

韓国における労働組合の変容と 労使交渉の課題

安 周永

(常葉大学法学部専任講師)

本稿の目的は、韓国労働組合が労働運動の危機に直面し、どのように対応しているのかを検討し、労働組合の課題を明らかにすることにある。この作業を踏まえて、労働環境が類似していると言われている日本の課題についても簡潔に述べることにしたい。

労働運動の危機といっても、その実態は国によって異なる。すなわち、グローバル化が進み、国際競争が激しくなるなかで、労働組合の力が弱くなっているのは否定できないが、各国の労働組合の組織形態や産業構造などによって、危機の実態は異なっているのである。韓国の労働組合は、先進諸国との比較から見れば、日本と同様に企業別組織という異質な構造を持っているため、他の先進諸国とは異なる分析と対応が求められるであろう。以下では、このような問題意識から、韓国の労働組合の特徴、危機に対する労働組合の対応、労働組合の今後の課題を整理する。

1. 企業別労働組合と労働運動の危機

韓国においては、権威主義的政権の弾圧によって、労働組合の活動は制限され、その活動の範囲も企業内に限定されることになった。労働組合の活動を抑制する法律があったため、「労使自治」とは程遠い状態であったのである。1987年に「民主化」が行われ、労働組合の自由な活動が保障されると期待されたが、労働組合の活動を抑制する法律は依然として残されていた。たとえば、「複数労働組合」の禁止、第三者介入の禁止、政治活動の禁止を規定する法律は、1997年の法改正に至るまで残されていた¹。複数労働組合の禁止は、既存の御用労組に反対する新しい労働組合の結成を防ぐ機能を果たしており、第三者介入の禁止と政治活動の禁止は、労働組合間および

労働組合と政党や社会団体との連帯を妨げるものであったため、これらの規定によって労働組合の活動が大きく制限されていたのである。

このような法律も手伝って、韓国においては労働組合が主に企業別に組織されてきた。労働組合の財源や人的配分が企業別労働組合に集中し、企業別労働組合の上部団体である産業別労働組合やナショナルセンターは、団体交渉の妥結や争議行為を決定する権限を持っていなかった。そのため、労働組合は必然的に全体の労働者の労働条件よりも、企業内待遇を重視するようになった。このような労働組合の構造に対する組織内部からの批判はあったものの、民主化に伴う労働組合運動の活性化と、1980年代末の好景気によって、労働環境は改善され、労働組合の構造の転換には至らなかった。しかし、労働組合は、1997年の経済危機に伴う環境変化に対応できなくなり、企業別労働組合の構造の問題点が浮き彫りになった（丁 2013: 294-308）。その問題点は下記の二点に整理できる。

第一に、経済危機に伴って雇用形態別・企業規模別の賃金格差が広がり、重要な労働問題になったにもかかわらず、企業別労働組合ではこれに対応できなかった。1997年の経済危機以降企業の構造改革が進められるなかで、整理解雇が行われると同時に業務の外注と請負が拡大した（横田 2012: 第4章）。その結果、「特殊雇用」の労働者（形式上自営業者であるが、事実上雇用関係におかれる労働者）、非正規労働者、零細企業の労働者は増加し、所得格差や賃金格差はさらに大きくなった。しかしながら、非正規労働者は大企業正社員の雇用調整弁とされ、また、特殊雇用の労働者には労働三権が認められず、これら

の人たちは労働組合からも排除されてしまった。劣悪な労働状況の雇用が増加しているにもかかわらず、労働組合はそれに対応できる構造を持っていなかったのである。

第二に、企業別労働組合では、政策過程に対して発揮できる影響力に限界があった。民主化以後に経営側は、権威主義的政権による従来の露骨な労働組合の弾圧を期待できず、合法的な手段を用いて労働組合の力を押さえ込む必要があった。そこで、経営側は、労働組合の活動を抑制してきた法律を維持させる一方で、労働市場の柔軟化のための法改正を進めようとした。このような法改正は、個別事業所の労働環境にも大きな影響を及ぼすものであり、労使が激しく対立した。労働組合は、規制緩和のような企業横断的に影響力を及ぼす事態を打開するためには、政府の労働政策や産業政策へ働きかけることが必要となる。しかし、韓国の政策過程は、日本と同様に、「労使政委員会」（日本の労働政策審議会に該当）と国会として構成されるが、制度的に保障される労働組合の影響力は極めて低い（安 2013a）。「労使政委員会」は、労働組合の意見が反映されていないという理由で民主労総は脱退しているため、三者合意という機能を果たしていない。労働者の利益を代表する政党は、民主化以前はいうまでもなく、民主化後も脆弱であるため（崔 2012）、政策過程に対する労働組合の影響力は低いといえよう。つまり、労働問題に関する政策過程は重要度を増しているものの、労働組合が政策過程に影響力を発揮する手段は乏しく、政府と経営側との交渉にあたるナショナルセンターの集権度は低いいため、労働組合が政策過程に影響を与えるのは困難である。

