

第 3 章

経済危機後の財政問題 財政圧迫要因と健全財政への政策対応

渡辺 雄一

はじめに

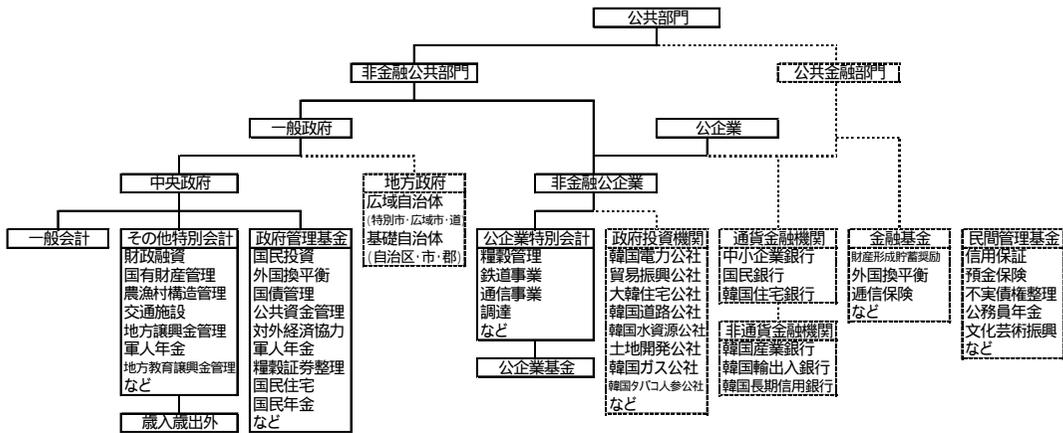
かつて世界銀行[1993]が評価したように、韓国の健全な財政運営はマクロ経済の安定化や輸出パフォーマンスの向上、ひいては経済成長に対し寄与してきた。それは、経済開発支援や財政投融资の拡大を図りながらも一定の財政規律を保つ財政均衡主義¹に対する評価でもあった。しかし、1997 年末に発生した経済危機を転機として、韓国の財政政策及び財政環境は大きな変化を経験した。金融部門の構造改革やセーフティ・ネット構築の大幅な財政負担は、経済安定型の赤字財政運営への転換を促すものであった。一時的な緊縮財政後には急速な経済回復を遂げたものの、今後の財政需要の増大（社会保障負担・公的資金償還・自主国防費など）や少子高齢化に伴う経済成長の鈍化が大きな懸念材料として予期されている。

本章では、経済危機を前後した財政運用の特性に関する問題展開に注意を払いながら、財政制約や危機管理という観点から危機後の財政運営に対して批判的な検討を行うことを主眼とする。本章の構成は次の通りである。第 1 節では「均衡財政」と呼ばれた経済危機以前の財政運営の特徴と実態を明らかにする。第 2 節では危機後の財政運用の変化とその特徴、及び財政圧迫要因について検討する。第 3 節では財政健全化に向けた政府の政策対応について考察する。最後に、揺れ動く危機後の財政運営とその方向性に関して若干の仮説提示を行う。

第1節 経済危機以前の財政運用

まず、韓国の財政構造を整理してみたい。韓国の財政は主に中央政府の一般会計や特別会計、各種基金、そして鉄道・通信・調達等の公企業から構成される。図1に見るように、韓国の公共部門は非金融公共部門と公共金融部門の二部門から構成されており、そのうち財政との関わり合いが深いのは前者の非金融公共部門である。IMFの「政府財政統計便覧(A Manual on Government Finance Statistics)」を指針とする統合財政の包括範囲には、中央政府の一般会計、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おり、地方政府は予算編成及び決算作成の時差、会計科目間の相異などを理由に除外されている([2002])。したがって、ここでは韓国の財政構造を基本的に統合財政と同義の概念として扱うこととする²。

図1 公共部門の範囲



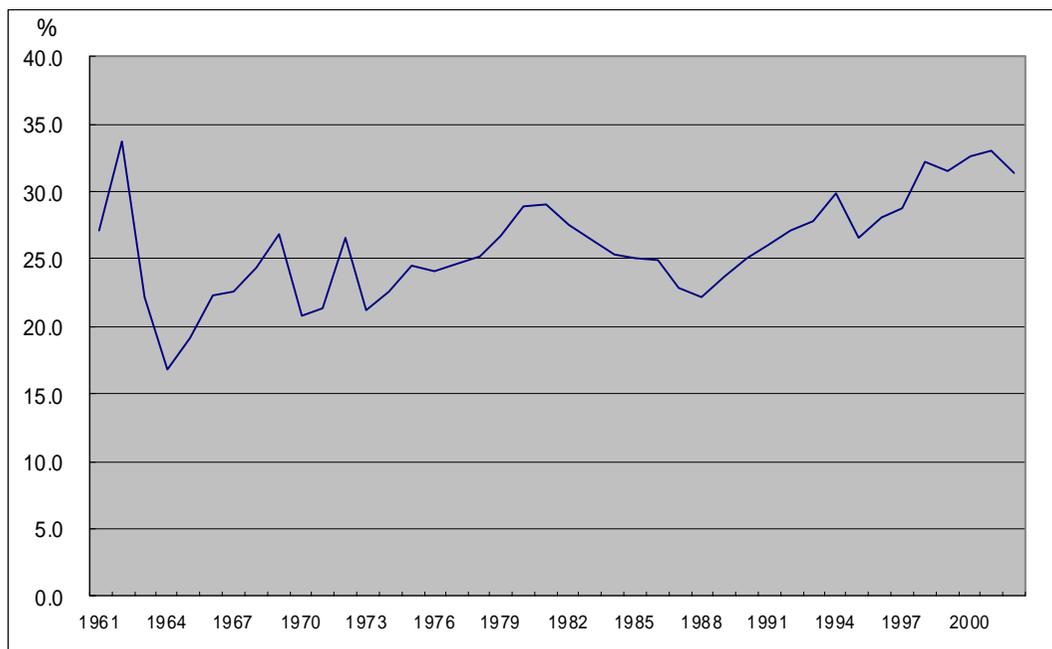
(注) 点線は統合財政の包括範囲からは除外される部門である。
 (出所) 韓国開発研究院[1996]、鞠重鎬[2001]より作成

1. 経済開発財政 - 財政均衡主義と財政投融资

経済危機以前の韓国財政は、健全財政の基調を堅持しながらも、財政支出や政府投融资の持続的拡大と租税政策などを手段とする積極的な政府介入によって、短期間での経済成長の達成に大きく寄与してきた。1960年代～1970年代には輸出促進政策や重化学工業化戦略、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・開放化への対応といった具合に、時代ごとの国家の優先的政策目標に歩調を合わせる形で政府が財源を集中的かつ戦略的に投資・配分することで、財政がマクロ経済運営や経済発展にとって大きな役割を果たしてきた（ [2002:63] ）。

このような経済開発支援型の財政運用の特徴は、端的に言えば財政均衡主義と財政投融资の表裏一体的な関係性にあると言える。図2にあるように、激しいインフレ圧力のため経済安定化政策に伴う緊縮財政が敷かれた1960年代前

図2 総財政支出規模の推移（GDP対比）



（注）総財政支出規模は、中央政府及び地方政府の一般会計 + 特別会計の財政支出規模を表す。

（出所）柳漢晟[2002]、企画予算処『予算概要 参考資料』各年度

半及び 1980 年代序盤から中盤を除いては、1960 年代後半～1970 年代の輸出産業支援や重化学工業化戦略による政府投資の拡大、民主化以降の社会開発需要の増大などを反映して、総財政支出規模は趨勢的な膨張傾向を続けてきた。財政支出の分野別構成比を見ても（表 1・表 2）、経済開発事業のみでなく国防費や教育費の占めるシェアの顕著な高さが財政拡張傾向の一因となってきたことも確認できる。それにもかかわらず、他方では一般会計における一貫した均衡財政基調が維持されてきたことも事実である（図 3）。韓国財政の均衡主義とは、赤字国債の発行などに依存せずに一般会計の歳入内で歳出を充当することを意味するが（ [2002:70] ）、韓国の健全な財政運用の持続性がマクロ経済政策上高い評価を受けてきた所以は、まさにこの財政均衡主義が基盤にある。

表 1 一般会計財政支出の分野別構成比の推移 (単位:%)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997
一般行政	10.8	11.3	9.7	10.1	10.2	10.6	10.7
防衛費	23.7	28.8	35.6	30.6	25.0	22.1	21.3
教育費	17.3	12.7	17.4	20.1	20.4	18.8	18.9
社会開発	3.8	6.7	6.7	6.8	8.9	8.1	9.2
経済開発	27.1	26.6	21.6	20.1	14.1	22.3	25.4
地方財政交付金	12.4	7.7	6.3	8.1	10.1	10.6	10.7
債務償還その他	4.9	6.2	2.7	4.1	11.3	7.4	3.8
総計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

