

謝辞

この論文は多くの方の指導およびコメントをもとに完成した。まず、研究を始めるきっかけを与えてくださった勝又幸子氏(国立社会保障・人口問題研究所)、清家篤氏(慶応義塾大学商学部)、山田篤裕氏(慶応義塾大学経済学部)には初期の段階で丁寧なご指導をいただいたのはもとより、研究に必要な様々な支援をいただいた。また、城戸喜子氏(田園調布大学)からいただいたコメントは社会保障制度の歴史および現在の動向を理解するにあたり大変参考となった。また、「ネットワーク 2000 研究会」の参加者と神野直彦(東京大学経済学部)からいただいた助言は研究の視野を広げるのに大きく役立った。

2002年8月末から9月初旬まで韓国を訪問し実施したインタビュー調査では崔テホ氏(韓国労働部雇用政策課事務官)、韓イッヒ氏(韓国保健福祉部 福祉政策課事務官)、孫元翼氏(韓国租税研究院研究委員)、裴竣皓氏(HANSHIN 大学国際学部教授)、安ジュヨップ氏(韓国労働研究院動向調整室長)、高敬煥氏(韓国保健社会研究院責任研究委員)が忙しい中、大変親切に質問に応じていただいた。その結果、韓国における社会保障制度、労働政策、寄付金などに対する専門家の知識と意見を論文に活用することができた。また、李義圭氏(韓国職業能力開発院副研究委員)からは職業訓練に関する資料を、バンナム氏(韓国労働研究院研究員)からは法定退職金に対する助言をいただき研究に活用した。特に、韓国関連データと各分野の専門家を紹介していただいた裴竣皓氏(HANSHIN 大学国際学部教授)には大変お世話になった。

また、実証分析と労働経済に関する助言をしていただいた坂口尚文氏(慶応義塾大学商学研究科博士後期過程)と論文全体にわたる日本語の修正をしていただいた川口真一氏(慶応義塾大学経済学研究科後期博士課程)と石井加代子氏(慶応義塾大学商学研究科前期博士課程)、そして、山川秀之氏(早稲田大学アジア太平洋研究科前期博士課程)と李允眞(学芸大学日本語学科前記博士課程)にもこの紙面を借りて感謝の気持ちを伝えたい。

最後に、問題意識の設定はもとより本稿全体にわたって丁寧なご指導をしていただいた山田篤裕(慶応義塾大学経済学部)には改めて感謝の意を申し上げる。

韓国における社会支出の動向と雇用に及ぼす波及効果に対する分析

金明中¹

第1章. はじめに

韓国では 1997 年度末の通貨危機による失業の増加と、1999 年度国民皆年金導入による 2008 年からの年金の給付、そして、2000 年に入って高齢化社会への突入による高齢者医療費の増加と高齢者関連給付の増加などによって公的社会支出に関する国民の関心が高まっている。また、OECD の最新の研究によれば、韓国においては、公的社会支出と同じく社会目的で行われる民間社会支出²の役割が相対的に大きい。この民間社会支出が、これまで公的社会支出を代替してきたと考えられ、今後予想される公的社会支出の増大がどのようにこうした民間社会支出に影響を与えていくかが、今後の韓国の社会保障像を考える上で重要になってくると考えられる。

一方、隣国である日本も韓国と同様、公的社会支出の水準が、他の OECD 加盟国に比べて、相対的に低い国のひとつである。その原因として、両国が 1950 年以降、経済成長中心の政策を実施したことと実際の社会支出計算から除外されている家族と親戚に依存している割合が高いことが挙げられる。これらの似たような社会経済的背景を持つ両国の共通点と相違点は何に起因するものであるのか。

そこで、本研究では、まず、韓国における公的社会支出の動向を検討する。ここでは、韓国の社会支出の現況と粗公的支出、そして、純社会支出の現況を把握する。それで、日本と韓国の社会支出が他の OECD 加盟国に比べて低いことに着目して両国で福祉が拡大された時点、たとえば、日本の 1973 年以降と韓国の 1999 年以降の社会支出拡大様相³と、それによって現れた社会経済的变化を追跡しながら両国の差異点を論議する。

二番目に、韓国における民間社会支出の動向を分析する。年金の完全な老齢給付がまだ実施されていない韓国において、何よりも退職後の所得維持に貢献したのは法定退職金であると考えられる。ここではこのような法定退職金制度の特徴と歴史的な変遷過程を論議する。そして、通貨危機以降に福祉に対する社会的関心が高まるにつれ増加した企業の社会福祉活動と宗教団体の活動などを説明する。

三番目に、政府の福祉拡大政策が企業の財政と雇用政策にどのような影響を与えたのかを分析する。韓国では数年前からリストラなど労働市場の伸縮性を考慮してこれと関連し

¹ 慶応義塾大学大学院経済学研究科後期博士課程

² 私的社會支出を意味する。

³ 日本が老人医療費を公費負担で実施した 1973 年を福祉元年と呼ばれていることに対して、韓国は 1999 年を前後として国民皆年金が導入され、医療保険及び雇用保険の適用範囲が拡大されることによって 1999 年が福祉元年と呼ばれている。

た様々な制度を導入しているところであったが、ちょうど 1997 年末に通貨危機が発生して市場の環境が大きく変化することによって労働市場の伸縮性が高まった。この期間中、国民年金、雇用保険の適用対象が拡大され、医療保険の保険料が大きく引き上げられることによって従業員に対する企業の負担はますます増加することになった。結局、企業は、社会保険の費用が相対的に高いといわれる正規労働者の雇用を減らすとか、あるいは採用を回避する代わりに非正規労働者の雇用を増やす雇用政策を展開した。ここで他の要因は無視してただ企業の人件費だけが企業の利益を与えると仮定すると、非正規労働者中心の雇用政策は企業の利益を増加させたのに間違いはない。そして、このような企業の利益増加は法人税が増加することによって政府の税収を増加させたと考えられる。政府が増加した税によって社会支出を増大させ非正規労働者の福祉水準を正規労働者水準に引き上げることが可能であれば非正規労働者の増加は大きな社会的問題にはならないだろう⁴。さらに、このような状況が進行されると、ほとんどの経済は競争力が高くなって潜在成長力も高くなる。しかし、ここでの問題はこのような構造が現在、韓国で築かれているのか、また、将来、韓国で築かれる可能性があるのかということである。実際、この期間の韓国企業の収益増大は先述したように、非正規労働者を増やして企業が負担すべき社会保険料を節約したことが大きな要因であると推測される。しかし、企業の収益増大によって発生された税収の増加がすべて非正規労働者の福祉環境改善に使われたとはいえないのが事実である。正規労働者と非正規労働者が同一な労働をしているにもかかわらず、実際に、支給される総賃金の格差は労働者階層を両分化させ労務葛藤⁵が加速化されている。企業側には今までとは違う新しい社会的責任が付加されていると考えられる。1997 年通貨危機を経験した韓国政府は、失業者増加に対する対応策として雇用保険の適用範囲拡大、国民皆年金の実施、そして、生活保護制度を全面改正した国民基礎生活保障制度を実施するなど社会的セーフティネットを作るのに渾身の力を振り絞った。しかしながら、それは、結局、企業の負担を増加させ、非正規労働者の割合を高い水準まで引き上げた。したがって、この論文では、政府の福祉拡大政策による社会支出の増加が企業の雇用政策を変化させ、非正規労働者の雇用を増加させたという仮説をたて、これを分析する。この仮説を検証するために、近年における韓国の法定社会支出⁶の増加と非正規労働者の増加に対する相関関係を分析する。それにより、法定社会支出の増加が正規労働者の雇用を減らしたという仮説を立てこれを検証する

