

タイトル	アジア通貨危機後の韓国の年金改革：1990年代末から2000年代における年金運用の変化に着目して
著者	井上，睦； INOUE, Makoto
引用	北海学園大学法学研究，54(4)：156-127
発行日	2019-03-30

論 説

アジア通貨危機後の韓国の年金改革 —1990年代末から2000年代における 年金運用の変化に着目して—

井 上 陸

【概要】

本稿の目的は、従来型の社会政策からは逸脱しているように見える1990年代以降の韓国の年金改革が、高度に経済合理性を有していたことを指摘し、年金政策の機能、役割が変化してきたのではないかと提起することにある。

欧米を中心とした先進福祉国家の経験から導出された既存理論は、1950～60年代の「形成」をめぐる研究から、1970年代末の「福祉国家の危機」を経て、1990年代以降には「再編」をめぐる研究へとその軸を移してきた。一方、1990年代以降に社会保障制度が整備されてきた新興諸国の福祉政治については既存理論の適用が困難となっており、未だ分析枠組みが定まっているとは言い難い。

本稿では、1990年代末～2000年代にかけての韓国の年金改革において、これまで主要な分析対象であった「給付」をめぐる政策ではなく、「運用」をめぐる政策変化を対象に分析を行う。とくに、「韓国型福祉国家」の「形成」と言われた1998年改革と、その「再編」と言われた2007年改革において、運用をめぐり一貫した政策が採られてきたことに着目し、両改革が連続性を有していたことを指摘する。

アジア通貨危機後、IMF管理下に入った韓国では、年金運用に関する規制緩和ともいえる政策が採られ、株式市場での運用や直接投資、海外ファンドとの共同投資を通じた外資誘致が行われてきた。本稿では、年金政策が他の政策との間に制度的補完性を有するために、IMF管理下での構造改革、とくに金融市場改革・企業改革に連動する形で行われていたことを指摘する。この時期の改革によって、韓国の年金政策が、社会政策として、あるいは内需拡大を通じて实体经济の成長に寄与する従来型の経済政策としての機能とは別に、金融経済の安定と成長に直接的に寄与する機能を獲得したのではないかと提起する。

【キーワード】

韓国、年金改革、株式運用、経済政策、新自由主義

I 本稿の目的と構成

本稿の目的は、1990年代末から2000年代にかけての韓国の公的年金政策を対象に、運用方法に着目した分析を行うことで、先進福祉国家¹の経験から導出された理論枠組みからは逸脱する新たな政治が展開されていることを主張することにある。また、それがアジア通貨危機後、一貫性を有してきたことを指摘することで、新自由主義下において、年金政策がこれまでにない新たな機能を獲得したのではないかという点を考察する。その際、分析対象として、1998年の国民年金改革から2000年代までの運用をめぐる政策変化に焦点を当て、公的年金としては他に例を見ない運用手法が採られた要因について、他の政策との制度的補完性に着目し分析を行う。本稿を通じ、アジア通貨危機後、金融システムが大きく転換する中で、年金政策がIMF管理下で進められた構造改革と強く連動していたのではないかという点を検討していく。

1970年代以降、欧米を中心とした先進諸国では、戦後の福祉国家が達成してきた経済成長が停滞する中で、「福祉国家の危機」が指摘されてきた(OECD 1981)。1980年代以降には、程度の差こそあれ、社会保障が経済成長の足かせになるとの主張の下、ウェルフェアとしての福祉の削減や、条件付き給付に代表されるワークフェアの導入が見られるようになった。一方、福祉国家の「再編」をめぐることは、すでに形成された制度からの拘束性(経路依存性)や「非難回避の政治」などにより、当初予測されたほどの「縮減」がもたらされなかったことも示されてきた(Pierson 1994, 2001; Bonoli 2000; 新川・ボノーリ 2004)。中でも年金制度は、それ自体が強い経路依存性を有するために大きな変更が困難となってきたことが指摘されている(伊藤 2011: 14)。

このように、先進福祉国家を対象とした研究が、「形成」から「再編」へとその軸を移す一方、1990年代末の一連の社会保障改革により「福祉国家化」(金淳和 2010)を成し遂げた韓国については、既存理論をいかに適用するかをめぐるその評価が大きく分かれてきた。まず、韓国については、社会保障制度の拡充を受けて成立した現在の状態を「福祉国家」と指定すべきか、という点から意見の分裂がある。福祉国家として位置づける立場においては、エスピン＝アンデルセンの提示した福祉レジーム類型のいずれに分類されるかをめぐる対立が見られてきた。他方、福祉国家という前提を受け入れつつも、制度の形成過程の違いから

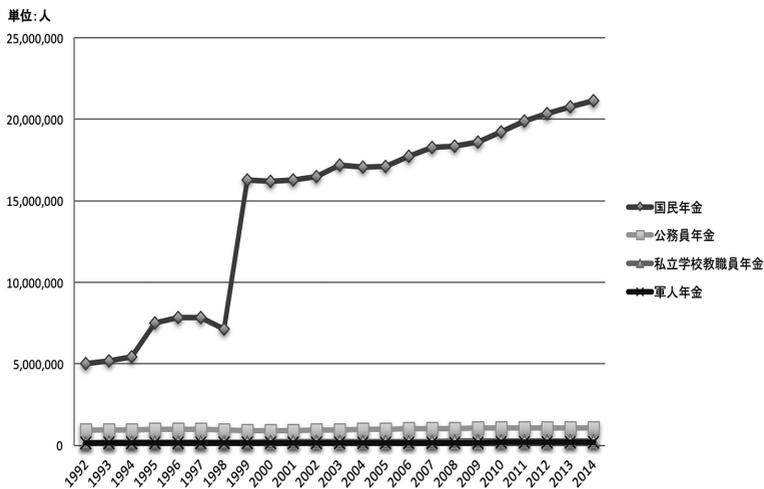
先進福祉国家の経験から導出された類型化の議論には適さないとする立場や、制度の未熟さゆえにそもそも福祉国家とはいえないとする立場も存在する。いずれにせよ、韓国は社会支出関連の比率が未だ著しく低く、さらに制度拡充の時期や社会経済構造が先進福祉国家のそれとは大きく異なっているために、既存理論の適用が難しい事例といえる（金成垣 2008）。中でも年金制度は、1990年代末の一連の社会保障改革により「福祉国家化」と称された時期、1998年に国民皆年金を達成しながら、2007年には所得代替率の大幅な引き下げを主軸とする福祉「縮減」の政治が見られてきた。それゆえに、10年を経ずして福祉国家「形成」の理論と「再編」の理論との両方が適用されてきた特異な事例となっている。

先進諸国では、年金改革を中心とする福祉国家再編期の「縮減」の政治、すなわち財政安定化政策は、1950～60年代の福祉国家形成期から30年近い、あるいはそれ以上の時を経て行われてきた。それに対し、韓国では「福祉国家化」と呼ばれた時期、1998年の年金改革後、制度の定着を待たずに「再改革」と呼ばれた2007年の改革に至っている。さらに、先進福祉国家が「埋め込まれた自由主義」（J. G. Ruggie 1982）下で福祉国家「形成」を、新自由主義下でその「危機」と「再編」を経験したのに対し、韓国における「福祉国家化」とその「再改革」は1997年のアジア通貨危機後、共通の国際経済環境の下で生じている。要するに、一見すると福祉国家の形成／再編過程における福祉「拡充」と「縮減」とを凝縮して経験しているように見える韓国の年金改革は、政治経済構造が明らかに異なる先進福祉国家を対象とした既存理論からは読み解けないように思われる。

以上の問題意識から、本稿では、1990年代末から2000年代までの年金改革を一連の流れとして捉え、IMF（International Monetary Fund：国際通貨基金）管理下での構造改革および経済構造の変化という文脈に再定位することで、これまで等閑視されてきた側面を抽出することを試みる。そしてそこに見られた一貫性にこそ韓国の年金政策の特徴があり、ウェルフェアの削減、ワークフェアの拡大といった福祉国家「再編」の政治と同様に、あるいはそれ以上に、新自由主義による影響を強く受けているのではないかという点を、金融システムの転換という観点から主張する。

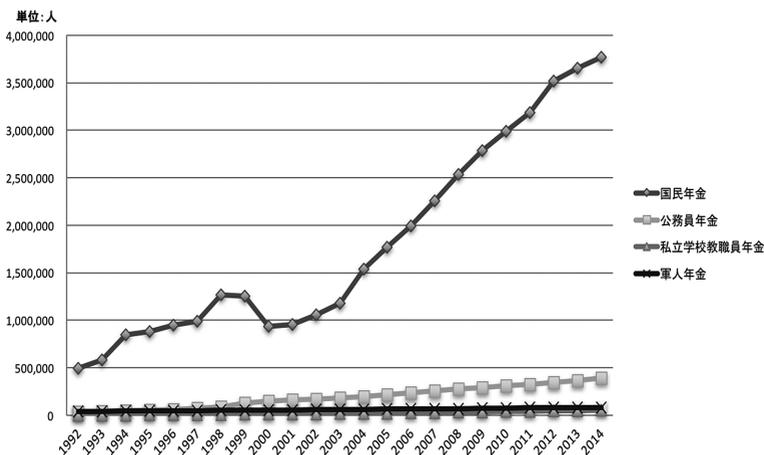
本稿の構成は以下の通りである。第二節では、1990年代末～2000年代にかけての韓国の年金政策をめぐる研究動向を検討し、仮説と分析枠

図 1：職域ごとの年金加入者数の推移



(보건복지부 「2016 보건복지통계연보」 [= 保健福祉部 「2016 年度版 保健福祉統計年報」] より筆者作成)

図 2：職域ごとの年金受給者数の推移



(보건복지부 「2016 보건복지통계연보」 [= 保健福祉部 「2016 年度版 保健福祉統計年報」] より筆者作成)

