



韓国文在寅政権の経済政策

安倍 誠 編 Makoto Abe

韓国文在寅政権の経済政策

安倍 誠 編 Makoto Abe

書名：韓国文在寅政権の経済政策

編者：安倍誠（あべまこと）

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示-改変禁止4.0国際」の下で提供されています。

<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.ja>



本書は、第三者の出典が表示されている箇所を除き、①出典を明示すること、②内容を改変しないことを条件に、どなたでも転載・複製・公衆送信など自由に利用できます。商用利用も可能です。出典の記載例は以下をご参照ください。

〈出典の記載例〉

出典：「韓国文在寅政権の経済政策」（アジア経済研究所，2022）（該当ページの URL 表記，または該当ページ URL へのリンク）。

・第三者の権利を侵害しないようご注意ください

第三者が著作権を有しているコンテンツや、第三者が著作権以外の権利（例：写真における肖像権、パブリシティ権等）を有しているコンテンツについては、特に権利処理済であることが明示されているものを除き、利用者の責任で、当該第三者から利用の許諾を得てください。

・免責について

アジア経済研究所は、利用者が本書を用いて行う一切の行為（本書を編集・加工等した情報を利用することを含む）について何ら責任を負うものではありません。また、本書は、予告なく変更・移転・削除等が行われることがあります。

・作品利用時の連絡について

可能であれば、本書を利用された旨を下記までご連絡ください。

アジア経済研究所学術情報センター 成果出版課

Tel : 043-299-9538 / E-mail : aib@ide.go.jp

まえがき

本書は「韓国文在寅政権の経済政策——その理念と実際——」研究会（2020～2021年度）の成果である。2017年5月に、韓国では9年ぶりの進歩派政権となる文在寅政権が誕生した。朴槿恵大統領の弾劾を受けて誕生したこともあり、文政権は発足当初から経済分野においても従来の政権ではみられなかった、極めて進歩色の強い政策を打ち出していた。同時にそれに伴う野党との対立や政権内での軋轢も大きくなっていった。大きな変化を目の当たりにして、政策の経済的・思想的背景と政策立案・実行の過程、さらに政策の効果について分析する必要があると考えたことが研究会を立ち上げた第1の動機である。

他方、日本では政界はもちろん学界やマスコミも、韓国の進歩系政治家や知識人とのつながりは弱く、その考えは十分に紹介されてこなかった。折しも、徴用工をめぐる判決や日本による対韓輸出管理の強化などによって日韓関係はかつてないほど悪化していたこともあり、日本では文政権がおこなうことすべてを否定するような論調が支配的であった。文政権の政策を客観的に把握・評価し、その成果を広く一般に公開することが求められていると痛感したことも、本研究会を発足させる大きな動機となった。

当初の研究計画では、研究の手段として韓国現地での政策担当者・専門家とのインタビューおよび1次資料の収集を重視していた。しかし、世界的な新型コロナウイルスの感染拡大により、研究期間内に韓国に渡航して調査をおこなうことができなかった。そのため、インターネットや郵送等で入手可能な資料のみをもとに研究を進めざるを得ず、政策の背景や政策立案・実行過程を精緻に分析することには限界があった。研究会では、まずは実行に移された経済政策を現実の経済との関係に留意しながら跡づけるとともに、政権末期における政策の展開を同時進行的に把握していくことに注力した。その情報を整理し、政権終了時点での評価をおこなってまとめたのが本書である。幸い、2022年秋以降、韓国への渡航は再び自由におこなえるようになってきている。今後、本書を土台に韓国の経済政策に関する研究をさらに深めていきたい。

2022年10月

編者

目次

まえがき i

序章 文在寅政権の経済政策 ——その背景と帰結——

安倍 誠 1

はじめに 1

第1節 文在寅政権の経済政策——その背景—— 2

1-1. 韓国政治・経済の展開 2

1-2. 進歩派からみた韓国経済の現在 4

第2節 文在寅政権の発足と経済政策の展開 7

2-1. 文在寅政権の発足 7

2-2. 壁に直面した文在寅政権 9

第3節 文在寅政権後の課題 12

3-1. 成長と分配 12

3-2. 次政権の経済政策に向けて 15

第4節 本書の構成 16

第1章 文在寅政権の労働政策 ——成功した政策と失敗した政策——

高安雄一 21

はじめに 21

第1節 最低賃金の引上げ 22

1-1. 政策の背景 22

1-2. 政策の修正 23

1-3. 政策の効果 25

1-4. 政策の副作用 27

第2節 働き口の創出 29

2-1. 政策の背景 29

2-2. 政策の実行および効果 31

第3節 非正規雇用労働者の雇用規模縮減と待遇改善	32
3-1. 政策の背景	32
3-2. 政策の実行および効果	35
第4節 労働時間の短縮	37
4-1. 政策の背景	37
4-2. 政策の実行	39
4-3. 政策の効果	40
おわりに	41

第2章 文在寅政権の財閥・大企業政策 ——改革圧力から成長戦略への取り込みへ——

安倍 誠 45

はじめに	45
第1節 韓国における財閥政策の展開	46
1-1. 韓国における財閥・大企業問題	46
1-2. 財閥・大企業政策の展開	48
第2節 文在寅政権の「公正経済」	51
2-1. 金尙祚公正取引委員会委員長の就任	51
2-2. 財閥への自主的改革的圧力	51
2-3. 優越的地位の濫用への規制強化	54
2-4. 公正取引法の改正	55
第3節 文在寅政権下での新たな試み	60
3-1. 国民年金基金による議決権行使	60
3-2. 司法裁量による改革誘導——サムスンの遵法委設立——	64
第4節 政府・財閥関係の変化	66
4-1. 文政権と財閥との距離	66
4-2. 成長戦略への積極的な取り込み	67
おわりに	70

第3章 文在寅政権の中小・ベンチャー企業政策 ——連続性と新たな方向性——

金 炫成 73

はじめに 73

第1節 小規模事業者向け政策 75

1-1. 政権発足時の課題 75

1-2. 保護策 77

1-3. 支援策 80

1-4. コロナ対策——現金給付と損失補償—— 82

1-5. 評価 84

第2節 プロフィット・シェアリング制の試み 85

2-1. 政権発足時の課題 85

2-2. プロフィット・シェアリングの概念 85

2-3. 成果共有制の問題点と政府案の3大原則 86

2-4. 賛否の対立 87

2-5. 評価 88

第3節 ベンチャー企業政策 89

3-1. 政権発足時の課題 89

3-2. 創業促進と制度改編 90

3-3. スケールアップ支援 91

3-4. 評価 92

おわりに 93

第4章 韓国の内向き志向と文在寅政権の対外経済政策

奥田 聡 97

はじめに 97

第1節 韓国における対外経済政策を取り巻く状況 98

1-1. 韓国経済における輸出の地位低下 98

1-2. 労働分配率低下とグローバリゼーション 99

1-3. 文在寅政権以前の対外経済政策 100

第2節 文在寅政権前期における対外経済政策の地位低下	103
2-1. 輸出主導型の発展を批判した「新政府の経済政策方向」	103
2-2. 外交戦略として位置づけられた文政権の3つの地域別経済戦略	104
第3節 文在寅政権の対外経済政策に関する路線変更	106
3-1. 分配重視路線の頓挫と輸出支援の再認識	106
3-2. 米中・日韓・韓中対立が促進した対外経済政策の立て直し	107
3-3. 新たな国際環境に対応した韓国政府の諸政策	109
おわりに	115

第5章 文在寅政権の社会保障改革と財政負担の増大

渡邊雄一 119

はじめに	119
第1節 文在寅政権の社会保障政策の理念・目標と政策課題	120
1-1. 「国政運営5カ年計画」	120
1-2. 「第2次社会保障基本計画(2019~2023)」	122
第2節 雇用のセーフティーネット改革	124
2-1. 「全国民雇用保険」の推進	124
2-2. 国民就業支援制度の導入	127
2-3. 勤労奨励税制の拡充	129
第3節 税方式による所得保障の拡大	131
3-1. 国民基礎生活保障制度の拡充	131
3-2. 児童手当の導入と基礎年金の引上げ	132
第4節 医療保障の拡充——「文在寅ケア」の推進——	134
第5節 財政負担の増大と対応策の模索	137
5-1. 社会保障予算の増大と悪化する財政状況	137
5-2. 持続的な財政運営に向けた政策的対応	140
おわりに	142

第6章 文在寅政権における経済政策の策定・遂行・重点の変化 ——なぜどのように看板政策は失速・変化したのか——

磯崎典世 147

はじめに 147

第1節 経済政策策定における大統領側近と経済官僚の主導権争い 150

1-1. 民主化による経済政策決定者の変化——大統領側近と経済官僚—— 150

1-2. 文在寅政権における経済政策コントロールタワー

——政治任用スタッフと経済官僚—— 153

第2節 政府の政策遂行における国会との関係

——政策の法制化・予算確定における制約—— 157

2-1. 政府提出法案の法制化 157

2-2. 予算案審議 161

第3節 「所得主導成長」政策の展開と転換

——最低賃金決定過程を事例にして—— 165

3-1. 最低賃金の決定方法 165

3-2. 文在寅政権初期の経済政策推進と最低賃金の大幅引上げ 167

3-3. 経済政策の重点変化と最低賃金政策 169

おわりに 171

執筆者一覧

序章

文在寅政権の経済政策

——その背景と帰結——

安倍 誠

はじめに

2016年秋、韓国では朴^{パク}権^{クネ}恵大統領をめぐるスキャンダルが発覚し、国中が騒然となった。具体的には、朴大統領の友人である崔^{チェ}順^{スン}実が、公的な役職をもたないにもかかわらず大統領府に自由に入出入りして、国政に関与していた疑惑が浮上した。とくに、崔順実が設立したスポーツ・文化関連の財団に有力財閥が出資をおこなっていたこと、乗馬の韓国代表選手である崔順実の娘に対して、サムスングループが馬の購入費や遠征費など多額の支援をおこなっていた事実は、旧態依然とした政経癒着がまだ存在することを国民に痛感させることになった。さらに崔順実の娘に関しては有名大学への不正入学の事実も明らかになり、厳しい大学入試や就職難に苦しむ若者の怒りを呼ぶことになった。

当初、大学当局への大学生の抗議として始まったデモは、朴権恵大統領の退陣を求める大規模デモへと爆発的な拡大を遂げた。参加者の多くは、抗議の意志を示すためにろうそく（正確にはろうそくの形状をしたライト）を手に持って平和裏に集まった一般市民であった。全国各地で毎週土曜日夜に開催された「ろうそくデモ」は週を追うごとに膨れ上がり、それに押されるかたちで2016年12月に国会は憲法裁判所に対して朴大統領の弾劾訴追をおこなった。翌年3月に憲法裁判所は弾劾を認容し、朴大統領は失職することになった。

朴大統領失職を受けておこなわれた2017年4月の大統領選挙において、進歩系の野党「共に民主党」から出馬した文^{ムン}在^ジ寅^{イン}は、「積弊清算」を掲げて選挙戦を戦って勝利を取めた。文在寅はろうそくデモから大統領選挙による政権交代に至

るまでの経緯を「ろうそく革命」と呼んだ。文在寅政権は自らを「革命政権」と称してスタートすることになったのである。

韓国政治は保守と進歩の対立が先鋭化していることが知られているが、文在寅政権は9年ぶりの進歩系政権となった。果たして進歩系の政党、政治家、およびそれに近い知識人は韓国の課題はどこにあると考えていたのだろうか、それを受けて文在寅政権はどのような政策を構想し、実行しようとしたのであろうか、そしてそれは果たして成果をみたのだろうか。本書の目的はとくに文在寅政権の経済政策に焦点を当てて、その政策の背景と実施過程、そしてその成果と限界を明らかにすることにある。

本書の序章をなす本章においては、第1節では、議論の前提として現代韓国における政治・経済の展開を振り返るとともに、そこから生まれた保守・進歩の対立と代表的な進歩派経済学者の韓国経済観を確認する。第2節では、本論を一部先取りするかたちで文在寅政権の経済政策の展開とその限界をみていく。第3節では、政権終盤の経済状況を概観し、次政権に向けた課題を展望する。最後に第4節では、本章に続く各章の内容を紹介する。

1 文在寅政権の経済政策——その背景——

1-1. 韓国政治・経済の展開

(1) 経済発展と民主化

まず現代韓国における政治・経済の展開を簡単に振り返っておきたい。韓国が近代的経済成長を開始したのは、1961年に朴正熙パク・ジョン・ヒが軍事クーデターによって政権についてからである。朴正熙は、経済開発を国政の最優先課題とした。そのために「経済開発5カ年計画」を策定するとともに、経済計画を策定・遂行する官庁として経済企画院を設置した。経済企画院は他の経済官庁を統括し、経済開発において主導的な役割を担った。1960年代半ばからは、為替レートの切り下げや政府によるさまざまな輸出振興策に後押しされて、アメリカなど先進国向けに労働集約的製品の輸出が大きく増加した。これによって韓国経済は近代経済成長への離陸を果たすことになった。さらに1970年代に入ると、北朝鮮と対峙して

いる状況下での軍事的な必要性もあり、韓国政府は重化学工業化を積極的に進めた。政府の産業振興策に積極的に呼応した企業のなかからは事業を多角的に拡大する財閥が出現した。他方で自らの政権を維持するために、そして労働コストを低く抑えるために、朴正熙は民主化運動や労働運動を徹底的に弾圧した。

1979年10月に朴正熙が暗殺され、「ソウルの春」と呼ばれる民主化運動が一時的に興隆したが、1981年から再び全斗煥チョンドフファンによる軍部独裁の体制が始まった。1980年代後半には輸出拡大によって3年連続の2桁成長を実現したが、他方で1987年には民主化運動や労働運動が高揚し、全斗煥の退陣と同年12月の大統領選挙を実現させた。しかし、選挙では軍部出身の盧泰愚ノテウが当選して、それまでの与党体制がそのまま維持された。続く1992年の大統領選挙でも、与党候補の金泳三キムヨンサムが当選した。

(2) 通貨危機・グローバル化と格差の拡大

1990年代に入ると、賃金の上昇や為替レートの切り上げによって労働集約的製品の国際競争力が失われた。しかし、家計所得の増大が個人消費や住宅建設投資を活発化させて、韓国経済は内需主導の経済成長を実現した。政策面は経済の自由化を積極的に進め、とくに金融自由化と対外資本の自由化が本格化した。しかし、企業や金融機関に対するモニタリングなど自由化に伴う制度の整備が不十分であった。そのために1997年初めから韓国では財閥の連鎖倒産をきっかけに金融機関の不良債権が急増し、対外資金の急速な流出、すなわち通貨危機が発生することになった。同年11月に韓国政府はIMF(国際通貨基金)から緊急融資を受けることで合意した。翌12月に実施された大統領選挙では野党候補の金大中キムデジョンが当選し、史上初めて選挙による政権交代が実現した。

金大中政権は、IMFや世界銀行の勧告に基づいて金融部門や企業部門の抜本的な構造改革をおこなった。通貨危機とその後の構造改革によって、多くの財閥や企業が倒産に追い込まれた。しかし、生き残った企業のなかからはサムスン電子や現代自動車、ポスコなど、2000年代に新興国市場を中心にグローバルに事業を展開し、世界の業界トップクラスにまで成長する企業が登場することになった。他方で通貨危機に伴う企業の倒産やリストラによって失業者や非正規労働者が増加し、社会的な格差が拡大した。政府はセーフティネットの整備に迫られ、社会

保障の整備を本格化させることになった。

1-2. 進歩派からみた韓国経済の現在

(1) 保守派と進歩派

以上のような展開を経て、金大中政権以降、韓国の政治では保守派と進歩派の対立構造が明確になった。金大中政権（1998～2003年）とそれに続く盧武鉉政権（2003～2008年）は進歩派、次の李明博政権（2008～2013年）と朴槿恵政権（2013～2017年）は保守派と位置づけることができる。保守派の源流は朴正熙、全斗煥の軍事独裁政権にある。保守派の基本的な政治的立場は、北朝鮮に対して厳しい態度をとるとともに、北朝鮮との軍事的対峙下にあって安全保障を支えるアメリカとの同盟関係を重視する。経済面では市場経済を信奉し、企業の自由な経済活動を通じた成長を追求する。これに対して進歩派は、独裁政権に対抗した民主化運動や労働運動に源流がある。アメリカに対しては帝国主義的に韓国を政治的・経済的に支配してきたとして批判的であり、北朝鮮に対しては同じ民族でありアメリカから圧力を受けてきたとして融和的である。経済面では成長よりも分配を重視し、財閥を経済的な権力と捉えて規制や改革が必要と考えている。また対外的な経済自立を重視し、先進国や外国資本に従属する恐れがあるとして貿易自由化政策には慎重である。

(2) 財閥と官治

進歩派は現在の韓国経済を具体的にどのように捉えているのか。文在寅政権において経済政策の立案や実行を担うことになる進歩派経済学者の主張からそれを見ておきたい。

代表的な進歩派経済学者のひとりであって市民団体での活動経験もある張夏成は、包括的な韓国経済論である『韓国資本主義——経済民主化を超えて正義の経済へ』（張夏成 2014）で、財閥を中心に韓国経済の問題点を指摘した。ここで張夏成は、韓国経済の特徴をその奇形性、後進性にあると捉えて、その起源を1960～1980年代の開発時代に求めている。張夏成の理解では、当時の韓国は社会主義的な発想の計画経済であり、市場経済が未発達ななかで財閥が拡大を遂げた。1990年代から市場経済への転換を進めたが、そこでは財閥による市場の支

配が進む一方で、「官治」と呼ばれる政府官僚による統治も残存している。韓国経済における財閥のプレゼンスは大きすぎ、経営には透明性や責任性が欠如している。創業者の2世、3世と財産が不法・脱法手段によって移転されて既得権益化しているのは、韓国社会の縁故主義の反映でもある。財閥が掌握している産業にはもはや雇用創出力も競争力もなく、改革が必要であると張夏成は主張した。

張夏成と同じく進歩派経済学者である金尙祚^{キムサンジョ}も、『縦横無尽韓国経済——財閥とモフィアの陥穽から脱出せよ』（金尙祚 2012）で韓国経済の問題を財閥と官僚の支配にみている。副題にあるモフィアとは財務部（日本の財務省に相当）の英語略称であるMoF（Ministry of Finance）とマフィアの合成語である。直接には金融分野において前・現職の官僚が政策全体を左右していることを表現したもののだが、広く経済政策における官僚支配を指している。金尙祚は進歩派経済学者として経済における政府の役割を強調しつつも、韓国における官僚機構の公共性に疑問を投げかける。そして財閥と利害関係があって癒着しているモフィアを放置するならば、たとえ進歩派政権が誕生したとしても失敗に終わるだろうと警告した。

（3）不平等の解消と所得主導成長

張夏成は『韓国資本主義』に続いて『なぜ怒らなければならないのか：韓国資本主義Ⅱ——分配の失敗が生んだ韓国の不平等』（張夏成 2015）を刊行した。ここで張夏成は、韓国最大の政策課題として深刻な所得不平等の解消を挙げた。韓国の財閥・大企業は利潤の最大化に専心し、労働者、株主、債権者、サプライヤーである中小企業に分配せず、内部留保を積み上げている。その結果生じている分配の不平等を、政府の再分配政策のみで改善することは困難であり、一次的分配の改革、つまり財閥・大企業による分配構造の改革が必要であると主張する。張夏成が具体的に実施すべき政策として挙げているのは、賃金の引上げ、さらには下請け中小企業に対する単価切り下げなど経済力濫用への規制である。

賃金の引上げという進歩派研究者の主張は、決して韓国固有の考え方ではない。とくに2010年代に入ってから、単に格差の縮小だけでなく成長戦略として労働者の賃金引上げ、とくに最低賃金の引上げが必要であるという考え方が国際機関などでも台頭してきた。国際労働機関（ILO）の「賃金主導成長」がそれにあたる（ILO 2013）。また経済協力開発機構（OECD）を中心とした「包括的成長」

にもそうした考え方が反映されている（OECD 2014）。

これらの影響も受けて、韓国の進歩系の研究者は最低賃金の引上げを成長戦略として政策提言がおこなうようになり、大統領候補となる前の文在寅も注目することになった。2014年7月10日に当時国会議員であった文在寅の主催により「所得主導成長の意味と課題——中産層を育てる進歩の成長戦略」というセミナーが開催された（文在寅議員室 2014）。このセミナーでは、まずイサンホンILO研究調整官が「所得主導成長論の意義と国際社会の対応戦略」を報告して、ILOの賃金主導成長のエッセンスを紹介した。イサンホンは、近年韓国を含む先進国において成長率の低下と分配の悪化が両方みられることを指摘し、その原因を労働所得分配率の低下に求めた。労働分配率の低迷による消費の減少が顕著である一方、資本分配率の上昇に伴う投資増加の効果は微々たるものであるために成長率が低下している。成長か分配かの二分法はもはや無意味であり、最低賃金や生活賃金制度の活用を通じた労働所得の引上げが必要だとした。

同セミナーでは、続いて^{ホンジョンピョ}洪長杓釜慶大教授が「韓国経済の対案的成長モデルの模索」を報告した。ここで洪長杓はやはり実質賃金の上昇から消費増、そして経済成長へという経路の重要性を主張した。加えて、実質賃金が増加しても需要が増加するので雇用は減少せず増加すること、実質賃金の上昇は総需要の増加に伴う規模の経済や新たな設備投資増、あるいは労働節約的技術進歩を誘発し、労働生産性の上昇を通じて輸出の増加も期待できると主張した。そして具体的な政策として、ミクロ政策では最低賃金制度の強化、賃金と労働生産性の連動、零細自営業者の保護を、マクロ政策では完全雇用の復元のための拡張的財政政策と所得再分配政策を主張した。

先に紹介した張夏成（2015）は、韓国の若者世代が既存の民主化・産業化世代と比べて、就職難や非正規労働のために恋愛や結婚、出産などを放棄せざるを得なくなっていることを指摘した。それにも関わらずどの世代よりも個人的に幸福感や満足感を感じているのは、将来これ以上幸せにはならないと感じているためだとして、若者に対して「目覚めよ」「起ち上がれ」と鼓舞している。その刊行から1年後、毎週のデモに積極的に参加して「ろうそく革命」の一翼を担ったのはまさに若者世代であった。そして革命の高揚感のなかで文在寅政権は発足することになるのである。

2 文在寅政権の発足と経済政策の展開

2-1. 文在寅政権の発足

(1) 進歩色の強いメンバー構成と4つの方向性

2017年5月10日に文在寅は大統領に就任した。政権の特徴のひとつは、先に紹介した進歩派経済学者など、多くの学者が政権入りを果たしたことである。張夏成が、大統領府で社会経済政策を統括する秘書室政策室長に就任した。その下で経済政策を担当する経済首席秘書官には、所得主導成長論の提唱者である洪長杓釜慶大教授が就任した。行政府で財閥・大企業政策など競争政策を担当する公正取引委員会委員長には金尙祚漢成大教授が任命された。このほかにも、秘書室社会首席秘書官には盧武鉉政権期に不動産保有課税の強化を主導した金秀顕^{キム スヒョン}世宗大教授が、通商産業資源部長官に脱原発派のエネルギー政策専門家である白雲揆^{ベクウンギョ}漢陽大教授がそれぞれ就任した。とくに大統領を直接補佐する大統領府において、社会経済関連の要職をすべて進歩派の経済学者が占めたことは、進歩派の理念に基づく経済改革が進められることを予想させた。

文在寅政権は、発足後の2017年7月に「経済政策方向」を発表した。そのおもな方向とは、「所得主導成長」「イルチャリ（働き口）中心の経済」「公正経済」「革新成長」の4つである。このなかで「所得主導成長」は、先にみたセミナーの政策構想をそのまま具現しようとするものであり、2020年までに最低賃金を時給1万ウォンにまで引き上げることを目標とした。同じく労働分野である働き口の創出は単なる量的拡大ではなく、国民の目線に合ったよい働き口を増やすとした。そのために2022年までに公共セクターで81万人の雇用創出を目標とするとともに、あわせて非正規職から正規職への転換を促進するとした。

「公正経済」とは、崔順実ゲートで政経癒着が問題となった財閥の改革、および大企業による中小・零細企業に対する経済力の濫用、いわゆる甲による乙への横暴の防止を意味していた。国政運営5カ年計画でも財閥総帥一家の専横防止と所有・支配構造の改善を目標に掲げた。「革新成長」はIoTやAIなど第4次産業革命の基盤構築などを目標としたが、成長の担い手として想定していたのは財閥・大企業よりも中小企業であり、ベンチャー企業の育成に重点をおくとした。

(2) 政権初期の経済政策

文在寅政権は政権発足当初から進歩色の強い経済政策を実行に移していった。看板政策であった所得主導成長では、2018年の最低賃金を前年比16.4%増の7530ウォンまで一気に引き上げることを決定した。働き口の創出では政権発足直後から公共セクターでの雇用拡大に乗り出すとともに、文大統領自ら仁川国際空港公団を訪問して非正規職の正規職転換を約束するなど、正規職拡大への姿勢を明確にした。さらに週52時間労働制を導入して労働時間の短縮も進めた。公正経済では、2017年7月に金尙祚公取委員長が財閥上位4大グループの代表者を呼んで、自主的にグループの所有・支配構造を改善するように迫った。政権の強い姿勢を受けて、上位4大グループ以外の財閥も循環出資と呼ばれる閉鎖的な所有構造を解消する改革をおこなうに至った。革新成長の分野では、新たに「中小ベンチャー企業部」を新設して、大企業よりもベンチャー企業を重視する姿勢を明確にした。同部の新設は中小・零細企業の保護・支援という、公正経済の方向に沿った政策を重点的におこなう意味ももっており、同部のもとで小規模事業者向け政策が進められた。

文在寅政権は、これ以外にも進歩色の強い政策を実行した。大統領選の公約でもエネルギー政策では「脱原発」を掲げていたが、2017年6月に文大統領は原子力発電所の新規建設を全面再検討すると発表した。具体的には建設中の新古里発電所5・6号機について、建設継続の是非を市民で構成される公論化委員会で決定することとした。公論化委員会は同年10月に新古里5・号機は建設継続するものの、エネルギー政策は原発縮小の方向に転換すべきとの結論を出した。これを受けて政府は原発の新規建設計画を全面中断することを発表した。社会福祉政策では「文在寅ケア」の名のもとに公的医療保障の範囲を広げるとともに、生活保障の拡充や児童手当の導入ならびに基礎年金の引上げなど税方式による所得保障の拡大と、雇用セーフティネットの拡充を進めていった。

ただし、文在寅政権に入って政策の方向性がすべて変化したわけではない。重要政策でも前政権と同じ方向性にあって、それを強化したものも少なくなかった。中小・零細企業に対する支援は李明博政権の頃から始められたものが多く、ベンチャー支援も朴槿恵政権期にすでに強く打ち出されていた。「包括的福祉の実現」を掲げた社会保障政策も、金大中政権から始まった拡充をさらに進め、福祉の保

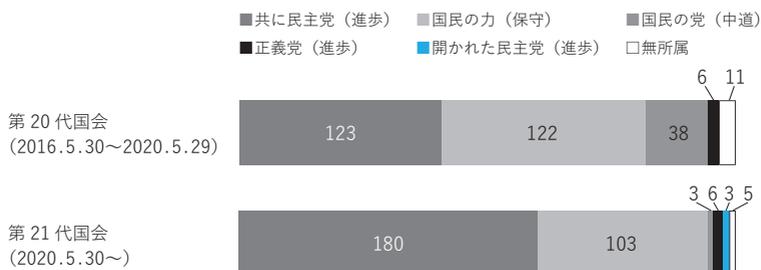
障性強化や制度の死角地帯解消を進めるものであった。前節で述べたように、韓国では1997年の通貨危機後に所得格差が拡大し、社会福祉の拡大が大きな課題となっていた。またとくにリーマン・ショック以降は、輸出をてこに急回復した大企業と取り残された中小企業の格差が顕在化した。過去の保守政権においてもこれらの課題に取り組みざるを得なかったが、文在寅政権になってからその方向が加速したと言える。

2-2. 壁に直面した文在寅政権

(1) 進歩・保守対立の壁

しかし、文在寅政権の経済政策は発足から間もなくして大きな壁に直面することになった。ひとつは政策実現の壁である。多くの政策は法律の制定・改正を必要とするが、民主化以降、保守と進歩が激しく対立するなかで、国会での合意が困難になっている。とくに文在寅政権発足時の国会は「与野大」と称されたように、与党「共に民主党」の議席は過半数に達していなかった(図序-1)。そのため、国会において与党単独での法案成立は不可能であった。2020年4月の国会議員選挙で、与党は過半数の議席を獲得した。しかし、2012年の国会先進化法の成立以降、国会の常任委員会は全会一致が原則であり、最大330日以内に本会議上程が可能なファストラックも、国会もしくは常任委員会で5分の3以上の賛成が必要である。与党が法案を通すには野党との大胆な妥協が必要となり、与野党で賛否が大きく分かれるものはほぼ成立が不可能な状況である。

図序-1 韓国国会の政党別議席数



(出所)韓国国会ホームページ(<https://www.assembly.go.kr/portal/main/>,最終アクセス日:2022年10月17日)。

(注)議席数は選挙時点を基準とする。第21代国会は比例代表の衛星政党を含む。

そのため、公正経済の大きな目玉政策であった公正取引法の全面改正案は、2018年に国会に提出したものの審議する進めることができずに廃案となった。2020年の国会改選後に商法改正案などとあわせて「公正3法」として改めて提出されて、年末までによろやく国会を通過した。しかし、審議の過程で大きな改正点について政府は妥協を余儀なくされた。このほかに、中小・零細企業を保護・育成するための複合ショッピングモール規制や、大企業と中小企業協力のための協力利益共有制などの新たな試みは、経済界の意を受けた野党の強い反対によって進まなかった。

大西裕は、進歩と保守のイデオロギー対立が激しい状況において、進歩系の盧武鉉政権が社会保障を拡大できなかつたことを指して「萎縮した社会民主主義」と呼んだ（大西 2014）。盧武鉉政権以来9年ぶりの進歩系政権である文在寅政権だが、進歩と保守の激しいイデオロギー対立に加えて、制度上も対立法案の成立はますます難しくなっている。文在寅政権も経済政策全般にわたって「萎縮した社会民主主義」とならざるを得なかつたと言えるだろう。

(2) 現実の壁と成長戦略の転換

もうひとつは、経済の現実という壁である。そのために文在寅政権は、経済政策の大幅な修正を余儀なくされた。とくに重要であったのは、看板成長戦略であった「所得主導成長」の放棄である。急激な最低賃金の上昇が中小・零細企業を直撃し、サービス業を中心に雇用が減少したからである。政権のもうひとつの政策課題である雇用がむしろ減少するなかで、後でみるように経済成長率も下降線をたどった。結局、2019年に文政権は翌年の最低賃金の大幅引上げと、任期内の時給1万ウォン達成を断念せざるを得なかつた。代わって文政権は、従来の産業育成と輸出拡大を目的とする政策を次々に打ち出していった。同年には「製造業ルネッサンスビジョン・戦略」を発表し、システム半導体・次世代自動車・バイオを3大革新産業として育成して輸出を拡大する戦略を打ち出した。さらに日本の輸出管理の強化を受けて、それまで輸入に依存していた主要製品の生産に必要な部品・素材・機械設備の開発・生産と輸出の強化にも乗り出した。そのために、それまで距離をおいていた財閥とも、成長戦略に取り込むために協力する姿勢へと転換していった。

さらに、方針転換を決定づけたのが新型コロナウイルスの感染拡大とそれに伴う新たな成長戦略の策定である（渡邊・安倍 2021）。韓国政府は感染拡大の抑制のために打ち出した行動制限による経済の落ち込みに対処するために、中小・零細企業に対する金融支援や緊急災難支援金と呼ばれる全世帯あるいは飲食業者等への給付金の支給など、多くの先進国と同様の緊急対策を実施した。これにとどまらず、政府は2020年7月に新型コロナウイルスの感染拡大後の経済対策として「韓国版ニューディール」を打ち出した。「デジタル・ニューディール」と「グリーン・ニューディール」からなるこの戦略は、多くは前年から進めていた産業政策や技術開発政策を取り込みつつ、大規模な投資戦略として再構成したものであった。この、いわば「投資主導成長」の採用によって、「所得主導成長」は完全に放棄されたと言える。さらにパンデミックからの回復過程では輸出の重要性が再認識され、それまで等閑視してきた輸出支援や海外諸国との経済連携にも積極的な姿勢を示すようになった。

このような成長戦略の転換は、文在寅政権内における経済政策の実権が大統領府内の改革派経済学者から経済官僚に移ったことを示すものであった。最低賃金の大幅引上げを軸とする所得主導成長をめぐることは、当初から大統領府と企画財政部は対立していた。とくに2018年になると、張夏成政策室長と金東兗企画財政部長官の対立は激しさを増した。両者は財閥と政府の距離をめぐるも立場の違いを見せ、権力闘争の様相を呈した（趙海東 2018, 第1章・第2章）。結局、2018年末までに両者とも政権を去ることになったが、その後は金東兗に代わって企画財政部長官に就任した洪楠基^{ホンナムギ}が、徐々に経済政策の実権を握るようになった。2021年3月には、公正取引委員会委員長から大統領府政策室長に移っていた金尙祚が不動産取引をめぐるスキャンダルで辞任することにより、大統領府と行政府の経済主要ポストは、すべて経済官僚出身で占められることになった¹⁾。

1) 所得主導成長の頓挫について、政権内で反対の立場にあった金東兗は、自らの著書において最低賃金の引上げは必要であるが、引上げ幅や速度は市場が受け入れられる範囲内でなければならず、供給面での政策もより重視するべきであったとする（金東兗 2021, 36-43）。これに対して政権内で推進する立場にあった洪長杓は、所得主導成長の限界は格差の問題を所得に限定してしまったことにあり、次節で述べるような不動産など資産格差を含めた広く不平等の問題を議論することが不足している（洪長杓 2022）。

従来の韓国政府は、経済官僚が経済運営の中心を担い、自由化を進めつつマクロ経済を安定的に管理することを最優先とし、財閥・大企業の協力を得ながら投資と輸出の好循環を実現する成長戦略を政策の軸に据えていた。先にみたように、文在寅政権で政権入りした改革派経済学者の張夏成や金尙祚は、かつてこのような経済官僚中心による経済運営を、開発独裁時代の官治経済を温存していると厳しく批判していた。しかし、結果として文在寅政権は従来の経済運営から大きく抜け出すことはできなかった。

すでに先進国段階に達した韓国経済だが、国内ではこれまでの経験から経済成長に対する志向が強く、経済が落ち込むと政権は大きな批判にさらされる。進歩派は所得主導成長に代わる実現可能な新たな成長戦略を提示することができず、文在寅政権は経済官僚主導の従来型の成長戦略に回帰したとみることができる。

3 文在寅政権後の課題

3-1. 成長と分配

(1) 低下した成長率、改善した所得分配

それでは文在寅政権期の経済はどのように推移したのでしょうか。図序-2は政権期別のGDP成長率の推移をみたものである。過去、盧武鉉政権から李明博政権、朴槿恵政権と徐々に成長率は低下傾向であったことがわかる。朴政権期は3%前後の成長率にとどまった。このときのGDPに対する成長寄与度をみると、民間消費や設備投資など内需が比較的底堅かったのに対して、輸出が減速傾向になっていた（奥田・渡邊 2022）。文在寅政権になると発足時の2017年の3.2%をピークに2018年、2019年と成長率の低下傾向が鮮明になった。さらに2020年には、新型コロナウイルスの感染拡大の打撃によってマイナス成長となった。2021年は4.1%の急回復となったが、これは2020年の反動に加えて、半導体の好景気に支えられた面が大きい。政権期全体をみて、着実に成長を遂げたと評価することは難しいだろう。

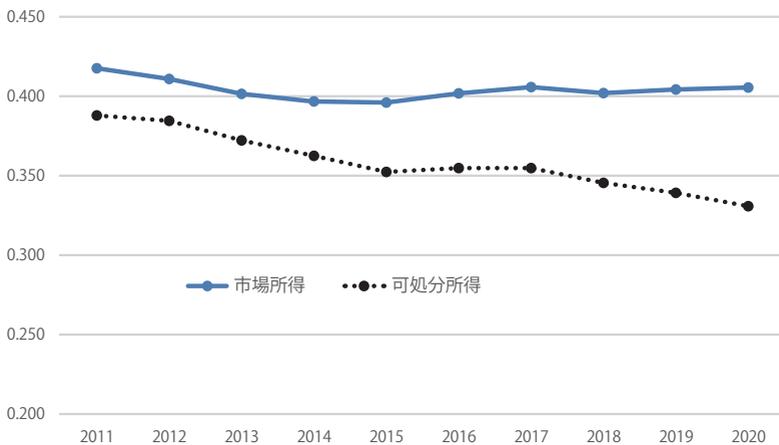
続いて所得の不平等度を確認しておきたい。所得不平等度を示す指標として、ジニ係数がある。韓国のジニ係数は、1997年の通貨危機を契機に2000年代半

図序-2 韓国の歴代政権とGDP成長率



(出所) 韓国銀行経済統計システム (<https://ecos.bok.or.kr/>, 最終アクセス日: 2022年10月17日)。

図序-3 ジニ係数の推移



(出所) 韓国銀行・金融監督院『家計金融福祉調査』各年版。

ばまで大幅に上昇した。その後、低下に転じたものの、通貨危機後のレベルまでには回復していなかった（渡邊 2017, 116-117）。2011年以降のジニ係数の推移をみたものが、図序-3である。市場所得は所得再分配前、可処分所得は所得再分配の後の所得を示している。文在寅政権が誕生した2017年から、市場所得のジニ係数はほぼ横ばいで推移している。所得主導成長は、低賃金勤労者の賃金を引き上げることを通じた所得分配の改善をめざしていた。しかし、ジニ係数でみるかぎり、その効果はみられなかったことになる。他方で可処分所得のジニ係数は、着実に下落傾向にある。文政権においては、再分配政策、つまり所得保障を中心にした社会保障政策が着実に成果をみせたと言うことができよう。

(2) 不動産価格の高騰と資産格差の拡大

しかし、所得分配は改善方向にあるにも関わらず、国民の経済面での不満は依然として大きい。その最大の要因は、文政権期に高騰した不動産価格である。2010年代半ばから、不動産価格、具体的にはアパート（日本におけるマンションに相当）価格は上昇傾向にあった。原因は、第1にはリーマン・ショック以降、韓国では新規アパートの着工が低迷していたことである。とくに、そのあいだに韓国社会では世帯規模の縮小が進んだ結果、比較的小規模の広さのアパートを中心に需要が供給を大きく上回るようになった。第2には2010年代半ば以降、韓国銀行が金融緩和を進めていたが、流動性は実物経済に十分に流れずに不動産市場に流入したことである。

不動産問題に対する文在寅政権の認識は、アパート価格の上昇は富裕層や投機筋による投機によって引き起こされているというものであった。一部の富裕層によって、多くの庶民が苦しめられているという進歩派の経済観を強く反映していると言えよう。そのため不動産対策は投機需要の根絶に力点がおかれ、政府は2019年から不動産貸出規制の強化やアパート再開発の抑制、1世帯1住宅を超える住宅保有に対する課税強化などを実施した。ところが、2020年のコロナ緊急経済対策によって金融市場に流動性の供給を一層進めたことによって、アパート価格は再び急上昇した。高騰はソウルから全国主要都市へ、さらにアパート売買市場から賃貸市場へと広く拡大することになった。

所得格差の改善には一定の成果をみせた文在寅政権だが、不動産の高騰によっ

て資産格差は大きく広がることになった。とくに、不動産問題は賃貸アパートに住みながらこれからアパートを購入しようとしている若年層を直撃した。就職難を含め、若者の経済上の不満は解消されることはなく、課題は次期政権に受け継がれようとしている。

3-2. 次政権の経済政策に向けて

前節で述べたように、進歩派が考えるような理念先行の成長戦略は頓挫し、文在寅政権は、最終的には経済官僚を中心とする従来型の成長戦略に回帰した。しかし、かといって従来型の成長戦略でも韓国の成長・分配上の課題を国民が望むように解決することが難しいことは、文在寅以前の政権の成果からも明らかである。次政権では現実に即した新たな政策の構築が求められている。

ここで留意すべきなのは、文在寅政権期においては従来型の成長戦略に回帰する一方で、次期政権に引き継がれる大きな変化も生じていたことである。第1の変化は、均衡財政の放棄である。過去に高インフレや経常収支の赤字累増など、マクロ経済の不安定化に苦しみIMFからも財政の健全化を強く求められた経験から、経済官僚には均衡財政を是とする思考が染みついている。韓国が小国開放経済であることを考えれば、これは当然の判断であった。しかし、文政権では社会福祉予算を拡充することによって歳出が拡大したが、歳入は政権発足直後に高所得者層や大企業への所得税、法人税の引上げをおこなったものの、抜本的な歳入拡大策はおこなわなかった。与党の予算拡大の要求は強く、政権後期にはコロナ緊急対策や韓国版ニューディールによって支出はさらに増加し、その結果、財政赤字は大幅に拡大することとなった。高齢化が急速に進行するなかで、このままでは歳出はさらに拡大する可能性が高い。歳入を増やす税制改革を本格的におこなうのか、それとも拡大を続ける歳出構造にメスを入れるのか、次政権の大きな政策課題となるだろう。

第2の変化は、対外経済環境への対応である。先に述べたように、文在寅政権は後期から輸出と投資の拡大をターゲットとした成長戦略を重視するようになった。かつてグローバリゼーションが進展してグローバル・バリュー・チェーン（GVC）が拡大していた時代に、そこに積極的に参入することで成長してきた従来の成長戦略に回帰しようとしていると言える。しかし、2020年代に入って

アメリカと中国の対立は激化し、とくにアメリカはハイテク製品について自らを中心としたGVCの再編を図り、それに韓国も参加することを迫っている。他方で日本との関係悪化は経済に波及し、日本が対韓輸出管理を強化する事態となっている。そのため、たとえば「素材・部品・装備戦略」は輸出拡大をめざすよりも、他国からの供給寸断に備えた経済安全保障上の国産化推進戦略という性格がむしろ強くなっている。開放的な輸出戦略と経済安保をどのようにバランスさせながら成長を導くのか、次期政権は難しい舵取りを迫られることになるだろう。

4 本書の構成

本書では文在寅政権の経済政策について、労働、財閥・大企業、中小・ベンチャー企業、対外経済、社会保障と財政の各政策分野について、政策の背景と実施過程を跡づけるとともに、その成果と限界について評価を試みている。日本では、文在寅政権の政策について、対北朝鮮政策や対日政策などに関しては多くの報道や論説が出されているものの、経済政策には一部を除いてほとんど関心が払われてこなかった。しかし、文在寅政権の性格を理解する上では、経済政策の理念と実施過程、そしてその帰結を把握することは欠かせない。また急速に先進国にキャッチアップを遂げて先進国段階に達した韓国は、いまや日本と同じような経済・社会的課題に直面している。韓国政府がどのように課題に取り組もうとしているのかを知ることは、日本にとって大きな学習の機会となるだろう。

第1章「文在寅政権の労働政策——成功した政策と失敗した政策」は、文在寅政権の経済政策において中核を占めたとと言える労働政策について、4つのおもな政策を取り上げてそれぞれの政策内容を概観するとともに、その実行程度と効果を検証している。主要政策である所得主導成長のための手段であった最低賃金の大幅な引上げは、雇用面での大幅な縮小に直面して政権途中で断念せざるを得なかった。もうひとつの主要な政策である働き口の創出は、それまでの政権に続いて政権の大きな課題であり、文政権も諸政策を実行したが、構造失業率が上昇するなど政策の効果は十分とは言えなかった。非正規雇用労働者の雇用規模縮減や

待遇改善は、政権当初に政策構想を打ち出したものの、公共部門を除くと成果はみられなかった。労働時間の短縮は歴代の政権で進められた政策であって文在寅政権固有の政策とは言えないが、政権期間内に週52時間勤務制の導入が実現し、労働時間の短縮に貢献したとみられる。全体としてみれば、文政権は労働政策において十分な成果を上げられなかったと本章は結論づけている。

第2章「文在寅政権の財閥・大企業政策——改革圧力から成長戦略への取り込みへ」は、文政権のもうひとつの中核政策である財閥・大企業政策の展開を論じている。当初、文政権は改革派経済学者である金尙祚公正取引委員会委員長のもとで、財閥に自主的な改革をおこなうように迫って、循環出資の解消など成果を上げた。さらに現行法の執行を強化して、大企業による中小企業に対する優越的地位の濫用防止に力を注いだ。その上で政権2年目からは法律の改正、とくに公正取引法の改正を推進した。しかし、国会での審議過程で野党や経済界の強い反対にあい、2000年によく商法改正などを含む「公正経済3法」の制定にこぎ着けたが、全体として既存の政策を強化するレベルにとどまった。他方で、国民年金基金による議決権行使や裁判所が裁量によってサムスグループに経営改革を求めるなど、従来にない新たな動きも出てきている。政権と財閥の関係では、当初文政権は財閥に改革を求める一方で自らは距離をおく姿勢をみせていたが、次第に成長戦略に財閥を取り込もうとし始めた。結局、前政権での政経癒着の当事者である李在鎔サムスン副会長を仮釈放させるなど、従来関係に回帰しつつあるとしている。

第3章「文在寅政権の中小・ベンチャー企業政策——連続性と新たな方向性」は文在寅政権の中小・ベンチャー企業政策の展開とその特徴を論じている。弱者保護や大企業への規制を強調する文政権にとって、中小・ベンチャー企業政策は主要政策のひとつのはずである。しかし実際は、斬新な取組みが一部あったものの、総じて既定路線からの微調整が大半であり、むしろ過去の政権との「連続性」が強かった。ただし、コロナ対策で最も重点がおかれたのは中小・零細企業対策であった。政策全体の特徴として、ひとつは未完で終わったが「協力利益共有制」導入の試みなど、大企業と中小企業の間での「共有への収斂」がみられることであり、もうひとつの特徴は中小企業を保護するのか積極的に成長を支援するのか、政権の期間内で重点が移るなどジレンマを抱えていたことを指摘している。

第4章「韓国の内向き志向と文在寅政権の対外経済政策」は対外経済政策とその転換について論じている。著者によれば、文在寅政権に先立つ朴槿恵政権から経済政策の軸足を国内政策におき、対外経済政策はあまり重視されなかった。文政権の経済政策も、基本的にその方向性を受け継いだものであったという。朝鮮半島新経済地図構想や新北方政策、新南方政策といった地域別経済戦略は発表されたが、外交・統一戦略としての色彩が強く、チャイナプラスn戦略としてのASEAN外交を除くととくに成果はみられなかった。しかし、政権後期に分配重視路線が頓挫すると輸出支援の重要性が再認識されるようになった。とくにコロナ禍と米中対立・日韓対立が、対外経済政策とそれと大きく連関する産業支援策を大きく立て直すことになった。さらに中国の動きを見据えてRCEPやCPTPPなどメガFTAへの加盟に再び積極的な姿勢をみせるとともに、戦略物資に関するアメリカの動きに呼応するなど、政権末期になって機敏に行動するようになったとする。

第5章「文在寅政権の社会保障改革と財政負担の増大」は、分配重視の政策を展開していた文在寅政権の社会保障改革と、それに伴う財政運営の変化について論じている。文政権は包容的福祉の実現のもと、国家責任による福祉の保障性強化や制度の死角地帯解消、社会経済的な格差・不平等の是正をめざして社会保障の拡充が図られた。おもな政策は、「全国民雇用保険」の推進や国民就業支援制度の導入、並びに勤労奨励税制の拡充など雇用のセーフティネットの強化、国民基礎生活保障制度の拡充や児童手当の導入及び基礎年金の引上げなど税方式による所得保障の拡大、それに「文在寅ケア」と呼ばれる公的医療保障の拡充である。しかしこのような社会保障改革に加えて、コロナ禍に伴うセーフティネットの拡充によって財政負担が拡大を続けている。その結果、韓国政府が従来堅持していた均衡財政の原則が、大きく崩れる結果となっている。

第6章「文在寅政権における経済政策の策定・遂行・重点の変化——なぜどのように看板政策は失速・変化したのか」は、これまでの章とは異なり、政策決定過程に焦点を当てている。まず、文在寅政権の経済政策の重点が当初の「所得主導経済」「公正経済」から移行した要因について、大統領側近と経済官僚の対立に着目して分析している。さらに、政権の重要施策であった最低賃金政策を事例に政策変化のプロセスを検討している。最低賃金の決定は、審議会という行政府に

直属する組織で国会を迂回して実施されるが、そのプロセスにも大統領府と官僚組織の関係や政府と国会の関係が作用していた。著者は民主化後の韓国では、5年任期の政権が大統領選での公約を政権の主要政策として実施に踏み切ろうとするが、結果的には前政権からの大きな転換には至らずに失速することが多いとして、その理由として経済政策の策定において経済官僚の組織的な力が強く作用していること、与野党が鋭く対立している国会において制度上、政府の意図がそのまま制度になることが極めて困難であることを指摘している。

本書の各章は、とくに断らないかぎり、文在寅政権の終了直前の2022年2月までを分析対象時期としている。2022年3月の大統領選挙で保守系の尹錫悦候補が当選し、同年5月に大統領に就任した。進歩系から保守系への政権交代が実現したことにより、経済政策が再び大きく転換することが予想される。しかし、それは本書が論じた文在寅政権の成果と、文政権が残した課題を踏まえたものにならざるを得ないだろう。本書が日本における現代韓国の経済社会に対する理解、および日韓共通課題の解決に向けた日韓対話の促進の一助となれば幸いである。

[参考文献]

〈日本語文献〉

- 大西裕 2014.『先進国・韓国の憂鬱——少子高齢化，経済格差，グローバル化』中央公論新社。
 奥田聡・渡邊雄一 2022.『2010-2019年の大韓民国——低成長の常態化と「民心」主導の政治』アジア経済研究所編『アジア動向年報2010-2019 大韓民国編』アジア経済研究所。
 渡邊雄一 2017.『高齢化と所得格差・貧困・再分配』安倍誠編『低成長時代を迎えた韓国』アジア経済研究所。
 渡邊雄一・安倍誠 2021.『韓国はコロナ対策の優等生なのか？——「K防疫」と新たな成長戦略の模索』佐藤仁志編著『コロナ禍の途上国と世界の変容——軋む国際秩序，分断，格差，貧困を考える』日本経済新聞出版。

〈韓国語文献〉

- 김동연 [金東堯] 2021.『대한민국 금기 깨기-미래로 가는 길에는 금기가 없다』[大韓民国禁忌破り——未来に向かう道には禁忌はない] 쌤앤파크스 [サムアンドパークス].
 김상조 [金尙祚] 2012.『중환무진 한국경제-재벌과 모피아의 함정에서 탈출하라』[縦横無尽韓国經濟——財閥とモフィアの陥穽から脱出せよ] 오마이북 [オーマイブック].
 문재인의원실 [文在寅議員室] 2014.『소득주도성장의 의미와 과제: 중산층을 키우는 진보의 성장』

- 진락] [所得主導成長の意味と課題——中産層を育てる進歩の成長戦略] 国会議員文在寅, 国会議員殷秀美主催セミナー, 2014. 7. 10 (木) 14:00, 国会議員会館第1セミナー室.
- 장하성 [張夏成] 2014. 『한국 자본주의—경제민주화를 넘어 정의로운 경제로』 [韓国資本主義——經濟民主化を超えて正義の經濟へ] 헤이북스 [ハイブックス].
- 2015. 『외 분노해야 하는가: 한국 자본주의Ⅱ—분배의 실패가 만든 한국의 불평등』 [なぜ怒らなければならないのか: 韓国資本主義Ⅱ——分配の失敗が生んだ韓国の不平等] 헤이북스 [ハイブックス].
- 조해동 [趙海東] 2018. 『진보정부의 경제권력—문재인 노무현정부 경제정책 결정자 8인 評傳』 [進歩政府の經濟權力——文在寅・盧武鉉政府經濟政策決定者8人評伝] 늘품플러스 [ヌルプムプラス].
- 홍장표 [洪長杓] 2022. 「소득주도성장 5년을 되돌아 보며」 [所得主導成長5年を振り返って] 所得主導成長特別委員會編 『소득주도성장, 끝나지 않은 여정』 [所得主導成長, 終わらない旅程] 매디치미디어 [メディチメディア].

