

基礎研 レポート

国が個人の借金を返済する！ — 韓国における国民幸福基金の設立の背景と現状・課題 —

生活研究部 研究員 金 明中
(03)3512-1825 kim@nli-research.co.jp

1—はじめに

韓国では2013年3月29日に国民幸福基金が、正式に発足した。国民幸福基金は、朴槿恵大統領の選挙公約の一つであり、債務不履行者¹の信用回復や庶民の過剰債務解消を目指した政策である。

韓国では多数の人々が、返済能力を上回る債務で苦しんでいる。韓国政府は、追加的にお金を貸す「量的支援」よりは、債務負担を軽減するか返済能力を引き上げる「質的支援」がより効果的であるという認識の下に国民幸福基金を発足させた。韓国政府はこの基金により、過大な債務負担を抱えている家計の債務負担を一時的に軽減させ、家計債務の質的改善を図ることを目指した。

選挙当時、朴槿恵大統領は、18兆ウォン（1.66兆円）²規模で国民幸福基金を設置し、322万人の債務不履行者の債務を調整することを選挙公約としてあげていた。しかしながら、実際は財源確保などの問題もあり、予算規模を1.5兆ウォン（1,380億円）に、そして支援対象を32万人に大きく縮小しての発足となった。

本稿では韓国政府が国民幸福基金を設立した背景とその主な内容、そして今後の課題について論じたい。

2—増え続ける家計債務

1 | 家計債務の総額は963.8兆ウォン(2012年)

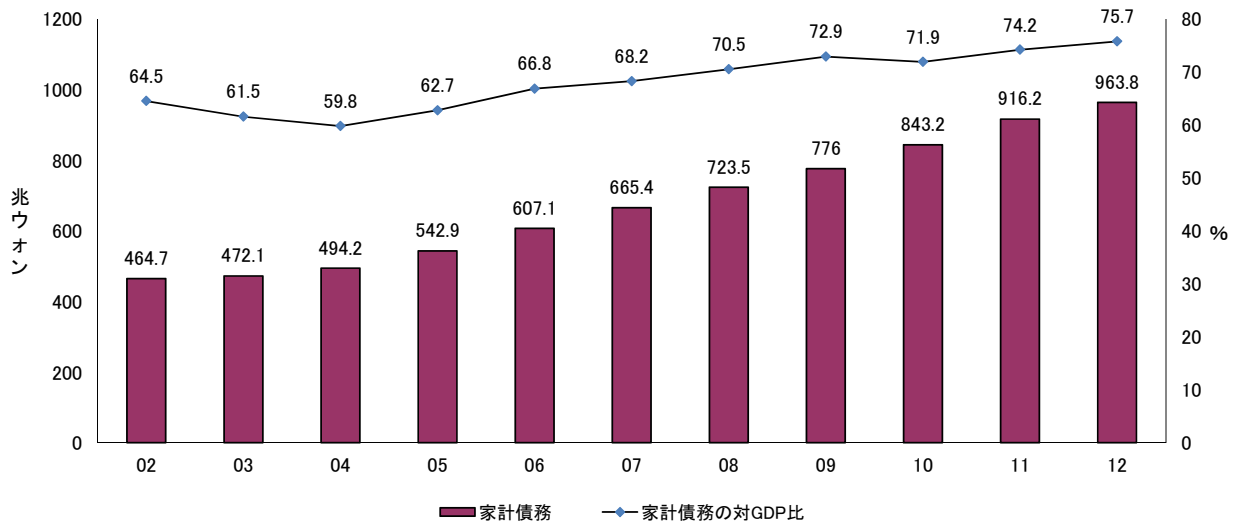
韓国の家計債務問題は、韓国経済の脆弱性を表しており、国会の公聴会でも議論されるほど、深刻な社会問題である。家計債務の総額は2002年の464.7兆ウォン（43兆円）から、2012年には963.8兆ウォン（89兆円）まで増加しており、家計債務を1世帯当たりや一人当たりに換算するとそれぞれ5,470万ウォン（503万円）と1,980万ウォン（182万円）にのぼる。また、同期間における家計債務の対GDP比は64.5%から75.7%まで上昇した（図1）。

¹ 債務不履行者とは、金融機関に50万ウォン（46,000円）以上の貸出金を3ヶ月以上延滞したり、50万ウォン未満の貸出金でも3ヶ月以上の延滞を2回以上した者である。

² 本稿では2013年10月28日の為替レート（韓国100ウォン=日本9.20円）を適用している。

この対 GDP 比の上昇は、家計債務の増減率が経済成長率を上回っていることに起因する。2002 年から 2012 年までの平均債務増加率は 7.6%で、同期間の平均経済成長率 3.6%を大きく上回っている。

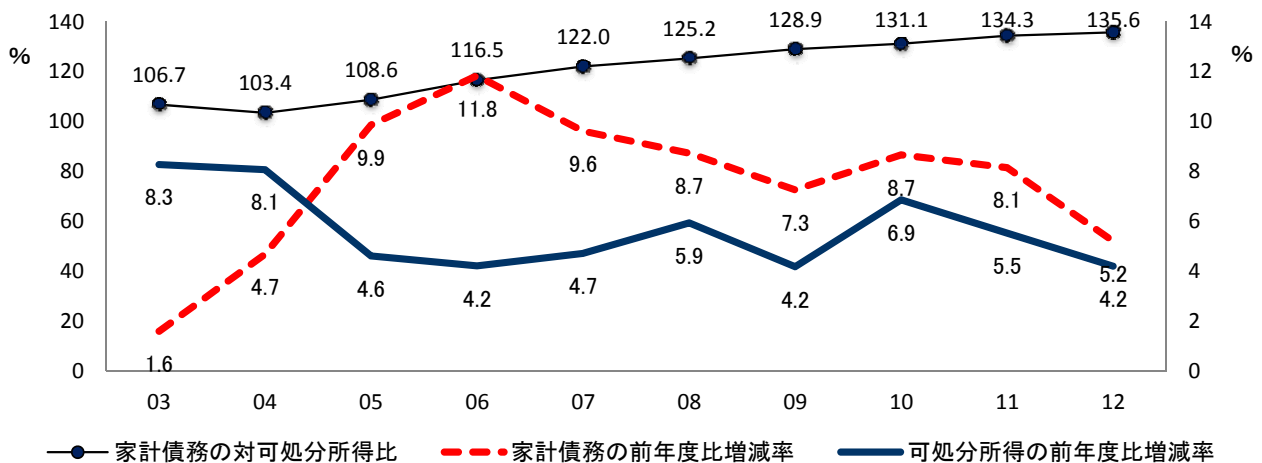
図 1 家計債務や対 GDP 比の動向



資料出所) 韓国銀行「経済統計システム」より筆者作成

さらに、家計債務額の対可処分所得比も、2004 年以降上昇を続けており、2012 年には 135.6%まで上昇した。これは家計が返済できる能力が年々悪化を続けてきたことを意味する。家計債務の増加速度はクレジットカード大乱³があった 2003 年と 2004 年を除いて、可処分所得の増加速度を上回っている (図 2)。

