

# 韓国社会保険制度の実態と発展方案

## —雇用保険制度を目指して—

金 漢 陽\*

### I. 序 論

韓国政府は企業の雇用調整を行ない、韓国経済の競争力を高めるために雇用調整制度を立法化して今日に至っている。同時に、失業の最小化と失職者に対する保護強化を明確にし、失業の最小化と失職者の生計保障及び再就職促進のための制度が雇用保険制度である(ユギルサング、1997: 175)。

1995年7月1日雇用保険制度が施行された以来、10余年間の量的、質的に雇用保険制度は多くの変化を繰り返して来た。施行の当初は、大規模事業場と常用職勤労者を中心として加入が成り立っていたが、その後1人以上の事業場においても可能となり、臨時日雇い勤労者の加入も可能となり、名実と共に賃金勤労者の加入も包括するように発展した(金従叔、2005: 1)。

雇用保険制度は現代資本注意が解決することができない失業という社会問題に対する社会保障的次元の対応という点で、その意義がある。失業が現代資本主義社会の重要な問題であるから雇用保険を実施することは勤労者の雇用安定と失業者たちの最低生計を保障することである。国民に最小限の生活を維持することができるようすることで、社会保障制度の拡充(憲法第34条)という側面での

意義と同時に勤労の権利を保障(憲法第32条)することである。また国民経済的な観点では失業によって労働力としての機能が喪失されることを阻む一方、勤労需要の維持を通じて失業問題が全体経済的雰囲気の変容を阻止することができる。これは一歩進んで失業による社会的危機感を緩和させることができる。すなわち、雇用保険制度を含めた社会保険制度は被保険者に疾病、老令、失業、産業災害などの社会的危険を予防するとか、または社会的危険に遭遇した場合に償う制度で、社会的危険による被保険者の基本的な生活の安定を保障する社会安全ネット(social safety nets)として機能している(ユギルサング、2003: 176)。また、韓国の雇用保険制度の目的は、第一に失職者及びその家族の生活安定、第二に失職者の就業促進、第三に労働力の効率的利用と職業の保全、第四に労働市場情報の迅速、正確な把握、第五に勤労福祉の増進がある。しかし、最近労働を取り囲んだ外部環境は市場の開放と統合、生産拠点の以前と多国籍企業の進出、技術発展と産業の知識情報化、脆弱階層の未就業者及び不正規職と正規職に差別化される労働市場の両極化と不均衡深化などの激甚な変化を経験している。特に、社会統合の一環で貧富格差の緩和、社会的差別の是正、労働分野の改革、農

\*韓国 大邱サイバー大学校 社会福祉学科 助教授

漁村問題の解決などに対する社会的要求が増大されている。

雇用安定及び差別解消と労働市場の両極化は是正のためには社会的脆弱階層の保護、不正規職濫用防止の差別是正、社会的安定網と雇用安定サービス強化、積極的な雇用政策と職業訓練システムの整備などが切実に要求される。(ツェソックギユ、2004: 138)。

このような労働を取り囲む最近の問題は雇用保険制度と密接な関連があり、この制度によって国内の労働問題もある程度解消されるものと予想される。したがって、本研究は、我が国の雇用保険制度の雇用安定事業、職業能力開発事業、失業給与に対して実態と問題点を考察して、今後の発展方を模索するものである。

## II. 韓国雇用保険制度の実態

### 1. 雇用保険制度の導入と機能

韓国の雇用保険制度は'80年代後半からの人材需給不均衡問題、産業構造調整による雇用調整支援問題、そして職業訓練強化問題などに対する制度的手段で導入された。雇用保険制も導入に対して、一部では勤労意欲の低下、失業の長期化など短所的な側面があるものと危惧されたが、日本、ドイツのように国家の積極的な人力政策推進のために雇用

保険制の導入が必要だというのに労働者・使用者・政府の各機関が共感した。韓国政府は「第7次経済社会発展5ヶ年計画」及び「新経済5ヶ年計画」に雇用保険制導入を反映して'93年雇用保険法を制定して1995年7月1日から、この制度を施行している。

雇用保険制度は経済成長、勤労意欲、労働供給、労使関係及び基本権保障など経済社会全般に渡って影響を及ぼすようになるころ、その機能を大きく肯定的機能と否定的機能で区分することができる。肯定的機能はまた社会保障的機能、雇用政策的な機能、国民経済的機能で分けて見られるし否定的側面では第一、失業給与によって勤労意欲が低下されるいわゆる、福祉病が誘発されることができる。第二、所得補助の給与を失職者に提供することで勤労者の福祉を進める社会保障的機能にもかかわらず、失職中の勤労者たちの求職努力に否定的な影響を与えることで、むしろ失業の期間を延長させることができる。第三、雇用保険制度と労働市場政策との連繋性・連繋性において、積極的な求職活動という資格要件を満たすことができなかつたにもかかわらず求職級になって行って支給されて発生した損失が相当だというのであり、第四、勤労者、事業主そして国家が保険料の負担及び財政支援によって、追加的な支出が必要になるという点を指摘することができる。

〈表1〉 雇用保険の導入

1991. 8. 23	経済相回の、雇用保険導入を公式決定 - 第7チャギョングゼサフェバルゾン5ヶ年計画期間の中で雇用保険導入 - 新経済5ヶ年計画に1995年から雇用保険施行明示('93.2)
1992. 5. 18	雇用保険研究企画団発足 - 韓国雇用保険制度の実施方案用意('93.5.18)
1993. 12. 27	雇用保険法公布 - 雇用保険法施行領恐怖('95.4.6)、施行規則公布('95.6.12)
1995. 7. 1	雇用保険施行

〈表2〉 事業別、規模別雇用保険適用拡大推移

保険社業別	適用範囲				
	'95.7	'98.1.1~2.28	'98.3.1~6.30	'98.7.1~'98.9.30	'98.10.1以後
失業給与	30人以上	10人以上	5人以上	5人以上	1人以上
雇用安定・ 職業能力開発	70人以上	50人以上	50人以上	5人以上	1人以上
建設業総工事金額	(40億ウォン)	(34億ウォン)	(34億ウォン)	(3億4千万ウォン)	(3億4千万ウォン)

