

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——

磯崎 典世

## はじめに

2017年5月の大統領選挙で当選した文在寅は、選挙結果の確定ですぐに大統領に就任し、文在寅政権の統治が始まった<sup>1)</sup>。同年7月、政権は大統領選挙での公約に基づいた「国政運営5カ年計画」として、各分野にわたる5大國政目標と100の課題という、任期中の総花的な計画を提示した。経済分野の目標は「ともによい暮らしをする経済」という抽象的なものであったが、実現の戦略として、「①所得主導成長のための働き口経済」「②活力があふれる公正経済」「③庶民と中産層のための民生経済」「④科学技術発展が先導する第4次産業革命」「⑤中小ベンチャー企業が主導する創業と革新成長」を掲げた。

この5大戦略の順番にも示されているように、当初の文在寅政権は、「所得主導成長」と「公正経済」をスローガンとして掲げ、その実現を強調していた。前者は、国民の所得上昇で消費拡大し、内需によって経済成長を促進するという構想で、そうした生活を維持できる賃金水準の雇用提供を重視していた。後者は、「財閥」や大企業による独寡占を是正して経済を活性化するという課題であった。朴

1) 通常は大統領の任期切れの2カ月前に選挙を行い、政権移行のための準備期間が設けられているが、今回は朴槿恵大統領の弾劾・罷免による選挙であったために、当選後の政権移行期間がなく、文大統領はすぐに就任して執権することとなった。

権恵前大統領の弾劾では「財閥」から政権への贈収賄疑惑も大きな問題となっており、文在寅政権の財閥への対応は政治的にも重要な課題であった。政権の初期は、最低賃金引上げや公正取引委員会による財閥への厳しい対応が顕著だった。

ところが政権の後半になると、経済政策の重点は、戦略部門への投資とそれを通じた雇用の創出に移っていく。2020年7月に発表された「韓国版ニューディール」は、デジタルや環境など戦略分野に投資して雇用に創出する計画であった<sup>2)</sup>。背景には2020年から新型コロナ禍のために雇用状況が悪化し、緊急的な経済対策のみならず、ポストコロナに向けて社会経済政策を再検討した点があると考えられるが、実際は後述するように、すでにコロナ以前から、経済政策の重点は当初の「所得主導経済」「公正経済」から移行をはじめていた。では、なぜどのように政権当初に看板政策と位置づけられた経済政策が失速し、重点が移行していったのだろうか。

本章ではこの疑問に、政策の実現において制度的な制約や政治要因が作用するという観点からアプローチする。

権威主義体制期<sup>3)</sup>の韓国においては、大統領が長期的に権力を掌握し、そのもとで経済官僚が策定した政策を国家主導で推進してきたため、「開発主義国家」の典型として論じられてきた(Amsden 1989; Woo-Cumings ed.1999)。ここでは、政府が策定した経済政策を遂行するのに体制内部にはさほど大きな障壁は存在せず、政策自体が経済状況に適切に作用するか否かという点が重要だった。しかし、民主化後は、政策の策定・遂行の状況が異なる。確かに韓国大統領は民主化後も大きな権限を有しており、朴権恵前大統領期にもその大きな権限の濫用が問題になったのであるが、民主化後、5年間の任期のなかで政策を遂行するには、民主

---

2) 文在寅政権は大統領府ホームページに特別サイトを設置して韓国版ニューディールを大々的に宣伝している (<https://www1.president.go.kr/KNewDeal>, 最終アクセス日: 2022年1月8日)。

3) 1961年の軍事クーデターで朴正熙が権力を掌握し、翌年からの経済開発5カ年計画が公示された。1963年に民政移管するものの朴正熙は大統領として長期政権を維持し、その後も軍出身者が政権を握る非民主的な政治体制が継続した。民主化要求の高まりに、1987年に体制内部から「民主化宣言」が出され、与野党協議で現行憲法への改正が実現した。それによって5年ごとの選挙で大統領が代わるようになり、制度的には民主制に移行したとされる。民主制のもとで政治的自由や権利を保障する制度が導入されたのみならず、政策決定や遂行のプロセスも民主化前とは違ってきている。本章では、民主化後の政治的な要因が経済政策の決定や遂行プロセスに与える影響という観点から、経済政策にアプローチするものである。

制のルールのもとでさまざまな制約がある。政策の方向性をめぐって政府内部に対立が存在し、推進する政策を立法化するには国会との関係も重要である。

それゆえ、第1節では、政府内部の経済政策策定・遂行をめぐる内部対立を検討する。文在寅政権にとっては、朴槿恵政権からの転換を実現することが最重要の政治課題であり、当初掲げた政策も「変化」を重視していた。しかし、そうした政治的な課題優先の経済運営に対しては、政府内部からも疑義が提起されており、それは経済行政官僚と大統領府の政治任用側近との軋轢として表面化した。そうした政府内部の経済政策策定・遂行をめぐる力関係を検討し、政策の重点を移行する過程を確認する。

第2節で、政策実行に向けた法制化をめぐる問題を検討する。「国政運営5カ年計画」が掲げられた際にも、それらの実現のためには、400を超える法律の制定・改正や178兆ウォンに達する予算が必要という試算などが指摘されていた<sup>4)</sup>。そのためには、国会での立法や予算の承認が必要となるが、民主化後の制度改革によって立法院と行政府の関係は、近年大きく変化しており、そうした制度的な制約を確認する。

第3節では、最低賃金政策を事例にして、それがどのように推進され、途中でどのように方向転換するのかを解明する。最低賃金は国会ではなく審議会で決定されるため、第2節で論じるような制約が直接には生じない。そうであれば、最低賃金の決定はどんな要因が作用しているのか。文在寅政権の重要戦略の「所得主導成長」の中心にあった最低賃金政策の変化に、政治的な要因がいかにか作用したのかを事例として検討し、その背景に第1・2節で検討したような制度的な制約がどう作用しているのかを確認する。

以上のような検討を通じ、文在寅政権において政権当初に主要政策と位置づけられた経済政策が失速し重点が移行していった要因を、政治的な観点から解明するのが本章の目的である。

---

4) 労働政策研究・研修機構の2017年11月の記事より。

# 経済政策策定における大統領側近と経済官僚の主導権争い

## 1-1. 民主化による経済政策決定者の変化

### ——大統領側近と経済官僚——

本節では、文在寅政権の経済政策の策定・推進主体を分析し、経済政策を規定する政治的な要因を検討する。焦点になるのは、大統領府の経済政策担当と経済官僚組織の関係である<sup>5)</sup>。

1961年にクーデターで権力を掌握した朴正熙政権以降の韓国は、国家主導経済開発の典型例として注目されてきた。権威主義体制のもとで大統領が長期の権力を維持したが、経済政策においては、大統領任命された経済企画院（EPB）長官が副総理を兼任して、経済官僚全体を指揮して政策調整を行う権限を与えられていた。建国以降、韓国の国家公務員は、日本と同様、試験によって採用された終身雇用のエリートで、EPB長官は稀に民間の経済学者が任命されることはあったが、ほとんどが公務員試験でEPBに採用されキャリアを重ねてきた経済官僚であった。急速な開発を実現した「開発主義国家」として韓国を位置づける研究も数多いが、そこで注目されているのは経済官僚の役割だった（Amsden 1989; Woo-Cumings ed.1999）。

韓国では1987年の憲法改正で民主制に移行した後、大統領任期は5年で単任となり、政権ごとに経済政策の目標が掲げられ、その経済運営が注目されるようになった。政権が変わるたびに省庁再編も頻繁に行われたが、経済政策の策定や遂行においては、経済企画院の後続組織（現在の企画財政部）が中心となった。その長官が副総理を兼任し、政府全体の経済政策の指揮・調整を行う体制が現在も持続している<sup>6)</sup>。

---

5) 本節の政府組織の変化や人事の記述は、とくに明記しない部分は、大韓民国大統領府、企画財政部の資料を使用している。

6) 韓国では、国会の同意を得て大統領が任命する国務総理（首相）が存在するが、大統領を補佐する役割で権限は限定的である。日本の省に相当する「部」の長官（国務委員。日本の国務大臣に相当）で構成される国務会議（日本の閣議に相当）も、大統領が議長で、国務総理は副議長である。国務総

