



Title	金大中政権における「現代化」と社会政策（2）：福祉政策とジェンダー政策に見る自覚と現実の間
Author(s)	池 炫周, 直美; CHI Hyunjoo, Naomi
Description	論説
Citation	北大法学論集, 58(1), 61-110
Issue Date	2007-05-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/22555
Type	departmental bulletin paper
File Information	58(1)_61-110.pdf



金大中政権における「現代化」と社会政策（二）

—— 福祉政策とジェンダー政策に見る自覚と現実の間 ——

池 炫周・直美

目 次

- 序章 問題関心、先行研究、研究方法・説明概念の定義、本稿の構成
- 一. 問題関心
- 二. 先行研究

三．研究方法・説明概念の定義
四．本稿の構成

第一章 新興工業国 (NIES) における社会政策

第一節 国家と社会政策の関係

一．経済における国家の役割・発展モデルに依拠して

二．社会政策における国家の役割

第二節 東アジアの福祉国家論・「東アジア福祉モデル」をめぐって

第三節 「言説政治」と金大中政権下の社会政策改革との関連性について

第二章 韓国における社会政策決定過程の歴史的背景

第一節 李承晩政権期

一．背景

二．社会政策の導入

第二節 朴政熙政権期

一．背景

二．社会政策の拡大

第三節 全斗煥政権期から盧泰愚政権期へ

一．背景

二．軍事政権から民主化へ…社会政策の改革

第四節 金泳三政権期

一．背景

二．韓国型福祉モデル構築へ…社会的セーフティー・ネットを目指す社会政策

第三章 金大中政権の福祉政策拡大の試み…実態と思想的背景

〔以上五七卷六号〕

第一節 経済危機から社会危機へ

一・IMFと財政改革

二・社会的危機から「生産的福祉」へ

第二節 金大中の思想背景

一・金大中の「生産的福祉」のビジョン

二・金大中大統領候補選挙公約と一〇〇大課題

三・「生産的福祉」の理念

第三節 金大中の参画福祉のビジョン

第四章 金大中政権におけるジェンダー政策の分析

第一節 政府レベルの認識・女性部の設立に至るまで

一・韓国における女性政策・法的措置

二・女性部に至る歴史的背景

第二節 ジェンダー政策過程とその具体的政策

一・政策の基本方針

二・女性特別委員会、女性部及び関連機関・組織と経緯

三・女性の政治参加促進の施策・女性の代表性向上のための女性の政治・公職参加拡大

四・女性の福祉基盤拡大

第三節 ジェンダー政策の批判的検討

一・金大中政権における女性の政治・経済参加促進の政策の批判的検討

二・女性の社会進出と福祉に対する社会的評価

第五章 金大中政権の福祉政策の分析

第一節 政府レベルの認識・金融危機後の社会状況と「生産的福祉イニシアティブ」

〔以上本号〕

第二節 福祉政策過程とその具体的政策

一. 社会的セーフティー・ネット構築

二. 社会保障システム拡大の改革

第三節 福祉政策の批判的検討

一. 金大中政権における福祉政策の批判的検討

二. 「生産的福祉」理念に基づく福祉政策の社会的評価

第六章 結論―韓国における民主主義の定着 (Consolidation to Democracies) と「市民参加型」の民主主義の展望

付録

資料一 金大中候補者の選挙公約

資料二 新政権の一〇〇課題

資料三 女性部組織表

資料四 女性部歴代長官

資料五 女性部関連統計

資料六 女性部関連統計

資料七 女性部関連統計

資料八 女性部関連統計

参考文献

第二章 韓国における社会政策決定過程の歴史的背景

第一章においては、韓国を含めたNEISないし東アジアにおける国家と社会政策の関係を検討し、また、この地域の

における社会政策の研究、特に、近年台頭している「東アジア福祉モデル」に関する先行研究をまとめ、その特徴を明らかにした。しかし、これらの研究には、歴史的背景を追ったものや、韓国の事例に沿って具体的な社会政策の変化・変容を述べている研究は少ない。そこで、本稿では、経済状況に密着している韓国の社会政策を、時系列的に明らかにし、金大中政権の政策がいかなる点で画期的であったかを、それ以前の政策と比較しながら示していきたい。

韓国で、社会政策が政策アジェンダにのぼった時期は、一九六〇年代とされている。したがって、具体的な歴史的背景の説明は、この一九六〇年代からはじめることにするが、その前に、一九五〇年代における経済と社会福祉の状況を一瞥しておきたい。一九六〇年以降については、時系列的に、金大中政権成立直前までの状況を説明することとする。

第一節 李承晩政権期

一．背景

朝鮮戦争停戦後の五〇年代は、米国など外国の援助に頼っていた。平均してGNPのおよそ一五・九%が米国の経済援助であった。⁽⁸¹⁾この五〇年代に発展した経済は、韓国に二つの政策遺制 (policy legacies) を残すことになる。⁽⁸²⁾

まず、第一に、韓国経済は、発展のため米国により依存する形になり、いわゆる「依存発展 (dependent development)」的な発展を経験することになる。第二に、国家と企業における関係である。一九四八年二月に、米国と韓国の間で援助協定を結び、これによってCounterpart Fundが設立される。そして、この基金は、金融の安定化と民間の投資プロジェクトを支援するために、米国からの援助総額 (米ドル) に相当する韓国ウォンを投入する仕組みになっていたのである。⁽⁸³⁾この時期、企業は投資する資本が大幅不足していたため、この基金から融資を受けること自体が特恵であり、また、銀

行の融資に対する利子が一八%から二五%であったのに対して、この基金からの融資に対する利子が三%から八%と、かなり低かったころもあった。このような外国の援助配給は、企業の利益追求型の活動 (rent-seeking behaviour) を引き起こす原因ともなった。⁽⁸⁴⁾ したがって、韓国の企業は、政治的権力との協調が不可欠となり、利益追求型の活動も手段として取り入れられ、それが政治的腐敗にもつながっていったのである。⁽⁸⁵⁾ こういった政府と企業におけるパトロン・クライアント関係ネットワークが、国家・社会に浸透してきた時代であるといえよう。

こういった経済状況の中、李承晩政権は、福祉政策については、国家による政策にはあまり尽力せず、大部分は、UNICEF などといった機関や外国からの救済援助プログラムに頼っていた。保健社会部 (現在の保健福祉部) の統計をみると、五〇年代には、平均して八〇%以上の社会支出が外国の救済援助からであった。⁽⁸⁶⁾ 五〇年代においては、韓国の経済が未発達であったこともあり、社会政策は導入されなかつたと見ていいだろう。

また、韓国におけるイデオロギー的背景・分断の状況を考慮する必要もある。日本統治時代における社会主義的・ナショナリスティックな運動と密接につながっていた労働組合の運動は、米占領期に禁止され、イデオロギー的な労働運動は阻止されたのである。⁽⁸⁷⁾ Deyo、Haggard、Koo が指摘するように「朝鮮戦争後の朝鮮分断は、一九五〇年代における労働運動の独立を妨げた」のである。労働者たちが、自らの経済的・政治的利益を主張する組織の形成を阻止されていたということは、政府はから見れば、社会福祉を進展させる圧力はほとんどなかつたということになる。したがって、個人の福利 (well-being) は、ほとんどが家族援助、市場で定められた賃金、そして外国の救済援助に頼るほかなかったのである。

一九六〇年四月に学生たちの大規模な運動をきっかけとした四・一九革命により、李承晩政権は崩壊、一九六一年五一六革命によって朴正熙政権が誕生することになる。

朴政権は、その正当性を、経済的な側面から調達しようとしていた。この政権のキャッチ・フレーズは「経済的自足性と繁栄」とされ、クーデター直後の演説でも、経済的側面から自らの行動を正当化していた。⁽⁸⁸⁾ 朴大統領は当時、李承晩政権における政治的ネットワークを排除し、政治的「浄化キャンペーン」を促進し、中央集権的な「国家再建最高会議」を成立させる。一九六四年第三共和国の成立に伴い、新しい政治構造を帯びることとなるが、しかし行政府の高度な独立性は、依然として変わらなかった。このような政治権力の集権により、経済的官僚政治と新たな国家・企業関係が形成されることになった。

具体的には、経済発展を効率的に促進するために、政府組織を全面的に再構築し、新たに「経済企画院」、財務部、通商産業部を設置した。この経済企画院が、韓国における経済発展を促進する上で重要な役割を果たしたことは、広く知られている事実である。だが、こういった経済官僚の支配下における社会政策は、経済発展の副産物としか思われたいなく、「発展を優先」する政策決定過程が支配的であった。

また、企業・政府間における新たな関係が成立してくる時代である。李承晩政権において特恵を与えられた企業の経営者などに厳しい措置が下され、全面的な「浄化」が行われた。だが、だからといって朴政権が企業との関係から遠ざかったというのではなかった。六〇年代における輸出志向型の政策の下では、国家と企業との関係はより密接になっていった。例えば、この時期の政府は、国内・海外資本の配給を完全に支配していたため、企業は今まで以上に国家に頼ることになったということがある。輸出促進政策は、国家指導型の国家・企業関係を強化していったのである。前政権が個人的かつ共謀的であったとするならば、朴政権における関係は、より形式化された関係であったと指摘されている。⁽⁸⁹⁾

こういった関係は、韓国における財閥の出現にも深く関わっている。他方で、労働組合については、「韓国労働組合総連盟」といった単一の労働組合を結成したが、この組織は、賃金交

渉や政府の政策を執行するといった機能しか持ち得なかった。⁽⁹⁰⁾ また、韓国労総は、国家によるコーポラテイスト的な労働者の支配を目的としたこともいえる。⁽⁹¹⁾

以上のように、六〇年代においては、経済官僚の「発展優先」の傾向と、国家・企業関係の強化が際立つ中、いかなる社会政策が導入されたのか。このことについて少し検討したい。

二・社会政策の導入

上記でも述べたように、韓国において、資本の蓄積に向けて産業資本が動きだし、他方で社会政策が政府の政策アジェンダに登場したのは、一九六〇年代であるといわれている。これを象徴するかのようには、一九六二年元旦の演説で朴大統領は、次のように述べたのである。「社会扶助と社会保険を基盤とする社会保障制度を導入することによって、一般の人々の生活の質の向上と、福祉社会を成立することに我々は尽力する」⁽⁹²⁾。その後、朴大統領が、保健社会部に社会保障制度審議委員会を設置し、この委員会が、韓国における社会保障制度成立のために重要な役割を果たしたことは、多くの研究者によって指摘されている。⁽⁹³⁾ この委員会は、一九六二年七月に、韓国における社会福祉プログラムの立案を手がけ、その後、次のようないくつかの法律が制定された。(一) 社会保障に関する法律(一九六三年)、(二) 産業災害補償法(一九六三年)、(三) 医療保険法(一九六三年)、(四) 軍人年金法(一九六三年)。しかし、六〇年代初頭におけるこうした一連の法律が制定されても、実施されたプログラムはほんの一部であった、実施されたのは、一九六三年の軍人年金、一九六四年の産業災害補償、一九六五年の試行的医療保険、一九六九年社会扶助を含む社会保障などであった。

では、なぜ朴政権は、比較的短時間において、これほど多くの社会保障関連法を制定したのであろうか。その理由は、

KwonやHanが主張する「政治的正当性の道具」であつたからだと考えられる。⁽⁹⁴⁾たとえば、朴大統領は、一九六三年新年の演説で「我々は、いままで実現しなかつたが、強力な執行能力をもつ福祉国家の規律を実現しなければならぬ。したがって、利用保健と産業災害保障保険制度を導入することにする」⁽⁹⁵⁾と述べている。朴大統領は、一九六三年一月の選挙に向けて、自らの正当性を示すために、演説では明確に「社会福祉」の関心を明確に示していた。しかし、この時期における社会保障のための政府支出は、GDPの1%にしか至らなかつたこともまた、確認できるのである。⁽⁹⁶⁾

