

韓国・金大中政権の社会福祉政策

——評価と課題——

キム・スヒョン

(ソウル市政開発研究院)

(五石敬路訳)

I 展開と成果

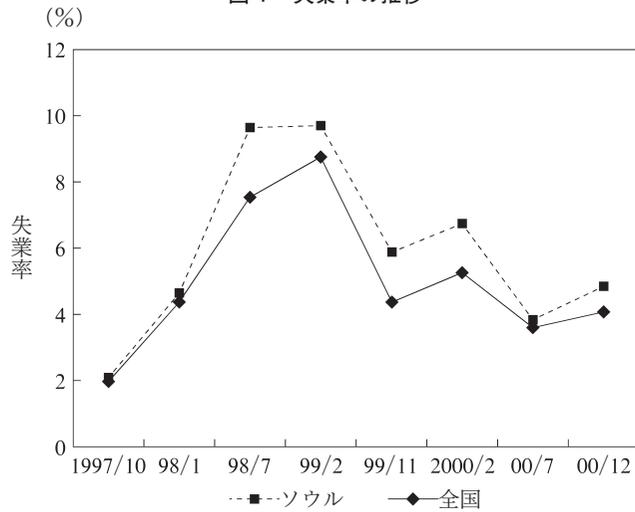
(1) 背景

金大中政権は IMF 経済危機とともに発足した。経済危機がなければ政権交替は不可能であったかもしれないが、いずれにしても、大統領当選者としてもっとも緊急の仕事は経済危機に対処することであった。直接的には外貨準備が底をついたことから経済危機がはじまり、産業は萎縮し、雇用は急減した。IMF の処方をもとに言えば、緊縮政策と為替レート切り下げ、企業および金融の構造調整、そして続いて起こる社会不安に対するセーフティネットの強化だったと要約することができる。

当初から予期されていたことであるが、企業活動萎縮と雇用悪化の波紋は大きかった。従来は 2～3%台にとどまっていた失業率が 10%近くに急騰し、貧困と社会不安の代表的な指標といえる野宿者数は、ソウルの場合、例年の 200～300 名水準から 4,000 名近くにまで増加した (図 1 参照)。これほどの短い期間に、これほどの狭い場所で、これほどの野宿者が増えたのは記録的なことである。1999 年からは失業率と野宿者数のどちらも低下しはじめたとはいえ、深刻な雇用不安と野宿者増加の余波はいまだに続いている。

このように失業者が急増し野宿者などの絶対貧困層が増えると、政府はいったん失業対策や生計保護対策などの緊急課題に力を注いだ。大々的な公共勤労事業と職業訓練、臨時生活保護制度が代表的な応急措置であった。民間部門に雇用吸収余力がないため発生した失業に対しては、公共部門が職を創出する公共勤労事業が実施された (表 1 参照)。この事業は植林、河川整備、道路清掃などを通じて、1999 年だけでも

図 1 失業率の推移



出所：統計庁『経済活動人口年報』各年版より作成。

表 1 年度別公共勤労事業の推進実績

(単位：億ウォン, 1,000名)

	計		中央部署		自治体	
	予算	人員	予算	人員	予算	人員
1998	9,252	438	2,689	99	6,563	339
1999	22,988	1,515	8,097	520	14,891	995
2000	15,288	886	6,705	327	8,583	559
2001	6,743	575	2,337	270	4,406	305
合計	54,271	3,414	19,828	1,216	34,443	2,198

出所：筆者の調査により作成。

要員 150 万名に職を提供した。ところが、公共勤労事業は社会的に有用な職の創出を表向きの目的としていたが、実際には生計費補充の性格をもった現金支援が緊急課題であったため、その目的の曖昧さと生産性の低さに対する批判が続いた。

このように臨時措置としてしか社会政策を繰り広げることができなかつたのは、これまで韓国は基本的にセーフティネットを構築しない、つまり、経済成長がすなわち雇用創出であり貧困対策であるという概念に立脚してきたためである。国民年金、雇用保険などのような基本的な社会的セーフティネットはほとんど形だけの水準にすぎず、絶対貧困層に対する保護手当である生活保護制度は非常に制限的に適用されるにすぎなかつた。実際、わが国の社会福祉予算は、先進国と比較すれば法外に小さい水準であった (表 2 参照)。

したがって、金大中政権は、経済危機に対する当面の社会的セーフティネット構築

表2 主要国のGDP比社会福祉予算の規模

(単位：%)

	米国	スイス	デンマーク	英国	スウェーデン	韓国
OECD 基準 (1995 年)	16.1	21.0	30.0	22.5	33.0	3.7
IMF 基準 ¹⁾ (1998 年)	28.8	48.8	40.1	36.5	43.0	10.8 ²⁾
ILO 基準 (1996 年)	16.5	26.7	33.0	22.8	34.7	5.6

