

年金：持続可能な制度構築に向けた議論

BAE JUNSUB*

抄 録

急速に進行している少子高齢化の中で、韓国の公的年金制度は、制度の持続可能性に大きな問題を抱えている。後発福祉国家として、現状では公的年金制度が高齢者の貧困問題に対して十分な役割を果たせておらず、将来的にも制度の持続可能性に問題を抱えている。国民年金制度の問題点を補完するために導入された基礎年金制度は、国民年金制度の成熟とともに消滅することを前提に導入された。しかし、予想に反して急速に制度が拡大し、政府の財政負担が大きく増えている。一方、特殊職域年金制度は、給付縮小を伴う制度改革を行ってきたが、それでもなお制度の持続可能性に大きな問題が残っている。また、制度間の公平性から見てさらなる改革が求められている。しかし、それぞれの職域には固有の特性があり、制度間の公平性を確保することは容易でない。韓国政府は、「社会対話」(social dialogue)を通じて年金制度の改革を試みているが、専門家の間でも意見が一致しておらず、議論が進行していない状況である。

キーワード：少子高齢化，後発福祉国家，持続可能性，所得保障，社会対話

社会保障研究 2023, vol.8, no.2, pp.160-174.

I はじめに

1 急速に進む少子高齢化

韓国の少子化は予想を遥かに上回る速度で進行しており、公的年金制度の運営において極めて重要な要素の一つである長期財政展望を実施する際の将来人口推計の予測値と実際の数値との乖離が目立つようになっている。その結果、国民の公的年金制度に対する信頼が損なわれている。5年ごとに実施される将来人口推計の近年の予測値を見ると、2006年の将来人口推計では、中位合計特殊

出生率が2010年に1.15、2020年に1.20、2030年以降に1.28と予測された（低位予測値はそれぞれ0.83、0.95、1.18）。2011年の将来人口推計では、2020年に1.35、2030年に1.41、2040年以降が1.42（低位予測値はそれぞれ1.01、1.00、1.01）と予測され、2016年の将来人口推計では、2020年に1.24、2030年に1.32、2040年に1.38と予測された（低位予測値はそれぞれ1.10、1.07、1.12）。そして、急速な少子化の影響を受け、2021年の人口推計では、2030年と2040年の中位合計特殊出生率がそれぞれ0.96と1.19と予測された（低位はそれぞれ0.77、0.95）。つまり、これまでの将来人口推計で

* 明治学院大学国際学部国際学科専任講師

は、一貫して将来の合計特殊出生率が上昇傾向に転じることを予測してきたのである。しかし、実際には、2022年の出生率が世界最低水準の0.78に達し、韓国政府の最悪の予測をさらに下回る結果となった。

一方、韓国では、高齢化も急速に進んでいる。2021年の人口推計によると、65歳から69歳までの平均余命は2020年の男性19.24年、女性23.59年から2070年にはそれぞれ25.32年、28.26年に増加すると予想されている。韓国の高齢化の速度は世界で最も速く、2025年には超高齢社会になり、2040～2045年には日本を超えて、世界で最も高い高齢化率となると予測されている〔韓国経済新聞2022年8月15日〕。急速な少子高齢化により、2010年には1人の高齢者を支えるために6.7人の生産可能人口が必要であったが、現在ではそれが約5人となっており、2060年には生産年齢人口0.9人で1人の高齢者を支えることになると予測されている〔e-ナラ指標 老年扶養費（最終接続日：2023年7月21日）〕。

少子高齢化は年金制度に直接的・間接的に大きい影響を及ぼす。平均寿命の延長による年金支出の増加や少子化による保険料負担者の減少は、年金制度に二重の負担をかける。特に、韓国の公的年金制度は、ビスマルク型の特徴を持っているが、ビスマルク型年金制度は、ベヴァリッジ型年金制度に比べて少子高齢化の問題に、より脆弱であるとされている〔新川・ボノーリ（2004）〕。また、少子高齢化は、年金制度に対して、直接的に支える側と支えられる側のアンバランスに影響をもたらすだけでなく、潜在的な経済成長率の下落にも影響を与え、年金基金運用状況の悪化をもたらす。韓国国会で実施した「公的年金の長期財政展望（2023年～2093年）」によれば、急速な少子高齢化の影響を受け、韓国の公的年金制度の財政収支は、2023年の57.4兆ウォンの黒字から2040年には赤字へ転落し、2093年には274.5兆ウォン（不変価格基準）の赤字となると予想されている。

2 2010年代以前の制度改革の動き

韓国の公的年金制度はいずれの制度も制度導入

当初から「低負担－高給付」の特徴を持っていた。そのため、制度の持続可能性に関する問題はすでに1990年代から提起されており、制度の持続可能性を確保するための制度改革がいくつか行われてきた。国民年金制度については、過去2回にわたる大規模な年金改革が実施された結果、所得代替率は当初の70%から2028年までに40%までに引き下げられ、受給開始年齢は当初の60歳から2033年には65歳まで引き上げられるという内容の大規模な制度改革が行われた。特殊職域年金制度についても、保険料の引き上げや受給開始年齢の引き上げなど、給付縮小を伴う制度改革が行われたものの、公務員年金と軍人年金の財政赤字の状況は続いた。その赤字分は国庫から補填されており、制度間の公平性の観点から、制度改革の不十分さについて厳しい批判がなされた。また、黒字基調を維持している私学年金の場合も、財政状況が急速に悪化することが予想されていた。

以下では、韓国の公的年金制度の現状と2010年代以降の制度改革をめぐる動向を記述する。まず、後発福祉国家である韓国の国民年金制度が抱えている問題と、2010年代以降の制度改革の動きを簡単にまとめる。次に、基礎年金制度の現状と制度を巡る議論について紹介する。その後、特殊職域年金制度の現状と制度改革における特徴について述べる。最後に、今後の韓国の公的年金制度改革の方向を巡る議論について紹介した上で、制度の持続可能性の確保について若干の考察を行う。

II 国民年金制度

1 二重の課題を抱えている韓国の国民年金制度

韓国の国民年金制度は、後発福祉国家ならではの特性と急進する少子高齢化という二つの複雑な課題を同時に抱えている。先進国では、「福祉国家の黄金期」に高齢者の貧困問題に対応する仕組みを構築した後、1980年代以降は制度の持続可能性を巡る議論が活発化し、給付の縮小を伴う制度改革が進められてきた。しかし、後発福祉国家である韓国は、未成熟な制度による深刻な高齢者の

表1 各財政計算時における展望

	1次財政計算 (2003年)	2次財政計算 (2008年)	3次財政計算 (2013年)	4次財政計算 (2018年)	5次財政計算 (2023年)
収支赤字の発生時期	2036年	2044年	2044年	2042年	2041年
基金枯渇時期	2047年	2060年	2060年	2057年	2055年