\*資料：社会保障論、ギムテソング、キムジンス共著、2004、チョングモックツルパンサ。

## 2. 雇用保険の拡大

雇用保険事業には失業給与、雇用安定事業、職業能力開発事業があり、このような保険事業の当たり前適用事業はその間事業規模によって徐々に拡がって来た。失業給与は1995年7月1日から30人以上事業場に適用した。1998年1月1日からは10人以上事業場に、また1998年3月1日からは5人以上事業場で拡大適用されて来た。

雇用安定事業と職業能力開発事業は1995年7月1日から70人以上事業場に適用された。そして1998年1月1日からは50人以上の事業場に、また1998年10月1日からは勤労者を雇うすべての事業場に雇用保険の三種類事業が拡大適用されている。

2004年からは日雇い労働者、60歳以後新規雇用者（64歳まで適用）、時間制勤労者適用拡大（1月80時間以上から60時間以上）、国家及び地方自治体が実施する公共勤労従事者、近海漁船院、外国人勤労者など適用対象勤労者を大幅に拡大した。

## 3. 適用対象

雇用保険の適用対象は勤労者を雇用する全ての事業である。適用単位は事業または事業場である。雇用保険で事業と言うのは、どのような目的のために行われる業務で、継続的、社会的、経済的活動単位として、その目的は営利性とは関係がない。一方、事業場と

言う事業が行われているのは、人と品物が存在する場所的範囲を中心に見た概念である。このような事業または事業場の判断基準は、それが事業場でも工場でも、人事、会計運営などが最小限の経営体制として独立を維持されているかである。そして、このような雇用保険の適用対象は当然に適用事業と任意適用事業に仕分けされる。

適用事業と言うことは、事業が開始される時とか事業が適用要件を満たすようになった時である。事業主または勤労者の意思と係わらず自動的に保険関係が成立される事業を言う。政府投資機関はもちろん政府の出先機関、宗教団体、政治団体（政党など）、アパート自治会、非営利法人（レーバユニオン、各種社会団体など）も勤労者を1人以上雇用する限り、雇用保険の対象となる。

任意適用事業とは雇用保険法の義務適用を受けない事業として、雇用保険加入可否が事業主の自由意思に一任されている事業を言う（ギムテソング・キム・ジンス、2004: 320-321）。

## 4. 財源の調達：保険料の取り立て

雇用保険または失業保険の費用を誰が、どの位負担するかの問題は、各国では多様な形態を取っている。たとえば、アメリカは事業主が全額を負担する。ドイツ、フランス、日本など主要国の大半は労使が共同で分担して

〈表 3〉 事業別保険料率及び保険料算定方式

区 分		保険料率		保険料算定方式
		勤労者	事業主	
失業給与		0.5%	0.5%	被保険者（日雇い労働者除外）賃金総額 x 保険料率
雇用安定		-	0.3%	被保険者（日雇い労働者含み）賃金総額 x 保険料率
職業能力 開発事業	150 人未満企業	-	0.1%	-
	150 人以上まず支援対象企業	-	0.3%	-
	150 人以上 -1000 人未満企業	-	0.5%	-
	1000 人以上企業	-	0.7%	-

いる。韓国の場合も労使間で、共同で保険料を負担させている。失業給与の保険料は労使がそれぞれ 1/2 ずつ分担して、雇用安定事業と職業能力開発事業の保険料は事業主が全額負担する。

雇用保険料率は保険収支の振り子と経済状況などを考慮して賃金総額の 100 分の 30 範囲内で雇用安定事業の保険料率、職業能力開発商業の保険料率、失業給与の保険料率で区分して、大統領令で定める。雇用保険料は毎保険年度ごとに、1 年間の適用事業の保険会社業種別被保険者である勤労者の賃金総額に保険会社業種別保険料率を掛けて算定する。

## 5. 管理行政機構

雇用保険の管理運営体系は雇用保険の事業内容、行政組織構造の特性、雇用及び人材政策や他の社保間の連繋性・連繋性可否などによって決まる。雇用保険の官長部処は労働部であり、主要行政業務は、保険料取り立て、被保険者官吏、基金管理、給与支給などである。このような行政業務中雇用保険の適用と保険料の取り立て業務は 1999 年 10 月 1 日から勤労福祉公団で担当するようになった。被保険者管理、雇用安定事業、職業能力開発事業、失業給与支給などは労働部雇用安定センターで担当している。雇用保険業務分担体系が二元化されている点が特徴と言える（李仁

載 外、2003: 371）。

雇用保険法第 3 条は“雇用保険は労働部長官がこれを管掌する。”と規定している。雇用保険制も及び運営に関する主要事項の決定や企画に関する業務は労働部本部によって行われている。執行業務は地方労働関係で成り立っている。雇用保険に関する主要政策の決定は、雇用政策審議会の審議を経て労働部長官の承認によって成立する。このために、雇用政策審議会下に雇用保険に関する専門的審議のために雇用保険審査委員会を置いた。労働部本部組織では雇用政策室内に労働保険審議官の下では、保険政策と雇用保険の二つの雇用保険業務を処理している（ただ、職業能力開発事業に対しては能力開発審議官と人跡資源開発と担当）。雇用保険に関する研究、支援のために韓国労働研究員に雇用保険研究センターが 1995 年に設置されて活動をしている。

雇用保険の具体的執行業務は労働部傘下の 6 個地方労働庁と 46 個地方労働事務所（以下地方労働観で）で行っている。勤労福祉公団と韓国産業人材公団でも業務の一部委託を受けて行っている。業務委託は勤労福祉公団で①雇用保険関係の成立及び消滅業務、②雇用保険適用事業場管理及び適用調査、③雇用保険料の取り立て及び滞納、欠損処分などに関する事項、④雇用保険事務組合の家族数や



雇用日数などの変更に関する事項、⑤雇用保険事務組合の取り立て業務処理及び指導、監督業務、⑥雇用保険適用及び保険料、その他徴収金の賦課処分に関する異意や申し立の処理などの業務を委託処理している。韓国産業人材公団は①ジックアップヌングリョックゲバルフンリョンシソルの設置、装備購入費用の貸し出し、②ジックアップヌングリョックゲバルフンリョンシソルの取付費支援、③職業能力開発事業に対する技術支援事業、機能、技術奨励事業を委託処理している。

