

## なぜ韓国の福祉体制はヨーロッパの福祉国家と異なるのか

キム・テソン

ソウル大学 社会福祉学科

SNU-ISW Working Paper No.1

2014.9.

SNU-ISW Working Paper Seriesは韓国の社会福祉の新しい理論開発のために、既存の一般学術誌に掲載しにくい創意的で実験的な研究を支援するためのソウル大学社会福祉研究所の学術活動支援事業です。本Working Paperは最終的な出版物ではなく、予備的形態の論文であり、討論と批評を活性化させる目的で公開しています。論文を引用する場合には、以下のように記載してください。

キム・テソン(2014) 「なぜ韓国の福祉体制はヨーロッパの福祉国家と異なるのか」, SNU-ISW Working Paper No.1.

# なぜ韓国の福祉レジームはヨーロッパの福祉国家と異なるのか

キム・テソン<sup>1</sup>

## I. 序論

近年、特に金大中(キム・デジュン)政府以来、韓国でも社会福祉についての関心が高まり、社会福祉が拡大しつつある。そのため多くの人々は、韓国も福祉国家への道を歩み始めたと考えている。このような状況のなかで、多くの学者が韓国福祉体制の性格についての研究を行っている(キム・ヨンミョン、2002)。

ところが、韓国福祉体制の性格に関する研究は非常に混乱している。チョ・ヨンフン(2002)は韓国の福祉体制がアメリカのような自由主義的福祉国家と似ていると主張している一方、キム・ヨンボム(2002)はヨーロッパ大陸諸国の保守主義的福祉体制と似ていると主張している。さらにキム・ヨンミョン(2002)は、韓国の福祉体制(具体的には、金大中政府の福祉体制)は統合的で普遍的なので、社会民主主義福祉体制に近づいていると主張する。それに対し、チョン・ムグォン(2002)は、韓国の福祉体制が発展主義的国家の枠組みのなかで成り立った発展主義的福祉体制と主張し、またホン・ギョンジュン(2002)は、韓国のユニークな儒教文化を強調しつつ韓国の福祉体制は儒教的福祉国家であると主張している。

このように、韓国の福祉体制の性格究明が混乱しているのは、何よりも韓国の福祉体制がヨーロッパの福祉国家とは異なる多くのユニークな側面を持っているからである。

まず、韓国はヨーロッパの福祉国家とは異なり、公共部門の社会福祉支出が経済水準に照らして、極めて低い。現在、1人当たりの国民所得が2万ドル以上である韓国における公共部門の社会福祉支出は、GDPの8~9%程度である。これは1人当たりの国民所得が約1~2万ドルであった1970~80年代のヨーロッパの福祉国家の半分にも満たない水準である。

また韓国では、社会福祉において家族、特に大家族の役割が国家よりも大きい。ヨーロッ

---

<sup>1</sup>キム・テソン

ソウル大学社会福祉学科

訳者：朴ソンヨン

中央大学社会福祉学科博士課程

パの福祉国家では、社会福祉における給付基準が核家族であるのに対し、韓国はいまだに大家族単位で運営されている。例えば2000年基準でみると、社会福祉の負担総額のうちGDPの約9%程度を家族が負担し、公共部門の社会福祉支出は約GDPの6.1%である(キム・ジンウク、2005)。また、60歳以上の高齢者の主な収入源の56.6%が家族による所得移転である。ほとんどのヨーロッパの福祉国家は2%未満である(ク・インフェほか、2010)。

そして、韓国では社会福祉に関連し労働をとりわけ強調するという点である。よって労働能力がある人々への社会福祉の提供は極めて限定的であり、少しでも労働能力があれば働いて生計を立てるしかない(例えば、外でよく見かける紙くずを収集し、かろうじて暮らしている80代の高齢者)。

最後に、韓国の福祉体制は強力な国家の発展主義的戦略のもとで、経済発展のための従属的なツールとして機能しているという点である。福祉国家の強力な推進力である労働者階級や社会民主勢力が脆弱な状態で、福祉体制が国家主導の経済発展の付随的な手段として構築されてきたという点である。

では、なぜ韓国の福祉体制はヨーロッパの福祉国家と異なるのか。いくつかの説明があるが、本稿では、次の4つの側面について議論する。第一に、ヨーロッパの福祉国家の社会福祉拡大において最も重要な要素であった、労働者階級と社会民主的政治的勢力が脆弱であるという点である。

第二に、長期間の権威主義政府はもちろん、民主化以降の政府も権威主義的な要素が多く、絶対的な権力を握る大統領の統治哲学(価値観)が政策決定に最も重要視される。そして韓国は長期にわたり、経済成長至上主義、反共主義の価値観を持つ大統領が統治してきたという点である。

第三に、韓国特有の社会・文化的特性も独自の韓国福祉体制を構築することに貢献した。家族の結束を強調する儒教文化、社会移動性の高さ、そして国民の間で、あるいは国家に対する信頼が非常に低いという点などである。

第四に、韓国は長期間の継続的で高い経済成長を遂げ、いわゆる「落水効果(トリクル・ダウン)」に成功した。多くの人々が早くに少なくとも絶対貧困から抜け出したり、多くの人々の実質的な所得が大幅に上昇し、社会福祉を必要とする人々の数が減少したという点である。

さらに、韓国の労働集約的な輸出経済に大きく依存した経済発展が、労働コストの増大をもたらす社会福祉の拡大を阻んだという点である。最後に、韓国は地下経済の規模がとりわけ大きく、社会福祉の拡大のための租税収入を増やすことが、現実的にも、また政治的にも

難しいという点である。

## II. 弱い労働者階級と弱い社会民主主義

ヨーロッパの福祉国家は、19世紀末に福祉国家への道に立ち入り、第二次世界大戦後大幅に拡大され、1970年代末までに福祉国家の黄金期を享受した。1980年代以降のヨーロッパの福祉国家は、さまざまな困難を経験しつつ多少停滞し、今日に至っている。しかしながら今日のヨーロッパの福祉国家が、最も先進的な福祉国家であると認知されていることに対しては、理論の余地がない。<sup>2</sup>

なぜヨーロッパの福祉国家は、このように発展できたのか。それにはさまざまな要因があり、また国家ごとに違いがあるが、最も重要な共通要因は、強い労働者階級を基にした社会主義(社会民主主義)勢力の政治的力の大きさである。

資本主義社会における労働者階級は、生きるために自分の労働力を売らなければならない(商品化、commodification)ため、生産手段を所有している資本に従属的であり、労働と資本の社会的関係からすると労働は資本に比べて脆弱である。

したがって資本主義体制のなかで、労働の地位と立場を大きく高めるためには、労働者が労働力を売らなくても基本的生活の維持ができる状態、つまり脱商品化(decommodification)が重要になる。そして社会福祉の拡大は、脱商品化において最も重要な要素である。よって、労働者階級は社会福祉の拡大を主張してきた。論理的にも実証的にも、労働者階級の力が大きくなるほど社会福祉は拡大されている(Esping-Andersen、1985)。

周知の通りヨーロッパでは、ほとんどが19世紀末から20世紀初頭に福祉国家への道に入った。当時はヨーロッパ諸国で産業化が活発に行われた時期であり、また、労働者の労働条件改善のための要求が大きくなった時期であった。そして民主主義がある程度活性化し、多くの国で労働者も選挙権を持つようになり、自然に労働者の生活の質の向上のための労働運動が活発に行われるようになった。この過程で、社会福祉が拡大されてきたのである。

いくつかの国の例を挙げてみよう。まずドイツは、1863年に世界初の社会主義政党が結成

---

<sup>2</sup> ここで言うヨーロッパは、伝統的な西ヨーロッパをいい、過去の社会主義体制であった東欧は除く。ヨーロッパの福祉国家も詳細に見れば多様である。よく知られているEsping-Andersonの分類のように、スウェーデンのような社会民主的福祉国家、ドイツのような保守主義福祉国家、イギリスのような自由主義的福祉国家などである。それにもかかわらず、本研究のように韓国と比較するには、ヨーロッパの福祉国家をひとつにまとめて議論することは、大きな問題はないと思われる。なぜなら例えばヨーロッパのほとんどの国の社会主義あるいは社会民主主義政党の政治的勢力は、韓国よりはるかに強い。何よりも、ほとんどのヨーロッパ諸国の公共部門への社会福祉支出の対GDP額は、韓国よりもはるかに高いからである。

され、それ以降に社会主義政党の政治的勢力が拡大し、議会への進出が増大した。ビスマルクによって1880年代に作られた社会立法は、まさにこのような社会主義政党の体制転覆という脅威を避けるための先制戦略(pre-emptive strategy)として、一種のアメとして作られたものである(社会主義勢力の拡大を防ぐためのムチ(stick)の方法は、この時期に作られた社会主義弾圧法である)。

特に権威主義のビスマルク体制が終わった1890年代初頭からは、社会主義政党の勢力が拡大し、1920年には全体得票率45.5%を得て多数党として政権に就いた(ソン・ホグン、1997)。

スウェーデンでは、労働者全員に投票権が与えられる普通選挙がドイツに比べて遅くスタートし、スウェーデンの社民党はやや遅れて結成された。しかし、1920年に28.7%の得票率を獲得、普通選挙が実施された1934年には41.2%の得票率を得て多数党となり、その後約50年間の長期政権となった。

上記の二つの国に比べて脆弱であるが、イギリスの労働党は1次世界大戦以前には22%の得票率、1922年には約30%の得票率を得た。

このように、社会主義(社会民主主義)政党の政治的勢力の拡大には、労働階級の組織化と労働の政治的力の増大が決定的な役割を果たしたのである。ヨーロッパの労働者階級は、19世紀末から本格的に組織化が行われ、全国的な統制力を持つ中央集権的な労働組合総連盟が創設された。

ヨーロッパにおける労働組合と社会主義政党の関係は、相互に作用しつつ両組織の政治的力を育てた。それには大きく見ると二つの形態がある。一つは、社会主義政党が主導して労働運動を展開し、労働組合を全国組織に拡大、労働組合は社会主義政党の勢力拡大のために活動するという形態である(例えば、ドイツとスウェーデン)(ソン・ホグン、1997)。もう一つは、労働組合が拡大される過程のなかで、労働運動の主な指導者が社会主義政党を結成し、この政党は再び労働組合の拡大を図るという形である(例えば、イギリス)。例えば、ドイツの労働組合総連盟(ADGB)は、社会主義政党であるSPDが主導し1891年に結成された。一方イギリスでは、労働組合の活動は、社会主義政党が結成される以前からかなり活性化されていた。イギリスの労働組合総連盟(TUC)は、1863年に結成され、この組織の労働運動の拡大と同時に、労働党が1906年に誕生した。

しかし、労働組合と社会主義政党の関係は必ずしも協力的なものではなく、かなりの葛藤もあった。なぜなら、19世紀末頃の労働運動には理念的な対立が大きかったからである。労働運動は大きく分けて急進派と言われる社会主義革命追求勢力と穏健派と言われる改革主義勢力に分けられ、この二つの勢力間の対立と葛藤が大きかったため、社会主義政党との連携

が容易ではなかった。しかし結果的には、当時、労働組合と社会主義政党の連帯がうまく行われた国で、その後は社会民主主義政党が最も成功し、福祉国家が最も発展した国になったと言うこともできる (Przeworski, 1985)。

こういった側面から見て、両者の連帯が最も成功した国であり、最も先進的な福祉国家と言えるのは、スウェーデンである。スウェーデンは、ドイツやイギリスに比べ相対的に早い時期から労働組合と社会民主主義政党の連帯が強く現れた。スウェーデンの労働運動は、社会主義革命ではなく実用的な改革路線を選択したため、社会民主党との合意が比較的容易であったからである。

