

20世紀の韓国

——なぜ福祉国家の発展がなかったのか

金 成 垣

1 問題の提起

福祉国家は、工業化がすすみ経済成長を経験してきた西欧先進諸国の20世紀の歴史的産物であるとされる（Wilensky 1974=1985；Pierson 1991=1996）。実際、多くの西欧諸国において、20世紀前半に大恐慌や戦争による大量失業・貧困問題に対応するために登場した福祉国家は、その後、戦後から1970年代前半にかけての高度経済成長期のなかで、急速な発展を遂げた。馬場（1997）が「賃金爆発」と「福祉爆発」と呼んだように、高い賃金の安定した雇用の保障と社会保障制度の拡充によって、それを両軸とした福祉国家が、いわゆる「黄金時代」（Flora 1986-）を迎えたのである。日本が、西欧諸国と同様のかたちで「福祉国家の黄金時代」を経験したかについては疑問が残るにしても（武川 1999：第5章）、戦後直後の深刻な失業・貧困問題に対応する過程で福祉国家が登場し、それが、1960～70年代の高度経済成長期を通じて急速かつ大幅な発展をみせたのは確かである（田多 2007；宮本 2008）。

それに対して韓国はどうか。20世紀後半において韓国は、先進諸国に比べると遅れたものの、アジア NIEs（Newly Industrializing Economies = 新興工業経済地域）と呼ばれたように、1960年代以降、急速に工業化をすすみ目覚ましい経済成長を遂げてきた。戦後、西欧諸国において、フランスの「栄光の30年間」（Trente Glorieuses）、西ドイツの「経済の奇跡」（Wirtschaftswunder）がいわれ、また日本に対して「日本の奇跡」（Japanese Miracle）がいわれたのと同様に、韓国に対しても「漢江の奇跡（Miracle on the Han River）」がいわれ、世界の注目を集めたのは周知の通りである。実際、後に取り上げるように、1960年代初頭から1990年代まで韓国は、40年近くのながきにわたって平均して9%以上の高い成長率を記録した。それは、先進諸国のなかでもっとも長期間にわたって高い経済成長を遂げてきた「日本も経験したことのない画期的な経験」（服部 2001a：3）であった。

にもかかわらず、20世紀の韓国において、先進諸国が高度経済成長期に経験したような、高い賃金の安定した雇用の保障と社会保障制度の拡充を両軸とした福祉国家の発展はみられなかった。むしろ賃金の引き上げと社会保障制度の導入は極力避けられてきた。そのため、福祉国家研究では、先進諸国に比べて、韓国の福祉国家としての未発展あるいは未熟さが指摘されつつ「福祉後進国」と位置づけられるのが一般的であった（ホン・ギョンジュン 1999；キム・ヨンミョン 2004）。経済成長が福祉国家の発展においてもっとも重要な要因であるとする福祉国家研究の通説とは異なり、20世紀の韓国では、他の先進諸国より高くかつ長い高度経済成長を経験したにもかかわらず、福祉国家の発展はなかったのである。それはなぜか、そしてその意味は何か。

以上のような問題関心を背景にしながら、本稿では、福祉国家の発展要因として、経済成長の高低という量的側面ではなく、その質的側面つまり経済成長のパターンに焦点をあてて、福祉国家の発展がなかった韓国の20世紀の実態に接近する。

まず第2節では、韓国が、先進諸国とは異なる経済成長のパターン、つまり輸出指向型工業化によって経済成長を図ってきたことに着目し、その輸出指向型工業化のなかで、国内で生産

した商品に国際競争力をもたせるべく「安価な労働力」の確保が不可欠であったこと、そして、その安価な労働力を確保するために、労働コストの上昇をもたらしうる賃金の引き上げと社会保障制度の導入が避けられてきたことを指摘する。次に第3節では、安価な労働力の確保に関して、賃金の引き上げと社会保障制度の導入を求める労働運動を徹底して弾圧してきた軍事独裁政権の役割を指摘する従来の研究とは異なり、重化学工業化の過程で実現した韓国特有の、いわゆる「技術・技能節約的發展」が、その安価な労働力が確保できる社会経済的条件を作り上げたことを明らかにする。この「技術・技能節約的發展」の成功と持続によって、軍事独裁政権が崩壊した1987年の民主化以降においても、輸出志向型工業化による経済成長を実現するための安価な労働力が持続的に確保されるなか、韓国では、高い賃金の安定した雇用の保障と社会保障制度の拡充による福祉国家の発展はみられなかったのである。以上をふまえ最後に第4節では、先進諸国における福祉国家の歴史的経験と対比しながら、20世紀末までに福祉国家の発展がなかった韓国固有の政策的文脈をまとめつつ、その普遍的意味と今後の課題を指摘する。

2 輸出指向型工業化による高度経済成長

(1) 不可欠な条件としての「安価な労働力」

輸出指向型工業化とは

1960年代初頭以降の韓国にみられた経済成長のパターンあるいはその特徴については、これまで開発経済学やアジア経済論で多くの研究が行われてきた。「後発型工業化」、「キャッチアップ型工業化」、「輸出指向型工業化」、「複線型工業化」、「組立型工業化」、「対外志向型工業化」等々、多様な捉え方が存在する¹。それらに共通するもっとも基本的な側面として、輸出指向型工業化をあげることができる。

輸出指向型工業化は、簡単にいえば、戦後、遅れて工業化に乗り出した後発国が先発工業国から設備機械や部品および素材を導入し、それを活用して国内で生産した商品を、価格競争力をもって海外の市場で販売することで経済成長を図るものであった。確かに1962年に開始した第1次経済発展計画（1962～66年）には、経済成長のための主要な戦略として輸出指向型工業化が組み込まれ、その輸出指向型工業化が、その後につづく経済発展計画のなかで経済成長を実現するためのもっとも重要な戦略となっていた²。第1次計画から第2次計画（1967～71年）

¹ 20世紀後半における韓国（を含むアジア諸国・地域）の工業化の特徴についての研究は枚挙にいとまがない。たとえば、渡辺（1983）、今岡ほか編（1985）、山田（1993）、末廣（2000；2006）、松本・服部編（2001）、服部（2005；2007）、遠藤ほか編（2018）、後藤（2019）等々、数多くの研究が存在する。そのうち、韓国に関しては主に松本・服部編（2001）と服部（2005）、そして、韓国を含むアジア諸国・地域に関する最近の研究としては主に遠藤ほか編（2018）と後藤（2019）の研究が大いに参考になる。

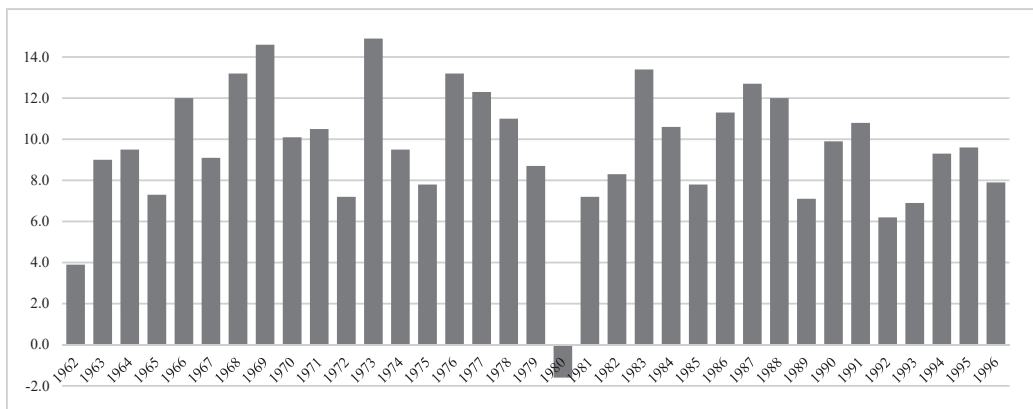
² 韓国の経済成長戦略が完全に輸出指向型工業化によってすすめられてきたとはいえない（服部 2001a：17-18；2005：81-82；ユン・ホンシク 2019b：350）。なぜなら、輸出指向型工業化とともに、主に部品や素材の国産化を図る努力も行われたからである。たとえば、POSCO（浦項総合製鉄）が1970年代に建設され、その後、拡大が重ねられ、2000年代に入ってから、世界最大の粗鋼生産量を誇ることとなった。また、自動車産業や半導体なども国産化の努力が重ねられてきた分野である。このように、「輸出指向型」と「内需型」が同時にすすめられたということで、韓国の工業化の特徴を「腹線型工業化」と呼ぶこともしばしばある（今井ほか編 1985；イ・ビョンチョン 2000）。しかし、工業化の過程における貿易・経常収支に関するマクロデータでみるかぎり、赤字が目立っており、それは主に、輸出指向型工業化の推進のための設備機械や部品および素材の輸入（主に日本）によるもので

までの1960年代は、主にアパレルや雑貨および玩具などの軽工業分野の労働集約的産業が中心であったが、1970年代に入り、第3次計画（1972～76年）からは、自動車や家電製品などの資本および技術集約的な重化学工業を中心とした輸出指向型工業化が本格的に展開された。

もちろん戦後、すべての後発工業国において、工業化とそれによる経済成長を図るうえで、輸出指向型戦略が採用されたわけではない。国内の市場が比較的小さく、天然資源にも恵まれていない韓国では、国内の市場と産業を保護および育成することで先発工業国からの輸入を代替する「輸入代替工業化」戦略は適合しなかった（チョ・スン 1998：14；ヤン・ジェジン 2020：78-79）。狭い国内市場や乏しい天然資源といった、工業化のための不利な初期条件のもとでは、安価で豊富な労働力を活用し労働集約的な製造業分野を中心に輸出主導の戦略をとった方が、経済成長の実現のための現実的な選択であった。韓国が経済成長をめざすうえでそれ以外の方法はなかったといってよい。「安価な労働力」こそが、韓国の生産と輸出の源泉であったのである（服部 2001a：16）。

＜図表1＞経済成長率の推移（1962～96年）

（単位：％）



出所：統計庁「国民計定」（<https://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>）から作成。

