

コロナ禍でみえてきた韓国社会の脆弱性と 新たな可能性

雇用と社会保障を中心に

金成垣

(東京大学)

はじめに

「『外』からの危機は、社会の『内』なる脆弱さを照らし出す」(宮本 2021: 3)。2020年に起きた新型コロナウイルスのパンデミックの最中でいわれたことである。実際に社会のさまざまな分野で、ずっと以前から存在していたにもかかわらず、先送りされてきた課題が、コロナ禍をきっかけに一気に表面化したという指摘もしばしばみられる(鈴木 2020; 宮本編 2022 など)。

このコロナ禍で照らし出された韓国社会の脆弱さは何か、そこで表面化した課題は何か。本稿では、主に雇用と社会保障の分野に焦点を当てて、コロナ禍で示された韓国社会の脆弱性と課題、そしてそれに取り組む過程でみえてきた新たな可能性を探ることにしたい。

第1節では、コロナ禍による雇用情勢への影響を概観し、とくに非正規雇用者および自営業者などの不安定就労層が大きな打撃を受けたことを指摘する。それ以前から不安定就労層が急増してきた韓国社会は、コロナ禍の影響に対してそもそも非常に脆弱な状況であった。第2節では、コロナ禍による不安定就労層への打撃に対応するための主な取り組みを紹介し、その成果と限界を検討する。それを通じて、社会保険中心の従来社会保障制度の改革が重大な課題となり、その課題に取り組むべく、社会保険ではない制度が広がっている状況を明らかにする。認識されることは少ないが、不安定就労層の拡大と社会保険ではない制度の広がりからは、ポストコロナ時代の新しい

社会構想を考えるうえで重要な手がかりを見出すことができる。この点を慎重に受け止めながら、第3節では、ポストコロナ時代に向けての韓国社会の可能性と展望を探る。それとともに、コロナ禍における韓国の経験が日本を含む他の国々に対して示しうるインプリケーションについても考察する。

1. コロナ禍が示した韓国社会の脆弱性

(1) コロナ禍による不安定就労層への打撃

2020年初頭に始まった新型コロナウイルスによる感染症の拡大は、その後、多様な変異株の流行のなかで、2022年8月現在も終息を見通せない。この長いコロナ禍が雇用情勢に及ぼした影響はじつに大きい。それは、これまで経験したことのない感染症の拡大によるものであるがゆえに、即時の状況判断や予測が難しく、後を追うようなかたちで実態を把握するしかなかった。

実際、韓国ではコロナ禍以降、その雇用情勢への影響に関して数多くの実態調査が行われてきた。コロナ禍の影響は進行中で流動的であるが、この間出されてきた主要な調査結果をみると、共通して指摘される重要な点がある。すなわち、コロナ禍の影響がすべての人々に同等にあらわれているのではなく、とくに従来から不安定な就労状況におかれていた人々に対してより大きな打撃を与えていることである(韓国労働研究院動向分析室 2021; 統計庁 2021; チャンインソン 2022; 韓国経済研究院 2022; ヨユジン 2022 など)。ここでその

状況を詳しく紹介する余裕はない。いくつか代表的な報告書と研究論文をもとに、この間の状況を簡単にまとめると次の通りである。

まず、雇用形態別でみると、正規雇用者に比べて非正規雇用者に対する打撃が圧倒的に大きい。それは、コロナ禍で対面でのやり取りや密になる活動に厳しい規制がかかり、主に飲食や宿泊および教育や娯楽など、いわゆる対面型サービス業で働くパートやアルバイトのような非正規雇用者の働く機会が大幅に減少したことによる（イギプム／チサンフン 2021; ソンジェミン 2021; チャンインソン 2022）。小規模の対面型サービス業だけでなく、中堅および大企業の事務職においても、契約や派遣社員を中心に雇い止めを行ったり新規採用を減らしたりするような方法で、コロナ禍の景気沈滞に対応したことも非正規雇用者への大きな打撃となっている（統計庁 2021: 160; ファンソンウン 2022: 29-30）。

非正規雇用者への打撃は主に、労働時間の短縮による賃金所得の減少としてあらわれている。実際に、安定した雇用状況におかれている正規雇用者に比べて、非正規雇用者において、コロナ禍で非自発的な離職や一時休職により労働時間が大幅に短縮し、それが賃金所得の減少につながることが多くの調査で明らかになっている（イヨンガン 2021; ファンソンウン 2021, 2022; キムスヒョン 2022; ヨユジンほか 2022）。たとえば、最近の調査によれば（ヨユジンほか 2022）、コロナ禍のこの2年間、正規雇用者のうち所得減少を経験したのは14.5%であるのに対して、臨時および日雇いなどの非正規雇用者においては、49.0%と半数近くの人々が所得減少を経験している。もちろん、対面型の従来のサービス業とは異なり、コロナ禍で、非対面型サービス業、たとえば電子商取引のような無店舗小売業や宅配および配達のような運輸業が急速に成長しており、それらの業種において働く機会が増えたことは事実である（韓国労働研究院動向分析室 2021: 3-4; ソンジェミン 2021: 185）。しかしながら、それによってコロナ禍で打撃を受けた非正規雇用者の労働条件が改善されたわけではない。全体でみた場合、コロナ禍で、非正規雇用者の賃金所得が大きく減少し、そ

の結果、正規雇用者と非正規雇用者の間で所得不平等が以前より拡大して2倍以上まで広がっているという調査結果も出されている（ファンソンウン 2022）。

次に、企業規模別でみると、小規模の事業所とくに自営業者に対してコロナ禍の打撃が大きい。その理由は、上記と同様である。すなわち、コロナ禍で営業活動に厳しい規制を受けた飲食や宿泊および教育や娯楽などの対面型サービス業において自営業者が圧倒的に多いからである（イテリほか 2021; ソンジェミン 2021; チャンインソン 2022）。自営業者の営業活動に対する政府の規制だけでなく、コロナ禍でそれら対面型サービス業において消費が大幅に減少したことが、自営業者の売上低下に直接つながっている。

コロナ禍の売上低下にともなって自営業者の所得が大きく減少していることは容易に想像できる。ある調査によれば（イテリほか 2021）、売上の低下が最大であった2020年3～4月には、コロナ禍以前に比べて7割近くの売上低下が報告されている。その後徐々に回復してきたとはいえ、数回にわたる行動制限措置のなかで、コロナ禍以前への回復の兆しはいまだにみえていない。最近の調査をみると（ヨユジンほか 2022）、コロナ禍以降これまで所得減少を経験している事業所が76.6%と8割近く、そのうち、1年以上持続的な所得減少を経験しているケースも62.4%と6割を超えている。もちろん、売上の低下によって減少した所得が、政府の各種支援金によってある程度補填されたことは事実である（ソンジェミン 2021: 190; イテリほか 2021: 38-39）。しかしながら、他の先進国に比べて韓国の場合、支援金がきわめて少なく、その効果も微々たるものであることが報告されるなど⁽¹⁾、コロナ禍で打撃を受けた自営業者に対する支援策の限界と課題が多くの研究によって指摘されている（イテリほか 2021: 37-40; キムギョンフェ／クァクジョンヒョン 2021; オサンボン 2021; ユンウンギ 2021; キムジュンホン／パクインファン 2021; チョンウンエ 2022 など）。そのようななか、数ヶ月以上の賃貸料や従業員の給料が払えず、莫大な借金を背負った自営業者が廃業を選択したり、極端なケースとしては、自殺に追い込まれた