〈英語文献〉

- ILO 2013. *Global Wage Report: Wages and Equitable Growth* (GLOBAL WAGE REPORT-2012/13).
- OECD 2014. *Report on the OECD Framework for Inclusive Growth: Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, Paris, 6-7 May 2014.*

©Makoto Abe 2022

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示-改変禁止 4.0 国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.ja>



文在寅政権の労働政策

——成功した政策と失敗した政策——

高安 雄一

はじめに

文在寅政権は、大統領選挙の公約、政権発足後に公表された「100大政課題」や「働き口政策5年ロードマップ」などで、政権で実行することを約束する労働政策を公表した。本章では、そのうち、文在寅政権で重点をおいたと考えられる4つの政策、すなわち、①「最低賃金の引上げ」、②「働き口の創出」、③「非正規雇用労働者の雇用規模縮減と待遇改善」、④「労働時間の短縮」をおもな政策として取り上げる。なぜこれら4つの政策に重点がおかれたかという点、①～③は文在寅政権の経済政策の柱である「所得主導経済成長」を実現する手段であるため、④は韓国の労働時間がOECD加盟国で2番目に長いなど、長時間労働が問題になっているためである。

ここで文在寅政権の経済政策の柱である「所得主導経済成長」について解説する。2014年7月10日、当時、国会議員であった文在寅氏と殷秀美¹⁾氏が主宰して開催されたセミナー「所得主導成長の意味と課題」で、当時のイサンホンILO研究調整官が「所得主導成長論の意義と国際社会の対応戦略」を報告した。この報告では、近年の実証分析によれば、労働所得分配率が下落した場合、経済成長にマイナスの影響を与えると主張された。すなわち、所得分配率が低下した場合、個人消費が減少するが、この効果は大きい反面、所得分配率低下に伴う資本分配率の上昇による投資拡大効果は微々たるものであるため、全体的な成長率は低下し

1) その後、2017年6月から2018年3月まで大統領秘書室女性家族秘書官、2018年6月から2022年6月まで京畿道城南市長を務めた。

てしまう。逆にいえば、労働分配率が高まれば、成長にプラスの影響をもたらす。

文在寅政権は、労働所得の増加が経済成長を促すといった「所得主導経済成長」を労働政策の基礎においた。そして、労働所得、とりわけ、所得水準の低い層の労働所得を上昇させるため、「最低賃金の引上げ」に重点をおいた。また、労働所得を上昇させるためには雇用の量の拡大が必要であることから「働き口の創出」に重点をおいた。さらに、雇用の質も問題であった。雇用の質が低いと考えられる非正規雇用労働者の割合は、文在寅政権発足直後の2017年8月には32.9%であった。よって非正規雇用労働者を正規雇用労働者に転換させる、あるいは非正規雇用労働者の労働条件を引き上げるなどの政策が必要であったことから「非正規雇用労働者の雇用規模縮減と待遇改善」に重点をおいた。また「労働時間の短縮」については、OECD加盟国で2番目に労働時間が長いという長時間労働問題の改善のみならず、労働時間を短縮することでワークシェアリングを行い、雇用用量を増やすことで「所得主導経済成長」に資する効果も期待され、重点がおかれている。

本章では、文在寅政権が重点をおいた4つの労働政策について、第1節で「最低賃金の引上げ」、第2節で「働き口の創出」、第3節で「非正規雇用労働者の雇用規模縮減と待遇改善」、第4節で「労働時間の短縮」を取り上げ、それぞれ、政策の背景、政策が実現したか否か、政策の効果などを検討する。なお政策の効果は、2021年末に入手可能なデータによって示した。

1 最低賃金の引上げ

1-1. 政策の背景

労働政策で文在寅政権が最も強調した政策は、最低賃金の引上げである。大統領選挙の公約では、2020年までに最低賃金を1万ウォンに引き上げるとされた。そして、「働き口政策5年ロードマップ」でも、達成年は示されていないものの、最低賃金を1万ウォンとすると明記されている。文在寅政権発足時である2017年の最低賃金は6470ウォンである。よって、2018年から2020年までの3年間、毎年15.7%ずつ引き上げて、ようやくこの目標を達成することができるといった、

相当程度大胆な政策であった。

最低賃金上げが選挙公約になり、政権が強く推し進めることになった背景として、先に示した「所得主導経済成長」が挙げられる。すなわち、最低賃金を引き上げるにより労働所得を増加させ、労働所得分配率の上昇による個人消費の増加を促し、ひいては経済成長につなげるといった発想のもと、最低賃金の引上げが行われた。最低賃金引上げは、「所得主導経済成長」の核心となる政策で、政権は最も力を入れて推し進めようとした。

1-2. 政策の修正

まず、韓国における最低賃金の改定プロセスについて説明を加える。本書の第6章で示されているように、雇用労働部（部は日本の省に相当する。雇用労働部は日本の厚生労働省の労働部門に相当する政府機関である）が、毎年8月5日までに翌年の最低賃金を決定するが、その審議を雇用労働部の所属機関である最低賃金委員会が行う。同委員会は、労働側の勤労者委員9名、使用者を代表する使用者委員9名、そして公益委員9名の合計27名で構成される。勤労者委員は労働組合の総連合団体による推薦、使用者委員は全国規模の使用者団体による推薦、公益委員は雇用労働部長官（長官は日本の大臣に相当する）の推薦によって任命されている。委員の任期は3年であり、委員長は、公益委員のなかから委員会が選出する。

最低賃金決定に際しては、勤労者委員と使用者委員の提示額に大きな差があり、公益委員が調整することになる。つまり公益委員のスタンスが最低賃金の決定に大きな影響を与えることになるが、第6章の議論からもわかるように、最低賃金の決定には政府の意向が働きやすい傾向にある。公益委員は雇用労働部長官の推薦、すなわち政府の推薦により決定されるので、政府の意向をくみやすい。また、文在寅政権の事例を示すと、政権発足時に委員長が交代したとともに、公益委員3名も交代している。よって政府は、公益委員を通じて最低賃金の決定に政府の意向を反映させやすいと考えられる。

さて、政権で最初の最低賃金の改定は2018年であり、引上げ率は16.4%であった（図1-1）。このペースで3年間最低賃金を引き上げれば、選挙公約時の目標年次である2020年には最低賃金が1万ウォンを超えることとなり、選挙公約を

図1-1 最低賃金の引上げ率



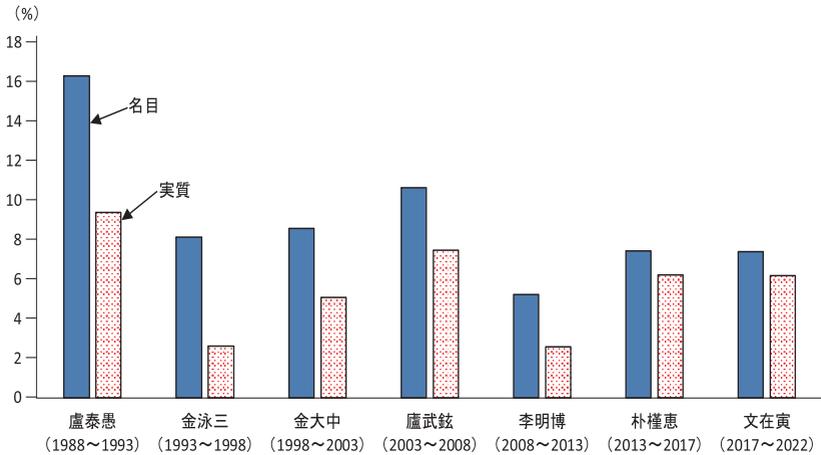
意識した引上げ率であったと考えられる。16.4%の引上げ率は、1989年以降、1989年の26.3%、1991年の18.8%、2001年の16.6%に次ぐものである。ただしこれは名目値であり、物価上昇の影響を除いた実質値でみると、2018年は14.9%であり、これを超える年は1989年の20.6%のみである。1989年は民主化直後であり、これまで低水準に抑えられてきた最低賃金を一気に引き上げた特殊な年である。よって2018年の最低賃金の引上げ率は、実質的にはこれまでで最大であったと考えてもよい。

しかし翌年である2019年は10.9%の引上げと、前年と比較して引上げのペースが遅くなった。2010年以降、2018年を除き2桁の引上げはなかったため、これでも十分に高い引上げ率であるが、これは2020年に1万ウォンを達成するという公約を事実上断念する数値であった。さらに、2020年は引上げ率が2.9%にまで引き下げられ、2021年には1.5%となってしまった。2022年は少し引上げ率が高められ5.1%とされたが、2022年の最低賃金は9160ウォンであり²⁾、2020年はおろか、文在寅政権の任期中にも1万ウォンを超えることはなかった。

ここで文在寅政権全体を通じた最低賃金の引上げ率を、他の政権と比較してみ

2) 最低賃金は、前年に決まる。

図1-2 歴代政権の最低賃金引上げ率(名目および実質)



(出所)雇用労働部資料,および統計庁「消費者物価指数」により作成。

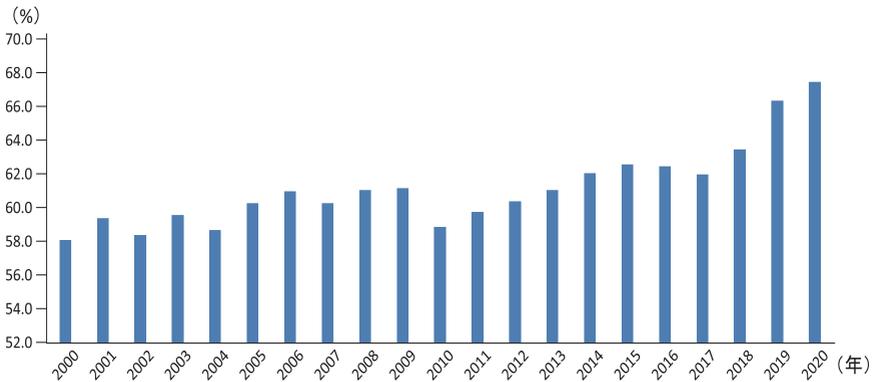
よう。文在寅政権の最低賃金引上げ率は、名目で7.4%、実質で6.2%である。実質引上げ率で見ると、この数値は盧泰愚政権の9.4%、盧武鉉政権の7.5%に次ぐものである(図1-2)。保守政権である金泳三政権と李明博政権はともに2.6%であるが、同じく保守政権である朴槿恵政権は6.2%と同じ引上げ率であり、文在寅政権における引上げ率が、保守政権と比較して突出して高いというわけではない。また、同じ進歩派政権の金大中政権の引上げ率は5.1%であり、進歩派政権のなかでは、文在寅政権の引上げ率は中間に位置する。

文在寅政権の最低賃金引上げ率は最初の1年目こそ突出していたが、その後はだんだんと控えめなものとなった。文在寅政権が掲げた最低賃金引上げ政策は、所得主導経済成長を図るため突出した引上げ率で最低賃金を引き上げるというものであった。しかし結果的に、文在寅政権時の最低賃金引上げ率は、歴代政権における引上げ率の平均値より若干高い程度にとどまることになった。

1-3. 政策の効果

最低賃金を引き上げた目的は、労働所得を増加させ、労働所得分配率の上昇を促し、個人消費の増加、ひいては経済成長率を高めることである。では実際にこれらの効果はあったのであろうか、韓国銀行「国民勘定」から、労働所得分配率、

図1-3 労働所得分配率



(出所)韓国銀行「国民勘定」により作成。

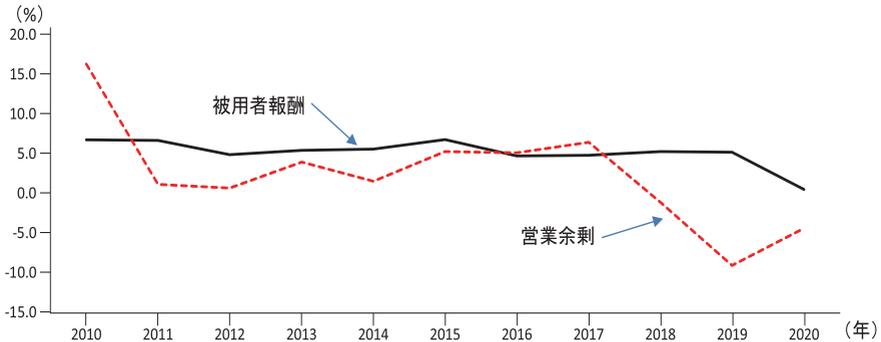
家計消費支出成長率，GDP成長率の動きをみてみよう。

まず，労働所得分配率の動きを少し細かく確認する。労働所得分配率は2010年には58.9%であったものが，2015年には62.6%にまで高まったものの，2016年，2017年と連続で下落した。しかし，2018年からは上昇に転じ，2017年は62.0%であったが，2018年は63.5%，2019年は66.4%，2020年は67.5%となった(図1-3)。つまり，最低賃金が大幅に引き上げられたタイミングで労働所得分配率は上昇している。

労働所得分配率は，被用者報酬を，被用者報酬と営業余剰の和で除した数値となる³⁾。そこでまずは被用者報酬の伸び率についてみると，2018年は5.3%，2019年は5.2%，2020年は0.5%であるが，これら数値は2010～2017年の平均伸び率である5.8%と比較しても大きなものではない。つぎに営業余剰をみると，2018年は-1.1%，2019年は-9.0%，2020年は-4.3%であり，2010～2017年の平均伸び率である5.1%と比較して，相当程度低い数値となっている(図1-4)。つまり，2018年以降に労働所得分配率が上昇した理由は，被用者所得が増加したというよりも，営業余剰が減少した結果，すなわち，分母が小さくなったためであるといえ，最低賃金引上げに伴う労働所得の増加が労働分配率の上昇につながったわけではないことがわかる。

3) 正確には，労働所得分配率の分母は，被用者報酬+営業余剰+国外純受取企業および財産である。

図1-4 被用者報酬および営業余剰の伸び率



(出所)韓国銀行「国民勘定」により作成。

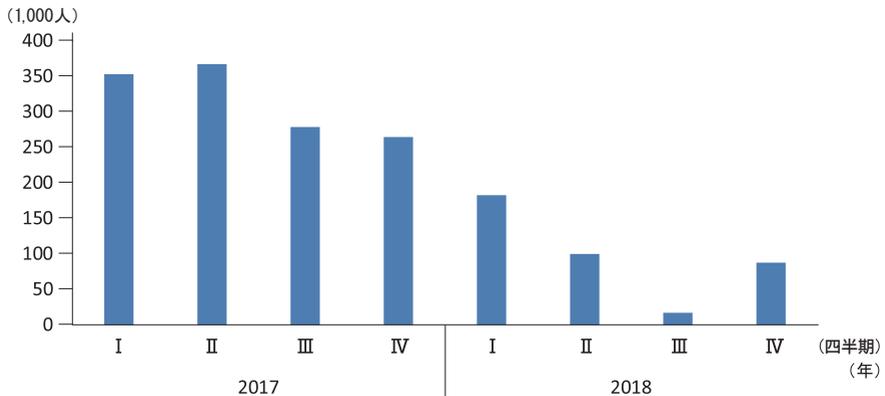
最低賃金の引上げにより労働分配率の上昇につながったとはいえ、その後につながる、個人消費の増加、経済成長率の上昇について、たとえ増加や上昇があったとしても最低賃金引上げによるものと考えては困難であるが、家計消費支出成長率とGDP成長率の動きについてもみてみよう。2018年の家計消費支出成長率は、2018年は3.1%、2019年は2.1%、2020年は-5.1%である。2020年はコロナ禍によるマイナスであるが、2018~2019年の増加率も、2010~2017年の平均増加率が2.4%であることを勘案すればそれほど大きな増加率となっているわけではない。またGDP成長率は、2018年が2.9%、2019年が2.2%、2020年が-0.9%であり、コロナ禍の影響を受けた2020年を除いても、2010~2017年の平均成長率である3.5%より低い。最低賃金の引上げは、所得の上昇率を高めたわけではなく、最低賃金引上げ後の個人消費増加率や経済成長率も、例年と比較して上昇したわけでもない。よって、最低賃金の引上げは現在のところ効果があったとはいえないと判断できる。

1-4. 政策の副作用

最低賃金引上げの効果についてみたところで、副作用についてもみてみよう。まずは、雇用状況の変化について、統計庁「経済活動人口調査」の就業者の推移からみる。

2010年から2017年の就業者数の毎年の平均増加数は38万人であった。しか

図1-5 就業者数の増加幅



(出所)統計庁「経済活動人口調査」により作成。

し最低賃金が大きく引き上げられた2018年は、これが9万7000人にまで縮小した。2017年から2018年までの就業者数の対前年増加数を四半期別にみると、2017年は平均で31万6000人の増加であったが、2018年に入り、第I四半期は18万3000人、第II四半期は10万人、第III四半期は1万7000人と、時間とともに減少したことがわかる(図1-5)。

さらに、2017年から2018年における減少幅の縮小を産業別にみてみよう。2017年から2018年にかけては、就業者数の増加幅が21万9000人縮小している。そして、最も増加幅が縮小している産業は、卸売および小売業の11万3000人であり、保険業および社会福祉サービス業、建設業、不動産業、事業施設管理、事業支援および賃貸産業、宿泊および飲食店業、製造業などがこれに続く。このすべてが、最低賃金の引上げによって就業者の減少幅が縮小したわけではない。たとえば、建設業については、最低賃金引上げの影響がないとまでは断言できないが、景気後退による建設需要の減退により、就業者数の増加幅が縮小したと考えられる。建設需要を測る指標として建設既成額があるが、2016年は16.9%、2017年は15.9%と2桁の伸びであったものが、2018年には-0.4%にまで低迷した。したがって、建設需要の減少により就業者の増加幅が縮小したとみることが自然である。

ただし、雇用労働部が2019年5月21日に開催した「最低賃金影響分析討論会」

で公表された実態調査によれば、卸売および小売業、宿泊および飲食店業、製造業の3つの産業については、最低賃金の引上げにより就業者の増加幅が縮小した可能性がある。この討論会でソウル科学技術大学のノヨンジン教授が発表した「最低賃金現状実態把握 (FGI 結果) (ノヨンジン 2019) によれば、宿泊および飲食店業、卸売および小売業ともに、「事業主本人や家族労働が拡大する傾向が発見」「飲食店の場合、客が少ない時間帯の営業をなくす方式で営業時間を短縮」するなど、多くの事例で少なくとも雇用か労働時間の短縮の一方を行ったこととともに、中小製造業については労働時間の短縮がみられたことが明らかにされた。またユジンソン (2020) は、韓国福祉パネル調査のデータを利用して、2018年の最低賃金引上げが雇用に与えた影響を分析した。その結果、2018年の最低賃金引上げは、最低賃金の適用対象者の就業率を4.1~4.6%引き下げたことを明らかにした。

以上の結果を勘案すると、最低賃金の引上げは、宿泊および飲食店業、卸売および小売業、最低賃金で働く者の雇用を削減するなど、副作用があったと考えられる。

2 働き口の創出

2-1. 政策の背景

労働分野で文在寅政権が強調した施策としては、働き口の創出がある。大統領選挙の公約で働き口創出は中項目として位置づけられ、そのなかでも数値目標を示したものとして「公共部門を中心とした働き口81万個創出」「ワークシェアリングによる民間部門の働き口50万個創出」である。前者は政権発足後に公表された「100大政課題」にも盛り込まれ、2022年までに公共部門の働き口を81万個創出する目標が示された。

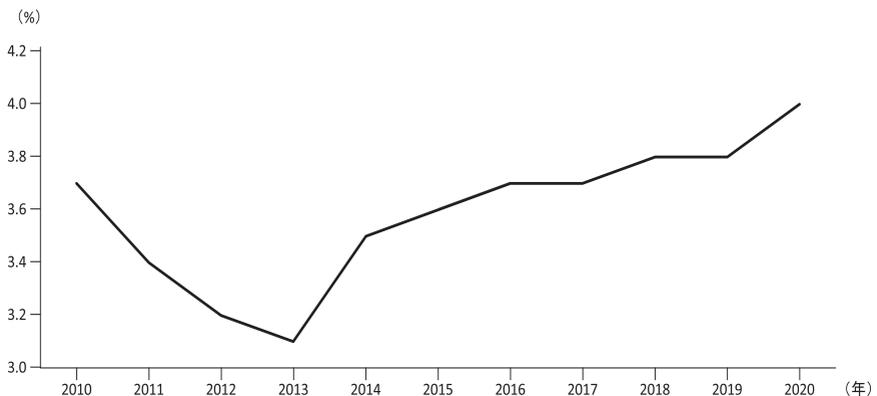
さらに「働き口政策5年ロードマップ」では、具体的にどのようにして公共部門の働き口を81万個創出するかが示された。第1に、警察、軍副士官、教員、消防、社会福祉、生活安全などに関する公務員を17万4000人増加させる。第2に、保育、介護など社会サービスの職場をまず増加させ、その後、文化、体育、

環境など多様な分野の働き口を増やすことで、合計で34万人増加させる。第3に、公共部門に従事する間接雇用労働者を、直接雇用に30万人転換する。これらを合計すると約81万人になる。なお、民間部門の働き口については、創業を活発化させる制度、新産業やサービス業の育成などさまざまな施策で増やすとしている。

働き口の創出は、質の高い働き口が不足しているという政府の認識により必要な政策として掲げられている。景気後退による需要不足から働き口が不足している、つまり働き口の量が足りなければ失業が発生する。また、完全雇用状態にあっても質の高い働き口が不足しており、求人と求職がマッチングしなければ失業が発生する。前者による失業者数の労働力人口に対する比率は需要不足失業率、後者による失業者数の労働力人口に対する比率は構造失業率と呼ばれる。

そのようななか、構造失業率が上昇傾向にあるとした研究がある。オサミル・イジョンハ・アンヒジュ（2021, 7）によれば、完全雇用状態における失業率である構造失業率は、2010年代前半を境に上昇傾向にある。実際の失業率も、2013年は3.1%であったが、2016年には3.7%にまで上昇した（図1-6）。この研究によれば、失業率の上昇は、景気悪化に伴う需要不足による失業率の上昇ではなく、構造失業率の上昇によるものである。そして構造失業率の上昇は、雇用のミスマッチで起こった可能性がある。労働条件の悪い働き口が少なくないなか、

図1-6 失業率



(出所)統計庁「経済活動人口調査」により作成。

求職者は労働条件のよい働き口の求めるため雇用のミスマッチが起こる。

働き口の創出は労働条件のよい働き口を増やし、雇用のミスマッチ、ひいては失業を減らす効果が期待できる。さらに、労働条件のよい働き口が増えれば、所得の底上げが期待でき、政府が推進する雇用主導経済成長に資することとなる。

2-2. 政策の実行および効果

文在寅政権は働き口の創出にかかる政策を実行していったが、まずは効果が発生するまでに時間がかかる創業を活性化させる制度、新産業やサービス業の育成といった民間部門の働き口創出政策ではなく、公共部門を中心とした働き口81万個創出について、政策を実際に行ったのか、またその効果について検討する。

2021年5月に公表された「文在寅政府4年100大政課題推進実績」から、政権発足から4年弱の間の実績をみてみよう。まずは、「働き口政策5年ロードマップ」で具体的に示された目標を順に確認していく。第1の警察、軍副士官、教員、消防、社会福祉、生活安全などに関する公務員を17万4000人増加させる目標については、2020年末までに9万7000人が増員され、進捗率は55.7%である。

第2の、保育、介護など社会サービスの職場をまず増加させ、その後、文化、体育、環境など多様な分野の働き口を増やすことで、合計で34万人増加させる計画である。これについては、23万9000人の働き口が創出され、進捗率は70.3%であるが、比較的高い進捗率といえる。

第3の、公共部門に従事する間接雇用労働者を、直接雇用に30万人転換する計画については、常時・持続的な業務には正規雇用労働者を雇用すべきであるという原則を、公共部門が率先垂範するため推進していった。そして、19万9000人の非正規雇用労働者から正規雇用労働者への転換が決定され、うち19万2000人の転換が完了した。進捗率は決定ベースで66.3%である。

これらすべてを合計すると52万8000人であり、全体の81万人の65.2%である。公共部門を中心とした働き口81万個創出については、2020年末の段階にしては進捗率が高いわけではないが、目標の3分の2弱ほどの雇用を創出しているようである。

つぎに、民間部門の働き口創出政策についても触れる。民間部門の働き口を増

やす可能性のある施策としては、創業を活性化することなどが講じられた。文在寅政権では、ベンチャー投資の活性化のためベンチャー投資促進に関する法律を改正するなどして、関連制度の整備に注力した。その成果もあり、ベンチャーファンドの結成額は2017年には4兆6000億ウォンであったが、2020年には史上最大の6兆6000億ウォンに拡大した。

民間部門の働き口を増やす可能性のある施策が、実際にどの程度の効果があったか示すことは難しいが、参考までに民間部門の就業者数の推移をみると、2017年には2567万人であったが、2021年には2613万人となるなど、46万人ほど増加した⁴⁾。

政府の働き口の創出政策には、効果はあったのであろうか。まず失業率は、2020年には4.0%にまで高まった。しかしながら、2020年はコロナ禍による景気後退で需要不足失業率が高まった可能性がある。そこで前述のオサミル・イジョンハ・アンヒジュ（2021, 7）による構造失業率の推計結果をみると、2017年から2020年の間にも構造失業率が高まっている。よって、公共部門を中心とした働き口が2020年末までに50万人分以上創出され、民間部門の就業者数も増えているものの、その効果は十分には出ていないことが推察される。

3 非正規雇用労働者の雇用規模縮減と待遇改善

3-1. 政策の背景

文在寅政権の重要な労働政策として、非正規雇用規模の縮減や待遇改善が挙げられる。大統領選挙の公約では、「常時・持続的な業務は正規職の雇用を原則とすること」「非正規職差別禁止法」の制定などを掲げた。そして前者においては具体的に、非正規雇用労働者の「使用利用制限制度」の導入、非正規雇用労働者を過大に雇用する大企業への「非正規職雇用負担金制」の導入、非正規雇用労働者を正規雇用労働者に転換した場合の支援金を拡大することなどを記した。

4) 民間部門の就業者数は、全産業の就業者数から、公共行政、国防および社会保障行政の就業者を引いた数とした。

さらに、政権発足後に取りまとめられた「働き口政策5年ロードマップ」では、非正規雇用労働者の濫用防止および差別ない職場創設という項目を立てた。この項目では、現状の非正規職の「期間制限」を「使用理由制限」に変更すること、企業の正規職採用の雰囲気を作り上げること、非正規雇用労働者に対する差別是正制度を全面改正することで、不合理な差別を禁止することなどが盛り込まれた。さらに「公共部門非正規労働者正規職転換ガイドライン」を発表し、転換基準を満たした公共部門の非正規雇用労働者を、正規雇用に転換することを掲げた。

なぜ、非正規雇用労働者の雇用規模削減と待遇改善をしなければならないかという、非正規雇用労働者の雇用が不安定で、賃金など待遇も正規雇用労働者と比較して低いからである。ここで待遇の違いを確認するために、非正規雇用労働者の所得を正規雇用労働者と比較する。文在寅政権発足時である2017年における最近3カ月の平均月収は、正規雇用労働者が285万1000ウォン、非正規雇用労働者が156万9000ウォンであり、正規雇用労働者を100とした場合の非正規雇用労働者の平均月収は55.0にすぎない。非正規雇用労働者を細かくみると、有期雇用労働者は正規雇用労働者を100とした場合の61.1、パート労働者が28.2、非典型労働者が59.7である。

ただし、働く時間が少なければ収入も少なくなる。正規雇用労働者の調査日の前週の労働時間は40.7時間であったが、パート労働者はその半分程度である20.5時間で、有期雇用労働者も35.0時間と正規雇用労働者と比べて短い。そこで、前週の労働時間で平均月収を割ることで労働時間の差を調整し、正規雇用労働者と非正規雇用労働者の賃金を比較してみよう。労働時間で調整した平均月収は、正規雇用労働者を100とした場合、非正規雇用労働者は68.5とやはり低い。そして、非正規雇用労働者を細かくみると、有期雇用労働者は正規雇用労働者を100とした場合の71.1、パート労働者が55.9、非典型労働者が65.4である。つまり、非正規雇用労働者は正規雇用労働者に比べて、所得水準も低いなど待遇が悪いことが確認できた。

このような状況では、非正規雇用労働者を待遇のよい正規雇用労働者へ転換する、あるいは、非正規雇用労働者の待遇などを改善することが必要である。さらに、非正規雇用労働者の規模が縮小する、あるいは非正規雇用労働者の労働条件は改善すれば、所得の底上げが期待でき、政府が推進する雇用主導経済成長に資

することとなる。そこで文在寅政権では、非正規雇用規模の縮減や待遇改善にも取り組むこととした。

非正規雇用労働者の雇用規模縮減と待遇改善は、通貨危機後の企業の構造改革により非正規雇用労働者が増加してから、歴代政権において政策が講じられてきた。しかし政権によって、非正規雇用労働者の雇用規模縮減や待遇改善に重点をおくか、規制を緩和し非正規雇用労働者を使いやすくするなど、使用者側に重点をおくかに違いがみられた。

過去の政権の政策の方向をみていこう。まず盧武鉉政権であるが、非正規雇用労働者の保護に重点をおいたと考えられる。盧武鉉政権が行った最重要の政策は、非正規職保護法の立法であった。盧武鉉大統領は2003年に非正規職保護法の立法を指示し、2004年9月に政府案が国会に提出された⁵⁾。しかし、その後、野党の反対などもあって制定には時間がかかった。結局、同法は2006年11月に国会を通過し、2007年7月に施行された。この法律の重要な点は、有期雇用労働者を2年以上雇用した場合は、無期雇用契約をしたとみなされることである。この法律の制定は、非正規雇用労働者の雇用安定に資する画期的な政策となった。

つぎに李明博政権であるが、使用者側に重点をおいた政策を講じたと考えられる。2007年には、派遣許容業務の拡大を行った。さらに、実現はしなかったが、非正規職保護法で定められた有期雇用労働者の使用制限期間である2年を、4年に延長するための法改正を推進するなど、使用者側に有利な政策を進めた。また公共部門の構造改革に伴い、非正規雇用労働者の正規雇用への転換の例外を認定して、公共部門の行政効率性のための非正規雇用労働者の使用に重点をおいた。さらに朴槿恵政権も、李明博政権と類似した雇用政策を行った⁶⁾。

過去の政権の政策の方向からみると、革新系の政権では、非正規雇用労働者の雇用規模縮減や待遇改善に重点をおき、保守系の政権の場合では、規制を緩和し非正規雇用労働者を使いやすくするなど使用者側に重点をおく傾向にある。さらには、盧武鉉大統領はもともと弁護士であり、非正規雇用労働者の側に立つこと

5) 非正規職保護法の正式名称は、期間制および短時間労働者の保護等に関する法律である。

6) 李明博政権および朴槿恵政権の政策については、キムサンガン・ユンガンソク (2019) 12~13ページを参考にして記述した。

が多かった点、李明博大統領は財閥の経営者であり企業の側に立っており、「保守対進歩」という対立軸を超えた、大統領になる前に何をしていたかといった要素も関係すると考えられる。

3-2. 政策の実行および効果

先に述べたように、文在寅政権は公約や「働き口政策5年ロードマップ」などに、非正規雇用規模縮減のため、非正規雇用労働者の「使用利用制限制度」の導入、非正規雇用労働者を過大に雇用する大企業への「非正規職雇用負担金制」の導入、非正規雇用労働者を正規雇用労働者に転換した場合の支援金を拡大することなどの政策を、また、非正規雇用労働者の待遇改善のため、「非正規職差別禁止法」の制定を盛り込んだ。

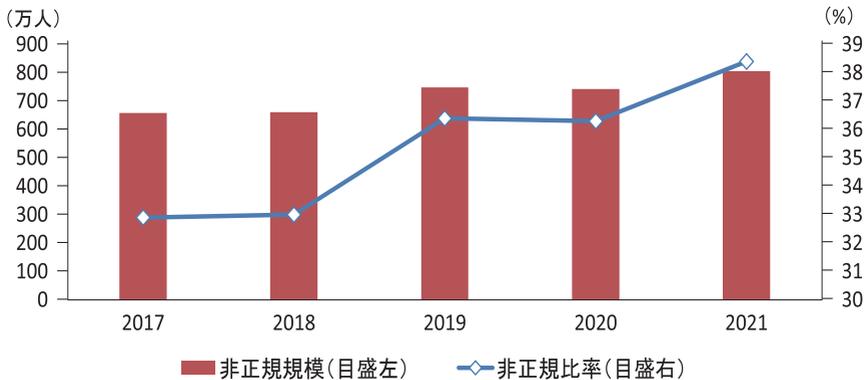
しかし、文在寅政権では多くの政策が実現しなかった。この要因のひとつとして国会がある。政権の前半である2020年4月までは、政権政党は国会では少数であったため、法案を通すことが難しかった。後半については、総選挙で政権与党が圧勝し、国会で多数を占めるようになったが、国会先進化法の制約を受け、必ずしも法案を通しやすかったわけではない。

実現した政策としては、「公共部門非正規労働者正規職転換ガイドライン」に基づく、転換基準を満たした公共部門の非正規雇用労働者の正規雇用転換が挙げられる。雇用労働部によれば、ガイドラインが発表された2017年7月から2020年末までに、公共部門のうち、中央行政政府、地方自治体、公共機関、地方公企業および教育機関の853カ所で、19万9538人の非正規雇用労働者を正規雇用労働者に転換することが決定された。これは、97.3%の達成率である⁷⁾。

公共部門については、非正規雇用労働者の正規雇用労働者への転換がなされたが、民間部門に対しては政策が実行されず、非正規雇用労働者の待遇改善に向けた政策も実行されなかったなか、非正規雇用労働者の規模や待遇はどのように変化したのだろうか。2017年には、非正規雇用労働者数は657万8000人、非正規比率は32.9%であった。これが2019年にそれぞれ、748万1000人、36.4%に跳ね上がり、2021年には、806万6000人、38.4%となった(図1-7)。この

7) 雇用労働部(2021)1ページによる。

図1-7 非正規雇用労働者の規模および比率



(出所)統計庁「経済活動人口雇用形態別付加調査」により作成。

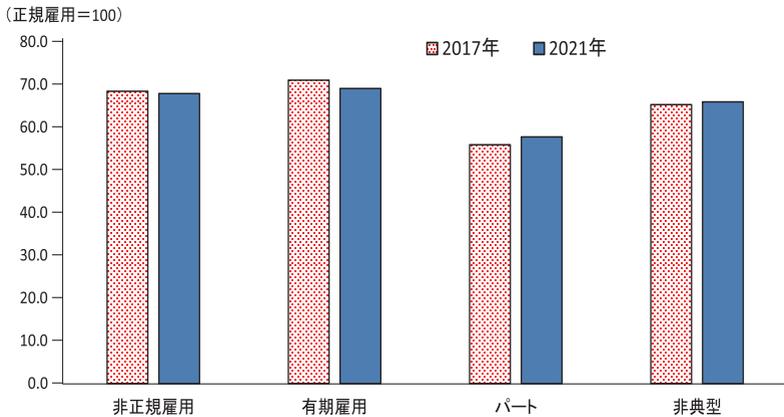
数値から、雇用規模縮減は達成されず、逆に規模が拡大してしまったことがわかる。非正規雇用労働者は、2017年から2021年の間に148万8000人増加した。この内訳をみると、有期雇用労働者が144万6000人、パート労働者が84万9000人、非典型労働者⁸⁾が16万6000人、それぞれ増加しており、有期雇用労働者の増加が大きい⁹⁾。

つぎに、待遇についてもみてみよう。2021年における労働時間で調整した平均月収は、正規雇用労働者を100とした場合、非正規雇用労働者は68.0であり、2017年の68.5よりわずかではあるが格差が拡大している。さらに、非正規雇用労働者を細かくみると、有期雇用労働者は正規雇用労働者を100とした場合の69.1、パート労働者が57.8、非典型労働者が65.9であり、パート労働者と非典型労働者は若干格差が縮小しているものの、依然として大きな格差は存在する(図1-8)。非正規雇用労働者の待遇改善に向けた政策が実行されなかったことにかんがみれば、当然の結果ともいえよう。

8) 非典型労働者とは、①派遣労働者、②請負労働者、③日雇い労働者特殊形態労働従事者(自ら顧客を探して商品やサービスを提供して、仕事をただけ手数料や手当てなどを得て、労務提供の方法や労務提供時間などは本人が独自に決める者)、④日雇い労働者、⑤家庭内労働者を合わせた類型である。

9) 有期雇用労働者、パート労働者、非典型労働者については、1人の労働者が複数の類型にカウントされることがあるので、それぞれの類型の増加数の合計は、全体の増加数より大きくなる。

図1-8 正規雇用労働者の平均所得を100とした場合の非正規雇用労働者の平均所得



(出所)統計庁「経済活動人口雇用形態別付加調査」により作成。

(注)労働時間で調整した数値。

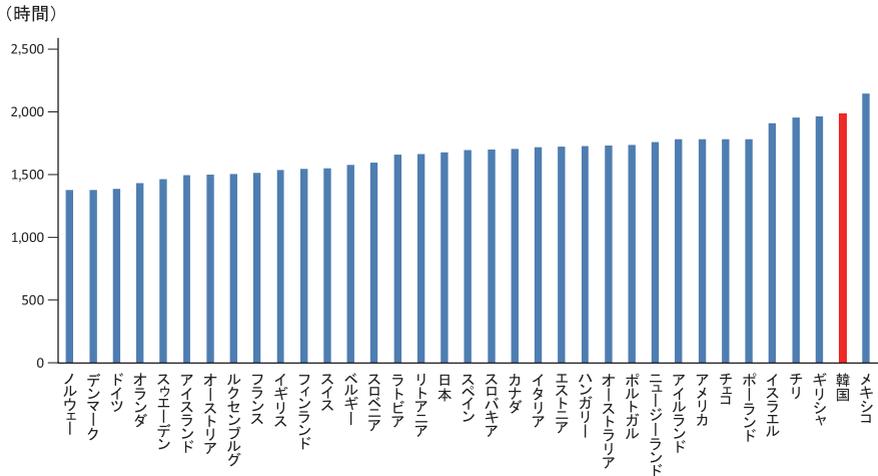
4 労働時間の短縮

4-1. 政策の背景

文在寅大統領は選挙公約に、労使政委員会が2010年に約束した年間1800時間台の労働時間を実現することを盛り込んだ。そして、「働き口政策5年ロードマップ」では、週52時間勤務制を確立して、生活の質、さらには生産性を改善させるとし、2022年には1890時間とする目標を明記した。

OECDのデータベースによると、韓国は2018年時点で、年間労働時間を公表しているOECD加盟国のなかで、メキシコの2149時間に次ぐ1993時間で、2番目に年間労働時間が長い国となっている(図1-9)。これは、OECD加盟国平均である1753時間より、240時間多い数値である。2022年の目標値である1890時間でも、2018年の数値で見ると、35カ国中5番目に労働時間が長い国であり、長時間労働の国であることには変わらない。それでも少しでも生活の質を高め、仕事と生活の均衡を実現するために、文在寅大統領は労働時間の短縮を労働政策として行うことにした。

図1-9 OECD加盟国の年間労働時間(2018年)



(出所) OECDデータベースにより作成。

ここで、労働時間短縮の歴史を振り返ってみよう。1953年に法定労働時間が勤労基準法に明記された後、法定労働時間の変更は2回行われた。1回目の変更は盧泰愚政権の時であり、1週間当たりの法定勤労時間は、1953年に48時間と定められ、以降変更されてこなかったが、1989年3月の勤労基準法改正により、これが44時間となった¹⁰⁾。2回目の変更は盧武鉉政権の時であり、2003年に1週間当たりの法定勤労時間が、44時間から40時間となった¹¹⁾。

文在寅政権では、労働時間短縮のための週52時間勤務制が導入されたが、この政策は文在寅政権の時に初めて打ち出されたわけではない。朴槿恵政権が発足する前に、議員立法で週52時間勤務制を導入するための勤労基準法の改正法案が提出されていた。そして朴槿恵政権の発足後、2013年5月28日に公表された

10) 実際の適用は、常用雇用300人以上の事業所および金融保険業の事業所は1990年10月1日、300人未満の事業所は1991年10月1日とされた。

11) 実際の適用は、常用雇用1000人以上の事業所、金融保険業の事業所および公企業は2004年7月1日、300～999人の事業所は2005年7月1日、100～299人未満の事業所は2006年7月1日、50～99人未満の事業所は2007年7月1日、20～49人の事業所は2008年7月1日、5～19人の事業所は2011年7月1日とされた。

「朴槿恵政府国政課題」に、長時間労働改善が盛り込まれ、長時間労働の慣行改善による労働者の生活の質向上が図られることになった。具体的な政策としては、労使政委員会の議論の結果などをもとに、国会に係留中の改正案を合わせて、勤労基準法を改正することとした。そして改正内容として具体的に、休日労働を残業時間の限度に含めることも示した。朴槿恵政権ではこの改正は実現せず、文在寅政権に引き継がれたわけであるが、政策の方向性としては朴槿恵政権も文在寅政権と同じであったといえる。

4-2. 政策の実行

労働時間を短縮させるための具体的な政策は、週52時間勤務制の導入であるが、これは勤労基準法（日本の労働基準法に相当）の改正により行われた。勤労基準法第50条第1項には「1週間の勤労時間は、休憩時間を除いて40時間を超過できない」、第2項には「1日の勤労時間は、休憩時間を除いて8時間を超過できない」という規定がある。また同法53条第1項では「当事者間で合意すれば、1週間に12時間を限度で第50条の勤労時間を延長することができる」という規定がある。2018年に勤労基準法が改正されるまでは、「1週間」の定義が明記されていなかったが、「1週」をどう定義するかにより、1週間の労働時間に差が生ずる。

「1週」に土日を含めなければ、勤労基準法第50条第1項の40時間は土日を除いた平日ということになり、同条第2項から土日はそれぞれ8時間追加で労働できる¹²⁾。さらに土日を除いた平日は、同法53条第1項から、12時間を限度に残業が可能となる。以上を勘案すれば、「1週」に土日が含まれなければ、平日の通常勤務の上限である40時間、土日の勤務時間の上限である16時間、平日の残業時間の上限である12時間を足し合わせた週68時間が、労働時間の上限となる。2018年の法改正の前には、「1週」の定義が法律に書き込まれていなかったが、行政解釈により、「1週」には土日が含まれないとされ、週68時間が労働時間の上限とされてきた。

しかし2018年3月20日に公布された改正勤労基準法では、同法第2条の定義

12) 土日が休日とは限らないが、週休2日、土日休日の事業所が一般的であるため、以下では土日を休日として議論を進める。

規定の第7号として「『1週』とは休日を含んだ7日をいう」を盛り込んだ。「1週」に休日、すなわち土日が含まれることになると、同法第50条第1項の「40時間」には土日の勤務時間も含まれることになる。よって、これに土日も含めた1週間の残業時間の上限である12時間を加えると、週52時間が労働時間の上限となる。つまり、2018年の勤労基準法の改正は、これまで「1週」の行政解釈により週68時間が労働時間の上限とされていた状況を、法律上「1週」の定義をこれまでの行政解釈と異なるものとし、労働時間の上限を週52時間とした。ちなみに改正勤労基準法の附則は、常用雇用300人以上の事業所などは、週52時間労働が適用される日を、2018年7月1日、常用雇用50人以上300人未満の事業所は2020年1月、常用雇用5人以上50人未満の事業所は2021年7月1日とした。

4-3. 政策の効果

韓国の年間労働時間の推移をみてみよう。韓国労働研究院「KLI労働統計」および雇用労働部「事業体労働力調査」では、労働者の労働時間を示しており、ここから、農業を除く全産業、常用雇用10人以上の事業所で勤務する常用労働者の、1週間平均労働時間を得ることができる。これを年間労働時間に換算したものの推移は、図1-10のとおりである¹³⁾。2018年に週52時間勤務制が導入される前年の2017年は2084時間であったが、現時点で最新の数値である2020年には2018時間と、3年間で3.2%下落した¹⁴⁾(図1-10)。

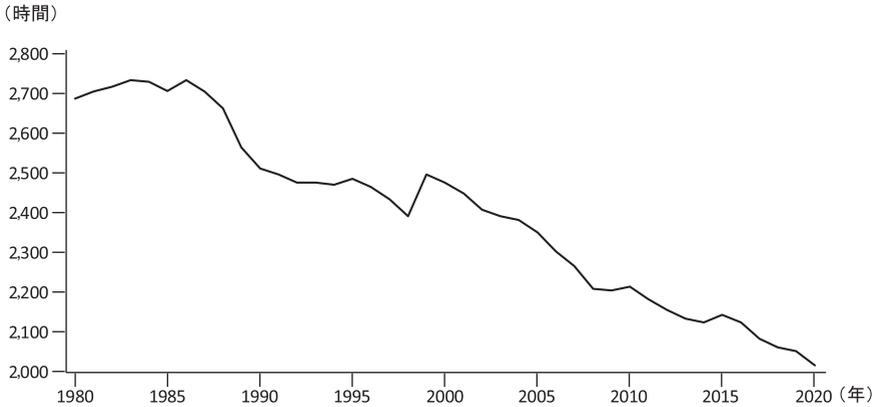
年間労働時間をもう少し長い期間でみると、1981年から1987年までは2700時間台で推移しており、労働時間短縮の動きは確認できないが、1988年からはおおむね減少傾向で推移している。この数値をもとに、歴代政権の1年間当たりの平均労働時間短縮率を算出すると、盧泰愚政権が-1.7%、金泳三政権が-0.3%、金大中政権が-0.2%、盧武鉉政権が-1.2%、李明博政権が-1.0%、朴槿恵政権が-0.4%であった。そして文在寅政権が2020年までで-1.3%である。

労働時間の短縮は政策効果のみならず、民間企業などの取り組みによっても成

13) OECDが公表している数値とは異なる。

14) 2020年はコロナ禍による景気悪化のため労働時間が減少した可能性はあるが、2019年まででも1.5%減少している。

図1-10 年間平均労働時間の推移



し遂げられる。また労働時間は景気が悪化すると短くなる傾向もあるため、労働時間の短縮は官民の取り組みだけを反映しているわけではない。よって、任期中の1年間の労働時間短縮率が大きかった政権が労働時間の短縮に積極的であり、そうでなかった政権が労働時間の短縮に消極的であったとまではいえない。これをふまえた上で歴代政権の1年間当たりの平均労働時間短縮率を順位づけるならば、盧泰愚政権、文在寅政権、盧武鉉政権の順で短縮率が高く、労働時間短縮のため何らかの法的な措置を講じた政権の短縮率が高いという結果となった。つまり、文在寅政権で導入された週52時間労働制は、時間短縮に効果があったと考えることができよう。

おわりに

本章では、文在寅政権の労働政策のうち、最低賃金の引上げ、働き口の創出、非正規雇用労働者の雇用規模縮減と待遇改善、労働時間の短縮の4つをおもな政策として取り上げ、それぞれ政策の、背景、実行程度、効果、歴代政権との比較などを行った。

まず、最低賃金の引上げである。2018年の就業者増加数の大幅縮小については、景気後退によるところが大きく、最低賃金引上げが主要因とはいえませんが、文在寅政権は最低賃金引上げによる影響を重視して、最低賃金の引上げ率に急ブレーキをかけた。その結果、公約である最低賃金1万ウォンは達成できず、結果的には歴代政権で比較して平均的な引上げに落ち着いた。政権初期には、前政権とは明らかに異なる最低賃金に関する政策を打ち出したが、結果的には前政権と実質引上げ率がまったく同じになるなど、前政権の路線を踏襲することとなった。2020年までの数値からは、最低賃金引上げの効果があったとはいえ、一方で副作用は発生した可能性が高い。2020年以降、最低賃金の引上げ率は低水準にとどまったため、副作用が解消される可能性はある。最低賃金引上げは、早い段階でその副作用に気づき政策を強行しなかったため、副作用が深刻化しなかった点は評価ができる。しかしながら、一時的にはあるが副作用だけ発生したことにかんがみれば、失敗した政策といえそうである。

つぎに、働き口の創出である。この政策の一環として公共部門を中心とした働き口81万個創出が行われた。2020年末現在で進捗率は64.4%であり、労働条件がよいと考えられる働き口は、2017年から2020年の間57万7000人分増加した。ただし、構造失業率は上昇しておらず、この政策の効果は十分であったとはいえない。なお、働き口創出政策は、歴代政権が力を入れてきた政策であり、文在寅政権も従来の延長線上で政策を講じた。文在寅政権での政策は相当程度実行されたと考えられるが、政策の効果は十分でなかったと判断できる。

さらに、非正規雇用労働者の雇用規模縮減と待遇改善である。文在寅政権は、非正規雇用労働者の「使用利用制限制度」や「非正規職差別禁止法」の制定など、効果が期待できる政策を打ち出したが、これらは実現されていない。以上を勘案すれば、この政策は構想どおりに進まず、成果もない結果におわった。

最後に、労働時間の短縮である。2018年に勤労基準法を改正し、「1週」に休日を含めることを明記したことにより、残業時間も含めて1週間に認められる労働時間は、68時間から52時間に減少した。勤労基準法の改正による週52時間勤務制の導入は、文在寅政権が初めて示した政策ではなく、実現はしなかったものの朴槿恵政権時代でも導入が図られていた。よって、前政権がやり残した政策を実行したものといえ、文在寅政権がまったく新しい政策を打ち出したわけで

はない。歴代政権においても、盧泰愚政権、盧武鉉政権で法定労働時間が、それぞれ48時間から44時間、44時間から40時間に短縮されたなど、労働時間短縮政策は歴代政権の一貫した方向性であったと考えられる。文在寅政権が実現した週52時間勤務制は、労働時間の短縮に貢献したと考えられ、構想どおりに進められ成功した政策であったといえよう。

文在寅政権は、所得主導経済成長を基礎として、さまざまな労働政策を打ち出したものの、中途半端におわったもの、そもそも実現せずにおわったものが少なくなく、十分な効果をおさめた政策は、それほど多いとはいえない状態であった。文在寅政権は、盧武鉉政権以来の進歩派政権であり、労働政策には成果が期待されたが、十分な成果が上げられなかったといえる。

[参考文献]

〈韓国語文献〉

- 고용노동부 [雇用労働部] 2021. 「17년 7월 이후 공공부문 상시·지속 업무 종사 비정규직 199,538명 정규직 전환」 [17년 7월以降 公共部門常時・持続業務従事非正規職 199,538人 正規職転換] 2021년 3월 5일 보도자료 [2021年 3月 5日報道資料].
- 김상관 윤광석 [キムサンガン・ユンガンソク] 2019. 「정부의 일자리 정책변동에 관한 연구: 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인 정부의 공공부문 비정규직 정책을 중심으로」 [政府の働き口政策変動に関する研究: 盧武鉉, 李明博, 朴槿恵, 文在寅政府の公共部門非正規職政策を中心に] 『국가정책연구』 [国家政策研究] 33 (1) : 1-25.
- 노용진 [ノヨンジン] 2019. 「최저임금 현장 실태파악 (FGI) 결과」 [最低賃金現状実態把握 (FGI) 結果] 최저임금 영향 분석 토론회 [最低賃金影響討論會資料].
- 오삼일・이종하・안희주 [オサミル・イジョンハ・アンヒジュ] 2021. 「국식기간별 실업자 분포를 이용한 자연실업률 추정」 [求職期間別失業者分布を利用した自然失業率推定] 이수노 토 2021年-10号 [イシューノート] 한국은행 [韓国銀行].
- 유진성 [ユジンソン] 2020. 「2018년 최저임금 안상이 고용에 미치는 영향」 [2018년最低賃金引上げが雇用に与えた影響] KERI Insight 20-7 한국경제연구원 [韓国經濟研究院].

