

## 韓国年金制度の動向

—2007年改革の政治過程とその意味—

朴 正培

### ■ 要約

2007年7月に通過した「国民年金改革法」は、2008年から所得代替率を60%から50%に引き下げ、翌年からは毎年0.5%ずつ引き下げて2028年には40%にするという改正であった。それに先立つ3カ月前、「基礎老齢年金法」が可決された。これは低所得高齢者のために導入された制度で、65歳以上の高齢者の中で所得下位60%の者に対して2008年1月から加入者平均所得月額5%相当額を年金として支給するものである。無年金高齢者の生活保障のための無拠出年金で、日本で言えば福祉年金である。国民年金改革法は少子高齢化や経済成長の鈍化による国民年金基金の赤字化を引き延ばすのが目的で、改正を野党や労働団体に飲ませるには低所得者対策を行う必要があった。このような早期の代替率の引き下げはほかの先進国には見られない方法であるが、公的年金は低所得者の保障を行いそのほかは個人年金や退職年金に保障を行わせるという公私の役割分担をはかる時期に来ている。

### ■ キーワード

年金改革、代替率、無拠出年金、年金基金

#### はじめに

2007年4月と7月に、韓国の国会は2つの歴史的な年金関連法案を通過させた。1つは、韓国の年金制度に財政再計算制度が導入されて以来、初めて実施された財政再計算の結果に基づいて行われた「国民年金改革法」の成立であり、もう1つは、一定所得以下の高齢者に租税を財源とし一律的に給付を行う「基礎老齢年金法」の成立である。後述するが、基礎老齢年金制度は、莫大な財政支出を必要とするという意味で、政府にとって望ましくない制度であったが、前者の国民年金改革法を成立させるためにやむを得ず受け入れざるをえなかった。この二法案が成立する過程をみると、国会に同時に上程された2つの法案のうち、年金改革の核心であった前者が国会で否決され、前者のためにやむを得ず受け入れた後だけが可決さ

れるなど、さまざまな紆余曲折がみられ、年金改革が右往左往していた。いずれにせよ、最終的には前者の国民年金改革案も国会を通過し、それによって数年も続けられてきた年金改革の議論が一段落した。

この2007年の年金改革が、韓国の年金制度の全体的な仕組みに大きな変化をもたらしたことは事実であるが、そこからわずか2年を経た現在の時点で、再び年金改革の議論が起こり始めている。これは、2007年改革が未完のものであったことを物語っている。たしかに2007年の年金改革をみると、制度の合理性より政治的な状況に左右された側面が大きい。本稿においては、まず第1節では2007年の年金改革による制度変化を概観した後、第2節と第3節では4年以上にわたって続けられてきた年金改革の政治過程を考察する。

表1 国民年金の計算式

$\text{年金額} = 1.2 (A + B) (1 + n / 240) + (\text{加給年金})$
<p>* 1.2：比例係数であり、2028年基準で40年間加入した人の所得代替率が40%となるように調整した係数。改正前は1.8であった。</p> <p>* A：年金受給直前3年間の全加入者の平均所得月額（均等部分）</p> <p>* B：加入者本人の加入期間の平均所得を現在価値に再評価した平均額</p> <p>* n：20年を超過した月数</p>

出所：韓国保健福祉部

これをふまえて、第4節では、2007年年金改革の意義と今後の課題を考えてみる。

### 1. 2007年年金改革の主な内容

2007年年金改革のもっとも重要な内容は、国民年金法の改正と基礎老齢年金法の導入である。

まず、国民年金法改正の主な内容をみると、保険料水準を固定し、所得代替率（新規裁定年金額/平均所得）を大幅に引き下げることによって年金制度の持続可能性を高めた。保険料水準を現行の9%に固定する代わりに、所得代替率を引き下げた。従来では40年間加入した場合の所得代替率は60%を保障するものであったが、2007年改正によって2008年には所得代替率を一気に50%に引き下げた後、2009年からは毎年0.5%ずつ引き下げ、2028年には40%になるように改正が行われた。その結果、国民年金基金の最初収支赤字年度が2036年から2044年に引き伸ばされた。

