

《韓国経済の今後を展望するシリーズ③》

2014年9月5日
No.2014-32

「高齢社会」を迎える韓国に残る課題

—「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 点》

- ◆ 韓国では少子化の進展により 2018 年に「高齢社会」へ移行する見通しである。こうしたなか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指摘できる。
- ◆ 高齢者の貧困を緩和するために、朴槿恵氏は大統領選挙の際に、「65 歳以上のすべての高齢者に月 20 万ウォンの基礎老齢年金を支給する」と公約した。「増税なき」を公約したため、財源の確保は、①成長を通じた増収、②支出構造の調整、③非課税および減免の見直し、④地下経済のあぶり出し、に頼ることになった。
- ◆ しかし、財源を確保できないため、基礎老齢年金制度の拡充案が当初のものから変更された。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（奨学金の拡充）は 15 年以降に先送りされた。
- ◆ その一方、14 年 5 月には、「雇用上の年齢差別禁止および高齢者雇用促進法改正法」が施行され、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た。
- ◆ 高齢社会の到来を控えて、今後増加が予想される社会支出の財源をいかに確保するかは、依然として残された課題となっている。

(会社概要)

株式会社日本総合研究所は、三井住友フィナンシャルグループのグループIT会社であり、情報システム・コンサルティング・シンクタンクの3機能により顧客価値創造を目指す「知識エンジニアリング企業」です。システムの企画・構築、アウトソーシングサービスの提供に加え、内外経済の調査分析・政策提言等の発信、経営戦略・行政改革等のコンサルティング活動、新たな事業の創出を行うインキュベーション活動など、多岐にわたる企業活動を展開しております。

名称: 株式会社日本総合研究所 (<http://www.jri.co.jp>)

創立: 1969年2月20日

資本金: 100億円

従業員: 2000名

代表取締役社長: 藤井順輔

理事長: 高橋進

東京本社: 〒141-0022 東京都品川区東五反田2丁目18番1号 TEL 03-6833-0900(代表)

大阪本社: 〒550-0001 大阪市西区土佐堀2丁目2番4号 TEL 06-6479-5800(代表)

本件に関するご照会は、調査部・向山英彦宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-2461

Mail: mukoyama.hidehiko@jri.co.jp

1. 到来する「高齢社会」

韓国では2000年代に入って以降少子高齢化が急速に進んでおり、その対応が政府、企業、個人それぞれに求められている。

(1) 2018年に「高齢社会」へ移行

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90年に1.57へ低下した。経済発展に伴う出生率の低下は多くの国で経験することであるが、韓国では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へ急低下した。これには、通貨危機後の所得・雇用環境の悪化が影響した。

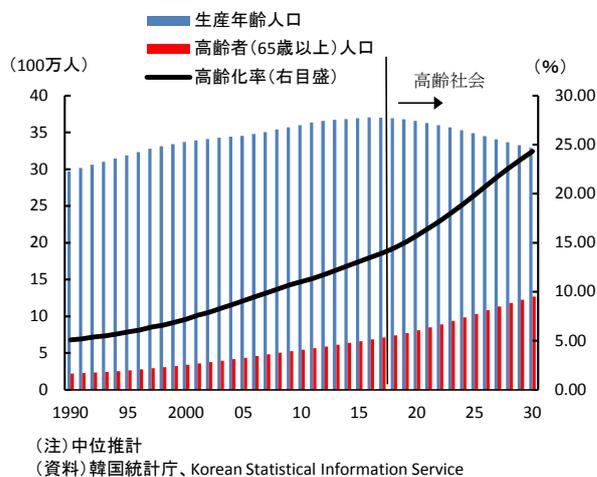
05年の「1.08ショック」を受けて、盧武鉉政権（03～08年）下で少子化対策が本格的に取り組まれた。05年に「低出生率高齢社会基本法」が制定され、「低出生率高齢社会基本計画」が5年ごとに策定されることになった。これまでに「第一次低出生率高齢社会基本計画」（06～10年）、「第二次低出生率高齢社会基本計画」（11～15年）が策定されている。