©IDE-JETRO 2022

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示-改変禁止 4.0 国際」の下で提供されています。

<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.ja>



第2章

文在寅政権の財閥・大企業政策

——改革圧力から成長戦略への取り組みへ——

安倍 誠

はじめに

朴槿恵大統領の弾劾を受けて実施された2017年3月の大統領選挙において、当時は候補者であった文在寅が掲げたスローガンが、「積弊清算」であった。ここでの「積弊」、つまり長年積み重なってきた社会の大きな弊害として挙げられていたのが、政治権力と財閥の結びつきであった。そのことは、朴大統領が弾劾後に逮捕されたおもな容疑のひとつが財閥からの受託収賄罪であり、サムスングループの李在鎔イ・ジェヨン副会長とロッテグループの辛東彬シン・ドンビン会長が、朴大統領への贈賄罪で逮捕されたことにもあらわれている。他方で、サムスングループはもちろん、現代自動車グループやSKグループ、LGグループなどは韓国の主力輸出製品である半導体、自動車、ディスプレイパネルや車載バッテリーなどを生産する企業グループであり、韓国経済の成長になくてはならない存在である。歴代政権はいずれも財閥規制と成長戦略の狭間で、財閥の位置づけに腐心してきた。果たして文在寅政権は、どのような財閥・大企業政策をおこなったのであろうか。それは具体的に、それまでの政権の政策とどのように違っていったのか、あるいは同じであったのであろうか。そして5年間の政権の期間において、政府と財閥・大企業の関係はどのように変化し、次期政権にどのような課題を残したのであろうか。本章の目的はこうした問いに答えることにある。

第1節では、韓国においてこれまで財閥の問題がどのように認識され、政府がどのような政策をおこなってきたのかを概観する。第2節では「積弊清算」を掲げた文在寅が、どのような財閥・大企業政策を公約に掲げたのか、そして政権発

足後に具体的にどのような政策を実行しようとしたのか、公正取引委員会の取り組みとその限界を検証する。第3節では、文在寅政権期におこなわれた新たな財閥政策の試みとして、国民年基金による議決権行使と司法裁量による改革誘導を取り上げ、財閥経営への影響について検討する。第4節では、政府が財閥に対して、当初の距離をおくスタンスから、成長戦略の転換に伴って財閥を取り込む姿勢に転じた経緯を論じる。最後に、文在寅政権は次の政権に向けてどのような課題を残したのかを論じて結びとする。

1 韓国における財閥政策の展開

1-1. 韓国における財閥・大企業問題

韓国では、古くは1950年代から経済における財閥の存在の大きさが社会問題として認識されていた。しかし、とくにその認識が強くなったのは、韓国が高度成長を続けていた1970年代になってからである。それはこの高度成長と軌を一にして、サムスン、現代、LG、SKなど、現在も韓国を代表する財閥が急拡大していたことによる。とくに高度成長期に韓国政府は、資金が不足するなかで戦略産業への参入を制限し、参入を許可した企業に集中的に低利融資をおこなって育成を図った。しかも、戦略産業には輸出などの実績のある企業が選定されたため（World Bank 1993）、少数の企業が複数の戦略産業に参入して急拡大を遂げた。その結果、多くの事業を展開する企業グループ、いわゆる「財閥」が成長することになったのである¹⁾。

(1) 経済力集中とガバナンス

財閥の問題点としては、経済的にはおもに経済力集中とコーポレート・ガバナ

1) 経済発展の初期段階における多角化した企業グループの出現は韓国だけでなく、日本の財閥はもちろん、多くの開発途上国や新興国で見られる現象である。その理由としては政策の影響だけでなく、資本市場など要素市場が未発達であることによって、市場にアクセス可能な限られた企業が複数の事業に進出することが経済的に合理的であることなどが挙げられる。詳しくは、Khanna and Yafeh (2007)を参照。

ンスの2つの点から指摘されてきた。経済力集中は、大きく市場集中と一般集中に大別できる。市場集中とは、ある産業や製品の市場で特定企業のシェアが際立って高い状況をいう。その企業は自己に有利な高い価格で販売できるだけでなく、下請けの中小企業に対しては低い価格で買い叩くことが可能になる。これに対して一般集中とは、特定企業が一国経済全体のなかで極めて大きい状況を指す。韓国の財閥のように企業グループを形成している場合、一般集中が高まる状況が生じやすい。

コーポレート・ガバナンスの問題とは、とくに財閥においてはオーナーとその家族が極めて強い支配力をもっており、他の利害関係者が財閥を適切にモニタリングできない状態を指す。オーナーとその家族は、財閥全体での持ち株比率はそれほど高くないが、財閥がグループとしてピラミッド型あるいは循環出資型の所有構造になっているために、少ない持ち株で多くの企業を支配することが可能になっている。ピラミッド型とは、オーナー家族がA企業に出資をして、A企業がB企業に、さらにB企業がC企業に出資する、というかたちの多段階の所有構造をいう。B企業やC企業にはオーナー家族は直接出資しておらず、多くの場合は株式を公開していて外部株主が多数存在するが、A企業やB企業などグループ企業が支配株主になっているために、オーナー家族による経営支配が可能になっている。循環出資とは、上記のA企業→B企業→C企業から、さらにC企業がA企業に出資して円環上に所有構造が形成されていることをいう。この場合も、やはりオーナー家族は、少ない出資で多くのグループ企業を支配することが可能である。このような複雑な所有構造のもとで十分な情報の開示もされない場合、少数株主や債権者は十分なモニタリングができずに「搾取」されてしまう可能性がある (Claessens, Djankov and Lang 2000)。

(2) 政経癒着

1980年代までの権威主義体制のもとでは、市場経済とは言え、政府は企業に対して強制力を伴って指示をおこなうことは少なくなかった。また、政府は戦略産業に参入した財閥に対して、低金利の融資など特恵を供与する見返りに、その他政府の事業への協力、あるいは政権関係者への金銭的な見返りを求めている。1980年代後半の民主化を経て、1990年代に入ると政府が財閥に働きかける余

地は縮小していったが、他方で巨大化した財閥の側が、自らの事業に有利になるように政府に働きかけることが増えていったとされる (Shin and Chang 2003)。経済において大きな地位を占めるようになった企業グループが、その地位を維持するために政治や社会に影響力を行使することは世界で広くみられるが (Morck, Wolfenzon and Yeung 2005)、韓国でも2000年代後半に、サムスンが政界や法曹界、マスコミなどに幅広く働きかけていた事実が告発された (金勇澈 2010)。

1-2. 財閥・大企業政策の展開

(1) 公正取引法の制定と通貨危機後の改革

韓国では、早くから財閥・大企業を規制しようとする動きがみられた。初めての競争法として、1980年に「独占規制および公正取引に関する法律」(以下、「公正取引法」)が制定された。これは日本の独占禁止法を踏襲したものであり、市場支配的地位の濫用禁止、企業結合の制限、不当な共同行為(カルテル)の禁止、その他不正取引の禁止などを盛り込んでいた。明確な財閥規制をおこなったのは、1986年の公正取引法第1次改正が初めてであった。ここでは純粋持ち株会社を禁止するとともに、大規模企業集団指定制度を導入した。指定された企業集団では系列企業間での相互持ち合いが禁止され、他企業への出資総額が制限された。さらに、系列金融・保険会社が他の系列企業に対して議決権を行使することも制限された。その後も公正取引法は、1990年代半ばまで規制を強化する方向で、改正が繰り返された。基本的に、財閥の拡大を抑制して経済力の集中を緩和することに政策の主眼があった。

財閥・大企業政策の大きな転機となったのが1997年の通貨危機である。韓国だけでなくアジア全体に危機が広がるなかで、アジア企業のガバナンスの欠如がその原因として指摘された (Claessens, Djankov and Lang 2000)。そのため韓国においてもコーポレート・ガバナンスを強化するための政策が推進されることになった。危機直後の1998年から1999年にかけて商法や証券取引法が改正され、公開会社での社外理事(取締役)選出の義務化や監査委員会の導入、外部株主の権利強化、および情報開示制度の整備等が進められた。公正取引法も同時期に改正が行われ、大規模企業集団に対してはグループ内での債務保証を禁止した。他方でグループの構造調整を容易にするために、さらにグループ経営の透明性向上

に資するという観点から、純粹持ち株会社の設立が解禁された（安倍 2005）。2000年代に入ってから、大企業のコーポレート・ガバナンスを強化するための商法改正が続けられた。2003年2月に進歩系の盧武鉉政権が成立すると、公正取引委員会の委員長に、財閥改革派の経済学者である姜圭圭^{カンチヨギギ}が就任した。姜圭圭委員長のもとで公正取引委員会は、循環出資の規制など、オーナー家族による「搾取」を縮小する方向へ財閥を誘導する改革をめざしたが、方法をめぐって議論をまとめきれず、結局頓挫した。他方で、経済界からの要求に押されるかたちで出資総額制限を緩和するなど、規制緩和を進めた²⁾。

(2) 朴槿恵政権の「経済民主化」

2008年には政権が交代し、保守系の李明博大統領が誕生した。李明博政権は、経済政策では成長率を再び押し上げるために「ビジネス・フレンドリー」を掲げ、財閥政策でも規制緩和をさらに進めた。2009年に出資総額制限は撤廃された。しかし、政権中期になると財閥・大企業への批判が再び高まってきた。とくに、大企業およびその役員・従業員による中小・下請け企業に対する横暴な振る舞いや、財閥オーナーが財産を贈与するために、自らの子女が株式を保有する企業にグループ内の収益事業を移転する行為などが問題視された。

そうしたなかで2012年12月の大統領選挙に立候補した朴槿恵は、李明博と同じ保守系であったが、「経済民主化」を公約に掲げた。経済民主化という用語は大韓民国憲法の第119条第2項に由来し、大企業や財閥による市場の支配や経済力の濫用を防止することを指すと解されている³⁾。当選した朴槿恵は、政権発足後すぐに公約を実行に移した。下請け業者に対する不当取引行為への懲罰的損害補償制度の拡大や、オーナー家族が株式を多く保有するグループ系列会社が、他の系列会社と有利な条件の取引をおこなって企業価値を不当に引き上げる行為

2) 出資総額制限は、通貨危機直後の1998年に企業の構造調整に障害になるとして廃止されたが、その結果財閥のピラミッド出資や循環出資が拡大したことを受けて、翌1999年に復活していた。2000年代までの公正取引法の改正について詳しくは、遠藤（2012）を参照。

3) 大韓民国憲法第119条は、第1項で「大韓民国の経済秩序は、個人と企業の経済上の自由と創意の尊重を基本とする」としつつ、続く第2項では「国家は、均衡ある国民経済の成長および安定と適正な所得の分配を維持し、市場の支配と経済力の濫用を防止し、経済主体間の調和を通じた経済の民主化のために経済に関する規制と調整をおこなうことができる」と規定している。

(いわゆる「私益騙取」)の規制，フランチャイズ加盟店の保護などのために法改正をおこなった。さらに，グループ内で循環出資を新たに築くことを禁止した。しかし，政権発足1年目で法改正のめどをつけると，それ以降は財閥・大企業を規制する動きはみられなくなった。経済民主化という用語が，政権から出てくることもなくなった。

(3) 「崔順実ゲート」と財閥

朴槿恵政権末期には「崔順実ゲート」事件が公になり，政権と財閥との癒着問題がクローズアップされることになった。そこではまず，崔順実が設立したスポーツ・文化関連の財団に上位財閥が多額の出資をおこなっており，経済団体である全国経済人連合会（以下，「全経連」）が，その仲介役を担っていたことが明らかになった。さらに，崔順実の娘が乗馬の国家代表選手に選ばれていたが，この娘に対してサムスグループが馬の購入や遠征の費用などを援助していたことも発覚した。このように，財閥が朴大統領の友人に対して利益供与をおこなったことに対して，財閥も政権に対して見返りを求めたかが事件の捜査の焦点となった。結局，サムスグループの李在鎔副会長とロッテグループの辛東彬会長が，贈賄容疑で起訴されることになった。

サムスグループの李在鎔副会長は，当時闘病生活を送っていた父親の李健熙^{イ・ジョンヒ}会長から，自らへの継承作業が円滑に進むために便宜を図るよう朴大統領に求めたとされた。具体的には，2015年にサムスグループは，グループ系列会社の株式を多く保有するサムスン物産と，李在鎔が主要株主のひとりである第一毛織を合併させた。その際に，李在鎔の持ち株比率が高くなるように合併比率を設定したのではないかとの見方があり，外国人投資家などが合併案に反対していた。この合併案をサムスン物産の株主総会で議決する際に，株主である国民年金基金が賛成票を投じたが，これは李在鎔から依頼を受けた政権の意向によるものとされた。これにより，国民年金基金運用委員長である保健福祉部（部は日本の省に相当）の文亨杓^{ムンヒョンビョク}長官も，起訴されて有罪判決を受けた。

経済民主化を掲げてスタートした朴槿恵政権は，結局，旧態依然とした財閥との関係が維持されていることを顕わにして，終焉を迎えることになったのである。

2 文在寅政権の「公正経済」

2-1. 金尙祚公正取引委員会委員長の就任

「積弊清算」を公約に掲げて当選した文在寅は、政権の経済3本柱のひとつとして「公正経済」を掲げた。公正経済の実現に対する政権の本気度は、財閥・大企業政策において司令塔的役割を果たす公正取引委員会委員長に、代表的な財閥改革派経済学者である金尙祚を指名したことから明らかであった。金尙祚は、文在寅の大統領選挙運動の期間中から経済ブレーンのひとりであり、そのまま政権入りするかたちとなった。金尙祚は学者としての研究活動のみならず、2001年から政権入りする直前の2017年まで、参与連帯経済改革センター（2006年に経済改革連帯として独立）の所長として、少数株主運動を主導してきた。とくにサムスン電子など財閥企業の株主総会において積極的に発言したことから、金尙祚は「サムスン（あるいは財閥）の狙撃手」とも称された。さらに、大統領府で社会経済政策を統括する政策室長には、同じく改革派経済学者である張夏成が就任した。張夏成も、参与連帯において金尙祚の前に経済民主化委員会委員長として財閥改革の運動を担っていた人物である。「張夏成ファンド」とも称せられたファンドを組織して、投資した企業にガバナンスの改善を求める活動もおこなっていた。文在寅政権は、その中枢に張夏成政策室長と金尙祚公取委員長をおくことにより、財閥改革を積極的におこなっていく姿勢を明確にしたと言える。

2-2. 財閥への自主的改革圧力

(1) 循環出資の解消

新政権が最初に財閥・大企業政策としておこなったことは、上位財閥が自ら改革をおこなうよう強く圧力を加えることであった。金尙祚は、公取委員長就任直後の2017年6月23日にサムスン、現代自動車、LG、SKの上位4大グループの専門経営者たちと会合をもった。この席で金委員長は、「経済環境が急変し、大企業集団に対する国民の視線も変わっているにもかかわらず、社会と市場の期待に及んでいない」として、企業が自ら変化に努力を傾け、模範的な事例をつくることを求めた。その後も金委員長は、2017年末、あるいは2018年3月と期限

を区切って、4大グループだけでなく広く財閥に対して、自ら改革をおこなうよう求める発言を繰り返した。

ここで金委員長、あるいは公正取引委員会は、財閥がどのような変化・改革をおこなうべきかについて明らかに示さなかった。ただし、2018年2月5日に公正取引委員会は、それまでの財閥の取り組みを「大企業集団の自発的な所有経営支配構造の改善事例」として発表した。そこでは具体的な改善事例として、循環出資の解消や持ち株会社の設置・再編、グループ内部取引の改善、外部監視制度など経営支配構造の改善等が挙げられていた(表2-1)。公取委はこれらの取り組みを、「所有支配構造の責任性と透明性を向上させて、取引慣行を改善させる上で望ましい」と評価し、「この努力をさらにアップグレードさせて、他のグループにも広がることを期待する」とした。これが、金委員長が望んだ方向性であると言えるだろう。公取委としては、財閥改革のために法改正など制度を変えることにはかなりの時間がかかる。それよりも、崔順実ゲートから朴槿恵弾劾に至る

表2-1 主要グループが公表した構造改善例(2018年2月時点)

類型	企業グループ	内容	日程(年.月)
所有構造改善	ロッテ	循環出資解消 系列会社4社分割合併後持ち株会社に転換	2018.4まで 2017.10
	現代重工業	循環出資解消	2018上半期内
	大林	循環出資解消	2018第1四半期内
	曉星	(株)曉星を人的分割後持ち株会社に転換	2018内
	LG	体制の外にあったLG商社を持ち株会社体制に編入	2017.11
	SK	体制の外にあったSKケミカルを持ち株会社に転換	2017.12
	CJ	共同孫会社であった大韓通運を単独孫会社に転換	2018第2四半期内
	LS	体制の外にあったカオン電線を持ち株会社体制に編入 体制の外にあったエスコを持ち株会社に転換	2018.1 2018.4まで
内部取引改善	大林	私益騙取規制対象*会社のオーナー一家持ち分解消 私益騙取規制対象2社の内部取引中断	2018上半期まで 同上
	泰光	私益騙取規制対象4社のオーナー一家持ち分解消 私益騙取規制対象会社のオーナー一家持ち分追加解消	2016.12~2017.12 2018内
支配構造改善	SK	SKイノベーション, SK(株)電子投票制導入	2017.11,12
	現代自動車	4社に社外理事株主推薦制度導入	2018~2020

(出所)公正取引委員会(2018a; 2018b)。

(注)*私益騙取規制対象とは、オーナー一家の持ち株が多い系列会社をいう。

記憶がまだ生々しく「積弊清算」を求める社会的な雰囲気強いことを利用して、財閥に自主改革の圧力をかけた方が成果は出ると考えたと思われる。

このように、公取委は法改正等よりも先に、財閥に対して自主的に所有や経営の構造を改善することを求めた。その結果、とくに循環出資の場合、2017年9月には上位企業集団全体で93カ所あったが、2018年12月には5カ所にまで減少した⁴⁾。ほとんどの循環出資が解消されることになり、金委員長による財閥への圧迫は一定の成果をみたと言ってよいだろう。

(2) 上位2大グループ改革の限界

しかし、このような自らの改革することを強要する方法は、すべてうまくいったわけではない。とくに、サムスンと現代自動車という上位2大グループの改革は必ずしも政府が思うようには進まなかった。サムスングループの場合、2018年中に循環出資の解消を進めた。しかし、複雑な所有構造を解消して持ち株会社を設置するためには莫大な資金が必要になること、大きな課題である金融系列会社と産業系列会社の分離は多くの法改正の行方に影響を受けることなどが障害となった（趙海東 2018, 250-251）。さらに実質的なグループのトップである李在鎔が贈賄容疑で起訴、収監されてしまったため、重要経営事項の意思決定ができなかったことも改革が進まなかった理由として指摘できる。

現代自動車グループの場合、2018年3月28日に循環出資を解消する改革案を発表した。具体的には、グループの中核にある自動車部品製造会社である現代モータースを、グループ持ち株会社とモジュール・アフターサービス部品事業部門に分割し、事業部門をグループ物流会社である現代グロービスと合併させる計画であった。しかし、この計画は米国のヘッジファンドであるエリオットの強い反対にあった。計画は、現代モータースから分割される事業部門が事業価値に比して低く評価されており、現代グロービスの株式を多く保有しているオーナー家族の鄭^{チン}義宣^{ウィソン}総括主席副会長（当時）に有利になっている、というのが理由であった。世

4) 2020年1月23日の公正経済推進戦略会議での文在寅大統領の発言による（「文大統領『大企業大株主重大脱法にスチュワードシップ・コード積極行使』」『聯合ニュース』2019年1月23日、<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190123130400001?input=1195m>、最終アクセス日: 2022年10月15日）。

界的な議決権行使助言会社であるISS (Institutional Shareholder Services) とグラスルイスも反対の立場を表明したため、結局現代自動車グループは計画の撤回を余儀なくされた。

現代自動車グループが所有構造改編案を発表した直後、金尙祚公取委員長は正しい意思決定であるとして肯定的に評価していた。しかし、計画が撤回された後には「市場とグループが決定する事案」とコメントするしかなかった（趙海東2018, 245-250）。現代自動車グループの計画撤回以降、金委員長や公取委が財閥に直接、支配構造の改編を圧迫することはなくなった。公取委は、外部株主の権利保護を理由に財閥のコーポレート・ガバナンスの改善を進めようとした。しかし、外部株主はそれを必ずしも評価せず、政府主導の改革の限界をみせたかたちになった。

2-3. 優越的地位の濫用への規制強化

他方で公正取引委員会は、財閥への圧迫と並行して、伝統的な公取委の業務である、大企業が中小企業に対して優越的地位を濫用する行為の防止に力を注いだ。とくに金委員長就任直後から、「代理店分野における不正慣行の改善」「流通分野における不正慣行の改善」「加盟店（フランチャイズ）分野における不正慣行の改善」下請け分野における公正取引秩序の確立の4つを「4大分野カプセル⁵⁾ 根絶対策」と称して政策を推進した。

ここでは、とくに下請け分野における公正取引秩序の確立をみておきたい。まず2017年11月に、元請業者による下請け業者の技術流用行為を根絶するための専門組織を新設した。さらに、2017年12月27日に「下請け取引公正化総合対策」を発表した。ここでは①大・中小企業間の力の不均衡解消、②自律的相生協力モデルの水平的・垂直的拡散、③法執行の強化および被害救済の実効性向上を課題として掲げた。とくに制度の補完だけでは限界がある点を勘案して、大・中小企業間で公正取引協約の締結や標準下請け契約書の使用など模範事例を普及させることや、発生した不正行為に対しては職権調査等の法執行を先行してお

5) 「カプセル」とは、直訳すると「甲のふるまい」であり、乙に対して優越的地位にある甲が不当な行為をすることを指す。

こなうこと、さらに懲罰的損害補償制度の活性化や紛争調整制度の実効性向上によって、下請け業者の被害を迅速かつ十分に救済できるようにするとした。

以上のように、各対策を具体化するにあたっては、まず法改正が必要なく、既存の法律の執行を強化するかたちで実施が可能な対策を先行して実施した。その上で、2018年に入ってから各分野の法律を次々に改正していった⁶⁾。

2-4. 公正取引法の改正

(1) 改正作業と政府案

金尙祚公取委員長は就任当初から、最初の1年間は現行法の執行を強化するとともに企業・財閥による自主的な改革を求め、その上で足りない部分は、法や制度を改善する方針を示していた。優越的地位の濫用防止については、先にみたようにまず対策を示して法執行強化の試みを先行した上で、2018年から個別法の改正を進めた。公正取引政策全体の枠組みと企業集団法制、つまり財閥政策を含む公正取引法も、2018年に入ってから改正作業が進められた。ただし、同法は制定から40年経っていることを勘案して、時代に合わせて全面的に改定することをめざした。

公取委は、まず2018年3月に公正取引法全面改編特別委員会（以下、「特別委員会」）を組織した。ユジンズ淑明女子大教授とチ Cholホ公取委副委員長が共同委員長となり、外部委員21名を含む23名の委員で構成された。特別委員会には全体会のほかに競争法制、企業集団法制、手続き法制の3つの分科会をおいた。分科会と全体会の議論を経て、同年7月27日に「公正取引法全面改編方案最終報告書」(以下、「全面改編方案」)を確定し、公取委に勧告した。公取委は、大韓商工会議所との討論会や学会とのセミナー、マスコミとの懇談会等を開いた上で、8月24日に立法予告した。この後、公聴会等を経て、11月27日の国務会議において公取法改正案が議決された。

6) 下請け法の改正では、下請け業者に専属取引強要の禁止と不当な経営情報要求行為の禁止を定めた。加盟事業法の改正では、フランチャイズ本部または役職員の違法行為等による損害賠償責任を契約書に記載するようにし、大規模流通法の改正では法律による保護範囲を中小商工業者にまで広げた。また加盟事業法、大規模流通法、そして代理店法の改正では報復措置のような行為に対して、最大3倍の損害賠償を受けられることとした。

全面改編方案は、特別委員会が3つの分科会で構成されたように、競争法制や手続き、そして企業集団法制にまで含む幅広いものとなった。そのなかでとくに議論になった改正案が専属告発権の撤廃と金融保険会社の議決権制限であった。専属告発権とは、公正取引法関連の事件に対しては公取委のみが検察に告発する権限をもつことを指す。金委員長は就任当初から、公取委以外の機関による告発も可能にすることによって法執行を活発にするべく、専属告発権を撤廃する方針を示していた⁷⁾。特別委員会では廃止に関して賛成と反対の意見がほぼ拮抗していたが、政府の改正案は価格・入札の談合など違法性が重大で消費者の被害が大きい「硬性談合」に対して、専属告発権を撤廃するとした。

金融保険会社の議決権制限は、公取法上の「相互出資制限企業集団」、つまり資産額が大きい企業グループについて、金融保険会社が同じグループ内の系列会社に対して出資している場合でも議決権を制限する規制である。現行法では特殊関係人（オーナーとその家族等）と合わせて15%を上限としていたが、全面改編案では別途、金融保険会社だけで5%の上限を設ける案を示した。しかし、法改正案にはこの新たな制限を採用しなかった。この規制は金融系列会社と産業系列会社の分離を求めるものだが、その対象となるのは事実上サムスングループのみであった。特定企業を対象とした法規制は望ましくなく、先に述べたように、この時点ではサムスンに対して自主的な改革を求めていることも見送りの理由と考えられる。

改編案では、このほかにも企業集団関連の勧告をおこなったが、これらについては改正案にほぼ反映されることになった。とくに重要な改正点は、純粹持ち株会社の設立に関する従来の積極姿勢を転換し、持ち株会社による子会社の最低持ち株比率を引き上げるなど、設立要件を強化したことある。これは人的分割によって持ち株会社を設立する際に、自社株等を利用してむしろオーナー持ち株比率を引き上げる事例が頻発し、持ち株会社の設立がオーナー家族の支配権強化に悪用されているとの批判が強まったことを受けてのものであった⁸⁾。

7) 先に述べた流通3法と下請法の改正でも、専属告発権の全面的ないし部分的な廃止の方針を示していた。

8) 公正取引委員会が持ち株会社への転換によるオーナー家族の支配権強化を分析したものとして、公正取引委員会（2018b）がある。

ただし、それぞれ財閥の経営に影響を与えるものではあったが、財閥に抜本的な変革を求めるものではなく、既存の規制を強化する水準にとどまっていた。そもそも国会では、与党は単独で法案を処理する議席数を確保しておらず、ドラスティックな改革案よりも野党の同意を得られる改正を優先したとみられる⁹⁾。しかし、こうした公取委の姿勢は、政権を支持する立場にある進歩系の知識人や金尙祚委員長がかつて所属していた市民団体などから、改革の意志が弱いと強く批判されることになった（経済改革連帯 2018）。

(2) 廃案そして再提出

第1野党である保守系の自由韓国党（のちに「国民の力」に改称）は、提出された公正取引法改正案について、企業活動を疎害するものとして強く反発した。与党の「共に民主党」は、他の野党3党と連携して改正案を迅速に成立させることを模索した。具体的には2019年3月に、選挙制度を定める選挙法の改正などの法案と一緒に、国会のファストトラックに乗せようとした。ファストトラックとは、国会もしくは常任委員会の3分の2の賛成があれば、最長でも330日以内に本会議に自動的に上程される制度である。しかし、野党3党と合意できず、共に民主党は公正取引改正法案をファストトラックに載せることを断念した。法案は審議されないまま店晒しの状態となり¹⁰⁾、2020年4月の国会任期満了とともに廃案となった。

しかし、このときの国会議員選挙において与党の共に民主党が単独過半数を獲得したことによって、事態は大きく動くことになった。政府は改めて2020年8月25日に公取法改正案、それに商法改正案と金融グループ監督法案の3つを「公正経済3法」として国務会議で議決した。公取法改正案の骨格は前の国会で

9) 金尙祚委員長は財閥改革派の研究者であると同時に、市民運動家として長年現実にコミットしてきた。金尙祚はその経験から、一度にドラスティックな改革をおこなうよりも漸進的に財閥を変化させていく方が効果的であると強調していた（金尙祚 2012, 13-19）。このことも、改正案がドラスティックな内容を含まなかった理由とも考えられる。

10) このときは公正取引法の改正とともに、後で述べるように商法改正も推進していたが、国会を通過させることができなかった。そのため政府は、国会の承認なしに可能な商法施行令の改正をおこなう、株主総会での電子投票活性化のための制度整備や、社外理事の独立性を高める施策を実施した。この点について詳しくは、ファンヒョンヨン（2021）参照。

提出されていた案と同じであり、さらに持ち株会社が企業型ベンチャーキャピタル(CVC)を保有することを認める条項を追加していた。商法改正案は、公取法改正案と同様に前の国会に提出されていた法案であり、監査委員の分離選出と多重代表訴訟制の導入が大きな改正点であった。監査委員の分離選出とは、理事会(日本の取締役会に相当)内の監査委員を選出する際には他の理事とは別途選出し、その際に最大株主と特殊関係人の議決権を合わせて最大3%に制限するというものであった。多重代表訴訟制は、子会社の理事が子会社に損害を与えたときには親会社の株主が子会社の理事を相手に代表訴訟を提起することが可能になるものであった。この法案も野党の反対によって前国会では審議未了で廃案となっていたが、改めてほぼ同じ国会に提出されることになった。金融グループ監督法案は、複数の金融会社を傘下にもち、かつ金融会社の資産総額が5兆ウォンを超える企業グループを金融企業集団に指定して、別途金融当局の監督を受けるようにするものであった。商法改正案も金融グループ改正法案も、いずれもコーポレート・ガバナンスの強化を目的としたものであった。

(3) 経済界の反発と修正

「公正経済3法」に対しては、野党第1党の「国民の力」も、事実上のトップである金鍾仁^{キムジョンイン}非常対策本部長が基本的に賛成の立場を示すなど、一枚岩ではなくなっていた。金鍾仁は、1987年の憲法改正時に「経済民主化」条項の新設を主導した人物とされる。そのため、与党は早期の法案成立に自信をもっていた。しかし、経済界は「企業規制3法」だとして激しい反発を示した。とくに問題視したのが公正取引法改正案での専属告発権の廃止と、商法改正案での社外理事監査委員の分離選出である。公取委の専属告発権が廃止されれば告発が激増する恐れがあり、そうなれば企業経営に深刻な影響を与えることを経済界は憂慮していた。また社外理事監査委員の分離選出が実現すると、海外のヘッジファンドなどが結託して監査委員を送り込むことが可能になり、企業の内部情報が外部に流出しかねないことを問題視した。経済界は、大韓商工会議所などを中心に政府、国会に強く働きかけるとともに、マスコミなども利用して活発な反対運動を展開した。

表2-2 「公正経済3法」のおもな内容

商法(改正)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 監査委員分離選出 監査委員中最低1名を理事と別途に選出，選出・解任時には最大株主と特殊関係人の議決権を合算して3%までに制限→社外理事の監査委員を選出・解任時には最大株主と特殊関係人の議決権を各3%に制限 ・ 多重代表訴訟制導入 子会社の理事が子会社に損害を与えたときに親会社の株主も子会社の理事を相手に代表訴訟の提起可能 訴訟提起資格は上場会社の場合持ち株比率の0.5%を保有する株主，非上場会社は持ち株比率1%以上
公正取引法(改正)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公正取引委員会の専属告発権を硬性談合では廃止→維持 ・ 課徴金2倍に引上げ 談合課徴金を売上高の10%から20%，市場支配力の濫用は同3%から6%，不正取引行為を同2%から6% ・ 企業集団規律法制改善 総帥一家の私益騙取規制対象会社の範囲拡大 規制対象を総帥一家の持ち株比率30%・非上場30%以上からすべて20%以上に一元化 該当会社が持ち株比率50%を超過して保有する子会社も規制対象に含める 新規持ち株会社の対象子会社・孫会社の持ち株比率要件を強化 上場会社は持ち株比率要件を20%から30%，非上場の場合40%から50% 公益法人が保有する系列会社持ち株の議決権行使を禁止 ただし上場系列会社に限って特殊関係人と合算して15%限度内で許容 ・ 大企業持ち株会社の企業型ベンチャーキャピタル(CVC)保有を許容 一般持ち株会社が持ち株比率100%を保有した完全子会社形態でCVCの保有を許容 CVCは200%以内の借り入れ可能，ファンド造成時総帥一家と金融系列会社の出資は受け入れられず 総帥一家関連企業・系列会社・大企業集団に対する投資不可
金融複合企業集団法(新法)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 金融グループ指定時の資産・支配構造を考慮してグループに最も影響力を行使できる金融会社を代表金融会社に指定 ・ 所属金融会社が共同で，内部統制政策および危険管理政策を樹立

(出所)各種報道より作成。

(注)→以下は国会審議過程で修正された点。

結局，公取委の専属告発権はそのまま維持され¹¹⁾，商法改正案は，社外理事監査委員の分離選出は最大株主と個々の特殊関係人の議決権をそれぞれ最大3%に制限すると修正され，2020年12月に「公正経済3法」は，それぞれ賛成多数で可

11) 専属告発権の廃止は公正取引委員会の権限を縮小するものであるために，廃止案は公取委内での推進力がそもそも強くなかったことに加え，当時，文在寅政権が検察改革に取り組んでいるなかで，専属告発権の廃止は結局検察の力を強化する恐れがあるとの意見が与党内で強まったことも背景にあるとみられる。

決・成立した（表2-2）。

金尙祚公取委員長は、法執行の強化を試みたのちに公取法の改正という改革ロードマップを描いていた。公取法全面改正の実現によって、改革には一応の区切りがついたと言ってよいだろう。しかし、先にみたように、公取法改正案は必ずしもドラスティックな改革案は盛り込まれなかった。さらに国会で修正したことにより、法改正は限定的なものにとどまったと言える。

3 文在寅政権下での新たな試み

第1節でも触れたように、公正取引法および公正取引委員会を通じた財閥・大企業に対する規制は1980年代から実施されてきた。また、商法を通じて財閥・大企業のガバナンスを強化する動きは通貨危機を契機に進められてきた。その意味で、第2節でみた動きは、これまでの政権でも試みられてきた政策の強化であり、しかも国会で反対にあって十分には進められなかった。しかし、文在寅政権期にはこれまでの財閥政策とは異なる、新たな動きもみられたことは注目される。ひとつは立法を経ない試みである国民年金基金による議決権の行使であり、もうひとつは政策ではないが、司法の裁量による改革への誘導である。

3-1. 国民年金基金による議決権行使

(1) スチュワードシップ・コードの導入

国民年金基金による議決権の行使が大きく注目されるようになった契機は、スチュワードシップ・コードの導入である。スチュワードシップ・コードとは、機関投資家が一般投資家の受託者としてあるべき姿を規定した行動指針である。金融機関による投資先企業の経営監視など、コーポレート・ガバナンスへの取り組みが不十分であったことが、リーマン・ショックによる金融危機を深刻化させたとの反省に立ち、イギリスで2010年に導入されたものである。機関投資家は①受託者責任の果たし方の方針公表、②利益相反の管理に関する方針公表、③投資先企業の経営モニタリング、④受託者活動強化のタイミングと方法に関するガイドラインの設定、⑤他の投資家との協働、⑥議決権行使の方針と行使結果の公表、

⑦受託者行動と議決権行使活動の定期的報告，をおこなうべきとする7つの原則で構成されている。日本では，2014年に日本版スチュワードシップ・コードを策定された。韓国でも，金融委員会（日本の金融監督庁に相当）を中心にタスクフォースが組織されて作成作業がおこなわれ，2016年12月に韓国版スチュワードシップ・コードである「機関投資家の受託者責任に関する原則」が公表された。

その内容は，基本的にイギリスや日本と同様に上記7つの原則で構成されていた。しかし，韓国の場合，導入の目的として，機関投資家が企業のガバナンス改善に積極的な役割を果たすことに重点がおかれていた。とくに重視されたのが⑥議決権行使の方針と行使結果の公表であり，スチュワードシップ・コードの導入によって，機関投資家が投資先企業での議決権を積極的に行使することが期待されたのである。それゆえに企業側の警戒も強く，機関投資家による導入は活発とは言えなかった。そうしたなかで，2018年7月に国民年金基金がスチュワードシップ・コードの導入を発表した。文在寅政権は政権発足時の「国政運営5カ年計画」において，国民年金基金がスチュワードシップ・コードの導入を通じて基金運用の透明性を向上させること，とくに投資先の企業価値向上のために議決権を適切に行行使して企業のガバナンスを改善することを政策目標に掲げていた。第1節で述べたように国民年金基金は，第一毛織とサムスン物産の合併に際して賛成票を投じたことはサムスンの李在鎔副会長の意向に沿ったもので，基金の価値を毀損させたとして問題になっていた。文在寅政権は，むしろ国民年金基金を財閥のガバナンス改善の有力な手段として活用することをめざしたのである。

このように国民年金基金の運用に政治の意向が反映されやすくなっている要因のひとつは，年金運用の制度にあると考えられる。運用に関する最高意志決定機構は基金運用委員会であるが，委員長は保健福祉部長官である。そのほかは企画財政部次官，農林畜産食品部次官，産業通商資源部次官，雇用労働部次官，国民年金公団理事長，使用者団体推薦者3名，労働組合推薦者3名，農林漁業団体推薦者2名，自営業者団体推薦者2名，消費者・市民団体推薦者2名，学識経験者2名で構成されている。基金運用益最大化のための専門性よりも，政治力学が反映されやすい構成と言える。さらに，スチュワードシップ・コード導入に伴って，基金運用委員会は傘下に受託者責任専門委員会を設置した。そのメンバーは常勤専門委員3名と専門家6名だが，それぞれ使用者代表・勤労者代表・地域加入者

代表が同数となっていて、やはり政治的決定の場という色彩が強いのが実状であった。

(2) 大韓航空株主総会での議決権行使

この流れを決定的にしたのが、文大統領の発言であった。韓国政府は、2018年11月9日に公正経済戦略会議を開催した。この会議では、政権の経済政策3本柱のひとつである公正経済について、前節で述べた公正取引法改正の試みなど成果を対外的に示すとともに、今後の推進課題を討議することを目的に、文在寅大統領をはじめ関係部署の長官や経済団体の代表、大企業・中小企業のトップなど総勢約130名が集まった。続けて翌2019年1月23日に、前年の会議を受けて実務的な政策討議をおこなうために公正経済推進戦略会議が開催された。この席上、文在寅大統領は「大企業大株主の重大な脱法・違法行為に対して国民年金基金がスチュアードシップ・コードを積極的に行使して、国民が委託した株主の任務を忠実に履行する」「間違ったことは正して必ず責任を負わせる」と述べた¹²⁾。

この発言は、3月の株主総会のシーズンに向けて、国民年金が積極的に議決権を行使する宣言と受けとめられた。同じく2019年1月20日に、国民年金基金は「受託者責任活動ガイドライン」を公開した。そこでは保有持ち株が5%以上もしくは運用資産の比重が1%以上である投資企業を活動の主要対象とし、そのなかで法令違反の憂慮、過度な役員報酬、低い配当性向、5年以内に2回以上反対議決権を行使しても改善がない企業を重点管理企業に選定した。ここでとくに焦点となった企業が、韓進グループであった。韓進グループでは、2014年12月のいわゆる「ナッツ・リターン事件」を契機にオーナー家族をめぐるパワー・ハラスメントや不正事件が相次いで発覚し、それへのグループの対応が不十分だと批判が強まっていた。韓進グループの主力企業である大韓航空は、2019年3月27日の株主総会における理事改選において、グループ会長でもある趙亮鏞^{チョ}の再任を予定していた。同社の定款上、理事再任には株主の3分の2以上を必要とした。国民年金基金は同社の株式11.56%を保有しており、議決に大きな影響力を行使できる立場であった。株主総会前日の3月26日に、国民年金基金

12) 注4) と同じ。

表2-3 国民年金基金の株式投資先上位企業(2020年末)

	会社名	評価額(億ウォン)	比重(%)	持ち株比率(%)
1	サムスン電子	517,051	29.5	10.7
2	SKハイニックス	97,594	5.4	11.0
3	LG化学	56,584	3.2	9.7
4	NAVER	55,607	3.2	11.6
5	サムスンSDI	43,058	2.5	10.0
6	現代自動車	42,013	2.4	10.2
7	セルトリオン	40,292	2.3	8.3
8	カカオ	29,471	1.7	8.6
9	現代モービス	28,649	1.6	11.8
10	ポスコ	27,803	1.6	11.7

(出所)国民年金基金ホームページ(https://fund.nps.or.kr/jsppage/fund/mcs/mcs_04_01_01.jsp,最終アクセス日:2022年10月15日)。

(注)比重は、国民年金基金の国内企業投資総額比。

受託者責任専門委員会は趙会長の再選任に反対することを決定した。結局、翌日の株主総会では賛成は64.1%にとどまり、趙会長の再選任案は否決された。本人にとってその衝撃は大きかったのか、趙会長は翌4月にアメリカの病院で急死した。

このほかにも同じ2019年3月に開催された株主総会では、国民年金基金はSKグループ^{チェテウォン}崔泰源会長のSK(株)理事再選任案に反対票を投じた。過去に会社の金を横領した容疑で懲役刑を受けたことが理由であったが、この再選任案は提案どおり可決された。国民年金基金が株主総会において議案に反対した比率は、2017年12.9%、2018年18.8%、2019年19.1%と、2018年から上昇しており、文在寅政権は発足直後から国民年金基金による議決権行使に積極的になっていたことがわかる(国民年金2020)¹³⁾。スチュワードシップ・コードの導入によってこの姿勢を公式に宣言するとともに、有力グループ会長の選任案件に反対票を投じることを通じて、財閥のガバナンスに関与する姿勢を明確にしたと言える。

13) ただし、2020年には議案に反対した比率は15.8%と低下している(国民年金2021)。これは大韓航空の例など、2019年の活発な議決権行使に対して経済界などから批判が強まったことを意識した可能性もあるが、更なる検討が必要である。

2020年末時点で、国民年金基金が10%以上の株式を保有している国内企業は92社におよぶ。その投資先上位企業をみると、いずれも国内有数の企業である(表2-3)。今後も政府の方針が変わらなければ、国民年金基金が韓国財閥・大企業のガバナンスにおいて存在感を高めていくだろう。

3-2. 司法裁量による改革誘導——サムスンの遵法委設立——

文在寅政権期の新たな動きとして、裁判所が起訴事実への有罪・無罪の判断を超えて、裁判の過程で財閥のガバナンスについて具体的な改革を促したことが挙げられる。崔順実ゲートによって、李在鎔サムスン副会長は贈賄容疑で2017年2月17日に拘束、拘置所に収監された。2017年8月25日のソウル中央地裁での一審判決では懲役5年の実刑判決となったが、2018年2月5日のソウル高裁での二審判決では一部の容疑が無罪となった結果、執行猶予付きの判決となって李在鎔は釈放された。しかし、続く2019年8月29日の大法院判決では、二審が認定しなかった事案も贈賄と判断して二審の判断を破棄してソウル高裁に差し戻した。

差し戻し審では再び実刑判決が出るとの観測が強まるなかで、注目を浴びたのが2019年10月25日の第1回公判であった。ここで裁判長が「同様の犯罪が再発しないように、サムスンには強力な遵法監視制度が必要だ」と述べたのである¹⁴⁾。これを受けて翌2020年1月9日にサムスングループは遵法監視委員会(以下、「監視委」)を設置することを発表した。委員長には元大法院の裁判官を務めたキムジヒョンが就任し、委員長を含め外部委員6名、内部委員1名で構成された。外部委員は市民団体の代表、新聞記者、大学教授(経済学)、元検察官、弁護士が就任した。この動きをみて1月17日にソウル高裁は、監視委の実効性を点検する専門審理委員団を組織することを明らかにした。

監視委は3回の会合をおこなって、2020年3月11日にサムスングループに対する勧告文を公表した(サムスン遵法監視委員会 2020)。勧告においてとくに重要な点は、以下の3つであった。

14) 「ハンギョレ」2019年10月25日(https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/914589.html, 最終アクセス日: 2022年10月15日)。

- ①過去の経営権承継過程において遵法義務に違反する行為があったことに対して、グループのトップである李在鎔副会長が反省と謝罪はもちろん、今後の経営権の行使と承継に関して遵法義務を違反しないことを国民に公表すること。
- ②労働関係で遵法義務違反のリスクが再発しない方案を、労使間の十分な意思疎通を通じて作り出すこと、サムスングループには、もはや無労組経営は存在しないことを宣言すること。
- ③李在鎔副会長と関係会社すべてが、市民社会の信頼を回復するために具体的な実行方案を用意すること。

これを受けて李在鎔副会長は5月6日に記者会見を開き、謝罪文を発表した。そこで李副会長はそれまでの問題に関して謝罪するとともに、以下のように宣言した。

- ①これからは、経営権承継問題で非難を受けることがないようにする。違法・脱法行為、倫理的に問題になる行為は、おこなわないようにする。自分の子どもたちには経営権を譲ることはしない。
- ②労使関係の法令を遵守し、労働3権を確実に保障する。労使の和合と相生を図り、健全な労使文化が定着するようにする。
- ③外部の叱責と助言を、開かれた姿勢で傾聴する。自分の裁判が終了しても、遵法監視委員会は独立的な位置で活動を継続する。

