

## 第6章

# 韓国財政の再編と課題

### 財政圧迫要因の台頭と健全化への模索

渡辺 雄一

#### はじめに

1997年末、急激な外貨流出に端を發した韓国の通貨危機は、財閥企業や中小企業の連鎖的不渡り・倒産、金融市場の機能不全、失業者の大量発生、外貨保有払底にともなう対外信任度下落など、経済危機にまで波及した。深刻な経済危機は、金融構造調整や社会安全網の整備などへの歳出拡大によって、これまでの健全な財政運営のあり方に大きな変革をもたらす契機となった。その後、韓国経済は急速な回復を遂げ、それにつれ財政状況も再び好転したが、経済危機から10年近く経た現在でも、累積債務や防衛費負担など財政面への影響は依然として残っている。加えて、少子高齢化の急速な進展にともなう福祉関連支出の膨張や経済成長の鈍化によって、韓国財政<sup>1)</sup>は新たな局面への対応にも迫られている。

本章の目的は、経済危機後の韓国における財政運営の実態および財政構造の特徴を分析するとともに、今後の課題を検討することにある。とくに、従来の均衡財政原則が経済危機への対処において果たした役割を確認するとともに、将来的に多くの財政圧迫要因が想定されるなかで、いかに財政規律を維持していくかという観点から、現在の韓国政府による財政運用およびその方向性を批判的に検討していく。

本章の構成は、次のとおりである。第1節では、健全性を維持しつつも経済開発支援を最優先した経済危機以前の財政運営の特徴と実態を明らかにした後、第2節で危機後の財政政策の展開と運用面での特性、および現状について考察する。第3節では、歳出面での財政圧迫要因に関して、主に金融部門への公的資金投入と福祉財政の拡大に焦点を合わせて検討する。第4節では、歳入面での政策課題として経済危機後の租税政策を扱う。第5節では、韓国財政のサステナビリティ（持続可能性）をめぐって、財政健全化に向けた政府の政策対応と社会福祉コストの負担適正化に関する議論を行う。最後に、大幅な財政悪化に苦しむ日本の経験と照らし合わせて、韓国財政へのインプリケーションを導く。

## 第1節 経済危機以前の財政運営

### 1. 経済開発財政からの出発

かつて世界銀行 [ 1994 ] が肯定的に評価したように、途上国型の開発財政の典型ともいべき韓国の財政運営は、冷戦構造下の南北分断を背景とする高い国防費負担という特殊事情を抱えていたにもかかわらず、マクロ経済の安定化や輸出パフォーマンスの向上、ひいては経済成長に対し寄与してきた。具体的には、経済開発支援目的の財政支出の持続的拡大や積極的な財政投融资、租税政策を駆使しての産業政策が活発に行われてきた。一方で、節度ある財政運営で一般会計の赤字を低く抑え、対外信用を獲得してきたことも事実である（世界銀行 [ 1994: 105-146 ]）。

韓国財政は、その時代ごとに国家の中長期的な優先的政策目標に歩調を合わせる形で財源の集中的かつ戦略的な投資・配分がなされ<sup>(2)</sup>、短期的な景気変動に対しては伸縮的な運営による対応で経済発展を支えてきた。朴正熙政権によって経済開発5カ年計画が策定された1960年代以降、政府による資源

配分や投資活動への介入手段として重要な役割を果たしたのが財政投融資であった。資本規模や市場不安定性から遂行が困難な民間部門に代わって、政府が公営企業への投融資を通じて基幹産業（鉄鋼、機械工業、精油、肥料など）の育成や社会間接資本（電源、鉄道、道路、通信など）の整備を積極的に行った。その結果、財政投融資の規模は急速に膨張し、総財政に占める割合も第1次から第4次経済開発5カ年計画の期間中（1962～80年）平均で34.8%に達した（司空 [1994: 32]）。

開発年代（1960～80年代半ば）の韓国財政は、高度経済成長にともなう旺盛な財政需要を、海外借入金や民間資金から賄った特別会計や政府管理基金を財源とする財政投融資で充足させる形で運営されてきた<sup>(3)</sup>。しかし、それは結果的に、1970年代以降の健全な一般会計運営の裏側で、統合財政収支の大幅な赤字を生み出す主要因となった（図1）。

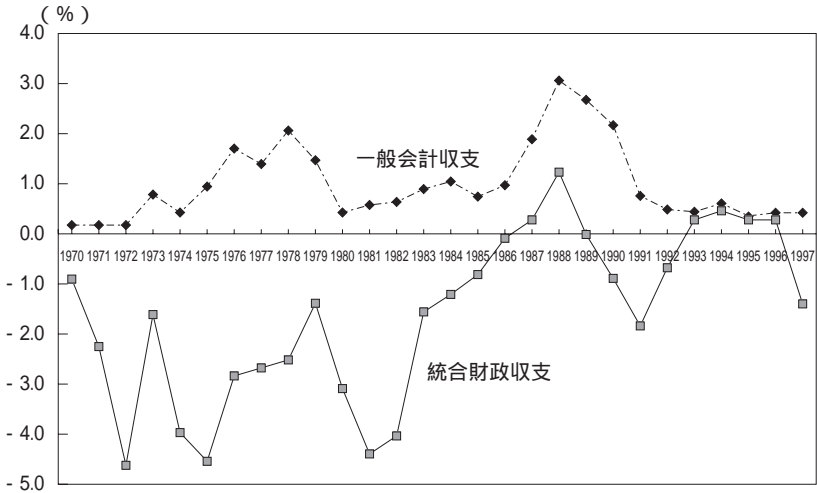
また、この時期は財投など支出政策とともに、輸出促進や産業支援を目的とした租税減免（所得税・法人税・輸入関税の減免、投資税額控除、加速償却）・租税猶予など、特定部門への租税インセンティブの付与も経済開発の推進に大きく寄与した<sup>(4)</sup>。

## 2. 均衡財政ルールの誕生

1970年代末には、重化学工業化における過剰投資や国内の過剰流動性によってインフレが高進した。1979年にはオイルショック、翌1980年には政治不安やコメ不作が重なり、韓国経済はこの時期未曾有の大不況に陥った。また、外国借款で賄われていた企業投資の多くは、不況の煽りでその償還に支障が生じるとともに、対外債務の累増にもつなげた。そのため、当時の全斗煥政権はIMFのスタンドバイ・クレジットを受け入れ、構造調整プログラムに取り組む過程で物価安定を最優先課題に据えた。金融の引き締めとともに、財政も緊縮的に運営することで統合財政の均衡達成に努めた<sup>(5)</sup>。

1980年代前半の財政再建策が奏功して統合財政収支は徐々に持ち直し、

図1 経済危機以前の財政収支の推移（対GDP比）



（出所）企画予算処 [ 各年b ]，財政經濟部 [ 各年b ]。

1987年にはついに黒字に達した（図1）。この時期の財政運営は、韓国財政史において重要な意味合いをもつ。それは taxation を核とする歳入の範囲内に歳出を抑制するよう試みる、いわゆる均衡財政の原則が確立され、その後の韓国財政の政策運営を大きく規定していったためである（イヒョング・チョンスン [ 2003: 105,134 ]）。均衡財政の原則は法律などでとくに明文化されているわけではないが、この時期以降財政当局内で暗黙裡にルール化されたと考えられている（高安 [ 2005: 220 ]）。

また、この時期には民主化要求の影響を受けて社会福祉需要が増大し、それを反映して歳出に占める社会開発費の比重も10%水準まで上昇した。それは「先成長、後分配」政策のもとで社会開発費の負担を最大限減らし、経済開発の効率性を追求してきた従来の開発財政に変化が生じはじめたことを示している<sup>(6)</sup>。社会開発とりわけ社会保障に関連した福祉ニーズの高まりを反映して、1987年の民主化後に施行された4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）の制度構築もその一端と理解できる。さらに、

それまで専ら経済開発目的で用いられてきた政府管理基金も、社会福祉事業基金（1982年）や通信保険基金（1983年）、国民年金基金（1988年）、公共資金管理基金（1994年）などの相次ぐ新設でその役割が多様化し、経済開発だけでなく社会開発分野での需要拡大にも対応しはじめた（伊東 [1995: 81]）。

しかし、それらの変化は従前の経済開発至上の財政運用から社会開発および福祉重視の財政運営への抜本的な転換にはいたらず、経済開発事業費の比重は依然として高水準を維持した。これには1990年代の世界化潮流や新自由主義的理念の台頭を受け、国家非介入的・市場順応的な福祉政策<sup>7)</sup>が展開されたことも背景にある（ナム [2002: 18-19]）。本格的な福祉財政の展開は、経済危機という「衝撃」を待たねばならなかった。

## 第2節 経済危機後の財政運営

### 1. 均衡財政原則の転換と早期回復

1980年代に確立された「歳入内歳出」の均衡財政原則は、1997年末に発生した経済危機を契機として一時的に赤字許容の財政拡張路線へと方向転換したことで、韓国財政はその運用面において大きな変化を経験した。金融部門の構造改革のために巨額の公的資金が投入され、整理解雇制導入などの労働市場改革や企業倒産などによって放出された失業者や労働者に対してはソーシャル・セーフティネットが整備されるなど、大規模な財政出動が断行された。1998年にマイナス6.9%まで落ち込んだ経済成長率は翌1999年には9.5%、2000年には8.5%と早期に回復したが、その迅速な危機克服において財政部門の果たした役割は大きい。それは1980年代より堅持してきた韓国の均衡財政原則が、IMF体制期においても対外信用の獲得に寄与したばかりでなく、赤字をとまなうほどの財政支出拡大の余力を蓄積する源泉にもなったためである。このように硬直的だが健全な均衡財政の慣行を肯定的に評価する論者は

