

構造改革に揺れる韓国

文 大永(元 城西国際大学助教授)

構造改革か景気対策か。政府主導の構造改革か市場主導の構造調整か。特有の構造的問題という病巣が労働関係にも転移し始めた韓国。筆者は「構造改革が、工業化社会から知識情報化社会への移行に備えるための長い道のりであるとすれば、労働関係もその新しい時代に適合したものへと変わらなければならない」と指摘する。

1. なぜ構造改革なのか

1997年末の通貨危機直後誕生した金大中政権はIMFの構造改革プログラムに沿って、「構造改革と失業対策」にその命運をかけるかのように大ナタを振るった姿が記憶に新しい。そして政府は2001年8月23日、「IMFから受けた緊急融資総額195億ドルのうち残りの1億4000万ドルを繰り上げ返済し、3年8カ月ぶりにいわゆるIMF管理体制から完全に卒業した」と発表した。これで、IMFの構造改革プログラムに沿って断行された関連法制度の改革による新たなルール作りと経営不良大企業および金融部門の緊急手術など、いわば「経済危機克服のための政府主導構造改革」はまがりなりにも成功裏に終わったということになるだろう。

しかしながら、ここきて国内外からの金大中政権に対する風当たりは強まるばかりである。金大中政権は任期約1年半を残すのみとなって、野党や財界などの保守勢力のみでなく、従来の支持基盤である市民団体や労働界からの攻勢や抵抗で板ばさみの状態に追い込まれているようである^{注1)}。そのうえ、IMFやOECDからは大企業と金融部門における構造調整の遅れや政府の介入問題などが厳しく指摘されている^{注2)}。特に、大宇グループや現代グループなど大手財閥の経営破たんとそのあおりを受けた金融機関の不良債権など負の遺産の処理にか

なり手間取っていることもあって、金融・資本市場における不確実性は一気に高まり、国内企業のみでなく外国人投資家にとっても投資環境上の大きな障害要因になっているとの声が高まっている。

それを思い知らせるかのように景気低迷は長引いている^{注3)}。特に輸出と設備投資の落ち込みが大きい。これはいわゆる「半導体不況(情報通信部門の国内外需要低迷)」に象徴されるような韓国経済の構造的問題(特に高い対外依存度と偏った輸出構造)を再び露呈するものである。そのほかに、経済危機の学習効果で、規模拡大志向から収益性重視への経営方針の転換に伴い、選択・集中の投資と金融費用削減という不況対策に走る企業が増えるなかで、経営不振企業の整理と不良債権の処理が速やかに進んでいないことも重い影を落としているといえる^{注4)}。

今までの「経済危機克服」から「経済再生」に向けて、新たなルール作りの「政府主導構造改革」からその新たなルールに基づいた「市場主導構造調整」への転換が急がれるゆえんである。その過程でどうしても政府の介入が市場の機能を損ねかねない側面が残されてしまうだけに、「政府と市場の役割分担」の明確化もかねてから求められているのである。この点は構造改革や景気変動の影響をまともに受ける労働関係においてもそのまま当てはまるだろう。では、構造改革と労働関係はどのような展開を見せているのか探してみよう。

2. 「民主的市場経済」に基づいた構造改革とコーポレートガバナンスの改善

まず、「経済危機克服」から「経済再生」への道筋をつける構造改革の理念(ビジョン)から見てみよう。不幸中の幸いにも通貨危機直後誕生した金大中政権(少数派)の統治理念の1つである「民主的市場経済」(民主主義と市場経済の両立)は、それまでの成功体験(政府主導の開発独裁型工業化と規模拡大重視の財閥型経営)から決別し、それに基づいていた既得権益構造に果断にメスを入れるなど、新しい時代の幕開けを告げるという点で、構造改革の理念的バックボーンとなりえた。それはまた、大企業・金融・公共・労働など4部門に絞られたIMFの構造改革プログラムの具体的な改革案を実行に移すうえでも欠かせない1つのよりどころになった。さらに、各部門の競争力強化(生産性・収益性向上)と外資誘致のための投資環境の改善などを通じて、不安定な国際金融資本や世界の工場として急浮上する中国などグローバル化の脅威にも耐えられるような経済再生のシナリオを支えるものであったといえる。

