

《韓国経済の今後を展望するシリーズ No.11》

2017年6月21日  
No.2017-014

## 厳しさを増す韓国の雇用情勢

—「量」の悪化だけでなく「質」の低下も深刻—

調査部 研究員 松田 健太郎

### 《要 点》

- ◆ 韓国では景気回復が続いているものの、失業率は2013年を底に上昇傾向にある。
- ◆ 失業率の上昇は、若年層と高齢層での労働参加率が大きく上昇し、その一部が就業できなかったことが主因である。若年層では、前政権による政策的要因や大学進学率の低下、高齢層においては、老後の資金不足や子の扶養に期待できなくなったことなどが、労働参加率の上昇につながった。
- ◆ 労働力人口の増加分を吸収しきれなかった背景に、雇用のミスマッチが指摘できる。若年層では大企業に就職希望が集中する一方、中小企業は慢性的な人手不足状態になっている。また、高齢層が就業する職が変化していることも、若年層の雇用機会の減少に拍車をかけている。
- ◆ 失業者の「質」の悪化も懸念材料となっている。とりわけ、長期失業者が大幅に増加している。長期の失業状態が続けば、就業スキルを修得できず、その後の就業が一段と難しくなり、失業を固定化する恐れがある。
- ◆ 雇用情勢の悪化を危惧し、文在寅大統領は雇用拡大を公約に掲げている。81万人の雇用創出や非正規格差の解消などの実現が期待されるが、短期的な雇用拡大策だけでなく、大企業と中小企業の賃金格差解消などの抜本策を講じることも不可欠である。

本件に関するご照会は、調査部・研究員・松田健太郎宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-0911

Mail: [matsuda.kentaro@jri.co.jp](mailto:matsuda.kentaro@jri.co.jp)

本資料は、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。本資料は、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。

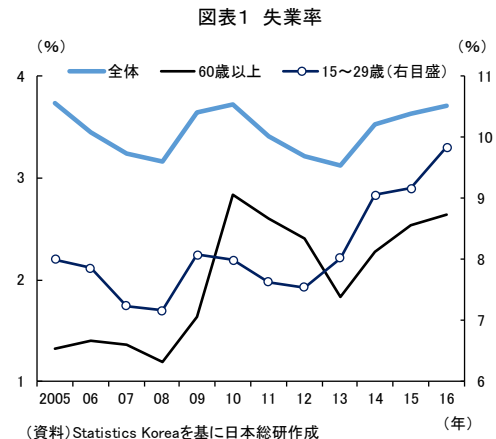
## 1. はじめに

韓国では、朴槿恵前大統領の弾劾判決以降、国内の政治的混乱や地政学リスクの拡大を受けて景気の先行き不安が高まったものの、足元の経済は回復が続いている。2016年通年の実質GDPは前年比+2.8%と底堅い成長となったほか、2017年1~3月期は前期比+1.1%と2015年7~9月期以来の高成長となった。

もともと、足元の景気拡大は輸出の持ち直しにけん引されたものであり、国内ではこれまでの家計債務の増加や企業の構造調整などの課題に加えて、様々な懸念が浮上している。

とりわけ、雇用環境の悪化が大きな社会問題になっている。失業率は2013年の3.1%を底に上昇に転じており、足元では、リーマン・ショック後と同水準である3.7%まで上昇した(図表1)。年齢別にみると、若年層の失業率が過去最高水準まで上昇するなど、表面上の失業率が示す以上に、雇用情勢は厳しくなっているとみられる。

そこで以下では、韓国の雇用情勢悪化の背景や失業者の状況を整理したうえで、労働市場が抱える問題点や新政権が掲げる雇用政策の妥当性について検討したい。



## 2. 吸収しきれない労働力

### (1) 悪化する若年失業率

今回の失業率の悪化は2013年から始まり、2016年までに0.6%ポイント上昇した。そこで、同期間の失業率の変化を要因分解してみると、15~29歳の若年層と60歳以上の高齢層での失業率の上昇が主因となっていることが分かる(図表2)。実際、15~29歳の失業率は8.0%から9.8%、60歳以上の失業率は1.8%から2.6%と、いずれも大幅に上昇した。

