

## 第4章

# 韓国内向き志向と文在寅政権の 対外経済政策

奥田 聡

## はじめに

2010年代の韓国は、1人当たり所得が2万ドルから3万ドルへと推移し、現在では日本と肩を並べるまでになった。しかし、一見順調にみえる発展の陰で、これまでの輸出主導型の成長モデルのひずみもまた顕在化するようになった。人々は輸出の成果を実感しなくなり、福祉政策や経済民主化など内向きの政策への関心を強めた。これに呼応するように、政治家たちは保革を問わず分配重視の政策を声高に強調するようになった。成長戦略の中心的な存在である輸出主導の成長戦略をはじめとする対外経済政策への関心も、また大きく低下していった。しかし、成長率の低迷が長期化し、分配重視の経済政策がさしたる成果を上げてこなかったところへコロナ禍が重なり、対外経済政策への関心が戻ってきたようにみえる。

この章では、2010年代以降の韓国における対外経済政策の動きを追うこととし、とくに2017年に発足した、文在寅政権における対外経済政策の移り変わりを跡づけたい。第1節では、2010年代から現在に至るまでの、韓国における対外経済政策を取り巻く状況を概観する。労働分配率が低下し、分配・福祉重視が強まったことを確認する。また、文在寅政権以前にすでに対外経済政策への関心が低下していたことを跡づける。第2節では、文在寅政権前期の対外経済政策を概観する。第3節では、文在寅政権の後期における対外経済政策への関心が徐々に回復してきたことを跡づけていく。そのなかで、対外経済政策への関心の高まりが次期成長動力を探しあぐねる韓国の現状や、米中対立の長期化とともに、アメリ

カを中心に強まっている経済安全保障重視の流れと密接な関係があることを論じることとする。最後に、結論と若干の展望を示す。

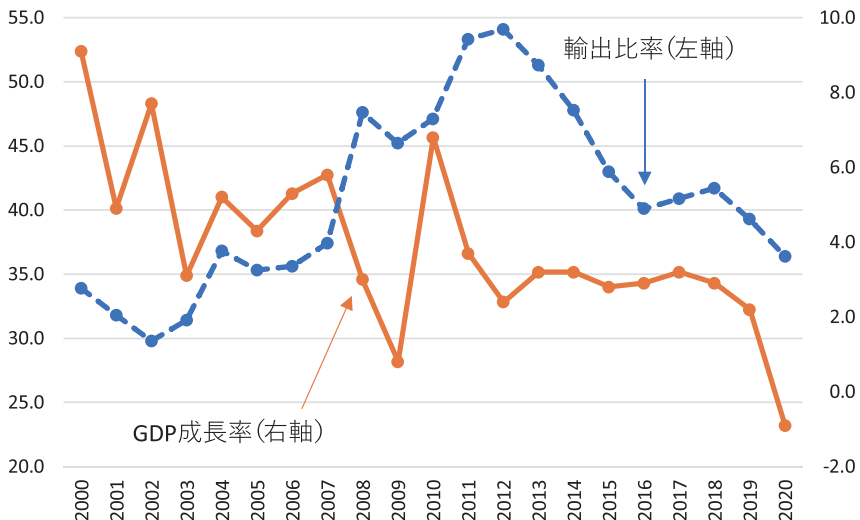
# 1 韓国における対外経済政策を取り巻く状況

## 1-1. 韓国経済における輸出の地位低下

韓国が、かつて輸出主導による経済発展を遂げたことはつとに有名であるが、2010年代以降は、その重要性が低下している。このことが、対外経済政策の優先順位を下げる1つの重要な要因となっている。輸出の重要性低下は、図4-1に示される輸出のGDPに対する比率（輸出比率）の推移によって確認することができる。

21世紀に入り、韓国は携帯電話、カラーテレビ、船舶、自動車、鉄鋼などの主力商品の売り込みを積極的に図り、輸入国のユーザーからの好評を得た。その結果、2012年には輸出比率は54.1%（財・サービス輸出ベース）に達した。だが、

図4-1 韓国の輸出比率とGDP成長率(%)



(出所)韓国銀行経済統計システム (<http://ecos.bok.or.kr>, 最終アクセス日: 2022年2月5日)。

(注)輸出比率=財・サービスの輸出÷GDP(国民経済勘定ベース)。

その後は中国、ASEANなど後発国の追撃が本格化したほか、韓国企業が海外進出を加速させたことから輸出比率は低下の一途をたどった。コロナ禍の影響もあって、2020年の輸出比率は36.4%にまで落ちた。

この間、GDP成長率は年によって変動はあるものの、概して鈍化傾向を呈した。2000年代には5%程度だったGDP成長率は、リーマンショック後の急回復を経て2010年代には3%程度に減速、2020年にはコロナ禍もあってマイナス成長となった。2012年までの著しい輸出への傾斜は、経済成長につながらなかったのであった。その後、輸出比率は急速に低下したが、GDP成長率がこれに連動したとは言い難い。つまり、輸出に努力を傾けても得られるところは多くないという状況が生まれたことになる。

## 1-2. 労働分配率低下とグローバリゼーション

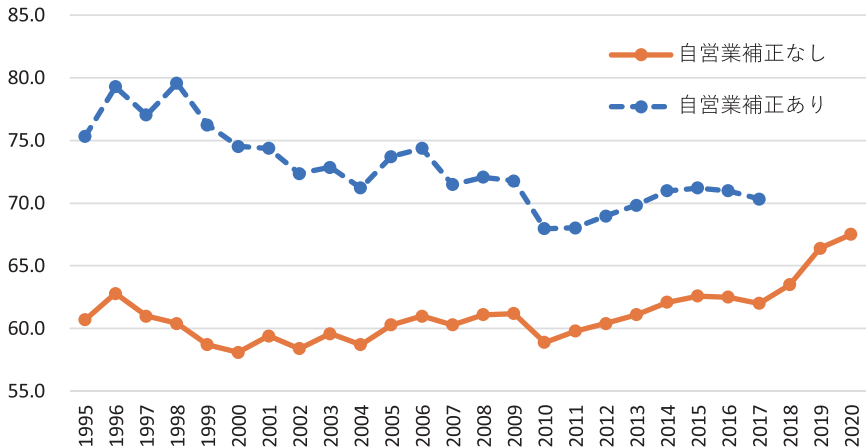
2010年代以降、経済のグローバリゼーションが所得分配を悪化させている疑いが強くなっている<sup>1)</sup> ことも、対外経済政策の優先度低下の背景として挙げられる。安成培らは韓国を含む先進29カ国を対象とした実証分析で、輸出が1ポイント増加すると労働分配率は0.05~0.13ポイント下がることを示した。また、対外直接投資の1ポイント増加で労働分配率が最大0.06ポイント下がることも示された(安成培ほか 2019, 62-63)。グローバリゼーションを進めることにより労働分配率が低下し、ひいては分配・福祉の改善要求につながる可能性があるというわけである。