注：1) IMF 基準は中央政府統合財政比の社会保障予算。

2) 1997 年度基準。

出所：韓国租税研究院 [2001] 「予算運営評価および歳出構造改善に関する研究」。

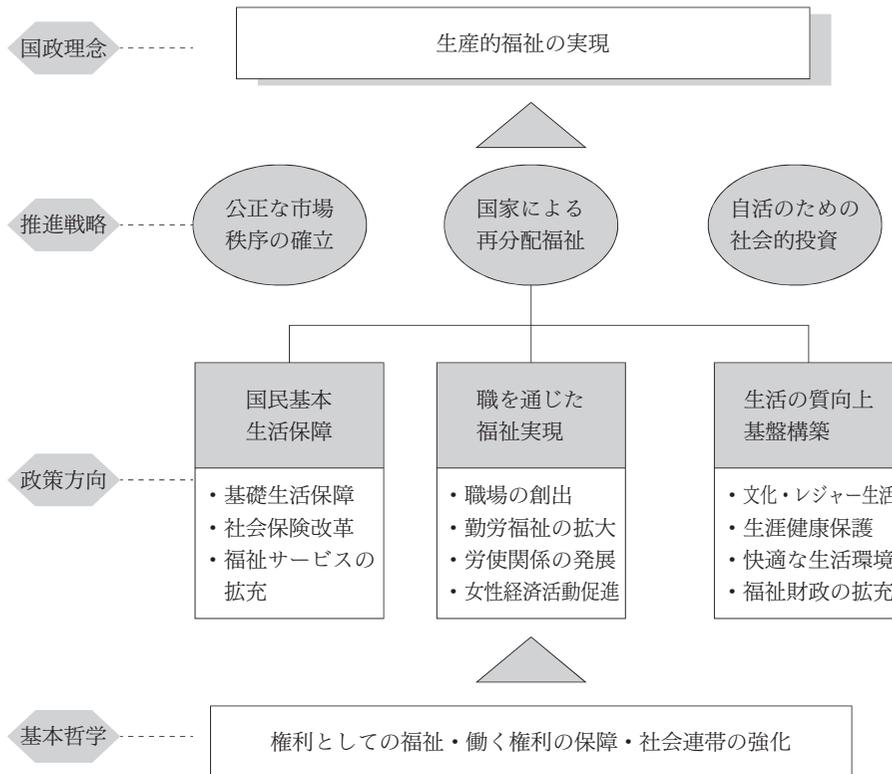
とともに、遅れていた福祉の正常化に立ちあがらざるをえなかった。1960年代以降の経済成長が世界的な基準で評価される一方、この過程で留保されていた福祉政策をこれ以上遅らせることはできなかったのである。つまり、圧縮経済成長と対比される圧縮福祉成長への要求が切迫していたとすることができる。とりわけ、四大社会保険(国民年金、雇用保険、医療保険、産業災害保険)の実効性を高め、老人、障害者、女性、児童らに対する福祉サービスを拡充する必要があった。また貧弱な社会福祉伝達体系を正常化するためには、社会福祉を提供する公務員や雇用安全センター¹⁾などを大々的に増やさなければならなかった。

つぎに、金大中政権は前近代的な社会政策慣行を改革する必要があった。医療制度はこの典型的なケースである。医師と薬剤師の機能を分離しなければならないという要求は数十年前からあったが、実際には実行が難しかったため改革が遅れていた。金大中政権は、地域と職場に分離された健康保険体系を一元化し、医薬分業を実施するなどの近代化を完遂するという課題があたえられていた。

最後に、持続可能な福祉体系を構築しなければならなかった。圧縮経済成長がもたらした弊害と同じように、圧縮福祉政策がもたらすかもしれない弊害に、あらかじめ備えなければならなかったのである。西欧の経験をもとに、後発福祉国家として適切な対応策を模索しなければならなかった。

以上の、①社会的セイフティネットの構築、②遅れた福祉の正常化、③社会福祉政策の前近代性の克服、④持続可能な福祉体系の構築、という4つの課題は、いわゆる生産的福祉政策を通じて実現された。1999年をはじめから大統領の演説などを通して登場した生産的福祉論は、同年7月、大統領秘書室内に「生活の質向上企画団」が設置されることによって、本格的な体系化作業にはいった。生産的福祉政策の構想は、つぎの図2のとおりである。むろん、政治的レトリックの側面が強いし、実際に執行された政策は図のように各要素の均衡がとれたものではないが、おおよその構想は把握することができるであろう。

