

現役世代の生活基盤から考える韓国の年金問題

金 成垣

(明治学院大学)

はじめに

韓国では高齢者の半分以上が貧困層といわれている。日本の生活保護にあたる国民基礎生活保障で定める最低生計費を基準にした65歳以上の高齢者の貧困率は5割を超えており、中位所得50%を基準にした相対的貧困率は6割をはるかに上回る。相対的貧困率に関する国際比較データをみると、韓国は飛びぬけて高く、ワースト1を記録しつつある。このような状況からして、今日、韓国では高齢者の貧困問題が重大な社会問題の1つになっているといえる。

韓国における高齢者の深刻な貧困問題の背景には、「無年金・低年金」に代表される年金問題がある。韓国の年金制度はまだ若く、そのため、今後制度が成熟していくにつれてその問題が改善されるであろうという見解もある。しかしながら、現に制度を支える現役世代の生活基盤がますます不安定化している現状をみると、「無年金・低年金」問題が改善されるどころか、年金制度自体が機能不全に陥ってしまう可能性が非常に高い。

本論文では、第1節において、韓国における高齢者の貧困とそれとかわる年金問題の概況を紹介したあと、第2節において、現役世代の不安定な生活基盤から年金制度の機能不全をもたらす状況を明らかにする。これをふまえ第3節において、年金問題の改善に向けた最近の政府の対策を取り上げその意義と限界を検討する。

1. 高齢者の貧困と「無年金・低年金」問題

(1) 高齢者に広がる深刻な貧困問題

韓国における高齢者の貧困問題は最近のことではない。2011年2月に韓国の公営放送である

KBSで、「黄昏の貧困、廃品を拾う老人たち」という番組が放映された。高齢化が急速にすすむなかで、多くの高齢者が貧困に陥っている現状を描いたものである。

タイトルからわかるように、放送でとりあげたのは、廃品を集めて生計を維持している高齢者たちである。1日に段ボール50kgを集めて7,000ウォン程度（当時500円程度）、休日なしで集めても1ヵ月20万ウォン程度（当時1.5万円程度）にしかならない。ソウルのある地域の調査によれば、廃品を集めている人々のうち、8割が70歳以上の高齢者という。なかでは、20年以上毎日、廃品を集めてきた80歳近くの高齢者たちも少なくない。

これら高齢者たちにインタビューをしたところ、年金を受給していない。若いときに毎日の生活や子どもの教育などで精一杯で、保険料を払う余裕はなかったという。また公的扶助（国民基礎生活保障）の存在を知らない人々も少なくない。申請をしても、子どもがいることを理由に拒否されることが多い。また、子どもたちは自らの生活だけで精一杯であり、そのような子どもに頼ることはできないと高齢者たちはいう。けっきょく今まで通り、廃品を集めて生活をしていくしかない。

この番組が、極端なケースをとりあげたものかという点、けっしてそうではない。さまざまな調査から韓国における高齢者の高い貧困率が明らかになっているからである。

韓国保健社会研究院の調査によると（チョンウンヒ・イジュミ 2015）、2015年現在、韓国における65歳以上の高齢者の貧困率は51.1%である。この貧困率は、国の定める最低生計費を基準としたものであり、その数値からして、高齢者の半数以上が最低生計費未満の貧困状態で暮らしている

ことがわかる。この間の貧困率の推移をみると、10年前の2007年に40.5%であったのが、2010年には48.2%へと急上昇し、2013年には49.1%となり、2014年(51.2%)から50%を上回るようになってい

る。一方、中位所得50%を基準とする相対的貧困率は、さらに深刻な状況を示している。同調査によれば、2007年にすでに5割を超えていたが(55.3%)、2010年には59.1%まで上昇し、2013年には60%を超えている(60.6%)。最新の2015年の調査では、63.3%まで上昇している。

国際比較的にみてもどうか。2015年のOECD統計をみると(OECD 2015)、韓国における高齢者の相対的貧困率は49.6%となっている。国内の調査に比べると低い数値であるが、OECD平均(12.4%)からして4倍にも達する、飛び抜けて高い数値であり、OECD諸国のなかではワースト1を記録しつづけている。

このような統計データからすると、上記の番組でとりあげた「廃品を拾う老人たち」は、少数の極端なケースとはいえない。その番組から貧困に陥っている多くの高齢者の生活状況を垣間見ることができるのである。2011年の上記の番組以来、「老人貧困」をテーマとする多数の番組やニュース、新聞記事や書籍が出され、その悲惨な生活状況が明らかになっている。

(2) 公的年金制度の全体的な仕組みと現状

一般的に、退職後の生活を支えるのは年金制度であり、それによって高齢者の貧困を防ぐ。しかしながら、上記のような高齢者の深刻な貧困問題を考えると、韓国の年金制度は高齢者の生活を支える役割を果たすことができていないようである。

韓国では、1999年に国民皆年金(1986年法制定、1988年施行)が達成され、それに加え、2008年には低所得者のための基礎年金(2007年法制定、2008年施行)が導入されている。これらの年金制度の詳細については別稿で論じているが(金成垣 2012)、ここで簡単に紹介すると、前者の国民年金は、韓国の年金制度の主軸として、保険方式で全国民をカバーする制度であり、後者の基礎年金は、副軸として、何らかの理由で前者の国民年

金の受給条件を満たせなかった、あるいは満たせたとしても受給額の低い人々を税方式でカバーする制度である。この2つの制度の組み合わせによってすべての国民の年金が保障されている。問題は、年金制度全体にみられる低い給付水準である。

まず、国民年金についてみると、同制度は1988年に施行され2008年から本格的に給付が始まるが、その給付開始前に、2度にわたって給付水準を大幅引き下げる大改革が実施された(40年加入時の所得代替率70%→40%、保険料率9%維持)。急速な高齢化にともなう財政負担増を避けようとして「世界で類例のない大幅削減」(金成垣 2011)が行われたのである。その結果、韓国はOECD諸国のうち、年金水準の最も低い国になってしまった(OECD 2009)。韓国でこのような大改革が実行できたのは、他の先進諸国とは違って、本格的な年金受給開始前の改革であったため、年金受給者の利害関係より、保険料納付者の利害関係を多く反映することができたからであるといえる。

いずれにせよ、この国民年金の現状をみると、制度の経過年数が短いこともあって、2015年現在、65歳以上の高齢者のうち年金受給者は36.4%に過ぎない⁽¹⁾。その受給額は平均月額33.8万ウォン(≒3.4万円)と非常に低く、同年の最低生活費61.7万ウォン(≒6.2万円)の半分程度の水準にすぎない(国民年金公団 2015)。そのため今日、深刻な「無年金・低年金」問題が指摘されている。

