

# 雇用創出を最優先課題にする韓国の文在寅政権

## —財源の面で実現が難しい公約—

調査部

上席主任研究員 向山 英彦

### 要 旨

1. 2017年5月10日、文在寅（ムン・ジェイン）氏が韓国の新大統領に就任した。国民の新政権に対する期待が高まっているが、外交ならびに内政面で難しい対応を迫られると予想される。経済政策に関しても再考すべき点が見受けられる。本稿では主として、新政権が実施を予定する経済政策を取り上げて、その問題点を明らかにする。
2. 新政権を取り巻く経済環境をみると、17年1～3月期の実質GDP成長率が前期比+1.1%（前年同期比+2.9%）と、近年では比較的高い成長になった。輸出回復の進展に加え、投資の増勢が強まったためである。経済環境の好転に伴い企業業績も改善してきているが、雇用環境の改善は遅れている。
3. 新政権発足後も続くミサイル発射で、対北朝鮮融和路線の難しさが浮き彫りになった。また、THAAD（高高度防衛ミサイル）配備や対北朝鮮政策をめぐり、韓米間における認識のズレも表面化している。内政面では、政策の実現に向けて野党の協力が必要であるほか、今後公約の実現が問われてくる。
4. 文在寅政権は雇用創出を経済政策の最優先課題とし、公共部門を中心に81万人分の雇用を創出する計画である。大統領直属の雇用委員会の設置に続き、補正予算を編成するなど、公約の実現に向けて動き出した。また、格差の是正（非正規職から正規職への転換、最低賃金の引き上げなど）や財閥改革などにも積極的に取り組む予定である。
5. 雇用創出や格差の是正への積極的な取り組みは評価出来る一方、問題点が存在する。公約実現に必要な財源をどのように確保するかが明らかでないこと、経済環境を十分に考慮せずに目標値を設定していることなどである。2020年に最低賃金を10,000ウォンにまで引き上げる方針を示しているが、引き上げペースが速すぎる。
6. 国民の期待値を高めたため、公約が実現されなければ、政権に対する批判が一気に広がる可能性がある。その一方、公約を実現させようとするれば、財政の悪化や民間企業の負担を増やす恐れがある。財源の制約を前提にすれば、政策の優先順位を決めるとともに、公共部門の役割を抑えて、民間経済の革新により力を入れる必要がある。

## 目次

### 1. 好転する経済環境

- (1) 輸出と投資が成長のけん引役に
- (2) 先行きに不安要因

### 2. 文在寅政権の経済政策

- (1) 厳しい船出となる新政権
- (2) 最優先課題にする雇用創出
- (3) 格差の是正
- (4) 財閥改革

### 3. ポピュリズム色の濃い政策

- (1) 公共部門を中心にした雇用創出
- (2) 課題として残る財源確保
- (3) 経済環境を軽視した目標設定

### 4. 格差問題と若年層の就職難

- (1) 広がる賃金格差
- (2) 若年層の就職難
- (3) 必要な経済の革新

## 結びに代えて

今年5月の大統領選挙で、公正な社会の実現と雇用創出を前面に掲げた進歩系の文在寅（ムン・ジェイン）候補が当選し、韓国の新大統領に就任した。これにより、朴槿恵前大統領の弾劾で生じた大統領不在の政治状況が解消された。

新政権を取り巻く経済環境をみると、昨年末以降輸出の回復が進み、投資も安定的に伸びるなど総じて改善してきている。経済環境は好転しているが、雇用環境の改善は遅れており、とくに若年層の失業率は2000年代以降で最も高い水準になっている。

文在寅大統領は雇用創出を最優先課題に、大統領直属の雇用委員会を設置したのに続き、6月上旬には11兆ウォン規模の補正予算を編成するなど、公約の実現に向けて動き出した。

新政権に対する国民の期待も高くなっているが、新政権は外交・内政面で難しい対応に迫られるであろう。外交面では、新政権発足後も続くミサイル発射で対北朝鮮融和路線の難しさが浮き彫りになったほか、THAAD（高高度防衛ミサイル）配備や対北朝鮮政策をめぐって、アメリカとの認識のズレも表面化している。

内政に関しても、まず、政権与党である共に民主党の議席が過半数に達していないため、野党の協力がなければ法案が通過しない。次に、公約として、公共部門を中心に81万人分の雇用創出、2020年に最低賃金10,000ウォ

ンなどを提示したため、今後その実現が問われてくることになる。しかも、その公約には再考すべき点が存在する。

以上を踏まえ、本稿では、文在寅政権が実施しようとしている経済政策を取り上げ、その問題点を明らかにする。1. で、新政権を取り巻く経済環境を概観する。2. で、新政権が実施しようとしている経済政策を紹介し、3. でその問題点を明らかにする。4. では格差問題と若年層の就職難に触れながら、求められる政策の方向を示していく。

## 1. 好転する経済環境

2017年1～3月期の実質GDPは前期比+1.1%と、比較的高い成長となった。経済環境が好転しているとはいえ、先行きに関しては不安要因が多く存在している。

### (1) 輸出と投資が成長のけん引役に

韓国では輸出の不振が響き、2015年、16年の実質GDP成長率はともに+2.8%にとどまった。低成長が続く状況下、16年秋から年末にかけて悪材料が重なったため（韓進海運の破綻、サムスン電子のギャラクシーノート7の出荷停止、朴槿恵大統領の弾劾など）、先行きを悲観する見方が増えた。

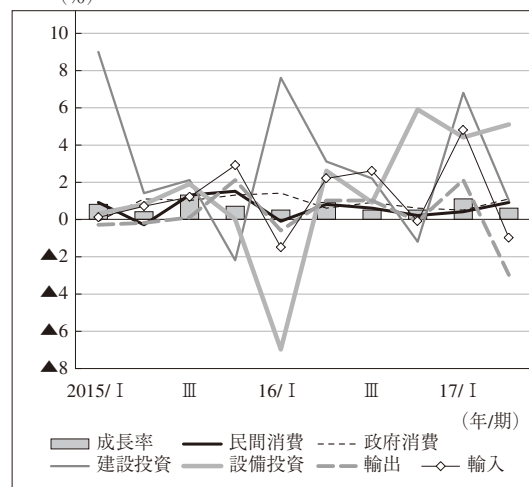
しかし、17年に入って経済環境が好転し、今年の成長率見通しを昨年末時点よりも上方修正する動きが相次いでいる。これには、輸

出回復の進展とそれに伴う企業業績の改善に加えて、大統領不在の政治状況が解消されたことが影響している。

今年1～3月期の実質GDP成長率(前期比)は、前二期の+0.5%を大幅に上回る+1.1%(前年同期比は2.9%)になった。輸出が+2.1と著しく回復したうえ(注1)、投資の増勢が強まったことによる。設備投資が+4.4%と前期並みに伸びたほか、住宅投資抑制政策の影響により鈍化していた建設投資が再び勢いを増した(図表1)。4～6月期は輸出が減速した一方、設備投資と民間消費が加速し、+0.6%(速報値)となった。

通関ベースの動きからも、輸出の回復は明らかである。輸出額は16年11月以降前年水準

図表1 韓国の実質GDP成長率(前期比)  
(%)



(資料) 韓国銀行、Economic Statistics System

を上回り、17年に入って以降は2桁の伸びを続けている。先進国の景気回復のほかに、新興国の成長が再加速したことが背景にある。品目では鉄鋼製品、石油精製品、半導体、船舶などが伸びており、とくに半導体（16年の輸出全体に占める割合は12.6%）は上半期に、前年比で50%近く伸び、回復のけん引役になっている。サムスン電子では好調な半導体部門に支えられて、4～6月期の営業利益が過去最高となった。

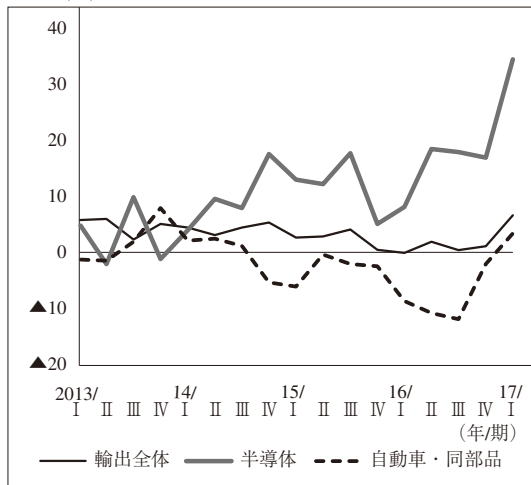
輸出数量ベースの動きをみても、半導体の伸びが著しいことが確認出来る（図表2）。

国別では、前年割れが続いていた中国（韓国の最大輸出相手国）向けが17年1～3月期に10%台の伸びに回復したほか、近年好

調なベトナム向けが引き続き高い伸びを記録し（図表3）、現在、韓国にとって3番目の輸出相手国になっている。他方、アメリカ向けは自動車の不振もあり、前年割れが続いている。