米国大統領制では政府に法案や予算案を提出する権限はないが、韓国では権威主義体制期から政府が法案や予算案を作成して遂行してきており、民主化後も政府に法案を提出する権限があり、予算案も政府が作成して提出する。経済政策の政府提出法案は、企画財政部長官（副総理）が議長である経済関係長官会議<sup>7)</sup>で調整・策定され、予算に関しては財政企画部が各部処からの要求をまとめて政府予算案を策定し、国会に提出する。政府の経済政策の要となる企画財政部の長官（副総理）は、民主化後においてもほとんどの場合、国家公務員である経済官僚が任命されている<sup>8)</sup>。

その一方、民主化によって政権交代が常態化した後は、こうした省庁の官僚を中心とする行政とは別に、政治任用された大統領府の長官級官僚が、政策の策定・推進で大きな役割を果たすことが多くなった。韓国では1987年の民主化後10年間は与野党の交代がなく、権威主義体制期からの連続性も強かったが、1997年のアジア通貨危機への対応失敗と選挙による与野党交代によって、金大中政権下で従来の政策からの転換が推進された。

金大中政権では、IMF管理下で経済構造調整を政府主導で実施するなど危機に対応した新政策の推進という側面が強かったが、それ以降、与野党交代が常態化するなかで、大統領選挙での公約をもとに政権ごとに国政運営目標を掲げて、自らの政権の成果をめざす傾向も強まったといえる。その際、従来の政策から転換した社会経済政策を推進するには、職業公務員による官僚機構に委ねるよりも、政治任用した大統領府側近を中心にして大統領府主導を愛好する政権も出てきた。

---

理も行政組織間の調整を行う役割をもち、国務総理の傘下にある国務調整室が中心となって、その室長は長官級に相当する。国務総理室は、大統領府の行政組織とは異なり、行政官僚組織の調整という役割が大きい。

- 7) 経済関係長官会議は、現在組織でいうと、企画財政部・教育部・科学技術情報通信部・行政安全部・文化体育観光部・農林畜産食品部・産業通商資源部・保健福祉部・環境部・雇用労働部・女性家族部・国土交通部・海洋水産部・中小ベンチャー企業部の長官（つまり、外交・統一・法務・国防以外の組織）、および国務調整室長、金融委員会委員長、公正取引委員会委員長、大統領秘書室経済担当から構成されている。
- 8) 韓国は大統領制であるが内閣を統括する国務総理（首相）が存在し、重要政策領域を副総理が統括する制度である。権威主義体制期は、EPB長官が兼任する「経済副総理」のみであったが、民主化後は、「統一」「教育」「社会」など非経済部門を統括する副総理も任命している。ただし、財政経済部長官が兼任する経済副総理の方が、より重要とされる。

とくに、リベラルな社会経済政策を志向する「進歩」政権は、大統領府主導による政策転換と遂行をめざす傾向があった。

上述のように、権威主義体制期には経済政策は経済企画院のような経済官僚組織が担当し、大統領府の核である大統領秘書室はいわば「政務担当」であった。しかし、盧武鉉政権では大統領秘書室に社会経済政策を担当する「大統領秘書室政策室長」ポスト（長官級）を設置して、政務担当の秘書室長と並ぶ2頭体制とした。社会経済政策を大統領府主導で担う体制を整えたのである。盧武鉉政権期5年間は、この政策室長ポストは、政策ブレンとなる学者3名と経済官僚3名が比較的短いサイクルで歴任している。政治任用のブレンで政策推進して頓挫すると、経済官僚を後任にして中継ぎし、またブレンを任用するような流れであった。それに対して、保守政権の李明博・朴槿恵政権は、この秘書室政策室長のポストを廃止して、大統領府主導でリベラルな社会経済政策執行を模索した盧武鉉政権との差異を明確にした。

その後政権交代で発足した文在寅政権は、李明博・朴槿恵政権で廃止されていた大統領府の秘書室政策室長（長官級）ポストを復活し、経済・社会政策の要として位置づけた<sup>9)</sup>。大統領府秘書室政策室長は、権限としては他の経済官庁の長官と同列で、経済関係長官会議の一員として副総理のもとにあるが、大統領を直接補佐する大統領府の側近として影響力を行使し得た。

一般的に、職業公務員と政権運営のために政治任用された大統領府側近の間には、政策実現を考える際のタイムスパン<sup>10)</sup>による軋轢が想定されるが、新政権が前政権からの政策転換を大統領府主導で行う場合は軋轢が一層大きくなる。文在寅政権の初期には、従来の政策からの転換が掲げられ、大統領府の政策室長等に

---

9) 大統領府秘書室長が大統領府全体を統轄していた朴槿恵政権期の組織から、文在寅政権は、大統領秘書室長は政務の統括、大統領府政策室長は経済・社会の統括と二分し、盧武鉉政権期のように、大統領府に経済・社会政策の司令塔を設置したのである。文在寅政権の初期経済ブレンについては、趙海東（2018）に詳しい。また、文在寅政権期には、同政権の社会経済政策の枠組みを提示した人物として、盧武鉉政権の大統領府政策室長であった成旻隆がメディアで取り上げられている（成旻隆「“革新的包容国家”がポストコロナ時代の代案」『時事ジャーナル』168号、2022年）ように、「革新的な」社会経済政策のブレンとして、大統領秘書室の政策室長が目玉されている。成旻隆は、翰林大学社会科学部教授から盧武鉉政権に参画した。

10) 大統領任期が5年に限られているなかで、大統領府側近は短期的な成果を出すことをより重視することが指摘できる。



表6-1 文在寅政権における経済スタッフの推移

経済副総理		
氏名	在任期間	前職など経歴
金東亮	2017/6/9～2018/12/10	経済官僚
洪楠基	2018/12/10～	経済官僚
大統領秘書室政策室長		
氏名	在任期間	前職など経歴
張夏成	2017/5/21～2018/11/9	高麗大教授・NGO活動
金秀顯	2018/11/10～2019/6/21	世宗大教授・盧武鉉政権期の政治任用秘書官
金尙祚	2019/6/21～2021/3/29	漢城大教授・NGO活動→公正取引委員会委員長
李昊昇	2021/3/29～	経済官僚(初の経済官僚出身)

(出所)筆者作成。

目玉人事を行って大統領府主導の政策推進を図ったため、企画財政部長官との間で、経済状況判断や政策の重点をめぐって対立が生じた。表6-1は、文在寅政権における2つのポストの役職者の任期と前職をまとめたものである。この人事から、政権の経済政策の重点の変化を確認することができる。

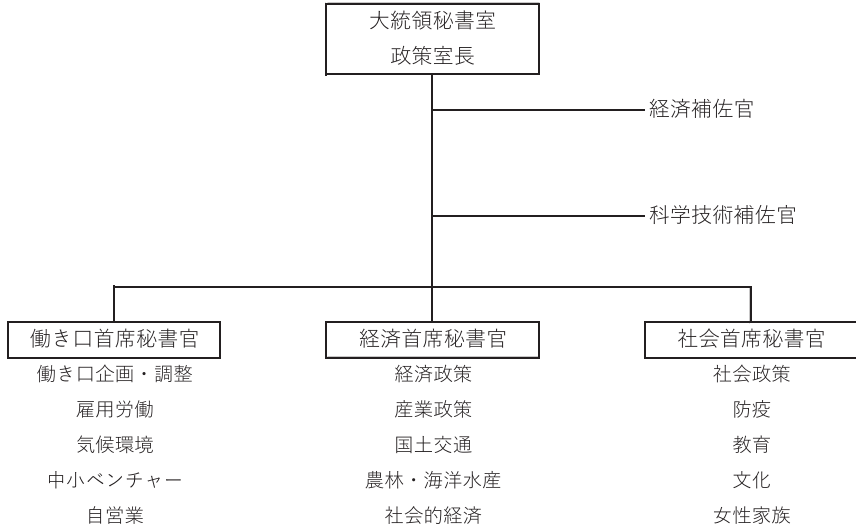
## 1-2. 文在寅政権における経済政策コントロールタワー ——政治任用スタッフと経済官僚——

発足当初の文在寅政権が重点をおいていたのは雇用の創出と「所得主導成長」で<sup>11)</sup>、賃金の引上げで個人消費を促し、それによって経済を成長させる構想であった。また朴槿恵政権と「財閥」の癒着が問題となったことから、市場原理を働かせるための経済集中に対する規制や「公正経済」も、重要政策として掲げられた。これらは大統領選挙から公約として提示され、選挙戦からブレーンとしてかわった学者のみならず、大統領が政策遂行のために抜擢した人物たちが、政治任用で主要ポストに任じられた。

