

朴槿恵政権4年の経済政策

——その評価と新政権の課題——

安倍 誠

●はじめに

2017年3月10日に韓国の憲法裁判所は朴槿恵大統領の罷免を決定し、朴政権はその幕を閉じた。もっとも、国会が弾劾訴追案を可決した前年の12月9日に大統領としての職務は停止しており、朴槿恵政権は2013年2月から4年足らずで事実上終了していたことになる。就任演説で「経済復興」を宣言した朴大統領だったが、2013年から2016年までの平均GDP成長率は2.9%であり、盧武鉉政権（2003~07年）の4.5%はもちろん、リーマンショックを経験した李明博政権（2008~12年）の3.2%と比べても低い成長にとどまってしまった。なぜ朴政権は成功できなかったのだろうか。本稿では朴政権4年間の経済運営を振り返って問題点を探るとともに、文在寅新政権に残されることになった課題を明らかにしていきたい。なお、本稿では政権の4年間を経済官庁である企画財政部の長官（副総理）の在任期間に応じて、初期（2013年2月から2014年7月まで）、中期（2014年8月から2015年12月まで）、末期（2016年1月以降）と区分して議論していく。

●経済民主化と創造経済——政権初期——

大統領選挙のあった2012年の最大の政策 이슈は「経済民主化」であった。経済民主化という用語は憲法の条文に由来し、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している。2000年代以降の韓国経済は輸出市場を主なターゲットにする大企業が成長を加速化させる一方、内需市場を中心とする中小企業の成長は伸び悩み、大企業と中小企業との格差が拡大していた。それにともなって、大企業およびその役員・従業員による中小企業に対する横暴な振る舞いが社会問題化していた。また財閥オーナーが子女に財産を残すために、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も横行し

ていた。

大統領選挙で経済民主化を訴えた朴槿恵は、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による事業機会の移転など不当内部取引に対する制裁強化、およびフランチャイズ加盟店の保護などのために法改正を行った。さらに財閥の拡大を防ぐためにグループ企業が円環状に株式を持ち合う関係を新たに築くことを禁止した。しかし、政権発足1年目で法改正の目処をつけると、その後は経済民主化という用語が政権から出てくることはなくなった。

代わって朴槿恵政権が政策のスローガンとして強調したのは「創造経済」であった。発足早々に科学技術と情報通信関連の省庁・部局を統合して未来創造科学部を新設した。当初、創造経済とは何を指すのか、大統領自身もまともに説明ができなかった。しかし、やがて政策は産業構造を高度化するための科学技術の振興と産業への活用、ITと従来型産業の融合、そのためのベンチャー企業の積極的な支援などに具体化されていった。特に目玉の政策として、ベンチャーの創業から株式公開に至るまでの持続的な支援スキームを整備すると共に、全国18カ所に創造経済革新センターを設立した。創造経済革新センターとは政府と各地方自治体が地域の特性に合った産業を中心にしたベンチャー創業および中小企業支援のための施設をつくり、その運営にあたっては大企業1社が積極的にサポートするものであった。

続いて朴槿恵大統領は2014年1月の年頭会見で突然、「経済革新3カ年計画」の作成を発表し、それを通じて潜在成長率4%、雇用率70%、1人あたり国民所得4万ドル時代への基盤構築という「474ビジョン」を実現すると宣言した。しかし各経済部署にとっては寝耳に水であったようで、同年3月に発表された具体的な計

画は事実上、既存の経済政策の寄せ集めであり、発表当初から大きな期待は集められなかった。

●景気浮揚策の発動と改革の停滞——政権中期——

2014年7月に新たに崔晃煥^{チェギョンファン}が企画財政部長官に就任した。企画財政部の局長から早々に大学・シンクタンクに転出していた前任の玄杵錫^{ヒョンオソク}とはことなり、崔晃煥は朴大統領の側近として与党セヌリ党の院内代表も務めていた大物政治家であった。新長官に課せられた使命は、長期的な成長戦略である経済革新3カ年計画をさらに推し進めるとともに、目の景気浮揚も図ることであった。

