

日本と韓国における企業主義的雇用政策の分岐（上）

韓国における政治経済の変化 - 日本との比較の視点から

常葉大学 法学部 講師 安周永（アン・ジュヨン）

■はじめに

今日は、この本（「日韓企業主義的雇用政策の分岐」）について報告させて頂きたいと思います。本書の目的を端的に言うと、日本と韓国の政治経済的な構造を見てみると、日本よりも韓国で労働市場の規制緩和と自由化が進むと想定されるにも関わらず、その逆のことが起きた理由はなぜであろうかという点を明らかにすることです。これを 1 時間で報告するのは無理ですので、日本と韓国の政治経済的構造を見ると、韓国でより労働市場の規制緩和が進むと想定される理由について報告させて頂きたいと思います。拙著の分析対象は、1997 年から 2007 年までになっていますので、今日の報告では最近までの動向も少し触れたいと思います。

■韓国政治経済体制の特徴

・経済構造の特徴

日本と韓国は資源が乏しく、対外経済に依存してきていると言われています。ただ韓国の政治経済構造を日本との比較で見てもみると、韓国がより対外依存的であって、それに比べると日本は自立的と言っても過言ではないほど国内経済の規模が大きいのです。それについて図を見ながら説明させて頂きたいと思います。まず図 1「韓国における国内総支出の構成比」と図 2「日本における国内総支出の構成比」です。これはそれぞれの経済で生産されたものがどのように消費されているのかを示すものですので、そこからその国の大まかな経済の特徴を推測することができます。本来は、そのすべての項目、民間最終消費支出から輸出までプラスにして、輸入をマイナスにすべきで、そうすると 100% になるはずですが、ただここでは輸入もプラスにしておきました。それはなぜかというと、プラスすることによって輸出と輸入がどれくらい大きな比率を占めているかが良くわかるからです。つまり 100% を超える分は、輸出と輸入の分が多いということを示しているわけです。日本の場合は、1990 年代以降、いわゆるバブル経済が崩壊してから高くなっているんですけど、大体 120% 以下になっています。輸出と輸入に対する依存度は韓国に比べると極めて低いということがわかります。それから、その比率の変動というのも日本の場合はすごく安定しているのに対して、韓国の場合は変動が激しいため、海外経済により敏感であるということも言えると思います。

それから政財関係ですが、韓国に比べて日本は多元的です。ご存知のように日本では戦後財閥が解体されて、まだ系列という形は残されているとはいえ、企業の集中度は低く、政財関係も多様化していると言えます。これに関連して図 3 を見ていただきたいです。図 3 は「対 GDP の政府の債務残高」なんですが、日本の場合は政府の債務が非常に深刻になっているのに対して、韓国の場合は安定しています。韓国政府は、財閥系大企業を通す成長戦略を優先してきたので、大企業に対して優遇金利政策を行ってきました。財閥にとっては、対外経済への依存度が高いため、政府の財政政策のメリットは低く、政府の債務が増えると金利が上がりますので、財政政策を望まないです。韓国経済に大きな支配力を持つ財閥が政府債務と財政政策を望まないことで、比較的政府債務が安定的に管理されてきたと思われます。それに比べて、日本では経済状況に応じて中小企業の声が政策に反映されることもあり、国内の需要喚起のために財政政策が行われました。大企業も構造改

革を求めながらも、景気に応じて財政出動を求めることが度々あったのです。このような特徴から言えば、韓国の方で規制緩和や自由化を求める勢力が強く、規制緩和が進む可能性が高くなると思われます。

・政治構造の特徴

政治的特徴からも韓国のほうで規制緩和が進む可能性が高いことを説明したいと思います。韓国では政治が保守化しており、リベラルな政策を進めることが困難ですが、これについては、反共主義と地域主義という2つの特徴から説明したいと思います。

