

## 韓国における労使関係政策の展開過程

— 歴代政権の労働組合に対する法的統制を中心に —

慎 斗 範

### 1 はじめに

労働の価値は古今東西を問わずその時代を支配する理念の重要な要因として認識されてきた。それは労働問題が社会的諸価値の範囲及び社会構造の実態を反映するものだからである。<sup>①</sup>

いずれの国家の労働政策も労働条件を規制する立法政策と労働条件を増進ないし向上させる行政活動から成り立つものとされているが、<sup>②</sup> 本稿においては、韓国政府樹立後における労働立法政策と労働組合統制政策のかかわりを中心に考察したいと思う。

元来労働に関する諸問題は労働者と使用者を当事者として生起するものであり、政府はこれを解決するための政策機関として仲裁機能を遂行するものといえる。このような一般的な概念規定は主に西欧の先進社会をモデルとして定立することができる。先進国の場合においては、産業化の進展に伴って独占資本主義体制が発達し、労働者はこれに対応する組織を備え彼等の權益を主張するに至ったのであり、政府は労使関係から派生する諸問題を解決するためこれに介入し、労働立法政策及び行政活動を展開したのである。

しかるに韓国においては、日本植民地時代を起点とし、ようやく近代資本主義の経済体制を維持するようになり、<sup>③</sup> 使用者に対する労働階層も形成されるに至ったが、長い間労働者自身が労働問題の重要性を認識することが困難な状態にあった。その影響を受け、1948年の大韓民国政

府樹立後、第一共和国の李承晩政権のもとでは、労働運動は一方的に政権維持の手段として利用された。<sup>64</sup> しかし1960年第二共和国の張勉政権は短期的であれ自由民主主義を政治理念としたので、労働者は自覚の機会をもつようになり、彼等の組織力を労働者の権利擁護の方向へと転換させるかのように見えた。それにもかかわらず、1961年の5.16軍事クーデター以降第三及び第四共和国の朴正熙政権のもとでは、長期的な経済開発計画の目標を達成するため使用者偏重政策が採択された結果、<sup>65</sup> 労働者は経済発展の手段として利用された。<sup>66</sup> そして1960年代から1970年代にかけて、朴正熙政権の輸出主導型成長政策を通じて顕著な経済発展がもたらされたが、一方では軍事クーデター以来軍の政治介入が頻繁になるにつれて政権の正統性 (legitimacy) を保つことがむづかしくなり、<sup>67</sup> 政府は国民の支持基盤を失うようになった。そこで政府は当面の課題として国家安全保障と経済成長第一主義を前面に打ち出し、労働組合に対する統制を強化した。韓国労働組合総連盟をはじめ大多数の労働組合が御用化ないし無力化されたのである。そして1980年代に入り、第五共和国の全斗煥政権は依然として厳しい労働統制を加えた。しかし第五共和国の末期に、1987年の盧泰愚氏（現第六共和国大統領）による6.29民主化宣言を分岐点として、<sup>68</sup> 国家による抑圧的な労働統制戦略は転換期を迎え、統制の緩和がもたらされるようになったのである。

## II 韓国労働組合運動の推移

韓国では労働組合は、ほぼ1890年代の開港期から1920年代の前半までは比較的自由に設立された。しかし1910年から始まった日本の植民地政策の一環として特に1924年から一切の集会が禁止され韓国人達が作ったすべての組織が厳しい監視・統制のもとに置かれたことによって、労働組合は地下運動として存続せざるを得なかった。<sup>69</sup>

韓国は第2次世界大戦後1945年から約3年間米軍政期を迎え、その労働運動は極めて活発化し、1946年には労働組合の数が南朝鮮だけで1179、

組合員の数も30万4000人に達した。<sup>(40)</sup> 現在の韓国労総（韓国労働組合総連盟）の前身である大韓労総（大韓労働組合連合会）は、左翼労働団体であった全評（朝鮮労働組合全国評議会）を打倒して共産主義勢力を除去するという政治的目的のため米軍政期間中に設立され、1948年の大韓民国政府樹立後第一共和国の李承晩政権のもとでは、労働者の権益の増大を図るための労働団体というよりは、反共前衛隊のような役割を果たすようになった。<sup>(41)</sup> 即ち、自由党政権は、大韓労総を御用化し政府の機関団体化することによって一般労働者の不信を招き、上級労組と一般労働者の間に乖離現象をもたらしたのである。

その後1960年に4.19学生義挙によって自由党政権は崩壊し第二共和国での民主化運動とあいまって労働運動も一時的に高揚したが、1961年の5.16軍事クーデターの発生により労働組合運動は大きな転換期を迎えることとなった。

5.16軍事政権は、国家再建最高会議の布告令を発表して賃金を凍結、労働争議を禁止し、数百名の労組幹部及び労働運動家を拘束した。<sup>(42)</sup> しかし軍事政権は1961年8月3日に勤労者団体に関する臨時措置法を公布し、労働運動を許容すると同時に韓国労働団体再建促進会を発足させ、上から下向的に産業別労働組合とその連合体である韓国労総を結成した。このような労働組合の再編成過程<sup>(43)</sup> は、労働者達の自主的意思により上向的になされたのではなく国家権力により下向的になされただけに、韓国労働組合の自主性の問題にかかわっていた。

