

韓国の貧困問題

柳 貞 順／佐藤静香 訳

はじめに

- I 韓国の貧困と不平等の現況
- II 先進国と比較した韓国の経済・社会指標
- III 貧民量産の原因
- IV 盧武鉉政府の政策にたいする批判的考察

おわりに

はじめに

2006年は韓国がOECDに加入して10年になる年である。韓国国民はこの機構への加入とともに先進国入りの夢に胸をふくらませもした。過去10年間、韓国は外貨危機の衝撃と、続く新自由主義的構造改革で、一人当たり国民所得16,500ドル達成の経済成長はしたが、成長の成果は市場強者におもに分配され、不平等が深化し貧困が量産されるにともなって両極化現象が深刻な社会問題として台頭している。

成長政策の副作用による両極化の進行は、進歩陣営の支持基盤強化に連結し、進歩性向の政府が政権を握った。しかし、外貨危機直後に政権を握ったDJ（金大中－訳者）政府はIMFの強要によって、強度の構造調整を実施し、労働市場を急激に柔軟化させ、家計信用拡張による景気回復に力を注ぐなどの新自由主義的な市場政策を繰り返す一方で、国民基礎生活保障法を制定し、公共勤労制度を実施するなどの社会的安全網を補強した。すなわち、労働市場における所得分配政策は市場効率性重視でおこなうが、社会福祉、租税制度などを通じた再分配政策によって社会賃金を上昇させるというものである。これは韓国式‘第3の道’といえるが、次に政権を握った盧武鉉政府の社会政策もまた金大中政府の政策の延長線上にあるといえる。

しかし、左派的であるという盧武鉉政府は、グローバル化による競争の深化、IT産業の発達による雇用なき成長と両極化問題を政策を通じて補完するどころか、むしろ景気浮揚と市場雇用の創出に汲々として、均衡よりは効率、分配よりは成長に重きを置く政策を繰り返した。政府は、親財閥化、親既得権集団化、保守化していき、その結果、韓国労働者の半分以上が非正規職に転落し、労働市場賃金の両極化、財閥と中小企業の両極化、上下階層所得の両極化が、急激に深化し貧民が量産された。

とくに盧武鉉政府は国家競争力の確保のために労働市場をいっそう柔軟化させるための非正規職保護法案を提出し、先進国において普遍化している労働の経営参与を許容しないと同時に、労使政の社会協約において使用者側に立って労働界との葛藤を増幅させた。そして、‘最低生計の社会的保障’を約束した国民基礎生活保障法を施行していることはいるが、低予算の枠に閉じ込められて、政府の統計資料に依存しても所得が最低生計費以下の貧困層のうちやっと20%程度が受給を受けているのみであり、大統領選挙の時の公約事項である長期療養保障法案もいまだ通過できないでいる。

とくに失業と非正規職の広がりによって量産された労働貧困層は、労働能力を理由に基礎生活保障制度からほとんどが除外されているが、彼らの労働権と生存権の保障の問題が深刻に浮上している。福祉予算が少し増加したとはいうが、そのほんの少しの福祉予算（総予算の10.3%）で市場で発生した不平等を埋めて貧困問題を解決することは‘ぞうの鼻にビスケット’に過ぎず、両極化に突っ走る社会的間隙を埋めるには途方もなく不足している。

“左側の方向指示器をつけたまま右側に走る”という批判が沸いて、政治的支持基盤である下位階層の離脱が補欠選挙によって確認されると、政府は昨年、社会両極化の解消を当面の目標と闡明して、同伴成長を強調した。しかし、現状にたいする認識と具体的な政策はまったく別個であり、実際の政策は不動産政策を除いては市場競争力の向上を通じた国家競争力の確保に重みが置かれていた。2006年、地方選挙の年を迎えて支持率が非常に下がると、あせった盧武鉉大統領は再び社会的両極化解消を国政の第1課題として設定し、雇用対策と社会安全網の構築に総力を尽くすと発表し、必要な財源作りのために増税の意思を明らかにした。しかし、増税の意思を表明した大統領の新年演説が終わるやいなや証券市場が暴落し、マスコミと野党は、むしろ減税が必要な時点であると逆攻勢に出た。その結果、法人税、所得税の引き上げおよび株式譲渡差額にたいする課税はほとんど不可能に見え、単に間接税をもう少し賦課し、所得控除範囲を狭めることに方向を変えると、庶民の財布の底をはたくのは所得逆分配的であるという批判が沸いている。

本稿では貧困の原因を、労働市場の所得分配機能の不備と社会福祉制度の所得再分配効果機能の不備の2つの観点から考察した後、国際的標準と比較し、政府の政策を批判的に検討して対案を提示しようと思う。

I 韓国の貧困と不平等の現況

韓国はマーケット・バスケット方式で最低生計費を計測するが、2003年末、最低生計費以下の絶対的貧困層の規模は510万人（11%）であるが、そのうち基礎生活受給者は138万人であり、非受給貧困層は372万人である。最低生計費の100～120%の間の所得世帯である次上位（borderline）階層が206万人であることを勘案すると、福祉制度の死角地帯に放置されている貧困層は578万人（12%）に達する⁽¹⁾。所得把握能力の不足を理由に、むやみに賦課する推定所得、あまりにも厳格な扶養義務者基準、あまりにも高い財産の所得換算率、などが死角地帯放置問題の原因である。