（反共主義）

まず反共主義から始めたいと思います。韓国では北朝鮮との分裂の過程で、北朝鮮では左派勢力しか残らなかったのに対して、韓国では右派勢力しか残らなかったんです。このように韓国政治のイデオロギー的空間は非常に狭かったと言えます。しかも軍事独裁政権が続き、その体制が1987年まで維持しました。軍事独裁政権は、自分への批判を逸らすために反共主義を利用してきました。つまり、権威主義的体制への批判を共産主義と結び付け、その反発を抑えてきたわけです。朝鮮戦争の経験もあり、北朝鮮との緊張関係が続く中で、こうした反共主義の影響は大きかったのです。端的に日本との比較で言うと、日本は戦後、自由党と民主党が合併して自由民主党になったんですよね。なぜそのようになったかと言うと、社会党が台頭する中で、保守政党が合併する必要があったのですが、韓国では革新勢力の力が非常に弱く、日本でいう自由党と民主党がずっと競争してきたと理解してもいいと思います。この点で韓国では保守勢力が日本よりもはるかに強いと言えます。

（地域主義）

以上のように反共主義によって他の政治的問題は争点化されにくかったのです。たとえば、労働三権が制約されてきました。韓国では労働組合への第三者介入が違法行為だったので、企業別労働組合以外の産別組織とかナショナルセンターはもちろん、他の社会運動勢力、労働弁護士の支援も違法行為になるわけです。こうした状況下で労働環境の改善などは政党の争点にならず、政党間の対立軸にもならなかったのです。ですので、民主化以降は今までとは違う対立軸が形成されるんじゃないかと期待されましたが、民主化以降、地域対立というのが主な対立軸になってしまいました。すなわち、権威主義体制の下で社会保障、労働問題が争点にならなくて、それが民主化以降には重要な争点になると思われたが、民主化以降にもそうはならなかったのです。これについては、『民主化以後の韓国民主主義』という本が日本語で翻訳されているので、参照してもらいたいと思います。なぜかと言うと、特定の地域を代表する人の争いが、政党の主な対立軸になってしまったということです。つまり自分の地域を代表する人が大統領選に出てくれれば、何よりもその地域を優先し投票します。もちろんその地域の対立には、東西の経済格差といった問題も含まれ、単なる地域間の対立とはいえませんが、地域主義は経済問題の争点化を押さえる役割を果たしたと言えます。図4の通りに、地域によって国会議員選挙での各政党の勝敗が大きく左右されていることが分かります。こうした状況で自由化と規制緩和の圧力に対抗する勢力が議席を得ることは非常に難しいと思われます。

■ 1997 年のアジア通貨危機と社会リスクの争点化

1997 年までは社会保障制度や雇用システムについてあまり議論されなかったのですが、1997 年末のアジア通貨危機をきっかけにそれらの改革が社会の主な争点になりました。アジア通貨危機は、韓国だけではなく、アジア各国に大きな影響を与えましたが、中でも韓国の被害が大きかったです。同じ危機でも、その国の経済構造によって、危機の度合いは違うわけです。詳細に見ますと、韓国では 2% 台の失業率が、翌年には 6.8% へ跳ね上がり、それに対する危機感も非常に高くなりました。韓国では雇用保険が 1995 年に導入されるほど、それまで失業対策はほとんどなされてこなかったと言っても過言ではないのですが、アジア通貨危機から生じた高い失業率によって、失業対策が最も重要な課題として求められたのです。しかも、韓国では日本に比べても非常に自営業率が高かったです。1997 年の自営業率が 28.7% で日本の約 10% よりもはるかに高いものでした。自営業は零細であり、その雇用の待遇は悪く、社会保険からも排除されており、景気変動にも大きく左右されます。自営業者は経済危機の影響を受けながらも、社会保険にカバーされないのが、社会保障制度の改革も必要になりました。さらに経済危機の影響は出生率の低下にも及びました。1999 年から出生率が急低下し、2000 年代に入ると、OECD 諸国の中で最も低い国になってしまいました。それで韓国では少子高齢化対策も重要な争点になってきました。

