

韓国労使関係の新たな実験(上)⁽¹⁾

——労使政委員会の成果とその評価

尹 辰 浩／金 元 重訳

I 序論	IV 労使政委員会をめぐる経済主体の立場
II 労使政委員会の背景と進行過程	1 IMFと外国資本
1 第1期労使政委員会の背景と進行過程	2 政府
2 第2期労使政委員会の背景と進行過程	3 使用者
III 労使政委員会の性格、構造、成果	4 労働組合
1 労使政委員会の性格	V 労使政委員会に対する評価
2 第2期労使政委員会の構造と機能	1 労使関係への国家の介入をめぐる論争
3 第2期労使政委員会の成果(以上、本号)	2 労使政委員会への労働組合の参与をめぐる論争
	VI 結論
	参考文献

I 序 論

韓国経済は1960年代以来急速な成長を遂げた。1995年に一人当たりGNPは1万ドルを超え、1996年末にはついにOECD加入が実現したことで韓国は先進工業国の一員として国際社会で認められることになった。経済成長とともに労働者階級の条件も改善された。失業率は80年代後半から2%台の完全雇用水準を維持してきたし、賃金上昇率は毎年2桁の高成長を続けた。労働時間は87年の51.9時間から97年には46.7時間に短縮されたが、その結果10年間に10%以上の減少をみた。労使関

(1) この論文の作成にあたっては、労使政委員会の内部資料および労使政委員会が数回にわたって開いたワークショップ、シンポジウム、学者等との討論集会、そして労使政委員会の内部関係者たちに対する筆者のインタビューなどが大いに役立った。資料を提供して下さりインタビューに応じて下さった関係者の皆さんに感謝申し上げる。この論文の草稿は法政大学大原社会問題研究所、国際労働研究センター、ソウル社会経済研究所、韓国社会経済学会労働分科セミナーなどで発表された。それぞれの発表の場で有益なコメントをして下さった方々に感謝申し上げる。

係も比較的安定し、87年3,700件に達した労働争議行為発生件数は97年にはわずか78件に減った。

しかし1997年末に襲った通貨危機は、いわゆる「漢江の奇跡」と呼ばれた韓国経済の成果を一挙に押しつぶしてしまった。高度成長の背後に隠されていた韓国経済のあらゆる構造的諸問題——財閥の放漫な経営、金融機関の不良債権、政経癒着、官僚の不正腐敗——が、東南アジアの通貨危機という外的条件の悪化を契機として一挙にその脆弱性をさらけ出すことによって、韓国経済は通貨、金融、実物経済の総体的危機を迎えることになった。

対外信用度の下落に伴う国際金融資本の資金回収、新規信用および借換の拒絶、外貨流出などによる外貨保有高の急減、対外債務償還の困難、金利の急騰、株価の急落など一連の事態が矢継ぎ早に起こり、1997年11月末、韓国は国際通貨基金（IMF）に救済金融を申請するに至った⁽²⁾。97年12月3日韓国政府とIMFは570億ドルに達する救済金融協定に署名した。

IMFは韓国に対する救済金融の条件として韓国経済の大幅な改革プログラムを要求した。産業、金融、国際貿易、外国人投資、労働市場、企業支配構造などの分野に対する「規制緩和」と「柔軟性」を追求する一連のプログラムに韓国政府とIMFは合意した。

そうした救済金融の条件（conditionality）の一つとしてIMFは労働市場の柔軟性の増大を要求したが、特に解雇規制の緩和（＝整理解雇の導入）と勤労者派遣業の許容などを具体的に要求した。

12月17日大統領選挙で当選した金大中大統領当選者は、IMFが要求する労働市場の柔軟性を高める問題ばかりでなく、経済危機克服のためにも労使政協力体制が必要だという認識をもって労使政委員会の構成を提案した。紆余曲折を経た末98年初めに誕生した労使政委員会は、その間、整理解雇制や勤労者派遣制の導入などIMFと経営側が要求する労働市場柔軟化措置に合意する一方、教員労組の許容、失業者の労組加入権許容、労働組合の政治活動保障、公務員の職場協議会結成許容など長年労働界が要求してきた改革措置にも合意するなど成果をあげた。

しかし労使政委員会は決して順調に進められたわけではない。長い間労働排除的で権威主義的な労働政策を踏襲してきた官僚たちの行動と労使双方の対立的労使関係の慣行が、簡単には消え去らないうえに、企業、金融、公共部門で続いてきた構造調整の結果として大量の失業者が発生し、労使間、労政間の葛藤が徐々に深まってきた。一方的構造調整と労使政委員会の位相の弱化などに反発した労働組合側は、数回にわたって労使政委員会への不参加とゼネストの敢行などを繰り返してきたが、ついに98年末からは労使政委員会参加拒否あるいは脱退を宣言し場外闘争に突入した。民主労総は政府の一方的な構造調整と労使政委員会の合意事項未履行などに反発して、99年2月末労使政委員会脱退宣言を行い、4月からはゼネストなど強硬闘争に打って出た。4月中旬から1ヶ月間続いた民主労総のゼネストは、政府の強硬な抑圧と民主労総自身の内部動力の脆弱性などでいったん終了したが、5月末現在依然として労使政委員会への復帰を拒否している。韓国労総も政府に

(2) 韓国経済の通貨危機の進行過程およびIMF救済金融パッケージの内容については、韓国対外経済政策研究院のインターネット・ホームページ（<http://www.kiep.go.kr/IMF>）を参照。経済危機に対する労働組合側の批判的立場については全国民主労働組合総連盟（民主労総）（<http://www.kctu.org>）、韓国労働社会研究所（<http://bora.dacom.co.kr/~klsi/>）、全国金属産業労働組合連盟（<http://www.kmwf.or.kr>）などのインターネット・ホームページを参照。また民主労総ホームページ内のYoon(1997)文書と日本語に翻訳された尹辰浩(1998)も参照。

対し構造調整時における労働組合との事前協議、労組専従者賃金支給禁止条項の廃止など、6項目の要求事項を提示して実務協商を行ったが、政府の譲歩が不十分だと判断して4月9日労使政委員会から条件付脱退を決定した。政府は5月初め労使政委員会法を国会で通過させることによって韓国労総を労使政委員会に引き戻そうとしたが、韓国労総もまた要求条項が十分に満たされていないことを理由に労使政委員会復帰を拒否している。一方、財界もまた韓国労総と政府との協商結果を「密約」だと非難し、労使政委員会脱退を考慮していると明らかにした。労使政委員会は文字通り四面楚歌の状態に陥った。韓国の労使関係はまたしても大きな岐路に立っているといえる。