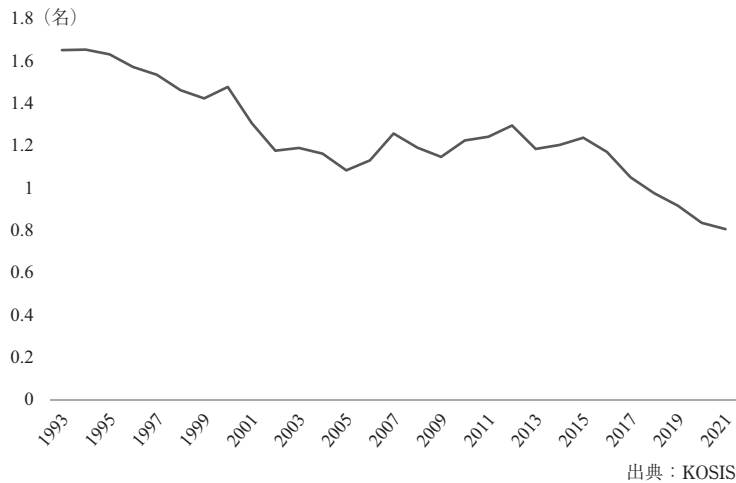


図1 合計特殊出生率の時系列変化

貧困問題と、不安定な労働市場に伴う広範な「死角地帯」が存在する。さらに将来的には制度の持続可能性、将来世代への給付の適切性、急速に変化する労働市場への対応が求められている。

韓国では、これらの課題に対する解決策として二つの方向性を持つ議論が対立している。一つは財政の安定化を通じた制度の持続可能性を確保することに重点を置く考え方であり、もう一つは現在の不十分な国民年金制度を改善すべきとする考え方である。

国民年金制度の持続可能性の確保については、韓国の「国民年金法」第4条にて国家の責務として明記されている。保健福祉部長官が5年ごとに国民年金の財政収支を計算し、年金保険料の調整や基金運用計画などを含む運営計画を大統領の承認を得て国会に提出することとされている。さらに、国民年金の給付水準と年金保険料が長期的にバランスを維持できるように調整すること、また国民の生活水準、賃金、物価、その他の経済事情に大きな変動が生じたときはそれに応じて調整す

べきとも定められている。

しかし、実際には急速に進む少子高齢化とともに制度の持続可能性に大きな問題が浮上していたにもかかわらず、2000年代後半に完了した大規模な年金制度改革以降、大きな制度改革は行われていない。上記の表1は、これまでの国民年金の財政計算時に行われた国民年金基金の将来展望を表している。この表からは、2000年代に実施された大規模な年金改革により、年金基金の収支赤字や基金の枯渇時期を一定程度先延ばしすることができたことが確認できる。また、図1で確認できるように、不安定ではあったものの、合計特殊出生率が2015年までは上昇の傾向を見せたことも影響し、2013年の第3次財政計算時の年金基金の将来展望は、2008年に実施された第2次財政計算と変化がなかった。しかし、2015年以降、急速に進む少子高齢化の影響を受けながらも、続く改革が行われておらず、制度の持続可能性が危ぶまれている。特に、高齢化が国民年金制度に及ぼす影響は大きく、平均寿命が1歳伸びるごとに受給者が5%

増えるのと同等の影響があると言われている [チョン・ヘシック, チュ・ウンソン (2019)]。

2 2013年の第3次財政計算

2013年に行われた第3次財政計算では、2008年の第2次財政計算結果で予測された収支赤字発生時点と積立金の枯渇時点の予測値に変化が見られなかった。その結果、制度改革に対する積極的な動きはなかった。「国民年金制度発展委員会¹⁾ (以下、制度発展委員会)」においては、財政運営方式や財政目標についての議論が行われたものの、意見の一致には至らず、結果として2つの代案が同時に提示されるにとどまった。

(a) 部分積立方式の維持+保険料率の引き上げ

- ・できるだけ早い時期から段階的に保険料率の引き上げ (2017年以前に)
- ・財政計算の推計期間 (70年) の最終年度を基準に積立倍率2倍を維持する

(b) 賦課方式へのスムーズな移行のための代案的財政安定化の方案模索

- ・基金が増える間の保険料引き上げに反対
- ・基金の過度な積立や急激な減少への対策が必要 [国会予算政策署 (2023a)]

(a) 案を主張した委員たちは、保険料率の引き上げが遅れれば遅れるほど、財政安定を達成するために必要となる保険料率の引き上げ幅が大きくならざるを得ないと考え、可能な限り早期に保険料率を引き上げる必要性を強調した。一方、(b) 案を主張した委員たちは、厳しい経済状況の中で保険料率を引き上げると、低所得層が国民年金の加入を避ける可能性が高いと指摘し、賦課方式へのスムーズな移行を重視した。対して (b) 案では、現行の保険料率を維持し、既存の積立金を活用した大規模な社会投資を通じて経済基盤を強化することの必要性が強調された。さらに、それと同時に、保険料の賦課所得の上限額を大幅に引き

上げる一方で給付の上限額は一定水準でコントロールすることにより、実質的な保険料引き上げ効果を狙う提案も行われた [チョ・ヨン Chol (2018), pp.54-55]。また、第2次財政計算と比較した際の特徴的な点は、「国民年金基金運用発展委員会」で、基金の巨大化に伴う国民経済への波及効果を考慮した中長期基金運用方向を提示する試みがなされたことである [キム・ギョンス (2013), pp.2-3]。しかし、最終的には、国民年金の保険料引き上げが実施されない中で、財政安定化のための具体的な対策は講じられず、本格的な制度改革は第4次財政計算時に先延ばしにされた [ホン・スワン (2020), pp.30-31]。

3 2018年の第4次財政計算と年金改革の失敗

2018年に実施された第4次財政計算の結果、年金基金の収支赤字の発生時期が2042年、基金枯渇時期が2057年と予測され、それぞれ第3次財政計算時の予測より2年と3年早まることが明らかになった。さらに、制度の内実の面においても大きな課題が存在していることが再度確認された。2017年末の平均老齢年金額が65歳以上の最低生活費である95万ウォンの半分にも満たない約39万ウォンであり、新規受給者の平均加入期間は2088年で26.8年、実質所得代替率は24.3%に過ぎないと推定されたのである [ムン・ヒョンギョン (2019), pp.58-59]。

