

◆ 研究ノート ◆

1997年アジア通貨危機以後の韓国の経済格差と財政政策

小笠原 信実

1 問題提起と先行研究の検討

1997年にタイ・バートの急落を受けて始まった通貨危機はタイと同様にドルペック制を採用していた韓国にも及び、韓国は国際通貨基金（以下、IMF）からの支援をうけた。支援の条件としてIMFが課した緊縮財政や構造改革を契機として韓国社会は大きく変容し、これ以降、「両極化（양극화）」¹⁾といわれる言葉が韓国社会の経済格差を表す言葉として頻繁に使われるようになった。このアジア通貨危機以降の両極化は現在に至るまで解消されないばかりか、深刻さを増しながら継続してきた。

日本において韓国現代史に関する研究が進んでくる中で、このアジア通貨危機以降の経済格差についての研究は決して十分ではない現状である。特にこの両極化に対して韓国の歴代政権がとってきた財政政策については、日本においてほとんど研究されてこなかった。本論文はこうした現状をふまえて以下の2点の課題を設定して、これを明らかにすることを目的として研究を行う。

[課題1] 韓国経済が1997年アジア通貨危機以降かかえる経済格差の深刻化の実態について整理し、これに対して金大中政権から朴槿恵政権がとってきた財政政策の実態を明らかにする。

[課題2] [課題1]をふまえ、韓国経済が1997年アジア通貨危機以降かかえる経済格差の深刻化に対して歴代政権がとってきた財政政策について考察する。

1997年アジア通貨危機以降の韓国経済に

ついては、大西裕（2014）が歴代政権の動きを適切にまとめている。また社会保障については金成垣の優れた研究の蓄積があるが、これらは歴代政権の動きや社会保障について優れた研究が行われているが、韓国財政に関する記述は十分でない。

韓国においては韓国財政に関する研究が膨大に積み重ねられてきた。しかし韓国の財政学者の韓国財政に関する研究は、財政の均衡に関心が集中する傾向が強く、1997年以降の深刻な経済格差に対する財政のあり方に向き合った議論は決して多くはない。日本語に翻訳されているものでは、日本財政学会（2005）において具正謨（2005）の発表が掲載されているが、具正謨の発表は財政の健全性に議論が集中しており、1997年以降の深刻な経済格差に対する財政のあり方については関心がもたれていない。このような韓国の財政研究の状況の中でカン ビョング（강병구）とチョン セウン（정세은）は経済格差に対する韓国財政のあり方に関する優れた論文を発表しているが、これらの論文の中に1997年アジア通貨危機以降の韓国歴代政権の財政政策を総括的に扱ったものはない。そこで本論文はこれらの優れた先行研究をふまえ、「1997年アジア通貨危機以降の経済格差に対する韓国歴代政権の財政政策」を総括的に整理する。これにより本論文は過去約20年間の韓国財政について、何がなされて、何がなされなかったかについて総括的にとらえることにより、個別の政権の財政政策の分析だけではわからない韓国財政の課題を明らかにし、「両極化（양극화）」といわれる経済格差に対し、韓国財政がどのようにあるべきかを考察する。

2 1997年 IMF 以降の韓国経済の課題

韓国経済史について日本においてあまり知られておらず、知られていても重要な誤解を含めて知られている現実をふまえ、本論文の本題にはいるにあたり現代韓国経済史について整理を行い、本論文が1997年以降を主要な研究の対象とする意味を確認することとする。韓国経済史は以下のように整理ができる²⁾。

第1期[1948年～1950年代]は、李承晩政権の時代である。1948年大韓民国の建国後、経済制度が整備されるが、朝鮮戦争により国土が疲弊した。戦後は、しばらくアメリカの援助に依存する傾向が強かった。

第2期[1960年代～1987年]は、主に朴正熙政権から全斗煥政権といった軍事独裁政権による開発独裁期である。賃金の上昇を軍事政権が抑圧しながら、輸出主導型の急速な経済成長を実現した。

第3期[1987年～1997年]は、盧泰愚政権～金泳三政権の時代である。1987年民主化闘争による労働運動の事実上の合法化にともない賃金が増加。内需拡大による経済成長が実現した。

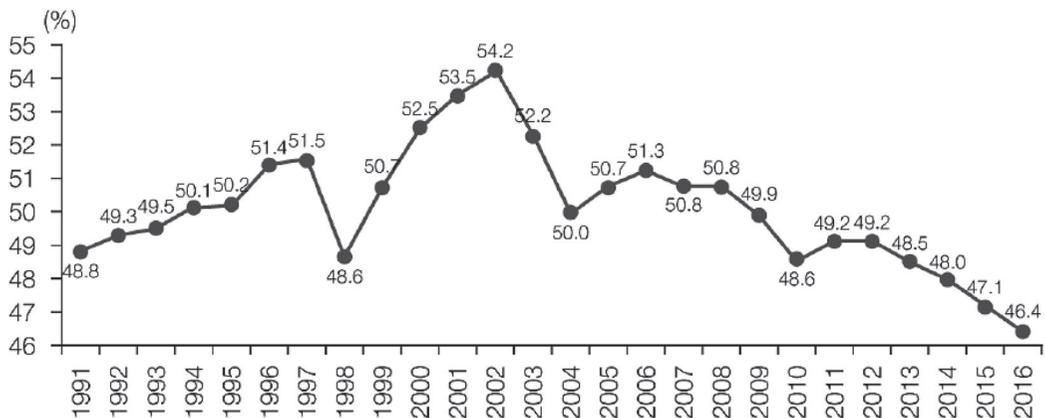
第4期[1997年～現在]は、金大中政権、盧武鉉政権、李明博政権、朴槿恵政権、文在

寅政権の時代である。1997年アジア通貨危機以降、労働者の大量解雇、非正規雇用の増大、賃金下落により総所得が減少して経済格差が拡大し、輸出と負債により生まれた需要が経済成長を促進した。

