

低成長下で「高齢社会」を迎える韓国

— 「増税なき」に呪縛される政策 —

調査部

上席主任研究員 向山 英彦

要 旨

1. 韓国では2000年代に形成された成長モデルが十分に機能しなくなった一方、新たな経済社会の建設が遅れていることにより、近年低成長を余儀なくされている。こうしたなかで、2018年に「高齢社会」への移行が見込まれており、その対応に迫られている。
2. 「高齢社会」を迎える上で問題になっているのが高齢者の貧困である。その要因には、①勤続年数の短さからくる不十分な金融資産、②家族の扶養機能の低下、③少ない年金給付額などがある。年金給付額が少ないのは制度の未成熟による。
3. 高齢者の貧困を緩和するために、朴槿恵大統領は大統領選挙の際に、「65歳以上の全ての高齢者に月20万ウォンの基礎老齢年金（現在は基礎年金）を支給する」と公約した。しかし、「増税なき」を公約したことがその後の政策を縛ることとなり、結局、財源の確保が出来ないため、当初の拡充案が縮小された。
4. 基礎年金制度の導入により年金給付の国庫負担が増加したのに加え、少子化対策や「高齢社会」に備えた取り組みの強化により財政支出圧力が強まっている。増税せずに財源を確保する上で残された選択肢は、成長を加速させて増収を図ることと法人税以外の形で企業の負担を増大させていくことである。
5. 一方、「高齢社会」に向けた経済社会制度の見直しも進められている。14年5月には、「雇用上の年齢差別禁止及び高齢者雇用促進法改正法」が施行され、60歳以上定年制が従業員300人以上の事業所では16年から、300人未満の事業所では17年から義務づけられた。また、公的年金を補完すべく企業年金制度の拡充も図られている。
6. 中長期的に、福祉関連支出を含む社会支出を増やしていくためには、増税を含む負担の増加は避けられない。社会支出の財源をいかに確保するのか、どのような福祉社会をめざすのか（負担と給付の関係）は、課題として残されている。

目次

1. 低成長が続く韓国経済

- (1) 成長モデルの機能不全
- (2) 内需の弱さを映す経常黒字拡大
- (3) 遅れる新たな経済社会の建設

2. 到来する「高齢社会」

- (1) 2000年代に加速した少子化
- (2) 18年に「高齢社会」へ移行
- (3) 深刻化する高齢者の貧困

3. 未成熟な年金制度と強まる財政支出圧力

- (1) 導入が遅れた国民年金制度
- (2) 「増税なき福祉充実」の呪縛
- (3) 強まる財政支出圧力

4. 「高齢社会」に向けた改革

- (1) 将来的には不可避の増税
- (2) 景気重視となった「14年税制改正法案」
- (3) 公企業改革
- (4) 見直しが進む経済社会制度

結びに代えて

韓国経済は近年、2～3%台の低成長が続いている。これは2000年代に形成された大企業のグローバル展開に依拠した成長モデルが十分に機能しなくなった一方、新たな経済社会の発展モデルの形成が遅れていることによる。

低成長が続くなかで、韓国は18年に「高齢社会」へ移行する見通しである。そこで問題になっているのが、高齢者の貧困である。OECDの統計によれば、韓国の高齢者の相対的貧困率はOECD加盟諸国のなかで最も高い。この要因には、短い勤続年数（早い退職年齢）や家族の扶養機能の低下、低い年金給付額などが指摘出来る。年金給付額が低いことには、制度が未成熟なことが関係している。

高齢者の貧困問題の深刻化を受けて、朴槿恵大統領は大統領選挙の際に、「65歳以上の全ての高齢者に月20万ウォンの基礎老齢年金を支給する」ことを公約に掲げた。しかし、「増税なき福祉の充実」を公約にしたことが、その後の政策を縛ることになり、結局、財源の確保が難しいため、当初の拡充案の縮小を余儀なくされた。

基礎年金制度の導入により年金給付の国庫負担が増加したのに加え、少子化対策や高齢社会に向けた健康保健サービスなどの分野で財政支出圧力が強まっている。中長期的にみても、社会支出の増加は避けられないため、いかに財源を確保するかは大きな課題となる。また、定年の延長など経済社会制度の見

直しも必要となっている。

以上を踏まえ、本稿では「高齢社会」を迎える韓国が直面する課題を分析する。構成は以下の通りである。1. では韓国経済の置かれている現状を分析する。2. では少子高齢化の進展により、18年に「高齢社会」に移行することを指摘する一方、高齢者の貧困要因について分析する。3. で国民年金制度の整備の歩みを振り返りながら、問題点を指摘する。4. で、「高齢社会」に備えて進められている改革に言及した上で、残された課題を明らかにする。

1. 低成長が続く韓国経済

まず、韓国経済の置かれた現状を概観することにした。韓国では従来の成長モデルが機能しなくなったこともあり、近年2～3%台の低成長が続いている。

(1) 成長モデルの機能不全

韓国の近年の実質GDP成長率は、2011年3.7%、12年2.3%、13年3.0%、14年上期3.7%となった。2000年代(01～10年)の平均成長率が4.5%だったことを踏まえると、低成長が続いているといえよう。

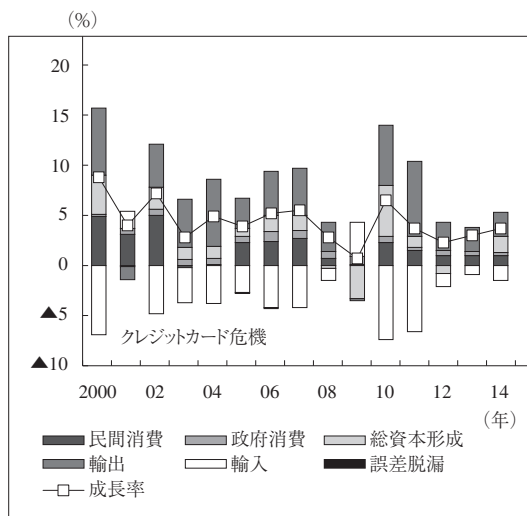
この要因には、後述する少子高齢化の進展もあろうが、基本的には従来の成長モデルの機能不全と、新たな経済社会の建設の遅れが指摘出来る(これらはすでに取り上げている

ので(注1)、以下では最近の動きを含めて必要な範囲で言及する)。

2000年代に入って形成された「韓国型成長モデル」は、①財閥グループを中心にした大企業によるグローバルな事業展開、②政府の大企業に対する積極的な支援、③輸出主導型の成長などに特徴づけられるが、輸出が「成長のエンジン」としての役割を十分に果たしていないのが最近の実情である(図表1)。世界経済の減速、特に韓国企業が積極的に市場開拓を進めてきた新興国経済の変調が背景にある。そのなかでも特に注意したいのは中国経済の影響である。

韓国では経済のグローバル化が進む過程で、中国が韓国にとって最大の貿易相手国かつ主要な投資国になった。長い間、韓国は

図表1 成長への寄与度



(注) 2014年は上期。

(資料) 韓国銀行、Economic Statistics System

中国の高成長のプラス効果を受けてきたが、近年ではむしろ、以下に指摘するマイナスの影響（「チャイナインパクト」）をより受けている。

第1は、中国经济の減速に伴う輸出の増勢鈍化である。これにより、対中輸出が以前ほど韓国の成長に寄与しなくなった。実際、最近では中国向け輸出の伸びが全体の伸びを下回っており、14年上期はマイナスの伸びとなった（図表2）。

中国では03年から07年まで2桁成長が続いたが、12年、13年は7%台へ低下した。高成長が続くなかで格差の拡大、不動産価格の高騰、過剰生産、「シャドーバンキング」（銀行融資とは別ルートでの資金融通）に関連した問題が顕在化したため、政府が安定成長をめ

ざして構造改革を推進しているためである。

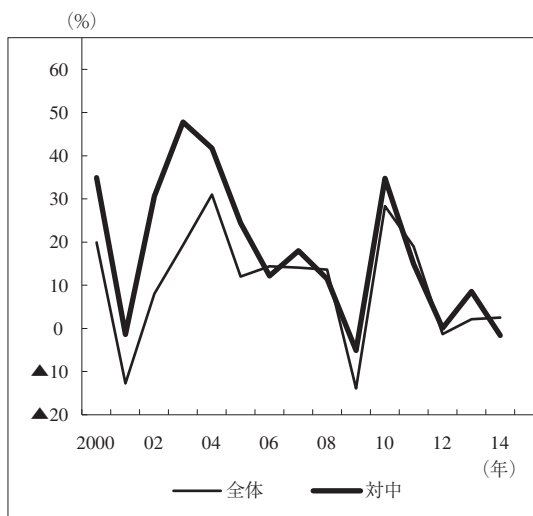
また、対中輸出の伸びが鈍化したことには、中国での現地生産や中国企業製品の台頭も影響している。

第2は、上述の点と関連するが、中国の高成長が作り出した好循環メカニズムの終焉である。中国で2桁成長が続いていた時期には、資源に対する需要が拡大し一次産品価格が高騰した。これにより資源輸入国から輸出国への所得移転が進み、信用供与の拡大と相まって、資源国の消費拡大につながった。好調な消費や資源開発・インフラプロジェクトの進展などを背景に、投資も拡大した。

資源国と中国との貿易拡大や資源開発プロジェクトの進展などにより、世界的に海運、船舶、掘削機械などに対する需要が増加した。しかし、中国の成長減速に伴い一次産品価格の下落、造船不況、資源開発プロジェクトの中断など、これまでの好循環メカニズムが逆流した。造船についてみると、韓国の12年の手持ち工事量はピークであった08年の4割程度にまで減少した（図表3）。

第3は、中国における過剰生産の影響である。中国ではリーマン・ショック後に景気対策の一環として大規模な公共投資が実施された。鉄鋼、石油化学など素材産業では積極的な増産（生産能力の拡張を含む）が図られたが、その後の需要鈍化によって過剰な生産能力を抱えることになった。在庫が増加した結果、安価な中国製品が海外市場に溢れ、これ

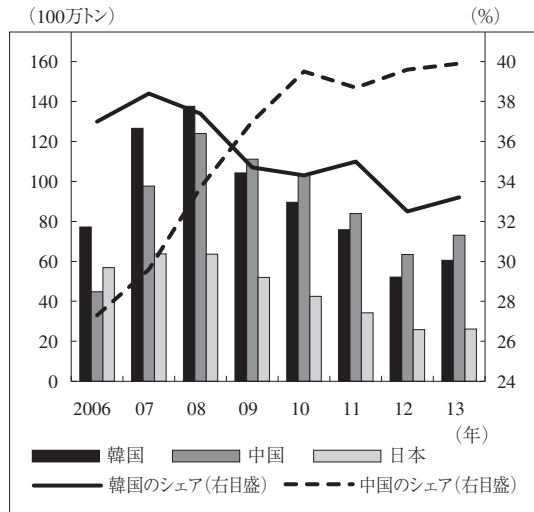
図表2 輸出伸び率



(注) 2014年は1～8月。

(資料) Korea International Trade Associationデータベース

図表3 主要造船国の手持工事量



(資料) 日本造船工業会『造船関連資料』2014年3月

が市況を悪化させた。

第4は、中国での現地生産化と中国企業製品の台頭である。鉄鋼、造船、石油化学などに加えて、最近では液晶パネルやスマートフォンなどの分野でも中国企業製品の台頭が著しい。サムスン電子の営業利益がここにきて減少した一因に、中国企業（レノボ、華為技術、北京小米科技など）製の低価格品によりシェアが奪われたことがある。