もともと、失業率が上昇したからといって、単純に雇用を失った人が増えたとは限らない。失業率は、分母となる労働力人口と分子を左右する就業者数との関係で変化する。若年層と高齢層の失業率の上昇がどのような動きでもたらされたのかを調べると、両世代ともに、労働参加率が大きく上昇した一方で、その一部が就業できなかったことが失業率を押し上げたことが分かる。実際、労働参加率は全ての年齢層で上昇傾向にある(図表3)。若年層においては、この期間に労働力人口が29.5万人増加したにもかかわらず、就業者の増加は19.2万人にとどまり、約3分の1が就業できていない状況である。高齢

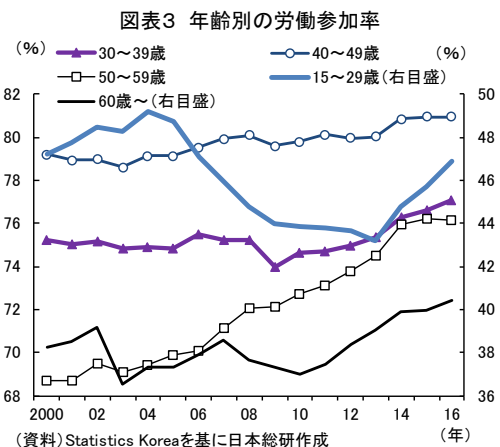
図表2 失業率上昇の要因分解(2013年⇒2016年)

(%ポイント)

年齢層	失業率				
	労働参加率	就業率	人口	就業者	
全年齢(15~)	0.60	1.99	▲1.36	2.93	▲4.29
15~29	0.40	1.57	▲1.22	▲0.26	▲0.96
30~39	0.04	0.38	▲0.35	▲0.64	0.29
40~49	0.03	0.22	▲0.20	▲0.21	0.01
50~59	0.08	0.39	▲0.29	1.14	▲1.43
60~	0.18	0.70	▲0.46	2.76	▲3.22

(資料) Statistics Koreaを基に日本総研作成

(注) 各年代ごとに要因分解をしたうえで、人口によりウエイト付けを行い、近似計算を行っているため、各年代の要因の合計は全年齢の要因に一致していない。



層においても、就業者が大幅に増加したものの、高齢化に伴う人口増加や労働参加率の上昇分を吸収するには至っていない。このように、就業機会が一定程度あったにもかかわらず、労働市場への新規参入がそれを上回ったことが失業率を押し上げることになった。

## (2) 労働参加率上昇の背景

もともと、若年層と高齢層の労働参加率が同じ理由で上昇したわけではない。以下では、労働参加率が上昇した要因をより詳しく分析したい。

まず、若年層においては、以下の3点を背景に労働参加率が高まった。

第1に、政策要因である。2013年2月に就任した朴槿恵前大統領の下、大規模な補正予算の編成が行われたため、景気回復に伴う就業機会の拡大を期待してそれまでの様子見から求職に転じる若者が増加した。さらに、6月には就業率70%の達成のためのロードマップとして若年層の雇用拡大に向けた政策も打ち出された。同時に、青年<sup>1</sup>雇用促進特別法の改正を受けて、青年未就業者の雇用創出に注力された結果、労働市場から退出していた若年層がこぞって労働市場に参入したとみられる。

