

韓国の公務員の過労死・過労自殺問題について

韓国勤労福祉研究所 所長 姜旼廷(ガン・ミンジョン)

法律事務所人情 代表弁護士 吳ビンナラ(オ・ビンナラ)

I. 公務員試験 (以下、公試) 共和国 大韓民国

サイバー国家考試センター¹によると 2016 年 7 級、9 級国家公務員試験出願人数は 28.9 万人に達したが、これは 20 年前に比べ約 3 倍を超える数値だ²。当該年度、新卒者数 51.7 万人³に比べ半分を越える (55.8%) 数値で、大卒者の半分以上が初進路で公務員を選択すると言うのが過言ではないだろう。特に、統計庁の青年層の付加調査 2016 によると、実際に青年層の非経済活動人口のうち、39.3%が現在、一般職公務員試験の準備者であり、一方、一般企業を準備する場合は 21.5%に止まっている。

5 級公務員(高等試験に該当)の場合 1980 年代から志願者数がほぼ一定した反面、7・9 級の場合は 1997 年の IMF 危機、2008 年の米国発金融危機以降、志願者数が急激に増加してきた。

〈表 1〉 7 級・9 級国家公務員の公開競争採用試験の志願者及び合格者、競争率の推移⁴

(単位:人、倍)

年度	7 級			9 級		
	志願者	合格者	競争率	志願者	合格者	競争率
1980	22,701	579	39.2	42,093	1,473	28.6
1985	29,799	360	82.8	39,356	1,150	34.2
1990	25,412	488	52.1	62,496	4,210	14.8
2000	53,191	658	80.8	105,501	2,839	37.2
2009	47,947	591	81.1	137,639	2,291	60.1
2012	60,717	567	107.8	157,159	2,020	77.8
2013	71,397	628	113.6	204,698	2,618	78.2
2014	61,252	755	81.1	193,840	2,933	66.1

¹ www. gosi. go. kr/韓国の公務員公開採用試験に関する行政を総括運営するサイトである。

² これは 7 級、9 級の重複支援者および万 34 歳以上非青年層支援者を含めており、公務員試験の準備をしてあるが出願しない者は反映していない数値だ。さらに、地方職及び外務、警察、消防、教育などの特定職志願者は、統計資料に含まれなかった。したがって統計的数値の正確性は落ちるかもしれないが、公務員試験の志願者の規模は非常に莫大な水準であることを示すところである。

³ 統計庁、青年層付加調査 2016。

⁴ オホヨウン (2006)、公務員採用試験と大学教育、雇用職業能力開発研究、9 (1)、49-79。再構成。

II. 韓国の青年たちは何故公試を選択するのか?

1. 概要

-公試生の実態を当事者の観点で理解するため、ナラティブ研究方法を用いた⁵⁾。'公務員になりたい理由は何か?'などについてインタビュー構成や意味分析を実施した。

-研究参加者の情報

研究参加者	性別	年齢	準備期間	学歴および専攻	備考
A	男	30	3年	大卒(機械工学)	大企業6ヵ月勤務、7・9級同時準備
B	女	27	1年4ヵ月	大卒(中文)	9級準備
C	男	32	2年6ヵ月	大学中退(英文)	9級準備
D	女	29	2年	休学(社会福祉)	7級準備
E	女	33	5年	短大卒(税務会計)	中小企業2年勤務、9級準備

(研究対象者の適切性を確保するために研究対象者が密集している鷺梁津(ノリャンジン)公務員専門学習塾業界で対象を募集、参加意思を明らかにした志願者のうち、性別、年齢、試験準備期間などを考慮して1年以上試験を準備した人で5人を選定した。)

2. 分析結果:公務員試験準備の動機と関連して

-自分たちの適性・興味や公務員としての使命感のためではなく、基本的な生活の条件を満たすために職業として、公務員試験を準備している。

<u>雇用安定性:最も安全なテント</u>	<p>A: 定年が保障される職場ということが、今のように不安の時代に大きな長所だと思います。どうせもっと高いところに見向きもしない、中産層になれることも簡単なこともないし。その程度維持することも大変だから安定的な職場でも選ぶと。</p> <p>C: 公務員は一生年金を受けることができるんじゃないですか。私は一生安全な職場を持ちたいです。</p>
<u>雇用平等性:差別と不合理がない唯一の地帯</u>	<p>C: 公務員がせめてもの公正だと思います。基準が正確だから。</p> <p>E: 少し小心な性格のために企業就職は全く考えもしないです。人間関係のせいで不利益があると思います。しかし、公務員は自分の仕事さえうまくできればそれでも直接的な不利益は全くないと思います。</p>
<u>民間企業就職の低い可能性:最後の代案</u>	<p>B: 私はスペックということを積んでみたこともないし、それでも職業は持つべきだし。今私の状況で志願できる企業はほとんどないです。それで公務員試験を...</p> <p>D: 地方大学を出て大企業の壁を高く感じました。就職準備をしながら当然、いけないと思って... 公務員試験へと向けました。(ため息)</p>