### Ⅲ. 雇用保険制度の事業内容

#### 1. 雇用安定事業

##### 1) 雇用安定事業の意義及び機能

雇用安定事業は勤労者が自分の適性と能力に当たる職業を正しく選択して希望する職場に就職するように雇用情報を提供して職業訓練を実施して職業指導と就業斡旋を施行するのはもちろん勤労者が失職した場合失業に対する失業給与を支給する。そして景気変動、産業構造変化などに対処して失業の予防、再就職の促進、雇用機会の拡大などをはかって積極的な雇用政策で雇用安定事業を施行しようとしている。

雇用安定政策を具体的に見れば、第一、正確な労働力の需要判断で人材需給体系確立。第二、労働力の適材適所配置で労働生産性の向上。第三、産業別、職種別、職業別技能労働力の合理的配分。第四、就業機会の拡大と適正雇用数を与え雇用安定と社会安定企画。第五、正確な機能評価とアプティチュードテスト及び職務分析で人的活用の向上などである。

これを通じて個人には生活安定及び職業を通じる生きがいを持つようになる。社会的には労使供与の利益提供、健全な社会の造成、

連帯性の強化など社会発展に寄与して、国家的には経済成長及び福祉国家建設に貢献することができる。

##### 2) 雇用安定事業の実施背景

国内外の景気の変動、産業構造の変化やその他経済上の理由などにおいて雇用の状態が変更する。経済活動が不景気の傾向になると、雇用機会が減少して雇用が消極的になる。被保険者の失業の予防、再就職の促進、雇用機会の拡大、その他雇用安定のための雇用安定事業を実施する必要がある。た雇用安定事業を実施ことによって勤労者数など、大統領令が定める基準にあたる企業を優先的に考慮する。

また、雇用安定事業を実施するにおいて特定産業や相対的に脆弱な立地の中小企業を優先的に考慮することを規定している。これは雇用調整の円滑化と経済の効率性高揚及び職業安定機能の活性化と人的需給の効率的に達成するという政策課題を果たすための政策手段で見られる。

##### 3) 雇用安定事業内容

雇用調整支援事業は、企業の雇用調整を雇用安定に貢献することができる休業、転職訓練または人材再配置などで誘導するためにここに必要となる費用の一部を支援する事業を言う。休業手当て支援金、人材育成資金、転職訓練資金を持つ。

雇用促進事業は産業構造の変化などによって特定地域または特定業種での雇用事情がめっきり悪くなり、地域の雇用不安が惹起されて、業種に携わる勤労者の生活が脅威を受ける。このような点に憂慮することによって地域の雇用を促進・奨励する。高齢者などの雇用促進事業は労働市場の通常的な条件の下では就職が特に困難な高令者、長期失業者、女性雇用を促進するためである。

雇用促進施設支援事業は、職場保育施設を

〈表 4〉 雇用安定事業内容

区 分	事業内容
雇用創出支援事業	勤労時間短縮、勤務環境改善などで雇用機会拡大を通じる雇用創出のために施行。
雇用調整支援事業	生産量減少・在庫量増加などで雇用調整が不可避になった事業主を支援することで勤労者の失職を予防して企業の経営負担を緩和するために施行。
雇用促進事業	労働市場の通常の条件の下では就業が困難な高齢者・長期失業者・女性などの雇用を促進するために施行。
雇用促進施設支援事業	職場保育施設の保育教師人件費と設置運営費を支援することで女性の育児負担緩和を通じる経済活動を促進するために施行。
建設勤労者雇用安定支援事業	建設（日用）勤労者の雇用保険適用などを誘導するために被保険者管理費用の一部を支援して、退職金性格である退職控除金一部を支援して建設勤労者の雇用安定を支援。

設置運営する場合に支援する制度として、女性の育児負担を緩和する。雇用安定事業支援実績は支援実績増加が著しく、雇用保険の3事業の中の一つとして位置を固めている。特に '97年11月の外換金融危機以後雇用維持支援金、採用奨励金など雇用調整に対する支援実績は、他の事業に比べて大きく増加した。特に採用奨励金は雇用保険加入を誘導して賃金台帳などを作るようにして多くの勤労者の權益を伸びさせた。

## 2. 職業能力開発事業

### 1) 職業能力開発事業の背景及び現況

韓国の職業訓練制度は1967年『職業訓練法』制定で正式導入した。1976年に事業主に対する職業訓練義務制を『職業訓練基本法』に制定された。施行されることによって職業訓練制度の基礎が確立された。職業訓練基本法は、産業社会に必要な機能人材を養成するのに目的があった。その後、職業訓練基本法が社会に浸透することによって、社会が大きく変化した。たとえば、この間の20年では、上級学校に進学することができない優秀な青少年などを養成して、基幹産業分野に供給することで、社会に大きく寄与した。労

働市場で不利な位置にいる障害者、主婦、高齢者、失業者などに対して職業訓練の機会を拡大した。

しかし、急激な産業社会の変化に応じるために養成訓練だけではなく、在職者向上訓練、再訓練などの大切さが目立ったし、1995年7月雇用保険法による職業能力開発事業の導入で職業訓練の重点が機能人材養成で勤労者の一生職業能力開発で拡大発展した。当時、雇用保険職業能力開発事業は常時勤労者70人以上全体事業場に対して適用したが製造業、建設業など6産業の1,000人以上事業場は職業訓練基本法による訓練が義務制として義務化され、その間職業訓練制度が二元的に運営されて来た。

職業訓練制度の二元的な運営による非効率性など問題点が現われて、情報化、国際化などの産業構造の変化によって、職業能力の開発向上に関する新しい職業訓練制度のフレームが必要になった。このような職業訓練の環境変化に積極的に対処するために1997年定期国会で職業訓練基本法を廃止して、勤労者職業訓練促進法を制定した。この法は1999.1.1.から施行されている。

2) 職業能力開発事業内容

職業能力開発事業は事業主支援、勤労者支援、失業者支援の三種類で区分されている。それ以外に職業能力開発促進事業と建設勤労者の支援事業がある。事業主に対する支援は在職勤労者、採用予定者と求職者を対象として実施する集体訓練、現場訓練、通信訓練、海外職業能力開発訓練及び有給休暇訓練等がある。これらの訓練費用支援と職業能力開発のための施設に装備購入に必要な費用などの名目で融資される。