以上のように、韓国労働組合は、国際競争の激化、組織率の低下などの状況という先進国共通の課題とともに、従来の組織構造では企業単位を超えた問題に対応できないという問題も抱えている。

2. 産業別労働組合への転換と課題

韓国の労働組合、とりわけ全国民主労働組合総連盟（略称：民主労総）は、企業横断的問題に対応するために、産業別労働組合への転換を進めてきた²。民主労総は、1995年の結成当時から産業別労働組合への転換を掲げ、1996年の労働法改正の経験から積極的に産業別労働組合への転換を進めた。1998年2月に全国医療産業労組から産業別労働組合への転換が始まり、2000年3月に全国金融産業労組、

2001年2月に全国金属労働組合、2006年には全国運輸産業労働組合が設立された。2010年の時点で、民主労総の組合員の79.5%は産業別労働組合に所属しており、韓国労総を含めても54.1%の組合員が産業別労働組合に属している（安 2013b: 27）。

産業別労働組合の転換による成果

上述した組合の組織形態の変化によって、上部団体が持つ財源が大きくなった。企業別労働組合の体制では、企業別組織が組合費を徴収し、一部を産別組織とナショナルセンターに納付した。企業別組織が大きな財源を持ち、その組織の内部事情によって上部団体への納付金は決まっていたため、予算執行の透明性が問題とされていた。しかし、産業別労働組合への転換後には、産業別組織が組合費を徴収して企業別組織に配分することになり、その配分比率も改善された。たとえば、全国金属労働組合では、産別組織とナショナルセンターに46%、企業別組織に54%が配分されることになり、全国医療産業労組では、産業別組織とナショナルセンターに50%、企業別組織に50%が配分されることになった。このような財政構造の変化によって、大企業の正社員中心主義から脱する労働組合の財政的基盤が作られたと評価することができよう。

これだけではなく、産業別の労使交渉が始まり、企業単位を超えた問題が交渉の対象になったことも、重要な変化である。経営側の非協力的な姿勢にもかかわらず、労働組合は、使用者団体を構成させ、産業別の交渉をスタートさせた。交渉対象が十分に広がったわけではないものの、非正規労働者の雇用安定や最低賃金などの企業単位を超えた争点が労使交渉の対象になり始めたことは評価できよう。

産業別労働組合の課題

勿論、産業別労働組合への転換に残された課題も多々ある。これを労働組合の組織内部の問題と法整備の問題に分けて見てみよう。

組織内部における最も重要な問題は、企業別労働組合の慣行が解消されておらず、非正規労働者の組織化はさほど進んでいないことである。ほとんどの組織は、過渡期として組織本部>地域別組織>企業別組織という構造を認めており、組織の基本単位は依然として企業別組織となっている。そのため、組織本部の方針が企業別組織に覆されることもあり、依然として産業別組織の集権度は低いといえよう。また、産業別労働組合の誕生は、既存

の企業別組織からの転換によるものであり、非正規労働者からの加入はさほど増加していない。産業別労働組合への転換が行われた後も非正規労働者の組織率は2%代に止まっている。これらの組織内部構造の問題は、産業別労働組合への転換による効果を相殺するものであり、解決すべき課題とされている。

次に、産業別交渉を妨げる法律も産業別労働組合の定着を遅らせる要因として挙げられる。権威主義政権は産業別労働組合を弾圧した経緯があり、産業別交渉を行うための法律は整備されていない。しかも、2008年に誕生した李明博（イ・ミョンバク）保守政権は、労働組合の活動を抑制するための法改正を進め、2009年に「労働組合および労働関係調整法」の改正を行った。法改正の主な内容は、労働組合の専従者に対する企業側の賃金支給を禁止することと、企業レベルでの複数労働組合を許容することであった。そこで争点になったのは、二つの以上の労働組合がある場合に、どの組織に交渉権を与えるかという点であるが、交渉の対象として産業別労働組合は排除された。民主労総は、法改正によって労働組合の活動が萎縮されると批判し、政府案に反対したものの、保守政権は労働組合の反対を押し切って法改正を行った。現在、労働組合は産業別組織を定着させるために、組織内部構造だけでなく、経営側と保守政権に対抗し、法改正を進めなければならない状況にもある。