図 2 家計債務の対可処分所得比の動向

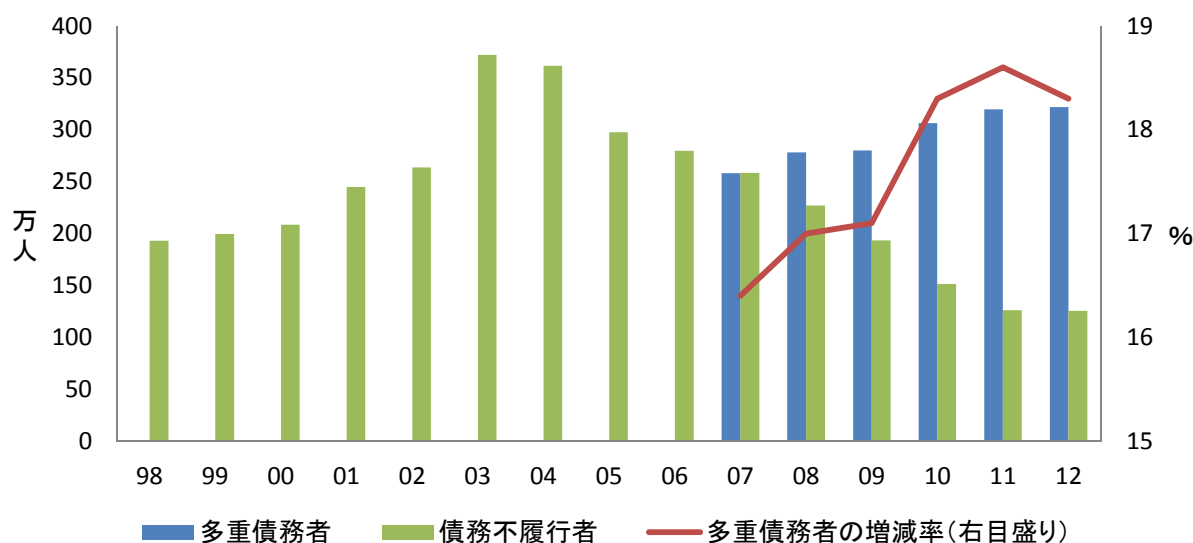


資料出所) 韓国銀行「経済統計システム」より筆者作成

³ 韓国政府は、民間消費を活性化するため、2001 年にクレジットカードの活性化政策を実施したが、クレジットカード会社の過当競争による無分別なカードの発行や消費者の衝動購買により、カード代金などが返済できない債務不履行者が 2003 年に 372 万人まで急増し、社会問題になった。

2012年6月末現在、家計債務を抱えている人は1,725万人である。このうち3ヶ所以上の金融機関からお金を借りている「多重債務者」は、316万人に達しているが⁴、2011年以降は個人ワークアウト⁵、個人破産⁶、個人回生⁷など金融機関の債務再調整プログラムが実施された効果か、伸び率が鈍化している。全債務者のうち、多重債務者が占める割合は2007年の16.4%から2011年には18.6%でピークを迎えてからやや減少し始め2012年6月現在は18.3%になった。一方、債務不履行者の数は、クレジットカード大乱があった2003年には372万人まで増加したが、その後は減少しはじめ、2012年3月には126万人まで減ることになった（図3）。

図3 多重債務者や債務不履行者の動向



資料出所) 「NICE 信用評価情報」より筆者作成

2 | 債務者の平均債務額は8,187万ウォン(753万円)

では、債務の状況はどうなっているだろうか。債務者を世帯タイプや年齢階層等に区分している「2012年家計金融・福祉調査」によると、調査対象世帯のうち、64.6%が債務を持っており、1世帯当たり平均債務額は8,187万ウォン(753万円)であることが分かった。債務額は2011年の8,289万円より102万円減少したが、債務がある世帯の割合は2011年の62.8%より1.8%増加している。

平均債務額は、1千万ウォン(92万円)未満が26.4%で最も多く、次が1~3千万ウォン(92~276万円、20.4%)、3~5千万ウォン(276~460万円、12.9%)、5~7千万ウォン(460~644万円、9.0%)の順であった。一方、債務額が3億ウォン(2,760万ウォン)以上の世帯も5.4%に達した(表1)。

⁴ 第一金融圏(市中銀行、地方銀行、農協等の特殊銀行)や第二金融圏(貯蓄銀行、信用組合、郵便貯金、保険・証券・投信会社、セマウル銀行、その他の金融機関)から50万ウォン以上の債務を3ヶ月以上滞納している債務者126万人と貸金業者や資産管理会社の滞納者も含めた数値。

⁵ 個人ワークアウトとは、個人が破産申請をする前に債務の一部を減免したり、債務期間を調整して個人に信用回復の機会を与える制度。

⁶ 裁判所に「破産申立書」を提出した債務者に免責許可を出し、全ての債務をゼロにする制度。

⁷ 将来、持続的あるいは反復的に所得が発生することが予想される債務者の債務を調整する制度。

表 1 債務額別世帯割合の動向

単位:ウォン、%

債務額	～1000万 未満	1000万～ 3000万未満	3000万～ 5000万未満	5000万～ 7000万未満	7000万～ 9000万未満	9000万～ 1.1億未満
2011年	24.9	22.6	12.9	9.2	5.1	5.2
2012年	26.4	20.4	12.9	9	5.5	5.5
債務額	1.1億～ 2億未満	2億～ 3億未満	3億 以上	平均	中央値	負債がある 世帯の割合
2011年	10	4.8	5.4	8289万	3080万	62.8
2012年	9.9	5	5.4	8187万	3050万	64.6

資料出所) 韓国統計庁 (2012) 「2012 年家計金融・福祉調査結果」

3 | 債務者の 65%は 40 代や 50 代

さらに、債務者の年齢階層別構成をみると、「50～59 歳」が 33.1%で最も高く、次に「40～49 歳」が 32.3%であり、この 40 代・50 代で債務者全体の約 65%を占めている。その他の年代では「60 歳以上」(18.6%)、「30～39 歳」(15.1%)、「30 歳未満」(15.1%)の順になっている。

債務者における 40 代や 50 代の割合が高い理由としては、その年齢で住宅を購入する人が多いことや、子どもが受験生あるいは大学生で教育費にかかるお金が他の年齢階層に比べて多いことがあげられる。ちなみに、韓国で子供 1 人を大学まで卒業させるために必要な養育費は 3 億 896 万ウォン(2,842 万円)であると推計されている⁸。

3—家計債務増加の要因

家計債務が増加した主な要因としては、①ハウスパアの増加、②家計の実質所得の減少、③クレジットカードの乱発や過剰消費、④支出の比率が高い 40 代や 50 代世代の増加が考えられる。本章ではその主な内容について説明を行いたい。

1 | ハウスパアの増加

ハウスパアとは、無理な借入れにより住宅を購入した結果、ローン返済等による可処分所得の減少により、貧困状態で生活している世帯のことである。チョンセ⁹で借家生活を続けてきた人々の最大の夢は、自分の家を持つことだろう。夢の実現に向けて彼らの多くは金融機関から借入れをし、マンションを購入する。韓国では「不動産不敗神話」が信奉されており、無理な借入れをしても物件価格が上がり「転売差益」を出せると信じて、マンションを購入する人々も少なくなかった。

しかしながら、リーマンショックの影響を受け、不動産景気の沈滞が長期化するとマンション価格は下落し始め、無理な借入れをした人々は大損をすることとなり、ハウスパアが量産されることになった。