在職勤労者に対する支援は 50 歳以上と離

職予定者の職業能力開発訓練受講費用支援の機能大学または専門大学以上の学校に入学または在学する場合には、長期低利の学資金の貸し付け制度がある。失業者に対しては、失職した被保険者を対象にして失業資材就職訓練受講の時訓練費及び訓練手当が支援される。

そして職業能力開発向上を促進するために職業能力開発事業に対する技術支援事業、機能、技術奨励事業、調査研究、教育広報、教材開発編纂及び普及、資格検定などの実施する者に対して必要な費用を支援する。個別事

〈表 5〉 職業能力開発事業支援制度

種類	対象訓練	支援金内容
事業主職業能力開発訓練		
職業能力開発訓練支援	集体訓練	基準訓練 基準の外訓練
	現場訓練：1ヶ月以上の集体方式養成訓練	訓練費用、訓練手当、舍費、食費
	通信訓練：郵便、インターネットなど先端通信網利用	訓練費、訓練手当
	海外職業能力開発訓練	訓練費
有給休暇訓練支援	在職勤労者の職業能力向上	訓練費（舍費、滞在費除外）
職訓施設・装備資金 貸付及び支援	事業主や事業主団体の職業能力開発のための施設及び装備の購入及び貸付	訓練の中で支給した通常賃金の一部、訓練費用一部 貸付：所要資金の90%以内、10～20億限度内 年利1～2.5% 支援：所要資金の50%以内 20億限度
勤労者職業能力開発訓練		
勤労者	受講奨励金	受講費用全額（100万ウォン限度）
	勤労者学資金貸付	登録料（年利1%）
失業者に対する職業能力開発訓練		
失業者	失業資材就職訓練	訓練費用、訓練手当
職業能力開発の促進		
技術支援事業	職業能力開発事業に対する技術支援事業	
機能・技術奨励事業	機能・技術奨励事業	
その他事業	調査・研究、資格検定など	
政府委託訓練	製造・建設業部門の生産職関連3D職種及び尖端職種	訓練費、訓練手当
建設勤労者等の職業能力開発支援		
建設勤労者等の職業能力開発支援	雇用状態が不安定な勤労者の職業能力開発・向上	訓練費、訓練手当

業主が実施し難い、人材不足な職種または国家経済発展の期間になる職種などを大韓商工会議所及び民間職業訓練機関に委託して実施するようにしている。また、建設勤労者など雇用状態が不安定な勤労者を対象で職業能力開発事業を実施する事業主には訓練費用及び支給した訓練手当の一部を支援するように別に規定している（1996. 12. 30 新設）。

### 3. 失業給与

#### 1) 失業給与の概念

雇用保険制度の伝統的な機能だと見られる事業は、失職した勤労者に失業給与を支給する事業である。失業保険事業の一番中心になる機能を遂行する失業給与は失業を認められた日に対して一律的に求職給与と早期再就職を促進するために決まった要件を取り揃えた場合に追加で支給する就職促進手当で構成されている。就職促進手当は早期再就職手当、職業能力開発手当、広域求職活動費及び移住費等にまた細分されている。

勤労者が失職した場合、日程期間の間失職者及びその家族の生計安定をはかって、失職者に対する求人・求職情報の体系的な提供で再就職を促進することは、もちろん人材移動状況の把握で実効性ある雇用政策の樹立が可能である。

不況の時には有効需要を新たにつくって雇用を増大させて、好況の時には保険基金の積立を通じて有効需要を抑制する景気調節機能を遂行する。

失業給与は 1998 年 10 月 1 日から勤労者数 1 人以上のすべての事業場に適用されている。失業給与保険料は 1.0% で事業主と勤労者がそれぞれ 1/2 (0.5%) ずつ負担している。

#### 2) 失業給与の構造と機能

雇用保険制度を構想して取り入れる過程で二つ重要な目標がある。第一は失業級になっ

て行って十分にその機能を遂行するように給与の構造と内容が成り立たなければならない。勤労者が失職をする場合日程期間の間、失職者及びその家族たちの生計を安定させる機能が一番重要である。これのためには再就職の期間中失職者と家族の生計安定のための水準の保険給与の支給が成り立たなければならない。そして生計安定と共に失職者が再就職の機会を持って根本的に生計を自立的に安定するように補助的な機能が必ず後に行わなければならない。

すなわち、失職者に対する求人、求職の情報を体系的に提供することで再就職を促進すると同時に人材の移動状況を把握して実効性ある雇用政策を樹立することが雇用保険制度の機能である。また雇用保険制度を通じて不況の時には緊急保険給与を支給して有効需要を新たにつくると同時に好況の時には保険基金の積立を通じて有効需要を抑制する自動調節機能を遂行することもできる。二番目雇用保険制度は前に説明した積極的な機能と目標を遂行すると同時に、このような機能を遂行する過程で障害が発生することがある場合は最小化する必要がある。

韓国の雇用保険制度を構成する過程でも、このような障害を最小化するために制度的な装置を持たなければならない。もちろん韓国の場合には、先進国の場合とは違い失業給与の支給が失業給与の受給者たちの失職期間を長期化する障害が起こるとか勤労意欲を低下する可能性は低いようである。失業保険が先進国で失職期間を延ばすとか勤労意欲を低下する重要な理由は失業級になって行って保険原理による機能より功績が浮き彫りの次元で支給される所得保障の機能が大きいから現われた現象だと見られる。しかし韓国の雇用保険制度はまだその適用対象が制限的なので保険的原理によって失業級になって、支給す



るようになっているから先進国たちの経験した障害は低いことと判断している。

### 3) 失業給与の内容

失業給与の種類の中で被験者の生計安定のために支給される求職給与の場合は、失職前12ヶ月で6ヶ月以上雇用保険に加入されている場合に限り給与受給の資格を持つことができる。しかし離職の時の退職金、退職慰労金等で決まった金額（1億ウォン）以上支払われた者に対しては、失業申告の時から3ヶ月間失業給与の支給を猶予して失職自重生計困難者に限り求職給与を支給するという意味を加味している。また求職給与の対象になるためには自発的な離職または自己の責任でくびになった場合には除くことで道徳性のために問題を抑制しようとする作用がある。