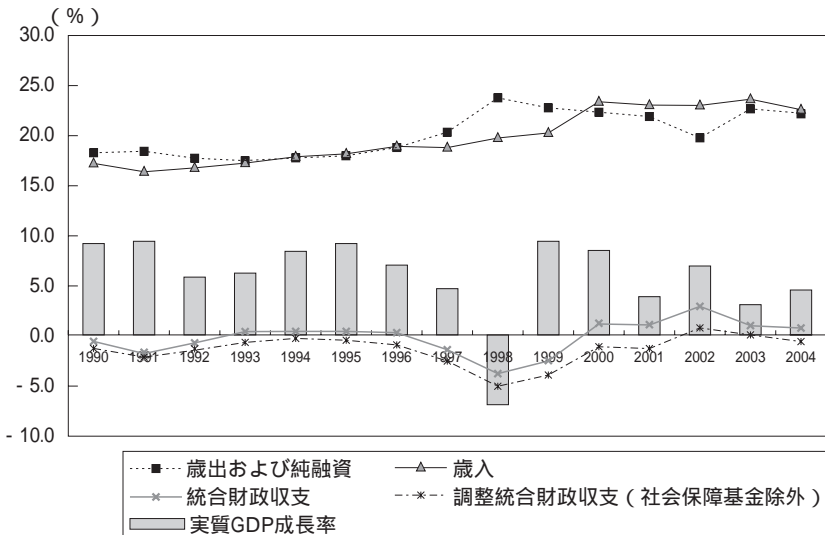
多い<sup>8)</sup>。

そもそも1997年末時点のIMFとの合意では、韓国政府は通貨管理と同様に財政においても緊縮運営が求められていた。その背景として、(1)景気後退の深刻度が予測不能なこと、(2)政府貯蓄増による経常収支の改善、(3)通貨金融政策への負担軽減(過度な金融引き締めの防止)、(4)金融部門の構造調整費用の調達と偶発債務への憂慮、(5)金融市場や対外信任度に与える好シグナル、などが想定されていた(Coe and Kim[ 2002: 41 ])。IMF合意を受けて政府は、1997年12月には翌年の成長率見通しを当初の6%から3%に引き下げ、対GDP比0.5%の若干の統合財政赤字を織り込んだ<sup>9)</sup>。

しかし、1998年に入り景気後退の深刻度が鮮明になるにつれて、緊縮財政の妥当性に対して政府内でも疑問が呈されるようになり、均衡財政への固執は景気沈滞を深化させ、かえって対外信用を失墜させるとの政府外からの批判も相次いだ(チョンジュソン [ 2004: 298 ])。そこで、年央のIMFとの協議において、貧困・失業対策としての公共勤労事業や雇用保険基金の支出拡大、中小企業への保証・貸出増強、景気活性化対策などの財政支出の大幅増額と対GDP比4%程度の財政赤字が容認され、財政運用の軌道修正が図られた。その結果、1998年度は国税収入の落ち込みを補填するため、財源調達に1983年以来中断してきた一般会計の赤字国債発行が再開された。同年中の国債発行額は赤字国債(9兆7000億ウォン)を含めて実に18兆ウォン、統合財政収支は対GDP比3.9%の赤字を記録した(図2)。

1999年に入っても失業対策支援や景気浮揚策などの財政拡張は継続され、増額補正予算も2度組まれた。しかし、景気回復が予想外に速く進展したこともあり、統合財政収支は対GDP比5%程度の当初の赤字予想に反して2.5%の赤字幅に落ち着いた。これを受けて、同年には早くも財政再建策が実施され、財政管理は再び緊縮路線に転じることとなった。具体的には、歳出の増加率を名目経済成長率より2%程度低く抑えることで、財政均衡達成年限を年初に定めた2006年から2004年に短縮した「中期財政計画」が策定された(Chung and Eichengreen [ 2004: 118 ])。景気回復のペースは2000年に入っても

図2 経済危機前後の統合財政の推移（対GDP比）



(出所) 財政経済部 [各年b]。

衰えず、それにともなう税収増や失業給付減で財政再建は着実に進行した。同年度の統合財政収支は、当初見通しの対GDP比3.6%赤字に対して1.1%黒字となり、中期計画目標は4年前倒しで達成された。

表1で示した本予算と決算の乖離度からも明らかのように、1999～2002年の財政再建期における財政均衡は、決算レベルでの歳出削減と歳入増<sup>(10)</sup>に起因した最終的な決算収支の黒字によって達成されている。つまり、この時期には決算時の「事後的な」均衡に照準を絞った特徴的な財政運用がなされたことを示唆している。2000年度に黒字に転じた統合財政収支は、現在にいたるまでプラス基調を維持している。しかし、表2の収支内訳をみると、国民年金の積立金など将来債務となりうる社会保障基金の収入が主な押し上げ要因として貢献しており、それらを除外した調整収支<sup>(11)</sup>は2002年を除いては慢性的な赤字基調にある(図2)。韓国では、日本が1990年代末に導入したような一般会計および特別会計や社会保障基金を連結した形の国家バランスシー

表1 本予算と決算の乖離度 ( % )

年度	{( 決算 - 本予算 ) / 本予算 } × 100		
	歳入	歳出および純融資	収支差
1990	3.14	3.57	0.43
1991	4.69	0.71	5.40
1992	1.99	0.86	1.14
1993	11.98	15.28	3.30
1994	7.92	13.05	5.13
1995	3.68	0.12	3.56
1996	3.71	1.50	2.21
1997	2.81	3.36	6.17
1998	9.07	9.69	18.76
1999	6.27	2.60	8.87
2000	22.84	0.45	23.28
2001	1.37	7.98	9.35
2002	2.79	8.30	11.09
2003	0.14	8.68	8.82
2004	4.18	5.56	1.38

( 出所 ) 財政經濟部 [ 各年b ] から筆者作成。

表2 統合財

年度	統合財				
	中央政府	一般会計	特別会計	歳入歳出外	基金
1995	2,116	13,192	9,793	1,045	238
1996	1,762	13,998	11,356	443	437
1997	5,747	13,983	13,053	7,548	871
1998	16,953	7,139	16,892	6,157	1,043
1999	12,322	14,621	21,831	1,552	3,560
2000	7,263	24,299	19,821	297	3,081
2001	9,968	18,341	16,651	269	8,547
2002	25,821	24,919	14,874	213	15,989
2003	12,583	21,673	6,233	102	2,756
2004	8,172	20,421	10,314	169	1,935

( 出所 ) 財政經濟部 [ 各号 ]。



トの作成・公表を行っておらず、将来推計も含めた国家資産・負債に関する適正な財政事情の開示には問題を抱えている。

## 2. 財政の景気調整機能の強化

経済危機後の財政運用は、危機以前の均衡財政原則の堅持から一時的に拡張型の赤字財政に転換するものの、すぐに財政再建の名のもと再び緊縮運営（歳入内歳出の原則）に回帰するという二つの変化を含みながら展開されてきた。その意味で1980年代以来の均衡財政ルールは、経済危機に直面した金大中政権下においても、一時期の例外的な緊急措置はあったにせよ財政政策の基本線として貫徹されていたと考えられる。

その一方で、経済危機後には裁量的に財政出動を微調整することで景気調節を図る政策操作も頻繁に行われている。韓国の場合、そのための代表的な施策として補正予算編成と早期予算執行が多用され（表3）、財政政策の機動性確保と政策実行のタイムラグ穴埋めの役割を担っている。補正予算は主に歳入不足の補填や構造調整、失業・貧困対策、景気浮揚、災害対策などを目

### 政収支の内訳

（単位：10億ウォン）

		非金融公企業	収支差合計	社会保障基金 除外時収支差
社会保障基金	その他基金			
3,461	3,699	875	1,241	2,220
5,286	5,723	663	1,099	4,187
5,863	4,992	1,212	6,959	12,822
6,140	7,183	1,804	18,757	24,897
7,377	10,937	743	13,065	20,442
12,479	9,389	736	6,527	5,952
15,452	6,905	2,700	7,268	8,184
17,580	1,591	3,156	22,665	5,085
19,621	22,378	4,940	7,642	11,980
21,182	23,117	2,577	5,595	15,587

表3 経済危機後の補正予算編成および早期予算執行 (単位:億ウォン)

年度	案件	増減額 <sup>1)</sup>	事由	財源
1997	第1次補正(11/5)	8,722	税収不足補填	歳出削減
1998	第1次補正(3/25)	4,743	税収不足補填,金融構造調整費用	歳出削減
	第2次補正(9/2)	87,010	景気対策,歳入不足補填,財政融資支援	税外収入など
1999	第1次補正(4/27)	3,854	失業対策強化,景気対策,漁業構造調整	税外収入
	第2次補正(8/11)	31,551	庶民生活支援,災害復旧,債務償還	内国税,税外収入など
2000	第1次補正(10/13)	22,623	低所得層・庶民生活支援,地方交付金,医療支援	歳計剰余金,韓銀剰余金
2001	第1次補正(9/3)	50,555	地方交付金,医療保険財政支援,災害対策	歳計剰余金,韓銀剰余金
	第2次補正(11/5)	1,903	SOC投資・輸出・中小企業支援,テロ対策	利払い免除,交通施設特会など
2002	第1次補正(9/13)	41,431	台風被害対策,地方交付金	韓銀剰余金,株式売却収入,歳計剰余金など
	早期執行(12/24)	2003年度予算の上 半期早期執行を拡 大(52% 53.2%)	景気対策	
2003	早期執行(4/11)	第2四半期25兆ウォン拡大	景気対策	
	第1次補正(7/15)	60,355	景気対策,庶民生活支援,イラク戦後復旧支援	歳計剰余金,韓銀剰余金,法人税増収など
2004	第2次補正(10/24)	30,000	台風被害対策	国債発行
	早期執行	上半期54.8%	景気浮揚	
2005	第1次補正(7/15)	18,759	庶民生活・中小企業支援	国債発行,歳計剰余金など
	早期執行	上半期59.3%	景気浮揚	
2005	第1次補正(9/27)	11,842	税収不足補填,総合不動産税交付金,医療・生計費給付	国債発行,総合不動産税収,歳計剰余金など

