مجله اقتصادی - ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی
شماره‌های ۹ و ۱۰ آذر و دی ۱۳۹۰، صفحات ۲۰۲- ۱۹۷

گزارش

سیاست‌های اشتغال و تأمین‌اجتماعی در کره‌جنوبی

دفتر تحقیقات و سیاست‌های بخش‌های تولیدی

اقبال عباسی[۲]

مقدمه

به دنبال بروز بحران‌های اقتصادی در اولین دهه قرن ۲۱، دولت کره‌جنوبی یکی از شدیدترین رکودهای اقتصادی خود را تجربه کرد. کاهش قابل‌توجه رشد اقتصادی به ۲/۲ درصد در سال ۲۰۰۸ و رسیدن نرخ بیکاری به ۳/۲ درصد نشان‌دهنده وخامت اوضاع اقتصادی این کشور در این سال بود. نهایتاً در سال ۲۰۰۹ رشد اقتصادی این کشور به ۰/۲ درصد تنزل یافت. چنین شرایطی حائز تأثیرات جدی بر کاهش اشتغال و رفاه اجتماعی در کره‌جنوبی بوده است.

در سال ۲۰۰۹ دولت کره‌جنوبی تصویب بودجه متمم و اتخاذ سیاست‌های جبرانی را مورد توجه قرار داد و تقویت سیستم تأمین اجتماعی جهت ایجاد اشتغال و حمایت از گروه‌های کم درآمد و بیکار را تعقیب کرد. اختصاص منابع مالی جهت ایجاد مشاغل جدید، حفظ و ابقاء مشاغل موجود از طریق تقسیم مشاغل، تأمین خدمات آموزشی و کارآموزی، حمایت از معیشت خانواده‌های افراد بیکار و ارتقاء مهارت‌های شغلی بخشی دیگری از سیاست‌های اتخاذ شده کره‌جنوبی در این سال بود. دولت همچنین جهت حمایت از اقشار آسیب‌پذیر چتر حمایتی ارائه مقرری بیکاری را گسترش داد و اقدامات کوتاه‌مدت و بلندمدت وسیعی جهت حمایت از اشتغال جوانان، ایجاد مشاغل جدید و صدور نیروی‌کار به سایر کشورها اتخاذ کرد.

---

1. http://www.issa.int/Resources/Resources/Republic-of-Korea, Crisis Country, Case Study, Nov 3, 2011.

۲. کارشناس ارشد علوم اقتصاد. eghbal_abbasi@yahoo.com

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

نگاهی اجمالی به نظام تأمین اجتماعی کره‌جنوبی

در سال ۱۹۹۵ سیستم بیمه اشتغال به منظور جلوگیری از بیکاری، ایجاد فرصت‌های شغلی و بهبود مهارت‌های اشتغال کارگران به وجود آمد. وزارت اشتغال و نیروی‌کار کره‌جنوبی عهده‌دار مدیریت این سیستم شده است. سازمان خدمات رفاهی و جبرانی کارگران کره نیز مسئول جمع‌آوری حق بیمه‌ها می‌باشد. از اول اکتبر سال ۱۹۹۸ تمام بنگاه‌ها ملزم شده‌اند در چارچوب سیاست‌های سیستم بیمه اشتغال عمل نمایند. مزایای ارائه‌شده در این چارچوب شامل مقرری بیکاری، اعطاء یارانه جهت امنیت اشتغال[1] و یارانه ارتقاء و توسعه مهارت‌های شغلی کارگران می‌باشد. با این حال، نظام تأمین اجتماعی در کره‌جنوبی و برنامه‌های آن به بیمه اشتغال محدود نمی‌شود. وزارت اشتغال و نیروی‌کار، وزارت سلامت رفاه و امور خانواده، سازمان ملی خدمات بازنشستگی، شرکت بیمه سلامت ملی و سازمان خدمات رفاهی و جبرانی کارگران کره‌جنوبی سازمان‌ها و نهادهای مسئول در امور تأمین اجتماعی این کشور هستند. این نهادها برنامه‌های مرتبط با تأمین اجتماعی را به اجرا می‌گذارند:

– شرکت بیمه حوادث صنعتی کشور کره که در سال ۱۹۶۴ تأسیس شده همچنان توسط وزارت اشتغال و نیروی‌کار مدیریت می‌شود. این شرکت مسئول جبران حوادث و بیماری‌های رخ داده طی دوره اشتغال می‌باشد و با جمع‌آوری حق بیمه‌ها به آسیب‌دیدگان و خانواده‌های آنها خدمات جبرانی و رفاهی ارائه می‌کند.