では、このような経済再生のシナリオはどこまで実現されているのだろうか。まず、通貨危機後断行された労働法再改正(整理解雇と労働者派遣の施行)や、経営不良大企業と金融機関に対する緊急手術(市場からの退出や統廃合)、5大財閥の財務構造改善(負債比率の引き下げ)と事業のビッグディールなどを見るかぎり、政労使の危機意識の共有やIMF管理体制の外圧なども手伝って、政府主導の構造改革に伴う利害調整にそれほど時間はかからなかった。

しかし、1999年に入って景気が予想以上の回復を見せたのを機に、政府主導の構造改革にも緩みが見られ、市場主導の構造調整への転換はあまり進まなかった。その矢先5大財閥のうち、大宇グループ(1999年9月)、現代グ

ループ(2000年8月)などが相次いで経営破たん追い込まれるなど、市場の計り知れない力を見せつけられた。再び金融・資本市場における不確実性は一気に高まり、市場主導の構造調整にかかるコストは急騰してしまうのである。

これに危機感を覚えた政府は債権金融機関を通して2000年11月3日に経営不良企業53社の市場からの退出を断行したのに続いて、2001年に入っては常時企業構造調整体制(債権銀行による審査対象1544社)を整えるとともに、大きなネックになっていた債権金融機関間の利害調整の円滑化のために「企業構造調整特別法」を制定するなど、市場主導の構造調整への転換を急いでいる。

問題は、規模拡大志向から収益性重視への経営方針転換の流れは定着しているものの、実際の収益状況をみると企業別にはばらつきが大きく、営業利益で金融費用をまかなえないいわゆる限界企業は増えている。とともに、経営不振企業に適用されているワークアウト(企業価値改善作業)も順調に進んでいるとはいえ、同企業の単なる延命に終わってしまう恐れがあるという点である^{注5)}。特に後者は、「大企業の倒産・不良債権の処理・公的資金の注入」の悪循環を断ち切るために導入された制度が経営不振大企業の単なる延命や債権銀行のモラルハザードを助長しかねない構図なのである。

このような市場主導構造調整の主役を担うべき金融部門の構造改革はおおむね順調に進んでいる。つまり、通貨危機後の金融監督機能の強化と公的資金注入による金融機関の統廃合および経営健全化作業など「経済危機克服のための構造改革」を経て、コーポレートガバナンスの改善や持ち株会社の設立、優良銀行間的大型合併などを通して「収益性向上のための構造調整」に入っているのである。このような政府主導の構造調整に危機感を覚えた各行労組側は初めて金融産別労連を結成し、構造調整に対する抵抗を貫きながら、対政府交渉や産別団体交渉に臨むなど活発な動きを見せている。

問題は、収益性向上を目指すいわゆる「金融ソフトウェ

ア(業務内容や経営手法)改革」は長い道のりを要する一方で、その成否はしばらく前述のような経営不振企業の増加に伴う不良債権の変動に大きく左右されてしまうことである^{注6)}。長引く景気低迷はそれに追い打ちをかけているのである。

その一方、公共部門の構造改革は主に公企業の経営評価に基づく経営責任の明確化およびインセンティブ制度の定着を図るほか、労組側の根強い抵抗に遭いながらも、公企業の民営化、人員削減、退職金累進制の撤廃などを中心におおむね順調に進められている。これらの構造改革案件については労使政委員会の公共部門構造調整特別委員会で政労使の話し合いで結論を出すことになっている。

問題は、公企業の民営化においては企業規模別進捗状況にばらつきが大きく、早期売却が望まれる大手公企業ほど時間がかかってしまうジレンマを抱えているほか、人員削減においても適正な人数の算定をめぐって所管の企画予算処と現場の間で隔たりが大きく、新たな火種になりかねないことである^{注7)}。

いずれにせよ、経済再生の鍵を握る「市場主導構造調整」の成否は、オーナー経営者の独断と粉飾会計にまみれた大宇グループのケースからも明らかのように、業種や企業形態を問わず、経営の透明化とコーポレートガバナンスの改善に向けて関連法・制度の実効性をいかに高めることができるにかかっているといても過言ではないだろう。これはマクロ(経済再生)とミクロ(各利益集団の実利志向)のねじれ現象を防ぐうえでも欠かせない条件といえよう。

