

韓国労使関係政策の変遷

洪, 象太
九州大学大学院経済学研究科

<https://doi.org/10.15017/3000210>

出版情報：経済論究. 103, pp.139-151, 1999-03-31. 九州大学大学院経済学会
バージョン：
権利関係：

韓国労使関係政策の変遷

洪 象 太¹⁾

目次

- I. はじめに
 - 1. 研究の目的
 - 2. 研究の対象と方法
- II. 労使関係政策の分析体系
- III. 政策形成の背景と決定要因
 - 1. 経済的要因
 - 2. 政治的要因
 - 3. 社会文化的要因
- IV. 労使関係当事者の地位と政策形成に対する影響力
 - 1. 労・使・政の力学関係と地位
 - 2. 政府エリートの構成とその役割
 - 3. 政府と企業の関係
 - 4. 労働組合の位置と影響力
- V. 年代別労使関係政策
 - 1. 1960年代の労使政策
 - 2. 1970年代の労使政策
 - 3. 1980年から87年6月民主化宣言以前の労使政策
 - 4. 1987年民主化宣言以後の労使政策
 - 5. 1993年文民政府以後の労使政策
- VI. おわりに
 - *参考文献

I. はじめに

1. 研究の目的

今日、急速な環境変化の中で産業活動の主体である企業は、環境の変化に適応するための耐えざる努力をしている。特にIMF管理体制下で産業全般にわたる構造調整が進行している韓国では、労・使・政が一到しうる新たな労使関係政策と人的資源の効率的な管理が大事な課題である。これは韓国が30余年間の本格的な産業化期間を経て新たな段階への進展を模索している転換期であるからである。²⁾

従って本研究は産業化段階において労使関係に主導的役割を遂行した政府の活動を分析し、労使関係政策の形成背景と基本性格を究明することに、その目的を置いている。産業化段階の労使関係政策

1) 九州大学大学院経済学研究科在学

2) 本論文は、韓国の発展過程を解放以後から1960年代中盤までを産業化準備段階、1960年代中盤の計画的開発推進期から1980年代中盤までを産業化段階に区分し、1987年6月の民主抗争以後の現在を転換期とみる。

が韓国資本主義の発展過程で、どのような歴史的な性格と位置を占めたかという問題、労使関係政策の窮極的な目的は何であり、これはどのような背景から形成されたのか、そしてそれは産業化とどのような関連を持つかを明らかにするものである。

また、本研究の意義は、既存の労使関係に関する研究が労働組合活動または、企業の資本蓄積運動を分析する一面的な接近にとどまったり、労働組合と使用者の関係だけに局限しているのに比べ、政府の政策を分析の対象として政府の役割と労使関係の関連性を解明することにある。なぜならば、労使関係の当事者である労・使・政の中で政府が最も主導的役割を遂行し、その労使関係政策が産業化段階の労使関係を規定する決定的重要性を持つ要因だと思ふからである。

2. 研究の対象と方法

労使関係政策というのは、「労使問題に対する国家の政策で資本主義から発生する労使間の対立を合理的に解決し、社会の安定と経済発展を成すことである」³⁾と定義できる。労使間の対立は、これらに対する対象と範囲を明らかにすることが労使関係政策を分析する前提条件である。

本研究では研究の対象を次のように限定する。

- (1) 分析の対象期間は韓国の資本主義的経済発展の土台になり始めた産業化段階に重点を置く。
- (2) 一般的に政策分析学では、分析対象によって政策環境、政策決定過程及び政策効果分析に区分されるが、本研究は政策の基本性格と本質の究明を目的とするため、政策形成背景の分析に限定した。また、政策発展の具体的な追跡よりは、政策が形成される背景と決定要因の分析に重点を置いた。
- (3) 本研究では、国家政策の労使関係政策に限定した。企業または事業所次元の政策、即ち資本の対労働管理政策は今後の研究で扱いたい。

II. 労使関係政策の分析体系

一般的に政策分析には経験的、評価的、そして規範的接近方法が使われる。経験的接近方法は、あたえられた政策の原因と結果について記述するもので、「一体どんなものが存在するか」という事実的疑問について情報を作り出す。評価的接近方法は、政策の価値を決定するもので「それがどんな価値か」に、規範的接近方法は、政策問題を解決するため「何が行われるべきか」という提案に関心をおく。そして、政策行為が実施されてからの分析は、経験的及び評価的方法の分析が要求されるし、行為以前には規範的方式までを含むことになる。⁴⁾また、政策分析には政策体系を構成している要素、即ち政策環境、政策決定、政策執行、政策結果及び評価等に関する分析と、これらの動的相互作用を把握する方法が多く活用される。⁵⁾

本論文は、産業化段階において韓国の労使関係政策が誰によってどのような目的で推進されたかという政策の性格と論理を究明し、そのような政策的性格を帯びるしかなかった背景を明らかにするの

3) 金用培『労使関係論』蛍雪出版社、1997年p.273.