このように李在鎔副会長の宣言は、おおむね遵法委の勧告をふまえたものであった。ところが、翌2021年1月18日の差し戻し審の判決で、ソウル高裁は「遵法監視制度は実効性基準を充足しているとは言えない」として懲役2年6カ月の実刑判決を下し、李副会長は収監されてしまった¹⁵⁾。それでも遵法委は活動を続け、

15) 『ハンギョレ』2021年1月18日 (https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/979227.html, 最終アクセス日: 2020年10月15日)。

グループ内部取引や対外支援活動に対する審査をおこなうとともに、コンプライアンス違反を防止するための具体的な方策を検討してグループに勧告をおこなっている。

財閥のトップの犯罪に対して司法が企業に再発防止策を求め、それを量刑に反映させようとするのは、これまでになかった試みである。その法的な是非はともかく、このような司法裁量が、サムスンにコンプライアンス重視への転換、そして子女に継承させないという財閥にとって重大な決断をもたらした意味は大きい。今後も裁判所の裁量が、財閥・大企業の経営に影響を与えるケースが出てくることは十分考えられる。

4 政府・財閥関係の変化

4-1. 文政権と財閥との距離

前政権の政経癒着が激しく批判されるなかで誕生した文在寅政権は、財閥とは距離をおく必要があった。重点政策として財閥改革を進めるためには尚更であった。文大統領が財閥のトップや経済界の代表と初めて顔を合わせたのは、政権発足から3カ月近くが経った2017年7月27日の、大統領府での対話会合だった。この会合には、15大グループのトップが参加した。ただし、サムスングループの事実上トップである李在鎔副会長は収監中で出席できず、代理で専門経営者が参加した。また従来、経済界の代表的役割を果たしてきた全経連の代表者は呼ばれることはなく、韓国商工会議所の朴容晩パクヨマン会長（斗山グループ会長）が出席した。この会合には、大企業だけではなく中堅企業の代表も呼ばれた。この場で文大統領は、企業に対して働き口の創出と中小企業との協力を強く求めた。文政権にとって、経済の最優先課題のひとつである雇用の創出を実現するには、やはり大企業の協力が必要だったのである。しかし、文大統領は財閥のトップと顔を合わせることはいしばらくなかった。とくにサムスンに対しては、政権全体として接触には消極的であった。サムスは韓国最大の財閥であり、かつ崔順実ゲートで中心的な存在であったからである。しかも前節でみたように、李在鎔副会長は2018年2月まで拘留されていた。

変化の兆しがみえたのは、2018年7月にあった文大統領のインド公式訪問のときである。文大統領は、このときサムスン電子のニューデリー新工場の竣工式に出席し、ここで李在鎔副会長と短く言葉を交わした。続いて翌8月には、金東克副総理がサムスン電子の平澤キャンパスを訪問した。この訪問に対しては、「財閥に物乞いする行為」との批判が進歩系の言論に登場した。こうした批判の声は、大統領府内でも大きかったとされる（趙海東 2018, 59-78）。財閥への警戒感 は依然として根強かったと言えるだろう。

4-2. 成長戦略への積極的な取り組み

(1) 成長戦略の転換と財閥の政策への取り組み

2019年に入ると、1月19日の「2019企業人との対話」を皮切りに、文大統領は財閥のトップとの会合や企業への訪問を頻繁におこなうようになった。サムスンの李在鎔副会長だけでも、複数の財界関係者との会合を含めて、2019年は9回顔を合わせた。その背景には、政府の成長戦略の見直しがある。文在寅政権の経済政策の3本柱は、所得主導成長、公正経済、革新成長であった。このなかで革新成長については、ベンチャー企業の育成には力を注いだものの、具体的な成長戦略は描けず、とくに財閥・大企業が担い手になっている主要産業の振興には、ほとんど目を向けていなかった。他方、第1章でみたように所得主導成長の主要政策である最低賃金の急激な引上げによって雇用が減少し、経済成長も鈍化傾向が続いていた。

これを受けて2019年からは、財閥・大企業を巻き込むかたちの成長戦略が立てられるようになった。同年6月に、政府は「製造業ルネッサンスビジョン・戦略」を発表した。これは文在寅政権になってから初めての体系的な産業政策のビジョンであり、とくに新産業戦略育成については目標をかなり絞り込み、システム半導体・次世代自動車・バイオを3大革新産業として集中育成を図るとした。このなかで、次世代自動車については2019年10月16日に「未来自動車産業発展戦略」を、システム半導体については2020年4月29日に「システム半導体ビジョンと戦略」を発表した。これらの戦略は、企業の設備投資や研究開発への支援が大きな柱になっていた。韓国内で未来自動車、つまりエコカーや自動運転車の開発を積極的におこなっているのは、現代自動車グループのみである。またシ

システム半導体の中心となるロジックICの開発・製造を担っているのは、サムスン電子のみと言ってよい。つまり、これらの戦略は上位財閥の事業に対する強力な支援策であった。事実、これらの戦略はそれぞれの企業に政府高官が訪問した際に発表された。文在寅政権は、財閥に距離をおく姿勢から、財閥を成長戦略に積極的に取り込もうとする方向に転換したとみることができる。それは、経済政策における「財閥頼み」が明確になったとも言えるだろう¹⁶⁾。

2021年に入ってアメリカと中国の間の対立が激化すると、文在寅政権は財閥を政策に積極的に活用しようとする姿勢を強めた。これは米中対立が経済競争、技術覇権競争の様相を呈するにつれて半導体と車載バッテリーが戦略物資化していったが、まさに韓国の財閥が、これら製品分野において世界の主要メーカーであるためである。2021年5月21日に開催された米韓首脳会談において、ハイテク製品製造のサプライチェーンについて、米韓が協力を強化することで合意した。このときに4大グループの代表者は文在寅大統領に同行して訪米し、訪米時にアメリカで総額44兆ウォン規模の投資をおこなうことを発表した。これに対してバイデン大統領は、記者会見の席上で各企業の名前を挙げて謝意を示した。帰国後、文在寅大統領はこれらグループの代表者をわざわざ大統領府に招き、訪米の成功には各グループが大きく貢献したとその功績を讃えた¹⁷⁾。

(2) 李在鎔の仮釈放

文在寅政権に入ってから財閥・大企業は、政府に積極的に働きかけることはなく、ひたすら政府に恭順の意を示していたと言える。崔順実ゲートによる世論の財閥への批判が強くとくに当初はサムスンの李在鎔副会長など、財閥トップへ

16) 文在寅政権が財閥を動員する姿勢は、日本による対韓輸出管理の強化への対応にも明確にあらわれた。文大統領は、日本が管理強化を発表した直後の2019年7月10日に財閥のトップや経済団体の代表を招集して会合を開き、政府と企業が「ワンチーム」となって日本に対応する必要性を強調した。韓国政府は輸出管理強化の対象になった品目だけでなく、部品・素材・機械設備の多くを、依然として韓国経済が日本に依存している構造を問題視した。そこで国産化政策を積極的に推進することとして、財閥に対しては従来の日本から輸入していた品目を国内購入に切り替えること、そして自ら国産化を主導して製品の開発・生産を進めるよう求めた。

17) 「4大グループ招請した文『訪米成果ハイライトは……』」『毎日経済』2021年6月2日 (<https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2021/06/532120/>、最終アクセス日: 2022年10月15日)。

の裁判が進行していたから尚更であった。その意味で、文在寅政権期の政府・企業間関係は、当初、政府が一方向的に企業に働きかけるものであった。

しかし、政府が財閥・大企業を政策に取り込もうとする姿勢が強まるにつれて、財閥・大企業側から政府に働きかける必要も強まった。本来、経済界のなかでも財閥・大企業を代表していた経済団体が全経連であった。しかし、第1節で述べたように、崔順実ゲートに直接関係していた全経連は、文在寅政権から完全に関係を絶たれていた。全経連に代わって政府関係の会議に呼ばれるようになったのが、大企業・中小企業問わず商工業者が広く加盟する、大韓商工会議所であった。文在寅政権期を通じて、大韓商工会議所は政府・政界と経済界とのパイプ役としての性格を強めていった。先に述べた2020年の公正取引法の改正時には、当時の朴容晩会長が経済界の立場を主張する役割を担った。2021年1月には、会長にSKグループの崔泰源が就任した。上位4大グループ・トップの会長就任は初めてのことであった。経済界は、全経連に代わって大韓商工会議所を自らの代表としてその地位をさらに向上させるとともに、行動力には定評のある崔会長が、政府との交渉でも大きな役割を果たすことを期待しているとみられる。

財閥・大企業が「崔順実ゲート」のショックから脱却しつつあることの象徴が、サムスン李在鎔副会長の仮釈放である。2021年に米中対立が深まって韓国における半導体産業の戦略的重要性が高まるなかで、服役中の李在鎔会長を大統領による特別赦免（以下、「特赦」）、あるいは仮釈放によって経営に復帰させてサムスン電子の投資拡大にリーダーシップを発揮してもらう必要があるとの主張が、経済界や一部政治家から提起された。またサムスは、グループ内のバイオ企業でモデルナのCOVID19ワクチンの受託生産計画を進めるなど、韓国のワクチン確保において大きな役割を果たし得る存在であることも、特赦・仮釈放の要望を強めることになった。結局、政府は2021年7月に仮釈放に関わる規定を改定して要件を緩和した上で、光復節を前にした8月13日にほかの対象者810名とともに李在鎔副会長を仮釈放した。仮釈放の際に朴範界^{パクボンゲ}法務部長官は、「COVID19長期化による国家的経済状況とグローバル経済環境を考慮して、李在鎔副会長を仮釈放の対象に含めた」と述べた¹⁸⁾。文在寅政権の財閥、とくにサムスンに対す

18) 法務部は、仮釈放に必要な刑期の充足率を、従来の65%から60%に引き下げた。李在鎔は、

るスタンスは大きく転換したと言えるだろう。

おわりに

以上でみたように、当初、文在寅政権は改革派経済学者である金尙祚を公正取引委員会委員長に任命し、財閥に自主的な改革をおこなうように迫った。さらに、現行法の執行を強化して、大企業による中小企業に対する優越的地位の濫用防止に力を注いだ。政権2年目から推進した公正取引法の改正は、少数与党のもとで一時は暗礁に乗り上げたが、2020年の国会議員選挙で与党が大勝したことを受けて、公正取引法の改正を含む「公正経済3法」の制定にこぎ着けた。また、国民年金基金が議決権行使によって大企業のガバナンスに関与する姿勢を明確に打ち出した。こうした政策に加えて、裁判所が裁判の過程でサムスングループに具体的な経営改革を求めるなど、司法が裁量によって改革を迫るという新たな動きも出てきた。

しかし、文在寅政権の4年間を通じて、財閥に対して一貫して厳しい政策が実行されたわけではなかった。政策の中心である公正取引法の改正自体、いくつかの重要な改正ポイントは修正を余儀なくされ、全体として既存の政策を強化するレベルにとどまった。また当初、政権は財閥に改革を求める一方で自らは距離をおく姿勢をみせていたが、次第に成長戦略に財閥を取り込もうとし始めた。結局、政府は政策に協力させるために前政権での政経癒着の当事者である李在鎔サムスン副会長を仮釈放させるに至り、過去の政府・財閥関係に回帰しつつあると言える。

1987年の民主化以降、韓国の歴代の大統領は選挙時に分配政策の強化や財閥改革を公約に掲げたため、あるいは政治力もある財閥・大企業を恭順させるため

2021年7月21日に充足率が60%に達した。この改定は、李在鎔に対する特恵はないかとの批判が出たが、法務部は、実際にはそれまでも60%未満でも仮釈放した事例はあったと反論した「刑期半分満たさなくても仮釈放された……60%に達した李在鎔、変数は？」『マネー today』2021年7月26日 (<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021072517320249448>, 最終アクセス日: 2022年10月15日)。

に、政権発足時には財閥に強い姿勢を示すも、財閥の韓国経済における役割が大きいために、政権後期になると財閥に融和的になるという傾向がみられた。進歩政権である文在寅政権も、この傾向からは自由ではなかったと言える。しかし、政策の成果全体をみると、循環出資の解消や社外監査委員の独立性強化など、財閥のガバナンス強化の面で一定の成果があったことも事実である。加えて国民年基金による議決権行使は、財閥のガバナンスに政府が影響力を行使できる強力な手段となり得るものである。依然として財閥に対する厳しい世論が存在するなかで、司法の裁量による改革誘導のような試みは、今後も生じる可能性がある。政府、あるいは韓国社会全体が財閥をどのように位置づけ、ガバナンスしていくのか、次期政権でも模索は続くことになる。

他方、近年注目されるのは、サムスンや現代自動車、LG、SKといった上位財閥が拡大を続ける一方で、ネイバーやダウム・カカオ、グーパン、配達の民族といったプラットフォーム・ビジネスを担う企業が急速に成長していることである。これら韓国版ビッグ・テックの台頭は、少数財閥のプレゼンスが大きい韓国経済に風穴を開けつつある。しかし同時に、これら企業が他の中小ITビジネスに対して経済力を濫用している、あるいはギグ・ワーカーを搾取しているといった批判が強まっており、政治イシューになりつつある。次期政権では、ビッグ・テックを含めて財閥・大企業をどのように経済に位置づけ、規制していくかが大きな課題となるだろう。

[参考文献]

〈日本語文献〉

安倍誠 2005.「韓国の企業統治と企業法制改革」今泉慎也・安倍誠編『東アジアの企業統治と企業法制改革』アジア経済研究所。

遠藤敏幸 2012.「韓国の財閥規制と財閥の持続可能性——2000年代以降を中心に」『現代韓国朝鮮研究』(12) 29-40.

〈韓国語文献〉

경제개혁현대 [経済改革連帯] 2018.「미온적 공정거래법 개편으로 재벌개혁 가능할지 의문」[微温的公正取引法改編で財閥改革が可能な疑問](http://www.ser.or.kr/bbs/board.php?bo_table=B11&cwr_id=20297&page=16, 最終アクセス日: 2022年10月15日).

- 공정거래위원회 [公正取引委員会] 2018a. 「최근 대기업 집단의 소유 지배구조 개편 사례 계속 이어져」[最近大企業集團の所有支配構造改編事例相次ぐ] .
- 2018b. 「2018년 공정거래법상 지주회사 현황 분석결과」[2018年公正取引法上持ち株会社現況分析結果] .
- 국민연금 [國民年金] 各年版. 『국민연금기금수탁자책임보고서』[國民年金基金受託者責任報告書].
- 김상조 [金尙祚] 2012. 『종횡무진 한국경제—재벌과 모피아의 함정에서 탈출하라』[縱橫無忌韓國經濟——財閥とモフィアの陥穽から脱出せよ] 오마이북 [オーマイブック] .
- 김용철 [金勇澈] 2010. 『삼성을 생각한다』[サムスンを考える] 사회평론 [社会評論] (藤田俊一監修, 金智子訳 『サムスンの真実——告発された巨大企業』バジリコ, 2012年).
- 삼성준법감시위원회 [サムスン遵法監視委員會] 2020. 「삼성준법감시위원회권고문」[サムスン遵法監視委員會勸告文] 3月11日 (<https://samsungcompliance.com/common/committee/CommitteeCommuListUser.do?bbsId=press>, 最終アクセス日: 2022年10月15日).
- 조해동 [趙海東] 2018. 『진보정부의 경제권력—문재인 노무현정부 경제정책 결정자 8인 評傳』[進歩政府の經濟權力——文在寅・盧武鉉政府經濟政策決定者8人評伝] 늘품플러스 [ヌルプムプラス] .
- 황현영 [ファンヒョンヨン] 2021. 「최근 '공정경제' 관련 입법에 따른 기업지배구조 제도 변화에 관한 검토」[最近『公正經濟』関連立法による企業支配構造制度変化に関する検討] 『법제』[法制] 694 (9月号) : 157-189.

(英語文獻)

- Claessens, Stijin, Simeon Djankov, and Larry H.P. Lang 2000. “The Separation of Ownership and Control in East Asian Corporations,” *Journal of Financial Economics*, 58 (1-2): 81-112.
- Khanna, Tarun, and Yishay Yafeh 2007. “Business Groups in Emerging Markets: Paragons or Parasites?” *Journal of Economic Literature*, 45 (2) June: 331-372.
- Morck, Randall, Daniel Wolfenzon, and Bernard Yeung 2005. “Corporate Governance, Economic Entrenchment, and Growth,” *Journal of Economic Literature*, 43 (3), September: 655-720.
- Shin, Jang-Sup, and Ha-Joon Chang 2003. *Restructuring Korea Inc.*, London and New York: Routledge.
- World Bank 1993. *The East Asian miracle : economic growth and public policy* (World Bank Policy Research Reports) (白鳥正喜監訳, 海外經濟協力基金開發問題研究会訳 『東アジアの奇跡——經濟成長と政府の役割』東洋經濟新報社 1994年).

©Makoto Abe 2022

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示-改変禁止4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.ja>



第3章

文在寅政権の中小・ベンチャー企業政策

——連続性と新たな方向性——

金 炫成

はじめに

韓国は、2015年に中小企業の判定基準を大きく変更した。それまでは基本的に従業員数ベースの基準を採用したが、それを売上高ベースに変えた¹⁾。新基準に基づくと、2019年末現在で689万3700社に達する企業のうち、99.9%を占める688万8400社が中小企業に該当する。文在寅政権の発足後に限ると、2017年の629万6000社から2019年までの2年間で約59万社が増えた。この中小企業では約1744万人が働いており、全就業者の82.7%を占めている（表3-1）。

このように国民経済に占めるウェイトを意識しなければならないので、歴代の大統領選挙戦では、ほぼすべての候補が中小企業の現場や関連団体を訪れ、陣営の中小企業関連政策を発表して支持を訴えるのが恒例になっている。2017年4月10日、当時の文在寅候補も中小企業中央会（日本における全国中小企業団体中央会に相当）で講演会を開いた。その際、芳名録に「中小企業の天国を作り上げます」と書き、中小企業重視路線をアピールした。実際、政権発足の直後、中小企業「庁」を日本の省にあたる中小ベンチャー企業「部」に格上げすると発表した。以前の保守系政権、つまり李明博政権および朴槿恵政権との差別化を図るため、大企業に比べて弱者である中小企業、とりわけ小規模事業者を指す小商工人（正確には

1) 正確には、①規模基準、②資産基準、③独立性基準をすべて満たす必要がある。①は3年間の年平均売上高400億～1500億ウォン以下（業種別）であること、②は資産5000億ウォン以下であること、③は相互出資制限企業集団（財閥系企業集団）から独立していること。

表3-1 韓国における中小企業の判定基準(新基準)

企業数(社)

年	合計	大企業	中小企業(計)			
			中企業	小企業	小商工人 (小規模事業者)	
2015	5,893,802	4,191	5,889,611	83,342	323,720	5,482,549
2016	6,085,434	4,520	6,080,914	87,341	323,469	5,670,104
2017	6,301,013	4,803	6,296,210	93,024	328,095	5,875,091
2018	6,643,756	5,062	6,638,694	97,829	340,885	6,199,980
2019	6,893,706	5,271	6,888,435	102,327	344,180	6,441,928

従業員数(万人)

2015	1,926	323	1,603	361	441	802
2016	1,964	327	1,636	374	437	825
2017	2,009	341	1,669	386	430	854
2018	2,059	349	1,710	386	428	897
2019	2,108	364	1,744	394	428	922

(出所) 中小ベンチャー企業部「中小企業基本統計」より、筆者作成。

(注) 1) 小企業：3年間平均売上高10～120億ウォン以下(業種別)。

2) 小商工人(小規模事業者)：小企業のうち、常時勤労者5～10人未満(業種別)。

「自営業者+小規模事業者」の意味²⁾の保護と支援を全面に出した。

政権引継ぎ委員会の役割を担った「国政企画諮問委員会」は、選挙公約をベースにして、政権運営のマスタープランである「文在寅政権国政運営5カ年計画」(以下、5カ年計画)を2017年7月19日に発表した。その内容から、政権が中小企業とベンチャー企業をどのように位置づけていたかを推察することができる。1つ目は、「大企業・中小企業・小規模事業者」のポジショニングである。大企業に対してはグローバル市場で競争を、中小企業に対しては中堅企業への成長を、そして小規模事業者に対しては伝統市場³⁾(商店街・市場)での創意発揮を、それぞれがめざすべき役割と位置づけた。2つ目は、ベンチャー企業についての位置づけである。第4次産業革命で必要なイノベーションを牽引する主役としてベンチャー企業を再評価した上、ベンチャー企業の創業促進と成長支援を重要な政策

2) 韓国では「小商工人」の用語が広く使われている。本章では簡潔に「小規模事業者」に訳すことにする。

3) 商店街またはいちば(市場)を意味し、「在来市場」とも呼ばれる。

課題に捉えた。

本章では、文在寅政権における中小企業政策がどのように展開されたかについて考察し、それに対する評価を試みる。そして政権が推し進めようとした政策の方向性も探っていく。中小企業政策の守備範囲はまさに広く、産業政策と重複する分野もある。大統領選挙で勝利した「共に民主党」の選挙公約集と、「5カ年計画」が掲げた施策も多岐にわたる。そのなかで小規模事業者向け政策、大・中小企業の相生協力の一環で広げようとしたプロフィット・シェアリング制、そしてベンチャー企業政策を考察の対象とする。論点としては、①各政策における政権発足時の課題、②展開した施策の内容と特徴、③それに対する評価の3つを挙げる。②に関しては制度化の成敗、③に関しては連続性・非連続性という観点に基づいて検討する。

1 小規模事業者向け政策

1-1. 政権発足時の課題

1990年代半ば頃から、大型マート（日本のショッピングセンターに相当⁴⁾）事業への新規参入が相次いだ。とくに、財閥系企業がそれを主導した。新世界グループは1993年にEマート第1号店を、その翌年にはアメリカのプライスクラブ（コストコの前身）と合併でコストコ第1号店をオープンした。1996年にはロッテグループがロッテマートを、1997年にはサンスン物産の流通事業部がホームプラス（Homeplus）を始めた。流通系のニューコア百貨店グループも、1995年にキムスクラブ（Kim's club）第1号店をオープンした。これらの大型マートは、ファミリー層の多いマンション団地の近くに出店し、共働き世帯をターゲットに24時間営業を導入する店舗まで現れた。

大型マートは低価格を強みにしたため、高い物価上昇率で苦しむ消費者に歓迎

4) 総合スーパー（GMS）が展開するショッピングセンター。一般的に、①商店街の小規模スーパー、②総合スーパー、③大型マート、④大型商業施設（複合ショッピングモール）の順で、規模が大きくなる。Eマート、ロッテマート、そしてホームプラスなどが大型マートの例である。

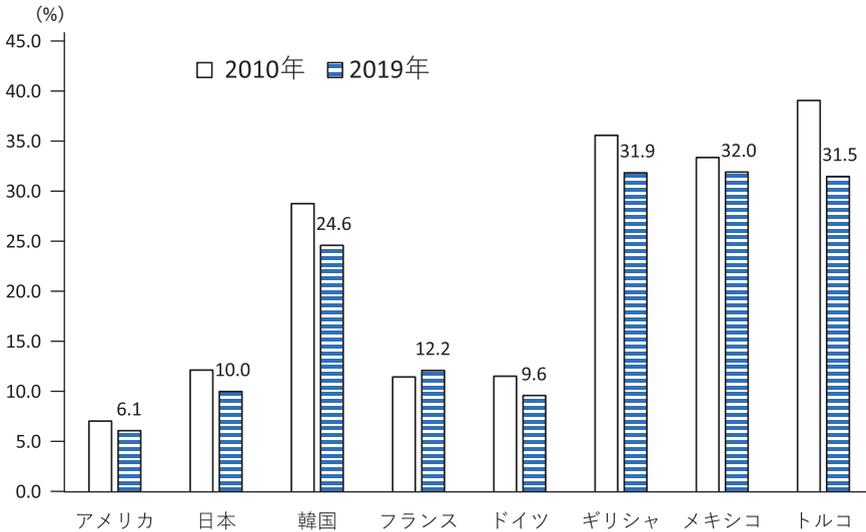
された。政府も、自由競争の促進のみならず、物価安定というマクロ経済目標に相応しい業態と捉え、規制には消極的であった。しかし、大型マートの市場シェアが徐々に伸び、伝統市場から客を奪い取ると、伝統市場の小規模事業者から不満の声が上がりはじめた。そこで、大型マートに対して営業を制限する規制を取り入れた。にもかかわらず、伝統市場など商店街にとって、総合スーパーを擁する大型マートやショッピングモールは生業そのものを脅かす強者であり、大型マートの出店予定地には近隣の小規模事業者からの出店反対デモが恒例になった。文在寅政権においても、弱者の小規模事業者への対策が必要になった。自営業者比率がアメリカ、日本、EUの主要国に比べて高い韓国では尚更である。2019年基準で、就業者数に対する自営業者の比率が24.6%も占めている（図3-1）。統計庁の「経済活動人口調査」（日本の「労働力調査」に相当）によると、長期的には、2000年の36.9%から2017年の25.4%に下がってはいるものの⁵⁾、依然としてアメリカ（6.1%）、日本（10.0%）、フランス（12.2%）、ドイツ（9.6%）に比べてはるかに高い。

一方、デジタル化支援も課題に浮上した。金大中政権期の2001年にすでに電子政府法が施行され、韓国政府は行政業務のデジタル化を進め始めた。盧武鉉政権からは、今日の電子政府サービスに関して磐石の基礎を築き、現在はほとんどの行政サービスをネットで利用できるようになった。民間においても、高いインターネット普及率とキャッシュレス決済率からわかるように、デジタル化が国民生活の隅々まで浸透するようになった。政権発足時の2017年における国民の支払手段をみると、支払件数ベースで現金の割合は全体の36.1%、口座振込は6.5%にすぎなかった。支払額ベースでは現金が20.3%、口座振込が約16.7%であった⁶⁾。すなわち、支払額ベースでクレジットカードなどのキャッシュレスが63%も占めており、2019年になるとそれが74.6%まで上がった。ところが伝統市場では、現金払いが2019年においても78.5%を占めている。大型マートやスーパーと競争するには大きなマイナス要因になる。なぜならば、韓国でクレジッ

5) 統計庁 KOSISより。OECD諸国を対象にしたイジングック編（2020、40～46）の分析によると、1人当たりGNIは、自営業者比率に有意に負の関係にある。

6) 韓国銀行金融決済局（2020、5）。最も多いのは、クレジットカード払いである。2019年に支払件数ベースで43.7%、支払額ベースで53.8%を占めている。

図3-1 自営業者比率(Self-employment rate)の国際比較



(出所)OECD Data (2021) , Self-employment rate (indicator) . doi: 10.1787/ fb58715e-en (Accessed on 16 December 2021)より,筆者作成。

(注)就業者に占める自営業者比率(無給の家族従事者を含む)。韓国のデータは「非賃金労働者」。

トカード払いの一定分は所得控除の対象になるため、消費者は少額でもクレジットカード払いが可能な大型マートを好むからである。そこで、小規模事業者もこのような取引パターンと支払手段の大転換に対応できるよう、デジタル教育とその支援が必要となった。

もう1つ見逃せないのは、コロナの感染拡大によるパンデミック対策である。町や商店街にある飲食業、そして教育サービス業(おもに学習塾)の大半を占める小規模事業者は、感染防止対策で強いられた営業規制によって深刻なダメージを受けた。それにより、何らかの資金援助が喫緊の課題に浮上するようになった。

1-2. 保護策

保護策の代表例として、「生計型」適合業種制と大型商業施設に対する規制を挙げることができる。これらは文在寅政権が新たに取り組んだ施策とは言い切れないので、以前の政権における施策との連続性の観点から検討する。

まず、政府の指定業種に対する参入規制についてみてみよう。中小企業のみ参

入を認めるこの制度は、1979年に導入された中小企業「固有」業種指定制に遡る。2006年まで続いたこの制度は、「中小企業事業調整法」を根拠にし、対象業種を製造業に限定した。当時の中小企業庁が対象業種を指定し、違反すると罰則を下す強い保護策であった（表3-2）。1979年に23業種が指定されてから、1989年になると237業種まで対象が増えた。その後は減り続け、制度が廃止される盧武鉉政権期の2006年には18業種しか残らなくなった。廃止理由として、政策による保護が逆に当該業種の中小企業を安住させて競争力低下の要因になるとした点、そして逆差別という大企業から廃止要求が強かった点を挙げることができる。進歩政権で、むしろこのような弱者保護策が廃止されたのはアイロニーである。

しかし、この制度は李明博政権期の2011年に、中小企業「適合」業種指定制という名称で復活した。大企業と中小企業の協力を後押しするために政府主導で設立した同伴成長委員会⁷⁾に対象業種の指定権限を与え、以前の「固有」業種指定制に比べて政府介入の程度を弱める半面、対象を製造業からサービス業まで広げた。この制度はあくまでも勧告レベルの参入規制であるため、勧告を受け入れなくても企業名が公表されるくらいしか効力をもたない（表3-2）。しかし、大企業にとっては実際の「No」サインの意味であった。2012年にLED照明製造業が対象業種に指定されると、すでにエンジニアを集めて商品化まで完了したサムスン電子やLG電子など大企業は参入を諦め、関連のエンジニアが海外の競争企業に流出されることも起きた。

文在寅政権は、小規模事業者を限定して保護する目的から、2018年12月に「生計型」適合業種制を導入した。中小企業一般の保護が目的である「適合」業種指定制よりは、強い拘束力をもつ。しかし、対象業種の選定にかかる審査期間が少なくとも9カ月もかかるほど長い点、制度運営の両輪の1つである同伴成長委員会が、文在寅政権に入ってから開店休業状態に陥った点などがあわさって、コチュジャン・味噌・豆腐・自販機・児童用参考書・書店などが指定されるくらい

7) あくまでも民間の委員会である。大企業、中小企業、そして専門家グループから推薦された委員で構成する。予算の多くを大企業からの寄付金で賄っていたが、現在はおもに中小ベンチャー企業部からの受託事業と、予算支援に頼っている。

表3-2 「固有」業種指定制・「適合」業種指定制・「生計型」適合業種制の比較

区分	「固有」業種指定制	「適合」業種指定制	「生計型」適合業種制
開始	1979年(～2006年まで)	2011年	2018年12月
目的	中小企業の経営安定	大・中小企業間の合理的な役割分担	小規模事業者の生存権保護
対象業種	中小企業形態の事業に適合する業種、製造業	中小企業形態の事業に適合する業種、製造業+サービス業	多数の小規模事業者が営む業種、製造業+サービス業
指定権者/有効期間	旧中小企業庁/とくになし	同伴成長委員会/3年+3年(最大6年)	同伴成長委員会の推薦・中小ベンチャー部の指定/5年(延長可能)
効力	禁止(罰則あり)	勧告(罰則なし、企業名の公表のみ)	禁止(罰則あり：是正命令→企業名の公表→不履行時に売上高の5%以内で履行強制金処分)

(出所)パクヒソクほか(2019, 36)に基づき、筆者作成。

にすぎず、実績は乏しい状況にとどまった。

ここで、1979年からの「固有」業種指定制、2011年に復活した「適合」業種指定制、そして文在寅政権が導入した「生計型」適合業種制を比較してみる。同じ趣旨のものに見受けられるが、まったく同じものではない。「固有」業種指定制と「適合」業種指定制は、大企業と中小企業の役割分担を意識して設計された制度だったのに対し、「生計型」適合業種制のほうは、中小企業のなかでもさらに弱い存在である小規模事業者の生存権保護に着目した制度である点に違いがある。弱者保護を標榜する政権と裏づける制度の1つといえる。

つぎに、大型商業施設に対する規制についてみてみよう。流通業に関して、2000年代までは既存の規制を緩和する流れであった。李明博政権期となる2010年代に入ってからそれは一変し、小規模事業者の保護を全面に出し、新たな規制をかけはじめた。2010年には伝統市場内⁸⁾に大型マートと企業型スーパー(Super-Super Market: SSM)の新規出店を制限する規制を、2011年には24時間営業を制限する規制を、2012年には大型マートと企業型スーパーに月2日以上 of 定休を義務づける規制を導入した。それに加えて、大型マートの出店時

8) 流通関連法律では、「伝統商業保存区域」という用語を使っている。

に行う許認可審査の要件と基準を厳格化し、出店そのものを行政判断で制限できる余地を与えた。

文在寅政権においては、論理的に考えると小規模事業者を保護するために規制をさらに強化するはずで、2017年の大統領選挙で「共に民主党」も、既存の立地規制と営業時間の規制を複合ショッピングモールまで拡大適用することを公約に入れた（共に民主党 2017, 121）。しかし、政権発足後の「5カ年計画」に営業時間の規制は含まれたが、立地規制については触れられていなかった。以後、与党によって大型マートと同じ規制を複合ショッピングモールにも適用する内容の改正法案が発議されているものの、保守系野党と流通業界からの反対で、法改正は進まなくなった。なお、小規模事業者すべてが複合ショッピングモールへの規制拡大を求めるとは言い切れない。モールに店舗を構える多くは実は小規模事業者であり、そこからは規制拡大に反対する声もある。そして、コロナの感染拡大によるパンデミックで、流通業自体が実店舗よりはオンライン中心に大きくシフトした。これらの点からすると、大型商業施設に対する規制強化の力は、その勢いを失ったといえる。

1-3. 支援策

支援策の背景と制度化の経緯を、以前の政権に遡ってみたい。1990年代後半のアジア金融危機を克服する過程で、韓国における喫緊の課題は失業対策であった。相次ぐ企業破綻と大型リストラで自営業に転じざるを得なくなった人々が増え、その支援が重要課題となった。そこで、2000年に既存の「小企業支援に関する特別法」を「小企業および小商人支援に関する特別法」に改正し、小規模事業者支援の法的根拠を明確にした。そして、2005年には小規模事業者の基盤である伝統市場を支援する目的で「伝統市場および商店街育成のための特別法」も制定した。これらの法整備に加え、2009年には伝統市場専用のクーポン券（オンヌリ商品券）を発行するなど、支援策も多様化した。2015年には、小規模事業者だけを対象にする「小商人保護・支援法」を制定し、後の「小商人基本法」のベースとなった。関連の組織づくりにおいても、約2兆ウォン規模の

「小商工人市場振興基金」、支援策の執行機関でもある「小商工人市場振興公団」⁹⁾、そして民間の団体である「小商工人連合会」が次々と発足した。

文在寅政権では、基本的にそれまでの法整備と支援策を遂行する組織を継承した。そのなかで、小規模事業者向け政策を中小企業政策の枠組みから独立させた点は特徴的である。以前から小企業事業者側の念願でもあった「小商工人基本法」を2020年に制定し、中小企業基本法と対等なレベルに位置づけた。小商工人基本法は、「小規模事業者の法的地位と権利保障、関連政策の統一性・体系性・持続性の確保、小規模事業者の持続可能な成長と経営安定、社会・経済的地位の向上、雇用安定」を制定の理由に挙げた。おもな内容として、小規模事業者を支援するため3年ごとの基本計画の策定（関係部処合同 2016）、関連政策の審議・調整のため中小ベンチャー企業部に小商工人政策審議会の設置、専門の調査・分析・評価のため研究評価機関（小商工人市場振興公団）の設置と運営、などが規定された。内容こそ多岐にわたるものの、中小企業基本法のそれをほぼ踏襲した。たとえば、中小企業基本法にならって、小規模事業者の基準を超えても3年間は関連支援が受けられるという、「卒業猶予制度」も取り入れた。なかでも、デジタル化支援を全面に出した点と選挙公約で示した小規模事業者の雇用保険料補助を明記した点は、特色のあるものといえる。

支援策の内容は、コロナ禍によるパンデミックを境に大きく変わった。政権発足直後は、おもに支援の基盤づくりに注力した。大統領秘書室に専門秘書官ポストを、中小ベンチャー企業部に専門局を設置するとともに、小規模事業者支援関連の予算も2017年の2兆9000億円から、2019年には3兆4000億円に増額した。2017年から2018年までは、最低賃金の引上げによる副作用を抑えるため、小規模事業者の負担を軽減する方向で支援を行った。雇用保険料の補助、クレジットカード手数料の引下げ誘導、オンヌリ商品券の普及促進、そして商店街駐車場の設置支援などがその例である。

小規模事業者のデジタル化対応を後押しするため、政府は2020年9月に、支援策の方向をデジタル化支援に転換すると発表した（関係部処合同 2020）。アフ

9) 小規模事業者を管轄する「小商工人振興院」と、伝統市場を管轄する「市場経営振興院」を統合して、2014年に設立。

ターコロナに布石を打つ対策でもある。伝統市場におけるモバイル決済への対応支援、スマート工場の普及支援、オンデマンド型デジタル教育、伝統市場内のデジタルマネージャの配置などを内容に盛り込んだ。中小ベンチャー企業部が毎年発表する「業務計画」でも、2020年版からはデジタル化支援について多くの紙面を割くようになった。小規模事業者を対象にする2021年の支援事業を概観すると、①政策融資、②「開業→成長→再チャレンジ」という成長段階別の支援、③小規模事業者固有の事業、に分けられている。①は典型的な政策資金の供給であるが、特徴的なのは工場のスマート化支援が3000億ウォン規模になっている点であり、そこからもデジタル化支援の重要度がうかがえる。そして②と③に関しても、デジタル、オンライン、そしてスマート化関連事業を多く取り上げており、まさに支援策の方向転換といえる。

1-4. コロナ対策——現金給付と損失補償——

2020年3月、政府はコロナ対策として第1次災難支援金の支給を発表した。所得制限はあるものの、大半の国民を対象にする現金給付であった。現金に代わってクーポン券（地元愛商品券）¹⁰⁾も選べるようにし、伝統市場と小規模事業者を間接的に支援する仕組みをとった。そして、2020年9月には第2次災難支援金の支給を発表した。とくに、小規模事業者への現金給付を内容とする「新たな希望資金」を支給することにした。年売上高4億ウォン以下かつ売上減少業種には100万ウォンを、営業制限を受けた業種には最大200万ウォンまで支給する内容であった。また、オンライン申請を基本にして迅速支給を図った。しかしコロナの感染拡大は収まらず、その後も現金給付を続けた。2021年1月からは「支え木資金」という名称で、前回の現金給付とほぼ同じ基準と方式で業種別に100～300万ウォンを支給した。そして、2021年3月からは「支え木資金プラス」という名称で、100～500万ウォンを支給した。売上減少分を反映して支給額を細分する仕組みを取り入れた。なお2021年8月には、最大2000万ウォンまで給

10) 各地方自治体が、紙媒体・カード型・モバイル型で発行する。前述したオンヌリ商品券の地域限定版である。発行額（国費支援による発行が3分の2）は2018年の3700億ウォンから、2019年には3兆2000億ウォンに、2020年には13兆3000億ウォンまで増えた。行政安全部によると、2021年の発行予定額は約15兆ウォンである（行政安全部「報道資料」2021年1月14日）。

付する「希望回復資金」の支給も始めた。以上の4回の給付金すべてに満額支給を受けた小規模事業者は、最大3000万ウォンをもたらことになる(表3-3)¹¹⁾。

にもかかわらず、政府の防疫対策によって営業制限が余儀なくされた業種からは、損失補償を求める声が絶えなかった。それで、現金給付は弥縫策にすぎないとし、営業制限措置に対する損失補償を制度化する動きが与野党で広がった。政府、そして与野党の意見の隔たりはなかったため、2021年7月に法改正を行い、2021年10月から補償するようになった。ただし、補償は法改正以後の損失分に限った点、補償率を損失の80%までにした点、そして予算の枠内での補償にすぎない点で、十分な補償にならないという課題を次期政権に残したままであった。

表3-3 小規模事業者への現金給付

時期	事業名	内容	対象 (人,社)	総額 (ウォン)
2020年9月	新たな希望資金	・第2次災難支援金の一環 ・初めての現金給付 ・100~200万ウォン支給 ・一般業種/集合(営業)制限業種 /集合(営業)禁止業種に区分	約251万	約2兆8000億
2021年1月	支え木資金	・第3次災難支援金の一環 ・100~300万ウォン支給	約301万	約4兆2000億
2021年3月	支え木資金プラス	・第4次災難支援金の一環 ・100~500万ウォン支給 ・売上減少の大きい業種に重点支給	約291万	約4兆8000億
2021年8月	希望回復資金	・コロナ被害3種パッケージ支援 の一環 ・40~2000万ウォン支給(32種 類に細分)	約178万	約4兆2000億

(出所) 中小ベンチャー企業部「報道資料」(2021年8月17日)に基づき、筆者のまとめ。

(注) 2021年12月現在のものであり、対象者数と総額は資料によって異なる。

11) 補正予算を組み、「防疫支援金」という名称で2021年12月には100万ウォンを、そして2022年2月には300万ウォンを一律支給した。対象は、営業制限業種と売上減少業種の小規模事業者(政府推計では約320万人)である。

1-5. 評価

文在寅政権における小規模事業者向け政策は、保護策と支援策を同時に進める形をとったといえる。しかし、保護策の代表例である「生計型」適用業種制は、その実績が乏しい結果となった。そして営業時間規制の大型商業施設への適用拡大は実現から遠ざかるようになった。その理由は、政権が当初想定した政策ニーズと小規模事業者側が実際に望むニーズとのギャップにあると考えられる。

一方、支援策に関しては、2019年までの取り組みをみると、商店街の活性化支援や小規模事業者の就業者への転職支援である「希望リターン事業」などは、以前からの既定路線にあった内容がほとんどであった。そして、2020年からは支援の方向をデジタル化支援に転換した。コロナ対策がそれを後押しした面もあるが、韓国のITインフラの成熟度からすると、必然的な路線でもあった。

これらの政策を評価するには、コロナ禍の影響はあまりにも大きい。それを勘案した上で、いくつかのデータをみてみよう。まず統計庁の「経済活動人口調査」によると、韓国の自営業者数¹²⁾は2002年をピークに減少しはじめ、その傾向に変わりはないことが確認できる。2017年の568万人から、2020年には553万人に減った。その結果、自営業者比率も同じ期間で21.3%から20.6%に下がった。注目したいのは、自営業者のうち従業員を雇わない「1人自営業者」の割合が、2018年の70.7%から2020年には75.2%になり、むしろ増えた点である。政権発足直後に踏み切った最低賃金の引上げと、政権後半のコロナ禍によるパンデミックが、小規模事業者に与えた影響の深刻さを表す。政権が当初めざしたとおり、政権の施策が小規模事業者の減少には功を奏したようにみえるが、より重視した「生計型」の小規模事業者の減少までには至っていないことを意味する。

12) 面接調査で「自営業者」と回答した数値であるため、中小企業の新基準に基づいて推計した「表3-1（小規模事業者数）」のデータと隔たりがある。

2 プロフィット・シェアリング制の試み

2-1. 政権発足時の課題

大企業と中小企業の関係に対する政策の基軸は、盧武鉉政権を境に路線変更があったといえる。盧武鉉政権以前までは、大企業による下請けいじめをはじめとする不公正取引慣行の是正に重点がおかれていた。盧武鉉政権からはそれに加え、大・中小企業の相生協力がもう1つの重要な柱になった。その例が、2006年の「大・中小企業の相生協力の促進に関する法」に基づく、プロフィット・シェアリング (Profit sharing)¹³⁾ のスタートである「成果共有制」の導入である。李明博政権期の2010年には、相生協力の普及と拡散を担わせるため、同伴成長委員会を政府主導で発足させた。そこからすると、プロフィット・シェアリングは以前の政権から引き継いだものにみえる。しかし、制度の導入目的から捉えると、文在寅政権が試みた施策は以前と異なる側面も垣間みえる。以前は、あくまでも大・中小企業間の格差縮小がおもな目的だったのに対し、文在寅政権では、格差の縮小に加え、大・中小企業の協力によるイノベーションの波及 (Spill-over) 効果をもめざした。それだけでなく、2006年からの成果共有制が抱えた制度上の問題、つまり制度疲労を解決することも課題となった。

2-2. プロフィット・シェアリングの概念

成果共有制は、内容面で2種類が存在する。1つ目は、下請取引における「成果 (=達成した目標)」を共有する制度で、「大・中小企業の相生協力の促進に関する法」に基づくものである。下請事業者 (おもに中小企業) と親事業者 (おもに大企業) が原価削減や新技術開発などの目標を設定し、下請事業者がその目標を達成するように親事業者が支援し、その結果で得られる成果を両事業者が共有する契約を結ぶ仕組みである。制度の目的は、下請事業者の原価削減努力に対し、大企業の協力と支援を働きかけることにある。政策面で、参加する親事業者に対

13) 本章では、成果共有制、協力利益共有制、そして未来利益共有制を総称して「プロフィット・シェアリング」と呼ぶことにする。

しては同伴成長ポイント¹⁴⁾の加点や認証制による間接的なインセンティブが与えられる。2つ目は未来成果共有制とも呼ばれており、「中小企業人力支援特別法」に法的根拠をもつ、中小企業とその労働者の間で締結する成果共有制である。制度の目的は、中小企業で働く労働者の賃金または福利厚生を改善にある。労働者が目標と共有内容について企業と事前に契約を結び、所定の目標を達成した場合に、企業が契約どおりの賃金または福利厚生を与える仕組みである。それらの契約の締結を、政府が推奨するという意味をもつ。

文在寅政権は、1つ目の下請取引における成果共有制の拡大版である「協力利益共有制」を導入しようとした。中小ベンチャー企業部（報道資料、2018年11月6日）は、協力利益共有制を「大・中小企業間、中小企業同士、または下請取引者間で事前に協力契約を結び、協力の結果で獲得する親事業者の『財務成果（利益）』¹⁵⁾を共有する制度」に定義した。成果共有制であれ協力利益共有制であれ、事前に契約を結び、得られたプロフィット（Profit）を共有（Share）する点で共通する。

2-3. 成果共有制の問題点と政府案の3大原則

既存の成果共有制は、アイロニーではあるが、中小企業に敬遠される制度でもある。大企業と中小企業が合意で設定する目標は、おもに生産過程における原価削減である。しかし原価削減が、逆に下請取引が継続するにつれ、納入価格の引下げ要因に働く可能性もある。そこで成果共有制は、民間ではそれほど支持されず、政府の影響下におかれている政府系企業を中心に導入されるようになった。なお、共有の対象が不明瞭であるという点も指摘できる。要するに、何を共有するかが曖昧であり、原価削減や新技術開発を成功したとしても、中小企業が期待できるメリットはそれほど魅力的ではない。また、成果共有制は下請関係の製造

14) 中小企業への協力度合いを示すもので、同伴成長委員会が数値化する。ポイントは毎年メディアをとおして公表されるため、大企業に対しては企業イメージ改善の誘因に働く。

15) 成果共有制では下請事業者が達成した「コスト」面での成果を共有の対象に想定したのに対し、協力利益共有制では親事業者が達成した「アウトプット」として利益を共有の対象に想定するものである。

業を前提にするため、急成長のプラットフォーマー¹⁶⁾に適用するのは困難である。そこで制度を見直して非製造業にも導入するために講じられたのが、協力利益共有制である。

2018年11月に発表された政府案では、協力利益共有制の導入における3大原則を掲げた。①市場経済原理との両立、②導入企業に対する支援、③中小企業と大企業の双方におけるイノベーションの促進、がそれぞれである。①は、大企業の純利益など財務利益まで共有させる制度であると批判する経済界と保守系野党に対する反論であり、導入を強制しない点をアピールするためである。②は、既存の成果共有制では税制上の優遇措置など、政策インセンティブが貧弱であったことを補完するためである。③は、あくまでもイノベーション立国の主役は中小企業であることを強調するためである。

2-4. 賛否の対立

協力利益共有制の導入企業に対して、税制上の優遇措置など政策インセンティブを与え、導入を促すためには法改正が必要になる。しかし、協力利益共有制をめぐるのは政権発足初期から賛否が明確に分かれた。「保守対進歩」というイデオロギー対立のみならず、大企業を擁護する経済界からの反対論に対する市民・労働団体からの推進論の対立も、激しく展開された。表3-4は、両陣営の論拠をまとめたものである。反対論が市場主義原理との両立を危惧するのに対し、政府（正確にいうと与党）は導入を強制ではなく任意にするため、問題ないとした。

2019年からは、政府案に基づいてモデル事業を開始した¹⁷⁾。類型として、共同の研究開発をとおして得られる利益を、大企業の営業利益や販売量に連動して中小企業と共有する「協力事業型」、プラットフォーム系業種において共同事業をとおして得られる利益をコンテンツのアクセス数や販売量に連動して共有（たとえば、手数料の調整など）する「マージン補償型」、そして大企業の財務利益の達成に貢献した下請事業者の寄与分を、大企業自らが算定して共有する「インセ

16) 取引がネットでできる場（プラットフォーム）を提供する企業。モバイルまたはインターネット上の、飲食デリバリーサービスやネット通販（EC）。

17) モデル事業に過ぎないがゆえに、与えられるインセンティブはごく限られている。

表3-4 協力利益共有制の反対論と推進論の論拠

反対論	推進論
<ul style="list-style-type: none"> ・取引関係にある個々の中小企業の寄与分を正確に計算するのは非常に困難。 ・大企業の最終利益を中小企業に譲渡することを前提にするので、大企業のステークホルダー(株主, 従業員)の利益を侵害する恐れ。 ・協力利益の共有が重荷になり、下請関係の解消, あるいは生産拠点の海外移転をさらに煽ってしまい, むしろ国内の雇用減をもたらす恐れ。 ・導入を任意にしても, 行政の許認可が必要な業種においては半強制に見受けられる恐れ。 	<ul style="list-style-type: none"> ・大企業は長期取引によって下請企業についての寄与分などの情報を蓄積しているはず。 ・導入しない企業が不利益を被ることはないように制度設計すると, 株主の利益など個人の財産権を侵害する恐れはない。 ・有力なグローバル企業において, 協力利益の共有が自社のイノベーションを促進した事例がすでにある。資本主義の基本原則と両立可能を証明する。 ・大・中小企業の関係が従来の従属関係から戦略的協力関係に転換され, 中小企業に対してもイノベーションを引きつける。