(1) 韓国保険社会研究院, ‘2004年次上位階層実態調査’による暫定推計, 2005。

一方、労働者世帯中位所得の50%以下の相対的貧困率は1996年に9.12%であったが、2004年11.32%に上昇し⁽²⁾、中産層の規模もまた1997年から2004年の間に5%減った⁽³⁾。とくに、貧困の女性化現象が最近になってめだってきているが、労働者世帯平均所得の45%以下の相対的貧困世帯率は、1996年、男性世帯主世帯は7.7%であり、女性世帯主世帯は23.7%であったが、2004年、男性世帯の貧困率は10.5%、女性世帯は34.5%で、急激な貧困の女性化現象が大きな問題として台頭している⁽⁴⁾。

不平等の程度をみると、1997年に0.283であったジニ係数は2004年に0.310に上昇し、5分位倍数もまた1997年の4.49から2004年の5.41であり、上下階層間の格差がより大きくなったことが示された⁽⁵⁾。一方、1998年61.9%であった労働所得分配率は、2004年には58.8%に下落したが⁽⁶⁾、この数値は労働市場の柔軟化が急激に進展し、労働者全体の56.1%（2005年）が非正規職に転落して、非正規職の平均賃金が正規職の50.9%（2005年）にすぎないことに起因する⁽⁷⁾。

外貨危機直後の貧困層は、所得（flow）は不足していても財産（stock）はある程度保有しており、1998年低所得層の家計数値黒字率は-7.6%であった。しかし、2000年代初になって襲った家計信用大乱を経験しながら、低所得層の家計数値黒字率は急激に悪化し、2004年には-24.1%を記録した⁽⁸⁾。低所得層の家計財政状況が破綻状況に至ると、1993年10.6人であった人口10万人あたりの自殺者数は2002年27.4人に跳ね上がり⁽⁹⁾、1981年～1995年に4.1%であった経済問題による離婚率は、2001年～2004年に12.1%に急激に上昇した⁽¹⁰⁾。

このように、外貨危機を起点に韓国社会は急激に不平等が深化し、貧困問題が深刻になっているが、支持基盤が低所得階層である進歩政府の統治の下で社会両極化が深刻な様相を見せているのが韓国の現実である。

II 先進国と比較した韓国の経済・社会指標

韓国社会において国際的標準はまるで労働市場の柔軟化と競争体制の強化で代表される市場主義的世界標準（global standard）だけを意味するものと認識されているが、市場主義的標準だけでなく、社会不平等度の減少と所得再分配の機能補完を通じた社会的安全網の国際的標準も厳然と存在しており、その社会的標準にも合わせてはじめて健康な社会を維持することができる。

主要OECD国家と比較した韓国の経済指標は、GDP規模10位、労働生産性2位、R&D投資比率8

(2) キム・アンナ「同伴成長のための参与政府の社会政策法案」『保険福祉フォーラム』第100号、2005年2月号。

(3) 中央日報「2006新年企画中産層をよみがえらせよう」上、所得でみる中産層、2006.2.

(4) リュ・ジョンソン「女性貧困層の現況と政策課題」《韓国女性学会21次秋季学術大会発表資料集》、2005。

(5) 統計庁、KOSIS、各年度。

(6) 韓国銀行、国民勘定、労働所得分配率、2005。

(7) キム・ユソン「労働市場の構造変化と非正規職」『危機の労働』ヒューマンタス、2005。

(8) 統計庁「都市勤労者世帯の家計数値動向」報道資料、2005。

(9) 統計庁『2005韓国の社会指標』、2005。

(10) 韓国結婚文化研究所（結婚情報会社ソウウ付設）『韓国の結婚と離婚実態調査』、2005。

位、研究従事労働者7位で上位圏である。しかし、労働関連指標はOECD加盟国中、1人あたり労働時間と労働市場柔軟性が1位であり、労働所得分配率は2002年58.2%で日本72.7%、アメリカ71.4%、ドイツ72.9%などのOECD国家より10%以上低く、台湾の58.9%と同水準である⁽¹¹⁾。このように、過度な柔軟化と長時間労働によって雇用の質が悪化しながら、社会的脆弱階層は不安定な状態に追いやられており、所得が減るにつれて従前の労働無能力貧困層に労働貧困層という新貧困層が加勢している。

表1 各国の租税および社会保障制度のジニ係数改善効果比較

国家	スウェーデン (1987)	イギリス (1986)	アメリカ (1986)	ドイツ (1984)	OECD 平均	韓国 (1996)	韓国 (2000)
市場所得基準 (A)	0.439	0.428	0.411	0.395	0.380	0.302	0.374
可処分所得基準 (B)	0.218	0.303	0.335	0.249	0.272	0.298	0.358
改善率 (%)	101.4	41.3	22.7	58.6	41.6	1.3	4.5