本論文はこの時代区分を前提に第4期[1997年～現在]のうちでも、現在の文在寅政権を除く金大中政権から朴槿恵政権の財政政策を主要な分析の対象とする。第4期[1997年～現在]において、韓国経済は1997年アジア通貨危機を契機とした労働者の大量解雇、非正規雇用の増大、賃金下落による総所得の減少などによる経済格差の拡大といった課題を解決しないまま現在に至っているというのが、本論文が前提とする認識である。

この認識について1997年アジア通貨危機以降、韓国経済はV字回復したといわれるが、その実態について確認を行う。[図1]は国内総生産対比家計消費比重であるが、1998年から2002年の間に家計消費は急速に回復しており、それ故に1997年アジア通貨危機以降、韓国経済はV字回復したといわれる。

しかしこの家計消費の増大は、1990年代のような賃金上昇によるものではなく、金大中政権が行った消費者金融規制緩和による消費者金融の拡大とクレジットカード規制緩和により簡単にクレジットカードを使えるようになったことに起因する消費の増加によるものであった。



[図1 国内総生産対比家計消費比重]

(出所) 韓国銀行 国民勘定

これについて川瀬光義は「このように、金大中政権の経済回復政策により、国家破産は回復し、一定の経済回復はなしとげた。しかしそれは、住宅価格のバブル的高騰を背景にした、家計負債の増大に拠るところが大きかったのである。さらに、非正規雇用の増大や貧富格差の拡大と合わせて、韓国経済の不安定化をより深刻にさせたのである。」(川瀬光義, 2005, p159)と適切に述べている。そしてこのような負債拡大によるバブルがはじけて2002年～2004年の消費の低迷を招いた³⁾。つまり1998年から2002年のV字回復は「家計負債の増大に拠るところが大きかった」(川瀬光義, 2005, p159)にすぎず、1997年アジア通貨危機以降の賃金の低下と雇用の縮小による総需要の落ち込みを根本的に解決させるどころかかえって負債の増大によりこれを悪化させる要因になった。したがって1997年以降の総所得の減少や経済格差の拡大という課題を現在に至るまではほぼ一貫して解決しないまま現在に至っているといえるのである。

金成垣は現代韓国のこのような経済状況に

ついて『『上流階級』と『下流階級』の区分が明確になっている経済社会のなかで、人々が直面しているのは、『上流階級』にならないければ、普通の生活さえ送れないという非常に厳しい現実である。その厳しい現実を、ここでは『過酷な現在・不安な将来』と表現したい。」(金成垣, 2016, p152)」と述べている。そして「その背後にある具体的な問題として、OECD諸国のうち①最低水準の若者就業率、②最高水準の高齢者貧困率 [表1]、③最低水準の家族関係給付、④最高水準の教育費」(金成垣, 2016, p163～164)」をあげ、その深刻さをOECDのデータを使って示している。

特に韓国の出生率は日本よりもさらに低く、過去約10年で低下の一途をたどり、OECD諸国の中で最低である [表1]。さらに2019年2月に統計庁は2018年の合計特殊出生率が、データがある1970年以降初めて「1」を割り込んで、「0.98」であったと発表した。統計庁によると、20～30代賃金労働者の賃金階層別既婚者比率は男性で所得分位Ⅰの貧困層で6.9%、Ⅱで15.2%、所得が高

[表1 OECD諸国と比較した韓国の諸指標]

単位：%

	OECD 平均	スウェーデン	ドイツ	日本	韓国
OECD 諸国の自殺率	11.3	11.7	11.8	21.2	33.5
OECD 諸国の出生率	—	1.98	1.39	1.39	1.23
OECD 諸国における高齢者の相対的貧困率	12.8	9.5	10.5	19.4	47.2
国民負担率	—	56.9	53.2	42.6	37.8
租税負担率	—	51.8	31.1	25.4	26.2
対GDP比%国債残高	—	61.1	79.0	136.8	39.3
財政余力GDP対比%p(2014年5月基準)	—	188.8	167.9	0	241.1

注：「自殺率、出生率、高齢者の相対的貧困率」は2010年。

「徴税負担率」と「国民負担率」は2015年。韓国の徴税負担率はOECD諸国中下から5位。韓国の国民負担率はOECD諸国中下から5位。

(出所)「自殺率、出生率、高齢者の相対的貧困率」はOECDデータをもとにして金成垣(2016)が作成した資料を筆者が再構成

「徴税負担率」と「国民負担率」は財務省ホームページ

対GDP比国債残高はOECD DATA general Government debt to GDP (2015), 2016～2020年
国家財政運営計画(2015, 大韓民国政府), 財政余力はチョ ヨン Chol (2018)に掲載された
Moody's Analytics の資料

くなるほど高くなり、所得分位Ⅸの高所得層で75.7%、Ⅹで82.5%に上る(統計庁経済活動人口調査付加調査, 2016年3月)。低所得者の既婚率の低さがそのまま出生率の低さを生んでおり、出生率の低さの主要な要因が経済格差と貧困の拡大にあるとさえいえない。

ただしここで留意すべきは、1997年アジア通貨危機以降の韓国の経済成長率が平均して、名目で5%をこえ、実質でも2.9~5%の水準を維持してきたという事実である。家計消費が低下の一途をたどってきたのに[図1]、GDPがほぼ継続して増加してきたことは、次の二つのことを示している。第一に、このGDPの拡大は内需主導によるものではなく、輸出の拡大によるものである。内需の拡大がGDPの拡大を主導したなら、家計消費もこれともななって拡大するはずであるが、国内消費は減少の一途をたどってきた。第二に、輸出は大企業が主導してきたが、輸出の増大による富は大企業の内部留保の増大をもたらしたが、国民の大部分にはいきわたらなかった。したがって韓国経済はゆるやかに成長してきたが、「両極化」といわれる深刻な経済格差こそが重要な問題として認識されてきたのである。

3 1997年IMF以降の韓国歴代政権の財政政策

本論文がこれまで述べてきた韓国経済の現実をふまえ、第3節では1997年アジア通貨危機以降に韓国の歴代政権が行ってきた財政政策を整理し、これについて検証を行う。

(1) 金大中政権の財政政策

1997年にタイでおこった通貨危機が韓国に波及し、韓国政府は同年12月にIMFなどから総額580億ドルの金融支援を受けることに合意した。IMFは高金利を軸としたマクロ政策などの金融政策、労働市場の柔軟性確保を求める労働政策を要求した。大統領に当選した1997年12月から実質的に経済政策の主導権を握った金大中大統領はIMFが要求