3. 「生産的福祉」に基づく社会政策とセーフティネットの拡充

前述のような「民主的市場経済に基づく構造改革」と車の両輪のような関係にあるのが「生産的福祉」である。これは構造改革を支えるための労働市場の流動化に備え

るという前向きな側面とともに、構造改革の影響、つまり失業者や非正規労働者の増加と所得格差の拡大傾向などを是正し、最低限の生活保障レベルを拡充するという事後ケアの側面を兼ね備える理想的なバックボーンである。言い換えれば、これは「雇用こそ最善の福祉」を軸に、「参加と連帯に基づく社会統合」に向けて政府が積極的な役割を果たすことを意味する。

その鍵を握るのは、政府がイニシアティブをとって、失業者、生活保護対象者、就業者など雇用上の地位を問わず、労働者の能力開発(自助努力と人的資本への投資)と雇用創出に向けて、ワークシェアリングにこだわる労働側、エンプロイヤビリティに魅力を感じる経営側、地域社会への貢献を目指す非営利組織などと協力体制を築くことができるかどうかであろう。これはアンソニ・ギドンスの「第3の道」と軌を一にするものである^{注8)}。

では、構造改革に伴い、労働関係にはどのような変化が見られているだろうか。まず、労働市場における最も顕著な変化は、労働力需給のミスマッチが大きい若年層と中高年層の失業率が相対的に高く、非正規労働と失業状態を繰り返す者や、求職活動を断念し、労働市場から退場する失業者(40~50代)が増えているほか、女性、低学歴層、中高年層などを中心に非正規労働者の割合が急速に高まっていることである。その背景には労働改革の一環として労働市場の流動化が進むなか、企業の人件費削減策として雇用調整や正規労働から非正規労働への切り替えなどに拍車がかかっていることや、政府の緊急避難的な失業対策事業などが依然として雇用創出の柱になっていることなどが大きく影響している。このような非正規労働者の増加傾向は中産階層の崩壊を伴い、所得格差の拡大に跳ね返っているのである^{注9)}。

政府は若年層と中高年層向けの失業対策を補強するほか、非正規労働者保護のために社会保険(雇用、労災、医療、年金)の適用と職業訓練の機会を拡大するとともに、非正規労働者を大量に雇用している事業所を対象に労働

監督を強化し、労使政委員会の非正規労働者対策特別委員会で同労働者の保護立法を推進している注10)。また所得格差の緩和を目指して、労働者信用保証支援制度の新設と従業員持ち株制度の改善などを柱とする労働者福祉基本法(7月19日国会通過)を非正規労働者にまで適用することにした。そして最低限の生活保障レベルを拡充するために、「国民基礎生活保障制度」を2000年10月から施行するなど、セーフティネットの拡充に向けてあらゆる手を使うという態勢を見せている。7月19日に発表された「中産階層の育成および庶民の生活向上策」には新たな雇用創出および安定策や社会保障の補強案のほかに、賃貸住宅供給の拡大、税負担の軽減および資産形成誘導のための税制改正案など、生活水準の底上げを目指す対策が網羅されており、その実効性が試されるのはこれからである。

いずれにせよ、構造改革が「グローバル化、情報技術の進歩、個人主義の発達など3つの変化(A.ギドンス)」、言い換えれば工業化社会から知識情報化社会(知識基盤経済)への移行に備えるための長い道のりであるとすれば、労働関係もその新しい時代に適合したものへと変わらなければならないだろう。具体的には、労働市場の柔軟性の面で正規と非正規労働者の差を緩和し、非正規労働者の労働条件を相対的に改善することや、雇用保障を勝ち取るために交渉力の強化より組合員の能力開発に向けての労使間のパートナーシップを優先すること、さらに福祉の拡充や貧富の差是正においても社会保障の拡充や税制改正もさることながら、教育訓練および雇用プログラムとの連携がその実効性や財政の面で重要性を増すということなどが挙げられよう。