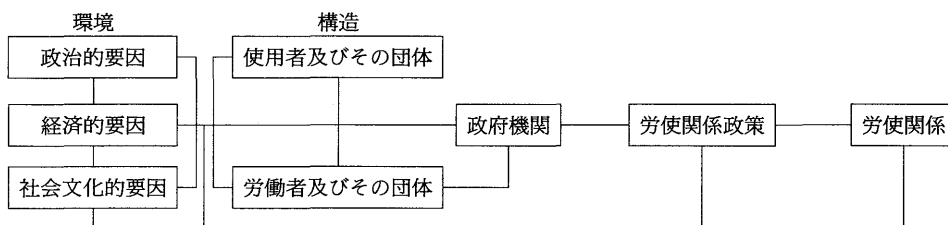
4) W. N. Dunn, *Public policy Analysis : An Introduction*, 大永出版社, 李大熙訳『政策分析論』1965年p.58.

5) 安海均『政策学原論』茶山出版社、1986年p.108.

が主な目的である。

このため、本研究ではDunlopのモデルを導入し、これを修正し、韓国の労使関係政策を分析することができる説明モデルを図1のように設定する。

図1 労使関係政策の分析体系



これによって、第1は、政治的及び経済的要因の政策形成に対する作用背景と政策当事者の意識と行動様式に影響を与えたと思われる文化的背景と、その要因について検討し、第2は、労・使・政当事者の労使関係の分析を通じ、これらの政策形成に対する影響力を検討し、第3は、具体的な主要政策が当時の社会経済的環境と政府の対応の中で、どのように有機的関連を持って展開されたか、または政府の政策目標と手段は、どのように変化したかを検討しようとする。

III. 政策形成の背景と決定要因

産業化段階で韓国の労使関係政策が持っている歴史的、構造的な性格を要約すれば、それは①政府主導的労使関係の形成、②労働組合運動に対する抑圧、③協調的労使関係の一方的強調、④内容上、不十分であるが、個別労働者の保護と福祉の漸進的増進、⑤持続的で積極的な労働市場政策等である。

このような政策的背景が何かを検討するため、前で提示した政策分析体系により、政治、経済、社会文化的要因に区分し、政策背景と、その特徴を解明しようとするものである。

1. 経済的要因；産業化と低賃金・低分配メカニズム

1960年代中盤以後、韓国の産業化戦略は低賃金、低労働分配体系を基本土台として形成された。低賃金、低分配体系は先進資本主義の産業化過程においても共通的に見られる一般的な現象で、イギリスの場合は、産業革命時代に、ドイツや日本の場合にも産業化過程で維持された。

しかし、産業化過程において低賃金、低分配体系が同一な内容を持つのではなく、国ごとに歴史的な条件や経済的環境が違うので、労使関係政策は相違している。

イ. 産業化戦略

一般的に産業化過程に主要な影響を及ぼす要因は、①工業化資金の調達元、②労働力の供給、③企業経営の形態、④工業化の速度等が挙げられる。⁹⁾これらの要因によると、韓国の産業化において資本の調達は、海外貯蓄率が年平均10%を上回る程度の高い外資と国民貯蓄率が年平均15~20%にのぼる

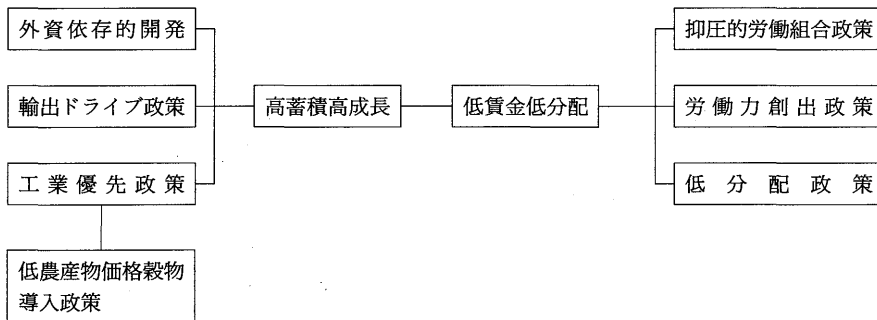
程の内資が元だった。⁷⁾労働力の供給は、無制限的労働力を基礎として労働集約的産業化が追求された。企業経営の形態は政府主導的で大企業を主とする開発政策であった。また、工業化速度は世界的に高い成果を達成した。