第二節 朴政熙政権期

一・背景

この時期の韓国経済は、急成長を遂げていたが、社会政策の面では、やはり経済発展に有益であることという文脈で捉えられていた。この時期、韓国は農業社会から工業社会への移行期でもあり、急速な都市化が進んでいた。⁽⁹⁷⁾したがって、経済発展や工業化の利益は、都市部を中心に分配され、そのため都市農村間の所得格差が拡大し、農村にいる人々は、大量に都市へと流入したのである。また、急速な工業化に伴い、労働者の人権や福利が、多く犠牲にされた時期でもあつた。International Labor Organization (ILO) の統計によると、一九七〇年代における製造業の労働者の労働時間をまとめたところ、五二カ国のうち、韓国の労働者は、最も長時間で五四時間労働してたと発表し、労働中の事故についても、平均して一〇〇〇人中四・七二人⁽⁹⁸⁾という数字を示していた。

政治についてみれば、この時期韓国はより強力な権威主義体制に移行したといえる。朴大統領は、七〇年代に入ると「維新憲法」と打ち出し、さらに、いくつかの大統領緊急措置を公布したのである。ここでは、なぜ韓国がこの時期権

威主義体制に移行していったということを問うことは、本稿の本題に直接的に関わらないのでそれについては議論はせず、ここでは、この権威主義体制の移行が韓国にもたらした経済的・社会的影響を、より具体的に見ていくことにする。七〇年代に入ると、朴大統領は、六〇年代よりもいっそう経済発展に積極的に関わっていくことになる。七〇年代初期におけるアメリカの外交政策の変化によって、冷戦期における韓国の安全保障面の安定的な立場が脅かされると朴大統領は認識し、また、その結果、防衛関係に資源を割き、重工・科学業化に力をいれていくのである。⁽¹⁰⁾ 朴大統領は、自らが先頭に立ち、重工科学業の発展を促進した。また、この重工科学業の発展を促すため、政府は、特定の財閥に特別な優遇措置をとり、政府と財閥の間には密接な関係が形成された。同時に、労働者や労働団体は政策決定過程から除外され、労働組合の活動は法的には保証されたにもかかわらず、集団交渉権は、政府によって抑圧されたのであった。では、こういった政治的・経済的背景の中で、社会保障はどのような状況であったのだろうか。

二. 社会政策の拡大

朴大統領は、一九七三年一月新年の記者会見で、突然国民年金計画の導入を発表し、こう述べた。「一九七四年から国民年金計画を導入することによって、政府は、退職した人たちに高齢者年金を、障害者の人々に障害年金を、そして年金を供給される人の家族に配偶者年金を供給することにする」⁽¹¹⁾。そして、一九七三年一月七日に国民年金法が成立し、一九七四年まで施行されることとなった。しかし、この先進的な立法にも関わらず、国民年金法が実際に執行されたのは、その一四年後の一九八八年であった。その一義的原因は第一次オイル・ショックであり、朴大統領は一九七四年一月の緊急措置三号によって、国民年金法執行を一年間延期したのであるが、結局それが無期限に延長されたのである。

いずれにせよ、この一九七三年の国民年金法は、以下の三点において、韓国の国民年における基本的制度設定を確立したと言える。第一に、国民年金法は、社会保険モデル (social insurance model) を採用しているため、国民年金プログラムが富の再分配に貢献することは困難であろう。この国民年金法は、むしろ個人のライフサイクルに亘って、所得を提供するものであった。第二に、この国民年金法は、予算ファンディング・システム形式で、個人が払った分が、退職後にその個人に支払われるというシステムになっていた。したがって、年金制度は、社会保障というよりは、個人が保障する制度になっている。第三に、国民年金の財源は、雇い主と従業員両方が支払う仕組み (costs) であり、または、一ヶ月あたり九〇〇ウォンを支払う仕組みとなっていた。したがって、政府は財政的な負担がほとんどなかったのである。

次に、一九六三年に成立した医療保険法は、一九七七年に社会保障プログラムの一貫である医療保険プログラムとして有効になった。医療保険法の規定では、二種類の保障があった。第一に、五〇〇人以上の従業員がいる企業の人とその配偶者に適用される Type I、そして、五〇〇人以下の従業員がいる企業、自営業、そして農夫などに適用される Type II があった。だが、実際、多くの人々は保険料が高く支払えなかったため、一九七七年の段階では、全人口の一四・五%の人々にしか医療保険が適用されてなかった⁽¹⁰⁾。このため、一九七九年七月に、三〇〇人以下の従業員がいる企業にも適用されるようになった。

この国民医療保険システムにも、幾つかの重要な特徴がある。第一に、初期の段階で五〇〇人以上の従業員がいる企業にしか適用されなかったため、医療サービスの使用に不平等が生じることが予想された。そのため医療保険で保障されていない人たちは、医療費が支払えないだけでなく病気へのリスクも高くなった。したがって、医療保険の導入は、排他的なものであったといえる。第二に、ヘルスケアに関して、国家は限定的な役割を担い、ケアの提供者というよりは、調整する側となっている。社会保険モデルを採用することによって、国家は財政的な負担を最小限にすることがで

きたのである。

最後に、政府の社会支出を見てみることにする。七〇年代における社会支出を見てみると、その七割弱が教育に使われている^(註)。これはおそらく、重工・科学業化を進めていくための専門家育成を目的としていたと推測できる。他方、社会保障費は、二割程度に留まっている^(註)。この時期の社会支出をみてみると、国民年金法や医療保険プログラムが導入されたにもかかわらず、韓国における社会保障システムは、残余的なものであったことが確認できるのである。

では、なぜ朴大統領は、国民年金や医療保険を導入したのであろうか。これは、六〇年代同様、七〇年代においても、正当性の問題に関わってくると思われる。また、七〇年代初頭における維新体制下では、朴大統領の権威主義体制を非難する団体も多く、学生運動を含む多くの社会運動が展開されていた。そのため、自らの維新体制の正当性を維持するために、社会福祉のスローガンを打ち出す必要があったと考えられよう。また、六〇年代、七〇年代は、経済発展や工業化が優先されていたため、社会福祉は残余的なものとされ、政府の負担が最小限に留められている。そして、経済発展や工業化を促進するための社会支出（教育）が多いことから、社会保障は経済発展に貢献し、また政府負担が最小限に留めるようなかたちで導入されたということを確認することができる。

第三節 全斗煥政権期から盧泰愚政権期へ

一．背景

一九七九年朴大統領暗殺によって、維新体制は幕を閉じた。その後、八一年には、新たに全斗煥大統領の権威主義体制が成立するが、全政権に対する圧倒的な反発と批判は、強力な民主化運動へと発展し、八八年の盧政権の登場によつ

て、はじめての民主主義的な政権交代が実現することになる。そして、全政権と盧政権における経済政策は朴大統領の打ち出したものとは異なるものであり、安定化・自由化の傾向があったと特徴付けられる。

七〇年代の重化学工業化に伴い、韓国経済における工業化が定着し、製造部門における重化学工業の占める割合は、七〇年に四一・八%だったものが、八一年には、五四・一%にも増加していた。⁽¹⁰⁶⁾ 韓国経済は、労働集中型産業から重化学工業型産業へと変化していったのである。しかし、七〇年代末、韓国は深刻な経済状況に陥っていた。一九六二年から一九七八までに年間平均一〇%のGNP成長を見せていたが、一九七九年から八一年には、三%までに急落してしまつたのである。⁽¹⁰⁶⁾ この時期の景気後退は、第二次オイル・ショックが原因でもあるが、より根本的な原因は、一九七〇年代における重化学の発展のあり方、またそこにおけると政府と財閥間の密接な関係にある。この時期、韓国の経済は、世界経済の変動にとっても影響されやすい状況にあった。その理由の第一は、韓国重工業の主な財源が、外国からの借款であったということである。第二は、政府からの優遇措置の結果、重化学工業は、過剰能力の問題を抱えることになる。また、優遇措置の結果として財閥が成長し、その影響力が拡大したという問題も看過できない。そして、この工業化の結果、都市と農村における貧富の格差といった社会問題も生じたのである。

一八〇年代後半、韓国は民主化を経て、民主主義という新しい政治体制への転換を経験することになる。この時代は、一九八〇年五月一七日全大統領のクーデターで幕が開く。だが、のクーデターが民主化の幕開けを直接的に示したわけではない。このクーデターは、直後に全国に戒厳令を公布し、すべての政治活動を抑圧したのである。それを象徴するかのように、同じ時期に光州事件がおき、多くの光州住民が命を落とすことになった。そして、一九八〇年九月、全が大統領に就任、その全政権は、権威主義体制を維持する形で政権を確立し、韓国の人々の民主化への願ひは、また叶わないものとなつてしまった。しかし、この時期に野党であつた新韓国民主党代表の金大中や金泳三の政治活動、そして

民衆の民主化運動は、いっそう勢いを増したのである、その結果、一九八七年六月二九日、全大統領の後任者であった盧泰愚大統領の「六・二九民主化宣言」によって、韓国で民主化が実現したのである。韓国における政治体制の転換は、政治参加を求める人々の社会的要求と、それを受容する政治エリートが存在したからであるともいえよう。

経済面では、七〇年代末の経済後退から韓国を脱出させるべく、全大統領は、経済の安定化と自由化を打ち出すのである。全大統領は、アンチ・インフレを強調した経済安定化政策を提案し、また腐敗、公共性の欠如、インフレといった「社会の三大病理」を排除する「社会の浄化」を提案した⁽¹⁰⁾。そして、経済の安定化を図るために、①政府予算を減らすなど厳しくし、②通貨の成長のため為替のレートを制限し、そして、③賃金の値上げを抑制するといった三つの方策を導入した⁽¹⁰⁾。経済の安定化は、その後の盧政権にも引き継がれるのだが、民主化後成立した盧政権には、福祉関係の社会支出を増加するべきだという社会的要求、そして賃金値上げを求める労働組合の要求などから、こうした一連の安定化政策は、失敗に終わってしまう⁽¹⁰⁾。他方、全・盧両大統領は、経済の安定化と共に経済の自由化にも積極的に取り組んだ。具体的には、金融システムの規制緩和の促進などがあり、この一環として、産業銀行の民営化が実施されたが、その大部分の株主は政府自身であったため、民営化しても、政府の支配は依然として強いものであった。また、輸入に関して自由化を図り、一九八二年の平均関税が二三・七%であったのに対し、一九九一年には一一・四%にまで引き下げられたのであった⁽¹¹⁾。

二・軍事政権から民主化へ…社会政策の改革

八〇年代後半は、民主化と共に、社会保障システム構築への大きな一歩が刻まれた時期である。一九八〇年代前半、社会保障に関する画期的な政策があったというわけではないが、後半になると国民医療保険、国民年金などが打ち出さ