この状況を受けて、制度発展委員会は、次の2つの制度改革案を提案した。

・ア案

- 所得代替率の45%からのさらなる引き下げを中止
- 2019年に保険料率を2%ポイント引き上げた後、2034年に12.31%に引き上げる (その後、5年ごとに30年後の積立倍率1倍を維持するために保険料率を段階的に引き上げるが、上限は18%として設定する)。

¹⁾ 国民年金財政計算の実施に当たって、国民年金の所得保障強化・持続可能性の確保など、制度改善に関する議論を主に行う委員会である。

- 所得代替率の40%維持（既存の改革路線を維持）
- ・イ案
 - 保険料率を2019年から2029年までに4.5%ポイント引き上げ（13.5%）、その後負担・支出の調整を通じた保険料率3.7%の追加引き上げ
 - 2029年以降、給付開始年齢を2043年まで65歳から67歳まで段階的に引き上げる
 - 平均余命係数の導入
 - 退職年金制度の強化を通じた多層型年金体制の構築〔国民年金財政推計委員会ほか（2018）〕。

改革案アと改革案イの違いは、韓国の老後所得保障制度の現状と未来への認識の相違に根ざしている。改革案アは、国民年金を老後所得保障の主軸と見做し、その不十分な保障性と制度加入期間の短さを問題と捉えた。制度本来の目的である老後の所得保障機能を確保するため、早期に保険料率を引き上げ、将来世代の負担を軽減するとともにその保障性も維持するという二重の目的を追求した。また、制度の持続可能性を確保するための単なる縮小改革ではなく、現行制度の維持に重点を置き、所得比例年金としての国民年金制度への信頼を回復させることに焦点を当てている。

一方、改革案イは、国民年金制度の低い保障性の主な原因を制度加入期間の短さと広範囲な「死角地帯」に見出した。名目所得代替率40%という水準が、国際比較の観点から見て低くないとの前提のもと、いかに国民年金制度への実質的な加入期間を長くするかを重視した。さらに、国民年金制度だけが唯一の老後所得保障制度として機能することは望ましくないとし、基礎年金や退職年金などを含む多層型の老後所得保障体制の構築が必要であると主張した。そのため、十分に利用されていない退職年金制度の改善などがより重要視された。

制度発展委員会の改革案が公開されると、保険料の増加に対する反対意見が世論から寄せられ、当時の文在寅大統領も保険料引き上げに反対の意

向を示した。文在寅政権は「社会的合意」に基づく年金の所得代替率の引き上げを推進しており、制度発展委員会の提案に対する公聴会や討論会を開催した。そして、年金制度についての多様な立場をまとめるための「国民年金改革と老後所得保障特別委員会」（以下、年金改革特委）が経済社会労働委員会傘下の特別委員会として設置され、約1年間の活動を展開した。年金改革特委では、制度改革を巡る多くの議論が交わされたが、(a)年金の所得代替率と負担率、(b)国民年金以外の老後所得保障制度の役割、(c)特殊職域年金制度との公平性についての意見が分かれた。その結果、合意案の導出には至らず、2019年8月に公表された報告書では以下の3つの案が提出された。

- (ア) 保険料率と所得代替率の引き上げを同時に推進（所得代替率45%、保険料率12%（ただちに1%引き上げ後、10年間2%引き上げ）＜多数案＞
- (イ) 所得代替率40%、保険料率9%維持、年金基金の独立性の強化と収益率の引き上げ、経済状況に応じた保険料率の調整＜経営界の提案＞
- (ウ) 所得代替率の現行40%維持、保険料率を10%にただちに引き上げた後、それを維持＜小商工人連合会の提案＞〔経済社会労働委員会（2019）〕

年金改革特委が提案した改革案の特徴は、一定の所得代替率の引き上げについてはある程度の合意が得られた点である。経営界と小商工人連合会を除くすべての参加者は、2028年に40%に下がる予定の所得代替率を45%に引き上げることに同意した。しかし、所得代替率と保険料率を同時に引き上げるべきか、そして保険料率の引き上げ幅やそのタイミングについては意見が分かれた。

一方で、年金改革特委での議論とは別に、政府は「国民年金総合運営計画案」という政府案を2018年12月に国会に提出した。この計画案では、以下の4つの具体的な提案が示された。

- (ア) 所得代替率と保険料率の現行維持（現行維持方案）
- (イ) 所得代替率と保険料率の現行維持＋基礎年金の40万ウォンへの引き上げ（基礎年金強化方案）
- (ウ) 所得代替率を45%に引き上げ＋保険料率を12%に引き上げ（2021年から5年ごとに1%ポイントずつ引き上げ）（老後所得保障強化方案a）
- (エ) 所得代替率を50%に引き上げ＋保険料率を13%に引き上げ（2021年から5年ごとに1%ポイントずつ引き上げ）（老後所得保障強化方案b）[保健福祉部（2018）]

それぞれの改革案を実施した場合に予想される効果としては、実質所得代替率がそれぞれ34.7%、40.7%、36.8%、38.8%と予想され、年金基金の枯渇時期はそれぞれ2057年、2057年、2063年、2062年と予想された。制度の持続可能性については、老後所得保障方案aとbが先延ばしできると予想されたのである。

2018年の運営計画の特徴は、(a) これまでの国民年金制度改革に関する議論が、主に国民年金制度の年金基金の財政安定性の維持に焦点を当てていたのに対し、基礎年金や退職年金など、公的年金制度全体を含む多層型年金体系のレベルまで議論の範囲が拡大したことである。また、(b) 財政目標の設定についての議論が本格的になったことも特徴である。第4次財政計算までは、公式に国民年金の財政計算財政目標が定められていない中で、「推計期間の最終年度まで積立基金を維持すること」を財政目標とする前提が存在し、「長期」概念についての論争が生じていた。それに対して、第4次財政計算では、70年間の積立倍率1倍を長期目標とすることで合意した。さらに、(c) 最終的な政府案の導出過程において、従来のよう

な政府主導型ではなく、労働界・使用者・高齢者層・若者層・専門家・一般国民を対象とした懇談会が開催されるなど、市民社会からの多様な意見を反映する方向へと変化したことが挙げられる[国民年金制度発展委員会（2018）、リュウ・グンヒョク（2019）]。しかし、財政安定を優先すべきか、それとも保障性を優先すべきかという観点から、所得代替率の現状維持と引き上げについての意見対立が激しかった。

最終的に、複数の意見を並列した形で4つの改革案が提出された結果、改革の方向性が国民に明確に伝わりにくく、政府が自身の責任を逃れる手段であるとの批判に繋がった。最終的に、2020年の国会議員選挙や2022年の大統領選挙を意識する中で、年金制度改革に関する議論は停滞し、国民年金制度の改革が達成されることはなかった。

