

《韓国経済の今後を展望するシリーズ⑦》

2015年9月7日
No.2015-23

なぜ今韓国で労働市場改革なのか —60歳以上定年制を控え、導入を図る賃金ピーク制

調査部 上席主任研究員 向山英彦

《要 点》

- ◆ 本稿では、韓国で最近推進されている労働市場改革について、改革が求められている背景と政策の内容を紹介しながら、問題点を検討する。
- ◆ 改革が求められている背景には、若年雇用の創出が課題になる一方、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、その対応が必要になっている。
- ◆ 労働市場改革に向けた動きをみると、15年5月、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。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を求めている。また、民間企業に関しても、賃金ピーク制を導入し、若年雇用を増やす企業に対して賃金を支援し、導入を後押しする。
- ◆ 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出すことを表明した。
- ◆ 労働市場改革の効果が期待される一方、賃金ピーク制の導入によって若年雇用（とくに「質の高い」雇用）が増加するかについては議論の余地がある。また、賃金ピーク制の導入に伴い、賃金の削減幅などをめぐって労使対立が生じる恐れがある。

本件に関するご照会は、調査部・向山英彦宛にお願いいたします。

Tel:03-6833-2461

Mail:mukoyama.hidehiko@jri.co.jp

1. なぜ今労働市場改革なのか

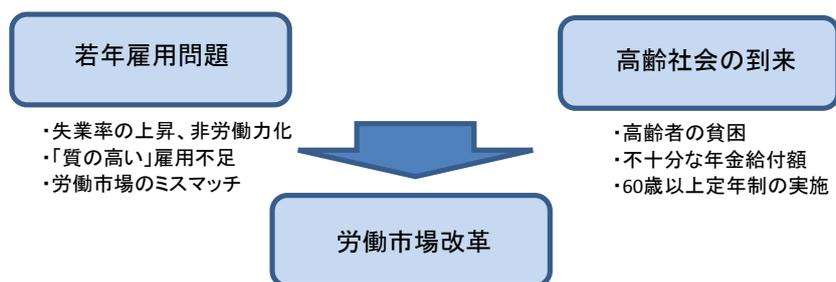
韓国政府は現在、労働市場改革を推進している。まず、以下で改革が求められている背景についてみていく。

(1) 悪化した若年層の雇用環境

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。これは、①ファンダメンタルズの強化（非効率な公企業の改革、財政・税制改革、市場の不正是正など）、②「創造経済」の推進（規制緩和とプロジェクトを通じた産業融合、起業支援など）、③内需の振興（投資促進、消費拡大、雇用促進、中小企業の支援など）の3本柱からなる。

その後景気が悪化したのに伴い、14年半ばから景気対策に力を入れた。15年に入ると、経済の活性化へ向けて、4大改革（労働市場改革、公共部門改革、教育改革、金融改革）を推進し始めた。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。この背景には、①若年層（15～29歳）の就職難の解消が課題になっていること、②60歳以上定年制が16年より実施されること、③定年の延長は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、その対応が必要になっていることがある（図表1）。これらについて順次みていこう。

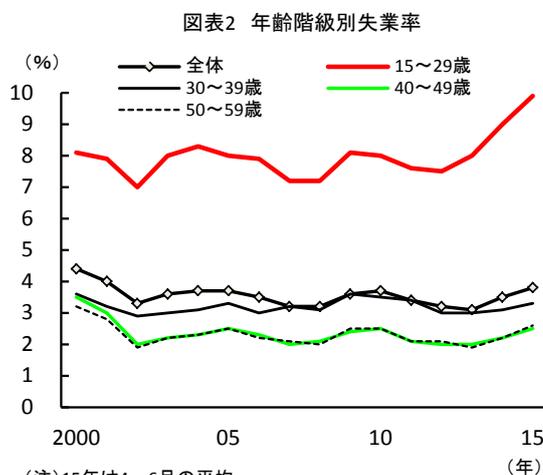
図表1 労働市場改革をめぐる環境



(資料)日本総合研究所作成

まず、若年層の就職難である。全体の失業率は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9.9%へ上昇し、2000年以降で最も高くなった（図表2）。

失業率自体はOECD加盟諸国のなかで低い方であるが、韓国の特徴は、失業が若年層に集中していることである。若年失業率と30～54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3）。



(注)15年は4～6月の平均

(資料)統計庁、Korea Statistical Information Service

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（グローバル化による国内の雇用創出力低下、中途採用の増加などによる）、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指摘できる。