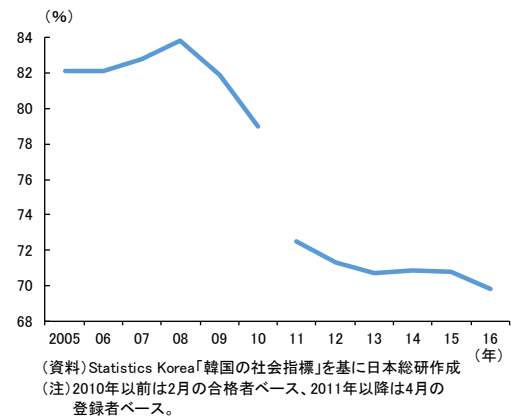
第2に、大学進学率の低下である(図表4)。4月登録者ベースの大学進学率は、2016年には69.8%まで低下した。親世代の経済的な負担の高まりに加えて、大学に進学しても安定した雇用が必ずしも得られるわけではないという現実的な考えが浸透してきたことが原因である。この結果、高卒で就職を希望する若者の増加につながった。

第3に、女性の社会進出である。女性の労働参加率をみると、15~19歳、20~24歳、25~29歳いずれの層でも上昇しており、とりわけ20代は2013年から2016年にかけて3%ポイント上昇した。これらは、キャリア形成を希望する女性の増加に加え、パートタイム雇用や保育制度の拡充といった政策効果が作用しているほか、所得環境の厳しさから共働き世帯が増加していることも指摘できる。

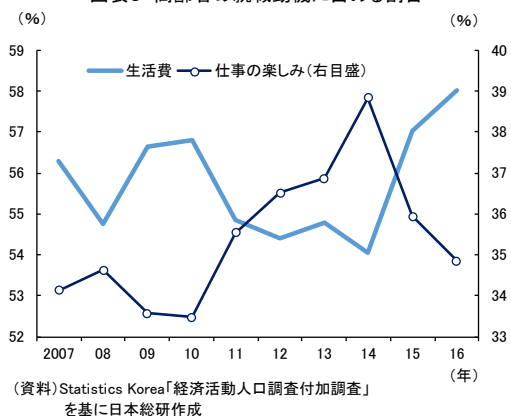
一方、高齢層においては、以下の3点を背景に労働参加率が高まった。

第1に、経済的な理由である。とりわけ、年金など社会保障の整備不足や資産形成が不十分であるため、生活費のために働く人が増加した(図表5)。韓国では高齢化が急速に進展<sup>2</sup>しているにもかかわらず、国民年金や老齢基礎年金の整備が遅れている。加えて、兵役や60歳以前での退職慣例などから勤務期間が短く、老後の資産形成も総じて不十分であった。高齢者の就業動機では、2014年までは仕事の楽しみを求めて就業する割合が増加していたものの、2015年以降、急速に低下した。これに対して、生活費の補てんを就業

図表4 大学進学率



図表5 高齢者の就業動機に占める割合



<sup>1</sup> 青年とは、大統領令で15歳以上29歳以下の者と定められている。

<sup>2</sup> 2000年に65歳以上人口が全体に占める割合が7%を超え高齢化社会となった。統計局によると、18年に高齢社会(14%以上21%未満)、27年に超高齢社会(21%以上)になる見通し。

動機とする高齢者の割合は急上昇した。生計面の危機感から就業を求める動きが活発化したと推測される。

第2に、子どもの扶養に期待できなくなったことである。核家族化の進展とともに老親の扶養機能が低下しているほか、若年層や子育て世帯などの就職状況や賃金も親世代を養っていくうえで十分なものといえず、高齢者自身で生活費を賄っていく必要が生じている。

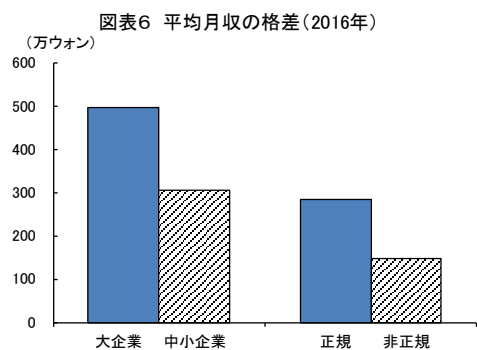
第3に、60歳以上の定年義務化や<sup>3</sup>賃金ピーク制などの制度的要因である。60歳以上の定年義務化は、2016年に300人以上の事業所、2017年に300人未満の事業所でそれぞれ導入された。また定年延長による企業の負担を緩和するため、賃金ピーク制も本格的に導入され始めた。企業は、これまでであれば早期に退職していた高齢者を雇用しやすくなり、高齢者の労働参加率の上昇に寄与することになった。