資料：韓国保険社会研究院，2002。

注1：OECD平均は主要15カ国平均、ジニ係数が小さいほど所得分配平等。

注2：改善率は、 $\{(A-B)/B\} \times 100$ で租税・社会保障の所得分配改善効果を意味する。

労働市場の所得分配機能が劣悪であるにもかかわらず、市場の不平等を緩和するための所得再分配と社会的安全網に関連する韓国の指標は国際的標準に比べて非常に劣悪である。租税と社会保障費を支援される前と後とのジニ係数の比較によって租税と社会保障制度を通じた所得再分配効果をみると、表1に示されるように2000年4.5%でアメリカ・ドイツなど11先進国の平均である46.1%の1/9にすぎない⁽¹²⁾。とくに、社会保障制度の未成熟などで、社会福祉支出の規模が小さく、公的移転所得の所得再分配効果は韓国が1.5%（03年）であり、アメリカ10.9%（99年）、イギリス26.4%（01～02年）、日本15.7%（96年）、ニュージーランド18.7%（96年）、カナダ16.7%（01年）に比べて非常に低い水準である⁽¹³⁾。

このように租税と社会保障制度を通じた所得再分配効果が低い理由は、2003年の租税負担率が20.4%でOECD30カ国中26位を記録しており、租税総額と4大保険を合わせた社会保障性寄与金の国民負担金額が国内総生産にしめる比率である国民負担率が2003年25.5%でOECD国家中、メキシコ（19.5%）とアメリカ（25.4%）を除いてもっとも低い28位であるためである⁽¹⁴⁾。2005年の4大社会保険の未加入者比率は国民年金が40.5%、雇用保険が57.8%、産災保険が27.4%、健康保険が0.3%⁽¹⁵⁾であるが、未加入者は大部分労働能力脆弱低所得層である⁽¹⁶⁾。このような指標は国民年金のみならず、健康保険、雇用保険、産災保険の負担率もまた現在より大幅に高められてはじめて国際的標準に合わせることができるとことを示唆している。

(11) OECD Factbook, 2005。

(12) 保険福祉部『両極化に打ち勝つ希望プロジェクト』, 2006。

(13) 保険福祉部『両極化に打ち勝つ希望プロジェクト』, 2006。

(14) 韓国労働研究院『OECD会員国の租税水準分析』, 2005。

(15) 非自発的な健康保険滞納者の比率は2.8%である。

(16) 保険福祉部『両極化に打ち勝つ希望プロジェクト』, 2006。

表2 1人あたり国民所得1万ドル時点のOECD主要国の社会福祉支出比較(2001年)

区分	韓国	メキシコ	アメリカ	日本	イギリス	フランス	ドイツ	スウェーデン
GDP対比,%	8.7	11.8	15.2	17.5	22.4	28.5	28.8	29.5

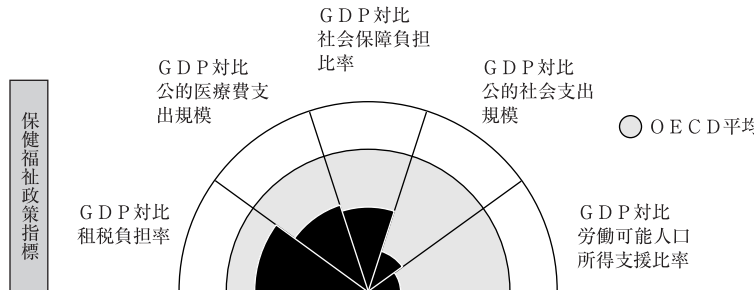
資料：OECD, Social Expenditure Data 2004.8。

注：社会福祉支出（OECD）は老齢、遺族、無能力関連給与、保険、家族、積極的社会市場政策、失業、住居、その他など9項目にたいする公共福祉支出と法定民間福祉支出を合計。

GDP対比福祉予算は、2000年までOECD加入30国中、韓国は29位で最下位をかるうじて免れた状態にあったが、2001年にメキシコが11.8%に改善したのに比べて韓国は8.7%で足踏み状態にあるため最下位の30位に墜落した。1人あたりGDP1万ドル達成時点の各国の社会福祉支出を比較してみると、表2のように2001年韓国は8.7%でOECD22カ国の平均である20.04%の43%にすぎない。

福祉予算が不足であるために、女性・老人・障害者・児童のような脆弱階層福祉が劣悪であり、基礎生活保障もまた非常に制限された一部の世帯にのみ提供され、働く貧困層と失業貧困層にたいする対策が非常に不十分である。2004年韓国の出産率は、1.16でOECD国家のみならず、世界最下位であるにもかかわらずいまだに子女養育手当が導入されておらず、保育や教育は受益者負担の原則によって市場財とみなされているだけで、公保育と公教育の水準は劣悪なことこの上ない。