図2 生産的福祉の体系



(2) 展開過程

深刻な経済難と失業難に直面した金大中政権はいったん公共勤労事業（1998年5月）と臨時生活保護制度（97年末）の導入によって応急対策を講じる一方、失業に対する一次セイフティネット（安全網）²⁾次元で雇用保険制度を10人以上の事業所にまで拡大（98年1月）し、これをふたたび5人（98年3月）、さらに1人以上の事業所（98年10月）にまで拡大した。また雇用保険失業給付の支給期間も継続して延長し、最近では240日まで延長した。産業災害保険の適用対象も全事業所に拡大し（00年7月）、国民年金についても10人以上事業所（98年1月）まで拡大した後に、99年4月には全国民を対象者に拡大した。これによって金大中政権は、四大社会保険の加入と適用を全国民、全事業所に拡大することに成功した。

社会的セイフティネットのなかでもっとも重要な公的扶助制度については、1998年1月、国民基礎生活保障法制定推進連帯会議が結成された。同会が法律制定を請願した後に、市民社会団体などのねばり強い努力によって、99年9月法律が制定され、所得・資産調査などの準備を経て、2000年10月に施行されることになった。この後、自活支援事業が本格的に推進され、自活後見機関が続々と設立されたことから、政権

発足時 10 カ所にすぎなかった後見機関は現在 175 カ所に増加した。

医薬分業推進の経過は、1998 年 5 月に医薬分業推進協議会、医薬品分類委員会、医薬分業企画団が設置された後に、99 年 9 月に医薬分業施行方案が定められ、2000 年 8 月に医薬分業が実施された。しかし、この過程は穏やかには進まなかった。韓国史上はじめて医師によるストライキが繰り広げられ、かなりのあいだ葛藤が続いた。

それ以外にも、65 歳以上の低所得老人を対象とした敬老年金制度の拡大（1998 年 7 月）、2002 年 1 月にはその支給対象と水準の拡大、中学校の無償教育を全国的に実施（2002 年）、低所得層の保育料支援の拡大などが実施された。また、農漁村地域の満 5 歳になる児童 1 万 5000 名に無償保育を実施し（98 年 10 月）、あわせて社会福祉施設に対する支援を増やし、評価制度を導入した。

そして社会福祉部門に多くの財源が導入されたにもかかわらず、貧富の格差が拡大すると、2000 年 1 月には大統領が所得分配構造の改善への意志を表明するにいった。「任期末までに所得分配構造を OECD 先進国水準に改善していく」（大統領新年詞）という意志にもとづいて、政府は所得分配構造改善 3 カ年計画を立案（2000 年 2 月）し、公正な租税制度の確立に力を注ぐことになった。

(3) 成 果

社会福祉政策の成果は、どれくらい多くの財源を導入するかによって直接左右される。これまでわが国の福祉予算支出は、経済段階に比べて法外に低い状態にあったが、福祉予算の比重は 1998 年から急激に改善された。まず、1996 年から 2001 年までの政府予算増加率は平均 9.9 % であるのに対して、社会福祉予算の増加率はこれよりはるかに高い平均 17.6 % に達している。これにより、政府予算に占める社会福祉予算の比率も 1996 年の 5.6 % から 2001 年の 8.1 % へと増加した（表 3 参照）。

主な成果としては、まず、国民基礎生活保障制度の施行により、生計費支給対象者が 37 万名から 155 万名に増え、生計費支給水準も画期的に改善された。洞事務所³⁾に勤務する社会福祉専門公務員は金大中政権の期間に約 2.5 倍に増加して 7,200 名となり、自活支援のための後見機関も大部分の地方自治体に配置された。

国民年金は、対象が全国民に拡大されて加入者が 2 倍以上となり、受給者もやはり 15 万名から 76 万名に増えた。雇用保険については、適用対象が従来の 30 人以上事業所から 1 人以上の事業所にまで拡大され、失業給与の支給期間も延長され、支給額も引き上げられた。産業災害保険の適用対象も、5 人以上事業所から 1 人以上の事業所に拡大された。また、地域と職場に二元化されていた健康保険管理体制が統合され、保険料負担の公平性が高められ、社会連帯が強化された（表 4 参照）。

これ以外にも、敬老年金が拡大され、老人、障害者などに対する福祉サービスが改

II 性格と評価

表3 政府予算に占める社会福祉予算の比率

(単位：億ウォン)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
A. 政府予算	630,376	705,284	807,850	884,850	949,199	1,010,300
B. 社会福祉予算	35,494	41,661	47,677	58,793	70,017	81,348
・基礎生活保障	7,410	9,499	11,365	17,819	23,990	29,999 ²⁾
・脆弱階層支援	3,858	5,092	5,165	5,805	7,293	7,763
・保健医療, 国民年金	13,235	14,779	14,694	15,567	20,214	24,433
・国家遺功者支援	8,595	9,612	10,047	10,333	11,966	13,691
・その他 ¹⁾	2,396	2,679	6,406	9,269	6,554	5,462
C. 比率 (B/A, %)	5.6	5.9	5.9	6.6	7.4	8.1

