

# 韓国における外国人労働者政策

裴 智恵

## 1 はじめに

2018年12月現在、韓国内に在留する外国人の数は2,367,607人である（法務部 2019）。韓国の統計庁が公開しているデータ<sup>1)</sup>によると、在留外国人の数は、2012年から毎年増加し続けており、2018年は、前年の2017年（2,180,498人）対比で、8.6%増加している。

このように韓国内の在留外国人数が大幅に増加した要因の一つとして、2000年以後の外国人労働者政策の転換が挙げられる（손영화 2018；青木 2010）。実際に、合法的な就業資格を持ち、韓国で働いている外国人の数は、2001年の131,960人から2018年の594,991人まで約4.5倍近く増加した（法務部 2019）。

もっとも、韓国は、1960年代から1980年代中盤までは、世界各地に労働者を送出する「労働力輸出国」であった。高い人口密度と資源の不足、国家産業の立ち遅れなどによる国内の就業機会の不足問題を解決するため、多くの韓国人労働者が海外に出て働きながら外貨を稼いでいた時期があったのだ。しかし、1980年代後半以後、状況は変わる。韓国人の海外就業は減少し、逆に韓国内の、いわゆる、3D職種<sup>2)</sup>を中心とする中小企業において外国人労働者が増え、韓国は労働力受容国に変化するようになった（김창도 2017；이규용 2010）。そして、

こうした外国人労働者の受け入れは、1990年代後半の外貨危機をきっかけに加速し（실동훈 1999）、現在に至るまで外国人労働者は増加し続けている。

外国人労働者は、韓国社会の主要労働力として、韓国の経済発展に大きく寄与してきた。しかし、外国人労働者に対する韓国社会の視線は、必ずしも肯定的なものだけではない。外国人労働者が韓国人の忌避する業種や零細企業で働くことにより、それらの企業における労働力不足を緩和しているという意見がある反面、外国人労働者の雇用が労働市場を固定化し、既存の女性生産職労働者の労働市場脱退を促し、新規・非正規労働者および就業希望潜在労働者の進入をより難しくしているという意見もある（김창도 2017）。このように、外国人労働者の増加に対する相反する意見が共存する状況で、外国人労働者が経験する経済的不利益や人権侵害に対する問題が浮かび上がり、韓国社会における主要な社会葛藤の一つとして注目されるようになった（손영화 2018）。

そこで、本稿では、韓国社会がこうした状況にどのような対応をしてきたかを、この30年間の外国人労働者政策を通じて検討してみる。それは、ともに1980年代以降外国人労働者が流入したこと、根強い家父長制や異文化に対する抵抗がみられることなど、共通点が多い日本社会からみれば（白井 2010）、韓国社会の対応

は示唆するところが大きいと思われる。

## 2 韓国における外国人労働者の現状

韓国における外国人労働者政策について調べる前に、以下ではまず、韓国に在留する外国人労働者の現状について簡単に概観しておこう。韓国の「外国人勤労者の雇用などに関する法律」によると、「外国人労働者とは、大韓民国の国籍を持たない人として、韓国内に所在している事業あるいは事業場で賃金を目的に勤労を提供している、あるいは提供しようとする人」を指す。冒頭にも述べたように、韓国における外国人労働者は、1980年代後半から増え、1990年代末の経済危機を経て急速に増加した。その背景には、製造業を中心とする中小企業の労働力不足がある。その結果、低賃金で働ける外国人労働者の需要が増えたのである。また、農村人口の急激な減少と高齢化、そして高学歴による特定分野の職種に対する忌避現象なども原因として挙げられる。さらに、外国人、特に海外同胞と呼ばれる韓国系外国人の韓国入国がより容易になった点、東南アジアや中央アジア

の労働者にとって、韓国の経済発展と、ほかの先進諸国と比べ豊富な雇用機会などが魅力的な要因として作用した点も大きな原因として考えられる（손영화 2018；青木 2010）。

「出入国管理法」によると、現在、韓国で外国人として就業が可能な在留資格は、短期就業（C-4）、教授（E-1）、会話指導（E-2）、研究（E-3）、技術指導（E-4）、専門職業（E-5）、芸術興行（E-6）、特定活動（E-7）<sup>3)</sup>、非専門就業（E-9）、船員就業（E-10）、観光就業（H-1）、訪問就業（H-2）、居住（F-2）、在外同胞（F-4）、永住（F-5）、結婚移民（F-6）などである。そのうち、純粋に就業のため韓国に入国したものとと言えるのは、短期就業（C-4）とE系列の資格、そして訪問就業（H-2）である。表1は、これらの資格を、専門労働力（短期就業と教授（E-1）～特定活動（E-7）まで）と単純技能労働力（非専門就業（E-9）、船員就業（E-10）、訪問就業（H-2））に分けて、その現状を示したものである。