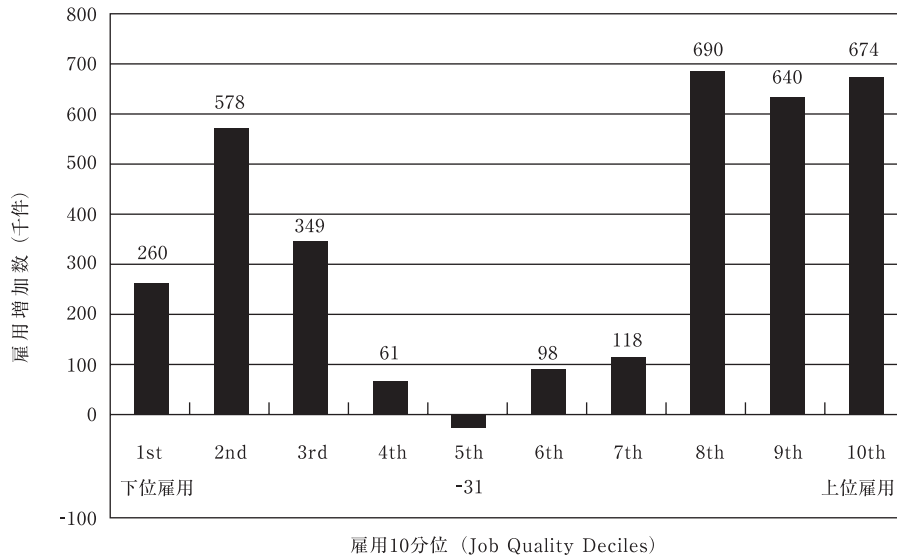
図1 世界の中の韓国の保健福祉指標



出所：OECD Health Data, 2005,保健福祉部, "両極化に打ち勝つ希望プロジェクト2006"から再引用。

このように経済指標に比べて福祉と租税のような社会指標が国際的標準に比べて途方もなく低いことは国民の暮らしの質低下につながり、人口10万人あたりの自殺者数はハンガリーとともに共同1位を記録している。世界の中の韓国の保健福祉指標を図解すれば、図1のようにOECD平均に大きくとどかず、とくに労働可能人口にたいする所得支援比率が非常に劣悪である。急激に両極化社会に突っ走っている現時点で、世界経済10位国の位相にふさわしいように各種社会指標を国際的標準に合わせてこそ社会的統合の危機を未然に防止することができるということは自明のことである。政府は安易に予算のせいにするだけでなく、各種社会安全網指標を中間の15位水準に引き上げてはじめてある程度両極化の緩衝作用をすることが可能であろう。

