

2019年8月14日
No.2019-014

正念場を迎えた文政権の所得主導成長

— 最低賃金引き上げを軌道修正し、バラマキ的な財政支出拡大へ —

調査部 副主任研究員 成瀬 道紀

《要 点》

- ◆ 2017年5月に発足した韓国の文在寅政権は、「所得主導成長」を最優先の経済政策としている。なかでも、看板公約は2020年までに最低賃金を時給1万ウォンに引き上げることであった。実際、2018年、2019年は2年連続で最低賃金を前年比2桁の上昇率で引き上げた。しかし、2020年は一転して+2.9%の引き上げにとどめる結果、最低賃金は8,590ウォンと大幅な公約未達に終わる見込みとなった。
- ◆ 文政権が所得主導成長を掲げた背景には、これまで韓国経済を牽引してきた輸出主導成長が行き詰まりつつあることが指摘できる。2010年代入り後、韓国の輸出は大きく鈍化し、景気牽引力を失った。さらに、長年政府が輸出の担い手である財閥を優遇するなかで拡大した所得格差に、国民の不満が鬱積していた。こうしたなか、最低賃金引き上げや財政支出拡大で低所得層を中心に家計の所得を増やし、所得・支出・生産の好循環を生み出すことを目指す文氏の主張は有権者の支持を得た。
- ◆ もっとも、財政支出拡大の財源を法人税率の引き上げで賄ったため、最低賃金の引き上げと併せ、家計へ分配する原資のほとんどを企業が負担する構図となった。この結果、製造業の韓国離れが進行したうえ、小売業や飲食業の雇用が減少し、失業率が上昇するという大きな副作用が顕在化した。
- ◆ このため、文政権は、最低賃金の引き上げの軌道修正を余儀無くされた。もっとも、その政策理念ともいえる所得主導成長を撤回したわけではない。今後は、政府の負担による「バラマキ」的な財政支出拡大で、所得増加を追求していく構えである。ただでさえ急速な高齢化で財政支出の増大圧力が強まるなか、負担についての議論を避けたまま各種給付を拡大させていけば、財政赤字が加速的に拡大していくことが懸念される。文政権の所得主導成長は、正念場を迎えているといえよう。

本件に関するご照会は、調査部・副主任研究員・成瀬道紀宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-8388

Mail: naruse.michinori@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

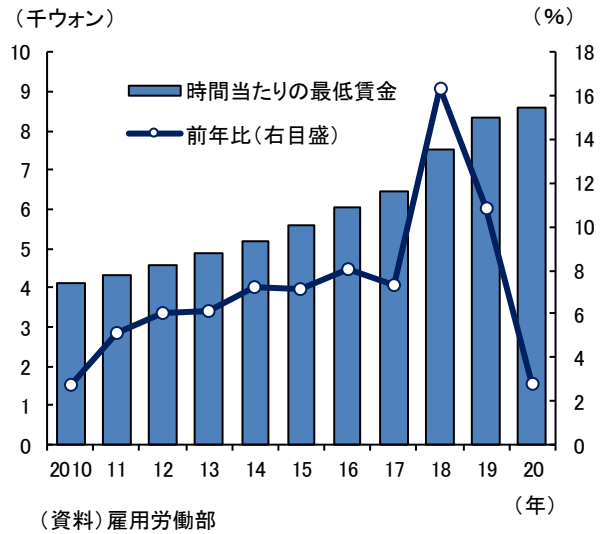
<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

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、作成日時点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. はじめに

2017年5月に発足した韓国の文在寅政権は、家計の所得増加を起点に好循環を生み出して経済成長を図る「所得主導成長」を最重要の経済政策としている。なかでも、看板公約は2020年までに最低賃金を時給1万ウォン（約1,000円）に引き上げることであった。実際、最低賃金は2018年に+16.4%、2019年に+10.9%と2年連続で前年比2桁の引き上げが続いた（図表1）。ところが、2020年は、+2.9%と引き上げ幅を縮小する結果、最低賃金は8,590ウォンと大幅な公約未達に終わる見込みである。こうしたなか、韓国内では文政権の経済政策に対して厳しい見方が強まりつつある。