韓国では建設、海運、造船が近年の三大不況業種である。国内の不動産市場低迷の影響を受けた建設を除けば、海運と造船の不況は「チャイナインパクト」によるところが大きい。海運業をみると、STXパナオーシャンが13年に経営破綻（法定管理を申請）した。最大手の韓進海運も経営が悪化し、韓進グルー

プの大韓航空が同社に資金支援を行っている。造船業では需要は回復傾向にあるものの、船舶価格の下落（安値受注）により、現代重工業では14年1～3月期、4～6月期と営業利益がマイナスとなった。

「チャイナインパクト」をどう克服するかは、今後の韓国経済の課題の一つである。

(2) 内需の弱さを映す経常黒字拡大

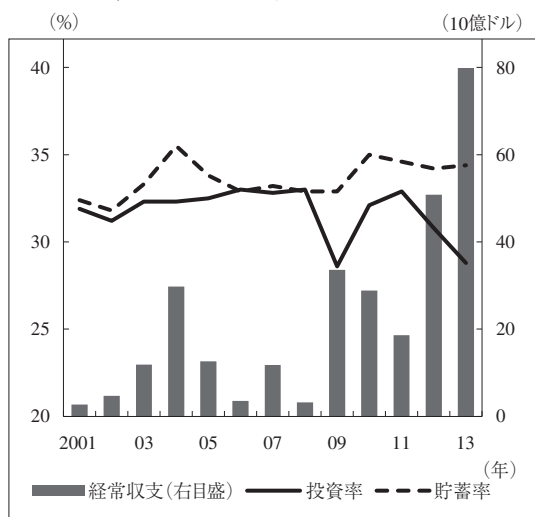
低成長が続くなかで、韓国では経常黒字が拡大し、ウォン高基調となっている。これらは相互に関連しており、経常黒字の拡大は内需の弱さを映している。

韓国では近年投資率が貯蓄率を大幅に下回り、その結果として経常黒字が急拡大している。ウォン高基調が続いている背景にはこうした経常黒字の急拡大がある。

ウォンの対ドルレートは2013年9月から14年3月頃まで、1ドル=1,050～80ウォン台の範囲内で推移してきたが、4月に1,050ウォンを割って以降ウォン高が加速し、最近では1,010～30ウォン台で推移している。ウォン高は輸出企業の業績を下押ししている。

12年秋口以降ウォン高基調が続いている背景には経常黒字の急拡大があると考えられる。経常黒字は11年の187億ドルから12年に509億ドル、13年には799億ドルへ拡大した（図表4）。近年インドやインドネシアなどでは経常赤字の拡大により通貨安に陥ったが、韓国はその対極にある。

図表4 経常収支とISバランス



(資料) 韓国銀行、Economic Statistics System

経常黒字の拡大ペースは14年に入ってやや鈍化しつつあるものの、1～7月の黒字額は471億ドルと、前年同期の392.5億ドルを上回っており、黒字基調はしばらく続く公算が大きい。

注意したいのは、経常黒字の拡大は投資の低迷に伴う輸入の伸び悩みによるもので、必ずしも好ましい現象ではないことである。近年の投資率と貯蓄率の推移をみると、貯蓄率は生活の先行き不安もあってか、2000年代半ばより若干上昇したのに対して、投資率が著しく低下している。13年は投資率が28.8%、貯蓄率が34.4%、IS（投資・貯蓄）ギャップは12年よりも2.2%ポイント拡大した(図表4)。

この時期に企業が投資に慎重になったのは、①内外需の低迷が続いたこと、②朴槿恵

政権の政策を見極めようとしたこと、③海外での投資を優先していること、などによるものであろう。経常黒字を適切な水準に戻すには、国内投資の拡大が必要となっている。

(3) 遅れる新たな経済社会の建設

従来の成長モデルが十分に機能しなくなった一方、新しい経済社会の建設が遅れている。朴槿恵大統領が大統領選挙（12年12月19日）期間中に打ち出した経済政策は「クネノミクス」と呼ばれ、その特徴は次のようなものであった。

一つは、雇用を最優先目標に置いたことである。李明博前大統領の政策は「大韓民国747」政策に象徴される。それは、①年平均7%の成長で5年間に300万人の雇用を創出する、②10年以内に1人当たり国民所得4万ドルを実現し、③世界7位の経済規模へ到達するという内容であった。この実現のために、減税と規制緩和による投資の拡大を打ち出した。

これに対して、朴槿恵氏は雇用を政策の中心に置いた。雇用率を現在の60%からOECD諸国平均の70%にまで引き上げることを目標にし、その実現に向けて「ヌルジオ」を基本方針として打ち出した。「ヌルジオ」は、雇用を増やす(ヌルリダ)、既存の雇用を守る(チギダ)、雇用の質を高める(オルリダ)の頭文字をとっている。

雇用を増やすために、ICTを活用して新産業の育成を推進する。新産業の育成を担う機

構として未来創造科学部の新設が計画された。

もう一つは、国民生活の安定と不安の解消を重視したことである。2000年代に韓国経済が比較的高い成長を続けていた時期に、国内には多くの問題（財閥への経済力集中、雇用の質の悪化、格差の拡大、家計債務の増大など）が顕在化した。財閥に対する批判が高まったため、朴槿恵氏は「国民の幸福」を優先する方針を打ち出した（注2）。

雇用を別にすれば、現在の不安には膨れ上がった家計債務や教育費の負担などがある。家計債務対策としては「国民幸福基金」の設置、将来への不安は間近に迫った「高齢社会」への備えも不足があるため、基礎老齢年金（詳細は後述）の拡充を公約にした。

大統領選挙では、高齢者からの支持を多く受けた朴槿恵氏が勝利した。13年2月25日の大統領就任演説では、①国家の発展と国民の幸福が好循環する新たな未来を作る、②そのために「創造経済」と「経済民主化」を推進する（注3）、③「創造経済」（英語はCreative Economy）を築いていく上で科学技術と産業、文化と産業の融合をめざすことが表明された。

「創造経済」の実現に向けたアクションプランは13年6月5日に発表された（注4）。今後5年間に40兆ウォンを投入し、ベンチャー企業の創出、創造的な技術・アイデアを生み出す環境の醸成、情報科学技術と伝統

的技術との融合などを進める計画である。ファイナンス分野では、起業ならびにベンチャー企業の成長を支援する基金を創設し、これまで不十分であった創業、成長初期段階の資金供給を円滑にする狙いである。

「創造経済」の実現を含む新政権の政策の骨格が固まったのは、政権発足後1年が経過した14年2月末である。発表された「経済革新3カ年計画」は、①ファンダメンタルズの強化（非効率な公企業改革、財政・税制改革、市場の不公正是正など）、②「創造経済」の推進（規制緩和とプロジェクトを通じた産業融合、起業支援など）、③内需の振興（投資促進、消費拡大、雇用促進、中小企業の支援など）の3本柱となっている（図表5）。

「創造経済」の実現に向けて、各地域で創造経済革新センターを設置する動きが始まった（15年6月までに全国17カ所に設置）。地方公共団体が大企業と連携しながらベンチャー企業の創業、成長を促すのが目的である。こうした政策の効果が期待される半面、「創造経済」に関しては当初より問題点が指摘されている。概念が抽象的であり、具体的に何をめざしていくべきかがみえないこと、理念（創造性を伸ばす文化・環境の醸成）と現状が大きくかい離していることなどである。企業でもこれまで先端技術の修得に力を入れて、マーケティング力を活かした製品開発で実績を上げてきたが、オリジナルな技術、製品開発という点では遅れている。サムスン

図表5 「経済革新3カ年計画」の概要

| 目標 | 経済革新と「国民幸福」の実現 | | |
|----|--|--|---|
| 方向 | ファンダメンタルズの強化 | 「創造経済」の推進 | 内需の振興 |
| 方策 | <ul style="list-style-type: none"> ◇公企業改革 <ul style="list-style-type: none"> ・債務削減 ・事業の見直し ◇税財政改革 <ul style="list-style-type: none"> ・歳出の見直し、予算管理 ・地下経済のあぶり出し ◇市場の不正取引の是正 | <ul style="list-style-type: none"> ◇創造経済に対する支援 <ul style="list-style-type: none"> ・産業融合に向けた規制緩和 ・ベンチャー企業育成 ◇全国に起業支援施設、研究開発予算の中小企業への配分比率の引き上げ ◇海外市場の開拓促進 <ul style="list-style-type: none"> ・FTAの促進 ・サービス輸出 ◇未来のための投資 <ul style="list-style-type: none"> ・少子高齢化対策 ・安定したエネルギー供給 | <ul style="list-style-type: none"> ◇投資の促進 <ul style="list-style-type: none"> ・規制緩和 ・有望5大サービス産業（保健・医療、教育、観光、金融、ソフトウェア）の重点育成 ◇消費の振興 <ul style="list-style-type: none"> ・住宅市場の整備 ・債務の管理、教育費の削減 ◇雇用の創出 <ul style="list-style-type: none"> ・若者と女性の雇用促進 ◇中小企業の支援 <ul style="list-style-type: none"> ・成長段階に応じた支援 |

(資料) 韓国企画財政部ホームページ (<http://www.mosf.go.kr/main/main.jsp>) より作成

電子の現在の苦闘がそれを如実に物語っている。

- (注1) 向山英彦 [2013a]、[2013b]などを参照。
- (注2) 「国民の幸福」の観点から韓国経済を他のOECD諸国と比較したものに、조연상 [2013]がある。
- (注3) 当時突然出てきた感があった「経済民主化」であるが、憲法で規定されている。「国は均衡ある国民経済の成長及び安定と適正な所得分配を維持し、市場の支配と経済力の濫用を防止し、経済主体間の調和を通じた経済の民主化のために、経済に関する規制と調整を行うことができる」(119条2項)。
- (注4) Ministry of Strategy and Finance [2013a]

2. 到来する「高齢社会」

前節では、韓国が転換期に置かれ、低成長を余儀なくされていることに触れた。こうしたなかで、2018年に「高齢社会」への移行が見込まれており、その対応が求められている。

