

文在寅政権の社会保障改革と 財政負担の増大

渡邊 雄一

はじめに

2017年5月、進歩系政権として政権交代を果たした文在寅政権は、当初より雇用対策や所得分配の改善、弱者保護などを重視して分配色の強い政策を展開していった。労働政策において、最低賃金の大幅上げや公的部門での雇用創出などに注力したことはその最たるものであった。社会保障の分野においても、既存の制度の拡張や新規制度の導入などを通じて、実際に社会保障の恩恵を受けられる対象者を拡大するとともに、彼らへの給付水準を高めることで国民全体にとってより普遍的な福祉の充実を図ることをめざした。そうしたなかで、2020年2月から始まった新型コロナウイルス感染症の流行拡大やその長期化が、文政権の社会保障改革にとって1つの転機となった。そして、社会保障関連の政府予算規模は文政権下で飛躍的に増大した。

文政権は発足当初から、社会保障政策の中心的課題に「包摂的福祉の実現」や「保障性の強化」を掲げ、とりわけ既存の諸制度の対象や適用範囲から漏れ落ちる弱者の救済という意味合いで「死角地帯の解消」に重きをおいてきた。しかし、後述するようにコロナ禍で最も打撃を受けた非正規労働者や自営業層などの不安定就業者の救済にとって、既存の社会保障の枠組みでは十分なセーフティーネット機能を果たすことができなかった。したがって、コロナ下における労働市場の危機的状況は、文政権の社会保障における政策課題の真意を凶らずも浮き彫りにしたと同時に、社会保障改革の真価がより問われる局面に至ったといえる。本章では、コロナ禍を経験した文政権の社会保障改革について、当初の政策理念・目

標や政策課題を紐解きながら、コロナ前後をまたぐ政権期間中におもにどのような施策を行ってきたのかを明らかにする。具体的には、コロナ禍を機に加速した雇用のセーフティーネット改革、執権当初より進められてきた税方式による所得保障制度の拡大および「文在寅ケア」と呼ばれる健康保険改革を取り上げる。そして、一連の社会保障改革によって増大圧力がかかる財政負担の問題について、政府予算の推移や悪化する財政状況、財政運営における対応策などをみていく。なお、本章は文政権の任期終了時である2022年5月までを対象とする。

本章の構成は、以下のとおりである。第1節では、文政権の社会保障政策の理念や目標、政策課題について、政権発足直後に発表された「国政運営5カ年計画」やその後に策定された「第2次社会保障基本計画（2019～2023）」を手がかりに、その内容を振り返る。第2節では、コロナ下で加速していった雇用のセーフティーネット改革について、「全国民雇用保険」の推進、新たな失業扶助制度である国民就業支援制度の導入、勤労奨励税制（Earned Income Tax Credit：EITC）の拡充を取り上げる。第3節では、税方式による所得保障制度の拡大について、公的扶助制度である国民基礎生活保障制度の拡充、児童手当の新規導入、貧困層の高齢者に支給される基礎年金の引上げなどをみていく。第4節では、医療保障の拡充策として推進されている、いわゆる「文在寅ケア」と呼ばれる健康保険改革について考察する。第5節では、一連の社会保障改革やコロナ対応によって負担圧力が強まる財政問題について、社会保障予算の増大や財政赤字が続く状況を確認しながら、持続的な財政運営に向けた政府の取り組みを取り上げる。最後に、社会保障・福祉の拡張はもはや政権の色を問わず既定路線となるなかで、次期政権への展望を考えるとともに、文政権の社会保障改革が韓国の福祉国家の進路にとって転換点となり得るかについて検討してみたい。

1

文在寅政権の社会保障政策の理念・目標と政策課題

1-1. 「国政運営5カ年計画」

文政権の社会保障政策の出発点は、政権発足直後の2017年7月に発表された「文在寅政府 国政運営5カ年計画」のなかに見出すことができる。そこには文

政権がめざす福祉国家のビジョンとして、包容的福祉の実現が描かれていた。「国政運営5カ年計画」では、市場経済の自由競争において必然的に勝者と敗者に分断される不平等な状況下で、社会経済的な平等性の増進や人間としての尊厳の維持、社会構成員の連帯強化を通じた国民統合を推進するべく、包容的福祉国家を模索する必要があると説明されている（国政企画諮問委員会 2017）。さらに政府は、包容的福祉（国家）の概念として「どの社会階層においても疎外されることなく、経済成長の果実と福祉を等しく享受し、個々人が自身の役割と潜在力を最大限に発揮できる国」という定義づけを加えている（保健福祉部 2017b）。またキムテワンほか（2019）は、包容的福祉が単に対象者を発掘して給付や福祉サービスを提供する従来の福祉政策の枠組みを超えて、制度運用の過程で機会が公平かつ公正に与えられ、結果的に諸制度の対象や適用から漏れ落ちる死角地帯が存在しない社会をめざすものであるとしている。

つまり、文政権の政策理念にあった社会保障分野における包容性の実現とは、社会保障の恩恵を受けられる対象者を拡大して給付水準を高めることによって国家責任において国民に対する福祉の保障性を強化するとともに、既存の制度下では救い上げることのできない弱者がおかれた死角地帯を解消し、社会経済的な格差や不平等を是正することにある。「国政運営5カ年計画」における包容的福祉の具体的な政策目標には、たとえば次のようなものがあつた。所得保障に関わる領域では、公的扶助制度である国民基礎生活保障制度（日本の生活保護制度に相当）における扶養義務者基準¹⁾の適用除外や段階的廃止、児童手当の新規導入、若年層の就業問題に対して青年求職促進手当の支給、高齢者向けの基礎年金および障害者年金の引上げなどが主要な政策とされた。また、社会保険制度では国民年金や雇用保険などにおける死角地帯を解消し、社会保険料の支援事業に健康保険を追加するほか、高齢化に向けた対策としては国民年金と基礎年金の給付水準の適正化、公共部門における高齢者の直接雇用事業の拡大などが挙げられていた。そして、医療保障の分野ではこれまで適用範囲が狭いとされてきた保険診療の拡大や国民の医療費負担の軽減、高齢化によって増大する認知症患者への支援拡充、

1) 受給対象になるには、一親等の直系血族やその配偶者に扶養義務者がいないか、いても扶養能力がなく扶養を受けられないことが条件となる。

地域医療体制の整備などが具体的な政策目標として立てられていた。

なお、「国政運営5カ年計画」には社会保障政策を含めた主要な国政課題の遂行にかかる財政投資計画や財源調達案についても付記されている（国政企画諮問委員会 2017）。その財政規模は2018～2022年の5年間で178兆ウォンと見積もられており、そのうちで社会保障関連の所要規模は最も大きい77兆4000億ウォンであった²⁾。財源調達の計画については、全体の178兆ウォンのうち歳入の拡充による部分が82兆6000億ウォン、財政支出の効率化や調整、比較的資金に余裕のある基金の活用など歳出の節減による部分が95兆4000億ウォンという内訳であった。ただし、このような財源調達案については歳入規模拡大への踏み込みが弱く、またその大部分は税収の自然増を前提とした国税収入に依存したものであることから、やや楽観的との指摘を免れなかった。

1-2. 「第2次社会保障基本計画（2019～2023）」

文政権の社会保障政策の理念や目標は、その後に発表された「第2次社会保障基本計画（2019～2023）」において具体的な政策課題として落とし込まれることになった。社会保障基本計画は社会保障基本法に基づいて5年ごとに策定されるものであり、社会保障政策の基本目標や中長期的な推進方向、政策遂行に必要とされる財源規模やその調達方法などが盛り込まれる。今回の「第2次社会保障基本計画（2019～2023）」は政権発足から2年弱が経過した2019年2月に発表されたこともあり、前述した「国政運営5カ年計画」で掲げられた包摂的福祉を具現化した、いわば社会保障政策のグランドデザインと呼べる。表5-1にあるように、同計画では「国民すべてがとともにより良く生きる包摂社会」が長期ビジョンに設定され、その達成に向けた推進課題は、①雇用・教育、②所得、③健康、④社会サービスの4つの分野から構成されている（保健福祉部 2019）。