そして、兵役期間および出産期間に対する「年金クレジット制度」が導入された。まず、2008年1月1日以降に兵役期間が6カ月以上ある者すべてに一律6カ月分を保険料納付済み期間として認め、加入者平均所得月額（A）の2分の1と計算される。出産の場合は2008年1月1日以降に第2子を出産した世帯には12カ月分、第3子からは18カ月分の保険料納付済み期間として認める（最大50カ月）。当該期間の所得は加入者平均所得月額（A）の全額を認めるが、夫婦の一方の加入期間に

参入することも均等分割することもできる。年金クレジット制度は年金受給機会の拡大や受給額を高める効果が期待されている<sup>1)</sup>。

また、遺族年金の支給開始年齢における男女差別をなくした。改正前の女性の遺族年金は年齢の制限なしで最初5年間受給し、再婚しなかった場合は所得の有無とは関係なく50歳から遺族年金を引き続き受給することができた。しかし、男性の場合は女性より5年遅い60歳から遺族年金を受給することになっていたため、不公平であるという指摘があった。政府は、今回の改正で男女ともに最初3年間遺族年金を受給した後、再婚しなかった場合には55歳から引き続き遺族年金を受給できるようにした。さらに、遺族年金の併給調整も緩和された。国民年金は2つ以上の年金受給権が発生する場合、いずれの1つしか選択できなかった。これに対して特に遺族年金受給者から不満の声が高く、今回の改正では遺族年金と老齢（障害）年金との併給事由が発生し、自分の老齢年金を選択した場合は、遺族年金の20%を併給受給できるようになった。但し、遺族年金額が本人の老齢年金額より多いため、遺族年金を選択した場合は、本人の年金は支給停止となる。また選択しなかった年金が返還一時金の場合には死亡一時金相当額が追加的に支給される。

そのほかに、在職老齢年金の受給要件が緩和された。従来には60歳から65歳未満の受給者が就労をした場合、所得額に関係なく、60歳は50%

に減額され、64歳では年金額の90%まで減額された。今回の改正では、年金受給開始時期を繰り下げ選択した場合には、年金額が1年ずつ6%引き上げられることになった。また、10年以上の保険料納付済み期間を持つ55歳以上60歳未満の無職の受給権者には老齢年金を繰り上げ支給できる「早期老齢年金」の減額率を従来の5%から6%に引き上げた。それ以外にも標準報酬月額等級制を廃止し、所得に直接保険料率をかけることにし<sup>2)</sup>、また、農業民の保険料の一部を「農漁村特別税」の財源で支援する国庫補助制度を延長するなどの改正が行われた。

次に、基礎老齢年金法であるが、これは低所得高齢者の所得保障のために2007年4月に導入された制度である。65歳以上の高齢者のなかで所得下位60%の低所得高齢者に対して2008年1月から加入者平均所得月額(A)の5%相当額を年金として支給するものである。無年金高齢者の生活保障のための無拠出年金であるため、全額国庫と地方税によって賄うことになった。

こうした改正には当然のように、さまざまな利害衝突が起こったのであるが、以下ではこれまでの年金改正をめぐる政治過程を2003年の年金改革過程と2007年のそれに分けて検討する。

## 2. 2003年の年金改革の試みと挫折

### (1) 年金改革の試みの背景

2003年は、1998年の年金改革において5年ごとの財政再計算が導入されて初めて再計算を迎える年であった。第1次財政再計算を控え、政府は2002年3月に保健福祉部長官の諮問機構として「国民年金発展委員会」(以下、年金発展委員会)を設置し、国民年金の長期財政推計と改革案の準備に着手した。

政府が年金改革に着手することになった背景には、以下のような、韓国の年金制度が抱えていたいくつかの構造的な問題があった。まず第1に、

低負担-高給付の受給構造による長期的な財政不安定の問題であった。当時韓国の年金制度においては、保険料率が9%で、ほかの先進諸国に比べてはるかに低い水準であったのに対して、給付率(所得代替率)は60%と非常に高い水準であった。したがって、現在の高齢者世帯を扶養するために将来の現役世帯が大きな負担をしなければならず、こうした問題が世代間不平等の問題として認識された。国民年金の財政を長期的に安定させ、将来世代の負担を軽減させることによって、世代間の公平性を確保するためには年金改革が必要である、ということが多くの専門家から指摘されていた。実際、当時の発展委員会の報告によると、積立基金が2034年にピークに達し(1,715兆ウォン)、2036年から単年度収支赤字が発生し、2037年には積立基金が枯渇するという見通しであった。遠くない将来に年金基金が枯渇するという見通しのため、政府は年金改革に着手せざるを得なくなったのである<sup>3)</sup>。