れたのである。

一九八七年には、既に国民の五〇・三％が医療保険でカバーされていたが、一九八九年七月に、それが都市部の自営業の人々にまで適用されることとなり、初めて国民医療保険制度ができたのである。この国民医療保険は、三つに分けられている。まず、Ⅰ種が「職場医療保険」、Ⅱ種が「地域医療保険」、Ⅲ種が「公務員・私立学校の教員医療保険」である。この医療保険の財源は、人々が納めた保険料と国からの補助であった。しかし、人々の保険料には、差異があり、Ⅰ種では、従業員が雇用主と五〇％ずつ負担し、雇用主の保険料は自らが一〇〇％を負担するものであった。その保険料は、組合によって月給の二一八％の間で相違があった。⁽¹³⁾ それに対しⅡ種は、五〇％が政府負担、五〇％が個人負担となっていたが、その保険料は、一世帯の所得、固定財産、扶養家族の数によって、金額が定められていた。そして、Ⅲ種では、公務員の場合、政府が五〇％負担、個人が五〇％負担し、私立学校の教員は、二〇％が政府の負担、三〇％が雇用主負担、そして五〇％が個人の負担になっていた。この皆医療保険の管理体系は、最終的には政府の負担が最小限に押さえられる組合方式のものであったが、興味深いのは、そこに至るまでの医療保険管理体制論争という統合論争であろう。この論争では、医療保険制度の管理運営を従来の組合方式にするか、全国一元化とするかが争点になり、官僚、学者、社会団体などが参加した、激しい論争と運動が生じた。⁽¹⁴⁾ ここでは、その論争の詳細について記述することはしないが、この論争が象徴点については指摘しておきたい。それは、八〇年代における社会福祉制度の改善が、政府の政策に対する市民の異議申し立てに基づいていたということである。民主化の波は、社会福祉・保健にも影響を及ぼしていたのである。

次に国民年金制度については、前述のように、一九七三年の国民年金法から一五年を経て、八八年に国民年金が成立した。国民年金は、当初一〇人以上の従業員がいる会社に適用されたのだが、九二年にはそれが五人以上となった。し

かし、国民年金の導入にも関わらず、一九九二年までの段階で、年金で保障されていた比率は、一五歳以上の労働人口のうち三三%にしかいたらなかった。⁽¹⁶⁾ 年金保険料は、一九九二年までに、月給の一・五%を雇用主と従業員が平等に払う仕組みになった。また、この年金保険料は、一九九三年からの五年間では六%に上がり、雇用主と従業員が各自二%ずつ、そして、残りは、企業の退職金の積立金 (severance reserve fund) から賄うと設定されたのである。

他方、年金そのものは、三つの種類の年金がある。(一) 老齢年金、(二) 疾病給付、(三) 遺族年金、である。老齢年金は、二〇年以上保険料を納めている六〇歳以上の加入者に支払われることになっており、したがって、老齢年金の支払いは二〇〇八年が最初となる。そして、この年金は、基本額と追加額の二つの金額を合わせたものであり、基本額は、保健加入者全員の平均月給と、保健加入者個人の平均月給で決定されるとされている。したがって、国民年金は、個人の所得をベースとした再分配機能付きのものとなったのである。

次に、この時期の社会支出を見つめることにする。一九八三年から一九九二年までの社会保障分野への支出について、一九八三年には一七・八%だったのが、一九九二年には三四・四%にまで増大している。しかし、GDP比で観れば、その一・一八%しか社会保障システムに使用しなかったこともまた確認できる。⁽¹⁶⁾ 社会保障モデルを導入することによって、この時期の韓国の社会保障において、政府の負担は最低限に抑えられたものだったのである。

全政権では、あまり社会保障システムは改善されなかったが、その後の盧政権では、国民医療保険制度や国民年金が実現され、福祉システムの制度化への大きな一歩になったといえよう。この医療保険制度や国民年金に対しては、やはり民主化の影響が大きいといえる。医療保険の統合論争からも見えるように、下からの圧力と運動は、政府によって最早抑制が困難なほどに勢いを増していた。七〇年代の朴政権が、政権の正当性維持のために福祉政策を導入したのに対し、八〇年代後半の社会保障導入は、その性質が異なっているように見えるのである。

第四節 金泳三政権期

一. 背景

一九九二年、大統領選挙において、韓国で最初の民間人大統領である金泳三が当選した。これは韓国政治史上、画期的なことであった。当時、韓国経済は不況に見舞われていたため、この政権には景気回復への期待が高まった。実際、金泳三大統領も、新しい経済政策を約束し、当初絶大な支持を得ていた。⁽¹⁷⁾一九九三年、金泳三政権は「新しい経済」⁽¹⁸⁾ ヴイジョンを体现した新五カ年経済計画を発表した。同年六月のことであった。この計画の中で特に強調されたのは、「改革」「規制緩和」「世界化」であった。個別的に見れば、「改革」では「公正な分配に伴う経済的正義を実現」することが、「規制緩和」では「強化する自由化に対応できるように韓国の経済を調整」することが、そして「世界化」では、「グローバルゼーションの傾向に受容し対応する」ことが強調されたのであった。⁽¹⁸⁾

景気回復を最優先した金大統領は、財政改革と金融改革に取り組み、また肥大化して財閥の再編を試みた。財閥については、上位三〇位の財閥に対して、系列企業を三つの業種まで認め、残りは分離・独立させようとした。こういった改革は、財閥企業を倒産に追い込み、金融システムによる圧迫と財閥の圧力で苦しんでいたその他の企業も活気を取り戻すようになってきた。また、金大統領は、当選前から韓国政治の最大の問題点が「腐敗」にあると確信し、つねに「韓国政府と社会という『下流』から腐敗を除去するためには『上流をきれいにしなければならない』⁽¹⁹⁾」と主張していた。朴政熙元大統領から始まったとされる収賄の習慣は、その後の全斗煥政権、盧泰愚政権期にも見られた現象である。特に全、盧元大統領が、ともに多額なスラッシュ・ファンドを蓄積したことは、一九九六年八月二六日の裁判でも明らかであった。⁽²⁰⁾ これを受けて、金大統領は、「対腐敗措置」に積極的取り組み組んだ。具体的には「遺産の公開」、「金融取引に

おける実名の使用義務化」、⁽¹²¹⁾「選挙における不正行為防止法の制定」、「政府資金規正法」、「地方自治法」、「世界化改革」などであった。特に、「世界化」(グローバルバリエーションのことを韓国では世界化と称する)について、金大統領は、一九九四年一月インドネシアで開催されたAPECから帰国後、それを強調したのだった。金大統領にとって、グローバルバリエーションは、韓国経済を、世界経済にうまく統合させていくための戦略であったのである。しかし、このグローバルバリエーションは、経済政策だけに留まらず、政府のあらゆる政策に対し適用されるようになり、「グローバルバリエーションは、統治の新しくして全能的なイデオロギー的道具になった」といえよう。⁽¹²²⁾

こういった金大統領の財政改革や、腐敗除去に関する積極的なイニシアティブは、多くの国民からの支持を得た。⁽¹²³⁾ また、韓国は、一九九六年一〇月にOECDの加盟国となり、念願の先進国入りを果たした。

だが、こうした金政権の施策や先進国入りは、必ずしも積極的に評価されたわけではない。OECD加盟に対しても、国内に賛否議論があったのである。それは、経済協力や金融面での国際基準の受容にあった。韓国は、先進国入りと同時に、金融、株式、外国投資、環境、交通、労働の分野で様々な義務を国際社会から課されたのである。他方、国内政治の面では、金大統領は「公正な分配に伴う経済的正義の実現」、「財閥改革」、「腐敗除去」という公約を行ったが、労使紛争、そして財閥に対する優遇、「財閥からの贈賄」は絶えることがなかった。また、輸出不振や世界市場での半導体・鉄鋼価格の低下によって、一九九六年上半期の財政赤字は九三〇万ドルにも上った。⁽¹²⁴⁾ このような国際的圧力、そして国内政治・経済の諸問題が、国民の不満を募らせ、それは次第に金政権に対する批判となっていた。

このような政治的・経済的不満が拡大する中、一九九七年に韓宝(ハンポ)グループ不正融資事件が起きた。一四位の財閥にまで急成長した韓宝グループの主力企業である鉄鋼工業が一九九七年一月二三日に倒産したのだが、それに伴い政官民の巨額不正融資をめぐる贈収賄事件が露呈したのである。⁽¹²⁵⁾ 韓宝グループは、資金調達のため大統領周辺に働

きかけ、韓国の第一銀行、朝興銀行、産業銀行、外換銀行などから六〇億ドルといった巨額の資金を不正に引き出したという疑惑をかけられていた。そして、韓国の最高裁は、一九九七年二月二六日、既に詐欺・贈賄などの罪に問われ一・二審で懲役二五年の実刑判決をうけたグループ総会長、鄭泰守被告と収賄の罪に問われた国会議員六人の被告の上告を棄却した。これにより、全被告の有罪が確定、その結果国会議員四名が議員職を失う結果に至った。この事件と裁判は、韓国国民に、政治に対する不信感を再び呼び起こし、国民の不満は頂点を極めた。

他方、金政権末期の一九九七年秋には、財閥企業の経営破綻が相次いだ。財閥解体は経済の活性化を促した面もあったが、この段階ではその破綻がウォン通貨と株式の下落を招いた。

その結果、そもそも外国からの投資に頼っていた韓国から、海外資金が引き揚げはじめた。そのため、外貨建ての決済、政務不履行の危機が発生、国家的破産寸前の状況になったのである。そして、一月二二日、韓国政府はIMFへ緊急支援を要請、一二月三日、IMFのMichel Camdessus IMF事務理事との交渉で、五七〇億ドルのペールアウト・パッケージが決まり、OECD加盟国でありながら、IMF支援対象国となるという事態が生じたのであった。⁽¹²⁶⁾ IMFへの支援要請については、韓国内で、それが「政策介入」だとして強く反発する向きもあったが、「無駄遣いは亡国病」⁽¹²⁷⁾、「ドル集め」のスローガンの下、IMF管理下で国家的危機を乗り越えるべく、官民をあげての運動が様々なかたちで展開した。例えば海外旅行の自粛、輸入ブランド購入の拒否、手持ちのドル（外貨）の貯金、純金製品の供出、輸出重視による外貨獲得などの手段が採られた。

二・韓国型福祉モデル構築へ…社会的セーフティー・ネットを目指す社会政策

では、金泳三政権の下では、いかなる経済・社会政策が展開されたのか。まず、前政権同様、財閥の経済的力を制限

する策を展開した。第一に財閥の銀行からへの融資額を制限、第二に独占禁止法や公正取引法などを改善、そして二つの財閥によるクロス・インベストメントなどを規制、第三に核心事業に集中させるため、財閥の多様化を制限する「専門化」政策を導入し、第四に相続税などを利用し、財閥の創設者の家族にだけ富が残らないような措置を導入したのである。しかし、こういった措置は、財閥の力を半減するまでには至らなかった。

他方、文民大統領を戴く金政権は、手続的民主主義を促進するための制度的改革を次々と打ち出した。この制度的変化は、市民社会の拡大をも促したのある。利益団体も拡散し、より影響力を増した。経済正義実現連合（経実連）や公害除去連合（公除合）などが、強力な圧力団体として浮上したのである。また、労働組合の多様化も実現し、従来政府レベルの韓国労働組合総連合しか存在しなかったものが、一九九五年一月には民主労働組合総連盟が新たに成立したのである。この民主労総の登場は画期的であり、韓国において労働組織が社会政策の改革に重要な役割を担うきっかけとなったのである。

次に、社会福祉面における改革を一瞥しておこう。金大統領は、新経済のための五カ年計画において、「韓国型福祉モデル」に基づいた社会福祉システムの構築を宣言した。この計画では、以下の三つの具体的な目的が示されている。(一) 恵まれない人たちのために、最低限の生活水準を確保し、扶助の金額を増やすた公的扶助プログラム、(二) 社会福祉サービスを専門化し、積極的な民間参加を促し、家族の役割を基盤としたコミュニティ中心のサービスシステムを提供すること、(三) 社会保障プログラムを拡大し、その財源を安定化させること、以上の三つである。しかし、社会的セーフティー・ネットを強化するという第一の目的とは裏腹に、公的扶助を受ける人の数が、一九九二年から一九九六年にかけて二五%も減少、また、公的扶助を受ける人たちが全体の人口で占めている割合が一九九二年には五%であったのに対して、一九九六年には三・三%に減ったのである。

