

同志社大学公開講演会  
2018年2月1日

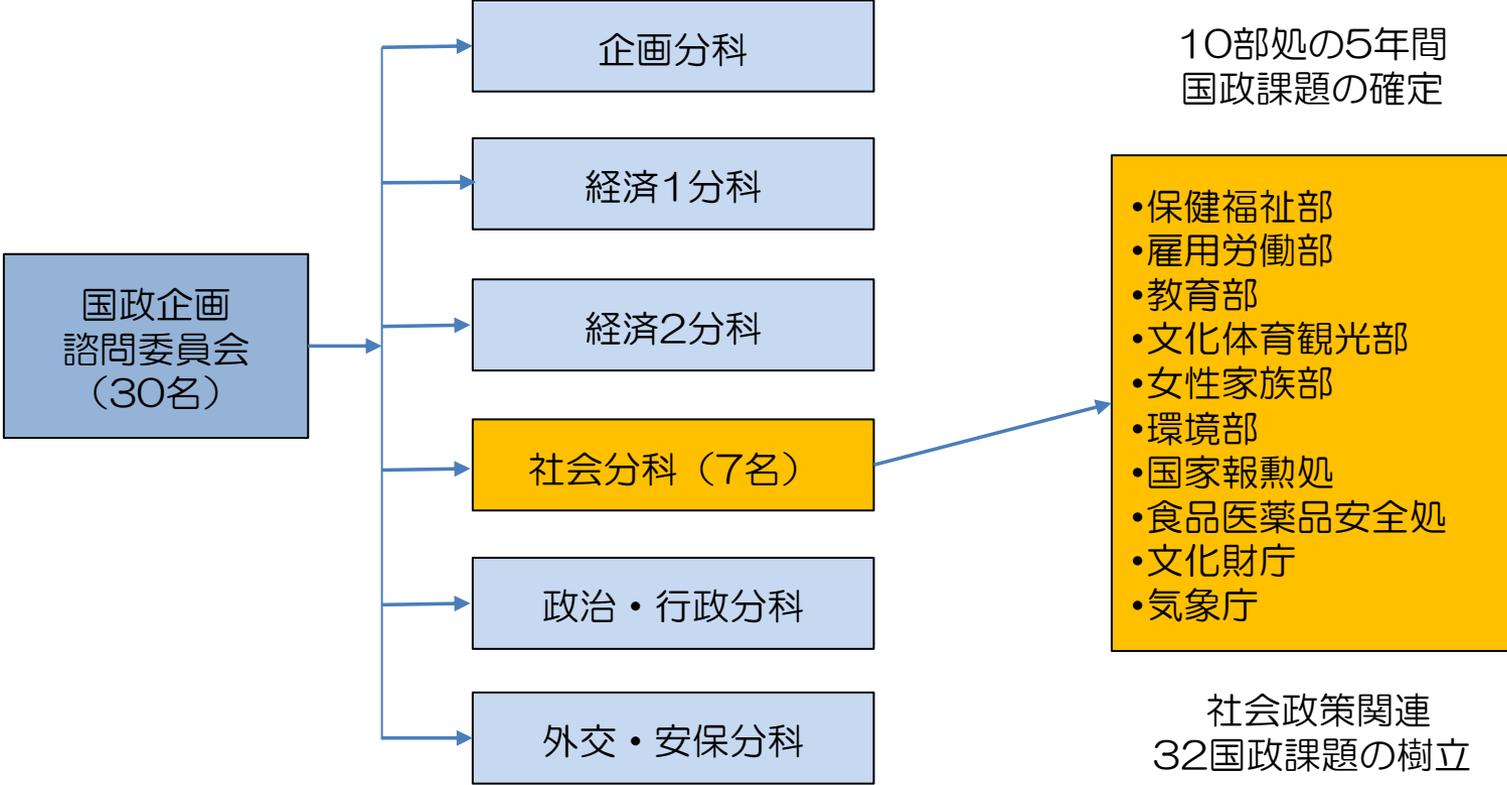
# 文在寅政府の社会政策 - 韓国福祉国家の経路を変えられるのか? -

金 淵明 (キム・ヨンミョン)

前文在寅政府国政企画諮問委員会・社会分科委員長

中央大学社会福祉学科・教授

- 国政企画諮問委員会の役割①政府の組織・機能および予算の現状把握
  - ②政府の政策基調の設定
  - ③国家の主要政策の選定および実行のための中長期計画の樹立
  - ④その他，大統領の国政企画に必要な事項
- 文在寅政府の100大國政課題（892細部公約）の確定および実行計画の樹立



# 国政企画諮問委員会組織図



위원장: 김진표  
(민주당의원)



부위원장: 홍남기  
(국무조정실장)



부위원장: 김태년  
(민주당의원, 정책위원장)



부위원장: 장하성  
(대통령비서실 정책실장)

## 분과별 위원장



기획분과: 윤호중  
(민주당의원)



경제1분과: 이한주  
(가천대 교수)



경제2분과: 이개호  
(민주당의원)



사회분과: 김연명  
(중앙대 교수)



정치행정: 박범계  
(민주당의원)



외교안보: 이수훈  
(경남대교수)

日本大使として赴任 (2017年10月) 3

〈表1〉 最終需要の項目別構成比の推移

Year	家計消費	政府消費	投資	輸出
1990	41.0	7.7	28.9	22.5
1995	40.3	7.5	29.6	22.6
2000	42.0	7.3	22.4	28.2
2005	39.3	10.1	21.6	29.0
2010	35.0	10.1	19.7	35.1
2014	33.6	10.8	19.3	36.2
日本(05)	50.1	16.2	20.5	13.2

資料：韓国銀行，産業連関表(各年度)

- 最終需要では、家計消費の比重は減少してきた反面、輸出の比重は急速に増加（最近、輸出部門が民間消費より構成比が大きくなっている）。
- しかしながら、輸出が所得分配の改善と雇用創出に及ぼす影響は少ない（いわゆるtrickle down effectの崩壊，サムスンの例）。
- 内需拡大（家計，政府消費の増加）を通じて国内需要を増やすことで，韓国固有の輸出主導成長の限界を補完しなければならない。

〈表2〉 調整労働所得分配率の変化

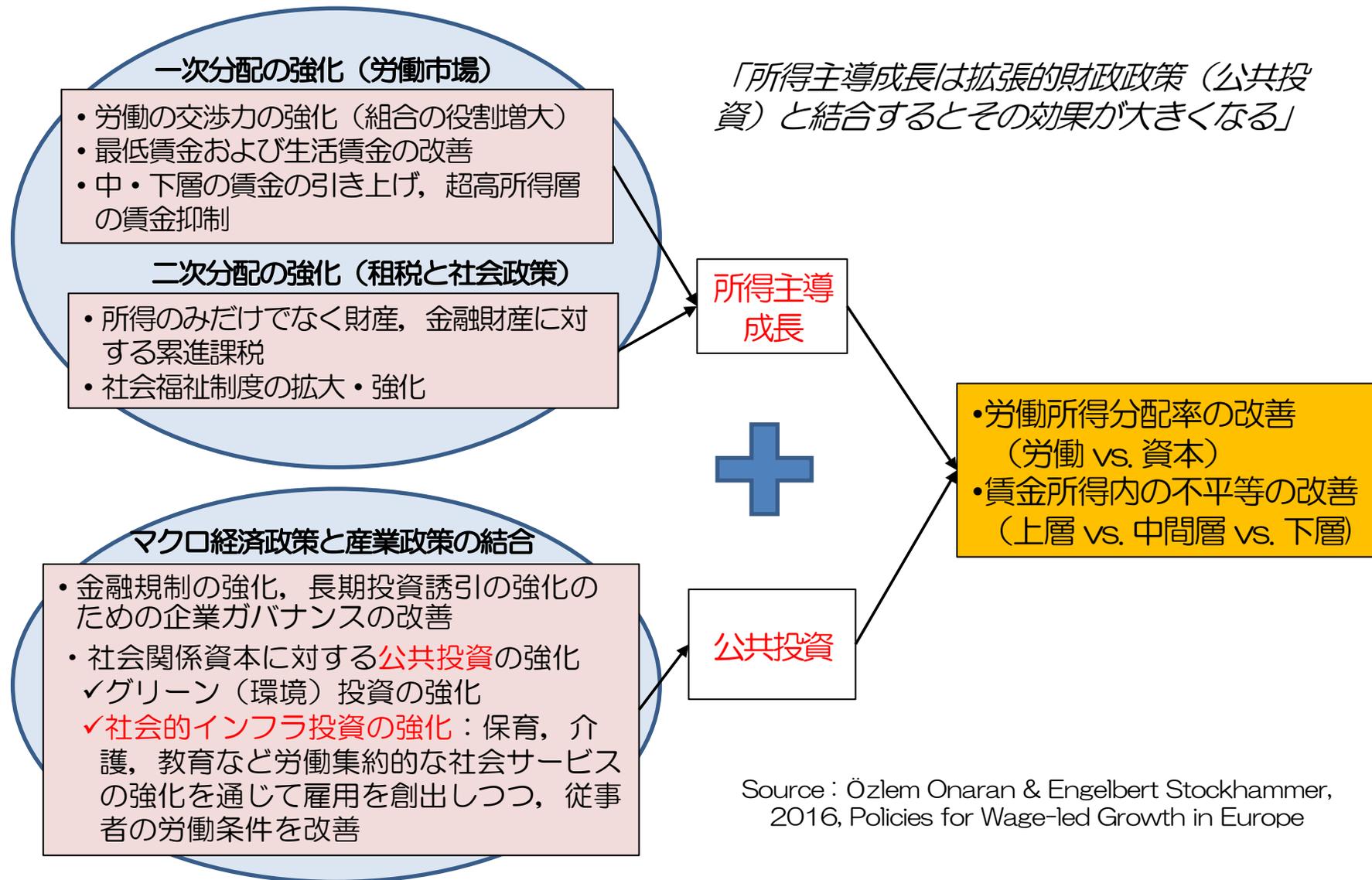
	韓国	日本	アメリカ	EU18平均
1995	83.0	66.4	67.5	66.7
2000	76.6	64.7	67.7	64.9
2005	77.3	60.8	65.2	63.3
2010	70.6	59.1	63.8	64.0
2011	71.1	60.6	63.7	63.9
2012	71.8	-	-	64.1

