

韓国の財政構造とその政策課題について

(韓国経済構造調整シリーズ No.1)

横浜市立大学 商学部
鞠 重鎬

2001年12月

環日本海経済研究所
(ERINA)

韓国の財政構造とその政策課題について*

鞠 重鎬(クク ジョンホ)
横浜市立大学 商学部

目次

- ・ 始めに 公共部門の範囲
- ・ 中央政府と地方政府の規模
- ・ 中央政府の歳入と歳出
- ・ 国と地方との財政関係
- ・ 地方の歳入と歳出構造
- ・ 財政構造に係わる政策課題

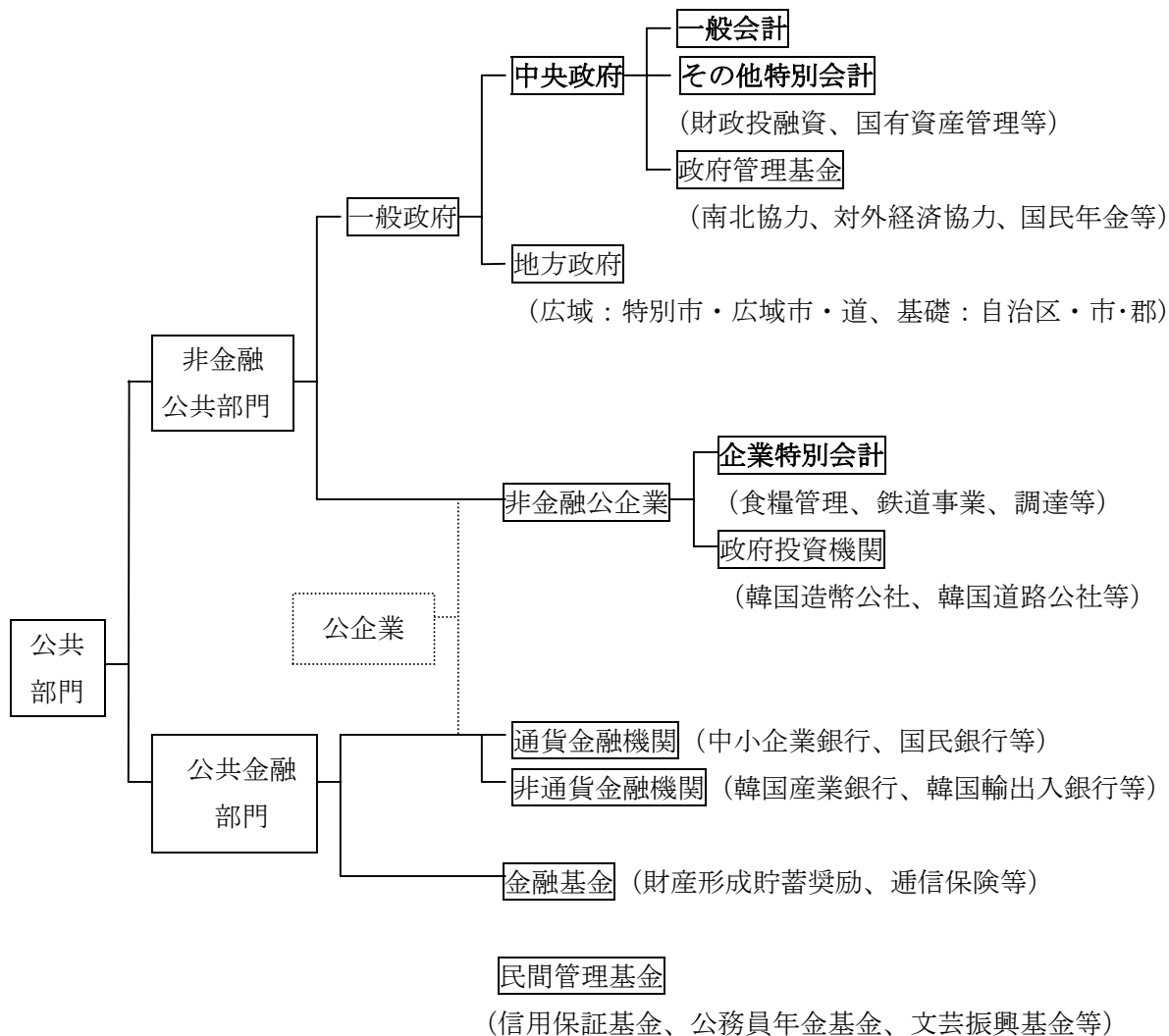
・ 始めに 公共部門の範囲

本稿では、韓国の中央政府と地方政府を主な対象として、それぞれの歳入と歳出構造、及び政府間財政関係に焦点を当てて述べた後、韓国の財政構造に係わる問題点やその政策課題について調べる。

財政とは、一言でいうと政府の経済活動を意味する。政府といってもその範囲は様々で、どこまでを政府の範囲とするかについては、その統計を発表する機関や研究の対象範囲等によって異なる。たとえば、韓国の財政経済部（財務省に相当）が発表する「韓国統合財政収支」の場合、IMFの財政統計指針(Manuals on Government Finance Statistics)を参考に作成されており、韓国銀行（中央銀行）で発表する「国民所得勘定」の場合、SNA(Systems of National Accounts)の分類基準に従って作成している。その結果、各統計書に載っている政府関連の統計数値も異なるのが通常である。また、公的部門と政府とは異なる概念として使われる。一般に、公的部門が政府を包括する概念として使われる。しかし、韓国における公的部門の分類は非常に複雑であり、韓国財政の政策課題に関する研究の中には、政府の範囲をどう定めるかによる財政収支への効果に関する議論（例えば、李・趙(1996)）や、公的部門の範囲そのものに関する議論（例えば、玉(1997)）などがある。まず、韓国の公的部門について図示した図1を参考に、その範囲をより具体的に見てみよう。

* 本稿は、2001年9月29日、ERINAの韓国経済構造調整研究会で発表したものである。参加者の親切なコメントに感謝の意を表したい。

図1 公共部門の範囲



資料：玉東石(1997)と李昌鏞・趙潤濟(1996)に基づいて作成。

図1に見るように、韓国の公的部門は、非金融公的部門と公共金融部門とに分類でき、前者の非金融公的部門が財政と深く関わっている。非金融公的部門は、通常の中央政府と地方政府の会計を包括する概念であり、一般政府と非金融公企業とになされる。一般政府には、中央政府と地方政府とが含まれる。また、中央政府の場合、一般会計、その他特別会計、及び政府管理基金に構成される。地方政府については、その広さや役割を基準に、ソウル特別市・広域市・道という広域自治体と、自治区・市・郡という基礎自治体とに区別することができる。図1には現れていないが、地方政府を会計別に区別すると、一般会計

と特別会計とになされる。一方、非金融公企業には、食糧管理特別会計や鉄道事業特別会計などの企業特別会計¹と、韓国造幣公社や韓国道路公社などの政府投資機関とが含まれる。

公共金融部門の場合、中小企業銀行や国民銀行などの通貨金融機関、韓国産業銀行や韓国輸出入銀行などの非通貨金融機関、及び財産形成貯蓄奨励基金や通信保険などの金融基金という三つに構成される。広い意味における公企業には、上述した非金融公企業に加え通貨金融機関と非通貨金融機関とが含まれる（図1の点線を見よ）²。

公的部門の範疇には含まれない民間管理基金が存在し、その種類としては信用保証基金、公務員年金基金、及び文芸振興基金など、数多く存在する。しかし、民間管理基金の場合、純粹に民間に任されているとは言い難く、多くの基金が公的部門に係わっているのが現状である。例えば、民間管理基金に含まれる科学振興基金、輸出保険基金、環境汚染防止基金などは政府の出資金の割合が高いため、民間管理基金といっても公的部門の影響を強く受けている。これは、公的部門の範囲をどう決めるかがどれ程難しいかを語る例でもある。

ここで、政府の範囲に関する一つの参考として財政経済部が発表する統合財政の範囲について述べよう。財政経済部は、中央政府における一般会計、その他の特別会計、そして非金融公企業における公企業特別会計という三つ（図1の太い文字）の会計のみを対象とした統合財政の統計値を毎年公表している³。統合財政というものが、金融ではなく財政を対象にするため統合財政の範囲に公的金融部門は含まれない。つまり、統合財政の中には、地方政府、中央政府における政府管理基金、及び非金融公企業における政府投資機関が含まれないことに注意を要する。

財政構造と関連して一般政府、すわち中央政府や地方政府（特に、一般会計）が、他の公的部門と異なる点は何であろうか。それは、中央・地方政府以外の公的主体が特定の目的のために設けられているのに対して、一般政府の場合、特定の目的を設けずその経済活動を行うということにある。それだけ一般政府の役割には多様性があることを意味する。本稿においては、このような政府の一般性あるいは多様性という側面を考慮し、韓国の中央政府と地方政府を主な対象とし、その仕組みや政策課題を議論する。

本稿の構成は以下の通りである。第2節では中央政府と地方政府の規模、第3節では中央政府の歳入と歳出構造、第4節では政府間財政関係、及び第5節では地方政府の歳入と歳出構造について述べる。最後の第6節では、韓国の財政構造に係わる問題点やその政策課題について調べる。

¹ これとは別に、地方財政における特別会計は、公企業特別会計とその他特別会計とになされる。本文の企業特別会計は中央財政における特別会計を意味する。

² しかし、この公企業の概念にも、地方財政の特別会計の一つである公企業特別会計は含まれていない。

³ たとえば、韓国財政経済部 (<http://sallimi.mofe.go.kr/>) を参照されたい。

．中央政府と地方政府の規模

本節では、韓国の中央政府財政と地方政府財政における一般会計と特別会計の規模について述べる。表 1 は、1999 年度中央・地方政府の一般会計と特別会計の規模を表したものである。

表 1 韓国の財政規模（1999 年度決算額）

単位：兆ウォン、%

中央政府			地方政府		
項目	歳入	歳出	項目	歳入	歳出
一般会計 (CGA)	84.3	80.5	一般会計 (LGA)	53.8	39.8
特別会計 (CSA)	65.7	61.7	特別会計 (LSA)	19.3	14.2
その他特別会計	56.0	53.5	その他特別会計	10.6	8.4
企業特別会計	9.7	8.2	公企業特別会計	8.7	5.8
			教育費特別会計(ESA)	20.2	18.2
合計 (CG)	150.0	144.2	合計 1(LGA+ LSA)	73.1	54.0
			合計 2(LGA+ LSA+ESA)	93.3	72.2
一般会計/GDP	17.7%	16.9%	一般会計/GDP	11.3%	8.4%
合計/GDP	31.4%	30.3%	合計 1/GDP	15.3%	11.3%
			(合計 1－移転支出)/GDP	11.3%	7.2%
			合計 2/GDP	19.6%	15.2%
			(合計 2－移転支出)/GDP	12.5%	8.1%
			地方/(地方+中央):一般会計規模 ¹⁾	30.0%	21.5%
			合計規模 ²⁾	26.3%	19.3%
			合計規模 ³⁾	28.4%	21.1%

注：各年度の地方/(地方+中央)の規模計算においては、中央からの移転支出を差し引いた計算である。参考に、1999 年度韓国の GDP は 476 兆ウォンである。韓国の会計年度は、1 月 1 日から 12 月 31 日までであるため、年と年度の区別は必要ない。

1) 一般会計規模 = (LGA - LGA での移転支出) / (CGA + LGA - LGA での移転支出)

2) 合計計算 1 = (合計 1 - 合計 1 での移転支出) / (CG + 合計 1 - 合計 1 での移転支出)

3) 合計計算 2 = (合計 2 - 合計 2 での移転支出) / (CG + 合計 2 - 合計 2 での移転支出)

要するに、合計 1 は、教育費特別会計を除く規模であり、合計 2 は、それを含む規模である。

資料：行政自治部『地方財政年鑑』2000。

財政經濟部のホーム・ページ <http://www.mofe.go.kr/> の資料。

韓国銀行『調査統計月報』2001 年 3 月。

地方財政の規模を表すとき、GDP や一般政府（中央+地方政府）に対する比率がよく用いられる⁴。表 1 に見るように、中央政府⁵と地方政府の範囲をどう定義するかによって、その

⁴ 日本では、一般政府という場合、地方政府、中央政府、及び社会保障基金を合わせた概念として使うが、

規模は様々であることがわかる⁶。

表 1 より、韓国の地方政府の規模は、中央政府よりもはるかに小さいことが分かる⁷。1999 年度、中央政府における一般会計の歳入と歳出の対 GDP 比は、それぞれ 17.7%と 16.9%となっているのに対して、地方政府におけるそれらは、それぞれ 11.3%と 8.4%となっている（表 1 中央の[一般合計/GDP]の行を見よ）。一般会計と特別会計とを合わせた総歳出の規模からすると、中央と地方との財政の格差はさらに大きくなる。その規模が表 1 の右下の一般会計規模の欄に載せられている。中央政府財政の場合、一般会計と特別会計の合計規模の対 GDP 比は、歳入で 31.4%、歳出で 30.3%を占めている。これに対して、地方政府の一般会計に地方公企業・その他特別会計及び地方教育費特別会計を合わせた歳入と歳出の対 GDP 比は、それぞれ 19.6%と 15.2%となっている（表 1 の[合計 2/GDP]の行を見よ）。しかも、この地方財政の歳入と歳出には、中央政府からの移転財源が含まれている。中央政府からの移転支出を差し引いた歳入と歳出の規模は、それぞれ 12.5%と 8.1%となり（表 1 の[(合計 2-移転支出)/GDP]を見よ）、その規模が格段に小さくなることがわかる。この計算結果は、韓国の地方政府において、中央政府への依存度がそれだけ高いことを意味する。ちなみに、地方財政の歳入と歳出との間に大きな差があるのは、韓国の地方財政が繰越金を発生させる構造となっているからであり、これも韓国財政の構造的な問題点の一つである⁸。

次に、一般政府（中央+地方政府）に対比した地方政府の歳入と歳出の大きさについて簡単に述べよう。その会計別の計算結果が表 1 の右下に掲載してある。各計算結果は、移転支出を差し引いて計算した数値である。これらの計算結果からも、地方財政の規模が中央政府の規模よりも、はるかに小さいことがわかる。例えば、地方政府の総財政規模（一般会計に地方公企業・その他特別会計及び地方教育費特別会計を合わせたもの）が、一般政府（中央+地方政府）の総財政規模に占める割合をみると、歳入で 28.4%、歳出で 21.1%に過ぎない（表 1 の最下行の合計規模 2 を見よ）。

