

講演

韓国新政府の労働政策改革

李 炳 泰
趙 錫 濟 訳

I はじめに

韓国は、「半万年歴史の国」とよくいわれている。しかし、現在の大韓民国は、1945年日本から解放され、1948年成立した韓（朝鮮）半島の南側の政権を指すものである。もちろん、1919年中国上海の臨時政府が大韓民国という国名をつかっていたが、韓国国民が自らの選挙によって民主政府を樹立させたのは、現在の韓国である。

韓国の成立は、何といても日本の敗戦に由来したものである。それは、植民地時代の韓国人の独立運動も韓国の独立に大きな役割を果たしたものの、何よりも連合国の勝利がもたらした副産物であったことは否認しがたい。その結果、韓国の独立政府の樹立は韓国国民の意思よりも外国の意図が優先され、その後の韓国の発展がこれらの外国によって左右されたのである。

韓国の「解放」は、韓国国民に対して民族独立という希望をもたらしたものであるが、他方、二つの試練をも受けさせた。その一つは、政治的に南北分断による民族の分裂、思想の対立・葛藤で、もう一つは、日帝の植民地収奪による経済的な貧困であった。もとより、韓半島は日本の植民地政策による源泉的な貧困に悩まされていたが、「解放」を契機にそれがさらに深化されたのである。それは、南北分断によって北の工業と南の農業が切断され、一国産業の奇形化が進み、また、外国（主に日本・満州）からの帰還により急激な人口の増加があったからである。そして、当時南韓の軽工業生産を主導した日本人の帰国により、南韓が完全に第一次産業中心へ転落したのもその一つの原因であろう。

このような解放の遺産は、独立後50年も経った今日に到るまで韓国の歴史を

決定し、支配する要因となっている。政治的分断と経済的貧困は、韓国人の重荷となり、この重荷から切り抜けるため韓国は様々な混乱を経験した訳である。とくに、大統領責任制の政治体系の下で独立の遺産は独裁体系維持の名分となり、国民は反共という名分の下で安保独裁の弾圧を甘受せざるをえず、また、経済発展という名分の下では過酷な労働条件や低米価政策に苦しめられたのである。まさに韓国の歴史の最近半世紀はこの名分の悪循環であったといっても過言ではあるまい。

今日、かかる悪循環の克服は金泳三新政府の課題となっており、労働政策のめざす方向である。従って、かつての独裁体制下の労働政策を紹介したうえで、今後の方向に対する意見を提示したい。

II 韓国労働政策の変遷

韓国の労働政策は、経済政策の一断面であった。経済発展の手段として利用され、労働政策の本質である労働関係または社会政策的側面は全面的に考慮されなかった。とりわけ、1961年以降の軍事政権時代においては、目的のためには手段を選ばないマキャベリズムが極端に反映され、労働政策は、「経済至上主義」の旗の下で低コストの豊富な労働力の動員のための国策にすぎないものであった。このような傾向は、独立後半世紀の間一貫してきたことであるが、その様相については時代によりいくつかの段階に分けて説明することができる。

その第一段階は、1948年政府樹立以降から1960年李承晩自由党政権の没落にいたるまでの時代である。その当時には、第2次産業の未発達のため近代資本主義社会で一般的に現れる労働問題もなく、これに関しての特別な関心もなかったともいえる。しかし、集团的労働関係の場においては、共産主義労働運動を粉砕するため右翼反共労働運動を育成する政策を採用していたのである。さらに、1950年代の後半に入ってから、李承晩自由党独裁に対する国民の抵抗が広がり、李政権はこれを弾圧し、独裁体制維持の為の手段として労働政策を利用したわけである。したがって、この時代には自主的な労働運動あるいは労働者保護のための労働政策はなかったといえよう。

次の第二段階は、1961年の5・16軍事クーデター以降大統領暗殺で終わった朴大統領支配の時期である。独立以降1960年までの韓国は、戦争と経済的後進性に苦しめられており、その克服が重大な課題となっていたのである。この難しい問題の克服を名分にして登場したのが、軍事クーデターによる朴政権であ

り、その後20年間の独裁体制維持の名分もそれであった。

当時、韓国の国民所得は約200ドルで、絶対貧困層が国民の大多数であった。特に、春と秋の食糧不足は深刻で、いわゆる「春窮期・秋窮期」という言葉が通用される程餓死にいたった国民も相当数にのぼったのである。このような時期に朴大統領は、経済開発のみが韓国国民が生き残る道だというスローガンを前に立たせ、あらゆる国家政策を経済開発に集中させたわけである。そこで、その政策の内容は、外国から資本と技術を導入し、安い労働力で加工して外国に輸出する、いわば政府主導型輸出指向の外国依存経済政策であった。