スウェーデンの社民党は、1889年に結成された。それまでの実用的な路線を選択する社会主義革命ではなく、改革・改良主義的運動を目指し、労働者階級を含む、いわゆる「民衆の政党」を目標とした。このような雰囲気の中で、労働運動の最大目標を労働者階級の福祉向上と物質的な豊かさの追求と定め、社民党は労働者階級の組織化を主導しながら、1898年の労働者連盟 (LO) 結成に決定的な役割を果たした。スウェーデンでは、社民党とLOの関係が非常に密接であり、LOに加入した労働者は2年以内に社民党に加入しなければならない。ヨーロッパにおける社会主義政党の政治的勢力の拡大に決定的な貢献をした労働者階級の組織化は、労働組合の組織率の増加傾向によって確認することができる。例えば、イギリスでは1893年労組組織率が約10%であったが、1910年には15%、1970年代には40%へと大幅に増加した。ドイツは、1897年に労組組織率が約3%、1905年には10%、1970年代には35%へと増加した。労組組織率が最も急速に増加したのは、スウェーデンである。スウェーデンは1898年労組組織率が約5%程度であったが、1920年には20%、1940年には30%、1970年には68%、1980年代には85%へと大きく増加した(ソン・ホグン、1997)。

多くのヨーロッパ諸国の場合、労組運動の初期に労働組合に加入した労働者のほとんどが熟練労働者 (craft worker) であり、その数は多くなかったため労働組合の組織率が低かった。しかし第二次世界大戦後に産業化が本格的に進むにつれて、非熟練または半熟練労働者の数が大幅に増え、彼らが大挙労働組合に加入し、労組組織率は大きく上昇した。当時から伝統的な職業別労働組合より産業別労働組合活動が活性化し、組合組織率が大幅に増えた。このように、ヨーロッパの福祉国家が第二次世界大戦後に大きく拡大したのは、この時期の労働組合組織率が大幅に増えたことと非常に密接な関係があると思われる。すなわち、労働者階級の政治的力が大きくなり、福祉国家も拡大されたのである。

韓国の場合はどうか。まず、ヨーロッパ諸国における社会党あるいは社会民主党の性格と類似する進歩的な政党がある程度の政治的勢力を持っていたのかを調べてみよう。

韓国は周知のとおり、1945年の解放以降は理念的に左翼と右翼の激しい対立が存在した。続いて発生した朝鮮戦争、そして李承晩(イ・スンマン)政府の徹底した「反共主義」路線によって進歩的な政党が生存しにくい状況下に置かれていた。

このような状況にもかかわらず、韓国では1956年にチョ・ボンアムによって最初の進歩党が結成された。進歩党の主要な政綱・政策は、「平和統一」と李承晩独裁に抵抗する「被害大衆のための政治」であり、その年の大統領選挙で200万という少なくない得票をした。進歩党は福祉国家に関する主張をほとんど行わなかったが(この時期は、ヨーロッパ諸国は、福祉国家の最盛期である)、韓国でも福祉国家を目指す社会主義あるいは社会民主主義勢力が成長できるきっかけとその可能性を提供したと言える(イム・ヒョンジン、2009)。

しかし、李承晩政府の「反共主義」により、社会主義勢力の拡張は許されなかった。チョ・ボンアムは「アカ」と看做され、1959年に死刑が執行され、韓国の最初の進歩党は瞬く間になくなってしまう。4.19学生革命によって李承晩独裁政権が崩れた後、再び進歩勢力はしばらくの間存続した。社会民主主義を主張する社会大衆党、韓国社会党が1960年5月に結成され、1961年1月には統一社会党が結成された。しかし、これらの政党は朴正熙が5.16クーデターにより政権に就くと同時にすべてが一斉に解体された(イム・ヒョンジン、2009)。振り返って見ると、李承晩・朴正熙の権威主義体制と「反共主義」によって、1956年に進歩党が得た200万という社会主義勢力は、その根が完全に切られてしまい、今日も力を発揮できていない。

長期間の暗黒時代を経て、韓国の進歩的な政治運動は、1987年の民主化運動の後に再びある程度活気を得た。民主化以後、まず1988年に進歩政党である「民衆の党」が作られた。この政党の主な目的は、「反独裁」と「民衆中心の民主主義」であり、主要目標を民主主義の拡大とし、福祉国家に関する主張はほとんどなかった。しかし、民衆の党は、その年に行われた国会議員の総選挙で有効得票率0.33%という非常に低い支持率しか得ることができず、政党法の規定によりすぐに解体となる。

以来、1990年には民衆党が結成された。この党は人間解放と労働解放を主張しながら、ようやく初めて社会福祉の拡大に関心を持つようになった。しかし、民衆党も1992年の総選挙では一人の国会議員も当選できず、有効得票率1.5%を得て政党が解体されてしまう(イム・ヒョンジン、2009)。

なぜ民主化されたにもかかわらず、韓国では進歩的な政党が国民からの支持を得られなかったのか。いくつかの理由があるが(例えば、韓国の政党は特定の人物中心の地域を基盤とする政党だけが勢力を得ることができるという点)、大きく二つに要約できる。一つは、韓

国における民主主義の歴史が短く、十分に成熟できていないため実質的な民主主義が行われていないという点である。もう一つは、李承晩・朴正熙政府以来の「反共主義」意識が韓国国民の間にはかなり根付いているという点である。進歩政党は「アカ」を連想させ、多くの国民が漠然とした恐怖心を持っているのである。

民主化以降、進歩的な政治勢力が最も大きく、また本格的に進歩政治が活発になり始めたのは、民主労働党が結成された2000年以降である。民主労働党は前の進歩的な政党とは少なくとも二つの点で違いがある。一つは、進歩的な政党としては初めて進歩的な労働組合総連盟である民主労総と連帯し党を作ったという点である。すなわち、韓国で最初に労働組合（ただし、一部であるが）の全面的な支持を得た政党であるという点である（まるでスウェーデンでLOの伝統的な支持を受ける社民党的ように）。もう一つは、民主労働党が、過去の進歩的な政党よりも社会福祉の拡大を具体的に提示し、福祉国家を主な政綱・政策の一つとして採用した点である（イム・ヒョンジン、2009）。

しかしながら、民主労働党は2000年の総選挙では大きな成果を成し遂げられなかった。この選挙では、一人の国会議員も当選できず、有効得票率は1.18%、最終的に党は解体された。成果を出せなかった理由は、まず党結成から日が浅く、内部の混乱と勢力間の軋轢が大きく、支持基盤が脆弱であったため、労働者密集地域を中心に21の選挙区からだけ候補を出した。さらに選挙区制度は、進歩政党には不利な1人1投票の小選挙区制であったからである。

しかし、民主労働党は再結成され2004年の第17代総選挙では有効得票率14.1%で、歴代進歩政党得票率の中では最大の10人の国会議員を輩出し、韓国でも進歩的な政治勢力を拡大できる可能性があるという希望を与えた。この選挙の成功において決定的だったのは、「1人2投票政党名簿比例代表制」という選挙制度の導入であった。

しかし、民主労働党は2008年の第18代総選挙を前にして路線の違いで分裂し、得票率が5.6%まで下落、議会進出も5人にとどまった。以来、2012年19代総選挙では、再び統合し党名を統合進歩党に変え国会議員を13人輩出し、再び回生の気配を見せたが、その後分裂し現在に至っている。

要約すると、韓国でもヨーロッパのように社会主義（社会民主主義）勢力の政治的力が拡大し、福祉国家体制への可能性を見せたのは民主労働党であり、その契機は2004年の第17代総選挙であった。その成功は、様々な解釈がなされているが、重要なことは、社会福祉と関わる具体的な政策を積極的に政綱・政策として掲げたという点である。例えば、富裕税導入、無償医療と無償教育という政策である。これらによって労働者、一般大衆の支持を引き出すことができたのである。



長期的な時点からみると、韓国の社会福祉拡大のためには、民主労働党のような社会民主主義政党の政治的勢力を拡大する必要がある。そのためには、少なくとも二つの問題を解決しなければならない。一つは、民主労働党の主な支持組織が民主労総であるにもかかわらず、個々の労働者の民主労働党という進歩政党への参加と支持率が低いという点である。この問題は、韓国社会の全体的な保守的な雰囲気と相まっており、短期的な解決は難しい。しかしこの問題を解決しない限り、根本的な限界があると言える(この問題は、後で再度議論する)。

もう一つは、民主労働党が現在は複数の党に分裂してしまったことからわかるように、進歩政党内の理念的な葛藤による分裂の問題である。現在の状況では、進歩勢力の外縁を拡張する必要があるが、それとは反対に分裂が生じるということが大きな問題である。ここで、スウェーデンの社民党の実用的なアプローチを参考する必要がある。今こそ過度な教祖的理念にとらわれるより、福祉国家指向という大きな目標の下に進歩的な政治勢力の統合と連帯が必要なのである。

では韓国における労働者階級は、社会福祉の拡大にどのような役割を果たしたのか。一言で言うと、1990年代末までは韓国の労働者階級は社会福祉に全く関わりがなく、何の役割も果たしていなかった。その後はある程度の役割をしたと言えるが、特にヨーロッパの福祉国家と比較すると、全体的には非常にわずかな役割を担ったに過ぎない。

一般的に、労働者階級の政治的勢力は労働者組織である労働組合の政治的力にかかっている。労働組合の政治的力は次の二つによって決定される。一つは、労働者組織である労働組合がどれだけ中央集権化されているのかという点である(union centralization)。すなわち、中央労働組合の全体労働者への統制力がいかに大きいかが重要である(例えば、スウェーデンのLOは肉体労働者のほぼ全員に統制力を持つ)。

もう一つは、労働者の労働組合加入の割合、すなわち労働組合組織率(union density)である。実際には、労働組合組織率がより重要であると思われる。労組組織率が高まってから、中央集権的かどうかが重要になる。スウェーデンのように労組組織率が80%近い国と10%程度である韓国の労働者階級の力を比較してみるとそれは明らかである。

韓国はこれらの二つの側面でのレベルがあまりにも低く、労働者階級の力が弱くならざるを得ない。韓国には現在、二つの労働組合総連盟がある。一つは、韓国労働者総連盟(韓国労総)であり、もう一つは、全国民主労働組合総連盟(民主労総)である。両者とも中央集権化が弱く労組組織率も低い。よって政治的勢力が微弱なのである。

まず、今日の韓国労総は1961年朴正熙(パク・チョンヒ)がクーデターで政権をとった後、軍政時代に政府主導で結成された。ILOをはじめとする国際社会の圧力に応えるために必要

であったのである。韓国労総は、このような生まれながらの限界があり、少なくとも権威主義体制期には政府政策に積極的に呼応する役割を担わざるを得なかった。そして政府もさまざまな懐柔策をめぐらして韓国労総を「御用化」した。民主化以降、ある程度「御用組合」から脱したものの、今日に至るまで保守的な立場を維持しつつ社会福祉拡大にむしろ障害となっているのが実情である。

一方、民主労総は1995年に誕生した。1980年代後半の民主化運動が活発になった状況のなかで、労働運動が活性化される中で、1990年の全国労働組合協議会(全労協)が結成された。民主労総はこれを拡大・再編し1995年に誕生した。韓国における本格的な労働運動は、民主労総の結成以降と言う事ができ、この時から労働組合の政治勢力化が行われるようになった。これを基に、社会福祉の拡大にもそれなりの役割を果たしている。

例えば、2000年代初頭の医療保険統合や国民基礎生活保障法の制定過程において、民主労総は参与連帯という市民団体とともに大きな役割を果たした。ところが医療保険統合において韓国労総は、職場医療保険組合を代弁し統合に反対し民主労総との間に葛藤が生じた。

