

# 韓国の雇用保険制度の現状と課題 —新型コロナウイルス禍を契機として—

朴 孝淑

- I はじめに
- II 韓国の雇用保険制度
- III 韓国の雇用保険制度をめぐる諸問題
- IV むすび

## I はじめに

2020年3月11日、世界保健機関（WHO）はジュネーブで会見を開き、新型コロナウイルスは「パンデミック」であることを宣言した。各国では、新型コロナウイルス感染症の感染防止のため、ロックダウンや緊急事態宣言等が発出され、社会・経済活動は大きく制約されることとなった。このような状況は段階的に解除・緩和されたが、経済活動の多くを止める措置をとったことで、休業者や失業者が急増し、就業者も減少するなど、経済や雇用等に大きな影響を与えた。これに各国の政府は、経済活動の停止の影響に対応するため、休業者などに手当を支給する仕組みや企業を支援する対策を打ち出すなど、大規模な経済政策を実施した<sup>(1)</sup>。

例えば、日本政府は、失業予防策として、雇用調整助成金について<sup>(2)</sup>、一週間の所定労働時間が20時間未満の労働者など雇用保険の被保険者でない者を助成対象とするなど（緊急雇用安定助成金の創設）、助成対象や内容を大幅に拡充した<sup>(3)</sup>。また、新型コロナウイルス感染症等の影響で休業させられた中小企業の労働者や大企業のシフト労働者等のうち、休業手当が支払われない労働者に対しては、新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金が設けられた<sup>(4)</sup>。これは一週間の所定労働時間が20時間未満の労働者など、雇用保険被保険者でない者も対象とされた。その他にも、新型コロナウイルス感染症の影響で退職した者に対して基本手当の給付日数を延長する特例措置や、緊急的な生活費などのための特別定額給付金や臨時特別給付金等が前例のない規模で実

施された<sup>(5)</sup>。

一方、現実に失業した場合の救済策として、雇用保険臨時特例法においては、新型コロナウイルス感染症及びそのまん延防止のための措置の影響により離職した者などに対しては、基本手当の給付日数の延長に関する特例措置<sup>(6)</sup>が講じられた。また、2020年10月から施行されている自己都合離職者の給付制限期間の短縮といった制度改正などが行われた<sup>(7)</sup>。

韓国政府は、失業予防策として、雇用維持支援金（雇用した労働者を解雇しない限り、休業手当の7割までを政府が支援する制度）<sup>(8)</sup>の拡充や雇用維持連携企業支援（基幹産業安定基金）などを行った。また、新型コロナウイルス感染症に伴う所得減少や生計安定を支援するために、家族ドルボム休暇制度（家族の世話のために職場に行けない場合は、1人当たり5万ウォン（最大50万ウォン）を支援する制度）と、訪問・ドルボム従事者に対する生計支援を行った。一方、現実に失業した場合の救済策として<sup>(9)</sup>、職業訓練の機会を拡大するために訓練費の負担を軽減した（2020年8月より、一時的に従来の自己負担率から15%を軽減（就職率が70%以上の優秀過程は自己負担を免除））。また、新型コロナウイルス感染症に伴う求職給付の受給者に対する職業訓練及び転職支援のために訓練延長給付の支給要件を緩和した。その他、失業給付や雇用維持支援金等の雇用保険の恩恵を受けることができない特殊形態勤労従事者（「特雇」）やフリーランスを対象とする緊急雇用安定支援金<sup>(10)</sup>などが設けられた<sup>(11)</sup>。

今回、韓国で実施された新たな制度の創設や既存制度の拡充は、失業率を抑制するなど、一定の効果はあったものの、これらの経済的支援は、新型コロナウイルス感染拡大防止を目的とした緊急対応としての特例措置に過ぎず、雇用脆弱階層（例えば、非正規労働者、日雇労働者、5人未満の零細事業場で働く労働者、派遣・用役労働者、65歳以降に雇用された高齢労働者、フリーランス等）に対するセーフティネットの不備という根本的な問題解決を期待することはできない<sup>(12)</sup>。特に、コロナ禍前の韓国の雇用対策は、在職者の雇用維持支援策が中心で、失業者に対しては失業給付や職業訓練事業及び就業支援プログラムの実施など従来の失業対策が拡充されたものに過ぎなかった。また、失業給付等の支援策の恩恵を受けるには雇用保険への加入が前提であるが、コロナ禍による打撃を最も受けた雇用脆弱階層は雇用保険に加入していないか、そもそも雇用保険への加入資格がない者が多かったため、上記で述べた臨時の給付

金や支援金等の緊急措置で対応せざるを得なかったという限界があった。この点、新型コロナウイルス感染症への対応を通じて雇用脆弱階層のセーフティネットをめぐる問題点と課題が浮き彫りになったともいえる。予期せぬ休業や失業等の社会的危機に直面した場合、全ての就業者を保護することができるセーフティネットを構築する必要がある。関連して、韓国政府は、2020年7月、ポストコロナ対策として、全ての就業者に雇用保険を適用する「全国民雇用保険制度」<sup>(13)</sup>の導入を積極的に検討することを発表した<sup>(14)</sup>。

コロナ禍の韓国において顕在化した雇用脆弱階層に対するセーフティネットの不備の問題は、日本でも同様に看取される問題である。そして韓国政府が雇用脆弱階層に対するセーフティネットの拡充のために積極的に行っている政策展開は、日本の多様化した就業者に対するセーフティネット再編の議論にとっても示唆深いものと考えられる。そこで、本稿では、まず、韓国の雇用保険制度の全体像を概観したうえで、雇用脆弱階層を保護するために韓国政府が導入・実施しようとする新たな支援政策である「全国民雇用保険制度」の概要と課題について紹介し、韓国と日本のセーフティネットのあり方について検討したい。

- (1) 詳しくは、『令和3年版厚生労働白書—新型コロナウイルス感染症と社会保障』133頁以下(2021年)。
- (2) 雇用調整助成金は、労働者の雇用維持を図るため、事業主が労働者に支払った休業手当等の一部を助成する制度である。現在は、特例措置により、従来にない規模の対策が講じられている。例えば、大企業は「解雇等を行わず雇用を維持した場合」は4分の3、「それ以外の場合」は3分の2、中小企業はそれぞれ10分の9、5分の4となっている。また、売上高などが一定以上減少している場合に適用される「業況特例」、緊急事態宣言の実施区域など地域要件を設定した「地域特例」に該当する場合は、助成率がそれぞれ10分の10、5分の4にまで高まる。労政審の雇用保険部会報告「失業等給付の基本手当の暫定措置では3年間の延長を提言—休業支援金は当面継続」『Business Labor Trend』49頁(2022年3月)。
- (3) 特例措置の支給額(緊急雇用安定助成金を含む。)は、助成額の上限(1人1日当たり)や助成率の引き上げ等の特例措置により、リーマンショック時を大きく上回る規模である。詳しくは、厚生労働白書・前掲注(1)35頁、116頁を参照。
- (4) 厚生労働白書・前掲注(1)37頁。雇用保険被保険者を対象とする新型コロナウイルス感染症対応休業支援金と、雇用保険の被保険者でない労働者を対象とする同給付金の二本立てとなっている。

- (5) 詳しい経済対策とその事業規模は、厚生労働白書・前掲注(1)115頁以下を参照。その他、今回の新型コロナウイルス感染拡大時には、休業を余儀なくされた者やシフトが減少した者が、働きながら訓練を受講し、ステップアップにつながる仕事に転職することを支援するため、給付金の出席要件や収入要件の緩和等の特例措置が講じられた(118頁以下)。
- (6) 通常の90日～330日の所定給付日数に加え、原則として給付日数を60日間延長する。対象となる者としては、離職日〔①緊急事態宣言発令以前〔離職理由を問わない〕、②緊急事態宣言発令期間中〔特定受給資格者及び特定理由離職者〕、③緊急事態宣言解除後〔新型コロナウイルス感染症の影響により離職を余儀なくされた特定受給資格者及び特定理由離職者(雇止めの場合に限る)〕〕に応じて、法施行日(2020年6月12日)以後に基本手当の所定給付日数を受け終わる者が対象となる。詳しくは、職業安定分科会雇用保険部会(第161回)『これまでの議論に係る参考資料』(令和3年11月29日)2頁～5頁。
- (7) 詳しくは、職業安定分科会雇用保険部会(第170回)『雇用保険制度関係資料(雇用保険部会関係)』(令和4年3月31日)3頁以下を参照。
- (8) 現行の雇用維持支援金の支援を受けるためには、在庫量50%増加、生産量・売上高15%減少等、一定の要件を満たすことを要する。ただ、今回の新型コロナウイルス感染症に対応するために、韓国政府は、その要件を緩和して、売上高15%減少等の要件を満たさない場合であっても、「雇用調整が不可欠な事業主」とみなして雇用維持支援金を支援した。詳しくは、雇用労働部『報道参考資料』(2020年2月10日)を参照。
- (9) 雇用労働部『2022雇用保険白書』10頁以下。
- (10) これまで合計6次にわたって緊急雇用安定支援金(従来50万ウォン、新規150万ウォン)を支給した。第1次(2020年6月～9月)は、特殊形態勤労従事者・フリーランス、零細自営業者、無給求職者を対象に、そして、第2次(2020年9月～12月)・第3次(2021年1月～3月)・第4次(2021年3月～5月)・第5次(2022年3月～5月)・第6次(2022年6月～8月)は、特殊形態勤労従事者・フリーランスを対象に支給された。雇用労働部ホームページを参照。
- (11) その他、特別雇用支援業種を指定するなどの対策(旅行業、観光宿泊業、航空運送業、公演業等を特別雇用支援業種に指定して保険料の猶予及び職業訓練等を支援)が行われた。詳細は、企画財政部『2020年第4回追加更正予算案－雇用脆弱階層の支援』(moef.go.kr)を参照。
- (12) 韓国政府は新型コロナウイルス感染対策として雇用維持支援金制度を設けたが、特殊雇用労働者(特殊形態勤労従事者)は雇用保険の加入が義務ではないため、雇用維持支援金と失業給付の恩恵を受けることができなかった。また、日雇労働者の場合、多数の事業主が雇用契約を申告していないため、雇用保険に加入しておらず、5人未満の零細事業場で働く労働者は、雇用保険の加入率が低いため、解雇後の失業に対する対策が不十分である。さらに、用役と派遣労働者は雇用保険には加入しているものの、雇用危機の状況では、事業主は雇用維持支援金を通じて雇用を維持するよりは、無給休職または辞職勧告を行う場合が多い。詳しくは、郑亨吞(ジョン・フンジュン)「コロナ19、社会的保護の死角地帯の規模と対案的政策的政策方向」雇用・労働ブリーフ第97号2頁以下(韓国労働研究院, 2020年)。

- (13) 大統領選挙の公約として雇用保険制度の対象拡大をあげていた文在寅大統領は、就任3年目を迎えた特別演説(2020年5月10日)において「すべての就業者に雇用保険を適用する基盤を作る……雇用保険制度に加入していない低賃金の非正規労働者の雇用保険制度への加入を迅速に推進し、特殊形態勤労従事者、ギグワーカー、フリーランス、芸術家等が置かれている雇用保険の死角地帯を早期に解消する」とし、「全国民雇用保険制度」の実現に向け、段階的に取り組む姿勢を明らかにした。
- (14) 政府は、2022年までに総事業費0.8兆ウォンを、2025年までに総事業費3.2兆ウォンを投資して雇用保険加入者数を2020年1,367万人から2025年2,100万人までに拡大していく計画である。김진선(キム・ジンソン)「自発的離職者に対する雇用保険適用の必要性と考慮事項」『イッシューと論点』第1778号2頁(国会立法調査処, 2020年12月17日)。

## II 韓国の雇用保険制度

### 1 概要

韓国の雇用保険法は、「雇用保険の施行を通じて失業の予防、雇用の促進および労働者等の職業能力の開発及び向上を図り、国家の職業指導及び職業紹介機能を強化し、労働者等が失業した場合に生活に必要な給与〔給付〕を実施して労働者等の生活安定及び就職活動を促進することによって経済・社会発展に資することを目的とする」(1条)と定められている。

韓国では、1980年代初頭に失業率が上昇したため、失業保険制度を設ける必要があった。そこで、第7次経済社会発展計画(1992年～1996年)において雇用保険制度を導入することを決め、その後、1993年12月27日に雇用保険法が制定された。同法は、1995年7月1日から30人以上の事業場で施行されたが、その後、適用対象を拡大し、1998年10月1日からは、1人以上の事業場で適用されるようになった(下記の〔表1〕を参照)。

#### (1) 適用対象

雇用保険法の適用対象事業の事業主と労働者は雇用保険の保険加入者となる。雇用保険法は、原則、1人以上の労働者を使用するすべての事業または事業場(以下、「事業」という。)に適用する(8条)。雇用保険制度の導入初期は、雇用安定事業と職業能力開発事業は70人以上、失業給付事業は30人以上の労働者を雇用する事業場に適用したが、1997年末のIMF金融危機以降の大量失

〔表1〕韓国における雇用保険制度の主な沿革

| 実施年度 | 主な内容   | 実施年度 | 主な内容   |
|------|--|------|--|
| 1993 | ・雇用保険法制定   | 2011 | ・育児期の労働時間短縮給付制度の施行                                     |
| 1995 | ・雇用保険の施行（従業員30人以上の事業場）                                     | 2012 | ・DURINURI 社会保険支援制度施行、自営業者に対する雇用保険（失業給付）の適用             |
| 1998 | ・従業員1人以上の全事業場までに適用拡大                                       | 2013 | ・65歳以上に雇用保険（失業給付）を適用                                   |
| 2001 | ・雇用保険を通じて育児休職・産前産後休暇の給付                                    | 2016 | ・失業クレジット制度の導入  |
| 2004 | ・雇用保険法改正により、日雇労働者の雇用保険加入を義務化                               | 2018 | ・雇用保険法改正により、3か月以上継続して労働を提供する者と1か月未満で雇用される者にも雇用保険を適用    |
| 2010 | ・4代社会保険の統合により、保険料の算定基準を賃金から報酬へと変更<br>・雇用保険の被保険者数1,000万人を突破 | 2020 | ・芸術家（2020年12月10日～）、一部の特殊形態勤労従事者（2021年7月1日～）に対する雇用保険の適用 |