以上のように地方財政の規模が中央財政に比べ格段に小さくなっているのは、単に 1999 年に限ることではない。ここでは提示していないが、1990 年代後半の地方と中央財政の規模を計算してもその規模の大きさはそれ程変りはない。

韓国での一般政府の概念は、地方政府と中央政府を合わせた概念として使う。韓国では、年金等の社会保障基金は、公共基金会計として別途に管理される。

⁵ 日本では、中央政府を「国」という用語をも使用するが、韓国では、主に「中央政府」という用語を使用する。

⁶ 韓国において、中央政府の決算は、一般会計、特別会計(23)、公共基金、国家債権・債務、及び国有財産・物品会計と区別して発表する。中央政府財政には、一般会計、その他特別会計(18)、公共基金(34)、歳入歳出外(歳計余剰金等)が、また地方政府財政には、一般会計、その他特別会計、地方教育費特別会計が含まれる。一方、非金融公企業特別会計には、穀物管理・鉄道事業・通信事業・調達事業特別会計などが含まれる。財政經濟部 (<http://sallimi.mofe.go.kr/>及び <http://www.mofe.go.kr>) 資料。

⁷ 日本の場合には、国の財政規模よりも地方の財政規模が大きい。例えば、1999 年地方財政計画上の国の一般歳入は 81.9 兆円、地方の一般歳入は 88.5 兆円である。資料は、横浜市『横浜市の財政状況 平成 12 年度』12 月を参照。

⁸ 詳しいことについては、鞠(2000)を参照されたい。

．中央政府の歳入と歳出

ここでは、主に韓国の財政経済部の資料を用いて中央政府の歳入と歳出構造について調べる。表 2 は、2000 年の歳入と歳出決算総括を示したものである。

表 2 韓国中央政府の歳入と歳出（2000）

単位：億ウォン

区分	歳入 (A)	歳出 (B)	歳計余剰金 (C=A-B)	繰越額 (D)	純余剰金 (C-D)
総計	1,616,929	1,522,520	94,409	33,628	61,781
一般会計	926,022	874,645	51,377	10,822	40,555
特別会計	690,907	647,875	43,032	22,806	20,226

資料：財政経済部 <http://sallimi.mofe.go.kr/>

表 2 に見るように、2000 年度中央政府における一般会計の歳入額は 161 兆 6,929 億ウォン、歳出額は 152 兆 2,520 億ウォンであり、3 兆 3,628 億ウォンの繰越額、6 兆 1,781 億ウォンの純余剰金が発生している。この純余剰金の規模は 1999 年度に比べ、多額の増加となっている⁹。増加した理由は、一般会計歳入における租税収入が予算よりも大きく増加したことによる。表 2 の財政経済部の資料によると、2000 年度租税収入は、予算よりも 19.2% (13 兆 1,845 億ウォン) 増収している¹⁰。一方、2000 年度税外収入（徴収額：10 兆 6 千億ウォン）は、予算よりも 46.7% (9 兆 3,186 億ウォン) 減収したが、全体的には予算よりも 4.4% (3 兆 8,659 億ウォン) が超過徴収されている。税外収入が予算より少なくなったのは、租税収入の徴収好調によって国債発行規模を計画よりも縮小し、韓国通信などの政府保有株式の売却が順調ではなかったからである。

韓国の国税収入は、個人所得税、法人税、及び付加価値税が主な税目となっている。現行韓国の国税構造を予算額と対比して表したのが、表 3 である。

⁹表 2 に載っている財政経済部の資料によると、一般会計は、1999 年度に比べ 1 兆 6,831 億ウォンが増加、特別会計は、1999 年度よりも 382 億ウォンが減少している。

¹⁰税外収入の構成は、財産収入、経常移転収入、国公債及び借入金、繰越金、繰入金、及びその他になされる。この中で、2000 年度の場合、繰入金、財産収入、及び経常移転収入の割合が高く、国公債及び借入金の収入は 398 億ウォンに過ぎない。財政経済部 <http://sallimi.mofe.go.kr/> の資料。

表3 韓国の国税構造（対予算額比税収入の実績：2000年度）

単位：億ウォン、%

区分	2000 予算額 (A)	2000 実績 (B)	割合 (%)	
			B/A	構成
1. 内国税	545,294	677,841	124.3	82.7
所得税	156,085	175,089	112.2	21.3
法人税	113,621	178,784	157.4	21.8
相続税	100,456	9,889	98.4	1.2
資産再評価税	5,079	5,372	105.8	0.7
付加価値税	216,695	232,120	107.1	28.3
特別消費税	17,815	29,846	167.5	3.6
酒税	1,211	981	81.0	0.1
証券取引税	8,385	27,359	326.3	3.3
印紙税	4,284	3,876	90.5	0.5
その他内国税	12,072	14,525	120.3	1.8
2. 関税	48,282	57,997	120.1	7.1
3. 防衛税	-	△29	-	-
4. 交通税	94,420	84,036	89.0	10.3
合計	688,001	819,846	119.2	100.0

資料：財政經濟部 <http://sallimi.mofe.go.kr/>

表3に見るように、韓国の国税は所得税が21.3%、法人税が21.8%、及び付加価値税が28.3%を占め、この三つの税目が、国税収入の70%を超えている（以上は2000年度の数値、以下同じ）¹¹。その中でも所得税が予算額に比べ12%、法人税が57%、及び消費税が7%の超過徴収があったことが表3からわかる。特に、これらの数値の中で、法人税の徴収実績に基づくと、韓国の経済が1997年末に経済（金融）危機が起きてから2年程度経過した時点で法人関連税収の伸びが著しかったことがうかがえる。また証券取引税の場合、その税収の割合は3.3%に過ぎないが、予算額に比べ3倍以上の実績がある。これは、たとえ株式取引からの短期差益を狙った証券取引とはいえ、それだけ企業活動への関心が高かったことを意味する。一方、目的税である交通税が、国税収入の約10%を占めている。交通税は、道路及び都市鉄道等の社会間接資本の財源を確保するために、揮発油（1リットル当り

¹¹国税の場合、相続税や資産再評価税などの資産関連課税の割合が低く、所得・消費課税の割合が高い。それに比べ、後述する地方税の場合には取得税・登録税などの資産課税の割合が高い。

691 ㉿)や軽油(同 160 ㉿)を課税ベースに、時限(1994-2003)を設け課される税である¹²。

次に、歳出について述べよう。表 4 と表 5 は、それぞれ一般会計と特別会計の機能別支出内訳を表したものである。

表 4 一般会計の歳出構造

単位：億㉿、%

区分	2000		1999		増減	
	(A)	割合%	(B)	割合%	(A-B)	%p
合計	874,645	100.0	805,099	100.0	69,546	
経済開発費	238,793	27.3	234,990	29.2	3,803	1.6
防衛費	154,792	17.7	139,155	17.3	15,637	11.2
教育費	127,043	14.5	114,179	14.2	12,864	11.3
社会開発費	105,997	12.1	92,003	11.4	13,994	15.2
一般行政費	81,644	9.3	78,115	9.7	3,529	4.5
地方財政交付金	82,665	9.5	67,108	8.3	15,557	23.2
債務償還及びその他	25,491	2.9	18,461	2.3	7,030	38.1
財特会計支援	58,220	6.7	61,088	7.6	△2,868	△4.7

注：債務償還は 1999 年に比べ 42.3%(5,538 億㉿)が増加した。

資料：財政經濟部 <http://sallimi.mofe.go.kr/>

表 5 特別会計の歳出構造

単位：億㉿、%

区分	2000		1999		増減	
	(B)	割合	(A)	割合	(B-A)	%p
合計	559,189	100.0	534,663	100.0	24,526	
経済開発費	244,983	43.8	242,656	45.4	2,327	1.0
防衛費	12,183	2.2	11,622	2.2	561	4.8
社会開発費	104,552	18.7	102,998	19.3	1,554	1.5
一般行政費	5,748	1.0	6,090	1.1	△342	△5.6
地方財政交付金	39,809	7.1	40,292	7.5	△483	△1.2
債務償還及びその他	151,914	27.2	131,005	24.5	20,909	16.0

資料：財政經濟部 <http://sallimi.mofe.go.kr/>

¹²財政經濟部(2001)『租税概要』5月。

表 4 と表 5 より、一般会計や特別会計ともに、経済開発費への支出が最も高いことがわかる。しかし、一般会計と特別会計の歳出構成は非常に異なる。一般会計の場合には、経済開発費（2000 年度一般歳出の 27.3%）だけではなく、防衛費（同 17.7%）、教育費（同 14.5%）、及び社会開発費（同 12.1%）など比較的に様々な分野への支出がなされているのに対して、特別会計の場合には、経済開発、社会開発、および債務償還のために主に使われていることがわかる。

2000 年度一般会計においては、社会安全網構築、地方及び教育財政への支援拡大などで 1999 年度に比べ社会開発費、地方財政交付金、及び教育費などの支出増加が目立つ。また、2000 年度特別会計の機能別支出のうち、特に債務償還の部分が前年度よりもその支出の割合が増加したのは、一般会計の債務償還とともに、韓国が経済（金融）危機から乗り越えるために、債務償還に積極的に取り組んだことを意味する。特別会計は、18 個のその他特別会計と 5 個の企業特別会計を指しており、これらの特別会計の歳入と歳出の規模を要約して表したのが表 6 である。また、特別会計の各項目別の歳入と歳出のより詳しい内訳については、本稿末尾の付表 1 を参照されたい。

表 6 2000 年度特別会計の会計別歳入と歳出（決算額）

単位：億ウソ

区分	歳入（A）	歳出（B）	歳計余剰金 (C=A-B)	繰越額 (D)	純余剰金 (E=C-D)
その他特別会計(18 個)	590,326	559,189	31,137	17,922	13,215
・財政融資特別会計(1 個)	208,869	207,899	970	759	211
・その他特別会計(17 個)	381,457	351,290	30,167	17,163	13,004
企業特別会計（5 個）	100,581	88,686	11,895	4,884	7,011
合計	690,907	647,875	43,032	22,806	20,226

注：5 個企業特別会計とは、糧穀管理、鉄道事業、通信事業、調達特別会計、及び責任運営機関特別会計を指す。各項目の構成については、付表 1 を参照すること。

資料：財政経済部 <http://sallimi.mofe.go.kr/>

表 6 に見るように、財政融資と 17 個のその他特別会計とになされる 18 個のその他特別会計だけでなく、5 個の企業特別会計においても、多額の余剰金が生じている。18 個のその他特別会計歳入対 5 個の企業特別会計との歳入額の規模比率は、およそ 6 : 1 であるのに対して、純余剰金の割合はおよそ 2 : 1 となっている。これは、比較的に 5 個の企業特別会計からの余剰金が大きいことを意味する。表 6 の財政経済部の資料によると、一般会計

だけではなく、これらのその他特別会計と企業特別会計を網羅する 2000 年度統合財政収支も 5.6 兆円 (GDP の 1.1%) の黒字である。これは 1999 年度統合財政収支が 13.1 兆円 (GDP の 2.7%) の赤字であったことに比べると、大幅に改善した結果である。末尾の付表 2 には、2000 年統合財政収支の要約を載せている。

． 国と地方との財政関係

1． 会計別地方財政と政府間財政関係

中央政府は、内国税、目的税、関税収入になされる国税収入やその他の収入を用いて、国防、公共支出、社会開発など、公共サービスの提供だけではなく、地方政府への財源移転も行う。国税収入は個人所得税・法人所得税・付加価値税などの内国税、教育税・交通税・農漁村特別税などの目的税、及び関税からなる。そのうち、国税が中央政府歳入のほとんどを占めており、表 3 に見るように、個人所得税・法人所得税・付加価値税の 3 税が国税に占める割合は、70%を超える（2000 年度）。韓国の場合、支出目的が定まっている目的税の割合が高いことと、付加価値税の割合が高いことが、日本の中央政府の歳入と比べたときの主な相違点といえる。

これらの国税収入は、地方への移転財源と密接に係わっている。自治体の一般財源としての地方交付税は、内国税収入の一定の比率（2000 年からは 15%、その以前は 13.27%）が配分されており、地方譲与税は、電話税や酒税などの国税がその財源をなし、特別会計として運営している。また、国庫補助金は中央政府の一般財源から特定の事業への補助のため使われる。さらに、地方教育財政の財源は、内国税収入の 11.8%が地方教育財政交付金に、教育税全額が地方教育譲与金の財源に回されるなど、国税収入とは欠かせない関係にある。

韓国の地方財政の会計は、一般会計¹³、公企業特別会計、及びその他の特別会計になされる。この分類は、日本の場合、一般政府に含まれる地方政府の会計が、普通会計、事業会計、及びその他に分類されることと類似の分類であると言える¹⁴。もちろん、両国の地方政府の会計が、その会計別の項目までが一致することではない。韓国の一般会計と日本の普通会計の間には、地方財政調整制度や税目の名称（例えば、地方交付税や住民税とい名前）などで類似性もあるが、逆に相違点も数多く存在する¹⁵。

韓国の地方財政が、日本の地方財政の構造に比べ特に異なるのは、地方教育財政についてである。日本の場合、地方教育財政は、普通会計に組み込まれ、地方財政と地方教育財

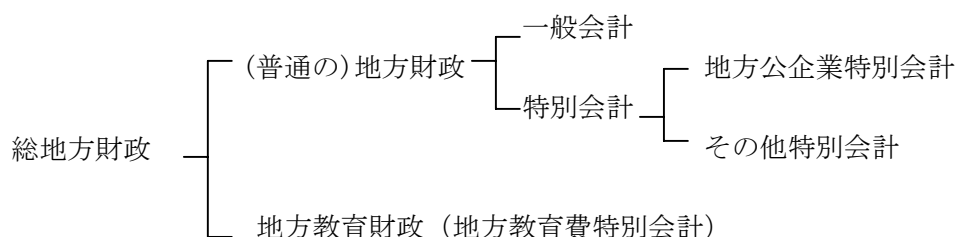
¹³日本では、地方公共団体における地方公営事業会計以外の会計を「普通会計」というが（例えば、自治省（総務省）、『地方財政白書』）、韓国では一般会計という用語を使う。

