

韓国の若年者雇用対策の推進状況と評価

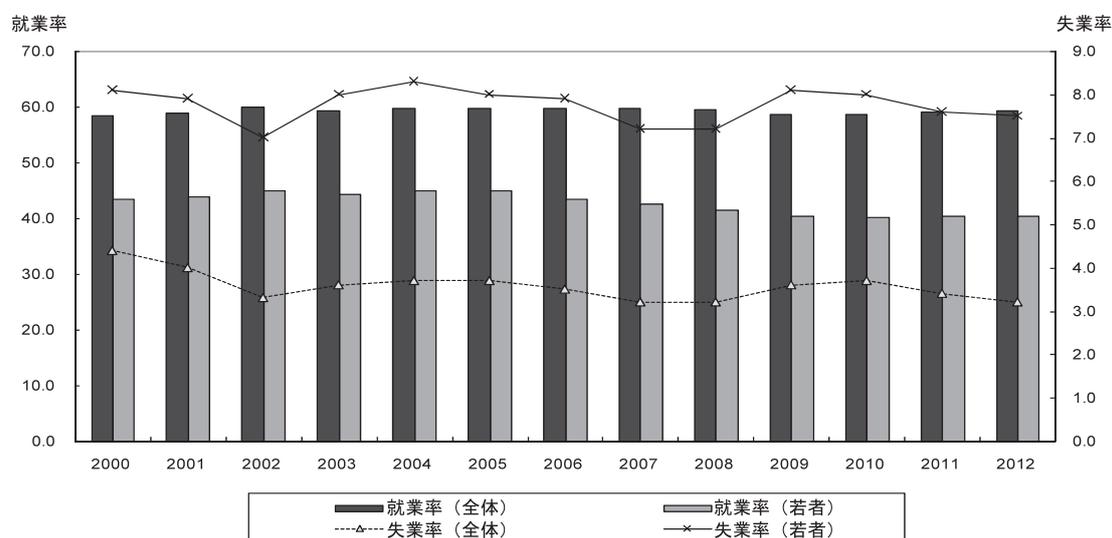
韓国労働研究院 専門委員

パク・ソンジェ

1. 序論

1998年の通貨危機により、韓国の労働市場は大きな変化を経験したが、特に若年層は就労問題において最も大きな被害を受けた集団の一つである。失業率は、急速な景気回復によって全体では2000年以降3%台まで下がり、通貨危機以前の水準を回復したが、若年層では2003年以降、7～8%台の高い失業率が続いている。若年層の人口は減少しているが（2000年25.6%→2012年20.5%）、失業率は全体に比べて依然として高く（2000年1.8倍→2012年2.3倍）、就業率は引き続き減少する（2000年43.4%→2012年40.4%）など、若年層の雇用状況は芳しくない。2011年で見ると、OECD主要国の若年層（15～24歳）の平均就業率が39.5%であるのに対して、韓国は23.1%に過ぎない。OECDの主要国と比較すれば、就業率が低く非労働力率が高いことは明らかである。失業率（9.6%）はOECD主要国（16.2%）に比べて低い（OECD,2013）ものの、就職準備者や就職困難層など、失業に近い状態の者を含めると、その比率は20%を上回ると推定され、若年層の雇用問題は深刻な水準にある。

図1 全体及び若年層の就業率と失業率の推移



資料出所：統計庁(<http://kosis.kr>)

若年層の雇用情勢の悪化にはいろいろな要因がある。通貨危機以降、低い成長率や生産と雇用の非連動化に伴う「雇用なき成長」が続き、世界の景気不安の拡大により投資が鈍り、工場の海外移転とグローバル・アウトソーシングによって雇用増加率が低迷している。さらに、派遣・外注化による間接雇用の広がりや、労働市場の二重構造化・二極化の拡大は、雇用の質までも大幅に悪化させた。相対的に高賃金や雇用の安定をもたらす大企業による雇用の割合は減少し（1999年24.9%→2012年20.1%）、中小企業による雇用の割合が増加する「雇用の下方移転」が進んでいる。また、依然として高い大学進学率（2008年83.8%→2012年71.3%）により、条件の良い職場をめぐる競争が激化した。大企業を中心にキャリア層を採用する傾向が明確になり、若年層の雇用機会はさらに減少している。この結果、大企業に職を求める長い列（labor queue）ができる一方、中小企業への就職は敬遠され、就職難と人手不足が同時進行している。中小企業への下方就職比率も引き続き増加するなど、労働力の需要供給のミスマッチが拡大する状況にある。

このため、政府はこれまで数回にわたり若年雇用対策を推進してきたが、依然として失業率は高く、就業率は持続的に低下するなど、その成果は期待にはるかに及ばない状況である。若年雇用問題は、経済成長の減速や労働力需給の不一致から生じる構造的な問題であるため、中長期的なアプローチが必要だが、これまでの若年雇用対策は、構造的な問題解決よりも危機を解消するレベルで考えられる傾向が強く、一時的かつ短期的な対策に重きがおかれていた。若年雇用問題が、教育や労働市場の構造的な問題に起因するものだとしたら、これを解消するための取り組みを強化する必要があるはずである。若年雇用問題の主な当事者は学歴が高卒以下及び25歳未満の者であるため、これらの層に特化した政策を進めるべきであった。今後も当分の間、若年雇用問題の解決は難しいと見られているため、過去約10年間に推進されてきた若年雇用対策事業を検討・評価し、政策の効率性を高める方法を探ることは非常に重要な作業となるだろう。

2. 若年雇用対策の推進内容

若年雇用対策は2003年、盧武鉉（ノ・ムヒョン）政権が初めて策定し推進した。政府が意欲的に政策を押し進めたにもかかわらず、若年雇用問題はさらに深刻化したため、その後1～2年ごとに総合対策や短期対策を発表し、2012年まで計12回にわたり若年失業対策を進めた（表1参照）。各々の対策は、当時の若年層労働市場の状況によって重点に多少の違いはあるものの、全体的に政策の連続性を確認することができる。以下では、盧武鉉政権から李明博（イ・ミョンバク）政権に至るまでに推進された若年雇用政策のうち、総合対策を中心にその内容と特徴を整理したいと思う。

表1 2003年以降の政府の若年雇用対策推進状況

年月	対策名	区分	年月	対策名	区分
2003. 9	若年失業総合対策	総合対策	2008. 8	若年雇用促進対策	総合対策
2005. 1	若年雇用促進対策	総合対策	2009. 3	若年雇用追加対策	総合対策
2006. 3	海外就職促進対策	部門対策	2009. 2	若年中小企業ミスマッチ 解消	部門対策
2006. 4	高卒以下若年雇用 促進対策	部門対策	2010.10	若年層の自分の仕事づくり (一次)	総合対策
2007. 4	若年失業補完対策	総合対策	2011. 5	若年層の自分の仕事づくり (二次)	総合対策
2008. 4	グローバル青年 リーダー養成	部門対策	2011. 9	開かれた雇用社会実現対策	総合対策

資料出所：雇用労働部報道資料（各年度）

（1）2003年の若年失業総合対策

通貨危機によって若年層の失業率が急上昇したため、金大中（キム・デジュン）政権は「2000年総合失業対策」の枠組みの中で、青少年の失業対策を推進した。急速な景気回復と政府の積極的な政策推進によって若年層の失業率は急速に改善した（1998年12.2%→2000年7.6%）。この時期の政策は短期的な性格が強かったが、それは、通貨危機直後の高失業率を一時的な現象ととらえていたためである。しかし、通貨危機以降、労働力の需要が構造的に変化したため、若年層の雇用問題の悪化を懸念する声が高まった。実際、若年層の失業率は2002年下半年になると再び上昇し（2002年9月5.6%→2003年2月8.7%）、就職困難層の規模が持続的に拡大するにつれ、それまでの短期的な失業対策ではなく、中長期的レベルでの対策が求められるようになった。

2003年の若年失業総合対策は、若年層の失業が経済成長の減速や労働力需給のミスマッチから発生した構造的な問題であるとして、以下の基本方向を設定した。①潜在的な成長力を拡充し、新しい雇用を継続的に創出する。②産学協力を強化し、産業の需要に見合う労働力を育成する。③学校から職場へ円滑に移行できるシステムと労働市場のインフラを完備する。しかし、こうした政策の効果が見えるには時間が必要なため、短期対策も同時に推進した。公共部門から積極的に雇用を作りつつ、民間レベルの雇用創出に対する支援を強化し、キャリア層採用の傾向に合わせ多様な職場体験の機会を提供し、職業訓練と就職斡旋機能を活性化させ、就職におけるマイナス要因を最小化するための事業を推進した。また、従来の失業対策で効果のあった事業を拡大しつつ、新しい事業を計画し推進した。上記の対策推進のため、政府は2003年に3,600億ウォンの財政を投入した。若年人口が減少し、経済政策の効果が