過去数十年間、韓国は対立的労使関係と権威主義的労働統制政策を持続してきた。1987年以後労働組合の勢力増大によって労使関係および労政関係における勢力均衡が多少回復されたのは事実だが、労使関係および労働政策の基本的性格には変化はなかった。労使政委員会はこうした過去の対立的労使関係と権威主義的労働政策を捨て、政府と使用者側が初めて労働界を国政運営のパートナーとして受け入れ、労働政策ばかりでなく、経済・社会政策に至るまで幅広い分野の政策形成過程に労働組合を参与させたという点で、少なくとも形式上では、従来の韓国労使関係では決してみることでできなかった新しい実験であるといえる。これは西ヨーロッパのいわゆる「社会的合意主義」(Social Corporatism)⁽³⁾と類似した形態であるといえるが、アジア各国ではまだ馴染みのない形態である。長い間対立的で労働排除的な労使関係を持続してきた韓国で果たしてこうした実験が持続的な成功をおさめることができるのか、でなければこれは危機克服過程で一時的に現れたハプニングに過ぎないのか、という疑問は、単に韓国の研究者だけでなくアジア各国の研究者たち、さらには労使関係に関心を持つすべての人々に興味ある課題を抱かせている。

この論文は労使政委員会の成立背景と進行過程、その成果などを考察し、これに対する評価を通じてその示唆点を見出すことを目的とする。論文の順序は以下の通りである。2節では労使政委員会の成立背景と進行過程を考察する。3節では労使政委員会の性格と構造および成果を考察する。4節では労使政委員会をめぐる各経済主体の立場を考察する。5節では労使政委員会に対する賛否両論と評価を考察する。最後に6節では今までの論議を要約しながら労使政委員会が労使関係に与える示唆点を考察し結論を下す。

II 労使政委員会の背景と進行過程

1 第1期労使政委員会の背景と進行過程

1) 背景

韓国の伝統的労働政策は労働排除的、権威主義的な特徴を持って行われてきた。こうした権威主義的労働政策は、1987年の労働者大闘争以後、労働組合の勢力増大に伴いかなり崩れてきたとはいえ、労働政策の労働排除的な性格は、いわゆる「文民政府」と呼ばれた金泳三政府になってからも

(3) 社会的合意主義についての一般的論議およびヨーロッパでの各国の経験についてはPekkarinen, et.al. (1992); Wierda (1997) および宣翰承 (1992) 参照。

依然として維持された。ただし、80年代初めまでは警察、軍隊による物理的弾圧と労働組合指導者の拘束、解雇などに依存する「兵營的労働統制」方式であったのが、90年代になってからは経済危機に対する労働者責任論、苦痛分担論など論理的説得を仮装したイデオロギー的攻勢に依存する「イデオロギー的統制方式」に変わったという点が異なる。しかし、依然として労働組合を国政運営のパートナーとして認識し政策決定および執行に参与させるよりも、労組を煩わしい存在とか妨害物、あるいは厄介者とみて可能な限り排除しようというのが労働政策の基調であった。

もちろん1993年および94年に韓国労働組合総連盟（韓国労総）と韓国経営者総協会（経総）の間で結ばれた賃金合意（いわゆる「社会的合意」）や95年韓国労総と経総間で「産業平和体制宣言」など「擬似コーポラティズム」⁽⁴⁾ 的性格の社会的合意の試みがあるにはあったが、これは韓国労総と経総の自発的意思によってなされたというよりは、政府の主導下で行われたものであり民主労総を排除して順応的労組と使用者だけを参与させた中で行われた「強要された妥協」⁽⁵⁾ であるという点で、その本質においては権威主義的労働統制政策を超えるものではなかった。

1996年に労働関係法改正のため構成された労使関係改革委員会（労改委）は、労使政三者が自発的に参与した最初の真の社会的合意の試みであった。しかし労改委はその課題を労働法改正に限定していたばかりか、結果的にも労使が合意に失敗し、政府・与党が一方的に労働法改正案を国会で通過させたため労働界のゼネストを呼び起こしたのであり、その結果再び労働法が改正されるなど紆余曲折を経たのであった⁽⁶⁾。そうした意味で労改委は制限された意味での社会的合意主義の試みであったし、結果的にも失敗に終わったものと評価される。

1998年初めに誕生した第1期労使政委員会はその課題の包括性や構成の代表性、そして合意事項の履行担保装置の設置など、いろいろな面で少なくとも形式的には相当に進んだ形態であったし、西欧の社会的合意モデルとかなり似た形を備えていたといえる⁽⁷⁾。

このように労使関係モデルの変化が試みられた背景についてはIMF経済危機に伴う社会全般の改革の必要性、金大中政府の改革的性格、労働運動の勢力増大などの要因が指摘されている⁽⁸⁾。こうした要因のうち、より本質的で直接的な要因は、やはりIMF経済危機という外的要因であって、これに国内の諸勢力間の複雑な力関係が作用することによって労使政委員会の構成が可能になったといえよう。

もちろんIMFが労使政協力体制を要求した訳ではなく、むしろ労使政委員会は国内の各経済主体の必要性によって相互妥協が実現した結果であるとみることができる。まず政府、与党としては、政権の脆弱性という点が重要な要因として作用した。相対的に中道改革的性格を持った「新政治国民会議」（国民会議）と保守的性格が強い「自由民主連合」（自民連）との連合政権として誕生した

(4) 金相坤（1998）

(5) 李秉勲，ユ・ボムサン（1998）

(6) 労改委の経過については金相坤（1998）；李秉勲，ユ・ボムサン（1998）；三満照敏（1998）；Korea International Labour Foundation（1998a）などを参照。

(7) そうした点で韓相震（1998）は労使政委員会による労使政協約を1938年のスウェーデンのサルトゥヨバーデン協約や1978年のスペインのモンクロア協約に劣らぬものと評価している。