¹⁴日本の場合、政府を分類するとき、一般政府と公的企業を合わせたものが、最も広い政府の範囲となる。一般政府とは、政府及び政府の代行的な性格の強いものを言い、中央政府、地方政府、及び社会保障基金からなる。この一般政府の中の地方政府に含まれる会計が、普通会計、事業会計、及びその他である。一方、公的企業とは、独立の運営主体となっているものを指す。竹内洋編（2000）『図説日本の財政』p. 43 を参照。

¹⁵たとえば、日本の一般政府に含まれる地方政府の事業会計には、公共下水道、国民健康保険、公益質屋、及び公立大学付属病院などになされるが、韓国の地方財政の公企業特別会計には、上水道、下水道、公営開発、地域開発基金、及び一部の地下鉄事業が含まれる。日本の場合、地方の公営企業会計としての事業会計は、一般政府ではなく公的企業に分類される。韓国の地方公企業には、直接経営と間接経営があり、直接経営のみが公企業特別会計に含まれるのに対して、間接経営の公企業は独立会計となっている。

政が一体（一元的）となって運営される。これに対して、韓国の場合、地方教育財政が教育以外の地方財政（以下、普通の地方財政と呼ぶ。）とは独立に運営される二元的な構造となっている。地方教育財政は、地方教育費特別会計として、教育部（文部科学省に相当）が主務官庁とし、広域自治団体レベルでの教育委員会が、地方行政機構とは分離した形で、その運営を担当している。地方教育費特別会計を除いた普通の地方財政は、行政自治部（総務省に相当）の所管である。その結果、普通の地方財政と地方教育費特別会計の内訳は別途にまとめられる。以上の関係を会計別に簡単に描いたのが図2である。

図2 会計別地方財政

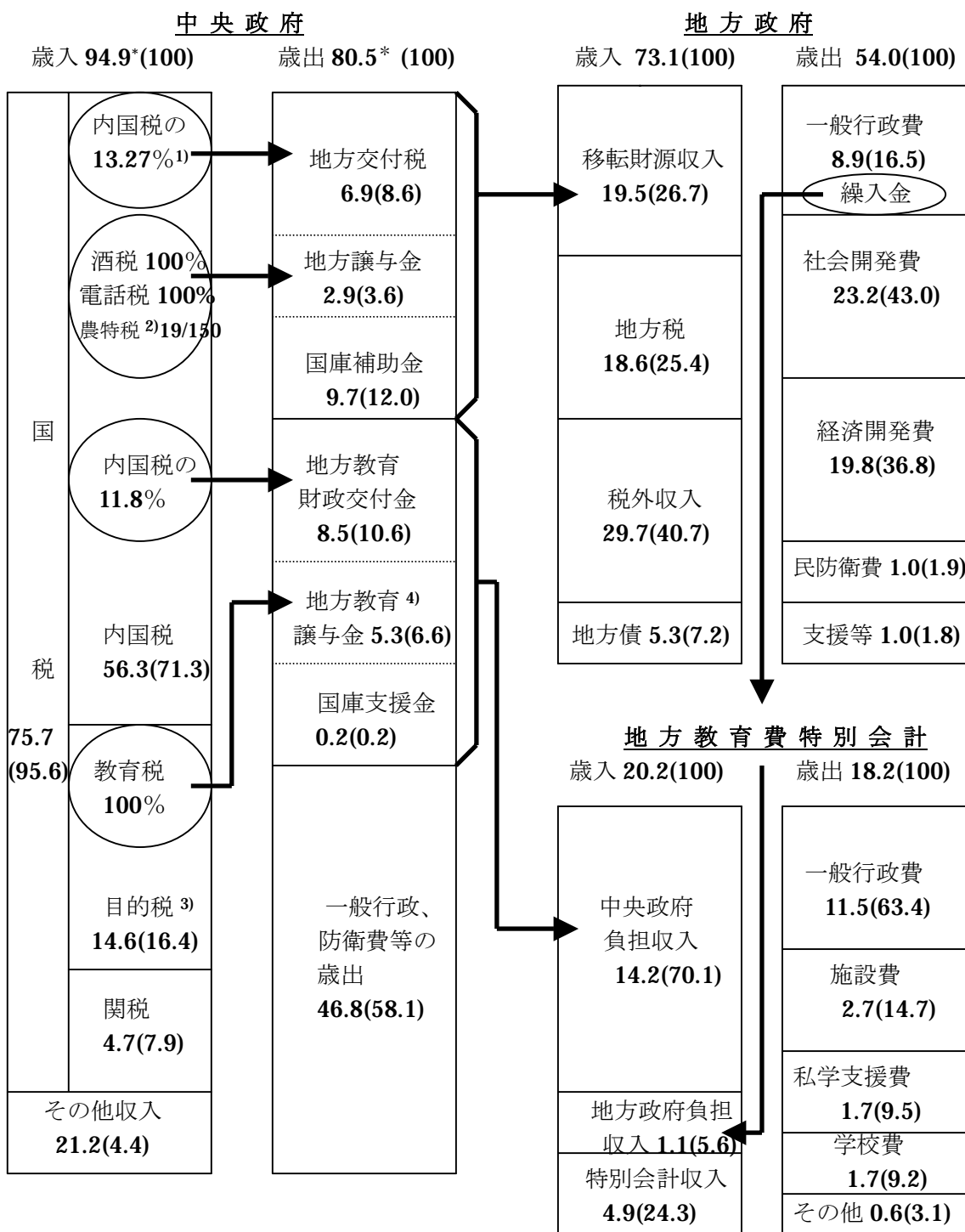


注：普通の地方財政は、行政自治部（総務省）が総括しており、地方教育財政を含めない。地方教育財政は、教育部（文部省）の管轄の下で、地方教育費特別会計として普通の地方財政とは独立的な運営が行われている。

以上の普通の地方財政や地方教育費特別会計は中央財政と密接に関連している。これらについて政府間財政関係を描いたのが図3である。図3に見るように、政府間財政関係は、地方への交付金、譲与金、及び支出金という地方財政調整制度を通じてなされる。以下ではこの地方財政調整制度について調べる。

図3 中央と地方の財政関係（1999）

単位：兆円（%）



注：*歳入は譲与金を含む総歳入額であり、歳出は一般会計の歳出額である。

1) 2000年度より内国税税収の15%となった。

2) 農特税とは、農漁村特別税額をいう。

3) 目的税には、交通税、教育税、及び農漁村特別税が含まれる。

4) 地方教育譲与金（特別会計）には、教育環境改善特別会計7千億円が含まれている。

出所：行政自治部、『地方財政年鑑』2000。

財政経済部『租税概要』2000。

2. 地方財政調整制度

1) 地方交付税

地方交付金とは、地方自治体の基本（標準）行政需要に充てるために、その用途を特定せず、一般財源にして中央政府から地方政府へ配分される移転プログラムである。地方交付税は、基本行政需要への財源保証と地域間の財政均等化に最も重要な役割を担う。地方交付税の財源は、**1999**年度まで、所得税・法人税などでなされる内国税収入の**13.27%**であったが、**2000**年度より地方財政財源の拡充のために内国税収入の**15%**に引き上げられた。内国税収入がその基準となるため、目的税や関税などは、交付税算出の対象から除外される。また、内国税のうち地方譲与税の財源となる電話税や酒税は、交付税算出の対象から除外している。

地方交付税の交付には、基準財政需要額と基準財政収入額との差額、すなわち財源不足額を基準にして、各地方公共団体に配分される。その配分を受ける地方公共団体は、広域市・道などの広域自治団体、市・郡などの基礎自治団体である。地方交付税の**11**分の**10**は、普通交付税として配分されるが、**11**分の**1**は特別の目的のために使われる。特別交付税は、自治体の財政需要が足りないときや予期していなかった天災事変などが発生したときに交付される。図3に見るように、**1999**年度地方交付税は**6.9**兆ウォンで、地方歳入の**9.4%**を占める。

2) 地方譲与金

地方譲与金は、特定の国税収入の全部や一部をその財源とし、自治体の財政基盤を拡充し、道路整備事業などを推進することによって地域の均衡発展を図るために使われる。この制度は、**1990**年韓国の税制発展審議会が、地方自治の本格的な実施に備え地方財政の拡充が必要であると判断し、日本の地方譲与税に類似な制度を建議したのがその始まりである¹⁶。同審議会は、一般財源としての地方交付税が既に存在していることを念頭に入れ、地域間の均衡発展のための特定事業についてその事業の財政需要に対応して配分することを強調した。以上のような経緯を持つ韓国の地方譲与税は、地方の社会間接資本への投資事業を支援する目的で、均衡的な地域開発とその財政補填を担うために行われる特定財源として分類される¹⁷。地方譲与金の財源は酒税収入の**100%**、電話税収入の**100%**、及び農漁村特別税の**19/150**となされる。その中でも酒税収入が最も高い¹⁸。**1999**年、地方譲与金の規模は、地方歳入の**4%**を占めている。酒税と電話税が地方譲与金の財源となった理由は、

¹⁶日本の地方譲与税は、地方道路税（全額：揮発油が課税物件）、石油ガス税（**1/2**）、自動車重量税（**1/4**）、及び航空機燃料税（**2/13**）がその財源である（括弧はその譲与率）。池田篤彦編（2000, p.187）参照。

¹⁷一方、日本の地方譲与税は一般財源として分類される。韓国ではその資金の用途を包括的に指定して移転される地方譲与金と、具体的に指定して移転される国庫補助金とが、特定財源に分類される。

¹⁸例えば、**1999**年度地方譲与金の財源となる税目の収入は、酒税は**1.8**兆ウォン、電話税**1.1**兆ウォン、農漁村特別税が**1**兆ウォンである。農漁村特別税は、租税減免額、証券取引額、取得税等に追加して課する附加税（surtax）であり、適用期間は**1994.7.1**から**2004.6.30**までである。財政經濟部『租税概要』2000参照。

これらの税目が地方税収の拡充のために国税から地方税への移譲対象税目として主張されてきたからではないかと考えられる。

3) 国庫補助金

国庫補助金は、中央政府が特定事業の実施を地方公共団体に義務付けたり奨励したりする場合に、その執行に必要な経費の一部または全部を補助するために支出するものである。より具体的に言うと、ア) 自治体が中央政府のための行政機能を行うとき、イ) 地方事業を促進する必要があるとき、ウ) 国庫補助が必要であると判断される時、及びエ) 中央政府にも便益をもたらす事業を自治体が遂行するとき、などである。このように、国庫補助金は決まった配分公式ではなく毎年伸縮的に決定される。また各対象事業によって100%の完全補助から一部補助や定額補助まで、その基準補助率も様々である。1999年度国庫補助金は9.7兆ウォンで、地方歳入の**13.3%**を占める。

一方、図3に見るように、地方交付金、地方譲与金、及び国庫補助金を合わせると19.5兆ウォンで、地方歳入の**26.7%**を占め、地方税の**25.4%**より高い割合となっている。

4) 地方教育財政における移転財源

既に述べたように、韓国の場合、地方教育財政を、地方教育費特別会計という特別会計として独立的に運営していることが大きな特徴である。地方教育財政は、その主な財源調達を中央政府からの移転支出に依存する構造となっている。したがって、韓国の移転財源を把握するには、普通の地方財政における地方交付税、地方譲与税、及び国庫補助金だけでなく、地方教育財政における移転財源についても調べる必要がある。

地方教育財政の財源移転システムの仕組みは、普通の地方財政のそれに倣っている。地方教育財政における財源調整制度の名前も、地方教育財政交付金、地方教育譲与金、及び国庫支援金である。これらの移転財源について説明しよう。

まず、地方教育財政交付金は、教育財政における支出目的を特定せずに、教育関連サービスを提供するための財源保証、教育財政の均等化、および標準教育サービスの需要に充てるために使われる。その財源は内国税の**11.8%**となされ、地方教育財政（地方教育費特別会計）の中で、最も重要な収入源である。地方教育財政交付金は地方交付税と異なり、市道という広域団体を基準にその配分が行われる。

次に、地方教育譲与金についてである。韓国租税構造の特徴の一つとしては、教育税、農漁村特別税、交通税などの目的税が占める割合が高いことについては既に述べた。その目的税の一つである教育税全額が地方教育譲与金の財源となって地方教育譲与金特別会計に繰入れられる。この地方教育譲与金は、地方教育財政交付金とは違って、教育環境の改善と教員厚生の上昇のために用いられる特定財源である。しかし、実際の運用においては、地方教育財政交付金との区別が付かないのが現状である。

最後に国庫支援金（教育補助金）は、（地方への）国庫補助金のように、中央政府と地

方公共団体が利害関係を持つ事業に対して、その用途を特定し支給する依存財源である。教育補助金が教育関連事業の補助金に限定されるのに対して、国庫補助金はその範囲が教育以外の事業に及ぶ。図 3 に見るように、地方教育財政交付金、地方教育譲与金、及び国庫補助金を合わせた規模は **14.2** 兆円で、地方教育費特別会計の **70%** を占めている。

．地方の歳入と歳出構造

既に述べたように、普通の地方財政においては、移転財源への依存度が低く現れるが、地方教育財政や税外収入の内訳までを考慮すると、その依存度は格段に高くなる。ここでは、普通の地方財政における自治体間の歳入構造について調べる。表 7 は、1999 年度、広域と基礎自治体間における歳入項目の構成を示したものである。

表 7 自治体別の歳入構成（1999）

単位：％

	合計	広域自治団体			基礎自治団体			
		ソウル 特別市	広域市	道	ソウル 自治区	広域市 自治区	市	郡
合計 (兆ウォン)	(73.1)	(9.6)	(14.0)	(17.5)	(2.0)	(2.1)	(18.8)	(9.1)
合計 %	100	100	100	100	100	100	100	100
移転財源	26.7	10.1	18.9	52.2	0.6	3.5	16.7	38.9
地方交付税	9.5	0.8	1.8	8.5	0.1	2.8	12.3	29.9
地方譲与金	4.0		2.2	5.8		0.0	4.2	8.5
補助金	13.2	9.3	14.8	37.9	0.5	0.7	0.1	0.6
地方税	25.4	49.8	26.8	23.3	39.5	31.1	18.9	10.5
税外収入	40.7	29.6	39.1	18.6	59.3	63.6	60.0	48.0
地方債	7.2	10.5	15.3	5.9	0.6	1.8	4.3	2.7