組みを提示する。先行研究の多くは、1998年の改革と2007年の改革とをそれぞれ福祉「拡充」の政治と「縮減」の政治と捉え、福祉国家の形成／再編の理論から説明しようと試みてきた。先行研究が重視してきた「給付」をめぐる観点からは断絶しているように見える2つの改革には、「運用」をめぐる連続性が見出せることを指摘し、それがなぜ、いかに可能となったのかについて仮説と分析枠組みを提示する。

事例分析となる第三節では、1990年代末から2000年代にかけて、年金基金の運用方法をめぐり具体的にどのような政策が展開されてきたのかを概観する（第一項）。その上で、年金財政および運用規模・投資先の変化を確認し、この時期の年金政策の特徴を導出する（第二項）。これらを踏まえ、なぜそのような政策が採用されたのかについて、同時期の他の政策との関係から分析を行う（第三項）。この際、当時の年金政策に影響を及ぼした重要な背景として、アジア通貨危機後の国際経済環境の変化と、IMFの指導に基づいて行われた構造改革と年金改革との間の制度的補完性に着目する。結論部となる第四節では、金融システムが大きく転換したこの時期、年金政策が、経済政策としての新たな機能を獲得したのではないかという点について考察する。

なお、韓国の公的年金制度のうち、本稿が分析対象とするのは1988年に発足した国民年金制度である。韓国には軍人、公務員、私立学校教職員が加入する特殊職域年金が存在するが、それ以外の国民は全て職域統合型・一階建ての単一の国民年金に加入しており、加入者数・受給者数ともに最大となっている（図1、図2）²。1990年代末以降の年金改革およびそれをめぐる研究も、国民年金制度が中心となってきたことから、本稿でも国民年金に焦点を当て分析を行っていく。

II 先行研究と分析枠組み

1 先行研究の検討

1990年代末から2000年代にかけての韓国の年金政策をめぐる先行研究は、大きく2つに分けられる。ひとつは1990年代末の「福祉国家化」と呼ばれた時期、国民皆年金が達成された1998年改革を対象とした福祉「拡充」をめぐる研究である。もうひとつは、給付開始年齢引き上げ、所得代替率引き下げなど、2003年に提出され審議保留となった法案と、それを引き継いだ2007年改革を対象とした、福祉「縮減」をめぐる研究

である。先行研究の多くは、韓国においてほぼ時期を隔てずに行われた2つの改革を、先進福祉国家の経験から導出された理論的文脈に当てはめて説明してきた。すなわち、1998年改革には、福祉国家「形成」期の理論（福祉レジーム論）、2007年改革には福祉国家「再編」期の理論（新制度論）の適用が試みられてきたといえる。以下では、先行研究の検討を通じ、いずれも既存理論への適用が困難なことを示した上で、共通する方法論上の課題を提示する。

まず、1998年の国民年金法改正に至る経緯を確認し、それをめぐる先行研究を検討する。アジア通貨危機後の1997年12月、IMFの管理下に入った韓国は、IMFに提示されたコンディショナリティに基づく構造改革に着手するとともに、社会保障制度の大幅な改革を行った。この改革により、韓国では初めてナショナル・ミニマムが保障され、年金・医療・雇用・労働災害で構成される4大社会保険と公的扶助制度が相互に関連する体系的な社会保障制度が確立された。1988年に従業員10人以上の事業所を対象として始まった韓国の国民年金制度は、1998年の国民年金福祉法改正を受けて1999年に都市自営業者と5人未満の事業所まで加入対象を拡大し、制度上不備を残しながらも初めて国民皆年金も達成した³。同時に、40年満期としながらも、受給要件となる最低加入期間が短縮され、最短10年の加入で支給が開始される減額老齢年金制度も導入された⁴。もっとも、1998年改革では、財政安定化措置として所得代替率の引き下げ（70%→60%）、保険料率の引き上げ（6%→9%）も行われている。

先行研究は、この時期の改革を社会保障の「拡充」として、より踏み込んで言えば福祉国家の「形成」プロセスとして位置づけてきた（召연명・정무권（편）〔=金淵明、チョン・ムグォン編〕2002）。確かに、この時期に韓国で行われた改革は経済危機への対処といった性格にとどまらず、当時韓国と同様にIMF管理下にあったタイやマレーシアと比較してもはるかに抜本的かつ普遍的なものであった（井上2010:271）。また、この改革は、IMFの指導による新自由主義的な構造改革と併行したため、先進福祉国家の経験から導出された「新自由主義と福祉国家とは併行発展しない」というテーゼに反するとして、「韓国のパラドクス」（Shin, Dong-Myeon 2000）とも評されるものであった。この中で、年金改革は、所得代替率の引き下げや保険料率の引き上げを経てもなお他の先進諸国に比して再分配率が高く、何より国民皆年金化が実現したため

に、福祉国家「形成」の要素を成す改革として位置づけられた。

だが、1998年改革に関しては、そもそも(1)福祉拡充それ自体が限定的であり、福祉国家「形成」と評価するには疑問の余地が残ることが指摘できる。また、仮に「福祉国家」と位置づけることが可能だとしても、その「形成」過程の違いゆえに(2)既存理論を適用することが難しい。

まず、(1)年金改革はもとより、社会保障改革全般に目を向けても、1990年代末の韓国の改革を福祉国家の「形成」と捉えることは難しい。何より制度的な欠陥として適用除外の問題がある。1998年改革によって実現した国民皆年金は、形式的には全ての国民を網羅しながらも、学生、専業主婦を任意加入、非正規雇用者を未加入とするなど「死角地帯」を多く残していた。また、減額老齢年金制度を利用できたのは、改革前、すなわち1988年の制度発足時からの加入者のみであり、それ以外の高齢者に対する支給は、いわゆる「皆年金」がなされた後も原則的に一切行われていない。加えて、保険料が所得比例のため、年金額算定での固定部分が多く、高い所得再分配機能を有する一方で、所得保障機能が著しく低いことも指摘されている⁵。さらに、この時期には公的年金支出および社会支出の急増が注目されたものの、経済回復に伴いGDPがプラスに転じた後は再び減少している⁶。その要因として、韓国の国民年金は保険料のみで構成されているため、政府の負担増を伴うものではなかったことが指摘されている(ヤン 2006:218;221)⁷。また、この時期はGDPがマイナス成長にあり、IMFの指導により政府支出も抑制されていたことから、対GDP比、対政府支出比で計算される公的年金支出や社会支出は、実際の増加額以上に高い数値となったことも挙げられる。

その結果、「皆年金」後の年金受給者は、2001年時点で約58万人、全加入者の3.6%にとどまった(林 2004:75)。一方、制度の枠組みが拡大したことで、通貨危機が発生した1997年には33兆1905億ウォンだった国民年金財政は、改革後、保険料積立分だけで1999年に58兆3614億ウォン、2000年に73兆6624億ウォン、2001年に90兆3735億ウォンと急増した⁸。つまり、形式的には「皆年金」を達成した1998年の年金改革は、受給者が極めて少ないまま、保険料積立金収入の増加によって基金規模を増大させたものであった。この時期の改革は、再分配や所得保障といった福祉「拡充」の側面よりも、財政面においてより大きな変化をもたらすものであったといえよう。

それゆえに、福祉「拡充」という前提に立った(2)福祉国家の「形成」

理論の適用も、困難を極めることとなった。先行研究では、改革によって「韓国型福祉国家」（金早雪 2003）が成立したという共通理解の下に、エスピン＝アンデルセンの福祉レジーム類型のいずれに位置づけられるかをめぐって「韓国型福祉国家性格論争」が展開された（김연명・정무원（원）〔=金淵明、チョン・ムグォン編〕2002）。ここでは韓国が保守主義レジームか自由主義レジームか、あるいは双方の混合型かといった議論に加え、公的扶助の条件付き給付など、先進福祉国家「再編」期に見られたワークフェアの要素から「新自由主義型」とする立場など、評価は大きく分かれることとなった⁹。加えて、既存理論においては、福祉国家「形成」過程の違いからレジーム類型の差異が導き出されたのに対し、ここでは類型論と形成過程をめぐる研究とは別々に存在し、両者を結びつける試みはなされてこなかった。その背景として、韓国では、権威主義体制期に複数労組が禁止され、労働者政党が不在だったこと、それゆえに民主化後も先進福祉国家の「形成」期にキーマンとなった労働運動勢力が弱体だったことが挙げられる。権力資源動員論をベースとする福祉レジーム論が、労働運動勢力の権力資源から類型の差異を説明してきた一方で、韓国ではそもそもそれらを結びつける土台が存在していなかったといえる¹⁰。

第2に、2000年初頭以降の「制度縮減期」とされる改革とそれをめぐる研究動向について見ていきたい。制度的欠陥を残しつつも、1998年改革によって「皆年金化」を達成し、財政安定化措置を経てもなお他の先進福祉国家に比して高い所得代替率を誇った国民年金制度であったが、2000年代に入ってから「再改革」の波が訪れることとなった。1998年に5年ごとの財政再計算が導入されてから初めて再計算の年を迎えた2003年、政府は保健福祉部長官の諮問委員会として国民年金発展委員会を設置した。ここで主要な争点となったのは年金財政の安定化であった。しかし、2004年総選挙の直前であったこの時期、与野党双方の賛成が得られないまま審議は保留とされ、改革の実現は2007年に持ち越されることとなる（안종범〔=安鍾範〕2005:98）。2007年は、1988年に10人以上の事業所の被雇用者を対象に発足した国民年金制度が施行後19年を迎え、20年加入の減額受給者への給付開始を翌2008年に控えた年であった。盧武鉉政権末期の2007年の年金改革では、所得代替率の引き下げ（2008年に60%→50%、以後毎年0.5%ずつ引き下げ、2028年までに40%）、支給開始年齢の引き上げ（2013年から現行の60歳→61

