

世界を見る眼

文在寅政権の経済学

——「所得主導成長」とは何か

安倍 誠 *Makoto Abe*

2019年2月

韓国の文在寅^{ムンジェイン}政権は発足当初から、「所得主導成長」、「公正経済」、「革新成長」を経済政策の3つの柱として、最近ではこれらを合わせて「人間中心の経済」あるいは「(革新的) 包容国家」と称している。3つのうち、公正経済とは従来、「経済民主化」と呼ばれてきた、財閥・大企業への経済力集中の抑制、濫用の防止、さらにそのオーナー家族による専横の防止を指す。また革新成長は技術革新の促進を通じて成長を実現しようとするもので、前政権が掲げた「創造経済」に近い概念といってよいだろう。これらふたつとは異なり、所得主導成長は文在寅政権が新たに打ち出した経済政策である。本稿は、政策主導者が政権発足前に所得主導成長をどのようなものとして構想していたのかを紹介するとともに、それが発足後に具体的な政策として導入された際にどのような展開をみせたのかを明らかにする。



文在寅大統領

起源としての2014年国会セミナー

文在寅大統領と所得主導成長を結びつけたのは、2014年7月10日に、当時国会議員であった文在寅の主催により開催されたセミナー「所得主導成長の意味と課題：中産層を育てる進歩の成長戦略」であったとされる。同セミナーで報告をおこなったのは、イサンヒョン国際労働機関（ILO）研究調整官（当時、以下同じ）と洪長杓^{ホンジャンピョ}釜慶大教授、それに文在寅とともに同セミナーを主催した殷秀美^{ウンスミ}議員であった。

イサンヒョンは、所得主導成長の考え方を最初に提唱したとされる ILO のレポート [Global Wage Report 2012/2013: Wages and equitable growth](#) の執筆者のひとりであった。セミナーでのイサンヒョンの報告「所得主導成長論の意義と国際社会の対応戦略」¹によれば、先進国や韓国においてはいずれも所得分配が悪化している。特に顕著であるのは「労働所得分配率」、すなわち全体の所得のなかで労働所得が占める比率の低下である。この下落の原因は、賃金の上昇が労働生産性の上昇に満たないことにある。労働所得分配率の低下に伴う個人消費の減少は顕著であるのに対して、資本分配率の上昇に伴う投資増加の効果は微々たるものである。そのために、先進国や韓国では経済成長率も低下してしまっている。

成長か分配か、の二分法はもはや無意味であり、労働所得の引き上げを通じた成長、すなわち所得主導成長が必要だとイサンヒョンは主張する。労働所得の具体的な改善策として提示されているのが、最低賃金や生活賃金制度の活用である。ただしイサンヒョンは、実際には世界的に需要不足を低賃金・低金利を通じた純輸出の上昇によって解決しようとする国が多いことから、所得主導成長を実現するためには国際的な協調が必要であるとしている。

イサンヒョンの報告が、先進国全体の低成長問題への解決策として所得主導成長を提唱したのに対して、洪長杓の報告「韓国経済の対案的成長モデルの模索」は、所得主導成長のモデル化を試みるとともに韓国に適用する際の政策提言もおこなっている。洪長杓もまず、イサンヒョンと同様に、実質賃金の上昇による消費支出の増加、という需要面での経済成長の経路を提示している。さらに、総需要の増加にともなう規模の経済や新たな設備投資の増加によって、あるいは実質賃金の上昇が労働節約的技術進歩を誘発することによって、それぞれ労働生産性を上昇させて供給面でも経済を成長させることが可能になるとした。

その上で洪長杓は、賃金上昇によって輸出競争力が低下し、また雇用が減少してしまうといった懸念に対して、労働生産性の上昇によって輸出競争力は強化され、また総需要の増加によって雇用はむしろ増加すると主張した。実質賃金の上昇による成長は「賃金主導成長」だが、韓国などでは労働に占める自営業者の比率が高い。そこで洪長杓は、自営業者の所得安定策も含めた「所得主導成長」が必要であるとした。具体的な政策として提唱したのが、最低賃金の適正化、賃金と生産性上昇のリンク、そして自営業者の保護である。洪長杓は文在寅政権の発足と同時に、大統領府の経済首席秘書官に就任した。