特に景気浮揚策に対する期待は高かった。政権交代から1年半近く経っても景気が大きく好転する兆しがみえていなかったからである。崔晃煥は就任するとすぐ、「家計所得増大税制3大パッケージ」を発表した。これは企業の賃金引き上げに対する税額控除、配当所得に対する税率引き下げ、内部留保に対する新たな課税の3つを指している。賃金・配当の増加を通じて家計所得を増やして消費を活性化させようとするものだった。さらに崔晃煥が目をつけたのは不動産対策であった。住宅投資の活発化と不動産価格の上昇による消費の資産効果をねらって、政府は不動産担保貸出限度やアパート再開発にともなう各種規制などを緩和する措置をとった。これらの政策は「アベノミクス」の向こうを張って、崔長官の「崔」の英語表記Choiをもじって「チョイノミクス」と呼ばれた。しかし、結局は内需を活性化させる大きな力とはならず、不動産価格を上昇させて後で述べる家計負債問題を悪化させただけとの批判を浴びることになった。

他方で経済革新3カ年計画は、崔長官の手によって2014年末までに労働改革、公共改革、教育改革、金融改革の4大構造改革に衣替えすることになった。この構造改革自体は韓国が新たな成長基盤を確立するための課題を集約させたものといってよい。成果としては、たとえば公共改革のなかでも財政悪化に直面していた公務員年金改革については公務員労組の激しい反発に直面したものの、保険料を引き上げて給付を引き下げることで与野党間での合意が成立した。労働改革では、その中核となる労働改革5大法案のなかに労働時間の短縮など労働者側に有利な改正案も含まれていた。しかし、整理解雇の要件緩和に加え、派遣労働の業種等



2016年11月にソウル光化門広場に登場した朴槿恵大統領のオブジェ
(筆者撮影)

規制の緩和、期間制労働の2年から4年への延長といった労働市場の柔軟化のための方策に対して労働界は激しく反発し、野党が反対に回ったため国会を通過できなかった。その他に、内需中心成長の要として成立が目指されたサービス産業発展基本法案も、医療・教育の民営化を進めるものとして野党が反対し、やはり政府は法案を成立させることができなかった。

●構造調整に追われる——政権末期——

政権中期を過ぎても経済は上向き気配をみせなかった。内需ばかりでなく世界的な景気後退のなかで輸出も不振に陥った。そうしたなかで財務状況が悪化しているにもかかわらず事業を継続している、いわゆる「ゾンビ企業」の増加^{ユイルホ}が大きな問題になっていた。2016年に入って新たに柳一鎬^{ユイルホ}が企画財政部長官に就任してから企業の構造調整は待ったなしの状況となった。同年3月に造船準大手で、国営の韓国産業銀行が大株主であるSTX造船海洋が日本の会社更生法適用にあたる法廷管理を申請した。さらに海運大手の韓進海運と現

代商船もそろって経営が悪化し、金融機関に支援を求めるに至った。政府は同年4月に国会議員選挙が終了するとすぐに「企業構造調整の推進状況と今後の計画」を発表した。そこで政府はすでに企業の経営悪化が顕在化している造船・海運をはじめ、産業の供給過剰が深刻化していて今後の経営悪化が心配される鉄鋼・石油化学についても構造調整を加速化させることを決定した。