社会保障プログラムに関して金大統領は、雇用保険プログラムや、年金プログラムの拡大などを試みていた。次に、雇用保険プログラムと年金プログラムについて、具体的にみてみよう。社会支出については、その後で検討する。

雇用保険プログラムは、一九九五年七月から導入された。このプログラムは、失業手当と積極的労働市場プログラムが、同時に導入された点に特徴がある。また、失業手当の条件は厳しく、手当が支給されるまでのウェイティング・ピリオドが、比較的長く、また手当での支給は、最大で八週間とされている⁽¹²⁾。そして、働く能力がありながら失業している人は、八週間の支給期間が過ぎると、手当をもらうことができなくなる。「貧困」と判断された人たちは、子供のための最小限の医療と教育に対する扶助が支給される。したがって、雇用保険による失業手当が導入されたのにもかかわらず、失業者に対する社会的セーフティー・ネットは、最小限のものであった。雇用保険の導入じたいは、韓国社会保障システムの発展にとって画期的であったが、その条件などは厳しく、金銭的扶助よりは、労働市場の活性化を促すプログラムとなっていたのである。

次に、年金プログラムについて簡単に述べることにする。年金は、八〇年代に従業員一〇人以上の規模の企業まで適用されるようになったが、一九九五年七月に、農民や漁民といった自営業者にまで適用されるようになった。この自営業者に対する年金には、以下の特徴があった。まず、韓国における農民や漁民に対する年金は、高齢者に対する所得維持という文脈で導入され、農業が漁業を構造的調整するという文脈で提供されたわけではない。また、年金手当では、他の保険加入者と同様であったが、年金保険の保険料が違ったのである。農民・漁民は、所得の三%を月に払うようになっており、それが五年に一度三%づつあがり、最大で九%に上がるように組まれている。したがって、最終的には、農民・漁民の保険料は平均して、三〇%に留まっている。

そして、従業員には、政府の補助金は支給されないが、農民・漁民には、二〇〇四年までに月二二〇〇ウォンの金銭

的支援が提供された。具体的には、保険料の一／三は、低所得者に支給されることとなり、所得の再分配を試みたことが確認できる。しかし、こういった試みに対しては、財政的な不安も主張されている。韓国では、平均的に、保険料が六％と低いのに対して、年金は、所得の七〇％を支給することになっていたのである。⁽¹²⁹⁾

韓国政府は、国民年金のための補助金は支給したものの、他の社会福祉一般に関しては、財政的な負担を担わなかった。したがって、金政権が主張した「韓国型福祉モデル」はその言葉とは裏腹に、福祉への取り組みについては最小限のものであり、また特徴的なものもなかったといえよう。社会支出の数値を見ても、金政権においては、平均して政府支出の三四％を占めていたが、社会保障に対する支出は九・八％に留まっていたのである。⁽¹³⁰⁾

一九九〇年代、文民政権が誕生し、民主主義への取り組みが拡大され、韓国は政治的・経済的に新たな局面を迎えた。この時期は、金政権における「グローバリゼーション」という方向性で特徴づけられる。だが、このモットー下の社会福祉改革は、期待されたものの、その結果はその期待に答えることができたとは言いがたいものとなっている。民主化以降の韓国のアイデンティティ構築は、グローバリゼーションで幕をあげたが、九七年には金融危機を経験することになった。この時期に誕生した金大中政権は、韓国の社会福祉が注目されるきっかけとなる「生産的福祉」をモットーに、様々な方面で社会福祉を改善していくのである。民主化を経て、グローバリゼーションで始まったアイデンティティ構築は、経済成長を大重要課題としてきた韓国が、金融危機以降経済以外のものでアイデンティファイするか、またOECD加盟国となった韓国がどう「世界標準」を達して維持するか、こういったことが金大中政権にとって、民主主義の定着と同時に、新たな課題となったのである。以下の章では、金大中政権に福祉政策とジェンダー政策を具体的に分析し、どのようなアイデンティティ構築を試みたかを見ていくことにする。

第三章 金大中政権の福祉政策拡大の試み…実態と思想的背景

一九九七年の大統領選挙は、第二章四節に述べたような社会的・経済的・政治的背景の中で、一月一八日に実施されたのであり、金大中が選出された。金大中政権の誕生、その性格、政策などには、当時の社会的・経済的・せいじてき背景が色濃く反映することとなった。

また、先に金泳三の大統領当選の韓国政治における画期性を記したが、金大中氏の当選は、それ以上に画期的であった。それは以下の諸理由に拠る。(一) 初めて公正な選挙に基づく、与党から野党への政権交代を経験したこと、(二) 経済的繁栄に対する想定を覆すような「IMF経済危機」の只中に大統領選が実践されたこと、(三) この選挙がきわめて地域主義に満ちた選挙であったこと。

一九九七年七月にタイのバーツが下落した直後、東南アジア諸国、台湾と韓国でも金融危機が起きた。そして、この金融危機から脱出するため、韓国はIMFに援助の申請を申し出たのである。それまで、韓国は世界一位の経済大国であり、また、一九九六年に、東アジアでは日本に続くOECD加盟国であったため、IMF支援要請は予想外の展開であった。韓国に対するIMFの処方は、緊縮政策と為替レート切り下げ、企業及び金融の構造調整、そして社会不安に対するセーフティー・ネットの強化という諸項目であった。⁽¹³⁾

金融危機に伴い、平均的に二―三%であった失業率は、一〇%までに急増し、貧困問題や社会不安は、増大していた。こういった社会状況を表すかのように、ソウルでは、最も多いときに四〇〇〇人のホームレスが街頭に出現した。⁽¹⁴⁾失業率の急増による貧困層の増加という状況への対処としてまず想定されるのは、応急措置として、失業対策・生活保護対策といった臨時の生活保護制度は導入されるが、他方で社会保障システムじたいが衰退していったり、あるいは現状

維持に留まつてしまうことが多い。⁽¹³³⁾しかし、金大中政権は、金融危機後に、従来その形成が見られなかった社会保障システムの拡大と、経済危機後の社会的セーフティ・ネットの構築を推進したのであり、後者はIMFの提言に沿うものだった。

しかし、社会保障関連の財政支出の増加や社会保険のカバレッジ拡大を除いて、⁽¹³⁴⁾のちに金大中が国家理念として提言する「生産的福祉」政策に対しては、IMFの提言以上のものを含んでいた。その結果、韓国における社会保障システムは、より包括的、そして制度化されたシステムへと変貌していき、また、韓国経済が世界市場に統合されていく中、⁽¹³⁵⁾それでも社会保障の拡大がはかられたという点で、グローバリゼーション原理の逆方向に向かっていったということにもなる。ここで、興味深い点は、金大中大統領自身が、彼の政策の目標を、先進国が掲げる世界水準の達成という点に置いていると認識していたことである。金大中大統領にとって、社会政策拡大は、一九九六年のOECD加盟により先進国入りした韓国が九年経済危機によって失墜した「名誉」を「挽回」することを意味しており、韓国の「真の先進国入り」を果たすカギであったと筆者は思う。

本章では、まず、金大中政権発足前後の社会状況とそれへの金大中政権の対応を第一節で簡単にまとめ、第二節では、第一節における金大中政権の対応を踏まえながら、金大中政権発足前後における金大中大統領の思想的背景、つまり彼がもっていたスタンダードを見ていくことにする。ここでは、金大中の著作などからみられる金大中自身の（大統領になる以前からの）政治信条、大統領候補時期における選挙公約、それに対する社会の反応、そして大統領就任後に公表されたスタンダードをみることにしたい。こうすることで金大中大統領自身のスタンダード、とりわけ社会政策に関するスタンダードの変容過程を追い、次章で述べる政策をめぐる議論の前提を見ることができるといえる。

第一節 経済危機から社会危機へ

一. IMFと財政改革

序論でも述べたように、韓国における金融危機が、一九九七年一二月の大統領選挙直前に訪れたということから、金大中は、重大な金融・経済の課題に直面しながら当選したといえよう。この時期の韓国は、IMFの援助なしで財政を立てなおすことは困難であることを自覚し、IMF援助を申請していた。そして、韓国政府がとる措置などについて、支援のためにIMF側から養成される条件などもあり、IMFとの協議を強いられたのである。韓国政府側からIMF宛てに送られた文書でも、韓国は、IMFと協議することを約束している。「(前略) スタンドバイ協定が規定している期間中、韓国は、これから必要とされる施策の導入に対して、当局の専門家もしくはIMF取締役のイニシアティブによって、IMFの専務取締役と協議する。」¹³⁶⁾

金大中新政権は、IMFの要望に即して経済の構造的改革やマクロ経済的政策を導入することに努力した。特に推進したことは、金融セクターの自由化であり、その結果、外国の機関が国内の財政機関を引き継ぐことになった。また、資本移動も自由化され、海外からの直接投資に対する反感は、否定的に捉えられるようになった。このような転換は、金大中大統領の就任式演説にはつきりと表れている。「外国への借金を一番効率的に返済し、企業の競争力を高め、そして経済の透明性を強化する方法は、外国からの直接投資を促すしかない。」¹³⁷⁾

金大中政権は、財閥(재벌)改革を促進したが、これはIMFが要請した構造改革の課題でもあった。金大統領は、韓国企業のトップたちと会談をし、以下の五つの点で合意をした。(一) 透明性を確保する財政システム、(二) グループ企業への融資を保証することをやめること、(三) 骨太な財政構造構築、(四) 核心産業に集中し、中小企業とのパー

トナーシップを促進すること、(五) 大多数の株主への透明性の確保、以上の点である。⁽¹³⁸⁾

こういったIMFからの要望を受けたかたちで行われた構造改革⁽¹³⁹⁾は、金大中大統領の新しい政権下で促進された。そこでは財政改革が重要視されていたが、それよりもむしろ金大中大統領にとって重要であったのは、社会保障システム構築であったと筆者は考えている。

IMFから与えられた要望に対する金政権の対応は実は一筆ではなかった。金政権は財政改革についてはIMFの要望に沿って進めたが、社会保障に対しては、IMF以上の目標結果を出したのである。IMFの社会保障に対する方向性は、普遍的社会保障システムの導入ではなく、むしろ最低限の生活保障であり、どちらかというところ「残余の福祉国家」を強調していた。だが、金大中政権は、社会保障政策をその要望よりも高いレベルの重要性をもつものとして設定していたのである。いかえれば、IMFの要請は、労働市場の改革を強調したものであり、それに伴う調整のために緊急措置を提示したが、金大中は、緊急措置以上のセーフティー・ネット構築や社会保障制度の改革に乗り出した。これは、金大中が出した政権維持と正当化の一つ路線であったといえよう。

金大中政権においてIMFの要望より高いレベルの社会保障システムの形成が促進されたことは、IMFの文書から確認できる。以下では、そのIMFの文書でどのように記録されているかを紹介することにする。

一九九七年一月三日に発表された、韓国政府からIMFへの支援要請に関する合意文書「Letter of Intent」を見ると、以下のような項目が挙げられている。「労働市場改革(三八) 新たな雇用保険システムは、労働の再配置を促すものとし、これと並行に労働市場の柔軟性を確保するよう改善することを目的とする」⁽¹⁴⁰⁾とかかれている。ここで注目すべき点は、社会的セーフティー・ネットに関しては、言及がなく、雇用保険の強化のみが述べられていることである。

この文書を受けて、一九九七年二月五日にIMFのStand-by条件が発表され、IMFと韓国政府間におけるIMFの支援条件と改革すべき政策が述べられた。この文書では、IMFが提案した韓国が促進すべきマクロ経済政策が要約されている。ここには労働市場の改革に関する項目があるものの、セーフティー・ネットに関する項目がないのである。ただ「新たに構築する雇用保険システムのキャパシティは、労働を再配置することであり、同時に労働市場の柔軟性を確保するよう改善することである」といった、労働市場の柔軟性についてだけ条件を提示しているに留まっていたのである。