歳へ、以後5年ごとに1歳ずつ引き上げ、2033年には65歳)などが決定された¹¹。なお、同時に、保険料水準の9%据え置きが決定され、基礎老齢年金法が制定されている。低所得高齢者の生活保障のために導入された基礎老齢年金は、下位60%の低所得高齢者に対して加入者平均所得月額5%相当額が年金として支給される無拠出年金であり、全額国庫・地方負担によって賄われるものであった(朴正培 2009:46)。

2007年改革の主要な争点が、急速な少子高齢化に伴う将来的な財政不安の解消であったために、先行研究の多くは、この時期の改革を福祉国家「再編」の理論的文脈から説明しようと試みてきた¹²。だが、2007年改革についても、(1)福祉「縮減」、あるいは福祉国家の「再編」と位置づけることが難しいこと、また制度の歴史の浅さゆえに、そもそも(2)「再編」期の理論を適用できるような制度的条件が整っていなかったことが指摘できる。

まず、2003年法案の審議保留後、2007年改革によって実現した「再改革」を、単に「縮減」の政治と評価することは難しい。この時期には兵役期間および出産期間に一律で保険料納付済みとする期間を設ける「年金クレジット制」の導入、遺族年金受給時の男女差の解消、老齢年金と遺族年金の併給受給や、在職老齢年金の受給要件緩和などが行われている。これらの改革は、1998年改革で残された課題に対応し、制度をより体系化した改革として評価できる。また、所得代替率の引き下げや支給開始年齢の引き上げといった財政安定化措置は、1998年改革時の財政安定化政策の延長線上にある。1998年改革に際しては、政府案および国民年金制度改善企画団の改善案として、保険料引き上げを含む財政安定化措置が提出されていた¹³。つまり、1998年の時点ですでに出ていた財政安定化案のうち、保険料引き上げを除く政策が1998年改革と2007年改革によって段階的に進められたといえる。

それぞれの改革の主軸が「皆年金」と「財政安定化」だったために、2007年の改革は1998年改革の「再改革」として捉えられてきた。しかし、上記の連続性に鑑みれば、2007年の改革を、1998年の福祉「拡充」に対する「縮減」と位置づけるには一定の留保が必要だろう。

次に、仮に2007年改革を「縮減」の政治と評価できたとしても、先進福祉国家「再編」期の理論の主軸となった新制度論を適用できるような制度的条件が当時の韓国には存在していなかったことが指摘できる。そもそも2007年改革は、1998年改革によって加入者となった国民が受給

開始年齢に達する前に行われたものである。そのため、1998年改革の「皆年金化」後の受給権者は極めて少なく、「非難回避の政治」が必要とされるほどの既得権益層は醸成されていなかった。また、金大中政権期に制度化された労使政委員会も政党との連携が弱く、その後も二大ナショナルセンターの一角である民主労組が脱退するなど形骸化が進んだために、拒否点が有効に機能しうる制度が存在していたとは言い難い。韓国の国民年金制度はその歴史の浅さゆえに、成熟した先進福祉国家の「再編」期の理論を適用する上で必要となる条件が未だ整っていなかったといえる¹⁴。

以上、先行研究は、1998年改革を福祉「拡充」、2007年改革を「縮減」と位置づけることで、韓国の事例を福祉国家の形成／再編をめぐる既存理論から説明しようと試みてきた。その結果、韓国で実際にどのような改革がなされ、それがなぜ可能となったのか、という独自の文脈には主要な関心が払われてこなかった。何より、分析の軸を「給付の拡大か縮小か」に設定したことで、ほぼ時期を隔てずに行われた1998年改革と2007年改革とが逆のベクトルを向いた改革であることが前提とされ、切り離されて捉えられてきたことが指摘できる。

2 仮説と分析の視点

先行研究の課題に鑑み、本稿が分析の視点として着目するのは、1990年代末から2000年代にかけての韓国の年金政策の連続性である。前項で見たように、1998年改革と2007年改革には、給付をめぐる政策に限定しても財政安定化措置という点で連続性が認められる。ただし、この時期、給付をめぐる改革とは別に、運用方法の規制緩和ともいえるような改革が行われていたことについては、政治的争点になりにくいためにこれまで注目されてこなかった。興味深い点は、運用をめぐる改革は、1998年改革と2007年改革において一貫性を持って展開されてきた点にある。

本稿では、これまで分断されてきた2つの改革の連続性として、1990年代末から2000年代にかけての運用をめぐる政策変化に着目することで、この時期の年金改革がいかなるものだったのかを明らかにすることを試みる。本稿の仮説は、以下の通りである。第1に、年金政策がIMF管理下で行われた構造改革およびそれに伴う他の経済政策の変化から影響を受けたために、韓国の年金政策はこれまでの理論からは読み解けない方向に展開した。その結果として、第2に、年金基金が国際金融市場にお

ける機能を拡大させ、経済政策上の重要な役割を併せ持つようになった。

本稿の分析方法は以下の通りである。まず、1990年代末以降から2000年代の改革について、運用方法をめぐっていかなる政策が展開されてきたのかについて概観し（第一項）、それを受けて実際に基金の積立金運用先・割合にどのような変化が見られてきたのかを検討する（第二項）。その上で、なぜ、どのような条件の下でこのような政策が採られたのかについて、当時の国際環境および国内政治経済的要因から分析を行う（第三項）。この際、年金制度が他の福祉政策や労働市場政策との間に高度の制度的補完性を有するために、単独での変更が難しいという理論的指摘（伊藤 2011：14）に鑑み、年金政策に影響を及ぼした当時の政策群として、IMF 管理下で行われた構造改革に注目する。

Ⅲ 事例分析

1 運用をめぐる政策展開

1990年代以降の国民年金基金の運用をめぐる変化としてまず注目されるのは、「皆年金化」が達成された1998年改革である。1998年の国民年金法改正では、運用の意思決定システムに関しても改革が行われている。

国民年金基金の管理・運用体系をめぐる1998年改革は、(1)組織改革による基金運用の合理化と独立性の強化、(2)収益率増加を目的とする預託義務廃止によって特徴づけられる。まず、(1)組織改革については、1998年の法改正によって、基金運用の執行部として国民年金基金運用本部、国民年金基金運用実務評価委員会が新設された。その結果、国民年金基金の管理・運用事業は、専門家で構成される国民年金公団基金運用本部に完全委託されることとなった。同時に、基金の運用計画などの成果評価を行う国民年金基金運用委員会についても組織改編が行われた。労働者代表・地域加入者代表・使用者代表、関連政府機関などで構成される国民年金運用委員会の委員数は16名から21名へと拡大した。そのうち、政府代表6名、関係専門家2名は現行のまま、加入者代表は7名（労働者2名、使用者2名、地域3名）から12名（労働者3名、使用者3名、地域6名）に、管理・運用事業の監督責任を負う委員長は財政経済部（現企画財政部）長官から保健福祉部長官に変更された（김영미 [=キム・ヨンミ] 2013：64-65）¹⁵。

次に、(2)預託義務については、1998年の法改正によって、国民年金基

金から公的資金管理基金への預託義務を2001年までに段階的に廃止すること、および以後の預託は両基金を管理する委員会の協議によって行なうことが決定された。1994年に始まった預託義務は、財政投融资に必要な資金を年金基金などの余剰資金から調達するために行われてきたが、公共部門での収益率の低さが指摘されてきた(국민연금공단 [=国民年金公団] 2008: 105)。そのため、1998年には、公的資金管理基金法も併せて改正され、公的資金管理基金への預託は1999年には余剰資金の65%、2000年には40%以内へと段階的に引き下げられ、2001年には新規預託が行われなくなった(김영미 [=キム・ヨンミ] 2013: 63)。

さて、1998年の法改正後、これまで公共部門に限定されてきた年金基金の運用に、新たな動きが見られるようになった。1999年には、国民年金基金の新興企業を中心とする株式市場KOSDAQ (Korean Securities Dealers Automated Quotations: コスダック)での運用や海外投資、先物・オプション投資など、多様な収益圏への分散投資が始められるようになった¹⁶。また、2000年1月には国民年金の株式投資の外部委託が国内資本に限定され開始された。2001年10月には、国民年金基金中長期統制委員会が設置され、2002年3月には国民年金発展委員会が発足、ベンチャー・キャピタルへの投資が解禁されることとなる。同年12月にはこれまで国内に限定されていた株式投資の外部委託、アウトソーシングが海外資本にも拡大適用された¹⁷。なお、結果的に廃案となったものの、盧武鉉政権期の翌2003年には、効率性と専門性の高い運用体制を構築するためとして、より独立性の高い運用組織の再改革案を政府が提出している¹⁸。

以上、1990年代末から2000年代にかけて、金大中政権から盧武鉉政権にかけての国民年金基金の運用をめぐる政策変化について概観してきた。給付をめぐる改革については、1998年の「皆年金化」改革以前も、民主化後、適用範囲の拡大が段階的に行われてきた。これに対し、株式市場など運用先の拡大、投資の多様化といった改革は、それ以前には見られなかったものであった。国民年金基金の管理・運用事業国民年金公団基金運用本部に委託した1998年の組織改革は、このような新たな運用を可能としたものとして位置づけられる。一方、預託義務の廃止は、新たな運用に対して直接影響を与えたわけではないものの、これまで財政投融资が担ってきた収益性の低い公共財の供給を、市場メカニズムに委ねたことを意味する。このような運用をめぐる規制緩和は、1998年の法改正に始まり、金大中政権期、盧武鉉政権期を通して維持・拡大され