求職給与は離職前の受けた平均賃金の50%を限度で給与額を限定している。求職給与以外に傷病給与、訓練延長級で、個別延長級で、そして特別延長級などの給与種類がある。傷病給与は失業申告を一以後疾病、負傷、出産によって失業を認められることができなかった日を対象で求職給与と等しい給与額を支給している。給与は失業申告を一以後疾病、負傷、出産によって失業を認められることができなかった日を対象で求職給与と等しい給与額を支給している。その他に訓練延長給与は失業給与受給者として地方労働関連部署の職業訓練開発訓練指示によって、訓練を受講する者に対して支給する給与がある。

個別延長給与は雇用調整支援対象業種または地域で失職者として需給資格を持つ中訓練を受けにくい事情があって、就職が困難な人に対しては、求職給与日額の70%まで失業給与を延ばして支給する給与の種類である。失業給与の他、重要な給与種類で失職者として求職給与の受給者たちに対して、再就職の

努力を促進するために、インセンティブ形態の給与を支給する就職促進手当という制度を含んでいる。

就職促進手当では、早期に再就職をする場合に対して支給する給与（早期再就職手当）、失職期間中職業能力開発訓練を受ける場合に支給する給与（職業能力開発手当）、遠いところまで求職活動を遂行する場合に支給する手当（広域求職活動費）、そして就業または職業能力開発訓練を受けるために移住するのに必要となる費用に対する手当（移住費）などで構成されている。

## 4. 各国の雇用保険制度と特徴

### 1) 各国の雇用保険制度

任意的失業保険制度は1905年フランスから世界最初に立法化された。フランスの後を引き継いでノルウェー（1906年）、デンマーク（1907年）、オランダ（1916年）、フィンランド（1917年）、スウェーデン（1919年）、ベルギー（1920年）、スイス（1924年）などかなり多数の国家ではレーバークユニオンが運営する失業控除基金に政府が財政補助をする任意的失業保険制度を取り入れた。

しかし、政府の財政負担が相対的に高くなり日程要件にあたる勤労者たちを義務的に失業保険に加入するようにする強制的失業保険制度が導入し始めた。イギリスが1911年に世界最初で強制的失業保険制度を施行して以来、イタリア（1919年）、ベルギー（1920年）、オーストリア（1920年）、ドイツ（1927年）なども社保方式に強制的失業保険制度を取り入れた。以後、新たに取り入れた大部分の国々が強制的失業保険制度を取り入れている。

公的失業保護体系は所得喪失を償う方法によって失業保険制度と資産調査給与を提供する失業が全国的な次元で失業保険に対して、

国家が補助する自発的保険と強制的保険に分離された。失業保険制度は19世紀中盤一部労働組合が失職組合員たちに失業給与を支給する自主的な失業給与制度で出発した。

しかし、この制度はすべての費用を労働者が負担して、加入が任意的であるから比較的雇用の安定した労働者が加入を避ける選択(adverse selection)の問題が加重されて、深刻な財政難に直面するようになった。これによって労働組合中心の自発的失業保険基金に国家が補助する任意的失業保険制度が導入した。また強制的失業保険制度の導入はILO勧告のように国際的な影響によって加速化されたが、ILOは1919年‘失業勧告’(Unemployment Recommendation)、1934年‘失業給与に関する条約及び勧告’を提案して、すべての国家が効果的な体制を取り入れることを主張した。

しかし、長期失業に対する給与提供は保険制度内で効果的に運営されることができなかった。経済沈滞期に導入した寄与調査と関係ない延長給与の支給は1次、2次世界大戦で保険体系が破産するようになり、結局熱い政治的論争を起こした。したがって、大部分の国々では保険制度と並行する二重構造の社会的安全網を取り揃えた。

## 2) 特徴

第一、失業危険に対処した全ての被雇用者を対象として、第二、産業別、業種別、雇用形態、そして企業規模にかかわらず、全ての被雇用者対象とする。第三、寄与能力がない被雇用者のために失業制度を取り入れて被雇用者間の逆階層化を求める。第四、寄与と給与において十分な所得再分配の効果を果たすために所得比例寄与と定額級及び逆転的所得比例方式を取り入れる。第五、財源調達において労・使・政3者負担原則を維持する。第六、一番注目されることは政府の負担原則が

充実しなければならない。最後に、多くの国では管理運営費を負担するだけでなく、給与費用の一部を負担し、失業の費用をも負担していることである。

## IV. 韓国雇用保険制度の問題点

### 1. 雇用安定事業の問題点

#### 1) 事業規模別逆転的な効果発生問題

2000年上半期雇用安定事業の給与活用度で、雇用維持支援金の企業規模別活用現況を見れば雇用支援金の休業に対する給与の場合は、1,000人以上企業の活用が雇用維持支援金活用人員全体42,946人の45.1%である。19,368人が活用をしたし5人未満小規模企業の場合は1.7%で1,243人の活用があった。

訓練の場合も企業規模別片手落ち活用が著しく現われたが、訓練支援金の全体人員である5,588人から1,000人以上企業の場合は42.2%である。2,362人が5人未満の小規模事業場の場合は1人がサポートである。(雇用保険動向、2000: 167)。このように給与の施行において、実際に必要な小規模事業場の場合は低調な活用を見せて事業場規模別で逆転的な効果が発生している。

#### 2) 企業主の道徳的解弛による代替効果

再雇用奨励金の場合構造調整は、退職した失職勤労者たちの雇用を促進させるための制度である。しかし、企業主たちは労働市場に新たに参入する勤労者が個別的で専門的な技術や企業が要求する条件を満足するに値する特性を持つことができない場合、企業主の立場では雇用安定事業の需給を受けることができる勤労者を雇って雇用促進支援金を受けようとする。