表からわかるように、専門労働力の場合は、合法と不法を合わせた総在留者が5万人未満で、規模自体はそれほど大きくない。詳細な内訳をみると、特定活動（E-7）が21,206人で最も多く、会話指導（E-2）14,352人、芸術興行（E-5）3,704人、研究（E-3）3,214人、教授（E-1）2,427人の順となっている。芸術興行（E-6）と特定活動（E-7）を除けば、不法在留者の比率が低くなっているのが特徴と言える。一方、単純技能労働力の場合は、総在留者が534,076人で、専門労働力の約11倍近くの数がおり、そのうち非専門就業（E-9）が279,127人と訪問就業（H-2）が238,880人で、単純技能労働力は全体の約97%以上を占めている。ま

表1 就業資格在留外国人の現状（2017年12月31日現在）  
(人)

		総滞留者	合法滞留者	不法滞留者
	計	581,480	521,243	60,237
専門労働力	小計	47,404	42,193	5,211
	短期就業（C-4）	1,719	1,544	175
	教授（E-1）	2,427	2,421	6
	会話指導（E-2）	14,352	14,305	47
	研究（E-3）	3,214	3,209	5
	技術指導（E-4）	185	183	2
	専門職業（E-5）	597	588	9
	芸術興行（E-6）	3,704	1,883	1,821
	特定活動（E-7）	21,206	18,060	3,146
	小計	534,076	479,050	55,026
単純技能労働力	非専門就業（E-9）	279,127	232,509	46,618
	船員就業（E-10）	16,069	10,076	5,993
	訪問就業（H-2）	238,880	236,465	2,415

出所：法務部、『出入国外国人政策統計年報 2017』。

た、どの資格も不法在留者の比率が高くなって  
いる。

### 3 外国人労働者政策

韓国における代表的な外国人労働者政策には、1991年に導入され2007年まで運用された産業研修制度（産業技術研修生制度、外国人産業研修生制度）、2004年に導入され現在まで続いている外国人雇用許可制がある。以下では、この二つの政策に焦点を当て、それぞれの政策が導入された背景、内容、問題点などについて紹介する。

#### 3.1 産業研修制度

##### 3.1.1 導入の背景と内容

이규용 (2010: 101)によると、韓国において単純技能労働力の不足が本格化したのは、1990年代初頭からである。それ以前は、外国人の韓国国内就業は韓国人には代替不可能な専門・技術職種に限り許容されており、単純技能業種で外国人を雇用することは違法であった。しかし、単純技能業種における労働力不足現象が深刻化することにより、外国人労働力の受け入れ不可避論が台頭することになる(손영화 2018; 青木 2010)。さらに、不法就業外国人の数も増加して、中小企業側は外国人勤労者の採用を合法化することを要求するようになった(이규용 2010)。

韓国行政安全部の国家記録院の資料<sup>4)</sup>によると、当時外国人労働力の受け入れに関しては賛否両論があった。例えば、労働力不足が深刻な部門の使用者は、外国人勤労者の受け入れを許容することを要求したのに対し、労働組合は賃金と雇用の維持のため、反対の立場であっ

た。政府の中でも部処によって意見が分かれ、例えば、商工部、建設部など企業及び産業体の活動と国際交流を担当する部処では受け入れ許容を支持し、労働部、法務部、経済企画院、保健社会部など労働および出入国管理を担当する部処では受け入れに反対した。こうした論争の中、政府が現実的な要求に応じながら、また外国人労働者の受け入れに対する積極的な反対を避けるために選択したのが、1991年11月に導入された産業技術研修生制度であった。

産業技術研修生制度は、「出入国管理法」<sup>5)</sup>と「外国人産業研修生の保護管理指針」に依拠し、韓国法務部から研修ビザを得て韓国に入国した外国人の研修生は、労働力送出業体（中小企業協同組合）を通じて指定された研修業体で勤務する制度である(유정호 외 2017, 손영화 再引用)。しかし、この制度は海外に投資した企業を対象に、海外の子会社で雇用した勤労者に限り韓国国内の在留を許可するものであった。結果として、その恩恵が中堅企業以上の海外投資企業に集中したため、当時深刻な労働力不足を経験していた中小企業にとっては、外国人労働者は合法的に活用できる方策にならなかった(손영화 2018)。そこで、中小企業中央会は、外国人産業研修生の研修期間の延長と研修対象業体の範囲を拡大することを要求し、韓国政府は、1992年から3D業種として国内労働者が忌避する業種にも研修生を受け入れ始めた。1993年になると、韓国国内の失業率の上昇、景気下降による雇用事情悪化などの影響で、韓国政府は一時的に産業研修生の導入をやめるが、1993年11月、外国人産業技術研修調整協議会を開き、産業研修生の導入を再開することになる<sup>6)</sup>。そして、従業員300人以下の中小製造業のための外国人産業研修生制度を導入