ロ. 抑圧的労使関係政策の本質

韓国の産業化の特徴は政府主導、労働集約、外資依存、輸出志向的及び高成長政策で要約される。産業化段階で、このような特徴的政策は、国民経済が全体的にお互いどのような有機的関連性を持って追求されたか。結論的に韓国の産業化戦略は図2のように高度成長のための低賃金、低分配と低賃金、低分配を保証するための抑圧的、低福祉的労使関係の政策で形成されていると言える。⁸⁾

これによって韓国の産業化は急速に達成をすることができた反面、労働者は低い地位と従属的労使関係を形成するしかなかった。

図2 韓国の産業化戦略と労使関係政策の関係



2. 政治的要因—政治の権威主義と労働統制

労働関係政策の形成に影響を及ぼした政治的変数は国家安保、反共イデオロギー、軍部政治と反労働的性格、そして経済第一主義のイデオロギーだと言える。これらの政治的要因が労使関係と労働政策にどんな関連性を持って影響を及ぼすかに関し、検討することにする。

イ. 国家安保と反共イデオロギー

韓国において社会の基本構造を形成したのは、西欧先進国に見られるように市民社会の形成が国家の形成に先行したり、それと有機的相関の中で生じたものではなく、アメリカの利害と深い連関を持って互いに協力する構造としての国家が形成され、これによって国家主導的に社会の基本的構造と特徴が形成されたのである。⁹⁾

6) Clark Kerr, John T, Dunlop, Fredrick H, Harbison and Charles A, Myers, *The Labor Problems in Industrial Relations*, ILO, Int'l Labor Review, 1955, p.5.

7) 経済企画院『主要経済指標と開発時代の経済政策』1998年p.103.

8) 金哲煥『韓国経済論』創作社, 1996年p.72.

9) 崔章集『過大成長国家の形成と政治均熱の構造』韓国社会研究, ハンギル社, 1985年p.195.

即ち、国土の分断とアメリカの戦略的利害によって執権政治権力は反共理念を支配的イデオロギー化して、国家統治に利用した。反共イデオロギーは韓国社会を一つの運命共同体に縛る役割をしたが、一方では共産主義者だけでなく、政治的反対勢力に対しても政府は安保と秩序という名目で権力を濫用することになった。

ロ. 軍部政治と反労働的性格

軍部政治は一般的に労働運動を不信し、敵視する属性を持つ。¹⁰⁾軍部は性格上国家安保と経済発展に優先するので民主主義と労働運動のような民衆の利益を代弁する革新勢力を不信し、敵対視する。

このような軍部政治の一般的な特性は、韓国の産業化段階でもよく現れたが、5・16軍事革命(1961年)以後の労組幹部の拘束事態、第5共和国(1980年)初期、労組幹部の大量解雇事件は権威主義の強化と反労働組合的、労働抑圧的政策の一端だと言える。

ハ. 経済第一主義と政治の権威主義化

韓国の産業化過程は、当時の権威主義的政治と密接な関連を持つ。「貧困退治」を掲げて登場した5・16軍事政権の経済第一主義政策は、経済以外の部分は、経済開発のための補助手段や道具で活用することで国家の総力を経済成長に集中する政策を実施した。反面、社会文化の開発は、副次的なものと認識され、政府の経済社会開発計画は物的生産への投資配分に重点が置かれた。¹¹⁾そして、このような経済的危機の克服過程で政治的権威主義が一層進展された。

結論的に、産業化段階の韓国社会は軍部勢力が政治を主導する中で政治の権威主義化が進展され、政府の反労働的労使関係政策が強化された。権威主義の政治は労働者の政治参与を排除する労働抑圧政策を追求した。

3. 社会文化的要因—儒教的伝統文化と政策決定の権威主義化

労使関係の形成と発展において、文化的要因は大事である。いわゆる日本の労使関係の特徴として挙げられる年功賃金、終身雇用、企業別労働組合等日本の雇用慣行を日本の文化的伝統から惹起されたものと説明している良い例である。¹²⁾労使関係の文化的背景論は労使関係が行為当事者である労・使・政の価値観が文化的伝統によって大きく影響を受け、価値観が当事者の態度及び行動様式を規定すると言う意味である。

イ. 儒教的伝統文化と権威主義的管理

韓国社会の文化的伝統は儒教、仏教、道教の中で、特に儒教的社会倫理が文化的伝統として現代に残っていると言える。そして、図3のように儒教的伝統文化は階層的社会原理を通して身分主義、従