具体的な政策課題の内容は、先の「国政運営5カ年計画」で示されたものとなる程度は重複しているものの、より踏み込んでいることが特徴的である。たとえば、雇用に関する分野では社会保険である雇用保険や産業災害補償保険の適用対

2) ただし、これは毎年度経常的に編成される予算に追加的に投入される財政規模という意味合いが強い。

表5-1 「第2次社会保障基本計画(2019~2023)」における主要な政策目標と推進課題

ビジョン	国民すべてがともにより良く生きる包容社会			
推進原則・戦略	包容的社会保障体系の構築		社会保障制度の連携・調整の強化	
	地域社会を中心としたサービス利用体系の構築		包容と革新の相互補完体系の構築	
推進課題	教育・雇用	所得	健康	社会サービス
	①人的資源の力量向上および差別のないスタートラインの提供	①脆弱階層向け公的扶助制度の役割強化	①健康保険の保障強化および健康保障の持続可能性の向上	①ライフサイクル別・対象別の社会サービスの拡充
	②雇用のセーフティネット拡充および積極的な労働市場政策の強化	②勤労年齢層向け所得保障体系の拡充	②必須医療保障	②地域社会中心のサービス保障体系の構築
	③労働市場での格差是正およびワーク・ライフ・バランスの達成	③老後所得保障体系の拡充	③予防的健康管理体系の構築	③社会サービス供給体系の公共性強化および信頼性の向上

(出所)保健福祉部(2019)より筆者作成。

象の拡大を通じた死角地帯の解消、失業給付の支給水準・期間の拡大、失業扶助制度や青年求職活動支援金の導入によるワーキングプアや若年層に対する就業・生活支援などが挙げられる。所得保障の分野では、国民基礎生活保障制度における扶養義務者基準の段階的廃止などによる包括範囲の拡大、就労を通じた貧困状態からの脱却支援を図る勤労奨励税制（EITC）の拡充、低所得高齢者向けの基礎年金の段階的引上げおよび国民年金による所得保障の機能強化（低所得者や子育て世帯向けの保険料支援など）などが盛り込まれた。健康保障の分野では、保険外診療の段階的な保険給付化による健康保険の保障強化や、地域間における医療格差の是正に向けた公的な医療サービス体制の拡充などが挙げられるほか、社会サービス分野でも保育施設や介護福祉施設といった社会サービス供給体制の公共性強化、日本の地域包括ケアシステムを見立てた地域社会統合ケアモデルの開発や、地域社会が中心となった保健医療とケア・介護サービスの連携強化などが盛り込まれている。

文政権末期の2022年現在において、こうした政策課題の多くは実際に既存制度の拡充や新規制度の導入などの形で実現されるに至り、後述するように新型コ

新型コロナウイルス感染症の感染拡大が一部の制度導入を加速させたといえる。また、「第2次社会保障基本計画（2019～2023）」においても「国政運営5カ年計画」の場合と同様に、計画期間にわたる財政投資規模や財源調達案が記されている（保健福祉部 2019）。それによると、5年間の財政規模は332兆1000億ウォンと推計されており、そのなかで最も比重が大きいのは、全体の3分の1強を占める所得保障の分野であった³⁾。しかし、ここでも財源調達については既存の歳出・支出構造の調整や事業の効率化、歳入基盤の拡充にとどまり具体性に乏しいほか、所要財源は事業を担当する各所管部署（日本の厚生労働省に相当する保健福祉部や雇用労働部など）の国家財政運用計画に反映されるとして曖昧さが残るものであった。

2 雇用のセーフティーネット改革

2-1. 「全国民雇用保険」の推進

韓国においても、就業者の失業や失職による所得減少のリスクに備え、失業時に失業給付の支給や再就職支援などを行う雇用保険が社会保険方式⁴⁾として導入されている。ただし、労働者が雇用保険に加入する場合、雇用主との雇用関係が明確であるとともに、雇用主や事業所の専属性が前提条件となる。1995年に導入された雇用保険は、これまで適用範囲の拡大によって加入率を高めてきたとともに、失業給付の引上げやその支給期間の拡大および支給要件の緩和などの制度改善を図ってきた⁵⁾。しかし、韓国ではもともと自営業者の割合が諸外国と比べて高く、また産業構造の変化に伴って労働市場では非正規労働者以外にも、イン

3) 次に財政規模が大きい分野は社会サービスで、その後に雇用・教育、健康が続く。ただし、ここで推計された財政規模は社会保障全体の支出規模を意味するものではないことに注意が必要である。

4) 社会保険方式とは、被保険者（被用者）や事業者（雇用主）から拠出された保険料をおもな財源として給付を行う方式である。それに対して、税方式とは文字どおり国民から徴収する租税を財源に給付や保障を行う方式のことである。

5) 文政権下においても、直近の2019年には失業給付にかかる保険料率の引上げにあわせて、失業給付の支給期間の延長や支給水準の引上げが行われた。

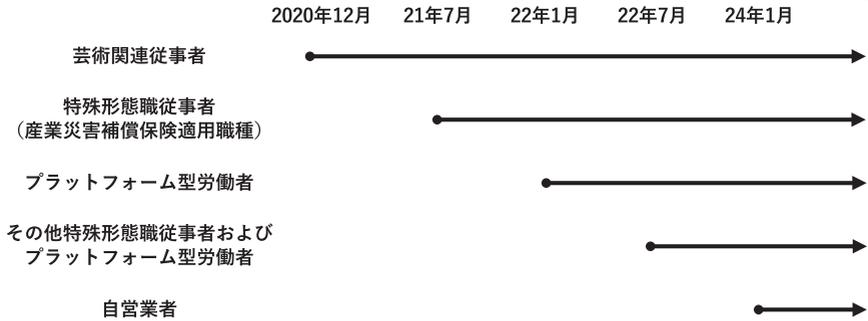
ターネット上のプラットフォームを介して単発の仕事を複数請け負うようなギグワーカーやフリーランスといった労働者が近年増えている。そうした背景から、雇用保険の被保険者数は2020年現在で全体の就業者数に対して5割程度（約1400万人）の低い水準にとどまり、セーフティーネット機能の働かない死角地帯が比較的大きい社会保障制度として認識されている⁶⁾。政府は2012年から自営業者に対して任意加入可能な雇用保険を用意し、その保険料支払いを助成する制度もあわせて実施しているものの、保険料率は一般の被用者よりも高く設定され、何よりも彼らは加入することで自らの所得や資産を捕捉されることを忌避する傾向にあることから、現状で自営業者の雇用保険加入はまったく進んでいない。

こうした不安定な雇用のセーフティーネット問題が現実のものとなったのが、2020年から始まったコロナ禍であった。労働市場では2020年から2021年初めにかけて就業者数の大幅な減少や失業者数の増加に見舞われ、その影響は就業が不安定で低賃金の非正規職（臨時・日雇い職など）や自営業層などに集中した。政府がとった緊急経済対策のうち雇用対策の中心は、在職者や休職者向けの雇用維持支援策であり、失業者に対しては失業給付や職業訓練事業および就業支援プログラムの実施など、従来の失業対策が拡充されたものであった。しかし、そうした支援策の恩恵に与るには雇用保険への加入が前提となる部分が大きかった。一方で、資力調査を伴う貧困対策としての公的扶助制度に対して、迅速で臨機応変な救済を求めるにも限界があった。したがって、コロナ禍による打撃を最も受けた零細企業・事業所などの非正規労働者や自営業者、ギグワーカーやフリーランスといった雇用保険未加入の不安定就業者に対しては、臨時の給付金や支援金、あるいは貸付金などの緊急措置によって対応せざるを得なかった⁷⁾。このことは、失業や貧困問題に対してセーフティーネット機能を本来果たすべき社会保障制度

