

韓国の4大改革のなかで優先される労働市場改革

—両立をめざす若年雇用の創出と60歳以上定年制—

調査部

上席主任研究員 向山 英彦

要 旨

1. 韓国では低成長が続くなかで、朴槿恵政権は14年2月に「経済革新3カ年計画」を策定した後、経済の活性化に向けて4大改革（労働市場改革、公共部門改革、教育改革、金融改革）の推進を強調するようになった。そのなかで、労働市場改革が最優先課題に位置づけられている。
2. この背景には、若年雇用の創出が課題になっていることと、60歳以上定年制の実施が16年より開始されることがある。60歳以上定年制の実施は中高年の生活安定につながる半面、賃金コストの高騰や若年雇用の削減につながる恐れがあるため、労働市場改革が必要になった。
3. 若年層の失業率が高い一因に、大学進学率の上昇に伴い大学生の大企業志向が強まる一方、「質の高い」雇用が増えていないことがある。賃金や福利厚生面での格差や社会的評価の低さから人材が中小企業に向かわないため、中小企業では人手不足に直面するという労働市場のミスマッチがみられる。
4. 人材の移動が進まない結果、労働市場では二重構造の解消が進まない。むしろ、中小製造企業では外国人労働力の活用により低賃金基盤が維持され、それが生産性上昇や革新的な動きを阻害している。また、大企業も中小企業の低賃金を活用することにより生産コストの低減を図っている面がある。
5. 雇用問題の深刻化を受けて、若年雇用政策が盧武鉉政権下で実施された。政策の基本的な方向は、①潜在的成長力を引き上げて新しい雇用を継続的に創出する、②産学協力を強化し産業界の需要に見合う労働力を育成する、③学校から労働市場へ円滑に移行出来るシステムを整備することである。李明博政権では職業教育の強化が図られた。
6. 朴槿恵政権が若年雇用政策で力を入れているのがデュアルシステムの普及である。デュアルシステムの導入により、①労働市場のミスマッチ、②大学進学競争の過熱、③中小企業の人手不足問題などの解消が進むことが期待されるからである。
7. 労働市場改革に向けた動きは2015年に入り加速している。若年層と中高年のワークシェアリングを実現するための切り札とされているのが賃金ピーク制である。15年5月、公共機関を対象に賃金ピーク制に関するガイドラインが発表された。また、民間企業に対しても、税制優遇措置により賃金ピーク制の実施を促す計画である。
8. 労働市場改革の成果が期待される一方、いくつかの問題点が残る。一つは、賃金ピーク制で若年雇用が増えるのかということである。韓国にとって必要なのは「質の高い」雇用を増やすことであるが、この点の進捗が遅れている。もう一つは、賃金ピーク制の導入をめぐる労使対立が激化しかねないことである。

目 次

1. なぜ今労働市場改革なのか

- (1) 悪化した若年層の雇用環境
- (2) 高齢社会の到来と重要性を増す中高年雇用

2. 労働市場の二重構造と若年雇用

- (1) 低下する大企業の雇用創出力
- (2) 中小企業が直面する人手不足
- (3) 労働市場の二重構造

3. 若年雇用政策の推進と労働市場改革

- (1) これまでの若年雇用政策
- (2) 朴槿恵政権下の若年雇用政策と労働市場改革
- (3) 問題点

結びに代えて

中国経済の減速や円安・ウォン高などの影響を受けて、韓国の経済成長率は近年2～3%台で推移している。低成長が続くなかで、朴槿恵政権は2014年2月に「経済革新3カ年計画」を策定した後、15年に入り、経済の活性化に向けて4大改革（労働市場改革、公共部門改革、教育改革、金融改革）の推進を強調するようになった。なかでも労働市場改革が最優先課題に位置づけられている。なぜ今、労働市場改革なのであろうか。

その背景の一つに、若年層を取り巻く雇用環境の悪化がある。現在、若年層の失業率は2000年以降で最も高くなっている。成長率の低下以外に、大企業の新卒採用者数が減少する半面、中小企業による雇用吸収が進んでいないことによる。中小企業に人材が向かわない要因には大学進学率の上昇や中小企業と大企業との格差などがある。その一方、中小企業は慢性的な人手不足に直面している。このため、若年層の就職難の緩和には、労働市場のミスマッチを含む労働市場の改革、教育改革などが必要になっている。

労働市場改革が求められているもう一つの背景には、高齢社会の到来を間近に控えて、60歳以上定年制が16年より実施されることがある。定年の延長は中高年の生活安定に寄与する半面、労働コストの上昇と若年雇用の減少につながる恐れがある。これを回避するために賃金ピーク制を導入する動きが広がっている。

以上のように、労働市場には現在の韓国が直面している問題が凝縮して表れている。

そこで本稿では、若年雇用問題に焦点をあてながら、韓国の労働市場改革をめぐる問題について考察していくことにする。構成は次の通りである。まず、1章で、韓国経済の現状に触れながら、労働市場改革が求められている背景について整理する。2章で、労働市場のミスマッチを労働市場の二重構造と関連させて分析していく。3章で、これまでの若年雇用政策を振り返りながら、朴槿恵政権が推進している政策の成果と問題点を明らかにし、残された課題を指摘したい。

1. なぜ今労働市場改革なのか

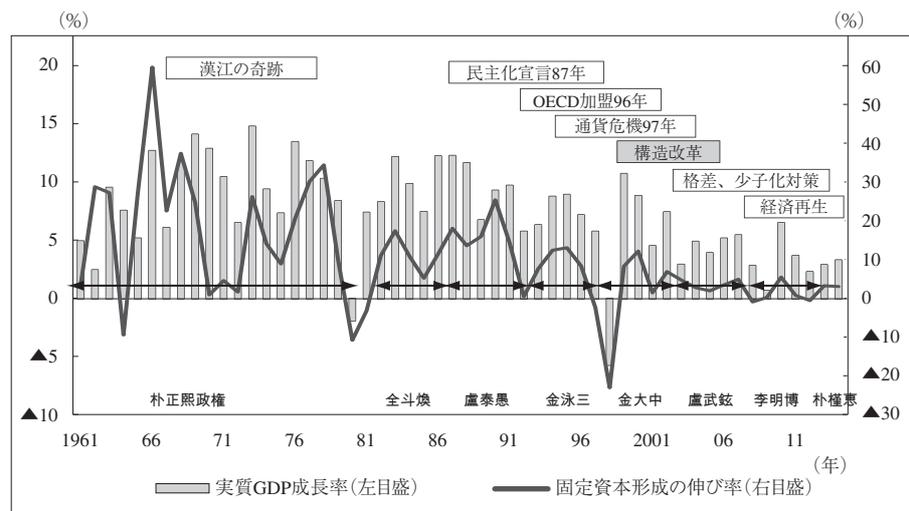
韓国政府は現在4大改革を推進している。なかでも最優先課題に位置づけられているのが労働市場改革である。本節では、韓国経済の置かれた現状に触れながら、労働市場改革が求められている背景について考えていく。

(1) 悪化した若年層の雇用環境

韓国の実質GDP成長率はこの数年2～3%台で推移し、2015年も4～6月期2.2%（前年同期比）、7～9月期2.6%（同）となった。極端に低い数字ではないが、2000年代の年平均成長率が4.4%であったことを考えると（図表1）（注1）、成長率の低下は否めない。

低成長になったのは、2000年代に形成され

図表1 韓国の実質GDP成長率の推移



（資料）世界銀行、World Development Indicatorsなど

た大企業のグローバル展開に依拠した輸出主導型の成長メカニズムが機能しなくなった一方、それに代わる新たな発展モデルの構築が遅れているためである（この点は別の機会に触れているので本稿では割愛）。

低成長が続くなかで、朴槿恵政権は14年以降小刻みな景気対策を実施しながら、中長期的な観点から改革に取り組んでいるが（図表2）、その全体像はややみえにくい。大統領就任（13年2月25日）前後は「クネノミクス」が注目されたが（注2）、政権発足以降政策の重点がシフトしてきている。

朴槿恵大統領は就任演説で次のように述べた。「経済の復興に向け、創造経済と経済民主化を推進する。…創造経済の花を咲かせるには経済民主化が成し遂げられなければならない。公正な市場秩序が確立してこそ、国民が希望をもって働けると思う。努力すれば誰でも立ち上がれるよう、中小企業の育成政策を打ち出し、大企業と中小企業を共生させることが、私が追求する経済の重要な目標だ」。

就任演説でのキーワードは創造経済と経済民主化であった。経済民主化として実現させていくものとして（注3）、公正な市場秩序の確立、大企業と中小企業の共生が示された。

創造経済の実現を含む新政権の政策の骨格が固まったのは、政権発足後1年が経過した14年2月末である。策定された「経済革新3カ年計画」は、①ファンダメンタルズの強化（非効率な公企業の改革、市場の不正是正

図表2 朴槿恵政権での経済政策

	主な経済政策	政治社会の動き
2013年4月	「朴槿恵政権の経済政策指令」発表	
6月	「雇用率70%実現へのロードマップ」発表	
12月	「創造経済行動計画」発表 「2014年経済政策の方向」発表	
14年1月	「経済革新3カ年計画の方向」発表	
2月	「経済革新3カ年計画」策定 公企業改革策定	
7月	新経済チームの「経済政策の方向」発表 景気対策、補正予算案の作成	4月 セウォル号事故 7月 内閣改造
8月	利下げ	
10月	追加景気対策発表、利下げ	
12月	「2015年経済政策の方向」発表	
15年1月	「経済革新3カ年計画」2015年作業レポート発表 4大改革について言及	
3月	利下げ	
5月	第二次公企業改革発表	
6月	追加景気対策発表、利下げ 第一次労働市場改革発表	6月 MERSの発生
7月	補正予算案の作成	
8月	追加景気対策（消費刺激策）発表	

（資料）企画財政部資料などより作成

や労働市場改革を通じた民間部門の改革、社会的セーフティネットの強化など）、②経済革新を通じた成長（創造経済の実現、研究開発を含む未来への投資、海外市場の開拓など）、③内外需の均衡のとれた発展（消費拡大、投資の拡大、女性と若年雇用の拡大など）の3本柱からなっている。