注：1) 職業訓練, 雇用安全, 特別就労事業, 福祉部・労働部所管の公共勤労など。

2) 労働部自活事業 976 億ウォンを含む。

出所：保健福祉部『歳入歳出予算』各年版より筆者作成。

表4 社会保険の適用範囲の変化

区 分	1997 年				2000 年			
	雇用	災害	国民	医療	雇用	災害	国民	医療
正規職企業規模	0~ 4	×	×	×	○	○	○	○
	5~ 9	×	×	○	○	○	○	○
	10~29	×	○	○	○	○	○	○
	30 以上	○	○	○	○	○	○	○
日雇	×	×	×	○	△	△	○	○
臨時	×	×	×	○	△	△	○	○
自営	×	×	×	○	×	×	○	○
無給家族従事者	×	×	×	○	×	×	○	○

注：○は適用, △は部分適用対象や現実的には保護が困難な集団, ×は適用除外を意味する。

出所：筆者の調査により作成。

善された。また全国的な野宿者保護政策を推進し、全国的に 160 カ所以上の「(野宿者を対象とした) 休憩所」を設置し、五千余名を恒常的に保護している。以上の成果を総合的に示すものが、つぎの表 5 である。

II 性格と評価

(1) 韓国福祉国家性格論争

金大中政権の社会福祉政策を以前の政権と比較すると、画期的な成果を収めたことは疑いない。福祉予算が大幅に増え、四大社会保険体系が構築され、基礎生活保障制

表5 金大中政権の4年間における主な社会福祉政策の変化

区 分	項 目	金大中政権発足以前 (1997年12月)	金大中政権4年経過後 (2002年12月)
福祉予算	保健福祉予算 (対政府予算比)	2兆8512億ウォン (4.2%)	7兆7495億ウォン (7.32%)
四大保険	国民年金加入者	784万名 (事業所, 農漁民)	1611万名 (全国民)
	国民年金受給者	15万名	76万名
	健康保険給付費	5.8兆ウォン	13.1兆ウォン
	健康保険給付期間	270日	365日
	雇用保険加入者	428万名 (30人以上事業所)	689万名 (全事業所)
	災害保険加入者	824万名 (5人以上事業所)	1061万名 (全事業所)
国民基礎生活保障	生計費支給対象	37万名	155万名
	生計費支給水準 (1人当たり1カ月)	13万8000ウォン	20万4000ウォン
	自活後見機関	10カ所	175カ所 (2002年)
	社会福祉専門公務員	3,000名	7,200名 (2002年)
脆弱階層	敬老年金	26万5000名	71万5000名
	老人療養・痴呆病院	63カ所	141カ所
	障害手当	4万2000名	11万名
	農漁村無償教育	—	1万5000名
	低所得層保育料支援	5万4000名	14万7000名

出所：国政弘報所 [2002]。

度が施行され、医薬分業が実施され、健康保険組合が統合された。しかし、金大中政権の社会福祉政策の性格をどう見るかは、論者によってかなりの違いがある。金大中政権の社会福祉政策を「社会主義的」だとする極端な立場を除けば、基本的にこの論争は「さらに多くの福祉が必要である」と主張する論者の間で行なわれている。「韓国福祉国家性格論争」とも呼ぶべきこの論争の争点は、金大中政権の福祉政策が新自由主義的な口実にすぎないものなのか、それとも実際に福祉国家拡大という成果をもたらしたものなのか、というところにある。

前者の立場にたつ研究者は、チョン・ムグォン、チョ・ヨンフンなどである。チョン・ムグォン [2000] は、「金大中政権の社会政策は、方法や内容の面から見ると、過去の政権に比べて大きな変化を見せたことは事実だが、その成果は新自由主義の価値と背反しない程度にすぎず、〔中略〕さらに円滑に新自由主義的な制度枠組みを導入するのに必要な社会的セイフティネット装置を拡充した」にすぎないと評価した。チョ・ヨンフン [2001] は、金大中政権になって福祉支出が拡大したことは事実だが、これは従来があまりに低かったために、若干の支出増だけでも高い増加率のように思

われる「錯覚」にすぎないという。さらには、公的扶助制度の強化を成果であるかのように言うが、これは新自由主義的な経済構造調整のためのセイフティネットにすぎず、生産的福祉が提唱する「社会連帯にもとづく参加型福祉体制」も、社会福祉の責任を民間に押しつけているにすぎないと主張する。このように、金大中政権の福祉政策は労働力の脱商品化ではなく商品化を、市民生活における国家の責任増大ではなく市場の役割強化をめざしているという点で、明確に新自由主義的だという。チョ・ヨンフンはここからさらに進んで、「このような経済危機や構造調整の圧迫を受けた状況であれば、以前のどの政権でも今くらいのはできた」として、金大中政権の福祉政策を低く評価している。イ・ユンジョン [2001] も、これと似た立場をとっている。