6) 雇用保険の死角地帯は、義務加入の対象にはなっていない自営業者および無給家族従事者、65歳以上あるいは労働時間が週15時間未満の労働者や特殊形態職従事者など、雇用保険の適用除外による制度的な死角地帯と、義務加入の対象にはなるがおもに使用者側の瑕疵によって実際には未加入の場合が多い臨時職や日雇い労働者などの実質的な死角地帯に分類される。

7) 2020年5月に実施された全国民に対する緊急災難支援金の給付を皮切りに、その後もコロナ禍の長期化による防疫体制の強化に伴い、営業制限措置を受けた自営業者や所得の低い不安定就業者などを対象とした臨時の支援金給付が断続的に実施された。それらの措置を含め、緊急経済対策の詳しい内容については、渡邊・安倍（2021）を参照のこと。

図5-1 「全国民雇用保険」の適用拡大ロードマップ



(出所)関係部処合同(2020)より筆者作成。

の一種の限界を露呈したといえる。

文政権は、就任当初から不安定就業者に対する雇用保険の段階的適用による死角地帯の解消を掲げてきた。しかし、コロナ禍に伴う雇用情勢の悪化により不安定就業者や自営業者の失業および所得減少の問題が顕在化したことで、その議論は「全国民雇用保険」の推進として一気に加速した(関係部処合同 2020)。2020年中に関連法令が国会で可決されたことを受けて、同年12月にはその第1弾として芸術関連従事者から保険適用が開始されるに至った。2021年7月からは、産業災害補償保険の適用職種を中心に一部の特殊形態職従事者(運転代行業の運転手や宅配・配送・貨物運転手、訪問販売員、家庭教師、保険設計士、建設機械の操縦士など)に対する保険適用が始まり、その後もプラットフォーム型業務に従事する労働者やその他の特殊形態職従事者、そして現在の任意加入方式を改めた形で自営業者に対しても順次段階的に保険適用が拡大される(図5-1)。その結果、2025年までに被保険者数は2100万人に達すると見込まれている。

適用対象者の拡大もさることながら、「全国民雇用保険」の制度設計では従来の明確な雇用関係に基づく被用者中心の体系から、所得情報に基づく運用への転換をめざすとしている。具体的には、同一個人が複数の就業や職種を兼務している状況を想定して、保険適用の基準をこれまでの労働時間(月60時間以上)から一定水準以上の合算所得に変更することが検討されている。その際に重要なことは、被保険者の正確な所得情報の把握であるが、保険制度を管理・運営する勤労

福祉公団と国税庁の情報共有や連携を高めるとともに、所得情報の単位区分を半期から月別に短縮して機動的に加入対象者を発掘・捕捉していくとされる（関係部処合同 2020）。こうした所得情報を基盤とした保険体系は、被保険者や使用者に対する公平な保険料の賦課・徴収にも資するかもしれない。

コロナ禍を契機として、雇用保険の抜本的な改革が進められているが、そこにはどのような課題が考えられるだろうか。先行的に保険適用が開始された芸術関連従事者や特殊形態職従事者などに対しては相対的に低い保険料率が設定され、低所得者層には保険料支援の拡大といった加入インセンティブの付与が検討されている。しかし、自営業者を対象とした任意の雇用保険で明らかになったように、不安定就業者全体や自営業者の保険加入が実質的に進むのかどうか大きな課題になる。順調に保険加入が進んだとしても、断続的に就業を繰り返す傾向にある不安定就業者は被保険者期間が短くなりがちであり、いざ失業状態に陥った際に失業給付の期間や水準が不十分であればセーフティーネットとしての機能は弱まってしまう。また、自営業者をはじめとして、必ずしも使用者との雇用関係に基づかない労働者が加入する場合の保険料負担のあり方が定まっていないことも大きな問題として残っている。保険料率の設定のみならず、原則事業主負担となる部分に関しては、公費の投入や他の事業主および被保険者からの拠出による所得移転がどの程度必要となるのかについて、今後の議論を待たなくてはならない。

2-2. 国民就業支援制度の導入

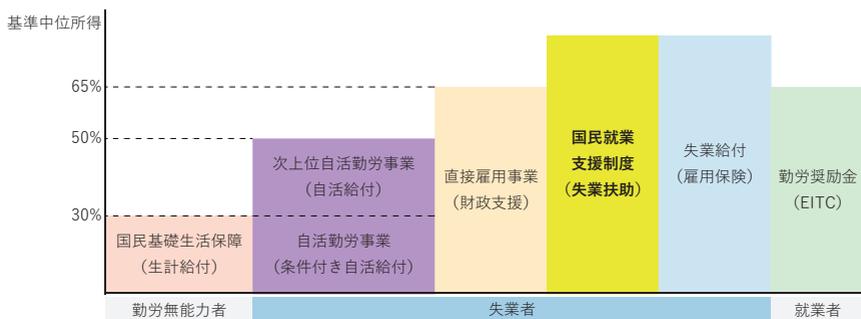
「全国国民雇用保険」の推進と並行して、コロナ下における新たな失業対策として税方式による国民就業支援制度が2021年から導入された（雇用労働部 2020）⁸⁾。同制度は雇用保険に加入していないために失業給付を受けられない、あるいは加入していても受給要件を満たしていなかったり、受給期間が終了するまでに再就職できなかつたりした失業者や求職者に対して、就業支援金の支給と就業支援サービスの提供を行うものである。2022年現在、国民就業支援制度は給付金の有

8) 2019年に導入された若年層向けの青年求職活動支援金（満18～34歳の未就業者に対して月50万ウォンを最大6カ月間支給）や就業成功パッケージと呼ばれる既存の就業支援制度は、新たに導入された国民就業支援制度に統合された。

無に応じて2種類に分けられる。そのうち第1類型では、所得や財産、就労経験といった基準による受給要件を満たす場合、一定期間にわたって求職促進手当と呼ばれる就業支援金（1人当たり最大で月50万ウォン×6カ月間）と就業支援サービスの両方が提供される。一方の第2類型では、就業支援金は支給されないものの、職業訓練や創業支援、雇用プログラムの提供といった就業支援サービスのみを所得基準に応じて受けられるとともに、就職活動に伴う費用が支援される。

国民就業支援制度は、韓国に新たに導入された失業扶助制度という位置づけになっている。第1節で示したように、失業扶助制度の導入そのものは文政権の社会保障政策の理念である包摂的福祉のなかで構想されていたが、コロナ禍による労働市場の悪化を機に、その重要性が再認識されるタイミングで実現をみた。図5-2は主要な雇用のセーフティーネット体系を示しているが、国民就業支援制度は従来の雇用保険による失業給付の対象から漏れながら、かつ資力調査や厳格な扶養義務者基準などによって公的扶助（国民基礎生活保障制度）からも捕捉されない失業者や貧困層の救済にとって、その両制度の中間に位置する存在として新たな役割が期待されている。ただし、就業支援金の支給期間は最大6カ月間と期限があるとともに、その水準も国民基礎生活保障制度の単身世帯における生計給付額を若干下回るなどの問題が残っているとされる。しかし、6カ月以上の長期失業者は少ない代わりに、低賃金労働者が多い韓国の労働市場の実態に即した制度であるという指摘も一方ではある（国家財政運用計画支援団 2021a）。

図5-2 主要な雇用のセーフティーネット体系



(出所)国家財政運用計画支援団(2021a)より筆者作成。

2-3. 勤労奨励税制の拡充

韓国における雇用のセーフティーネットには、社会保険方式の雇用保険や新たに導入された失業扶助制度としての国民就業支援制度のほかに、勤労奨励税制（EITC）と呼ばれる税額控除制度が2009年から実施されている。勤労奨励税制は、労働所得や事業所得が一定水準以下の低所得世帯に対して、勤労を条件に所得税を超える税額控除額を勤労奨励金として還付する所得支援制度であり、厳密には社会保障制度ではないものの税制を通じて所得再分配や貧困脱却を図ることを目的としている。また、韓国の勤労奨励税制もアメリカのEITC制度と同様に、世帯所得が増加するにつれて支給される勤労奨励金が増加するような所得区間が設定されており、その意味で対象世帯の労働意欲を高めて就労促進を図るようなインセンティブ構造をもつ制度設計になっている（田近・花井 2020）。