(注)1)一般会計と特別会計の合計。

(出所)企画予算処[各年a]。

的として、前年度の歳計剰余金や韓国銀行の剰余金、国債代金などを財源に経済危機以後毎年度組まれている。早期予算執行は主として景気浮揚を目的に、上半期に前倒しで予算執行を集中させる方式で、とくに2003年以降の盧武鉉政権に入ってから多用されている。年度当初の予算計画に比べて上半期に集中的に予算を執行すれば、必然的に下半期には歳出財源の不足が生じやすくなるため、早期予算執行を行った年度の後半には補正予算編成や国債発行がともなうのが通例である。

景気調整という点では、財政には元々累進課税制度や社会保障制度など景気状況と逆行したカウンターシクリカルな効果を発揮する自動安定化装置（ビルトイン・スタビライザー）が備わっているとされる。しかし、韓国の厳格な均衡財政ルールのもとでは景気のベクトルと同方向の財政運用がなされる傾向が強くなり、ビルトイン・スタビライザー機能は脆弱であった（高安 [2005: 220-221]）。経済危機直後においても、付加価値税を基幹とする間接税中心の歳入構造やソーシャル・セーフティネットの不十分さのもとでは、自動安定化効果は限定的であったと考えられる。財政再建期には積極的な財政出動が抑制され、また債務償還負担の軽減目的もあり、景気対策には低金利の金融政策が優先された。

近年の盧武鉉政権下では、低金利政策の効果減を背景として、財政による景気刺激策の方向へ再び舵を切りつつある。2005年度の予算編成の際にも、大型国策事業の推進など公共投資拡大が中小企業や家計支援目的の減税かで与野党間の政策論議が活発化するなど、景気浮揚策として副次的であった財政政策の役割に再度期待がかけられる傾向にある<sup>(12)</sup>。

### 3. 国家債務の累増

経済危機の最中に受けたIMFや世銀などからの緊急融資という形の対外債務に加え、危機後の一時期には赤字を出してまで財政支出を拡大させたことで、国家債務残高もそれに連動して膨張しつづけている。表4にみるように、

表4 経済危機後の国家債務残高および政府保証債務残高の推移

(単位:兆ウォン, %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
国家債務 <sup>1)</sup>	65.6	87.6	98.6	111.3	122.1	133.6	165.7	203.1
(対GDP比)	(13.4)	(18.1)	(18.6)	(19.2)	(19.6)	(19.5)	(22.9)	(26.1)
中央政府債務	50.5	71.4	89.7	100.9	113.1	126.6	158.8	196.1
国債	28.6	46.6	65.8	76.3	87.8	103.1	140.6	182.9
政府借款(国内外)	18.5	21.8	21.4	21.9	22.5	20.7	15.8	10.7
国庫債務負担	3.4	3.0	2.5	2.7	2.8	2.8	2.4	2.5
地方政府債務	15.1	16.2	18.9	22.3	21.3	19.5	18.4	18.2
政府保証債務	13.0	72.0	81.5	74.6	106.8	102.5	80.6	66.0
(対GDP比)	(2.6)	(14.9)	(15.4)	(12.9)	(17.2)	(15.0)	(11.1)	(8.5)

(注) 1) 中央政府債務と地方政府債務の合算から重複分を差し引いたもの。

(出所) 企画予算処 [各年b]。

国家債務比率は1998年以降国債の増発を通じて急増し、2004年末には1997年度の約2倍の対GDP比26.1%(203兆ウォン)にまで達している。中央政府債務の大部分を占める国債は、一般会計の赤字補填や財政融資特別会計への出捐、公的資金の償還過程で発生した損失分補填などの用途で発行されてきた。また、近年は住宅市場活性化を目的とした国民住宅債券や為替市場安定化のための外国為替平衡基金債券という形で国債発行は膨らみつつけている。さらに、統計上国家債務には計上されない政府保証債務も2001年から2002年にかけて増加した。この多くは金融部門の構造調整で投入された公的資金に対する債務保証であった。

近年の国家債務総額の累増にもかかわらず、韓国の国家債務比率はOECD平均(2003年末基準で76%)に比べればいまだ低位水準にある。しかし、経済危機後の趨勢的な国債増発圧力を抑制しながらいかに中長期的な債務償還能力を培養していくか<sup>(13)</sup>、さらには少子高齢化の進展とともに膨張が懸念される福祉支出や南北統一も視野に含めた統一費用などの偶発債務リスクも見据えながらいかに適切な国家債務管理を図っていくかが、今後の韓国財政の運営にとって大きな課題となることは間違いない。

### 第3節 歳出面の課題 増大する財政需要とその負担

#### 1. 歳出構造の変化

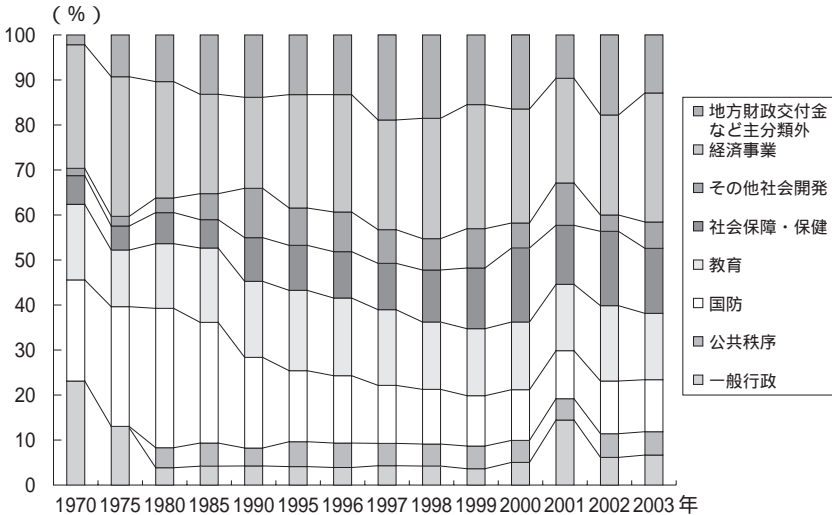
図3は、統合財政支出の分野別構成比の推移を示したものである。まず経済開発分野へは、経済成長優先の1970年代以来、1997年末の経済危機にいたるまで30%に近い高水準の配分が行われた。開発至上の特徴を色濃く反映した財政資源の重点的投入であったことがわかる。経済危機後はやや低減傾向がみられるが、それでも依然として経済開発分野は歳出項目のなかで重要な位置を占めている。防衛および国防費は、1990年代以降、その比重を大きく低下させている。しかし、近年の盧武鉉政権下では在韓米軍の段階的削減計画にともなって「自主国防戦略」が標榜されているし、現在の朝鮮半島の分断情勢に鑑みても依然聖域色は強いと考えられる。また、経済発展に資する人的投資という意味合いをもつ教育分野への財源配分が、1970年代以来一貫して高く維持されつづけていることは韓国的特徴といえる。

社会保障や保健分野を含む社会開発費は、経済危機を契機として失業・貧困対策を中心に福祉政策が進展したことで着実な増加傾向にある。けれども、韓国の社会開発支出は経済開発分野に比べればいまだ相対的に低水準であることは否定できない。そのほか、危機後にはIMF融資や国債増発など国家債務増大の影響で、一般会計歳出に占める債務償還費の割合が飛躍的に伸びた。ただし、近年は次項で詳述する金融部門の構造改革支援と関連した財政融資が減っている関係で、債務償還費は低減傾向にある。

#### 2. 金融部門への公的資金投入

韓国政府は、経済危機後の構造調整の過程で、金融機関の不良債権整理や経営体質の改善、預金者保護を目的として、迅速かつ巨額の公的資金注入を

図3 統合財政支出の分野別構成比の推移



(出所) 財政経済部 [各年b]。

行った。金融部門への公的資金投入は、金融機関の不良債権処理や健全性回復に大きく寄与したが、その償還問題が今後の財政運用にとっての重荷となることが懸念される。

公的資金の投入総額は、2005年6月末現在167兆6000億ウォンに及ぶ<sup>(14)</sup>。公的資金の大部分は、預金保険公社(KDIC)と資産管理公社(KAMCO)を通じて、金融機関への出資・出捐(資本金拡充・損失補填)、不良債権・資産などの購入、預金支払い肩代わりという形態で投入された(表5)。また、ほとんどの資金は預金保険基金と不良債権整理基金の債券発行により賄われ、そのほか回収資金の再活用や国有財産出資による公共資金などからも賄われた。両基金の債券は、元本に対して政府の債務支払い保証が付与されるため、両公社が償還できない分は政府負担となるばかりか、1997年末のIMF合意にもとづき2002年末には両基金の利払い債務も免除されたことで、財政負担がより加重されることとなった<sup>(15)</sup>(公的資金管理委員会[2004:169])。

公的資金の管理・運営は、投入対象となった金融機関の収益性や健全性が

表5 公的資金の機関別・形態別投入状況（1997年11月～2005年6月末現在）  
（単位：兆ウォン）

機関	公的資金の投入形態					合計
	出資	出損	預金額支給	資産購入など	不良債権購入	
預金保険公社	50.8	17.8	30.3	10.7	-	109.6
資産管理公社	-	-	-	-	39.0	39.0
政府	11.8	-	-	6.3	-	18.1
韓国銀行	0.9	-	-	-	-	0.9
合計	63.5	17.8	30.3	17.0	39.0	167.6

（出所）公的資金管理委員会 [ 2005 ]。

回復したことを受け、2003年以降はその重点が従来の資金投入・支援から回収・償還へシフトした。とくに、公的資金の回収は国民負担を最小化するという意味で重要であるが、それはひとえに金融機関の経営努力と競争力増進にかかっている。2005年6月末までに、金融機関の保有株式や資産、不良債権などの国内外売却、破産手続きにおける配当金受領、出資金回収などの手段により75兆6000億ウォン（投入総額の約45.1%）が回収された。また、公的資金調達のため発行された各債券の満期到来にともない本格化した償還対応に関しては、2002年に発表された「公的資金償還対策」にもとづいてなされることとなった。これによれば、公的資金負債97兆ウォン（2002年末基準）中28兆ウォンは回収資金、20兆ウォンは金融機関からの特別寄与金の徴収により償還され、残り49兆ウォンは財政負担（損失補填のために発行された国債を一般会計転入金や歳計剰余金などを用いて毎年度2兆ウォンずつ償還）となっている<sup>(16)</sup>。