– برنامه بازنشستگی ملی کره به منظور مهیاکردن مقرری‌های بازنشستگی و مقابله با حوادث غیرمتقربه طی زندگی در سال ۱۹۶۰ ایجاد شد. از ۱۹۸۸ مشارکت تمام کارگران معمولی در مزارع بیش از ده کارگر و در رده سنی بین ۱۸ تا ۶۰ سال در این برنامه اجباری گردید. این پوشش اجباری بازنشستگی به تدریج تا سال ۲۰۰۶ به تمام کارگاه‌های اشتغال گسترش یافته است.

– بیمه سلامت ملی ابتدا به عنوان بیمه سلامت کارگران تمام‌وقت جهت ارائه خدمات درمانی و معالجه بیماری‌ها در اول جولای ۱۹۷۷ بوجود آمد.

– برنامه بیمه مراقبت‌های بلندمدت در جولای سال ۲۰۰۸ به منظور کاهش فشارهای مالی بر خانواده‌های بدون درآمد بوجود آمد. این برنامه جهت برآورده‌کردن نیازهای سالخوردگانی که در انجام فعالیت‌های روزانه با مشکل مواجه هستند، طراحی شده است.

---

۱. این مورد شامل یارانه‌های مشخص و تعیین‌شده‌ای است. یکی از این موارد یارانه برای کارفرمایانی است که علیرغم مشکلات اقتصادی کارگران خود را حفظ می‌کنند یارانه دیگر برای استخدام دوباره کارگران و ...

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

آثار بحران‌های اقتصادی بر رشد اقتصادی، سرمایه‌گذاری، اشتغال و دستمزدها در کره

بحران‌های اقتصادی اخیر آثار بسیار وخیمی بر اقتصاد کره‌جنوبی تحمیل کرده است، به‌طوری‌که بانک‌های این کشور در چهار ماهه آخر سال ۲۰۰۸ قادر به پوشش بدهی‌های کوتاه‌مدت خارجی خود نبودند. رشد اقتصادی کره‌جنوبی با یک کاهش غیرقابل تصور به ۲/۲ درصد در سال ۲۰۰۸ تنزل یافت، چنین سطحی از رشد اقتصادی کمتر از نصف ۵ سال اول قرن حاضر بوده است. در نوامبر سال ۲۰۰۸ صادرات این کشور حدود ۱۹ درصد کاهش یافت. در نتیجه رشد اقتصادی در چهار ماهه آخر سال ۲۰۰۸ نسبت به چهار ماهه سوم ۵/۱ درصد کاهش نشان داد.

در سال ۲۰۰۸ مصرف بخش‌خصوصی کمتر از یک درصد رشد داشت و سرمایه‌گذاری کل ۱/۷ درصد کاهش یافت. کاهش مصرف و سرمایه‌گذاری بوسیله افزایش درآمدهای صادراتی (۱۲/۵ درصد) و مخارج دولتی (۴ درصد) جبران شد تا رشد اقتصادی ۲/۲ درصدی حاصل شود. با این حال در سال ۲۰۰۹ این کشور تنها یک رشد ۰/۲ درصدی را تجربه کرد.

با کاهش شدید رشد اقتصادی وضعیت بازار کار در این کشور به شدت وخیم شد به‌طوری که تعداد افراد جدید استخدام‌شده از ۲۸۰ هزار نفر سال ۲۰۰۷ به ۱۵۰ هزار نفر در سال ۲۰۰۸ کاهش یافت. در دسامبر سال ۲۰۰۹ نرخ اشتغال به ۵۹/۵ درصد سقوط کرد، این در حالی است که نرخ اشتغال در مدت مشابه سال قبل ۵۹/۸ درصد بوده است.[1] در عین‌حال تعداد افراد و کارگران پاره وقت و یا مایل به اضافه کار شدیدا افزایش یافت. نرخ افزایش دستمزدها (بر اساس دستمزدهای دریافتی کارگران معمولی) نیز از ۵/۶ درصد درسال ۲۰۰۷ به ۳/۴ درصد در سال ۲۰۰۸ کاهش یافت.

