

# ポスト文在寅政権へ向かう韓国

## —次期政権の経済課題は何か—

### 調査部

上席主任研究員 向山 英彦  
(mukoyama.hidehiko@jri.co.jp)

### 要 旨

1. 韓国では2022年3月9日に大統領（5年任期で再選なし）選挙が実施される。本稿では、文在寅（ムン・ジェイン）現政権が進めた経済政策を回顧しながら、その評価を行い、次期政権の経済課題を探ることにする。
2. 17年5月に発足した文政権の経済政策の目玉は所得主導成長であった。家計の所得を増やして成長を図る目的で政策が相次いで実施されたが、最低賃金の急激な引き上げによって飲食・小売業界を中心に人減らしの動きが広がったうえ、輸出の減速で景気が悪化したため、任期途中から政策の重点がシフトした。
3. 19年に入ると、文政権は設備投資の活性化や次世代産業の育成強化、研究開発の支援など、企業を対象にした政策に注力するようになった。とくに官民が協力しながら半導体産業の強化に乗り出したことが注目される。この背景には、「中国製造2025」にもとづく中国企業による国産化や日本政府による対韓輸出管理の強化があった。
4. 20年は、新型コロナ対策とコロナ禍で疲弊した経済の立て直しが優先されるようになった。7月に発表されたコリアンニューディールは、①デジタルニューディール、②グリーンニューディール、③より強固なセーフティネットから構成されており、それまでの政策を包括する内容になった。
5. このように、文政権は韓国を取り巻く経済環境の変化に伴い、経済政策の重点をシフトしてきた。これまでの実績をみると、コロナショックの影響もあり、経済成長率や雇用面などでは朴槿恵（パク・クネ）前政権の実績を下回っている。
6. また、文政権下では所得主導成長に関連した政策や新型コロナ対策などにより、財政が急激に悪化した。さらに、家計債務の一段の増加と住宅価格の高騰などが生じた。期待された公正と雇用創出は実現されず、若者の文政権離れが進んだ。
7. 次期政権にとっては、経済の革新（イノベーションを含む）を推進しながら、若年層向けの良質な雇用創出と住宅価格の安定化が重要な経済課題となろう。住宅価格の安定化を図るうえでは、中規模のスマートシティ建設も検討に値しよう。

## 目次

### 1. 文政権の経済政策

- (1) めざした所得主導成長
- (2) 顕在化した副作用

### 2. 政策の重点がシフトした19年

- (1) 景気の悪化と政策の重点シフト
- (2) 製造業の再生
- (3) 半導体産業の強化

### 3. コロナショックへの対応を迫られた20年

- (1) ショック対策のコリアンニューディール
- (2) 次世代産業分野に投資する大企業

### 4. 経済政策の評価と新たな問題

- (1) 経済政策の評価
- (2) 増加した家計債務と高騰した住宅価格
- (3) 期待が裏切られた若者

### 5. 次期政権の経済課題

- (1) 経済の革新は中小企業がカギ
- (2) 住宅価格の安定に必要な供給増

## 結びに代えて

韓国では2022年3月9日に大統領選挙が実施される。現在のところ、政権与党「共に民主党」の候補者と最大野党「国民の力党」の候補者との一騎打ちになる可能性が高い。韓国はポスト文在寅政権に向けて動き始めた。

17年5月に発足した文政権の経済政策の目玉は所得主導成長であった。家計の所得を増やして成長を図る目的で、公約に公共部門を中心に約81万人分の雇用創出、非正規職の正規職への転換、最低賃金の引き上げなどが盛り込まれた。政権発足後、こうした所得主導成長に関連した政策が相次いで実施されたが、最低賃金の急激な引き上げによって飲食・小売業界を中心に人減らしの動きが広がったうえ、輸出の減速で景気が悪化したため、19年からは政策の重点を企業を中心とする経済の強化や成長モメンタムの回復にシフトした。

同年5月に「製造業ルネッサンスビジョン」が発表され、製造業の革新と次世代産業の育成に力が入れたほか、中国が「中国製造2025」にもとづき半導体の国産化に乗り出したこともあり、韓国の主力産業である半導体産業の強化を本格化させた。20年に入ると、新型コロナ対策とコロナ禍で疲弊した経済の立て直しが優先されるようになった。

経済環境の変化に伴い、文政権は経済政策の重点をシフトしてきた。その一方、所得主導成長に関連した政策の実施や新型コロナ対

策などを目的に毎年補正予算を組んできた結果、財政が急激に悪化している。このほか、文政権下では家計債務が一段と増加したほか、住宅価格が高騰した。

本稿では文政権が進めた経済政策を回顧しながら、その評価を行い、次期政権の経済課題を探ることとする。構成は以下の通りである。1. で、政権発足後に進められた経済政策の特徴と顕在化した副作用について触れる。2. で、19年に入り、政策の重点がシフトしていったことを明らかにする。3. で、20年は新型コロナ対策とコロナ禍で疲弊した経済の立て直しが優先課題になったことについて触れる。4. で、文政権の経済政策を評価するとともに、政権下で生じた新たな問題を取り上げる。5. で、次期政権の経済課題を検討する。

なお、本稿は文政権誕生後に本誌で発表したいいくつかの論文をベースにしつつ、新たに書き下したものであることとお断りしたい。

## 1. 文政権の経済政策

以下では、文政権が発足後に進めた経済政策の内容とその特徴を明らかにした後、それに伴い顕在化した副作用について触れる。

### (1) めざした所得主導成長

17年5月9日の大統領選挙は、崔順実(チェ・スンシル)の国政介入疑惑に端を発

する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。さらに国政介入に関連し、サムスングループの事実上トップである李在鎔(イ・ジェヨン)が逮捕されるなど、政経癒着が大きくクローズアップされた。

この選挙で、進歩(日本での革新)派の文在寅候補(共に民主党)が41.1%の得票率を得て当選した。その勝因として、朴槿恵前大統領の弾劾につながった「ロウソク革命」の流れに乗り、政経癒着や腐敗を撲滅し、公正な社会を実現すると主張したこと、雇用創出を選挙公約の1番目に掲げたことなどが指摘出来る。とくに20歳代から40歳代の比較的若い年齢層から多くの支持を集めたのが特徴的であった。

80年代の民主化運動に参加し人権派弁護士としての経歴をもつ文大統領は、財閥への経済力集中が腐敗の温床になっているため、民主化を進める上で財閥改革は欠かせないという認識もっていた。選挙公約では、「雇用に責任をもつ大韓民国」、「国民が主人の大韓民国」に続く3番目に「公正で正義にもとづく大韓民国」を掲げ、財閥の不法な経営承継や皇帝経営を根絶し(注1)、経済力の集中を防止する目的で、少数株主の権利拡大や持ち株会社設立要件の強化、金融資本と産業資本の分離などの施策が盛り込まれた。

当選直後の5月10日に行われた国民向け演説でも、「…何よりも真っ先に雇用を創出します。同時に、財閥改革の先頭に立ちます。…」

と述べた。財閥改革を進める強い意思は、「財閥狙撃手」と言われた金尚祖(キム・サンジョ)漢城大教授を公正取引委員長に指名したことに示された(注2)。ただし、野党の反対で任命が遅れたため(注3)、財閥改革に関連した動きはしばらくの間みられなかった。

就任後、文大統領が真っ先に取り組んだのは雇用関連政策である。選挙公約で、公共部門を中心に5年間で約81万人分の雇用創出を約束した。その内訳は、消防、社会福祉、教師、警察など国民の安全や福祉などのサービスを提供する公務員で約17万人、保育、医療などの公共機関で約34万人、その他(委託など間接雇用を直接雇用へ転換)で約30万人である。公共部門での雇用を増やす理由の一つは、OECD加盟諸国のなかで公共サービスに従事する人の比率が低いことであった(注4)。

5月12日、文大統領は仁川国際空港に赴き、空港で勤務する非正規職員との懇談後、在任中に非正規職をなくすと語った。同月16日、大統領直属の雇用委員会を設置し、同委員会は6月1日に「イルチャリ(雇用)100日計画」を発表した。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。

続いて17年度の補正予算案を編成し、6月7日に11兆ウォン規模(雇用創出に4兆ウォ

ン強)の同案(17年度当初予算は約400兆ウォン)を国会に提出した。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(最大野党の「自由韓国党」-現在の「国民の力党」-は合意せず)し、7月22日に成立した。

最低賃金に関しては、選挙公約に掲げた20年までに10,000ウォンへ引き上げる方針にもとづき、最低賃金委員会(労使代表と公益委員で構成)は7月15日、18年の最低賃金を17年より16.4%引き上げて、7,530ウォン(720円程度)にすることを決定した。

このほか、中小企業による若年雇用創出や高齢者を対象にした基礎年金の増額など、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(図表1)。

このように雇用創出と所得の引き上げに関連した政策を相次いで打ち出した後、7月25日に新政権の経済政策の骨格が発表された(注5)。経済政策は「成長戦略のパラダイムシフト」と名付けられ、①賃金主導成長、②雇用創出につながる経済建設、③公正な競争、④イノベーションを通じた成長(革新成長)の4つの柱から構成された(図表2)。

1番目に挙げられた賃金主導成長(wage-led growth)が、文政権の経済政策の最大の目玉であった。なお、「18年の経済政策」(17年12月発表)ではincome-led growthに変更さ

図表1 所得主導成長に関連した経済政策

◇雇用創出
・ 22年までに公共部門を中心に81万人分創出（18年は公務員を9,475人増員） 20年までに公共部門の約20万人の非正規職を正規職に転換
・ 若年雇用対策（18年3月に発表） ⇒18年度の補正予算に反映 * 中小企業による雇用支援 1人新規採用（従来は3人）→年最大900万（従来は667万）ウォンを3年間支給、税制優遇など 就職する若者には5年間の所得税免除、住宅支援など
・ 労働時間の短縮（週68→52時間） 大企業は18年7月から 中小企業は20年以降段階的に
◇最低賃金の引き上げ
18年7,530ウォン（前年比16.4%増） 19年8,350ウォン（10.9%増） * 「雇用安定資金」・・・30人未満の事業所に対して賃金を支援（1人につき月13万ウォン） 条件—最低賃金の遵守、雇用保険に加入
◇高齢者（除く所得上位30%）向け基礎年金
18年9月に25万ウォンへ（従来20万ウォン）、21年に30万ウォン（下位20%は19年から）
◇児童手当（0～5歳） 月10万ウォン支給
◇若年夫婦の住宅支援 など

（資料）政府発表資料より日本総合研究所作成

図表2 成長戦略のパラダイムシフト

<b>1. 賃金主導成長</b>
・ 家計の可処分所得を増やす（最低賃金引き上げ、生活コスト引き下げほか） ・ 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
<b>2. 雇用創出につながる経済建設</b>
・ 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
<b>3. 公正な競争</b>
・ 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（社会的企業の活動分野）を促進する
<b>4. イノベーションを通じた成長</b>
・ 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

（注）この時点ではWage-led growthが使われていた。  
（資料）企画財政部、「New Administration's Economic Policies Paradigm Shifted For Sustainable Growth」（17年7月25日）より日本総合研究所作成

れたので、以下では所得主導成長とする。

所得主導成長は家計の所得を増やす一方、生活費の負担（住宅、養育、通信など）を軽減して、可処分所得を増やすことにより成長を図る戦略である（注6）。文大統領が唱える経済民主化に合致すること、李明博（イ・ミョンバク）、朴槿恵と二期続いた保守政権との違いを際立たせたいことなどから採用されたと考えられる。

李大統領（2008～13年）は減税と規制緩和により投資を拡大させ、5年間で300万人の雇用創出を公約に掲げた。09年に法人税率を従来の25%から22%に引き下げたほか、規制緩和の一環として、財閥の出資総額制限制度を廃止した（注7）。しかし、リーマンショッ

クで景気が悪化（09年の成長率は0.8%）したうえ、規制緩和に伴い財閥への経済力集中が進み、選挙で与党が敗北したため、大企業寄りといわれた当初の政策を転換した。10年末に同伴成長委員会を発足させ、大企業と中小企業が利益を共有する仕組みづくりを開始した。11年秋には、翌年実施予定であった追加減税を撤回した。

朴大統領（2013～17年）は12年12月の大統領選挙で創造経済（Creative Economy）の実現とともに、経済民主化を公約に入れて当選した（注8）。創造経済に関連した政策を進めつつも（注9）、中国経済の減速によって輸出の低迷が続いたため、経済政策は景気対策に重点が置かれた。実質GDP成長率は15年、16年にそれぞれ2.8%、2.9%にとどまり、20～29歳の失業率は16年に9.8%と、2000年代以降で最も高い水準になった。