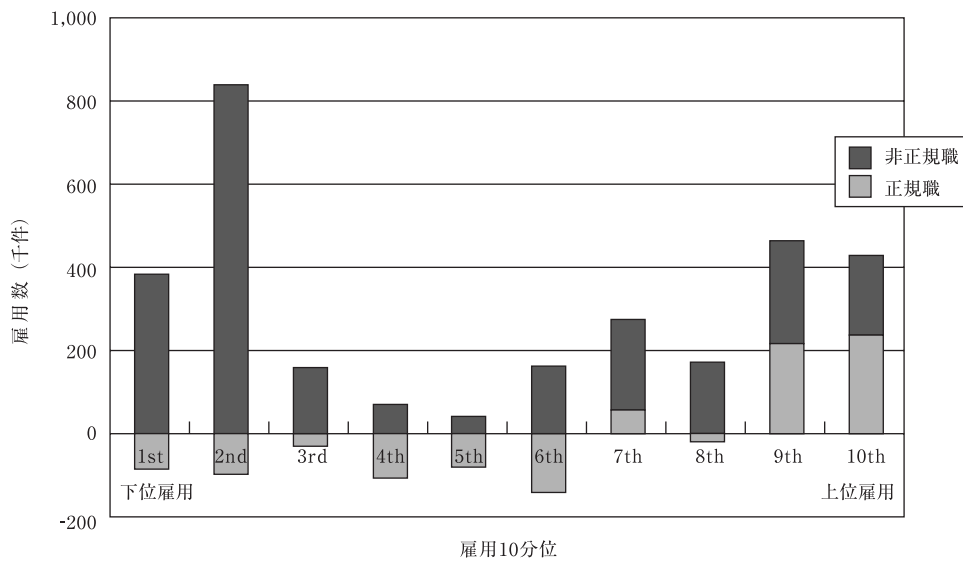
図2 雇用数の10分位別増加数（1993～2000）



*全就業者基準

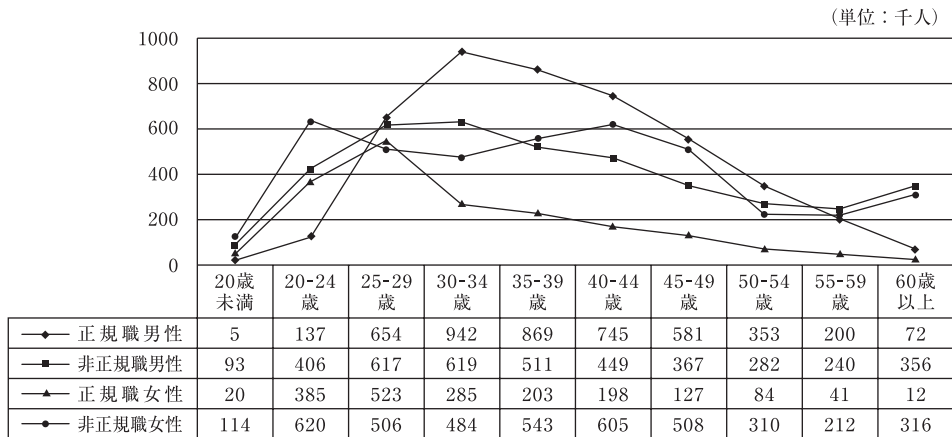
資料：『雇用の両極化と貧困政策の方向』韓国労働研究院，2003。

図3 雇用の10分位別 雇用数の増減（賃金勤労者基準）



資料：『雇用の両極化と貧困政策の方向』韓国労働研究院，2003。

図4 性別・年齢別・雇用形態別就業者数（2004年8月）



資料：キム・ユソン「非正規職の規模と実態：統計庁“経済活動人口調査付加調査（2004.8）”結果」、『労働社会』第93号，2004年11月。

Ⅲ 貧民量産の原因

1 雇用の両極化

1997年以前の韓国の貧困問題はおもに労働無能力層の貧困問題に局限されていたが、外貨危機を起点に労働貧困層が新貧困層として既存の労働無能力貧困層に加わることによって、労働貧困層問題が台頭しているが、労働貧困層の量産は、雇用数の両極化がもっとも大きい原因である。1993年～2002年の10年間の雇用は図2に示されるように、激しい両極化現象を見せている⁽¹⁷⁾。そして、このような現象は、IT産業の発達による中間階層の雇用減少も一部影響を及ぼしたが、IMF経済危機以後の労働市場の柔軟化政策（非正規職化政策）によって、非正規職が量産されたことが主原因であることを図3は立証している。

表3 失業率と貧困率の推移（1997年～2004年，統計庁）

区分	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
失業率（％）	2.6	7.0	6.3	4.1	3.8	3.1	3.4	3.3
中位所得50%未満（％）	9.05	10.67	10.57	10.00	9.82	9.68	10.75	12.20

資料：キム・ユソン「非正規職の規模と実態：統計庁“経済活動人口調査付加調査（2004.8）”結果」、『労働社会』第93号，11月，2004。

2 雇用不安定階層の増加

失業率の安定趨勢にもかかわらず、表3に示されるように、貧困層が増加しているが、これは不完全就業あるいは失職－就業の反復によって働いても貧困な労働貧困層が増加しているためであ

(17) キム・ユソン「非正規職の規模と実態：統計庁“経済活動人口調査付加調査（2004.8）”結果」、『労働社会』第93号，2004年11月。

る。とくに、2003年と2004年には失業率が3%程度で完全雇用失業状態であるにもかかわらず、中位所得50%未満の相対的貧困率は10.75%、12.20%と高く、毎年1%以上増加した。2004年にとくに貧困率が上昇したのは、内需消費促進を通じた景気浮揚という名の下に手当たり次第にクレジットカードを使用するようであったDJ政府と金融機関の政策失敗によって400万人に近い信用不良者が突然量産されたが、彼らを過重債務の沼から救い出し労働市場に再復帰させる政策が適期に出て来ず、低所得層の購買力が低下し、それが内需市場の沈滞につながったためである。

上で見たように、外貨危機以後、急激に労働市場が柔軟化して、低賃金、雇用不安定状態の非正規職が量産された。したがって、性別・年齢別・雇用形態別就業者数は<図4>に示されるように、正規職女性は20代後半を頂点に継続的に減少するA字型パターンを見せており、非正規職女性は20代前半と40代前半を頂点にするM字型を示している。これまで女性界では女性就業のM字型改善に多くの関心を持ってきた。しかし、正規職女性の就業者数が25～29歳を起点に持続的に下落し、正規職男性もまた30～34歳を起点に持続的に下落するA字型を示していることがよりいっそう大きな問題として浮き彫りにされている。

3 好循環構造の破壊

輸出額が史上最大であるにもかかわらず、貧困問題が深刻に台頭している重要な原因のうちの1つは、庶民家計の財政パターンによる内需消費の沈滞である。上位階層の所得と消費はあまり問題はないが、信用不良者が多い下位階層で所得を負債償還に割愛することによって赤字家計をやりくりしていくために購買力が顕著に低下したことが主たる原因である。ここに構造調整による早期引退者の量産、早期引退者の無分別な自営業進入による自営業市場の供給過剰、正規職労働者の非正規職化がかみあわさって庶民経済の困難が増加している。状況がこうであるため、低所得層のための特別の所得政策と金融支援が出てこない限り、低所得層を相手にする流通業と内需産業の沈滞は避けられず、これはさらに景気沈滞を増幅させ、経済の好循環構造にとって障害になるであろうし、社会両極化は深化の一路を突き進むであろう。

IV 盧武鉉政府の政策にたいする批判的考察

政権について4年間、盧武鉉政府は福祉政策の画期的な改善はおこなわず、単にDJ政府の延長線上で既存の制度を少しずつ補完してきた。自称改革的政府と主張し、それなりに改善をしようと努力したにもかかわらず、経済成長はある程度達成したが、社会両極化問題はいっそう深刻になった。とくに、上でみたように労働市場の柔軟化政策による非正規職労働者の貧困化、その中でも労働者全体の70%に達する女性非正規職労働者の貧困化が社会的両極化の主原因であり、貧困問題の核心は、‘労働貧困、とくに女性労働貧困’である。貧困層全体のうち労働貧困層の比率を、30.4%～52.8%とみて、労働貧困層全体の規模は、96万人～166万人と推定される⁽¹⁸⁾。

(18) ノ・デミョン「両極化時期の勤労貧困層支援政策の当面課題」『保険福祉フォーラム』第99号、2005年1月号。

盧武鉉大統領は新年の演説で両極化と低出産・高齢化問題を国政の第1課題とし、解決策を準備すると言った。そして細部政策課題として雇用創出、社会的安全網構築、社会的保育および老人扶養を提示し、財源作りのための増税意思を表明した。あらたに任命された柳時敏（ユ・シミン）保険福祉部長官もまた国民年金制度の改革、2007年からの勤労所得支援税制（EITC）導入、そして2008年からの老人介護保険制度の実施を明らかにした。このような政策にたいして福祉水準の向上とこのための租税改革を主張してきたNGOとしては遅すぎる感があるにはあるが、やっと政府の政策が正しい方向に向いたと歓迎した。しかし、リーダーシップの不足した政府が現実的な制約条件である予算の壁に穴を開けて政治的リーダーシップを発揮できるかについてはなはだ懐疑的である。

