

韓国における社会対話 - コロナ禍の雇用対策をめぐって -

禹 宗杭

(埼玉大学大学院人文社会科学研究科教授)

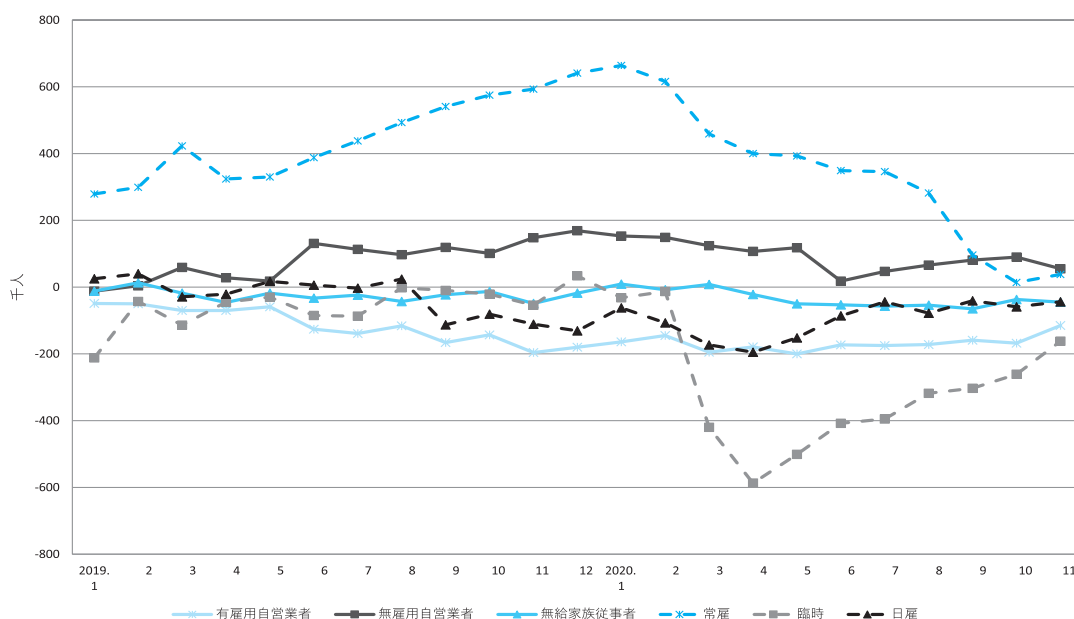
1. コロナ禍のなかの雇用情勢

最近の統計（統計庁「2020年11月雇用動向」）により、コロナ禍のなかの韓国の雇用情勢を確認しよう。2019年11月の就業率は61.7%、失業率は3.1%だった。それが2020年4月に就業率59.4%、同年5月に失業率4.5%と最悪になり、以降少しずつ回復して、2020年11月現在、就業率60.7%、失業率3.4%となっている。雇用への打撃は、いくつかの産業に集中した。2020年11月現在就業者の前年同月比増減をみると、製造業で11.3万人の減、卸小売・飲食宿泊で32.8万人の減で、産業計では27.3万人の減を記録している。なお、雇用への打撃は、いくつかの階層に集中し

た。〈図1〉は、従事上地位別就業者の前年同月比増減の推移を示したものである。2020年に入ってから動向に注目すると、コロナ禍のなか、「常雇」はともかくにも前年同月比で増加しているのに対し、「臨時」は4月には前年同月比で60万人近くも減少していることがわかる。なお、自営業関連では、「有雇用」（雇主）の自営業者がもっとも厳しい状況に置かれているようにみえる。

この深刻化する雇用情勢に対応するため、韓国の政労使は、2020年3月5日、「コロナ19の拡散による危機を克服するための労使政宣言」（以下、単に宣言と記す）を発表し、同年7月28日、「コロナ19危機克服のための

図1 従事上地位別就業者の前年同月比増減の推移（2019年1月～2020年11月）



出所：統計庁「2020年11月雇用動向」より作成。

労使政協約」(以下、単に協約と記す)を締結した。この対応が、雇用情勢の改善にどの程度役立ったかはこれからの検証課題であるが、コロナ禍を乗り越えようとする社会的うねりを作ったことは事実である。

2. 「コロナ19危機克服のための労使政協約」

協約の主な内容をまとめると、<表1>のとおりである。前文では、「従来の危機克服の過程で不平等と二極化が進んだ経験の二の舞を踏まないために、社会的保護の死角に置かれた人のためのセーフティネットを構築する」ことを強調した。立場の弱い階層に対策の重点を置くという意思の表明といえよう。