賃金や福利厚生面で大企業と中小企業の格差が大きい上、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（最近の政策は後述）。他方、慢性的な人手不足に直面す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人手を確保しているところもある。

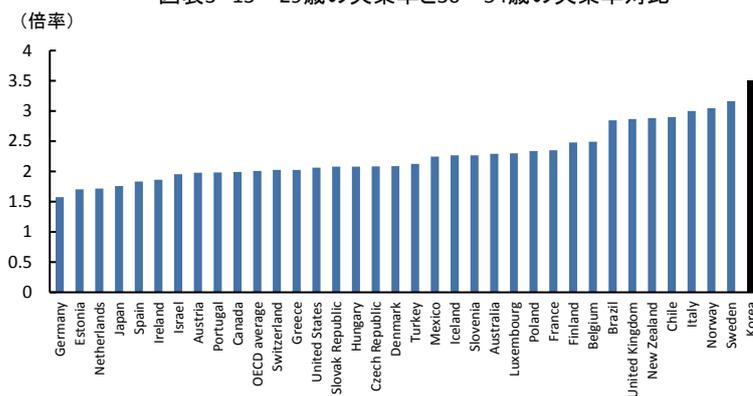
失業以上に問題視されているのが、非労働力化の進行である。学業も求職活動もしない非労働力人口（統計上失業者に含まれない）は 2000 年代前半に一端は減少したが、06 年に増加に転じた後、高止まりしている。失業者と非労働力人口の増加に伴い、若年層の労働参加率は著しく低下している。20～24 歳では 04 年の 58.3%から 14 年に 49.9%へ低下した（図表 4）。50～54 歳、55～60 歳など年齢の高い層で、労働参加率が上昇しているのと対照的な動きである¹。

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、他国と比較して圧倒的に高い（OECD Skills Outlook 2015: Youth, Skills and Employability）。

「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 割程度を占める。「条件に合う仕事が無い」というのは「質の高い」雇用（大企業、金融機関、公務員など）が少ないことを示唆している。非労働力化の進行には大学進学率の上昇も関係している。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（近年の低下は後述）。

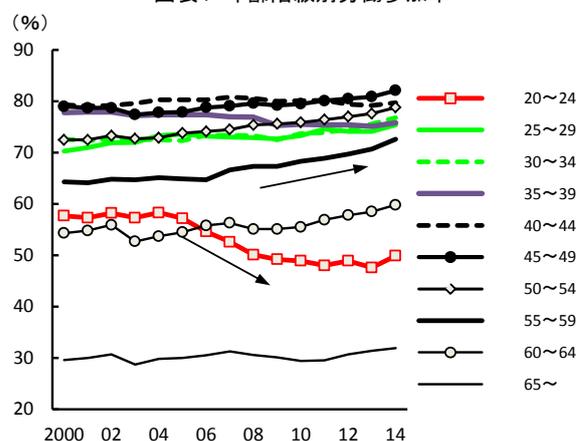
若年層の失業は社会的損失であるだけでなく、出生率低下の一因になっている。ちなみに、合計特殊出生率は 2000 年の 1.47 から 05 年に 1.08 まで急低下した後、上昇に転じたものの、14 年は 1.21 にとどまっている。

図表3 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

図表4 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

¹ 55～64 歳の労働参加率および就業率の上昇は世界的な傾向である。これには、財政悪化から年金給付水準が引き下げられたことが影響していると考えられる。

(2) 高齢社会の到来と60歳以上定年制の導入

労働市場改革が求められている二つ目の背景に、60歳以上定年制が16年より実施されることがある。韓国では18年に高齢社会（全人口に占める65歳以上人口が14%以上）へ移行する見通しである（図表5）。2000年の高齢化社会（同上割合が7%以上）への移行から18年という世界最速のスピードで高齢社会へ移行する。ちなみに日本は1970年に高齢化社会、94年に高齢社会に入った。

高齢者の貧困と就労

高齢社会の到来を控えて問題になっているのが高齢者の貧困である²。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。貧困の一因に年金給付額の少なさがある。これは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。