注：地方交付税には、増額交付金を含む。

出所：行政自治部、『地方財政年鑑』2000。

まず、移転財源について見てみよう。地方歳入に占める割合は平均 26.7%であるが、移転財源の自治体間の分布は様々である。表 7 に基づいて、普通の地方財政における移転財源の配分上の特徴について述べよう。第 1 に、移転財源のほとんどが広域自治体「道」と、道に属する基礎自治体「市郡」に配分されていることが指摘できる。道の場合、移転財源が地方歳入に占める割合は 52.2%に達する。市・郡の場合にはそれぞれ 16.7%・38.9%に達しており、特に郡の交付税への依存が高いことがわかる。これは、比較的産業化が進んでいない地域である郡が基準財政収入額と基準財政需要額との格差が大きいことを意味する。第 2 に、広域自治体の場合、移転財源のほとんどは交付税ではなく、補助金として行われることである。これは広域自治体の場合、交付税はわずかしか交付されないが、補助金として中央との財源調整が行われることを意味する。道の場合、その歳入の 37.9%を

補助金に頼っており、特別市や広域市の場合にも、交付税はわずかしか交付されないが、補助金の形で中央との財源調整が行われる。表 7 に見るように、特別市と広域市の場合、補助金が歳入に占める割合はそれぞれ **9.3%**と **14.8%**である。地方譲与金も、そのほとんどが道や、道に属する市郡に配分される。地方譲与金の趣旨が、本来道路整備などの社会資本整備にあることを考慮すると、地方譲与金が主に、道地域への社会資本整備に使われることを裏付ける。

次に、地方税についてみよう。表 7 より、地方税は全体的に地方歳入の **4 分の 1**に過ぎないことがわかる。広域自治体であるソウル特別市の場合、歳入のおよそ半分を地方税の頼っているのに対して基礎自治体である郡の場合、歳入に占める地方税の割合はわずか **10%**に過ぎない。自治体間の地方税の格差が激しいことが、韓国の地方財政構造における大きな問題となっている。

3 番目に、税外収入について述べよう。税外収入が歳入に占める割合は、平均 **40.7%**であるが、それを自治体別に見ると、広域自治体よりも基礎自治体の方が、格段に高く現れる。表 7 より、ソウル特別市、広域市、及び道の税外収入の割合は、それぞれ 29.6%、39.1%、及び 18.6%となっているのに対して、これらの自治体であるソウル自治区、広域市自治区、及び市・郡の税外収入の割合は、それぞれ 59.3%、63.6%、及び 60.0%・48.0%となっており、広域自治体と基礎自治体との差がどれ程大きいかが一目瞭然と現れる。しかし、直接的な移転財源ではないが、税外収入にも間接的に移転財源が含まれていることに注意を要する。税外収入には非常に多額の繰越金が含まれている。繰越金が当該年度に使い切っていない歳入であることを勘案すると、税外収入には実際、移転収入をも含むことになる。ということは歳入に占める税外収入のウェートが高いほどそれだけ移転財源の割合も高くなることを意味する。したがって、税外収入の依存度の高い基礎自治体の方が、広域自治体に比べ、表 7 に現れている移転財源の数値よりも、実際には中央からの移転財源に一層依存する構造となるのである。

最後に、地方債について述べよう。韓国は地方歳入の **7.2%**を地方債に依存している。この水準は、日本の地方歳入に占める地方債の依存度が **12.8%**に比べると低い水準である¹⁹。広域市の場合、地下鉄建設などのために地方債を増発したため、特に広域市の地方債への依存度が高くなっている。

以上、歳入を中心に述べたが、次に地方政府の歳出について簡単に見てみよう。表 8 は最近の地方歳出の推移を示したものである。

¹⁹総務省編(2001)『地方財政白書』。

表 8 地方財政の歳出推移

単位：%

年 度	1996	1997	1998	1999
合計 %(兆円)	100(44.4)	100(51.0)	100(51.6)	100(54.0)
一般行政費	18.7	17.6	17.2	16.5
社会開発費	36.5	39.3	40.9	43.0
経済開発費	41.6	39.8	36.6	36.8
民防衛費	1.9	2.2	1.9	1.9
支援及びその他	1.3	1.1	3.3	1.8

出所：行政自治部、『地方財政年鑑』1997, 1998, 1999, 2000。

表 8 に見るように、自治体の歳出は、社会開発費(例えば、1999 年地方歳入の 43.0%)、経済開発費(同 36.8%) が主な支出項目である。これは、地方政府の主な役割が、公共サービスの提供による資源配分機能を最も重視するからである。また、表 8 は地方教育費特別会計が含まれていない数値であることに注意を要する。地方教育への支出をも考慮すると、韓国の地方政府は、社会開発費と経済開発費に加え、教育費も主な支出項目となる。一方、社会保障支出は、社会開発費の一項目として含まれるが、その支出の割合は高くない。地方政府は、地方教育費特別会計を除いた歳入のうち、1997 と 1998 年度に、それぞれ 8.2% と 7.5% を、社会保障のために支出している²⁰。

²⁰ 行政自治部、『地方財政年鑑』1998、1999。

・ 韓国の財政構造に係わる政策課題

今まで韓国における中央政府の歳入と歳出、政府間財政関係、及び地方政府の歳入と歳出の構造について述べたが、ここでは財政構造と関連して、一般政府すなわち中央政府と地方政府の財政構造に係わる主な政策課題について議論する。

まず、財政構造や財政範囲に係わる政策課題についてである。この課題は、公的部門の役割分担を決めることであり、その役割分担を調整することは、地方政府よりも中央政府のレベルでないと不可能に近いといえるので、この政策課題は中央政府における政策課題と行ってよいだろう。このような財政の範囲が明確でないことから来る問題について、既存の研究と絡んでより具体的に述べよう。

財政政策の効果を分析するためには、政府部門と民間部門との区別を明確にし、財政が民間経済に及ぼす影響を体系的に分析する必要がある。この立場に立つのが玉（1997 と 2001）である。彼の研究では、国際通貨基金(IMF)や国連で用いられる政府の分類方法に従い、統合財政や予算の範囲を整備する必要があるという。彼によると、予算科目の組織単位別（部署別）への転換や中央官署（予算局）による厳格な予算配分額の提示が必要であるとしている。しかし、彼の研究では、単にその必要性を言及するに止まっており、実際に統合財政や予算再整備がどれ程の効果があるかについての分析までは及んでいない。財政活動の範囲を財政経済部が出している統合財政範囲と関連し、実際に韓国の財政赤字の問題を取り上げている研究として李・趙（1995 と 1996）がある。李・趙の研究では、政府支出の多くが政府投資機関や民間管理基金を通じてなされてきたこと、また金融部門が政策金融という形で財政活動に準ずる役割を果たしてきてこと、について財政収支（赤字）の概念を用いて実証分析を行う。彼らの研究結果によると、政府投資期間や公共金融機関を統合財政の範囲に含めると、既存の財政収支に 2 倍程度大きい影響を及ぼすという。また、財政によるマクロ経済政策への効果を分析する黄（1996）は、韓国では韓国銀行による政策金融の形で、金融部門が財政機能を担ってきた経緯があることを指摘し、財政の政策課題は、韓国銀行などの金融部門によって行われる政策金融の運営分を財政に移管することが必要であると主張する。さらに、黄（1996）は、韓国経済の担税能力と公共余裕資金の統合運営、及び中長期国債市場の育成必要性などを考慮すると、政策金融の財政への移管が有力な政策手段となりうるという。上述した李・趙の研究は、韓国における政策金融が財政機能の相当部分を担当してきたことについて、民間金融基金の貸借対照表の資料を用いて間接的に検証する研究ともいえよう。

以上の研究や本稿での議論に基づくと、韓国財政構造において以下のような構造的な問題点を指摘することができよう。まず、韓国の財政政策が金融部門と深く係った形で、その政策機能を担ってきたことからの問題点である。これは金融と財政政策が明確に区別されていないことを意味する。良い面からすると、財政政策と金融部門とが深く関連していることは、両政策の連携を考慮した政策といえるかもしれないが、悪い面からすると、財

政政策と金融政策の効果が曖昧となり、責任のある政策が実施しにくかったことをも意味する。1997 年末経済（金融）危機が起きたとき、韓国銀行と財政経済部との間に金融危機に関する責任を擦り付けようとしたことも、財政と金融機能が明確に区別していなかったことと深く関係している。経済（金融）危機の教訓からしても、財政と金融との区別による政策責任の明確化が重要となる。これは、図 1 に示した公的部門の管轄範囲を明確にすることにも繋がる。

次に、政府間財政関係と絡んで公共サービスの提供に伴う便益とその負担との対応からの政策課題についてである。韓国の場合、地方税の負担が、地方公共サービスの価格として認識される体系となっていない²¹。これは、言い換えると、地方政府が、地方税よりもむしろ中央からの移転財源に強く依存する体質であることを意味する。移転財源への依存度が高いことは韓国と日本が共通する点であるが、韓国は日本に比べ地方公共サービスの整備が整っていない。しかし、問題はこれから韓国が地方公共サービスの整備をどう進めていくかである。その際、何よりも求められるのが、地方公共サービスの提供と地方税とを結び付ける地方財政調整制度や地方税体系を構築できるかどうかである。これは、以下に述べる地方財政の構造上の問題点やその政策課題とも深く関連している。

最後に、地方政府の財政構造上の問題点と、それに係わる政策課題についてである。地方分権という言葉がキー・ワードとして言われる中、中央財政とともに、財政の両輪の一つをなす地方財政についてその構造的な問題を取り上げることが非常に重要であることは言うまでもない。地方財政構造における最も重要な政策課題は、現在韓国地方財政が置かれている財政上の脆弱性、言い換えると中央政府への強い依存性をどう改善していくかである。もちろん図 3 に現れているように、地方政府は中央政府に強く依存しているため、地方財政における問題点は、地方政府のみに終わる話ではない。

韓国では、1995 年地域住民による地方議会議員や自治体の長の選挙が行われたのを皮切りに、法的あるいは形式的には地方自治の環境が殆ど整ったといえるが、人的資源や財源での脆弱性は依然として残っている。地方の一般財源の拡充を目的に、2000 年度から地方交付税を今までの内国税収入の 13.27%を 15%に確充した。しかし、それよりも重要な政策課題といえるのは、どうすれば自主財源である地方税や税外収入の収入を地方自治に見合う制度に改革できるかである。現在は、地域間の経済格差は激しく、各地域における安定的な税収入を確保することが非常に難しい状況である。地方財政の場合、地方公共サービスの提供による便益とその費用との対応関係という観点から地方税の整備が喫緊の課題といえる。より具体的に言うと、韓国の資産関連地方税は、日本とは違って、市道税としての取得税と登録税が主な財源となっている。しかし取得税と登録税は、本来の資産保有に課される資産課税とはその性格が異なる取引資産課税であり、地方公共サービスへの対価としての税目とは言い難い。地方財政の中でもその改革課題として何よりも要求されるのが、便益と負担との対応関係を充実にする資産関連課税の構築と言えよう。

²¹詳しくは、鞠重鎬(2001)を参照すること。

参考文献

- Korean Research Institute for Local Administration (1997), *Local Government in Korea*.
- Kook, Joong Ho (2000), "Intergovernmental Fiscal Relationship and Transfers in Korea," *Hitotsubashi Journal of Economics* 41, No.2 (Dec), 137-151.
- Ministry of Finance(2000), *Korean Taxation*.
- Moon, Chang-Soo (1999), eds. *Local Government in Korea*, Korea Local Authorities for International Relations.
- 横浜市『横浜市の財政状況 平成12年度』12月。
- 加藤治彦編(2001)『図説日本の財政』東洋経済新報社。
- 韓国銀行(各年)『経済統計年報』。
- 韓国銀行(2001)『調査統計月報』3月。
- 韓国都市行政研究所(2000)『地方行政区域年鑑』。
- 韓国統計庁, <http://www.nso.go.kr/>。
- 鞠重鎬(1998)『地方財政と教育財政の統合方策』韓国租税研究院。
- 鞠重鎬(2000)「韓国の地方自治体と地方財政について」『地方債月報』第248号(3月)地方債協会、54-61。
- 鞠重鎬(2001)「広域自治団体と基礎自治団体における地方税の日韓比較」韓国地方財政学会2001年度秋期国際学術大会招請 発表論文、9月14日。
- 教育部(各年)『教育統計年報』。
- 玉東石(1997)『韓国の公共部門と統合財政の範囲』韓国租税研究院。
- 玉東石(2001)「韓国の予算過程における三つの課題」『公共経済』第6巻 第1号、231-262。
- 行政自治部『地方財政年鑑』1997,1998,1999,2000。
- 国税庁(各年)『国税統計年報』。
- 財政經濟部, <http://www.mofe.go.kr/>、<http://sallimi.mofe.go.kr/>。
- 財政經濟部『財政金融統計』2001、1/4半期。
- 財政經濟部『租税概要』2000、2001。
- 石弘光(2001)『税制ウォッチング』中公新書1591。
- 総務省編(2001)『地方財政白書』財務省印刷局。
- 大蔵省(財務省)(各年度)『財政金融統計月報』(租税特集)。
- 地方分権推進委員会(2001)『地方分権推進委員会最終報告 一分権型社会の創造:その道筋一』6月14日。
- 池田篤彦編(2000)『図説日本の税制』財経詳論社。
- 李昌鏞・趙潤濟(1995)『財政政策基調の測定及び運用に関する研究』韓国租税研究院。
- 李昌鏞・趙潤濟(1996)「韓国の財政赤字規模」、崔洸 編『政府と経済』時事英語社、236-257。
- 尹建永・羅城麟(2001)「韓国の政府債務と財政健全性」『公共経済』第6巻 第1号、143-174。
- 竹内洋編(2000)『図説日本の財政』東洋経済新報社。