Ⅲ 基礎年金制度

1 基礎老齢年金から基礎年金制度へ

韓国の基礎年金制度は、国民年金制度の給付対象から除外された高齢者の老後所得保障のために2008年から開始された基礎老齢年金制度をその前身としている。基礎老齢年金制度は導入当初、70歳以上の高齢者のうち所得下位60%に対して、国民年金加入者全体の年金受給前3年間の平均月所得（A値²⁾の5%を給付していた。その後、同制度は65歳以上の高齢者のうち、所得下位70%に対してA値の10%を給付するように拡大された。

しかしながら、基礎老齢年金制度は、国民年金制度改革を推進する上で野党の協力を得るための一環として導入された経緯がある。国民年金制度が成熟するとともに段階的に廃止される、時限的で任意的な措置として位置付けられ、その結果制度の性格が不明確であった。さらに、給付水準が低かったため、高齢者の貧困問題の根本的な解決を期待することは難しかった。

²⁾ 韓国の国民年金制度は、所得再分配の機能を持つA部分と所得比例を通じた所得保障の機能を持つB部分で構成されている。A部分は、国民年金の給付額の内、基礎年金的な性格を有する部分であり、国民年金の加入期間及び全体加入者の平均所得月額に比例し、加入者の所得とは関係なくすべての加入者に同じく算定される金額である。

これらの基礎老齢年金制度の問題点を解消するため、朴槿恵政権期に、基礎老齢年金制度の給付額を2倍に引き上げ、2014年から約20万ウォンを給付する基礎年金制度が導入された。基礎老齢年金制度が基本的に所得と連動していることから公的扶助の性格を強く持っていたのに対し、基礎年金制度は国民年金との連動減額が適用されるなど、公的年金制度としての性格が強まった〔ムン・ヒョンギョン、ホン・ジョンミン（2022）〕。

2 基礎年金制度の現状と課題

韓国の基礎年金制度は社会保険ではなく、租税に基づいて運営される制度である。同制度では受給者の申請を前提とし、本人と配偶者の所得、財産、負債を考慮した所得認定額（所得評価額+財産の所得換算額）が65歳以上の所得下位70%を包括する選定基準額以下である場合、受給資格が得られる。基礎年金額は基準年金額に基づいて算定され、その際に基準年金額から国民年金の所得再分配給付（A値）を引いた額が基礎年金額となる。したがって、基準年金額は基礎年金の最大金額を表し、物価と連動して調整される〔国会予算政策署（2023a），p.50〕。

具体的な給付額については、国民年金と同時に支給される場合、一定の水準を超える国民年金給付に対して連動して減額される。さらに、二人の配偶者がともに基礎年金を受け取る場合、それぞれの基礎年金額の20分の1が減額される。また、所得逆転が生じる場合にも基礎年金額が一部減額される。ただ、減額受給者は全体の約10%に過ぎず、高齢者の約90%は全額給付を受けている〔大韓民国国会（2019a），p.52〕。

一方、財産の所得換算率が比較的高いため、一定額以上の財産を所有しながら所得がない高齢者が基礎年金の受給対象から排除される可能性があるとの指摘もある〔ユ・ジョンソン（2022），p.41〕と同時に、給付対象者としての目標受給率を70%に設定することにより、選定基準額が毎年上昇し（表2参照）、当初の制度導入の目的であった貧困高齢者対策としての性格が薄れつつあるという指摘もある〔チェ・オクム（2022）〕。しかし、目

表2 基礎年金の選定基準額の変化

（単位：ウォン）

	選定基準額	
	単身世帯	夫婦世帯
2014	870,000	1,392,000
2015	930,000	1,488,000
2016	1,000,000	1,600,000
2017	1,190,000	1,904,000
2018	1,310,000	2,096,000
2019	1,370,000	2,192,000
2020	1,480,000	2,368,000
2021	1,690,000	2,704,000
2022	1,800,000	2,880,000
2023	2,020,000	3,232,000

出所：国会予算政策署（2023a：49）の表を元に筆者再修正

標受給率を修正しようとする、受給対象を狭めることは政治的に困難である一方、すべての高齢者に制度適用を広げると財政負担が大きく増加してしまう。

基礎年金制度の導入初期には、給付額の調整を賃金ではなく物価と連動させ、国民年金制度との連携を通じた減額措置を採用するなど、政府の財政負担を抑制する対策が採られた。しかしながら、実質的な老後所得保障という観点から批判が高まり、その結果、急速な制度拡大が進み、財政的な持続可能性に大きな問題を抱えるようになった。

給付額の物価との連動については、給付額の実質価値の下落という問題が指摘され、5年ごとの評価を通じて調整されることになった。また、制度導入初期の目標は、2021年までに低所得高齢者に月額30万ウォンを給付することであったが、2021年1月の時点ですでに高齢者の70%が30万ウォンの基礎年金を受け取っている。さらに、新たに誕生した尹錫悦政権でも、2024年から基礎年金の給付額を40万ウォンに引き上げるとともに、国民年金との連携減額を緩和することで、より多くの基礎年金を受給できるようにするという公約がなされた。国民年金制度が成熟するにつれて、いずれ消滅すると予想されていた制度が今では、高齢者世代にとって最も重要な制度の一つに位置づけられているのである。

確かに、制度導入以前には40%を超えていた韓

国の高齢者の貧困率は、2020年現在38.9%まで下がっており[統計庁家計金融福祉調査]、基礎年金制度の導入による貧困緩和効果は認められている[チェ・オクム(2022)]。しかしながら、そのために投入される予算は、2014年の6.9兆ウォンから2022年には20兆ウォンまで増え、今後基礎年金額が40万ウォンに引き上げられると、2024年には30兆5千億ウォン、2040年には71.9兆ウォンという膨大な財政支出が必要となる[リュ・グンヒョク(2022)]。このような財政支出が効率的であるかについては疑問が残ると言わざるを得ない。

3 曖昧な制度の役割

韓国の基礎年金制度は、70%の高齢者人口に給付されるという点では(準)普遍主義的な性格を、受給対象を選定するための資産調査を実施するという点では公的扶助の性格を、大半の受給者が全額を受給しているという点では社会手当としての性格を同時に持っている。その結果、基礎年金制度の役割を巡る論争が制度導入時から現在に至るまで続いている。基礎年金制度を深刻な高齢者の貧困問題を解決するための政策手段と見るか、あるいは「死角地帯」の問題を解決するための制度ととらえるかは、現在でも明確ではない。その結果、国民年金制度や基礎生活保障制度との間で、基礎年金制度の役割についてさまざまな解釈の余地が生まれている。基礎年金制度の役割が曖昧なまま、基準年金額のみが大幅に引き上げられた結果、大きな財政負担が発生する一方で、制度間の整合性がさらに問題視されるようになった。