大統領就任当初と比較して、経済民主化が

トーンダウンし（注4）、公企業を含む公的部門の改革が新たな重点課題となった。このことは「経済革新3カ年計画」とは別に公企業改革計画が策定されたことからもうかがえる。

公企業改革が浮上した背景には、公企業が経済のなかで大きなウエートを占め（注5）、しかも巨額の債務を抱えていることがある。通貨危機後の構造改革のなかでも改革がほとんど進まなかったうえ、李明博政権下で赤字が膨らんだため、財政健全化の観点（高齢化に伴い政府債務残高が増加傾向）から改革を迫られるようになったのである。

公企業改革の第一段階（債務削減計画の策定、放漫経営の是正など）が14年で終了し、15年から第二段階（機能・賃金体系の見直し、社会的責任の強化など）に入った。

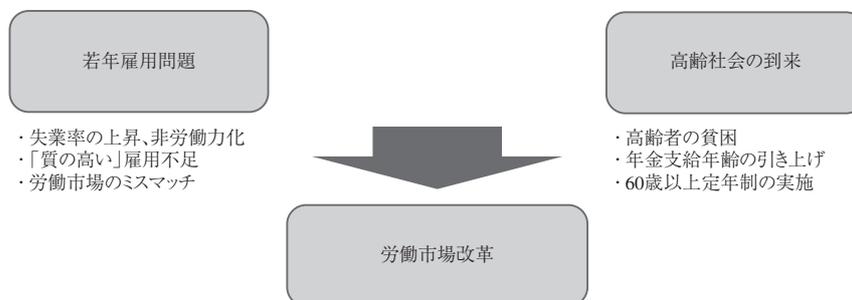
15年に入ると、経済の活性化に向けて、4大改革（労働市場改革、金融改革、公共部門改革、教育改革）の推進が強調されるようになった。最近では4大改革という言葉が独り

歩きしている感があるが、その位置づけはややあいまいである。15年1月に発表された「経済革新3カ年計画の2015年作業レポート」では、ファンダメンタルズの強化に向けて、市場の不正の是正とともに、労働市場、金融、公共部門、教育の4つの主要分野で改革を推進すると記されていた。

景気の低迷が続くなかで、中長期的な目標である「経済の革新」ではなく、ファンダメンタルズの強化を通じた「経済の活性化」の必要性が高まったと考えられる。その後、4大改革と経済の活性化という言葉が、大統領の演説のなかで多用されるようになった。

4大改革のうち、最優先課題として位置づけられているのが労働市場改革である。なぜ今、労働市場改革なのであろうか。公企業改革を進める上で労働市場改革が必要なこともあるが、主たる理由は若年層の就職難の解消と60歳以上定年制の実現を両立させる必要があることである（図表3）。以下、順次みて

図表3 労働市場改革をめぐる環境



（資料）日本総合研究所作成

いくことにしよう。

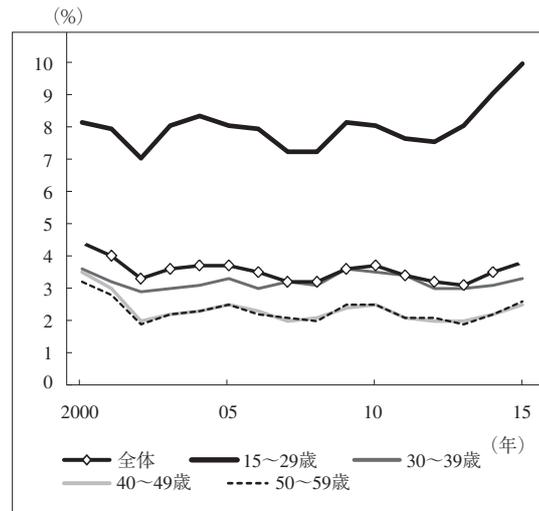
①失業率の上昇

まず、若年層（15～29歳）を取り巻く雇用環境についてみていこう。韓国の失業率は2002年以降3%台で推移してきたが、近年実質GDP成長率が2～3%台に低下したため（2001～10年の年平均成長率は4.4%）、13年3.1%、14年3.5%、15年4～6月期3.8%と上昇傾向にある。とくに若年層の失業率は13年の7.9%から14年に9.0%、15年4～6月期には9.9%へ上昇し、2000年以降で最も高くなった（図表4）。

全体の失業率および若年失業率自体はOECD加盟諸国のなかで低い方であり、南欧諸国では失業率が2桁になっているところが

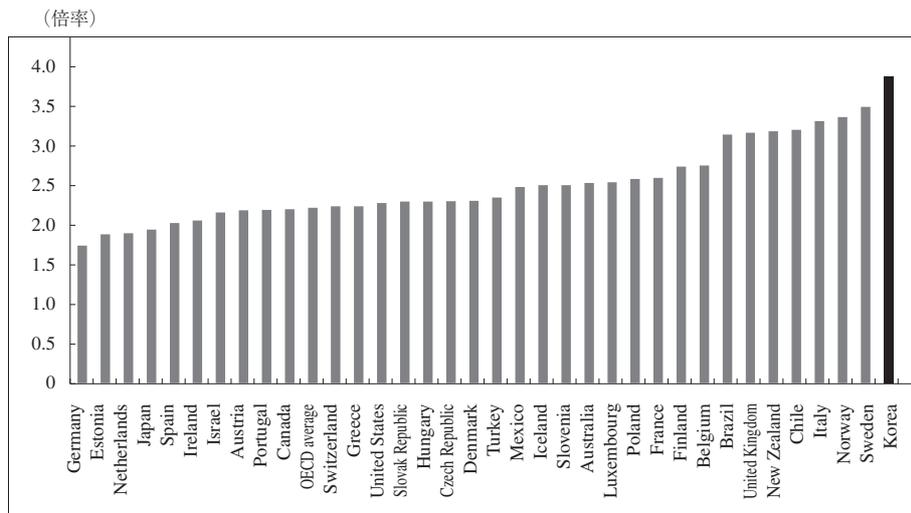
少なくない。韓国の特徴は、失業が若年層に集中していることであり、若年失業率と30

図表4 年齢階級別失業率



(注) 15年は4～6月の平均。
(資料) 統計庁、Korean Statistical Information Service

図表5 15～29歳の失業率と30～54歳の失業率対比



(資料) OECD Skills Outlook 2015: Youth, Skills and Employability

～54歳の働き盛り世代の失業率との対比（13年）は韓国が3.51倍で、OECDの調査対象22カ国・地域のなかで最も高い（図表5）。

若年層の失業率が上昇した要因には、成長率の低下以外に、財閥企業を中心に大企業の新卒採用者数が減少したこと、中小企業による雇用吸収が進んでいないことなどの構造的要因が存在する。賃金や福利厚生面で大企業と中小企業の格差が著しく、中小企業に対する社会的評価が低いため、人材が中小企業に向かわないのである。他方、中小企業では人手不足に直面するという労働市場のミスマッチがみられる。

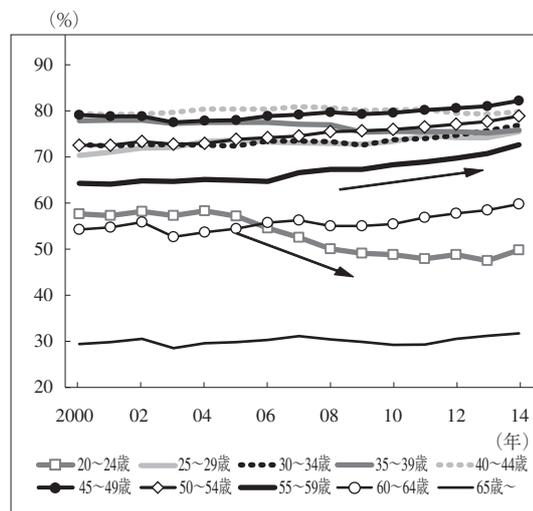
②非労働力化の進行

失業以上に問題視されているのが、非労働力化の進行である。非労働力人口（統計上失業者に含まれない）は2000年代前半にいったんは減少したが、06年に増加に転じた後、高止まりしている。この一因に、求職活動をしていない人が増加したことがある。

失業者と非労働力人口の増加に伴い、若年層の労働参加率は著しく低下している。とくに20～24歳では04年の58.3%から14年に49.9%へ低下した（図表6）。50～54歳、55～60歳など年齢層の高い層で労働参加率が上昇しているのと対照的な動きである（注6）。

失業率はOECD加盟諸国のなかで低い方であると前述したが、仕事をもたず、学校教育

図表6 年齢階級別労働参加率



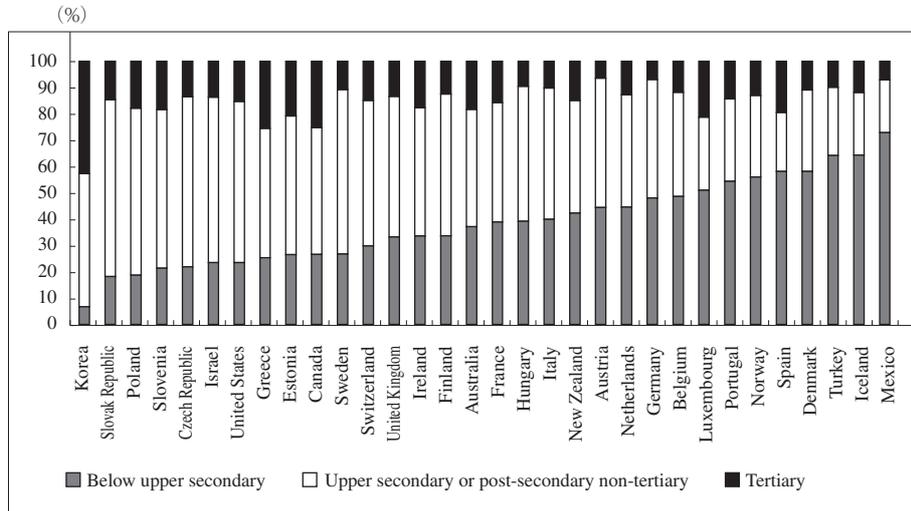
(注) 労働参加率 = (就業者 + 失業者) / 階級別人口
(資料) 統計庁、Korean Statistical Information Service