公的資金の償還は、政府系銀行の民営化による株式売却収入を前提としているが、資産売却処理の滞りや破綻銀行の預金肩代わりで回収不能となった資金が存在するため、金融機関の自律的な資金回収による償還には限界がある。「公的資金償還対策」で想定されている49兆ウォンの財政負担は、対統合財政規模比で35%にも相当するが、2004年および2005年度には早くも償還過程で蹉跌をきたす問題も発生している（公的資金管理委員会 [ 2005: 230 ]）。

### 3. 福祉財政の拡大と高齢化の影響

#### (1) 福祉関連支出の増大

経済危機によりもたらされた大量失業・貧困問題は、1980年代までの経済開発期に導入された限定的な社会保障制度の抜本的改革を促す契機となると同時に、それは必然的に福祉財政の拡張を求めるものでもあった。失業者の多くは、従来の不十分なカバレッジ体系をもつ雇用保険や年齢制限の厳しい生活保護制度の死角地帯に置かれたため、政府は経済危機直後には公共勤労事業や時限的生活保護措置、職業訓練といった短期的な応急措置を施し、失業者に対して救済的な生計支援を行った（鄭 [2005]）。その後、金大中政権の失業・雇用対策はその「生産的福祉」という理念のもと、雇用保険の適用範囲拡大や公的扶助である国民基礎生活保障制度の成立（2000年10月施行）といった社会保障制度改革のなかで体系化されていった。

金大中政権の福祉政策が進展していく過程で、表6にみるように社会保障・福祉関連の政府支出規模も大幅に増大した。経済危機直後は、失業手当や公共事業雇用を含む人力開発部門での顕著な伸びが目立ったが、これら臨時的な施策が一段落した2000年以後は逆に減少に転じた。そして何よりも、危機後には社会保険への拠出金や公的扶助（生活保障）などを含む社会保障分野での大幅増がみられた。後述するように、現状では韓国の福祉システムは社会保険制度が中心だが、それに対する財政支援よりも公的扶助支出のほうが大きいことが、韓国の福祉財政の特徴としてあげられる。ただし、経済危機後に増大した失業者や早期退職者に対する所得保障では、失業給付や公的扶助などの公的支出よりも、むしろ民間企業の法定退職金<sup>17)</sup>という私的支出のほうが規模で大きく上回っていた（高敬煥ほか [2004]）。これは、政府と同様に企業自身もソーシャル・セーフティネットの供給者として無視できない存在であったことを示しており注目に値する。



表6 一般会計における社会保障・福祉関連の支出推移

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
社会開発予算総額 <sup>1)</sup>	416.3	502.1	589.9	720.4	920.0	1,060.0	1,360.6	1,384.6	1,533.2	1,658.0
(対予算比)	(8.1)	(8.6)	(9.2)	(9.8)	(11.4)	(12.1)	(13.8)	(12.7)	(13.1)	(14.0)
人力開発	12.9	14.8	13.6	32.9	70.0	60.2	51.7	42.1	36.8	47.0
(対社会開発予算比)	(3.1)	(2.9)	(2.3)	(4.6)	(7.6)	(5.7)	(3.8)	(3.0)	(2.4)	(2.8)
職業訓練	11.4	12.7	11.7	14.9	21.8	25.6	20.7	20.4	21.3	23.5
職業安定	1.5	2.1	1.9	18.0	48.2	34.6	31.0	21.7	15.5	23.5
保健	41.6	54.2	57.4	71.3	68.1	87.3	48.3	55.3	70.2	75.6
(対社会開発予算比)	(10.0)	(10.8)	(9.7)	(9.9)	(7.4)	(8.2)	(3.5)	(4.0)	(4.6)	(4.6)
保健衛生	38.6	46.1	48.1	61.2	56.9	73.6	36.8	39.5	51.6	53.7
保健福祉行政	3.0	8.1	9.3	10.1	11.3	13.7	11.5	15.8	18.5	21.9
社会保障	294.6	351.7	418.8	480.0	613.3	711.3	978.4	974.7	1,065.9	1,176.2
(対社会開発予算比)	(70.8)	(70.0)	(71.0)	(66.6)	(66.7)	(67.1)	(71.9)	(70.4)	(69.5)	(70.9)
社会保険 <sup>2)</sup>	115.0	96.8	111.2	118.1	134.2	184.8	291.4	284.4	317.3	392.4
報勤	79.3	88.3	101.2	107.2	109.3	125.8	140.9	161.9	196.4	212.1
勤労者福祉	8.8	11.0	14.2	17.8	15.5	15.8	19.4	19.4	19.5	25.9
生活保障その他 <sup>3)</sup>	91.5	155.6	192.2	236.9	354.3	385.0	526.6	508.0	532.8	545.7
社会保障・福祉関連計	349.1	420.7	489.8	584.2	751.4	858.9	1,078.3	1,072.0	1,172.8	1,298.8
(対社会開発予算比)	(83.9)	(83.8)	(83.0)	(81.1)	(81.7)	(81.0)	(79.3)	(77.4)	(76.5)	(78.3)

(注)1) 社会開発予算には社会保障・福祉の他に文化芸術、観光振興、環境保全、住宅、地域社会開発などが含まれる。

2) 大部分が医療保険および国民年金への政府拠出金。

3) 公的扶助および生活保護費が多くを占める。

(出所) 財政經濟部 [各年a]。

(単位: 100億ウォン, %)

## (2) 高齢化ファクター

金大中政権下の社会保障改革は、失業や貧困対策など緊急性の強いナショナル・ミニマムなソーシャル・セーフティネット整備が中心であり、財政もその改革の流れを資金的に下支えする役割を担ったが、今後は急速な少子高齢化の進展が予期されるなかで福祉需要のさらなる増大圧力への対応も不可避である。韓国は現状では65歳以上の老齢人口が1割以下と「若い」人口構造を保持しているが、今後の人口高齢化の進展速度が他の先進諸国に比べて異例なまでに速いことが予想されている。それにともない、来る高齢化社会に順応した社会保障体系を構築する一方で、国家による福祉サービス提供にともなう財政負担と国民負担とのバランスをいかに図っていくかという問題への迅速な対処能力が要求される。他の先進諸国の経験から、少子高齢化は社会福祉サービスや医療費に関連した社会保障支出の増大や年金受給者の増加で財政負担を加重させる一方、経済成長率の低減にとともなう税収減や現役世代の年金加入者の減少がもたらす年金財政の悪化も予想される。他方で、社会保障支出の拡大は税金や保険料などの国民負担増加の主因となるばかりか、企業の社会保険料負担の増大を通じた競争力弱化をも招きかねない。また、企業が正規雇用者に対する福祉負担を忌避することで、雇用の非正規職化を促進させる危険も孕んでいる。

## (3) 医療・年金と財政負担

人口高齢化との関連では、制度の硬直化や保険財政の悪化が懸念される医療や年金分野が、国家財政への影響としては大きいと考えられる。

韓国の医療保障制度には、社会保険としての医療保険制度と公的扶助としての低所得者層に対する医療給付制度(医療保護)がある。このうち医療保険では、被保険者の自己負担が4～5割と相対的に大きいにもかかわらず、保険財政は近年不安定な状況にあるため、2002年からは一部国庫負担が導入されている<sup>(18)</sup>。したがって、今後は保険料や給付水準の変更をとともわずに現

行制度を維持するだけでも、老齢人口の増加による診療件数および高齢者医療費（診療報酬費）の自然増にともなって財政負担は増大する。医療保険財政の安定化方策としては、保険料引き上げよりはむしろ国庫支援の拡大や健康税の新設などが現在議論されている（金龍夏 [2003: 220]）。しかし、支出抑制という観点から診療報酬の引き下げや医療費定額制、医療サービスの効率化などによる医療費節減、また日本でも検討されているGDPなどの経済指標にもとづく医療給付費の総額管理制も視野に含めたサプライ・サイドの改革によって、被保険者や国庫の負担を軽減する努力も必要であろう。

一方の公的年金制度は、老後の所得保障のみならずセーフティネット機能や所得再分配機能も担うため、その意義は今後ますます大きくなる。しかし、第5章でも指摘されたように、制度の成熟化で収支赤字が慢性化している特殊職域年金に加え、国民年金も将来的な財政悪化が予期されるなかでは、制度改編や積立金の運用収益だけでそのような機能を実現するのは困難かもしれない。その場合には国庫負担が避けられず、支援規模はかなり大きくなると見込まれる。

## 第4節 歳入面の課題 政策ツールとしての租税

### 1. 歳入構造の特徴

韓国財政において、歳入政策は多様な側面を有している。社会保障や防衛費などさまざまな財政支出需要をいかにファイナンスしていくかという財源確保の側面と同時に、減税策が歳出と同様の政策ツールとして機能するからである。とりわけ韓国の場合、伝統的な均衡財政の「先歳入、後歳出」思想が根強い一方で、減税を通じた開発政策が推進されてきた経緯がある。そのため、歳入とりわけ租税政策の動向は公債政策以上に財政運用全般を規定している面が強く、その意味で租税政策は今後も重要な課題となりえよう。

表7 一般会計歳入構成の内訳

(%)

	1960	1970	1980	1990	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
国税	67.4	75.1	79.8	85.8	92.3	78.8	77.2	88.5	84.7	83.2	87.7	90.4
内国税 <sup>1)</sup>	53.5	63.7	55.4	61.1	75.2	65.0	63.0	73.2	68.8	70.2	74.8	77.5
関税	13.9	11.4	11.5	8.8	8.8	5.1	5.6	6.3	5.8	5.8	5.7	5.7
防衛税	-	-	12.9	14.2	-	-	-	-	-	-	-	-
交通税および教育税	-	-	-	1.7	8.4	8.7	8.6	9.1	10.1	7.2	7.2	7.2
専売益金	6.2	6.7	7.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
その他税外収入 <sup>2)</sup>	18.8	11.8	2.8	3.0	4.0	18.0	17.1	9.1	6.6	8.0	7.5	7.1
前年度移越金	2.7	-	6.8	11.0	2.7	2.7	1.7	2.3	5.0	2.9	3.7	2.0
借款収入	-	6.4	1.4	0.2	0.1	0.1	0.1	-	-	-	-	-
国公債および借入金	4.8	-	1.5	-	0.9	0.4	3.9	-	3.6	5.9	1.1	0.5
総計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(注)1) 内国税とは関税や目的税を除外した国税のことで、主に個人・法人所得税と付加価値税から構成される。

