

《韓国経済の今後を展望するシリーズ⑬》

2018年4月20日
No.2018-001

韓国文在寅政権の所得主導型成長に暗雲 —懸念される最低賃金引き上げ、海外生産シフトの影響—

調査部 上席主任研究員 向山英彦

《要 点》

- ◆ 文在寅政権が発足して、もうすぐ1年を迎える。経済政策のなかで最も力を入れているのが所得主導型成長の実現である。最低賃金の引き上げ、公共部門を中心にした雇用創出、非正規から正規職への転換などを進める一方、生活費の負担（住宅、養育など）を軽減して可処分所得を増やすことにより、成長を図る狙いである。このため、財政資金が福祉・雇用分野に多く投入されている。
- ◆ 17年の韓国の経済成長率は3年ぶりに3%台に乗った一方、若年層の失業率は2000年代以降で最も高くなった。この要因には、雇用創出力の低下と求職者の大企業志向の強さのほかに、若年層の労働市場参入の増加がある。25～29歳の人口増加は21年まで続く見込みで、政府は青年雇用対策を実施していく。
- ◆ 一連の政策の効果が期待されるが、所得主導型成長の実現は容易ではない。理由の一つは、最低賃金大幅引き上げ（前年比16.4%増）による負の影響が顕在化し始めたこと、もう一つは、企業の対外直接投資の増加とそれによる雇用流出が懸念されることである。とくにトランプ政権誕生後、米国への直接投資が増加している。
- ◆ 財政資金投入に依存した所得主導型成長には限界があり、若年層の就職難を解決するには民間企業の活力を活かして、付加価値の高い産業を成長させることが必要である。文在寅政権には、政策の重点を革新成長にシフトさせることが求められる。

本件に関するご照会は、調査部・向山英彦宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-2461

Mail: mukoyama.hidehiko@jri.co.jp

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

1. 雇用創出を最優先課題にする文在寅政権

文在寅政権が発足して、もうすぐ1年を迎える。経済政策のなかで最も力を入れているのが所得主導型成長の実現であり、そのために多くの財政資金が投入されてきている。

(1) 文在寅政権の経済政策の特徴

2017年の大統領選挙は、現職大統領弾劾という未曾有の事態を受けて実施された。選挙の結果、共に民主党の文在寅候補が大統領になった(5月10日)。

選挙公約の1番目に「雇用に責任をもつ大韓民国」を掲げ¹、公共部門を中心に約81万人分の雇用創出を約束していたため、文在寅大統領は雇用問題に真っ先に取り組み、5月16日には大統領直属の雇用委員会(일자리위원회)を設置した。雇用の創出を最優先課題にした背景には、若年層の就職難、非正規職の増加とそれによる格差の拡大などがある。

雇用委員会は6月1日に「イルチャリ(雇用)100日計画」を発表し、100日以内に関連施策のロードマップを作成すること、現在の教育、労働、福祉などの行政システムと財政・税制を見直して、これらを雇用創出に適合的なものへ再設計することなどを明らかにした。

その後、雇用創出に向けて、補正予算(11兆ウォン規模のうち雇用創出は4兆ウォン強)の編成にとりかかった²。7月に開催された最低賃金委員会(労使代表、公益委員から構成)では、18年の最低賃金を17年より16.4%引き上げて、7,530ウォンにすることが決定され、文在寅大統領の選挙公約(20年までに10,000ウォンへ引き上げる)が反映されることになった。

このように雇用創出と所得引き上げに関連した政策が矢継ぎ早に打ち出された後、7月25日に、新政権の経済政策の骨格が発表された³。

成長戦略のパラダイムシフトを進めることが謳われ、①所得主導型成長、②雇用創出につながる経済建設、③公正な競争(含む財閥改革)、④革新成長(イノベーションを通じた成長)の4つの柱から構成されている(図表1-1)。

1番目に挙げられた所得主導型成長が、文在寅政権が進める経済政策の目玉(看板政策)である。最低賃金の引上げ、公共部門を中心にした雇用創出、非正規から正規職への転換などを進める一方、生活費の負担(住宅、養育など)を軽減して可処分所得を増やすことにより、成長を図る狙いである。