や職業訓練を受けていないニートの割合は9番目に高く、20～24歳では6番目、25～29歳では7番目に高い。しかも韓国の場合、ニートのなかに占める大卒者の割合が42.6%と（図表7）、他国と比較して圧倒的に高い（OECD, Education at a Glance Interim Report）。

「経済活動人口調査」によれば、「就職活動をしていない理由は条件に合う仕事が無い」、「就業のため準備している」がそれぞれ全体の3割程度を占める。「条件に合う仕事が無い」というのは「質の高い」（雇用が安定している政府機関や公企業、給料の高い大企業、金融機関など）雇用が少ないことを示唆している。

非労働力化には大学進学率の上昇も関係し

図表7 NEETの学歴別構成



(資料) OECD, Education at a Glance Interim Report: Update of Employment and Educational Attainment Indicators

ている。大学進学率は90年の33.2%から2000年に68.0%、08年には過去最高の83.8%へ上昇した(注7)。高学歴に伴い期待所得が高まった一方、「質の高い」雇用は増えていないため、求職活動をしない人が増えたのである。

高学歴若年層の失業や非労働力化は社会的損失であるだけでなく、出生率低下の一因になっている。合計特殊出生率は2000年の1.47から05年に1.08まで急低下した後、上昇に転じたものの、14年は1.21にとどまっている。

労働市場のミスマッチと過度な学歴社会を是正するために、政府は近年、中小企業インターン制を導入したほか、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ている。これらについては

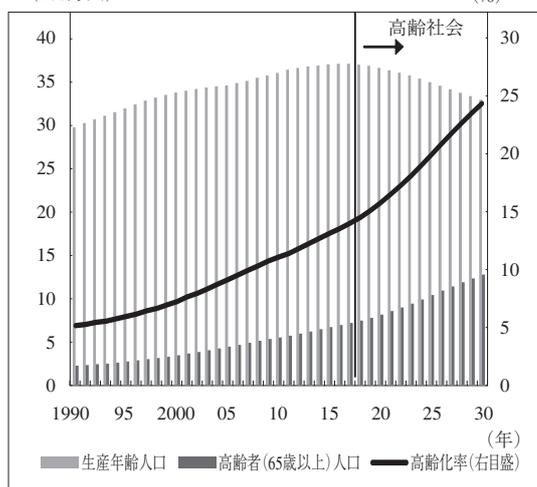
3章で取り上げていく。

以上、若年層を取り巻く雇用環境の悪化について触れてきた。つぎに、労働市場改革が求められているもう一つの背景である高齢社会の到来についてみていこう。

(2) 高齢社会の到来と重要性を増す中高年雇用

韓国では少子化の進展により生産年齢人口(15～64歳)は17年に減少に転じ、翌18年には「高齢社会」(全人口に占める65歳以上の人口の割合が14%以上)、27年には「超高齢社会」(全人口に占める65歳以上の人口の割合が21%以上)に移行する見通しである(図表8)。2000年に「高齢化社会」(全人口に占める65歳以上の人口の割合が7%以上)

図表8 韓国の生産年齢人口と高齢化率
(100万人) (%)



(注) 中位推計。
(資料) 統計庁、Korean Statistical Information Service

を迎えたため、18年という世界最速のスピードで「高齢社会」に移行する（注8）。

高齢社会を控えて問題になっているのが高齢者の貧困である（注9）。OECD統計によれば、韓国の高齢者の相対的貧困人口率（所得分布における中央値の50%に満たない国民の全体に占める割合）は47.2%（2010年）で、OECD加盟諸国（平均は12.8%）のなかで最も高い。しかも、多くの国で同比率が趨勢的に低下してきたのと対照的に、韓国では2006年の43.9%から11年に48.6%へ5年間で5%ポイント近く上昇した。

高齢者の貧困の一因に年金給付額の少なさがある。国民年金制度の実施が遅れ、制度が成熟化していないことによるものである。

60年に公務員年金、63年軍人年金、75年私

立学校教職員年金と、特定の職域年金制度が最初に整備された。18歳以上60歳未満の国民を対象にした国民年金制度は73年11月に法案が国会を通過したが、第一次石油ショック後の経済環境の悪化や朴正熙大統領の暗殺（79年）などの影響により実施が見送られ、88年になってようやく施行された（当初は従業員10人以上の事業所が対象）。その後、92年に従業員5人以上の事業所、95年に農漁民と農漁村地域の自営業者、99年に都市地域の自営業者、零細事業者、臨時職・日雇い勤労者と対象が段階的に広げられた。

対象範囲が広がる一方、経済環境の変化を受けて制度の見直しが行われた。まず、通貨危機直後の98年に、所得代替率が70%から60%に引き下げられる一方、保険料率が6%から9%へ引き上げられた。

つぎの大きな改革は盧武鉉政権下の2007年に行われた。施行後20年目となる08年から受給者が増加することにより、財源枯渇の問題が再浮上したことが背景にある。これには、2000年代に入ってからの子化の進展も影響した。見直しの結果、①保険料率を据え置く一方、08年に所得代替率を60%から50%に引き下げる、それ以降毎年0.5%ずつ引き下げて28年に40%にすること、②支給開始年齢を13年から61歳（当初60歳）に、その後5年ごとに1歳ずつ引き上げて33年には65歳にすることが決定された。

日本でもそうであったように、年金の支給

開始年齢の引き上げは定年延長の動きにつながっていく。

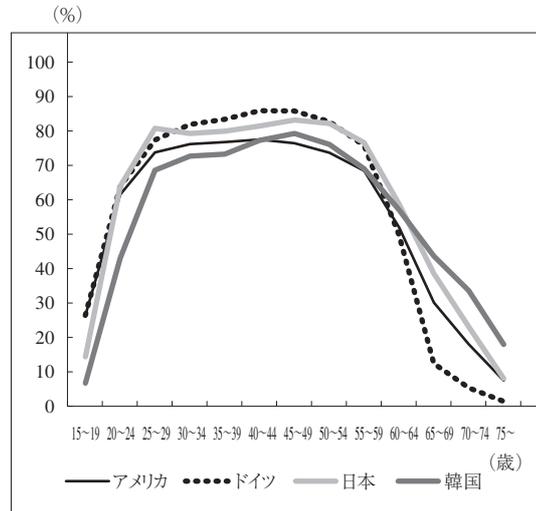
内閣府の第7回「高齢者の生活と意識に関する国際比較調査」（5年置きに実施、第7回調査は2010年実施、調査対象国は日本、アメリカ、韓国、ドイツ、スウェーデン、対象者は60歳以上の男女、複数回答）によれば、韓国では仕事による収入と子供などからの援助への依存度が高く、公的年金への依存度が低い。公的年金に関しては、ドイツ86.8%、日本85.9%、スウェーデン81.5%、アメリカ77.5%であるのに対して、韓国は30.3%と非常に低く、公的年金が老後の所得保障として十分に機能していない（注10）。

韓国では年金給付額が少なく、高齢者は生活していくために何らかの形で就業せざるをえない。アメリカ、ドイツ、日本、韓国の4カ国の年齢階級別就業率をみると、65歳以上では一番高くなっている（図表9）。

こうした一方、注意したいのは低賃金ワーカーの増加である。最低賃金またはそれ以下の所得を得ている労働者の割合は韓国が14.7%で、OECD諸国のなかで最も高い（アメリカ4.3%、日本2.0%）（注11）。

Jaemin Seong [2014] は「賃金構造基本調査」に基づき、低賃金労働者の割合が90年代後半から上昇し、2008年以降低下していると指摘している。低賃金ワーカーの年齢階級別構成は50歳代が21.7%と最も高く、ついで40歳代（20.2%）、65歳以上（14.5%）、30歳代（11.7%）、

図表9 年齢階級別就業率（2013年）



（資料）労働政策研究・研修機構「データブック国際労働比較2015」

60～64歳（8.5%）、25～29歳（7.2%）である。また、年齢階級別就業者に占める低賃金ワーカーの割合は65歳以上が77.7%、60～64歳が51.7%と高い。高齢者は生活費を補充するために、低賃金労働を厭わないためであろう。

学歴別では、高校以下が約8割、大学以上が約2割を占める。また企業規模別では、従業員10人未満の零細企業が65%近くを占めており、業種別では宿泊・飲食が最も多く（17.9%）、卸・小売（15.3%）、製造業（11.6%）が続いている。

①基礎年金制度と60歳以上定年制の導入

高齢者の貧困問題の深刻化を受けて、政府も対策を取り始めた。朴槿恵政権下で実施さ

れた主な政策は次の二つである。

一つは、基礎年金制度の導入である。朴槿恵大統領は選挙の際に、増税をしないで「すべての高齢者に月20万ウォンの基礎老齢年金（現在の基礎年金）を支給する」と公約したが、公約通りに実施すれば2040年には必要な財源が157兆ウォンに達する（14年予算の規模は369兆ウォン）こと、景気の低迷で税収が伸び悩んでいることなどを理由に、「所得上位30%には支給せず、残り70%には最大20万ウォンまで支給する」方針へ変更した。

14年7月、新たな基礎年金制度（必要な費用は、国が40%以上90%以下の範囲で大統領令で定める割合の費用を負担し、残りは地方公共団体が負担）が開始された。1回目は410万人が受給し、382万人弱が満額の20万ウォンを受給した。

もう一つは、60歳以上定年制の導入である（注12）。韓国ではこれまで、労働組合との協議に基づき、定年を55～58歳に定めてきた（実際には整理解雇や「名誉退職」で定年前に辞める人が多い）。13年4月、「雇用上の年齢差別禁止および高齢者雇用促進法改正法」が国会で可決され、従来「努力義務」であった60歳以上の定年が、従業員300人以上の事業所では16年から、300人未満の事業所では17年から義務づけられることになった。平均寿命が延びるなかで、健康で就業意欲の高い人に対して雇用機会を提供する必要が出てきたこと、前述したように、年金の支給開始年