(8) 李秉勲（1998a）

金大中政府としては、国会内の与野大現象まで加わってきわめて脆弱な状態で出発するしかなかった。通貨危機によって企業の不渡りの続出と大量失業などにより社会的不安が高まりゆく状況のなかで、IMFが要求する労働市場の柔軟化と財閥改革を政権だけの力で推進することには限界があった。しかも経済危機の克服に絶対的に必要な外国資本の誘致のためには、国内政治と労使関係の安定が是非とも必要であった。こうした点で金大中政府としては、労使政委員会の構成とその成功的運営は政権の死活がかかった重大な課題であった。したがって労使政委員会の構成要因を金大中政府の改革性に求めるよりは、むしろその脆弱性に求める方がよりの確というべきである。

一方、その間労働組合側を正当なパートナーとして待遇することを拒否してきた資本側も、通貨危機が財閥の放漫経営によって触発されたという国民大多数と政府の批判を受けるようになるに伴い、その社会的発言権が著しく縮小された。したがって危機克服のための労使政委員会への参加を要求する政府の政策を受動的に受け入れるほかなかった。しかも資本側としては労使政委員会への参与を通じて国難克服に共に参加するという名分を得ることで財閥に対する非難を緩和することができるのみならず、その間執拗に主張してきた整理解雇制、勤労者派遣制の導入など労働市場柔軟化措置の獲得という実利を得ることができるという計算も作用したものと思われる。

他方、労働組合側としても、政府と経営による一方的構造調整と大量解雇に対する不安感が強まるにつれ、これを制止することのできる社会的合意機構の必要性を強く感じていた。もちろん労働組合側としては、政府／資本との社会的合意の代わりにゼネストなど実行使を通じて政府と資本を圧迫することで自己の要求を貫徹する手段がないわけではないが、失業者が急増する状況の中で労組組織率が低下し、解雇に対する組合員たちの不安感が高まるにつれ、労組の勢力動員が徐々に難しくなってきたため、政府／資本との全面対決は容易に選択できない対案となっていた⁽⁹⁾。

このように労使政委員会はIMF経済危機という状況のなかで労使政が客観的条件に強制されて構成したものであった。特に労働側立場では「失うものは多く、得るものはさほどない」点を前もって知りながらも、次善の選択として参与を決定したという点できわめて厳しい選択をしたといえよう。

2) 進行過程⁽¹⁰⁾

労使政三者協議を最初に提案したのは通貨危機の直接的当事者である政府、資本側ではなく、労

(9) 最近、民主労総指導部が第1期労使政委員会に参与した事実に対し批判する論者がいる。しかしこうした批判の相当部分は当時の民主労総の指導部が処していた客観的状况を考慮せず、単に民主労総指導部の戦略選択が結果に大きな差異をもたらしただろうとだけ主張する点でいわゆる主意主義(voluntarism)的誤謬を犯していると思われる。

(10) 第1期労使政委員会の進行過程については李秉勲、ユ・ボムサン(1998);李秉勲(1998a);イ・ジョンヒ(1998);金相坤(1998);労使政委員会(1998a)などを参照。また英文資料としては労使政委員会(<http://www.koilaf.org/cgi-local>),韓国対外経済研究院(<http://www.kiep.go.kr/IMF/>)などのインターネット・ホームページを参照。第1期労使政委員会についての批判的評価としては韓国労働社会研究所(<http://bora.dacom.co.kr/~klsi/>),韓国労働理論政策研究所(<http://members.iworld.net/labor95/>)などのインターネット・ホームページを参照。その他にKorea International Labour Foundation(1998b)を参照。

働側であった。民主労総は1997年12月3日に「経済危機克服および雇用安定のための労使政三者機構」の設置を政府に要求した。この要求を受けて金大中大統領当選者（当時）は、韓国労総と民主労総に対し「IMF克服のための労使政協議会」の構成を提案した。

しかし1998年初めからIMFの勧告を受け入れた政府が、整理解雇、勤労者派遣制の法制化方針を打ち出すや、これに対する労働界の反発が高まり、労使政委員会構成は難航することになる。労働界は労使政委員会参与を拒否し、ゼネストを行うと威圧したが、国難克服のため労使政委員会の構成を求める国民世論と、労使政委員会に参加しない場合、一方的に法制化するという方針を明らかにしていた政府の強硬態度などによって、ついに参与方針を明らかにすることで98年1月15日、第1期労使政委員会が出帆することになった。

第1期労使政委員会の核心課題はIMFと政府、そして資本が要求する労働市場の柔軟化のための整理解雇制と勤労者派遣制の法制化であった。これに対する労働側の反発をなだめるための反対給付として解雇濫用防止策、派遣濫用防止策、労組の政治活動許容、公務員および教員の労使結成権許容、財閥改革、社会保障制度拡充、などの約束が与えられた。第1期労使政委員会は労使政三者の代表だけで構成されたが（公益委員なし）、与党である国民会議の副総裁を委員長とし、韓国労総、民主労総の二大労総の委員長、経済団体代表、財政経済部長官、労働部長官、国会内の三党の国会議員など11名で構成された本委員会と16名で構成された基礎委員会（労働組合および経済団体副委員長、事務総長、行政部の次官、国会議員など）、12名で構成された専門委員会（局長級実務者）を置く三層構造であった。委員会は2月初まで11回の専門委員会と10回の基礎委員会、そして6回の本委員会を経ながら慎重な討論と徹夜協商を繰り返した。

第1期労使政委員会は1月20日「経済危機克服のための労使政間の公正な苦痛分担に関する労使政共同宣言文（Ⅰ）」を発表したのに続き、2月6日最初の労使政大妥協を導出した。労使政委員会は雇用調整法の整備など8項目の核心争点事項を一括妥結する一方、「経済危機克服のための労使政間の公正な苦痛分担に関する労使政共同宣言文（Ⅱ）」を発表した。

労使政大妥協の内容は、全部で10項目の大項目とそれに含まれる90の合意事項で構成されているが、そのうち重要なものは＜表1＞で見る通りである。

＜表1＞労使政合意案の重要内容（1998.2.6）

主要内容	主要妥結内容
整理解雇制および勤労者派遣制	・整理解雇制即時導入、M&A時整理解雇許容 ・勤労者派遣制導入
雇用安定および失業対策	・失業対策基金5兆ウォン以上造成 ・失業給与拡充 ・勤労時間短縮方案検討
公務員および教員の労働基本権保障	・99年7月教員労組許容、団結権および団体交渉権付与 ・99年1月から公務員職場協議会設置 ・98年上半期に労組の政治活動保障 ・失業者に対する労組加入資格認定