### (3) 深刻化する雇用のミスマッチ

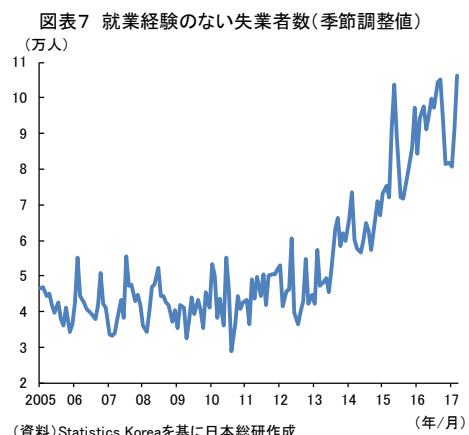
次に問題になるのは、労働力人口の増加分をなぜ吸収しきれないかという点である。この主因としては、雇用のミスマッチが深刻化していることが指摘できる。

まず、高齢層では、スキルや専門性を保有している人が多いとみられるものの、就業先が農業・漁業などの第一次産業や単純労務といった比較的低賃金職に偏る傾向がある。また、これまで保有していたスキルとは全く関係のない業種で自営業を始める事例も多い。高齢者でのミスマッチは、既存スキルの再活用が上手くいっていないことに原因があるといえよう。

他方、若年層のミスマッチはより深刻である。就職活動の段階で大企業などの雇用条件の良い企業に就職希望が殺到する一方、慢性的な人手不足状態にある中小企業は人気は低くなっている。こうした背景には、大企業と中小企業の賃金格差が指摘できる。2016年の平均月収を比較すると、大企業では496万ウォンだったのに対し、中小企業は305万ウォンと大企業の6割程度にとどまっている(図表6)。中小企業の賃金は緩やかに上昇しているものの、大企業の事業計画や原材料価格に影響を受けやすく、固定費である人件費を上げることは容易ではないため、大企業との格差はなかなか縮まっていない。また、比較的就業しやすい非正規職も正規職と比較して賃金は5割程度となっている。このため、求職活動をしているにもかかわらず、希望条件と異なる就業はあえて選択しない動きが、失業者の増加につながっている。実際に、就業経験のない失業者は13年以降増加が続いており、2013年1月の4.2万人から2017年3月には10.6万人まで急拡大した(図表7)。この大半は若年層とみられる。



(資料) Ministry of Labourを基に日本総研作成  
 (注1) 社員数が300人以上を大企業、5~299人を中小企業として分類。  
 (注2) 正規は常用雇用者、非正規は臨時・日雇い雇用者のデータを使用。



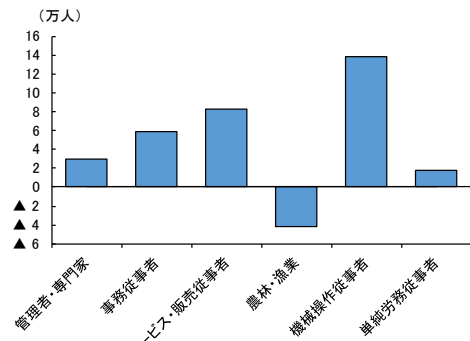
(資料) Statistics Koreaを基に日本総研作成

<sup>3</sup> 定年の延長や再雇用を行う代わりに、一定年齢をピークとして設定し、その年齢以降の賃金を引き下げる制度。2016年より公共部門や民間の主要企業グループ間で導入が本格化した。

