政府の比重が減っている中で、社会保険給与が増大する現象を果たして福祉国家への指向性を持つ積極的な福祉政策の拡充として認めることができるだろうか。

韓国の場合、「国民の政府」福祉拡充努力にもかかわらず、表2と表3の低い社会福祉支出が証明しているように、福祉に対する国家責任は極めて微弱である。シン・ドンミョン(신동면)は、GoughとKimが計算した韓国の福祉ミックスの推計を提示しながら、福祉に対する国家責任を明らかにするため、実証的なアプローチをしている¹⁰⁾(신동면, 2001)。

表4は1990年から1997年までの韓国における国家、市場、非営利組織、企業、家族の教育、医療及び社会保障を含める社会福祉領域での役割と責任の分担を示すGoughとKimによる韓国の福祉ミックスの推計である。

10) シン・ドンミョンは、EversとOlk(1991: 77)の福祉多元主義と福祉ミックスに対する概念区分を取り入れ、福祉多元主義の代わりに福祉ミックスという用語を使っている。彼らによると、福祉ミックスが社会内での社会福祉に対する責任と役割が国家、市場、非公式部門、資源部門間にもどう分かれているかを示す経験的・記述的概念である一方、福祉多元主義は特定の供給主体に対する先見を持っている価値指向的・処方的概念であるといっている。

表4 韓国の福祉ミックスの推計：社会保障，教育，医療を含める

(上段はGDP対比%，下段は社会福祉総支出対比%)

	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年
国家	6.42 (36.9)	6.51 (37.4)	7.03 (39.5)	7.36 (39.7)	7.17 (38.6)	7.32 (39.4)	8.03 (39.1)	8.77 (39.1)
市場	5.91 (34.0)	5.74 (33.0)	5.86 (33.0)	5.94 (32.1)	5.88 (31.6)	5.99 (32.2)	6.26 (30.5)	6.52 (29.1)
非営利組織	0.52 (3.0)	0.51 (2.9)	0.53 (3.0)	0.55 (3.0)	0.56 (3.0)	0.59 (3.2)	0.61 (3.0)	0.63 (2.8)
企業	2.12 (12.2)	2.01 (11.6)	1.82 (10.3)	2.43 (13.1)	2.56 (13.8)	2.25 (12.1)	3.03 (14.8)	3.86 (17.2)
家族	2.43 (14.0)	2.62 (15.1)	2.52 (14.2)	2.24 (12.1)	2.44 (12.1)	2.44 (13.1)	2.58 (12.6)	2.63 (11.7)
総計	17.4 (100.0)	17.4 (100.0)	17.7 (100.0)	18.5 (100.0)	18.6 (100.0)	18.6 (100.0)	20.5 (100.0)	22.4 (100.0)

- 注：1. 国家部門は社会保障及びサービス，医療，教育に対する公共部門の支出（政府支出とすべての社会保険基金の支出）を含める。
 2. 市場部門は統計庁で発刊する都市勤労者世帯支出に関する資料に基づき，労働者世帯が市場で教育と医療に対するサービスを購入する時に使った支出を含める。
 3. 非営利部門は非営利組織が医療，社会福祉，教育に使った支出を含める。
 4. 企業部門は法定企業福祉（退職金）と自発的企業福祉を包括。但し，企業が負担する社会保険寄与金は国家部門との二重計算を防ぐため除く。企業福祉の総量は毎年労働部が発行する「企業労働費用調査報告書」を基準に作成したものであるため，30人以上を雇用した事業所に対する統計資料であるが，30人未満を雇用した事業所の場合にも同一な数値を適用。
 5. 家族部門は家族内私的移転のみを含める。家族内私的移転は統計庁の都市勤労者世帯の所得資料に基づいて計算。これは都市勤労者を対象とした資料であるが，自営業もこれに基づいて計算。