主要内容	主要妥結内容
財閥改革	・相互債務保証規制強化 ・従業員持ち株制改善 ・結合財務諸表早期導入 ・少額株主の権利強化 ・大企業総帥への経営責任賦課
社会保障制度拡充	・医療保険の統合・一元化 ・賃金債権保証基金制導入 ・雇用保険・労災保険・国民年金・医療保険など4大保険統合方案講究 ・社会保険関連委員会に労使関係者参与拡大
物価安定	・98年物価上昇率9%以内に抑制 ・公共料金調整時に勤労者、消費者代表参与
国民大統合	・拘束労働者釈放 ・通貨危機原因究明のための経済聴聞会開催 ・腐敗防止法、資金洗浄防止法の早期制定
経済危機克服	・私教育費節減方案作成 ・政府組織の統廃合、予算節減努力 ・行政規制緩和、企業負担軽減
第2次改革課題	・経営参加法制定 ・財閥総帥責任究明および財産公開 ・日雇い労働者に対する雇用保険適用 ・社会保険制度の中長期発展方案作成 ・公共部門団体交渉構造、政策協議のための労使政協議体構成 ・労組専従者の賃金支給時処罰問題 ・必需公益事業範囲の調整問題 ・労働組合組織および交渉体制(企業別、産業別)改善方案 ・解雇者復職および労組に対する損害賠償請求訴訟の取下げ問題

注：太い文字の項目は合意文通過後即時法制化ないし実行されたものを示す。残りは追って履行することにした。第2次改革課題は一旦議案にだけ合意し、具体的な内容は追って扱うことにした。

資料：労使政委員会『委員会活動資料』，1998.2.

第1期労使政合意の結果、政府と使用者側は通貨危機克服のための土台を作り上げることができた。特に労使関係の安定は当時米国・ニューヨークで進められていた対外債務交渉にとって大きく有利な材料となり決定的な実利を収めることになった。反面、労働側は整理解雇制、勤労者派遣制などの導入によって直ちに大きな不利益をこうむる代わりに、長期的・制度的側面での抽象的約束を与えられたに止まったことからいわゆる「現金を渡して手形を受け取った」ものだと評価された。2月6日の労使政社会協約に伴う整理解雇および派遣勤労制の法制化によって、直ちに雇用不安と生存権の危機に直面した現場労働者たちは労使政協約に対し強力に反発し始めた。協約追認のため2月9日に開かれた民主労総臨時代議員大会では、労使政合意決定が否決され、これに伴い指導部が総辞退し、非常対策委員会が構成されるなど大揺れの内部分裂を来すに至った。非常対策委員会はゼネストを決議したが、力量不足のためストを撤回し、もう一度政府に再交渉を求めるなど混乱を示した。

2 第2期労使政委員会の背景と進行過程⁽¹¹⁾

1) 背景

第1期労使政委員会の合意以後、労働界の反発で労使政委員会の機能は事実上停止された。民主労総は闘争性が強い新執行部を構成した後、政府に対する全面闘争方針を固め5月27-28日にわたって第1次ゼネストを断行し相当な成功を収めた。その後民主労総は政府に対し直接交渉(いわゆる労政中央交渉)を要求した。4ヶ月間労使政委員会が空転する間労使政委員会再開のための政府と民主労総間の非公式交渉が続いたが、さまざまな条件(特に民主労総の整理解雇制撤廃要求)をめぐって双方の主張が対立し、交渉は難航を重ねた。

そこで政府は民主労総を排除したまま政府、政党、使用者団体代表と韓国労総だけが参与する中で6月3日第2期労使政委員会をとりあえず発足させた。第2期労使政委員会はその組織構造を完全に変え、委員たちも大幅に交替するなど新しい様相をもって構成された。しかし、民主労総の参与無しには労使政委員会の順調な運営は不可能だということをよく理解している政府は再び民主労総と非公式交渉に入った。

当時、政府側としては金融、公共部門の構造調整を順調に進めるためには労働界の協力が切実に求められていたものであり、特に6月10日の大統領の米国訪問経済外交をひかえて国内の労使安定構図を作り出さなければならないという必要に迫られていた。一方民主労総としても労使政委員会への参加を拒んだ場合、政府と使用者が一方的に構造調整を強行するかもしれないという不安感があったうえ、6月5日に予定された第2次ゼネストをひかえてストに否定的な国民世論と内部闘争動力の脆弱性などを強く感じていたため、政府との交渉に応じるようになった。

その結果、6月5日政府と民主労総は労政合意に至った。労政合意の主要内容は、民主労総がゼネストを撤回し、労使政委員会に参与する代わりに、政府は整理解雇制と勤労者派遣制の濫用防止対策を論議し、不当労働行為を行った事業主の厳罰、労働組合の組織体制および交渉構造の差別化論議、労使政委員会の位相の強化、拘束労働者の釈放などを約束したのであった。6.5労政合意は労使政三者合意ではなく労働界と政府の直接的交渉による合意であるという点で新しいモデルを提示したものであった。

2) 進行過程

民主労総の参与で第2期労使政委員会が正常運営され始めた後でも、実際の活動は遅々として進まなかった。その主な理由は政府の一方的構造調整措置のためであった。IMFとの協定に追い込まれた政府は不実企業の退出、不実銀行の退出、公企業民営化、現代自動車の整理解雇申告の受理など急激な構造調整政策を強行し、この過程で大量の失業者が発生した。失業率は97年3/4分期の2.2%から98年3/4分期には7.4%へと3倍以上に高まり、失業者数も47万人から160万人へと実に110万人以上増加した。政府の構造調整政策は、大部分労使政委員会との事前協議手続き無しに断行された。そのうえでその事後対策についてだけ労使政委員会と事後協議する方式で進められたため労