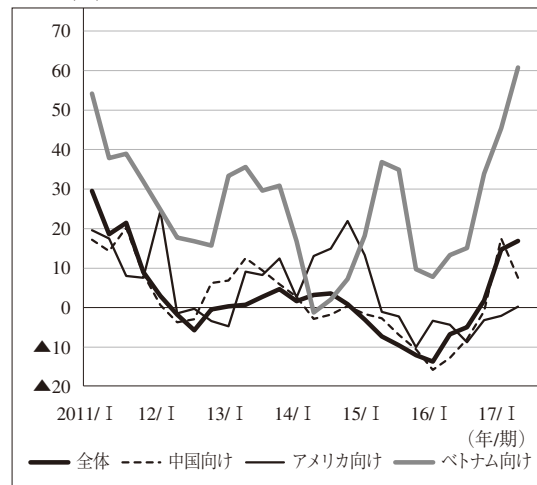
経済環境の好転により企業業績も総じて改善している。海運業とともに厳しい環境に置かれていた造船業界では受注が回復し、17年上期の造船受注実績で世界第一位となった。後述するように、中国の成長が一時的ながらも再加速したことにより、資源需要の拡大と資源価格の上昇が生じ、LNG（液化天然ガス）船や10万トン級以上のタンカー、超大型タンカーの受注が増加したことによるものである。これまでのコスト削減を図る取り組みの

図表2 韓国の輸出数量（前年同期比）  
（%）



（資料）韓国銀行、Economic Statistics System

図表3 韓国の輸出額の伸び率  
（%）



（資料）韓国銀行、Economic Statistics System

成果もあり、主要造船企業の営業利益は黒字に転換している。

このような経済環境の好転と企業業績の改善に支えられて、韓国総合株価指数は5月4日に、6年ぶりに史上最高値を更新した。こうした一方、若年層の失業率がこの10年で最悪になるなど雇用の改善は遅れている（後述）。

## (2) 先行きに不安要因

経済環境が好転してきているとはいえ、先行きに関しては必ずしも楽観出来る状況ではない。その理由としては以下の3点が挙げられる。

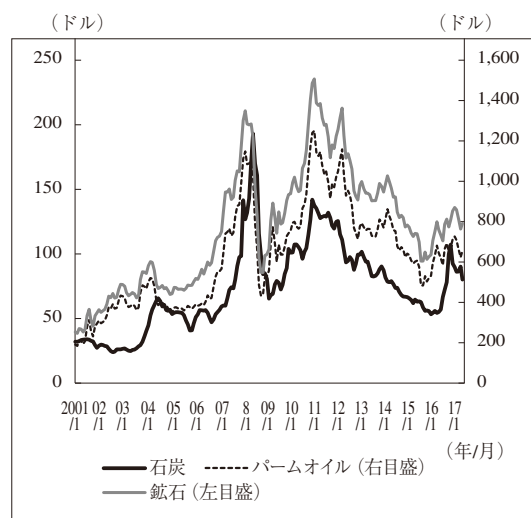
第1は、回復傾向にある輸出の先行きに懸念材料があることである。最近の輸出回復には中国の成長加速が寄与している。中国の17年上期の実質GDP成長率（前年同期比）は+6.9%と、16年7～9月期+6.7%、10～12月期の+6.8%（16年通年は+6.7%）を上回った。成長が加速したのは好材料であるが、これは中国政府がめざす構造改革の成果ではなく、インフラ投資や不動産開発の拡大によるもので、手放して喜べるものではない。インフラ投資が前年同期比+21.1%（16年は+17.4%）、不動産開発投資が+8.5%（16年は+6.9%）となるなど、投資が再び勢いづいた背景には、秋に予定されている第19回共産党大会を控え、成長が重視されるようになったことがあると考えられる。

投資の拡大に伴い粗鋼生産が再び拡大し、鉄鉱石や石炭などの輸入増加につながった（造船受注も）。

しかし、投資に依存した成長は構造改革を後退させるとともに、持続可能性に乏しい。実際、中国では不動産価格上昇を受けて、最近金融が引き締めへ転じた。引き締めが強まれば、再び成長が減速する可能性がある。商品市況はすでにこの点を織り込み、17年4月以降銅や亜鉛、石炭、原油などが下落している（図表4）。同様に、バルチック海運指数（バルチック海運取引所が発表する外航不定期船の運賃指数）も弱含んでいる。

輸出に関するもう一つの懸念材料は、アメ

図表4 資源関連の単位当たり価格



(注) 鉄鉱石には銅、亜鉛、アルミニウム、鉄鉱石などが含まれる。

(資料) IMF Primary Commodity Prices

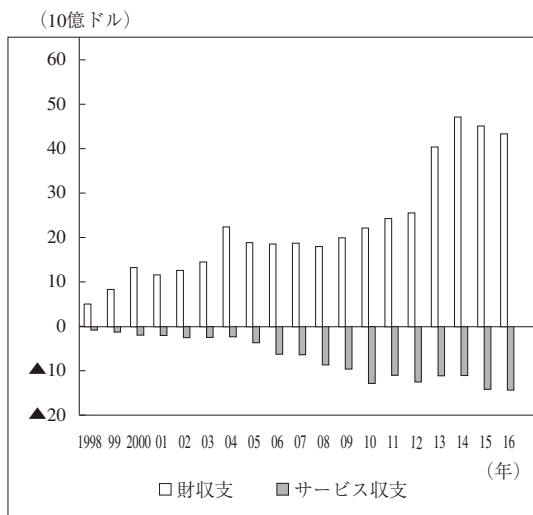
リカトランプ政権の通商政策のゆくえである。韓米FTAの発効（12年3月15日）後、アメリカの対韓貿易赤字が急拡大したため（図表5）、アメリカがその是正を求めているからである（注2）。6月末に行われた韓米首脳会談でも、トランプ大統領は貿易不均衡に不満を示し、韓米FTAの再交渉を迫った。共同声明には再交渉の文言は盛り込まれなかったものの、「ハイレベルな経済協議体を軸にした経済協力の推進」が盛り込まれた。今後そうした場を通じてアメリカ側が韓米FTAの再協議を要請するほか、アメリカでの生産拡大を求める可能性が高い（注3）。

また、対米関係に関しては、THAAD配備や北朝鮮政策をめぐる、両国間に認識のズ

レも表面化しており、安定した関係を維持出来るかが鍵となる。

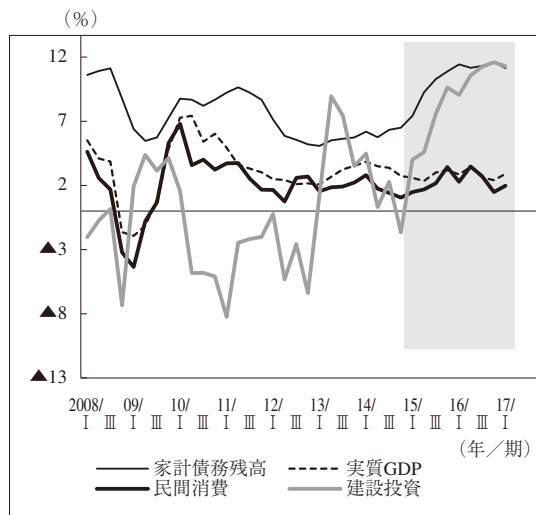
第2は、家計債務が引き続き増加している状況下、近い将来金利の上昇が予想されることである。景気対策の一環として、相次ぐ利下げと住宅融資規制の緩和などが実施された。これにより住宅投資が増加し、景気を下支えした半面、家計債務の増加ペースが速まった（図表6）。さらに、一部地域で住宅価格が高騰したため、16年あたりから政府は住宅投資を抑制する方向に政策を転換した。その効果もあり、建設投資は前期比で+7.6%、+3.1%、+2.2%、▲1.2%と鈍化（前年同期比では+9.0%、+10.6%、+11.2%、+11.6%）してきたが、17年1～3月期は

図表5 韓国の対米貿易収支



(資料) Korean Statistical Information Service

図表6 実質GDP、実質民間消費、家計債務残高の伸び率（前年同期比）



(注) 家計債務残高は融資と販売信用。

(資料) 韓国銀行、Economic Statistics System



+6.8%（前年同期比は+11.3%）、4～6月期は+1.0%（前年同期比は+8.9%）と増加が続いている。

今後、アメリカの利上げに伴い韓国の市場金利が上昇し、債務の返済負担が増加し消費が抑制されるほか、低中所得層で返済不能に陥るケースが増える可能性があり、家計債務の適切な管理がこれまで以上に重要となっている（注4）。

第3は、文在寅新政権の政策がどうなっていくかである。大統領不在の政治状況が解消されたことは経済にとってプラスであるが、今後外交ならびに内政面で難しい対応を迫られると予想される。次の2. で、そのことについて触れていこう。

(注1) 財の輸出が+2.8%となった一方、サービスの輸出は▲3.3%となった。これは、中国向けの減少が影響した。中国政府は自国の安全保障を害するとの理由で、韓国政府にTHAAD配備中止を迫るとともに、事実上の経済報復に乗り出した。その影響はコンテンツ（音楽、映像、ゲームなど）や観光分野に表れ、中国から韓国への訪問者数は3月前年同月比▲40.0%、4月▲66.6%、5月▲64.1%、6月▲66.4%であった。