このような国民年金における「無年金・低年金」問題に対処するために2008年に新しく導入されたのが、税方式の基礎年金である。同制度では、一定の所得水準以下の高齢者に対して給付を行っている。この基礎年金の導入によって、「無年金」問題の多くの部分が改善できたものの、「低年金」問題の解決には大きく寄与することができなかった。なぜなら、その給付額が、受給者の所得水準に応じて最低10万ウォン(≒1.0万円)から最大20万ウォン(≒2.0万円)までときわめて低い水準に設定されているからである。この金額だけで生活を維持することは不可能であり、仮に国

民年金の給付額にこれを足したとしても、最低生計費を上回することは難しい。

一般的に年金制度は高齢者の生活においてもっとも重要な役割を果たすものである。実際、2015年のOECDデータをみると（OECD 2015）、多くの先進諸国において高齢者の収入源のうち年金の占める割合が60～70%となっている。しかし韓国では、以上のような状況のため16%弱という非常に低い水準となってしまうのが現状である。

(3)「低年金・無年金」問題は改善されるのか

韓国における年金制度の主軸である国民年金は、既述したように2008年から本格的な受給が始まっており、多くの先進国に比べるとその歴史が非常に浅い。今後、時間の経過とともに加入者や加入期間が拡大し、それにしががい給付額も上がっていき、他の先進国のように高齢者の生活を支えることになるであろうか。確かに、2008年に基礎年金が導入された当時、国民年金が成熟するまでの臨時的措置として考える人もいれば、臨時的措置とはいわなくても、国民年金が受給できないあるいは受給額が少ないケースに対して、補完的措置として考える人もいた（保健福祉家族部 2008: 3；ムンヒョンピョ編 2007；カンギジョン 2007；キムソンスクほか 2008；コトクヨン 2008ほか）。

しかしながら、時間の経過がそのまま制度の成熟に直結するとは限らない。国民年金が保険方式を採用している以上、時間の経過とともに加入対象の広がりや加入期間の伸び、またそれにともなう受給額の上昇が伴わなければ制度の成熟にはつながらない。ところが、いくつかの研究をみると、今後も保険料の未納や滞納のため年金受給の対象者が大きく広がることなく、2050年頃に高齢者の4割近くが年金の受給資格をもたないという予測がある（イヨンハ 2009: 7）。給付額でみても、今後も最低生計費をはるかに下回る水準にとどまることになるという調査結果がある（カンソンホほか 2010: 174-177；キムヨンミョン 2010）。年金制度をめぐる韓国国内の政治的議論や政策論の展開において、国民年金より、「臨時的措置」ある

いは「補完的措置」であるはずの基礎年金の拡大に焦点がおかれている現状をみると⁽²⁾、国民年金に大きく期待できないどころか、副軸である基礎年金がより重要な役割を果たすことになりつつあることを垣間見ることができる。

韓国における年金制度の主軸としての国民年金が、以上のような危機的状況に陥ってしまっているのは、何より、現に制度を支えている現役世代の生活基盤が非常に不安定化し、制度の機能不全をもたらしているからであるといえる。次節では、その不安定な現役世代の生活基盤を詳しく検討したい。前もって指摘しておけば、韓国における現役世代の生活基盤の不安定さは次の3つの側面から説明できる。第1に、若者が就職して労働市場に進入する時期が非常に遅いという「若年層の就労困難」の側面である。第2に、遅くなって進入した労働市場では格差が拡大し激しく二極化がすすんでいるという「労働市場の不平等」の側面である。第3に、退職して労働市場から退出する時期が非常に早く、その早期退職後に多くみられる自営業の大多数が深刻な経営難に苦しんでいるという「自営業をとりまく劣悪な事業環境」の側面である。これらは、安定した現役世代の生活基盤を前提として作られた保険方式の国民年金の深刻な機能不全をもたらす重大な問題であるに違いない。同時に、いうまでもないが、その現役世代の生活基盤の不安定さは、彼（女）ら本人の現在そして今後の生活困難に直結する問題でもある。以下、その具体的な現実に接近したい。

2. 現役世代の不安定な生活基盤

(1) 若年層の就労困難

韓国において多くの若者が初めて就職するのは、20歳台後半あるいは30歳台初頭と非常に遅い。それをあらわしているのが、若年層にみられる低い就業率（該当年齢人口のうち実際に就業している者の割合）である。

表1を通して、2015年のOECDデータをみると、韓国における若年層（15～29歳）の就業率は41.5%である。これは、日本（55.2%）よりはるかに低く、OECD最低の水準である（OECD

表1 若年層の就業率（2015年）

	(単位：%)		
	韓国	OECD 平均	日本
15～29歳	41.5	51.4	55.2
15～19歳	7.9	22.8	15.6
20～24歳	46.1	56.5	64.8
25～29歳	69.0	72.7	82.3
30～39歳	74.3	76.9	80.8

資料：OECD Statistics (<http://stats.oecd.org/>) から作成
(2017年7月23日アクセス)。

平均51.4%)。年齢別の詳細をみると、15～19歳が7.9%（日本15.6%、OECD平均22.8%）で、20～24歳でも46.1%（日本64.8%、OECD平均56.5）と5割を切っている。25～29歳（69.0%、日本82.3%、OECD平均72.7%）になると、初めて5割を超えて7割近くなり、30歳台に入つてようやく7割を超えるが（74.3%、日本80.8%、OECD平均76.9）、いずれの年齢層においても日本よりはるかに低い数値が目立つ。ちなみに、韓国国内での推移をみると、若年層の就業率はこの20年間で大きく低下している（1995年46.4%→2005年44.9%→2015年41.5%）。

このような低い就業率は、7～8割に達する韓国の高い大学進学率（浪人を含むと8～9割）によってある程度説明できる。しかし、日本の状況からは想像しにくいことかもしれないが、韓国の20歳台の多くが、より良い就職のために、卒業してから、あるいは卒業を延長してその準備に取りかかっていることが、若者の低い就業率の主な原因であることを指摘しなければならない。