自営業主の労働所得(混合所得)を勘案した労働分配率は、下落の傾向を示している。図4-2における「自営業補正あり」と表示された労働分配率は、1998年の80%から2010年代には70%程度へ下がった。この理由としては、近年の経済成長の成果が輸出産業、ことにIT関連産業に偏ったことや、雇用絞り込みの姿勢を企業が崩していないこと、常用労働者市場からこぼれた人々の受け皿となってきた自営業者の経営環境が、厳しさを増していることなどが挙げられる。

---

1) グローバリゼーションの進展は、海外との価格競争や国内雇用の空洞化をもたらし、労働者がその被害を受ける。最近の技術の資本拡張的な傾向や、台頭著しいスーパースター企業の独寡占的性格の強さも、労働者に不利に働いているという(安成培ほか 2019, 51-54)。

図4-2 韓国の労働分配率の推移(%)



(出所) [自営業補正なし] 韓国銀行経済統計システム(被用者報酬÷国民所得, <http://ecos.bok.or.kr>, 最終アクセス日: 2022年1月10日), [自営業補正あり] 安成培ほか(2019, 31)(被用者報酬÷(国民所得-個人営業余剰))より筆者描画。

(注) 自営業者の労働所得を考慮した労働分配率は「自営業補正あり」、通常用いられる被用者報酬ベースの労働分配率は「自営業補正なし」とした。

### 1-3. 文在寅政権以前の対外経済政策

アジア通貨危機の後に社会問題化した非正規職の待遇格差<sup>2)</sup>や、年金、無償給食<sup>3)</sup>など、各種社会福祉施策への国民の関心が高まるなかで行われた2012年の総選挙と大統領選のダブル選挙では、保革を問わず福祉拡充を軸とした民生重視の経済政策を強く打ち出すようになった。とくに、大統領に当選した保守の朴槿恵陣営が打ち出した経済民主化や高校教育無償化、老齢年金(日本の福祉手当に

2) 2007年時点での非正規職賃金は、正規職対比63.5%であった。臨時職+日雇い職を基準とした非正規職雇用の割合は、ピーク時の2000年には52.1%に達した。その後の状況についてみると、韓国統計庁の経済活動人口調査によれば、2020年の非正規職雇用の割合は28.6%であった。雇用労働部の調査によれば、2020年6月時点での時給ベースでの正規・非正規職格差は、72.4%であった(呉学殊・朴孝淑・徐命希 2015, 1-12)。

3) 2010年6月のソウル市教育監選挙で、無償給食賛成派の教育監が無償給食の実施を求め、これに市議会が同調した。当時の呉世勲・ソウル市長は、部分無償給食の拡大政策を固守すべく住民投票に訴えたが、投票率が低く不成立に終わったため辞任した。呉世勲市長は、住民投票が不成立であれば辞任することを表明しており、無償給食実施を求める進歩勢力は、住民投票不参加を呼びかけていた(藤澤 2017, 83-84)。

相当)の倍増などの公約は、進歩陣営のものに見紛うほどのものであった(奥田 2016a, 7-11)。

2013年2月に朴槿恵政権が発足したが、経済政策での重点は、やはり民生重視の国内向けの政策であった。政権初期には、科学技術とITで生産性の向上を図る「創造経済」で独自色を出そうとした。実体経済不振の批判を受けて、2014年以降には不動産取引の活発化誘導や財政出動による景気対策など、伝統的な景気刺激策への旋回がみられた。これらもやはり国内向け政策であることには変わりなかった(奥田 2016a, 14-30)。

朴槿恵政権の発足当初には、かつてのような輸出主導政策が再来するかにみえた。朴槿恵は、就任演説で「第2の漢江の奇跡」を成し遂げようと宣言した。漢江の奇跡とは、彼女の父である朴正熙が大々的に展開した輸出主導の経済発展政策のことである。また、朴槿恵は就任直後に貿易投資振興会議を復活させた。この会議の名称は、朴正熙の肝いりで輸出促進のために設置されたものと同じものであった。

だが、朴槿恵政権の対外経済政策への関心は明らかに低下していった。これは国民の要望する所得分配改善・社会福祉拡充に注力するためだけではなく、大企業向けとなりがちである輸出振興政策が当時広がっていた反財閥感情を刺激し、ひいては政権批判につながることを警戒したためでもあった。したがって、朴政権が輸出促進に針路をとることはなかった。合計11回開かれた貿易投資振興会議でも、輸出振興について議論されることはあまりなかった<sup>4)</sup>。精力的な推進姿勢で定評のあった自由貿易協定(FTA)も、推進のペースが落ちた。表4-1が示すように、2015年の韓中FTA発効以後は、新規案件開拓がほとんどされなくなった。全輸出のうちFTA締約国向けの割合を図4-3で見ると、同年に7割を超えた後は横ばいとなっていることがわかる。

---

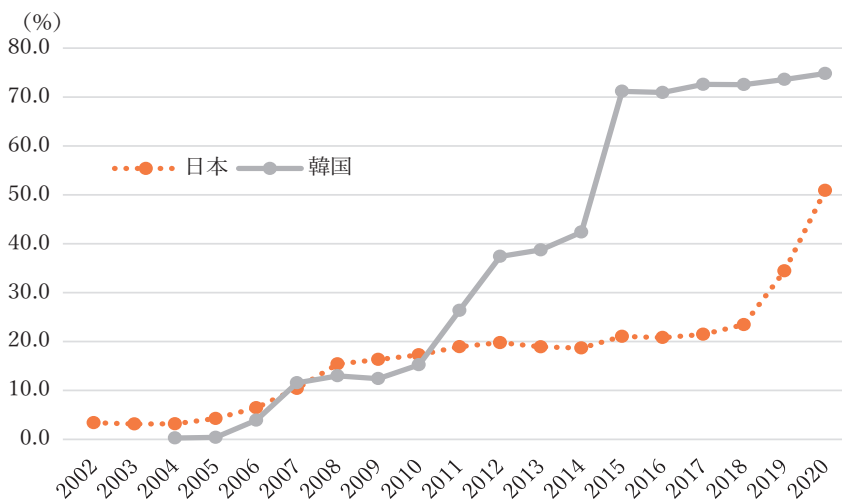
4) 数少ない輸出振興議論の例としては、2015年7月の第8回貿易投資振興会議が挙げられる。徐々に輸出振興策が取り上げられた同会議では、将来の有望商品として有機発光ダイオード(OLED)やリチウム2次電池などが挙げられ、7兆ウォン近い費用をかけて集中育成することが示された(奥田 2016b, 63-64)。