この論文は、韓国における社会支出の動向を把握するとともに、法定社会支出が企業の雇用政策にどのような影響を与えるかを検討・分析することによって、韓国における将来的な政策課題を明らかにすることを目的とする。

⁴ HANSHIN 大学 裴垞皓教授とのインタビュー内容

⁵ 既存の企業内で発生した労使葛藤が企業側と労働組合間の対立であることに對し、労務葛藤は正規労働者と非正規労働者の葛藤を意味する。

⁶ 国民年金、医療保険、雇用保険、災害保険は、第 2 の法人税と呼ばれている。

第2章. 韓国における公的社会支出の動向

2.1. 韓国における社会支出の現況及び特徴

1996年12月に29番目の加盟国としてOECDに加入した韓国⁷は、1997年からOECDに社会支出に対するデータを提出している。韓国における社会支出の作成過程を調べてみると、まず、保健福祉部⁸の委託研究者が研究を計画・実施し、担当者による第1次政策会議が行われる。この会議には、保健福祉部、労働部、財政経済院、韓国銀行、統計庁等の政府担当者と社会福祉、財政、経済学分野に従事している専門家などが参加する。その後、委託研究者の1次研究結果発表とこれに対する第2次政策会議が行われ、研究結果の検討、補完及び修正作業に入る。最後に、保健福祉部統計委員会の審議を経て最終報告書を作成し、OECDに提出している⁹。

韓国において社会支出は他のOECD加盟国に比べて相対的に低い水準である。韓国の社会支出が低い理由としては次のようないくつかの原因があげられる。まず、一つ目の原因として、社会保険、特に、雇用保険と国民年金が支出面においてまだ導入段階であることである。雇用保険が1995年に、そして、国民皆年金が1999年に導入されることによって、継続的に適用範囲は拡大されているが老齢年金の給付が来たる2008年から開始されるなどまだ実質的な給付が行われていないため、全体的な社会支出の規模が小さく評価されているという指摘である。二つ目は、朝鮮戦争以降経済成長中心の政策が実施されたことがあげられる。3年という長期間の戦争によって韓国全域は荒廃化され、国民の基本的な生活を維持させる基本的な産業すら存在しなかった。国民大多数が最低生活すら維持できない最悪の経済状況だったのでそのような救貧政策を実施する意識も経済的余力もなかった。

三つ目は韓国だけの特殊な状況で1953年休戦以降、南北分断によって莫大な国防費が投入されたことである。〔図2-1〕は1991年から2002年までの韓国における年度別国防費と社会保障費の予算動向を示している。全体予算で占める国防予算費の割合は最近に入って小幅減少傾向であるがまだ全体予算の20%を占めており、日本のそれが1%前後であるのと比較するとかなり高い水準であるといえる。また〔図2-1〕で見られるように、小幅増加を維持していた社会保障関連予算は1999年を前後として急激に増加していることがわかる。

四つ目は社会支出の実際の計算に含まれない儒教思想に基づいた家族と親戚の役割分担が大きいことが上げられる。数値上で現れる社会支出の規模は小さいが社会支出の算出に含まれない家族などの寄与度が相対的に高いことを勘案すると韓国の社会支出の規模はそんなに小さくないと主張もある¹⁰。

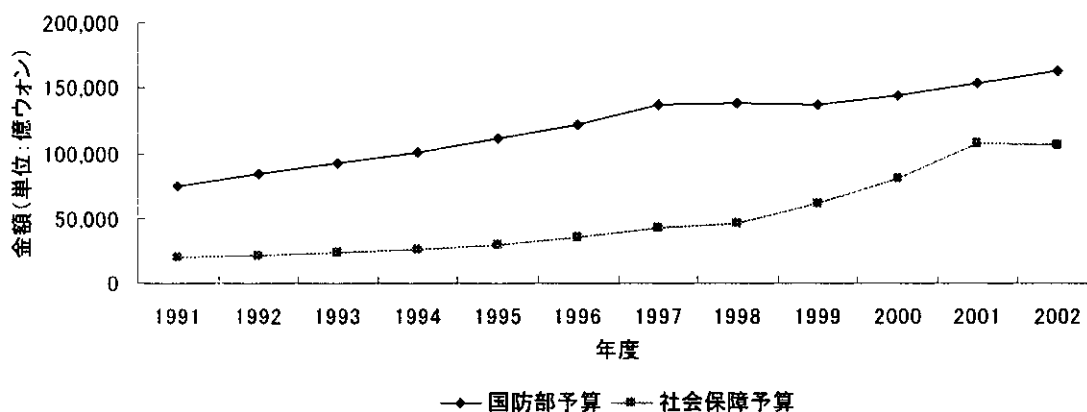
⁷ 日本は1964年に加入。1999年の一人当たりGDPは、日本が29,161ドル、韓国が7,462であった。