確かに韓国では「就業準備生」（卒業後に就業準備中の者）や「NG族」（No Graduationの略語：休学をしたり卒業を伸ばしたりして学生の身分で就職準備中の者）と呼ばれる若者が多い。まず、前者の就業準備生についてみると⁽³⁾、2015年現在、その数が64.3万人にも達し、就業準備生に関するデータ集計がはじまった2003年の33.2万人に比べて倍近く増えている。これは、統計上の失業者数（2015年15～29歳で39.7万人）をはるかに上回る数値であり、そのため、実際の失業者数は100万人に上るといわれている。次に、後者のNG族については正確なデータはないが、教

育部の報道資料を引用した「朝鮮日報」（2016年2月29日）の記事によれば、全国大学で2011年に0.8万人程度であったNG族が、2015年には2.5万人へと3年間で3倍以上増加しているという。その結果、同年5年生以上の大学在学生の数が12万人にも達している。韓国の男性の場合、兵役のため一般に在学期間が延びるが、最近では、就業準備のための休学が急速に増え、男女ともに在学期間の伸び率が激しく平均で6年近くなっているのが現状である（金成垣2012）。

つけくわえるならば、2015年から韓国では、ILOの勧告にしたがい、失業者を幅広く捉える指標によるデータ集計がはじまっている。それを見ると、上記の就業準備性やNG族に加え、不本意であるは一時的にパートやアルバイトなどに従事している、いわゆる不本意非正規労働者が広義の失業者としてカウントされる。この不本意非正規労働者（79.3万人）と上記の就業準備性、NG族をすべて合わせると、2015年現在、その数が179.2万人にも上るという分析結果も出ている（イジュンヒョプ2016）。

いずれにせよ、以上のような若年層の低い就業率は、韓国における多くの若者が就職して労働市場に進入する時期が遅い現状を示しているものである。本稿の問題関心にかかわっていえば、このような状況が、年金を含む社会保険への加入を阻害する要因になっていることが重要である。実際、最近、若年層において年金を含む社会保険の加入率が低下していることが明らかにされている（イスンユン・イジョンア・ペクスンホ2016）。就職の時期が遅くなると、それが社会保険の加入対象の縮小や加入期間の短縮につながり、制度の機能不全をもたらしているのである。

(2) 労働市場の不平等

以上の、多くの若者が就職して労働市場に進入する時期が遅いという現状の背景には、韓国の労働市場にみられる深刻な不平等の問題がある。1990年代末のアジア金融危機のさいに、危機克服のために取り入れた労働市場の柔軟化政策によって、低賃金など劣悪な労働条件で働く不安定な雇用が急速に広がっていった。ますます狭き門

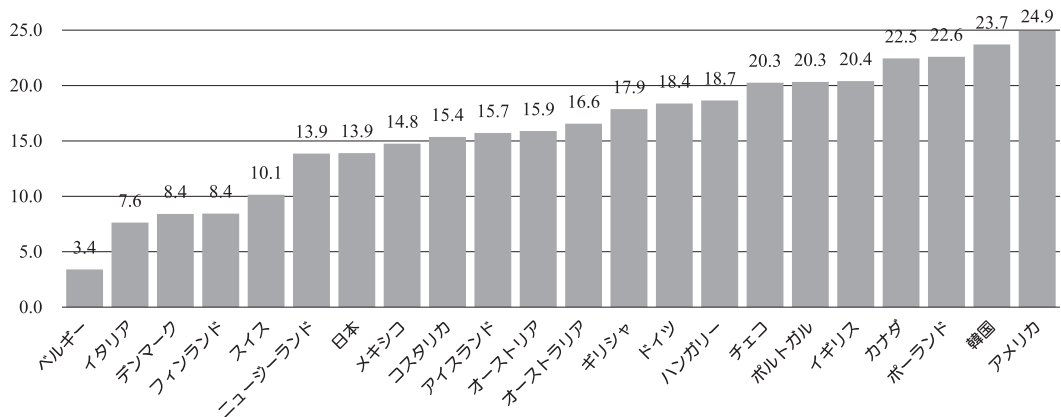


図1 OECD 主要国における低賃金労働者の割合 (2014 年)

(単位: %)

資料: OECD Statistics (<http://stats.oecd.org/>) から作成 (2017 年 7 月 25 日アクセス)。

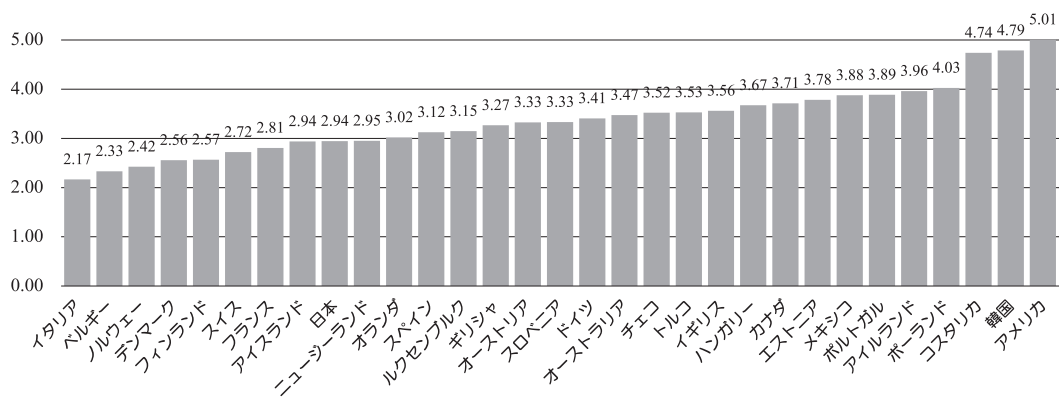


図2 OECD 主要国における賃金不平等: 上位 10 分位と下位 10 分位の賃金比 (2014 年)

(単位: 倍)

資料: 図1と同じ。

となった安定した雇用の場をめぐる激しい競争が行われ、その超競争社会のなかで、就業準備生やNG族が増えつつ、労働市場への進入の時期がどんどん遅くなってきたのである(金成垣 2012)。

韓国における労働市場の不平等の現状を、国際比較可能なかたちであらわしているのが、賃金労働者全体に占める低賃金労働者(中位賃金の2/3未満)の多さである。図1は、できるだけ多くの国々の最新のデータがとれる2014年のOECD諸国における低賃金労働者の割合を示したものである。そこにみられるように、韓国における低賃金労働者の割合は23.7%で、OECD平均(16.1%)をはるかに上回り、アメリカ(24.9%)に次ぎワースト2位を記録している(日本は13.9%)。この低賃金労働者の多さを反映して賃金の不平等も顕著にあらわれている。すなわち、労働者の賃金分布を10分位に分けて、高賃金労働者の賃金と低賃金労働者の賃金の比率を測定したデータをみると(図2)、同年、韓国は4.59で、同じくアメリカの5.04に次ぐワースト2位を占めている(日本2.94)。