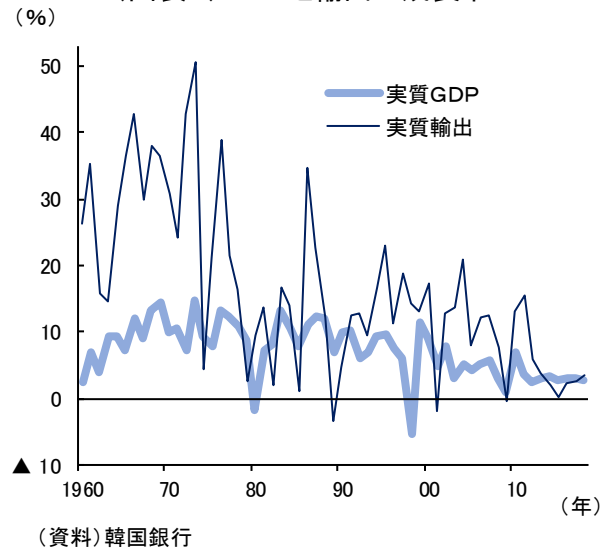
（図表1）最低賃金



2. 所得主導成長を提唱した背景

文政権が所得主導成長を掲げた背景には、これまで韓国経済を牽引してきた輸出主導成長が行き詰まりを見せたことが指摘できる。韓国は、1961年の軍事クーデターで樹立した朴正熙政権以来、輸出産業を振興することで、朝鮮戦争による国土の荒廃から、高所得国のひとつに数えられるまで経済を発展させてきた。実際、2010年代初頭まで、輸出の成長率がGDPの成長率を大きく上回る状況が続いており、韓国経済は輸出主導型の成長であったと言える（図表2）。ところが、2010年代半ばから、主力輸出先である中国経済の成長鈍化や、同国の産業高度化政策を受けた部品などの中国国内での内製化の進展が逆風となり、輸出の成長は大きく鈍化し、景気牽引力を失うことになった。

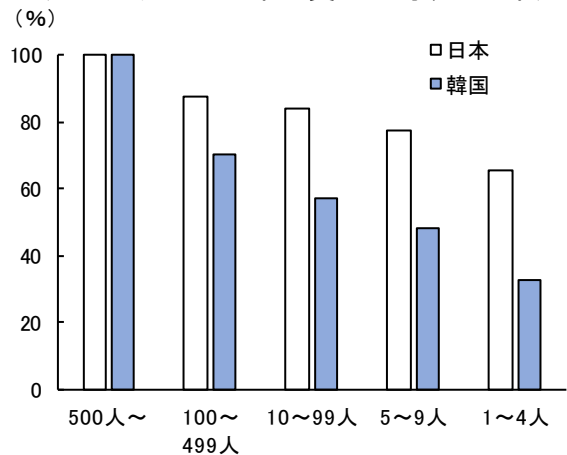
（図表2）GDPと輸出の成長率



また、長年にわたって輸出振興策がとられるなかで、一般国民の雇用・所得環境が期待通りに改善せず、大きな所得格差が生じたことに国民の不満が鬱積していた。政府は、輸出の担い手である財閥企業を手厚く支援したため、財閥ばかりに成長の果実が集中した。この結果、従業員数5人未満の企業の賃金が従業員数500人超の企業の3割程度の水準にとどまるなど、大企業と中小企業の格差は非常に大きくなり、大企業に就職できなかった若者は大きな失望感に苛まれる社会となった。

(図表3)。このため、多くの若者は中小企業への就職をためらい、文政権発足時には若年層の失業率は10%前後の高水準となっていた。一方、経済発展が進むにつれ、労働集約型の工場は中国や東南アジアに移り、韓国の主力産業は重工業やエレクトロニクスなど資本集約型の産業となったため、近年は輸出が増えても製造業の雇用は増えない状況となった(図表4)。さらに、輸出主導の成長の実現に政策資源を集中する一方、社会保障政策は後手に回り、とりわけ高齢者の貧困が深刻な社会問題となった。実際、66歳以上の相対的貧困率(世帯の等価可処分所得¹が全体の中央値の半分未満となる世帯員の割合)をみると、韓国では0.45と、他国と比べて著