特に、韓国の基礎年金制度は、制度導入以来、国民年金制度との連携による基礎年金給付額の減額措置について厳しい批判に晒されてきた。韓国政府はこの減額措置の必要性を主張し、その意義を制度間の公平性強化と将来世代の負担軽減に見出している。まず、制度間の公平性の確保に関しては、「国民年金のA給付部分が加入者の加入期間に比例するため、低所得層がその恩恵を受けることが難しい。しかし、それと類似した性格を持つ基礎年金制度の導入を通じて、低所得層には基礎年金の全額を給付し、基礎年金との併給により結

果的に二重の所得再分配の効果を享受することになる国民年金の加入者の給付額を調整する(基礎年金の減額)ことで公平性を確保することが可能」とされる。また、将来世代の負担軽減については、「高齢化の進行とともに基礎年金に対する財政負担が増大することが予想される中で、制度間の連携を通じて、国民年金制度の成熟とともに、将来世代の負担を軽減し、制度の持続可能性を高める」という位置付けである。さらに、国民年金の長期加入を阻害するという批判に対しては、「最終的に国民年金に長期加入することで得られる恩恵の方が、基礎年金の減額分より大きい」という主張がなされた[保健福祉部(2013)]。

しかし、現実的な問題としては、基礎年金が持続的に引き上げられると、国民年金の長期加入に否定的な影響を及ぼす可能性が高いと言わざるを得ない。国民年金制度が強制加入制度であるにもかかわらず、このような問題が懸念される背景には、所得把握が困難な「死角地帯」が依然として広範囲に存在する韓国の特徴がある。低所得層や不安定な労働環境にある労働者にとっては、保険料の負担が高い国民年金に積極的に長期加入するよりも、保険料負担の必要がない基礎年金を受給する方が短期的には有利であると言えるだろう。

IV 特殊職域年金制度

公務員年金、私学年金、軍人年金からなる韓国の特殊職域年金制度は、その寛大な制度設計と急速な少子高齢化の進行により、制度の持続可能性に大きな問題を抱えている。2000年代以降、特殊職域年金制度の持続可能性についての問題提起が続いており、歴代政権で制度改革が試みられた。しかし、利害関係団体からの反発を受け、大規模な制度改革の達成は困難であった。その中でも、朴槿恵政権期の公務員年金制度の大規模改革は、その規模の大きさと、社会対話(social dialogue)を重視した改革案の導出過程から注目を集めた。

1 公務員年金制度の現状

韓国の公務員年金制度は、公務員本人が基準所

得月額（報酬月額＋課税対象手当）の9%を負担し、それに対して国家と地方自治団体が同じく9%を負担する形で運用されており、2023年基準の年金支給率は1.76%である³⁾。在職期間が10年以上の場合に年金受給権が発生するが、受給開始年齢は退職時期によって異なり、2022年には61歳、2024年には62歳、2027年には63歳、2033年には65歳と段階的に引き上げられている。

公務員年金制度は、制度導入後1990年代までは給付額の引き上げを伴う制度拡大の改革が続いた。しかし、公務員年金制度固有の「低負担－高給付」という受給構造の問題、そして急速に進む高齢化の影響を受け、1993年から赤字が発生し、2002年には基金が枯渇した。その中で、制度縮小を伴う改革を続けてきた国民年金制度との間で制度間公平性の問題が浮上し、1995年、2000年、2009年、2015年の改革で公務員本人と政府の負担率及び給付開始年齢が引き上げられた。しかし、国会が実施した長期財政展望（2023年～2093年）によれば、2023年時点の財政収支赤字6.1兆ウォンは徐々に増え、2093年には15兆ウォンに達すると予想されている。

2 公務員年金制度の改革

(1) 2009年の制度改革

2009年の改革では、負担金の算定対象となる所得の範囲が既存の報酬月額から基準所得月額に拡大され、保険料率も引き上げられた。報酬月額は基準所得月額の約65%水準に相当し、2009年の改革前の本人負担金は基準所得月額の12.6%に当たる金額であったが、これが14%に引き上げられたのである。また、年金給付額の算定時には、既存の最終3年間の平均報酬月額ではなく、全期間の平均基準所得月額が適用された。さらに、在職1年あたりの年金支給率を既存の2%から1.9%に引き下げ、受給開始年齢が2010年以降の任用者から段階的に65歳に引き上げられた。しかしながら、2009年の制度改革は主に新規任用の公務員に対するもので、既存の公務員の既得権が守られた側面

が強かった。制度改革の結果、2010年には政府補填金が一時的に減少したものの、2013年からは再び約2兆ウォンに達する政府補填金が再び問題視された〔国会予算政策署（2023b）、pp.16-20〕。

(2) 2015年の制度改革

大規模な改革となった2015年の公務員年金改革では、保険料率が2020年までに段階的に18%まで引き上げられ、年金支給率が既存の1.9%から2035年までに1.7%まで段階的に引き下げられるとともに、所得代替率も40年加入基準76%から68%に引き下げられた。また、1996年以降から2010年以前に任用された加入者についても、受給開始年齢が2033年までに65歳まで段階的に引き上げられ、年金受給額が2016年から2020年までの5年間凍結された。このような大規模な制度改革の結果、2016年から2018年までの政府補填金は減少したが、2021年の公務員退職者の急増に伴い、政府補填金が3兆円を突破した〔国会予算政策署（2023b）、p.19〕。一方、2016年以降の在職期間については、公務員年金の中で国民年金に相当する部分に対して所得再分配を行うという名目で、年金支給率の1%に対して所得再分配が適用されるようになった⁴⁾。これにより、公務員年金制度と国民年金制度との類似性が増した〔国会予算政策署（2023b）、p.9〕。

3 私学年金制度の現状

私学年金は、「私学年金法」に基づき運用され、その根幹にかかわる多くの内容は「公務員年金法」の規定を準用している。私学年金制度における負担金は、教員個人が9%、法人負担金が9%（法人：5.294%、国家：3.706%）の合計18%である。10年以上在職した場合に給付される退職年金は、加入者の在職期間の平均基準所得月額に年金支給率と在職年数を掛けることで算出される。私学年金は年金基金が黒字を維持しており、他の特殊職域年金制度と比べ、現時点では財政的な余裕がある。しかし、急速に進む少子高齢化の影響を

