

# 韓国・社会保障法制の基盤形成過程

— 所得保障制度を中心に —

片 桐 由 喜

はじめに

第1章 軍事政権下における社会保障制度

第1節 混乱期の社会保障 —1948年～1962年—

第2節 「先成長後分配」期の社会保障 —1963年～1976年—

第3節 政策比重転換期の社会保障 —1977年～1988年—

第2章 公的年金制度の創設

第1節 国民福祉年金法の成立（以上、本号）

第2節 国民年金法の成立

第3章 公的扶助制度の意義と役割 —生活保護法から国民基礎生活保障法へ—

第4章 韓国所得保障制度の特徴

まとめにかえて

## はじめに

第二次世界大戦後の翌1946年、わが国は日本国憲法を制定し、25条に生存権規定をおいた。以後、今日に至るまで同条を根拠に社会保障制度が整備・発展してきた。そして、1960年の朝日訴訟を契機として<sup>1)</sup>、憲法25条の裁判規範性が早い時期から問われた<sup>2)</sup>。朝日訴訟において、同規定が裁判規範として有効

---

\*本文および引用文献中、韓国語表記については原文とおりの漢字およびハングル表記とした。なお、韓国語文献中の漢字は旧字体であるが、それらは現在、日本で使用されている漢字に直して表記した。

1) 一審東京地判昭35・10・19 行集11巻10号2921頁、控訴審東京高判昭38・11・4 行集14巻11号1963頁、最大判昭35・5・24 民集21巻5号1043頁。

2) すなわち、憲法25条の効力がプログラム規定説、抽象的権利説および具体的権利

であることが明らかにされて以後<sup>3)</sup>、個別社会保障立法の違憲性、あるいは社会保障領域における立法の不作为の違憲性<sup>4)</sup>などを争う社会保障関連判例が蓄積されてきた<sup>5)</sup>。

一方、韓国は1948年、大韓民国樹立と同時に最初の憲法(制憲憲法)を制定し<sup>6)</sup>、その後、今日まで9次にわたる改正が行われている。9回の改正のうち、4回が全文改正である。すなわち、1962年(第三共和国)、1972年(第四共和国、維新憲法)、1980年(第五共和国)、1987年(第六共和国、現行憲法)の4回である。社会保障制度を国家の責務と定める生存権規定はそれぞれ制憲憲法19条<sup>7)</sup>、1962年憲法30条<sup>8)</sup>、1980年憲法32条<sup>9)</sup>、1987年憲法34条におかれた<sup>10)</sup>。

説等、どの性質を有するかが議論された。これについては中村陸男「生存と憲法」『講座憲法学 4 権利の保障(2)』(日本評論社、1994年)47頁、等。

- 3) 憲法の裁判規範性について堀勝洋『社会保障法総論 第2版』(東京大学出版会、2004年)126~194頁。
- 4) 最近の立法不作为違憲判決にはいわゆる学生無年金訴訟がある。東京地判平16・3・24判時1852号3頁、新潟地判平16・10・28判例集未登載、最高裁ホームページ <http://courtdomino2.courts.go.jp/kshanrei.nsf> 参照、広島地判平17・3・3判例集未登載、福岡地判平17・4・22判例集未登載。ただし、東京高判平17・3・25判例集未登載は前記東京地裁判決を取り消し、立法の不作为が違憲とはいえないと判示した。
- 5) 判例分析として、岩村正彦『社会保障法 I』(弘文堂、2001年)30~38頁。
- 6) 韓国憲法に関する邦語文献として韓国民事務研究会訳編『韓国憲法・戸籍法・親族法・相続法：89年改正版・91年施行』(韓国通信社、1991年)、金哲洙『韓国憲法の50年』(敬文堂、1998年)等がある。
- 7) 制憲憲法19条 老齢、疾病、その他労働能力の喪失により生活維持の能力がない者は、法律の定めるところにより国家の保護を受ける。
- 8) 1962年憲法30条 ① すべて国民は人間らしい生活をする権利を有する。  
② 国家は社会保障の増進に努力しなければならない。  
③ 生活能力がない国民は法律が定めるところにより、国家の保護を受ける。  
なお、1972年維新憲法の生存権規定は1962年憲法と同じく30条に規定され、条文の文言も同一である。
- 9) 1980年憲法32条 ① すべて国民は人間らしい生活をする権利を有する。  
② 国家は社会保障・社会福祉の増進に努力する義務を負う。  
③ 生活能力がない国民は法律が定めるところにより、国家の保護を受ける。
- 10) 1987年憲法34条 ① すべて国民は人間らしい生活をする権利を有する。  
② 国家は社会保障・社会福祉の増進に努力する義務を負う。  
③ 国家は女子の福祉と権益の向上のために努力しなければならない。  
④ 国家は老人と青少年の福祉向上のための政策を実施する義務を負う。

しかしながら、韓国憲法の生存権規定が日本国憲法25条と同じような役割を果たしてきたということは困難である。それは日本国憲法の生存権規定がその後の社会保障立法の整備・発展の法的根拠となり、権利としての社会保障を形成するのに貢献してきたのに対し<sup>11)</sup>、韓国における社会保障立法は生存権規定よりはむしろ、政治的、経済的動機に促されて形成されてきたからといえるからである。いわゆる道具としての社会保障制度である<sup>12)</sup>。

さらに、韓国において制憲憲法以来、生存権規定が存在してきたにもかかわらず、社会保障立法ないしは立法の不作为の違憲性が判断される訴訟は、1988年の憲法裁判所の設立<sup>13)</sup>まで皆無であった<sup>14)</sup>。これはこの間の韓国の国情に起因する<sup>15)</sup>。このような判例の蓄積がない状態が長く続いたため、韓国の場合、

⑤ 身体障害者および疾病・老齢その他の自由により生活能力がない国民は法律が定めるところにより国家の保護を受ける。

⑥ 国家は災害を予防し、その危険から国民を保護するための努力をしなければならない。

11) 社会保障の権利については、遠藤昇三『社会保障の権理論』（法律文化社、1994年）、菊池馨実「第3章 社会保障の権利」日本社会保障法学会編『講座 社会保障法 第1巻 21世紀の社会保障法』（法律文化社、2001年）54～77頁、等。

12) 이혜경 「한국의 소득보장제도 : 압축성장의 限界와 脱도구화의 과제」 『연세사회복지연구』 1巻（1993年）73頁は「1987年6月29日宣言まで所得保障はほとんど一貫して、権威主義的な国家の周辺的な統治道具のひとつであった」と述べる。

13) 韓国憲法裁判所の沿革、制度構造については、韓国憲法裁判所編『憲法裁判所10年史』（信山社、2000年）、申平「韓国の憲法裁判所」『ジュリスト』954号（1990年）107～114頁、趙柄倫「韓国の憲法裁判の意義と構造」『法律時報』63巻7号（1991年）28～36頁、黃祐呂「韓国憲法裁判所の運営の実情」同37～44頁、等がある。

14) 違憲審査制度は第一共和国時代から存在した。しかし、1948年から1988年までに提起された憲法訴願は10件、そのうち違憲判決は4件のみである。いずれも社会保障法関連ではない。一方、現在、憲法裁判所が受理する案件は年間1000件を越える。詳細な統計は、韓国憲法裁判所のホームページ参照（<http://www.court.go.kr>）。

現在は社会保障法関連の憲法裁判例が増加している。判例については、김영삼『憲法裁判研究 第11巻 社会保険法の憲法問題에 관한 研究』（2000年、憲法裁判所）231～303頁、전광석『한국사회보장법론』（2003年）129～131頁を参照。

15) 韓国民主化の過程と憲法裁判所との関係については、鄭宗燮「韓国の民主化過程における憲法裁判所の基本権の実現—一九八八年から一九九八年まで—」『立命館法学』266号（1999年）936～970頁、同「韓国の民主化における憲法裁判所と権力統制—一九八八年から一九九八年まで—」同273号（2000年）2410～2451頁。

生存権規定と社会保障との関係についての研究が<sup>16)</sup>、日本ほどは広範囲に行われていない<sup>17)</sup>。

したがって韓国社会保障法を研究するときには、憲法が少なくとも1988年までは社会保障にとって規範としての意義を有していなかったことに留意しなければならない。

ところで、これまでの社会保障法比較研究の対象は、民主主義と自由を標榜する西欧福祉先進国が中心であった。これらの国々の社会保障立法がこの理念に基づいていることを前提に、各国の法制度の原理、理念あるいは特徴を探求し、日本法への示唆として何が言えるかを研究の対象としてきた。そして、その原理や理念とは、自由、連帯あるいは自治などであった。他方、後発福祉国家の社会保障制度を研究する場合には、それら国家に社会保障制度が作られた理由や背景は何かを研究対象とされ、それは一般的に体制安定、政権の正統化と結論づけられることが多かった。

しかしながら、後発福祉国家－ここでは韓国を念頭において－の研究に際して、そもそも、そこには社会保障の立法理念が存在するの否か、存在するとすればどのような性質か、そして、その理念が実際にどの程度、実現され、国民の生存権保障に寄与したか否かなどはこれまで十分に検討されてこなかった。さらに、仮に制度が不存在あるいは形骸化していたとしても、人間の営為は国情を問わず等しい。したがって、社会保障制度が未整備状態の場合に、何

16) 韓国における先行業績として、許永敏「生存権的基本權에 관한 研究」『極東論叢』2巻(1974年)139～163頁、金英勲「生存権的基本權에 관한 研究」『西京大学校論文集』6巻(1978年)129～149頁、박일경「생존권의 법적 성격」『사법행정』22巻2号(1981年)19～23頁、이준구「生存権法理의 再檢討」『法大論叢』21巻(1983年)25～43頁、金萬斗「憲法과 社会福祉－生存権的基本權을 中心으로－」『社会事業論集』(1985年)9巻1号3～33頁、金承祖「生存権의 憲法上の 地位」『法律行政論集』1巻(1993年)141～158頁、等がある。

17) 雑誌検索システム利用時に、検索語を「憲法 社会保障」とすると日本の場合(CiNii)は73件、韓国(KERIS)の場合2件、検索語を「生存権」とすると、同じく425件、84件である(2005年4月末現在)。もちろん、これが研究成果のすべてを網羅しているわけではないが、ひとつの目安になるう。

がこれに代替するものとして機能していたか、その代替するものと制度との相互関係はいかなるものであったかも、まだ、十分には解明されていない。

本稿の問題関心は上記に述べた諸点である。これらの諸問題を解明するために、軍事政権下における社会保障制度の特徴を明らかにすることが本稿の目的である。韓国では軍事政権期中に多くの社会保障立法が成立し、それらが今日の社会保障制度の基盤を形成しているからである。それゆえ、現行法の研究に先立ってこの時代の立法を理解する必要がある。さらに、検討にあたり、当時の韓国社会保障制度が一般的に言われるように、単なる政権の道具に過ぎなかったのかをも視座に含める。

まず、第1章では、建国から民主化宣言が出された1988年までの韓国社会保障立法の状況を概観する。ついで第2章および第3章ではそれぞれ公的年金法と生活保護法の立法過程およびその特徴と意義について論ずる。最後に韓国所得保障法制の特徴につき論じたい。なお、検討する際には日本法との対比を試みることに、および立法における事情が韓国特有の現象なのかそれともアジア諸国あるいは国を問わず普遍的に存在するものなのかを常に念頭において論じたい。

## 第1章 軍事政権下における社会保障制度

1945年8月15日、朝鮮半島は日本による植民地支配から解放され<sup>18)</sup>、その後3年間にわたりアメリカ軍政が敷かれた<sup>19)</sup>。1948年5月10日、国連臨時朝鮮委員会の監視下で南地域だけの総選挙が実施され、同年5月31日初代国会開会、同年7月17日憲法制定、7月20日、李承晩大統領選出と続く。そして、同年8

18) 韓国の歴史的叙述は本稿に関係のある範囲にとどめ、また、本稿においてはそれらについて、かならずしも一つ一つ引用文献を掲載することはしない。

19) アメリカ軍政期の社会保障制度については、이영환「제12장 미군정기의 구호정책」河相洛編『韓国社会福祉史論』（博英社、1989年）423～466頁、拙稿「韓国・占領体制下における社会保障制度」『商学討究』55巻2・3合併号（2004年）171～175頁参照。

月15日、大韓民国建国が宣布され第一共和国が発足するのである。

李承晩政権は1950年に勃発した朝鮮戦争を経て、その独裁的性格を強めていく。その結果、1960年4月19日、学生革命により政権が倒され、第二共和国が誕生する。しかし、翌1961年5月16日、軍事クーデターが起こり、1963年にはこのクーデターの実質的首謀者である朴正熙が大統領に就任し第三共和国が始まる。これにより以後、1988年の民主化宣言まで韓国は軍事政権体制となる。

本章は軍事政権時代を3区分し、各時代の社会保障立法について概観する。

### 第1節 混乱期の社会保障 —1948年～1962年—

1948年に建国を果たしたとは言え、解放後の混乱を収束できないうちに1950年に朝鮮戦争が始まる。相次ぐ戦乱に韓国社会は混乱、疲弊、貧困といった状況に苦しめられる。李承晩政権が学生革命によって倒れ、第二共和国が発足したが、1961年軍事クーデターによりわずか1年たらずで終わる。その後、軍政が敷かれ、1963年、朴正熙が大統領に選出されることにより、混乱した社会は強権的な大統領の圧制下に置かれる。

#### 1 第一共和国・李承晩政権

この間に制定された主たる社会保障立法は、軍事援護法（1950年）、「戦没軍警遺族と傷痍軍警年金法」（1952年）<sup>20</sup> および公務員年金法（1960年）である。

前者二つは朝鮮戦争による罹災者のための救済立法である<sup>21</sup>。日本においては戦傷病者戦没者遺族等援護法が1952年に制定された。他領域の社会保障立法はすべて日本法より遅く成立しているのに対し、この軍人・軍属等に対する

20) 軍事援護法は1961年に廃止され、軍事援護補償法となった。さらに軍事援護補償法は1982年に、「戦没軍警遺族と傷痍軍警年金法」は1962年に廃止され、現在、これら二つの法律の適用対象者は現行「国家有功者礼遇等에 관한 法律」(1984年制定、1997年に名称変更し、現在は「国家有功者 등 礼遇 및 지원에 관한 法律」)に統合され、従前と同様の保護を受けている。注(40)参照。

21) これ以外にも災害復興組合法（1950年）、「難民収容に関する臨時措置法」（同）等がある。

援護法だけは韓国が先に制定している。もっとも、社会保障制度史上、より重要なのは公務員年金法である。同法は建国後、最初に制定された社会保険立法である。後述する軍人年金法（1963年）および私立学校教員年金法（1973年）<sup>22)</sup>と併せて特殊職域年金と総称される。これらは被用者、自営業者を含む一般国民を対象とする年金が1988年まで施行されなかったのに対し、早くから立法・施行されていた。

公務員に対して、最初に年金制度が整備された背景および理由は二つが考えられる。ひとつは、いわゆる官吏に対する所得保障制度は日帝時代に我が国の恩給制度が導入され、すでに実施されていたということである<sup>23)</sup>。つまり土台となる制度が存在したということである。もうひとつは、我が国が恩給制度を作っていたのと同じ理由である。すなわち、国家に奉職し、国家と特別な関係にある者から、まず、公的保障を行っていこうという考え方である<sup>24)</sup>。

我が国も、戦後1948年に国家公務員共済組合法（旧法）、1953年に私立学校教職員共済組合法が成立され<sup>25)</sup>、その後1959年に国民年金法が制定された。こうしてみると、韓国の年金法制は我が国と似た発展過程を経ていることがわかる。

ところで、日本はこの時期に－1948年～1960年－、すでに健康保険法、国民健康保険法（任意加入）および厚生年金保険法を制定・施行していた。そして、同時期にわが国もまた活発に社会保障立法を進め現在の制度基盤を形成した。すなわち、1947年に労働者災害補償保険法、児童福祉法、1948年に国家公務員