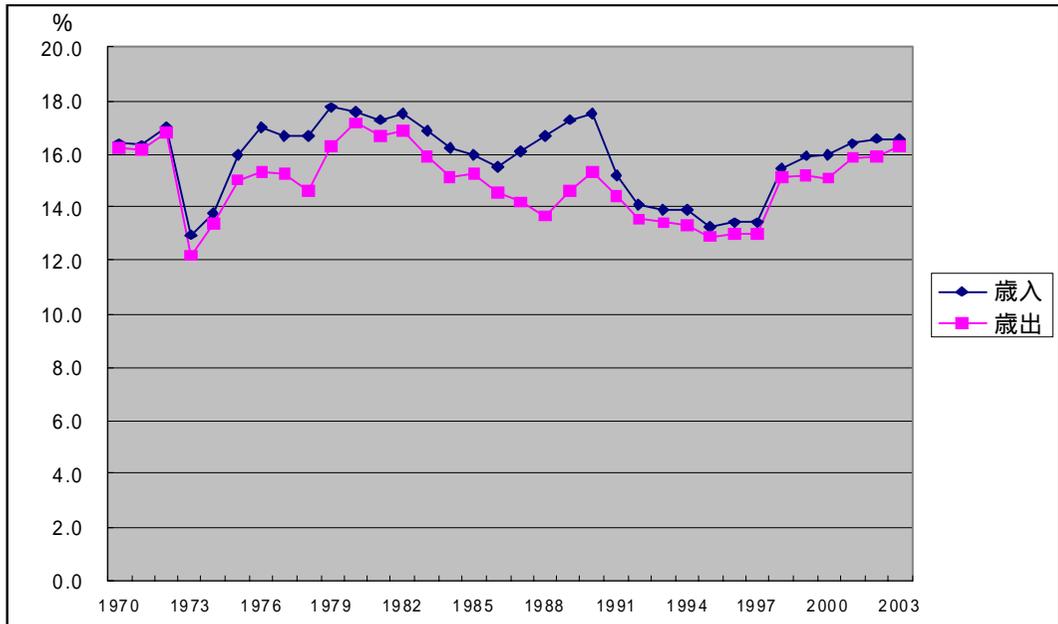
(出所) 企画予算処 『予算概要 参考資料』各年度

表 2 統合財政支出の分野別構成比の推移 (単位:%)

分野	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997
一般公共・行政	23.1	13.1	4.0	4.4	4.2	4.2	4.3
国防	22.7	26.4	30.6	26.6	20.0	15.7	13.3
公共秩序・安定	-	-	4.6	5.0	4.3	5.5	4.8
教育	16.7	12.7	14.6	16.6	17.0	18.0	16.4
保健	1.3	0.9	1.0	1.3	1.7	0.7	0.8
社会保障・福祉	4.9	4.9	5.7	5.2	8.1	9.0	9.7
住宅建設・地域社会開発	0.3	0.9	2.5	4.8	10.1	8.0	6.7
娯楽・文化・宗教	1.4	0.8	0.7	1.0	0.5	0.6	0.7
経済事業	27.4	31.2	26.0	21.9	20.4	24.9	24.5
主分類外支出	2.2	9.1	10.4	13.2	13.7	13.4	18.8
総計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(出所) 財政経済部 『韓国統合財政収支』各年度

図3 一般会計財政規模の推移（GDP 対比）



（出所）韓国開発研究院[1983]、企画予算処『予算概要 参考資料』各年度

一般会計における均衡財政の維持を可能にした要因としては様々な議論が考えられるが、最も大きな要素は「第二の予算」と呼ばれる財政投融资活動³の存在であった。政府投資活動としての財政投融资は、特定部門や特定産業への金利優遇的な金融資源の配分を担った政策金融や金融抑圧とのポリシー・ミックスによって、政府主導型の開発戦略を規定付けてきた代表的な政府の市場介入手段である。表3に見るように、1960年代以降の財政投融资規模の拡大は、経済開発における公共投融资の重要性の高さを示していると言える。しかしその反面、活発な財政投融资による財政拡張と政策金融との併用は、1970年代後半から産業構造の部門間不均衡や超過需要によるインフレの悪化をもたらしたことも否定できない事実である（司空壹[1994:57-97]、鄭英一[1995:45-48]）。

表3 財政投融資の推移

(単位:億ウォン、%)

	GDP (A)	総財政規模 ¹⁾ (B)	国内総固定 資本形成 (C)	財政投融資 (D)	D/A	D/B	D/C
1962～1966	33,754	7,367	5,267	1,703	5.2	23.1	32.3
1967～1971	106,904	26,089	26,245	7,698	7.2	29.5	29.3
1972～1976	367,324	83,737	99,040	29,165	7.9	34.8	29.4
1977～1981	1,565,695	342,723	476,154	112,063	7.2	32.7	23.5
1982～1986	3,526,208	853,635	1,037,128	273,076	7.7	32.0	26.3
1987～1992	9,874,442	1,876,135	3,377,310	646,702	6.5	34.5	19.1

(注) 1) 一般会計 + 特別会計

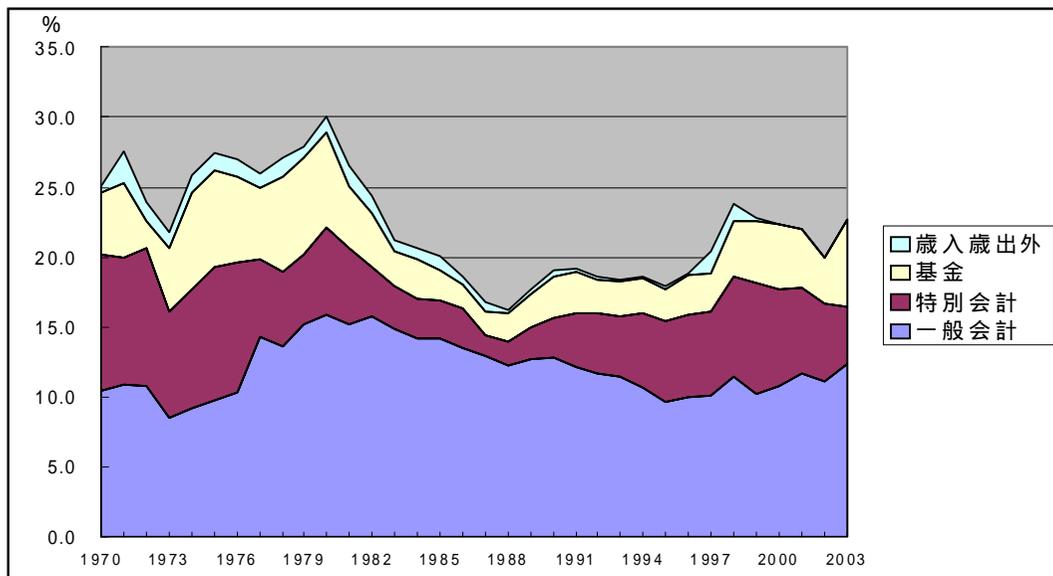
(出所) 財務部[1982;1989:1993] 『財政投融資白書』

財政均衡主義との表裏関係という文脈で考えると、政府の財政投融資の重要性は、その財源が主に一般会計ではなく特別会計や各種基金によって賄われてきたという点にある⁴。図4に示されるように、統合財政支出に占める特別会計と基金の割合は、特に1970年代には一般会計を凌駕し、1980年代以降も依然高いウエイトを維持している。また特別会計や基金の規模の大きさは、一般会計の財政収支と統合財政収支の劇的な乖離を生み出した主要因でもあった(図5)。要するに、高度経済成長に伴う財政需要の増大を主に外資・民間資金などで管理される特別会計や各種基金を財源とした財政投融資でファイナンスすることで、急激な租税負担増や赤字国債発行のインセンティブを抑制し(図6)、一般会計における均衡財政の維持を可能にしたと言える。

また、歳入面においても高度経済成長による税収の自然増収や各種租税改革⁵により、一般会計の歳入構成において高い税収シェアを確保し続け(表4)、赤字国債の発行抑制や均衡財政の維持を下支えしてきた。さらに、政府の積極的な政策金融や金融抑圧の推進によって債券(国公債)市場の発達が不十分であったことや、慢性的な開発インフレによる高金利体質が潜在的に高い債務償還リスクを発生させたことも、財政均衡主義と無関係ではない。

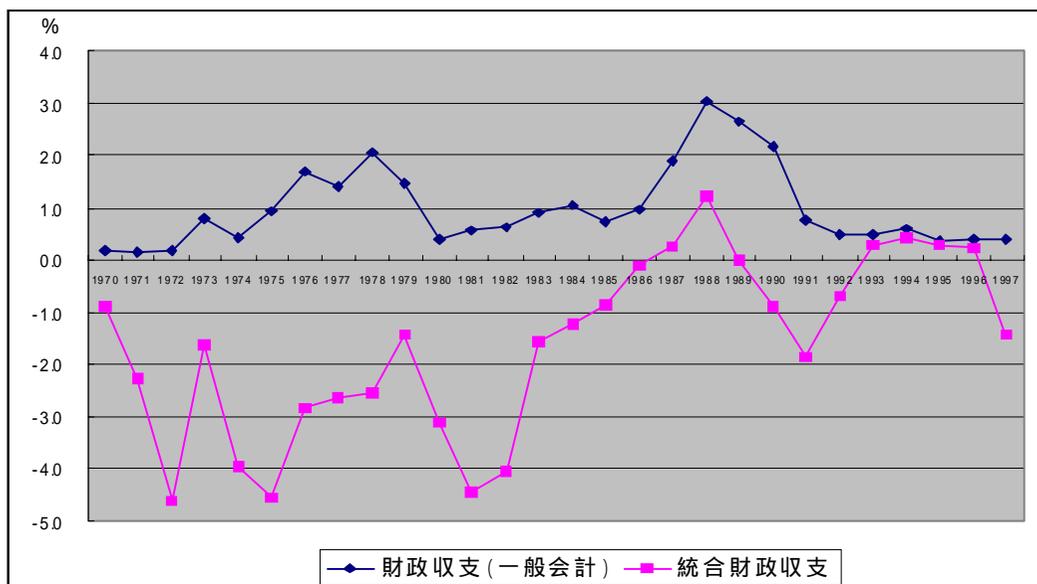
以上のように、経済危機以前特に1960年代から1980年代前半にかけては、財政均衡主義と財政投融資の拡大を柱とし、金融政策と一体化した経済開発支援型の財政運用の特徴が色濃く表れていた。