した（손영화 2018）。1993年12月に「外国人産業技術研修」査証発給に関する業務指針を改正し、これまでの研修業体対象に加え、主務部処の長が指定する産業体の有関公共団体の長が推薦する事業体を追加することで、中小企業中央会の推薦によっても研修生の導入が可能になった。この新しい制度に依拠し、1994年5月末から、中国、ベトナム、フィリピンなど10カ国からの研修生の入国が始まった。

新しくなった外国人産業研修生制度において、研修生は、産業研修生（D-3ビザ）と求職研修生（E-8ビザ）に分けられ、韓国労働法の影響をうける基本権利を持つ身分である。前者は学びを通じて働くというものであり、後者は仕事の経験を持っている人が直接仕事をするものである。2000年の4月からは、一定期間を研修生として勤務した後、勤労者身分に転換し、就業することを許容する研修就業制が実施された<sup>7)</sup>。その後、2004年に雇用許可制が導入され、2006年までは外国人産業研修生制度と並行して運用されたが、2007年1月から雇用許可制に統合され、追加的な産業研修生の導入は中断される。

### 3.1.2 産業研修制度の問題点

韓国の外国人労働者政策について言及している文献の多くは、産業研修制度の実施後も、不法就業外国人は増加し続けたことを指摘している。이규용（2010）は、その理由として、①3D職種の労働力不足が深刻化しているにもかかわらず、外国人労働者の供給は「研修制度」という制限された枠組みの中で行われたため、事業主が不法に外国人労働者を雇用したこと、②研修生よりも不法就業者の賃金が高かったため、研修生が研修業体を大規模に離脱するケースが頻繁にあったことなどを挙げている。産業

研修制度は、実質的には非熟練外国人労働者の合法的な確保を必要としたにもかかわらず、非熟練外国人労働者は原則的に受け入れないとする韓国政府の方針に基づき、労働者資格ではなく、研修生資格で入国を許容させたため、この制度の下における外国人労働は、低賃金で酷使される、一回用の労働に過ぎなかった（青木2010）。

また、손영화（2018: 12）は、外国人産業研修生制度の問題点として、①移住労働者が労働者ではなく、研修生の身分であるため、労働関係法の保護を受けにくいこと、②民間団体から研修生を選抜・供給する方式であるため、研修生と雇用主の間に業種と技術、技能におけるミスマッチがあること、③研修制度運営の実務を業種別使用者団体が遂行するようになり、統一的な政策遂行が困難であること、④外国人労働力に対する需要調節装置が用意されていないことによる、労働市場攪乱の問題があること、⑤送出問題、不法在留、人権侵害が生じることなども挙げている。特に、外国人研修生に対する暴言、暴力など人権侵害の実態は、メディアの報道によって広く知られるようになり、国内外の市民団体、人権擁護団体から、改善策を求める声が高まった。

そこで、労働部（当時）は、1995年2月14日、外国人産業研修生を保護するため、「外国人産業技術研修生の保護および管理に関する指針」を制定し、1995年3月から外国人産業研修生に対しても産業災害補償保険、医療保険を適用することと、勤労基準法上の強制勤労禁止、暴行禁止、金品清算、勤労時間遵守などの一部規定の法的保護を受けることを可能にした。さらに、1995年7月からは国内最低賃金法の適用をも受けるようにした。しかし、これ

らの対処は根本的な問題解決にはならず、結局2007年1月から産業研修制度は雇用許可制に統合され、事実上廃止されることになる。

### 3.2. 雇用許可制

#### 3.2.1. 経緯と内容

産業研修制度が持つ様々な問題についての批判、さらには、制度自体の廃止まで求める声が高まっている中、労働部は、「外国人勤労者雇用および管理に関する特別法（案）」（1995年）を用意し、国会に提出した。この法案は、後述する雇用許可制を根幹にするものであったが、使用者側の負担に対する懸念が強く、法案は自動廃棄されてしまった。また、1990年代後半、韓国社会を襲った通貨危機以後は、こうした議論さえも中断されてしまった。このように停滞状況にあった外国人労働者政策が大きく転換したのは、2003年から始まった盧武鉉政権の時だと言われている。自ら人権弁護士出身であった盧武鉉大統領は、大統領選挙中に雇用許可制の実施を公約し、実際に就任後、すぐに雇用許可制を導入する方針を立てた。2003年に7月には「外国人勤労者の雇用などに関する法律」が制定され、2004年から実施されることとなった（손영화 2018；青木 2010）。