22) 同法は当初、教員のみを対象としていたが、1977年に職員も適用対象とし、2000年に私立学校教職員年金法と改称した。

23) 日帝時代の社会保障制度について、具滋憲『韓国社会福祉史』（弘益齋、1970年）188～198頁、裴基孝『日帝自体の福祉行政』（弘益出版社、1999年）、류진석「제 10 장 일제시대의 빈곤정책」河相洛編『韓国社会福祉史論』（博英社、1989年）327～369頁、신은주「제 11 장 일제시대의 방면위원제도」前掲書370～422頁、拙稿・前掲論文（注19）171～175頁参照。

24) 이해경・前掲論文（注12）74頁。

25) 共済年金制度史に関する文献は多く、新しいものとして吉原健二『わが国の公的年金制度－その生い立ちと歩み－』（中央法規、2004年）58～72頁がある。

共済組合法, 1949年に身体障害者福祉法, 1950年に生活保護法, 1953年に私立学校教職員共済法, 1958年に国民健康保険法改正(強制加入), 1963年に老人福祉法をそれぞれ制定した。言うまでもなく, 日韓は地理的に近く, しかも35年間, 日本は韓国を植民統治下においた。この植民統治期の韓国国民に対する日本語教育により, 解放後も日本語を理解する立法者や政策担当者が少なくなかった<sup>26)</sup>。このような環境の下, 日本に範とすべき社会保障関連法が存在するのなら, 韓国の立法府が, いわゆる後発の利益を得る立場に立ち, 日本法を参考にして立法作業を行ったことは容易に想像できる。

## 2 軍事政権

### (1) 非常時の立法機関 —国会から国家再建最高会議へ—

1960年4月19日の学生革命により李承晩政権が崩壊し, 第二共和国が始まった。しかし, 1961年5月16日, 軍事クーデターが起こされ(以下, 5・16軍事クーデター), 1963年10月に朴正熙が大統領に就任し民政移行されるまで, 軍事政府が執権をとる<sup>27)</sup>。

5・16軍事クーデター後, 1961年5月19日, 国家再建最高会議が設置され, 同年6月6日, 国家再建非常措置法が制定される。同法は9条において「憲法に規定された国会の権限は, 国家再建最高会議がこれを行う」と定め, これにより国家再建最高会議が立法権を掌握した<sup>28)</sup>。同会議は, 国軍現役将校で構

26) 강정구 「친일과 청산의 좌절」 『韓国社会学』 27巻1号271~294頁。

27) 軍事クーデターについては多くの邦語文献がある。国家再建最高会議韓国軍事革命史編纂委員改編『韓国軍事革命史』(国家再建最高会議韓国軍事革命史編纂委員, 1963年), 金潤根『朴正熙軍事政権の誕生—韓国現代史の原点—』(彩流社, 1996年)等。

28) 国家再建非常措置法2条は「国家再建最高会議は5・16軍事革命課業完遂後に施行される総選挙により国会が構成され, 政府が樹立するときまで大韓民国の最高統治期間としての地位を有する」と定める。さらに同法13条は内閣に対する統制規定「憲法に規定された国務院の権限は国家再建最高会議の指示および統制下に内閣がこれを行う」を定め, また同法17条は「司法に関する行政権の大綱は, 国家再建最高会議がこれを指示統制する」と規定し, 行政権および司法権も掌握した。

成され（同法4条）<sup>29)</sup>、したがって、この間の立法は国民が選出した国会議員で構成される国会で制定されたものではなく、よって、当然のことながら国会議事録も存在しない。平時の立法過程とは異なることに留意しなければならない<sup>30)</sup>。しかしながら、この2年あまりの軍事政府期に、後述のとおり、重要な社会保障関連法が制定された。

ところで、5・16軍事クーデターの最高指揮官であった朴正熙は、韓国社会保障制度形成に多大な影響力を行使した。彼が1961年に国家再建最高会議議長、1962年3月には大統領権限代行そして1963年10月には第5代大統領と政権を把握していくごとに、少なくとも形式的には重要な社会保障関連法が制定された。これら立法は今日の韓国社会保障法制の骨格となっている。しかし、後述するようにその立法目的が必ずしも1962年憲法30条の趣旨目的を実現するためではなく、自己の政権の正統性確保・証明の手段であり、内実の伴わない空手形的法律とも批判されている。いずれにせよ、この時期の社会保障立法は、朴正熙が社会保障の性質をどのように理解し、国政運営や国家再建計画においてどのように位置づけていたのかに決定的な影響を受けている。

## (2) 緊急救護関連法

朴正熙の国家再建最高会議議長当時に、児童福利法（1961年）<sup>31)</sup>、生活保護法（同）<sup>32)</sup>、軍事援護補償法（同）が制定された。最初に制定された児童福利法はわが国の児童福祉法と同じく、戦災孤児、浮浪児の保護育成を立法趣旨とする<sup>33)</sup>。

29) 国家再建非常措置法4条1項「国家再建最高会議は、5・16軍事革命の理念に透徹した国軍現役将校中から選出された最高委員で組織する」と定める。

30) この点についてオ・ピョンソン「韓国の展望における文化的価値と人権」『アジア・太平洋人権レビュー』（1999年）56頁も「選挙によって選出されていない3つの立法議会が、最近および現在の法制度において多くの抑圧的な法律を作るのに重要な役割を果たした」と述べる。

31) 同法は1971年全文改正し、法名も児童福祉法と改称した。

32) 生活保護法は1982年に全文改正、1999年に廃止された。

33) 児童福利法1条「本法は児童がその保護者から遺失、遺棄または離脱した境遇、

生活保護法は児童福祉法と同時に制定された。それまで韓国社会において公的扶助の法的根拠は日帝時代に日本政府によって制定・適用されていた朝鮮救護令であった<sup>34)</sup>。それに1961年に制定された生活保護法がとって代わり、韓国社会に初めて近代的な公的扶助法が成立した<sup>35)</sup>。しかしながら、同法は保護対象がきわめて制限的であり、その点では朝鮮救護令と大きく異なる<sup>36)</sup>。しかも、給付水準が低く、同法による扶助では、同法4条が定める最低生活の維持が困難であると指摘されていた<sup>37)</sup>。なお、この生活保護法は1999

---

その保護者が児童を育成するのに不適當であつたり養育することができない境遇、児童の健全な出生を期することができない境遇またはその他の境遇において児童が健全、幸福に育成されるよう、その福利を保障することを目的とする」。

34) 日本の救護法が韓国で朝鮮救護令として適用される過程については拙稿・前掲論文(注19) 167~168頁。また、朝鮮救護令が生活保護法施行まで韓国公的扶助制度を担っていたことについて具滋憲・前掲書(注23) 198頁。

35) もっとも、生活保護法の全面施行は1969年からである。なお、1961年生活保護法については慎愛重監修・張東一=金翼均=李明鉉『韓国公的扶助論』(大学出版会、1996年)、金裕盛『韓国社会保障法論 第3版』(法文社、1999年) 326~360頁等、多くの文献がある。

36) 1961年生活保護法は保護の対象範囲を以下のように規定する。

第3条 ①本法による保護対象者は以下の各号の一つに該当する者であつて、保護義務者がいないかもしくは保護義務者がいても扶養能力がない境遇の者に限る。

1. 年齢65歳以上の老衰者
2. 年齢18歳未満の児童
3. 妊産婦
4. 不具、廃失、傷痕その他精神または身体の障碍により勤労能力がない者
5. その他保護の機関が本法による保護を必要と認める者

朝鮮救護令の保護範囲は以下のとおりである。

朝鮮救護令1条

1. 65歳以上の老衰者
2. 13歳以下の幼者
3. 妊産婦
4. 不具廃失、疾病、傷痕その他精神または身体の障碍により労務を行うに故障ある者

救護法および朝鮮救護令の原文は、それぞれ桑原洋子・宮城洋一郎編『近代福祉法大全 6』(港の人、2003年) 44~47頁、同『近代福祉法大全 8』(港の人、2003年) 191~193頁参照。

37) 給付水準等について、制定当初の状況については、具滋憲・前掲書(注23) 207頁、

年に廃止され、現行法は2000年から施行されている国民基礎生活保障法である<sup>38)</sup>。

また、軍事政権期に戦傷病者援護関連立法が多く成立したのが一つの特徴である。すなわち、1950年制定の軍事援護法に代わって、1961年に軍事援護補償法、軍事援護対象者雇用法、軍事援護対象者任用法、等が制定された。なお、これら戦争援護関連法は現在、いずれも廃止され、現行法「国家有功者等礼遇および支援に関する法律」に統合されている<sup>39)</sup>。

次に、朴正熙が1962年、大統領権限代行を始めた時期に、「国家有功者および越南帰順者特別援護法」(1962年)<sup>40)</sup>および軍人年金法(1963年)が制定される。前者は日本の植民統治時代の独立運動や1960年4月19日の学生革命に参加して負傷した者あるいは死亡した者の遺族へ年金等各種給付を定める法律である。また、軍人年金法は先述した特殊職域年金のひとつである。上記援護法には韓国社会における独立運動や民主化運動に従事した者に対する特別の敬意が示され、その適用対象者に対する所得保障機能を果たしている。そして、同法の所得保障が無拠出であるため公的扶助と同じ性質であるにもかかわらず、その法律名や要件発生事実が国家へ対する貢献であるゆえに、生活保護受給時に生じる屈辱感がこの場合にはきわめて小さいといえよう。韓国生活保護法の適用範囲が狭く、また給付水準が低いと一般的に言われ、また、事実、かかる面は否定しがたい。しかし、そのような生活保護法を補完する制度が別途、用

---

1980年代の給付水準については、権五球(金永子訳)「韓国の生活保護事業の現況と課題－生計保護・自活保護・分娩保護の現況と課題－」『四国学院大学論集』64号(1986年)173～188頁、安影洙(金永子訳)「韓国の生活保護事業の現況と課題(続)－医療保護・教育保護・葬祭保護の現況と課題－」『四国学院大学論集』65号(1987年)164～179頁に詳細な調査結果が掲載されている。

38) 김기원『공공부조론』(학지사, 2000年)が詳しい。邦語文献としては、中尾美智子「韓国『国民基礎生活保障法』と‘生産的福祉’」『岩手県立大学社会福祉学部紀要』2巻2号(2000年)31～37頁。

39) 注(20)参照。

40) 同法は1975年「国家有功者等特別援護法」と改称され、1984年廃止、軍事援護法に統合され、現行法は「国家有功者 등 礼遇 및 지원에 관한 法律」である。

意されていることを看過してはならないであろう。

韓国は長い間、軍人出身者が政権を担当してきた。また、現在も休戦状態が継続し、軍隊は一定規模を維持せざるを得ない。そのため徴兵制があり、相当数の職業軍人が存在する<sup>41)</sup>。このような軍人を取り巻く社会背景から、戦争援護立法や軍人年金制度は一般国民を対象とする制度に比べて早くに整備され、内容も充実している。軍人年金法が今日に至るまで公務員年金法等との統合がなされることなく、独自に管理運営されているのはその例の一つである<sup>42)</sup>。

### (3) 社会保障立法の展開と目的

#### ① 社会保障立法の状況

1963年10月に朴正熙が第5代大統領に就任し、同年12月17日に第3共和国が発足する。この2ヶ月間の間に「社会保障に関する法律」<sup>43)</sup>、産業災害補償保険法<sup>44)</sup>、医療保険法が相次いで制定された<sup>45)</sup>。

「社会保障に関する法律」は、その内容が抽象的宣言的であり<sup>46)</sup>、具体的施策を国家に課したのではない。また、同法により社会保障制度審議委員会

41) 韓国の軍人数は約69万人、人口は約4800万人、それに対し日本の自衛隊員は約24万人、人口は約1億3000万人である。日本と比較して軍人数が相当多いといえよう。

(出典 韓国側数値は韓国国防部公式ホームページ <http://www.mnd.go.kr/> より、日本のそれは防衛庁公式ホームページ <http://www.jda.go.jp/> より)。

42) しかしながら、現在、軍人年金および公務員年金の財政赤字が顕著となり、制度体系や財政運営につき議論されている。2004年9月21日付「경향신문」によると軍人年金は施行10年後の1973年には基金をすべて費消し、以後は国庫補助を受けて制度を運営しているという。なお、2002年度の国庫補助は約5700億ウォン、2003年度は6300億ウォンに上る。これについて、김용하「공적연금의 재정평가와 향후정책방향」『公共経済』7巻2号(2002年)397~443頁が財政改革について検討する。

43) 「社会保障에 관한 法律」(1963年11月1日、法律第1437号)。

44) 産業災害補償保険法(1963年11月5日 法律1438号)。

45) 医療保険法(1963年12月16日 法律1623号)。

46) 1条(目的) この法は国民の人間らしい生活を企図するための社会保障制度の確立とその効率的な発展を期すことを目的とする。

2条(社会保障の定義) この法で「社会保障」とは社会保険による諸給付と無償で行われる公的扶助をいう。

が設置されることになったが(同法4条)<sup>47)</sup>、同委員会が社会保障制度の整備・発展のために寄与したとの評価はそれほど大きくない<sup>48)</sup>。むしろ、同法は社会保障制度が当時の韓国においてほとんど未整備の状況下であるにもかかわらず、同制度が個人の自立や国家の経済成長を妨げないよう明文で規定する(同法3条2項, 3項)。ここから立法者の社会保障制度に対する意識とそれに基づく消極的な姿勢が推察される。なお、同法は1995年に廃止され、同年制定された社会保障基本法がこれに代わる。

次に産業災害補償保険法は、我が国の労働者災害補償保険法に該当する。同法は一般労働者を対象とした社会保険であり<sup>49)</sup>、これが先行する公務員年金

3条(社会保障事業の管掌およびその内容)① 政府は社会保障事業を行い、必要であると認めるときにはその一部を地方自治体またはその他の法人に行わせることができる。

② 政府は社会保障事業を行うに際し、国民の自立精神を阻害しないように行わなければならない。

③ 社会保障事業は国家の経済的実情を参酌し、順次、法律が定めるところにより行う。

④ 第1項の規定により、社会保障事業を地方自治体または法人に行わせるときには、その費用は国庫が負担する。

第4条(社会保障審議委員会)① 社会保障に関する重要事項に対する諮問に应ずるため保健社会部長官所属下に社会保障審議委員会(以下、委員会)を置く。

② 保健社会部長官は社会保障に関する計画を樹立しようとするときには、あらかじめ委員会の諮問を経なければならない。

第5条(委員会の構成)略

第6条(関係行政機関の協力)略

第7条(施行令)略

47) 社会保障制度審議委員会規定(1963年12月16日 閣令1748号)。

48) もっとも、社会保障制度審議委員会発足自体は、政府次元での社会保障研究が始まる契機となったとして評価されている。권문일「第13章 1960年代의 社会保険」河相洛『韓国社会福祉史論』(博英社, 1989年)500頁。さらに、政府側の見解は、当然のことながら、同委員会の社会保障制度構築への寄与が大きいことを主張する。とりわけ、産業災害補償保険法と医療保険法の制定には主たる役割を果たしたと評価する。これにつき、国民年金管理公団『国民年金十年史』(国民年金管理公団, 1998年)58頁。

49) 制定当初の適用対象は、勤労基準法の適用を受ける、常時500人以上の従業員を使用する鉱業および製造業を行う事業場とされた。現行法は大統領令が定める一部

法，軍人年金法と異なる。

最後に，1963年制定の医療保険法制定により，韓国において初めて国家が国民の医療保障へ関与することとなった<sup>50)</sup>。しかしながら，同法は制定当初，適用対象を被用者としながらも任意加入制であったため，正確な意味での社会保険とはいえないであろう<sup>51)</sup>。なお，わが国の健康保険法は施行当初（1926年）から強制加入であった<sup>52)</sup>。

## ② 社会保障立法の背景

このように朴正熙は大統領当選後，わずか2週間後に「社会保障に関する法律」，産業災害補償保険法，2ヵ月後に医療保険法を制定し，医療保険法公布の翌日に大統領就任式が挙行されている。これら立法を極めて短期間に成し遂げた背景には，彼が選挙公約を履行する姿勢を見せることに腐心したからであると思われる。

朴正熙は大統領選を念頭に入れ大統領権限代行時代から社会保障立法を主張して来た。すなわち，1962年，大統領権限代行者として国家再建最高会議基本政策方向を「医療均霑を樹立し，扶助と保険を基幹とする社会保障制度の基礎を築き，国民生活向上と社会福祉を建設する」ことにあると発表した<sup>53)</sup>。さらに，同年7月には内閣首班に対し指示覚書第12531号「社会保障制度確立」