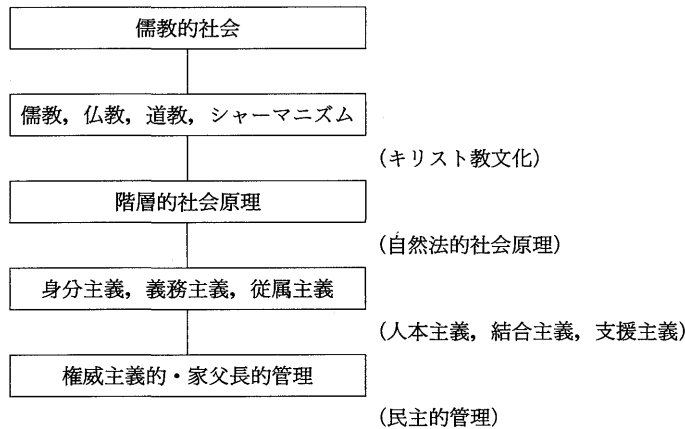
10) 韓昇助「軍部の政治介入をどう見るだろうか」『民族知性』1988年、1月号、p.76.

11) 金信一『民族教育の歴史と現実』韓国社会研究、ハンギル社、1985年p.104.

12) 日本労使関係の特徴が形成された背景を従来はこのような文化的背景論で説明したが、最近になりこれを批判、内部労働市場理論や人的資源論に根拠し、説明する学者もいる。

図 3 権威主義的管理モデル

() 中は西洋の民主的管理モデル



出所：李圭昌『韓国の経営文化と労働疎外』高麗大学校労働問題研究所，1985年 p.16.

属主義の経営文化を形成した。

また、儒教の伝統的な家族重心の家門に対する従属主義の社会的拡大等が家父長的であり、権威主義的な管理モデルの形成原因となった。

ロ．労使関係政策への文化的影響

韓国の経営文化が権威主義的、家父長的管理体制を形成することで、官僚支配的な文化が形成され、労働者の蔑視意識は生産職を差別する労働行政に見られた。そして人間尊重観念が希薄だという特徴は、労働時間の長時間化、労使関係における労働者の抑圧と疎外等の政策と深い関連性を持っており、そのために経営者は蝸足形企業拡張に走り、政策担当主体は安定よりは成長優先の戦略を選択することになった。

言い換えれば、権威主義、権力至上主義、縁故主義、拡大主義、労働者蔑視の価値観等韓国社会の政治行政文化の特性が成長優先的、労働者抑圧、そして官僚主導的な経済社会開発政策を追求することになったのである。

IV．労使関係当事者の地位と政策形成に対する影響力

1．労・使・政の力学関係と地位

労使関係制度の形成において当事者間の権力分配の状態は非常に重要な環境的要因である。特に、政策形成において直接的主体である政府の性格と地位は重大な影響を及ぼし、間接的ではあるが、労働者組織及び経営者組織も社会制度によっては大きな影響力を行使する。

13) Dunlop, J. T. *Induserial Relations System*. 1958. p.245
李圭昌訳『労使関係論』法文社，1982年p.231.

Dunlopが「労使関係論」で提示した¹³⁾各当事者の力学関係と地位に影響を及ぼす関係を基準として産業化段階において韓国の場合を概観したのが表2である。

産業化段階において労・使・政の地位及び権力配分は前述したように政府が主導的であり、絶対的優位を占めた。このような政府優位は労働及び経営側に対する政策で明らかになったが、労使関係の法規と非公式的政府手段を通じ全体的管理体制を形成した。

表2 産業化段階における当事者の地位

当事者	関係	内容
労働者とその組織	労働組合と経営陣	<ul style="list-style-type: none"> 労働組合の影響力が低い。 経営者は労働組合を無視ないし無関心。
	労組と競争的存在	<ul style="list-style-type: none"> 企業別労組で、産別労組・全国的労組の影響力が低い。 複数労組が認定されなかった。労使協議会、工場セマウル運動、QC運動等の活性化で、労組の勢力が弱体化。
	労組と労働者	<ul style="list-style-type: none"> ユニオンショップ制、労組の政治活動、第3者介入禁止。 学生、宗教人等非合法の労働運動活発。
経営者とその組織	労働者及びその組織	<ul style="list-style-type: none"> 専制的ないし家父長的経営。
	他の経営者	<ul style="list-style-type: none"> 全経連等、経営者団体は協力的関係。 政府主導的労使関係の形成で経営者総連合会の役割が別でない。
政府	労組及び労働者	<ul style="list-style-type: none"> 労組設立の抑制及び活動規制 労働者及び労組指導者の教育を通じた協力意識向上 労組指導者肅清の名目で弾圧及び御用化
	経営者階層	<ul style="list-style-type: none"> 急速な工業化の同伴者的関係 政府主導的であるが経営者の影響力漸増