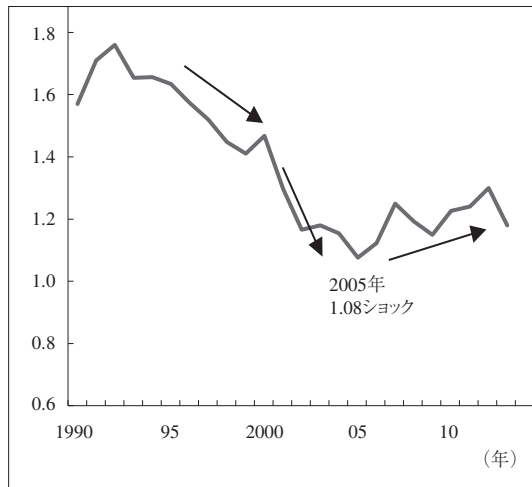
(1) 2000年代に加速した少子化

最初に少子化の動きをみよう。韓国の合計特殊出生率（1人の女性が生涯で産む子供の

平均数、以下出生率）は1970年の4.53から80年に2.82、90年に1.57へ低下した。経済発展とともに出生率が低下するのは多くの国で経験することであり、韓国に特有のものではない。問題なのは91年の1.71から2000年に1.47へ低下した後、01年に日本を下回る1.30、05年には1.08と急低下したことである（図表6）。

90年代末から2000年代前半に生じた少子化の加速には、通貨危機後の所得・雇用環境の悪化が影響したと考えられる。すなわち、①企業のリストラによる失業の増加、②その後の雇用回復過程における非正規職の増加、③新卒採用者の大幅減などである。大学卒業後に非正規職としてしか働く機会が見つからない人が増え、その低賃金と生活の困窮が「88万ウォン世代」として取り上げられた。また、大学進学率の上昇に伴い「質の高い」職を愛好する傾向が強まり、就職を先に延ばしたり

図表6 合計特殊出生率



(資料) 統計庁、Korean Statistical Information Service

諦めたりするなど、非労働力化（大学院や就職予備校に通う以外に、勉強もしない働かないニートも増加）の動きも広がった。こうした一方、中小企業では人手不足の状態が続いた（注5）。

所得・雇用環境の悪化に加えて、教育・養育費の増加やワークライフバランスの難しい社会環境、未婚化などが少子化に拍車をかけた。

05年に保健福祉部が中心となって実施した調査（全国の20～44歳の6,472人を対象にした面接調査）によれば、結婚しない理由として、男性が結婚費用負担、所得不足、不安定な雇用をあげている。他方、女性は適当な人に巡りあわない、ワークライフバランスが困難である、結婚費用負担が大きいことなど

を理由にあげた。ワークライフバランスが困難と認識させているのは、保育施設、出産・育児休暇、正規労働者として柔軟な働き方を可能とする制度などその実現に必要な社会的インフラの整備が十分でない上、男性の家事労働時間が少ないことによる。

ワークライフバランスが難しい社会環境は、国際的にみても明らかである。内閣府男女共同参画会議〔2005〕が設定した「女性が社会で活躍し、かつ男女が子供を産み育てやすい『社会環境』」の構成要素である「仕事と生活の両立可能性」（適切な労働時間、働き方の柔軟性）、「子育て支援の充実度（地域の子育て環境、子育て費用の軽減、家族による支援）」、「ライフスタイル選択の多様性」の3分野で、韓国とOECD（経済協力開発機構）加盟国平均値が比較可能な6項目を取り上げると、韓国では①労働時間が長いこと、②家族サービス給付費の対GDP比が低いこと、③教育費の公的負担が低いこと、④男女計の家事・育児時間に占める男性の時間の割合が低いことなどが確認出来る。

05年の「1.08ショック」を受けて、盧武鉉政権（03～08年）下で少子化対策が本格化した。05年に「低出産高齢社会基本法」が制定され、「低出産高齢社会基本計画」が5年ごとに策定されることになり、これまでに「第1次低出産高齢社会基本計画」（06～10年）、「第2次低出産高齢社会基本計画」（11～15年）が策定された（図表7）（注6）。

図表7 高齢社会対策の重点課題

| 分野 | 重点課題 | |
|---------------------|-----------------------|--|
| ベビーブーム世代の高齢化対応体系の構築 | 多様な雇用機会の提供 | ・企業—高齢者親和的賃金性の活性化 ・シニア創業支援 |
| | 多層的な老後所得保障体系の確立 | ・退職年金制度の早期定着と活性化 |
| | 事前予防的な健康管理體系の構築 | ・健康検診事後管理の強化と受検率向上 ・保健所中心の統合健康管理體系の構築 ・慢性疾患管理プログラムの導入 |
| | 老後生活設計の強化 | ・老後設計プログラムの開発と標準化 |
| 安定した活気ある老後生活の保障 | イルチャリ事業（雇用創出）の内実化 | ・老人イルチャリの段階的拡大 ・イルチャリ支援体系機能づくりと役割強化 |
| | 高齢者の貧困予防のための所得保障案の整備 | ・農地年金の導入 |
| | 健康な老後生活・医療費支出の適正化 | ・高齢者の疾病特性に合わせた健康保険保障性の拡大 ・健康保険支出の効率化による財政健全性の確保 ・質の高い老人療養サービスの提供 |
| | 多様な社会参加・余暇文化の提供 | ・高齢者のボランティア活動の専門化 ・高齢者の余暇文化プログラムの開発普及 |
| 高齢親和的な社会環境づくり | 高齢親和的な住居・交通環境づくり | ・高齢者用賃貸住宅の持続的供給 |
| | 高齢者の権益増進と孝・扶養文化の基盤づくり | ・独居高齢者の保護強化 |

(注) 農地年金は所有農地を担保に生活費を年金のように支給。
(資料) 第2次低出産・高齢社会基本計画

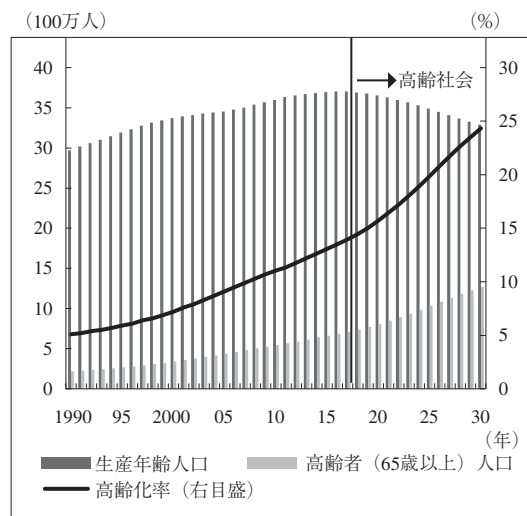
少子化対策が実施され始めたこともあり、出生率は05年以降緩やかに回復し12年には1.30まで上昇したが（注7）、13年に再び1.18へ低下したように、本格的回復には至っていない。

(2) 18年に「高齢社会」へ移行

少子化の進展により生産年齢人口（15～64歳）は17年に減少に転じ、翌18年には「高齢社会」（全人口に占める65歳以上の人口の割合が14%以上）、27年には「超高齢社会」（全人口に占める65歳以上の人口の割合が21%以上）に移行する見通しである（図表8）。

高齢化率の上昇には少子化の進展に加えて、医学の発達と保健衛生の改善、健康への

図表8 生産年齢人口と高齢化



(注) 中位推計。
(資料) 韓国統計庁、Korean Statistical Information Service

配慮などから寿命が伸びたことが関係している。平均寿命は1970年の61.9歳から2000年に76.0歳、2010年に80.8歳へ伸びた。

韓国では2000年に「高齢化社会」（全人口に占める65歳以上の人口の割合が7%以上）を迎えたため、18年という世界最速のスピードで「高齢社会」に移行することになる。ちなみに「高齢化社会」から「高齢社会」への移行には、フランスが115年、アメリカが71年、ドイツが40年、日本が24年要した。少子高齢化の進展により人口ピラミッドが著しく変化している。1970年は富士山型であったが、2010年には釣鐘型へ姿を変えている（図表9）。年齢階級別人口は70年時点では5～9歳が最も多く、40年後の2010年にはその帰結として45～49歳が最も多くなっている。

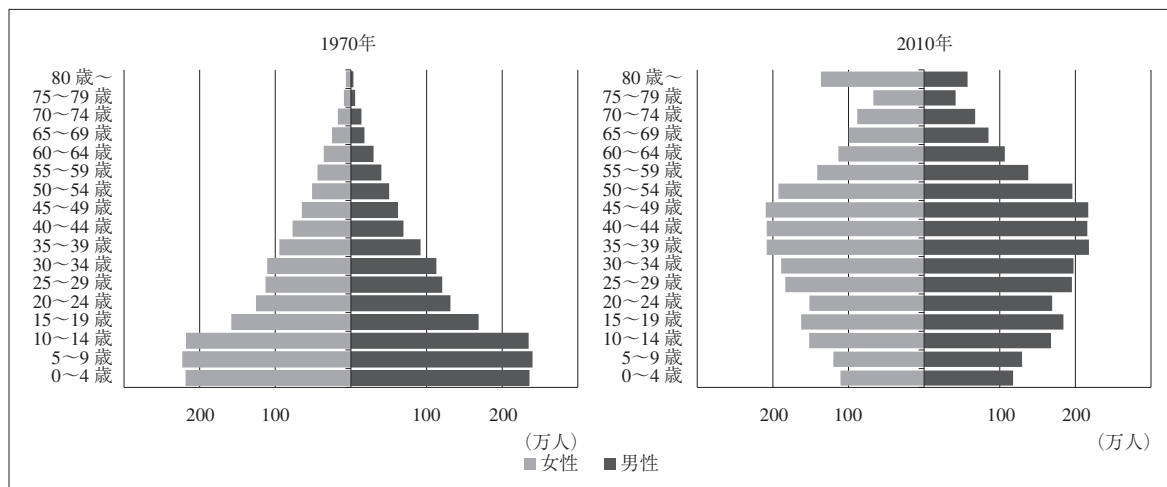
高齢者人口は70年の99万人（全人口は3,224万人）から2010年には643万人（同4,941万人）へ増加した。

こうした人口ピラミッドの変化は政府に「高齢社会」に向けた取り組みを迫る一方、高齢者が政治に大きな影響力をもつようになったことを意味する。12年の大統領選挙で、朴槿恵氏が基礎老齢年金の拡充を公約したのは、高齢者の要望を十分に意識したためと、高年齢者に対する支持率調査をみると、支持率が20、30代で低く、50、60代と年齢が上がるにつれて高くなっている。

(3) 深刻化する高齢者の貧困

「高齢社会」を間近に控えて問題になって

図表9 人口ピラミッド



(資料) 統計庁、Korean Statistical Information Service

いるのが高齢者の貧困である。OECD統計によれば、韓国の高齢者の相対的貧困人口率(所得分布における中央値の50%に満たない国民の全体に占める割合)は47.2% (2010年)で、OECD加盟諸国(平均は12.8%)のなかで最も高い(図表10)(注8)。

しかも、多くの国で同比率が趨勢的に低下してきたのと異なり、韓国では上昇していることに注意したい。2006年の43.9%から11年に48.6%へ5年間で5%ポイント近く上昇した(図表11)。