このような立場の正反対に位置するのが、キム・ヨンミョンである。キム・ヨンミョン [2001] によれば、金大中政権の社会福祉政策はたんなる社会的セイフティネットの構築にとどまらず、多様な側面から急速に国家福祉を拡大した。したがって、福祉国家としての発展なのか、社会的セイフティネット式のアプローチなのか、という問いに対しては、金大中政権の社会政策は明らかに福祉国家をめざすものだろうとの評価を下している。一方、ソン・ギョンリョン [2001] も、金大中政権は最悪の条件下で誕生したが、政府と市民社会の間に福祉改革のための緩やかで垂直的な改革連合あるいは協力ネットワークを形成し、以前の政府とは異なり福祉政策の実質的な発展をもたらしたという点を強調している。

ナム・チャンソップ [2001] は、これら互いに異なる2つの立場を折衷しながらも、福祉政策の成果を認める立場にたっている。ナム・チャンソップは、「新自由主義論」はかなり一面的な診断だとしながら、金大中政権は少なくとも構想の次元では国家責任の強化を意図したが、十分には実現できなかったとみる。その結果、金大中政権の福祉改革は、経済危機以前まで韓国の福祉国家がもっていた初歩的な水準の保守主義的性格を根本的に変化させるにはいたらず、保守主義的な福祉国家をさらに近代化、合理化したにすぎないという。しかし、他の部門における改革が新自由主義的だからという理由で福祉政策もやはり新自由主義的だと評価するのは、福祉政策の性格に対する議論自体を無意味にするものだと批判している。

反論に再反論を繰り返した韓国福祉国家性格論争は、2002年に発行された『状況と福祉』第11号「批判と対案のための社会福祉学会」に特集され、それぞれの立場が明確に整理された。今後、金大中政権の生産的福祉政策に対するより総合的で体系的な評価がなされ、さらに議論が展開されるものと期待される。ところで、福祉国家政策論争は、金大中政権の性格自体についての論争とつながっている。ここでは詳しく紹介しないが、ソン・ホチョル [1999]、キム・セギョン [1999]、チャン・サンファン [1998] らは、金大中政権は新自由主義的な基礎に立つIMFの忠実な代弁者で

あるとして批判している。一方、チョン・デファ [2001]、キム・ホギ [2001, 『ハンギョレ 21』 373号] らは、新自由主義的限界にもかかわらず改革の可能性があることに注目している。

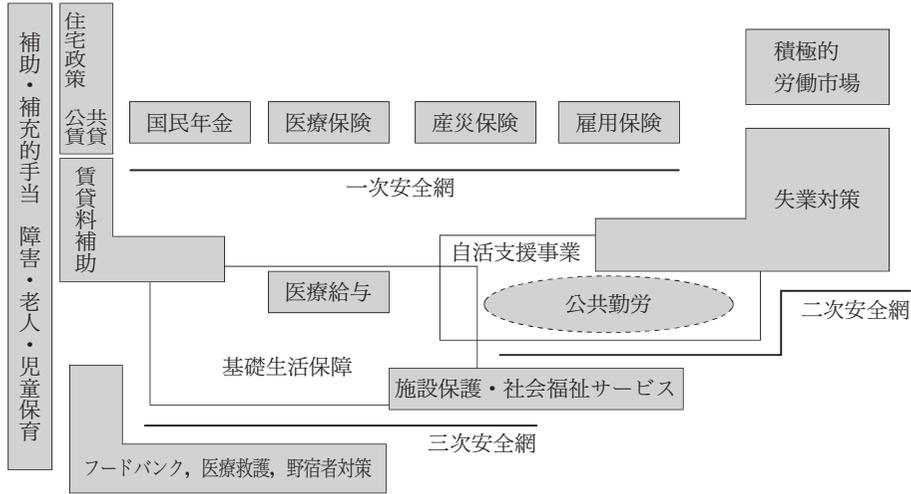
(2) 評 価

それでは、金大中政権の社会福祉政策をどのように評価すればよいのだろうか？まず、新自由主義的なセイフティネットの構築のためであるにせよ、積極的福祉国家をめざすものであるにせよ、政府予算に占める福祉予算の比重が増大したことは明らかな事実である。さらに、数十年間あとまわしにされてきた各種の福祉体系がこの数年間に構築されたことも事実である。したがって、金大中政権の社会福祉政策が、過去30年間の「圧縮経済成長」に対比される「圧縮福祉成長」を成し遂げた、という点を認めることは難しくない。

