

## 第3章

### 韓国における最低生活保障と現金給付

水野 順子

要約：

1987年の民主化以前の韓国では、日本型生活保障システム<sup>1</sup>を採用して高度経済成長を達成してきた。日本型生活保障システムを要約するなら、解雇が容易ではない労働法によって守られた長期雇用、その結果としての比較的低い失業率と抑制された格差、そして比較的少ない社会保障支出、というものであった。ところが1997年の通貨危機で導入されたIMFの支援条件によって、韓国社会は新自由主義思想に基づく社会制度に転換したため、解雇が容易になった。その結果として失業率が高まり、また採用では非正規雇用が増えたのでワーキングプアが増加した。政府はその対策として新たな生活保障システムを作る必要に迫られ、最低生活を保障する国民基礎生活保障法が制定された。しかし、その新たな生活保障システムである国民基礎生活保障法は未だ十分なものではなく、格差は拡大傾向にある。2012年の大統領選挙の争点は、格差縮小と貧困削減であり、ベーシック・インカム(BI)の思想が関心を集めている。BIの実現には、制度の改革として税体系の改革が必要であるというのが韓国研究者の意見である。

キーワード：ベーシック・インカム(BI)、日本型生活保障システム、最低生活保障制度、国民基礎生活保障法

#### はじめに

OECD加盟のために経済の自由化を急速に推し進めた金泳三政権末期の1997年に起こった韓国通貨危機は、大企業の過剰投資<sup>2</sup>(水野順子[1999: 37-43])に起因するものであったが、政府はIMFに支援を要請した。IMFが支援条件として提示した内容は、

<sup>1</sup> 大沢真理[2007]『現代日本の生活保障システム—座標とゆくえ』岩波書店

<sup>2</sup> 外国からの短期借入による国内貯蓄を超えた投資

それまでの韓国の社会システムを崩壊させるものであった。それは従来の生活保障システムを根底から変えた。それまで韓国は「日本に追いつき追い越せ」を目標に日本型の生活保障システムを採用することで貧困削減と格差の縮小を追求してきたが、IMFへの支援要請とそのため条件受入れは、日本型生活保障システムの放棄を迫るものであった。日本型生活保障システムとは、宮本太郎[2009:40-44.]が要約するように以下のような要素からなる。すなわち(1)社会保障への支出は小さい、(2)にもかかわらずそれまでは社会保障に代えて雇用の実質的な保障によって、格差が相対的に抑制されていた、(3)日本の社会保障支出の内訳は、年金、遺族関連、高齢者医療に集中した、(4)税制や社会保険は男性稼ぎ主が妻や子を扶養することを想定して設計されていた、(5)企業や業界ごとの雇用保障に職域ごとに区切られた年金や健康保険が組み合わせられて「仕切られた生活保障」が出来上がっていた。言い換えれば、日本型生活保障システムとは、労働法によって解雇が容易にできないため雇用が守られている「終身雇用」とよばれる長期雇用保障、および政府による中小企業を含む企業の保護育成政策によって達成された高度経済成長の成果としての雇用の拡大と低い失業率、またその帰結としての比較的少ない社会保障支出が好循環するシステムであった。雇用がそれなりに確保されることから失業率が低くなるので、所得が著しく少ない世帯数が抑制されるということであった。また、その帰結として社会保障費も少なくて済み、したがって税負担が小さいという循環システムの社会であった。これはヨーロッパ型の高福祉と高い失業率、高い税負担という循環システムとは反対のものであった。このような日本型生活保障システムは、ヨーロッパ型のシステムに比べて遅れたシステムと認識されていたので、韓国もやがては先進的な欧米型のシステムに移行しなければならないと韓国ではみられていた。IMFの支援条件は、新自由主義思想に基づいて作られていたので、従来の日本型の生活保障システムのすべてを破壊し、アメリカを中心としたアングロサクソン型システムを導入するものであった。すなわち、労働市場の柔軟化(容易な解雇)政策および資本の自由化措置ならびに高金利政策であった。その結果、高金利による企業の倒産で大量の失業者が生まれ、その倒産した企業を外資が買収するのであるが、雇用形態は正規雇用ではなく非正規雇用に替わった。イ・ヘギョン[2006:315.]は、1998年の失業者数はそれ以前より100万人以上も多い130人台に達し、失業率は2%台から7%以上に急増した。また景気回復過程では、正規雇用よりも臨時や日雇い労働者の雇用が増え、その比率は1997年4月には45.1%であったが、1999年4月には51.8%になったとしている。失業率の急増と非正規雇用の拡大は、格差拡大と貧困世帯の増加となり、政府はこれに対する対策の必要に迫られた。1998年に発足した労働者に支持基盤を持つ金大中政権は、日本型生活保障システムとは異なる新たな社会保障構築の必要に迫られ、「生産的福祉」という理念を掲げて韓国型の社会保障を模索し始めた。

