

朴槿恵政権の対外経済政策

奥田 聡

二〇一三年二月に誕生した朴槿恵政権は、北朝鮮が相次いで繰り出す瀬戸際戦術への対応に追われている。北朝鮮の瀬戸際戦術は韓国だけでなく、日本やアメリカにも向けられている。このため、内外の朴新政権への関心はともすると南北関係をどうするかに傾きがちである。

緊迫する南北関係の陰で、韓国はリーマンショック以来の不振に陥っている。円安の影響も今後本格化するとみられ、次第に政権の経済運営の方向に関心が払われるようになった。

朴槿恵政権の経済政策の方向はどのようなものか？ 貿易依存度が上昇を続け、近年では一〇〇%超えが常態となった韓国の現状にかんがみ、ここでは韓国の対外経済政策の推移を踏まえ、たうえて新政権における対外経済政策の方向

を考察してみようと思う。

● FTA重視の世界的潮流と韓国

WTO交渉における南北対立の激化と交渉内容の複雑化で、世界大での自由化努力が成果を挙げられず、欧米を中心に自前の自由貿易ネットワークの構築を目指す動きが一九九〇年代から顕在化していた。欧米は、NAFTAやEUの発足といった、域内での自由化促進努力だけでなく、域外との自由化もFTA締結によって推進する姿勢を二〇〇〇年代に入ってから鮮明にしてきた。アジアでも、FTA活用が活発化した。貿易依存度が極めて高いシンガポールが二一世紀の到来とともにいち早くFTAの活用によって自前の自由貿易ネットワーク構築に乗り出したのははじめ、ASEANおよび

その会員国が域外とのFTA締結を積極化させた。そうしたなか、韓国も二一世紀に入るとともに対外経済政策の基調をそれまでのWTO重視からFTA重視へ切り替えた。

韓国では金大中政権下の一九九八年に日韓EPAに関する民間研究が始まったことでFTAが対外経済政策のメニューに取り込まれたが、その推進速度は遅いことが問題視されるようになった。二〇〇三年に韓国はFTAロードマップを発表、FTA案件の複数同時推進によって締結を一気に加速させる方針を打ち上げた。これにより韓国は自国の輸出増大、海外に進出した韓国企業の投資権益の保護に乗り出すことになった。また、FTA締結の拡大によって北東アジアにおける「FTAハブ国」となり、対韓投資の拡大、ひ

いては世界経済におけるプレゼンス増大を図ることとなった。

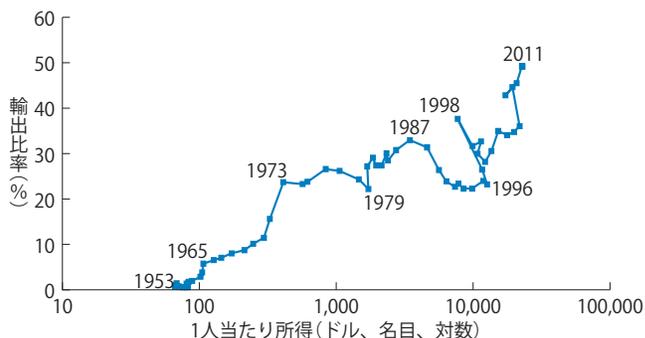
韓国がFTAの推進を開始して以来一五年が経過しようとしている。進歩系の金大中政権に始まるFTA重視の流れは、同じく進歩系の盧武鉉政権にも引き継がれ、また、二〇〇八年に登場した保守系の李明博政権もこれを継承した。その間、韓米、韓EU、韓ASEANなどFTAがすでに発効し、韓中FTAについては政府間交渉が前進をみせているなど、赫々たる成果を上げている（表1参照）。FTA案件を推進しよう

表1 韓国のFTA推進現況

発効	チリ、シンガポール、EFTA、ASEAN、インド、EU、ペルー、アメリカ
署名	トルコ、コロンビア
交渉中	カナダ、インドネシア、中国、ベトナム、日中韓、RCEP
交渉再開待ち	日本、メキシコ、GCC（ペルシア湾岸協力会議）、オーストラリア、ニュージーランド
交渉準備・共同研究	MERCOSUR、イスラエル、中米諸国、マレーシア