表れるようになる3～4年後には、若年失業率は5%の水準で安定するものと見込んでいた。

(2) 2005年の若年雇用促進対策

2003年の若年失業対策にも関わらず、問題が依然として解消されないまま（若年失業率：2003年12月8.6%→2004年12月8.5%）、多くの就職困難層が表れ、若年層が肌で感じる雇用情勢はいっそう悪化した。さらに、経済成長が減速、雇用吸収力も低下し、その後も問題は解消されないと予測されたため、2004年に推進した雇用対策の評価に基づき、政府は新たに2005年の若年雇用促進対策を設けた。2004年に推進した若年失業対策を点検した結果、事業間の連携不足と、成果を評価するためのインフラ構築の必要性が指摘された。若年層の失業が、若年層の就職先減少や体系的な職業指導・職業教育の不足、労働市場インフラの脆弱性といった構造的な要因に起因しているため、中長期的な視点で雇用の創出や職業指導・職業教育の強化、労働市場のインフラ構築及び就職までにかかる期間短縮に向けた対策の推進が求められた。また、学校から労働市場への円滑な移行に重点をおいた政策を追加する必要性が指摘された。

これにより、2005年の若年雇用促進対策は、一時的な失業解消のための短期対策よりも、学校から労働市場への円滑な移行を中心とした対策が策定された。主な推進事業は、職場体験の活性化、短期就業先の提供、海外就業インターンの活性化、若年層の職業訓練の強化、若年層の就業インフラの拡充、人手不足の中小企業への就職支援などである。正しい職業観・職業意識を培うため、各学校レベルの進路・職業指導を強化し、大学生を対象とする研修体験の機会を大幅に拡大した。とくに職業指導に関連したプログラム、動画などの資料を開発・普及するプログラムを強化し、労働市場のインフラ構築のため多様な事業を実施した。2003年の対策と同様、教育訓練・研修体験、短期就業先の提供、職業訓練、雇用サービスインフラの構築という基本的な枠組みの中で事業を推し進めたが、2005年の若年雇用対策では、雇用サービスインフラの構築が最も強調されたと言える。

(3) 2007年の若年失業補完対策

それまでの若年雇用対策の推進にもかかわらず、労働力需給のミスマッチ解消政策の失敗など、構造的な要因によって若年層の失業問題は改善されなかった。このため、当時推進されていた事業の改善・補完措置をとることが必要だと指摘された。2007年の補完対策は、学校の役割を強調したという特徴があるが、従来の対策との大きな違いはみられない。補完対策で推進された主な事業は次の通りである。産学協力の活性化に向け、企業が求める人材を養成するための拠点大学の設置、工学教育革新センターの設置、大学保有技術の産業化の促進、産業における工学部の貢献度評価、産学協力の成果を大学評価に反映するなどである。また、学生などの需要者に信頼性の高い情報を提供するとともに、大学の競争力強化のため、大学に就職率の公表を義務付けた。この他にも、実業系高校の特性化の拡大、若年雇用奨励

金運営の延長、若年就職困難層の雇用支援ネットワークの構築及び強化などの政策を推進した。路頭に迷う青少年やニートなど、就職の難しい若年層に対する相談と就職支援を同時に行う若年層雇用支援ネットワークを構築し、雇用支援センターのハブ機能の役割も強化した。

(4) 2008年の若年雇用促進対策

2008年に入っても若年雇用問題は依然として主要政策の大きな懸案の一つであった。「経済の活性化」と「雇用創出」を重要な国政課題とした李明博政権は、若年層雇用問題に取り組むため、グローバル青年リーダー養成計画(2008年4月)を発表し、2008年8月の「第6次危機管理対策会議」で新しい若年雇用促進対策を発表した。これは若年層の就業率が引き続き低下し(2004年45.1%→2007年42.6%)、就職困難層が100万人を上回るなど、人々が肌で感じる失業率が高いためであった。

2008年の若年雇用対策もやはり、景気低迷の影響を受ける若年層のための短期的な雇用促進対策を積極的に実施するほか、教育政策などの中長期的取り組みを並行する政策を打ち出した。政府は若年層の就職困難層減少を政策目標とし、次の3つの戦略課題を推進した。①若年層にやさしい就職支援(若年層の起業支援及び社会的企業家育成、中小企業と大企業のインターン採用の拡大、中小企業の雇用環境改善及び優良企業育成など)、②職業体験の拡大(短期服務将兵の就職キャンプ)及び産業需要に見合う人材育成(韓国型マイスター高校、技術系専門学院の育成、未来型産業の青年リーダーの養成、産業別の訓練・雇用のワンストップ支援、大学就職率の公表拡大など)、③若年層の雇用インフラ拡充を通じたミスマッチの解消(若年層の就業促進、職業・就業などの雇用に関する情報提供の強化など)である。このほかにもサービス産業の先進化など、雇用創出、大学教育構造の改革、雇用インフラの拡充といった中長期的政策も引き続き推進することとした。政府は2008年から約34万人を対象に事業を実施したが、事業が予定どおり推進された場合、2012年までに就業者が20万7,000人増加し、若年人口に対する就職困難層の比率は1.5%減少する(8.6%)と見込んでいた。また、中長期的対策が効果的に推し進められれば、さらに改善することが期待された。

(5) 2009年の若年雇用追加対策

2008年下半期の世界金融危機の影響で、国内外の経済状況が急速に悪化したことを受け、(若年層の失業率:2008年9月5.8%→2009年2月8.2%)、若年層雇用の更なる悪化に備え、先手を打って2009年3月、政府を挙げて「若年雇用追加対策」を発表した。2009年に発表した追加対策はグローバル青年リーダー養成計画(2008年4月)と若年雇用促進対策(2008年8月)を補完する性格が強かった。追加対策は、景気低迷による企業の採用減少や、若年層の雇用状況の更なる悪化に備え、働き口の提供(若年層インターン、短期雇用)、就業(就業奨励金)及び起業支援、就業の困難な若年層に対する支援に重点を置いた。

追加対策の主な内容をみると、まず景気低迷による打撃が最も大きい就業の困難な若年層

に対する就業支援事業（就業奨励金制度の新規導入、若年層ニュースタートプロジェクトの拡大など）を新たに導入、拡大した。第2に、教育訓練（stay-in-schoolプログラムの新規導入、職場体験プログラムの拡大など）及び起業支援を強化した。第3に、若年インターン（中小企業インターン及び公共機関インターンなど）を拡大し、短期雇用（学校における学習補助係、大学内助手採用支援、公共DB構築など）を提供した。追加対策は補正予算に3,592億ウォンを計上し、16万3,000人を対象に推進したが、同追加対策を含むと、2009年の若年雇用対策事業予算及びその恩恵を受けた人の数はそれぞれ1兆3,240億ウォン、39万8,000人に達する。

（6）若年層の自分の仕事づくり第1・2次プロジェクト

世界経済危機以降、失業率（2008年3月7.6%→2010年9月7.2%）はやや改善されたが、就業率は減少傾向が続き（2008年3月41.3%→2010年9月39.6%）、就業準備者が44万人（2010年8月）に達するなど、若年層が感じる雇用情勢は依然として厳しい状況にあった。このため政府は、それまで推進してきた若年雇用対策に対する評価をもとに、新たに「若年層の自分の仕事づくりプロジェクト（2010年10月）」を推進した。従来推進された政策は、経済危機による若年失業者の急激な増加を防ぐのに一定の成果をあげたが、経済の雇用創出力の低下、高学歴化による雇用ミスマッチの進行、大学の構造改革の遅れなどにより、根本的な雇用改善効果が不十分だったためである。若年層における自分の仕事づくりプロジェクトは、3つの方向で推進された。第1に、経済成長を通して民間レベルの雇用創出力を高め、若年層の就業機会を拡大するためのサービス産業における規制緩和、起業の活性化、新成長エンジンの育成を持続的に推進する。第2に、若年層の職業競争力自体を高め、国内外で自ら雇用を開拓・創出できるよう、大学と特性化高校との就業連携教育を強化し、働きながら学習する方向へと産学現場を改善する。第3に、官民共同で、若年層にとって良質で持続可能な雇用を拡充するための取り組みを並行して行う。このために、政府が率先して公共サービスを拡充し、これを基盤に民間にも連携・波及させ、新たな雇用を創出する。また、働きながら学べる産業現場を作り、雇用情報や雇用サービスなどのインフラを強化する。