注：「調整」労働所得分配率は，自営業者の所得が賃金勤労者の賃金が同一水準であると仮定して調整した分配率

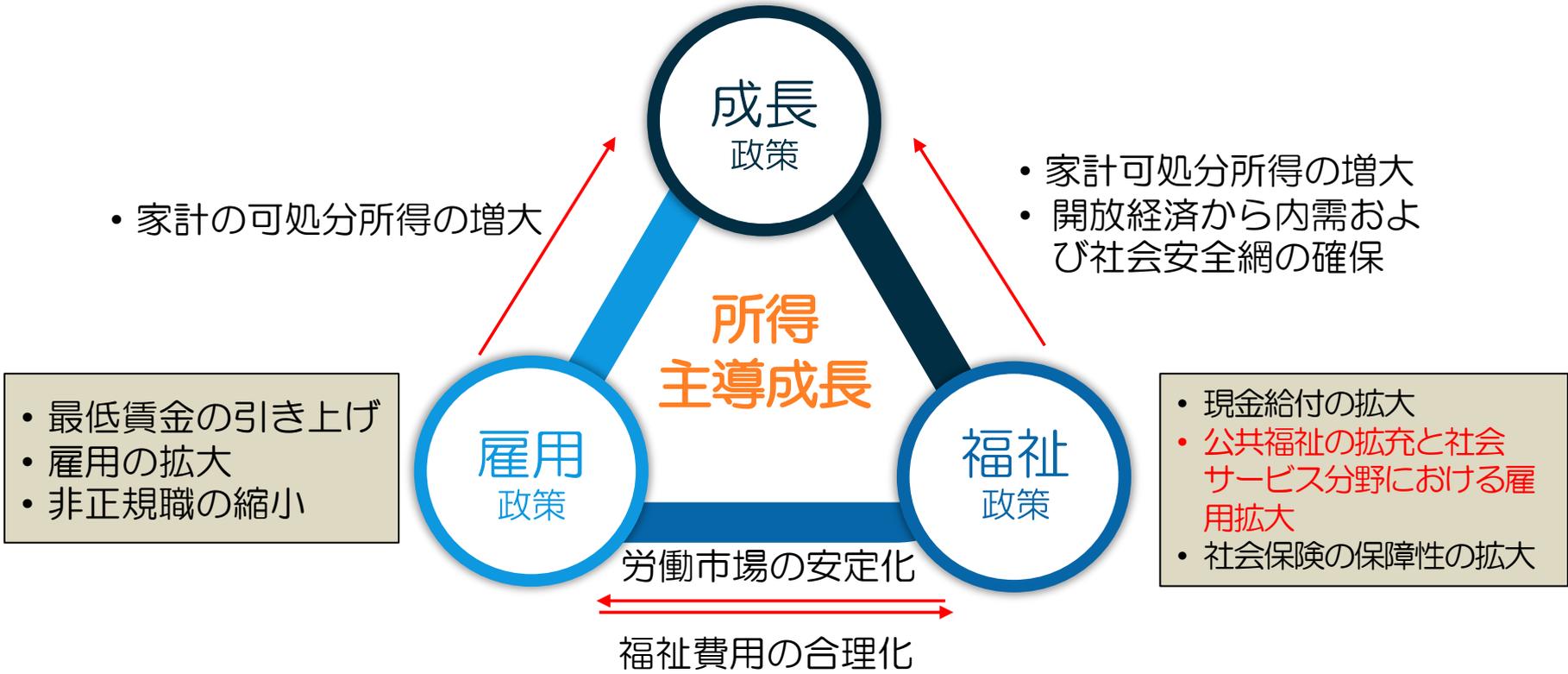
資料：OECD, 「Productivity Archives」

- 韓国は，日本，アメリカに比べて労働所得分配率が高いが，1995年以降，急激に減少している。
- 労働所得分配率の減少が国内需要の不足をもたらし，それが低い経済成長率の主な原因となっている。
- 労働所得分配率の増加 → 家計所得の増加 → 消費増加 → 生産・投資増加 → 経済成長。つまり，国内総需要を拡大して成長を促進。

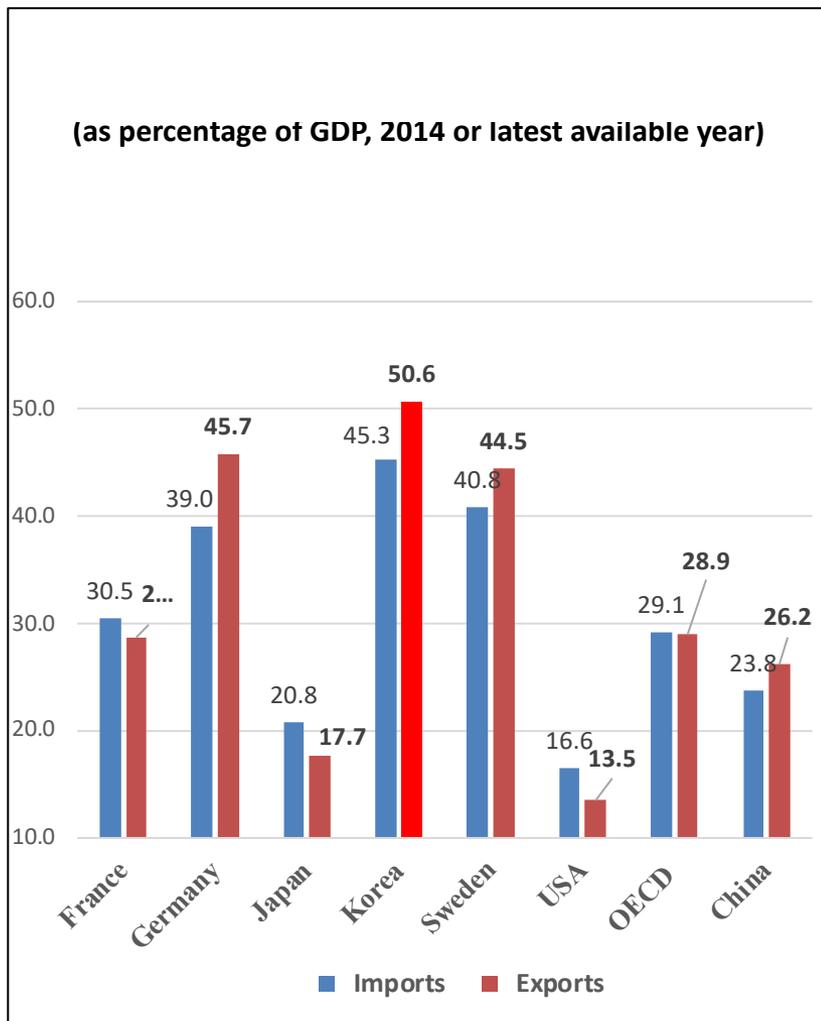
- 2008年のリーマンショック以降、資本親和的な所得分配政策に対する懐疑が拡散。
- ILO：所得不平等と需要不足が世界経済不況の原因。既存の「利潤主導成長」（profit-led growth）の代案的成長モデルとして提示。
  - ※利潤主導成長：賃金抑制，規制緩和 → 利潤確保を通じて企業投資の強化 → 経済成長
  - ※代表的な政策：法人税の引き下げ，労働市場の柔軟化，規制緩和
- 「所得主導成長」論の主張：「所得分配の改善が社会的統合および政治的安定に必要なだけでなく，経済成長率と経済安定性の向上に役立つ」
  - ※最近，IMF, OECDなどの国際機構が，深刻な所得不平等が持続的な成長の障害要因になることを指摘（Ostray et.al, 2014; Cingano, 2014）。
  - ※国際的用語は「賃金主導成長」（wage-led growth）であるが，韓国のような自営業の多い国では，その現実を考慮して「所得主導成長」と呼ぶのが適切。最近は：「平等主導成長」（equality-led growth）とも呼ばれる。
- 所得分配を改善するためには，一次分配の「市場賃金」（market wage）だけでなく，二次分配を改善する「社会的賃金」（social wage：社会保障・福祉が賃金の機能を果たす）を拡大しなければならない。
  - ※所得分配の改善（例，最低賃金の引き上げ），そして福祉政策（社会的賃金）の拡大 → 家計の可処分所得の増加 → 消費（需要）の増加 → 経済成長



• 輸出主導型開放経済の問題点の補完



- 経済政策と社会政策とが対立するという既存の考え方を乗り越えて、「マクロ経済政策」↔「労働市場の安定化」および「積極的労働市場政策」↔「手厚い福祉制度」の結合を通じて、成長、雇用、福祉の好循環関係を形成。
- 労働市場が安定化して初めて福祉費用を節約することができ（死角地帯の問題）、福祉制度がきちんと整備されて初めて労働市場が安定化される（例、失業保険）。内需拡大を通じて開放経済の不確実性を減らすことができる。



- 韓国経済は、世界最高水準の開放経済：対GDP比の貿易依存度（輸出＋輸入）が95.8%。OECDで最高水準（日本の貿易依存度38.5%）。
- 開放経済における社会政策の重要性
  - 輸出に過度に依存している経済構造を安定化するためには内需の維持が必要（福祉費の支出な内需維持のために重要）。
  - 開放経済は、世界経済の流れに合わせて迅速に産業構造を調整しなければならない。産業構造の調整には、労働力の安定的な再配置のための社会的安全網が必要（市場の外側における生活が福祉制度によって安定化されると構造調整が順調に進む）