（出所）韓国FTA国内支援委員会FTA総合支援ポータルサイト（<http://www.ftahub.go.kr>）を参考に筆者作成。

図1 1人当たり所得と輸出比率の推移



(注) 輸出比率はSNA基準で、総輸出÷所得。1970年までとそれ以降の系列は所得の基準が異なる。所得は、1970年まではGNP、それ以後はGNIを使用。
(出所) 韓国銀行経済統計システム (<http://ecos.bok.or.kr>) 所載データより筆者作成。

にも国内からの反発でまともにも動きが取れない日本の状況が韓国の積極的なFTA推進姿勢と対比され、「周回遅れ」と評されるまでになっている。

●ウォン安を続けられた幸運

輸出に大きな影響を与える変数としては為替レートがある。これまで、アジア通貨危機やリーマンショックなど、国際経済的要因からのウォン安要因や延坪島砲撃などの朝鮮半島情勢緊張など地政学的要因によるウォン安要因が

折々に存在した。ウォン安は国内物価上昇をもたらし、国民生活の悪化という政治的負担をもたらしかねなかった。また、短期の対外債務の多い韓国では極度のウォン安はキャピタルフライトを招きかねないというリスクがあった。しかし、世界的なデフレ傾向が国内物価圧力を緩和したことや、二〇〇八年のリーマンショック後のウォン暴落局面ではアメリカおよび日中との通貨スワップ締結による通貨投機抑制策が功を奏し、ウォン安が韓国経済に目立った副作用をもたらしたということはない。むしろ、輸出への悪影響を懸念して歴代政権はウォン安をなげ放置したとされる。ウォン安によって生まれた価格競争力は、韓国製品が低価格を武器に攻勢をかけている先進国市場で特に威力を発揮した。

一九六〇〜八〇年代にかけて政権を担った朴正熙政権は輸出主導的経済発展を定着させたが、輸出なくして成長なしという昔ながらの構造は今も韓国経済に息づいている。図1には輸出依存度(輸出÷GDP)の伸びとともに所得を伸ばしてきた韓国経済の歩みが描かれている。二一世紀に入って

も貿易依存度と所得の連動関係は生きている。内需の停滞が覆うべくもない状況となり、毎年の貿易黒字が経済成長を支えている。リーマンショック以後の貿易黒字幅(通関基準)は三〇〇〜四〇〇億ドルに達し、GDP対比では二〜四%に相当する。二〇一二年に關しては貿易黒字額がGDPの増分を上回ったほどである。このように、輸出の伸びを確保することは韓国にとって今も昔も死活問題であり、その意味でFTAも為替レートも韓国にとっては常に切実な政策課題であり続けたのである。

●大統領選以前における朴槿恵の対外経済政策

歴代政権は輸出の経済成長への貢献を認めており、その政治的信条にかかわらず対外経済政策に対して肯定的に対処してきたといえる。それでは、このたび大統領となった朴槿恵氏の対外経済政策への態度はどうであろうか？ 過去の言動をみると、FTAにともなう国内被害への補償を重視する姿勢を堅持してきたことがわかる。

韓国がいわば「FTA国家」となることを決定づけた韓米FTAの政府間交渉が大詰めを迎えた二

〇〇七年二月一二日、ハーバード大学での講演で彼女は、同FTAに關して「(韓米) 両国のどちらか一方で取り返しのつかない損害を被る国民がいてはならない。アメリカが考える産業的な側面だけをもって韓国農業、とくにコメ市場の開放を要求するならば、韓国民の同意を得るのが相当難しくならざるを得ない」という慎重な見方を明らかにしている(朝鮮日報二〇〇七年三月一三日付)。

ただ、FTAを通じた市場開放に後ろ向きかというところで面白い。韓米FTA妥結直後の四月二日には次のように発言している。

「国益という次元において、(韓米FTA)を推進した盧)大統領の決断を高く評価する。政府は今後、農業や畜産業などマイナスの影響が予想される分野に対して関心を傾け対策に力を入れていくべきだ。政界も一致団結してこれに賛同していかなければならない」。つまり、農業など対外開放に耐えがたい弱い分野に対しては慎重なアプローチが必要だが、FTA自体には賛成との立場である(朝鮮日報二〇〇七年四月三日付)。