資料：Gough and Kim (2000). 신동면 (2001: 238)から再引用。

表4からわかるように，韓国の福祉供給における国家部門は政府支出とすべての社会保険基金の支出を合しても40%に至らない反面，市場と企業を含む民間部門が担っている比重は半分近くを占めている。さらに，非営利組織と非公式部門としての家族も含めると，その割合は60%を上回る。GoughとKimの資料に基づき，シン・ドンミョンは，韓国の福祉ミックスを「残余的国家・成長した市場・微々たる資源部門・保護的家族」として特徴づけている。表4の推計が金大中政権の出帆以前である1997年までのものであるため，もちろん限界はあるが，1997年以降の福祉予算の推移を勘案すると，表4で示されている傾向からそれほど逸れることはないと思われる。

4. 結び

前記の表1から表4が立証しているように、韓国は依然として福祉後進国から脱皮していないといえる。たとえ金大中政権が宣伝しているように、「国民の政府」の積極的な福祉政策が国家福祉の発展と国家責任の強化を特徴としていると認められるとしても、それは最初から比較の基準が低かったからである。言い換えると、金大中政権の福祉政策が評価されるのは、韓国のそれ以前の政権の福祉政策がそれだけ低いレベルにとどまっていたからであろう。「国民の政府」の福祉政策に対して、韓国ではある程度肯定的な評価が下されるとしても、国際的水準からみると、韓国は世界で130位、OECD会員国の中では下から2番目に当たる。このような現状で、わずか2～3年間の福祉制度の整備をもって福祉国家体制への指向性を議論するのは性急ではないだろうか。したがって、現時点で「国民の政府」の福祉政策に対して評価をするとしたら、「低発展の発展」程度が適切ではないかと思われる。

全世界的な経済沈滞とともに、1970年代後半から新自由主義に基づいた福祉国家危機論が本格的にいわれる中で、西欧の福祉国家を中心に福祉国家の危機は議論の水準を超え、実際に福祉国家の再編として展開された。しかし、福祉国家のレベルにも達していない国で、福祉国家の危機とか再編に言及するのは、新自由主義者らの論理的飛躍にすぎないだろう。韓国は、「生産を妨げない福祉」、「市場福祉を基本とする国民福祉」を強調するには、まだ早すぎるのではないか。かえって、まずなされなければならないのは福祉政策の拡充であり、福祉国家の建設である。このような観点からみると、「国民の政府」の福祉政策は、新自由主義的経済改革を成功させるための方法として使われたとしても、韓国の歴代政権に比べ福祉政策を拡大したことは肯定的に評価できる。ただ、これからは福祉政策の拡大という政策目標が持続性を持ち、より拡大し続け、「真」の福祉国家を建設するところに課題が設定されるであろう。

参考文献

고경환, 2001, 「우리나라 순사회복지지출 수준의 평가와 국제비교」 『보건복지포럼』 제 54 호, 한국보건사회연구원.

김대중, 1997, 『대중참여경제론』 도서출판 산하.

-----, 1997, 『김대중의 21 세기 시민경제이야기』 도서출판 산하.

대통령비서실 삶의질향상기획단, 2000, 『새천년을 향한 생산적 복지의 길 ‘국민의 정부’ 사회정책 청사진』.

김연명, 2001, 「DJ 의 사회복지정책: 신자유주의를 넘어서?」 『한국사회복지학회 2001 년 춘계학술대회 발표집』.

김영범, 2001, 「경제위기 이후 사회정책의 변화: 한국과 선진 자본주의 국가들과의 비교」 『한국사회학』 제 35 집 1 호, 31-57.

김태성·성경룡, 2000, 『복지국가론』 제 2 판, 서울: 나남출판.

대통령자문 정책기획위원회, 1998, 『제 2 건국의 비전과 전략』.

신동면, 2001, 「한국의 복지혼합에 관한 연구」 『한국사회복지학』 제 45 호, 220-249.

원석조, 1998, 「경제사회적 위기와 사회복지의 이념: 김대중 정부의 사회복지이념에 대한 비판적 고찰」, 한국사회복지학회 『한국사회복지의 패러다임 전환』.

이성섭, 2001, 「국민의 정부의 경제정책: IMF 경제위기와 구조개혁의 방향」 안병영·임혁백 편, 『세계화와 신자유주의: 이념, 현실, 대응』 서울: 나남출판, 301-314.