(注2) この点に関しては、向山英彦・松田健太郎 [2017] を参照されたい。

(注3) サムスン電子が6月22日、アメリカサウスカロライナ州に家電工場を設立する方針を明らかにした。洗濯機の生産から開始し、冷蔵庫やオープンなども順次生産する予定と報じられている。他の企業では、現代自動車グループが17年1月、今後5年間にアメリカで、エコカー、自動走行車など次世代自動車の新技術開発に関する研究開発投資、既存工場での新車種の生産、環境改善などの分野で31億ドルの投資を行うことを発表した。LG電子はテネシー州に洗濯機工場を新設することを決定し、2月末にテネシー州政府と工場新設に関する覚書を交わした。総投資金額は約2.5億ドルである。

(注4) 文在寅政権は6月19日、新たな不動産投資抑制策を発表した。これには、ソウル市全域を対象にしたマンションの完成前の転売禁止、指定都市における住宅担保融資比率（担保評価額に対する融資額）と総負債償

還比率（収入に対する債務の比率）の引き下げなどが含まれている。

## 2. 文在寅政権の経済政策

新政権は雇用創出を最優先課題とし、公共部門を中心に約81万人分の雇用創出を図るほか、格差是正に向けての取り組みや財閥改革などを実施する計画である。

### (1) 厳しい船出となる新政権

5月9日に実施された大統領選挙で、進歩系の文在寅候補（共に民主党）が41.1%の得票率を得て当選し、10日大統領に就任した。文在寅候補の勝因として、①朴槿恵前大統領の弾劾につながった「ロウソク革命」のなかで、保守政権から革新政権への流れが生まれたこと、②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、③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代から40代の比較的年齢の若い層から多くの支持を集めたのは、文在寅氏が民主化にかかわった経歴を有すること（図表7）や雇用創出を前面に打ち出したことによるところが大きいといえよう。

文在寅候補が二位以下に大差をつけて当選したとはいえ、前政権与党の流れを汲む自由韓国党（セヌリ党から改名）の洪準杓（ホン・ジュンピョ）候補が24.0%、正しい政党の劉承旻（ユ・スンミン）候補が6.8%と、合計

図表7 文在寅大統領の経歴

文在寅候補 (1953年生まれ)  
共に民主党の前代表

- ◇慶熙大学在学中に民主化運動で逮捕
- ◇80年 司法試験合格後、盧武鉉氏とともに合同法律事務所設立、人権派弁護士として活躍
- ◇2002年 盧武鉉が大統領選挙に立候補  
選対本部長
- ◇盧武鉉政権時 大統領秘書室長など
- ◇盧武鉉氏の死後、政治活動へ
- ◇2012年の総選挙で当選
- ◇2012年の大統領選挙に立候補 僅差で敗北
- ◇2017年 韓国大統領に就任

(資料) 各種資料より作成

で約3割の得票率を得たほか、中道系の安哲秀(国民の党)候補が21.4%の得票率を得たように、保守・中道層の票が割れたことが当選を助けた面がある。

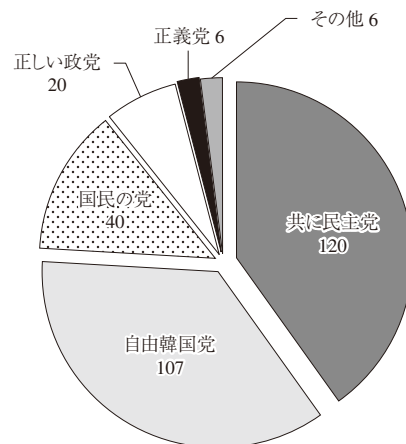
保守層の票は一時期、安哲秀候補に流れたが、選挙運動後半に洪準杓候補に集まり、同候補を二位にまで押し上げた。当初劣勢が伝えられていた保守系候補2人の得票率が合計で3割に達したのは、文在寅候補の安全保障・外交政策に対する警戒があった。文候補は選挙運動期間中に、北朝鮮が6回目の核実験を行えば、THAADの配備は避けられないと発言したものの、基本的には次期政権で決定するとし、態度をあいまいにしていたほか、従来、北朝鮮に対して融和路線(対話重視、開城工業団地の早期再開)を掲げていることで知られていたからである。

公正な社会の実現と雇用創出を前面に掲げる文在寅大統領への期待が高まっているが、

今後を展望すると、外交・内政面で難しい対応に迫られることが予想される。まず、新政权発足後も続くミサイル発射で、対北朝鮮融和路線の難しさが浮き彫りになった。また、THAADの配備や対北朝鮮政策をめぐって、韓米間における認識のズレも表面化している。新政权が環境影響評価を実施することでTHAAD 2基の追加配備を先送りしたことも、アメリカの韓国不信を募らせた。他方、中国政府からは引き続きTHAAD配備の見直しを求められている。

内政に関しても、①共に民主党の議席が過半数に達していないため(図表8)、他党の協力がなければ法案が通過しない(注5)、②公約として目標数値を提示したため、その実現が問われてくる。公約倒れになれば、政

図表8 韓国の政党別議席数



(注) 2017年5月14日基準  
(資料) 各種資料



府に対する批判が強まる恐れがある。

懸念されたことはすでに具体化している。大統領が任命した公職者（含む閣僚）候補で、野党側の反対で承認（人事聴聞会の報告書の採択）を得られない者が出てきた。不正の撲滅を公約にした文在寅大統領は、高官の任命に際し、5つの条件（偽装転入、兵役逃れ、不動産投機、脱税、論文盗用などに関与していないこと）を示した。

当初大統領府国家安全保障室第2次長に指名されていた金基正（キム・ギジョン）氏は、野党側から適性に欠けると指摘されたこともあり、6月5日、辞意を表明した。同氏は安全保障・外交政策分野のプレーンの存在であった。続く16日には、法相候補だった安京煥（アン・ギョンファン）氏も指名を辞退した。

こうした一方、野党が5つの条件に照らして問題があると指摘した金商祚（キム・サンジョ）氏と康京和（カン・ギョンファ）氏を、それぞれ公正取引委員会委員長（13日）、外相（18日）に任命した（注6）。文在寅大統領にしてみれば、6月末の韓米首脳会議前に外相を任命する必要があったとはいえ、野党の同意を得られないまま任命を強行したことは、今後の政治運営にマイナスの影響を及ぼすであろう。

以上のことを念頭に置きながら、雇用政策、格差の是正、財閥改革など新政権の経済政策について、順次みていくことにする。

## (2) 最優先課題にする雇用創出

文在寅政権の経済政策を推進していくのは、実質的に次の3人である。大統領府の政策室長に高麗大学教授の張夏成（チャン・ハソン）氏、経済副首相兼企画財政部長官候補に経済官僚としての経験を有する亜州大学総長の金東亮（キム・ドンヨン）氏、公正取引委員会委員長に前述の金商祚氏である（図表9）。基本的には張夏成氏が政策の骨格を策定し、経済副首相の金東亮氏が具体的な政策にまとめあげていく。他方、金商祚氏は財閥改革を推進する役割を担うことが予想される。新政権の顔ぶれが決まったばかりで、経済政策の全貌はまだ明らかになっていないが、すでに発表されているものを中心に検討していきたい。

経済政策で最優先課題にしたのが雇用創出である。文在寅大統領は選挙公約として（중앙선거관리위원회 [2017]）、公共部門を中心に約81万人分の雇用を創出する方針を発表した。消防、社会福祉、教師、警察など国民の

図表9 文在寅政権の経済政策を支える3人

役職	氏名	前職
大統領府政策室長	張夏成 (チャン・ハソン)	高麗大教授
経済副首相・企画財政部長官	金東亮 (キム・ドンヨン)	亜州大総長
公正取引委員会委員長	金商祚 (キム・サンジョ)	漢城大教授

(資料) 各種報道

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。さらに労働時間短縮で、50万人分を創出する（注7）。

若年層の雇用確保に関しては、まず公共部門で就業者全体に占める若年層の割合（現在の3%から5%へ）を広げていく。民間部門では従業員規模別に目標を設定し（300人以上3%、500人以上4%、1,000人以上5%）、インセンティブを付与して目標の達成に努めさせる半面、達成しなかった企業には雇用負担金を賦課する方針を示した。

文在寅大統領は就任後ただちに雇用委員会（大統領直属）を設置し、6月1日に「イルチャリ（雇用）100日計画」を発表した（図表10）。100日以内に、現在の教育、労働、福祉など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し、成長—雇用—分配の好循環を作り出す計画である。政府措置だけで実施可能な課題は明確な成果が出るようにスピード感をもって推進し、法改正や財源が必要な中長期的な課題に関しては、今後5年のロードマップを作成していく、などとなっている。