所得主導型成長を進める理由は、二期続いた保守政権下で進められた政策が、所得ならびに雇用環境の改善に十分につながらなかったという認識がある。

(図表1-1)文在寅政権の経済政策

1. 所得主導型成長
・家計の可処分所得を増やす(最低賃金引上げ、生活コスト引下げほか)
・セーフティネットを強化し、社会的脆弱層の所得を保障する
・すべての子供たちに対する教育投資を増やす
2. 雇用創出につながる経済建設
・雇用創出を通じた成長を追求する
・質の高い雇用(decent work)を促進する
・ジョブ市場を拡大する
3. 公正な競争
・不公正な慣行をなくす
・価格操作を防ぎ、消費者の利益を守る
・コーポレートガバナンスを改善する
・「共に成長」を追求し、小商人を保護する
・社会的経済を促進する
4. イノベーションを通じた成長
・成長のエンジンとしての中小企業を発展させる
・第4次産業革命の準備をする
・グローバル市場を開拓する

(資料)企画財政部、New Administration's Economic Policies Paradigm Shifted For Sustainable Growth(17年7月25日)より日本総研作成

¹ 2番目は「国民が主人の大韓民国」、3番目は「公正で正義にもとづく大韓民国」である。

² 6月7日に、補正予算案が国会に提出された。税金を使つての公務員増員に野党が反発し審議が難航したが、増員数を当初の4,500人から2,575人に減らすこと、その財源を予算案から削減して予備費で賄うことで与野党が合意(自由韓国党は合意せず)し、7月22日に成立した。

³ 詳細は、企画財政部「새정부 경제정책방향—경제 패러다임의 전환」(17年7月25日)、英語版の「New Administration's Economic Policies Paradigm Shifted For Sustainable Growth」(7月27日)を参照。

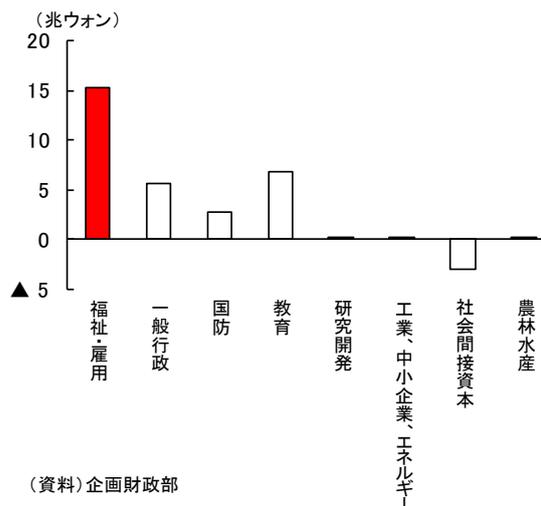
所得主導型成長の実現に向けて、財政資金もこれらに関連した分野に多く投入されている。

18年度予算をみると、17年度予算比7.1%増となるなかで、福祉・雇用分野が同11.7%増(15兆2,000億ウォンの増額)になった(図表1-2)。他の分野では、朝鮮半島情勢の不安定化に対応するため、国防費が400億ウォンの増額(同7.0%増)となった一方、研究開発費は微増にとどまり、社会間接資本は1.3兆ウォンの減額(同▲14.1%)となった。

歳出が著しく増えるため、政府は増税によって財源を確保することにし、高所得層を対象にした所得税率と大企業に対する法人税率を引き上げて(図表1-3)⁴、18年から適用されている。

李明博政権(2008~13年)が、大企業に対する法人税率を25%から22%に引き下げたため、今回の措置は元の水準に戻した形であるが、世界的な法人税率引下げの流れと逆行する動きになった。とくに米国ではトランプ政権下、18年に法人税率が大幅に引き下げられたため、その影響が注目される。

(図表1-2)2018年度予算(対前年度予算増減)