第1章の1-2から1-5までは、雇用維持支援金(日本の雇用調整助成金に当たるもの)の拡充を軸に、諸般の雇用維持支援策を取りまとめた。特記すべき一つは、特殊形態勤労従事者(保険代理店従事者、コンクリー

トミキサー車ドライバーなど「雇用類似」の勤労従事者)、零細自営業者、無給休職者(零細事業場の無給休職者を含む)などに緊急雇用安定支援金を支給するとしたことである。もう一つは、「雇用維持支援金を受けられない企業の労使が、労働時間の短縮、休業・休職などを通じて雇用を維持することに合意した場合、事業場を選定し、賃金減少分の50%を最大6ヶ月間支援する」としたことである。つまり、通常の雇用維持支援金の埒外に置かれた就業者を広く支援しようとしたのである。

第1章の1-6では、「危機克服のための労使の役割」を規定した。後述するが、本協約の神髄はここにあるとって過言ではないので、少し詳しくみよう。その(1)「雇用維持のための労使の苦痛分担」では、次のように語っている。「経営界は、コロナ19危機による経営悪化の状況下において、危機克服のための経営改善の努力を先行し、共生と

表1 「コロナ19危機克服のための労使政協約」の主な内容

条項	名称	主な施策
前文		
第1章	雇用維持のための政府の役割と労使協力	1-2 雇用維持支援制度の拡充 1-3 特別雇用支援業種の期間延長と追加指定 1-4 雇用維持支援制度の死角地帯の縮小 1-5 中央政府—地方自治体間コラボレーションの強化 1-6 危機克服のための労使の役割
第2章	企業の維持と産業生態系の保全	2-2 積極的マクロ政策基調による実効性ある流動性支援 2-3 基幹産業安定基金など資金調達の支援 2-4 内需拡大を通じた景気回復と投資環境改善 2-5 零細自営業者と小商工人の生存支援
第3章	全国雇用保険の導入などセーフティネットの拡充	3-2 全国雇用保険の導入 3-3 国民就業支援制度の施行 3-4 雇用保険財政の健全性の確保 3-5 雇用サービスのインフラの拡充 3-6 職業訓練の拡大
第4章	国の防疫体系と公共医療インフラの拡大	4-2 生活防疫および職場防疫体系の強化 4-3 感染症対応システムの構築 4-4 医療従事者の勤務環境の改善と人材の拡充 4-5 病気・ケアに対する支援の拡充
第5章	施行の点検とフォローアップ	

出所:「コロナ19危機克服のための労使政協約」より抜粋。経済社会労働委員会のHPを参照(<http://www.eslc.go.kr/> 2021年1月4日閲覧)。

注:各章の「-1」は、それぞれの序文に当たるものである。

協力の精神を発揮して、雇用が維持されるよう最大限の努力をする。労働界は、コロナ19による売上急減など経営危機に直面した企業において、労働時間の短縮や休業など雇用の維持に必要な措置がとられた場合、それに積極的に協力する」。要するに、使に対しては雇用維持のための努力を、労に対しては雇用調整への協力を求めているといえよう。なお、その(2)「共生と協力の拡大」では、次の3点を取り上げている。「①大企業労使は、コロナ19のために深刻な困難を経験している中小協力会社が危機を克服し、雇用を維持することができるように、共生の観点から積極的に努力する」。「②労使は、元請と下請が一緒に危機を克服することができるように、社内勤労福祉基金または共同勤労福祉基金を活用して協力会社労働者支援に努め、政府は、基本財産使用範囲拡大など必要な措置を講ずる」。「③労使政は、脆弱階層支援と失業対策のために勤労福祉振興基金などに自発的に寄付するなど、社会的協力の雰囲気が拡散されるように努力する」。これら3点は、相対的に恵まれた層の相対的に大きな貢献（あるいは犠牲）を求めるものであり、その意味で社会全般における「苦痛分担」を追求しようとしたものといえる。

ここで、社内勤労福祉基金と共同勤労福祉基金について簡単に説明しよう。社内勤労福祉基金は、企業の成果を共有することにより、労働者の実質所得増大と勤労意欲促進をはかり、協力的な労使関係を築き上げるという趣旨のもと、1991年に法制化された。しかしながら、結果的に大企業正規労働者にフレンドリーなものとなり、労働者間格差を拡大させているという指摘を受け、元請—下請問の相互協力と中小企業労働者の福祉を向上するため、2016年、共同勤労福祉基金制度が導入された。上記の第1章1-6(2)は、このような制度を活用した社会的な苦痛分担を想定したのである。