2) 対充資金、預託金、転入金、融資回収金などが含まれる。

(出所) 経済企画院予算室 [ 各年 ], 企画予算処 [ 各年b ]

韓国の一般会計における歳入構造は表7のとおりである。1960年代以降、所得税、法人税、付加価値税を中心とする国税収入の比重は年々上昇を続け、経済危機直前には9割以上にまで達した。危機直後には成長率の落ち込みにより一時70%台まで低下するものの、景気回復後の近年では再び9割近い水準を示している<sup>(19)</sup>。直間比率では、危機後には所得税や法人税などの減免措置の影響で直接税の比重が下がり、付加価値税など消費課税を基盤とする間接税の比率と拮抗状態にある。また、韓国の税体系は国税に占める間接税の割合が大きいため、税収の安定性は高いといえるが、累進制が適用される直接税主体の税制に比べて所得再分配機能に欠けるという批判も提起されている(ペグクファン [2002: 89])。

## 2. 経済危機後の租税政策 積極的な減税策

経済危機後の租税政策は、当面課題として4大部門の構造改革や雇用・貧

困対策の支援に重点を置きながらも、景気重視の経済政策との整合性のなかで展開された。とりわけ企業や家計に対する租税優遇措置を幅広に設け、税制は全般的に減免基調であったといえる。その特徴は大きく、(1)企業の構造調整推進や競争力強化を目的とした税制支援、(2)消費活性化と「生産的福祉」の実践を目的とした中産・庶民層向け税制インセンティブ、(3)税制の公平性および効率性向上の観点から課税基盤や所得捕捉の拡大を目的とした課税適正化、の3点に分類される。

まず企業支援に関しては、M&Aや法人分割、事業整理などの際の金融資産・不動産などの売却・譲渡・移転にともなって発生する譲渡差益や配当所得を減免したり、投資促進や雇用創出のための法人税率引き下げや各種投資税額控除がなされた。同時に、中小企業やベンチャー企業に対する創業支援目的で、所得控除や研究開発・IT分野での特別税額減免などの税制支援策もとられた。また、外資誘致のための技術開発分野など、一部の産業では外国人投資に対する租税減免も行われた。

家計支援に関しては、所得捕捉の不公平感を緩和するために勤労所得控除の拡大や総合所得税率の引き下げといった税負担の軽減措置が図られると同時に、年金所得、医療費、教育費、住居費などでの非課税・控除制度の新設など、弱者層に配慮した制度改編が行われた。さらに、食料品や生活用品などに対する特別消費税の廃止や1999年に導入された「信用(クレジット)カード所得控除制度」は、消費活性化の起爆剤となった<sup>(20)</sup>。

高額所得者や自営業者に対する課税強化策や減税措置の見直しは、租税減免によって弱化した税収基盤の拡充や所得分配構造の改善を図る目的で行われた。1997年に一度は廃止された「金融所得総合課税」(年間4000万ウォンを超過する金融所得分を所得税として総合課税)が2001年に復活し、相続・贈与税の最高税率の引き上げや適用範囲の拡大、徹底した税務調査による脱税や不法節税の防止といった施策も講じられた。また、全般的に所得捕捉率が低いとされる自営業層に対しては、付加価値税が一部納付免除となる課税特例措置を2000年に廃止したり、「クレジットカード領収証福券(宝くじ)制度」の導入

(2000年)やクレジットカードでの売上額に対して付加価値税の税額控除を付与するなど、税務当局による所得把握の向上にも力点が置かれた<sup>(21)</sup>。

しかし、盧武鉉政権に入ってから、景気低迷のなかでの財政需要増大を前に、租税政策は転機を迎えている。企業支援目的の特別税額控除の縮小や廃止、クレジットカード所得控除率の縮小、不動産税制の強化などが検討され、政府は実質増税の方向へ舵を切りつつある<sup>(22)</sup>。今後低成長時代に突入すれば経済成長による自然税収増には限界があるため、高齢化にともなう福祉財源など追加的な財政資金需要を賄うには、歳出の効率化とともに景気状況を見定めながら段階的に租税減免措置の縮小・廃止を進め、課税基盤を拡充させていくことも不可欠であろう。

## 第5節 韓国財政の持続可能性の模索

### 1. 健全化に向けた財政改革の推進

#### (1) 「中期国家財政運用計画」の策定

前節までみてきたように、経済危機以後、金融構造調整や社会安全網拡充、景気対策などの歳出増加で一時的にせよ赤字を経験した韓国財政は、高齢化や国防分野での財政需要増大、累積債務などの財政圧迫要因にも直面している。こうしたなか、健全性を今後いかに維持していくかが財政運用の喫緊の課題として台頭している。これを背景に、2004年9月には財政規律の確立と効率性向上を目標とした「中期国家財政運用計画(2004~2008年)」(Medium-Term Expenditure Framework: MTEF)が、財政・予算当局より発表された。これまでも1980年代や経済危機直後に数回「中期財政計画」は策定されてきたが、それらは国会提出や外部公開を要しない予算編成時の内部参考資料であり、主にマクロ経済展望にもとづく歳入見通しとそれに対応した歳出規模や財政収支に対する概略的な政策方向を提示するのにとどまっていた。

これに対して、MTEFは予算編成や基金運用まで包括した財政投資計画と連動していることに画期的な意味がある（朴炯秀ほか [2004: 111-112]）。

MTEFは、予算編成の過程に中長期的なマクロ経済予測にもとづく財政リスク<sup>(23)</sup>を折り込み、政策の実行優先度と予算執行のリンケージ強化を図る計画である（Kim [2004: 23-24]）。その最大の特徴は、従来の単年度中心の予算編成を多年度編成へ移行させたことにある。これにより、好況時の歳入増加をバッファーとし、それを不況期に歳出拡大や債務圧縮に活用することで、マクロ経済予測のずれや景気変動を吸収して中長期的な財政支出を一定に保つカウンターシクリカルな運用を可能にする（高英先ほか [2004: 37-39]）。したがって、MTEFは財政のビルトイン・スタビライザー機能を補完し、裁量的な景気調節機能を強化する発想のもと設計されているといえる。同時に、従来の単年度均衡から計画期間を通じた複数年度均衡の達成を目標とすることで、一時的な赤字容認への転換も示されているといえよう。

MTEFは財政健全化への試みとしては評価できるが、その策定内容は必ずしも万全なものとはいえない。最大の問題は、計画達成の楽観性、とりわけ歳入計画の甘さにある。表8に示されるように、期間中は実質経済成長率5%（名目成長率8%水準）を前提として、急激な国民負担増をとまなわない一貫した歳入超過で策定されている（歳入は年平均7.4%増、歳出は6.3%増）。しかし近年の経済状況に鑑みれば、このような高めの成長率設定には疑問が残る。計画自体はマクロ経済状況に応じて毎年度ローリングし柔軟に運用されるとはいえ、当初の目標成長率が実現されず、それに見合った歳入増が見込めない場合、もはや一定の歳出増は困難であろう。その場合、他の財源調達に不透明性が残るばかりか、増税なしで財政拡張に固執すれば国公債の増発を誘発することも考えられる。

他方、分野別財源配分では社会福祉や教育といった社会開発分野、国防・統一分野、および「国家均衡発展計画」にもとづく地方財政への優先的支援が際立つ反面、社会間接資本（SOC）や産業・中小企業対策など経済開発分野への財政支援は弱い。つまり、MTEFは高い経済成長率によって得られる

表8 「中期国家財政運用計画(2004～2008年)」の各成果指標および財源配分計画  
(単位：兆ウォン，%)

	2004	2005	2006	2007	2008	
統合財政収支 (対GDP比)	3.3 (0.4)	5.6 (0.7)	12.2 (1.3)	28.9 (2.9)	32.8 (3.1)	
調整統合財政収支 (対GDP比)	- 7.2 ( - 0.9)	- 8.2 ( - 1.0)	- 5.4 ( - 0.6)	- 2.9 ( - 0.3)	- 0.5 (0.0)	
国家債務 (対GDP比)	204.5 (26.2)	243.4 (28.9)	271.2 (29.8)	283.5 (28.8)	296.5 (27.9)	
租税負担率	(19.8)	(19.7)	(19.8)	(19.9)	(20.0)	
国民負担率	(25.0)	(25.1)	(25.6)	(25.8)	(26.3)	
総歳入	213.1	225.6	244.9	263.0	283.7	
一般会計	119.2	124.7	136.7	148.7	161.8	
特別会計	27.2	27.9	27.5	28.4	29.2	
基金	66.7	72.9	80.7	86.0	92.8	
総歳出	196.2	208.0	220.7	234.2	250.9	
予算 (一般会計)	137.3 (121.8)	146.0 (131.5)	155.0 (140.7)	165.1 (150.7)	177.3 (161.8)	
基金	59.0	62.0	65.7	69.1	73.7	
分野別配分	教育	24.5	25.9	28.2	30.7	33.3
	SOC	27.1	27.5	28.6	29.6	30.6
	漁業村	12.3	13.4	13.7	14.0	14.2
	産業・中小企業	11.4	11.2	11.4	11.9	12.7
	社会福祉	32.4	37.0	40.6	45.4	51.2
	文化・観光	2.3	2.5	2.6	2.8	3.0
	環境	3.5	4.0	4.1	4.2	4.4
	国防	18.1	19.7	21.5	23.6	26.4
	外交・統一	1.4	1.9	2.3	2.0	1.9
	社会安定	7.6	8.1	8.5	8.9	9.4
	一般行政	25.4	26.0	25.8	26.2	26.6
	地方財政支援	18.3	19.5	21.2	23.1	25.2
	国債利子・予備費	12.1	11.1	12.3	11.9	12.2
融資支出	R&D	7.1	7.8	8.4	9.1	9.9
	情報化	2.8	2.8	2.8	3.0	3.0
	国家均衡発展	5.0	5.5	5.9	6.4	6.9
	国家サービス革新	11.2	12.9	13.9	14.9	16.0

