

韓国の「外国人力」受入れ政策

——「雇用許可制」を中心に——

宣 元 錫

Immigration Policy for Foreign Workers in Korea : Focused on Employment Permit System (EPS)

Sun WONSUK

Abstract

Since 2004, it has become possible for unskilled foreign workers to work in Korea through the Employment Permit System (EPS). The EPS consists of following three principles. Firstly, foreign workers must be a complement of local labor market. This would be determined by the total quota, labor market tests and employment rate. Secondly, all their rights as workers are guaranteed by labor laws. But lastly, foreign workers are permitted to stay in Korea for maximum of 3 years. The EPS, therefore, is a policy of legally accepting foreign workers, but it also works as an exclusion system by preventing their settlement in Korea.

Key Words

Employment Permit System, Trainee System, Complement of Local Labor Market, Settlement of Foreign Workers

目 次

はじめに

1. 「雇用許可制」創設の背景と経緯

2. 「雇用許可制」の構造と機能

む す び

はじめに

2004年8月17日、韓国は雇用許可制という新しい枠組みで非熟練外国人労働者の受入れを開始し、2007年1月にそれまで外国人労働者受入れシステムとして機能してきた外国人産業研修生制度と研修就業制度（以下、研修生制度）を廃止した。韓国の労働部のホームページに、雇用許可制は「国

内の労働力を雇えない企業が適正規模の外国人労働者を合法的に雇うことを許可する制度」とし、「内国人の雇用機会保護と3D業種等中小企業の労働力不足を同時に解決」し、「外国人労働者に対する効率的な管理体制を構築」するための制度と紹介されている¹⁾。すなわち、雇用許可制は一部中小企業の労働力不足への対応として外国から労働者を合法的に受け入れる制度であり、その管理システムである。

韓国に外国人労働者の流入が始まったのは1990年前後、国内労働市場において中小企業や生産関連の3K職種に人手不足が深刻になって以来である。政府は人手不足対策として、1991年海外投資企業を対象にそれまで制限的に運用していた研修生制度を緩和し、1993年には対象を一般中小企業まで広げ受け入れ枠も次々と拡大した²⁾。しかし研修生制度は外国人労働者を「研修生」として受け

入れ、「労働者」として活用する矛盾を抱えたまま、そのゆえにあらゆる問題を露呈してきた。雇用許可制はこのような矛盾を解消すると同時に、それまで合法的に受け入れることを拒んできた非熟練外国人労働者を労働市場の状況を踏まえながら受け入れる枠組みを創設したところに大きな意義がある。そういう意味で、韓国の外国人労働者政策は大転換したといえる。

本稿は、制度分析を通して雇用許可制の構造と機能を明らかにすることを目的とする。分析においては以下の二つの視点からとらえたい。第1に、雇用許可制は韓国にとって初めて非熟練労働者を合法的に受け入れる制度であるが、それまでの研修生制度と完全に断絶しているわけではない。むしろ研修生制度の施行過程で露呈した問題が政策課題として雇用許可制の制度設計に色濃く反映されたのである。したがって、雇用許可制の考察に際し「断絶」と「連続」という二つの視点で合わせて検討する。第2に、この制度は国際的な人の移動に関する枠組みであると同時に、労働者の移動という労働市場の一般機能の側面もある。本稿では労働市場の視点から制度の構造と機能を分析する。第3に、雇用許可制は外国人労働者を受け入れる枠組みである一方で、外国人労働者が韓国の労働市場に参入することを規制する機能も持ち合わせていることを忘れてはならない。それぞれの政策メニューに受入れと「排除」という両面性がどのように組み込まれているかという視点を意識した分析を行いたい。

以下、はじめに「雇用許可制」創設の背景と経緯について、韓国の労働市場の状況と研修生制度をベースにした韓国の外国人労働市場が抱えた問題を中心に考察する。次に雇用許可制の制度的仕組みについて、国際的な労働者の移動と国内の雇用管理のルールを中心に分析する。

1. 「雇用許可制」創設の背景と経緯

(1) 恒常的な人手不足

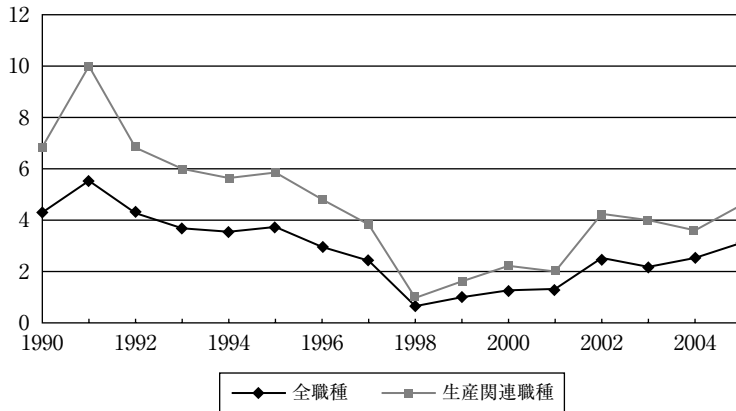
韓国における外国人労働者の急速な増加は中小製造業の人手不足がもっとも大きな要因である。

特に1980年代半ば以降、いわゆる3K（きたない、きけん、きつい）職場とされる中小製造業の生産関連職種を中心に労働供給の逼迫感が増したことが結果的に外国人労働者の増加につながった。このような労働需要に対する供給の逼迫は労働力不足率を通じて確認できる。労働力不足率は、韓国の労働部が産業別、規模別、職種別に労働力の過不足を毎年調査・発表するもので、図1は、全職種と外国人労働者の主な就労先である生産関連職種の労働力不足率を表したものである。