上の文書以外に、一九九七年二月から二〇〇〇年二月にかけて、IMFと韓国政府間で締結された七つの合意文書が公表されている。各文書は、韓国が促進すべき経済政策について詳細な政策提案が書かれておる。以下、そこに含まれる社会保障の項目を、発表された順に細かく見てみることにする。

まず、先に見た一九九七年二月三日と五日に継ぐ、第三の文書を検討しよう。一九九七年二月二四日の「Letter of Intent」である。そこに明記されている労働市場改革に関する項目は、以下の通りである。「労働市場政策 六. 経済成長の減速を最小限にすることが、プログラムの目的であるが、他の雇用の可能性を目差して、衰退する企業から労働者が移動しないように努力していくことにする」と書かれている。ここではセーフティー・ネットに関する項目はなく、労働市場の改善が目標として設定されていることがわかる。

第四の文書である一九九八年二月に発表された「Letter of Intent and Korea: Memorandum on Economic Programs」には、以下のような内容が含まれている。「労働市場改革と社会的セーフティー・ネットに関する項目 目的 (一) まず労働市場の柔軟性確保・労使政委員会の文脈において、レイオフの状況や手続きを明確にするために関連法を改定すること、また、民間の派遣会社などに関する制限的法的規定を緩和すること。目的 (二) 社会的セーフティー・ネット構

築・トレーニング支援や雇用安定化を含む雇用保険の予算を七千億ウォンから二兆ウォンまでに増大すること、収入のない人たちのために公的扶養を増大すること、労使政委員会の文脈の中で社会支出を追加することを考慮する。目的(二)失業手当企画の構築・失業手当企画を拡大すること⁽¹⁴³⁾。ここで初めてセフティー・ネットの項目が明記されている。ここで注目するべき点は、このセフティー・ネットに関する項目が、韓国政府側から提案した項目だということである。同年五月に韓国政府がIMFに宛てた文書にも「韓国政府は、経済状況をもつつ、社会的セフティー・ネットの妥当性を随時レビューすることにする⁽¹⁴⁴⁾」と明記されているのである。

その翌年の一九九九年には三つの文書が発表されたが、これらの Letter of Intent にも、社会的セフティー・ネットに関連する項目がある。一九九九年三月の月の文書には「失業率が史上最高の八・五%に達している現在、一九九九年においても社会的セフティー・ネットを拡大する⁽¹⁴⁵⁾」、同年七月には、「韓国政府は、労使政委員会の交渉を補完するべく、失業手当を含む社会的セフティー・ネットにコミットし、社会的セフティー・ネットのための支出を七・九兆ウォンから一〇・四兆ウォンに改定し、また引き続き経済状況を見つつ、社会的セフティー・ネット支出の妥当性と効率性をレビューすることにする⁽¹⁴⁶⁾」と記されている。同年一月には、「金融危機でもつとも影響を受けた人たちのために、引き続き政府は社会的セフティー・ネットを維持することにコミットしていく⁽¹⁴⁸⁾」と示されている。

しかし、二〇〇〇年七月に発表された文書では、社会的セフティー・ネットに関する項目の内容が一変する。つまり、金大中大統領が始めて生産的福祉という言葉をつかった一九九九年八月一五日の演説内容、また二〇〇〇年に導入された「国民基礎生活保護法」を受けて、韓国政府は、自らIMFに福祉政策の拡大を申し出たのである。その文書の内容の一部が以下である。「韓国政府は、政府指導の直接的雇用プログラムといった社会的セフティー・ネットから、「生産的福祉」を基礎とするシステムへと移行する。また、二〇〇〇年一月一日から「国民基礎生活保護法」が施行

される。その具体的内容は以下である。(一) 最低限の生活の質を確保すること (二) 公的扶助を受ける数を一九九九年の五〇万から二〇〇一には一五〇万人へと増大 (三) 職業研修就職検索システム、保育園制度を通じて自活支援を促進すること (四) 高齢者にたいする公的扶助を確保し、医療費用に対して援助を行うこと (五) ソーシャルワーカーの数をふやし、公的扶助を受けている人々たちの情報のデータベース化を改善する⁽¹⁹⁾。この文書は、韓国政府の方向転換を明確に表している文書だといえよう。

これらの文書から読み取れることは、以下の通りである。まず、一九九七年に発表されたIMFの条件規定書では、社会的セーフティー・ネットに関する項目はなく、労働市場の柔軟性の改善を強調したものである。しかし、一九九八年、一九九九年に発表された韓国政府側からの文書には、自らがセーフティー・ネットを構築するといった項目が挙げられている。しかし、これらの文書を見ると労働市場の柔軟性を強調しており、大量に発生した失業者に対する対策、いわば緊急措置的な側面が強いといえよう。しかし、二〇〇〇年の文書では、あきらかに韓国政府のスタンスの変化が見える。つまり、IMFが提案した労働市場の柔軟性だけでなく、また、緊急措置的なセーフティー・ネットだけでなく、「生産的福祉」を基礎とする、より包括的な福祉政策、もしくは社会政策を構築するといった意図が見える。他の政策、特に金融政策、財政政策、金融セクター改革、貿易の自由化、財閥改革などといった項目に関しては、IMFの詳細な政策提案に、韓国政府は従っていたが、しかし、社会政策に関しては、韓国政府、とりわけ金大中政権は、IMFの提案以上のものを促進したといえよう。

二・社会的危機から「生産的福祉」へ

金融危機以降、失業率は、一九九七年に二・六%だったのが一九九八年には五・七%にも上がり、その多くは中小⁽²⁰⁾

企業の倒産に伴う解雇が原因であった。また、一九九八年の半ばには、失業率が六・八%にも上昇した⁽¹⁵¹⁾。そして、経
済格差をあらわすジニ係数 (Gini coefficient) は、一九九八年前期から後期において〇・三〇〇五から〇・三三二二に
増加した⁽¹⁵²⁾。そして、都市部における貧困レベル以下の世帯が一九九七年で三・〇%から一九九八年には七・五%に増
加した⁽¹⁵³⁾。

こういった状況に直面した金大中大統領は、就任直後の一九九八年に、新政権の「一〇〇大課題⁽¹⁵⁴⁾」を発表し、主に
社会的セーフティー・ネット構築と社会保障の拡大に積極的に取り組んだ。

まず、社会的セーフティー・ネット構築について簡略的に説明することにする。上述の社会的危機に直面した金大中
大統領は、まず一〇兆ウォン (国家予算の一〇%) を雇用の安定とセーフティー・ネットの構築にあてた。また、政労
使協議会で合意した失業プログラムを推進し、このプログラムには、失業手当の拡大、ベンチャー企業などのための公
的融資、再就職のためのプログラム、そして一時的な公的扶助が含まれる。こういった一般的な失業手当と同時に、経
済危機で職を失った人々たちのための公的扶助を拡大することを積極的に推進した。

こういった状況の中、画期的な法案が制定された。それは、一九九九年八月一二日に制定された国民基礎生活保障法
である。以前の生活保護プログラムは、家族の支援がない老人や子供といった特定のグループに公的給付を与えるもの
であったのに大使、金大中政権が推進した国民基礎生活保障法は、特定のグループに関係なく、最低レベルの生活を維
持できない国民すべてに公的給付を与えるものであった。したがって、保障というのがただだんに公的救済措置とい
うのではなく、法に基づいた社会権として定義づけられた⁽¹⁵⁵⁾。

しかし、このような政策は、財政的にも維持することが厳しく、野党のハンナラ党からも批判も殺到し、「福祉病」
で経済をまた悪化させるのではないかと懸念された⁽¹⁵⁶⁾。また、予算赤字などを根拠に、公的財政の拡大を継続すると破

続までに至るとも批判された。⁽¹⁹⁾

したがって、金大中大統領は、一九九九年八月一五日の演説において、「第三の道」に類似する「生産的福祉イニシアティブ」を始めて国民に発表する。ここで金大中大統領が意味している生産的福祉というのは、以下として定義している。

- 一）社会福祉を基本的人権として認識し、国家がそれを保証し、保護するべき
- 二）生産的福祉イニシアティブは、「仕事を通じた福祉」という原理が前提
- 三）生産的福祉イニシアティブにおいて、社会福祉政策は、社会統合を促進し、持続経済成長と参加型民主主義の調和を發展させるものである

より一般化していいかえれば、生産的福祉とは、国民の生活水準を社会発展の促進と富の公平な配分によって改善することを意味する。

また、金大中大統領は、社会保障システムの拡大のため、年金制度も改善させた。従来四九〇万人と二一〇万人の農民・漁民しかは対象でなかったのが、一〇〇〇万人の自営業、そして五人以下の従業員が所属する会社の人達も対象となり、また労災保証についても、従来七五〇万人の労働者（五人以上の従業員が所属する産業会社）が対象となったのが、二〇〇〇年には、新たに一六〇万人（四人以下の従業員が所属する会社）にも適用できるようになった。

また、金大中政権が取り組んだ改革として、医療保険の統合があげられる。従来、会社の従業員のための保険会社一四二社と、一般市民のための二二七の地方保険会社があったのだが（公務員、教員はまた別）、二二七の地方保険会社、公務員、と教員の保険を担当する統合された新たな国家健康保険法人（NHIC）が成立された。二〇〇〇年七月には、残りの一四二社も統合された。

以上、簡単に金大中政権発足前後の社会状況とその対応をまとめてみた。では、金大中がとった対応策に根底にあったスタンダードとはいったいなんだったのかを、大統領就任以前からの金大中氏の思想背景を探り、どういった選挙公約が掲げられ、そして就任後、政権の具体的な課題としてどう形作られていったか、それに対する社会の反応はいかなものであったことを次節で分析してみることにする。

第二節 金大中の思想背景

一・金大中の「生産的福祉」へのビジョン

これまで金大中政権が推進した社会保障制度の構築・拡大政策について説明してきたが、こうした政策の背景には、金大統領個人のそれまでに培われた思想的理念があることを看過できない。軍政政権下においては、抑圧的な政府への批判を続け、民主化運動においては、在野知識人として活躍し、民主化以降においては、野党として、常に政府の保守的政策に批判を加えてきた。その金大中が選挙に当選した時、序論でも述べたように、多くの報道機関も注目した。金大中は、「準備された大統領」として多くの人に希望をもたらしたのである。

金大中は、「国民の政府」と自らの政権を称し、その概念のもとで、金融危機を克服するとともに、新たな韓国社会と政府のあり方を追求することに尽力した。金大統領は、金融危機以降、IMFの要望に即して改革を進めつつ、もう一方では、いままでの「成長第一主義」を掲げてきた政権とは明確に異なった改革を促進し、IMFの要望以上の社会保障制度を構築しようと試み、就任後は、その改革のベースとなる「生産的福祉」概念を構築したのである。

しかし、こうした政策は、金融危機やIMFからの要請があつて始めて形成された政策理念とは考えがたい。実際、

大統領就任以前に執筆した『大衆参加経済論』というの著書の中で、金は、社会政策の重要性、そしてその改善に関する以下のビジョンを既に提示していたのである。

第一に、全国民が人間的な生活を営むことができるように再分配的福祉を基本的に拡大すること。普遍的な公共扶助政策を形成し、また社会保険もすべての国民が恵みを受けるように改善し、あわせて租税制度の改革を通じて所得再分配を改善させていくこと。

第二に、社会投資的観点から福祉を發展させること。社会的保護も重要ではあるが、今後、知識産業社会において国民を社会的危機から積極的に保護していく方法は、人的資源を開発し、自活能力を促すことである。福祉は単純な所得移転ではなく、能力と機会の移動をふまなければならない。