韓国の労働組合組織率は非常に低い水準であったが、1980年代末の民主化運動に加えて、労働運動が活発に行われるようになって以降、組織率は高まり、1989年に23.4%を記録した。しかしその後、一般国民の労働組合の暴力的デモに対する反感が強まり、労働組合組織率は下り坂を歩きながら、現在は約10.3%の水準にとどまっている。

これまで述べたように、韓国における労働者階級の政治勢力は非常に脆弱であり、ヨーロッパの福祉国家に比べ、社会福祉拡大に大きく貢献できていない。では、なぜ韓国の労働者階級の政治力は弱いままなのか。それにはさまざまな理由があるが、ここでは三つの側面から議論してみる。

第一は、長期にわたる権威主義体制下ではもちろん、現在のある程度民主化が進んだ時代にも労働運動への弾圧や抑制があるからである。韓国は、朴正熙政権以降今日まで経済成長が第一課題であり、韓国の経済成長は低賃金労働と輸出経済に大きく依存する構造である。よって労働コストをできる限り低く維持する必要があり、そのためには労働者の賃金引き上げといった集団的な要求を抑制する必要がある。よって権威主義体制政府は、労働者組織化を物理的に弾圧した。そして民主化以降も、様々な方法により労働者の組織的な労働運動を抑制している。

権威体制政府から続く労働運動抑制戦略は、大きく二つに分けることができる。一つは、労働者を個別化させることである。労働者は、経済成長に伴う所得向上と雇用の拡大によって生活水準が向上し、それなりに満足している傾向があり、労働者の組織化運動に大きな関

心を持たないようにすることである(ソン・ホグン、1994)。

ここには、韓国政府がヨーロッパ諸国のように労働組合を産業別労働組合ではなく、企業別労働組合で行われるように作ったことも重要である。企業別労働組合の状況では、個々の労働者は労働者全体の労働者階級意識より自分が属している企業が重要になるため、企業意識がより重要になる。だから労組活動も、自分が属する企業のみを対象とし、自分たちの短期的な経済的利益のみを求める形で行われる傾向がある。これは個々の企業の使用者と労働組合との間の極端な対立だけを起こし労働運動に対しての一般国民の反感を招くだけでなく、何よりも労働者にとって労働者階級全体の政治勢力化に関心を持たないようにする。その結果、民主労総も韓国労総も中央労組の政治的力が弱くならざるを得なくなるのである。

一方では、権威主義体制の政府は、労働者組織化と政治勢力化を抑制するために労働組合の政治参加と政治的行動を徹底的に禁止した。進歩的な労働組合活動は物理的に弾圧し、代わりに政府政策に順応する、いわゆる「御用」労働組合を作り形式的には労組活動を許しているようにした。つまり、権威主義体制では労働者組織の「政治的排除」と、個々の労働者への「経済的包摂」の戦略を巧みに組み合わせて労働組合の抑制に成功したのである(ソン・ホグン、1994)。

1980年代後半の民主化以来、韓国労働者の組織的運動は、少なくとも表面的にはある程度活性化された。労組組織率も増え、労働者の労働権のための闘争も大きく増えた。例えば、1987年以来、1年間に労働者のストライキ参加者数が約130万人に達し、およそ3,300以上の事業場で労使紛争が発生した。上記のように、このような背景から1990年全労協が、1995年には韓国初の進歩的な中央労組である民主労総が結成され、その後の労組活動は過去に比べて活発になった(ソン・ホグン、1994)。

それにもかかわらず、民主化がある程度進んだ今日に至るまで、韓国の労働運動はいくつかの側面で限界を呈している。まず、企業別労組が中心となる状況では、労働者の階級意識と運動が弱くならざるを得ないことである。また、労働組合の政治活動に対する制限が設けられており、組合員が政党に加入し政党活動をすることは禁止されている。最後に、労働者の労働権が法的に制限されている点である。例えば、韓国ではストライキを行う権利を制限し、労働者のストライキにより発生した使用者の経済的損失に対して、包括的な損害賠償請求が認められている。

第二には、韓国では階級政党政治あるいは政策政党政治がないという点である。上述したように、ヨーロッパの福祉国家は、階級政党政治の構図の下で、特定の階級を基にした政党政治が重要であった。社会福祉の拡大を要求する労働者階級を代弁する強力な労働組合を全

面的に支持する社会党あるいは社会民主党が、保守的な政党との民主主義政治の競争に勝利し、社会福祉の拡大が達成されてきた。社会福祉は、他の政策よりも理想的である。なぜなら、社会福祉は本質的に平等の価値を求めため、所得再分配を追求し「金持ちから貧乏人」への所得移転が起こるからである。したがって、社会福祉に対する強い理念を持たない政党の場合は、社会福祉を本格的に施行することが困難である。

このような状況では、階級政党である社会民主党と労働組合が共生の政治を実現できる。労働組合の勢力が大きくなると、社会民主党が大きくなり、これは再び労働組合をさらに拡大させる好循環の構造が作られる。

一方、韓国の政党は、特定人物のカリスマと特定の地域に基盤を置く政党であった。つまり階級政党あるいは政策政党の政治は存在しないのである。このような状況では、労働者階級の政治的影響はほとんど意味がない。労働者も階級意識がなく、階級よりは自分が拠点を置く各種の縁故(地縁、血縁、学縁)に縛られた思考または行動する傾向がある。例えば、労働者は同じ地域出身という理由で親資本的な人物を支持する。実際に韓国では、民主労働党を除き、労働組合組織員の全面的な支持を受ける政党は存在しなかった。過去の権威体制ではもちろん、今日のように労働運動がある程度活性化された時期でも、多くの労働者は自分と同じ地域を基盤とする反労働的な政党を支持している。

第三には、韓国労働者が政治的理念として保守的な傾向を示すという点である。言い換えると、なぜ韓国労働者は労働者階級意識がないのかという問題である。理由は上述した二つの制度的あるいは構造的な問題によるものでもあるが、より根本的な理由は、次の二つのようである。

一つは、韓国労働者の「ブルジョア化」現象である。韓国は1960年代半ばから1990年代末のいわゆる「通貨危機」までの約30年間、平均7~8%の高い成長率を維持した。よって多くの労働者の実質所得は少なくとも5倍以上に大きく上昇し、生活水準が大幅に向上した。彼らは経済成長第一主義的価値への主な支持勢力となり、自然に政治・社会の安定性を希求する集団となった。したがって、彼らは高い生活水準を達成した(?)社会の安定を壊す急進的なあるいは進歩的な社会運動を支持しなくなる。そのため特に労働者階級運動に対する反感を持つようになった。

もう一つは、韓国に根深い反共主義あるいは「アカ恐怖症(red complex)」の雰囲気である。韓国は今までも国家保安法という思想の自由を制限する法律が国民の支持の下に存在する。これからわかるように、反共主義は韓国では一種の神聖不可侵の価値とも言える。このような状況で、進歩的な労働者階級の集団運動は容共的だとみなされ、国民からの支持を受

けられない傾向がある。よって多くの労働者の労働運動が萎縮してしまい、積極的で進歩的な労働運動を妨げている。

まとめると、韓国がヨーロッパの福祉国家のようになるためには、労働者階級と社会民主主義の政治的勢力を拡大する必要がある。しかしそれには少なくとも三つの理由で限界がある。第一は、権威主義体制からの労働運動の抑制、あるいは弾圧が今日まで続いている点であり、第二は、制度的に階級政党政治が韓国にはないことであり、最終的に経済的・政治的な理由で韓国労働者の政治的理念が保守的であるという点である。

よって、韓国の社会福祉拡大のためには、少なくともこの三つの問題を解決しなければならない。韓国社会の構造的な理由でこれらの問題を早期に解決する事が困難であるならば、韓国の福祉体制はヨーロッパの福祉国家とは別の道を歩むざるを得ないだろう。

### Ⅲ. 権威主義国家と絶対権力の大統領

韓国の福祉体制とヨーロッパの福祉国家が異なる理由は、ヨーロッパの福祉国家とは違い、韓国には長く続いた権威主義国家の名残が今日までも独裁主義的な要素として多く残っているという点である。

ヨーロッパの福祉国家における社会福祉の拡大には、19世紀末から本格的に議会民主主義が活性化されたことが重要である。一言で言えば、一般国民の社会福祉へのニーズが議会民主主義という制度を通じて受け入れられ、今日のような福祉国家になったと言える。

一方、韓国は大韓民国政府が成立されてから長い期間、国民の意思が反映される議会民主主義とは距離が遠い絶対的な権威主義体制であり、このような伝統は今日まで続いている。

特に1961年に朴正熙(パク・チョンヒ)が5・16クーデターにより政権を握った後、少なくとも1980年代末までは徹底した権威主義国家であった。そのため一般国民を代表する議会の機能はなく、大統領が絶対的な権力を行使し、すべての主要な政策は大統領とその参謀たちによって決定された。このような状況では、主要政策に対する大統領の価値観が決定的要素であり、福祉体制の性格も大統領が社会福祉に関していかなる価値観を持っているのかにかかっていたと言える。

朴正熙は1961年のクーデターで政権を握ってから、社会福祉の問題についてどのような考えを持っていたのか。少なくとも形式的な側面から見ると、朴正熙は初期には社会福祉に関心が高かったと思われる。それはクーデターを通して政権を握った軍事政権がいわゆる「革命公約」として掲げた「早急な民生苦の解決」や「社会改革」というスローガンによって示された。実際に朴正熙は1962年、いわゆる指示覚書を通じて「福祉国家の建設」を目標

にし、「社会保障制度の確立」を指示した(ヤン・ジェジンほか、2008)。

それに従い、具体的な社会福祉関連法が「国家再建最高会議」で一方向的に作られた。例えば、社会保障に関する法律(1963)、産業災害補償保険法(1963)、医療保険法(1963)、公務員年金法(1961)、軍人年金法(1963)、生活保護法(1961)などが制定され、社会保障審議委員会を組織し、社会福祉制度に関する研究が活発に行われた。

では朴正熙は、当時本当に社会福祉を拡大する確たる価値観を持っていたのか。これに対する議論は多いと思うが、朴正熙は一時的ではあるが社会主義思想に興味を持ち、韓国で蔓延した貧困問題を純粋な心で解決しようとした可能性はある。だからといって、朴正熙が社会福祉拡大の価値観を持っていたと見るのは難しい。これは、二つの側面から話できるが、一つは、多くの進歩的な学者の主張のように、朴正熙がクーデターに成功するやいなや作った社会福祉法は、クーデターに対する国民の反感を鎮めるための、いわゆる「民心」を得るための戦略に過ぎないということである。専門用語で言えば、社会統制のための正当性確保の次元で作ったに過ぎないということである。

より重要なもう一つの説明は、朴正熙は韓国の貧困問題を解決しようと考えたが、その方法は社会福祉の拡大ではなく、いわゆる「発展国家」の戦略を取り入れようとしたという点である。朴正熙は日本で陸軍士官学校に通い、当時の日本の発展状況に憧れていた。特に日本における「明治維新」の富国強兵が重要であると感じていたのであろう。だから貧困問題は持続的な経済発展を遂げて国家の富を増やすことで解決できると信じていた。

今日の用語で言えば「先成長後分配」の戦略に従う、いわゆる「落水効果(trickle-down effect)」によって貧しい人々は減るだろうと信じていた。つまり、朴正熙が持っていた最も重要な価値観は「経済成長第一主義」であり、社会福祉を拡大させると経済成長を阻害するという「反社会福祉」の価値観を持っていたと見られる。