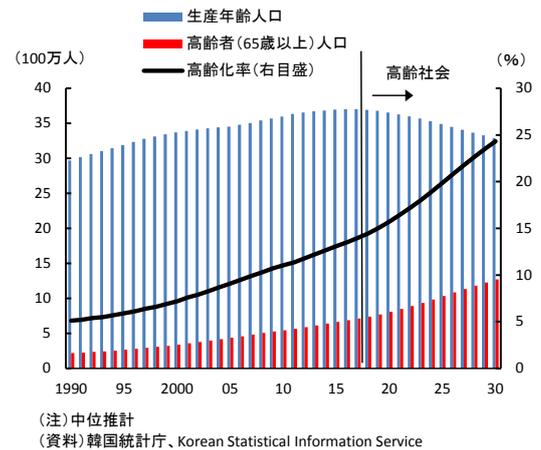
60年に公務員年金、63年軍人年金、75年私立学校教職員年金と、特定の職域年金制度が最初に整備された。18歳以上60歳未満の国民を対象にした国民年金制度は73年11月に法案が国会を通過したが、第一次石油ショック後の経済環境の悪化や朴正熙大統領の暗殺（79年）などの影響により実施が見送られ、88年になってようやく施行された（当初は従業員10人以上の事業所が対象）。その後、92年に従業員5人以上の事業所、95年に農漁民と農漁村地域の自営業者、99年に都市地域の自営業者、零細事業者、臨時職・日雇い勤労者と対象が段階的に広げられた。

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。2007年には、施行20年目にあたる08年から受給者が増加することにより、財源枯渇の問題が浮上したため、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

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証として十分に機能していない。

図表5 韓国の生産年齢人口と高齢化率



² 高齢社会到来に伴う問題については、向山英彦「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 を参照されたい。

このため、高齢者は何らかの形で就業せざるをえない。米国、ドイツ、日本、韓国の4カ国の年齢階級別就業率をみると³、65歳以上の就業率は韓国が一番高い（図表6）。

高齢社会への対応

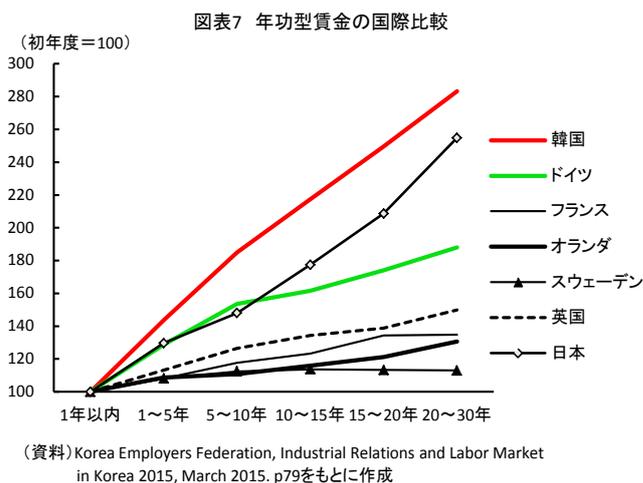
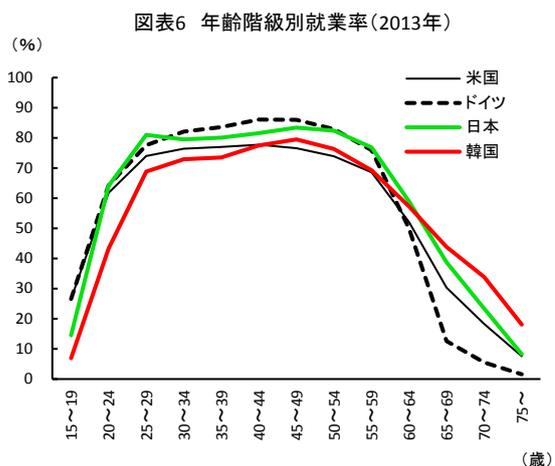
高齢化の進展と高齢者の貧困問題の深刻化を受けて、朴槿恵政権は二つの取り組みを行った。

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、財源の確保ができなかったため、「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。

もう一つは、60歳以上定年制の実施である⁴。韓国の企業はこれまで、労働組合との協議にもとづき定年を55～58歳に定めてきたが、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、60歳以上定年が従業員300人以上の事業所では16年、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。平均寿命が伸びるなかで、健康で就業意欲の高い人に対して雇用機会を提供するほか、年金財政の悪化を抑制する目的からである。

しかし、60歳以上定年制の導入は人件費の高騰と若年雇用の削減につながる恐れがある。ある調査によれば⁵、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、新入社員の採用減も15.6%あった。

後述するように、政府も賃金ピーク制の導入を図っている。この背景には、韓国の賃金体系が年功序列型になっていることがある。韓国では通貨危機後、それまでの終身雇用制が廃止されたほか、業績連動型賃金体系への移行が推進されたが、大企業を中心に年功序列型の賃金体系が維持されてきた。実際、勤続年数別賃金上昇カーブは世界的にみても突出している（図表7）。



³ 韓国の就業率が総じて他の3カ国より低いのは、女性の就業率が低いためである。

⁴ 日本では71年に制定された「高年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、60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付けられ、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。

⁵ 김동배 「노동시장개혁 쟁점정리-정년연장, 월간노동리뷰, 2015년 4월호」, 한국노동연구원 p.57.