第三共和国の朴正熙政権は経済成長と国家安全保障を国家政策の最優先課題としてとりあげたので、労働者への低賃金の強要と労働組合に対する厳しい統制とが余儀なくされた。1970年代に入って労働組合に対する統制政策が強化された。外国資本を保護する目的で労働者の権利が大幅に制限され、又、国家安全保障という名分のもとで団体交渉権と団体行動権とが制限されたのである。それと同時に中央情報部・警察及び行政機関による介入も強化された。<sup>(44)</sup> なお1972年の維新体制<sup>(45)</sup> において

は、5.16軍事クーデター以降下向的に組織された韓国労総と各産別労組の御用化が促進され、一般労働者の要求が無視された。これに対応して一般労働者達は労組民主化運動に参加し、御用組合とは対立的な民主的労組が結成される運びとなった。

1970年代の労働組合運動において看過しえないことは、民主的労組結成とあいまって、都市産業宣教会、カトリック労働青年会、クリスチャン・アカデミー等の既存保守神学に対抗する一部の宗教界と反独裁闘争に参加した一部の学生及び知識人等の外部勢力が労働運動に加勢したという点である。<sup>(16)</sup>

1980年代に入り、第五共和国の全斗煥政権は政治的ないし法律的規制を通じてさらに労働組合に対する統制を強化したのであるが、<sup>(17)</sup> 当時、労働組合に対する抑圧の重点は、1970年代以来急速に成長してきた民主的労組の破壊と宗教人・知識人等の労働関係団体に対する弾圧に置かれていた。

しかし1987年の6.29民主化宣言のあと、政治面での民主化要求は韓国社会にさまざまな変化の兆しをもたらした。とくに労働者達の権利への目覚めと正当な“分け前”を求める声は、やがて政治闘争とリンクした事態に発展するだろうとみられていた。<sup>(18)</sup> その主な理由は経済成長に見合うだけの賃金や待遇を受けていないという不満が労働者に蓄積されていたことである。

現行労働組合法により運営されている韓国の労働組合は、労組のナショナル・センターである韓国労働組合総連盟（韓国労総）の傘下に20の産業別労組（韓国ではこれを“産別連合団体”という）があり、またその傘下に企業別単位労働組合が結成されている。ところで、20の産別連合団体は労働法上の単なる団体であって、賃金等の労働条件について使用者側と団体交渉をすることはできない。その意味で企業は産別団体から直接制約を受けることなく、労働条件等に関する交渉はすべて企業レベルで行われる。韓国の労働組合は企業あるいは工場ごとの労働者で

構成される従業員組織となっているのである。この点では韓国の企業別組織は日本の場合と極めて類似したものとなっているが、日本企業のように工職混合の全員組織という形はとっていない。これは生産職工員としてのブルー・カラーと事務職従業員としてのホワイト・カラーの身分的格差がまだ歴然としているからである。<sup>(19)</sup>

最近の韓国の労働運動では、その量的な拡大とともに、労使間の葛藤が大型化・長期化の傾向を見せている。6.29宣言の直前に当たる1987年6月には韓国の単位労働組合数は2725、総組合員数は105万人水準に止まっていたが、2年が経過した1989年6月時点での単位労働組合数は7380、総組合員数は182.5万人の水準に達した。この数字は、2年間に単位労働組合数は約2.7倍、総組合員数は約1.7倍ほどに増加したことを意味している。このように労働運動は量的には急速に成長したけれども、労使関係においてはそれほどの進展は見られなかったのである。<sup>(20)</sup>

一方1980年代前半期における労組組織率は1980年の14.6%から1986年の12.3%へと継続して減少しており、それも歴代軍事政権と深い関係にあった韓国労総と呼ばれる“御用”組織への参加が認められるだけなのであった。<sup>(21)</sup> しかるに6.29宣言以後労働組合に対する統制が多少緩和された結果、数多くの新規労働組合が設立され、労組組織率も1987年に17.3%、1988年には22.0%に増加した。<sup>(22)</sup>

他方6.29宣言直後に大企業を中心に労使紛争が全土で拡大し、頂点となった8月12日には全国192箇所労働争議が発生した。<sup>(23)</sup> 1987年夏の労使紛争の特徴は、低賃金労働者だけでなく比較的好条件の現代・大宇・ラッキー金星・三星・韓進といった大財閥傘下の企業がまず最初に立ち上がったことである。民主的労組が次々に結成されるにつれて労働者出身のリーダーが多数誕生し、1988年に入ってから大企業から中小規模の工場まで賃上げ・労働条件改善のための闘争が展開されていった。ちなみに次の表は1975年から1988年までの労使紛争の原因と類型を表わしているが、これによって単位労働組合の対企業及び対政府影響力行使