第2に、背景的な問題として急進展する少子高齢化が指摘された。韓国は2000年に高齢化率7%を超えて高齢化社会に入ったが、2001年に発表された『将来人口推計』で、韓国の高齢化スピードが、それまで世界でもっとも急速であった日本のそれより早いと予測され、さらに2002年には出生率が1.17と世界最低水準を記録した。このような背景的な問題が年金制度の持続可能性への疑問につながり、政府に改革の緊急性を持たせたのである。

さらに第3に、現在の国民年金制度は、世代間の公平性問題だけでなく世代内の公平性問題も抱えていた。すなわち、地域加入者(農漁民と自営業者)に対する所得把握の困難さによって逆進的な所得再分配が起こりうる、また多くの保険料未納者や滞納者によって死角地帯が広がっているといったことである。たとえば、制度上、皆年金が実現されて3年になる2002年において、全国民年

金加入者1,600万人のうち、およそ3分の1にあたる500万人が年金保険料を納付しておらず、これは皆年金制度の正統性を損ないかねない重要な問題であった。

以上のような諸問題がかさなり2003年から年金改革の議論がスタートした。

## (2) 政府の年金改革案の内容

2003年の韓国政府の年金改革案は上述した年金発展委員会の報告書に基づき作成された。年金発展委員会は1年あまりの作業を経て、2003年6月に国民年金の長期財政推計および財政安定化方案に関する最終報告書を保健福祉部長官に提出した。

同報告書は、年金基金を2070年まで2年程度の支払準備金を維持すること、平均加入期間（当時21.7年）の被保険者に最低生計費以上の年金を保障すること、そのため長期的な保険料の上限を18%に設定することを前提に、次の3つの代案を提示した。

- 第1案：所得代替率60%を維持し、保険料率は段階的に19.85%まで引き上げる。
- 第2案：所得代替率を50%に引き下げ、保険料率は段階的に15.85%まで引き上げる。
- 第3案：所得代替率を40%に引き下げ、保険料率は段階的に11.85%まで引き上げる。

この3つの案のうち、年金発展委員会の内部では第2案が多数意見であり、保健福祉部も暗黙的に第2案を念頭に置いていた。したがって、保健福祉部は年金発展委員会の第2案に基づいて、次のような国民年金法改正案を立案し立法予告を行った。すなわち、所得代替率を段階的に50%に引き下げ（現在の60%から2007年まで55%、2008年以後は50%）、保険料率はただちには引き上げず、2010年から5年ごとに1.38%ずつ引き上

げる、という内容であった。

これが年金制度の財政安定化法案であったが、もう1つの側面として、年金基金運用のための改革をも準備していた。当時、年金受給が本格的に開始する前でもあり、莫大な基金が積み立てられていたが、その基金の投資・配分に関する最終的な決定権は保健福祉部傘下に非常設機構として設置されていた基金運用委員会が有していた。基金の規模は増えつつあるが、基金運用委員会は非常設であり、しかもそこに基金の投資・配分についての専門家はおらず、労働界、使用者、市民団体などの加入者代表が中心となっていた。そこで専門性の問題が提起されたわけである。そのため、政府は、基金運用委員会を常設化し、委員会の専門性を高めるために加入者代表の委員数を減らし、専門家としての民間委員を参加させるといった内容を改革案に取り入れた。

## (3) 労働団体などの反発と野党の反対

こうした政府の改革案に対し、市民団体や労働団体などは「改革」ではなく「改悪」であると強く反発した。特に年金制度が未熟で被保険者の加入期間が短い現在の時点で、給付水準を50%へと引き下げてしまうと、老後所得の機能を失ってしまうということからの反発であった。基金運用委員会の構成に関しても、加入者団体の委員数を減らすことで民主性が失われることが、批判の対象となった。そのため、基金運用委員会を政府部署の所属ではなく政府部署から完全に独立した機関にするべきだと主張した。