※出所：雇用労働部（日本の「厚生労働省」に相当）ホームページを参照して作成。

業の影響でその適用対象を急速に拡大し、1998年10月1日からは、従業員を1人以上雇用している全ての事業場に適用拡大された<sup>(15)</sup>。もっとも、事業の規模及び産業別の特性等を考慮して大統領令で定める事業には適用しないことができる（8条の但書、施行令2条1項）<sup>(16)</sup>。また、①所定労働時間が大統領令で定める時間未満の者（「1か月間の所定労働時間が60時間未満の者」及び「1週間の所定労働時間が15時間未満の者」（ただし、3か月以上継続して労務を提供する者と日雇労働者（1か月未満で雇用される者）は除外）、②「国家公務員法」及び「地方公務員法」による公務員、③「私立学校教職員年金法」の適用を受ける者、④その他、大統領令で定める者（別定郵便局の職員）のいずれかに該当する者には同法を適用しない（10条1項）<sup>(17)</sup>。さらに、65歳以降に雇用された者（65歳前から被保険者資格を維持した者が65歳以降に継続して雇用された場合を除く。）<sup>(18)</sup>と自営業を開始した者には、従来の職業と類似する職業をあっせんすることはできないとして、失業給付及び育児休職給付を適用しない（10条2項、保険料徴取法13条3項）<sup>(19)</sup>。ただ、雇用保険に加入する義務のない事業場の事業主及び労働者も任意で雇用保険に加入することができる。

(2) 現状

韓国の雇用保険制度は、1997年と2008年に韓国経済が経験した金融危機を克服する過程において中核的なセーフティネットとして機能してきた。1998年の雇用保険法改正では雇用保険の適用事業場を30人から1人以上に拡大し、2004年の改正では日雇労働者に対する雇用保険の加入を義務化した。また、2006年の改正では、労働者を使用していないか、50人未満の労働者を使用する事業主であって大統領令で定める要件を満たしている自営業者は、勤労福祉公団の承認を得て雇用保険に加入することができるようになった（雇用労災保険料徴収法49条の2）。そして、2017年以降は、失業給付の支給水準の引き上げや休職給付の支給期間の拡大などを行い、失業給付の保障性を強化した結果、雇用保険の加入率の上昇を牽引した（[図1]を参照）。さらに、10人以下の事業場で働く脆弱階層への加入拡大にも努力し、2016年に47.8%であった加入率は、2020年には53.3%までに引き上げられた（[図2]を参照）。こうした中、2020年には、芸術家と労務提供者に対して失業給付事業（出産前後給付等を含む）を適用する改正を行い、すべての就業者に雇用保険を適用するための努力を行っている。このように、韓国政府は、雇用保険の加入率の引き上げと適用対象を拡大するために、持続的に取り組んでいるところである。

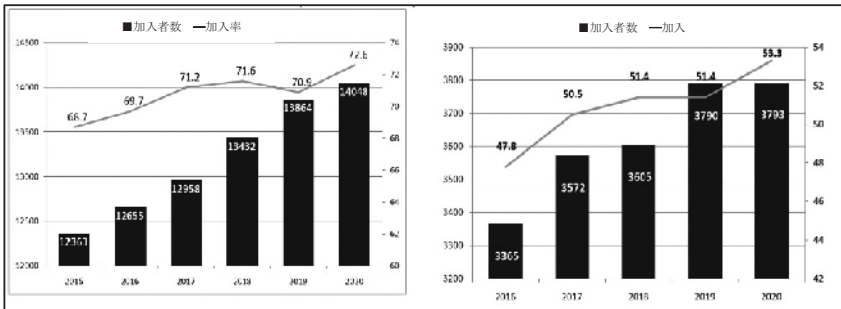
もっとも、このような制度の適用拡大にもかかわらず、小規模事業場で働く

[図1] 労働者雇用保険加入率・加入者数

[図2] 10人以下事業場の加入率・加入者数

(単位：％，千人)

(単位：％，千人)



※出所：関係部処合同「全就業者を失業給付で保護する『全国雇用保険ロードマップ』1頁(2020.12.23)。

労働者や多数の非正規労働者等は依然として社会的保護の死角地帯に置かれており、その限界が指摘される(詳しくは、第Ⅲ章で検討する)。上述したように、韓国政府は、新型コロナウイルスの感染対策の一環として、所得が急減した特殊形態勤労従事者やフリーランス、零細自営業者等を支援するために緊急雇用安定支援金を支給したが、このような支援金は一時的な措置に過ぎず、より普遍的で持続可能な雇用保険制度の構築が必要である。というのは、韓国の現行の雇用保険制度は賃金労働者を中心<sup>(20)</sup>とするものであるため、セーフティネットを必要とする多様な就業者を全てカバーしているとは言い難いからである。実際、雇用労働部報道資料「雇用行政統計でみた2020年3月労働市場動向」によると、2020年3月現在、雇用保険加入者数は約1,376万人で、労働力人口の約49.5%しか雇用保険に加入していない<sup>(21)</sup>。日本の雇用保険被保険者数(労働力人口の64.2%)と比べると、多くの就業者が雇用保険制度の恩恵を受けていないことがわかる。一方、韓国の雇用保険加入率が低い最も大きな理由については、諸外国に比べて自営業者(雇用保険の強制加入対象ではない)の割合が高いことがあげられる。OECDの資料によると、韓国における自営業者の割合は、2018年基準25.1%で、OECD加盟国の中では5番目に高く、日本の10.3%(25位)を大きく上回っている<sup>(22)</sup>。その他にも、定年年齢が早いことや公的年金が給付面において成熟していないなどの理由がある<sup>(23)</sup>。

### (3) 保険財政

韓国の雇用保険制度は、国の事業としての性格を持つ社会保険であり、保険事業は、雇用労働部長官(日本の厚生労働大臣に相当)が管掌する(雇用保険法3条)。

雇用保険及び産業災害補償保険の保険料徴取等に関する法律(以下、「保険料徴取法」という。)によると、保険事業において発生する費用を賄うため、保険加入者(事業主と労働者)から、①雇用安定・職業能力開発事業及び失業給付の保険料(以下、「雇用保険料」という。)と②労災保険の保険料(以下、「労災保険料」という。)を徴収する(13条1項1号・2号)。上記①の雇用安定・職業能力開発事業に関する保険料は事業主が全額負担し、失業給付の保険料は事業主と労働者が折半で負担する(下記の[表2]を参照)。

一方、雇用保険に加入している労働者が負担する雇用保険料は、「自己の報酬



総額に…失業給付の保険料率の2分の1を乗じた金額」(13条2項)である。これに対し、事業主が負担する雇用保険料は、その事業に従事する雇用保険加入者である労働者の個人別報酬総額に①雇用安定・職業能力開発事業の保険料率を乗じて算出した金額と②失業給付の保険料率の2分の1を乗じて算出した金額を合せた金額(①+②)である(13条4項)。

[表2] 各事業別保険料率

| 区分               | 保険料率                          |       | 負担                   |
|------------------|-------------------------------|-------|----------------------|
| 失業給付             | 1.8% <sup>(24)</sup>          |       | 事業主：0.9%<br>労働者：0.9% |
| 雇用安定及び<br>職業能力開発 | 150人未満企業                      | 0.25% | 事業主                  |
|                  | 150人以上企業(優先支援対象企業)            | 0.45% |                      |
|                  | 150人以上～1,000人未満企業(優先支援対象企業除外) | 0.65% |                      |
|                  | 1,000人以上の企業及び国家、地方自治団体が直接行う事業 | 0.85% |                      |

※出所：雇用保険HP(www.ei.go.kr)を参照して作成。

政府は、毎年保険事業にかかる費用の一部を一般会計から負担しなければならない(雇用保険法5条)。また、雇用労働部長官は、保険事業に必要な財源に充当するために雇用保険基金を設置する(同法78条)。基金は、保険料収入と徴収金・積立金・基金運用収益金並びにその他の収入で造成し(78条1項・2項)、国家財政法の規定に基づき雇用労働部長官が管理・運用する(79条1項)。

## 2 雇用保険制度の構造

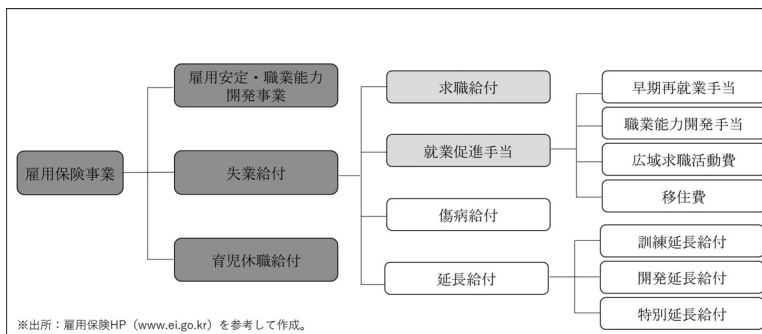
### (1) 雇用保険事業の種類

韓国における雇用保険法上の保険事業は大きく、「雇用安定・職業能力開発事業」、「失業給付」、「育児休職給付等」に区分される(下記の[図3]を参照)。

まず、「雇用安定・職業能力開発事業」は、失業を予防するための積極的な労働市場政策の手段である。雇用労働部長官は、被保険者及び被保険者であった者その他の就労意思のある者に対する失業の予防、就業の促進、雇用機会の拡大、職業能力開発・向上機会の提供及び支援その他の雇用安定並びに事業主に

対する人材確保を支援するため、雇用安定及び職業能力開発事業を実施する(雇用保険法 19 条 1 項)。次に、「失業給付」は、雇用保険に加入している労働者が失業して再就職活動を行うときに所定の給付を行うことにより、失業者の生活安定と早期の再就職、職業能力開発等を支援する制度である。失業給付は、大きく求職給付と就業促進手当に分けられる。最後に「育児休職給付等」は、仕事と家庭の両立を支援する制度で、勤労基準法(日本の「労働基準法」に相当する。)上の出産前後の休暇期間を 60 日から 90 日に延長したことにより新たに導入された<sup>(25)</sup>。本稿では、紙幅の関係上、「失業給付」(特に、求職給付)を中心に検討する。

〔図3〕雇用保険事業の概要



## (2) 失業給付制度

雇用保険事業の一つである失業給付制度は、被保険者が失業して再就職活動をするときに所定の手当を支給することで、失業による生活不安を克服し、生活の安定を助けて再就職の機会を支援するものである。失業給付は、求職給付(日本の基本手当に当たる。)と就業促進手当、傷病給付、延長給付に区分(詳しくは、上記の〔図3〕, 下記の〔表3〕を参照)することができる(雇用保険法 37 条)。

失業給付の受給率は、2015 年 38.2%, 2016 年 37.2%, 2017 年 36.7%, 2018 年 39.2%, 2019 年 42.5%で、2017 年以降は継続して上昇している<sup>(26)</sup>。しかし、韓国の失業給付の受給率は OECD 平均(2014 年基準で 58.6%)<sup>(27)</sup>より低く、

[表3] 失業給付の詳細

| 区分     |          | 支給要件   |
|--------|----------|--|
| 求職給付   |          | <ul style="list-style-type: none"> <li>・雇用保険適用事業場において失業前の18か月（超短時間労働者の場合、24か月）の間に被保険者期間が通算180日以上</li> <li>・労働の意思および能力があり（非自発的な離職）、積極的な再就職活動（再就職活動をしていない場合は未支給）を行ったにもかかわらず、就職に就くことができない状態</li> <li>・受給資格の制限事由に該当しないこと</li> <li>※自発的離職や重大な帰責事由による解雇の場合は除外</li> </ul> |
| 傷病給付   |          | <ul style="list-style-type: none"> <li>・失業申告後、受給資格者が疾病・負傷・出産のため就職が不可能になり、失業が認められない場合</li> <li>・7日以上の疾病・負傷で就職できない場合は証明書を添付して請求</li> <li>・出産の場合は出産日から45日間は支給</li> </ul>  |
| 延長給付   | 訓練延長給付   | ・失業給付の受給者で、年齢・経歴等を考慮して、再就職のために職業安定機関長の職業能力開発訓練指示に従って訓練を受講する者   |
|        | 個別延長給付   | ・就職が特に困難で、生活が厳しい受給者のうち、賃金水準、財産状況、扶養家族の有無などを考慮すると生計支援などが必要な者  |
|        | 特別延長給付   | ・失業の急増等の理由で、再就職が特に難しいと認められる場合であって、雇用労働部長官が一定の期間を定め、この期間内に失業給付の受給が終了する者   |
| 就業促進手当 | 早期再就業手当  | ・求職給付の受給者が待期間（7日）が経過した後、所定給付日数を半分以上残して再就職して12か月以上継続して雇用されたり事業を営む場合   |
|        | 職業能力開発手当 | ・失業期間中、職業安定機関長が指示した職業能力開発訓練を受ける場合  |
|        | 広域求職活動費  | ・職業安定機関長の紹介で、住居地から片道25km以上離れた会社に求職活動を行う場合  |
|        | 移住費      | ・就職または職業安定機関長が指示した職業能力開発訓練を受けるためにその住居を移転する場合   |

※出所：雇用保険ホームページ（www.ei.go.kr）を参考して作成。

失業労働者を十分にカバーしているとは言い難い<sup>(28)</sup>。韓国政府が持続的に雇用保険の適用対象を拡大しているにもかかわらず、受給率が伸び悩んでいる理由には、厳格な受給要件と失業扶助制度が導入されていないことなどがあげられる<sup>(29)</sup>。

### ① 求職給付の範囲と受給要件

失業給付のなかでも求職給付は、失業給付の予算の97%を占める最も重要な事業<sup>(30)</sup>であり、就業促進手当と延長給付等は失業給付を補助する事業として位置づけられる。求職給付制度は、1993年12月27日に制定及び公表された雇用保険法に基づいて1995年7月1日に導入された（1996年7月1日から施行）。制度の導入当時は、30人以上の事業場の労働者をその対象としていたが、

1998年1月には10人以上、1998年2月には5人以上に徐々に拡大され、1998年10月からは1人以上の労働者を使用するすべての事業に適用されるようになり、現在に至っている。

雇用保険法40条は、求職給付の受給要件について、離職した被保険者が次の要件をすべて満たした場合に支給すると定めている。すなわち、①離職の日以前18か月間（以下、「基準期間」という。）に被保険者期間が通算して180日以上であること、②労働の意思と能力があるにもかかわらず、就職（営利を目的として事業を営む場合を含む。）できない状態にあること、③離職事由が受給資格の制限事由に該当しないこと、④再就職のために積極的な努力をすること、⑤④受給資格認定申請日以前の1か月の間の労働日数が10日未満であること、⑥建設日雇労働者であって、受給資格認定申請日以前の14日間連続して労働内訳がないこと、のいずれかに該当すること、⑥最後の離職当時の基準期間の被保険者単位期間のうち、他の事業において受給資格の制限事由に該当する事由で離職した事実がある場合は、その被保険者単位期間中90日以上を日雇労働者として労働したことである。