付表 1 特別会計の会計別歳入歳出内訳

単位：億ウソ、%

項目	予算額 (A)	歳入		歳出		歳計余剰 金 (B-C)
		金額(B)	B/A	金額(C)	C/A	
財政融資	220,540	208,869	94.7	207,899	94.3	970
国有財産管理	12,996	12,706	97.8	11,946	91.9	760
農漁村構造改善	58,248	63,167	108.4	59,094	101.5	4,072
農漁村特別税	16,293	23,917	146.8	16,493	101.2	7,424
交通施設	123,310	127,865	103.7	120,520	97.7	7,345
登記	1,694	1,692	99.8	1,560	92.1	132
地方譲与金管理	36,710	37,810	103.0	36,422	99.2	1,388
教導作業	375	400	278.1	271	720.	129
軍人年金	10,593	10,431	87.1	10,429	98.5	2
地方教育譲与金	52,237	54,907	105.1	50,578	96.8	4,329
エネルギー及び資源事業	22,543	20,056	89.0	19,206	85.2	850
環境改善	10,505	10,560	100.5	10,203	97.1	357
国立医療院	611	491	80.5	475	77.9	16
土地管理及び地域	3,082	3,016	97.9	1,977	64.2	1,039
郵便局保険	2,457	3,596	146.3	3,560	144.9	35
自動車交通管理	411	2,080	507.3	252	61.5	1,828
特許管理	1,466	1,763	120.2	1,302	88.8	461
教育環境改善	7,000	7,000	100.0	7,000	100.0	-
小計	581,072	590,326	101.6	559,188	96.2	31,137
糧穀管理	12,168	11,562	95.0	11,397	93.7	165
鉄道事業	43,896	41,888	95.4	38,740	88.3	3,148
通信事業	35,959	42,252	97.6	34,139	94.9	8,113
調達	1,960	2,203	112.4	1,981	101.0	223
責任運営機関	2,697	2,676	99.2	2,430	90.1	246
小計	96,680	100,581	104.0	88,687	91.7	11,895
合計	677,752	690,907	101.9	647,875	95.6	43,032

資料：財政經濟部 <http://sallimi.mofe.go.kr/>

付表 2 2000 年度統合財政収支の要約（決算暫定値）

単位：10 億ウォン、%

	1999 年度	2000 年度
A. 収入(Ⅱ+Ⅵ)	107,923	133,584
Ⅱ. 経常収入(Ⅲ+Ⅳ+Ⅴ)	106,537	132,366
Ⅲ. 国税収入	75,658	92,826
Ⅳ. 社会保障寄与金	12,008	15,934
Ⅴ. 税外収入	18,871	23,606
Ⅵ. 資本収入	1,386	1,218
B. 支出及び純融資(Ⅱ+Ⅴ)	120,988	128,007
Ⅱ. 支出(Ⅲ+Ⅳ)	101,236	108,259
Ⅲ. 経常支出	76,798	82,667
Ⅳ. 資本支出	24,438	25,592
Ⅴ. 純融資	19,752	19,748
C. 統合財政収支(A-B)	△13,065	5,577
統合財政収支の GDP に対する割合	△2.7	1.1

注：表の統計値は累積値である。

資料：財政經濟部 <http://sallimi.mofe.go.kr/>

通貨危機以降の韓国における構造改革

(韓国経済構造調整シリーズ No.2)

甲南大学 経済学部
高 龍秀

2002 年 4 月

環日本海経済研究所
(ERINA)

通貨危機以降の韓国における構造改革

高龍秀（甲南大学教授）

一、はじめに

一九九七年末に深刻な通貨危機に陥った韓国ではその後、急速な経済改革が進められ、二〇〇一年には経済危機は過ぎ去ったとの指摘も見られている。経済指標を見れば、GDP成長率は九八年のマイナス六・七%から九九年には一〇・九%、二〇〇〇年八・八%に回復し「V字型経済回復」を遂げたとの指摘も受けている。九七年末にIMF主導で決定した五八三億ドルの対韓国救済パッケージの中で、IMFからは一九五億ドルの融資を受けたが、二〇〇一年八月にその全額を返済し、政府は「IMF体制から完全に卒業」し「通貨危機は終わった」と指摘した（財政経済部、二〇〇一b）。九七年九月末に一八〇〇億ドルと膨れ上がった総対外支払債務（海外支店・オフショア市場での債務も含む；詳しくは高、二〇〇〇、第一章参照）も減少し、九九年には純債権国に転換し、二〇〇一年六月末現在、三四八億ドルの純債権を保有し、使用可能な外貨保有額も九〇〇億ドルを超えている。

これらの経済指標からは通貨危機をみごとに克服したかに見えるが、果たして通貨危機を招いた構造的な経済体質を根本的に改革できたのであろうか。通貨危機の最中に発足した金大中政権は、IMFのコンディショナリティーの圧力を受けながら四大改革（金融、企業、労働、公共部門）を推し進めた。本稿では、これらの改革課題の中で、通貨危機と最も関連が深かった、金融・企業部門の改革を中心に、その実態を検討し、韓国経済の構造的改革の展望と残された課題を考えたい。

二、金融部門の改革

金融部門の改革は、IMFも重要性を強調した部門で、通貨危機直後に強力で推進された。第一に、これまで銀行を銀行監督院が監督し、総合金融会社を財政経済部が監督するなど、金融機関の監督官庁が、分散されていた問題を克服するため、九八年四月に金融監督委員会（FSC）が総合的な監督機関として発足し、翌年一月にはその傘下に金融監督院（FSS）が発足した。金融監督委員会はその後、絶大な権限をもって、金融改革のみならず、企業・財閥改革を推進する機構として機能した。

第二に、再生不可能な金融機関が短期間に整理された。ずさんな外貨取引などで深刻な経営危機に陥った総合金融会社に関しては、九七年末までに九社が営業停止となり、九八年末までに十六社が閉鎖された。銀行部門でも急速な改革が進められた。まず、破たんした韓宝グループ、起亜グループへの巨額融資から経営危機に陥った、第一銀行とソウル銀行は、外資への売却という方針が決定した。前者は米国 **Newbridge** に売却され、後者はドイツ銀行への売却交渉が進展中である。さらに、九八年六月に再生不可能な五つの銀行をP&A方式で整理した。これらの整理をした後に、自己資本比率拡充のために、二〇〇〇年末までに一〇九兆ウォンの公的資金が投入された。

また、政府は銀行部門の競争力強化のために大型合併を促し、九八年後半以降、商業銀

行と韓一銀行が合併しハンビット銀行が発足、ハナ銀行がポラム銀行を吸収統合し、国民銀行が長期信用銀行を吸収統合するなど、銀行合併が続いた。

金大中政権前期における金融改革はどのような特徴が見られるだろうか。政府主導により迅速な改革が進められたことが指摘できる。九七年末に三三行あった銀行は九九年末までに五行が整理、二行が海外売却、合併で五行減少し、二三行になった。同期間に総合金融会社は三十社から一〇社に、証券会社は三六社から三二社に減少している。また政府による公的資金注入によって、いくつかの銀行で政府(預金保険公社)が大株主になっている。通貨危機以前から長く韓国金融の特徴として「官治金融」＝政府により金融界が統制されている点が指摘されてきたが、今も政府は株主として銀行界に影響力を行使する形態が見られる。

第二の特徴は、主要金融機関において外資の出資比率が拡大している点である。二〇〇〇年末で外国人所有比率の高い銀行を見れば、住宅銀行六五・四％(オランダのINGグループが九％)、韓美銀行六一・四八％(カーライル・JPモルガンコンソシアム四〇％)、国民銀行五八・二％(ゴールドマン・サックス一％)、新韓銀行四八・七％(在日韓国人が出資)などがあり、外換銀行にもコメルツバンクが三十％強の出資をしている。これは、タイやインドネシアなどにも共通する特徴であるが、通貨危機を転機に韓国金融機関に対する外資の進出が拡大したことを示している。

第三の特徴は、急速な金融改革の副作用として、九八年末までに銀行正規職員の三四％(三万九千人)が離職するなど、失業者増大をもたらせた点である。特に、金融・企業改革が急進展した九八年から九九年前半に失業者は増大し、失業率が九九年二月に八・七％にまで上昇し、深刻な社会問題となるに至った。

三、 企業（財閥）部門の改革

金大中政権は、企業（財閥）部門についても強力な改革措置を実行してきた。九八年初に政府が財閥に示した改革五原則（①企業経営の透明性、②相互債務保証解消、③財務構造の画期的改善、④核心部門設定、⑤支配株主・経営陣の責任強化）に加え、九九年八月に追加三原則（①第二金融圏の経営支配構造改善、②循環出資の抑制、③不当内部取引の遮断）が加わり、この五十三原則のもとに、財閥改革が進められていった。

金政権が進めた財閥改革の内容は次の三点にまとめることができる。

第一は、財閥の高い負債比率を低下させ、財務構造を改善すること。第二は、ビッグデール（大規模事業交換）により過剰多角化を解消し事業の「選択と集中」をすすめること。第三は、財閥に対する経営監視を強化するためのコーポレート・ガバナンスの強化である。ここでは、最初の二点を整理した上で、第三点は後に検討しよう。

（１）財閥の財務構造改善

韓国の財閥は、一九六〇年代より政府の政策金融など外部資金に大きく依存しながら拡張経営を進めてきたため、負債比率が高く財務構造が脆弱であるという問題を抱えてきた。表一に示したように、アジア経済危機直後の九八年四月には三十大財閥の負債比率は五一・九％にも達していた。金政権は九八年初に、三十大財閥の負債比率を九九年末までに二〇％以下にする方針を示し、その実行を求めた。各財閥は、資産・子会社の内外資本への

売却、従業員の解雇・希望退職などリストラ策を推進し、四大財閥の負債比率は九九年末に一七四％と目標を達成している。しかし、あまりに急激なリストラにより、財閥の雇用者が大きく減少し失業者が増大するという副作用をもたらした。

<表一> 韓国 30 大財閥の主要指標

(単位：%)

	1993.4	94.4	95.4	96.4	97.4	98.4	99.4
他社出資比率	28.0	26.8	26.3	24.8	27.5	25.8	31.0
内部所有比率	43.4	42.7	43.3	44.1	43.0	44.5	50.5
債務保証比率	342.4	169.1	95.2	55.9	47.7	39.5	9.7
負債比率	402.6	349.7	355.7	347.5	386.5	518.9	379.8
平均系列会社数	20.1	20.5	20.8	22.3	27.4	26.8	22.9

(注) 他社出資比率は、純資産に対する他社への出資額の比率。

内部所有比率は、創業者一族・系列企業・自己所有の合計額の資本金に対する比率。

債務保証比率は、自己資本に対する債務保証額の比率。

負債比率は、自己資本に対する負債の比率で前年末基準（金融保険業を除く）。

(出所) 公正取引委員会（1998：122-123）、チェスンノ（1999：178-186）。

また、財閥系列企業が銀行から融資を受ける際に、中核系列企業が債務保証をすることでより多くの借り入れを行ってきたため、三十大財閥の自己資本に対する債務保証は九三年には三・四倍に達してきた。金政権は九八年末までに異業種間での債務保証を解消、二〇〇〇年三月までに系列すべてで解消することを求め、表一のように債務保証は九九年までに大幅に減少している。

このように政府の強い圧力で、財閥の財務構造改善はかなり進展した。しかし、通貨危機以降の財閥の連鎖破綻や劇的に進んだ財閥改革により、中堅財閥がより強くダメージを受けたため、上位財閥への経済力集中が進んでいる。三十大財閥の資産総額・売上高に占める四大財閥の比重は、九六年末にそれぞれ四七・八％、五七・三％であったものが九九年末に五七・六％、六八・二％に上昇している。経済危機から急速な改革の中で、韓国経済における上位四大財閥の比重が上昇するという、上位集中現象を見せている。

(2) ビッグディールによる事業集約

財閥改革の第二の内容は、過剰多角化を解消するためのビッグディール（大規模事業交換）である。ビッグディールによる事業集約は、九八年八月以降、金政権による圧力を受けながら財界団体の全国経済人連合会（全経連）が利害調整を行いながら進められた（高、二〇〇〇、一四四—一四八）。同年九月に全経連は、半導体、鉄道車両、精油、発電設備、船舶用エンジン、航空機、石油化学の七業種が発表し、その後に自動車、電子部門が追加され、九業種で事業集約が進められた。半導体では、LG半導体が現代電子に吸収され、三星電子との二社体制になった。これも含め、鉄道車両、精油、発電設備、船舶用エンジン、航空機の六部門では九九年末までに事業集約が完了した。

韓国のビッグディールの特徴は、第一に、政府主導により大規模な産業再編・集約が進められたことである。ビッグディールは形式的には各財閥とその債権銀行による再編という形であるが、実際には政府・金融監督委員会の強力な圧力のもとに大規模な産業集約が進められたといえる。

第二の特徴は、いくつかの業種で独占・寡占化が進んだことにある。鉄道車両、発電設備では、一〇〇%国内市場を掌握する独占企業が登場し、半導体、船舶用エンジン、航空機でも二社による寡占市場となった。急速な産業集約により、国内市場が従来以上に寡占的で競争制限的な市場となる危険性がある。また、起亜自動車を現代自動車が吸収し、LG半導体を現代電子産業が吸収するなど、一部の上位財閥はビッグディールの過程でむしろ市場支配力を強めた側面もある（現代グループは二〇〇〇年に資金繰りが悪化し二〇〇一年に現代電子一名称がハイニックス半導体と変更した一を他社に売却するに至っている）。

第三の特徴として、過剰多角化解消という当初の目的は一定の成果を見せながらも、政府主導で統合法人を設立した業種では経営主体の不明確さという副作用を生んでいることが指摘できる。ビッグディールにより、三星グループは五部門、現代グループは四部門などが放棄され、各財閥が主力業種に集中する契機が与えられた。しかし、鉄道車両や航空機では財閥の既存部門を統合した新会社が発足したが、その経営主体が明確でないため非効率体制が続き労使紛糾が継続するという問題を引きずっている。政府主導の産業集約の弊害が現れたのもといえよう。

四、 第二段階の企業・金融改革

通貨危機直後に急速に進められた四大改革により、一九九八年にはマイナス成長を余儀なくされながらも、企業・金融改革の成果が現れ始めた。しかし、韓国経済を再び震撼させる事態が起こった。それは九九年七月の大宇グループの破たんである。九八年の資産規模で現代グループについて、韓国第二位の財閥であった大宇グループに対して多くの銀行が債権を抱えており、これまでの改革措置により不良債権処理が進んだと思われた銀行部門が再び巨額の不良債権を負うことになった。また大宇グループは、破たんに至る九九年まで多くの社債・CPを発行しており、それらの償還が困難となることで社債市場をはじめ資本市場は大きな打撃を受けた。