このように保守政権下で進められた経済政策とは異なる政策が文政権下で実施された。所得主導成長に関連した政策が矢継ぎ早に打ち出された一方、経済政策の4番目の柱に挙げられた革新成長に関する取り組みはやや遅れた。

17年10月11日、大統領直属機関として第4次産業革命委員会（民間委員20人、政府委員5人）が発足した。同委員会は第4次産業革命に対応するための総合的な国家戦略の策定や各省庁の実行計画や進捗状況の点検などの役割を担う。11月末の第2回会議で、「革新

成長のための人間中心の第4次産業革命対応計画」が発表された。予想される経済社会の変化とその対応計画、技術革新による成長戦略をまとめたもので、計画にはナノ・脳科学の基礎技術や知能化技術（AI、ビッグデータ）などの開発に22年までに2兆2千億ウォンを投入する、第5世代移動通信を19年3月までに導入する、フィンテック発展のために金融革新支援特別法を制定することのほか、スマートシティ、製造ロボット、ドローン、自動走行などの分野の事業や人材育成を支援することなどが盛り込まれた。

こうした基本計画にもとづき、12月、ビッグデータ、人工知能、自動走行、次世代通信、ドローンなど13分野が革新成長動力に選定され、18年5月に分野別の中長期ロードマップ、推進システム、規制改革などの具体的な施行計画が発表された。

このほか、11月2日にスタートアップ支援策が発表された。これには、3年間で10兆ウォンを投じる「革新ベンチャーファンド」の創設やストックオプションの非課税化などが含まれている。また、板橋（パンギョ）テクノバレーの動きに注目し、板橋第2テクノバレーの建設計画に合わせてソフト面での支援拡充とともに、地域全体を先駆的なスマートシティにする計画も盛り込まれた。こうした革新成長に関連した政策は、朴前政権が推進した創造経済に関連した政策を継承し、拡充したものといえる（注10）。

文政権は所得主導成長に関連した政策を推進するのに必要な財源を確保するために、一定の条件を満たす大企業に対する法人税率を引き上げて（18年から）（注11）、李政権が引き下げた税率を元の水準に戻した。また、雇用創出を目的に週52時間（従来は68時間）労働時間制を18年7月より大企業に適用（企業規模に応じて順次適用）した。さらに、公正な経済の実現をめざして、大企業に中小企業との成果共有やガバナンス改革などを求めるなど、総じて大企業にとって負担の多い政策が実施されることになった。

## (2) 顕在化した副作用

所得主導成長に関連した政策を推進したことにより、経済にはどのような影響が及んだのだろうか。

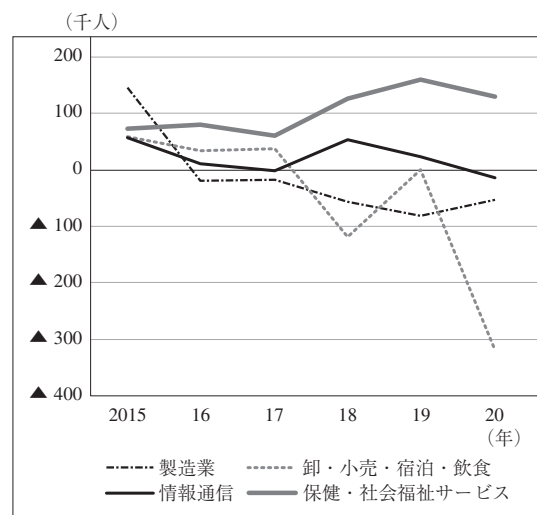
最低賃金の引き上げや非正規職の正規職への転換によって収入が増加した人々もあり、民間消費の伸びが17年の2.8%から18年に3.2%へ加速した半面、以下に指摘する副作用が生じた。

一つは、最低賃金の急激な引き上げに伴い、中小・零細企業や自営業者の間で従業員を削減する動きが広がったことである。韓国では自営業者が就業者全体の約4分の1を占める（注12）。自営業者の多くは経営に余裕がないため、最低賃金の引き上げで大きな影響を受けた。また、大企業が多く集まる地域では、大企業に週52時間労働制が適用されたことに

より、それまで残業するために外食していた客が減少した影響も重なり、閉店する飲食店が増加した。

18年の就業者数の対前年増加数は9万7,000人と、16年の23万1,000人、17年の31万6,000人を大きく下回った。業種別にみると（図表3）、卸・小売・宿泊・飲食や製造業などで前年より減少した。18年に民間消費の伸びが加速したにもかかわらず、卸・小売・宿泊・飲食業界で就業者が減少したのは、主として最低賃金の大幅引き上げによる影響と考えられる（注13）。これに対して、製造業で減少したのは造船（注14）、自動車・同部品など主力産業でのリストラの影響による。韓国GMは18年5月に群山（クンサン）工場

図表3 産業別就業者数（対前年）



（資料）韓国統計庁、Korean Statistical Information Service

を閉鎖した。

他方、18年に就業者が増加したのは保健・社会福祉サービス、情報通信、公共行政・国防などであった（保健・社会福祉サービス分野では19年、20年も10万人以上増加）。保健・社会福祉、公共行政・国防などは文政権が公共部門での雇用を増やしたためである。

もう一つの問題は、公共部門で不正採用が行われたことである。公共部門を中心に雇用の増加や非正規職から正規職への転換が進められたが、様々な不正が明るみに出た。その例として、上級職の子息や親戚の場合、筆記試験が低い点数であったにもかかわらず、面接試験で高得点が与えられて合格したケース、契約職（採用試験なし）として採用された後、正規職に転換したケースなどが報告されている。

こうした事態が公正な経済の実現をめざす文政権下で生じたのは皮肉であった。公共機関の不十分なガバナンスによるものであろうが、公共機関を中心に雇用の増加を図るといふ政策そのものにも問題があった。IMFは17年の対韓4条協議（IMF協定第4条にもとづき1～2年に1回実施）後のスタッフレポートで、雇用を創出する手段として公共機関での雇用を増やすことは慎重に行うべきであると指摘した（注15）。

最低賃金の急激な引き上げで打撃を受けた自営業者からは、政策の見直しを求める切実な声が上がった。18年半ばに、「19年も最低

賃金が引き上げられた場合、自分たちはそれを守る意思がない」との声明が出された。

また、国際機関や国内の研究機関からも政策の再考を促す提言が相次いだ。OECDは生産性上昇を伴わない最低賃金の大幅引き上げは国際競争力にマイナスの影響を及ぼすと指摘し（OECD [2018]）、KDI（韓国開発研究院）は経済の活力を取り戻すためには物的・人的資源を再配置して、生産性を高める必要があると指摘した（KDI [2018]）。

経済界からは、最低賃金の引き上げや労働時間の短縮で企業の負担が増大したほか、政府の介入が市場原理を歪めており、これらが投資を萎縮させているとの指摘がなされた。

こうした状況下、大統領府の張夏成（チャン・ハソン）政策室長と金東兗（キム・ドンヨン）企画財政部長官・経済副首相との間で政策をめぐる見解の違いが生じ始めた。金経済副首相は企業幹部や自営業者の生の声を聴く機会が多いため、最低賃金の引き上げペースを抑え、イノベーションにより力を入れる必要があるとの認識をもっていた（注16）。

内外から政策の見直しを求める声が出たが、最低賃金委員会は7月、19年の最低賃金を18年比で10.9%引き上げることを決定した。これには、所得主導成長が文政権の看板政策であることが影響したと考えられる。11月1日に行われた19年度（19年1～12月）予算案施政演説でも、文大統領は「共に豊かに暮らすこと」を目標に所得主導成長の実現



を謳ったが、その道のりが遠いことを認めつつも、経済格差を拡大する過去の方式に戻ってはならず、格差を減らし、公正かつ統合的な社会に向けて、これまでの政策を続けていくことを強調した。

しかし、韓国の景気が悪化し始めたため、次第に経済政策の重点がシフトしていった。その点についてつぎにみていくことにしよう。

- (注1) これまで経営権継承に関連した不正な有価証券売買が頻発した。サムスンでは、李在鎔が96年に、当時グループの事実上の持ち株会社であったサムスンエバーランド（未上場）の転換社債を時価よりも安い価格で購入したことが問題になった。
- (注2) 金尚祖は少額株主の権利拡大を求める行動派の学者であり、参与連帯（94年9月に設立された「参与民主社会と人権のための市民連帯」の略称）などの活動を通して経済民主化の実現に取り組んできた。活動を共にした張夏成高麗大学教授が大統領府の政策室長になった。金尚祖は5月18日に行われた指名後の会見で、経済民主化の本質は下請・中小企業、非正規職、零細自営業者の暮らしを改善すること、財閥改革の目的には経済力の集中防止とガバナンス構造の改革の二つがあると述べた。近年経済力が集中している4大財閥（サムスン、現代自動車、SK、LG）を中心に財閥改革を推進する、また改革は綿密な計画にもとづき一貫した方法で予測可能な形で推進していく方針を明らかにした。
- (注3) 野党側の反対で承認（人事聴聞会の報告書の採択）を得られなかったため、大統領は野党の反対を押し切る形で6月13日に任命した。
- (注4) OECD加盟国の平均が17.9%であるのに対して、韓国は8.1%（数値は2019年時点のもの）。
- (注5) 詳細は企画財政部の「새정부 경제정책방향－경제 패러다임의 전환」、英語版「New Administration's Economic Policies Paradigm Shifted For Sustainable Growth」（7月27日）を参照。
- (注6) 所得主導成長を理論的に支えた一人が、文政権発足後に経済首席秘書官に任命された洪長杓（ホン・ジャンピョ）釜慶大学教授であった。洪長杓は18年6月まで経済首席秘書官を務めた後、同年9月、大統領直属の政策企画委員会に設置された所得主導成長特別委員会の委員長になった。20年5月に開催された文政権発足3周年記念討論会で、「所得主導成長は人間中心の経済をめざし、家計所得の増大、人間に対する

投資、社会的安全網と福祉拡大の3点で構成された政策である」と説明した。

- (注7) 資産総額10兆ウォン以上の財閥企業が純資産の40%以上を他の国内企業に出資することを禁止した。
- (注8) 朴政権は新規の循環出資を禁止した（既存の循環出資は容認）。循環出資とはA社→B社→C社→A社という出資関係で、創業者一族はA社の支配株主になることでグループ全体の支配が可能となる。
- (注9) 13年6月に発表されたアクションプランでは、今後5年間に40兆ウォンを投入し、ベンチャー企業の育成、創造的な技術・アイデアを生み出す環境の醸成などを進めていくこと、ファイナンス分野では、創業、成長初期段階の資金供給を円滑にすることなどが盛り込まれた。また、創造経済の実現を地域経済の活性化につなげる目的から、各地域に創造経済革新センターを設置し、各地方自治体が大企業、研究機関、金融機関などと連携しながらベンチャー企業の育成を図ることとした。
- (注10) 朴槿恵政権の創造経済や板橋テクノバレーをめぐる動きに関しては、向山英彦 [2017] を参照。
- (注11) 引き上げの対象になったのは129社である。企画財政部「税制改定案」2017年8月2日を参照。
- (注12) 韓国で自営業者が多い一因に、大企業で定年前に辞める（事実上の「肩たたき」を含む）人が多いことがある。競争が厳しいため、3年程度で廃業に追い込まれるケースが少なくない。
- (注13) 20年に大幅に減少したのは、新型コロナウイルスの感染拡大による影響である。
- (注14) 世界的な海運不況により、造船業では14年以降赤字に陥る企業が増えた。海運不況の背景には、中国の成長減速とそれに伴う荷動きの減少がある。好況時に船腹を増やした大手の韓進（ハンジン）海運は17年2月に破産した。また、一部の造船企業は新規受注が急減する状況下、海洋プラント事業に力を入れたが、コスト納期管理がうまく行かず、赤字を拡大させることになった。
- (注15) IMF [2018] p.26. このほか、最低賃金の引き上げは慎重に行うべきであり、中小企業への補助金は一時的にすべきとの提言がなされた。若年層の雇用支援策としては、マイスタースクールや実習と学習のデュアルシステム、インターンの強化を図ることが出来るとした。19年のレポート（IMF [2019]）では、最低賃金の2年連続の大幅引き上げによって、低熟練労働者の雇用に影響が及ぶことへの懸念が示され、20年は労働生産性の伸びの範囲内にとどめるべきだと提言した。
- (注16) 両者の不協和音が大きくなったため、18年11月9日、文大統領は両者をともに交代させた。