野党は、政府案のなかには死角地帯解消のための積極的な対策が存在していないことを理由にして反対を示した。ただしこれは、建前としての理由であって、実際には2004年の総選挙を目前にして、国民の保険料負担を増やし給付水準を引き下げることを中心とする政府改正案に対する政治的な反対の側面が強かった。ちなみに

与党も、国会で少数派であり、また総選挙の前であったこともあり、政府の改正案には積極的な賛成を示さなかった。

こうした状況のなかで、年金制度の持続可能性を考慮して改革の必要性や正当性を主張していた保健福祉部は、制度改革に対する支持勢力も確保することができず、改革案は国会のなかで審議されることもなくそのまま放棄されてしまった。

## 2. 2007年度年金改革の政治過程

### (1) 基礎年金制度をめぐる議論の始まり

2003年の年金改革の試みに挫折した後、政府は2004年から老後所得保障の死角地帯を解消するためのさまざまな代案を模索するようになった。2003年の改革案が、死角地帯の解消のための対策なしで財政安定化だけに着目したものであったと批判されたため、政府も死角地帯の問題の重要性を認識し、それへの対処に取り掛かったのである。そこで2004年2月に保健福祉部長官の諮問機関として「老後所得保障死角地帯解消対策委員会」を発足させた。

この委員会は2004年2月から11月までのあいだ5回開催され、3つの専門委員会から上程された研究課題についての審議を行ったが、関連部処および加入者代表のあいだで利害関係が激しく対立し、最終的に合意を得ることはできなかった。結局、この委員会はこれといった議決事項もなく、2005年10月に老後所得保障死角地帯解消対策最終資料集を発刊しただけで活動停止となった。ただし議決事項はなかったものの、この委員会を通じて政府は、現在の高齢者の所得保障のために公的扶助を拡大し、また将来の死角地帯の解消のために制度の内実化を図るべきという立場を公式的に採るようになった。

他方で、野党は2003年から、すべての国民に最低生計を保障するために、65歳以上の高齢者に所得代替率20%の給付を行うことを目的とする

基礎年金制度の導入を主張していた。しかし問題はその財源であった。野党は、その財源を全額政府負担にするとしていたが、そうすると、はたしてすべての高齢者を対象とする制度が超高齢化社会においても持続可能なのか、またその支出について国民の合意を得ることができるのか、などといった点が検討されなければならなかった。韓国の高齢化のスピードは世界最速で、2005年末の高齢者人口比率は9.3%、今後2050年にはほぼ40%になると予測されていた。将来の現役世帯の高齢者扶養負担は現在より4倍以上増えることになる。野党の主張通りすべての高齢者に20%の所得代替率で基礎年金を支給した場合、約10兆ウォンに上る財源をただちに用意しなければならない。さらに、2006年には10.7兆ウォン、2010年には18.7兆ウォン、2030年には191.8兆ウォン、2050年には629.8兆ウォンと、その費用は幾何学的に増加することになる。GDP規模と比較してみると、2050年にはGDPの7.8%を達する見通しになる。現在のGDPが800兆ウォンだとすれば62兆ウォンを基礎年金に投入することを意味する。

以上のような状況のなかで、2004年から年金改革の議論は徐々に再開していった。

### (2) 保健福祉部による4つの改革方案の提示

数年間行われた年金改革をめぐる議論は、2006年に入り再び社会的関心の的となった。その背後には、2007年大統領選挙と2008年国会議員総選挙の前に年金改革を実施しないと、改革のタイミングを逃し年金制度が韓国社会の持続的な成長の足かせになりかねないという政府内部での認識があった。そこで政府は、具体的な政策代案の準備作業に着手した。

政府は、2006年5月に4つの代案を準備し野党との協議を始めた。2つの代案は現行の国民年金の枠組みを維持したまま財政安定性を確保し、高齢者貧困の問題を解決するために敬老年金また