さらに、二〇〇〇年に米国の株式市場で株価が大きく下落したことが、この状況に追い討ちをかけた。通貨危機以降、タイ・インドネシアなどアジア各国が金融・資本市場の自由化をさらに進めたため、国際金融市場にますます統合され、その影響を強く受けるようになったが、韓国も九八年以降、海外からの株式投資を完全に自由化、債券市場も自由化を進めるなど同様の状況が見られた（高、二〇〇〇、第一章）。このため、韓国の総合株価指数・店頭株式市場（KOSDAQ）指数は、米国のダウ指数、NASDAQとの連動性を強めた。米国で株価が大きく下落した二〇〇〇年の一年間で、韓国総合株価指数は五二・三五%下落、KOSDAQ指数は八〇・二三%の大幅な下落を見せている。この株価下落が金融機関に新たな負担としてのしかかった。特に、大宇ショックでも影響を受けた、投資信託会社は大手三社（大韓投信、韓国投信、現代投信）が債務超過となり、韓国投信・大韓

投信に公的資金を追加せざるをない状況となった。公的資金注入から除外され、現代グループによる自助努力を求められた現代投信は、後に現代証券と共に現代グループから分離され、外資（A I G）に売却される交渉へと進んでいった。

こうして、再び金融・企業部門の問題が浮上する中で、韓国政府は追加措置をとらざるをえない状況となった。金融監督委員会が二〇〇〇年九月二四日に発表して「第二段階企業・金融構造調整推進計画」がそれである。この計画の企業部門では、①一〇月中にすべての大企業の信用リスク点検し、再生不可能な企業を再び選定、一〇月中にその判定を下す。②不実兆候企業の整理・出資転換可否を決定。③年内に法定管理企業を早期に卒業、という内容である。金融部門では、①経営悪化した六銀行に公的資金を注入し、経営改善計画を提出させ審査する。②一〇月に金融持株会社統合推進。③再生不可能な生命保険会社など非銀行金融圏での清算を完了させる、という内容である。

こうして金融改革が進められたが、二〇〇一年中期において、次のような課題が残っていると見えよう。第一に、金融改革において政府介入をどの範囲にするのか、どの時期まで強い介入を続けるのか（いつ介入の程度を弱めるのか）という問題である。韓国政府は、第二段階構造改革の三大原則の一つとして「政府の直接的指導から、市場機能の円滑な作動、株主・金融機関など市場参加者が直接的に参与・監視する改革」と指摘し、これまでの政府の方針でも見られた市場重視のスタンスを示している。しかし、実態としては、大宇事態以降に、ますます政府介入が強まっている状況である。それはまず、二〇〇〇年末の「会社債迅速引き受け方式」に端的に現れた。先に示した、資本市場の冷え込みと大宇事態が衝撃を与える中で、二〇〇一年に韓国企業は六五兆ウォンの社債の満期を迎えることになった。いくつかの大企業が社債償還と借り換え社債発行が困難になる中で、この政府方式が打ち出された。それは、政府系の産業銀行が中心になり、借り換え社債発行の八〇%を買い取るという支援策である。さらに、産業銀行は民間銀行にもその一部の購入を要請し、多くの銀行がそれに応じる中で、外資系となった第一銀行がこれを拒否し軋轢が生じる事態となった。実際に、この社債引き受け方式で満期償還を乗り越えた企業には、現代建設や現代電子などがあり、政府による「露骨な現代グループ支援」という批判も受けた。

第二に、銀行部門での課題は、金融持ち株会社と大型合併により、銀行の自律的な経営体制が確立できるかという問題である。政府は、九九年四月に持株会社を許容し、銀行部門でもその準備が進んできた。二〇〇一年に、国民銀行と住宅銀行の合併が進められ、韓国最大の銀行が誕生する。さらに、産業銀行、新韓銀行などが自律的に持ち株会社の設立を推進している。二度の公的資金注入を受け政府の株式所有比率が高いハンビット銀行は、平和銀行、光州銀行、慶南銀行、済州銀行、さらに経営不振な総合金融を含めて政府主導で金融持ち株会社の設立が推進されている。しかし、規模の拡大が直ちに効率的経営体制の確立につながるわけではない。これまで「官治金融」の過剰保護の中にいた韓国銀行界が真に経営改革を行えることができるかは今後の課題として残されている。さらに、経営が悪化したハンビット銀行などを政府主導で金融持株会社として再編する方式など、「官治金融」の残存が今も見られている。

第三に、資本市場のインフラが整備できるかという問題である。一九八〇年代後半からの金融の自由化によって、非銀行金融圏での新規参入が緩和されこの部門への大手財閥の参入が相次ぎ、これらが支配的な地位を得るに至った。こうして資本市場の主要なプレイ

ヤーが財閥系金融機関となることで、財閥大企業が自系列の非銀行金融機関から豊富な資金調達をし、モラルハザードとなる事例も発生した。したがって今後、財閥から独立的な機関投資家が育成できるかが課題となっている。また、大宇グループの破たんにおいて、次節で見るように直前の決算公示で粉飾決算が発覚し、会計監査もきわめてずさんであるという問題も発生した。このような問題を克服し、公正な会計監査、独立的・専門的な企業評価会社の育成も課題になっている。

五、コーポレート・ガバナンス改革

(1) 財閥の所有構造における変化

三節で示した財閥改革の中で、コーポレート・ガバナンスの問題は、今日においても財閥改革の革新的課題として残っているといる。まず、金大中政権下でのコーポレート・ガバナンス改革の動きをみる前提として、企業所有構造を検討することで、株主構造の変化を整理しておこう。

まず、表二に示した三〇大財閥の内部所有比率を見よう。

<表二> 主要財閥の内部所有比率(1983~1999年)

	(単位: %)						
[30大財閥平均]	1983年	1987年	1991年	1995年	1997年	1998年	1999年
創業者一族(A)	17.2	15.8	13.9	10.5	8.5	7.9	5.4
系列会社(B)	40.0	40.4	33.0	32.4	33.7	35.7	44.1
自社株所有(C)				0.4	0.8	0.9	1.1
A + B	57.2	56.2	46.9	42.9	42.2	43.6	49.5
A + B + C				43.3	43.0	44.5	50.5
[4大財閥の内部所有比率]							
現代	81.4	79.9	67.8	60.4	56.2	53.7(11.2)	56.4(5.4)
三星	59.5	56.5	53.2	49.3	46.7	44.6(2.9)	42.5(2.0)
大宇	70.6	56.2	50.4	41.4	38.3	41.0(7.2)	54.1(5.6)
LG	30.2	41.5	38.3	39.7	40.1	41.9(5.3)	52.4(3.7)

(注)1983年は9月現在、1987~1999年は4月現在。4大財閥の()は創業者一族所有。

(出所)金東運(1999:76)。公正取引委員会(1999)。

参与連帯参与社会研究所経済分科編(1999:146)。

この表から次のような特徴を指摘できる。第一に、三〇大財閥の内部所有比率が(自社株所有も含めると)九五年の四三・三%から九九年に五〇・五%となり、通貨危機の後に上昇していることである。金政権はIMFの圧力を受け、九八年に敵対的M&Aを許容した。そのため各財閥企業は、系列社所有を拡大させ内部所有を高めることで敵対的買収への対策を講じているといえる。特に、総合株価指数が九八年九月三〇〇ポイント前後の水準から九九年七月に一〇〇〇ポイントを上回るまで上昇した株式ブームを追い風に、また自己

資本拡充の必要性もあり、各財閥は増資を活発に行った。この増資に際して系列会社の増資参与を増やすことで、系列社所有が高まっていることが顕著な特徴といえる。

第二に内部所有の中で、一九八〇年代後半から九九年まで創業者一族の所有比率が減少し、九〇年代中ごろまで減少した系列社所有がここ数年に上昇している点である。八九年に一族所有十四・七%、系列社三二・五%で内部所有四七・二%であったものが、九九年に一族五・四%、系列社（自社所有を加え）四五・二%で内部所有五〇・五%と変化している。さらに、九九年の一族所有の内訳では総帥の所有は二・〇%に低下しており（残り三・四%は総帥の家族所有）、韓国財閥における総帥の株主としての位相が低下していることが示されている。三星グループの一族所有は二%台に低下し（九九年の総帥所有は〇・七%）、比較的この比率が高かった現代グループも九九年には五・四%（九九年の総帥所有は一・一%）へと大きく低下していることが見られている。

これまで韓国財閥に対する批判として、財閥総帥が株主・経営者として法的に行使できる権限を超越して独占的決定権を持っていることが指摘され、特に通貨危機以来、その弊害から財閥破綻と経済危機に陥ったことが緊急の改善対象となってきているが、いまや総帥は株主としての位相も低下していることが確認できる。

<表三>韓国上場企業の株式分布(株式数比率、各年末)

	(単位: %)					
	1986	1990	1994	1997	1998	1999
機関投資家	19.9	26.5	27.3	21.7	11.2(11.1)	12.2(15.9)
銀行	7.0	7.3	10.5	9.4	3.6(3.1)	3.5(3.0)
証券会社	6.7	4.7	3.6	2.1	1.3(1.3)	0.8(0.7)
投資信託	0.8	8.2	6.9	2.7	2.0(2.4)	4.8(8.5)
保険会社	5.0	5.5	5.4	6.3	3.6(3.6)	1.8(2.7)
その他金融機関	0.4	0.8	0.9	1.2	0.7(0.7)	1.3(1.0)
法人企業	24.5	15.6	18.2	22.8	22.3(22.3)	18.7(20.2)
個人	52.4	46.0	36.9	39.8	38.8(28.9)	39.0(25.9)
外国人	3.0	1.7	9.1	9.1	10.4(18.0)	12.4(21.7)
政府・公共機関	0.2	10.3	8.6	6.6	17.3(19.7)	17.7(16.5)
合計	100	100	100	100	100(100)	100(100)

(注)()内は、時価総額基準での株式分布

(出所)韓国証券取引所『株式』2000年4月号、12月号。同所のホームページ。

近年の企業所有構造上のもう一つの特徴は、外国人の所有比率が上昇していることである。上場企業全体の株式分布を示した表三を見れば、外国人の所有比率は一九九九年末に一二・四%、時価総額基準で二一・七%となっている。ポートフォリオ的に株式を所有していた銀行・投資信託が、通貨危機以降に株式を売却し所有比率を低下させている反面、外国人の所有比率が拡大している。外国人所有株式の時価総額は二〇〇〇年末には三〇・一%に達している。そして二〇〇〇年の外国人証券投資の七四%が米国からの投資である（財政経済部「最近の外国人証券投資動向」二〇〇一年一月二六日）。

二〇〇〇年一年間の外国人株式純投資額（投資額－売却額）は、一一兆三八八四億ウォンに達し、九二年に韓国証券取引所での株式購入が外国人に開放されて以降、最大規模になっている。この内、三星電子株への投資が三兆八〇〇〇億ウォン（三三・四％）、現代電子が三兆三九〇〇億ウォン（二九・八％）、S Kテレコムが九六〇〇億ウォン（八・四％）でこの三社で七二％を占めている。三星電子の時価総額が韓国の全上場企業時価総額に占める比率が一三％、S Kテレコムの比率が一二％であり、韓国株式市場は優良企業への集中度が激しいが、外国人株式投資はこれら一部優良銘柄に集中している。このため三星電子における外国人所有比率は、二〇〇〇年七月一三日に五七・一％と最高値を記録している（『毎日経済新聞』二〇〇〇年一月二七日）。他に二〇〇〇年末で外国人所有比率の高い上場企業を見れば、住宅銀行六五・四％（オランダ I N Gグループが九％）、韓美銀行六一・四八％（カーライル・J Pモルガンコンソーシアム四〇％）、国民銀行五八・二％（ゴールドマン・サックス一％）、浦項製鉄四九・〇％、新韓銀行四八・七％（在日韓国人が出資）、現代電子三五・六％などで、銀行と有力企業での比率が上昇している（同二〇〇一年一月一〇日）。これらの企業のガバナンスにおいて外国人投資家は無視できない状況になっている。

（２）金大中政権によるコーポレート・ガバナンス改革

さて、金大中政権はコーポレート・ガバナンスに関して、どのような改革政策を行ったであろうか。この間の改革措置をまとめれば、表四のようになる。

<表四> 金大中政権によるコーポレート・ガバナンス改革措置

<p>① 1998 年末まで</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 上場法人の少数株主権行使要件を緩和（98.2、98.5） ：株主代表訴訟提起 1%→0.05%→0.01%、取締役解任請求 1%→0.5% ・ 上場法人に対する社外取締役制度を導入（98.2） ：98 年末までに最低 1 名以上、99 年中に取締役の 1/4 以上 ・ 企業集団の結合財務諸表導入（98.2） ・ 事実上の取締役制度導入（98.12 商法） ・ 集中投票制導入（98.12 商法）[上場法人の 30%のみ導入、残りは定款で排除] <p>② 1999 年</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 大規模上場法人（総資産 2 兆ウォン以上）に対する支配構造改善 ：社外取締役数拡大：2000 年中に 3 名以上、2001 年以降は取締役の 1/2 以上に ：監査委員会（社外取締役が 2/3 以上）設置義務化 ：社外取締役を選任する時、候補推薦委員会（社外取締役が 1/2 以上）の推薦を義務化 ・ 大規模金融機関（銀行、総合金融、資産 2 兆ウォン以上の証券会社）の支配構造改善 ：社取締役数拡大、監査委員会設置義務化、候補推薦委員会による社外取締役推薦義務化 = 大規模上場法人と同一 ：少数株主権行使要件を上場法人の 1/2 水準に緩和

（出所）財政經濟部(2000a)。

金大中政権が進めたコーポレート・ガバナンス改革は、次のように整理できるだろう。

第一に、大株主・総帥の「専横」を牽制し透明な企業経営を実現するため、少数株主の権利を強化することである。この側面では、少数株主による株主代表訴訟要件、取締役解任請求要件を緩和し、「集中投票制」を導入する措置などがあげられる。「集中投票制」は日本で累積投票制と呼ばれるもので、株主総会での取締役選出において少数株主の投票権を強化する措置であり、財閥批判を強めてきた参与連帯などの市民団体が強力に要求している事項である。この集中投票制は、九八年一二月の商法改正で導入されたが、上場企業が定款により排除できるという項目があり、実際には二〇〇〇年五月末で七〇七社の上場企業の中で一五五社（二二％）で実施されているにすぎず（財政経済部二〇〇〇c）、市民団体による義務化の要求が継続している。

第二に、取締役会の権限を強化し、総帥の独占的決定を牽制するための社外取締役制度の導入と拡大である。社外取締役は九八年度から上場企業に最低一名選出することが義務づけられ、さらに資産二兆ウォン以上の大規模上場法人には二〇〇一年末までに取締役会の半数以上の選出を義務化するという急展開を見せており、政府が最も力を入れている制度である。また、大規模上場法人には、社外取締役を中心に監査委員会の設置も義務化している。この社外取締役の実態については、後に詳しく見ることにしよう。