ちなみに、第2章は危機下におけるマクロ施策、第3章は危機下におけるセーフティネット施策、第4章は防疫と医療インフラ施策をそれぞれ規定しており、世界中で行われた対策とそれほど変わらない。よって、ここでは説明を割愛する。ただし、自営業者

の一部を含む「全国雇用保険」の導入と、日本の求職者支援制度に当たる「国民就業支援制度」の施行が謳われていることには留意すべきである。現に、特殊形態勤労従事者にまで雇用保険の適用を広げる法案が立法予告されている。なお、第5章では、本協約の施行点検とフォローアップを規定した。後述するが、施行の点検は、経済社会労働委員会（以下、経社労委と略す）の傘下に設けられた、「コロナ19危機克服のための特別委員会」に託されている。

3. 労使政協約にいたるまで

では、この協約はどのような経緯を経て締結にいたったのだろうか。意外にも本協約の出発点を作ったのは、社会対話にネガティブな民主労総だった。それが、本協約をインパクトのあるものにすると同時に、ひずみをももたらした。そのプロセスをみよう。

韓国では社会対話が法制化されている。その法定の機構が前述した経社労委である。経社労委は、2020年3月5日、4項目となる「宣言」を発表した。その内容は、①コロナ19の予防および国民健康の保護、②労働者の苦情の解消と安全な勤務の支援、③雇用の安定と脆弱階層対象支援の強化、④中小企業・小商工人支援と経済危機の克服である。コロナ禍が始まってすぐ政労使が宣言を出したことは高く評価できる。ただし、充分でないところもあった。たとえば、③においては「労働時間短縮や休職などの積極的な実施」にとどまった。④においても「地域通貨の使用など地域経済の活性化」や「コロナ被害が深刻な業種や地域に対する特別対策の用意」などが取り上げられる程度だった。このような状況のなか、民主労総が「ワンポイント社会的対話」という先手を打ってきたのである。

もともと民主労総は、アジア金融危機が襲った1998年2月、金大中政権の作った労使政委員会において「経済危機克服のための社会協約」締結に参加した。しかしながら、その直後、経営側の一方的な整理解雇は受け止められないとして、労使政委員会を脱退した経験がある。これがある種のトラウマとなり、民主労総は20年以上にわたり社会対話に否定的な態度をとり続けてきた。その

表2 コロナ19危機克服のための社会対話の経緯(2020年)

月日	事項
3月5日	経社労委において「コロナ19の拡散による危機を克服するための労使政宣言」が合意される。
3月10日	民主労総、記者会見を開き、コロナ19特別要求案を発表し、対政府交渉を求める。
4月16日	民主労総中央執行委員会、コロナ19ワンポイント労使政緊急協議機構の構成とそれへの参加を決定。
4月18日	総理、民主労総委員長と懇談。以降、経済界と韓国労総に対し、協議機構への参加を促す。
5月11日	韓国労総、ワンポイント社会的対話への参加を決定。
5月20日	総理が主宰する労使政代表者会議第1次本会議を開催。
5月26日	労働界が議題を提示。
5月28日	経済界が議題を提示。
6月18日	総理が主宰する労使政代表者会議第2次本会議を開催。
6月29日	民主労総、中央執行委員会を開催、労使政の合意内容を審議したが、結論に至らず。
6月30日	韓国労総、中央執行委員会を開催、労使政の合意内容を承認。
7月1日	労使政代表者会議の協約締結、民主労総の不参加により取り消される。以降、議論は、経社労委で行うこととなる。
7月23日	民主労総、臨時代議員大会を開催したが、労使政合意案は否決される(賛成499人、反対805人)。
7月28日	民主労総を除いた労使政、経社労委において「コロナ19危機克服のための労使政協約」を締結。

出所：新聞記事などを参考に、筆者作成。

民主労総が、一方ではコロナ禍に対する社会的責任を果たすため、他方では組合員数で第一労総となった存在感をアピールするため、コロナ対応という「ワンポイント」の社会対話を提案したのである。それ以降の展開を含め、一連の経緯をまとめると、<表2>のようになる。

表から次のような事情が読み取れる。法定の経社労委の枠外にあった民主労総が社会対話を提案し、それを政府が受け止め、経済界と韓国労総に働きかけた。この間、経社労委に労働者代表として参加してきた韓国労総は、その枠外で行われる社会対話に抵抗したが、政府と世論に押される形で参加をした。これで一応全面的な社会対話の与件は整った。しかしながら民主労総は、自分が始めたにもかかわらず、内紛によりこの社会対話に実を結ばせることができなかった。結局、経社労委の枠内に戻り、民主労総を除いた形で労使政協約が締結された、