図1が示す通り、韓国の労働力不足率は、1990年代前半に8-9%台、1992年から1995年までは5-6%台を推移し、1997年通貨金融危機に端を発した1998~2001年の景気後退期には1%付近まで下落するが、景気が回復した2002年以降再び上昇に転じる動きをみせている。この図からは、生産関連職種の労働力不足率が全職種のそれを一貫して上回っていることも確認でき、製造業を中心に恒常的な人手不足の状況を読み取ることができる。また労働力不足率を企業規模別にみると、全体不足人員に従業員300人未満の中小企業の不足人員が占める割合が2004年93.6%（18万人）、2005年94.2%（21万人）と、中小企業で顕著である（労働部「労働力需要動向調査」同年）。すなわち韓国の労働力不足は中小企業と生産関連職種に集中し、そのような労働市場の状況が外国人労働者の雇用需要を生み出したといえる。

こうした状況のなかで、韓国政府は1991年に海外投資企業研修制度を拡大し、また1993年には海外投資企業という条件を外し一般中小企業まで研究生受入れを可能にした「団体推薦型」外国人産業研修制度を通して外国人労働者をサイドドアから受け入れ始めるが、この1990年代前半は1980年代後半から続く好景気を背景に中小企業の手不足が顕著な時期でもあった（図1参照）。ところが、韓国政府は研修生制度の拡大において、民間主導受入れを基本枠組みとし政府による受入れ総数（クオータ制）と受入れ業種を制限する仕組みを取り入れた。これは、受入れ総数に関して規制を設けていない日本の研修生制度と異なる部分で

図1 労働力不足率の推移 (%)



注) 調査対象事業所の従業員規模は、1998年以前は10人以上、1999年以後は5人以上である。

資料) 労働部「労働力需要動向調査」各年度。

表1 外国人産業研修生の受入れクォータの推移 (千人)

年	1993	1994	1995	1996	1997	2000	2002
増員	20	10	20	30	2.8	1.7	総定員制 導入
受入れ 業種	製造業	製造業	製造業	製造業, 遠近海 漁船	製造業, 内航船, 建設業	遠近海 漁船	
累計	20	30	50	80	82.8	84.5	

出所) 労働部, ユキルサン他 (2004) P.6から引用。

あり、韓国の研修生制度には出入国管理による一般的な調整機能のほかに、研修生の供給量をマクロ的にコントロールできる、強力かつ有効な政策手段が組み込まれていることを意味する。しかし表1が示す通り、政府による調整機能は中小企業の要望をクォータに反映するだけにとどまり、未登録労働者が持続的に増加する状況においてもクォータ縮小ないし受入れの一時停止などの政策手段を講じることなく、研修生クォータは1990年代を通して一貫して増員されたのである。

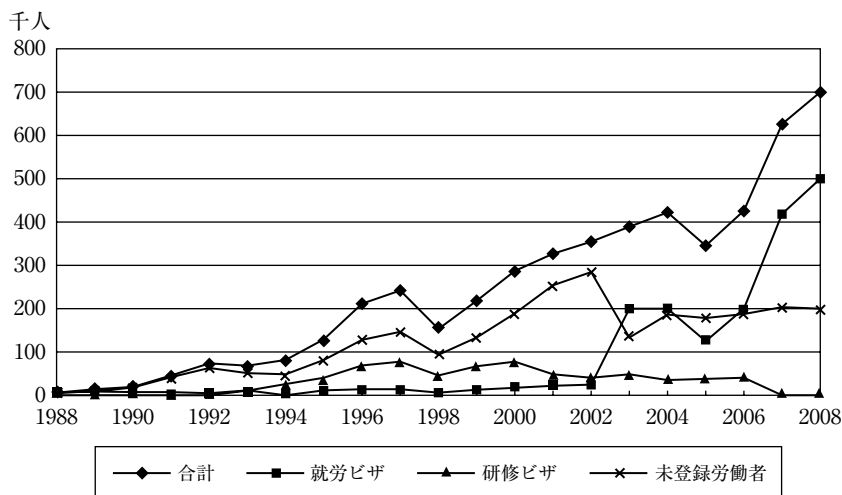
(2) 未登録外国人労働者の増加

韓国で外国人労働者が本格的に流入して以来、未登録労働者³⁾の存在は議論の中心テーマであり第1の政策課題であり続けた。その問題というのは、外国人労働者のなかに未登録労働者が占める割合が高い、という一言に尽きる。どの国でも未

登録労働者は存在するが、一時8割にも達した韓国の実態は「外国人労働者に関する政策がない」というまでに批判された。まずその実態から確認しよう。

図2は、在留資格の類型別外国人労働者の推移を示したものである。1990年前後から外国人労働者の流入が始まって1993年研修生制度が本格的にスタートする前までの外国人労働者の増加は、未登録労働者の増加そのものといっているほどその割合が高い。研修生制度を通してサイドドアから外国人労働者の受入れが開始された1991年以前はサイドドアすらなく、厳密に言えば国内の非熟練部門に就労しているすべての外国人労働者は不法就労状態であったといえる。1993年研修生制度の拡大以降、未登録労働者の割合は一時的に下がるが、1997年の通貨金融危機による景気後退期まで

図2 在留資格類型別外国人労働者の推移



資料) 法務部「出入国管理統計年報」各年度。

増加の一途をたどった。2000年からは研修期間の終了後に合法的に就労が可能な研修就業制度がスタートし⁴⁾、合法就労者が増えるものの、全体的に未登録労働者は減らず経済危機以前の水準に再び増加した。