이선우·여유진, 2001, 「생산적 복지의 배경과 목적」, 한국사회복지학연구회 편, 『상황과 복지』 제 9 호, 서울: 인간과 복지, 13-45.

이영환, 2002, 「삶의 질과 사회복지: 한국사회보장제도의 성취와 한계」 『성공회대학 논총』 제 16 호, 서울: 성공회대학교출판부.

이태수, 1998, 「OECD 국가의 사회보장비를 통해 본 한국의 사회보장수준」 『사회복지연구 논문집』 제 21 집, 253-294.

인경석, 1998, 『한국복지국가의 이상과 현실-어떤 복지국가를 만들 것인가』 도서출판 나남.

정무권, 2001, 「국민의 정부의 사회정책: 신자유주의로의 확대? 사회통합으로의 전환?」 안병영·임혁백 편, 『세계화와 신자유주의: 이념, 현실, 대응』 서울: 나남출판, 319-370.

조영훈, 2000, 「생산적 복지론과 한국 복지국가의 미래」 『경제와 사회』 45 호, 서울: 한울.

-----, 2001, 「현 정부 복지정책의 성격: 신자유주의를 넘었나?」 『사회복지와 노동』 제 3 호.

조흥식, 2000, 「고실업사회와 사회복지 제도개혁」, 윤진호·유철규 편, 『구조조정의 정치경제학과 21세기 한국경제』 서울: 풀빛, 419-444.

크리스찬 아카데미 사회교육원 엮음, 1999, 『한국 사회복지정책의 실태』 도서출판 한울.

한국보건사회연구원, 1999, 「OECD 추계방법에 의한 한국의 순사회복지지출 추계」.

한국사회복지학회, 1998, 『1998년 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집-한국사회복지의 패러다임 전환』.

今村都南雄 編 (1993) 『第三セクターの研究』 東京: 中央法規出版.

岡田藤太郎 (1984) 『福祉国家と福祉社会—社会福祉政策の視点』 相川書房.

河合幸尾, 宮田和明 編 (1991) 『社会福祉と主体形成—90年代の理論的課題』 東京: 法律文化社.

社会科学研究所 編 (1988) 『転換期の福祉国家 (上) (下)』 東京: 東京大学出版会.

武川正吾 (1999) 『福祉社会の社会政策—続・福祉国家と市民社会』 東京: 法律文化社.

富永健一 (2001) 『社会変動の中の福祉国家: 家族の失敗と国家の新しい機能』 東京: 中公新書.

古川孝順 (1995) 『社会福祉改革—そのスタンスと理論』 東京: 誠信書房.

——— (1997) 『社会福祉のパラダイムの転換』 東京: 有斐閣.

Ely, P. and A. Sama. (1996) “The Mixed Economy of Welfare,” B. Munday and P. Ely eds. *Social care in Europe*, New York: Prentice-Hall.

Goodman, Rodger and Ito Peng. (1996) “The East Asian Welfare State: Peripatetic Learning, Adaptive Change and Nation Building.” in Esping-Andersen, G. ed. *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London: Sage.

Gough, I. and J. W. Kim. (2000) “Tracking the Welfare Mix in Korea.” University of Bath, SPDC working paper.

Hatch, S. and I. Mocarft. (1983) *Components of Welfare*, London: Bedford Square Press.

Jessop, B. (1994) “The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Workfare State”, in R. Burrow & B. Loadereds. *Towards a Post-Fordist Welfare State?* London: Routledge.

Johnson, Norman. (1987) *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*, Harvester Wheatsheaf.

———. (1993) “Welfare Pluralism : Opportunities and Risks”, in A. Evers and I. Svetlik eds.,
Balancing Pluralism : New Welfare Mixes in Care for Elderly, European Centre Vienna,
Aldershot : Avebury.

Robson, W. A. (1976) *Welfare State and Welfare Society-Illusion and Reality*, Allen and
Unwin.

韓国統計庁統計情報システム (<http://kosis.nso.go.kr>)

靑瓦臺ホームページ (www.cwd.go.kr)