(11) 第2期労使政委員会の背景と経過については労使政委員会(1998b)を参照。

働界の反発を買った。一方、大量失業という労働市場の与件変化を機会にして企業での不当労働行為もこれまでになく多数発生した。

こうした一方的構造調整と不当労働行為に対する労働界の不満が増幅されるに従い、7月10日民主労総と韓国労総は労使政委員会への不参加を宣言した。特に民主労総は14—16日にわたって第2次ゼネストを断行した。政府はこれに対し従来とは異なり強硬対応方針を立て、民主労総の事務総長をはじめ多数の指導部と組合員を拘束するなど労政間の正面衝突状況に発展した。しかし23日に予定されていた第3次ゼネストを前にして正面衝突に負担を感じた民主労総と政府は再び交渉につき、ゼネストが行われる直前に劇的な労政合意に成功することで7月29日から労使政委員会は再び正常に運営され始めた。当時政府は両労総がゼネストを撤回し労使政委員会に復帰する代価として公共・金融部門の構造調整に関する労使政委員会内での論議、雇用・失業問題に対する対策、不当労働行為の厳罰、労使政委員会の位相強化などを約束した。しかしこうした労使合意に対して政府内でも強硬派と穏健派間で異見が露呈し、葛藤様相を呈し始めた。一方、労政合意に対し今度は使用者側が反発し、7月23日労使政委員会への不参加を宣言したが1週間ほどで復帰するハプニングもあった。

以上で見たように第2期労使政委員会が正常活動に入るまでには、労働側の不参加／参加の反復、使用者側の反発、政府の強硬対応／交渉の交錯、政府内での強硬路線と穏健路線との対立露呈などさまざまな紆余曲折があった。

第2期労使政委員会の課題は、①第1期労使政委員会の合意事項に対する履行如何の点検および推進②金融部門と公共部門の構造調整に対する協議③新しい労使関係樹立のための改革方案の発掘、協議④企業別の現場で発生する労使対立の調整、仲裁などに分けることができる。

労使政委員会は8月初め、第1期労使政委員会の合意事項履行状況の点検のため4つの小委員会（経済改革小委、雇用失業対策小委、労使関係小委、社会保障小委）を構成し、本格的な制度改善方案を論議し始めた。12月末まで約5ヶ月間継続された小委での論議の結果、第1期合意事項のうち相当部分に対する具体的制度化に合意したが、そのうち重要項目としては、教員労組合法化、失業者の労組加入権保障、労組の政治活動保障、公務員の職場協議会許容、財閥改革のための公正取引法改正、経済聴聞会開催、従業員持ち株制活性化、失業対策の推進、社会保険の改革などを挙げることができる。

しかし、こうした一連の制度改革に対する合意にもかかわらず政府の金融、公共、企業部門に対する構造調整とこれに伴う大量失業事態をめぐる労一政、労一使間の対立はその後も依然として続いた。特に現代自動車の大規模整理解雇をめぐる長期スト（7.20～8.24）問題、一方的構造調整問題、不当労働行為をめぐる対立、第1期合意事項の未履行問題をめぐる対立などで労使政委員会は難航を重ね、労働界の一部会議不参加宣言、部分的ストなどが続いた。

1998年末には労使政委員会ですでに合意された教員の労組結成権保障と失業者の労組加入権保障措置などを政府・与党が立法化する過程で政府内の一部強硬派官僚と与党の一部国会議員などの反対で法案処理が遅れたり、合意内容が変更されたりし、特に失業者の労組加入問題は立法化が保留される事態となった。これに反発した両労総は1999年初めに再び労使政委員会不参加を宣言するに至った。特に民主労総は労使政委員会からの脱退と総力闘争計画を発表した。かくして労使政委員

会はまたしても機能停止状態に陥ることになった。

政府と与党は労働界の反発をなだめるために教員労組の立法化(99年1月国会通過, 99年7月合法化予定), 失業者の労組加入権許容検討, 労使政委員会の位相強化のための立法化検討, 民主労総の合法化検討, 労組専従者賃金支給禁止条項の改善検討, 労働組合の財政自立支援の検討など一連の対労働界宥和策を打ち出している。しかし99年5月末現在, 両労総は依然として労使政委員会への参加を拒否しており, 特に民主労総は4月-5月にかけて一連のゼネストを強行するなど労働界と政府は正面对決の様相を示している。したがって労使政委員会の今後の展望はきわめて不透明な状態である。

III 労使政委員会の性格, 構造, 成果

1 労使政委員会の性格

労使政委員会はその性格の曖昧さのために今まで多くの混乱を引き起こし, また批判を受けてきた。

第1期, 第2期労使政委員会の法律的性格は, 大統領令による「大統領の諮問機構」とであると規定されていた⁽¹²⁾。したがって少なくとも法律的には労使政委員会は他の多くの大統領諮問機構と同様に大統領の諮問に応じて意見を建議する機構に過ぎず, 大統領や行政府または立法府に対して何らかの法律的拘束性を持つものではなかった。

しかし労使政委員会は他の大統領諮問機構とは異なり, 社会的合意機構という独特な位相を持っている。すなわち労使政委員会には政府の長官たちと両労総の委員長, 財界代表, 与野党代表など韓国社会の政治, 経済を動かす主体の代表者たちがすべて参与しているという点で国会に次ぐ国民的代表性を備えており, したがってその決定事項には相当な力が盛り込まれているといえる。特に財政経済部長官, 労働部長官, 与党国会議員などが労使政委員会に参与しているので, 総理が参与しているオーストリアの同等委員会(Paritätische Kommission)やオランダの社会経済協議会(Social-Economische Raad)の場合のように委員会の決定事項を直ちに法律化, 制度化に移すことができる装置を備えているといえる。

実際に労使政委員会規則第14条では「政府は委員会で合意された事項など協議結果を政策に反映し, 誠実に履行するように最大限努力しなければならない」と規定している。

しかし労使政委員会のこうした二つの性格は時には相互に矛盾し, 多くの混乱と葛藤を生んできた。政府と使用者側は労使政委員会が構造調整を遅延, 歪曲させることを憂慮し, 可能な限り構造調整に介入することを避けてきた。したがって政府と使用者団体側は労使政委員会の大統領諮問機構としての性格を強調して合意事項の拘束性を否認してきた。政府と使用者側のこうした態度は労使政委員会の位相を矮小化させる結果を生んだ。

反面, 労働界は社会的合意機構としての労使政委員会の性格を強調して労使政委員会が構造調整

(12) 「労使政委員会規定」第1条。

過程はもちろん、重要な社会経済政策全般に介入しなければならないし、合意事項は著しい変更なしにそのまま法律化、制度化、政策化しなければならないと主張してきた。したがって労働界は労使政委員会の法律的性格の明確化を通じてその位相を強化しなければならないと主張した。