朴正熙が社会福祉の拡大を受け入れにくかったもう一つの理由は、「反共主義」の価値を強調した点である。前述のように、ヨーロッパの福祉国家が社会福祉を大幅に拡大するにあたって決定的に寄与したのは、社会主義勢力の政治的力である。一方、朴正熙はクーデターの前に出した名分も「反共主義」であり、以後社会主義勢力が拡大することを許さなかった。実際、朴正熙は解放後には社会主義運動をしていたが、そのために九死に一生を得るような体験をした。それ以来、彼はその当時のコンプレックスのせいか、徹底した反共主義路線を歩きながら社会主義運動を徹底して弾圧する。よって韓国社会を支配する二つの大きな価値は「経済成長至上主義」と「反共主義」となり、結果的に社会福祉の拡大は難しくなったのである。

朴正熙が持っていた「反社会福祉」の価値観は社会福祉関連法が作られる具体的な過程で現れた。朴正熙がクーデター直後に組織した社会保障審議委員会は、純粋な心で社会福祉制度を作ろうという誇りと使命感を持って活動した。社会保障審議委員会は、最初にその当時のヨーロッパの福祉国家が持つ基本的な社会保障制度である4大社会保険と公的扶助を研究し立法化することを提案した。しかし、ほとんどが朴正熙の価値観と異なり採用には至らなかった。

例えば、社会保障審議委員会では、労働者のための社会福祉制度の必要性を認識し、労災補償保険と失業保険を提案した。ところが、そのうち労災保険は採用されたが失業保険は拒否された。その論理は‘経済発展に役立つか’であった。労災保険は本質的に使用者同士の保険であり、労災が発生したときに使用者の種々の困難を解決することができ使用者の経営活動に役立ち、最終的に経済発展に必要な制度であると判断された。一方、失業保険は仕事をしなくても保険金を受け取ることができるため、労働者が仕事をしなくなる可能性があり、経済発展の妨げになると判断され、受け入れられなかった。これは朴正熙が重視する自助と自立の価値観と直接的に衝突するものであった(ヤン・ジェジンほか、2008)。

また、社会保障審議委員会で最初に提案した医療保険は強制加入の社会保険であった。実際に医療保険は労働者の健康を増進させ生産性の向上を達成することができており「親経済成長」制度とも言える。それにもかかわらず、医療保険を強制的に加入させると使用者の負担が大きくなり経済活動が萎縮し経済発展を阻害するという理由で受け入れず、結局は任意加入の医療保険が制定され、結果的に有名無実な医療保険となった。

最後に、朴正熙時代に作られた生活保護法も労働者の労働意欲の低下を防ぐために少しでも労働能力がある人は徹底的に排除する方法で作られた。その代わりに、朴正熙はいわゆる「自助勤労事業」という制度を作り、少しでも労働能力がある人は強制的に仕事をさせ、自助と自立という価値を強調しながら反社会福祉的な価値観を示した。

このような社会福祉に関する「朴正熙モデル」は、1980年代後半の民主化運動の時期まで続く。では民主化以降はどのように変わったのか。一言で言うと、民主化以後にも韓国の体制は権威主義的なままで、大統領は絶対的な権力を行使した。そして韓国の二つの支的な価値観である「経済成長第一主義」と「反共主義」は、いまだ威力を発揮している。

まず、最初の「民主政府」と自称し、「文民政府」と称した金泳三(キム・ヨンサム)政府を見てみよう。金泳三政府は外形的に見れば朴正熙以降の約30年ぶりに、軍人出身者ではない大統領が政権に就いた最初の政府であることは事実である。しかし、ある程度民主化されたにもかかわらず、金泳三政府は権威主義的であった。大統領は絶対的な権力を持

ち、主な政策は大統領の価値観によって決定される傾向は変わらなかった。

金泳三も二つの価値である「経済成長第一主義」と「反共主義」を重要と考え、結果的に「反社会福祉」的な傾向を示した。当時は、韓国にもいわゆる世界経済あるいはグローバル化の影響、そして理念的に「新自由主義」の攻勢が大きくなっていた状況であったため金泳三政府は、いわゆる「新経済5カ年計画」の名のもと、グローバル化の影響下でどうすれば韓国が経済成長を達成することができるかに没頭した。

このような状況で、金泳三政府は社会福祉の拡大は「新経済」を阻害すると判断した。ヨーロッパの福祉国家でさえ過大な福祉国家への批判が増え、特に新自由主義の価値を強調するイギリスで、いわゆる「イギリス病」がよく取り上げられた時期である。金泳三政府は、いわゆる「韓国病」という用語を頻繁に取り上げ、社会福祉を拡大すると労働者が働かず福祉に依存する可能性があり、経済成長が阻害されるという点を強調した。当時の韓国の社会福祉のレベルに照らしてみると、実際には「韓国病」を語るような社会福祉レベルでもなかったにも関わらずである。この当時韓国は、GDPの5%程を社会福祉に使用したが、GDPの20%以上を社会福祉に使用するヨーロッパの福祉国家が持っている問題を、まるで韓国も経験しているかのように看做していたのである。

ともかく、このような「反社会福祉」の雰囲気の中で、金泳三政府の社会福祉の拡大への取り組みはほとんどなかった。当時作られた雇用保険法は、実は盧泰愚(ノ・テウ)政府時に実質的に作られたものである。そして、雇用保険としたのも社会福祉ではなく、経済成長を強調するためであった。ヨーロッパ福祉国家では失業保険という名の下、労働者が失業した際に所得保障を施すことに焦点を合わせた。

一方、韓国では、雇用保険も失業者の所得保障より経済発展の戦略の一つとして作られたものである。雇用保険を通じて労働者の労働市場での労働力の需給を円滑化し、人的資源の開発など、経済成長のための政策の一環として作ったのである。

1997年末から始まった通貨危機を経て、金大中(キム・デジュン)政府が樹立された。金大中政府はこれまでの政府よりも親社会福祉的であったと言える。通貨危機以後に社会福祉拡大の必要性が客観的に増加したという点もあるが、何よりも金大中個人の価値観は進歩的で社会福祉拡大を考慮していた。実際にこの時期に三つの主要な社会福祉政策が作られた。それまでの救貧法の典型と言える生活保護法の代わりに、国民基礎生活保障法を作り、医療保険を統合して国民健康保険を作り、最後に国民年金を拡大し国民年金の時代を開いたのである。

また、これまでの徹底した「反共主義」の枠組みからある程度脱し、いわゆる「太陽政策」



という名の下に、北朝鮮との関係を柔軟化し、また国内の進歩勢力(社会主義勢力)の政治的活動を過去のように弾圧しはしなかった。これは以後、進歩政党の勢力が拡大する基盤となったと言える。実際に2004年の総選挙で民主労働党は今までの進歩政党よりも国会議員を多く当選させた。

にもかかわらず、金大中政府も「経済成長第一主義」の価値観から大きく離れられなかった。経済成長がやや低くても社会福祉を拡大する必要があるという主張までには、至らなかったのである。これは、二つの例を挙げられる。まず、国民基礎生活保障法の後退である。金大中政府の時初めて議論されたのは、労働能力がある貧困者も一定の所得以下の場合には条件基準に関わらず給付を提供することである。ところが、この初期の案は経済官僚、資本、保守言論の粘り強い反対によって勤労能力がある貧困者は、いわゆる「条件付き受給者」として働く条件で給付が提供される制度に変わった。

もう一つは、金大中政府の社会福祉の方向をいわゆる「生産的福祉」と定めたことである。これは社会福祉は拡大するが、経済成長を阻害してはいけないことを明示するものである。ここでも社会福祉ではなく経済成長の価値を優先したことを確認できる。すなわち、「先成長後福祉」の基本方針である。

金大中政府以降、もう一つの進歩政権と言える盧武鉉(ノ・ムヒョン)政府が樹立された。筆者の判断では、盧武鉉政府はこれまでの政府よりも脱権威的であり、大統領に集中されてきた権力を分散させようと努力した。それにより議会の機能がこれまで以上に大きくなった(逆説的に、盧武鉉は権限が大きくなった国会から弾劾を受ける立場になった)。このように、大統領の権限を自ら弱体化させると、盧武鉉政府が推進した社会福祉拡大政策は議会の反対によって水の泡となった。盧武鉉政府は最初から「経済成長第一主義」の価値からある程度離脱しようと、社会福祉と経済成長をともに達成することができる方法(いわゆる「好循環」)を用意しようと努力した。しかしこのような努力は、脱権威的な状況で大統領の権限が弱体化する間に「経済成長第一主義」と「反共主義」を主張する保守勢力の「反盧武鉉」運動に屈し、最終的に未完成で終わっただけでなく、失敗した大統領の烙印を押されることとなった。

以後、韓国社会はより保守化され、いわゆる「失われた10年」という進歩勢力に対する攻勢の下で、李明博(イ・ミョンバク)・朴槿恵(パク・クネ)政府が樹立され、再び権威主義的で「経済成長第一主義」と「反共主義」が支配する社会が今日に至っている。

要約すると、韓国は朴正熙以降の長期間にわたる徹底した権威主義体制はもちろん、1980年代末以降の民主化後にも権威主義的要素が残っていた。このような状況では絶対権力者で

ある大統領の社会福祉に対する価値観が重要になるが、ほとんどが「経済成長第一主義」と「反共主義」の価値を強調し、結果的に社会福祉が拡大されるのは難しかったのである。

#### IV. 社会・文化的な特殊性

韓国の福祉体制がヨーロッパの福祉国家と異なっていることを説明するもう一つの要因は韓国が社会・文化的にさまざまな側面で独自のであるということである。ヨーロッパの福祉国家と比較すると韓国の社会・文化的特殊性はいくつかあるが、社会福祉と関連してここでは大きく三つの要因を議論してみる。それは儒教文化、社会移動性、縁故主義である。

##### 1. 儒教文化

最近、西欧のある学者たちは「儒教主義福祉国家(Confucian welfare state)」という用語を使用する傾向がある(Jones、1990; Goodman and Peng、1996)。彼らは儒教文化圏の東アジア諸国は、ヨーロッパの福祉国家とは違った独特の福祉体制を持っていると主張する。しかし儒教文化という概念が広く抽象的であるため、儒教文化のいかなる側面が福祉体制に具体的にいかなる影響を与えるかを明らかにする作業は容易ではない。また、今日のように高度に産業化された国々で儒教文化が変わらず国の制度に大きな影響を与えることができるのかも議論の余地が多い。それにもかかわらず、韓国ではいまだ儒教文化が韓国人の思考、態度、行動に大きな影響を与えていると考えられる。特に社会福祉の問題に関わり、韓国の儒教文化はいくつかの側面で福祉体制に影響を与えていると見られる。

第一は、ヨーロッパの福祉国家に比べて家族の結束が過度に強いという点である。強力な家族の結束はいくつかの側面で良い点が多いが、家族の結束が強い社会では、社会で発生するすべてのことを家族が自ら責任を持って解決しなければならないという雰囲気を作られていることが問題である。社会福祉の問題が代表的である。家族構成員のなかで誰かが社会福祉を必要とするとき、国家より家族が先に解決しなければならないという規範を強調することである。

これは、最近韓国で発生した二つの事例で明らかになった。一つは、いわゆる「三母娘自殺」事件であり、もう一つは、いわゆる「安宿」で暮らす非常に貧しい80代の女性が廃材収集で稼いだお金を社会福祉共同募金会に寄付した事件である。この二つの事件の共通点は貧困の責任は家族にあり、よって家族福祉は家族自ら解決すべきだという信念がもとにあることである。極めて貧しい状況で暮らしていた三人の母娘は国からの支援を申請しておらず(たとえ申請したとしても支援をもらうことは容易ではなかったが)、むしろ大家に支払えな