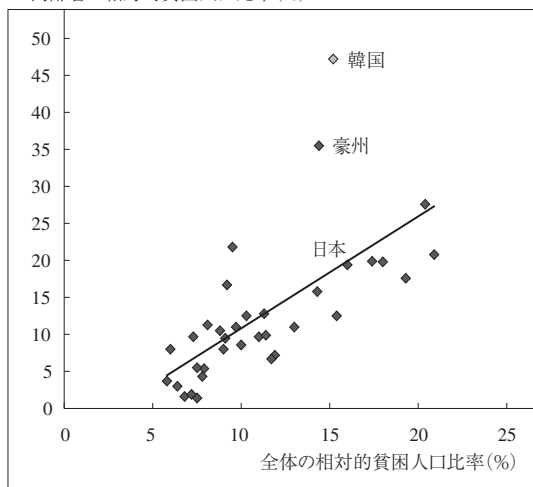
高齢者の貧困要因としては、①勤続年数の短さからくる不十分な金融資産保有額、②家族の扶養機能の低下、③少ない年金給付額(年金制度の未成熟)、④不十分な公的扶助などが指摘出来る。

まず、勤続年数の短さには、兵役があるため就職するのが遅れること、民間企業では定年前に退職(「名誉退職」)するケースが多いことが関係している。韓国では60歳定年は努力義務であり(13年に法律が改正され、16年以降大企業から順次義務づけられることになった)、労使の協議で企業ごとに定年を定めていた。

Korea Development Institute [2014]によれば、労働者の平均退職年齢は54歳前後、仕事から完全に離れる引退年齢は68歳前後(後掲のOECD調査では71歳)となっている。

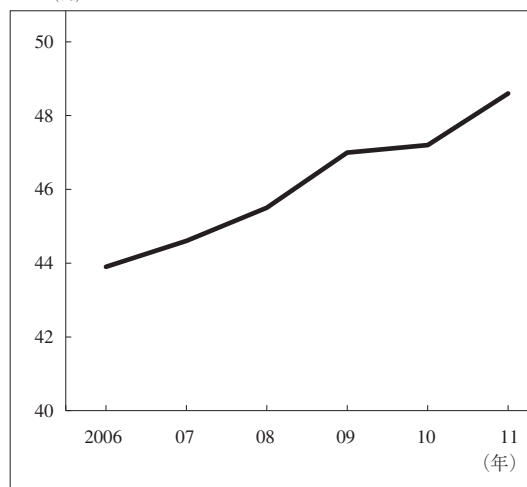
次に、家族の扶養機能の低下である。韓国では直系家族制度の下で(注9)、家の継承者の長男が親と同居して扶養するのが以前は一般的であり、親を介護施設に委ねることは

図表10 各国の相対的貧困人口比率(2010年)
高齢者の相対的貧困人口比率(%)



(資料) OECD, Stat

図表11 韓国の高齢者の相対的貧困人口比率 (%)



(資料) OECD, Stat

例外的であった。現在の高齢者のなかには、農村で生まれ育ち、自分を犠牲にして子供に十分な教育を与えた一方、老後は子供たちによって扶養されることを信じたのである。こうした儒教の精神にもとづく社会的な規範が国民年金制度の導入を遅らせた面もある。

しかし、高度経済成長の過程で進んだ都市化、核家族化、女性の社会進出などにより、家族の扶養機能は低下した。都市化率は60年の27.7%から80年に56.7%、2000年に79.6%、10年には82.9%へ上昇した。若年層がまず都市へ移動し、次に親世代を呼び寄せる形での移動が一般的であるが、近年では親世代が移動しないケースや一度都市に移動した後で再び農村に戻るケースが増えていることが指摘されている（服部民夫 [2005]）。離れて暮らす親に経済的支援をしたくても、自分達の生活で精一杯となり、親の面倒をみるのが困難になった子供たちも多いと推測される。

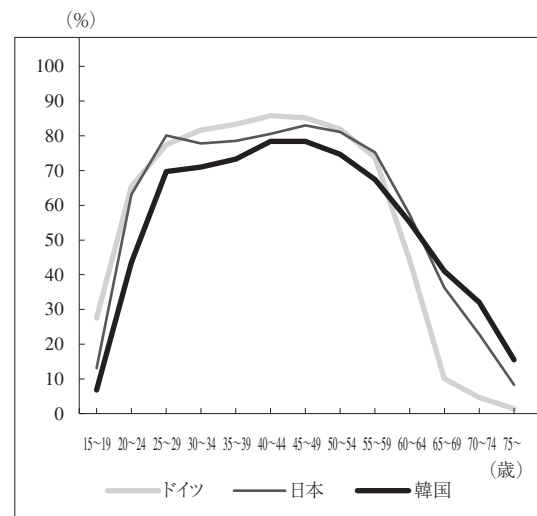
貯蓄が十分になく、子供の援助が期待出来ないとなれば、老後の生活資金は国民年金に依存することになるが、その整備が遅れた（詳細は次の3. で触れる）。その結果、高齢者の多くは何らかの形で就業を続けて生活資金を確保せざるをえなくなる。高齢者が従事するのは主として自営業、農業、サービス産業などであるが、相応の仕事が見つからないケースもある（注10）。

ドイツ、日本、韓国の3カ国の年齢階級別就業率をみると、55～59歳までは韓国が一

番低い（女性の就業率の低さが影響）が、65歳以上では一番高くなっている（図表12）。OECDによれば、韓国人男性の実質引退年齢は71.1歳でメキシコの72.3歳について高い。生き甲斐を求めて就業する場合もあろうが、韓国の高齢者の就業率の高さは主として経済的理由によるものである（金香男 [2011]）。企業を退職した人が次の就職先が見つからないため、自営業を営むケースが多く（注11）、就業者に占める自営業者の割合は23.1%と、OECD加盟諸国のなかではイタリアと並んで高い。

内閣府の第7回「高齢者の生活と意識に関する国際比較調査」（5年置きに実施、第7回調査は2010年実施、調査対象国は日本、アメリカ、韓国、ドイツ、スウェーデン、対

図表12 年齢階級別就業率



(資料) 労働政策研究・研修機構『データブック国際労働比較2014』

象者は60歳以上の男女、複数回答)によれば、韓国では仕事による収入と子供などからの援助への依存度が高く、公的年金への依存度が低い。公的年金に関しては、ドイツ86.8%、日本85.9%、スウェーデン81.5%、アメリカ77.5%であるのに対して、韓国は30.3%と非常に低く(図表13)、公的年金が老後の所得保証として十分に機能していない。

「経済的に日々の暮らしに困ることがあるか」という問いに関してみると、日本では「困っている」が4.6%、「少し困っている」が12.6%であったのに対して、韓国では「困っている」が18.6%、「少し困っている」が33.9%であった。

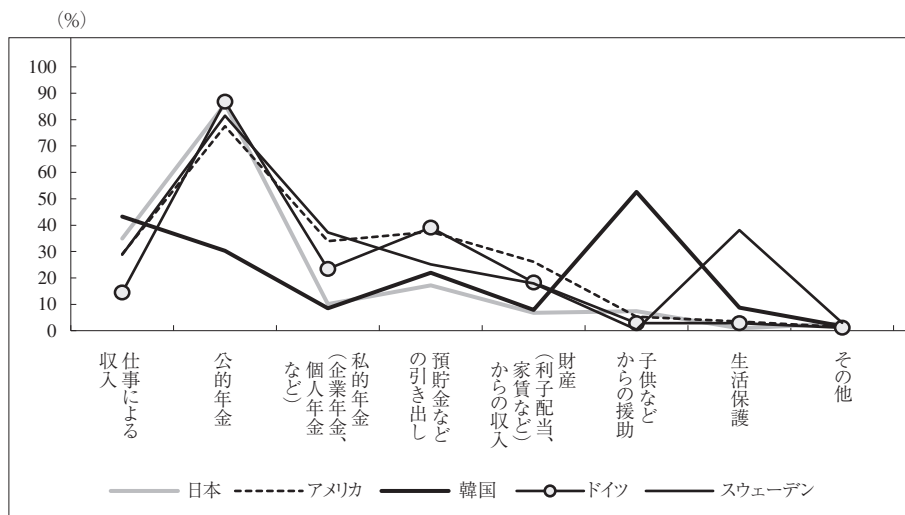
老後の生活費に対する備えに関しては、日本では、①預貯金(51.5%)、②特に何も

していない(39.0%)、③個人年金への加入(18.2%)、④債券・株式の保有、投資信託(7.8%)、⑤不動産取得(賃貸収入を得るための不動産の取得など)(5.5%)である。他方、韓国では、①「特に何もしていない」(61.9%)、②預貯金(26.8%)、③不動産取得(11.1%)、④個人年金への加入(11.0%)、⑤「老後も働いて収入が得られるように職業能力を高める」(4.3%)と、何も準備していない人の割合が高いことに注意したい。前述したように、子供たちが親の面倒をみることへの期待があったにせよ、その対策が求められる。

なお同調査によれば、韓国の子供との同居比率は80年の54.1%から2010年に16.0%へ低下している。

(注5) 韓国では2004年に「外国人労働者の雇用に関する法

図表13 高齢者の収入源(複数回答)



(資料) 内閣府「第7回高齢者の生活と意識に関する国際比較調査」

- 律」が制定され、政府の管理下で単純技能労働者を一定期間受け入れる雇用許可制が導入されている。
- (注6) 第1次基本計画に関しては、支援対象が主として低所得層に集中していたこと、民間（企業や国民）を巻き込んだ展開にならなかったことが問題点として指摘され、第2次計画では支援対象を共働き家庭や中間層まで広げられた。この点に関しては、鈴木透[2009]、松江暁子[2012]、裴海善[2012]などを参照。
- (注7) ただし、2006年は「双春年」（結婚するのにいい年）、07年は600年に1度の「黄金の亥年」（この年に生まれると金運に恵まれるといわれている）であったため、出生率が上昇した面がある。
- (注8) 日本の相対的貧困人口比率もかなり高いが、高齢者で特に高いわけではない。日本の場合には母子家庭、父子家庭、若年層を中心にしたワーキングプアなどが影響していると考えられる。
- (注9) 韓国のチブ（家）制度では、①長男が結婚後も親と同居し家の継承者となり、祖先祭祀の責任を果たす。②次男以下は結婚後分家し、娘は夫の家の成員となる、③財産は子供に分与されるが、長男が優遇されるという特徴がみられた。
- (注10) 高齢者が直面するのは経済問題や健康問題だけではない。以前は、高齢者は豊富な人生経験により地域社会で尊敬されたが、都市化（離村）により役割の喪失感や孤独に苛まされている人が少なくない。
- (注11) 開業資金や運転資金に充てる目的での借入れが、家計債務の増加の一因となっている。

3. 未成熟な年金制度と強まる財政支出圧力

前節でみたように、韓国の高齢者の貧困の一因に国民年金制度が未成熟なことがある。以下ではそれについてみていく。

(1) 導入が遅れた国民年金制度

韓国の年金制度は60年に公務員年金、63年軍人年金、75年私立学校教職員年金と、特定の職域年金制度が最初に整備された。公務員に続いて軍人年金が整備されたのは、当時の朴正熙体制が軍部によって支えられていたた