した「減税および小さな政府」を無視することができなかった。通貨危機による経済悪化の中で「金大中政府は財政需要が爆発的に増加する中で逆に財政を縮小するジレンマを解決しなければならなかった。」(チョン ソンホ, 2018, p111)。さらにIMFの要求をうけて金大中政権下で行われた構造調整により労働者の大量解雇、非正規雇用の増大、賃金引下げが進み、これらが今日に至る格差社会が形成される契機となった。さらに金大中政権が行った公企業の民営化の対象企業は108に及び、浦項製鉄は完全に民営化されてPOSCOになり、韓国電気通信公社は段階的に民営化されてKorea Telecomになった。これはIMFの要求した「小さな政府」への転換であったが、民営化の過程で大量の労働者が解雇され、民営化された企業では労働者の非正規化が進んだ。

しかし1990年代末から2000年代にかけて雇用の創出・拡大をはかる雇用保障政策を推進し、他方では、社会保険や公的扶助などの社会保障制度を整備することによって、金大中政権は韓国の社会保障制度の基礎を構築した。しかし整備された社会保障の水準は低いままにとどまった。

金大中政権の財政政策は以下のように評価できる。

金大中政権はIMFの要求を拒めないという制約の中で、雇用保障政策を推進し、社会保険や公的扶助などの社会保障制度を整備し、金大中政権の時に「韓国社会が福祉国家の道へはいった」(金成垣, 2016, p152)ことは高く評価されるべきである。その一方、金大中政権は労働市場の柔軟化、公営企業の民営化などを積極的に進め、両極化といわれる経済格差の深刻な社会が形成される原因をつくった。IMFの要求があったとはいえ、金大中政権の構造改革の進め方が異なったものであったなら、今日ほどの経済格差の深刻さは回避できた余地があったことは否めない。

(2) 盧武鉉政権の財政政策

2003年に発足した盧武鉉政権は「参与福祉」をかかげた。2003年の保健福祉白書によれば、

参与福祉は全国民を対象に国家が責任をもち、最低水準の福祉サービスを提供し、福祉政策の樹立、執行、評価過程に国民が実質的に参加するもので、「福祉の普遍性」、「国家責任」、「国民の参加」を柱としたものであった（大西裕，2014，p98）。さらに盧武鉉政権は2006年には「社会ビジョン 2030 先進福祉国家のためのビジョンと戦略」（大統領諮問政策企画委員会，2006，以下「ビジョン2030」と略）を発表した。この「ビジョン2030」では、「参与政府は社会統合と持続成長を同時に追求する同伴成長戦略を提示し、両極化解消と新しい成長動力確保のための多角的な努力に傾注」（ビジョン 2030，p51）との認識が示されている。「これは過去の政府が追求した『成長と福祉の二分法的パラダイムの限界』を認識して、『福祉なき成長はこれ以上不可能である。』という同伴成長の観点を基調としたものであった。」（チョンソンホ，2018，p117）。この「ビジョン2030」は韓国における1960年代以降の歴代政権の経済成長のみを最優先する経済政策を転換し、経済成長と社会保障を同時に進めることを初めて掲げた意味で画期的であった。

しかし実際には盧武鉉政権は社会保障を十分に充実させることはできなかった。この理由について韓国の研究者は盧武鉉政権が実際は新自由主義を追求した政権であったからと指摘している。また大西裕はこれを『「委縮した」社会民主主義』と表現し、その要因として独自の分析を基礎に「福祉政策決定過程であるのに、福祉団体が登場せず、市民団体ばかりが目立つ」、「福祉団体をはじめとする全国の中核関心団体と中核的関心団体は、政府の市場介入に否定的で、福祉の拡大につながる政策を好ましいとは思っていない。」（大西裕，2014，p136）と述べている⁵⁾。

盧武鉉政権の財政政策は以下のように評価できる。

盧武鉉政権は社会保障の拡大をかかげて登場したが、実際には社会保障を十分に充実させることはできなかった。この理由として盧武鉉政権による新自由主義の追求や与野党のはげしい対立の他にもう一つ重要な要因があ

った。それは盧武鉉政権が政権初期の参与福祉においても、2006年の「ビジョン2030」においても、財源を示さなかった点である。大西裕によると盧武鉉大統領は福祉の要求が現場から上がってくるメカニズムをつくり、下から具体的な福祉拡大の提案がなされるのを待っていた（大西裕，2014，p137）。つまり盧武鉉大統領は自ら予算を確保して社会保障の拡大に努めたのではなく、官僚が福祉拡大の提案をもってくるのを待ったのである。これでは大幅な社会保障の充実が図れるはずがない。また「ビジョン2030」報告書は1100兆オウンの財源を工面する方法を提示しておらず「空虚な青写真」という批判を受けた（チョンソンホ，2018，p116）。盧武鉉政権の参与福祉と「ビジョン2030」は実行に移す前に、すでに破綻していたのである。

(3) 李明博政権の財政政策

李明博大統領は「7%代の経済成長、10年後の国民所得4万ドル、世界7位の強国」をめざす747公約を掲げて登場した。この李明博政権の財政政策の核心は減税、民営化、規制緩和と公共事業の拡大で、「大きな市場、小さな政府」（企画財政部，2008）がかかげられた。

李明博政権は、「小さく効率的な実用政府具現」、「減税と根本的税制改編により国民負担を最小化」、「減税推進を通して徴税負担率を2012年までに20%代まで引き下げ、経済運営基調を『低負担→高投資→高成長』に転換する」（企画財政部，2008，p48）ことをかかげた。このために「所得税率を2%引き下げ（8～35%→6～33%）、中産・庶民層の税負担を緩和する。」（同p49）とともに、「法人税を現行25%から20%に引き下げ、企業の投資意欲を鼓舞する。」（同p49）とした。