＜図表1＞は、第1次経済発展計画が始まった1962年から第7次計画（1992～96年）が終了する1996年までの経済成長率を示している。年平均成長率9％以上の長期間にわたる高度経済成長をみると、安価な労働力を生産と輸出の源泉とした韓国の輸出指向型工業化の成果はじつに大きかったといわざるをえない。

軽工業から重化学工業へ

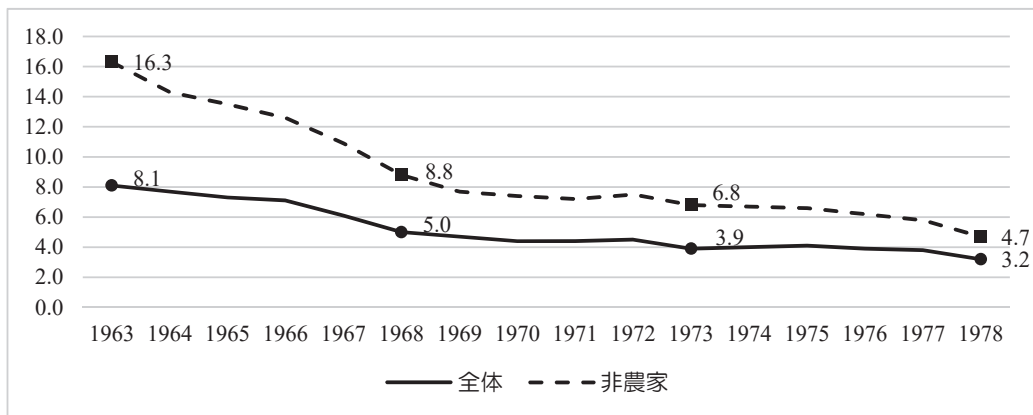
1960年代に軽工業分野を中心に輸出指向型工業化がすすめられた時期には、その安価な労働力は自然に確保されていた。というのは当時、農村人口が圧倒的に多い、いわゆる農村社会であった韓国では、朝鮮戦争（1950～53年）以降の人口増加と相まって、農村から絶えることなく労働力が供給されていたからである。この農村からの安価で豊富な労働力の供給が、近代工業分野で働く労働者の賃金上昇の抑制要因となる（いわゆる「生存賃金」しか払われない）の

あった。この点をふまえて、韓国の工業化の特徴は、「内需型」という側面を認めながらも、やはり「輸出指向型」を強調する見解が圧倒的に多い。

は、従来の開発経済学とくにルイス・モデルによって指摘されてきた（Lewis 1954；服部 2005：67-74）。加えて、当時、軽工業分野で働く低熟練労働者の多くが、農村から出稼ぎに出た比較的若い女性であったため³、彼女らが世帯の主な稼ぎ主ではなく家計補助的な収入源を提供する役割をしていたこと、そして彼女らの失業や貧困問題が社会的リスクではなく、農村にいた家族の責任とされていたことも、賃金の引き上げや社会保障制度の導入の圧力を顕在化させない要因であった。このような状況のなかで、この時期、経済成長はあっても、高い賃金の安定した雇用の保障と社会保障制度の拡充を両軸とした福祉国家の発展が求められることはなかったのである。

<図表2>失業率の推移（1963～78年）

（単位：％）



出所：統計庁「経済活動人口調査」（<https://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>）から作成。

ところが、重化学工業化が本格的に始まる1970年代に入ると、ルイスの転換点が訪れる。「これまで無制限的に供給されてきた低熟練労働者が枯渇してしまった」（金昌男・渡辺 1996：180-181）のである。実際に、<図表2>にみられるように、当時の非農家における実質失業率は、1963年に16.3%であったのが、1968年には8.8%へと半減し、重化学工業化が本格的に始まった1973年には6.8%となった。その後も低下しつづけ、1978年には4.7%まで下がる。このような剰余労働力の急速な減少が近代工業分野における賃金引き上げの圧力となった。

それに加え、1973年の「重化学工業化宣言」によって、第3次経済発展計画から本格的に始まった重化学工業化が賃金引き上げの圧力にさらに拍車をかけた。それまでの労働集約的な軽工業から、自動車や電子製品など資本および技術集約的な重化学工業へと産業転換が行われるなか、軽工業時代とは異なり一家の稼ぎ主である男性労働者が増加したこと、そしてその重化学工業分野において熟練労働者が不足していたことが、賃金の引き上げとともに社会保障制度の導入を含めて労働コストの上昇をもたらす状況を生み出したのである。高い賃金の安定した雇用の保障と社会保障制度の拡充による福祉国家の発展が求められることのなかったそれまでの状況に変化が生じたといえよう。

しかしながら、この時期に、剰余労働力が急減しても、また労働集約的な軽工業から重化学

³ 1985年のデータであるが、アパレル産業では88%、繊維産業では77%、電子産業では68%が女性で、その90%以上が29歳未満であった（ユン・ホンシク 2019b：377）。

工業へと産業転換が行われても、輸出指向型工業化による経済成長を図りつづけるかぎり、国内で生産した商品に国際競争力をもたせるためには、「低コスト優位」つまり「価格競争力を確保する以外にはありえ」ず（服部 2001a：18）、依然として安価な労働力の確保は不可欠であった。実際、重化学工業化のなかで韓国では、労働コストの上昇をもたらしうる賃金の引き上げと社会保障制度の導入が避けられ、安価な労働力を武器とした経済成長を持続することができた。当時の高い経済成長率は、上記の〈図表1〉で確認した通りである。

韓国の重化学工業化における安価な労働力の確保に関しては、政治的な要因が指摘されることが多い。すなわち、朴正熙政権（1961～79年）や全斗煥政権（1980～87年）の軍事独裁政権に典型的にみられるように、賃金の引き上げや社会保障制度の導入など労働条件の改善を求める労働運動を徹底して弾圧する「権威主義的開発国家」の存在が、重化学工業化における安価な労働力の持続的な確保を可能にしたとされる。

（2）「権威主義的開発国家」の所産？

「権威主義的開発国家」による労働運動の弾圧

そういった見解のもっとも代表的な研究としてとりあげられるのが、イ・ヘギョン（李恵炅）の論文「権威主義的資本主義社会における福祉国家の発達——韓国の経験」である（イ・ヘギョン 1993）⁴。

同論文においてイ・ヘギョンは、1960年代前半以降にみられた持続的かつ目覚ましい経済成長にもかかわらず、高い賃金の安定した雇用と社会保障制度の拡充による福祉国家の発展がみられなかった韓国の状況に対して、「権威主義的開発国家」という概念を用いて説明する。すなわち、当時の米ソ冷戦構造を背景にして生まれた権威主義的開発国家は、軍事クーデターによって政権を握った朴正熙政権と全斗煥政権にみられるように、軍事独裁の政治的正当性の確保と北朝鮮との体制対決における勝利のために、経済成長を最優先目標とした。それは「反共開発主義」とも呼ばれる。その反共開発主義を前面に出しつつ、権威主義的開発国家は、「労働者の集団行動を他のいかなる社会的運動より直接的な脅威」（イ・ヘギョン 1993：177）とみなし、労働条件の改善を要求する労働運動に対する弾圧を強化することとなった。賃金の引き上げや社会保障制度の導入など労働条件の改善をもたらす労働コストの上昇は、経済成長を妨げるものとされ極力避けられたのである。

実際、朴正熙政権においては、1971年の「国家保衛に関する特別措置法」によって労働者の団体交渉や団体行動を強く規制し、1973年には労働関係法の改正によって労働運動に対する国

⁴ 20世紀末までの韓国において、福祉国家の発展がみられなかったことに関して「権威主義的開発国家」による労働運動の弾圧を強調する見解は、イ・ヘギョンの研究に限るものではない。南北分断に着目する見解（キム・ヨンミョン 1993）、国家の市場指向的政策傾向の強さを強調する見解（チェ・ギョン 1997）、政策決定者の合理的選択を重視する見解（キム・テソン 1996）など、当時の状況に関する多様な研究が存在するが、そこに共通するキーワードとしては、「権威主義的開発国家」をあげることができる。権威主義的開発国家としての当時の独裁政権が、賃金の引き上げや社会保障制度の導入など労働条件の向上を求める労働運動を弾圧してきたのである。なお、韓国における福祉国家の未発展に関するそれらの見解の背後に、「労働者の政治的力が大きければ福祉国家が発展する」という、政治的要因を浮き彫りにして福祉国家発展を説明する権力資源動員論（power-resources model）の考え方があったことを指摘しておきたい（Korpi 1978；新川ほか 2004：180-181；ヤン・ジェジン 2020：84）。韓国では、権威主義的開発国家のもとで、一般的に福祉国家発展の推進力とされる労働者の政治的力が強く抑圧されてきたことが、福祉国家の発展を阻害してきたといえるのである。

家介入の強化を図った⁵。また1979年の朴正熙大統領の死亡後、2度目の軍事クーデターによって登場した全斗煥政権においても、1980年の「労働系浄化措置」に典型的にみられるように、賃金の引き上げなど労働条件の改善を要求する労働運動は、朴正熙政権のときよりも厳しい弾圧の対象となっていた（Yang 2017：86-87；ユン・ホンシク 2019c：158-159）。

以上のような権威主義的開発国家による労働運動の弾圧が、当時の安価な労働力の確保を可能にし、長期間にわたる高度経済成長の実現に大きく貢献したことは事実である。そのような権威主義的開発国家であったがゆえに、当時の韓国では福祉国家の発展がみられなかったのである。それについて否定するつもりはない。しかしながら、安価な労働力の確保に関しては、権威主義的開発国家による労働運動の弾圧という政治的な側面だけで説明しきることはできないことを指摘しなければならない。