図4 統合財政支出の内訳（GDP 対比）



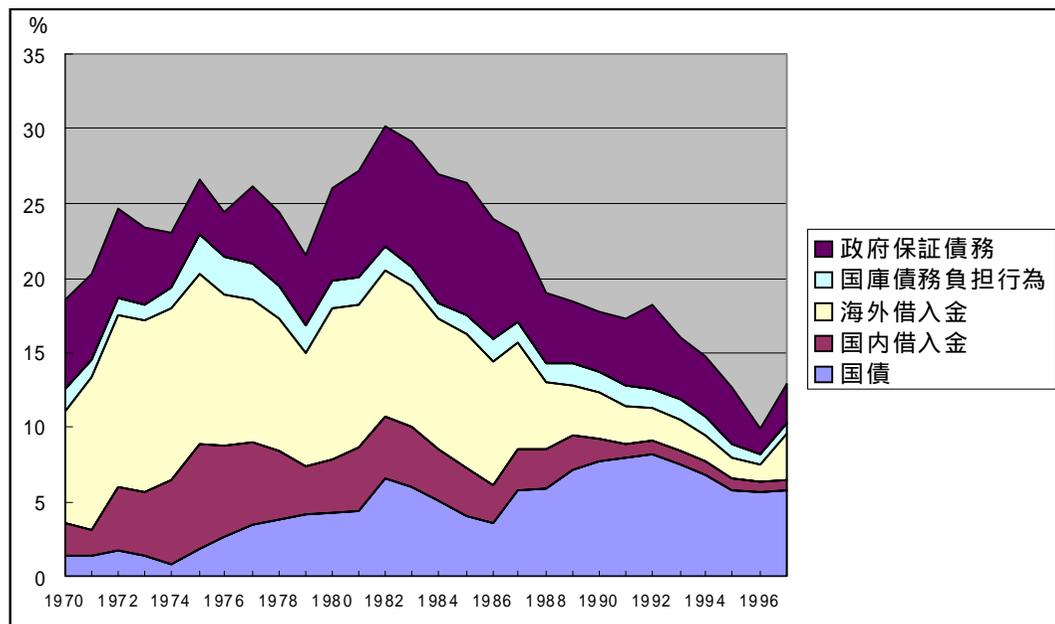
(出所) 韓国開発研究院[1983;1996]、経済企画院予算室『財政関連統計集』各年度、財政経済部『韓国統合財政収支』各年度

図5 財政収支の推移（GDP 対比）



(出所) 韓国開発研究院[1983]、企画予算処『予算概要 参考資料』各年度、財政経済部『韓国統合財政収支』各年度

図6 国家債務及び政府保証債務の推移（GDP 対比）



（出所）財務部『韓国 財政統計』各年度、企画予算処『予算概要 参考資料』各年度

表4 一般会計歳入構成の内訳

（単位：%）

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997
国税	67.4	51.8	75.1	76.9	79.8	84.9	85.8	95.3	92.3
内国税 ¹⁾	53.5	39.9	63.7	62.0	55.4	57.6	61.1	80.0	75.2
関税	13.9	11.9	11.4	11.1	11.5	12.0	8.8	8.8	8.8
防衛税	-	-	-	3.8	12.9	12.8	14.2	0.1	0.0
交通税	-	-	-	-	-	-	-	6.4	8.4
教育税	-	-	-	-	-	2.5	1.7	-	-
専売益金	6.2	3.4	6.7	8.3	7.7	6.4	-	-	-
その他税外収入 ²⁾	18.8	44.8	11.8	5.2	2.8	8.3	3.0	3.0	4.0
前年度移越金	2.7	-	-	-	6.8	-	11.0	1.6	2.7
借款収入	-	-	6.4	8.7	1.4	0.4	0.2	0.1	0.1
国公債及び借入金	4.8	-	-	0.9	1.5	-	-	-	0.9
総計	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）代充資金、預託金、転入金などが含まれる。

（出所）経済企画院予算室『財政関連統計集』各年度、韓国開発研究院[1996]、企画予算処『予算概要 参考資料』各年度

2. 経済開発財政の変容

1980年代半ばから後半の民主化を前後した時期に差し掛かると、歳出構成に占める経済開発シェアの漸減と保健・住宅・社会保障など社会開発費の漸増が現れるようになった(表1・表2)。この時期には、「先成長、後分配」政策の下で社会開発費の負担を極力減らし、経済開発の効率性を高めてきた従来の財政運用の性格変化を見て取ることができる⁶。社会開発とりわけ社会福祉ニーズの高まりを反映して1987年の民主化後に実施された四大社会保険(国民年金・医療保険・雇用保険・産業災害補償保険)の制度整備は、その一端と理解することができる。また、統合財政支出に占める特別会計・各種基金の割合が、民主化後再び増大していったが(図4)、この背景には民主化を前後して相次いで新設され多様化した政府管理基金⁷の存在がある。これらは経済開発だけでなく社会開発への需要の増大にも対応していった。しかし一方で、特別会計・各種基金の膨張は財政均衡主義の背後にある財政投融资を含めた「陰の財政活動」の活発さを浮き彫りにする現象でもあり、一般会計の財政収支と統合財政収支の乖離は依然として残った(図5)。

このような財政運営の性格変容は、従来の経済開発財政から社会開発財政及び福祉財政への転換であったと見るべきではない。財政支出において社会開発費が経済開発費に取って代わるほどの十分な展開を見せたわけではなく、1990年代に入ると経済開発事業の比重は再び拡大していった(表1・表2)。これには1990年代に生まれた世界化の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が展開されたことも背景にある⁸(ナム[2002:16-20])。本格的な福祉財政への対応には、皮肉にも経済危機という「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用

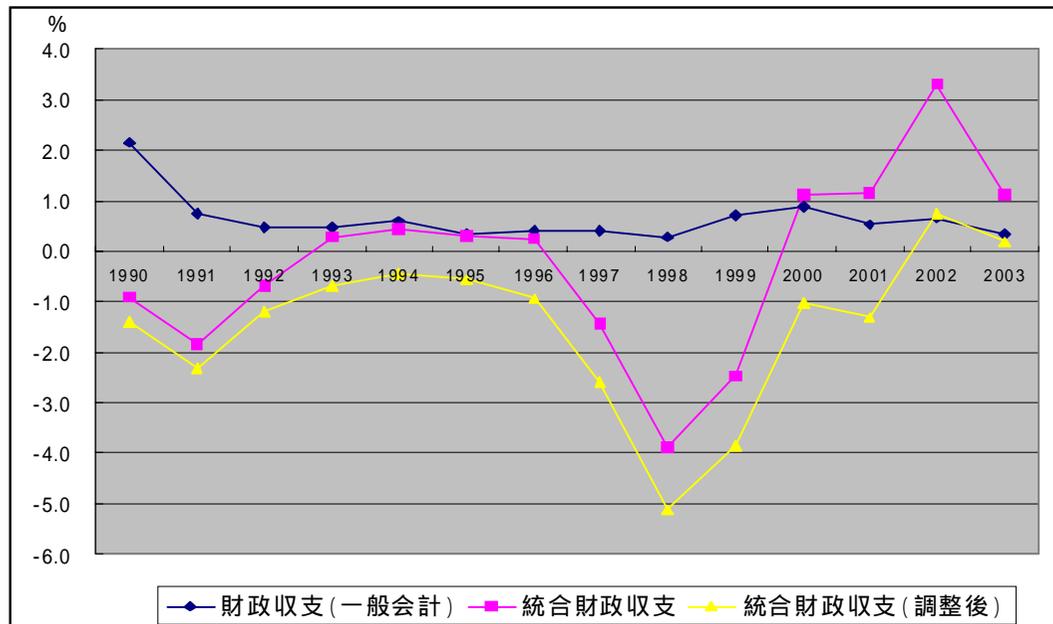
1997年末からの深刻な経済危機は韓国の財政運営に大きな変革をもたらした。経済危機により発生した財閥企業や中小企業の連鎖的不渡り・倒産、金融機関の不良債権増大と金融市場の機能不全、失業者の量産、外貨保有高の枯渇

と対外信任度の下落などの諸問題を受け、韓国政府は IMF スタンドバイ協定に基づき財閥・金融・公共・労働部門の構造調整を打ち出した。それら四大構造調整、とりわけ金融部門の構造改革の原動力となり、また労働部門改革により切り捨てられた階層に対する社会扶助的役割を果たしたのが財政であった。

経済危機後の財政運用の特徴は、経済安定化と成長に資するよう財政赤字や国債発行を財政手段として裁量的に活用するケインズ型のフィスカル・ポリシーへ大胆に政策転換したこと、そしてそれに伴い財政支出の拡張傾向が持続していることにある。そこには金融機関の不良債権処理や救済のため投入された莫大な公的資金の存在、企業倒産・整理解雇制導入により大量発生した失業者対策としてのセーフティ・ネット整備に見られる福祉関連予算の拡充などが作用している。

経済危機を克服する過程で、統合財政収支は 1998 年に GDP 対比 -3.9% を記録するなど、大幅な財政赤字を経験した（図 7）。国家債務比率も国債の増発を通

図 7 経済危機前後の財政収支の推移（GDP 対比）



(出所) 企画予算処 『予算概要 参考資料』各年度、財政經濟部 『韓国統合財政収支』各年度

表5 経済危機後の国家債務及び政府保証債務の推移

(単位:兆ウォン)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
国家債務 ¹⁾	65.6	87.6	98.6	111.3	122.1	133.6
(GDP対比)(%)	(14.5)	(19.7)	(20.4)	(21.3)	(22.1)	(22.4)
中央政府債務	50.5	71.4	89.7	100.9	113.1	126.6
国債	28.6	46.6	65.8	76.3	87.8	103.1
政府借款(国内外)	18.5	21.8	21.4	21.9	22.5	20.7
国庫債務負担	3.4	3	2.5	2.7	2.8	2.8
地方政府債務	15.1	16.2	18.9	22.3	21.3	19.5
政府保証債務	13	72	81.5	74.6	106.8	102.5
(GDP対比)(%)	(2.9)	(16.2)	(16.9)	(14.3)	(19.4)	(17.2)

(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 『予算概要 参考資料』(2004)