めである。

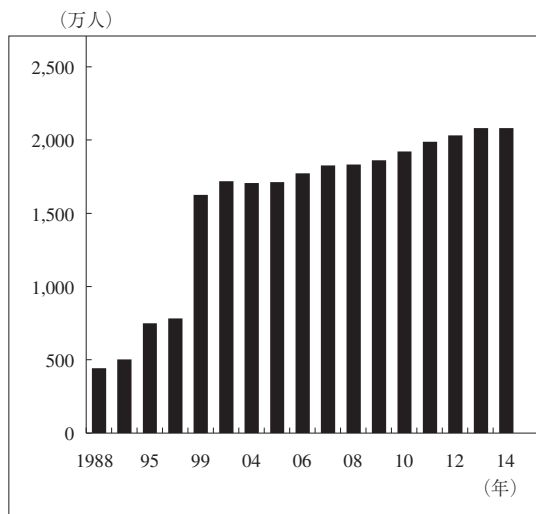
18歳以上60歳未満の国民を対象にした国民年金制度は73年11月に法案が国会を通過したが、第一次石油ショック（1973年）後の経済環境の悪化や朴正熙大統領の暗殺（79年）などの影響により実施が見送られ、88年になってようやく施行された（当初は従業員10人以上の事業所が対象）。導入が遅れた要因には前述した儒教の影響のほか、民間企業では退職金制度が存在して（注12）、これが不十分ながらも年金の役割を担っていたことがあった。

国民年金制度は92年に従業員5人以上の事業所、95年に農漁民と農漁村地域の自営業者、99年に都市地域の自営業者、零細事業者、臨時職・日雇い勤労者と、その対象が段階的に広げられた。これにより被保険者数は88年の443万人から99年に1,626万人へ急増した（図表14）。2014年5月現在では2,098万人となっている。

導入当初の保険料は月額報酬の3%、年金給付の所得代替率は70%と、「低負担高給付」であったといえるが、その後の経済環境の変化を受けて、年金改革が実施された（注13）。

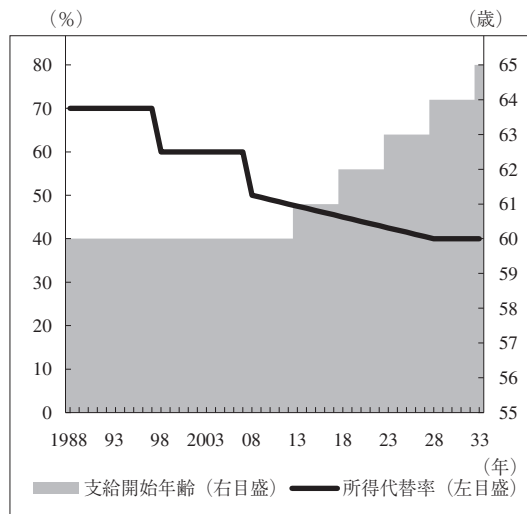
まず、最初の改革は通貨危機直後の98年に行われた。所得代替率が70%から60%に引き下げられる一方、保険料率が6%から9%へ引き上げられた。2030年代に積立基金が枯渇するとの試算が発表されたことが背景にあった。また、通貨危機後の経済環境の悪化を受

図表14 国民年金被保険者数



(資料) National Pension Service

図表15 国民年金の所得代替率と支給開始年齢



(資料) 韓国保健福祉部

けて、99年、従来の受給要件の一つであった最低加入期間が20年から10年に短縮された。

次の改革は盧武鉉政権下の2007年に行われた(注14)。施行されて20年目となる08年から受給者が増加することにより、財源枯渇の問題が再浮上したからである。少子化が予想以上に進んだことも影響した。見直しの結果、①保険料率を据え置く一方、08年に所得代替率を60%から50%に引き下げ、それ以降毎年0.5%ずつ引き下げて28年に40%にすること、②支給開始年齢を13年から61歳(当初60歳)に、その後5年ごとに1歳ずつ引き上げて33年には65歳にすることが決定された(図表15)。

現在の保険料率は9% (事業所加入者は労使折半、農民や自営業者などの地域加入者は

全額自己負担)、所得代替率は14年現在47%である。

ただしこれらの所得代替率は40年の加入期間を満たしたものであり、それより短い場合には減額される。基本年金額は全加入者の平均月額所得にもとづいて算定される部分(固定部分)と個々の加入者の全加入期間の平均月額にもとづく部分(報酬比例分)から構成される。保険料は所得に比例している一方、年金額算定では固定部分が多いため、所得再分配機能が強い。

なお、日本と異なり、専業主婦は適用除外者となっている(任意で加入する場合には地域加入者の平均所得にもとづいて保険料を算定)。

制度の持続可能性がひとまず確保された半

$$\begin{aligned}
 \text{基本年金額(年額)} &= (2.4A + 1.8B) \times (1 + 0.05n/12) \times (P1/P) \quad (\leftarrow 1998\text{年以前: 所得代替率}70\%) \\
 &+ (1.8A + 1.8B) \times (1 + 0.05n/12) \times (P2/P) \quad (\leftarrow 1999\sim 2007\text{年: 所得代替率}60\%) \\
 &+ (1.5A + 1.5B) \times (1 + 0.05n/12) \times (P3/P) \quad (\leftarrow 2008\text{年: 所得代替率}50\%) \\
 &\dots\dots \\
 &+ (1.2A + 1.2B) \times (1 + 0.05n/12) \times (P23/P) \quad (\leftarrow 2028\text{年: 所得代替率}40\%)
 \end{aligned}$$

A: 全ての被保険者の平均月額所得(年金支給開始直前の3年間)

B: 当該被保険者の基本月額所得平均値(全保険加入期間)

n: 被保険者の保険加入期間のうち20年を超えた月数

P: 被保険者の全保険加入月数

P1: 1998年以前の保険加入月数

P2: 1999～2007年までの保険加入月数

P3: 2008年の保険加入月数 P23: 2028年の保険加入月数

面、年金の所得保証機能に関しては問題が残された。実際の給付額をみると、20年以上加入した人の平均月額が85万1,090ウォン（約8万5千円）であるのに対し、加入期間が10～20年の場合には41万680ウォンであり、最低生活費（健康保健部によれば単身世帯の2012年の最低生活費は55万3,354ウォン）に達しておらず、所得保障機能は不十分である。

現在の年金受給者数はまだ少ないものの、今後加速度的に増加していくことが見込まれる。2020年には、朝鮮戦争（1950～53年）後に生まれたベビーブーム世代（55～63年）が高齢者となる。年金財政の悪化を防ぐとともに、所得保障機能を強化するためには、保険料率の引き上げは避けて通れないであろう（注15）。

なお、年金改革の際に、給与所得者と自営業者の年金基金の分離（公平性の問題）、年金支給を基礎年金と報酬比例年金から構成される「二階建て方式」への転換などが議論されたが（注16）、これらに関しては制度導入

当初から変更されていない。

(2) 「増税なき福祉充実」の呪縛

年金受給資格がないこと、受給額が低水準であることから多くの高齢者が厳しい生活を余儀なくされている。これを改善するために、2008年から税金を用いて、所得水準が一定以下（当初は所得下位60%、09年以降は下位70%）の人に対する定額給付制度（基礎老齢年金制度）が施行された。

しかし、受給に関して親族の所得力などの基準が設けられたほか、最大9万ウォンの基礎老齢年金を受給しても最低生活費をカバー出来ない人が多数存在するなど、状況を大きく改善するまでには至らなかった。高齢者の生活をいかに改善していくのか、福祉が経済民主化とともに12年の大統領選挙の争点となった。

朴槿恵氏は選挙運動の際に、「65歳以上の全ての高齢者に月20万ウォンの基礎老齢年金を支給する」と公約した。この公約自体は評

働されようが、高齢者にアピールすることもあり、「増税なき」を公約したことがその後の政策を縛ることになった。

大統領就任後も基本的に「増税なき」の原則を堅持し、財源を確保する手段として

- ①成長を通じた増収
 - ②支出構造の調整
 - ③非課税及び減免の見直し
 - ④課税を免れている地下経済のあぶり出し、
- に頼ることになった。

このことは、13年5月末に発表された「公約家計簿」（公約で発表された政策を実現するために必要な金額とその調達方法）からも確認出来る。13年から17年の間に必要とされる134.8兆ウォン（基礎老齢年金の拡充以外の政策を含む）のうち50.7兆ウォンを歳入増加で、84.1兆ウォンを歳出削減で調達するというものであった。

歳入に関しては、非課税及び減免の見直しにより18.0兆ウォン、地下経済のあぶり出しで27.2兆ウォン、キャピタルゲイン課税の強化で2.9兆ウォンの増加を見込んでいる。歳出に関しては、前政権と重複する投資を調整することにより40.8兆ウォンを削減するほか、社会間接資本11.6兆ウォン、産業4.3兆ウォン、農林業5.2兆ウォン、福祉12.5兆ウォンの削減を見込んでいる。

一見して明らかのように、現実性に欠ける内容であり、すぐに問題が表面化した。

「65歳以上の全ての高齢者に月20万ウォンの基礎老齢年金を支給する」ことを公約に掲げたが、①公約通りに実施すれば2040年には必要な財源が157兆ウォンに達する（14年予算の規模は369兆ウォン）こと、②景気の低迷で税収が伸び悩んでいることなどを理由に、「所得上位30%には支給せず、残り70%には最大20万ウォンまで支給する」方針へ変更した。ほかの選挙公約であった5歳児までの無償保育は実施されたが、大学授業料の半減は15年以降に先送りされた。

こうした経緯の末、14年7月、新たな基礎年金制度（基礎老齢年金制度から名称変更）が開始された。第1回目は、410万人（国民年金の受給資格がない人は約291万人）が受給した。そのうち382万人弱が満額の20万ウォンを受給した。所得基準の下位70%以内が対象とされており、公務員年金や軍人年金の受給者、排気量3,000cc以上の車や4,000万ウォン以上のゴルフ会員権を保有する人、6億ウォン以上の住宅を保有する子供と同居する人、国外に年60日以上滞在する人などは対象外となっている。

基礎年金に必要な費用は、国が40%以上90%以下の範囲で、大統領令で定める割合の費用を負担し、残りは地方公共団体が負担すると規定された。地方の負担は14年に1.8兆ウォン（全体は7兆ウォン）が見込まれている。地方公共団体は無償保育の負担（国が65%、地方が35%）もあり（注17）、厳しい

財政状況に置かれるようになり、一部で、「福祉デフォルト」が懸念されている。

基礎年金制度の導入に際して問題になったのが、国民年金制度との連動（差額支給）である。これは国民年金加入期間が長い人ほど基礎年金の受給額が減る仕組みで、年金加入期間が11年以下の人は20万ウォン、加入期間が1年増えるごとに1万ウォンずつ減額されて、加入期間が20年以上の人は10万ウォンとなる（注18）。また、国民基礎生活保障制度（日本の生活保護制度に相当）にもとづく基礎生活受給者は受け取ることが出来ない。最低生活費に足りない分を支給するという考えにもとづいているためである。