---

の例外を除いてあらゆる事業が強制適用である（産業災害補償保険法5条，同法施行令3条1項）。

50) 韓国医療保険制度は2000年に大改正され，保険者一元化が図られた。改正をフォローした最近の文献として，拙稿「韓国の医療保障・介護保障」日本社会保障法学会編『講座 社会保障法4巻 医療保障法・介護保障法』（法律文化社，2002年）283～303頁，許棟翰・角田由佳「第4章 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，2003年）117～123頁，全光錫「第11章 韓国の社会保障」尹龍澤・姜京根編『現代の韓国法』（有信堂，2004年）223～225頁。

51) 社会保険の原則が強制加入であることについて，堀勝洋・前掲書（注3）43～44頁。

52) 適用対象の拡大過程については，厚生省保険局保険課・社会保険庁保険管理課監修『健康保険法の解釈と運用』（社会保険法規研究会，1990年）247～248頁。

53) 大統領秘書室『国家再建最高会議議長 大統領権限代行 朴正熙將軍談話文集 自1961年7月至1963年12月』（大統領秘書室，1965年）167頁，権五球『개정증보 2판 社会福祉発達史』（弘益齋，2002年）309頁。

を送っている<sup>54)</sup>。また、大統領選挙を控えた1963年、同年度の基本政策は「社会保障制度を樹立することをもって、貧困と疾病、失業および人口過剰等、社会不安の要因を除去し、社会正義を実現し、福祉社会建設に邁進する」ことであると声明し、自身の選挙公約とした<sup>55)</sup>。上記立法は朴正熙が自身の宣言を履行したことにほかならない。

経済成長第一主義の朴正熙体制にあって、社会保障立法を公約として掲げたのは国民の福祉を最優先とする政府であることを宣言し、それによって国民の信託を選挙によって得たならば、その政権の正統性を内外に示すことができると考えたからといわれている<sup>56)</sup>。いわゆる社会保障立法を政治の道具として利用したという見解である<sup>57)</sup>。このような動機によって制定された社会保障各法は先に述べたとおり形式的抽象的であり、法の施行においては具体的実効性に欠けると評価されている。とりわけ「社会保障に関する法律」はなんら国民の生活保障に寄与するところがなく、道具的立法の典型例である<sup>58)</sup>。

ところで、この間の社会保障立法が実効的でなく、国民生活に寄与していな

54) 指示覚書の内容は下記のとおり。

- ① 失業、疾病および老齢等の生活危険から国民を保護し、福祉国家を速やかに作る。
- ② 国民、企業および政府が一緒に参加・連帯して国民生活を保障する恒久的の社会保障制度を経済開発計画と並行して推進する。
- ③ 社会保険のうち、実施することが比較的容易な制度を選択し、かかる試験事業を通して韓国に適切な制度を確立する。

55) 権五球・前掲書(注53) 309頁, 권문일・前掲論文(注48) 496頁。

56) 권문일・前掲論文(注48) 467~513頁の問題関心は1960年代の社会保険制度形成に直接的な影響を及ぼした要因を政権の正統性危機に求め、検証するものである。

57) 社会保障立法を国政運営を円滑にするための道具として利用することは、しばしば見られる。古くはビスマルクによるアメと鞭政策からある。これは社会主義者鎮圧法(1878年)を制定する一方で、それによる国民の不満を抑えるために、1883年に疾病保険法、1883年に災害保険法そして1889年には老齢廃失保険法を定め国民にとって受益的な立法を行った。また、我が国でも1925年に(男子)普通選挙法と治安維持法がほぼ同時に制定されている。日独の例と韓国の社会保障立法の違いは、前者が当該社会保障法のある政策を遂行するための手段としているのに対し、後者は政権担当者の正統性を内外に誇示するための手段として用いられているという点である。

58) 権五球・前掲書(注53) 329頁。

いという批判に対して、一つは、現実には当時の韓国社会がこれら立法を施行できる状況にはなかったこと、もう一つは、社会保障立法を必要とする状況にもなかったことを理由に、政府が法の施行に消極的であったとしてもやむを得ないという指摘がある<sup>59)</sup>。

周知のとおり、社会保障は産業化がもたらす社会問題を国家が責任主体となって解決するための制度である。産業化は賃金労働者を大量に産出し、都市化、核家族化を進め、それにより地域共同体の共助能力や家族による私的扶養能力を低下させてきた。この賃金労働者は無産であるために高齢、疾病、障害および死亡という危険にさらされると、彼らあるいはその家族らはたちまちに貧窮し、またそのような状況に際し、産業社会の地域共同体や家族による支援を期待できない。そのため国家が、彼らに代わって賃金労働者、等、困窮した国民に対し生活保障を講ずる義務を負いそれを履行するのである。

つまり、社会保障、とりわけ社会保険が必要とされる社会とは産業化が進んで賃金労働者が社会の構成員の大半を占める場合であろう。そこで、1960年代の韓国における産業別就業者構成推移を見ると<sup>60)</sup>、農林水産業に従事する者は79.8% (1961年)、63.8% (1963年)、58.7% (1965年)、55.2% (1967年)、51.3% (1969年)、であり、60年代の韓国社会はまだ農業社会といってよい時代であった。とりわけ、先進国においては社会保険制度発足当初の適用対象範囲とされる鉱工業就業者構成を見ると、5.0% (同)、10.4% (同)、10.3% (同)、12.8% (同)、14.3% (同) となっている。このように第一次産業に従事する就業者が全体の半数以上を占め、いわゆる被用者は1960年代半ばまでは社会構成員としては小さい存在であった。

したがって、軍事政府期の韓国社会は、まだ農業社会であり、工場労働者をはじめとする賃金労働者は被用者全体の10%に満たない状況にあった。このよ

59) これについては권문일・前掲論文(注48) 496頁, 정무권「국가자율성, 국가능력, 사회보장정책 유신체제의 사회보장정책」『한국행정학보』 27巻 2号 (1993年) 1~32頁, 이혜경・前掲論文(注12) 63~92頁が詳しい。

60) 경제기획원『한국통계연감』(1972年)。

うな社会環境で社会保障立法を相次いで行ったことに対し、その必要性に疑問を呈し、立法目的が国民の福祉の向上以外に存するとの批判が出されるのは当然といえよう。また、社会保障形成には労働組合が重要な役割を果たすという見解によれば<sup>61)</sup>、このように被用率が低い社会では、国民の立場に立った制度形成は期待できないということになる。

さらに社会保障運営のためには税金や保険料拠出が見込めるだけの所得が労働者に必要である。しかし、当時の韓国の一人あたりの国民総生産は89.8ドル(1963年)と相当低い水準であった<sup>62)</sup>。同年、日本のそれは622ドルである<sup>63)</sup>。このことは税収入や保険料収入の低さを同時に意味することから、この時期の社会保障財源形成はきわめて困難な状況にあったといえる。

また、1960年における65歳以上人口が全体に占める割合は2.9%、1970年が3.1%、同じく1960年の男子平均寿命は51.1歳、女子53.7歳、1970年には男子59.8歳、女子66.7歳である<sup>64)</sup>。したがって、生活事故のひとつである老齢はこの時期、いまだ深刻な問題となっていないといえ、加えて私的扶養能力に影響を及ぼす寿命も短い。

#### (4) 小 括

この時期-1948年~1962年-の社会保障立法は、戦後処理のため緊急を要する分野と政治的配慮が強く働く分野の法律で構成されている。前者は児童福利法、生活保護法が代表的であり、後者は朴正熙大統領就任直後に制定された法律である。戦争援護関連各法はこの両分野にまたがる性質を有する。さらに、

---

61) 労働組合が社会福祉国家建設に果たす役割について邦語文献として上村泰裕「第1章 東アジアの福祉国家-その比較研究に向けて-」大沢真理編著『アジア諸国の福祉戦略』(ミネルバ書房、2004年)37~44頁、またこの分野の古典として、Sidney and Beatrice Webb, *The history of Trade Unionism*, Longmans & Co., 1894, Sidney and Beatrice Webb, *Industrial Democracy*, Longmans & Co., 1897 がある。

62) 日本銀行統計局『日本経済を中心とする 国際比較統計』1964年。

63) 日本銀行統計局・前掲書。

64) 보건복지부『보건복지백서 2000』631頁。

法の施行状況や財源配分バランスは、公務員年金や軍人年金および戦傷病者給付に傾き<sup>65)</sup>、国家と特別な関係にある者をより優遇するものとなっている。財政規模がまだ十分でなく、社会保障予算はその優先順位が低いため、配分額が少ない時期である。その少ない予算を特定の対象範囲へ優先して配分すると、一般国民の生活保障のための予算は極めて微々たるものであった。政府にこれを可能とさせ、国民が国家による生活保障の小ささに耐えることができたのは当時の外援のゆえである。

すなわち、この間の一般国民への救済・救護は、実際には外援と呼ばれるアメリカを中心とする外国民間団体の援助が大きな役割を果たした<sup>66)</sup>。外援については1955年、アメリカ側の代理大使と韓国外務部長官との間で「民間救護活動に関する協定」が締結され<sup>67)</sup>、これが法的根拠となって以後の救援活動が活発に展開された<sup>68)</sup>。とりわけ KAVA (Korean Association of Voluntary Agencies) と呼ばれる外国民間援助機関韓国連合会は第二の保健社会部と呼ばれるほどの影響を行使したといわれる。食料、医療、医薬品等物資援助のみ

65) 付言すれば国民年金法の老齢年金額の給付水準は生涯平均所得の60%水準に設定されているのに対し(国民年金法3条1項5号, 同47条), 公務員年金および軍人年金の場合, 退職直前3年間の平均給与の76%までが老齢年金として受給できるように規定されている(公務員年金法3条1項5号, 同46条4項, 軍人年金法3条1項2号, 同21条2項)。

66) 権五球・前掲書(注53) 293~301頁, 423頁, 류상열『사회복지역사』(학지사, 2002年) 289頁。一般的には外援が韓国復興を支援したとして肯定的評価が多い中で, 後者は「……外援に頼るほかになく, 自立では解決できなかった。このときの状況が素朴で礼儀正しい韓国国民に乞食根性を植え付ける契機となったといえる。50年が過ぎ, 食べるものに困らなくなった今日においてもその根性を捨てることができず, おごってもらうことを好み, 他人に与えることを知らない国民という烙印を押されているかもしれない」と述べ, 後発国支援がその後, 当該国にどのような影響を与えるかという観点から見ると興味深い分析といえる。

67) 具滋憲・前掲書(注23) 207頁。

68) なお, 韓国における外援の歴史は古く, 開国期に遡る。またアメリカ軍政期には当然のことながら本国から大量の支援物資が送られ韓国の窮状を救援した。開国期及びアメリカ軍政期の外援事業については拙稿・前掲論文(注19) 149~151頁, 171~175頁参照。

ならず<sup>69)</sup>、社会福祉施設の設置運営<sup>70)</sup>にいたるまで幅広くこれらの外援団体の活動範囲が及んだ<sup>71)</sup>。

これまで概観したように5・16軍事クーデター勃発から第3共和国成立までのわずか2年半の間に、今日の社会保障法制の骨格の一部をなす社会保障関連各法が制定された。そして、これらの立法目的が第一義的には国民の福祉向上ではなかったため、国民に対する生活保障や所得保障としての機能がきわめて脆弱であった。その結果、これら社会保障立法はその規範と施行の現実の乖離が著しく、国民の社会保障受給権は「装飾的名目的権利」にとどまったと評価せざるを得ない<sup>72)</sup>。

さらに、この時期の立法機能は国会ではなく現役軍人で構成される国家再建最高会議にあった。そのような機関で、かつ、十分に検討する時間を欠いた立法作業のため、結局、制定された各法は日本法の移植といってもよい体裁である<sup>73)</sup>。すなわち、医療保険法は日本の健康保険法と国民健康保険を混合して法案を作成したとされ、おなじく、産業災害補償保険法も日本の労災保険法を基礎に起草したとされる<sup>74)</sup>。しかし、このような背景で立法されたにせよ、これらの法律は以後の韓国社会保障法体系の基礎となる<sup>75)</sup>。

69) 具滋憲・前掲書(注23) 209頁, 尹상열・前掲書(注66) 304~309頁。これら文献中の統計資料によると、援助額は朝鮮戦争直後が最も多く、次第に減少する。ついで、1963年朴正熙が大統領となったときに再び増加に転じた。ただし、この増加も1967年以降は急速に減少していく。

70) 外援事業に対しても施設の最低基準および施設運営の適正を図るため一定の規制が設けられた。厚生施設設置基準令(1950年2月27日)、厚生施設運営要領(社会部長官訓令1952年10月4日)。

71) 具滋憲・前掲書(注23) 265頁。「年度別 外国民間援助団体 児童福利事業 援助実績表」に1964年から1969年まで主要5機関の施設設置数、対象児童数および援助金額が記載されている。なお、この時期の外援団体が設置した施設の保護対象者は主として児童もしくは母子であった。

72) 김인재「社会法制의 變遷 - 그 評價와 展望 -」『법제연구』115号(1998年) 7頁。

73) これはこの時期の韓国社会保障法の多くが日本法をそのまま翻訳した形になっていることから容易に理解される。

74) 권문일・前掲論文(注48) 504頁。

75) 権五球・前掲書(注53) 319頁。

## 第2節 「先成長後分配」期の社会保障 —1963年～1976年—

第3共和国が始まり、政治基盤を磐石のものとした朴正熙大統領は本格的な国家再建に着手する。彼は経済成長・発展を国家再建の要としてすべてのことにこれを優先させた。「先成長後分配」がスローガンとなり、後に漢河の奇蹟と呼ばれる韓国経済の発展を遂げることになる。先のスローガンにあるとおり、経済成長によって生み出された果実は、国民に再配分されることなく、次の経済活動の原資とされた。そのため、この時期になって韓国社会に本格的な産業化が始まり、これに伴う社会問題が現れてきたにもかかわらず、これに対処する政策は等閑視された。つまり、国民のなかから経済成長から取り残され、国家による所得保障ないしは生活保障を必要とする階層が徐々に顕在化し始めたにもかかわらず、政府は経済成長一辺倒の政策を十数年にわたり堅持したのである。

まず、経済成長を最優先政策とした朴正熙は、大統領代行時代の1962年に第一次経済開発5カ年計画を策定し以後の再建の方向性を明確にした<sup>76)</sup>。そして、この計画の策定、実施のために1961年、経済企画院が新設される<sup>77)</sup>。経済開発計画は当初、社会保障を財源費消の根源、経済成長の阻害要因とみなし、主要政策から排除してきた。しかし、経済成長が鈍り、それと並行して貧困等の社会問題が顕在化すると国力を回復する手段として社会保障を整備するようになる。本節では、社会保障の政策優先順位が低く位置づけられていた第1次から第3次経済開発計画の時期までを対象とし、かかる経済開発計画とその成果が社会保障制度に及ぼした積極的あるいは消極的影響について検討する。

---

76) 経済5カ年計画は第7次(1992年～1996年)まで続いた。これについては大韓民国政府著＝日韓経済協会訳・編『韓国第7次経済社会発展5カ年計画』(日韓経済協会、1992年)参照。

77) 企画院は経済開発計画作成に主として携わるだけでなく、これに関するあらゆる政策に関与するようになる。その後、1994年に経済企画院は財務部と統合され財政経済院となり、1998年の政府組織改編に伴い財政経済部となって今日に至っている。

## 1 経済開発5カ年計画と社会保障

国家再建をかけて作成された第1次経済開発5カ年計画（1962年～1966年）は（以下、経済開発5カ年計画をたんに経済開発計画とする）<sup>78)</sup>、朴正熙が大統領権限代行を経て第5代大統領就任した期間中に遂行された。そして、この間の1963年を境に社会保障立法作業の様相が大きく異なる。すなわち、前節で述べたとおり、軍事政府時代から同年にかけて政権掌握の正統性を証明するため、あるいは大統領選挙での当選を目的として、朴正熙は産業災害補償保険法や医療保険法など重要な社会保障関連法律を相次いで制定した。しかし、当選以降、第3次経済開発計画が終了する1976年まで、ほとんど社会保障立法は見られず、十数年にわたり社会保障制度の整備、拡充がなされなかったのである。