2. 政府エリートの構成とその役割

産業化段階での韓国の政治と行政は軍部によって支配され、軍事エリートと官僚による官僚的運営様式によって動かされたと言える。¹⁴⁾このような国家権力の官僚的ないし権威主義的運営は、文化的伝統と歴史的背景にも起因しているが、明らかなことは韓国の産業化において権威主義的政治行政文化が支配したことである。これは経済政策樹立に大きな影響を与えたと判断される。

即ち、労・使・政の当事者と権力配分において政府が絶対的優位を占め、政府主導的労使関係を形成させた。政府エリートの権力行使が労働運動を始めとした社会部分に対する抑圧現象として現れた。特に5・16軍部政権から1980年代中盤までの産業化過程において工業化エリートの主役の軍人と経済官僚¹⁵⁾の権威主義的意識と行動様式は抑圧的で、反民主的な労使関係政策を追求させた重要な要因であったと判断される。

14) 金光雄『行政と政治』ソウル大学校出版部、1987年p.310。

15) 李大根、鄭雲暎編『韓国資本主義論』カチ、1984年p.204。

3. 政府と企業の関係

資本主義社会において政府と企業の関係は、政府が企業を支配するという見解、企業が政府を支配するという見解、そして政府と企業は互いに対等な関係で影響力を行使するという見解に区分することができる。しかし、韓国の場合には、産業化過程で政府が企業について、支配的地位から産業化を追求したという点は明らかである。

政府の企業に対する支配的地位は、国家が経済開発の主導権を持つことになった5・16以後、不正蓄積者処罰規定で財閥所有の市中銀行株式を強制的で引き受け、経営権を支配することで金融界を掌握したのが決定的なきっかけになった。¹⁶⁾

しかし、70年代後半からは労働市場の制限的状况と賃金上昇圧力の増大、労働運動の高揚、そして、これの社会問題化等によって使用者代表は従来の政府依存的姿勢から脱して、政府と一般社会に対し、労働組合支援活性化と高賃金、高福祉政策等を主張するに至った。

このような状況にもかかわらず労使関係政策において企業側の影響は微弱し、重要な政策は行政管理が外部専門家の協力を得て作った。結局、産業化段階において労使関係政策は政府目標の実現のための政府主導的なものであったし、政府と企業間の相互性のため、企業支援的性格だと言える。

4. 労働組合の位置と影響力

産業化段階で韓国の労働組合は彼らの意見を国家政策に反映しなかったものと分析されている。労総が単位労働組合の代表者を対象に実施した調査によると¹⁷⁾労組の意見が国家政策に「あまり反映されていない」51.9%、「全く反映されていない」が15.9%で、労組幹部の67.8%が労組意見が政府によく反映されていないとし、政府の労使問題に対する態度についても70%程度が使用者に有利に処理していると回答している。このような原因は、労使関係政策決定の過程に組織労働者の要求が伝達される道が存在しなかったからである。

ただ、1974年～75年勤労基準法の改正において産業災害補償保険の拡大、労働所得税の減免等、韓国労総の主張が相当反映されたが、これは持続的成長と政権維持の正当性を確保するため、産業化追求に差し支えない範囲内の労働者の要求が受け入れられたものと判断される。

結論的に労使関係政策の重要な部分には労組の影響力が殆ど及ばなかったし、労組の指導者が政策決定に参加する機会も殆どなかった。即ち、労働3法とそれに関連した重要な分野では影響力が殆ど排除された。勤労基準、勤労者災害補償、福祉に関する制度等、福祉的分野には若干、そして不当労働行為、未払い賃金、労働時間、休廃業時の賃金・退職金等の行政的分野には多少影響力を行使していると評価される。

V. 年代別労使関係政策

成長至上主義的な産業化追求過程で韓国の労使関係政策は経済成長を支援する補助的性格を持つ

16) 司空壹『経済発展と政府及び企業家の役割』韓国開発研究院, 1981年p.100.

17) 韓国労総『労組幹部の意識調査報告書』1984年p.82.