勤労奨励税制は、導入当初には所得把握が比較的容易な被用者で扶養子女のいる世帯を中心に対象が限定されていたが、その後は適用対象となる職種の追加（専門職を除くすべての自営業者や宗教家など）や単身世帯への範囲の拡大（年齢条件付き）、支給要件の緩和や支給額の引上げ、子女奨励金と呼ばれる子どもの扶養費支援の導入など、制度改正が段階的に行われてきた。そして、文政権下の2019年には制度開始以来で最大規模となる拡充が図られるに至った。具体的には、単身世帯の年齢条件が撤廃されたり、所得や財産の基準額が大きく引き上げられたりすることで支給要件が大幅に緩和されたほか、勤労奨励金と子女奨励金の最大支給額の引上げや就労インセンティブが働く所得区間の拡張も行われた⁹⁾。また、これまで年1回であった支給頻度が半期に1度の年2回に増えたことで、稼得所得の発生から奨励金の受給までのタイムラグが短縮して制度の機動性が高められることになった。こうした制度改正によって、2019年以降には勤労・子女奨励金の支給世帯総数や支給総額は大幅に増大し、低所得世帯への所得移転が進むとともに、とくに世代間の所得再分配が有効に働いたとされる（田近・花井 2020）。

表5-2は文政権下における雇用のセーフティーネットにかかる財政規模に関して、一般会計および租税支出、そして雇用保険基金からの支出の推移を示してい

9) 2021年の税法改正によって、2022年からは勤労奨励金を受けられる所得上限額が、世帯類型別に200万ウォンずつさらに引き上げられた。

表5-2 雇用のセーフティネットに関する財政規模の推移

	(単位：億ウォン)					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
一般会計・租税支出						
国民就業支援制度	—	—	—	2,771	14,365	15,141
就業成功パッケージ支援	4,411	5,029	5,489	5,492	—	—
社会保険料支援	5,202	8,932	13,419	12,086	8,103	10,466
失業クレジット支援	181	205	216	277	323	303
雇用安定資金	—	29,708	28,188	26,611	12,966	4,635
緊急雇用安定支援金	—	—	—	11,260	4,563	—
直接雇用事業	16,188	19,908	20,779	28,587	31,599	33,037
勤労奨励金	12,034	13,381	49,256	44,826	46,216	48,718
子女奨励金	5,645	4,917	7,543	6,471	5,958	5,779
(小計)	43,661	82,080	124,890	138,381	124,093	118,079
雇用保険基金						
求職給付(失業給付)	53,351	61,572	71,828	95,158	113,486	115,339
早期再就業手当	1,139	1,354	2,102	2,594	3,474	3,656
失業クレジット支援	176	202	213	274	320	300
自営業者失業給付	42	33	41	50	56	89
(小計)	54,710	63,164	74,186	98,077	117,336	119,384
被保険者数(1,000名)	12,959	13,432	13,864	14,112	14,430	—

(出所)国家財政運用計画支援団(2021a)より筆者作成。

(注)2022年の数値は政府案。

る。一般会計および租税支出の総額は2021年現在で12兆4000億ウォンと、文政権発足後の5年間で3倍近く増大した。そのなかで近年最も比重が大きいのが、勤労奨励税制による勤労奨励金の還付である。とくに制度改正が行われた2019年の急増が特徴的であり、巨額の財政負担の増加を伴うものであったことがわかる。次に比重の大きい直接雇用事業は、高齢者の貧困対策の一環としておもに公的部門における高齢者雇用に寄与したとされ、政権期間中一貫して増加の一途をたどった。雇用安定資金とは、最低賃金の大幅な引上げに伴う企業や事業者の人件費負担の増加を緩和するため、中小零細企業や自営業者などに対して支給される支援金として2018年に導入された。次年度以降には減額の傾向にあるが、同じ零細自営業者などに対する支援金として2020～2021年に実施されたコロナ関連の緊急雇用安定支援金よりも大規模であることがわかる。前項で触れた国民就業支援制度は、既存の就業成功パッケージや青年求職活動支援金を統合する形で2021年以降に増額が予定される。一方で雇用保険基金からの支出規模をみると、

失業給付にあたる求職給付がその大部分を占めるとともに、その総額は租税支出を除く一般会計の規模を上回っている。とくにコロナ禍による求職給付の増額が顕著であり、コロナ下において雇用のセーフティーネット機能を最も果たしたのは財政支援よりも雇用保険による失業給付であったことがわかる。なお、失業クレジット支援とは失業給付の受給期間中に国民年金の保険料支払いと加入期間の算定を支援する制度であり、雇用保険基金のほかに国民年金基金や一般会計からも補填される。

3 税方式による所得保障の拡大

3-1. 国民基礎生活保障制度の拡充

公的扶助制度である国民基礎生活保障制度は、受給年齢に制限を課していたそれまでの生活保護制度に代わり、一定の条件を満たせば年齢に関係なく貧困に苦しむ生活困窮者が恩恵を受けられる所得保障制度（一部に現物給付もあり）として2000年から施行されている。同制度の特徴は、所得と財産を合算した所得認定額の基準と扶養義務者にかかる基準を満たす場合に受給対象になるとともに、働く能力のある対象者には自活動労事業への参加を条件に自立に必要な（自活）給付を行っていることにある¹⁰⁾。

国民基礎生活保障制度は、文政権発足前の2015年に大きな制度改革を経験している。同年の改革では、7種類からなる給付（生計・住居・教育・出産・葬祭・自活・医療）を従来のパッケージ給付から給付ごとに受給対象者を選定する個別方式に変更したり、受給者の選定基準を最低生計費の絶対額から基準中位所得と呼ばれる相対基準に変更したほか、扶養義務者基準の緩和なども行われた。この制度改革の結果、2010年代前半にかけて減少傾向にあった全体の受給者数は

10) 国民基礎生活保障制度の主たる給付である生計給付は基準中位所得の30%以下が受給対象となるが（2021年現在）、その50%以下のいわゆる次上位階層と呼ばれるワーキングプアの非受給権者であっても、自活動労事業への参加を希望する場合にはそれを条件に自活給付を受けることができる。なお、自活動労事業には清掃や配送、飲食店や社会福祉施設での勤務、一般企業でのインターンなどがある。

2015年には増加に転じ、近年で最も少なかった2014年の132万9000人から2020年には213万4000人まで増加した（保健福祉部 2021）。しかし、扶養義務者基準は依然として制度の死角地帯を生んでいるとの指摘がなされ、さらなる緩和や廃止が残る課題となっていた（金明中 2017）。

したがって、文政権における国民基礎生活保障制度の改革は、おもに扶養義務者基準の緩和および廃止に焦点が絞られることになった。2017年11月には、受給者世帯と扶養義務者世帯とともに重度の障害者（障害者年金を受給）や高齢者（基礎年金を受給）がいる場合に扶養義務者基準の適用除外が認められ、2018年10月には住居給付にかかる扶養義務者基準が廃止されたのに続き、2019年からは扶養義務者世帯のみに重度の障害者や基礎年金を受給する高齢者がいる場合であっても、生計給付にかかる扶養義務者基準の適用除外が認められるようになった。その後は扶養義務者世帯の状況に関わらず、受給者世帯に重度の障害者がいる場合や30歳未満の片親世帯である場合（2020年から）、受給者世帯に65歳以上の高齢者がいる場合やすべての片親世帯に対して（2021年から）、生計給付にかかる扶養義務者基準の適用除外が認定された。そして、2021年10月には生計給付にかかる扶養義務者基準が完全に廃止されるに至った。こうした扶養義務者基準に関する段階的な緩和や廃止のほかにも、文政権下では受給者の選定基準となる基準中位所得に対する比率の引上げが生計給付や住居給付などで行われ、それと連動して給付水準の増額ももたらされた。なお、国民基礎生活保障制度にかかる予算額は2017年の10兆4000億ウォンから2021年には15兆ウォン規模に増大した。

