

## 韓国の国民年金制度

申 東 憲<sup>\*1</sup>

はじめに：国民年金の皆年金成立の背景

韓国では、社会保障を国民の普遍的権利と謳う社会保障基本法制定(1995年)後、「生産的福祉」を掲げた金大中政権(1998~2003年)時代に、全ての国民に最低生活を保障するという国民基礎生活保障法(1999年制定,2000年10月施行)が成立するなど、社会保障政策の一連の改革が行われた。この時期の社会保障全般における改革の背景にはいくつかの要因が働いているが、その中でもまず90年代後半の経済面での危機的状況を決定的要因として取り上げることができる。

戦後、1970~80年代にかけて韓国経済は軍事政権のもと、「先成長後分配」の経済政策を掲げる権威主義的開発路線を堅持してきた。その間、経済は高度成長を遂げてきたが、いわゆる社会福祉・社会保障部門の立ち遅れは避けられなかった。1988年の文民政権の誕生とともに権威主義的軍事政権には一応終止符が打たれたが、社会福祉・社会保障部門における目立った改革はなされなかった。

1997年7月、タイにおいて通貨バートの為替レートが急落した結果、通貨危機が勃発し、秋にはインドネシアに、冬には韓国に飛び火し、アジア全体の経済・金融危機へと発展した。韓国では、自動車業界3位の起亜自動車が経営破綻に陥るなど、企業の倒産や経営破綻が相次いだ。それが引き金となり、11月には通貨ウォンの為替レートが大幅に下落した。その結果、外貨準備高が73億ドルにまで減少する危機に直面することとなり、国際通貨基金(IMF)への支援を要請した。世界銀行やアジア開発銀行、および日本を含む各国政府からの融資額は580億ドルに達したと言われる。この経済危機により大量の失業者が発生し、さまざまな社会問題が噴出するようになった<sup>1)</sup>。

韓国ではこの時期の経済危機を「IMF危機」と呼び、危機に直面した経済・社会体制を「IMF体制」と呼ぶようになった。1997年11月にIMFに緊急救

済を申請してから韓国社会は企業倒産と失業、構造改革という渦に巻き込まれ、これまでの大手企業中心の経済構造、政府・企業・金融機関の癒着と金融機関の不健全性が浮き彫りにされた。特に、企業は財政収支改善のために相対的に賃金の高い中高年齢層をリストラの主な対象にした。政府の失業対策は若年労働者を中心として実施されたので、いわゆる中産階層は大きな打撃を被った。このような中産階層の崩壊に危機意識を感じた政府は、低所得層に対する生活保護などの公的扶助の拡大(=国民基礎生活保障法の成立)や、1990年代初頭の時点で制度としては存在していた四大社会保険(国民年金、医療保険、雇用保険、産業災害補償保険)の充実をはかり、とりわけ1988年に導入された国民年金制度を1999年4月に皆年金化した。

事実、この経済危機が訪れた際に、すでに社会的セーフティーネットワークがある程度整備されていたなら、当時のような大混乱は避けることができたということも予想されるので、結局、経済危機が社会保障部門の脆弱性を露出させ、その改善を促進させたことになる。

しかし、この外部からの経済危機という要因だけでなく、より社会内在的要因も社会保障制度の改革・確立に影響を与えた。1980年代後半、権威主義的軍事政権から開放された市民社会の圧力は、労働運動の先鋭化、市民運動や女性運動の政治化といった形で現れるようになり、この時期の一連の社会福祉制度の改革に際しては市民団体「参与連帯」などいわゆる「386世代」(当時30代、大学生時代に1980年代の民主化を経験した1960年代生まれ)が率いる市民運動が国会請願・議員立法などの手段を通じて働きかけた点も無視できない<sup>2)</sup>。

社会構造の面でも、高度経済成長とともに少子高齢化の波が早いペースで押し寄せてきた。まず少子化の推移をみると、1997年の合計特殊出生率はすでに1.54に下がっており、2000年に1.47、2003年には1.19に激減した。2003年度は同年度の日本よりも

\*1 川崎医療福祉大学 医療福祉学部 医療福祉学科  
(連絡先) 申 東憲 〒701-0193 倉敷市松島288 川崎医療福祉大学  
E-Mail: shindh81@mw.kawasaki-m.ac.jp

表1 韓国の社会保険一覧  
金早雪(2004)50, をもとに作成.