سیاست‌های اشتغال و تأمین اجتماعی کره در سال ۲۰۰۹ به منظور مقابله با بحران

دولت کره‌جنوبی با تصویب یک بودجه متمم در سال ۲۰۰۹ تلاش کرد حدود ۸۲۰ هزار شغل جدید ایجاد نماید، ضمن آنکه ۴۰۰ هزار شغل فعلی نیز با تقسیم مشاغل حفظ شود. در این بسته سیاستی آموزش و تعلیم ۴۷۰ هزار نفر و حمایت از وضعیت معاش زندگی ۱۹۵۰ هزار نفر افراد بیکار نیز در نظر گرفته شد.

۱. علیرغم کاهش رشد افراد استخدام‌شده، نرخ بیکاری به دلیل پایین‌بودن نرخ مشارکت افراد جوان و سالخوردگان در فعالیت‌های اقتصادی تغییر چندانی نداشت.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

ایجاد مشاغل کوتاه‌مدت

دولت کره مشاغل کوتاه مدتی برای افرادی که در یافتن کار مشکل داشتند، ایجاد کرد. بدین طریق انترن‌های پزشکی بسیاری در شرکت‌های کوچک و متوسط و بصورت دستیار معلمان در مراکز آموزشی مشغول به کار شدند.

حمایت از حفظ مشاغل در کارگاه‌ها و شرکت‌ها

به منظور حفظ مشاغل در بخش خصوصی، دولت به میزان قابل‌توجهی یارانه حفظ اشتغال را افزایش داد و یک سیستم جدید ایجاد کرد. در این سیستم شرکت‌ها اطمینان یافتند که در صورت حفظ مشاغل از تخفیف‌های مالیاتی و حمایت‌های مالی برخوردار خواهند شد. به این طریق در سال ۲۰۰۹ کارگاه‌ها و شرکت‌های بسیاری در این برنامه شرکت کردند.

گسترش آموزش‌های مهارتی و مقرری‌های بیکاری

دولت از طریق توسعه و گسترش آموزش‌های مهارتی به‌ویژه برای جوانان و گروه‌های کم درآمدی که در یافتن شغل مشکل داشتند سیاست‌های حمایت از افراد بیکار را دنبال کرد. ضمن اینکه دولت به منظور بهبود وضعیت معاش اقشار آسیب‌پذیر نقش مقرری‌های بیکاری را به عنوان یک شبکه حمایتی اجتماعی از طریق گسترش تعداد افراد مستحق دریافت آن تقویت کرد.

ایجاد مشاغل جدید، بسط آموزش‌های آکادمیک و صدور نیروی کار

در سال ۲۰۰۸ نرخ بیکاری جوانان بین ۱۵ تا ۲۹ سال حدود ۷/۲ درصد یعنی بیش از دو برابر نرخ کل بیکاری بود. این طبقه ۴۱ درصد کل بیکاران جامعه را به خود اختصاص می‌داد. بیکاری جوانان بین ۲۰ تا ۲۴ سال و افرادی با تحصیلات پایین یکی از مشکلات عمده دولت می‌باشد، از این رو دولت سیاست‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت جامعی در جهت ایجاد مشاغل جدید، آموزش‌های آکادمیک صنعتی و اشتغال در خارج از کشور اتخاذ کرد.

افزایش مقرری‌های بیکاری

در سال ۲۰۰۸ میزان درخواست دریافت مقرری بیکاری ۲۲ درصد نسبت به سال گذشته آن افزایش یافته بود. در این راستا، دولت کل اعتبار مقرری‌های بیکاری را ۱۷/۷ درصد افزایش داد.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

بیمه مراقبت‌های بلندمدت

برنامه بیمه مراقبت‌های بلندمدت به منظور کاهش فشار مالی بر خانواده افراد بیکار در سال ۲۰۰۸ به اجرا درآمد. این برنامه جهت برآورده کردن نیازهای سالخوردگانی که در انجام فعالیت‌های روزانه با مشکل مواجه بودند، طراحی شده است.

آثار تغییر ساختار شرکت‌ها در کره‌جنوبی بر اشتغال

انعطاف‌پذیری ایجاد شده در بازارکار که از اصلاحات انجام شده در قانون برای مقابله با بحران مالی آسیا در سال ۱۹۹۷ نشأت گرفته بود موجب مقابله هرچه سریعتر و کارامدتر با بحران موجود شد.