このような基本方向に沿って、若年層の雇用創出及び、学校と職場の連携強化を主な内容とした政策を推進した。若年層の創造的挑戦に対する支援策は、民間レベルでの雇用拡大があまり期待できないことを考慮し、起業・創職と公共部門の新規採用を通じた若年層の雇用拡大に主眼点を置いた。すなわち、文化・観光・芸術分野で若年の社会的起業家を育成するための事業・教育及びコンサルティング支援や社会的起業ファンドの設立、1社1社会的企業の育成政策などを推進した。起業・「創造」雇用の基盤をつくるために「創造」キャンパス（サークル活動の展開に必要なインフラとプログラム支援）や「創造」村（空間・施設・装備など支援）を設け、新成長エンジン分野の新企業が未就業の若年者を雇用する場合、雇用支援金を支給した。また、企業の雇用創出を奨励するため、雇用創出効果の大きい企業に対する特例保証を拡大し、働き口創出ファンドを設立した。また、公共機関が若年者の雇用拡大

のモデルを提示できるよう、エネルギー分野などにおける雇用を増やし、安全・特許・生活サービス分野の雇用を段階的に拡大した。

1次プロジェクトが、働きたい若年層が思いきり働くことができるよう労働市場に進入できる機会を広げることに重点を置いたものとすれば、2次プロジェクト（2011年5月）は労働市場に入った後、教育・訓練を通じて自己開発とさらなる跳躍の機会を十分に持てるようにすることに重点を置いた。このため、若者が働きながら学ぶための職場学習の場の拡充、ミスマッチ解消のための雇用サービスインフラの改善、健全な中小企業への就職の強化、公正な機会という観点に基づく地方大学生に対する良質な就業機会の提供、全国規模の若年ベンチャー起業や、ベンチャー共同採用の拡大などの措置がとられた。第2次若年層の自分の仕事づくりプロジェクトで推進された主要事業を見ると、職場がそのまま学習の場となるよう産業現場と連携する学校を拡充し、課程履修型国家技術資格制度を導入した。労働者の教育訓練機会拡大のため、企業と大学に訓練に必要なインフラを支援し、中小企業労働者のために新成長エンジン分野と中小企業型契約学科を開設し、大学と企業間の連携を強化した。また、韓国ポリテック大学の新成長エンジン分野の人材養成機能を拡充し、夜間課程、在職者向上課程開設により在職者の教育機会を拡大した。国家職務標準能力（NCS: national competency standards）をもとに教育訓練課程を再編し、この規準に基づく教育訓練課程の履修者に対しては、検定試験を受けなくても国家技術資格（課程履修型資格制度導入）を与える計画を導入した。

若年層の雇用ミスマッチを解消するための雇用総合情報網の構築、学校での職業教育・進路指導の強化、中小企業への就業を強化するための政策も推進した。地方の大学生の社会進出機会を拡大するため、公共部門が率先し、また民間企業でも地方の人材採用を拡大するための政策を実施した。地方人材の採用目標制（5級公務員の公開採用）の期限延長及び地域人材の推薦採用制（7級）の規模拡大、公共機関の地方大学卒業生の採用拡大を奨励するため、地域人材採用実績を経営評価に反映するとともに、採用目標制、圏域割当制を通じて採用を拡大する計画を策定した。企業による地方人材採用機会の拡大に向け、採用基準を職務遂行能力中心に転換し、地方大学生を対象とする採用説明会を圏域単位で開催、地域産業のニーズに応じた人材養成体系整備を目的とした企業・学校・雇用センターの相互協力強化を推進した。

（7）開かれた雇用社会の実現に向けた対策

韓国は、行き過ぎた学歴主義による人的資源の浪費が激しく、労働力需給の不一致も深刻なレベルにある。李明博政権は2008年から、雇用上の学歴差別、過度な学歴追求による社会的浪費、産業現場の高齢化などの問題を解消するため、様々な政策を推進した。こうした取り組みの結果、高卒の採用拡大など、目に見える成果が表れ始めたため、学歴ではなく能力によって働くことのできる開かれた社会の実現を掲げ、「共生発展のための開かれた雇用社会

の実現に向けた対策（2011年8月）」、「就業及び就業後進学、開かれた雇用の実現に向けた対策（2012年7月）」など、一連の政策を推進した。

開かれた社会を実現するために政府は、学校、労働市場、社会分野別に詳細に課題を設定した。教育段階では、高校での職業教育強化のため、マイスター高校35校を指定し、教育課程を産業需要に見合う形に再編し、企業との協約を通して就業連携を強化した。また、以前の実業系高校を就業中心、産学協力型特性化高校に再編し、中等教育段階での進路教育強化のためのインフラを構築（進路進学相談員の配置及び進路検査・職業体験活動強化など）した。

また、高卒者雇用の拡大のため、公共部門において高卒者採用の障壁を緩和するための政策を導入し（地域人材9級推薦採用制、技能人材推薦採用、公共機関の経営評価時の高卒者採用条件改善努力の評価）、民間部門の高卒者採用支援のため、雇用創出投資の税額控除などの優遇策、特性化高校卒業生の産業技能要員としての優先的な割当て、高卒インターン制の拡大、就業支援金の増額などの政策を推進した。また、高卒者の就業拡大のための就業支援活動（産業界・企業と了解覚書（MOU）を締結し、就職マッチングシステムを運営するなど）も展開した。就業後の段階では、進学環境整備のための政策を導入し（在職者特別選考制度導入、就業後進学推進大学への財政支援など）、開かれた雇用文化づくりのための措置（公共機関の差別的な人事管理制度改善のための規定改定など）を続けた。

こうした施策により、高卒者の採用と開かれた雇用の傾向が広がり、高卒者関連雇用指標が改善した。高卒者の採用規模が増加し、雇用の質も一部改善するなどの成果をあげた。また、特性化高校卒業生の大学進学率が大きく減少し、就職率が増加した。大企業と金融業界を中心に高卒者を採用しようとする動きが広がり、企業や学生の認識にも変化の兆しが表れている。一部否定的な現象（就職率の水増し公表、短期大学卒業生の就業機会の減少など）もあるが、開かれた雇用政策は、それまでの若年雇用対策から比較的疎外されてきた低学歴若年層を対象とした政策という面で大きな意味を持ち、社会構造の柔軟性を高めるという面で関連政策の持続的な推進が求められる。

（8）朴勤恵政権の若年雇用政策

2013年2月に発足した新政府もまた、若年雇用問題を政策の中心に据えたと見られている。朴勤恵（パク・グネ）政権は「国民の幸福、希望の新時代」を国政ビジョンとして提示し、国政ビジョン達成に向けた5大目標を公表したが、その5大目標はすべて雇用政策に関連し、21項目の推進戦略のうち15項目が雇用政策と直接あるいは間接的に関連している（ヤン・ジョンソン、2013.3）。まず、国政目標である雇用中心の創造経済は、これまでの成長を通じた雇用創出戦略と似ているが、科学技術と人中心の先導型の創造経済に転換し、成長潜在力の強化と良好な雇用創出が好循環する、持続可能な経済システムの構築を目標としているという点で異なる。雇用中心の創造経済を達成するための具体的な戦略として6つを挙

げているが、創造経済実現に向けた環境を整備するための戦略には多くの若年層関連政策が含まれている。

若年層関連政策をみると、まず民間での雇用創出が十分でないことを踏まえ、公共部門（教員、警察、消防、福祉、雇用分野）で若年層の雇用を段階的に拡大し、若年層の職業創出活性化を通して社会的価値を追求する社会的起業家を養成・拡大する計画である。また、「超グローバルスペック就業システム(K-MOVE)」を構築し、情熱と潜在力を備えた若年層に対し、メンタリング及びカスタマイズ型教育訓練などを提供し、海外進出を支援する。学歴ではなく能力中心の社会をつくるため、超グローバルスペック若年就業センターを設置して必要な支援を行う一方、各種の資格や能力の証明を求める採用慣行をなくし、新たな採用システムを定着させ、国家職務能力標準を構築し、仕事と教育、訓練と資格の間の連携を強化する計画である。新規採用時に各種の資格や能力の証明を求めず、職務遂行能力を中心に採用できるよう評価モデルを開発し普及させると発表した（第18代大統領職引継委員会、2013.3）。これらの資料から、朴勤恵政権の若年雇用対策は、以前の政府の政策との連続性を持ちつつ推進するものと見込まれる。

一方、若年層の問題を解決するための大統領直属諮問委員会である若年層委員会が今年4月に発足し、学歴ではなく能力中心の社会をつくるための政策を中心に推進する見込みである。最近では、韓国版ロゼッタプランである若年雇用促進特別法の一部改定法案（公共機関の定員の3%を義務雇用）が国会で成立したが、これが若年雇用問題解決の転機になることが期待されている。