(千人, %)

		1990年	1995年	2000年	
人口		42,869	45,093	47,343	
被雇用者数		10,950	12,736	13,142	
健康保険	加入者	40,180	44,015	45,895	
	対人口適用率	93.7	97.6	96.9	
	職場	16,455	16,744	17,578	
	公教	4,603	4,845	4,826	
	地域	19,421	22,457	23,492	
保険収支(10億ウォン)		268	538	-916	
公的年金	加入者	5,649	8,396	2782.0	
	対人口適用率	13.2	18.6	58.8	
	国民年金	4,652	7,257	1662.0	
	公務員	843	958	909	
	私学教職員	154	181	211	
	基金総額(10億ウォン)		7,303	25,700	79,389
	国民年金	2,560	18,160	73,662	
	公務員	3,579	5,150	1,775	
	私学教職員	1,164	2,390	3,952	
	保険収支(10億ウォン)		2,138	12,935	49,883
産業災害 補償保険	加入者	7,543	7,894	9,486	
	対被雇用者適用率	68.9	62.0	72.2	
	保険収支率	88.4	78.0	n.a	
	支給額(10億ウォン)	539	1,134	1,456	
雇用保険	加入者	—	4204	6747	
	対就業者適用率	—	33.0	51.3	
	保険収支(10億ウォン)	—	335	952	

低い数値になっている。また、高齢化率は2000年に7.2%と、比較的若い人口構造を保っているが、これも2010年には10.7%、2030年に23.1%に達することが推計として出されているほど、急速な高齢化が進むことが懸念されている<sup>3)</sup>。経済危機という外部からの衝撃もさることながら、急激な産業化を進めてきた韓国社会は社会保障・社会福祉の立ち遅れに対し、将来にツケを回すことがもはや不可能になっているともいえる。

こうした背景への理解をもとに、以下においては、韓国における国民年金制度と特徴とその問題点について概観していく。

#### 国民年金の皆年金化とその特徴

まず、韓国の四大社会保険制度の概要を示すと、表1のようになる。

韓国における公的年金制度は1960年の公務員年金が最初であり、1963年の軍人年金、1975年の私立学校教職員年金(私学年金)といった特殊職域年金制度が続くことになる。国民年金制度の導入を通じた福祉社会の建設を標榜し1973年に「国民福祉年金法」

が制定されたが、1988年の施行までは15年が経過している。これは1973年の第一次石油ショックの影響で施行が無期延期されたからである。「国民福祉年金法」は1986年に「国民年金法」として改正され、1988年の実施に至った。軍事政権が幕を閉じ、文民政権に移行するための初めての大統領選挙(1987年)の中で各候補者が社会保障に関する公約を出したことも一つのきっかけになったといわれる<sup>4)</sup>。ただし、この時点では国民年金の適用対象者は段階的に拡大するという方式が採用されていた。これは経済的な負担能力と加入者を管理する上での行政側の便宜、つまり効率を重視したためであり、導入当初は従業員10人以上の事業所勤労者に限定されていた。その後、1992年1月に従業員5人以上の事業所勤労者を、1995年7月には農漁民と農漁村地域の自営業者を適用対象とし、1999年4月には都市地域の自営業者と零細事業所勤労者、臨時職及び日雇職勤労者にまで拡大するに至り、およそ40年の年月を経て国民皆年金が達成された<sup>5)</sup>。

2000年の国民年金法の改正においては、1997年末のIMF危機による経済沈滞、所得の急減などを考慮

表2 現在の国民年金制度の概要  
 国庫支援；標準所得月額が最低等級にある農漁民に対して月2,200  
 ウォンの保険料を補助したが，2004年末で終了．

施行年度	1988年
対象者	国内に居住する18歳以上60歳未満の国民。 ただし特殊職域年金加入者，生活保護受給者， 3年以上の刑務所収監者及び行方不明者は除く．
保険料率	9%（加入者と雇用主の折半）
受給条件	全額受給するには20年以上加入。 それ以外は，基本的に10年以上加入
受給開始年齢	60歳（ただし，2013年61歳，以後5年ごとに 1歳ずつ延長し，2033年に65歳まで延長）

して基本年金額算定基準における所得の定義が変更された．すなわち，従来の「年金受給前年度の平均所得月額」から「年金受給直前の過去3年間の平均所得月額」に変更することにより，予期しない景気変動などによる年金受給額の大幅な変化を緩和しようとした．また，国民年金の加入を免除される無所得者の対象年齢について，従来の23歳未満から27歳未満へ引き上げられ，加給年金の対象も「年金受給権取得当時の受給権者により生計が維持される者」から，「年金受給権取得後の受給権者により生計が維持される者」まで拡大した．現在の国民年金制度の概要は，表2のようにまとめられる．