### 非合法労使紛争現況

年度	合計	原因別							種類別				
		賃金 遅滞	賃金 引上	休業 交渉	解雇	不当労 働行為	労働条件改善 (労働協約)	その他	作 業 拒 否	職 場 占 拠	示 威	その他	
1975	133	32	42	7	10	19	4	19	49	44	10	30	
1976	110	37	31	8	3	8	4	19	45	45	15	5	
1977	96	30	36	4	4	6	2	14	58	30	5	3	
1978	102	29	45	3	1	2		22	55	26	3	18	
1979	105	36	31	5	6	3		24	60	43	2		
1980	407	287	38	11	5		14	52	98	204	47	58	
1981	186	69	38	11	9	4	32	23	88	40	32	26	
1982	88	26	7	4	2		21	28	67	16	3	2	
1983	98	35	8	9	6		19	21	62	27	6	3	
1984	113	39	29	2	5	7	14	17	62	46	3	2	
1985	265	61	84	12	22	12	47	27	108	154	3		
1986	276	48	73	11	34	18	48	44	138	112	21	5	
1987	3479	45	2629	11	51	65	566(170)	212	1226	2428	88	7	
1988	1873	59	946	20	110	59	136(328)	215	675	1178	5	15	

資料：大韓民国労働部

の特徴を発見することができる。第一点は、合法的労働争議が封鎖されていた時期であったにもかかわらず労働者達は違法争議を通じて絶え間なく影響力を行使してきたことである。第二点は、労使紛争の原因は賃金遅滞・解雇・不当労働行為等であり権利紛争的性格が強いことである。このことはこれを解決するための政府の介入が迅速・公正でないことを表わしている。ここから労働者が政府に対する直接的圧力を通じて権利保障を要求してきたことがわかる。第三点は、圧力行使方法は主に罷業・職場占拠・示威等であり1987年以後においては先罷業・後協議の形態が特徴的なことである。第四点は、労使紛争が主に統治力の弛緩期に集中的に発生していることである。具体的には10.26事件（1979年の朴正熙大統領射殺事件）直後の1980年及び1987年の6.29宣言以後に急激に増加している。この事実は、韓国における労使問題が労使間の自主的解決方法よりも政府の抑圧的統制に依存してきたことを逆説的に説明してくれるものである。<sup>(24)</sup>

これまで韓国労働組合の成長過程を概観してきた。一言にすると韓国の労働組合は政権変動に伴い国家によって再編成されてきたと言える。即ち、政権変動のたびごとに労働組合に対する政府の統制が強化されてきたのであるが、6.29民主化宣言を分岐点として統制が緩和され、新規労働組合の急増とあいまって、韓国労働組合運動の進展のための新たな転機を迎えることとなったのである。

### III 韓国政府の労働組合統制

#### 1. 労働組合に対する二つの視座

多元主義的な視座によれば、労働組合を含む利益集団は政治の主要行為者と見なされ、国家の公共政策とは利益集団相互間の妥協と調整の産物であるということが強調される。従って、このような過程を経て形成された公共政策は、国民各自の真正な利益を反映し得るが故に公益に一致し、政策決定における国家の役割は微弱なものにすぎないという。<sup>(25)</sup>

これに対して組合主義(corporatism)的な視座によれば、国家と利益集団の関係において国家が独立変数として登場し、利益集団は国家の統制のもとにある受動的な存在へと転落する。従って組合主義的な利益集団分析は国家の統制方式に関心を集中させる。組合主義的な統制方式には国家の特性によって多様性が見られるが、それは、大抵の場合、政府による ① 民間部門の組織化 ② 財政援助 ③ 強制的統制等の形で現われる。

R. B. Collier と D. Collier は誘引(inducement)と強制(constraint)の二つの要因をもってラテンアメリカにおける組合主義的統制を説明している。<sup>20)</sup> 彼等は経験的分析をするため、誘因の程度は ① 結成権 ② 義務組合員制 ③ 補助金制により、強制の程度は ① 団体交渉権とストライキに対する規制 ② 労働組合幹部に対する統制 ③ 労働組合内部運営に関する政府介入により比較の尺度をつくった。そして Collier 夫妻は政府当局が労働者に対してどのような懐柔及び威脅のテクニクを使用するかを示唆しているが、韓国の労働運動と利益集団の場合においても、このような誘引-強制の二つの要因を使って分析を試みる傾向が見られる。<sup>21)</sup> 従って本稿では、韓国の歴代政権が労働組合に対してどのような誘引-強制の統制手段をとってきたかを考察することにする。

## 2. 法律による労働組合統制

日本統治からの解放後、1948年に大韓民国政府が成立するまで、韓国はアメリカ軍政のもとにあった。すでにこの軍政期から、韓国は、賃金・労働時間等の労働基準政策を持ち、争議調整には国家非常時企業労務令という名の強制仲裁制度が制定されていた。これは、社会主義を志向する全評が結成され、鉄道ゼネストが発生し、大規模な公益企業を中心として組織された大韓労協と暴力的に対立していたという当時の状況に対応するものであった。

全評が非合法化されたあとに樹立された第一共和国は、まず憲法を制定し、法律の範囲内で労働三権を保障すると同時に、労働者の利益分配

権をも保障することを宣言した。こうして実態の展開よりも早く立法先行的に労働組合の経済活動を保護し、争議に対する民事・刑事責任も免除して、労働運動を一応民主的に体制内化しようとしたところに、第二次世界大戦後の後発資本主義国の政策理念が示されていたといえる。<sup>(28)</sup>

同時に労働法も制定されるはずだったが、朝鮮戦争で延期され、労働組合法等が制定されたのは1953年のことであった。

大多数の先進国家の労働立法は、資本主義的経済発展に併行して、はじめは自然発生的に生じた状態を法的に承認したものであるが、韓国の労働立法は、政府樹立後に装飾的・政策的立法として施行され、法律体制の大部分はアメリカの労働関係法及び日本の労働法制を模倣したものであった。<sup>(29)</sup> 韓国の労働関係法は、アメリカ・日本等の進歩的労働法体系をそのまま模倣したものだけに外見上は近代的面貌を備えていた。