表2 保健福祉部の4つの改革方案

- |  |
|--|
| <p>(1) 基礎老齢年金の導入</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 高齢者貧困の緩和および野党の基礎年金制への対応</li> <li>- 全高齢者人口の約半分（45％）に月8万ウォンを支給</li> </ul> <p>(2) 国民年金の財政安定化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 保険料率は9％から12.9％に段階的に引き上げる</li> <li>- 給付率は既存の政府案を同じく50％に維持</li> <li>- 公私年金が成熟する2030年ごろに40％に引き下げられることを検討</li> </ul> <p>(3) 国民年金制度の内実化のための兵役クレジット導入，保険料支援を検討</p> <p>(4) 多層的な老後所得保障体系構築のための国民年金長期発展ビジョンを提示</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 低所得層に対しては国家による支援を強化，中産層以上は自助努力を強化</li> </ul> |
|--|

出所：韓国保健福祉部

は基礎老齢年金を導入する方案であり、残りの代案は野党が主張してきた基礎年金の内容とは異なり、政府の財政負担を考慮した所得代替率10%あるいは15%とする代案であった。政府はこの2つの代案を以って野党との協議を進めた。所得代替率10%あるいは15%の基礎年金の支出は現実的に困難であるため、野党とともにこの財源問題に対して協議を行う必要があったからである。

このように準備した4つの代案は同年5月に大統領に報告され、非公式的なかたちで野党との協議が進められた。その後政府と野党のあいだで4回にわたり協議が行われたが、野党は依然として所得代替率20%の基礎年金を主張し、最後まで合意を得ることができなかった。その結果、政府による単独案を作成することになった。

政府内部での議論を経て準備された新しい改革方案を、当時のユ・シミン保健福祉長官がテレビの討論番組に出演し（2006年6月9日「KBS深夜討論」）公式的に発表し国民の関心を集めようとした。しかし、このような改革案を成功させるためには何よりも国会のなかでの議論が必要である。特に与党議員が改革の方向性に共感し力を集めないと議論は進められない。したがって、保健福祉部の局長級以上の全幹部が国会の保健

福祉委員を個別に訪問し年金改革の重要性と新しい改革案を説明するなど、積極的な活動に取り組んだ。

### (3) 多様な基礎老齢年金方案の提案と論争

このような過程のなかで、政府と与党とのあいだでは全高齢者の60%に月7-10万ウォンの基礎老齢年金を支給することを決めた。その後、2006年9月20日に党政懇談会を経て、9月29日には与党議員78人が共同で基礎老齢年金法案を国会に提出した。この新しい改革法案が発議されたことで、改革議論が加速した。さらにその前の9月14日には代表的な高齢者団体である大韓老人会が高齢者年金の早期導入を求める声明書を発表した。大韓老人会は、高齢者は韓国の経済建設の最大の功臣であるにもかかわらず、適切な待遇を受けていないことを理由として「四大権益探し運動」を展開しつつ、その一環としてすべての低所得高齢者に毎月10万ウォンの高齢者年金の支給を要求した。

2006年9月20日、国会で開催された党政会議で、保険料率の引き上げと基礎老齢年金の対象範囲の設定の問題をめぐる議論が行われた。保健福祉部は財政的条件を考慮し基礎老齢年金の支

給対象を下位20%にとどめることを主張したが、与党は野党との合意のためには60%まで拡大することが不可欠であると主張した。保険料の引き上げに関しては、法案提出の直前までユ・シミン長官が保険料率の引き上げを強く主張した。しかし、加入者の反発や経済事情などを考慮して結果的に9%の現行水準を維持するしかないという与党の主張が採用され、保険料水準は凍結されることになった。

