

「ビジネスフレンドリー」から「経済民主化」へ —李明博政権の財閥・大企業政策と朴槿恵政権の課題—

安倍 誠

二〇〇八年に就任した李明博イ・ミョンボク前大統領は「ビジネスフレンドリー」な環境整備を通じた経済成長の実現を高らかに宣言した。しかし、政権後期になると、李前大統領は成長よりも大企業と中小企業との「相生」や「共生」を強調するようになった。二〇一二年の大統領選挙では与野党候補共に「経済民主化」を訴え、財閥・大企業規制の公約を競うことになった。本稿では李明博政権における財閥・大企業政策の展開とその背景、および朴槿恵パク・ギンヘ新政権の課題を探っていく。

一・李明博政権初期の企業政策

李明博の大統領選挙戦における公約の柱は「七四七戦略」という一言で表される。これは五年間の任期中に年率七%の経済成長を実現して、一〇年以内に一人当たり

国民所得四万ドルを達成し、世界七大経済大国入りを目指すというものであった。盧武鉉ノム・ムヒョン政権期の二〇〇三年から二〇〇七年までの平均年率GDP成長率は四・三%であり、IMF通貨危機直後のマナス成長を経験した金大中政権期（一九九八〜二〇〇二年）の四・八%よりも低いものであった。李明博政権は高成長に再び回帰することを志向し、それを実現するための政策が「ビジネスフレンドリー」、つまり企業の事業活動に親和的な環境の整備であった。そのために建設業界最大手の現代建設社長出身という経験を生かしてCEO型大統領になると訴え、李明博は当選を果たしたのである。

李明博政権の発足後、ビジネスフレンドリーな政策としてまず具体的に実行に移されたのは、法人税の減税であった。最高二五%であった法人税は二二%にまで引き下げられた。任期中にさらに二〇%にまで引き下げる計画であったが野党等の反対が強く実現しなかった。さらに研究開発投資に対する税額控除を拡大するとともに、各種規制の緩和を積極的に行った。大企業グループ、いわゆる財閥に対する政策でも、公正取引法を改正して出資総額制限制度（大企業グループ内の系列企業が保有できる他企業の株式を制限する制度）を完全に廃止するとともに、純粹持株会社の設立要件を緩和するなど、企業の自由な事業活動を保障する政策を推し進めた。ただし、李明博政権の政策は必ずしも大企業のみを優遇した政策ではなかった。法人税減税や研究開発への税額控除の拡大は、むしろ中小企業に手厚くなっていた。公

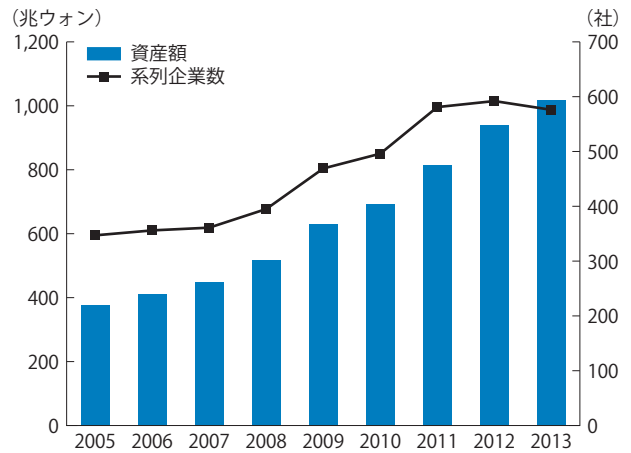
正取引法における財閥に対する規制の緩和の多くも前政権の方向性を引き継ぐものであった。それにもかかわらず、政権は任期半ばに入ると大企業寄りとの批判を強く受けることになった。

二・拡大する財閥の規模と事業範囲

その最大の要因は李明博政権期に入って財閥がその規模と事業範囲を大きく拡大したことにあった。図1からわかるように、韓国の一〇大財閥の系列企業数は、二〇〇七年まではほぼ横ばいであったが、二〇〇八年以降、増加に転じた。資産額も二〇〇八年から増加の勢いが強まっている。拡大した第一の理由は、先に述べた財閥に対する規制の緩和であった。盧武鉉政権期の二〇〇七年四月に出資総額制限制度の出資上限が純資産の二五%から四〇%へと大幅に緩和された。李明博政権期に入った二〇〇九年三月には同制度は完全に撤廃された。これにより財閥は事業展開の自由度が向上することとなった。