3-2. 児童手当の導入と基礎年金の引上げ

韓国においても、急速な少子高齢化はもはや避けることのできない重要な国家的課題となっている¹¹⁾。韓国の少子高齢化対策の軸は、「低出産・高齢社会基本計

11) 合計特殊出生率は2018年から1.0を下回って史上最低水準を更新し続け、2020年には0.84を記録した。1970年代前半には100万人近くあった出生数も減少の一途をたどり、2020年には30万人を初めて割った。一方で2018年には高齢化率が14%を超えて高齢社会に突入し、21%を超える超高齢社会の到来も目前に迫っている（2026年予想）。また、生産年齢人口は2018～2019年にかけてピークを迎え、すでに減少局面にある。

画」と呼ばれる5カ年計画によって策定され、文政権下では第3次計画（2016～2020年）から第4次計画（2021～2025年）へ移行している。文政権における社会保障政策の成果の1つとして特筆されるのが、それまでの「低出産・高齢社会基本計画」では見送られてきた児童手当の導入を2018年9月から実現させたことであった。児童手当は子育て世帯の養育費負担を軽減し、出産や養育に対する国家責任を強化するとともに、子どもへの人的資本投資を図る目的で支給される少子化対策の一環でもある。

児童手当は導入当初には、満6歳未満の子どものいる世帯に対して所得制限（所得認定額基準で全体の下位90%水準）の条件付きで1人当たり月額10万ウォンが支給されていたが、2019年4月にはその所得制限が撤廃された。同年9月からは満7歳未満の児童のいる全世界帯に支給対象が拡大され、さらに2022年からは満8歳未満に対象が再拡大される。少子化の進行によって子どもの数は減少しているものの、制度の拡張が続くことで受給世帯は増加することが見込まれている¹²⁾。なお、0～満2歳未満の乳幼児を家庭内で養育する世帯に対しては、所得水準に関係なく月15万～20万ウォンの家庭養育手当と呼ばれる給付が児童手当とは別途に支給されてきた。2022年からはその名称が幼児手当に変更されるとともに、月額も30万ウォンに増額される予定になっている。

税方式による所得保障制度では、貧困層の高齢者に支給される基礎年金の引上げも重要な制度改革であった。基礎年金は従来の基礎老齢年金（2008年に導入）を引き継ぐ形で、2014年から施行されている。国民年金や職域年金などの公的年金を受給していないか、国民年金を受給していてもその給付額が一定水準以下である65歳以上の高齢者に対して所得支援を行う補完的な性格をもつ。韓国では公的年金が給付面で未成熟であるなどの理由から高齢者の高い貧困率が長らく問題となっており、基礎年金はその貧困問題の緩和を目的としている。受給対象者は所得認定額基準で全体の下位70%水準であるが、給付額は当初月額で最大20万ウォンとその低さが問題視されてきた。文政権は2018年9月までに基準年金額を月25万ウォンまで引き上げ、2019～2020年にかけてはより低所得である所得下位20～40%の対象者に対して月30万ウォンに給付を増額する制度改革

12) 児童手当に関する2022年度の政府予算案は、2兆4000億ウォン規模となっている。

を行った。そして、2021年には全対象者の基準年金額が月30万ウォンに統一されるに至った¹³⁾。受給率は65歳以上人口対比で67%程度と大きな変化はないが、一連の制度改革によって基礎年金にかかる予算額は2017年の8兆1000億ウォンから2021年には15兆ウォン規模まで増大した（国家財政運用計画支援団 2021b）。

4 医療保障の拡充——「文在寅ケア」の推進——

韓国における医療保障制度には、社会保険方式の国民健康保険と先述した国民基礎生活保障制度による医療給付がある。前者の国民健康保険は義務加入の公的医療保険として1977年に初めて導入され、その後1989年には国民皆保険を達成した。日本の公的医療保険と同様に、公定の医療サービス・医薬品価格である診療報酬体系（医療機関の種類や所在地に応じた相対価値点数方式）が敷かれ、患者となる被保険者には医療機関を自由に選択し受診できるフリーアクセスが保障されている。しかし、韓国の健康保険は保険診療の適用範囲が相対的に狭い上に診療報酬の水準が低く設定されており、そのため保険診療と保険外診療の併用を許容する混合診療が認められている。医療機関は経営改善や医療スタッフの賃金補填のため、価格設定の自由度が高い保険外診療を拡大させる傾向にある。それによって非効率な医療サービスの提供や公的医療保険によるカバレッジの低下が起り、患者や家計が負担する医療費支出が増大するという問題が指摘されてきた。実際に診療費全体に占める保険者負担分を示す健康保険の保障率は、これまで60%程度と低く抑えられてきた。それは被保険者の保険料負担が低く済むと同時に健康保険財政の健全化にも資するというメリットはあったが、実際の患者側にとっては医療費の自己負担分が相対的に高くなるという問題を抱えていた¹⁴⁾。

13) 2022年には前年度の消費者物価上昇率を反映して、基準年金額は月30万7500ウォンに引き上げられた。

14) 患者の医療費負担の大きさを背景に、韓国では民間医療保険が急速に発達しており、7割近くの国民が加入しているとされる。なかでも費用負担の軽減を図るため、実損補填型の民間医療保険に加入する人が増えている。一方で民間医療保険の普及は、加入者による不要不急な医療サービスの過剰利用を促すという、いわゆるモラルハザードの問題を引き起こすとの指摘がある。

患者の医療費負担の軽減を目的として、韓国政府はこれまでも高額な医療費が発生する重症度の高い疾患にかかる治療や検査項目の保険給付化や、保険適用されない「3大非給付」(選択診療費、差額ベッド代、看病人費用)と呼ばれる代表的な保険外診療の縮小を中心に医療保障の制度改革を進めてきた(金明中 2017)。文政権はそうした流れをより普遍的なものに加速させるべく、抜本的な健康保険改革の推進を2017年8月に発表した(保健福祉部 2017a)。「文在寅ケア」と呼ばれる健康保険の保障性強化策は、美容・整形などを除く医学的に必要性の高い保険外診療を2022年までに段階的にすべて保険診療に転換することをめざし¹⁵⁾、健康保険の保障率を同年までに70%水準に引き上げることを目標としている。一部の費用対効果の低い保険外診療項目については、一定の患者自己負担率(30~90%)を課した上で予備給付としていったん保険診療扱いにし、3~5年後に評価・審査を経て最終的な保険適用の可否が決定されるとした。医療費増加の主因とされる「3大非給付」については、患者側が追加費用を全額負担することで特定の医療機関や医師を選択して医療サービスを受けられる選択診療制が、2018年から全面的に廃止された。差額ベッド代の基準も変更され、保険適用が従来の4人部屋から2018年下半年からは2~3人部屋まで拡大されるとともに、個室利用は基本的に重度の呼吸器疾患の患者や出産直後の妊婦など(保険適用対象)に限定されることになった。また、韓国では家族が入院患者を看病できない場合には全額自己負担で看病人を雇うことが一般的であったが、看護と看病サービス両方を含む包括的な入院サービス(保険適用対象)を提供する病床が大幅に拡大された。保険外診療に対する保険給付化以外にも、社会経済的な脆弱層とされる子どもや高齢者、重度の認知症患者などに対しては入院医療費や外来診療費にかかる自己負担率の引き下げが実施されたほか、過度な医療費負担に苦しむ低所得世帯に対しては自己負担上限額の引き下げや医療費支援の拡大もあわせて行われた。

一連の「文在寅ケア」の推進によって、健康保険の保障率は2017年当時の62.7%から2020年現在では65.3%まで上昇し、患者の自己負担率も着実に低下

15) これまでにたとえば、脳血管・頸頭部などのMRI検査や上腹部・下腹部・泌尿器などの超音波検査、生殖医療(体外受精や人工授精)といった保険外診療が保険適用となった。