2011 年のある調査では、住宅価格の下落により、ローンの返済に苦しんでいるハウスパア世帯が約

⁸ キムスンゴン・その他(2013)「2012 年全国出生力及び家族保健・福祉実態調査」韓国保健社会研究院。

⁹ チョンセとは、最初に家を借りる時にまとまった保証金を家主に預ける代わりに月々の家賃が免除されるシステムである。

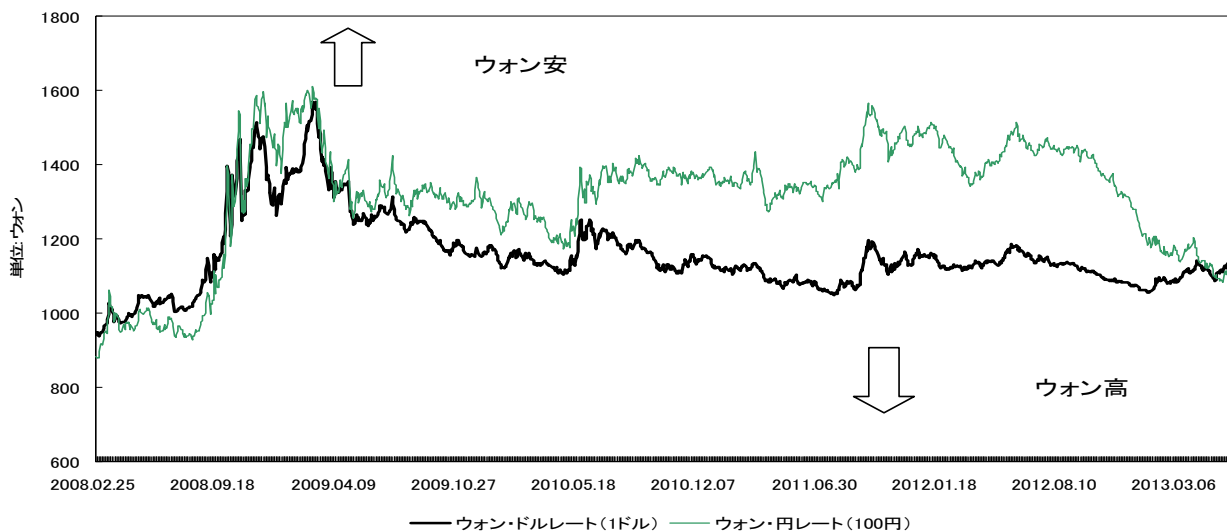
10万世帯あり、さらに所得の60%以上をローンの返済のため使わざるを得ない「潜在的ハウスパア」も57万世帯に達すると推計している。

この増加の原因としては、金融機関が債務の回収が難しいと判断される低所得層や信用等級が低い人々に対する資金供給を縮小（貸し渋り）したために、お金が借りられなくなった人々が、一般銀行等の第一金融圏より金利が高い第二金融圏¹⁰や第三金融圏¹¹から融資を受けることになり、債務が急増することとなった状況があげられる¹²。

2 | 家計の実質所得の減少

家計債務が増加した二番目の原因として、家計の実質所得の減少があげられる。2006年から2008年の間に平均2.17%であった家計の実質所得増加率は、2009年から2010年の間には平均0.64%まで低下した。その主な原因は李明博政権のウォン安政策とそれによる物価上昇である¹³。つまり、李明博大統領が就任した2008年2月25日に1ドル当たり947.2ウォンであった為替レートは、就任してから1ヶ月も経っていない3月17日には1,029.2ウォンで1000ウォンを超え、さらに2009年3月2日には1,570.3ウォンまでウォン安が進められた（図4）。

図4 ウォン・ドル、ウォン・円レートの推移



資料出所 金 明中 (2013)「金融政策のジレンマ 利下げでもウォン安は困難 インフレ回避へ腐心続く」『週刊エコノミスト』44～45P

いわゆる「李（リ）萬（マン）・ブラザーズ：当時の李明博大統領と姜萬洙企画財政部長官の名前からアメリカのリーマン・ブラザーズを喩えた表現」によるウォン安政策の影響であった。その結果原油を含む輸入物価の上昇により国内の物価が大きく上昇することになり、実質所得が減少した。

¹⁰ 貯蓄銀行、信用組合、セマウル金庫、保険会社、証券会社、投信会社、その他の金融機関

¹¹ 消費者金融

¹² 金融機関別金利状況（2013年2月基準）→銀行：5～14%、相互金融（農協、水協、畜業、セマウル金庫）：10～25%、カード社：20～35%、貯蓄銀行：25～39%、消費者金融：35～39%。

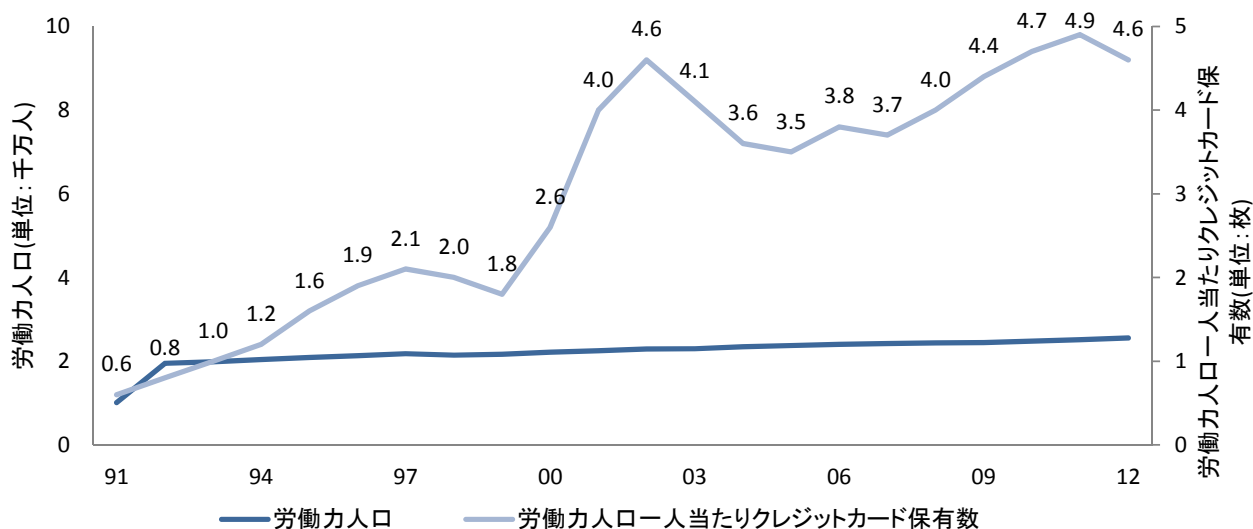
¹³ 李明博政権のウォン安政策により、輸出産業を中心とする大手企業や財閥企業の利益は大きく増加する一方、物価上昇により、庶民の生活はさらに苦しくなった。

3 | クレジットカードの乱発や過剰消費

韓国政府は、民間消費を活性化するための、2001年にクレジットカードの利用を促進するための「所得控除」や「クレジットカード宝くじ制度」を導入した。まず、「所得控除」は、クレジットカードの利用金額が年間給与所得の10%を超えた場合に適用され、超過金額の10%を課税所得から控除（上限は300万ウォン（27.6万円））する仕組みである。次に「クレジットカード宝くじ制度」は、カードの利用控えに付けられた番号について、毎月抽選を行い、賞金や景品を提供する仕組みである。その他にも法人や加盟店に対しても様々な優遇対策が実施された。

クレジットカードの利用を促進する政策を実施した背景には、消費の活性化だけではなく所得捕捉率の引き上げにより脱税を防止しようとする狙いもあった。この政策により、消費の増加による税収増加という肯定的な効果も現れたが、クレジットカード会社の過当競走による無分別なカードの発行や消費者の衝動購買により、カード代金の返済不履行者が増加する原因にもなった。特に2002年には、クレジットカード保有数が労働力人口一人当たり4.6枚まで急増したことも原因となり、債務不履行者の数は、2002年の263.6万人から2003年には372万人まで急増した。このうち、カード代金の返済ができない等クレジットカードと関連して債務不履行者になった者は239.7万人で全体の64.4%を占めるなど、韓国社会は「クレジットカード大乱」という前代見聞の事態に巻き込まれることになった¹⁴。クレジットカードの無分別な発行は、消費者の過剰消費をもたらしたのである。