これに続き、6月上旬に11兆ウォン規模の

図表10 「イルチャリ100日計画」の主な内容

- |   |
|---|
| <p>(1) 雇用創出中心の行政および政策体系の構築</p> <p>(2) 雇用創出基盤の強化</p> <p>〈公共部門〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◇17年下半年公務員1万2千人採用増加 選抜・教育など関連費用を補正予算に反映</li> <li>◇今後5年間の雇用創出計画を6月に確定</li> </ul> <p>〈民間部門〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◇経済・社会の枠組みと体質を雇用中心構造に変えて、民間部門の働き口創出を後押し</li> <li>新産業に対しては、ネガティブ規制システムを拡大し、最小規制。自律規制を原則に</li> <li>◇雇用創出の源泉である中小・中堅企業の競争力を強化し、革新創業生態系を構築して創業を活性化</li> <li>中小ベンチャー企業省の新設</li> <li>革新創業生態系助成総合対策の樹立（8月）</li> <li>低金利、利子猶予、無担保信用貸し出し支援の創業金融3種セット導入（9月施行）</li> <li>◇失敗負担による創業萎縮防止のために再起支援を強化</li> <li>◇第4次産業革命委員会を設置 今後5年間の第4次産業革命対応推進計画を用意</li> <li>◇青年・女性・中壮年など脆弱階層に対してはオーダーメイド型雇用支援を拡大</li> </ul> <p>(3) 雇用の質的向上</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◇公共部門の非正規職の正規職への転換ロードマップ作成（8月）</li> <li>◇民間部門の非正規職の正規職への転換ロードマップ作成（8月）</li> <li>非正規職差別関連制度変更 同一労働同一賃金の原則適用</li> <li>転換の支援を拡大する一方、非正規職を過剰に雇用する大企業に対する雇用負担金導入検討</li> <li>◇最低賃金1万ウォンの2020年達成</li> <li>最低賃金引き上げに伴う零細自営業者・中小企業などの負担軽減措置（6月）</li> <li>カード優待手数料の適用対象拡大、小商人への政策資金支援拡大など</li> <li>◇週当たりの法定勤務時間を68時間から52時間へ短縮</li> </ul> |
|---|

（資料）대통령 직속 고용위원회「일자리 100일 계획」(2017/06/01)

補正予算（17年度の当初予算は約400兆ウォン）を編成し、12日に国会で補正予算編成の必要性を訴える次のような演説を行った。

「青年4人中1人が失業者だ。現在の失業問題をこのまま放置すれば、国家的災難レベルの経済危機として迫ってくる恐れがある」。

補正予算の内容は以下の通りである。雇用創出に4兆2,000億ウォン（警察官や消防官、教師などの公務員を下半期に1万2,000人、保育や保健、社会福祉関連分野で2万4,000人、高齢者雇用で3万人、中小企業による若年雇用支援など）、雇用環境改善に1兆2,000億ウォン（育児休暇手当の増額、公立託児所の増設、若年失業者の支援など）、国民生活の安定に2兆3,000億ウォン、地方財政の拡充に3兆5,000億ウォンが充てられる。

中小企業による若年雇用支援に関しては、若年労働者を3人正社員として雇用する中小企業に対して、3人目の賃金を3年間、年間2,000万ウォンを限度に支援する。

なお、今回の補正予算の財源は、税収の上振れ分と前年度からの繰越金が充てられる。

文在寅大統領は補正予算を早期に通過させて雇用創出に向けた動きを進めたいところであるが、自由韓国党、国民の党、正しい政野党3党は今回の補正予算案は法律で定める要件を満たしていないうえ（注8）、将来の世代に恒久的な負担を与える公務員増員のための補正予算には同意出来ない考えを示した。その後若干の修正を経て、7月22日、補

正予算案は国会を通過した。

### (3) 格差の是正

雇用創出とともに、力を入れようとしているのが格差の是正である。格差是正に関連した政策として、①最低賃金の引き上げ、②非正規職の処遇改善、③ベンチャー企業の育成と中小企業の強化、④財閥改革などがある（図表11）。

第1は、最低賃金の引き上げである。この点に関しては、2020年までに10,000ウォンに引き上げる方針が示された（前掲図表10）。最低賃金の引き上げには、格差の是正やワーキングプアの解消を図るとともに、所得の増加によって消費を増やし、成長につなげる狙いもある。

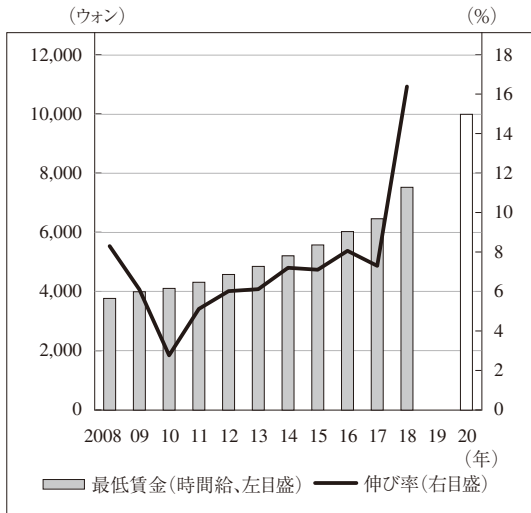
ただし、2020年に10,000ウォンにするためには、18年以降年平均15.6%の引き上げが必要で（図表12）、これまでと比較してかなりのハイペースである。近年最低賃金の上昇率

図表11 文在寅政権の格差是正策

格差の要因	是正策
○最低賃金の低さ	・最低賃金引き上げ
○正規職・非正規職の待遇格差	・正規職への転換推進 ・差別的処遇を禁止する法律の制定
○大企業と中小企業の賃金格差	・ベンチャー企業の育成、 中小企業の強化 ・財閥改革（含む不公正取引の是正）

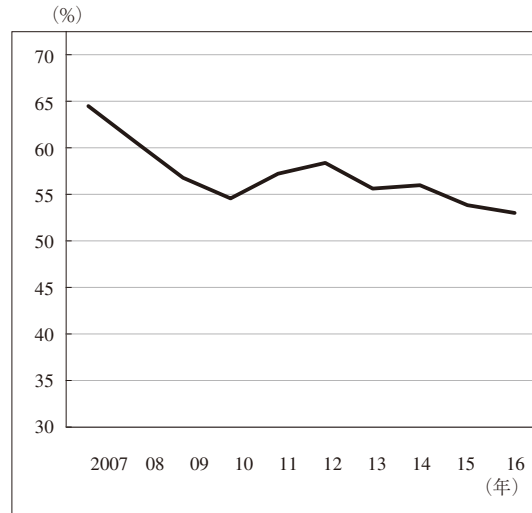
（資料）政府発表資料より日本総合研究所作成

図表12 最低賃金と伸び率



(資料) 雇用労働部

図表13 非正規職の賃金の正規職に対する比率



(注) 毎年3月に実施される経済活動付加調査。  
(資料) 統計庁、Korean Statistical Information Service

は伸びてきたものの、10%を下回っており、17年は前年比+7.3%であった。

7月15日、18年の最低賃金が17年比+16.4%の7,530ウォンに決められた(注9)。

第2は、非正規職の処遇改善である。非正規職から正規職への転換を進める一方、非正規職差別禁止特別法を制定する計画である。

韓国で非正規職が増加したのは、通貨危機後に実施された構造改革の一環として労働市場改革(整理解雇制度、派遣労働制度の導入)が実施されて以降である。

非正規職と正規職の賃金比率は、2007年の64.1%から16年に53.3%へ低下しており(図表13)、後でみる大企業と中小企業の賃金格差同様に格差拡大の一因になっている。

文在寅大統領は6月12日、仁川国際空港公社を訪問し、「任期内公共部門の非正規職ゼロ時代を開く」と宣言したように、公共部門が先導して転換を進める方針である。なお、「イルチャリ100日計画」では、公共部門ならびに民間部門での正規職転換に向けてのロードマップを8月に作成する予定である。

また、新たな法律を制定して(注10)、非正規職に対する差別的処遇を禁止していく(同一労働同一賃金)ほか、非正規職を過多に採用していると思われる企業に対してはペナルティを課す方針であるが、この点は、国会で議論の対象となりそうである。

第3は、ベンチャー企業の育成と中小企業の強化である。文在寅政権は現在の中小企業

庁を中小・ベンチャー省に改編して格上げしていく方針である。

最近10年間の中小企業と大企業の平均月額給与をみると、中小企業の大企業に対する比率が総じて低下傾向にあり（図表14）、正規職と非正規職との賃金格差とならぶ問題になっている。

この賃金格差を縮小するためには、文在寅政権は「成果共有制」を広げて、中小企業の賃金水準を大企業の80%へ引き上げるほか（注11）、ベンチャー企業の育成策を拡充する方針である。前者は選挙公約に盛り込まれなかったが、後者は第四次産業革命の推進、スタートアップ支援として明記された。

韓国の場合、中小企業と大企業との間で、

生産性と雇用形態で大きな差異が存在する。生産性で中小企業が大企業を大幅に下回っており、しかもその比率は08年の33.0%から14年に29.1%へ低下している。OECD諸国では（製造業、2013年）、フランス70.0%、ドイツ60.8%、日本56.5%である。

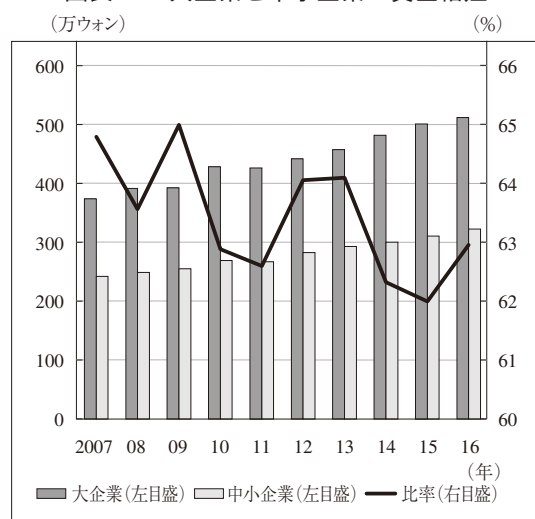
雇用形態をみると、中小企業では非正規職が相対的に多く（注12）、雇用者全体で約3割を占める中小企業の非正規職の平均賃金は大企業正規職の48%である（図表15）。