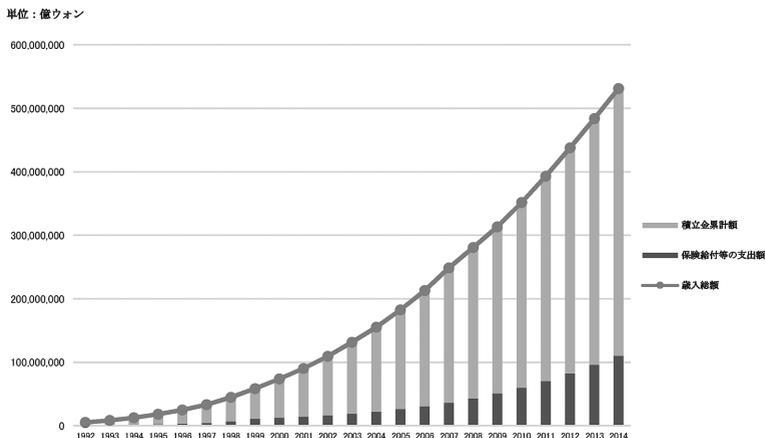
てきた。次項では、このような政策転換を受け、実際の年金財政や基金運用にいかなる変化が見られたのかを検討し、この時期の韓国の年金政策の特徴を導出する。

2 年金財政の変化

第二項で確認したように、1998年の法改正後、国民皆年金化によって保険料収入が年々増加してきた一方、制度の歴史の浅さゆえに受給権者は未だ限定されてきた。図3を見ると、年々増大する歳入総額のうち、保険給付等の支出額は歳入総額を大きく下回り、大部分は積立金となっていることがわかる。また、図4に示されているように、国庫負担分が無拠出型の基礎老齢年金のみのため、歳入のほぼ全てが保険料収入と運用収益で構成されている。さらに、歳入に占める運用収益率は、1998年改革による預託義務の廃止や投資先の拡大と連動するように、2000年代以降に増加していることが確認できる。

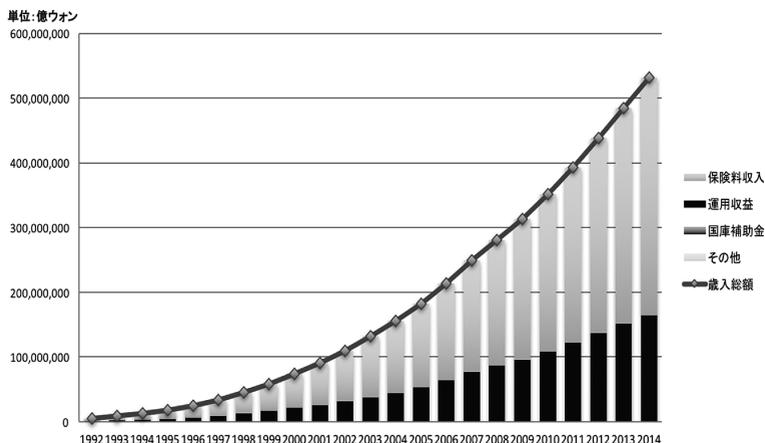
注目すべきは、1990年代末から2000年を境として、公共住宅への投資といった(1)公共部門・福祉部門での運用から金融市場での運用に大きく舵を切った点である。中でも、(2)金融部門のうち、株式市場での運用比率の増加、(3)直接投資は他の先進国では見られない現象である。

図3：国民年金基金の歳入総額および保険給付等の支出額・積立金累計額の推移



(보건복지부 「2016 보건복지통계연보」 [= 保健福祉部 「2016年度版 保健福祉統計年報」] より筆者作成)

図4：国民年金基金の歳入総額とその内訳の推移



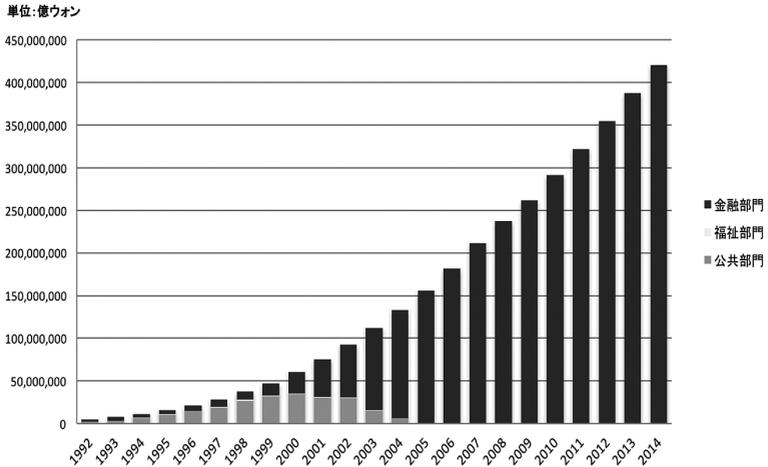
(보건복지부 「2016 보건복지통계연보」 [= 保健福祉部 「2016 年度版 保健福祉統計年報」] より筆者作成)

図5には、国民年金基金運用に占める各部門の割合変化が示されている。公共部門での基金運用は2000年から2002年にかけて漸減し、2002年以降は急減している。対照的に、金融部門での運用は1998年から1999年にかけて漸増し、2000年以降は急角度で上昇カーブを描いている¹⁹。1998年から2001年にかけての公共部門と金融部門のウエイトの逆転現象は、1998年以降の預託義務の段階的の廃止を受けたものと考えられる。

国民年金基金の運用に占める金融部門の割合は、その後も2015年まで99.9~99.8%水準を維持し、金額は2010年の323兆ウォンから2015年の480兆ウォンへとおよそ1.5倍になっている²⁰。福祉・公共部門での運用は0%台で推移していることから、1990年代末から2000年代初頭の政策転換に基づく方針が現在に至るまで維持されていることがわかる²¹。

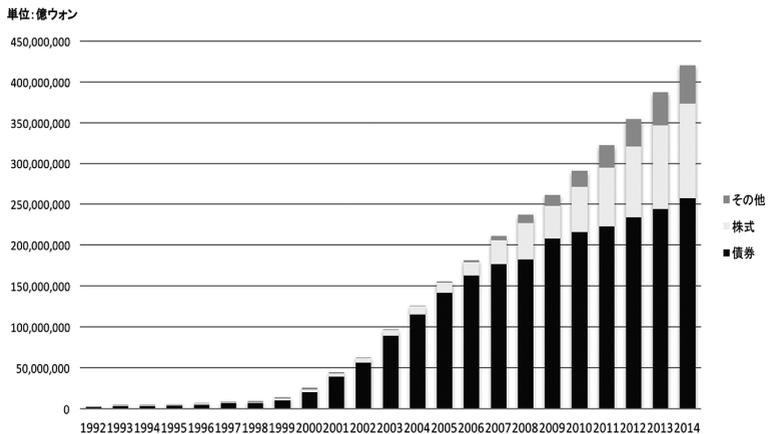
また、図6を見ると金融部門に占める株式の割合が増加していることがわかる。2000年を前後して金融部門全体の規模が増加する中、債券の比重が段階的に下がり、この時期の政策変化を受けたものと考えられる²²。さらに図7からは、株式に占める、この時期の直接投資の比率の高さがわかる。

図 5：運用に占める各部門の割合とその推移



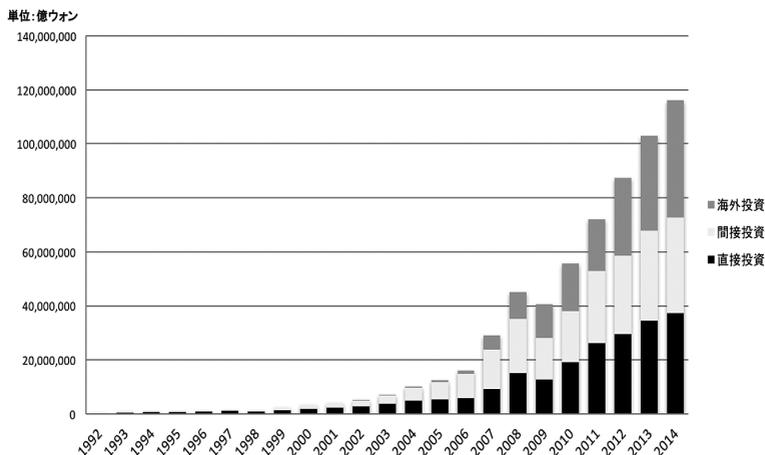
(보건복지부 「2016 보건복지통계연보」 [= 保健福祉部 「2016 年度版 保健福祉統計年報」] より筆者作成)

図 6：金融部門に占める債券・株式の割合とその推移



(보건복지부 「2016 보건복지통계연보」 [= 保健福祉部 「2016 年度版 保健福祉統計年報」] より筆者作成)

図7：株式に占める直接・間接・海外投資の割合とその推移



(보건복지부 「2016 보건복지통계연보」 [= 保健福祉部 「2016 年度版 保健福祉統計年報」] より筆者作成)

以上のような動向をどのように捉えるべきであろうか。公的基金の運用に際して重要な指標とされる収益性・安定性および独立性・公共性という観点から見ていきたい。まず、金融部門での運用割合の増加理由は、通常、「公共部門などで運用するよりも収益性が高い」ことから説明される。同様に、株式投資が増えている理由も、「債券よりも株式投資の方がより収益が見込める」と説明される。実際、韓国では現在までのところ分散投資に成功しており、収益率は安定して伸びている。しかしながら、一般的に債券は収益率が低い代わりにそのリスクも低いのに対し、株式投資は収益確保の可能性を含みつつ他方で大きなリスクを抱え込むこととなる。収益性は、国内外の景気変動さらには経済成長の度合いに依存するためである。

とりわけ、公的年金制度は強制徴収のため私的保険よりも財政安定性が必要とされ、確定給付方式を採用する場合には、給付の確実性がより重視されるために、多くの先進諸国では株式市場での運用は禁じ手とされてきた(姫野 2009: 58)。アメリカでは、1990年代に株式市場で民間生命保険などの機関投資家の比重が増し、「機関化現象」が見られていることを背景に、年金積立金の運用を株式投資に振り向けるべきとの議論が行われたが、結局、非市場性国債に限られることとなった(姫野 2009: 58)。