すなわち、再雇用奨励金の需給を受けることができる被保険者をあらかじめ斡旋の問題と企業で雇用の拡大のために勤労者を採用す

る場合雇用安定事業の受給権者を採用することによって、労働市場の新規勤労者や一般勤労者は採用の機会を剥奪されるようになる。

これは一般勤労者及び新規勤労者たちが労働市場に速かに参入することができずに雇用安定事業の受給権者たちによる代替効果が発生するような結果をもたらすことになる。労働市場に新たな参入する新規及び一般勤労者たちの長期失業を加重化する問題を惹起させることができるのである。

### 3) 産業特性による損失効果

女性雇用促進奨励金及び高齢者雇用促進奨励金において企業の特性の上、女性や高年者の雇用を好む産業がある。韓国労働研究院の資料によると1999年下半期産業別雇用安定詳細事業の相対的な活用度を見れば高齢者雇用促進奨励金（多数高年者、再考用奨励金、新規高年者）の場合不動産賃貸及び事業サービス業の活用において一番高く現われた。

一方、女性雇用促進奨励金（育児休職、女性再雇用、女性家長奨励金）の場合は教育サービス業の活用が一番高い活用度を現し、次で保険業に活用が大きく現れた。これは不動産賃貸業及び事業サービスの場合には雇用保険の支援がなく、産業の特性の上高年者を好む産業や事業サービス業の場合もアパートや、建物・街並などに警備（経費）の場合は、人材提供企業等は単純労務に多く高年齢者の勤労者で構成されている。

だから雇用促進支援金が支給されなくても、これら産業では高齢者の採用を好まないから産業別特性による四重損失が発生する。

## 2. 職業能力開発事業の問題点

### 1) 事業規模別受給の逆転性

事業規模別で保険料率の差別化及び中小企業優待措置支援を行っているが、規模別逆転現象が発生している。これは小規模零細事業

場の場合は現実的に勤労者だけではなく事業主も勤労者とまったく同じく現場で作業をしなければならない場合が多い。事業場を中心に男性職業能力開発訓練を実施することは現実的に不可能である。場所や時間、内容でも訓練を実施することができないことが現実であり、零細事業場の遊休労働力や勤労者たちの個別的開発を好まない傾向を見せている。これは勤労者たちの離職を憂慮しているから零細事業場の職業能力開発訓練の活用がもっと低調に現われていることに分析することができる。このような理由によって職業能力開発事業の場合は事業規模別事業の逆転現象が加重される結果をもたらすようになるのである。

### 2) 失業者再就職訓練の非効率性

失業者再就職訓練の現況を分析した結果の特性を見れば、低年齢・高学歴・事務職・金融保険など訓練の投資受益率が相対的に高い集団を対象で訓練を実施している傾向が現われる。

一方、労働市場に参入しジレンマを経験している就業能力向上が緊要な低学歴・高年齢失業者たちの訓練参加率が低くなり、失業者再就職訓練受給の階層化の様相を見せている。これらに対する適切な訓練対象者を選抜して失業者特性に相応し訓練プログラムを通じて、訓練修了後効率的な再就職で連結させなければならない。失業者再就職訓練履修者に提供されている公共職業安定機関・訓練機関の事前訓練相談と事後の就業斡旋サービスが欠落している。（ガングソングフィ外、1999: 60）。

## 3. 失業給与制度の問題点

### 1) 脆弱な失業者社会の安全網

先進国の失業給与受給者は全体失業者の約30～40%に対して、韓国は失業給与受給

者が1999年度に10%台である。徐々に増加し約20%の位置にとどまっている。他の先進国に比べて見ると、雇用保険制度が失業者社会安全網として機能が脆弱である。雇用保険制度の社会安全網として機能が脆弱な原因は、第一、2004年から1人以上の事業場が加入対象や不正規職時間制勤労者及びイロンググンザがまだ適用されることができなかった面がある。また零細事業主が雇用保険加入を適用せず避けていることがある。

法的には雇用保険加入資格を持つようになるものの、実質的には保護を受けることができない可能性がある。第二、外国で多い自発的失業者に対して、一定期間失業給与の支給を猶予した後失業給与を支給する。しかし韓国は自発的離職者の比重が約70%になる状況で、自発的失業者たちが失業給与の需給対象から除かれている。

これは労働市場の現実を反映しない非現実的な政策であり、一方でこれらの権利を制限していると言えるのである。言い換えれば職場に通っている。途中自分の都合によって職場を退職するようになる場合企業の構造調整である雇用調整による退社など正当な事由ではない場合、失業給与を支払を受けることが出来ない。

## 2) 労働市場インフラ不足及び伝達体系不十分

現在、失業認定制度の運用実態を見れば失業認定制度と職業相談及び就業斡旋が緊密に連携されているとはいえない。受給者が失業給与を申し込むために雇用安定センターを訪問する場合一番先に通さなければならない手続きは求職登録である。

しかし、この手続きは形式だけであり、職業安定機関が受給者たちの求職活動可否だけモニタリングするだけで、積極的に就業斡旋サービスを提供している。

失業認定の時行う職業相談及び就業斡旋サービス提供可否を見れば職業相談サービスをほとんどしない場合が18.1%。ときどきする場合は56.9%であり、就業斡旋サービスはほとんどしない場合が44.0%である。たまにする場合あるは35.3%である。

このように伝達体系でサービスの連携が不足な要因では、第一、雇用保険事業を担当する職業安定機関が不足である。第二、職業安定機関従事者の専門性が充分していないのが現状である。

## V. 韓国雇用保険制度の改善方案

### 1. 基本方向の改善方案

#### 1) 社会安全網としての機能強化

社会安全網としての機能強化のためには臨時・日傭職勤労者及び零細事業場に携わっている勤労者らのための機能強化が必要である。1ヶ月未満の臨時勤労者または月60時間未満の時間制勤労者たちは雇用保険制度に加入していないと見られている。これら勤労者たちが雇用保険に加入していない現状を把握しなければならない。未申告事業場使用者には強力な措置を講じなければならない。

また、社会インフラも改善して雇用保険適用を排除されることのないような社会環境を整備しなければならない。雇用保険は社会保険で勤労者のための第1次社会保障制度である。このような点を勘案して現在問題としてクローズアップされている予備勤労者らに対する保護も共に対処しなければならない。

予備勤労者に既存の勤労者たちと差別化があり、高度の技術と専門知識を要する産業の訓練を育成させる。その中の先端技術分野の人材を充当することが企業発展ひいては国家の競争力を強化する(李選定、2001: 120)。