一方、2003年の未登録労働者の減少は同年雇用許可制の定めた法律が制定され、新制度の施行前に未登録労働者を対象に行った合法化措置の結果である。この措置により、2003年3月31日を基準日として超過滞在4年未満の約22万7000人中、約18万4000人が合法化された(施行期間2003年9月1日～11月30日)。図2の合法就労者と未登録労働者の推移を表す折れ線が2003年に逆転したのはこうした「特別措置」による結果である。

では、韓国で未登録労働者がこれほど増加した原因はなんだろうか。労働需要面では、上述の通り、中小企業と生産関連職種の人手不足が未登録労働者を含め外国人労働者に就労機会を提供している。しかし研修生は受入れの職場を離れると「不法滞在」となり、入管当局の取締りと強制退去のリスクを負わなければならない。そのリスクを抱えながら受入れ職場を離脱する理由は、外国人労働者のコスト(求職・入国費用)・ベネフィット(賃金)の観点から、以下の2点が挙げられる。

第1に、未登録労働者が研修生より賃金(ベネフィット)が高い実態である。韓国労働研究院の調査をみると、表2の通り、2001年と2003年いずれも研修生より未登録労働者の賃金が高い。また2001年と比べて2003年にその差が広がっている。賃金総額は労働時間が長くなると多くなるが、在留資格による賃金差は時間当たりの賃金を比較しても、月平均賃金と同様に未登録労働者が研修生より高くなっている。未登録労働者が正規の在留資格をもって働いている研修生より賃金が高い実態は、未登録外国人労働者増加の最大の要因として指摘できる。

第2に、外国人労働者は韓国に入国する過程で過大な費用(コスト)を支払う場合が多く、投資額を回収するためにも賃金の高い職場に移動しようとする動機が働く。これは、研修生として合法的に入国した外国人労働者と、入国時から未登録労働者として就労する目的で入国した外国人労働者に同様の実態が確認できる。上記の韓国労働研究院の2001年「外国人労働者雇用実態調査」によれば、入国形態と調査時点の身分別入国費用平均額が、合法入国→合法就労者が453万ウォン、合法入国→非合法就労者が653万ウォン、非合法入国→非合法就労者が629万ウォンになっている。国別で

表2 在留資格別外国人労働者の賃金（千ウォン）

年	月平均賃金		時間あたり賃金	
	研修生	未登録労働者	研修生	未登録労働者
2001	822.9	858.3	2.9	3.6
2003	963.4	1,208.0	3.8	4.7

資料） 韓国労働研究院「外国人労働者雇用実態調査」2001, 2003.

は、中国がもっとも多く781万ウォンにも上り、もっとも少ないインドネシア（98万ウォン）を除いて概ね300-500万ウォンの費用を負担している。また個別ケースでは、1000万ウォン以上の費用を支払ったと答えた人が10%を超えている⁵⁾。これらの金額は、表2の示している月平均賃金の5-10倍に当たり、外国人労働者にとって大きい負担になっていることがわかる。外国人労働者はこのような高額の入国費用を稼ぐために少しでも賃金の高い未登録労働者の道を選んでいると十分推察できる。

(3) 労働力需給システムの機能低下

1980年代後半以降、非熟練外国人労働者の流入は不法就労から始まり、合法的な受入れスキームとして採用された研修生制度は制度と実態が乖離していたとはいえ、その実国境を越える労働力需給システムとして機能した。研修生制度は本来、韓国企業の海外現地法人で働いている外国人労働者を対象に技術研修を行うことを目的とする制度として運用されたが、1992年に中小製造業10業種1万人のクォータを決め受入れを開始し研修生制度の本来の趣旨と離れ始めた。当時人手不足に直面していた経済界は政府に対して人手不足対策として外国人労働者の受入れを要望したが、政府は外国人労働者の受入れは国民的理解が足りないとし、限定的に運用されてきた研修生制度の拡大によって対応した。そして1993年には人手不足が深刻な中小企業の要望を受け入れた形で一般中小製造業に業種を拡大し、使用者団体を運用主体とする「団体推薦型」研修生制度がスタートした（宣2002：8-12）。その後、研修生制度の変容は完全に人手不足対策として受入れクォータの増員が繰り

返されながら、2004年雇用許可制が施行されるまでに、事実上韓国で非熟練外国人労働者を受け入れる唯一の国際的な労働力需給システムとして機能したのである。

しかし、その需給システムの運用実績は、上述のように、労働市場では合法滞在者より不法就労の賃金が高く、ゆえに未登録労働者を量産する歪んだ姿であった。「研修」という制度的な建前と「労働」の実態が乖離したまま10年間実施される過程で、「研修」という本来の機能はいうまでもなく、以下のように、労働力需給システムという変容された機能も低下してきた。

第1に、労働市場において合法的な就労者である研修生に比べて未登録労働者のほうがより有利な立場におかれる矛盾した状況が形成された。研修生は法的に労働者ではないために労働者として保護されず、賃金など労働条件に関する監視機能が欠如していた。その結果、低賃金、長時間労働、労災に対する不適切な対応、ひいては職場での暴力など人権侵害の事例が多発した（外国人労働者対策協議会2001）。こうした事態に対し、政府は「外国人産業技術研修生の保護および管理に関する指針」（労働部例規、1995年2月14日）を策定し、研修生を労働者としてみなすとともに、最低賃金の保障と「勤労基準法」（労働基準法）の一部を適用⁶⁾する研修生保護の方針を決めた。しかしこのような研修生の労働者性を認める修正も、「研修生は労働者である」という認識がすでに一般化していた労働市場に特別な効果はもたらすことはできなかった。