表6 経済危機後の一般会計歳入構成の内訳

(単位:%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
国税	92.3	78.8	77.2	88.5	84.7	83.2	87.7
内国税 ¹⁾	75.2	65.0	63.0	73.2	68.8	70.2	74.8
関税	8.8	5.1	5.6	6.3	5.8	5.8	5.7
防衛税	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
交通税	8.4	8.7	8.6	9.1	10.1	7.2	7.2
その他税外収入 ²⁾	4.0	18.0	17.1	9.1	6.6	8.0	7.5
前年度移越金	2.7	2.7	1.7	2.3	5.0	2.9	3.7
借款収入	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
国公債及び借入金	0.9	0.4	3.9	0.0	3.6	5.9	1.1
総計	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) 融資回収金、転入金などが含まれる。

(出所) 企画予算処 『予算概要 参考資料』各年度

じて急増し、2002年末にはGDP対比22.4%に至った(表5)。特に、統計上国家債務に帰属しない政府保証債務の累増が目立ち、この大部分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る。また、危機直後には一般会計に占める税収シェアも70%台までの激しい落ち込みを示したが(表6)その後の急速な経済回復による租税収入の増加や一時的な緊縮財政の実施により、2000年には早くも統合財政収支は黒字に転じた。しかし、統合財政収支から社会保障関連基金などを除外した調整統合財政収支⁹⁾は1990年以降慢性的な

赤字傾向かつ統合財政収支よりもマイナス基調にあり、不安定な財政状況を物語っている（図7）。さらに、公的資金回収の遅滞問題や国債・政府保証債の元金及び利子の償還負担、人口高齢化に伴う福祉需要の増大と福祉財政への負担増など、今後の健全な財政運用にとって懸念要素も多い。

以下では、経済危機後の財政圧迫要因について詳しく検討していく。

1. 公的資金投入と財政負担

政府は危機後の構造調整の過程で、金融機関の不良債権整理や体質改善、預金者保護を目的として大規模な公的資金注入を行った¹⁰。その投入総額は、2004年末現在までに165兆ウォンに及ぶ。表7にあるように、投入形態としては主に預金保険公社や資産管理公社などを通じた金融機関への出資・出捐（資本金拡充・損失補填）不良債権・資産等の購入、預金者への預金代支給などに区分される。また表8に示されるように、公的資金は主に預金保険公社の預金保険基金と資産管理公社の不良債権整理基金の債券発行により造成され、その他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る。債券発行による造成資金はその元本償還に対し政府の債務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、2002年末にはIMFとの合意事項により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（ [2004a:6;169] ）。

表7 公的資金の機関別・形態別投入状況（1997年11月～2004年末）

（単位：兆ウォン）

機関	公的資金の投入形態					合計
	出資	出捐	預金代支給	資産購入等	不良債権購入	
預金保険公社	49.5	17.7	30.3	9.5	-	107.0
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	62.2	17.7	30.3	15.7	39.0	165.0

（出所）公的資金管理委員会 『公的資金統計資料』（2004.12.31）

表 8 公的資金の財源別・形態別投入状況（1997年11月～2004年末）

（単位：兆ウォン）

造成内訳	公的資金の投入形態					合計
	出資	出捐	預金代支給	資産購入等	不良債権購入	
債券発行	42.2	15.2	20.0	4.2	20.5	102.1
回収資金	6.0	2.3	7.4	5.2	17.4	38.3
公共資金	14.0	-	-	6.3	-	20.3
その他資金	0.03	0.2	2.9	0.1	1.1	4.3
合計	62.2	17.7	30.3	15.8	39.0	165.0

（出所）公的資金管理委員会『公的資金統計資料』（2004.12.31）

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回復したことを受け、2003年以降はその重点が従来の造成・投入支援から回収・償還へシフトした。回収に関しては、金融機関の保有株や資産、不良債権等の国内外売却、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2004年末現在まで70.2兆ウォン（投入総額の42.5%）が回収された（表9）。公的資金造成のため発行した各債券の満期到来に伴い、2003年以後本格化したこれら債券の償還対応に関しては、「公的資金償還対策」（2002年国会審議）に基づいて図8・表10のようなプロセス及び計画で遂行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（一般会計転入金など）となる¹¹。

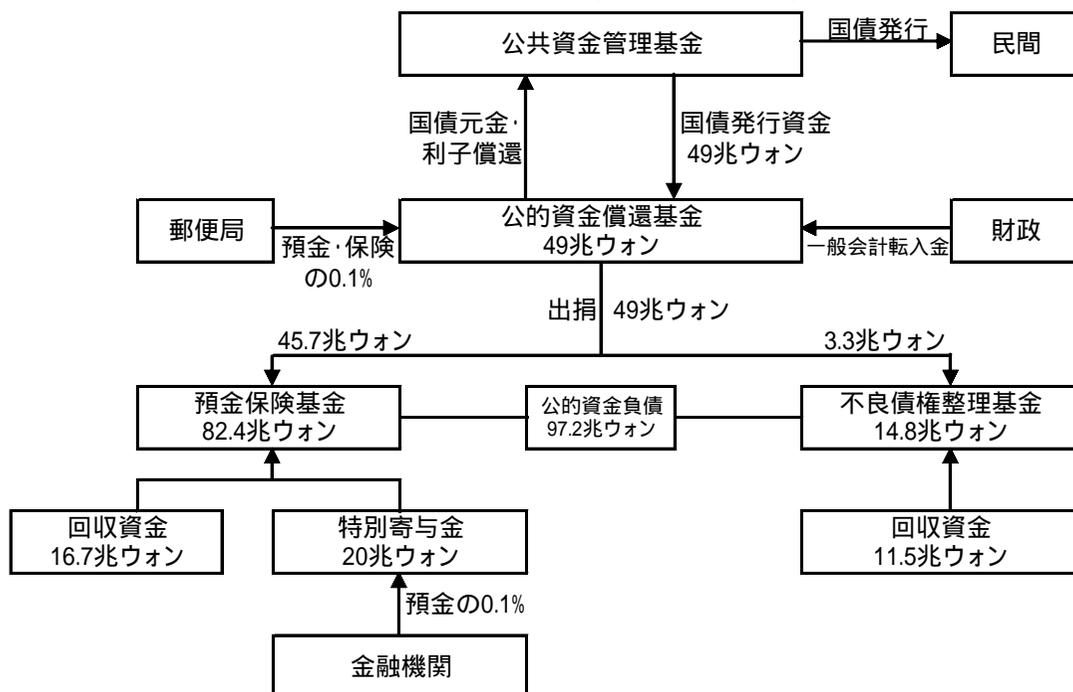
表 9 公的資金の回収状況（1997年11月～2004年末）

（単位：兆ウォン）

	預金保険公社				資産管理公社	政府	合計
	出資金回収	破産配当等	資産売却等	小計			
1998年	-	-	-	-	24	-	24
1999年	1.4	2.9	-	4.3	9.7	0.04	14.0
2000年	1.0	2.9	2.2	6.1	8.9	0.005	15.0
2001年	1.4	1.4	1.3	4.1	5.3	-	9.4
2002年	1.2	0.9	0.5	2.6	3.8	6.6	13.0
2003年	1.2	4.0	0.4	5.6	24	1.1	9.1
2004年	2.1	2.7	0.9	5.7	14	0.2	7.3
累計	8.3	14.8	5.4	28.4	33.9	8.0	70.2

（出所）公的資金管理委員会『公的資金統計資料』（2004.12.31）

図8 公的資金償還の流れ（2002年末基準）



（出所）公的資金管理委員会『2004年 公的資金管理白書』（2004）

表10 公的資金の年度別償還計画（2002年末基準）（単位：兆ウォン）

	預金保険基金			不良債権整理基金			国債転換 合計 (A)+(C)	自主償還 合計 (B)+(D)
	国債転換 (A)	自主償還 ¹⁾ (B)	小計	国債転換 (C)	自主償還 ¹⁾ (D)	小計		
2003年	9.7	-	9.7	3.3	5.3	8.6	13.0	5.3
2004年	12.0	4.8	16.8	-	2.2	2.2	12.0	7.0
2005年	12.0	6.3	18.3	-	-	-	12.0	6.3
2006年	12.0	7.2	19.2	-	1.7	1.7	12.0	8.9
2007年	-	5.8	5.8	-	-	-	-	5.8
2008年	-	12.0	12.0	-	2.3	2.3	-	14.3
2009年以後	-	0.6	0.6	-	-	-	-	0.6
合計	45.7	36.7	82.4	3.3	11.5	14.8	49.0	48.2

（注）数値（金額）は満期到来債権の元金分で、実際の償還にはこれに債権利子が加算される。

1) 回収資金、金融機関からの特別寄与金を含めたもの。

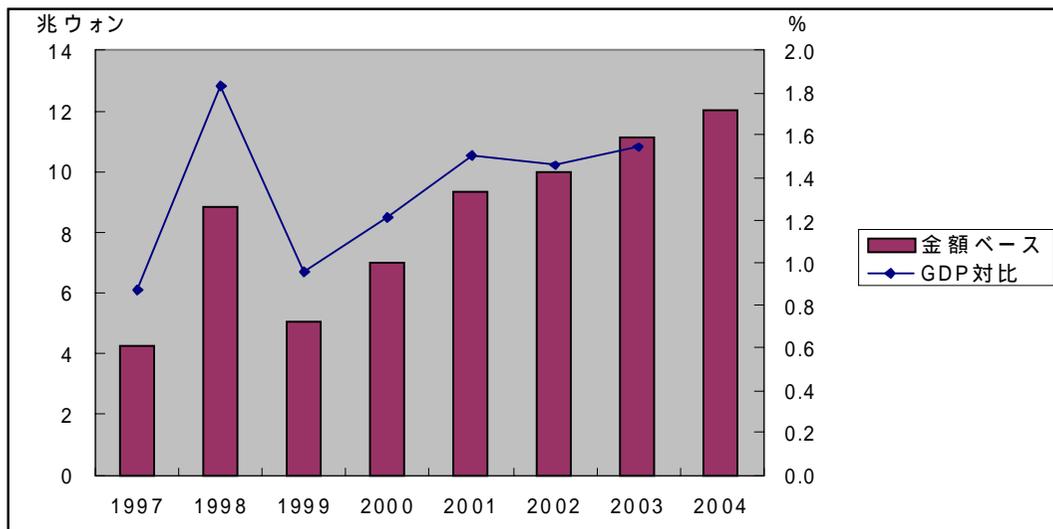
（出所）公的資金管理委員会『2004年 公的資金管理白書』（2004）

公的資金の償還は政府系銀行の民営化推進を前提としているが、資産売却処理の滞りや回収不可能な預金代支給の存在により、本来然るべき金融機関からの回収資金による償還には限界があるが現実である。政府の公的資金投入は、迅速な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重荷となっている。