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¹、13年に再び1.18へ低下したように、出生率の本格的回復には至っていない。

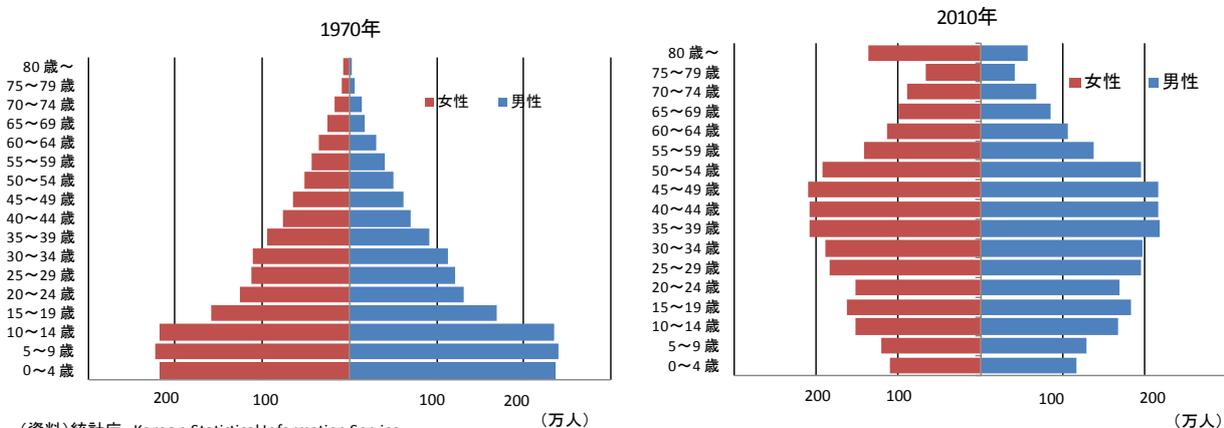
少子化の進展により生産年齢人口（15～64歳）は17年に減少に転じ、翌18年には「高齢社会」（全人口に占める65歳以上の人口が14%以上）、27年には「超高齢社会」（全人口に占める65歳以上の人口が21%以上）に移行する見通しである（図表1-1）。世界最速の高齢化の進展である。

人口ピラミッドは1970年に富士山型であったが、2010年には釣鐘型に変化している（図表1-2）。高齢者人口は70年の99万人から2010年には643万人（総人口4,941万人）へ増加した。

図表1-1 韓国の生産年齢人口と高齢化率



図表1-2 人口ピラミッド



¹ 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。

(2) 高齢者の貧困

「高齢社会」を間近に控えて問題になって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1-3）。

しかも、06年の43.9%から11年に48.6%へ5年間で5%近く上昇した。

高齢者の貧困の要因としては、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できる。

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するケースが多いことが関係している。韓国で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。

つぎに、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、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ったが、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、家族の扶養機能が低下した。ちなみに都市化率は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。

さらに、国民年金制度の整備が遅れ、未成熟なことが影響している²。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が、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（73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）。

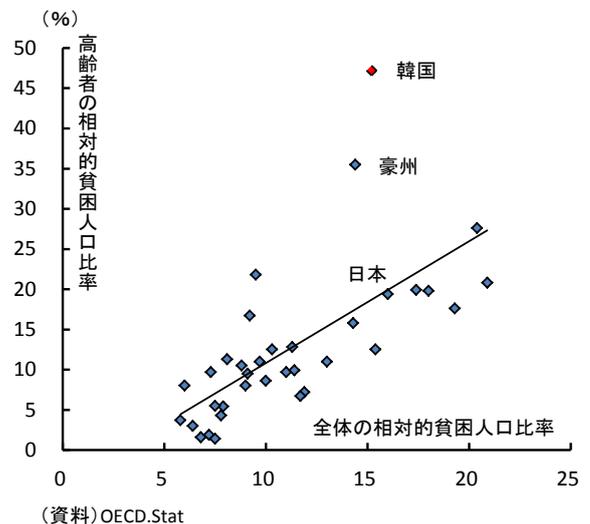
その後、92年に従業員5人以上の事業所、95年に農漁民と農漁村地域の自営業者、99年に都市地域の自営業者、零細事業者、臨時職・日雇い勤労者と、その対象が段階的に広げられた。これにより被保険者数は88年の443万人から99年に1,626万人へ急増した。2014年5月現在では2,098万人となっている。