## 2. 政策の重点がシフトした19年

最低賃金の急激な引き上げによる雇用の減少に加えて、輸出の減速により景気が悪化したため、文政権は次第に政策の重点を経済の強化にシフトしていった。

### (1) 景気の悪化と政策の重点シフト

韓国では2000年代に輸出の拡大によって年平均4.4%の成長率を記録したが、10年代に入ると2～3%台へ低下した。経済の成熟化と少子化を別にすれば、10年代に成長率が低下したのは、チャイナショック（新常态への移行や中国の国産化など）とトランプ政権発足後の米中対立などの影響により、2000年代に生じた輸出主導型成長が十分に機能しなくなったことによる。

輸出の低迷が続く状況下、13年2月に発足した朴政権は内需拡大策を講じ、その一環として14年8月、融資比率（Loan to Value）や返済比率（Debt to Income）などの住宅融資規制の緩和などを実施した。韓国銀行も政府に歩調を合わせて、14年3月、10月、15年3月、6月、16年6月と相次いで利下げを実施した。これらにより住宅投資が著しく増加したほか、平昌五輪（18年2月）に関連した建設特需が生じたこと、世界的な需要拡大を背景に半導体部門での設備投資が増加したことなどにより、15年から17年にかけて投資が成

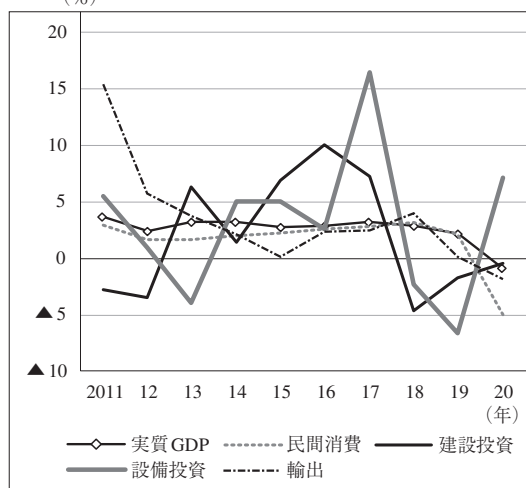
長を下支えした（図表4）。

このように景気対策が一定の効果を上げたが、崔順実による国政介入が明るみに出た結果、朴大統領は17年3月に罷免され、5月に文政権が発足したことは前述した通りである。

18年に入り、まず投資が冷え込んだ。朴政権下で増加した建設投資が減少に転じるとともに、設備投資が前年に急増した反動で落ち込んだことによる。続いて米中対立の影響と半導体需要の一服により、秋口から輸出が減速し、製造業ではリストラが進められ雇用が減少した。

さらに、文政権が推進した政策も景気を悪化させる一因になった。最低賃金の大幅引き

図表4 2010年代の韓国の実質GDP成長率 (%)



(資料) 韓国銀行, Economic Statistics System

上げにより、小売・飲食業界を中心に従業員を減らす動きが広がった。また、大企業にとって負担の多い政策（法人税率が22%から25%へ、週労働時間が68時間制から52時間制へなど）がとられる一方、国内の規制緩和が進まないことから、半導体やEV関連などを除き、大企業は国内での投資に消極的になった。

内外需の減速により、韓国の実質GDP成長率（前期比）は18年10～12月期のプラス0.8%から19年1～3月期に▲0.2%へ低下した。通年の成長率は17年の3.2%から18年2.8%、19年2.2%へ低下した。

景気が悪化し始めたため、文政権も、経済政策の重点をシフトすることにした。18年12月に発表された19年の経済政策は（図表5）、①経済の強化、②産業のリストラ、③包摂的成長（所得主導成長と公正な経済の実現を包

含する概念）、④未来のための準備から構成され、経済の強化が政策順位のトップに据えられた。12月10日、洪楠基（ホン・ナムギ）新企画財政部長官・経済副首相は、最低賃金の引き上げと労働時間短縮のペースを調整する必要性を指摘した。実際、20年の最低賃金の引き上げ幅は2.9%に抑えられた。

なお、20年の経済政策では包摂的成長は4番目に置かれ、政権発足当初に1番目に挙げられた所得主導成長の位置づけが低下したことが確認出来る。

## (2) 製造業の再生

19年の経済政策のトップに経済の強化が挙げられたように、19年に入ると、企業の投資を促進し、成長モメンタムの回復を図る政策が打ち出された。

図表5 文在寅政権の経済政策の柱

持続的成長に向けての パラダイムシフト (2017年7月)	2018年の経済政策 (17年12月)	2019年の経済政策 (18年12月)	2020年の経済政策 (19年12月)
1. 賃金主導型成長	1. 雇用創出と所得改善	1. 経済の強化	1. 成長モメンタムの復活
2. 雇用創出につながる 経済の建設	2. 革新成長	2. 産業のリストラ	2. 産業革新の推進
3. 公正な競争（含む財 関改革）	3. 公正の促進	3. 包摂的成長（所得主 導成長と公正な経済 を包含する概念）	3. 経済のリストラ
4. 革新成長（イノベー ションを通じた成 長）	4. マクロ経済の安定化	4. 未来のための準備	4. 包摂的成長の推進
	5. 中長期的課題への取 り組み		5. 未来のための準備

（注）網掛けは所得主導型成長に関連した項目。  
（資料）企画財政部発表資料

その一つが、製造業の再生をめざした「製造業ルネッサンスビジョン」である。韓国で低成長が続くなかで、際立っていたのが製造業の不振である。製造業の成長率は2000年代に年平均6.4%と、サービス産業の伸び(4.6%)を上回ったが、10年代に入ると、サービス産業を下回る年が多くなった(図表6)。

文大統領は19年6月19日、京畿道(キョンギド)の安山(アンサン)市で開かれた「製造業ルネッサンスビジョン宣布式」で、製造業全体の再生を図ると表明した(注17)。演説のなかで、「製造業はわが経済の根幹である」と述べた。製造業はGDPの約3割を占め、輸出額の90%を担い、450万人の良質な雇用を創出している。研究開発費の80%以上が製

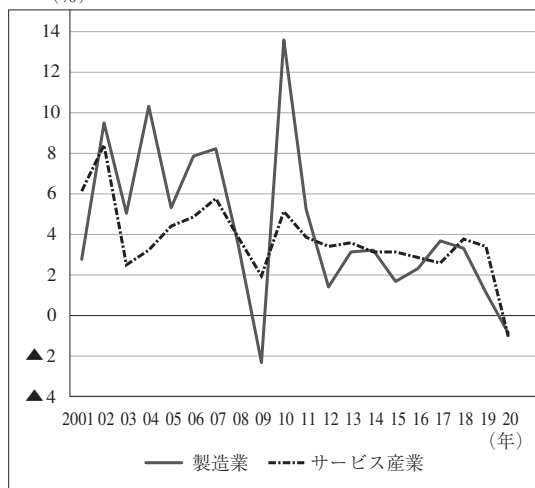
造業であるという数字を示して、製造業は成長のエンジンであり、雇用創出と革新の源泉であるとして、その役割を再評価した。

その一方、第4次産業革命や新興製造強国の台頭など製造業を取り巻く環境が最近急変しているなかで、メモリ半導体に続く新産業が育っていないこと、この10年間の主力10大産業が変化していないことに触れて、従来のキャッチアップ型から革新先導型の産業構造への転換が至急の課題になっていると指摘した。中国では製造業2025、ドイツではインダストリー4.0などを通じて強化が図られているように、韓国では「製造業ルネッサンスビジョンと戦略」を通じて製造業の強化を図る方針を示した。

実現をめざす目標として、30年までに世界4大製造強国になる、製造業の付加価値率を現在の25%から30%以上に引き上げる、新産業・新品目の割合を16%から30%にすることなどが掲げられた。新産業としては、OLED・次世代ディスプレイ、システム半導体、バイオヘルスなどが主力10大業種に入ると展望している(図表7)。後述するように、いずれも企業が現在力を入れている分野である。

政府は目標を実現するために、「スマート化・親環境(環境に優しい)化・融合化による製造業の革新加速」、「未来に向けた新産業育成と既存主力産業の高付加価値化」、「産業エコシステム全般の革新」、「国内投資に対す

図表6 製造業とサービス産業の成長率 (%)



(資料) 韓国銀行、Economic Statistics System

図表7 製造業ルネッサンス宣言（19年6月）で示された製造業の今後

2018年			2030年		
順位	業種	付加価値比重 (%)	順位	業種	付加価値比重 (%)
1	メモリ半導体	9.4	1	メモリ半導体	10.2
2	内燃車・部品	8.3	2	金属製品	5.5
3	金属製品	6.5	3	OLED・次世代ディスプレイ	5.3
4	汎用鉄鋼製品	4.9	4	内燃車・部品	5.1
5	機械要素	4.7	5	通信機器	4.5
6	汎用石油化学製品	4.4	6	システム半導体	4.4
7	その他電機機械・装置	4.1	7	汎用鉄鋼製品	4.0
8	OLED・次世代ディスプレイ	4.0	8	機械要素	3.9
9	通信機器	3.9	9	バイオヘルス	3.9
10	汎用ゴム・プラスチック製品	3.6	10	機械要素	3.7
11	LCD	3.5	11	その他電機機械・装置	3.7
12	既存推進方式の船舶	3.0	12	親環境船舶	3.3
13	システム半導体	3.0	13	汎用ゴム・プラスチック製品	3.0
14	食料品	2.6	14	先端加工装置	2.6
15	衣服	2.5	15	食料品	2.5
16	バイオヘルス	2.5	16	石油・石炭製品	2.4
17	石油・石炭製品	2.3	17	未来車・部品	2.3
18	先端加工装置	2.0	18	衣服	2.0
19	精密機器	2.0	19	精密機器	1.8
20	その他電子部品	1.5	20	ガラス・同製品	1.7
21	コンピュータ・事務機器	1.5	21	二次電池	1.6
22	家電	1.3	22	産業用繊維	1.4
23	その他非金属鉱物	1.3	23	高付加価値鉄鋼	1.4
24	ガラス・同製品	1.3	24	コンピュータ・事務機器	1.4
25	パルプ・紙類	1.2	25	化粧品	1.4

(資料) 관계부처 합동 [2019] の22頁

る支援の強化」などを推進する。

「製造業ルネッサンスビジョン」の狙いは、イノベーションを通じて既存の主力製造業の革新を図ることであり、経済政策の柱の一つである革新成長と内容的に重なるものである。ちなみに、19年度予算で革新成長の8大先導事業として、未来型自動車、ドローン、エネルギー新産業、バイオヘルス、スマート工場、スマートシティ、スマート팜（未来

型農業)、フィンテックが指定された。

スマートシティは、ビッグデータやAIなど最新技術を活用して都市が直面する問題を緩和し、自然との調和を図るという点だけでなく、新たな産業創出の場になる(注18)。現在、建設されているスマートシティには、東灘(ドンタン)新都市、板橋新都市、坡州(パジュ)新都市、松島(ソンド)U-Cityなどがある。

文政権になってからは、スマートシティ事業は第4次産業革命委員会傘下のスマートシティ特別委員会が策定した「スマートシティ推進戦略およびロードマップ」にもとづき、民間の協力を得ながら政府主導で推進している。18年1月に発表された「スマートシティ推進戦略」では、世宗市5-1生活圏と釜山エコデルタシティの建設が進められることになった（注19）。世宗市5-1生活圏では、自動運転、精密地図、3次元空間情報システムなどの技術を基盤に、自動運転走行特化型都市をめざしている。スマートモビリティ専用道路を設置し、21年から自動運転バスを運行するほか（19年11月より実証試験開始）、歩行者の安全確保を強化するために、スマート交通信号機・横断歩道などを設置する。

### (3) 半導体産業の強化

製造業の再生と密接に関連するのが、19年に官民が協力する形で、半導体産業の強化に本格的に乗り出したことである。

韓国の半導体産業は素材や製造装置を輸入して、製造に特化する分業体制にもとづいて急速に発展した。世界市場でシェアを上げる一方、メモリ半導体への偏重、研究開発力の弱さ、素材や製造装置の海外依存などが問題点として指摘されていた。こうした状況下、産業通商資源部は18年に研究開発人材の育成を図る方針を打ち出したほか、製造装置の国産化率を22年に30%に引き上げることを目標