本章では、第1節で韓国の最低生活保障制度を概観し、第2節では1999年に制定さ

れた最低生活を支える国民基礎生活保障法について説明し、第3節で2000年以降議論されるようになったベーシック・インカム（BI）についての議論を紹介する。

## 第1節 韓国の最低生活保障制度

上述したように、韓国では1997年の通貨危機の前までは高度経済成長が雇用を拡大し、失業率を比較的強く抑え、格差も徐々に縮小していた。その好循環は、社会支出を少ないものとしていた。しかし通貨危機以降、それまでのシステムは崩壊し、失業率が急激に高くなり、非正規雇用が拡大し、その結果格差も拡大した。金早雪 [2011: 225-248]によると、ジニ係数は1992年（0.254）ごろをボトムに1996年ごろまで低い水準で維持されていたが1998年に上昇に転換し、その後も上下しながら上昇傾向にあり、2009年には0.320を記録した。ラテンアメリカ諸国に比べるとジニ係数は低い（平等度が高い）ほうだが、通貨危機からのV字回復以降、所得分配の悪化傾向が続いているとしている。

このような社会変化を背景にして低所得者の最低生活を保障する制度が緊急に整備される必要があった。それ以前の韓国の社会保障制度には、雇用保険（1997年施行）、産業災害補償保険（労災：同1963年）、年金保険（同1988年）、医療保険（同1977年）、公的扶助としての生活保障（同1961年）があった。このうち最低生活保障制度は主に働けない人を対象としたものであり、失業者が大量に生まれた1998年以降はこれでは十分でなかった。金大中政権は「生産的福祉」という理念のもとに1999年に新しい公的扶助として国民基礎生活保障法（1999年制定、2000年施行）を定めた。

以下、韓国の最低生活保障制度のなかから年金保険、基礎老齢年金および緊急福祉支援法ならびに国民基礎生活保障法について概観する。

### 1. 年金保険

韓国の公的年金制度は、「特殊職域年金」とよばれる3つの職域の年金および国民年金ならびに基礎老齢年金から構成されている。「特殊職域年金」とは、1960年創設（1961年実施）公務員年金、1963年創設（同年実施）軍人年金、1973年創設（1975年実施）私学教職員年金である。これらの職域年金に該当しない従業員や自営業のための年金制度としては1986年創設（1988年実施）国民年金と2007年創設（2008年実施）基礎老齢年金がある。

1986年創設の国民年金は、1973年の「国民年金福祉法」の制定に基礎をもつが、それが実際に実施されるのは1986年の法改正により「国民年金法」へ名称変更がなされ1988年にスタートしてからである。この間実施が棚上げ状態にあったのは金成垣・山本克也