輸出指向型工業化の特性：「外向きの工業化」

まず、当時の安価な労働力の確保には、韓国の高度経済成長を牽引した輸出志向型工業化の特性が深くかかわっていることを忘れてはならない。

というのは、戦後の先進諸国における高度経済成長が、フォーディズムという経済体制によってもたらされたといわれるように、そこでは、自動車や家電製品など重化学工業製品を中心とした、国内での「大量生産・大量消費」の実現が経済成長のための何より重要な条件であった。大量生産に合わせて大量消費を実現させるためには、いうまでもなく、国内に十分な購買力をもつ豊かな中間層の存在が必要であった。それは、高い賃金の安定した雇用の保障と社会保障制度の拡充、つまり福祉国家の発展によって実現された。しかしながら、韓国が経済成長のために採用した輸出指向型工業化は、「外向きの工業化」（山田 1993：167）あるいは「外向きの経済成長」（OECD 1979）と呼ばれるように、国内で生産した商品を海外の市場で販売することが目的であったため、国内での需要拡大は相対的に軽視されることとなった。

実際、20世紀の韓国は、いわば「貿易の太平洋トライアングル構造」（末廣 2014：54-58）のなかで、日本から輸入した機械設備や部品および素材を活用し、国内で重化学工業製品を生産して、その最終商品をアメリカ市場で販売するかたちで経済成長を図ってきた。1970年代前半以降に輸出指向で展開された重化学工業化において、韓国国内で生産する自動車や家電製品また半導体などは、その輸出先が最初からアメリカ標準をあわせていたとされる（松本 2001：37-38）。1980年代後半の時点でみて、韓国で生産する家電製品の70%以上がアメリカへの輸出に向けられていた（野村総合研究所編 1988：129）。このような「国内生産・海外販売」を軸とし「国内市場を犠牲にした」（山田 1993：167）「外向きの工業化」のなかで、国内に十分な購買力をもつ豊かな中間層が積極的に求められることはなかったといえる。当時の韓国に必要なだったのは、その豊かな中間層ではなく、国内で生産した商品に海外市場での価格競争力をもたせるための安価な労働力であったのである。

このような状況のなかで、韓国の高度経済成長期においては、先進諸国における福祉国家発展の歴史的経験と異なって、高い賃金の安定した雇用の保障と社会保障制度の拡充による豊か

⁵ 1960年代にも、朴正熙政権の初期において、勤労基準法の改正（1961年）、労働組合法や労働争議調整法および労働委員会の全面改正（1963年）など、労働者の賃金引き上げを抑制するための国家介入を強める動きはあった。しかしながら、本文中でもみたように、農村からほぼ無限に労働力が供給されていた当時の状況からすると、そういった国家の介入がなくても低い賃金水準が維持できたといえる。

な中間層の育成は、重要な政策課題として登場しなかった。1950年代後半以降の日本の重化学工業化過程でみられた所得倍増計画のような政策や国民皆保険・皆年金体制の構築およびその給付水準の大幅な引き上げは、韓国にはなかったのである。

1970年代前半以降の重化学工業化による長期間にわたる高度経済成長にもかかわらず、韓国で、安価な労働力の確保が最優先課題となり、福祉国家の発展がなかったことに関しては、以上のような「外向きの工業化」という側面とかかわらせて考えなければならない。それについての考慮なしに、権威主義的開発国家による労働運動の弾圧という政治的側面だけで、福祉国家の発展がみられなかった当時の状況を説明しきることはできないのである。

韓国特有の重化学工業化のパターン：「技術・技能節約的發展」

次に、「権威主義的開発国家」による労働運動の弾圧より、また国内に豊かな中間層を必要としない「外向きの工業化」の推進より、当時、安価な労働力を確保するうえで重要な役割を果たしたのが、韓国特有の重化学工業化のパターンであったことを指摘しなければならない。

その韓国特有の重化学工業化のパターンとそれによる安価な労働力の確保については、これまで韓国に関する福祉国家研究で注目されることがほとんどなかった。しかし、産業社会学あるいは労働社会学の分野で、服部（2001a；2001b；2005）や横田（2012a）の研究など、少数ではあるものの、安価な労働力の確保を可能にした韓国特有の重化学工業化のパターンが、当時の韓国における福祉国家の未発展に決定的な役割を果たしたことを明らかにするうえで、重要なヒントおよびエビデンスを提供している優れた研究が存在する。それらの研究成果を参考にすると、1970年代前半以降における重化学工業化のなかで、賃金引き上げの抑制と社会保障制度導入の回避をもたらした主要因として、いわゆる「技術・技能節約的發展」という韓国特有の重化学工業化のパターンを浮き彫りにすることができる。その「技術・技能節約的發展」が、権威主義的開発国家の最優先目標としての経済成長を達成するために、また、「外向きの工業化」の推進による経済成長を実現させるために、不可欠な安価な労働力の確保を可能にする社会経済的基盤を提供したといえる。

そこで次節では、韓国の重化学工業化のなかで、安価な労働力の確保を可能にした「技術・技能節約的發展」に焦点をあてて、その「技術・技能節約的發展」のなかで、賃金の引き上げが抑制され、社会保障制度の導入も回避されてきたこと、つまり福祉国家の発展が妨げられてきたことを明らかにしたい。

3 「技術・技能節約的發展」の成功とその帰結

(1) 重化学工業化のなかの「安価な労働力」の確保

「技術・技能節約的發展」とは

「技術・技能節約的發展」とかかわって、服部（2001b；2005）によれば、韓国における重化学工業化が、1970年代から始まったME（Micro Electronics）化の時期と重なったことが重要である。ME化以前に重化学工業化をすすめた日本や他の先進諸国で、加工技術が重要な役割を果たしたこととは異なり、韓国では、製品のより早い、精密な加工を可能にしたME化以降のNC（数値制御、Numerically Control）工作機械や高い品質の部品および素材を先進国（主に日本）から輸入し、それを単に、国内で安価な労働力を活用して組み立てて輸出するかたちで重化学工業化がすすめられた。これが、一般にいわれる韓国の重化学工業化過程にみら

れた「組立型工業化」(Leby and Kuo 1991；服部 2001a；Fujimoto 2006；チョン・ジュンホ 2016；チョン・ビョンユほか 2017) という特徴である。

重要なのは、その組立型工業化の推進によって、韓国は、重化学工業化に必要とされる技術や技能が体化された生産材を積極的に導入して活用することで、技術蓄積や技能形成にかかる時間やコストを節約しながら経済成長を図ることができたという点である。これを服部は、「技術・技能節約的發展」と呼ぶ(服部 2001b)。1970年代前半以降、日本や他の先進諸国に比べて遅れて重化学工業化をすすめた韓国にとって、この組立型工業化による「技術・技能節約的發展」は、経済成長を実現させるための不可避的な選択であったとされる(服部 2001b：114)。いずれにせよ、1980年代半ば以降に韓国が、高度経済成長をつづけつつ、自動車や家電製品また鉄鋼や半導体などの分野で世界的に競争力をもった重化学製品輸出国となったことは、この「技術・技能節約的發展」の成功の証とみてよい⁶。

本稿の問題関心からしてここで注目しなければならないのが、以上のような韓国の重化学工業化の過程でみられた「技術・技能節約的發展」が、以下にみるように、安価な労働力からなる労働市場の形成に重要な社会経済的基盤を提供し、それが、福祉国家の発展を妨げる要因となったことである。

「安価な労働力」からなる労働市場の形成とその帰結

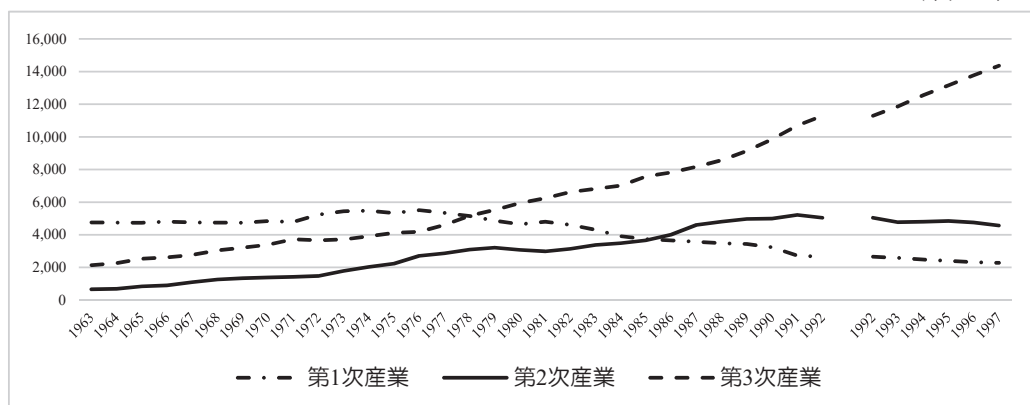
1970年代前半以降の重化学工業化の過程で、「技術・技能節約的發展」がすすめられるなか、韓国では、生産性の高いその近代工業分野で働く労働者は相対的に少なく済み、生産性の低い前近代的なサービス産業分野に多くの過剰人口を残すこととなった。

重化学工業化が本格的に始まった1970年代前半以降、韓国では、農林漁業分野における就業者数が顕著に減少し、近代工業分野の就業者数が急速に増加した。ところが、上でみた組立型工業化による「技術・技能節約的發展」のなかで、剰余労働力をその近代工業分野で十分に吸収することができなかった。実際、＜図表3＞にみられるように、第3次産業分野は、本格的な重化学工業化とともに第1次産業の農林漁業分野の就業者数が急速に減っていく1970年代後半以降、就業者数のもっとも多い産業分野となっていく。第1次産業の就業者が、第2次産業分野に多く吸収されたことは事実であるが、主に前近代的なサービス業を中心とした第3次産業分野への吸収がそれより大きかったのである(ユン・ホンシク 2019b：390)。同じく＜図表3＞で確認できるように、このような状況は、重化学工業化がさらにすすんだ1980年代以降も持続し、より顕著になっていく。

⁶ この点については、次の文献をあわせて参考にされたい。服部(2001a：6)、服部(2001b：115)、チョン・ジュンホ(2016：79-80)、ユン・ホンシク(2019c：260)などである。

＜図表3＞産業別就業者の推移（1963～1997年）

（単位：千人）



出所：統計庁「経済活動人口調査」（<https://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>）から作成。