⁵⁾ インタビューは、全体的に2017年3-4月に行われ、研究参加者ごとに1~2回、約一時間ぐらい進行された。

<p>高い福祉水準: 最も健康な場所</p>	<p>E: 私は早く就業したくて二十歳に就職をしたが、入ってみたらこれを何歳までできるのか疑問で退社しました。自分の時間がないからお金をたくさん儲けても人生が満足しなかったです。どうしても公務員が安定的に自己啓発時間も多いうで準備を始めました。私は公務員になれば堂々と私だけの夕方がある暮らしを過ごします。</p> <p>B: 私は金銭的な福祉より休暇の保障や育児休職みたいな場所の保障、短い労働時間を好む方なので公務員が好きです。どうしても公務員は定時退勤だから。休日も保障されて。</p>
<p>社会的認定: 最善の身分維持条件</p>	<p>E: 人たちも私を見直すと思います。公務員はマイナス通帳の限度も5000万近いだと聞きました。</p> <p>C: 中小企業で勤務していると言ったら、大企業に勤務している人より低いと見るようでした。そんなことを受けたくなくて公務員に目を向けたこともあります。</p>

Ⅲ. 公務員のわなを見合わせる: 韓国の公務員の過労死・過労自殺実態報告⁶

まだ公式的に公務員の過労死・過労自殺の統計は存在しないが、最近、頻繁に発生している公務員たちの過労死・過労自殺事件についてニュース記事を通じて調べてみる。

1. 社会福祉公務員⁷

『時事ジャーナル』によると、2013年上半期だけで社会福祉公務員4人が過労自殺をした。そのうち金氏(32歳/女)は9級公務員として盆唐区のある洞事務所万0~5歳保育料や子育て手当での申請対象者2659人、基礎老齢年金の申請対象者800人、国民基礎生活保障受給者290人、障害者1020人などの業務を一手に過度な業務や市民らに対する感情労働ストレスに悩まされたと明らかになった。

2. 郵政職公務員(郵便配達員)⁸

全国の郵便配達組合によると、2016年から2017年まで、1年間、郵政事業本部の配達員9人が相次いで過労死したことがある。労働者運動研究所⁹によると、配達員の平均勤労時間は一週間当たり55.9時間、年間平均2888.5時間である。実際の労働時間は集配労働の特性上、より長い。さらに、2015年から土曜宅配が実施され、これらは週6日勤務である。特に現在、全国の集配員のうち、非正規雇用は50%の7,000人余りに至っている。これらは同じ水準の厳しい業務をしても公務員ではないので、公務員報酬規定と違って食事代を全く支給されておらず、賃金水

⁶ 具体的な各列別公務員の労働実態と関連して韓国内の調査研究は多い。しかし、本発表文では、内容上の制約があることが詳しい内容は今後論議に先送りしている。

⁷ <http://www.sisapress.com/journal/article/138052> (最終検索: 2017. 4. 25.)

⁸ <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=110&oid=032&aid=0000039259>

(最終検索: 2017. 4. 24.)

⁹ 2016. 7. 労働者運動研究所、全国郵便配達員超過勤労実態調査。

準さえも正規職に比べ 33~40%であることが分かった。

3. 保健福祉部公務員¹⁰

大田日報によると、2017年1月、政府世宗庁舎内の保健福祉部の建物6階の階段で日曜日午前、女子公務員が過労死した。育児休職復帰後7日目に行われた事件で彼女は復帰後、たまった宿題に追われるように7日連続で夜勤をし、週末は休めず、分掌業務の性格と中間幹部という職務を遂行しているうちに精神的なストレスも高かったと同僚らは証言した。