事件が数件発生したりするほど、コロナ禍における自営業者の営業不振とそれによる生活困窮の状況はじつに深刻である。

ちなみに、詳しい説明は省くが、以上のように、非正規雇用や自営業者など不安定就労層に対するコロナ禍の打撃が大きいなか、所得階層別・年齢別・性別でみると、中高所得者に比べて低所得者に、中高年層に比べて若年層に、男性に比べて女性に打撃が集中していることが明らかになっている（ソングェミン 2021: 187; イヨンゲン 2021: 79; 韓国経済研究院 2022）。それは、非正規雇用者や自営業者として働いている人々のうち、低所得者・若年層・女性の割合が大きいことに起因する。

このように、コロナ禍で大きな打撃を受けた非正規雇用や自営業で働いている人々は、いうまでもなく、従来から所得の水準や失業のリスクなどを含むあらゆる労働条件においてそもそも不安定な状況におかれていた。コロナ禍でその不安定さがよりいっそう深刻化したことになる。

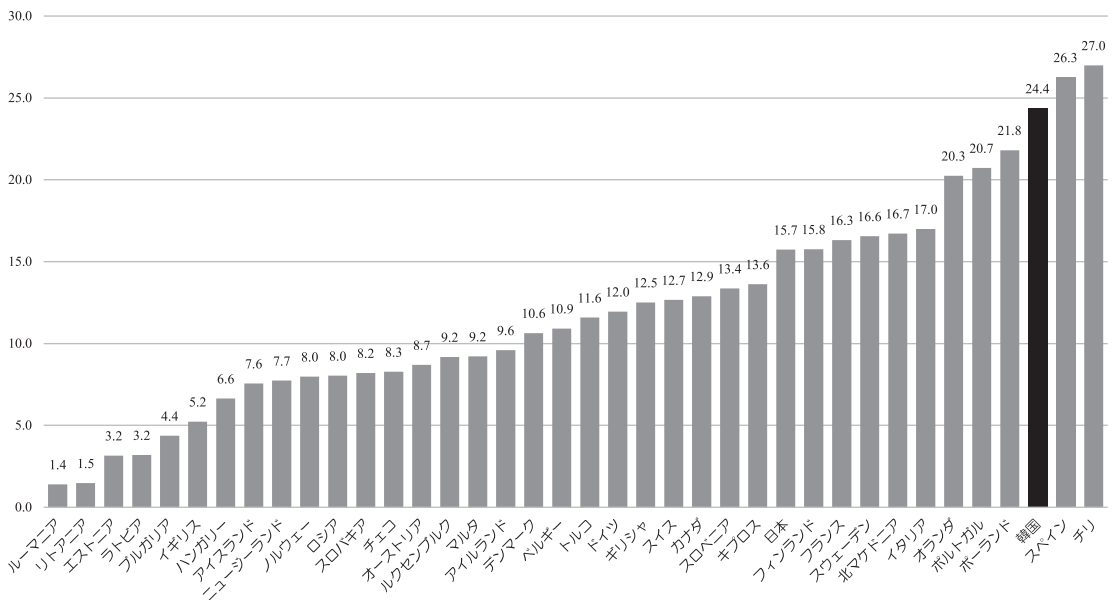
(2) 不安定就労層の多さ

もちろん、上で指摘したコロナ禍の影響は、韓

国に限ったことではない。非正規雇用や自営業、そしてその非正規雇用や自営業で働いている低所得者や若年層および女性など、不安定就労層といえる人々にコロナ禍が大きな打撃を与えていることは、程度の差はあれ、日本を含む世界各国で共通にみられている（ILO 2021; OECD 2021; 宮本 2021; 五石ほか編 2022: 16-17; ソンサンユン: 2021; ソングェミン 2021: 182 など）。しかしながら、ここで注目すべき点は、韓国では、そもそもコロナ禍以前から、それら不安定就労層が他の国に比べて目立って多く、その分、コロナ禍による影響に対して非常に脆弱な状況であったということである。

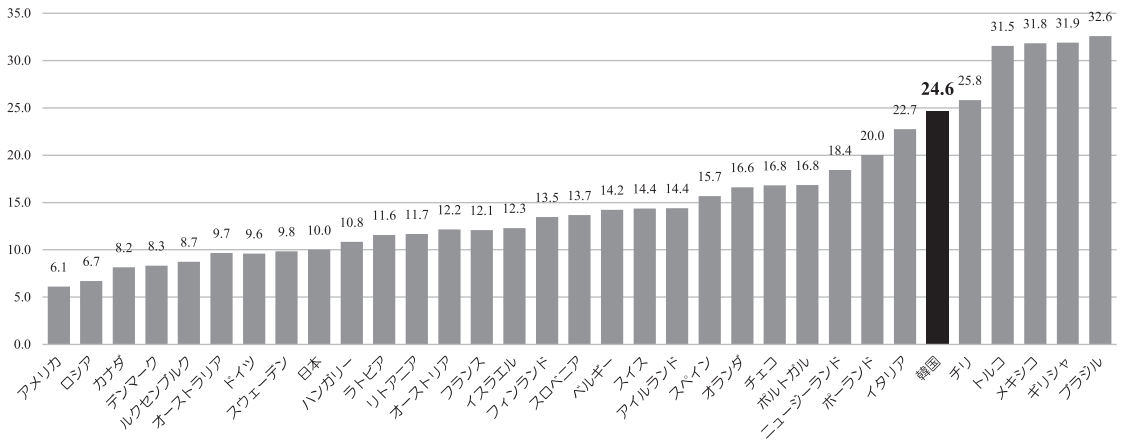
国際比較が可能なかたちで韓国における不安定就労層の多さを示す指標はさまざまである。そのうち、上記の議論との関連で非正規雇用者と自営業者の多さを確認できるデータを示すと、〈図表1〉～〈図表3〉の通りである。いずれもコロナ禍直前の2019年の状況を示している。

まず、韓国における非正規雇用者の多さを確認してみよう。非正規雇用者に関して国際的に統一された基準はなく正確な国家間比較は難しい。ただし、OECDでは、雇用の時限性を基準とした臨