[2009:4-17]によれば1973年のオイルショックのため施行が1年延長され、その後再度1年延長され、1975年12月には制度実施機関を大統領が決めることとして、その後事実上無期限延期状態になったからとしている。また金成垣・山本克也[2009:4-17]は、1973年に国民福祉年金が法制化された理由は、1973年の重化学工業化計画の開発に必要な財源調達という機能が期待されたからであるとイ・ヘギョンは指摘しているとも述べている。重化学工業化政策が、オイルショックの影響で計画通りに実施されず、またその後起きたハイパーインフレなどの影響で1979年に大統領暗殺事件が起こり、さらにその後の経済のマイナス成長と政変などが重なったことが長く棚上げ状態にされていた理由とみられる。

国民年金は、1988年当初従業員10人以上の事業所を対象にしていたが、その後何度か変更を経て、1998年の法改正で国民皆年金となった。その後も引き続き2003年から財政問題や未加入者および未納者の問題が議論され、2007年の改正案（2008年実施）で財政問題解決のため給付水準の引き下げが行われ、また未加入者および未納者問題解決のため基礎老齢年金の導入が行われた。

## 2. 基礎老齢年金法

「基礎老齢年金法」は、低所得高齢者への無拠出手当てである。これは既存の「敬老年金」を引き継ぐもので、無年金高齢者の救済策として1996年に「老人・障害者福祉総合対策」のもとに導入され1997年7月の老人福祉法改正で1998年施行された。受給者は、国民基礎生活保障受給者と低所得者である。実態は公的扶助の高齢者手当てである。基礎老齢年金制度は税方式により65歳以上の高齢の60%に国民年金加入者平均所得の5%を支給するものであった。

## 3. 緊急福祉支援法

緊急福祉支援法は、2005年に制定され2010年までの時限立法として2006年から施行された。同法の主要骨子は、生計維持者の死亡、疾病、失踪、家庭内暴力からの逃避や自宅火災などの困窮者に対して他法での救済を原則として生活扶助、医療支援、住宅支援などの現物を原則1ヶ月または1回、国民基礎生活保障に準じて支援するもので、国民基礎生活保障法とは別途に制定されたものである（金早雪[2007]）。

## 第2節 国民基礎生活保障法

### 1. 国民基礎生活保障法の成立

「はじめに」で述べたように国民基礎生活保障法は、1999年に制定・公布され2000年10月から施行された。それ以前には植民地時代の1943年に制定された朝鮮救護令という生活保護制度があったが、国民基礎生活保障法は、これまでの恩恵的な生活保護ではなく、低所得者に対する国家の責任を強化する総合的貧困対策へと転換する内容であった。このような発想の大転換が行われたのは制定過程において市民団体が大きな力を発揮したところが大きい(ムン・ジンヨン(文振栄)[2005:159-178])。また金早雪[2004:43-53]は、国民基礎生活保障法が、IMF危機後、整理解雇を受け入れた労使政三者合意を補完するものとなったため、「外圧」との妥協の産物とみるむきもある。労働市場の規制緩和(特に整理解雇)など、自由主義的な経済政策と対になったことは事実で、この点も特徴の一つであるが、「福祉国家」化のこゝろ基点については、社会保障基本法(1995年)に始まっており、その発端は生活保護水準に関する憲法請願(1994年)であったことなどから、少なくとも公的扶助を中心とする狭義の社会保障の諸改正は社会的にも政治的にも「内発的」なものであったと確信すると述べている。

通貨危機直後の発足した金大中政権は、比較的底辺労働者に支持基盤を持つ政権であった。1999年8月15日に「生産的福祉社会建設」の構想を披露し、『DJ Welfarism 21世紀に向けた生産的福祉の道—『国民の政府』社会政策の青写真』という冊子のなかで「生産的福祉」について次のように定義している(株本千鶴[2001:382-384])。すなわち「すべての国民が人間的尊厳性と自矜心を維持できるように基礎的な生活を保障すると同時に、自立のかつ主体的に経済・社会活動に参加することができる機会を拡大し、分配の均衡性を高めることによって生活の質を向上させて、社会発展を追及する国政理念である」。本法は、受給権者の権利性と貧困に対する社会的責任の強調、保護を必要とする絶対的貧困層の基礎生活を国家が保障し、総合的自立・自活サービスを提供することによる「生産的福祉」の実現にあるとしている(株本千鶴[2001:382-384])。