一方、上記の受給要件のうち、「③離職の事由が受給資格の制限事由に該当しないこと」という「受給資格の制限事由」とは、まず、(i)「重大な帰責事由」により解雇された被保険者であって、④「刑法」または職務と関連した法律に違反して禁錮以上の刑を宣告された場合、⑤事業に莫大な支障をきたし、又は財産上の損害を及ぼした場合であって、雇用労働部令で定める基準に該当する場合、⑥正当な理由なく、労働契約又は就業規則等に違反して長期間の無断欠勤をした場合のいずれかに該当する場合である。次に、(ii)「自己都合」により離職した被保険者であって、④転職または自営業を営むために離職した場合、⑥上記(i)の重大な帰責事由のある者が解雇されずに事業主の勧告で離職した場合、⑥その他、雇用労働部令で定める正当な事由に該当しない理由により離職した場合のいずれかに該当する場合である（雇用保険法58条1号・2号を参照）。さらに、上記⑥の労働者の受給資格が制限されない「正当な離職事由」とは<sup>(31)</sup>、倒産・廃業または長期間にわたる賃金の滞納による離職、整理解雇、軽微な帰責事由による解雇、契約期間の満了による離職、組織再編による整理解雇や不利益を避けるための辞職の場合などであり、これらの事由に該当する場合は、例外的に受給資格が認められる（詳細は、下記の「表4」を参照）。

[表4] 「労働者の受給資格が制限されない正当な離職事由」(雇用保険法施行規則 101 条  
2 項関連 [別表2])

|   |
|---|
| <p>1. 次の各目のいずれかに該当する事由が離職の日以前1年以内に2か月以上発生した場合</p> <p>① 実際の労働条件が採用時に提示された労働条件や採用後に一般的に適用されていた労働条件より低くなった場合</p> <p>② 賃金滞納がある場合</p> <p>③ 所定労働に対して支給された賃金が「最低賃金法」による最低賃金に満たない場合</p> <p>④ 「勤労基準法」53条の規定による延長労働の制限を違反した場合</p> <p>⑤ 事業場の休業のため、休業前の平均賃金の70%未満が支給された場合</p> <p>2. 事業場において宗教、性別、身体障害、労働組合活動などを理由に不合理な差別待遇を受けた場合</p> <p>3. 事業場において本人の意思に反して、セクハラ、性的暴力、その他の性的な嫌がらせを受けた場合</p> <p>3の2. 「勤労基準法」76条の2による職場内でのいじめを受けた場合</p> <p>4. 事業場の倒産・廃業が確定である場合や大量の人員削減が予定されている場合</p> <p>5. 次の各目のいずれかに該当する事情で事業主から退職勧奨を受けたり、人員削減が不可避であるため雇用調整計画に基づいて実施する希望退職募集に応じて離職した場合</p> <p>① 事業の譲渡、譲受・合併</p> <p>② 一部事業の廃止や業種転換</p> <p>③ 職制再編に伴う組織の廃止・縮小</p> <p>④ 新技術の導入、技術革新等に伴う作業形態の変更</p> <p>⑤ 経営悪化、人事滞積、その他、これらに準ずる事由が発生した場合</p> <p>6. 次の各目のいずれかに該当する事由で通勤が困難(通勤時に利用できる通常の交通手段では事業場までの往復にかかる時間が3時間以上の場合をいう。)になった場合</p> <p>① 事業場の移転</p> <p>② 地域を異にする事業場への転勤</p> <p>③ 配偶者や扶養すべき親族との同居のための居所の移転</p> <p>④ その他、避けられない事由のため通勤が困難な場合</p> <p>7. 父母や同居の親族の疾病・負傷等で30日以上本人が看護しなければならない期間に、企業の事情で休暇や休職が認められないため離職する場合</p> <p>8. 「産業安全保険法」2条2号による「重大災害」が発生した事業場で、その災害と関連する雇用労働部長官の安全保健上の是正命令を受けたにもかかわらず、是正期間までに是正しなかったため、同じ災害の危険にさらされた場合</p> <p>9. 体力不足、心身障害、疾病、負傷、視力・聴力・触覚の減退などで被保険者に与えられた業務を遂行することが困難であり、企業の都合上、業務種類の転換や休職が認められなかったため離職したことが、医師の所見書、事業主の意見等に基づいて客観的に認められる場合</p> <p>10. 妊娠、出産、満8歳以下または小学校2年生以下の子供(養子の子女を含む)の育児、「兵役法」による義務服務などにより業務を継続的に行うことが困難な場合であって、事業主が休暇や休職を許可しないため離職した場合。</p> <p>11. 事業主の事業内容が法令の制定・改定により違法になったり、就職当時とは異なり、法令で禁止する財貨または用役を製造したり、販売するようになった場合</p> <p>12. 定年の到来や契約期間の満了により会社を続けて通うことができなくなった場合</p> <p>13. その他、被保険者と事業場などの事情に照らして、そのような状況では通常の他の労働者も離職するという事実が客観的に認められる場合</p> |
|---|

関連して、「受給資格の制限事由」の一つである「自己都合による離職」(以下、「自発的離職」という。)の場合は、特別な事情がない限り、失業手当の支給対象から除外される<sup>(32)</sup>。これが辞職、すなわち自発的離職であっても(一定の待機期間はあるが)失業給付が支給される日本の制度との最大の相違点であ

る。すなわち、日本の場合、失業給付（基本手当）の受給要件は、①離職前 2 年間に 12 か月以上被保険者期間があること、②ハローワークに来所し、求職の申込みを行い、就職しようとする積極的な意思があり、いつでも就職できる能力があるにもかかわらず、本人やハローワークの努力によっても、職業に就くことができない「失業状態」にあること、③被保険者が自己の責めに帰すべき重大な理由によって解雇され、または、正当な理由なく自己都合で離職した場合<sup>(33)</sup>には原則 3 か月間<sup>(34)</sup>の給付制限がかかること（ただし、5 年間のうち 2 回までは給付制限期間が 2 か月となる）になっており、自発的離職であっても、一定の待機期間はあるものの、①と②の要件を充足すると失業給付が支給される（雇用保険法 33 条 1 項を参照）<sup>(35)</sup>。実際、日本を含む多くの OECD 加盟国は自発的離職者に対しても数週間から数か月間の猶予期間を設けて失業給付を支給している（下記の〔表 5〕を参照）。

これに対し、韓国の場合、失業給付を受けるためには、上記雇用保険法 40 条の受給要件（①～⑥）を全て充足する必要があるが、自発的離職の場合は、③の受給要件を充足することができないため、雇用保険の適用対象者であるにもかかわらず、失業給付を受給することができない。雇用労働部の調査（2014 年基準）によると、雇用保険の被保険者資格を喪失した者のうち、求職給付の受給資格がある者は 24%に過ぎず、求職給付の受給資格がない者の大多数は自発的離職者であった（被保険者資格を喪失した者のうち、61.1%）<sup>(36)</sup>。自発的離職者のなかには、上記の〔表 4〕（雇用保険法施行規則 101 条 2 項関連〔別表 2〕）のようにその例外が認められる場合もあるが、実際、自発的離職者に対する求職給付の受給資格認定の割合は、4.2%（2014 年基準）に過ぎず<sup>(37)</sup>、求職給付の受給資格の認定は容易ではない<sup>(38)</sup>。このようなセーフティネットの実質的死角地帯を改善する必要があるが、後述する全国国民雇用保険ロードマップではこの自発的離職者に対する受給要件の緩和等は検討されていない。

一方、離職の理由が「自発的」なのか「非自発的」なのかをめぐっても紛争が生じている。形式的には労働者の意思による離職のように見えるが、実際には過重労働や賃金滞納等で余儀なく職場をやめるようになった場合、例外的に受給資格を認めてはいるものの（上記の〔表 4〕を参照）、その立証責任が労働者側にあるからである<sup>(40)</sup>。

長期にわたる自発的失業者は、失業給付の受給が制限されるため、労働市場

[表5] 自発的離職者に対する給付制限期間

| 制限レベル    | 国家  |   |
|----------|---|---|
| 制限なし     | リトアニア, スロバキア  |   |
| 受給額の削減   | ブルガリア, チェコ  |   |
| 支給猶予     | 4週以下  | オーストリア (4週), デンマーク (3週)   |
|          | 5～9週  | オーストラリア (8～12週), ベルギー (4～52週, 典型的には5～9週), キプロス (最大6週間), アイルランド (最大9週間), ノルウェー (8週), スイス (6～12週)                         |
|          | 10～14週  | フィンランド (90日), ドイツ (第1四半期), ハンガリー (90日), イスラエル (90日), 日本 (3か月) <sup>(39)</sup> , ニューージーランド (13週), スウェーデン (9週又は12週), イギリス |
|          | 14週以上   | フランス (4か月), マルタ (6か月), ポーランド (90日又は180日)  |
| 受給資格の不認定 | カナダ, エストニア, ギリシャ, イタリア, 韓国, ルクセンブルク, オランダ, ポルトガル, ルーマニア, スロベニア, スペイン, トルコ, 米国 |   |

※出所: 召忍埜(キム・ジンソン)「自発的離職者に対する雇用保険適用の必要性と考慮事項」『イッシュューと論点』第1778号2頁(国会立法調査処, 2020年)。

を完全に離脱する可能性が高い<sup>(41)</sup>。この点、自発的離職者が労働市場から完全に離脱することを防止するために、自発的離職者に対する求職給付の受給資格を制限する措置を緩和する必要がある。ただ、その濫用を防止するために、給付の要件を厳格にする必要がある。また、受給資格の制限措置を緩和する場合、雇用保険基金の枯渇問題や保険料率の引き上げなどを伴う懸念があるため、段階的に緩和するなど、慎重なアプローチが必要である。自発的離職者に対して支給期間を猶予している日本の議論は参考になると思われる。

## ② 求職給付の支給額

雇用保険法45条によると、求職給付の算定の基礎となる賃金日額(以下、「基礎日額」という。)は、受給資格の認定(43条1項)に関連した最後の離職当時の勤労基準法2条1項6号により算定された平均賃金とする(1項)。離職ときに日雇労働者であった者を除き、同条同項により算定された金額が勤労基準法上の労働者の通常賃金より少ない場合は、その通常賃金額を基礎日額とする(2項)。

求職給付の支給額は<sup>(42)</sup>、離職前の平均賃金の60%に所定給付日数を乗じた金額である<sup>(43)</sup>。ただし、求職給付は上限額と下限額が設けられている。上限

額は、離職日が2019年1月以降であれば、1日当たり66,000ウォンで、下限額は、退職当時の最低賃金上の最低賃金(時給)の80%に1日の所定労働時間(8時間)を乗じた金額である<sup>(44)</sup>(46条1項・2項)。

### ③ 所定給付日数及び受給期間

求職給付の所定給付日数は、離職時の年齢と雇用保険の加入期間(被保険者期間)に応じ、120日から270日<sup>(45)</sup>に区分されており、年齢は退職時の満年齢で計算する(詳細は、下記の[表6]及び[表7]を参照)。

求職給付は、原則、求職給付の受給資格に関連した離職日の翌日から起算して12か月以内に所定給付日数を限度として支給する(48条1項)。例えば、所定給付日数が210日である労働者が、離職後6か月が経過した後に失業申告をすると、所定給付日数の一部に対しては求職給付を受給することができない。

[表6] 求職給付の所定給付日数 - 離職日2019年10月1日以降

(年齢は退社時の満年齢)

| 年齢及び加入期間   | 1年未満 | 1年以上<br>3年未満 | 3年以上<br>5年未満 | 5年以上<br>10年未満 | 10年以上 |
|------------|------|--------------|--------------|---------------|-------|
| 50歳未満      | 120日 | 150日         | 180日         | 210日          | 240日  |
| 50歳以上及び障害者 | 120日 | 180日         | 210日         | 240日          | 270日  |

[表7] 求職給付の所定給付日数 - 離職日2019年10月1日以前

(年齢は退社時の満年齢)

| 年齢及び加入期間   | 1年未満 | 1年以上<br>3年未満 | 3年以上<br>5年未満 | 5年以上<br>10年未満 | 10年以上 |
|------------|------|--------------|--------------|---------------|-------|
| 30歳未満      | 90日  | 90日          | 120日         | 150日          | 180日  |
| 30歳以上50歳未満 | 90日  | 120日         | 150日         | 180日          | 210日  |
| 50歳以上及び障害者 | 90日  | 150日         | 180日         | 210日          | 240日  |

一方、就職と生活が特に困難な受給者には、例外的に、求職給付の70%を60日を限度として延長することができる<sup>(46)</sup>。また、受給資格者の年齢と経歴等を考慮すると再就職のための職業能力開発訓練等が必要であり、職業安定機関の長の指示に従って職業訓練を受講した場合は、求職給付の100%を職業訓練期間中に支給する(最大2年間の特別延長)。さらに、大量失業事態の発生等に



より大統領令で定める事由が発生した場合は、求職給付の70%を60日を限度として延長して支給する<sup>(47)</sup>。

- (15) 전광석 (ジョン・グァンソク) 『韓国社会保障法論 [第12版]』394頁 (集賢在, 2019年) を参照。
- (16) 雇用保険法施行令2条1項によると, ①農業・林業及び漁業のうち, 法人でない者が常時4人以下の労働者を使用する事業, ②総工事金額が2,000万ウォン未満の工事, 延べ面積が100㎡以下である建築物の建築又は延べ面積が200㎡以下である建築物の大規模修繕に関する工事, ③世帯内雇用活動及び他に分類されない自家消費生産活動等である。
- (17) 外国人は, 原則, 加入対象から除外される。ただし, 「出入国管理法施行令」による駐在, 企業投資, 貿易経営等の在留資格を持つ者, 就業活動をすることができる在留資格を持つ者, 外国人の在留資格のうち, 在外同胞や永住の在留資格を持つ者等は雇用保険に任意で加入することができる (施行令3条2項)。
- (18) 65歳以降に新たに雇用された者に対する失業給付の適用除外の合憲性が争われた事案 (憲法裁判所 2018.6.28, 2017 헌마 238) において, 憲法裁判所は, このような適用除外の条項が65歳以降に雇用された者の平等権を侵害するものではないと判断した。
- (19) 雇用保険法上の事業のうち, 雇用安定・職業能力開発事業に関する規定は適用される。
- (20) 韓国の雇用保険は常用職の労働者を基準に設計されており, 月の労働時間が一定水準以上である場合, 事業主が勤労福祉公団に被保険者資格の申告を行い, 月給の支給とともに保険料を納付する方式が代表的である。
- (21) 統計庁の資料によると, 雇用保険加入者のうち, 賃金労働者の雇用保険加入率は70.9% (2019年8月基準) であるのに対し, 同年同月の非正規労働者の雇用保険加入率は44.9%であった。統計庁「2019年8月経済活動人口調査 勤労形態別付加調査結果」16頁 (2019年10月)。
- (22) 韓国の自営業者の割合は, 2014年26.8%, 2015年25.9%, 2016年25.5%, 2017年25.4%, 2018年25.1%で, 毎年, 少しずつ減少しているものの, OECDの平均値である15.3% (2018年, 28か国基準) に比べると依然として高い。一方, OECD加盟国の中で自営業者の割合が低い国としては, アメリカ (6.3%), ノルウェー (6.5%), ロシア (6.7%), デンマーク (8.1%), カナダ (8.3%) などがある。詳しくは, OECD資料 (<http://states.oecd.org>) を参照。
- (23) 詳しくは, 金明中「韓国政府のポストコロナ対策, 『国民皆雇用保険制度』は成功するだろうか?」ニッセイ基礎研究所レポート2頁 (2020年5月19日)。
- (24) 2022年7月1日より雇用保険の失業給付の保険料率は1.6%から1.8%に変更された。
- (25) 休暇期間の延長が使用者の一方的な負担にならないように, 雇用保険法が育児休職に伴う賃金損失に対する補償を負担している。전광석・前掲注①5 396頁。
- (26) 雇用労働部報道資料「雇用行政統計でみた2019年9月労働市場の主要特徴」(2019年10月15日) 雇用労働部HP ([www.moel.go.kr](http://www.moel.go.kr)) を参照。