■ 進歩政権（金大中・盧武鉉政権）の福祉政策

これとともに 1997 年 12 月の大統領選で、金大中候補が当選し、初めての政権交代が行われました。5 年の任期の後に再び登場した盧武鉉政権は金大中政権を継ぐものでしたので、10 年間進歩政権が続いたと言えます。両政権は生産主義を是正し、福祉政策の拡充を試みました。金大中政権は生産的福祉を、盧武鉉政権は参与福祉を掲げました。ただ生産的福祉という言葉からわかるように、福祉というのは決して生産的でないものではないんだという消極的な意味で福祉の拡大が試みられました。これをめぐっては韓国でも大論争が起こりました。両政権の政策が新自由主義政策にすぎないという批判がある一方で、国家責任の強化であるという主張もありました。政策の詳細を見ますと、それぞれの立場が理解できます。代表的なものが労働市場の規制緩和です。整理解雇と労働者派遣法が進歩政権の下で導入されました。拙著でも書きましたように、日本との比較で見れば、韓国の労働市場の規制緩和は限定的なものでしたが、韓国の中では規制緩和の出発点としてよく言われています。それから公企業も民営化されました。その一方で、福祉制度は拡大していきます。国民基礎生活保障法（日本の生活保護法）は 1999 年に導入されます。それまでは障害者と老人しか生活保護の対象にならなかったのですが、99 年から全ての国民が対象になって、国家の責任が強調されるようになりました。それから医療保険の組織と財政が利益団体の反対を押し切る形で統合されました。それから勤労奨励税制（EITC 制度）が導入され、税控除の恩恵を受けることができない低所得者に対する所得補填が行われるようになりました。日本円で年間 10 万円程度ですが、セーフティネットと社会保険の間の隙間をカバーしようとする試みとして評価できると思います。以上のように、新自由主義とも、社会民主主義とも見える政策の錯綜に関しては、多様な解釈がありえますが、その 1 つとして、上述のような保守的イデオロギーが強い中で進歩政権が精一杯頑張ったという見解が挙げられます。こうした立場に立つと、政権交代は政策実現のための終着点ではなく、出発点にすぎないと言えます。つまり、進歩政策が政権を握っても、政策の実現はその政権を取り巻く権力関係の下でなされるわけですので、どのようなビジョンを持ち、支持を動員して政

権を握ったのか、また政権運営はどのような支持基盤の下で行われているのかは重要な点です。こうした点から、日本の民主党政権の失敗の教訓を韓国の進歩政権の経験との比較で考察することは面白いテーマだと思いますが、これについては最後に簡潔に述べたいと思います。

■ 保守政権の登場（李明博政権）と成長戦略

進歩政権の 10 年間に様々な政策が行われたのは事実ですが、格差是正の効果はあまり見られなかったのです。進歩政権の支持基盤であった労働組合と市民団体も、右往左往する盧武鉉政権を批判することになりました。結局、民主化以降最も大きな差で、再び保守政党による政権交代が行われました。また翌年に行われた国会議員選挙でも、保守政党が圧倒的な多数を占めることになりました。日本の民主党政権に対する失望が広がり、自民党政権ができたのと、同じパターンで政権交代が行われたと理解してもよいと思います。保守政権は、最初は大胆な政策を行っていきます。減税や大運河という政策を果敢に進めたのです。しかし、こうした中で、2008 年に米国産牛肉輸入問題が争点になり、大規模なキャンドルデモが行われました。3 ヶ月以上続くデモの中で、李明博大統領は、国民の意思に反する政策を拙速に進めたことを反省すると発表するほどでした。その後、福祉や労働が主な争点になりました。