図5 労働力人口と労働力人口一人当たりクレジットカード保有数の動向



資料出所) 韓国銀行「経済統計システム」より筆者作成

その後韓国政府がクレジットカードの発行基準を厳格化した結果、2005年のクレジットカードの保有数は労働力人口一人当たり3.5枚まで減少したが、KB国民カードをはじめとする新しい会社がクレジットカード市場に参入することにより競争が激しくなった。その結果、2006年から労働力人口一人

¹⁴ 2004年以降は韓国政府が各種制度を整備するなど、信用不良者問題に積極的に対応することによりその数は減少することになった。

当たりのクレジットカードの保有数は再び増加している傾向である（図5）。

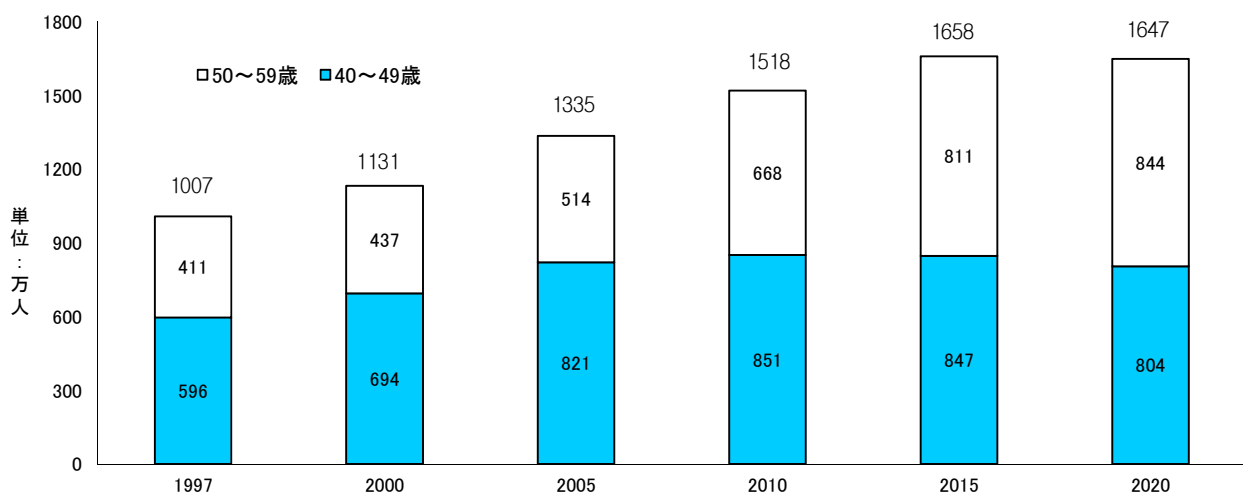
労働力人口一人当たりカードの保有数が「クレジットカード大乱」の時を上回っていることに対して、専門家は「過去には複数枚のカードを保有する理由が、お金を借りて返すのが目的であったが、最近はより多様なサービスを利用するためである。政府の規制も厳しくなったので、過去のような問題が発生する可能性は低い」と説明している。

4 | 支出の比率が高い40代や50代の増加

住宅購入や教育費の支出など、所得に対する支出の比率が高い40代や50代の人口が増加したことも家計債務が増加した原因と考えられる。すでに言及したように、全債務者に占める40代や50代年齢階級の割合は最も高い水準であった。40代や50代の人口はそれぞれ1997年の596万人と411万人から2004年には810万人と487万人に、さらに2012年には853万人と742万人まで増加した。

今後40代人口は、2014年をピークに低下していくが、50代人口は、増加していくことが予想されており、40代・50代の合計人口は引き続き増加していく。従って、今後暫くの間は、この世代の債務額は一定水準を維持すると見通されている（図6）。

図6 40代や50代年齢階層の人口推移



資料出所) 韓国統計庁「将来人口推計」

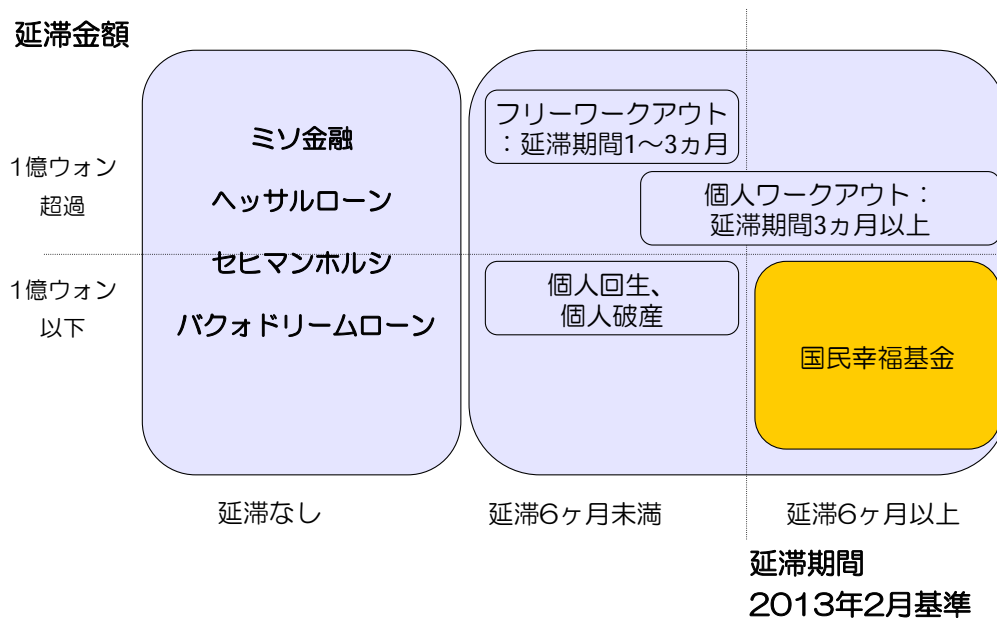
4——国民幸福基金発足以前に実施されてきた庶民向けの金融支援策

このような家計債務の増加がもたらす、国民生活の困窮に対しては、これまでもいくつかの支援策が実施されてきた。これらの支援策は、債務に対する延滞の発生状況により区分することができる。

債務を延滞していない庶民向けの金融支援策としては、「ミソ金融」、「ヘッサルローン」、「セヒマンホルシ貸出」、「バクォドリームローン」等が実施されている。

一方、債務を延滞している債務不履行者に対する支援策は「フリーワークアウト」、「個人ワークアウト」、「個人回生」、「個人破産」、「国民幸福基金（旧信用回復基金）」等があげられる。本章では、その概要について述べる（図7）。

図7 韓国における庶民向けの金融支援策の体系



資料出所) 金融委員会「国民幸福基金主要内容及び推進計画」

1 | 債務の延滞がない家計債務者に対する政府の支援策

まず、債務の延滞がない家計債務者に対する支援策としては、「ミソ金融」、「ハッサルローン」、「セヒマンホルシ貸出」、「バクオドリームローン」が実施されてきた。このような支援策は低所得者や信用等級が5等級以下の人々が主な対象になっている¹⁵。

① 「ミソ（微笑）金融」（事業ローン）

「ミソ（微笑）金融」とは、自立して事業を営みたいという意思はあるが、信用等級が低くて、一般的な金融機関からの貸出が難しい人を対象に年利4.5%以下の低い金利で貸出（無担保・無保証）する支援策である。銀行の休眠預金（5年以上取引がない預金）や寄付金を主な財源¹⁶にしており、ミソ（微笑）金融財団で管理する。