99年5月3日、国会で「労使政委員会の設置および運営などに関する法律」が通過したことで労使政委員会の立法化をめぐる論難は一旦結末を見た。新たに通過した労使政委員会法では、その間大統領の諮問機構となっていた労使政委員会を名実ともに法的協議機構に作り変えたことでその位相を高めたばかりでなく、内容や機能面でも位相強化が図られた。すなわち「勤労者の雇用安定と勤労条件などに関する労働政策およびこれに重大な影響を与える産業・経済・社会政策」などは労使政委員会で事前協議を経るよう義務化され、労使政委員会が関係当事者および機関に対し出席、資料提出および説明を要求できるようにすることでその位相を大きく高めた。また労使政委員会の合意事項については労、使、政三者がこれを誠実に履行するように努力する義務があることを規定することで合意事項履行力も高めた。

しかし労使政委員会法が通過したにもかかわらず、依然としてその諸規定が抽象的で強制力がないため、果たして法律の実際運営過程でどれだけ実効性を挙げることができるかは疑問として残っている。

労使政委員会の位相問題は、単純に法律制定だけで解決できる問題ではない。より根本的には、労使政委員会を見る経済主体たちの視角がより積極的なものになってこそその位相が強化されることになるだろう。

2 第2期労使政委員会の構造と機能

労使政委員会は本委員会、常務委員会、小委員会、特別委員会などいくつかの会議と事務局、専門委員、履行点検班などの支援機構で構成されている大規模な機構である。1999年5月末現在、70余名の本委員、常務委員、特別委員と20余名の専門委員、26名の事務局職員などが労使政委員会に所属している。労使政委員会の機構は<図1>で見るとおりである。

1) 本委員会

本委員会は委員長など労、使、政府、政党、公益代表15名で構成されており、労使政委員会の最高議決機関である。金元基委員長（新政治国民会議常任顧問）をはじめ、両労総の委員長、経総および全経連（財閥団体）会長、財政経済部長官、労働部長官、3党国会議員各1名、公益委員（弁護士、大学教授、研究所所長など）5名などが委員である。これら本委員は経済3主体を代表する韓国社会の重要人物である。特に労改委の時とは異なり与党である国民会議出身の人士らが委員長と幹事委員(国会議員)に就いて運営責任を負っているのが特徴であるが、これを通じて政府、与党との緊密な関係を維持しようというのが、そのねらいである。

本委員会の定期会議は月1回となっているが、随時臨時会議が開催される。1998年6月から12月末まで12回の本委員会が開かれ、主要事項を議決し、政府に建議した。

本委員会は重要人士がメンバーとなっているため、本人が参加できず代理出席となる場合が多い

2) 常務委員会

常務委員会は、98年12月末まで12回の会議を開いて本委員会に上程する案件を審議、議決した。

```

graph TD
    A[大統領] --> B[本委員会]
    B --> C[代弁人]
    B --> D[諮問委員]
    B --> E[事務局]
    B --> F[常務委員会]
    B --> G[特別委員会]
    F --> H[小委員会]
    H --> I[専門委員会]
  
```

The diagram illustrates the organizational structure of the Japanese Government, starting with the Prime Minister (大統領) at the top. Below the Prime Minister is the Cabinet (本委員会), which includes the Prime Minister, Ministers of State, Ministers of the Lower House, Ministers of the Upper House, Ministers of the Government, Ministers of the Diet, and 15 members of the Public Interest Groups. The Cabinet is supported by the Prime Minister's Office (代弁人) and the Council of Advisors (諮問委員), which includes experts from various fields. The Cabinet also oversees the Bureaus (事務局), the Standing Committee (常務委員会), and the Special Committee (特別委員会). The Standing Committee is further divided into Subcommittees (小委員会), which are then divided into Specialized Committees (専門委員会).

大統領

本委員会

委員長，幹事委員，労・使・政
府・政党・公益代表など15名

代弁人

諮問委員

言論・学界・社会团体
などの関係専門家

常務委員会

委員長，労・使・政・公益代表
など23名

特別委員会

造
調
整
特
委
公
共
部
門
構
行
為
特
委
不
当
労
働
展
対
策
委
金
融
産
業
発

小委員会

小
委
員
会
経
済
改
革
策
小
委
員
会
雇
用
失
業
対
小
委
員
会
労
使
関
係
小
委
員
会
社
会
保
障

事務局

事務局長以下26名

専門委員会

労・使・政・公益委員20名

12

3）特別委員会

特別委員会は公共部門、金融部門、企業部門で進められている構造調整と関連した緊急懸案を扱うために設置された時限的な委員会である。第2期労使政委員会で構成された特別委員会は3つで、不当労働行為特別委員会、公共部門構造調整特別委員会、金融産業発展対策委員会などである。

① 不当労働行為特別委員会

使用者の不当労働行為の根絶を望む労働界の要求によって構成された特別委員会であり、「労使団体などが提起する不当解雇、賃金未払い、一方的賃金引下げ、不当労働行為、労働協約違反、その他痼疾的に労使紛糾を引き起こす労働関係法違反事項」を扱うことを目的としている。労、使、政府、政党、公益委員など全部で11名の委員で構成されている。事件の事前審議、意見調整のために傘下に専門委員会が構成されている。

98年12月末まで特別委員会が22回、専門委員会が19回開かれ、合わせて111個所の不当労働行為事業場（韓国労総所属24、民主労総所属87）を審査対象にのせ、そのうち91事業場を実際に審議した。審議結果は、仲裁、調査、勧告案の採択、関係機関への協力依頼などとして処理された。特別委員会には実質的な調査権や処罰権がないので実効性がないという労働界からの批判が出されている⁽¹³⁾。

② 公共部門構造調整特別委員会

公共部門の構造調整過程で提起される諸問題を円満に解決するために構成された特別委員会である。労、使、政府、政党、公益委員など合わせて13名の委員によって構成されている。1998年末までに29回の会議を開き、公企業民営化方案、政府出捐機関の経営革新推進計画、地方公企業の構造調整および経営革新計画など公共部門構造調整と関連した労使間の懸案問題を論議した。