1963年から1976年までの間の社会保障立法は社会福祉事業法（1970年）、私立学校教員年金法（1973年）および国民福祉年金法（同）にすぎない。しかも、次章で述べるように国民福祉年金法は結局、15年間施行されることなく、1986年に全文改正、法名改称し、ようやく施行に至る。

このような立法状況は、韓国政府が経済成長を政策の第一優先としただけではなく、社会保障立法を経済成長阻害要因の一つとみなす立法者の意思の反映でもある。そのような意思は、各経済開発計画の基本方針および大統領が年頭に行う施政演説にはっきりと示されている。すなわち、第1次経済開発計画の基本方針は、1. 社会的・経済的悪循環の是正、2. 自立経済達成の基盤構築<sup>79)</sup>、である。同じく第2次経済開発計画の場合は（1967～1971年）、1. 産業構造の近代化、2. 自立経済達成のための努力の継続的推進<sup>80)</sup>、第3次経済開発計画では（1972～1976年）、1. 成長、安定、均衡の調和、2. 自立経済の確立、3. 地域開発の均衡とある<sup>81)</sup>。これら計画文言中に、国民生活の向上を表し

78) 第一経済開発5カ年計画の作成経緯について、邦語文献として、外務省国際情報局調査室編「韓国第一次経済開発5カ年計画概要」『外務省調査月報』3巻4号（1962年）47～62頁。

79) 外務省国際情報局調査室編・前掲論文47～62頁。

80) 第2次経済開発計画については、安田吉実「韓国経済開発（第一次・第二次）五カ年計画についての考察」『天理大学学報』20巻4号（1969年）95～103頁参照。

たものではなく、もっぱら自立経済の確立と成長が主張されている。

## 2 政権安定と社会保障政策の転換

朴正熙は大統領就任以前には、先に述べたように「扶助と保険を根幹とする社会保障制度樹立の基礎を整え、福祉社会建設」(軍事政権期, 1962年施政演説)を掲げ<sup>82)</sup>、軍事政府発足後、このとき初めて社会保障について言及した。さらに、「旧政権下でスローガンにとどまっていた福祉国家建設を強力な実践力で具現しようとすることは現政府の基本政策のひとつである。よって、政府は保健社会、労働、援護等の福祉行政面で諸施策をさらに強力に推進し」、「医療保険と勤労者のための災害保険制度を発足させることを約束」(軍事政権期, 1963年施政演説)する<sup>83)</sup>、と述べ、これは事実上、選挙公約となった。こうした発言を繰り返し、また新聞等を利用して朴正熙は自身の描く社会保障制度を国民に示した<sup>84)</sup>。

ところが、朴正熙は大統領に当選し第三共和国体制が始まると、社会保障政策に対する姿勢を変化させ<sup>85)</sup>、それは各年度の大統領教書に現れている。まず、「保健医療網を合理的に調整強化し、医療の質的向上」、「老齢、不具者、児童等の要保護者と零細民に対し救護を実施」(1964年度大統領教書)<sup>86)</sup>、「勤勉と質素を基盤とする生活気風を奮起」、「雇用増大を通じた社会安定に重点を置き、失業者と零細民に対する自活法案推進」(1965年大統領年度教書)と述べる<sup>87)</sup>。

81) 第3次経済開発計画については、邦語文献、評価教授団『第3次経済開発5箇年計画第3次年度評価報告書 第1編総合部門』(国務総理企画調査室, 1975年)参照。

82) 大統領秘書室・前掲書(注53)167頁。

83) 前掲書367頁。

84) 권문일・前掲論文(注48)502頁によると、1963年2月11日付ソウル新聞に産業災害補償保険法と医療保険法を制定実施する記事が政府広報として掲載された。しかし、実際にはなんの準備作業も行われていない段階であったという。

85) Myungsook Woon, *The Politics of Social Welfare Policy in South Korea Growth and Citizenship*, (University Press of America, 2004), 36~49頁。

86) 大韓民国『朴正熙大統領 演説文集 第1輯 自1963年12月~至1964年12月』(大統領公報秘書室, 1965年), 41頁。

87) 大韓民国『朴正熙大統領 演説文集 第2輯 自1965年1月~至1965年12月』(大統領秘書室, 1966年)34~35頁。

ここには1962年および1963年の施政演説にあった社会保険への言及が消え、公的扶助を社会保障行政の中心とする姿勢が伺われる。

その理由は社会保険の場合、制度を拡充するほどに使用者の保険料負担が加重されるためこれを経済成長の阻害要因と考えたこと、特に医療保険の整備にはそれにあわせて病院や医師などの医療的社会資本も準備しなければならず、その負担を考慮したことなどが考えられる。それに対し生活保護の場合、その財源が全額国庫負担であるため財政管理・支出抑制が可能である。したがって財政事情に合わせて負担の調整可能な公的扶助をもって国民の生活保障を図ろうと考えたといえる。特に、当時の韓国生活保護法は保護の開始を原則、職権保護に基づかせ<sup>88)</sup>、加えてその保護対象範囲が先述のとおり制限的であったため<sup>89)</sup>、政府支出は相当低く抑えることが可能であった。

続いて、第2次経済開発計画の時期には、「要保護対象者の生活を扶助し自助勤労事業を実施、労使協調を強化し、企業人に勤労者の福祉のための施設を拡充させる」(1969年施政演説)ことが述べられる<sup>90)</sup>。つまり、ここでは自助促進事業について言及され、さらに社会保障に対する国家責任を企業側へ転嫁する旨が述べられる。この1969年の大統領施政演説にはこれ以降の社会保障政策に対する政府の方針が端的に表現されている。つまり、国家の国民に対する生活保障責任を後退させ、個々の生活保障は国民の自助努力あるいは企業に委ねるといえるものである<sup>91)</sup>。このように朴正熙は大統領当選という目的を達成

88) 1962年生活保護法「第17条(要保護者の調査)①ソウル特別市長、市長または郡守は、毎年1回以上管轄区域内の要保護者を調査しなければならない」また、「第18条(保護の申請)要保護者とその親族、その他関係人は要保護者の保護を管轄ソウル特別市長、市長または郡守に申請することができる」とされ、申請は「できる」規定である。保護の決定については同法「第21条①第17条または第18条の規定による調査結果または保護申請に対し、ソウル特別市長、市長または郡守は遅滞なく保護の要否を決定しなければならない」と定める。

89) 注(36)参照。

90) 대한민국『박정희대통령 연설문집 제6집 자 1969년 1월~지 1969년 12월』(대통령비서실, 1970年)。

91) 財閥をはじめとする大企業は政府の意を汲み社内の福利厚生を充実させ、これがいっそう大企業と中小零細企業間の労働条件格差を広げる結果となった。この点に

した後は、社会保障に利用価値を見出さず、その政策優先順位は低い状態に置かれることになる。

第3共和国が始まってから第3次経済開発計画終了までは、国の政策は経済成長一辺倒であり、しかもそれは計画を上回る結果を出している<sup>92)</sup>。これがいっそう、経済成長優先政策を正当化し、かつ、この成長を妨げる政策の排除を容認してきた。次章で述べる国民福祉年金法は、第3次経済開発計画の初期、1973年に制定されたにもかかわらず、第一次オイルショックにより生じた経済情勢の悪化を理由として施行が延期され、結局、死文化してしまう。1973年当時は既に多くの諸外国では公的年金制度が運営され、その重要性を韓国の政策担当者らが理解していたはずである。それにもかかわらず、いわば安易に国民福祉年金法の施行を延期したのは、政策担当者らが経済成長の阻害要因は排除すべきであると理解していたからといえよう。

### 第3節 政策比重転換期の社会保障 —1977年～1988年—

#### 1 政策目標の均衡化

経済成長を国家の最優先政策とし、そして第3次経済開発計画終了時点まではその計画目標を上回る実績をあげてきた。しかしながら、1970年代中盤以降、産業化、工業化の発達に伴う諸問題が顕在化、深刻化してくる。すなわち、労働者階層の貧困、貧富の格差拡大、都市と農村地域の経済格差、核家族化、等、諸外国が産業化の過程で経ると同じ現象をこの時期に韓国社会は経験し始め

つき襄武煥「企業の福祉厚生制度에 관한 比較研究」『경영논집』1号(1985年) 1～38頁, 최균「한국 기업 복지의 전개와 국가」『사회와 역사』41号(1994年) 49～78頁。

92) 『経済白書 1984年版』(経済企画院, 1984年)によれば、GNP成長率の目標値と達成値は下記のとおりである。上段「第1次」とあるのは第1次経済開発計画の略。以下同じ。

	第1次	第2次	第3次	第4次	第5次
目標値	7.1%	7.0%	8.6%	9.2%	7.6%
達成値	7.8%	9.6%	9.7%	5.8%	7.6%

るようになる。加えて、1973年および1979年の2回にわたるオイルショック、1979年の朴正熙大統領暗殺事件など社会不安、政情不安による経済成長の停滞に直面するものこの時期である。

このような状況から第4次経済開発計画では(1977年～1981年)、その基本方針にはじめて「社会開発の促進」が言及されるようになる<sup>93)</sup>。そして、以後、政策担当者は経済開発と社会開発を国家運営における車の両輪と位置づけ、政策目標を均衡のとれた国家建設を実現するものへと変容させていく。この傾向は、第5次経済社会発展計画(1982～1986年)、第6次経済社会発展計画(1987年～1991年)へと進むにつれ強まる<sup>94)</sup>。すなわち、第4次経済開発計画の基本方針は<sup>95)</sup>、1. 成長・均衡・安定、2. 自立成長構造の実現、3. 社会開発の促進、4. 技術革新の能率向上、第5次経済社会発展計画のそれは<sup>96)</sup>、1.

93) 社会開発という用語は日本の社会保障法学においてはあまりなじみがない。もっぱら第三世界諸国に関わりのあるテーマとして研究されてきた。それらの国では、経済発展が国民の生活向上に資する方向で発展の成果が活用されず、むしろ社会に貧富の格差を拡大させてきた。これを是正するため国民生活全般にわたる質的向上を目指すために考えられたのが社会開発という概念である。社会開発を理解する上で重要なことは、経済開発との均衡を重視すると言うことである。この点について、ジェームス・ミッジリイ『社会開発の福祉学—社会福祉の新たな挑戦—』(旬報社、2003年)37頁は「開発過程のなかで、社会開発と経済開発はコインの裏と表になる。社会開発は経済開発を抜きにしては起こらないし、国民全体の社会福祉が改善されなければ、経済開発は無意味なものなのである」と断ずる。

社会開発の内容は、主としてベーシック・ヒューマン・ニーズ(Basic Human Need, BHN)を充足するものとされ、具体的には衣食住、上下水道、衛生設備、保健医療、初等・中等教育、公共輸送手段などをBHNという。OECD『ニューズレター』1998年6月号より。

94) そもそも第5次以降は計画の名称自体が変わり、従来の「経済開発計画」から「経済社会発展計画」となる。「開発」の文字が消え、それに「社会」が取って代わるところに、計画の性質が変容していることがうかがえる。

95) 邦語文献としては、韓国産業経済研究所(訳)『韓国第4次経済開発5カ年計画概況 1977～1981』(韓国産業経済研究所、1976年)、韓国第4次経済開発5カ年計画使節団編『韓国第4次経済開発5カ年計画使節団報告書』(外務省経済協力局、1977年)、「第4次経済開発5カ年計画と各界の反響」『レファレンス』26巻9号(1976年)102～116頁等。

96) 대한민국정부『제5차 경제개발 5개년계획 <1984-1986>』(1983年)、邦語文献として海外経済協力基金調査開発部調査第2課「『韓国第5次経済社会発展5カ年計画』の概要(途上国経済の断面)」『基金調査季報』39号(1981年)33～41頁。

安定・能率・均衡, 2. 経済安定基盤の定着, 3. 持続的成長基盤の強化, 4. 所得階層間・地域間均衡発展である。さらに同計画は1984年に修正され, そこには「国民生活の質的向上」が加えられている。本稿では検討対象としない時期に策定された第6次経済社会発展計画にいたっては個別具体的な社会保障制度の整備・発展について詳細に述べる<sup>97)</sup>。

こうした傾向を見ると, 経済成長第一主義から配分的正義を実現するような政策へと変化していることがわかる。言うまでもなく, その変化は当初はきわめて微弱であり, また, 韓国において社会保障制度の充実にはその後も長期間を要する。しかしながら, 国が策定する経済計画が韓国社会に与える影響の大きさを考慮するとき, 計画基調の変容が始まる1970年代後半は社会保障制度史にとって重要な時代といえる。

## 2 社会保障立法の拡充

### (1) 第4次経済開発計画期 —1977年～1981年—

#### ① 社会保障立法の概要

まず, 朴正熙政権時代, 1977年に第4次経済開発計画開始と同時に国民医療保険法が強制加入方式により施行されることとなった<sup>98)</sup>。また, 同年12月31日には二つの医療保障関連立法が成立した。ひとつは, 医療保護法, もう一つが「公務員および私立学校教職員医療保険法」である。医療保護とは我が国の生活保護法上の医療扶助に該当する制度である。韓国においては全額国庫負担

97) 대한민국정부 『제 6 차 경제개발 5 개년 계획 <1987~1991>』 (1987年), 邦語文献として中村隆司「韓国第6次経済社会発展5カ年計画について」『基金調査季報』55号 (1987年) 100~114頁, 深川博史「韓国『第6次経済社会発展5カ年計画修正計画 (1988~1991年)』」『経済学研究』56巻4号 (1990年) 105~141頁。

98) 強制加入とする医療保険法改正は1976年12月22日であり, 施行は翌1977年1月1日からである。当初の強制加入適用事業場は従業員500人以上の事業場である。以後, 従業員100人以上, 16人以上, 5人以上の事業場と適用事業場が拡大されている。これについて拙稿「韓国の医療保障・介護保障」日本社会保障法学会編『講座 社会保障法 4巻 医療保障法・介護保障法』(法律文化社, 2002年) 284~285頁参照。

による医療保障は生活保護法とは分離し別途、法律を制定し運用することとした<sup>99)</sup>。「公務員および私立学校教職員医療保険法」制定は、公務員や私立学校教職員を対象とする年金保険制度が既に施行されていたことから、医療保険についても一般被用者とは別立てに構成し運営しようとしたものと思われる。

第4次経済開発計画期間中の1979年10月26日、朴正熙大統領が暗殺され、同年12月、崔圭夏が第10代大統領となり第4共和制が始まる。しかし、翌1980年9月には全斗煥が第11代大統領となり第5共和制に替わり<sup>100)</sup>、それに伴い憲法も全文改正された。歴史的に見ると、この時期は政情不安、社会的混乱が頂点に達したときといえる<sup>101)</sup>。また、経済成長も鈍り経済開発計画開始後、初めてのマイナス成長を記録した。それゆえに社会的な混乱を抑制する必要があったことや、また、かかる社会背景を考慮するなら国民から国家へ生活保障を求める要求がこの頃から高まってきたことも容易に推測できる。

そこで、全斗煥政権期・第4次経済開発計画期中盤以降には、社会福祉事業基金法（1980年制定、1997年廃止）、児童福祉法（1981年、児童福利法全文改正・法名改称）、心身障害者福祉法（同年）、老人福祉法（同年）と立法が相次ぐ。この時期の立法は社会福祉分野が多いのが特徴である。ところで、我が国の場合、身体障害者福祉法は1949年、老人福祉法は1963年に既に制定・施行されている。日本の身体障害者福祉法が戦後まもなく制定された背景には、傷痍軍人等に対する補償が急がれたためと言われている<sup>102)</sup>。他方、韓国の場合、前述のとおり、傷痍軍人等、軍人・軍属に対する所得保障ないし医療保障は個別立