2. 福祉財政への対応 - 福祉政策の拡大と少子高齢化

経済危機のひずみによりもたらされた大量失業問題は、生活保護・公的扶助の拡大や年金・雇用・医療など社会保険の拡充を基盤とする金大中政権の「生産的福祉」¹²政策を生み出した。それは韓国の福祉財政運用に対しても大きな変化を与えるものであった。具体的には、公的扶助として旧来の生活保護制度から国民基礎生活保障制度（2000年10月施行）への拡張、雇用保険の適用範囲拡大に伴う失業給付の増大、公共事業等を通じた雇用創出などの失業・雇用対策及び社会安全網（セーフティ・ネット）の拡充¹³を反映して、社会福祉関連の予算規模は大幅に増加した。図9に見るように、その規模は危機直後の1998

図9 経済危機後の社会福祉関連予算の推移



(注) 金額は一般会計 + 特別会計。また 2004 年度は予算案を示す。

(出所) 企画予算処 『予算概要』 各年度

表 11 経済危機後の一般会計財政支出の分野別構成比推移 (単位:%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
一般行政	10.7	10.0	9.7	9.3	9.3	9.3	10.8	9.6
防衛費	21.3	19.4	17.3	17.7	16.4	16.0	15.8	16.7
教育費	18.9	16.7	14.2	14.5	18.1	17.2	17.7	18.6
社会開発	9.2	9.8	11.4	12.1	13.8	12.7	13.1	13.5
経済開発	25.5	30.3	29.2	27.3	25.8	29.4	27.7	24.9
地方財政交付金	10.6	9.4	8.3	9.5	12.5	11.3	12.6	12.0
債務償還その他	3.8	4.4	9.9	9.6	4.1	4.2	2.3	4.7
総計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(注) 2004年度は予算

(出所) 企画予算処『予算概要 参考資料』各年度

表 12 経済危機後の統合財政支出の分野別構成比推移 (単位:%)

分野	1997	1998	1999	2000	2001	2003
一般公共・行政	9.1	9.2	8.7	9.8	18.0	12.5
国防	13.3	12.1	11.2	11.4	9.9	11.7
教育	16.4	14.9	15.0	15.3	14.5	16.5
社会開発	17.9	18.7	22.2	22.2	20.7	24.7
保健	0.8	0.9	0.9	0.7	0.5	-
社会保障・福祉	9.7	10.9	12.4	15.3	11.6	-
住宅	6.7	6.3	8.1	5.3	7.7	-
娯楽・文化・宗教	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	-
経済事業	24.5	26.9	27.5	25.2	26.4	23.0
農林水産	8.1	8.2	7.3	6.2	5.9	-
鉱業・製造・建設	3.3	4.0	5.3	2.6	4.1	-
輸送・通信	10.4	10.4	9.9	9.9	9.0	-
その他経済事業	2.8	4.3	5.0	6.5	7.5	-
地方財政交付金等	18.8	18.2	15.5	16.2	10.4	11.6
総計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(出所) 財政経済部『韓国統合財政収支』各年度

年には8.9兆ウォン(GDP対比1.8%)にまで伸び、一旦減少したのち再び増加傾向にある(2003年11.1兆ウォン、GDP対比1.54%)。同時に、財政支出に占める社会保障・福祉関連シェアも危機以前の漸増傾向に比べて急ピッチかつ着実な増加傾向にある(表11・12)。また、経済危機を契機として活発化した「生産的福祉」及び韓国福祉国家に関する市場重視型の新自由主義かケインズ型の国家福祉拡充かをめぐる性格論争¹⁴も、福祉財政運営との関連で重要なインプリケーションを投げ掛けている。この点に関しては再度後述する。

危機後の韓国福祉財政は、目下の社会福祉ニーズの高まりのみならず、将来

の少子高齢化という未知の課題への対応も不可避な状況にある。

他の先進諸国の経験から、少子高齢化は社会福祉・医療費支出の増大や年金受給者の増加により財政支出負担を増幅させる一方、経済の成長鈍化¹⁵に伴う税収減や社会保険料等の財政収入の減少をもたらすことが指摘されている（他[2002]）。他方で租税負担率や国民負担率の増加が避け難い側面も持っている（[2004]）。

表13に見るように、韓国は現状では65歳以上高齢人口が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（表14）。それは、高齢化社会に順応

表13 年齢階層別人口及び構成比の推移 (単位:千人、%)

	0～14歳		15～64歳		65歳以上		合計	人口成長率
1970	13,710	(42.5)	17,540	(54.4)	991	(3.1)	32,241	100.0 (1.99)
1980	12,951	(34.0)	23,717	(62.2)	1,456	(3.8)	38,124	100.0 (1.57)
1990	10,973	(25.6)	29,701	(69.3)	2,195	(5.1)	42,869	100.0 (0.99)
2000	9,911	(21.1)	33,702	(71.7)	3,395	(7.2)	47,008	100.0 (0.84)
2005	9,240	(19.1)	34,671	(71.8)	4,383	(9.1)	48,294	100.0 (0.44)
2010	8,013	(16.3)	35,852	(72.8)	5,354	(10.7)	49,220	100.0 (0.34)
2015	6,919	(13.9)	36,438	(73.2)	6,445	(12.9)	49,803	100.0 (0.16)
2020	6,297	(12.6)	35,838	(71.7)	7,821	(15.7)	49,956	100.0 (0.01)
2025	5,873	(11.8)	34,043	(68.3)	9,920	(19.9)	49,836	100.0 (-0.10)
2030	5,538	(11.2)	31,892	(64.7)	11,899	(24.1)	49,329	100.0 (-0.28)
2040	4,719	(10.1)	27,084	(57.9)	14,941	(32.0)	46,743	100.0 (-0.73)
2050	3,799	(9.0)	22,755	(53.7)	15,793	(37.3)	42,348	100.0 (-1.18)

(出所)統計庁『将来人口推計結果』(2001)、統計庁『将来人口特別推計結果』(2005)

表14 人口高齢化速度の推移に関する国際比較

	到達年度			所要年数			
	7%	14%	20%	7%	14%	14%	20%
韓国	2000	2018	2026	18	8		
日本	1970	1994	2006	24	12		
フランス	1864	1979	2019	115	40		
スウェーデン	1887	1972	2012	85	40		
ドイツ	1932	1972	2010	40	38		
英国	1929	1976	2021	47	45		
イタリア	1927	1988	2008	61	20		
米国	1942	2014	2030	72	16		

(注)総人口のうち高齢人口(65歳以上)の構成比7%が高齢化社会、14%が高齢社会、20%が超高齢社会を表す。

(出所)統計庁『将来人口推計結果』(2001)、統計庁『将来人口特別推計結果』(2005)

した社会保障・福祉の制度構築と共に、国家の福祉提供と財政負担のバランスをいかに図るかという問題への迅速な対処能力が要求されるということでもある。

将来の急速な人口高齢化に際し、大きな財政圧迫要因になり得るものとして医療（健康）保障制度がある。医療保障制度は、社会保険制度としての医療（健康）保険制度と、低所得者層に対する公的医療扶助制度としての医療給付制度から成る。そのうち医療保険制度は、保険料拠出を含めた医療費の個人負担が大きいにもかかわらず近年保険財政収支の悪化が著しく¹⁶、今後の高齢者の医療費増大に伴い大規模な国庫補助発動の要因となり得る¹⁷。

そして、少子高齢化と財政安定化の両立にとって最大の課題となるのが公的年金制度である。韓国の公的年金制度は、公務員年金（1960年）・軍人年金（1963年）・私学年金（1973年）の特殊職域年金と国民年金（1988年）から構成される。導入後40年余りが経過した特殊職域年金は、その「低負担・高給付」構造が仇となり、すでに不安定な財政状況に陥っている。中でも公務員年金は経済危機以降、年金基金の積立金が急速に減少し¹⁸、2001年には赤字に転じたことで収支差＝給付不足分に対する政府及び地方自治体からの財政支援（国庫負担）が開始された（ [2004a:193-198] ）。

他方1999年に国民皆年金を達成した国民年金は、現状では低い受給率（2003年現在6.85%）に与り、部分積立方式（基礎年金＋所得比例年金）で運営されている¹⁹。保険料及び積立金の累増に支えられ年金財政は安定的な黒字が維持されており（表15）、国庫支援も一部の地域加入者に対する保険料負担のみである（許・角田[2003:114]）。しかし、現状の良好な国民年金財政はその規模の大きさ故に、楽観的財政認識や安易な年金基金運用²⁰を誘発しかねず、また前掲図7の調整統合財政収支に見られるように、統合財政収支の主要な押し下げ要因としても作用している。将来的に現行の拠出・給付構造（保険料率9%、所得代替率60%）が維持されれば、2035～2036年に年金財政が赤字に転じ、2046～2047年には年金基金積立金の枯渇が予想され、併せて責任準備金（潜在的未払い年金負債）の累増問題も深刻化しつつある（ [2004b:226-228] ）。年金財政の破綻を防ぐためにも、今後保険料率・給付水準・受給年齢等の見直しを含めた制度変更に関する議論は活発化するであろう。しかしその過程で、老

表 15 国民年金の財政収支の推移

(単位: 億ウォン)