注：1992年から統計基準に変更があったため、連続した正確な推移を示すことはできないが、全体的な傾向が確認するうえではこのグラフで十分であろう。

以上のように、1970年代前半以降における重化学工業化のなかで韓国では、主に大都市において、近代工業分野で提供できる雇用以上の労働力が農村から流入し、前近代的なサービス産業分野の就業者が減るどころか、むしろ増えていった。当時の労働市場に関する実証分析を行った横田（2012a：第1章）が指摘した「都市雑業層」ともいうべき前近代的な都市インフォーマルセクターの形成は、まさに重化学工業化の過程で「技術・技能節約発展」がもたらした以上のような状況を明らかにしたものである。その前近代的な都市インフォーマル・セクターにおける産業予備軍の存在が、賃金引き上げの抑制要因として作用したことはいうまでもない。同時に、主に前近代的なサービス業を中心としたその都市インフォーマル・セクターが雇用の受け皿となり、それが、労働者の失業・貧困問題に対応するための社会保障制度の導入を遅らせる条件となったことも容易に想像できる。1970年代前半以降、重化学工業化による高度経済成長にもかかわらず、韓国で、高い賃金の安定した雇用の保障と社会保障制度の拡充による福祉国家の発展がみられなかった理由が、まさにここにあるのである。

さらに注目すべきなのは、「技術・技能節約的発展」による重化学工業化の進展が、近代的な工業分野と前近代的なサービス産業分野の間で、頻繁な労働移動を可能にする条件を提供したことである。それが、安価な労働力からなる労働市場の広がり大きく寄与し、福祉国家の発展をさらに抑制する力となった。

たとえば日本の場合、重化学工業化の過程で、加工技能をもった多くの熟練労働者や高い技術力をもった中小企業が育てられた。これを、服部（2001b）は「技術・技能蓄積的発展」と呼ぶ。それに対して、組立型工業化による「技術・技能節約的発展」のなかで韓国では、その技能や技術を体化した精密で迅速な機械がそれを代替したことで、熟練労働者を必要としなかった（服部 2001b：115-118；132-134）。これは、労働の「脱熟練化」とも呼ばれる（横田 2012a：83）。その労働の「脱熟練化」を内容とする「技術・技能節約発展」によって韓国では、日本のような中小企業の技術力をほとんど必要とせず、潤沢な資金力をもって設備機械や部品および素材を自由に手に入れる大企業、いわば「財閥」（チェボル）が独占的な地位をもって

重化学工業化をすすめることができた⁷。また、その大企業においても、そこで必要とされる熟練労働者は最小限に止め、その他の多数の低熟練労働者に関しては、企業側の都合に応じて代替できる環境が、「技術・技能節約的發展」で実現された労働の「脱熟練化」によって整備できたといえる。

その労働の「脱熟練化」あるいは「技術・技能節約的發展」を軸とした重化学工業化の進展のなかで韓国では、前近代的なサービス産業分野と近代的な工業分野の間で、主に低賃金で低熟練の労働者の頻繁かつ自由な労働移動が行われていたことが、いくつかの実証研究によって明らかにされている（キム・ジョンスク／パク・スミ 2003；有田 2007；横田 2012a：第1章）。これは、「低賃金労働者と失業者が混在するスラムが形成されなかった」（服部 2005：73）日本の重化学工業化の経験とは明らかに異なる状況である。そのような状況のなかで韓国では、大企業における「一握りの高賃金を得る例外的な重化学工業の男性生産労働者を除けば、低賃金と不安定就労を特徴とする、広大な単一労働市場」（横田 2012a：34）、つまり本稿でいう、安価な労働力からなる労働市場が形成され広がることとなった。その安価な労働力からなる労働市場の広がりの中で、高い賃金の安定した雇用の保障と社会保障制度の拡充による福祉国家の発展は妨げられてきたのである。

「安価な労働力」からなる労働市場の実態

その実態を捉える上で、当時、重化学工業分野で輸出指向型工業化の主な担い手であった大企業において、賃金引き上げの上昇が強く抑制されたことが注目に値する。その結果として、大企業と中小企業の賃金格差が狭まる現象が生じた（ヤン・ジェジン 2020：79）。すなわち、＜図表4＞にみられるように、重化学工業化が本格的に始まった1973年に、従業員10～29人規模の小企業における生産労働者の賃金を100.0にした場合、500人規模の大企業におけるそれが149.7であったのが、1977年には121.1へと下がり、1980年には111.3まで低下している。1981年の韓国政府による「職種別賃金実態調査」や1982年の全国金属産業労働組合連盟による「賃金実態調査」など当時の資料を分析した研究をみると、1980年代前半まで企業規模別の賃金格差がほとんどなかったことが確認できる（横田 2012a：31；チョン・イファン 2013：254-257；ユン・ホンシク 2019c：204-205）。この点については後に再度ふれる。いずれにせよ、当時のその賃金水準は非常に低く、実際、鉱工業や製造業を中心とした近代工業分野の労働者に対して、いわば「生存賃金」以上への引き上げが抑制されていたことが指摘されている⁸（ユン・ホ

⁷ そもそも大規模の投資が必要とされる重化学工業の特性上、それは大企業に有利な条件である。韓国の場合、「財閥」と呼ばれる大企業が、政府からのさまざまな保護および育成政策の恩恵を独占的に受けながら、その重化学工業分野で急成長することとなった。さらに、「技術・技能節約的發展」戦略による重化学工業化の過程で、生産の流れのなかで最終的な組立てをする大企業だけに成長の機会が与えられたことも重要である（安倍・川上 1996）。もちろん、軽工業を中心とした輸出指向型工業化が始まった1960年代から、国際競争力をもつ企業が必要となり、とくに金融の面で政府からの各種恩恵を受けながら大企業が成長してきた。しかしやはりそれが財閥といわれつつ急成長したのは、重化学工業化が本格的に始まった1970年代前半以降である（チョ・ヨンチョル 2003：135-142；ユン・ホンシク 2019b：353-354）。当時の重化学工業化の推進においては、外国資本が重要な資金源となっていたが（服部2005：66；79）、その資金源としての外国資本からみても、外国資本の配分を行う政府としても、それに支払い保障をする韓国産業銀行からしても、資金の配分先は相対的にリスクの小さい大企業の方が望ましかった。そのようにして豊かな資金を手に入れることができた大企業において、鉄鋼や自動車および家電製品また半導体などの生産に必要な設備拡大のための膨大な投資が可能となり、1970年代以降における韓国の重化学工業化を牽引する主な担い手となった。

⁸ ユン・ホンシク（2019b：379）の研究によれば、鉱工業分野における労働者の賃金は、1970年代に入っ

ンシク 2019b : 379)。

<図表4>企業規模別でみた賃金格差の推移 (1973～80年)

	1973年	1975年	1977年	1979年	1980年
生産労働者					
10～29人	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
30～99人	122.8	105.0	105.4	105.9	96.0
100～499人	143.4	116.2	101.3	118.8	108.4
500人以上	149.7	131.6	121.1	118.8	111.3
管理職					
10～29人		100.0	100.0	100.0	100.0
30～99人		107.9	121.0	105.1	115.7
100～499人		159.8	131.8	119.7	131.7
500人以上		182.2	151.3	125.3	156.7

出所：Yang (2017 : 76) から作成

注：従業員10～29人規模の企業の時間当たり賃金を100.0としたときの指数

賃金だけではない。社会保障制度に関してみても、1960年代はもちろん、1970年代を通じても労働者のための制度導入はほとんど行われてこなかった⁹。従業員500人以上の大企業を対象として1979年にスタートした医療保険がほぼ唯一であった（1977年法改正、79年法改正で従業員300人以上の企業へ拡大）。ただし当時、ほとんどの労働者は中小企業で働いていたため、実際の医療保険の対象はきわめて限られていた（金明中 2021 : 12）。また1974年に実施される予定であった年金（1973年制定の「国民福祉年金法」）は、1973年のオイルショックをきっかけとして無期限延期となった。何より、労働者の失業・貧困問題に対応するための制度が存在しなかったことが重要である。失業保険はなかったし、公的扶助は、高齢者と子どもおよび障害者など労働能力のない者のみをその対象とし、労働能力のある者は貧困に陥っても救済の対象にならなかった。上記のように、当時、「技術・技能節約的發展」のなかで、都市部で広範に広がっていた前近代的なサービス産業分野が、労働者の失業・貧困問題に対応する一種のセーフティネットの機能を果たしていたからである。

以上のように、1970年代前半以降の重化学工業化の過程で「技術・技能節約的發展」によっ

ても、最低生計費の半分にも満たなかった。たとえば、最低生計費を100.0とした場合、鉱工業分野における労働者の賃金は、1975年に46.2、1977年に43.8、1979年には44.0であった。

⁹ 実際、1960年代を通じて、韓国の工業化と経済成長の主な担い手であった労働者（主に女性）を対象とした社会保障制度は皆無であった。1960年代初頭に公務員年金法（1960年制定、61年施行）、生活保護法（1961年制定、62年施行令）、児童福利法（1961年制定および施行）、軍人年金法（1963年制定および施行）、産業災害補償法（1963年制定、64年施行、日本の労働者災害補償保険法に当たる。以下、労災保険）など、いくつか社会保障関連法が制定された。しかし労災保険以外は、労働者のための制度ではなかった。労災保険に関しても当初、500人以上の労働者を常時雇用している企業のみを対象としており、その対象となる企業は、1968年でみると全体の1割にも満たなかった（ユン・ホンシク 2019b : 380）。軽工業分野の企業の規模が相対的に小さかったことを考えれば、そこで働く女性労働者が労災保険の適用対象になることはほとんどなかったとみてよい。ちなみに、1963年に従業員500人以上の企業を対象として導入された労災保険は、その後、1965年に200人以上の企業、1966年に150人以上の企業、1967年に100人以上の企業、1968年に50人以上の企業、1972年に30人以上の企業、1973年に16人以上の企業、1982年に10人以上の企業へと徐々に拡大していく。

て形成された、低い賃金で社会保障制度の対象外である安価な労働力からなる労働市場は、韓国で福祉国家の発展を妨げる条件となっていた。そのような状況は1987年の民主化まで続く。