(図表3) 日韓の企業規模別賃金格差
(500人以上の企業の賃金に対する比率)

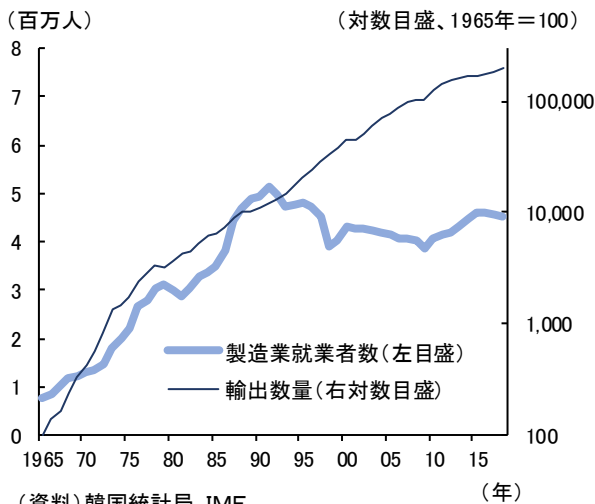


(資料) 韓国中小企業研究院
(注) 2017年。

しく高い水準となっている(図表5)。このような環境のなかで、国民の財閥への嫉妬、格差への不満が長年蓄積し、朴槿恵前大統領の財閥との癒着スキャンダルなどを受けて政治不信が爆発した。

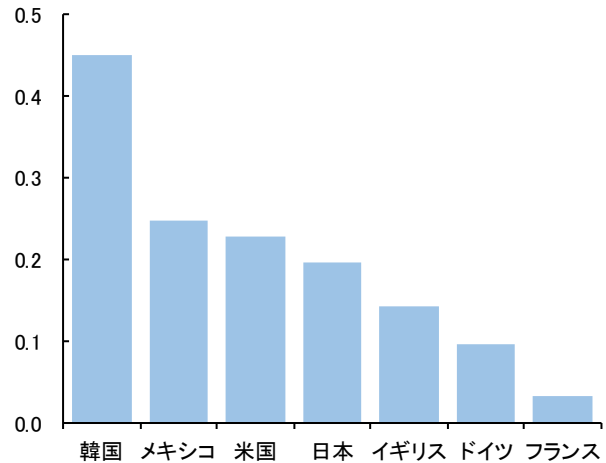
このため、朴前大統領の弾劾を受けた大統領選挙では、これまでの財閥を中心とした輸出主導成長からのパラダイム転換を目指し、低所得層を中心に家計の所得を大きく増加させる政策を唱えた文在寅氏が、有権者の圧倒的な支持を得ることになった。

(図表4) 輸出数量と製造業就業者数



(資料) 韓国統計局、IMF

(図表5) 66歳以上の相対的貧困率



(資料) OECD
(注) 2016年の数値。日本のみ2015年。

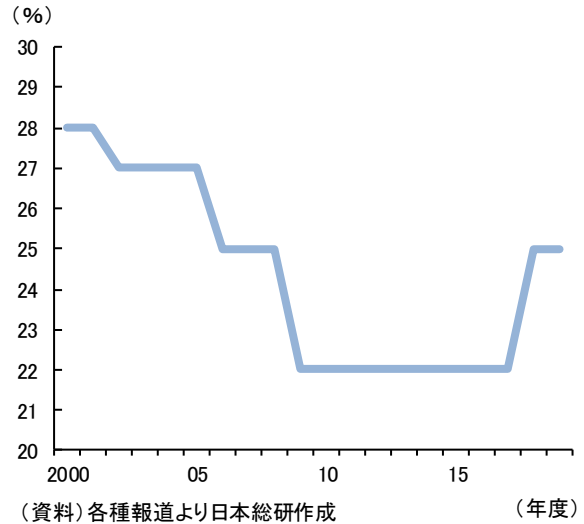
文政権の所得主導成長政策では、最低賃金の引き上げだけでなく、財政支出拡大による所得の下支えも行われている。具体的には、2022年までに非正規から正規への転換も含めて公共部門で81万人分の雇用を増やす計画を進めている。また、所得下位70%の65歳以上の高齢者に支給される