た。このような労使関係政策の基調は政府主導の産業化段階で一貫して展開された。

本稿では韓国大統領の執権期間中重要な労働政策の変化を中心に60年代と70年代、80年6月民主化宣言以前と以後、そして文民政府が登場した93年以後現在までを5期に区分し、各年代において労使関係政策が当時の経済社会的与件と国家の意図とどのような有機的関連性を持っているかを検討し、各時期の政策背景を分析する。

1. 1960年代の労使政策

1960年学生が主導し成功した4・19革命以後、労組は組織が大幅増加し、活発に活動する等発展の契機になった。そして5・16革命で執権した軍事政府が、一時労組運動を禁止したが、61年に職業安定法、63年に労働争議調停法、産業災害補償保険法、67年に職業訓練基本法等を制定し、韓国労使関係の基本方向を定立したと言える。

しかし、当時の政治権力は国家経済発展を成すという名目で、政府の政策に反発する労組執行部を解散し、労使協調を強化するため労組幹部を政府が意図的に任命する等労組活動に制限を加えもした。従って、60年代の労使関係政策は政府の産業化のための意図的な性格が大きく反映されたと評価される。

2. 1970年代の労使政策

1970年代労使関係政策の基本性格は、1973年維新体制と維新憲法によって制定された労働関係法で明らかに表出された。70年代に実施された各種の労使関係政策は、60年代より労働抑圧的であった。

イ. 1973年労働関係法の改正と背景

1973年労働関係法の主要改正内容は、①労働基本権の制限(特に団体行動権の留保)、②労働争議に対する政府の直接的介入、③産業別労組体制の志向、④労使協調的体制の強化、⑤労働行政の強化等で要約される。この法改正から明らかになった基本的性格は、労使関係への政府の直接介入と労働統制を強化しようとしたことである。これによって70年代の労使関係は労使の自律的性格が大きく弱体化し、政府が使用者に代わり当事者のように登場した。

政府は、どうしてこのような直接介入と労働統制の強化が必要であったか。その理由は、1960年代後半以後、累積されてきた資本蓄積機構の構造的矛盾と労働運動の成熟によって提起された労働者及び農民の抵抗を封じこめるために労使関係政策の転換が必要とされたからである。

まず、資本蓄積構造の変化とこれに対応する政府及び企業の側面から検討してみることにしよう。1960年代後半、資本蓄積の源泉は、労働者に対する低賃金と輸出企業に対する租税及び金融上の特恵的支援にあった。しかし、1970年代初めからこのような資本蓄積の論理が作動せず、景気萎縮現象、不正融資企業問題、高利融資の問題点が生じて、政府は1972年8・3非常措置という非正常的な対応措置を取った。この措置は、企業私債の凍結、金利の大幅な引下げ、産業合理化資金の供給等の措置を通じ、企業に大幅な金融特恵を提供するという危機への対応策であった。

このような経済的危機は、当時の安定的状況とも関連があるが、支配権力は維新体制という強力な

権威主義体制で対応し、¹⁸⁾同じ脈絡で労働関係法規を改編、政府が直接的に主導し、労働抑圧的労使関係政策を展開した。

ロ．労使関係政策の強化

1970年代の労使関係政策は1973年労働関係法という基本的な制度だけではなく、労働行政の権威主義化が加重され、労働運動には抑圧的であったし、個別労働者については積極的な職業訓練と労働福祉の増進政策が推進された。

このような政策基調は1960年代の延長線上にあると言えるが労働運動に対する抑圧の度合いが強化され、これと関連し、社会的不安と政治的脆弱点を補完するため、個別労働者について労使協力と労働倫理の強調、労働者福祉制度の新設等を通じ、懐柔的政策が推進された。

3．1980年代から87年6月民主化宣言以前の労使政策

1980年代の労使関係政策は、基本的に70年代労使関係政策の基調である先成長支援、後福祉の政策が持続されたし、70年代の性格が更に拡大、強化されたのがその特徴である。政府が労使協議会や労働者教育等を協調的労使関係の形成のため努力する一方、労働者保護と労働福祉を強化するのに力を入れながらも労使紛糾に直接的に介入する等労組運動を弾圧した。

このような政策は、80年新たな軍部政権の登場による支配権力の性格にも起因するが、本質的要因は当時の社会経済的状况に見ることができる。

イ．80年法改正と労組幹部の選別措置の背景

維新政権の崩壊によって新たに登場した軍部政権は60～70年代の高度成長政策によって深化された社会経済的不均衡と、これによる社会の各階層の不満欲求に対応せざるを得なかった。特に、70年代に強化された反民主的、反労働的抑圧に対する社会全般の不満が労使関係政策において新政権が新たな選択をすることになる契機になった。

80年代労働関係法の主要改正内容は労働組合運動と争議行為に対する多数の制限を加え、労使協議制を義務化し、対立は排除し、協力だけを強化した。産業平和は労働が資本に従属化されるところに求めたのが特徴的である。労総及び産業別労組幹部の選別、産業別労組の地域支部解体等を通じ、労組運動を弱体化させ、協調的性格を強化しようとしたのである。