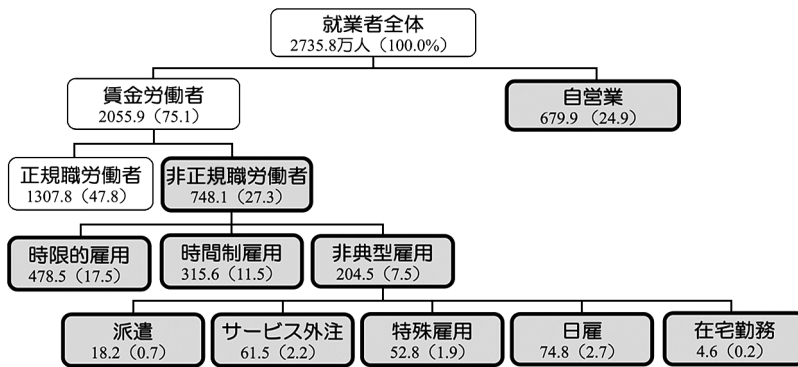
図表1 OECD 諸国における臨時雇用者の割合（2019年）
出所：OECD Statistics (<http://stats.oecd.org/>) から作成。

（単位：%）



図表2 OECD 諸国における自営業者の割合 (2019年)
出所: OECD Statistics (<http://stats.oecd.org/>) から作成。

(単位: %)



図表3 就業形態別の規模 (2019年)
出所: 統計庁 (2019a; 2019b) から作成。

時雇用者 (temporary workers) に関する各国データを発表しており、非正規雇用の国際比較のためにそれが用いられることが多い。それを示しているのが〈図表1〉である。そこで確認できるように、韓国の場合、賃金労働者全体に占める臨時雇用者の割合が24.4%で、OECD 諸国平均 (12.1%) の2倍を超えトップレベルである。

次に、韓国における自営業者の多さを確認してみよう。〈図表2〉は、就業者全体における自営業の割合に関する OECD のデータである。そこにみられるように、韓国の場合、自営業者は全体就業者の24.6%を占め、OECD 諸国でみると、ギリシャとトルコなどとともに、その割合がもっと

も高いグループに属している。ギリシャやトルコの主要産業が観光業であることから、韓国における自営業者の多さは「過剰状態」(イビョンヒほか2016) であるという指摘もある。ちなみに、日本 (10.0%) に比べて2倍をはるかに上回っている。

最後に、〈図表3〉は、非正規雇用者と自営業者に関する上記の国際比較データとは異なり、韓国国内で、それら非正規雇用者と自営業者を含む不安定就労層の多さを示すためにしばしば取り上げられる就業形態別の割合である。太枠で示している「非正規雇用者」とその下位分類および「自営業者」が不安定就労層とみなされる⁽²⁾。それらを合わせると、全体の就業者に占めるその割合が

52.2%と5割を超えている。このように不安定就労層が多数派になっている状況は長年変わっていない。詳しくは別稿を参照されたいが（金 2022: 第1章）、むしろそれは、20世紀第4四半世紀からの韓国特有の経済発展の過程で形作られ、21世紀に入ってからは、経済のサービス化やIT化のなかでより強固なものとなった、常態ともいべき状況なのである。

非正規雇用者や自営業者など不安定就労層が少数であれば、その分、コロナ禍による雇用情勢への打撃も少なかっただろう。しかし、以上でみてきたように、それら不安定就労層が常に多数派を占める現状のなかで、韓国社会はコロナ禍の影響に対して非常に脆弱な状況であったといえる。それら不安定就労層に対する何らかの支援策の推進が、以前から重大な課題として指摘されてきたにもかかわらず、これまでそれに本格的に取り組むことはなかった。今回のコロナ禍をきっかけに、不安定就労層への対応が一気に表面化し、それへの対応が至急求められるようになったのである。

一般的に、不安定就労層への対応には、経済の復興や拡大を図り、雇用を増やす方法と生活困窮に陥った人に対して直接給付を行い、当面の生活を救済する方法がある。当然ながら、コロナ禍で前者に力を入れることは困難な状況であった。問題は、後者に関しても、従来の社会保障制度がそれに適切に対応できるような状況ではなかったことである。不安定就労層の生活困窮に適切に対応できない従来の社会保障制度の改革が、まさにこのコロナ禍で喫緊の課題として登場することになったといえる。以下では、従来の社会保障制度の限界とその改革をめぐる議論について検討する。

2. 社会保障制度の課題と改革の方向性

(1) 従来の社会保障制度の限界

そもそも、失職や所得喪失などによる生活困難に対応するための社会保障制度といえば、保険料を財源とし貢献原則にもとづいて運営される社会保険と、税を財源とし必要原則にもとづいて運営される公的扶助がある。失職などで所得を喪失した場合、まずは社会保険からの給付を受けるが、

給付期間後も再就職できずなお貧困状態にある場合、公的扶助の対象となる。すなわち、社会保険と公的扶助という2つの制度の結合が、生活困窮に対応するための社会保障制度の基本的な仕組みとなるのである。

韓国では、1990年代末のアジア通貨危機による大量失業・貧困問題の発生をきっかけに、社会保険としての雇用保険の拡充と、公的扶助としての国民基礎生活保障の導入が行われた。それによって、上記のような社会保障制度の基本的な仕組みが整備された。その過程で従来から存在していた年金や医療など他の社会保険の調整および整備がすすみ、1999年には皆保険・皆年金体制が実現された。これをもって当時、韓国における「社会保障制度の成立」といわれた（金 2008; 松江 2014）。

以上のようにして整備された社会保障制度が、アジア通貨危機の当時、そこで発生した失業・貧困問題への対応に一定の役割を果たしたことは事実である。しかし、その後の2010年代に入ると、当時整備された社会保障制度のもつ欠陥や機能不全が指摘されるようになった。何より、急速にすすむ経済のサービス化やIT化による労働市場の柔軟化と雇用の流動化のなかで、パートやアルバイト、派遣などの非正規雇用者や自営業者、さらにギグワーカーやフリーランスなどの個人事業主など、不安定な就労状況にある人々が大きく増加したことが社会保障制度の機能不全の主要な要因となった。なかでも、不安定な就労状況にいる人々は、解雇や雇い止め、業績あるいは売上不振また倒産などの理由によって、所得の減少あるいは喪失のリスクに陥る可能性が高いにもかかわらず、正規雇用者の定期的かつ持続的な保険料納付を前提とする社会保険から排除されていることが大きな問題となった。

たとえば、コロナ禍前の2019年の状況でみると、非正規雇用の社会保険の加入率は、年金（37.9%）、医療（48.0%）³⁾、雇用保険（44.4%）のいずれにおいても5割を下回っている（韓国労働研究院 2019）。徐々に改善されてきているとはいえ、加齢や病気および失業によって所得を失ったとしても、大半の非正規雇用者は社会保険からの給付が受けられ