⁸ 日本の省庁統廃合以前の厚生省に該当

⁹ インタビュー調査：韓国保健社会研究院 高敬煥

¹⁰ HANSHIN大学 裴俊皓教授とのインタビュー内容

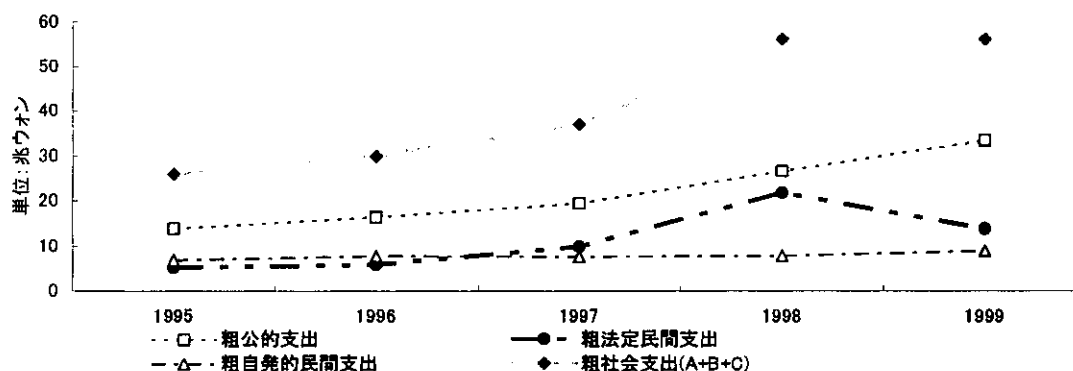
図 2-1 韓国における年度別国防費と社会保障費の予算動向



資料) 国防部『国防白書』1999 と保健福祉部『保健福祉白書』2000 より作成

〔図 2-2〕は韓国における社会支出の変化を示している。まず、全体的な粗社会支出の動向から調べてみると、調査が始まった 1995 年に約 25 兆ウォンであったのが 1999 年度にはその 2 倍を超える 56 兆ウォンまで増加して、全体 GDP の 13.34% を占めるようになった。最も目立つ増加を見せているのは公的支出部門であり、1995 年の雇用保険の実施と 1999 年の国民皆年金の導入などの影響を受け 1997 年の通貨危機以降にも継続して増加している。そして、退職金などの法定民間支出は、1997 年の通貨危機による労働者の早期退職と名誉退職などによって急激に増加したが、1999 年には通貨危機以前の水準まで減少した。また小幅増加している自発的民間支出は 1997 年に多少減少傾向を見せたが、通貨危機以降、企業と宗教団体、そして、民間福祉団体などの社会支出に対する関心が増加することによって 1998 年からは再び増加している。このように、韓国における年度別社会支出は毎年増加していて、高齢年金の完全給付が実施される 2008 年を前後として、急激に増加することが予想される。まだ年金の完全給付が実施されていない韓国において、現在もっとも多い給付が支給されている部門は失業手当で全体の 29.6% を占めている。失業手当がこのように高い割合を占めている理由としては法廷退職金がこの中に含まれているからである。〔表 2-1〕を参考とすると 1995 年に 4 兆 9 千億ウォンであった法廷退職金は通貨危機以降の 1998 年には 4 倍以上増加した 21 兆ウォンを給付した。これは同年度の粗社会支出の約 39% に該当する数値で、韓国の社会支出において退職金が占める比重をあらためて示している。景気が多少回復期に入り始めた 1999 年には退職金の給付額も 13 兆ウォンまで大きく減少したものの、高齢年金の給付額 12 兆 6 千億ウォンを上回る大きな規模であった。退職金に対しては第 3 章の民間の社会支出部門でより詳しく説明されている。

図 2-2 韓国における粗社会支出の変化



資料：高敬煥 他『韓国の社会保障費推計：1990-1999』 韓国保健社会研究院、2002 より作成

表 2-1 粗社会支出の構成項目と動向

単位：十億ウォン

粗社会支出(A+B+C)	1995	1996	1997	1998	1999
		25,880	29,865	36,867	56,110
A 粗公的支出	13,847	16,332	19,388	26,513	33,372
a 老齢年金給付	4,195	4,399	5,126	8,518	12,590
b 障害年金給付	360	408	460	499	518
c 産業災害及び職業病給付	854	1,012	1,159	1,071	916
d 老人と障害者福祉サービス	427	537	735	835	813
e 遺族給付	602	679	773	831	855
f 家族現金給付	11	11	15	15	15
g 家族福祉サービス	251	326	414	349	346
h 労働市場プログラム	267	330	567	2,160	3,307
i 失業給付	0	10	79	799	936
j 保健部門公共支出	6,428	8,044	9,331	10,566	11,624
k 住居給付	-	-	-	-	-
l その他の給付	451	576	729	871	1,452
B 粗法定民間支出	5,212	5,810	9,881	21,756	13,808
m 労働者の有給疾病休暇給付	235	289	343	397	451
n 産前産後休暇給付	n.a	n.a	85	94	153
o 法定退職金	4,922	5,453	9,358	21,131	13,032
p 交通・通信減免料金	55	68	96	134	172
C 粗自発的民間支出	6,821	7,723	7,598	7,840	8,914
q 宗教及び慈善団体の移転支出	1,112	1,166	1,179	1,296	1,261
r 社会福祉共同募金	11	21	12	11	19
s 企業・企業財団の社会貢献活動	78	243	72	50	102
t 企業の雇用連携給付	4,825	5,354	5,330	5,553	6,563
v 学校安全控除会	n.a	n.a	2	4	4
w 韓国医師協会控除会	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
x 民間医療費	795	939	1,003	926	965

資料：高敬煥 他『韓国の社会保障費推計：1990-1999』 韓国保健社会研究院、2002

2.2. 公的社会支出の構成項目¹¹

ここでは〔表 2-1〕に示されている韓国における公的社会支出の構成項目を説明する。個別項目に対する詳しい説明は紙面上のことも考慮し省略する。

a) 老齢年金給付(OLD AGE CASH BENEFITS)

- 一般老齢年金：国民年金と別定郵便局職員年金
- 公務員老齢年金：公務員年金と私立学校教職員年金
- 軍人年金
- その他の年金
- 早期退職年金

b) 障害現金給付(DISABILITY CASH BENEFITS)

- 障害年金
- 公務員障害年金
- 在郷軍人障害年金：ベトナム戦争¹²派兵軍人子女教育費支援等
- その他の障害現金給付

c) 産業災害及び職業給付(OCCUPATIONAL INJURY AND DISEASE)

- 労災保険

d) 高齢者と障害者福祉サービス(SERVICES FOR ELDERLY AND DISABLED PEOPLE)

- 施設保護
- 在宅サービス
- デイサービスとリハビリテーション：在宅障害者昼間保護、障害者民間団体支援、在宅老人昼間保護、リハビリテーション、リハビリテーション・センター運営、
- その他の現物給付：高齢者交通手当支給(65歳以上の高齢者に対してバス乗車券支給)、低所得者に対する交通・通信料金減免、在宅障害者の医療費支援、障害者特殊学校運営支援

e) 遺族給付(SURVIVORS)

- 遺族年金：配偶者年金
- 公務員遺族年金：公務員年金、私立学校教職員年金、軍人年金

¹¹ 資料：高敬煥 他『韓国の社会保障費推計：1990-1999』韓国保健社会研究院、2002

¹² 1966年から1973年の間に約27万人の韓国軍が派兵され、2万人以上の死傷者を出した。

f) 家族現金給付 (FAMILY CASH BENEFITS)

- 家族支援給付：片親家庭の子女学費支援、国家有功者子女教育費支援
- 育児休暇：1997年から適用

g) 家族福祉サービス (FAMILY SERVICES)

- 公式昼間保護：育児施設支援
- 個人サービス：社会福祉館運営
- 家族サービス：児童健全育成、児童施設保護、女性福祉施設
- その他：家庭福祉、母子家庭支援、女性福祉施設

h) 積極的な労働市場プログラム (ACTIVE LABOUR MARKET PROGRAMMES)