上述のように、大統領の側近のなかで、大統領府秘書室長が政務担当であるの

11) 釜慶大学教授で「所得主導成長」を唱えていた洪長杓が、大統領秘書室で政策室長の配下となる経済首席秘書官に政治任用されたのも、看板政策推進に位置づけられる。

図6-1 大統領秘書室 経済政策チーム



(出所)大統領府ホームページの組織図より,筆者作成。

に対して、秘書室政策室長は経済・社会政策を統括するポストであり、「働き口（イ  
ルチャリ）首席秘書官」「経済首席秘書官」「社会首席秘書官」「経済補佐官」「科学技  
術補佐官」を配下においている。彼らが担当する業務内容は、図6-1のようになる。

初代室長に任じられた張夏成は、高麗大学経営大学院の教授であるとともに、  
活発な政策提言を行ってきたNGO「参与連帯」で経済民主化を推進する活動に  
約20年従事してきており、進歩的な経済学者として韓国社会で有名な人物であっ  
た。同じく参与連帯で財閥改革政策を提言してきた金尙祚・漢城大教授を、公正  
取引員会委員長（長官級）に任命した人事と合わせて<sup>12)</sup>、この2人の任命は文在寅  
大統領の新しい経済政策の方向性の象徴として提示されたといえる。

一方、上述のように、企画財政部の長官で政府の経済官僚機構を統率する副総  
理は、通常、公務員試験に合格して行政に従事してきた官僚出身者が任用されて

12) 公正取引委員会は、行政機関でありながら、企業の法令違反を認定して処罰する権限を有する「準  
司法機関」でもあり、公正な商取引の実施や経済集中の是正に大きな権限を有しており、財閥規制の  
重要な機関として位置づけられていた。



いる。文在寅政権の副総理も同様である。他の省庁の長官には政治家や民間人の任用が多いが、企画財政部長官はほとんど官僚出身である。ただし、長官の人事は大統領による政治任用であり、政権の政策実現という観点から行われる。民主化によって政権交代が常態化するなかで、新たに権力を掌握した執政府（大統領府）にとっては、が終身雇用の公務員が中核をなす行政機構をいかにコントロールするかが課題となった。2006年の「高位公務員団制度」の導入は、職業公務員のなかから政権を支える幹部公務員を任命する意図もあり、権威主義体制期とは異なる制度で政権が官僚を掌握している（村松・権 2010）。しかし、とりわけ民間から大統領府に政治任用された人材と、長く官僚組織で行政を担って高位職に任命された人材との間で、軋轢が生じることも珍しくない。従来を経済政策からの転換を掲げていた文在寅政権の初期には、それが顕在化した。

企画財政部長官に任命された金東兗は、経済企画院期に任官して企画予算を中心にキャリアを重ね、盧武鉉政権が2006年に発表した長期的な経済発展戦略『国家ビジョン2030』<sup>13)</sup>をまとめる実務を担い、李明博政権では企画財政部の予算室長、朴槿恵政権では国務調整室長を歴任していた。これらの政権はイデオロギー的には大きく異なり、大統領選挙時には方向性が異なる経済政策を掲げていたが、長期的にみると連続性で捉えられる面も多い。組織としての行政官僚は、政権ごとに出される経済政策方針を超え、制度としての連続性を志向する存在である。副総理就任を打診されるまで、金東兗は文在寅大統領や彼の経済ブレーンとはほとんど接点がなかったが、政府の経済政策を束ねる安定的なコントロールタワーとして抜擢されたといえるだろう。

以上のように、2017年5月に発足した文在寅政権の経済政策は、副総理である金東兗が行政府を統括して推進する体制となったが、政権が掲げる「所得主導成長」や「公正経済」は大統領府の政策室長を中心に推進されることになり、後者が推進する経済政策が政権の重点施策として位置づけられた。その中心が、2

---

13) 金大中・盧武鉉政権期は財政と予算を分離しており、企画予算処が中心になってこの長期計画をまとめた。この計画では「成長と福祉の同伴成長」が謳われたが、財源を確保する方法が未提示で実現可能性が疑問視され、李明博政権への交代で頓挫した。しかし、その後の朴槿恵政権での社会保障政策の拡充は、『国家ビジョン2030』で示された政策の方向性にあることが指摘されており、政権党の違いにかかわらず長期的な社会経済政策の連続性があることも留意する必要がある。

年間にわたって実施された「最低賃金の急激な引上げ」であったが、経済への副作用も大きくなるなかで副総理と政策室長の対立も激しくなり、2018年末には喧嘩両成敗のような形で両者が更迭された。しかし、単なる2トップ両方の入れ替えではなく、実質的にはこの時点で、「所得主導成長」から重点が移行する兆しがみえた。後述するように、新任の副総理の就任時に、最低賃金政策の改革が提案され、2019年に決定された最低賃金の上昇率は低いものにとどまった。2019年から、政策の重点が移行していくのである。文在寅政権が、当初掲げた看板政策を実現できなかったのは、新型コロナ危機への対応という想定外の課題が登場したことに起因する部分もあるが、それ以前の2018年末の段階で当初の政策からの重点変化は始まっていた。

こうした政策の変化は、経済政策の実質的な統括者が、経済官僚中心になっていく人事の流れでも確認できる。

2代目の副総理は、企画財政部の洪楠基であった。盧武鉉・李明博・朴槿恵政権では政策調整の要職を文在寅政権では国務調整室長（長官級）を務めていた経済官僚が、金東亮の後任として企画財政部長官・副総理に任命された。

他方、大統領府の政策室長は、その後も文在寅大統領が民間から抜擢していた人物たちが、後任として政策を引き継いでいくが、当初掲げた政策の遂行には挫折し、結局、2021年3月には官僚出身が任命されることになった。2代目の金秀顯は、初代の張夏成のもとで社会首席秘書官を務め、政策室長に昇進する形で政策を引き継いだ。彼は不動産問題や都市問題を専門とする都市工学者で、経済政策の専門家ではなく、深刻化した不動産価格上昇に対応できなかった。金秀顯が不動産価格上昇の責任をとる形で更迭された後、後任には金尙祚が任命された。前述のように金尙祚は、文在寅政権の看板政策であった「公正経済」のため、公正取引委員会委員長に抜擢された財閥改革の専門家であった。この人事は、政権が経済政策の改革方針を維持することの象徴として、改革派の経済学者である金尙祚を、大統領が急遽、政策室長に任命した感が否めない。こうして金尙祚が財閥改革のみならず、文在寅政権が志向する経済政策全般の統括を担当することになったが、画期的な結果を出せないまま、スキャンダルで辞任した。政策室長が交代を続けるなかで、経済政策全般の重心は副総理の洪楠基に移っていった。2021年3月に、金尙祚の後任となった李昊昇<sup>イ・ハソン</sup>は、初の官僚出身の政策室長だった。

彼は就任時に「所得主導」「革新経済」「公正経済」には言及せず、「コロナ危機からの回復」「技術や国際秩序変化への対応」「セーフティネット」「人への投資」を強調した。

こうして、政権発足時から2頭体制で争っていた経済官僚と大統領側近は、2019年末に初代の副総理と政策室長が2人とも交代した。そこから、2021年3月に政策室長も経済官僚になるまでの間は、ある意味で政策策定者の調整期だったといえるが、その間に重点は官僚に移行し、政策の方向性転換も明確になっていた。文在寅政権は、2020年4月、成長が見込まれる分野への投資戦略として「韓国版ニューディール」を打ち出し、「デジタル産業」「グリーン産業」への投資によって内需を活性化させて雇用を創出する方針を提示したのである。同じ内需主導でも「所得上昇」から「戦略分野への投資」へと重点が変化している。

以上のように、政権内部での政策の方向性をめぐる経済官僚と政治任用の大統領側近の対立は官僚主導へと収斂したが、それは当初掲げた「所得主導成長」「公正経済」からの転換と軌を一にしていたといえる。