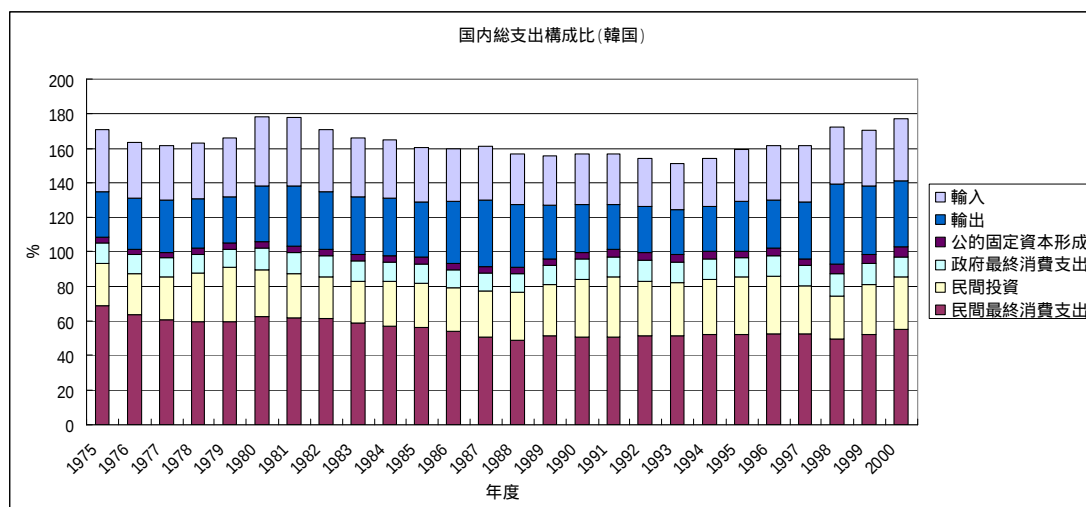
■ 格差是正への要求+「普遍的福祉」実現のための運動

なぜ福祉と労働が重要なテーマになったのかという点についても様々な要因が挙げられますが、ここでは、国民世論の変化、社会運動勢力の変化について説明しておきたいと思います。東アジア研究院の調査では「成長よりも分配が重要である」という同じ質問を繰り返し、問うているため、長期的な傾向を見る資料としては良いと思われます。この質問に対して、そうであると答えた人の比率は、2006 年 45.3%から 2009 年 40.4%、2012 年には 56.8%になりました。このように世論が変わったのです。なぜこうなったかについては、多様な分析と主張がありますが、ここでは社会運動勢力の変化について説明したいと思います。盧武鉉政権が終わってから、韓国では政権交代だけでは福祉が拡大するには限界があるとの認識が広がりました。政治家の交代だけでは、福祉の問題は解決できないという問題意識で立ち上げられたのが、福祉国家ソサイアティという組織です。福祉国家ソサイアティはシンクタンクで政策の提言もしますが、運動の組織化にも取り組んでいます。7 人くらいの専従スタッフがいて、カルチャーセンター、スクールを作って、講義を開いたり、福祉国家に関する公約を提示し、他の社会運動団体と政党との連携を試みたりします。こういう動きもあって、2012 年の国会議員選挙の前には、福祉国家社会福祉連帯、福祉国家実現円卓会議という組織が作られ、多くの市民団体と労働組合の連携が模索されました。これとともに無償給食、無償医療、無償保育といった政策が政党の主な公約になりました。以前はなかなかここまでの政策の提示はできなかったのですが、権利としての福祉に対する意識が強くなったと言えます。社会運動勢力の圧力が既成政党に対する変化を促したのです。まず生産的福祉までの主張にとどまっていた民主党も、普遍的福祉国家という言葉を使うようになり、党の綱領に入れることになりました。保守政党もこれに対して危機意識を感じ、財閥を中心とした経済の是正と福祉拡大を公約として掲げることになりました。