齢が順次引き上げられていくことになったことが主要な理由である。

60歳以上定年制が制度化された一方、新たな問題が浮上した。60歳以上定年制により人件費の負担が増えるとともに、若年雇用を削減する動きにつながる恐れである。ある調査によれば（注13）、60歳以上定年制への対応策として、賃金ピーク制（一定の年齢を超えた場合、定年保障や雇用延長を行う代わりに賃金を削減する制度）を含む賃金調整を挙げる企業が過半数を占める一方、新入社員の採用減を考える企業も15.6%あった。

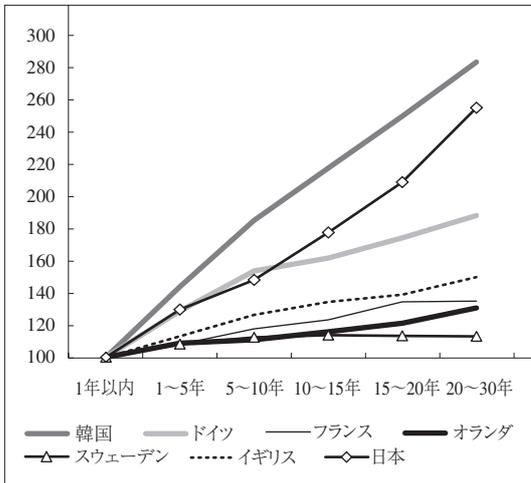
韓国では通貨危機後、それまでの終身雇用制が廃止され、業績連動型賃金体系への移行が推進されたが（注14）、大企業を中心に年功序列型賃金体系は維持されてきた。勤続年数別賃金上昇カーブの度合いは突出している（図表10）。定年前に整理解雇や「名誉退職」によって会社を去る人が多いため、結果として上昇カーブが急になっている側面もある。

以上述べてきたように、若年雇用の創出が課題になるとともに、60歳以上定年制の実施が16年より開始される。これを調和させるために、労働市場改革が必要になった。また若年雇用を創出するためには労働市場のミスマッチの解消が不可欠であり、そのためには過度の学歴社会の是正、職業教育の充実など教育改革も必要となる。

もっとも韓国で現在進められている労働市場改革はこれだけではない（注15）。政府は

図表10 年功型賃金の国際比較

(初年度=100)



(資料) Korea Employers Federation, Industrial Relations and Labor Market in Korea 2015, March 2015. p79を基に作成

労働市場改革として、①若年層と高齢者層とのワークシェアリングを図る改革、②元請会社と下請け会社との間の不公正な取引慣行の是正、③非正規労働者に対する差別的待遇の是正、④通常賃金の定義と労働時間短縮に関しての不確実性の除去、⑤労使関係に関する非効率的な慣行の改善などを推進している。これらの諸点はいずれも重要であるが、本稿では主として①と③に焦点をあてていく(注16)。

- (注1) ちなみに、年平均成長率は60年代8.7%、70年代9.1%、80年代9.0%、90年代6.6%である。経済発展に伴って成長率が低下していくのは多くの国で経験することである。
- (注2) 「クネノミクス」については、매일경제 경제부 지음 [2012]、向山英彦 [2013]を参照。
- (注3) 経済民主化は憲法で規定されている。「国は均衡ある国民経済の成長および安定と適正な所得分配を維持

し、市場の支配と経済力の濫用を防止し、経済主体間の調和を通じた経済の民主化のために、経済に関する規制と調整をおこなうことができる」(119条2項)。

- (注4) 景気が低迷するなかで、大企業に対する規制強化は経済にマイナスになるとの判断からであろう。
- (注5) 15年4月現在の資産総額基準による大企業30社(公正取引委員会発表)のなかに、韓国電力公社(2位)、韓国土地住宅公社(4位)、韓国道路公社(11位)、韓国ガス公社(13位)、韓国水資源公社(19位)、韓国鉄道公社(21位)、韓国石油公社(23位)の7社が入っている。
- (注6) 55~64歳の労働参加率や就業率が上昇するのは世界的にみられる傾向である。この一因には、財政悪化から年金給付水準が引き下げられたことがある。
- (注7) 学歴社会化により、韓国では教育費が家計にとって負担になった。家計調査によれば、支出に占める教育費の割合は1990年の9.1%から2009年に10.6%へ上昇した(10年以降は低下)。朴槿恵大統領は大学授業料の半減を選挙公約に掲げたが、財源不足からその実施は15年以降に先送りされた。
- (注8) 「高齢化社会」から「高齢社会」への移行には、フランスが115年、アメリカが71年、ドイツが40年、日本が24年(70年に「高齢化社会」、94年に「高齢社会」)要した。
- (注9) 韓国の高齢社会到来に伴う問題については、向山 [2014]を参照。
- (注10) このことが日本で国民年金が十分な所得保障になっていることを意味しない。実際、高齢者の貧困問題は近年深刻化している。
- (注11) 全体としてみると、韓国の就業率は高くない。これは女性の就業率が低いことによる。
- (注12) 日本では71年に制定された「高齢者等の雇用の安定等に関する法律」において、「事業主がその雇用する労働者の定年の定めをする場合には、当該定年は、六十歳を下回ることができない」と規定された。2006年4月より、①定年の引き上げ、②継続雇用制度の導入、③定年制の廃止のいずれかを実施することが義務づけられ、12年8月には、60歳で定年を迎えた社員のうち、希望者全員の65歳までの継続雇用制度の導入が企業に義務づけられた。この背景には、公的年金の支給開始年齢の引き上げがある。
- (注13) 김동배 「노동시장개혁 쟁점정리-정년연장, 월간노동리뷰, 2015년 4월호」, 한국노동연구원p.57.
- (注14) この点に関しては、安熙卓 [2004]を参照。韓国で成果主義が導入されたのは97年の通貨危機以降である。併存型年俸制の形態が圧倒的に多い。
- (注15) 韓国でこれまで実施されてきた労働市場改革としては、通貨危機後に導入された整理解雇制、派遣労働制、2007年9月に施行された「非正規職保護法」などがある。
- (注16) IMFは韓国が持続的成長を遂げる上で、高付加価値型のサービス産業の成長を促進することとらんで、労働市場の改革が必要であると指摘している。こうした背

景には、サービス産業の多くが生産性の低い中小企業によって担われており、活力を欠いていること、労働市場に関してはミスマッチ、女性の低い労働参加率、年功序列型の賃金体系、労働市場の二重構造などが問題になっていることがある。

2. 労働市場の二重構造と若年雇用

若年層を取り巻く雇用環境が悪化する一方、中小企業では慢性的な人手不足に直面している。以下では、この問題を労働市場の二重構造と関連させて考えていく。

(1) 低下する大企業の雇用創出力

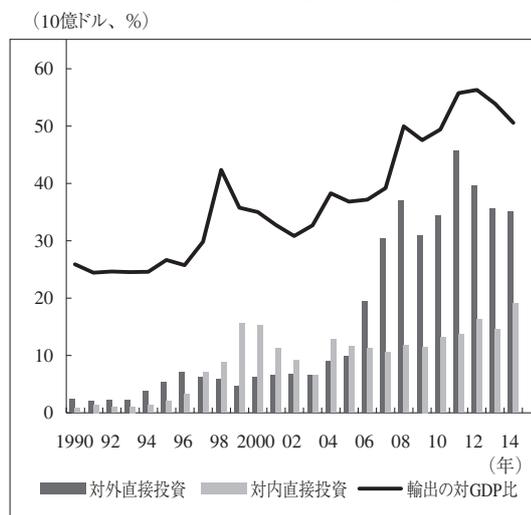
若年層の失業率が上昇した要因としてまず、経済が減速するなかで大企業の大学新卒者の採用数が減少したことが指摘出来る。

韓国では2000年代に入って、財閥グループを中心に大企業が輸出、現地生産を通じてグローバルな事業展開を加速させた。輸出と対外直接投資の動きから2000年代に入り、グローバル化が急速に進んだことが裏づけられる(図表11)。新興国の成長が持続し、ビジネスチャンスが生まれたことが背景にある。

大企業のグローバル化が加速していった時期には、韓国国内で大学進学率が一段と上昇するとともに、大企業への就職をめざした留学や語学学習が盛んになった。これにより、家計の教育費も増加した。

韓国ではこうした大企業のグローバル展開

図表11 輸出と直接投資

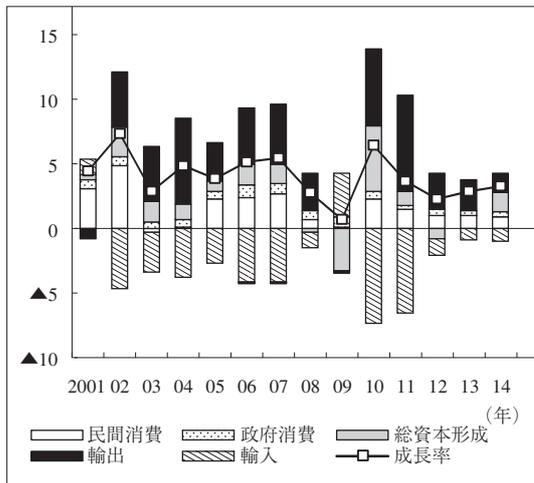


(資料) 韓国銀行、Economic Statistics System

に支えられて、2000年代に輸出主導の成長が続いたが、リーマン・ショック、欧州の債務危機、中国経済の減速などの影響を受けて、この数年は2~3%台の低成長が続いていることは既に述べた通りである。2000年代前半と比較して、輸出の成長への寄与度は著しく低下した(図表12)。

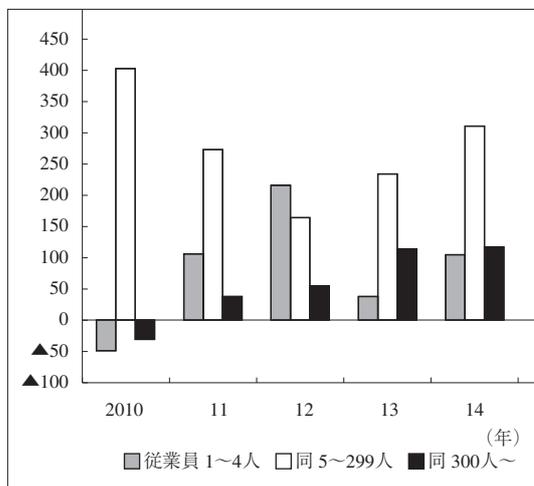
最近5年間の企業規模別就業者数の推移をみると(図表13)、2010年は大企業の就業者数が減少した一方、中小企業(1~4人を除く)の就業者が著しく増加した。リーマン・ショック後に輸出が急減したため、輸出志向型の大企業で雇用調整が進んだのに対して、中小企業の多くは国内市場向けで、影響は相対的に軽微であったためであろう。大企業の就業者数は11年に増加に転じたものの、その