このように韓国においては、1953年に労働組合法・労働争議調整法・労働委員会法及び勤労基準法が制定され、近代労働法体系が整えられた。最初の労働立法そのものはとても理想的なものであったとされているが、当時の韓国産業社会の水準に照らしてみた場合、それと現実の間には相当の乖離があった。それは、1960年代以後の工業化過程においても、高度成長のために低賃金水準を維持しなければならないという現実的な必要性に直面した。そして、何度も繰り返して労働関係法を修正していくというような傾向が生み出された。

第一共和国における初期の労働立法は、初発から行政規制が強く、労働組合の財政状況検査権、労働組合役員の改選権及び労働組合解散命令権等で組合活動を厳しく規制することによる政府の介入の可能性が潜在していたことは認められるが、反面、労働組合の自由設立主義、使用者による不当労働行為禁止、団体交渉権及び労働協約締結権の保障、労働組合の対外的自主性及び対内的民主性等を規定した当時の法令は、組合主義的な性格よりも多元主義的な性格をもつものといえる。<sup>(30)</sup>

しかし、このような労使関係法には、1961年の5.16軍事クーデターを

きっかけに大転換がもたらされた。国家による労働統制が三つの特徴的な法律的・制度的骨格の変化を通じて展開されたのである。その三つの変化とは、①1963年の労働法改正、②1971年から1974年までの期間における国家保衛法のような新しい法律の施行及び既存労働法の改正、③1980年の労働法改正である。<sup>61)</sup>

これらの三回にわたる変化の内容を具体的に考察すれば、以下の三点が注目されよう。

一つ目は、第三共和国が誕生した1963年に三回にわたって集団的労使関係法に対して改正が行われたことである。<sup>62)</sup> これらの集団的労使関係法改正に対しては、憲法上労働三権保障の意義に関連して多くの問題点が指摘され、労働者の団結及び団結を目的とする活動に国家が過度に介入するのは労働三権保障の精神に違背するとの批判が高まっていった。<sup>63)</sup>

具体的には、労働組合法において ①労組設立申告主義の強化 ②労働組合の政治的活動の禁止 ③ユニオン・ショップ (union shop) 制度の採択<sup>64)</sup> 等が規定され、労働争議調整法においては ①公益事業の範囲の拡大<sup>65)</sup> ②争議行為の調整のための特別委員会の設置 ③争議以前における労働委員会による労働争議の適法性審査等が規定された。又、労働委員会法においては労・使・公益三者の同数代表構成原則が破られ、公益委員の数と権限が強化されることによって、行政府の影響力行使の拡大可能性が高められた。それと同時に、国家保安法の強化及び反共法や集会示威に関する法律といった各種の規制立法を通じて、労働組合に対する統制が強固にされた。

このように政府は、一方では労働関係法及び規制立法を通じて政府統制を強化していったが、他方では職業安定法・産業災害補償保険法・職業訓練法等を制定し、労働者の保護と労働者の質を向上させるための誘因政策をも並行させていたのである。

二つ目は、1970年代に入り労働統制がさらに強化されたことである。

具体的には、1971年に国家保衛に関する特別措置法が制定されたのだが、この法律によって、団体交渉権と団体行動権の行使はあらかじめ主務官庁の事前調停を受けてその決定に従わなければならないようになり、事実上団体交渉の道が封鎖されたのである。同法は国家非常事態下における超憲法的立法であっただけに、それに対する論難の余地は大きかったが、<sup>(37)</sup> その後1972年12月27日に、同法を制度的に支える維新憲法<sup>(38)</sup>が制定・公布された。又、これに先立ち1970年の外国人投資企業の労働組合及び労働争議調整に関する臨時特例法は、外国人投資企業内の労働争議を禁止した。このほか、10月維新で登場した第四共和国政府は、労働争議調整法の改正を通じて、もともと労働委員会が管掌してきた労働争議の適法性審査権と斡旋手続を行政官庁に移管させた。それと同時に、上記の国家保衛法をはじめ社会安全法・反国家行為者の処罰に関する特別措置法といった規制立法を制定して、国家統制に拍車をかけた。

しかし他方では、労働者の福祉増進を図るため医療保険の実施・産災保険の拡大・勤労者福祉公社の新設等の方策が講じられた。

三つ目は、1980年に発足した第五共和国政府が同年末の労働法改正を通じてさらに統制の強化をもたらしたことである。まず労働組合法については、労組設立要件の強化<sup>(39)</sup>・第三者介入の禁止<sup>(40)</sup>・ユニオン・ショップ制度の廃止<sup>(41)</sup>等を挙げることができる。又、労組役員の資格制限条件が強化され、団体交渉及び行動の禁止範囲が拡大され、使用者の解雇権の拡大及び長時間労働の可能化等によって、勤労基準法の後退をももたらした。このようにして労働法上の団結権・団体交渉権及び団体行動権はさらに制約を受けるようになった。それと同時に各種の規制立法も統制の強化という方向で改正された。<sup>(42)</sup>