3. 若年雇用対策評価

上記のように、若年雇用対策は多様な分野で多くの政策が推進された。おおむね、現場研修（職場体験）、短期雇用の提供、職業訓練、海外研修・就業支援、インフラ拡充という5つの面で実施されているといえる。こうした政策の方向は、OECD各国の労働市場政策（labor market program）と類似しているが、これは、大部分の雇用対策が積極的労働市場政策として行われているためである。若年雇用対策の具体的な内容を推進時期別にみると、当該対策推進時の雇用状況と具体的な目標により、置かれた重点が異なるのみである。盧武鉉政権は、雇用サービスインフラの拡大と職業進路指導を強調した反面、李明博政権は若年インターン事業を大幅に強化し、雇用サービス分野での民間委託を強めたという特徴があり、地方大学の卒業生を対象とした若年雇用割当制と、過度な大学進学率を減少させるため企業大学の拡大などを推進したのは、新しい試みである。特に、これまで政策から相対的に排除されていた「高卒若年層」政策は、一歩進んだ政策と評価することができる。

若年層対策事業は、政府を挙げて推進しており、関連予算も短期間で増加した。2003年度若年雇用関連の政府予算は3,623億ウォンに過ぎなかったが、その後着実に増加し、2011年には1兆ウォンを超え（1兆6,444億ウォン）、2012年度には前年比30%増の2兆1,402億ウォン

を計上した。しかし、若年層の雇用情勢は依然として改善していない。このため、若年雇用政策の実効性に多くの疑問が付されているのが現状である。しかし、若年雇用政策の推進は不可避であり、積極的な労働市場政策プログラムの効率を高め、雇用創出の成果を強化するため制度改善に向けた継続的な取り組みが今後求められる。さらに、ヨーロッパの債務危機や世界金融市場の不安定化により財政の健全性が求められる今、若年雇用対策事業の財政的効率性を強化しなければならない。必要性や効率の低い事業、重複事業は思い切って整理し、雇用政策をスリム化し、必要とする層に政策を集中し、効率を高める必要がある。以下では、若年雇用対策事業をいくつかの事業類型ごとに区分し、これまでの評価と制度改善案を提示する。

(1) 若年インターン（政府及び公共機関）

若年インターン制は、通貨危機の際に若年層の失業対策で導入され、1999～2005年の7年間に17万4,000人規模（3,936億ウォン）で行われたが、景気回復による雇用状況の改善、若年新規雇用促進奨励金制度の導入に伴う事業の重複などの理由で、2006年以降中断していた。しかし、2008年下半期の世界経済危機による雇用状況悪化により、若年層の就職難が進んでいるため、インターン制が再導入された。若年インターンは推進の主体、遂行業務の特性、事業目的などにより、行政インターン、公共インターン、地方行政インターン、憲法機関インターン、各省庁に属するインターンなど、多様な形態で推進されてきた。経済危機のもと、若年層の就職能力を高め、職場探索及びキャリア形成を支援するために、2009年には中小企業インターン制を導入し、2010年には4つのインターン事業を雇用労働部の中小企業若年インターン事業に統合した。2011年には行政インターンを廃止し、公企業の若年層採用を強化した公共機関若年インターンを推し進め、創職インターン（2010）、ODA企業インターンとKOICA事務所インターン（2011）も新たに推進した。

若年インターン制は、個人には職場体験を通して自分の能力と適性に合った就業を支援し、企業には、自社に合った適切な人材であるかどうかを判別する機会を提供することで、学校・労働市場間のミスマッチを解消する。頻繁な労働力移動による社会的コストを削減する効果があるため、インターン事業は必要だと思われる。米国など先進国では早くからインターン制度を広く行っており、インターン制度は社会経験を積むための主要な手段として活用されている。しかし、韓国ではインターン事業に対する体系的な分析をせず、景気後退期に短期雇用を提供する目的で政府主導で推進してきた。景気低迷期に若年層に直接就業先を提供するためやむを得なかった上、インターンが産学連携の1つの方法として活用できるというメリットはあるが、この制度が成果をあげ定着するためには、体系的なプログラム整備が前提となる。しかし、細部のプログラムが整備されていないことから、制度導入当初から若年インターンは短期的かつ臨時的雇用であり、死重損失の程度が高いという批判が多かった。実際、多くの研究で、インターン制の問題点が指摘されている。イ・ギュヨン（2009.12）はイ

ンターンシップは若年層の就業支援及び実務研修達成には効果があるが、プログラムの効率的な運営という点で問題があると指摘しており、ナム・ジャリヤン他（2009.12）もまた、若年インターン事業が失業の一時的な解決には効果があったが、質の面での成果は十分でなかったと判断している。また、各省庁が競って若年インターン事業を推進した結果、類似の重複事業が多く、プログラム間の連携が不完全なため高い成果を期待できない（国会予算政策処2010.7）。今後、インターン制を推進する場合、単なる短期雇用の提供による若年失業率緩和と位置づけず、海外の事例のように学校・企業間のミスマッチ解消と労働市場への移行という大きな枠組みでアプローチすることが必要であろう。

（2）中小企業インターン

中小企業インターンは、若年層の就業の可能性を高めることと、中小企業の労働力需給の円滑化を目的として、2009年に導入された。若年層の高学歴化と、大企業と中小企業の格差拡大により、中小企業の人手不足が深刻化したため（2012年下半期300人未満の事業場の人手不足率は3.3%）、中小企業の人手不足の解消という面では意味ある事業である。事業初期においては、広報の不足、追加事業拡大（7,100人）などにより、事業の成果が不十分だと指摘されたが、制度改善など多様な事業活性化に向けた取り組みの結果、その後の事業は円滑に進んでいる（2009年1,331億ウォン、31,000人支援→2012年1,525億ウォン、32,000人支援）。中小企業に限って支援したにもかかわらず、正規雇用への転換率が当初の目標（70%）を上回り、実質的な雇用創出に貢献しており、中途離職率も一般企業に比べ高くはない。インターン支援の実績においても、鉱業、製造業の技術・技能職の比率が高く、製造業の技能人材不足解消にも相当な成果をあげた（チョ・ジュンモ他、2001.8）。雇用労働部（2011.5）によると、正規雇用就業率（2009年79.9%、2010年85.5%）と参加者の満足度が高く、成果指標はかなり良好である。

しかし、雇用継続率のような補助指標で評価すると、限界がみられる。事業参加者が事業終了後に再び失業状態になったり、別の業種に就業した場合、訓練が成果を挙げたと見ることとはできないため、雇用継続率という補助指標で事業を評価する必要があるが、国会予算政策処（2010.10）が事業参加者の正規雇用転換後6カ月時点での雇用継続率を調べた結果、67.0%に過ぎないことが分かった。これは、中小企業インターン参加者の70%以上が短大卒以上であるのに対し、採用事業所の60%以上が50人未満の中小企業であるため、中小企業の劣悪な労働条件と安い賃金が雇用継続に否定的な影響を及ぼしているためと思われる。また、中小企業インターン制は、一般若年層を対象とした企業の採用補助金という形で運営しており、制度の死重損失が大きく、それまでの雇用補助金との差別化がなされていないという批判もある。この事業は死重損失の可能性が高いため、供給者、需要者を選別して実施する必要があると思われる。

(3) グローバルリーダー養成

グローバルリーダー養成事業は、李明博政権が2008年、国家競争力強化及び若年層の海外就業の機会拡大を目標に、「グローバルリーダー10万人養成」を国政課題とし、2009年から2013年にかけて推進したものである。しかし、グローバルリーダー養成事業の事業内容を細かく見てみると、その大部分が、李明博政権以前にボランティア、研修・体験及び人材養成レベルで実施された事業をまとめたものである。まず、海外就業支援事業は、高学歴者の就職難が進む現在、海外進出を通じた雇用創出を積極的に推進するという点で、事業の必要性は大変高い。しかし、実績をみると、中途脱落率が高く、事業成果である就職率が低いのが現状である。雇用労働部の雇用DBを分析した結果、2010年以降は減少したが、2008～2009年の中途脱落率は25%台と、ほかの事業と比べても顕著な高さとなっている（イ・ギュヨン他、2010）。海外就業の実績は量・質共に不十分であり、2008年の海外への就業希望者のうち就業に成功したのは5.8%にすぎない（ソン・チャンヨン、ソン・ヤンギョン、2009）。国会の予算決算特別委員会の2010会計年度決算検討報告書を見ると、259億ウォンが投入された海外就業研修事業は、昨年6,950人が参加し6～9カ月の研修を受けたが、現地の研修機関の職務教育が整っていなかったことから中途脱落率が25%に達し、就職率は期待された数値に達していない。事業効果を高めるためには、海外での人材需要分析、教育訓練、就業支援及び事後管理を体系的に提供する必要がある、海外の研修機関は海外企業の求人要請にのみ依存せず、積極的かつ体系的な努力を通じて海外求人先を発掘・斡旋する必要がある。