しかし政府はその後も構造調整の方針をめぐって揺れ動いた。企業の財務状況を精査する過程で造船大手の宇佐造船海洋の粉飾決算が明らかになり、2016年6月にはそれに絡んで同社および大株主である韓国産業銀行のトップによる不正も摘発された。これにより、同社への支援を繰り返していた政府に対する批判が高まることになった。そうしたなかで同年8月には経営が悪化していた韓進海運に対する追加支援問題が表面化した。批判を意識してか、政府は安易な支援はしないとの姿勢で臨み、オーナーによる私財の拠出を拒否した韓進海運を事実上、法廷管理へと追い込んだ。世界各地で運行中のまま突然倒産してしまったことにより海運市場は大混乱に陥ったが、朴大統領は「今回の事態を契機に一企業の無責任ぶりとモラルハザードが経済にどれだけ大きな被害をもたらすか皆が直視すべき」と発言して強硬な姿勢を崩さなかった。その後、オーナーの私財供出や金融機関による追加支援は決まったものの市場の信頼は失墜した後であり、同社は再生不可能と判断され清算された。同社の消滅によって韓国の海運業は大幅に縮小してしまった。

●なぜうまくいかなかったのか

朴政権の創造経済の実現や4大構造改革を通じた成長基盤の確立という政策目標自体は、新たな時代に韓国が目指すものとして妥当であったといえる。しかし、総じて大きな成果を得ることはできなかった。政権中期に入ると政府は当面の景気浮揚策に力を注ぐようになったが、成長率の引き上げには失敗し、むしろ一部不動産価格の高騰と家計負債のさらなる増加という副作用が大きくなってしまった。政権末期には造船や海運といった不況業種に対する構造調整を余儀なくされたが、一貫した方針を示せず右往左往しているあいだに終わりを迎えてしまった。

なぜうまくいかなかったのか。一つの政権の力だけ

では限界があったことも事実である。韓国の場合、小国開放経済であることもあって伝統的に財政政策は保守的な姿勢を貫いており、大胆な景気浮揚策はおこないきにくい。世界景気の低迷を受けて輸出が不振だったことも響いた。そもそも現在の韓国の低成長は、少子高齢化の急速な進行、産業のキャッチアップ段階の終了と新興国の追い上げといった韓国経済社会の構造変化によって生じていると考えられる。構造変化への対処に数年で答えを出すこと自体、無理があるといえる。まして現在の韓国の政治状況において、一つの法案を国会で成立させることは容易ではない。朴大統領が就任した当時、与党セヌリ党は国会の過半数の議席を握っていたが、「国会先進化法」により法案を速やかに議決するには60%以上の議員の賛成が必要であり、セヌリ党はこれには達していなかった。さらに2016年4月の国会議員選挙でセヌリ党は惨敗して過半数割れし、政府・与党による法案通過はさらに厳しい状況となってしまった。

しかし、経済政策をうまく進められなかったのは朴政権自身にも問題があったことは事実であろう。第1の問題は、政府内にキーマンとなる経済通が存在しなかったことである。朴槿恵大統領は経済の専門家ではなく、過去に経済閣僚の経験があるわけでもない。それならば大統領に代わって経済政策を構想し、与野党と協議しつつそれを実行に移す存在が必要である。過去の政権においては、そのような経済分野のキーマンが経済政策を主導した。たとえば盧武鉉政権の李憲宰^{イ・ホンジェ}、李明博政権の姜萬洙^{カン・マンソク}などがそれにあたる。しかし、朴槿恵政権においては結局そうしたキーマンは現れなかった。「チョイノミクス」の主導者である崔旻煥にはそうした役割を期待されたが、最後までその影は薄かった。朴大統領は自分を差し置いての「チョイノミクス」という名前に不快感を示していたとされる。

第2の問題は、経済キーマン不在のまま大統領が主導して旧態依然とした政策手段が実行されたことである。朴大統領は自分の父親である朴正熙元大統領のやり方をそのままおこなえばうまくいくと思っていたふしがある。事実、父親の時代の政策手段をそのままおこなったケースも少なくなかった。先に述べた経済革新3カ年計画という発想は朴正熙政権時代の経済開発5カ年計画から出てきたものであろう。この他にも、たとえば四半期ごとに開催された貿易投資振興会議は、