## 2

## 政府の政策遂行における国会との関係 ——政策の法制化・予算確定における制約——

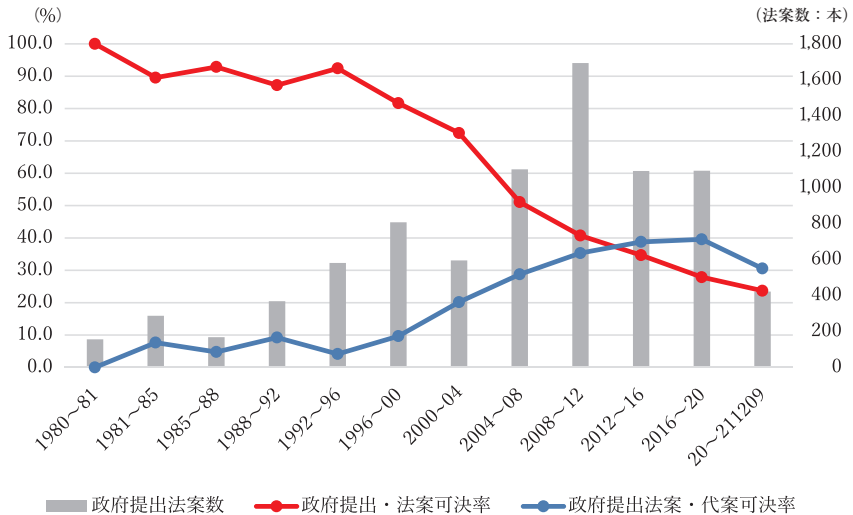
### 2-1. 政府提出法案の法制化<sup>14)</sup>

政権が掲げた経済計画の実現には、具体的に政策を制定して遂行することが必要となるが、それを担うのは立法府である。

図6-2は、大韓民国国会がホームページで公表している議案情報システムの議案統計に基づく、1980年代以降の政府提出法案の可決率である。1987年以前の権威主義体制期には政府の法律案の可決率は約9割で、政府が意図する政策を法制化するのに大きな困難はなかった。民主化した1988年以降の国会審議でも、

14) 本節の記述は、大韓民国国会ホームページの立法過程解説等の情報、議案統計データベース、法制処 国家法令情報センター資料、法制処発行の『法制』に掲載された議案立法過程に関する論考（ファンヘボン2008a; 2008b; 2008c）、およびイムジェジほか（2019）に基づく。

図6-2 1980年代以降の政府提出法案の可決率



(出所)大韓民国国会, 議案情報システム議案統計のデータより筆者作成。

1990年代前半までは政府提出法案の可決率は9割程度あったが、その後急激に低下し、文在寅政権期では20%台になっている。政府提出法案の可決率の低さは政策実現を大きく制約するが、変化の背景について、まず確認しよう。

議員内閣制では立法府の多数が内閣を構成しているため政府提出法案の成立は容易であるが、二元代表である大統領制では執政府と議会多数派が一致しない分割政府状態が発生し、政府の方針を法制化するのが困難な事態が生じ得る。そもそも、米国では政府に法案や予算案を提出する権限はない。韓国は、米国の大統領制とは異なって國務總理（首相）が存在し、政府に法案提出権があり、予算案も政府が提出するが、民主化によって三権分立が徹底されると、立法府と行政府の軋轢が生じやすくなる。権威主義体制期には、大統領が所属する「与党」が負けない制度を構築し、執政権力が国会をコントロールしたが、民主化後には、大統領が所属する与党が国会の過半数を確保できない「分割政府」状況が現れ、立法府で多数を確保できない政府が、政府法案を成立させるのに苦心する状況に陥ることがある。さらに韓国では、1987年改正の現行憲法で大統領任期が5年・国会議員任期が4年となり、大統領選挙と同時実施の議員選挙で多数を獲得して

政府が国会をコントロールするような機会は、20年に一度しか訪れない選挙サイクルとなっている。

こうした制度設計でも、民主化後の最初の大統領選挙で与党候補の盧泰愚が当選し、国会も一時期の混乱を経て与党が多数を占めるなど、民主化から10年間は権威主義体制からの権力の連続性が強く、政権与党が国会で過半数を占める「統合政府」において、政府提出法案の可決が続いていた。しかし、1997年の大統領選挙で政権交代が起こり、2000年代には長らく国会で多数を維持してきた保守政党が第1党の座を奪われるなど、政府と立法府の双方において選挙による権力の移動が起こるようになった。与党が国会で多数を獲得できない「分割政府」状況もしばしば起こり、2つの任期が異なるために両方で異なる力学が働くことも多くなった。

韓国は1963年から米国式の委員会制度を採用し、法案の実質的な審議は常任委員会で行われている。民主化後は、政党間の対立が先鋭な法案は委員会に係留されることも多かったが、与党が国会で多数を占めていると、政府提出法案は可決しやすかった。国会議長に常任委員会を飛び越えて法案を本会議に上程する「職権上程」権限が与えられており、政府提出法案を国会議長の権限で本会議に上程し、与党が多数を占める本会議で単独可決するのが可能であった。民主化後、1990年代の国会で政府提出法案の可決率が高いのは、そうした背景がある。

しかし、政権交代が常態化するなかで、与党が過半数を占める国会が、野党が反対する政府提出法案を議長が職権上程して可決する強行採決を行い、抵抗する野党が実力行使で議事を妨害して乱闘のような衝突が起こる事態には、国民からの批判も高まった。そうした背景で、2012年に国会法が改正され、こうした強硬採決を制限して、常任委員会におけるコンセンサス形成を重視する内容が盛り込まれた（立法過程については、付表を参照）。

別名「国会先進化法」ともいわれる2012年の国会改正法では、国会議長の職権上程を制限して、委員会での審議引き延ばしを抑制する期間制限を規定した上で、意見の異なる党派間での合意形成を委員会審議の要件として規定している。また、一定の要件を満たした場合は、「迅速処理案件指定」を可能とする「ファ

ストラック条項<sup>15)</sup>や、本会議における無制限討論（フィリバスター）についても規定している。強行採決や暴力的な抵抗を抑制し、議会で実質的な審議を促進しようとする法改正であるが、この改正で、たとえ与党が国会で過半数の議席を確保していても、議長が職権上程を行って政府提出法案をそのまま可決するのは一層困難になった<sup>16)</sup>。

図6-2をみると、政府提出法案の可決率（原案可決および修正可決）は一貫して低下しているが、他方で、委員会が作成した「代案」が可決・法制化される数が増えている。これは、委員会が政府提出法案を審議した結果、法律案の内容を反映した委員会代案を作成して政府提出の原案を廃棄するもので、この代案は与野党の協議によって成立したコンセンサスなので、ほぼすべて本会議で可決される<sup>17)</sup>。こうした過程を経るなかで、政府提出法案の法律制定の趣旨は委員会が作成した代案に引き継がれているともいえるが、委員会の与野党協議の駆け引きによって、政府が当初意図した法案からは乖離しているとも言い得る。

一般的には、2017年に発足した文在寅政権は、当初は2016～2020年を任期とする第20代国会期で少数与党であったが、2020年総選挙で「共に民主党」が過半数を獲得し、国会運営もスムーズになったといわれる。しかし、上記のように政府提出法案をそのまま法制化できるわけではなく、与党が政権を支えて政府法案を通過させようとしても、制度的にそれは制限されていて、協議によって妥協案を成立させることが求められるのである。図6-2で2020年以降の現在の国

---

15) 法案を審議する常任委員会委員もしくは国会議員全体の過半数が要請し、それぞれの60%以上の賛成によって、迅速処理案件に指定される。迅速処理対象案件に指定されると、所管委員会で180日以内、法制司法委員会の体系字句審査段階で90日以内に審査を完了せねばならない。期限内に審査が完了しない場合は、次の審査段階に自動的に回付され、方会議に自動附議された案件が60日以内に上程されないと、それが経過してから初めて開かれる本会議の議事日程に上程される（国会法第85条の2）。これは、国会議長の職権上程を制限したことで、迅速な処理をせねばならない法案の通過が遅れることの場合を勘案し、最長330日で本会議に自動上程されるファストトラック制度を導入したのである。しかし、「過半数要求→60%以上の同意」という要件は非常に高く、指定された法案は少ない。

16) 2012年の国会法改正は、第18国会（2008～2012年）の会期末つまり、ギリギリに成立した。当時、保守のセヌリ党が過半数を占めていたが、同年4月の総選挙での劣勢と多数党の交代が予想されており、多数党による強行採決を抑制する制度導入で合意したのである。

17) 委員会でコンセンサスが形成されず、会期切れで原案が廃棄され何の法制化もされずに終わるものもあり、事例研究で「廃棄」しているものは、合意も形成されず法制化がされなかったものである。