以上のような国際比較可能なデータから確認できる韓国の低賃金労働者あるいは賃金の不平等について、その詳細を検討するためには、大企業と中小企業、正規職労働者と非正規職労働者のあいだの賃金格差をみるのが妥当である。

以上のような国際比較可能なデータから確認できる韓国の低賃金労働者あるいは賃金の不平等について、その詳細を検討するためには、大企業と中小企業、正規職労働者と非正規職労働者のあいだの賃金格差をみるのが妥当である。

表2 企業規模別・雇用形態別の賃金とその格差
(単位：千ウォン、%)

企業規模	雇用形態	2006 年		2015 年	
全 体	全体	2,069	55.4	2,740	50.2
	正規職労働者	2,330	62.4	3,194	58.6
	非正規職労働者	1,089	29.2	1,372	25.2
大 企 業	全体	3,520	94.2	4,939	90.6
	正規職労働者	3,735	100.0	5,453	100.0
	非正規職労働者	1,497	40.1	2,143	39.3
中小企業	全体	1,818	48.7	2,407	44.1
	正規職労働者	2,044	54.7	2,802	51.4
	非正規職労働者	1,059	28.4	1,304	23.9

資料：雇用労働部「雇用労働統計」(<http://laborstat.molab.go.kr/>)から作成 (2017 年 7 月 24 日アクセス)

表2は、雇用労働部の「雇用労働統計」をもとに、企業規模別・雇用形態別の賃金とその格差をまとめたものである。それをみると、労働者のあいだの賃金格差がはっきりとあらわれている。すなわち、2015 年現在、大企業の正規職労働者の賃金を 100 にした場合、中小企業の正規職労働者は、51.4 と半分程度の水準である。大企業の非正規労働者は 4 割を切っており (39.3)、中小企業の非正規職労働者になると、20 割前半まで下がる (23.9)。同表の 2006 年のデータから 10 年前の状況と比較してみると、その格差が大きく広がってきた状況が読み取れる⁽⁴⁾。

このような賃金格差の状況に関して、正確な国際比較ができるデータは見当たらない。しかし、大企業と中小企業の格差に関するある調査によれば (ノミンソン 2017)、アメリカ、カナダ、ドイツ、日本の場合、中小企業の賃金水準が大企業に比べて少なくとも 7 割以上を維持しているとされており、それに比較すると、5 割を切っている韓国の賃金格差は非常に深刻といつてよい (2015 年、大企業 4,939 ウォン：中小企業 2,407 ウォン = 100 : 48.7)。また、正規職労働者と非正規労働者の賃金格差に関しても、しばしばその格差問題の深刻さが指摘される日本において、非正規職労働者の賃金が正規職労働者の賃金の 6 割台後半を維持していることを考えると⁽⁵⁾、5 割を切っている韓国の状況 (2015 年、正規職労働者 3,194 ウォン

：非正規職労働者 1,372 ウォン = 100 : 43.0) は非常に深刻であるといえる。

大企業と中小企業、正規職労働者と非正規職労働者のあいだにみられる以上のような格差問題は、賃金の側面だけではない。詳細は省くが、賃金のみならず、賞与の水準、社会保険の加入状況、福利厚生の利用など他のさまざまな側面でも明確にあらわれている (ソジョンヒ・ペクスンホ 2014 ; チャンヘヒョン 2015 ; チャンジョン 2017 ; ノミンソン 2017 ほか)。そのような現状のなかで、劣悪な条件で働いている中小企業や非正規職の労働者は、頻繁に転職するケースが多い。OECD 諸国のうち最短の勤続年数がそれをあらわしているが (図 3)、ただし注意しなければならないのは、非正規職労働者から正規職労働者への転換率の極端な低さからわかるように (図 4)、韓国で転職によって雇用の安定が獲得される可能性は非常に低いことである。

以上のような不安定で劣悪な労働市場のなかで働いている多くの労働者が、年金を含む社会保険に加入し安定して保険料を納付しているとは思えない。実際、未納や滞納あるいは納付猶予の手続きをする人々が増え、その期間も長くなっていることが、多くの研究によって明らかになっている (イビョンヒほか 2011 ; ユギョンジュン 2012 ; ユンジョンヒャン 2013 ; 雇用労働部 2014 ほか)

(3) 自営業をとりまく劣悪な事業環境

20 歳台後半 30 歳台初頭になってはじめて就職して進入した労働市場がさまざまな格差問題によって不安定化しているなか、ここでより問題となるのは、退職年齢が非常に早いということである。

韓国では定年退職制度 (60 歳) は存在するが、さまざまな要因によってそれがきちんと機能しておらず、「希望退職」「名誉退職」といった名のもとで、企業の都合によって比較的若い時期にリストラされるケースが多い。そのため、実際の退職年齢をみると、40 代後半あるいは 50 代前半と驚くほど低い (Higo and Thomas eds. 2015 ; チウンジョンほか 2015)。労働者個々人に「体感定年退職年齢」(本人が予想する退職年齢) を聞くと、

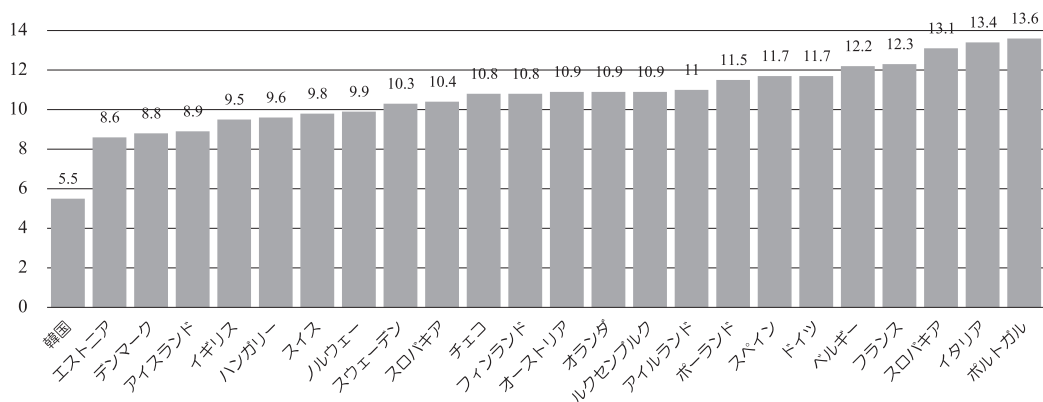


図3 OECD 主要国の平均勤続年数 (2013 年)