#### (4) 法案の国会通過のための努力

この頃、2006年年内に年金改革を推進するためには、事実上国会での議論時間が11月の1カ月しか残っていない状況であった。盧武鉉大統領は2006年11月6日の国会施政演説のなかで国民に向けて年金改革の必要性を強調したし、またユ・シミン長官は国会議員会館に常駐しながらすべての国会議員への個別的な書信の発送や対国民報告書の発表などを通じて改革推進に取り組んだ。このようななかで、11月6日に国会の保健福祉委員会は法案審査小委員会を開催したが、基礎年金をめぐる野党との意見対立は容易には解決できそうに見えなかった。基礎年金の導入に伴う所要財源の推計問題や財政安定化などの核心争点について与野党間の激しい意見対立がみられた。ただし、与野党のあいだで、高齢者の貧困解消のための制度導入が必要であること、また制度が導入された場合、所得・財産調査による適切な範囲設定が必要であることなどについては意見が一致していた点が、それまでの改革過程と異なる状況であったといえる。にもかかわらず、その後3回も法案審査小委員会が開催されたものの、議論が前に進まず、2006年年内での年金改革は困難のように見えた。

#### (5) 改革法案の成立

このようななかで、保健福祉委員会の委員長は、国民年金改革をこれ以上遅らせることができないと判断し、改革議論の期限を11月末までと定め、より積極的に議論を進めようとした。そこで、2006年11月28日に保健福祉委員会の4党の幹事が集まって会議を行ったが、与野党間の意見調整ができず、結局、各党の改革案にたいする票決手続きに入った。その結果、与党案に対しては賛成9・反対11、野党案に対しては賛成11・反対9となり、野党案が保健福祉委員会を通過してしまった。

基礎老齢年金法案に対しても、保健福祉委員長は12月6日までと審議期限を通報した後、再び法案審査小委員会で議論を行った。12月5日と12月5日に行われた党委員会で、基礎老齢年金導入に関しては、与野党ともに同意を示したが、支給対象と給付額および施行時期をめぐる委員のあいだ意見が分かれていた。そこで基礎老齢年金法案に関しても票決手続きに入ったが、その票決には野党を除く12人の議員が参加し、賛成11票、棄権1票で基礎老齢年金法案が保健福祉委員会を通過した。

このような過程を経て、2007年4月2日には年金関連の2つの法案が国会の本会議で票決することとなった。しかし国民年金改正案は、在席議員270人のうち、賛成123人・反対124人・棄権23人で否決され、その後実施された基礎老齢年金制定案は、在席議員265人のうち、賛成254人、反対9人、棄権2人で可決成立した<sup>4)</sup>。政府の立場からみると、年金改革の本質であった国民年金改正案が否決されてしまい、年金制度改革のためにやむを得ず取り入れなければならなかった基礎老齢年金が通過してしまった状況になったのである。保険料の引き上げと給付率の引き下げを骨子とする国民年金改正案については国民の支持が得られにくい、そして政府財政負担になる基礎老齢

年金の導入は当然ながら国民に受け入れやすいという国会議員の判断があったと思われる。

いずれにせよ、政府の立場からすれば、基礎老齢年金の導入は国民年金法の改正のために受け入れられたものであって、国民年金法案は通過できず、基礎老齢年金のみが導入されることは望ましくないことであつたに違いない。そのため、政府内部では、基礎老齢年金に対して大統領拒否権を行使すべきであるという意見が出されるようになった。しかし、基礎老齢年金法の通過がメディアなどですでに発表された状況で拒否権の行使は難しかったし、また国民年金法改革案の否決を考えるとそれでもなお拒否権を行使しなければならない、という困難な状況に置かれてしまったのである。基礎老齢年金が国会から政府に移送され、政府は15日以内に拒否権行使の可否を決定しなければならない状況であつた。

このようななかで、2007年4月25日に与野党の実務交渉代表の協議によって、国民年金改正が暫定合意に至った。4月中の国会で国民年金改革案を処理するという内容であつたが、政府は、その暫定合意を認め拒否権を行使しないと、同日、基礎老齢年金法を公布した。

しかしその暫定合意はすぐには移行に至らず、5月の国会まで国民年金法案は議論の対象にならなかった。結局、6月の国会において、各種民生法案の処理の遅延に困っていた野党と与党は、国民年金改革案を処理することに合意することとなった。ただし、その条件として、基礎老齢年金法を改正して、当初全体高齢者の60%に支給することになっていたのを70%まで拡大することとした。このようにして基礎老齢年金法の一部改正法律案と国民年金法案が2007年6月29日に常任委員会を通過し、7月の国会本会議を通過した。これで4年以上も続いてきた年金改革議論に終止符を打った。