若年期に就業スキルの修得に失敗すると、その後の就職もさらに困難になるという悪循環に陥る恐れがある。

さらに、若年層の雇用機会の減少に拍車をかけているのが、高齢層が就業する職の変化である。55～79歳の職業別就業者（2016年5月時点）は、単純労務従事者が26.2%と最も大きな割合を占めている。農業・漁業従事者も、15歳以上人口では5.1%であるのに対して、14.2%と高い。しかし、近年では、農林・漁業の就業者が減少に転じたほか、単純労務従事者の増加も小幅にとどまっている（図表8）。逆に、高齢者が事務・サービス販売などに就業するケースが増えた。これらはもともと若者の就業が多い職であり、高齢者の進出によって、若年層の就業機会が奪われている可能性がある。

図表8 55～79歳の職業別就業者増減(15年⇒16年)



(資料) Statistics Korea「経済活動人口調査付加調査」を基に日本総研作成

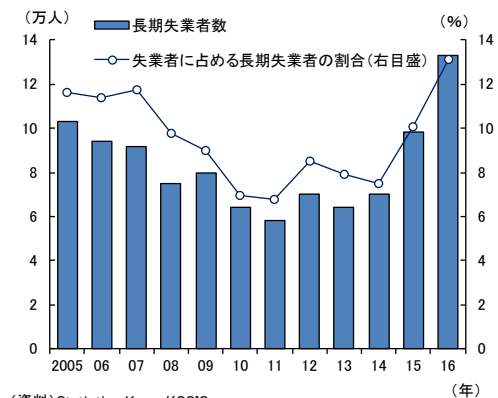
### 3. 失業者の質の変化

韓国の雇用情勢の悪化は、これまでみてきたような「量」の面だけにとどまらない。就業希望者における「質」の低下も深刻な問題になっている。

#### (1) 失業期間の長期化

6カ月以上にわたり就職できていない長期失業者数は、2016年に13.3万人とアジア通貨危機後に迫る高水準であり、失業者に占める長期失業者の割合は13.1%まで上昇している（図表9）。これは、雇用のミスマッチにより希望の就職先に就業できないことに加え、企業が採用基準を引き上げ、長期失業者を回避する姿勢を強めている可能性がある。長期にわたり、失業状態が続けば、就業スキルが養われず、保持しているスキルの劣化にもつながりかねず、就業経験のない失業者と同様に就業機会がさらに減少する恐れがある。

図表9 長期失業者数の推移

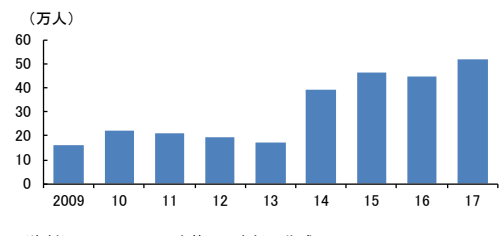


(資料) Statistics Korea, KOSIS

#### (2) 30～50代で求職を断念する動き

こうしたなか、求職を諦めて労働市場から退出した求職断念者数が大幅に増加している。2017年1～3月の月平均求職断念者数は、51.8万人と過去最高の水準となった（図表10）。大卒以上の非労働力人口が増加していることや、若年層と高齢層に比べて30～50代の労働参加率の伸びが低いことを踏まえれば、転職などが難しくなる30歳以上の世代が労働市場から退出している可能性がある。彼らは子育て世代であるため、所得不安による消費支出の抑制にもつながりかねず、経済・社会に与える

図表10 求職断念者数



(資料) Statistics Koreaを基に日本総研作成

(注1) 求職断念者とは、非労働力人口のうち、就業意思と就業の可能性はあるが、労働市場的理由により過去4週間就職活動をしていない者のうち、過去1年以内に求職経験があった人を指す。

(注2) 2014年2月まで資格保有など一定条件を満たした人を求職断念者としていたが、14年3月以降そうした条件を無くし、注1の条件にしたため、13年から14年にかけて急増した。