る状況ではなかった。何より、今回のコロナ禍の失職や所得喪失と直接かかわる雇用保険の加入状況を取り上げてみると、〈図表4〉にみられるように、正規雇用者の加入率が78.1%と8割近くであるのに対して、非正規雇用者の場合は44.4%と5割に満たない。コロナ禍でとくに大きな打撃を受けた自営業者の場合は、雇用保険の加入対象であるにもかかわらず、実際に加入している人は0.38%とほとんどいなかった。さらに、近年急増し、コロナ禍で非対面型サービス業の成長によってさらに大きく増加しているギグワーカーやフリーランスなどの個人事業主（韓国では「特殊雇用」と呼ばれる）の加入率は9.6%と1割を下回っている。非正規雇用者や自営業者など不安定就労層が、就業者全体で多数派を占めているなか、その大部分が雇用保険の対象から抜け落ちていたのである。

とすると、かれらは、失職や所得喪失によって生活困窮に陥った場合、公的扶助に頼るしかない。だが、韓国の国民基礎生活保障の場合、資力調査や扶養義務者基準などの厳しい資格条件のため、補足率つまり実際の貧困者のうち給付を受けている人々の割合は20～30%で非常に低い（金2013; キムミゴン/ユジンヨン 2015: 17）。給付基準や運営の仕方からして、非正規雇用者や自営業

者が生活困窮に陥っても、国民基礎生活保障に頼ることは実質的に難しいのが現状である。

(2) 社会保障制度改革をめぐる状況と改革の展開

先述のように、大多数の人々が、社会保険と公的扶助のどちらの制度にもカバーされず、生活困窮のリスクにそのままさらされてしまう以上のような状況は、コロナ禍のずっと前から指摘されてきた。以下の引用文はまさにそれをあらわしている。社会保障研究者であるイミョンヒョンが2010年代半ばごろに指摘した社会保障制度の現状である。

「社会保険が主に対象としているのは、安定した雇用状態を維持しうる労働者である。その仕組みから多くの非正規労働者や零細中小企業の労働者および自営業者など、不安定就労層が排除される。……とくに法的に社会保険の適用対象にもかかわらず、重い保険料負担のため社会保険に加入していない人々が数多く存在する。他方で、公的扶助の厳しい受給条件のため、給付を受けることができず、死角地帯におかれている人々が多い」（イミョンヒョン 2014: 15-16）

以上のような状況認識にもとづいて、イミョンヒョンは、コロナ禍の数年前から社会保障制度の根本的な改革を求めてきた。彼のみならず、不安定就労層がますます増加し、社会保険と公的扶助の間の広い狭間の問題が深刻化するなか、かれらが「生活不安を超えた生存不安」（ウォンヨンヒ 2017）ともいわれる厳しい状況におかれていることは、多くの研究によって繰り返し指摘されてきたことである（ユギョンジュン 2012; ユンホンシク 2016; チャンジヨン 2017; キムキョソンほか 2018 = 2021; 大統領直属政策企画委員会・関係部署合同 2018 など）。

にもかかわらず、それに対する本格的な取り組みは行われず、このコロナ禍で不安定就労層がそのまま大きな打撃を受けることになったのである。そこで当初は、「災難基本所得」「緊急災難支援金」「国民支援金」といった給付金や支援金また貸付金などさまざまな応急措置が展開されたが、

図表4 就業形態別でみた雇用保険の加入率（2019年）

就業形態	加入率	就業形態	加入率
賃金労働者	65.8%	自営業	0.38%
正規労働者	78.1%		
非正規労働者	44.4%		
時限的雇用	56.0%		
時間制雇用	25.9%		
非典型雇用	29.0%		
派遣	72.5%		
サービス外注	59.2%		
特殊雇用	9.6%		
日雇	5.7%		
在宅勤務	16.2%		

出所：韓国労働研究院（2019）から作成

それら応急措置に加え、コロナ禍の長期化とポストコロナ時代に向けての本格的な制度改革が試みられるようになった。その代表例としてあげられるのが、「全国民雇用保険」の実施と「国民就業支援制度」の新設である。それぞれについて簡単にみてみよう。

まず、前者の全国民雇用保険の実施は、主に非正規雇用者や自営業者および個人事業主など、従来の雇用保険から排除されている不安定就労層への適用拡大をめざしたものである。この改革案は、2017年から政府内で議論されていたのが、コロナ禍の2020年5月に法案が可決し同年12月から実施された。先に述べたように、従来の雇用保険がコロナ禍によって大きな打撃を受けた不安定就労層の生活困窮に適切に対応できないことへの反省から、早急に実施されたのである。

つぎに、後者の国民就業支援制度は、雇用保険の対象にならない人々に対して、失職した場合、相談や職業訓練および就職斡旋とともに手当を給付するものである。同制度も、雇用保険にカバーされない不安定就労層が増加する状況を反映して、全国民雇用保険とともに2017年から政府内で検討されていたが、コロナ禍でその導入が急ぎよ2021年1月に施行されることとなった。同制度は「韓国型失業扶助」とも呼ばれるように、雇用保険と基礎保障の間に存在し、どちらの制度からもカバーされない人々の生活困窮に対応するための制度として新設されたことで大きな意味をもつ。

以上のような改革が、コロナ禍で明らかになった従来の社会保障制度の問題を改善し、その機能強化を試みるものであったことは確かである。しかしながら、財政負担増のため、以下に述べるように、実際には限定的な運営となったことを指摘しなければならない(金 2022: 176)。

すなわち、全国民雇用保険においては、不安定就労層への保険料納付支援にともなう財政負担の急増が懸念され、芸術関係の就業者など一部の不安定就労者(7.5万人)のみが雇用保険の新しい対象となった。それ以外のほとんどの不安定就労者(政府推計で63.1万人)は今後の段階的な拡大の対象とされた。その後、対象者を拡大する試みはなされているとはいえ、不安定就労層の多さ

および急速な増加のため、改革の成果に大きく期待できないのが事実である。そこで、この全国民雇用保険の実施とセットに新設されたのが、国民就業支援制度である。ただし、同制度においても、政府の財政負担能力の限界から、雇用保険の対象にならない失業者すべてが対象となることはなかった。対象選定において所得基準(中位所得60%、18~34歳は120%)による資力調査が設けられ、給付期間(最大6ヶ月間・月50万ウォン≒5万円)にも上限が定められることとなったのである。