(単位: 年)

資料: OECD Statistics (<http://stats.oecd.org/>) から作成 (2017 年 7 月 25 日アクセス)。

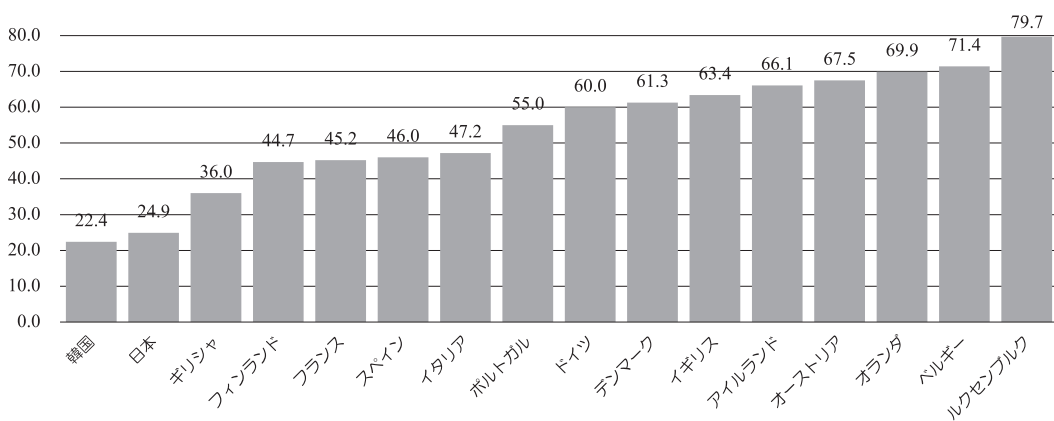


図4 非正規職労働者の正規職労働者への転換率 (非正規職勤務3年後) (2013 年)

(単位: %)

資料: OECD (2013) から作成。

平均で 50.9 歳 (公企業 54.8 歳、中小企業 50.8 歳、大企業 48.8 歳) という調査結果もある (『中央日報』2017 年 4 月 17 日)。就職して労働市場に進出する時期が遅いことに加え、退職年齢の早さによって、人々の現役時代が非常に短くなっている。この現役時代の短さが年金を含む社会保険の安定的な運営に及ぼす悪影響はいうまでもない。

ここでより重要なのは、比較的に若い年齢で退職した人々の多くが、その後の生計維持のために選択するのが自営業であるが、その自営業をとりまく事業環境が非常に厳しいということである。いくつかのデータからその実態を確認してみよう。

図5は、就業者全体に占める自営業者の割合を

示す OECD 統計である。図にみられるように、2015 年現在、韓国は 25.9% で、OECD 諸国においてギリシャ (35.2%)、トルコ (33.0%)、メキシコ (32.1%) に次ぐ 4 番目とトップレベルである (OECD 平均 15.8、日本 11.1%)。ただし、韓国より上位に並ぶ国々で観光業が主要産業であることからして、そうでない韓国における自営業の多さを「過剰状態」であるというのが一般的な見解である (イビョンヒほか 2016; イグンほか 2014; 国会予算政策処 2015; イグンほか 2016)。そして、その過剰をもたらしている主な要因が、中高年の早期退職にあることには異論がみられない。

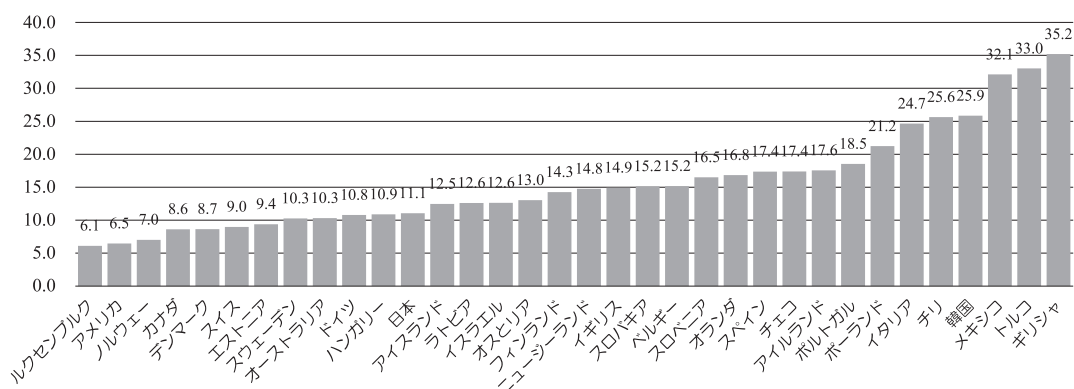


図5 OECD 諸国における自営業の割合 (2015 年)

(単位: %)

資料: OECD Statistics (<http://stats.oecd.org/>) から作成 (2017 年 7 月 27 日アクセス)。

図6を通して、国内の近年の動向をみると、その一面を確認することができる。1990年代末のアジア金融危機に発生した大量失業の受け皿として急増した自営業者数は、2000年代半ばからは減少傾向に転じた。しかし2010年を前後として、その減少傾向が止まり、増加傾向がみられる年もあらわれている。そのような最近の変化を牽引しているのが、図7で確認できるように、50歳台以上の自営業者の増加である。図にみられるように、50歳台以下の自営業者は持続的に減少しているものの、50歳台以上の自営業は逆に増えてきている。これは、2010年前後にベビーブーム世代(1955～1963年生まれ)の退職が始まり、その多くが自営業に流れ込んでいることを物語っている(パクジンヒ 2012; ジョンインウ・チョンワンス 2014; キムボクスン 2014; イムジン 2016)。確かに50歳台の自営業者に自営業を選んだ理由を聞くと⁽⁶⁾、退職後に再就職など「他の代案がなかったから」(82.6%)という答えが圧倒的に多い(「成功可能性があるため」14.3%、「家業を継ぐため」1.3%、「その他」1.8%)。今後、ベビーブーム世代の退職が本格的にすすむと、自営業者の数がさらに増えていくことが予測される。

問題は、それらの自営業を取り巻く事業環境が非常に厳しいことである。すなわち、自営業の「過剰状態」が「過当競争」をもたらし、そのなかで数多くの自営業が経営赤字や借金で苦しんだり、閉業に追い込まれたりする状況が多く見受けられ