李明博政権は減税により企業の投資と雇用が増大するという論理に立脚し、所得税、法人税、総合不動産税、財産税など、付加価値税を除いた税目全体を引下げた。所得税は累進課税のすべての課税標準において行われ、李明博政権により減税が行われた後の2010年の所得税率は「下から6・15・24・33%」と韓国の所得税率史上最低になった〔表2〕。

[表2 韓国における勤労所得税率の変化] 単位：ウオン，%

課税標準	2008年	2010年	2016年	2017年	2018年
1千2百万以下	8%	6%	6%	6%	6%
1千2百万超過～4千6百万以下	17%	15%	15%	15%	15%
4千6百万超過～8千8百万以下	26%	24%	24%	24%	24%
8千8百万超過～1億5千万以下	35%	33%	35%	35%	35%
1億5千万超過～3億以下			38%	38%	38%
3億超過～5億以下					40%
5億超過				40%	42%

(出所) 2010年徴税概要, 2016年徴税概要, 2017年徴税概要, 2018年徴税概要(企画財政部)をもとに筆者作成

さらに李明博政権はこれと並行して漢江, 洛東江, 錦江, 榮山江といった4大河川にダム, 堤防を整備するなどの公共事業の拡大を行った。

李明博政権の財政政策は以下のように評価できる。

李明博政権は減税により企業の投資と雇用が増大するという論理に立脚し, 特に所得税, 法人税の大幅減税を行いつつ, 大規模な公共事業の実施を行った。この結果, 「所得税+法人税/GDP」は平均マイナス0.4%と1997年以降, 最も低下し, 国民負担率は1997年以降で唯一低下し, そもそも「小さな政府」であった韓国の財政規模は増々小さくなった(ファン ソンヒョン, 2014, p128～137)。公共事業は韓国の土建企業への利益誘導であり, 所得税減税は富裕層への, 法人税減税は大企業への利益誘導で, 李明博政権は自らの支持層が望む経済政策を典型的に行ったのである。しかし2008年にリーマンショックがあったとはいえ, 李明博政権が行った減税と公共事業の拡大の効果が限定的であったのは, この時期の実質経済成長率が2.9%と1997年以降で最低であったことから確認できる。

(4) 朴槿恵政権の財政政策

2012年12月の大統領選挙において, おおよそすべての候補者が経済民主化と福祉拡大を公約する中で, 生涯周期別福祉政策をかかげた朴槿恵が当選した。しかし朴槿恵は大統

領就任後, 「財政健全性の強化」を打ち出し, 税目新設や税率引上げなど増税は最大限止揚して, 非課税減免・縮小および地下経済養成を通して財源を拡充すると発表した。さらに2013年5月には歴代政権で初めて財政計画を家計簿形態で表現した公約家計簿を発表した。この公約家計簿によると, 2013～2017年の支出所要と財源対策は共に合計134.8兆ウオンで, 財源対策のうち収入拡大50.7兆ウオンは非課税・減免整備(18.0兆ウオン), 地下経済活性化(27.2兆ウオン), 金融所得課税強化(2.9兆ウオン), 歳出節減84.1兆ウオンとなっている(企画財政部, 2013年)。

この朴槿恵政権が発表した公約家計簿は「増税なき福祉」と称され, 当初から実現可能性が低いものであると批判された。「持続的な税収不足の事態が根本的には前政権により推進された減税政策の維持に起因するにもかかわらず, 朴槿恵政府は福祉支出の急増が問題で, 財政健全性の悪化を防ぐためには支出増加抑制が必要であると主張した。」(チョン セウン, 2018, p62)。また朴槿恵政権の時期には「福祉支出/総支出」は李明博政権と比較して増加したが, 公約した内容よりはるかに後退した形態で実現し, 公約以外の福祉には縮小したのもあった(イ サンイ, 2014, p90)。

朴槿恵政権の財政政策は以下のように評価できる。

朴槿恵政権の公約家計簿では歳入拡大より

も歳出節減の規模が大きく、歳出節減には限界があることを考慮するとこの家計簿の予算規模はきわめて小さい。さらに収入拡大のうち非課税・減免整備（18.0兆ウォン）、金融所得課税強化（2.9兆ウォン）と増税の規模が非常に小さい。それゆえ「増税なき福祉」と称されたこの公約家計簿は当初から実現可能性が低いもので、実際に朴槿恵が公約した内容よりはるかに後退した形態で実現し、公約以外の福祉には縮小したのもあったことは必然的であった。

4 1997年IMF以降の韓国歴代政権の財政政策に関する考察

これまで本論文が行ってきた韓国経済の状況と財政政策の実態をふまえ、第4節では1997年以降の歴代政権の財政政策について分析と考察を行う。

(1) 歴代政権の財政政策に関する分析

ファン ソンヒョンは韓国政府の諸統計を用い、1990年代以降の韓国財政について整理した優れた資料を提示しており、本論文は韓国財政について分析するにあたり、このうち本論文の議論に必要と思われる部分を再構成して活用する〔表3〕。

〔表3〕より金大中政権と盧武鉉政権といった進歩派政権は同質的な財政政策の基調をもち、李明博政権と朴槿恵政権といった保守派政権の財政政策は類似性が高い（ファン ソンヒョン、2014、p147～148）ことが読み取れる。金大中政権はIMFの緊縮財政要求の制限をうけて、盧武鉉政権は財源を提示しないうえで与野党対立の中で、社会保障を大幅拡大できなかった。それでも両進歩派政権の国民負担率や福祉支出/総支出は、2009年以降の保守派政権と比較すると高く、相対的に両進歩派政権期に社会保障が拡大の傾向をみせた。これに対して李明博政権が行った減税や規制緩和の多くが朴槿恵政権においても継続され、国民負担率は李明博政権期に-0.1%、朴槿恵政権期に1.1%と進歩派政権と比較して低く、これら保守政権期に韓国は「小

さな政府」へ向かったことが読み取れる〔表3〕。

(2) 歴代政権の財政政策に関する考察

これまでの事実の検証、分析をふまえ、1997年以降の歴代政権の財政政策について考察を行う。1997年以降に韓国歴代政権がとってきた財政政策には主に次の3点がある。