当時特に注目すべきことは、企業別組合化と労使協議体制の構築である。1980年末における労働関係法改正の意図の一つは、それまでの産業別組合<sup>(43)</sup>を企業別組合化することと、その組合と上部団体である産別と

を切り離して孤立させその交渉力を弱めることであった。<sup>(44)</sup> これは争議予防体制の強化を意図したものといえよう。

さらに、もう一つの意図として、労働者の権利の制限を緩和することがあった。この意図から、一つの誘引手段として、新たに労使協議会法が作られたのである。<sup>(45)</sup> とはいえ、労使協議の機能を団体交渉から切り離したことは形式上は両制度を分化・整備したことになるが、そこからは、労使関係を企業別に分断・封鎖し、組合代表を協議会に参加させつつも事実上の労使交渉を交渉権や争議権にもとづかぬものとし、苦情処理で始末しようという意図を感じざるえない。このような視点から評価すれば、第五共和国は維新体制を維持・強化した体制に過ぎないといえよう。<sup>(46)</sup>

以上に見られるような抑圧的な労働統制に対する労働者の内部的不満が1987年の6.29民主化宣言を転換点として一挙に爆発し、従来の労働争議調整法・集会示威に関する法律といった労働関係法は有名無実になった。このような状況のなかで1987年には憲法及び労働関係法が改正された。まず憲法においては、従来の団体行動権に対する法律留保条項が削除され、公益事業体に関する規定も大幅に緩和された。労働組合法においても労働組合設立形態が自律化され設立手続きが申告主義へと簡素化されたほか、労働組合員の役員資格制限・労組解散命令・役員改選といった行政官庁の規制条項が削除され、ユニオン・ショップ制度も許容された。又、労働争議調整法においても、公益事業の範囲及び争議行為禁止対象が縮小され、冷却期間<sup>(47)</sup>を短縮することによって争議行為制限事項が緩和され、斡旋機能が行政官庁から労働委員会へと移管され、労働争議申告に対する適法性審査制が廃止された。そのほか勤労基準法の改正によって、前回の改正で認められた労働時間延長が認められなくなった。

このように法律による労働組合統制では、5.16軍事クーデターを出発点とし第三共和国から第五共和国に至るまではいわゆる組合主義的特性

が支配的であったが、6.29宣言を起点とし、社会全般の民主化が進行するにつれて統制は緩和されたのである。その反面、この時期、誘引手段は強化されるようになった。<sup>(48)</sup>

### 3. 行政機関による労働組合統制

韓国政府樹立後1950年代までは、独立した労働行政機構が設けられないまま保健社会部労働局が消極的な意味での労働保護行政を管掌してきたが、1960年代に入り、第一次経済開発五ヶ年計画の開始と積極的な産業政策の推進につれて労働行政が経済開発機能をも遂行するようになった。このような時代的要請から、第三共和国政府は1963年8月に保健社会部労働局を保健社会部の外庁としての労働庁に昇格・発足せしめた。しかしその後の労働行政機能の拡大に伴い、第五共和国政府は、1981年4月に労働庁を中央官庁としての労働部に昇格せしめた。<sup>(49)</sup>

行政機関による統制は、5.16軍事クーデターの後第三共和国に入ってから特に本格化したのであるが、それは、労働部のほか主に検察・警察・内務部及び国家安全企画部・保安部隊等の情報機関によるものであった。<sup>(50)</sup> 具体的には、軍事政府は、労働問題を治安問題としてとりあげ、治安機関に直接労働問題を仲裁させ、労働問題を警察力で阻止し、労働組合設立を妨害した。第五共和国に入ってから、1981年末国務総理訓令により中央及び地方に労働対策会議が設置・運営されたが、この機構においては、労働問題及び労使紛争を治安対策又は社会安定の次元で解決しようとする傾向が見られた。<sup>(51)</sup> このように政府は治安対策的な視点から労働運動を規制しすぎたために、労働者が要求や不満を表明するチャンネルすら塞がれていた。<sup>(52)</sup>

しかし、6.29宣言以後における社会全般の民主化趨勢に伴い、第六共和国においては、政府は行政機関による直接的な公権力的介入を自制するようになった。労働部は、盧大統領の“民生治安に関する特別指示”に従って、民主化の波でルーズであった労使紛争について、労使自主解決方針により、政府介入を控えてきたのである。<sup>(53)</sup> ただ、大型労使紛争

の発生時には機動班を派遣する方策が取られており、又、予防策のため労働部次官を委員長とする関連部署の労働問題合同対策班が1989年1月に新設された。この対策班には労働部をはじめ商工部・経済企画院・総務処が参与したが、治安次元で取り扱われることを避けるため、治安当局や国家安全企画部等の公安機関は除かれた。しかし、1989年末になって、政府は、国務総理室・内務部・商工部・労働部及び治安本部の五機関の関係者で構成される労使紛糾特別点検班を設置し、不法争議に対して治安対策的な対応策を講じた。<sup>65)</sup>

#### IV おわりに

今まで考察してきたように、韓国における労働組合統制は、主に資本蓄積が本格化した第三共和国以後に強化されたのである。当時の権力中枢エリートは分断イデオロギーで武装した軍部エリートであり、彼等は、資本蓄積と国家安全保障を国家政策の最優先的課題として設定し、これらの課題を達成するに当たって阻害要因と見なされた労働部門を、法律、制度、抑圧的な国家行政機関、分断イデオロギー及び経済第一主義を通じて厳しく統制した。<sup>66)</sup> このような労働統制のもとで労総及び大多数の労働組合は御用化ないし無力化され弱体状態を免れることができなかった。