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。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、非正規職が多いと推測される。

新政権下でベンチャー企業の支援をどう進めていくのか、その具体的な計画はまだ明らかになっていないが、選挙公約では、公共部門によるスタートアップ企業からの購買比率を高くする、政府が中小企業と革新創業企業の購買者となるなど、この分野でも公共部門が中心的な役割を担うことが想定されている。ほかには、創業支援、エンジェル・マッチングファンドなどの拡充が盛り込まれている。

第4は、財閥改革である。格差の是正につながる措置として、財閥への経済力集中の防止、経済力を背景にした不公正取引の禁止、

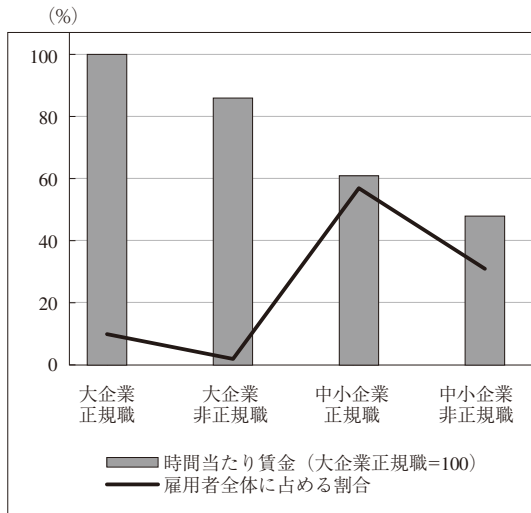
図表14 大企業と中小企業の賃金格差



(注) 賃金は基本給に特別給などを加えた総給与。  
(資料) 雇用労働部、雇用労働統計データベース



図表15 賃金水準



(資料) 雇用労働部

正規職の採用拡大などがあげられる。財閥改革に関しては、項を改めて次に取り上げることにする。

#### (4) 財閥改革

文在寅大統領は選挙公約の3番目として、「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、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要件の強化、金融と産業の分離などに取り組む考えを示した(図表16)。

財閥改革に強い意欲を見せるのは、朴槿恵前大統領の弾劾にいたった政治スキャンダルが発生したということもあるが、以前から財閥への経済力集中が腐敗の温床になってお

り、民主化を進めるうえで財閥改革は欠かせないという認識をもっているからである。

5月10日に行われた国民向けの演説では、「…選挙の過程で約束したように、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。文在寅政権のもとでは政経癒着という単語が完全に消えます。…」と述べた。

財閥改革に向けた強い意志は、「財閥狙撃手」の異名をもつ金商祚漢城大教授を、公正取引委員会委員長に指名したことも示される。同氏は少数株主の権利拡大を進めてきた行動派で、大統領府政策室長になった張夏成とともに財閥改革をリードする役割を担うものと考えられる。

ただし、財閥改革を今後どのように進めていくかは、大統領就任後直ちに取り組み始めた雇用政策と異なり、まだ明らかになってい

図表16 選挙公約時の財閥改革案

- ◇財閥の不法経営継承、皇帝経営などの改革推進
  - ・系列公益法人、自社株、迂回出資などを通じた大株主一家の支配力強化を遮断する方案
  - ・多重代表訴訟制、集中投票制、電子投票制などの導入推進
  - ・経済犯罪厳正処罰および赦免権制限など

- ◇財閥の経済力集中防止
  - ・持ち株会社要件と規制強化、子会社持分義務所有比率強化
  - ・不当取引の監視強化
  - ・小商工人生計型指定特別法制定
  - ・金融と産業の分離 (第二金融圏の財閥支配からの独立)
  - ・金融系列企業による他系列企業の議決権行使制限、系列企業間の資本出資を資本適正性規制に反映する統合金融監督システムの構築

(資料) 韓国選挙管理委員会「候補者の十大公約」(韓国語)より作成

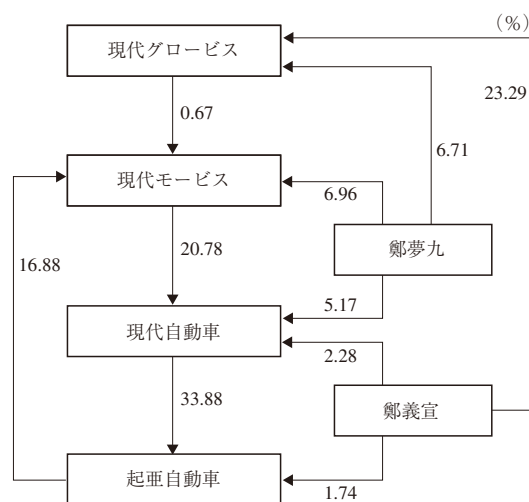
ない。これには、野党の同意が得られないまま、6月13日になって大統領が金氏を強行任命したことも関係している。

「財閥狙撃手」といわれた金商祚氏は、経済界の警戒心を考慮してか、発言が慎重になっている。指名後の会見では、①財閥改革の目的には経済力の集中を防ぐことと、ガバナンス構造を改革することの二つがある、②財閥改革は4大財閥を中心に推進する、③循環出資の解消は必ずしも最優先課題ではない、④財閥改革は綿密な計画に基づいて、一貫した方法で予測可能な形で推進していく、などと述べた。

循環出資とは、系列企業間でA社→B社→C社→A社というような出資関係である(図表17)。これにより、創業者一族は持分比率が少ないにもかかわらず、グループ全体の支配が可能となる。

さらに同月23日に行われた4大財閥との懇談会で、金委員長は経済における財閥の役割を評価するとともに、財閥改革は政府が一方的に押し付けるものではなく、財閥と協力しながら進めていくものとの考えを示した。これに関連し、財閥自ら改革を推進して模範的な事例を作らなければならないことを要請した。「現実的」で柔軟な姿勢を示しているのは、急激な改革を実施すれば、経済全体へのマイナスが大きい、改革を進めるうえで法案を国会で通す必要がある(野党の協力が不可欠)、との認識によるものであろう。

図表17 現代自動車グループにみる循環出資



(注) 数字は持株比率

(資料) 매일경제(毎日経済新聞) 17年4月15日

財閥改革に関しては、通貨危機後の金大中政権下で経営の透明性増大、債務比率の引き下げ、経営資源の選択と集中などが進められた。その後も改革は実施されたが、経済状況によって規制の強化と緩和が繰り返されてきたほか(注13)、創業者一族の支配力は維持されてきた。

今後の財閥改革の動きとしては、少数株主の権利拡大、監査委員の分離選出、不公正取引に対する処罰強化など、比較的取り組みやすいところから着手する可能性が高い。当面の注目点は、文在寅大統領が選挙公約に掲げた持ち株会社要件の強化や、金融と産業の分離、循環出資の禁止などが、進められるかどうかである。

- (注5) 韓国では強行採決を防ぐ目的から「国会先進化法」が2012年に制定され、与野党の意見が食い違う場合、6割の賛成が無ければ上程出来ず、朴政権では多くの法案が国会で通過しなかった。藤原夏人「【韓国】国会改革—第19代国会から導入される新制度—」（国立国会図書館調査及び立法考査局『外交の立法』2012年7月号）や菊池勇次「『国会先進化法』と韓国国会—改正の概要と立法過程への影響」九州大学『韓国研究センター年報』vol.15などを参照。
- (注6) 韓国では非公選の公職者を大統領が任命する際、国会の人事聴聞会で候補者の検証が行われる。対象者は、国会の承認決議が必要な候補者（国務総理、大法院長、憲法裁判所長、監査院長、最高裁判事）、国会が選出する公職者、憲法上国会の承認が必要とされない候補者である。
- (注7) 選挙公約では数値目標は盛り込まれなかったが、従来からの方針である。매일경제 경제부 지음 [2017] 23頁。
- (注8) 韓国の国家財政法第89条で補正予算案は、①戦争又は大規模自然災害が発生した場合、②景気沈滞、大量失業、南北関係の変化、経済協力等の対内・対外条件に重大な変化が発生し、又は発生する恐れがある場合、③法令により国が支払わなければならない支出が発生し、又は増加する場合と規定されている。
- (注9) 政府は零細企業や自営業等の負担を減らす目的で、財政支援を実施する予定である。
- (注10) 韓国では、盧武鉉政権時に「非正規職保護法案」が制定された。期間の定めのある労働者を2年以上雇用すれば、事業主は「期間の定めのない労働契約」（正規労働）を結んだとみなす、派遣労働者に関しては、2年経過後に事業主に直接雇用を義務づける、非正規労働者に対して「合理的な理由なし」に、同種業務に従事する正規労働者と差別してはならないなどが規定された。
- (注11) この点は、매일경제 경제부 지음 [2017] の68頁を参照。大企業と中小企業間で利益を共有していく制度は、李明博政権の後期に「同伴成長」が政策課題となるなかで、中小企業適合業種の選定などとともに導入された。基本的に、大企業と下請け中小企業が自発的に協約を結ぶ方式である。利益共有制に関しては、중소기업연구원 [2016] を参照。
- (注12) Jungdae Suh [2014] によれば、大企業では正規職が85%、中小企業では54%である（32頁）。
- (注13) 財閥に対する規制の変遷に関しては遠藤 [2012]、財閥のガバナンスに関しては梁 [2010] を参照。