にした。19年に半導体産業の強化を本格化した背景に、中国企業による国産化と日本政府による対韓輸出管理の強化がある。それぞれについてみてみよう。

#### ①中国企業による国産化

中国政府は14年「国家集積回路産業発展推進綱要」を制定し、集積回路を国家の安全を保障する戦略的、基礎的、先導的な産業として位置づけ、30年までに集積回路産業の主要分野で先進国レベルに達するという目標を掲げた。15年8月に打ち出された「中国製造2025」では、核心基礎部品（含む集積回路）とカギとなる基礎材料の自給率を20年までに40%、25年までに70%にすることが目標にされた。大規模な投資基金の設立により多くのプロジェクトが動き出し、韓国企業の警戒感も高まった。

ただし、中国の半導体の国産化はトランプ前政権の対中経済制裁強化によりブレーキがかかった（注20）。アメリカの調査会社IC Insightsは21年1月、中国の自給率は20年時点で15.9%（中国企業は5.9%）、25年でも19.4%にとどまり、目標である25年の70%の達成は困難であるという見通しを発表した（注21）。

中国企業による国産化の動きに対抗するために、韓国企業は中国企業との格差を広げる取り組みを強化している。サムスン電子は近年、微細化水準の高い最先端メモリとともに、

第4次産業革命の進展に伴い需要が伸びると見込まれるプロセッサやイメージセンサー、システム半導体などの生産に力を入れている。システム半導体はマイクロプロセッサやメモリ、イメージセンサー、アナログ回路などを1個の大規模集積回路のなかに混載したもので、付加価値が高い。オーダーメイド型のプロセッサやシステム半導体事業を成長させるには受託生産（ファウンドリー事業）を増やす必要がある。

サムスン電子は19年4月に「半導体ビジョン2030」を発表した。30年までにシステム半導体の研究開発と生産施設拡充のために133兆ウォン（研究開発に73兆ウォン、最先端生産インフラに60兆ウォン）を投資し、専門人材を1万5千名採用して、メモリだけでなく、システム半導体市場でも世界1位をめざす大胆な目標を掲げた。

ファウンドリー世界最大手のTSMC（台湾）との差は大きい（注22）、華城（ファソン）工場にEUV（極端紫外線）専用のファウンドリーラインを建設した（20年2月稼働）。また、20年8月に稼働した平澤工場の第2棟では、EUVを使用した最先端DRAMの生産が始まった。その後NAND型フラッシュメモリ、EUV専用のファウンドリー向けの生産が順次始まる。

プロセッサやシステム半導体事業を成長させるには受託生産を増やす必要がある。ファウンドリー事業の拡大を図っているのはこの

ためである。また、メモリが少品種大量生産と垂直統合型生産（設計から製造・検査まで一社が統合）であるのに対して、システム半導体の生産方式は多品種少量生産と水平分業であるため、事業の拡大には、設計を担う専門業者とデザインハウスなどの成長が不可欠となる。「半導体ビジョン2030」のなかでも、ファウンドリー事業の拡大と技術の共同利用を通じて、ファブレスとデザインハウスの成長を促し、エコシステムの強化を図っていくと記されている。政府や研究機関と協力しながら、エコシステムを構築していけるかが今後の課題である。

サムスン電子のビジョン発表直後、韓国政府は「システム半導体ビジョンと戦略」を打ち出した。ファブレスでの世界シェアを18年の1.6%から30年に10%へ、ファウンドリーで16%から35%へ引き上げることが目標に盛り込まれた。ファブレスの需要創出では、自動車、バイオ・医療、IoT家電、エネルギー、先端ロボット・機械などが重点分野とされた。このように、官民による半導体産業の強化が始まったのである。

## ②日本の対韓輸出管理の強化

半導体産業の強化を本格化させたもう一つの背景に、日本政府による対韓輸出管理の強化がある。経済産業省は19年7月1日、輸出管理の前提になる両国間の信頼関係の喪失と韓国の輸出管理における不適切な事案発生を

理由に、輸出管理で優遇措置を与えていた「ホワイト国」（現在「グループA」）から韓国を除外する方針を示すとともに、特定品目（フッ化ポリミド、EUV向けフォトレジスト、フッ化水素）を包括輸出許可から個別許可に切り替えると発表した。これら3品目は韓国の主力産業である半導体と有機ELパネルの生産に不可欠で、日本企業が高いシェアを占める。

韓国政府はこの措置を日本政府による事実上の報復措置（徴用工問題などに対する）と受け止めて反発した。韓国国内で日本製品ボイコット運動が広がった。注意したいのは、これを契機に、韓国政府が国産化に向けた取り組みを加速させたことである。

7月上旬から中旬にかけて3回開催された対策会議で基本的な方向が決められた。8月5日には、洪経済副首相が、すでに個別許可制になった3品目を含む100品目を戦略的革新品目に指定し、7年間で7兆8,000億ウォンを投入して国産化を図ると表明した。このうち3品目を含む20品目については、1年以内に供給安定化（国産化と日本以外の国からの輸入）を図る方針を示した。こうした政策を推進していくために、財政面では研究開発予算が増額された。まず、19年度の補正予算で2,732億ウォンを研究開発支援に充てるほか、20年度予算案において、研究開発予算を前年度比17.3%増、工業・中小企業・エネルギー予算を同27.5%増と大幅に増やした。

韓国の大企業もグループ企業や国内の素材企業と協力しながら国産化に取り組んだ。

その結果、LGディスプレイがいち早く日本製フッ化水素を国産フッ化水素に切り替えた。ディスプレイは半導体よりも微細化水準が低いため、純度の低いフッ化水素を使用出来る。

半導体企業の動きをみると、日本政府による対韓輸出管理の強化発表後、サムスン電子はJSRとベルギーのIMEC（ナノエレクトロニクス技術研究の先端的研究機関）が15年末に設立した合弁会社からEUV向けフォトレジストの調達を増やした。前述したように、次世代半導体の製造には超微細な回路の形成が必要で、この過程でEUVが使用されるため、サムスン電子にとっては死活問題であった。

サムスン電子はまた、19年9月、製造工程の一部に、国産フッ化水素を投入し始めたと発表した（注23）。調達先は明らかにしなかったが、ソルブレイン（솔브레인）とラムテクノロジー（램테크놀로지）であることが後日判明した（注24）。ソルブレインはこれまで日本のステラケミファから輸入した高純度の液体フッ化水素をエッチング剤に精製するとともに、中国から輸入していたフッ酸を高純度のフッ化水素に精製していた。20年1月に、高純度の液体フッ化水素の量産体制を確立して、半導体企業へ供給するようになった結果、日本企業製の超高純度のフッ化水素は製造工



程の一部でのみ使われるようになった。

韓国のもう一つの半導体メーカーであるSKハイニックスも品質テストを経て、19年10月より国産フッ化水素を使用し始めたと報道された（注25）。同社はラムテクノロジーが製造した液体フッ化水素を使用し始めた（注26）。さらにグループ企業のSKマテリアルズが20年6月17日、高純度の気体フッ化水素の量産を開始したと発表した。

このほか、韓国の素材メーカーの東進（トンジン）セミケムはEV用フォトレジストの直前の段階であるフッ化アルゴンの生産を開始した。最近では、韓国企業の日進マテリアルズが、これまで日本企業が独占していた半導体パッケージに使われる2マイクロメートルの極薄銅箔をサムスン電子に出荷したと報じられている。

こうした韓国企業による国産化の動きとならんで、注目したいのは、海外企業による韓国内生産の動きである。シリコンウエハーで世界第3位の台湾系企業が韓国で増産するほか、デュポン（アメリカ）が20年1月、EUV向けフォトレジストを韓国で生産する計画を発表した。韓国政府が海外企業の誘致を積極的に図ったことであろうが、デュポンには、韓国の半導体メーカーの近くで生産することでシェアを上げる狙いがあると考えられる。

さらに、半導体製造装置メーカーのラムリサーチ（アメリカ）がR&Dセンターを建設

すると報道されている。京畿道では素材・製造装置メーカーやR&Dセンターを集積させてクラスター化を進める計画があるため、現地生産する企業には有利になる。

シリコンウエハーやフォトレジストなど、日本企業が圧倒的に高いシェアを占める素材分野で韓国国内での生産が進めば、日本企業のシェアの低下につながる恐れがある。このため、日本企業でも現地生産の拡大や現地化を進める動きが広がっている（図表8）。製造装置でも、東京エレクトロンが20年1月、サムスン電子の工場がある平澤市で、技術支援センターを竣工したと発表した。ここでは次世代半導体装置の研究開発を進める予定である。

以上のように、19年は文政権が所得主導成長政策の速度を調整する一方、国産化や研究

図表8 日本の素材メーカーの動き

日本の素材メーカーは韓国メーカーとの取引維持へ動く	
信越化学工業	特定企業で3年間は個別輸出許可が不要な仕組みを活用
東京応化工業	EUV用レジストの韓国工場での量産開始
ADEKA	DRAM向け電子材料の韓国での生産開始
関東電化工業	半導体回路の形成用材料の韓国での生産開始
太陽ホールディングス	半導体基板に使われる絶縁フィルムで韓国に新工場
東ソー	半導体製造装置用の石英ガラス工場を韓国に建設
JSR	ベルギーでの合弁会社からEUVレジストを輸出

（資料）日経産業新聞（2020年8月14日）、「半導体素材、韓国生産へシフト」

開発支援の強化に乗り出すことにより、政権発足当初の経済政策の4番目の柱であった革新成長に関連した政策が結果的に進んだ年になった。

- (注17) 演説文は、韓国大統領府のウェブサイトの제조업 르네상스 비전 선포식 (2019年6月19日)を参照。
- (注18) この点は、4차산업혁명위원회 (第4次産業革命委員会)・관계부처합동 [2018]を参照。
- (注19) 釜山エコデルタスマートシティでは、水管理とロボットを活用したサービスに重点が置かれている。都心のビル型浄水場で地域内の雨水などを処理して市民に直接供給する次世代分散型給水技術を導入するほか、施設点検、駐車取り締まり、パトロールなどにロボットを投入する計画である。
- (注20) 最先端の半導体を製造するにはEUVを使用する必要があるが、EUV向け露光装置を製造しているASML(オランダ)が中国企業への供給を中断している。
- (注21) IC Insights RESEARCH BULLETIN, January 6, 2021
- (注22) トレンドフォースによれば、21年4～6月期は、世界市場でのTSMCのシェアが52.9%であるのに対して、サムスン電子は17.3%である。
- (注23) 朝鮮日報日本語版、2019年9月3日
- (注24) KBSテレビ시사기획 창 (時事企画『窓』)「소재독립, 끝나지 않은 전쟁」(素材独立 終わらない戦争)  
<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4486715>
- (注25) Reuters、2019年10月2日
- (注26) ソルブレインは86年の創業で、90年代に入ってハイテク材料の生産を開始した。同社に関しては、<http://www.soulbrainholdings.co.kr/>を参照。他方、ラムテクノロジーは2001年の設立で、半導体やディスプレイ向けの化学素材を製造している。同社に関しては、<http://www.ramtech.co.kr/>を参照。

### 3. コロナショックへの対応を迫られた20年

20年の経済成長率は中国で始まった新型コロナウイルスの感染が世界中に広がり、韓国でも景気が急激に悪化した。7月に、経済の立て直しを目的にコリアンニューディールが発表された。

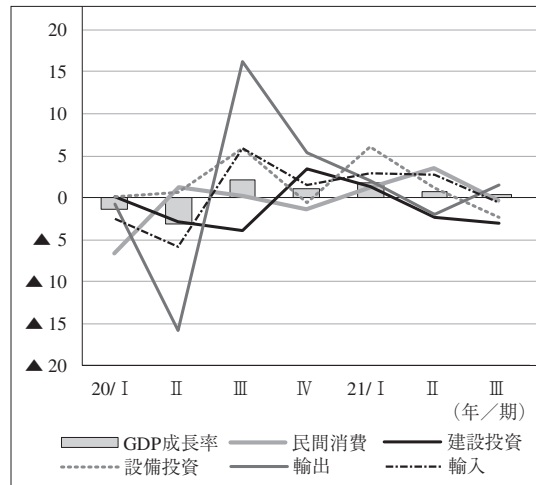
#### (1) ショック対策のコリアンニューディール

20年の実質GDP成長率は新型コロナウイルスの広がりによる影響で▲0.9%になった。2000年代以降では初のマイナス成長である。

中国で始まった新型コロナウイルスの感染が世界中に広がり、世界的に景気が急激に悪化した。韓国では20年1～3月期に外出自粛により民間消費が前期比▲6.6%と急減し、実質GDP成長率は同▲1.3%になった。続く4～6月期は輸出が同▲15.9%と落ち込んだことにより、成長率は同▲3.2%と、2期連続のマイナスになった(図表9)。