ている。

中小企業研究院の調査によれば(ナムユンヒョン 2016)、自営業の創業1年以内に閉業する割合は40.2%であるという。つまり、創業1年目の生存率が59.2%ということになるが、2年目は46.3%、3年目は38.0%、4年目は33.4%、5年目は30.9%まで下がってしまう。2015年のデータで計算すると⁽⁷⁾、毎日平均3000の自営業が生まれるなか、毎日2000の自営業が閉業するという状況になっている。

閉業する理由は、いうまでもなく、売上が上がらないからである。上記の中小企業研究院の調査によれば、閉業時の平均売上は月1051万ウォン、必要経費を除いた所得は月112万ウォンであった。上記の表1に占めているように、2015年現在、労働者全体の平均賃金274万ウォンに比べると、その半分をはるかに下回る金額である(40.9%)。平均賃金のもっとも高い大企業の正規職労働者(545万ウォン)に比べると2割まで下がり(20.6%)、もっとも低い中小企業の非正規職労働者(130万ウォン)にも満たない金額である(80.6%)。廃業せず、事業を維持しようとする、銀行からの融資が増えることになる。実際、自営業の負債の問題が深刻な社会問題になっているのが現状である。

以上のような状況のなかで、自営業者にとって、年金を含む社会保険の保険料は大きな負担にならざるをえない。上で、劣悪な労働市場で働いてい

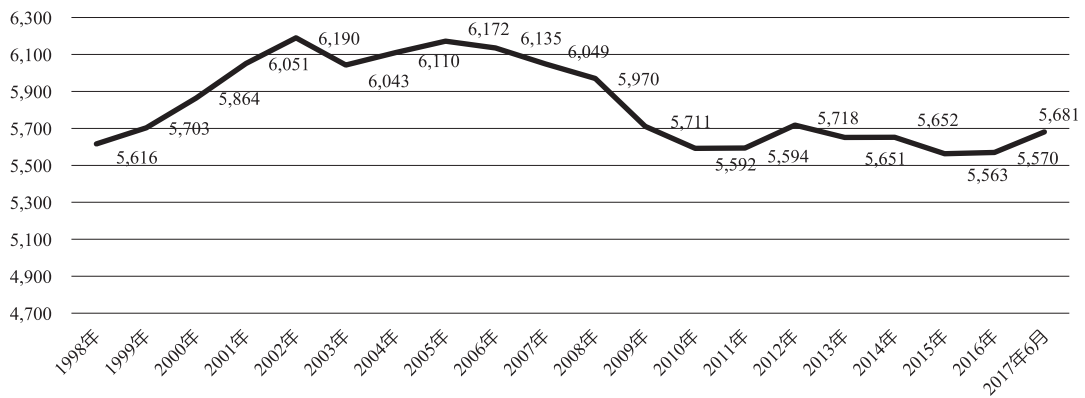


図6 自営業者数の推移 (1998～2015年)

(単位：千人)

資料：統計庁「経済活動人口調査」(<http://kostat.go.kr/>) から作成 (2017年7月27日アクセス)

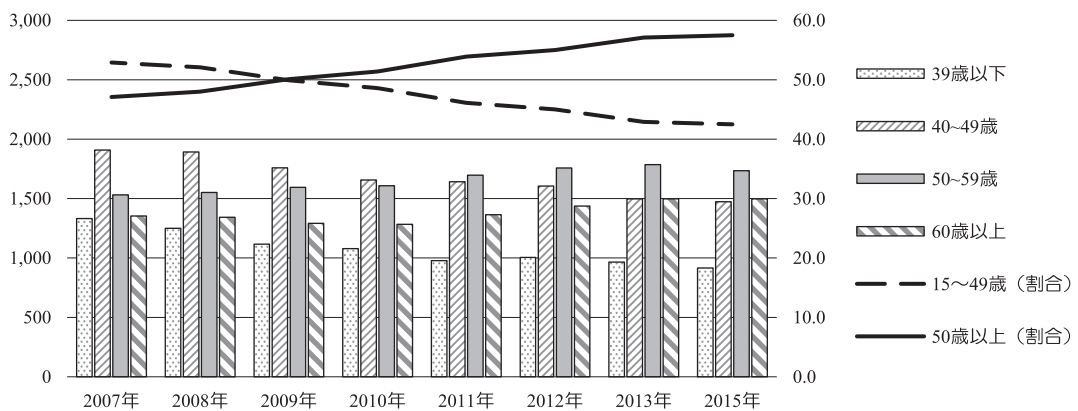


図7 年齢別にみた自営業者の推移 (2007～2015年)

(単位：千人、%)

資料：統計庁「経済活動人口調査」(<http://kostat.go.kr/>) から作成 (2017年7月27日アクセス)

多くの労働者に、年金を含む社会保険の保険料未納や滞納の問題がみられていると指摘したが、自営業者においてもそれ以上に問題が深刻であるといえる。実際、2015年現在、年金保険料の納付猶予を申請しているのが、自営業者全体の半分以上 (54.7%) である (国民年金公団 2015)。

3. 問題解決のための試みとその可能性

(1) 「無年金・低年金」問題は改善されない

これまでみてきた現役世代の不安定な生活基盤を考えると、時間の経過とともに今後、国民年金が成熟していくどころか、むしろ、保険料納付者

の縮小、保険料の納付額や納付期間の短縮などによって、年金として機能できなくなってしまうのではないかと疑問をもたざるをえない。先にとりあげた年金制度の将来推計に関するいくつかの研究において、「無年金・低年金」問題の改善に関して否定的な推計結果が出された背景には、以上のような現役世代の不安定な生活基盤があるといえる。

加齢というリスクは、誰もが経験しうるものである。そのため、多くの国々において、それを個人的リスクではなく社会的リスクとして捉え、それに対応するための社会制度として年金制度を導入し運営している。しかし上でみてきた韓国の状

況をみると、現行の年金制度とくに国民年金が、加齢という社会的リスクに対応できる制度になっているとはいえない。それに対する何らかの改革が求められているといえよう。

(2) 3つの改革案とその捉え方

何らかの改革といっても、無数の選択肢があるわけではない。これまでみてきた韓国の現状からすると、大きく分けて3つの改革の案が考えられる。第1に、現役世代の不安定な生活基盤にメスを入れること、つまり「労働市場の安定化」改革(①)、第2に、機能不全に陥っている国民年金にメスを入れること、つまり「国民年金の機能強化」改革(②)、第3に、国民年金とは別に、基礎年金の水準の低さや対象の狭さにメスを入れること、つまり「基礎年金の拡大」改革(③)という3つの改革案である。ここでは本稿の最後に、これらの3つの改革案をベースにしながら、韓国における年金改革の意味とその可能性および限界、そして今後の課題について考えてみたい。