- 1) 規制緩和と公企業の民営化を行うことにより企業活動を活発化させて企業の利潤を増大させ、経済成長を実現するとともに雇用を生み出す。
- 2) 減税を行うことにより国民の負担を減らし、投資を拡大し経済成長を実現することにより企業の利潤を増大させ、雇用を生み出す。
- 3) 社会保障を充実させることにより、貧困層をはじめとする国民階層の要求に応えるとともに雇用を生み出す。

このうち1)「規制緩和と公企業の民営化」は金大中以降のすべての政権が行ってきた。しかし結果として実質経済成長率は一定水準を記録した〔表3〕が、深刻な経済格差は結果として解決しなかった。

2)「減税」を最も典型的に行ったのは、李明博政権であるが、朴槿恵政権も事実上、李明博政権が行った減税を維持した。

韓国の税目別税収構成比は2017年の総国税265兆3849億ウォンのうち、所得税が28.3%、法人税22.3%、付加価値税25.3%とこの3つの税で税収の75.9%を占める（徴税概要、2018、企画財政部）。このうちの所得税における勤労所得税率は累進課税になっており、多岐にわたる控除が存在し、控除後の実質的な税率は〔表2〕で示した税率より大幅に下がる。このために韓国では低所得層はほとんど所得税を納めていない。また付加価値税率は加工されていない1次産品など1部に免税処置がとられているが、ヨーロッパのように幅広い生活必需品に適用される軽減税率は適用されておらず、税率はこの間10%が続いてきた。

このような中で李明博政権下において行われた減税は「引き下げられた税収入のうち

[表3 所得税, 法人税, 付加価値税の比重の政権別増減率]

	金大中政府 1998年～	盧武鉉政府 2003年～	李明博政府 2008年～	朴槿恵政府 2013年～
名目経済成長率(平均)	7.4	5.2	5.5	6.1
実質経済成長率(平均)	5.0	4.3	2.9	3.7
<所得税/GDP>				
前政権末(%)→現政権末(%)	2.9→2.7	2.7→4.0	4.0→3.6	3.6→3.8
増減幅(% p)	-0.2	1.3	-0.4	0.2
<法人税/GDP>				
前政権末(%)→現政権末(%)	1.9→2.7	2.7→3.6	3.6→3.6	3.6→3.3
増減幅(% p)	0.8	0.9	0.0	-0.3
<付加価値税/GDP>				
前政権末(%)→現政権末(%)	3.9→4.4	4.4→4.2	4.2→4.4	4.4→4.3
増減幅(% p)	0.5	-0.2	0.2	-0.1
<3大税制/GDP>				
前政権末(%)→現政権末(%)	8.7→9.7	9.7→11.8	11.8→11.6	11.6→11.4
増減幅(% p)	1.0	2.1	-0.2	-0.2
<所得税+法人税/GDP>				
前政権末(%)→現政権末(%)	4.8→5.3	5.3→7.6	7.6→7.2	7.2→7.1
増減幅(% p)	0.5	2.3	-0.4	-0.1
<国民負担率>				
前政権末(%)→現政権末(%)	20.3→23.2	23.2→26.5	26.5→26.4	26.4→27.5
増減幅(% p)	2.9	3.3	-0.1	1.1
<福祉支出/総支出>				
前政権末(%)→現政権末(%)	-	22.4→25.9	25.9→28.5	28.5→31.8
増減幅(% p)	-	3.5	2.6	3.3

注：金泳三政権期(1993～1998年)の名目経済成長率は13.9%、実質経済成長率は7.4%であった。

注：ファン ソンヒョン(2014)の資料を筆者が翻訳するにあたり、「国民の政府」を金大中政府、「参与政府」を盧武鉉政府と訳した。

(出所) ファン ソンヒョン(2014, p128～137)で示された資料を筆者が再構成して翻訳、名目経済成長率と実質経済成長率のみ韓国銀行、国家財政運営計画(2013～2017)

69.6%は所得税と法人税に集中している」(カン ビョング, 2010, p116)。

李明博政権が「所得税率を2%引き下げ(8～35%→6～33%)と公約してこれを実行して所得税率を引き下げても、元来所得税をほとんど納めていない低所得層は所得税減税の恩恵をほとんどうけず、相対的に恩恵を受けたのは富裕層であった。李明博政権が本当に「中産・庶民層の税負担を緩和する。」(企画財政部, 2008)つもりがあるなら、所得税ではなく、付加価値税の減税を行うべきであ

ったが、これは行われなかった。また李明博政権は「企業の投資意欲を鼓舞する。」(企画財政部, 2008)として法人税減税を行ったが、法人税の減免が大企業に集中しているために法人税減税は大企業に大きな恩恵を与える結果になった。

これらの減税が経済成長に寄与しなかったことは、李明博政権期の平均実質経済成長率が2.9%[表3]とアジア通貨危機以降の歴代政権では最低となったことから確認できる。またこれらの減税が内需の拡大に無力で

あったのは、李明博政権が成立した2008年以降、ほぼ一貫して国内総生産対比家計消費比重が低下していることから明らかである〔図1〕。

最後に3) 社会保障について考察する。

1997年以降の歴代政権では、盧武鉉政権と朴槿恵政権がともに主要な公約に社会保障の拡大をかかげたが、両政権は社会保障の大幅な拡大はできなかった。盧武鉉政権は大統領選挙時の公約と2006年「ビジョン 2030」において社会保障の拡大をかかげた。しかし社会保障の予算は確保せず、「ビジョン 2030」報告書は1100兆オウンの財源を工面する方法を提示していないために「空虚な青写真」という批判を受けた（チョン ソンホ，2018，p116）。それでも盧武鉉政権の5年間の「福祉支出/総支出」は、「前政権末（%）→現政権末（%）」で「22.4→25.9」%と3.5%上昇したが〔表3〕、この水準ではアジア通貨危機以降の経済格差を克服するには全く不十分であった。また朴槿恵政権は社会福祉の拡大を大統領選挙の主要な公約にかかげ、当選後には「公約家計簿」を発表したが、「増税なき福祉」と批判され、公約した内容よりはるかに後退した形態で実現し、公約以外の福祉には縮小したものもあった（イ サンイ，2014，p90）。このように盧武鉉政権と朴槿恵政権とともに、社会保障の拡大を公約にかかげて大統領に当選しながら、財源を確保しないまま、結果として社会保障の拡大を行わなかったことにおいて共通している。