景気が急速に悪化したため、韓国政府は

図表9 主要需要項目の前期比伸び率(季調済)(%)



(資料) 韓国銀行、Economic Statistics System

5月までに2回の補正予算を組んで緊急経済対策を実施した。第2次では、1世帯当たり最大で100万ウォン（約8万8,000円）の支援金を支給した。さらに6月3日、雇用助成金の増額を含む第3次補正予算を組んだ後、コロナ禍で打撃を受けた小規模事業者や国民の生計支援に乗り出した。また、消費を喚起するために、自動車の個別消費税（5%）を一時的に引き下げた（20年1～6月は1.5%、同年7月から21年末まで3.5%）。

7月には、コロナ禍で疲弊した経済を立て直す目的で、コリアンニューディールが発表された。それは、①デジタルニューディール（5GネットワークやAIの強化、デジタル化の推進など）、②グリーンニューディール（環境に優しいモビリティやエネルギーの実現など）、③より強固なセーフティネットから構成され、25年までの目標や投資計画などが示された。

デジタルとグリーン分野でのニューディールは疲弊した経済を立て直すとともに、新たな成長力を生み出すことが目標であるが、グリーンニューディールに関連して打ち出されたものに目新しいものはなく、セーフティネットの強化は包摂的成長と内容的に重なる。むしろ、コロナ禍で浮き彫りになったのは、医療・学校・銀行・行政機関などで非接触型サービスの必要性が高まったにもかかわらず、十分に提供出来ていないこと、企業や国民の間にデジタル技術の利用で格差が存在

することである。これらの問題を解消するために、デジタル化を一気に進めて、新たなサービス産業につなげていくのが、コリアンニューディールの最大の狙いといえる。

今後、デジタルとグリーン分野のニューディールが成功するためには、人材の育成・確保が重要であるため、人材育成に関する施策が列挙されている。AIとソフトウェア分野では、研究機関と大学の協力を得て10万人、グリーン分野で2万人が訓練を受けることが出来るようにする。また、職業訓練の内容を未来志向的産業に適合するように改編して、企業や大学、イノベーション機関で受講出来るようにする。デジタル格差の是正に関しては、中小企業に対して訓練プラットフォームを提供する、地方で超ハイスピードのインターネットを使えるようにする、デジタル教育を受講出来る場を創設するなどが盛り込まれた。

政府はコリアンニューディール政策を実施していくために、9月に第4次補正予算を編成した。また、韓国銀行が政策金利を3月に0.5%ポイント、5月に0.25%ポイント引き下げた。政策金利は過去最低の0.5%になった。

こうした景気対策に加えて、輸出が回復に向かったことにより、実質GDP成長率は20年7～9月期に前期比2.2%、10～12月期に同1.1%になり、通年では▲0.9%になった。

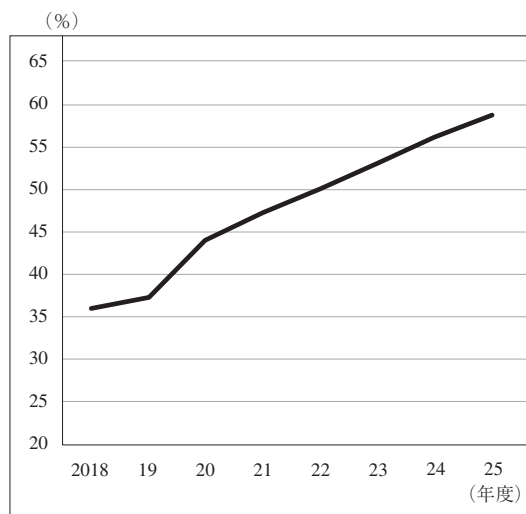
景気回復の牽引役になったのは輸出で、7～9月期に同16.3%増、10～12月期に同5.3%

増になった。主要輸出品目である半導体は20年後半から増勢が強まった。この背景には、最大の輸出先である中国でいち早く経済活動が再開したことと、コロナ禍で世界的にデータ通信量が急増し、データセンターが各地で増設されたことがある。

韓国政府は21年入り後も、景気対策とコロナ関連対策（感染予防、小規模事業者や国民の生計支援ほか）を目的に2回の補正予算を組んだ。2回目の補正予算には、高所得者を除く国民1人当たり25万ウォンの支援金給付も含まれる（20年は世帯当たり最大で100万ウォン）。さらに、コリアンニューディールの推進のために、21年度予算、22年度予算ともに前年度比8%台の高い伸び（過去10年間平均の伸びは6%台）となった。

所得主導成長に関連した政策の実施のために、17年から19年まで毎年1回補正予算を編成し、コロナ対策や経済の立て直しを目的に20年は4回、21年は2回の補正予算を組んできたように、文政権下で財政支出が大幅に拡大した。これに伴い、国債を発行してきた結果、比較的健全であった韓国の財政が急激に悪化している。政府債務残高の対GDP比率は18年度の36.0%から20年度に43.9%、22年度には50.0%へ急上昇する見通しである。さらに、同予算案と同時に発表された「財政収支と政府債務の中期見通し」によれば、25年度に58.8%へ上昇する見通しである（図表10）。ちなみに、IMFは「Fiscal Monitor, October

図表10 政府債務残高の対GDP比



(注) 23年度以降は見通し。  
(資料) 企画財政部

2021」で、韓国の政府債務残高の対GDP比率が26年に66.7%へ上昇し、今後5年間の伸び率は先進国で最も高くなると予想している。

## (2) 次世代産業分野に投資する大企業

文政権が次世代産業の育成に以前よりも注力し始めた一方、韓国の大企業の動きをみると、国内外で今後成長が期待出来る分野への投資を拡大している。半導体産業に関しては前述したので、ここでは未来型自動車（EVや自動走行関連の動き）について触れる。

現代自動車グループは（注27）、18年9月に首席副会長に就任した鄭義宣（チョン・ウィソン、鄭夢九会長の長男）のリーダーシップの下で、急ピッチで改革を進めている。これ

まで進めてきたことは、①中国やアメリカなどの主力市場での販売立て直し、②エコカーのラインナップの充実とCASE（コネクテッド、自動運転、シェアリング、電動化）への積極的対応、③それに向けての研究開発投資の拡大、④未来に向けた事業の再構築などである。

EVでは、燃料電池車（FCEV）のix35、NEXOのほかに（注28）、IONIQ（中型セダン）、KONA（小型SUV）を生産している。17年に韓国で生産を開始した小型SUVタイプのEVであるKONAを18年からアメリカ市場へ投入した。KONAの投入は、大型SUVパ里斯ードとならんで、同社のアメリカでの販売回復に寄与している。ちなみに、現代自動車のアメリカでのシェアは18年の3.9%から21年（10月まで）に5.3%へ上昇した。

EVのなかでも、現代自動車がつくに力を入れているのがFCEVである。18年12月、現代自動車グループの現代モータースの燃料電池システムの第二工場開所式で、「FCEVビジョン2030」を発表した。FCEVの生産能力を18年の年3,000台から22年に4万台、30年には50万台にすることを目標に、現代自動車グループは系列部品企業と連携しながら今後7兆6,000億ウォンを投資する計画である。20年7月には、FCEVトラックのエクシエン10台をスイスに輸出した。スイスを拠点に欧州へ輸出する計画である。

また、同年12月1日、これから市場に投入

するEVに採用する新しいプラットフォームE-GMPを発表した。E-GMPをベースに、25年までに23モデルのEVを導入、世界で100万台の販売をめざすなど、電動化への取り組みを加速している。

自動走行技術の開発では、外部との連携を積極的に進めている。18年以降、無人航空技術分野でTop Flight Technology（アメリカ）、自動走行技術関連分野でNetradyne（アメリカ）に出資したのに続き、19年9月、アメリカの自動車部品企業の大手であるAptive（旧Delphi Automotive）と提携して、自動走行などに関する技術の導入を進めていくことを発表した。これらに関連して、研究開発費を19年以降、5割以上増やす方針である。

未来産業に関しては、19年秋に、将来の事業を自動車50、小型航空機30、ロボット20の比重にし、スマートモビリティサービスを提供する構想を打ち出した後、同年12月、中期的戦略である「現代自動車2025戦略」を発表した（注29）。

EVの海外での最大販売先は環境規制を強化している欧州である。従来のIONIQに加えて、18年下期から小型SUVのKONAを投入（韓国から輸出）した。KONAの欧州での販売台数は19年に21,970台となり、その年の輸出台数の3分の2近くを占めた。20年はコロナショックにより自動車販売台数が前年比▲24.3%となったが、KONAの販売は前年水準を大きく上回る46,561台となった。現代自

動車は21年9月にドイツのミュンヘンで開催された国際モーターショーで、欧州市場で販売する全車種をEVにすると発表した。

こうした一方、17年から販売台数が急減した中国では厳しい状態が続いている。19年後半から一旦は増加したが、コロナショックによって再び落ち込み、その後の回復も緩やかで、20年も前年水準を大幅に下回った(図表11)。

20年10月、7～9月期の決算と一緒に発表された「Business Strategy in China」では、中国市場専用のEVの投入が盛り込まれた。北京現代は現在、EVとしてエラントラ、ラフェスタ、KONA、PHVとしてソナタを生産している。20年9月に開催された北京国際

モーターショーに、高性能のEVや次世代EVのコンセプトカーなどを公開した(注30)。今後、EVシフトにより中国での販売を立て直していくと予想されるが、EV市場ではアメリカ企業のテスラを除き中国企業が上位を占めているため、立て直しは容易ではない。

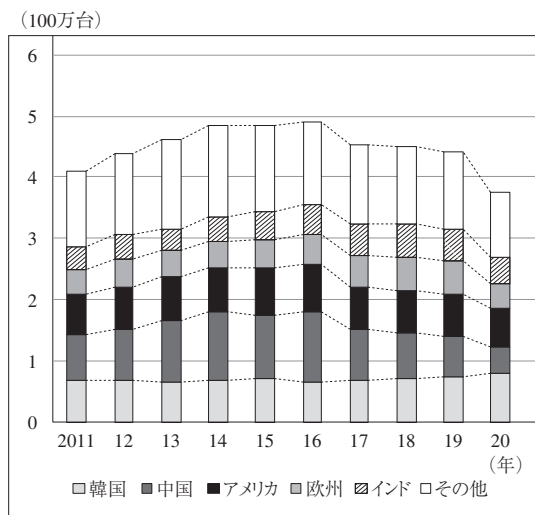
注目したいのは、近年東南アジア諸国での事業を拡大していることである(注31)。市場の拡大が見込めるほかに、EVシフトの流れに乗って新たな需要を取り込む狙いがある。インドネシアではLG電子と合弁でEVバッテリー工場を建設していく。

### EVバッテリー

EVバッテリーに関しては、韓国ではLG化学やサムスンSDI、SKイノベーションなど主要財閥グループが生産している(図表12)。世界的にみると、CATL(中国)、LG化学、パナソニック(日本)が上位3社で、サムスンSDIがそれに続いている。

LG化学は韓国(益山)での生産に続いて、13年にアメリカ、15年に中国(南京市)、18年にポーランドでの生産を開始した。今後、中国では吉利汽車と、アメリカではGMと合弁でEVバッテリー工場を建設する計画である。将来のEV需要の増加を見込んで、バッテリーの安定供給を図りたい自動車メーカーと、投資負担の軽減を図りたいLG化学側の利害が一致したものである。なお、LG化学は20年にバッテリー事業部を分社化し、LG

図表11 現代自動車の販売台数



(資料) 現代自動車ウェブサイト

図表12 EVバッテリーメーカーの最近の主な動き

LG化学 電池事業部門が独立して、現在LGエナジーソリューション	<ul style="list-style-type: none"> <li>・韓国、アメリカ、中国、ポーランドで生産</li> <li>・中国（吉利）とアメリカ（GM）で合弁工場を建設する計画</li> <li>・インドネシアで現代自動車と合弁工場を建設する計画</li> </ul>
サムスンSDI	<ul style="list-style-type: none"> <li>・韓国（蔚山）、中国、ハンガリーで生産</li> <li>・BMWとの連携強化</li> <li>・国内の陽極材メーカーのEcoPro BMと合弁企業設立</li> </ul>
SKイノベーション	<ul style="list-style-type: none"> <li>・韓国（瑞山）で生産</li> <li>・中国で合弁企業設立、21年生産開始</li> <li>・アメリカで工場を建設中（22年量産開始予定）</li> </ul>