¹ 世帯の可処分所得を世帯人数の平方根で割った値。

基礎年金の最大給付額を、2018年9月に月額20万ウォンから25万ウォンに、2019年4月には30万ウォンにと、2度にわたり引き上げた。加えて、2018年9月に0～5歳の児童を対象に児童手当の支給（月額10万ウォン）を開始²し、2019年9月には対象年齢を6歳にまで拡大する予定である。さらに、失業手当の水準も、最低賃金と連動して決まるため、大幅に引き上げられている。

しかし、これらの財政支出拡大の財源を法人増税で賄ったため、最低賃金の引き上げも含めて、結果的に家計へ分配する原資のほとんどを企業が負担する構図となった。文政権は、世界的に法人税率が引き下げの方向にあるにも関わらず、2018年度から法人税の最高税率³を22%から25%に引き上げた（図表6）。法人増税に世界的な半導体ブームを受けた企業業績の改善も重なり、2018年度の法人税収は、70.9兆ウォンと前年度から11.8兆ウォンも増加した。この結果、2018年度は保健・福祉・雇用関連支出の増加（前年度比+16.7兆ウォン：予算ベース）のほとんどを法人税収の増加で賄うかたちとなり、財政収支の黒字を維持することができた。

（図表6）法人税の最高税率

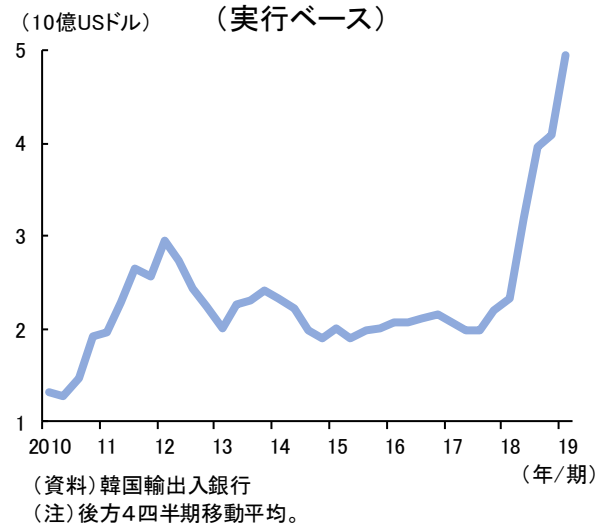


3. 副作用の顕在化

このように、企業に重い負担を強いた結果、公約の実行と財政規律の維持を両立させることができた一方で、大きな副作用が顕在化した。

まず、製造業の韓国離れが進行しつつある。近年、多くの企業は、国境にとらわれることなく、自社にとって有利な生産拠点を選択する傾向にある。そのため製造業企業では、韓国の人件費や税務コストの増加を嫌い、生産拠点の海外移転が加速した。実際、韓国製造業の対外直接投資は2018年以降急増している（図表7）。韓国から輸出するメリットを失った企業が、米中などの巨大市場での現地生産を強化しているほか、ベトナムなど東南アジアをはじめとした低コスト国へ生産拠点をシフトさせている。