従来の生活保護との大きな違いは、対象がこれまで18歳未満児童または65歳以上で労働能力のない者であったのが、労働能力のあるものにも範囲を拡大したことである。またこれまで自活支援計画はなかったが、国民基礎生活保障法では、労働能力のある者の世帯別に自活支援計画を作成し自活に必要なサービスを体系的に提供し自活を促進するとしている(株本千鶴[2001:382-384])。生活保護制度にあった年齢制限がなくなったため生活費支給対象者は1999年の54万人から2000年には154万人に拡大された。

## 2. 国民基礎生活保障法の理念

「生産的福祉」の内容については、様々な議論がありイギリスの労働党の「第三の道」を批判的に継承するものであるという議論もあるが、株本[2001]は、福祉先進国の第三の道と韓国の「生産的福祉」には根本的な違いがあるとしている。第三の道では国家の福祉的な介入を抑制し、市場機能を有効利用する方法がとられているが、韓国の場合は、第一に国家の責任による福祉の拡大が必要としている点が決定的に異なるとしている。ここでは詳しくそれに踏み込まないが、株本も述べるように、韓国では経済関係省の権力が強く、予算獲得のためには福祉が経済に貢献する生産的なものであることを強調する必要があったため敢えて「生産的」という言葉を用いたとみられる。またその後の政権である盧武鉉政権は、福祉政策の理念として「参与福祉」を提示し、国政課題の一つとして位置づけた。「参与福祉」の理念は、前政権の「生産的福祉」の理念を継承しながらも福祉に対する国家の役割と責任の強化、福祉政策の策定・執行・評価過程での国民の参与を何よりも強調する点で「生産的福祉」と異なるとされる。また福祉拡大と経済成長は相互補完関係にあるという考え方も反映されている(株本[2004: 382 - 384])。

株本[2009:18-28]は、金大中政権と盧武鉉政権の社会保障政策の理念は、経済成長を最優先課題としていた過去の朴政権に代表される独裁政権との差別化を図ることを目指しており、権利としての社会保障や成長と分配の均衡を実現する方策を説いたものであるが、現実には予算や未熟なインフラなどの制約があり、日本を含む先進国福祉におけるような社会保障制度の成熟度には未だ及ばず課題が多いと分析している。

### 第3節 韓国におけるBIの議論

#### 1. 政党の考え

2012年は、韓国の大統領選挙がある。今回の大統領選挙の争点は、格差の縮小である。李明博政権の5年間で格差が拡大したという認識が国民に定着しているため、与野党とも格差縮小社会の実現を政策目標にかかげ、積極的な福祉政策を次々と発表している。特に、格差縮小のため、現金給付政策を争うように打ち出している。韓国の貧困についてカン・ナムン[2009]は、「わが国の高齢者人口が急増し、全体の世帯の貧困率は15.1%であるが、高齢者世帯の貧困率は40.1%と推定される。現在ほとんどの高齢者に年金が支給されていない」と述べている。

2012年2月21日の『朝鮮日報』の記事は、4月の韓国総選挙を控え、与党・セヌリ党と野党・民主統合党が相次いで打ち出した福祉公約を全て実現させるためには、年間最

大で 67 兆ウォン（約 4 兆 7600 億円）、5 年間で 340 兆ウォン（約 24 兆 1400 億円）かかるとする政府試算が示されたとしている。特に、個別事業で最も多額の財源が必要なのは「国民基礎生活保障受給者、扶養義務者の基準緩和」で、毎年少なくとも 4 兆ウォン（約 2840 億円）の資金がかかることが分かったとしている。この公約は、貧困層の高齢者でも、子どもに所得がある場合、生活費支援の対象から除外している現行制度を廃止する内容で、与野党双方が掲げていると伝えている。