- 労働市場訓練：成人失業者と失業の可能性がある労働者に対する訓練、雇用保険（職業能力開発事業）、雇用促進訓練、短期適応訓練、「働く女性の家」、成人就業者訓練、産業人材管理公団（訓練費用）、雇用保険（事業内の職業訓練向上支援）、
- 若年者雇用訓練対策：失業及び低所得若年者に対する訓練、「産業人材管理公団」¹³の機能養成訓練、委託訓練
- 雇用補助プログラム：民間部門の正規雇用に対する補助、雇用保険（雇用安定事業）失業者起業支援、公的部門の雇用創出
- 障害者のための雇用プログラム：職業リハビリテーション、障害者雇用促進公団支援、雇用支援、施設改善支援、訓練機関補助、障害者保護作業¹⁴、保護作業場運営費支援
- 雇用サービスと行政：雇用保険（雇用安定事業）、雇用保険事業費運営費支援、韓国障害者雇用促進公団運営費、「産業人材管理公団」運営費、「高齢者人材銀行」¹⁵経費補助、雇用保険電算網設置、「働く女性の家」設置・運営費、韓国技術教育大学出捐金、職業訓練事業費支援、雇用政策室運営費、中央雇用情報管理所運営、地方労働官署雇用関連業務費、労働研修院雇用関連教育費、韓国労働研究院労働関連研究費、海外就業関

¹³ 産業人材管理を効率的に遂行するために労働部傘下の24個所の職業訓練院、中央職業訓練院、職業訓練研究院と科学技術部傘下の韓国技術検定公団、昌原技術大学、機能オリンピック委員会を統合し1982年3月18日に発足した。この公団は、職業能力開発訓練、資格検定（技能士、技士、技術士などの検定）、雇用促進、機能奨励、国際協力事業業務を担当する。

¹⁴ 一般事業所への就業が難しい重症障害者を対象として職業訓練を実施し仕事を提供

¹⁵ 高齢者の再就業を奨励するために政府は、高齢者人材銀行などを運営している。高齢者雇用促進法によると労働部長官は職業安定法第18条の規定によって無料職業紹介事業の認可をもらった非営利法人、または、公益団体の中で高齢者の職業指導と就業斡旋などに必要な専門人材と施設をそろえた団体を高齢者人材銀行として指定できると明示している。したがって、高齢者人材銀行は、雇用促進法による就業斡旋制度として55歳以上の高齢者の就業指導と斡旋業務を実施している。

連業務費

i) 失業給付 (UNEMPLOYMENT)

- 雇用保険の失業手当

j) 保健部門公的支出 (HEALTH)

- 医療保険、医療保護、産業災害補償保険

k) 住居給付 (HOUSING)

- 住居給付は 1999 年まで制度として実施されていなかった。しかし、2000 年度、国民基礎生活保障制度導入によって住居給付が新設され、現在 1 ヶ月に 4 万ウォン(4 人世帯基準)が支給されている。

l) その他の給付 (OTHER CONTINGENCIES)

- 現金給付：低所得者に対する生計費支援、教育保護、少年少女世帯主支援、重症障害者生計補助など
- その他：一時救護、災害救護、ホームレス施設保護
- 移民者及び亡命者に対する支援：北朝鮮からの亡命者に対して支給

2.3. 日本の福祉元年前後の主な社会保障政策の変化

ここでは少子高齢化の急速な進展および GDP に占める社会支出費用の低さ、制度的類似性を保有している日本の福祉元年前後の制度的変化という点について検討する。1970 年に高齢化率が 7.6%に達して高齢化社会に突入した日本は、「福祉元年」と呼ばれた 1973 年を基点として社会保障政策に大きな変化を見せ始めた。1973 年前後の社会保障関連政策の変化として、まず 1971 年に制定され 1972 年 1 月に実施された「児童手当法」があげられる。この制度は義務教育終了以前の子供が 3 人いる場合、第 3 子以降の子供に対して、月額 3,000 円の児童手当を支給(所得制限有り)する制度であった。この制度は児童に対する福祉政策が日本に初めて実施された点で大きな意味を持つ。また、1973 年には、老人福祉法が実施され、70 歳以上の高齢者に対する医療費が無料化された。この制度の財政は国が 3 分の 2 を負担し、残りの 3 分の 1 を都道府県と市町村が 50%ずつ負担した。この老人医療費無料化制度は、老人福祉の基本的な施策として実施されたが、その後予想を上回る高齢化の進展と医療費の急増によって 1983 年に老人保健法が施行され、老人医療費に一部負担金を取り入れられた。1973 年 4 月 17 日には春闘共闘委員会加盟の 53 単産¹⁶の 350 万人が参加した「4.17 年金スト」と呼ばれる全国的な年金ストライキが発生した。その結果、基本年金額

¹⁶ 単一産業別労働組合の略

が大幅に引き上げられ（定額部分 460 円から 1000 円に）、5 万円年金が実現された。また、物価スライドが導入され、標準報酬等級表が改正（現在のような 35 等級に分類）されるなど年金制度に対する改善作業が実施された。また、同年には障害福祉年金の支給範囲が拡大され、身体障害者等級 1 級と 2 級の障害者に医療費が無料化された。1974 年には「失業保険法」に代わり、「雇用保険法」が制定・公布されることによって四番目の社会保険である雇用保険が実施された。

表 2-2 日本における 1973 年前後の主要社会保障制度の動向

年度	内容
1970 年	高齢化社会に突入
1971 年	5 月：児童手当法の制定
1972 年	1 月：児童手当法の実施
1973 年	「老人医療費支給制度」による老人医療費の無料化 4.17 年金スト 障害福祉年金の支給範囲の拡大 身体障害者等級 1・2 級の医療費無料 5 万円年金の実現 年金額の物価スライド制導入を含む厚生年金保険法改正
1974 年	「雇用保険法」が制定・公布

資料) 柴田嘉彦『日本の社会保障』新日本出版社、1998 より作成

2.4. 韓国の福祉元年前後の主な社会保障政策の変化

1973 年を前後に日本の福祉関連政策が大幅改正・実施されたように韓国においても 1999 年を前後として既存の福祉関連政策が改正され、新しい社会保険が導入・実施された。つまり、1999 年は韓国の福祉元年であるといえるだろう。韓国における 1999 年前後の福祉関連政策を概略的に調べて見ると、まず、1995 年には既存の失業手当制度を大幅修正した雇用保険制度が導入された。また、同年には 1988 年に 10 人以上の事業所を対象として実施した国民年金が、その適用範囲を農漁民および農漁村地域自営業者まで広げるようになった。それ以降 1996 年には医療保険給付範囲が拡大され、療養給付期間が年間 240 日から年間 270 日に拡大適用された。1997 年には障害者に対する福祉拡大政策の一環として障害者補助装備が医療保険の適用対象になった。1999 年には公的年金の強制加入義務者を都市地域自営業者まで拡大し、公的年金が導入されてから 12 年目に国民皆年金が実施されるようになった¹⁷。2000 年には既存の生活保護制度を前面修正して、適用範囲と給付金額などを