また、政府は労働貧困層のための所得保障政策として、社会的雇用創出事業と自活事業の拡大実施、EITC導入などの勤労連携福祉の強化対策を提示しているが、このような政策は貧困大衆の生活の質を根本的に高める方式であるというよりは、政府の温情的プロジェクト事業を強化して独自の道を進まなければならないNGOを国家政策に従属させ問題提起と批判機能を弱体化させようとする試みであり、労働貧困層を不安定な低賃金労働市場に追いやる政策であるという批判が提起されている。のみならず、政府が総合的な下絵なしにそれぞれの制度を別々に設計していることが、また別の問題として指摘されている。2005年9月の定期国会に緊急支援特別法と自活事業制度改善を根幹とする基礎生活保障法の改正案を上程したが、勤労所得補填税制がモデル事業中にあるにもかかわらず、勤労所得補填税制と相いれない点が多い個別法案が制度の大枠と基本原則についての設計なく、衆人の口をふさぐことはむずかしいという理由で上程されたと市民団体は猛反発した。

一方、最低賃金の現実化と非正規職の拡大防止、非正規職の処遇改善および労働現場における女性の地位政策は、政府は一方ではよい仕事（decent job）を増やす方向で雇用創出事業を進めると発表するかと思えば、他方では非正規職の拡大が火を見るごとく明らかな非正規職保護法案を通過させようと労働界に圧力をかけており、また他方で、産業全体を根本的に揺さぶることが明らかなアメリカとのFTA締結交渉に拍車をかけるなどの、言動不一致なめちゃくちゃな政策を国政運営の基本方向についての原則なく押し付けている。

内需景気が少しずつ生き返っているというが、一方では低所得層の家計負債問題が深刻であり、他方では中・高所得層の金融、不動産投資などを通じた所得と資産が大幅に増加している。このような両極化が急激に進んでいる状況で、低所得層の最低生計保障のための医療、教育、住居などの領域における公共性の拡大にたいする要求が大きく台頭している。とくに、民主労働党が無償医療と無償教育をキャッチフレーズとして掲げて活発に活動しているが、民主労働党への票離脱を憂慮した支持基盤が低所得階層である政府はNGO組織を利用して失業者に保健・福祉・教育などの社会サービス分野で創出された社会的雇用に参加させる方法で失業率を下げる一方、社会的サービスが必要な、低所得層には無料あるいは低廉な公共サービスを受けられるようにする方式の社会的雇用創出事業を拡大実施している。しかし、このような接近は5月にある地方自治団体長選挙を目前に控えた時点で実施する臨時的対応策であるにすぎず、根本的な解決策ではない。

政府は低出産、高齢化社会に備えて総合対策をたて、2010年までに総30兆5000億（低出産19兆3000億、社会的安全網11兆2000億）規模の財源を投資すると発表した。政府はこの対策を通じて

2010年までに合計特殊出生率を現在の1.16人からOECD平均水準の1.6人に回復するということを目標に、育児インフラの拡大、仕事と家庭を両立できる労働環境作り、妊娠・出産にたいする社会的責任強化、出産・家族親和的な社会文化作りなどを提示している⁽¹⁹⁾。韓国女性の教育水準は男性より低くないが、低出産による労働力不足を女性で代置しようという対案を持っている政府としては育児・看病などの家事労働の社会化と労働市場の性差別改善政策を提案するのは当然であり、ある程度実現可能性のあるものと思量される。

しかし、必要な財源は増税によって作るしかないが、盧武鉉大統領が新年の演説で増税意志を明らかにするやいなや、証券市場が連日暴落し、ハンナラ党と保守言論は政府の財政運営の放漫を批判し、減税政策によって消費と企業活動を促進し、経済成長と税収の安定的確保をおこなわなければならないと披瀝しているが、選挙を目前に控えて財布の金が税金として奪われることを嫌う納税者の世論がハンナラ党の支持につながることを政府と与党は非常に憂慮している。状況がこのようなため、増税はむずかしく、福祉対策も低出産・高齢化対策も予算の壁に穴を開けることは難しいものと予測される。

盧武鉉大統領は新年の演説で“国民年金改革をつぎの政府に持ち越すことがないようにする”と表明し、今まさに職務をはじめたばかりの柳時敏福祉部長官が年金改革を成功させれば大統領選挙も期待することができるという観測まで出て来ている状況で、柳長官が政治的賭けを年金改革におく可能性は大きい。しかし、世代間の葛藤、上下間の葛藤と予算問題がもつれた糸のように絡み合っている現状で年金問題は簡単に解決されないであろうし、仮に法案が通過しても国民的抵抗にあう可能性が大きい。与党内部では‘国民大統領連席会議’などの社会的大妥協機構を作って、その機構を通じて政府と与党の役割が実際に作動できるようにするという解法を提示しているが、国民大統領連席会議を通じて低出産・高齢化対策が社会的大妥協によってその輪郭をつかむようになることが期待される。