### 3. ポピュリズム色の濃い政策

新政権が雇用創出に力を入れていることは評価出来るが、雇用創出や格差是正のために実施しようとしている政策にはいくつか問題点が存在する。

#### (1) 公共部門を中心にした雇用創出

文在寅政権が進める経済政策の最大の特徴は、公共部門が雇用創出で大きな役割を担うことであるが、この点がまず問題である。

景気が悪化し失業者が増加した場合に、政府が公共事業によって雇用機会を作り出すことは多くの国で実施されているが、文在寅政権の政策はこれとは異なり、5年計画で公共部門の雇用を増やす計画である。「イルチャリ100日計画」では、公共部門での雇用創出は「呼び水」的な役割を担い、新たな成長動力の創出にも力を入れていくとしているが、公共部門が雇用創出で大きな役割を与えられている。

雇用創出で政府が大きな役割を担うことにした理由としては、①これまでの保守政権（李明博、朴槿恵政権）は雇用創出の役割を民間部門に委ねたにもかかわらず、十分な成果を上げられなかったこと、②OECD諸国のなかで、雇用者に占める公共部門の就業者の割合が韓国は小さく、拡大の余地があることをあげている。

OECD統計によれば（数字は2013年）、雇

用者に占める公共部門の割合は加盟国平均で21.3%であるのに対して、韓国は7.6%である。

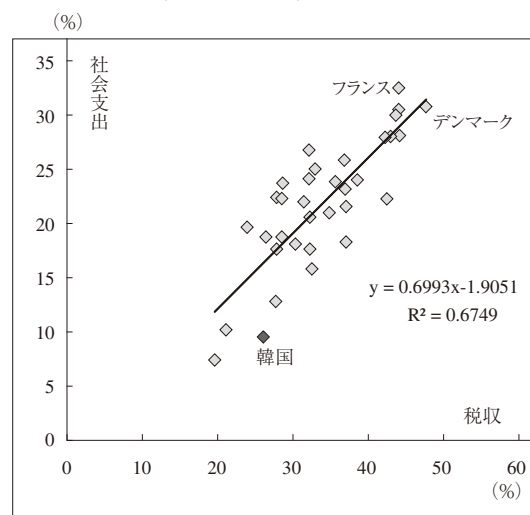
たしかに、韓国では近年、民間部門が十分な雇用を創出していないのは事実である。リーマン・ショックやチャイナショックなどの外的ショック以外に、①海外への生産シフトや技術・資本集約化の進展により、製造業の雇用者が減少していること、②高付加価値型サービス産業の発展の遅れで、サービス部門の雇用創出力が弱いことなどが要因である（注14）。

しかし、このことにより、雇用創出の中心的な役割を公共部門が担うべきであると導き出すのはやや短絡的ではないだろうか。公共部門による雇用創出は多くの発展途上国でかつて実施されたが、結果として財政赤字の拡大や汚職・腐敗につながった。韓国でも公社などがガバナンスの欠如から多額の赤字を生み出したため、近年公共改革が進められてきている。

OECD諸国の場合、福祉を含む社会支出を増やした結果、公共部門の就業者が増加したのであり、社会支出を増やすことに国民の合意が得られていると考えられるが、韓国の場合は必ずしもそうとはいえない。

注意したいのは、韓国の税負担率がOECD諸国のなかできわめて低く（図表18）、これが公共部門の就業者の割合の低さと表裏一体をなしていることである。社会的支出と税負担率の間に正の相関があるため、負担の増大

図表18 OECD加盟国の社会支出と税収  
(対GDP比率)



（資料）OECD, Government at a Glance 2013

なしに、公共部門で継続的に雇用を創出していくのは困難である。長期的に社会的支出を増加させようとするならば、それを支える財源の確保が不可欠となる（後述）。

また、文在寅大統領は雇用増→所得増→消費増→投資増の所得主導の成長を想定しているが、公共部門の雇用創出で増える所得はもともと財政によるものであり、経済全体において新たに付加価値が創出されたわけではない。さらに、公共部門で増加した所得による経済全体への波及効果は限定的にとどまるであろう。

## (2) 課題として残る財源確保

2番目に指摘したい問題点は、前述したよ

うに、政策の実現に必要な財源をどのように確保するのが、明らかになっていないことである。

雇用創出をどのようなペースで進めるかは今後発表されるため、現時点で不明であるが、公務員の平均報酬（年約3,000万ウォン）を前提に、81万人の雇用を増やすとなると、24兆ウォンが必要となる（注15）。これは16年の政府歳出額（約400兆ウォン）の6%分に相当する。公務員が増加すれば、年金の国庫負担金も増加する。

雇用創出以外にも、格差の是正や高齢者向け基礎年金の増加、児童手当の導入など多くの分野で歳出の増加が見込まれる。基礎年金は18年に現行の月20万ウォンから25万ウォン、21年に30万ウォンに引き上げる方針である（注16）。これらの政策を実現するためには、財源がいくらあっても足りないであろう。朴槿恵前大統領は増税をしないで、高齢者に月20万ウォンの基礎年金を支給すると公約したが、財源が確保出来ず、所得上位30%には支給せず、残り70%に最大20万ウォンまで支給することになったのは記憶に新しい。

選挙公約では、文在寅大統領も歳出の改革と歳入の増大で賄うとしているが、今後多くの政策を実現させようとするれば、増税は避けられないであろう。共に民主党では、富裕層を中心とした所得税や相続税、法人税などの税率引き上げなどが検討されているようだが（注17）、野党を含めて国民の合意を得る

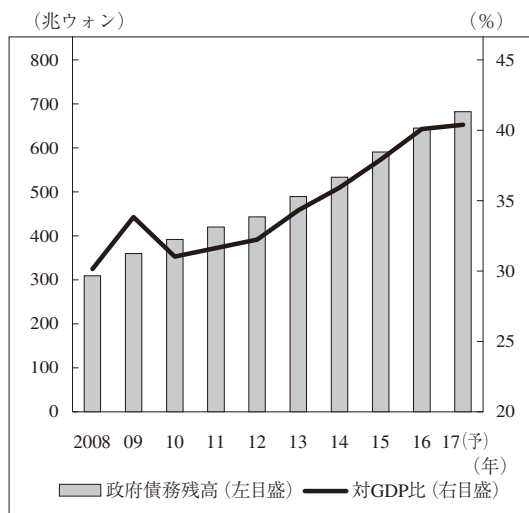
ことが出来るか、課題として残る。

増税せずに国債の発行に依存すれば、財政の健全性が損なわれる。韓国の政府債務残高の対GDP比は約40%と比較的健全であるが（図表19）、相次ぐ景気対策の実施や福祉関連支出の拡大などで、近年債務残高が増加しており、注意が必要である。2016年の歳出額が2010年の1.34倍となったのに対して、福祉・雇用関連分野の支出は同期間に1.51倍になっている。高齢化の進展に伴い、将来的に福祉関連支出の増加は不可避であるため、財源の確保は大きな課題である。

### (3) 経済環境を軽視した目標設定

3番目の問題点は、経済環境を十分に考慮せずに、政府が目標値を設定して、公共部門

図表19 韓国の政府債務残高



(資料) 企画財政部



と民間企業にその達成を求めようとしていることである。

公共部門を中心にした81万人分の雇用創出、若年層の雇用拡大、2020年の最低賃金10,000ウォンの実現、非正規職から正規職への転換計画などがこれにあてはまる。

前述したように、最低賃金を2020年までに10,000ウォンへ引き上げる方針が示されたが、引き上げペースが速く（前掲図表12）、実現されれば、民間企業と公共部門に相当の負担になる。とくに公共部門は雇用創出や非正規職の正規職への転換などでも先導的役割を担っていくので、財政悪化につながる恐れがある。

最低賃金は毎年の経済環境（就労状況、物価動向、生活保護の給付水準など）を考慮して決定されるものであり、将来の水準を現時点で決定するものではない。

最低賃金に関連したもう一つの問題は、最低賃金の引き上げが必ずしも貧困解消に結びつかないことである（注18）。生産性の上昇なしに最低賃金が大幅に引き上げられれば、機械による労働代替や海外生産シフトなどを加速させ、逆に雇用を減少させかねない。

また、低賃金労働者と貧困世帯とが乖離している問題もある。KDI（韓国開発研究院）の尹喜淑氏が最近、この点を問題提起した（윤희숙 [2016]）。低賃金労働者のなかに中所得世帯以上の人（主婦、学生など）が多く含まれている一方、社会の最脆弱層にとっては雇

用そのものがないことが問題であるため、貧困対策としては最低賃金の引き上げよりも、低所得層を支援する雇用政策が効果的であると主張する。

経済環境を十分に考慮していないと思われるもう一つが、非正規職に関する政策である。非正規職から正規職への転換や非正規職の処遇改善は、同一労働同一賃金に基づく職務給の導入と併行させる必要がある。賃金体系の見直しで、正規職のなかには賃金が減少するケースが出てくることが予想されるため、合意形成には時間がかかるであろう。