図表12 実質GDP成長率と需要項目の寄与度 (%)



(資料) 韓国銀行、Economic Statistics System

図表13 最近5年間の就業者数増減 (対前年) (千人)



(資料) 統計庁、Korean Statistical Information Service

後の増勢の勢いは弱い。

大企業の雇用創出力が低下している要因と

しては、景気要因のほかに以下で指摘するものが考えられる。

①技術資本集約化の進展

製造業では技術・資本の集約化の進展により、生産が拡大しても以前ほど雇用が増えなくなっている。多くの国では経済のサービス化に伴い、雇用創出の主役はサービス産業にシフトしていくが、後述するように、韓国ではサービス産業の発展が遅れている。

②海外現地生産の拡大

企業の海外現地生産の拡大も国内の雇用創出力の低下につながっている。韓国の対外直接投資額は2000年代半ばに急増した後やや減少したものの、比較的高水準で推移しており、対内直接投資額を大幅に上回る状態が続いている(図表11)。MacKinseyによれば、大企業の海外生産比率は2005年の6.7%から10年には16.7%へ急上昇した(注17)。

③調達グローバル化

韓国の主力輸出産業である電気電子機械では中間財の多くを輸入しているため、輸出が拡大しても国内での生産誘発効果が小さく、結果として雇用機会の創出も少なくなる。

韓国銀行の2008年の産業連関表によると、製造業の雇用誘発者数(10億ウォンの最終需要が生まれた場合)は95年の19.3人から2000年に13.2人、2005年には10.1人へ減少した。

サービス産業の雇用誘発者数も減少しているが、95年29.5人、2000年21.5人、2005年18.4人と製造業を大幅に上回っている。

④ サービス産業の成長の遅れ

OECD加盟諸国の就業者全体に占めるサービス産業就業者の割合（2014年）をみると、オランダ、アメリカ、イギリスなどは80%前後と高い（図表14）。韓国は70.0%で、1人当たりGDP水準にほぼ見合った水準になっている（低い国には旧社会主義国が多い）。しかし、付加価値額全体に占めるサービス産業の割合をみると、オランダが75.9%、アメリカが78.1%、イギリスが79.2%であるのに対して、韓国は57.4%に過ぎない。

これは、国際的な競争力を有する航空、運

輸、エンジニアリング、建設などの分野では大企業が中心的な役割を果たしているのに対して、それ以外の分野では自営業や中小企業が主たる担い手になっているためである。就業者が多い半面、生産性が低い（製造業の約4割）のが韓国のサービス産業である。

企業を退職した人のなかに飲食店や小売店などを営むケースが多いように、自営業が中高年の生活基盤の一部となっているため、政府も一部で零細事業者を保護してきた。これがまた、サービス産業の革新や生産性上昇を阻害する一因になっている。

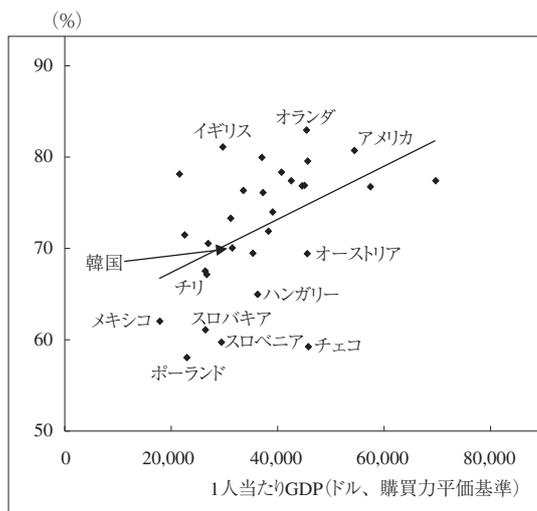
近年、政府は規制緩和を通じて付加価値の高いサービス産業（流通、金融・保険、教育、医療健康、ソフトウェアなど）の成長を図っているが、まだ十分な成果を上げていない。実際、サービス産業の成長率は製造業を総じて下回っている（図表15）。

大企業の雇用創出力が総じて低下しているなかで、比較的業績が良く、新卒者の採用枠が多いサムスンや現代自動車グループなど少数の財閥グループの入社試験に求職者が集中する傾向が強まっている（注18）。

(2) 中小企業が直面する人手不足

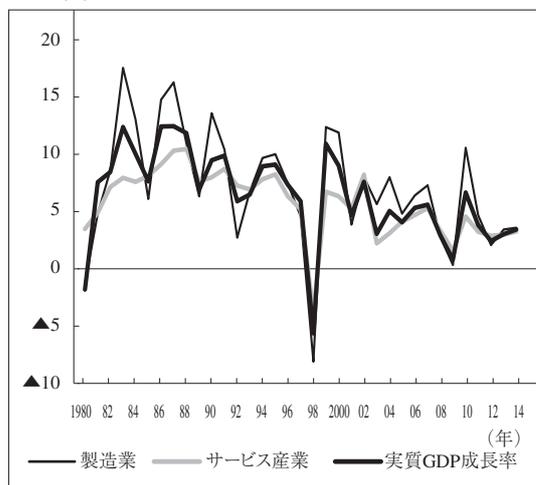
大企業の雇用創出力が低下する一方、中小企業とくに3Kの製造業分野では慢性的な人手不足に直面している。中小企業のなかには、雇用許可制の下で外国人労働者を受け入れて、なんとか人手を確保している企業もある。

図表14 サービス産業就業者の割合



(資料) OECD Stat.

図表15 製造業、サービス産業の実質成長率 (%)



(資料) 世界銀行、World Development Indicators

雇用許可制の詳細は他の文献に委ねることにして(注19)、ここでは簡単に触れたい。外国人雇用許可制とは、国内で労働者を雇用出来ない韓国企業が政府から雇用許可書を受給し、合法的に外国人労働者を雇用出来る制度である。これが導入された背景には、中長期的にみた労働力人口の減少や中小企業の深刻な人手不足、産業研修制度(雇用許可制の前に実施されていた制度)における問題の発生などがある。

労働市場の補完性、均等待遇、短期ローテーション、受入れプロセスの透明化などを基本原則にしている。なかでも労働市場の補完性は外国人労働者の受入れが自国の労働者の雇用機会を奪うことのないように、労働市場テスト(求人努力)を実施して、労働者を雇用

出来ない韓国企業に対して許可を与えるというものである。

雇用許可制が導入された2004年には、中小企業の労働力不足人員は11.3万人、不足率は5.1%であった。雇用許可制の実施に伴い人手不足は緩和されたが、13年現在でも5.6万人と指摘されている。また、外国人労働者が働いている製造業の業種別構成は、機械・装備(14%)、ゴム・プラスチック製品(14%)、金属加工製品(13%)、自動車(11%)、電機電子(9%)である。

外国人労働者の受入れによって、中小企業の人手不足が一定程度緩和されたことは評価される半面、中小企業の淘汰、革新に向けた取組みを阻害し、結果として、大企業と中小企業の格差の是正を遅らせている可能性がある。

(3) 労働市場の二重構造

韓国の労働市場はしばしば二重構造として特徴づけられ、大企業と中小企業、正規職と非正規職の賃金格差や雇用保障の違いとして論じられることが多い。

雇用形態をみると、大企業で正規職は85%を占めるのに対して、中小企業では54%である(注20)。韓国中小企業庁によれば(以下の数字は2012年)、中小企業は卸・小売(27.9%)、宿泊・飲食(20.1%)、運送(10.8%)、製造業(10.7%)の4業種に集中している。他方、大企業の上位は製造業(23.4%)、ビ

ビジネス支援（16.0%）、不動産（10.0%）、建設（9.0%）、卸・小売（8.8%）である。業種別の雇用形態は不明であるが、中小企業の半分近くを占める卸・小売と宿泊・飲食業では自営業者と家族労働者、非正規職が多いと考えられる。

月平均賃金額の中小企業と大企業の比率が04年の59.8%から14年に56.7%へ低下したように、大企業と中小企業の賃金格差は拡大している。（図表16）。これは両者の生産性の違いや雇用形態の違いによるものである。

日本では高度経済成長が始まった50年代後半に二重構造論が議論され、57年の『経済白書』で大きく取り上げられた。一国の経済構造の内部に近代的部門と前近代的部門が併存し、後者の停滞が前者の発展の制約になりか

ねないという問題が提起された。しかし、その後高成長が続く過程で賃金と消費者物価が上昇したことにより、二重構造を支えていた低賃金基盤がかなりの程度解消されていった。同時に、高い専門能力に支えられて高い生産性（高い賃金を支払う）をあげる中小企業が多く登場した。

韓国で二重構造が解消されず、維持されている要因として次のことが指摘出来る。

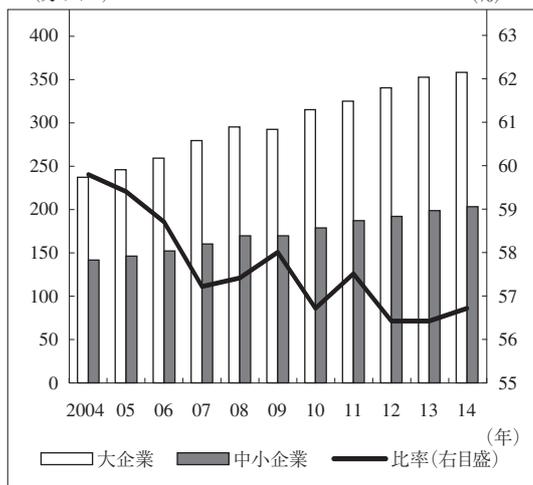
一つは、大企業と中小企業との間に存在する賃金・福利厚生、労働環境、社会的評価の著しい格差により、人材の移動が進まないことである。労働の移動が進まないため賃金の格差が解消しない一方、賃金の格差が労働の移動を阻害するという悪循環である。