第2に、公式的には非熟練労働者を受け入れない政府の政策基調と中小企業への労働力供給という2つの政策目標は、次第に両立が困難になった。

研修生の職場離脱と未登録労働者が増え続けるなか、中小企業の人手不足に配慮し入管と労働行政の監督や取締りは形骸化していった。さらに未登録労働者に対する処罰の免除や出国期限延長など「救済措置」を実施し、政策の正統性を保とうとしたが、使用者と労働者両者に対し不法状態を追認する効果もあり、低下した需給システム機能の回復には至らなかった。たとえば、1992年から1993年にかけて一般中小企業を受入れ先に含む研修生制度の拡大を機に、新規に研修生が入国するまでの一時的措置として未登録労働者の出国延長措置がとられた。また1997年には、通貨金融危機によって失業者が大量に発生するなど雇用状況の悪化への対応にせまられ、未登録労働者の出国を誘導するために「出入国管理法」違反に対する処罰を免除する措置がとられた。しかし外国人労働者の就労が3K職種など不況下でも求人が困難な部門に集中していたために、未登録労働者の減少は限定的で、結果的に政府の外国人労働者受入れ政策は打つ手なしの崩壊状態に陥ったのである。

(4) 「雇用許可制」創設の経緯

韓国の労働市場における中小企業と生産関連職種の人手不足と未登録労働者の増加の状況のなかで、研修生制度を中心とする外国人労働者需給シ

ステムの機能不全を根本的に改善できる新しい枠組みの必要性は早い段階で市民団体と政府のなかから提起されてきた。しかし、表3の通り、労働部が提案した雇用許可制は政府内の調整失敗と負担増を嫌う企業側の反対によって、新制度の創設は挫折を繰り返した。

ところが、2002年大統領選挙で与野党両陣営は、外国人労働者をめぐる問題を解決し需給システムを回復するための新制度として雇用許可制を公約として掲げ、2003年2月に成立したノ・ムヒョン（盧武鉉）政権下で同年7月、雇用許可制と非正規滞在者の合法化措置等を内容とする「外国人労働者雇用等に関する法律」（以下、外雇法）が制定された。また2004年9月1日雇用許可制の創設に伴ってその対象となる外国人労働者に付与される「非専門就業」（E-9）の在留資格を新設する「出入国管理法施行令」が改定され、雇用許可制の法制化が完了した。以降、1年間約18万人の「未登録労働者合法化措置」や送出国との覚書（MOU: Memorandum Of Understanding）の交換などの準備を経て2004年8月17日から雇用許可制が施行された。施行当初は企業側の要望を受入れ産業研修制度と並行する形をとったが、2007年1月に研修生制度は廃止され、雇用許可制に一本化された。冒頭で述べたように、雇用許可制は国内労働市

表3 雇用許可制が施行されるまでの経緯

-
- 1995.2 労働部、「雇用許可制」を推進するが、通商産業部、法務部、中小企業中央会など企業側の反対で挫折。
 - 1996 雇用許可制を定めた「外国人労働者雇用及び管理に関する法律案」国会に提出するが審議されず自動破棄。
 - 2002 労働部、雇用許可制を前提とする「外国人労働者雇用及び管理に関する法律」を議員立法の形式で推進するが法案提出にならず。
 - 2003.2 「外国人労働者の雇用許可及び人権保障に関する法律」国会環境委員会に提出。
 - 2003.7.31 「外国人労働者の雇用等に関する法律」として修正案国会本会議通過。
 - 2003.9～11 「非正規滞在外国人合法化措置」（2003年3月31日基準、非正規滞在4年未満、対象者約22万7000人中約18万4000人合法化）
 - 2003.9 「非専門就業」（E-9）を定める「出入国管理法施行令」の改定。
 - 2004.3 2004年度外国人労働力需要計画（約7万9000人中、雇用許可制による受入れ枠2万5000人）を確定。
 - 2004.8.17 雇用許可制施行。
-

資料) 韓国労働部のホームページ <http://www.molab.go.kr/> から筆者整理。

場で必要な労働力を求人できない企業が外国人労働者を合法的に雇用することを許可する制度であり、その管理システムである。新制度はそれまで多くの問題を露呈した研修生制度に代わる非熟練外国人労働者需給システムの要になる政策として、中小企業の労働力需要に対応しながら政策の正統性を回復する政治的狙いもあったと思われる。

2. 「雇用許可制」の構造と機能

雇用許可制は、3年ローテーションと再入国容認を基本に、中小製造業、建設業、そして一部のサービス業に非熟練の外国人労働者を受け入れるスキームである。上述したように、韓国の外国人労働者受入れ政策は、研修生制度を中心に運用された期間にさまざまな問題が露呈し、雇用許可制の制度設計にはその経験をベースにして政策メニューが組み込まれた。以下では、雇用許可制の構造と機能について、労働市場論の視点から主に製造業を中心にその需給システムと政策の原則を検討する。雇用許可制は製造業だけではなく、建設業や農林水産業など幅広い業種を対象にしているが、やはりメインは製造業であり、論点の分散を避けるためにも製造業を中心に考察することにした⁷⁾。