表4-1 韓国のFTA発効現況

FTA相手先	発効年
チリ	2004
シンガポール	2006
EFTA	2006
ASEAN	2007
インド	2010
EU	2011
ペルー	2011
アメリカ	2012
トルコ	2013
オーストラリア	2014
カナダ	2015
中国	2015
ニュージーランド	2015
ベトナム	2015
コロンビア	2016
中米	2019～2021
イギリス	2021

(出所) 韓国政府FTAポータルサイト  
 (https://www.fta.go.kr/main/situation/  
 kfta/ov/, 最終アクセス日: 2022年1月10日)。

図4-3 各年FTAカバレッジ(輸出)



(出所) 韓国政府FTAポータルサイト (http://www.fta.go.kr, 最終アクセス日: 2022年2月6日),  
 国連貿易統計 (https://comtrade.un.org/, 最終アクセス日: 2022年2月6日) 所載のデータより筆者計算。

(注) 各年末時点でのFTA締約国向け輸出の割合を示す。

## 2 文在寅政権前期における対外経済政策の地位低下

2016年秋に発覚した崔順実ゲートで、朴槿恵政権の権威は地に落ちた。朴政権の権力腐敗に抗議する「ろうそくデモ」が連日のように行われ、政治に正義を求める空気が充満した。こうした雰囲気の中、国民が経済政策に求める経済成長の果実分配や、福祉拡大の欲求はさらに強まった。2017年5月に発足した進歩系の文在寅政権が打ち出した経済政策でも、国民のこうした意向を受けて分配・福祉志向が強まり、国内政策を優先する形となった。その結果、朴槿恵政権の時代と同様に対外経済政策の優先度は低いものとなった。

### 2-1. 輸出主導型の発展を批判した「新政府の経済政策方向」

文在寅政権が発足して2カ月後の2017年7月25日、「新政府の経済政策方向」が発表された。「経済パラダイムの転換」という副題からは、過去の韓国経済におけるパラダイムはもはや通用しないとの強いメッセージが伝わってくる。過去の物的資本投資を中心とする量的成長や大企業・製造業・輸出支援が、家計・企業間の不均衡、大企業と中小企業の格差、内需と輸出の不均衡を助長したと指摘し、それまでの経済政策の理念を正面から批判する内容となっている。これに代わって強調されているのが「人中心の経済」で、所得主導成長、雇用中心の経済、公正経済、革新経済の4つを柱とした<sup>5)</sup>。

「新政府の経済政策方向」のなかでのFTAなど通商関連についての言及は、「人中心の経済」の最後の項目「包容的対外開放拡大、戦略的海外進出推進」と、リスク管理の一環としての「通商懸案およびアメリカの金利引き上げなど、対外不安要因の管理強化」の2カ所に限られる。FTA関連では新規開拓先が残り少なくなった状況を反映し、既存FTAの拡充が挙げられた。ASEAN、インド、中国とのFTAアップグレードのほか、懸案だったアメリカとのFTA改定が挙げられた。

5) 4つの柱のうち、所得主導経済は家計所得を成長の源泉にしようというものであり、文在寅政権の経済政策のバックボーンとなるものといえる。公正経済は、朴槿恵政権における経済民主化に近い（関係部処合同 2017）。

輸出振興については、中小・中堅企業の輸出企業化が挙げられる程度であった。

「新政府の経済政策方向」は、韓国企業の对外投资にも厳しい目を向けている。4つの柱の2番目、「雇用中心の経済」のくだりでは、「製造業の海外移転の加速化で、雇用なき成長が深化」と指摘し、海外投資企業の現地人雇用者数の伸びと外国人投資企業の韓国人雇用者数の停滞ぶりを対比しながら、批判的な論調を展開した。

## 2-2. 外交戦略として位置づけられた文政権の3つの地域別経済戦略

文在寅政権に特徴的な地域別経済戦略は、2017年7月19日に出された「文在寅政府国政運営5カ年計画」の100大國政課題に含まれている。ここには朝鮮半島新経済地図構想、新南方政策、新北方政策の3つの地域経済戦略についての概要が記されているが、いずれも対外経済政策というよりは、政権の外交・統一戦略としての色彩が強く打ち出された<sup>6)</sup>。

### (1) 朝鮮半島新経済地図構想

朝鮮半島新経済地図構想は文政権が重視する対北朝鮮融和策の一環であり、南北経済協力の足掛かりや統一時の経済的基盤づくりをねらう。また、韓国への経済波及効果も視野に入れており、後述の新北方政策との連動も意識している(向山 2018, 6)。朝鮮半島に環西海圏、環東海圏、南北境界地域の3つのベルトを設定し、それぞれ中国方面につながる産業・物流・交通ベルト、ロシア方面につながるエネルギー・資源ベルト、軍事境界線の観光資源を生かす環境・観光ベルトと性格づけた。2019年2月の米朝首脳会談が決裂を受けて米朝、南北関係が停滞し、北朝鮮に対する国際的な制裁の緩和も実現しなかったことから、この構想はみるべき成果を上げなかった。

---

6) 朝鮮半島新経済地図構想については100大國政課題の90番目、新南方・新北方政策については98番目に位置づけられている(國政企画諮問委員会 2017, 131, 140)。これらの地域経済戦略は、7月25日に発表された「経済政策方向」のなかに言及がない。



## (2) 新北方政策

いわゆる北方協力（中国、ロシア方面）を強化し、ユーラシア協力をさらに推進するために打ち出された。この政策の対象は、旧ソ連諸国（除バルト諸国）と中国東北3省およびモンゴルだが、この政策は文政権が掲げる北朝鮮との関係強化にも強く関連している。南北口三角協力、エネルギー・物流協力を進めるほか、中国の一带一路政策との連携も見据えた。

新北方政策は、早くからその推進のための準備が進められた。2017年12月17日に、この政策を管掌する長官（日本の大臣に相当）級部署の「北方経済協力委員会」が設置され、委員長には学生運動出身の大物で与党5選議員の宋永吉<sup>ソンヨンギル</sup>（現・与党共に民主党代表）が就任した。2019年2月の米朝首脳会談決裂の後には、活動が低調となった。

## (3) 新南方政策

ASEANおよびインドなど南方諸国との関係強化のため外交、経済、社会、保健など諸分野での協力を推進することが新南方政策の趣旨である。世界の4大勢力（米中日欧）から距離をおき、韓国版の第3世界外交のプラットフォームとする意図も込められていた。また、韓国のTHAAD（終末高高度防衛ミサイル）配備をめぐる韓中間の軋轢が表面化した後であり、過度な対中依存リスクからの脱却のための布石としての意味もあった。2018年8月、南方諸国関連の政策を取り扱う次官級の専門部署「新南方政策特別委員会」が設置された。