このほかにも公務員の過労死事件がニュースで頻繁に言及されるところ、思ったより多様な公務員たちが高い業務強度に苦しんでいることが分かった。もちろん、これに対して民間企業に比べれば何でもないという反論がありうるが、過労は各個別労働者が置かれている状況に基づいて相対的に体感されるしかないため、韓国の公務員の労働実態はそれぞれの公務員たちに「主観的に健康でない」だと強く言いたい。

IV. 公務員の過労死・過労自殺を巡る法的な争点

1. 韓国の公務員の公務上災害に関する法体系—公務員の過労死中心

① 公務員年金法上の災害補償制度の概要

公務員災害補償と公務員年金制度を公務員年金法で包括して取り扱うことによってその体系及び内容において産業災害補償保険法と区別される独自性を持つ。

② 公務員災害補償と一般労働者の産業災害補償の比較

区分	公務員災害補償			産業災害補償		
給料算定基準	基準所得月額	※非課税所得を除いた所得の年支給合計額を12ヵ月に平均した金額		平均賃金	※3ヵ月間、労働者に支給された賃金総額を総日数で割った金額	
支給水準制限	-			労働者の平均賃金 最高・最低補償基準告示 最高(1.8倍)~最低(0.5倍)		
死亡	殉職遺族補償金	殉職遺族年金	<ul style="list-style-type: none"> (公傷)公務上の死亡 年金額: 20年未満:基準所得月額26.0% 20年以上:基準所得月額32.5% 	遺族給与	遺族年金	<ul style="list-style-type: none"> 年金の原則、年金受給権者がなければ一時金支払い 年金額: 基本金額:平均賃金47% 加算額:遺族1当たり5%ずつ加算(最大20%)

¹⁰ http://www.daejonilbo.com/news/newsitem.asp?pk_no=1248671 (最終検索:2017.4.25.)

	殉職 遺族補 償金	・ 基準所得月額23.4倍		遺族 一時金	・ 平均賃金1,300日分 ※遺族の希望時一時金50%+年金50%混合受領可能
危険職 務殉職 遺族給 与	危険職 務殉職 年金	・ 年金と補償金すべて支給 ・ 年金額: 20年未満: 基準所得月額35.75% 20年以上: 基準所得月額42.25%			-
	危険職 務遺族 補償金	・ 基準所得月額44.2倍 (スパイ作戦遂行57.7倍)			
死亡 弔慰金		・ 基準所得月額1.95倍(本人)	葬儀 費		・ 平均賃金120日分

③公務員年金法上公務員の過労死関連規定

公務員の過労死は公務上の疾病による死亡なので殉職遺族補償金の支給対象となる。公務員年金法施行令第29条第1項では「公務遂行の過程で物理的・化学的・生物学的要因又は身体的・精神的負担を与える業務などの原因により発生した疾病が新たに発生したり、既存の病気より著しく悪化された場合」公務上の疾病とみており、[別表2-2]で具体的な認定基準で「脳血管疾病または心臓の疾病:公務遂行中に突発的な事件、急激な業務環境の変化、短期間に相当程度の業務上の負担の増加、慢性的な過重な業務の遂行及び超過勤務などで肉体的・精神的過労が誘発され発生したり、著しく悪化している病気」を公務上の疾病とみており、「i 疾病の発生または悪化の可能性が高い特殊な環境での継続的な職務の遂行、ii 通常の担当職務ではなく特殊な職務の遂行、iii 夜間勤務を続けたり、これに準ずる職務上の過労のいずれかに該当する職務遂行との競合によって著しく悪化した疾病及び新たに発生した疾病」も公務上の疾病と見ている。

2. 公務員の過労死関連判例

①公務員の過労死

韓国裁判所では公務上災害の判断法理と産業災害補償法上業務上の災害の判断法理を混用して使用する。

最高裁2003.6.13.判決2003ツ2755の判決

公務員年金法第35条所定の「公務上の疾病」とは、公務遂行中に公務に起因して発生した疾病を意味するものであるため、公務と疾病の間に因果関係がなければならず、その因果関係はこれを主張する側から立証しなければならないところ、その立証の方法及び精度は必ず直接証拠により医学的・自然科学的に明確に証明されなければならないのではなく、当該公務員の健康と身体条件を基準として就職当時の健康状態、従来の疾病の有無、従事した業務の性質や勤務環境、同じ作業場で勤務した他の公務員の同種疾病への罹患するかどうかなどの間接事実により公務と災害の間の相当因果関係が推断なるほど立証されれば十分だが、この程度に達しないまま漠然と過労やストレスが一般的に疾病の発生・悪化に一つの原因になり、公務遂行の過程で過労をしてストレスを受けたとして現代医学上その発生および悪化の原因などが明らかにされていない疾病にまで、その因果関係があると推断することは難しい。