韓国以外に国家レベルで大規模な公的年金積立金の株式市場での運用を行っている国として、日本の GPIF（Government Pension Investment Fund：年金積立金管理運用独立行政法人）、ノルウェーの GPF-G（Government Pension Fund-Global：政府年金基金グローバル）が挙げられる²³。ただし、ノルウェーの公的年金は、石油収入を原資とする GPF-G と、賦課方式の GPF-N（Government Pension Fund-Norway：政府年金基金——ノルウェー）の2つから成っており、株式運用を行っているのは石油収入を原資とする GPF-G である。そのため、実質的に公的年金の積立金を株式市場で大規模に運用している国は韓国と日本となるが、2006年に設立された GPIF が株式運用の比率を引き上げたのは2014年以降であり、この時期の韓国の株式運用は他に類を見ないものであった。

次に、公的年金の直接投資に関しては、政治的介入を防ぐ目的から、他の先進国はもちろん、韓国同様に積極的に株式運用を行っている日本でも見られない現象である。公的年金積立金は、長期的な資金であることやその規模の大きさから、政治的な干渉を受けやすいといわれる（野村 2009：74）。特定地域・産業への投資や、国内企業が海外投資家から買収ターゲットとされたときに買い手として防衛策に参加するなどの機能を持ちうるためである。それゆえ、多くの先進諸国では、市場への政治介入を遮断し、機関投資家としての運用に専念できるよう、運用組織を政府本体から切り離し、統治主体として理事会を設けるなどガバナンス体制を整えている²⁴。また、債券運用に関しても、自国債への投資を法的に禁じるなど、政府財政からの独立性を確保する制度を有している。韓国における直接投資は株式、債券ともに制限は課されておらず、その点において公共性はもとより政治的な干渉からの独立性も欠くものとなっている。

以上、データで見てきた1990年代末以降の株式運用や直接投資に関する変化は、収益性・安定性および独立性・公共性といった観点からは合理性を欠くように思われる。また、収益性・安定性という観点からは、この時期、2002年に始まった年金積立金のベンチャー・キャピタルへの投資についても、株式市場での運用と同様に、合理的な説明が困難といえる。ベンチャー・キャピタルは市場における信頼性が低く、銀行から借り入れを行うことができない非上場企業などに対し担保無しで資金供給を行うことから、それ自体不確実性が高いためである²⁵。他方、前項

で見た年金政策との関係では、株式投資に関しては1998年改革後の投資先の規制緩和を受けた動きとして理解できるものの、直接投資については年金政策との直接的な繋がりを見出すことは難しい。

1990年代末から2000年代にかけての国民年金積立金の運用をめぐる変化は、金大中政権期に採用された後、盧武鉉政権期以降も維持、拡大されてきた。公的年金の性質からは逸脱するよう見えるこうした変化は、なぜ、またいかにして可能となったのか。次項では、当時の年金政策に影響を及ぼした重要な背景として、アジア通貨危機後の国際経済環境の変化と、1997年12月以降、IMFからコンディショナリティとして課された政策を検討し、年金政策との関連性を考察する。

3 考察

1997年12月にIMFとの間にスタンドバイ協定を締結した韓国は、1998年2月に成立した金大中政権の下で、経済回復を最優先目標として掲げ、新自由主義に大きく舵を切ることとなった。IMFのコンディショナリティとして実行されたのは、大きく金融・財政・労働・企業の4部門にわたる構造改革である。

1990年代末の一連の社会保障制度改革は、構造改革と単に併行したというよりも、連動する形で行われている。たとえば、雇用保険の適用範囲の拡大は、整理解雇制導入に伴う大量失業への対処として労使政員会において合意されたものであった。一方、当初コンディショナリティとして実行されたこの構造改革路線は、IMF支援体制から離脱した2001年以降、政権交代を経ても引き継がれてきた。この時期の年金政策は、同時期の構造改革からいかなる影響を受けたといえるのだろうか。本項では、基金運用の政治的・経済的背景について、IMFの指導に基づき採用された当時の政策との関連性に着目し、年金政策が有した役割について検討する。

まず、1990年代末から2000年代にかけての運用をめぐる年金政策の変化を可能としたのは、1998年の国民年金法改正に伴う組織改革と預託義務の廃止であった。前述のように、預託義務廃止は、収益性が低いためにこれまで財政投融資が担ってきた公共財の供給を市場メカニズムに委ねることを意味する。しかし、民間金融市場においては長期資本の供給がきわめて限られているために、財政投融資の廃止は市場の不安定化をもたらさう。財政投融資が果たした市場の安定化機能を代替する上

では組織改革によって独立性を強化した国民年金公団による積立金運用が求められる。つまり、運用規模や投資先の拡大を可能としたのは、1998年改革、その後の国民年金基金中長期統制委員会、国民年金発展委員会の設立といった年金運用の独立性を確保した組織改革といえる。預託義務廃止と組織改革とは別個の改革ではなく連動した改革として、さらに2000年代以降の独自運用を可能としたものとして位置づけられる。

ただし、1998年改革は、年金積立金の株式市場での運用、直接投資といった新たな運用方式を可能する土台となった一方で、その直接的な要因となったわけではない。では、こうした動きはなぜ、いかにして可能となったのか。以下では、IMF管理下という当時の状況にあって、経済回復のための最優先課題とされた構造改革との関連から考察を行っていく。

はじめに、株式市場での運用から見ていきたい。韓国では通貨危機後、外国短期資本が海外へ急激に流出したことで実体経済が危機に瀕したとされ、その原因のひとつとして短期資本依存型経済が指摘された。これに基づき、IMFが韓国政府に提示した処方箋は、国際的な信頼回復のための金融市場の安定化であり、そのための金融機関の整理および市場中心の金融構造への転換であった(IMF 2003: 20)。これを実現する上で、国民年金の積立金はその規模の大きさゆえに、安定的な長期資本として金融市場の安定化に直接寄与する機能を持つものであった。不確実性の高い株式市場での運用を進めることで、国民年金は機関投資家として、株式市場の相場を下支えする役割を担うこととなる。

一方、構造改革の過程では、市場中心の金融構造への転換のため、金融市場の規制緩和も進められた。1998年には外国人投資促進法が制定、外国為替取引法が改正され、それまで制限されていた外資の直接投資を推進する外資誘致政策が採られた。同年12月に改正された銀行法では外国人投資家に4%を超える投資が認められ、この時期行われた公的資金投入と並んでその後の外資流入を促進することとなった。さらに、2000年代に入ると、民間生命保険・医療保険会社に対し法人税控除などの規制緩和が推進された。民間保険会社に対する法人税控除は、従来、年間納付額の40%（上限年額72万ウォン）であったが、2001年に100%（上限年額240万ウォン）に改められた（チョ・ヨンフン 2006: 198）。それを受け、この時期には、株式市場に占める民間生命保険およびその中の外資系の民間保険の比率が急上昇している²⁶。またこの時期、国

民年金公団は海外民間ファンド運用会社との投資了解覚書を締結することで、直接外資を誘致する役割を果たしていた²⁷。

このように、1990年代末に始まり、2000年代に拡大した年金積立金の株式市場での運用は、単なる収益性の向上や財政安定化にはとどまらない性質を有するものであった。ひとつには、金融改革によって不安定化した金融市場を安定化させ、またひとつには、外資誘致を通じた市場中心の金融構造への転換に直接寄与する機能を有していたといえる。

次に、この時期の株式に占める直接投資の比重の大きさは、いかにもたらされたのだろうか。直接投資は、配当や株価値上がりによる資産価格上昇を期待する間接投資とは異なり、どのような産業に投資するかによって経済社会の資源配分を変え、うまく機能すればGDPのプラス成長に直接寄与しうる。IMFは、それまで韓国経済を牽引してきた財閥に対する開発主義的な国家介入と政経癒着が危機の深刻化を招いたとして、構造改革のひとつに企業改革（＝財閥改革）を位置づけた。その際、新興企業は財閥とは異なり政経癒着度が低いと見られたことから、企業改革は、新興企業の育成を伴うものであった。とくに、大口の資本提供元を持たない新興企業育成にあたって、直接投資は企業改革の一軸を成すものでもあったと考えられる。

IMFの指導に基づき、新興企業およびベンチャー市場の積極的な育成、起業促進が進められた結果、1999年にはベンチャー・ブームがピークを迎え、中小・ベンチャー企業を中心とした証券市場であるKOSDAQの株価指数は急激な上昇を見せた（深川 2004：2-12）。しかし、翌2000年、アメリカのITバブル崩壊の影響を受け、KOSDAQの株価指数はNASDAQ（National Association of Securities Dealers Automated Quotations：ナスダック）と連動して急落、ベンチャー・ブームは大きく後退することとなる（Allen 2001：1168）。2002年に開始されたベンチャー・キャピタルへの投資は、バブル崩壊によって停滞した新興企業への融資を円滑に進めるために重要な役割を果たしたと考えられる。

以上のように、株式に占める直接投資、ベンチャー・キャピタルへの投資拡大についても、IMF管理下の構造改革との連関から見ることで初めて説明可能となる。もっとも、金融市場の安定化が求められていたこの時期、株式市場において間接投資の比率の急増は警戒されていたことから、直接投資は企業改革のみならず金融市場改革とも連動していたと

考えられる。

以上、収益性・安定性、独立性・公共性といった、従来の年金政策で重視されていた運用方針とは大きく異なる政策変化がなぜ可能となったのかについて、IMF 管理下での構造改革との関係から考察を行ってきた。株式市場での運用については、金融改革が求める金融市場の安定化を図り、市場中心の金融構造の転換に直接寄与する政策として、直接投資については、企業改革に伴う新興企業育成政策として理解することができる。言い換えれば、この時期の年金政策は、構造改革によって生じる市場の問題を解決し、あるいは構造改革を直接補完する役割を担うものであったために、財政の安定性や公共性を重視する従来型の年金政策とは大きく性格を異にするものとなった。社会政策としては不確実性が高いため望ましくないとされる株式市場での運用や、非合理的に見える直接投資は、市場の論理からは合理性を有するものといえよう。

IV 結論と展望

アジア通貨危機後、1990年代末から2000年代までの韓国では、運用をめぐり一貫した年金政策が展開されてきた。この時期の年金政策は、独立性・公共性の維持という側面からはもちろん、収益性の向上や財政安定化といった側面からも捉えきれない。