このような経済開発のもとでは、労働政策の中心は一言でいえば廉価で従順な労働力の供給であった。すなわち、低米価政策を用いて農村を分解し、都市の貧民階層を形成させることにより豊富な労働力資源を調達したのである。そのうえ、労働運動を制約するため1963年労働法の大幅な廃止及び制定が行われ、具体的には、1953年制定された労働関係法のうち、勤労基準法を除いて労働組合法、労働争議調整法及び労働委員会法等を廃止し、新たな法律を制定したのである。これらの法律の内容は、「官製官営」の労働組合の育成以上のものではなかったのである。

しかも1972年、国民経済が相当発展した時点で、国民の独裁に対する抵抗を押さえるために、第二次軍事クーデターを断行した。そして、「維新憲法」という新たな憲法をつくり、国民の自由と平等に対して底抜けの制限を加えたのである。とりわけ、労働運動に対してはさらに厳しいものであり、1972年に「国家保衛に関する特別措置法」を制定し、団体交渉と団体行動（争議行為）を全面的に禁止したのである。ただ労使対話の窓口として労使協議会を設け、労使間の平和的な賃金交渉のみを許容したのである。

朴軍事独裁が韓国の経済発展に大きな役割をはたしたことは否定できない。1961年の国民所得2百ドルから1979年2千ドルに約10倍となり、輸出においても約3千万ドルから3百億ドルに伸び、「漢江の奇跡」ともいわれる経済成長を成し遂げたのである。しかし、このような経済発展により国民の絶対貧困はなくなったものの、政治・社会的な側面においては20年前のままであった。そこで、国民の不満と抵抗は大きくなり、結局経済的發展と社会的發展との葛藤またはギャップが朴大統領の暗殺とつながって政権の終末を招来したのである。

第三の段階は、1979年の朴大統領の死以降1993年金泳三大統領の就任までの時期である。朴大統領の死後の韓国では、「ソウルの春」といわれ、国民の希望が燃え上がると同時に、過去抑圧されていた労働者・学生の不平不満がデモま

たは罷業といった形で現れた。しかし、こうした混乱のなか、1980年5月18日全斗煥一党の第三のクーデター政権が登場し、社会的混乱の除去・反共・経済発展という名分を前に立たせ、以前よりさらに厳しい弾圧を断行することになった。特に、全を中心とした新軍事政権は、労働運動に対してもっとも激しい弾圧を加え、すなわち、労働組合の設立を企業別組合に制限したうえ団体交渉と団体行動を極端に禁止する労働法の改正を断行したのである。

III 金泳三新政府の性格

金泳三大統領は、慶尚南道出身で、ソウル大学哲学科を卒業した八選の国会議員であった。金大中氏と共に野党の両大柱を成す指導者として、1961年以降の民主化闘争の先鋒であったのは周知の事実である。しかし、1987年の大統領選挙に出馬したが、金大中氏とともに、野党の分裂のため盧泰愚前大統領に敗れ、第三党の民主党総裁に転落する悲運にあたった。その後、盧大統領の民正党と合流することにより、一躍与党の第二人者となり、党内の民正系の反発を受けることになったのである。当時の与党内部における彼の闘いぶりに関しては、大統領当選後“この勝利は自らの闘争によるもの”だとした発言からよくみられるものである。なぜなら、その発言は、野党総裁の金大中氏に向けての意味よりも与党内部の民正系に対する牽制の意味が深いものと思われるからである。

金大統領は、投票者43%の圧倒的な支持を得て当選した。その支持は、慶尚道を中心とした、金大中氏に対する地域感情的な反対票と反共産主義で漸進的な改革を望む保守主義者によるものであったといえよう。この点において、金新政権は新保守主義政権であるとよく言われている。まず、保守主義と言われるのは、以前の軍事政権を継承した与党の基盤の上に成り立っていることを意味する。それは、与党の民自党が、金大統領の出身党である民主党系と軍事政権を継承した民正党系と共和党系の三派で構成されていたが、国会議員の数において、全議員299人の内民正党系が157人を占めていたのに対し、民主党系は24人にすぎなかったことから言えるものである。次に、金新政権が単なる保守政権でなく、新保守政権と言われているのは、この度の選挙が公正に管理されたことや金泳三自身が民主主義者（軍人政治反対者）であり、追従勢力が過去の野党の闘士を相当含んでいるためである。さらに、たとえ民自党が寡頭的な権力集団であり軍事政権を継承した民正党系が多数であるにしても、金永三自