（資料）各種報道より日本総合研究所作成

エナジーソリューションになった。

サムスングループでは、サムスンSDIがEVバッテリーを生産している。同社は09年にボッシュ（独）との合弁でバッテリーの開発に取り組んだ。開発した技術のうち、ボッシュが電池制御技術、サムスンSDIがバッテリーセル技術を保有した。サムスンSDIは韓国の蔚山で生産を開始した後、15年に中国の西安市で、17年にはハンガリーで生産を開始した。現在、同社はBMWやVWなどに供給している。

他方、石油精製・石油化学が主力事業の一つであるSKグループは、将来的にガソリン需要が減少することが予想されるため、EVバッテリー事業へ参入した。海外展開はLG化学とサムスンSDIに遅れたが、最近になり

積極化している。すでに生産を開始したハンガリーと中国で工場を増設している。また同社は19年3月、アメリカのジョージア州で起工式を行い、22年に量産を開始する予定である。

このように、韓国のEVバッテリーメーカーは韓国、中国、アメリカ、欧州（ポーランドやハンガリー）に生産拠点を設けて、EVメーカーへの供給を図る戦略である。

近年、韓国の大企業は、中国の習近平政権での新常態への移行や中国製造2025、アメリカのトランプ政権のアメリカ第一主義や中国に対する経済制裁、バイデン政権の中国に依存しないサプライチェーンの構築などへの対応に追われた。とくに最近、米中の対立がエスカレートするなかで、韓国企業は難しい選択を求められている。

21年5月に開催された韓米首脳会談で、両国首脳は韓米同盟の意義を再確認し、安全保障を超えた広い分野で協力することに合意した。注目されたのが、バイデン政権の中国に依存しないサプライチェーンの構築に韓国企業が協力することになったことである。首脳会談に合わせて開催されたビジネスラウンドテーブルで、4大財閥（サムスン、現代自動車、SK、LG）がアメリカでの投資計画を発表した。

サムスングループは170億ドル投資して、ファウンドリー工場を新設する計画を明らかにした。5G通信やAI分野の最先端（3ナノ

クラス) 半導体を生産するとの見方がある。すでにTSMC (台湾) とインテル (アメリカ) がアメリカでの工場建設を表明しているの  
で、アメリカの半導体生産能力が大幅に増強されることになる。

現代自動車グループは22年にアメリカでEVを生産するなど、25年までに74億ドルを投資する方針を明らかにした。バイデン政権の進める脱炭素の動きに沿ったものである。そのほか、SKグループはアメリカのフォードと合併企業を新たに設立して、EVバッテリーの共同開発と量産をしていくこと、LGグループはアメリカのGMとの合併でEVバッテリー工場を建設中であることを明らかにした。両グループの投資額は合わせて140億ドル規模になる。将来のEV需要の増加を見込んで、バッテリーの安定供給を図りたい完成車メーカーと、投資負担の軽減を図りたい韓国企業の利害が一致したものである。

このように、韓国の大企業は次世代成長分野への投資を拡大している。

(注27) 現代自動車グループは自動車・自動車部品事業と鉄鋼事業の二つをコアビジネスとしている。現代自動車を中核に、起亜自動車や現代モータース、現代ウィア、現代製鉄などがグループに属している。

(注28) 燃料電池車は水素と酸素を化学反応させて作る電気  
でモーターを動かす。

(注29) 현대자동차 [2019]

(注30) 毎日経済新聞 (日本語版) 2020年9月27日、「現代・起亜自『2020国際モーターショー』に参加」

(注31) この点は、向山英彦 [2021a] を参照。

## 4. 経済政策の評価と新たな問題

つぎに、これまで述べてきた内容を踏まえ、文政権の経済政策を評価するとともに、新たに生じた問題を取り上げた後、文政権に期待した若者が失望に転じたことに触れる。

### (1) 経済政策の評価

これまで述べてきたように、文政権は韓国を取り巻く経済環境の変化に伴い、経済政策の重点をシフトしてきた。当初の理念的なものから「現実的」なものへ変化してきたといえる。ただし、政策やその背後にある考えの誤りを認めて修正したのではなく、なし崩し的に変えてきたのが実状である。

それは財閥改革にもあてはまる (注32)。文大統領は就任直後、「財閥改革の先頭に立ちます」と表明したが、政策の重点がシフトするのに伴い、財閥の力を借りるようになった。次世代成長分野への投資や研究開発への支援、韓米首脳会談での協力要請 (注33)、サムスングループの事実上のトップである李在錫の恩赦などはその端的な例といえよう。

主要な経済・社会指標において、文政権のこれまでの実績を朴前政権と比較すると (図表13)、以下のことが指摘出来る。

第1に、経済成長率や雇用面において、前政権を下回っていることである。コロナショックによる影響が大きいとはいえ、雇用



図表13 朴政権と文政権の経済・社会指標の比較

	朴政権（13～17年）	文政権（17～22年）	注記
①実質GDP成長率	3.10%	2.30%	*21年は4.0%と仮定
②失業率	3.50%	3.80%	文政権は20年まで
③雇用者数前年比増減	35.4万人	12.4万人	文政権は20年まで
④大学生の就職率	67.16%	67.00%	文政権は19年まで
⑤政府債務残高（対GDP比）	39.7%（17年）	50.2%（22年度予算）	
⑥ジニ係数	0.355（16年）	0.339（19年）	
⑦高齢者の相対的貧困人口比率	45.7%（15年） 43.8%（16年）	43.2%（19年）	
⑧消費者物価上昇率	1.24%	1.08%	文政権は20年まで
⑨住宅価格（17年11月=100）	98.4（16年12月）	137.1（21年7月）	住宅価格は全国平均
⑩合計特殊出生率	1.17	0.95	文政権は20年まで

（注）括弧で表示されていないのは政権期間の単純平均。

（資料）①と⑧は韓国銀行「Economic statistics System」、②、③、⑨、⑩は統計庁「Social Indicators in Korea 2020」、⑥と⑦は「The Survey of Household Finances and Living Conditions in 2020」、④、⑤は本文の図表参照

に関しては、所得主導成長に関連した政策を進めた影響もある。最低賃金を生産性の上昇を超えて引き上げれば、雇用面にマイナスの影響が出てくることは内外の機関や研究者から指摘されたが、文政権はそれを無視して、2年連続で10%以上引き上げた。所得主導成長が看板政策であったこと、最低賃金を22年に1万ウォンにすることを公約に掲げたことが影響したものと考えられる。

しかし、副作用が顕在化したため、3年目以降は引き上げ幅が抑えられ、22年の最低賃金は9,160ウォンと、公約を果たせなかった。所得主導成長も19年から包摂的成長のなかに組み込まれ、経済政策の柱から消えた。事実上、所得主導成長は頓挫した。

第2に、財政が急激に悪化したことである。所得主導成長に関連した政策の実施や新型コロナ対策などを目的に、補正予算や大型予算

を編成したことにより、財政が急激に悪化した。前述のように、政府債務残高の対GDP比率は18年度の36.0%から22年度に50.0%へ急上昇する見込みである。他国と比較すると（注34）、韓国の財政は相対的には健全とはいえ、悪化ペースが速い。

第3に、ジニ係数や高齢者の相対的貧困人口比率で若干の改善がみられることである。これには、最低賃金の引き上げや高齢者向け基礎年金額の増額などが寄与したものと考えられる。

社会指標では、合計特殊出生率が一段と低下した。この点については、文政権下で生じた家計債務の増加と住宅価格の高騰が背景にあり、(2)で取り上げる。

## (2) 増加した家計債務と高騰した住宅価格

21年8月26日、韓国銀行が政策金利を0.5%

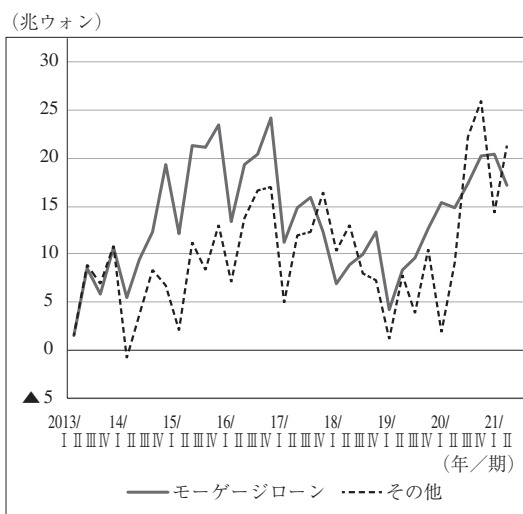
から0.75%、11月25日に1.0%へ引き上げた。韓国銀行は以前、アメリカのテーパリング(量的緩和の縮小)に合わせて利上げする方針を示していたが、その開始よりも早い段階での利上げとなった。景気が回復基調にあるとはいえ、新型コロナウイルス感染の影響が依然として残り、半導体不足や中国経済の減速懸念など、先行き不安材料が多く存在するなかでの利上げである。

利上げの背景にあるのは、インフレ圧力の増大と家計債務の増加である。20年通年の消費者物価上昇率は0.5%であったが、エネルギー価格上昇とウォン安などの影響により、21年5月以降2.5%前後で推移し、10月に3.2%、11月には3.7%へ上昇した。

インフレ以上に、韓国銀行が警戒しているのが家計債務(家計向けローンと販売信用)の増加である。21年9月に発表された韓国銀行の「金融安定レポート」によれば、家計債務の対GDP比率は21年3月末現在で104.7%と、1年前から9.1%ポイント上昇した。

家計向けローンの推移をみると(図表14)、14年から16年にかけてはモーゲージローン(住宅ローン)が著しく増加した。この時期に輸出の低迷が続いていたため、当時の朴政権は内需刺激策の一環として住宅融資規制を緩和した。その後、韓国銀行による数次の利下げと相まって、モーゲージローンが増加した。住宅投資の増加は景気を下支えした半面、一部の地域で価格の高騰と家計債務の増加を

図表14 家計向けローンの推移



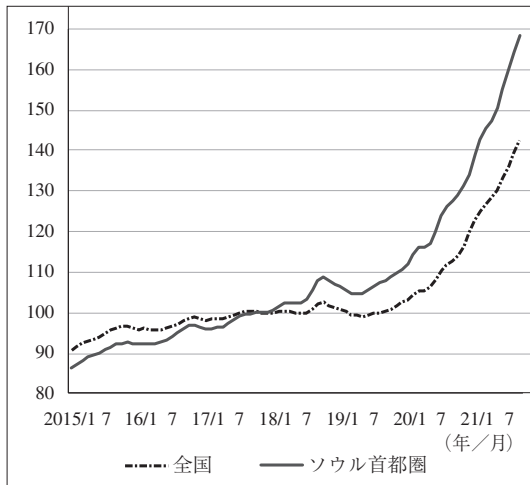
(資料) 韓国銀行データベース

招いたため、16年頃から住宅投資の抑制が図られた。

17年5月に誕生した文政権は格差是正の観点から、住宅価格の安定化を重要な政策課題の一つにした。住宅価格の高騰は主として投資目的の需要によって生じているとの判断から、住宅融資規制の強化や固定資産税率の引き上げなどを通じてその抑制を図った。融資規制が強化された結果、モーゲージローンの増勢はしばらく鈍化していった一方、住宅価格は18年秋口から19年半ばにかけて一旦は下落したものの、19年半ばに上昇に転じ、その後高騰した。21年9月現在の価格は20年1月時点よりも50%以上の上昇となっている(図表15)。ソウル首都圏の住宅価格は平均年

図表15 住宅（アパート）取引価格の推移

(2017年11月=100)



(注1) アパートは5階建以上の集合住宅で、日本のマンションに相当。  
 (注2) ソウル首都圏はソウル特別市、仁川広域市、京畿道。  
 (資料) 韓国統計庁、Korean Statistical Information Service

収の17倍を超えており（注35）、平均的な給与と所得者がこつこつと働いてマイホームをもつことは極めて難しくなった。

住宅価格の高騰は文政権の失政によるものである。市場経済原理に沿って供給を増やして価格を安定させるのではなく、投資過熱地域での住宅融資規制の強化と固定資産税の引き上げなどを通じた住宅需要の抑制に力点を置いたからである。しかし、投資を目的にした需要は規制をかいくぐるように、規制対象外になった地域にシフトした一方、居住を目的とする住宅購入者は少しでも安いうちに購入しようと、購入を急いだ。コロナ禍での利下げもあり、モーゲージローンの伸びが再び

強まった。

家計債務の増加に関して注目したいのは、20年から21年にかけてモーゲージローン以外のローンが急増したことである（前掲図表14）。この要因として、コロナ禍で生活に困窮した人たちが生活費補填のために借り入れしたほかに、株式投資を始めた若者による借り入れが増加したことがあげられる。