第三に、生産過程を通じた分配的福祉を強化すること。勤労者が生活の安定と財産形成、そして文化生活を享受するためには、参加の機会を高め、それによる公正な保障を促さなければなりません。勤労者基本法を通して従業員のもの株制と成果配分を促進し、非正規労働者、中小企業勤労者の福祉を、企業の裁量ではなく、国家の政策支援として後押しをすることが必要だ。

最後に、国民の生活の質を向上させる福祉を志向すること。単に基本的生活の課題に対応する福祉ではなく、国民の全般的な生活水準を向上させることが必要である。健康な生活ができるように国民健康保険を制度化させ、快適でかつ安全な環境で暮らせるようにし、生命が尊重されるのを会をつくらなければならない。文化的に余裕のある生活を享受できる社会的・経済的の制度を改善することも重要である。⁽¹⁸⁾

以上のように、最大の課題は、再分配を強化した国民の生活水準の向上と、自活能力を強化し、それを持続させることであった。また、歴代大統領もそうであったように、金大中にとっても、韓国が世界水準に達すること、つまり先進

国の仲間入りをすることは、重要な要素として受け止められていたのである。「このように私たちの努力が実るのであれば、過去韓国的高度成長に対する世界が注目していたように、成長と分配のバランスがとれた社会の典型を創出したモデルになるであろうと確信しています」⁽⁸⁾。

二. 金大中大統領候補選挙公約と一〇〇大課題

一九九二年の大統領選挙において、金大中は、民主党の候補として、立候補した。だが、この選挙ではやぶれ、その次の大統領選で、ふたたびハンナラ党の李会昌候補と戦うことになる。民主党は、全羅道に基盤があった、いわゆる地域密着型の政党であったが、金泳三政権下での与党に対する不満が、野党である民主党支持に向かった。民主党候補であった金大中の選挙公約は、その内容としてやはりIMF克服と世界五強が冒頭に掲げられていたが、その内容を確認すると、実に政治の腐敗問題、中小企業の拡大、農村・漁村への手当て、労使問題の克服、社会福祉制度の構築、そして女性問題に至るまで、韓国社会の根幹問題に言及していたのである。特にここで注目したい点は、福祉政策構築、労使問題克服、そして女性問題に関する公約である。

まず、はじめに、福祉について、金大中候補は、社会開発五カ年計画を樹立することを約束した。福祉予算に関し、毎年三〇%を増額することを表明し、具体的な政策としては、医療保険の合併、国民健康保険制度の導入、公的年金制度の合併、敬老年金制の拡大、そして障害人生補助手当てを一〇万ウォンに値上げことを約束したのである。

次に、(二) 女性問題に関しては、比例代表制での女性の配分を考慮し、三〇%の割り当て制度(Quota)を導入することを選挙時に掲げたのである。また、政府の重要委員会の参与比率も三〇%を維持することにし、公共部門の女性比率を二〇%―三〇%まで増加させることを硬く約束したのである。また、具体的な制度としては、男女分離号棒制を

廃止し、産前休暇を一二週に拡大すること、そして、育児休暇手当を制度化し、有給胎児検診休暇制度を導入することを約束したのである。⁽¹⁰⁾

このような種々の選挙公約については、当選後、金大中次期政権の閣僚で形成された「大統領職引受委員会」が、金大中政権の「一〇〇大課題」としてとりまとめ、メディアに正式に発表したのである。

福祉政策に関する課題としては、常に課題とされてきた生活の質の向上が挙げられていた。生活の質を高める福祉行政の改善として掲げられた目標は以下のとおりである。

- (一) 低所得層、老人、障害者など社会的脆弱階層に対する福祉拡大
- (二) 国民健康保障のために医療保険制度を改善
- (三) 老後生活保障のために国民年金制度を改善
- (四) 事前予防的健康管理体系の強化と医薬品の安全性確保
- (五) 健全な家庭儀礼及び飲食文化の定着

他方、女性問題に関する課題としては、男女が平等に仕事をする社会を形成することが重要課題として述べられていた。特に(一) 男女平等社会の構築のための差別的制度、慣行の改善そして(二) 女性の雇用促進及び地位向上、が記載されていた。

三、「生産的福祉」の理念

世界も注目すべき「生産的福祉」とはいったいなにか。

金大中大統領が、「生産的福祉」という言葉を初めて使用した演説は、一九九九年八月一五日の「八・一五光復節慶

(前略) 公正な課税を通じて経済的・社会的正義を実現する。税制改革の基本になる「金融所得総合課税」の実現を推進する。変則的な存続や贈与による富の不当な譲渡がなくなるように、税制を改正していく。不当な所得・脱税に対しては、厳重な懲罰を課していくつもりである。また、サラリーマンの税負担を減らし、高所得階層の所得源についても、透明性の高いものにしていく。絶対多数の国民が中産階層になれるよう努める。中産階層の育成と庶民生活の向上を目標とし、人間開発中心の生産的福祉政策を積極的に行っていた。「国民基礎生活保障法」が国会で可決された。これにより、基礎生活水準以下のすべての国民に、生活・教育・医療などの基本的な生活を、制度として保障できるようになった。勤労能力や意欲のある国民には、職業訓練と障害教育の機会を提供し、それに見合う雇用場を見つけ出せるように援助する。高齢者、病弱者、両親のいない子供など社会的弱者に対する関心と支援を大幅に広げ、障害者の雇用やリハビリテーションを促進するための法律と制度を整備する。医療保険・雇用保険・国民年金・労災保険など四大保険制度を完全に制度化し、国民が生涯安心して暮らせるように社会保障制度を確立する(省略)。

金大中はこの演説で、初めて「生産的福祉」という概念を使用し、本格的な包括的社会福祉政策を促した。また、上記の演説にもあるように、医療保険・雇用保険・国民年金・労災保険の制度化が、重要課題として掲げている。

これらの内容をふまえた上で、「生産的福祉」という概念に含まれる具体的要素をまとめておこう。それは、(一) 公正な市場秩序確立を通じた分配、(二) 国家による再分配的福祉、(三) 自活を支援するための社会的投資、(四) 生活の質向上のための投資拡大、(五) 持続可能な発展と反映の土台構築、(六) 生産的福祉理念の世界的な価値の実現、と

いう六点到要約できよう。この金大統領の根本概念としての生産的福祉」概念を理解した上で、金大統領が設定した目標（スタンダード）について、筆者なりに整理していきたい。

上述のように、金融危機以後、最優先に推進されたのは、セーフティー・ネットの構築であった。そこで、最重要課題として推進され、金大中が力を注いだのは、IMF援助への対処であった。つまり、本章の第一節でも述べたように、IMFが提示した金融政策、財政政策に関しては、IMFの指示通りおこなう必要はあったが、これを国民に理解させるため、「IMFを利用する」という文脈を用意して国民に説明したのである。しかし、他方では、労働政策を含む福祉に関する指示に対しては、IMFの要求以上のものを構築しようとしたのである。金大中としては、IMFに上手に対処しながら、他方で国民への説明責任として、IMFの指示通りにすれを利用して改革を進めていくことを強調しつつ、しかし同時に、韓国独自のもの、韓国自身が成し遂げた社会福祉の拡大というものから、国民にIMF時代を説明しようとしたものだと位置づけることができよう。IMFからの要求を、単なる押し付けではなく、バランスをとりながら国内政治化していったものとも思える。そのため、とりわけ四大社会保険（国民年金、雇用保険、医療保険、産業災害保険）を充実させ、高齢者、障害者、女性、児童らの対する福祉サービスを拡大する必要がある、そのためには、やはり社会福祉を提供する公務員や雇用センターなどを増やさなければならなかったのである。

金大中が重要課題であると認識していた課題は、以下の四点にまとめることができるよう。（一）社会的セーフティー・ネット構築、（二）福祉の正常化、（三）後進的社会福祉政策の克服、（四）持続可能な福祉システムの構築、である。

では、金の政策のシンボルとも言える、一九九九年八月一五日の演説で登場した生産的福祉論の形成過程については、七月に大統領秘書室内に設けられた「生活の質向上企画団」の役割が重要で、そこにおいてその理念の体系化が行われたのであった。

生産的福祉の理念は、もちろん政治的スローガンという側面もあるが、しかし、この理念が、体系的に考えられたものであったというのも確かである。生産的福祉の基本哲学としては、(一) 権利としての福祉、(二) 働く権利の保障、(三) 社会連帯の強化の三点である。そして、その具体的な政策の方向として、(a) 国民基本生活の保障、(b) 職を通じた福祉実現、(c) 生活の質的向上のための基盤構築、という三点があげられる。これらを推進する戦略としては、(一) 公正な市場秩序の確立、(二) 国家による再分配福祉、(三) 自活のための社会的投資があげられていた。

このようなことが実行されたとき、生産的福祉が実現される、と想定されたのであった。⁽¹⁶⁾

繰り返しになるが、金大中は「生産的福祉」を民主主義と市場経済に並ぶ国政理念のひとつとして位置付け、また、国民のすべてが市場経済活動に公平に参加し、その利益を分配することのできる社会を実現し、そして自活能力がある階層に対して職場を提供するといった理念を、金は重要な基準として待ち合わせていたことを確認ができるのである。

金大中の社会福祉へのこだわり、政治家として特別な思い入れは、大統領就任以前から持っていた理念・理想基づくものであると考えられるが、それは一九九九年あたりから具体化、体系化されていったものである。金融危機を経験し、IMFに援助を要請した韓国が、このIMFの介入について自らがそれをどう評価し、それとどう付き合っていくのかという問いが、そうした理念の形成に大きな影響を与えたことは間違いないであろう。理念は従前から有していたにせよ、金大中の付帯的な政策形成は、IMFへの対応を中心になされたといっても過言ではない。金融・財政改革を強いられた一方で、金大中は、社会福祉に関しては、IMF以上の水準で実施することを国民に約束することによって、自らの政権を位置付けていった。そして、国内でバランスをとりながら、国内の支持基盤を拡大していくため、市民団体や運動家と積極的に議論を交わし、理解を求め、また深めようとしていった。韓国における市民団体の強い影響力については、金大中政権がその基盤を作ったといえる。

第三節 金大中の参画福祉のビジョン

金大中政権は、特にこの論文で扱っている福祉問題やジェンダー問題に関する様々な特別委員会を設けることに尽力した。市民団体や運動家と政府との間のパートナーシップを図ろうというその方向性は、金大中自身のいままでの在野知識人としての経験、そして、支持基盤の確保などといったことを考慮しなければいけない。しかし、いままでの政権より密接なパートナーシップを図ったことは確かながら、微妙に距離をおいたことも事実である。しかし、こういった金大中の試みは、今の盧武鉉政権下における市民団体との連携の基盤になっていったと考えられる。この点を説明することは重要である。また、韓国における「世界標準」や「真の先進国」などといった目標に、金大中もまた敏感であったことは、事実である。この点は、彼の著書からも確認できる。

本節では、金大中の参画福祉というビジョンに焦点を当てつつ、彼が描いた参加と協力による共同体の構築と、生産的福祉推進の主体としての民間の役割強化というアイデアについて検討することとしたい。この作業によって、金大中政権の特徴を示しながらも、盧武鉉政権との連続性もあわせて検討することができよう。

金大中は、自らの生産的福祉の推進主体を民間部門に委ね、その役割を強化することこそが生産的福祉を達成する方法だと考えていた。そのためには、「従来受動的な政策の対象としてみなされていた民間部門が、能動的な政策決定者としての立場や、執行上のパートナーとして、政府と一体となって一定の役割分担をしなければならない」と述べた。また、「生産的福祉の主要財源負担者である企業や労働組合は、生産的福祉政策が合理的に行われるように主要政策決定過程に積極的に参加すべきであり・・・（省略）市民社会団体、宗教団体などは地域社会内の多様なニーズを見出し、それを政策の方針として提起するとともに、公共分野では取り扱いきれない特殊な問題などの解決のために地域社会