らが文民政治の実現を一生の念願として考えていることもあげられるのであろう。

ともあれ、金泳三大統領の就任後の重要な課題は概ね四つに要約される。第一に、選挙の結果にも現れたように、東西の地域葛藤をいかに解消するかの問題である。第二に、国民の多数が望んでいる民主改革、すなわち、かつての軍事文化をいかに清算するかという問題があげられる。第三に、与党内部において過去の軍事政権の既得権を主張する勢力をどのように整理し、妥協するかということである。第四には、1990年以降急速な下降傾向にある経済の回復の問題である。このうち、至急でなおかつ切実な問題は、与党内部の整理（既得権層の制圧）と国民経済の回復の問題である。

金泳三大統領は、就任直後から急進的な改革を推進している。なかでも、いわゆる「TK」勢力のような以前の既得権勢力の整理においては、断固とした対策をとり、国民の支持を受けている。「腐敗一掃」という名分のもとで、既得権層の財産を公開させることにより、国民の前に頭をさげながら、自ら政界を引退せざるを得なくさせたのである。また、軍内部の「ハナ会」という派閥勢力に対しても国民の世論による整理が進んでおり、そのほか、賭博あるいは暴力団にかかわる公職者の調査が行われるため、過去の既得権勢力は息をひそめて、戦々恐々としているのである。

問題は金泳三新政権がいわゆる文民政府として、民主改革を持続的に推進できるか否かである。これに対して肯定的な立場では、① 金泳三自身が民主主義者で過去の軍事統治の犠牲者であるから、その克服を自分の念願として推進していること、② 金泳三個人がもっている推進力が誰よりも強いこと、③ 国民の絶対多数が民主改革を支持していること、④ 既得権勢力の反撃を阻む名分は民主改革のほかないこと、⑤ 過去の軍事文化の整理がない韓国の発展には限界があること、等をあげている。これに対し否定的な立場からは、① 過去守旧勢力がどのような方法でも反撃をやめないということ、② 民主化に対する意識転換、特に官僚の意識変化が難しいこと、③ 急進的改革を要求する在野勢力の説得、そして東西地域葛藤が調整できないのではないかという憂慮、④ 経済的危機の克服と改革の両立が難しいということ、⑤ 改革の過程において場当たりの、政治的妥協及び司法処理に対する疑惑等から生じる国民の反発をいかに宥めるかという問題、等があげられている。

Ⅳ 労働政策の変化

金泳三新政権の改革は、労働政策にも大きな変化をもたらした。それはまず、労働部長官の選任において、従来から在野弁護士として労働運動の弾圧に積極的に反対してきた李仁済氏を採用したということをあげなければならない。同氏個人に対する在野の支持は驚くべきものであり、その人間性に関する評価は何人も否定するわけにはいかない。その意味で労働政策を主導する最も適切な人物とみられている。実際に、彼は就任直後から労働政策の改革を明らかにしており、その実践に多大な努力を注いでいるのである。

今日韓国の労働政策において最も切実な問題は、過去の政府主導型の労使関係から当事者自治の労使関係を確立することである。それで労働政策の改革は、過去の「経済至上主義」の下で労働運動を限りなく制限し、労働者の犠牲を強要してきた公権力の介入を排除する方向に向けるべきである。このため何よりも労働政策の根幹となる非民主的な労働関係法の改正が先行し、それを運営する官僚の意識改革を進めなければならない。この点に関して、李長官は就任後様々な対策を講じている。