支援対象は信用等級7等級以下や、信用等級1～6等級のうち国民基礎生活保障制度¹⁷の受給者等である。上限額は、創業資金が5千万ウォン（460万円）、運営及び施設改善資金が1千万ウォン（92

¹⁵ 信用等級とは、信用評価会社が個人の信用状態を評価するために定めたもので、信用度が最も高い1等級から信用度が最も低い10等級まで10段階に区分される。

※2013年9月現在における個人の信用等級の分布

信用等級	合計	1等級	2等級	3等級	4等級	5等級	6等級	7等級	8等級	9等級	10等級
人数(人)	42,156,401	6,681,792	6,694,719	4,161,110	6,379,985	8,051,601	4,508,503	2,215,114	1,594,871	1,448,472	420,234
割合(%)	100	15.9	15.9	9.9	15.1	19.1	10.7	5.3	3.8	3.4	1.0

注)信用等級は1等級が最も高い。

資料出所) 「NICE信用評価情報」ホームページより筆者作成

¹⁶ 2012年6月現在の財源構成：休眠預金（27.0%）、寄付金（48.5%）、休眠保険金（16.0%）等。

¹⁷ 日本の生活保護制度にあたる。

万円) であり、2.5%から4.5%の金利が提供され、10年以内に返済することになっている。

② 「セヒマンホルシ貸出」(フリーローン)

「セヒマンホルシ貸出」とは、新しい(セ)希望(ヒマン)を生み出す孢子(ホルシ)になる貸出という意味で、信用等級や所得が低い階層に年利10%程度の低金利貸出を提供する支援策である。財源は銀行の前年度の営業利益の10%である。

支援対象は、年間所得3千万ウォン(276万円)以下の者や信用等級5等級以下で年間所得が4千万ウォン(368万円)以下の者である。上限額は2千万ウォン(184万円)であり、10.0%から14.0%の金利が提供され、10年以内に返済することになっている。

③ 「ヘッサルローン」(低金利切替ローン、生活維持資金)

ヘッサル(日差しという意味)ローンは、低所得者や信用等級が低い者の高金利貸出を低金利貸出に切り替える支援策であり、生活維持資金に対する支援も行われている。下記の「バクオドリームローン」の違いは、「生活維持資金に対する支援」を行っているところだと言える。

財源は韓国政府と金融機関(第2金融圏)が半分ずつ負担し、信用保証財団は貸出金の95%を保証する。

支援対象は年間所得2千6百万ウォン(239万円)以下の自営業者、農林水産業に従事している者、国民基礎生活保障制度の受給者や信用等級6~10等級のうち年間所得が4千万ウォン(368万円)以下の者である。

上限額は、労働者の生計維持・事業運営に対する貸出が2千万ウォン(184万円)、高金利貸出から低金利貸出への切り替えが3千万ウォン(276万円)、創業に対する貸出が5千万ウォン(460万円)であり、10.0%から14.0%の金利が提供され、3~5年以内に返済することになっている。

④ 「バクオドリームローン」(低金利切替ローン)

「バクオドリームローン」は、韓国語の「バクダ(切り替える)」と「ドリダ(差し上げる)」、そして英語のDream(ドリーム)を合成した言葉で、高金利債務を低金利債務に切り替えることにより、庶民層に夢を与えるという趣旨が含まれた支援策である。つまり、信用等級が低い庶民が貯蓄銀行や消費者金融から借りた年利20%以上の高金利債務を平均金利10%前後という相対的に低い金利の債務に切り替える制度であり、国民幸福基金の発足以降は国民幸福基金の一部として実施されることになった。財源は不良債権整理基金の余剰金により賄われる。

支援対象は年所得4千万ウォン(368万円)以下(自営業者4500万ウォン(414万円))で、今年の2月を基準に6ヶ月以上の債務延滞がない者である。上限額は4千万ウォン(368万円)であり、8.5%から12.5%の金利が提供され、5年以内(自営業者は6年以内)に返済することになっている。

2 | 債務の延滞がある家計債務者に対する政府の支援策

次に、債務の延滞がある家計債務者に対する政府の支援策について紹介したい。韓国では2002年1月に金融監督院が「信用回復支援制度」の導入計画を発表したことを皮切りに、家計債務者に対する

支援策が実施されている。信用回復支援制度は、韓国資産管理公社の「信用回復基金」と、信用回復委員会の「フリーワークアウト」及び「個人ワークアウト」、そして裁判所の「個人回生」と「個人破産」に区分できる。

債務が調整された債務不履行者の数（2012年6月末）は、信用回復基金が1,141,000人、個人ワークアウトが1,057,441人（2012年10月以降）、フリーワークアウトが38,485人（2009年4月以降）、個人回生が421,186人（2004年3月以降）、個人破産が750,899人（2000年以降）であった（表2）。

国民幸福基金が実施される以前の債務不履行者に対する支援策の変遷過程を要約すると次の通りである（表2を同時に参照すること）。

※ 国民幸福基金を実施する前の債務不履行者に対する主な支援策の変遷過程

- 2002年1月：「信用回復支援制度」の導入計画を発表。
- 2002年10月：「信用回復支援委員会」が業務を開始。
- 2004年3月：「債務不履行者総合対策」を発表。

債務額が小額である債務不履行者は、個別金融機関が自律的に対策を行う反面、複数の金融機関からお金を借りている「多重債務者」は、バットバンク¹⁸により集中的に管理することを主な内容とする「債務不履行者総合対策」を韓国政府が発表。

- 2004年9月：「個人回生制度」を施行

借金をまともに返済できず破綻に直面している個人債務者であるが、将来的に持続的に債務を返済する能力や意思があると判断された者に対して、裁判所が債権者など理解関係者の法律関係を調整することにより、債務者の効率的回生と債権者の利益を図るために「個人回生制度」を施行。

- 2005年3月：「債務者回生及び破産に関する法律」を制定。
- 2005年3月23日：「信用回復支援対策」を発表。
 - ①申請者（生計型債務者）の利子を全額減免。元金は申請者が生活保護の受給者である期間の間には償還を猶予するが、申請者が生活保護から抜け出すと、償還期間を最大10年間延長し、分割して償還させる。
 - ②失業や兵役により所得がない若年層の場合には就業等により償還能力が確保されるまで最大2年間元金の償還を猶予する。
 - ③就業等により償還能力が確保されると、元金を最大8年間分割して償還させ、利子は元金を約定期間内に償還すると免除する。
- 2005年4月：「債務不履行者登録制度」を廃止

債務不履行者という烙印が個人の私生活に与えるマイナスの影響が大きいことを考慮し、銀行連合会が2002年から管理してきた「債務不履行者登録制度」を廃止。その結果、①「信用不良者」という用語が廃止され、②不良信用情報に対する保存期間が2年から1年に短縮される。また、③債務不履行者の登録基準も変更される（3ヶ月以上の滞納額が既存の30万ウォン（27,600円）から50万ウォン（4.6万円）に変更）。

¹⁸ 金融機関の不良債権を買い取り、集中的に管理・処理する機関。

- 2008年6月：「国民年金信用回復制度」を施行
自立の意思がある債務不履行者に対して国民年金を担保に貸付金を清算する「国民年金信用回復制度」を施行する。
- 2008年8月：「信用回復基金」を設立
韓国資産管理公社を通じて、景気低迷などの影響で増加した債務不履行者を救済する目的で(株)「信用回復基金」を設立。「信用回復基金」は、現在の国民幸福基金の前身に該当する機関。