の自発的な参加を促すなど、公共部門との完全なパートナーシップを形成していかなければならない」と主張している。⁽¹⁶⁶⁾金大中が特に強調した部分は、市民団体の積極的活動であった。市民団体は、政府の役人などが見落としがちな地域の特異な問題群などを提起してくれる一方、その活動が地域住民の自発的な参加を促す役割をも担うことが想定されていた。金大中が常に心がけてきた社会的平等、あるいは弱者の声に耳を傾けそれを政府に訴えることについて、市民団体の活動が期待されていた。こういった考え方は以下に端的に示されている。

市民団体は、公共部門が見逃しやすい疎外階層の問題に対する社会的認識が高く、地域住民の活動を組織化できる自発的な団体でもある。ところが、わが国の市民団体は地域別にその活動程度に格差があり、専門性と効率性における事業遂行能力では十分な信頼を得ていないのが現状である。市民団体が生産的福祉の実質的パートナーとしての機能を遂行するためには、より行動な専門性と技術の向上を図り、緊密な地域ネットワークを構成することによって、意思決定の構造を一本化し、福祉資源の効率的な活用システムを構築すべきであろう。

政府は、市民団体に活動を支援することにより、生産的福祉政策の効率的運用をはかるためのインフラを構築していく。特に、非営利民間団体(NPO)支援法を早期に制定することによって、市民団体が社会の多方面で想像力を発揮できるように支援していく計画である。また減税措置などによる寄付金の有効な活用など制度的にも見直し、社会的責任と透明性を備えた市民社会団体が、生産的福祉と関連した事業を自主的に推進していけるように支援していきたい。⁽¹⁶⁷⁾

以上の引用文で確認できるように、金大中は、市民団体の積極的な参加を望むとともに、その参加を支援するインフラ構築に積極的に取り組もうとしていた。生産的福祉の理念における市民団体の参加の重要性を強調すると同時に、地

域的ニーズや疎外階層など社会的弱者のニーズに取り組むことを視野に入れている。金大中政権における民間部門の積極的参加は、民間部門の役割強化と同時に、政権の支持基盤を作ることでもあった。この現象は、盧武鉉^{ノムムヒョ}政権でも見られる現象であり、こういった市民団体を取り入れる戦略ともいべき政策決定過程のパターンの継続性も確認できる。

以上、金大中の思想的背景とビジョンについて検討してきたが、このような思想背景とビジョンの下に、ジェンダー政策と福祉政策の改革が推進されたのである。第一章でも述べたように、こういった思想背景は、金大中が自らの政権を正当化する「言説」としても利用されることになった。また、こういった「言説」が改革を推進する原動力でもあった。

次の第四章と五章では、このような「言説」が推し進めた具体的な政策を検討し、これらの政策に対する社会への影響とその評価も見てみることにする。

- (81) Bank of Korea, 『경제동계연구』(서울: BOK, 1964)。
- (82) Dong-Myeon Shin, *Social and Economic Policies in Korea* (London: Routledge Curzon, 2003) p. 47.
- (83) Korea Development Institute, 『한국경제 반세기 총 자요집』(서울: KDI, 1995) 八八頁。
- (84) 김대환, 「一九五〇년대 학국경제」 진덕규편 『一九五〇년대의 이해』(서울: 한길사, 1981) 一九七頁。
- (85) Jung-en, Woo, *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization* (New York: Columbia University Press, 1991) p. 66.
- (86) 中らに、一九五七年にピークを迎え、一〇五%にも上った。保健社会部 『保健社会部白書』(一九七二年)を参照。
- (87) Frederic Deyo, Stephan Haggard and Hagen Koo, "Labour in the Political Economy of East Asian Industrialization," in *Bulletin of Concerned Asian Scholars* (Vol. 19, No. 2) p. 44.

- (88) Chung-Hee Park, *The Country, the Revolution and I* 2nd ed. (Seoul, Hollym Corporation, 1970) 参照。
- (89) Stephan Haggard, Byung-Kook Kim and Chung-In Moon, "The transition to export led growth in South Korea : 1954-1966" in *Journal of Asian Studies* (vol. 50) : Ha-joon Chang, *The Political Economy of Industrial Policy* (Ipswich : St. Martin's Press, 1994) : E.M. Kim, *Big Business and Strong State : Collusion and Conflict in South Korean Development, 1960-1990* (Albany : State University of New York Press, 1997) を参照。
- (90) Frederic Deyo, *Beneath the Miracle : Labour Subordination in the New Asian Industrialism* (Berkeley : University of California, 1989).
- (91) Jang-Iip Choi, *Labour and the Authoritarian State : Labour Unions in South Korean Manufacturing Industries, 1961-1980* (Seoul : Korea University Press, 1989).
- (92) 한국 군사혁명사 편찬위원회 『한국 군사혁명사』 (서울 : 한국 군사혁명사 편찬위원회, 一九六三年), 三九一쪽。
- (93) Huck-Ju Kwon, 1995.
- (94) Han, 1974 : Kwon, 1995.
- (95) 한국 군사혁명사 편찬위원회 『한국 군사혁명사』 (서울 : 한국 군사혁명사 편찬위원회, 一九六三年), 三九一쪽。
- (96) 노인철・김수봉, 『사회복지 예산의 국제비교와 전망』 (서울 : 한국보건사회연구소, 一九九五年)。
- (97) 一九六二年における農業、林業、漁業への雇用が五九・七%だったのに対して、一九七一年には四五・九%であり、六年の全GDPの四〇・一%だったのに対して、七一年には二九・一%であった(経済企画院, 一九七二年, p. 三三四)。
- (98) ILO, *Yearbook of Labour Statistics*. (Geneva, ILO, 1972) Table 25. 同時期、日本が四三・三時間、イギリスが四四・九時間、アメリカ三九・八時間、メキシコが四五・一時間と発表されている。
- (99) 前掲、Table 26. 同時期イギリスは、一〇〇〇人中〇・四五人と発表されている。
- (100) Chung-ryum Kim, *Policy-making on the Front Lines : Memories of a Korean Practitioner 1945-79* (Washington, D.C. : World Bank, 1994) pp. 83-87.
- (101) 朝鮮日報、一九七三年一月一三日。
- (102) Shim (2003), p. 91, Table 5.6.

- (103) IMF, *Government Financial Statistic Yearbook* (1977 and 1986).
- (104) *Ibid.*, 1977 and 1986.
- (105) 韓国開発院『産業政策의 基本課題와 支援施策改編方案』(서울, 一九八二年)
- (106) 前掲。
- (107) Mark L. Clifford, *Troubled Tiger : Businessmen, Bureaucrats, and Generals in South Korea* (N.Y. : Sharpe, 1994) pps. 164-7.
- (108) Stephan Haggard and Susan Collins, "The Political Economy of Adjustment in the 1980's," in Stephan Haggard et al., eds, *Macroeconomic Policy and Adjustment in Korea 1970-1990* (Cambridge : Harvard Institute for International Development and Korea Development Institute, 1994). 経済企画院『経済白書』(一九八三年)三五五―六九頁。
- (109) Stephan Haggard and Chung In Moon, "Institutions and Economic Policy : Theory and a Korean Case Study," in *World Politics* (vol. 42, no. 2) pps. 210-37 ; Haggard and Collins (1994).
- (110) 経済企画院『経済白書』(一九八四年)一一九―三二頁。
- (111) Soon Cho, *The Dynamics of Korean Economic Development* (Washington D.C. : Institute for International Economics, 1994) p. 157.
- (112) 保健社会部『保健社会白書』(一九八八年)
- (113) 保健福祉部『韓国型福祉制度의 成立을 위한 課題』(一九九六年)
- (114) 李蓮花, 「後発工業国における社会保険の導入と普及―韓国の医療保険制度を中心に―」(社会政策学会第一〇六大会自由論題報告, 一橋大学, 二〇〇三年五月一七―一八日) 九頁。
- (115) 前掲, 九頁。
- (116) IMF, *Government Financial Statistic Yearbook*, 1986 and 1995.
- (117) 一九九三年には七一%の支持率を獲得したが、一九九七年には、三六%まで急落する。
- (118) "Major Programs for New Five-Year Economic Plan," *Korea Annual* (Seoul : Yonhap News Agency, 1994) pp. 359-67.
- (119) John Kie-Chiang Oh, *Korean Politics* (Ithaca, NY : Cornell University Press, 1999) p. 138.
- (120) 양근만 「한국 부패 구조의 심상부 이야기」『月刊朝鮮』一九九六年三月、一四六―二二五頁。また、裁判における判決

に関しては、『韓国日報』一九九六年八月二七日を参照。

(121) これらの措置・法律に関する資料は、韓国政府の『公報』(Official Gazette) 一九九六年三月一六日を参考。

(122) Chung-in Moon, "Democratization and Globalization as Ideological and Political Foundations of Economic Policy" in H. Mo and C. Moon, eds. *Democracy and Korean Economy* (Stanford, CA: Hoover Institution Press, 1999) p. 11.

(123) 韓国のキャロップ社が行った世論調査によれば、一九九三年には国民の八〇％の支持を得ていた。しかし、一九九五年四月の時点では、四四・九％まで低下した。 *Korea Newsreview*, December 30, 1995.

(124) この時期に公刊された新聞記事や社説の多くが、韓国経済の危機を暗示していた。「韓国経済不況直面」『韓国日報』一九九六年八月八日、『韓国日報』一九九六年九月四日、『朝鮮日報』一九九六年九月四日、조선일보 一九九六年九月二一日、*Korea Newsreview*, March 22nd 1997.

(125) 韓宝グループの倒産からいっしょにドミノ効果的に倒産・株式低下が相次いだ。一九九七年一月二七日韓宝グループ債務不履行のため倒産、一月二四日韓宝ニュースを受けソウル株式市場指数が二・八％下落、三月一九日サンミ鉄鋼業(二六位の財閥)も債務不履行のため倒産(その後四日間続けて株式市場下落)、四月二一日眞露(韓国最大の蒸留酒製造所)債務不履行に陥り救済措置を受ける、七月一五日キアグループ(八位の財閥)も債務不履行に陥り救済措置を受ける、そして一〇月二日サンバンウル(繊維工業)も債務不履行に直面する。これに関しては、*Korea Herald*, December 3, 1997.