(資料)企画財政部

(図表1-3)2017年法人税の改正点

純利益(単位ウォン)	現行税率	改正案
~2億	10%	10%
2億~200億	20%	20%
200億~2,000億	22%	22%
2,000億超		25%

(資料)企画財政部

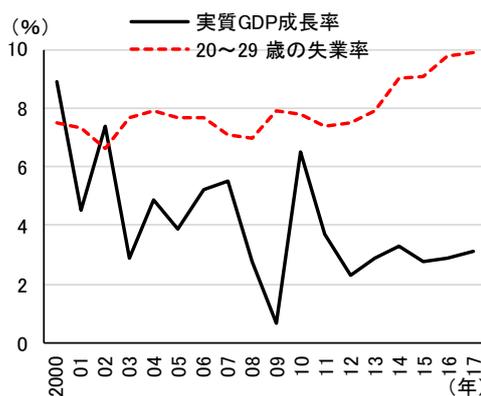
(2) 厳しさが増す若年層の就職難

17年の韓国の実質GDP成長率は3.1%と3年ぶりに3%台に乗った一方⁵、20~29歳の失業率は9.9%と、2000年代に入って最も高くなった(図表1-4)。雇用創出を最大の課題にしている文在寅政権は、厳しい現実を突きつけられている。

若年層の失業率が上昇した要因には、①雇用創出力の低下(製造業の主力が技術・資本集約型になっていることと高付加価値サービス産業の成長が遅れていることが影響)、②求職者の大企業志向の強さ(背景に高い大学進学率、大企業と中小企業の格差など)などとならんで、第二次「エコ世代」(ベビーブーマーの子供達)の労働市場への参入が指摘できる。

25~29歳人口(韓国では2年程度の徴兵期間がある)は17年に9万人強増加し、これが失業率を押し上げたと考えられる。

(図表1-4)経済成長率と若年失業率



(資料)統計庁、Korean Information Statistical Service

⁴ 法人税率引上げの対象になるのは、16年の申告基準で129社である。詳細は、企画財政部「2017년 세제개정안」2017年8月2日を参照。

⁵ 17年年初時点は、多くの機関が2%台半ばから後半の成長率にとどまると予想していた。成長率が上振れた要因には、建設投資(住宅投資、五輪特需)の高い伸びが続いたことと、半導体部門における輸出と設備投資が著しく伸びたことが指摘できる。

同年齢層の人口増加は21年まで続き、その後は減少に転じる見込みであるが(図表1-5)⁶、対策を講じなければ、失業率が一段と悪化する恐れがある。そこで政府は18年度に3.9兆ウォン規模の補正予算を編成し⁷、青年雇用対策を進めることにした。

補正予算案をみると⁸、若年層の失業問題と中小企業の求人難を同時に改善する狙いがうかがえる。

第1は、中小企業に支給する雇用奨励金の増額と条件緩和である。従来の政策は青年を3人新規雇用した場合に、1人分の賃金を支援(年間667万ウォン)していく内容であったが、3人を雇用するのはかなり難しいため、今回従業員30人未満の企業は1人、100人未満の企業は2人を新規雇用すれば、年間900万ウォンを支給することにした。

また、青年を雇用する中小企業には、税制面でも優遇していく。

第2は、中小企業に就職する青年(34歳以下)に対する支援である。これには、所得税の5年間免除(現行は3年間、70%減免)、住宅補助、産業団地に勤務する際の交通費支援などのほか、所得税免除により3年間に600万ウォンを積み立てる場合、政府が年600万ウォン、企業が年200万ウォンを3年間支援して、合計で3,000万ウォンの貯金ができるようにする。若年層が中小企業への就職を忌避する一つの理由に、給与面の格差があるため、これを縮小する措置である。