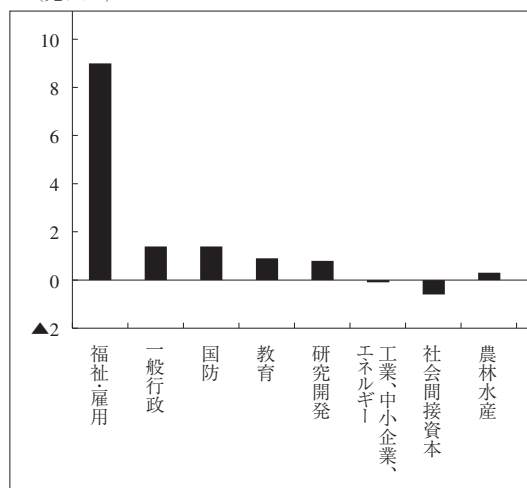
(3) 強まる財政支出圧力

基礎年金制度の導入により年金給付の国庫負担（年金に関しては、年金サービス費用の一部、農業漁業者の保険料の一部、基礎年金給付が国庫負担）が増加したほか、少子化対策や高齢社会に向けた健康保健サービスなどの分野で財政支出圧力が強まっている。

2014年度予算では福祉・雇用関連が106.4兆ウォンと前年より9兆ウォン増（前年比9.3%増）となり、他の分野と比較して著しく増加した（図表16）。また14年9月に発表された15年度予算の政府案では福祉・雇用関連が前年度比8.5%増となった。他方、社会間接資本は3.0%の伸びに抑制された。

基礎年金に限っても、14年に約7兆ウォン、

図表16 2014年度予算（対前年度予算増減）
（兆ウォン）



（資料）企画財政部

15年に10兆ウォン、20年に17兆ウォン、40年には157兆ウォンが必要になると見込まれており、財源の確保及び歳出の見直しを迫られる。

韓国の一般政府の目的別支出構成をみると、他のOECD加盟諸国と比較して、国防と経済業務の構成比が高く、社会支出（高齢者、保健、家族、労働対策など）の構成比が極端に低いのが特徴的である（図表17）。国防支出が突出しているのは朝鮮民主主義人民共和国（北朝鮮）との間で緊張関係が続いていること、経済業務支出が多いのは経済発展に政策の重点を置いてきたことによる。経済業務支出の構成比は80年代に低下した後、90年代に再び上昇した。近年では李明博政権期に「4大河川プロジェクト」が推進された。

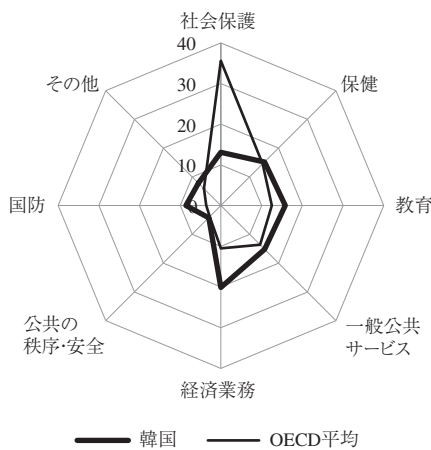
OECD加盟諸国の社会支出の対GDP比率の平均は1995年が19.5%、2012年が21.8%であった。韓国は通貨危機後、金大中政権の下で基

礎生活保障制度（日本の生活保護に相当）の拡充や雇用対策、生活支援など社会的セーフティネットが拡充された結果、95年の3.2%から2012年に9.3%へ上昇したが、現時点でもメキシコについて低い（図表18）。公的年金支出の対GDP比率は1.7%（2007年）で、平均の7.0%を大幅に下回っている。

高齢化の進展に伴い福祉関連支出の増加が避けられないことに加えて、持続的成長を遂げていく上で、①保育サービスの拡充によって女性の労働参加率を引き上げること、②職業訓練や技能向上を促進することにより労働の生産性を引き上げることが求められている点を考えると、社会支出の増加は不可避であろう。

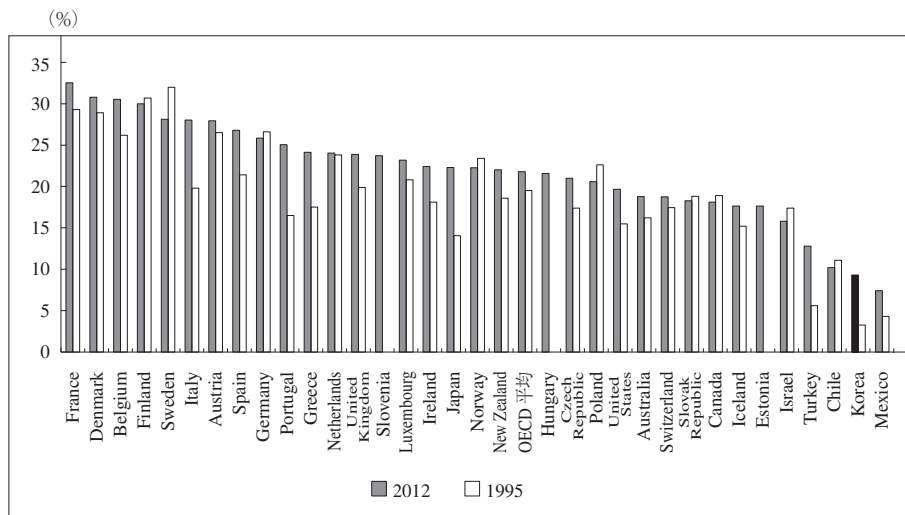
その一方、韓国では財政支出を増加させる

図表17 一般政府の目的別支出構成 (%)



(資料) OECD, Government at a Glance 2013

図表18 社会的支出の対GDP比率 (%)



(資料) OECD, Government at a Glance 2013

ことへの警戒感が強いのも事実である。「2014—2018中期財政管理戦略」において、財政収支の均衡を実現すること、政府債務をGDPの35%以内に抑えること、重複する事業の削減ないし統合を図ること、pay-go原則（歳出の増大は、他の項目での歳出削減か増税により財源を確保しなければならない）にもとづいて支出をコントロールすることが打ち出された。

政府債務の対GDP比率は2013年時点で33.8%と低水準ではあるものの、債務額は急拡大している。このため財政規律の維持が必要であるが、政治の世界ではポピュリズムともいうべく無償福祉が提案され（注19）、それが財政支出の増加を招いている。

以上述べてきたことをひとまず整理してみよう。韓国では18年に「高齢社会」を迎える。政府はその対応に力を入れているが、①社会支出の財源をいかに確保するのか、②どのような福祉社会をめざすのか（負担と給付の関係）に関しては十分に議論されずにきた。むしろ議論を回避してきたといえる。そこに、金成垣（金成垣 [2008]）が強調する「後発国としての韓国」、「遅れてきた福祉国家」の難しさがあるといえる。

(注12) 61年の「勤労基準法」改正により、退職金制度が法律で規定された。第28条の解雇者に対する支給規定が援用されている。2年以上継続勤労した者に対しては勤続年数1年につき30日分、勤続年数10年以上の場合は10年を超える1年につき60日分が加算される。

(注13) 改革の詳細は、奥田聡 [2007]、金淵明 [2006]、金淵明・金教誠 [2004]などを参照されたい。

(注14) 大西裕 [2014]によれば、金大中、盧武鉉政権では国

民の声を政策決定過程に反映させたが、これが逆に福祉サービスの充実を抑制したと指摘する。給付を増やすための負担増を躊躇したためである。

(注15) ちなみに日本の厚生年金の場合、2017年に保険料水準が18.3%（労使折半）に固定される。

(注16) 世界銀行 (World Bank [2000])は「多柱型年金制度」への転換を提案した。

(注17) 2013年3月から満5歳までの無償保育が実施（従来は満2歳以下及び満5歳）されるようになった。しかし、地方との間で十分な財源調整を行わなかったため、財源をめぐる対立が生じている。

(注18) 国民年金制度と連係させることに反対して、当時の陳永保健福祉部長官が辞任した。

(注19) 政府系の韓国開発研究院が、朴槿恵政権の無原則な無償保育の拡大（所得に関係なく1日12時間の無償保育の提供、土曜・日曜も8時間の提供）について批判している。詳細は윤희숙・김인경 [2013]。

4. 「高齢社会」に向けた改革

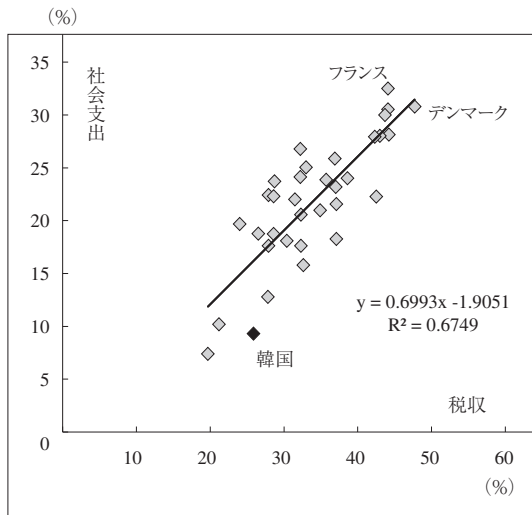
最後に、最近の財源確保をめぐる政策の動きと、「高齢社会」に向けた経済社会制度の見直しの動きについてみていくことにしたい。

(1) 将来的には不可避の増税

韓国の社会支出の対GDP比がOECD加盟諸国のなかで極めて低いことは前述した。2011年の韓国の比率は加盟諸国の平均である21.8%を大幅に下回る9.3%である。他方、税収の対GDP比率も25.9%で、平均の34.1%を著しく下回っている（図表19）。

社会保障負担を加えた国民負担率はどうであろうか。日本の財務省「OECD諸国の国民負担率」（対国民所得比、2010年）によれば、ルクセンブルグが84.3%、デンマークが67.8%と高いグループに属しているのに対し

図表19 OECD加盟国の社会支出と税収
(対GDP比率)



(資料) OECD, Government at a Glance 2013

て、韓国は33.6%で、メキシコ、チリ、アメリカ、スイスについて下から5番目である。

これらの数字が示唆するのは、社会支出(福祉需要)を増やしていくためには、増税を含む負担の増加は避けられないことである。

実際、韓国の専門家の間では増税を検討すべきとの意見が少なくない。消費税率の引き上げ(現在10%)、所得税最高税率の引き上げ、法人税率の引き上げが提案されている。法人税率は李明博政権がスタートした08年に、従来25%から22%へ引き下げられたため(注20)、再引き上げを求める声もあるが、グローバル競争が激しくなっているなかでそれを実施するのは容易ではない。そうでなくても、ウォン高、電力料金の段階的引き上げなど、企業を取り巻く環境は厳しくなっている。

他方、国民の負担率は低いいため、それを増やすことは選択肢としてありうる。ただし、注意したいのは、家計(農家を除く)支出に占める税金、年金、社会保険負担(いずれも名目値)の割合は2003年の8.6%から13年に11.5%へ上昇したように(統計庁「家計調査」による)、非消費支出(ほかに利払いなども)の負担が増してきたことである。国民には、政府が大企業を優遇してきたという不満があり、これが解消されない限り負担の増加を受け入れるのは難しいといえる。