(3) 経済格差と韓国財政の所得再分配

これまでの検証の結果、1997年の歴代政権において、李明博政権が所得税と法人税を中心とした減税を行ったが、経済格差の緩和にも経済成長にも効果はなく、盧武鉉政権と朴槿恵政権は社会保障の拡大を主要な公約にかかげたが、社会保障の大幅な拡大は結果として行われなかったことが明らかになった。1997年通貨危機以降に経済格差が深刻になる中で、社会保障の拡大は継続して重要なテーマになってきたが、社会保障の大幅な拡大を行った政権は皆無なのである。

では1997年通貨危機以降の深刻な経済格

差に対して、どのような財政のあり方が求められているのか。経済格差の緩和のためには財政が所得再分配の機能を果たすことが求められるが、そのためには累進課税や高所得層に対する控除の廃止などにより相対的に高所得層への税負担を高め、これを財源として社会保障制度を整備する必要がある。この視点から1997年以降の韓国財政を検証する時に、歴代政権は社会保障の拡大を低水準にとどめ、所得税と法人税の減税により高所得層と大企業に対する減税を行うという所得再分配とは逆の財政政策を採用してきたことになる。これでは深刻な経済格差が改善しないのは当然である。このような視野に立つ時に経済格差の改善のためには、所得税と法人税の増税と小幅な国債増発を財源に社会保障を現在よりも大幅に拡大する財政政策の方向性こそが求められていると考えられる。

まず社会保障の大幅な拡大は以下の意味において韓国国民が切実に求める課題である。

第一に、韓国の社会保障水準と国民負担率は1960年代に始まる高度経済成長期より低く、現在に至るまでこの低水準が継続してきた。韓国は徴税負担率と国民負担率が共に他のOECD諸国より大幅に低くて小さな政府である〔表1〕。これに加えて予算配分において社会保障の支出が小さい〔表4〕。このために二重に社会保障予算の規模が小さい。

総支出対比比重（2016年）において、韓国は経済活動や国防がOECD平均を上回っているのに対し、社会保障はOECD平均を大幅に下回っている〔表4〕。国民負担率と社会保障予算の比率が共に低水準なら、他の先進国と比較して韓国の社会保障が劣悪であるのは必然的な結果である。

第二に、1997年アジア通貨危機を契機に経済格差が深刻になって以降、韓国国民はほぼ一貫して社会保障の大幅拡大を求めてきた。金大中政権が低水準ではあるが社会保障の基礎を確立した後、韓国国民は社会保障の拡大を公約にした盧武鉉を当選させ、盧武鉉政権が公約を果たさなかったことに失望して減税をかかげる李明博を当選させたが、これが経済格差の解消に無力であることが明らかに

[表4 国家別支出比重および国家の分野別支出比重]

OECD 国家の分野別支出比重 (COFOG 分類) 2016 年						単位：総支出対比%
	社会保護	教育	保健	経済活動	国防	一般公共行政
韓国	20.5	16.1	13.2	15.2	7.6	16.2
OECD 平均	32.8	12.5	18.9	9.1	5.1	13.2
OECD 国家の分野別支出比重 (SOCX 分類) 2015 年						単位：GDP 対比%
	老齢	勤労無能力関 連給付	保健	家族	公共社会福祉	
韓国	2.7	0.6	4.0	1.2	10.2	
フランス	-	-	-	-	32.0	
日本	-	-	-	-	21.9	
OECD 平均	7.0	1.9	5.3	2.0	19.0	

(出所)「2019 重要財政統計」(韓国財政情報院, p310～311)

なると、再び社会保障の拡大をかかげる朴槿恵を当選させた。韓国国民がほぼ一貫して社会保障の拡大を求めてきたのに裏切ってきたのは政治家のほうである。

第三に、1997年以降の韓国国民が社会保障の大幅拡大を必要としてきた。1997年以降の現代韓国経済について金成垣が『『上流階級』と『下流階級』の区分が明確になっている経済社会のなかで、人々が直面しているのは、『上流階級』にならなければ、普通の生活さえ送れないという非常に厳しい現実である。その厳しい現実を、ここでは『過酷な現在・不安な将来』と表現したい。」(金成垣, 2016, p152)」と述べていることは決しておおげさではない。韓国の大学進学率は80%をこえるが、大学の授業料が高額なために卒業時に多額の借金をかかえ、卒業後には低賃金の非正規労働者になる若者が増加してきた。こうしたことが出生率の低下に拍車をかけ、ついに2018年の合計特殊出生率が0.98とデータがある1970年以降初めて「1」を割り込んだ(統計庁, 2019年2月)。さらに年金制度が脆弱であるのに加えて高齢者の貧困率が高いために自殺率も高く[表1]、過疎化が進む地方の医師不足のために地方における公立病院の設置が切実に求められている。まさに韓国社会は「両極化と不平等な配分構造のために持続可能な成長が脅威を受けている」(カン ビョング, 2018, p229)。社会保

障の拡大にたいする韓国社会の必要性は、年金、医療、教育、介護、福祉とほとんど全分野にわたって本当に切実である。

次に経済格差を緩和する所得再分配を視野にいたした社会保障の大幅拡大のための財源として所得税と法人税の増税と小幅な国債増発がふさわしい理由は以下のとおりである。

第一に、韓国の国民負担率と租税負担率はともにOECD諸国の中でも低いので、他の財源の削減よりも、増税により財政規模を大きくすることにより財源を捻出することをしない限り、どうしても社会保障の拡大の規模が限定的になる。しかし韓国では建国以来1980年代まで軍事独裁政権が続いて政府の汚職、腐敗が続いたため政府に対する信頼が低く、増税に対する抵抗が強い。増税により国民負担率を引上げて、社会保障財源を確保するためには、「市民がその必要性を自覚して租税を負担する自主的納税倫理への転換」(諸富徹, 2016, p172)が不可欠である。市民が社会保障財源確保のための増税の必要性を自覚して増税に合意するか否かが、今後の韓国の社会保障制度の充実のカギになると考えられる。