かった家賃を渡せずに死んでしまい申し訳ないという、つまり三母娘の責任を責めた。また80代の女性は、国からの援助を受けることを(この女性は国民基礎生活保障制度から少額の給付を受けていた)申し訳なく思い 寄付をしたのである。一般的に、福祉は国家、市場、家族の3つの制度から成る。ヨーロッパの福祉国家も20世紀以前には市場と家族の役割が重要であったが、現在は国家が最も重要な機能を果たしている。

それに対し、韓国はいまだ家族の役割が最も重要である。例えば最近の調査によると、韓国で福祉の解決法は、家族間の私的所得移転がGDPの3.5%を占めており、家族によるケアサービス(例えば、子どもが認知症の親をケアし、祖父母が孫の面倒を見るなど)がGDPの4.8%を占め、家族による福祉への負担がGDPの8.3%を占めている。一方、韓国でのGDP比の公共部門の社会福祉支出は6.1%に過ぎない(キム・ジンウク、2005)。また、高齢者に限ってみると、高齢者の所得のうち、私的移転(子どもや親戚からの支援)が全体収入の約57%を占めている。それに対して、ヨーロッパの福祉国家では2%未満である(ク・インフェ、2010)。

このように強い家族の結束の根本には、儒教文化の高齢者恭敬と孝思想が存在しており、自然に大家族制度がいまだ重要な機能を果たしている。最近韓国も産業化が進み、西欧諸国のように少なくとも外見的には核家族化が進行しているように見える。しかし、実質的には大家族制度の機能が強いままである。すなわち、外形的には核家族のように見えるが実質的には大家族の機能が働いているのである。例えば、親と子どもが物理的には別々に暮らしていても親と子ども間の物質的・精神的な関係は強力である。子どもは親を扶養し、祖父と祖母は孫の世話をするため子どもの家を訪問する。

今日西欧の福祉諸国における社会福祉の基本単位は、核家族である。よって親が貧しいければ、子どもがいくら金持ちでもその親には国から社会福祉の受給権が与えられる。逆に、子どもが貧しいければ、その親がいくら金持ちでもその子どもには受給権が与えられる。例えば、福祉後進国というアメリカの代表的な公共扶助であるSSI(supplemental security income)制度の場合も、子どもが金持ちの医師である場合も両親が貧しいければ給付を受けることができる。それに対して、韓国では社会福祉制度の基本単位は大家族である。例えば、国民基礎生活保障制度の扶養義務者の規定を見るとわかる。子どもたちが一定の資産と所得水準以上であれば、親がいくら貧しくても給付権が与えられない。これは子どもが親を扶養する義務が優先され、それが困難な場合、国が責任を負うというものである。すなわち大家族福祉体制の姿を示すものである。

また、韓国の健康保険では保険に加入した当事者だけでなく、彼らの祖父母・親、兄弟・姉妹まで被扶養者として包括的に給付権が与えられる。このように韓国人の福祉は、大家族

の福祉体制によって解決されてきており、民間部門での「福祉セーフティネット」が構築されている。よって、少なくとも三世代にわたる「福祉セーフティネット」があり、孫の福祉問題も彼らの祖父母が解決し、逆に祖父母の福祉問題は孫が責任を負う姿が現れているのである。これらの大家族福祉体制では、自然に国家福祉の必要性が減ることになる。実際に韓国における中・上階層以上の人々はこれらの大家族福祉体制を通してほとんどの福祉問題を解決している。

問題は、中間以下の社会階層に属する人々である。よく知られている「世代間の不平等 (generational inequality)」の問題で、低所得層は大家族の福祉体制から所得移転を受けたり、与える場合が多くないのである。低所得者の親も所得が低いため、家族間の所得移転がほとんど行われてないからである。実際に多くの調査によると、中・上階層における家族間の所得移転が中・下階層のそれよりもはるかに多い(ク・インフェ、2010)。すなわち、中・下階層の人々は大家族福祉体制によって福祉問題を解決できない。

第二には、儒教文化から始まった過度の教育熱である。儒教文化のもう一つの特徴は学び (learning) への崇敬に基づいた高い教育熱である。これに加え上記のように、韓国では福祉が主に大家族の福祉体制によって解決しているのも、信じるのは家族だけになり、結果的に子どもに対する教育への投資が大きくなる。子どもが勉強し成功すると、自分たちの福祉も解決できると思うからである。韓国の教育熱は世界最高の水準で、親は自分を犠牲にしても子どもに対する人的資本への投資を積極的にする傾向がある。低所得者も借金をしてでも子どもを大学に進学させようとする。実際に韓国の高卒者の大学進学率は約80%で、OECD加盟国の中で最も高い。

このように教育熱が高い/高くならざるをえない最も重要な理由は、子どもの教育水準が高くなると彼らの身分上昇の可能性が高くなるだけでなく、これにより大家族全体の社会・経済的地位向上の可能性があるという期待感があるからである。すなわち、いわゆる「子ども農業」に成功すると親と祖父母の福祉問題が全てに解決できるからである。一言で言えば、韓国における社会福祉の問題は、大家族の福祉体制のなかで強力な家族の結束をもとに、子どもに対する人的資本投資によって解決されるのである。

このような状況のなかで、少なくとも中・上階層以上の人々は、自らの福祉を国に依存しなければならぬという考えが弱くならざるを得ない。実際に彼らは、国民年金や健康保険に強制的に加入させることに対して抵抗が多い。彼らは自分の福祉は自ら解決できるのに、なぜ国が強制的に加入させるのかについて不満が多いのである。よって彼らは自分たちが税金を負担しなければならない国家福祉拡大の必要性を感じられず、増税に対する抵抗が大き

くならざるをえないのである。すなわち、韓国では社会福祉の問題が、相当部分大家族の福祉体制から解決されるため、客観的にも国家福祉の必要性が低だけでなく、国家福祉に対する主観的な要求も少ないのである。

第三に、儒教文化のもう一つの特徴である‘長幼有序’と‘君臣有義’に基づいた、いわゆる「産業的温情主義」あるいは「権威主義的家父長制」が韓国の労働者階級の拡大を妨げているという点である。今日の韓国でも産業化が進み、いわゆる「産業温情主義」がある程度弱体化され、使用者と被雇用者の関係において合理的な側面が重視されている。しかし韓国社会における「企業文化」は「温情主義」がいまだに強いままであると言える。よって使用者は「親」の立場、被雇用者は「子」の立場で、使用者のために献身的に働かなければならないという文化が存在する。このように「産業温情主義」が存在する状況では、労働者は労働者階級としての意識や行動を避ける傾向がある。実際に韓国では産業別労働組合が難しく、企業労組が中心的な役割をする。それはまさにこのような韓国文化から始まった特異な企業文化によるものである。よって、企業労組の組合員も階級意識より企業意識を先に考え、自分が働いている企業での使用者との関係だけに関心を持つのである。

例えばいくつかの企業内で、賃金の引き上げなどの理由で使用者と労働者の間で葛藤が生じたとき、使用者と労働者を代表する企業労組との妥協により解決する傾向がある。ヨーロッパの福祉国家ではこのような場合、産業別労働組合あるいはすべての労働者を代表する中央労組が介入し、使用者を代表する全国的な組織と大きな枠組みで妥協する、いわゆる「社会民主的組合主義」の方法を通して解決する。このように、韓国では、個々の企業内で使用者と労働者間の妥協を通して企業内の紛争を解決しようとするので、不必要に労使紛争が増え、場合によっては労使対立が極端になり、暴力的な形態にまで発展する傾向がある。また、企業労組の役割が大きくなり、企業労組間の競争によって労組は不必要に強硬になる傾向がある。そしてその場合にも、自分が属する企業内の福祉向上だけを求めるのである。

一言で言えば、韓国における「企業文化」では、労働者は労働者全体としての階級意識を持ち、労働者階級の運動を通じた労働者階級の政治勢力化には関心がなく、ひたすら自らが属する企業がよくなり自らの福祉だけよくなればよい、という考えを持っているのである。

## 2. 社会的移動性

アメリカがなぜヨーロッパの福祉国家に比べて国家による社会福祉が遅れているかを説明する研究者によると、アメリカはヨーロッパの福祉国家に比べ、少なくとも19世紀末から20世紀半ばまでの社会的移動性が高かったからである(Lipset, 1977; Alesina, et al.、

2001)。その理由は、社会的移動性が高いと労働者階級の階級意識が低くなり、結束力が弱くなるので、労働者階級の政治的勢力が弱まる。それに対し、個人の能力や成果を重視する個人主義が蔓延し、結果的に社会福祉の拡大を主張する勢力の力が弱まるからである。

韓国の福祉体制がヨーロッパの福祉国家と異なるもう一つの説明は、現在も韓国の社会的移動性がアメリカのようにヨーロッパの福祉国家に比べ高いという点である。ここで、社会的移動性(social mobility)とは、世代間の階層移動の程度をいう。例えば、親の社会経済的地位は低かったが、彼らの子どものなかで社会経済的地位が上昇する人が多いと社会移動性が高いといえる。

韓国は19世紀末頃までは、社会的身分が世襲される身分制度が比較的厳しく維持され、身分の低い層の子どもは個人的な能力や業績があっても親の身分以上になることが困難であった。社会移動性が低い社会であった。厳しい身分制度は19世紀末以降徐々に崩壊し、36年間の日本の植民地統治と朝鮮戦争を経て、伝統的な身分制度はほとんど崩壊した。朝鮮戦争後には、ほぼすべての人々が同一条件で新たに再出発し、自然と個人の努力と成果が重要視されるようになり、結果的に社会的移動性が高まった。

実際に、今日のいわゆる「上流階層」に属する人々、特に彼らの親世代の多くは、当時から自身の親は貧しかったが、個人の努力と成果により身分の上昇を可能にしたのである。代表的で象徴的な例が、今日の巨大財閥の創始者である鄭周永(チョン・ジュヨン)である。また、韓国では制度的な側面においても身分の上昇を達成しうる条件が多かった。例えば、韓国の大学入試制度、公務員任用制度、企業就職制度などでも個人的な能力や業績が重要であり、このような制度を通じ、多くの人々が身分の上昇を達成した。例えば、貧しい親の子どもも熱心に勉強し、一流大学を卒業し、いい職場に就職したり公務員採用試験に合格できれば、早いスピードで身分が上昇した。つまり「掃き溜めに蔓が生えた」のである。

筆者の世代が代表的である。我々の世代は、1950年代初めに生まれだが、当時韓国のほとんどの人々は貧しかった。しかし我々の世代の場合、熱心に勉強し一流大学に入学すると卒業後に一流の職場や公務員試験に合格し、1980年代半ば頃には身分の上昇ができた。最近では、このような社会的移動性が過去に比べて減少する傾向にあり、いわゆる「階層の固定化」現象がある程度表れているように思われる。すなわち、「下位階層」の子どもが「上位階層」に上昇することが次第に難しくなっているのである。それについての体系的かつ実証的な研究はまれであるが、例えばいわゆる一流大学に入学する学生に占める「上流階層」出身の割合が高くなった、または医師や弁護士といった専門職にも「上流階層」の出身者が多くなったという研究から断片的に示されている。

それにもかかわらず、韓国の社会的移動性はヨーロッパの福祉国家の発展時期と比較するとまだ高いと言える。ヨーロッパの福祉国家は、19世紀末福祉国家をスタートしたときから、そして第二次世界大戦後から1970年代までの福祉国家を大きく拡大するまで、社会的移動性は低かった。例えば、ほとんどのヨーロッパの福祉国家では、1970年代までは大学は少数だけに開放されており、大学へ進学可否も早期に決められた。よってほとんどの労働者階級の子どもは大学進学をせず、自然と労働者階級に残った(Heidenheimer、1973)。今日では、ヨーロッパの大学も過去に比べて大衆化され、労働者階級の出身者も大学に進学する割合が高まったが、一般的な大学進学率や労働階級出身の子どもの大学進学率は韓国よりもはるかに低い。つまり現時点で判断しても、韓国の社会的移動性がヨーロッパ諸国に比べ大きい。