2. 朴槿恵政権下で推進される労働市場改革

つぎに、朴槿恵政権による若年雇用対策と労働市場改革についてみていく。

(1) これまでの若年雇用政策

韓国の若年雇用政策は 2003 年に、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ためである。

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でき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、民間部門の雇用創出に対する支援、インターンシップ制の拡充、職業訓練と就職斡旋機能の拡充などが推進された。

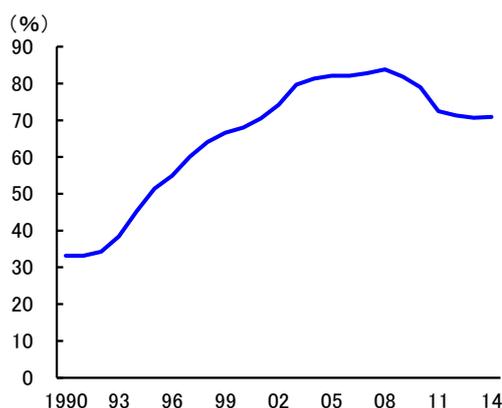
その後、若年雇用対策は学校から労働市場への円滑な移行を促進する対策が拡充されたほか、産学協力が強化された。

08年に誕生した李明博政権は、新たにグローバル青年リーダー養成計画を発表した。09年には、中小企業の人手不足解消の目的もあり、中小企業インターン制が開始された。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%を助成した。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。

また、行き過ぎた学歴主義を是正する目的もあり、高校での職業教育が強化された。実業系の特性化高校とは別に、マイスター高校が特別目的高校の一つとして新設された。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）を行う一方、安定した就職先を確保するのが狙いである。さらに、実業系高校を産業界協力型特性化高校に再編した。これは産業界と協力しながら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）における理論・技術教育を提供し、卒業と同時に就職に結びつけていくことを目的にしている。

こうしたなかで、大学進学率が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8）。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。

図表8 大学進学率



(資料) Korean Educational Development Institute
統計庁

(2) 朴槿恵政権の若年雇用対策

朴槿恵政権の若年雇用政策はこれまでの政策を引き継ぎつつも、独自色を出しているといえよう。

13年は、①海外での就労支援、②「質の高い」雇用の拡大、③起業の支援などが政策の柱になった⁶。「質の高い」雇用に関しては、社会サービス部門を中心に、公的企業による若年雇用を促した（それを公的企業の業績評価基準の一つにした）。5月に「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。

また、力を入れているのがデュアルシステムの普及である。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。朴槿恵大統領は大統領就任演説で、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」。

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ている。13年に試験的に導入し、14年から本格的に推進している。15年4月には、デュアルシステムを拡大していく方針が示された⁷。

図表9 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

最近の若年雇用政策は図表9のようになっている。教育業界、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。

労働市場のミスマッチを解消する一環として、若年求職者と「小さいけれど強い企業」(small giants)とのマッチングを推進している。「小さいけれど強い企業」は14年の9,692社から15年に12,455社へ増加している。

(3) 賃金ピーク制の導入を含む労働市場改革

労働市場改革に向けた動きは今年に入り加速している。

15年5月、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。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)を求めている。これによって、政府は2年間で6,700人分の若年雇用の創出を期待している。

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生を年に5千人にま

⁶ Ministry of Employment and Labor, 2013 Employment and Labor Policy in Korea.

⁷ Ministry of Strategy and Finance, Government to actively expand Work-Study Dual System to students currently attending school, Apr 21, 2015.