会で政府提出法案の可決率が決して上昇していないことから、この点は確認できる。2020年の総選挙で国会の過半数を獲得した後、政府・与党が自らの意思を通すように強硬な国会運営をしている側面がメディア等で取り上げられる<sup>18)</sup>が、法案成立の統計からは、政府が政策の方針を容易に法制化できていないことが読み取れる。統計は法案の内容別にはなっていないが、党派的な対立が大きい経済政策については、国会協議で法制化まで至るのはなおさら困難であろうと推測される。

民主化後も韓国大統領の権限の強さが注目され、与党が国会で多数を掌握すれば、大統領が国会に対する強いコントロールを発揮できるような解釈もされているが、実際には制度的な制約が多く存在しているのである。

## 2-2. 予算案審議

政府提案が国会で修正されるものとして、予算についても簡単にまとめておこう<sup>19)</sup>。1987年改正の現行憲法でも、民主化以前の時期と同様に、政府が予算案を編成し、国会は予算案を審議・確定することが定められている（憲法第54条）。民主化後も、それ以前から制度の継続で、国会が国家財政を統制する権限はかなり限定的であるが、それでも国会の国家財政統制権を強化する制度改革<sup>20)</sup>は行われ、かつてのように政府主導で政策を実行する予算が組める状況ではなくなっている。その点を検討してみる。

政策の実現において必要となるのは予算であり、政府は政策目標を達成するための財源調達や支出項目を表示した予算案を作成・提出し、国会による審議で確

18) 最終的に国会で多数を占めている与党が数の論理で法案を可決することは可能であり、とりわけ政治権力の維持に直結するような法案については、政権・与党が数の論理で成立を試みて大きな対立と成り得る。その例が2021年の言論仲裁法改正をめぐる対立で、強行採決を試みる与党の方針が日本でも報道されていたが、結局は与党が年内の本会議上程を見送って採決は保留となり、強行採決まで至らなかった。また、このように権力をめぐる与野党の対立激しい背景で、社会経済政策をめぐる法整備を強行して対立をおおるようなインセンティブは、政府・与党側にもないと思われる。

19) 予算審議のプロセスについては、大韓民国国会ホームページの情報およびイムジェジュほか(2019)に基づく。

20) その代表的な事例は、2000年の国会法一部改正により、国会に予算決算特別委員会が常設化されたことである。それまでは予算・決算の審議時期のみ設置されていた委員会が常設化されたことで、国会が政府予算を年間通じて検証・統制する制度的な土台が準備されたといえる。



定する。韓国では憲法によって予算編成権が政府に付与されており、企画財政部が政府各省庁からの要求をまとめて予算案を作成する。韓国の会計年度は1月開始で、会計年度開始120日前に政府が予算案を国会に提出し、国会が会計年度開始30日前までに議決するスケジュールとなっている。

前節で検討したように、企画財政部が政府の経済政策を総括する組織で、予算案の作成においてもコントロールタワーとなる。企画財政部は健全財政の維持を重視しているが、執政府には任期中に成果を出すことが重要であり、各部処も自らの目標達成に必要な予算を要求する。この間、政府の予算額も年々増加し、保守系メディアを中心に財政赤字への危機感も示されている。

他方、先進国ではリーマン・ショックで財政危機が問題化し、政府の財政運営をチェックする独立財政機関（Independent Fiscal Institution: IFI）の機能が重視されるようになったが、そうした文脈で国会予算政策処（National Assembly Budget Office: NABO）の活動も取り上げられている。韓国の国会予算政策処は、アジア通過危機からIMF管理下で厳しい財政統制を受けた経験を経て、財政健全化を実現するため、2002年に設立された。国会のもとに設置されているが、政党や財政当局から中立を保った独立した公的機関として、独立財政機関として議会の予算審議・確定の過程に関与している<sup>21)</sup>。

国会予算政策処<sup>22)</sup>は、国会法で「国家の予算決算・基金および財政運用と関連する事項を研究分析・評価して議政活動を支援する」組織とされ、客観性・中立性・専門性を有して、政党・政府・他の機関からの影響を受けない独立・非党派的な組織として、予算決算等に関する調査・研究を行うものと位置づけられている。とりわけ重要なのが、政府の作成した予算案を分析して、その情報を国会に提示する業務である。毎年、企画財政部が各部署からの要求をまとめて予算案を作成している時期から、政府に対して資料要求などを行って予算案の分析を開始し、国会で予算案審議に必要な情報を提供して、政府が作成した予算案の国会審議を支援しているのである。大石・下田（2018）にも示されているように、国

---

21) 韓国国会予算政策処を「独立財政機関」の基準で評価している研究として、上野（2019）を参照。いくつかの問題点が指摘されているが、「全体としてはよく計画され実行されている」と評価されている。

22) 国会予算政策処の法的根拠や活動提供は、ホームページ公開の情報に基づいて記述する。

表6-2 政府予算案と国会による確定額（単位：兆ウォン）

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
確定額	355.8	375.4	386.4	400.7	428.8	469.6	512.3	558.0	607.7
政府案	357.7	376	385.9	400.7	429.0	470.5	513.5	555.8	604.4
増加額	3.5	3	3.5	—	—	—	—	—	—
削減額	5.4	3.6	3	—	—	—	—	—	—
全体増加額	-1.9	-0.6	0.5	0	-0.2	-0.9	-1.2	2.2	3.3

(出所)国会予算政策処データより、筆者作成。

会による減額修正は国会予算政策処の分析結果に大きく依拠している。

ただし、独立財政機関としての国会予算政策処の活動が、国家の財政健全化に与える影響はかなり限定的である。修正を行うのはあくまでも国会であり、表6-2は一部分のデータしか示せていないが、国会審議で予算案を減額しても、それとほぼ同額を増額する修正をしている。大石・下田（2018）で論じられているように、削減は予算政策処の分析を根拠にしているが、増額は国会予算政策処の分析を根拠にするものは少なく、予算委員会協議での党派間の政治的交渉によるものである<sup>23)</sup>。

その背景にあるのは、議員の政治的な意向である。政府の財政出動に対する党派的な対立は大きい、与野党ともに議員としての実績を選挙区にアピールするためには、地方への大型公共事業や社会間接資本（SOC）等は党派を問わず増額修正で一致できる。韓国の国会議員は、表6-3・表6-4からもわかるように入れ替わりが激しく、再選のハードルも非常に高い<sup>24)</sup>。再選をめざす現職議員は、自らの貢献で選挙区に利益を提供したと提示できるような財政出動は重要であり、

23) ただし、憲法上は、「国会は政府の同意なしに、政府が提出した支出予算各項の金額を増加したり、新たな費目を設置することはできない」(憲法第57条)とあるように、基本的に国会に求められているのは、政府予算削減という統制である。つまり国会審議を経て増額されているのは政府も同意した事項であり、本文で例示した選挙対策の財政出動は政府にとっても重要ということである。

24) 表6-4において、現職議員で次の選挙の選挙に出馬せずに離脱する数が多いのは、政党が候補公認の過程で現役を優先しないことが要因である。候補決定にも予備選導入が進んでおり、派閥争いで現役が公認からはずれることもある。予備選で敗退したり公認を得られなかったりした場合は、無所属での立候補はほぼ不可能なため、非公認グループで会派を形成するなどの対応ができないと、出馬を断念せざるを得ない。それゆえ候補の段階での入れ替わりも多く、候補になった現職議員の当選率も決して高いとはいえない。その結果、表6-4にあるように、選挙ごとの入れ替わりが大きくなる。

表6-3 国会議員の当選回数別の比率（単位：％）

国会期	選挙年	初当選	再選	三選	四選以上
13	1988	56.6	19.5	14.0	10.0
14	1992	45.6	26.3	13.5	14.6
15	1996	47.6	21.5	15.5	15.5
16	2000	44.4	28.4	11.2	16.0
17	2004	63.6	17.6	13.3	5.5
18	2008	47.7	27.5	14.5	10.3
19	2012	51.5	22.0	16.0	10.5
20	2016	44.0	23.3	15.7	17.0
21	2020	50.3	24.7	14.0	11.0

(出所)中央選挙管理委員会データベースより,筆者作成。

表6-4 現職の立候補と当選数（単位：人）

国会期	選挙年	選挙時議員	現職候補者	現職不出馬率	現職当選者	現職当選率
17	2004	268	167	37.7%	88	52.7%
18	2008	291	198	32.0%	129	65.2%
19	2012	291	170	41.6%	108	63.5%
20	2016	292	192	34.2%	138	71.9%