年度	収入			支出			累積積立金
	保険料	運用収益等	合計	給付	管理費	合計	
1988	5,069	213	5,282	3	-	3	5,282
1989	6,279	841	7,120	57	9	66	12,402
1990	8,340	1,853	10,193	426	112	538	22,595
1991	9,848	2,947	12,795	1,109	398	1,507	35,390
1992	12,234	4,394	16,628	2,165	235	2,400	52,019
1993	26,394	5,834	32,228	3,331	282	3,613	84,246
1994	33,258	10,157	43,415	5,191	785	5,976	127,661
1995	39,663	14,272	53,935	7,555	384	7,939	181,597
1996	49,436	19,252	68,688	11,176	355	11,531	250,284
1997	56,757	24,865	81,622	14,998	509	15,507	331,906
1998	78,407	38,206	116,613	24,255	536	24,791	448,519
1999	93,859	41,237	135,096	38,906	913	39,819	583,615
2000	103,589	49,417	153,006	15,884	892	16,776	736,620
2001	120,690	46,377	167,067	15,693	1,115	16,808	903,686
2002	138,180	53,589	191,769	19,153	1,281	20,434	1,095,456
2003	156,109	63,594	219,703	23,284	1,470	24,754	1,315,159

(出所) 国民年金管理公団『国民年金統計年報』各年度

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としての制度意義を保持し、将来世代への負担転嫁に伴う不公平性を是正するためには、莫大な国家財政支援が避けられない状況も想定される²¹。

以上のように、経済危機後には福祉財政への対応が「質・量」とともに本格化したことで、韓国も福祉国家としての道を歩み始めるに至った。しかし、その先に待ち構える急激な少子高齢化の進展とそれに起因する医療・年金問題が、今後の福祉財政運営における大きな障害と考えられる。

3. 盧武鉉政権下の財政

経済危機により大きな打撃を受けた韓国経済は、金大中政権下における各部門のドラスティックな構造改革により早期の回復を示した。しかし、盧武鉉政権が出帆した2003年以降は、設備投資や民間消費など内需の萎縮と輸出の活況という両極化現象に代表されるように、国内の景気低迷が続いている(表16)。

表 16 近年の主要経済指標

(単位:%)

	2002年	2003年				2004年			
	年間	第1四半期	第2四半期	第3四半期	第4四半期	年間	第1四半期	第2四半期	第3四半期
実質GDP成長率	7.0	3.7	2.2	2.4	3.9	3.1	5.3	5.5	4.6
民間消費	7.9	0.3	-1.8	-1.9	-2.2	-1.4	-1.4	-0.6	-0.8
設備投資	7.5	1.9	-0.6	-5.0	-2.4	-1.5	-0.3	6.2	6.7
建設投資	5.3	8.0	7.3	7.9	7.4	7.6	4.1	3.8	1.5
輸出	8.0	20.7	14.4	15.9	25.6	19.3	37.7	38.8	29.0
輸入	7.8	30.9	12.1	10.5	18.1	17.6	19.3	32.5	27.2
消費者物価	2.7	4.1	3.4	3.2	3.5	3.6	3.3	3.3	4.3
失業率	3.1	3.6	3.3	3.3	3.4	3.4	3.8	3.3	3.4

(注) 数値は前年同期対比の増減率。

(出所) 韓国銀行 (<http://www.bok.or.kr/index.jsp>) 及び統計庁 (<http://www.nso.go.kr/>) ホームページから作成

盧武鉉政権は沈滞する景気てこ入れのため、様々な租税減免措置や雇用・福祉・産業分野への重点的な財政支出拡大、積極的な補正予算編成などを併用し、財政手段に大きく依拠した経済活性化路線を進んでいる。その決定版とも言えるべきものが、2005年上半期からの実行を予定している「総合投資計画(韓国型ニューディール政策)」²²である。それらは、経済危機以後のケインズ型財政拡張政策が現政権下においても政策形態を変えて踏襲されていることを示す。

しかし、景気低迷の長期化や減税政策は税収不振を招くばかりか、極端な財政膨張は赤字国債の発行増大を招く場合もあり、盧武鉉政権の財政政策スタンスそれ自体が財政を逼迫させる要因になりかねない。

また、韓国は建国以来朝鮮半島情勢の不確実性を背景として、財政における国防費の存在は絶対的なものであった。現下の盧武鉉政権にとってもその傾向は変わらず、むしろ近年の在韓米軍の段階的削減計画に伴い標榜される「自主国防」政策は、「聖域化」する国防費の財政負担をより強化する可能性さえある。

第3節 財政健全化への政策対応

経済危機以降続く財政拡張傾向、景気対策や社会福祉、国防分野を始めとする財政需要の増大、国家債務の累増などの財政圧迫要因に直面し、政府及び財

政・予算当局は2004年9月、財政規律の確立を念頭に入れた「中期国家財政運用計画（2004～2008年）」を発表した。以下では、財政健全化に向けた政策対応としての当計画と、それに付随する予算編成・執行の行政改革について検討する。

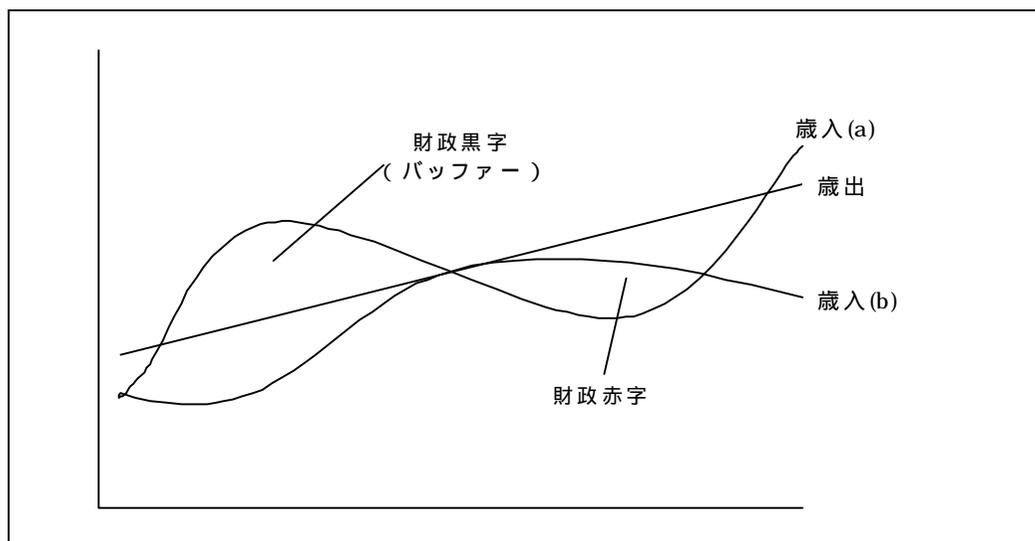
1. 「中期国家財政運用計画（2004～2008年）」（MTEF）の樹立

韓国の予算行政を担当する企画予算処が発表した「中期国家財政運用計画（2004～2008年）」（Medium-Term Expenditure Framework：以下MTEF）は、予算編成の過程にマクロ経済予測による中長期的観点を導入して財政リスクの調節や資源配分の効率化を図ることで、政策の実行優先度と予算執行のリンケージを強化しようとする試みである（Kim[2004:23-24]）。ここで言う財政リスクには、少子高齢化社会の到来を背景とした社会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及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及び統一費用負担、経済成長の鈍化に伴う歳入減少、が想定されている（Kim[2004:25-26]）。

MTEFの最も大きな特徴は、年度ごとに予算編成を行う従来の「単年度主義」から複数年度に渡って財政計画を策定する「多年度主義」へ移行したことにあつた。これにより、好況時の歳入増加や財政予備費をバッファとして造成し、不況期にそれを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財政支出増加を一定に保つカウンター・シクリカル（counter-cyclical）な財政運用が可能になる（図10(a)）²³。したがって、MTEFに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がある。

MTEFの財源配分計画を見ると、社会福祉や国防分野への優先的財政支援と社会間接資本（SOC）や産業・中小企業など経済事業の漸増という対照性が際立つ（表17）。その一方で各成果指標からは、歳出削減や増税措置、社会保障の負担増を伴わない経済成長依存型の財政健全化計画（2007年から国家債務比率下落、2008年の調整統合財政収支の均衡回帰）という楽観性もうかがえる（表18）。つまり、MTEFは高い経済成長率を前提として、それによって得られる成長果実で財政需要の増大をファイナンスし、財政の持続性を担保する計画である。

図 10 MTEF における景気変動と財政収支の関係



(出所) [2004:90]をもとに筆者加筆

表 17 「中期国家財政運用計画」の総歳出入及び財源配分計画 (単位:兆ウォン、%)

	2004	2005	2006	2007	2008	年平均増加率
総歳入	213.1	225.6	244.9	263.0	283.7	7.4
一般会計	119.2	124.7	136.7	148.7	161.8	7.9
特別会計	27.2	27.9	27.5	28.4	29.2	1.8
基金	66.7	72.9	80.7	86.0	92.8	8.6
総歳出	196.2	208.0	220.7	234.2	250.9	6.3
予算	137.3	146.0	155.0	165.1	177.3	6.6
(一般会計)	121.8	131.5	140.7	150.7	161.8	7.4
基金	59.0	62.0	65.7	69.1	73.7	5.7
R&D	(7.1)	(7.8)	(8.4)	(9.1)	(9.9)	(8.7)
教育	(24.5)	(25.9)	(28.2)	(30.7)	(33.3)	(7.9)
情報化	(2.8)	(2.8)	(2.8)	(3.0)	(3.0)	(2.1)
SOC	(27.1)	(27.5)	(28.6)	(29.6)	(30.6)	(3.1)
農漁村	(12.3)	(13.4)	(13.7)	(14.0)	(14.2)	(3.7)
産業・中小企業	(11.4)	(11.2)	(11.4)	(11.9)	(12.7)	(2.8)
社会福祉	(32.4)	(37.0)	(40.6)	(45.4)	(51.2)	(12.2)
文化・観光	(2.3)	(2.5)	(2.6)	(2.8)	(3.0)	(7.0)
環境	(3.5)	(4.0)	(4.1)	(4.2)	(4.4)	(6.1)
国防	(18.1)	(19.7)	(21.5)	(23.6)	(26.4)	(9.9)
外交・統一	(1.4)	(1.9)	(2.3)	(2.0)	(1.9)	(8.0)
社会安定	(7.6)	(8.1)	(8.5)	(8.9)	(9.4)	(5.5)
一般行政	(25.4)	(26.0)	(25.8)	(26.2)	(26.6)	(1.1)
地方財政支援	(18.3)	(19.5)	(21.2)	(23.1)	(25.2)	(8.3)
国家均衡発展	(5.0)	(5.5)	(5.9)	(6.4)	(6.9)	(8.2)
国家サービス革新	(11.2)	(12.9)	(13.9)	(14.9)	(16.0)	(9.4)
国債利子・予備費	(12.1)	(11.1)	(12.3)	(11.9)	(12.2)	-