『なぜ怒らなければならないのか』

文在寅政権発足時に、大統領秘書室において経済社会政策を統括する政策室長に就任したのが高麗大教授であった張夏成^{チャンハソン}である。政策室長は、洪長杓が就任した経済主席秘書官の直属の上司にあたる。張夏成は進歩派の学者のなかでも代表的な財閥改革論者であり、それまで文在寅とは直接の接点はなかったものの、2015年の著書『なぜ怒らなければならないのか』（ヘイブックス刊）において、政権の経済政策を前もって示すような議論を展開している。

張夏成は成長よりも、深刻な所得不平等の解消を最大の政策課題にあげている。彼によれば、韓国は OECD 諸国のなかで所得不平等がもっとも深刻な国のひとつである。家計所得のジニ係数は OECD 諸国の平均に近いが、これは家計所得の測定に問題があるために低めに出ている結果であるとする。張夏成は労働所得分配率の低下も問題としているが、それ以上に問題視しているのが労働者間の所得不平等である。常用勤労者賃金所得の下位 10%に対する上位 10%の賃金の比率は 2013 年に 4.7 倍と OECD で 4 番目に高い。最も高い国はアメリカで 5.1 倍だが、韓国は賃金の低い臨時職労働者が非常に多いことを考えると、勤労者全体の賃金格差はアメリカレベルに達していると推察される²。労働者間の賃金格差を生んでいる要因のひとつは、正規労働者と非正規労働者のあいだの格差である。非正規労働者の賃金は正規労働者の 50-55%水準にすぎない。もうひとつの要因は大企業と中小企業のあいだの格差である。中小企業労働者の賃金は大企業の 60%にとどまっている。

張夏成はここで、企業が所得の一次的な分配をおこなう存在であることを強調する。韓国の財閥・大企業は利潤の最大化＝分配の最小化に専心し、労働者、株主、債権者、サプライヤーである中小企業に分配せず、内部留保を積み上げている。その結果生じている分配の不平等を、二次的分配、つまり政府による社会福祉などを通じた再分配のみで改善することは、病気の原因をそのままに症状のみ緩和しようとするようなものであり、そもそも財政的にも難しい。一次的分配の改革、つまり財閥・大企業の分配構造の改革をおこなわなければならない。具体的におこなうべき政策として張夏成は、賃金分配の規制、つまり賃金の引き上げと、中小企業が賃金を引き上げることができるように、下請けに対する単価の切り下げなど経済力濫用への規制をあげている。