グローバルインターン制度は、学生たちに海外の現場実習の機会を提供することで、専攻に関連する実務能力や現場への適応力を高め、国際市場を目指し力量を強化することで国内外の良質な就業機会を増やし、当該分野の専門人材を養成することを目標としている。韓米大学生研修就業（WEST）と、グローバル貿易専門家（貿易、プラント、展示会）、短期大学生の海外インターンシップがその代表的な事業である。盧武鉉政権時代に実施されたグローバルインターン事業に対する評価をみると、当該機関の専門性が低い点、対象者、支援企業及び対象国の選定が不適切な点、就職率を高めるための関連職業訓練強化の必要性などが指摘されている（監査院、2005；国会予算政策処、2006.12）。李明博政権になって新たに推進された海外インターン事業も、それまで指摘されていた問題が依然として解決されていないことが明らかとなった（国会予算政策処、2009.4）。例えば、WEST事業は、グローバル人材養成という面からは意義があるが、インターンシップの主な目的が英語研修であるのか、専攻の専門性向上なのか、あるいは海外就業なのか不明であることから、この政策の目標を明確に定める必要があると指摘されている（クァク・チェソン他、2009；イム・チョンスン他、2009）。韓国労働研究院（2010）もグローバルインターン事業は適切な対象者の選抜、プログラムの定着化、就職支援サービス提供などの措置が必要であると指摘している。グローバルインターンの効果を高めるためには、関連した政策を総括する機関を設置し、当該機関は関連するインフラを整備し、海外の求人企業の情報や求職情報を体系的に管理しなければならず、海

外インターン経験だけでは当初の目的を達成できないため、研修（教育訓練）－職場体験－就職・斡旋が体系的につながるように、制度間の連携強化が必要であろう。最後に、海外ボランティア団体の派遣事業は、開発途上国でのボランティア活動を主な目的とする事業であり、一般的な若年層インターン事業とは性格が異なる。ボランティア体験を通じて国際競争力強化及び海外進出拡大という付加的な効果が期待できるが、この場合、海外ボランティア経験が就業支援プログラムとして機能するようプログラムを改善し、海外就業支援という機能を備え、帰国した人に雇用情報を提供する必要がある。

（４）国内インターン（職場体験）

国内インターンは、民間企業が自主的に実施するインターン制と、盧武鉉政権時代、学校と労働市場間のミスマッチ解消に向け実施した職場体験が代表的なものである。民間企業インターン（国内インターン）は、1980年代後半に一部の大企業を中心に人材選抜の1つの方法として導入され、2008年の金融危機をきっかけに大きく広まった。インターン制は欧米の企業が実施する制度の1つであり、大学生を中心に一定の人員を事前に候補として選抜したあと、一定期間インターン（実習社員）として採用し、インターン期間の成果をもとに、書類選考の加算点や書類選考免除などの特典を与えたり、正社員として採用する制度である。若年層は職場への定着率が低く、人材育成に時間と費用が必要なため、多くの企業がインターン制（職場体験）を採用方法の1つとして活用している。企業インターンには政府の財政支援はなく、民間企業が自主的に行っている。現在、20%程度の企業がインターン制を活用していると推測される。

大韓商工会議所（2005.6）の調査によると、インターン制を活用する企業は29.0%に過ぎなかったが、調査に応じた多くの企業が、インターン制は大学教育が需要者中心に変わる上で役立つと考えていることから、制度の整備が進めば活用企業は増加するものと思われる。また、インターンの経験は、就業能力を高めることに大きく寄与していることが明らかになった（イ・ソンミン、シン・ギルチャ、2009）ため、採用・申し込みをめぐる競争が激しくなっている。このようにインターン制は企業と参加者双方の満足度が高いため、今後、企業の人材採用の主要パターンとして定着する可能性が高い。適性或専攻の不一致を理由に離職する若年層の比率が高いが、インターン制はこうした離職を防ぐ有効な方法になるため、政府は政策を通じた支援を強化する必要がある。

その反面、政府支援のインターン制（職場体験）は、盧武鉉政権時代から広範囲に推進されていたが、李明博政権になってその大部分が廃止された。政府支援のインターン制（職場体験）は研修内容が粗くプログラムがよく整備されていないため、研修成果が不十分で中途脱落率が高いうえ、不適切な活用など多くの問題点が指摘されたためである（教育人的資源部他、2005.3；チェギョンス・キムジョンシム、2006；イ・ヨンヒョン他、2008）。インターン制を、実務能力養成を通じた就職率アップにつなげ、学校と産業現場間の距離を縮める方向

へと変化させる必要がある。また、インターンシップが熟練者の育成や正規雇用採用のための研修期間として活用できるよう、制度を見直す必要がある。市場では民間企業のインターンに対する評価が高いため、公共機関より民間の事業参加を促す方法を考えなければならない。すなわち、政府主導でインターン制を運営するより、中小企業への支援を強化する方向で制度を再設計する必要がある。ただ、インターン制を人材選抜の一環として活用する場合、死重損失が問題となる可能性があるため、よく検討して実施しなければならない。民間でも中堅企業以上の優良企業を対象に事業に参加させる方法を探らなければならない。パク・カヨル他（2008）によれば、2008年の職場体験プログラムの参加者を分析したところ、70.5%が大学在学者以上であったが、参加企業の70.1%が300人未満の中小企業であった。大卒者が求める就業先が十分に提供されなければ、インターン制の効果を高めることはできない。このため、産業・地域・企業別の特性を反映した多様なモデルの開発、プログラムの質を強化するための認証制度の導入、大学と大企業の積極的な参加を奨励するための対策強化が求められる。民間機関の主な研修先が中小企業であるため、中小企業での職場体験プログラムが成功するよう制度を整備するなどの取り組みも必要であると思われる（チェ・チャンギョン他, 2010）。

（5）雇用補助金

若年新規雇用促進奨励金は、中小企業の人手不足解消に大きな効果があった。女性の参加率が高く、女性就業率を高めた。また、新規雇用促進奨励金の受給が職場探しの期間を短縮し、雇用期間を伸ばし、賃金水準を高めることが分かった（チョ・ンインス他, 2006）。しかし、補助金の受給者の賃金水準は比較集団に比べ高かったが、職場探しの期間はむしろ長く、就業維持率や潜在失業率においても、統計的に有意ではなかった（チェ・ガンシク、イ・ジョンフン, 2007）。国会予算政策処（2010.10）も、若年層の補助金支給終了後6カ月後の就業持続率が36.4%に過ぎず、補助金支援による雇用支援の効果は高くないと評価している。新規雇用促進奨励金は、死重損失や雇用の代替性といった、就職困難層に対する雇用補助金支給をめぐる根本的な問題を解決していないが、中小企業の賃金負担緩和や就職困難層に対する雇用促進に一定の寄与をしたという評価を受けている。しかし、この事業は一部の大都市と特定産業に集中して活用されており、対象者もまた若年層の比重が非常に高いことから、就職が難しい他の層においては、その効果が大変低いという点を改善する必要がある（韓国労働研究院, 2007）。採用奨励金制度を評価したキム・ヨンソン（2010）によると、若年層は別の集団（女性、高齢者）に比べて雇用増加の面で政策目標を達成する可能性が高いが、若年層の失業が構造的な問題に起因しているとするれば、若年層が費用対効果の面で、別の集団に比べて有利な条件にあるためだと指摘している。また、採用奨励金の対象が労働市場における就業困難層の範囲を超えているため、事業の効率的な運用ができず、政策効果が下がる可能性があり、特化した集団に見合う形で事業を行うことが求められると指摘している。

中小企業専門人材活用奨励金事業は、死重損失（43.3%）の程度が高かったが、とくに30人未満の小規模事業所でその割合が高かった（韓国労働研究院，2007）。これは小規模事業所であるほど、少数の専門的人材に対する依存度が高いためである。事業の効果を雇用成長率と新規採用規模で測定した結果、活用企業が非活用企業に比べ、雇用成長率が大幅に高く、とくに雇用成長率の増加が非正規ではなく正規中心であったという点で、肯定的に評価することができる。この制度を活用した企業の96.7%が今後も活用する意向があると回答し、事業廃止にも反対しており、事業の効用及び継続性においては高い評価を受けている。専門的人材の活用奨励金は、制度の適切性と効用、継続性という面で肯定的な制度であると評価できる。ただし、制度の死重損失が多少高く、支援手続きに改善が必要との指摘もあるため、現制度の枠組みは維持しつつ、死重損失を減らし、支援手続きを簡素化する方向へ改善する必要があるだろう。

一方、民間の雇用創出拡大を支援するため、政府は2012年に税制を再編し、雇用にやさしい租税・金融制度を導入した。「社会保険料税額控除制度」、「勤労所得税免除制度」などが、これらは中小企業の新規雇用創出と若年層の中小企業就業を支援するためのものである。しかし、実態調査の結果、所得税免除額があまりに少ないうえ、要件が厳しく、当初の趣旨を達成するには限界があると思われる（ナム・ジェリャン，2013.5）。多くの国が租税・財政政策を通じて企業の負担を減らし、失業問題を解消しようと努力しているが、その雇用創出効果はあまり高くない。所得税減免政策の一次的な目標は労働供給の活性化なので、就業困難層に集中して行う必要がある。社会保険料の減免制度は相対的に効果が高く（国会予算政策処，2010.8）、中小企業の人手不足解消に目的があるとするならば、支援要件を強化することが必要だと思われる。