若者の中の株式投資熱は20年に入って大きな話題になった。証券会社における新規口座開設では、20歳代と30歳代による開設が半分以上を占めるようになった。書店には株式投資に関する書籍が平積みになれ、大学やインターネットでの投資サークルへの参加者が増えた。若者による株式投資が増えた背景には、ネット証券の増加や超低金利、コロナ禍での在宅時間の増加、20年初からの株高など以外に、韓国固有の事情がある。前述した住宅価格の高騰と若者の就職難である。韓国では大学を卒業すれば安定した仕事につき、マイホームをもてる時代は過ぎ去った。ベンチャー企業家として、あるいは芸能・スポーツ界で成功することを除けば、若者がマイホームをもち、親の世代と同レベルの暮らしを実現させる手段として、株式投資がその数少ない手段になったといえる。

### (3) 期待が裏切られた若者

若年層の就職難は97年の通貨危機後、大企業が大学新卒者の採用数を減らしたことが影

響している。この背景には、コアとなる分野では即戦力になる専門人材の中途採用（国籍を問わず）を増やす一方、それ以外の分野では非正規職を多く採用するようになったこと、グローバル化を進めて国内よりも海外での事業を拡大したことがある。

また、大学進学率の上昇に伴い大学生が増加し、大企業志向が強まったことも影響している。日本と異なり、韓国では大企業に続く中堅・中小企業の層が薄く、給与・福利厚生面でも大企業に見劣りすることから、社会的評価も低い中堅・中小企業への就職を忌避する傾向が強い。そうした状況で大企業への就職の門が狭くなったため、若者は公務員試験に殺到するようになった。競争率は極めて高く、こちらも狭き門である。この結果、就職・試験浪人として留年して予備校に通うなり、大学院に進学する者が増えた。アルバイトをして生活する者も多い。

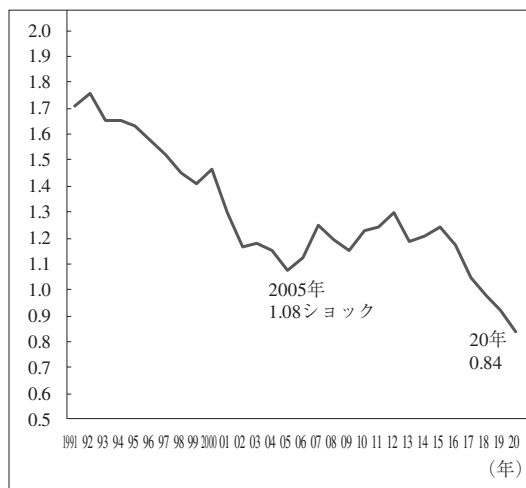
20歳～29歳の失業率は2000年の7.5%から20年に9.0%へ上昇した。これはあくまでも統計上の数字で、就職活動をしない者を勘案すると、実態は20%程度とみられる。若者の就職難や住宅価格の高騰、女性の結婚に対するネガティブイメージなどが非婚率の上昇につながり(注36)、少子化の要因になっている。また、結婚しても、教育費の高さやワークライフバランスの難しさなどから出産をためらう者も多い。こうした結果、合計特殊出生率は2000年の1.47から20年には過去最低の0.84

になった(図表16)。少子化の加速により、人口が20年に減少に転じた一方、急ピッチで高齢化が進んでいる。

韓国では10年代に入り、若年層の置かれた状況を表す言葉として、恋愛、結婚、出産を放棄した「三放世代」が登場した。それが10年代半ばになると、人間関係、マイホーム、夢、就職までも放棄した「七放世代」となった。

若者たちは公正な社会の実現と雇用の創出を前面に出した文大統領に期待したが、曹国(チョ・グク)法相をめぐる一連の不正事件で公正の実現は裏切られた。雇用の創出も進まなかった。文政権が実施した最低賃金の大幅引き上げが小売・飲食業界で非正規職やアルバイトとして働いていた若者の働く機会を

図表16 合計特殊出生率の推移



(資料) 韓国統計庁、Korean Statistical Information Service

奪ったほか、公共部門を中心に非正規職の正規職への転換が新規採用の減少につながった。さらに、若者の生活困窮に追い打ちをかけたのが新型コロナウイルスの感染拡大であった。こうした一連の出来事により、当初文政権を熱烈に支持した若者たちの文政権離れが進んだ。21年4月に行われたソウル、釜山両市長選挙では政府与党系候補者が敗北したが、若者の投票行動が大きく影響した。

- (注32) 崔順実の国政介入疑惑に関連して逮捕された李在鎔は、20年5月6日、国民向けの謝罪文のなかで、コンプライアンスを遵守する一方、経営権の世襲は自分の代でやめると約束した。
- (注33) 大統領は首脳会談後の6月2日、大統領府に4大財閥のトップ（サムスングループ以外は会長が参加）を招いた昼食会で、各財閥グループがアメリカでの投資計画を表明し、両国が広い分野で協力していく成果につながったことに謝意を表した。
- (注34) 2020年のOECDの政府債務残高の報告によると、1位の日本（254%）、3位のイタリア（156%）、5位のアメリカ（134%）よりかなり健全であった。
- (注35) NUMBEO（2021年）の住宅価格と平均年収の倍率の世界ランキングによると、韓国の水準（17倍）は、深圳（46.3倍）、北京（41.7倍）、上海（36.0倍）よりはるかに低い。他方、ロンドン（15.7倍）、東京（15.4倍）、ニューヨーク（10.1倍）を上回っていた。
- (注36) 女性の結婚へのネガティブイメージや少子化に関しては、春木育美[2020]を参照。

## 5. 次期政権の経済課題

最後に、次期政権の経済課題を検討する。結論を先取りすれば、経済の革新を推進しながら、若年層向けの良質の雇用創出と住宅価格の安定化を図ることが重要となる。

### (1) 経済の革新は中小企業がカギ

韓国が持続的成長を遂げるためには、イノ

ベーションを強化し、経済の革新を進めることが最も重要である。とくに重要産業における中国の急速なキャッチアップや第4次産業革命の進展を目のあたりにすると、経済の革新は急務であり、①財閥を含む大企業による新事業創出、②ベンチャー企業の育成、③既存中小企業の経営革新などが求められる。

政権発足後に所得主導成長に関連した政策を相次いで実施してきた文政権も次第に、既存製造業の革新や次世代産業の育成、研究開発への支援などに力を入れるようになった。大企業もシステム半導体やEV、バイオなど、次世代産業分野への投資を拡大しており、多くの人材が必要となってくる。次期政権はこうした経済革新に向けた取り組みを強化することが求められる。その際に課題になるのが規制改革である。

国内の投資率（投資額／GDP）が10年代以降総じて低下しているのは、海外の方が高い成長が期待出来ることによるところが大きい。韓国国内で労働組合や業界団体の反対で、規制緩和が進まないことも一因である。こうした状況を改善するために、19年1月、規制サンドボックス制度が導入された。同制度は規制で新事業を推進することが出来ない場合、申請した企業に対する審査を経て、特例として事業を一時的に許可するものである。対象となる分野はICT、フィンテック、産業融合、地域革新などである。

つぎに、ベンチャー企業の動きをみると、

近年第2のブームと言われている（第1のブームは90年代末から2000年代初め）。それを示すように、ベンチャー企業に投資するベンチャーキャピタルの企業数が10年代半ばから増加傾向にある（図表17）。最近では、ベンチャー企業の新規雇用者が顕著に増加している。中小ベンチャー企業部によると、21年6月末時点でベンチャー企業の雇用者数は72万7,498人で、1年前よりも10.2%増加した（注37）。牽引しているのはICTサービス産業である。

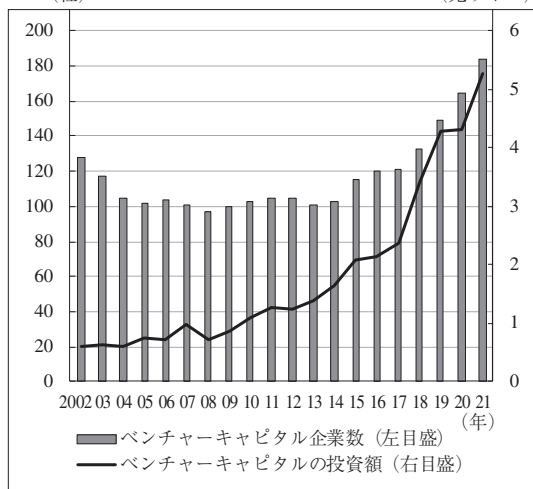
ベンチャー企業が増加している背景には、朴前政権が創造経済の実現をめざしてスタートアップ支援に力を入れ、文政権もその政策を引き継いだことと、第4次産業革命が進む

状況下、IoT（モノのインターネット）やAI（人工知能）を活用したビジネス機会が生まれていることがある。また、大企業のリストラや新卒採用者の減少などを背景に、起業をめざす者が増加していることもある。

こうした一方、既存中小企業の経営革新は総じて遅れている。韓国で大企業と中小企業との生産性格差に代表される二重構造が容易に解消しない要因の一つに、人材の移動が進まないことがある。人材の移動が進まないため、生産性格差が縮小せず、賃金の格差が人材の移動を阻害するという悪循環がみられる。文政権は中小企業による若年雇用を支援する目的で、若年労働者を雇用する中小企業に対して資金支援などをしたが、これが中小企業の生産性上昇に結びつくかは疑問である。重要なのは中小企業の生産性を引き上げて、賃金の上昇につなげることである（注38）。コリアンニューディール政策の下で、中小企業のデジタル化を推進することになったが、それに加えて技術開発を促す環境の整備が必要である。多くの若者が中小企業に就職するようになるには多くの難題があるが、既存中小企業の経営革新を進めて魅力ある職場にすることも必要である。

また、若年層の就職難を緩和するには、教育改革も必要である。韓国では李政権期以降、マイスター高校や産業連携型特性化高校を新設するなど、職業教育に力を入れ始めた。産業連携型特性化高校では、産業界の協力を得

図表17 ベンチャーキャピタルの企業数など  
(社) (兆ウォン)



(注) 統計は2002年から。21年は1～9月。  
(資料) Venture Capital Information Center

て5～6年間のオーダーメイド型の教育課程をつくり、特性化高校（3年間）における実習、基本教育と専門大学（2～3年間）が提供する理論・技術教育を組み合わせ、卒業と同時に就職に結びつけていく狙いである。専門大学は通常2～3年で、工業技術、IT、観光などに関する高度な職業教育を実施している。中堅技術者の多くは専門大学の出身である。近年、大学卒業生の就職率は低下しているが、専門大学卒業生の就職率が上昇していることに注目したい（図表18）。次期政権には次世代産業に必要な人材の育成に力を入れることが求められる。

このように、次期政権の経済課題の一つは、経済の革新を進めながら、若年層向けに質の

高い雇用を創出することである。そうなれば、少子化の歯止めにもつながるであろう。

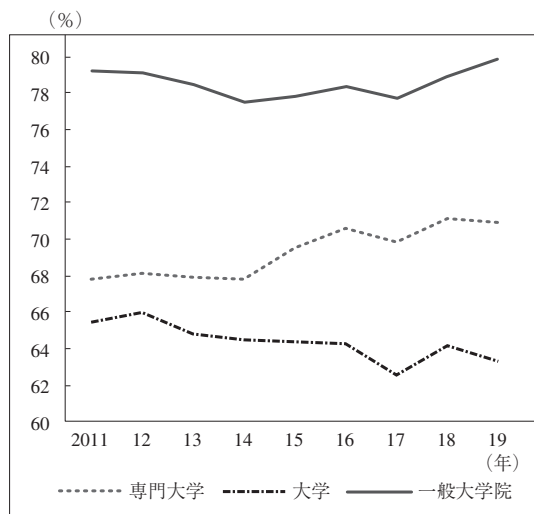
## (2) 住宅価格安定に必要な供給増

経済の革新とならんで、課題になるのが住宅価格の安定化である。文政権による住宅需要の抑制に重点を置いた政策が、結果として価格の高騰につながった。住宅供給を増やして価格の安定化を図らなかった理由には、投資需要が問題であるという判断以外に、①住宅普及率（住宅戸数／世帯数）がすでに100%を超えていること、②新都市の建設や都市の再開発は環境破壊につながりかねないこと、③人口が近い将来減少に転じるため、住宅需要も減少すると考えたことなどが指摘出来る。