³⁾ 今後、年金支給率は段階的に引き下げられ、2035年には1.7%になる予定である。

⁴⁾ これは、平均基準所得月額に所得水準に基づいた一定の再分配適用比率を掛けて算定するものである。

受け、学校機関が2018年をピークに減少傾向にあり、退職者や受給者数が大幅に増えているため、2029年からは財政赤字が、2049年には基金枯渇が予想されている。私学年金の制度改正も基本的に公務員年金制度の改革内容に準用しており、1990年代から負担率や受給開始年齢の引き上げを伴う制度改正が行われ、2010年1月からは受給開始年齢を65歳に引き上げた。2015年以降の動きは、基本的に上記で確認した公務員年金制度改革を準用している。

4 軍人年金制度の現状

韓国の軍人年金制度は、他の公的年金制度とは大きく異なる特徴を持っている。20年以上勤務した場合、年齢に関係なく退役直後から年金の給付が開始されるのである。また、幹部の多くが45～56歳で退職するため、年金の受給期間が長く、財政赤字問題が最も深刻である。1973年に初めて赤字が発生し、1977年の基金枯渇以来、赤字分は国家財政によって補填されているが、赤字補填額は年々増えている。2012年には1兆2,499億ウォンを記録し、2022年には約1兆6,793億ウォンまで増加したが、2050年には3兆7千億ウォンまで増えると予想されている〔国会予算政策署(2023b), p.53〕。

これまでの軍人年金の制度改正は、おおむね高い所得代替率を維持するための負担率の引き上げという形をとってきた。初期の負担率であった3.5%から増加し、2001年には報酬月額8.5%まで引き上げられた。その際、年金額の調整基準は既存の報酬連動から物価連動に変わった。さらに、2013年からは負担金及び給付算定の基準報酬が報酬月額から基準所得月額に変わった。そして、負担率が基準所得月額対比7%に変更され(国家も7%負担)、年金支給率は1.9%に設定された。負担金と給付額の平均額を見てみると、2012年の基準では加入者1人当たりの負担金が206万ウォンで、退役年金受給者1人当たりの年平均支給額が2,792万ウォンであったが、2022年にはそれぞれ367万ウォン、3,423万ウォンとなっており、非常に高い収益比を維持している〔国会予算政策署

(2023b), p.54〕。国庫補填金の規模が大きくなるにつれ、制度間の公平性確保の観点から制度改革の必要性が提起され続けている。しかし、2015年の大規模な公務員年金改革とは異なり、軍人年金では大きな改革は行われていない。

5 各職域別の事情

(1) 公務員年金制度の改革をめぐる争点

公務員年金制度の改革を巡る争点は、主に制度間の公平性と制度内の公平性の問題に集約できる。まず、制度間の公平性については、公務員年金制度の寛大な給付水準が批判の対象とされてきたが、公務員年金は退職一時金制度を前提とした国民年金とは異なり、単体として老後所得保障機能を果たすことを前提としていた側面がある。確かに、1991年に公務員に対しても退職手当制度が導入されたが、その水準は民間労働者支給基準の3分の1に過ぎなかった。公務員年金制度の改革に反対する側からは、公務員年金制度には民間部門の退職金に該当する金額が含まれているため、単純比較は困難であるとの主張がなされている〔イ・ジェソプ(2010), p.9〕。制度内公平性の問題点としては、公務員年金制度内部で任用時期が遅い加入者ほど年金収益比が大幅に下がり、その結果、老後保障機能が弱体化して公職に対する選好を低下させていると指摘されている〔国会予算政策署(2023b), p.26〕。

公務員にとって、2015年の改革時に特に問題となったのは、年金受給開始年齢の引き上げに伴う所得空白期間の発生であった。この問題に対し、政府はさらなる議論を行うと述べたが、その後の議論は進展していない。

近年の国民年金改革の議論では、特殊職域年金と国民年金の統合を含む老後所得保障体系の全体的な構造改革を念頭に置く傾向が見られる。その中で、公務員年金と国民年金制度との公平性を確保する方法として、公務員年金の年金支給率をさらに引き下げて国民年金制度との格差を縮めることや、民間企業の退職金制度に相当する新たな制度を設けることが検討されている。しかし、「高負担－高給付」の特性を持つ公務員年金制度が

「低負担－低給付」の特性を持つ国民年金制度に比べて不公平ではないとの議論や、既存の公務員年金制度加入者の給付額の負担財源の問題、公務員の老後所得保障問題等が提起されている。尹錫悦政権下でも特殊職域年金の大規模な制度改革を推進しようとしているが、公務員の労働組合は2015年の年金改革の結果に対する政府の補完措置が行われていなかったことを理由に、早い段階から制度改革に対する反対意見を表明した。

また、現在は、特殊職域年金の受給者とその配偶者は原則として基礎年金の受給対象から除外されているが、公務員の平均勤続年数が徐々に減少しており⁵⁾、公務員が早期退職した場合の老後所得保障についても問題提起が行われている。

(2) 私学年金固有の事情

予想をはるかに上回るスピードで進行している少子化の影響を受け、幼稚園や私立大学の閉園や閉校が相次ぎ、それに伴う退職教員に対する私学年金の給付が退職から5年後から可能である（「公務員年金法」第43条第1項の規定を準用）ことが、財政への大きな負担となっている。これは、民間労働者とは違い、私学教員に対しては失業給付が存在しないためであるが、今後は、私学年金を早期に給付する者が大きく増える可能性があり、すでに現在でも30代の年金受給者が存在する状況である。その結果、年金基金の枯渇時期が国民年金より早く来ることが予想され、国庫補填金支援制度が存在しない私学年金制度であるため、公務員年金とは別に私学年金だけの改革が求められている。しかし、基本的に「公務員年金法」の準用を受けるという点が改革を遅らせている側面がある。現在、国会では「私立学校教職員年金法一部改正法律案」が提出され、「公務員年金法」の退職年金支給関連規定の適用除外を通じて、過度に早い時期に年金の給付が行われることを防ぐための議論が行われている。

(3) 軍人年金制の制度改革をめぐる争点

深刻な制度の持続可能性の問題を解決するための方法として、国民年金との制度統合の案も提案されているが、制度間の公平性を確保しつつ制度統合を試みることに、より慎重な取り組みが必要であるという意見も存在する。その背景には軍人という職業の特性がある。軍人の労働環境の特殊性や劣悪な勤務状況などを考慮すると、制度間の公平性を一概に求めることには無理があるという意見があるのである。また、軍人の特性である階級定年の存在も制度統合を困難にする要因である。軍人は公務員とは異なり、60歳までの就労が保障されるわけではなく、職級により早期定年が誘導される特性がある。幹部の多くが45～56歳で退役するが、退役後の再就職は非常に困難であり、実際、再就職率は約58.7%（内、非正規職が62.6%）に過ぎない〔キム・ヨンソク（2019）、pp.26-27〕。このような状況であるため、老後所得所要体制全体の構造的改革を通じた所得保障の議論が浮上している。