新南方政策は、文在寅政権の3つの地域経済戦略のなかでも最も動きのあるものであった。他の地域経済戦略に比べて外交・経済面での実利追求色が強いと、与野党間の意見の不一致があまりみられず、政策推進上の政治的負担が少ないのも特徴である。2018年の特別委員会発足以後、新南方政策の対象事業は順次拡充されていった。2019年11月の韓ASEAN特別首脳会議を受け、16戦略課題、57重点事業から19戦略課題、92重点事業に拡大・改編された<sup>7)</sup>。2020年11月

7) その後事業数が若干拡大し、新南方政策特別委員会ウェブページ (<http://www.nsp.go.kr/kor/policy/policy2.do>、最終アクセス日: 2022年2月1日) によれば、2022年2月時点で新南方政策が扱っていたのは19課題、94事業であった。アメリカ外交筋の韓国の「新南方政策」に対する評価については、伊藤(2021)を参照。

には、コロナ後の新たな協力の在り方をふまえ、「新南方政策プラス」が打ち出された。

新南方政策の成果として文在寅政権が挙げるのは、主として外交面でのものである（国務調整室 2021, 504-515）。文在寅大統領によるASEANとインドの11カ国歴訪（2017年11月～2019年9月）、RCEP交渉妥結（2020年11月）に向けた取り組み、2回にわたる韓・メコン首脳会議（2019年11月、2020年11月）、メコン川流域諸国との外交関係を戦略的同伴者関係に格上げ（2020年11月）、そして2020年以降の南方諸国とのコロナ関連協力などが挙げられた。

## 3 文在寅政権の対外経済政策に関する路線変更

2018年から2019年にかけて、文在寅政権の分配重視の戦略は転換期を迎え、伝統的な景気・成長重視の戦略にも一定の配慮もみせるようになった。

その契機となったのが、文政権が掲げた「人中心の経済」の手詰まりである。政権の大企業敵視の傾向が薄れ、輸出支援への拒否感もまた薄らいでいった。その間に激しくなった米中・日韓対立により、韓国を取り巻く国際通商・投資環境が少なからず変化した。これらにより韓国も、その対外経済政策や産業政策、サプライチェーンの見直しを迫られた。

### 3-1. 分配重視路線の頓挫と輸出支援の再認識

文政権は最低賃金引き上げで国内消費を刺激し、消費と成長の好循環の現出を目論んでいた。これに沿って、文政権は2018年に最低賃金を16.4%と大幅に引き上げたが、この年の就業者増は9万7000人（韓国統計庁の経済活動人口調査）にとどまった。それまで就業者数は年30万人程度増加してきたが、最低賃金引き上げにより雇用を見合わせる事例が増え、結果としてあり得るべき雇用増が実現しなかった。2019年には輸出の不振により経済成長率が2.0%と、平時としては最低水準に落ち込んだ。ここに至り、文政権が掲げていた「人中心の経済」の所得主導成長および雇用重視路線の行き詰まりが明らかになってきた。文政権発足後、経済成長率も下がり続けていた。結局、文政権は実体経済重視へと軌道

修正を迫られるようになった。

2019年に入って、文政権は大企業トップとの会合を開くなど大企業への接近姿勢を示し、実体経済重視の経済政策に向けた瀬踏みをはじめていたが、実体経済重視を決定づけたのは2020年以降のコロナ禍であった。コロナ禍を乗り切るため、韓国政府も他の諸国と同様に大々的な支援策を展開した。2020年だけで総額310兆ウォンの公的融資、4回の補正予算による総額66兆8000億ウォンの支援が行われた<sup>8)</sup>。そのなかで、それまで大企業優遇策とみなされて半ばタブー視されてきた、輸出支援と基幹産業支援が前面に出てきた。2020年4月8日の第4回非常経済会議では、大企業を含む輸出企業に対する36兆ウォンの貿易金融の供与をはじめとする輸出活力向上案が打ち出された<sup>9)</sup>。

### 3-2. 米中・日韓・韓中対立が促進した対外経済政策の立て直し

所得主導成長に代表される内向きの経済政策に文在寅政権が注力している間に、対外経済政策をめぐる国際的環境は大きく変化していた。だが、韓国はこれに対しては素早く対応していった。

国際環境変化の要因の1つは、米中対立の激化である。米中対立がエスカレートするなかで、アメリカでは対中経済安全保障の意識が高潮したが、これは自由貿易に立脚するグローバルバリューチェーン（GVC）がもたらす経済合理性とは相いれない面が強い。

オバマ政権期にはTPP（環太平洋パートナーシップ協定）の推進による自由化圧力が事実上の対中包囲網として位置づけられていたが、トランプ政権期になると米中貿易におけるアメリカ側の大幅な入超や知的財産権侵害、先端製品の不正利用など、より具体的な事案を挙げながら中国への締め付けを図るようになった。こうした路線は、2021年1月に発足したバイデン政権も基本的には受け継いで

---

8) 「大韓民国政策ブリーフィング」コロナ19経済対策 (<https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148872965#L1-1>, 最終アクセス日: 2022年7月29日) を参照。

9) 大企業向けには貿易保険の満期延長、海外プロジェクトの受注支援などが挙げられている。大企業を含む支援総額は、36兆ウォン+αである。このほか、非対面輸出の支援、コロナ禍でのビジネスマンの例外入国、新たな有望商品の発掘、サプライチェーンの安定化と再編対応（核心部品338品目のサプライチェーン点検、国産化、新南方、新北方政策を活用した輸入先多角化など）が盛り込まれている（関係部処合同 2020a）。

いる。バイデン政権の対中圧力の特徴は、韓国を含む同盟国との共同歩調をとりながら中国に圧力をかけようとしている点にある。韓国にとって、中国は貿易投資の両面で極めて大きな存在であり、朝鮮半島情勢においても中国は北朝鮮に影響力を行使し得る重要なプレーヤーでもある。韓国は米中双方の板挟みに苦しむこととなったが、結局韓国は対中経済安全保障を唱えるアメリカの立場を重視するようになった。これとともに、韓国は自国企業のGVCを経済安全保障の考え方と調和させる必要に迫られた。

もう1つは、日韓対立の激化である。2018年10月のいわゆる徴用工判決での日本企業に対する賠償命令を機に日韓は鋭く対立するなか、2019年7月1日に発表されたのが日本の対韓輸出管理強化であった。半導体製造の重要部材である高純度フッ化水素など3品目の戦略物資について、韓国向け輸出を包括承認（1回の輸出審査結果が一定期間の複数の輸出オーダーに対して有効）の対象から外し、オーダーの都度の審査を義務づけた。