このように、労働関係法の改編と労働組合の幹部の選別は、新たに執権した政治権力の性格と執権の非正常的過程がその背景にある。即ち、軍部クーデターによる執権が民主化運動、労働運動との対立的関係を誘発、政権の主導勢力である軍部の反労働的性格が労組幹部の選別を始めとした労働運動弾圧の重要な要因であった。しかし、最も主要な要因は当時の社会経済的背景、即ち資本家である経営者側の立場と量的・質的に成長した労組運動との関係から導出することができる。

労働者の不満が爆発していた1980年上半期に韓国経営者総協会は、国際競争力の向上と雇用維持に

18) 鄭允炯「維新体制と8・3措置の性格」朴賢在外3人『韓国経済論』1987年、経文社p.231

重点をおいた労働施策方向及び賃金調整方向等を政府に建議した。¹⁹⁾また、1980年代末の労働関係法の改正時、「労使協会法の制定に対する意見」等の対政府建議を表明した。この建議は大部分受け入れられた。

一方、労働者側では、70年代の労働者階級の量的成長と社会経済的不均衡によって増大した不満が民主化運動と結合し、労働紛糾として爆発していた。新たな軍部政権は、このような局面の打開に従来の労働抑圧と資本支援を一層強化する政策を選択したのである。

ロ. 87年までの労使関係政策の背景

第5共和国政府は、民主主義の定着化、福祉社会の建設等を国政指標と設定し、60～70年代の政策方向を大きく転換した。経済運用においても物価の安定、自律と競争の促進、国民生活の質的向上を課題として掲げた。

このような意味で第5共和国時代の労使政策は、60～70年代の延長線上から行われたが、社会福祉政策に本格的重点をおくための転換の準備段階と認識するのがより妥当であり、次のような基本的な性格を持つ。

第一、社会福祉の志向的性格が強化されたとは言いが、それは限定的なことにすぎず、基本的には成長支援の性格がより濃厚であった。

第二、労働組合運動に対する2元化戦略が一層強化された。政府の対労働政策は、警察まで動員する程強権的でありながら、労使協力を強調する柔和的施策が実施され、労使協力を通じた生産性の増大と産業平和を維持しようとした。

第三、政府は労働力供給政策を積極的に施行した。これは、産業化の進展により、産業化政策を技術集約的方向に転換したことを意味する。

第四、制限的で小規模的であるが公的扶助、医療保険、産災保険等を拡大したし、産業安全管理法等、制度的改編を通じ労働者の保護を強化する政策が推進された。

4. 1987年民主化宣言以後の労使政策

87年6・29宣言以後、労使関係に対する政府の方針に画期的な変化が起こった。

88年に登場した第6共和国は6・29以前とは違って政府が労使関係に介入することを排除し、勤労者の全ての権利を保障する措置を取った。

70年代と6・29宣言以前には、勤労者が労組結成や団体交渉を事実上できなかった。また、政府がこれを規制してきたが、6・29宣言以後は法的に認められる団体の韓国労総以外に法的に認められなかった全国労働団体協議会が結成された。これらは、賃金引き上げと勤労条件の改善を要求しながら労組の再組織と団体交渉に積極的に乗り出した。

従って、6・29宣言以後労組活動が活性化され、勤労者の賃金も大きく引上げられ、勤労条件も多く改善された。

19) 「80年経営与件の展望と労働政策の方向」労働部『労働経済年鑑』1981年、文苑社p.349

しかし、これは使用者に急激な経済的負担と経営上の衝撃を与え、労使関係が困難となる企業が少なくなかった。そして企業の競争力を弱体化させ、企業の成長と経済発展を鈍化させる要因ともなった。

このような衝撃的な変化の中でも政府は6・29宣言以前とは別に労働争議は労使当事者によって解決されるべきだという方針の下で労使紛糾に大体中立的態度を取った。

5. 1993年文民政府以後の労使政策

1993年文民政府以後民主化の趨勢が継続されている中で、韓国の労使関係は徐々に安定と産業平和の方向に発展しつつある。

政府は、1993年6月「新経済5カ年計画及び労使関係再定立方案」を発表したが、その重要な内容は次のようなものである。

第1、国際的労働基準を尊重し、労使自治主義の実現のために現実的で効率的な方向に労働関係法を改定する。第2、既存の個別単位の賃金交渉を維持し、賃金決定の基準は社会的合意によって勧奨する。第3、現行の年功給賃金形態に能力と職務的要素を補完させ、望ましい賃金形態を作る。このため、労組の経営参加機能を拡大していく。第4、労・使・政間の対話を通じ、相互間の理解を増進させ、労使関係政策を樹立する場合には企業や労働界の参加を保障する。第5、男女雇用平等法を補完し、女性雇用を拡大し、男女差別をなくす。