第二の理由は、ウォン安にともなう輸出の増大である。李明博政権は高成長への回帰の要に輸出の

図1 10大財閥の資産額と系列企業数の推移



(注) 10大財閥は公正取引委員会発表の「相互出資企業集団」のうち、資産額上位の個人の支配株主が存在する企業グループ：サムスン、現代自動車、SK、LG、ロッテ、現代重工業、GS、韓進、ハンファ、斗山。
(出所) 公正取引委員会報道資料より作成。

増大を据えた。そのために二〇〇七年一〇月には一ドル九〇〇ウォンまで上昇していたウォンの切り下げを志向し、政権発足当初から口先介入だけでなく実際の市場介入を行ったとされる。リーマンショック以後の世界金融危機のなかで外国人投資家が韓国から資金を引き上げる事態が生じたこともあってウォン安は加速し、二〇〇九年三月には一ドル一六〇〇ウォン近くまで下落した。これにより韓国製品は価格競争力を回復して輸出が急速に増加することとなった。輸出に牽引された結果、二〇

九年に〇・三%にまで下がったGDP成長率は二〇一〇年には六・三%と、韓国は世界のなかでもいち早く金融危機の影響から脱却することに成功した。韓国の主要輸出製品は自動車、造船、石油製品、石油化学、鉄鋼、半導体、液晶パネル、携帯電話などだが、これらの大半は大企業、特に上位財閥の系列企業が生産している。ウォン安という追い風に乗って韓国の上位財閥は既存事業の売り上げ・資産を伸ばし、それを基盤に新たな事業にも積極的に進出したのである。

しかし、これまでも韓国経済は財閥・大企業を主体に輸出主導の成長を遂げてきた。なぜ今回は特に不満が高まったのであろうか。第一は、大企業の成長の恩恵が中小企業をはじめ経済全体に行き渡っていないとの不満である。以前は、大企業の輸出が下請けの中小企業の生産を誘発していたが、先にみたように輸出は石油製品や

石油化学、半導体や液晶パネルなど、装置産業が中心になっており、裾野の中小企業への波及は限定的になっている。また組立産業は、二〇〇七～〇九年前半にかけて原材料価格の高騰、およびリーマンショック以降の世界的な需要の沈滞という危機を迎えたが、これへの大企業の対応のひとつがコスト削減のための下請け中小企業の絞り込み、および下請け単価の据え置きないしは切り下げであった。これにより、統計庁の『中小企業実態調査』によれば、製造業中小企業のなかで下請け企業が占める比率は二〇〇六年の五九・二%から二〇〇九年の四三・二%に急落した。残る下請け企業のなかでも、大企業が多く利益を上げる一方で下請けはコスト削減圧力により利益を出せないとの不満が強まっていた。

他方で多くの中小企業が依存する内需市場は、ウォン安による交易条件の悪化等により二〇〇八年以降、沈滞局面に入ってしまった。以前はみられた輸出企業の雇用・所得の増加を通じた内需の活性化という経路も、労働節約的な装置産業が輸出の主流となっている現状では十分機能しなくなっ

ている。しかも大企業の生産現場では労働コストの削減のために労働の非正規化、特にいわゆる社内請負が急速に進んでいる。二〇一〇年の雇用労働部の調査では、三〇人以上の製造業事業所の勤労者の三二%が社内請負勤労者で、造船業の場合、その比率は六二%に達している。社内請負勤労者は正規労働者に比べて賃金水準は六〇～七〇%程度であり、以前と比べて被雇用者の所得増を通じた消費拡大の効果も限定的になってしまっているといえる。

第二の不満は、財閥の新たな事業拡大の在り方である。一九九〇年代までの財閥の多角化は製造業への水平的な事業展開が主流であった。これに対して二〇〇〇年代末は非製造業への進出が多かったことが特徴的である。具体的に多い業種は建設・不動産、卸売・小売、広告、システム管理、教育、その他事業支援などである。これら業種には従来、大企業だけでなく中小企業も多数存在していた。そこに新たな大企業が多く進出してきたことにより、既存の中小企業は厳しい立場に追い込まれたのである。