日本の対韓輸出管理強化は、アメリカが主唱する経済安全保障の考えに沿った措置であったが、韓国側はこれを徴用工判決に反発する日本側による韓国の主力産業を標的にした意趣返しととった。主力産業の中核部材を対日輸入で賄う例は半導体にとどまらず他の産業でも広くみられるが、日本の輸出管理強化を機に対日輸入を継続することが自国主力産業の内包するリスクであるとの認識が急速に高まった。これを受けて韓国側がとった対抗策は、素材、部品、装備（素部装）の国産化であった<sup>10)</sup>。

韓中間の軋轢も、韓国の対外経済政策を動かす要因となった。中国は韓国のTHAAD配備に強く反発し、2017年には在中韓国系流通業者への閉鎖命令や韓国行き中国人団体旅行の禁止など、事実上の対韓経済制裁を繰り出した。文在寅政権は、対中関係の重要性を考慮して同年10月にTHAADの追加配備を行わ

---

10) 2021年7月2日付の『中央日報』に掲載された「2年前の日本報復に『外交解決』進言した参謀……文大統領『どうしたらこのようなことが』激怒」と題する記事には、日本の輸出管理強化に対して、文大統領が素材・部品等の国産化の方針を示したことが記されている。青瓦台の朴洙賢・国民陳通首席の言によれば、外交的方法での解決を図ろうとした政府・青瓦台の現実論を退け、文大統領は、日本が韓国の多用する核心素材・部品の輸出規制に乗り出した今が国産化のチャンスだとの考えを示したという。

ないなどの「3不誓約」を表明したものの、これを契機に韓国は対中依存リスクへの警戒感が高まった。こうした対中警戒感は上述のように新南方政策策定の誘因ともなったほか、下で述べるような「素部装2.0」における対中デカップリングの誘因となった。

### 3-3. 新たな国際環境に対応した韓国政府の諸政策

#### (1) 素材・部品・装備の競争力強化対策（素部装1.0戦略）

2019年8月5日、日本による対韓輸出管理強化に対抗して、韓国政府は主要産業の核心素材・部品等の国産化に向けた総合対策を発表した（関係部処合同2019）。古くから部品・素材等の輸入依存、とくに対日依存度の高さが韓国で問題視されてきた。1978～1999年には輸入先多辺化制度による事実上の対日輸入規制が実施されたほか、2001年には部品・素材特別法が制定され、これら中間財の国産化推進のために合計5兆4000億ウォンの研究開発費への補助が投じられた。特別法制定以来、中間財の生産は約3倍、輸出は5倍に増え、貿易収支は9億ドルの赤字から2018年には1375億ドルの黒字を計上するに至った。しかし、半導体やディスプレイなど精密産業における核心部品等の国産化は思うように進展せず、素材、部品、装備の国産化率は60%台半ばで推移していた。2019年7月の日本による対韓輸出管理強化を受け、その対抗策として中間財の国産化の一層の進展が求められるようになり、急速まとめられたのがこの対策であった。長年進まなかった中間財国産化を、日韓関係の悪化が後押しした形である。のちにこの強化対策は、素部装1.0戦略と呼ばれるようになる。

競争力強化対策の眼目は素材・部品・装備の重要部材等100品目の安定供給体制の確立にある。対象品目は以下の6分野から選ばれた。

- ①半導体（フッ化水素など13品目）
- ②ディスプレイ（工程用化学素材、精密結合素材など11品目）
- ③自動車（センサー、軽量素材など13品目）
- ④電機電子（バッテリー、光学レンズ、新素材電子部品など19品目）
- ⑤機械・金属（金属加工装備、超精密合金、金属製造用粉末など39品目）
- ⑥基礎化学（フッ素系化学素材、高精密接着素材など5品目）

100品目のうち、20品目に関しては1年以内の供給安定化（他の輸入先の開拓、量産体制の確立、技術開発）を図り、残り80品目については5年以内の供給安定化を図ることとなった。

この事業のための財政所要額は合計7兆8000億ウォン、公的融資規模は35兆ウォン、技術確保のためのM&A資金支援2兆5000億ウォンと見込まれた。

## (2) 素材・部品・装備（素部装）2.0戦略

この戦略は、2019年8月に出された素材・部品・装備の競争力強化対策（素部装1.0戦略）の後続対策で、コロナ禍の最中の2020年7月に発表された（関係部処合同2020b）。この戦略のねらうところは、基本的には素部装1.0戦略と同じく重要部材等の供給安定化にあるが、その後の経済安全保障の考え方の広がりなど交易環境の変化を勘案して、細部においてはより進んだ対応がみられる。

素部装2.0戦略の主要内容は次のとおりである。

- ・対象品目を、1.0戦略の対日100品目から大幅に拡大して338品目+ $\alpha$ とする。338品目の内訳は、半導体など先端型158品目と、自動車、電子電機などの汎用型180品目である。
- ・対象国と対象品目数は、1.0戦略では日本のみ100品目だったが、2.0戦略ではアメリカ+欧州6カ国94品目、中国90品目、インド+台湾+ASEAN6カ国57品目、そして新産業の若干数の品目へと対象を広げる。
- ・技術開発のため、2022年までに5兆ウォンを投入する。
- ・素部装トップ100社の育成、デジタル供給網構築などの新政策手段を展開する。
- ・先端産業の投資を誘致する。Big3産業（バイオ、システム半導体、未来車）、その他有望産業（ディスプレイ、2次電池、ロボットなど）。

素部装1.0戦略では日本の輸出管理強化への対応という色彩が濃かったのに比べ、2.0戦略ではGVC再編を迫るさまざまな攪乱要因に素早く対応しようとの意図が込められている。

従前のGVCは賃金などの費用効率、市場アクセスなどの面からみた経済合理性を考慮して構築され、自由貿易を希求する国際的コンセンサスが、これを後押ししていた。しかし、現在は米中貿易紛争や保護貿易復活の動き、コロナ禍に伴う物流混乱、日韓紛争にみられるような特定国家に対する信頼性・供給安定性をめぐるリスクなど、さまざまなGVC攪乱要因が台頭している。

これらへの対策として求められるのは、海外生産拠点の国内回帰や先端産業の国内誘致、地域バリューチェーンの重視、調達先の多様化、非接触化・デジタル化などであるが、素部装2.0戦略ではこれらの課題に最大限応えることをめざした。この戦略では、素材・部品・装備の対日デカップリングだけでなく、過度の対中依存への対策としての対中デカップリングも具体的に示されていることが、1つの注目点である。素部装2.0における対中デカップリングの明示は、中国との対立を深めるアメリカに配慮したアクションでもあった。