このような内容の新労働政策以後にも一部では過激な労使紛糾が継続したが、全般的には政府による統制よりは労使間の自律的な解決が拡大され、成熟した労使関係が造成されている。しかし、最近の韓国政府は一部の過激な労使紛糾が国際競争力と経済成長を弱体化させる要因と認識し、整理解雇を認定した勤労基準法（31条、98年2月）に見られるように労使紛糾には積極的に介入する準備をしており、今後の労使関係政策の変化が注目される。

VI. 終わりに

これまで韓国は、急速な産業化を追求するため、経済開発を国家的最優先課題と提示し、政府主導の計画的開発と成長優先政策を推進してきた。従って、社会の全ての部門がこのような成長目標を達成するための生産指向的性格を持つことになった。このような成長第一主義は、低賃金、低分配政策で具体化され、政府によって労働運動が抑圧され、労働が資本の従属的位置になったのは不可避であったと判断される。

また、産業化が進展されることによって賃金労働者が大勢を占めることになり、労働階級の量的・質的成長は従属的労使関係に対する労働勢力の抵抗になり、民主的で対等な労使関係を要求した。このような労働勢力の増大によって、下から漸増する圧力は政府の持続的高度成長という目標と政権の安定的維持に脅威になると、政府の強力な対応をもたらした。従って政府は、維新体制と各種規制を制度的に強化し、非公式的、強権的な統制手段を動員した。

しかし、1987年6・29宣言をきっかけに韓国の労使関係政策は過去の政策の転換を避けることができず、これによって、対等・協力の関係に発展する契機を迎えることになった。

労使両側が労使関係安定の重要性を大きく認識し、政府も1987年の労働関係法改正を通じ、より合理的な制度を作ることでその結果労使関係に直接介入し、干渉していた政策と労道運動を抑制する政策を放棄した。労・使・政の3者協議を基礎した自律的、民主主義的な労使関係に移行する局面に入った。

また、対外的にも韓国経済は国際競争力を備えなければ淘汰されてしまう冷厳な現実に直面し、労使関係の安定がなければ経済発展は勿論、社会安定を期待することができないと言う社会的認識が広まった。

従って、今後の労使関係政策は従来の政府の介入、規制的性格から労使の自律性を尊重し、労働組合運動を社会的に保証し、その地位を認定する方向に転換し、福祉指向的性格を強く帯びることになるものと見通された。

参 考 文 献

- 金光雄 (1987) 「行政と政治」ソウル大学校出版部
金聖珍 (1979) 「韓国の労働組合—理論と経験的考察」韓国労働問題研究院
金皇祚 (1983) 韓国労働運動の性格「労働運動と産業民主主義」民衆社
金秀坤 (1987) 「韓国の労使関係」EM文庫
金信一 (1985) 「民族教育の歴史と現実」韓国社会研究、ハンギル社
金用培 (1997) 「労使関係論」蜚雪出版社
司空壹 (1981) 「経済開発と政府及び企業家の役割」KDI
安海均 (1986) 「政策学院論」茶山出版社
李大根 (1984)、鄭雲暎著、韓国資本主義論、カチ
鄭允炯 (1987)、維新体制と8・3措置の性格(朴ヒョンゼー外3人「韓国経済論」)
崔章集 (1985)、過大成長国家の形成と政治均熱の構造「韓国社会研究」ハンギル社
崔鐘泰 (1994)、韓国企業経営における従業員の相互作用システム、韓国経営学会、「経営学研究」
韓国労働組合総連盟 (1979) 「韓国労働組合運動史」
李圭昌 (1985) 「韓国の経営文化と労働疎外」高麗大学労働問題研究所
大韓商工会議所 (1982) 「韓国経済20年代の回顧と反省」
大韓民国政府 (1993) 「新経済5年計画93~97」
韓国経営総協会建議 (1981)、「80年代経営与件と労働政策の方向」「労働経済年鑑」
佐護譽 (1997) 「人事管理と労使関係」泉文堂
隅谷三喜男 (1976) 「韓国の経済」岩波書店
隅谷三喜男 (1976) 「韓国の経済」岩波書店
韓昇助、軍部の政治介入論をどう見るか。『民族知性』民族知性社、1988、1月号
Dunlop, J. T.(1958), Industrial Relations System, Southern Illinois Univ. Press.
Dunr, W. N.(1965), Public policy Analysis: An Introduction (李デヒー訳「政策分析論」大英出版社)
Jenkins, C.(1973), Job Power: Blue and White—Color Democracy.
Poole, M.(1981), Theories of Trade Unionism: A Sociology of Industrial Relations, Routledge Kegan paul, chapter 2.