以上の研究において、雇用補助金が雇用促進にどの程度効果を発揮しているかを示した。若年層の失業が構造的な問題であり、短期間に解消できるものではないとするならば、制度の拡大は避けられないと思われる。ただ、製造業の利用率が低かったことから、製造業の生産職の人手不足が問題になる現状では、人材を製造業に誘引する方法を探る必要がある。また、主要先進国の事例から分かるように、企業の雇用の維持や奨励の目的で導入した補助金が、短期的には労働需要支援にプラスに作用するが、しばしば高い死重費用が問題になることがある。死重費用を最小限に抑えるため、補助金の対象を需要が一時的に減少した企業と長期失業の恐れのある労働者に絞ることが重要である。これらを考慮しなければ、補助金制度は雇用維持の効果が落ちるだけでなく、企業間の労働者再配置にもマイナスの影響を及ぼし、かえって景気回復の障害になる恐れもある（OECD，2009）。結局、雇用補助金制度は目的と支援対象を明確にし、当該の問題点が解消したら即時に廃止しなければならない。特に、人手が大きく不足している業種や職種に、キャリアのない若年新規求職者をマッチングさせる方法を開発し、これまでの事業評価をもとに死重損失を減らし、事業への参加を促す方法を講じる必要がある。

(6) 若年層ニュースタートプログラム（就業成功パッケージ）

若年の就業困難層に特化した雇用支援サービスプログラムとしては、2008年に導入された若年層ニュースタートプログラムがある。本プログラムは、就業の困難な若年層を対象に、進路指導相談から就業支援までの全過程において個々人に特化した総合就業支援サービスを提供し、就業の促進を目的とする。対象は、最終学歴の卒業後6カ月以上経過した未就業者（大学に進学しない高卒者は卒業直後に参加可能）で、彼らに総合的かつ集中的な就業支援サービスを提供する。このプログラムは3段階で構成されており、第1段階で個別相談及び職業指導プログラム（3週～1カ月）を提供した後、第2段階で職場体験あるいは職業訓練などの職業能力向上プログラム（最大8カ月）を提供し、最後の第3段階では集中的に就職を斡旋する（3カ月）。この制度はOECD各国で成功し定着したプログラムをモデルにしたものであり、制度面では妥当なアプローチであると言えよう。

若年層ニュースタートプログラムに対する評価を見ると、満足度がとても高い。2009年の実態調査によれば、プログラムに参加して就業の具体的な方法や自分が関心のある職業を知ることができたと回答している（チュ・ムヒョン他、2009.12）。リュ・ジャンス他（2010.11）のアンケート調査でも60%が就職に役立つと回答しており、70%はプログラムの多様性と質に満足している。プログラム参加後の変化を見ると、従業上の地位、賃金、職務満足度など、全ての項目で満足度が上昇している。ニュースタートプログラム参加者と雇用保険DBを分析した結果、参加者では35.6%が就業しているが、未修了者では14.5%に過ぎない。プログラム参加が就職に肯定的な影響を及ぼしており、ニュースタートプログラムは当初の事業目標を達成したと判断できる。若年層ニュースタートプログラムは、2011年、就業成功パッケージに統合され運営中である。

就業成功パッケージは、従来の自立支援対象者に対する自立支援事業を就業成功パッケージに統合したものであり、対象は「相対的貧困層」より上の「貧困危機層」までを含み、ワーキングプア関連の包括的な就業支援制度として意義がある。就業成功パッケージは、毎年参加者数が2倍以上増加しており、就職率も2009年54.1%、2010年61.7%と高い成果をあげている。こうした成果をもとに、2010年9月からは、基礎生活受給者など低所得者にも事業の対象を広げ、2011年の就職率は43.1%に達するなど、就業成功パッケージ事業が基礎生活受給者の脱受給に役立っていることが分かる。一方、政府は2011年3月から若年層の失業解消のため、「若年層・壮年層の明日の希望を見出す事業」の一環として新たに「若年層YESプログラム」を打ち立てた。若年求職者に「就業相談→職業訓練→就業斡旋」にいたる段階的かつ統合的な就業支援サービスを提供し、失業状態から抜け出せるよう支援するものである。若年参加者の特性を考慮したカスタマイズ型支援を、最長9カ月間提供する。

2009年の就業成功パッケージへの評価を見ると、参加者の満足度も就業成果も高く、まずまずの成功と評価できる（キム・ヘウォン他、2009）。プログラムに参加し、IAP（個人別再就職支援計画）を策定した人を基準とした就職率は76.1%であり、低所得の就業困難集団の

成果としては非常に優秀な実績である。とくに、第2～3段階の就業支援サービスを受けた集団の就業成果が、第1段階で終わった集団よりも高く、統合的な雇用支援サービスが就業につながる有効な手段であることを確認できた。ただ、就業成功手当制度に死重損失がみられ、制度を改善の必要があることも明らかとなった。また、第1段階の期間に生計の問題を訴える人が多かったため、第1段階のプログラムを強化し、統合的雇用支援サービス内で役割を十分に発揮できるよう、経過的雇用事業を体系的に改善する必要がある。

チョン・ビョンユ他(2010.11)の分析でも、就業成果が良好であるとしている。就業支援プログラム修了者を基準とした場合、就職率が2009年58.6%から2010年69.1%へ増加しており、2009年の就職者の90%以上が一般労働市場に就職し、就業の内容も良好であった。当初、就業成功手当の死重損失が懸念されたが、成功手当の支給時期の変化が長期勤続を促すという肯定的な結果をもたらしたと評価している。しかし、支援対象者の要件緩和は、就業困難層に集中すべき就業支援サービスの分散につながる恐れがあることから、生計負担を抱えているワーキングプア層に対する就業支援という事業趣旨を貫く必要があると指摘している。第2段階の就業意欲・能力増進プログラムは、就業成果に大きな影響を及ぼしているため、第2段階プログラムへの参加率を高め、プログラムの有効な運営のために、土台となる多様な就業先を確保することが必要である。

4. 若年雇用対策事業総括評価

現在、韓国の若年雇用問題は、単なる学校から労働市場への移行という問題ではなく、教育と労働市場の構造的な問題から派生しているため、短期的な仕事先の提供から職場体験、職業訓練、雇用サービスなど、多様な方面で事業を推進する必要がある。これまで先進国における若年失業対策の評価で分かったことは、若年層の失業を画期的に解消する特效薬は存在せず、既存の制度を融合し、シナジー効果を最大限に引き出す方法を模索することが重要(クム・ジェホ他, 2007)ということである。若年雇用対策の効率を高めるためには、プログラムの対象層を適切に設定し、個別のプログラムよりは多様なサービスを統合し包括的なプログラムとして提供することが効果的である(OECD, 2007)。

若年雇用対策事業のうち一部事業を除けば、大部分の対策において事業推進の必要性がある。雇用サービスインフラ拡充と職業訓練のような事業は、若年層の就業難解消に直接的な関連が低いため、短期間では当初の政策効果を期待しにくい。これら事業の目的は人材の需給ミスマッチを減らすことであり、若年雇用促進のためのインフラと人的資源開発に焦点を合わせ、継続的に推進することが必要である。賃金補助金と雇用補助金は、若年雇用プラスに作用すると見られるが、プログラム参加者の雇用と賃金に及ぼす影響を考えると、その成果は高くない(クム・ジェホ, 2009)ため、事業の対象と目標を明確に設定しなければならない。

若年層に短期間の仕事を提供することを目的に推進された事業は、政策目標が特定されて

いなかったり、効果が疑わしい場合が多い。例えば、インターン分野の事業の多くは類似・重複事業であり、事業間の連携強化及び統合・調整の必要性が大きく、事業効果を期待しにくい。公共インターンは民間企業と採用構造が異なるため、正規雇用採用の可能性がなく、多くの公共機関が政府の要請で事業に参加することから、形式的な事業参加にとどまり、高い効果は期待できない。グローバルリーダー養成事業の中で、海外就業に関する支援は、国内人材の海外進出による雇用創出及び人的資本の蓄積という面から、必要性は非常に高いが、事業推進システムが不十分であり、実績が期待に及ばず、事業推進の過程でさまざまな問題を露呈している。グローバルインターンについては、事業推進の目的が職場体験なのか、人材養成のための教育訓練なのか、目標をより明確に設定する必要がある、効果の面で海外でのインターン経験の必要性を検討しなければならない。海外ボランティア・インターンは、一般的な若年インターン事業とは性格が異なり、若年雇用対策に組み入れることが妥当であるのか疑問である。ボランティア活動の経験が国際競争力の向上及び海外進出の拡大にさらなる効果をもたらすというが、付加的な事業効果を基準に評価するには多少無理がある。いかなる種類のインターン事業であれ、その類型に合ったプログラムでないとしたら、就業能力を高めることは不可能であろう。