で増やすことなどが盛り込まれた。

15年の税制改正法案に、若年雇用に関する優遇策が盛り込まれた。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一人につき500万ウォンの税額控除、若年層の賃金増加分に対する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。

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上で重要な役割を担うものである」と述べた。

上記の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⁸、取締役会が導入を承認した。

民間企業のなかにも政府の改革に呼応する動きがみられる。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のはわずかであり、現代自動車は労働組合と今後協議していく。

3. 問題点と今後の課題

これまでみてきたように、朴槿恵政権は労働市場改革を積極的に推進している。政策の効果が期待される一方、問題点として以下のことが指摘できる。

一つは、賃金ピーク制で若年雇用が増えるのかという点である。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懐疑的な見方がある。その理由としては、整理解雇や希望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、賃金ピーク制導入の効果は限定的である、また、若年雇用の増加には投資の拡大が必要であるが、近年投資は低迷している。

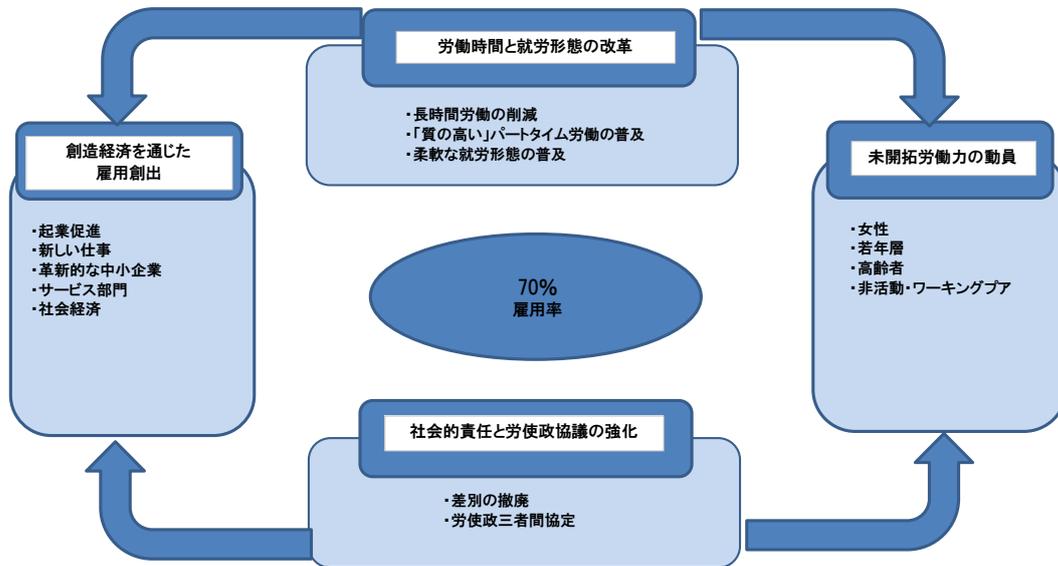
韓国にとって問題なのは、「質の高い」雇用の不足である。朴槿恵政権は政権発足後、雇用率を70%へ引き上げることを目標に置き、創造経済を通じた雇用創出、労働時間と就労形態の改革、未開拓労働力の動員、社会的責任と労使政協議の強化などを推進している（図表10）。しかし、創造経済の実現を通じた「質の高い」雇用創出が最も遅れている。

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。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とした従業員が裁判所に訴えた件で、ソウル地

⁸ 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%の賃金を受け取る。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。

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 (The Korea Times 2015/09/03)。

図表10 朴槿恵政権の雇用政策



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

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っており、これをめぐる労使対立も生じているだけに、韓国社会のなかで労使対立が強まる恐れがある。

こうした点に注意しながら、韓国における労働市場改革の動きを注視していく必要がある。

◆Research Focus 《韓国経済の今後を展望するシリーズ》

- ①向山英彦「経常黒字拡大が映す韓国の問題—ウォン高圧力緩和に求められる投資の拡大—」
2014年7月3日 No. 2014-19
- ②向山英彦「対中依存度上昇に伴う韓国の問題—チャイナインパクトを克服できるのか—」
2014年8月6日 No. 2014-24
- ③向山英彦「『高齢社会』を迎える韓国に残る課題—「増税なき」に呪縛される政策—」
2014年9月5日 No. 2014-32
- ④向山英彦「課題となるチャイナインパクトの克服—サムスンショックをどうみたらいいのか—」
2014年10月9日 No. 2014-35
- ⑤大嶋秀雄「急増する韓国の家計債務—政府の景気刺激策と韓国銀行の利下げにより拍車がかかる—」
2014年12月19日 No. 2014-45
- ⑥大嶋秀雄「限界に近づく韓国の内需型景気対策— 一定の効果がみられるも、持続的成長には構

造改革が必要―」 2015 年 7 月 17 日 No. 2015-18