第三は、「結合財務諸表」の作成・公表などによる経営透明性の向上と情報開示である。結合財務諸表は、財閥総帥が「実質的に支配する企業集団の系列社間出資・売上げ・貸借取引などの内部取引を相殺した上で、企業集団を結合（統合）して作成する財務諸表」である（財政経済部 二〇〇〇b）。これは、韓国に特有の財閥システムが系列会社間の複雑な出資・内部取引関係により、その財務実態が外部者には不透明であることを改善するために義務づけられた、他国には例を見ない財務開示制度である。韓国でもこれまで外部監査が義務づけられている上場企業では、連結財務諸表が開示されてきた。連結対象となるのは、母企業が三〇％以上を所有し最大株主である系列企業である。一九九九年度では、上位一六財閥で七〇の連結財務諸表が作成されている。一例として三星グループは九八年末の監査報告書で一六の連結財務諸表を開示している。三星電子は三星電管、三星コーニングなどを連結対象とし、三星生命はエバーランド、三星自動車を連結対象とし、三星火災は三星証券、三星物産を連結対象とし、それぞれが連結財務諸表を開示している。しかし、これら事業持ち株会社はそれぞれの連結対象になっていないので連結財務諸表だけでは財閥の全体像が分からず、財閥全体の財務情報が不透明という問題が残ってきた。結合財務諸表では、公正取引法上の系列分類基準（三〇％以上の株式を所有するか実質支配力がある場合）を適用し、資産規模七〇億ウォン以上の国内外すべての系列社を対象とすることで、財閥の全体的な財務内容を開示することを目的としている。九八年の外部監査法改正で、三〇大財閥は九九会計年度（大半の非金融企業は九九年一二月末まで）からこの結合財務諸表の提出が義務づけられた。そして、系列会社数が少ないため、中核企業の連結財務諸表で財閥全体がほとんど含まれる場合を除いた一六企業集団（一二月決算）の結合財務諸表が、二〇〇〇年八月に金融監督委員会により開示された。この結合財務諸表では、三星グループが突出して海外系列会社が多いことが特徴的であり、上位四大財閥では売上高総額に占める内部取引の比率は四〇％近くとなり、特に三星とSKグループでは海外でも高い内部取引を行っている実態が分かる（高、二〇〇一年）。

また、経営透明性の向上と関連して、会計監査制度の強化と不正監査への厳罰も至急の課題として指摘されている。この点では、大宇グループ粉飾決算問題が衝撃的な波紋を呼んでいる。大宇グループは一九九九年七月に資金繰りの悪化から実質的に「破綻」したが、その直後に債権銀行団が精査した結果、九九年六月末の会計監査があまりにずさんであったことが判明した（高龍秀 二〇〇〇：一六八頁の表七一一参照）。二〇〇〇年九月一五日に、金融監督委員会は、大宇グループ粉飾決算容疑で金宇中前会長、前・現役員など四十一名を告発した。株式会社大宇を監査した「産棟会計法人」が最も粉飾決算がひどかった事例として、一二月の営業停止が命令され、会計士一が告発されている。粉飾内容は、負債額の故意の隠蔽で一五兆ウォン、不良資産を優良資産とした事例が四兆ウォンなど二二・九兆ウォンに及んでおり、(株)大宇が十四・六兆ウォンと最大であった。韓国政府は、九八年二月に不正監査に対する罰則を「三年以下の懲役または三〇〇〇万ウォン以下の罰金」に強化し監査制度の公正化に努めようとしている（金融監督委員会、二〇〇〇）。

(3) 韓国での社外取締役制度

韓国政府が、コーポレート・ガバナンス改革の一環として義務づけた社外取締役制度の実態はどのようなものであろうか。

<表五> 5 大財閥での社外取締役・社外監査選任状況(1999年6月末)

(単位:人)

	現代グループ		大宇グループ		三星グループ		LGグループ		SKグループ	
	99年 末の 計画	99年 6月 末 実績	99年 末の 計画	99年 6月 末 実績	99年 末の 計画	99年 6月 末 実績	99年 末の 計画	99年 6月 末 実績	99年 末の 計画	99年 6月 末 実績
社外取締役	2	2	14	15	40	40	26	28	20	17
社外監査	5	5	6	6	15	18	-	-	-	2

(出所)財政經濟部・産業資源部など(1999)。

政府の社外取締役義務化政策を受けて、表五に示したように、上位財閥でも社外取締役選任が増加している。証券取引所によれば、二〇〇〇年九月末で、上場企業の社外取締役は一四九五名に増加している。その内、二八・六％が経営者、二〇・七％が教授、一八・六％が金融界出身、一八・五％が会計士・弁護士である(『毎日経済新聞』二〇〇〇年九月二九日)。

社外取締役が拡大している事例をいくつか見よう。まず、外国人所有比率が高いSKテレコムは、二〇〇〇年三月に韓国で初めて監査委員会を設け、取締役変更要求権を付与したり、集中投票制導入による少数株主保護を制度化するなど、内部ガバナンス改革措置を実施した。これにより取締役四八名中、社外取締役五名となり、この社外取締役が監査委員会を構成している。三星電子は九九年末に取締役(登記)一四名の内、社外取締役七名(ドイツの金融機関から一名)と半数を占めている。

実質的にはLGグループとなった情報通信企業のデイコム(LGグループの所有比率:九九年末に五六・〇九%)は二〇〇〇年三月に市民運動体の参与連帯とガバナンス改革で合意した。その内容は、①社外取締役を全体の半数以上選任。従業員持ち株会などをはじめ

とした少数株主が社外取締役二名を推薦。代表取締役と取締役会議長の分離。②三名以上の監査委員会（その三分の二以上は社外取締役で構成）を設置し、一定規模以上の内部取引、株式・社債の第三者割当てに関する事前承認権限を付与、である。ダイコムの事業報告書（有価証券報告書）によれば、同年三月の株主総会で、取締役八名の内、二名が常勤取締役、二名が非常任取締役、四名が監査委員も兼ねた社外取締役（大学教授三名、他社社長一名）となった。しかし、ダイコムはLG構造調整本部長とLG商事副会長を非常任取締役に任用しており、LGグループの影響力が高まっている。

しかし数的には増大したが、社外取締役の選出過程は依然として問題が多いと指摘されている。上場会社協議会の調査では二〇〇〇八月現在、社外取締役の人選を大株主か執行役員が推薦で決定する場が七九・八%で、社外取締役の取締役会出席率も五三・五%と低い。社外取締役の独立性に問題があると指摘されている。政府の措置により、あまりに短期間で社外取締役が急増したが、独立性と専門性を備え経営監視機能を果たせるような制度にはまだ至っていない。この点では、取締役選出において少数株主の発言権強化を保証する集中投票制の排除が問題と指摘されている！。

また前述した企業以外では、依然として財閥総帥が法的権限を越えた支配力を行使する事例も見られる。二〇〇〇年三月に現代グループでは、総帥の鄭周永の後継体制をめぐり、共に現代グループ会長である次男の鄭夢九と五男の鄭夢憲の対立が公然化する事態が現れたが、この過程でも総帥・グループ会長の「専横」が見られた。現代グループ内紛は、鄭夢九が李益治・現代証券代表取締役会長を高麗産業開発会長に転進させる人事を発表したことに、鄭夢憲と鄭周永名誉会長（当時）が反発し、李益治会長留任、鄭夢憲会長を単独グループ会長と公式承認する過程で対立が激化した。

しかし、これら双方の人事発表は、上場企業が商法・公正取引法と関連し遵守すべき株主総会の取締役選任手続き、取締役会の代表取締役選任手続きを完全に無視して行われた。また、現代証券の株式をこの三父子はまったく所有していない。現代証券の最大株主は現代商船（一六・六三%）であるが、現代商船・現代証券の取締役に三父子は選任されていない。つまり、現代証券という上場企業の代表取締役会長の選任に関して、株主でもなく取締役でもない創業者一族が、総帥・グループ会長として実質的決定権を行使するという伝統的な「総帥の独裁的決定」が行われたといえる。

またこれまで見たコーポレート・ガバナンス改革措置にもかかわらず、従来の不透明な系列社間支援というグループ経営の悪弊も残っている。危機に陥った現代建設に対して二〇〇〇年一月に、系列分離した現代自動車を始め一族の関連企業による支援策が発表された。これまで市場原理を強調してきた政府も、韓国最大のゼネコン危機が連鎖倒産と大量の失業者発生に波及することを避けるため、グループ挙げての支援を誘導するという迷走が見られている（『日本経済新聞』二〇〇〇年一月二一日、一二月四日）。

三星自動車の破綻処理過程で三星電子など系列社に損失が波及した問題でも、伝統的なグループ経営の弊害が見られる。三星グループは、九九年六月に法定管理となった三星自動車の四兆三〇〇〇億ウォンの負債処理に関して、李健熙グループ会長が保有していた三星生命株を私財提供し二兆八〇〇〇億ウォンを負債返済に充てるとした。それは二〇〇〇年度中に三星生命が上場した場合の価格を想定していたが、当局は同社の上場を二〇〇〇年末までに認可しなかった。そのため、三星自動車の債権銀行であるハンビット銀行など

は、当初の合意に基づき、金利と不足金額を三星電子など系列社が肩代わりして支払うことを要求している。総帥の「独占的決定」で三星電機など系列社の出資により九五年に設立した三星自動車は赤字経営が続き、三星電子、三星生命による出資・融資で支援をつづけ、破綻後も系列社に損失が波及するという不透明な経営体質を示している事例といえる。

韓国政府は、市場原理に基づく経済システムの導入、社外取締役を拡大させるなど米国型の経営システムの定着を推進してきた。しかし実態としては、外国人所有比率が高く社外取締役を取締役会の半数に拡大させるなど米国型に移行しつつある企業と、従来の総帥中心の支配慣行を色濃く残す企業との二分化現象が見られている。また、三星自動車処理過程で見られるように、米国型に移行しつつある企業でも伝統的な韓国的慣行を排除しきれていない現状も見られる。歴史的に根付いた経済慣行に無理に米国型経営システムを接ぎ木している現象ともいえよう。韓国の企業間で、また同一企業内部でも、韓国的慣行と米国型経営システムとのモザイク模様が現れているといえよう。

六、財閥システムはどのように変化するのか

(1) 財閥システムに関連する五つの変数

これまでに見た、韓国でのガバナンス改革を受け、韓国の企業システムはどのように変化していくのであろうか。この問題について表六をもとに検討していこう。

表六のA列に示したように、韓国の財閥システムの変化については、①から⑤の変数が考えられる。まず、①所有構造の変数である。現状では先に見たように、総帥一族所有が低下しながらも、系列会社所有が増大し内部比率が上昇している。これに関しては、一九九九年一二月の公正取引法改正で、三〇大財閥に対する他社出資規制が復活したことが影響を与えるだろう。同法改正により、三〇大財閥の他社出資は純資産（総資産－総負債－系列社出資－国庫補助）の二五％以内とすることが義務づけられた。この制限は二〇〇一年四月から施行され、この後一年間を解消期限とするとしている。三〇大財閥の他社出資を制限する制度は、同法の八七年改正で純資産の四〇％以内として始まり、九四年改正で二五％以内と強化されていた。そしてこの制限措置は、通貨危機後に負債比率の低下など五大原則を合意する過程で九八年に廃止されたが、再び復活されることとなった。表一で示したように、三〇大財閥の他社出資比率は九八年四月二五・八％から九九年四月三一・〇％に上昇しており、この間系列社による内部所有が増大している部分にこの規制が適用されることになり、株式分散・内部所有比率の低下への一定の効果をもつであろう。

<表六> 財閥システム変容をめぐる変数と展望

A 財閥システム変化の変数:改革以前の状況	B 財閥システム改革の進行状況	C 今後の課題
<p>所有構造: 米国企業とは所有構造が大きく異なり、内部所有が高い</p>	<p>99.12 公正取引法改正で、30 大財閥に他社出資規制が復活:純資産の 25% 以内に。2001.4 施行、この後 1 年間を解消期限。</p>	<p>・株式の分散が進展するか? ・時価総額で株式所有 30% となった外国人投資家によるガバナンスは?</p>
<p>機関投資家のガバナンス:資本市場の主要プレイヤーが財閥系金融機関</p>	<p>いくつかの非銀行金融機関で、外資の参入(現代投資信託など)、社外取締役拡大など政府の支配構造改革案が進行中。</p>	<p>・外資系も含め、独立的な機関投資家を育成できるか?</p>
<p>銀行によるガバナンス: 審査能力をもたない「官治金融」</p>	<p>・多額の銀行不良債権 - 公的資金投入:政府所有が拡大。 ・外換銀行・国民銀行・住宅銀行で外国人所有が上昇。社外取締役の急増。</p>	<p>・ワークアウトなど企業調整過程で審査能力・情報生産能力を向上できるか?</p>
<p>公正な会計監査・情報開示など経営透明性の問題</p>	<p>・結合財務諸表は 99 年末決算から公開(2000.8) ・時価会計・国際会計基準への移行を準備。 ・2000.9 大宇グループ粉飾決算に対する告発。</p>	<p>監督官庁の監視・罰則を強化し、規律ある監査ができるか?</p>
<p>内部ガバナンス:総帥への過度な決定権集中・少数株主の権利軽視</p>	<p>・社外取締役の拡大。 ・敵対的 M&A 許容。 ・外資の所有比率の上昇。</p>	<p>・社外取締役は独立性をもち、経営監視できるか? ・従業員持ち株会の役割が向上するか?</p>

(出所)筆者作成。

今後の展望としてもう一つ重要な点は、近年株式所有を拡大し、時価総額での保有比率が二〇〇〇年末に三〇・一%となった外国人投資家が韓国企業へのガバナンスにどう関与するかという問題である。外国人保有比率が高い、大手都市銀行、三星電子、現代自動車などでは外国人が取締役・社外取締役に任命されるなどの動向もあり、今後、外国人投資家を意識した経営をせざるをえない状況にある。先に見たように、外国人投資は一部の優良銘柄に集中している状況があるので、韓国企業全体への影響力は未知数の部分もあるが、外国人投資家が企業監視の役割を發揮する可能性が浮上している。