(1) 雇用許可制の基本原則

① 国内労働市場の補完性

非熟練外国人労働者の受入れに関する諸外国の制度をみると、採用している具体的なプログラムは違うものの、何らかの制限措置が組み込まれるのは一般的である⁸⁾。その制限措置は突き詰めていけば、外国人の受入れが国内労働者の雇用に過大に影響を及ぼすことを回避するための量や質のコントロール装置といえる。韓国の雇用許可制は、国内の労働市場で内国人の雇用を代替することを避け、外国から受け入れる労働者の量と就労可能な業種をコントロールする需給調整機能を組み込んだ、補完性の原則に基づいている。その具体的な調整方法としては、労働市場テスト、受入れ人数の総量規制（クォータ制）と業種や事業

所規模別の雇用率である。

第1に、外国人労働者を雇用しようとする事業主には国内労働市場で内国人を雇う努力義務が課せられ、必要な労働力を国内の労働市場で求人できないことを証明するために、労働市場テストを行わなければならない。事業主は日本の公共職業安定所（別名、ハローワーク）にあたる雇用安定センターを通して、7日間（新聞に求人広告を出す場合は3日間）求人活動を行い、必要な労働力の全部ないし一部を採用できなかった場合、必要な労働力を国内で求人できないとみなされ、雇用許可の申請が可能になる⁹⁾。ところが、実際雇用許可を求める部門は賃金が低いなど労働条件が劣悪な3Kと呼ばれる「忌避」職種・職場が多く、ほとんど最低賃金で求人票を出すために国内での求人は実質困難で、求人努力義務そのものが形骸化していく可能性があり、こうした実態に対して「労働市場テスト不要論」もくすぶっている¹⁰⁾。また仕事量の変動が大きく雇いが不安定な職場で外国人労働者を雇用の調整弁として活用しようとする事業所もある。この場合は仕事が減ると雇用調整を行う、すなわち景気後退の局面では外国人労働者が先に雇用調整の対象になる可能性が高く、外国人労働者の失業問題を引き起こす危険性はもはらんでいる。

第2に、マクロ的に国内の外国人労働者総数をコントロールする年間クォータ制と、ミクロ的に事業所ごとに雇用できる外国人労働者比率（雇用率）を採用し、補完性の原則をより厳密に運用している。労働市場テストは国内で求人ができない企業であれば受入れを許可する仕組みであり、理屈だけでいえば、労働力不足が確認できれば外国人を制限なく雇用できる。すなわち労働市場テストだけでは外国人労働者の量をコントロールできない。クォータ制と雇用率はその量的規制に着目した仕組みである。雇用許可制では、外雇法の規定により国務総理室に設置される「外国人力政策委員会」¹¹⁾において、国内の労働市場の動向を踏まえ、年間クォータと雇用率が調整される（4条）。実際の年間クォータは雇用許可制が施行され

表4 雇用許可制による年間クオータの推移（人）

年度	2004	2005	2006	2007	2008	2009
合計	41,000	76,000	73,300	109,600	132,000	34,000
一般雇用許可	25,000	38,000	35,250	49,600	72,000	17,000
特例雇用許可	16,000	38,000	38,050	60,000	60,000	17,000

注) 特例雇用許可は在外同胞が対象である。

資料) 外国人労働政策委員会「外国人労働導入計画」各年度。

表5 事務所規模別雇用可能外国人労働者数（2008年現在）

	生産職 被保険者数	雇用可能人数		被保険者数	雇用可能人数
	製造業	10人以下		5 (6)	サービス業
11～50		10 (12)	6～10	4	
51～100		15 (18)	11～15	5	
101～150		20 (24)	16～20	7	
151～200		25 (30)	21人以上	10	
201～300		30 (36)	家事サービス業	1所帯当たり 1人	
301～500		40 (48)			
501以上		50 (60)			

注) 1. ()は300人未満中小製造業の労働力不足率(4.16)より不足率が高い事業所が対象。

2. 被保険者とは雇用保険加入内国人被保険者数(3ヶ月平均)を指す。

3. 当初被保険者4人以下の事業所は雇用可能人数が2人だったが、2005年3月から5人に増えた。

出所) 外国人労働政策委員会「外国人労働導入計画」(2008年)。

た2004年から2008年までは増加傾向であり、2007年からは10万人を超えたが、2009年度は新規クオータを3万4000人と全年度の3分の1水準に縮小した(表4)。2008年後半からの世界的な経済危機による雇用調整局面に入った国内労働市場の状況を踏まえての大幅な調整である。研修生制度下では有名無実だったクオータ制が、政府によって雇用調整の局面で積極的に活用された事例であり、今後需給調整の主体として政府の役割がさらに増していくことが予想される。

雇用率に関しては、製造業は基本的に常勤従業員300人以下に限って受入れが可能であり¹²⁾、事業所の規模が大きくなるにつれて雇用率が下がり、規模の小さい企業ほど外国人を雇用できる量が増える仕組みである(表5)。たとえば、従業員10人以下の事業所の場合は原則5人までとなっており、従業員1人の事業所でも5人まで雇用ができ、

零細事業所では韓国人従業員より外国人が多いケースもありうる。なお、2008年には業種別労働力不足率を用い、雇用率を柔軟に運用する姿勢がうかがえる。

② 労働者の権利保障

雇用許可制により入国した外国人は労働者として法的地位が保障される。外雇法には「使用者は外国人労働者であることを理由に不当に差別的処遇をしてはならない」(22条)と差別禁止が明文化された。外国人労働者は韓国人労働者と同様に就労期間中、「勤労基準法」、「最低賃金法」、「産業災害補償保険法」等の労働関係法律が全面的に適用される¹³⁾。研修生制度下で研修生は労働者としての法的地位があいまいで、関連労働法に違反する事例が発生しても法的に保護されず、結果的に深刻な人権侵害を招いたという認識からの政策転換である。