韓国の福祉体系は寄与と賃金所得に基盤をおく社会保険と、非寄与形態で資産調査に基盤をおく社会扶助の形態に二分されるが、社会保険は賃金労働者を対象にしており、労働市場の外で有給労働をしていない人や家事・育児・介護労働をする人は除外され、結局女性は福祉の二重体系の中で底辺的な位置に位置づけられている。賃金労働者と雇用主の寄与に基盤をおく社会保険体系は寄与資格から労働市場非参加者を排除するので、所得再分配とジェンダー・センシティブ（原語「性認知的」- 訳者）な観点からは望ましくない制度である。今回の年金改革に、労働市場排除者、とくに年金を納入できない主婦の家事労働の社会的価値を認定し、雇用主が負担するのと同じ保険料を政府で代納する方式の基礎年金制度が導入されなければならないであろう。基礎年金制度はハンナラ党と民主党が主張しているが、政権与党である開かれたウリ党が合意し、財源作りの法案について合意案を土台に3党と政府が国民にたいする説得に乗り出すならば、国民年金制度の画期的な改善が可能であるものと思量される。

1988年に労働者世帯の平均所得の45%であった最低生計費は、毎年下がって2005年には30%水準

(19) 保健福祉部「両極化に打ち勝つ希望プロジェクト2006」報道資料、2006。

になった⁽²⁰⁾。政治圏で貧困線を下げることで、まるで貧困問題が改善されたかのような効果を得ようとする試みをもとからたつことができるように最低生計費は相対的貧困で設定されなければならないし、その水準は1988年の最低生計費水準である労働者世帯の平均所得の45%でなければならないであろう。そして、現在平均賃金の39.8%にすぎない最低賃金もまた50%に相対的に設定されなければならないであろう⁽²¹⁾。

全貧困層の20%程度のみが公共扶助の恵沢を受けているが、あまりにも複雑な扶養義務者基準、あまりにも高い財産の所得換算率、政府の所得把握能力不足のせいでいい加減な推定所得賦課、などが死角地帯問題の主因である。選定基準の緩和で現在国民全体の3%にすぎない受給者を8%水準に上げることができるように基礎生活保障法は全面的に改正されなければならないであろう。そして、母子加算、障害者加算、高齢加算、月決め賃貸入居者加算、などの各種加算制度を導入して生活費がより必要な世帯にたいしてより多くの生計費の支援をしなければならないであろう。また、現行の各種福祉制度は、基礎生活保障制度と連携しており、基礎生活保障制度の受給を受けられなければ他の福祉プログラムからも除外される問題点を見せている。このようなall or nothing式の制度が持つ問題点は、各福祉プログラム別に受給対象者の選定基準を基礎生活保障受給者の選定基準より高く設定して、有名無実の母子手当、敬老手当など各種手当を大幅に引き上げなければならないという課題をはらんでいるが、2006年に入って医療保護対象者の選定基準と6歳未満児の保育料の支援水準のみ若干改善された。

参与政府の福祉制度改善の代表的なものは、住宅法に最低住居基準を明示したことである。しかし、いまだ最低住居基準未達の住居で暮らす世帯が全世帯の23%に達するほど多い。政府は毎年国民賃貸住宅百万戸を建てるというが、この住宅は賃貸料が高く下位10%以下階層には絵に描いた餅にすぎない。1994年以後供給を中断した低廉な永久賃貸アパートの供給が再開されなければならないであろう。低所得層のための都心多世帯買入れ賃貸事業も推進中であるというが、2004年の場合、ソウル地域にやっと503世帯が入居したが、これは需要に比べてあまりに少ない供給物件量である。現在、住宅公社は、一般住宅をチョンセ（傳賈、不動産の所有者に一定の金額を預けてその利子で不動産を一定期間借りること。家賃を月々支払う必要がなくその不動産を返すときは預けた金の全額が返済される－訳者）で借りて、チョンセ金の5%の保証金に月賃貸料はチョンセ金のうち賃貸保証金を除いた金額にたいする年3%の利子に該当する低廉な金額で再賃貸する事業をはじめたが、この制度を活性化しなければならないであろう。

おわりに

韓国は、外貨危機を起点に階層的にますます不平等な社会に急激になっており、階層社会の底辺に沈殿する貧困問題は社会両極化の深化とともに次第にその深刻性がつり、ついに社会統合の危

(20) イ・ソンジョン「1988年、1994年&1999年の最低生計費比較」韓国貧困問題研究所創立3周年討論会資料集、2004。

(21) 民主労総『最低賃金要求案』、2005。

機を憂慮する水準になっている。北朝鮮（原語「北韓」－訳者）が政治的人権問題が深刻な社会だとすれば、韓国（原語「南韓」－訳者）は経済的人権問題が深刻な社会であるが、支持基盤が下位階層である盧武鉉政府になって両極化がいつそう速く進展しているという点で問題の深刻性はさらに大きい。現在は、拡大一路の貧困問題を、大衆の生存の危機、開かれたウリ党の政権再創出の危機であり、国家共同体の危機と認識し、根本的な対案を出さなければならない時である。