第二に、所得再分配のためには逆進性の高い付加価値税はふさわしくなく、累進課税となっている所得税と企業から徴収する法人税を財源とすることが望ましい。特に韓国は所得税の控除が多岐にわたり、これらの控除は

高所得層に相対的に恩恵が大きい。また法人税も控除が多岐にわたり、「技術研究費など控除の恵沢が大企業に集中している。」(カンビョング, 2018, p216)。したがってこれらの控除を段階的に廃止していく余地が大きく、税率の引き上げと並行して控除の段階的な廃止を行うことは社会保障財源の確保の手段として有効である。

第三に、韓国はGDP対比債務残高が他のOECD諸国と比較して低く⁶⁾、国債の多くが韓国国内で消化されている。さらに国際信用評価機関であるムーディーズは韓国がOECD諸国の中でノルウェーに続く第2番目の財政余力(fiscal space)⁷⁾をもっていると評価している[表1]。IMF(2018)も韓国が相当な財政余力を確保していると評価しており、増税と国債発行を混用して準備した財源を活用して社会安全網を強化して児童手当を増大して、青年雇用を増進して女性経済活動参加率を上げる成長親和的社会政策を使うなら潜在成長率が上がり、長期財政健全性も高めることができると政策勧告をしている(チョンヨンチョル, 2018, p147)。

国債発行により社会保障を拡大すると短期的には国債残高が増えるが、消費と雇用が拡大し、その結果として税収が増えるので長期的には財政健全性を高める可能性も否定できない。社会保障の拡大の財源確保のために所得税と法人税の控除を段階的に廃止しつつ、税率を小幅に引上げ、不足を国債発行により補うことにより韓国財政は所得再分配機能を向上させて経済格差の緩和の役割を果たすことが可能になると考えられる。

5 結論

本論文は第1節において二つの課題を設定したが、これに対する結論を述べる。

[課題1]

韓国経済が1997年アジア通貨危機以降かかえる経済格差に対する歴代政権による財政政策は以下のように要約できる。

金大中政権(1998～2003年)は、IMFの

要求を受けて緊縮財政、労働市場の柔軟化、公企業の民営化を行ったが、これにより失業者、非正規雇用が増大した。しかし社会保障制度を整備し、韓国が福祉国家になる基礎を構築した。

盧武鉉政権(2003～2008年)は、歴代政権で初めて経済成長と社会保障を両立させる「成長と福祉の同伴成長」を掲げた。しかし与野党の対立と財源を示さなかったために社会保障は小規模な拡大に終わった。

李明博政権(2008～2013年)は、所得税、法人税を中心に減税を行い、4大河川などの公共事業の拡大を行った。しかし減税と公共事業により経済成長は実現せず、家計消費も拡大しなかった。

朴槿恵政権(2013～2017年)は、李明博政権が行った減税を維持しつつ福祉を掲げて「増税なき福祉」と評された。しかし公約どおりの福祉の拡大は実現できなかった。

[課題2]

韓国経済が1997年アジア通貨危機以降かかえる経済格差の深刻化に対して歴代政権がとろうとした財政政策についての考察の結果は以下のとおりである。

第一に、金大中以降のすべての政権が行ってきた規制緩和と公企業の民営化は、結果として深刻な経済格差を解決することができなかった。

第二に、所得税と法人税を中心とする減税を李明博政権が行い、朴槿恵政権により維持されたが、所得税減税により相対的に高所得層が恩恵をうけ、法人税減税により大企業が恩恵をうけたが、低所得層には恩恵が小さかった。これらの減税が経済成長に寄与しなかったことは、李明博政権期の平均実質経済成長率が2.9%[表3]とアジア通貨危機以降の歴代政権で最低となったことから確認できる。また減税が内需の拡大に無力であったのは、李明博政権が成立した2008年以降、ほぼ一貫して国内総生産対比家計消費比重が低下していることから明らかである[図1]。

第三に、盧武鉉政権と朴槿恵政権はともに社会保障の拡大をかかげたが、両政権は社会保障の大幅拡大はできなかった。その理由と

して両政権が共に新自由主義を基調とした経済政策をとったことや野党のはげしい対立があるが、これに加え両政権共に当初から社会保障を拡大するための財源を示さなかったことがあげられる。つまり盧武鉉政権の「ビジョン2030」報告書は「空虚な青写真」という批判を受け(チョン ソンホ, 2018, p116), 朴槿恵政権の「公約家計簿」は「増税なき福祉」と批判された。

1997年以降の韓国における経済格差と全世代に広がる貧困はきわめて深刻である。韓国経済は継続して「両極化と不平等な配分構造のために持続可能な成長が脅威を受けている」(カン ビョング, 2018, p229)状態にあり、2018年に出生率が「1」を割ったことはこれを何よりも雄弁に語っている。これに対し具正謨(2005)をはじめ韓国の財政学者の多くが財政均衡に議論が集中させ、この深刻な経済格差に対する財政のあり方について議論してこなかった責任はきわめて重い。

今後、韓国の社会保障を拡大させるために二つの課題がたちはだかっている。一つは財政の均衡だけでなく、深刻な経済格差に目を向け、その解決のための財政のあり方について関心をもつ財政学者、経済学者が韓国において増えることである。財政は健全性を維持するためにあるのではなく、韓国国民生活のために存在するのである。もう一つは韓国国民の増税への拒否感である。歴代政権が社会保障の拡大をかかげながら選挙公約で増税をほとんどかかげてこなかったのには、韓国国民の強い増税への拒否感がある。諸富徹は近代国家における「租税」の本質について、イギリス「権利宣言」(1689年)などにより「租税協賛権」が確立したと述べた後、次のように記述している。「ここに、租税を国家権力による『苛斂誅求』とみる納税倫理から、市民がその必要性を自覚して租税を負担する自主的納税倫理への転換が生じた」(諸富徹, 2016, p172)。諸富徹がこのように指摘しているように、欧米諸国も市民革命などの生みの苦しみを経て、「自主的納税倫理への転換」を実現してきた。韓国では建国以来1980年代まで軍事独裁政権が続いて政府の汚職、腐