## 公共部門雇用81万

## 雇用の内容

公務員  
17.4千



- 消防，警察など国民生命および安全関連
- 社会福祉専担公務員，訪問看護師など

社会サービス関連雇用  
34万



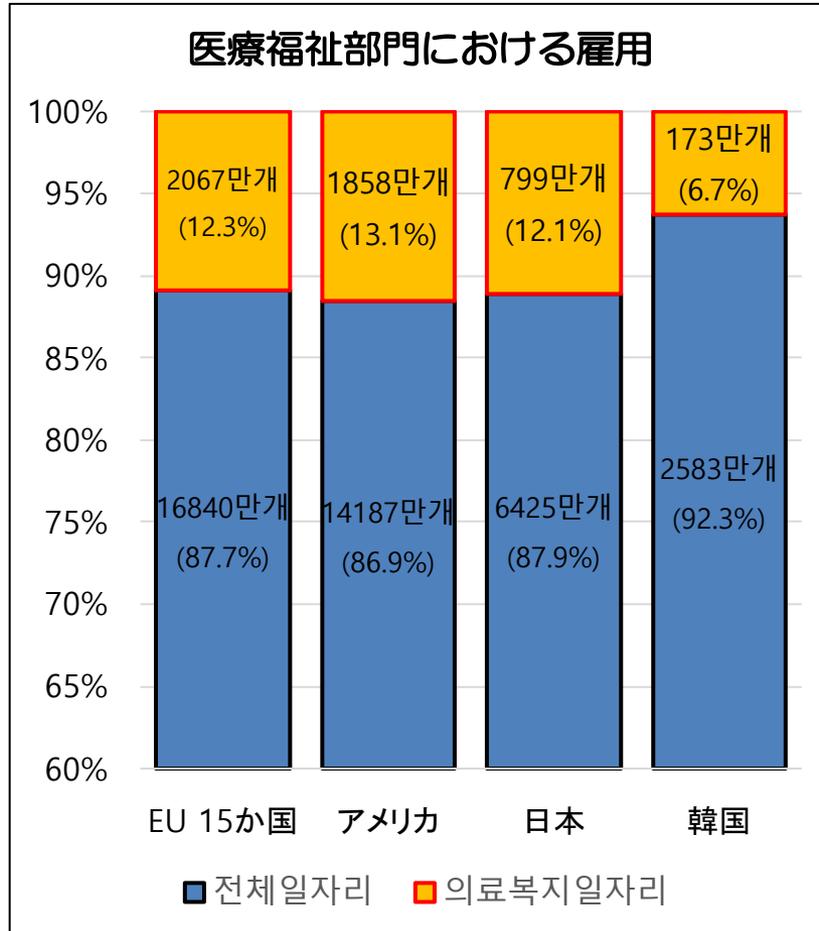
- 「社会サービス公団」  
-保育教師，介護士，障害者活動補助，児童福祉および福祉館，精神保健など
- その他，公共サービス  
-訪問看護，看護看病統合サービスなど

公共部門における非正規職  
の正規職への転換  
30万



- 公共部門における非正規職の正規職への転換  
-31万（期間制19.1万，派遣12.1万）  
※無期契約職21.2万
- 正規職転換の原則：常時・持続業務（年間9ヶ月以上継続，今後2年以上勤続予定）は正規職化，生命および安全と密接に関連する常時・持続業務は「直接雇用」正規職化

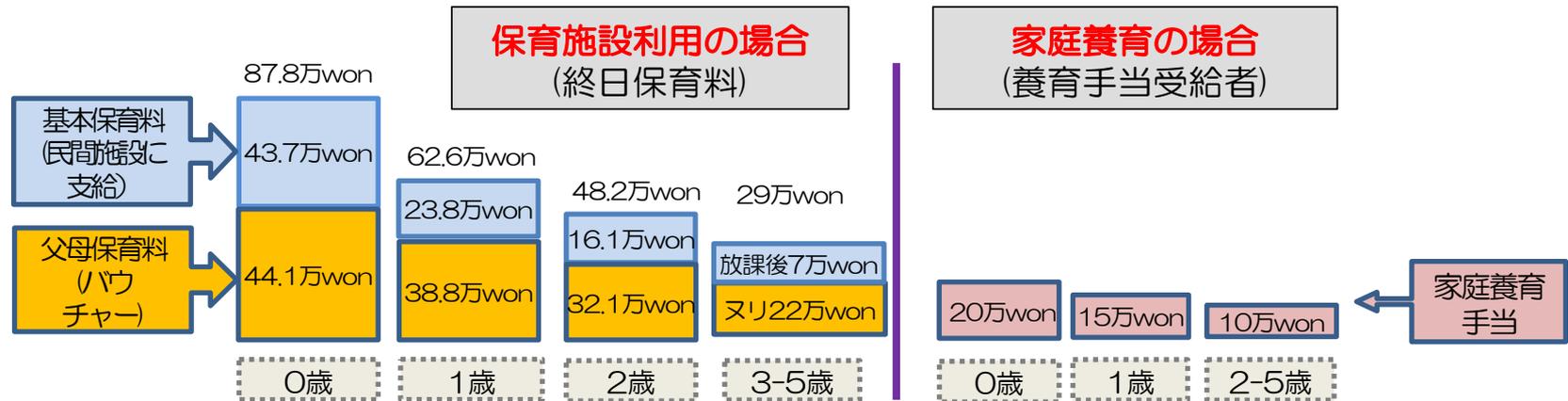
- 81万の雇用：2013年現在，OECD平均の公共部門雇用は21.3%。韓国は7.6%（199万人）。韓国の雇用部門の雇用をOECD平均の半分水準（10.6%）まで引き上げるために3%ポイント（約81万人，労働力人口2千7百万人）を増やす。



- 医療・福祉部門における雇用は，脱工業化社会において成長が期待される代表的な雇用。
- 韓国の医療福祉部門における雇用は，2015年現在，約173万（統計庁調査資料）で全体の6.7%を占める。
- EU 15カ国における医療福祉分野の雇用は，全体の12.3%，アメリカは13.1%，日本は12.1%。
- 韓国の6.7%は，EU15カ国とアメリカの半分にも満たない水準。したがって，韓国の医療福祉部門における雇用は，今後，成長の可能性が高い。
- 雇用の質さえ確保されれば，今後雇用拡大の重要な分野になりうる。

•資料：EUは2015年のデータでEUROSTA（2016），Labour Force Surveyから算出。韓国，アメリカ，日本は，2015年のデータで保健福祉部（2015）から算出。

## 現行の無償保育サービスおよび児童養育手当の仕組み（2018年）

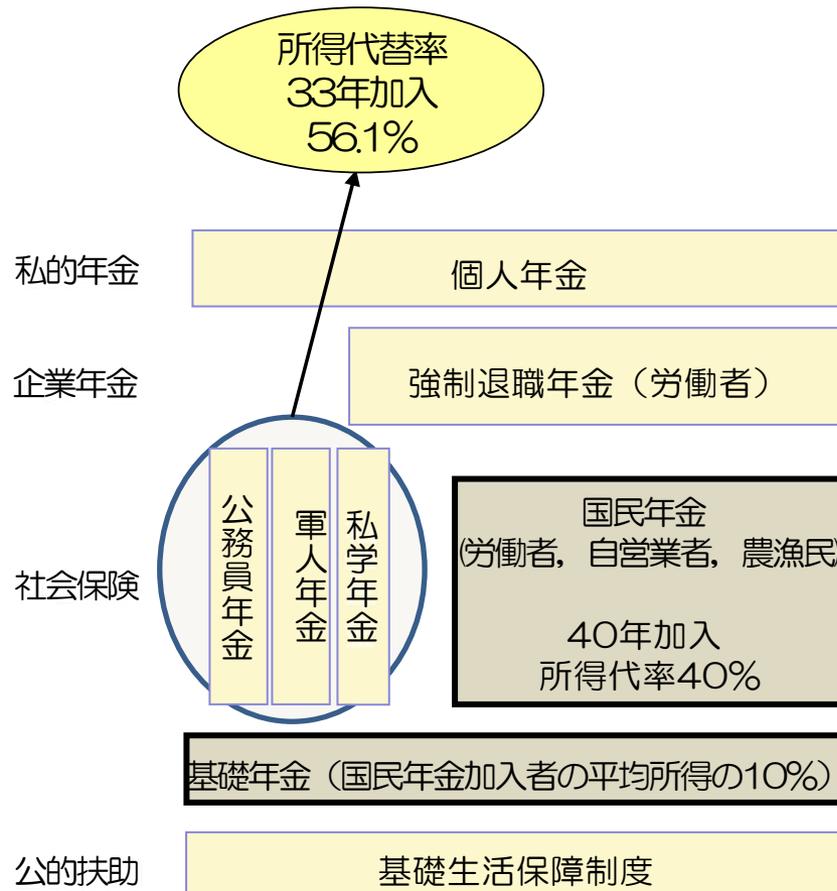


**児童手当の導入：0～5歳を対象に月10万won**

- 支給対象：原案は0～5歳児童253万人であったが、国会予算審査で保守党（自由韓国党）の反対で所得上位10%を除くこととなった（普遍主義 vs 選別主義論争）。
- 支給開始：2018年8月
- 争点：児童養育手当と児童手当の統合問題、児童税額控除と児童手当の間の調整問題。

\*2015年、保育施設利用者228万人、養育手当受給者101万人

## 現行の老後所得保障の仕組み



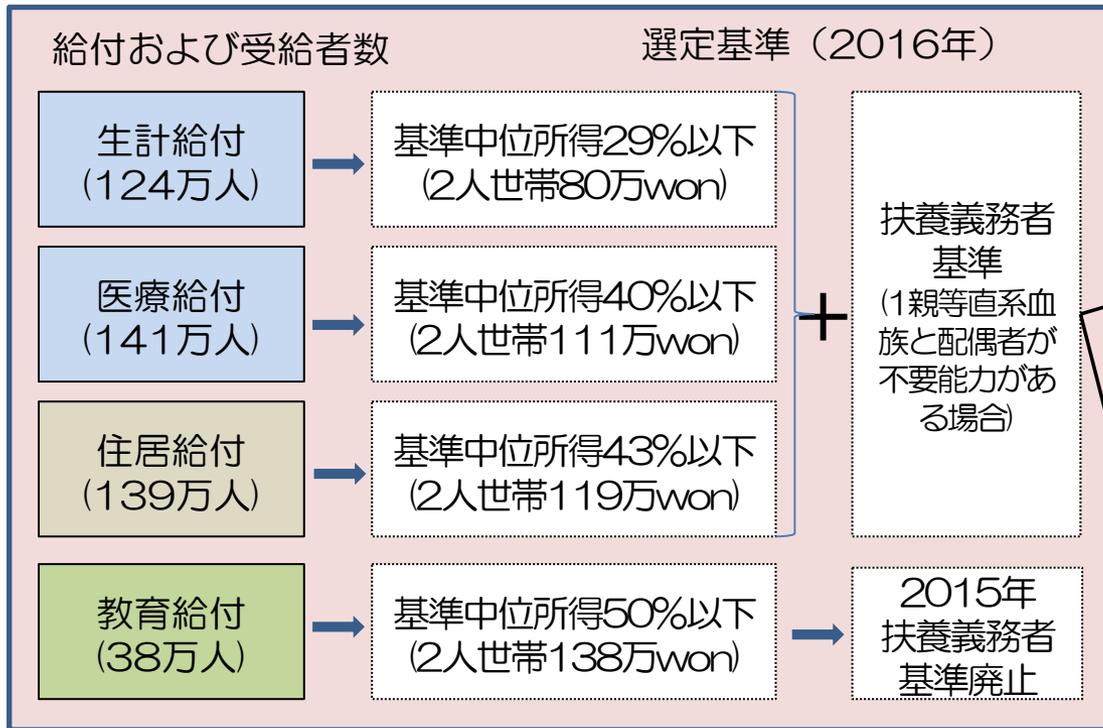
## 改革方向

- 1998年所得代替率70% → 60%
- 2007年所得代替率60% → 2028年まで40%へ段階的に引き下げ（2017年45%）
- 選挙期間中に文在寅候補が50%へ引き上げると発言。しかし国政課題では50%という数値は明記せず「所得代替率の引き上げを社会的協議によって推進」とした。
- 2018年国民年金財政再計算の結果が発表されると、所得代替率の引き上げを内容とする政府案が発表される可能性が高い。国会で激しい政治的論争を起すことになる。