99) 拙稿・前掲論文291～294頁参照。

100) 全斗煥について大韓民国海外公報館『第5共和国と全斗煥大統領』（大韓民国海外公報館、1983年）。

101) 1972年、朴正熙大統領は維新革命を断行し、三権を大統領に集中させ民主主義の根幹を否定する体制を確立した。以後、この体制に対する反政府運動、学生運動あるいは労働運動が頻発、激化、継続し国民は社会的混乱に苦しめられることになる。この間の経緯を簡潔にまとめたものとして韓国史事典編纂会／金容権編著『朝鮮韓国近代史事典』（日本評論社、2002年）479～506頁、522～599頁参照。

102) 横山和彦＝田多英範編著『日本社会保障の歴史』（学文社、1991年）91～96頁。

法により行われ一般国民に先んじて既に実施されていた<sup>103)</sup>。朝鮮半島が南北に分断され、軍事的緊張が継続する社会情勢にあつては、軍人らに対する生活保障、負傷・死亡後の補償を整備することは彼らの不満を抑え、軍隊秩序や士気を維持するために必要不可欠であるとの判断が働くのは当然といえよう。そして、これまで述べてきたように、国民一般に対しては、先成長後分配政策を貫いてきたため、普遍的な障害者立法が1980年代までになされなかったことも容易に理解できる。

次に、日本の老人福祉法は日本の高齢人口の増加、私的扶養の衰退および老人をとりまく環境の複雑化等を背景に制定された<sup>104)</sup>。立法当時、我が国の65歳以上人口が全体に占める割合は6.1%であり、この時期から以後、65歳以上人口がこれまでにないスピードで増えていくことがすでに予想されていた<sup>105)</sup>。それに対し、先に指摘したとおり韓国社会は1980年代当時まで高齢者が人口に占める割合はきわめて少なく、高齢者を社会的扶養の対象としなければならない必要性がなかったため、韓国老人福祉法の立法が遅れたといえる。

## ② 社会保障立法の特徴

我が国は、児童福祉法（1947年）、身体障害者福祉法（1949年）、生活保護法（1950年）、精神薄弱者福祉法（1960年）、老人福祉法（1963年）および母子福祉法（1964年）、いわゆる福祉六法を戦後直後から17年間の間に制定し、その後数次にわたる改廃を経たとは言え、相当程度早い時期に社会福祉制度の基礎を形成し今日に至っている。

これに対し、韓国の社会福祉立法の沿革は児童福利法（1947年）、生活保護

---

103) 注(20) 参照。

104) 老人福祉法の立法過程については厚生省社会局老人福祉課編『老人福祉法の解説 改訂版』（中央法規出版、1987年）、岡本多喜子『老人福祉法の制定』（誠信書房、1993年）等参照。

105) 「第43回国会 衆議院 社会労働委員会議録35号」（昭和38年5月29日）5頁において、出席委員が昭和30年を起算とし50年間の間に65歳以上人口が3倍に増加することを指摘している。

法（1961年）、心身障害者福祉法（1981年）、老人福祉法（同）および母子福祉法（1989年）である。日韓社会福祉法制度史を比較すると、特徴として韓国の場合、一つ一つの法律制定までに長い空白の期間があること、日本法の制定時から比べると、障害者福祉法の場合は32年、老人福祉法は18年、母子福祉法については25年の遅れを指摘することができる。このような時間的差違はこれまで述べてきたように、韓国政府が社会保障立法に関心を払ってこなかったことが最大の要因であろう。それゆえ、立法の遅れの理由として国家の経済力や財政的事情のみを過大に考慮することには慎重でなければならない。なぜなら、絶対額から見ると依然として韓国財政規模は小さいけれども、第1次経済開発計画以降、高い経済成長率を示し、年々、状況が改善されているからである。しかし、その経済成長の成果がほとんど国民生活部門や社会保障分野へは配分されてこなかったため、社会保障関連立法も遅れるしかなかったと解するのが妥当であろう。

また、韓国老人福祉法は日本の老人福祉法と比較して二つの相違点を指摘できる。一つは高齢化率が低い時点で同法を制定したことである。すなわち、制定時、韓国の高齢化率は3.8%であり、一方、日本が老人福祉法を制定したときにそれは6.1%であった。もう一つは、老人福祉法と年金法の先後関係である。日本は旧厚生年金法を1944年に<sup>106)</sup>、老人福祉法を1963年に制定したのに対し、韓国の場合、老人福祉法が1981年、国民年金法施行は1988年である。他の先進諸国も最初に年金制度が作られ、その後、現物サービス提供を主とする老人福祉制度体系が形成されていく<sup>107)</sup>。

106) 1944年旧厚生年金法により、適用対象がそれまでの男子現業労働者に加えて男子事務労働者および女性労働者に拡大されたことから、同法を比較対照法として掲げた。

107) 老齢年金を定めた法律と老人福祉サービス法の制定年をおおまかに見るとそれぞれ、イギリスの場合は1908年（無拠出老齢年金法）、1946年（国民保健サービス法）、ドイツは1889年（老齢・廃失保険法）、1961年（連邦社会扶助法）・1994年（介護保険法）、フランスは1928・1930年（「労働者農業者退職年金に関する法律」）、1970年（病院法改正）・1975年（福祉・医療福祉法）である。いずれも、年金法が老人福祉サービス法に先行している。

まず、高齢化率が低いにもかかわらず老人福祉法を制定した背景には、社会福祉法体系のバランスを考慮して、欠落している老人福祉分野を補充し先進国に匹敵する法体系を整備しようという意図が政府にあったこと、韓国社会が早晩、高齢化社会となることを予想してあらかじめそれに対備しようとしたこと、等がある。また、老人福祉法と年金法の先後関係は、後述するように年金法施行に様々な障害がありそれを克服できなかったことと、それを許容する社会事情が存在したからといえよう。

(2) 第5次経済社会発展計画期 —1982年～1986年—

一連の韓国の経済計画の性質を論じるとき、一般的には第1次および第2次経済開発計画は自立経済確立、第3次および第4次経済開発計画の場合は経済成長優先の開発、そして第5次および第6次経済社会発展計画においては経済開発と社会開発の均衡のとれた発展が、それぞれ主たる目的であるといわれる<sup>108)</sup>。ただし、本稿では、第4次経済開発計画において初めて社会開発への言及がなされたこと、この計画期間中に多くの社会保障関連法が制定されたことを理由として、この時期から社会保障制度の構築・拡充が国策のなかで占める比重が高まってきたと述べた。

しかしながら、やはり本格的に韓国政府が具体的に政策目標を定めて社会保障の実践に取りかかるのは第5次経済社会発展計画以降である。同計画は経済開発と社会開発の均衡ある発展を強調し、社会保障のみならず住宅、教育、上下水道等、いわゆる国民の基本的需要に経済成長による果実の配分を増やすことを描いている。これは第5共和国が民主、正義および福祉国家建設を国家運営の理念と定めたことに呼応している<sup>109)</sup>。

第5次経済社会発展計画が社会保障整備のために具体的に設定した計画目標

108) 「韓国第5次経済社会発展5カ年計画(1982～1986年)概要」『世界週報』62巻41号(1981年)32頁。

109) 姜慶植「『第二の跳躍』を達成 韓国第5次経済社会発展5カ年計画の意義と理念」『世界週報』62巻41号(1981年)30頁。

は、まず、国民福祉年金の施行、医療保険適用対象の拡大、および所得配分政策の改善である<sup>110)</sup>。そして、これに対応する法律制定、改正が行われた。すなわち、1982年生活保護法の全面改正、医療保険法改正および次章で検討する国民年金法の制定・施行、などである。

### (3) 政策比重の転換と社会保障立法の実効性

1980年代、第5共和国体制下、韓国社会は他の先進諸国が社会保障制度の整備、とりわけ公的年金制度や医療保険制度の普遍化を求められた諸要因に直面する。すなわち、高齢人口の増加、核家族化による私的扶養能力の低下、等である。さらに、経済成長から取り残された層の固定化は公的扶助の拡充を必要とした。これにより経済成長第一の政策から、先に述べたように社会保障を含む社会開発を国策の第二の柱と設定するようになった。

しかしながら、この時期の社会保障各法律の内容や施行状況を見ると、それらは必ずしも第5次経済社会発展計画の理念を実践しているとはいえない。むしろ、結局はこの時代においても形式的立法ないしは制限的社会保障立法にとどまったとする評価が妥当であろう。たとえば、まず、生活保護法の場合、1982年全面改正の内容は保護の充実よりは自助自立を被保護者に求めるものとなっている<sup>111)</sup>。また、医療保険は法改正によりその適用対象範囲が相当程度拡大されたが<sup>112)</sup>、中小零細企業の被用者、自営業あるいは農漁村地域の住民らは

110) 대한민국정부・前掲書(注96)。

111) 主たる改正点は就労能力がある者も保護の対象となったこと(生活保護法3条1項5号)、保護の種類に教育保護と自活保護が追加されたことである。後者の自活保護により被保護者は職業訓練、職業斡旋を受けることができるようになった(生活保護法11条)。この改正趣旨は生活に困窮した国民に自活助成を効果的に実施することにより生活保護事業の内実化を図ると説明される。この点について李啓貞「우리나라 生活保護事情의 内容分析과 改善課題」『社会科学論叢』7号(1989年)1~24頁参照。

112) 1982年までの強制被保険者は常時100人以上の従業員のいる事業場被用者であった。これを同年12月21日改正の医療保険法施行令(大統領令10959号)により常時16人以上の従業員が使用される事業場にまで拡大された。

医療保険制度の枠組みに入っていなかった<sup>113)</sup>。さらに、次章で詳細に検討するように1973年に制定された国民福祉年金法はこの間、未施行のままであった。

この理由はおそらく以下の3つが考えられる。一つは朴正熙時代と同じく全斗煥もまた、自身の政権の正統性を誇示し「国民の政府」たる姿勢を国内外に示すため、社会保障を利用したにとどまり、そのため形式的立法でとどまったというものである。すなわち、全斗煥は肅軍クーデター（1979年12月12日）、光州事件（1980年5月）を経て、第11代大統領に就任した<sup>114)</sup>。彼を大統領に選任したのは統一主体国民会議であり<sup>115)</sup>、また二期目は間接選挙により第12代大統領に就任した。つまり、軍事勢力を背景に支配を確立し、それを基盤として、国民の審判を受けることなく執権をとったといえる。加えて全斗煥政権時代は反政府運動が激化するなど混乱した社会情勢であった<sup>116)</sup>。そのため、政府は国民の信任を得るため民主福祉社会の建設を宣言し、その実践として社会保障立法を示したという事情である。

もう一つは、仮に政府が社会保障各法を施行しようとしても財政的制約のために、事実上困難であったという点である。すなわち、国家の財政規模がまだまだ小さいということに加えて<sup>117)</sup>、社会保障を含む社会開発分野への予算配分割合がきわめて少ない状況におかれていたからである。社会開発の整備を目標

113) 従業員5人以上の事業場および農漁村地域住民が強制加入対象となったのは1988年、同じく都市自営業者らについては1989年からである。

114) 大韓民国海外公報館・前掲書（注100）参照。

115) 朴正熙大統領は1972年、維新革命を断行しその後、維新憲法を制定した。同憲法35条を根拠に組織されたのが統一主体国民会議である。統一主体国民会議の代議員は国民の直接選挙で選出され（維新憲法36条1項）、大統領が同会議の議長とされた（同法36条2項）。この機関の主たる権限は大統領選出（同法39条）と国会議員の3分の1を選挙することである。ただし、この国会議員の候補者は大統領が一括して推薦し、その一括推薦に対し賛成、反対を投票することになっている（同法40条1項、2項）。

116) 光州事件をはじめとし釜山アメリカンセンター放火事件、李哲熙・張玲子手形詐欺事件、大韓航空機墜落事件、ランゲン事件、等。

117) 経済開発計画期間中の一人あたり国民総生産を日本と比較すると下記のとおりである。1983年を除く各年度は経済計画の最終年度を示す。単位はドル。

とした第4次経済開発計画（1977年～1981年）および第5次経済社会発展計画期間（1982年～1986年）の歳出比率をみるとそれぞれ経済開発に22.4%, 18.2%, これに対し社会保障へは2.5%, 2.7%である<sup>118)</sup>。さらに、韓国においてこの予算配分において考慮すべき重要事項は軍事費である。

朝鮮半島は解放後、南北に分断され、1950年の6.25戦争を経て、現在は休戦状態である。その結果、有事に備えた軍隊の存在が韓国社会では大きく、国家予算に占める軍事費の割合も多い。1983年までは歳出の30%以上が国防費である<sup>119)</sup>。ただし、1990年には24.2%, 2000年は16.3%と減少傾向にある<sup>120)</sup>。また、防衛費・軍事費対GDP比を日本と比べてみると<sup>121)</sup>、1980年代、日本は0.9%～1%であるのに対し、韓国は1981年の6.0%を最高に1989年は4.4%まで縮小しているとはいえ、日本の4倍以上である。このように国家財政に占める軍事費負担が大きいのであれば、これ以外の歳出項目に影響が及ぶのは当然であろう。さらに、第5次計画において社会開発に重点を置くとしても、そこには社会保障の拡充のみならず住宅供給、教育、上下水道等の整備も含まれている。このため、政策比重が変化し社会保障を充実しようとする政策意思が存在したとしても、各政策ごとの財源配分等を考慮した結果は社会保障にとって厳しいものとなった。

形式的立法にとどまった三つめの理由として、韓国社会における社会保障の

	1966	1971	1976	1981	1983	1986
韓国	613	941	1,367	1,669	1,968	2,344
日本	1,056	2,452	4,976	9,898	9,905	16,184

韓国の統計数値のうち1966年、1971年、1976年、1981年、1986年は대한민국정부 『제 6차 경제社会發展 5 個年計画 1987～1991』(1986年)より、韓国の1983年数値および日本の各数値については日本銀行調査統計局『日本経済を中心とする国際比較統計』の該当年度誌をを参照。

118) 海外経済協力基金調査開発部調査第2課『『韓国第5次経済社会發展5カ年計画』の概要(途上国経済の断面)』『基金調査季報』39号(1981年)39頁。

119) 조용래=강한구=박주현 「2000년도 국방비 관련 정책과제 연구용역 보고서: 국방운영의 현실화 대책」(국방부검찰단, 2001年)3～9頁。

120) 조용래=강한구=박주통계청현・前掲書6頁。

121) 韓国国防公式ホームページ <http://www.mnd.go.kr>

代替システムの存在がある。このシステムの存在を政府は暗黙の前提とし、国家責任をそれに転嫁したということである。

その代替システムとしてはおおよそ以下の諸点が考えられる。まず、第一は農村社会である。1980年代は第一次産業従事者がまだ全体の3割程度を占めていた<sup>122)</sup>。農業中心社会は都市の被用者社会よりは生活基盤が堅実であり、基本的な生活要求を地域社会で充足することが可能であったと推察される<sup>123)</sup>。

第二のシステムは私的扶養である。農村社会の存続がこれに寄与し、また、少子高齢現象が発現していない段階では私的扶養が機能していたことは明らかであろう。また、韓国社会に伝統的に存在する儒教文化が私的扶養を規範化するのに重要な役割を担ったと一般的に言われている<sup>124)</sup>。

第三は個人レベルでの資産調達・形成システムである。ひとつは「契」と呼

122) 『한국의 사회지표』(통계청, 2003年) 181頁。1980年の農林漁業従事者は全体の34%, 30%を割るのは1983年29.7%からである。ただし、この構成比は急速に下がり、第5次経済社会発展計画の最終年度1986年には23.6%となる。

123) 周知の通り、解放以後、農村・地方社会が経済成長から取り残され、都市との経済格差、第一次産業従事者と被用者階層との所得格差、農産物低価格政策による農業経済の悪化、それに伴う貧農化、離農化が深刻な社会問題である。これを解決しようと朴正熙大統領はセマウル運動をはじめとする農村改革に着手する。しかし、このような状況を考慮に入れても、この時期にはまだ都市被用者よりは経済基盤が安定した状態にあったと推測される。セマウル運動については大韓民国大統領秘書室『セマウル. 1976年』(大韓民国, 1976年), 同『セマウル. 1977年』(同, 1977年), 同『セマウル. 1978年』(同, 1978年), 紙谷康介編著『セマウル運動: 韓国第2跳躍と新しい国づくり運動』(近畿大学出版部, 1982年), 谷浦孝雄「韓国における農村政策の展開-1970年代のセマウル運動を中心に-」『アジア経済』21巻10号(1980年) 4~21頁, 松本武祝「1970年代韓国農村におけるセマウル運動の展開」『商経論叢』28巻4号(1993年) 126~172頁等がある。