韓国社会では、そもそも不安定就労層が多数派を占めていること、その不安定就労層がコロナ禍で大きな打撃を受けていること、そして、コロナ禍が短期間で終わらず長期化が予想されることなどを考えると、以上のような限界をもつ制度改革の効果には疑問が残る。実際、韓国の社会保障研究者の間では、従来の社会保障制度の補完といえる、以上のような改革に対する批判が少なくない。そこで、実際により根本的な改革として従来の社会保障制度を代替する、まったく新しい制度としてベーシックインカムへの関心が高まり、現実的な改革案としてその導入を求める声が広がっている(ベクスンホ 2017; ソクジェウン 2018; チェサンミ/チャンドンヨル 2018; キムキョソンほか 2018 = 2021 など)。社会保障制度改革との関連で、そのベーシックインカム導入論のもつ意義と限界に関しては後にあらためて取り上げる。

(3) 改革にみられる重要な特徴: 「社会保険でないもの」の広がり

以上でみてきた社会保障制度改革については、その限界が多く指摘されているとはいえ、そこに注目すべき特徴を1つ指摘することができる。それは、社会保険と公的扶助からなる従来の社会保障制度の枠内での改革であるが、その具体的な中身をみると、社会保険ではない制度が広がっている状況が顕著だという点である。一言でいうと、「社会保険でないもの」を中心とした社会保障制度改革である。

そもそも社会保険は、先述したように、正規雇用の安定的かつ定期的な保険料の納付を前提と

して運営されるものである。非正規雇用者や自営業者などの保険料納付が困難な不安定就労層が多数派を占めている韓国社会においては、社会保険の安定した運営ができず、またそれによる不安定就労層の生活困窮への対応も期待しにくくなっている。以前から指摘されてきたこの問題を顕在化させたのが、今回のコロナ禍であったのである。

そこで、社会保障制度改革において、一方では社会保険の拡充を試みつつも、他方で、その限界に対する認識から、「社会保険でないもの」として、税を財源とする社会手当や社会サービスの充実が試みられている。先に述べた全国雇用保険の実施とセットとして新設された国民就業支援制度がその代表的な例である。保険方式の雇用保険の拡充だけでは不安定就労層の生活困窮への対応が不十分なため、税方式の新しい社会手当として国民就業支援制度が導入されたのである。

「社会保険でないもの」はじつは、韓国社会において近年徐々に広がりを見せてきている。上記の国民就業支援制度以外にも、社会保険の限界に対する認識から、「社会保険でないもの」の導入と拡充の試みがこの数年間の社会保障制度改革において中心課題として取り上げられるようになった。具体的な取り組みとして提案されたのが、2017年に文在寅政権が発表した「5大所得保障改革」である。すなわち、上記の①国民就業支援制度の導入を含めて、②児童手当の導入（7歳未満、月10万ウォン）、③国民基礎生活保障における扶養義務者基準の廃止、④基礎年金の引き上げ（月20万ウォンから月30万ウォンへ）、⑤障がい者年金の引き上げ（月20万ウォンから月30万ウォンへ）である。それぞれの詳しい内容は別稿を参照されたい（金 2022: 第5章）。ここで注目すべきなのは、文在寅政権が社会保障制度改革のもっとも重要な課題としてとりあげたこれら5つの改革には、社会保険に関するものはいっさい含まれていないことである。改革課題のすべてが、社会保険ではなく、税方式の制度の新設（①と②）および拡充（③と④と⑤）なのである。「OECD諸国のうち、雇用がもっとも不安定な韓国において、社会保険はほとんどの人々のニーズに対応することができない」（ユンホンシク 2016: 1018）とい

う認識が、その改革の背後にあったに違いない。ちなみに、コロナ禍で不安定就労層が大きな打撃を受け、社会保険がそれに適切に対応できない状況もあって、この「社会保険でないもの」を中心とした文在寅政権の「5大所得保障改革」はほぼすべて達成できた。

2022年5月に新しく登場した尹錫悦（ユンソギョル）政権が出した社会保障制度改革の課題をみても、同様の状況が伺われる。すなわち、同政権では、①基礎年金のさらなる引き上げ（30万ウォンから40万ウォンへ）、②国民基礎生活保障の生計給付の引き上げ（中位所得30%から35%へ）、③親給付の新設（子どもの出生時から11ヶ月間に月100万ウォン）という3つの改革課題をあげている。現時点（2022年8月）で、これらの改革が計画通り実現できるか否かは定かではない。しかし、少なくともすべてが保険方式ではなく税方式の制度の新設および拡充の試みであることが注目される。

文在寅政権であれ尹錫悦政権であれ、明示的に認識しているか否かはさておき、実際に展開した、あるいは展開しようとしている社会保障制度改革をみると、「社会保険でないもの」が強くと求められ、実際にそれが広がっている状況を確認することができるのである。

3. ポストコロナ時代へ

(1) 韓国の経験が示すもの

以上、コロナ禍が韓国社会に及ぼした影響について、主に雇用と社会保障の分野を中心に検討してきた。コロナ禍で、非正規雇用者や自営業者など、従来から所得の水準や失業のリスクなどの労働条件において、不安定な就労状況にあった人々への打撃がとくに大きかった。従来からそれら不安定就労層が他の国に比べて目立って多い韓国社会は、コロナ禍による影響に対してそもそも非常に脆弱な状況であった。かれらの失職や所得の喪失に対応するための社会保障制度改革が以前から重大な課題として指摘されてきたにもかかわらず、適切な改革が行われず先送りされるなか、それがコロナ禍で一気に表面化したのである。最初は、

各種給付金や支援金及び貸付金など応急措置による対応が行われたが、コロナ禍の長期化やポストコロナ時代を見据えて、本格的な社会保障制度改革が展開されてきている。

もちろん、この間展開されてきた社会保障制度改革が、不安定就労層の生活困窮への対応として十分とはいえず、批判の声も少なくない。しかしながら、その改革で明らかになった「社会保険でないもの」の必要性とその実際の広がりには注目値する。不安定就労層が多数派を占めている韓国社会の現状からして、安定的かつ持続的な保険料納付を条件とした社会保険は、その機能を十分に発揮できなくなっているのである。

認識されることは少ないが、じつは、韓国の社会保障制度改革にみる「社会保険でないもの」の必要性とその広がりからは、これまでとは異なる新しい社会を構想するうえで重要な示唆点を見出すことができる。そこで、本稿の最後に、「社会保険でないもの」についての若干の制度論的考察を行いつつ、ポストコロナ時代に向けての韓国社会の可能性と展望を考えてみたい。それをふまえて、コロナ禍における韓国の経験のもつインプリケーションについても言及する。

(2) 「雇用」と「家族」を前提としない社会へ

そもそも社会保障制度には、制度運営における鉄則がある。すなわち、人々の生活困窮のリスクに対応した給付を行う際に、労働能力の有無を基準に給付の対象者を分け、労働能力を有する人に対しては、労働市場で働いた経験があることを条件とすること、そして、その給付は無期限ではなく、いずれ受給から脱し、労働市場への復帰を条件とすることである。各国における社会保障制度の具体的な中身にはバリエーションがあるものの、この原則は、社会保障制度であれば、その運営において必ず共通に有するものである。それは、社会保障制度が歴史的に資本主義社会で生まれたものであり、そこでは働いて生活を送ること、つまり「労働力の商品化」、わかりやすい用語を使えば「雇用」が大前提になっていることと深くかかわっている。福祉国家と呼ばれる 20 世紀以降の資本主義体制において、その体制維持の両輪とし