(出所) 大韓民国政府 『2004年～2008年 国家財政運用計画』(2004)

表 18 「中期国家財政運用計画」の各成果指標

(単位：兆ウォン)

指標	2004	2005	2006	2007	2008	OECD平均
実質経済成長率	5%台					-
名目経済成長率	8%台					-
消費者物価	2%～3%					-
統合財政収支 (GDP対比)(%)	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 (GDP対比)(%)	-7.2 (-0.9)	-8.2 (-1.0)	-5.4 (-0.6)	-2.9 (-0.3)	-0.5 (0.0)	- -
国家債務 (GDP対比)(%)	204.5 (26.2)	243.4 (28.9)	271.2 (29.8)	283.5 (28.8)	296.5 (27.9)	(76.0)
租税負担率(%)	19.8	19.7	19.8	19.9	20.0	27.5
国民負担率(%)	25.0	25.1	25.6	25.8	26.3	36.9

(注) OECD 平均の国家債務比率は 2003 年基準、租税負担率及び国民負担率は 2001 年基準。

(出所) 大韓民国政府『2004 年～2008 年 国家財政運用計画』(2004)

計画はマクロ経済状況に応じて柔軟に運用されるとはいえ、当初の目標値である実質経済成長率 5%を頓挫し、税収による歳入増が見込めない場合(図 10(b))、もはや歳出の一定増加は困難であろう。その場合他の財源調達に不透明性が残るばかりか、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。将来の成長率低下が予期される中で、今後は歳出削減や増税措置、租税減免縮小²⁴などに踏み込んだ歳出入規律の確立が課題となるかもしれない。

2. 予算行政の制度改革

MTEF の樹立と連動して、予算編成・執行に関する様々な行政改革も同時に実施された。まずは、予算総額配分自律編成制度²⁵の導入がある。この制度は、予算当局が事前に予算総額及び各省庁・分野別のシーリング(ceiling)を設定しトップダウン方式で各省庁に配分することで、各省庁の自律的な予算策定と効率的な政策形成の意思決定を促す効果がある([2004:245-248])。トップダウンによる予算配定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慣行を払拭し、適正な予算編成行政の構築を目指していると言える。

また、予算成果管理制度の導入も挙げられる。これは、各省庁が予算編成時

に事業目標及びその達成度を定量化した成果指標を作成し、予算執行後の成果の事後評価と外部公開を原則化した制度として、予算執行における責任性と予算節約のインセンティブを付与するものである([2004:249-250]、 [2004:99-100])。

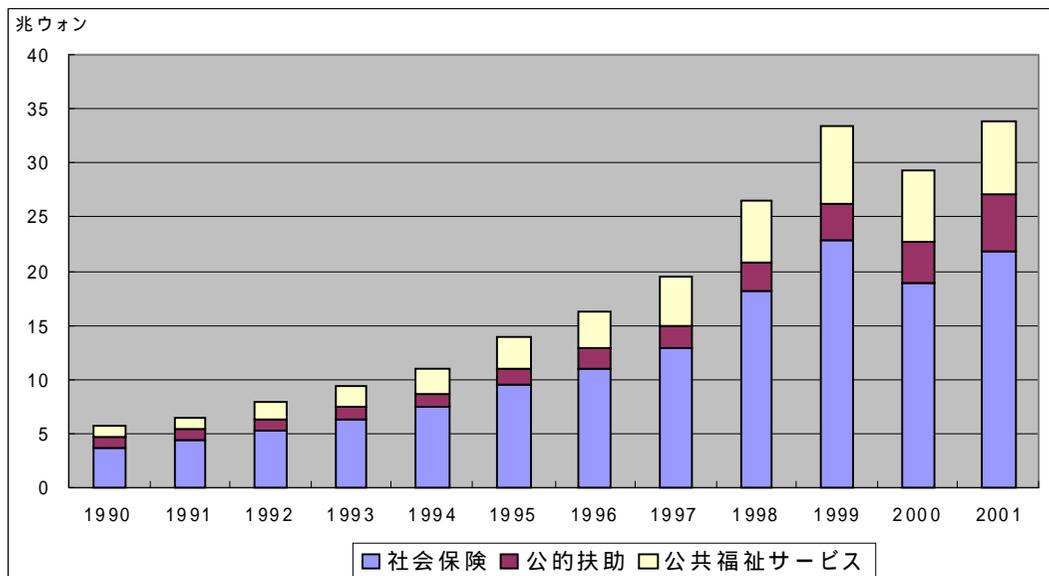
政府はさらに、既存の予算会計法と基金管理基本法を統合し発展させた「国家財政法」の制定を推進している。この法律は、前述の MTEF や各種予算行政改革を通じた財政効率性・透明性の向上、及び国家債務管理の強化を基盤とした健全な財政運用自体を法制度化しようとするものである ([2004:255-258])。

おわりに

韓国の財政運営は経済危機という経験を経て、その特徴において従来の重点産業や特定階層など「強者優先型」の経済開発支援から、危機に瀕した金融機関や失業者など「弱者救済型」、そしてその上に立脚した生産性・効率性向上の追及（ワークフェアなど）という経済・労働・福祉の複合支援へと変化を遂げた。しかし、危機後に顕著に見られる福祉財政への対応拡大は、「大きな政府」を標榜する西欧先進諸国型の福祉国家への第一歩と考えられるのであろうか。金早雪[2004]の論ずるように、「韓国型福祉国家」は公的扶助拡大によるケインズ型の「高福祉・高負担」を想定せず、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・参与の奨励し、財政負担増ひいては財政破綻を極力回避する路線を歩んでいる側面もある。この傾向は、制度別の社会福祉支出の推移からも明らかである（図 11）。またこの点は、韓国福祉国家の性格論争では国家の福祉介入の程度を社会保険体系における制度・執行管理者としてか、あるいは公的扶助等の財政支援者として捉えるかによって議論が分かれる部分でもある（金成垣[2004:41]）。

つまり、危機後の福祉財政の拡大は IMF 体制という市場主義的改革の反動の帰結としてもたらされた点を考慮すれば、少子高齢化という潜在的な福祉需要の増大はあるにせよ、固定費用としての国防費負担という制約下の中で目下の

図 11 制度別社会福祉支出の推移



(注) 社会保険には年金・医療保険・雇用保険など、公的扶助には生活保護・災害救護など、公共福祉サービスには施設保護・勤労福祉・保健医療などが含まれる。

(出所) ・ ・ [2003]より作成

福祉財政負担を極力削ぎ落としながら政策的優先度のより高い経済成長・安定化を追及する財政運用であると考えられる。もちろん、そこには政治的なパワーゲームが多分に作用していることが予想される。その意味で、開発年代における「先成長、後分配」の政策思想は、危機後の財政政策においても依然根深く流れていると言える。MTEFに見られるような経済成長に対する高い信頼度に根差した財政健全化計画、盧武鉉政権が推進する景気浮揚策としての積極的な財政活用などはその一端であろう。

経済危機後の財政政策の基調と方向性をより厳密に規定付けるには、さらなる多角的かつ緻密な実証分析が必要であるが、それを次期の課題として設定し、ここでの論に幕を閉じたい。

¹ 第1節で詳述する。

² 韓国の財政に関する公共部門及び政府の包括範囲は、どこまでを財政統計の対象範囲とするかによって、議論の分かれるところである。例えば、財政経済部の発表する「韓国統合財政収支」と韓国銀行の発表する「国民所得勘定」とではその分類基準が異なるため、財政関連の統計数値やデータには齟齬が生じることが通常である。また、基本的には統合財政の包括範囲からは除外される民間管理基金も、実際は政府からの出資金などを受けている場合が多く、公共部門の範囲及び政府財政の実態を捉える難しさを露呈している(鞠重鎬[2001])。

³ 主に公企業を通じて遂行される財政投融資は、巨額の投資規模や資本の長期懐妊期間、市場不安定性によるリスクなどが弊害となり民間部門では担当しにくい大規模な基幹産業や社会間接資本(電源・水資源開発、鉄道、高速道路、通信、航空、港湾、住宅建設など)の形成、輸出産業や重化学工業など経済開発戦略上の重要部門の育成に寄与してきた。

⁴ 1960年代には借款資金・請求権資金・代充資金(援助の見返り資金)などを財源とする特別会計、1970年代には重化学工業の建設促進や輸出増大を目的とした国民投資基金(財源は主に各金融機関の預金預託)、財政融資活動を担った資金管理特別会計など、多種多様な特別会計や基金が財政投融資の財源として活用された。

⁵ まず、税務行政の近代化や経済開発財政に必要な財源確保のため、1966年に国税庁が設立された([2004:106])。また、輸出産業に対する法人税・所得税などの租税減免や税額控除など投資インセンティブの付与によって税収減少が生じたため、代替的な歳入確保手段として付加価値税(消費課税)が1977年に早期導入された(伊東[1995:78-80])。その他、特別な歳出需要が生じた場合には、防衛税(1975年)や教育税(1982年)、交通税(1994年)、農漁村特別税(1994年)などの目的税導入による財源調達方式によって、安易な借入や国公債発行を防いできた([2002:69])。