公務上の発病した疾病が死亡の主な原因がないとしても、公務上の発病した疾病が公務と直接的な関係がない既存の他の疾病と複合的に作用し、死亡することになったり、公務上の発病した疾病により従来の疾病が自然的な経過速度以上に急速に悪化し、死亡した場合にも公務と死亡の間に因果関係があると見るべきだろう（最高裁2003. 4. 11. 判決2002ツ12922判決参照）。

一方、過労とは、同じ業種に従事する労働者たちの通常な業務時間や業務内容に比べて過重な業務を継続することを言っている（最高裁2001. 4. 13. 判決2000ツ9922判決参照）、業務と災害の間の相当因果関係の有無は普通平均人ではなく、当該労働者の健康と身体条件を基準に判断しなければならない（最高裁2005. 11. 10. 判決2005ツ8009の判決）。

②公務員の過労自殺

韓国では過労自殺を別の概念と規定しておらず、一般的にうつ病という疾病により自殺した場合に限定して、公務上災害を認めている。その故、自殺以前にうつ病の診断を受けたかどうか¹が重要である。

最高裁管. 6. 11. 宣告喪ツ32898の判決

公務員が自殺行為によって死亡した場合、公務による病気が発生したり、公務上の過労やストレスが疾病の主な発生原因に重ねて疾病が誘発または悪化して、そのような疾病で正常的な認識能力や行為選択能力、精神的抑制力が欠けたり、著しく低下して合理的な判断を期待できないほどの状況で自殺に至ったと推断することができるときは、公務と死亡の間に相当因果関係がある。そして相当因果関係を認めるためには、自殺者の疾病や後遺症の程度、疾病の一般的な症状、療養期間、回復の可能性の有無、年齢、身体的・心理的状況、自殺者を囲んでいる周囲状況、自殺に至るようになった経緯などを総合的に考慮しなければならない。

3. 現在の公務上災害補償制度の問題点

① 公務員年金法に一本化—別途の公務員災害補償法の不在

1960年に公務員年金法の制定時から目的と財源が異なる公務員年金制度と公務上災害補償制度を統合して単一法律で運営しているため、給与支給システムが合理的ではなく、法改正が容易ではないという問題点がある。

② 公務員年金と公務員災害補償の財源確保についての違い

公務員年金は長期間公務員として在職して退職した公務員の老後を保障するためのことで財源を政府と公務員が半分ずつ分担するが、公務員災害補償は公務遂行中に負った災害に対して公務員と遺族の生活を保護するためのもので使用者である政府が補償給与全てを負担する。

③ 産業災害補償保険と公務員災害補償の保険給与の金額の差

公務員災害補償は一般産業災害補償保険と比較して 53-75%の水準で補償金額が低いものとされている。

④ 審査体制

現在、公務員災害補償の場合は危険職務殉職とその他に区分して判定体系で構成されている。危険職務殉職は人事所(危険職務殉職補償審査委員会)で判定し(1 回判定)、これに不服であれば、行政審判・訴訟をするようにして、それ以外の災害補償は年金公団(公務員年金給与審議会)で判定(1 次判定)をして人事所(給与再審委員会)で審査(2 次判定)をした後、これに不服であれば、行政訴訟をするようにしている。

⑤ 在職期間による遺族給与額の差

公務員災害補償制度では公務員の在職期間によって遺族給与水準の差が発生する。在職期間が短いほど、給料が少ないうえ、在職期間が 20 年未満の場合、基準所得月額 26.0%を支給して 20 年以上の場合、基準所得月額 32.5%を支給するようにして格差がさらに大きくなる。

4. 政策提案及び改正案(立法予告)

公務員災害補償制度は産業災害補償保険を参考にして遺族生計の保護水準を高め、在職期間の差別なく遺族の数と連動して年金を中心に給与水準を決定しなければならない必要がある。韓国政府人事革新所ではこのような問題を認識してこれを解消するため、新たな公務員災害補償法を用意しており、2016年12月23日から2017年2月1日まで立法予告している。過労死または過労自殺した公務員の遺族らを忠実に保護する公務員災害補償制度に発展することを期待する。