特別委員会の主要な成果としては公企業民営化および経営革新計画の時期調整、失業対策樹立などに関する対政府建議文の採択などを挙げることができる。

しかし、公共部門特委の勧告文のほとんどが、主要懸案に対する原則的立場の表明に止まり、具体的内容に欠けるうえ、政府が労使政合意とは関係なしに一方的に公共部門構造調整計画を打ち出したため労使政間で多くの摩擦が生じた。だが、特別委の勧告文は、各該当事業場で構造調整に関する労使協商の時に有用な基準を提供することで一定の役割を果たしたといえる⁽¹⁴⁾。

③ 金融産業発展対策委員会

通貨危機の結果発生した銀行、証券、保険、投信、総合金融会社など金融機関の構造調整と関連した諸般問題を解決するために構成された特別委である。労、使、政府、政党、公益委員など12名によって構成された。

特別委は98年12月末までに21回の会議を開き不実銀行5行の退出問題、条件付承認銀行7行の経営正常化問題、保険・証券・投信・総合金融会社など第2金融圏の構造調整問題などを論議した。特別委の主要成果としては退出銀行職員の再雇用推進、金融部門失業者のための特別支援対策、構造調整時における労働界との事前協議の勧告、労組幹部の告訴・告発撤回、第2金融圏構造調整原

⁽¹³⁾ イ・ミョンホ（1998）。

⁽¹⁴⁾ ヤン・ワンシク（1998）。

則の樹立などを挙げることができる。

特別委は6回にわたり対政府建議文、または労使当事者に対する建議文を採択したが、大部分が原則的水準に止まり、具体的解決案が示されていないという批判を受けた。しかも構造調整や経営正常化それ自体よりも退出職員の生計問題にのみ焦点を当てたという批判も提起された。特に金融部門の構造調整に責任を負った金融監督委員会の一方的独走と銀行圏の非協力的態度、日和見などにより特別委は多くの対立と難航を重ねることになった⁽¹⁵⁾。

4) 小委員会

常務委員会の案件審議の効率性のために案件別に4つの小委員会が構成され、常務委員会上程案件を事前に審議し、調整する役割を果たした。各小委員会はすべて労、使、政府、公益代表で構成された。

① 経済改革小委員会

財閥改革、労働者の経営参加、政府と政治圏の改革方案などを扱うために設置された小委員会で労使政代表8名によって構成された。経済改革小委の主要な成果は、財閥改革のための公正取引法の改正、経済聴聞会の開催、財閥の構造調整、従業員持株制の活性化、労働者引受企業の支援などに合意したことであるが、その他に腐敗防止法の制定、持株会社設立許容、労働者の経営参加などの案件は、労使政間の意見対立で立ち消えとなったり、保留、未論議という結果になった⁽¹⁶⁾。

② 雇用失業対策小委員会

IMF危機に伴う大量失業に対処するため失業対策、雇用拡大、雇用保険、雇用安定、職業訓練など諸般の問題を論議するために構成された小委である。労、使、政府、公益代表など8名で構成された。主な成果としては雇用調整マニュアルの作成、55の退出企業の失業対策、98-99年失業対策、日雇い職失業対策、中小企業および海外就業支援方案、長期末払い事業場に対する緊急融資、失業対策公聴会の開催、失業対策企画団の構成、失業対策の効率性の改善などをあげることができる⁽¹⁷⁾。

③ 労使関係小委員会

労使間で懸案となっている労使関係の諸般懸案を扱うために構成された小委である。労、使、政府、公益代表など8名で構成された。主な成果としては、教員の労組結成権保障、失業者の労組加入資格認定、労働組合の政治活動保障のための政治資金法の改正、公務員職場協議会法の施行令検討などを挙げることができる。しかし法定労働時間短縮問題は、未解決事項として残されている⁽¹⁸⁾。

④ 社会保障小委員会

社会保険、社会扶助と関連する諸般問題を論議するために構成された小委である。労、使、政府、公益代表など9名で構成された。98年末までに17回の会議を持った。主な成果は公共資金管理基金法の改正、医療保険の統合および適用拡大、国民年金法改正案、セーフティ・ネットワークの拡充、

(15) 金尚祚 (1998a)。

(16) 金尚祚 (1998b)。

(17) チョ・ジュンモ (1998)。

(18) 金素英 (1998)。

労働災害保険制度の改善などを挙げることができる⁽¹⁹⁾。

５）支援機構およびその他の機構

① 専門委員

提起される議題に対する専門的調査、研究、報告書作成などを遂行するために労、使、公益専門家たちによって専門委員会が構成された。専門委員たちは各委員会における上程案件の事前作成、調整、合意までを担当したので実質的に非常に重要な役割を果たした。

② 事務局

委員会の運営支援、および行政事務を遂行するための機構である。事務局は労働部、財政経済部、行政自治部など行政部署から派遣された26名で構成された。事務局の公務員たちは純粋な行政支援だけを担当し、委員会の意思決定過程には関与しない。

③ 履行点検班

第1期労使政委員会で合意した90余項目に及ぶ合意事項履行状況を持続的に点検、評価するため構成された機構で常務委員会の公益委員たちによって構成された。98年12月末までに2回の会議を持ち、それぞれの小委員会の履行事項評価結果を確認した。特に、労使政間で意見が一致を見ない項目については独自の評価を実施し、その結果を常務委員会に報告した。

履行点検班の評価結果によれば、第1期労使政委員会の合意事項中、政府が責任をもって推進しなければならない事項は全部で71項目であり、そのうち完了51、推進中20項目である。残りの19項目は、労、使、および政治圏の課題である。

主な完了課題としては財閥企業の結合財務諸表の作成義務化、相互債務保証禁止、セーフティ・ネットワークなど失業対策の拡充、5人以上事業体への勤労基準法適用拡大、賃金債権保証法の制定などである。

６）労使政委員会の議決手続き

労使政委員会の各級委員はすべて議案発議権を持つ。発議された議案は分野別専門委員会の検討、調整→小委員会での合意文案、報告書の議決→常務委員会での審議、議決→本委員会での審議、議決→合意した確定事項を大統領に建議→大統領の裁可を得た後政府各部署など関連機関で後続措置→労使政委員会で履行事項点検の手続きを経る。