(出所)国会産業通商資源中小ベンチャー企業委員会(2020, 7~9)より抜粋し, 筆者作成。

ンティブ型」の3つが提示され, 2019年から2年間で約103社がモデル事業に登録した。制度をより広げて持続可能にするためには, 法改正によって政策優遇の根拠を設ける必要がある。しかし, 賛否の対立の溝は埋まらず, 法整備は行き詰まりの状況にとどまった。

2-5. 評価

プロフィット・シェアリングの制度化は, 盧武鉉政権から始まった。しかし表3-5からわかるように, 以後の展開をみると, 必ずしも各政権のイデオロギーに整合して展開したわけではない。李明博政権期の同伴成長委員会委員長（鄭雲燦氏）も, 個人の意見にすぎないとすぐ発言を撤回したものの, 類似した超過利益共有制を主張したことがある。

一方, 連続性・非連続性という軸で考えると, プロフィット・シェアリングの概念そのものは連続性のあるものといえる。ただし, 大企業の最終利益までを分け合いの対象にする協力利益共有制の構想は, 非連続性の側面もある。企業規模間の賃金や利益率の格差が縮まらないかぎり, どの政権においても同じ趣旨の制度導入の動きは現れると考えられる。

表3-5 プロフィット・シェアリング関連のおもな出来事

2006年(盧武鉉政権)	成果共有制の導入、POSCO事例(下請事業者と原価削減契約を締結し、次回の発注量に連動させた事例)の紹介
2007年	中小企業と労働者の間における未来成果共有制を導入
2011年(李明博政権)	同伴成長委員長による超過利益共有制の提唱と経済界からの反発。発端は大企業労働者と下請労働者におけるボーナス支給額の過度な格差
2012年	成果共有制の確認(認証)制を開始
2013年(朴槿恵政権)	国政課題のなかに成果共有制の促進を提示
2017年(文在寅政権)	100大國政課題に成果共有制および未来成果共有制の促進と協力利益共有制の導入を提示
2018年11月	協力利益共有制の導入ロードマップ(政府案)を発表
2019年~	協力利益共有のモデル事業を開始 関連の改正法案の発議と経済界・保守系からの反対

(出所)各種資料より筆者作成。

3 ベンチャー企業政策

3-1. 政権発足時の課題

1997年にベンチャー企業に対する認証制を導入して以来、ベンチャー企業の育成は中小企業政策の重要な柱になっている。文在寅政権も、ベンチャー企業をイノベーション立国における重要なアクターに位置づけ、ベンチャー企業の創業と成長を最重要課題の1つに掲げた。冒険(Venture)企業に訳されることからわかるように、ベンチャー企業の創業と成功には高いリスクを伴うため、必然としてリスクマネーからの投資は欠かせない。しかし、イノベーション立国をとおして更なる経済成長をめざすには、リスクマネーの供給が充分ではなく、投資したリスクマネーの回収市場も限られていた。とくに2007年から世界金融危機が顕在化すると、韓国の資金市場にもリスク回避の傾向が顕著に表れた。そのためベンチャー企業支援策においてリスクマネーの供給は優先順位の高い課題となっていた。どのように評価するかは別として、朴槿恵政権のスローガンであった「創造経済」の続編を期待するベンチャー企業側からの政策ニーズもあった。

もう1つの課題は、いわゆるピーターパン症候群対策であった。中小企業基準を超えても3年間は中小企業とみなすという「猶予期間」をすぎると、政府事業や公共調達に参加する際にもらえる加点や、税制上の優遇などのメリットを受けられなくなる。ベンチャー企業認証による優遇も、中小企業であることを前提にする。そのため、李明博政権では中小企業基準を超えた企業を対象にする中堅企業政策をスタートさせたものの、中小企業であるがゆえに、受けられる優遇に比べて貧弱なメリットしか与えられない。その結果、中小企業基準を超えた成長を望まず、故意に企業分割を行う企業まで現れるようになった。ベンチャー企業として創業し、いわゆるユニコーン（Unicorn）企業への成長を阻害する現象である。そこで、伝統型の中小企業であれベンチャー企業であれ、創業期をすぎて成長期または跳躍期にフォーカスした支援策が課題となった。

3-2. 創業促進と制度改編

創業促進については、2017年11月に発表した「革新創業エコシステムの造成方案」でその具体策が示された（関係部処合同 2017）。この方案は、文在寅政権が掲げた3つの政策基調（所得主導成長、革新成長、公正経済）¹⁸⁾のうち、革新成長の手段としてベンチャー企業の創業促進を重要課題に取り上げた。2000年前後に起きた第1次ベンチャーブームに比べて創業が停滞していたこと、とりわけイノベーション基盤の創業割合が低かったこと、そしてリスクマネーの取引市場が欧米に比べて未熟であったことを創業促進策の背景に挙げた。内容としては、①優秀な人材によるイノベーション基盤創業を後押しする制度づくり、②スタートアップ企業に積極的に投資するベンチャーキャピタルの育成、③「創業→失敗→再チャレンジ」、そして「投資→回収→再投資」といった好循環モデルの構築を、3大戦略に定めた。

真っ先に踏み切ったのは、ベンチャーキャピタルを意味する「創業投資会社」の最低資本金要件を、従来の50億ウォンから20億ウォンに引き下げたことであった。これにより、ベンチャーキャピタル新設のハードルが一層下がった。その効果もあって、2017年に121社だった創業投資会社が、2019年には149社、

18) 企画財政部「報道資料」(2021年5月7日)。

2020年には165社まで増えた（韓国ベンチャーキャピタル協会 2021）。なお、エンジェル投資家に対する税制上の優遇を手厚くした。そして、創業間もない企業が政策金融から融資を受ける際に慣行であった連帯保証の要求を、政府系金融機関に対して廃止するように働きかけ、民間の金融機関への波及を誘導した。

ベンチャー企業関連の制度改変にも着手した。注目に値するのが「ベンチャー投資促進法」の制定とベンチャー企業認証制度の見直しである。2019年まで、ベンチャーキャピタル関連法は「中小企業創業法」と「ベンチャー企業育成に関する特別法」に分かれていた。前者は「創業」投資に関して、後者は母胎ファンド（Fund of Funds）¹⁹⁾とベンチャー企業投資に関して規定した。2020年に、それを「ベンチャー投資促進法」に一元化した。この法律は、シリコンバレーで注目されるSAFE(Simple Agreement for Future Equity)²⁰⁾と呼ばれる投資スキームの導入を認めるなど、ベンチャー投資家に好まれる内容を含めた。そして、2020年にベンチャー企業認証制度にもメスを入れた。まず、認証業務を技術保証基金や中小ベンチャー企業振興公団などの政府系機関ではなく、民間主導のベンチャー確認委員会に委譲した²¹⁾。1997年から始まった認証制は、官から民への権限移譲が大きな流れであって、その一環である。そして認証評価において成長性と革新性を以前より重視した点、研究開発組織の要件を緩和した点、ベンチャーキャピタルにアクセラレーター（Accelerator）の役割を強化した点なども特徴的な変更といえる。

3-3. スケールアップ支援

創業間もない企業は、成長するどころか、生き残ることも至難の業であるといわれる。とくに創業後3～7年はデスバレー（Death valley）と呼ばれ、ベンチャーキャピタルからの投資も遠ざかる傾向がある。ここで、セカンドステージに入った企業の跳躍を支援する政策をスケールアップ支援という。

19) 2005年に政府主導で設立された韓国ベンチャー投資（KVIC）は、おもに公的資金を財源に母胎ファンドを立ち上げ、他のベンチャー投資の呼び水の役割を果たす。

20) 先に投資を行って、その持分率は後の投資家の価値算定によって決まる契約。

21) 委員会は評価機能を有していないため、評価業務は政府系機関や関連団体が担当する。初代委員長には、民間のベンチャー企業家をあてた。

韓国の中小企業政策では、その跳躍の場を海外市場で模索した点で特徴がある。李明博政権期の2011年から始まった「ワールドクラス300事業」と「グローバル強小企業事業」は、有望な中小企業と中堅企業が海外市場に積極的に進出するように働きかけるため、その費用を補助する事業であった。文在寅政権も、基本的にこの海外進出を支援する事業を継続した。新しく施策した「グローバルブランド育成事業」²²⁾と「予備ヒドウンチャンピオン (Hidden champion) ²³⁾ 事業」も、基本的に海外市場を視野に入れた内容であった。

一方、中小企業専用の研究開発支援を政権の任期内に2倍に増額すると掲げたが、実現には遠い結果となった。以前に比べて、従来型の中小企業の研究開発に対する関心が薄れたといえる。2021年から産業通商資源部が立ち上げた「スケールアップ型技術事業化プログラム」も従前の施策の延長版にすぎず、規模も少額にとどまっている。ほかに新産業と脚光を浴びせる「D・N・A」(Digital, Network, AI) 分野のベンチャー企業のスケールアップを支援するため、2020年4月から「Kユニコーンプログラム」も推進しているが、パンデミックの影響で目立った進展はみえない状況になった。

3-4. 評価

ベンチャー企業に対する支援策は、以前の政権と連続性が強いように見える。ベンチャーの創業に対する重点支援、成長段階別に細分化した支援も既定路線である。スケールアップ支援に関しても、李明博政権期から始まった中堅企業支援策の延長線上にある内容にすぎない。その半面、ベンチャー企業に必要なリスクマネーの不足に着目し、アイデアさえあれば誰でも創業できる基盤づくりに注力した点は、評価に値する。起業家精神の国際比較調査であるGEM(Global Entrepreneurship Monitor) 調査が公表した国別創業環境指数 (National Entrepreneurship Context Index : NECI) で、韓国のランキングは2018年の14位

22) 韓国 (Korea) の頭文字「K」をつけ、K-POP, K-Beauty, K-防疫など「K」字の使用を推奨する事業。

23) 李明博政権期の2014年に、「中堅企業の成長促進および競争力強化に関する特別法」(中堅企業法) を制定する際、韓国政府が大いに参考したドイツの企業群である。韓国では「強小企業」とも呼ばれる。詳しくは、ハーマン、上田監訳・渡部訳 (2015) を参照されたい。

(54カ国中) から、2020年に9位(44カ国中)まで上昇した(GEM 2018/2019; 2020/2021 Global Report)。なお、2016~2020年の4年間でベンチャー認証を受けた企業数は18.8%も増えており、ベンチャー投資額(100.2%増)はとりわけICT分野、バイオ・医療分野、そして流通・サービス分野で急増した(表3-6)。今後、リスクマネーから投資を受けたベンチャー企業のうち、何割が生き残り、そのうちのどれくらいがユニコーン企業に成長するかを注視したい。なお長いスパンでみる必要はあるが、政権がめざすとおり、これらの支援策が果たして国全体のイノベーションを牽引したのかも注視すべきポイントになる。

表3-6 ベンチャー認証企業数とベンチャー投資の変化(2016~2020年)

		2016	2017	2018	2019	2020	2016~2020 年の変化率	
ベンチャー認証企業数(社)		33,260	35,282	36,820	37,008	39,511	18.8%	
新規ベンチャー 投資	投資先数(社)	1,191	1,266	1,399	1,608	2,130	78.8%	
	投資額計(億ウォン)	21,503	23,803	34,249	42,777	43,045	100.2%	
	業種別	ICT製造	959	1,566	1,489	1,493	1,870	<u>95.0%</u>
		ICTサービス	4,062	5,159	7,468	10,446	10,764	<u>165.0%</u>
		電機・機械・装備	2,125	2,407	2,990	2,036	2,738	28.8%
		化学・素材	1,502	1,270	1,351	1,211	1,765	17.5%
		バイオ・医療	4,686	3,788	8,417	11,033	11,970	<u>155.4%</u>
		映像・公演・音楽	2,678	2,874	3,321	3,703	2,902	8.4%
		ゲーム	1,427	1,269	1,411	1,192	1,249	-12.5%
流通・サービス		2,494	4,187	5,726	8,145	7,242	<u>190.4%</u>	
その他	1,570	1,283	2,077	3,518	2,546	62.2%		

(出所)韓国ベンチャーキャピタル協会(2021, 1)より計算。

(注)小数点以下を切り捨てたため、投資額計と業種別データの合計は一部不一致。

■ おわりに

弱者保護を標榜する文在寅政権にとって、中小企業政策はその目玉領域の1つともいえる。その真剣さを全面に表すためにも、管轄省庁の格上げに踏み切る必

要があった。そして中小企業関連の予算額をみてみると、2018年の8兆9000億ウォンから、2019年には10兆3000億ウォンに、2020年には13兆4000億ウォンに、そしてコロナ関連対策費が膨らむ2021年には16兆8000億ウォンに、2022年には19兆ウォンまで増えている（中小ベンチャー企業部、2021年12月3日「報道資料」）。2018年から2022年まで政府の全体予算が41.1%増えたのに対し、中小企業関連予算は113.5%も増えた。

展開した施策をみると、以前の政権に比べて斬新な取り組みが一部あるものの、総じていうと既定路線からの微調整にすぎないものが大半であった。連続性と非連続性という軸で考えると、「連続性」が強いことを意味する。これをもって、政権の施策を取り巻く諸条件の変化に対応する「適応能力」と評価する見方もあるかもしれない。

連続性、そして適応能力のなかでも、文在寅政権の中小企業政策がめざした新たな方向性はあると考えられる。本章の結論になるが、それはほかならぬ「共有」であるといえる。保守系野党と経済界からの反対によって、未完で終わった「協力利益共有制」の試みはその例であろう。ここでいう共有とは、弱者対強者の対立構図を前提にし、強者の利益を弱者と分け合うことを表す。強者の「大企業」と弱者の「中小企業」、細分すると強者の「中企業」と脆弱な弱者の「小規模事業者」、強者の「企業歴のある企業」と弱者の「創業間もない企業」、強者の「企業」と弱者の「労働者」がその対立構図の中身である。文在寅政権は、前の政権を継承して相生協力という政策枠組みのなかで対立の緩和を模索する一方、強者に対しては弱者への分配、または配慮を働きかける施策に取り組んだといえる。

最後となるが、文在寅政権における中小企業政策のスタンスを2つの軸をもって評価することも可能である。1つ目は、消極的な施策を意味する「保護策」と積極的な施策を意味する「支援策」の軸である。とくに小規模事業者向け政策では、両軸を並行するスタンスを維持したといえる。政権の前期は保護策に軸足をおいたようにみえるが、目立った成果が残せず、後期にいくと支援策に注力するようになった。もう1つは、企業を意味する「組織」と労働者を意味する「人」の軸である。小規模事業者関連であれベンチャー企業関連であれ、文在寅政権が推し進めた施策の趣旨説明のところに、「働き口の創出と人中心の経済システムを構築するために」という目標が先に述べられていた。経済システムの主体のう

ち、企業より人を上位に位置づけていることを意味する。そこから、文在寅政權は組織の成長より人の暮らしを重視した政權であったといえる。

【参考文献】

〈日本語文献〉

ハーマン・サイモン, 上田隆穂監訳・渡部典子訳 2015. 『グローバルビジネスの隠れたチャンピオン企業——あの中堅企業はなぜ成功しているのか (新装版)』中央経済社.

〈韓国語文献〉

관계부처합동 [關係部処合同] 2016. 「소상공인 경쟁력 강화 방안 (제1차 (2017-2019) 소상공인 지원 기본 계획)」[小商工人の競争力強化方案(第1次(2017-2019)小商工人支援基本計画)] 2016年11月3日.

—— 2017. 「혁신성장 생태계 조성방안」[革新創業エコシステムの造成方案] 2017年11月2日, 拡大経済關係長官会資料.

—— 2020. 「상공인 디지털 전환 지원 방안 (소상공인 성장 혁신 방안 2.0)」[小商工人のデジタル轉換支援方案 (小商工人の成長革新方案2.0)] 2020年9月17日.

국정기획자문위원회 [國政企画諮問委員會] 2017. 『문재인정권국정운영5개년계획』[文在寅政權國政運営5カ年計画] 國政企画諮問委員會.

국회산업통상자원중소벤처기업위원회 [国会産業通商資源中小벤처企業委員會] 2020. 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안 검토 보고서 (2020년 7월)」[大·中小企業の相生協力の促進に関する法律の一部改定法律案検討報告書 (2020年7月)] 국회 [国会].

기획재정부 [企画財政部] 2021. 「보도자료」[報道資料] (2021年5月7日).

더불어민주당 [共に民主党] 2017. 「나라를 나라답게——제19대 대통령선거 더불어민주당 정책 공약집」[国を国らしく——第19代大統領選挙共に民主党政策公約集] 더불어민주당 [共に民主党].

박희석·정현철·위평량·강만수·윤재용 [パクヒソク・チョンヒョンチョル・ウィピョンリヤン·칸만스·윤재웅] 2019. 『소상공인 생계형 적합업종 선정의 영향과 실효성에 관한 연구』[小商工人の生計型適合業種選定の影響と実効性に関する研究] 서울연구원/서울신용보증재단 [ソウル研究院/ソウル信用保証財団].

이진국편 [イジングク編] 2020. 『자영업에 대한 종합적 분석과 정책제언』[自営業に関する総合的分析と政策提言] KDI.

중소벤처기업부 [中小벤처企業部] 「보도자료」[報道資料]

(2018年11月6日, 2020年1月9日, 2021年4月26日, 2021年8月17日, 2021年12月3日).

—— 各年 (2018~2021). 『중소벤처기업부 업무계획』[中小벤처企業部業務計画] 중소벤처기업부 [中小벤처企業部].

한국벤처캐피탈협회 [韓國벤처캐피탈協會] 2021. 「2021년9월 Venture Capital Market Brief」 한국벤처캐피탈협회 [韓國벤처캐피탈協會].

한국은행 금융결제국 [韓國銀行金融決済局] 2020. 「2019년 지급수단 및 모바일금융서비스 이용
행태 조사결과」[2019年支払手段およびモバイル金融サービスの利用行態調査結果] 한
국은행 [韓國銀行].

행정안전부 [行政安全部] 2021. 「보도자료」[報道資料] (2021年1月14日).

〈인터넷 자료〉

고용노동부 [雇用労働部]「고용노동통계」[雇用労働統計]

(<http://laborstat.moel.go.kr/hmp/index.do>, 最終アクセス日: 2020.10.4).

국무총리정부업무평가위원회 [國務總理政府業務評價委員會]「정부업무평가포털」[政府業務評價
포털]

(<https://www.evaluation.go.kr/main/main2.jsp>, 最終アクセス日: 2021.10.5).

문화체육관광부 [文化体育觀光部]「대한민국정책브리핑」[大韓民國政策ブリーフィング]

(<https://www.korea.kr/main.do>, 最終アクセス日: 2020.12.3).

법제처 [法制処]「국가법령정보센터」[法制処國家法令情報センター]

(<https://www.law.go.kr/>, 最終アクセス日: 2021.10.15).

벤처기업협회 [ベンチャー企業協會]「벤처확인종합관리시스템」[벤처어確認綜合管理システム]

(<https://www.smes.go.kr/venturein/home/viewHome>, 最終アクセス日: 2021.12.20).

중소벤처기업부 [中小벤처企業部]「중소기업기본통계」[中小企業基本統計]

(https://www.mss.go.kr/site/smba/foffice/ex/statDB/temaList.do?param1=3¶m2=0*,
最終アクセス日: 2021.10.12).

—— 「통계자료」[統計資料]

(<https://www.mss.go.kr/site/smba/submain/submain04.do>, 最終アクセス日: 2020.12.3).

통계청 [統計庁]「경제활동인구조사」[經濟活動人口調査]

(https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#D_2.2, 最終アクセス日: 2021.11.30).

—— 「국가통계포털 (KOSIS)」[國家統計ポータル (KOSIS)]

(<https://kosis.kr/index/index.do>, 最終アクセス日: 2020.5.4).

Global Entrepreneurship Monitor *Global Report*

(<https://www.gemconsortium.org/report>, 最終アクセス日: 2022.2.1).

OECD Data (<https://data.oecd.org/>, 最終アクセス日: 2021.12.16).

©IDE-JETRO 2022

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示-改変禁止4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.ja>



第4章

韓国内向き志向と文在寅政権の 対外経済政策

奥田 聡

はじめに

2010年代の韓国は、1人当たり所得が2万ドルから3万ドルへと推移し、現在では日本と肩を並べるまでになった。しかし、一見順調にみえる発展の陰で、これまでの輸出主導型の成長モデルのひずみもまた顕在化するようになった。人々は輸出の成果を実感しなくなり、福祉政策や経済民主化など内向きの政策への関心を強めた。これに呼応するように、政治家たちは保革を問わず分配重視の政策を声高に強調するようになった。成長戦略の中心的な存在である輸出主導の成長戦略をはじめとする対外経済政策への関心も、また大きく低下していった。しかし、成長率の低迷が長期化し、分配重視の経済政策がさしたる成果を上げてこなかったところへコロナ禍が重なり、対外経済政策への関心が戻ってきたようにみえる。

この章では、2010年代以降の韓国における対外経済政策の動きを追うこととし、とくに2017年に発足した、文在寅政権における対外経済政策の移り変わりを跡づけたい。第1節では、2010年代から現在に至るまでの、韓国における対外経済政策を取り巻く状況を概観する。労働分配率が低下し、分配・福祉重視が強まったことを確認する。また、文在寅政権以前にすでに対外経済政策への関心が低下していたことを跡づける。第2節では、文在寅政権前期の対外経済政策を概観する。第3節では、文在寅政権の後期における対外経済政策への関心が徐々に回復してきたことを跡づけていく。そのなかで、対外経済政策への関心の高まりが次期成長動力を探しあぐねる韓国の現状や、米中対立の長期化とともに、アメリ

カを中心に強まっている経済安全保障重視の流れと密接な関係があることを論じることにする。最後に、結論と若干の展望を示す。

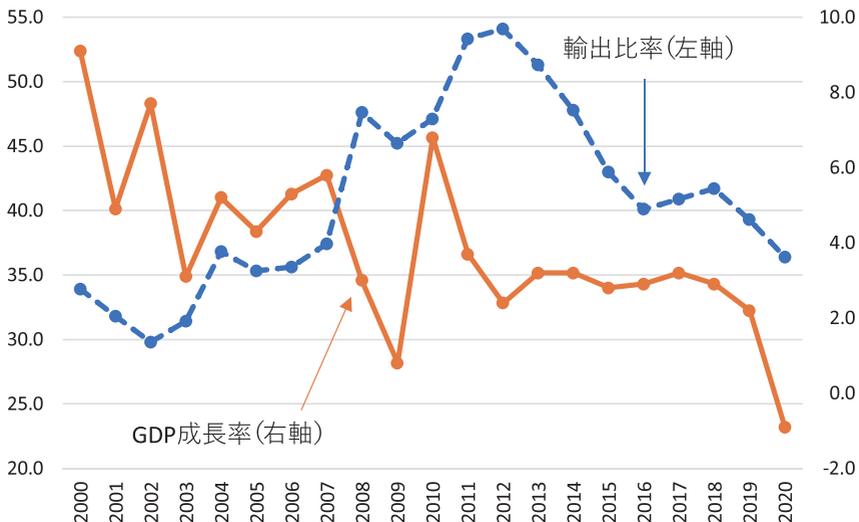
1 韓国における対外経済政策を取り巻く状況

1-1. 韓国経済における輸出の地位低下

韓国が、かつて輸出主導による経済発展を遂げたことはつとに有名であるが、2010年代以降は、その重要性が低下している。このことが、対外経済政策の優先順位を下げる1つの重要な要因となっている。輸出の重要性低下は、図4-1に示される輸出のGDPに対する比率（輸出比率）の推移によって確認することができる。

21世紀に入り、韓国は携帯電話、カラーテレビ、船舶、自動車、鉄鋼などの主力商品の売り込みを積極的に図り、輸入国のユーザーからの好評を得た。その結果、2012年には輸出比率は54.1%（財・サービス輸出ベース）に達した。だが、

図4-1 韓国の輸出比率とGDP成長率(%)



(出所)韓国銀行経済統計システム (<http://ecos.bok.or.kr>, 最終アクセス日: 2022年2月5日)。

(注)輸出比率=財・サービスの輸出÷GDP(国民経済勘定ベース)。

その後は中国、ASEANなど後発国の追撃が本格化したほか、韓国企業が海外進出を加速させたことから輸出比率は低下の一途をたどった。コロナ禍の影響もあって、2020年の輸出比率は36.4%にまで落ちた。

この間、GDP成長率は年によって変動はあるものの、概して鈍化傾向を呈した。2000年代には5%程度だったGDP成長率は、リーマンショック後の急回復を経て2010年代には3%程度に減速、2020年にはコロナ禍もあってマイナス成長となった。2012年までの著しい輸出への傾斜は、経済成長につながらなかったのであった。その後、輸出比率は急速に低下したが、GDP成長率がこれに連動したとは言い難い。つまり、輸出に努力を傾けても得られるところは多くないという状況が生まれたことになる。

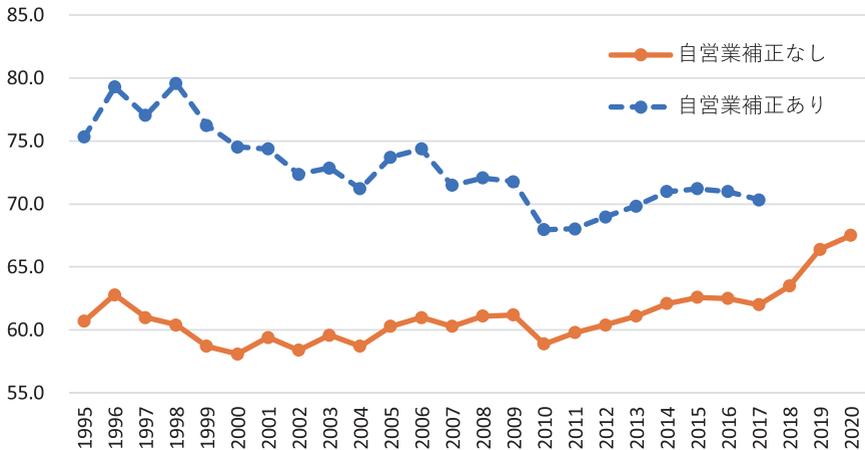
1-2. 労働分配率低下とグローバリゼーション

2010年代以降、経済のグローバリゼーションが所得分配を悪化させている疑いが強くなっている¹⁾ ことも、対外経済政策の優先度低下の背景として挙げられる。安成培らは韓国を含む先進29カ国を対象とした実証分析で、輸出が1ポイント増加すると労働分配率は0.05~0.13ポイント下がることを示した。また、対外直接投資の1ポイント増加で労働分配率が最大0.06ポイント下がることも示された(安成培ほか 2019, 62-63)。グローバリゼーションを進めることにより労働分配率が低下し、ひいては分配・福祉の改善要求につながる可能性があるというわけである。

自営業主の労働所得(混合所得)を勘案した労働分配率は、下落の傾向を示している。図4-2における「自営業補正あり」と表示された労働分配率は、1998年の80%から2010年代には70%程度へ下がった。この理由としては、近年の経済成長の成果が輸出産業、ことにIT関連産業に偏ったことや、雇用絞り込みの姿勢を企業が崩していないこと、常用労働者市場からこぼれた人々の受け皿となってきた自営業者の経営環境が、厳しさを増していることなどが挙げられる。

1) グローバリゼーションの進展は、海外との価格競争や国内雇用の空洞化をもたらし、労働者がその被害を受ける。最近の技術の資本拡張的な傾向や、台頭著しいスーパースター企業の独寡的性格の強さも、労働者に不利に働いているという(安成培ほか 2019, 51-54)。

図4-2 韓国の労働分配率の推移(%)



(出所) [自営業補正なし] 韓国銀行経済統計システム (被用者報酬 ÷ 国民所得, <http://ecos.bok.or.kr>, 最終アクセス日: 2022年1月10日), [自営業補正あり] 安成培ほか(2019, 31) (被用者報酬 ÷ (国民所得 - 個人営業余剰)) より筆者描画。

(注) 自営業者の労働所得を考慮した労働分配率は「自営業補正あり」、通常用いられる被用者報酬ベースの労働分配率は「自営業補正なし」とした。

1-3. 文在寅政権以前の対外経済政策

アジア通貨危機の後に社会問題化した非正規職の待遇格差²⁾や、年金、無償給食³⁾など、各種社会福祉施策への国民の関心が高まるなかで行われた2012年の総選挙と大統領選のダブル選挙では、保革を問わず福祉拡充を軸とした民生重視の経済政策を強く打ち出すようになった。とくに、大統領に当選した保守の朴槿恵陣営が打ち出した経済民主化や高校教育無償化、老齢年金 (日本の福祉手当に

2) 2007年時点での非正規職賃金は、正規職対比63.5%であった。臨時職+日雇い職を基準とした非正規職雇用の割合は、ピーク時の2000年には52.1%に達した。その後の状況についてみると、韓国統計庁の経済活動人口調査によれば、2020年の非正規職雇用の割合は28.6%であった。雇用労働部の調査によれば、2020年6月時点での時給ベースでの正規・非正規職格差は、72.4%であった (呉学殊・朴孝淑・徐命希 2015, 1-12)。

3) 2010年6月のソウル市教育監選挙で、無償給食賛成派の教育監が無償給食の実施を求め、これに市議会が同調した。当時の呉世勲・ソウル市長は、部分無償給食の拡大政策を固守すべく住民投票に訴えたが、投票率が低く不成立に終わったため辞任した。呉世勲市長は、住民投票が不成立であれば辞任することを表明しており、無償給食実施を求める進歩勢力は、住民投票不参加を呼びかけていた (藤澤 2017, 83-84)。

相当)の倍増などの公約は、進歩陣営のものに見紛うほどのものであった(奥田 2016a, 7-11)。

2013年2月に朴槿恵政権が発足したが、経済政策での重点は、やはり民生重視の国内向けの政策であった。政権初期には、科学技術とITで生産性の向上を図る「創造経済」で独自色を出そうとした。実体経済不振の批判を受けて、2014年以降には不動産取引の活発化誘導や財政出動による景気対策など、伝統的な景気刺激策への旋回がみられた。これらもやはり国内向け政策であることには変わりなかった(奥田 2016a, 14-30)。

朴槿恵政権の発足当初には、かつてのような輸出主導政策が再来するかにみえた。朴槿恵は、就任演説で「第2の漢江の奇跡」を成し遂げようと宣言した。漢江の奇跡とは、彼女の父である朴正熙が大々的に展開した輸出主導の経済発展政策のことである。また、朴槿恵は就任直後に貿易投資振興会議を復活させた。この会議の名称は、朴正熙の肝いりで輸出促進のために設置されたものと同じものであった。

だが、朴槿恵政権の対外経済政策への関心は明らかに低下していった。これは国民の要望する所得分配改善・社会福祉拡充に注力するためだけではなく、大企業向けとなりがちである輸出振興政策が当時広がっていた反財閥感情を刺激し、ひいては政権批判につながることを警戒したためでもあった。したがって、朴政権が輸出促進に針路をとることはなかった。合計11回開かれた貿易投資振興会議でも、輸出振興について議論されることはあまりなかった⁴⁾。精力的な推進姿勢で定評のあった自由貿易協定(FTA)も、推進のペースが落ちた。表4-1が示すように、2015年の韓中FTA発効以後は、新規案件開拓がほとんどされなくなった。全輸出のうちFTA締約国向けの割合を図4-3で見ると、同年に7割を超えた後は横ばいとなっていることがわかる。

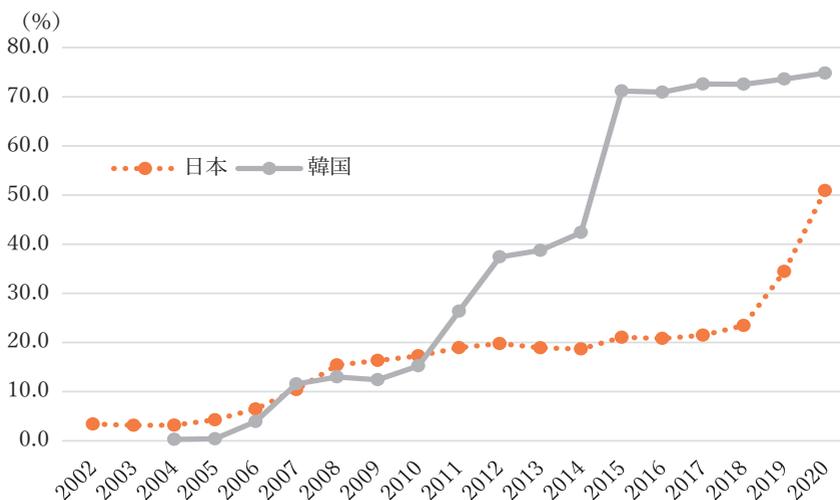
4) 数少ない輸出振興議論の例としては、2015年7月の第8回貿易投資振興会議が挙げられる。徐々に輸出振興策が取り上げられた同会議では、将来の有望商品として有機発光ダイオード(OLED)やリチウム2次電池などが挙げられ、7兆ウォン近い費用をかけて集中育成することが示された(奥田 2016b, 63-64)。

表4-1 韓国のFTA発効現況

FTA相手先	発効年
チリ	2004
シンガポール	2006
EFTA	2006
ASEAN	2007
インド	2010
EU	2011
ペルー	2011
アメリカ	2012
トルコ	2013
オーストラリア	2014
カナダ	2015
中国	2015
ニュージーランド	2015
ベトナム	2015
コロンビア	2016
中米	2019～2021
イギリス	2021

(出所) 韓国政府FTAポータルサイト
 (https://www.fta.go.kr/main/situation/
 kfta/ov/, 最終アクセス日: 2022年1月10日)。

図4-3 各年FTAカバレッジ(輸出)



(出所) 韓国政府FTAポータルサイト (http://www.fta.go.kr, 最終アクセス日: 2022年2月6日),
 国連貿易統計 (https://comtrade.un.org/, 最終アクセス日: 2022年2月6日) 所載のデータより筆者計算。

(注) 各年末時点でのFTA締約国向け輸出の割合を示す。

2 文在寅政権前期における対外経済政策の地位低下

2016年秋に発覚した崔順実ゲートで、朴槿恵政権の権威は地に落ちた。朴政権の権力腐敗に抗議する「ろうそくデモ」が連日のように行われ、政治に正義を求める空気が充満した。こうした雰囲気の中、国民が経済政策に求める経済成長の果実分配や、福祉拡大の欲求はさらに強まった。2017年5月に発足した進歩系の文在寅政権が打ち出した経済政策でも、国民のこうした意向を受けて分配・福祉志向が強まり、国内政策を優先する形となった。その結果、朴槿恵政権の時代と同様に対外経済政策の優先度は低いものとなった。

2-1. 輸出主導型の発展を批判した「新政府の経済政策方向」

文在寅政権が発足して2カ月後の2017年7月25日、「新政府の経済政策方向」が発表された。「経済パラダイムの転換」という副題からは、過去の韓国経済におけるパラダイムはもはや通用しないとの強いメッセージが伝わってくる。過去の物的資本投資を中心とする量的成長や大企業・製造業・輸出支援が、家計・企業間の不均衡、大企業と中小企業の格差、内需と輸出の不均衡を助長したと指摘し、それまでの経済政策の理念を正面から批判する内容となっている。これに代わって強調されているのが「人中心の経済」で、所得主導成長、雇用中心の経済、公正経済、革新経済の4つを柱とした⁵⁾。

「新政府の経済政策方向」のなかでのFTAなど通商関連についての言及は、「人中心の経済」の最後の項目「包容的対外開放拡大、戦略的海外進出推進」と、リスク管理の一環としての「通商懸案およびアメリカの金利引き上げなど、対外不安要因の管理強化」の2カ所に限られる。FTA関連では新規開拓先が残り少なくなった状況を反映し、既存FTAの拡充が挙げられた。ASEAN、インド、中国とのFTAアップグレードのほか、懸案だったアメリカとのFTA改定が挙げられた。

5) 4つの柱のうち、所得主導経済は家計所得を成長の源泉にしようというものであり、文在寅政権の経済政策のバックボーンとなるものといえる。公正経済は、朴槿恵政権における経済民主化に近い（関係部処合同 2017）。

輸出振興については、中小・中堅企業の輸出企業化が挙げられる程度であった。「新政府の経済政策方向」は、韓国企業の对外投资にも厳しい目を向けている。4つの柱の2番目、「雇用中心の経済」のくだりでは、「製造業の海外移転の加速化で、雇用なき成長が深化」と指摘し、海外投資企業の現地人雇用者数の伸びと外国人投資企業の韓国人雇用者数の停滞ぶりを対比しながら、批判的な論調を展開した。

2-2. 外交戦略として位置づけられた文政権の3つの地域別経済戦略

文在寅政権に特徴的な地域別経済戦略は、2017年7月19日に出された「文在寅政府国政運営5カ年計画」の100大國政課題に含まれている。ここには朝鮮半島新経済地図構想、新南方政策、新北方政策の3つの地域経済戦略についての概要が記されているが、いずれも対外経済政策というよりは、政権の外交・統一戦略としての色彩が強く打ち出された⁶⁾。

(1) 朝鮮半島新経済地図構想

朝鮮半島新経済地図構想は文政権が重視する対北朝鮮融和策の一環であり、南北経済協力の足掛かりや統一時の経済的基盤づくりをねらう。また、韓国への経済波及効果も視野に入れており、後述の新北方政策との連動も意識している(向山 2018, 6)。朝鮮半島に環西海圏、環東海圏、南北境界地域の3つのベルトを設定し、それぞれ中国方面につながる産業・物流・交通ベルト、ロシア方面につながるエネルギー・資源ベルト、軍事境界線の観光資源を生かす環境・観光ベルトと性格づけた。2019年2月の米朝首脳会談が決裂を受けて米朝、南北関係が停滞し、北朝鮮に対する国際的な制裁の緩和も実現しなかったことから、この構想はみるべき成果を上げなかった。

6) 朝鮮半島新経済地図構想については100大國政課題の90番目、新南方・新北方政策については98番目に位置づけられている(國政企画諮問委員会 2017, 131, 140)。これらの地域経済戦略は、7月25日に発表された「経済政策方向」のなかに言及がない。

(2) 新北方政策

いわゆる北方協力（中国、ロシア方面）を強化し、ユーラシア協力をさらに推進するために打ち出された。この政策の対象は、旧ソ連諸国（除バルト諸国）と中国東北3省およびモンゴルだが、この政策は文政権が掲げる北朝鮮との関係強化にも強く関連している。南北口三角協力、エネルギー・物流協力を進めるほか、中国の一带一路政策との連携も見据えた。

新北方政策は、早くからその推進のための準備が進められた。2017年12月17日に、この政策を管掌する長官（日本の大臣に相当）級部署の「北方経済協力委員会」が設置され、委員長には学生運動出身の大物で与党5選議員の宋永吉^{ソンヨンギル}（現・与党共に民主党代表）が就任した。2019年2月の米朝首脳会談決裂の後には、活動が低調となった。

(3) 新南方政策

ASEANおよびインドなど南方諸国との関係強化のため外交、経済、社会、保健など諸分野での協力を推進することが新南方政策の趣旨である。世界の4大勢力（米中日欧）から距離をおき、韓国版の第3世界外交のプラットフォームとする意図も込められていた。また、韓国のTHAAD（終末高高度防衛ミサイル）配備をめぐる韓中間の軋轢が表面化した後であり、過度な対中依存リスクからの脱却のための布石としての意味もあった。2018年8月、南方諸国関連の政策を取り扱う次官級の専門部署「新南方政策特別委員会」が設置された。

新南方政策は、文在寅政権の3つの地域経済戦略のなかでも最も動きのあるものであった。他の地域経済戦略に比べて外交・経済面での実利追求色が強いと、与野党間の意見の不一致があまりみられず、政策推進上の政治的負担が少ないのも特徴である。2018年の特別委員会発足以後、新南方政策の対象事業は順次拡充されていった。2019年11月の韓ASEAN特別首脳会議を受け、16戦略課題、57重点事業から19戦略課題、92重点事業に拡大・改編された⁷⁾。2020年11月

7) その後事業数が若干拡大し、新南方政策特別委員会ウェブページ (<http://www.nsp.go.kr/kor/policy/policy2.do>、最終アクセス日: 2022年2月1日) によれば、2022年2月時点で新南方政策が扱っていたのは19課題、94事業であった。アメリカ外交筋の韓国の「新南方政策」に対する評価については、伊藤(2021)を参照。

には、コロナ後の新たな協力の在り方をふまえ、「新南方政策プラス」が打ち出された。

新南方政策の成果として文在寅政権が挙げるのは、主として外交面でのものである（国務調整室 2021, 504-515）。文在寅大統領によるASEANとインドの11カ国歴訪（2017年11月～2019年9月）、RCEP交渉妥結（2020年11月）に向けた取り組み、2回にわたる韓・メコン首脳会議（2019年11月、2020年11月）、メコン川流域諸国との外交関係を戦略的同伴者関係に格上げ（2020年11月）、そして2020年以降の南方諸国とのコロナ関連協力などが挙げられた。

3 文在寅政権の対外経済政策に関する路線変更

2018年から2019年にかけて、文在寅政権の分配重視の戦略は転換期を迎え、伝統的な景気・成長重視の戦略にも一定の配慮もみせるようになった。

その契機となったのが、文政権が掲げた「人中心の経済」の手詰まりである。政権の大企業敵視の傾向が薄れ、輸出支援への拒否感もまた薄らいでいった。その間に激しくなった米中・日韓対立により、韓国を取り巻く国際通商・投資環境が少なからず変化した。これらにより韓国も、その対外経済政策や産業政策、サプライチェーンの見直しを迫られた。

3-1. 分配重視路線の頓挫と輸出支援の再認識

文政権は最低賃金引き上げで国内消費を刺激し、消費と成長の好循環の現出を目論んでいた。これに沿って、文政権は2018年に最低賃金を16.4%と大幅に引き上げたが、この年の就業者増は9万7000人（韓国統計庁の経済活動人口調査）にとどまった。それまで就業者数は年30万人程度増加してきたが、最低賃金引き上げにより雇用を見合わせる事例が増え、結果としてあり得るべき雇用増が実現しなかった。2019年には輸出の不振により経済成長率が2.0%と、平時としては最低水準に落ち込んだ。ここに至り、文政権が掲げていた「人中心の経済」の所得主導成長および雇用重視路線の行き詰まりが明らかになってきた。文政権発足後、経済成長率も下がり続けていた。結局、文政権は実体経済重視へと軌道

修正を迫られるようになった。

2019年に入って、文政権は大企業トップとの会合を開くなど大企業への接近姿勢を示し、実体経済重視の経済政策に向けた瀬踏みをはじめていたが、実体経済重視を決定づけたのは2020年以降のコロナ禍であった。コロナ禍を乗り切るため、韓国政府も他の諸国と同様に大々的な支援策を展開した。2020年だけで総額310兆ウォンの公的融資、4回の補正予算による総額66兆8000億ウォンの支援が行われた⁸⁾。そのなかで、それまで大企業優遇策とみなされて半ばタブー視されてきた、輸出支援と基幹産業支援が前面に出てきた。2020年4月8日の第4回非常経済会議では、大企業を含む輸出企業に対する36兆ウォンの貿易金融の供与をはじめとする輸出活力向上案が打ち出された⁹⁾。

3-2. 米中・日韓・韓中対立が促進した対外経済政策の立て直し

所得主導成長に代表される内向きの経済政策に文在寅政権が注力している間に、対外経済政策をめぐる国際的環境は大きく変化していた。だが、韓国はこれに対しては素早く対応していった。

国際環境変化の要因の1つは、米中対立の激化である。米中対立がエスカレートするなかで、アメリカでは対中経済安全保障の意識が高潮したが、これは自由貿易に立脚するグローバルバリューチェーン（GVC）がもたらす経済合理性とは相いれない面が強い。

オバマ政権期にはTPP（環太平洋パートナーシップ協定）の推進による自由化圧力が事実上の対中包囲網として位置づけられていたが、トランプ政権期になると米中貿易におけるアメリカ側の大幅な入超や知的財産権侵害、先端製品の不正利用など、より具体的な事案を挙げながら中国への締め付けを図るようになった。こうした路線は、2021年1月に発足したバイデン政権も基本的には受け継いで

8) 「大韓民国政策ブリーフィング」コロナ19経済対策 (<https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148872965#L1-1>, 最終アクセス日: 2022年7月29日) を参照。

9) 大企業向けには貿易保険の満期延長、海外プロジェクトの受注支援などが挙げられている。大企業を含む支援総額は、36兆ウォン+αである。このほか、非対面輸出の支援、コロナ禍でのビジネスマンの例外入国、新たな有望商品の発掘、サプライチェーンの安定化と再編対応（核心部品338品目のサプライチェーン点検、国産化、新南方、新北方政策を活用した輸入先多角化など）が盛り込まれている（関係部処合同 2020a）。

いる。バイデン政権の対中圧力の特徴は、韓国を含む同盟国との共同歩調をとりながら中国に圧力をかけようとしている点にある。韓国にとって、中国は貿易投資の両面で極めて大きな存在であり、朝鮮半島情勢においても中国は北朝鮮に影響力を行使し得る重要なプレーヤーでもある。韓国は米中双方の板挟みに苦しむこととなったが、結局韓国は対中経済安全保障を唱えるアメリカの立場を重視するようになった。これとともに、韓国は自国企業のGVCを経済安全保障の考え方と調和させる必要に迫られた。

もう1つは、日韓対立の激化である。2018年10月のいわゆる徴用工判決での日本企業に対する賠償命令を機に日韓は鋭く対立するなか、2019年7月1日に発表されたのが日本の対韓輸出管理強化であった。半導体製造の重要部材である高純度フッ化水素など3品目の戦略物資について、韓国向け輸出を包括承認（1回の輸出審査結果が一定期間の複数の輸出オーダーに対して有効）の対象から外し、オーダーの都度の審査を義務づけた。

日本の対韓輸出管理強化は、アメリカが主唱する経済安全保障の考えに沿った措置であったが、韓国側はこれを徴用工判決に反発する日本側による韓国の主力産業を標的にした意趣返しととった。主力産業の中核部材を対日輸入で賄う例は半導体にとどまらず他の産業でも広くみられるが、日本の輸出管理強化を機に対日輸入を継続することが自国主力産業の内包するリスクであるとの認識が急速に高まった。これを受けて韓国側がとった対抗策は、素材、部品、装備（素部装）の国産化であった¹⁰⁾。

韓中間の軋轢も、韓国の対外経済政策を動かす要因となった。中国は韓国のTHAAD配備に強く反発し、2017年には在中韓国系流通業者への閉鎖命令や韓国行き中国人団体旅行の禁止など、事実上の対韓経済制裁を繰り出した。文在寅政権は、対中関係の重要性を考慮して同年10月にTHAADの追加配備を行わ

10) 2021年7月2日付の『中央日報』に掲載された「2年前の日本報復に『外交解決』進言した参謀……文大統領『どうしたらこのようなことが』激怒」と題する記事には、日本の輸出管理強化に対して、文大統領が素材・部品等の国産化の方針を示したことが記されている。青瓦台の朴洙賢・国民陳通首席の言によれば、外交的方法での解決を図ろうとした政府・青瓦台の現実論を退け、文大統領は、日本が韓国の多用する核心素材・部品の輸出規制に乗り出した今が国産化のチャンスだとの考えを示したという。

ないなどの「3不誓約」を表明したものの、これを契機に韓国は対中依存リスクへの警戒感が高まった。こうした対中警戒感は上述のように新南方政策策定の誘因ともなったほか、下で述べるような「素部装2.0」における対中デカップリングの誘因となった。

3-3. 新たな国際環境に対応した韓国政府の諸政策

(1) 素材・部品・装備の競争力強化対策（素部装1.0戦略）

2019年8月5日、日本による対韓輸出管理強化に対抗して、韓国政府は主要産業の核心素材・部品等の国産化に向けた総合対策を発表した（関係部処合同2019）。古くから部品・素材等の輸入依存、とくに対日依存度の高さが韓国で問題視されてきた。1978～1999年には輸入先多辺化制度による事実上の対日輸入規制が実施されたほか、2001年には部品・素材特別法が制定され、これら中間財の国産化推進のために合計5兆4000億ウォンの研究開発費への補助が投じられた。特別法制定以来、中間財の生産は約3倍、輸出は5倍に増え、貿易収支は9億ドルの赤字から2018年には1375億ドルの黒字を計上するに至った。しかし、半導体やディスプレイなど精密産業における核心部品等の国産化は思うように進展せず、素材、部品、装備の国産化率は60%台半ばで推移していた。2019年7月の日本による対韓輸出管理強化を受け、その対抗策として中間財の国産化の一層の進展が求められるようになり、急速まとめられたのがこの対策であった。長年進まなかった中間財国産化を、日韓関係の悪化が後押しした形である。のちにこの強化対策は、素部装1.0戦略と呼ばれるようになる。

競争力強化対策の眼目は素材・部品・装備の重要部材等100品目の安定供給体制の確立にある。対象品目は以下の6分野から選ばれた。

- ①半導体（フッ化水素など13品目）
- ②ディスプレイ（工程用化学素材、精密結合素材など11品目）
- ③自動車（センサー、軽量素材など13品目）
- ④電機電子（バッテリー、光学レンズ、新素材電子部品など19品目）
- ⑤機械・金属（金属加工装備、超精密合金、金属製造用粉末など39品目）
- ⑥基礎化学（フッ素系化学素材、高精密接着素材など5品目）