注1) 野党や財界などの保守勢力からは「(政府の社会・経済政策や構造改革は)社会主義政策で、官治万能主義に陥っている」という反撃が強まる一方で、従来の支持基盤である市民団体や労働界からは「新自由主義的市場万能主義に陥り、一方的な整理解雇ももてる者への優遇策などで貧富の差を拡大させる一方で、財閥改革の手を緩めている」と批判されるなど、いわゆる保革両方からの攻勢や抵抗で板ばさみの状態に追い込まれ

ているという(ニューズメーカー、8月9日)。

注2) IMFの構造改革プログラムは2000年12月3日に終了し、事後管理プログラムに入っていたが、5月6日から16日までの事後管理プログラム協議に関するIMF理事会の討議で、またOECDの「2001年度韓国経済調査報告書」で、こぞって「大企業と金融部門の構造調整における政府の支援制度をなるべく早く排除し、会社整理関連法制の整備や銀行の民営化などを通じて、市場原理に基づいた構造調整を急ぐよう」注文をつけられた。

注3) 経済成長率は1998年のマイナス6.7%から99年に10.7%へと予想以上の急速な回復を見せたものの、2000年第4四半期には再び前年同期対比でマイナス1.7%に落ち込み、2001年第2四半期には2.7%にとどまっている。

注4) 三星グループを皮切りに大幅な構造調整(減量経営)に踏み切る大手企業が増えている。金融監督院と韓国証券取引所によると、上場企業のうち金融費用負担率(金融費用/売上高)が1%以下の企業数は1998年の16社から99年に50社、2000年に84社、2001年には98社に増え、5%以下の企業数は218社に達するなど金融費用の削減に成功した上場企業は徐々に増えている。

注5) まず、韓国銀行が外部監査対象の製造企業3800社を対象に2000年のキャッシュフロー状況を調査したところによると、全体の平均金融費用償還倍率(営業利益/金融費用)は2.75で1999年(2.54)より0.21上昇したが、金融費用償還倍率が1未満の限界企業の割合は29.3%(1115社)で99年(24.2%)より逆に増えているのである。

次に、金融監督院によると、1998年6月にワークアウト制度が導入されて以来その対象として選定された経営不良企業104社のうち、企業価値改善計画の作成前に脱落した8社と他企業に吸収合併された17社を除き、大宇グループ系列企業の会社分割で増えた4社を新たに加えた83社が実際の対象になったが、そのうち、36社(43.4%)は同制度からすでに卒業し、12社は同制度の適用が中断された。7月末現在残された35社のうち、13社に対する処理方針が決まったところである。ワークアウトを卒業した36社の経営業績を見ると、売上高対比営業利益率は1998年の1.94%から2000年末には10.23%へ、また金融費用償還倍率も0.58から2.24へと急上昇するなど、収益性向上に成功していることが窺える。しかし、ワークアウトの遅れは債権金融機関のモラルハザードの典型例として国内外から指摘されて久しく、金大中大統領が早期終了の指示を出すほど、市場主導構造調整の足を引っ張っているのが実情である。特に大手で経営再建の見込みが不透明な企業ほど、同企業側のロビー活動に加えてBIS規制で不良債権の顕在化を懸念する債権銀行側の思惑も働いて同企業の処理をただ先送りしてしまう傾向があるといわれる。

注6) 財政経済部によると、2001年3月末まで公的資金134兆7000億ウォンが注入され、金融機関の不良債権(資産健全性基準)は1999年末の88兆ウォンから2000年末には64兆6000億ウォン(引当金38兆4000億ウォン)に減っている。また銀行の数は27行から17行に減り、第一銀行はアメリカのNew Bridge Capitalに売却された。構造調整に伴う人員削減は2001年7月まで5万7581人に上った。最近、マッキンゼー社は「潜在的な不良債権の規模は245兆(1999年末上場企業762社のうち、金融費用償還倍率が2未満の企業(60.6%)の負債総額)に上るので、公的資金78兆ウォンの追加注入が必要になる」との見解を示した。これに対

して、財政経済部は「最悪のシナリオを想定し、国際的に認められている資産健全性基準ではなく、金融費用償還倍率を適用するなど、韓国の実情を無視している」と反論している。(財政経済部、公的資金運用現況。毎日経済新聞社、マッキンゼーレポート・ビジョン2010韓国経済、2001年)