その一方、新政権の雇用政策が発表されると、正規職への転換や最低賃金引き上げの早期実現を求める動きが広がり出した。こうした圧力に押されて、賃金体系の改革を十分に行わずに、正規職への転換を進めれば、民間企業と公共部門にとって大きな負担となるのは間違いないだろう。

このように、文在寅政権の政策には再考すべき点がいくつか存在している。次に、格差問題と若年層の就職難を取り上げながら、必要な政策を検討していこう。

(注14) OECD [2016] やIMF [2016] によれば、韓国でサービス産業の発展が遅れている要因に、研究開発投資が少ないことや規制緩和が進んでいないことが指摘されている。

(注15) 選挙公約では5年間で21兆ウォンとされている。

(注16) 選挙公約では年平均で4.4兆ウォンの追加支出が見込まれている。

(注17) 李明博政権の時に、法人税率が25%から22%に引き下げられた。これを元に戻す案が出ているが、世界的に法人税率が引き下げられているため、引き上げは容易ではないだろう。

(注18) この点は、川口大司「最低賃金の引き上げは貧困対策として有効か」『経済セミナー』(日本評論社)2012年、4・5月号。

## 4. 格差問題と若年層の就職難

若年層の就職難の一因に、大企業・中小企業間に存在する格差から、若年層の中小企業への就職が進まないことがある。ここでは、格差と若年層の就職難について検討する。

### (1) 広がる賃金格差

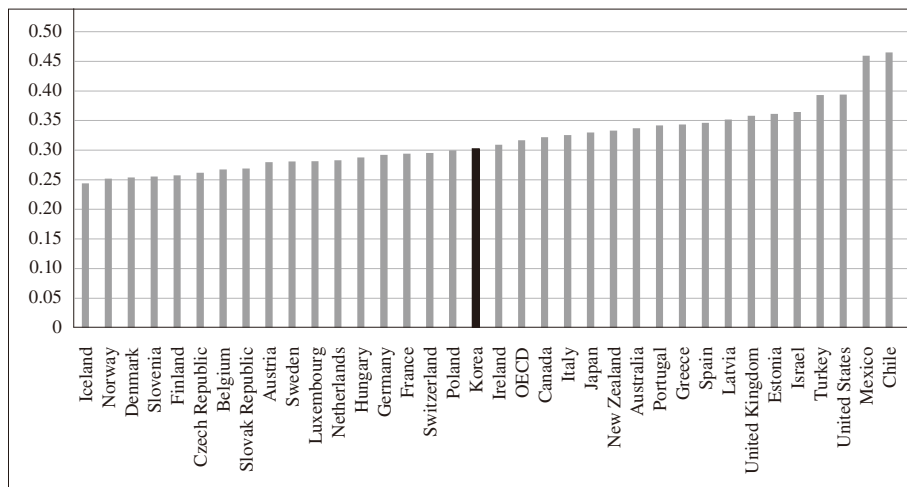
韓国では格差や貧困が問題になっているが、世界的にみると、格差が著しく大きいわけではない。例えば、OECD統計によれば、

ジニ係数の高い国はチリ、メキシコ、アメリカなどであり、低い国はアイスランド、ノルウェー、デンマークである。韓国は日本よりも低く、平均を若干下回っている(図表20)。また、アジアの主要国をみると(数字はアジア開発銀行)、マレーシア0.463(2009年)、中国が0.421(2010年)、タイ0.393(2012年)、台湾0.336(2014年)などに対して、韓国は0.302(2014年)と相対的に低い。

さらに、韓国の家計調査に基づく指標では、90年代以降総じて拡大してきた格差はリーマン・ショック後縮小傾向にあり、水準的には2000年代初めあたりにまで低下している(図表21)。

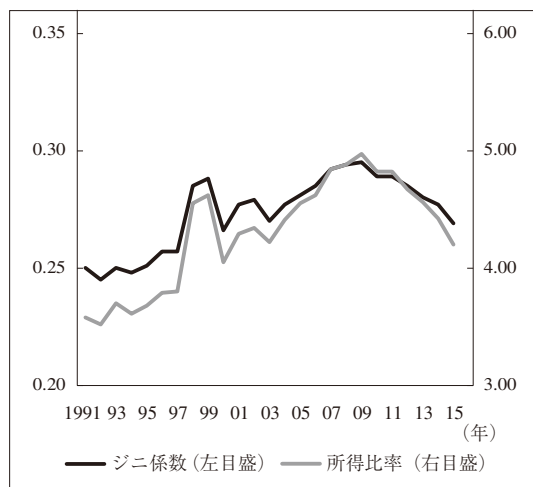
統計庁の家計調査に関しては、年間2億

図表20 OECD諸国のジニ係数



(注) 数字は2013年もしくは14年。  
(資料) OECD統計

図表21 都市勤労者世帯（除く単身世帯）の所得格差



(注1) ジニ係数は可処分所得ベース（再配分後）。  
(注2) 所得比率は上位20%の下部20%に対する比率。  
(資料) 統計庁、Korean Statistical Information System

ウォン以上の上位所得者がかなり抜けている、金融所得の把握が不十分であるなどの問題点が指摘されているが、それでも低下してきたことは注目されている。本稿ではこの点の考察はとくに行わないが、リーマン・ショック後の不動産や金融資産の下落が富裕層の所得減少につながったことや政府による低所得層対策が一定の効果を上げていることが考えられる。

全体でみた所得格差はそれほど大きくない一方、貧困の深刻化と格差の拡大を示すデータも存在する。

OECD統計によれば、韓国の低賃金労働者（賃金水準が中位賃金の3分の2に満たない

者）の割合は加盟国平均（16.8%）を大幅に上回る23.7%（2014年）で、加盟国のなかで3番目に高く、女性は37.8%で1番高い。女性の低賃金労働者の割合が高いのは、非正規労働者の多さが関係している。

また、高齢者の相対的貧困人口比率が2番目に高いことはよく知られている。これには、国民年金制度が80年代になって導入されたため、受給資格を得ても年金の給付水準が低いことが一因である。高齢者の貧困問題を緩和するために、政府は基礎年金制度を導入するとともに、高齢者向けの雇用機会の創出に力を入れている。

前述したように、賃金面で大企業と中小企業、正規職と非正規職との格差が拡大傾向にある。ジニ係数と異なり、これらは勤労者が日常的に実感するものである。

問題はそれをいかに是正していくかである。最低賃金の引き上げや非正規職の処遇改善はそれ自体として誤りではないが、現在の賃金格差を生み出している構造を変えることなしに、政策的に格差を縮小していくことは難しい。

次に、賃金格差の問題を若年層の就職難と関連させながら考えていく。

## (2) 若年層の就職難

繰り返しになるが、韓国では若年層の就職難が問題になっている。20歳から29歳までの失業率は12年の7.5%から16年に9.8%へ上昇

し（図表22）、2000年代以降では最も高くなった。冒頭で指摘したように、17年に入り経済環境は好転しているが、雇用環境の改善は遅れている。

若年層の非労働力が進んでいるのも問題である。ニートのなかに占める大卒者の割合が韓国では42.6%と、他国と比較して圧倒的に高い（OECD Skills Outlook 2015: Youth, Skills and Employability）。高学歴者の失業は社会的損失といえる。

韓国の統計庁が実施している「経済活動人口調査」によれば、就職活動をしない理由は「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割程度を占めている。その意味では、ニートを減少させていくためには、「質の高い」雇用の創出が必

要となる。

近年、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、次のような構造的要因が指摘出来る。

第1は、大企業の求人数が減少するなど（注19）、前述した「質の高い」雇用が不足していることである。技術・資本集約化の進展や海外への生産シフトなどにより、国内製造業の雇用吸収力が低下する一方、サービス産業の発展の遅れが影響している。サービス産業では、研究開発投資の少なさや規制などが問題点として指摘されている。

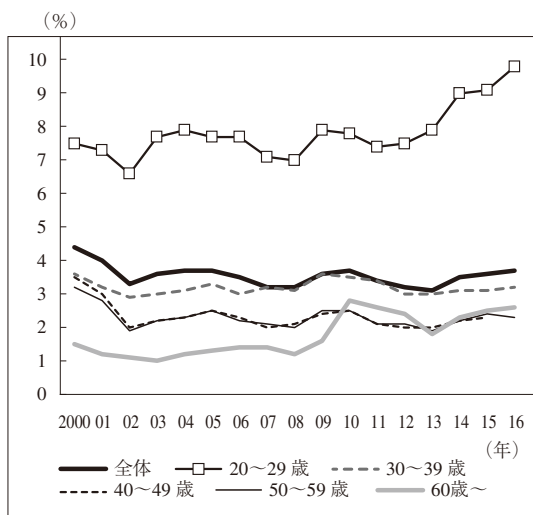
第2は、中小企業が雇用の受け皿になっていないことである。賃金や福利厚生面での大企業と中小企業との格差、中小企業に対する社会的評価の低さ、学生の間の大企業志向の強さなどが要因として指摘出来る。