100品目のうち、20品目に関しては1年以内の供給安定化（他の輸入先の開拓、量産体制の確立、技術開発）を図り、残り80品目については5年以内の供給安定化を図ることとなった。

この事業のための財政所要額は合計7兆8000億ウォン、公的融資規模は35兆ウォン、技術確保のためのM&A資金支援2兆5000億ウォンと見込まれた。

(2) 素材・部品・装備（素部装）2.0戦略

この戦略は、2019年8月に出された素材・部品・装備の競争力強化対策（素部装1.0戦略）の後続対策で、コロナ禍の最中の2020年7月に発表された（関係部処合同2020b）。この戦略のねらいところは、基本的には素部装1.0戦略と同じく重要部材等の供給安定化にあるが、その後の経済安全保障の考え方の広がりなど交易環境の変化を勘案して、細部においてはより進んだ対応がみられる。

素部装2.0戦略の主要内容は次のとおりである。

- ・対象品目を、1.0戦略の対日100品目から大幅に拡大して338品目+ α とする。338品目の内訳は、半導体など先端型158品目と、自動車、電子電機などの汎用型180品目である。
- ・対象国と対象品目数は、1.0戦略では日本のみ100品目だったが、2.0戦略ではアメリカ+欧州6カ国94品目、中国90品目、インド+台湾+ASEAN6カ国57品目、そして新産業の若干数の品目へと対象を広げる。
- ・技術開発のため、2022年までに5兆ウォンを投入する。
- ・素部装トップ100社の育成、デジタル供給網構築などの新政策手段を展開する。
- ・先端産業の投資を誘致する。Big3産業（バイオ、システム半導体、未来車）、その他有望産業（ディスプレイ、2次電池、ロボットなど）。

素部装1.0戦略では日本の輸出管理強化への対応という色彩が濃かったのに比べ、2.0戦略ではGVC再編を迫るさまざまな攪乱要因に素早く対応しようとの意図が込められている。

従前のGVCは賃金などの費用効率、市場アクセスなどの面からみた経済合理性を考慮して構築され、自由貿易を希求する国際的コンセンサスが、これを後押ししていた。しかし、現在は米中貿易紛争や保護貿易復活の動き、コロナ禍に伴う物流混乱、日韓紛争にみられるような特定国家に対する信頼性・供給安定性をめぐるリスクなど、さまざまなGVC攪乱要因が台頭している。

これらへの対策として求められるのは、海外生産拠点の国内回帰や先端産業の国内誘致、地域バリューチェーンの重視、調達先の多様化、非接触化・デジタル化などであるが、素部装2.0戦略ではこれらの課題に最大限応えることをめざした。この戦略では、素材・部品・装備の対日デカップリングだけでなく、過度の対中依存への対策としての対中デカップリングも具体的に示されていることが、1つの注目点である。素部装2.0における対中デカップリングの明示は、中国との対立を深めるアメリカに配慮したアクションでもあった。

(3) K-半導体戦略

2021年5月13日に発表されたK-半導体戦略は、先に発表された素部装2.0戦略の半導体版の性格を有するが、アメリカが重視する戦略物資のGVC囲い込みをより強調した内容ともなっている（関係部処合同 2021）。また、この戦略は国内経済計画の側面も有している。半導体産業を、2030年にかけての韓国経済の成長動力と位置づけた。とくに、システム半導体など韓国が不得意な高付加価値分野についての意欲的な育成計画を提示した点からも期待のほどがうかがえる。このほか、コロナ禍で顕在化した半導体不足にも対応している。このように、この戦略は韓国が直面するいくつかの喫緊の戦略要素を複合的に取り込んだものと評価できる。

K-半導体戦略の発表に先立ち、アメリカは半導体などの戦略物資GVCを自陣営に囲い込む動きを鮮明にしていた。韓国はアメリカの動きに呼応し、米中紛争においてアメリカ寄りの姿勢を強めた。

2021年2月24日、バイデン大統領は半導体など4品目の戦略物資のGVCを見直す大統領令に署名した。有力企業を抱える同盟国や地域と連携して、中国依存からの脱却をめざした。4月12日には、半導体不足への対応策について、アメリカ大手企業経営陣とホワイトハウスとの間でのオンライン協議にサムスン電

子も出席を求められた。サムスン電子のアメリカでの生産を促すねらいがあったとされる（時事ドットコムニュース 2021）。この1カ月後に発表されたK-半導体戦略は、こうしたアメリカ側の要望にほぼ沿ったものとなっている。K-半導体戦略の発表直後の5月21日には米韓首脳会談が開かれたが、ここでも両首脳は半導体、車載電池など、先端分野におけるGVCの回復力を高め、競争力を確保するための韓米協力の必要性に共感し、これに向けた実質的な協力を拡大していくこととした（JETROビジネス短信 2021）¹¹⁾。米韓首脳会談では、アメリカの戦略物資管理強化の意向に沿う巨額の「手土産」も披露された。サムスン電子のファウンドリー新工場の建設の170億ドルをはじめ、韓国企業による合計約400億ドルの対米投資計画が表明された¹²⁾。

K-半導体戦略の主要内容は、以下のとおりである（関係部処合同 2021）。

①世界最大の半導体供給網（K-半導体ベルト）の国内構築（～2030年）

- ・素材・部品・装備（素部装）に特化した工業団地（竜仁，華城）
- ・先端パッケージングのプラットフォーム（天安，温陽）
- ・先端装備関連企業が集積する連合基地（竜仁，華城，天安）
- ・「ファブレス・バレー」(設計に特化，板橋)

②半導体企業による巨額投資

- ・今後10年間に510兆ウォン（49兆円，GDPの26.5%）以上を投資¹³⁾

③政府の支援態勢づくり

- ・半導体企業のR&D投資額の40～50%，施設投資額の10～20%まで税

11) アメリカが韓国のそれまでの朝鮮半島をめぐる取り組みを認める代わりに、韓国は米中紛争におけるアメリカ寄りの言質をとられた形である。バイデン大統領は文政権のこれまでの南北交流、朝鮮半島情勢での取り組みを評価し、文在寅大統領は台湾海峡・南シナ海情勢への言及や半導体をはじめとする戦略物資の安定的供給網構築など、アメリカの対中包囲網への理解を示した（JETROビジネス短信 2021）。

12) 2021年5月の文在寅大統領訪米に際しては、サムスン電子の半導体ファウンドリー投資170億ドルのほか、LGエナジーソリューションとSKイノベーションが車載電池関連で140億ドル、現代自動車がEV生産・充電インフラ関連で74億ドル、SKハイニックスがR&Dセンター設立で10億ドルをそれぞれ投資することを表明している（聯合ニュース 2021）。

13) おもに、サムスン電子とSKハイニックスによる投資を想定した。

額控除

- ・ 今後10年間に半導体産業用の人材3万6000人育成、用水、電力供給の確保
- ・ 「半導体特別法」の制定推進

2030年までに構築されるK-半導体ベルトのねらいは、半導体製造のサプライチェーンを国内回帰させて強靱な「半導体生態系」を構築するとともに、これまで弱体だったシステム半導体への本格的な投入を図ることにある。これにより、世界半導体市場における総合1位の地位を固め、未来の成長動力を確保するのが韓国政府の目論見である。50兆円近い巨額の投資は企業側が負担し、韓国政府は施設投資額の10~20%の税額控除などで支援する。世界的に奪い合いとなっている半導体産業の高級人材の確保についても、自前での養成をめざしている。K-半導体戦略が描く2030年の韓国半導体産業の姿は、次のようなものである。

- ・ 輸出 (2020年) 992億ドル ⇒ (2030年) 2000億ドル
- ・ 生産 (2019年) 149兆ウォン ⇒ (2030年) 320兆ウォン
- ・ 雇用 (2019年) 18万2000人 ⇒ (2030年) 27万人
- ・ 投資 (2020年) 39兆7000億ウォン ⇒ (2030年) 510兆ウォン以上 (累計)

(4) FTA、米韓間の戦略物資GVC、地域協力をめぐる新たな動き

韓国のFTAへの取り組みは、韓中FTAが発効した2015年以降ほぼ休眠状態にあったが、文在寅政権の輸出重視の姿勢が徐々に強まるとともに、FTA再推進の機運が高まっている。未成案件のなかでも、とりわけ重要視されていたアジア太平洋地域における2つのメガFTAである地域的な包括的経済連携協定 (RCEP) と、環太平洋パートナーシップに関する包括的および先進的な協定 (CPTPP) については、2020年以降韓国の対応に動きがみられる。

RCEPは、ASEAN10カ国と北東アジアの日中韓3カ国、そしてオーストラリア、ニュージーランド、インド¹⁴⁾の16カ国で、2011年以来交渉が進められていた。

14) 人材輸出を重視するインドは、RCEPにおけるこの分野での成果が十分でないことに不満で、2019年に交渉から撤退した。

アメリカ不在の「アジア・オンリー」の自由貿易枠組みであり、中国主導と目された。交渉参加国の多様な発展段階を反映して譲許水準は低く交渉のペースも遅かったが、東アジアにおける貿易ルールをアジア諸国自身が設定することに意義があった。

旧TPPを主導したアメリカがトランプ政権の発足に伴って離脱し、日本など残る11カ国で推進されたのがCPTPPである。旧TPP、CPTPPとも一部分野ではWTOを上回るほど高水準の市場開放が特色で、交渉参加国にとっては貿易ルール決定の上での重要性も無視できなかった。高度な市場開放要求は、国有企業など国内制度改革に及び腰な中国への包囲網とも目された。

バランス外交を標榜していた文在寅政権にとっては、中国主導のRCEPとアメリカの影響力が強かった旧TPPおよびCPTPPという2つのメガFTAの取り扱いは、政治的困難を伴った。どちらか一方のFTAへのコミットメントは、バランス外交の舵取りをさらに難しくする恐れがあったからである。しかし、韓国にとってメガFTAは交渉過程でのルール決定への参加が可能になることや、多くの国にまたがる広範な原産地累積規定など、少なからぬ経済的なメリットが存在したのも確かであった。

2つのメガFTAへの態度を決めかねていた韓国の背中を押したのは、米中対立の様相変化であった。アメリカの中国への圧力手段はメガFTAから関税引き上げ、さらには経済安全保障へと移り変わった。中国からみれば、アジア太平洋地域のメガFTAにおけるアメリカの影が薄くなり、かえってメガFTAを用いてアジア太平洋地域における通商秩序確立の主導権を握る誘因が生じたことになる。2020年11月のRCEP妥結でアメリカから強い反発がなかったことを確認すると、中国は2021年9月に対中包囲網と目されていたCPTPPへの加入を申請した。これら一連の動きによりメガFTAをめぐる米中に付度する必要がなくなった韓国は、CPTPPに前向きに取り組めるようになり、国内での輸出振興重視の流れもあって2つのメガFTA推進へと舵を切った。

RCEPは9年間の交渉の末、2020年11月15日に署名、2021年12月2日に韓国国会が批准した。2022年1月1日をもって署名国のうち日本など9カ国の間で発効、韓国についても同年2月1日から発効した。この日をもって、日韓貿易が初めてFTAでカバーされることとなった。

CPTPPについては、2021年12月13日に加盟申請手続きの開始が宣言された。これに先立ち、同年9月に中国が対米融和、東アジアでの経済統合主導の観点から加入を表明している。

一方、韓国は半導体や車載電池などの戦略物資に関しては、GVC囲い込みをめざすアメリカと共同歩調をとる姿勢をみせた。2021年5月にK-半導体戦略が発表された後も、アメリカの戦略物資囲い込みと関連した韓国への働きかけはさらに強まった。

サムスン電子とハイニックスは2021年11月8日、アメリカ商務省が求めてきた半導体サプライチェーン関連情報を提出した。11月19日の第6回米韓FTA共同委員会では、サプライチェーンや新技術、デジタル関連など、通商関連の懸案を議論する米韓通商協議チャンネルの設置に合意した。さらに、12月9日には韓米半導体パートナーシップ対話の初回会合が開催された。

また、新南方政策の枠内で2019年以降活発化してきたアメリカのインド太平洋戦略との連携も注目されるようになった。東南アジアや南アジア諸国へのアメリカの支援体制は、一帯一路構想によりシステムティックな支援体制を敷く中国に比べると不十分であった。このため、アメリカは日本の「自由で開かれたインド太平洋」(FOIP)のほか、韓国の新南方政策など東南アジア・インド洋方面における他の同盟国の地域戦略との連携により、自身の戦略を補強しようとした。2020年10月開催の第5回韓米高位級経済協議会では、科学技術・エネルギー協力、女性の経済的地位向上などと並んで、韓国の新南方政策とアメリカのインド太平洋戦略の連携が議論された。

戦略物資に関するアメリカの対中警戒感に即応して協力姿勢を鮮明にし、非戦略物資に関しては、2つのメガFTAの活用へと早速動いて熱心にGVC整備を進める韓国のしたたかな姿が浮かび上がる。韓国の対応の素早さは、注目に値する。

■ おわりに

2010年代に入ると、韓国の輸出は中国やASEANなどの後発国からの追撃を受けて伸び悩むようになった。韓国経済における輸出の地位が低下すると、グロ

ーバリゼーションの恵みに漏れた人々の所得分配の改善や福祉施策の充実を求める声は一層高まった。これに対し、政治家たちは保革を問わずこうした声に寄り添う姿勢をみせた。2013年に発足した朴槿恵政権は、経済政策の軸足を創造経済、不動産景気浮揚など国内対策におき、輸出振興などの対外経済政策を等閑視した。2017年発足の文在寅政権も対外経済政策には重きをおかず、所得主導成長など国内対策を大々的に展開した。文政権は、就任当初に新南方政策をはじめとする3つの地域経済戦略を打ち出しているが、これらも外交戦略としての色彩が強く、通商色は概して薄いものであった。

しかし、2018年から2019年にかけての情勢変化で、外交通商政策をめぐる雰囲気は大きく変わった。文政権が掲げていた所得主導成長などの所得分配改善策は不発となり、従来のような輸出・成長優先の考え方に対するアレルギーは次第に弱くなっていった。また、米中対立の激化も韓国に影を落とした。米中対立の焦点が両国間の関税引き上げ競争から経済安全保障に移ると、アメリカは半導体などの戦略物資を自陣営に囲い込むようになった。これに伴い、アメリカは韓国の主力産業への干渉を強めることになった。米中をまたいだGVC構築に支障をきたすようになり、韓国企業はGVCの調整を余儀なくされた。このほか、日韓紛争の激化は中間財の国産化を促進し、コロナ禍による経済社会の激変はコロナ後の厳しい国際競争を想起させ、主力産業の立て直しと付加価値の確保の重要性を改めて認識させた。こうした流れのなかで、韓国の対応は素早かった。素部装1.0、素部装2.0、K-半導体戦略など一連の政策が次々と打ち出されていった。これら政策を通じて浮き彫りになるのは、米中対立のなかで韓国がアメリカ寄りの姿勢を鮮明にし、中国との距離を置き始めていることである。長らく冬眠状態にあったFTAにも動きが出てきた。RCEPが発効したほか、CPTPPの加盟申請も出された。

アメリカ主導の経済安全保障の考え方が浸透するにつれ、経済合理性に基づくGVC構築が難しくなりつつある。貿易・投資の自由化の恩恵を一身に受けて経済発展を遂げてきた韓国にとっては、冬の時代ともいえる。経済安全保障的にみれば、国境をまたいだ経済活動は、それ自体がリスクとなる。K-半導体戦略に示された半導体産業の国内回帰と自給率向上策は、こうしたリスクに対応したものといえよう。

ただ、GVC構築に制約が加わる時代における主力産業の国内回帰にあっては、技術や中核資材、部品、機械などの自主開発がより多く求められる。K-半導体戦略は国内外の懸案を総合的に取り込んだ意欲的な政策と評価できるが、政府の支援体制は万全とは言い難い。半導体製品製造の設備投資に対する投資減税幅は10～20%と、諸外国の支援体制に比べると貧弱に見える。また、サムスン電子などの韓国半導体大手に世界主要メーカー間での投資競争に耐える体力があるかどうか。自主開発となれば、技術者養成もまた自前で行う部分が多くならざるを得ない。技術者育成をめぐることは、不安が付いて回るのもまた事実である。

少子高齢化などで経済活力が落ち、経済安全保障の考え方の浸透でGVC再編を余儀なくされて、また将来の有力な成長動力が不在であるのは日本も同様である。韓国の対応は必ずしも十分でないかもしれないが、その速い対応により日本をリードするようになってきている。日本が韓国のやり方をベンチマークする時代が来ている。今後も韓国の対外経済政策の動向を注目していきたい。

[参考文献]

〈日本語文献〉

- 伊藤弘太郎 2021.「日本が知らない米韓関係のファクトフルネス（前編）——文在寅政権の対インド・ASEAN外交を評価するアメリカ」『国際情報ネットワーク分析 IINA』9月30日 笹川平和財団 (https://www.spf.org/iina/articles/ito_09.html, 最終アクセス日: 2022年7月29日)。
- 呉学殊・朴孝淑・徐侖希 2015.「韓国における労働政策の展開と政労使の対応——非正規労働者問題の解決を中心に」JILPT資料シリーズ（155）労働政策研究・研修機構。
- 奥田聡 2016a.「朴槿恵政権の経済政策——公約と現実とのはざままで」『韓国新政権の中間評価と朝鮮半島情勢』アジア研究シリーズ 88 亜細亜大学アジア研究所。
- 2016b.「韓国の輸出主導成長と最近の動き」安倍誠編「低成長時代を迎えた韓国の社会的課題」調査研究報告書 アジア経済研究所。
- 『時事ドットコムニュース』2021.「半導体不足、企業トップと協議へ 12日、台韓メーカーも——米バイデン政権」2021年4月11日付 (<https://newspicks.com/news/5757135>, 最終アクセス日: 2021年5月16日)。
- 『JETROビジネス短信』2021.「韓米首脳会談が開催、韓米同盟の強化を議論」5月24日付 (<https://www.jetro.go.jp/biznews/2021/05/e42b82be515d97ed.html>, 最終アクセス日: 2022年7月29日)。
- 藤澤宏樹 2017.「韓国における無償給食の現状と課題」『大阪経大論集』67（5）: 79-92。
- 向山英彦 2018.「文在寅政権の朝鮮半島新経済地図構想——経済統合につながり、韓国の新たな成長原動力になりうるか」Research Focus（2018-33）朝鮮半島情勢の変化と北東ア

ジア経済シリーズ② 日本総研.

『聯合ニュース』2021. 「サムスンなど韓国企業が米で4兆円投資 半導体やバッテリー事業など」5月22日付 (<https://jp.yna.co.kr/view/AJP20210522000100882>, 最終アクセス日: 2022年7月29日).

〈韓国語文献〉

- 관계부처합동 [關係部処合同] 2017. 「새정부 경제정책방향——경제 패러다임의 전환」[新政府經濟政策方向——經濟パラダイムの転換] 7月25日付 (https://www.moef.go.kr/com/cmm/fms/FileDown.do?atchFileId=ATCH_000000000005748&fileSn=2, 最終アクセス日: 2022年7月29日).
- 2019. 「대외 의존형 산업구조 탈피를 위한 소재·부품·장비 경쟁력 강화 대책---소재·부품·장비 및 공급안정 자립화 대책」[對外依存的産業構造脱皮のための素材・部品・裝備の競争力強化対策] 8月5日付 (http://www.motie.go.kr/common/download.do?fid=bbs&bbs_cd_n=81&bbs_seq_n=161958&file_seq_n=1, 最終アクセス日: 2022年7月29日).
- 2020a. 「위기를 기회로---수출 활력 제고방안」[危機を機会に——輸出活力向上方案] 4月8日付 (<https://www.korea.kr/common/download.do?fileId=190452449&tblKey=GMN>, 最終アクセス日: 2022年7月29日).
- 2020b. 「첨단산업 세계공장 도약을 위한 소재·부품·장비 2.0 전략—선제적 미래 대응 GVC 혁신대책」[先端産業世界向上跳躍のための素材・部品・裝備2.0戰略——先制的未来対応GVC革新対策] 7月9日付 (https://www.motie.go.kr/common/download.do?fid=bbs&bbs_cd_n=81&bbs_seq_n=163128&file_seq_n=3, 最終アクセス日: 2022年7月29日).
- 2021. 「종합 반도체 강국 실현을 위한 K-반도체 전략」[綜合半導体強國實現のための K-半導体戰略] 5月13日付 (https://www.motie.go.kr/common/download.do?fid=bbs&bbs_cd_n=81&bbs_seq_n=164098&file_seq_n=1, 最終アクセス日: 2022年7月29日).
- 국무조정실 [國務調整室] 2021. 「문재인정부 4년 100대 국정과제 추진실적」[文在寅政府4年100大國政課題推進実績] 5月10日付 (<https://www.korea.kr/fcatalog/ecatalog5.jsp?Dir=1054&fileId=145338687>, 最終アクセス日: 2022年7月29日).
- 국정기획자문위원회 [國政企画諮問委員會] 2017. 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」[文在寅政府國政運營5カ年計画] 7月19日付 (<https://www.korea.kr/common/download.do?tblKey=EDN&fileId=211948>, 最終アクセス日: 2022年7月29日).
- 안성배·한민수·김수빈·이진희 [安成培·韓敏洙·金秀彬·李珍熙] 2019. 「주요국의 노동소득 분배율 결정요인 비교 분석」[主要國の労働所得分配率決定要因比較分析] 研究報告書 19-23 對外經濟政策研究院.

©IDE-JETRO 2022

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示-改変禁止4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.ja>



文在寅政権の社会保障改革と 財政負担の増大

渡邊 雄一

はじめに

2017年5月、進歩系政権として政権交代を果たした文在寅政権は、当初より雇用対策や所得分配の改善、弱者保護などを重視して分配色の強い政策を展開していった。労働政策において、最低賃金の大幅上げや公的部門での雇用創出などに注力したことはその最たるものであった。社会保障の分野においても、既存の制度の拡張や新規制度の導入などを通じて、実際に社会保障の恩恵を受けられる対象者を拡大するとともに、彼らへの給付水準を高めることで国民全体にとってより普遍的な福祉の充実を図ることをめざした。そうしたなかで、2020年2月から始まった新型コロナウイルス感染症の流行拡大やその長期化が、文政権の社会保障改革にとって1つの転機となった。そして、社会保障関連の政府予算規模は文政権下で飛躍的に増大した。

文政権は発足当初から、社会保障政策の中心的課題に「包容的福祉の実現」や「保障性の強化」を掲げ、とりわけ既存の諸制度の対象や適用範囲から漏れ落ちる弱者の救済という意味合いで「死角地帯の解消」に重きをおいてきた。しかし、後述するようにコロナ禍で最も打撃を受けた非正規労働者や自営業層などの不安定就業者の救済にとって、既存の社会保障の枠組みでは十分なセーフティーネット機能を果たすことができなかった。したがって、コロナ下における労働市場の危機的状況は、文政権の社会保障における政策課題の真意を図らずも浮き彫りにしたと同時に、社会保障改革の真価がより問われる局面に至ったといえる。本章では、コロナ禍を経験した文政権の社会保障改革について、当初の政策理念・目

標や政策課題を紐解きながら、コロナ前後をまたぐ政権期間中におもにどのような施策を行ってきたのかを明らかにする。具体的には、コロナ禍を機に加速した雇用のセーフティーネット改革、執権当初より進められてきた税方式による所得保障制度の拡大および「文在寅ケア」と呼ばれる健康保険改革を取り上げる。そして、一連の社会保障改革によって増大圧力がかかる財政負担の問題について、政府予算の推移や悪化する財政状況、財政運営における対応策などをみていく。なお、本章は文政権の任期終了時である2022年5月までを対象とする。

本章の構成は、以下のとおりである。第1節では、文政権の社会保障政策の理念や目標、政策課題について、政権発足直後に発表された「国政運営5カ年計画」やその後に策定された「第2次社会保障基本計画（2019～2023）」を手がかりに、その内容を振り返る。第2節では、コロナ下で加速していった雇用のセーフティーネット改革について、「全国民雇用保険」の推進、新たな失業扶助制度である国民就業支援制度の導入、勤労奨励税制（Earned Income Tax Credit：EITC）の拡充を取り上げる。第3節では、税方式による所得保障制度の拡大について、公的扶助制度である国民基礎生活保障制度の拡充、児童手当の新規導入、貧困層の高齢者に支給される基礎年金の引上げなどをみていく。第4節では、医療保障の拡充策として推進されている、いわゆる「文在寅ケア」と呼ばれる健康保険改革について考察する。第5節では、一連の社会保障改革やコロナ対応によって負担圧力が強まる財政問題について、社会保障予算の増大や財政赤字が続く状況を確認しながら、持続的な財政運営に向けた政府の取り組みを取り上げる。最後に、社会保障・福祉の拡張はもはや政権の色を問わず既定路線となるなかで、次期政権への展望を考えるとともに、文政権の社会保障改革が韓国の福祉国家の進路にとって転換点となり得るかについて検討してみたい。

1 文在寅政権の社会保障政策の理念・目標と政策課題

1-1. 「国政運営5カ年計画」

文政権の社会保障政策の出発点は、政権発足直後の2017年7月に発表された「文在寅政府 国政運営5カ年計画」のなかに見出すことができる。そこには文

政権がめざす福祉国家のビジョンとして、包容的福祉の実現が描かれていた。「国政運営5カ年計画」では、市場経済の自由競争において必然的に勝者と敗者に分断される不平等な状況下で、社会経済的な平等性の増進や人間としての尊厳の維持、社会構成員の連帯強化を通じた国民統合を推進するべく、包容的福祉国家を模索する必要があると説明されている（国政企画諮問委員会 2017）。さらに政府は、包容的福祉（国家）の概念として「どの社会階層においても疎外されることなく、経済成長の果実と福祉を等しく享受し、個々人が自身の役割と潜在力を最大限に発揮できる国」という定義づけを加えている（保健福祉部 2017b）。またキムテワンほか（2019）は、包容的福祉が単に対象者を発掘して給付や福祉サービスを提供する従来の福祉政策の枠組みを超えて、制度運用の過程で機会が公平かつ公正に与えられ、結果的に諸制度の対象や適用から漏れ落ちる死角地帯が存在しない社会をめざすものであるとしている。

つまり、文政権の政策理念にあった社会保障分野における包容性の実現とは、社会保障の恩恵を受けられる対象者を拡大して給付水準を高めることによって国家責任において国民に対する福祉の保障性を強化するとともに、既存の制度下では救い上げることのできない弱者がおかれた死角地帯を解消し、社会経済的な格差や不平等を是正することにある。「国政運営5カ年計画」における包容的福祉の具体的な政策目標には、たとえば次のようなものがあつた。所得保障に関わる領域では、公的扶助制度である国民基礎生活保障制度（日本の生活保護制度に相当）における扶養義務者基準¹⁾の適用除外や段階的廃止、児童手当の新規導入、若年層の就業問題に対して青年求職促進手当の支給、高齢者向けの基礎年金および障害者年金の引上げなどが主要な政策とされた。また、社会保険制度では国民年金や雇用保険などにおける死角地帯を解消し、社会保険料の支援事業に健康保険を追加するほか、高齢化に向けた対策としては国民年金と基礎年金の給付水準の適正化、公共部門における高齢者の直接雇用事業の拡大などが挙げられていた。そして、医療保障の分野ではこれまで適用範囲が狭いとされてきた保険診療の拡大や国民の医療費負担の軽減、高齢化によって増大する認知症患者への支援拡充、

1) 受給対象になるには、一親等の直系血族やその配偶者に扶養義務者がいないか、いても扶養能力がなく扶養を受けられないことが条件となる。

地域医療体制の整備などが具体的な政策目標として立てられていた。

なお、「国政運営5カ年計画」には社会保障政策を含めた主要な国政課題の遂行にかかる財政投資計画や財源調達案についても付記されている（国政企画諮問委員会 2017）。その財政規模は2018～2022年の5年間で178兆ウォンと見積もられており、そのうちで社会保障関連の所要規模は最も大きい77兆4000億ウォンであった²⁾。財源調達の計画については、全体の178兆ウォンのうち歳入の拡充による部分が82兆6000億ウォン、財政支出の効率化や調整、比較的資金に余裕のある基金の活用など歳出の節減による部分が95兆4000億ウォンという内訳であった。ただし、このような財源調達案については歳入規模拡大への踏み込みが弱く、またその大部分は税収の自然増を前提とした国税収入に依存したものであることから、やや楽観的との指摘を免れなかった。

1-2. 「第2次社会保障基本計画（2019～2023）」

文政権の社会保障政策の理念や目標は、その後に発表された「第2次社会保障基本計画（2019～2023）」において具体的な政策課題として落とし込まれることになった。社会保障基本計画は社会保障基本法に基づいて5年ごとに策定されるものであり、社会保障政策の基本目標や中長期的な推進方向、政策遂行に必要とされる財源規模やその調達方法などが盛り込まれる。今回の「第2次社会保障基本計画（2019～2023）」は政権発足から2年弱が経過した2019年2月に発表されたこともあり、前述した「国政運営5カ年計画」で掲げられた包摂的福祉を具現化した、いわば社会保障政策のグランドデザインと呼べる。表5-1にあるように、同計画では「国民すべてがとともにより良く生きる包摂社会」が長期ビジョンに設定され、その達成に向けた推進課題は、①雇用・教育、②所得、③健康、④社会サービスの4つの分野から構成されている（保健福祉部 2019）。

具体的な政策課題の内容は、先の「国政運営5カ年計画」で示されたものとなる程度は重複しているものの、より踏み込んでいることが特徴的である。たとえば、雇用に関する分野では社会保険である雇用保険や産業災害補償保険の適用対

2) ただし、これは毎年度経常的に編成される予算に追加的に投入される財政規模という意味合いが強い。

表5-1 「第2次社会保障基本計画(2019~2023)」における主要な政策目標と推進課題

ビジョン	国民すべてがともにより良く生きる包容社会			
推進原則・戦略	包容的社会保障体系の構築		社会保障制度の連携・調整の強化	
	地域社会を中心としたサービス利用体系の構築		包容と革新の相互補完体系の構築	
推進課題	教育・雇用	所得	健康	社会サービス
	①人的資源の力量向上および差別のないスタートラインの提供	①脆弱階層向け公的扶助制度の役割強化	①健康保険の保障強化および健康保障の持続可能性の向上	①ライフサイクル別・対象別の社会サービスの拡充
	②雇用のセーフティネット拡充および積極的な労働市場政策の強化	②勤労年齢層向け所得保障体系の拡充	②必須医療保障	②地域社会中心のサービス保障体系の構築
	③労働市場での格差是正およびワーク・ライフ・バランスの達成	③老後所得保障体系の拡充	③予防的健康管理体系の構築	③社会サービス供給体系の公共性強化および信頼性の向上

(出所)保健福祉部(2019)より筆者作成。

象の拡大を通じた死角地帯の解消，失業給付の支給水準・期間の拡大，失業扶助制度や青年求職活動支援金の導入によるワーキングプアや若年層に対する就業・生活支援などが挙げられる。所得保障の分野では，国民基礎生活保障制度における扶養義務者基準の段階的廃止などによる包括範囲の拡大，就労を通じた貧困状態からの脱却支援を図る勤労奨励税制（EITC）の拡充，低所得高齢者向けの基礎年金の段階的引上げおよび国民年金による所得保障の機能強化（低所得者や子育て世帯向けの保険料支援など）などが盛り込まれた。健康保障の分野では，保険外診療の段階的な保険給付化による健康保険の保障強化や，地域間における医療格差の是正に向けた公的な医療サービス体制の拡充などが挙げられるほか，社会サービス分野でも保育施設や介護福祉施設といった社会サービス供給体制の公共性強化，日本の地域包括ケアシステムを見立てた地域社会統合ケアモデルの開発や，地域社会が中心となった保健医療とケア・介護サービスの連携強化などが盛り込まれている。

文政権末期の2022年現在において，こうした政策課題の多くは実際に既存制度の拡充や新規制度の導入などの形で実現されるに至り，後述するように新型コ

新型コロナウイルス感染症の感染拡大が一部の制度導入を加速させたといえる。また、「第2次社会保障基本計画（2019～2023）」においても「国政運営5カ年計画」の場合と同様に、計画期間にわたる財政投資規模や財源調達案が記されている（保健福祉部 2019）。それによると、5年間の財政規模は332兆1000億ウォンと推計されており、そのなかで最も比重が大きいのは、全体の3分の1強を占める所得保障の分野であった³⁾。しかし、ここでも財源調達については既存の歳出・支出構造の調整や事業の効率化、歳入基盤の拡充にとどまり具体性に乏しいほか、所要財源は事業を担当する各所管部署（日本の厚生労働省に相当する保健福祉部や雇用労働部など）の国家財政運用計画に反映されるとして曖昧さが残るものであった。

2 雇用のセーフティーネット改革

2-1. 「全国民雇用保険」の推進

韓国においても、就業者の失業や失職による所得減少のリスクに備え、失業時に失業給付の支給や再就職支援などを行う雇用保険が社会保険方式⁴⁾として導入されている。ただし、労働者が雇用保険に加入する場合、雇用主との雇用関係が明確であるとともに、雇用主や事業所の専属性が前提条件となる。1995年に導入された雇用保険は、これまで適用範囲の拡大によって加入率を高めてきたとともに、失業給付の引上げやその支給期間の拡大および支給要件の緩和などの制度改善を図ってきた⁵⁾。しかし、韓国ではもともと自営業者の割合が諸外国と比べて高く、また産業構造の変化に伴って労働市場では非正規労働者以外にも、イン

3) 次に財政規模が大きい分野は社会サービスで、その後に雇用・教育、健康が続く。ただし、ここで推計された財政規模は社会保障全体の支出規模を意味するものではないことに注意が必要である。

4) 社会保険方式とは、被保険者（被用者）や事業者（雇用主）から拠出された保険料をおもな財源として給付を行う方式である。それに対して、税方式とは文字どおり国民から徴収する租税を財源に給付や保障を行う方式のことである。

5) 文政権下においても、直近の2019年には失業給付にかかる保険料率の引上げにあわせて、失業給付の支給期間の延長や支給水準の引上げが行われた。

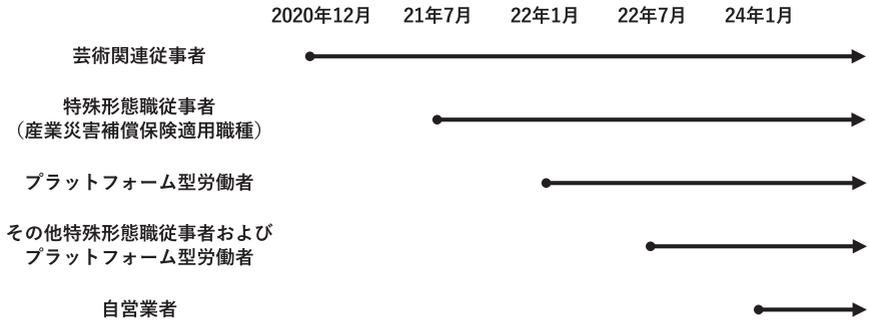
ターネット上のプラットフォームを介して単発の仕事を複数請け負うようなギグワーカーやフリーランスといった労働者が近年増えている。そうした背景から、雇用保険の被保険者数は2020年現在で全体の就業者数に対して5割程度（約1400万人）の低い水準にとどまり、セーフティーネット機能の働かない死角地帯が比較的大きい社会保障制度として認識されている⁶⁾。政府は2012年から自営業者に対して任意加入可能な雇用保険を用意し、その保険料支払いを助成する制度もあわせて実施しているものの、保険料率は一般の被用者よりも高く設定され、何よりも彼らは加入することで自らの所得や資産を捕捉されることを忌避する傾向にあることから、現状で自営業者の雇用保険加入はまったく進んでいない。

こうした不安定な雇用のセーフティーネット問題が現実のものとなったのが、2020年から始まったコロナ禍であった。労働市場では2020年から2021年初めにかけて就業者数の大幅な減少や失業者数の増加に見舞われ、その影響は就業が不安定で低賃金の非正規職（臨時・日雇い職など）や自営業層などに集中した。政府がとった緊急経済対策のうち雇用対策の中心は、在職者や休職者向けの雇用維持支援策であり、失業者に対しては失業給付や職業訓練事業および就業支援プログラムの実施など、従来の失業対策が拡充されたものであった。しかし、そうした支援策の恩恵に与るには雇用保険への加入が前提となる部分が大きかった。一方で、資力調査を伴う貧困対策としての公的扶助制度に対して、迅速で臨機応変な救済を求めるにも限界があった。したがって、コロナ禍による打撃を最も受けた零細企業・事業所などの非正規労働者や自営業者、ギグワーカーやフリーランスといった雇用保険未加入の不安定就業者に対しては、臨時の給付金や支援金、あるいは貸付金などの緊急措置によって対応せざるを得なかった⁷⁾。このことは、失業や貧困問題に対してセーフティーネット機能を本来果たすべき社会保障制度

6) 雇用保険の死角地帯は、義務加入の対象にはなっていない自営業者および無給家族従事者、65歳以上あるいは労働時間が週15時間未満の労働者や特殊形態職従事者など、雇用保険の適用除外による制度的な死角地帯と、義務加入の対象にはなるがおもに使用者側の瑕疵によって実際には未加入の場合が多い臨時職や日雇い労働者などの実質的な死角地帯に分類される。

7) 2020年5月に実施された全国民に対する緊急災難支援金の給付を皮切りに、その後もコロナ禍の長期化による防疫体制の強化に伴い、営業制限措置を受けた自営業者や所得の低い不安定就業者などを対象とした臨時の支援金給付が断続的に実施された。それらの措置を含め、緊急経済対策の詳しい内容については、渡邊・安倍（2021）を参照のこと。

図5-1 「全国民雇用保険」の適用拡大ロードマップ



(出所)関係部処合同(2020)より筆者作成。

の一種の限界を露呈したといえる。

文政権は、就任当初から不安定就業者に対する雇用保険の段階的適用による死角地帯の解消を掲げてきた。しかし、コロナ禍に伴う雇用情勢の悪化により不安定就業者や自営業者の失業および所得減少の問題が顕在化したことで、その議論は「全国民雇用保険」の推進として一気に加速した(関係部処合同 2020)。2020年中に関連法令が国会で可決されたことを受けて、同年12月にはその第1弾として芸術関連従事者から保険適用が開始されるに至った。2021年7月からは、産業災害補償保険の適用職種を中心に一部の特殊形態職従事者(運転代行業の運転手や宅配・配送・貨物運転手、訪問販売員、家庭教師、保険設計士、建設機械の操縦士など)に対する保険適用が始まり、その後もプラットフォーム型業務に従事する労働者やその他の特殊形態職従事者、そして現在の任意加入方式を改めた形で自営業者に対しても順次段階的に保険適用が拡大される(図5-1)。その結果、2025年までに被保険者数は2100万人に達すると見込まれている。

適用対象者の拡大もさることながら、「全国民雇用保険」の制度設計では従来の明確な雇用関係に基づく被用者中心の体系から、所得情報に基づく運用への転換をめざすとしている。具体的には、同一個人が複数の就業や職種を兼務している状況を想定して、保険適用の基準をこれまでの労働時間(月60時間以上)から一定水準以上の合算所得に変更することが検討されている。その際に重要なことは、被保険者の正確な所得情報の把握であるが、保険制度を管理・運営する勤労

福祉公団と国税庁の情報共有や連携を高めるとともに、所得情報の単位区分を半期から月別に短縮して機動的に加入対象者を発掘・捕捉していくとされる（関係部処合同 2020）。こうした所得情報を基盤とした保険体系は、被保険者や使用者に対する公平な保険料の賦課・徴収にも資するかもしれない。

コロナ禍を契機として、雇用保険の抜本的な改革が進められているが、そこにはどのような課題が考えられるだろうか。先行的に保険適用が開始された芸術関連従事者や特殊形態職従事者などに対しては相対的に低い保険料率が設定され、低所得者層には保険料支援の拡大といった加入インセンティブの付与が検討されている。しかし、自営業者を対象とした任意の雇用保険で明らかになったように、不安定就業者全体や自営業者の保険加入が実質的に進むのかどうか大きな課題になる。順調に保険加入が進んだとしても、断続的に就業を繰り返す傾向にある不安定就業者は被保険者期間が短くなりがちであり、いざ失業状態に陥った際に失業給付の期間や水準が不十分であればセーフティーネットとしての機能は弱まってしまう。また、自営業者をはじめとして、必ずしも使用者との雇用関係に基づかない労働者が加入する場合の保険料負担のあり方が定まっていないことも大きな問題として残っている。保険料率の設定のみならず、原則事業主負担となる部分に関しては、公費の投入や他の事業主および被保険者からの拠出による所得移転がどの程度必要となるのかについて、今後の議論を待たなくてはならない。

2-2. 国民就業支援制度の導入

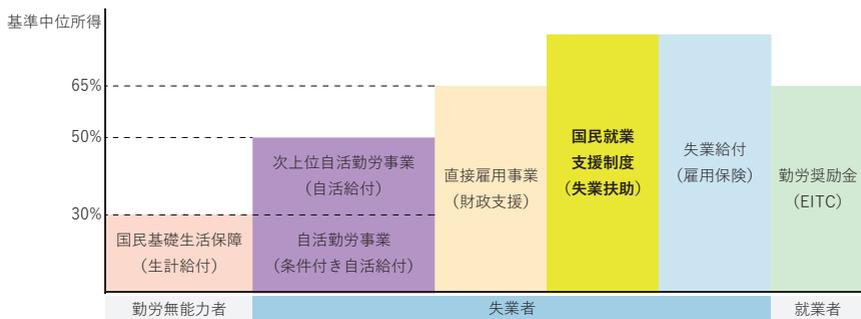
「全国国民雇用保険」の推進と並行して、コロナ下における新たな失業対策として税方式による国民就業支援制度が2021年から導入された（雇用労働部 2020）⁸⁾。同制度は雇用保険に加入していないために失業給付を受けられない、あるいは加入していても受給要件を満たしていなかったり、受給期間が終了するまでに再就職できなかつたりした失業者や求職者に対して、就業支援金の支給と就業支援サービスの提供を行うものである。2022年現在、国民就業支援制度は給付金の有

8) 2019年に導入された若年層向けの青年求職活動支援金（満18～34歳の未就業者に対して月50万ウォンを最大6カ月間支給）や就業成功パッケージと呼ばれる既存の就業支援制度は、新たに導入された国民就業支援制度に統合された。

無に応じて2種類に分けられる。そのうち第1類型では、所得や財産、就労経験といった基準による受給要件を満たす場合、一定期間にわたって求職促進手当と呼ばれる就業支援金（1人当たり最大で月50万ウォン×6カ月間）と就業支援サービスの両方が提供される。一方の第2類型では、就業支援金は支給されないものの、職業訓練や創業支援、雇用プログラムの提供といった就業支援サービスのみを所得基準に応じて受けられるとともに、就職活動に伴う費用が支援される。

国民就業支援制度は、韓国に新たに導入された失業扶助制度という位置づけになっている。第1節で示したように、失業扶助制度の導入そのものは文政権の社会保障政策の理念である包摂的福祉のなかで構想されていたが、コロナ禍による労働市場の悪化を機に、その重要性が再認識されるタイミングで実現をみた。図5-2は主要な雇用のセーフティーネット体系を示しているが、国民就業支援制度は従来の雇用保険による失業給付の対象から漏れながら、かつ資力調査や厳格な扶養義務者基準などによって公的扶助（国民基礎生活保障制度）からも捕捉されない失業者や貧困層の救済にとって、その両制度の中間に位置する存在として新たな役割が期待されている。ただし、就業支援金の支給期間は最大6カ月間と期限があるとともに、その水準も国民基礎生活保障制度の単身世帯における生計給付額を若干下回るなどの問題が残っているとされる。しかし、6カ月以上の長期失業者は少ない代わりに、低賃金労働者が多い韓国の労働市場の実態に即した制度であるという指摘も一方ではある（国家財政運用計画支援団 2021a）。

図5-2 主要な雇用のセーフティーネット体系



(出所)国家財政運用計画支援団(2021a)より筆者作成。

2-3. 勤労奨励税制の拡充

韓国における雇用のセーフティーネットには、社会保険方式の雇用保険や新たに導入された失業扶助制度としての国民就業支援制度のほかに、勤労奨励税制（EITC）と呼ばれる税額控除制度が2009年から実施されている。勤労奨励税制は、労働所得や事業所得が一定水準以下の低所得世帯に対して、勤労を条件に所得税を超える税額控除額を勤労奨励金として還付する所得支援制度であり、厳密には社会保障制度ではないものの税制を通じて所得再分配や貧困脱却を図ることを目的としている。また、韓国の勤労奨励税制もアメリカのEITC制度と同様に、世帯所得が増加するにつれて支給される勤労奨励金が増加するような所得区間が設定されており、その意味で対象世帯の労働意欲を高めて就労促進を図るようなインセンティブ構造をもつ制度設計になっている（田近・花井 2020）。

勤労奨励税制は、導入当初には所得把握が比較的容易な被用者で扶養子女のいる世帯を中心に対象が限定されていたが、その後は適用対象となる職種の追加（専門職を除くすべての自営業者や宗教家など）や単身世帯への範囲の拡大（年齢条件付き）、支給要件の緩和や支給額の引上げ、子女奨励金と呼ばれる子どもの扶養費支援の導入など、制度改正が段階的に行われてきた。そして、文政権下の2019年には制度開始以来で最大規模となる拡充が図られるに至った。具体的には、単身世帯の年齢条件が撤廃されたり、所得や財産の基準額が大きく引き上げられたりすることで支給要件が大幅に緩和されたほか、勤労奨励金と子女奨励金の最大支給額の引上げや就労インセンティブが働く所得区間の拡張も行われた⁹⁾。また、これまで年1回であった支給頻度が半期に1度の年2回に増えたことで、稼得所得の発生から奨励金の受給までのタイムラグが短縮して制度の機動性が高められることになった。こうした制度改正によって、2019年以降には勤労・子女奨励金の支給世帯総数や支給総額は大幅に増大し、低所得世帯への所得移転が進むとともに、とくに世代間の所得再分配が有効に働いたとされる（田近・花井 2020）。

表5-2は文政権下における雇用のセーフティーネットにかかる財政規模に関して、一般会計および租税支出、そして雇用保険基金からの支出の推移を示してい

9) 2021年の税法改正によって、2022年からは勤労奨励金を受けられる所得上限額が、世帯類型別に200万ウォンずつさらに引き上げられた。

表5-2 雇用のセーフティネットに関する財政規模の推移

	(単位：億ウォン)					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
一般会計・租税支出						
国民就業支援制度	—	—	—	2,771	14,365	15,141
就業成功パッケージ支援	4,411	5,029	5,489	5,492	—	—
社会保険料支援	5,202	8,932	13,419	12,086	8,103	10,466
失業クレジット支援	181	205	216	277	323	303
雇用安定資金	—	29,708	28,188	26,611	12,966	4,635
緊急雇用安定支援金	—	—	—	11,260	4,563	—
直接雇用事業	16,188	19,908	20,779	28,587	31,599	33,037
勤労奨励金	12,034	13,381	49,256	44,826	46,216	48,718
子女奨励金	5,645	4,917	7,543	6,471	5,958	5,779
(小計)	43,661	82,080	124,890	138,381	124,093	118,079
雇用保険基金						
求職給付(失業給付)	53,351	61,572	71,828	95,158	113,486	115,339
早期再就業手当	1,139	1,354	2,102	2,594	3,474	3,656
失業クレジット支援	176	202	213	274	320	300
自営業者失業給付	42	33	41	50	56	89
(小計)	54,710	63,164	74,186	98,077	117,336	119,384
被保険者数(1,000名)	12,959	13,432	13,864	14,112	14,430	—

(出所)国家財政運用計画支援団(2021a)より筆者作成。

(注)2022年の数値は政府案。

る。一般会計および租税支出の総額は2021年現在で12兆4000億ウォンと、文政権発足後の5年間で3倍近く増大した。そのなかで近年最も比重が大きいのが、勤労奨励税制による勤労奨励金の還付である。とくに制度改正が行われた2019年の急増が特徴的であり、巨額の財政負担の増加を伴うものであったことがわかる。次に比重の大きい直接雇用事業は、高齢者の貧困対策の一環としておもに公的部門における高齢者雇用に寄与したとされ、政権期間中一貫して増加の一途をたどった。雇用安定資金とは、最低賃金の大幅な引上げに伴う企業や事業者の人件費負担の増加を緩和するため、中小零細企業や自営業者などに対して支給される支援金として2018年に導入された。次年度以降には減額の傾向にあるが、同じ零細自営業者などに対する支援金として2020～2021年に実施されたコロナ関連の緊急雇用安定支援金よりも大規模であることがわかる。前項で触れた国民就業支援制度は、既存の就業成功パッケージや青年求職活動支援金を統合する形で2021年以降に増額が予定される。一方で雇用保険基金からの支出規模をみると、

失業給付にあたる求職給付がその大部分を占めるとともに、その総額は租税支出を除く一般会計の規模を上回っている。とくにコロナ禍による求職給付の増額が顕著であり、コロナ下において雇用のセーフティーネット機能を最も果たしたのは財政支援よりも雇用保険による失業給付であったことがわかる。なお、失業クレジット支援とは失業給付の受給期間中に国民年金の保険料支払いと加入期間の算定を支援する制度であり、雇用保険基金のほかに国民年金基金や一般会計からも補填される。

3 税方式による所得保障の拡大

3-1. 国民基礎生活保障制度の拡充

公的扶助制度である国民基礎生活保障制度は、受給年齢に制限を課していたそれまでの生活保護制度に代わり、一定の条件を満たせば年齢に関係なく貧困に苦しむ生活困窮者が恩恵を受けられる所得保障制度（一部に現物給付もあり）として2000年から施行されている。同制度の特徴は、所得と財産を合算した所得認定額の基準と扶養義務者にかかる基準を満たす場合に受給対象になるとともに、働く能力のある対象者には自活動労事業への参加を条件に自立に必要な（自活）給付を行っていることにある¹⁰⁾。