そうすると、消費税率の引き上げが可能性としては高い。導入当初より10%だったことや内税だったこともあり、国民の負担感は日本で考えているよりも重くない。ただし、消費税が引き上げられることにより価格が上昇すれば、消費にマイナスの影響を及ぼすことは避けられず、引き上げのタイミングが問題となろう。

朴槿恵大統領が「増税なき」を公約したこともあり、負担増加に対する国民の抵抗は強い。政府は13年8月上旬に「13年税制改正法案」を公表した。年間給与所得が3,450万ウォンを超える勤労者(全体の28%)の税負担を増やす内容となっていたため、国民から多くの批判をまねいた。大企業や高所得者の負担増ではなく、中所得層の負担が大きくなることに対する不満である。国民からの批判を受けて、基準額を5,500万ウォンへ引き上げるとともに、7,000万ウォン以下の所得者の

負担増加は当初の年16万ウォンから2～3万ウォンへ引き下げられた。

朴槿恵大統領も「国民の理解が得られれば」増税の可能性を示唆したが、自ら言い出すことは出来ない。ここに「増税なき」の公約に呪縛されている構図が浮かび上がる。

また、政府は14年8月5日、社会保障基本法（12年1月全面改正、13年1月施行）にもとづき「第1次社会保障基本計画（2014～18年）」を策定した（注21）。政策の目標として、①生涯周期別のセーフティネットの構築、②雇用と福祉を連係させた自立支援、③持続可能な社会保障基盤の構築などを掲げた。少子化対策に関しては、不妊治療に対する補助、保育園（国公立の保育園と職場での保育園）の拡充、子供奨励税制の導入などが盛り込まれている。5年間で316.2兆ウォンを投入する計画であるが、具体的な財源確保の方法については明記されていない。むしろ明記出来ないといった方が正しいかもしれない。

こうしてみると、将来増加が予想される社会支出に必要な財源をいかに確保するかという課題は未解決のままであり、次期政権に先送りされることになりそうである。

(2) 景気重視となった「14年税制改正法案」

法人税や所得税、消費税などの税率を引き上げずに財源を確保するために残された選択肢は、①それ以外の税項目で増税を図ること（注22）、②成長を加速させて増収を図ること、

③法人税以外の形で企業（特に大企業）の負担を増大させることである。政府が最近になり発表した政策からもこれらがうかがえる。

2014年4月に生じたセウォル号沈没事故は韓国経済に影響を及ぼし、4～6月期の実質GDP成長率（前期比）が1～3月期の+0.9%（前年同期比+3.9%）を下回る+0.5%（前年同期比+3.5%）となった。民間消費の落ち込みによるところが大きい。

7月の内閣改造で、新たな経済副首相兼企画財政相になった崔炅煥（チェ・ギョンファン）氏は、短期間に矢継ぎ早に景気政策を打ち出した。

8月6日に発表された「14年税制改正法案」（9月以降国会で審議予定）にもそれが反映されている（注23）。今回の改正案は、①経済の刺激、②福祉プログラムの強化、③課税の公正化などが主な目的とされているが、経済の刺激に重点が置かれている。

経済の刺激に関しては、家計所得の増大、投資・消費・雇用の増加、中小・ベンチャー企業支援、事業継承・起業支援、地域経済活性化、企業競争力の強化などが含まれている。特に注目されるのは、家計所得の増加を目的にしたもので、①過去3年の平均よりも賃金を引き上げた企業に対して、増加分の10%（大企業は5%）を税額控除する、②配当所得に対する税率を引き下げる、③企業の投資、賃上げ、配当などへの支出が当期所得の一定額に満たない場合、不足分について10%課税す

る、という3つの柱から成り立っている(注24)。「飴と鞭」の併用である。

二つ目の福祉プログラムの強化は、低所得層支援、高齢者支援、住宅支援、生活の質改善などから成る。これらのなかには、高齢者と障害者の貯蓄に対する非課税(50万ウォンが上限)、個人年金保険料の税額控除(年300万ウォンまで)、退職金を年金として受け取る場合の30%の税額控除(一時金として受け取った場合と比べ)などがある。

三つ目が課税の公正化を目的としたものである。優遇税制の見直し、透明性の増大、海外での税回避の規制、課税ベースの拡大からなる。

これらの税制改正によって、今後568兆ウォンの増収を見込んでいるが(図表20)、その半分以上は19年以降となっている。

(3) 公企業改革

増収を図る一方、支出構造の調整(歳出の見直し)も財源を確保する上で欠かせない。これと関連して、政府が力を入れているのが

図表20 増収の見通し

(兆ウォン)

| | 合計 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019年以降 |
|-------|-----|------|------|------|------|---------|
| 全体 | 568 | 55 | 51 | 109 | 58 | 295 |
| 所得税 | 76 | 9 | -17 | 43 | 40 | 1 |
| 法人税 | 306 | -5 | 6 | 11 | - | 294 |
| 付加価値税 | 217 | 72 | 72 | 55 | 18 | |

(資料) Ministry of Strategy and Finance [2014b]

公企業改革である。14年2月末に策定された「経済革新3カ年計画」は、①強いファンダメンタルズを構築するための改革、②創造経済の推進、③内需の拡大の3本柱となっている。公企業改革は「強いファンダメンタルズを構築するための改革」に含まれるが、「経済革新3カ年計画」とは別に公企業改革計画が策定されている。

改革が必要とされている背景には、経済全体に占めるウエートが高く、かつ巨額の債務を抱えていることがある。13年4月現在の資産総額基準による大企業30社のなかに、韓国電力公社(2位)、韓国土地住宅公社(3位)、韓国道路公社(11位)、韓国ガス公社(12位)、韓国水資源公社(18位)、韓国鉄道公社(22位)など6社が入っている(図表21)。

実は公企業改革は古くから課題とされていた。通貨危機後の構造改革は、①企業の構造調整(財閥改革)、②金融システムの再建、③労働市場の改革、④政府部門の改革(政府機構の縮小)の4つの柱であり、公企業改革は④のなかに含まれていた。構造改革のなかでは上記の①から③までは成果を上げたが、政府部門の改革はほとんど手付かず終わった。

他の3つと比較して重要度が相対的に低く、改革に対する抵抗が強かったためである。

その後の公企業改革の動きをみると、李明博政権期の2009年10月に当時の韓国土地

図表21 韓国の企業グループ

| 順位 | 企業集団名 | 資産総額 (10億ウォン) |
|----|----------|---------------|
| 1 | サムスン | 306,092 |
| 2 | 韓国電力公社 | 176,017 |
| 3 | 韓国土地住宅公社 | 168,085 |
| 4 | 現代自動車 | 166,694 |
| 5 | SK | 140,621 |
| 6 | LG | 102,360 |
| 7 | ロッテ | 87,523 |
| 8 | POSCO | 81,087 |
| 9 | 現代重工業 | 56,451 |
| 10 | GS | 55,246 |
| 11 | 韓国道路公社 | 51,513 |
| 12 | 韓国ガス公社 | 39,545 |
| 13 | 農協 | 38,942 |
| 14 | 韓進 | 37,987 |
| 15 | 韓火 | 35,944 |
| 16 | KT | 34,806 |
| 17 | 斗山 | 29,425 |
| 18 | 韓国水資源公社 | 24,947 |
| 19 | STX | 24,328 |
| 20 | CJ | 24,143 |

(資料) 韓国公正取引委員会

公社と大韓住宅公社が統合して、韓国土地住宅公社になったのが目立つくらいである。しかし、その韓国土地住宅公社は新都市建設や「4大河川事業」（李明博大統領の目玉政策、総額22兆ウォン）など国策事業を推進したことにより債務が膨んだ。

韓国電力公社では電力料金が政策的に低く抑えられてきた。これが超過需要をもたらした電力不足につながるリスクを高めているほか、赤字経営につながったため、最近になり料金の値上げが相次いで実施されている。

これまで公企業は信用力の高さをバックに

融資を容易に受けられたため、非効率な経営（高い報酬や賃金も問題）を改革する必要性に迫られなかった面もあるが、ここに来て改革が本格化しているのは、財源確保の必要性が高まったためであろう。

14年2月に策定された公企業改革計画案には（注25）、41の公企業（中長期の財務管理計画を提出した企業）の債務比率を2013年の237%から17年に200%に引き下げること、放漫な経営が問題とされている38の公企業（債務過多の18社、放漫経営の20社）の福利厚生費を13年の4,940億ウォンから14年に3,397億ウォンにまで（前年比▲31.3%）削減させることが盛り込まれるなど、厳しい内容となっている。債務過多の18社には、韓国土地住宅公社、韓国電力公社、水資源公社、鉄道公社などが含まれている。

こうした赤字削減に向けた取り組みは評価出来るが、人件費の削減を図る目的で非正規職が増加することが懸念される。非正規職が近年増加傾向にあることが報じられている（『The Korea Times』14年9月2日）。

(4) 見直しが進む経済社会制度

高齢化に向けて、経済社会制度の見直しも進められている。これらの改革を進める上で大企業との協調が欠かせない。

① 定年の延長

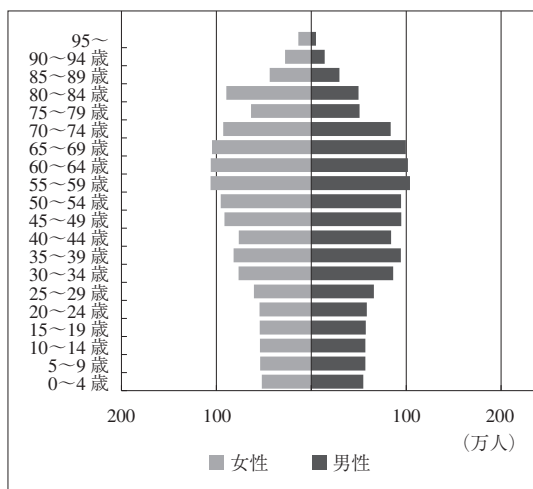
2010年時点の人口推計によれば、高齢化率が14年の12.7%から30年に24.3%へ上昇する

一方、生産年齢人口は同期間に400万人減少することが見込まれている。人口ピラミッドは10年の壺型（前掲、図表9）から30年には逆三角型になる（図表22）。

日本で定年が延長されてきたように、韓国でも定年延長の動きが始まった（注26）。平均寿命が伸びるなかで、健康で就業意欲の高い人に対して雇用機会を提供するほか、年金財政の悪化を抑制する必要性が高まったためである。

13年4月、「雇用上の年齢差別禁止及び高齢者雇用促進法改正法」が国会で可決された。従来「努力義務」であった60歳以上の定年が、従業員300人以上の事業所では16年から、300人未満の事業所では17年から義務づけられることになった。

図表22 2030年の人口ピラミッド



(資料) 統計庁、Korean Statistical Information Service

将来の「60歳以上定年制」の実施を控えて、サムスン電子やLGエレクトロニクス、現代重工業、POSCOなどでは定年を延長するとともに、「賃金ピーク制」を導入した。SKテレコムも14年に定年を58歳から60歳に延長すると同時に、賃金ピーク制を導入し、59歳から10%減額していく（『The Korea Times』14年5月13日）。