また、外国人労働者は韓国人労働者と同様に4大社会保険中、健康保険と労災保険は義務加入、雇用保険は任意加入、国民年金は相互主義の原則に沿って適用される¹⁴⁾。そのほかに外国人労働者を雇用する使用者は出国満期保険（信託）と賃金滞納保証保険に加入しなければならない¹⁵⁾。社会保障の充実と各種保険の加入義務は労働者としての権利と理解され、福利厚生の上昇に役立てるという理想のもとで実施される。しかし他方で、使用者にとってみればこのような費用は外国人労働者雇用に伴うコストであり、労働者にとっては賃金収入の減少を意味し保険加入に消極的な場合も少なくない。2008年新政権の発足後、使用者側からコスト削減について要望が強まり、政府内で保険加入を義務から任意に変更する動きがある（国家競争力強化委員会2008）。

ところで、外国人労働者に制限されている基本的権利の一つが労働者の事業所異動に関する規制である。外国人労働者は原則として事業所の変更は認められていないが、正常な雇用関係を継続することが難しい場合に限って、滞在期間3年間最大4回まで異動ができる¹⁶⁾。労働者が自由意志により職場を異動することは労働者の基本的権利が保障されていれば当然の権利であるが、それを制限することは労働者の基本的権利が守られていないといえる。ところが、異動制限には異動によって国内労働市場の補完性を損なうことを避けたい政策意図が隠されている。外国人労働者が就労する職場は国内で求人が困難な賃金が低く労働環境が悪い事業所になることは容易に考えられるし、雇用許可制の補完性とは平たくいえばその部門に外国人労働者を供給するための政策である。労働者は賃金が高く労働環境がより良い事業所に異動しようとするのが市場原理であるが、外国人労働者の自由異動の容認は結果的に労働力が足りない部門に補完できないことを意味する。このような視点でみると、雇用許可制の3回ないし4回の異動制限は補完性の原則と労働者としての権利保障の間の「妥協点」ともいえる。

③ 定住化防止

雇用許可制は、一度の入国に最長3年の滞在と就労を認める、ローテーション（交替循環）システムである。帰国後6ヶ月の入国猶予期間が経過すれば同じプロセスを経て再入国が認められる。ただし、2009年10月外雇法の改定により、同じ事業所での再雇用の場合は滞在期間を2年間延長することができるようになり、連続滞在期間は実質5年になったがローテーション原則は変わらない。

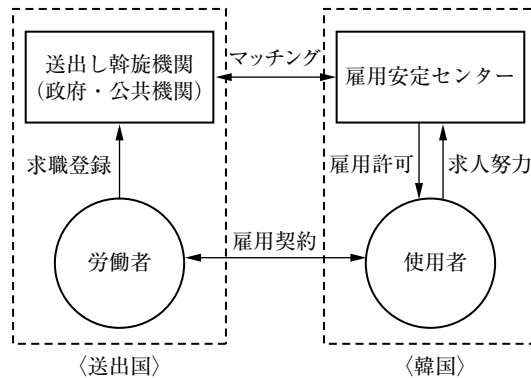
ローテーション・システムは、雇用許可制が外国人労働者を受け入れる制度である一方で、定住を想定しない、または長期滞在による定住化を防止する制限的政策である。この視点からみると、一見緩和されたとみられる再入国容認も、研修生制度の再入国禁止が非正規滞在者の増加につながったという過去の経験から、再入国容認と未登録労働者雇用に対する使用者罰則規定をセットに、非正規滞在の増加を食い止め、定住化を防止しようとする政策意図がうかがえる。

ところが、2008年雇用許可制と連携した意味ある制度修正がなされた。雇用許可制により韓国滞在歴が長い外国人労働者のなかで、技術技能要件や賃金要件など一定の条件をクリアした人を「選別」し、定住や永住が可能な在留資格への変更を認める、条件付きであれそれまでのローテーション・システムに固執した政策に部分的に定住を容認する修正が加えられた。資格変更申請の要件は、①過去10年間、非専門職を対象とする在留資格で5年以上就労、②所定の技術技能資格を取得したか、直近2年間の年平均賃金の総額が韓国人の年間賃金総額以上であること、③2000万ウォン以上の資産保有、④韓国語能力試験で3級以上を取得、その他20歳以上で犯罪歴なしなどである（法務部2009）。2010年現時点において、2008年から実施されたこの施策による資格変更の例はないが、ローテーションと定住化防止を基本とする政策からみると意味ある政策修正といえよう。

(2) 雇用許可制の需給システム

雇用許可制は、労働者の求職活動、使用者の求人活動、マッチングといった需給プロセスを政府

図3 雇用許可制の需給システム



主導で行う需給システムである。図3はそのプロセスを示したものである。使用者は雇用安定センターを通して労働市場テストを終え雇用許可を得ると、同センターを通して国外にわたる求人活動が可能になる。対象になる外国人は2009年現時点で韓国政府とMOUを交換した15カ国に限られる¹⁷⁾。韓国での就業を希望する15カ国の外国人は自国の送出し斡旋機関（政府あるいは政府所管の公共団体）に求職登録に必要な条件をクリアすれば¹⁸⁾、求職者名簿に登録される。マッチングは基本的にドキュメント・マッチングである。雇用安定センターは送出国の求職者名簿から3-5倍の求職者を求人側に提示し、求人側はそのなかから労働者を選び、求職者には求人側の事業所情報が提示され、就業意思が確認されれば両者間で雇用契約を結ぶ流れである。