国民基礎生活保障制度は、文政権発足前の2015年に大きな制度改革を経験している。同年の改革では、7種類からなる給付（生計・住居・教育・出産・葬祭・自活・医療）を従来のパッケージ給付から給付ごとに受給対象者を選定する個別方式に変更したり、受給者の選定基準を最低生計費の絶対額から基準中位所得と呼ばれる相対基準に変更したほか、扶養義務者基準の緩和なども行われた。この制度改革の結果、2010年代前半にかけて減少傾向にあった全体の受給者数は

10) 国民基礎生活保障制度の主たる給付である生計給付は基準中位所得の30%以下が受給対象となるが（2021年現在）、その50%以下のいわゆる次上位階層と呼ばれるワーキングプアの非受給権者であっても、自活動労事業への参加を希望する場合にはそれを条件に自活給付を受けることができる。なお、自活動労事業には清掃や配送、飲食店や社会福祉施設での勤務、一般企業でのインターンなどがある。

2015年には増加に転じ、近年で最も少なかった2014年の132万9000人から2020年には213万4000人まで増加した（保健福祉部 2021）。しかし、扶養義務者基準は依然として制度の死角地帯を生んでいるとの指摘がなされ、さらなる緩和や廃止が残る課題となっていた（金明中 2017）。

したがって、文政権における国民基礎生活保障制度の改革は、おもに扶養義務者基準の緩和および廃止に焦点が絞られることになった。2017年11月には、受給者世帯と扶養義務者世帯とともに重度の障害者（障害者年金を受給）や高齢者（基礎年金を受給）がいる場合に扶養義務者基準の適用除外が認められ、2018年10月には住居給付にかかる扶養義務者基準が廃止されたのに続き、2019年からは扶養義務者世帯のみに重度の障害者や基礎年金を受給する高齢者がいる場合であっても、生計給付にかかる扶養義務者基準の適用除外が認められるようになった。その後は扶養義務者世帯の状況に関わらず、受給者世帯に重度の障害者がいる場合や30歳未満の片親世帯である場合（2020年から）、受給者世帯に65歳以上の高齢者がいる場合やすべての片親世帯に対して（2021年から）、生計給付にかかる扶養義務者基準の適用除外が認定された。そして、2021年10月には生計給付にかかる扶養義務者基準が完全に廃止されるに至った。こうした扶養義務者基準に関する段階的な緩和や廃止のほかにも、文政権下では受給者の選定基準となる基準中位所得に対する比率の引上げが生計給付や住居給付などで行われ、それと連動して給付水準の増額ももたらされた。なお、国民基礎生活保障制度にかかる予算額は2017年の10兆4000億ウォンから2021年には15兆ウォン規模に増大した。

3-2. 児童手当の導入と基礎年金の引上げ

韓国においても、急速な少子高齢化はもはや避けることのできない重要な国家的課題となっている¹¹⁾。韓国の少子高齢化対策の軸は、「低出産・高齢社会基本計

11) 合計特殊出生率は2018年から1.0を下回って史上最低水準を更新し続け、2020年には0.84を記録した。1970年代前半には100万人近くあった出生数も減少の一途をたどり、2020年には30万人を初めて割った。一方で2018年には高齢化率が14%を超えて高齢社会に突入し、21%を超える超高齢社会の到来も目前に迫っている（2026年予想）。また、生産年齢人口は2018～2019年にかけてピークを迎え、すでに減少局面にある。

画」と呼ばれる5カ年計画によって策定され、文政権下では第3次計画（2016～2020年）から第4次計画（2021～2025年）へ移行している。文政権における社会保障政策の成果の1つとして特筆されるのが、それまでの「低出産・高齢社会基本計画」では見送られてきた児童手当の導入を2018年9月から実現させたことであった。児童手当は子育て世帯の養育費負担を軽減し、出産や養育に対する国家責任を強化するとともに、子どもへの人的資本投資を図る目的で支給される少子化対策の一環でもある。

児童手当は導入当初には、満6歳未満の子どものいる世帯に対して所得制限（所得認定額基準で全体の低位90%水準）の条件付きで1人当たり月額10万ウォンが支給されていたが、2019年4月にはその所得制限が撤廃された。同年9月からは満7歳未満の児童のいる全世界帯に支給対象が拡大され、さらに2022年からは満8歳未満に対象が再拡大される。少子化の進行によって子どもの数は減少しているものの、制度の拡張が続くことで受給世帯は増加することが見込まれている¹²⁾。なお、0～満2歳未満の乳幼児を家庭内で養育する世帯に対しては、所得水準に関係なく月15万～20万ウォンの家庭養育手当と呼ばれる給付が児童手当とは別途に支給されてきた。2022年からはその名称が幼児手当に変更されるとともに、月額も30万ウォンに増額される予定になっている。

税方式による所得保障制度では、貧困層の高齢者に支給される基礎年金の引上げも重要な制度改革であった。基礎年金は従来の基礎老齢年金（2008年に導入）を引き継ぐ形で、2014年から施行されている。国民年金や職域年金などの公的年金を受給していないか、国民年金を受給していてもその給付額が一定水準以下である65歳以上の高齢者に対して所得支援を行う補完的な性格をもつ。韓国では公的年金が給付面で未成熟であるなどの理由から高齢者の高い貧困率が長らく問題となっており、基礎年金はその貧困問題の緩和を目的としている。受給対象者は所得認定額基準で全体の低位70%水準であるが、給付額は当初月額で最大20万ウォンとその低さが問題視されてきた。文政権は2018年9月までに基準年金額を月25万ウォンまで引き上げ、2019～2020年にかけてはより低所得である所得低位20～40%の対象者に対して月30万ウォンに給付を増額する制度改革

12) 児童手当に関する2022年度の政府予算案は、2兆4000億ウォン規模となっている。

を行った。そして、2021年には全対象者の基準年金額が月30万ウォンに統一されるに至った¹³⁾。受給率は65歳以上人口対比で67%程度と大きな変化はないが、一連の制度改革によって基礎年金にかかる予算額は2017年の8兆1000億ウォンから2021年には15兆ウォン規模まで増大した（国家財政運用計画支援団 2021b）。

4 医療保障の拡充——「文在寅ケア」の推進——

韓国における医療保障制度には、社会保険方式の国民健康保険と先述した国民基礎生活保障制度による医療給付がある。前者の国民健康保険は義務加入の公的医療保険として1977年に初めて導入され、その後1989年には国民皆保険を達成した。日本の公的医療保険と同様に、公定の医療サービス・医薬品価格である診療報酬体系（医療機関の種類や所在地に応じた相対価値点数方式）が敷かれ、患者となる被保険者には医療機関を自由に選択し受診できるフリーアクセスが保障されている。しかし、韓国の健康保険は保険診療の適用範囲が相対的に狭い上に診療報酬の水準が低く設定されており、そのため保険診療と保険外診療の併用を許容する混合診療が認められている。医療機関は経営改善や医療スタッフの賃金補填のため、価格設定の自由度が高い保険外診療を拡大させる傾向にある。それによって非効率な医療サービスの提供や公的医療保険によるカバレッジの低下が起り、患者や家計が負担する医療費支出が増大するという問題が指摘されてきた。実際に診療費全体に占める保険者負担分を示す健康保険の保障率は、これまで60%程度と低く抑えられてきた。それは被保険者の保険料負担が低く済むと同時に健康保険財政の健全化にも資するというメリットはあったが、実際の患者側にとっては医療費の自己負担分が相対的に高くなるという問題を抱えていた¹⁴⁾。

13) 2022年には前年度の消費者物価上昇率を反映して、基準年金額は月30万7500ウォンに引き上げられた。

14) 患者の医療費負担の大きさを背景に、韓国では民間医療保険が急速に発達しており、7割近くの国民が加入しているとされる。なかでも費用負担の軽減を図るため、実損補填型の民間医療保険に加入する人が増えている。一方で民間医療保険の普及は、加入者による不要不急な医療サービスの過剰利用を促すという、いわゆるモラルハザードの問題を引き起こすとの指摘がある。

患者の医療費負担の軽減を目的として、韓国政府はこれまでも高額な医療費が発生する重症度の高い疾患にかかる治療や検査項目の保険給付化や、保険適用されない「3大非給付」(選択診療費、差額ベッド代、看病人費用)と呼ばれる代表的な保険外診療の縮小を中心に医療保障の制度改革を進めてきた(金明中 2017)。文政権はそうした流れをより普遍的なものに加速させるべく、抜本的な健康保険改革の推進を2017年8月に発表した(保健福祉部 2017a)。「文在寅ケア」と呼ばれる健康保険の保障性強化策は、美容・整形などを除く医学的に必要性の高い保険外診療を2022年までに段階的にすべて保険診療に転換することをめざし¹⁵⁾、健康保険の保障率を同年までに70%水準に引き上げることを目標としている。一部の費用対効果の低い保険外診療項目については、一定の患者自己負担率(30~90%)を課した上で予備給付としていったん保険診療扱いにし、3~5年後に評価・審査を経て最終的な保険適用の可否が決定されるとした。医療費増加の主因とされる「3大非給付」については、患者側が追加費用を全額負担することで特定の医療機関や医師を選択して医療サービスを受けられる選択診療制が、2018年から全面的に廃止された。差額ベッド代の基準も変更され、保険適用が従来の4人部屋から2018年下半年からは2~3人部屋まで拡大されるとともに、個室利用は基本的に重度の呼吸器疾患の患者や出産直後の妊婦など(保険適用対象)に限定されることになった。また、韓国では家族が入院患者を看病できない場合には全額自己負担で看病人を雇うことが一般的であったが、看護と看病サービス両方を含む包括的な入院サービス(保険適用対象)を提供する病床が大幅に拡大された。保険外診療に対する保険給付化以外にも、社会経済的な脆弱層とされる子どもや高齢者、重度の認知症患者などに対しては入院医療費や外来診療費にかかる自己負担率の引き下げが実施されたほか、過度な医療費負担に苦しむ低所得世帯に対しては自己負担上限額の引き下げや医療費支援の拡大もあわせて行われた。

一連の「文在寅ケア」の推進によって、健康保険の保障率は2017年当時の62.7%から2020年現在では65.3%まで上昇し、患者の自己負担率も着実に低下

15) これまでにたとえば、脳血管・頸頭部などのMRI検査や上腹部・下腹部・泌尿器などの超音波検査、生殖医療(体外受精や人工授精)といった保険外診療が保険適用となった。

表5-3 医療機関別の健康保険保障率および自己負担率の推移

(単位：%)

	2017年			2018年		
	健康保険 保障率	法定 本人負担率	非給付 本人負担率	健康保険 保障率	法定 本人負担率	非給付 本人負担率
総合病院以上	64.4	20.8	14.8	67.1	20.6	12.3
上級総合病院	65.1	20.9	14.0	68.7	19.6	11.7
総合病院	63.8	20.7	15.5	65.2	21.8	13.0
一般病院	47.1	18.0	34.9	48.0	17.9	34.1
医院	60.3	20.1	19.6	57.9	19.3	22.8
全体	62.7	20.2	17.1	63.8	19.6	16.6
	2019年			2020年		
	健康保険 保障率	法定 本人負担率	非給付 本人負担率	健康保険 保障率	法定 本人負担率	非給付 本人負担率
総合病院以上	68.1	21.3	10.6	68.6	21.7	9.7
上級総合病院	69.5	20.5	10.0	70.0	20.7	9.3
総合病院	66.7	22.0	11.3	67.2	22.8	10.0
一般病院	51.4	18.6	30.0	49.8	18.5	31.7
医院	57.2	19.0	23.8	59.6	20.2	20.2
全体	64.2	19.7	16.1	65.3	19.5	15.2

(出所)国民健康保険公団『健康保険患者診療費 実態調査』各年度より、筆者作成。

している(表5-3)。ただし、表5-3に示されるように、医療機関の規模に応じて保障率にはばらつきがみられる。医学的に必要とされる保険外診療の多くが病床数の多い大型の病院で行われていたため、比較的規模の大きな医療機関における保障率は高まった一方で、中小規模の病院やクリニックなどでの保障率は伸び悩んだり、逆に低下する傾向を示した。保険対象診療の拡大や自己負担率の引き下げによって、患者選好度の高い大型病院には患者がさらに集中する事態が生じた一方で、患者の減少によって減収に直面した中小規模の医療機関では収益確保のために保険外診療を増やす行動がとられた(チェビョンホ 2020)。「文在寅ケア」では、新たな保険外診療の発生を防ぐ目的で新包括診療報酬制を導入して医療サービスの総量管理を図ったが、それが実施されたのはおもに公的医療機関や大規模病院であったため十分な効果を発揮できなかったとされる。また、民間医療保険から給付される保険金の割合が近年増えていることから、「文在寅ケア」によって中小規模の医療機関を中心に新たな保険外診療の拡大が起きている可能性が示唆される。

「文在寅ケア」の実施にあたっては、2017年の当初計画で2022年までに30兆6000億ウォンの資金が投入されることになっている。2019年4月には「第1次国民健康保険総合計画（2019～2023）」が策定され、新たに6兆5000億ウォンが追加投入されることになった。また、保険外診療という収益源や自由裁量権を奪われる形となる医療界に配慮して、政府は診療報酬自体の引上げも行っているため、健康保険財政にはこれまでになく支出増の圧力がかかることになった。追加的に必要とされる財源の調達には、保険料率の引上げ（過去10年間の平均引上げ率の水準である3.2%前後）や国庫支援金の増額、そしてこれまでの財政運営で積み上がった20兆ウォン余りの健康保険の累積積立金が活用されている（イヨンガプ 2020）。ただし、健康保険財政における歳入の大部分は保険料収入であり、国庫支援金が占める割合（12～13%程度）は大きくないため、小幅な保険料率の引上げでは「文在寅ケア」による歳出増をまかないきれず、2018年以降は単年度収支で赤字が続いている。今後も膨張が予想される医療費をめぐっては患者負担の軽減も重要であるが、負担の適正化に関する議論が必要になってくるかもしれない。

5 財政負担の増大と対応策の模索

5-1. 社会保障予算の増大と悪化する財政状況

国家による保障性の強化や死角地帯の解消をめざした文政権の社会保障改革は、雇用のセーフティーネット拡充というコロナ禍への対応が追加的にとられることで、当然のことながら財政に対する負担圧力を増幅させることになった。文政権は当初より積極的な財政出動を繰り返し、社会保障支出の拡大を中心に保健福祉・雇用分野の予算への大型配分を行ってきた。表5-4は、雇用や住宅関連などを含む社会福祉・保健分野の政府予算規模の推移を示している。韓国の政府予算はおもに12の分野に分けられるが¹⁶⁾、そのうち保健・福祉・雇用は最大シェアを占め

16) ①保健・福祉・雇用、②教育、③文化・体育・観光、④環境、⑤研究開発（R&D）、⑥産業・中小企業・エネルギー、⑦社会間接資本（Social Overhead Capital：SOC）、⑧農林・水産・食品、⑨国防、⑩外交・統一、⑪公共秩序・安全、⑫一般・地方行政に分類される。

表5-4 社会福祉・保健分野の政府予算規模の推移

(単位：億ウォン, %)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
政府総支出	3,952,303	4,101,011	4,326,736	4,754,021	5,310,996	5,580,000	6,044,000
社会福祉・保健分野	1,238,573	1,318,556	1,457,368	1,625,553	1,854,349	1,997,427	2,167,486
(比重)	31.3	32.2	33.7	34.2	34.9	35.8	35.9
社会福祉分野							
国民基礎生活保障	100,786	106,664	110,805	128,149	151,901	153,243	167,637
脆弱階層支援	23,944	25,049	27,157	35,228	39,590	45,132	47,440
児童・保育支援	56,128	57,063	64,974	81,531	95,937	85,582	90,949
高齢者支援	92,531	98,381	110,607	140,833	167,605	188,723	204,420
女性・家族・青少年支援	6,059	6,835	7,371	10,488	10,941	12,001	13,753
公的年金	427,062	449,930	478,007	503,116	554,491	600,408	633,058
報勲	48,181	49,767	55,256	55,588	57,293	58,866	59,087
住宅	194,367	223,976	238,703	260,867	297,314	335,184	363,578
社会福祉一般	7,921	8,315	11,268	13,184	13,942	13,710	9,402
雇用・労働一般	173,993	186,232	242,207	275,349	317,806	356,571	365,497
(小計)	1,130,972	1,212,212	1,346,355	1,504,333	1,706,820	1,849,421	1,954,820
保健分野							
保健医療	22,946	23,503	24,129	25,934	37,372	34,232	87,998
健康保険	80,454	78,495	82,167	90,187	104,612	107,688	118,242
食品医薬安全	4,201	4,345	4,719	5,100	5,545	6,086	6,426
(小計)	107,601	106,343	111,015	121,221	147,529	148,007	212,666

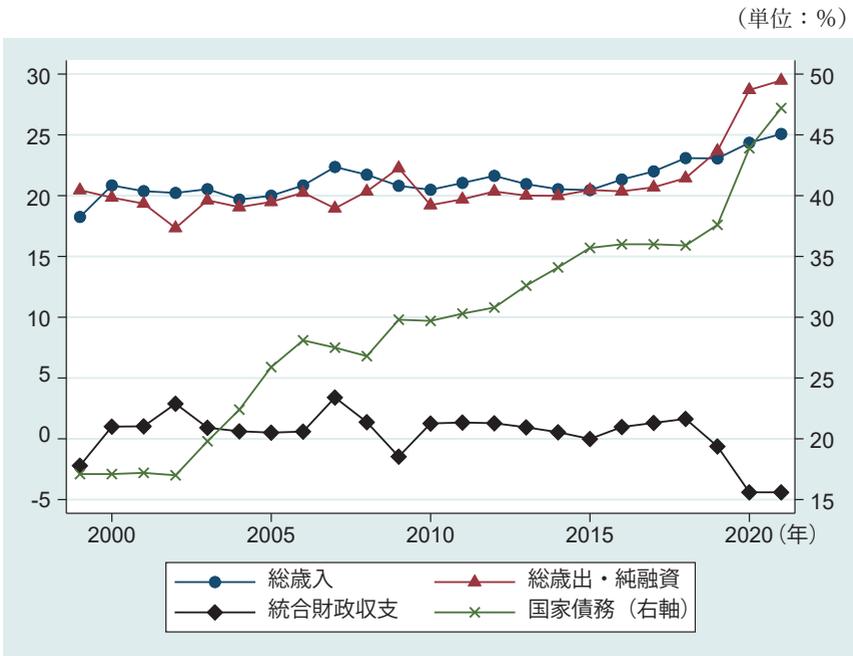
(出所)国会予算政策処(2020; 2021)より筆者作成。

(注)2016~2020年は補正予算を含む。2021年は本予算基準。2022年は政府案。

て突出しており、規模・比率ともに近年増加が著しい。その内訳をみると、国民年金や職域年金など公的年金への支援金が最も予算規模が大きく、次いで雇用関連支援となっている。公営賃貸住宅の拡充といった住宅福祉の予算額も大きいものの、基礎年金などによる高齢者向け支援や公的扶助の国民基礎生活保障制度の予算増も看過できない。保健分野では健康保険への支援金が最も多いが、前述のとおり健康保険財政全体に占める割合は決して大きくない。

よりマクロな観点からみた財政状況の推移を示したものが、図5-3になる。韓国では、税収を核とする歳入の範囲内に歳出を抑制する均衡財政の原則が1980年代後半以降長らく堅持されてきた。そのため、これまで財政赤字に陥ったのはアジア通貨危機後やリーマン・ショックによる影響を受けた時期のみに限定されていた。しかし、文政権下では拡張的な財政運営や低成長に伴う税収の伸び悩み

図5-3 財政状況の推移(対GDP比)



(出所) 統計庁「国家統計ポータル」および企画財政部の報道資料より筆者作成。
 (注) 補正予算を含む。2021年の数値は展望値。

などによって、2019年には10年ぶりの財政赤字を記録した。そして、2020年からのコロナ下では大規模な緊急経済対策を講じるために相次ぐ補正予算の成立や予備費の活用などさらに大型の予算編成がなされ、そのファイナンスのために国債増発も進んだことから、巨額の財政支出による赤字拡大と国家債務の膨張に拍車がかかっている。足元では3年連続で財政赤字が続いているが、そこにはコロナ禍による臨時的給付金・支援金の増額のみならず、文政権の社会保障改革による社会保障・雇用分野での抛出増が大きく影響している。今後は少子高齢化の急速な進展に伴って、福祉支出への増大圧力がさらに高まることは必至である。韓国にとって財政規律の確立やその健全性の回復・維持を図っていくことは、対外信認度の獲得のためにもより重要な課題になってくると考えられる。

なお、コロナ下の韓国では既存の社会保障制度の見直しにとどまらず、ベーシックインカムに代表されるより普遍的な所得保障制度の導入をめぐる議論が活発化した。その大きなきっかけとなったのは、2020年5月に実施された全国民に対する緊急災難支援金の給付であった¹⁷⁾。失業者や貧困層に対するセーフティネット機能の強化のみならず、所得格差の是正という観点からもベーシックインカムに対する政策的な関心が高まった。その導入論を唱える急先鋒の1人が、次期大統領候補として大統領選挙に出馬した李在明^{イ・ジ・ミン}・京畿道知事であった。彼は1人当たり年間50万ウォンからスタートして、将来的には現在の公的扶助制度における給付額に匹敵する月50万ウォンを全国民に支給するような新たな所得保障制度の導入を唱えていた。ただし、ベーシックインカムの導入には巨額の財政支出を伴うことが必至であり、その財源調達に関する議論が成熟していないことから政府内をはじめ慎重な意見もみられた。

5-2. 持続的な財政運営に向けた政策的対応

韓国の財政運営では、アジア通貨危機後の財政改革の一環で5年単位の「中期国家財政運用計画」が2004年に導入され、毎年度修正・更新される形で策定されている。同計画は中央・地方政府の一般会計・特別会計・政府管理基金をすべ

17) 2021年9月には、全国民向けではないものの所得水準の下位88%までが広く対象となるコロナ相生国民支援金が再び支給された。

て包括した統合財政収支（債務償還などは除く）や国家債務残高などの指標に関して、単年度だけでなく複数年度にわたる目標値や展望値を示すことで、景気変動やマクロ経済予測のずれを吸収して柔軟な財政運営を可能にするメルクマールとなっている。これまでの計画では一時的に財政赤字を見積もっても中期的には期間内で均衡財政を達成するか、総歳出の増加率を総歳入のそれよりも低く維持して財政規律を図るような運用がなされてきた。しかし、文政権が発足した2017年以降の計画では、総歳出の増加率が総歳入を終始上回って中短期的にも財政赤字が継続し、それによって国家債務残高の累増もより加速していくような策定内容が続いている（国会予算政策処 2021）。つまり、文政権の財政政策ではコロナ禍とは関係なく当初より均衡財政の原則は放棄され、財政赤字の継続と国家債務の膨張を前提とした拡張的な財政志向であったことを示唆している。近年の財政状況を見ると、皮肉にもほぼその計画どおりに運用されており、直近の「2021～2025年 国家財政運用計画」によれば統合財政収支はGDP対比－3%水準、国家債務残高は同50%台後半まで上昇することが見込まれている（大韓民国政府 2021）。

「中期国家財政運用計画」は従来の単年度中心の予算編成から多年度計画による運用へと移行し、財政が本来もつビルトイン・スタビライザー機能を補完して裁量的な景気調節機能を強化する意味で画期的な取り組みであった。しかし、文政権の財政運営からも明らかのように、同計画の策定をもって、実質的に財政健全化を担保することはもはや難しい。そうしたなかで政府は危機対応時や景気後退期における積極的な財政の役割を重視しながらも、長期的には少子高齢化などに伴う支出需要の増大や歳入基盤の弱体化、それによる財政悪化への懸念にかんがみ、欧米などではすでに実行されている財政運営ルールである「財政準則」の導入を計画している（企画財政部 2020）。その具体的な内容は、国家債務比率60%と統合財政収支－3%を限度目標として¹⁸⁾、それらを超過した場合には財政健全化対策を義務化するというものである。ただし、危機対応や景気鈍化などの

18) 正確には、国家債務残高と統合財政収支の対GDP比を合算した以下の指標が用いられる。

$$\left(\frac{\text{国家債務比率}}{60\%} \right) \times \left(\frac{\text{統合財政収支比率}}{\Delta 3\%} \right) \leq 1.0$$

局面では限度目標の適用免除、債務比率の増加分控除や財政収支基準の緩和を許容する例外措置が設けられ、ルール化の適用もコロナ禍の収束を待って2025年度からの開始を予定するなど、その実効性に対してはやや疑義が生じる。また、歳入面に関する財源調達案は今後具体化されていくとみられ、目下のところ政府は既存の国家財政法を改正する形で「財政準則」の法制度化をめざしている。

■ おわりに

文政権は包容的福祉の実現のもと、国家責任による福祉の保障性強化や制度の死角地帯解消、社会経済的な格差・不平等の是正をめざして、多岐にわたる社会保障改革を行ってきた。本章で取り上げた雇用のセーフティーネットや所得保障、医療保障のほか、たとえば社会サービス保障の分野でも進展がみられた¹⁹⁾。しかし、高齢期の所得保障として代表的な公的年金制度である国民年金をめぐるのは、文政権下では低所得労働者や農漁業者などに対する保険料支援の基準が拡大されるにとどまり、所得代替率および保険料率の引上げといった抜本的な年金改革の課題は次期政権に持ち越されることになった。また、コロナ禍を機に新たな所得保障制度として傷病手当の導入が模索されており、新政権に入った2022年7月から低所得者層などを対象としたモデル事業が実施される予定である（保健福祉部 2022）²⁰⁾。

コロナ禍への対応も余儀なくされた文政権の社会保障改革を契機として、韓国は大幅な公費支援の拡大を伴う福祉国家の道を歩んでいくのだろうか。1997年末に発生したアジア通貨危機で大量失業や貧困問題に直面した韓国は、その後の

19) 保育や介護といった社会サービスの供給体制における公共性を強化するべく、国公立の保育施設や介護施設、賃貸住宅などが拡充された。また、社会サービス分野の専門人材の養成や雇用確保、賃金など処遇の改善を通じてサービスの質向上を図るため、公的な社会福祉施設を受託運営する社会サービス院が新設された。

20) 傷病手当とは、労働者が業務外における怪我・負傷や疾病により経済活動を行えなくなった場合に、治療期間中の所得を補填する貧困予防策である。2022年7月から3段階のモデル事業を実施し、その政策効果を分析した上で2025年からの導入をめざしている。

社会保障改革において雇用保険などの社会保険制度を拡充したり、新たな公的扶助制度を導入したりして制度全体の体系化を図ってきた。将来の急速な人口高齢化を見据えて、2008年には日本の介護保険制度にあたる老人長期療養保険制度（社会保険方式）がいち早く施行された。そして、文政権下では雇用のセーフティーネット拡充や税方式による所得保障の拡大、「文在寅ケア」という名の公的医療保障の強化が進められた。そうしたなかで、社会保障・福祉関連の政府予算規模が大幅に増加してきたことは事実である。しかし、これまでの韓国の福祉国家化において、公費負担の増大による「高福祉・高負担」は模索されてこなかった。たとえば、受益者負担や民間負担の原則に立脚した社会保険制度への制限的な財政支援が特徴づけられるとともに、医療や介護・福祉サービスの提供では民間資源の動員・参加が積極的に推奨されてきた。それはつまり、国家の財政負担を最小化しつつも、制度やシステムとしての社会保障については拡張していこうとする福祉戦略であった。

その一方で、文政権は当初より拡張的な財政志向を取り続け、現在のコロナ禍への対応も重なって大規模な財政出動による財政赤字の拡大と国家債務の膨張が続いている。そこには、コロナ下で断続的に実施される臨時の給付金や支援金をはじめ、これまで述べてきたような社会保障・雇用分野での支出増が一役買っている。今後は少子高齢化の急速な進展に伴って社会保障支出への増大圧力が自然に高まることが前提となるなか、ベーシックインカムのような普遍的な所得保障制度の導入議論まで広がっていることは、従来の制限的な福祉政策にとって転機になり得るかもしれない。重要なことは、これまで均衡財政の原則によって財政規律や健全性を重視してきた財政運営とのバランスであろう。「高福祉」を享受するために、たとえば増税という手段で「高負担」を受け入れる国民的なコンセンサスが形成されれば、韓国の社会保障政策は大幅な公費負担を伴う方向に一気にドライブがかかることも考えられる。社会保障・福祉の拡張は、もはや進歩・保守系政権を問わず既定路線であるといえる。2022年3月の大統領選挙では保守系野党候補の尹錫悦が当選を果たし、5月には政権交代が実現した。コロナ禍を経験した文政権の改革路線が次期政権にはどのように引き継がれていくのか、そしてそれが韓国の社会保障の構造転換につながっていくのか注目される。

[参考文献]

<日本語文献>

- 金明中 2017. 「低成長・高齢化時代における社会保障制度の現状と今後のあり方」安倍誠編『低成長時代を迎えた韓国』アジア経済研究所.
- 田近栄治・花井清人 2020. 「韓国勤労奨励税制(EITC制度)の運営と残された課題」『経済研究所年報』(33): 55-73.
- 渡邊雄一・安倍誠 2021. 「韓国はコロナ対策の優等生なのか? —— 「K防疫」と新たな成長戦略の模索」佐藤仁志編『コロナ禍の途上国と世界の変容——軌む国際秩序, 分断, 格差, 貧困を考える』日本経済新聞出版.

<韓国語文献>

- 국가재정운용계획 지원단 [国家財政運用計畫支援団] 2021a. 『2021~2025년 국가재정운용계획 지원단보고서——고용안전망 강화』[2021~2025年 国家財政運用計畫 支援団報告書——雇用安全網強化].
- 2021b. 『2021~2025년 국가재정운용계획 지원단보고서——노후소득보장 체계 혁신』[2021~2025年 国家財政運用計畫 支援団報告書——老後所得保障体系革新].
- 국정기획자문위원회 [国政企画諮問委員會] 2017. 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』[文在寅政府 国政運営5カ年計画].
- 국회예산정책처 [国会予算政策処] 2020. 『사회보장정책 분석 I (총괄)』[社会保障政策分析 I (総括)].
- 2021. 『2022년도 예산안 총괄 분석 I』[2022年度予算案 総括分析 I].
- 고용노동부 [雇用労働部] 2020. 『신축(辛丑)년 새해, 「국민취업지원제도」가 시행됩니다』[辛丑年の新年, 「国民就業支援制度」が施行されます』(보도자료) [報道資料] (<https://www.moel.go.kr/skin/doc.html?fn=20201228103624a340d7a317d64ef983e1bee4fd6be30b.hwp&rs=/viewer/ENEWS/2020/>, 最終アクセス日: 2022年2月14日).
- 관계부처합동 [關係部処合同] 2020. 『모든 취업자를 실업급여로 보호하는 전국민 고용보험 로드맵』[すべての就業者を失業給付で保護する全国民雇用保険ロードマップ] (<http://www.moel.go.kr/skin/doc.html?fn=202012231122247ce9a1834001460bbd4c6fbb266bdf7.hwp&rs=/viewer/ENEWS/2020/>, 最終アクセス日: 2022年2月14日).
- 기획재정부 [企画財政部] 2020. 『재정준칙 도입 방안』[財政準則 導入方案] (https://www.moef.go.kr/com/synap/synapView.do?atchFileId=ATCH_000000000015655&fileSn=2, 最終アクセス日: 2022年2月14日).
- 김태완 외 [キムテワンほか] 2019. 『포용복지와 사회정책 방향』[包容福祉と社会政策方向] 한국보건사회연구원 [韓国保健社会研究院].
- 대한민국정부 [大韓民国政府] 2021. 『2021~2025년 국가재정운용계획』[2021~2025年 国家財政運用計畫].
- 보건복지부 [保健福祉部] 2017a. 『모든 의학적 비급여(미용·성형 등 제외), 건강보험이 보장한다!』[すべての医学的非給付(美容・整形など除外), 健康保険が保障する!] (보도자료) [報道資料] (<http://www.mohw.go.kr/upload/viewer/skin/doc.html?fn=1502259587580>

- _20170809151947.hwp&rs=/upload/viewer/result/202210/, 最終アクセス日: 2022年2月14日).
- 2017b. 『인간의 가치를 존중하는, ‘포용적 복지국가’를 논하다!』[人間の価値を尊重する「包
容的福祉国家」を論じる!](보도자료)[報道資料]([http://www.mohw.go.kr/upload/
viewer/skin/doc.html?fn=1513322762158_20171215162602.hwp&rs=/upload/
viewer/result/202210/](http://www.mohw.go.kr/upload/viewer/skin/doc.html?fn=1513322762158_20171215162602.hwp&rs=/upload/viewer/result/202210/), 最終アクセス日: 2022年2月14日).
- 2019. 『제2차 사회보장기본계획 (2019~2023)』[第2次社会保障基本計画 (2019~2023)].
- 2021. 『2020년 국민기초생활보장 수급자 현황』[2020年 国民基礎生活保障 受給者現況].
- 2022. 『상병수당 시범사업 기본방향』[傷病手当 試験事業基本方向]([http://www.
mohw.go.kr/upload/viewer/skin/doc.html?fn=1642409339604_20220117174859.
pdf&rs=/upload/viewer/result/202210/](http://www.mohw.go.kr/upload/viewer/skin/doc.html?fn=1642409339604_20220117174859.pdf&rs=/upload/viewer/result/202210/), 最終アクセス日: 2022年2月14日).
- 최병호 [チェビョンホ] 2020. 「건강보험 보장률의 함의와 보장성 강화 정책의 의의」[健康保險保
障率の含意と保障性強化政策の意義]『보건복지포럼』[保健福祉フォーラム] (289) : 7-22.
- 이용갑 [イヨンガブ] 2020. 「건강보험의 보장성 확대와 재정건전성」[健康保險の保障性拡大と
財政健全性]『보건복지포럼』[保健福祉フォーラム] (289) : 53-64.

©Yuichi Watanabe 2022

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示-改変禁止4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.ja>



第6章

文在寅政権における経済政策の策定・遂行・重点の変化

——なぜどのように看板政策は失速・変化したのか——

磯崎 典世

はじめに

2017年5月の大統領選挙で当選した文在寅は、選挙結果の確定ですぐに大統領に就任し、文在寅政権の統治が始まった¹⁾。同年7月、政権は大統領選挙での公約に基づいた「国政運営5カ年計画」として、各分野にわたる5大國政目標と100の課題という、任期中の総花的な計画を提示した。経済分野の目標は「ともによい暮らしをする経済」という抽象的なものであったが、実現の戦略として、「①所得主導成長のための働き口経済」「②活力があふれる公正経済」「③庶民と中産層のための民生経済」「④科学技術発展が先導する第4次産業革命」「⑤中小ベンチャー企業が主導する創業と革新成長」を掲げた。

この5大戦略の順番にも示されているように、当初の文在寅政権は、「所得主導成長」と「公正経済」をスローガンとして掲げ、その実現を強調していた。前者は、国民の所得上昇で消費拡大し、内需によって経済成長を促進するという構想で、そうした生活を維持できる賃金水準の雇用提供を重視していた。後者は、「財閥」や大企業による独寡占を是正して経済を活性化するという課題であった。朴

1) 通常は大統領の任期切れの2カ月前に選挙を行い、政権移行のための準備期間が設けられているが、今回は朴槿恵大統領の弾劾・罷免による選挙であったために、当選後の政権移行期間がなく、文大統領はすぐに就任して執権することとなった。

権恵前大統領の弾劾では「財閥」から政権への贈収賄疑惑も大きな問題となっており、文在寅政権の財閥への対応は政治的にも重要な課題であった。政権の初期は、最低賃金引上げや公正取引委員会による財閥への厳しい対応が顕著だった。

ところが政権の後半になると、経済政策の重点は、戦略部門への投資とそれを通じた雇用の創出に移っていく。2020年7月に発表された「韓国版ニューディール」は、デジタルや環境など戦略分野に投資して雇用に創出する計画であった²⁾。背景には2020年から新型コロナ禍のために雇用状況が悪化し、緊急的な経済対策のみならず、ポストコロナに向けて社会経済政策を再検討した点があると考えられるが、実際は後述するように、すでにコロナ以前から、経済政策の重点は当初の「所得主導経済」「公正経済」から移行をはじめていた。では、なぜどのように政権当初に看板政策と位置づけられた経済政策が失速し、重点が移行していったのだろうか。

本章ではこの疑問に、政策の実現において制度的な制約や政治要因が作用するという観点からアプローチする。

権威主義体制期³⁾の韓国においては、大統領が長期的に権力を掌握し、そのもとで経済官僚が策定した政策を国家主導で推進してきたため、「開発主義国家」の典型として論じられてきた(Amsden 1989; Woo-Cumings ed.1999)。ここでは、政府が策定した経済政策を遂行するのに体制内部にはさほど大きな障壁は存在せず、政策自体が経済状況に適切に作用するか否かという点が重要だった。しかし、民主化後は、政策の策定・遂行の状況が異なる。確かに韓国大統領は民主化後も大きな権限を有しており、朴権恵前大統領期にもその大きな権限の濫用が問題になったのであるが、民主化後、5年間の任期のなかで政策を遂行するには、民主

2) 文在寅政権は大統領府ホームページに特別サイトを設置して韓国版ニューディールを大々的に宣伝している (<https://www1.president.go.kr/KNewDeal>, 最終アクセス日: 2022年1月8日)。

3) 1961年の軍事クーデターで朴正熙が権力を掌握し、翌年からの経済開発5カ年計画が公示された。1963年に民政移管するものの朴正熙は大統領として長期政権を維持し、その後も軍出身者が政権を握る非民主的な政治体制が継続した。民主化要求の高まりに、1987年に体制内部から「民主化宣言」が出され、与野党協議で現行憲法への改正が実現した。それによって5年ごとの選挙で大統領が代わるようになり、制度的には民主制に移行したとされる。民主制のもとで政治的自由や権利を保障する制度が導入されたのみならず、政策決定や遂行のプロセスも民主化前とは違ってきている。本章では、民主化後の政治的な要因が経済政策の決定や遂行プロセスに与える影響という観点から、経済政策にアプローチするものである。

制のルールのもとでさまざまな制約がある。政策の方向性をめぐって政府内部に対立が存在し、推進する政策を立法化するには国会との関係も重要である。

それゆえ、第1節では、政府内部の経済政策策定・遂行をめぐる内部対立を検討する。文在寅政権にとっては、朴槿恵政権からの転換を実現することが最重要の政治課題であり、当初掲げた政策も「変化」を重視していた。しかし、そうした政治的な課題優先の経済運営に対しては、政府内部からも疑義が提起されており、それは経済行政官僚と大統領府の政治任用側近との軋轢として表面化した。そうした政府内部の経済政策策定・遂行をめぐる力関係を検討し、政策の重点を移行する過程を確認する。

第2節で、政策実行に向けた法制化をめぐる問題を検討する。「国政運営5カ年計画」が掲げられた際にも、それらの実現のためには、400を超える法律の制定・改正や178兆ウォンに達する予算が必要という試算などが指摘されていた⁴⁾。そのためには、国会での立法や予算の承認が必要となるが、民主化後の制度改革によって立法院と行政府の関係は、近年大きく変化しており、そうした制度的な制約を確認する。

第3節では、最低賃金政策を事例にして、それがどのように推進され、途中でどのように方向転換するのかを解明する。最低賃金は国会ではなく審議会で決定されるため、第2節で論じるような制約が直接には生じない。そうであれば、最低賃金の決定はどんな要因が作用しているのか。文在寅政権の重要戦略の「所得主導成長」の中心にあった最低賃金政策の変化に、政治的な要因がいかにか作用したのかを事例として検討し、その背景に第1・2節で検討したような制度的な制約がどう作用しているのかを確認する。

以上のような検討を通じ、文在寅政権において政権当初に主要政策と位置づけられた経済政策が失速し重点が移行していった要因を、政治的な観点から解明するのが本章の目的である。

4) 労働政策研究・研修機構の2017年11月の記事より。

経済政策策定における大統領側近と経済官僚の主導権争い

1-1. 民主化による経済政策決定者の変化

——大統領側近と経済官僚——

本節では、文在寅政権の経済政策の策定・推進主体を分析し、経済政策を規定する政治的な要因を検討する。焦点になるのは、大統領府の経済政策担当と経済官僚組織の関係である⁵⁾。

1961年にクーデターで権力を掌握した朴正熙政権以降の韓国は、国家主導経済開発の典型例として注目されてきた。権威主義体制のもとで大統領が長期の権力を維持したが、経済政策においては、大統領任命された経済企画院（EPB）長官が副総理を兼任して、経済官僚全体を指揮して政策調整を行う権限を与えられていた。建国以降、韓国の国家公務員は、日本と同様、試験によって採用された終身雇用のエリートで、EPB長官は稀に民間の経済学者が任命されることはあったが、ほとんどが公務員試験でEPBに採用されキャリアを重ねてきた経済官僚であった。急速な開発を実現した「開発主義国家」として韓国を位置づける研究も数多いが、そこで注目されているのは経済官僚の役割だった（Amsden 1989; Woo-Cumings ed.1999）。

韓国では1987年の憲法改正で民主制に移行した後、大統領任期は5年で単任となり、政権ごとに経済政策の目標が掲げられ、その経済運営が注目されるようになった。政権が変わるたびに省庁再編も頻繁に行われたが、経済政策の策定や遂行においては、経済企画院の後続組織（現在の企画財政部）が中心となった。その長官が副総理を兼任し、政府全体の経済政策の指揮・調整を行う体制が現在も持続している⁶⁾。

5) 本節の政府組織の変化や人事の記述は、とくに明記しない部分は、大韓民国大統領府、企画財政部の資料を使用している。

6) 韓国では、国会の同意を得て大統領が任命する国務総理（首相）が存在するが、大統領を補佐する役割で権限は限定的である。日本の省に相当する「部」の長官（国務委員。日本の国務大臣に相当）で構成される国務会議（日本の閣議に相当）も、大統領が議長で、国務総理は副議長である。国務総

米国大統領制では政府に法案や予算案を提出する権限はないが、韓国では権威主義体制期から政府が法案や予算案を作成して遂行してきており、民主化後も政府に法案を提出する権限があり、予算案も政府が作成して提出する。経済政策の政府提出法案は、企画財政部長官（副総理）が議長である経済関係長官会議⁷⁾で調整・策定され、予算に関しては財政企画部が各部処からの要求をまとめて政府予算案を策定し、国会に提出する。政府の経済政策の要となる企画財政部の長官（副総理）は、民主化後においてもほとんどの場合、国家公務員である経済官僚が任命されている⁸⁾。

その一方、民主化によって政権交代が常態化した後は、こうした省庁の官僚を中心とする行政とは別に、政治任用された大統領府の長官級官僚が、政策の策定・推進で大きな役割を果たすことが多くなった。韓国では1987年の民主化後10年間は与野党の交代がなく、権威主義体制期からの連続性も強かったが、1997年のアジア通貨危機への対応失敗と選挙による与野党交代によって、金大中政権下で従来の政策からの転換が推進された。

金大中政権では、IMF管理下で経済構造調整を政府主導で実施するなど危機に対応した新政策の推進という側面が強かったが、それ以降、与野党交代が常態化するなかで、大統領選挙での公約をもとに政権ごとに国政運営目標を掲げて、自らの政権の成果をめざす傾向も強まったといえる。その際、従来の政策から転換した社会経済政策を推進するには、職業公務員による官僚機構に委ねるよりも、政治任用した大統領府側近を中心にして大統領府主導を愛好する政権も出てきた。

理も行政組織間の調整を行う役割をもち、国務総理の傘下にある国務調整室が中心となって、その室長は長官級に相当する。国務総理室は、大統領府の行政組織とは異なり、行政官僚組織の調整という役割が大きい。

- 7) 経済関係長官会議は、現在組織でいうと、企画財政部・教育部・科学技術情報通信部・行政安全部・文化体育観光部・農林畜産食品部・産業通商資源部・保健福祉部・環境部・雇用労働部・女性家族部・国土交通部・海洋水産部・中小ベンチャー企業部の長官（つまり、外交・統一・法務・国防以外の組織）、および国務調整室長、金融委員会委員長、公正取引委員会委員長、大統領秘書室経済担当から構成されている。
- 8) 韓国は大統領制であるが内閣を統括する国務総理（首相）が存在し、重要政策領域を副総理が統括する制度である。権威主義体制期は、EPB長官が兼任する「経済副総理」のみであったが、民主化後は、「統一」「教育」「社会」など非経済部門を統括する副総理も任命している。ただし、財政経済部長官が兼任する経済副総理の方が、より重要とされる。

とくに、リベラルな社会経済政策を志向する「進歩」政権は、大統領府主導による政策転換と遂行をめざす傾向があった。

上述のように、権威主義体制期には経済政策は経済企画院のような経済官僚組織が担当し、大統領府の核である大統領秘書室はいわば「政務担当」であった。しかし、盧武鉉政権では大統領秘書室に社会経済政策を担当する「大統領秘書室政策室長」ポスト（長官級）を設置して、政務担当の秘書室長と並ぶ2頭体制とした。社会経済政策を大統領府主導で担う体制を整えたのである。盧武鉉政権期5年間は、この政策室長ポストは、政策ブレンとなる学者3名と経済官僚3名が比較的短いサイクルで歴任している。政治任用のブレンで政策推進して頓挫すると、経済官僚を後任にして中継ぎし、またブレンを任用するような流れであった。それに対して、保守政権の李明博・朴槿恵政権は、この秘書室政策室長のポストを廃止して、大統領府主導でリベラルな社会経済政策執行を模索した盧武鉉政権との差異を明確にした。

その後政権交代で発足した文在寅政権は、李明博・朴槿恵政権で廃止されていた大統領府の秘書室政策室長（長官級）ポストを復活し、経済・社会政策の要として位置づけた⁹⁾。大統領府秘書室政策室長は、権限としては他の経済官庁の長官と同列で、経済関係長官会議の一員として副総理のもとにあるが、大統領を直接補佐する大統領府の側近として影響力を行使し得た。

一般的に、職業公務員と政権運営のために政治任用された大統領府側近の間には、政策実現を考える際のタイムスパン¹⁰⁾による軋轢が想定されるが、新政権が前政権からの政策転換を大統領府主導で行う場合は軋轢が一層大きくなる。文在寅政権の初期には、従来の政策からの転換が掲げられ、大統領府の政策室長等に

9) 大統領府秘書室長が大統領府全体を統轄していた朴槿恵政権期の組織から、文在寅政権は、大統領秘書室長は政務の統括、大統領府政策室長は経済・社会の統括と二分し、盧武鉉政権期のように、大統領府に経済・社会政策の司令塔を設置したのである。文在寅政権の初期経済ブレンについては、趙海東（2018）に詳しい。また、文在寅政権期には、同政権の社会経済政策の枠組みを提示した人物として、盧武鉉政権の大統領府政策室長であった成旻隆がメディアで取り上げられている（成旻隆「“革新的包容国家”がポストコロナ時代の代案」『時事ジャーナル』168号、2022年）ように、「革新的な」社会経済政策のブレンとして、大統領秘書室の政策室長が目玉されている。成旻隆は、翰林大学社会科学部教授から盧武鉉政権に参画した。

10) 大統領任期が5年に限られているなかで、大統領府側近は短期的な成果を出すことをより重視することが指摘できる。

表6-1 文在寅政権における経済スタッフの推移

経済副総理		
氏名	在任期間	前職など経歴
金東亮	2017/6/9～2018/12/10	経済官僚
洪楠基	2018/12/10～	経済官僚
大統領秘書室政策室長		
氏名	在任期間	前職など経歴
張夏成	2017/5/21～2018/11/9	高麗大教授・NGO活動
金秀顯	2018/11/10～2019/6/21	世宗大教授・盧武鉉政権期の政治任用秘書官
金尙祚	2019/6/21～2021/3/29	漢城大教授・NGO活動→公正取引委員会委員長
李昊昇	2021/3/29～	経済官僚(初の経済官僚出身)

(出所)筆者作成。

目玉人事を行って大統領府主導の政策推進を図ったため、企画財政部長官との間で、経済状況判断や政策の重点をめぐって対立が生じた。表6-1は、文在寅政権における2つのポストの役職者の任期と前職をまとめたものである。この人事から、政権の経済政策の重点の変化を確認することができる。

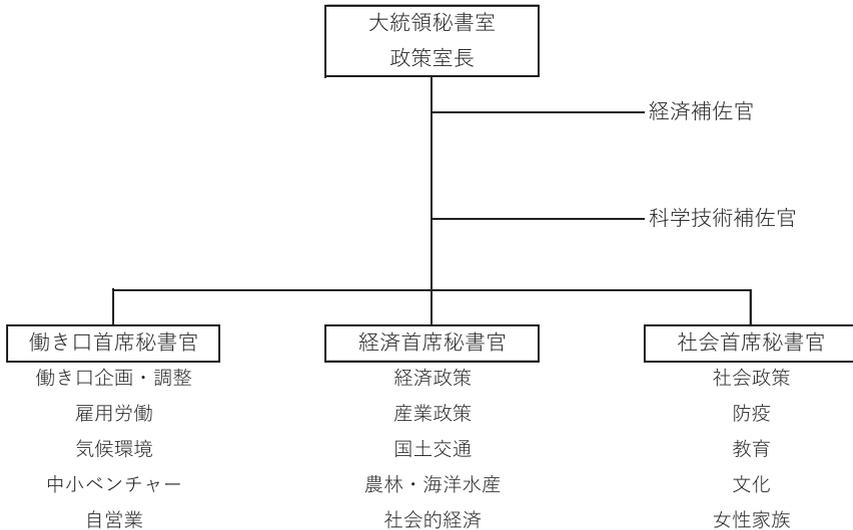
1-2. 文在寅政権における経済政策コントロールタワー ——政治任用スタッフと経済官僚——