3つの改革案のうち、①と②は一つのセットといえる。つまり、労働市場の安定化が行われなければ、保険方式を採用している国民年金の機能強化は考えられないのである。それを前提に韓国の現状をみると次のようなことがいえる。

すなわち、労働市場の安定化というのは、安定した正規雇用の創出と拡大、非正規雇用の縮小や差別禁止、零細中小企業の保護、最低賃金の引き上げ、解雇規制や定年延長等々、基本的に労働市場への規制強化によってすすめられるものである。しかし、今日の経済のグローバル化や脱工業化のなかで、さらに世界経済への依存度の非常に高い韓国経済において、そのような規制強化が簡単に実現できるかというと、そうではない。実際、国内では経済競争力のため規制強化に対する反対の意見が多く、さらに、より強い規制緩和が求める意見も少なくない。そのような状況のなかで、韓国政府は現在、①の労働市場の安定化とは無関係に、②の国民年金の機能強化のために、零細中小企業や非正規職の労働者への保険料支援や減額のようなかたちで国民年金の機能強化を試みているが⁽⁸⁾、実際の政策効果がほとんどみられないの

が現状である(イビョンヒ 2016; キムヨンスン 2017)。労働市場の安定化を随伴しない国民年金の機能強化は現実的に難しいのである。

となると、当面の高齢者の貧困や年金問題を解決しようとする、③の基礎年金の拡大がもっとも現実的で有力な改革案となる。この点については、明示的ではないにしろ、韓国政府も認識しており、そのため近年、基礎年金の拡大をめぐる議論や実際の改革が行われつづけてきている。

前節で述べたように、基礎年金は、国民年金が成熟するまでの「臨時的措置」あるいは「補完的措置」として2008年に導入された。しかしその後も、国民年金における「無年金・低年金」問題に大きな改善がみられず、それを補うためにこの10年間、基礎年金の対象者の拡大と給付水準の引き上げが行われつづけてきた。2017年5月に登場した新政権も、基礎年金のさらなる拡大を提案している。上で述べたように、現役世代の不安定な生活基盤を考えると、今後も保険方式の国民年金に期待をすることが難しく、税方式の基礎年金のさらなる拡大は正しい政策判断といえる。基礎年金はもはや「臨時的措置」でも「補完的措置」でもなくなっているのである。

ただし、注意しなければならないのは、基礎年金が拡大されることによって、国民年金と基礎年金の間で新しい問題が生じうることである。同じ対象者に対して、保険方式の制度と税方式の制度の両方を並列して運営すると、保険料を払わなければならない国民年金からの逸脱が発生してしまうのは当然なことである。この問題は、これまで基礎年金が「臨時的措置」あるいは「補完的措置」と認識されていたがゆえに、大きな問題としてとりあげられることがなかった。しかし今後、基礎年金が「臨時的な措置」でも「補完的措置」でもなく、さらに拡大しつづけていくと、それが必然的に国民年金の存在基盤を崩してしまう事態をもたらすことになる。そのため、基礎年金を拡大するにあたり、国民年金の運営にどのような影響を与えるかという、両制度の関係性あるいは位置関係についての議論が伴わなければならない。この点について、さまざまな国の多様な歴史的経験を参考にした理論的・実証的分析とそれをベー

スにした政策論の展開が今後の重要な課題になる。

つけくわえるならば、韓国における税方式の基礎年金の拡大は、単に年金制度だけでなく、社会保障全体あるいは福祉国家全体という大きな文脈のなかで捉えるべきである。先述したように、現役世代の生活基盤の不安定さは、現在の年金制度の機能不全をもたらすという問題にとどまらず、彼（女）ら本人の現在そして今後の生活困難に直結する問題である。そして、その生活困難の問題を対応できるのは保険方式の制度ではない。本稿の分析からすでに明らかになったことだが、「OECD 諸国のうち、雇用がもっとも不安定な韓国において、貢献原則にもとづく社会保険制度は、ほとんどの人々のニーズに対応することができない」（ユンホンシク 2016: 1018）。税方式の基礎年金の拡大は、このような文脈のなかで必然的にすすめられているものであるが、高齢者のための年金制度だけでなく、最近、韓国では「税をベースにすべての国民に対して最低限の生活を送るのに必要とされる額の現金を無条件で支給する」ベーシックインカム（Basic Income）が「韓国福祉国家体制が直面している問題を解決する代案になりうる」（ユンホンシク 2016: 1018）という認識のもとで、それに関する理論的・実践的議論が活発に行われているのが現状である（キムキョソン 2009; 2016; ペクスンホ 2010; カンナムフンほか 2010; イミョンヒョン 2014; 이스ン윤・이준호・이준호 2016; 박코일ほか 2017; 오준호 2017 ほか）。ベーシックインカムは近年、日本を含む多くの国々において、その政策的有効性や実現可能性をめぐる議論が展開されており、フィンランドのように実験が行われたり、スイスのように導入可否をめぐる国民投票が行われたりする国もあらわれているなど、かつてに比べると現実味を帯びた改革課題および研究対象となっているといつてよい。本稿でみてきた韓国の状況が、そのような世界的な動向にどのような意味や意義をもつのかを明らかにすることを今後の重要な課題と指摘し、ここで本稿を閉じることにしたい。

〈参考文献〉

（日本語文献）

- 金成垣 2011. 「韓国における年金問題と女性——後発国の文脈から」『海外社会保障研究』No. 175。
金成垣 2012. 「格差社会の中の韓国の若者」『社会保障研究』第 114 号。