¹⁷ しかし、5 人未満の事業所とパートタイマーなどは強制義務加入者から除外されたので実

拡大させた国民基礎生活保障制度が実施された。また、同年度には高齢化率が初めて 7% を超え、本格的な高齢化社会に進入するようになった。この年には医療制度にも大きな変化があつて長期に渡り実施が保留されていた医・薬分業が全面実施され、日本と同様に地域別、あるいは職場別医療保険組合によって運営されてきた医療保険組合が国民健康保険管理公団という一つの組合に統一されるようになった。次の段落では韓国における福祉元年以降の福祉政策における主要な改革事項である国民年金と雇用保険、そして、国民生活保護制度と医療保険制度の 4 つの制度に対してより詳しく説明する。

表 2-3 韓国における 1999 年前後の主要社会保障制度の変化

年度	内容
1995 年	雇用保険の導入
1995 年	国民年金が農漁民および農漁村地域自営業者に適用、
1996 年	医療保険の療養給付拡大。(年間 240 日 → 270 日)
1997 年	障害者補助装備医療保険適用
1999 年	国民皆年金の実施
2000 年	国民基礎生活保障制度実施
2000 年	高齢化社会に突入 (高齢化率 7.1%)
2000 年	医・薬分業全面実施
2000 年	国民健康保険統合

2.4.1. 国民皆年金の実施

通貨危機以降、韓国の社会保障制度システムにおいてもっとも大きな変化としてあげられるのが国民皆年金の実施である。実際に、本制度は 1973 年国民福祉年金法が制定され 1974 年から実施する予定であつたが、第 1 次オイルショックなどの社会・経済的な打撃によってその施行が保留された。その以降、景気が安定期に入ったと判断された 1986 年に国民年金法を改正して 10 人以上の事業所を対象として 1988 年に実施したのが公的年金の嚆矢である¹⁸。1992 年に適用範囲を 5-9 人以上の事業所まで拡大した国民年金は、1995 年には農漁民および農漁村地域自営業者まで適用範囲を拡大して、ついに、1999 年 4 月には都市地域自営業者 9 百万人が年金に加入することによって国民皆年金の体系を整えるようになった。しかしながら、年金の強制適用範囲が事業所の場合 5 人以上、臨時・日雇労働者の場

質的な国民皆年金とはいえなかつた。

¹⁸ 実際に、韓国において最初に導入された年金は 1960 年 1 月に実施された公務員年金制度である。この制度は保険方式を採択しており、2003 年 2 月現在、年金の受給者である公務員と使用者である国家と地方自治団体がそれぞれ毎月報酬の 8.5% の保険料を納付している。その他には軍人年金が 1963 に、私立学校教職員年金が 1975 年に導入された。

合 3 ヶ月以上雇用された者に制限されていたこととパートタイマーの加入の事業所編入が認められていなかったため、完全な国民皆保険の導入であるとはいえない状況であった。

表 2-4 国民年金加入種別保険料率の動向

加入者	保険料負担	1995.7～ 1999.3	1999.4～ 2000.6	2000.7～ 2001.6	2001.7～ 2002.6	2002.7～ 2003.6	2003.7～ 2004.6	2004.7～ 2005.6	2005.7～ 2009
農漁村	加入者本人	3%	3%	4%	5%	6%	7%	8%	9%
都市地域									
自営業者		—							
小計		3%	3%	4%	5%	6%	7%	8%	9%
加入者	保険料負担	1988-1992		1993-1997		1998		1999	
職場	勤労者	1.50%		2%		3%		4.50%	
	使用者	1.50%		2%		3%		4.50%	
	退職転換金	—		2%		3%		—	
小計		3%		6%		9%		9%	

注1) 任意加入者：義務加入対象者(職場加入者、地域加入者)及び適用除外対象者以外の者として国民年金加入を希望して加入した者

注2) 任意継続加入者：国民年金加入機関が20年未満である加入者が60歳以降にも加入を希望して加入した者(65歳まで申請可能)

注3) 年金保険料 = 加入者の標準所得月額 × 保険料率

資料：国民年金制度改善企画団『国民年金制度改善』1997、

韓国国民年金管理公団ホームページ公開資料より作成 <http://www.npc.or.kr>

年金の基本構造は日本が公的年金として基礎年金と報酬比例年金の2階建て年金を実施していることに比べて、韓国は報酬比例年金のみの1階建て年金を適用している。韓国において年金の財政方式は、名目上、積立方式を基本としているが積み立てた拠出金より給付金が大きくなることによって未来世帯からの所得移転を担保とする修正積立方式により運営されている。現在、韓国における公的年金の保険料率は日本の17.35%¹⁹に比べるとかなり低い数値で事業所に従事している労働者の場合、9%（1999年から、労使折半）を納付するように設定されている。また、自営業者と農漁業、都市地域加入者の場合は、年金への参加活性化と初期負担を軽減させるという趣旨であり、2000年6月までは3%という低い保険料率を適用してきたが、2000年7月から毎年1%ずつ引き上げて、2005年7月以降に9%まで上向き調整される。また、現在、60歳になっている年金の給付開始年齢を2013年から5年単位に1歳ずつ引き上げて、来たる2033年には65歳から支給されるようになる。このように始まったばかりの年金制度を大幅修正することになったのは予想をはるかに上回る少子高齢化のような人口統計学的な原因などさまざまな要因が存在すると考えられる。しかし、9%という低保険料にもかかわらず高保険料国なみの60%という高い給付水準を設定するなど制度の導入だけに汲汲して、制度に対する十分な検討作業と年金財政に対する対策を

¹⁹ 厚生年金の保険料率

後回しにした政府の責任は免れ難いだろう。現在の保険料と給付水準を維持する場合 2008 年²⁰以降、年金給付が急激に増加することによって 2044 年には積立基金が完全に枯渇することが予想されている²¹。また、所得代替率を 60%に維持するためには保険料率を 20.56%まで引き上げなければならないし、現行 9%の保険料率では所得代替率 29%水準の年金を給付するのが適当であるという研究調査も発表されている²²。また、年金導入初期に 60 歳に設定されていた給付開始年齢も財政の安定などを考慮して、来たる 2013 年から 5 年単位に 1 歳ずつ引き上げて 2033 年には 65 歳から給付を実施することになる。このように給付開始年齢の引き上げというカードを使った政府が年金財政の安定化のために使えるもう一枚のカードは保険料の引き上げである。つまり、積立基金の完全枯渇を防ぐために向後保険料水準を 17-18%まで引きあげることが検討されている。このような給付開始年齢と保険料の引き上げ以外に残された課題として、自営業者などの地域加入者の所得把握が難しい点と保険料納付率が事業所加入者より相対的に低い点である。自営業者などの所得把握問題は 1999 年国民皆年金導入当時、既存の事業所加入者の平均申告所得が 147 万ウォンであったのに比べて都市地域の新規加入者は 87 万ウォン（事業所加入者の 57%水準）に過ぎず、保険料負担に対する不公平の問題が本格的に提議された。そこで、政府は自営業者などの地域加入者の所得を正確に把握し労働者との社会保険料及び租税の不公平問題を迅速に解決する目的で社会保障審議委員会の議決によって国務調整室、福祉部、財政経済部、国税庁、企画予算委員会など関連 8 個中央部署と市民・労働団体などが参与し「自営者所得把握委員会」を新設したが、さしたる成果を得ていない状態である。また、事業所加入者の納付率が 98%に達していることに比べて都市地域加入者の納付率は 75%前後に過ぎず保険料財政悪化の一つの要因になっている。