このように客観的に社会的移動性の高い韓国の社会的雰囲気では、多くの人々は韓国の文化的特殊性である高い教育熱に加え、社会経済的地位の向上のためには懸命に勉強し個人的な能力だけ育てればよいという認識を持つようになる。そして人々は個別化・破片化される傾向があり、国民の福祉が集合的に国家による社会福祉の拡大によって解決すべきであるという必要性を大きく感じていない。さらに重要なことは、高い社会的移動性が労働者階級の勢力化を妨げるという点である。社会的移動性が高いと特定階層(階級)での所属が固定化されず、流動的であるため階層(階級)意識は弱く、最終的に階級結束を弱体化させる。

ヨーロッパの福祉国家の初期段階では社会移動性が低かったため、労働者階級の福祉向上のための唯一の出口は労働者階級が団結し資本階級に闘争することであった。これはある程度成功し、今日のような福祉国家になったのである。それに対して、韓国は社会的移動性が高く福祉国家の拡大に重要な役割を果たすべく労働者階級の勢力が脆弱であり、福祉国家の発展に困難を抱えている。

### 3. 信頼、連帯意識、そして縁故主義

今日の最も先進的な福祉国家の一つとして挙げられる、スウェーデンのいわゆる「スウェーデンモデル(Swedish model)」の成功を説明するいくつかの要因のなかの一つは、スウェーデン国民の間の信頼が高かったという点である。

「スウェーデンモデル」を構成する諸政策は様々であるが、重要なのは国家、労働、資本といった三者の妥協により政策を決定する社会民主的組合主義、同一労働に対する同一賃金の連帯賃金政策、そして高福祉高負担の社会福祉政策などである。これらは国家に対する、あるいは国民(例えば、資本家と労働者)間の信頼が大きい場合に成功する。一般的に、社会福祉政策においては他の社会政策とくらべて信頼が特に重要である。社会福祉を拡大するた

めには国民の税金負担が大きくなるが、このとき国民間、あるいは国家に対する信頼が大きくなければ難しいだろう。なぜなら社会福祉政策は、本質的に所得再分配を追求するものであり、納税者からお金をもらい社会福祉受給者に与えるので、社会的葛藤が大きくならざるをえないからである。したがって、国民間(納税者 vs. 受給者)、あるいは国家の社会福祉政策への信頼が大きく、それに基づいた国民の間の連帯意識が大きいほど、社会的葛藤が少ないため、社会福祉政策を拡大することができるのである。

では、韓国の場合どうか。最近の悲劇的な船舶沈没事故で明らかになったように、韓国国民は国家への不信が大きく、また国民の間の信頼も低い。最近のOECD資料によると、韓国は国家に対する信頼度レベルがOECD諸国の間には最下位の24.8%である。一方、スウェーデンは65%、ノルウェーは71%であり、OECD平均も42.6%である(サムスン経済研究所、2009年)。また、2005年の世界価値観調査(world values survey)によると、韓国人が他人を信じる割合は30%に過ぎない。スウェーデン国民は68%程度である。すなわち、韓国人は10人のうち3人だけが他人を信じ、スウェーデン国民は7人が他人を信じる。このように韓国人が国を信じず、国民間の不信が大きいという状況のなかで、社会福祉の拡大はさまざまな側面から困難を抱えている。代表的なのが、社会福祉拡大のための租税収入の増加の困難さである。

韓国は現在OECD加盟国のなかで社会保障税を含む総租税負担率(国民負担率)が最も低い国の一つである。北欧諸国は50%を超えているのに対し、韓国の総租税負担率は約25%である。それはOECD加盟国の平均34%にも満たない水準である。韓国が社会福祉を拡大するためには、租税負担率を高めなければならないが、一般国民の間の抵抗が大きく、税収を増やすことが政治的に難しい。このように租税抵抗が高い理由の一つは、国民の間の信頼が弱く、国家に対しての不信感が高いからである。

信頼感が強い社会では、租税収入を増やす必要がある状況で、人々は税金を喜んで負担する用意があり、また正直に税金を出す。なぜなら、人々は他人も正直に税金を負担すると思うので、自分が税金を払わなければ他の人に害を及ぼすと思う。実際に国民の間の信頼感が大きな社会では、脱税率が低い。

一方、国民間の信頼関係が弱い韓国では、多くの人々は他人はすべて正直に税金を払っていないと考え、自分だけが正直に税金を払うと損するという意識が広がっている。このような現象は、特に自営業に従事している人々の間でひどく、自営業者の脱税率は非常に高い。このように自営業者が税金をきちんと出さなければ一般被雇用者の税金負担が不公平に増え、最終的には増税に対する被雇用者の抵抗も大きくなる。

また、韓国国民は国家に対する信頼が弱く国家の社会福祉政策への信頼も弱く、社会福祉



政策の拡大に苦勞している。例えば、数年前に発生した国民年金の拒否運動が挙げられる。多くの人が国民年金に対し不信感を抱いており、将来的に年金を受けることができると信じておらず、さらには国民年金の基金を政治家が乱用していると考えている。国民年金への保険料の納付率が地域加入者の間に低い理由の一つは、まさにこのような国家の社会福祉制度に対する不信である。

最後に、韓国の多くの納税者は、社会福祉受給者への信頼が低く、彼らが社会福祉を乱用・誤用していると考える人も多い。特に理想的に保守的な納税者は、社会福祉受給者が働いて暮らすことができるのに社会福祉給付を受けていると考え、このような人々のせいで自分の税金負担が大きくなったと考える傾向がある。このように社会福祉受給者に対する納税者の不信は、社会福祉の拡大のために税金を増やすことへの抵抗をより大きくさせる要因である。

なぜ韓国は信頼の低い社会になったのか。これに対しては多くの理由があり、多くの研究が必要であるが(これは、本研究の範囲を超える)、一つには、韓国の強い縁故主義が挙げられる。

韓国は文化的特殊性によって過去はもちろん、産業化が進んだ今日も血縁、地縁、学縁といった各種の縁故が人々の思考、態度、行動などの決定に大きな影響を与えている。縁故主義が強いと縁故がある人同士の信頼感が非常に大きい反面、縁故のない一般国民への信頼が弱まる可能性がある。

特に、我々は36年間の日本の植民地統治、解放後の左・右翼の極端な対立、朝鮮戦争、そして二度にわたる軍人クーデターなどを経験し、社会が極度に混乱した。このような状況では縁故主義はさらに強化され、ゆかりのない人々に対する不信風潮は大きくなり、結果的に一般国民の間の信頼が弱まったのである。

縁故主義はまた、次の二つの理由からも、韓国で社会福祉の拡大を防げている。一つは、縁故主義が強ければ、人々はゆかりのある人同士の福祉向上のみに大きな関心を持つ。代表的な例が親と子の間の所得移転現象である。また韓国では血縁の宗親会、地縁の郷友会、学縁の同窓会など、ゆかりのある人同士の組織の様々な「非公式福祉制度(safety net)」が発達している(ホン・ギョンジュン、1999)。このようにゆかりのある人同士の「福祉活動」が多くなると、ゆかりのない人々の福祉への関心は相対的に減少する可能性がある。ヨーロッパの福祉国家では国家による不特定多数のいわゆる「完全に見知らぬ人(total stranger)」のための社会福祉が発展した。しかし韓国の場合は、いわゆる「縁故福祉」のため、国家による一般国民に対しての福祉向上のための関心が低下し、その必要性を感じることも減少

するのである。

もう一つは、縁故主義は理想的な政策政党の出現を防ぎ、社会福祉の拡大が難しくなる可能性があるという点である。周知のように、ヨーロッパの福祉国家の社会福祉拡大には階級政党政治の構図の下に理想的に社会福祉の拡大を促進する政党が重要な役割を果たした。

一方、韓国では縁故による政治が重要であり、理想的な政策政党の出現が難しいのである。代表的な例が地域に縁故を置いた政党による政治である。韓国における主要政党は、長い間特定地域を基盤としている。これは韓国の有権者が縁故主義に基づいて投票する傾向があるからである。有権者は出身地が同じ政治家を支持するのである。つまり有権者は政党の政策には関心がなく、政党も自然に政策開発に興味がなくなるのである。

ヨーロッパの福祉国家では、社会福祉政策が政党政治の中で最も重要な争点の一つであるのに対し、韓国では縁故主義政治が強い状況で政党が社会福祉政策といった理念や階級的対立が先鋭する可能性がある政策を差別化し打ち出す必要性が減る。実際に韓国のほとんどの政党が挙げている社会福祉政策はほとんど違いがない。例えば、最近では理想的に社会福祉の拡大に反対する必要がある代表的な保守政党も社会福祉の拡大を主張しており、伝統的に進歩的な政党の社会福祉政策とほとんど違いがない。

縁故主義はまた、韓国人の階級意識と階級結束を弱体化させ、労働者階級を主な支持基盤とする政党の政治的勢力を弱体化させる。韓国の労働者は様々な縁故に応じて分裂しており、一つの労働者階級に属するという意識が弱く、結果的に労働者階級の政治的勢力が弱体化される。例えば、特定の地域出身の労働者は、全体の労働者階級の利益に反する立場をとる大統領を同じ地域出身という理由で支持する。

## V. 落水効果、労働集約的輸出経済、そして地下経済

一般的に、経済成長が続くと少なくとも理論的には貧困な人々の数は減少する。なぜなら、経済成長が持続すると生産活動が多くなり、仕事が増え、労働の需要が大きくなる。非熟練労働者や失業者といった低所得層の人々も、「落水効果(trickle-down effect)」で仕事を獲得して所得が増える可能性があるのである。しかし、現実の世界では、こういった落水効果が必ずしも現れるわけではない。これは国家や時代によって異なる。例えば、今日のような、「雇用なき成長(jobless growth)」という状況下では、高熟練あるいは高学歴労働者への需要が多いのに対し、低学歴非熟練労働者への需要が少ないため、低所得層の人々の場合、経済成長が続いても「まともな」仕事に就き高い所得を得ることは難しい。

また、国によっては落水効果が時期ごとに異なって現れる。例えば、アメリカでは1960年

代から1970年代末までは落水効果が比較的に大きく経済成長に従って貧困率が低くなったが、1980年代の中・後半からは落水効果が微々たるものであった(Cutler and Katz、1991)。一方、韓国は1960年代半ばから1990年代末の「IMF通貨危機」までは落水効果が非常に大きかったが、その後は微々たる傾向を見せている(ク・インフェ、2006)。

韓国の福祉体制がヨーロッパの福祉国家と異なっていることを説明するもう一つの要因は、韓国における1960年代半ばからの約30年以上の期間に平均7~8%の高い経済成長率を達成する過程で、落水効果が大きかったという点である。

落水効果の成功は少なくとも二つの側面から韓国の社会福祉拡大に阻害要因となった。一つは、持続的で高い経済成長は韓国の大半の人々の所得水準を短期間で大幅に向上させ多数の「中産層化」を達成したという点である。たとえば、実証調査によると、1967~1992年の間に韓国人の物価上昇を考慮した実質所得は平均で5倍以上に上昇した。特に所得階層を5分位で分けたとき、所得が低い2分位と3分位に属する人々の所得が、最も大きく上がった(キム・テソン、1995)。急速に収入が大幅に上がると、今まで所得下位階層に属していた多くの人々が「中産層」に属すると考える傾向が大きくなった。実際にこの時期の主観的階層帰属の意識調査をみると、韓国人の60%以上が自分の階層を「中産層」と考えていることが分かる(統計庁、1994)。