3. 労働組合と他の社会団体との関係

法改正のためには、審議会と国会での審議が必要になるが、上述したように、労働組合が審議会や国会で影響力を発揮することは困難である。このような情勢で民主労総がとった戦略は、他の社会団体とネットワークを結成すると同時に、ゼネストを行い、政権や政党に圧力をかける方法であった。

ネットワークの結成と限界

社会運動ネットワークの中心的な役割を果たしたのは、民主労総と「参与連帯」であり、他にも「環境運動連合」、「女性団体連合」、「民主労働党」も主な参加主体であった。また、民主労総が中心となった「全国民衆連帯」と参与連帯が中心となった「市民社会連帯会議」が主な連帯機構として存在した。民主労総は連帯活動を強化するために、2009年には「社会連帯戦略」を発表し、階級連帯、賃金・雇用連帯、福祉連帯、生活連帯を軸に、社会運

動の再構築を試みた。

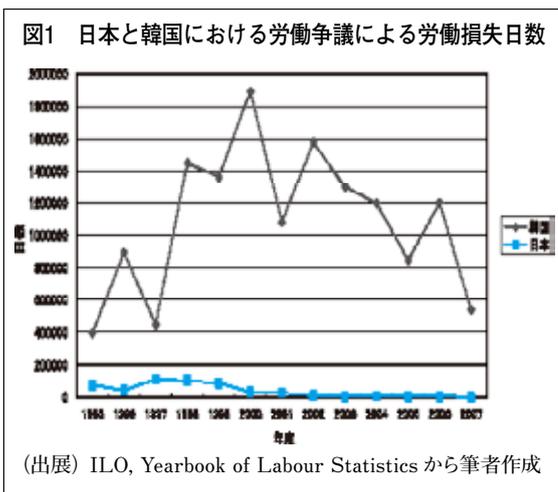
このような流れのなかで行われた2011年ソウル市長の補欠選挙と2012年の国会議員選挙には、注目すべき点がある。上記の選挙では、福祉拡充と労働環境改善が主な争点となった。この背景には、格差問題が深刻になるなかで、世論が「成長」よりも「分配」を重視するようになったことがあるが、それだけではない。福祉や雇用状況の改善を掲げ、それを要求する勢力を組織化した社会運動団体の取り組みによって、世論が喚起されたことも指摘しなければならない。民主労総と韓国労総や参与連帯などの市民団体などは「福祉国家実現円卓会議」を設立し、福祉拡大と雇用状況の改善を求めた。これらの政策を受け入れる形で、政党の対立軸が右（成長優先）から左（分配優先）に動かされた。たとえば、社会的投資として福祉と労働市場の規制緩和を掲げてきた民主党は、普遍的福祉と非正規雇用の原則禁止を党方針にすることになり、民主党と民主労総及び社会運動団体の間には、政策協定が結ばれた。保守党のハンナラ党は党名をセヌリ党に変更し、革新勢力の主張の一部を公約に取り入れることになった。社会運動ネットワークが社会情勢と選挙を利用し、その存在感を示した例といえよう。

しかしながら、韓国では社会運動のネットワークについて否定的な評価がされてきた。労働組合の連帯にはビジョンが共有されておらず、個別の事案に対する近視眼的対応に止まっているため、持続可能な運動になり難いという批判がなされてきたのである（ユン2010）。上記の選挙についても、同様なことがいえる。連帯組織の活性化によって、運動組織間のネットワークが構築され、資源動員能力は拡大したとはいえ、政策の寄せ集めによる連帯は持続困難である。選挙前に隆盛になったネットワークが選挙敗北とともにその存在感を消したのも、その難しさを物語っている。