表2 家計債務者に対するこれまでの政府の支援策の比較

担当機関	韓国資産管理公社	信用回復委員会		裁判所	
		フリーワークアウト	個人ワークアウト	個人回生	個人破産
債務調整プログラム	信用回復基金 (債務調整支援)	フリーワークアウト	個人ワークアウト	個人回生	個人破産
概要	韓国資産管理公社が資産の管理者として債務不履行者の債務を調整し、信用回復を実現するために設立した特殊目的会社、国民幸福基金の前身	将来の債務返済期間を伸ばしたり、利子を減免するなど事前に債務を調整することにより債務不履行者になることを防止する制度	債務不履行者が個人破産をする前に債権団の協議により債務の一部を減免し、満期期間を調整する制度	将来、持続的あるいは反復的に所得が発生することが予想される債務者の債務を調整する制度	裁判所に「破産申立書」を提出した債務者に免責許可を出し、全ての債務をゼロにする制度
施行年度	2008.09	2009.04	2002.10	2004.09	1962.01
債務の滞納期間	3ヶ月以上	30日～89日	3ヶ月以上	6ヶ月未満	6ヶ月未満
対象債務	信用回復基金と協約を結んでいる金融機関から買入れた延滞債権	協約を締結している金融機関からの債務	協約を締結している二つ以上の金融機関からの債務	制限なし (社債を含む)	制限なし (社債を含む)
債務額	5千万ウォン (460万円)以下	5億ウォン (4,600万円)以下	5億ウォン (4,600万円)以下	無担保債務は、5億ウォン(4,600万円) 担保債務は、10億ウォン(9,200万円)	制限なし
債務調整水準	延滞利子を減免 元金を最大30%まで減免	延滞利子を減免	利子は全額減免 元金は8年以内に分割返済	5年間一定額を返済し続けると、残りの債務が全額減免 医師、弁護士等の資格も維持。	破産宣告をすると債務が免責
累計実績 (2012年6月末)	1,141,000人	38,485人 (2009年4月以降)	1,057,441人 (2002年10月以降)	424,186人 (2004年3月以降)	750,899人 (2000年以降)

資料出所)金融委員会(2013)「国民幸福基金の主要内容及び推進計画」

- 2009年3月：「民生安定緊急支援対策」を発表
債務を滞納している低所得世帯の学生が就職活動をするのにおいて不利益が発生しないように金融債務不履行者の登録を卒業後の最大2年まで猶予する内容を含む「民生安定緊急支援対策」を

発表。

- 2009年4月：「事前債務調整制度（フリーワークアウト）」を導入
多重債務者が3か月以上債務を延滞し債務不履行者になる前に、債務の再調整を行う事前債務調整制度（フリーワークアウト）を導入。事前債務調整は、金融業界からの融資総額が5億ウォン（4,600万円）未満の多重債務者のうち、延滞期間が1か月以上3か月未満である者を対象に、満期延長と利子減免などの方法で債務負担を軽減する制度。
- 2012年12月：「身元保証保険料の支援」を決定
韓国資産管理公社は、債務不履行者の就業活性化のため、12月3日から債務不履行者あるいは債務不履行者を雇用する企業に最大2千万円（184万円）まで身元保証保険料を支援することを決定。働くことを希望する債務不履行者や彼らを採用する事業主に身元保証保険に加入することを進め、雇用が維持される期間に間保険料を代納してくれる制度。

5—国民幸福基金の概要と現状

前章でもいくつか紹介したが、韓国政府は家計債務者を支援する目的で、約40種類の金融支援策を実施している。しかしながら、①性格が似ている支援策が多く、どの制度を利用すればいいのかよく分からない、②制度が分散しており、検索に時間がかかってしまう、③支援策の内容に対する十分な広報活動が行われておらず、潜在的な債務者の利用度が低いという問題点が指摘されてきた。

そこで、韓国政府は、国民幸福基金制度を新たに実施することにより、分散されていた支援策をできるだけ一つの制度に統合・管理し、家計債務者支援の強化を目指した。

1 | 国民幸福基金の概要

韓国政府は2008年9月から実施されてきた信用回復基金を改正し、2013年3月29日に国民幸福基金を設立した。既存の信用回復基金は、商法上は株式会社で、韓国資産管理公社が設立した特殊目的会社に過ぎない。従って、信用回復基金は「国家財政法」上の基金に該当しておらず、財源や、持続的な管理・監督に対する負担などの限界があるので、目的達成が難しいという問題点があった。このような問題点を解決するために、国民幸福基金は、最初は株式会社として出発したが、将来的には「基金」¹⁹化される予定である。

また、信用回復基金は、金融機関に延滞債務がある債務不履行者を対象にしていたが、国民幸福基金の場合は、対象範囲を貸出業者や公的資産管理会社の債務不履行者まで拡大した。その結果、国民幸福基金が協約を締結している金融機関等の数は4,121社で信用回復基金の221社を大きく上回ることとなった。さらに、元金の減免率も信用回復基金の最大30%から70%まで引き上げた（表3）。

国民幸福基金は、①債務調整（金融機関が保有している長期延滞債権を買い入れ、債務不履行者の債務減免や返済期間の調整、そして信用回復を支援すること）や、②低金利への切り替え（第2金融圏や消費者金融からの高金利貸出（20%以上）を低金利に切り替えること）により、債務不履行者が再び自立できるような環境を提供することを目指している。初年度における事業規模は、合計1.5兆

¹⁹ 国が特定分野の事業を持続的かつ安定的に実施するために、予算原則の一般的な制約から脱してもっと弾力的に運用することができるように保有・運用する特定の資金。

ウォンであり、延滞債権の買い入れに約 8,000 億ウォン (736 億円) が、低金利への切り替えに約 7,000 億ウォン (644 億円) が使われる予定である。財源は、旧信用回復基金からの繰越金 5 千億ウォン (460 億円) と借入金から調達される。

表 3 信用回復基金と国民幸福基金の比較

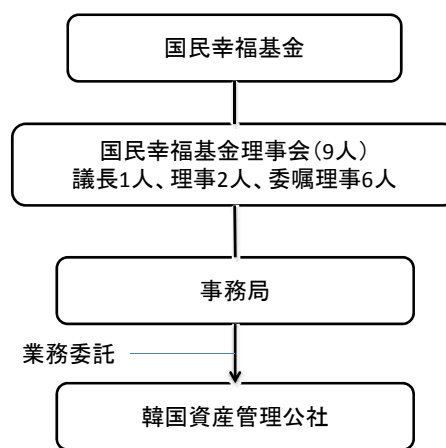
		信用回復基金	国民幸福基金
法的性格		株式会社	株式会社として出発して、将来的には法定基金化
支援対象	債務調整	金融機関に延滞債務がある金融債務不履行者	金融機関、貸出業者や公的資産管理会社の債務不履行者
	低金利への切り替え	所得2,600万ウォン以下(信用等級が低い階層(6~10等級)は所得4,000万ウォン以下)	信用等級に関係なく所得4,000万ウォン以下の債務者
支援内容	債務調整	国民基礎生活保障制度の受給者等に対して元金の最大30%まで減免	自活の意思、返済能力等により元金の最大50%まで減免、生活保護受給者に対しては元金の最大70%まで減免
	低金利への切り替え	20%以上の高金利貸出を10%程度の金利に切り替え	20%以上の高金利貸出を10%程度の金利に切り替え