最後に、現在の年金基金の財政と基金運用に対して調べてみると（〔表 2-6〕参照）、まず、年金基金の財政現況は収入面で保険料が毎年増加しており運用収益も上げている状況である。それに反して支出面ではまだ完全老齢給付が実施されていない関係で保険料の給付額は 2002 年時点で全体収入の 15.3%に過ぎない黒字を維持している。このような状況は年金の完全給付が実施される 2008 年までは続くことが予想される。そして、年金の基金運用現況は 1999 年以前までは公的基金と国債などの公的部門を中心に投資が行われていたのが、2000 年からは公的部分への投資は減少した反面、金銭信託、定期預金、収益証券、株式、短期資金などの金融部門への投資が著しく増加し、2002 年には全体運用基金の 57%を占めている。これは公的部門に偏った基金運用を変えようとした政府の努力の結果であると考えられる。つまり、その 1 段階措置として 1998 年から公的部門に対する預託利子率を実勢

²⁰ 1988年に国民年金に加入した被保険者が加入年数20年を充足させ初めて完全な老齢給付が実施される年。

²¹ 崔秉浩「社会保険政策の評価と向後発展方向」『保険福祉フォーラム』No. 75 韓国保健社会研究院

²² (Kim S. O, 1997) 『国民年金受給負担の衡平性分析』、国民年金研究センタ、1997、
『韓国社会福祉の現況と争点』、韓国社会科学研究所、1999 から再引用。

金利水準である国民住宅債券 1 種の流通収益率平均金利基準で保障した。2 段階の措置で 1999 年 1 月公的資金管理基金法を改正し国民年金基金の公的資金義務預託規定を 2001 年から廃止し公的部門に投資する時には国債を購入するようにする、また、公団が資金が必要な時には国債を市場に売却させるようにして換金性と償還保障に対する問題を解決した²³。

このように金融部門に投資が転換された主な理由は、公的部門より安全性は低いが収益性が高い金融部門に投資を拡大することによって年金財政の長期的な安定化を図るためだと思われる。

表 2-5 国民年金の年度別徴収率の推移

単位：%

区分	事業所		地域加入者				任意加入者	
			都市		農漁村			
	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
1999	98.0	99.1	77.9	78.5	74.3	70.3	100.0	100.0
2000	98.1	99.2	77.3	76.5	75.8	71.1	100.0	100.0
2001	98.1	99.2	76.4	74.6	78.1	72.2	100.0	100.0
2002	98.1	99.3	78.1	74.8	83.6	75.9	100.0	100.0

注) 基準時点：毎年末基準

資料) 韓国国民年金管理公団ホームページ公表資料 <http://www.npc.or.kr>

表 2-6 韓国における年金基金の管理現況

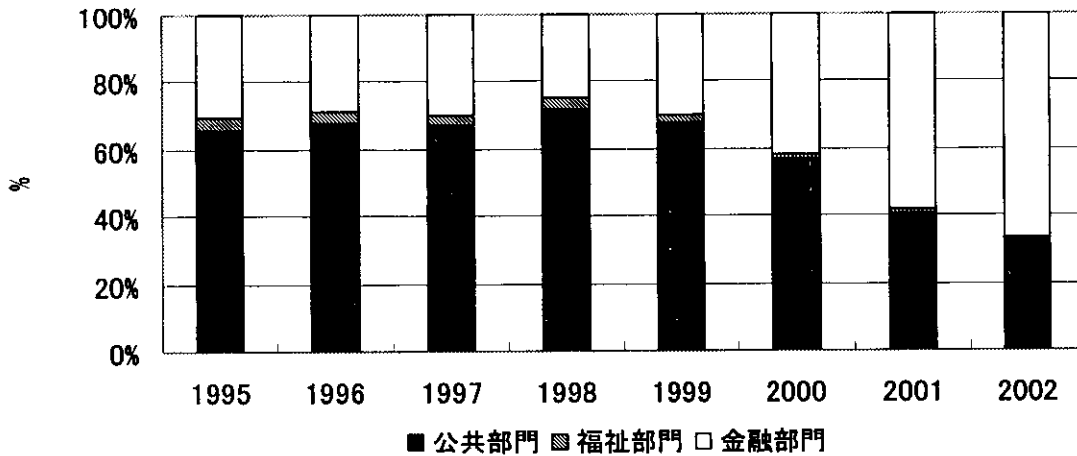
単位：億ウォン

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
収入	181,597	250,284	331,906	448,518	583,614	736,620	903,686	1,095,456
支出	22,043	33,574	49,082	73,871	113,692	130,468	147,275	167,709
基金運用	159,554	216,710	282,824	374,647	469,922	606,152	756,411	927,747

資料) 韓国国民年金管理公団ホームページ公表資料 <http://www.npc.or.kr>

²³ 崔秉浩「社会保険政策の評価と向後発展方向」『保険福祉フォーラム』No. 74 韓国保健社会研究院、2002.

図 2-3 国民年金の基金運用の推移



注) 基準時点：毎年末基準

資料) 韓国国民年金管理公団ホームページ公表資料より作成 <http://www.npc.or.kr>

表 2-7 日本と韓国の年金制度の比較

区分		日本	韓国
実施年度		1941年 (国民皆年金：1961年)	1988年 (国民皆年金：1999年)
強制加入被保険者	対象年齢	20歳以上60歳未満	18歳以上60歳未満
	事業所加入	すべての事業所	常用労働者5人以上の事業所労働者
第3号被保険者制度		あり	なし
年金の基本構造		賦課方式	修正積立方式
基本加入年		40年	40年
保険料率		定額部分：13,300円 報酬比例部分：17.35%	定額部分：制度なし 報酬比例部分：9%
標準報酬等級		30等級	45等級
給付開始年齢		従来60歳であった給付開始年齢を定額部分に対しては2001年度から、報酬比例部分に対しては2013年からの引き上げ	現在60歳の給付開始年齢を2013年から5年単位に1歳ずつ引き上げて2033年には65歳まで引き上げる計画
目標給付水準		平均報酬月額額の60%水準	平均報酬月額額の60%水準