てしばしば、社会保障制度とともに完全雇用政策が取り上げられるのは、そのためである (Mishra 1999; 岡本 2007; 田多 2010)。

社会保障制度の基本的な仕組みが、社会保険と公的扶助という 2 つの制度の結合からなることは先述した通りである。そのうち、安定的かつ定期的な保険料納付を条件とする社会保険の運営に、「雇用」が前提とされていることはいうまでもない。公的扶助は、その「雇用」を前提とした社会保険が機能を発揮できない場合、つまり、保険料納付ができない、あるいは保険料納付にもとづいた給付の期間後も労働市場に復帰できなかった場合にのみ出動するものである。

このようにみると、先に述べた韓国における社会保障制度改革からは、これまで社会保障制度が前提としていた社会のあり方が大きく揺らいでいる状況を読み取ることができる。少なくとも、保険料納付を条件としない「社会保険でないもの」を中心とした制度改革をすすめざるをえないことは、従来のように、「雇用」を前提とする社会が想定できなくなっている状況をあらわす。不安定就労層が多数派を占めている韓国社会の現状において、かれらの生活困窮のリスクに対応するためには、これまでの社会保障制度運営の鉄則から離れて、「雇用」を前提としない社会保障制度つまり「社会保険でないもの」が強く求められているのである。

じつは、韓国の社会保障制度改革にみる「社会保険でないもの」の広がりや意味するのは、「雇用」との関連だけではない。

しばしば指摘されるように、従来の社会保障制度は、男性が世帯主として外で働き、女性が専業主婦として家庭内で家事全般から子育ておよび老親の介護を行うという、いわば男性稼ぎ主モデルを前提とすることが多かった (Garland 2016 = 2021: 第 8 章)。そこで、社会保障制度運営の前提である「雇用」は、いうまでもなく、世帯主としての成人男性を想定するものであった。つまり、世帯主としての成人男性の「雇用」と専業主婦のいる「家族」の存在が 1 つのセットとなり、それが社会保障制度運営の前提となっていたのである。

このように考えると、韓国における「社会保険

でないもの」の広がり、世帯主としての成人男性の「雇用」だけでなく、それと1つのセットである「家族」の存在も、社会保障制度の運営において前提にはならない状況を示すものとみることができる。実際、「社会保険でないもの」を中心とした上記の諸改革をみると、いずれにおいても、「家族」のなかにおける親子関係や夫婦関係ではなく、個々人を単位とした社会が想定されている。たとえば、国民就業支援制度には、これまで親の責任とされてきた若年層の貧困問題への対応が含まれており、児童手当や親給付の新設においても、育児の家族責任ではなく、むしろ「育児の社会化」を強調する動きがみられる。国民基礎生活保障における扶養義務者基準の段階的廃止、また夫婦ではなく個人を単位とした基礎年金の引き上げの改革においても、同様の傾向を読み取ることができる。「社会保険でないもの」が一般に、「家族」を前提としない社会保障制度であるとはいえない。しかしながら、「雇用」と「家族」が1つのセットとなっている男性稼ぎ主モデルのなかで、世帯主としての成人男性の「雇用」が揺らぐと、「家族」も同時に揺らぐことになるのは当然な帰結である。そこで、「雇用」も「家族」も前提としない「社会保険でないもの」が求められるようになるのである。

以上のように、韓国の社会保障制度改革にみる「社会保険でないもの」の広がりからは、これまでの男性稼ぎ主モデルを基盤とする社会ではなく、「雇用」と「家族」を前提としない新しい社会の兆しをみることができるといえるのではないか。

(3) さらなる可能性：ベーシックインカム導入論の興隆

以上との関連で最後に、近年、韓国で注目すべき状況がみられていることを指摘しておきたい。社会保障制度の改革案として、ベーシックインカム導入論が盛んになっていることである。ベーシックインカムは、周知の通り、「政府がすべての国民に対して個人を単位として、最低限の生活を送るのに必要とされる額の現金を無条件で支給する制度」(山森 2009: 21-23; キム・キョソンほか 2018 = 2021: 68-73) であると定義される。こ

の定義からして、ベーシックインカムには、「雇用」も「家族」も前提とされていないことがわかる。究極の「社会保険でないもの」であるともいえる。社会保険と公的扶助からなる従来の社会保障制度にとって代わる新しい制度として、このベーシックインカムの導入を求める声が、近年韓国で高まってきているのである。

韓国でベーシックインカムに関して注目が集まったのは、2010年代前半である。当初は、アカデミズムの世界で知的関心から研究対象として取り上げられることが多かった。2010年代半ば以降になると、ソウル市や城南市などベーシックインカムの政策実験を行う自治体があられるようになった(キムキョソンほか 2018 = 2021: 第6・7章)。そういった状況をふまえて2010年代後半になると、従来の社会保障制度の欠陥や機能不全に関する認識がますます広がり、ベーシックインカム導入の必要性を主張する研究者や政治家が多数あられるようになった(金 2022: 第6章)。

ベーシックインカム導入論がより現実的な改革案として広がったのは、コロナ禍であった。上記のように、コロナ禍で不安定就労層が大きな打撃を受けたにもかかわらず、従来の社会保障制度に頼ることができず、深刻な生活困窮に陥ってしまったからである。それに対応するために、「災難基本所得」や「緊急災難支援金」および「国民支援金」など、応急的かつ臨時的とはいえ、ベーシックインカムの性格をもつ給付金が各自治体や政府で実施されるなか、これまでアカデミックな研究対象あるいは政策の実験対象にとどまっていたベーシックインカムが、一般の市民の間でも関心が高まり現実味を帯びるようになった⁽⁴⁾。現在、「ベーシックインカムが、韓国社会が直面した問題を解決するための有力な代案になりうる」(ユンホンシク 2016: 996) といった認識のもとで、ベーシックインカムによる従来の社会保障制度の代替を求める声が高まっているのである。

もちろん、すべての個々人に対して無条件で現金を給付するというベーシックインカムは、その制度趣旨や内容のラディカルさゆえ、現実的にはなかなか受け入れられにくい側面がある⁽⁵⁾。ベーシックインカムの導入を求める声が高まっている

ことは事実であるが、現実の社会保障制度改革においては、前述のように、従来の制度枠内を維持しつつ「社会保険でないもの」の新設と拡充によってそれを補完する改革が優先されているのが現状である。とはいえ、ベーシックインカム導入論の興隆には、社会保障制度改革にみる「社会保険でないもの」の広がりと同様に、その背景に「雇用」と「家族」を前提としない新しい社会への展望があることを強調しておきたい。