## 2. B I への関心の高まりの背景

「子どもに所得がある場合、生活費支援の対象から除外している現行制度を廃止する」という政策を与野党が公約として掲げている。つまりもはや家族に期待できないということである。その意味でも、個人に支払う B I への関心が高まっている。B I については、パリース[1995 日本語訳 2009]は、「その人が進んで働く気がなくても、その人が裕福であるか貧しいかにかかわらず、その人が誰と一緒に住んでいようと、その人がその国のどこに住んでいようと、社会の完全な成員すべてに対して政府から支払われる所得である」としている。

なぜ今 B I の構想が注目を集めているのか。韓国では社会主義を掲げる北朝鮮との対決から政治的には独裁政権または軍事政権と形容された非民主的な政権が長く続き、この政権が日本型生活保障システムを採用していたので、民主化された後の政権下における生活保障システムは、先進国タイプの手厚い生活保障システムに転換し、格差や貧困はより縮小することが期待されていた。しかし、現実には新自由主義による市場主義が導入され、失業と非正規雇用が増加し、ワーキングプアという新たな問題がおきている。他方、対決していた北朝鮮の現実に対する幻滅は、思想の行き詰まりと帰結した。このようなことから B I は広範な貧困問題に新たな解決の方向を提示する思想として各方面から関心を集めるものとなっている。韓国は、日本と同じく 2010 年に BIEN<sup>3</sup>に加入した。また、2010 年には「基本所得（B I）連合」が作られている。

## 3. B I の議論

日韓両国の B I 研究者は定期的に B I の研究報告と発表を行い、情報の共有と蓄積をしてきた。2011 年に発表されたイ・ミョンヒョン、パク・キョンイル、カン・テソン[2011: 285-314]「韓国と日本の基本所得制度構成戦略に対する専門家評価研究」<sup>4</sup>は、日韓両国において B I 構築のための戦略的含意を得るため、日本の B I 研究者 4 名と韓国の B I

<sup>3</sup> 「ベーシックインカム欧州ネットワーク（Basic Income European Network: BIEN）」

<sup>4</sup> 原文韓国語

研究者6名に設問調査を行って分析したものである。本研究では、日韓においてはB I導入に影響を与える重要な制度的要因について分析している。結論を簡単に要約すれば、韓国の研究者は、B I実現に影響を与える戦略要素の中で、利子、配当、株式および不動産の譲渡差益等に高率の租税賦課をする政策が重要であると考えている。これに対して日本では財源確保のための所得控除廃止と累進課税の引上げを重要な要素と考えている。

カン・ナムン[2009、2010]は、「B I韓国ネットワーク」の2009年の集まりで代表に選ばれたB Iでは代表的研究者であるが、韓国の基本的な給付モデルでB Iの支給を具体的に計算している。このモデルは、年金、失業給付、国民基礎生活保障を廃止して、医療保険、障害者補助のような特別に必要な部分を残し、未成年者も含めてすべての個人に無条件で支給し、資格条件や義務はないという前提で、最低生活費以上を支給するというものである。そして年齢が増加するほど支払額が増加するというモデルになっている。B Iの支給額は年齢によってのみ差がでるとし、39歳以下は1人当り年間400万ウォン（約28万円）、40～54歳は1人当り年間600万ウォン（約42万円）、55～64歳は1人当り年間800万ウォン（約56万円）、65歳以上は1人当り年間900万ウォン（約63万円）を支給し、毎年GDP成長率だけ支給額を上げるとしている。さらに、国内に5年以上居住した外国人にも給付をするが、そのための追加財源は290兆ウォン（約20兆円）に達し、この財源は、主に利子、配当など不労所得と証券の譲渡益など投機所得、土地税と環境税を強化したり新設したりして調達するとしている。韓国社会がすでに基本的な収入財源のための十分な経済的状况を備えていることを前提に、ベーシック・インカムビジョンを具体化させており、グローバル化のモデルを提示しようとする試みも評価されている。

