

## 金大中政権の労働政策：通貨危機から生産的福祉まで

越, 在喜  
韓国大統領秘書室生活の質向上企画団企画調整室 : 室長

<https://doi.org/10.15017/2203033>

---

出版情報：韓国研究センター年報. 1, pp.5-8, 2001-03-15. Research Center for Korean Studies,  
Kyushu University  
バージョン：  
権利関係：

# 金大中政権の労働政策：通貨危機から生産的福祉まで

趙 在喜（韓国大統領秘書室生活の質向上企画団企画調整室長）

## I はじめに

本報告は福祉と労働政策の部門において金大中大統領を補佐している者として、金大中政権の労働政策の背景とその展開、そして直面した問題点などを論じてみたい。

金大中大統領の登場によって韓国は50年ぶりの政権交代を果たした。1997年当時の韓国は通貨危機と高失業率というきわめて深刻な経済的状况に直面し、国民の多くが未来に対して確信を持たないまま不安を抱いていた。しかし、2年半が過ぎようとしている今日、韓国の経済は危機的な状況から脱し、金大中大統領は失業対策という初期の政策から「生産的福祉」という積極的な労働政策への転換を試みている。

この報告においては、まず金大中政権の初期において失業問題を克服する必要性のなかで生まれた「労・使・政委員会」という制度的枠組みを概観した後、現在政府によって進められている「生産的福祉」に基づいた労働福祉政策について論じてみたい。

## II 経済危機と失業対策

通貨危機という前代未聞の経済危機は韓国社会全般にきわめて大きな影響を及ぼした。しかし、これはある意味において金大中政権の登場を必然的なものにした。とくに、戦後の韓国が1度も経験したことの無い過酷な失業率は、国民を深刻な不安に陥らせた。韓国は過去30年間4%未満の失業率を維持し、ほぼ完全雇用の状態を達成していた。ところが、97年12月に経済危機を迎えて失業率は継続して上昇し、99年2月には8.6%へとほぼ178万の人口が職に就けない状況が続いた(表参照)。

しかし、2000年6月の時点で失業率は3.6%程度(人口約79万人)に安定し、それが金大中政権の政策を評価する1つの基準になった。IMF経済危機以前の状態に回復するまでにはまだ時間がかかると思われるが、少なくとも

も雇用問題においてはある程度の成果が認められるといえる。

IMF危機が発生する以前の韓国政府の労働政策において雇用問題はそれほど比重を占めていなかった。とくに今回の失業問題においては、ホワイトカラー労働者たちの雇用問題が大きく浮上した。従来の韓国政府の雇用政策は生産関連の産業労働者が主な対象であったが、IMF危機以降、低学歴労働者のみならず高学歴者や専門職の大量失業が問題となったのである。このようにして、経済危機以降は失業に対する社会的安全網(safety net)の確保がもっとも重要な政策的課題として位置付けられるようになった。金大中大統領が就任した時も政府部内ではこの政権の性格を「失業対策内閣」と命名したほどである。大統領秘書室でも1年間既存の組織とは違う緊急の政策的措置として「失業対策団」を運営してこの問題に対処した。

失業対策の核心的内容としてもっとも重要視されたのは雇用そのものを創出することであった。政府は金大中大統領の任期が終わる2003年までに200万の雇用を作り出すことを目標に掲げた。これは全体労働人口の10分の1にあたるもので、職業訓練や就業斡旋、失業者の生活保護などの政府の積極的な政策を通して雇用を安定させることにその目的があった。そのために政府は1998年と99年の2年間において、毎年10兆ウォン程度の予算を「失業対策基金」として投入した。こ

<表1>失業率の推移(1997.12~00.6)

	97.12	98.1	98.6	99.2
失業者(千名)	657	934	1,525	1,781
失業率(%)	3.1	4.5	7.0	8.6
(季節調整)	(3.1)	(4.1)	(7.3)	(7.6)
	99.6	00.2	00.5	00.6
失業者(千名)	1,356	1,121	828	793
失業率(%)	6.2	5.3	3.7	3.6
(季節調整)	(6.5)	(4.4)	(3.9)	(3.8)

これは政府予算の10分の1にあたる金額で、職を失った労働者に主には公共労働部門において仕事を提供することを目的としていた。政府は財政の危機に直面している企業が労働者を解雇する選択をしないよう、「使用者雇用補助基金」を設けて企業を支援した。さらに、金利の高い民間銀行に代わって失業者にお金を貸し出すなど、労働者の生計維持のために多様な面において失業対策を展開した。

この過程でもっとも特徴的であったのは、雇用保険の拡大である。韓国の社会保障体制は、雇用保険、労災保険、医療保険が主な柱となっている。なかでも1995年に導入された雇用保険はその歴史が短いという理由のほかにも、ほぼ完全雇用が達成している状況下でその役割が大きく浮上することがなかった。さらに雇用保険に対する人々の認識も、主に肉体労働者が身体の損傷によって仕事ができなくなった際の最後の抛り所というくらいでしかなかった。しかし、経済危機によって失業問題が社会全体で深刻化すると、肉体労働者のみならず専門職やホワイトカラーの労働者たちも雇用保険を必要とするようになり、今ではほぼ90%の労働者が雇用保険に加入するなど急速な成長をみるようになった。