しかるに、1987年の6.29宣言を分岐点として、国家による抑圧的労働統制戦略と使用者の権威主義的労使観は一大転換を余儀なくされ、労使関係の主体である国家・使用者及び労働者間の新たな関係が定着する段階に入った。

要するに、韓国の労使関係が近い将来に組合主義的性格を脱皮するためには、労働者と使用者が各々労働問題の当事者として主体的で、なおかつ対等の位置を保つべきであり、国家は両者間に問題が発生した場合、公正な仲裁者もしくは調整者としての役割を担当する立場に立たなければならないのである。

## 注

- (1) 拙著「労働政策論」（ソウル：実学社，1976年），1-2頁。
- (2) Royal Meeker, "Government Service For Labor," in *Encyclopaedia of Social Science* [Volume 7-8], 16th ed.(New York: Macmillan Co., 1967), p. 644.
- (3) 1910年8月の日韓合併以来1945年の8.15解放に至るまでの36年間，韓国は日本の植民地としてその統治下にあったが，その期間中に，もともと李朝末期まで原始産業構造のもとで停滞を続けてきた韓国産業は，日本の植民地政策を通じて，奇形的ではあれ近代的な産業構造へと転換された。当時，日本資本の韓国への進出は，零細農を基盤としていた半封建的な生産機構に巨大な独占資本を発生させ，低廉な原料と低賃金による植民地的な利潤追求をもたらした。〔金潤煥「韓国の労働問題研究」（ソウル：高麗大学校出版部，1967年），28-29頁。〕
- (4) ゲイルンソンによれば，非産業社会においては一般的に労働組合が政治的に利用される場合が多く，労働組合は政府のいわゆる“労働前衛隊”（labor fronts）に過ぎないと言う。〔Walter Galenson, *Labor in Developing Economics* (Berkeley: University of California Press, 1962), p. 5.〕
- (5) 朴正熙政権は，国家主導的な工業化を強行するため，国家による財政的・金融的援助を大企業に偏った与え方をした。国家自体が労働者に対する保護者の立場というより投資者の立場になっていたため，低賃金を維持しなければならず，低賃金をもたすために労使関係は制限されざるをえなかった。〔卓熙俊「戦後韓国労働法制プロジェクト報告」（東京：法政大学比較経済研究所，1988年），44-45頁。〕
- (6) 拙著，前掲，142頁。
- (7) 安秉萬『韓国政府論 [第2版]』（ソウル：茶山出版社，1989年），365頁。
- (8) 「韓国経済は1986年に至り建国以来初めて貿易黒字に転じ，一気に31億ドルもの輸出超過を計上した。それは原油・金利・ウォン安という三低現象の追い風を受けていたにしろ，それだけには止まらず，輸出競争力の強化などのパフォーマンスをも反映していた。こうした背景なしには1987年における民衆による民主化運動の高揚もそれによる6.29民主化宣言の発布やそれ以後の労働運動の爆発も考えられない。」〔小林謙一「韓国の経済開発と労働政策の展開」『経済志林』第57巻第2号（東京：法政大学経済学会，1989年），107頁。〕
- (9) 安秉萬，前掲書，361頁。
- (10) 韓国労働組合総連盟「韓国労働組合運動史」（ソウル，1979年），265頁。
- (11) 5.16軍事クーデター以降大韓労総は韓国労総に再編成されたが，それは各政権変動の後においても親政府組織として機能した。
- (12) 安秉萬，前掲書，362頁。
- (13) 第一共和国時代には，与党の基幹団体ともなった大韓労総に加盟する単位組合は増加したが，単位組合の大部分は企業別組合であった。それが1961年の労働組合の再編成過程において企業別単位から産業別単位に変容し，その後1980年の労働関係法改正によって再び企業別単位に転換された。〔金錦守「韓国労働組合の回顧」『民族知性』（ソウル，1987年2月），31頁。〕