124) 許棟翰・角田由佳・前掲論文(注50) 101~134頁はこれを指摘し、この見解を肯定するのが、Jones, C. "The Pacific Challenge: Confusion Welfare State." C. Jones. (eds) *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. (Loutledge, 1993) 204-205頁, 배준호 「국민연금 導入延期政策(1974年)의 經濟的 評價-經濟的 効率과 世代間再分配의 相反」 『사회보장연구』(1994年) 103頁である。他方で、儒教文化が家族扶養を必ずしも規範化しないとする立場に 조영훈 「유교주의, 보수주의, 혹은 자유주의? 한국의 복지유형 검토」 김연명 편 『한국 복지국가 성격 논쟁』(인간과복지, 2002年) 248~271頁がある。また、儒教と福祉国家一般に関する文献として 한국정신문화연구원 편 『유교와 복지』(백산서당, 2002年), さらに東アジアと儒教の関係についてジュリアーノ・ボノーリ=新川敏光「序章 西

ばれる地域共同体内での資金調達システムである<sup>125)</sup>。これは無尽あるいは頼母子講という呼び名で我が国にも古くから存在する。しかし、現在、日本においてはこの仕組みはほとんど見られなくなった。他方、韓国社会においては今日においてもなお、契が個人レベルで日常生活の資金調達手段として活用されている<sup>126)</sup>。契は相互扶助の一形態ともいえよう。加えて、定期的に契を通して資金を融通しあうシステムが機能する地域社会では、日常的にも助け合う土壌が形成されやすく、また、各人が被る生活事故は公的機関に援助を要請しなくても地域レベルである程度の解決が可能であったといえよう。そして、政府はこのシステムの存在や機能に少なからず依拠し、生活保障に関する法の実効性不足を補完させてきたといえる<sup>127)</sup>。

最後に政府が社会保障制度の代替機能としたものに民間団体や宗教団体による慈善活動がある。韓国社会では民間団体や宗教団体によるボランティア活動あるいは募金活動は古くから活発であり<sup>128)</sup>、この傾向は今日においても強く<sup>129)</sup>、我が国とは異なる様相を示す<sup>130)</sup>。このように民間組織が自発的に行う

---

ヨーロッパ、北米、東アジアにおける高齢化と年金改革の論理」ジュリアーノ・ボノーリ＝新川敏光編著新川敏光監訳『年金改革の比較政治学 経済依存性と避難回避』（ミネルヴァ書房、2004年）17～20頁がある。

125) 「契」は定期的に構成員が集まり掛け金を出し合い、その集められた金銭はそれを順番に、あるいは必要とする者、くじ引き等でおとした者に支給される。

126) 契については伊藤亜人「韓国村落社会における契－全羅南道珍島農村の事例－」『東洋文化研究所紀要』71号（1977年）167～230頁、崔在律「韓国の契について」『アジア・アフリカ文化研究所年報』23号（1988年）181～190頁、武田祐佳「韓国の都市における『伝統的』相互扶助組織の内部構造－ソウル市の契の事例から－」『ソシオロジ』45号（2000年）87～102頁参照。

127) ただし、法規制が及ばないのはあくまで個人が営利を目的としないで行う範囲である。朴正熙大統領は事業者間で行われる契、つまり通常の意味での私債が高利により経済に混乱をきたしているとして、私債整理を目的として1972年「經濟의 安定과 成長에 관한 緊急命令」（1972年8月2日대통령 긴급명령第15号）を發した。

128) 拙稿・前掲論文（注19）149～151頁参照。

129) たとえば韓国の放送局の一つ、KBSが主催する視聴者参加型募金番組（사랑의 리퀘스트）に寄せられた募金は2004年度、約403億ウォン（日本円約40億円）である（KBS公式ホームページ <http://www.kbs.co.kr>）。

130) 我が国の最大の募金組織、赤い羽根募金が集める募金額は年間約233億円である。これは一般募金と歳末助け合いを合算した額である（赤い羽根公式ホームページ

相互扶助活動は韓国社会に深く取り込まれ、不可欠の存在として機能している。

したがって、韓国においては国家が形式的には法律を制定し近代国家にふさわしい社会保障法体系を構築しながら、国民に対する実際の生活保障においては相当部分を代替的システムが担ってきたと評価できる。公私の役割分担につきどちらの比重が大きい方が望ましいかは価値判断の問題であり、結局は社会構成員の選好による。しかし、社会保障制度はそのシステムの原理として何より普遍性、公平性および確実性が求められる。そして、これらの諸原理を私的な相互扶助に常に期待することは困難であるといわざるを得ない。1988年の民主化宣言以降は、このことを認識した政策担当者らにより、社会保障制度の普遍化と公平性が追求されていくことになる。

## 第2章 公的年金制度の創設

朴正熙政権・第3次経済開発計画期間中の1973年12月に、一般国民を対象とする国民福祉年金法が制定された。それまでに公務員年金法（1960年1月1日制定・同日施行）、軍人年金法（1963年1月28日制定・同年1月1日施行）など特殊職域年金はすでに施行されていたので、国民福祉年金法の施行により、ついに韓国においても国民皆年金の達成がなされるかと思われた。しかしながら、経済的、政治的諸事情により施行が数次にわたり延期され、結局同法は施行されないまま終わった。全斗煥政権・第5次経済社会発展計画期間中の1986年になり、同法を全面改正した国民年金法が制定されようやく、普遍的な公的年金保険法が成立した<sup>131)</sup>。なお、同法は1988年から施行されたところ、老齢年金受給権の発生要件が保険料拠出20年以上であるため、2005年現在、受給要

---

<http://hanett.akaihane.or.jp/sys/frame.asp>)。韓国の上記放送局が集める募金額はこの6分の1である。しかし、人口数、あるいはKBSの当該番組が1週間に1度の放映であること、国民所得等を考慮すると単純な絶対額ではその多寡を比較できない。

131) 国民年金法の詳細な概要については次節で検討する。

件を満たした受給権者、いわゆる完全老齢年金受給者はまだ現れていない。

ところで、今日、韓国年金制度は完全老齢年金受給者が現れていない段階ですでに、わが国や他の先進諸国同様、さまざまな問題に直面している。ひとつは、どの国にも共通の課題である少子高齢社会現象の出現である<sup>132)</sup>。他方、韓国に特徴的な問題として年金加入対象者の段階的拡大の過程で生じた不均衡がある。急速な経済成長は都市と農漁村地域、大企業と中小零細企業との間に深刻な経済格差を生じさせ、これを政府は対象拡大過程において配慮した。しかし、後年、それが個々人の受給権保障における不平等をもたらし更なる格差を招来することになった。また、韓国国民年金法の制度構造はわが国と異なり、保険者が一元化されている。つまり、被用者も自営業者らも同じ制度の中に取り込まれている。これは制度間格差が生じないという長所をもつ一方、自営業者の所得捕捉の困難さが制度の公平性を損なうという短所をかかえている。そのため、施行以来今日に至るまで、所得捕捉は政策担当者の課題として議論され続けている。なお、この問題は、近年、年金一元化が議論されるわが国において参考となるところであろう。

わが国における韓国年金法研究はここ数年来、活発に取り組まれている<sup>133)</sup>。

---

132) 韓国は2000年に65歳以上人口の全人口にしめる割合が7.2%と7%を超え、2019年には14.4%になると推定されている。7%から14%に増加するのにわが国は25年要し、先進國中最も速いといわれてきたが、韓国はこれを追いつくことになる。また、合計特殊出生率は2002年現在、1.17である。なお、日本の場合、2003年現在1.29である。(出典 日本は国立社会保障・人口問題研究所『社会保障統計年報 平成16年度版』(法研、2005年)、韓国は『한국의 사회지표』(통계청、2003年)頁)。

133) 井上久子「韓国における年金制度について」『追手門経済論集』21巻2号(1986年)177~207頁、井上久子「韓国社会保障制度素描」『追手門経済論集』25巻1号(1990年)76~86頁、金早雪「韓国における社会保障政策の展開と現状」『大原社会問題研究所雑誌』399号(1992年)15~31頁、羅仁淑「韓国における皆年金化に伴う問題点」『日本年金学会誌』19号(1999年)36~43頁、裴光雄「韓国の社会保障制度－医療保険制度と年金保険制度を中心に－」『東アジア研究』27号(2000年)40~45頁、裴光雄「韓国における国民年金制度改革の特徴と問題点－1998年国民年金法改正をめぐって－」『東アジア研究』31号(2001年)3~14頁、金領佑「韓国における公的年金制度の動向」『海外社会保障研究』137号(86~94頁)、許棟翰・角田由佳・前掲論文(注49)111~117頁、林成蔚「第2章 台湾と韓国における社会保障制度

これらの先行研究は現行制度について紹介するものが大半であり、欧米諸国の年金法制研究が多角的視点から取り組まれ、かつ深化しているのに比べると、韓国年金法研究の蓄積は必ずしも十分とはいえない状態にある。そこで、本稿は韓国所得保障の特徴とその性質を探求することを目的に、まず本章において年金制度の立法過程を検討するものである。具体的には、まず、韓国最初の年金立法である国民福祉年金法の立法過程について検討する。同法は結局は死文化したとはいえ、後の国民年金法の土台となっている。基本的な制度構想や構造は大きく変更されていないために、まずは国民福祉年金法について検討しなければならない。次いで現行法たる国民年金法の立法過程とその特徴や性質を論ずる。

## 第1節 国民福祉年金法の成立

### 1 社会的背景

1970年代に入り、保健社会部と韓国開発研究院（Korea Development Institute, 以下 KDI）が主体となり<sup>134)</sup>、年金立法への動きが胎動する。

政府が年金制度創設の時機が到来したと考えたのは、以下のような経済的・社会的事情がある。まず、第一に先述の通り、経済計画の遂行の結果である経済成長がもたらした社会問題である。諸外国同様に、産業化により韓国社会にも大量の労働者層の形成、都市化、核家族化等の現象が現れた。特徴的なことは、その速度が経済成長と同じくきわめて早いという点である。そして、このような社会現象が貧困、私的扶養能力の低下をもたらすという帰結も速い速度

---

改革の政治過程－公的年金制度を事例として－」大沢真理編『アジア諸国の福祉戦略』（ミネルヴァ書房、2004年）67～129頁、全光錫「第11章 韓国の社会保障」尹龍澤＝姜京根編『現代の韓国法－その理論と動態－』（有信堂、2004年）225～229頁、金淵明・金教誠「第9章 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・ボノーリ編著新川敏光監訳・前掲書（注116）253～279頁、等がある。

134) 韓国開発研究院は第2次経済開発五カ年計画策定時の1966年にその設立が構想された。1970年12月韓国開発研究院法が制定され（法律第2247号）、翌年3月、同研究院が設立された。

で韓国社会に現れる。加えて経済開発の重点が輸出産業や重化学工業の養成・発展に偏重しておかれたため、国全体、換言すれば社会の構成員すべてに均衡のとれた経済成長が達成されなかった。この不均衡な経済成長のうち、年金制度創設との関係が強い領域は農村地域に残された高齢者の貧困問題である。そもそも、これが年金制度検討の契機となったといわれる<sup>135)</sup>。

さらに、1970年代の中高年層は、日本の植民統治、農地改革および朝鮮戦争を経ているため、平時では可能な資産形成、具体的には貯蓄や<sup>136)</sup>不動産取得が十分ではない世代である<sup>137)</sup>。彼らが高齢期を迎える近い将来、高齢者所得保障の必要性は農村地域だけではなく、都市へも拡散すると予想したと考えられる。

第三に、外国からの経済支援のあり方が変化しそれに対応することが要求されたことがある。まず、外国からの経済支援には2種類、一つは先に述べた外援<sup>138)</sup>、もう一つは外国資本、いわゆる外資がある。前者は解放、朝鮮戦争と続いたなかで困窮する韓国国民を人道的に救済する救済事業である。人道的な見地から行う救済事業であるため当然無償であった。そして、これは社会経済

135) 国民年金管理公団・前掲書(注48) 59頁。

136) 第1次(1966年)および第2次経済開発計画(1971年)終了時の韓国国内貯蓄率はそれぞれ11.8%、14.6%である(대한민국정부『제6차 경제社会发展5年計画 1987~1991』(1986年)付表)、これに対し、1965年から1973年にかけて日本の平均国内平均貯蓄率は35.4%である(通商産業省編『昭和59年版 通商白書』(大蔵省印刷局、1983年) 328頁)。

137) なお、居住確保は国民生活維持のための基本的条件であるため、国民に対する生活保障的政策項目にもかかわらず第1次経済開発計画当初から計画目標に設定されている。第1次および第2次経済開発計画で、生活保障的要素を含む社会開発部門のうち具体的に言及されているのはこの住宅供給のみである。たとえば、第1次経済開発計画においては「財源の可能な範囲内で住宅の量的増加に努力し、基準年度の住宅不足を率24%を目標年度には22%に低下させる。その他の部門については、特に緊急を要する義務および技術教育、保険および社会事業と上下水道および観光事業は余力のある範囲内で重点を置く(傍点筆者)」とある。なお、計画された住宅供給量は第1次経済開発計画期間中は390万戸、第2次経済開発計画は83万3千戸である。これらから政府も国民の住宅問題を強く認識していたといえる。

138) 注(68) 参照。

が安定するにつれ規模が縮小していく<sup>139)</sup>。そのため韓国政府は外援事業に頼らない自立的な国民生活保障制度を段階的に整備するため年金制度形成に着手した、とも解することができる。

しかし、この外援事業の変化よりも年金立法へより大きな影響を及ぼしたのが外資導入政策であると思われる。まず、朴正熙大統領は経済成長に必要な資金を1960年代当時に国内で調達することが明らかに困難であるため、それを外資に求めた<sup>140)</sup>。そして、外資導入を促進するために1966年に外資導入法を制定し、税制や用地取得について外資企業へ多くの特恵を法律上規定した<sup>141)</sup>。さらに、当時頻発していた労働運動により外資企業が参入を躊躇しないよう、これを規制する法律も制定した<sup>142)</sup>。ところで、これらの外資は多くは借款形式であり後日、返済しなければならない<sup>143)</sup>。そこで政府はこの返済充当財源を形成するために、あるいは返済により減少する国庫を補完するために年金制度を作ったといえよう。

さらに、年金制度創設の背景には経済開発資金を外資にのみ依存するのではなく国内調達部分を増加させる、すなわち自立経済化を指向する政権の意図の存在が指摘される。つまり年金財源による財政投融资を通し経済成長を達成させようという意図である。これは年金財源を戦費に調達しようとする政策意思

---

139) 具滋憲・前掲書(注23)209頁によれば1967年は前年比70%に減少している。もっとも援助額減少は、同書によれば韓国政府が外援団体に韓国からの撤退を求めた結果であるという。

140) 日本も1965年に締結された日韓基本条約により財政借款2億ドルを10年間にわたり提供することになった。以後、日本からの外資導入が促進され、1972年にはアメリカ合衆国とほぼ同じ程度までに達している。協和銀行調査部「調査月報」35号(1974年)15頁。

141) 外資導入法は1997年に「外国人投資および外資導入に関する法律」と名称を変更し、翌1998年9月これを廃止し、代わって「外国人投資促進法」を制定し現在に至っている。

142) 「外国人投資企業の労働組合 및 労働爭議調整에 관한 臨時特例法」(1970年1月1日制定・1986年5月9日廃止)。

143) 外資導入状況については東京銀行「東京銀行月報」18巻2号(1966年)67~73ページ、関丙彩「韓国の貿易・外資政策と産業構造の変容」『アジア経済』12巻9号(1971年)17~43頁。

と類似する<sup>144)</sup>。この政府の意図は後述するように国会や公聴会等、立法過程で強い批判を受けることになる。

以上の事情のほかに年金制度創設を促す要因としては以下の諸点が考えられる。すなわち、先行社会保険制度の実績、すなわち公務員年金、軍人年金および産業災害補償保険等の各制度の施行、定着をみて、政府が一般国民を対象とする普遍的な年金制度の必要性を認識したこと、加えてこれら各年金制度の10年間にわたる運営を通して新たな年金制度施行が可能と考えたことなどがあげられる。