もう一つは、高い専門能力を有する中小企業がなかなか登場してこないことである。これには、優秀な人材が大企業に集中していること、財閥グループがグループ内で取引を完結させる傾向があることなども関係している。また大企業が中小企業から調達する製品を安く買い叩くという取引慣行も中小企業の成長を阻害している。

さらに、大企業が生産コスト削減のために労働集約製品を生産委託するなど、グループの系列企業やそれ以外の中小企業の低賃金を積極的に活用してきている面も見逃せない。現代自動車グループを例に取り上げてみる。

世界の自動車販売台数で、現代自動車グループは2004年に第7位、08年に第5位に上

図表16 月平均賃金の中小企業の対大企業比率
(万ウォン) (年) (%)



(資料) 統計庁、「経済活動人口調査 付加調査」

昇するなど、2000年代にプレゼンスを飛躍的に高めた。先進国でシェアを高めたこともあるが、新興国の需要取り込みに成功したことが販売拡大に貢献した。新興国でシェアを高めた要因には、①ボリュームゾーンの開拓、②同一セグメントへの複数モデル投入による消費者の囲い込み、③現地ニーズに合った戦略モデルの開発、④巧みな広告宣伝を通じたブランド認知度向上などが指摘出来る。複数モデルの投入はモジュール化によって可能となった。

現代自動車グループは2000年12月、部品会社を集約して現代モービスを設立し、フロントエンド、コックピット、シャシーなどのモジュール生産を推進するとともに、プラットフォーム（車台）の統合と部品の共通化を進めた。完成車メーカーにとってモジュール生産は、①部品管理業務と組立工程を減らすことによりコストが削減出来る、②開発から生産までのリードタイムを短縮出来る、③安定した部品調達が可能になる、④経営資源を研究開発や環境対策などにシフト出来るなどのメリットがある。

金佑眞 [2014] は、現代自動車が成長したのはモジュール化という技術的要因に加えて、現代自動車と現代モービスの間の雇用・賃金制度と労使関係制度の違いも一因と指摘する。生産職における労働者の構成をみると、非正規労働者の占める割合は現代自動車が19.4%であるのに対して、現代モービスは

51.7%である。つまり、現代モービスではモジュール生産の多くを非正規職に依存している。この点に関しては、金泰吉 [2008] も現代モービスでは生産工程の多くが非正規社員によって担われているため、労働コストの削減につながっていると指摘している。

このように、①現代自動車から現代モービスへの組立工程のシフト、②現代モービスにおける非正規職を活用した組立、③その結果としての現代自動車の生産コスト削減が実現されたことがわかる。

(注17) MacKinsey Global Institute [2013] p.21.

(注18) 韓国の就職事情に関しては、趙章恩氏が日経ビジネスオンラインに掲載している「日本と韓国の交差点」が大変参考になる。

(注19) 佐野孝治 [2014]、[2015]などを参照。ここでの説明は同氏の論文にもとづいている。

(注20) Jungdae Suh [2014] p.32.

3. 若年雇用政策の推進と労働市場改革

これまで述べてきたことを踏まえ、以下では朴槿恵政権下で進められている若年雇用対策と労働市場改革についてみていくことにする。

(1) これまでの若年雇用政策

韓国の若年雇用政策について触れる前に、若年雇用政策とはどのようなものかについて少し整理しておこう。

若年雇用政策は若年層の失業が深刻化した

欧州で相次いで導入されていった（注21）。柳沢・井田〔2003〕の分類に基づく（図表17）、OECD諸国の若年雇用政策は下記のように構成されている。

労働力の供給側に対する政策には、若年層の就業能力を高める政策と失業対策がある。前者を代表するのがドイツやオーストリアなどで実施されているデュアルシステムである（後述するように韓国でも最近になり導入）。失業対策に関しては、「福祉から労働へ」と政策の重点がシフトしてきている（注22）。失業者は雇用保険を受給する一方、職業訓練などを通じて労働力の質を向上させ、労働市場に再び参加する仕組みである。これには、失業者のモラルハザードを防ぐ狙いもあると考えられる。

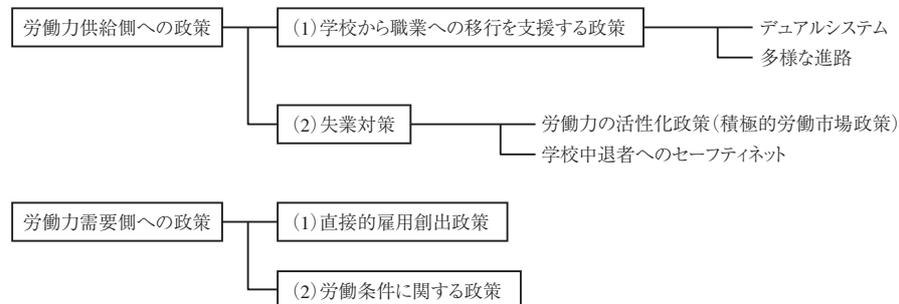
他方、労働力の需要側に対する政策は直接的雇用創出政策と労働条件に関する政策からなる。直接的雇用創出政策は公的部門におけ

る直接雇用、民間企業に対する雇用補助金の支給によって雇用機会を増やす政策である。労働条件に関する政策には最低賃金の設定や規制緩和などが含まれる。

韓国の若年雇用政策は2003年、盧武鉉政権下で初めて策定された。通貨危機後に労働力の需給構造が変化したことにより、若年層の失業率が高止まりし、短期的な失業対策ではなく、中長期的なレベルでの対策が必要になったことが背景にある。

若年雇用政策の基本的な方向として、①潜在的成長力を引き上げて新しい雇用を継続的に創出する、②産学協力を強化し、産業界の需要に見合う労働力を育成する、③学校から労働市場へ円滑に移行出来るシステムと労働市場のインフラを整備することが示された。これに沿って、公共部門による積極的な雇用創出、民間部門による雇用創出に対する支援、インターンシップ制の拡充、職業訓練と就職

図表17 OECD諸国における若年雇用政策の展開



（資料）柳沢・井田〔2003〕 p.4

斡旋機能の拡充などが図られていった。

その後、若年雇用政策は学校から労働市場への円滑な移行を促進する対策（インターンの活性化、短期就業先の提供、海外インターン、人手不足の中小企業支援など）が拡充されるとともに、産学間の協力と連携が強化された。

07年7月には、社会的企業育成法が施行された。

08年に誕生した李明博政権は若年雇用政策に力を入れた。「経済大統領」を自認していただけに、新たな政策を導入した。08年にグローバル青年リーダー養成計画、09年に中小企業インターン制を発表した。中小企業インターン制度は、インターンシップによって若年者を雇用する場合、6カ月間賃金の50%が助成される。正規雇用に結びついたケースが多いものの、雇用の継続という点では問題が指摘された（注23）。

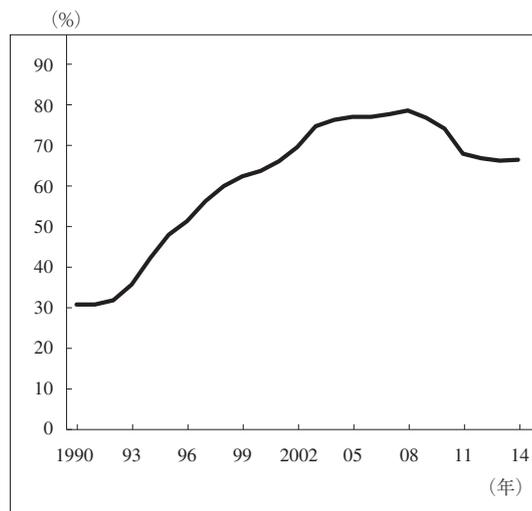
さらに10年には、「若年層の自分の仕事づくりプロジェクト」が開始された。若年層の挑戦に対して積極的に支援するもので、そのなかには、文化・観光・芸術分野で社会的企業家を育成する事業も盛り込まれた。

李明博政権は労働市場のミスマッチの解消と行き過ぎた学歴主義を是正する目的から高校での職業教育の強化も図った。実業系の特性化高校とは別に、マイスター高校を特別目的の高校の一つとして新設した。マイスター高校は産業界と連携しながら専門技術教育（造

船、機械工学、半導体製造など）を実施して、安定した就職先を確保するのが狙いである。また、実業系高校を産業協力型特性化高校に再編した。この狙いは、産業界の協力を得て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ことである。

若年雇用政策が強化されるなかで、大学進学率がリーマン・ショックが生じた08年の83.8%から14年に70.9%へ著しく低下したのが注目される（図表18）。急上昇してきた反動に加え、①子供を大学に行かせる経済的余裕がなくなったこと、②大学を出てもそれに見合う仕事につくのが難しくなったことに対

図表18 大学進学率



（資料）Korean Educational Development Institute
統計庁

して「現実的な認識」を持ち始めたこと、③高卒者の採用が増加したことによるものと考えられる。韓国の学歴社会が容易に崩れるとは考えにくい、大学に進学して就職活動するという従来のルート以外に、別のルートが出来つつあるのは望ましい変化である。