その後、二〇〇八年に発足した李明博政権下で次期大統領候補と

して頭角を現すなかで、朴槿恵氏は韓米FTAに対しより肯定的な態度を示すようになる。大統領選の一〇カ月前の二〇一二年二月三日、彼女は「韓米FTA破棄」を宣言した野党を批判して、「選挙で勝てばFTAを破棄するといふ人たちに国を任せることはできない」と述べた。政権担当時に韓米FTAを推進しながら、野党として大統領選に臨む段になってそれを破棄するとして野党の主張の無責任さを批判しての発言であったが、同FTAの価値を認める発言でもあったことは明白である。

●選挙期間中のFTA関連公約

二〇一二年四月の総選挙において与党の勝利を導いた朴槿恵氏は、与党セヌリ党候補としてその後の大統領選においてほぼ一貫して優位を維持した。

大統領選では、韓米FTAが与野党の争点のひとつとなった。二月四日に行われたテレビ討論会では、与野党間のFTAについての視角差がくつきりと表れた。

野党民主党の文在仁候補は、韓米FTAがISD（投資者・国家間訴訟制度）などの「毒素条項」を含み、国益上問題があるとして

同FTA再交渉を主張した。一方朴槿恵候補は、韓米FTAは現状維持とし、ISDはむしろ在米韓国系企業の支援・保護に資する、と切り返した。

朴槿恵候補の韓米以外のFTAに関する考え方を、公約集や公開の場での発言などから拾ってみると、韓中FTAについては農水産業に被害がないよう最大限配慮しながら慎重に推進することが一月一日発表の公約集に掲げられている。日韓EPAについては、一月八日の外信記者クラブでの発言で「新たな成長エンジンが必要な時期だ。FTAは両国の経済関係を一段階高める契機になる」と述べ、肯定的な見方を示した。

これら個別のFTAのほか、前述の公約集では、農水産業への被害を懸念し、国内対策の充実をうたっている。

選挙戦の間の朴槿恵候補のFTAに関する姿勢は、慎重でありながらも推進しようとの姿勢といつてよからう。ただし、FTAにもなう市場開放生じた被害に対しては補償をしていく姿勢を強く打ち出している。これは、以前からの彼女のFTAに対する姿勢を引き継いだものであり、ブレが少な

いのが特徴的である。

●大統領当選後の対外経済政策方針

二〇一二年一月十九日の大統領選で朴槿恵氏は大統領に当選した。就任までの間に打ち出された対外経済部門に関する政策としてまず挙げられるのは、外交通商部の通商機能分離である。それまでFTAの対外交渉は外交通商部の通商交渉本部が担当し、国内対策を企画財政部が担当してきたが、新政権発足後はFTAに関するプロセスの大半を産業通商資源部に移管することにした。これは、国内産業を管轄する産業通商資源部がFTA全般を担当するのが良いという判断によるもので、FTA

に関して国内産業への被害対策を重視する朴槿恵氏の意向を反映している。外交部から対外交渉機能まで奪ってしまうことについて外交サイドから交渉力の弱体化を指摘する強い反対意見が出たが、新大統領の意向には抗えなかった。

具体的なFTA推進方向については、新政権発足直前の二月二日に発表された国政ロードマップにまとめられた。ここで示された内容はそのまま新政権の施策の指

針となる重要なものである。FTAに関して国内対策が重視されている一方で、成長動力としての積極的な位置づけもなされていることが注目される。ロードマップを構成する一四〇の国政課題のうち、「農漁家所得増大」の一環としてFTA国内対策の充実を掲げ、さらに「FTAネットワークなどの経済協力の力量強化」を指している。

FTAネットワーク構築は東アジア域内および新興市場国との間で推進し、とくに、「東アジア域内統合を主導し」という文言からは域内におけるFTAハブとなることによる投資呼び込みなどの意図がうかがわれる。具体的推進案件としては、韓中および日韓FTAの推進が明記された。韓国にとつて中国が最大の貿易相手国であることや、朴槿恵政権が対中外交を重視していることからすれば自然な流れであるといえよう。同時に、これらFTAにともなう農水産業と中小企業などの敏感分野の保護についても改めて言及して