この政府主導需給システムに民間が関与する余地はほとんどなく、雇用許可と斡旋のような主要なプロセスは政府管掌のもとで行われ、一部の業種別中央団体のみが外国人雇用にかかわる事務手続きの代行と初期教育を担当する。民間排除・政府主導のシステムは、かつて民間主導で施行された研修生制度の弊害、とりわけブローカー費用のような労働者の求職コストの削減を目的に民間が介入する余地を制度的に制限する仕組みと理解できる。送出国にもMOUによって政府管掌と民間団体の排除を求めているものの、外国をコントロールすることには限界があり、しばしば労働者

の送出しをめぐる不正が発覚し問題になる例がある。

むすび

韓国は1990年前後を境に外国人労働者の「無風地帯」から状況が様変わりした。押し寄せる外国人労働者を受け入れる枠組みが整備されないまま、研修生制度の変容だけでは対応できない状況のなかで、未登録労働者は急速に増加してきた。本稿で取り上げた雇用許可制は、こうした状況を根本的に変えることを目的とする政策転換であった。

雇用許可制は、既存の研修生制度に内在している矛盾と問題に制度的にどう対処するかという政策課題に対して、非熟練部門の国内労働市場を保護しながら外国人労働者を受け入れる両立困難な難題に対する政策的対案である。労働市場テスト、年間クォータ、雇用率のような国内労働市場の補完性の原則は、国内労働市場を保護するための基本的な仕組みとして組み込まれた。また外国人労働者を労働者としてその地位と権利を保障し関連労働法が全面適用された。労働者としての権利保障は研修生制度下において労働者の地位が曖昧だったことが人権侵害につながった経緯からの政策転換であろう。また需給システムに関しては、使用者側の便益が強く働く民間主導の研修生制度から、国を運用主体と位置づけ政策の正統性の回復を目論んでいる。このように、制度の仕組みは研

修生制度と完全に「断絶」しているが、特定部門に外国から非熟練労働者を供給する政策意図や目標は研修生制度の連続線上にある。

また、雇用許可制は再入国を認めるものの、3年ローテーションの原則によって国内定住化を防止する仕組みであることを忘れてはならない。2008年後半の経済危機後、2009年の年間クオータ縮小はそれを如実に知らせた。つまり雇用許可制は非熟練部門の労働需要に応じ外国人労働者を政府の管理下で部分的に「開放」とすると同時に、国内定住を防止する「排除」システムを巧妙に両立させた政策でもあるとみることができる。一部条件付きで「居住」(F-2)の資格変更を認める「選別」システムが取り入れられたが、現時点ではハードルが高く、定住化の急進展につながるとは考えにくい。

韓国はそれまで原則的に受入れを固く拒んできた非熟練外国人労働者を合法的に受け入れる大転換を行ったことで、単に労働力の需給システムにとどまらず、移民政策全般について積極的に立ち向かう姿勢が鮮明になった。2007年の「在韓外国人処遇基本法」の制定もその一つである¹⁹⁾。当面、雇用許可制は需給システムを円滑に運用することに重点が置かれると思われるが、依然20万人を数える非正規滞在者の存在と就業現場における人権問題の改善、そして政策だけでは防げない定住化問題など残された課題は多い。

注

- 1) 韓国労働部のホームページ <http://www.molab.go.kr/>
- 2) 外国人産業研修生制度については、宣元錫(2002)を参照されたい。
- 3) 本稿では、就労が合法ではない外国人労働者を出入国管理当局に登録していない意味で「未登録」と称することにする。
- 4) 研修就業制度は当初研修2年を終えたあと1年間労働者として合法的に働くことができる枠組みとして2000年にスタートした。2002年からは研修期間が1年に短縮され研修就業が2年に延びた。日本の「研修1年+技能実習2年」と同じ枠組み

である。

- 5) アンケート調査によるもの。合法入国者は航空料を含む公式費用とブローカーなど仲介業者に支払う非公式費用すべての総額、非合法入国者は公式費用がなく航空料は本人が支払うケースもあるため調査金額が増えることもある。
- 6) 研修生に対して適用された労働基準は、暴行及び強制労働禁止、研修手当の支給及び金品の清算、休憩・休日、時間外・夜間・休日研修の割り増し手当に関する規定である。
- 7) 雇用許可制は中国朝鮮族が主な対象である在外同胞も「特例雇用許可」として国内就労を管理する仕組みも含まれる。しかし在外同胞は出入国管理において、一般外国人とは異なる「訪問就業」(H-2)という別の在留資格で管理される。在外同胞受入れには国境を越える労働者の移動に加え、在外同胞政策という別の視点もあわせて検討する必要があるために、本稿では需給システムと国内の雇用管理をあわせて考察できる一般外国人のみを対象とする政策について検討する。
- 8) 諸外国の例は、経済産業省(2008)、厚生労働省(2002)、三井情報開発(2003)、労働政策研究・研修機構(2006、2007)を参照されたい。
- 9) 求人努力期間は、雇用許可制がスタートした当初は1ヶ月だったが「長すぎる」という事業主の意見を配慮し1週間に短縮された。
- 10) 筆者がインタビューした、外国人を雇用しているほとんどの事業主は求人努力を「形式的」な手続きと認識していた。だが、雇用支援センターでは求人に韓国人の応募があり斡旋が行われ、実際に雇用される例もあるという。
- 11) 外国人力政策委員会は国務総理所属下に設置され、国務総理室長を委員長に、関係部処(省庁)の次官級20人以内の委員で構成され、外国人労働者の受入れに関する重要事項を決める最上位の政策決定機能を担っている。
- 12) 300人を超える企業でも、中小企業庁より中小企業猶予期間確認書が交付された企業は雇用許可の申請が可能である。中小企業猶予期間とは、法律的に中小企業は300人以下の企業をいうが、企業の成長により中小企業の基準を超えた時点で中小企業としての支援策等の対象から外され企業経営の安定性に影響を与えることを避けるために一定期間(3年間)中小企業としてみならず制度であり、中小企業庁より確認される。
- 13) 農林・畜産・水産業の場合は、関係法律によっ