2020年初頭に始まったコロナ禍は韓国社会に大きな影響を与えている。とくに従来から不安定な就労状況にあった多くの人々が打撃を受け生活困窮に陥ってしまったことが、社会に危機的な状況をもたらしている。しかし、そうした危機的状況のなかで、韓国社会が今後どこに向かっていくかという方向性がみえてきたのも事実であろう。本稿の議論をふまえて、コロナ禍をきっかけに韓国の社会保障制度改革にみられている「社会保険でないもの」の広がりやベーシックインカム導入論の興隆を、「雇用」と「家族」を前提としない新しい社会に向けての進展であると捉えたい。

経済のグローバル化やIT化およびサービス化、またあらゆる産業分野におけるデジタル化のなかで、韓国のみならず世界各国において、労働市場の柔軟化や雇用の流動化がますます進行し、不安定就労層がこれまでに増して拡大していくことが予測されている（伊藤 2021: 第4章）。そこに、従来のような男性稼ぎ主モデル、つまり「雇用」と「家族」にもとづく社会を想定した社会保障制度は通用しない。その意味において、本稿で検討した、コロナ禍における韓国の経験が、世界各国に示す意味は少なくないであろう。世界でもっとも「強固な男性稼ぎ主モデル」（大沢 2007: 2014）であるとされる日本に対してはなおさらである。この点を念頭におきながら、韓国における「社会保険でないもの」の広がりやベーシックインカム導入論の興隆を注意深く観察していくことを、今後の課題として指摘し、ここでひとまず論を閉じることにしたい。

〈参考文献〉

日本語

- 伊藤亜聖 2020. 『デジタル化する新興国—先進国を超えるか、監視社会の到来か』中公新書。
- 大沢真理 2007. 『現代日本の生活保障システム—座標とゆくえ』岩波書店。
- 大沢真理 2014. 『生活保障のガバナンス—ジェンダーとお金の流れで読み解く』有斐閣。
- 岡本英男 2007. 『福祉国家の可能性』東京大学出版会。
- 萱野稔人編 2012. 『ベーシックインカムは究極の社会保障か—「競争」と「平等」のセーフティネット』堀之内出版。
- 金成垣 2008. 『後発福祉国家論—比較のなかの韓国と東アジア』東京大学出版会。
- 金成垣 2013. 『韓国の国民基礎生活保障』埋橋孝文編『生活保護』ミネルヴァ書房、244-257 ページ。
- 金成垣 2022. 『韓国福祉国家の挑戦』明石書店。
- 五石敬路・ノデミョン・王春光編 2021. 『日中韓の貧困政策—理論・歴史・制度分析』明石書店。
- 鈴木亘 2020. 『社会保障と財政の危機』PHP 研究所。
- 田多英範 2010. 「日本における福祉国家の変容—第1ステージから第2ステージへ」金成垣編『現代の比較福祉国家論—東アジア発の新しい理論構築に向けて』ミネルヴァ書房、229-240 ページ。
- 松江暁子 2014. 「韓国—IMF 経済危機と社会保障制度の創設」田多英範編『世界はなぜ社会保障制度を創ったのか』ミネルヴァ書房、265-296 ページ。
- 宮本太郎 2021. 『貧困・介護・育児の政治—ベーシックアセットの福祉国家へ』朝日新聞出版。
- 宮本太郎編 2022. 『自助社会を終わらせる—新たな社会的包摂のための提言』岩波書店。
- 山森亮 2009. 『ベーシック・インカム入門』光文社。

韓国語

- 김경희·곽종형 [김기영·곽종형·김기영·곽종형] 2021. 「코로나 19 의 경영 위기와 재난지원금과 정책 지원 방안 에 관한 연구: 소상공인과 자영업자 및 산업 유형 중심으로」『사회복지경영연구』8(2), pp. 93-113.
- 김교성·백승호·서정희·이승윤 [김기영·곽종형·김기영·곽종형] 2018. 『기본소득이 온다: 분배에 대한 새로운 상상』사회평론아카데미 (金教誠·白承浩·徐貞姬·李承潤『ベーシックインカムを実現する—一問題意識から導入ステップ、運動論まで』白桃書房、2021年)。
- 김미곤·유진영 [김기영·곽종형·김기영·곽종형] 2015. 『기초보장 현장 모니터링: 현장 전문가와 실무자 포럼』한국보건사회연구원.
- 김수현 [김기영·곽종형] 2022. 「코로나 19 확산 전후 근로형태별 임금 수준 및 분포 변화 분석」『산업노동

연구」28(1), pp. 33-68.

김준현·박인환 [キムジュンホン・パクインファン] 2021. 「주요국의 재난지원금 지급사례와 분석」『NARS 현안분석』 제 214 호, pp. 1-21.

대통령직속정책기획위원회·관계부합동 [大統領直屬政策企画委員会・関係部署合同] 2018. 『문재인정부 '포용국가' 비전과 전략: 국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책』 대통령직속정책기획위원회·관계부합동.

백승호 [백스호] 2017. 「기본소득 실현을 위한 모형들」『월간복지동향』 No. 221, pp. 37-71.

석재은 [석재은] 2018. 「기본소득에 관한 다양한 제안과 과도기적 기본소득의 제안」『보건사회연구』 38(2), pp. 103-132.

성재민 [성재민] 2021. 「코로나 19 와 자영업 노동시장 변화」『한국의 사회동향 2021』 통계청, pp. 182-191.

송상윤 [송상윤] 2021. 「코로나 19 와 노동시장」(한국은행 금융양좌 발표자료, 2021.10.15).

여유진 외 [여유진ほか] 2022. 『사회통합 실태진단 및 대응방안 연구 (VIII): 사회·경제적 위기와 사회통합』 한국보건사회연구원.

오상봉 [오상봉] 2021. 「코로나 19 대응 자영업 현금지원 국제비교」『월간노동리뷰』 2021년 2월호, pp. 59-71.

원용희 [원용희] 2017. 『생존불안시대, 4차 산업혁명과 기본소득』 너와나미디어.

유경준 [유경준] 2021. 『사회보험 사각지대 현황과 과제』 한국개발연구원.

윤은기 [윤은기] 2021. 『코로나 19 대응 재정정책 및 통화정책에 대한 해외사례 연구』 국회예산처.

윤홍식 [윤홍식] 2016. 「기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까?」(2016 한국사회정책연합공동학술대회 발표자료).

이기쁨·지상훈 [이기쁨·지상훈] 2021. 「비정규직 고용과 근로조건: 2020년 8월 『경제활동인구조사 부가조사』를 중심으로」『월간노동리뷰』 2021년 3월호, pp. 51-68.