第3は、青年による起業に対する支援である。これには、5年間の法人税、所得税の免除などが含まれている。

さらに、海外での就労支援を引き続き行っていく。とくに、高成長が続いているASEAN諸国や人手不足が深刻化し始めた日本での就職を積極的に支援していく方針である。

2. 実現が難しい所得主導型成長

文在寅政権の所得主導型成長を評価するのはやや時期尚早といえるかもしれないが、その実現は容易ではないと考えられる。

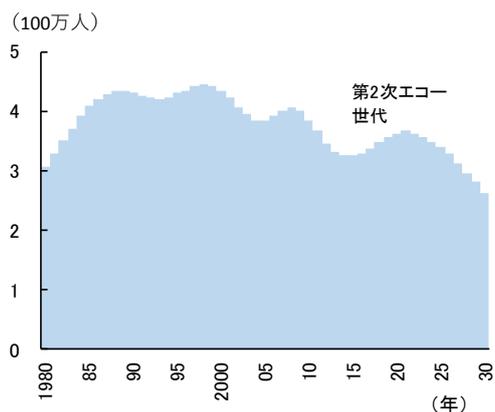
(1) 顕在化し始めた最低賃金引き上げの影響

まず、指摘できるのは、最低賃金の大幅引き上げの副作用が顕在化し始めたことである。

前述したように、18年は前年比+16.4%の7,530ウォンとなった。近年最低賃金の上昇ペースが加速してきたとはいえ、大幅な引き上げである(図表2-1)。

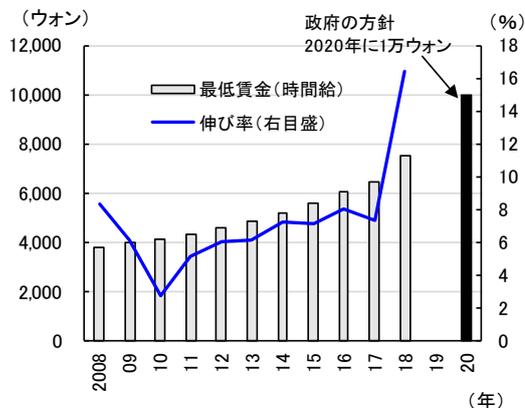
20年に10,000ウォンにするためには、同程度の引き上げを今後2年続ける必要がある。かなりのハイパー

(図表1-5) 25~29歳の人口(推計)



(資料)統計庁、Korean Statistical Information Service

(図表2-1) 最低賃金と上昇率



(資料)雇用労働部

⁶ 韓国では2017年に労働力人口が減少に転じ、32年から人口が減少に転じると予測されている。

⁷ 補正予算案は6月に国会提出予定。

⁸ 企画財政部、「2018년 추가경정예산안」18年4月5日。

スであり、低賃金に依存している中小・零細企業、自営業者などに大きな負担になる。

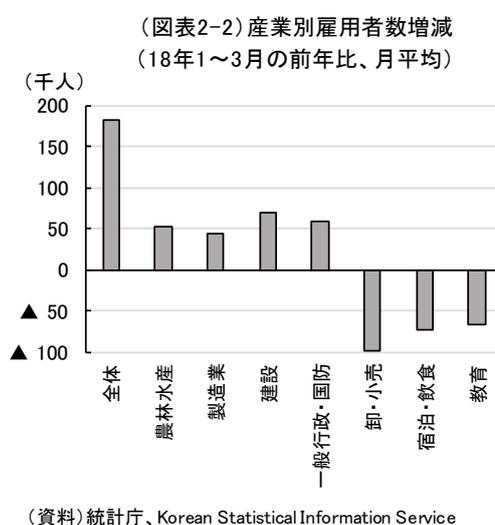
政府もこの点を考慮して、従業員 30 人未満の事業主に対して⁹、雇用安定資金を支給することにした。主な内容は、これまでの最低賃金の平均伸び率(7.4%)を超える 9%相当分の支援を目的に、従業員一人につき月最大 13 万ウォンを支給することにした。

しかし、雇用保険に加入していることが条件にされたため、支給の申請をした企業は現在のところそれ程多くない。むしろ、最低賃金が大幅に引き上げられたうえ、今後も引上げが予想されることから、17 年秋口あたりから中小・零細企業では従業員を削減して、機械化・無人化を進める動きがみられるようになった。

18 年 1～3 月の産業別雇用者数の増減をみると、建設や一般行政・国防、製造業などで増加しているのに対して、卸・小売、宿泊・飲食、教育などでは著しく減少している(図表 2-2)。