- 27) 召涇선(キム・ジンソン)「失業給付の保障性強化の経過及び今後の課題」NARS 懸案分析第157号14頁(国会立法調査処, 2020年7月)。
- 28) 詳しくは, 労働社会委員会「〔論評〕特殊雇用労働者・芸術家に対する失業給付の適用発表を歓迎する」参与連帯HP(peoplepower21.org)を参照。
- 29) 召涇선・前掲注14)3頁以下を参照。
- 30) 召涇선・前掲注27)3頁を参照。
- 31) 林鍾律『労働法〔第17版〕』680頁(博英社, 2019年)を参照。
- 32) しかし, 自発的離職者であっても, 離職前に離職回避の努力を行ったにもかかわらず事業主側の事情によりそれ以上働くことが困難な場合は, 離職の不可避性を認めて受給資格を付与する。
- 33) 求職者の退職理由が雇用保険法33条に規定する「正当な理由がなく自己の都合によって退職した場合」に該当すると認定し, 基本手当を支給しない旨の給付制限措置を適法としてした裁判例として, 新宿職安所長(京王交通)事件・東京地判平成4・11・20労働判例620号50頁がある。
- 34) 日本では, ①受給資格者の6割が正当な理由のない自己都合退職者であり, その傾向は若年者層において顕著なこと(29歳以下は82.2%), ②①の結果は, 給付制限期間が1カ月と短期間であることが安易な離職を誘う結果となっているのではないかと指摘されたことから, 1984年改正により, 自己都合退職者の給付制限期間を1カ月から3カ月間に延長した。なお, 併せて, 自己都合退職者の早期再就職を促進するため, 再就職手当について, 給付制限期間中も支給することができることとした。厚生労働省HPを参照。
- 35) 雇用保険法33条の給付制限の認定基準については, 厚生労働省「雇用保険に関する業務取扱要領」(令和4年10月1日以降)280頁~287頁(52202(2)~52203(3))を参照。
- 36) 召涇선・前掲注14)2頁。
- 37) 召涇선・前掲注14)2頁。
- 38) 一方, 韓国政府は, 新型コロナウイルス感染症に対応するために, 毎月約60万人~70万人に1兆ウォン前後の求職給付を支給したが, 自発的離職者の場合は受給要件を満たしていないとの理由で給付対象から除外された。これに新型コロナウイルス感染症のような危機状況下では自発的離職者にも求職給付を支給することができるよう制度を改善すべきであるとの指摘がなされている。
- 39) 日本は, 2020年10月1日以降の離職では, 正当な理由がない自己都合により退職した場合であっても, 5年間のうち2回までは給付制限期間が2か月となる。詳しくは, 厚生労働省ホームページを参照。
- 40) 民間公益団体である「職場嫌がらせ119」が刊行した「失業給付嫌がらせ報告書」(2020年)によると, 「立証責任の仕切りが高いため申告できなかったり, 申告をしても職場内の嫌がらせとして認められず, 求職給付の受給権が剥奪される事例が発生している」とする。
- 41) 雇用労働部の研究用役報告書(2014)によると, 失業から6か月後も失業状態を維持する自発的失業者の割合は14.6%, 非自発的失業者は17.9%であり, 両者の割合に大きな差はない。しかし, 失業から6か月後に労働市場を離脱して非経済活動人口になる自発的失

業者の割合は40.7%で、非自発的失業者の割合24.2%に比べ高い水準である。김진선・前掲注④3頁。

- (42) 雇用保険 HP ([www.ei.go.kr](http://www.ei.go.kr)) を参照。
- (43) 離職日が2019年10月1日以前の場合は、「退職前の平均賃金の50%×所定給付日数」である。
- (44) 離職日が2019年10月1日以前の場合は、「退職当時の最低賃金法上の時間給最低賃金の90%×1日労働時間(8時間)」である。
- (45) 2019年8月27日の雇用保険法改正(法律第16557号)により、求職給付の支給期間は90日～240日から120日～270日(30日延長)に変更された。
- (46) 延長給付を支給する場合、その受給資格者の受給期間は、その受給資格者の受給期間に延長される求職給付日数を合算して算定した期間とする(雇用保険法54条)。
- (47) 延長給付については、雇用労働部 HP ([www.moel.go.kr](http://www.moel.go.kr)) を参照。

### Ⅲ 韓国の雇用保険制度をめぐる諸問題

#### 1 広範囲な死角地帯の存在

1995年から導入された韓国の雇用保険制度は、その後の幾たびかの改定を経て失業給付制度の保障性を強化してきたが、依然として所得保障としての機能は不十分で、かつ広範囲な死角地帯が存在している。雇用保険制度の死角地帯は、義務加入の対象であるか否かによって大きく、実質的死角地帯と制度的死角地帯に分けられる。

まず、実質的死角地帯には雇用保険の加入対象者であるにも関わらず、保険料の負担などを理由に雇用保険に加入していない臨時・日雇労働者、非正規労働者、中小零細事業場の労働者等があげられる。また、雇用保険の適用対象ではあるが、失業給付の受給要件を満たしていない自発的離職者がある。これに対し、制度的死角地帯には、その経済的従属性から社会的保護が必要であるにもかかわらず、そもそも雇用保険の加入対象にならない超短時間労働者、65歳以降に雇われた高齢労働者、公務員、私立学校教職員、そして非賃金労働者である自営業者(特殊形態勤労従事者やプラットフォーム労務提供者を含む)などがある。

正規職の賃金労働者を中心に設計された韓国の雇用保険制度は、非正規労働者や特殊形態勤労従事者・フリーランス、零細自営業者等を十分に保護することができないとの指摘がなされてきた。こうした死角地帯を改善すべく、2017

年10月、韓国政府は「イルザリ（雇用）政策5年ロードマップ」を発表して失業給付制度の保障性を強化する試みを行った。同ロードマップの大きな方向性は、①（制度的死角地帯の改善のための）特殊形態勤労従事者や芸術家など雇用保険の適用除外者に対するセーフティネットの適用拡大と、②（実質的死角地帯の改善のための）セーフティネットの保護水準（求職給付の引き上げや支給日数の延長）を強化することであった。もっとも、失業給付制度の改善に向けた政府の努力にもかかわらず、韓国の失業給付制度は依然として所得保障機能が不十分であったため、死角地帯を縮小する必要があるとの指摘がなされた。そこで、韓国政府は、2020年6月9日に「求職者就業促進及び生活安定支援に関する法律」を制定し、同法に基づき、韓国型失業扶助制度として「国民就業支援制度」を導入・施行（2021年1月1日施行）するに至った。これまでに韓国では失業扶助制度が導入されておらず、正規労働者を中心に設計された社会保険中心のセーフティネットでは低所得求職者や特殊形態勤労従事者、零細自営業者などを保護するには限界があったからである<sup>(48)</sup>。同制度は、低所得求職者や新規の青年失業者、経歴断絶女性（結婚や出産、育児などを理由に仕事を辞めた女性のこと）などの就業脆弱階層に統合的な就業支援サービスおよび生計を支援して求職活動と生活安定を支援するセーフティネットの一つである<sup>(49)</sup>。加入者の保険料が財政基盤となる雇用保険と異なり、政府の予算から手当を支給するため、韓国型失業扶助とも呼ばれる。同制度の支援対象は、原則、就業が困難な就業脆弱階層である。ただ、求職促進手当の支援対象は、生計の支援が必要な低所得層を中心に限定される。支援は大きく、Ⅰ類型（要件審査型<sup>(50)</sup>・選抜型（青年・非経済活動）<sup>(51)</sup>）とⅡ類型（特定階層・青年・中高年）に区分されており、Ⅰ類型には、就業支援サービスと所得支援（求職促進手当）<sup>(52,53)</sup>、Ⅱ類型には、就業支援サービスと就業活動費用（最大195.4万ウォン）を中心に支援する<sup>(54)</sup>。同制度は、雇用保険への加入有無や失業前の雇用形態等とは関係なく、失業給付を受けられない低所得層の求職者に就業支援サービスと生計費の一部を支援するもので、後述する「全国民雇用保険制度」でもカバーされない求職者をも保護することにより、雇用の改善と貧困緩和の効果が期待されている。

近年は、新型コロナウイルス感染症への対応を通じて雇用脆弱階層のセーフティネットをより強化すべきとの議論も活発に行われている。こうした状況を

踏まえ、韓国政府では、全ての国民を失業給付で保護するために「全国民雇用保険」制度を推進している。同制度は、雇用保険の適用対象者を拡大することのみならず、一人の労働者が複数の就業や職種を兼務している状況を想定して、その加入要件を従来の労働時間（月 60 時間）から一定水準以上の合計所得金額に変更することを検討している。特殊形態勤労従事者や超短時間労働者等の雇用脆弱階層は、労働時間を把握し難いことや労働時間が短いため、賃金労働者と同様に労働時間を雇用保険の加入要件とする場合には雇用保険を適用することが難しいという問題がある。したがって、一定以上の所得のある全ての就業者に対し、労働時間の要件を満たさなくとも、所得情報に基づく雇用保険を適用することによって死角地帯を解消しようとするものである。

韓国政府は、保護の喫緊性と現実的な管理能力を考慮し、同制度を段階的に適用拡大してきている。以下では、紙幅の関係上、現在の韓国政府が構想・実施している「全国民雇用保険制度」を中心に検討する。

## 2 全国民雇用保険制度

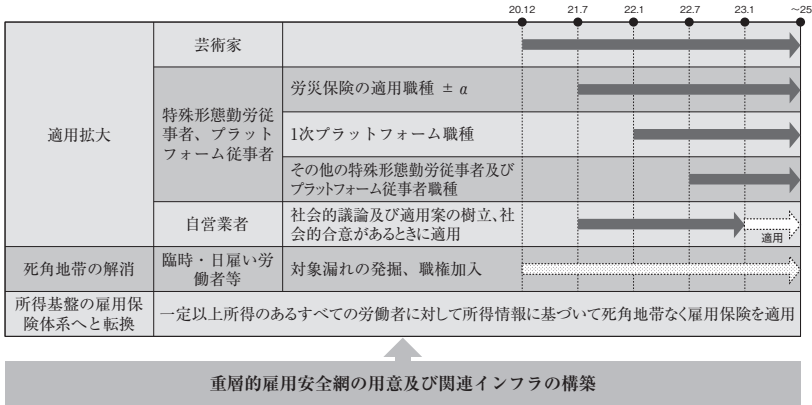
### (1) 概要

韓国政府は、2017 年に特殊形態勤労従事者と芸術家に対する雇用保険の適用拡大を国政課題の一つとして選定し、労使と専門家が参加する雇用保険制度タスクフォース (TF) および雇用保険委員会において議論を行った。賃金労働者を中心に設計された現在の雇用保険制を改善し、2025 年までに芸術家、特殊形態勤労従事者、プラットフォーム労務提供者、自営業者、臨時・日雇労働者など（ただし、自発的離職は除外）に雇用保険を段階的に適用拡大するという計画の下、2020 年 12 月 23 日の第 23 次非常経済中央対策本部会議において「全国民雇用保険ロードマップ」を確定・発表した（下記の [図 4] を参照）。

「全国民雇用保険ロードマップ」の主な内容をまとめると<sup>(55)</sup>、第 1 に、雇用保険の適用対象を段階的適用拡大すること、第 2 に、雇用保険の死角地帯を解消すること、第 3 に、全ての就業者が雇用保険に加入することができるように、雇用保険体系の基盤を「賃金」から「所得」へ転換することである。この場合、就業形態とは関係なく一定所得以上の仕事は全て雇用保険に加入することができるため、死角地帯なく雇用保険を適用することができる<sup>(56)</sup>。韓国政府は、このようなロードマップの下で、2025 年までに雇用保険加入者数を

2,100万人までに引き上げる（2019年現在は1,367万人）ことを目標としている<sup>(57)</sup>。

〔図4〕 全国民雇用保険推進方向



※出所：関係部処合同「全就業者を失業給付で保護する全国民雇用保険ロードマップ」5頁（2020年12月23日）を参照。

上記のような計画のもとで、2020年5月、国会では芸術家に対する雇用保険の拡大のための法案が可決され、2020年12月10日からは芸術家にも雇用保険が適用されるようになった。その後、2020年12月には、一部の特殊形態勤労従事者（12業種）に対する雇用保険の適用のための法案が可決（2021年7月1日施行）され、雇用保険の適用対象を特殊形態勤労従事者にまで拡大適用した。さらに、2022年1月からはプラットフォーム労働提供者（2職種）、同年7月からはそれまでに適用対象に含まれなかったその他の特殊形態勤労従事者及びプラットフォーム労働提供者（5職種）に対して雇用保険を適用するに至った（詳しくは後述する）。すなわち、勤労基準法上の労働者ではないものの、雇用保険制度の適用が必要であると評される一部の対象者を勤労基準法上の労働者とみなして雇用保険制度を適用しているといえる。ただ、広義の特殊形態勤労従事者・フリーランス、自営業者、65歳以上の高齢者（65歳以前に雇用保険に加入して資格を維持する場合を除く）などは依然として強制加入の対象ではない。この点、現状のような適用特例方式を通じた雇用保険制度の拡張には限界があ

と思われる。

その他、韓国政府は、実質的な死角地帯を解消するために、2021年から2022年までは臨時・日雇労働者の加入漏れを確認し、職権による雇用保険の強制加入を実施している。さらに、業種（4人以下の農林漁業の事業場）、職域年金（私立学校の教職員・軍人・公務員）の加入有無、年齢（65歳以降に新規に雇用された者）のために加入対象から除外された対象者に対する雇用保険の適用可否についても検討中である。