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状況を受けて、08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%）の者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、基礎老齢年金（最大9万ウォン）を受給しても、依然として最低生活費をカバーできない者が多数存在している。

十分な所得を得られなければ、何らかの形で就業し続けることになる。ドイツ、日本、韓国の3カ国の年齢階級別就業率をみると（図表1-4）、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。企業を退職した人がつぎの就職先がみつから

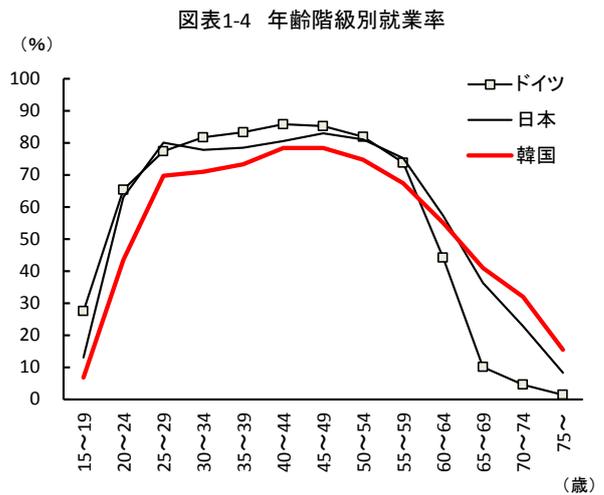
図表1-3 相対的貧困人口比率(2010年)



² 国民年金制度の導入が遅れた要因には、長男が親の面倒をみるという儒教の影響のほか、民間企業では退職金制度が存在しており、これが不十分なが年金の役割を担っていたことがあった。

ないため、自営業を営むケースが広くみられ³、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。公的年金で生活費をまかなっていると回答した割合は、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、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。



2. 「増税なき福祉の充実」に呪縛される朴槿恵政権

(1) 公約としての「増税なき」

高齢者の貧困問題が深刻化するなかで、朴槿恵氏は大統領選挙（2012年12月）の際に、「65歳以上のすべての高齢者に月20万ウォンの基礎老齢年金を支給する」と公約した。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この原則を堅持し、財源を確保する手段として以下の4点

- ① 成長を通じた増収
- ② 支出構造の調整
- ③ 非課税および減免の見直し
- 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。

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）からもこのことが確認できる⁴。これによれば、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。

歳入増加に関しては、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により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で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。

一見して明らかなように、現実性に欠ける内容であり、すぐに問題が表面化した。

「65歳以上のすべての高齢者に月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

³ 開業資金や運転資金に充てる目的での金融機関からの借り入れが、家計債務の増加の一因となっている。

⁴ Ministry of Strategy and Finance, Campaign Pledge Funding Plan to Carry out Park Geun-hye Administration Agenda, Press Release 2013/05/31.

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。

14 年 7 月、基礎老齢年金制度に代わる新たな基礎年金制度（名称変更）が開始された⁵。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 3,000 cc 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者、6 億ウォン以上の住宅を保有する子供と同居するもの、国外に年 60 日以上滞在する高齢者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、厳しい財政状況に置かれることになった。

（2）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）が増加したのに加え、少子化対策や高齢社会に向けての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。