(注3) 17年は1～3月期の平均。

影響は大きい。

ちなみに、求職断念者が再度職探しに転じた場合、労働力人口が増加することで失業率の押し上げにつながる。彼らを失業者とみなせば、2016年の潜在的な失業率は5.3%と、公表値から1.6%ポイントも高い結果となる。

#### 4. 新政権の公約と今後の課題

以上みてきたように、韓国の雇用情勢は全体として悪化傾向にあるなかで、より詳細にみれば、量・質いずれの面においても見た目以上に深刻化している。

このような雇用情勢に対する不満の高まりを受けて、5月9日に就任した文在寅（ムン・ジェイン）大統領は雇用の拡大を第一の政策として掲げている（図表11）。選挙戦においては、文在寅大統領は若年層を中心に支持を得ており、ここからも朴槿恵前政権下でいかに雇用に対する不満が高まっていたかが読み取れる。こうした点を念頭に置いたうえで、文在寅大統領の公約の概要と評価について整理してみたい。

##### ①81万人の雇用創出

最も大きな柱は、公務員を中心とした81万人の雇用創出である。公務員の雇用拡大は、民間大企業を希望する若年雇用の受け皿となり得るほか、長期失業者や求職断念者などの就業を促す効果が期待される。ただし、現在のところ、財源の裏付けが不明瞭である。また、公共部門での雇用拡大はあくまで短期的な政策と考えるべきである。公共部門の就業者が増加すれば、従来から人手不足の状態にある民間中小企業では、人材確保がさらに困難になるといった事態も想定される。中長期的には、民間雇用の拡大する政策に重点を移すことで、経済の自律的な回復に向けた好循環メカニズムを作る必要がある。

##### ②労働時間短縮

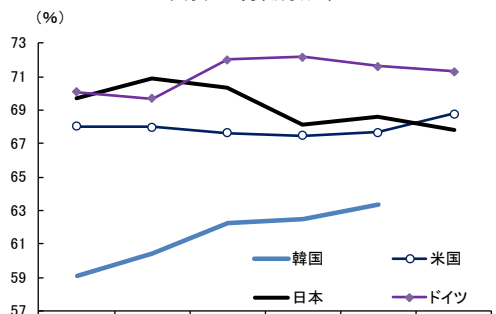
次に、年間の総労働時間を1800時間以内にするなど「働き方改革」が進められる。韓国では長時間労働が常態化しており、その是正は不可欠である。中小企業では労働条件の改善により、若年層の就業意欲が高まる可能性がある。一方、大企業でも一人当たりの労働時間を短縮することでワークシェア機能が働くため、雇用は増加するとみられる。もっとも、中小企業などでは人件費の拡大による企業負担の増加が懸念されるため、企業側の反発が予想される。

図表11 文新政権の雇用関連公約

①81万の雇用創出	
消防、警察、教師、社会福祉関連などの公務員	17.4万人
保育、医療、社会的企業などの社会サービスの公共機関と民間受託部門	34.0万人
公共部門の間接雇用を直接雇用に転換、ワークシェア	30.0万人
②労働時間短縮	
<ul style="list-style-type: none"> <li>・年間の総労働時間を1800時間以内</li> <li>・1週間の労働時間の上限を52時間</li> <li>・特例業種や非適用業種の縮小</li> <li>・祝日の民間適用と年次休暇取得促進</li> </ul>	
③最低賃金の引き上げ	
・2020年までに段階的に1万ウォンまで引き上げ	
④非正規の格差解消	
・「非正規職差別特別禁止法(仮)」の制定などで非正規比率をOECD平均まで引き下げ	