## 2) 雇用保険基金の管理の効率化

失業給与支給額が増えて、2007年を頂点で失業給与基金の累積積立額が減少傾向になることが見込まれた。政府の労働部によれば2006年失業給与支給額は1兆4483億ウォンで前年の1兆303億ウォンに比べて40.6%が増えた。

失業給与支給額は2000年4,708億ウォンから2001年8,451億ウォンで倍近く増えた。2002年には経気状況になり、8,393億ウォンで少し減少した。2003年と2004年には不景気により、支給額が陰しく増えたのである。2003年の失業給与と保険収入額は2兆1100億ウォンで支出を上回って相変わらず黒字を見せた。しかし、このような状況での失業給与と支出が増えた場合、2007年からは支出額が収入額を上回った。したがって雇用保険基金に対する効率的で合理的な投資及び適正な保険料率の推計で財政安定化を期しなければならない。

## 3) 顧客中心の行政サービス具現

現在事業場中心の管理システムを個人別、すなわち個別勤労者たちを管理するシステム形式に具体化しなければならない。そのためには事業場を中心として雇用保険に加入することはもちろん勤労者自らインターネットや各地方事務所等で任意加入ができるように個別申告制を制度化して不安な雇用勤労者たちが事業主や制度上の矛盾によって雇用保険適用対象から排除させられて支援を受けることが出来ない。このようなことを予防しなければならない。

一方、勤労者自らが個別的にインターネットを通じて被保険者確認請求ができるようにしなければならない。企業主が支援金需給のための申し込み時にも手続上の複雑であると同時に公団を訪問して、申し込みをおこなわなければならない。これらは支援金の不正受

給のための書類の操作が簡易に行うことができる。これらの不正の対策として、企業主や公団、センターに訪問を行わなくても書類作成をインターネットで各種申し込みを行うことができるようにすることが必要である。

## 2. 雇用安定事業の改善方案

### 1) 雇用安定事業の雇用効果向上

雇用安定事業の場合、企業主の道徳的な解弛による四重損失や代替効果が大きく現われている。これらの企業主たちの道徳的な解弛を阻むために、採用奨励金を産業別特性に考慮し制限要件を制度化することによって、採用奨励金による四重損失を防止することができる。再雇用奨励金の場合は企業で決まった人材を雇う場合再雇用奨励金受給者の数と新規採用人員の数を制限して再雇用による新規勤労者たちが労働市場で進出するための機会を剥奪されることなく新規の勤労者たちに雇用の機会を提供しなければならない。

一方、企業主の道徳的な緩みによる不正受給に対する代案を作成しなければならない。これは前もって体系的な教育と徹底的な広報を通じて不正受給摘発時の処罰事例など広報を利用して、失業者D/B、4大保険及び国税庁ネットワークなどと連携して公共勤労参加者、就業者、自営業者の不正受給自動摘発システム強化と、不正受給時返還金、滞納者に対する滞納処分を強化する。軽微な不正行為に対しては支給中止及び支援期間を一定期間中止させて対処する方法を施行しなければならない。

## 3. 職業能力開発事業の改善方案

### 1) 事業規模別受惠の逆転性解消方案

職業能力開発事業の事業規模別受給の逆転性問題が現われるのに小規模事業場の場合は遊休労働人材がない。現実的に事業主も現場

で働く勤労者たちの能力向上のための職業訓練をさせることは現実的に難しい事である。

しかし、職業能力開発訓練のための保険料は支払っているのが実情である。これは社保の所得再分配機能にも違背される。このような受給の逆転性をどんなに解消しなければならないはずなのかは現場訓練を通じる職業能力開発訓練を活性化させなければならない。受講奨励金の需給要件を緩和させて小規模零細事業場の勤労者たちが男性職業向上及び職業訓練が難しい場合小規模零細事業場の勤労者たちの能力開発訓練を社内だけでなく社外で活性化できるようにしなければならない。

## 2) 失業者再就職訓練の内実化

失業者再就職訓練が現在労働市場の環境に反映することができない問題点があるので再就職を促進するための訓練の質を高めて労働市場環境に対応することができるよう事前措置が必要だろう。

体系的な職業相談を通じて失業者再就職訓練時の失業者たちの個人別特性と能力などを考慮して失職勤労者の個別的な特性や希望する訓練を中心に訓練を選択して、これを通じて訓練修了時それぞれの個別的な特性に相応しい職場を斡旋することができる組織が必要である。

基本の形式職業相談のための2週間の学習を通じて業務の専門性を実施している。相談ではなく専門的で体系的で具体的な相談ができる専門家の養成とここに当たる組織を構成することでより根本的な改善が必要である。

## 4. 失業給与の改善方案

### 1) 失業者社会安全網強化及び制度内実化

#### (1) 小規模零細事業場及び不正規職従事者に対する雇用保険適用内実化

雇用保険制度が失業者社会安全網として役目を高めるためには、一次的に雇用保険適用

対象に対する適用が必要である。

このために零細事業場労働者に対する雇用保険適用が実効性のあるような制度的仕組みが急務である。これのためには基本的に租税制度の変化と4大保険の情報連携が要求される。

また不正規職及び臨時日雇い勤労者たちも社会保険制度を認識するようにして自ら主張しなければならない。

#### (2) 自発的離職者に対する失業給与制限措置の合理的再調整

離職時点で正当な事由がなかったといっても以後に求職努力を続いたが就業ができない失業者には求職級になって行って支給されなければならない。自発的離職者の比重が70%以上水準を維持している韓国の現実で自発的離職者に対する失業給与支給を完全禁止する場合雇用保険の機能はめっきり低下される。

自分の都合に離職した者に求職級で需給資格を完全に排除する現在の方式を一定期間の間だけ支給を猶予期間がある。アメリカ、スペイン、チェッコなどを除いた多くの国では決まった制限期間以後には、自発的離職者に対しても所定の失業給与を支給している。

### 2) 労働市場インフラ及びサービス伝達体系改善

#### (1) 相談員の拡充、専門性確保及びサービス改善

雇用保険の発展のためには雇用保険インフラを画期的に拡充することが必要である。そのために相談員の拡充及び専門性が確保されなければならない。失業給与だけでなく自活能力がある者に対する就業及び教育訓練に対する相談が成り立つために、今よりカウンセラー数を増やして行かなければならない。