いわゆる「社会統制理論(social control theory)」によると、社会福祉の拡大は政治的・社会的安定のためにも必要である。実際にヨーロッパの福祉国家の発展過程を見ると、多くの社会福祉制度はこうした目的のために作られた。例えば、19世紀末、20世紀初頭のヨーロッパの諸国が社会福祉制度を導入した理由は、この時期に拡大した社会主義勢力の脅威から社会が政治的・社会的に不安定になるのを防ぎ、既得権勢力を保護するためであった(代表的な例がドイツのビスマルク時代に作られた社会保険制度である)。

また、アメリカでは1960年代「貧困との戦争(War on Poverty)」宣言と社会福祉の拡大は、この時期に貧しい人々の数が大幅に増え、彼らが大規模な暴動を起こし社会が不安定になる恐れに対応するために実施されたのである(Piven and Cloward、1973)。

それに対し、韓国は30年以上の持続的で高い経済成長によって実質所得が大幅に上がると、多く的人是が「中産層」になったと考え、自分の既得権を維持するために社会的安定を望み、理念的にも「保守化」した。よって彼らは権威体制に順応的であり、後に民主化された後でも階級対立的な性格を持つ社会福祉を拡大する必要性を感じず、むしろ自らの税金負担の増加を伴う社会福祉の拡大に反対する傾向を見せた。したがって、権威主義体制はもちろん、民主化された後の少なくとも1990年代末「通貨危機」が発生するまで、韓国の主

な政策決定者は、このような多数の「安定希求勢力」を基盤とし、政治的・社会的安定のための社会福祉の拡大は不必要なものだと考えていた(キム・テソン、1996)。

「IMF通貨危機」以降には状況が変わり、成長率は低下し、高失業率により貧困層が大幅に増えた。社会が不安定になると、国家は社会福祉をある程度拡大し始めた。それにもかかわらず、経済成長の果実を味わった多数の人々は、いまだ社会安定を望む保守的な立場を持っており、福祉より経済成長を重視し、社会福祉を拡大するために税金を上げることに反対している。

もう一つは、韓国はこれまでの継続的かつ高い経済成長に伴い社会福祉を必要とする人々の絶対数を大幅に減らした点である。前述した調査によると、韓国は1967年から1992年の間に継続的かつ高い経済成長に伴い絶対貧困者の数を大幅に減らした。1966年に50%であった貧困率が1992年には1%まで下落した(キム・テソン、1995)。<sup>3</sup>

実際に、絶対的貧困率は社会の全体的な所得水準が上がれば自動的に減少するため、社会福祉の側面で大きな意味を持たないかもしれない。にもかかわらず、韓国の政策決定者は絶対貧困率が大幅に減少したことを根拠に、経済成長が続くと貧困問題は解決されると考え、社会福祉を拡大する必要性を感じなかったのであろう。多くの実証的な研究によると、国際経済への依存度が高い国ほど社会福祉は拡大する傾向がある(Cameron、1978; Rodrik、1998)。周知のように、輸出に大きく依存するスウェーデンのようなヨーロッパの小国は、社会福祉が大きく発展している。

それはなぜなのか。これは大きく二つの説明が可能である。一つは、輸出に大きく依存しなければならないヨーロッパの小国は、早くから国際的な競争で優位に立つために技術競争力を強調したという点である。これらの国々では、労使間の合意に基づいてスウェーデンのように同一労働同一賃金制度を通じて、あるいは「社会的賃金」に応じて一定のレベル以上の賃金を被雇用者に与えなければならないため、これらのレベルの賃金を与えない企業は非効率的である企業として市場で淘汰される。また発展した社会福祉制度のために、使用者は労働コストの増加を甘受するしかない。このような状況では、企業は比較的の高い労働コストを甘受しつつ国際競争をせざるを得ないが、ここで自然に技術競争力を強調するようになったのである。輸出する財貨やサービスの価格より、質の競争力を高めることである。ここで国家は、様々な労働市場政策や社会福祉政策を通して企業の技術競争力を高めることをサ

---

<sup>3</sup> 絶対貧困率を計算する方法は様々である。この研究では、1980年の不変価格で計算した中位所得の50%以下に属する人々が全体人口に占める割合をいう。この研究で、貧困率が低い理由の一つは、ここで分析した資料は「都市家計年報」であるが、当時は2人以上の都市に住んでいる勤労者世帯のみが含まれていたからである。すなわち、多数の一人世帯や農村世帯が除外されていた。

ポートする。

例えば、後期産業社会では技術変化が急速に進展するため、新しい技術を素早く吸収することで国際競争力が高まる。そのためには、新しい技術の開発とそれに必要な多数の熟練技術労働者を確保しなければならない。ところが新技術の導入は労働者の抵抗を招いたり、労働者たちは新しい技術を学ぶ動機が弱い可能性もある。なぜなら新しい技術が導入されると既存の労働者は失業の危険性が大きくなり、また新しい技術を学ぶことに多くの努力と時間が必要となるため、この期間中に生活が困難になる可能性があるからである。そこで、これらの労働者が新しい技術を学ぶか、または競争力のある産業に再就職し安定するまで、国家は様々な社会福祉政策を通して生活の安定を達成することができるようなサポートまたは新技術の習得のための動機を高める対応が必要なのである。

よく知られているように、韓国は国内需要の限界によって経済成長が輸出に大きく依存している国である。ところが韓国は、上記のヨーロッパの小国とは異なり、輸出に大きく依存しているにもかかわらず社会福祉は大きく遅れている。それはなぜなのか。最も重要な理由は、長期にわたり韓国は、ヨーロッパの国々とは異なり国際競争力が技術競争力ではなく安価な労働力に主に依存して価格競争力に耐えてきたという点である（最近韓国でもこれ以上の価格競争力のみで依存することができず、技術競争力を強調しているが）。このように価格競争力に大きく依存した結果、企業側としては労働コストが重要になる。よって労働コストが大きくなる政策に対しては強く抵抗する。したがって、社会福祉は代表的に労働コストを高める政策とみなされ、国や企業とも社会福祉の拡大を憂うようになった。

輸出に大きく依存するヨーロッパの小国が社会福祉を拡大したもう一つの理由は、強力な労働組合が作られたからである。これらの国々では効率性が高い産業分野の大企業の国際競争力が高かった（例、スウェーデンのボルボ）。このように産業集中率が高くなると労働者たちはこれらの産業に集中的に集まるようになり、労働者の同質性が高まり結束力も大きくなる。その結果、労働者の組織を強くし強力な労働組合が作られる。こういった強力な労働組合は、前述のように、社会主義あるいは社会民主主義政党の政治的勢力を育てる根本となるだけでなく、社会民主的組合主義の政策決定方式を可能にし、結果的に社会福祉の拡大が可能になったのである（Cameron、 1978）。

韓国はどうか。韓国も効率性が高い産業での大手企業の競争力が高く、多くの労働者がこのような企業で働くことになった（例えば、サムスン電子）。しかし、韓国の場合は、ヨーロッパの小さな福祉国家とは異なり、労働組合の力が弱い。これは長期間にわたる権威主義政府が労働者組織が拡大することを物理的に弾圧しただけでなく、韓国は企業別労組になって

おり、大企業も様々な方法を駆使して労働組合が大きくなることを防いだからである(例えば、国際競争力の高い大企業サムスン電子は、今日までも労働組合が存在しない)。たとえ特定の企業で(例えば、現代自動車)労働組合が大きくなっても、その影響力は企業内に限るものであり 全体の労働組合の政治的力は小さいままである。

社会福祉の拡大のためには、何よりも租税収入を増やす必要がある。租税収入を増やすためには、人々が正直に税金を出す必要があり、そのためには税金を出せない、いわゆる地下経済の規模をできる限り小さくする必要がある。周知のように、韓国の地下経済の規模は、経済水準に照らして過度に大きい。地下経済の規模を正確に推定することは難しいが、多くの研究者によると、韓国の地下経済の規模はGDPの20~25%に達すると推定される(LG経済研究院、2012)それはOECD諸国に比べて、少なくとも2倍以上大きい規模である。ちなみにアメリカは7%、日本は8%、スウェーデンは12%、ドイツ、フランス、イギリスは10~12%である(Schneider、2012)。

なぜ韓国の地下経済の規模は大きいのか。これにはいくつかの説明がある。まず前述のように、韓国の社会・文化的特殊性により国民間、あるいは国民の国家に対する信頼が少ないという点である。また今まで韓国の政府が正確な所得把握のための努力を怠っていた点である。過去の権威政府や民主化された後の政府でも、所得把握を意図的にまともにしなかった。その理由は、徹底した所得把握は政治的に人気がないと判断したからである。

最も単純で重要な理由は、韓国では現実的に所得把握が困難な自営業者の割合が非常に高いという点である。OECD資料によると、韓国の自営業者の割合は28.8%で、OECD加盟国の平均である15.9%よりもはるかに高い。アメリカ7%、スウェーデン10%、ドイツ12%と比べると2倍以上に自営業者が多い(OECD、2013)。このように、地下経済の規模が大きい状況で社会福祉を拡大することは、政治的にも現実的にも困難になる。社会福祉を拡大するためには租税収入を増やす必要があるが、このように所得把握がきちんと行われていない状況では租税収入を増やすことには限界がある。

一般税収や各種の社会保険制度の保険料賦課基準は所得であるが、所得が正確に把握されていない状態で租税や保険料を課すと、人々の租税への抵抗が大きくなるからである。韓国は租税負担率がOECD諸国のなかでも最も低い国の一つであり、国民年金や健康保険への保険料の納付率の低さがこれを物語っている。特に正確な所得把握が困難な自営業者数が多い状況では、彼らの脱税問題は非常に深刻である。よって自営業者からの税収は低いが、問題はここで止まらず、正直に税金を支払うしかない納税者(被雇用者)も租税負担の不公平性を理由に租税抵抗が大きくなることである。このように地下経済が大きい状況では、社会福祉を

拡大するために租税負担を高めたり、社会保険の保険料率を高めると、地下経済の規模は今よりさらに大きくなる可能性がある。すなわち所得把握が不十分な状況で、社会福祉の拡大のために租税負担を高めることは、租税抵抗をさらに大きくし、結果的に地下経済をさらに大きくする可能性がある。一言で言えば、韓国の社会福祉の拡大のために最初にすべきことは、正確な所得把握なのである。

## VI. 韓国の福祉体制の未来は？

今まで韓国の福祉体制がヨーロッパの福祉国家と異なる理由を議論してきた。では韓国の福祉体制の未来はどうだろうか？例えば、今後20～30年以内に韓国の福祉体制はヨーロッパの福祉国家のようになりえるのか。

前述のようにヨーロッパの福祉国家も様々である。周知のようにイエスタ・エスピン＝アンデルセン (Esping Anderson) の分類によると、少なくとも3つのタイプ、すなわち、北欧の社会民主主義タイプ、ドイツ・フランスの保守主義のタイプ、イギリス・アイルランドの自由主義のタイプがある。より具体的に言えば、韓国の福祉体制が上記の3つのタイプのうち、何を選択するのかである。実際に、この議論は活発に行われており、多くの学者が韓国の福祉体制の将来の方向について話している。例えば、チョ・ヨンフン(2002)は、韓国の福祉体制は労働の商品化を強調し、社会福祉に関連する民間保険の規模が大きい。すなわち市場の役割が大きいなどの理由で、自由主義的福祉体制に近いと主張する。それに対してキム・ヨンボム(2002)は、韓国の社会福祉体制は、社会保険を強調し階層別に分化されていることを挙げて保守主義的福祉体制と類似していると主張している。最後に、キム・ヨンミョン(2002)は、韓国の福祉体制は統合的で普遍的なので、社会民主主義福祉体制へ向かうと述べている。