اگرچه تغییرات سریع تکنولوژی، جهانی‌سازی و مقرارت‌زدایی قانون کار به شرکت‌های بزرگ کره‌ای این امتیاز را داده که با استراتژی تأمین منابع مورد نیاز از خارج از کشور یا غیر از اتحادیه‌های کارگری به سرعت با بازسازی ساختار خود توان رقابتی خود را افزایش دهند، اما ظرفیت ایجاد مشاغل آنها کاهش یافته است. در نتیجه طی یک دهه گذشته تعداد کارگران شرکت‌های بزرگ کره‌ای از بیش از ۲/۵ میلیون نفر در سال ۱۹۹۷ به ۱/۵ میلیون نفر در سال ۲۰۰۷ کاهش یافته است.

بدلیل تغییر ساختار شرکت‌ها در کره‌جنوبی، تعداد شرکت‌های کوچک و متوسط به شدت افزایش یافته که این امر خود موجب رشد اشتغال گردیده است. با این حال به دلیل پایین بودن بهره‌وری و سوددهی در اینگونه شرکت‌ها شرایط اشتغال و دستمزد به میزان قابل‌توجهی کمتر است. در طبقه‌بندی مشاغل بر حسب درآمد، تعداد مشاغل ۳۰ درصد بالایی و پایینی بشدت افزایش یافته است، در حالی که طبقه بین آنها بشدت کاهش نشان می‌دهد. این قطبی شدن بازار نیروی‌کار می‌تواند مانعی برای رشد اقتصادی تلقی شود.

پیشرفت تکنولوژی و تغییر ساختار صنایع وضعیت موجود را بدتر کرده و موجب کاهش اثر اشتغال بر نرخ رشد اقتصادی گردیده است. به عنوان مثال، در سال ۱۹۷۰ کشش تولید ناخالص داخلی به اشتغال ۰/۴۷ درصد بوده در حالی‌که در سال ۲۰۰۸ به ۰/۱۵ درصد کاهش یافته است. این امر نشان‌دهنده کاهش ظرفیت اقتصادی در جذب نیروی‌کار و ایجاد مشاغل جدید می‌باشد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

طی بحران اقتصادی سال‌های (۲۰۱۰-۲۰۰۷) هم جامعه کره و هم بازار نیروی‌کار این کشور نسبت به بحران مالی آسیا در سال ۱۹۹۷ باثبات‌تر عمل کرده است. سیاست‌های پیشگیرانه دولت موجب

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]

گسترش پوشش برنامه‌های حمایت‌های اجتماعی از کارگران آسیب‌پذیر و گروه‌های کم‌درآمدتر شده و دولت با اجرای بسته سیاستی مالی جهت ایجاد شغل و افزایش فعالیت‌های اقتصادی و تجاری موفق شده مشاغل متعددی در بخش خصوصی و دولتی ایجاد نماید. لذا بنظر می‌رسد کره‌جنوبی به اتکاء درس‌های فرا گرفته از بحران مالی آسیا در سال ۱۹۹۷ از آمادگی بیشتری برای مقابله با بحران‌های اخیر برخوردار بوده است.

اقدامات متنوع دولت جهت کمک به وضعیت اشتغال و بهبود شرایط و قابلیت استخدام متقاضیان کار موجب کاهش تنش‌های اجتماعی شده، با این حال با توجه به چشم‌انداز نامشخص اقتصادی کره‌جنوبی هنوز نیاز مبرمی به گسترش پوشش حمایت‌های اجتماعی و مزایا حس می‌شود. طی سال‌های گذشته شرایط سخت رقابتی در بهره‌وری و قیمت که نیازمند کاهش هزینه‌های اشتغال و تعداد مشاغل بوده، آسیب‌پذیری کارگران را در این کشور افزایش داده است. از آنجایی که خویش فرمایان از لحاظ قانونی قادر به دسترسی به بیمه‌های اشتغال در کره‌جنوبی نیستند، طی دوران رکود اقتصادی امنیت شغلی آنان بشدت متزلزل می‌شود، لذا بیمه‌های اجتماعی باید این دسته از کارگران، کارگران غیررسمی، کارگران جوان و بیکاران بلندمدت تحت پوشش خود قرار دهند. نصف کردن حق بیمه یا به تعلیق درآوردن پرداخت حق بیمه برای یک دوره زمانی خاص می‌تواند گزینه‌های مطلوبی برای تحت پوشش قرار دادن این گروه‌ها باشد. به علاوه، بیمه‌های اجتماعی نه تنها وسیله مهیاکردن مقرری‌های بیکاری بلکه وسیله‌ای برای ایجاد برنامه‌های آموزشی و محرک‌های مالی حمایت از اشتغال هستند که مورد تقویت و گسترش قرار گرفته‌اند.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-02]