- 20万won（国民年金加入者の平均所得の10%）を「2018年には25万won，2021年からは30万wonまで引き上げることを確定。
- 対象は所得下位70%の高齢者。主な争点は国民年金加入期間が長いと、基礎年金額を削減する「連携措置」の廃止の問題。

# 社会政策プログラム（2）：現金給付の拡大 （公的扶助の扶養義務者基準の緩和あるいは廃止）

## 現行の国民基礎生活保障制度

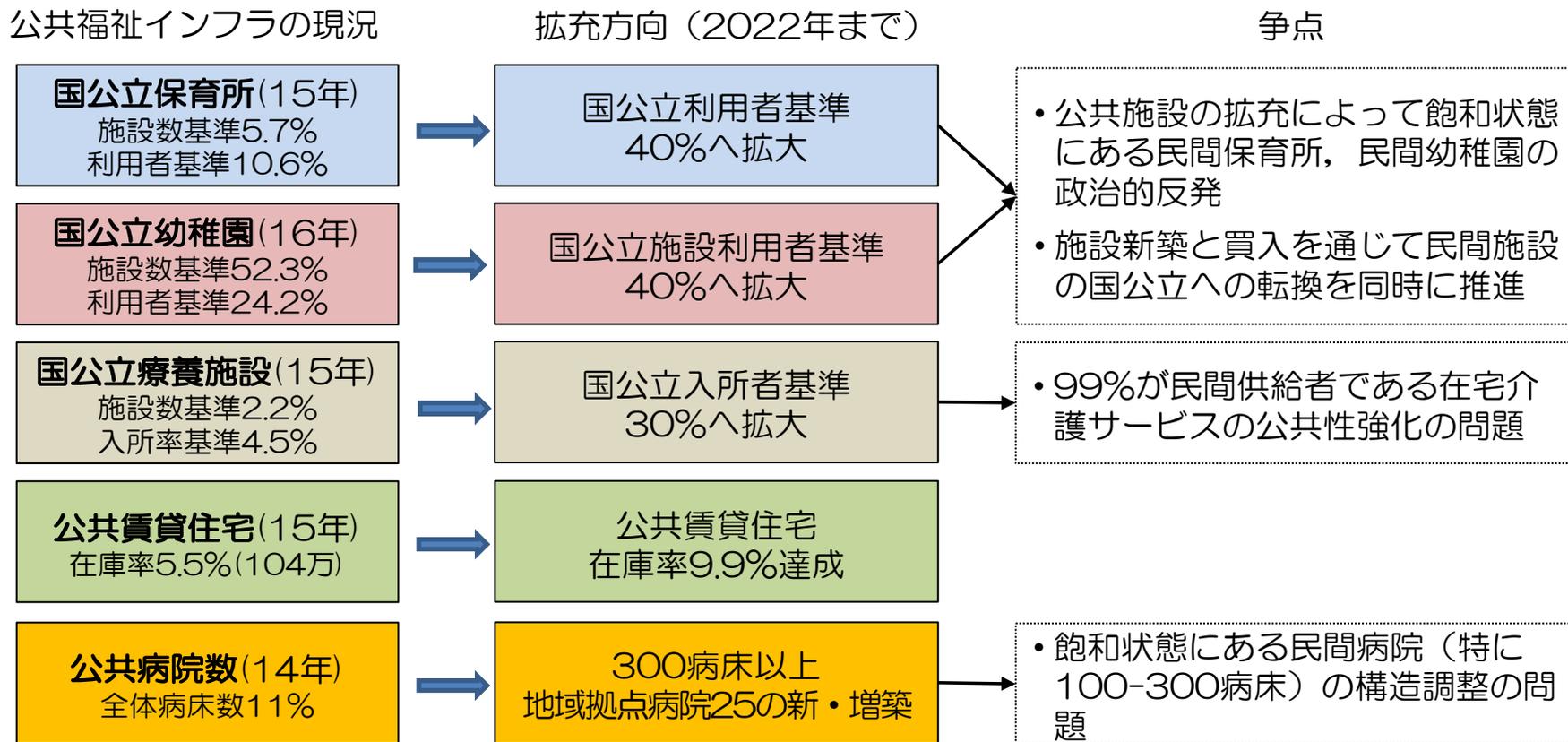


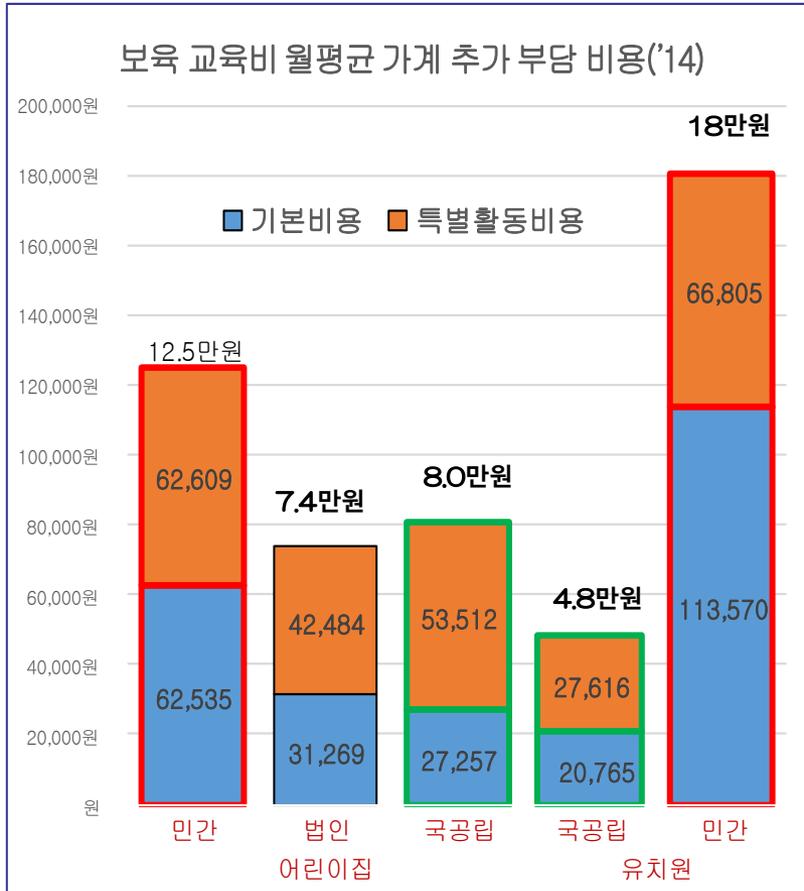
## 改革方向

- **生計・医療給付**：2017年11月から受給者および扶養義務者世帯全てに対して、高齢者および重度障害者がいる場合、扶養義務者基準の適用を除外。
- 2019年から受給者世帯とは関係なく、扶養義務者世帯に所得・財産下位70%重度障害者がいる場合、そして、2022年1月からは所得・財産下位70%高齢者がいる場合、扶養義務者基準の適用を廃止
- **住居給付**：2018年10月から扶養義務者基準の適用廃止

- 住居給付に対する扶養義務者基準の廃止，基礎年金の引き上げ，児童手当の導入によって基礎生活保障制度の四角地帯（非受給貧困層）の規模が，**現在93万人から2020年33～64万人（最大60万人）減少**，**2022年には，20～47万人（最大73万人）減少**（保健福祉部報道資料，2018）。
- 争点：扶養義務者基準の完全廃止を主張する社会的声が高まるなか，持続的な論争が予想される。

- 韓国は社会サービス、医療、住宅において、営利追求型民間供給者（for-profits provider）が絶対的優位を占めている。一定の量の公共福祉供給者（non-profits provider）を拡充することで、民間供給者の利潤追求行為をコントロールすることができる。公共福祉インフラの拡充は民間主導の社会サービス供給の現状において、最低限の公共福祉供給者を確保するための戦略であり、同時に、家計の私的福祉費用の負担を減らすことを目的とする。





▪ 자료: 이윤진 외(2015:122,125)에서 재구성

- 普遍主義的に無償保育サービスが提供されているにもかかわらず，民間福祉供給者の利潤追求行為のため家計の負担が減らない。
- 国公立幼稚園の場合は，月4.8万wonの親の追加負担がある反面，民間幼稚園で月18万won(基本項目費11.4万won，特別活動費6.7万won)の追加負担：4倍近くの差。保育所の場合，国公立保育所では月平均負担額は8万won，民間保育所は12.5万won。
- このように，無償保育とヌリ過程を通じて消費者（親）に保育と教育費を支援しても，民間供給者が多数であるため，その営利追求行為により政策効果が弱くなる。
- 公共施設を増やせば，親の追加的負担が減り，長期的には家計の私的福祉費が減少する可能性がある。このような仕組みは，保健医療，介護などにも適用できる。

- 日本の場合、「公営」保育所が40.3%であり、その他「民営」と分離されるものも、ほとんどが社会福祉法人などによる運営であるため、公共性が強い。民間営利法人が運営する723の保育所があるが、チェーン化された保育所であり、サービスの質の管理がきちんとして行われている。
- 介護施設の場合も、公営の比重は5.9%と低いが、韓国のような個人が運営する施設はなく、すべてが社会福祉法人が運営し、最低限の公共性が確保されている状況である。