雇用者数の減少要因には、前年同期が増えていたことの反動¹⁰、中国からの観光客が減少したこと(ただし前年割れになったのは 17 年 3 月以降)も影響したであろう。しかし、17 年 7 月に 18 年の最低賃金が決定された後、事業主からその影響を懸念する声が出ていたこと、卸・小売では 17 年 9 月から雇用者が減少し始めたことなどを考えれば、最低賃金引上げが影響していることも間違いないであろう。

最低賃金の引上げによって脆弱層の所得増大を図る政策が、逆に彼らの雇用を減らすパラドックスが生じている。最低賃金は毎年の経済環境(就労状況、物価動向、生活保護の給付水準など)を考慮して決定されるべきものであり、現時点で将来の水準(20 年までに 10,000 ウォン)を決定するのは妥当ではない。韓国では最低賃金が全国一律に適用されるため、地方の実情と大きく乖離する問題もある。当面、19 年の最低賃金の水準がどの程度になるかが焦点となる。



(2) 懸念される海外生産シフトの影響

所得主導型成長の実現が難しいと考えるもう一つの理由は、企業の対外直接投資の増加とそれによる雇用流出が懸念されることである。

韓国の対外直接投資額の推移をみると、2000 年代に入って急増した(図表 2-3)。財閥を中心に、大企業がグローバルな事業展開が活発化したことによる。この背景には、①通貨危機後に国内市場が大幅に縮小したこと、②少子高齢化の進展により将来的に国内市場の縮小が不可避であること、③新興国の成長が持続し新たなビジネスチャンスが生まれたことなどがある。

⁹ 共同住宅向けの警備や清掃サービスを行っている事業主は、従業員規模に関係なく支援の対象になる。雇用安定資金の詳細は、<http://jobfunds.or.kr> (韓国語)を参照。

¹⁰ キム・ドンヨン経済副首相・企画財政部長官は 4 月 16 日に開催された経済長官会議で、2、3 月の就業者増加幅が 10 万人台に縮小したのは、大幅に増加した前年同期の反動、造船・自動車業種などの構造調整に起因するものであり、最低賃金引上げの影響とは必ずしもいえないと述べた。

対外直接投資額は08年のリーマンショック後に減少したが、12年以降再び増加傾向にある。

近年の特徴は、中国向け直接投資額が総じて減少基調にある一方¹¹、ベトナム向けが伸びたこと、米国向けが16年、17年と著しく増加したことなどである(図表2-4)。

対米直接投資額が急増した一因には、トランプ政権の米国第一主義にもとづく保護主義の強まりと米国の法人税率引下げなどに対応するために、韓国企業が米国での生産を拡大したことがある。

トランプ大統領は選挙期間中に、米韓FTA発効(12年3月15日)後に米国の対韓貿易赤字額が急拡大したことをやり玉にあげ¹²、「韓米FTAは壊れた約束で、雇用を殺す災難を招く協定である」と主張した。

大統領就任後、北朝鮮情勢に対応するため、韓国との協力関係を強化していくなかで、通商圧力はやや弱まったように思われたが、17年6月末に行われた韓米首脳会談で、トランプ大統領は貿易不均衡に強い不満を示し、韓米FTAの再交渉を迫った。

具体的な動きが表われたのが18年に入ってからである。1月、トランプ政権は米通商法201条にもとづき、大型洗濯機や太陽光パネル(主な輸入先は韓国、中国)

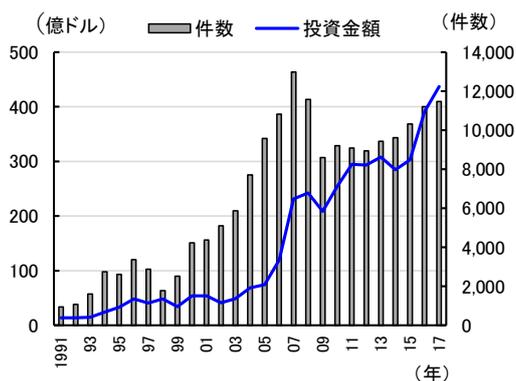
に対してセーフガードを発動した。大型洗濯機の場合、120万台までは20%、それを超える台数には50%の関税が課されることになった。さらに、1月から米韓FTAの再交渉が開始された。