### (3) K-半導体戦略

2021年5月13日に発表されたK-半導体戦略は、先に発表された素部装2.0戦略の半導体版の性格を有するが、アメリカが重視する戦略物資のGVC囲い込みをより強調した内容ともなっている（関係部処合同 2021）。また、この戦略は国内経済計画の側面も有している。半導体産業を、2030年にかけての韓国経済の成長動力と位置づけた。とくに、システム半導体など韓国が不得意な高付加価値分野についての意欲的な育成計画を提示した点からも期待のほどがうかがえる。このほか、コロナ禍で顕在化した半導体不足にも対応している。このように、この戦略は韓国が直面するいくつかの喫緊の戦略要素を複合的に取り込んだものと評価できる。

K-半導体戦略の発表に先立ち、アメリカは半導体などの戦略物資GVCを自陣営に囲い込む動きを鮮明にしていた。韓国はアメリカの動きに呼応し、米中紛争においてアメリカ寄りの姿勢を強めた。

2021年2月24日、バイデン大統領は半導体など4品目の戦略物資のGVCを見直す大統領令に署名した。有力企業を抱える同盟国や地域と連携して、中国依存からの脱却をめざした。4月12日には、半導体不足への対応策について、アメリカ大手企業経営陣とホワイトハウスとの間でのオンライン協議にサムスン電

子も出席を求められた。サムスン電子のアメリカでの生産を促すねらいがあったとされる（時事ドットコムニュース 2021）。この1カ月後に発表されたK-半導体戦略は、こうしたアメリカ側の要望にほぼ沿ったものとなっている。K-半導体戦略の発表直後の5月21日には米韓首脳会談が開かれたが、ここでも両首脳は半導体、車載電池など、先端分野におけるGVCの回復力を高め、競争力を確保するための韓米協力の必要性に共感し、これに向けた実質的な協力を拡大していくこととした（JETROビジネス短信 2021）<sup>11)</sup>。米韓首脳会談では、アメリカの戦略物資管理強化の意向に沿う巨額の「手土産」も披露された。サムスン電子のファウンドリー新工場の建設の170億ドルをはじめ、韓国企業による合計約400億ドルの対米投資計画が表明された<sup>12)</sup>。

K-半導体戦略の主要内容は、以下のとおりである（関係部処合同 2021）。

①世界最大の半導体供給網（K-半導体ベルト）の国内構築（～2030年）

- ・素材・部品・装備（素部装）に特化した工業団地（竜仁，華城）
- ・先端パッケージングのプラットフォーム（天安，温陽）
- ・先端装備関連企業が集積する連合基地（竜仁，華城，天安）
- ・「ファブレス・バレー」(設計に特化，板橋)

②半導体企業による巨額投資

- ・今後10年間に510兆ウォン（49兆円，GDPの26.5%）以上を投資<sup>13)</sup>

③政府の支援態勢づくり

- ・半導体企業のR&D投資額の40～50%，施設投資額の10～20%まで税

---

11) アメリカが韓国のそれまでの朝鮮半島をめぐる取り組みを認める代わりに、韓国は米中紛争におけるアメリカ寄りの言質をとられた形である。バイデン大統領は文政権のこれまでの南北交流、朝鮮半島情勢での取り組みを評価し、文在寅大統領は台湾海峡・南シナ海情勢への言及や半導体をはじめとする戦略物資の安定的供給網構築など、アメリカの対中包囲網への理解を示した（JETROビジネス短信 2021）。

12) 2021年5月の文在寅大統領訪米に際しては、サムスン電子の半導体ファウンドリー投資170億ドルのほか、LGエナジーソリューションとSKイノベーションが車載電池関連で140億ドル、現代自動車がEV生産・充電インフラ関連で74億ドル、SKハイニックスがR&Dセンター設立で10億ドルをそれぞれ投資することを表明している（聯合ニュース 2021）。

13) おもに、サムスン電子とSKハイニックスによる投資を想定した。



### 額控除

- ・ 今後10年間に半導体産業用の人材3万6000人育成、用水、電力供給の確保
- ・ 「半導体特別法」の制定推進

2030年までに構築されるK-半導体ベルトのねらいは、半導体製造のサプライチェーンを国内回帰させて強靱な「半導体生態系」を構築するとともに、これまで弱体だったシステム半導体への本格的な投入を図ることにある。これにより、世界半導体市場における総合1位の地位を固め、未来の成長動力を確保するのが韓国政府の目論見である。50兆円近い巨額の投資は企業側が負担し、韓国政府は施設投資額の10~20%の税額控除などで支援する。世界的に奪い合いとなっている半導体産業の高級人材の確保についても、自前での養成をめざしている。K-半導体戦略が描く2030年の韓国半導体産業の姿は、次のようなものである。

- ・ 輸出 (2020年) 992億ドル ⇒ (2030年) 2000億ドル
- ・ 生産 (2019年) 149兆ウォン ⇒ (2030年) 320兆ウォン
- ・ 雇用 (2019年) 18万2000人 ⇒ (2030年) 27万人
- ・ 投資 (2020年) 39兆7000億ウォン ⇒ (2030年) 510兆ウォン以上 (累計)

#### (4) FTA、米韓間の戦略物資GVC、地域協力をめぐる新たな動き

韓国のFTAへの取り組みは、韓中FTAが発効した2015年以降ほぼ休眠状態にあったが、文在寅政権の輸出重視の姿勢が徐々に強まるとともに、FTA再推進の機運が高まっている。未成案件のなかでも、とりわけ重要視されていたアジア太平洋地域における2つのメガFTAである地域的な包括的経済連携協定(RCEP)と、環太平洋パートナーシップに関する包括的および先進的な協定(CPTPP)については、2020年以降韓国の対応に動きがみられる。

RCEPは、ASEAN10カ国と北東アジアの日中韓3カ国、そしてオーストラリア、ニュージーランド、インド<sup>14)</sup>の16カ国で、2011年以来交渉が進められていた。

14) 人材輸出を重視するインドは、RCEPにおけるこの分野での成果が十分でないことに不満で、2019年に交渉から撤退した。

アメリカ不在の「アジア・オンリー」の自由貿易枠組みであり、中国主導と目された。交渉参加国の多様な発展段階を反映して譲許水準は低く交渉のペースも遅かったが、東アジアにおける貿易ルールをアジア諸国自身が設定することに意義があった。

旧TPPを主導したアメリカがトランプ政権の発足に伴って離脱し、日本など残る11カ国で推進されたのがCPTPPである。旧TPP、CPTPPとも一部分野ではWTOを上回るほど高水準の市場開放が特色で、交渉参加国にとっては貿易ルール決定の上での重要性も無視できなかった。高度な市場開放要求は、国有企業など国内制度改革に及び腰な中国への包囲網とも目された。