おわりに

本章では、韓国が長らく日本型生活保障システムを採用して高度経済成長を達成してきたが、1997年の通貨危機を契機に新自由主義に基づく制度を導入し政策転換したため、貧困層が増加に転じ、新たな生活保障システムが作られたことを述べた。しかし、その新たな生活保障システムである国民基礎生活保障法は未だ十分なものではなく、現在も改善の努力が積み重ねられている。2012年の大統領選挙の争点は、格差縮小と貧困削減であり、B Iの思想が関心を集めている。B Iの実現には、制度の改革として税体系の改革が必要であるというのが研究者の認識であるが、与野党は、国民基礎生活保障法の改訂を政策目標としており、今後の行方を注視したい。



## 参考文献

### <日本語文献>

- イ・ヘギョン[2009] (山地久美子訳) 「韓国福祉国家性格論争の含意と研究方向」(金淵明編『韓国福祉国家性格論争』流通経済大学出版社) pp.312-340。
- 大沢真理[2007] 『現代日本の生活保障システム—座標とゆくえ』岩波書店
- 株本千鶴[2001] 「アジア 大韓民国」(仲村優一 阿部志郎 一番ヶ瀬康子編『世界の社会福祉年間 2001』旬報社) pp.373-416。
- [2004] 「アジア 大韓民国」(仲村優一 阿部志郎 一番ヶ瀬康子編『世界の社会福祉年間 2004』旬報社) pp.215-251。
- [2009] 「金大中・盧武鉉政権の社会保障政策」(『海外社会保障研究』No.167) pp.18-28。
- 金成垣・山本克也[2009] 「韓国の社会と社会保障制度」(『海外社会保障研究』No.167 夏) pp.4-17。
- 金早雪[2004] 「IMF体制と『韓国型福祉国家』」(『海外社会保障研究』No.146 pp. 43-53。
- [2011] 「アジア 大韓民国」(宇佐見耕一・小谷真男・後藤玲子・原島博 編『2011世界の社会福祉年鑑』旬報社) pp.225-248。
- 水野順子[1999] 「韓国の経済自由化と1997年のデフォルト危機」(『アジア研 ワールドトレンド』第47号7月 pp. 37-43。
- 宮本太郎[2009] 『生活保障 排除しない社会へ』岩波新書。
- ムン・ジンヨン (文振栄) [2005] 「国民基礎生活保障制度」(武川正吾・キム・ヨンミョン (金淵明) 編『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』東信堂) pp. 159-178。

### <外国語文献>

- Parijs Phippe Van [1995 reprinted 2003], *Real Freedom for all*, Oxford: Clarendon Press) (後藤玲子 齊藤拓 訳『ベーシックインカムの哲学』、勁草書房、2009年)。
- 강남훈 (カン・ナムン) [2009] “모두에게 무조건! '기본소득'을 - 공황 이후의 대안-1 고용과 소득, 사회안전망” 《민중의소리》, 2009년 3월 12일 작성. 2009년 5월 12일 확인. (「皆に無条件! '基本所得'を - 恐慌以後の代案-1 雇用と所得, 社会安全網」『民衆の声』2009年3月12日作製 2009年5月12日確認): <http://www.vop.co.kr/A00000245774.html> 2012年3月12日閲覧)
- [2010] 「기본소득도입모델과 경제적 효과」『진보평론』Vol. 45、pp. 12-43。(「ベーシック・インカム導入モデルと経済的効果」『進歩評論』)
- 이명현 박경일 강대선(イ・ミョンヒョン、パク・キョンイル、カン・テソン)[2011] 「한국과 일본의 기본소득 제도 구성 전략에 대한 전문가 평가 연구」『보건 사회 연구』Vol. 31. No. 4) pp. 285-314。(「韓国と日本の基本所得制度構成戦略に対する専門家評価研究」『保健社会研究』)