(資料) 共に民主党HP、中央選挙管理委員会を基に日本総研作成

図表12 労働分配率

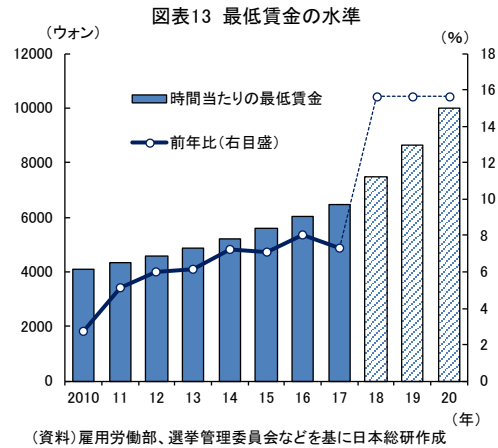


(資料) OECD、内閣府を基に日本総研作成  
(注) 韓国、米国、ドイツは、Compensation of employees, non financial corporations, percentage of net value addedを使用、日本は内閣府の国民経済計算の国民所得・雇業者報酬を基に算出。

### ③最低賃金

最低賃金も大幅に引き上げられる。韓国の労働分配率は上昇傾向にあるものの、OECD 諸国内でみると、依然として低位にとどまっている（図表 12）。そのため、最低賃金の引き上げは企業収益を家計に還元することにつながり、消費の押し上げといった政策効果が見込まれる。もっとも、時間当たり賃金を 1 万ウォンに引き上げるためには、2020 年まで年平均 15%の引き上げが必要となる。これまでの引き上げ率である 7%前後からは相当高い水準となるため、企業からの反発が強まる可能性が高い（図表 13）。

また、公約通りに導入された場合、就業環境の改善から労働供給が増加する一方、企業が総人件費の抑制のために雇用者数を減らし、結果的に失業率が上昇するというシナリオも考えられる。



### ④非正規の格差解消

非正規から正規への転換を促し、正規との賃金格差の解消などにも取り組む予定である。韓国の非正規比率をみると、2015 年には 20.1%と OECD 加盟国中で 5 番目の高さとなった。こうした状況を受けて、文在寅大統領は就任後、任期中に公共部門の非正規を全て正規に転換する方針を掲げている。非正規から正規への転換は、家計の所得不安や職種に対する将来不安に対応するものとなっている。さらに、公共部門での取り組みは、民間企業に先駆けた正規への転換モデルになる可能性がある。ただし、例えば子会社を設立して正規雇用とした場合、非正規と変わらない低賃金が適用される恐れがある。また、社員のモチベーションの向上などを通じて非正規から正規への転換が生産性改善を伴うものにならなければ、民間企業への波及は難しいといえよう。

文在寅大統領は 6 月に入り、雇用関連施策の財源を裏付ける補正予算の編成を行うなど、既に雇用拡大へ取り組む意思を明確化している。上記に掲げた政策は、雇用のミスマッチ解消や非正規の賃金不安などへの解決策として効果があるものの、企業側の負担を強いる政策が多い。こうした施策を確実に実行していくためには、企業としても生産性向上につながる人事システム、労働時間の体系作りが不可欠となる。また、仁川空港公社のように既に公共部門においては非正規の正規転換を検討しているところもある。まず公共部門での正規転換を成功させ、こうした動きを民間企業に広げていく工夫が必要である。さらに、労働市場を大きく歪めている大企業と中小企業の格差解消や、若年失業率の上昇には抜本策が講じられているとは言い難い。文在寅大統領には、これらの短期と中長期の課題を踏まえたうえで、労働市場改革を大胆に進めていく手腕が求められよう。

以上

◆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—「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—「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—「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
- ⑦向山英彦「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」  
2015年9月7日 No. 2015-23
- ⑧松田健太郎「企業債務の増加が影を落とす韓国経済—造船・海運などの不況業種で急がれる構造調整」  
2016年6月7日 No. 2016-06
- ⑨向山英彦「不透明感が増す韓国経済をどうみるか—構造調整、国内政治、トランプショック—」  
2016年11月17日 No. 2016-30
- ⑩—「韓国経済の今後を左右する G2 リスクと大統領選挙」  
2017年4月27日 No. 2017-03