一方、政府、なかでも労働部の役割が大きくクローズアップされるようになった。労働部の役割は、労・使関係の調整と労働福祉部門の2つに大きく分けることができるが、失業問題に対処する過程において労・使部門よりも労働福祉の側面がより大きく浮上した。金大中政権の初期においては、日々上昇する失業率に対して政府の対策が追いつけない状況が続いた。歴史的にこれほど深刻な失業問題に直面したことがない韓国では、セーフティーネットに対しての認識が不十分で制度的な枠組みも微々たるものでしかなかった。したがって、失業対策も初期には浪費的・非体系的にならざるを得なかったのであるが、そのような中でも政府がまず取り組んだのはインフラの構築であった。政府はまず職業安定機関の役割を強化した。従来、労働監督の側面が大きかったこの機関に新しく労働福祉の機能を強めたのである。現在職業安定機関は全国で122ヶ所くらいで韓国の行政単位である市・郡の2つに1つ

の割合で設けられている。

このように、社会的安全網の構築という側面からみると今回の経済危機は非常に逆説的な役割を果たした。経済危機によって韓国国民はきわめて深刻な苦痛を強いられたが、これを契機に社会的安全網の必要性に対する認識が高まり、制度的枠組みを整えるようになったのである。さらに、政府もこのような経験を通して社会的危機に対する1つのノウハウを蓄積することができたのである。

### Ⅲ 「労・使・政委員会」とその役割

韓国が経済危機から脱し、長期的な観点で雇用と福祉問題に取り組み始めた過程で何よりも大きな役割を果たしたのは「労・使・政委員会」である。金大中政権は1998年2月に発足したが、すでにその2ヶ月まえに「労・使・政委員会」を立ち上げた。金大中大統領は就任当時、「民主主義と市場経済の並行的な発展」を国政運営の方針として掲げており、この委員会も労働者たちの同意に基づいて経済危機を克服するために模索された枠組みであった。大統領は1998年2月、政権につく直前に「(経済危機克服と再跳躍のための) 労・使・政共同宣言文」を発表した。これは、一方で労働者たちの労働基本権伸長を保障しながら、他方で、雇用問題において労働者が整理解雇を受け入れるというものであった。当時、外国資本や企業を中心に労働市場の柔軟性を高めるために労働者の整理解雇を要求する声が高まっていた。したがって、使用者がいつでも解雇できるように労働者自らが同意するというのがこの宣言文の核心をなしていた。

この委員会は、国際的な信頼度を高めるために、マクロな観点から物価安定や経済政策などの議論を行った。委員会の結論として出された宣言文は労働者たちの犠牲を要求するもので、当然労働者の抵抗と反発が予想された。しかし、一般の庶民が家庭にある宝石や金製品を政府の経済危機克服のために集めるなどする切迫した社会的状況において、労働側の代表たちも使用者や政府に協力して労・使・政の社会協約に同意せざるを得なかったのである。

その後6ヶ月が過ぎて委員会は新しい局面に入った。この時期の委員会を「第2期労・使・政委員会」と呼ぶ。初期の委員会が労働者たちの同意に基づいてその活動を展開したとすると、今度は労働者たちからより多くのことを要求するようになった。失業問題が深刻であった初期には、労働者たちの協力が不可欠で、実際に労働組合の同意や諸社会団体の協力に基づいて政府のさまざまな政策が成果を上げてきた。しかし、6ヶ月が過ぎてから労働側は労働組合の政治活動の保障や従業員持株制度の活性化、教職員労働組合の地位復帰と認定、民主労総の合法化などを要求した。韓国において全国レベルの労働組合組織は、大きく韓国労総と民主労総の2つに分けられる。まず、約100万の組合員を有している韓国労総は政府の政策に協力的で、公式にその活動が認められている。一方、1987年の民主化運動以降に急速に成長した民主労総は、戦闘的かつ民主的性格を特徴とし50万から60万の組合員を有している。労働組合は87年の民主化運動を境に90年代初頭に大きく成長し、数は2,000から7,800へと増大し、組織率も労働者全体の17~18%へ達していた。しかし、経済危機が深刻化した90年代末にはその組織率が12%へと急激に下落した。このような中で民主労総は自分たちの要求が受け入れられないという理由で「労・使・政委員会」を脱退するに至ったのである。

「労・使・政委員会」は1999年9月からさらに一歩進んで、新たな法律制定を通じて社会的合意体制を制度化した。これと似たような組織はオランダやドイツ、フランスなどヨーロッパの国々でも見られるが、制度化の段階にまで至った例はほかにない。「労・使・政委員会」は、政府代表と両ナショナルセンターの全国委員長、そして使用者の3者によって構成され、その傘下にさまざまな専門委員会を設けている。委員会においては労働時間の短縮や労組専従者の賃金支給問題、労働市場の調整など主要な懸案について対話の場を用意し、代案を提示するなどの活動が行われている。