その後トランプ大統領は外交、通商面でトランプ色を一段と押し出すために、政権中枢の人事交代を行った後、3月23日、米通商拡大法232条にもとづき、鉄鋼製品とアルミニウム製品に対して追加関税を掛けることを決定したのに続き、4月3日には、中国による知的財産権の侵害を理由に、米通商法301条にもとづく制裁関税案(中国製品約1,300品目を対象に25%の関税)を発表した¹³。

韓国は鉄鋼製品とアルミニウム製品に対する追加関税を猶予された一方、米韓FTA再交渉の過程で、米国側の要求を大幅に受け入れることで事実上合意した。

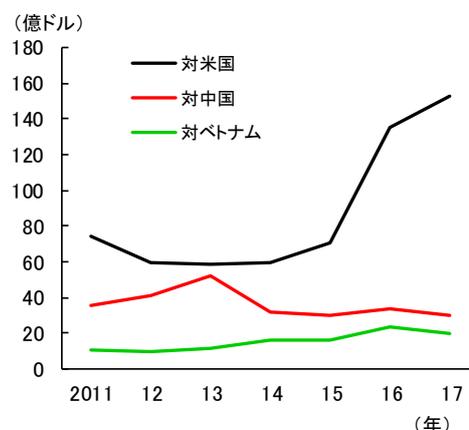
その主なものは、①鉄鋼製品の輸出に数量枠(過去3年の輸出量平均の70%)が設定されたこと、②韓米FTAで合意していた2021年の貨物自動車に対する関税撤廃(米国側)の時期が41年に延期されたこと、③米国の安全基準適合車の韓国への輸入台数が5万台へと引き上げられたこと、④為替介入の透明性向上を図ることなどである。

(図表2-3) 韓国の対外直接投資



(資料) 韓国輸出銀行データベース

(図表2-4) 韓国の国別対外直接投資額



(資料) 韓国輸出銀行データベース

¹¹ この要因には、中国における生産コストの上昇や競争の激化がある。また、17年に生じた韓国のTHAAD配備に対する中国側の経済報復も韓国企業の過度な中国依存の是正につながっている。

¹² ただし、米国の対韓貿易赤字額は16年、17年と減少した。その一因は、韓国の自動車関連輸出の不振である。

¹³ 中国政府は4月4日、米国産の大豆、牛肉、自動車、飛行機など106品目に25%の関税をかけると発表した。

自動車分野に焦点があてられたのは、不均衡が際立っており（図表2-5）、その赤字額が貿易赤字額にほぼ匹敵するからである。

一連の動きにより、対米通商摩擦はひとまず解消された感があるが、貿易不均衡が今後十分に是正されなければ、トランプ政権が再びその是正を迫る公算が大きいため、今後の動きに引き続き注意が必要である。

前述したように、トランプ政権誕生後、韓国企業による対米投資が急増している。

現代自動車グループは17年1月、今後5年間に米国で、エコカー、自動走行車など次世代自動車の新技術に関する研究開発、既存工場での新車種の生産、環境改善などの分野で31億ドルの投資を行うことを発表した。新工場設立の動きは今のところないが、自動車分野の貿易不均衡問題が再燃すれば、その可能性も出てこよう。

サムスン電子は計画を前倒して、18年1月に、サウスカロライナ州に建設した洗濯機工場を稼働した。LG電子もテネシー州に洗濯機工場を建設中（19年に稼働予定）であるほか、電気自動車向けバッテリーパック工場をミシガンに建設する計画である。

サムスン電子、LG電子とも、メキシコで生産していた洗濯機を米国へシフトすることになるが、今後、韓国製大型洗濯機に対する関税引上げに対応して、韓国で生産していたものを米国での生産に切り替えることも予想される。