表5-3 医療機関別の健康保険保障率および自己負担率の推移

(単位：%)

	2017年			2018年		
	健康保険 保障率	法定 本人負担率	非給付 本人負担率	健康保険 保障率	法定 本人負担率	非給付 本人負担率
総合病院以上	64.4	20.8	14.8	67.1	20.6	12.3
上級総合病院	65.1	20.9	14.0	68.7	19.6	11.7
総合病院	63.8	20.7	15.5	65.2	21.8	13.0
一般病院	47.1	18.0	34.9	48.0	17.9	34.1
医院	60.3	20.1	19.6	57.9	19.3	22.8
全体	62.7	20.2	17.1	63.8	19.6	16.6
	2019年			2020年		
	健康保険 保障率	法定 本人負担率	非給付 本人負担率	健康保険 保障率	法定 本人負担率	非給付 本人負担率
総合病院以上	68.1	21.3	10.6	68.6	21.7	9.7
上級総合病院	69.5	20.5	10.0	70.0	20.7	9.3
総合病院	66.7	22.0	11.3	67.2	22.8	10.0
一般病院	51.4	18.6	30.0	49.8	18.5	31.7
医院	57.2	19.0	23.8	59.6	20.2	20.2
全体	64.2	19.7	16.1	65.3	19.5	15.2

(出所)国民健康保険公団『健康保険患者診療費 実態調査』各年度より、筆者作成。

している(表5-3)。ただし、表5-3に示されるように、医療機関の規模に応じて保障率にはばらつきがみられる。医学的に必要とされる保険外診療の多くが病床数の多い大型の病院で行われていたため、比較的規模の大きな医療機関における保障率は高まった一方で、中小規模の病院やクリニックなどでの保障率は伸び悩んだり、逆に低下する傾向を示した。保険対象診療の拡大や自己負担率の引き下げによって、患者選好度の高い大型病院には患者がさらに集中する事態が生じた一方で、患者の減少によって減収に直面した中小規模の医療機関では収益確保のために保険外診療を増やす行動がとられた(チェビョンホ 2020)。「文在寅ケア」では、新たな保険外診療の発生を防ぐ目的で新包括診療報酬制を導入して医療サービスの総量管理を図ったが、それが実施されたのはおもに公的医療機関や大規模病院であったため十分な効果を発揮できなかったとされる。また、民間医療保険から給付される保険金の割合が近年増えていることから、「文在寅ケア」によって中小規模の医療機関を中心に新たな保険外診療の拡大が起きている可能性が示唆される。

「文在寅ケア」の実施にあたっては、2017年の当初計画で2022年までに30兆6000億ウォンの資金が投入されることになっている。2019年4月には「第1次国民健康保険総合計画（2019～2023）」が策定され、新たに6兆5000億ウォンが追加投入されることになった。また、保険外診療という収益源や自由裁量権を奪われる形となる医療界に配慮して、政府は診療報酬自体の引上げも行っているため、健康保険財政にはこれまでになく支出増の圧力がかかることになった。追加的に必要とされる財源の調達には、保険料率の引上げ（過去10年間の平均引上げ率の水準である3.2%前後）や国庫支援金の増額、そしてこれまでの財政運営で積み上がった20兆ウォン余りの健康保険の累積積立金が活用されている（イヨンガプ 2020）。ただし、健康保険財政における歳入の大部分は保険料収入であり、国庫支援金が占める割合（12～13%程度）は大きくないため、小幅な保険料率の引上げでは「文在寅ケア」による歳出増をまかないきれず、2018年以降は単年度収支で赤字が続いている。今後も膨張が予想される医療費をめぐっては患者負担の軽減も重要であるが、負担の適正化に関する議論が必要になってくるかもしれない。

5 財政負担の増大と対応策の模索

5-1. 社会保障予算の増大と悪化する財政状況

国家による保障性の強化や死角地帯の解消をめざした文政権の社会保障改革は、雇用のセーフティーネット拡充というコロナ禍への対応が追加的にとられることで、当然のことながら財政に対する負担圧力を増幅させることになった。文政権は当初より積極的な財政出動を繰り返し、社会保障支出の拡大を中心に保健福祉・雇用分野の予算への大型配分を行ってきた。表5-4は、雇用や住宅関連などを含む社会福祉・保健分野の政府予算規模の推移を示している。韓国の政府予算はおもに12の分野に分けられるが¹⁶⁾、そのうち保健・福祉・雇用は最大シェアを占め

16) ①保健・福祉・雇用、②教育、③文化・体育・観光、④環境、⑤研究開発（R&D）、⑥産業・中小企業・エネルギー、⑦社会間接資本（Social Overhead Capital：SOC）、⑧農林・水産・食品、⑨国防、⑩外交・統一、⑪公共秩序・安全、⑫一般・地方行政に分類される。

表5-4 社会福祉・保健分野の政府予算規模の推移

(単位：億ウォン, %)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
政府総支出	3,952,303	4,101,011	4,326,736	4,754,021	5,310,996	5,580,000	6,044,000
社会福祉・保健分野	1,238,573	1,318,556	1,457,368	1,625,553	1,854,349	1,997,427	2,167,486
(比重)	31.3	32.2	33.7	34.2	34.9	35.8	35.9
社会福祉分野							
国民基礎生活保障	100,786	106,664	110,805	128,149	151,901	153,243	167,637
脆弱階層支援	23,944	25,049	27,157	35,228	39,590	45,132	47,440
児童・保育支援	56,128	57,063	64,974	81,531	95,937	85,582	90,949
高齢者支援	92,531	98,381	110,607	140,833	167,605	188,723	204,420
女性・家族・青少年支援	6,059	6,835	7,371	10,488	10,941	12,001	13,753
公的年金	427,062	449,930	478,007	503,116	554,491	600,408	633,058
報勲	48,181	49,767	55,256	55,588	57,293	58,866	59,087
住宅	194,367	223,976	238,703	260,867	297,314	335,184	363,578
社会福祉一般	7,921	8,315	11,268	13,184	13,942	13,710	9,402
雇用・労働一般	173,993	186,232	242,207	275,349	317,806	356,571	365,497
(小計)	1,130,972	1,212,212	1,346,355	1,504,333	1,706,820	1,849,421	1,954,820
保健分野							
保健医療	22,946	23,503	24,129	25,934	37,372	34,232	87,998
健康保険	80,454	78,495	82,167	90,187	104,612	107,688	118,242
食品医薬安全	4,201	4,345	4,719	5,100	5,545	6,086	6,426
(小計)	107,601	106,343	111,015	121,221	147,529	148,007	212,666

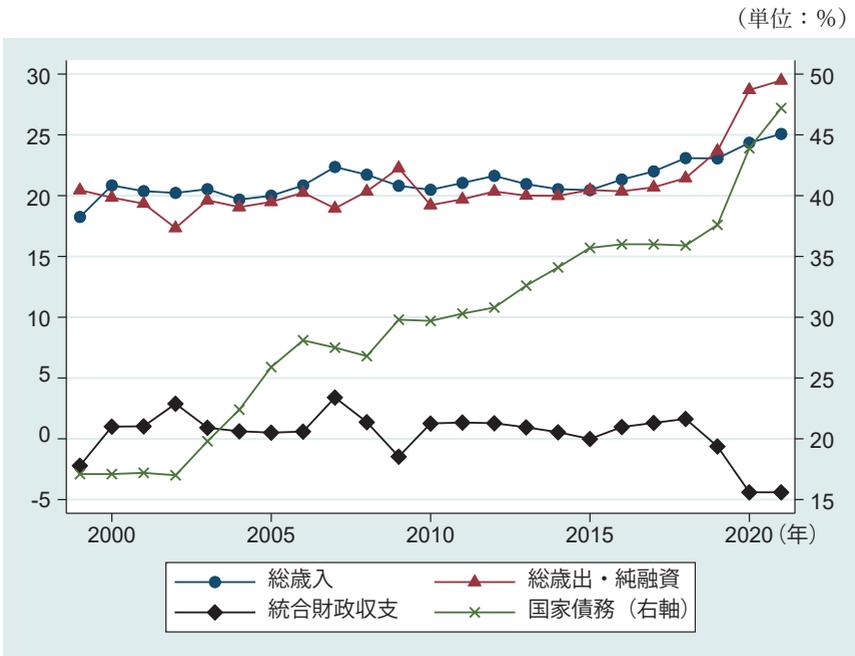
(出所)国会予算政策処(2020; 2021)より筆者作成。

(注)2016~2020年は補正予算を含む。2021年は本予算基準。2022年は政府案。

て突出しており、規模・比率ともに近年増加が著しい。その内訳をみると、国民年金や職域年金など公的年金への支援金が最も予算規模が大きく、次いで雇用関連支援となっている。公営賃貸住宅の拡充といった住宅福祉の予算額も大きいものの、基礎年金などによる高齢者向け支援や公的扶助の国民基礎生活保障制度の予算増も看過できない。保健分野では健康保険への支援金が最も多いが、前述のとおり健康保険財政全体に占める割合は決して大きくない。