### 3. 2007年年金改革の意義と今後の課題

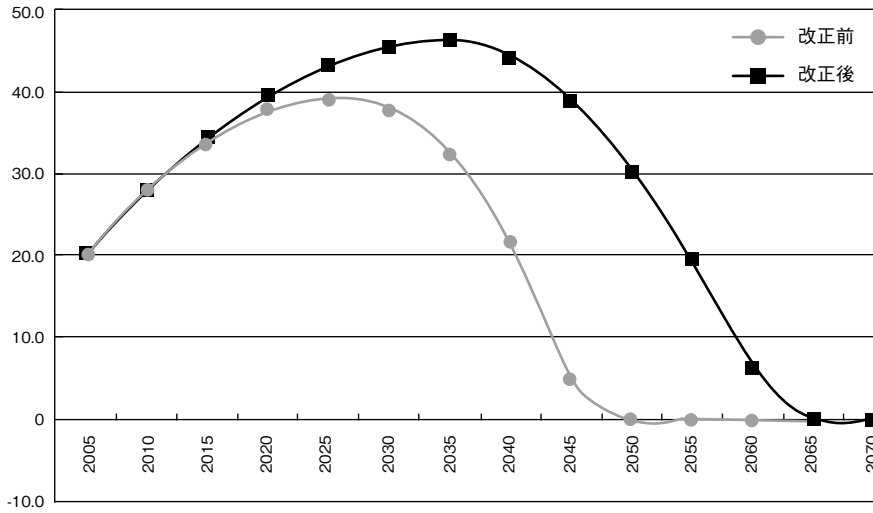
以上、韓国における2007年の年金改革の政治過程を中心に検討してきたが、以下では、本稿の最後に、韓国の年金改革の結果について、その意義と今後の課題について言及しておきたい。

まず第1に、ほかの先進諸国に比べて韓国の年金制度は導入初期段階にあり、そのため、給付水準の引き下げの改革を行うことができたことが、2007年改革のもっとも大きな意味であるといえる。多くの先進諸国の場合、年金制度が成熟し受給者がすでに存在する段階で、財政不安定問題が顕在化し改革についての議論と改革が試みられている。しかし韓国の場合は、本格的な年金給付が開始する以前の段階で——2008年本格開始——、現役世帯の負担減少を中心とした年金改革が行われた。これは後発国であるからこそ可能であったことといえよう。新聞やテレビなどのメディアなどによる年金改革の必要性についての報道や現に年金改革に苦しんでいる先進諸国の事例の紹介が、国民のあいだで広く受け止められ、それが年金改革の実現の重要な要因になったのもそのためであろう。年金受給者が少ない状況が、現役世帯の利害関係に焦点を置いた年金改革、つまり給付水準の引き下げと保険料率の維持という改革を可能にしたのである。

第2に、現況の年金制度を「適正負担－適正給付」の方向へと転換することによって、ある程度、長期財政安定化の土台が構築されたことも意味があるといえる。図1と表3にみられるように、2007年の改革によって、財政収支赤字年度が改革前の2036年から2042年へと、そして基金枯渇年度が2047年から2058年へと遅らせることができた。このような財政安定化は、制度の持続可能性を強化することによって、年金制度に対する国民の不信感がある程度緩和されることも予想される<sup>5)</sup>。

第3に、高齢貧困問題を解決するために基礎老





資料：キム・ヨンミョン (2008)

図4 2007年年金改革による基金枯渇時期の変化

表3 2007年の年金改革による財政状況の変化

	現況	改正案
財政収支赤字年度	2036年	2042年
基金枯渇年度	2047年	2058年

資料：保健福祉部

表4 2007年改革による高齢者に対する公的所得保障率の変化展望

	2007年	2008年	2009年	2010年	2020年	2030年
高齢者数(千人)	4,383	5,021	5,192	5,354	7,821	11,899
国民年金受給率(A)	16.4%	18.9%	22.4%	26.4%	40.9%	58.3%
特殊職年金受給率(B)	3.4%	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%
基礎老齢年金受給率(C)	13.5%	60%	60.0%	58.3%	54.4%	48.2%
	(592)	(3,115)	(3,115)	(3,119)	(4,251)	(5,736)
公的所得保障率 (A+B+C-受給重複率)	33.3%	78.2%	81.0%	82.5%	90.2%	98.0%

資料：保健福祉部, 2007.