(3) 民主化以降における「安価な労働力」の維持

民主化がもたらしたこと

1987年の民主化は、それまでの安価な労働力からなる労働市場を取り巻く状況に大きな変化をもたらした。

民主化をきっかけとして、憲法改正（1987年）による労働三権（団結権、団体交渉権、団体行動権）の承認に代表されるように、労働運動に対する国家介入を制限することを目的とした労働関係法の改正が行われた。それによって労働組合の政治活動が許された。また、最低賃金法が制定（1986年、88年実施）されるとともに、賃金の引き上げを含む労働条件の改善を要求する労働運動に対して、政府はそれまでの抑圧的な介入を止め非介入主義を約束した。

そういったなかで実際に、民主化以降の1990年と1995年の間でみると、労働運動の成果として実質賃金が2倍以上も上昇した（服部 2001a：12）。このような急速な賃金上昇は、「利己的な労働者の過度な要求ではなく、独裁政権によって強制的に抑圧されてきた賃金水準が正常化される過程であった」（ユン・ホンシク 2019c：214）とも評価される。

社会保障制度に関しても、民主化をきっかけとして大きな変化がみられた。十数年も後回しされてきた年金が1988年に実施され（1986年法改正、従業員10人以上の企業、92年に5人以上の企業へ拡大）、また1970年代末に大企業のみを対象としてスタートした医療保険が¹⁰、1989年には全国民へと拡大し皆保険が達成できた。それ以外にも、労災保険の適用拡大（1992年、5人以上の企業）、また雇用保険法の制定（1993年、95年施行、30人以上の企業）など、労働コストの上昇をもたらした新しい制度の導入と拡大が積極的に行われるようになった。

民主化をきっかけとした以上のような状況は、1970年代前半以降の重化学工業化のなかで形成された、安価な労働力からなる労働市場に大きな変化をもたらしたかにみえた。それは、戦後の高度経済成長のなかで先進諸国にみられた「賃金爆発」と「福祉爆発」、いいかえれば高い賃金の安定した雇用と社会保障制度の拡充による福祉国家の発展と類似するものであったともいえる。確かに民主化以降の以上のような状況に対して、「四半世紀にわたる圧縮的経済発展の結果、韓国でもついに福祉国家が誕生した」（キム・テソン／ソン・ギョンリョン 1994：401）といわれたように、1980年代後半以降から1990年代前半にかけて韓国で福祉国家化が始まったという認識が広くみられた（ソン・ホグン／ホン・ギョンジュン 2006；上村 2006；金早雪 2016）。

しかしながら、この時期の状況が、韓国に福祉国家化をもたらしたとはいえない。なぜなら、以下にみるように、民主化以後にも変わらず、輸出指向型工業化による経済成長が図られるなか、民主化による賃金の引き上げや社会保障制度の導入の恩恵が受けられたのは大企業の一部の正規労働者のみであって、それ以外のほとんどの労働者や自営業者は、依然として低い賃金と社会保障制度の対象外で働かざるをえない状況がつづいたからである。そのような状況をも

¹⁰ 上記のように、1979年に従業員500以上の企業を対象にスタートした医療保険（1977年法改正、79年法改正で従業員300人以上の企業へ拡大）は、1981年に従業員100人以上の企業まで拡大し、1988年には5人以上の企業まで拡大した。同年、自営業など地域の住民も強制加入の対象とした。これによって皆保険が実現された。

<図表5>韓国の対日輸出入（1980～2003年）

（単位：億ドル）

	輸出	輸入	収支
1980年	30	59	-29
1981年	35	64	-29
1982年	34	53	-19
1983年	34	62	-28
1984年	46	76	-30
1985年	45	76	-31
1986年	54	109	-55
1987年	84	137	-53
1988年	120	159	-39
1989年	135	174	-39
1990年	126	186	-60
1991年	124	211	-87
1992年	116	195	-79
1993年	116	200	-84
1994年	135	254	-119
1995年	170	326	-156
1996年	158	314	-156
1997年	148	278	-131
1998年	122	168	-46
1999年	159	241	-82
2000年	205	318	-113
2001年	165	266	-101
2002年	151	299	-148
2003年	173	363	-190

出所：服部（2005：88）

たらしたのが、以下にみる、企業側の自動化戦略による「技術・技能節約的發展」の高度化および深化である。

自動化戦略による「技術・技能節約的發展」の高度化

民主化以降にみられた賃金の引き上げや社会保障制度の導入による労働コストの上昇は、安価な労働力によって国内で生産した商品に国際競争力をもたせて経済成長を図ってきたこれまでの輸出指向型工業化にとって大きな障壁となった。民主化を起点として、これまで主導権を握って経済成長をリードしてきた権威主義的開発国家が後退し¹¹、「民間主導の経済成長」（ユ

¹¹ 軍事独裁政権に代表される権威主義的開発国家が、民主化以後も持続した側面がある。すなわち、1987年の大統領選挙で政権獲得に成功したのは、以前の軍事政権の内部で生まれた盧泰愚政権であり、その後、1992年の大統領選挙でも、その軍事政権と腕を組んで「保守大連合」を成立させた金泳三が

<図表6> OECD 主要国におけるロボット密度の推移（1985～2016年）

（単位：台）

	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年	2010年	2015年	2016年
韓国	－	6.1	38.7	90.9	149.1	251.1	469.2	549.8
日本	65.8	186.7	282.6	317.4	342.6	287.6	282.3	282.7
スウェーデン	23.2	38.7	61.6	85.0	119.3	154.6	212.5	228.3
デンマーク	3.5	10.5	15.6	35.3	75.3	146.5	192.5	204.6
ドイツ	－	－	63.9	116.5	174.4	207.7	243.1	251.1
フランス	10.1	21.3	37.9	60.0	95.5	124.8	121.2	129.6
イタリア	7.9	23.8	49.5	85.8	124.0	149.7	159.9	160.7
スペイン	3.0	7.9	20.6	45.6	84.2	124.9	148.8	149.6
イギリス	6.3	12.8	20.8	32.8	50.9	54.6	69.8	74.0
アメリカ	10.8	18.6	31.9	50.3	57.6	124.1	181.4	194.1

出所：チョン・ジュンホ（2020：66）

注：労働者1万人あたり産業ロボットの台数

ン・ホンシク 2019c：186）が叫ばれるなか、その障壁をいかに除去するかは企業に課せられた課題となった。そこで、いわゆる「企業側の防衛策」（服部 2005：85；88）としての生産システムの自動化が急速にすすむようになったことが重要である。

実際、1980年代後半以降、主に大企業を中心に、上昇する労働コストを押さえるため省人化を目的として膨大な自動化投資が試みられ、高い品質の部品や素材そしてそれを組み立てるための高度な設備機械の導入が以前よりまして積極的に行われた。この状況が典型的にあらわれているのが、日本との貿易関係である。

<図表5>を通して日韓の貿易状況をみると、1980年以降、一貫して韓国の赤字が持続している。注目すべきなのは、民主化以降とくに1990年代前半に入ると、その赤字が急速に増え、アジア通貨危機の打撃を受けた1990年代末の一時的減少を除けば、持続的な増加傾向をみせていることである。当時の日韓貿易をマクロデータで分析した服部によれば（服部 2001a：4-9；2005：88-89）、韓国の対日輸入の内容は、ほとんどが設備機械や部品および素材を中心とした生産材であったという。この事実は、日韓貿易における韓国の赤字が、上記の自動化戦略の推進によるものであったことを物語っている。

労働者1万人あたり産業ロボットの台数を示す「ロボット密度」の推移をみると（チョン・ジュンホ 2020：66）、以上のような自動化戦略の結果を垣間見ることができる。<図表6>にみられるように、1990年に6.1であった韓国のロボット密度は、1995年には38.7、そして2000年には90.9まで、わずか10年で15倍も急増した。2000年における日本のロボット密度が317.4で

政権を握った。このように、旧支配勢力の支配秩序が復活し安定化するなか、民主化直後に、労働運動に対して非介入主義を約束した政府は、1990年代初頭に入ると干渉主義に逆戻りした。そこでは、以前の軍事政権でみられたような国家権力の暴力的介入さえ行われた（ユン・ホンシク 2019c：169-175）。とはいえ、憲法改正や大統領直接選挙の復活に典型的にみられるように、1987年の民主化をきっかけとして、民主主義的諸制度が導入されており、それが、それまでの軍事独裁政権の権威主義的開発国家に弱体化をもたらす状況を作り出したことは事実である（イム・ヒョンジン／ソン・ホグン 1993；横田 2012a：101）。それによって、軍事独裁政権にみられたような権威主義開発国家は徐々に消えていったとみてよい。

あったことに比べるとはるかに低いが、ドイツのレベル（116.5）には近付いており、アメリカ（50.3）に比べると2倍近くとなっている。その後さらに増加し、2005年における韓国のロボット密度は149.1へと上昇し、2015年（韓国469.2）には日本（282.7）をはるかに超え、世界トップレベルに達する。

民主化以降のこのような積極的な自動化の推進は、1970年代前半以降の重化学工業化過程にみられた「技術・技能節約的發展」をより高度化および深化させるものであったに違いない。労働の「脱熟練化」を内容とする「技術・技能節約的發展」が、主にそれまで重化学工業化による高度経済成長のなかで急成長してきた大企業を中心に積極的に行われるなか、それが韓国の労働市場に大きな変化をもたらすこととなった。

労働市場の分断

1987年の民主化以降における生産システムの自動化が労働市場に及ぼした影響に関しては、「民主化」と「自動化」という両側面からの影響を考えなければならない。すなわち、一方で、前者つまり民主化は、賃金の引き上げと社会保障制度の導入によって労働コストを上昇させ、それまでの、安価な労働力からなる労働市場を縮小させる側面をもつ。しかし他方で、後者つまり自動化は、「労働排除的省人化」（横田2012a：104）あるいは「労働と熟練の排除」（ユン・ホンシク 2019c：206）といった性質をもって「技術・技能節約的發展」の高度化を試みることで、安価な労働力からなる従来の労働市場をさらに拡大させる側面をもつ。

確かに民主化以降、このベクトルの異なる2つの側面をもった環境変化が、1970年代前半以降から1980年代半ばまでつづいた、安価な労働力からなる労働市場を分断させることとなった。