(出所)中央選挙管理委員会データベースより,筆者作成。

増額修正を試みる傾向がある。

こうして、表6-2に示すように、総額としては政府提出額とさほど変わらない予算が確定しているが、国会では増減の修正がなされている。予算全体からみると割合は決して大きくはないが、専門の独立機関による分析と3カ月にわたる国会審議を経て、政府の当初の予算案にかなり修正が入ることは、政府が想定する政策遂行への立法機関の介入として認識しておく必要がある。政府の経済政策の遂行を支える予算の策定において、経済合理性に基づく判断よりも政治的要因が強く働いている可能性があるのだ。

以上のように、政府と国会の関係は、政府主導で経済政策を実施できた時期から少しずつ変化している。国会審議には政治的・党派的な思惑が介入して、政府が立案した経済政策をそのまま法制化したり、遂行に必要な予算を思いどおりに確保できる状況ではなくなったりしている点に留意が必要である。

## 3

## 「所得主導成長」政策の展開と転換 ——最低賃金決定過程を事例にして——

### 3-1. 最低賃金の決定方法

本節では、文在寅政権が掲げた「所得主導成長」を支えた重要要素である最低賃金引上げを事例にして、政権の経済政策の推進と重点移行について検討する。最低賃金は政府の審議会で決定されるため、前節で検討したような国会審議を迂回して決めることができるが、そこではどのような力学が働いているのか。文在寅政権初期の大幅な最低賃金引上げとその後の展開を事例に、政権の経済政策の推移を検討する。

まず確認すべきは、最低賃金法に規定されている同賃金の決定方法である<sup>25)</sup>。雇用労働部が毎年8月5日までに翌年の最低賃金を決定するが、その審議を行うのが、2000年11月に雇用労働部の所属機関として発足した最低賃金委員会である。同委員会は、労働側の勤労者委員9名、使用者を代表する使用者委員9名、そして公益委員9名の総27名で構成される審議会である。勤労者委員は労働組合の総連合団体による推薦、使用者委員は全国規模の使用者団体による推薦、公益委員は雇用労働部長官の推薦で任命されている。委員の任期は3年で、重任も可能である。委員長は、公益委員のなかから委員会が選出する。委員会は雇用労働部長官からの審議要請を受け、分科委員会で賃金実態分析・生計費分析・最低賃金適用効果分析・外国の最低賃金制度調査・主要労働経済指標分析など関連データ収集・調査分析を行い、それら基礎データの報告を受けた委員27名の全委員会会議で、審議結果をまとめて雇用労働部長官に提出、長官が8月5日までに翌年の最低賃金を決定し公示する。

図6-3は、この10年間の最低賃金（時給）の推移と上昇率である。上述のように、各年の最低賃金は前年の委員会で決定されるが、委員会で労働側・使用者側から当初提示された額も示している。労働側と使用者側の提示額に大きな差があり、公益委員が調整を行うことになるが、多くの場合は合意に至らずに議決とな

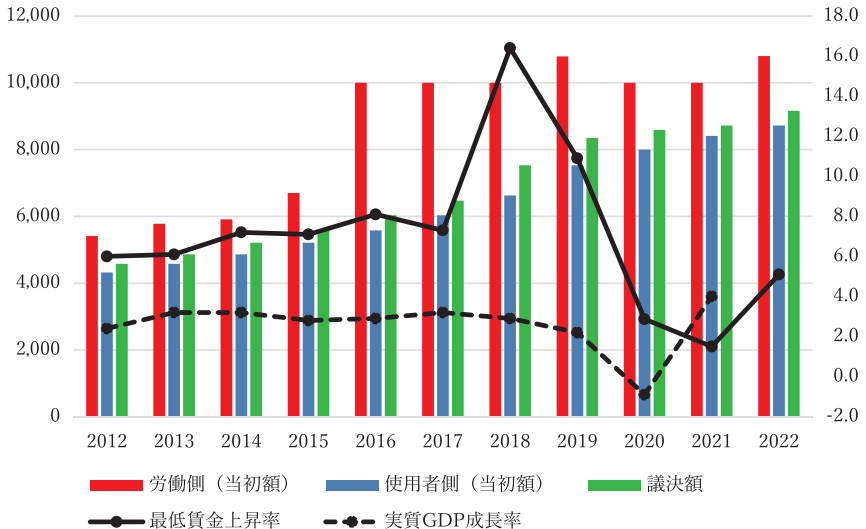
25) 最低賃金の決定プロセスについては、最低賃金委員会ホームページ資料に基づく。

り、労使双方の委員が対立するなかで、最終額は実質的に公営委員9名の判断が左右することになる。図6-3からもわかるように、2016年の審議（2017年の最低賃金）までは、公益委員は使用者側の提示額に近い形で議決額を調整・確定しており、引上げ率も6~8%程度であった。

他方で労働者側は、2015年以降、最低賃金時給1万ウォンを要求するようになった。これは、2大ナショナルセンター（韓国労総と民主労総）が非正規労働者問題に取り組むため、最低賃金引上げに向けて非組合員や他の社会団体と連携する戦略に転換したことが背景にあり、最低賃金委員会の労働側委員に、傘下組織ではない非正規労働センターや青年ユニオンの代表を推薦する対応もしている。しかし、朴槿恵政権期の2015年と2016年の委員会では大幅な引上げは実現しなかった。

朴槿恵大統領の弾劾訴追を受けた大統領選挙に際して、労働勢力は最低賃金引上げをめざす労働運動の連合体（最低賃金連帯）を通じて、各党の候補に最低賃金に関する立場表明を求め、文在寅候補のみならず保守党・自由韓国党の洪準杓候補を含めたすべての主要候補が、任期中の1万ウォン実現を公約として掲げる

図6-3 最低賃金(時給)の推移と上昇率 (単位：ウォン，%)



(出所)最低賃金委員会資料より、筆者作成。

に至った。そして当選した文在寅政権期の初めての最低賃金委員会で、2018年賃金の16.4%という大幅な引上げが決定したのである。

安(2020)は、こうした経緯を経た2017年の最低賃金委員会の決定を、文政権の登場による変化というよりも、それ以前からの労働運動の戦略が要因であったとし、2017年の大統領選挙で主要全候補が最低賃金時給1000ウォンを公約に掲げていたこと重視している<sup>26)</sup>。しかし、掲げた公約をいかに実現したのかという点は重要であり、実際は文在寅政権の政策が最低賃金の大幅引上げという審議会の決定に与えた影響は大きいと考えられる。その点を確認していこう。

### 3-2. 文在寅政権初期の経済政策推進と最低賃金の大幅引上げ

先述のように、2017年5月に発足した文在寅政権は、大統領府の経済・社会政策の司令塔として政策室長ポストを復活し、政策室長が「働き口首席秘書官」「経済首席秘書官」「社会首席秘書官」を配下において、大統領府の政策を統括した。大統領は初代の経済首席秘書官に、「所得主導成長論」で知られていた釜慶大教授の洪長杓を任命して、最低賃金増加を促進する姿勢を明確にした。さらに、最低賃金委員会は2015年から3年任期で、政権発足時にはその委員会が継続していたが、委員長が2017年に委員に委嘱されたイスボンに交替したのみならず、公益委員3名が交替している<sup>27)</sup>。それ以前も任期途中の委員交替は散見されるが、政府の任命による公益委員が複数交替し、新任委員が委員長に就任した前例はない。明確な裏づけ資料は発見できていないものの、この公益委員の入れ替えには2017年の政権交代の影響が大きいと考えられる<sup>28)</sup>。

26) また、安(2020)は、最低賃金委員会委員の任期は2015年からの3年間で、2017年の文政権登場でも委員長が交代しただけでメンバーは変わっていないとして、政権交代による委員会への影響は小さいとしている。しかし、後述するように、実際は複数の委員が政権交代を契機に交代しており、それが委員会全体の決定を左右している。

27) 任期が2015年4月から2018年5月までの委員の名簿や委嘱期間については、最低賃金委員会のホームページ (<http://www.minimumwage.go.kr/committee/introduce/member.do?idx=10>, 最終アクセス日: 2022年1月8日) で確認することができる。

28) 最低賃金委員会の議論は議事録という形式での公開はなく、会議開催後に委員会の審議内容が報道機関に発表される際に、審議・議決の経緯や関連データなどを添付したものが資料として配布されている。これも (<http://www.minimumwage.go.kr/>, 最終アクセス日: 2022年1月8日) で確認できる。