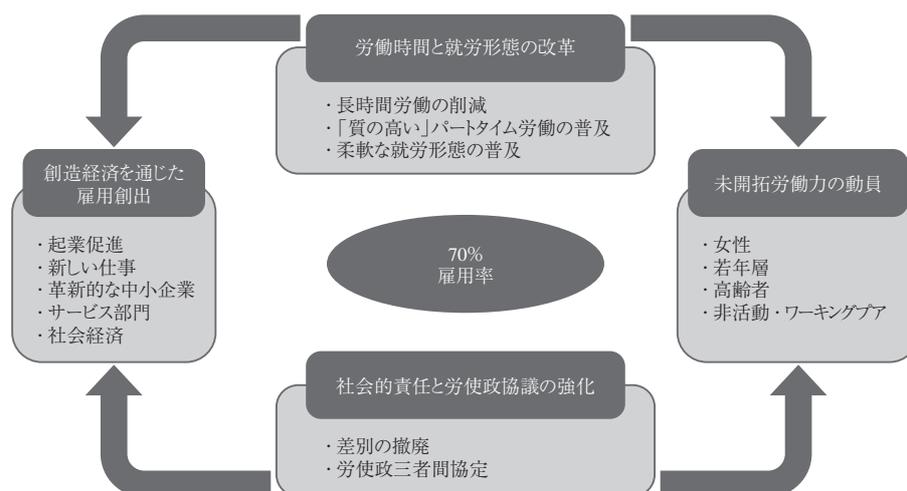
(2) 朴槿恵政権下の若年雇用政策と労働市場改革

前述したように、朴槿恵大統領は13年2月25日の大統領就任演説で、①国家の発展と国民の幸福が好循環する新たな未来を作る、②そのために「創造経済」と「経済民主化」を推進する、③「創造経済」を築いていくうえで科学技術と産業、文化と産業の融合をめざすことを表明した。

朴槿恵氏は雇用を政策の中心に置いた。雇用率を60%台からOECD諸国平均の70%にまで引き上げることを目標にし、創造経済を通じた雇用創出、労働時間と就労形態の改革、未開拓労働力の動員、社会的責任と労使政協議を強化する方針を打ち出した（図表19）。

若年雇用政策に関しては、これまでの政策を引き続き推進しつつも、独自色を出している。13年の政策をみると、①海外での就労支援、②「質の高い」雇用の拡大、③起業の支援などが柱とされた。「質の高い」雇用に関しては、社会サービス部門を中心に公的企業が若年雇用を積極化させること、それを公的企業の業績評価基準の一つにした。13年5月には「青年雇用促進特別法」が改正され、公共機関と地方公企業では毎年定員の100分の

図表19 朴槿恵政権の雇用政策



(資料) 雇用労働部、2014 Employment and Labor Policy in Korea

3以上ずつ青年未就業者を雇用することが義務づけられた。

朴槿恵政権がとくに力を入れているのがデュアルシステムの普及である。デュアルシステムの導入により、①労働市場のミスマッチ、②大学進学競争の過熱、③中小企業の人手不足問題などの解消が進むことが期待されるからである。

大統領就任演説で、次のように述べている。「どの国であれ、最も重要な資産は人だ。私は昔から、学生たちの潜在力を引き出すことが国の発展の原動力になると信じてきた。学生各自が素質と能力に目覚め自分の大切な夢を実現し、それによって評価される教育システムをつくり、社会でも立派な人材になれるようにすることだ。そのために社会を学閥主義から能力主義に変えていく」。

13年に試験的にデュアルシステムを導入し、14年から積極的に推進し始めた。このシステムでは、企業は訓練生を労働者として採用し、週2日は学校で勉強し、3日は企業で実務教育を受けて、大学の学位、資格を取得するシステムである。15年4月、デュアルシステムを拡大していく方針が出された。

最近の若年雇用政策は図表20のようになっている。教育界、雇用者団体が協力して、高校や大学に仕事に結びついた教育を提供するほか、各大学に若年雇用センターを設置し、キャリアガイダンスと就職支援サービスを提供していく方針である。

図表20 若年雇用政策ガイドブック（2015年）

- ・中小企業におけるインターンシップに対する支援
- ・若年求職者と「小さいけれど強い」企業とのマッチング
- ・海外就労に対する支援
- ・デュアルシステム
- ・メンタースクール
- ・若年雇用アカデミー
- ・大学における若年雇用センター
- ・低所得求職者に対するパッケージ支援
- ・中小企業による高校卒採用者の雇用継続に対する補助金

（資料）雇用労働部

また、労働市場のミスマッチを解消する一環として、「小さいけれど強い会社」(small giants)に関する情報提供にも力を入れ出した。13年7月には、1万社がリストアップされ、15年に12,455社へ増加している。

①加速する取り組み

冒頭で述べたように、今年に入り労働市場改革に向けた取組みが加速している。繰り返しになるが、60歳以上定年制の導入（従業員300人以上の事業所と公共機関では16年から実施）が差し迫っており、定年延長が若年雇用にマイナスの影響を及ぼす恐れが出てきたためである。

若年層の雇用創出と中高年の雇用継続をどう両立させていくのが課題になった。両立させる「切り札」として出てきたのが賃金ピーク制である。

15年5月に、公共機関を対象にした賃金ピーク制に関するガイドラインが発表された。公共機関に対して、16年から60歳以上定

年制を設ける一方、賃金ピーク制の導入（定年前の3～5年間）を求めるものである。これによって、政府は2年間で6,700人分の若年層の雇用を創出出来ると期待している。

同年7月に発表された「若年雇用のために包括的対策」は雇用機会の増加、労働市場のミスマッチの改善、雇用支援体制の改善の3本柱で構成されている。雇用機会の増加に関しては、公共部門での雇用増加（障害者教育、ケアサービスでの人員増加ほか）やサービス産業育成などのほか、民間企業に関するものとして、①前年より正規職を増やした企業に税制面で優遇する（1人につき1,500万ウォン）、②賃金ピーク制を導入し若年層の雇用を増やす企業に対する賃金の支援、③成長性の高い中小企業でのインターンシップを年に5千人にまで増やすことなどが盛り込まれた。

こうした政策が15年の税制改正法案に反映された。15年の税制改正法案は、経済の刺激、勤労者層の支援、公平な税の3本柱から成っており、若年雇用に関する優遇策は経済の刺激の一項目として盛り込まれた。主なものに、今後3年間で若年求職者を採用した場合には1人につき500万ウォンの税額控除、若年層の賃金の増加分に対する100～150%の税額控除、工業高校の教育に対する寄付金に対する税額控除などがある（注24）。

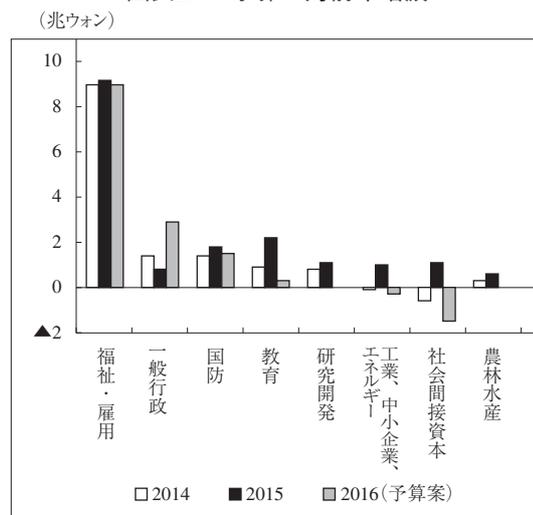
8月に入ると、朴槿恵大統領は国民に向けた談話のなかで、労働市場改革の必要性を強

調した。労働市場の二重性が、企業が正規職の採用を控える要因になっているという認識に基づき、「労働市場が改革されなければ、若年層向けの雇用を増やすことは不可能である」、「若年層の失業問題を解決することは社会の発展の基礎を作り、出生率を引き上げるうえで重要な役割を担うものである」と述べた。

9月に発表された16年の政府予算案は、歳出全体が前年比+3.0%となるなかで、高い伸びとなったのが社会保障関連（+6.2%）と雇用関連（+12.8%）である（図表21）。労働市場改革を積極的に推進していく姿勢がみられる。

政府の方針を受けて、韓国土地住宅公社が16年より賃金ピーク制を導入する。8月28日、①定年を従来の59歳から60歳に延長するこ

図表21 予算の対前年増減



(資料) 企画財政部

と、②定年が延長される代わりに、退職前の3～4年間の賃金を減額することに労使が合意し（注25）、取締役会が導入を承認した。

他方、民間企業のなかにも政府の労働市場改革に呼応する動きがみられる。財閥を中心に大企業が若年求職者の採用を増やす計画を発表した。サムスングループは、①16年に系列企業に賃金ピーク制度を導入する、②同制度下で定年を延長する代わりに、56歳から給与を10%削減する、③今後2年間で1,000億ウォンを投資して、若年求職者に3万人分の雇用を作りだすことを表明した。

上記3万人のうち、1万人は新規投資を通じて直接雇用するほか、インターンシッププログラムを新設して、職業訓練を行った後に採用に結びつけていく。

現代自動車グループも8月11日、①定年を60歳に延長する代わりに、16年からすべての系列企業に賃金ピーク制を導入する、②賃金ピーク制の導入を推進する一方、年間1,000以上の若年雇用を創出する。

ただし、現代自動車グループのなかで労使の合意が得られている企業はわずかであり、現代自動車は労働組合と今後協議していく。

(3) 問題点

政府が若年雇用政策を強化しているのは評価出来るが、政策が期待した成果を上げているかは疑わしい。ナム・ジェリャンも、「韓国も若年の雇用を促進させるために多く

の努力を重ねている。しかし若年層の雇用が大きく増加したという評価をあまり聞かない」（注26）と指摘する。

最近の政策に関しても、いくつか問題点が指摘出来る。

①賃金ピーク制で若年雇用が増えるのか

まず、賃金ピーク制の導入によって若年雇用が増加するかに関しては議論の余地がある。実際、懐疑的な見方は少なくない。その論拠の一つは、過去に企業は構造調整を進めてきたにもかかわらず、若年雇用は増えなかったこと、もう一つは、整理解雇や名誉退職などにより定年まで働ける人はさほど多くないため（注27）、賃金ピーク制導入の効果は限定的にとどまることである。

韓国経営者総協会は2015年、「若年層の雇用における制約に関する認識調査」を発表した（Korea Employers Federation [2015b]）。主要な制約点として、企業は若年層の高い基準、景気の悪化、60歳以上定年制の導入を指摘したのに対して、若年求職者は企業の努力不足、過剰教育と学校のカリキュラム、景気の悪化を挙げている。若年雇用問題を解決する方策として、企業は労働市場の柔軟性の改善、業績連動型賃金システムの導入を挙げているのに対して、若年求職者は企業の投資ならびに雇用の拡大を挙げている。