しかし、これらの研究は、韓国の社会福祉制度の表面的な姿だけを見て福祉体制の性格を究明したものである。例えば、現在の社会保険制度の割合が高いため保守主義のタイプに近いとか、民間保険の規模が大きいという理由で自由主義のタイプであるとか、または形式的に普遍的・統合的であるため社会民主的タイプとしたのである。

韓国の福祉体制の将来を予測するためには、今まで韓国の福祉体制を決定してきた様々な要因が、今後いかに変化するかを知る必要がある。ここでは、韓国の福祉体制の決定に影響を与えたと判断される4つの要因を中心に、韓国の福祉体制の未来を予測してみたい。

まず、ヨーロッパの福祉国家における社会福祉の拡大に決定的な役割を果たした労働者階級と社会民主政治勢力が、韓国でも拡大する可能性があるのか。結論から言うと、韓国は今

後相当期間、ヨーロッパの福祉国家のレベル程度まで社会民主主義政党の政治的勢力が大きくなるのは難しい。

近年韓国においても、社会福祉の拡大を主張する進歩的な政治勢力がある程度大きくなったのは事実である。代表的な進歩政党と言える民主労働党が2004年の第17代総選挙で14.1%という得票率を得た。しかし、2008年の総選挙では、5.6%に低下し、以降路線の違いで分裂して今日に至っている。なぜ韓国では、社会民主主義勢力が大きくなるのが難しいのか。これは大きく二つの側面から説明することができる。一つは、韓国と北朝鮮が鋭く対立している状況では、韓国社会の支配的価値である反共主義が韓国と北朝鮮の統一やしっかりとした平和共存体制の成立などの劇的な状況の変化がない限り、それらが短期間で弱まるのが難しいからである。

もう一つは、韓国では、社会民主主義政党の基盤となる労働者階級の力が弱く階級政党政治が行われることが難しいからである。その理由は次の三つである。第一は、韓国の文化的特殊性である縁故主義が強く維持され、階級より各種の縁故、特に地域縁故を重視するため労働者階級の意識が弱い。したがって労働者階級の結束が弱く、地域に基盤を置いた政党政治が今後も続く維持される可能性が大きいからである。第二は、韓国の産業構造も製造業中心からサービス業中心への変化に応じて労働者階級の同質性がさらに弱体化し、労働者階級の力はさらに弱体化する可能性があるからである。第三は、今日世界を支配する新自由主義の価値と地球経済の状況も資本と共に労働の力を弱体化させている。今日のヨーロッパの福祉国家でさえ、強力な労働者階級の力が過去に比べて弱まる傾向にあるが、韓国のように労働者階級の力が弱い状況では、さらに弱体化する可能性がある。

第二に、絶対的な権力を持っている大統領の価値観（いわゆる統治哲学）によって政策決定が行われる現在の制度が変わることができるのか。この問題は上述したものと比較すると、予測するのが難しいと言える。最近韓国では、過度に大統領に集中した権力構造を改編しようという主張が多く、具体的にはヨーロッパの国々のように内閣責任制に替えることを提案している。

もし内閣責任制の権力構造に改編があれば、現在のように大統領個人の社会福祉に対する価値観によって社会福祉の基本的な政策が決定される構造は改善されるかもしれない。よって議会民主主義の活性化により、一般国民の社会福祉に対する要求がより反映される可能性は拡大するかもしれない。ただし、内閣責任制が導入されたとしても社会民主主義勢力が弱い状況での主要な政策決定者がこれまでの経済成長至上主義の価値観からどれだけ抜け出すことができるかが疑問である。なぜなら、現在のような激しい国際競争の地球経済の時代で



は、多くの政策決定者が「先成長後福祉」の価値観から抜け出すことは容易ではないからである。とにかく、この問題は、予測するのが容易ではなく、韓国の福祉体制の将来の不確実な要因になるだろう。

第三に、韓国特有の社会・文化的特性が短期間で変化することができるのかである。まず強い家族の結束、高齢者恭敬、高い教育熱などに影響を与えた儒教文化が近い将来大きく弱まるだろうか。最近韓国でも表面的に見ると、儒教文化が弱まったように見える。例えば、高齢者単身世帯が大幅に増加した。しかし本質的に見ると、家族の結束が大きく弱体化されず、物理的に別々に暮らしても物質的・情緒的な関係は強く維持されている。また、縁故主義においても簡単には弱まりにくく、地域政党政治の体制も相当期間維持される可能性が高い。ヨーロッパの福祉国家のように階級政党政治制度が定着するにはかなりの時間が必要である。

そして国民間、あるいは国に対する信頼も近い将来拡大する可能性も低く、租税抵抗が大きく、社会福祉拡大のための租税収入の増加も相当期間容易ではないだろう。

ただ今まで韓国の社会福祉の拡大に否定的な要因として作用していた高い社会的移動性は、最近になって徐々に弱まっているように思われる。もしこれから社会的移動性が過去に比べて低くなると、これは階級固着を招き、労働者階級の意識を鼓吹させ、労働者階級の結束が大きくなり、最終的に労働者階級の政治的力が大きくなることができるという観点から、社会福祉拡大の可能性があると慎重に予測して見ることができる。

全体的にみると、韓国の儒教文化、強い縁故主義、低信頼の問題が短期間で変わるのは難しい。よって韓国の福祉体制は、ヨーロッパの福祉国家とは異なり、しばらくは家族の役割が重要な、いわゆる「大家族福祉体制」が続く可能性が大きい。

第四に、「通貨危機」の時代を経て、韓国でも2000年代以降には過去の平均7~8%の持続的で高い成長率を達成することができる時代は終わった。よって過去の成長による「落水効果(trickle-down effect)」を期待することはもはや難しい。今後は経済成長だけで貧困の問題を解決し、社会福祉の必要性を減らすことは困難になった。すなわち、今後社会福祉を必要とする人々が増えることは間違いない。しかし問題は、社会福祉の必要性の増加と共に社会福祉を拡大すべきであるが、そのための財源確保が今後も容易ではないという点である。なぜなら、韓国の地下経済の減少は相当期間容易ではないからである。経済構造的に見て、自営業者の割合が短期間で大幅に減少することは容易ではなく、また前述のように国家の信頼が短期間で大きく高まるのが難しいからである。

また、地球経済の時代に激しい国際競争の状況で、労働コストが重要視され、労働コスト

を増大させる社会福祉制度を大幅に拡大するためには、現実的な多くの困難が存在する。

以上の議論をまとめて見ると、今後の韓国は、経済成長による落水効果は減り、社会福祉を必要とする人々の数は増え続け、国家による社会福祉を拡大する必要性は高まるに違いない。しかし、社会福祉の拡大を推進する最も重要な勢力である労働者階級は、今後も弱いままであり、また大統領個人の価値観によって政策が決定される権力構造も近い将来に変化する可能性も大きくない。また地下経済の規模が大幅に減少する可能性も少なく、社会福祉の拡大に必要な財源確保が容易ではない。それに対して、韓国の儒教文化は今後も維持され、家族が社会福祉の重要な役割を果たす「大家族福祉体制」は維持されるだろう。

一言でいうと、韓国の福祉体制は、今後相当期間、ヨーロッパの福祉国家と異ならざるを得ないのである。国家は継続して高まる社会福祉の必要性について、非常に限られた財源で少しずつ社会福祉を拡大するしかない。そして残りは家族に依存する「大家族福祉体制」を維持するしかないのである。

## 参考文献

- ク・インフェ (2006) 韓国の所得不平等と貧困：所得分配の悪化と社会保障政策の課題, ソウル：ソウル大学出版部.
- ク・インフェほか (2010) 社会福祉政策論, ソウル：ナナム.
- キム・ヨンミョン (2002) 金大中政府の社会福祉政策：新自由主義を越えて, キム・ヨンミョン編, 韓国福祉国家性格論争I, ソウル：人間と福祉.
- キム・ヨンミョン (2002) 韓国福祉国家性格論争I, ソウル：人間と福祉.
- キム・ヨンボム (2002) 経済危機以後の社会政策の変化：韓国と先進資本主義諸国との比較, キム・ヨンミョン編, 韓国福祉国家性格論争I, ソウル：人間と福祉.
- キム・ジンウク (2005) 韓国福祉混合の構造：2000年の支出推計を中心に, 韓国社会福祉学会2005年度春季学術大会資料集.
- キム・テソン (1995) 低所得層分配形態の変化推移：1966-1992. 社会福祉研究, 6, 35-69.
- キム・テソン (1996) 韓国の社会福祉はなぜ立ち遅れたのか？：費用便益分析の観点, 社会福祉研究, 8, 1-40.
- サムスン経済研究所 (2009) OECD加盟国の信頼指数, ソウル：サムスン経済研究所.
- ソン・ホグン (1994) 開かれた市場, 閉じた政治：韓国の民主化と労働体制, ソウル：ナナム.
- ソン・ホグン (1997) 市場と福祉政治, ソウル：社会批評.
- ヤン・ジェジンほか (2008) 韓国の福祉政策決定過程：歴史と資料, ソウル：ナナム.

- イム・ヒョンジン(2009) 韓国の社会運動と進歩政党, ソウル: ソウル大学出版部.
- チョン・ムグォン(2002) 金大中政府の福祉改革と韓国福祉制度の性格議論について: 発展主義遺産と福祉改革の限界, キム・ヨンミョン編, 韓国福祉国家性格論争I, ソウル: 人間と福祉.
- チョ・ヨンフン(2002) 儒教主義, 保守主義, あるいは自由主義? 韓国の福祉類型検討, キム・ヨンミョン編, 韓国福祉国家性格論争I, ソウル: 人間と福祉.
- ホン・ギョンジュン(1999) 韓国の社会福祉体制の研究, ソウル: ナナム.
- ホン・ギョンジュン(2002) 福祉国家の類型に関する質的比較分析: 介入主義, 自由主義, そして儒教主義福祉国家, キム・ヨンミョン編, 韓国福祉国家性格論争I, ソウル: 人間と福祉.
- LG経済研究院(2012) 韓国の地下経済の規模, ソウル: LG経済研究院.
- Alesina, A. et al. (2001). Why doesn't the United States have a European-style welfare state. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 187-277.
- Cameron, D. (1978). The expansion of the public economy: A comparative analysis. *American Political Science Review*, 72, 1243-1261.
- Cutler, D. M. and L. Katz (1991). Macroeconomic performance and the disadvantaged. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 1-61.
- Esping-Andersen, G. (1985). *Politics against markets*. Princeton: Princeton University Press.
- Goodman, R. and I. Peng (1996). The East Asian welfare states. Esping-Andersen, G. (ed.), *Welfare states in transition*, New York: Sage.
- Heidenheimer, A. (1973). The politics of public education, health and welfare in the USA and Western Europe. *British Journal of Political Science*, 3, 315-340.
- Jones, C. (1993). *New perspectives on the welfare state in Europe*. London: Routledge.
- Lipset, S. M. (1977). Why no socialism in the United States. Bialer, S. (ed.). *Radicalism in the contemporary age*, Boulder: West Review Press.
- OECD (2013). *Social Statistics*. Paris: OECD.
- Piven, F. and R. Cloward (1973). *Regulating the poor*. New York: Random House.
- Przeworski, A. (1985). *Capitalism and social democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodrik, D. (1998). Why do more open economies have bigger governments. *Journal of Political Economy*, 106(5), 997-1032.