部門というべき事業への垂直的展開が多かった。財閥は多くの系列企業の間接部門をまとめて新規企業に委託した。これら企業は新たに進出したにもかかわらずグループ事業を一手に引き受けることにより規模の経済を実現して急成長を遂げた。特に、建設やシステム管理などの場合、実際には既存の中小企業などに下請けに出して自らは事業を行わない事例も存在した。そのため、これら財閥の新規企業は財閥の規模の支配力で価格を引き下げ、事実上供給業者から「通行料」を徴収しているだけだとの批判にさらされることになった。さらに、これら財閥の間接部門の企業ではオーナー家族、特にオーナー会長の子弟が大株主になっていることが多かった。財閥のオーナー家族は相続税、譲渡税のために次世代への財産継承が難しくなっていた。そのため、グループ企業がこれら新規企業に間接部門を一手に引き受けさせることによって多額の利益をあげさせ、その結果、株主であるオーナーの子弟に多くの資金がわたるという、脱法的な財産相続を行っているともみられたのである。

三、李明博政権の「左折」

以上のような不満の高まりを受けて、李明博大統領（当時、以下同）は従来のビジネスフレンドリーからの転換を余儀なくされた。その兆候はリーマンショック直後の二〇〇九年八月の光復節（解放記念日）演説での「親庶民・中道実用論」に現れていた。しかし、転換がより明確かつ具体的に変わったのは二〇一〇年六月の地方選挙での与党敗北以降であり、李明博大統領は大企業と中小企業との「相生」を強調するようになった。ここで政府は、大企業に対する明確な規制を導入するよりも、大企業が自主的に中小企業との共存共栄策を実行するように圧力を加える方法を選んだ。李明博政権は企業の自由な経済活動を保障し規制緩和を進めるビジネスフレンドリーという看板は維持しつつ、実際には財閥・大企業を規制する方向に舵を切ったといえる。これに対して財界からは「右側にウインカー（方向指示器）を出しながら実際は左折しようとしている」との不満の声が出たが、政府の度重なる圧力、および世論の反発を恐れて従わざるをえなくなった。

まず財閥は反発を呼んでいる事業からの退出を決めた。その代表例のひとつはMRO（消耗品購買代行事業）である。MROは、財閥系列企業全体の消耗品の購買を一括して行うことにより、中小卸業者に対して強い価格交渉力を発揮して利益をあげているとされた。サムスングループはグループ内MROであるアイマーマケットコリアを売却し、SKグループも、傘下のMROコリアを社会的企業に転換してグループから事実上分離した。もうひとつの代表例はパン・製菓店である。二〇〇〇年代後半になってオーナー家族の直接の指揮のもとに財閥がパン・製菓店やコーヒー・ショップに進出する例がみられるようになった。これらの店はいずれも店舗を大規模に展開しているわけではなく、高級志向故に街のパン屋等とは市場が異なるものであった。しかし、財閥が零細業者を圧迫する象徴的存在として真つ先に批判のやり玉に挙がっていた。結局、サムスングループは系列のホテル新羅の傘下にあったアティゼを大韓製粉グループに売却し、ロッテグループもフォションを運営していた系列企業を毎日乳業等に売却した。

さらに、二〇一〇年一月二月には民間組織として「同伴成長委員会」が設立された。鄭雲燦前総理を委員長に、大企業代表九名、中小企業代表九名、公益代表六名からなり、大企業と中小企業間の社会的葛藤をもたらす諸問題を論議して民間で合意を導出しようとするのが設立の趣旨であったが、実際には政府の強い影響の下にあった。同委員会では大きく二つの施策が議論の遡上に乗った。ひとつは「超過利益共有制」である。これは大企業が年初に設定した目標以上の利潤を上げた場合、その一部を貢献度に応じて下請けの中小企業に還元しようとするものであった。一部の企業で導入されている従業員とのプロフィットシェアリング制度を、下請け中小企業にも適用して単価切り下げ圧力を緩和しようとする鄭雲燦委員長のアイデアであった。しかし、発想が社会主義的であると財界からの猛反発に遭って結局実現には至らなかった。