最低賃金の大幅引き上げと主導者の退陣

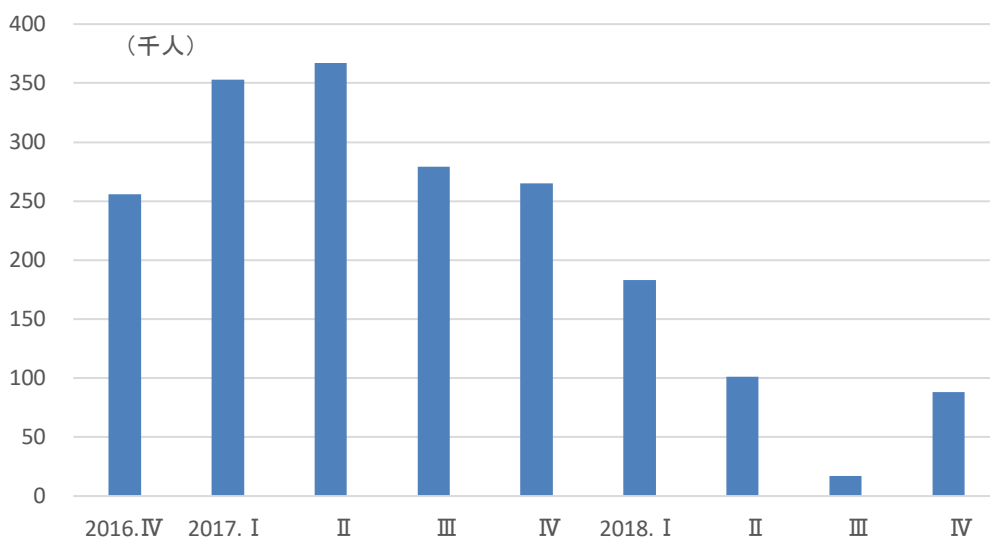
張夏成政策室長、洪長杓経済主席秘書官という二人の学者出身者の主導のもとで、所得主導成長の政策が実行に移された。その中心的な政策となったのが、最低賃金の引き上げである。文在寅は大統領選挙において、時給 6,470 ウォン（約 630 円）であった最低賃金を、任期末の 2022 年までに 10,000 ウォンに引き上げることを公約に掲げていた。政権発足後、最低賃金委員会は、2018 年の最低賃金を前年比 16.4%増の時給 7,530 ウォンに決定した。過去数年間は 6-8%程度の引き上げであったことを考えると、引き上げ幅は際立って大きかった。さらに、文在寅大統領は公正取引委員会

の委員長に、張夏成と並ぶ代表的な財閥改革論者である、漢城大教授の^{キムサンジョ}金尚祖を任命した。金尚祖委員長は「公正経済」の看板のもと、フランチャイズ制度における取引慣行の改善や下請け取引における単価適正化など、大企業による中小・零細企業に対する経済力濫用の抑制策を矢継ぎ早に打ち出した。

しかし、最低賃金の大幅引き上げに対しては、本来は政権が保護する対象と考えていた零細企業・自営業者から、労働コストが大幅に上昇して経営に深刻な影響を及ぼすとして激しい反発が起こった。それでも政府は、事業主からの申請があれば実質的に賃金の補填をおこなう「イルチャリ（働き口）安定基金」を設けた上で、2018年1月から最低賃金の引き上げを強行した。

引き上げから間もなく、憂慮が現実のものとなった。2018年に入って就業者数の前年比増加数が大幅に縮小していった（図参照）。特に零細・自営業者の多い飲食・宿泊業などは前年同期比で大幅なマイナスとなった。最低賃金の大幅な引き上げを受けて雇用者数を減らしたり、廃業に追い込まれた零細企業・自営業者が多かったことが原因のひとつとみられた。このことは、雇用拡大も同時に図っていた政府にとって痛手であった。

図 四半期別就業者増加数の推移



(出所) 韓国統計庁。

さらに政府にとって衝撃的であったのが、2018年5月24日に発表された2018年第1四半期の家計動向調査の結果であった。そこでは所得下位20%（第1分位）と所得下位20-40%（第2分位）の所得が2003年の統計作成開始以降、最大幅の下落を示した。さらに上位20%（第5分位）の第1分位に対する比率を示す5分位比率が5.95倍と、これも史上最大を記録した。所得増加や格差の縮小どころか、下位階層の所得は減って格差が拡大してしまったのである。にもかかわらず、文在寅大統領はその直後の5月31日に開いた国家財政戦略会議において、「最低賃金引き上げの肯定的評価が90%」と発言した。この発言の根拠をめぐって批判が高まると、根拠の資料を提供した洪長杓経済主席秘書官が6月3日に記者向けブリーフィングをおこなったが、これは火に油

を注ぐこととなった³。結局、洪長杓は同月 26 日に事実上更迭され、新たな経済主席秘書官には経済官僚出身である ^{ユンジョンウォン} 尹琮源 OECD 大使が任命された⁴。