こうして文在寅政権の発足とともに最低賃金委員会内部でも、最低賃金引上げに肯定的な意見が反映やすくなったと考えられる。図6-3にあるように、当初は労働側が1万ウォン、使用者側が6625ウォンと提示額に大きな差があったものが、協議を重ねてそれぞれ7530ウォンと7300ウォンに譲歩する双方の修正案が出され、最終的に委員全員の議決に委ねられた。労使双方の委員はそれぞれの案を支持し、公益委員が6対3で労働側の案を支持したことで、労働側の修正案に決定し、16.4%の引上げとなった。労働者側の単独案が議決されたのは15年ぶりであった(安 2020, 34)が、3名の公益委員交代が投票結果に及ぼした影響の大きさも推し測られる。

しかしながら、最低賃金の大幅アップは大きな波紋をもたらした。経済団体のみならず、文在寅政権が支持基盤にすることを想定していた中小・零細企業や自営業者から人件費負担増加に対する懸念や反発が表明され、負担増加による使用者側の対応で雇用減少という影響も指摘されるなど、大きな論議を巻き起こした。大統領府の経済チームは「所得主導成長」推進を堅持するが、政府内部でもマクロ指標を根拠に急速な政策遂行に疑義が示された。その筆頭が経済官僚出身の副総理であり、第1節で論じた財政経済部長官・副総理と大統領府秘書室経済室長の軋轢の最大争点は、所得主導経済の根幹である最低賃金の問題だったが、喧嘩両成敗で決着する2018年末まで、両者の軋轢のなかで当初の政策が推進された。

「所得主導成長」を重視する政府の方針が継続するなかで、最低賃金委員会では2018年から新委員の任期となった。政府が任命する公益委員は1名を除いて新委員となり、委員長も新任者が担当したが、公益委員は引上げを选好し、前年には及ばないものの2019年の最低賃金を10.9%引き上げる決定をした。

しかし、大統領府の経済チームによる経済政策推進に対する批判も大きくなり、「所得主導成長」論者が担当していた経済首席秘書官は経済官僚に交替したのをはじめ、同年末には大統領府の経済チームのトップの政策室長であった張夏成も更迭された。前述のように、対立していた副総理・金東亮も退任し、後任には経済官僚の洪楠基が就任するが、副総理の候補者として2018年12月に臨んだ聴聞会で、洪楠基は最低賃金の引上げ速度に「市場の憂慮を考慮する必要」があるとして、マクロ経済動向を反映させて引上げ速度を調節する制度改編に言及し、文在寅政権の第2期経済政策チームにおける方針転換を表明した。



### 3-3. 経済政策の重点変化と最低賃金政策

2019年1月、新たに就任した洪楠基経済副総理のもと、雇用労働部は最低賃金決定体系の二元化法案を提示した。現行の27名の委員会を、「区間設定委員会」と「決定委員会」に二元化し、前者は労使が推薦した9名の委員で構成し、最低賃金の上限・下限期間を設定した上で、市場動向を常時モニタリングする作業を行い、後者は設定された区間内で最低賃金案を審議・議決するというもので、後者の委員は労・使・公益の同数で全体を15~21名で構成するという提案であった。さらに、公益委員をすべて政府が任命している現行制度への批判が高まるなかで、公益委員の半数は国会が推薦する案などが提示された。また、現在の委員会が使用している決定基準データに、雇用水準や企業の支払い能力、経済成長率などの経済状況も考慮する提案もなされた<sup>29)</sup>。

それに対して、1月18日、最低賃金委員会の全員会議が開催され、最低賃金決定構造の改編に関する論議が行われた。労働系委員は、政府が最低賃金委員会での熟議や合意もなく改編案を一方的に推進していることに抗議して、委員会で改革案を再度論議すべきだと立場表明した。それに対して使用者側委員は、昨今の最低賃金の急上昇をもたらした現委員会が、決定構造の改編を論議するのは不適切で、たとえ論議しても労使委員の対立が激しいなかで合意する可能性はないとして、最低賃金委員会で改革案を議論することには反対する立場を表明した<sup>30)</sup>。社会全体でも、基本的に政府の提案を歓迎する経営側と、自らに不利な改悪だと反発する労働勢力の対立が激しくなり、公正性や客観性をめぐるイデオロギー対立も激しくなった。政府が提出した法案の国会審議は、党派対立で難航した。

こうした政府の最低賃金政策の変更、制度改編をめぐる混乱のなかで、2018年に任命された委員長をはじめとする公益委員8名が、3月初めに辞表を提出した。

29) 政府の改革案の骨子については、雇用労働部から「最低賃金法施行令（案）改正に対する説明」[改正最低賃金法施行のための「賃金体系改編自律是正期間」運用方針]として報道参考資料が配付されており、資料はホームページ (<http://www.moel.go.kr>, 最終アクセス日：2022年1月8日)でも確認できる。論点についてはオサンボン（2019）に整理されている。著者のオサンボンは韓国労働研究院の研究委員である。

30) 最低賃金委員会「報道参考資料」, 2019年1月18日。

委員長は、新聞報道では、政府が最低賃金の決定システムの変更方針を出した以上、最低賃金委員会の運営は委員長を変えて新たに始めるべきだと判断したと辞意の理由を述べ、その他の委員もそれぞれ理由は異なるものの辞任の意思が堅いと説明している<sup>31)</sup>。当初は慰留していた政府も、法改正による制度変更の見込みがたたないなかで、辞表を提出した公益委員8名を解嘱して新委員を任命し、新たな委員長のものと同様の決定方式によって翌2020年の最低賃金の審議が行われた。法改正による制度変更は難航し、決定システムはそのままで公益委員の交代によって、政府は政策の変更を実現しようとした。

公益委員のほぼ全面的な交替を通じて、2019年の政策の方針転換が委員会審議に反映し、大多数の公益委員が入れ替わった審議会で決定された2020年の引上げ率は2.9%にとどまった。この時期はまだ新型コロナ禍の影響はなく、マクロ経済の退潮や急速な引上げの副作用を理由としたものだった。以上のように、最低賃金引上げ率の大幅なダウンの背景には、第1節で示したような政府全体の経済政策の方向転換があり、「所得主導成長」から重点分野への戦略的投資による成長へと、重点が移行したことがあった。

さらに、2019年に政府が提案した最低賃金決定システムの二元化案は、朴槿恵政権期の2015年から、雇用労働部が最低賃金決定精度の改善を専門家タスクフォースチームで検討した結果をもとに作成されており、文在寅政権発足前からの懸案事項であった。それが最低賃金の急激な引上げに対する社会的な不満が提起されるようになった段階で、新たな政府案として発表されたのである。2019年段階での政府案公表は、最低賃金は低賃金労働者の生活安定のためという位置づけから、その引上げが経済に与える影響も考慮するという政策の転換を明らかにしたものを受け止められた（オサンボン 2019, 30-32）が、これも大統領府主導ではなく官僚が検討してきた政策が浮上したものと見える。

しかし、最低賃金決定過程の二元化や公益委員の選任方法の改正という法案は、国会の会期が2020年4月で切れるまでに合意が成立せずに廃案となった。新しく制度を創設するよりも、既存の運営によって利害関係者が深くかかわっている制度を国会で改編することの方が、困難であることは推測できる。その利害関係

---

31) 『韓国経済』オンライン版, 2019年5月9日。

者が、政党の支持基盤とも関連するものであれば、なおさらである。政府による決定方式変更案を契機に、客観性や公正性を担保する制度構築の論議が活性化したが、結果的には最低賃金の決定方式は従来のまま、政府が任命した公益委員が要になった審議会での決定が継続している。

以上のように、最低賃金における大幅な引上げやその後の引上げ抑制は、第1節で述べたような文在寅政権の政策推進と方向転換が反映しており、政権は審議会の公益委員の人事を通じて影響を及ぼした。ただし、それはあくまで間接的な影響行使であり、より長期的な観点からの制度構築においては、国会や他の社会勢力との関係を主導できなかった。

## ■ おわりに

本章では、前政権からの政策転換を掲げた文在寅政権が、経済政策の策定・遂行において受けた制度的制約について論じた。まず大統領府と官僚の関係、政府と国会の関係を中心に検討した上で、政権の重要施策であった最低賃金政策を事例にして、政策変化のプロセスを検討した。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背景に作用していることも確認された。