### 保育所の設立および運営施設数(2014年)

主体	設立保育所数	運営保育所数
<b>公営</b>	9,887 (40.3%)	9,312 (38%)
道都府県	3	2
市(区)町村	9,880	9,306
その他	4	4
<b>民営</b>	14,622 (59.7%)	15,197 (62%)
社会福祉法人	12,673	13,141
医療・公益法人等	47	48
営利法人	650	723
その他法人	1,107	1,133
その他	145	152
合計	24,509(100%)	24,509 (100%)

### 介護施設の設立および運営施設数(2015年)

主体	設立施設数	運営施設数
<b>公営</b>	402 (5.9%)	160 (2.3%)
道都府県	50	2
市(区)町村	254	69
広域連合・一部事務組合	98	89
<b>民営</b>	6,362(94.1%)	6,604(97.7%)
日本赤十字社	7	7
社会福祉協議会	10	51
社会福祉法人	6,345	6,545
その他	0	1
合計	6,764(100%)	6,764(100%)

- 韓国は総医療費のうち、公共医療費（中央政府負担+社会保険寄与金）の比重が2010年現在、58.2%で、OECD平均72.2%を大きく下回る（OECD33カ国のうち29位）。特に医療保険の保険外診療が多いため、医療保険の保障率は63%に過ぎない。保障率を2022年までに70%へ引き上げる。

医療保険の保障性の水準

	医療保険保障率	法定本人負担率	保険外本人負担率
2005	61.8	22.5	15.7
2011	63.0	20.0	17.0

・2022年まですべての保険外診療を保険適用へ転換

注：医療保険「保障率」は、総診療費-(法定本人負担金+保険外診療の本人負担金)

- 保障性の強化方案の核心は、「美容整形などを除いた医学的に必要なすべての保険外診療に保険を適用すること」である（保険外診療項目約3,800）。
- MRIやCTなど治療に必須とされる保険外診療をすべて保険適用とし、価格が高いかゆえに費用対効果が低い保険外診療に関しては本人負担を入れる。
- 新しい保険外診療の発生を抑制するために「新しい包括報酬制」を適用し、対象医療機関を拡大する。
- 看病の費用負担を抑制するために「看護看病統合サービス」（保護者のいない病院）を大幅拡大する。
- 1人部屋の一部を除いた上級病室（1-3人部屋）にも段階的に保険を適用する。
- 民間医療保険である「実損型医療保険」の規制強化（医療保険の損害率算定の透明化、実損型保険が健康保険財政に及ぼす影響評価など）。

- 医療サービスデリバリー体系の改編：地域社会を基盤とした患者中心の医療体系を強化
    - 医院級一次医療機関 → 慢性疾患など包括的医療サービス（入院病床の規制）
    - 大型病院 → 外来患者の抑制，重症疾患中心の医療体系を構築
  - 地域間医療格差の解消および公共医療の強化
    - 300病床以上の地域拠点病院の新築および増築（25か所）
    - 国立大学病院，地域拠点病院，地域中小病院のネットワーク強化
  - 医療営利化政策の廃棄
    - サービス発展基本法において保健医療分野を削除：「規制フリーゾーン法」の廃棄
    - 投資開放型医療法人，営利法人などは制限的に維持または中断（？）
- 
- 認知症国家責任制：地域社会中心の認知症管理インフラを構築
    - 205の認知症安心支援センターを新設（252保健所のうち47は設置済み）
    - 専担コーディネーターの配置，1:1相談による認知症健診，死角地帯の発掘など
      - ※センターごとに専担事例管理士など15-25名の組織を構成
      - ※初期認知症患者に対して相談，分類，情報提供，家族相談など
    - 公立療養病院に認知症専門病床を拡大（現34カ所に45カ所を新設し合計79カ所へ）
    - 認知症安心型デイ・ナイト保護施設を拡充

# 社会政策プログラム（6）：サービスデリバリー体系の革新（社会サービス公団の新設）

**(設置目的)** ①公共福祉施設の拡充を通じて社会サービス分野における市場供給者過剰の逆機能を緩和, ②社会サービス分野における良質の雇用の創出（公共部門81万のうち34万）, ③各種社会サービスプログラムの調整および企画を通じて地域単位における社会サービス政策の control tower機能を発揮。

**(設置および運営主体)** 中央政府ではなく17の広域市道に設置, 広域市道が運営主体となる（例, ソウル市社会サービス公団）, 保健福祉部は公団の設置および運営に関する全国的基準のみを制定。

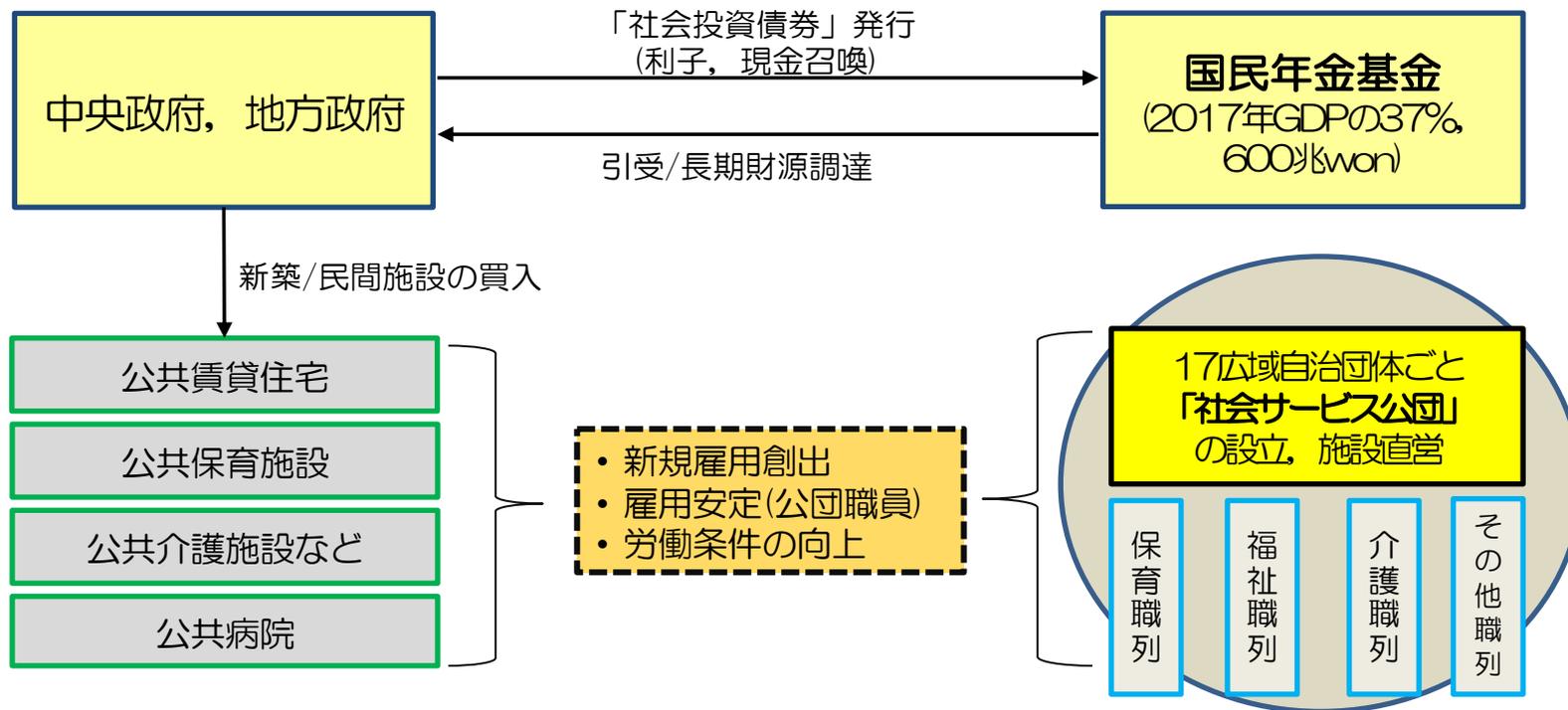
**(事業方式)** ①公共保育施設, 公共介護施設, 各種福祉関連施設を民間に委託せず直接運営, ②介護士など社会サービス従事者を公団職員として直接雇用。  
※施設民間委託による施設の私有化傾向を防ぎ, 社会サービス分野における雇用安定を強化。

**(事業範囲)** 保育事業, 介護事業（施設, 在宅）, 障害者活動補助事業, 地域児童センター, 精神健康関連などすべての社会サービス関連事業を直接実施。  
※関連法に事業の範囲のみを定め, 事業選定は広域市道の市長, 道知事に委任。

**(マンパワーの運営)** 介護士, 保育士, 社会福祉士を直接雇用し, 職種別で職列を置き, 賃金体系, 職級体系を適用（例, 保育職列, 介護職列, 社会福祉職列など）。

**(既存施設との関係)** ①従来, 法人や個人に委託運営されていた国公立施設の場合は, 既存システムを維持, ②新規設置および買入する施設は公団で直営, ③民間運営施設は国公立転換の意思がある場合のみ買入れ国公立へ転換（買入・転換時, 一定の基準を定め雇用を継承する）。

- 争点：民間社会サービス供給者（例, 民間保育所）の政治的反発（国公立を拡大した場合の施設運営の難しさ）, 社会サービス職域間の葛藤（保育士と介護士）, 国公立施設の拡大に必要な予算確保の問題, 地域単位の家社会サービスデリバリー体系の整合性問題など。