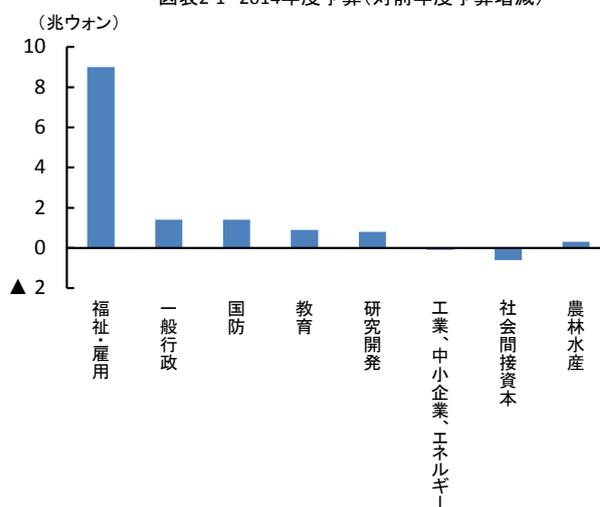
2014 年度予算では福祉・雇用関連が 106.4 兆ウォンと前年より 9 兆ウォン増（前年比 9.3%増）となり、他の分野と比較して著しく増加した（図表 2-1）。また 14 年 6 月に発表された 15 年度予算の政府案では基礎年金負担が 2.5 兆ウォン増額され、福祉・雇用関連が前年度比 10.8%増となった。他方、社会間接資本は▲7.5%と減額された。

基礎年金に限っても、14 年に約 7 兆ウォン、15 年に 10 兆ウォン、20 年には 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、財源の確保ないし歳出の見直しを迫られている。

福祉・雇用関連予算が増加し、社会間接資本が減少していくというのはおそらく今後の基調になるものと考えられる。

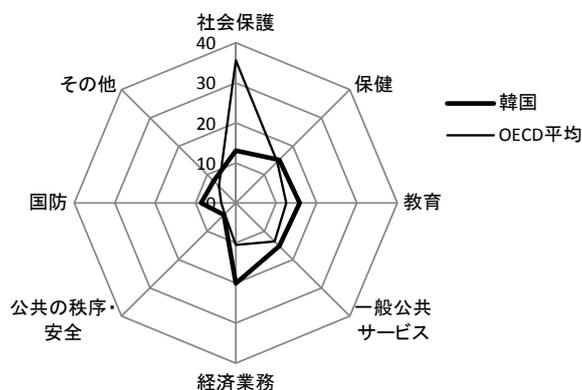
韓国の一般政府の目的別支出構成をみると、他の OECD 加盟諸国と比較して、国防と経済業務

図表2-1 2014年度予算(対前年度予算増減)



(資料)企画財政部

図表2-2 一般政府の目的別支出構成



(資料)OECD, Government at a Glance 2013

⁵ 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。このため、基礎年金制度の概要が発表された直後、保険料の納付を中断する動きが生じた。

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 2-2）。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によるものである。

以上のように、韓国では今後増加が予想される社会的支出の財源確保に努めながら、経済社会制度を持続可能なものに再構築することが課題となっている。最近の公企業改革や定年延長などの動きは、こうした文脈のなかで理解する必要がある。その点について次にみていこう。

3. 「高齢社会」に向けての動き

（1）中期的には増税は不可避

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年は平均が21.8%であるのに対して、韓国は9.3%である。他方、税収の対GDP比率も平均の34.1%を大幅に下回る25.9%である（図表 3-1）。

社会保障負担を加えた国民負担率はどうであろうか。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%と高いなかで、韓国は33.6%で、メキシコ、チリ、米国、スイスについて下から5番目である。

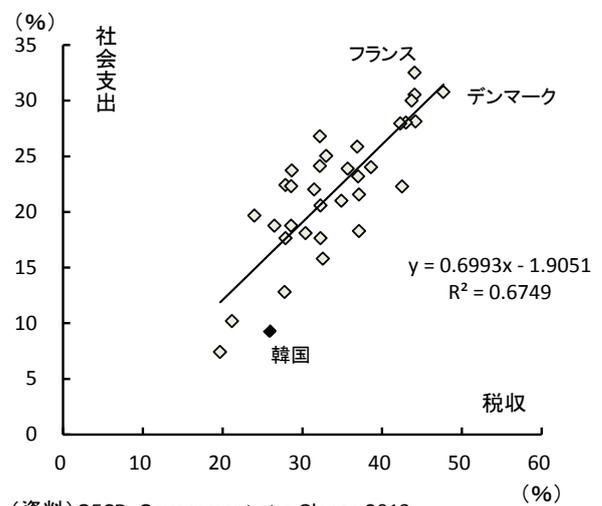
中長期的に拡大する福祉需要を満たすためには、増税を含む負担の増加が国民や企業に求められることになるのは不可避といわざるをえない。