敗が続いたために、まさに「租税を国家権力による『苛斂誅求』とみる納税倫理」が国民の間に根づいてきた。韓国国民は1987年の民主化闘争をへて軍事独裁政権を倒して、民主化を実現した。現在、韓国は「市民がその必要性を自覚して租税を負担する自主的納税倫理への転換」への途上にある。市民が深刻な経済格差を克服するにあたり、社会保障財源確保のための増税の必要性を自覚して増税に合意するか否かが、今後の韓国財政の重要な課題である。

注

- 1) 「両極化(양극화)」は、韓国においてアジア通貨危機以降の貧富の格差を表す言葉として頻繁に使われている。日本語では「経済格差」と一般的に言われる現象である。
- 2) この韓国経済史の時代区分は本論文の考察にあたり有効であると考えて、筆者が作成したものである。このような時代区分が常に有効であると主張するものではない。
- 3) 金大中政権下の住宅政策と住宅市場の変貌についての詳細は、川瀬光義(2004)を参照。
- 4) 金大中、盧武鉉、李明博政権期の福祉改革については、金成垣(2010)を参照。
- 5) 盧武鉉政権の参与福祉および社会保障の拡大ができなかった状況と理由に関する詳細は大西裕(2014, p98~137)を参照。
- 6) 韓国のGDP対比債務残高が他のOECD諸国と比較して低いのは、韓国政府が財政の健全性を重視して年金をはじめ社会保障給付を低い水準に抑えてきたからである。今後も社会保障の給付水準が低い状態が続くなら、韓国において今後、少子高齢化が進展しても債務残高の増大は比較的低い状態が続くと考えられる。
- 7) 財政余力とは、市場へのアクセスを危険にさらしたり、債務の持続可能性を脅かしたりすることなく、財政赤字を一時的に拡大する余力の大きさである。

【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』中公新書.
- 川瀬光義 2004. 「金大中政権下の住宅政策と住宅市場の変貌」『経営と情報』第16巻第2号, 静岡県立大学.
- 川瀬光義 2005. 「韓国の経済回復－負の側面」『グローバル化と現代財政の課題－財政研究第1巻』p155～159 日本財政学会編.
- 金成垣 2008. 『後発福祉国家論』東京大学出版会.
- 金成垣 2010. 「後発福祉国家としての韓国－金大中・盧武鉉・李明博政権の福祉改革－」金成垣編『現代の比較福祉国家論－東アジア発の新しい理論構築に向けて』ミネルヴァ書房 P241～259.
- 金成垣 2016. 『福祉国家の日韓比較－後発国における雇用保障・社会保障』明石書店.
- 具正謨 2005. 「韓国財政の現状と課題」『グローバル化と現代財政の課題－財政研究第1巻』p106～121 日本財政学会編.
- 財務省ホームページ <http://www.mof.go.jp>
- 諸富徹 2016. 「租税の基礎理論」植田和弘・諸富徹編『テキストブック現代財政学』p171～186, 有斐閣.
- <韓国語文献>
- 강병구 [カン ビョング] 2018. 「공정과제의 원칙과 과제」서울사회경제연구소『공정한 경제로 가는 길』제7장, p199～231.
- 강병구 [カン ビョング] 2010. 『국가재정공정성의 현황과 개선방안』서울사회경제 연구소 p105～128.
- 국세청 [国税庁] 2015. 『근로소득 1000 분위』국세청.
- 기획재정부 [企画財政部] 2013. 『박근혜정부 국정과제 이행을 위한 재정지원 실천계획 (공약가계부)』기획재정부.
- 기획재정부 [企画財政部] 2008 『2008～2012 국가재정운영상태』 기획재정부.
- 기획재정부 [企画財政部] 2010. 『조세개요 2010』 기획재정부.
- 기획재정부 [企画財政部] 2016. 『조세개요 2016』 기획재정부.
- 기획재정부.
- 기획재정부 [企画財政部] 2017. 『조세개요 2017』 기획재정부.
- 기획재정부 [企画財政部] 2018. 『조세개요 2018』 기획재정부.
- 대통령자문정책기획위원회 [大統領諮問政策企画委員会] 2006. 『사회비전 2030 선진복지국가를 위한비전과 전략』 대통령자문정책기획위원회.
- 대한민국정부 [大韓民国政府] 2015. 『2016～2020년국가재정운영계획』 대한민국정부.
- 조영철 [チョ ヨンチョル] 2018. 「문재인 정부 경제정책 평가」『경제와 사회』2018년 겨울호, 특권 제 120호, 124-134.
- 정성호 [チョン ソンホ] 2018. 『대한민국재정정책 70년사』 THE PLAN 참생각품은숲.
- 정세은 [チョン 세운] 2018. 「문재인정부 조세정책 평가 및 바람직한 대안의 모색」『사회경제평론 통권』 제 57호 p55～92.
- 이상익 [이 산익] 2014. 「증세없는 복지국가, 안녕들 하십니까－박근혜 정부의 조세 정책과 복지정책」『시민과 세계』(24) p84～98.
- 통계청 [統計庁] 2016. 『통계청 경제활동인구조사부가조사』2016년 3월호. 통계청.
- 황성현 [ファンソンヒョン] 2014. 「정권별 조세·재정정책기조의 평가와 시사점: 문인정부에서 박근혜정부까지」『재정학연구』제7권 제2호 117-157.
- 한겨레신문사 [한겨레신문사] 2019. 『한겨레신문 2019년 3월 14일』 한겨레신문사.
- 한국은행 [韓國銀行] 2017. 『국민계정』 한국은행.
- 한국재정정보원 [韓國財政情報院] 2019. 『주요재정통계한국 2019.』 한국재정정보원.
- <英語文献>
- IMF (2018) 「Country Report: REPUBLIC OF KOREA, No18/41」 IMF
- OECD DATA general Government debt to GDP (2015)