金大中大統領は演説などを通して、韓国は少なくとも労働基本権に関しては先進国水準の法的・制度的枠組みを整えていると主張している。実際に、金大中政権が誕生してわずか2年の間に教職員労組の合法的地位

を認め、労働者たちの政治参加を認めるなど制度的な整備が進んできた。それがうまく機能できない要因があるとしたら、それは労働関連法以外の国家保安法などが障害になっているからである。最近もロッテ・ホテルにおいて労働者たちがストライキを起こし、警察が投入されるなどの状況が発生している。しかし、これは政府の法律的、制度的基本政策とは別の文脈で説明しなければならない。すなわち、ロッテ・ホテルの経営者側は労働組合を認めない方針を取っており、それが労働者たちの反発を招いたのである。

#### IV 労働福祉

次に、韓国政府が通貨危機の克服から「生産的福祉」へとその政策を転換した契機について論じてみたい。先述したように、金大中大統領は就任当時に民主主義と市場経済の同時進行を掲げたが、それに加えて1999年の初頭に「生産的福祉」をその3つ目の国政運営の方向として提示した。「生産的福祉」自体は世界どこを見渡しても聞き慣れない言葉である。これは多分に韓国的脈絡で理解せざるを得ないと思われる。まず、この言葉の意味するところは、全ての国民の基本的生活を保障しようというものである。具体的には、働けるものには仕事を保障するのがもっとも大きい福祉であるという考え方に基づいている。それに加えて文化や健康、医療など生活の質を向上できるように努めるというのである。これは西欧の経験から見ると、過度の福祉のひずみを是正するためにニューディール政策が導入されたことを想起することができる。すなわち、仕事と福祉をどのように連結するのかがその焦点であるが、韓国の場合、制度施行の最初の段階からこの2つを連携させようとするものである。

韓国が労働福祉政策を強化せざるを得なかった背景には次のいくつかの点が挙げられる。まず、もっとも実際的な問題として経済危機によって失業問題が大きく台頭したことである。パート・タイム労働者の増加など、労働市場の構造が変化してきたこともその原因である。さらに、グローバリゼーションの波によって労働者たちが国際的な競争にさらされ、人的資源を開発する必

要が認識されはじめた。そのほかにも経済危機によって所得分配状況が悪化したことも挙げられる。しかし、このような背景のほかにも重要なことは、金大中大統領の長い間の労働観が政権獲得によってやっと具体的な政策として実現したことを指摘することができる。金大中大統領は30歳という若いころからその著書『韓国労働運動の進路』という本のなかで、すでに「労働福祉」や労働者の基本権保障などの考え方を披露していた。それが45年経った今、政策的に実現されるようになったのである。

金大中政権の登場は韓国社会が直面した不幸のなかでの1つの幸いであったということができると思われる。もし他の政治家が政権の座に就いたら、果たしてこのような経済危機に直面して労働者たちの譲歩を引き出すことができたであろうか。彼らに約束した基本権保障を守ることができたであろうか。「労・使・政委員会」は労働者たちの譲歩を引き出して経済危機を克服する上で大きな役割を果たした。さらに、政府の福祉政策も労働者たちの利害と同意に基づいて推進することができたのである。韓国社会はいまだ多くの問題を抱えているが、少なくとも労働福祉の部分では大きな成長を見せているといえる。

韓国は1999年4月に全国民を対象とした年金政策を実施した。これは韓国の社会福祉の現状からみれば大きな進展と言わざるを得ない。さらに、2000年10月からは「国民基礎生活保障法」を実施する予定である。韓国はすでに1961年から40年間「生活保護法」によって生活が困難な人々に対して生計費を支援してきた。しかし、新しい法律の下では最低生計費以下の全国民に対して、その労働能力の有無にかかわらずに生活を保障するようになった。日本の生活保護法に近い制度と言える。

## V まとめ

このように金大中政権が出帆して2年間、韓国政府は労働福祉政策のための基本的な制度の整備に努めてきており、少なくともインフラ構築という側面においては一定の成果を挙げてきた。しかし、これで労働者問

題の全てが解消できたとは到底言えない。最近では、国内の労働者問題の次元を超えて、数十万に至るとされる外国人労働者の問題が新たに台頭し、その待遇や受け入れ、不法就業問題などが社会問題として浮上している。これらの課題は、韓国の労働政策が普遍的な規範を整える際に避けては通れない問題になると思われる。

無論、金大中政権の労働政策に対する評価は必ずしも肯定的な評価ばかりではない。民主労総は金大中政権の労働政策への協力やその評価に留保的態度をとっている。一部の研究者たちも金大中政権は福祉資本に基づいた新自由主義的政策を展開しているに過ぎないと非難している。

にもかかわらず深刻な通貨危機に直面して、労組、企業、政府が社会的合意を導き出してわずか2年間に経済危機を克服し、福祉労働政策を議論するための制度的枠組みを用意する段階まで至ったということは、韓国の労働政策において一つの大きな成果であったと位置づけられるべきで、その意味で今後の政策を展開する上でもきわめて有意義な実験であったと言える。