齢年金が導入されたことも重要な意味を持つ。表4にみられるように、この基礎老齢年金の導入によって、公的所得保障率が2006年末の33.3%から2030年の98%まで上昇すると展望される。このようにして高齢者層の大多数が年金受給の対象とな

り、高齢者貧困の問題の緩和や予防にも役立つと予想される。

第4に、2007年の年金改革によって、今後の持続的な改革の基盤が設けられたことも評価できよう。高齢化によって年金財政の問題に直面してい

ながらも、改革がなかなか進まない国も多い。代表的なのがイタリアである。イタリアは、年金給付率が70%と非常に高くそれによる年金財政の問題が顕在化しているにもかかわらず、国民の反対世論のためその引き下げの改革に困難を経験している。実際、年金支出が政府財政を圧迫して、1990年代末に国家経済が困難に陥ってしまい政治的な不安をもたらしていた。しかし韓国の場合は、上述したような後発の利益を利用することをもでき、改革が進められた。もちろん、改革課題はここで終るものではない。年金制度をめぐる社会的状況は今後も変化し、さらに新たな改革議論が起ころう。今回の改革経験は、今後の改革にとって貴重な経験になるであろう。

いずれにせよ、国民年金制度の改革に伴う老後所得機能の弱化したがい、その補完制度としての退職年金および個人年金に対する十分な議論が必要となる時期にきていると思われる<sup>6)</sup>。

#### 注

- 1) これらに要する財源は国庫負担によって賄うことになっている。
- 2) ただし、保険料の上限と下限はある。
- 3) この「年金枯渇」の問題は、単に年金財源の運営方式が「積立方式」から「賦課方式」へと転換することを意味するものであった。年金制度の成熟によって自然的に起ころうることであるにもかかわらず、韓国の年金改革の政治過程においてもっとも核心的な 이슈となっていた。
- 4) 当時、国民年金法案が否決されると、それまで積極的に年金改革を推進してきたユ・シミン保健福祉部長官は、基礎老齢年金の票決のさいに反対票を入れたといわれる。
- 5) 年金の基金枯渇についての不安感が国民の制度不

信のもっとも主要因になっており、この改革によるある程度の財政安定化の達成は、多少とも国民の信頼回復につながるであろう。ただし、2007年の改革の結果は、保険料率の引き上げという政府案が挫折したために、財政安定化の効果は弱いといえる。

- 6) さらに、国民年金に比べてはるかに財政不安定を抱えている公務員年金などの特殊職年金に対する改革も並行しなければならない。本格的な受給者が発生する前に2回も改革を行った国民年金とは異なり、歴史の長い特殊職年金は多くの利害関係のため、その改革が難しくなっており、今後の改革が重要な課題となるであろう。その場合、給付水準の引き下げとともに、民間部門に比べて過小支給されている退職金(退職年金)の支給、また追加的な制度——たとえば、アメリカの連邦公務員の Thrift Savings Plan (TSP) の導入などが考えられる。

#### 参考文献

##### 日本語

- キム・ヨンミョン (2005) 「韓国の福祉政治」 武川正吾・金淵明編『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』東信堂
- 朴正培 (2008) 「日本の年金改革政治——1985年以降の改革過程の分析」 東京大学大学院人文社会系研究科修士論文

##### 韓国語

- コ・トクヨン (2007) 「基礎老齢年金の導入現況と今後の発展方向」 『年金フォーラム』 (冬号)
- キム・ソンスク (2008) 「公的年金の理解」 国民年金公団 国民年金研究院
- キム・ヨンミョン (2008) 「韓国社会保障制度の3つの争点——公的年金、民営医療、そしてバウチャー」 (2008年7月28日同志社大学特別講演資料)
- チョン・ホウォン (2007) 「2007年国民年金改革を考える」 『年金フォーラム』 (冬号)
- チョン・ヘシク (2008) 『基礎老齢年金の管理体系の改善方案』 国民年金研究院

(Park, Jung-bae 韓国保健福祉部)