（韓国語文献）

- 강기정 [カンギジョン] 2007. 「더 이상 미룰 수 없는 기초노령연금법」『국회보』No. 483。
강남훈 외 [カンナムフンほか] 2010. 『모든 국민에게 기본소득을』 민주노총。
강성호・이지은 [カンソンホ・이준] 2011. 『국민연금의 노후소득보장 수준연구』 국민연금연구원。
김교성 [김키ョソン] 2009. 「기본소득도입을 위한 탐색적 연구」『사회복지정책』36(2)。
김교성 [김키ョソン] 2016. 「이 시대 ‘복지국가’의 쓸모?——『불평등』 문제를 해결을 위한 제언」『비판사회정책』제 52 호。
김복순 [김복순] 2014. 「자영업 고용 구조와 소득 실태」『노동리뷰』제 110 호。
김성숙 외 [김성숙스ほか] 2008. 『공적연금의 이해』 국민연금연구원。
김연명 [김연명] 2010. 「대량의 노인빈곤 유발할 기초노령연금 축소 방안」『월간복지동향』2010년 8 월호。
김영순 [김영순] 2017. 「기본소득부상의 사회적 경제적 배경과 의미」『복지동향』제 221 호。
국민연금공단 [国民年金公団] 2015. 『2015 년 국민연금 통계연보』 국민연금공단。
고득영 [고득영] 2008. 「기초노령연금 도입 현황과 향후 발전방향」『연금포럼』제 28 호。
고용노동부 [雇用労働部] 2014. 『사회보험 사각지대 실태분석 및 중장기 사업개편방안』 고용노동부。
남윤형 [남윤형] 2016. 『소상공인 회전문창업 실태와 해법의 실마리』 중소기업연구원。
노민선 [노민선] 2017. 『중소기업 임금격차 완화 및 성과공유제 활성화 방안』 중소기업연구원。
문형표 편 [문형표編] 2007. 『공적연금제도의 평가와 정책과제』 한국개발연구원。
박진희 [박진희] 2012. 「최근 자영업자 증가 원인 및 시사점」『고용동향브리프』2012년 4 월호。
백승호 [백승호] 2010. 「기본소득 모델들의 소득 재분배 효과 비교분석」『사회복지연구』41(3)。
복거일 [복거일] 2017. 『기본소득 논란의 두 얼굴』 한국경제신문。
보건복지가족부 [保健福祉家族部] 2008. 『2008 년 기초노령연금 사업안내』 보건복지가족부。
유경준 [유경준] 2012. 『사회보험 사각지대

현황과 과제』 한국개발연구원。
 윤정향 [윤ジョンヒャン] 2013. 『KLSI 이슈페이퍼 두루누리사업은 사회보험 사각지대를 해소할 수 있는가?』 한국노동사회연구소。
 오준호 [오ジョンホ] 2017. 『기본소득이 세상을 바꾼다』 도서출판개마고원。
 이근 외 [이근호] 2014. 『한국형 시장경제체제』 서울대학교출판문화원。
 이근 외 [이근호] 2016. 『2017 한국경제 대전망』 21세기 북스。
 이명현 [이ジョンヒョン] 2014. 『복지국가와 기본소득』 경북대학교출판부。
 이병희 외 [이ジョンヒ호] 2011. 『사회보험 사각지대 해소 방안』 한국노동연구원。
 이병희 외 [이ジョンヒ호] 2016. 『자영업자 문제와 사회적 보호』 한국노동연구원。
 이승윤·이정아·백승호 [이승윤·이정아·백승호] 2016. 「한국의 불안정청년노동시장과 청년 기본소득 정책안」 『비판사회정책』 제 52호。
 이용하 [이용하] 2009. 「노후소득보장 내실화를 위한 국민연금의 발전방향」 『연금포럼』 제 35호。
 이준협 [이준협] 2016. 「청년고용보조지표의 현황과 개선방안」 현대경제연구원。
 임진 [임진] 2016. 「최근 자영업 고용 현황 및 시사점」 『금융브리프』 25(30)。
 서정희·백승호 [서정희·백승호] 2014. 「사회보험의 법적 사각지대——임금근로자 적용제외의 규정과 규모의 변화」 『노동정책연구』 14(3)。
 장지연 [장지연] 2017. 「고용형태의 다양화와 노동시장의 불평등」 『고용·노동브리프』 제 69호。
 장혜현 [장혜현] 2015. 「기업규모의 조직화의 상관관계 및 비정규직 불평등의 원인——사회보험으로부터의 배제를 중심으로」 『비판사회정책』 제 47호。
 정은희·이주미 [정은희·이주미] 2015. 『2015년 빈곤통계연보』 한국보건사회연구원。
 전인우·정완수 [전인우·정완수] 2014. 『자영업정책의 과거, 현재 그리고 미래』 중소기업연구원。
 지은정 외 [지은정] 2015. 『노인 일자리 및 사회활동 지원사업 개편방향 연구』 한국노인인력개발원。

(英語文獻)

Higo, M. and R. K. Thomas 2015. *Retirement in Japan*

and South Korea, Routledge.

OECD 2009. *Pensions at a Glance 2009*, OECD.

OECD 2013. *Strengthening Social Cohesion in Korea*, OECD.

OECD 2015. *Pensions at a Glance 2015*, OECD.

- (1) 韓国の公的年金制度は、国民年金とともに、公務員年金や市立学校教職員年金など特殊職年金がある。そのすべての制度の受給者を合わせると 40.4%となる(国民年金公団 2015)。
- (2) この点については、第 3 節で年金改革をめぐる最近の動向との関連で再度取り上げる。
- (3) 統計庁のデータ (<http://kostat.go.kr/>) を参照、2017 年 7 月 23 日アクセス。
- (4) このように、大企業と中小企業、そして正規職と非正規職のあいだに 2 倍まで広がる賃金格差を考えれば、高学歴の若者が、大企業ではなく中小企業を、正規職ではなく非正規職を選択することは決して容易なことではない。雇用吸収力からして大企業の正規職労働者になるのは極めて厳しいとしても、高学歴の若者にとって、それをめざして就業準備生や NG 族を選択することは、合理的な判断なのである。
- (5) 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/chinginkouzou.html>)、2017 年 7 月 25 日アクセス。
- (6) 中小企業庁「全国小商工人実態調査」(<http://www.mss.go.kr/>)、2017 年 7 月 28 日アクセス。
- (7) 国税庁「2016 年国税統計」(<http://stats.nts.go.kr/>)、2017 年 7 月 28 日アクセス。
- (8) 年金問題の改善に向けての政府の対策は、大きく分けると、国民年金の枠内での対策と枠外での対策の 2 つがある。本文中でとりあげる基礎年金は、国民年金の枠外での対策である。枠内での対策として代表的なのが、保険料支援制度がある(「ドゥルヌリ社会保険」)。従業員を雇っている自営業者に対して、保険料の 40 ~ 60% を支援する制度である。同制度は、2012 年にスタートし、その後徐々に対象者や支援水準を拡大している。国民年金の保険方式を守りながらも、国庫負担の投入によって、加入や納付インセンティブを上げようとする制度であるが、実際には、同制度を使用しても、社会保険の新規加入による負担が大きいこと、そして、同制度の申請によって所得が正確に把握され税負担が大きくなってしまふことで、零細自営業者においてむしろ回避現象がみられるとされる(이ジョン히호 2016)。