이명현 [이명현] 2014. 『복지국가와 기본소득: 논쟁과 전략의 탐색』 경북대학교출판부.

이병희 외 [이병희ほか] 2016. 『자영업자 문제와 사회적 보호』 한국노동연구원.

이상이 [이상이] 2021. 『기본소득 비판』 밭.

이용관 [이용관] 2021. 「코로나 19 가 임금근로자의 노동조건에 미친 영향: 고용형태별 차이를 중심으로」『노동경제논집』 44(2), pp. 71-90.

이태리 외 [이태리ほか] 2021. 『코로나 19 시대, 자영업자와 소상공인 지원방향』 국토연구원.

장인성 [장인성] 2022. 「코로나 19 가 노동

시장에 미친 영향」『월간노동리뷰』 2022년 5월호, pp. 3-4.

장지연 [장지연] 2017. 「고용형태의 다양화와 노동시장의 불평등」『고용노동브리프』 69, pp. 1-8.

정은애 [정은애] 2022. 『소상공인·자영업자 맞춤형 부채 관리 방안』 중소기업연구원.

최상미·장동열 [최상미·장동열] 2018. 「대안적 소득보장제도로서 기본소득의 도입 가능성과 도입 방안에 대한 탐색적 고찰」『한국사회서비스학회』 8(2), pp. 307-317.

통계청 [통계청] 2019a. 『2019년 8월 근로형태별 부가조사결과』 통계청.

통계청 [통계청] 2019b. 『2019년 8월 비임금근로 및 비경제활동인구 부가조사결과』 통계청.

통계청 [통계청] 2021. 『한국의 사회동향 2021』 통계청.

한국경제연구원 [韓國經濟研究院] 2022. 『코로나 19 가 2020년 취약계층 직장유지율에 미친 영향』(보도자료).

한국노동연구원 [韓國労働研究院] 2019. 『2019KLI 비정규노동통계』 한국노동연구원.

한국노동연구원동향분석실 [韓國労働研究院動向分析室] 2021. 「2021년 노동시장 평가와 2022년 전망」『고용·노동브리프』 106, pp. 1-8.

홍민기·이승호·오상봉 [홍민기·이승호·오상봉] 2021. 『자영업의 코로나 19 영향 및 정부 정책에 대한 평가』 한국노동연구원.

황선웅 [황선웅] 2021. 「정규직과 비정규직의 코로나 19 영향 차이 분석」 정인성 외 『코로나 19 감염확산이 고용에 미친 영향: 노동시장 전반에 미친 영향과 향후 정책방향에 대한 시사점』 한국노동연구원, 제 10 장.

황선웅 [황선웅] 2022. 「인구집단별 비정규직 비중과 코로나 19 위기의 영향」『월간노동리뷰』 2022년 5월호, pp. 20-31.

英語

Garland, David 2016. *The Welfare State: A Very Short Introduction*, Oxford University Press (小田透訳『福祉国家—救貧法の時代からポスト工業社会へ』白水社, 2021年).

ILO 2021. *COVIC19 and the world of work*, ILO.

Mishra, Ramesh 1999. *Globalization and the welfare state*, Edward Elgar.

OECD 2021. *OECD Employment Outlook 2021 Navigating the COVIC-19 Crisis and Recovery*, OECD.

(1) コロナ禍で行われた自営業者への各種支援対策について、各国事例を紹介する報告書がいくつか出ている (오상봉 2021; 홍민기ほか 2021; 윤

ウンギ 2021; キムジュンホン／パクインファン 2021 など)。これらの報告書をみると、各国の支援対策を紹介することが多く、支援対象や支援水準に対する比較分析までには至っていない。一方、他の国に比べて韓国における支援対象が狭く支援水準が低いことが、いくつかの新聞や放送を通じて報道されている。たとえば、ある新聞社の調査によれば、韓国における自営業者への支援金が、アメリカに比べて1/10、イギリスに比べて1/5水準であることが報告されている（「ハンギョレ新聞」2021年1月21日）。日本やカナダに比べて1/20の水準であったという報道もある（「京郷新聞」2021年9月29日）。コロナ禍に対する政府の支出規模を対GDP比でみた場合、韓国（3.4%）はOECD平均（平均7.3%）の半分にも満たない低い水準であるという調査結果もある（「参与と確信」2022年8月25日、<http://www.laborplus.co.kr>）。

- (2) 「非正規労働者」の全体規模は重複するケースがあるため合計と一致しない。
- (3) ここでの、医療保険における非正規労働者の加入率は、職場加入の場合の割合である。地域加入の場合は30%程度（2017年、28.9%）であるが、未納・滞納が多いことが問題として指摘されている。
- (4) ベーシックインカムをめぐる議論が一時的ブームに終わらず、持続的に行われていることに、政治的な状況が絡み合っていることも指摘しなければならない。政治の現場で、もっとも精力的にベーシックインカム導入論を展開してきたのが、京畿道知事であった李在明（イジェミョン）である。彼は過去数年間にわたり京畿道城南市でベーシックインカムを実験的にを行い、その経験をふまえて、1人あたり月50万ウォン（≒5万円）のベーシックインカムの給

付を主張してきた人物である。李在明は、コロナ禍のさなかで各種給付金の実施を主導してきたこともあり、その後、各種メディアでベーシックインカム導入の必要性を強調した。彼が、2022年3月の大統領選挙で有力な候補の1人となったことで、ベーシックインカムの実現への期待が高まっていた。結果的に大統領選挙で李在明が落選し、その後、ベーシックインカム導入論もその勢いがやや弱くなっている。本文中で述べているように、「雇用」と「家族」を前提としない社会への展望を考えるさいに、ベーシックインカム導入論のもつ意味は依然として大きいといえる。関連して現在、いくつかベーシックインカム関連法案が国会に提出されていることも注目に値する（イサンイ 2021）。

- (5) にもかかわらず、韓国でベーシックインカム導入論は、かなりの現実性をもって展開されていることは注目に値する。すなわち、アカデミズムの世界では、ベーシックインカムの有用性や実現可能性についての議論を超えて、実際の導入のための政治的戦略や具体的な制度論的課題までもが積極的に検討されている（バクスンホ 2017; チェサンミ・チャンドンヨル 2018; ソクジェウン 2018; キムキョソンほか 2018 = 2021 など）。日本でも翻訳出版された『ベーシックインカムを実現する』（キムキョソンほか 2018 = 2021）が、その代表的な研究成果であるといえる。さらにいえば、いくつかの自治体での政策実験が行われてきたことや関連法案が国会に提出されていることも、韓国でベーシックインカムの導入が現実的な改革案として考慮されていることの反映であるといえる。その背景に、従来の社会保障制度をめぐる韓国特有の政策的文脈が深くかかわっている。この点については拙著（金 2022: 第6章）を参照されたい。