まず、民主化によって労働三権が認められたことで、労働組合に保護・包摂されつつ労働運動の成果の恩恵を受け、高い賃金の安定した雇用が保障される労働者層である。かれらは、当時整備されつつあった年金や医療および雇用保険などの社会保障制度の対象にもなった。主に大企業の男性正規労働者である。これは、「中核労働者」とも呼ばれる（横田 2012a：82）。

次に、多くの零細中小企業や非正規雇用など低い賃金の不安定な就労状況におかれ、同時に、社会保障制度からも排除される労働者層である。これは「周辺労働者」と呼ばれる（横田 2012a：82）。ここには、上で指摘した、「技術・技能節約的發展」による重化学工業化過程で近代工業分野に吸収されなかった、前近代的なサービス産業分野における数多くの都市雑業層つまり自営業者も含まれる。

以上のように、民主化をきっかけとして、一方では、高い賃金の安定した雇用と社会保障制度に包摂される、主に大企業の正規労働者からなる労働市場が新しく形成され、他方では、低い賃金の不安定な就労状況で社会保障制度からも排除される、零細中小企業や非正規雇用の労働者および自営業者からなる、従来からの労働市場が持続した。韓国の労働研究の分野において、このように分断された労働市場の状況を「87年体制」と呼んでいることからわかるように（ノ・ジュンギ 2008；キム・ジョンヨブ編 2009；キム・ホギ 2009；チョン・イファン 2013）、1987年の民主化とそれ以降にみられた生産システムの自動化がもたらした労働市場の変化はじつに大きかった。

「技術・技能節約的發展」の高度化による非正規労働者の増加

ここで注意しなければならないのは、民主化をきっかけとして、大企業の正規労働者を中心

とした新しい労働市場が形成されたとはいえ、その規模は非常に限定的で、その一方で、安価な労働力からなる従来からの労働市場は規模がはるかに大きく、1990年代を通じてさらに拡大をみせたことである。それは、生産システムの自動化による「技術・技能節約的発展」の高度化が、正規雇用の非正規雇用への置き換えの可能性を高めたからであるといえる（横田 2012a：172）。実際、労働コストの上昇を抑制しつつ輸出競争力を確保しようとする大企業では、1990年代初頭以降、生産過程の一部を下請企業に外注したり、正規雇用以外の多様な雇用形態を採用したりするような動きが以前よりまして積極的にみられるようになった（横田 2012a：72-75；ユン・ホンシク 2019c：207-210）。それが、不安定な就労状況におかれる非正規労働者の増加をもたらした。

非正規労働者に関する公式統計が始まったのは、2000年代に入ってからであるため、1990年代におけるその状況を正確に把握できるデータはない。ただし、従事上の地位別つまり常用労働者・臨時労働者・日雇労働者に関するデータから、非正規労働者に関する当時の大まかな推移を確認することができる。

すなわち、＜図表7＞にみられるように、1989年から1997年の常用労働者の数／構成比は、569.0万人／54.8％から728.2万人／54.3％へと小幅で減少している。それに対して同期間、臨時労働者は297.3万人／28.6％から423.6万人／31.6％へと126.3万人／3.0ポイントも増加している。なお、日雇労働者は、数でみると増加しているが（172.7万人→188.6万人）、構成比（16.6％→14.1％）では2.5ポイントも減っている。臨時労働者のみが、数でも構成比でも増加しているのである。これは、民主化以降、臨時労働者に代表される非正規労働者が大きく増えたことを示している。

＜図表7＞従事上地位別の就業者数の推移（1989～1997年）

（単位：万人，％）

	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年
賃金労働者数 （構成比）	1,039.0 (100.0)	1,095.0 (100.0)	1,169.9 (100.0)	1,191.1 (100.0)	1,194.4 (100.0)	1,247.9 (100.0)	1,289.9 (100.0)	1,320.0 (100.0)	1,340.4 (100.0)
常用労働者 （構成比）	569.0 (54.8)	593.8 (54.2)	649.7 (55.5)	683.8 (57.4)	703.3 (58.9)	722.5 (57.9)	749.9 (58.1)	749.9 (56.8)	728.2 (54.3)
臨時労働者 （構成比）	297.3 (28.6)	317.1 (29.0)	336.2 (28.7)	330.1 (27.7)	319.3 (26.7)	347.5 (27.8)	359.8 (27.9)	390.7 (29.6)	423.6 (31.6)
日雇労働者 （構成比）	172.7 (16.6)	184.0 (16.8)	184.0 (15.7)	177.2 (14.9)	171.8 (14.4)	177.9 (14.3)	180.2 (14.0)	179.4 (13.6)	188.6 (14.1)

出所：統計庁「経済活動人口調査」（<https://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>）から作成。

加えて、詳しい説明は省くが、上記のような非正規労働者の増加とともに、主に大企業を中心に生産システムの自動化がすすめられるなか、その大企業で安定的に働く労働者が急速に減少したことも指摘しておきたい。たとえば、500人以上の企業で働く労働者の割合が、1991年に全体の17.9％であったのが、1995年には14.3％へ、そして1999年には11.0％へと急速に減少した（チョン・イファン 2013：302）。また、上記の＜図表3＞で確認できるように、1990年代を通じて、第2次産業分野の就業者が減りつつ第3次産業分野の就業者が持続的に増えていることも、民主化以降における生産システムの自動化の一面をあらわしているものとみてよいだろう。

1987年の民主化は、決して安価な労働力からなる労働市場の縮小をもたらさなかった。むしろ、労働コストの上昇圧力に対する企業側の防衛策としての自動化戦略によって、「技術・技能節約型発展」がより高度化し、それによって、安価な労働力からなる労働市場が持続しさらに拡大する条件が整ったといえる。上記の「87年体制」で問題視されているのは、まさにこのような状況がもたらした労働市場の分断構造である。

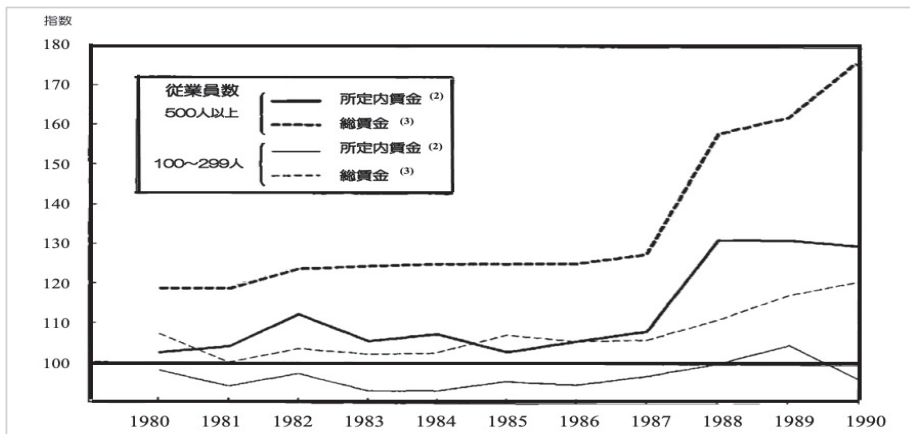
分断構造の実態

1987年以降にみられた労働市場の分断構造のなかで、大企業の一部の正規労働者以外の多くの労働者は、低い賃金の不安定な就労状況と社会保障制度の対象外で働く条件がつづくこととなった。

その実態を捉えるうえで、まず、1980年代半ばまでほとんどみられなかった企業規模別の賃金格差があらわれたことが注目に値する（横田 2012a：第2章；チョン・イファン 2013：第8章）。その詳細を示しているのが<図表8>、すなわち小企業（従業員10～29人）の賃金を100.0としたときの中企業（100～299人）と大企業（500人以上）の賃金水準の推移である。

そこにみられるように、1980年から1987年の民主化まで企業規模別の賃金格差はほとんどなかった。所定内賃金でみると、中企業ではむしろ小企業の賃金水準を下回っており、大企業でも110を上回ることはなく、その8年間の平均が106.2であった。しかしながら、民主化以降の1988年から賃金格差があらわれる。すなわち、中企業では、1989年に100を上回ったことを除けば、小規模より低い賃金水準を維持するのに対して、大企業では、1988年に一気に130を超え、1990年代に入るとその格差が定着する。横田によれば、1987年の民主化をきっかけとして、大企業の賃金は40%以上引き上げられたのに対して（40.5%）、中企業（19.3%）と小企業（16.2%）における賃金の引き上げ率はその半分にも満たなかった（横田 2012a：65）。このように、民主化をきっかけとして、大企業と中小企業間の賃金格差が大きく開いたのである。

<図表8> 製造業男性生産労働者の企業規模別の賃金水準の推移（1980～1990年）



出所：横田（2012a：66）

注：（1）従業員10～29人規模の時間当たり賃金を100.0としたときの指数。

（2）所定内賃金＝所定内賃金÷所定内労働時間

（3）総賃金＝（所定内賃金÷所定外賃金＋賞与/12）×総労働時間

以上のような大企業と中小企業間の格差は、賃金の面だけではなく、次に、当時整備しつつあった社会保障制度の面においても類似の状況があらわれていた。

＜図表9＞と＜図表10＞は、1995年代半ばにおける社会保険の適用状況を示したものである。＜図表9＞にみられるように、国民年金では従業員5人未満の企業の労働者や日雇労働者および自営業者が排除されており、労災保険においても同様であった。雇用保険においては、30人以上の企業の労働者のみがその対象であった。より注目すべきなのは、法的に適用対象者であっても、実際の適用率が低かったことである。すなわち、＜図表10＞にみられるように、適用率は、国民年金では56.9%、労災保険では61.9%、雇用保険では32.6%に過ぎなかった。医療保険を除けば、他の社会保険においては、非正規労働者の増加や企業主の負担増の回避などによって、制度整備にもかかわらず数多くの人々が制度から排除されていたのである。

ちなみに、公的扶助は、この時期になっても変わらず、労働能力の有無によって対象者を選定し、労働能力のある者は救済の対象としない原則が維持されていた。社会保険に加入できていない大半の人々は、貧困状態に陥っても救済の政策手段は一切なかったといえる。