若年雇用対策事業のうち中小企業インターン、国内インターン（職場体験）、就業成功パッケージは、相対的に事業成果が高いと判断される。これらの事業は目標や推進方法が適切で、これまでの評価においても成果が相対的に良好である。しかし、もちろんこれら事業もいくつか問題を抱えているため、不十分な点を補完し、問題点改善の取り組みを続けなければならない。まず、中小企業インターンは、正規雇用への転換率が高く、その成果が非常に良好であるが、雇用継続率のような補助指標で評価すると成果が期待に及ばないことも事実である。大企業との労働条件の格差によって、中小企業は慢性的な人手不足に陥っているため、若年層インターンの正規雇用への転換率が高くなるであろうが、相対的に労働条件が劣悪であるため、雇用継続の面ではマイナスに働く構造的な限界がある。正規雇用への転換率が高いということは、中小企業インターンが採用補助金で運営されているという証拠であり、それだけ死重損失の恐れが大きいと言えよう。中小企業インターンの事業効果を高めるためには、中堅企業の参加を拡大し、事業対象（若年層、企業）を厳選する必要があるだろう。

職場体験は、現政権に入って大部分が廃止されたが、学校と労働市場間のミスマッチ解消においては有効な政策として扱う必要がある。多くのOECD諸国では、産学協力の面で多様なインターン制を活用しており、すぐれた効果をあげている。韓国では、民間企業のインターン制活用比率が上昇しており、インターン制が今後、人材採用の一つのパターンとして定着する可能性が高い。それに対し、盧武鉉政権のもとで推進された職場体験プログラムは、政府主導の事業で、公企業では事業参加の必要性に乏しく、また小規模企業においては力量不足によって内容あるプログラムになっていない。これは国内企業の需要が少なければインターン制が本来の機能を発揮できないことを意味する。したがって、政府主導で事業を推進

するよりも、インターンを必要とする企業を支援することによって、制度の効率を引き上げることができると思われる。業種や企業規模を考慮した様々なインターンプログラムを開発し、大学と大企業・中堅企業の参加を促すための方法を講じなければならない。

先進国の若年雇用対策事業の成果評価によると、個別のプログラムよりも、多様なサービスを統合し、包括的にプログラムを提供する方が効果的である、ということが示唆されている。若年層の失業にはさまざまな原因があり、職場体験・職業訓練・就業斡旋・雇用提供を統合的に行わなければ高い効果を期待することはできない。韓国の若年雇用対策の最も大きな問題は、若年層雇用という体系的で統合的な枠組みの中で実施されず、省庁ごとに異なったプログラムを競って実施し、事業の効果が期待されたレベルに及んでいないことである。こうした点で、進路指導相談から就業支援までの全過程において個人に特化した就業支援サービスを提供する就業成功パッケージは、総合的・集中的就業支援サービスとして適切に設計されているといえる。また、安定的な職場への就職が難しいため福祉サービスからの脱却に不安を抱える低所得層とは異なり、若年層は社会福祉システムに依存し続ける可能性が低く、プログラムをしっかりと設計・運営すれば、高い効果を期待することができると考えられる。

【参考文献】

- 監査院(2005.5) 「監査結果処分要求書：若年雇用増進施策推進実態」
 雇用労働部(2010.6) 「人材ミスマッチ緩和のための雇用安定事業再編方案」
 雇用労働部(2011.2) 『政府財政支援雇用事業説明資料』
 雇用労働部(2011.5) 「2010会計年度成果報告書」
 クァク・チェソン、ペ・ソングン、イ・キスク、チョン・ジェヨン、ユン・ソヨン(2009), 『大学生海外インターンシップの実態及び改善方案研究』教育科学技術部
 教育人的資源部他(2005) 「政府支援の国内インターンシップ活性化方案(内部資料)」
 国民経済諮問会議(2007.12) 『盧武鉉政府の経済政策の評価及び今後の課題』
 国会予算政策処(2009.2) 『雇用政策：予算と立法課題』
 国会予算政策処(2009.4) 『海外インターン事業評価』
 国会予算政策処(2010.7) 『2009 会計年度決算重点分析 I』
 国会予算政策処(2010.8) 『雇用創出のための中小企業への資金支援政策の問題点と改善方向』
 国会予算政策処(2010.10) 『若年雇用対策評価』
 国会予算政策処(2012.9) 『グローバル若年層リーダー養成事業執行実態分析』
 クム・ジェホ、キム・ジョンスク、キムハンジュン(2007) 「若年雇用対策評価」、雇用労働部
 クム・ジェホ(2012) 『職場問題の原因と対策』、韓国労働研究院
 キム・ヨンソン(2010) 「雇用促進関連採用奨励金制度の評価及び改善方向」、韓国開発研究院
 キム・ジンヒ(2010.8) 『統合的雇用支援サービスの成果と改善方案』、韓国雇用情報院
 キム・エウオン、イ・ビョンヒ、ユン・ジャヨン(2009.12) 『低所得層の就職パッケージ支援事業推進実態及び効果分析に基づいた改善方案模索』、韓国労働研究院
 キム・ファンシク、チャン・ウォンソプ、カン・ムンサン、ウィ・ユジン(2005.6) 『政府支援の国内インターンシップ活性化方案』、教育人的資源部
 ナムグン・インチョル(2010.12) 『若年層の雇用支援事業の成果と改善課題』、国会予算政策処
 ナム・ジェリャン、イ・ギュヨン、チュ・ムヒョン(2009.12) 『若年雇用問題解決のためのインターンシップ制度研究』、韓国労働研究院
 ノ・ギョンラン、チョン・ヨンジン、ピョン・ジョンヒョン(2008) 「若年就職困難層へのカスタマイズ型雇用サービスの提供現況及び発展方向(e-雇用イシュー(第2008-26号))」、韓国雇用情報院

- 大韓民国政府(2013. 2) 『MB政府国政白書』(第2巻、第9巻)
 リュ・ジャンス、キム・ジョンハン、パク・ソンシク・チョ・ジャンシク、オ・ミンホン、イ・ジヒョン(2010. 11), 『若年就職困難層の職業経路分析及びカスタマイズ型就職支援サービス支援方案研究』、釜慶大学
- パク・カヨル、ナム・キソン、オ・ミンホン、イム・ヨンシク、チョン・チョルヨン(2008) 『青少年職場体験プログラム事業の効果追跡調査研究』、韓国雇用情報院
- ソン・チャンヨン、ソン・ヤンギョン(2009) 「海外への人材進出活性化を通じた雇用創出」、韓国職業能力開発院
- オ・スボン(2009) 『雇用サービス先進化：民間雇用サービスを中心とする、サービス産業先進化のための公開討論(雇用サービス分野)』、労働部・韓国開発研究院
- ヤン・ジョンスン(2013. 3) 「朴勤恵政府の雇用政策」、韓国職業能力開発院、『The HRD Review』
- ユ・キルサン、ミン・ドンセ、チョ・インホ (2008. 7) 『雇用安定事業再編方案』、韓国技術教育大学
- ユ・キュヨン (2009.12) 「若年層インターン事業評価」、『雇用事業総合評価及び改善方案』、韓国労働研究院
- イ・キュヨン、イ・スンニョル、キム・セウム、パク・ソングジェ、ユン・ミレ (2010) 『グローバルリーダー養成事業評価』、韓国労働研究院
- イ・サンジュン、キム・ミラン (2009)、「インターン制と若年層労働市場移行」、韓国職業能力開発院
- イ・ソンミン、シン・キルジャ (2009) 『就職の秘密』、ヨンジン・ドットコム
- イ・ヨンヒョン、オ・ヨンフン、キム・アングク、カン・ヨンベ (2008) 『青少年職場体験関連事業の運営調査・研究による連携方案模索』、韓国職業能力開発院
- イム・チョンスン、ウ・ミョンスク、シン・ウォンハク、イ・ヘジン、イ・ククチョン、ソク・ランユ(2010)、『WESTプログラムの発展方向研究』、教育科学技術部
- チョン・ビョンユ、チェ・チャンギョン、チャン・ジヨン、パク・ソングジェ (2009) 『若年雇用促進のための中長期政策戦略』、雇用労働部
- チョン・ビョンユ、イ・ビョンヒ、ファン・ドクスン、キム・ジュヨン、ユン・ジャヨン (2010.11) 『就職成功パッケージ支援事業推進成果分析』、韓神大学産学協力団
- 第18代大統領職引継委員会 (2013. 3) 『朴勤恵政府希望の新時代のための実践課題』
- チョ・ジュンモ、ファン・ソンス、イ・ギョヨン (2011. 8) 『労働市場採用パターン変化による若年層就職インターン制の制度改善方案研究』、成均館大学HRDセンター (未刊)
- チュ・ムヒョン、ペク・クァンホ、チョン・ヨンソク、ホン・ヒョングン (2009.12) 『若年層ニュースタートプロジェクト運営実態比較研究』、韓国雇用情報院
- チェ・チャンギョン、イ・ヨンヒョン、チェ・ヨンソプ、キム・ミスク、キム・アングク、チョン・ジェホ、ノ・ヨンジン (2008) 『訓練履修者実態調査研究』、韓国職業能力開発院
- チェ・チャンギョン、ユ・ハング、オ・ホヨン (2010.12) 『若年層就職進路支援事業効率化方案』、韓国職業能力開発院
- チェ・ギョンス、キム・チョンシム (2006) 『2006年度財政事業深層評価報告書：未就職若年層の就職支援事業』、韓国開発研究院
- 韓国労働研究院 (2007) 『雇用保険事業の深層評価』
- 韓国労働研究院 (2009.12) 「行政インターン制実効性向上研究要約：インターン制改善の方向性を導くことを中心に」
- 韓国労働研究院 (2011. 7) 『財政支援職業訓練事業の深層評価：戦略分野専門人材訓練事業』
- 韓国労働研究院・成均館大学HRDセンター (2009.12) 『2009年雇用保険事業の深層評価：職業能力開発事業』
- OECD(2007), Jobs for Youth: Korea
- OECD(2008, 2009, 2012), OECD Employment Outlook
- OECD (2013), “Employment rates by age group”, in OECD Factbook 2013: Economic, Environmental and Social Statistics, OECD