まず、1998年の組織改革と預託義務の廃止を皮切りに、国民年金基金はその資金運用先を公共部門・福祉部門から金融部門に移し、株式運用の比重を急速に高めてきた。さらに、金融市場を安定化させ、市場中心の金融構造への転換に寄与するなど、国際金融市場における役割を強化させてきた。この時期の改革は、IMF 管理下での構造改革と連動し、それを通じて年金政策は経済政策としての機能を獲得することとなったといえる。

これまで、福祉国家をめぐる既存理論では、社会政策は市場から離れても生計を立てられる労働力の「脱商品化」機能を持つ、「市場に反する政治 (politics against market)」として捉えられてきた。一方、新自由主義下で導入されたワークフェアは、給付を通じて労働力を市場に再び戻す「再商品化」機能を持つものとして新たに理解されてきた。いずれの場合でも、福祉国家における社会政策は、再分配による内需拡大を通じて間接的に経済成長に寄与する「市場適合的な政治 (politics with/of market)」としての機能も有してきたといえよう。だが、労働力の「脱商

品化」も「再商品化」も、基本的には給付を通じて初めてその機能を発揮する。つまり、これらはいずれも、福祉国家が形成された「埋め込まれた自由主義」の下で、実体経済の成長を前提に機能することが想定されてきた。

しかしながら、韓国の年金運用をめぐって一貫して見られた変化は、労働力の「脱商品化」、「再商品化」機能を通じて実体経済の成長を目指すものではない。むしろ、国際経済システムが実体経済から金融経済へと大きく転換する中、年金政策は新自由主義という新たな市場のルールの下で構造改革と制度的補完性を有し、金融経済の安定的な成長を達成するための機能を獲得したといえるのではないだろうか²⁸。

今後、韓国の年金政策および制度の機能変化を考える上では、経済危機後、金融自由化と併行した1981年のチリの年金改革が重要な先行事例となりうる²⁹。とりわけ、チリの年金改革に世界銀行の年金政策が取り入れられたとの指摘³⁰に鑑みると、IMF管理下の韓国に対し、世界銀行が預託義務の廃止や公共部門の民営化、金融制度の市場化といった政策勧告を行っていたことが、実際にどの程度影響を与えたかについても検討が求められよう³¹。なお、とくに2010年代以降、韓国を抜いて株式市場での運用規模が世界一となった日本についても、比較検討が必要とされよう。

最後に、本稿で中心的に論じてきた株式運用、直接投資については、韓国の国内政治要因を組み込んだ考察も今後の課題となる。金大中政権は、韓国で初の選挙による与野党交代によって成立した「進歩的」政権であり、政権のスローガンとして民主化を掲げていた。党派性および市民団体や労働運動勢力を支持基盤としていたことから説明がつかないように見えるこの時期の経済政策は、危機やIMFという外在的条件からだけでなく「経済の民主化」という文脈からも説明可能となる。1990年代以降も、軍事政権期の政経癒着と財閥支配が残っていた韓国において、経済自由化の推進は経済の「民主化」をも意味していたためである。つまり、金融・企業部門の構造改革を伴ったこの時期の一連の改革は、民主化後も韓国政治に根強く残っていた財閥支配と政治との結びつきを解体するものでもあった(磯崎 2015)。そのように考えると、株式市場での運用や直接投資を推めた年金改革は、当時の左派政権が既存の政治的配置を再編する上でも重要な役割を有していたと考えられる。また、株価指数の上昇や見た目上の景気浮揚をもたらす株式運用については、

政府の党派性にかかわらず政治的な支持を調達する手段となりうる。実際に、この時期の運用方法をめぐる政策変化は、以後、党派性の異なる李明博政権、朴槿惠政権にいたっても継承され、拡大されてきた。したがって、年金の運用をめぐるこのような改革において政党政治の対立軸がどのように持ち込まれかについては今後の課題となろう。

* 本研究の一部は、JSPS 科研費 16H03575 の助成を受けたものである。

注

¹ 金成垣は、福祉国家の「形成」時期が異なることに注目し、「先発福祉国家」「後発福祉国家」という名称を用いている（金成垣 2008）。これ自体注目すべき概念であるものの、本稿では韓国を「福祉国家」として扱うことに一定の留保を置くことから、欧米の先進諸国において戦後形成されたいわゆる「福祉国家」については、より一般的な名称として「先進福祉国家」を採用する。

² 韓国では1960年に公務員年金制度、1963年に軍人年金制度、1975年に私立学校教職員年金制度と軍事政権下で特殊職域年金制度が整備された。国民年金については1973年11月に国会で法案が通過したものの、オイルショック後の経済停滞を受けて実施が見送られ、88年に従業員10人以上の事業所を対象として実施された。その後、1992年に従業員5人以上の事業所、1995年に農漁村地域の自営業者と農漁民、1999年に都市地域の自営業者と5人未満の事業所へと対象が段階的に拡大してきた。国民年金は、給与所得者と自営業者とがひとつの基金に統合されており、一階建てとなっている。基本年金額は全加入者の平均月額所得に基づき算定される固定部分と加入者個人の加入期間の平均月額に基づいて算定される報酬比例分から構成される。

³ 注2参照。給与水準のうち均等部分は20年加入で全体加入者平均所得の月額20%、40年満期加入で40%、所得比例部分は20年加入で加入者個人生涯平均所得金額の15%、40年満期加入で30%となっている。保険料は1988~92年には加入者標準所得月額の3%を使用者と被用者が折半、1993~1997年には6%のうち使用者、被用者が2%ずつ、残り2%を退職金で補填、1999年には退職金転換金が廃止され9%を使用者、被用者が折半と段階的に改編されている。被保険者数は1988年の443万人から1999年には1626万人へ、2014年5月時点で2098万人へと増大した（보건복지부「2016 보건복지통계연보」〔=保健福祉部「2016年度版保健福祉統計年報」〕[http://www.mohw.go.kr/front_new/jb/sjb030301vw.jsp] (2019年1月6日最終確認)。

⁴ 減額老齢年金制度の導入によって、加入期間10年以上20年未満の場合は、基本年金額の50%~95%の範囲での受給が可能となった。

⁵ 20年以上加入した人の平均月額が85万1090ウォン、加入期間が10~20年の場合には41万680万ウォンであり、最低生活費（2012年時点で55万3354万ウォン）に達していない（向山 2014：16-17）。

⁶ 公的年金支出および社会支出は、GDP成長率がマイナスを記録したことで経済

危機直後の1998年には急激に伸びたように見えるが、経済回復後には再び下がっている。公的年金支出(対GDP比)は、1999年に2.4%と初めて2%台を記録したものの、2000年に入って1.3%、2001年には1.03%、2002年には1.01%と1%台に下落し、以後もその割合を維持している(「OECD Stat. Extracts, Social Expenditure-Aggregated Data, Old Age, in percentage of Gross Domestic Product」[https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOEX_AGG] (2019年1月6日最終確認))。また、社会支出全体(対GDP比)は、1999年の6.2%をピークに、2000年には4.8%に下落し、2001年には5.3%、2002年に5.1%とその後5%台で維持されている(「OECD Stat. Extracts, Social Expenditure-Aggregated Data, Public, in percentage of Gross Domestic Product」[https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOEX_AGG] (2019年1月6日最終確認))。

⁷ ただし、農漁民の保険料の一部については「農漁村特別税」の財源から国庫補助が期間限定で出されることとなった。なお、国民年金制度の概要については、羅(1999)を参照されたい。

⁸ 보건복지부 「2016년도 보건복지통계연보」〔=保健福祉部「2016年度保健福祉統計年報」[http://www.mohw.go.kr/front_new/jb/sjb030301vw.jsp] (2019年1月6日最終確認)。

⁹ この時期の韓国の特徴を「福祉国家「形成」と「再編」の同時経験」とする研究として、金成垣(2008)。

¹⁰ 結果として、形成要因をめぐる研究は、類型論とは別個に、大きく社会経済的混乱への対処という観点に立つ社会経済的要因説、労使政委員会の役割を重視するネオ・コーポラティズム説、市民団体・NGOの政治過程への参入を重視する市民運動の影響力説、金大中の「進歩的」な党派性に着目する大統領のリーダーシップ説などを提示してきた(井上2012)。

¹¹ 2014年時点での保険料率は9%(事業主と被用者の折半)、所得代替率は40年満期加入で47%となっている。

¹² 韓国における福祉国家「再編」期の政治を分析する先行研究として、非難回避の政治、国会における拒否点の指摘、経路依存性の指摘については、以下を参照。현외성〔=ヒョン・ウエソン〕(2008)；박광덕, 이동현, 도유나〔=パク・グァンドク、イ・ドンヒョン、ド・ユナ〕(2008)；金淵明・金教誠(2004)。

¹³ 国民年金制度改善企画団は、1997年の時点で基礎年金および所得比例年金の保険料の上方修正(9%→12.65%(2020年)、所得代替率の縮小(70%→40%)、受給開始年齢延長(2013年から5年ごとに1歳延長、65歳開始(2033年))を提示したが採択されなかった。1998年の第一次国民年金改正法で所得代替率が70%→60%と下方修正された(안중범〔=安鍾範〕2005:96)。

¹⁴ 新制度論の立場からは、与野党双方の反対を受け改革が頓挫した2003年法案については、翌2004年に総選挙を控えていたために「非難回避の政治」が働いたとの説明がなされてきた(朴正培2009:47-48)。この立場からは、2007年改革は、2003年改革案にはなかった基礎老齢年金の導入、保険料据え置きによって実現したと説明される。しかし、2007年は同年末に大統領選、翌2008年に総選挙を控えた時期であり、2003年法案よりも「非難回避の政治」が有効に機能する条件を有していた。また、基礎老齢年金の対象者は非常に限定されたものであり、保険料