（図表7）製造業の対外直接投資
（実行ベース）

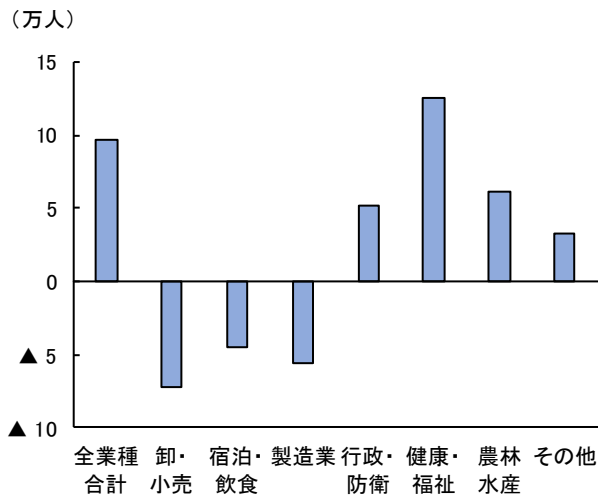


次に挙げられるのが、小売業や飲食業など低賃金の労働力への依存が大きい業種で、最低賃金の

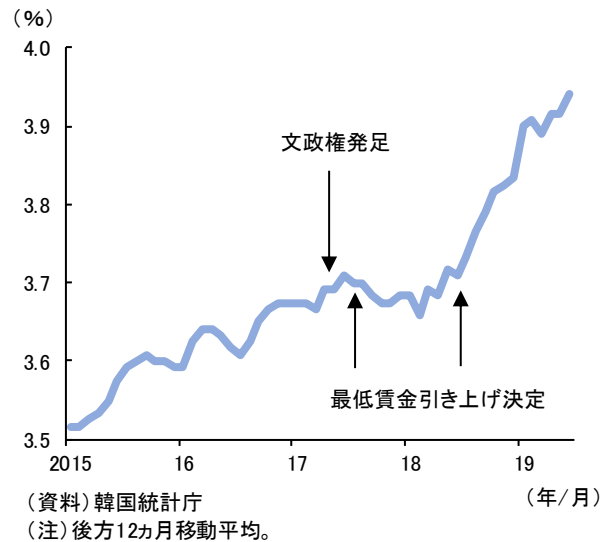
² 児童手当は、2018年9月の開始当初は所得上位10%の世帯が給付対象から除外されたが、審査のためのコストが大きいことから、2019年4月には所得制限は撤廃された。
³ 韓国の法人税率は課税所得に応じて4段階となっている。最高税率が適用されるのは、課税所得3,000億ウォン超の企業である。

引き上げを受けて、雇用が縮小したことである。政策的に雇用を拡大している行政・防衛、健康・福祉などの公共部門や、都市部で失職した帰農者の流入があった農林水産業で就業者数が増加したもの、小売業や飲食業の雇用減が響き、2018年の就業者数の伸びは9.7万人と、リーマン・ショックの影響を受けた2009年以来の低い伸びとなった(図表8)。プラス成長を続けたにもかかわらず失業率が上昇するなど、雇用環境も大きく悪化した(図表9)。

(図表8) 2018年の業種別就業者数(前年比)

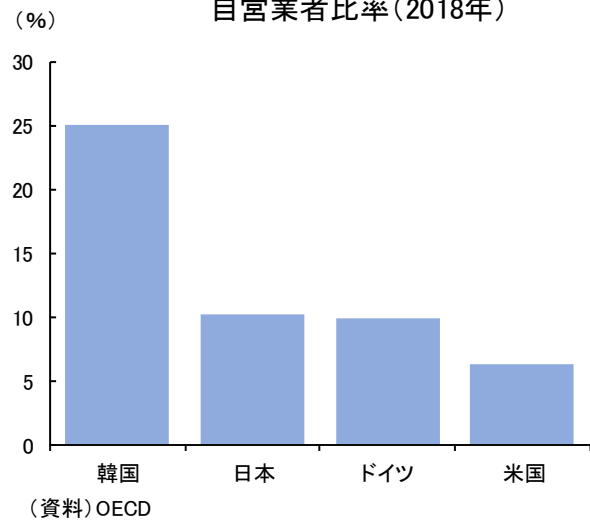


(図表9) 失業率



人件費の増加に直面した小売業や飲食業の小規模事業者は、アルバイトを解雇して自ら長時間労働をしたり、営業時間を短縮したりしたほか、廃業に追い込まれる事業者も散見された。最低賃金の大幅引き上げは、文政権が負担を担わせようとした財閥よりも、弱者である小規模事業者により大きな打撃を与えた。韓国では、リストラや早期退職⁴などで会社勤めが叶わなくなった人が、小規模な小売業や飲食業を開業するケースが多く、自営業者が就業者の約4分の1も占めているだけに、彼らに窮状をもたらした最低賃金の引き上げは大きな反発を浴びることとなった(図表10)。