労働市場の改革とならんで、企業の投資ならびに雇用の拡大が必要だというのは、極め

て当を得た見方であろう。

②労使対立につながる恐れ

つぎに、賃金ピーク制の導入をめぐる労使対立が激化しかねないことである。企画財政部が8月5日に発表した報告書によれば、公共機関のなかで賃金ピーク制導入の手続きを済ませたのは11機関で、残りのうち215機関は素案をまとめた段階にとどまっている。むしろ、賃金ピークの導入時期、賃金削減率などをめぐって労使対立が強まる動きがみられる。

また、企業のなかには労使の合意を経ることなく、一方的に賃金ピーク制を導入する動きが生じた。最大手の教育サービス会社であるDaekyoでは09年に賃金ピーク制（最大で50%の賃金削減）を導入した。会社が少数の従業員と協議しただけで導入したのを不服に思った従業員が裁判所に訴えた件で、ソウル地方裁判所は適正な手続きを経ないで賃金ピーク制を導入するのは無効であるとの判決を下した（注28）。

今後、賃金ピーク制の導入が広がるにつれて、賃金の削減幅などをめぐって労使の対立が生じる恐れがある。財政健全化の一環として公務員の年金改革が課題となり、これをめぐる労使対立も生じているだけに、韓国のなかで労使対立が強まる恐れがある。

日本では80年代にまず労使合意を通じて60歳定年（従来は55歳）にするとともに、賃金

ピーク制が導入された。他方、韓国では法律によって60歳以上定年制が義務づけられ、その後に賃金ピーク制の導入が図られている。このため、労働組合からの理解を得るのは日本よりも容易ではないといえる。

（注21）濱口 [2014] によれば、日本で若年雇用問題が意識され、その対策がとられるようになったのは2000年代以降である。この点では韓国とはほぼ同じである。

（注22）金成垣は「福祉から労働へ」の動きについて、若者の失業、貧困問題をその悪化した雇用の側に投げ返すことになり、問題の解決にはならないと指摘する。金成垣 [2001] p.113。

（注23）この制度の下でインターン達が生きた企業から賃金を受けることが出来なかったという問題が最近明らかになった（『朝鮮日報』日本語版2015年9月11日）。

（注24）Ministry of Strategy and Finance [2015c]

（注25）上級職（部長以上）の場合、退職4年前は従来賃金の90%、退職3年前から退職時まで70%の賃金を受けとる。下級職の場合には、退職3年前は80%、その後の2年間は70%を受け取る。

（注26）ナム・ジェリヤン [2013] p.19。

（注27）Korea Development Institute [2014] によれば、労働者の平均退職年齢は54歳前後、仕事から完全に離れる引退年齢は68歳前後となっている。

（注28）The Korea Times、2015年9月3日。

結びに代えて

以上述べてきたように、韓国では経済の活性化を目的に4大改革が進められており、そのなかでも労働市場改革が最優先課題に位置づけられている。この背景には、若年層を取り巻く雇用環境の悪化を受けて若年雇用の創出が課題になっていることと60歳以上定年制の実施が16年より開始されることがある。定年の延長は高齢者の生活保障につながる半面、賃金コストの高騰や若年雇用の削減につながる恐れがあるため、労働市場改革が必要

になっている。

労働市場改革の成果が期待される一方、課題も残されている。本稿で指摘したように、韓国にとって問題なのは、「質の高い」雇用の不足である。朴槿恵政権は政権発足後、雇用率を70%へ引き上げることを目標に置いて政策を実施しているが、創造経済の実現を通じた「質の高い」雇用創出が最も遅れている。革新的な企業の成長とならんで、既存の中小企業の高度化を促進することが今後の課題となる。創造経済と革新的な中小企業に関しては、改めて検討していきたい。

主要参考文献

1. 安熙卓 [2004] 「韓国におけるIMF事態以降の賃金制度改革」九州産業大学『経営学論集』第15巻第2号、2004年
2. OECD編著（濱口桂一郎監訳）[2011] 『世界の若者と雇用—学校から職業への移行を支援する』明石書店
3. 金竣永 [2014] 「韓国における非正規労働の増加と雇用の二重構造化」（植村博恭・宇仁宏幸・磯谷明徳・山田鋭夫編『転換期のアジア資本主義』藤原書店所収）
4. 金早雪 [2011] 「韓国の青年雇用ミスマッチへの2つの対応戦略—技術教育改革と社会貢献・起業支援—」『海外社会保障研究』Autumn 2011 No.176
5. 金成垣 [2011] 「若者の貧困と社会保障—日本・韓国・台湾の福祉国家体制への示唆」（樋口明彦・上村泰裕・平塚眞樹編『若者問題と教育・雇用・社会保障』所収）
6. 金佑眞 [2014] 「韓国現代自動車の低コスト生産システムの分析—賃労働関係を中心に—」（植村博恭・宇仁宏幸・磯谷明徳・山田鋭夫編前掲書所収）
7. 経済企画庁 [1957] 『昭和32年年次経済報告—速すぎた拡大とその反省』
8. 厚生労働省 [2014] 『海外情勢報告』
9. 佐野孝治 [2014] 「韓国の『雇用許可制』と外国人労働者の現況—日本の外国人労働者受入れ政策に対する示唆点（1）—」（『福島大学地域創造』第26巻第1号、2014年9月）
10. — [2015] 「韓国における『雇用許可制』の社会的・経済的影響—日本の外国人労働者受入れ政策に対する示唆点（2）—」（『福島大学地域創造』第26巻第2号、2015年2月）
11. 清家篤・山田篤裕 [2004] 『高齢者就業の経済学』日本経済新聞社
12. 白井京 [2008] 「韓国における格差問題への対応—非正規職保護法と社会的企業育成法—」（国立国会図書館調査及び立法考査局、外国の立法236、2008年6月）
13. ナム・ジェリヤン [2013] 「韓国の若年雇用問題の核心課題と政策方向」（独立行政法人労働政策・研修機構『第13回日韓ワークショップ報告書 若年者雇用問題：日韓比較』所収）
14. 濱口桂一郎 [2014] 『日本の雇用と中高年』ちくま新書
15. 朴昌明 [2009] 「韓国における若年層の失業・未就業問題—大卒者を中心に—」（駿河台大学論叢』第38号）
16. パク・ソンジェ [2013] 「韓国の若年者雇用対策の推進状況と評価」（独立行政法人労働政策・研修機構前掲書所収）
17. 黄秀慶 [2006] 「韓国の賃金構造」『大原社会問題研究所雑誌』No.571、2006年6月
18. 向山英彦 [2013] 「韓国における成長モデルの終焉—道のり遠い「創造経済」の実現—」（日本総合研究所環太平洋ビジネス情報『RIM』2013 Vol.13 No.50）
19. — [2014] 「低成長下で『高齢社会』を迎える韓国—「増税なき」に呪縛される政策—」（『RIM』2014 Vol.14 No.55）
20. 八代尚宏 [2009] 『労働市場改革の経済学—正社員『保護主義』の終わり』東洋経済新報社
21. 柳沢房子・井田敦彦 [2003] 「諸外国の若年雇用政策」国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER410 Jan.29.2003
22. IMF [2014] Republic of Korea: 2014 Article IV Consultation-Staff Report; Press Release; and Statement by the Executive Director for the Republic of Korea IMF Country Report No.14/101.
23. — [2015] Republic of Korea: 2015 Article IV Consultation-Staff Report; Press Release; and Statement by the Executive Director for the Republic of Korea IMF Country Report No.15/130.
24. Jaemin Seong [2014] Status of Low-Wage Workers in Korea, e-Labor News No.146 Issue Paper, Korea Labor Institute.
25. Jungdae Suh [2014] *Korean Small Businesses-Development, Current Situation and Priorities for the Future*, Korea University Press
26. Kim Joo-hoon [2012] An Analysis of Corporation-SME Polarization, KDI FOCUS, August 22, 2012 (No.16, eng.)
27. — [2013] Promoting Good-Quality Job Creation in the Sector of SMEs, KDI FOCUS, April 16, 2015 (No.29, eng.)
28. Korea Development Institute [2014] *Studies on Policies for Korea's Social Cohesion*
29. Korea Employers Federation [2015a] Industrial Relations and Labor Market in Korea 2015, March 2015.
30. — [2015b] KEF Survey on the perception on Youth Employment, July 27, 2015.
31. Lim Haeran [1998] *Korea's Growth and Industrial Transformation*, MacMillan Press Ltd.
32. MacKinsey Global Institute [2013] Beyond Korean style: Shaping a new growth formula, April 2013.
33. Ministry of Employment and Labor [2014] 2013 Employment and Labor Policy in Korea
34. — [2015a] 2014 Employment and Labor Policy in Korea
35. — [2015b] Government to actively expand Work-Study Dual System to students currently attending school, Apr 21, 2015
36. Ministry of Strategy and Finance [2015a] 2015 Work Report: Three-Year Plan for Economic Innovation, Jan 13, 2015.
37. — [2015b] Government Announces the 1st Round Labor Market Reform, June 17, 2015.
38. — [2015c] 2016 Budget Planned to Increase Youth Employment and Support Economic Innovation, Sep 8, 2015.
39. Nam Jaeryang [2011] Not in Education, Employment, or Training (NEET) in Korea: Status and Trends, Korea Labor Institute, e-Labor News No.111 Issue paper
40. OECD [2014] Employment and Skills Strategies in Korea
41. — [2015a] Employment Outlook 2015

-
42. — [2015b] OECD SKILLS OUTLOOK 2015: YOUTH, SKILLS AND EMPLOYABILITY
 43. 김동배 [2015] 노동시장개혁 쟁점정리-정년연장, 월간노동리뷰, 2015년 4월호, 한국노동연구원
 44. 김유빈, 전주용 [2014] 청년층 노동시장의 주요 특징과 정책 시사점, 한국노동연구원, 2014-12-30
 45. 남재량, 김세움 [2013] 우리나라 청년 니트 (NEET) 의 특징 및 노동시장 성과 연구, 한국노동연구원, 2013-12-30
 46. 매일경제 경제부 지음 [2012] 근해노믹스, 매경출판