■ 政権交代と福祉政策の変化

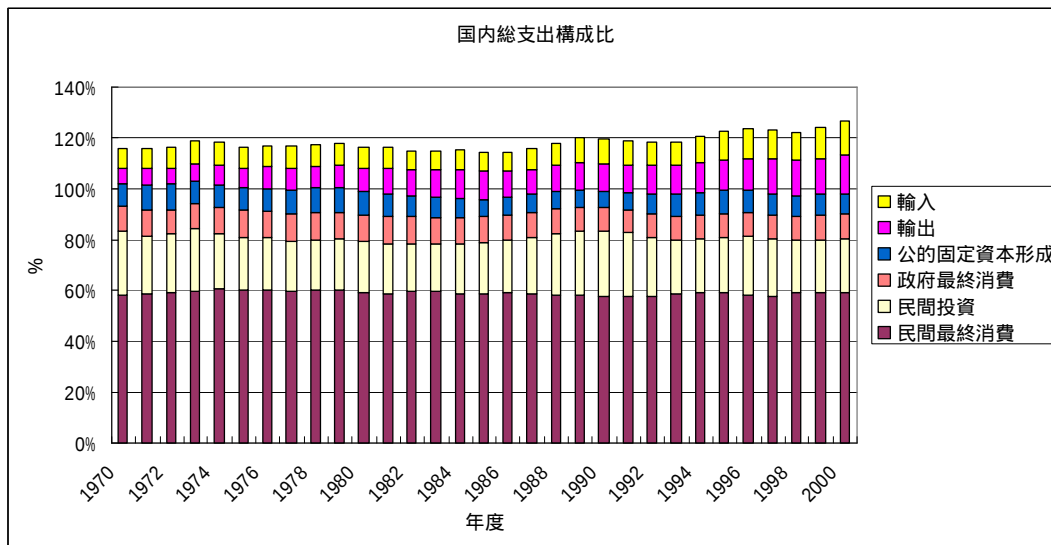
このような最近の変化を、図5で表したように、政党対立軸の変化としてみることはできないのではないかと思います。分配を重視するか成長を重視するか、当然ながら成長を強調する立場からは、福祉よりは規制緩和による成長戦略が重視されます。それに対して、分配を強調する立場は、社会保障を充実し内需を拡大する。それによって更なる成長が見込まれるということです。2008年までの韓国は右よりだったので、競争の空間自体が成長に近いところで、保守と革新が競争してきましたが、2009年から、その軸自体が左に移されたのではないかと私は思います。極端に言うと、もともと革新政権の主張を保守政権も言うようになったということです。ここで、もう一度政権交代の意味を考えたいと思います。もちろん、代議制民主主義制度での政権交代の重要性は言うまでもありません。ただし、政権交代によっていくらかでも政策転換ができるわけでもありません。例えば、韓国で進歩政権が政権を握りましたが、保守イデオロギーが強い中で、他の国に比べるとまだまだ政策の軸は右に留まっています。それなので軸自体を動かすことが重要になってきますが、そのためには支持勢力の拡大と動員と、さっき言ったような社会運動勢力の取り組みも重要になってきます。結局、政党と市民社会の連携が重要であり、そうすると政権交代は、終着点ではないことだと理解できます。日本と韓国の政治的情勢は両国ともに厳しい状態ですが、政党政治のみに限定せず、多様な政治的動きに注目する必要があると思います。