- 注7) 韓国証券研究院によると、小規模公企業の民営化は完全に終わったのに対して、改革のかなめに当たる大手公企業の場合、浦項製鉄と韓国重工業の民営化が完了したにすぎず、韓国通信公社、韓国電力公社、タバコ人蔘公社などの民営化は遅れている。関係省庁、経営陣、労働組合などの利害関係が複雑に絡み合っている現体制では民営化の推進が難しいという。これに対して、所管の企画予算処は「外国企業との戦略的提携を含めて民営化にはタイミングが重要である。現在残っている5つの大手公企業の民営化は民営化推進委員会で確定された計画通り推進する」と述べている。もう一つ、郵政部門の人員削減規模をめぐる、所管の企画予算処の人員削減計画(3756人)と後に韓国行政研究院が算定した適正な削減人数(310人)の間で大きな開きがあることが明らかになったため、労働界は「企画予算処の計画の修正や政府主導の一方的な構造調整の中断」を強く求めている。
- 注8) ギドンスは韓国での最近の講演で、「金大中政権は「第3の道」をとっているが、西欧諸国の失敗(手厚い福祉制度)から学ぶ

ことで試行錯誤を減らすことができる」と提言し、特に雇用創出や人的資本への投資に対する政府の積極的な役割を強調した。(中央日報、2001年7月4、10日)

- 注9) 最近の雇用情勢や政府の雇用政策などについては海外労働時報2001年5月号を参照されたい。そして所得格差を示す指標であるジニー係数の推移を見ると、1997年の0.283から98年に0.316に急上昇したあと、99年に0.320、2000年には0.317、また上位20%層と下位20%層の所得倍率も97年の4.49から98年に5.41に急上昇したあと、99年に5.49、2000年には5.32のようにわずかな改善は見せているものの、依然として高止まりの状態にある。
- 注10) 労働部は非正規労働者を大量に雇用する事業所527カ所と建設現場661カ所合わせて1188カ所を対象に労働監督を行い、763カ所で1513件の違法行為を摘発した。違法行為の内訳を見ると、賃金支給の遅れや退職金の未払いなどが345件で最も多く、次いで、休日・休暇の未実施が311件、労働条件を明示せず、就業規約に違反したのが222件、労働時間の違反が93件の順となっている。非正規労働者にも労働基準法が適用されるにもかかわらず、それを違反する事業所が多いのは非正規労働者の雇用不安を悪用し、故意で違法行為をするか、労働基準法の遵守事項であることを知らないからであるという。

海外調査シリーズ50

韓国の労働法改革と労使関係

日本労働研究機構編 A5判 349頁 本体1,500円(税別)

1996年韓国では政府が労働関係法の全面的な改正に踏み切ったのに反発した労組が、韓国労働史上最大規模といわれるストライキを敢行。99年には経済が回復の兆しを見せ始め、それに伴い、労使関係は落ち着きを取り戻しつつある。しかしながら96年以来の一連の労働関係法の改正はまだ最終的な決着に至っていない。本書は日本労働研究機構が1997年から「労働法改正と労使関係」をテーマに現地調査を行った結果をまとめたもので、97、98年の法改正とその影響を中心に叙述を行っている。

お求めは、お近くの書店、または直接日本労働研究機構出版課へ。

目次

序 本書の課題と考察方法／第1章 韓国労働立法の展開と労働法の改革／第2章 労働法の改革と労使の対応／第3章 労働法改革と労使関係の展望／あとがき—その後の動向

執筆者

林和彦 [序章、第1章、第2章3節1・3～4節、第3章、あとがき]
日本大学法学部教授

西澤弘 [第2章1節4～6]
現職：政策研究大学院大学教授
(執筆時：日本労働研究機構主任研究員)

吉田昌哉 [第2章1節1～3]
日本労働組合総連合会国際政策局部長

野村かずみ [第2章3節2]
現職：日経連国際協力センター交流協力部課長
(執筆時：日本労働研究機構国際部課長代理)

事務局 [第2章2節1～2]

日本労働研究機構 出版課

〒163-0926 新宿区西新宿2-3-1 新宿モノリス25F TEL: 03-5321-3074 FAX: 03-3345-1233 E-mail: book@jil.go.jp