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。付加価値税率の引き上げ（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、従来の25%から22%へ引き下げられたため、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。

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2~3万ウォンへと引き下げられた。

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、成長を加速させていくことと法人税以外の形で企業（とくに大企業）の負担を増大していくことである。最近の政策にもその傾向がみられる。

図表3-1 OECD加盟国の社会支出と税収



(資料) OECD, Government at a Glance 2013

（２）景気重視となった「14年税制改正法案」

今年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）が前期の+0.9%を下回る+0.5%となった。これは民間消費が落ち込んだためである。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政策を打ち出した。景気対策に重点が置かれているのが特徴的である。

８月６日に発表された「14年税制改正法案」（９月に国会で審議予定）にもそれが反映されている。今回の改正案は⁶、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、中小企業・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。

とくに注目されるのは、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。「飴と鞭」の併用である⁷。

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。

（３）公企業改革

財源を確保する上で、支出構造の調整（歳出の見直し）も欠かせない。これと関連して、政府が推進しているのが公企業改革である。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）など実に6社が入っている。

李明博政権期の09年10月に当時の韓国土地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が、「4大河川事業」（李大統領の目玉政策、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。また、韓国電力公社では電力料金が政策的に低く抑えられたことにより赤字経営を余儀なくされていたため、最近になり料金の見直しを進めている。

⁶ Ministry of Strategy and Finance, 2014 Tax Revision Bill, Press Release 2014/8/6.

⁷ 政府が最近問題にしたのは、大企業のキャッシュ比率の高さである。政府の見方は、①企業が投資あるいは賃金や配当への支払いを抑制しているため、キャッシュ比率が高くなっている、②経済を刺激する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に対する備えなどがあり、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、政策によって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る恐れがある。

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、非効率な経営を改革する必要性に迫られていなかった。ここにきて改革が本格化したのは、財源確保の必要性が高まったためであろう。14年2月の公企業改革計画案では⁸、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13年の237%から17年に200%に引き下げることが示された。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削減するなど、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。

（4）定年延長、企業年金制度

高齢化に向けて、財源だけではなく社会制度の見直しも進められている。

13年4月、「雇用上の年齢差別禁止および高齢者雇用促進法改正法」が国会で可決された（14年5月施行）。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。平均寿命が伸びるなかで、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。

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。

「高齢社会」に向けて、企業に協力を求める動きは退職金制度にも表れている。韓国では国民年金制度が導入される以前、退職金制度が老後の所得保障機能の一部を担ってきたが、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）。これにより、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。さらに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。

結びに代えて

これまで述べてきたポイントは、以下のようになる。

- ①韓国では少子化の進展により2018年に「高齢社会」へ移行する見通しである。こうしたなかで問題になっているのが高齢者の貧困である。その要因としては、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少ない年金給付額などが指摘できる。
- ②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できず、拡充案が当初のものから変更されたほか、他の公約実現も先送りされた。
- ③その一方、14年5月には、「雇用上の年齢差別禁止および高齢者雇用促進法改正法」が施行され、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。
- ④高齢社会の到来を控えて、今後増加が予想される社会支出の財源をいかに確保するのかは、依然として残された課題となっている。

⁸ Ministry of Strategy and Finance, Public Institution Reform Plans Finalized, Press Release 2014/2/27.

《韓国経済の今後を展望するシリーズ》

*本シリーズは中長期的な観点から、韓国経済が持続的発展を遂げる上で直面する課題を取り上げていく。

- ① 「経常黒字拡大が映す韓国の問題—ウォン高圧力緩和に求められる投資の拡大—」

2014年7月3日 No. 2014-19

- ② 「対中依存度上昇に伴う韓国の問題—チャイナインパクトを克服できるのか—」

2014年8月6日 No. 2014-24