国民年金制度は，都市地域住民まで加入対象が拡大された1999年をもって国民皆年金が達成されたが，制度の導入時に60歳以上だった者や，60歳まで保険料を支払っても年金受給に必要な加入期間に満たない者，さらには各種年金加入者の配偶者等が任意加入の対象者として数多く存在している．任意加入の対象者は，配偶者や家族従事者が加入する「任意加入者」と，制度施行時に60歳を超えていた者，受給年齢までの加入年数が足りない者等が加入する「任意継続加入者」に分類される．強制加入の対象でない配偶者や制度導入時に高齢だった者について，年金受給権者により生計を立てている場合，「加給年金」の給付によって対処される．つまり，韓国の国民年金は，家族単位の年金給付として捉えることができる．夫婦が離婚する場合は，婚姻期間が5年以上あれば婚姻期間に該当する年金額を夫婦間で均等分割して受け取ることになっている．

国民年金の保険料は，表2で示すように，報酬の9%を労使で折半する形になっている．給付についてみると，国民年金の場合，「基本年金額」と「加給年金額」に分けられる．加給年金とは，被保険者の年金受給権取得後に被保険者により生計が維持されている配偶者や18歳未満の子（または障害2級以上の子），また60歳以上の父母（または障害2級

以上の父母）に対する付加給付であり，一種の家族手当的性格を持っている．給付額は1999年以降，配偶者には年間15万ウォン，それ以外の者には年間10万ウォンであり，毎年の物価変動に連動される．このように加給年金額は非常に小さく，事実上年金給付額のほとんどは基本年金額によって構成されている．表3は国民年金の類型別給付内容および受給者数を示したものであるが，老齢年金の給付類型の中で「完全」の受給額は平均所得月額のおよそ60%に設定されている<sup>6)</sup>．

#### 争点と展望

先進諸国に共通的に見られる社会保険制度の揺らぎ，財政面での不安といったことは，立ち上げて間もない韓国の社会保険制度にも現われている．国民年金制度に限ってみると，まず皆年金を達成した1998年の国民年金法改正には，すでに問題点として取り上げられていた不安定財政，国民年金基金の運用に対する国民不信への対応という側面があった．不安定財政については，国民年金の完全給付が開始される2008年以降，年金給付支出が急激に増加，2020年には財政赤字が発生し，2031年に積立金が完全なくなるという予測が立てられていた<sup>7)</sup>．また，国民年金基金の運用に対する国民不信は，政府が基金の多くを市場金利よりも安い利子率で借り入れたことから生まれた．したがって，1998年の法改正においては，年金給付水準の引き下げと支給開始年齢の引き上げが盛り込まれることになったのである．具体的には，40年加入の平均所得者に支給する給付水準は従来の過去所得の70%から60%へ下げられ，年金の支給開始年齢は60歳から段階的に65歳まで引き上げられた．（表2参照）

こういった財政面での不安や運用への不信感は，完全に払拭されるに至らず，現在もほぼ同様の問題提起がなされている．2005年，韓国の東亜日報が20歳以上の国民年金加入者502人を対象に，現在政府

表3 国民年金の類型別給付内容及び受給者数  
許棟翰・角田由佳(2003)115, および2004保健福祉統計年報をもとに作成.

給付類型	受給要件	給付水準	受給者数 (2003年)
老 齢 年 金	完全	20年以上加入, 60歳到達(船員と鉦夫は55歳到達)	819,800
	減額	10-20年未満加入, 60歳到達(船員と鉦夫は55歳到達)	
	在職者	10年以上加入の60-65歳未満の者で稼得所得がある者(船員と鉦夫は55-60歳未満)	
	早期	10年以上加入の55-60歳未満の者で, 所得のない者(本人希望)	
	分割	(配偶者の)加入期間中, 婚姻期間が5年以上の者で, 配偶者が老齢年金受給権を取得し, 60歳に到達した者	
	特例	①1988年1月1日, 95年7月1日時点で45歳以上の者, また99年4月1日時点で50歳以上の者 ②加入期間5年以上の者	
障害年金	加入期間中の疾病, 負傷が完治, あるいは2年経過した時点で障害のある者(障害年金受給者は老齢年金の受給対象外)	障害の程度に応じて 1級-3級: 基本年金額の100-60%+加給年金額 4級: 基本年金額の225%-一時金	42,580
遺族年金	①加入者の死亡(加入期間1年未満の者は, 加入中の疾病・負傷による死亡に限る) ②老齢年金, 遺族年金(障害2級以上)受給者の死亡	加入期間に応じて 基本年金額の $X\%$ + 加給年金額 10年未満: 40% 10-19年: 50% 20年以上: 60%	192,887