同伴成長委員会が行ったもうひとつの試みが中小企業適合業種の指定である。これは大企業が中小企業との合意をみた事業について自主的に撤退ないし拡大を抑制し

ようにするもので、以前施行されていた中小企業固有業種制度を事実上復活させるものであった。同伴成長委員会での討議に基づき二〇一一年中には製造業五四品目について合意をみた。そのなかには豆腐、味噌・醤油類、キムチ、洗濯石けん、段ボール箱などに加え、サムスン、LG、現代自動車なども進出していた一部の金型やLEDなども含まれていた。同伴成長委員会および中小企業適合業種の指定は新政権にも引き継がれており、二〇一三年には飲食店やパン屋などサービス業も指定されるなど、適用範囲は広がりを見せられている。

四 「経済民主化」と 新政権のジレンマ

以上のような李明博政権の政策転換をもたらした財閥・大企業批判の流れは、二〇一二年の国会議員選挙と大統領選挙においても「経済民主化」という名のもとでそのまま受け継がれた。与党のセヌリ党も野党の民主統合党も、いずれも財閥・大企業の規制と中小・零細企業の保護を訴える点では同じであった。財閥問題に対して、与党のセヌリ党が財閥の行為

規制を強化することで解決しようとするのに対し、野党の民主統合党は財閥の構造そのものにメスを入れようとする点で基本的な方針に違いがあった。しかし、大統領選挙の公約では、野党の統合民主党の文在寅候補は財閥の構造改革について既存の循環投資の解消や出資総額制限の復活といった政策以外に新たな具体案を打ち出さず、他方で与党の朴槿恵候補は新規の循環投資の禁止や金融と産業の分離強化といった一部構造改革を行うことを約束するなど、結果的に両候補の公約に大きな違いはみられず、明確な争点とはならなかった。

二〇一三年二月に就任した朴槿恵大統領は、公約の確実な実行を掲げ、財閥・大企業政策についても、まず大企業の不正取引があった際に損害額の三倍の賠償を可能とする懲罰的賠償請求権制度の導入や、大企業・中小企業間での納品単価をめぐる紛争調整権の中小企業協同組合への付与など、法改正を含んだ規制強化に着手している。朴槿恵政権は「ウインカーも実際の進路も左」方向に向かっていくといえよう。

しかし、朴槿恵政権の大企業・

財閥規制と中小・零細企業の保護育成策は二つのジレンマを抱えている。ひとつは成長・雇用促進と大企業・財閥規制の間のジレンマである。李明博政権期の平均GDP成長率は盧武鉉政権期よりも低い二・九%、直近の二〇一二年も二・〇%と低迷した。同年の就業率（就業者数／生産年齢人口）も五八・三%にとどまっており、朴槿恵大統領は任期中にOECD平均の七〇%程度まで引き上げることを公約にしている。そのため朴槿恵大統領に対して投資と雇用を大幅に増やすよう強く求めている。しかし、財閥からすると事業面で様々な枠をはめられて、最終的に規制策がどこまで行われるか不透明ななかで、投資と雇用を増やすことには多くの困難がともなう。将来的には規制と成長のどちらを優先させるのか、政府は選択を迫られる可能性もある。

二つめは中小企業の保護と育成のジレンマである。朴槿恵政権は中小企業の育成、発展を成長戦略の中核に据え、さらに今後、研究開発に対する支援など多くの企業支援策を中小企業中心に改編する方向を打ち出している。特に中小零細企業のなかから新たに大企業

へと飛躍を遂げる企業が多く生まれて雇用を創出することを期待している。しかし、中小企業適合業種制度では、上位財閥の系列企業だけでなく、近年、中小企業から大企業へと成長を遂げた企業の主力業種まで、中小零細業者の強い要請により規制の対象になる例が出てきている。これでは中小零細企業からさらに成長を遂げようとする動機付けが働かない。それ以外にも、これまで中小企業に対して各種の厚い支援が行われており、中小企業の範疇から外れるとこれら支援がなくなってしまうためにあえて成長にブレーキをかけてしまう「ピーターパンシンドローム」の存在が指摘されている。大企業規制と中小企業支援がかえって企業の成長にとってマイナスとなってしまう政策のジレンマをどのように解消するかも大きな課題となっており、新政権の今後の手腕が問われている。

（あべ まこと／アジア経済研究所
ソウル海外調査員）