また、相談員に対する体系的な教育訓練を取り入れてカウンセラーの専門性を進めな

ればならない。相談員に対する教育訓練は基礎訓練過程だけではなく定期的な向上教育訓練プログラムも含まなければならない。現在の雇用保険サービス提供方式が需要者の便宜よりはサービス提供者の便宜にかたよっている。

雇用保険の成立・消滅、雇用保険関連各種書類の提出がサービス提供者中心である。雇用保険関係の業務処理は需要者中心のサービス体系が構築されなければならない。

## (2) 失業者の特性に相応しいプログラム開発及び労働市場情報水準向上

失業者の特性に相応しい相談プログラムを開発して、労働市場情報の質的水準を保たなければならない。

失業期間及び失業者ひとりひとりの過去職業と職業能力に当たる求職活動支援サービスが支援されなければならない。

特に長期失業者には心理的安定及び自信感回復のためのプログラムが提供されなければならない。

## VI. 結論

韓国の雇用保険制度の導入は決して早いとは言えず、経済危機に対する重要な政策代案として重要な役目を遂行した。経済危機到来によって雇用保険制度は労働市場の変化に対応しなければならなかった位、問題点が表面化した。

雇用保険で指摘される問題点たちで第一、雇用保険が失業者に対する社会安全網として役目を遂行するのに限界性を見せたということである。これと係わる事項で零細事業場に対して実質的な適用になることができずに相当な部分が抜け落ちされている。正規職ではない不正規勤労者に対しても適用であって実質的には疎外されているという点をあげる

ことができる。第二、雇用保険事業が事業場規模別で逆転的な効果が発生したということで、これは大規模事業場が零細事業場に比べて給与需給実績が高い。また、職業能力開発事業の場合事業規模別で保険料率の差別化にもかかわらず事業規模が大きいほど納めた保険料に比べて事業主が支授受けた金額の割合がずっと高く現われている点が指摘されている。第三、雇用安定インフラが充分でない問題点で雇用保険の拡大にもかかわらず雇用安定インフラ構築は先進国に比べて、その水準が劣悪な状態である。雇用保険の内実化を持って来るためには雇用安定インフラ構築が成り立たなければならないでしょう。雇用安定インフラ構築とミルゾプヒ連関されたことは職業安定組職と労働市場体系だと言える。先に職業安定組職は、いまだにその規模と人材面で絶対的に不足な実情である。そして職業安定組職の従事者の専門性にも問題がある。公務員の循環補職で専門的な職業相談、就業斡旋などが困難である。専門カウンセラーも専門知識及び経験が脆弱な状態である。第四、雇用保険のサービス提供方式が需要者よりは供給者の立場に、かたよっているという点である。特に、雇用保険関係の成立・消滅・変更申告、雇用安定事業や職業能力開発事業、そして失業給与の各種支援金の申し込みや関連書類などが複雑で直接訪問するようにしているなど、請願の所持がまだ散在している。これら以外に制度内容と係わって雇用安定事業の場合給与需給条件の非効率性と期間の効果性、一時的労働賃金支援形態の限界性、重複級及び類似性格の給与制度に対する非効率性、企業主の道徳的な緩み誘発問題などの問題を解決しなければならないし、職業能力開発事業においては職業能力開発の非効率性、訓練内容の不十分、そして失業給与においては求職活動に具体的方案不十

分、失業給与の生計保障限界性などが指摘されてきてこれに対する改善が成り立たなければならぬ。このような改善課題は根本的な雇用保険の発展課題はなによりも長期失業に対する対策作りが充分でなく、もう少し長期の側面での根本的改善努力が必要であると考える。

## 参考文献

雇用保険統計年譜、1997～2005. 2. 労働部.

金令母便、2001、「現代社会保障では」、ソウル：韓国福祉政策研究所出版部.

金従叔、2005、“雇用保険と女性勤労者：加入現況と失業給与を中心に”、2005年経済学共同学術大会、韓国経済学会.

ギムテソング・キム・ジンス、2004、「社会保障論」、ソウル：チョングモックツルバンサ.

労働部、2003、『雇用保険百で』、労働部.

——、2005、『雇用保険10周年経過補で』、労働

部.

モジファン外、2003、「社会保障論」、学志社.

元夕組、2002、「社会保障論、ソウル：良書院.

ユギルサング、1997、“韓国の雇用保険制度と改善法案”、賃金研究、第15冊4号、韓国経営者総協会.

——、2004、“韓国雇用保険制度の政策効果分析—政策受惠対象分析を中心に”、韓国政策学会補、第12冊4号、韓国政策学会.

李選定、2001、“雇用保険給与制度の現況及び改善に関する研究”

李仁載 外、2003、「社会保障では」、ソウル：ナナムツルバン.

朝興式・キム・ジン球、2000、“韓国雇用保険制度の雇用効果：1997-1998”、社会福祉研究、第15冊、韓国社会福祉研究会.

ツェソックギユ、2004、“雇用保険の経験料率適用とその影響に関する比較情態分析”、財政政策論集第6冊1号、韓国財政政策学会.

<http://www.work.go.kr/>

<http://www.molab.go.kr/>

<http://www.4insure.or.kr/>.



A Study on the Actual Condition and Development of  
Social Insurance System in Korea  
—Focus on Employment Insurance—

Han-Yang, KIM

Department of Social Welfare, Daegu Cyber University

**Abstract**

It goes away after enforcing an employment insurance system on July 1, 1995. The employment insurance system has wound and many change qualitatively, quantitatively between about 10 years. although subscription was realized centering on the large-scale office for a common job worker in early stages of enforcement carrying out being realized it developed so that a wages worker's front class might be included like. An employment insurance system has the meaning in respect of the correspondence of a social security-dimension to the social problem of the unemployment which cannot solve present age capital cautions.

Therefore, this research gropes for the employment stable enterprise of the employment insurance system of our country, an occupation manpower development enterprise, and the method proposal of development depended for the ability seeing the actual condition and a problem well to an unemployment salary.

<key word: employment insurance system, social problem, social security-dimension, common job>