ということである。その協約の主体は、韓国労総(労)、経営者総協会(使)、商工会議所(使)、雇用労働部(政)、企画財政部(政)だった。

4. 社会対話の争点と両労総の取り組み

では、何が問題で社会対話は「半分」の結実に止まったのだろうか。上記4月16日の中央執行委員会において民主労総が主張したのは、「解雇禁止」「総雇用保障」「セーフティーネットの全面的拡大」「社会公共性強化」であった。一方、韓国労総は、「脆弱階層の保護に関する対策がとてもし足りない」ことに注意を促していた。これらをふまえ、上記5月26日に労働界が提示した主な議題は、「解雇禁止と総雇用維持」「セーフティーネットにおける死角地帯の解消」「雇用インフラの拡大」「傷病手当の導入と国家災害疾病管理インフラの拡充」「公正取引と共生協力の経済民主化実現」であった。解雇禁止から

経済民主化実現にいたるまで幅広い要求を出していたことがわかる。これに対し、上記5月28日に経済界が提示した主な議題は、「経営状態が正常化されるまで国税・地方税・社会保険料などの最大限の猶予または減免」「労働界の大乗的な苦痛分担」「週52時間上限制限の補完制度の早期立法」「労働制度の柔軟化」であった。税の猶予・減免の要求は当然だとして、雇用保障に関する自らの責任にはふれず、労働の柔軟化を要求しているところが特徴的である。これが、労働界なかならず民主労総の反発を招く種となった。

ただし、社会対話に軋みを生み、ついに民主労総の内紛をもたらしたもっとも大きな要因は、「苦痛分担」だった。これについては、若干の説明が必要である。韓国は、いわゆる1次労働市場と2次労働市場との分断が激しい社会である。組合に組織された層は、通常1次労働市場に属し、相対的に恵まれたものとなる。ただし、これは公平でないという認識が広がり、1次労働市場と2次労働市場との間隔を縮めることが社会的なアジェンダとして成立した。よって、経営界だけでなく労働界においても、このアジェンダに応えることが求められているのである。

現に、韓国労総は、「相対的に余力のある事業場で連帯賃金交渉を進めて基金を造成し、非正規・社内下請労働者のために直接支援する」という構想を打ち上げた。民主労総も、「2020年の賃金引上げ分の一部を活用して共同勤労福祉基金を助成し、脆弱階層の労働条件の改善に使用する」ということを提起した。このような案が、部分的であれ、協約のなかに実現したことはすでにみたとおりである。

しかしながら、これが問題を複雑にした。企業別交渉が主流となっている韓国において、賃金交渉は基本的に企業別組合のマスターである。よって、賃金とかかわる事項については、ナショナルセンターといえども加盟組織、特に企業レベル組織のコンセンサスを得ることが重要となる。韓国労総に比し「賃金闘争」をより重視している民主労総にとってはなおさらである。にもかかわらず、民主労総の執行部はこれをおろそかにした。「ワンポイント社会的対話」の成就に汲々とするあまり、組織内での意思疎通を軽んじ

たのである。その結果は、惨憺たるものであった。加盟産別と地域組織の代表者からなる中央執行委員会は、当初は社会対話に賛成したものの、結局労使政の合意内容を承認しなかった。これに業を煮やした民主労総執行部は、臨時代議員大会にかけるという手を打ったが、内部での説得作業が不十分なまま否決に終わり、総辞職に追い込まれた。

5. 若干の示唆

以上のような韓国の経験は、日本に対してもいくつかの示唆を与えてくれる。第一に、コロナ禍を乗り越えるためには、社会対話が重要ということである。社会対話に依拠することで、施策の範囲を広げることができるだけでなく、その実施においても政労使が協力し、より効果的に取りかかることができる。第二に、社会対話においてはターゲットを社会的弱者に絞り、その保護と立て直しに実効性のある対策を講ずることである。雇用調整助成金の埒外に置かれた層、さらにはフォーマルな雇用の埒外にある層に向けた取り組みが重要といえる。第三に、広い意味での「労一労間」の利害関係を調整することである。これに当たっては、より恵まれた層がどのような貢献（あるいは犠牲）をすることができるかがキーとなる。第四に、ナショナルセンターと単位組織との間の意思疎通をはかることである。通常、社会対話を進める主体はナショナルセンターとなるが、企業レベルの交渉・協議が組合活動の土台をなしている現状においては、社会対話の範囲と程度は制約されざるを得ない。ナショナルセンター—産別—企業別組合間の意思疎通を円滑に進めることしか、社会対話を実現する方法はないといえよう。連合と所属組合の活躍を期待してやまない。

(2021年1月9日脱稿)