1996年に9.1%であった中位所得の50%以下の相対貧困率は、2004年に11.3%で2.2%上昇し、この中間産層の規模もまた5%減少した。貧困の拡大と中産層減少の背景には労働市場の非正規職化、とくに女性の非正規職化による労働貧困層の拡大、信用不良者の量産および信用回復支援制度の不備がある。

2005年に韓国企業の原価にしめる人件費の比率は9.7%で、1977年以来最低を記録した。‘企業しやすい国’が実現されて、OECD国家中でGDP規模10位の大国になった。しかし、OECD加入国中1人あたり労働時間と労働市場柔軟性は1位であり、労働所得分配率は2002年58.2%で、日本72.7%、アメリカ71.4%、ドイツ72.9%などのOECD国家より10%以上低い。すなわち、成長の裏には、労働者の犠牲があった。過度な柔軟化と長時間労働によって雇用の質が悪化しながら、社会的脆弱階層が不安定な状態に追いやられ所得が減ることによって、従前の労働無能力貧困層に労働貧困層という新貧困層が加わることになり貧困問題は拡大の一路にある。

急速に拡大している労働市場の不平等と低賃金階層の量産は内需不振と成長潜在力の蚕食につながり、経済の好循環構造を害する。成長と分配の好循環構造を確立しようとするれば、非正規職の乱用と差別を制御し、最低賃金水準を現実化して、産業別団体交渉を促進し、産業別団体協約の効力拡張制度を新設するなど、労働市場と労使関係制度を改革しなければならないであろう。すなわち、外貨危機以後、急激に企業の競争力確保を最優先順位において‘企業しやすい国’に急速度で走ってきたが、今はその速度を落として‘働きやすい国’をある程度考慮してブレーキを踏まなければならない時である。高速道路を疾走する場合、アクセルの力だけでなく、ブレーキという‘安全弁’の適切な駆使によって無事に目的地に到着することができるという点を留意しなければならないであろう。

両極化による盧武鉉政府の支持度弱体化は進歩的な民主労働党の勢いを強めるどころかかえってハンナラ党の勢いを強めたが、このような異常現象の背景には利益集団化した大企業労組がいろいろな非理事実巻き込まれていって、国民的支持を失ったためである。労働組合は集団利己主義と道徳的弛緩を克服し、利益集団型労働運動から社会改革型労働運動に変化してはじめて直面する労働運動の構造的危機を克服することができるであろう。労働組合は産別を推進すると同時に労働運動の目標や労働者自身の欲望自体を改革しようとする努力もまた強化されなければならないであろう。

貧民と福祉運動団体の勢力は非常に弱い。労働組合と民主労働党が福祉改革を社会的議題として掲げ、貧民と民衆運動界に力を与えるとき、福祉水準をアップグレードさせることができる動力が起こり、政権与党も動かすことができるであろう。

労働市場の所得分配が劣悪でも、所得再分配がうまくできれば貧困問題は緩和される。しかし、OECD加入30カ国中、租税と社会保障を通じた所得再分配効果は4.5%でアメリカ・ドイツなど11先

進国の平均である41.6%の1/9にすぎない。福祉改革を時代的な話題にし、これを社会的議題化させる努力が必要である。そして、所得分配と所得再分配機能を少なくともOECD国家の中位程度に改善しなければならないであろう。しかし、予算の壁にぶつかって財源作りが容易でないのが現実である。

過去、全斗煥と盧泰愚政権時代に国民年金制度が導入され、全国民の健康保険加入がなされ、貧民のためのもっとも理想的な住宅である永久賃貸アパートが建設された。このように軍事政府時代に福祉水準が上昇した理由は、軍事政府が民心が怖いことをわかっていたためである。そして、景気沈滞で税収が顕著に減った外貨危機時に政権にあった金大中政府は莫大な予算が必要な国民基礎生活保障制度を導入し、国民年金を都市自営業者にまで拡大するなどの福祉制度改革をおこなった。このような成果は金大統領が疎外階層にたいする愛情が深く、政治的リーダーシップが優れていて、国民を説得する能力があったためであった。

しかし、進歩的であるという盧武鉉政府は予算のせいにして、福祉を改革できないでいるが、その理由は民心が友軍であるという慢心に陥って、民心が怖いことがわからずいいかげんに対処し、痛みを受けている疎外階層にたいする愛情が不足し、長期的視野の持続的発展のビジョンと国民を説得するリーダーシップまでも足りないためである。盧武鉉政府は民心を取りまとめるよりは政治にくたびれると同時に事々が階層葛藤を誘発したが、いったい誰のための階層葛藤であったのか尋ねたい。これからでも福祉制度の改革によって民心を取りまとめなければならない。

グローバル時代には、労働と資本、持続可能なエコロジカルな成長と成長重視の発展主義、グローバル化の受益者と損害者、の間の社会的妥協が要求され、その調整に政府が力量を発揮しなければならないが、リーダーシップが不足する盧武鉉政府がその役割を遂行するには役不足である。このようなもどかしい現実の下で、市民団体が主導していろいろな社会主体間の社会的妥協の新しい枠組みを作り、妥協の結果物として福祉改革に必要な財源が作られるように圧力をかけ、非正規職保護法案とアメリカとのFTA締結を食い止めなければならないであろう。

(リュ・ジョンソン 韓国貧困問題研究所長)

(さとう・しずか 東北大学大学院経済学研究科研究生)