以上のような状況を踏まえて、以下では、すでに雇用保険の適用対象とされた芸術家と一部の特殊形態勤労従事者・プラットフォーム労務提供者、そして、適用対象の可否について検討が行われている自営業者を中心に検討する。

## (2) 芸術家に対する雇用保険の適用

### ① 概要

政府の「全国雇用保険ロードマップ」は、芸術家に対する雇用保険の適用から実現された。芸術家雇用保険は、芸術家に対して雇用保険を適用する雇用保険法と保険の加入、保険料の算定及び納付などを定めた「雇用保険及び産業災害補償保険の保険料徴収等に関する法律」（以下、「保険料徴収法」という。）の改正により、2020年12月10日より施行された。

文化芸術分野で働く者は、通常の賃金労働者とは異なり、作品の制作という特定のプロジェクトに従事するなど、一時的に労務を提供することが多い。実際、プロジェクト単位で断続的に雇われているフリーランスの割合が高く、労働契約の形態も勤労基準法上の労働契約よりは用役としての働き方をする場合が多い。そのため、頻繁な失業と不規則な収入など、不安定な雇用環境に置かれやすい。にもかかわらず、用役類似の契約は、いわゆる4代社会保険と呼ばれる国民年金、健康保険、雇用保険、労災保険への加入義務がないため、社会保障の恩恵から排除されてきた<sup>(58)</sup>。

今まで労働契約を締結していないという理由から雇用保険の制度的死角地帯に置かれていた芸術家は、今回の改正により、文化芸術用役に関連する契約を締結する場合であっても雇用保険の対象となり、所定期間中に保険料の納付義務を果たせば、失業給付及び出産前後給付等の支給を受けることができるようになった。

## ② 適用対象

雇用保険の適用対象となる芸術家とは、①労働者ではないが、②「芸術家福祉法」2条2号による芸術家等<sup>(59)</sup>大統領令で定める者のなかで、③「芸術福祉法」4条の4による文化芸術用役に関連する契約（以下、「文化芸術用役関連契約」という。）を締結し、④他人を使用せず、自ら直接労務を提供する者である（雇用保険法77条の2）。したがって、これらを相手にして文化芸術用役関連契約を締結する事業には雇用保険が適用される（雇用保険法77条の2を参照）<sup>(60)</sup>。

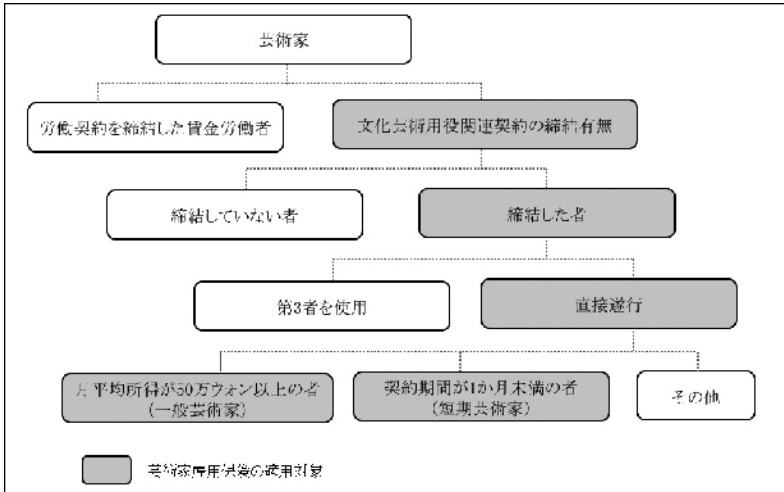
上記の②でいう「大統領令で定める者」とは、芸術福祉法2条2号による芸術家又は芸術福祉法2条2号による芸術家ではないが文化芸術分野において創作、実演、技術支援などの活動をする者をいう<sup>(61)</sup>。また、芸術家雇用保険は、「芸術家」と文化芸術用役関連契約（上記の③）を締結した「事業」に適用（例えば、俳優と劇団）されるため、原則、芸術家個人と事業との間で締結されたのではない個人間の契約は雇用保険の適用対象ではない。ただ、1か月未満の文化芸術用役関連契約を締結する者（以下、「短期芸術家」という。）に対しては適用する。

一方、芸術家雇用保険の適用対象には、年齢と所得等の制限がある（下記の[図5]を参照）。まず、年齢制限の場合、65歳以降に労働契約、文化芸術用役関連契約または労務提供契約<sup>(62)</sup>（65歳以前から被保険者資格がある者が65歳以降に継続して労働契約、文化芸術用役関連契約又は労務提供契約を締結する場合を除く）を締結したり、自営業を開始する場合は、雇用保険の適用対象から除外される（77条の2第2項第1号）。次に、所得制限と関連しては、大統領令で定める所得基準を満たさない場合であって、文化芸術用役関連契約の月平均所得が50万ウォン未満である場合は、雇用保険の適用対象から除外される（ただし、短期芸術家は所得に関係なく適用）（77条の2第2項第2号）。しかし、2つ以上の少額契約を締結し、それを合算した月平均所得が50万ウォン以上の場合、芸術家の申請によって雇用保険を適用することができる。所得基準については、芸術活動を「業」ではなく趣味で行う芸術家などに雇用保険を適用することが適切でないとの理由がある<sup>(63)</sup>。

文化芸術用役関連契約を締結した事業主は、労務提供開始日と終了日の翌月15日までに芸術家の被保険者資格の取得及び喪失を勤労福祉公団に申告しな



〔図5〕 芸術家の分類



※出所：文化体育観光部・雇用労働部・勤労福祉公団・韓国芸術家福祉公団『「文化芸術用役」運用指針（ガイドライン）』31頁の図を参照（2020年度）。

なければならない<sup>(64)</sup>。もし、事業場に労働者がおらず、雇用保険に加入していない場合は、芸術家から労務の提供があった最初の日から14日以内に雇用保険の加入を申告しなければならない。一方、芸術家が複数の文化芸術用役員連契約を同時に締結した場合は、すべての事業において被保険者資格を取得することになる。なお、文化芸術用役員連契約と労働契約を同時に締結した場合にも、すべての事業において被保険者資格を取得することになる。

### ③ 受給要件等

求職給付の支給を受けるためには、①失業した芸術家が離職の日以前24ヶ月間に9か月以上保険料を納付すること（被保険者期間）、②離職事由が重大な帰責事由や自発的離職等、受給制限事由に当たらないこと、③労働の意思と能力があるにもかかわらず、職業に就くことができない状態の下で<sup>(65)</sup>、積極的に再就職活動を行うことなどの要件を満たさなければならない（雇用保険法77条の3第1項）。

このような要件を全て充足する場合に限って、被保険者期間および年齢に応

じて120日から270日間の求職給付を支給する(下記の[表8]を参照)。1日の支給額(求職給付日額)は、離職前1年間の1日平均報酬の60%(1日当たりの上限額は、66,000ウォン)を支給する(雇用保険法77条の3第3項・4項)。

[表8] 芸術家に対する雇用保険の支給期間

| 年齢        | 加入期間  | 1年未満 | 1年以上<br>3年未満 | 3年以上<br>5年未満 | 5年以上<br>10年未満 | 10年以上 |
|-----------|-------|------|--------------|--------------|---------------|-------|
|           | 50歳未満 |      | 120日         | 150日         | 180日          | 210日  |
| 50歳以上・障害者 |       | 120日 | 180日         | 210日         | 240日          | 270日  |

※出所：雇用労働部HP(www.moel.go.kr)を参照して作成。

一方、上記②の受給制限事由と関連して、芸術家は、大統領令で定める所得減少による離職時には受給資格が認められる。すなわち、求職給付は、原則、非自発的離職の場合にのみ支給されるが、大統領令で定める所得減少による離職の場合は(たとえ自発的な離職であっても)受給資格が認められる。所得減少による受給資格の認定基準は、①離職の日の属する月の直前3か月の間に文化芸術用役関連契約の所得が、前年度の同期間の当該契約(ない場合には類似の契約)の所得より20%以上減少した場合、または、②離職の日の属する月の直前3か月の間の文化芸術用役関連契約の月平均所得が前年度の当該契約(ない場合には類似の契約)の月平均所得より少なく、離職の日の属する月の直前12か月の間の月別所得額が前年度の月平均所得より20%以上少ない月が5か月以上の場合である。

#### ④ 雇用保険料率等

雇用保険料は、芸術家の報酬に失業給付の保険料率を乗じて算定し、芸術家と事業主が折半で負担する。従来、保険料率は、芸術家には育児休業給付事業などが適用されないことを考慮し<sup>(66)</sup>、労働者の保険料率(改正前は1.6%)より低い1.4%(芸術家の負担は0.7%)を適用していたが、2022年7月1日より芸術家(労務提供者を含む)の雇用保険失業給付の保険料率は0.2%引き上げられ、現在の保険料率は、1.6%(芸術家と事業主が折半で0.8%ずつ負担)で

ある。一方、小規模事業所で働く月平均報酬 80 万ウォン未満の低所得芸術家は、基準報酬 80 万ウォンで保険料を賦課する<sup>(67)</sup>。

雇用保険の適用を受ける事業の事業主（雇用保険法 77 条の 2）は、芸術家が負担すべき雇用保険料と事業主が負担すべき雇用保険料を一括して納付しなければならない。この場合、事業主は芸術家が負担すべき雇用保険料を大統領令で定めるところによりその芸術家の報酬から源泉徴収して公団に納付することができる（保険料徴収法 48 条の 2 第 4 項）。小規模事業の低所得芸術家に対しては、DURUNURI 事業<sup>(68)</sup>を通じて雇用保険料の支援（80%）を受けることができる<sup>(69)</sup>。

### (3) 労務提供者に対する雇用保険の適用

#### ① 概要

韓国政府は、多様な雇用形態の就業者を保護するために、2020 年 12 月 9 日に雇用保険法と保険料徴収法を改正して特殊形態勤労従事者<sup>(70)</sup>、一定のプラットフォーム労務提供者等の労務提供者に雇用保険を適用するための法的基盤を構築した。これらの法改正で、2021 年 7 月 1 日より、労働者ではないが、他人の事業のために自ら直接労務を提供して当該事業主又は労務受領者から一定の対価の支払を受ける契約（以下、「労務提供契約」という。）を締結した者のなかで、大統領令で定める職種に従事する者（以下、「労務提供者」という。）とこれらを相手として労務提供契約を締結した事業には雇用保険を適用することができるようになった（雇用保険法 77 条の 6 第 1 項<sup>(71)</sup>）。ただし、その適用対象は、65 歳以前に労務提供契約を締結し<sup>(72)</sup>、労務提供契約（1 カ月以上<sup>(73)</sup>）に基づく月の報酬が 80 万ウォン以上<sup>(74)</sup>の労務提供者（一般労務提供者）に限られる（同法同条の 6 第 2 項、同法施行令 104 条の 11 第 2 項）。

上記のような改正内容は、特殊形態勤労従事者及びプラットフォーム労務提供者に対して、労災保険の適用職種（産災保険法施行令 125 条を参照。）を中心に保護の必要性・管理可能性・社会的影響力などを考慮し、職種別に順次適用された。まず、第 1 段階（2021 年 7 月から適用）では、労災保険が適用される特殊形態勤労従事者（12 職種<sup>(75)</sup>）を中心に適用し、第 2 段階（2022 年 1 月から適用）では、労務提供先としての事業主の認定が容易なプラットフォーム職種（下記のクイックサービスと代行運転手の 2 職種）を優先して適用された。第

3 段階 (2022 年 7 月から適用) では、第 1 ～ 第 2 段階の適用対象に含まれなかったその他の特殊形態勤労従事者及びプラットフォーム労務提供者 (5 職種) に適用された。これを実現するために、韓国政府は、2021 年には追加すべき職種の実態調査と労使団体の意見を収集したうえ、2022 年上半期までには雇用保険委員会で議決及び施行令・施行指針を改正し、2022 年 7 月に施行するとの発表を行った。第 1 段階から第 3 段階までの適用対象については以下で詳しく検討する。

## ② 適用対象

まず、第 1 段階 (2021 年 7 月から適用) では、特殊形態勤労従事者のうち、①保険設計士<sup>(76)</sup>、②学習誌指導教師<sup>(77)</sup>、③教育・教具訪問講師、④放課後講師<sup>(78)</sup>、⑤宅配運転手<sup>(79)</sup>、⑥クレジットカード会員募集人<sup>(80)</sup>、⑦融資募集人<sup>(81)</sup>、⑧訪問販売員、⑨レンタル製品訪問点検員、⑩家電製品配送・設置技師、⑪建設機械操縦士<sup>(82)</sup>、⑫持ち込み貨物車運転手<sup>(83)</sup>を対象に雇用保険を適用した。これらの特殊形態勤労従事者に加え、第 2 段階 (2022 年 1 月から適用) では、プラットフォーム労務提供者のうち、⑬クイックサービス (バイク便ライダー)<sup>(84)</sup>と、⑭代行運転手<sup>(85)</sup>を雇用保険の適用対象に追加した (雇用保険法施行令 104 条の 11)。そして、第 3 段階 (2022 年 7 月から適用) では、第 1 段階と第 2 段階の適用対象者に加え、⑮情報通信 (IT) ソフトウェア技術者、⑯子供通学バス運転手、⑰観光通訳案内士、⑱ゴルフ場キャディー、⑲貨物運転手<sup>(86)</sup>を適用対象に追加し、雇用保険法を適用した。

上述したように、労務提供者に対する雇用保険は、原則、65 歳以前に労務提供契約を締結し、労務提供契約 (1 か月以上) による月の報酬が 80 万ウォン以上の労務提供者に限って適用する (雇用保険法 77 条の 6 第 2 項)。したがって、65 歳以降に労務提供契約 (労働契約を含む) を締結した場合や労務提供契約による報酬月額 (所得税法上の事業所得とその他の所得から非課税所得・経費等を除いた金額) が 80 万ウォン未満の場合 (短期労務提供者を除く<sup>(87)</sup>)、自営業を開始した場合は、雇用保険の適用対象から除外される。ただ、報酬要件については、2022 年 1 月より、複数の労務提供契約を締結した労務提供者が報酬月額の合算を申請し、その合算した金額が 80 万ウォン以上であれば、雇用保険を適用することができるようになった (雇用保険法施行令 104 条の 11 第 2 項 1

号・2号)<sup>(88)</sup>。

### ③ 受給要件等

労務提供者の求職給付は、①離職の日以前24ヶ月間（基準期間）の被保険者期間が通算12か月以上であること、②労働または労務提供の意思と能力があるにもかかわらず、就職できない状態にあること<sup>(89)</sup>、また、③離職事由が受給資格の制限事由（雇用保険法58条を参照）に該当しないこと、④離職の日以前24ヶ月間、最低3か月以上は被保険者資格を維持すること、⑤再就職のために積極的に努力することの要件を全て充足した場合に支給される（雇用保険法77条の8）。これによると、重大な帰責事由による解雇や自発的離職等の場合には求職給付の受給が制限される。