## 2 年金制度研究

年金立法の中心となったのは保健社会部と KDI である。この二つの機関は年金制度の意義や機能、等について異なる見解をもち以後の立法作業においてしばしば対立するようになる。

まず、保健社会部は傘下の社会保障審議会研究室に年金保険に関する研究を委託し、保健社会部の年金に対する構想などを公表する<sup>145)</sup>。さらに、保健社会部は1971年6月、勤労者の所得保障政策として養老保険制度導入を視野に入れた基礎調査を上記研究室へ委託し、この調査結果は「我が国年金保険制度樹立のための研究」として公表された<sup>146)</sup>。これらの調査・研究を基に1972年10月には「国民年金制度導入のための長期計画 1973年-1983年」を完成させた<sup>147)</sup>。

---

144) わが国においても戦前、労働者年金保険法を制定する際、その立法目的の一つに戦費調達があったことがいわれている(花澤武夫『労働者年金保険法解説』(健康保険医報社、1942年)4頁)。なお同法の立法趣旨について横山和彦=田多英範編著・前掲書57~63頁、村上貴美子『戦後所得保障制度の検証』(勁草書房、2000年)51~73頁。

145) 보건복지부「기본구상 및 장기계획」『사회개발』제 1~3집 (1968年, 1970年, 1973年)

146) 민재성「우리나라 연금보험제도 수립을 위한 연구」(서울대학교 석사논문, 1973年)。

147) 국민年金管理公団・前掲書(注48)59頁。

一方、KDIは1972年11月、研究報告書を作成し、これは後に「社会保障年金制度のための法案（暫定）」となる対外秘資料でなった<sup>148)</sup>。そして、これが韓国年金制度導入の青信号となった評されるほどの影響力を持つ。そもそも、KDIは経済開発五カ年計画や経済政策の策定等、経済成長達成のための研究機関として設立された。そのKDIが年金制度創設に関与するのは、先に述べた諸々の社会問題が経済成長を阻害する要因となることを早くから認識していたからであるとされる<sup>149)</sup>。それゆえ、KDIの年金制度研究はそれが経済成長に及ぼす影響・効果という視点に基づいて行われた。したがって、KDIの年金制度の基本構想は年金による経済発展への寄与であった。このため、KDIの年金構想は、年金制度を「消費性福祉制度」<sup>150)</sup>と考え社会保障制度拡充に消極的な政府に対し、保健福祉部よりも説得的な内容を有していた。すなわち、上記資料をKDI側は朴正熙大統領に説明する際に強調したことは、年金財源を経済開発のための投資財源へ転用し活用できるということであった<sup>151)</sup>。1970年に入り、これまでの軽工業中心・輸入代替型産業から重化学工業中心・輸出主導型へ産業構造を転換しようとしていた政権にとって、年金保険料収入は魅力的な資金源とうつつたことは容易に推察される。それゆえ、朴正熙大統領は年金立法を決意するに至る。

### 3 国民福祉年金の立法過程

#### (1) 国民福祉年金法案作成

朴正熙大統領は年金制度が経済成長を阻害するのではなく、むしろ国家財源形成に有用であることを認識し、具体的な立法作業を指示する。これをうけて、

148) 国民年金管理公団・前掲書（注48）64頁。

149) 国民年金管理公団・前掲書（注48）60頁。このほかに、KDIの初代院長キムマングェ自身が公的年金制度の重要性を認識していたこと、創設メンバーのひとりであるパクチョンギKDI財政制作室長が、アメリカ留学中、アメリカ社会保障研究を専攻していたことなどが指摘されている。

150) 国民年金管理公団・前掲書（注48）63頁。

151) 国民年金管理公団・前掲書（注48）64頁。

保健社会部は1973年1月、「国民福祉年金（案）」を大統領年度巡視時に大統領に報告し、1974年からの施行を指示される<sup>152)</sup>。この「国民福祉年金（案）」が想定した制度の概要は以下の通りである<sup>153)</sup>。

すなわち、年金加入対象者を公務員、軍人を除く20歳以上60歳以下の国民で、一定規模以上事業場勤労者からとし、徐々に対象を拡大し、最終的に自営業者まで拡大する。年金保険料は被用者の場合、月収の4～6%を労使折半で負担し、自営業者の場合は定額負担とした。年金給付には退職年金・同一時金、障害年金・同一時金および遺族年金がある。当時の案によると、適用対象加入者はまず、従業員千人以上の事業場から始まり（1974年）、2年後ごとに500人、30人、と拡大し自営業者は1980年に適用対象となる予定であった。

1973年1月31日、年金法の草案作成のために実務作業班が結成され<sup>154)</sup>、最初の作業として年金法の基本要綱作成が始められた。この基本要綱は保健社会部とKDIがそれぞれ案を作成し、その二案を折衷したものとすると決められた。同年2月には、二つの基本要綱案が実務委員会に提出され、そこで保健社会部とKDIの対立点が明らかになった。その対立部分は年金制度の骨格部分とも言え、年金立法過程はこの部分の調整、妥協のために費やされることになる。その対立点は年金保険料の水準、保険料徴収方法、年金受給要件、給付水準、自営業者への適用拡大方法および管理機構であった<sup>155)</sup>。

注目すべき点はKDIの基本要綱案に示された年金導入目的である<sup>156)</sup>。ここでは、二つの目的が掲げられている。ひとつは、「老齢、障害、および死亡による生活の不安と脅威に対処することにより、勤労者をしてより安定した経済活動に参加することを保障する社会を形成する」こと、もう一つは「年金制度を通して蓄積された基金を生産的な投資に投入することにより1970年代には

152) 国民年金管理公団・前掲書（注48）65頁。

153) 国民年金管理公団・前掲書（注48）65頁。

154) 作業班は経済企画院，財務部，保健社会部，総務諸，労働庁，KDI，社会保障審議委員会から派遣された担当者で構成されることになった。

155) 国民年金管理公団・前掲書（注48）68頁。

156) 国民年金管理公団・前掲書（注48）67頁。

経済成長と雇用拡大に寄与し、1980年代には所得再配分機能を通して社会階層間の所得格差および国民生活水準の不均衡を予防する役割を果たす」ことである。これが大統領に年金立法を決意させるきっかけとなったといえる。

実務委員会は二案を折衷、調整し、1973年5月18日、関係長官会議において第一次統合基本要綱として報告した。そして、この関係長官会議において保健社会部とKDIの意見対立部分について再度検討された。この検討作業に際し、韓国と社会、経済および文化的に類似点が多い国の立法を研究し参考とすることが決められた。その国とは、日本およびフィリピン、シンガポールおよび香港等のアジア各国である。これらの調査研究をまとめ修正基本要綱案を作成し、次に広く世論を聞くことを目的として公聴会が各界に向けて開かれた<sup>157)</sup>。

まず、1973年6月21日に学会<sup>158)</sup>、同年6月22日、被用者代表、同年6月29日に経済科学審議会、同年6月30日に社会保障審議委員会、そして最後に同年7月9日、共和党と政府合同政策委員会に向けて行われた。

公聴会での議論は年金立法過程において保健社会部よりはむしろ経済開発計画を所轄するKDIや経済企画院の影響を強く受けていることに対する憂慮が多く出され、今回の立法趣旨そのものが問われる場面が多い。すなわち、年金法の立法趣旨が国民の福祉の向上ではなく財政資金調達にあるのではないかという疑問である。学会、社会保障審議委員会および被用者団体との公聴会ではこの疑問が強く呈された。

この公聴会で興味深いことは当時の韓国社会を反映する議論が多くなされ、その議論を通して当時の韓国国民の意識をうかがうことが可能であるという点である。まず、学会を対象とした公聴会では、公的年金制度創設に先んじて教育、住宅および医療に関する問題が山積している、総合的な社会開発を念頭に置いているのか、という意見が出されている。高齢者の所得保障が中心である年金制度の重要性が、まだ実感できない時点では目前にある社会問題が先決事

157) 国民年金管理公団・前掲書(注48)76~80頁。

158) 参加者は高麗大学経済学部、中央大学社会政策学部、ソウル大学法学部、同社会学および同行政学部の各教授5名である。

項であるという主張は当然といえよう。

被用者代表との公聴会では、年金立法の制度構造について疑義が出されている。すなわち、第一次統合基本要綱は国民福祉年金について保険者が単一の年金保険、すなわち保険者一元化制度を採用している<sup>159)</sup>。しかし、彼らは被用者と自営業者らを同一の枠組みの中で年金制度を運営することは不公平な結果を招来すると危惧し、両者を分割した年金制度創設を主張する。これは、周知のとおり、自営業者の所得が正確に捕捉できないことに由来する。

比較的、第一次統合基本要綱に好意的な経済科学審議会は年金制度施行がもたらす使用者側の負担増を懸念している。これは後述するように<sup>160)</sup>、すでに韓国勤労基準法が退職金支払いを使用者の法的義務と規定しているからである。同審議会は年金立法により退職金と年金の双方に使用者が抛出負担を負うのは加重であるとし、両者の調整が必要であると指摘する<sup>161)</sup>。また、興味深いのは、韓国国民は生命保険等、保険自体に対する不信感が強いいため、年金保険制度が国民の支持を得られるかにつき憂慮を示す。また、同じく本要綱に肯定的な共和党・政府合同政策委員会との公聴会においては、政府与党側の年金制度に対する姿勢が明確に現れる。つまり、ここでは年金制度が経済成長、輸出事業、物価定等に与える影響に関する質疑が多く、また、1973年の時点で2010年には年金財源の減少が始まることを指摘して、政府の財政負担につき懸念を示す。このことから年金制度よりも公的扶助に多くの財源配分するように政策を変更するべきであるとの主張が出されている。これは公的扶助の性質上、財源の配分割当を政府の裁量によって相当程度、自由に決定できると考えたからであろう。

---

159) 近年、我が国でも年金一元化が議論されている。韓国年金制度は当初からこの方式を採用しているという点で我が国が示唆を得るところは大きい。この点については次稿の課題としたい。

160) 注(186)参照。

161) この問題について金潤煥=金洛「労働者年金 保険制度研究」『노동문제집』3号(1972年)55~100頁、延河清「国民福祉年金制度와 所得再配分」『사회보장연구』1号(1985年)25~60頁、閔載成「退職金年金制度」『사회보장연구』1号(1985年)61~81頁、等がある。

1973年9月20日、公聴会での議論をふまえて、保健社会部が基本要綱を作成した<sup>162)</sup>。そこでは、まず、1. 基本方向として、年金制度が第一に老齢、廃失および死亡に備えること、第二に投資財源を確保し、これを生産活動に運用することにより経済開発を促進し雇用機会を拡大すると同時に、福祉施設を拡充することが述べられている。つぎに、2. 費用負担につき、①労使折半で所得の4%ずつ拠出、国庫負担は行政事務費のみとするが、月収7000ウォン未満の低賃金所得者の場合には全額使用者が負担することとした。また、この時点で自営業者の保険料はその所得捕捉が困難であるとして定額負担とされた。そして保険料徴収は国税庁の管轄とされた。

さらに、3. 保険給付の種類を老齢、障害および遺族年金の3種とし、老齢年金の受給資格発生要件は20年以上の拠出した者が60歳に達したときとした。年金水準は最終3年間の平均賃金の40%とし、その上限を70%とした。障害年金および遺族年金の発生要件は、事故発生3ヶ月前までに、拠出期間が3年以上あることとされた。

このような年金制度の施行により得られる4. 政策効果として①社会保障制度の基盤確立、②平均賃金水準以下の低所得者に対する基本生活保障、③国民連帯意識の高揚および④年金財源を経済開発、とりわけ社会福祉施設の拡充に適用することを掲げている。

しかし、この基本要綱へはマスコミをはじめとする世論から多くの批判を受ける<sup>163)</sup>。代表的な意見は年金制度は重化学工業のための内資調達手段にすぎない、給付に国庫負担がないのは国家の責任回避、低賃金構造の韓国企業においては使用者負担の増加は結局最終的には被用者に転嫁される<sup>164)</sup>、等である。また、きわめて現実的な批判として、老齢年金受給開始年齢を60歳と定めるところ、当時の韓国人平均寿命が男性63歳、女性67歳であることを勘案すると、20年以上にわたって積み立てた元利金をすべて回収する可能が小さい、という

162) 国民年金管理公団・前掲書（注48）80頁。

163) 国民年金管理公団・前掲書（注48）82頁。

164) 注（170）参照。

主張がある<sup>165)</sup>。このような批判を受けて、政府は基本要綱再調整実務作業班を構成し、同年10月30日、最終基本要綱を完成させ大統領へ報告した。そこでの主たる改正部分は使用者負担を4%、被用者負担を3%に変更、賃金が8000ウォン以下の者は強制適用対象から除外、月収8000ウォン～15000ウォンの被用者については労使各2%の負担、障害年金および遺族年金の受給要件を拠出期間3年から1年へと緩和したことなどである。

上記最終基本要綱を土台として同日、政府は国民福祉年金法案および国民福祉年金特別会計法案を最終的に確定し、これらの法案は同年11月11日、国務会議で了承された。同月17日、国会に建議され、同月20日、保健社会委員会に回付された。法案の骨子は概要以下のとおりである。

1. 加入対象 国内に居住する18歳以上60歳未満の国民とし一定の事業所の勤労者と大統領令により定める事業所使用者を第1種加入者とし、第1種加入者以外の者を第2種加入者とする(法案6条, 7条)。
2. 適用区分 第1種加入者は報酬月額1万5000ウォンを超過する者を大統領令が定めるところにより当然適用とし、報酬月額1万5000ウォン以下の被用者および第2種加入者は任意適用を原則とする。(同7～9条)。
3. 年金給付の種類 老齢、障害および遺族年金の3種とし、脱退者に対しては返還一時金を支給するようにする。

(1) 老齢年金 全額老齢年金、減額老齢年金、在職老齢者年金および老齢年金特例とする(同37条, 38条, 附則3条)。

- ・全額老齢年金は20年以上加入した者が60歳に達したときに支給される。
- ・減額老齢年金は10年以上20年未満加入した者が60歳に達したときに支給される。
- ・在職者老齢年金は原則加入期間が20年以上である60歳以上の者で加入者資格を有する間、支給される。

165) 중안일보 (1973年9月21日)。

- ・老齡年金特例は本法施行当時40歳以上55歳未満の物が5年以上加入した場合、その年齢に応じて支給される。
- (2) 障害年金 加入期間1年以上の者が障害を負った場合、障害等級に応じて年金を支給する(同42, 43条)
- (3) 遺族年金 加入期間1年以上の者が死亡した場合、その遺族に支給される(同47~49条)。
- (4) 返還一時金 加入期間10年未満の者が60歳に達した場合支給され、女子の場合、加入期間、年齢に関わらず退職1年経過後、本人の希望により自己負担の元利金を返還するようにする(同56条)。

#### 4. 財 源

- (1) 第1種加入者 拠出率は7% (使用者4%, 被用者3%) とする(同66, 67条)。
  - (2) 第2種加入者 月900ウォン以上の定額とする(同66条)。
5. 年金額(第1種加入者) 老齡年金水準は20年加入者の場合、最終賃金の40%以上を維持するように設定し、低所得者の場合は70%, 高所得者の場合は30%の水準とする。具体的年金額は基本年金額と加給年金額を合計したものとし、基本年金額とは均等部分と報酬比例部分から構成され、所得再配分の効果を高めるようにする(同26, 27, 38, 43, 49条)。

・均等部分 = 平均報酬月額  $\times$  1%  $\times$  240

・報酬比例部分 加入期間20年の場合、平均標準報酬月額の1%  $\times$  加入月数<sup>166)</sup>

・加給年金 配偶者一定額 + 家族数  $\times$  一定額

なお、平均報酬月額とは加入者全員の報酬平均をいい、平均標準報酬月額とは加入者個人の最終3年間の標準報酬平均をいう。

#### 6. 事業の管掌

国民福祉年金事業は保健社会部長官が管掌し、保険料徴収事務とこれに

166) 加入期間20年 +  $a$  のときは、(平均標準報酬月数の1%  $\times$  加入月数)  $\times$  (1 + 4 / 100  $\times$   $a$ ) となる。