- (14) 全基浩「韓国労使関係定立方向」『思想と政策』Vol.5-No.2 (1988年夏季号), 144頁。
- (15) 維新体制と一般的に呼ばれている第四共和国は、1972年12月27日に公布された維新憲法のもとで始まった。この憲法により統一主体国民会議による大統領間接選挙制が採択され、同国民会議で朴大統領が当選し、第四共和国を発足せしめた。
- (16) 韓国の労働運動では、学生が労働者と連帯闘争したり、身分をかくして企業に偽装就業して労組を結成しその運動をリードしたりする事例が多かったが、1987年に労働運動が自由化されてからは、相対的にその比重が減っている。又、1970年代に活発な運動をした都市産業宣教会の動きも最近は下火になった。〔安春植「6.29宣言後の労使関係」『日本労働協会雑誌』No. 354 (1989年2・3月号), 47頁。〕
- (17) 朴正熙・金斗煥兩軍政のもとでは、高度経済成長を成功させるための労使協調路線が叫ばれ、労働者は基本的権利としての賃金アップ・待遇改善の交渉もできない劣悪な状況に置かれていた。
- (18) 前田康博「大転換期の朝鮮半島」(東京：教育社、1988年)、38頁。韓国では政権の交代期をはさんで労働問題が急浮上する。1978年には低賃金の女子労働者の職場占拠がきっかけとなって“YH貿易事件”が発生して政権崩壊の引き金となったが、1987年夏の労使紛争は重工業・基幹産業従業員から零細労働者までが関係する広範囲のものであった。
- (19) 韓義泳「韓国企業経営の実態」(東京：東洋経済新報社、1988年)、165頁。
- (20) 朴世逸「労使関係発展の展望と課題」『季刊思想』1989年(ソウル：社会科学院)、192-193頁。この理由としては、労働組合運動自体における民主的指導力の未熟さ、企業側における非民主的権威主義的要素の残滓、労働行政の一貫性の欠如及び公共性の不足による信頼性の未確保等を挙げることができる。
- (21) 前田康博、前掲書、36頁。又、会社側が認めた労組も事務職(ホワイト・カラー)を組織するのみで、圧倒的多数の労働者を有する現業部門(ブルー・カラー)は、未組織のままに捨てておかれ、これまで正式な労使関係のパイプを持たずにきた。大企業でも労働組合が結成されているケースは数えるほどしかなかった。
- (22) 韓国労働研究院「89分期別労働動向分析」第2巻第1号(1989年)、31頁。
- (23) 前田康博、前掲書、33頁。
- (24) 安秉萬、前掲書、375-376頁。
- (25) David B. Truman, *The Governmental Process*(New York: Alfred A. Knopf, 1971), pp.508-516.
- (26) Ruth B. Collier and David Collier, "Inducement Versus Constraints: Disaggregating Corporatism," *American Political Science Review*, Vol.73, No. 4 (1979), p.982-983.
- (27) 崔章集「韓国の労働運動と国家」(ソウル：ヨルウム社、1988年)、26頁。
- (28) 小林謙一、前掲論文、115頁。
- (29) 金致善「労働法講義〔全訂版〕」(ソウル：博英社、1988年)、58頁。
- (30) 安秉萬、前掲書、366頁。

- 31) 崔章集, 前掲書, 301-302頁。これらの各々の変化は, 1961年5月の軍事クーデター, 1972年10月の維新体制の樹立, 1979年12月の軍内内部クーデターという憲法改正を伴った三回の全面的政治体制の変化と一致している。
- 32) これは1953年にはじめて労働組合法・労働争議調整法・労働委員会法が制定されてから丁度10年目にあたる。
- 33) 金亨培「労働法制」『労働経済40年史』(ソウル:韓国経営者総協会, 1989年), 81頁。
- 34) 日本の労働組合はその半数強が union shop 協定を有しており, とくに従業員数の多い組合ほど同協定の締結率が高い。[菅野和夫『労働法〔第二版〕』(東京:弘文堂, 1988年), 388頁。]当時韓国で union shop 制度が採択された背景は, 次のようなものであった。政府は, 労働組合を中央集権的な産業別組合によって統率させ, 第二組合の禁止で改革的な新しい組織はできるだけできないようにし, union shop 制度で企業内のあらゆる労働者をひとつの労働組合という組織に入れそれに企業内の全労働者を管理させることで, 労働者の強力な中央集権的コントロールを目指していたのである。[卓熙俊, 前掲書, 86頁。]
- 35) 公益事業においては職権による強制仲裁及び緊急調整が認められていたので, その範囲を拡大することによって争議行為の制限を受ける事業場と労働者が多くなるのである。
- 36) 1953年の労働委員会法では, 労働委員会は労・使・公益三者の3人同数代表で構成されるようになっていたが, 1963年の法改正では, 公益委員の数だけが3人ないし5人にするように規定された。
- 37) 金致善, 前掲書, 61頁。
- 38) 10月維新(1970年10月)において, 朴大統領は, 非常戒厳令を布告し, 特別宣言を行った。その理由は, 「目下朝鮮半島をとりまく列強の勢力均衡に大きな変化が起こり, この変化が韓国の安全保障に脅威を與える恐れがある」ので「南北対話を力強く推進し, 急変する国際情勢に主体的に対応するためには不得已大統領の権限をもって非常措置を断行せざるをえない」ということであった。[尹景徹「分断後の韓国政治:1945~1986」(東京:木鐸社, 1986年), 351頁。]
- 39) 労働組合の設立には従業員30人以上が必要とすることによって小規模組合の設立を困難にした。
- 40) 上位団体の産別を含め宗教団体等の一切の外部勢力の介入を禁止することにし, 企業別組合の単独化, 即ち産業別組合から企業別組合への転換を図った。(労働組合の体系の変化に関しては注13参照。)
- 41) ユニオン・ショップ制度廃止の背景は, 次のようなものであった。労働組合の幹部が御用化され, 例えば会社から資金をもらって選挙をすることもあり, 又, 組合員の立場からすれば自分達が拠出する組合費を使って使用者側の利益となることをされる恐れもあったので, 労働組合員のなかから労働組合に入らない自由はないのかという問題が提起されたのである。[卓熙俊, 前掲書, 97頁。]この廃止により, 組織の拡大及び維持がむづかしくなった。