付表1 盧武鉉政権の下で推進された若年雇用対策事業の事業分野別推進課題

労働市場供給面		労働市場インフラ面		
区分	推進課題	区分	推進課題	
職業指導強化	小中高生	学校及び雇用支援センターを通じた就業支援強化	学校内若年層就業支援強化	-大学就業支援機能拡充事業 -女子大生キャリア開発センター支援 -実業系高校就業支援機能拡充事業 -経歴開発プログラム開発普及
	大学生		雇用支援センターを通じた若年層就業支援強化	-青少年就業支援室設置及び職業進路指導チーム拡大 -NEETの職業指導及び就業支援強化 -YESプログラム拡大 -理工系人材中継センター構築
			雇用支援サービス網拡充	-雇用支援ネットワーク構築 -青少年就業困難層に対する就業支援技能活性化支援事業
			軍服務若年層の就業支援強化	
学校外青少年	雇用情報収集・提供強化及び対策の効率化	労働市場情報収集及び提供強化	-中長期人材需給予測 -大卒職業移動経路調査 -青少年ワークネット運営 -中小企業の現状DBアップデート -若年層パネル拡大 -労働市場情報資料収集・普及	
職業指導プログラム制作及び協議体構成		若年失業対策総合情報提供など	-若年失業対策総合情報提供 -若年失業対策広報強化	
学校と産業現場間の連携強化	産学協力の活性化	若年失業対策連携及び評価強化	-若年失業対策事業間窓口連携 -若年特別委の総括・調整機能強化	

労働市場供給面		労働市場インフラ面		
区分	推進課題	区分	推進課題	
	<ul style="list-style-type: none"> -企業-工業高校の連携、カスタマイズ型人材養成プログラム -失業高校生の実習体系再編 	労働市場需要面		
		<ul style="list-style-type: none"> 根源的雇用の創出 	<ul style="list-style-type: none"> 根源的雇用の創出 	
<ul style="list-style-type: none"> 雇用影響評価実施 				
<ul style="list-style-type: none"> 雇用グランプリの制定 				
<ul style="list-style-type: none"> 産業需要に合った教育課程の拡大 	<ul style="list-style-type: none"> -工学教育の認知、工学教育教科課程再編支援、工学教育革新センター構築 -産業系の視点から見た工科大学の産業寄与度評価 -理工系教育課程再編支援 -理工系融合教育研究センター支援及び拡大 -大学卒業生の職業能力評価推進 -学校起業制度活性化 	<ul style="list-style-type: none"> 公共部門の採用及び短期雇用の提供 	<ul style="list-style-type: none"> 公共機関の若年層採用努力の経営評価への反映 	
		<ul style="list-style-type: none"> 短期雇用提供 	<ul style="list-style-type: none"> -国家記録物整理事業 -行政情報 DB 構築 -軍副仕官人材拡充 -知識情報資源管理事業 -国民年金相談士採用 	
<ul style="list-style-type: none"> 大学の競争力強化 	<ul style="list-style-type: none"> 大学構造改革推進 	<ul style="list-style-type: none"> 海外就業支援及びボランティア団体拡大 	<ul style="list-style-type: none"> 海外就業支援 	<ul style="list-style-type: none"> -専門職の海外就業支援 -海外市場の開拓要員養成 -若年層貿易人材養成 -短期大学生の海外インターンシップ
	<ul style="list-style-type: none"> 大学の自助努力誘導 		<ul style="list-style-type: none"> -海外ボランティア団体拡大 	<ul style="list-style-type: none"> -KOCA 開発協力団事業 -海外インターネット若年層ボランティア派遣
	<ul style="list-style-type: none"> 大学特性化及び成果管理体制の構築 		<ul style="list-style-type: none"> -中小企業遊休職の人員補充 	<ul style="list-style-type: none"> -中小企業職業訓練コンソーシアム -中小企業雇用環境改善金 -中小企業専門人材採用支援 -中小企業の新規業種進出支援 -交代制転換支援金 -長期求職者雇用促進奨励金
<ul style="list-style-type: none"> 職業教育・訓練体系革新 	<ul style="list-style-type: none"> 職業教育革新 	<ul style="list-style-type: none"> 中小企業遊休職の人員補充の定着化 	<ul style="list-style-type: none"> 若年雇用促進奨励金の施行延長 	
	<ul style="list-style-type: none"> 職業訓練革新 		<ul style="list-style-type: none"> -成長産業の中間技術人材養成 -地域社会へのカスタマイズ型就業支援事業 	<ul style="list-style-type: none"> 起業教育強化
				<ul style="list-style-type: none"> -多機能人材養成 -高校中途脱落者の高卒学歴認定 -地域毎の需要に合った訓練課程の編成

労働市場供給面		労働市場インフラ面	
区分	推進課題	区分	推進課題
	-地方雇用審議会の審議・調整 -訓練公募制の導入	起業支援	Biz Cool プログラム活性化 ニューパラダイムの普及

資料出所：雇用労働部、若年層失業対策推進状況及び今後の計画（2007.4）及び若年層雇用促進対策（2005.1）

付表 2 第一次（2010.10）及び第二次（2011.5）「若年層の自分の仕事づくり」プロジェクトの分野別推進事業詳細

第一次プロジェクト(2010. 10)		第二次 プロジェクト(2011. 5)	
区分	推進課題詳細	区分	推進課題詳細
若年層の仕事づくり	若年層の創造的挑戦への積極支援	職場の学習組織化	産業現場と連携する学校の拡充
	公共機関の先導的増員		課程履修型国家技術資格の導入
	安全・特許・生活サービスの拡大		学校の職業教育、進路指導強化
	インターンと安定的雇用の連携強化	雇用ミスマッチの縮小	若年層の中小企業への就業誘導拡大
	海外就業活性化		雇用総合情報網構築
	大企業と中小企業の相互成長及び世代間の職場シェアリング普及	地方大学生の社会進出機会拡大	公共部門の先導的役割強化
	大学の就業責任強化	企業の地方人材採用機会拡大	企業の人材採用説明会
大学卒業（予定）者を産業ニーズに合った現場型人材に養成			

第一次プロジェクト(2010. 10)		第二次 プロジェクト(2011. 5)	
区分	推進課題詳細	区分	推進課題詳細
特性化高校卒業生の 企業就業促進	-就業中心へ再編 -就業支援プログラム -兵役特例支援 -労働経験の単位認定		-若年層就業アカデミー 運営 -若年層インターンの地 方大学生参加拡大 -大学若年層雇用センタ ー運営拡大
		若年層ベン チャー 起業とベン チャー 共同採用 拡大	-起業活性化プログラ ムの推進 -大学の地域起業の促進
学校外でさまよう 青少年に対する 制度的支援	-就職士官学校開設	全国規模の若年 層起業の基盤づ くり	-スマート創造企業の養 成教育課程の拡大 -中小ベンチャー共同採 用の拡大など

資料出所：雇用労働部、若年層の自分の仕事づくり第一次プロジェクト（2010.10）及び第二次プロジェクト（2011. 5）