しかし、このような社会政策の変化が「積極的福祉体制」をめざすという社会的合意にもとづくものではないところに、根本的な限界がある。つまり、経済危機という状況的な要因に触発された側面が多分にある。この4年間に導入されたり変更されたりした政策は、まずもって「遅れた福祉」の正常化という観点から推進された。基礎生活保障、社会保険、医薬分業の実施などは、社会政策における近代性の確立という観点から意味をもつ。すなわち、これらの政策は、西欧では50～100年あまり前に現代福祉システムが構築された段階ですでに実施されていたものなのである。

また、金大中政権の社会福祉政策を評価するには、実施された政策の性格にとくに注目する必要がある。チョ・ヨンフン、チョン・ムグォンらが批判したように、金大中政権は当初、緊急の社会的セイフティネットの構築に力を注いだ。さらに、相対的に多くの費用とインフラを必要とする社会保険の充実よりも、応急の社会的セイフティネット対策というべき公共勤労事業、野宿者対策、基礎生活保障（臨時生活保護を含む）などに力を注いできたと言することができる。そのことは、保健福祉部の予算が激増したにもかかわらず、三次社会的セイフティネット³⁾である基礎生活保障のための予算がその約半分を占めている事実が立証している。反面、社会保険は「体系」のみが構築されただけであって、実効性を高めるための財政投入や、死角地帯⁴⁾を解消するための努力がともなっていない。国民年金の適用除外者は50%近くにのぼるし、雇用保険も大部分の臨時職や日雇職には適用されていないのが実情である。また、老人、障害者、女性、児童らに対する社会福祉サービスの拡充は、セイフティネットの構築に比べて非常に遅れたままである。さらに、住宅政策は、金大中政権の初期に景気浮揚策の一環とみなされたことからその公共性が弱められ、最近チョンセ・ウォルセ⁵⁾額の暴騰とともに懸案として再浮上してきたという状態である。

図3 社会政策の領域についての概念図



要約すれば、金大中政権が図3のような社会政策の全体像を展望し、その構築のために努力したという点は高く評価できるが、二次、三次的セイフティネットや野宿者保護など、下からの応急対策のほかに大きな成果を得ることができなかつた点は、限界として指摘しなければならない。

つぎに、1999年から提起されはじめた所得分配構造の改善について実効性ある政策を打ち出せなかつた点も、その限界として指摘できる。セイフティネットを構築する努力はなされたものの、貧富の格差を生む構造そのものを改革することには考えが及ばなかつたのである。自営低所得層把握委員会の活動が何の成果もないまま霧消してしまつたことや、生活の質向上企画団が提起した所得分配構造改善三カ年計画が通常の福祉政策の水準で扱われたことが、そのよい例である⁹⁾。こうしたことはまた、新自由主義の弊害を根本的には矯正できなかつたという、金大中政権の「構造的限界」と関連させて議論することもできる。

さらに、政策の混線についても指摘しなければならない。医薬分業の実施の際にみられた行政における調整能力や施行準備の不足を、その事例としてあげることができるだろう。また、〔国民基礎生活保障法、社会保険改革、医薬分離事業の実施などの——訳者〕基礎的な社会福祉政策の導入を宣伝しようとするあまり、かえって政策の実体を混乱させてしまつた点も指摘しなければならない。国民基礎生活保障制度の導入にあつて、その意義を政治的に利用しようとしすぎて、逆に「社会主義的政策」だという非難を自ら招いた例がそれである。

上記のような限界はあるにしても、以前の前近代的な福祉水準に比べれば、金大中政権の福祉政策の量的・質的成長は明らかであり、とりわけ市民団体をパートナーと

みなし、政策立案と執行過程で彼らの意見を反映させるよう努力したことは高く評価されなければならない。金大中政権の与党（民主党）は、基本的に地域に根ざした前近代的な政党だった。したがって、福祉の拡大のように、階層的な利害に関わる政策を推進するための基盤にはなりえなかった。このような状況のなかで金大中政権は、市民団体との連帯を通じて地域主義政党の限界を克服し、社会福祉の拡大に対する国民的支持を組織しようと努力した。国民基礎生活保障法の制定や医薬分業の実施、健康保険の統合、国民年金の適用範囲拡大などにおいて、市民団体の主張を積極的に受け入れようとしただけでなく、ときには共同で推進しようとした。

したがって、金大中政権の社会福祉政策は、その限界も明らかであるが、同時に、以前の政府との違いも明確に見いだすことができる。これは「どの政権にもできる仕事」ではなく、金大中政権だけができた仕事であろう。さまざまな問題があることは事実だとしても、既得権集団との死闘を繰り広げた医薬分業は、金大中政権でなければできなかったことだろう。