(注) 実質GDP成長率5%(名目GDP成長率8%)，消費者物価上昇率2～3%を前提。

(出所) 大韓民国政府 [2004]。



成長果実で財政需要の増大をファイナンスし、財政の健全性や持続性を担保する計画であるものの、その実成長エンジンへの支援には消極的である。将来の成長率低減が予想されるなかで健全性を追求していくには、歳出削減に向けた努力や増税などの国民負担増にも踏み込んだ、歳出入一体の規律確立が課題となるかもしれない。

## (2) 予算編成・執行における行政改革

MTEFの導入と並行して、予算編成や執行過程にコスト意識を吹き込む各種制度改編も同時に実施されている。そのうちのひとつに「予算総額配分自律編成制度」<sup>24)</sup>がある。まず、予算当局は事前に予算総額および省庁・分野別のシーリングを設定し、トップダウン方式で各省庁に提示する。各省庁は配分される財源の範囲内で自律的に予算要求を行うことで、各省庁の具体的な政策決定の効率化が期待されている(大韓民国政府[2004: 245-248])。トップダウンによる予算割当とボトムアップ型の予算編成を調和させることで、従来の過大な予算要求の慣行を払拭し、適正な予算編成を目指すものといえる。

また「予算成果管理制度」は、各省庁が予算編成時に事業目標およびその達成度を定量化した成果指標を作成し、予算執行後はその成果・評価を外部公開するとともに、次回の予算編成への反映を義務づける制度である。これによって財政運営の効率化や予算執行における責任性および予算節減のインセンティブ付与が目論まれている(大韓民国政府[2004: 249-250])。さらに、今後はMTEFやこれら予算行政改革を基盤とする健全財政の運用自体を法制化した「国家財政法」(既存の予算会計法と基金管理基本法を統合)の制定が予定されており、財政情報の透明性確保に向け年金など各種基金の将来債務規模まで明確化する複式簿記・発生主義会計制度の導入も検討されている(具[2005: 115])。

## 2. 将来の福祉負担増への対処

### (1) 社会保険中心の福祉体系

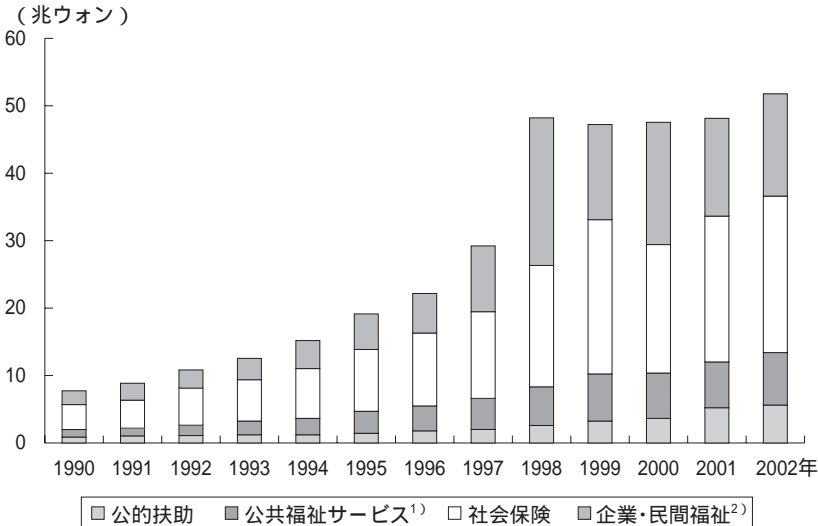
経済危機後の社会保障体系の抜本的改革やそれに呼応した福祉財政の拡大を契機として、韓国は人口高齢化という社会変動にも対応すべく、「高福祉、高負担」の「大きな政府」を標榜する西欧型の福祉国家へ変質していくのであろうか。ここで重要なのは、現在の韓国の福祉体系は、企業と労働者の拠出金によって成り立つ社会保険制度を軸としているという点である。図4から明らかなように、社会福祉支出全体において、社会保険や企業福利は圧倒的な比重を占める。これらは受益者負担もしくは民間負担である。しかも、先述のとおり社会保険への国庫寄与度は公的扶助に比べて小さい。これは、現状の「若い」人口構造ゆえに高齢化にともなう年金・医療への財政投入の自然増がまだ発生していないことや、危機後の失業・貧困対策にみられる公的扶助の拡充が要因として大きいと考えられる。

金 [ 2004 ] の論ずるように、韓国の福祉国家化においては公費支援の拡大による「高負担・高給付」は想定されず、自己負担原則に立脚した社会保険の拡充や福祉サービスにおける民間資源の動員・参与が奨励されている側面が強い(金 [ 2004: 44-45 ])。つまり、国家の財政負担を最小化しつつも、システムとしての社会保障を拡張していこうとする路線である<sup>(25)</sup>。一方で、韓国はOECD諸国のなかでも対GDP比の国民負担率が相対的に低い割には日本やアメリカに比べて租税負担率の水準は高い。これは逆に社会保障負担率の低さを示しているといえるが、このことは年金改革がまだ進行中であるなど、社会保険制度をはじめとする福祉施策が発展あるいは成熟化の途上段階にあるからにほかならない。

### (2) 福祉負担の適正化

福祉費用の自己負担は、「生産的福祉」の理念に込められた応能主義やワー

図4 制度別社会福祉支出の推移



(注) 1) 大半は保健医療サービスや職業訓練など勤労福祉サービスへの政府拠出金。

2) 大部分は企業の法定退職金で占められる。

(出所) 高敬煥ほか [2004]。

クフェア原理と相通ずるものである。将来的に人口高齢化の影響で、医療保険や国民年金を中心とした社会保険制度の急激な成熟化が感知されながら、その根底には伝統的に維持されてきた健全性優先の財政保守主義が残存していることも看過できない。しかし、社会保険料の引き上げだけで対応するのは現実的でないかもしれない<sup>26)</sup>。公費負担をとまなわない社会保険方式への過度な依存は、企業や労働者の過大な保険料負担増となって設備投資や消費などを阻害するだろう。とくに、企業にとっては法定退職金の積立負担率8.3%もあるため、非賃金労働費用負担はさらに加重される。企業の社会保険負担の忌避が、非正規労働化や新規雇用の抑制、リストラ、海外移転などを加速化させることにつながりかねない。流動化した労働市場や不安定な雇用体系下では、安定した雇用契約関係を基本前提として設計された社会保険制度はもはや十分に機能しないばかりか、失業者や貧困層の増大は逆に失業給

付や公的扶助などの財政支援を拡大させる要因ともなる。第5章で論じられたような国民年金における死角地帯の問題は、社会保険制度の限界を示す端的な事例であろう。

いずれにせよ、高齢化の進展とともに趨勢的な増大が危惧される社会福祉コストを今後誰がどのような形で負担していくのかという問題は避けて通れない。福祉のほかにも経済開発や教育、防衛費負担など依然として優先度の高い財源配分先が存在するなかで、高齢化がいまだ本格化していない現在は、健全化の意向から財政負担の最小化を念頭に置いた福祉戦略が採用されている。しかし、社会保険を含む社会保障全般への財政投入が少なければ、所得移転政策としての不平等改善や所得保障には力不足なため<sup>(27)</sup>、国民の福祉ニーズを充足させ、所得再分配効果を高めるには、他の重点分野とのバランスを考えながら国家の財政負担増の道を選択していかざるをえない。

その場合、追加的な財源確保の問題に常に直面することになるが、現状では増税措置への抵抗はきわめて強く、国債増発による調達も将来世代への負担転嫁となるため、健全性を重視する韓国の財政運営にとっては現実的でもなければ賢明でもない。福祉費用の負担をめぐる議論は、国民レベルでも政治的発言力の違いや既得権益の有無も絡んで世代間・階層間での葛藤や摩擦が生じやすいため、合意形成を導くのが非常に困難な問題である。福祉負担の適正化議論を成熟させていくことは、近い将来本格的な高齢化社会に突入する韓国にとっては切実な課題であろう。

## おわりに

1980年代から堅守してきた均衡財政原則を一時的に脱し、赤字運営の犠牲を払いながらも経済危機のバッファの役割を果たした韓国財政は、現在新たな変革への過渡期にある。さまざまな財政需要増大の財源を経済成長に求める経済開発期の財政運用の色彩を部分的に引きずりながらも、福祉財政の

大膨張が目前に迫っていることで財政運営の効率化とスリム化が至上命題となっている。北朝鮮との対峙関係のなかで固定化する防衛・統一関係費用への財政需要という特有の事情を除外すれば、その姿は高齢化にともなう福祉施策の拡充が歳出拡大を構造化させた、日本のいわゆる「福祉元年」(1973年)の時代背景とオーバーラップする面もある。韓国で65歳以上の高齢人口比率が7%を超えたのは2000年であったが、日本では1970年であった。その後日本は、バブル期を挟んで経済成長が逡減するなかで社会保障や公共事業へ総花的に財政支出を拡大するとともに、景気対策として大幅な減税や補正予算編成などの財政措置も講じてきた。その結果、税収不足の穴埋めのため公債発行に拍車がかかり、財政状況が危機的に悪化していったことは改めて言及するまでもないが、韓国の場合、その日本の前轍を踏まないための政策努力が今まさに求められている時期である。それこそが後発国の利益として、韓国が裨益すべき部分でもある。

経済危機のショックから早期に立ち直って久しい現在では、経済社会のいたるところで危機の記憶はもはや過去のものとして風化しつつある。そのようななかで、伝統的に財政規律を重んずる韓国財政は、経済危機の経験を教訓として堅持しえる数少ない部門のひとつである。それは、皮肉にも経済危機という「衝撃」が保守的だが健全な財政運用の重要性を改めて認識させ、「良き前例」を作ったからにはほかならない。その意味で、国内外の経済社会と件の変化や不確実性の増大に対応する安定化装置としての財政の役割は依然重要であり、財政圧迫要因の台頭に備えた財政健全性の維持・確保が今後とも求められる。したがって、少子高齢化という人口変数を織り込んだ福祉財政の拡充も、健全化を念頭に置いた財政規律の枠内で図られる必要がある。