その後も就業者の伸びの鈍化は続き、前年比割れも現実味を帯びてきた。政府は 2019 年の最低賃金を前年比 10.9%増の 8,350 ウォンにすることを決定して所得主導成長の路線は維持する一方、2018 年の第 4 四半期になって急遽公共部門での短期雇用を拡大するなど、雇用対策に追われるようになった。そうしたなかで、経済・財政省庁である企画財政部の長官で副総理も兼任する ^{キムドンウォン} 金東兗 が、最低賃金の急速な引き上げによる雇用への悪影響を再三指摘するようになった。金東兗副総理と、政策の維持を主張する張夏成政策室長のあいだの対立は激しくなり、二人の関係が修復不可能にまで悪化していることは広く知られるところとなった。ついに 2018 年 11 月 9 日に二人は同時に退陣することになった。

所得主導成長の看板は維持できるか

張夏成に代わる新たな政策室長には、社会主席秘書官であった ^{キム ス ヒョン} 金秀顕 が就任した。金秀顕は進歩色の強い土地・住宅問題の専門家であるが、経済政策にどのような考え方を持っているかは明らかでない。文在寅大統領自身は、2019 年の年頭記者会見で「韓国は世界で最も不平等な国の一つ」と述べて、所得主導成長路線の維持を明確にしている。2018 年の GDP 成長率は 2.7%と前年よりも 0.4 ポイント下落したが、個人消費の伸びは 2.8%と前年比 0.2 ポイント上昇するなど、政府内では政策の効果が出始めているとの評価もある。他方で、設備投資の低迷は続き、これまで韓国経済を支えてきた半導体輸出も 2018 年末から大きく落ち込むなかで、投資促進策などのより強力な政策出動を求める声が増しに強まっている。所得主導成長をリードしてきた二人の学者が去ってしまったなかで、果たして文在寅政権はいつまで所得主導成長の看板を掲げ続けることができるだろうか。■

著者プロフィール

[安倍 誠 \(あべまこと\)](#) アジア経済研究所地域研究センター東アジア研究グループ長。専門は韓国企業・産業論。主な編著に『低成長時代を迎えた韓国』アジア経済研究所、2017 年。



写真の出典

- 文在寅大統領：[大韓民国青瓦台「文在寅大統領秋夕挨拶」](#)（2017年9月26日）。

¹ 以下、セミナーの報告内容については、同セミナー報告資料に基づく。[韓国国会図書館](#)に電子資料として所蔵され、インターネットにて閲覧可能。

² 張夏成はこのことを「韓国は世界で最も不平等な国」である根拠にしているが、この推論はあまりに不正確だと批判も多い。例えば、「張夏成こそ統計歪曲の頂点に立つ人物」『新東亜』2018年10月号。

³ 「最低賃金引き上げの肯定的評価が90%」の根拠は、家計動向調査の原資料を個人単位に再構成して賃金労働者のみを抜き出して計算した結果であった。しかし、これは自営業者や失職者を含めていないなど多くの問題を抱えていた。以上の経緯について詳しくは、チョヘドソ『進歩政府の経済権力——文在寅・盧武鉉政府の経済政策決定者8人評伝』ヌルプムプラス、2018年、108-120ページを参照。

⁴ その後、政府・与党内からは、家計動向調査における急激な低所得者の所得悪化は、サンプルの年齢構成を現実に合わせて変更したためにサンプルに低所得者の多い高齢者が増えたためであるとの指摘がなされるようになった。しかし、そもそも家計簿方式による家計動向調査は家計所得の把握には問題が多いとして変更が予定されていた。ところが2017年後半に所得格差改善の結果が出たことから、与党から所得主導成長の成果をアピールできるとの声が出て、調査が継続されたという経緯があった。2018年8月に
ファンスギョン
黄秀慶統計庁長が就任からわずか1年1カ月で職を離れたが、一連の経緯の責任を取らされて更迭されたとの見方が一般的である。