V おわりに

1 制度の「持続可能な発展」の難しさ

韓国の公的年金制度は制度の持続可能性と制度の内実化（発展）を同時に達成することが非常に困難な状況に直面している。韓国は後発福祉国家であるため、まだ成熟していない公的年金制度の中で不安定な労働市場の状況が常態化しており、現在の利益と将来の利益のバランスをどのように取るべきかが重要な課題である。

韓国政府は持続的に国民年金制度の加入者を増やすためにクレジット制度や保険料支援事業などを展開してきたが、その成果は必ずしも大きくない。このような社会保険制度の限界に対し、所得再分配機能を担う部分を基礎年金に移転する改革案が注目されるようになった。国民年金制度のパラメトリックな改革は、その効果が具体的に現れるのが遠い未来であり、現在の高齢者の貧困問題

⁵⁾ 公務員の平均勤続年数は、15年まで減少した（統計庁2022年公共部門職場統計）。

に直接的な影響はない。現在の高齢者の貧困問題を解決するためには、基礎年金の拡大が必要である。しかしその際、国民年金や基礎生活保障制度との関係の設定、財政の持続可能性の問題に直面する。現在、制度間の関係が明確に整理されていない状況で、政治的理由から基礎年金の基準年金額が急速に引き上げられており、制度間の整合性の問題はさらに深刻化している。

2 岐路に立たされた韓国の老後所得保障体制

韓国社会の急変は、当初は予想できなかった部分にも現れている。公務員年金や私学年金は、定年までの勤務を基本とする安定した雇用を前提に設計されている制度である。そのため、特殊職域年金制度の加入者は基礎年金の適用対象から除外されているわけであるが、最近、若い世代を中心に低い職務満足度等の理由から早期退職する者が増え、地方の私立大学を中心に入学定員を満たすことが出来ず閉校に追い込まれる大学が増えている。このような急速な変化により、これまでは意識することがなかった特殊職域年金制度加入者の最低所得保障の問題についても考える必要性が出てきた。このような状況では、既存のパラメトリックな改革だけでは対応が難しく、構造的改革の必要性については専門家間で合意が得られつつある。このような動きは、構造的制約の難しさからパラメトリックな改革案が好まれた2000年代の制度改革の動きとは大きく異なる特徴である。

一方、構造改革の必要性を主張する中でも、そのアプローチにはいくつかのバリエーションがあり、大きく分けて、(a) 国民年金を中心とした老後所得保障体制の確保、(b) 国民年金の財政安定化の確保、(c) 基礎年金を中心とした老後所得保障体制の構築、の3つの方向性がある。「はじめに」で触れたように、韓国の公的年金制度はビスマルク型の特徴を持っているが、基礎年金制度の導入を通じてベヴァリッジ型の特徴も付与されるようになった〔リュ・ジェリンほか(2022), pp.131-134〕。各構造改革案は、国民年金制度の役割を維持・回復させビスマルク型の特徴を強化するか、あるいは基礎年金の役割を強化しベヴァ

リッジ型の特徴を一層強化するかという観点からも理解できる。現在は、ビスマルク型の限界を補う形で導入されたベヴァリッジ型の制度が明確な役割規定なくビスマルク型の制度と混在している中で(キム・ウォンソプほか 2016:8)、国家の役割の重点を最低所得保障に置く多層型老後所得保障体制の構築の動きが徐々に強まっているようにも見える。次回の公的年金制度の改革は、今後の韓国の公的年金制度の特徴を規定する「決定的な分岐点」となる可能性が高いと言えるだろう。

3 民主性と専門性の調和の試み

大規模な制度改革を推進するに当たって、韓国政府は党派性を超えて、社会対話に基づく制度改革を推進してきている。これは、2000年代までの国民年金制度改革が政府主導で推進された経験から得られた反省に基づいている。しかし、各制度の固有の特性の違いから、関連アクターの意見をまとめるのは決して容易ではない〔チェ・ヨンジュン(2019)〕。長期的観点からは、社会的対立のコストを低減することが期待される社会対話であるが、その効果を得るためには長期にわたる議論が必要となる。それに対して政治は基本的に短期的な視点に基づいて動くものであり、特に大統領の任期が5年1回に限られている韓国の現状を考慮すると、短期間で社会的合意を導くことは決して容易ではない。新たに誕生した尹錫悦政権でも、「持続可能な福祉」のための公的年金改革の単一案を2023年10月までに国会に提出するという方針が掲げられ、「年金改革特別委員会」を通じて多岐にわたる改革案についての議論が行われてきた。しかし、専門家間での意見が依然としてまとまらず、選挙の時期が近づいているため、議論が停止してしまったのが現状である。民主性と専門性の価値を如何に調和させるかが今後の課題となるであろう。

これまで、韓国の公的年金制度改革についての議論の中では、日本の事例が頻繁に参照されており、国民年金と特殊職域年金の統合や自動調整装置の導入の改革案も提案されている。しかし、参考モデルとしている日本の現状を見ると、自動調

整装置の導入によって確かに制度の持続可能性の確保には成功したものの、韓国の国民年金制度と比較しても、日本の厚生年金の保険料は韓国の2倍を超える18.3%である一方、一人当たりの所得代替率はより低い [윤·소크미ョン (2022), pp.51-52]。その結果、特に若者を中心とした公的年金制度への信頼度が低いという現実が存在する。制度の財政安定性が確保できたとしても、国民の信頼を失うと、最終的には制度の空洞化が進む可能性がある。制度への信頼を回復するための方法の一つとして、韓国が行おうとしている社会的対話を通じた民主性と専門性の調和の試みは、決して容易な道ではないが日本でも参考にする価値があるだろう。

参考文献

(日本語・英語)

新川利光, ジュリアーノ・ボノーリ (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。

(韓国語)

경제사회노동위원회 [經濟社会労働委員会] (2019) 「국민연금개혁과 노후소득보장 제도 개선을 위한 활동결과 보고」 [国民年金改革と老後所得保障制度改善のための活動結果報告]。

국민연금제도발전위원회 [国民年金制度發展委員會] (2018) 「2018국민연금재정계산 국민연금 제도 개선 방향」 [2018国民年金財政計算 国民年金制度改善方向]。

국회예산정책처 [国会予算政策署] (2023a) 「공적연금개혁과 재정전망Ⅲ 국민연금 중심의 노후소득보장체계 개혁과 재정전망」 [公的年金改革と財政展望Ⅲ 国民年金中心の老後所得保障体系の改革と財政展望]。