(図表10) 各国の全就業者に占める自営業者比率(2018年)



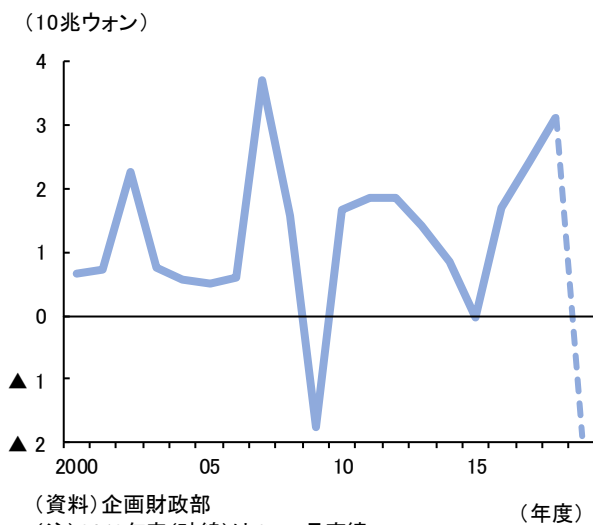
このように、企業に負担を押し付けた所得主導成長政策は、当初の好循環形成の狙いとは裏腹に、生産の減少と失業の増加を招く結果となった。

⁴ 韓国では、定年前の40代で後進に道を譲り会社を退職する「名誉退職」と呼ばれる早期退職の慣行がある。

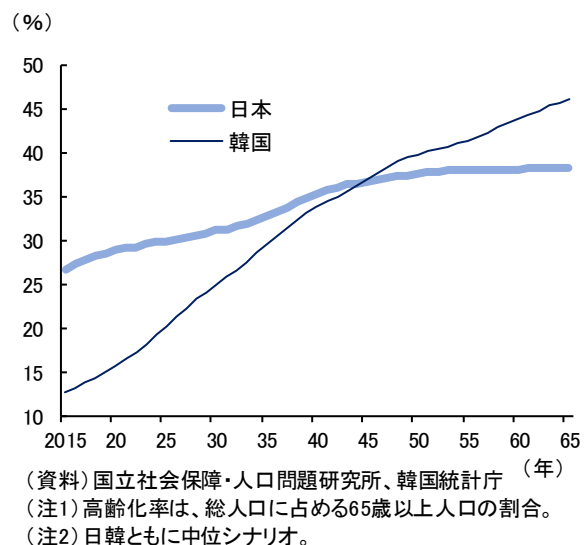
4. 所得主導成長の旗は降ろさず

こうした副作用の顕在化を受けて、文政権は、最低賃金の引き上げペースを調整することを余儀なくされた。しかしながら、文政権はその政策理念ともいえる「所得主導成長」を撤回したわけでは決してない。今後は、公共部門の雇用拡大や低所得者向けの給付増加など、「バラマキ」的な財政支出に力を入れることで、所得増加を追求していく構えである。こうした文政権の政策の軌道修正は、これまで健全な財政運営を維持してきた韓国の財政規律を失わせる可能性がある。韓国は、アジア通貨危機の反省もあって、財政健全化を強く志向し、リーマン・ショックなどの危機的局面を除いて財政黒字を確保してきた（図表11）。しかし、2019年1～5月期の財政収支は▲19兆ウォンの赤字（前年同期は9兆ウォンの黒字）となっている。やや長い目でみても、世界的にも類をみない出生率の低迷⁵が続く一方、ベビーブーム世代（1955～1963年生まれ）が引退期を迎えるなど、急速な少子高齢化が進み、ただでさえ財政支出の増大圧力が強まることが確実視される状況である（図表12）。こうしたなか、適切な負担のあり方やそれをどのように前向きな循環に結びつけて行くかについての議論を避けたまま、各種給付を拡充させていけば、韓国の財政赤字が加速度的に拡大し、各種市場の不安定化を招くリスクが高まる。文政権の所得主導成長政策は、正念場を迎えているといえよう。

（図表11）韓国の財政収支



（図表12）日韓の高齢化率の将来推計



以 上

⁵ 2018年には出生率が0.98と1を下回った。