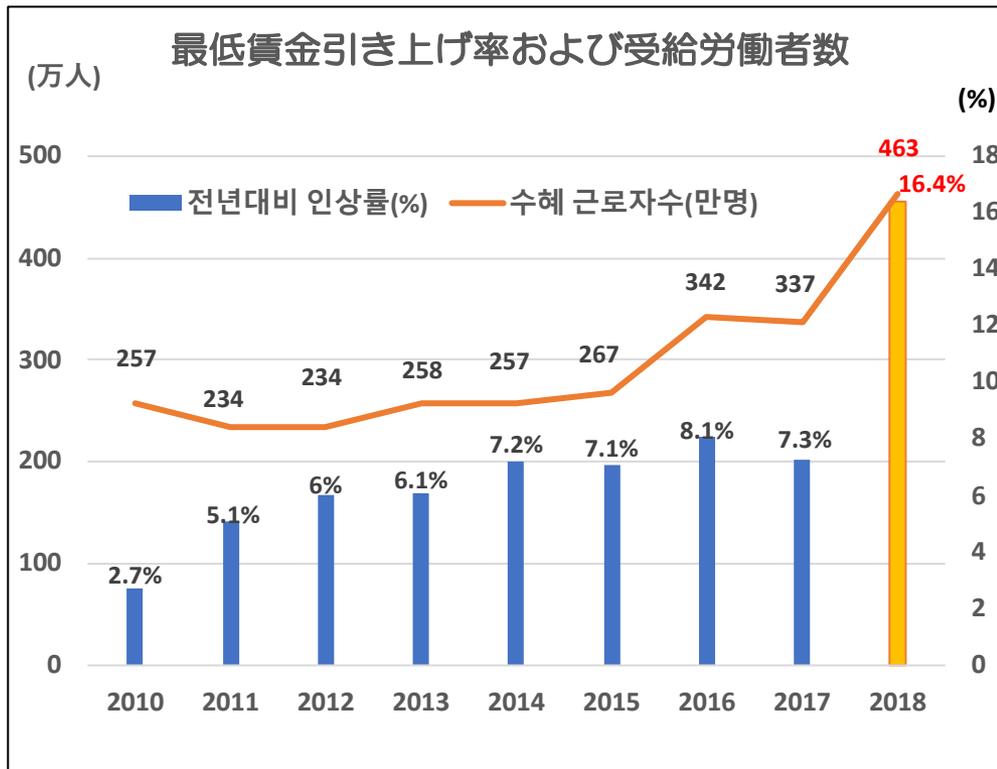


- 社会サービス公団が福祉施設を直営する場合、一定規模の国公立保育（あるいは介護）施設が存在しなければならない。大規模の予算が投入されるため、国民年金基金が国債を買い入れるかたちで政府に資金を供給し、政府はその資金を公共保健福祉施設の拡充に投資する方案。
- 公共施設が増えると、これを委託運営せず、広域市道ごとに社会サービス公団を設立し、施設を直営し、採用された保育士、介護士、社会福祉士を公団職員として直接雇用。
- 激しい政治的論争が進行中。

## 〈参考〉社会サービス公団の事業範囲

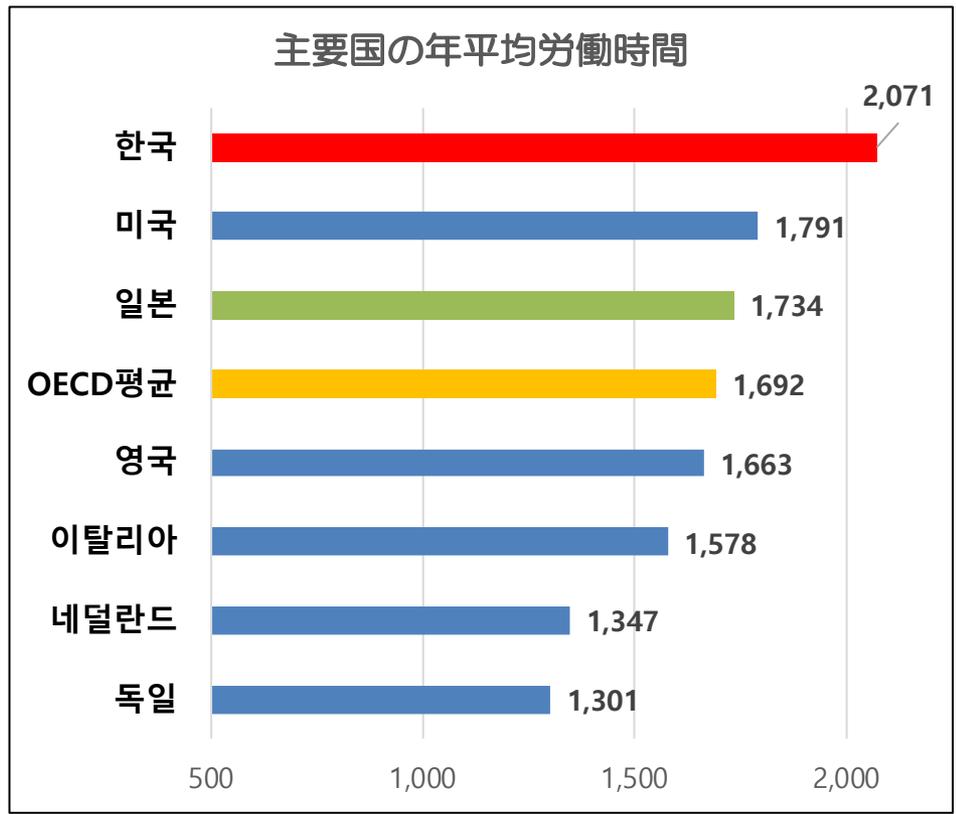
	部処	事業名	事業内容
1	保健福祉部	保育事業	・乳幼児保護・養育・教育提供支援
2	保健福祉部	介護事業	・高齢者の身体・家事活動支援および看病サービスなど提供
3	保健福祉部	高齢者ケアサービス	・一人暮らし高齢者に対する家事活動支援などオーダーメイド型福祉サービスの提供
4	保健福祉部	障害児家族支援	・障害児の発達リハビリサービス, 言語発達支援, 養育支援
5	保健福祉部	障害者活動支援	・障害者活動補助, 訪問入浴, 訪問看護などのサービス提供
6	保健福祉部	地域自立型社会サービス投資事業	・地域社会サービス, 産婦・新生児健康管理支援, 家事・看病訪問支援事業
7	女性家族部	子供ケアサービス	・子ども保護および養育サービス提供
8	保健福祉部	要保護児童グループホーム運営支援	・保護対象児童の自立のためのプログラム運営
9	女性家族部	健康家庭および多文化家族支援	・健康家庭維持および相談, 多文化家族支援事業
10	女性家族部	青少年放課後活動支援	・青少年放課後生活保護および総合サービス提供
11	女性家族部	青少年社会安全網構築	・学校外で青少年相談および自立支援など
12	雇用労働部	職場保育所運営	・勤労福祉公団所属1,000箇所
13	保健福祉部	福祉館(総合, 障害者, 高齢者)	・各種福祉間の委託施設
14	保健福祉部	各種外部委託センター	・児童保護専門機関, 高齢者保護専門機関, 精神健康増進センター, 自活センター, 地域児童センター, 一人暮らし高齢者総合支援センター, 認知症相談コールセンターなど

- **行政革新**：「ヒエラルキー的行政」から「生活基盤プラットホーム行政」への転換
    - 邑面洞の庁舎空間を住民が集まるプラットホーム空間へ変身
    - 庁舎空間を基盤として地域社会の遊休空間の共有を促進
    - 政府データの公開，市民参加および両方向コミュニケーションなどの「オープン型行政」へ転換
  - **福祉革新**：ソウル市「訪れる洞住民センター」事業を全国自治体へ拡大
    - 邑面洞福祉専担人員の拡充：「福祉プランナー」など福祉人材を洞ごとに4~5名追加配置
      - ※福祉プランナー：0歳児童，65歳高齢者に直接訪問し必要なサービスを案内・支援し，また緊急にサービスを必要とする世帯に対して緊急福祉を提供（公共事例管理の強化）
    - 訪問看護サービスの追加提供：洞ごとに訪問看護師1名を追加配置
    - まち福祉生態系づくり
  - **直接民主主義**：「政策受給者」から政策を共につくる「国政パートナー」への転換
    - 「住民自治委員会」を実質的な住民代表機構として機能拡大・改編（「住民自治会」への権限付与：①まちづくり計画樹立，②住民参画予算委員会に参加，③住民自治センターの空間運営，④地域公共施設の委託・受託
- 争点：民間社会福祉業界の反発（例，福祉館の事業を公共部門が吸収），社会福祉士など「福祉プランナー」を洞事務所に配置することに対する保守勢力（野党）の反発（国会で関連予算の全額削減によって事業実施に難航），地域社会福祉サービスデリバリー体系における洞事務所の位置付けや役割設定の問題など。



- 韓国の低賃金労働者（中位所得2/3以下）の比重は2015年現在、23.5%でアメリカ25.0%に次ぐOECD最高水準（日本13.5%）。
- 2020年まで最低賃金を時給1万wonまで引き上げること为目标に、2017年時給6,470wonから2018年最低賃金7,530wonへと16.4%引き上げ。これは2010年以降の最大引き下げ率。
- 月労働時間が209時間であると仮定すると、月給が135万wonから157万wonへと22万won引き上げられる。労働者の可処分所得の拡大によって需要拡大につながる。

- 争点：最低賃金の引き上げによって限界事業所（主に零細自営業、中小企業）ではむしろ人件費の負担を減らすために、雇用を縮小するという主張。ボーナスおよび各種手当を賃金のなかに含めて人件費負担を減らすなど。
- 一時的には雇用の縮小があるかもしれないが、賃金増加 → 消費増加 → 売上拡大によって短期間で現在の雇用状況が改善されうるとする意見も。



- 韓国の年平均労働時間はOECD諸国のうち最高水準。これにより、ワークライフバランスが難しく、それが少子化の原因となっている。また消費の拡大にも不利な状況をもたらしている。労働時間の短縮は若者失業の解消のためのワークシェアリングにも良い影響を与えると判断される。
- 現行の勤労基準法の解釈上、週当たり最大労働時間は68時間（法定労働時間40時間+延長労働12時間+休日労働時間16時間）。これを52時間まで減らすことが目標（政策目標は年間1800時間の達成）

■ 総点：労働時間短縮の必要性については合意がとれるが、休日労働を延長労働（12時間）に含む場合、賃金加算率の算定、企業規模別の段階的適用、延長労働時間特例業種の指定などをめぐって労働界と経営界が対立し、国会でも政策決定が順調に進まない恐れがある。しかし労働時間の短縮についての合意がとりやすい状況にあるため2018年の上半期には確定されるとの見通し。