発足当初の文在寅政権が重点をおいていたのは雇用の創出と「所得主導成長」で¹¹⁾、賃金の引上げで個人消費を促し、それによって経済を成長させる構想であった。また朴槿恵政権と「財閥」の癒着が問題となったことから、市場原理を働かせるための経済集中に対する規制や「公正経済」も、重要政策として掲げられた。これらは大統領選挙から公約として提示され、選挙戦からブレーンとしてかわった学者のみならず、大統領が政策遂行のために抜擢した人物たちが、政治任用で主要ポストに任じられた。

上述のように、大統領の側近のなかで、大統領府秘書室長が政務担当であるの

11) 釜慶大学教授で「所得主導成長」を唱えていた洪長杓が、大統領秘書室で政策室長の配下となる経済首席秘書官に政治任用されたのも、看板政策推進に位置づけられる。

図6-1 大統領秘書室 経済政策チーム



(出所)大統領府ホームページの組織図より,筆者作成。

に対して、秘書室政策室長は経済・社会政策を統括するポストであり、「働き口（イ
ルチャリ）首席秘書官」「経済首席秘書官」「社会首席秘書官」「経済補佐官」「科学技
術補佐官」を配下においている。彼らが担当する業務内容は、図6-1のようになる。

初代室長に任じられた張夏成は、高麗大学経営大学院の教授であるとともに、
活発な政策提言を行ってきたNGO「参与連帯」で経済民主化を推進する活動に
約20年従事してきており、進歩的な経済学者として韓国社会で有名な人物であっ
た。同じく参与連帯で財閥改革政策を提言してきた金尙祚・漢城大教授を、公正
取引員会委員長（長官級）に任命した人事と合わせて¹²⁾、この2人の任命は文在寅
大統領の新しい経済政策の方向性の象徴として提示されたといえる。

一方、上述のように、企画財政部の長官で政府の経済官僚機構を統率する副総
理は、通常、公務員試験に合格して行政に従事してきた官僚出身者が任用されて

12) 公正取引委員会は、行政機関でありながら、企業の法令違反を認定して処罰する権限を有する「準
司法機関」でもあり、公正な商取引の実施や経済集中の是正に大きな権限を有しており、財閥規制の
重要な機関として位置づけられていた。

いる。文在寅政権の副総理も同様である。他の省庁の長官には政治家や民間人の任用が多いが、企画財政部長官はほとんど官僚出身である。ただし、長官の人事は大統領による政治任用であり、政権の政策実現という観点から行われる。民主化によって政権交代が常態化するなかで、新たに権力を掌握した執政府（大統領府）にとっては、が終身雇用の公務員が中核をなす行政機構をいかにコントロールするかが課題となった。2006年の「高位公務員団制度」の導入は、職業公務員のなかから政権を支える幹部公務員を任命する意図もあり、権威主義体制期とは異なる制度で政権が官僚を掌握している（村松・権 2010）。しかし、とりわけ民間から大統領府に政治任用された人材と、長く官僚組織で行政を担って高位職に任命された人材との間で、軋轢が生じることも珍しくない。従来の経済政策からの転換を掲げていた文在寅政権の初期には、それが顕在化した。

企画財政部長官に任命された金東兗は、経済企画院期に任官して企画予算を中心にキャリアを重ね、盧武鉉政権が2006年に発表した長期的な経済発展戦略『国家ビジョン2030』¹³⁾をまとめる実務を担い、李明博政権では企画財政部の予算室長、朴槿恵政権では国務調整室長を歴任していた。これらの政権はイデオロギー的には大きく異なり、大統領選挙時には方向性が異なる経済政策を掲げていたが、長期的にみると連続性で捉えられる面も多い。組織としての行政官僚は、政権ごとに出される経済政策方針を超え、制度としての連続性を志向する存在である。副総理就任を打診されるまで、金東兗は文在寅大統領や彼の経済ブレーンとはほとんど接点がなかったが、政府の経済政策を束ねる安定的なコントロールタワーとして抜擢されたといえるだろう。

以上のように、2017年5月に発足した文在寅政権の経済政策は、副総理である金東兗が行政政府を統括して推進する体制となったが、政権が掲げる「所得主導成長」や「公正経済」は大統領府の政策室長を中心に推進されることになり、後者が推進する経済政策が政権の重点施策として位置づけられた。その中心が、2

13) 金大中・盧武鉉政権期は財政と予算を分離しており、企画予算処が中心になってこの長期計画をまとめた。この計画では「成長と福祉の同伴成長」が謳われたが、財源を確保する方法が未提示で実現可能性が疑問視され、李明博政権への交代で頓挫した。しかし、その後の朴槿恵政権での社会保障政策の拡充は、『国家ビジョン2030』で示された政策の方向性にあることが指摘されており、政権党の違いにかかわらず長期的な社会経済政策の連続性があることも留意する必要がある。

年間にわたって実施された「最低賃金の急激な引上げ」であったが、経済への副作用も大きくなるなかで副総理と政策室長の対立も激しくなり、2018年末には喧嘩両成敗のような形で両者が更迭された。しかし、単なる2トップ両方の入れ替えではなく、実質的にはこの時点で、「所得主導成長」から重点が移行する兆しがみえた。後述するように、新任の副総理の就任時に、最低賃金政策の改革が提案され、2019年に決定された最低賃金の上昇率は低いものにとどまった。2019年から、政策の重点が移行していくのである。文在寅政権が、当初掲げた看板政策を実現できなかったのは、新型コロナ危機への対応という想定外の課題が登場したことに起因する部分もあるが、それ以前の2018年末の段階で当初の政策からの重点変化は始まっていた。

こうした政策の変化は、経済政策の実質的な統括者が、経済官僚中心になっていく人事の流れでも確認できる。

2代目の副総理は、企画財政部の洪楠基であった。盧武鉉・李明博・朴槿恵政権では政策調整の要職を文在寅政権では国務調整室長（長官級）を務めていた経済官僚が、金東亮の後任として企画財政部長官・副総理に任命された。

他方、大統領府の政策室長は、その後も文在寅大統領が民間から抜擢していた人物たちが、後任として政策を引き継いでいくが、当初掲げた政策の遂行には挫折し、結局、2021年3月には官僚出身が任命されることになった。2代目の金秀顯は、初代の張夏成のもとで社会首席秘書官を務め、政策室長に昇進する形で政策を引き継いだ。彼は不動産問題や都市問題を専門とする都市工学者で、経済政策の専門家ではなく、深刻化した不動産価格上昇に対応できなかった。金秀顯が不動産価格上昇の責任をとる形で更迭された後、後任には金尙祚が任命された。前述のように金尙祚は、文在寅政権の看板政策であった「公正経済」のため、公正取引委員会委員長に抜擢された財閥改革の専門家であった。この人事は、政権が経済政策の改革方針を維持することの象徴として、改革派の経済学者である金尙祚を、大統領が急遽、政策室長に任命した感が否めない。こうして金尙祚が財閥改革のみならず、文在寅政権が志向する経済政策全般の統括を担当することになったが、画期的な結果を出せないまま、スキャンダルで辞任した。政策室長が交代を続けるなかで、経済政策全般の重心は副総理の洪楠基に移っていった。2021年3月に、金尙祚の後任となった李昊昇^{イ・ハソン}は、初の官僚出身の政策室長だった。

彼は就任時に「所得主導」「革新経済」「公正経済」には言及せず、「コロナ危機からの回復」「技術や国際秩序変化への対応」「セーフティネット」「人への投資」を強調した。

こうして、政権発足時から2頭体制で争っていた経済官僚と大統領側近は、2019年末に初代の副総理と政策室長が2人とも交代した。そこから、2021年3月に政策室長も経済官僚になるまでの間は、ある意味で政策策定者の調整期だったといえるが、その間に重点は官僚に移行し、政策の方向性転換も明確になっていた。文在寅政権は、2020年4月、成長が見込まれる分野への投資戦略として「韓国版ニューディール」を打ち出し、「デジタル産業」「グリーン産業」への投資によって内需を活性化させて雇用を創出する方針を提示したのである。同じ内需主導でも「所得上昇」から「戦略分野への投資」へと重点が変化している。

以上のように、政権内部での政策の方向性をめぐる経済官僚と政治任用の大統領側近の対立は官僚主導へと収斂したが、それは当初掲げた「所得主導成長」「公正経済」からの転換と軌を一にしていたといえる。

2

政府の政策遂行における国会との関係 ——政策の法制化・予算確定における制約——

2-1. 政府提出法案の法制化¹⁴⁾

政権が掲げた経済計画の実現には、具体的に政策を制定して遂行することが必要となるが、それを担うのは立法府である。

図6-2は、大韓民国国会がホームページで公表している議案情報システムの議案統計に基づく、1980年代以降の政府提出法案の可決率である。1987年以前の権威主義体制期には政府の法律案の可決率は約9割で、政府が意図する政策を法制化するのに大きな困難はなかった。民主化した1988年以降の国会審議でも、

14) 本節の記述は、大韓民国国会ホームページの立法過程解説等の情報、議案統計データベース、法制処 国家法令情報センター資料、法制処発行の『法制』に掲載された議案立法過程に関する論考（ファンヘボン2008a; 2008b; 2008c）、およびイムジェジほか（2019）に基づく。

図6-2 1980年代以降の政府提出法案の可決率



(出所)大韓民国国会, 議案情報システム議案統計のデータより筆者作成。

1990年代前半までは政府提出法案の可決率は9割程度あったが、その後急激に低下し、文在寅政権期では20%台になっている。政府提出法案の可決率の低さは政策実現を大きく制約するが、変化の背景について、まず確認しよう。

議員内閣制では立法府の多数が内閣を構成しているため政府提出法案の成立は容易であるが、二元代表である大統領制では執政府と議会多数派が一致しない分割政府状態が発生し、政府の方針を法制化するのが困難な事態が生じ得る。そもそも、米国では政府に法案や予算案を提出する権限はない。韓国は、米国の大統領制とは異なって國務總理（首相）が存在し、政府に法案提出権があり、予算案も政府が提出するが、民主化によって三権分立が徹底されると、立法府と行政府の軋轢が生じやすくなる。権威主義体制期には、大統領が所属する「与党」が負けない制度を構築し、執政権力が国会をコントロールしたが、民主化後には、大統領が所属する与党が国会の過半数を確保できない「分割政府」状況が現れ、立法府で多数を確保できない政府が、政府法案を成立させるのに苦心する状況に陥ることがある。さらに韓国では、1987年改正の現行憲法で大統領任期が5年・国会議員任期が4年となり、大統領選挙と同時実施の議員選挙で多数を獲得して

政府が国会をコントロールするような機会は、20年に一度しか訪れない選挙サイクルとなっている。

こうした制度設計でも、民主化後の最初の大統領選挙で与党候補の盧泰愚が当選し、国会も一時期の混乱を経て与党が多数を占めるなど、民主化から10年間は権威主義体制からの権力の連続性が強く、政権与党が国会で過半数を占める「統合政府」において、政府提出法案の可決が続いていた。しかし、1997年の大統領選挙で政権交代が起こり、2000年代には長らく国会で多数を維持してきた保守政党が第1党の座を奪われるなど、政府と立法府の双方において選挙による権力の移動が起こるようになった。与党が国会で多数を獲得できない「分割政府」状況もしばしば起こり、2つの任期が異なるために両方で異なる力学が働くことも多くなった。

韓国は1963年から米国式の委員会制度を採用し、法案の実質的な審議は常任委員会で行われている。民主化後は、政党間の対立が先鋭な法案は委員会に係留されることも多かったが、与党が国会で多数を占めていると、政府提出法案は可決しやすかった。国会議長に常任委員会を飛び越えて法案を本会議に上程する「職権上程」権限が与えられており、政府提出法案を国会議長の権限で本会議に上程し、与党が多数を占める本会議で単独可決するのが可能であった。民主化後、1990年代の国会で政府提出法案の可決率が高いのは、そうした背景がある。

しかし、政権交代が常態化するなかで、与党が過半数を占める国会が、野党が反対する政府提出法案を議長が職権上程して可決する強行採決を行い、抵抗する野党が実力行使で議事を妨害して乱闘のような衝突が起こる事態には、国民からの批判も高まった。そうした背景で、2012年に国会法が改正され、こうした強硬採決を制限して、常任委員会におけるコンセンサス形成を重視する内容が盛り込まれた（立法過程については、付表を参照）。

別名「国会先進化法」ともいわれる2012年の国会改正法では、国会議長の職権上程を制限して、委員会での審議引き延ばしを抑制する期間制限を規定した上で、意見の異なる党派間での合意形成を委員会審議の要件として規定している。また、一定の要件を満たした場合は、「迅速処理案件指定」を可能とする「ファ

ストラック条項¹⁵⁾や、本会議における無制限討論（フィリバスター）についても規定している。強行採決や暴力的な抵抗を抑制し、議会で実質的な審議を促進しようとする法改正であるが、この改正で、たとえ与党が国会で過半数の議席を確保していても、議長が職権上程を行って政府提出法案をそのまま可決するのは一層困難になった¹⁶⁾。

図6-2をみると、政府提出法案の可決率（原案可決および修正可決）は一貫して低下しているが、他方で、委員会が作成した「代案」が可決・法制化される数が増えている。これは、委員会が政府提出法案を審議した結果、法律案の内容を反映した委員会代案を作成して政府提出の原案を廃棄するもので、この代案は与野党の協議によって成立したコンセンサスなので、ほぼすべて本会議で可決される¹⁷⁾。こうした過程を経るなかで、政府提出法案の法律制定の趣旨は委員会が作成した代案に引き継がれているともいえるが、委員会の与野党協議の駆け引きによって、政府が当初意図した法案からは乖離しているとも言い得る。

一般的には、2017年に発足した文在寅政権は、当初は2016～2020年を任期とする第20代国会期で少数与党であったが、2020年総選挙で「共に民主党」が過半数を獲得し、国会運営もスムーズになったといわれる。しかし、上記のように政府提出法案をそのまま法制化できるわけではなく、与党が政権を支えて政府法案を通過させようとしても、制度的にそれは制限されていて、協議によって妥協案を成立させることが求められるのである。図6-2で2020年以降の現在の国

15) 法案を審議する常任委員会委員もしくは国会議員全体の過半数が要請し、それぞれの60%以上の賛成によって、迅速処理案件に指定される。迅速処理対象案件に指定されると、所管委員会で180日以内、法制司法委員会の体系字句審査段階で90日以内に審査を完了せねばならない。期限内に審査が完了しない場合は、次の審査段階に自動的に回付され、方会議に自動附議された案件が60日以内に上程されないと、それが経過してから初めて開かれる本会議の議事日程に上程される（国会法第85条の2）。これは、国会議長の職権上程を制限したことで、迅速な処理をせねばならない法案の通過が遅れることの場合を勘案し、最長330日で本会議に自動上程されるファストトラック制度を導入したのである。しかし、「過半数要求→60%以上の同意」という要件は非常に高く、指定された法案は少ない。

16) 2012年の国会法改正は、第18国会（2008～2012年）の会期末つまり、ギリギリに成立した。当時、保守のセヌリ党が過半数を占めていたが、同年4月の総選挙での劣勢と多数党の交代が予想されており、多数党による強行採決を抑制する制度導入で合意したのである。

17) 委員会でコンセンサスが形成されず、会期切れで原案が廃棄され何の法制化もされずに終わるものもあり、事例研究で「廃棄」しているものは、合意も形成されず法制化がされなかったものである。

会で政府提出法案の可決率が決して上昇していないことから、この点は確認できる。2020年の総選挙で国会の過半数を獲得した後、政府・与党が自らの意思を通すように強硬な国会運営をしている側面がメディア等で取り上げられる¹⁸⁾が、法案成立の統計からは、政府が政策の方針を容易に法制化できていないことが読み取れる。統計は法案の内容別にはなっていないが、党派的な対立が大きい経済政策については、国会協議で法制化まで至るのはなおさら困難であろうと推測される。

民主化後も韓国大統領の権限の強さが注目され、与党が国会で多数を掌握すれば、大統領が国会に対する強いコントロールを発揮できるような解釈もされているが、実際には制度的な制約が多く存在しているのである。

2-2. 予算案審議

政府提案が国会で修正されるものとして、予算についても簡単にまとめておこう¹⁹⁾。1987年改正の現行憲法でも、民主化以前の時期と同様に、政府が予算案を編成し、国会は予算案を審議・確定することが定められている（憲法第54条）。民主化後も、それ以前から制度の継続で、国会が国家財政を統制する権限はかなり限定的であるが、それでも国会の国家財政統制権を強化する制度改革²⁰⁾は行われ、かつてのように政府主導で政策を実行する予算が組める状況ではなくなっている。その点を検討してみる。

政策の実現において必要となるのは予算であり、政府は政策目標を達成するための財源調達や支出項目を表示した予算案を作成・提出し、国会による審議で確

18) 最終的に国会で多数を占めている与党が数の論理で法案を可決することは可能であり、とりわけ政治権力の維持に直結するような法案については、政権・与党が数の論理で成立を試みて大きな対立と成り得る。その例が2021年の言論仲裁法改正をめぐる対立で、強行採決を試みる与党の方針が日本でも報道されていたが、結局は与党が年内の本会議上程を見送って採決は保留となり、強行採決まで至らなかった。また、このように権力をめぐる与野党の対立激しい背景で、社会経済政策をめぐる法整備を強行して対立をおおるようなインセンティブは、政府・与党側にもないと思われる。

19) 予算審議のプロセスについては、大韓民国国会ホームページの情報およびイムジェジュほか(2019)に基づく。

20) その代表的な事例は、2000年の国会法一部改正により、国会に予算決算特別委員会が常設化されたことである。それまでは予算・決算の審議時期のみ設置されていた委員会が常設化されたことで、国会が政府予算を年間通じて検証・統制する制度的な土台が準備されたといえる。

定する。韓国では憲法によって予算編成権が政府に付与されており、企画財政部が政府各省庁からの要求をまとめて予算案を作成する。韓国の会計年度は1月開始で、会計年度開始120日前に政府が予算案を国会に提出し、国会が会計年度開始30日前までに議決するスケジュールとなっている。

前節で検討したように、企画財政部が政府の経済政策を総括する組織で、予算案の作成においてもコントロールタワーとなる。企画財政部は健全財政の維持を重視しているが、執政府には任期中に成果を出すことが重要であり、各部処も自らの目標達成に必要な予算を要求する。この間、政府の予算額も年々増加し、保守系メディアを中心に財政赤字への危機感も示されている。

他方、先進国ではリーマン・ショックで財政危機が問題化し、政府の財政運営をチェックする独立財政機関（Independent Fiscal Institution: IFI）の機能が重視されるようになったが、そうした文脈で国会予算政策処（National Assembly Budget Office: NABO）の活動も取り上げられている。韓国の国会予算政策処は、アジア通過危機からIMF管理下で厳しい財政統制を受けた経験を経て、財政健全化を実現するため、2002年に設立された。国会のもとに設置されているが、政党や財政当局から中立を保った独立した公的機関として、独立財政機関として議会の予算審議・確定の過程に関与している²¹⁾。

国会予算政策処²²⁾は、国会法で「国家の予算決算・基金および財政運用と関連する事項を研究分析・評価して議政活動を支援する」組織とされ、客観性・中立性・専門性を有して、政党・政府・他の機関からの影響を受けない独立・非党派的な組織として、予算決算等に関する調査・研究を行うものと位置づけられている。とりわけ重要なのが、政府の作成した予算案を分析して、その情報を国会に提示する業務である。毎年、企画財政部が各部署からの要求をまとめて予算案を作成している時期から、政府に対して資料要求などを行って予算案の分析を開始し、国会で予算案審議に必要な情報を提供して、政府が作成した予算案の国会審議を支援しているのである。大石・下田（2018）にも示されているように、国

21) 韓国国会予算政策処を「独立財政機関」の基準で評価している研究として、上野（2019）を参照。いくつかの問題点が指摘されているが、「全体としてはよく計画され実行されている」と評価されている。

22) 国会予算政策処の法的根拠や活動提供は、ホームページ公開の情報に基づいて記述する。

表6-2 政府予算案と国会による確定額（単位：兆ウォン）

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
確定額	355.8	375.4	386.4	400.7	428.8	469.6	512.3	558.0	607.7
政府案	357.7	376	385.9	400.7	429.0	470.5	513.5	555.8	604.4
増加額	3.5	3	3.5	—	—	—	—	—	—
削減額	5.4	3.6	3	—	—	—	—	—	—
全体増加額	-1.9	-0.6	0.5	0	-0.2	-0.9	-1.2	2.2	3.3

(出所)国会予算政策処データより、筆者作成。

会による減額修正は国会予算政策処の分析結果に大きく依拠している。

ただし、独立財政機関としての国会予算政策処の活動が、国家の財政健全化に与える影響はかなり限定的である。修正を行うのはあくまでも国会であり、表6-2は一部分のデータしか示せていないが、国会審議で予算案を減額しても、それとほぼ同額を増額する修正をしている。大石・下田（2018）で論じられているように、削減は予算政策処の分析を根拠にしているが、増額は国会予算政策処の分析を根拠にするものは少なく、予算委員会協議での党派間の政治的交渉によるものである²³⁾。

その背景にあるのは、議員の政治的な意向である。政府の財政出動に対する党派的な対立は大きい、与野党ともに議員としての実績を選挙区にアピールするためには、地方への大型公共事業や社会間接資本（SOC）等は党派を問わず増額修正で一致できる。韓国の国会議員は、表6-3・表6-4からもわかるように入れ替わりが激しく、再選のハードルも非常に高い²⁴⁾。再選をめざす現職議員は、自らの貢献で選挙区に利益を提供したと提示できるような財政出動は重要であり、

23) ただし、憲法上は、「国会は政府の同意なしに、政府が提出した支出予算各項の金額を増加したり、新たな費目を設置することはできない」(憲法第57条)とあるように、基本的に国会に求められているのは、政府予算削減という統制である。つまり国会審議を経て増額されているのは政府も同意した事項であり、本文で例示した選挙対策の財政出動は政府にとっても重要ということである。

24) 表6-4において、現職議員で次の選挙の選挙に出馬せずに離脱する数が多いのは、政党が候補公認の過程で現役を優先しないことが要因である。候補決定にも予備選導入が進んでおり、派閥争いで現役が公認からはずれることもある。予備選で敗退したり公認を得られなかったりした場合は、無所属での立候補はほぼ不可能なため、非公認グループで会派を形成するなどの対応ができないと、出馬を断念せざるを得ない。それゆえ候補の段階での入れ替わりも多く、候補になった現職議員の当選率も決して高いとはいえない。その結果、表6-4にあるように、選挙ごとの入れ替わりが大きくなる。

表6-3 国会議員の当選回数別の比率（単位：％）

国会期	選挙年	初当選	再選	三選	四選以上
13	1988	56.6	19.5	14.0	10.0
14	1992	45.6	26.3	13.5	14.6
15	1996	47.6	21.5	15.5	15.5
16	2000	44.4	28.4	11.2	16.0
17	2004	63.6	17.6	13.3	5.5
18	2008	47.7	27.5	14.5	10.3
19	2012	51.5	22.0	16.0	10.5
20	2016	44.0	23.3	15.7	17.0
21	2020	50.3	24.7	14.0	11.0

(出所)中央選挙管理委員会データベースより,筆者作成。

表6-4 現職の立候補と当選数（単位：人）

国会期	選挙年	選挙時議員	現職候補者	現職不出馬率	現職当選者	現職当選率
17	2004	268	167	37.7%	88	52.7%
18	2008	291	198	32.0%	129	65.2%
19	2012	291	170	41.6%	108	63.5%
20	2016	292	192	34.2%	138	71.9%

(出所)中央選挙管理委員会データベースより,筆者作成。

増額修正を試みる傾向がある。

こうして、表6-2に示すように、総額としては政府提出額とさほど変わらない予算が確定しているが、国会では増減の修正がなされている。予算全体からみると割合は決して大きくはないが、専門の独立機関による分析と3カ月にわたる国会審議を経て、政府の当初の予算案にかなり修正が入ることは、政府が想定する政策遂行への立法機関の介入として認識しておく必要がある。政府の経済政策の遂行を支える予算の策定において、経済合理性に基づく判断よりも政治的要因が強く働いている可能性があるのだ。

以上のように、政府と国会の関係は、政府主導で経済政策を実施できた時期から少しずつ変化している。国会審議には政治的・党派的な思惑が介入して、政府が立案した経済政策をそのまま法制化したり、遂行に必要な予算を思いどおりに確保できる状況ではなくなったりしている点に留意が必要である。

3

「所得主導成長」政策の展開と転換 ——最低賃金決定過程を事例にして——

3-1. 最低賃金の決定方法

本節では、文在寅政権が掲げた「所得主導成長」を支えた重要要素である最低賃金引上げを事例にして、政権の経済政策の推進と重点移行について検討する。最低賃金は政府の審議会で決定されるため、前節で検討したような国会審議を迂回して決めることができるが、そこではどのような力学が働いているのか。文在寅政権初期の大幅な最低賃金引上げとその後の展開を事例に、政権の経済政策の推移を検討する。

まず確認すべきは、最低賃金法に規定されている同賃金の決定方法である²⁵⁾。雇用労働部が毎年8月5日までに翌年の最低賃金を決定するが、その審議を行うのが、2000年11月に雇用労働部の所属機関として発足した最低賃金委員会である。同委員会は、労働側の勤労者委員9名、使用者を代表する使用者委員9名、そして公益委員9名の総27名で構成される審議会である。勤労者委員は労働組合の総連合団体による推薦、使用者委員は全国規模の使用者団体による推薦、公益委員は雇用労働部長官の推薦で任命されている。委員の任期は3年で、重任も可能である。委員長は、公益委員のなかから委員会が選出する。委員会は雇用労働部長官からの審議要請を受け、分科委員会で賃金実態分析・生計費分析・最低賃金適用効果分析・外国の最低賃金制度調査・主要労働経済指標分析など関連データ収集・調査分析を行い、それら基礎データの報告を受けた委員27名の全委員会会議で、審議結果をまとめて雇用労働部長官に提出、長官が8月5日までに翌年の最低賃金を決定し公示する。

図6-3は、この10年間の最低賃金（時給）の推移と上昇率である。上述のように、各年の最低賃金は前年の委員会で決定されるが、委員会で労働側・使用者側から当初提示された額も示している。労働側と使用者側の提示額に大きな差があり、公益委員が調整を行うことになるが、多くの場合は合意に至らずに議決とな

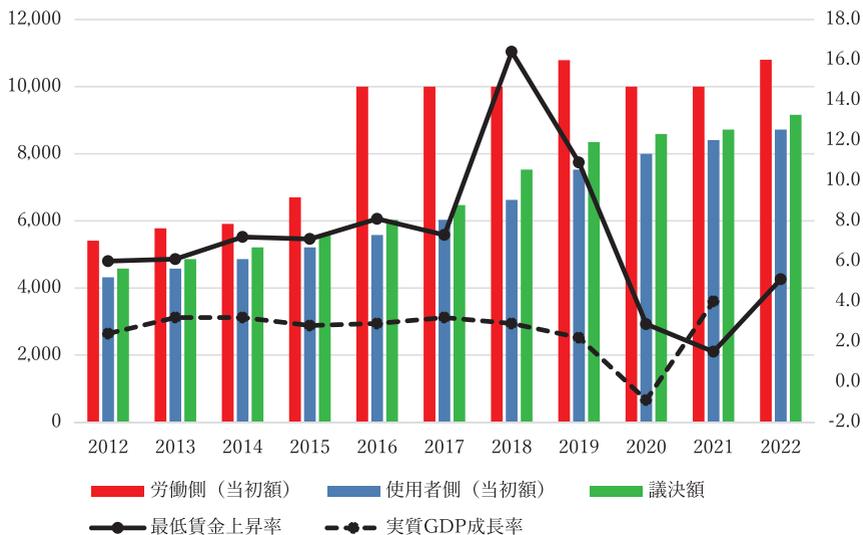
25) 最低賃金の決定プロセスについては、最低賃金委員会ホームページ資料に基づく。

り、労使双方の委員が対立するなかで、最終額は実質的に公営委員9名の判断が左右することになる。図6-3からもわかるように、2016年の審議（2017年の最低賃金）までは、公益委員は使用者側の提示額に近い形で議決額を調整・確定しており、引上げ率も6~8%程度であった。

他方で労働者側は、2015年以降、最低賃金時給1万ウォンを要求するようになった。これは、2大ナショナルセンター（韓国労総と民主労総）が非正規労働者問題に取り組むため、最低賃金引上げに向けて非組合員や他の社会団体と連携する戦略に転換したことが背景にあり、最低賃金委員会の労働側委員に、傘下組織ではない非正規労働センターや青年ユニオンの代表を推薦する対応もしている。しかし、朴槿恵政権期の2015年と2016年の委員会では大幅な引上げは実現しなかった。

朴槿恵大統領の弾劾訴追を受けた大統領選挙に際して、労働勢力は最低賃金引上げをめざす労働運動の連合体（最低賃金連帯）を通じて、各党の候補に最低賃金に関する立場表明を求め、文在寅候補のみならず保守党・自由韓国党の洪準杓候補を含めたすべての主要候補が、任期中の1万ウォン実現を公約として掲げる

図6-3 最低賃金(時給)の推移と上昇率(単位:ウォン, %)



(出所)最低賃金委員会資料より、筆者作成。

に至った。そして当選した文在寅政権期の初めての最低賃金委員会で、2018年賃金の16.4%という大幅な引上げが決定したのである。

安(2020)は、こうした経緯を経た2017年の最低賃金委員会の決定を、文政権の登場による変化というよりも、それ以前からの労働運動の戦略が要因であったとし、2017年の大統領選挙で主要全候補が最低賃金時給1000ウォンを公約に掲げていたこと重視している²⁶⁾。しかし、掲げた公約をいかに実現したのかという点は重要であり、実際は文在寅政権の政策が最低賃金の大幅引上げという審議会の決定に与えた影響は大きいと考えられる。その点を確認していこう。

3-2. 文在寅政権初期の経済政策推進と最低賃金の大幅引上げ

先述のように、2017年5月に発足した文在寅政権は、大統領府の経済・社会政策の司令塔として政策室長ポストを復活し、政策室長が「働き口首席秘書官」「経済首席秘書官」「社会首席秘書官」を配下において、大統領府の政策を統括した。大統領は初代の経済首席秘書官に、「所得主導成長論」で知られていた釜慶大教授の洪長杓を任命して、最低賃金増加を促進する姿勢を明確にした。さらに、最低賃金委員会は2015年から3年任期で、政権発足時にはその委員会が継続していたが、委員長が2017年に委員に委嘱されたイスボンに交替したのみならず、公益委員3名が交替している²⁷⁾。それ以前も任期途中の委員交替は散見されるが、政府の任命による公益委員が複数交替し、新任委員が委員長に就任した前例はない。明確な裏づけ資料は発見できていないものの、この公益委員の入れ替えには2017年の政権交代の影響が大きいと考えられる²⁸⁾。

26) また、安(2020)は、最低賃金委員会委員の任期は2015年からの3年間で、2017年の文政権登場でも委員長が交代しただけでメンバーは変わっていないとして、政権交代による委員会への影響は小さいとしている。しかし、後述するように、実際は複数の委員が政権交代を契機に交代しており、それが委員会全体の決定を左右している。

27) 任期が2015年4月から2018年5月までの委員の名簿や委嘱期間については、最低賃金委員会のホームページ (<http://www.minimumwage.go.kr/committee/introduce/member.do?idx=10>, 最終アクセス日: 2022年1月8日) で確認することができる。

28) 最低賃金委員会の議論は議事録という形式での公開はなく、会議開催後に委員会の審議内容が報道機関に発表される際に、審議・議決の経緯や関連データなどを添付したものが資料として配布されている。これも (<http://www.minimumwage.go.kr/>, 最終アクセス日: 2022年1月8日) で確認できる。

こうして文在寅政権の発足とともに最低賃金委員会内部でも、最低賃金引上げに肯定的な意見が反映やすくなったと考えられる。図6-3にあるように、当初は労働側が1万ウォン、使用者側が6625ウォンと提示額に大きな差があったものが、協議を重ねてそれぞれ7530ウォンと7300ウォンに譲歩する双方の修正案が出され、最終的に委員全員の議決に委ねられた。労使双方の委員はそれぞれの案を支持し、公益委員が6対3で労働側の案を支持したことで、労働側の修正案に決定し、16.4%の引上げとなった。労働者側の単独案が議決されたのは15年ぶりであった(安 2020, 34)が、3名の公益委員交代が投票結果に及ぼした影響の大きさも推し測られる。

しかしながら、最低賃金の大幅アップは大きな波紋をもたらした。経済団体のみならず、文在寅政権が支持基盤にすることを想定していた中小・零細企業や自営業者から人件費負担増加に対する懸念や反発が表明され、負担増加による使用者側の対応で雇用減少という影響も指摘されるなど、大きな論議を巻き起こした。大統領府の経済チームは「所得主導成長」推進を堅持するが、政府内部でもマクロ指標を根拠に急速な政策遂行に疑義が示された。その筆頭が経済官僚出身の副総理であり、第1節で論じた財政経済部長官・副総理と大統領府秘書室経済室長の軋轢の最大争点は、所得主導経済の根幹である最低賃金の問題だったが、喧嘩両成敗で決着する2018年末まで、両者の軋轢のなかで当初の政策が推進された。

「所得主導成長」を重視する政府の方針が継続するなかで、最低賃金委員会では2018年から新委員の任期となった。政府が任命する公益委員は1名を除いて新委員となり、委員長も新任者が担当したが、公益委員は引上げを选好し、前年には及ばないものの2019年の最低賃金を10.9%引き上げる決定をした。

しかし、大統領府の経済チームによる経済政策推進に対する批判も大きくなり、「所得主導成長」論者が担当していた経済首席秘書官は経済官僚に交替したのをはじめ、同年末には大統領府の経済チームのトップの政策室長であった張夏成も更迭された。前述のように、対立していた副総理・金東亮も退任し、後任には経済官僚の洪楠基が就任するが、副総理の候補者として2018年12月に臨んだ聴聞会で、洪楠基は最低賃金の引上げ速度に「市場の憂慮を考慮する必要」があるとして、マクロ経済動向を反映させて引上げ速度を調節する制度改編に言及し、文在寅政権の第2期経済政策チームにおける方針転換を表明した。

3-3. 経済政策の重点変化と最低賃金政策

2019年1月、新たに就任した洪楠基経済副総理のもと、雇用労働部は最低賃金決定体系の二元化法案を提示した。現行の27名の委員会を、「区間設定委員会」と「決定委員会」に二元化し、前者は労使が推薦した9名の委員で構成し、最低賃金の上限・下限期間を設定した上で、市場動向を常時モニタリングする作業を行い、後者は設定された区間内で最低賃金案を審議・議決するというもので、後者の委員は労・使・公益の同数で全体を15~21名で構成するという提案であった。さらに、公益委員をすべて政府が任命している現行制度への批判が高まるなかで、公益委員の半数は国会が推薦する案などが提示された。また、現在の委員会が使用している決定基準データに、雇用水準や企業の支払い能力、経済成長率などの経済状況も考慮する提案もなされた²⁹⁾。

それに対して、1月18日、最低賃金委員会の全員会議が開催され、最低賃金決定構造の改編に関する論議が行われた。労働系委員は、政府が最低賃金委員会での熟議や合意もなく改編案を一方的に推進していることに抗議して、委員会で改革案を再度論議すべきだと立場表明した。それに対して使用者側委員は、昨今の最低賃金の急上昇をもたらした現委員会が、決定構造の改編を論議するのは不適切で、たとえ論議しても労使委員の対立が激しいなかで合意する可能性はないとして、最低賃金委員会で改革案を議論することには反対する立場を表明した³⁰⁾。社会全体でも、基本的に政府の提案を歓迎する経営側と、自らに不利な改悪だと反発する労働勢力の対立が激しくなり、公正性や客観性をめぐるイデオロギー対立も激しくなった。政府が提出した法案の国会審議は、党派対立で難航した。

こうした政府の最低賃金政策の変更、制度改編をめぐる混乱のなかで、2018年に任命された委員長をはじめとする公益委員8名が、3月初めに辞表を提出した。

29) 政府の改革案の骨子については、雇用労働部から「最低賃金法施行令（案）改正に対する説明」[改正最低賃金法施行のための「賃金体系改編自律是正期間」運用方針]として報道参考資料が配付されており、資料はホームページ (<http://www.moel.go.kr>, 最終アクセス日: 2022年1月8日) でも確認できる。論点についてはオサンボン (2019) に整理されている。著者のオサンボンは韓国労働研究院の研究委員である。

30) 最低賃金委員会「報道参考資料」, 2019年1月18日。

委員長は、新聞報道では、政府が最低賃金の決定システムの変更方針を出した以上、最低賃金委員会の運営は委員長を変えて新たに始めるべきだと判断したと辞意の理由を述べ、その他の委員もそれぞれ理由は異なるものの辞任の意思が堅いと説明している³¹⁾。当初は慰留していた政府も、法改正による制度変更の見込みがたたないなかで、辞表を提出した公益委員8名を解嘱して新委員を任命し、新たな委員長のものと同様の決定方式によって翌2020年の最低賃金の審議が行われた。法改正による制度変更は難航し、決定システムはそのままで公益委員の交代によって、政府は政策の変更を実現しようとした。

公益委員のほぼ全面的な交替を通じて、2019年の政策の方針転換が委員会審議に反映し、大多数の公益委員が入れ替わった審議会で決定された2020年の引上げ率は2.9%にとどまった。この時期はまだ新型コロナ禍の影響はなく、マクロ経済の退潮や急速な引上げの副作用を理由としたものだった。以上のように、最低賃金引上げ率の大幅なダウンの背景には、第1節で示したような政府全体の経済政策の方向転換があり、「所得主導成長」から重点分野への戦略的投資による成長へと、重点が移行したことがあった。

さらに、2019年に政府が提案した最低賃金決定システムの二元化案は、朴槿恵政権期の2015年から、雇用労働部が最低賃金決定精度の改善を専門家タスクフォースチームで検討した結果をもとに作成されており、文在寅政権発足前からの懸案事項であった。それが最低賃金の急激な引上げに対する社会的な不満が提起されるようになった段階で、新たな政府案として発表されたのである。2019年段階での政府案公表は、最低賃金は低賃金労働者の生活安定のためという位置づけから、その引上げが経済に与える影響も考慮するという政策の転換を明らかにしたものを受け止められた（オサンボン 2019, 30-32）が、これも大統領府主導ではなく官僚が検討してきた政策が浮上したものと見える。

しかし、最低賃金決定過程の二元化や公益委員の選任方法の改正という法案は、国会の会期が2020年4月で切れるまでに合意が成立せずに廃案となった。新しく制度を創設するよりも、既存の運営によって利害関係者が深くかかわっている制度を国会で改編することの方が、困難であることは推測できる。その利害関係

31) 『韓国経済』オンライン版、2019年5月9日。

者が、政党の支持基盤とも関連するものであれば、なおさらである。政府による決定方式変更案を契機に、客観性や公正性を担保する制度構築の論議が活性化したが、結果的には最低賃金の決定方式は従来のまま、政府が任命した公益委員が要になった審議会での決定が継続している。

以上のように、最低賃金における大幅な引上げやその後の引上げ抑制は、第1節で述べたような文在寅政権の政策推進と方向転換が反映しており、政権は審議会の公益委員の人事を通じて影響を及ぼした。ただし、それはあくまで間接的な影響行使であり、より長期的な観点からの制度構築においては、国会や他の社会勢力との関係を主導できなかった。

■ おわりに

本章では、前政権からの政策転換を掲げた文在寅政権が、経済政策の策定・遂行において受けた制度的制約について論じた。まず大統領府と官僚の関係、政府と国会の関係を中心に検討した上で、政権の重要施策であった最低賃金政策を事例にして、政策変化のプロセスを検討した。最低賃金の決定は、審議会という行政府に直属する組織で国会を迂回して実施されるが、そのプロセスにも大統領府と官僚組織の関係や、政府と国会の関係が背景に作用していることも確認された。

民主化後の韓国では、5年任期の政権が、大統領選での公約を政権の主要政策として実施に踏み切ろうとするが、結果的には前政権からの大きな転換には至らずに失速することが多い。それは、「ろうそく革命」によって誕生して大胆な改革を唱え、任期途中の総選挙でも与党が勝利した文在寅政権においても同様であった。

その要因としては、第1に、経済政策の策定における大統領府と官僚の関係で、長期的な観点で政策を策定する後者の組織的な力が作用しているということがある。文在寅政権は、大統領府主導による社会経済政策の転換を試みたが、官僚組織との軋轢が生じるなど、政策を推進する制度的基盤が弱かったといえる。

第2に、政策の「法制化」に際して、政府の意図がそのまま制度になることが困難で、与野党の政治的な駆け引きを経た合意として修正されたり、廃案になっ

たりしている点がある。2012年の国会法改正によって、与党が多数を占める国会でも政府の原案の可決率は低下している。

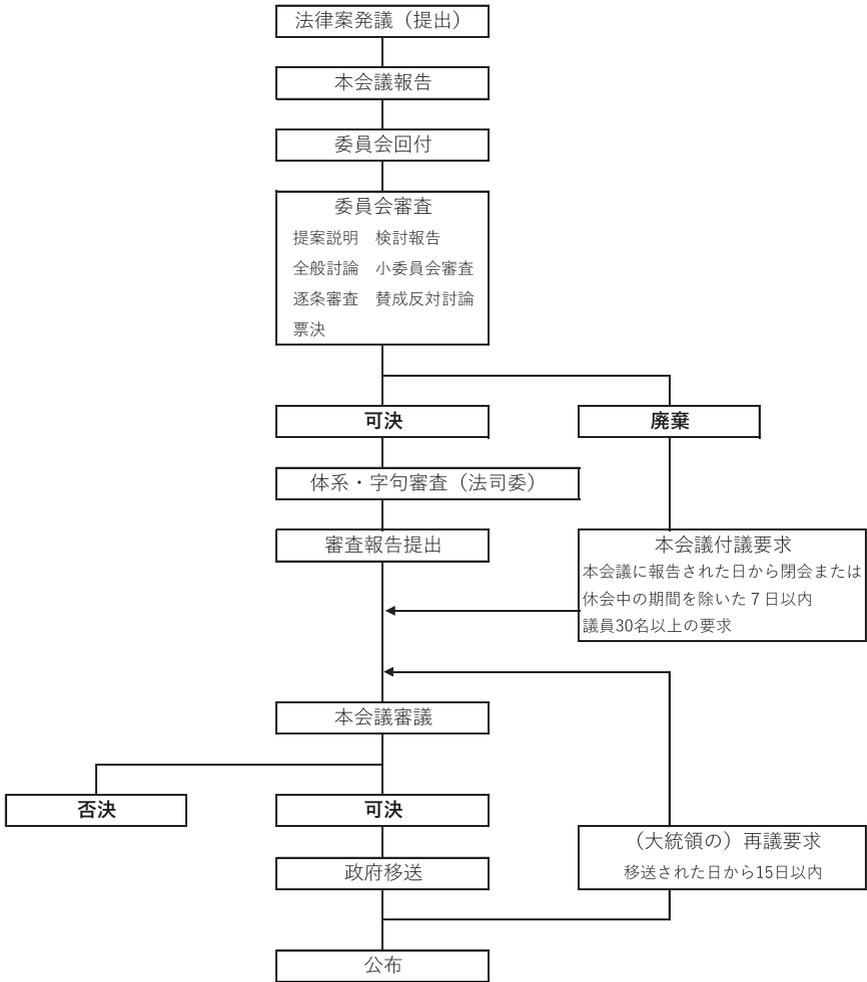
さらにこうした要因は、国会を迂回した行政府管轄の審議会での決定にも影響を与えていることが、重要政策の実施プロセスの検討で確認された。「所得主導成長」を支えた重要要素である最低賃金上げは、当初は大幅な引上げを決定したものの、経済政策の重点が変化した後には引上げは抑制された。政府は審議会の人事を通じて影響を与えたが、新たな政策を実現するための法律制定は、国会に対する主導力を発揮できずに挫折している。

以上のように、経済政策の策定・遂行には政治制度の制約や政治的要因が大きく作用しており、政権の経済政策を論じる際にも、こうした要因を考慮することが重要であると考えられる。

付記：

本章は2022年1月までの事実をもとに分析を行っているが、同年3月9日に実施された大統領選挙で、野党「国民の力」の尹錫悦候補が与党「共に民主党」の李在明候補を破って当選した。選挙結果については、詳細な検討が必要であるが、文在寅政権の経済政策成果への失望が要因にあることは相違ない。一方、共に民主党が多数を占める国会は、文在寅政権任期が終わる直前、検察の権限を縮小する法改正案を、改正に反対する野党が無制限討論などで抵抗するのを押し切って、与党が強行採決して処理した（検察庁法改正、刑事訴訟法改正）。本章で述べたように、コンセンサス重視に制度改革された国会でも強行採決は可能であり、任期切れ直前のこの法改正によって、文在寅政権が社会経済改革より権力構造の問題を重視していたことが、はしなくも露呈したように思われる。

付表 立法過程図



(出所)国会ホームページより筆者作成。

[参考文献]

〈日本語文献〉

- 安周永 2020. 「韓国における最低賃金の政治過程と労働組合の戦略」『貧困研究』24 : 26-37.
- 上野宏 2019. 「財政健全化機関としての韓国国会予算政策処の概要とその評価」『国際協力論集』27 (1) : 99-116.
- 大石夏樹・下田和明 2018. 「韓国を始めとした諸外国における独立財政機関の現況」『立法と調査』(406) : 58-71.
- 村松岐夫・権寧周 2010. 「韓国における高位公務員団制度の導入の政治過程」『東洋文化研究』(12) : 67-112.

〈韓国語文献〉

- 오상몽 [オサンボン] 2019. 「최저임금제도의 개편방안」[低賃金制度の改編法案] 『일간 노동리뷰』 [月刊労働レビュー] 2019-11 : 28-41.
- 임제주·서덕교·박철·장은덕 [임제주·서덕교·박철·장은덕] [イムジェジュ・ソドッキョ・パクチョル・チャンウンドク] 2019. 『국회의 이해』 [国会の理解] 한울 [ハヌル] .
- 조해동 [趙海東] 2018. 「진보정부의 경제권력 - 문재인 노무현정부 경제정책 결정자 8인 評傳」 [進歩政府の経済権力——文在寅・盧武鉉政府經濟政策決定者8人評伝] 늘품플러스 [ヌルプムプラス] .
- 항해봉 [ファンヘボン] 2008a. 「우리나라의 입법과정에 관한 고찰」 [我が国の立法過程に関する考察 (1)] 『법제』 [法制] 2008-1 : 57-105.
- 2008 b. 「우리나라의 입법과정에 관한 고찰」 [我が国の立法過程に関する考察 (2)] 『법제』 [法制] 2008-2 : 144-173.
- 2008 c. 「우리나라의 입법과정에 관한 고찰」 [我が国の立法過程に関する考察 (3)] 『법제』 [法制] 2008-4 : 138-167.
- 국회예산정책처 [国会予算政策処] (<https://www.nabo.go.kr/>, 最終アクセス日: 2022年1月8日) .
- 기획재정부 [企画財政部] (<https://www.moef.go.kr/>, 最終アクセス日: 2022年1月8日) .
- 대한민국국회 [大韓民国国会] (<https://www.assembly.go.kr/portal/main/main.do>, 最終アクセス日: 2022年1月8日) .
- 대한민국 청와대 [大韓民国大統領府 (靑瓦台)] (<https://www.president.go.kr/>, 最終アクセス日: 2022年1月8日) .
- 법제처 국가법령정보센터 [法制処 国家法令情報センター] (<https://www.law.go.kr/LSW/>, 最終アクセス日: 2022年1月8日) .
- 중앙선거관리위원회 [中央選舉管理委員會] (<https://www.nec.go.kr/>, 最終アクセス日: 2022年1月8日) .
- 의안정보시스템 [議案情報システム 議案統計] (<https://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do>, 最終アクセス日: 2022年1月8日) .
- 최저임금위원회 [最低賃金委員會] (<http://www.minimumwage.go.kr/>, 最終アクセス日: 2022年1月8日) .

〈英語文献〉

Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.

Woo-Cumings, Meredith, ed. 1999. *The Developmental State*. New York: Cornell University Press.

©IDE-JETRO 2022

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示-改変禁止4.0国際」の下で提供されています。

<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.ja>



執筆者一覧

あ べ まこと
安倍 誠 (序章, 第2章)

アジア経済研究所新領域研究センター

たかやまゆういち
高安雄一 (第1章)

大東文化大学経済学部教授

きむ ひんぞん
金 炫成 (第3章)

中京大学国際教養学部教授

おくだ きとる
奥田 聡 (第4章)

亜細亜大学アジア研究所教授

わたなべゆういち
渡邊雄一 (第5章)

アジア経済研究所地域研究センター東アジア研究グループ

いそぎきのりよ
磯崎典世 (第6章)

学習院大学法学部教授

—執筆順, 所属は刊行時—

〈表紙写真〉

「民主主義サミット」米主催に110の国・地域参加（写真：YONHAP NEWS/アフロ）。

韓国文在寅政権の経済政策

EPUB版 2022年12月20日発行
オンデマンド版 2022年12月25日発行

編者 安倍 誠

発行所 独立行政法人日本貿易振興機構 アジア経済研究所
〒261-8545 千葉県千葉市美浜区若葉3丁目2番2
(電話) 043-299-9735