バランス外交を標榜していた文在寅政権にとっては、中国主導のRCEPとアメリカの影響力が強かった旧TPPおよびCPTPPという2つのメガFTAの取り扱いは、政治的困難を伴った。どちらか一方のFTAへのコミットメントは、バランス外交の舵取りをさらに難しくする恐れがあったからである。しかし、韓国にとってメガFTAは交渉過程でのルール決定への参加が可能になることや、多くの国にまたがる広範な原産地累積規定など、少なからぬ経済的なメリットが存在したのも確かであった。

2つのメガFTAへの態度を決めかねていた韓国の背中を押したのは、米中対立の様相変化であった。アメリカの中国への圧力手段はメガFTAから関税引き上げ、さらには経済安全保障へと移り変わった。中国からみれば、アジア太平洋地域のメガFTAにおけるアメリカの影が薄くなり、かえってメガFTAを用いてアジア太平洋地域における通商秩序確立の主導権を握る誘因が生じたことになる。2020年11月のRCEP妥結でアメリカから強い反発がなかったことを確認すると、中国は2021年9月に対中包囲網と目されていたCPTPPへの加入を申請した。これら一連の動きによりメガFTAをめぐる米中に付度する必要がなくなった韓国は、CPTPPに前向きに取り組めるようになり、国内での輸出振興重視の流れもあって2つのメガFTA推進へと舵を切った。

RCEPは9年間の交渉の末、2020年11月15日に署名、2021年12月2日に韓国国会が批准した。2022年1月1日をもって署名国のうち日本など9カ国の間で発効、韓国についても同年2月1日から発効した。この日をもって、日韓貿易が初めてFTAでカバーされることとなった。

CPTPPについては、2021年12月13日に加盟申請手続きの開始が宣言された。これに先立ち、同年9月に中国が対米融和、東アジアでの経済統合主導の観点から加入を表明している。

一方、韓国は半導体や車載電池などの戦略物資に関しては、GVC囲い込みをめざすアメリカと共同歩調をとる姿勢をみせた。2021年5月にK-半導体戦略が発表された後も、アメリカの戦略物資囲い込みと関連した韓国への働きかけはさらに強まった。

サムスン電子とハイニックスは2021年11月8日、アメリカ商務省が求めてきた半導体サプライチェーン関連情報を提出した。11月19日の第6回米韓FTA共同委員会では、サプライチェーンや新技術、デジタル関連など、通商関連の懸案を議論する米韓通商協議チャンネルの設置に合意した。さらに、12月9日には韓米半導体パートナーシップ対話の初回会合が開催された。

また、新南方政策の枠内で2019年以降活発化してきたアメリカのインド太平洋戦略との連携も注目されるようになった。東南アジアや南アジア諸国へのアメリカの支援体制は、一帯一路構想によりシステムティックな支援体制を敷く中国に比べると不十分であった。このため、アメリカは日本の「自由で開かれたインド太平洋」(FOIP)のほか、韓国の新南方政策など東南アジア・インド洋方面における他の同盟国の地域戦略との連携により、自身の戦略を補強しようとした。2020年10月開催の第5回韓米高位級経済協議会では、科学技術・エネルギー協力、女性の経済的地位向上などと並んで、韓国の新南方政策とアメリカのインド太平洋戦略の連携が議論された。

戦略物資に関するアメリカの対中警戒感に即応して協力姿勢を鮮明にし、非戦略物資に関しては、2つのメガFTAの活用へと早速動いて熱心にGVC整備を進める韓国のしたたかな姿が浮かび上がる。韓国の対応の素早さは、注目に値する。

## ■ おわりに

2010年代に入ると、韓国の輸出は中国やASEANなどの後発国からの追撃を受けて伸び悩むようになった。韓国経済における輸出の地位が低下すると、グロ

ーバリゼーションの恵みに漏れた人々の所得分配の改善や福祉施策の充実を求める声は一層高まった。これに対し、政治家たちは保革を問わずこうした声に寄り添う姿勢をみせた。2013年に発足した朴槿恵政権は、経済政策の軸足を創造経済、不動産景気浮揚など国内対策におき、輸出振興などの対外経済政策を等閑視した。2017年発足の文在寅政権も対外経済政策には重きをおかず、所得主導成長など国内対策を大々的に展開した。文政権は、就任当初に新南方政策をはじめとする3つの地域経済戦略を打ち出しているが、これらも外交戦略としての色彩が強く、通商色は概して薄いものであった。

しかし、2018年から2019年にかけての情勢変化で、外交通商政策をめぐる雰囲気は大きく変わった。文政権が掲げていた所得主導成長などの所得分配改善策は不発となり、従来のような輸出・成長優先の考え方に対するアレルギーは次第に弱くなっていった。また、米中対立の激化も韓国に影を落とした。米中対立の焦点が両国間の関税引き上げ競争から経済安全保障に移ると、アメリカは半導体などの戦略物資を自陣営に囲い込むようになった。これに伴い、アメリカは韓国の主力産業への干渉を強めることになった。米中をまたいだGVC構築に支障をきたすようになり、韓国企業はGVCの調整を余儀なくされた。このほか、日韓紛争の激化は中間財の国産化を促進し、コロナ禍による経済社会の激変はコロナ後の厳しい国際競争を想起させ、主力産業の立て直しと付加価値の確保の重要性を改めて認識させた。こうした流れのなかで、韓国の対応は素早かった。素部装1.0、素部装2.0、K-半導体戦略など一連の政策が次々と打ち出されていった。これら政策を通じて浮き彫りになるのは、米中対立のなかで韓国がアメリカ寄りの姿勢を鮮明にし、中国との距離を置き始めていることである。長らく冬眠状態にあったFTAにも動きが出てきた。RCEPが発効したほか、CPTPPの加盟申請も出された。

アメリカ主導の経済安全保障の考え方が浸透するにつれ、経済合理性に基づくGVC構築が難しくなりつつある。貿易・投資の自由化の恩恵を一身に受けて経済発展を遂げてきた韓国にとっては、冬の時代ともいえる。経済安全保障的にみれば、国境をまたいだ経済活動は、それ自体がリスクとなる。K-半導体戦略に示された半導体産業の国内回帰と自給率向上策は、こうしたリスクに対応したものといえよう。