一方、離職と関連して、労務提供者の場合、大統領令で定める所得減少が原因で離職したと職業安定機関が認める場合（雇用保険法施行令104条の15第1項）には受給資格が認められる。例えば、①離職日の属する月の直前3か月の間、離職当時の労務提供契約（最終契約）から発生した所得が前年度の同じ期間に発生した所得より30%以上減少した場合、または、②a離職日の属する月の直前3か月の間、最終契約から発生した報酬額の月平均金額が離職日の属する年度の前年度の最終契約から発生した報酬額の月平均金額より少ないこと、かつ、②b離職日の属する月の直前12か月の間に最終契約から発生した報酬額の月平均金額が前年度の月平均金額より100分の30%以上少ない月が5か月以上である場合である。

### ④ 雇用保険料率等

2022年7月1日より雇用保険の失業給付の保険料率が0.2%引き上げられたことにより、現在、労務提供者の保険料率は、1.6%（労務提供者と事業主が折半で0.8%ずつ負担）である<sup>(90)</sup>。毎月の保険料は、労務提供事業の事業主又は労務提供プラットフォーム事業者が通報した労務提供者及びプラットフォーム労務提供者の月平均報酬に労務提供者の雇用保険料率を乗じて算定した金額となる。

具体的には、労務提供事業の事業主（労務提供者と労務提供契約を締結した事業の事業主）は労務提供者が負担すべき雇用保険料と労務提供事業の事業主

が負担すべき雇用保険料を納付しなければならない。この場合、労務提供事業の事業主は労務提供者が負担すべき雇用保険料を大統領令で定めるところによりその労務提供者の報酬から源泉徴収して納付することができる（保険料徴収法48条の3第6項）。一方、雇用保険法77条の6に基づく雇用保険の適用を受ける労務提供者（プラットフォーム労務提供者を含む）とこれらを相手にして労務提供契約を締結する事業の事業主（労務提供事業の事業主）は、当然、雇用保険の保険加入者となる（保険料徴収法48条の3）。原則、労務提供事業の事業主は、労務提供者の被保険資格の管理及び雇用保険料の源泉徴収・納付などの保険事務の履行の主体となる（雇用保険法77条の6、保険料徴収法48条の3）。もっとも、労務提供事業の事業主が直接プラットフォームを運営せず、別途のプラットフォームの利用契約を通じて労務の提供を受ける場合は、特例として、労務提供プラットフォーム事業者（労務提供者と労務提供事業の事業主に関する資料及び情報を収集・管理してこれを電子情報で記録・処理するシステム（「労務提供プラットフォーム」という）を構築・運営する事業者のことをいう。）が労務提供者（プラットフォーム労務提供者）の被保険資格の管理及び雇用保険料の源泉徴収義務の履行の主体となる（雇用保険法77条の7、保険料徴収法48条の4）。つまり、雇用保険料の納付義務は、労務提供事業の事業主と労務提供者にあり、労務提供プラットフォーム事業者は雇用保険料の源泉徴収の義務のみを履行する。ただ、労務提供者（プラットフォーム労務提供者）には多様な職種と雇用形態が混在し、運用形態も異なるため、政府は、プラットフォームが直接事業主の役割を行っている場合や代行事業体がある場合等、事業主の特定が容易なプラットフォーム職種を優先して雇用保険を適用している<sup>(91)</sup>。

求職給付の支給水準は、労務提供者の基礎日額<sup>(92)</sup>に60%を乗じた額である（雇用保険法77条の8）。求職給付日額の上限額は、賃金労働者と同じく1日66,000ウォンであり、下限額は26,600ウォンである<sup>(93)</sup>。

求職給付の支給期間は、賃金労働者と同じく、被保険者期間および離職日当時の年齢により、120日から270日を適用する（下記の〔表9〕を参照）。ただ、労務提供者の求職給付の支給要件は被保険単位期間が1年以上であるため、実質的な支給期間は150日～270日である。

[表9] 労務提供者の失業給付の支給期間

| 区分        | 被保険者期間 |              |              |               |       |
|-----------|--------|--------------|--------------|---------------|-------|
|           | 1年未満   | 1年以上<br>3年未満 | 3年以上<br>5年未満 | 5年以上<br>10年未満 | 10年以上 |
| 50歳未満     | 120日   | 150日         | 180日         | 210日          | 240日  |
| 50歳以上、障害者 | 120日   | 180日         | 210日         | 240日          | 270日  |

※出所：雇用労働部報道参考資料（2021年2月15日）

#### (4) 自営業者

##### ① 概要

韓国では、自営業者の再就職や生活を支援する目的で、2012年から自営業者も任意に雇用保険制度に加入することを許可している。韓国の自営業者の割合はOECD加盟国の中でも相当高いレベル（特に、一人自営業者が多く、近年は、退職後の高齢者や若年層が増加）であるが<sup>(94)</sup>、自営業者のなかにはその所得水準が低賃金労働者よりも低い場合が多く、貧困化が進んでいる問題があった。また1998年の世界金融危機以降、廃業する自営業者が増加し、これによる社会的負担の増加及び経済全般における潜在成長力が萎縮する懸念が大きかったこともあって、自営業者に対するセーフティネットの必要性が提起された。これに、2006年から雇用安定・職業能力開発事業に対する自営業者の任意加入を認めたものの、失業給付の恩恵を受けることができず、セーフティネットとしての機能が不十分であったため、その対策を講じる必要があった。そこで、韓国政府は、廃業時に自営業者に対する所得支援を行うため、2012年1月22日から自営業者も求職給付に任意加入することができる自営業者雇用保険制度を導入するに至った<sup>(95)</sup>。

もっとも、自営業者に対するセーフティネットは十分ではなく、また、自営業者の雇用保険への加入率も低いと、依然として自営業者に対するセーフティネットの拡充が必要である。特に、近年、新型コロナウイルス感染拡大による廃業や所得の急減などで厳しい経済状況に置かれている自営業者のために、現在の任意加入方式を改めた形でセーフティネットを再構築する必要性が出てきた。というのは、自営業者の場合、通常の労働者に比べ雇用保険料の負担が高い等の理由から雇用保険への加入率が低いなど、現在の任意加入制度のままでは十分な保護を与えることができないからである。これに対して韓国政

府は、自営業者は保険料の負担、失業給付の受給要件の判断などにおいて賃金労働者と同じように判断することはできず、考慮要素も多岐にわたるとの指摘をしたうえ、「全国雇用保険ロードマップ」において、経済活動人口のうち、一人自営業者と一定人数以下の従業員を持つ自営業者を対象<sup>(96)</sup>に、2025年までに社会的対話を通じて雇用保険の加入対象及び方式、適用時期を決め、現在の任意加入方式を改めた形で段階的に雇用保険を適用していく方針であることを明らかにした<sup>(97)</sup>。しかし、まだ雇用保険の適用範囲(すべての自営業者を対象とするのか、それとも、自営業者のなかで特に保護の必要性が大きい集団を対象とするのか)と適用基準、保護の範囲など、自営業者に対する雇用保険の適用拡大の具体的目標は提示されておらず、これからその計画を具体化していく見込みである。そこで、以下では、現行の任意加入制度を中心に検討する。

## ② 適用対象

現行の任意加入制度の下で、雇用保険に加入することができる自営業者は、労働者を使用していない一人自営業者または50人未満<sup>(98)</sup>の労働者を使用する事業主として、大統領令で定める所定の要件<sup>(99)</sup>を充足する自営業者である。これらの要件を満たす自営業者は、希望すれば、勤労福祉公団の承認を得て雇用保険に加入することができる(保険料徴収法49条の2第1項)。これにより、雇用保険に任意加入した自営業者は雇用安定・職業能力開発事業のみならず、失業給付の対象となる(雇用保険法2条1項)<sup>(100)</sup>。自営業者はいつでも勤労福祉公団の承認を得て保険加入を解除することができる(保険料徴収法49条の2第12項1号)。ただ、65歳以降に自営業を開始した者は求職給付の加入対象から除外される(雇用保険法10条2項)<sup>(101)</sup>。

もっとも、2020年10月時点で雇用保険に加入した自営業者は自営業者全体(同年同月基準555万人)の0.5%に留まっており<sup>(102)</sup>、加入率が低い主な理由としては、①通常の労働者は雇用保険料を事業主と折半で負担しているのに対し、自営業者は保険料を全額負担しなければならないため、保険料の負担が大きいことに加え、②自営業者が雇用保険に加入する場合、健康保険、国民年金、労災保険といった他の社会保険料も納付する必要があること<sup>(103)</sup>、③失業給付を受ける要件が厳しいことなどが挙げられる<sup>(104)</sup>。

そこで、自営業者の加入率の低さを改善すべく、加入要件の緩和などの



法改正が行われた。例えば、2019年には保険料徴収法施行令を改正し、従来は事業者登録証上の事業開始日から5年以内に雇用保険を申請しなければならなかったのを、5年という要件を削除し、事業開始日に関係なく雇用保険に加入することができるようにした(56条の5第1号, 2019年7月1日施行)。また、2022年4月5日に立法予告された「雇用保険法」及び「雇用労災保険料徴収法」の下位法令の一部改正案では、自営業者の雇用保険の加入要件を緩和する内容の改正が行われた。今までの自営業者雇用保険は、実際に事業を営み、事業者登録されている者のみが加入することができたが、事業者登録がなくても雇用労働部長官が別途定める場合(固有番号証等)は、雇用保険に加入することができるように根拠規定が設けられた(雇用労災保険料徴収法施行令56条の8第1項)。一方、2020年9月17日に、雇用保険法の適用除外の対象(雇用保険法10条2項)から自営業者(65歳以降に雇用された者を含む)を削除する等の立法案が国会に提出されたが、採択までには至らなかった<sup>(105)</sup>。同法案には、従来の保険料の徴収方法(保険料を自ら選択できる基準報酬に基づく徴収方法である。下記の[表11]を参照。)を変更し、実質所得を基準に保険料を徴収すること、その代わりに、賃金労働者と同じ給付日数と給付額を支給することなどが盛り込まれていた。

### ③ 受給要件等

自営業者の失業給付は求職給付と就業促進手当に区分され、求職給付の延長と早期再就業手当は除外される。雇用保険に任意加入した自営業者が求職給付を受給するためには、廃業した自営業者(事業者登録証を廃止し、実際に事業を営まないこと)である被保険者が、①廃業の日以前24か月間に、被保険単位期間が通算1年以上であること、②労働の意思と能力があるにもかかわらず、就業ができない状態にあること、③廃業の理由が受給資格の制限事由<sup>(106)</sup>に該当しないこと、④再就業のための努力を積極的に行うことすべての要件を満たさなければならない(雇用保険法69条の3, 69条の7)<sup>(107)</sup>。自営業者の廃業は労働者の失業と同じ意味と解される<sup>(108)</sup>。

求職給付は、雇用保険に1年以上加入した後、「非自発的」な廃業の場合に支給される。自発的廃業と非自発的廃業を区分するために、雇用労働部令で定める廃業事由に該当する場合に限って受給資格を認めている。すなわち、「廃業」

の認定基準について雇用保険法施行規則115条の3は、求職給付を受けられる廃業事由を11つに区分している。これによると、例えば、廃業の理由が、①廃業の日の属する月の直前6か月の間、毎月連続で赤字が発生する場合、②廃業の日の属する月の直前3か月（以下、「基準月」という。）の月平均売上高が基準月の属する年度の前年度の同じ時期の月平均売上高又は基準月の属する年度の前年度の月平均売上高のうち、ある一つに比べて100分の20以上減少した場合、③基準月の月平均売上高と基準月の直前2四半期の四半期別の売上高が減少傾向にある場合のいずれかに該当する場合（1項1号）や、自然災害による廃業（2項1号）、親族の疾病・負傷等で30日以上本人が看護する必要があるために廃業した場合（2項2号）などである。受給資格が認められる場合は、加入期間による所定給付が所定期間に支給される（下記の〔表10〕を参照）。

〔表10〕 自営業者の失業給付の所定給付日数－離職日が2019年10月1日以降<sup>(109)</sup>

（雇用保険法69条の6別表2）

| 区分     | 被保険期間        |              |               |       |
|--------|--------------|--------------|---------------|-------|
|        | 1年以上<br>3年未満 | 3年以上<br>5年未満 | 5年以上<br>10年未満 | 10年以上 |
| 所定給付日数 | 120日         | 150日         | 180日          | 210日  |

もっとも、廃業した自営業者が、④法令を違反して許可を取り消されたり、営業停止になったため廃業した場合、⑤放火など、被保険者本人の重大な帰責事由により廃業した場合、⑥売上額等が急激に減少する等の事由（求職給付を受けられる廃業事由（上記の①～③）のいずれか一つに該当しない場合）で、転職又は自営業を再度開始するために廃業した場合、⑦自然災害により廃業した場合等のいずれか一つに該当すると（雇用労働部の下位機関である）雇用センターの長が認める場合には受給資格が認められない（雇用保険法69条の7、雇用保険法施行規則115条の2及び115条の3を参照）。

#### ④ 雇用保険料率等

自営業者の場合は、賃金労働者に比べて正確な所得を把握することが難しく、また所得が頻繁に変動することなどを理由に、保険料の算定及び付加は、「基準報酬額」という方式を採択している。すなわち、自営業者の保険料及び失業給

付の支給基準である所得は、下記の〔表 11〕の報酬等級の中から<sup>(110)</sup>、実際の所得と関係なく、一つを選択することができる<sup>(111)</sup>。自営業者の場合、所得の把握が困難であることや、所得が不規則であるとの特性を考慮したものである。ただ、報酬等級を選択する方式をめぐっては、従来から実質所得を基準に雇用保険料を納付している賃金労働者との公平性が問題点として指摘される<sup>(112)</sup>。

具体的には、自営業者の月の保険料は、自ら選択した基準報酬に保険料率（2.25%）を乗じた金額である。保険料率は、賃金労働者の保険料率 1.8% より高い 2.25%（失業給付 2% + 雇用安定・職業能力開発事業 0.25%）と設定されている（保険料徴収法施行令 56 条の 6）。上述した求職給付の受給要件を満たした自営業者には、（自ら選択した）基準報酬の 60% に該当する求職給付が支給される（雇用保険法 69 条の 5）<sup>(113)</sup>。