大統領自らが主催して企業代表や政策担当者が一堂に会して貿易投資上の懸案事項を洗い出して解決していくとするものだったが、これも朴正熙時代に毎月開催されていた輸出振興会議をそのまま踏襲したものといえる。しかし、朴正熙時代とは比べものにならないくらい韓国経済は巨大化しかつ多様になっており、大統領が企業や政策担当者の声を直接聞いて即断即決などできるはずもなく、会議は十分な成果をあげることはできなかった。また朴大統領は傘下企業が政権を批判するような映画や番組を製作したとしてCJグループの副会長に対して辞任するよう圧力をかけるなど、朴正熙時代顔負けの権威主義的手法も厭わなかった。朴槿恵政権による時代錯誤的な経済運営には限界があったといえよう。

●新政権の課題（1）——雇用の創出——

大統領選挙勝利の翌日に発足となった文在寅新政権の最優先課題となっているのは雇用の創出である。特に深刻に捉えられているのは非正規労働者の問題である。通貨危機時にリストラを実施した韓国企業は、景気回復後に雇用を増やす際に、いつでも雇用調整が行えるように、また労働コストを抑えるために正規労働者を減らして非正規労働者の採用を増やした。これにより労働者の雇用は不安定化するとともに、労働者間の所得格差が大きく広がることになった。

正規労働者の採用減少の影響を特にこうむっているのは若者である。1990年代半ば以降、大学改革によって大卒者数が大幅に増加した。しかし、大企業の新卒正社員の採用はそれに見合うだけは増加せず、多くの若者は非正規職の多い中小企業で働くか、就職浪人をする他なくなっている。2016年の全体の失業率が3.7%なのに対し、15~29歳の若年失業率は9.8%に達している。

文在寅は雇用問題の解決を最重点公約に掲げて当選を果たした。公約では公共セクターにおいて安全・福祉・教育分野を中心に新規採用や非正規雇用からの転換によって、81万人分の正規雇用を創出するとしている。民間セクターでも非正規雇用の要件強化によって正規雇用への転換を促すという。また週51時間労働の遵守、2020年までに最低賃金を1万ウォンに引き上げるなど労働条件の改善も公約として掲げている。

これら雇用関連の公約は、雇用や賃金の増加はもち

ろん、それを通じて沈滞した内需を活性化させる効果をねらっている。一種の韓国版ニューディール政策といえるかもしれない。しかし、これには莫大な財政資金を投入する必要がある、増税を含め財源をどうするかの議論は深められていない。さらに中小企業の労働時間の短縮を通じた雇用増や最低賃金の大幅な引き上げなどは民間企業側からの反発も予想される。実現可能でかつ効果のある政策をどこまでおこなえるか、新政権の手腕が問われることになるだろう。

●新政権の課題（2）——政経癒着の根絶——

今回の大統領選挙の契機となった崔順実ゲート事件は、先に指摘したような朴大統領の旧態依然とした権威主義的な政権運営手法によるところが大きい。陰の実力者という意味の「非線実勢」である崔順実の存在など、時代錯誤の特異な政権の性格をまざまざと示しているといえる。しかし、政府が社会貢献の名目で大財閥に対して多額の資金の提供を強要することはこれまでもたびたびおこなわれてきた。また逆に、財閥がその巨大な規模を背景に自らに有利なように政策に影響力を行使することも珍しいことではなかった。崔順実ゲートによって政経癒着という韓国の構造的な問題があらわになった格好であり、政治と財閥、それぞれの改革が求められている。文在寅は再び「経済民主化」という名のもとに財閥改革を公約で打ち出した。その多くはこれまでも進められてきた中小企業に対する経済力濫用の防止や、オーナー経営者に対する外部株主による監視強化が中心であるが、公正取引委員会など行政による財閥の取り締まりを強化しようという姿勢が目立つ。さらに財閥改革派の学者を多数政権に登用する方針を示している。政治改革では法に基づかない企業の寄付行為の禁止などを打ち出している。実際にどこまで政経癒着に切り込めるのか、これから始まる具体的な政策づくりに注目していきたい。

（あべ まこと／アジア経済研究所 東アジア研究グループ）