ただ、GVC構築に制約が加わる時代における主力産業の国内回帰にあっては、技術や中核資材、部品、機械などの自主開発がより多く求められる。K-半導体戦略は国内外の懸案を総合的に取り込んだ意欲的な政策と評価できるが、政府の支援体制は万全とは言い難い。半導体製品製造の設備投資に対する投資減税幅は10~20%と、諸外国の支援体制に比べると貧弱に見える。また、サムスン電子などの韓国半導体大手に世界主要メーカー間での投資競争に耐える体力があるかどうか。自主開発となれば、技術者養成もまた自前で行う部分が多くならざるを得ない。技術者育成をめぐることは、不安が付いて回るのもまた事実である。

少子高齢化などで経済活力が落ち、経済安全保障の考え方の浸透でGVC再編を余儀なくされて、また将来の有力な成長動力が不在であるのは日本も同様である。韓国の対応は必ずしも十分でないかもしれないが、その速い対応により日本をリードするようになってきている。日本が韓国のやり方をベンチマークする時代が来ている。今後も韓国の対外経済政策の動向を注目していきたい。

#### [参考文献]

##### 〈日本語文献〉

- 伊藤弘太郎 2021.「日本が知らない米韓関係のファクトフルネス（前編）——文在寅政権の対インド・ASEAN外交を評価するアメリカ」『国際情報ネットワーク分析 IINA』9月30日 笹川平和財団 ([https://www.spf.org/iina/articles/ito\\_09.html](https://www.spf.org/iina/articles/ito_09.html), 最終アクセス日: 2022年7月29日)。
- 呉学殊・朴孝淑・徐侖希 2015.「韓国における労働政策の展開と政労使の対応——非正規労働者問題の解決を中心に」JILPT資料シリーズ (155) 労働政策研究・研修機構。
- 奥田聡 2016a.「朴槿恵政権の経済政策——公約と現実とのはざままで」『韓国新政権の中間評価と朝鮮半島情勢』アジア研究シリーズ 88 亜細亜大学アジア研究所。
- 2016b.「韓国の輸出主導成長と最近の動き」安倍誠編「低成長時代を迎えた韓国の社会的課題」調査研究報告書 アジア経済研究所。
- 『時事ドットコムニュース』2021.「半導体不足、企業トップと協議へ 12日、台韓メーカーも——米バイデン政権」2021年4月11日付 (<https://newspicks.com/news/5757135>, 最終アクセス日: 2021年5月16日)。
- 『JETROビジネス短信』2021.「韓米首脳会談が開催、韓米同盟の強化を議論」5月24日付 (<https://www.jetro.go.jp/biznews/2021/05/e42b82be515d97ed.html>, 最終アクセス日: 2022年7月29日)。
- 藤澤宏樹 2017.「韓国における無償給食の現状と課題」『大阪経大論集』67 (5) : 79-92。
- 向山英彦 2018.「文在寅政権の朝鮮半島新経済地図構想——経済統合につながり、韓国の新たな成長原動力になりうるか」Research Focus (2018-33) 朝鮮半島情勢の変化と北東ア

ジア経済シリーズ② 日本総研.

『聯合ニュース』2021. 「サムスンなど韓国企業が米で4兆円投資 半導体やバッテリー事業など」5月22日付 (<https://jp.yna.co.kr/view/AJP20210522000100882>, 最終アクセス日: 2022年7月29日).

### 〈韓国語文献〉

- 관계부처합동 [關係部処合同] 2017. 「새정부 경제정책방향——경제 패러다임의 전환」[新政府經濟政策方向——經濟パラダイムの転換] 7月25日付 ([https://www.moef.go.kr/com/cmm/fms/FileDown.do?atchFileId=ATCH\\_000000000005748&fileSn=2](https://www.moef.go.kr/com/cmm/fms/FileDown.do?atchFileId=ATCH_000000000005748&fileSn=2), 最終アクセス日: 2022年7月29日).
- 2019. 「대외 의존형 산업구조 탈피를 위한 소재·부품·장비 경쟁력 강화 대책---소재·부품·장비 및 공급안정 자립화 대책」[對外依存的産業構造脱皮のための素材・部品・裝備の競争力強化対策] 8月5日付 ([http://www.motie.go.kr/common/download.do?fid=bbs&bbs\\_cd\\_n=81&bbs\\_seq\\_n=161958&file\\_seq\\_n=1](http://www.motie.go.kr/common/download.do?fid=bbs&bbs_cd_n=81&bbs_seq_n=161958&file_seq_n=1), 最終アクセス日: 2022年7月29日).
- 2020a. 「위기를 기회로---수출 활력 제고방안」[危機を機会に——輸出活力向上方案] 4月8日付 (<https://www.korea.kr/common/download.do?fileId=190452449&tblKey=GMN>, 最終アクセス日: 2022年7月29日).
- 2020b. 「첨단산업 세계공장 도약을 위한 소재·부품·장비 2.0 전략—선제적 미래 대응 GVC 혁신대책」[先端産業世界向上跳躍のための素材・部品・裝備2.0戰略——先制的未来対応GVC革新対策] 7月9日付 ([https://www.motie.go.kr/common/download.do?fid=bbs&bbs\\_cd\\_n=81&bbs\\_seq\\_n=163128&file\\_seq\\_n=3](https://www.motie.go.kr/common/download.do?fid=bbs&bbs_cd_n=81&bbs_seq_n=163128&file_seq_n=3), 最終アクセス日: 2022年7月29日).
- 2021. 「종합 반도체 강국 실현을 위한 K-반도체 전략」[綜合半導体強國實現のための K-半導体戰略] 5月13日付 ([https://www.motie.go.kr/common/download.do?fid=bbs&bbs\\_cd\\_n=81&bbs\\_seq\\_n=164098&file\\_seq\\_n=1](https://www.motie.go.kr/common/download.do?fid=bbs&bbs_cd_n=81&bbs_seq_n=164098&file_seq_n=1), 最終アクセス日: 2022年7月29日).
- 국무조정실 [國務調整室] 2021. 「문재인정부 4년 100대 국정과제 추진실적」[文在寅政府4年100大國政課題推進実績] 5月10日付 (<https://www.korea.kr/fcatalog/ecatalog5.jsp?Dir=1054&fileId=145338687>, 最終アクセス日: 2022年7月29日).
- 국정기획자문위원회 [國政企画諮問委員會] 2017. 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」[文在寅政府國政運營5カ年計画] 7月19日付 (<https://www.korea.kr/common/download.do?tblKey=EDN&fileId=211948>, 最終アクセス日: 2022年7月29日).
- 안성배·한민수·김수빈·이진희 [安成培·韓敏洙·金秀彬·李珍熙] 2019. 「주요국의 노동소득 분배율 결정요인 비교 분석」[主要國の労働所得分配率決定要因比較分析] 研究報告書 19-23 對外經濟政策研究院.

©IDE-JETRO 2022

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示-改変禁止4.0国際」の下で提供されています。  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.ja>