- 韓国は「社会的協約」の経験と伝統がない。金大中政府のもとで労使政大妥協（1998年2月6日労使政宣言）があったものの、整理解雇の問題などで、進歩労働界が労使政委員会を脱退した後、社会的大妥協の可能性が低くなっている。特にこの10年間の保守政権（李明博政府、朴槿恵政府）において労使政委員会はその機能を発揮していない。
- 文在寅政府は、労働問題を解決する方案として社会的大妥協機構を復活させる政策を宣言し、労使政委員会の委員長に進歩的労働運動出身のムン・ソンヒョン氏を任命し、8年以上労使政委員会を脱退した民主労総を説得している。
- 政府は最近、6人で構成される「労使政代表者会議」（民主労総、韓国労総、韓国経総、大韓商工会議所、労働部長官、労使政委員会委員長）を提案した。2018年1月に新しい委員長を選出し、進歩系の民主労総が同機構に参加することを宣言した。民主労総の参加宣言は、労使政委員会への参加ではなく、韓国労総とともに既存の労使政委員会を代替する新しい社会的協約機構の構成をめぐる議論に参加することである。
- 従来の労使政委員会を代替する新しい協約機構の形態、そして新しい機構で議論する政策の範囲と内容については、労使政の間での議論が必要であるため、短期間で可視的な成果を期待することが難しい。ただし、文在寅政府が社会的協約を韓国社会が抱えている労働および経済問題を解決するための有力な代案として考えているため、大きな可能性があるかと判断される。

- 大統領直属「低出産高齢社会委員会」の強化および事務局の追加設置
  - 従来の少子化対策に対する再評価および総合調整機能の遂行
- 結婚・出産フレンドリー環境づくり
  - 新婚夫婦の住居支援の拡大：公共賃貸住宅30%を新婚夫婦に優先的に提供
- 保育，養育に対する社会的責任強化：社会的ケア機能の強化
  - ワークライフバランスの支援拡大：育児休職給付の拡大，労働時間短縮など
- 女性，差別のない職場環境の構築
  - 積極的雇用改善措置適用事業所の拡大および賃金格差の改善計画の提出
  - 男女雇用平等法の全事業所へ適用
  - 妊娠，出産，育児による職場内差別の防止のための監督強化
- 大統領直属「性平等委員会」の設置推進および性平等政策の強化
- 公共部門における女性代表性の向上：主要委員会における女性委員の参加拡大（40%）
  - 公共機関の女性管理者目標制度の強化
  - 軍幹部，女性警察，国公立大学における女性の割合の向上
- 性平等意識・文化の拡散

公約実行費用  
(5年間)

**178兆won**  
(基礎年金23兆, 児童縦10.3兆, 公共部門雇用創出11兆など)

(健康保険支出30兆を含むと**208兆**)

財源確保方案  
(5年間)

- 支出構造調整60.2兆**  
(例, SOC投資縮小)
- 基金など活用35.2兆**  
(例, 都市住宅基金)
- 税込拡大82.6兆**  
(超過税込60.5兆, 高所得者課税6.6兆など)

=

2018年確定政府予算の変化

(単位：兆won, %)

	2017 予算	2018 確定予算	増加率
保健福祉/雇用	129.5	144.7	11.7
教育	57.4	64.2	11.8
文化/体育/観光	6.9	6.5	△6.3
環境	6.9	6.9	△0.3
R&D	19.5	19.7	1.1
産業/中小/エネルギー	16.0	16.3	1.5
SOC	22.1	19.0	△14.2
農林水産食品	19.6	19.7	0.5
国防	40.3	43.2	7.0
外交統一	4.6	4.7	3.5
公共秩序/安全	18.1	19.1	5.1
一般/地方行政	63.3	69	8.9
合計	400.5	428.8	7.1

- 高所得部門部分増税（2018年確定）
  - 高所得者増税（所得税基準税率：3~5億won区間 38%→40%, 5億won超過区間40%→42%）年間1.1兆wonの歳入増加
  - 大企業法人税増税（売上額3000億超過区間新設, 税率22%→25%）：年間2兆3千億歳入増加
- 福祉国家樹立のために社会保険料の引き上げを含む「増税」が必要, しかし政治的反発が予想される。

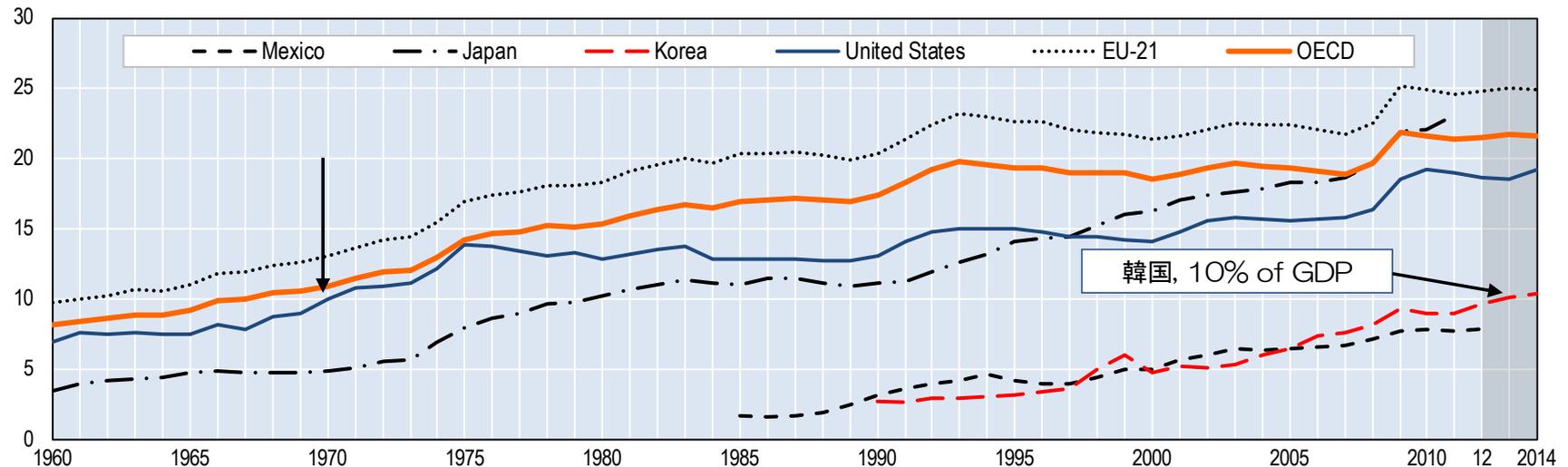
- 2018年政府予算は, 保健福祉, 雇用, 教育予算が10%以上増加し, SOC投資費用は, 10%以上減少している。これは社会政策を拡大しようとする文在寅政府の意思として考えられる。

文在院政府の経済・社会政策は  
韓国福祉国家の「経路」を  
変えられるのか？

# 韓国福祉国家の現段階：福祉国家「初期段階」の経済社会的環境

- 先進国は第2次世界大戦以降、1970年代まで持続的な高成長という好条件のもとで福祉政策を拡大し福祉国家を完成した。OECD34カ国は1966年に福祉費がGDPの10%を超えており、アメリカは1970年前後、そして日本は1980年前後にGDPの10%を超えた。韓国の福祉費支出は2013年現在、対GDP比10%で、福祉国家「初期段階」に進入した。今後、人口高齢化による年金、医療保険の費用の増加によって福祉費支出の自然増加がみられることになる。
- 韓国は、成熟した福祉国家に移行するには不利な経済社会的条件のもとにある。西欧福祉国家が成立した時期は、完全雇用、若い人口構造、高くて安定的な経済成長、そして福祉拡大に有利な経済パラダイム（ケインズ主義）が存在していた。しかしながら、韓国は長期低成長の局面に入っており、完全雇用の崩壊と労働市場の二重化、少子・高齢化福祉拡大に不利な新自由主義パラダイムが支配的で、同時に、市場に対する福祉供給の過剰という歴史的遺産もある。

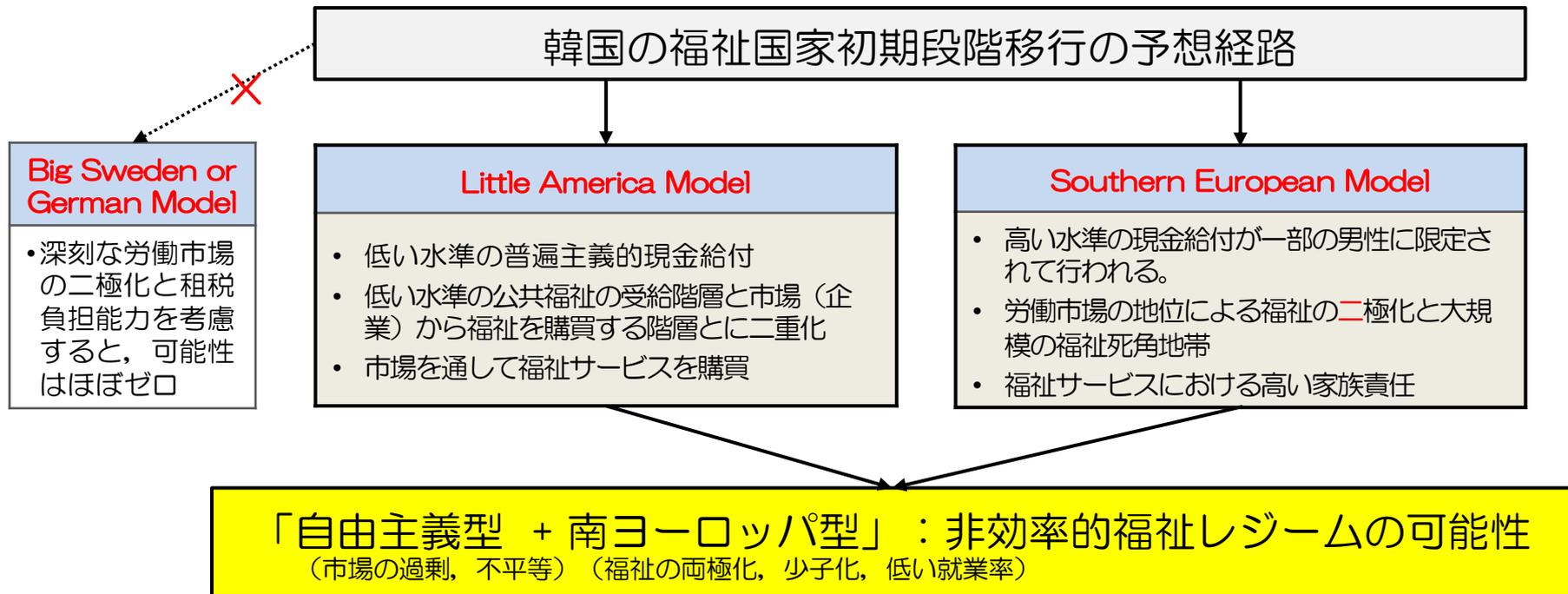
対GDP比の公共福祉費の国際比較（1960-2014）



Source: OECD  
(2014)