〔表 11〕 基準報酬（報酬月額）に基づく保険料と失業給付額（2019 年～現在）

（単位：ウォン）

| 等級   | 基準報酬（1 か月） | 保険料（1 か月） | 失業給付額（1 か月） |
|------|------------|-----------|-------------|
| 1 等級 | 1,820,000  | 40,950    | 1,092,000   |
| 2 等級 | 2,080,000  | 46,800    | 1,248,000   |
| 3 等級 | 2,340,000  | 52,650    | 1,404,000   |
| 4 等級 | 2,600,000  | 58,500    | 1,156,000   |
| 5 等級 | 2,860,000  | 64,350    | 1,716,000   |
| 6 等級 | 3,120,000  | 70,200    | 1,872,000   |
| 7 等級 | 3,380,000  | 76,050    | 2,028,000   |

※出所：雇用労働部告示第 2019-82 号

一方、自営業者雇用保険料の支援を受けられる小商工人の範囲を拡大する「小商工人の保護及び支援に関する法律の施行令」（以下、「小商公人法施行令」という。）の改正案が 2022 年 8 月 16 日に国務会議（日本の「閣議」に当たる。）を通過した（2022 年 11 月 24 日施行予定）<sup>(114)</sup>。自営業者雇用保険に加入した小商工人に対する保険料の負担を軽減するために、今までは労働者を雇用していない小商公人に対してのみ保険料の 20%～50%（最大 5 年間）を支援していた。しかし、今回の小商公人法施行令の改正により、雇用保険に加入した小商工人であれば、誰でも、申請をすれば、雇用保険料の一部の支援（最大 50%）を受けられるようになった。今回の改正は、「小商工人・自営業者の完全な

回復と新たな跳躍」という尹錫悦政権の第1号国政課題として、自営業者の雇用保険加入への参入障壁を下げ、小商工人に対するセーフティネットを拡充するための支援策の一つであるといえる。

- (48) 韓国の場合、これまで失業扶助制度は導入されておらず、失業給付制度と社会扶助制度という2階建ての形態の失業補償制度が設計されていた。詳しくは、金汎錫(キム・ジンソン)・前掲注274頁以下。
- (49) 国民就業支援制度は、文在寅政権の国政課題の一つであった「韓国型失業扶助」の新しい名称で、2019年3月大統領直属の经济社会労働委員会が合意した「韓国型失業扶助」と雇用労働部が運営していた「就業成功パッケージ」を統合・発展させたものである。「就業成功パッケージ」は、低所得求職者の就業に一定の成果を出したものの、予算の事情に応じて支援の規模が変わるなど、低所得層に対する所得支援が不十分であった。雇用労働部「『国民就業支援制度』来年7月施行…雇用安全網を完成する」2019年6月4日報道資料を参照。
- (50) 「要件審査型」は、15歳から69歳の求職者のうち、世帯単位の所得が中位所得の60%以下で、財産が4億ウォン以下であること、また、最近2年間に100日又は800時間以上の就業経験があることを要する。
- (51) 「選抜型」は、18歳から34歳の求職者のうち、世帯単位の所得が中位所得の120%以下で、財産が5億ウォン以下であることを要するが、就職の経験があるか否かは問わない。
- (52) 雇用労働部長官は、求職促進手当の受給資格の認定を受けた者が就業活動計画の樹立に参加し、その計画の樹立が完了した場合や、就業支援プログラム又は求職活動支援プログラムを履行する場合は、求職活動及び生活安定に係る費用を支援するための求職促進手当を支給する(求職者就業促進及び生活安定支援に関する法律18条1項)。求職促進手当の受給者は政府に提出した就業活動計画に従って求職活動を誠実に行わなければならない。求職活動義務を3回以上違反する場合は、手当の受給権が消滅する(同法21条6項)。
- (53) もっとも、①就業中の者(ただし、賃金労働者で週30時間未満、事業所得者で月の所得が250万ウォン未満の場合を除く)、②労働能力、就業及び求職意思がない者、③生計給付の受給権者、④求職給付の受給期間中ないし受給終了後6か月を経過していない者などは、国民就業支援制度(I類型)の対象から除外される。例えば、I類型の選抜型の要件を全て満たす低所得青年は、国民就業支援制度による求職促進手当(50万ウォン×6ヶ月(最大6か月))の支給を受けることができる。
- (54) 2021年3月現在、数値目標(年間目標)の37.8%(241,961人)が申請し、この内、176,141人の受給資格を認めた(この内、92,206人を対象に求職促進手当を支給)。
- (55) 関係部処合同「すべての就業者を失業給付で保護する全国雇用保険ロードマップ」5頁(2020年12月23日)を参照。
- (56) 雇用保険を所得基盤にする場合は、雇用保険に加入できなかった超短時間労働者も所得が一定水準以上であれば雇用保険に加入することができる。また、2つ以上の仕事に従事する者は、合計収入に基づいて加入することができる。ただ、所得基盤の雇用保険体系を

- 構築するためには特殊形態労働従事者・フリーランス、プラットフォーム労務提供者、自営業者の所得情報を正確に把握する必要があるが、これが可能かどうかは疑問である。
- 57) 政府の計画通りに雇用安全網を強化したとしても、自発的離職者や長期の失業者（求職給付を既に受給した者）などのように雇用保険の恩恵を受けられない者は依然として存在する。
- 58) 政府機関による芸術家実態調査（2018年）によると、芸術家の社会保険加入率は24.1%、労災保険加入率は27%、公的年金加入率は53%であり、他の分野に比べて非常に劣悪な状況である。文化体育観光部・雇用労働部・勤労福祉公団・韓国芸術家福祉公団「文化芸術用役」運用指針（ガイドライン）』8頁を参照（2020年度）。
- 59) 芸術家福祉法2条2号によると、同法でいう芸術家とは、「芸術活動を業として国を文化的、社会的、経済的、政治的に豊かにすることに貢献する者であって、文化芸術分野において大統領令で定めるところにより、創作、実演、技術支援等の活動を証明することができる者をいう」とする。
- 60) 例えば、映画、漫画、ドラマなどの「文化コンテンツ産業の従事者」が文化芸術用役関連契約を締結する場合、芸術家雇用保険を適用することができる。また、「文化コンテンツ産業労働者」と「文化芸術教育の専門講師」の場合、労働契約を締結して労働を提供していれば、賃金労働者として雇用保険を適用することができる。被保険者資格の有無が不明確な場合には、雇用労働部、文化体育観光部、勤労福祉公団、芸術家福祉財団等で構成される協議会が文化芸術用役関連契約の内容を個別的に検討後、雇用保険の適用可否を判断する。雇用労働部の報道説明資料（2020年12月8日）を参照。
- 61) 芸術活動を証明するのは難しいが芸術活動に伴う所得が発生する可能性のある経歴断絶の芸術家や芸術活動を初めて開始する新人芸術家などをも対象になれるように、文化芸術分野において創作、実演、技術支援などの活動を行う者である。
- 62) 労働者ではない者が他人の事業のために自ら直接労務を提供して当該事業主又は労務受領者から一定の対価の支払を受ける契約をいう。
- 63) 雇用労働部の報道説明資料（2020年12月8日）を参照。これによると、通常の労働者でも1か月間の所定労働時間が60時間未満の場合は保険の適用を制限していることや、労働時間を最低賃金で換算する場合、月52万ウォン（8,590ウォン×60時間）の水準であることをその理由として挙げている。一方、1か月の所得が50万ウォンを超える芸術家は多くないとする。
- 64) 短期芸術家の場合は、労務を提供した日数と労務提供による報酬の総額を翌月15日までに申告しなければならない。事業主が申告しない場合は、芸術家が直接勤労福祉公団に被保険者資格の申告または被保険者資格の確認請求をすることができる。
- 65) 芸術家が出産前後給付を受けている期間中は労働能力がないものとみなされる。雇用保険法は、出産前後給付について、芸術家である被保険者が出産（流産・資産）などを理由に労務を提供することができない場合は、出産前後給付等を支給しなければならないと定めている（77条の4第1項）。ただし、妊娠中の芸術家は、出産（流産・死産）日前の被保険者期間が3か月以上でなければならない（雇用保険法施行令104条の9第1項）。支給水準

- は、出産日直前の1年間の月平均報酬の100%(上限額は月200万ウォン、下限額は60万ウォン)であり、支給期間は、出産前後90日(胎児妊娠の場合は、120日)である(雇用保険法施行令101条)。
- (66) 芸術家と労務提供者は労働者とは異なり、失業給付と出産前後給付のみを適用(雇用安定・職能開発事業の未適用)する。
- (67) 芸術家の報酬額は所得税法上の事業所得とその他の所得から非課税所得と経費を除いた金額である。所得の確認と月平均報酬の算定が難しい場合にも、基準報酬(80万ウォン)を適用して保険料を課する。
- (68) 두루누리 (DURUNURI) 社会保険料支援事業とは、小規模事業を運営する事業主と所属労働者の社会保険料(雇用保険・国民年金)の一部を国が支援(雇用保険料の80%を最大36か月まで)することで、社会保険加入に伴う負担を軽減し、社会保険の死角地帯を解消しようとする事業である。DURUNURIの支援対象は、文化芸術用役関連契約を締結した事業が労働者である被保険者数が10人未満の事業および月平均報酬が230万ウォン未満の芸術家とその事業主である。詳しくは、DURUNURI社会保険料支援HP( [insurancesupport.or.kr](http://insurancesupport.or.kr) )を参照。
- (69) 雇用労働部報道資料「12月10日から芸術家雇用保険施行」(2020年12月10日)を参照。
- (70) 雇用保険法には「特殊形態勤労従事者」の定義規定はないものの、雇用保険法と産業災害補償保険法(日本の「労働者災害補償保険法」に当たる。以下、「産災保険法」という。)の特殊形態勤労従事者の概念は一致すると解されている。産災保険法(125条1項)は、同法の適用を受ける特殊形態勤労従事者について「契約の形式に関係なく、労働者と類似の労務を提供しているにもかかわらず、勤労基準法等が適用されないため、業務上の災害から保護する必要がある者であって、次の各号にすべて該当する者の中で、大統領令で定める職種に従事する者」と定義している。さらに、条文でいう「次各号に全て該当する者」とは、①主に一つの事業において、その運営に必要な労務を常時提供し、報酬を受けて生活すること、②労務を提供するときに他人を使用しないことである。また、大統領令で定める職種(産災保険法施行令125条)とは、本稿で挙げている12職種の特殊形態勤労従事者をいう。
- (71) ただし、プラットフォームを基盤とする職種はプラットフォーム事業主に対する雇用保険関連義務条項の施行時期に合わせて調整する。
- (72) 65歳以前から労働者・芸術家・労務提供者として非保険資格を維持してきた労務提供者は、プラットフォーム基盤の職種の労務提供者の雇用保険施行日(2022年1月1日)基準で65歳以上の場合でも要件を満たした場合は雇用保険を適用する。
- (73) 労務提供契約の期間が1カ月未満(短期労務提供者)の場合は、月の報酬額(80万ウォン)に関係なく雇用保険を適用する。
- (74) 所得基準を満たすことができない労務提供者が2つ以上の労務提供契約を締結した場合であって、同じ期間に該当する労務提供契約の月の報酬額を合算(本人が合算することを望む場合に限り)してその合計額が80万ウォン以上であること(雇用保険法施行令104条の11第2項第2号。2021年1月1日施行)。

- (75) 韓国労働研究院の2018年の調査によると、特殊形態勤労従事者の規模は166万人である。このうち、労災保険が適用されている12職種は、106万人～133万人と推定される。関係部処合同・前掲注557頁。
- (76) 保険または共済を募集する者として、「『保険業法』83条1項1号の規定による保険設計士」または「『郵便局預金・保険に関する法律』により郵便局保険の募集を専業とする者」のいずれか一つに該当する者をいう（産業災害補償保険法施行令125条1項ガ（ガ）及びラ（ラ））。
- (77) 韓国標準職業分類表の詳細分類による学習誌指導教師（産業災害補償保険法施行令125条3項）をいう。
- (78) 小中学校等で放課後に行う授業を担当する外部の講師をいう。
- (79) 韓国標準職業分類表の詳細分類により宅配運転手として宅配事業（小荷物を集荷・輸送するプロセスを経て配送する事業をいう。）において集荷または配達業務を行う者（産業災害補償保険法施行令125条5項）をいう。
- (80) 「与信専門金融業法」14条の2第1項第2号によるクレジットカード会員募集人（産業災害補償保険法施行令125条8項）である。
- (81) 「貸金業等の登録および金融利用者の保護に関する法律」3条1項但書による融資募集人（産業災害補償保険法施行令125条7項）である。
- (82) 「建設機械管理法」3条1項により登録されたコンクリートミキサートラックを所有し、そのコンクリートミキサートラックを直接運転する者（産業災害補償保険法施行令125条3項）をいう。
- (83) 雇用保険法施行令104条の11第1項第11号ガ（ガ）～ダ（ダ）目に該当する貨物運転手（輸出入コンテナ・セメント・鉄鋼材・危険物質の運転手）である。
- (84) 韓国標準職業分類表の詳細分類による宅配運転手として雇用労働部長官が定める基準により、主に一つのバイク便ライダーから業務の依頼を受けて配送業務を行う者（産業災害補償保険法施行令125条6項）をいう。ただ、既に雇用保険の適用対象になっている宅配運転手（⑤）と持ち込み貨物車運転手（⑫）は今回の適用対象から除外された。
- (85) 雇用保険法施行令104条の11第1項第11号ガ（ガ）～ダ（ダ）目に該当する貨物車運転手（輸出入コンテナ・セメント・鉄鋼材・危険物質運転手）である。雇用労働部長官が定める基準により、主に一つの代行運転業者から業務の依頼を受け、代行運転の業務を行う者（産業災害補償保険法施行令125条9項）をいい、代行運転手の場合もバイク便ライダーと同様に雇用労働部長官が定める基準（「代行運転手の専属性基準」）に従って業務を行う。
- (86) 雇用保険法施行令104条の11第1項第11号ラ（ラ）～チャ（チャ）目に該当する貨物車運転手（宅配・支・幹線運転手、特定品目運転手、流通配送運転手）である。
- (87) 雇用保険法77条の6第2項2号に基づき、契約期間が1カ月未満の労務提供者は月の報酬額の基準（80万ウォン以上）に関係なく雇用保険の適用対象に含まれる。従って、現行法上、副業又はアルバイトで労務を提供する場合であっても当該労務提供契約が1カ月未満の場合は、短期労務提供者として雇用保険の適用対象に該当する。
- (88) 詳しくは、雇用労働部「労務提供者の雇用保険適用の説明資料」8頁以下（2022年7月）。