こうした一方、賃金体系の改革に反対する動きが強まり、労使関係が悪化すること、また法律の施行を前に退職を迫られる動きが広がることが懸念される。ちなみに、日本では80年代にまず労使合意を通じて60歳定年（従来は55歳）にするとともに、賃金ピーク制を導入していった。

②企業年金制度

前述したように、韓国では国民年金制度が導入される以前、退職金制度（1961年に法的に義務づけ）が老後の所得保障機能の一部を担っていた（注27）。しかし、企業の破綻とともに退職金が失われる事態が生じたり、中間精算制度の利用により退職金が少なくなるケースがみられたため、2004年12月、勤労者退職給与保障法が制定された（05年12月から施行）。

新たな退職年金制度の導入により、企業は退職金に相当する金額を外部の金融機関に積立てることが義務づけられる一方、勤労者は退職金（一時金）か年金かのいずれかの選択、年金も確定拠出型と確定給付型の選択が可能

になった。

新しい制度は勤労者にとって、①倒産や廃業により退職金が失われるリスクがなくなる、②運用によって金額を増やすことが出来る、③年金として受け取ると節税の効果がある。他方、企業にとっても、社外積立金全額が損金として処理されるため、節税につながる。

老後の所得保障機能を強化する目的から、12年7月に退職年金制度が改正された。さらに、15年から従業員300人以上の企業から段階的に退職年金導入が義務づけられた。22年までに全ての企業が導入を義務づけられる。

(注20) 当初、2012年にさらに2%ポイントの引き下げが計画されていたが、国民から「大企業寄りの政策」との批判が高まり、11年秋に撤回された。

(注21) 保健福祉部、향후 5년간 사회보장에 관한 마스터 플랜, 「제1차 사회보장 기본계획 (14~18)」, プレスリリース (韓国語), 2014/08/05。

(注22) 政府は9月11日、たばこ税を2015年から2,000ウォン引き上げる (たばこ価格は1箱2,500ウォンから4,500ウォンへ) と発表した。また、地方税の住民税、自動車税が引き上げられる (自家用乗用車は対象外) 予定である。こうした動きに対して、庶民の生活を苦しめるとの批判が出ている。

(注23) 詳細はMinistry of Strategy and Finance [2014b]

(注24) 政府は大企業の高いキャッシュ比率を問題視した。政府の見方は、①企業が投資あるいは賃金・配当への支払いを抑制している結果、キャッシュ比率が高い、②経済の刺激のためにキャッシュを活用すべきである、③そのために税制を変えるというロジックである。しかし、企業がキャッシュ比率を高める背景には少ない投資機会やリスクへの備えなどがあり、経済合理性の結果である。企業業績が悪化している時期だけに、政策によりキャッシュ比率を引き下げるのは企業にマイナスの影響を与えかねない。

(注25) Ministry of Strategy and Finance [2014a]

(注26) 他のアジア諸国でも定年延長の動きがある。マレーシアは実質55歳だった定年を60歳に延ばすことが13年7月から法律で義務づけられた。

(注27) 退職金制度の現状と変遷に関しては、金明中 [2013] を参照。

結びに代えて

以上述べてきたように、韓国では17年に生産年齢人口が減少に転じ、18年に「高齢社会」を迎える。これは逃れることの出来ないものであり、韓国の経済社会に大きなインパクトをもたらすであろう。そのインパクトを少しでも和らげることが、政府にも個人にも求められている。

本稿で明らかにしたポイントは次のように整理出来る。

- (1) 「高齢社会」を控えて問題になっているのが高齢者の貧困である。その要因には、①勤続年数の短さからくる不十分な金融資産保有額、②家族の扶養機能の低下、③少ない年金給付額などがある。朴槿恵大統領は基礎老齢年金 (現在は基礎年金) 制度の拡充を計画したが、「増税なき」を公約したため十分な財源を確保出来ず、当初の拡充案の縮小を余儀なくされた。
- (2) 基礎年金制度の導入により年金給付の国庫負担が増加したのに加え、少子化対策や高齢社会に備えた取り組みなど、財政支出圧力が強まっている。社会支出を増やしていくためには、増税を含む負担の増加は避けられないが、大統領が「増税なき」を公約したこともあり、負担増加に対する国民の抵抗は強い。
- (3) 法人税や所得税、消費税などの税率を

引き上げずに財源を確保する手段は、①それ以外の分野で増税を図ること、②成長を加速させて増収を図ること、③法人税以外の形で企業（特に大企業）の負担を増大させることである。最近打ち出された政策からもこれらがうかがえる。

(4)「高齢社会」に向けた取り組みに力が入れられている一方、社会支出の財源をいかに確保するのか、どのような福祉社会をめざすのか（負担と給付の関係）が未解決のままである。

本稿では、「高齢社会」を間近に控える韓国が直面している問題を分析した。年金問題に焦点を当てたため、医療、保健衛生などに言及出来なかったほか、少子化対策についてもほとんど言及出来なかった。社会支出の財源を確保する上で成長の持続は不可欠で、出生率の回復や女性の労働力市場への参加促進、生産性向上などに、これまで以上に取り組むことが求められる。その一方、高齢者の雇用延長は望ましい半面、若年層の就職にマイナスの影響を及ぼす恐れもある。これらは韓国経済の今後を展望する上で重要な問題であり、改めて、取り上げることにしたい。

参考文献

1. 奥田聡 [2007]「韓国の年金問題-急速な少子高齢化と制度改編の必要性-」(奥田聡編『経済危機後の韓国-成熟期に向けての社会・経済的課題』アジア経済研究所)
2. 小椋正立監修、イ・ Cholヒ+シン・クァンホ編『韓国における高齢化研究のフロンティア-経済学の視点から』ミネルヴァ

書房

3. 大西裕 [2014]『先進国・韓国の憂鬱-少子高齢化、経済格差、グローバル化』中央公論新社
4. 株本千鶴 [2012]「韓国における高齢者の所得保障」『社会科学研究』第63巻5・6号、2012年
5. 金成垣 [2008]『後発福祉国家論』東京大学出版会
6. 一 [2011]「韓国における年金制度と女性-後発国の文脈から」『海外社会保障研究』Summer 2011 No.175
7. 金香男 [2010]「韓国の高齢者問題と高齢者福祉政策」(伊藤公雄+春木育美+金香男編『現代韓国の家族政策』行路社)
8. 一 [2011]「韓国高齢者の生活と所得保障」(春木育美・薛東勲編著『韓国の少子高齢化と格差社会-日韓比較の視座から』慶應義塾大学出版会)
9. 金淵明 [2006]「韓国における政治変動と年金改革」(後掲、武川正吾+イ・ヘギョン編所収)
10. 金淵明・金教誠 [2004]「韓国の年金改革-社会連帯と財政不安の葛藤-」新川敏光+G・ボノーリ編著『年金改革の比較政治学』ミネルヴァ書房
11. 金明中 [2013]「韓国における退職年金制度の導入過程や現状について」ニッセイ基礎研究所、『基礎研レポート』2013-03-29
12. 小林和美 [2010]「韓国農村における高齢者の生活」『現代韓国朝鮮研究』第10号、2010年11月
13. 佐藤静香 [2008]「韓国における大卒ホワイトカラーのキャリア管理と早期退職-財閥系列企業S化学の事例」『大原社会問題研究所雑誌』No.596/2008.7
14. 鈴木透 [2009]「韓国の極低出生力とセロマジブラン」国立社会保障・人口問題研究所『人口問題研究』2009年12月
15. 武川正吾+イ・ヘギョン編 [2006]『福祉レジームの日韓比較-社会保障・ジェンダー・労働市場』東京大学出版会
16. 内閣府男女共同参画会議 [2005]『少子化と男女共同参画に関する社会環境の国際比較』
17. 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
18. 春木育美 [2006]『現代韓国と女性』新幹社
19. 一 [2010]「韓国の少子化対策とその政策的文脈」(伊藤公雄+春木育美+金香男編前掲書所収)
20. 朴仁淑 [2014]「韓国の大都市における低所得層高齢者の生活困難と生活不安-在宅高齢者の食生活・介護・住居・労働問題を中心に-」『立命館産業社会論集』第49巻第4号、2014年3月
21. 裴海善 [2012]「韓国の少子化と政府の子育て支援政策」公益財団法人アジア女性交流・研究フォーラム『アジア女性研究』第21号、2012年3月
22. 松江暁子 [2012]「韓国における少子化とその政策対応」『人口問題研究』2012年9月
23. 向山英彦 [2013a]「成長より雇用重視の『クネノミクス』」(『世界』2013年4月号)
24. 一 [2013b]「韓国における成長モデルの終焉-道のり遠い『創造経済』の実現」日本総合研究所、環太平洋ビジネス情報誌『RIM』2013 Vol.13 No.50

25. 百本和弘 [2014] 「韓国 60歳定年時代が到来」『ジェトロセンサー』14年4月号
26. Center for Strategic and International Studies [2007] The Aging of Korea – Demographics and Retirement Policy in the Land of the Morning Calm
27. Changwon Lee [2014] Extending the Retirement Age and Improving the Wage Structure: An Industry-by-Industry Approach, e-Labor News No.145, Korea Labor Institute.
28. Korea Development Institute [2014] Studies on Policies for Korea's Social Cohesion
29. Korea National Statistical Office [2014] Statistics on the Aged 2013
30. Ministry of Strategy and Finance [2013a] The Park Geun-hye Administration's Creative Economy Blueprint, 'Creative Economy Action Plan and Measures to Establish a Creative Economic Ecosystem', Press Release June 5
31. — [2013b] Campaign Pledge Funding Plan to Carry out Park Geun-hye Administration Agenda, Press Release August 14
32. — [2013c] 2013 Tax Revision Bill Finalized, Press Release September 27
33. — [2014a] Public Institution Reform Plans Finalized, Press Release February 27
34. — [2014b] 2014 Tax Revision Bill, Press Release August 6.
35. — [2014c] Economic Bulletin August 2014.
36. — [2014d] 2015 Budget Planned to support Expansionary Fiscal Policies, . Press Release September 18
37. National Assembly Budget Office [2012] 2012~2060 Long-term Economic Outlook and Fiscal Analysis.
38. National Pension Service National Pension Research Institute [2012] Middle-and Old-Aged Koreans' Preparation Realities for and Expectations about their Old Age
39. — [2013] National Pension Statistics Silver Book 2012.
40. OECD [2013] Pensions at a Glance 2013 – OECD AND G20 INDICATORS
41. World Bank [2000] The Korean Pension Systems at a Crossroads, Report No.20404-Ko
42. 매일경제 경제부 지음 [2012] 근혜노믹스, 매경출판
43. 신지호 [2014] 고개 숙인 대한민국, 21세기북쿠스
44. 윤희숙·김인경 [2013] 보육·유아교육 지원에 관한 9가지 사실과 그 정책적 함의, . KDI Focus, 2013/08/20
45. 조연상 [2013] 행복한 나라 만들기-한국경제의 이해-, 다산출판사