内で検討されている国民年金法の改正案に対する世論調査を行った。政府案は、現行の月平均所得の9%に設定されている年金保険料を、2010-2030年の間に段階的に引き上げ、15.9%に設定するとともに、月平均所得の60%を支給する老齢年金の給付額を2008年までに50%に引き下げることが骨子としていっている。この年金改正案に対してなされた世論調査では、回答者の73.5%が反対、16.8%が賛成、9.7%が分からないと答えた。これに対し、税金を財源として全ての高齢者に最低生計費水準の年金を支給する

「基礎年金制」を導入すると同時に、稼得所得のある者は追加的に年金に加入する案、つまり「基礎年金制+所得比例年金制」という案に対しては、回答者の60.4%が賛成、29.7%が反対、9.9%が分からないと答えた<sup>8)</sup>。

この結果から見ると、全ての国民に老後に定額の年金を支給する公的年金システムとしての基礎年金制の好感度が高く、現行の年金制度への不安が反映されていることが分かる。現役時代の職業、所得水準に関係なく、一定額の年金が支給されることが、

肯定的な意見のポイントになっているともいえる。

実際、政府の改正案に対しては、それが年金基金の枯渇を先送りにする効果しか持たないだけでなく、現在の地域加入者の中で保険金納付例外者や滞納者になって最小加入期間10年に満たず年金の恩恵から阻害される危険性のある死角地帯が600万人にのぼる、という根本的な事態をごまかすに過ぎないといった批判も寄せられている。その反面、高齢化が一層進むことが確実な韓国社会で、税金を財源にする基礎年金の導入は、まさに財政破綻を来すだけという反論もあり、解決の道が見えない状況にある。

#### 終わりに

韓国社会において、基本的な第一次セーフティ・ネットとして四大社会保険制度が整備されたことは、一つの大きな一歩であることに間違いはない。しか

し、国民年金に代表されるように、短いタイム・スパンの中で短期的な局面を開閉することに重点が置かれ、長期的な眼目が機能しなかった一面も否定できず、現行の国民年金をめぐる議論の出発点もそこにあると思われる。そういった意味で、いわゆる「IMF危機」は、韓国における社会保障制度の整備を揺るがす危機的局面でもあり、整備のためのターニング・ポイントでもあった。現在の議論の焦点は、その整備のスピードの性急さゆえのことと理解できる。

いずれ老後の生活保障を国民年金だけに求めることには無理があるだろうし、公的年金と企業年金・私的部門の保障手段がともに考慮されるようなハイブリッド・システムが要求されるだろう。まさに今、韓国社会は、国民年金を含む全般的な社会保障のあり方が問い直される時期にさしかかっている。

#### 文 献

- 1) 川村匡由編著：国際社会福祉論。初版，ミネルヴァ書房，京都，221，2004。
- 2) 金早雪：IMF体制と韓国型福祉国家。海外社会保障研究，146，43，2004。
- 3) 한국보건복지부：2004 보건복지통계연보(韓国保健福祉部：2004保健福祉統計年報。ソウル)
- 4) 許棟翰・角田由佳：韓国の社会保障。広井良典・駒村康平編，アジアの社会保障，初版，東京大学出版会，東京，111，2003。
- 5) 金領佑：韓国における公的年金制度の動向。海外社会保障研究，137，87，2001。
- 6) 許棟翰・角田由佳：韓国の社会保障。広井良典・駒村康平編，アジアの社会保障，初版，東京大学出版会，東京，112-114，2003。
- 7) 論者によっては基金の枯渇時期について，2040年，2050年というように，様々な推計を出している。
- 8) 동아일보：2005년 6월 1일(東亜日報：2005年6月1日)

(平成17年10月31日受理)

## The National Pension System of Korea

Dong Heon, Shin

(Accepted Oct. 31, 2005)

Key words : Korean national pension system, social security, Asian economic crisis

Correspondence to : Dong Heon, Shin

Department of Social Work, Faculty of Health and Welfare

Kawasaki University of Medical Welfare

Kurashiki, 701-0193, Japan

E-Mail: shindh81@mw.kawasaki-m.ac.jp

(Kawasaki Medical Welfare Journal Vol.15, No.2, 2006 565-569)