よりマクロな観点からみた財政状況の推移を示したものが、図5-3になる。韓国では、税収を核とする歳入の範囲内に歳出を抑制する均衡財政の原則が1980年代後半以降長らく堅持されてきた。そのため、これまで財政赤字に陥ったのはアジア通貨危機後やリーマン・ショックによる影響を受けた時期のみに限定されていた。しかし、文政権下では拡張的な財政運営や低成長に伴う税収の伸び悩み

図5-3 財政状況の推移(対GDP比)



(出所) 統計庁「国家統計ポータル」および企画財政部の報道資料より筆者作成。
 (注) 補正予算を含む。2021年の数値は展望値。

などによって、2019年には10年ぶりの財政赤字を記録した。そして、2020年からのコロナ下では大規模な緊急経済対策を講じるために相次ぐ補正予算の成立や予備費の活用などさらに大型の予算編成がなされ、そのファイナンスのために国債増発も進んだことから、巨額の財政支出による赤字拡大と国家債務の膨張に拍車がかかっている。足元では3年連続で財政赤字が続いているが、そこにはコロナ禍による臨時的給付金・支援金の増額のみならず、文政権の社会保障改革による社会保障・雇用分野での抛出増が大きく影響している。今後は少子高齢化の急速な進展に伴って、福祉支出への増大圧力がさらに高まることは必至である。韓国にとって財政規律の確立やその健全性の回復・維持を図っていくことは、対外信認度の獲得のためにもより重要な課題になってくると考えられる。

なお、コロナ下の韓国では既存の社会保障制度の見直しにとどまらず、ベーシックインカムに代表されるより普遍的な所得保障制度の導入をめぐる議論が活発化した。その大きなきっかけとなったのは、2020年5月に実施された全国民に対する緊急災難支援金の給付であった¹⁷⁾。失業者や貧困層に対するセーフティネット機能の強化のみならず、所得格差の是正という観点からもベーシックインカムに対する政策的な関心が高まった。その導入論を唱える急先鋒の1人が、次期大統領候補として大統領選挙に出馬した李在明^{イ・ジ・ミン}・京畿道知事であった。彼は1人当たり年間50万ウォンからスタートして、将来的には現在の公的扶助制度における給付額に匹敵する月50万ウォンを全国民に支給するような新たな所得保障制度の導入を唱えていた。ただし、ベーシックインカムの導入には巨額の財政支出を伴うことが必至であり、その財源調達に関する議論が成熟していないことから政府内をはじめ慎重な意見もみられた。

5-2. 持続的な財政運営に向けた政策的対応

韓国の財政運営では、アジア通貨危機後の財政改革の一環で5年単位の「中期国家財政運用計画」が2004年に導入され、毎年度修正・更新される形で策定されている。同計画は中央・地方政府の一般会計・特別会計・政府管理基金をすべ

17) 2021年9月には、全国民向けではないものの所得水準の下位88%までが広く対象となるコロナ相生国民支援金が再び支給された。

て包括した統合財政収支（債務償還などは除く）や国家債務残高などの指標に関して、単年度だけでなく複数年度にわたる目標値や展望値を示すことで、景気変動やマクロ経済予測のずれを吸収して柔軟な財政運営を可能にするメルクマールとなっている。これまでの計画では一時的に財政赤字を見積もっても中期的には期間内で均衡財政を達成するか、総歳出の増加率を総歳入のそれよりも低く維持して財政規律を図るような運用がなされてきた。しかし、文政権が発足した2017年以降の計画では、総歳出の増加率が総歳入を終始上回って中短期的にも財政赤字が継続し、それによって国家債務残高の累増もより加速していくような策定内容が続いている（国会予算政策処 2021）。つまり、文政権の財政政策ではコロナ禍とは関係なく当初より均衡財政の原則は放棄され、財政赤字の継続と国家債務の膨張を前提とした拡張的な財政志向であったことを示唆している。近年の財政状況をみると、皮肉にもほぼその計画どおりに運用されており、直近の「2021～2025年 国家財政運用計画」によれば統合財政収支はGDP対比－3%水準、国家債務残高は同50%台後半まで上昇することが見込まれている（大韓民国政府 2021）。

「中期国家財政運用計画」は従来の単年度中心の予算編成から多年度計画による運用へと移行し、財政が本来もつビルトイン・スタビライザー機能を補完して裁量的な景気調節機能を強化する意味で画期的な取り組みであった。しかし、文政権の財政運営からも明らかのように、同計画の策定をもって、実質的に財政健全化を担保することはもはや難しい。そうしたなかで政府は危機対応時や景気後退期における積極的な財政の役割を重視しながらも、長期的には少子高齢化などに伴う支出需要の増大や歳入基盤の弱体化、それによる財政悪化への懸念にかんがみ、欧米などではすでに実行されている財政運営ルールである「財政準則」の導入を計画している（企画財政部 2020）。その具体的な内容は、国家債務比率60%と統合財政収支－3%を限度目標として¹⁸⁾、それらを超過した場合には財政健全化対策を義務化するというものである。ただし、危機対応や景気鈍化などの

18) 正確には、国家債務残高と統合財政収支の対GDP比を合算した以下の指標が用いられる。

$$\left(\frac{\text{国家債務比率}}{60\%} \right) \times \left(\frac{\text{統合財政収支比率}}{\Delta 3\%} \right) \leq 1.0$$

局面では限度目標の適用免除、債務比率の増加分控除や財政収支基準の緩和を許容する例外措置が設けられ、ルール化の適用もコロナ禍の収束を待って2025年度からの開始を予定するなど、その実効性に対してはやや疑義が生じる。また、歳入面に関する財源調達案は今後具体化されていくとみられ、目下のところ政府は既存の国家財政法を改正する形で「財政準則」の法制度化をめざしている。

■ おわりに

文政権は包容的福祉の実現のもと、国家責任による福祉の保障性強化や制度の死角地帯解消、社会経済的な格差・不平等の是正をめざして、多岐にわたる社会保障改革を行ってきた。本章で取り上げた雇用のセーフティーネットや所得保障、医療保障のほか、たとえば社会サービス保障の分野でも進展がみられた¹⁹⁾。しかし、高齢期の所得保障として代表的な公的年金制度である国民年金をめぐるのは、文政権下では低所得労働者や農漁業者などに対する保険料支援の基準が拡大されるにとどまり、所得代替率および保険料率の引上げといった抜本的な年金改革の課題は次期政権に持ち越されることになった。また、コロナ禍を機に新たな所得保障制度として傷病手当の導入が模索されており、新政権に入った2022年7月から低所得者層などを対象としたモデル事業が実施される予定である（保健福祉部 2022）²⁰⁾。

コロナ禍への対応も余儀なくされた文政権の社会保障改革を契機として、韓国は大幅な公費支援の拡大を伴う福祉国家の道を歩んでいくのだろうか。1997年末に発生したアジア通貨危機で大量失業や貧困問題に直面した韓国は、その後の