- 89) 労務提供者が出産前後給付を受けている期間中は労働能力がないものとみなされる。雇用保険法は、労務提供者である被保険者が出産等を理由に労務を提供することができない場合には出産前後給付等を支給しなければならないと定めている(77条の9)。ただ、労務提供者が出産前後給付の支給を受けるためには、①出産(流産・死産)日以前の被保険者期間が3か月以上であること、②出産前後給付等の支給期間に労務を提供していないこと、③出産(流産・死産)日から12か月以内に申請することの要件を全て満たさなければならない(雇用保険法施行令104条の16)。このような要件を充足する場合は、出産日直前1年間の月平均報酬の100%(上限額は月200万ウォン、下限額は月80万ウォン)を支給する。支給期間は、出産前後に連続して90日(ただし、出産後45日以上)である(雇用保険法施行令104条の16)。一方、労務提供者(芸術家を含む)に対する育児休職給付は、社会的議論等を経て段階的に推進する予定である。詳細は、雇用労働部・前掲注88)53頁以下を参照。
- 90) 賃金労働者(1.8%(事業主と労働者が折半で0.9ずつ負担))と異なり、失業給付と出産前後給付のみを適用する(雇用安定、職能開発事業は適用されない)。出産前後給付については、前掲注65)を参照。
- 91) 例えば、代行業体があるか、プラットフォームが代行業体の役割をもする呼び出し型プラットフォーム(クイックサービス、代行運転など)である。関係部処合同・前掲注59)11頁を参照。
- 92) 基礎日額とは、最後の離職の日以前12か月間の報酬総額をその算定の基準となる期間の総日数で除した金額である。報酬の算定が難しい場合は、雇用労働部長官が告示する基準報酬による。
- 93) 所得確認が難しい職種の労務提供者である建設機械従事者の求職給付日額は49,588ウォン、貨物運転手は細部の職種に応じて66,000~63,000ウォン、ゴルフ場キャディーは53,999ウォンである。雇用労働部・前掲注88)102頁。
- 94) 統計庁によると、韓国における非賃金労働者(自営業者と無給の家族従事者を含む)の割合は、2018年現在673万9千人(従業員を持つ自営業者は165万1千人、一人自営業者は398万7千人、無給の家族従事者は110万1千人)で、全体就業者のうち非賃金労働者の占める割合は25.1%である。統計庁・統計開発院『韓国の社会動向』(2019年)174頁以下を参照。
- 95) 召진선(キム・ジンソン)『自営業者に対する雇用保険の適用経過及び今後の課題』NARS懸案分析第179号6頁(国会立法調査処、2020年)。これによると、韓国の場合、生産性と収益性が低い生計型自営業者が多く、特に、創業者の半数以上は3年以内に廃業する。したがって、自営業者がやむを得ず廃業する場合にも生計を維持し、安定的に再就職又は再起業の準備をすることができるように制度的基盤を設ける必要性が高かったという。その他、朴志淳『自営労働の法的争点と社会法的保護方策』東北亜法研究第8巻第3號41頁以下、金享培・朴志淳『労働法講義〔第9版〕』727頁(新潮社、2020年)をも参照。
- 96) 韓国における一人自営業者(フリーランス、専門職、小商人、農林漁業の経営者等)の規模は、約231~258万人である。これに対し、従業員を持つ自営業者(特殊形態勤労従事者、フリーランスのうち、業務補助者を採用する場合及び労働者を採用する小商人等を



- 含む)の規模は、約133万人である。関係部処合同・前掲注<sup>55)</sup>15頁。
- 97) 2021年上半期に当事者と関係部処、専門家等で社会的対話機構を構成し、2022年下半期までに計画を樹立する予定である。
- 98) 雇用保険に加入した自営業者が50人以上の労働者を使用することになった場合、自営業者本人が被保険者資格の維持を希望する場合には継続して雇用保険に加入したものとみなされる(雇用労災保険料徴収法49条の2第2項)。
- 99) 雇用労災保険料徴収法49条の2第1項でいう「大統領令で定める要件を満たしている自営業者」とは、①雇用保険の加入を申し込んだときに事業者登録を行い、実際、事業を営んでいること、②雇用保険の加入申込日以前の2年間は自営業者として求職給付を受けたことがないこと、③雇用保険の強制加入義務が免除された事業場であること、不動産賃貸業に従事していないことの要件をすべて満たしている者である(同法施行令56条の8)。
- 100) 自営業者の任意加入は、雇用安定・職業能力開発事業は2006年より、失業給付は2012年より認められた。
- 101) ただし、雇用安定・職業能力開発事業に加入することは可能である。
- 102) 自営業者に雇用保険の適用を選択できるようにすると、自営業者は保険料の負担等を理由に雇用保険の適用除外を選択する可能性が高い。実際に、産業災害補償保険法125条4項は、特殊形態勤労従事者に労災保険の適用を選択できるようにしたが、特殊形態勤労従事者の労災加入率は2018年基準で13.1%に過ぎなかった。양승엽(ヤン・スンヨプ)「自営業者等の雇用保険の適用対象の拡大方案—フランスの立法例を参考して—」労働法論叢第50号461頁を参照(2020年)。
- 103) 雇用保険制度に加入することによって所得や財産の情報が漏出することを嫌っていることも理由の一つとして挙げられる。所得や財産等を把握することができるようになると、雇用保険以外にも公的医療保険、国民年金、労災保険のような公的社会保険制度に加入する義務が発生する可能性があるからである。金明中・前掲注<sup>23)</sup>4頁を参照。
- 104) 김진선(キム・ジンソン)・前掲注<sup>95)</sup>8頁。
- 105) 雇用保険法一部改正法律案(議案番号3990)・강은미(カン・ウンミ)議員代表發議(2020年9月17日)。
- 106) ①法令に違反して許可の取消を受け、又は営業停止を受けたことにより廃業した場合、②放火等、被保険者本人の重大な帰責事由であって、雇用労働部令で定める事由により廃業した場合、③売上額等が急激に減少するなど、雇用労働部令で定める事由でない場合であって、転職又は自営業を再開するために廃業した場合、④その他の雇用労働部令で定める正当な事由に該当しない事由で廃業した場合には受給資格を認めない(雇用保険法69条の7)。
- 107) 2020年11月14日現在、国会に上程された雇用保険法と保険料徴収法改正案における雇用保険の受給要件は、現行(雇用保険法69条の3、69条7)とはほぼ同じ内容である。
- 108) 양승엽(ヤン・スンヨプ)・前掲注<sup>102)</sup>489頁。
- 109) 離職日が2019年10月1日以前の場合は、90日～180日である。
- 110) 従来は5等級であったが、2016年1月1日から7等級に細分化された。

- ①① 基準報酬は、当該年度には変更できないが、12月20日までに翌年の基準報酬額の変更を申請することは可能である。
- ①② 이병희 (イ・ビョンヒ) 「普遍的雇用保険の争点と課題」『月刊労働レビュー』67頁 (2020年6月号)。
- ①③ 離職日が2019年10月1日以前の場合は、選択した基準報酬に50%を乗じた金額である。
- ①④ 以下の内容は、中小ベンチャー企業部報道資料1頁以下を参照 (2022年8月16日)。

#### IV むすび

新型コロナウイルスによる未曾有の雇用危機に臨んで雇用に関するセーフティネットはどのような役割を果たしているのか。日本と韓国政府は、雇用の維持と所得の支援のために新たな制度の創設と既存制度の拡充を通じて、雇用保険の被保険者のみならず、非正規雇用労働者等の雇用保険を受給できない者に対しても手厚い支援措置を行ってきた。その結果、コロナ禍以降の両国の失業率は、日本は2.6% (2021年3月現在)<sup>(115)</sup>、韓国は2.1% (2022年8月現在)<sup>(116)</sup>と、両国の支援措置等を背景に、失業率の上昇を抑制することができた。

しかし、その一方で、日本と韓国が行った支援措置を通じて浮き彫りになった課題もある。それは、雇用・就業形態の違いによるセーフティネットの格差問題である。比較的安定した雇用関係にある賃金労働者は雇用保険を受給できるのに対し、雇用が不安定で本来はセーフティネットが最も必要とされる臨時・日雇労働者、非正規雇用労働者あるいは労働者とみなされずに雇用保険制度の適用対象外に置かれている零細自営業者等はセーフティネットの死角地帯に置かれているからである。失業率を抑える等の成果はあったものの、今回、雇用保険を受給できない求職者に対して行われた日本と韓国の支援措置は、いずれも一時的な措置に過ぎず、より普遍的で持続可能な雇用保険制度の構築が必要である。

こうした課題を解決すべく、韓国政府は、全国民雇用保険制度を通じて、その改善に取り組んでいる。今まで雇用保険に加入できなかった芸術家と一部の特殊形態勤労従事者に対する雇用保険の適用を皮切りに、2025年まで全ての就業者の雇用保険加入を目標に段階的に政策が展開されている。同制度をめぐっては、制度の実現可能性や限界等を指摘する声も少なくないが<sup>(117)</sup>、この制度を通じてセーフティネットの制度的死角地帯の解消のための第一歩を踏み出す

ことができたという点は評価に値する。例えば、全ての国民を失業給付で保護するために、雇用保険の適用対象者を拡大することのみならず、一人の労働者が複数の就業や職種を兼務している状況を想定して、その加入要件を従来の労働時間から一定水準以上の合計所得金額に変更した。これは、一定以上の所得のある全ての就業者に対し、所得情報に基づく雇用保険を適用することによって死角地帯を解消しようとするものである。関連して、日本の場合、2020年改正で、複数就業者へのセーフティネットの整備として、複数の事業所に雇用される65歳以上の労働者が、2つの事業所の労働時間を合算し、週の所定労働時間が20時間以上である場合、本人が申請すれば雇用保険を適用することになった(2022年1月施行)<sup>(118)</sup>。高齢者だけでなく他の複数就業者全般に対する対応は今後の検討課題となっている。

韓国の全国民雇用保険制度はまだ導入され適用が開始された段階であるため、制度の実質的な効果を判断するのは時期尚早ではあるが、制度の適用対象の範囲、厳格な加入条件、財源の問題、そして保険料の負担<sup>(119)</sup>等をめぐる課題や改善すべき点も既に顕在化しつつある。特に、制度の適用対象をめぐっては、今回の全国民雇用保険ロードマップでは、65歳以降に雇用された者は適用対象から除外されている。韓国は、65歳以上の者の労働市場への参加率が非常に高く<sup>(120)</sup>、従来より老後の所得保障制度が不十分であるとの問題<sup>(121)</sup>が指摘されてきたが、今回の検討対象からは除外された。統計庁の発表(2021年高齢者統計)によると、韓国は2025年には超高齢社会を迎える。韓国より先に超高齢化社会を迎えた日本では、近年、65歳以降に新規に雇用される者について、雇用保険の適用除外規定が削除され、65歳以上の者が一般に雇用保険の適用対象となった<sup>(122)</sup>。このような日本の状況を踏まえ、65歳以降に雇用された者への雇用保険の適用可能性を再検討する必要があると思われる。

一方、臨時・日雇労働者等のように実質的死角地帯にある者の雇用保険の加入率を引き上げるためには、受給に必要な被保険者期間の緩和や保険料の負担を軽減させる等の対策も必要である。また、近年は、第4次産業革命等によって多様な雇用形態の就業者が増加している。しかし、これらの労働者は従来の賃金労働者を基準に設計された雇用保険に加入することができず、その大多数が社会的保護の死角地帯に置かれている<sup>(123)</sup>。

予期せぬ社会・経済的危機が発生した際に、国の支援を最も必要とするのは

賃金労働者ではなく非正規労働者等を含む雇用脆弱階層である。賃金労働者を中心とした従来の雇用保険制度を改善し、すべての働く人をセーフティネットに包摂することによって、雇用・就業形態の違いによるセーフティネットの格差を埋めることができる社会保険・社会保障制度の構築及び整備が必要であろう。新型コロナウイルス感染症をきっかけに、今まさに社会的セーフティネットの再構築が問われている。日本と韓国の今後の議論動向に注目していきたい。

- (115) 厚生労働省白書・前掲注(1)128頁(総務省統計局「労働力調査」)を参照。
- (116) 統計庁「経済活動人口調査」(www.index.go.kr)を参照。この統計調査結果(失業率2.1%)は、韓国の統計庁の統計調査開始以来最も低い低値で、ほぼ完全雇用レベルであると言われている。ただ、この数値をめぐっては、「謎」「一時的現象」等の評価が行われており、暫らくその推移を見守る必要がある。
- (117) 今回、芸術家と労災保険法上の特殊形態勤労従事者(14業種)は雇用保険の適用対象に含まれたが、依然として、広義の特殊形態勤労従事者・フリーランス、自営業者、公務員・教員等は雇用保険の適用対象ではない。また、臨時・日雇労働者のように制度的には雇用保険の適用対象であるものの、保険料の負担等を理由に雇用保険に加入していない労働者も多く存在する。雇用安全網の強化のために多くの課題が存在するが、これらを含む雇用安全網の体系をいかに設計すべきかが最大の課題ともいえる。詳しくは、한요셉(ハン・ヨセプ)「自営業者まで包括する雇用安全網の構築方向」『KDI FOCUS』通巻第112号2頁以下を参照(2022年)。
- (118) 詳しくは、厚生労働省「『雇用保険マルチジョブホルダー制度』を新設します」を参照。
- (119) 上記でも検討したように、保険料の負担は、雇用保険加入率が一向に上がらない一つの理由でもある。韓国では、低所得層の保険料負担を軽減するために、DURINURI 支援事業が実施されている。
- (120) 統計庁の2019年度の「年齢階層別の就業者及び雇用率」をみると、60歳以上の就業率は前年対比37万7千人増加し、雇用率は1.4p上昇した41.5%(60歳~64歳は59.8%、65歳以上は32.9%)である。
- (121) 韓国の高齢者貧困率は、OECD加盟国のなかで最も高い。2015年基準、高齢者貧困率は65歳以上45.7%、66歳~75歳38.8%で、全体人口の貧困率(13.8%)対比約3倍である。これはOECD平均の12.5%と比べても約3倍以上高い。国民年金研究院「2018国民年金生統計 Facts Book」54頁、OECD, Pensions at a Glance 2017。
- (122) 日本は、高年齢者の雇用を一層推進するため、これまで雇用保険の適用除外であった65歳以降に新たに雇用される者を雇用保険の適用対象とし(2016年改正, 2017年1月施行)、離職して求職活動をする場合には、その都度、高年齢求職者給付金を支給することとなった(雇用保険法37条の2)。詳細は、荒木尚志『労働法〔第4版〕』805頁・809頁(有斐閣,

2020年)。

- (23) 例えば、2022年1月から一部のプラットフォーム労務提供者にも雇用保険法が適用されるようになったが、現行の規定はその加入対象を大統領令で定める職種（クイックサービスと代行運転手など）に限定しているため、不安定な雇用環境に置かれている大多数のプラットフォーム労務提供者は保護の対象から除外されている。