一方で経済環境が構造的に変化していくなかでは、景気対策として財政政策に依存しすぎれば、資源配分や所得再分配といった機能に支障をきたしかねない。収支ギャップを埋めるべく国債を増発し、その結果財政赤字や国家債務が累積していけば、日本のように財政機能の硬直化を招くばかりか、債務負担を次世代に先送りすることになる。そのような事態を回避するために

も、近年始動したMTEFのようなフローの財政配分計画の策定とともに、ストック面でも国家財政の資産・負債状況をより適正に把握し、コスト認識を高めるべく公会計改革への取り組みも欠かせない。とくに、一般会計のみならず肥大化する特別会計や各種基金の動向も含めた国の貸借対照表（バランスシート）作りは、発生主義や将来推計の手法も取り入れることで、財政事情の透明性確保に加えて国民に対するアカウントピリティ（説明責任）の向上にも資するものとなる。経済的豊かさへの要求、所得格差の是正といった分配要求、高齢化社会での福祉要求など国民の国家財政への期待や要求水準が今後いっそう高まることが予想されるなかで、それらを現実の経済・財政状況に適合させながら、国家と国民の公平な負担配分を図っていくことが、財政健全性および持続性を担保することにつながるであろう。

〔注〕

- (1) 韓国の財政は、主に中央政府の一般会計と特別会計、政府管理基金、そして食糧管理・鉄道・通信・調達などの公企業会計から構成される（鞠 [ 2005 ]）。IMFの「政府財政統計便覧」（A Manual on Government Finance Statistics）にもとづく「統合財政」の範囲には、中央政府の一般会計とその他特別会計、政府管理基金、歳入歳出外、非金融公企業の企業特別会計が含まれている。しかし、地方財政は予算編成および決算作成の時差、会計科目の相異などを理由に除外されている（財政經濟部 [ 各年b ]）。本章では、韓国の財政構造を基本的に上記の統合財政の定義に沿って取り扱うこととする。
- (2) 1960年代から1970年代にかけては対外志向的な輸出振興政策および重化学工業化戦略、1980年代には物価安定化や国際収支の改善、1990年代には国際競争力強化や民主化・自律化・開放化への要求に対応して財政運営が図られてきた。
- (3) 財政投融资の財源には、一般会計からの転入金や預託金のほかに、借款資金、請求権資金、対充資金（援助物資の国内販売利潤）など海外財源で調達された財政資金運用特別会計（1962～73年）、経済開発特別会計（1962～76年）、資金管理特別会計（1977～87年）、さらに1970年代の重化学工業化の促進に寄与した国民投資基金（財源は主に各金融機関の預金預託）、国民住宅基金（政府出捐、職域年金基金、住宅債券などが財源）など、多種多様な特別会計や政府管理基金が活用された（韓国財政40年史編纂委員会 [ 1991: 445-519 ]）。
- (4) 歳入政策という観点からみた場合、経済開発に必要な投資財源確保のため、

- 「開発税制」が早期に確立されたことも特筆される。具体的には、国税庁設立（1966年）、付加価値税導入（1977年）、防衛税（1975年）・教育税（1982年）といった目的税新設などがあげられる。これらの租税改革は、一般会計歳入に占める税収の高シェアをもたらし、安易な借入や国公債発行を防いできた側面もある（ペグクファン [2002: 69]）。
- (5) 政府はそれ以外にも、企業に対する価格引き下げ要請や労働者に対する賃金引き上げの自制、農民に対する農業補助金減額の受け入れなど、インフレ抑制に積極的に乗り出すとともに、財政赤字縮小のために公務員俸給や米穀買入価格の凍結を断行した（司空 [1994: 72-73]）。また、歳出削減のためにゼロ・ベース予算編成制度や中期財政計画制度を1982年に導入して財政運用の節制を試みた（イヒョング・チョンスン [2003: 106-108]）。
- (6) 1987年の民主化以前には政府の社会開発への対応や国民の福祉ニーズが全くなかったわけではない。実際に公務員年金（1960年）、軍人年金（1963年）、医療保険（1963年、1976年改正）、私立学校教員年金（1973年）、国民福祉年金（1973年、1986年廃止）といった社会福祉制度の導入や改正が行われた。しかし、これら福祉立法は広く一般国民を対象としたものではなく、政権の支持基盤を成した一部の特権階層に重点を置いた福祉制度であったことや、適用や施行令の不備が目立ったこと、さらに経済開発の推進や政権の正当性確保のための政治的道具として用いられた面も強かった（ナム [2002: 9-16]）。
- (7) 基本的に個人および労働者と企業の自己負担を原則とする社会保険制度の整備や民間事業体による各種社会福祉サービス関連制度の改正が民主化後いち早く着手されたことは、政府負担を軽減しながら福祉財政を合理化するという意味で、国家非介入的・市場順応的な福祉政策の一環と考えられよう。また他方では、国民年金基金が公共資金管理基金を経由して公共投資の財源に流れるという、福祉資金を国家権威によって恣意的に利用する「開発主義」の思想も残っていた（ナム [2002: 19]）。
- (8) たとえば、李載殷 [2001]、羅城麟 [2004]、チョンジュソン [2004] など。
- (9) それでも政府は、統合財政収支の均衡または若干の黒字の達成を目標として、対GDP比1.5%程度の財政上の対応措置を検討していた。たとえば、歳入面では付加価値税の税率引き上げや法人税にかかる非課税減免の縮小、所得控除の縮小、歳出面では経常支出の削減や民間企業部門への支援金カットなどがあげられる（李載殷 [2001: 68]）。実際にはそれらは見送られ、公務員俸給の凍結および減額措置、特別消費税の引き上げによる所得非弾力的な物品（タバコ、石油製品など）への課税強化といった政策がとられた（Chung and Eichengreen [2004: 117]）。また、景気悪化による歳入減を見越して、1997年11月には8700億ウォン、翌1998年3月には1兆3600億ウォンの歳出削減を骨子とした減額補正予算が編成されたことから、政府の均衡財政運営に対する強い執着がうか

がえる。

- (10) 危機後の財政運用では、財政当局は「事後的な」財政均衡を達成しやすくする措置として本予算段階での歳入を過少計上する傾向にある(チョンジュソン [2004: 309])。財政再建期の場合、これに加えて景気回復による税収の自然増もプラスに作用した。
- (11) 通常の統合財政収支から社会保障基金(国民年金基金、私学年金基金、雇用保険基金など)の積立金、公的資金の損失補填で発行された国債残高および公的資金などの債務償還額を除外している。とくに、社会保障基金はその拠出・給付構造や制度の成熟段階によって大規模な黒字や赤字が発生することもあり、その場合全体の統合財政収支に大きな影響を及ぼすためである。
- (12) しかし、これまでの財政政策の乗数効果はきわめて限定的であったとみられる。韓国銀行のマクロ経済モデルによるシミュレーション(2001~03年対象)では、財政支出1兆ウォン増加のGDP押し上げ効果はプラス0.08ポイント(1997年のモデルではプラス0.33ポイント)と、コール金利0.25%引き下げ(プラス0.12ポイント)より低く、対ドル・ウォンレート1%上昇(プラス0.06ポイント)よりは高い結果が得られている(韓国銀行[2005])。
- (13) 財政赤字の持続可能性を考える場合、一般的に名目GDP成長率と長期金利の比較を用いることが多い。それはプライマリーバランス(税収など公債金収入以外の歳入-元利払いなど債務償還費を除いた歳出)がゼロであっても、利払い費分だけ追加負担の圧力が加わり、そのスピードは利子率に対応するとともに、債務償還の財源となる税収は名目GDP成長率に対応するためである。韓国の場合、経済危機前後の1997年と1998年を除いて名目GDP成長率は長期金利(国民住宅債券1種の5年物債券金利)を上回っており、また一般会計のプライマリーバランスも対GDP比1%前後の黒字で推移しており、現状だけで判断すれば財政赤字が発散していく余地は少ないといえる。
- (14) 公的資金の投入と金融支援が急ピッチに進行した第1次期(1997~99年)に64兆ウォン、大宇ショックの発生を受けて公的資金の管理体系が改編された第2次期(2000~01年)には40兆ウォンが投入された。そして現在は、金融機関の民営化推進を背景に公的資金の回収および償還が本格的に開始された第3次期(2002年~)にあたる(公的資金管理委員会[2004: 12-18])。
- (15) それまで両基金は、財政融資特別会計から利払いのための財政融資を受けてきた(公的資金管理委員会[2004: 169])。
- (16) 2005年6月末現在、預金保険基金から43兆4000億ウォン、不良債権整理基金から16兆ウォンが償還され、公的資金償還基金から両基金への出捐金(財政負担)は利子負担も含めて36兆ウォンに達している(公的資金管理委員会[2005])。
- (17) 勤労基準法第34条1項において「使用者は継続勤労年数1年に対して30日分以上の平均賃金を退職金として退職する勤労者に支払うことができる制度を



設定しなければならない。ただし、勤労年数が1年未満の場合にはこの限りでない。」と定められるように、企業には労働者への退職金支給が法律で義務づけられている。国民年金の老齢給付が本格化していない韓国では、法定退職金が老後所得保障の主たる手段としても定着している。

