

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^{シル}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・チンヒ}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出現することになった。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

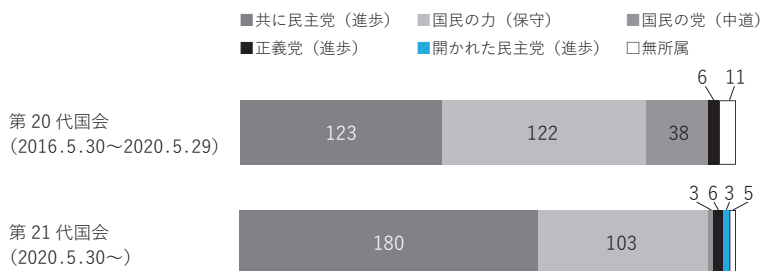
障性強化や制度の死角地帯解消を進めるものであった。前節で述べたように、韓国では1997年の通貨危機後に所得格差が拡大し、社会福祉の拡大が大きな課題となっていた。またとくにリーマン・ショック以降は、輸出をてこに急回復した大企業と取り残された中小企業の格差が顕在化した。過去の保守政権においてもこれらの課題に取り組みざるを得なかったが、文在寅政権になってからその方向が加速したと言える。

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ったことを指して「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ったと言えるだろう。

(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った。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のは、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で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たことにあるとしている（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。

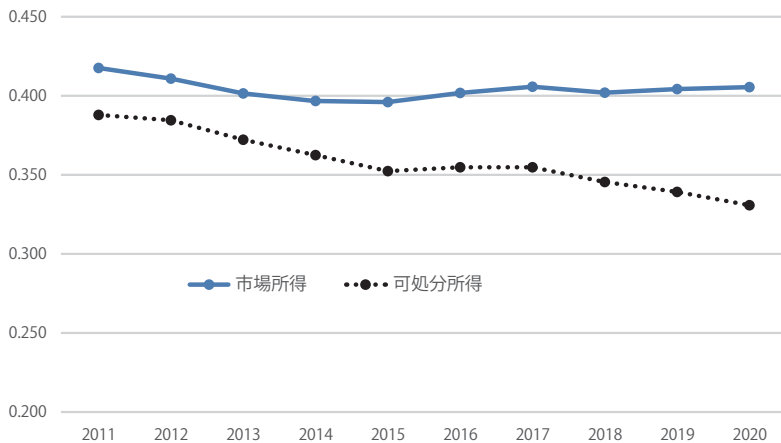
続いて所得の不平等度を確認しておきたい。所得不平等度を示す指標として、ジニ係数がある。韓国のジニ係数は、1997年の通貨危機を契機に2000年代半

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>