注) 韓国の保健福祉部は2003年7月1日から1ヶ月以上雇用された臨時・日雇労働者と月80時間以上働くパート・タイマー労働者も事業所に編入することが可能になるように法律を改正すると公告している。

2.4.2. 雇用保険の拡大

韓国の雇用保険は4大社会保険の中で最も遅い1995年7月に実施された。韓国における雇用保険制度は大きく雇用安定事業と職業能力開発事業、そして、失業給付に区分されている。雇用安定事業は雇用調整の支援、地域雇用と高齢者雇用の促進、雇用促進施設支援、雇用情報の提供と職業指導を実施して、職業能力開発事業は失業者の再就職訓練、事業内職業訓練支援、職業訓練施設に対する支援などを実施している。そして、失業給付部分²⁴は基本給料と就職促進手当を提供している。

雇用保険に関しては、1995年導入当時は30人以上事業所に対して失業手当が70人以上の事業所に対して雇用安定事業と職業能力開発事業が適用されたが、1998年1月以降はその適用範囲がそれぞれ10人以上、50人以上の事業所まで拡大・適用された。同年3月には失業手当の適用範囲が5人以上の事業所まで拡大され、同年10月からは雇用安定事業と職業能力開発事業の適用範囲も5人以上に拡大された。さらに同年10月には雇用保険の適用範囲が1人以上のすべての事業所まで拡大されるなど、通貨危機以降の1998年を前後として早い速度で適用範囲を拡大している(表[2-8]参照)。2002年6月現在、雇用保険を適用している事業所は832,091個所で、被保険者数は7,068万人に達している²⁵。韓国労働研究院の研究調査²⁶によると全体就業者数の34.1%、全体賃金労働者の52.2%、適用対象労働者の71.9%が雇用保険の適用を受けていると推定している。現在、雇用保険制度は事業主と労働者の保険料で財源が調達されていて、失業手当部分に対しては労働者と事業主がそれぞれ所得の0.5%に該当する保険料を納付しているが雇用安定事業と職業能力開発に対する保険料は事業主だけが負担している²⁷。

現在韓国の雇用保険が抱えている問題点は、60歳以降に新しく採用された者、65歳以上の者、1ヶ月間の所定労働時間が80時間未満である者、1ヶ月未満雇用された日雇労働者は適用から除外されており、相対的に劣悪な労働条件に直面している高齢者と非正規労働者に対する保護策が至急要求されることである。また、一部ではこのような雇用保険の拡大が就業者と失業者の間の所得再分配効果を強化する側面においては肯定的であるものの最近の失業率が低いことと中産層以上の失業者であるほど給付額が多いという点で中高所得層と低所得層の間の所得再分配効果は思ったより大きくないと見通している。さらに、低所得層の場合、保険料未納、滞納などの理由で雇用保険の適用対象から

²⁴ 失業給付の受給条件：失業発生以前に一定期間の資格要件を充足していること。失業者が持続的に労働市場に参加していることを証明すること。失業給付の資格条件に該当しないこと。

²⁵ 韓国産業人力公団中央雇用情報院『雇用保険統計月報』各号。

²⁶ 韓国労働研究院「雇用保険動向」2002秋。

²⁷ 事業主は雇用安定事業に対しては0.15%の保険料を納付しており、職業能力開発事業に対する保険料は事業体の規模によって異なって150人未満の企業は0.1%、150人以上1,000人未満の企業は0.5%（但し、優先支援対象企業は0.3%）、1,000人以上の企業は0.7%の保険料を納付している。

除外される者が多くて所得再分配効果は一層弱化されると可能性が高いと言及されている²⁸。

表 2-8 雇用保険の適用範囲の拡大動向

	95. 7. 1	97. 7. 1	98. 1. 1	98. 3. 1	98. 7. 1	98. 10. 1
失業手当	30人以上	30人以上	1人以上	5人以上	5人以上	1人以上
雇用安定	70人以上	70人以上	50人以上	50人以上	5人以上	1人以上
職業能力安定開発	70人以上	70人以上	50人以上	50人以上	5人以上	1人以上

資料) 韓国雇用保険インターネットサービス公表資料 <http://edi.work.go.kr/>

2. 4. 3. 国民基礎生活保護制度の実施

韓国の代表的な公的扶助制度であった生活保護制度の欠点を補うために実施したのが国民基礎生活保障制度である。国民生活保護制度は国による単純な生活保護を中心とした既存制度とは異なって、国民の義務と権利を重要視している。そして、低所得者に対する国家的責任を強調している。この制度は、従来 of 生活保護制度が持っている人口統計学的な限界を克服するため、人口統計学的な年齢基準を撤廃し、貧困状況と扶養義務者基準を基に受給者を選定している。既存の生活保護法を代替する国民基礎生活保障法が政府の「生産的福祉²⁹理念」と市民団体、政党、政府など全国民的合意によって1999年9月7日制定された。この制度は1年間の準備期間をかけて2000年10月1日から実施された。この制度は生活保護制度の慈善的な立場を超えて絶対貧困層の基礎生活を保護し、総合的な自立自活サービスを提供する生産的福祉を追求している。「生産的福祉」は強者中心に編成されている分配構造を改選して所得再分配を達成しようとする目的を志向している。つまり、生産的福祉は全体国民の生活の質を向上させることと、公的な福祉政策が自立と自活を促進させる生産的方向で再構築されることを目的とする。国民基礎生活保障制度によって緊急生計給付が制度化され、必要なときに給付される緊急給付と住居給付が新設された。住宅給付は世帯規模によって多少差があつて1-2人世帯は2万ウォン、3-4人世帯は3.2万ウォン、5-6人世帯は4.4万ウォンを支給する(〔表 2-9〕参照)。

〔表 2-10〕は、国民基礎生活保護制度が施行されてから2年が過ぎた時点での変化を示している。その詳しい内容を調べて見ると、まず、実施以前に54万人であった生計費支援対象者は2002年8月には139万人まで増加し、対象者数が2倍以上増加した。また、53.1万ウォンであった現金給付水準も87.1万に増加し64%の増加率を示している。このようにこ

²⁸ HANSHIN 大学 裴俊皓教授とのインタビューから (2002年8月29日)

²⁹ イザンウォン、大統領秘書室生活の質向上企画団「生産的福祉政策の方向」第2回社会福祉学会ポータル、1999.