19) 保育や介護といった社会サービスの供給体制における公共性を強化するべく、国公立の保育施設や介護施設、賃貸住宅などが拡充された。また、社会サービス分野の専門人材の養成や雇用確保、賃金など処遇の改善を通じてサービスの質向上を図るため、公的な社会福祉施設を受託運営する社会サービス院が新設された。

20) 傷病手当とは、労働者が業務外における怪我・負傷や疾病により経済活動を行えなくなった場合に、治療期間中の所得を補填する貧困予防策である。2022年7月から3段階のモデル事業を実施し、その政策効果を分析した上で2025年からの導入をめざしている。

社会保障改革において雇用保険などの社会保険制度を拡充したり、新たな公的扶助制度を導入したりして制度全体の体系化を図ってきた。将来の急速な人口高齢化を見据えて、2008年には日本の介護保険制度にあたる老人長期療養保険制度（社会保険方式）がいち早く施行された。そして、文政権下では雇用のセーフティーネット拡充や税方式による所得保障の拡大、「文在寅ケア」という名の公的医療保障の強化が進められた。そうしたなかで、社会保障・福祉関連の政府予算規模が大幅に増加してきたことは事実である。しかし、これまでの韓国の福祉国家化において、公費負担の増大による「高福祉・高負担」は模索されてこなかった。たとえば、受益者負担や民間負担の原則に立脚した社会保険制度への制限的な財政支援が特徴づけられるとともに、医療や介護・福祉サービスの提供では民間資源の動員・参加が積極的に推奨されてきた。それはつまり、国家の財政負担を最小化しつつも、制度やシステムとしての社会保障については拡張していこうとする福祉戦略であった。

その一方で、文政権は当初より拡張的な財政志向を取り続け、現在のコロナ禍への対応も重なって大規模な財政出動による財政赤字の拡大と国家債務の膨張が続いている。そこには、コロナ下で断続的に実施される臨時的給付金や支援金をはじめ、これまで述べてきたような社会保障・雇用分野での支出増が一役買っている。今後は少子高齢化の急速な進展に伴って社会保障支出への増大圧力が自然に高まることが前提となるなか、ベーシックインカムのような普遍的な所得保障制度の導入議論まで広がっていることは、従来の制限的な福祉政策にとって転機になり得るかもしれない。重要なことは、これまで均衡財政の原則によって財政規律や健全性を重視してきた財政運営とのバランスであろう。「高福祉」を享受するために、たとえば増税という手段で「高負担」を受け入れる国民的なコンセンサスが形成されれば、韓国の社会保障政策は大幅な公費負担を伴う方向に一気にドライブがかかることも考えられる。社会保障・福祉の拡張は、もはや進歩・保守系政権を問わず既定路線であるといえる。2022年3月の大統領選挙では保守系野党候補の尹錫悦が当選を果たし、5月には政権交代が実現した。コロナ禍を経験した文政権の改革路線が次期政権にはどのように引き継がれていくのか、そしてそれが韓国の社会保障の構造転換につながっていくのか注目される。

[参考文献]

<日本語文献>

- 金明中 2017. 「低成長・高齢化時代における社会保障制度の現状と今後のあり方」安倍誠編『低成長時代を迎えた韓国』アジア経済研究所.
- 田近栄治・花井清人 2020. 「韓国勤労奨励税制(EITC制度)の運営と残された課題」『経済研究所年報』(33): 55-73.
- 渡邊雄一・安倍誠 2021. 「韓国はコロナ対策の優等生なのか? —— 「K防疫」と新たな成長戦略の模索」佐藤仁志編『コロナ禍の途上国と世界の変容——軋む国際秩序, 分断, 格差, 貧困を考える』日本経済新聞出版.

<韓国語文献>

- 국가재정운용계획 지원단 [国家財政運用計畫支援団] 2021a. 『2021~2025년 국가재정운용계획 지원단보고서——고용안전망 강화』[2021~2025年 国家財政運用計畫 支援団報告書——雇用安全網強化].
- 2021b. 『2021~2025년 국가재정운용계획 지원단보고서——노후소득보장 체계 혁신』[2021~2025年 国家財政運用計畫 支援団報告書——老後所得保障体系革新].
- 국정기획자문위원회 [国政企画諮問委員會] 2017. 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』[文在寅政府 国政運営5カ年計画].
- 국회예산정책처 [国会予算政策処] 2020. 『사회보장정책 분석 I (총괄)』[社会保障政策分析 I (総括)].
- 2021. 『2022년도 예산안 총괄 분석 I』[2022年度予算案 総括分析 I].
- 고용노동부 [雇用労働部] 2020. 『신축(辛丑)년 새해, 「국민취업지원제도」가 시행됩니다』[辛丑年の新年, 「国民就業支援制度」が施行されます』(보도자료) [報道資料] (<https://www.moel.go.kr/skin/doc.html?fn=20201228103624a340d7a317d64ef983e1bee4fd6be30b.hwp&rs=/viewer/ENEWS/2020/>, 最終アクセス日: 2022年2月14日).
- 관계부처합동 [關係部処合同] 2020. 『모든 취업자를 실업급여로 보호하는 전국민 고용보험 로드맵』[すべての就業者を失業給付で保護する全国民雇用保険ロードマップ] (<http://www.moel.go.kr/skin/doc.html?fn=202012231122247ce9a1834001460bbd4c6fbb266bdf7.hwp&rs=/viewer/ENEWS/2020/>, 最終アクセス日: 2022年2月14日).
- 기획재정부 [企画財政部] 2020. 『재정준칙 도입 방안』[財政準則 導入方案] (https://www.moef.go.kr/com/synap/synapView.do?atchFileId=ATCH_000000000015655&fileSn=2, 最終アクセス日: 2022年2月14日).
- 김태완 외 [キムテワンほか] 2019. 『포용복지와 사회정책 방향』[包容福祉と社会政策方向] 한국보건사회연구원 [韓国保健社会研究院].
- 대한민국정부 [大韓民国政府] 2021. 『2021~2025년 국가재정운용계획』[2021~2025年 国家財政運用計畫].
- 보건복지부 [保健福祉部] 2017a. 『모든 의학적 비급여(미용·성형 등 제외), 건강보험이 보장한다!』[すべての医学的非常給付(美容・整形など除外), 健康保険が保障する!](보도자료) [報道資料] (<http://www.mohw.go.kr/upload/viewer/skin/doc.html?fn=1502259587580>

- _20170809151947.hwp&rs=/upload/viewer/result/202210/, 最終アクセス日: 2022年2月14日).
- 2017b. 『인간의 가치를 존중하는, ‘포용적 복지국가’를 논하다!』[人間の価値を尊重する「包容的福祉国家」を論じる!](보도자료)[報道資料](http://www.mohw.go.kr/upload/viewer/skin/doc.html?fn=1513322762158_20171215162602.hwp&rs=/upload/viewer/result/202210/, 最終アクセス日: 2022年2月14日).
- 2019. 『제2차 사회보장기본계획 (2019~2023)』[第2次社会保障基本計画 (2019~2023)].
- 2021. 『2020년 국민기초생활보장 수급자 현황』[2020年 国民基礎生活保障 受給者現況].
- 2022. 『상병수당 시범사업 기본방향』[傷病手当 試験事業基本方向](http://www.mohw.go.kr/upload/viewer/skin/doc.html?fn=1642409339604_20220117174859.pdf&rs=/upload/viewer/result/202210/, 最終アクセス日: 2022年2月14日).
- 최병호 [チェビョンホ] 2020. 「건강보험 보장률의 함의와 보장성 강화 정책의 의의」[健康保険保障率の含意と保障性強化政策の意義]『보건복지포럼』[保健福祉フォーラム] (289) : 7-22.
- 이용갑 [イヨンガプ] 2020. 「건강보험의 보장성 확대와 재정건전성」[健康保険の保障性拡大と財政健全性]『보건복지포럼』[保健福祉フォーラム] (289) : 53-64.

©Yuichi Watanabe 2022

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示-改変禁止4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.ja>