＜図表9＞社会保険制度の適用対象現況（1995年）

	賃金労働者					自営業者	
	30人以上 企業	10～29人 企業	5～9人 企業	5人 未満企業	日雇	農漁村	都市
国民年金	1988	1988	1992	×	×	1995	×
医療保険	1977	1977	1977	1989	1989	1988	1989
産災保健	1973	1982	1988	×	×	×	×
雇用保険	1995	×	×	×	×	×	×

出所：金成垣（2008：84）

＜図表10＞社会保険制度の適用率（1995年）

	対象人口	加入者数	適用率
国民年金	15,426人	8,784人	56.9%
医療保険	42,860人	42,860人	100.0%
雇用保険	12,767人	4,164人	32.6%
産災保健	12,767人	7,908人	61.9%

出所：金成垣（2008：84）

要するに、この時期の社会保障制度の実態をみると、制度の適用対象とされ、老齢や失業などのリスクに対処できる国民、主に大企業の正規労働者と、そういったリスクに直面した場合、そのまま貧困に陥ってしまう国民、つまり多くの零細中小企業の労働者やほとんどの非正規労働者および自営業者に分かれていた。高い賃金の安定した就労状況にある人々は社会保障制度にも包摂されており、他方で、低賃金で不安定な就労状況にある人々は、社会保障制度からも排除されていたのである。賃金の面でも社会保障の面でも分断状況は明確であったといえる。

以上のように、1987年の民主化以降にも韓国では、「技術・技能節約的發展」による高度経済成長がつづくなか、先進諸国の高度経済成長期にみられたような、高い賃金の安定した雇用の保障と社会保障制度の拡充を両軸とした福祉国家の発展はなかったのである。

4 20世紀の韓国は「例外的ケース」か

(1) 韓国にみる福祉国家未発展の条件

以上、経済成長が福祉国家の発展においてもっとも重要な要因であるとする福祉国家研究の通説とは異なり、1960年代初頭以降の韓国においては、ながきにわたる高度経済成長にもかかわらず、高い賃金の安定した雇用の保障と社会保障制度の拡充による福祉国家の発展がみられなかった状況をみてきた。その要因について、従来の研究では「権威主義的開発国家」の存在を指摘することが多い。それに対して、本稿では経済成長のパターンに注目した。

すなわち、「安価な労働力」を不可欠な条件とする輸出指向型工業化によって経済成長を図ってきた韓国では、とくに組立型工業化による「技術・技能節約的發展」が実現され、大企業のほんの一部に限られた正規労働者以外に対しては、賃金引き上げの抑制が余儀なくされ、社会保障制度からの排除も大いにみられた。その、低い賃金で社会保障制度の対象外である安価な労働力からなる労働市場は、1987年の民主化以降にも大きく変わらなかった。「技術・技能節約的發展」の高度化つまり生産システムの自動化が大企業を中心に行われるなか、民主化をきっかけとした賃金の引き上げや社会保障制度の導入の恩恵は、その大企業の正規労働者に限られてしまい、それ以外の大半の労働者は、依然として低い賃金と社会保障制度の対象外で働く条件がつづいた。このような状況のなかで韓国では、戦後の高度経済成長のなかで先進諸国に共通に経験した高い賃金の安定した雇用の保障と社会保障制度の拡充による福祉国家の発展はみられなかったのである。

(2) 21世紀の韓国へ

以上のような20世紀における韓国の経験が、従来の福祉国家研究に与える示唆はけっして少なくないであろう。すでに言及した通り、従来の研究では、経済成長を福祉国家発展のもっとも重要な要因であるとする。そのため、高度経済成長にもかかわらず、福祉国家の発展がみられなかった20世紀の韓国はしばしば、先進諸国の歴史的経験からして「例外的ケース」とされる（Yang 2017；大統領直属政策企画委員会・関係部署共同 2018；ユン・ホンシク編 2020；裴俊燮 2020）。しかしながら、本稿の検討をふまえるならば、20世紀における韓国の経験を、「例外的ケース」としてみるのではなく、従来の研究で福祉国家発展の主な要因とされる「経済成長」の中身を見直すべきであろう。すなわち韓国では、先進諸国と同様に、あるいはそれ以上に高いかつ長い経済成長を経験しながらも、それが、先進諸国とは異なるパターンつまり輸出志向型工業化によって牽引されたため、賃金の引き上げや社会保障制度の導入など、労働コストの上昇をもたらした福祉国家の発展はなかったといえるのである。経済成長のパターンが異なれば、福祉国家のあらわれ方も異なってくるとみるのが妥当であろう。

このような20世紀の韓国の経験は、従来の福祉国家研究に対する理論的な示唆だけでなく、21世紀の韓国がおかれている現状に対しても重要な政策論的示唆を与えるものと思われる。なぜなら、21世紀の今日、韓国では、20世紀の先進諸国に福祉国家の発展をもたらした経済成長のパターン、つまりフォーディズムによって経済成長を図ることは考えられないからである。とすれば、福祉国家の発展によって、失業や貧困、格差や不平等、さらには少子化および高齢化といった問題に対応してきた先進諸国の歴史的経験に学ぶことは多くないといわざるをえない。それらの問題に対応するために韓国はむしろ、先進諸国とは異なる新しい道を切り開いていかなければならないかもしれない。じつはこの点、韓国に限らず、今日の他のアジア諸国・

地域にも共通することであるといえる。

本稿でみてきた20世紀の韓国の経験をふまえつつ、21世紀における韓国を含むアジア諸国・地域の現状分析を行い、それが示す理論的および政策論的インプリケーションを探ることを、今後の課題として指摘し、ここで論を閉じることにした。

<参考文献>

日本語

安倍誠・川上桃子（1996）「韓国・台湾における企業焼横軸造の変容——『韓国は大企業、台湾は中小企業中心の経済』か」服部民夫・佐藤幸人編『韓国・台湾の発展メカニズム』アジア経済研究所。

有田伸（2007）「職業移働を通じてみる韓国の都市自営業層——経済危機後の変化の考察を中心に」奥田聡編『経済危機後の韓国——成熟期に向けての経済・社会的課題』アジア経済研究所。

今岡日出紀・大野幸一・横山久編（1985）『中進国の工業発展——複線型成長の論理と実証』アジア経済研究所。

遠藤環・伊藤亜聖・大泉啓一郎・後藤健太編（2018）『現代アジア経済論——「アジアの世紀」を学ぶ』有斐閣ブックス。

上村泰裕（2006）「東アジアの福祉レジーム——過去・現在・未来」『思想』No.983。

金早雪（2016）『韓国・社会保障形成の政治経済学——国家と国民生活の変革』新幹社。

金成垣（2008）『後発福祉国家論——比較のなかの韓国と東アジア』東京大学出版会。

金昌男・渡辺利夫（1996）『韓国経済発展論』勤草書房。

金明中（2021）『韓国における社会政策のあり方——雇用・社会保障の現状とこれからの課題』旬報社。

後藤健太（2019）『アジア経済とは——躍進のダイナミズムと日本の活路』中公新書。

新川敏光・宮本太郎・真柄秀子・井戸正伸（2004）『比較政治経済学』有斐閣アルマ。

末廣昭（2000）『キャッチアップ型工業化論——アジア経済の軌跡と展望』名古屋大学出版会。

末廣昭（2006）『ファミリービジネス論——後発工業化の担い手』名古屋大学出版会。

末廣昭（2014）『新興アジア経済論——キャッチアップを超えて』岩波書店。

武川正吾（1999）『社会政策のなかの現代——福祉国家と福祉社会』東京大学出版会。

田多英範（2007）『現代社会保障論（第2版）』光生館。

野村総合研究所編（1988）『世界に活躍する韓国産業』野村総合研究所。

服部民夫（2001a）「組立型工業化の形成と挫折」松本厚治・服部民夫編『韓国経済の解剖——先進国移行論は正しかったのか』文眞堂。

服部民夫（2001b）「技術・技能節約的發展の特異性」松本厚治・服部民夫編『韓国経済の解剖——先進国移行論は正しかったのか』文眞堂。

服部民夫（2005）『開発の経済社会学——韓国の経済発展と社会変容』文眞堂。

服部民夫（2007）『東アジア経済の発展と日本——組立型工業化と貿易関係』東京大学出版会。

裴俊燮（2020）「後発福祉国家韓国の政治分析——歴史的制度論からみた韓国の特徴」神戸大学大学院法学研究科博士学位論文。

馬場宏二（1997）『新資本主義論——視覚転換の経済学』名古屋大学出版会。

松本厚治（2001）「韓国の経済発展と「日本モデル」——複製戦略の限界」松本厚治・服部民

- 夫編『韓国経済の解剖——先進国移行論は正しかったのか』文眞堂。
- 松本厚治・服部民夫編（2001）『韓国経済の解剖——先進国移行論は正しかったのか』文眞堂。
- 宮本太郎（2008）『福祉政治——日本の生活保障とデモクラシー』有斐閣。
- 横田伸子（2012a）『韓国の都市下層と労働者——労働の非正規かをを中心に』ミネルヴァ書房。
- 山田鋭夫（1993）『レギュレーション理論——経済学の再生』講談社。
- 渡辺利夫（1983）『現代韓国経済分析』勁草書房。