- て一部例外的な規定が適用される。たとえば、「勤労基準法」の「割り増し賃金」（時間外、休日勤務）は適用されない。また、家事サービス業の場合（雇用特例者）、労働関係法律は適用されないが、「民法」の規定に反しない範囲において契約自由の原則に従って労働条件について雇用主と契約できる。
- 14) 相互主義原則によってベトナム、カンボジア、パキスタン、バングラデシュ、ネパール、ミャンマー国籍の外国人労働者は国民年金適用が除外されている。
- 15) 出国満期保険は常時5人以上の労働者を雇用している使用者に加入義務があり（月給料の8.3%）、外国人労働者が出国時に一時金として請求できる。これは、「勤労基準法」の退職金に当たるもので、外国人労働者が事業所を離脱しないで1年以上就労することを条件としている。賃金滞納保証保険は、基本的に外国人労働者を雇用しているすべての使用者がその対象で（家事サービス業も含め）、使用者が賃金を滞納した場合、外国人労働者が保険会社に保険金を請求できる。
- 16) 労働者は、①使用者が正当な事由により労働契約期間中に労働契約を解約しようとし、又は労働契約が満了した後に更新を拒絶しようとする場合、②休業、廃業その他外国人労働者の責任ではない事由により、その事業所において労働を継続することができなくなったと認定される場合、③使用者に対して外国人雇用許可の取消し又は雇用制限措置が行われた場合、④その他、大統領令で定める事由（傷害などで外国人勤労者が該当事業または事業所で継続して勤めることは不適合であるが他の事業または事業所での勤務は可能だと認められる場合に限って、3回異動申請ができる。ただし、上記の②ないし④に相当する事由だけで事業または事業所を3回変更した場合にはもう1回異動申請ができる。
- 17) 送出国は次の15カ国である。フィリピン、ベトナム、モンゴル、タイ、スリランカ、インドネシア、ウズベキスタン、パキスタン、カンボジア、中国、バングラデシュ、キルギス、ネパール、ミャンマー、東ティモール。
- 18) 国によって求職者名簿掲載の条件に差はあるが、もっとも高いハードルになっているのは韓国語試験の合格条件である。
- 19) これについては、宣元錫（2009）を参照されたい。

参考文献

- 〈韓国語文献〉
- 外国人力政策委員会「外国人力導入計画」各年度。
外国人労働者対策協議会（2001）『外国人労働者人権白書』タサングルバン。
国家競争力強化委員会（2008）「非専門外国人力政策改善方案」。
法務部（2008）「熟練生産技能外国人力に対する居住（F-2）資格へ滞留資格変更及び滞留管理業務処理指針」。
——「出入国管理統計年報」各年度。
移住労働者人権連帯（2005）「雇用許可制実態調査報告書」。
韓国労働研究院（2001, 2003）「外国人労働者雇用実態調査」。
労働部（2000）「外国人勤労者雇用許可制導入方案」。
——（2005）「外国人勤労者雇用手順」。
——（2007）「外国人雇用許可制施行3周年評価及び改善方案研究」。
——「労働力需要動向調査」各年度。
労働部雇用政策室（2004）「雇用許可制ガイドブック」
ソルドンフン（1999）『外国人労働者と韓国社会』ソウル大学出版部。
宣元錫（2002）「韓国の単純技能外国人労働者の受入れ政策」『世代間利害調整ディスカッション・ペーパー』No.70 一橋大学経済研究所。
——（2006）「韓国における非専門職外国人労働者受入れ政策の大転換—「雇用許可制」の導入：「研修生」から「労働者」へ—」『情報化・サービス化と外国人労働者に関する研究ディスカッションペーパー』No.2 一橋大学大学院社会学研究科総合政策研究室。
——（2009）「韓国の「外国人基本法」と「統合政策」の展開」『法律時報』81巻3号。
ユキルサン・イキュヨン（2002）『外国人勤労者の雇用実態と政策課題』（改正版）韓国労働研究院。
ユキルサン他（2004）『低熟練外国人労働市場分析』韓国労働研究院。
——（2005）「外国人雇用許可制1年の評価及び今後の発展方向」労働部。
その他、関連法令・施行令・告示等。
- 〈ウェブサイト〉
- 法務部 <http://www.moj.go.kr/>
労働部 <http://www.molab.go.kr/>
産業人力公団 <http://www.hrdkorea.or.kr/index.html>

〈日本語文献〉

- 経済産業省（2008）「アジア諸国における外国人材の活用等に関する実態調査」。
- 厚生労働省（2002）「外国人雇用問題研究会報告書」。
- 三井情報開発（2003）『諸外国の外国人労働者受入れ制度調査』。
- 労働政策研究・研修機構（2006）「欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合」(労働政策研究報告書 No.59)。
- （2007）「アジアにおける外国人労働者受入れ制度と実態」(労働政策研究報告書 No. 81)。
- * 本論文は「韓国の非専門職外国人労働者受入れ政策の大転換」一橋大学大学院社会学研究科「サービス化・情報化と外国人労働者 DP」No.2（2006年2月）に部分的に依拠している。