こうした企業による生産シフトは、雇用創出を最優先課題とする文在寅政権に逆風となる。

3. 問われる今後の政策運営

文在寅政権が発足して、もうすぐ1年を迎える。経済政策を評価するのは時期尚早といえるかもしれないが¹⁴、政策の重点のシフトが必要になっていると考える。

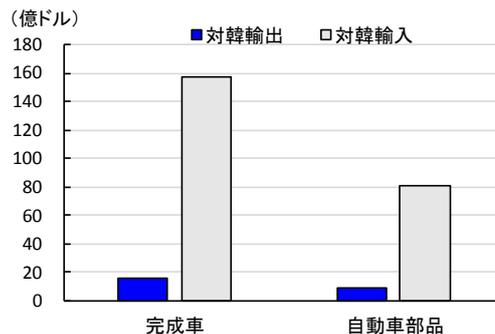
その理由は、財政資金投入に依存した所得主導型成長には限界があり、持続可能でないことである。青年雇用対策は給与面での格差を縮小させることにより、中小企業への就職を促す狙いであるが、支援策が終了すれば、以前の状態に戻ることになる。

また、政府が企業（とくに中小企業）に様々なインセンティブを与えて雇用の創出を図る政策は、企業の自己革新に向けた取り組みを阻害し、企業の活力を弱体化させかねない。

若年層の就職難の一因に、良質な雇用の不足がある。良質な雇用に創出するためには、経済の革新につながる投資を増加させ、付加価値の高い産業を成長させること、ベンチャー企業の育成や既存中小企業の生産性向上を通じて、「高生産性 高賃金」の実現が必要である。文在寅政権の経済政策でいえば、革新成長（イノベーションを通じた成長）に政策の重点をシフトすることである。

そうすると、看板である所得主導型成長の旗を降ろすことになる。それができるのかどうか。来年の最低賃金水準がどうなるかが、今後の政策のゆくえを占う上での試金石となる。

（図表2-5）自動車分野の米国の対韓貿易（2017年）



（資料）米国商務省、貿易統計

¹⁴ 財閥改革に関しては、向山英彦「文在寅政権下で韓国の財閥改革は進むのか—今後の方向と課題—」『RIM』No. 68を参照。

◆Research Focus 《韓国経済の今後を展望するシリーズ》

- ①向山英彦「経常黒字拡大が映す韓国の問題—ウォン高圧力緩和に求められる投資の拡大—」
2014年7月3日 No. 2014-19
- ②向山英彦「対中依存度上昇に伴う韓国の問題—チャイナインパクトを克服できるのか—」
2014年8月6日 No. 2014-24
- ③向山英彦「高齢社会」を迎える韓国に残る課題—「増税なき」に呪縛される政策—」
2014年9月5日 No. 2014-32
- ④向山英彦「課題となるチャイナインパクトの克服—サムスンショックをどうみたらいいのか—」
2014年10月9日 No. 2014-35
- ⑤大嶋秀雄「急増する韓国の家計債務—政府の景気刺激策と韓国銀行の利下げにより拍車がかかる—」
2014年12月19日 No. 2014-45
- ⑥大嶋秀雄「限界に近づく韓国の内需型景気対策— 一定の効果がみられるも、持続的成長には構造改革が必要—」
2015年7月17日 No. 2015-18
- ⑦向山英彦「なぜ今韓国で労働市場改革なのか—60歳以上定年制を控え、導入を図る賃金ピーク制」
2015年9月7日 No. 2015-23
- ⑧松田健太郎「企業債務の増加が影を落とす韓国経済—造船・海運などの不況業種で急がれる構造調整」
2016年6月7日 No. 2016-06
- ⑨向山英彦「不透明感が増す韓国経済をどうみるか—構造調整、国内政治、トランプショック—」
2016年11月17日 No. 2016-30
- ⑩向山英彦「韓国経済の今後を左右するG2リスクと大統領選挙」
2017年4月27日 No. 2017-003
- ⑪松田健太郎「厳しさを増す韓国の雇用情勢—「量」の悪化だけでなく「質」の低下も深刻—」
2017年6月21日 No. 2017-14
- ⑫向山英彦「韓国企業・経済にとって重要性が増すベトナム—中国の経済報復で「脱中国」の動きが加速か—」
2017年10月11日 No. 2017-19