————— [国会予算政策署 (2023b)] 「공적연금개혁과 재정전망Ⅳ 직역연금 개혁과 재정전망」 [公的年金改革と財政展望Ⅳ 職域年金の改革と財政展望]。

김경수 [キム·ギョンス] (2013) 「국민연금의 장기기금 운용방향」 [国民年金の長期基金運用方向], 『연금포럼』 [年金フォーラム], 51号, pp.2-3。

김용석 [キム·ヨンソク] (2019) 「군인연금의 본질과 특성」 [軍人年金の本質と特性], 『Korea Institute for Military Affairs FORUM』 29号, pp.1-34。

김원섭, 강성호, 김형수, 이용하 [キム·ウォンソプ, 칸·ソン호, 키ム·ヒョン스, 이·ヨン하] (2016) 「우리나라 공적연금의 보편적 중층보장체계로의 재구조화 방안」 [韓国の公的年金の普遍的な重層保障体系への再構築案に関する研究], 『사회보장연구』 [社会保障研究], 32卷4号, pp.1-29。

대한민국국회 [大韓民国国会] (2023a) 「공적연금개혁과 재정전망Ⅲ」 [公的年金改革と財政展望Ⅲ]。

————— (2023b) 「공적연금개혁과 재정전망Ⅳ」 [公的年金改革と財政展望Ⅳ]。

류근혁 [リュ·グンヒョク] (2022) 「기초연금 그리고 연금개혁」 [基礎年金そして年金改革], 『연금포럼』 [年金フォーラム], 88号, pp.5-7。

류재민, 이다미, 이병재, 신화연, 신영규, 권혁진, 제갈현숙, 주은선, 정해식 [リュ·ジェリン, イ·ダミ, イ·ビョンジェ, シン·ファヨン, シン·ヨンギユ, クォン·ヒョクジン, チェガル·ヒョンスク, チュ·ウンソン, チョン·ヘシク] (2022) 「연금 개혁과 사회적 합의 모델에 관한 연구」 [年金改革と社会的合意モデルに関する研究], 한국보건사회연구원 [韓國保健社会研究院]。

문현경 [ムン·ヒョンギョン] (2019) 「국민연금 주요 개혁논의의 전환: 실질 소득대체율 개념을 중심으로」 [国民年金の主要改革論議の転換: 実質所得代替率の概念を中心に], 『연금포럼』 [年金フォーラム], 75号, pp.57-68。

문현경, 홍정민 [ムン·ヒョンギョン, ホン·ジョンミン] (2022) 「2014년 기초연금 도입 결정 과정 분석」 [2014年基礎年金導入の決定過程分析], 국민연금공단 국민연금연구원 [国民年金公団 国民年金研究院]。

보건복지부 [保健福祉部] (2013) 「보도자료 2013년 12월 26일 기초연금-국민연금 연계의 의의」 [報道資料 2013年12月26日 基礎年金-国民年金連携の意義]。

————— (2018) 「제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획」 [第4次国民年金財政計算を基にした国民年金総合運営計画]。

유종성 [ユ·ジョンソン] (2022) 「국민연금 A급여와의 관계를 고려한 기초연금의 바람직한 발전방향」 [国民年金A給付との関係を考慮した基礎年金のあるまじき發展方向], 『연금포럼』 [年金フォーラム], 88号, pp.39-53。

윤석명 [ユン·ソクミョン] (2022) 「국민연금 재정안정화를 위한 공적연금 제도개혁 방안 모색」 [国民年金財政安定化のための公的年金制度改革方案模索], 국회입법조사처 [国会立法調査署]。

이재섭 [イ·ジェソプ] (2010) 「공무원연금에 대한 재정안정화 논의의 바람직한 방향」 [公務員年金に対する財政安定化議論のあるまじき方向], 『GEPS연금포럼』 [GEPS年金フォーラム], pp.6-13。

정해식, 주은선 [チョン·ヘシク, チュ·ウンソン] (2019) 「2018~2019년 한국의 연금개혁 논쟁과 연금정치: 계층, 세대담론의 시작과 사회적 대화」 [2018年~2019年韓国の年金改革論争と年金政治: 階層, 世代談話の始まりと社会対話], 『비판사회정책』 [批判社会政策], 64号, pp.241-286。

조영철 [チョ·ヨンチョル] (2018) 「국민연금 장기 재정추계와 재정 운용 전략의 문제점과 개선과제」 [国民年金の長期財政推計と財政運用戦略の問題点と改善課

題], 『동향과 전망』 [動向と展望] 102号, pp.46-73.
 최영준 [チェ・ヨンジュン] (2019) 「국민연금 개선을 위한 향후 과제—사회적 합의: 왜 그리고 어떻게 할 것인가」 [国民年金改善のための今後の課題—社会的合意: なぜそしてどのようにすべきなのか], 『연금포럼』 [年金フォーラム], 73号, pp.17-29.
 ——— (2022) 「연금개혁의 딜레마와 보편적 기초연금」 [年金改革のジレンマと普遍的基礎年金], 『연금포럼』 [年金フォーラム], 88号, pp.28-38.
 최옥금 [チェ・옥금] (2022) 「기초연금의 현재: 기초

연금에 제기되는 쟁점 및 향후 과제」 [基礎年金の現在: 基礎年金に提起される争点および今後の課題], 『연금포럼』 [年金フォーラム], 88号, pp.19-27.
 홍수완 [ホン・스완] (2020) 「국민연금 제도개혁 이슈와 개선방향」 [国民年金の制度改革イシューと改善方向], 감사원 감사연구원 [監査院 監査研究院]。

(BAE JUNSUB)

Pensions: Discussions on Building Sustainable Systems

BAE JUNSUB*

Abstract

South Korea faces significant challenges regarding the sustainability of its public pension system due to an aging population and a declining birthrate. As a welfare state established relatively late, South Korea struggles to adequately address escalating poverty among the elderly, coupled with looming concerns regarding the future viability of its system. The basic pension system, enacted to alleviate the deficiencies of the national pension system, was originally assumed to diminish over time as the national system matured. However, contrary to expectations, the system has grown exponentially, significantly intensifying the government's financial burden. Concurrently, despite reforms such as benefit reductions, the occupational pension system continues to encounter substantial sustainability issues and demands further reforms to ensure inter-system fairness. Guaranteeing this fairness, however, presents its own challenges due to the varying characteristics and needs of different occupations. While the Korean government seeks to implement pension system reforms through social dialogue, progress has been impeded due to a lack of consensus among policy experts and stakeholders.

Keywords : Low Birthrate and Aging Population, Late-comer Welfare State, Sustainability, Income Security, Social Dialogue

* Junior Associate Professor, Department of International Studies, Faculty of International Studies, Meiji Gakuin University