据え置きについては企業側の反発を受けたものであったために有権者の幅広い支持を獲得するものとは言い難い。それゆえ、仮に2003年に「非難回避の政治」が働いていたとしても、2007年改革が基本的に2003年法案を引き継いでいたという点からは、なぜ2007年改革においてそれが有効に機能しなかったのかを説明することは難しい。

¹⁵ 国民年金法改正に先立って審議がなされた1997年5月の第1回社会保障審議会では、政府案として国民年金制度の拡大・適用、年金財政の安定化、労働者と自営業者間の保険料と給付の公平性を高める方策が提示された。これに対して、韓国労総・経済人総連は、①国民年金基金の公共資金管理基金への預託義務(公的資金管理法5条)の撤廃、②公共部門の預託収益率の引き上げ、③基金運営に関する政府委員会への労使の参加の保証を通じた国会による統制権の確保、④労使政代表による基金の共同運用を提案した。それを受けて1998年5月に保健福祉部が国会に提出した法案には基金運用の合理化・民主化を目的とした基金運用委員の拡大および委員長の財政経済部長官から保健福祉部長官への変更が盛りこまれた(김영미 [=キム・ヨンミ] 2013: 64)。

¹⁶ 재정경제부 「2000년도 경제백서」 [=財政経済部「2000年度経済白書」] [http://www.mosf.go.kr/com/bbs/detailComtPolbbsView.do?menuNo=5020200&searchNttId1=OLD_230764&searchBbsId1=MOSFBBS_00000000039] (2019年1月6日最終確認)。

¹⁷ 행정 자치부 국가 기록원 「국민 연금 기금」 [=行政自治部国家記録院「国民年金基金」] [http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=000311] (2019年1月6日最終確認)。

¹⁸ 2003年、政府は、効率性と専門性の高い運用体制を構築するためとして基金運用本部を国民年金公団から切り離し、独立法人として設置する内容の法案を提出した。この法案は運用委員長の保健福祉部長官から専門家への交代、委員の縮小(加入者団体の参加の廃止および経済・金融・福祉の専門家の9人で構成)を含むものであり、市民団体と労働界の反対で廃案となった((김영미 [=キム・ヨンミ] 2013: 66)。

¹⁹ 金融部門は、債権(国内直接・間接、海外)、株式(国内直接・間接、海外)、オルタナティブ投資、定期預金、短期資金で構成されている(보건복지부 「2016 보건복지통계연보」 [=保健福祉部「2016年度版保健福祉統計年報」] [http://www.mohw.go.kr/front_new/jb/sjb030301vw.jsp] (2019年1月6日最終確認)。

²⁰ 保健福祉部 「2016年度版 保健福祉統計年報」。国民年金基金は2010年7月に韓国のGDPの3分の1近い300兆ウォンに達し、2013年2月に400兆ウォンと、日本のGPIF、ノルウェーのグローバルファンド年金(GPFG)に次ぎ世界第3位の年金規模となった(동아일보 (2013년 2월 28일) 「[사설] 세계 3위 400조 국민연금, 간섭 안 해야 더 크다 원문보기」 [=東亞日報(2013年2月28日)「社説世界3位400兆国民年金、干渉しないとさらに増大する」] [http://news.donga.com/Main/3/040109/20130228/53357192/1#] (2019年1月6日最終確認)。

²¹ 보건복지부 「2016 보건복지통계연보」 [=保健福祉部「2016年度版保健福祉統計年報」] [http://www.mohw.go.kr/front_new/jb/sjb030301vw.jsp] (2019年1月6日最終確認)。

²² このような傾向はその後の党派性の異なる李明博政権、朴槿恵政権でも継続して維持・強化されている（金融部門の内訳は、2010～2015年にかけて、国内債券66.6%→54.7%、国内株式17.0%→18.5%、外国債券4.1%→4.2%、外国株式6.1%→12.6%、オルタナティブ5.8%→9.5%に変化した。これを債券と株式に分類すると、債券は2010年の70.7%から2015年の58.9%へ11.8ポイント減少し、株式は2010年の23.1%から2015年の31.3%へ8.2ポイント増加しており、これにオルタナティブ9.5%を加えると、国内・外国株式+オルタナティブ=40.8%となる）。政権交代および党派性の違いにもかかわらずこのような政策が維持されている要因については別稿で論じたい。

²³ 日本、韓国を除き公的年金積立金の株式運用を行っているのは、二階建て構成かつ小規模な公的年金積立金に限られる。例として、カリフォルニア州職員退職年金基金（The California Public Employees' Retirement System: CalPERS）、オンタリオ州教員年金基金（Ontario Teachers' Pension Plan: OTPP）、オランダ公務員総合年金基金（Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds: ABP）、デンマーク労働市場賦課年金（Arbejdsmarkedets Tillægspension: ATP）、スウェーデン第2公的年金基金（Allmänna Pensionsfonden: AP2）など。

²⁴ ただし、アイルランドにおいても政府からの独立性確保の限界が示された事例として、2008年の金融危機への対応に国民年金積立金（NPRF: National Pension Reserve Fund）の資金が用いられたことが指摘されている（野村 2009: 75-76）。

²⁵ 新規開業企業や若い小規模企業は、担保可能な有形資産が蓄積されておらず、企業の将来の不確実性が非常に大きいと、資本市場における信頼性が低い。このことから、外部資金を調達する際に銀行からの借入れはハードルが高く、リスクの高いベンチャー・キャピタルはこうした企業に対して大きな役割を果たす（鶴 2001: 3-4）。

²⁶ 危機以前の1994年に50.9%だった世帯あたりの民間保険加入率は、1997年に69.2%、2000年には81.9%まで伸び、その後は2012年時点で83.6%と80%台で高止まりしている（생명보험협회 [=生命保険協会] 2015: 53）。また、経済危機以前、1%に満たなかった外資系生命保険会社の金融市場占有率は、2004年には生命保険会社16.5%、証券会社23.5%、資産運用会社16.2%と急成長している（김기원 [=キム・ギウォン] 2005: 263）。

²⁷ 국민연금공단 「국민연금, 80억불 외자유치 (제 88호)」 [=国民年金公団「国民年金、80億ドル外資誘致（ニュースレター第88号）」] [http://news.nps.or.kr/publish_webzine/200810/sub02.htm] (2019年1月6日最終確認)。

²⁸ 本稿では、新自由主義下における国家を「大きな政府から小さな政府へ転換」するものではなく、経済成長が行われる市場のルールを変更し、競争的な市場秩序を作り出す介入主義を伴うものとして捉える。新自由主義は「市場か国家か」という二者択一的な選択肢からではなく、国家の法的介入を通じた経済的ルールの変更によって推進される（若森 2013）。

²⁹ チリの年金改革については、Holzmann (1997)、アンドラス・ウトフ (2003) など。

³⁰ 山本克也 (2001) 「世界銀行の年金政策——超グローバルズムへの課題」『海外社会保障研究』第137号。

³¹ ただし、世界銀行はIMFと異なり直接融資を行っていないことから、韓国の政策決定にどの程度影響を与えたのか、あるいはそもそも影響を与えていたかをめぐっては評価が分かれている（World Bank 2000；金淵明・金教誠 2004；김영미 [=キム・ヨンミ] 2013）。

参考文献

【日本語】

- 磯崎典世（2015）「グローバル化時代の成長と福祉をめぐる韓国政治」『東洋文化研究』第17巻、391-426頁。
- 伊藤武（2011）「現代ヨーロッパにおける年金改革——「改革硬化症」から「再編」への移行——」『レヴァイアサン』第49巻、8-27頁。
- 井上睦（2010）「韓国における社会保障制度の拡大要因：政治的機会の開放という視点から」『一橋法学』第9号第2巻、269-301頁。
- （2012）「金大中政権期における福祉国家形成：研究動向と新たな分析視点」『一橋法学』第11巻第3号、285-317頁。
- ウトフ、アンドラス（2003）「チリにおける金融自由化と年金改革の進展」（日下部英紀訳）西島章次・細野昭雄編著『ラテンアメリカにおける政策改革の研究』神戸大学経済経営研究所、359-397頁。
- 奥田聡（2007）「韓国の年金問題——急速な少子高齢化と制度改編の必要性——」奥田聡編『経済危機後の韓国——成熟期に向けての社会・経済的課題——』アジア経済研究所、163-191頁。
- 株本千鶴（2012）「韓国における高齢者の所得保障」『社会科学研究』63（5・5）55-81頁。
- 金淳和（2010）「金大中政権における福祉改革の背景と特徴——韓国の福祉国家化の経済・社会・政治的背景と大統領制のインパクト」『学術研究：地理学・歴史学・社会科学編』第58巻、61-74頁。
- 金早雪（2003）「韓国型「福祉国家」の始動——国民基礎生活保障法（1999／2000年）を中心に——」宇佐見耕一編『新興工業国における雇用と社会保障』アジア経済研究所、85-134頁。
- （2004）「IMF体制と「韓国型福祉国家」」『海外社会保障研究』第146号、43-53頁。
- 金成垣（2008）『後発福祉国家論——比較の中の韓国と東アジア』東京大学出版会。
- 金明中（2015）「韓国における国民年金の運用の現状や今後の課題」『基礎研レター』1-5頁。
- 金淵明・金教誠（2004）「韓国の年金改革——社会連帯と財政不安の葛藤——」新川敏光・ジュリアーノ、ボノーリ編著『年金改革の比較政治学——経路依存性と非難回避』ミネルヴァ書房。
- 新川敏光・ジュリアーノ、ボノーリ編（2004）『年金改革の比較政治学——経路依存性と非難回避——』ミネルヴァ書房。
- 高龍秀（2002）「通貨危機以降の韓国における構造改革」『ERINA Discussion Paper』No.0201、1-18頁。
- チョ・ヨンフン（2006）「金大中政府における福祉政策の性格——新自由主義を超え