いる。また、注目されるのはRCEP（東アジア地域包括的経済連携ASEAN+6）への主導的参加やTPP参加検討など、多国

間 FTA への関与に言及されていることである。これまで韓国は二

国間協定に比べて自国の事情を反映しにくく、ほかの締約国に埋没しがちで FTA ハブとしての利益を受けにくい多国間 FTA にはそれほど熱心でなかったが、議論から取り残されるリスクを勘案して積極姿勢に転じたものと思われる。

一方、為替政策については、資本流出入の激変を緩和することによつて為替レートの乱高下を防止することが目指された。そのため、金融機関の先物為替ポジション比率の規制や外国為替健全性負担金などの枠組みを維持することが明記された。

●予想外の景気後退で 実体経済の回復に力点

当選後、朴槿恵氏は実体経済のテコ入れが課題となるとみて、政権交代にともなう政府組織改編に対策を盛り込んでいた。それが経済副総理ポストの復活であった。企画財政部を経済政策の司令塔として改めて位置づけ、経済回復に当たらせるのがその趣旨である。当初、物量主義的な経済政策を彷彿とさせる経済副総理の復活は可能性が低いとみられていたが、実

体経済の落ち込みを勘案し、その復活が決まった。

しかし、景気の減速は予想外に深刻であった。長引く世界同時不況にともなう輸出不振で国内景気が減速し、これに日本の安倍政権誕生にともなう円安が追い打ちをかける気配である。当初、二〇一三年には緩やかな景気回復を見込む向きが多かったが、最近では予想の下方修正が相次いでいる。アジア開発銀行（ADB）は二〇一三年の韓国の経済成長率を二〇一二年一〇月の予想に比べて〇・六ポイント引き下げ二・八%とした。政府自身も成長見通しを従来

の三・〇%から二・三%に引き下げた。このため、新政権は財政および金融の緩和や輸出の促進など、当面の景気対策を重視せざるを得なくなっている。これを受け、新政権発足後、実体経済の回復に向けた対策が本格的に議論されるようになった。三月二八日の経済政策点検会議では前述のような政府経済見通しの下方修正が行われるとともに、事実上の経済非常事態宣言が宣布された。

用対策などの経済民主化を掲げ、輸出企業や大企業には逆風が吹いていたからである。

●「創造経済」って何？ 求められる説明能力

新政権は経済政策の重心をひとまず実体経済回復にも移しつつあるところだが、国政ロードマップに示した目標や課題の遂行をあきらめたわけではない。ここで問題となるのが、ロードマップに示されたキーワード「創造経済」の難解さである。

ロードマップにはこの用語が頻出する。未来志向的雰囲気や漂わせながらも曖昧模糊としたこのキーワードを政府各部署が我田引水的に解釈し、新政権への業務報告に競って盛り込んだ。国民それぞれがアイデアを出して高付加価値の創業をすることで成長を実現しよう、という程度の意味とみられるが、このキーワードの真意を巡ってはいまだに疑問が噴出してきている状態である。大統領や経済チームの面々が説明に乗り出しているが、ロードマップにある文言を繰り返すことに終始し、かえって混乱に輪をかけている。

部署間の意思疎通のまずさも露

呈している。四月一日には韓国銀行金融通貨委員会が利下げを打ち出すかが注目されたが、期待に反して政策金利の据え置きを決めたため、「低成長を放置している」などの批判が各方面から浴びせられた。基本的な政策方向に関する関係各機関との意思疎通や、国民に対する説明能力が問われているといえよう。

今までみてきたように、朴槿恵氏の対外経済政策、特に FTA に関する考え方の特徴は、FTA に対して前向きではあるが、それによって被害を受ける人々に向けた国内対策を重視するという点ではブレがない。ただ、現在も形を変えながらロードマップ上に載っている中小企業や雇用拡大支援策といった経済民主化関連の課題と、大企業などが主たる受益者となる輸出振興や財政・金融緩和とは必ずしも相容れない側面がある。当面の経済の難局を乗り越えなければ政権発足早々にその推進力が失速しかねない状況のもと、朴槿恵新政権は早くも難しい経済運営を迫られている。

（おくだ さとる／国内客員研究員・亜細亜大学アジア研究所）