しかし、長期的にみた場合、改革は当然なものであるが、何時に可視的に現れるかについては少なくない疑問がある。労働政策改革の成功の可否に対しては、これを肯定的にみる立場からは、第一に、全体社会の民主化にともない労使関係の民主化も避けられないこと、第二に、労働者の意識変化により、民主的な労使関係が確立されなければならず、労使協力を期待することはできないということ、第三に、李長官をはじめ金泳三大統領の側近には、民主的な労使関係を支持する在野勢力が少なくないということ、第四に、ILO加盟と同時に国際的な圧力が強いということ、等があげられている。他方、否定的な立場からは、第一に、経済回生のために労働者も苦痛を分担しなければならないという「経済危機の克服」の名分が大きいこと、第二に、企業に対する規制と統制を緩和し、自律と創意を生かし、企業活動を活性化させていこうという新経済政策に合致しないのではないかという問題、第三に、韓国全体にのこっている伝統的な労使関係観（契約による労使関係観に対する否定的意識）と、経済人と官僚の意識変化がさほど期待できないということ、第四に、労働組合の内部で組合員の参加意識が弱く、運営の民主化が熟していないこと、第五に、韓国社会における全般的な問題ではあるが、譲歩と妥協の市民意識が成熟していないこと、

等があげられている。

ともあれ、李長官は就任後、旧政権下における政府主導型の労使関係の清算を何度も明らかにしている。1993年5月29日に開かれた全国45ヵ地方の労働行政官署長会議において、労働部の行政指針は、相当総合的に労働政策の改革を示唆している。すなわち第一に、その基本方向として、労働関係法は労使の行為が法的に正当であるかどうかを十分検討し、正しい法解釈に立脚して執行すること、改革と民主化を推進する新政府のもとでは労働行政は指示と規制より労使間の参与と自己の理念が実現できるよう指導する、第二に、労働争議の処理方向は、労働委員会と地方官署が公正な調整者として労使自律性を通じて解決するよう誘導すること、争議の迅速な解決よりは公正かつ納得できる解決をはかる、第三に、不当労働行為を防止するため徹底した予防指導と厳正な法執行が要望されるから、これを強力に執行し、場合によっては拘束処理をも辞さない、第四に、解雇の効力を争う労働者に対しては、労働組合の組合員資格を認め、組合活動に支障がないようにしなければならない、ということである。

以上のような政策方向の提示に加え、労働者福祉制度に関しても様々な構想が出されており、そのうち、① 社内労働者福祉制度の拡大運営、② 雇用保険制度の1995年導入・実施、③ 職業訓練と職業安定機能の強化、などが重大な目標としてあげられている。

V 結 び

歴史は発展する。韓国の労働政策もその例外であるまい。労働政策の発展とは、政府主導型の非自律的な労使関係から労使当事者自治・労使自律の労使関係へ政府が積極的に発展させるということを意味する。こうした観点から思うに、韓国の労働政策は、その速度の問題はあるものの、必ず発展すると信じており、また、発展している。

労働政策の発展の為には、何よりも政策当局者の意識変化と制度の改善が大切である。すなわち、民主改革を労働政策に反映しようとする積極的な姿勢が必要であり、これに従い合理的な対策が模索されるべきであるということである。それで、金泳三政権が呼び掛ける改革と民主化を労働政策にどのように貫徹させるかについては、まず、腐敗権力者、官僚の意識改革が問題となる。労働政策を経済政策の下部手段として認識している意識の改革が先行しなければならない。約半世紀の間、軍事文化に慣れてきた官僚が、民主社会で民衆の奉

仕者へ変身することが何より切実であるように思われる。次に、制度の改善においては非民主的な法律、ILO 条約に反する規定、また、経営合理化に障害となる条項などはいち早く改正しなければならない。

韓国の労働政策の改革において、もう一つの問題は、経済的状况の変化である。現在の韓国は1991年以降経済的に沈滞期にある。1992年には約4%の経済成長で最近10年間の最低成長に止まったのであり、しかも9月から12月までの4/3分期には成長が全然なかったのである。今年の上半期にもわずか3%の成長が予想されているだけである。これに関連しては、経済的な危機の克服のため労働政策の改革の息が止まるのではないかという憂慮もある。また、経済活性化の名分から改革に反対する世論も少なくないのである。

このような韓国の現実では、労使の協力による経営改善と危機克服が切実である。使用者が労働組合に現実の危機を報告し、現実的な協力を求めると同時に将来の報奨を約束することが必要である。この約束は、過去のような漠然としたものではなく、実現可能性のある株式配分または利潤参加等を保障することによって労働者の期待にこたえるものでなければならない。

今や、韓国の企業経営も過去とは違い、政治資金の負担あるいは政治的な不正に協力する必要はなくなった。この点、企業の負担を減少させ、経営合理化に役に立つものであろう。この問題に関しては、第1次大戦後のドイツの労使協議制度、第2次大戦後のドイツの経営組織法、または、共同決定法が大きく参考になると思われる。(1993.6)