資料出所)金融委員会ホームページ等より筆者作成

国民幸福基金は、事業運営と関連した主な意思決定機構として理事会を設けている(議長²⁰1人、理事2人、委嘱理事6人)。議長は無報酬の名誉職で、庶民金融²¹を担当した経験がある社会的認知度が高い人が指名される。理事は、韓国資産管理公社の社長と信用回復委員会の委員長が担当し、委嘱理事は会計専門家(1人)、法律専門家(1人)、第2金融圏の代表(1人)、学界(1人)、言論界(1人)、市民団体(1人)で構成される。

また、理事会のサポートや関連業務を遂行するために事務局を設けており、事務局は韓国資産管理公社に業務を委託する仕組みになっている(図8)。

図 8 国民幸福基金の業務体系



資料出所)金融委員会(2013)「国民幸福基金の主要内容及び推進計画」

① 債務調整の仕組み

国民幸福基金の債務調整の申請対象は、2013年2月28日現在、債務の滞納期間が6カ月以上であ

²⁰ 原則的には韓国資産管理公社の社長が任命することになっているが、政府の影響を受けている可能性が高い。

²¹ 個人の消費金融・住宅建設資金に対する融資や零細企業の経営資金・生業資金等への融資。

り、50万ウォン（46,000円）以上1億ウォン（920万円）以下の債務を返済できずにいる者である。但し、保証や既存の担保付債権、既存債務調整制度への債務調整申請・進行中である者の債権は対象から除外される。

この条件を満たしている者は提出書類を用意し、インターネットや窓口²²を通じて債務調整を申請²³すると、一定の審査を経て債務調整の約定を締結することになる。債務調整の約定を締結した者は年齢、延滞期間、所得などを反映し最低30%から最大50%（基礎生活保護対象者²⁴等の特殊債務者は最大70%まで）の債務が減免される。また、残りの債務は最大10年まで分割して返すことができるように返済期間が調整される。また、「1397 庶民金融コールセンター」による相談も可能である。

債務調整を申請するには住民登録証²⁵や運転免許証などの身分証明書や表4のように所得が証明できる書類を提出する必要がある。但し、債務金額が200万ウォン（18.4万円）未満である場合には所得関連書類の提出は省略される。

表4 債務調整時に提出が必要な所得関連書類

区分	所得の証明ができる資料
勤労所得 (一つを選択)	税務署が発給した所得金額証明
	勤労所得源泉徴収領収書(前年度)及び最近3ヶ月間の給料入金通帳
	最近の給料明細書(あるいは年俸契約書)及び最近3ヶ月間の給料入金通帳
	甲種勤労所得の所得税源泉徴収証明(確認)書及び最近3ヶ月間の給料入金通帳
事業所得 (一つを選択)	税務署が発給した所得金額証明
	事業所得源泉徴収領収書及び最近3ヶ月間の給料入金通帳
	付加価値税課税標準証明
年金所得	年金証書(国民/公務員/軍人/私学年金)及び年金受給通帳
国民年金	最近1年間、国民年金公団が発給した国民年金保険料納付証明書あるいは保険料納付領収書や加入証明書
	国民年金情報資料通知書(加入履歴などが明記)
健康保険料	最近1年間、国民健康保険公団が発給した保険料納付確認書及び資格取得・喪失確認書(地域健康保険の加入者の場合)
所得がない場合	総合所得税の申告事実がないことが確認できる書類(税務署が発給したもの)

注)甲種勤労所得:労働者が雇用契約により労働を提供し、その代価として支給される所得

資料出所) 国民幸福基金ホームページ

国民幸福基金は、金融会社や消費者金融と締結した信用回復支援協約に基づき、延滞債権を買い入れる。支援条件に該当する債務者が債務調整を申請すると、金融会社や消費者金融は協約に基づき該当債権を売却する義務があり、国民幸福基金は、金融債務者の申請がなくても該当する債務を買い入れることになっている。

²² 韓国資産管理公社(本社、地域本部10ヶ所、地方事務所11ヶ所)、庶民金融総合支援センター(16支店)、信用回復委員会24支部、国民銀行や農協銀行2,377支店。

²³ 優先受付期間:2013年5月2日~10月31日。

²⁴ 日本の生活保護受給者に当たる。

²⁵ 個人の番号が付けられた身分証明書。

また、約7万人と推定されている学資ローンの滞納者²⁶（2013年2月末現在、6ヶ月以上）も国民幸福基金の債務調整の対象になるように現在法律の改正作業が進んでいる²⁷。法律が改正されると、2010年以前に7%代の高金利で学資ローンを借りていた債務者の金利は2%代まで低下することになる。

国民幸福基金の債務調整を利用すると、実際債務者の負担はどこまで軽くなるのだろうか。ここではその一例を挙げて説明したい。例えば元金2000万ウォン（184万円）とそれに対する利子が3000万ウォン（276万円）、総額5000万ウォン（460万円）の債務がある人が国民幸福基金の適用を申請し、債務が調整されることになると、元金は1,000万ウォン（92万円、債務調整率50%を適用）、利子は全額免除される。さらに残りの元金1000万ウォン（92万円）は、最長10年間（120ヶ月）まで返済期間が延長されるので、月83,330ウォン（7,666円）を返せば良いという計算である。

国民幸福基金は債務調整と関連したモラルハザードを防ぐために、債務調整の申請者に対する財産保有の有無を確認し、保有財産がある時には減免率を調整する。また、公的ネットワークを活用し、隠した財産が見つかった場合には債務調整が無効化される。

②低金利への切り替えの仕組み

低金利への切り替えの仕組みとしては、既存の「バクォドリームローン」（低金利切替ローン）を拡大・実施している。「バクォドリームローン」は、すでに4章で説明した通りに、信用等級が低い庶民が貯蓄銀行や消費者金融から借りた年利20%以上の高金利債務を平均金利10%前後という相対的に低い金利の債務に切り替える制度である。（詳細は4章を参照すること。）

2 | 国民幸福基金の現状(2013年10月31日現在)

国民幸福基金の支援を受けるための債務調整申請は、本年4月より受理が始まり、10月31日で終了した。金融委員会の集計結果によると、4月から10月までに国民幸福基金に債務調整を申請した人は、合計24.7万人であり、このうち約21.4万人に対して債務調整の支援を実施すると発表した²⁸。

金融委員会が10月末まで国民幸福基金の債務調整約定を締結した135,188人を分析した結果によると、債務調整対象者の平均延滞期間は6年で、平均債務額は1,146.9万ウォン（105.5万円）であることが明らかになった。

年齢別には40代が33.4%で最も多く、次は50代（28.8%）、30代（21.0%）の順であった。債務調整対象者の平均年間所得は484.1万ウォン（44.5万円）で83.1%の人の平均年間所得が2,000万ウォン（184万円）未満であった。2011年度の一人当たり国民総所得²⁹が2,488万ウォン（229万円）であることと比べると、その低さが分かる。

債務額は、500万ウォン（46万円）未満が40.1%で最も多く、次は500万～1,000万ウォン（46万

²⁶ 2013年2月末現在、6ヶ月以上。

²⁷ 実現のためには2013年の8月に国会に提出された「韓国奨学財団設立等に関する法律及び就業後の学資ローンの償還特別法」の改正案が、成立される必要がある。

²⁸ 金融委員会は、個人的な申請以外に金融機関等から一括的に買入・移管した務延滞債務を含めると、今回の債務調整の対象者（債務調整や低金利への切り替えが適用される債務不履行者）は287万人に達すると発表した。債務調整から除外された者は、韓国奨学財団の債務者2,351人、債権者を把握している債務者23,134人、金融機関と協議中である債務者1,204人、その他に法的手続きが進行中である債務者6,164人である。

²⁹ GNI (Gross National Income)