韓国語

- キム・ヨンミョン [김연명／金淵明]（1993）「朝鮮半島の冷戦体制が韓国と北朝鮮の社会福祉に及した影響 [한반도의 냉전체제가 남북한 사회복지에 미친 영향]」中央大学校社会福祉学科博士学位論文。
- キム・ヨンミョン [김연명／金淵明]（2004）「韓国社会福祉の落後性 [한국사회복지의 낙후성]」（『批判と代案のための社会福祉学会2004年春季学術大会資料集 [비판과 대안을 위한 사회복지학회 2004년 춘계 학술대회 자료집]』）。
- キム・ジョンスク [김종숙]／パク・スミ [박수미]（2003）『韓国女性の労働移動 [한국 여성들의 노동이동]』韓国女性開発院 [한국여성개발원]。
- キム・ジョンヨブ [김종엽／金鍾曄] 編（2009）『87年体制論——民主化以降の韓国社会の認識と新しい展望 [87년 체제론: 민주화 이후 한국사회의 인식과 새 전망]』チャンビ [창비]。
- キム・テソン [김태성／金泰星]（1996）「韓国の社会福祉医はなぜ発達できなかったのか——費用便益的観点 [한국의 사회복지사는 왜 낙후되었는가: 비용편익분석의 관점]」『社会福祉研究 [사회복지연구]』第8号。
- キム・テソン [김태성／金泰星]／ソン・ギョンリョン [성경룡／成晁隆]（1994）『福祉国家論 [복지국가론]』ナナム [나남]。
- キム・ホギ [김호기／金皓起]（2009）「87年体制か、97年体制か [87년 체제인가, 97년 체제인가]」キム・ジョンヨブ [김종엽] 編『87年体制論——民主化以降の韓国社会の認識と新しい展望 [87년 체제론: 민주화 이후 한국사회의 인식과 새 전망]』チャンビ [창비]。
- ノ・ジュンギ [노준기／盧重琦]（2008）『韓国の労働体制と社会的含意 [한국의 노동체제와 사회적 함의]』フマティス [후마티스]。
- 大統領直属政策企画委員会・関係部署合同 [대통령직속정책기획위원회・관계부합동]（2018）『文在寅政府の「包容国家」ビジョンと戦略——国民の生活を変える包容と核心の社会政策 [문재인정부 ‘포용국가’비전과 전략: 국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책]』大統領直属政策企画委員会・関係部署共同 [대통령직속정책기획위원회・관계부합동]。
- ヤン・ジェジン [양재진／梁在振]（2020）『福祉の原理 [복지의 원리]』ハンギョレ出版 [한겨레출판]。
- ユン・ホンシク [윤홍식／尹洪植]（2019b）『韓国福祉国家の起源と軌跡2——反共開発国家福祉体制の形成, 1945年から1980年まで [한국 복지국가의 기원과 궤적2: 반공개발국가 복지체제의 형성, 1945년부터 1980년까지]』社会評論アカデミー [사회평론아카데미]。
- ユン・ホンシク [윤홍식／尹洪植]（2019c）『韓国福祉国家の起源と軌跡3——新自由主義と福祉国家, 1980年から2016年まで [한국 복지국가의 기원과 궤적3: 반공개발국가 복지체제의 형성, 1980년부터 2016년까지]』社会評論アカデミー [사회평론아카데미]。

- ユン・ホンシク [윤홍식／尹洪植] 編 (2020) 『我々は福祉国家に向かっていく [우리는 복지 국가로 간다]』社会評論アカデミー [사회평론아카데미]
- ソン・ホグン [송호근／宋虎根] /ホン・ギョンジュン [홍경준／洪炯駿] (2006) 『福祉国家の胎動——民主化, グローバル化, そして韓国の福祉政治 [복지국가의 태동: 민주화, 세계화, 그리고 한국의 복지정치]』ナナム [나남]。
- イ・ビョンチョン [이병철] (2000) 「発展国家体制と発展ジレンマ——国家主義的発展動員体制の再照明 [발전국가체제와 발전딜레마: 국가주의적 발전동원체제의 재조명]」『經濟史学 [경제사학]』28(1)。
- イ・ヘギョン [이혜경／李惠炅] (1993) 「권위주의적 자본주의 사회에서의 복지국가의 발달——한국의 경험 [權威主義的資本主義社会における福祉国家の発展——韓國の経験]」『한국사회복학 [韓國社会福祉学]』第21卷。
- イム・ヒョンジン [임현진／林玄鎭] /ソン・ホグン [송호근] (1993) 「遅れた転換と『市場』の幻影 [지연된 전환과 '시장'의 환상]」チェ・ジャンジブ [최장집／崔章集] /イム・ヒョンジン [임현진／林玄鎭] 編『市民社会の挑戦——韓國民主化と国家・資本・労働 [시민 사회의 도전: 한국 민주화와 국가·자본·노동]』ナナム [나남]。
- チョン・ビョンユ [전병유／田炳裕] /チョン・ジュンホ [정준호] /チャン・ジョン [장지연] /チョン・セウン [정세은] (2017) 『韓國經濟の新しい規則づくり [한국경제의 새로운규칙만들기]』本と空間 [책과 공간]。
- チョン・イファン [정이환] (2013) 『韓國雇用体制論 [한국고용체제론]』フマティス [후마티스]。
- チョン・ジュンホ [정준호] (2016) 「韓國産業化の特性とグローバルバリューチェーン [한국 산업화의 특성과 글로벌가치사슬]」イ・ビョンチョン [이병철] /ユ・チョルギュ [유철규] /チョン・チャンファン [전창환] /チョン・ジュンホ [정준호] 編『韓國の民主主義と資本主義——不和と共存 [한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존]』ドルベげ [돌베개]。
- チョン・ジュンホ [정준호] (2020) 「韓國の生産レジームの遺産と争点 [한국 생산체제의 유산과 쟁점]」ユン・ホンシク [윤홍식／尹洪植] 編『我々は福祉国家に向かっていく [우리는 복지국가로 간다]』社会評論アカデミー [사회평론아카데미]。
- チョ・スン [조순／趙淳] (1998) 『韓國經濟改造論 [한국경제개조론]』茶山出版社。
- チョ・ヨン Chol [조영철] (2003) 「財閥体制と発展」イ・ビョンチョン編『開發独裁と朴正熙時代——私たちの時代の政治經濟的起源 [개발독재와 박정희시대: 우리 시대의 정치경제적 기원]』チャンビ [창비]。
- チェ・ギユン [최근／崔鈞] (1997) 「韓國社会福祉の低発達の特徴と今後の発展課題 [한국 사회복지의 저발달 특성과 향후 발전과제]」翰林大学校社会福祉研究所編 [한림대학교 사회복지연구소] 編『比較社会福祉 (第3集) [비교사회복지(제3집)]』ハンウル [한울]。
- ホン・ギョンジュン [홍경준／洪炯駿] (1999) 『韓國の社会福祉体制研究——国家・市場・共同体の結合構造 [한국사회복지체제연구: 국가·시장·공동체의 결합구조]』ナナム [나남]。

英語

Flora, P., ed. (1986-) *Growth to Limits: The Western European Welfare States Since World*

- War II*. Walter de Gruyter.
- Leby, G. and W. J. Kuo (1991) “The Strategies Orientations of Firms and the Performance of Korea and Taiwan in Frontier Industries: Lessons from Comparative Case Studies of Keyboard and Personal Computer.” *World Development*, 19(4).
- Fujimoto, T. (2006) “Architecture-Based Comparative Advantage in Japan and Korea.” T. Ohno and T. Fujimoto eds. *Industrialization of Developing Countries: Analysis by Japanese Economics*. National Graduate Institute of Policy Studies.
- Korpi, W. (1978) *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden*. Rutledge & Kegan Paul.
- Lewis, W. A. (1954) “Economic Development with Unlimited Supplies of Labor.” *Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol. 22, May.
- OECD (1979) *The Impact of the Newly Industrialising Countries on Production and Trade in Manufacture*. OECD.
- Pierson, C. (1991) *Beyond the Welfare State?*. Polity Press. (= 1996, 田中浩・神谷直樹訳『曲がり角にきた福祉国家——福祉の政治経済学』未来社。)
- Yang, J-j. (2017) *The Political Economy of the Small Welfare State in South Korea*, Cambridge University Press.
- Wilensky, H. L. (1975) *The Welfare State and Equality: Structure and Ideological Root of Public Expenditure*, University of California Press. (= 1985, 下平好博訳『福祉国家と平等』木鐸社。)

South Korea in the 20th Century: Why Didn't It Develop as a Welfare State?

Kim Sung Won

Economic growth is cited as the most important factor for the development of welfare states in research on welfare states. In fact, many advanced nations, including Japan, developed dramatically as welfare states in tandem with rapid economic growth after the end of World War II under the two conditions of securing stable employment with higher wages and expanded and improved social security systems.

However, South Korea failed to develop as a welfare state, although it experienced faster and longer economic growth than other advanced nations from the early 1960s. Conventional studies typically argue autocratic military regimes, such as the administrations of Park Chung-hee and Chun Doo-hwan, cracked down on labor movements, serving as an element to prevent South Korea from developing as a welfare state. By contrast, this paper focuses not on those political aspects but on the nation's economic growth pattern among other economic aspects, portraying the developments in the 20th century of South Korea, which failed to emerge as a welfare state despite its high economic growth.

South Korea tried to promote economic growth through the export-oriented industrialization with "cheap labor" set as an essential condition, so the "technology- and technique-saving development" was realized mainly via the assembly-led industrialization. As a result, wage hikes had to be restricted for all workers other than only a tiny fraction of permanent employees of large companies, and many were excluded from the scope of the social security system. The structure of the labor market marked by the cheap, low-wage labor force ineligible for the social security system did not change dramatically even after the 1987 democratization. As the advancement of the "technology- and technique-saving development," or automation of production systems, was undertaken primarily by large companies, the benefits of wage increases and new social security programs after the democratization were limited to permanent employees of major corporations. Most people thus continued working for low salaries outside the scope of the social security system. Under such a circumstance, South Korea did not develop as a welfare state, whereas other advanced nations in general emerged as welfare states owing to stable employment based on high wages, combined with expanded and improved social security systems, through high economic growth after the end of the war.

These experiences that South Korea had in the 20th century present many suggestions for conventional studies on welfare states. As shown above, conventional studies define economic growth as the most important factor for the development of a welfare state. For that reason, South Korea's case, where it failed to develop as a welfare state in the 20th century despite its rapid economic growth, is often treated as an "exception" in the light of the historical experiences of other advanced nations.

But the findings of this paper's analysis indicate that the experiences of South Korea in the 20th century should not be regarded as an “exception,” and that what the concept “economic growth,” which is regarded as the main factor for a welfare state's development in conventional studies, actually means should be reviewed instead. South Korea saw economic growth comparable to or faster and longer than other advanced nations, but it did not develop as a welfare state, in which labor costs could rise due to improved wages and social security programs' introduction, because its growth was driven by a different way from other advanced nations – that is, export-oriented industrialization. It is reasonable to assume that a different economic growth pattern will lead to a different way of the emergence of a welfare state.