ゼネスト

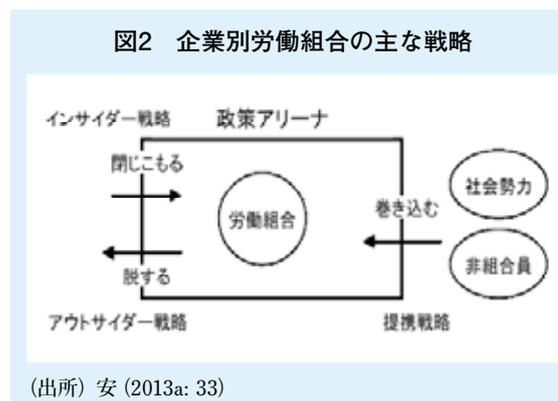
韓国の労働組合は、法改正をめぐる対立が激化するなかで、ストライキを行い、経営側と政府に対応を求めた。それは日韓比較のデータから確認できる。労働者数が韓国よりも日本のほうが3倍程度多いことを考慮すれば、**図1**に表れている日韓の相違は一目瞭然である。韓国の民主労総は、2000年や2001年の新自由主義的構造改革に対する反対のゼネスト、2002年の鉄道などの民営化に反対するゼ

ネスト、2005年や2006年の非正規労働保護法案に対するゼネスト、2007年のFTA反対のゼネスト、2008年の米国産牛肉の輸入反対のゼネストを行った。民主労総は、企業内待遇改善だけではなく、社会問題や自由化の反対にも取り組んできたといえよう。韓国においてゼネストへの参加者数は減少し、その影響力は低下していると指摘されるが（趙2010：49）、日本に比べると依然として労働組合の行為は可視的であるといえよう。



4. 企業別労働組合の戦略と日本への示唆

以上のように、韓国の労働組合は労働運動の危機に直面し、これを乗り越えるために多様な取り組みを行ってきた。このことを整理するに当たっては、下記の労働組合の戦略による分析が参考となる。一つはインサイダー戦略をとるか、アウトサイダー戦略をとるかという選択であり、二つ目は提携戦略をとるか、とらないかという選択である（図2参照）。韓国労働組合は、政策アリーナに止まり、協議を通じて政策実現を図るよりも、大衆行動を通じて政策アリーナの外側から圧力をかけて政策実現をはかってきた。すなわち、インサイダー戦略よりもアウトサイダー戦略をとってきた。アウトサイダー戦略を成功させるためには、世論の支持を得ることが重要であ



り、そのためには、従来の政策アリーナに他の勢力を巻き込み、その勢力と一緒に闘う必要がある。民主労総はそれを実行するために産業別労働組合への転換を進め、社会团体とのネットワークの結成に取り組んできた。

このような試みが成功するかどうかは、依然として不透明である。だが、企業内に安住しては労働運動に未来はないという判断から始まった韓国労働組合の取り組みがいかなる成果を生むのか。これが、韓国労働運動の分岐点になることは間違いないだろう。

日本においても、非正規労働者は増加し、労働法改正が度々行われるなかで、企業横断的問題が労働組合の主な課題として浮上した。かつて春闘が企業間格差を是正する機能を果たしたのは否定できないが、それだけでは、今日の労働組合を取り巻く環境に対応することはできなくなっている。グローバル化が進むなかで企業内待遇改善には限界がある上に、今の春闘では労働市場の二重構造と未熟な社会保障を改善することが困難であるからである。日本の労働組合も正社員を中心とした組織から脱し、その社会的存在意義を再確認することが問われているように思われる。

- 1 企業レベルでの複数労働組合については、2011年に許容されるようになった。
- 2 韓国の主なナショナルセンターとしては、民主労総と韓国労働組合総連盟（略称：韓国労総）が挙げられる。これらの団体の歴史的展開については、磯崎（2011）参照のこと。

【参考文献】

安周永 (2013a) 『日韓企業主義的雇用政策の分岐』 ミネルヴァ書房。
 安周永 (2013b) 「韓国労働組合による組織転換の現状とその課題」 『Int'lecowk』 1031号。
 磯崎典世 (2011) 「韓国労働運動の展開と限界」 新川敏光・篠田徹『労働と福祉国家の可能性』 ミネルヴァ書房。
 雇用労働部 (2010) 『2010年全国労働組合組織 現況』 雇用労働部。
 崔章集、磯崎典世・出水薫・金洪楹・浅羽祐樹・文京洙 訳 (2012) 『民主化以後の韓国民主主義—起源と危機』 岩波書店。
 横田伸子 (2012) 『韓国の都市下層と労働者』 ミネルヴァ書房。
 丁怡煥 (2013) 『韓国雇用体制論』 フマニタス。【韓国語】
 趙孝來 (2010) 『労働組合民主主義』 フマニタス。【韓国語】
 ユン・サンウ (2010) 「民主化過程での労働運動と市民運動の連帯分析」 曹喜曠ほか編『巨大な運動から連帯の運動へ』 ハンウルアカデミ 【韓国語】。