～92万円、22.8%)、1,000万～2,000万ウォン(92万～184万円、22.8%)の順であった。債務額が2,000万ウォン(184万円)未満である者は全体の83.2%であり、1人あたり平均債務額は1,188万ウォン(109万円)であることが確認された(表5)。

韓国政府は、国民幸福基金の実施に対してある程度成果を達成していると判断しているが、市民団体や野党では選挙公約と比べて支援対象者が大きく縮小されたことや代位弁済額の増加³⁰により、国民幸福基金の財源がより早く枯渇される危険性が高いこと、今まで誠実に債務を返済してきた人に対する措置がないことを問題点として指摘しながら制度改革の必要性を要求した。また、「モラルハザード」が起きやすいことも指摘された。

表5 国民幸福基金の債務調整支援対象者分析結果

①年齢代: 40代(33.4%) > 50代(28.8%) > 30代(21.0%)

単位: 人

区分	20代	30代	40代	50代	60代	70代	80代	合計
人員	9,507	28,341	45,147	39,041	10,365	2,520	267	135,188
割合	7.0%	21.0%	33.4%	28.9%	7.7%	1.9%	0.2%	100.0%

②年間所得: 484.1万ウォン(44.5万円)

単位: ウォン、人

区分	1千万未満	1千万～2千万	2千万～3千万	3千万～5千万	5千万以上	合計	平均年間所得
人員	75,284	37,050	14,435	7,030	1,389	135,188	
割合	55.7%	27.4%	10.7%	5.2%	1.0%	100%	
							484.1万

③債務金額: 平均1,146.9万ウォン(105.5万円)

単位: ウォン

区分	500万未満	500万～1千万	1千万～2千万	2千万～3千万	3千万～4千万	4千万以上	合計	平均債務額
人員	54,083	30,865	28,444	11,558	5,162	5,076	135,188	
割合	40.0%	22.8%	21.0%	8.5%	3.8%	3.8%	100%	
								1,188.9万

④延滞期間: 平均6年

単位: 人

区分	1年以下	1～2年	2～3年	3～4年	4～5年	5～6年	6年超過	合計	平均延滞期間
人員	3,615	28,799	19,137	11,070	11,257	5,512	55,780	135,170	
割合	2.7%	21.3%	14.2%	8.2%	8.3%	4.1%	41.3%	100%	
									5年10ヶ月

⑤一人あたり平均貸出金融機関数と貸出口座数

一人あたり平均貸出金融機関数	一人あたり平均貸出口座数
2社	2.7個

資料出所) 金融委員会 (2013) 「国民幸福基金個別申請終了実績及び今後の計画」 2013. 11. 4

³⁰ 「代位弁済」とは、金融機関から信用保証協会の保証つきで借りた債務を返済できない場合に、同協会が金融機関に対してこの返済を肩代わりする制度である。

6— おわりに — 今後求められる改善の方向

朴槿恵大統領の最優先公約の一つである国民幸福基金が実施されてから、もう7ヶ月も経っている。国民幸福基金を大まかに言うと、「国が個人の借金を返済してくれる制度」ということになるが、この制度に対する懸念や反対の意見は導入以前から多かった。

まず、第一の問題点として、国が債務を返済してくれるとなると、それに頼ってわざと債務を返済しない人が増える、いわゆるモラルハザード³¹が発生する恐れや、今まで着実に返済の義務を行ってきた人との衡平性が指摘されていた。

このような問題点を解決するためには、長期延滞者の所得や財産をより精緻に調べて、長期的に把握・管理することにより、モラルハザードの発生を最小化する必要がある。また、所得水準や返済能力に応じて債務の減免率を適用するとともに、就業が不安定な者に対してはより早い段階で自立できるように、雇用関連プログラムと連携を行うことが望ましい³²。国民幸福基金は、10月31日まで債務調整者856人に対して就業成功パッケージに対する支援を行っており、雇用労働部はより効果的な支援のために就業相談専門家20人を国民幸福基金に派遣している状況である。

また、第2の問題点として高齢者や低所得者に対する支援の実効性についての懸念が指摘されてきた。国民幸福基金の債務調整支援対象者の中には、60歳以上の高年齢者が9.2%、所得が2千万ウォン（184万円）以下である低所得者が83.0%も含まれている。つまり、彼らの多くは仕事や所得が不安定であるため、債務が減免されても、債務返済猶予期間である10年以内に債務を返済することは大変難しいと考えられる。従って、彼らに対する更なる対策を至急に講じることも大事である³³。

債務不履行者の信用回復支援や庶民の過剰債務を解消するために、今年3月に導入された韓国の国民幸福基金が、今後どのように運営され、家計債務の問題を解決していくのか注目されるところである。ただのポピュリズムの政策として終わらず、社会問題を解決する良策として定着することを願いたい。

³¹ 2011年、韓国最大の保障専門会社である「ソウル保障保険」は、信用回復が難しい生計型債務者19万327人を対象として、債務の元金（総額8,964億ウォン）を最大50%まで減免すると発表し世間の注目を引いたことがある。特別債務減免は3ヶ月間実施されていたが、申請者は5,700人に過ぎなかった。対象者の3%に当たる低い申請率であり、その主な理由は「モラルハザード」と関係があると思われる。「ソウル保障保険」の債務減免プログラムは10年以上の長期滞納者を対象にしていたが、長期滞納者の場合、債務を返済する経済的能力のみならず、返済に対する義務感も欠如している場合が多い。申請者5,700人は返済プログラムに参加することにより、「信用不良者」というレッテルを取り除く機会を得たが、残りの185,000人弱は再生の道を選んでいなかった。この中には半額でも返済できないと判断し申請しなかった人もいる反面、長期間にわたった債務者生活に慣れ、「返済しなくても何とかなる」、あるいは「返済したくない」というモラルハザードを抱えている債務者が多数存在していると考えられる。

³² この点に関して韓国政府は「就業成功パッケージ事業」と連携して就業を支援する方針を明らかにしている。「就業成功パッケージ事業」は、貧困世帯の就業や転職希望者に対する統合的な雇用支援サービス政策である。韓国政府は、就業活動が進まずに苦しんでいる求職者を対象に求職意欲の強化と就業計画の作成、能力及び職場での適応力の増進、集中就業斡旋に至る体系的な個人別総合就業支援サービスを提供し、雇用可能性を高めて就業や創業を促進する目的で、2009年12月から実施している。

³³ 国会予算政策処(2013)「庶民金融制度の現況及び発展方案」2013.8、57頁から部分引用。

参考文献

- 韓国鑑定院「全国住宅価格動向調査」
- 韓国統計庁「将来人口推計」
- 韓国統計庁（2012）「2012年家計金融・福祉調査結果」
- キムスンゴン・その他（2013）「2012年全国出産力及び家族保健・福祉実態調査」韓国保健社会研究院
- [金明中（2012）「ハネムーンブア、エデュブア、そしてハウズブア、その次は？— 終わらない貧困の連鎖—」研究員の眼、2012年10月31日](#)
- 金明中（2013）「金融政策のジレンマ 利下げでもウォン安は困難 インフレ回避へ腐心続く」『週刊エコノミスト』44～45P
- 金明中（2013）「韓国における雇用保険制度と失業者支援政策の現状」『海外社会保障研究』Summer 2013 No. 183
- 金融委員会（2013）「国民幸福基金個別申請終了実績及び今後の計画」2013.11.4
- 金融委員会（2013）「国民幸福基金の主要内容及び推進計画」
- 国会予算政策処（2013）「庶民金融制度の現況及び発展方案」2013.8
- 国会立法調査処（2013）「金融債務不履行者現況及び支援政策の改善方向」懸案報告書第31号、2009.7.9