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。それは、「ろうそく革命」によって誕生して大胆な改革を唱え、任期途中の総選挙でも与党が勝利した文在寅政権においても同様であった。

その要因としては、第1に、経済政策の策定における大統領府と官僚の関係で、長期的な観点で政策を策定する後者の組織的な力が作用しているということがある。文在寅政権は、大統領府主導による社会経済政策の転換を試みたが、官僚組織との軋轢が生じるなど、政策を推進する制度的基盤が弱かったといえる。

第2に、政策の「法制化」に際して、政府の意図がそのまま制度になることが困難で、与野党の政治的な駆け引きを経た合意として修正されたり、廃案になっ

たりしている点がある。2012年の国会法改正によって、与党が多数を占める国会でも政府の原案の可決率は低下している。

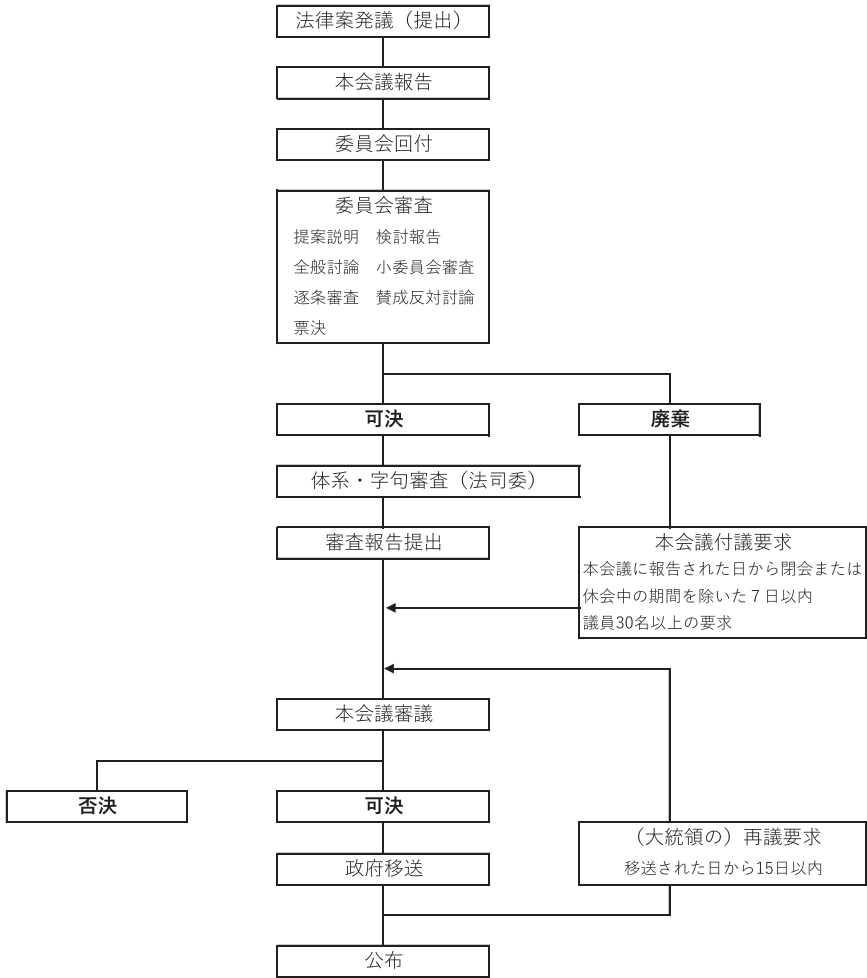
さらにこうした要因は、国会を迂回した行政府管轄の審議会での決定にも影響を与えていることが、重要政策の実施プロセスの検討で確認された。「所得主導成長」を支えた重要要素である最低賃金上げは、当初は大幅な引上げを決定したものの、経済政策の重点が変化した後には引上げは抑制された。政府は審議会の人事を通じて影響を与えたが、新たな政策を実現するための法律制定は、国会に対する主導力を発揮できずに挫折している。

以上のように、経済政策の策定・遂行には政治制度の制約や政治的要因が大きく作用しており、政権の経済政策を論じる際にも、こうした要因を考慮することが重要であると考えられる。

付記：

本章は2022年1月までの事実をもとに分析を行っているが、同年3月9日に実施された大統領選挙で、野党「国民の力」の尹錫悦候補が与党「共に民主党」の李在明候補を破って当選した。選挙結果については、詳細な検討が必要であるが、文在寅政権の経済政策成果への失望が要因にあることは相違ない。一方、共に民主党が多数を占める国会は、文在寅政権任期が終わる直前、検察の権限を縮小する法改正案を、改正に反対する野党が無制限討論などで抵抗するのを押し切って、与党が強行採決して処理した（検察庁法改正、刑事訴訟法改正）。本章で述べたように、コンセンサス重視に制度改革された国会でも強行採決は可能であり、任期切れ直前のこの法改正によって、文在寅政権が社会経済改革より権力構造の問題を重視していたことが、はしなくも露呈したように思われる。

付表 立法過程図



(出所)国会ホームページより筆者作成。

## [参考文献]

### 〈日本語文献〉

- 安周永 2020. 「韓国における最低賃金の政治過程と労働組合の戦略」『貧困研究』24 : 26-37.
- 上野宏 2019. 「財政健全化機関としての韓国国会予算政策処の概要とその評価」『国際協力論集』27 (1) : 99-116.
- 大石夏樹・下田和明 2018. 「韓国を始めとした諸外国における独立財政機関の現況」『立法と調査』(406) : 58-71.
- 村松岐夫・権寧周 2010. 「韓国における高位公務員団制度の導入の政治過程」『東洋文化研究』(12) : 67-112.

### 〈韓国語文献〉

- 오상몽 [オサンボン] 2019. 「최저임금제도의 개편방안」[低賃金制度の改編法案] 『일간 노동리뷰』 [月刊労働レビュー] 2019-11 : 28-41.
- 임제주·서덕교·박철·장은덕 [임제주·서덕교·박철·장은덕] [イムジェジュ・ソドッキョ・パクチョル・チャンウンドク] 2019. 『국회의 이해』 [国会の理解] 한울 [ハヌル] .
- 조해동 [趙海東] 2018. 「진보정부의 경제권력 - 문재인 노무현정부 경제정책 결정자 8인 評傳」 [進歩政府の経済権力——文在寅・盧武鉉政府經濟政策決定者8人評傳] 늘품플러스 [ヌルプムプラス] .
- 항해봉 [ファンヘボン] 2008a. 「우리나라의 입법과정에 관한 고찰」 [我が国の立法過程に関する考察 (1)] 『법제』 [法制] 2008-1 : 57-105.
- 2008 b. 「우리나라의 입법과정에 관한 고찰」 [我が国の立法過程に関する考察 (2)] 『법제』 [法制] 2008-2 : 144-173.
- 2008 c. 「우리나라의 입법과정에 관한 고찰」 [我が国の立法過程に関する考察 (3)] 『법제』 [法制] 2008-4 : 138-167.
- 국회예산정책처 [国会予算政策処] (<https://www.nabo.go.kr/>, 最終アクセス日: 2022年1月8日) .
- 기획재정부 [企画財政部] (<https://www.moef.go.kr/>, 最終アクセス日: 2022年1月8日) .
- 대한민국국회 [大韓民国国会] (<https://www.assembly.go.kr/portal/main/main.do>, 最終アクセス日: 2022年1月8日) .
- 대한민국 청와대 [大韓民国大統領府 (靑瓦台)] (<https://www.president.go.kr/>, 最終アクセス日: 2022年1月8日) .
- 법제처 국가법령정보센터 [法制処 国家法令情報センター] (<https://www.law.go.kr/LSW/>, 最終アクセス日: 2022年1月8日) .
- 중앙선거관리위원회 [中央選舉管理委員會] (<https://www.nec.go.kr/>, 最終アクセス日: 2022年1月8日) .
- 의안정보시스템 [議案情報システム 議案統計] (<https://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do>, 最終アクセス日: 2022年1月8日) .
- 최저임금위원회 [最低賃金委員會] (<http://www.minimumwage.go.kr/>, 最終アクセス日: 2022年1月8日) .

〈英語文献〉

Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.

Woo-Cumings, Meredith, ed. 1999. *The Developmental State*. New York: Cornell University Press.

©IDE-JETRO 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>