第2期労使政委員会ではすべての会議は全員合意制を原則とした。全員合意が難しい場合は、否決、公益委員だけの決議文採択、委員長に処理方案委任などの方式をとって案件を処理した。しかし、こうした全員合意制原則は、結局当事者のうち誰か一人でも反対すれば案件が通過しない結果をもたらした。各当事者は自分たちに都合が悪い案件に対して事実上、拒否権（Veto）を行使できるのも同然であって、これは労使政委員会の実効性を低める要因として作用した⁽²⁰⁾。したがって

(19) イ・チュンニョル（1998）。

(20) Wiarda（1997）は、社会的合意主義の下で各利害当事者たちがこのような拒否権を行使することによってシステム全体を麻痺状態に陥れることになることを警告している。

新たに通過した労使政委員会法では、在籍委員の過半数出席の上で3分の2以上の賛成で議決するように議決方式を変えることで労使政委員会の実効性を高めようとしている。

それ以外に労使政委員会は公聴会および政策討論会の開催、国民提案窓口の運営、パソコン通信およびインターネットの運営、世論調査、国内広報活動などを行っている。

労使政委員会の公式活動に劣らず重要なのは、非公式論議である。労使政委員会の委員長、幹事委員、常務委員会幹事（以上すべて与党である国民会議所属人士たち）を中心に労、使、政府人士との頻繁な非公式接触を通じて難しい案件を事前調整してきた。

3 第2期労使政委員会の成果

＜表2＞は今まで見てきた第2期労使政委員会の各会議別成果を総合して示している。

＜表2＞第2期労使政委員会の成果（1）

委員会別	討議議題	合意状況	履行状況	備 考
小委員会				
経済改革小委	公正取引法改正	合 意	履行完了	国会通過
	経済聴聞会開催	合 意	履行完了	国会で聴聞会開催（99.1）
	財閥構造調整	合 意	追って再論	本委員会で再審議を要請
	従業員持株制の活性化	合 意	推 進 中	財経部と協議中
	労働者引受企業の支援対策	合 意	推 進 中	財経部と協議中
	持株会社設立問題	論 議 中		
	腐敗防止法制定	公聴会開催		政治圏で法制定推進中
	労働者の経営参加拡充は労使間の意見対立で未合意。 その他失業対策のための税制改編、輸出増大支援策、構造調整透明化方案などは未討議。			
雇用失業対策小委	雇用調整支援マニュアル作成	作成完了		
	退出企業労働者の失業対策	未 合 意		55退出企業の失業対策を論議したが成果なし
	98年下半年と99年失業対策	論議完了		労働部に意見書伝達
	日雇い職失業対策	論議完了		労働部に意見書伝達
	中小企業および海外就業支援方案	協 議		労働部と協議
	長期未払い事業場緊急融資	未 合 意		労使政の意見対立
	失業対策公聴会開催	合 意	履行完了	公聴会開催（98.12）
	失業対策企画団構成	合 意	履行完了	政府が構成
	失業対策改善方案	合 意	一部履行	失業対策企画団設置
	韓電送配電事業問題	結論なし		韓電側に勧告案伝達
	雇用創出のための労使政連帯協約	論 議 中		
	雇用保険基金および失業対策財源の政府出捐拡大	一部合意	推 進 中	
	その他、企業の雇用拡大のための制度改善、雇用安定インフラの効率性改善、失業扶助制度導入、雇用保険制度改善、職業能力開発制度改善などは、未討議（中期課題）			
労使関係小委	教員労組結成権保障	合 意	履行完了	国会通過（99.1）
	失業者の労組加入権許容	合 意	推 進 中	政府内の異見により立法保留、論議中
	労働組合の政治活動保障のための政治資金法改正	合 意	推 進 中	立法推進中

韓国労使関係の新たな実験（上）（尹辰浩／金元重訳）

	公務員職場協議会法施行令	合 意	推 進 中	
	法定労働時間短縮	論 議 中		公聴会開催
	タクシー賃金制度改善	継続論議		
	その他、必須公益事業の範囲の調整問題、業種一地域レベルなどでの労使協議の活性化、労組専従者の賃金支給問題など論議中。 賃金体系の改善、労働組合組織および交渉体系（企業別または産業別改善法案）、退職金制度改善法案などは未論議。			
社会保障小委	公共資金管理基金法改正	合 意	履行完了	国会通過（99.1）
	医療保険統合、一元化および適用拡大	一部合意	履行完了	国会通過（99.1）
	国民年金法改正	合 意	履行完了	国会通過（99.1）
	セーフティ・ネット拡充	合 意	推 進 中	社会保険統合推進企画団と継続協議
	産災保険制度改善および産災予防効率化方案	論 議 中		産災保険関連機構に労使代表の参与拡大、「産業安全保健に関する労使政特別宣言文」に合意
	その他、税制改編、生活保護制度の拡充、公共医療サービスの拡大、私教育費節減方案などは未論議（中期課題）			

特別委員会				
不当労働行為特委	不当解雇、金品滞払、賃金削減、不当労働行為など	111事業場を提議、91事業場を審議	仲裁－調停－調査活動30、勧告案採択35、関係機関協助依頼12、保留などその他6（一部重複）	
公共部門構造調整特委	第1次公企業民営化方案	公益委員建議文	推 進 中	労政間の意見対立で公益委員名義の対政府建議文採択
	第2次公企業民営化方案	合 意	推 進 中	対政府建議文採択
	政府出捐研究機関法制定問題	合 意	履行完了	国会通過
	地方公企業構造調整	協議推進中		地方自治体に勧告文発送
	政府投資期間管理基本法	合 意	推 進 中	対政府建議文採択
	地方公企業および公企業民営化	一部合意	推 進 中	対政府建議文採択、一部は労政対立で合意に失敗
	ソウル地下鉄構造調整論議			勧告文採択
金融産業発展対策委	退出銀行5行の職員の再雇用および生活安定対策	一部合意		対政府建議文採択、当事者に対する勧告文採択
	長銀証券真相調査問題	合意失敗		
	第2金融圏構造調整対策	一部合意		対政府建議文採択、当事者に対する勧告文採択
	9つの銀行の構造調整関連問題	合 意		労使政に対する勧告文採択
	労組幹部に対する告発撤回		完 了	委員長に一任

資料：労使政委員会、『1998労使政委員会活動状況』，1998.12；労使政委員会、『労使政委員会運営関係者ワークショップ』，1998.12

（ユン・ジンホ 仁荷大学校経済通商学部教授）

（キム・ウォンジュン 新潟産業大学人文学部教授）