関連する権限の全部または一部を国税庁長に委託できるようにする（同2条，110条）。

7. 免税・異議申請 年金給付額には公課諸税を全額免除し，また，年金給付と保険料等に対する異議申請制度を設置する（同36条，75～99条）。

法案が最終基本要綱と大きく異なるのは適用対象者の範囲である。最終基本要綱では月収8000ウォンの被用者から強制適用対象に含まれたいたにもかかわらず，法案は月収15000ウォン以下の被用者については任意加入と変更した。この点は以下に述べる法案審議過程で争点となる。

## (2) 法案審議

保健社会委員会は<sup>167)</sup>，国民福祉年金法案の審議を同年11月21日に始め，同22日，24日，同26日および27日の5回開催した。同委員会の初回は保健社会部長官による法案提案説明である<sup>168)</sup>。イギョンホ保健社会部長官は，法案提出趣旨として，1. 第1次，2次および3次経済開発計画により国民総生産，国民所得が増加する一方，産業間，地域間の所得格差が顕在化しかつ顕著となったこと，2. 家族間の扶養意識が変化したこと，3. 所得配分の合理化と老後生活保障問題が国民の重大関心事となり，年金制度導入が必要となったこと，4. これまでの社会保障は救貧中心，また年金制度は特殊職域に従事する被用者が対象とされていたところ，経済開発の成果を均等配分することで，一般国民に対しても救貧から社会保険型へ所得保障のあり方を転換し，所得保障体系を整序する時機が到来したこと，等を述べた。

1973年11月22日，2回目の保健社会委員会では<sup>169)</sup>，コジェピル委員が法案

167) 構成員は国会議員14名，保健社会部長官および同次官である。

168) 「第9代国会 第88回国会 保健社会委員会会議録第9号」（大韓民国国会事務処，1973年11月21日）1～4頁。

169) 「第9代国会 第88回国会 保健社会委員会会議録第10号」（大韓民国国会事務処，1973年11月22日）1～11頁。

予備審査結果を報告する。すなわち、法案の主要項目ごとに簡単な解釈を付した後、それらにつき同委員が検討意見を述べるというものである。この検討意見は全体として法案を支持し、いくつか公聴会等で批判のあった諸点についても言及している。そして、3回以降の保健社会委員会では、この検討意見を議論の土台として実質的な討議および逐条審議が行われることになる。

審議過程で最も争点となった法案条項は、報酬月額1万5000ウォン以下の者を任意加入とする規定であった。委員会では概ね以下のように議論された。すなわち、このような低所得層こそが年金による所得保障を必要とすること、1万5000ウォンを加入義務発生の下限賃金と定めると、使用者はこの線を超えないように賃金を設定する、すなわち賃金抑制効果を招来する。周知のとおり、韓国の経済開発計画の遂行を可能ならしめ、急速な経済成長をもたらした背景には国家の介入による低賃金政策、農産物低価格政策がある<sup>170)</sup>。このような状況下で年金制度への強制加入適否を相当低い賃金線で区切るならば、使用者は拠出負担を嫌ってその線以下で賃金を設定しようとするであろうし、さらに、この規定がいっそう低賃金構造を固定化するであろうことは容易に推察される、というものである。したがって、かかる状況を憂慮する委員らは、任意適用とされた被用者を強制加入させるために政府側と交渉、具体的には当該被用者負担分を政府が担うことを求めた。

ところで、与野党が上記低所得者を強制適用対象者とするには意見が一致するとしても、彼らの保険料拠出において政府がどの程度支援するかについては意見が異なる。すなわち与党は報酬月額の1%を被用者に代わり国庫負担とすべきと主張するが、野党は2%を主張した。

続いて24日の保健社会委員会では野党新民党の千命基議員が新民党は国民福祉年金法案に原則反対であることを明らかにし<sup>171)</sup>、また、同26日には同じく

170) 韓国の低賃金構造問題については、加藤光一『アジア的低賃金の〈機軸〉と〈周辺〉：日本と韓国の低賃金システム』（日本経済評論社、1991年）、小林謙一＝川上忠雄編『韓国の経済開発と労使関係－計画と政策－』（法政大学出版局、1991年）が詳しい。

171) 「第9代国会 第88回国会 保健社会委員会会議録第12号」（大韓民国国会事務

新民党の金胤徳議員、韓建洙議員が国民福祉年金法の立法趣旨が国民福祉のためよりはむしろ内資動員にあることを主張し<sup>172)</sup>、両日にわたり政府側と質疑を行っている。そのため26日の委員会には経済企画庁次官が出席し答弁した。とりわけ、韓建洙議員は先進諸国の例を挙げて、年金制度よりも最低賃金制、失業保険および医療保険の各制度の確立・整備が先行すべきである旨を強調する<sup>173)</sup>。同日、国民福祉年金法案審議は4回目で、同法案の逐条審議を終えた。しかしながら、新民党議員らが強く要望する国庫負担等、委員会内で合意に至らない条項については再度、審議することとした。

同27日、審議最終日には法案審議において与野党間で協議が整わなかった諸点につきそれぞれが改正案を提出した<sup>174)</sup>。野党新民党、千命基議員が提出した修正案は4点に及び、主たる提案は以下の2点である<sup>175)</sup>。一つは老齢年金支給時期を60歳とする規定を定年年齢に合わせて55歳へ引き下げること、もう一つは加入者の種類を定義する法案7条の規定中、「1万5000ウォン」を「政府甲種勤労所得税免税点」と修正し、保険料負担を定める法案67条に免税点以下の勤労者については加入者に代わり国庫が2%を保険料として負担することを付加すること、である<sup>176)</sup>。

他方、与党維新政友会、金三峯議員が提出した修正案は1. 法案67条1項に

---

処、1973年11月24日) 1~10頁。

172) 「第9代国会 第88回国会 保健社会委員会会議録第14号」(大韓民国国会事務処、1973年11月26日) 1~20頁。

173) 韓国において最低賃金法は1986年12月31日(法律3927号)、雇用保険法は1993年12月27日(法律4644号)にそれぞれ制定された。また、医療保険が強制適用となったのは1977年からである(注(93)参照)。

174) 「第9代国会 第88回国会 保健社会委員会会議録第15号」(大韓民国国会事務処、1973年11月27日) 1~26頁。

175) それ以外の2点は、ひとつは法案4条に規定されている「顕著な変動が生じたときは」を「100分の5以上変動が生じたときは」と具体化すること、もう一つは年金支給限度額を20年まで拠出した者については法案にある100分の40から100分の70を100分の40から100分の80へ、また20年以上の拠出期間がある者には100分の50から100分の95と引き上げることである。

176) 「第9代国会 第88回国会 保健社会委員会会議録第15号」(大韓民国国会事務処、1973年11月27日) 12頁。

「ただし第1種加入者中、報酬月額1万5000ウオン以下の者の寄与金に対しては国家が標準報酬月額の1000分の10を負担する」と新設すること、2. 拠出年齢を60歳までに限定する規定を新設すること、3. 労働者保護のため「使用者は1万5000ウオン以下の者に対して使用者負担金の負担を回避するため、昇給等被用者に不利益となるいかなる行為もすることができない」の条文を新設することおよび4. 上記新設条項に罰則規定を設けること、というものである<sup>177)</sup>。

二つの修正案につき議決をとったところ、千命基議員の修正案は出席委員9名中2名の賛成しかなく否決され、金三峯議員のそれは出席委員10名中、7名の賛成、2名の反対および1名の棄権となり、可決された。最終的に政府より回付された国民福祉年金法案は保健社会委員会において全体として8か所修正され、それに字句の訂正修正等が加えられて、同委員会で可決された。同法案は、1973年11月30日、法制司法委員会へ送付され、同日、可決された。

法案審議過程における主要修正点は上記金三峯議員の修正案1および3のとおりである。これは与野党が共に法案に異議をとらなえた低所得被用者を強制加入とするか否かの部分である。この点につき与党案が採用され、かつ、低賃金状態が放置されないよう罰則付き条項を設けたことは審議の成果といえよう。

各委員会を可決通過した国民福祉年金法案は、1973年12月1日、本会議にかけられ、保健社会委員会委員長代理から法案審査報告がなされた後、野党新民党の金守漢議員が反対意見を述べた<sup>178)</sup>。これまでの野党議員の見解と同じく、同法案が「国民福祉の名を借りた国民的収奪的悪法」であり「労使年金法ではなく、重化学工業推進のための緊急内資調達法」であると批判し同法案の撤回を求めた<sup>179)</sup>。しかしながら、法案議決に際し、出席議員145名中、102名が賛

177) 「第9代国会 第88回国会 保健社会委員会会議録第15号」(大韓民国国会事務局, 1973年11月27日) 11頁。

178) 「第9代国会 第88回 国会会議録 第16号」(大韓民国国会事務局, 1973年12月1日) 4~13頁。

179) 「第9代国会 第88回 国会会議録 第16号」(大韓民国国会事務局, 1973年12月1日) 6~11頁。

成、34名が反対となり、同日、国民福祉年金法が可決された<sup>180)</sup>。

この間の立法過程を見ると、保健社会委員会での5回の審議、法制司法委員会での即日可決および同じく国会本会議での即日可決と、きわめて順調にかつ迅速に法案審議がなされ可決されている。審議の過程では野党新民党からの強い反対があったにもかかわらず、当該争点につき慎重な検討の機会を特に設けることなく法案可決が導かれている。これは第9代国会が朴正熙大統領の維新革命後に実施された総選挙で構成され<sup>181)</sup>、与党が大多数を占めたために可能であった<sup>182)</sup>。したがって立法者はほぼ原案とおりの可決されることを予想していたともいよう。それゆえ年金給付部分に国庫負担を課す規定をもうけず、国家の介入を最小限にとどめるような立法が可能であった。

### (3) 国民福祉年金法の施行延期

国民福祉年金法附則1条は、1974年1月1日からの施行を定めていた。しかしながら、1973年の第一次オイルショック、これによる経済不況や年平均16%の物価上昇等、経済的、社会的混乱のために施行が困難な状況となった。このような状況下、朴正熙大統領は、1974年1月14日、「国民生活の安定のための大統領令」(大統領令緊急措置第3号)を発し、同令18条において「国民福祉年金法と私立学校教員年金法は1974年12月31日まで各各その効力を停止する」旨、定めた。

さらに1974年12月21日、国民福祉年金法を改正し、同法の施行日を1976年1

180) 国民福祉年金法(制定1973年12月24日 法律第2655号)。

181) 維新革命とは1972年10月17日、朴正熙大統領が軍隊を動員して断行した政治的変動、事実上のクーデターと評される。朴正熙は全国に非常戒厳令を宣布し、国会解散、政党の政治活動禁止、1972年11月、維新憲法を公布、12月、維新憲法が定める統一主体国民会議において第8代大統領に朴正熙が選出された。維新革命について、新しい文献としては韓培浩=木宮正史=磯崎典世『韓国政治のダイナミズム』(法政大学出版局、2004年)がある。なお統一主体国民会議については注(113)参照。

182) 第9代国会は定員219名のところ、与党共和党および維新政友会それぞれ73名ずつ、野党側の新民党52名、無所属19名および民主統一党2名で構成されていた。この維新政友会は、大統領の推薦に基づいて統一主体国民会議が選出した国会議員で構成されている。いわば大統領の国政運営のための要員といえる。

月1日までさらに延長した。ついで、1975年12月31日、同法を改正し、施行日の決定は大統領令に委任する旨定め、以後、これに関する大統領令が発せられることはなかった。こうして、ようやく一般国民のために制定された国民福祉年金法は施行されることなく死文化した。公的年金施行は、1988年まで待たなければならなかった。

もっとも年金制度施行延期を韓国社会では必ずしも否定的にとらえない見解もある<sup>183)</sup>。すなわち、この見解によると年金制度の施行と延期を比較した場合に、前者のほうが経済的社会的損失が大きいことになるからである。この立場は年金制度を過消費、低貯蓄を招来し、国民経済的視点から見ると長期的な弊害を及ぼすものと理解している。したがって、施行延期は長期的に国内資本の蓄積に寄与し、経済成長に与える悪影響を抑制したという評価につながるのである。

ところで1973年から1988年までの15年間にわたり国民福祉年金法が施行されなかった背景には様々な理由がある。主たる要因には、韓国社会の政治的混乱、2度のオイルショック（1973年、1979年）、第4次経済開発計画における初のマイナス成長があげられる。しかし、施行に至らなかったのは、このような外的要因よりはむしろ、年金制度構築に対する韓国政府の意識が大きく作用していると思われる。上述したように朴正熙、全斗煥の各大統領はいずれも年金制度をはじめとする社会保障制度を政権の正統性を誇示する手段あるいは国庫財源としては重用しても、その本質的な性格を消費的で経済成長の阻害要因となるものと理解していた。したがって、施行が困難となる状況が発生すると、それを克服しあえて制度施行を断行しようという動機を政権担当者が容易に失うのも当然といえよう。さらに、国民福祉年金法が未施行で終わった内在的要因に、当時の政権が社会保障制度の整備、発展を国の規範の一つとして認識していなかったことも指摘できる。換言すれば、社会保障が国民ひいては国家の幸福や繁栄に資するという思想、国民の生活保障に対する国家責任の自覚が欠如

183) 卍尊亨・前掲論文（注124）103頁。

していたということである。

なお、次節で検討するように新しい国民年金法は1986年に制定され、1988年から段階的に施行されていく。それまで、この間の一般国民の所得保障、とりわけ高齢期の所得保障は公的扶助あるいは先に言及した代替システムによって行われていたことになる。したがって、一般に、韓国社会保障において公的扶助の占める役割が大きいといわれてきたのは<sup>184)</sup>、年金制度の不存在を補わざるを得ないからにすぎない。また、先に述べたように、儒教文化が支える老親扶養<sup>185)</sup>、民間団体や宗教団体による支援活動あるいは一般庶民による不動産投資・投機等は、公的所得保障制度が不十分な間、韓国社会において自助型・共助型所得保障としてその役割を担ってきた。

あるいは、韓国勤労基準法が定める法定退職金が所得保障としてある程度の役割を果たしたとも言える<sup>186)</sup>。しかし、国民福祉年金法制定当時、同法が法定退職金を義務付けるのは従業員30人以上の事業場であること<sup>187)</sup>や一時金支払い方式であることおよび低賃金構造ゆえに退職金額自体が十分でないことなどから、1970年代に法定退職金が年金給付に代替する役割を果たしていたと評価することは困難であろう。なお、後年の年金制度施行に際しては、この法定

---

184) 류상열・前掲書(注66)301頁。

185) 老親扶養について、韓国においては強力な家族間紐帯による父子間所得移転が事実上、家族保険として機能しこれが社会保険を部分的に代行してきたという指摘がある。배준호・前掲論文(注124)130~131頁。もっとも、このような主張も、年金制度が、とりわけ低所得世帯にとって重要な世代間扶養の役割を果たしていることを認め、この機能が不存在であることによる損失も憂慮している。

186) 韓国において勤労基準法は1953年に制定され、当初は同法28条が「解雇者に対する支給」を定め、支給範囲が解雇に限定されていた。これを1961年改正法は退職者一般に対し法定退職金として支払うことを使用者に義務付けた。

187) 1961年の勤労基準法改正により、法定退職金支払い義務は解雇の場合ではなく、通常の退職の場合に支払い義務が課されることになった。これに合わせて適用対象事業場が定められ1961年から1974年までは従業員30人以上の事業場(勤労基準法施行令1条 1962年9月25日閣令977号)、1975年から1987年までは同16人以上(同施行令(1975年4月28日附則)、1988年以降は同10人以上(同施行令1条 1987年12月31日)、現行法上は従業員5人以上の事業場にまで拡大されている(勤労基準法10条 改正1989年3月29日法律4099号)。

退職金との調整が現実的な問題となった。先にも述べたとおり、年金制度が施行されると使用者に二重の負担を課すことになり、この負担の解消なしに使用者側の理解を得ることが困難となったからである。これは次節での検討とする。

次節では、1986年制定の国民年金法の立法過程、同法の所得保障機能、公的年金と従来の私的部門による所得保障との関係等を検証することとする。