⁶ 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というわけではない。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、それら福祉立法は広く一般国民を対象としたものでなく、一部の特別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 公共部門の住宅建設推進を目的とした国民住宅基金(1981年)、社会福祉事業の効率的推進を目的とした社会福祉事業基金(1982年)、積立金を責任準備金として充当した逓信保険基金(1983年)や国民年金基金(1988年)、各種基金の余裕資金を統合管理して財政投融資へ活用された公共資金管理基金(1994年)などがある。

⁸ 基本的に個人及び労働者と企業の自己負担を原則する社会保険制度の整備や

民間事業者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、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。

⁹ 統合財政収支から社会保障関連基金（国民年金基金・私学年金基金・雇用保険基金など）や公的資金損失分の国債転換及び公的資金の債務償還額を除外した財政収支。特に社会保障関連基金は、その拠出・給付構造や成熟段階によって大規模な赤字や黒字が発生し、全体の統合財政収支に大きな影響を及ぼし得るという理由から、米国・日本・ドイツ・フランスなど先進国と同様に韓国も社会保障関連基金を含める場合と除外する場合とに区分して統合財政収支を公表している（ [2002] ）。

¹⁰ 1998年と2000年の二度に渡る国会同意を経て、第一次（1997年～1999年）として64兆ウォン、大宇ショック発生後の第二次（2000年～2001年）として40兆ウォンが投入され、現在は第三次（2002年～）にあたる（ [2004a:41-77] ）。

¹¹ 2004年末現在、預金保険基金から36.2兆ウォン、不良債権整理基金から16.0兆ウォンが償還され、公的資金償還基金から両基金への出捐（財政負担）は30.3兆ウォンである（ [2003;2004b] ）。

¹² いわゆる「第三の道」のような社会福祉と市場機能の均衡を模索した概念であるが、厳密に言えば社会福祉支出の拡大が経済成長に循環的に寄与し、経済成長の果実が社会福祉に再投資される相乗効果を期待している。詳しくは石崎 [2003] を参照。

¹³ 経済危機後のソーシャル・セーフティネット制度に関しては、石崎 [2003] が詳しい。

¹⁴ 詳細は、金成垣 [2004] を参照のこと。

¹⁵ 労働供給の減少、ライフ・サイクル仮説に基づく貯蓄率の低下・消費の増加がもたらす投資萎縮（生産性の向上がない場合は顕著）などに起因する（ [2004]、 [2004] ）。

¹⁶ 2002年には保険料総額が10兆9277億ウォン、保険給付費は13兆4245億ウォンであった（ [2003:415] ）。なお医療保険財政の悪化の背景には、2000年に政府により断行された医療保険組合の完全統合と医薬分業の副産物としてもたらされた診療報酬費の大幅引き上げが、制度に対する国民の不信感や反感を買い、政府が保険料率を段階的に引き上げることができないことがある（ [2004a:204] ）。保険料率は職場加入者の場合3.94%（2003年現在）。

¹⁷ 現在国庫負担は地域加入者から成る地域医療保険に対し、事業管理費及び地域診療費の40%、国民健康増進基金（タバコ負担金）からの10%の総計50%を支援している（ [2004a:205-206] ）。

¹⁸ 公的部門の構造調整による公務員の退職者数増加や年金加入公務員数の減少、定年の短縮などが影響している（ [2004a:193-198] ）。

¹⁹ 老齢年金の本格的な支給が開始される2008年からは賦課方式（pay-as-you-go）に切り替わる予定（ 韓国開発研究院財政公共投資管理研究部長からのヒヤリング、2004年10月15日 ）。

²⁰ 国民年金基金運用上の特徴的な制度変更としては、積立金義務預託制度の廃止が挙げられる。1995年から2000年まで年金基金の余裕資金は財政融資特別会計に義務的に預託されてきたが、2001年以降は債券市場での国債発行を通じた借入となったため、政府債務として計上されることになった

([2004:70])。

²¹ 政府は目下の国民年金法改正論議の中で、国民年金基金の枯渇時には国家責任から国庫支援の必要性を示唆している(『毎日経済新聞』2004年12月22日)。

²² 政府予算や国民年金等の年金基金、民間資本、外国資本などの財源を最大限動員し、高速道路等のインフラ整備、企業都市や福祉・教育関連公共施設の建設、IT・エネルギー産業への重点投資などを行う内需活性化対策。そのうち政府予算・基金・公企業など財政からは、2005年上半期だけで事業予算総額の59%にあたる約100兆ウォンを投入する計画である(『毎日経済新聞』2004年12月30日、2005年1月8,12日)。

²³ 企画予算処財政企画室企画総括課長からのヒヤリング(2004年10月13日)。

²⁴ 韓国はOECD加盟国の中で社会支出に課される税制が最も低く、租税優遇措置(勤労所得控除や法人税減免など)が相対的に高いことが指摘されている(金明中[2004])。

²⁵ 2003年度の試行期間(公正取引委員会、国税庁、関税庁、調達庁の四機関のみで試験的に実施)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([2004:246-247])。

参考文献

1. 日本語文献

- 石崎菜生[2003]「韓国のソーシャル・セーフティネット」(寺西重郎責編『アジアのソーシャル・セーフティネット』勁草書房) pp.55-101。
- 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) pp.77-104。
- 金成垣[2004]「韓国福祉国家性格論争 - その限界と新たな出発点」(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.552/2004.11) pp.35-50。
- 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。
- 金明中[2004]「IMF体制以降の韓国の社会経済の変化と公的・私的社會支出の動向」(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.4-21。
- 許棟翰・角田由佳[2003]「韓国の社会保障」(広井良典・駒村康平編『アジアの社会保障』東京大学出版会) pp.101-134。
- 鞠重鎬[2001]『韓国の財政構造とその政策課題について』(韓国経済構造調整シリーズ No.1) ERINA Discussion Paper No.0102、環日本海経済研究所(ERINA)。
- 司空壹[1994]『韓国経済新時代の構図』東洋経済新報社。
- 鄭英一[1995]「経済開発と政府の役割」(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) pp.40-57。
- ナム・チャンソプ[2002]「韓国福祉制度の展開過程とその性格」(金永子編訳『韓国の社会福祉』新幹社) pp.9-35。

2. 韓国語文献

- ・ ・ [2003] 『 : 1990 2001』(韓

国の社会福祉支出推計：1991 2001) 韓国保健社会研究院。

[2002] 『 (中長期財政健全性確保のための制度改善課題) 韓国開発研究院。

[2004] 『 (財政運営の現況と課題) (他編 『 , 가』 (漂流する韓国経済, 活路はないのか) 出版) pp.65-111。

・ 他[2003] 『 5 , 『 (外換危機5年, 韓国経済どのように変わったのか) 三星経済研究所。

[2004a] 『 (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) (他編 『 ()』 (人口構造高齡化の経済的影響と対応課題() 韓国開発研究院) pp.183-226。

[2004b] 『 (国民年金の政策課題と改善方案) (他編 『 , 가』 (漂流する韓国経済, 活路はないのか) 出版) pp.225-258。

[2004] 『 (財政支出の政治・経済的分析) (柳漢晟他編 『 韓国財政 特性 課題』 (韓国財政の特性と課題) 光教 TNS) pp.97-125。

[2004] 『 2004 2008 가 『 (2004 2008 年 国家財政運用計画) 。

他[2002] 『 - 가 『 (高齡化社会に対備した財政政策の方向 - 社会保障と成長持続可能性の均衡-) 韓国保健社会研究院。

[2002] 『 (外換危機克服以後の財政役割と課題) (編 『 2002 가 『 (2002 年度国家予算と政策目標) 韓国開発研究院) pp.63-140。

[2004] 『 가 『 (高齡化が租税負担率に及ぼす影響) (他編 『 ()』 (人口構造高齡化の経済的影響と対応課題() 韓国開発研究院) pp.160-182。

柳漢晟[2002]『韓國財政史 現代韓國財政 展開過程』(韓國財政史 現代韓國財政の展開過程)光教 TNS。

[2004]「*고령화가 경제 성장을 둔화시키는가?」(高齡化は經濟成長を鈍化させるのか?)*(他編『*고령화와 경제성장 ()*』(人口構造高齡化の經濟的影響と対応課題())韓國開發研究院) pp.126-159。

[2004]「*고령화가 경제 성장에 미치는 영향*」(人口構造高齡化と巨視經濟的波及効果)(他編『*고령화와 경제성장 ()*』(人口構造高齡化の經濟的影響と対応課題())韓國開發研究院) pp.82-125。

3 . 英語文献

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, pp.23-39.

Hur, Seok-Kyun[2004] “ Successful Installation of MTEF to the Korean Fiscal System, ” *Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency*, Korea Development Institute and The World Bank, pp.41-56.

World Bank[1993] *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press. (白鳥正喜監訳・海外經濟協力基金開發問題研究会訳『東アジアの奇跡 - 經濟成長と政府の役割』東洋經濟新報社)

4 . 統計資料

韓国開発研究院[1983]『財政統計資料集』。

[1996]『財政統計資料集』。

経済企画院予算室『財政関連統計集』各年度。

財務部『韓国 財政統計』(韓国の財政統計)各年度。

[1982]『財政投融资白書』。

[1989]『財政投融资白書』。

[1993]『財政投融资白書』。

[2003]『 (2003.12.31)』(公的資金 統計資料(2003.12.31))。

[2004a]『2004 (2004年 公的資金管理白書)』。

[2004b]『 (2004.12.31)』(公的資金 統計資料(2004.12.31))。

(国民年金管理公団)『 (国民年金統計年報)各年度。

(企画予算処)『 (予算概要)各年度。

『 (予算概要 参考資料)各年度。

(財政經濟部)『 (韓国統合財政収支)各年度。

(統計庁)[2001]『 (将来人口推計結果)』。

[2003]『 (韓国の社会指標)』。

[2005]『 (将来人口特別推計結果)』。