- (18) 医療保険財政は2001年に2兆4088億ウォンの収支赤字を記録した。この背景には、2000年に政府によって断行された管理運営組織の完全統合や医薬分業の導入に反対した医師らが長期ストライキを行ったため、その対処として政府が診療報酬費を大幅に引き上げたことがある。このことが医療保険制度に対する国民の不信を招き、政府の責任を問う声も上がった。その結果、政府は保険料率の引き上げに失敗し、2002年から国庫負担の増大を招くにいった（金龍夏 [2003: 204]）。医療保険財政は、国庫補填を受けて初めて2003年と2004年にそれぞれ1兆794億ウォンと1兆5679億ウォンの黒字を達成している現状である。
- (19) 前述のように、地方財政は中央政府および統合財政の範疇から除外されるため、地方税収は一般会計および統合財政の歳入項目には属さない。国税と地方税の税収比率は約8対2で、しかも地方財源の60%以上は地方交付税や国庫補助金など中央からの移転財源や税外収入および地方債など自主財源以外のものである。したがって地方財政の自立度はきわめて低く、韓国財政は中央集権的な構造となっている（鞠 [2005: 171]）。このため、ここでは国税を中心に歳入構造を論じている。
- (20) 「クレジットカード所得控除制度」は、年間のクレジットカード使用額が総所得額の10%を超過する場合、超過金額の20%を課税標準額から控除するもので（限度額は500万ウォン）、その経済効果は大きかった。民間消費支出に占めるクレジットカード利用額は、経済危機以前には10%前後であったものが、2001年には55%まで上昇するほどであった（イマヌ・コヨンイル [2002]）。
- (21) クレジットカードを政策手段として活用した税収増大効果は、付加価値税・事業所得税・法人税を合わせて2000年には6606億ウォン、2001年には1兆7009億ウォンにのぼると推計されている（イマヌ・コヨンイル [2002]）。
- (22) 2006年上半年中に財政当局は、現在160項目にも及ぶ租税減免制度のうち120項目を妥当性・実効性の観点から再検討し、部分的に縮小・廃止に踏み切ることを発表している（『毎日経済新聞』2006年1月23日）。また、盧武鉉大統領は2006年の新年記者会見において、福祉分野での財政需要の増大に鑑みて現在の減税策の妥当性を検討する必要があると言及している。
- (23) ここでは、少子高齢化社会の到来を背景とした福祉需要の増大や公的年金問題、金融部門の構造調整で投入された公的資金の償還問題および政府保証債務の増加、朝鮮半島情勢の偶発性を考慮した国防費および統一費用負担、経済成長の鈍化にともなう歳入基盤の脆弱化などが想定されている（Kim

[ 2004: 25-26 ]}。

- ②4) 公正取引委員会、国税庁、関税庁、調達庁の4機関のみで試験的に実施された2003年度の試行期間を経て、2004年度からは48の中央官庁全体（ただし国会、大法院、憲法裁判所、中央選挙管理委員会を除く）で実施されるようになった（大韓民国政府 [ 2004: 246-247 ]}。
- ②5) この点は「韓国福祉国家性格論争」において、福祉分野での国家（政府）の役割を単に社会保障体系の構築者およびその制度・執行管理者としてか、あるいは社会保険制度への財政投入や公的扶助など公費負担まで含めた財政支援者として捉えるかで議論が分かれる争点のひとつともなっている。「韓国福祉国家性格論争」に関しては、武川・金 [ 2005 ] などに詳しい。
- ②6) 文亨杓 [ 2004 ] の推計によれば、高齢化による福祉費用の増大を、増税をとまわずに社会保険料の引き上げで賄う場合、4大社会保険の合計保険料負担率（対総賃金比）は2004年現在の16.14%（使用者9.09%＋被用者7.06%）から2010年には18.44%（10.27%＋8.17%）、2020年には22.74%（12.42%＋10.32%）、2030年には27.06%（14.58%＋12.48%）まで跳ね上がるとされる（ただし雇用保険と産災保険料率は据え置くものと仮定）。
- ②7) この点は、第4章にも示されるように、韓国は租税や社会保障制度といった所得再分配政策を通じたジニ係数の改善率が諸外国と比較して圧倒的に低いことから確認できる。

## 〔参考文献〕

### 日本語文献

- 伊東和久 [ 1995 ] 「財政金融システム」(金宗炫・大西健夫編『韓国の経済 革新と安定の開発戦略』早稲田大学出版部)。
- 金早雪 [ 2004 ] 「IMF体制と韓国型福祉国家」(国立社会保障・人口問題研究所編『海外社会保障研究』Spring2004, No.146, pp.43-53)。
- 具正謨 [ 2005 ] 「韓国財政の現状と課題」(日本財政学会編『グローバル化と現代財政の課題 財政研究第1巻』有斐閣)。
- 鞠重鎬 [ 2005 ] 「韓国財政の仕組みとその政策課題」(環日本海経済研究所 ERINA 編『現代韓国経済 進化するパラダイム』日本評論社)。
- 司空壹 [ 1994 ] 『韓国経済新時代の構図』東洋経済新報社。
- 世界銀行(白鳥正喜監訳・海外経済協力基金開発問題研究会訳)[ 1994 ] 『東アジアの奇跡 経済成長と政府の役割』東洋経済新報社。
- 高安雄一 [ 2005 ] 『韓国の構造改革』NTT出版。
- 武川正吾・金淵明 [ 2005 ] 『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』東信堂。

- 鄭在哲 [ 2005 ] 「 韓国における經濟危機と社会保障制度の成立 」 ( 法政大学大原社会問題研究所編 『 大原社会問題研究所雑誌 』 No.562・563, pp.49-64 ) 。  
 ナム・チャンソブ [ 2002 ] 「 韓国福祉制度の展開過程とその性格 」 ( 金子永子編訳 『 韓国の社会福祉 』 新幹社 ) 。

韓国語文献

- 經濟企画院予算室 [ 各年 ] 『 財政關聯統計集 』 。  
 高敬煥・張英植・勝又幸子 [ 2004 ] 『 韓・日社會福祉支出推計 ( 2001年 ) 』 保健福祉部・韓国保健社会研究院。  
 高英先・許碩均・イミョンホン [ 이명헌 ] [ 2004 ] 『 중기재정 관리체계의 도입과 정착 [ 中期財政管理体系の導入と定着 ] 』 韓国開發研究院。  
 公的資金管理委員會 [ 2004 ] 『 2004年 公的資金管理白書 』 。  
 [ 2005 ] 『 2005年 公的資金管理白書 』 。  
 企画予算処 [ 各年a ] 『 豫算概要 』 。  
 [ 各年b ] 『 豫算概要 參考資料 』 。  
 金龍夏 [ 2003 ] 「 고령화에 따른 사회보장지출의 정부재정에 대한 효과 분석 [ 高齡化による社会保障支出の政府財政に対する効果分析 ] 」 ( 崔慶濂・文亨杓・辛仁錫・韓震熙編 『 인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제 ( ) ] [ 人口構造高齡化の經濟的影響と対応課題 ( ) ] 』 韓国開發研究院 ) 。  
 大韓民國政府 [ 2004 ] 『 2004 ~ 2008년 국가재정운용계획 [ 2004 ~ 2008年 國家財政運用計畫 ] 』 。  
 羅城麟 [ 2004 ] 「 재정정책의 평가와 정책과제 [ 財政政策の評價と政策課題 ] 」 ( 韓國經濟의 分析 [ 韓國經濟の分析 ] 』 第10卷 第3号, pp.125-166 ) 。  
 文亨杓 [ 2004 ] 「 복지정책의 투자 우선순위 및 정책개선과제 [ 福祉政策の投資優先順位および政策改善課題 ] 」 ( 高英先編 『 재정지출의 생산성 제고를 위한 연구 [ 財政支出の生産性提高のための研究 ] 』 韓国開發研究院 ) 。
- 朴炯秀・崔濟旭・金珍 [ 2004 ] 『 우리나라 중장기 건전재정운영을 위한 연구 ( ) 』  
 중기재정계획의 실효성 제고방안 [ 我が国の中長期健全財政運営のための研究 ( ) 』 中期財政計画の実効性提高方案 』 韓国租稅研究院。
- ペグクファン [ 배국환 ] [ 2002 ] 「 외환위기 극복 이후의 재정역할과 과제 [ 外換危機克服以後の財政役割と課題 ] 」 ( 文亨杓・姜文秀編 『 2002년도 국가예산과 정책목표 [ 2002年度國家予算と政策目標 ] 』 韓国開發研究院 ) 。
- イマヌ・コヨンイル [ 이만우・고영일 ] [ 2002 ] 「 신용카드 지원제도의 세수증대효과 분석 [ 信用카드支援制度の稅收増大効果分析 ] 」 ( 『 公共經濟 』 第7卷第2号, pp.165-194 ) 。
- 李載殷 [ 2001 ] 「 ' 國民의 정부 ' 조세, 재정정책의 특징: 평가와 과제 [ ' 國民의政府 ' 租稅, 財政政策の特徵: 評價と課題 ] 」 ( 『 財政論集 』 第15卷第2号, pp.53-95 ) 。

- イヒョング・チョンスンフン [이형구·진승훈] [ 2003 ] 『조세·재정정책 50년 증언 및 정책평가 (租稅·財政政策50年 証言および政策評価)』 韓国租稅研究院。 財政經濟部 [ 各年a ] 『決算概要』。 [ 各年b ] 『韓國統合財政收支』。 [ 各号 ] 『財政·金融統計』。
- チョンジュソン [진주성] [ 2004 ] 「재정기조의 평가: 정책기능과 건전성 (財政基調の評價: 政策機能と健全性)」 (『公共經濟』 第 9 卷 第 2 号, pp.293-315 )。 韓國銀行 [ 2005 ] 『한국은행 분기 거시계량경제모형의 재구축 (韓國銀行 分期 巨視計量經濟模型の再構築)』。
- 韓國財政40年史編纂委員會 [ 1991 ] 『韓國財政40年史 第七卷 財政運用의 主要課題別分析 (韓國財政40年史 第七卷 財政運用의 主要課題別分析)』 韓國開發研究院。

#### 英語文献

- Chung, Duck-Koo and Barry Eichengreen [ 2004 ] *The Korean Economy Beyond the Crisis*, Edward Elgar.
- Coe, David T. and Se-Jik Kim [ 2002 ] *Korean Crisis and Recovery*, IMF and KIEP.
- Kim, Dong Yeon [ 2004 ] "Key Issues for Introducing MTEF and Top-down Budgeting in Korea," *Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency*, Korea Development Institute and The World Bank.