III 今後の社会福祉政策の課題

これからの韓国の社会政策をとりまく環境は、決して良好なものではない。人口高齢化と核家族化が進み、家族解体の傾向が強まるなかで、福祉需要の増大は避けられない。これまで家族が担当していた介護や保育などの家事労働は、いまや社会化されなければならない。さらに、社会経済的条件の変化にともなって、構造的貧困がさらに悪化している。臨時職や日雇職が増えており、若年層の失業が慢性化の傾向をみせている。貧困層の居住地域がサントンネ⁷⁾からチョクパン⁸⁾や永久賃貸住宅⁹⁾に移り、[こうした一部の狭い地域に貧困層が集住する傾向をみせていることから——訳者]、社会的な差別や排除が急速に顕著になってきている [キム・スヒョン 2000]。

したがって、いまだ十分とはいえない社会的セイフティネットを強化する一方、老人・障害者・女性・児童などに高水準の福祉サービスを提供すべきだという要求にも応えなければならない。社会保険が貧困対策としても有効なものになるよう拡充しなければならない¹⁰⁾。基本的な福祉の必要を満たすと同時に、生活の質の向上もめざさなければならない。また、社会的に排除された集団を統合し支援しようという努力が、切実に求められている。とりわけ、分配構造の悪化にどのように対処するかが、今後の社会保障においてもっとも重要なポイントになるだろう。

このような時点において誕生することになる次期政権は、金大中政権の功罪をともにかかえていかなければならない。これまでの成果を無視すべきではなく、その限界

III 今後の社会福祉政策の課題

点を清算主義的に扱うべきでもない。金大中政権が緊急の社会的セーフティネットの強化に力を注ぎながら、多様な社会政策の体系をも導入したことをふまえて、次期政権は、それぞれの社会政策の領域を均衡的に発展させるべきである。とりわけ、社会的排除（social exclusion）の問題が懸案として浮上しつつあるので、社会統合に優先的に意を用いるべきである。金大中政権がほとんど成果を収めることができなかった、所得分配構造の改善を積極的に進めるべきであり、課税基盤の拡大と租税の公正化に主眼をおくべきである。以上のような観点から次期政権の社会福祉政策の課題を要約すれば、つぎのようになる。

(1)基礎生活保障制度の充実

- ・量的拡大よりも効率化、および死角地帯の解消
- ・地域別、世帯類型別の公正性を強化するための制度改善の推進
- ・公的扶助伝達体系の効率化とネットワークの強化
- ・付加給付制度を導入し、受給者を増やす一方、自活へのインセンティブを促進

(2)社会保険の強化

- ・国民年金の死角地帯の解消と適正な負担比率の設計
- ・健康保険の財政安定化策の確立、および一時的・長期的な死角集団に対する支援策の確立
- ・雇用保険制度の日雇職への適用拡大（とりわけ建設業における適用拡大を優先的に推進）

(3)自活支援事業の活性化

- ・自活支援事業を長期失業者対策や公共勤労事業などを包括した概念に転換（いわゆる次上位階層¹¹⁾を含めて）
※公益分野での社会的雇用の創出と、自活共同体の積極活用
- ・付加給付制度を通じて受給からの脱出を促す一方、勤労所得控除制度を多次的に設計し、自活支援事業への参加インセンティブを促進
- ・自活支援事業の目標と対象を、①市場参加および受給脱出をめざす事業と、②社会的雇用の創出を中心においた事業とに、明確に区分

(4)多様な福祉サービスの拡充

- ・障害、敬老年金を徐々に拡充
- ・社会福祉サービスの量と質の改善によって、生活の質を顕著に改善
- ・女性の社会参加の拡大にあわせて、保育サービスを実質的に改善
- ・フードバンクを活性化し、欠食老人・児童に対する支援システムを構築
- ・野宿者保護事業の方向を自活支援に転換し、基礎生活保護制度と連携運用

(5)疎外地域に対する集中的対策の推進

- ・永久賃貸住宅団地，チョクパン地域，ビニールハウス村¹²⁾など，社会的疎外が深化している地域を，特別対策地域（3A： Affirmative Action Area）に指定して支援
- ・公共扶助制度とともに，社会福祉サービスや文化・教育・青少年プログラムを統合的に実施
- ・貧困の世代間相続を防止するための積極的な対策を確立（該当地域の青少年の大学進学や就学にあたって，加算点付与，学費支援，集中的な職業訓練と就業斡旋など）

(6)青少年住居対策の公共性強化

- ・公共賃貸住宅の供給を拡大
- ・チョンセ・ウォルセへの融資制度の実効性向上（金額引き上げと利子率引き下げ）
- ・住居給付制度の拡大とともに，一般低所得層に対してもウォルセ支援制度を導入
- ・一般低所得層の居住地域における居住環境や公共駐車場施設の改善