政権発足後、20を超える住宅市場安定化対策を実施したにもかかわらず、価格の高騰に歯止めがかからないため、文政権も遅ればせながら、需要抑制策を転換して供給を増やす方針に転じた。21年2月、25年までに全国で約83万戸の住宅を増やす計画を発表した。内訳はソウル市32万戸強、仁川・京畿道29万戸強、5大広域市22万戸である（注39）。

韓国ではソウル市の住宅不足が深刻化したため、80年代末から新都市を相次いで建設した。第一期の新都市（90年代半ばに完了）はすべて京畿道内の城南市、高陽市、安養市、富川市、軍浦市に建設された。いずれもソウル中心部から半径20～25kmに位置する。第

図表18 高等教育機関卒業生の就職率



(資料) 教育部・韓国教育開発院、고등교육기관 졸업자 건강보험DB연계 취업통계연보

二期はソウル市の松坡区を除き、第一期よりもソウル中心部から離れた京畿道の平澤市、東灘市、坡州市、金浦市、板橋市などに建設された。こうした新都市の建設により、ソウル市への人口集中は止まり、周辺の京畿道や仁川広域市の人口が増加した。

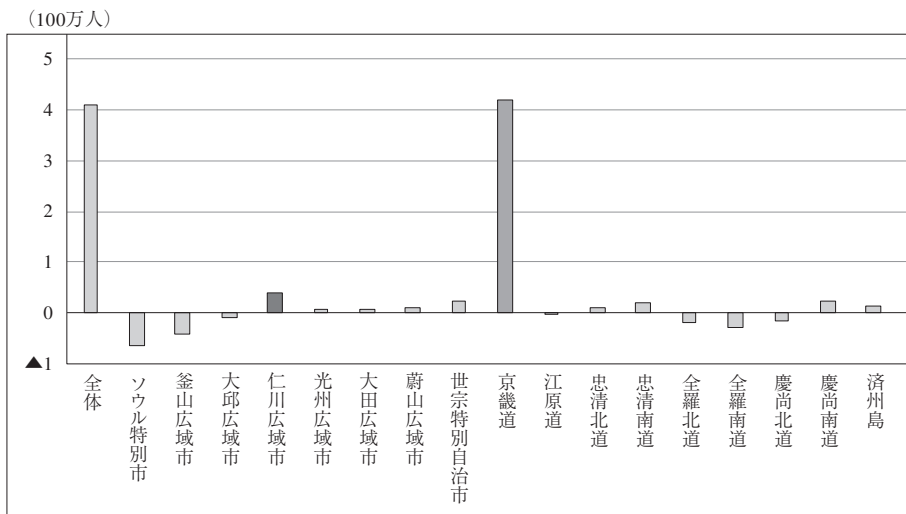
2000年代に入り、少子化の加速や居住者の都心志向の高まり、新都市建設の財政負担の大きさなどから、都心の再開発が優先されるようになり、新都市の開発は第二期で終了した。

20年に人口が減少に転じたが、地域によりその位相は異なる。注目したいのは、京畿道では新都市が相次いで建設されたことと次世代産業の集積が進み始めたことなどにより、

この20年間に人口が急増したことである(図表19)。最近5年間をみても、毎年15万人以上増加し続けている。例えば、平澤市の高德国際新都市にはサムスン電子の工場が建設され、半導体関連の企業が集積し、周辺に建設されたアパートには多くの人が居住するようになった。他方、次世代産業の育成が遅れる釜山や大邱、蔚山では人口が減少し続け、若者たちのソウル首都圏への流出が問題になっている。

ソウル首都圏の住宅価格の高騰の一因に人口流入があるとすれば、中規模のスマートシティを建設することも検討に値しよう。スマートシティはビッグデータやAIなど最新技術を活用して都市が直面する問題を緩和す

図表19 2000～20年の人口増減数(住民登録ベース)



(注) 世宗特別市は12年から。  
(資料) 統計庁、Korean Statistical Information Service



るとともに、新たな産業を創出する場になる。前述したように、現在、建設されているスマートシティには、東灘新都市、板橋新都市、坡州新都市、松島U-Cityなどがある（注40）。文政権になってからは、18年1月に「スマートシティ推進戦略」が発表され、先導モデル都市として、世宗市5-1生活圏と釜山エコデルタシティの建設が進められている。ソウル中心部から離れた地域に居住していても、デジタル化の進展によりリモートワークが出来る環境になってきている。

(注37) 中小ベンチャー企業部、'벤처·스타트업' 상반기 72.7만명 고용, 일자리 6.7만개 늘려, 8月19日

(注38) 日本で大企業と中小企業の格差縮小が進んだ一因として、技術力のある中小企業が相次いで生まれ、高生産性と高賃金を実現させたことがある。

(注39) 관계부처 합동 (關係部署合同)、「대도시권 주택 공급 획기적 확대방안 (大都市圏住宅供給画期的拡大方案)」2021年2月4日。

(注40) 韓国のスマートシティ開発に関しては、石田哲也[2020]を参照。

## 結びに代えて

本稿では文在寅政権が進めた経済政策を回顧しながら、その評価を行い、次期政権の経済課題を探ってきた。政権発足後に所得主導成長に関連した政策を相次いで実施してきた文政権は、韓国経済を取り巻く環境の変化に伴い、経済政策の重点を既存製造業の革新や次世代産業の育成、研究開発への支援などにシフトした。

韓国が持続的成長を遂げるためにはイノベーションを強化し、経済の革新を進めることが最も重要であることを考えれば、このシ

フトは評価出来る。その一方、文政権下では財政の悪化、家計債務の増加、住宅価格の高騰などが生じた。次期政権には経済の革新を広い分野で進めていながら、こうした問題に取り組んでいくことが求められる。

現在のところ、次期大統領選挙は、政権与党である「共に民主党」の李在明（イ・ジェミョン、前京畿道知事）候補と最大野党である「国民の力党」の尹錫悦（ユン・ソギョル、前検察総長）候補との一騎打ちになる可能性が高い。経済政策や外交・安保政策をめぐって激しい論戦が展開されると思われる。米中対立が続く状況下でどのような外交・経済安全保障政策を進めるのか、北朝鮮の核問題にどう対応するのかなどのほかに、本稿で指摘した若年層の雇用対策や住宅政策などが争点になると考えられる。

また、22年の大統領選挙では、若者の投票行動が大きく影響するのは間違いない。今後の動きを注視していきたい。なお、大統領選挙に関しては、別の機会に取り上げたい。（本稿は、21年12月末までに得られた情報をもとに作成したもの）

### 主要参考文献

(日本語文献)

1. 安倍誠編著 [2017]『低成長時代を迎えた韓国』日本貿易振興機構アジア経済研究所
2. 石田哲也 [2020]「世界で進行する都市化の傾向と都市開発戦略（その6）—韓国のスマートシティ開発—」国土交通政策研究所報第76号2020年春季
3. 春木育美 [2020]『韓国社会の現在—超少子化、貧困・孤立化、デジタル化』中公新書

4. 文京洙 [2020] 『文在寅時代の韓国—「甲い」の民主主義』 岩波新書
  5. 峯岸博 [2017] 『韓国の憂鬱』 日経プレミアシリーズ
  6. 向山英彦 [2017] 「広がり始めた韓国のスタートアップ支援—文在寅政権は経済の革新に注力すべし」 日本総合研究所 『環太平洋ビジネス情報 RIM』 2017 Vol.17 No.67
  7. ——— [2018] 「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—」 『環太平洋ビジネス情報 RIM』 2018 Vol.18 No.68
  8. ——— [2019] 「日本の輸出管理強化を契機に韓国の脱日本は進むのか」 『環太平洋ビジネス情報 RIM』 2019 Vol.19 No.72
  9. ——— [2020] 「製造業の再生に向けて動き出した韓国—再生を図る政府 事業の再構築を進める財閥」 『環太平洋ビジネス情報 RIM』 2020 Vol.20 No.80
  10. ——— [2021a] 「ASEAN地域で事業を拡大する現代自動車—EVシフトで新たな需要を取り込めるか」 『環太平洋ビジネス情報 RIM』 2021 Vol.21 No.80
  11. ——— [2021b] 「米中覇権競争下で韓米同盟に軸足を移す韓国—注目したい半導体での協力」 『環太平洋ビジネス情報 RIM』 2021 Vol.21 No.82
  12. 文在寅 (ムン・ジェイン、矢野百合子訳) [2018] 『運命 文在寅自伝』 岩波書店 (原著 문재인의 운명, 가교출판, 2011年)
  13. 柳基憲・趙世晨 [2009] 「韓国の首都圏におけるニュータウン開発と人口移動に関する研究」 『日本建築学会技術報告集』 第15巻第30号
- (英語文献)
14. Government of the Republic of Korea [2020] The Korean New Deal: National Strategy for a Great Transformation, July 2020
  15. IMF [2018] Republic of Korea: 2017 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Republic of Korea
  16. ——— [2019] Republic of Korea: 2019 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Republic of Korea
  17. ——— [2021] Fiscal Monitor, October 2021: Strengthening the Credibility of Public Finances
  18. OECD [2018] Economic Surveys Korea, June
  19. The Bank of Korea, Financial Stability Report, June 2021
  20. White House [2021] BUILDING RESILIENT SUPPLY CHAINS, REVITALIZING AMERICAN MANUFACTURING, AND FOSTERING BROAD-BASED GROWTH
21. KDI [2018] 경제전망 2018하반기 (經濟展望2018年下半期)、11月3日
  22. 관계부처 합동 (關係部署合同) [2019] 제조업 르네상스의 비전 및 전략 (製造業ルネッサンスビジョンおよび戦略)、6月19日
  23. ——— [2019] 미래자동차 산업 발전 전략—2030년 국가 로드맵— (未來自動車産業發展戰略), 2019年10月
  24. 김수진 [2019] IT 소재·부품·장비의 대일 (對日) 수입 의존도 현황과 국산화 가능성 검토 (IT素材·部品·裝置の對日輸入依存度の現況と国産化の可能性検討), 우리금융경영연구소 (우리金融經營研究所), Industry Watch 2019-8
  25. 김통호 [2019] 대통령 경제사 (大統領經濟史), HadA
  26. 남윤선·이정·허성무 지음 [2017] 반도체 전쟁: 4차 산업혁명 시대 중국의 역습 (半導體戰爭: 第四次産業革命時代 中國의 逆襲), 한국경제신문사 (韓國經濟新聞社)
  27. 대통령 직속 일자리위원회 (大統領直屬雇用委員會) [2017] 일자리 100일 계획 (雇用100日計畫), 2017年6月1日
  28. 매일경제 경제부 지음 [2017] 문재인노믹스 (문재인노믹스), 매일경제신문사
  29. 중앙선 제19대 대통령선거 후보자공약 (第19代大統領選舉 候補者公約), 현대경제연구원 (現代經濟研究院), 2017年5月10日
  30. 산업통상자원부 (産業通商資源部) [2018] 「반도체·디스플레이 산업발전 전략」 (半導體·디스플레이産業發展戰略), 2018年2月7日
  31. 4차산업혁명위원회 (第4次産業革命委員會)·관계부처합동 [2018] 도시혁신 및 미래성장동력창출을 위한 스마트시티 추진 전략 (都市革新及び未來成長動力創出のためのスマートシティ推進戰略), 2018年1月29日
  32. 심순형 [2017] 한국의 소득주도 성장 여건과 정책효과 제고 방안 (韓國の所得主導成長の与件と政策効果引き上げの方案), LG경제연구소 (LG經濟研究所), 2017年7月4日
  33. 이신화·이용욱 [2020] 미·중 전략경쟁의 미래와 한국의 경제·외교적 대응 (米中戰略競争の未來と韓國の經濟·外交的対応), 국민경제자문회의 (國民經濟諮問會議) 용역과제 결과보고서, 20年12月
  34. 박상인지음 [2017] 『왜 지금 재벌개혁인가』 (なぜ今財閥改革なのか) 미래를소유한사람들
  35. 박진우 [2020] 소득주도성장 정책 비판—통계 자료와 이론 분석을 바탕으로 (所得主導成長政策の批判·統計資料と理論分析を基に), 자유 기업원 (自由企業院) CFE Report, 2020/04/01
  36. 현대자동차 [2019] 현대자동차 2025전략 (現代自動車2025戰略) <https://www.hyundai.com/content/dam/hyundai/kr/ko/data/ir-schedule/2019/12/06/ceo-investor-day-part1-kr.pdf>

本誌は、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。本誌は、作成日時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。本誌の情報に基づき起因してご閲覧者様及び第三者に損害が発生したとしても執筆者、執筆にあたっての取材先及び弊社は一切責任を負わないものとします。