(126) このパッケージの条件をいくつか上げておく。経済成長率をGDP基準の年一二％に抑制、物価上昇率九％に抑制するといった金融引締め、不良債権の早期処理、各種規制緩和などの条件が提示された。具体的なパッケージ内容について、朝鮮日報一九九七年一二月一〇日を参照。

(127) 当時のIMF支援に対する様々な批判・反省などは、当時大部分の新聞で報道されていた。筆者は *Korea Herald*, February 9, 1998, *Korea Herald*, April 3, 1998 and *Korea Herald*, April 14, 1998 を参照しているが、朝鮮日報「東亜日報」韓国日報、などにも多様なスローガンが書かれていた。

(128) イギリスは、雇用記録が最低一年、手当て支給まで最低三日、そして手当ての支給は最大で五二週間である。スウェーデンは、雇用記録が最低五ヶ月、手当て支給までの待ち時間はなく、手当ての支給は最大で六〇週間である。日本は、雇用記録が最低で六ヶ月、手当て支給まで七日、手当ての支給は最大で三〇週間である。それに比べて韓国は、雇用記録が

- 最低一年、手当で守旧まで最低一四日、そして手当で支給は最大で八週間である。OECD, *The OECD Employment Outlook* (Paris, 1991) Chapter 7.
- (129) この数値を他の国と比較すると、たとえば、日本だと所得の一七・三五%を保険料として支払うのに対して、所得の七〇%を年金として支給することになっている。保健福祉部、「国民年金拡大のための改革課題」 www.welfare.or.kr/library/02/text/240.txt (一九九七年)
- (130) 一九九五年日本の社会保障支出が三六・七%、スウェーデンが四九・五%に比べ、韓国は九・八%である。OECD, *Social Expenditure Statistics of OECD Members Countries* (Paris, 1996).
- (131) IMFによる韓国通貨危機に対する処方の全文は、IMF公式サイト「IMF Standby Arrangement」一九九七年二月五日、<http://www.imf.org/external/np/oth/koreahm> に掲載されている。
- (132) 統計局、『経済活動人口年報』ソウル、一九九七—二〇〇〇年。
- (133) 同じ時期に通貨危機を経験したタイ、インドネシア、マレーシアのケースを見ると、通貨危機以降、応急措置はとっており、各政府も短期的セーフティー・ネット構築を試みるが、国民年金制度、また雇用保険などの内容を見ると、同じ時期に通貨危機を経験した国の中で、年金皆制度、そして中小企業振興や社会セクター支出である雇用保険の整備や職業訓練の整備といった長期的セーフティーネット構築は、韓国だけに見られる現象である。山本克也、「アジア四カ国における年金制度—世界銀行およびIMFの影響」上村泰裕・末廣昭編『東アジア福祉システム構築』東大大学社会科学研究所、二〇〇三年、一八九—二〇九頁。
- (134) 一九九七年から二〇〇〇年にかけて、IMFと韓国政府間で合意された政策合意文書 (letters of intent) がいくつかわり、こういった項目が、明記されている。IMF公式サイトにて合意文書を見ることができ、Letter of Intent「一九九七年二月三日」<http://www.imf.org/external/np/loi/120397.htm>、Letter of Intent「一九九七年二月二四日」<http://www.imf.org/external/np/loi/122497.htm>、Letter of Intent and Memorandum on Economic Policies「一九九八年二月七日」<http://www.imf.org/external/np/loi/020798.htm> を参照。
- (135) 新自由主義者たちやグローバリゼーション擁護派たちは、グローバリゼーションによって世界経済に統合されていく中で、国際競争力を維持するためには、公的支出を最小限にする必要性があり、結局中立的な福祉国家モデルに帰結し、

社会プログラムにける支出は、少なくなっていくと強調している。が、しかし、実際韓国では、その逆の現象がおき、社会支出の額は以前に政権期より増加している。Hirst and Thompson, *Globalization in Question : The International Economy and The Possibilities of Governance* (Cambridge : Polity Press, 1996) 参照。

(136) IMF, 'Korea : Memorandum on the Economic Program,' 一九九七年一月二二日, <http://www.imf.org/external/np/loi/120397.htm#memo> (前略…5. The Korean government is firmly committed to implement the policies outlined in the attached memorandum and will ensure that the policies are adequate to achieve the objectives of the program. The Korean government remains firmly committed to take any additional measures that may be necessary for this purpose. During the period of the proposed stand-by arrangement and thereafter, Korea will consult with the Managing Director of the Fund on the adoption of any measures that may be appropriate, at the initiative of either the Korean authorities or the Managing Director, in accordance with the Fund's policies on such consultations. We will also provide the Fund with such information that it requests on the progress made in policy implementation and achievement of program objectives.

(137) 朝鮮日報, 「金大中就任式演説 全文」一九九八年一月二六日。

(138) Korea Herald, "President-elect Kim Dae Jung meets with Korea's Top CEO's", 14 January 1998.

(139) 脚注一一一を参照。文書の一部は以下も見る: REPUBLIC OF KOREA, IMF Stand-By Arrangement, Summary of the Economic Program, December 5, 1997. Macroeconomic Policies 1. Objectives : The program is intended to narrow the external current account deficit to below 1 percent of GDP in 1998 and 1999, contain inflation at or below 5 percent, and--hoping for an early return of confidence--limit the deceleration in real GDP growth to about 3 percent in 1998, followed by a recovery toward potential in 1999. 2. Restructuring and reform measures : Troubled financial institutions will be closed or if they are deemed viable, restructured and / or recapitalized. The government has already suspended 9 insolvent merchant banks (on December 2, 1997). These banks have been placed under the control of MOFE and required to submit a rehabilitation plan within 30 days. These plans will be assessed in consultation with Fund staff and, if not approved, the institution will have its license revoked. A credible and clearly defined exit strategy will include closures as well as mergers and acquisitions by domestic and foreign institutions, provided the viability of the new groupings is assured. Clear princi-

ples on sharing of losses among equity holders and creditors will be established. The disposal of nonperforming loans will be accelerated. The present blanket guarantees which will end in three years will be replaced by a limited deposit insurance scheme. A timetable will be established for all banks to meet or exceed Basle standards. Prudential standards will be upgraded to meet Basle core principles. Any support to financial institutions will be given on strict conditions. All support to financial institutions, other than BOK liquidity credits, will be provided according to pre-established rules, and recorded transparently. Accounting standards and disclosure rules will be strengthened to meet international practice. Financial statements of large financial institutions will be audited by internationally recognized firms. Manpower in the unit supervising merchant banks will be sufficiently increased to make supervision effective and to allow proper handling of troubled banks. The schedule for allowing foreign entry into the domestic financial sector will be accelerated, including allowing foreigners to establish bank subsidiaries and brokerage houses by mid-1998. Borrowing and lending activities of overseas' branches of Korean banks will be closely monitored to ensure that they are sound. Nonviable branches will be closed. BOK's international reserve management will be reviewed with the intention to bring it closer to international practice. Deposits with overseas branches of domestic banks will not be increased further, but gradually withdrawn as circumstances allow. Financial institutions will be encouraged to improve their risk assessment and pricing procedures, and to strengthen loan recovery ; actions in these areas will be reviewed as part of prudential supervision.

(140) IMF, Letter of Intent 1997年11月14日 <http://www.imf.org/external/np/loi/120397.htm>.

“Labor market reform 38. The capacity of the new Employment Insurance system will be strengthened to facilitate the re-deployment of labor, in parallel with further steps to improve labor market flexibility.”

(141) IMF, IMF Standby Arrangement : Summary of the Economic Program, December 5, 1997. www.imf.org/external/np/oth/korea.html “Labor Market Reform : The capacity of the new Employment Insurance system will be strengthened to facilitate the redeployment of labor, in parallel with further steps to improve labor market flexibility.”

(142) IMF, Letter of Intent, 1997年11月14日 <http://www.imf.org/external/np/loi/122497.htm> “6. Labor market policies - while the program aims to minimize the inevitable slowdown in economic growth, we will aim to facilitate the neces-

sary movement of workers from declining firms to other employment possibilities. The government expects to shortly announce its views on labor market and wage issues, as well as on a fair sharing of the burden between employers and workers in the case of labor redundancies.”

- (143) IMF, Letter of Intent, Memorandum on Economic Program, 一九九八年二月七日 <http://www.imf.org/external/np/loi/020798.html> “Objectives : Labor Market flexibility, Social safety net, Unemployment benefits scheme”
- (144) IMF, Letter of Intent, 一九九八年五月二日 www.imf.org/external/np/loi/090298.html “The government will keep under review the adequacy of the social safety net in light of the economic situation.”
- (145) 一九九九年一月に公表されたIMF FactSheetでは、以下の文書が示されている：「(前略) IMFは、影響が及んでいる国々における経済活動の想定以上の収縮に対して、とても心配している。また、経済再構築やそれがアウトプットや雇用に及ぼす一時的な悪影響に関しても、まだまだ多くの努力が必要でとても十分承知である。我々は、援助国に対して、その期間を縮小・緩和するため、以下の中間的目標に重点をおいている：一、社会的セーフティ・ネットを強化・拡大し、また、労使政における対話を促進し、調整のための社会的コストを軽減すること(省略)」と書かれてある。
<http://www.imf.org/external/np/fs/1999.html> 一九九九年の初めから本格的に社会的セーフティ・ネットという項目がIMFの文書に表れている。
- (146) IMF, Letter of Intent, 一九九九年三月一〇日 <http://www.imf.org/external/np/loi/1999/031099.html> “With unemployment at a record high of 8.5%, the social safety net will be further strengthened in 1999 through an expansion of existing program.”
- (147) IMF, Letter of Intent, 一九九九年七月二四日 <http://www.imf.org/external/np/loi/072498.html> “To augment its contribution to the social compact with labor and business, the government has increased its commitment to provide expenditures on the social safety net, including unemployment insurance, from W7.9 trillion to W10.4 trillion (about 2.5% of GDP ; the government will continue to keep under close review the adequacy and effectiveness of social safety net expenditures in light of the economic situation.”
- (148) IMF, Letter of Intent, 一九九九年一月二四日 <http://www.imf.org/external/np/loi/1999/112499.html> “The gov-

ernment will maintain its commitment to providing a social safety net adequate to protect those most exposed to the effects of the financial crisis...”

- (149) IMF, Letter of Intent, 111000年七月 1111日 <http://www.imf.org/external/loi/2000/kor/01index.html> “The Korean government has begun to move social safety net spending away from government-financed direct provision of employment toward a system of “productive welfare.” To this end, as of Oct 1st, 2000, the National Basic Livelihood Security Law will become effective and will : 1. Unify safety nets under one means-test umbrella that will secure a minimum standard of living for all Koreans while providing incentives for a return to the workplace for those able to work ; 2. Increase the number of recipients of subsistence benefits from 0.5 million in 1999 to 1.5 million in 2001 ; 3. Establish a self-support plan for those able to work through provision of job search information, vocational training, and day care services ; 4. Secure basic subsistence living for the elderly by increasing the number of beneficiaries and the size of the noncontributory social pension as well as providing free meals and in-home care to those in need. In addition, the elderly will be offered assistance in their out-of-pocket medial expenses ; and 5. Increase the number of social workers per recipient household and improve the information database on recipients.”
- (150) 經濟部、「雇用状況と失業率」 <http://www.mofe.go.kr> (last entered January 2005)
- (151) 前掲。
- (152) Hyungpyo Moon, et al. Economic Crisis and its Social Consequences (Seoul : Korea Development Institute, 1999) p.38.
- (153) Ibid., p. 40.
- (154) 付録資料二を参照。
- (155) 허선, 「국민기초생활보장법외 세정문기까지」 『복지동향』 111호 (一九九九年六月)。
- (156) 前掲。
- (157) 実際、經濟部の一九九九年の白書で確認すると金融危機以前の一九九七年において予算赤字が1%だったのが、一九九八年には三・二%、そして一九九九年には五・〇%までにも増加している。
- (158) 金大中 『大衆参加経済論』 (Hollym、一九九七年) 一八頁。

- (159) 前掲、八頁。
- (160) 金大中候補者の選挙公約（付録参考資料一参照）
- (161) 金大中政権の一〇〇課題のうち福祉、女性関係（付録参考資料二参照）
- (162) 金大中「八・一五光復節慶祝の辞」、『大統領演説集』（ソウル、一九九九年）。
- (163) キム・スヒョン「韓国・金大中政権の社会福祉政策―評価と課題」上村泰裕・末廣昭編『東アジア福祉システム構築』（東大大学社会科学研究所、二〇〇三年）六二頁。
- (164) 金大中『生産的福祉への道』第一部、金大中『大衆参与経済論』、金大中『市民経済の話』参照。
- (165) 金大中、『生産的福祉への道』、毎日新聞社、一二〇頁。
- (166) 前掲、一二〇頁。
- (167) 前掲、一二一―一二二頁。