(7)社会連帯意識の制度化

- ・ボランティアの日常化と多様化
- ・わかちあい運動の活性化や社会連帯銀行の制度化を支援
- ・地域社会福祉ネットワークの構築

【訳注】

- 1) 韓国における公共職業安定所。職業紹介や失業給付・雇用保険などの業務を行なう。
- 2) 図3の概念図を参照。
- 3) 「洞」は，韓国における末端の行政地域単位であり，日本の町村にあたる。
- 4) 「死角地帯」とは，本来社会保障を受けるべきであるにもかかわらず，臨時職や日雇職などが法の適用枠から除外されているため，実際には保障を受けられない階層を指す。
- 5) チョンセとは，韓国独特の住居賃貸方式であり，入居時に一定額をまとめて家主に預け，解約時にその額をそのまま返却してもらうというものである。ウォルセは，こうした契約期間が月ごとに定められたものを指す。
- 6) 著者は，所得分配構造を改善するには，租税体系の改革や所得把握システムの確立が必要だが，既得権層の反発があって改革が挫折してしまったと考えている。
- 7) 直訳すれば「山の街」となるが，農村から移住してきた低所得層がソウル市内の丘陵部に密集して定住したことから，この名前がついた。別名「タルトンネ（月の街）」ともいうが，これは月にもっとも近い街という意味である。
- 8) 日本でいう「簡易宿泊所」あるいは「ドヤ」のこと。
- 9) 生活保護受給者を対象に建てられた公共賃貸住宅。1989年の盧泰愚政権時代に，25万戸の建設計画が立てられた。
- 10) 具体的には，金大中政権以前には社会保険の適用が一部に限られていたために除外されていた，

参考文献

低所得の臨時職・日雇職等への適用を保障することなどを指している。

- 11) 生活保護受給者以外で、所得が最低生計費の100分の120未満の者を指す（国民基礎生活保護法施行令36条）。
- 12) 1980年代以降、主に都市郊外に無許可で占有された不良住宅地を指す。農業用のビニールハウスを居住用に改造して使用したことから、こう呼ばれた。

【参考文献】

国政弘報所 [2002]『国民の政府4年の成果および今後の課題』10月。

キム・セギョン [1999]「第三の道とDJノミックス、そして韓国社会」韓国政治研究会学術発表大会論文。

キム・スヒョン [2002]「ソウル市疎外階層の生活と対案」ソウル市政開発研究院「ソウル市社会階層と政策需要」討論会資料集。

キム・ヨンミョン [2001]「DJ政権の社会福祉政策：新自由主義を超えて？」韓国社会福祉学会春季学術大会発表論文。

——— [2002]「国家福祉強化論の批判に対する再批判と争点」『状況と福祉』（批判社会福祉学会）第11号。

キム・ヨンボム [2002]「韓国福祉国家の類型化に対する批判的検討」『状況と福祉』（批判社会福祉学会）第11号。

ナム・チャンソップ [2001]「経済危機以降の福祉改革の性格」『福祉動向』第35号。

——— [2002]「韓国福祉体制の性格に対する経験的研究」『状況と福祉』（批判社会福祉学会）第11号。

大統領秘書室生活の質向上企画団 [1999]『新千年をめざした生産的福祉の道』。

——— [2002]『生産的福祉：福祉パラダイムの大転換』。

ソン・ギョンリョン [2001]「民主主義の公告化と福祉国家の発展：文民政府と国民の政府の比較」『韓国社会福祉学』第46巻。

ソン・ホチョル [1999]『新自由主義時代の韓国政治』プルンスッポ。

イ・ユンジン [1999]「生産的福祉の概念と限界：金大中政権の福祉観に対する批判的再考」『動向と展望』第43号。

イ・ヘギョン [2002]「韓国福祉国家性格論争の含意と研究方向」『状況と福祉』（批判社会福祉学会）第11号。

チャン・サンファン [1998]「金大中政権の経済政策の性格と展望」『経済と社会』第38号。

チョン・デファ [2001]「金大中政権の改革：評価と展望」『動向と展望』第50号。

チョン・ムグォン [2000]「国民の政府の社会政策：新自由主義の拡大？ 社会統合への転換？」アン・ビョンヨン、イム・ヒョンベック編『世界化と新自由主義』ナナム、所収。

チョン・ムグォン [2002]「金大中政権の福祉改革性格の理解」『状況と福祉』（批判社会福祉学会）第11号。

チョ・ヨンフン [2001]「現政権の福祉政策：新自由主義を超えた？」『社会福祉と労働』第3号。

『ハンギョレ21』第373号，2001年8月22日付。

韓国租税研究院 [2001]『予算運営評価および歳出構造改善に関する研究』。