# 現在の経済社会構造が変わらない場合、韓国福祉レジームの未来は？

- 現在の二極化した労働市場構造，少ない政府歳入構造，そして，少子・高齢化傾向が画期的に変わらなければ，韓国の福祉レジームは労働市場の地位（正規職／非正規職）による福祉受給の二極化と大規模の福祉死角地帯の残存，そして家族の福祉責任がなど，出生率が低い南ヨーロッパかたのモデルに近くなる可能性が高い。
- それに，福祉供給における市場の協力的な影響力（私保険，営利福祉供給者）を考慮すると，韓国は英米型福祉国家と南ヨーロッパ型レジームの短所を結合した**最も非効率的な福祉国家になる可能性が非常に高い**（キム・ヨンミョン，2013）



※ 自由主義型（英米型）福祉国家は，ある程度成長を維持しているものの，分配と社会統合の面で致命的な弱点をもっている。南ヨーロッパ型福祉国家は，労働市場の内部者／外部者の中で深刻な福祉の二極化が存在し，これによる不平等も深刻。また低い出生率と低い（女性）就業率などの弱点をもっており，国家競争力など未来への展望が暗い。

## 福祉レジーム別対GDP比の主要財政指標 (2012年)

	国民負担率		一般財政 総支出	公共社会 福祉支出	
	租税 負担率	社会保険 寄与金			
社会民主主義	43.7	35.4	8.3	52.7	27.3
保守主義	40.5	25.7	14.8	50.8	27.8
南ヨーロッパ	34.9	23.9	11.0	50.0	26.5
自由主義	29.3	25.8	3.5	41.3	20.1
<b>韓国</b>	<b>24.8</b>	<b>18.7</b>	<b>6.1</b>	<b>32.7</b>	<b>9.6</b>
OECD平均	33.7	24.7	9.0	45.0	21.6

- 韓国の租税および社会保険の負担率は、他の福祉レジームに比べ非常に低い「小さい」福祉国家。国民負担率を画期的に高めないかぎり自由主義福祉レジームへの移行も難しい。
- 自由主義レジーム程度の国民負担率にしようとするれば、GDPの5%に当たる(約85兆won規模の)追加的な税金と保険料収入がなければならない。2016年の所得税(68.5兆won), 医療保険料(47.4兆won) 水準を考慮すれば「**大胆な増税**」なしには追加的な歳入が難しい。 **文在寅政府の可能性は？**
- 2060年に韓国の福祉費支出水準は人口高齢化によって現在の社会民主主義、保守主義水準(対GDP比27%)に到達する見通し。
- しかしながら、高齢者人口の比重を考えると、公共福祉水準は絶対的に低く、自由主義水準の程度になると予想される(※2060年高齢化率, 韓国40.2%, EU28カ国28%で12%ポイント差)

## 韓国の3大国税収入および社会保険料の規模(2016年)

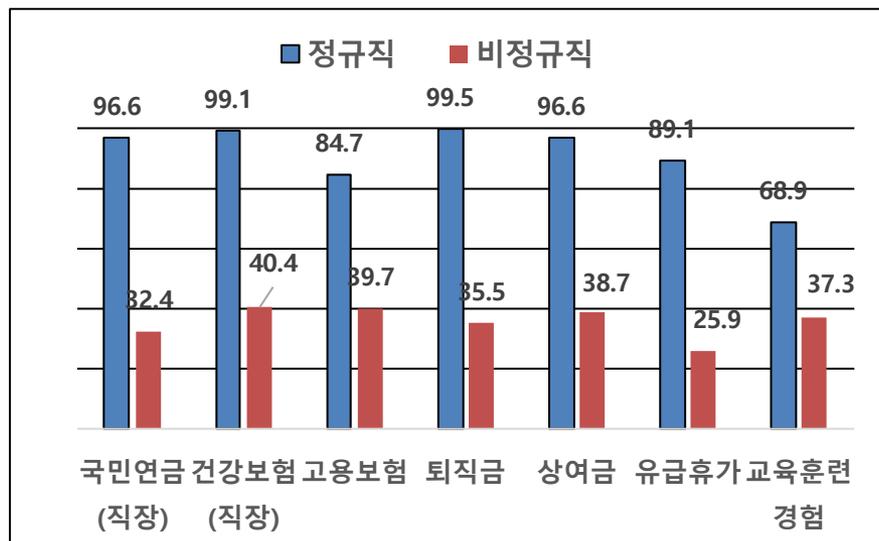


正規職/非正規職の規模および賃金格差 (2016年)

	人数		賃金	
	人数(千人)	比率(%)	賃金(万won)	格差
正規職	10,840	56.4	311	100.0
非正規職	8,393	43.6	151	48.7

- 正規職/非正規職に二重化された韓国の労働市場は完全に固着化し、改善可能性が低い。
- 非正規職は数の面で正規職と同規模であるが、賃金水準は正規職の半分。そして各種社会保険と労働条件においても格差が大きい(キム・ユソン, 2017)。

正規職/非正規職の社会保険および労働条件 (2016年)



- このような二重労働市場のため社会保障制度の普遍主義的改革はほぼ不可能。福祉国家の核心要素である社会保障の普遍主義の難しさが、韓国の福祉国家化のもっとも大きな問題。
- この問題の解決は福祉制度の拡充では難しく、労働市場の改革が必要。文在寅政府は社会的妥協を通じて、この問題を解決していけるのか？

## 韓国の公的/私的年金市場の積立金の規模

(単位：兆won)

	2013年	2014年	2015年
<b>個人年金小計(A+B)</b>	244.4	269.7	292.2
個人年金(A) (税制適格)	<b>89.8</b>	<b>100.8</b>	<b>108.7</b>
保険	67.8	76.8	81.1
信託	13.7	14.4	15.3
ファンド	5.7	6.5	8.8
その他	2.6	3.1	3.5
個人年金(B) (税制非適格)	154.6	168.9	183.5
<b>退職年金小計(C)</b>	85.8	108.5	127.6
<b>私的年金(A+B+C)</b>	<b>330.2</b>	<b>378.2</b>	<b>419.8</b>
<b>国民年金(D)</b>	<b>427.0</b>	<b>496.8</b>	<b>512.3</b>
<b>合計(A+B+C+D)</b>	<b>757.2</b>	<b>875.0</b>	<b>932.1</b>

- 韓国では、社会保険の普遍主義化が行われる前から私保険が発達してきた。年金市場の規模だけみても、国民年金の積立金（512兆）と私的年金積立金（420兆）が似たような規模となっている。税制適格の個人年金の年間保険料が16兆wonであり、それに非適格年金を加えると、国民年金の個人負担金22兆wonより大きい。
- すなわち、韓国の保険市場、そして前に取り上げた医療/福祉供給者の状況をみると、市場の影響力が圧倒的に大きいといえる。
- 民間福祉供給者が韓国の財閥と既得権層のために、国家福祉の拡大の阻害要因になりえる（例、健康保険と実損保険の衝突、国民年金と個人年金の衝突、公共保育施設拡大と民間保育施設の衝突など）。
- 文在寅政府は、このような市場供給者の過剰をコントロールできるのか？

## 文在寅政府は「自由主義福祉レジームプラス南ヨーロッパ福祉レジーム」の経路を変えられるのか？

- 文在寅政府は画期的な増税フレームを政策的に貫徹させるのか？
- 文在寅政府は二重労働市場の構造を改革できるのか？
- 文在寅政府は民間保険市場をコントロールできるのか？
- 文在寅政府は公共保健医療、保健社会サービス供給者を画期的に拡大できるのか？
- 韓国の権力構造で以上のような政策は実現可能なのか (Proportional Representation vs. Majoritarian Representation)

- 国政企画諮問委員会 (2017) 『国政企画白書』 (국정기획자문위원회(2017), 『국정기획백서』)
- 김·윤미영 (2017) 「社会サービスの質の向上のための社会サービス公団設立および運営方案」 (国会ナム윤인순의원실주최공청회자료집) (김연명(2017), “사회서비스 질 향상을 위한 사회서비스공단 설립 및 운영 방안” (국회 남윤인순의원실 주최 공청회 자료집) )。
- 김·윤미영 (2016) 「債権投資を通じた国民年金基金の公共福祉インフラの拡充と雇用創出」 国会セミナー発表文 (김연명(2016), “채권투자를 통한 국민연금기금의 공공복지인프라 확충과 고용창출” 국회세미나발표문)
- 김·윤미영 (2013) 「韓国福祉レジームの性格と展望——南ヨーロッパ福祉国家との比較を中心に」 『社会福祉調査研究』 第36巻 (김연명(2013), “한국 복지체제의 성격과 전망: 남부유럽복지국가와의 비교를 중심으로”, 『사회복지조사연구』, 제36권) 。
- 김·윤미영 (2017) 『2016年非正規職の規模と実態』 韓国労働社会研究所 (김유선(2017), 『2016년 비정규직의 규모와 실태』, 한국노동사회연구소) 。
- 保健福祉部 (2015) 『2015年上半期保健福祉関連産業の雇用統計調査報告書』 (보건복지부(2015), 『2015년 상반기 보건복지관련산업 일자리 통계조사보고서』) 。
- 이·윤진 외 (2014) 「無償教育・保育政策としてのぬり課程の現況と改善方案」 『育児政策研究』 9 (2) (이윤진 외(2014), “무상교육·보육정책으로서의 누리과정 현황과 개선방안”, 『육아정책연구』 9(2):113-136) 。
- Cingano, F. (2014), “Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 163, OECD Publishing.
- EUROSTA(2016), Labour Force Survey
- OECD(2014), Social Expenditure Update (November 2014)
- Özlem Onaran & Engelbert Stockhammer, 2016, Policies for Wage-led Growth in Europe
- Ostry, Jonathan D., Andrew Berg, and Charalambos G. Tsangarides, 2014, Redistribution, Inequality, and Growth, IMF Staff Discussion Note, IMF