図1 韓国における国内総支出の構成比（対GDP比）



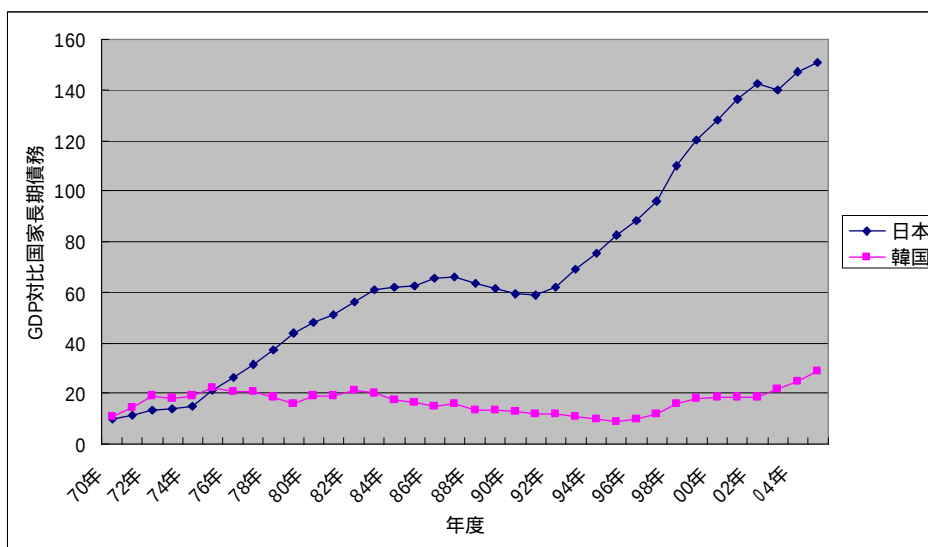
出所：韓国銀行の「国民計定」

図 2 日本における国内総支出の構成比（対 GDP 比）



出所：内閣府の「国民経済計算」

図 3 日本と韓国における長期債務残高の推移（対 GDP 比）



（出所）日本財務省のホームページ、韓国企画財政部から入手。

図 4 韓国の 18 回国會議員選挙と 19 回国會議員選挙の結果

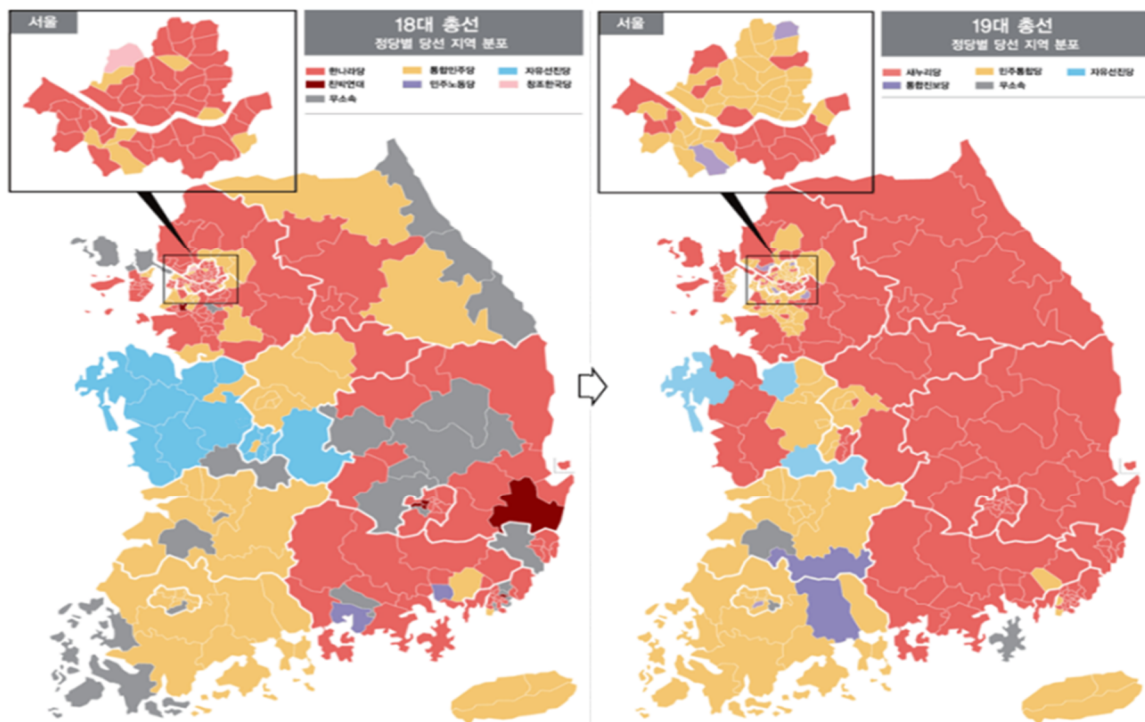


図 5. 政権交代と福祉政策の変化