- (42) 言論基本法が制定され、集会示威に関する法律・反国家行為者の処罰に関する特別措置法・社会安全法等もより厳しい統制の方向で改正された。
- (43) 産業別組合という全国単一組織形態は、1960年代から1970年代にかけて高度経済成長を成し遂げるべく政府が労働組合組織をはっきり把握できるような形態にしたものであったが、労働組織の上下組織間の反目・中央本部の政治的従属等により、それは成功ではなかったといえる。〔卓熙俊、前掲書、87頁。〕
- (44) 服部民夫『韓国の経営発展』（東京：文真堂、1988年）、201-202頁。この企業組合化には1970年代末の日本的経営に関する論議が大きな影響を与えたといえる。しかし日本の産業構造のなかで企業内組合が果たしてきた機能が、環境の異なった韓国において再現されるとは考えられない。韓国では、危惧されたように、企業内組合は経済再建と労働運動封じ込めの切り札として利用された感がある。
- (45) 韓国では、1963年の労働法改正により、労働組合法第6条内に労使協議制に関する規定が初めて設けられた。その後1973年・1974年の法改正により同規定の拡大・具体化が見られ、1980年末の法改正によって独立の法律としての労使協議法が制定されるに至った。〔金亨培『新稿労働法』（ソウル：博英社、1988年）、577頁。〕
- (46) 小林謙一、前掲論文、123-124頁。
- (47) 1953年から実施中の労働争議調整法は、労使紛争が発生した場合に労使間対決行動が取られる前に労使間の意見の相違を調整するための制度的装置を設けている。これによって問題が起きてもすぐに争議行為にはいれぬようにある一定の争議行為冷却期間が設けられていた関係から、スト等の極限行為は少なかった。しかし1987年の6.29宣言後の7月から法的冷却期間を経ない労働争議が急増している。〔韓義泳、前掲書、171頁。〕
- (48) 安秉萬、前掲書、368頁。
- (49) しかし、機構面では長・次官2人が増員されたほか職級が一部上向調整されただけであり、新しい労働部は従来の労働庁の規模を大きく上回るものではなかった。〔李相崙「労働政策」「労働経済40年史」（ソウル：韓国経営者総協会、1989年）、133頁。〕
- (50) 労働庁当時のもっとも重要な機能は、経済企画院・商工部・保健社会部・内務部・警察・中央情報部といった他政府機関の指示又は協力をうけ効果的な労働統制及び調和的な労使関係を維持することであった。〔崔章集、前掲書、244頁。〕
- (51) 李相崙、前掲論文、200頁。
- (52) 服部民夫、前掲書、205頁。
- (53) 安春植、前掲論文、50頁。
- (54) 同上、51頁。1989年1月労働部は労使両側に対する公権力的介入策を打ち出した。一方で使用者の労組結成の妨害や争議中の労働者に対する救士隊による暴行を禁止し、労組員の不当な解雇等の不当労働行為に対する制裁を強化した反面、他方では、使用者による監禁・暴行や争議が禁止されている主要防衛産業事業体での争議行為など、労働者側の不当な労働行為を厳しく取り締まることとしたのである。

る。

55) 『東亜日報 (韓国)』(1989年12月25日), 第1面参照。

56) 安秉萬, 前掲書, 377頁。

**THE EVOLUTION OF LABOR-MANAGEMENT POLICIES  
IN KOREA**

— With Special Reference to the Legal Control over Labor Unions  
by the South Korean Government —

《Summary》

Doo-Boem Shin

The primary purpose of this paper is to analyze the major characteristics of labor-management policies from 1948 to 1990 in South Korea. Based on this analysis, some suggestions are outlined for the government's role in resolving the current labor problem dilemmas.

During the Colonial Rule, a modern capitalist economic system was formulated in Korea. However, although the labor class appeared in this period, the labor problem was not given close attention.

In the First Republic, a number of labor movements appeared, but they were used primarily to maintain the authoritative political system of the Rhee regime. After the 1960's, the labor class was used as a major tool to achieve Korea's rapid economic development.

Especially after the military coup in 1961, the government enforced a low level of labor wages and strictly regulated the activity of labor unions by emphasizing capital accumulation and national security as major goals. These strict labor policy trends of the military government were even more consolidated during the 4th and 5th Republics. Due to the tight governmental control over labor activity during these periods, the majority of labor unions became ineffective and immobile organizations.

In 1953, the first labor-related laws, including the Labor Union Act

and the Labor Disputes Mediation Act, were enacted. These acts were revised in 1963, 1973, 1980, and 1987. However, each of these revisions was merely a legal attempt to control the labor activity rather than to protect the interests of the labor class. This legal control on labor activity, as Ruth B. Collier and David Collier pointed out, was composed of both inducement and constraints. Also, given the general policy pattern, the labor controls of all successive governments have taken somewhat corporatistic characteristics. Consequently, labor disputes came to be regarded as a pathological phenomenon which might damage public safety and social stability.

In June 1987, however, some hopeful changes began to take place. With the emergence of the 6th Republic, which was established following the democratic electoral process, the traditional oppressive labor policy could no longer be retained. Also, there appeared some hopeful signs that a more desirable relationship among the government, employers and employees might be established. Despite these hopeful changes, however, there are still many problems which remain to be resolved, primarily as a result of the corporatistic characteristics in the employer-employee relationship.

In conclusion, to overcome all these current dilemma, a role of government as a fair mediator is urgently needed.