中小企業は慢性的な人手不足に直面しており、とりわけ3K業種では、外国人労働者に依存せざるをえない状況が続いている。

第3は、大学の教育内容と産業界のニーズとの間に、ミスマッチが生じていることである。90年代の大学設置基準緩和で大学が増加したのに伴い大学進学率が上昇した（近年低下し16年は69.8%）一方、大学で勉強した内容が産業界のニーズに合わないため、就職出来ないという問題が生じた。

政府も近年、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、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、

図表22 年齢階級別失業率



(資料) Korean Statistical Information Service

職業教育に力を入れている。産業協力型特性化高校では、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狙いである（注20）。

近年、大学卒業生の就職率が低下しているのに対して、専門大学卒業生の就職率が上昇しているのは注目すべきであろう（図表23）。

### (3) 必要な経済の革新

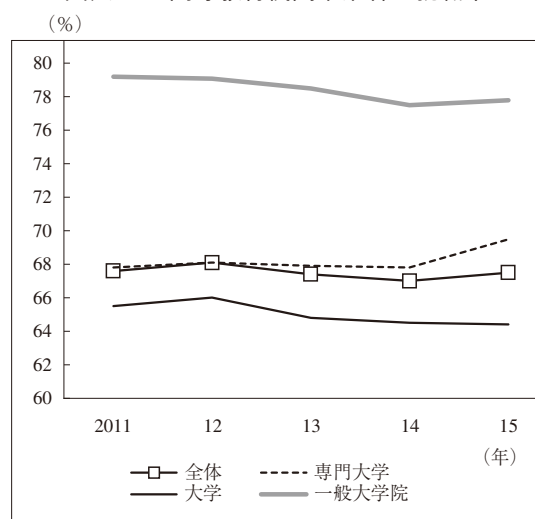
以上みてきたように、格差の解消と若年層の就職難の緩和は密接に結びついている。若年層の就職難を解消するためには、①経済の

活性化を通じた質の高い雇用の創出、②ベンチャー企業の育成と中小企業の経営革新を通じた大企業と中小企業との格差是正、③教育・労働市場改革などを、有機的に組み合わせることが必要である。

中小企業と大企業との間に存在する賃金格差は基本的に、生産性および雇用形態の違いによるものである。雇用形態は前述したので、ここでは生産性について触れる。2000年から12年までの各年の労働生産性と賃金上昇率をプロットしてみると、両者の間に正の相関関係があること、大企業の方が中小企業よりも生産性と賃金上昇率がともに高いことが確認出来る（図表24）。

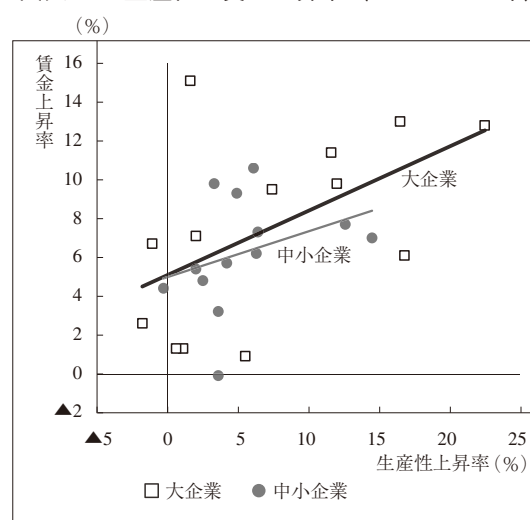
このことは、中小企業の賃金を上昇させる

図表23 高等教育機関卒業者の就職率



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

図表24 生産性と賃金上昇率（2000～12年）



(資料) 한국생산성본부 (韓国労働生産性本部) 『기업규모별 업종별 노동생산성분석 (企業規模別業種別労働生産性分析)』2013年、雇用労働部労働統計データベース



ためには、生産性を上昇させることが不可欠であることを示している。実際、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。

韓国で大企業と中小企業との間にみられる二重構造が容易に解消しない要因の一つとして、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、生産性の格差が縮小しない一方、賃金の格差が人材の移動を阻害するという悪循環である。

前述したように、文在寅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3人正社員として雇用する中小企業に対して、3人目の賃金を3年間、年間2千万ウォンを限度に支援する計画である。これにより一時的に採用が増える可能性はあるが、長期的に中小企業の実産性上昇に結びつくかは不確かである。

もう一つの要因は、高い技術力を有する中小企業やベンチャー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も影響している。

以上を踏まえると、ベンチャー企業の育成と中小企業の経営革新を推進し、中小企業の実産性を引き上げ、賃金の上昇につなげていくことが重要といえよう。

韓国ベンチャー企業協会の調査によれば、ベンチャー企業の創業者のうち大企業での勤務経験を有する人は2割であるため（注21）、

今後増加する余地がある。また近年、大企業の新卒採用者が減少する状況下、ITやコンテンツ分野を中心に、起業をめざす人が増加する傾向にあり、その動きを支援するインキュベータがソウル江南地区を中心に生まれている。さらに、板橋テクノバレー（京畿道城南市）にネクソン、NCソフト、カカオなどのベンチャー企業が集積し始めるなど、注目すべき動きがみられる。

文在寅政権にはこうした動きを広げて、経済の革新を進めていくことが求められる。高い技術力を有するベンチャー企業の育成と既存中小企業の経営革新を進めていくことが、大企業と中小企業の格差を縮小させ、若年層の就職難の解消に結びつくからである。

（注19）主要大企業（売上高上位500社）の2017年上半期の採用計画をみると、新規採用を増やす企業は11%、同水準が29.5%、減らす（募集なしを含む）企業は22.5%であった（『中央日報』日本語版2017年4月11日）。

（注20）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。

（注21）ベンチ起業협회「2015년 벤치기업정밀실태조사」によれば、創業者の約2割は大企業で働いていた経験を有する（80頁）。

## 結びに代えて

本稿では、5月に発足した文在寅政権が実施していく経済政策を取り上げながら、その問題点について検討してきた。

雇用創出や格差の是正などに積極的に取り組もうとしていることは評価出来るが、問題点として、①公共部門が雇用創出で大きな役

割を担うとしていること、②政策実現に必要な財源をいかに確保していくのかが、明らかにされていないこと、③経済環境を十分に考慮せずに、政府が目標値を設定していることを指摘した。

公約として、目標値（公共部門を中心として81万人分の雇用創出、最低賃金の10,000ウォンへの引き上げなど）を提示したことにより、国民の期待値が高まった。一部で、その早期実現を求める動きも生じている。公約が実現されなければ、政権に対する批判が一気に広がる可能性がある。その一方、公約を実現させようとするれば、財政の悪化や民間企業の負担を増やす恐れがある。

財源の制約を現実的な視野の下に置けば、政策の優先順位を決めるとともに、公共部門の役割を抑えて、民間経済の革新により力を入れる必要があると考える。

#### 主要参考文献

1. 遠藤敏幸 [2012] 「韓国の財閥規制と財閥の持続可能性—2000年代以降を中心に—」『現代韓国朝鮮研究』第12号、2012年11月
2. — [2015] 「韓国の経済民主化と財閥改革」『同志社商学』第66巻第5号、2015年3月
3. 向山英彦 [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—」日本総合研究所『環太平洋ビジネス情報 RIM』2014 Vol.14 No.55
4. 向山英彦・松田健太郎 [2017] 「韓国経済の先行きをどうみるか—浮上するG2リスクと国政リスク—」『環太平洋ビジネス情報 RIM』2017 Vol.17 No.65
5. 梁先姫 [2010] 「韓国財閥の所有構造の変遷とコーポレートガバナンス」『四天王寺大学紀要』2010年3月

(英語)

6. IMF [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
7. — [2016] 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.16/278
8. Jungdae Suh [2014] Korean Small Businesses-Development, Current Situation and Priorities for the Future, Korea University Press
9. Ministry of Employment and Labor [2016] 2016 Employment and Labor Policy in Korea

10. OECD Employment Outlook 2016

11. OECD [2016] OECD ECONOMIC SUREYS : KOREA

(韓国語)

12. 윤희숙 [2016] Changes in the Relative Importance of the Minimum Wage, Income Support and Employment Support Programs, KDI FOCUS, 2016/09/08
13. 김원기·윤여준 [2016] 미국 신(新) 행정부의 향후 정책방향 및 시사점, KIEP오늘의 세계경제 2016년 11월 9일 Vol. 16 No. 32
14. 김형주·심순형 [2017] 트럼프노믹스 시대의 무역·투자 질서, LG경제연구원 (LGERI) 리포트, 2017/02/13
15. 대통령 직속 일자리위원회 [2017] 일자리 100일 계획, 2017/06/01
16. 매일경제 경제부 지음 [2017] 문제인노믹스, 매일경제신문사
17. 박시영·이상일·김지연 [2016] 19대 대통령:세친구의 2017 대선 전망, TALK SHOW
18. 주 원·홍 준 표 [2017] 새 정부의 경제 및 대북 정책 기대효과
19. 중소기업연구원 [2016] 중소기업 성과공유제 현황 및 정책과제, 2016/08/29
20. 중앙선거관리위원회 [2017] 제19대 대통령선거 후보자공약, 현대경제연구원, 2017/05/10
21. 백다미 [2017] 최근 수출 동향과 시사점 - 유가 상승의 기저효과는 끝났다, 현대경제연구원 이슈리포트 2017/06/07

本稿は、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。

本稿は、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ので、ご了承ください。