次に変数②機関投資家のガバナンスを検討しよう。先に見たように、一九九〇年代より証券会社・生命保険・投資信託など資本市場の主要プレイヤーとして財閥系金融機関が台頭しており、「財閥系金融機関が財閥をモニターできるのか」という問題に直面し、機関投資家のガバナンスが有効に機能しなかった。表三で近年の株式所有を見れば、通貨危機後の経営悪化と金融構造調整の影響で、九九年までに証券会社、保険会社は株式保有比率を低下させ、そのプレゼンスは低下している。投資信託は九九年末にかけて保有比率を上昇

させているが、これは同年末まで株式市場が上昇する中で投資信託ブームによる活況といえる。しかし二〇〇〇年に総合株価指数が年初の一〇五九ポイントの最高値から一二月の五〇〇ポイントに半落する過程で、四月に大手投資信託三社が経営危機に陥った。そして経営難の現代投資信託は米A I Gの投資を受け入れることで最終調整中である。また、政府はこれら金融機関に対しても社外取締役拡大など支配構造改革を進めている。今後、A I Gなどの外資系金融機関も含めて、財閥から独立した機関投資家が育成されるかがかぎとなろう。

変数③として、銀行によるガバナンスが考えられる。従来は都市銀行に対する財閥の影響力拡大を防ぐため、特定株主の都市銀行株所有限度は四%以内に制限されてきた。一九八〇年代初の民営化以降も頭取任命に政府が影響力を持つなどの「官治金融」が続き、銀行は独自に企業を審査し企業情報を分析収集する能力を蓄積してこなかった。通貨危機後に多くの銀行が不良債権の増大と経営不振に陥り、二〇〇〇年末までに一〇九兆ウォンの公的資金が投入され、多くの銀行で政府所有が拡大している。九八年から経営不振企業が破綻処理に至る以前に債権銀行と共に財務構造改善計画を立てる「ワークアウト」が行われ、その過程で銀行が企業に対する審査能力を向上させる可能性も指摘されてきた。しかし、九九年後半の大宇グループの破綻以来、銀行の不良債権が再び拡大し、経営健全化が遅れる銀行による企業ガバナンスは機能していない。また、住宅銀行、韓美銀行、国民銀行、新韓銀行（以上は二〇〇一年初に外国人所有比率が五〇%以上）、外換銀行（コメルツバンクなど三五%）などで外国人所有比率が急増し外国人側からの取締役派遣も増加して、欧米的経営技法を取り入れる動向も見られる。さらに、優良銀行の住宅銀行と国民銀行の統合の動きや、二〇〇一年四月頃の金融持株会社認可を展望してハンビット銀行・平和銀行・光州銀行・慶南銀行が政府主導で金融持株会社への統合を準備している。これら銀行業界の大型再編により銀行の経営基盤が回復できるかが問われている。

他方で、政府は銀行に対する特定株主の所有限度を従来の四%から一〇%に引き上げる方針である（財政経済部 二〇〇一 a）。これまで大手財閥は銀行参入への強い意向を持ってきたので、所有制限緩和により特定銀行に対する大財閥の所有拡大や経営参入の可能性もあるが、財閥が銀行を傘下に組み入れることは、財閥のモラルハザードをもたらし、外部ガバナンスがますます作動しなくなる危険性があるだろう。

変数④として、公正な会計監査・情報開示など経営透明性の問題が考えられる。すでに国際会計基準への移行が進んでおり、先に見たように結合財務諸表の作成と開示、粉飾決算への厳罰などが行われてきた。これらの措置で、これまで財閥内部の財務内容がブラックボックスに隠されていた状況が改善されることが必要である。

変数⑤として、内部ガバナンスの課題がある。これまで総帥に過度に決定権が集中した状況を克服するため、社外取締役の拡大、所有比率が上昇した外国人投資家や少数株主の権利拡張などが行われてきた。

この表では示していないが、他の利害関係者として市民団体・従業員について検討しておこう。韓国は長年の民主化運動の潮流を受けて、様々な市民運動が台頭してきた。二〇〇〇年四月の総選挙での疑惑議員への「落選運動」に多くの市民運動が結集して社会的インパクトを与えたことは記憶に新しい。その一つの「参与連帯」が財閥改革に対して、少数持株運動、株主総会での「異議申し立て」、不透明経営への告発、学者や弁護士によるセ

ミナーなどのキャンペーンを活発に展開している。アジア危機による社会問題の深刻化に対してアジアの市民運動・NGOの役割が注目されているが、韓国はアジアの中でも最も急速に市民運動の影響力が高まりつつある地域といえよう。この参与連帯は米機関投資家と共に、前述した三星自動車破綻と関連した三星電子の損失問題に関連して会社や取締役を対象に訴訟を準備している。市民運動と外国人投資家が財閥監視で提携するという新しい事態といえる（『毎日経済新聞』二〇〇〇年一〇月四日）。

利害関係者としての従業員との安定した関係は確立していない状況にある。金政権により急速に進められた企業・金融機関の構造改革は、大量の失業者を生み出し、失業率は一九九九年二月に八・七%（一七八万人）に拡大した。同年以降でも、ソウル地下鉄労組のストライキ、住宅銀行と国民銀行の合併に反対するスト、ビッグディールで統合した「韓国鉄道車両」での二ヶ月を超えるストなどの労使紛争が頻発している。中央政治レベルでは、二大労総を参加させた「労使政委員会」を発足することで政策決定機構に労働界代表を参与させようという試みも行われた。しかし、度重なる労使間での意見対立から労総側が同委員会から脱退し、その後に政府が対応策を講じることで復帰するという経過が続き、社会的合意機構としての労使政委員会の位相は高まっていない。労働界・従業員も含めた安定的な関係確立の道は依然として不透明なままである。

（2）韓国の財閥とアングロサクソン・モデル

金大中政権は前期三年間で、財閥改革の課題においてどの程度の成果をあげたであろうか。また、「民主主義と市場経済の並行発展」を標榜する金政権の経済改革は「市場経済システムの定着」を目指し、コーポレート・ガバナンスに関する政策でも米国型経営システムの導入を推進している。そのため、韓国の経済システムが急速にアングロサクソン・モデルに接近するとの展望も見られる（『日本経済新聞』二〇〇〇年八月三〇日）。ここでは、財閥の克服課題を次の三つにまとめた上で、その検証と共に、財閥システムがアングロサクソン・モデルに転換する可能性に関して考えてみよう。

現在克服すべき韓国財閥の課題は、第一に、負債比率と過剰多角化の問題である。銀行・非銀行金融機関からの借り入れに依存しながら過剰多角化を進めた財閥が次々に破綻した経過を勘案するなら、財閥の脆弱な財務構造を改善する必要がある。

第二に、内部ガバナンスの問題として、財閥総帥が株主・経営者として法的に行使できる権限を超越して独占的決定権を持ち、チェック機能が不在であることである。各財閥でグループ会長、戦略調整機構としての会長秘書室、グループ全体の重要事項決定機関としてのグループ運営委員会という機構が、重要な権限をもってきたが、これらは商法の規定に基づかない任意の役職・組織であるため責任関係が不透明である。

第三に外部ガバナンスの観点から見れば、財閥は直接金融を拡大させたが、財閥系金融機関が証券会社や投資信託、保険会社など資本市場のキープレーヤーになることで資本市場でのガバナンスは機能しなかった。また、財閥は非銀行金融圏への参入とそこからの資金調達を拡大させ、海外での証券発行など独自の資金調達源を確保することで、外部の経済主体からのガバナンスも空白になった点である。

財閥の克服課題の第一＝財務構造改善と過剰多角化解消については、第三節で見たように一応の成果を残したといえよう。しかし、第二の内部ガバナンスに関しては改革が進む

企業と従来の総帥中心の支配慣行を色濃く残す企業との二分化現象が見られる現状である。また、第三の外部ガバナンスについては、改革の成果は乏しい現状といえる。

第三の外部ガバナンスの問題は、財閥が直接金融の拡大や非銀行金融圏への参入とそこからの資金調達拡大により、外部の経済主体からのガバナンスが空白になった問題である。資本市場の主要なプレイヤーである証券会社、投資信託、生命保険会社などで財閥が大きな存在になり、独立的な機関投資家が育成されていない状況が今も続いている。また、九九年には現代電子株式の株価操作問題で現代証券が告発される事態や大宇グループの粉飾決算問題など資本市場のインフラが整備されていない問題も現れた。さらに、財閥の銀行株式所有を従来の四%から一〇%に上昇させる法案が二〇〇一年後半に提出される展望であり、財閥が非銀行金融機関のみならず、都市銀行をも傘下に収めることで外部ガバナンスがますます機能しなくなる危険性をもっている。

成熟した資本市場が企業を規律づけるというアングロサクソン・モデルを想定した場合、現在の韓国では、財閥から独立的で企業を規律づける機関投資家が育っておらず、公正な情報開示と公正な信用評価機関の育成など資本市場インフラが整備されていない。この点が、アングロサクソン・モデルへの移行が困難な第一の理由である。

第二の内部ガバナンスの問題は、財閥総帥が株主・経営者として法的に行使できる権限を超越して独占的決定権を持ち、チェック機能が不在であることを克服する課題である。本来この課題は、前近代的経営風土を一掃し、商法など法的なルールに基づく社会の公器としての企業システムを構築するという課題であり、アングロサクソン・モデルか日本・ドイツ・モデルかという議論以前の課題である。しかし、韓国ではこの課題克服のため、社外取締役、少数株主の権利強化、厳格な監査制度の定着、経営の透明性などアングロサクソン・モデルに沿った手段が用いられてきた。現状では、急速な改革を進める企業と伝統的な企業の二分化現象が見られている。アングロサクソン・モデルとの対比で見れば、韓国は依然として系列企業所有を中心に内部所有比率が高いという点で、米国のように分散された個人所有・機関投資家所有が高いという所有構造と大きな違いがある。内部ガバナンスの改革でも、企業間で、または同一企業内部で、韓国的慣行と米国型経営システムとの二分化現象が見られているが、歴史的に形成されてきた経営慣行が簡単に排除できない問題を抱えている。この点が、アングロサクソン・モデルへの移行が困難な第二の理由である。

最後に、全般的な財閥改革をめぐる政府の役割について検討しよう。韓国政府の報告書では、近年、市場規律などアングロサクソン・モデルに沿った政策が提起されているが、その方法は依然として政府の強い介入によるものである。負債比率の二〇〇%以下への低下、ビッグディールによる大規模な産業再編は政府の強い介入により進められた。また二〇〇一年三月に向け政府主導で経営不振銀行を金融持株会社へ統合する動向など、金融再編でも政府が強く介入している。二〇〇〇年末に企業社債の償還問題が深刻になり、政府系の産業銀行が主導して現代電子などの借換え債を購入するなどの支援策が実施されるなど、社債市場へも政府の干渉が行われている。強力な政府介入という手段で、政府介入の少ないアングロサクソン・モデルを定着させるという矛盾した状況が見られる。この点が、アングロサクソン・モデルへの移行が困難な第三の理由である。既存の韓国システムに接ぎ木的にアングロサクソン・モデルが導入されているが、初期条件を無視してシステム転

換を図ることの困難性が見られているといえる。

【参考文献】

- 高龍秀(二〇〇〇)『韓国の経済システム—国際資本移動の拡大と構造改革の進展—』東洋経済新報社。
- 高龍秀(二〇〇一)「韓国における財閥改革とコーポレート・ガバナンス」『社会科学研究』(東京大学社会科学研究所)五二(五)。
- 末廣昭(二〇〇〇)『キャッチアップ型工業化論』名古屋大学出版会。
- 谷浦孝雄編(二〇〇〇)『21世紀の韓国経済—課題と展望—』アジア経済研究所。
- 靄見誠良編(二〇〇〇)『アジアの金融危機とシステム改革』法政大学出版局。
- 深尾光洋・森田泰子(一九九七)『企業ガバナンス構造の国際比較』日本経済新聞社。
- 深川由起子(二〇〇〇)「東アジアの構造調整とコーポレート・ガバナンス形成」青木昌彦・寺西重郎編『転換期の東アジアと日本企業』東洋経済新報社。
- Haggard, Stephan (2000), *The Political Economy of the Asian Financial Crisis*, Washington, DC: IIE.**
- Lee, Young-Ki (1998), “Corporate Governance: The Structure and Issues in Korea” , Lee-Jay Cho and Yoon Hyung Kim eds., *Korea’s Choices in Emerging Global Competition and Cooperation*, Seoul: Korea Development Institute.**
- Pempel, T.J. ed. (1999), *The Politics of the Asian Economic Crisis*, Ithaca: Cornell University Press.**
- (韓国語文献)
- 公正取引委員会(一九九八)『公正取引白書』。
- 公正取引委員会(一九九九)「九九年度大規模企業集団株式所有現況」四月。
- 金融監督院(二〇〇〇)「九九年中の上場法人などの直接金融による資金調達実績」一月。
- 金融監督委員会(二〇〇〇)「大宇系列一二社に対する監査報告書の特別管理結果および措置」九月。
- 金東運(一九九九)「韓国財閥の支配構造」金大煥・金均編『韓国財閥改革論』ナナム。
- 金尚祚(一九九九)「韓国財閥改革のための金融改革の方向と課題」金大煥他編『韓国財閥改革論』ナナム。
- 金尚祚(二〇〇〇)『財閥と金融—その真正な改革のために』大韓発展戦略研究所。
- 金龍烈(一九九九)『社外理事制と理事会改革』産業研究院。
- 尹辰浩・柳哲圭編(二〇〇〇)『構造調整の政治経済学と二一世紀の韓国経済』プルピッ。
- 財政経済部(二〇〇〇a)「最近の現代グループ人事関連 政府の立場」二月。
- 財政経済部(二〇〇〇b)「二〇〇〇年下半期経済政策方向」六月。
- 財政経済部(二〇〇〇c)「透明な企業経営のための支配構造改善(案)」一〇月。
- 財政経済部(二〇〇一a)「銀行所有限度改善推進方向」一月。
- 財政経済部(二〇〇一b)「IMF外換危機克服とわが経済の今後の課題」八月。
- 財政経済部・産業資源部など(一九九九)「五大グループ構造調整推進状況点検、及び財閥改革後続措置方案」八月。
- 参与連帯参与社会研究所経済分科編(一九九九)『韓国五大財閥白書一九九五～一九九七』

ナナム。

チェスンノ(一九九九)『一九九九年韓国の大規模企業集団』自由企業センター。

¹参与連帯主催の緊急討論会「正しい社外取締役制運用のための課題」における金鎮旭弁護士の報告。参与連帯のホームページ参照。