これらの給付対象者と給付水準が増加することによって全体的な予算も既存の 1 兆 8 千億ウォンから 3 兆 3 千億ウォンに約 83%増加することになった。国民基礎生活保護制度が施行されたからもっとも目立つ増加を見せているのは自活後見機関で 2000 年 10 月以前には 20 箇所過ぎなかったのが、2002 年 8 月現在 225 箇所まで増え 7.5 倍以上増加した。

〔表 2-11〕は世帯規模別最低生計費と現金給付基準を示している。現金給付水準が最低生計費の 87%から 88%水準に留まっているのは現金給付以外の医療費支援などの現物給付を差し引いて支給しているからである。

表 2-9 生活保護法と国民基礎生活保護法の比較

	生活保護法	国民基礎生活保障法
法的性格	国による保護的性格	国民(特に低所得層)の義務と権利の性格 低所得者に対する国家的責任を強調
適用基準の変化	人口統計学的基準による対象者区分 18歳以上 65歳未満には生計支援を適用しない。	人口統計学的基準による対象者区分廃止 18歳以上 65歳未満に対しても生計支援
生計給付	在宅保護者のみ支給	世帯全体の所得評価額を基準として 1 万ウォン間隔で区分(全体 127 等級)
教育給付	中高生子女学費全額支援	中学 2 年-高校 3 年: 入学金、授業料、教科書代免除、 中学 1 年: 副教材費 2 万 3 千ウォン支給
分娩給付	出産前後 1 ヶ月を指定、18 万ウォン支給	出産時 18.5 万ウォン支給 双子は 9 万ウォン追加支給
緊急給付	制度なし	新設、緊急生計給付が必要な時支援
住宅給付	制度なし	新設、1-2 人世帯: 2 万ウォン 3-4 人世帯: 3.2 万ウォン 5-6 人世帯: 4.4 万ウォン
伝達体系	中央政府、地方自治団体	国家保勲担当機関

表 2-10 国民基礎生活保護制度施行 2 年の変化

	施行以前	2002 年 8 月	増加率
生計費支援対象者	54 万人	139 万人	157%
現金給与(4 人世帯基準)	531,000 ウォン	871,000 ウォン	64%
現金+現物給与水準	739,000 ウォン	1,222,000 ウォン	65%
基礎生活保障関連予算	1 兆 8,479 億ウォン	3 兆 3,819 億ウォン	83%
自活後見機関	20 箇所	175 箇所	775%
社会福祉専門担当公務員	4,200 人	7,200 人	71%

資料) 韓国保健福祉部 基礎生活保護審議官室公表資料(2002 年 9 月 30 日)

表 2-11 世帯規模別最低生計費と現金給付基準 (2002 年度)

単位：ウォン

	1人世帯	2人世帯	3人世帯	4人世帯	5人世帯	6人世帯
最低生計費	350,000	570,000	790,000	990,000	1,130,000	1,270,000
現金給付基準	304,000	504,000	693,000	871,000	991,000	1,118,000

資料) 韓国保健福祉部『保健福祉白書』各年度

以上で調べたように国民基礎生活の実施は、給付金額と適用対象を拡大することによって低所得者の生活をより安定させたと評価できる。しかし制度の実施に伴っていくつかの問題点も表れている。まず、現在の国民基礎生活保護制度は給付期間を制限していないため受給者の自活意志喪失によるモラルハザードが発生しやすいという点である。このようなモラルハザードを防止するためにアメリカのように給付期間を制限すべきであるという意見と生産的福祉を達成するために自活福祉プログラムをより拡充して給付対象者を労働市場に移動させる必要があるという意見が論議されている³⁰。

2.4.4. 医療保険制度の拡大実施

韓国に現在の医療保険制度の基礎になる医療保険法が制定されたのは、今から 38 年前の 1963 年のことである。そして、1964 年から 300 人以上の事業所に対して医療保険を適用する計画であったが、法そのものが強制加入方式ではない任意加入方式を採択していたことにより医療保険の発展可能性がないという理由で無期限延期された。この点に気づいた政府は、1970 年にあたふたと強制加入方式に法を改正することになるが、施行令などが整えられていないという理由で実施することはできなかった。1977 年、ついに、500 人以上の大手企業から職場医療保険が始まって、韓国の医療保険は医療保険法の制定からおおよそ 15 年ぶりに実施されることになった。1979 年、公務員と私立学校の教職員が医療保険の適用対象になって、300 人以上の事業所までに医療保険が拡大・実施された。1980 年代に入って、国民皆保険制度を実施するための準備に着手して、1981 年には労働者 100 人以上の事業所に拡大適用される一方、地域医療保険実施のための準備作業が始まった。1982 年 12 月に労働者 16 人以上の事業所などに範囲を拡大して、1988 年 7 月に労働者の 5 人以上事業所までに拡大適用した。地域医療保険は 1988 年 1 月に農魚村地域から実施されて 1989 年 7 月に都市地域まで拡大・適用されて医療保険の実施から 12 年という短い期間に国民皆保険を誕生させた。1997 年 12 月 31 日『国民医療保険法』が制定されて、1998 年 10 月 1 日か

³⁰ 崔スクヒ「国民基礎生活保障制度のインセンティブ制度に対する研究」サンスン経済研究所、2000.

ら、今までの組合主義方式の医療制度から統合主義方式に変更することになり、公・教組合と227個の地域医療保険組合が統合することになった。

1998年2月労・社・政委員会³¹で医療保険統合に関する合意がなされ、同年12月『国民健康保険法』を制定して2000年7月1日に142地域職場組合まで含む完全統合を達成した。1999年末基準で国民の97%が国民健康保険に加入していて、3%は公的扶助である医療保護制度の適用を受けている。また、2000年8月1日、数多くの紆余曲折の末に医薬分業が実施された。1963年度、薬事法を改正し、医薬分業の原則を明示してから37年後にしての成果である。政府は医薬分業を実施することによって医薬品の過剰投薬を防止し、不必要な医薬品の使用を減らして薬剤費の節減と国民健康の向上を図るという趣旨の下に、医薬分業を実施することになった。

表 2-12 韓国の医療保険制度の変遷過程

1963	「医療保険法」制定。
1964	医療保険法施行令制定。
1965	職場医療保険法の任意適用。
1970.08	第1次改正：労働者、公務員、軍人などの組織労働者に対して医療保険加入を強制的に適用するように医療保険法を改正したが財政上の問題、保険強制適用上の問題点があって実施が挫折。
1976.12	500人以上の事業所強制加入。
1977.01	全国医療保険協議会設立。
1977.07	500人以上の大手企業から職場医療保険サービスが開始。
1977.12	「公務員・私立学校教職員医療保険法」制定。
1979.01	公・教医療保険給付開始。
1979.04	第3次改正：保険料未納者に延滞金を聴取するように法律を改正。
1979.07	労働者300人以上の事業所に強制適用。
1980.02	603個の職場医療保険のうち450個を統廃合。
1981.01	職場医療保険の適用範囲を100人以上の事業所に拡大。
1981.07	地域医療保険1次示範事業実施。
1982.05	労働者5人以上の事業所に任意適用。
1984.05	医薬分業示範事業実施。
1987.12	定期国会で医療保険統合決議。
1987.12	職場医療保険の適用範囲を100人以上の事業所に拡大。
1987.02	漢方医療保険の全国拡大実施。

³¹ 労働者と使用者、そして、政府が信頼と協調をもとに労働政策などを協議するために1998年設立された委員会。