アジア通貨危機後の韓国の年金改革

- たか? —」金淵明編『韓国福祉国家性格論争』流通経済大学出版会、188-202頁。
- 鶴光太郎(2001)「ハイブリッド型金融システムとしてのベンチャー・キャピタル — アメリカの経験から何を学ぶか」『経済産業ジャーナル』第34巻第11号、28-33頁。
- 朴正培(2009)「韓国年金制度の動向 — 2007年改革の政治過程とその意味 —」『海外社会保障研究』第167号、44-53頁。
- 野村亜希子(2009)「アイルランドの公的年金積立金による金融機関救済策への資金提供」『資本市場クォーターリー』12(3)、74-76頁。
- 姫野孝雄(2009)「財政投融资改革と年金積立金運用に関する一考察」『日本福祉事業大学研究紀要』第56集、47-64頁。
- 深川由起子(2004)「韓国の金融構造改革 — 進展の評価と残された課題」『現代韓国朝鮮研究』第4号、2-12頁。
- 向山英彦(2014)「低成長下で「高齢社会」を迎える韓国 — 「増税なき」に呪縛される政策」『環太平洋ビジネス情報RIM』Vol.14、No.55、1-29頁。
- ヤン・ジェジン(2006)「韓国における新自由主義的改革と労働市場 — トリレンマの観点から見た韓国福祉国家性格の再検討」武川正吾・イ・ヘギョン編『福祉レジームの日韓比較 — 社会保障・ジェンダー・労働市場』東京大学出版会、207-227頁。
- 羅仁淑(1999)「一般国民を対象とする公的年金制度の日・韓比較」『国土館大学政経論叢』第3巻、177-208頁。
- 林成蔚(2004)「台湾と韓国における社会保障制度改革の政治過程 — 公的年金制度を事例として」大沢真理編著『アジア諸国の福祉戦略』ミネルヴァ書房、67-129頁。
- 若森章孝(2013)『新自由主義・国家・フレキシキュリティの最前線 — グローバル化時代の政治経済学』晃洋書房。

【韓国語】

- 국민연금공단(2008)『국민연금 20년사: 함께 나누고 함께 누려요』서울: 국민연금공단 [= 国民年金公団(2008)『国民年金 20年史: 共に分かち合い、共に享受せん』ソウル: 国民年金公団]。
- 김경원, 권순우(2003)『외환위기 5년, 한국경제 어떻게 변했나』서울: 삼성경제연구소 [= 김·ギョンウォン、クォン・ジュヌ(2003)『通貨危機 5年、韓国経済はどのように変わったか』ソウル: 三星経済研究所]。
- 김기원(2005)「외국자본에 대한 합리적 인식과 대응」대외경제정책연구원『세계화와 개방정책』pp.259-297 [= 김·ギウォン(2005)「外国資本に対する合理的認識と対応」対外経済政策研究院『グローバル化と開放政策』259-297頁]。
- 김연명, 정무원(편)(2002)『한국 복지국가 성격논쟁』서울: 인간과복지 [= 金淵明、チョン・ムグォン編(2002)『韓国福祉国家性格論争』: 人間と福祉][2006年、韓国社会保障研究会編、流通経済大学出版会]。
- 김영미(2013)『국민연금재정의 지속가능한 관리·운용을 위한 법제 개선방안(재정법제 연구 13-18-2)』세종: 한국법제연구원 [= 김·ヨン미(2013)『国民年金財政の持続可能な管理・運用による法制改善方策(財政法研究 13-18-2)』セジョ

- ン：韓国法制研究院]。
- 박광덕, 이동현, 도유나 (2008) 「한일 연금개혁 비교연구 — 신제도주의적 관점에서 —」 『사회과학논집』 제 39 권 제 1 호, pp.77-117 [=박·그랜드·이·도·노·비·온, 도·유·나 (2008) 「韓国と日本の国民年金改革の比較研究 — 新制度主義の観点から —」 『社会科学論集』 第 39 卷第 1 号、77-117 頁]。
- 생명보험협회 (2015) 『생명보험 FACT BOOK』 서울：생명보험협회 전략개발부 [=生命保險協會 (2015) 『生命保險 FACT BOOK』 ソウル：生命保險協會戰略開發部]
- 안종범 (2005) 「국민연금개혁의 정치경제학」 『응용경제』 제 7 권 제 2 호, pp.87-109 [=安鍾範 (2005) 「国民年金改革の政治経済学」 『応用経済』 第 7 卷第 2 号、87-109 頁]。
- 전영평 (2001) 「김대중정부의 사회복지정책 개혁과 위기관리책무」 『한국행정연구』 제 10 권 제 2 호 (2001 여름호), pp.79-102 [=ジョン·ヨンビョン (2001) 「金大中政府の社会福祉改革と危機管理債務」 『韓国行政研究』 第 10 卷第 2 号 (2001 年夏号)、79-102 頁]
- 주은선 (2008) 「1998 부터 2007 지 한국 연금정책의 전개 방향：국가와 시장의 역할 경계와 사회권의 변형」 『한국사회정책』 제 15 집 제 2 호, pp.145-180 [=ジユ·ウンソン (2008) 「1998 から 2007 までの韓国の年金政策の展開方向：国と市場の役割の境界と社会権の変形」 『韓国社会政策』 第 15 集第 2 号、145-180 頁]。
- 현의성 (2008) 「국민연금개혁의 복지정치분석」 『노인복지연구』 제 41 권 제 0 호, pp.353-384 [=ヒョン·우에송 (2008) 「国民年金改革の福祉政治分析」 『老人福祉研究』 第 41 卷第 0 号、353-384 頁]。

【英語】

- Allen, Franklin (2001) "Do Financial Institutions Matter?," *The Journal of Finance* 56(4): 1165-1175.
- Bonoli, Giuliano (2000) *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, Gosta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Hall, P. A., and D. Soskice (2001) *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Holiday, I., and P. Wilding (2004) "Welfare Capitalism in the Tiger Economies of East and South East Asia," in Holiday, I., and P. Wilding (eds), *Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the Tiger Economies*: 1-17. Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- Holzmann, Robert (1997) "Pension Reform, Financial Market Development, and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile," *IMF Staff Paper* 44 (2): 149-178.
- International Monetary Fund (1999) "The Asia Crisis: Causes, Policy Responses, and Outcomes," *Working Paper of the International Monetary Fund* 99/138: 19-39. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

- (2003) “The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil,” *Evaluation Report*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (1981) *The Welfare State in Crisis: an account of the Conference on Social Policies in the 1980s*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Pierson, Paul (1994) *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Oxford: Oxford University Press.
- (1996) “The New Politics of the Welfare State,” *World Politics* 48(2): 143-179.
- (eds.) (2001) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Ruggie, John Gerard (1982) “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order,” *International Organization* 36(2): 379-415.
- Shin, Dong-Myeon (2000) “Financial Crisis and Social Security: The Paradox of Republic of Korea,” *International Social Security Review* 53(3): 83-107.
- World Bank (2000) *Korea - The Korean Pension System at a Crossroads*. Washington D.C.: World Bank.

【インターネットサイト】

- OECD Statistics [[https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode= SOCX_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG)] (2019年1月6日最終確認)
- 보건복지부 「2016 보건복지통계연보」 [=保健福祉部「2016年度版 保健福祉統計年報」] [http://www.mohw.go.kr/front_new/jb/sjb030301vw.jsp] (2019年1月6日最終確認)。
- 행정 자치부 국가 기록원 「국민 연금 기금」 [=行政自治部國家記録院「國民年金基金」] [<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=000311>] (2019年1月6日最終確認)。
- 국민 연금 공단 「국민연금, 80 억불 외자유치 (제 88 호)」 [=國民年金公團「國民年金, 80億ドル外資誘致 (ニュースレター第88号)」] [http://news.nps.or.kr/publish_webzine/200810/sub02.htm] (2019年1月6日最終確認)。
- 동아일보 (2013년 2월 28일) 「[사설] 세계 3위 400조 국민연금, 간섭 안 해야 더 크다 원문보기」 [=東亞日報 (2013年2月28日)「社說 世界3位 400兆國民年金, 干涉しないとさらに増大する」] [<http://news.donga.com/Main/3/040109/20130228/53357192/1#>] (2019年1月6日最終確認)。
- 재정경제부 「2000년도 경제백서」 [=財政經濟部「2000年度經濟白書」] [http://www.mosf.go.kr/com/bbs/detailComtPolbbsView.do?menuNo=5020200&searchNttId1=OLD_230764&searchBbsId1=MOSFBBS_00000000039] (2019年1月6日最終確認)。

**Pension Reform in South Korea after the Asian Financial
Crisis: the Change of Pension Fund Management
in the late 1990s and 2000s**

Makoto INOUE

Abstract

The purpose of this paper is to illustrate the economic rationality of South Korea's pension reform since the 1990s, which is often seen as a deviating case from traditional social policy, and argue that the function and objective of pension have changed.

Literatures on welfare states developed with its attention mainly on Western European nations. Over the years, the theoretical debate has shifted from the "development" of the welfare state in the 1950s~60s, "retrenchment" in the late 1970s, and to its "reform" since the 1990s. However, these theories are difficult to apply to late-comers of industrialization, such as South Korea, thus the theoretical framework to analyze such nations is still under debate.

Previous research on South Korea's pension reform concentrates on the payment side. In contrast, this paper will analyze South Korea's pension reform since the late 1990s to the 2000s, focusing on its investment side. Through a case study of the 1998 reform and 2007 reform, the former contributing to the "development" and latter to the "reform" of South Korea's welfare state, this paper argues that the two reforms were conducted under the same logic and comprises continuity when looking at the investment side.

After South Korea was placed under IMF management following the Asian financial crisis, deregulation on pension investment took place in forms such as investing in stock markets, foreign direct investment, and joint investment with overseas investment funds. This paper explores the institutional complementarities between pension reform and financial market/corporate reform in South Korea under IMF management. The paper claims that pension reform in South Korea during this period served not as a social policy, but as an economic policy to stabilize and help the growth of the financial market.