

## 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・ジエ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<sup>1)</sup>。

#### (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<sup>カンチヨギギ</sup>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<sup>2)</sup>。

## (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<sup>3)</sup>。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<sup>イ・ジョンヒ</sup>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<sup>ムンヒョンビョク</sup>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顧わにして，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<sup>4)</sup>。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<sup>チン</sup>義宣<sup>ウィソン</sup>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公正慣行の改善」「流通分野における不公正慣行の改善」「加盟店（フランチャイズ）分野における不公正慣行の改善」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<sup>5)</sup> 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、発生した不公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<sup>6)</sup>。

## 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<sup>7)</sup>。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<sup>8)</sup>。

---

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<sup>9)</sup>。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<sup>10)</sup>、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<sup>キムジョンイン</sup>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"> <li>・ 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</li> <li>・ 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</li> </ul>
公正取引法(改正)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公正取引委員会の専属告発権を硬性談合では廃止→維持</li> <li>・ 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%</li> <li>・ 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</li> <li>・ 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</li> </ul>
金融複合企業集団法(新法)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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</li> <li>・ 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</li> </ul>

(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<sup>11)</sup>，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<sup>12)</sup>。

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<sup>チョ</sup>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](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<sup>チェテウォン</sup>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)<sup>13)</sup>。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<sup>14)</sup>。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](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<sup>15)</sup>。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](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<sup>16)</sup>。

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<sup>17)</sup>。

## (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<sup>パクボンゲ</sup>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<sup>18)</sup>。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 [經濟改革連帶] 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](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] .
- 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, Stijn, 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>