雇用許可制とは、国内労働力を得られなかった中小企業が、政府より雇用許可書を発給してもらい、合法的に非専門外国人労働者を雇用できるようにする制度である。この制度には、純粹な外国人の雇用を許可する、①一般雇用許可制と、外国国籍の同胞を雇用する、②特例雇用許可制（以下、訪問就業制）がある。以下で

は、韓国労働雇用部の資料<sup>8)</sup>と雇用許可制のHPに掲載されている内容<sup>9)</sup>などの資料を参考に、その内容を紹介する。

まず、一般外国人労働者の導入に関する雇用許可制の事業内容は次の通りである。

- ・許容企業：中小製造業（労働者300人未満あるいは、資本金80億ウォン以下、ただし、この基準を満たさなくても、地方中小企業庁で発給した「中小企業確認書」を提出する場合には可能）、農畜産業、漁業（20トン未満）、建設業、サービス業（建設廃棄物処理業などの5つ業種）
- ・導入対象：労働力送出国（16カ国）<sup>10)</sup>における、韓国語試験合格者
- ・在留（就業期間）：韓国に入国した日から3年の範囲。

ただし、就業活動期間3年が満了し、出国する前に、使用者が雇用労働部長官に再雇用を要請した場合は、1回に限り2年未満で就業活動の延長が可能である。また、2012年から施行された「誠実外国人労働者再入国制度」により、就業期間中事業場の変更なしに農畜産業、漁業、100人未満製造業に勤務している外国人労働者は、事業主の要請によって出国3ヵ月後、再入国して再び韓国で勤務ができるようになった。

- ・担当機関：雇用労働部、法務部、韓国産業人力公団
- ・雇用手続き：図1

※外国人労働者は、業種間の移動が不可能であり、事業場間の移動は、法で定めた事由に限って可能である。最初3年間3回、再雇用1年10ヵ月間2回（ただし、休業・廃業など事業主の帰責事由は、回数に含まない。）



雇用許可制で就職した外国人労働者の数は、制度実施初年である2004年には、3,167人に過ぎなかったが、その次の年である2005年には31,658人と、ほぼ10倍近くに増加した。そして2008年の76,505人で頂点を迎えた後、減少しはじめ、2010年には38,481人まで減った。その後は、増減を繰り返しながら、2018年12月の時点では、53,855人の外国人労働者が雇用許可制の下で就業活動をしている。こうした雇用許可制の導入後の外国人労働者数の推移を、業種別にまとめたのが表2である。

表から確認できるように、雇用許可制の下で働いている外国人労働者を業種別にみると、製造業従事者の割合が最も大きい。特に、この制度の実施初年である2004年には、計3,167人の外国人労働者のうち、3,124人が製造業に従事している。この数値は、雇用許可制で働いている外国人全体の約99%に達するものである。その後、徐々にほかの業種において外国人労働者の数が増えてきたり、製造業従事者の数が減少したりして、その比重は多少低くなっている。しかし、2018年の時点でも全体53,855人

のうち、43,695人が製造業に従事しており、全体の約80%以上を占めているほど、製造業への集中は依然として顕著である。建設業の場合は、2009年のピーク以来、2010年にはほぼ半数まで急減した後は、減少と増加を繰り返している。

他方、農畜産業の場合は、最近の2年は連続して微減傾向にあるものの、持続的な増加傾向を見せている。漁業の場合はより明確に増加傾向にある。ユ正冠と召斗筭(2017)は、こうした傾向について、急激な高齢化と若年層の都市移動によって足りなくなった農漁村の労働力を、外国人労働者が埋めていると解釈している。

外国人労働者の国籍別に推移を確認してみると、2010年までは、ベトナム、フィリピン、タイ、インドネシアのような国からの労働者が多かった(表3)。特に、ベトナムからの労働者の数が多かったが、2010年と2013年に2回に渡って急減し、その後増加と減少を反復し、2018年現在では3,774人で、16カ国のうち、中間位の数となっている。2012年以後になる

と、特定の国の出身が圧倒的な多数を占めることはなくなり、国籍間の差も縮小していることがわかる。そうした中でも、比較的多数を占めているのは、カンボジア、インドネシア、ネパール出身の労働者である。2018年12月の時点では、ネパール出身が8,404人で最も多く、インドネシア6,923人、カンボジア6,626人、ミャンマー6,378人、タイ6,196人の順になる。他方、中国(347人)、キルギス(384人)、

表2 業種別雇用許可制外国人労働者の数(2004年～2018年)

(人)

年	製造業	建設業	農畜産業	サービス業	漁業	合計
2004	3,124	0	43	0	0	3,167
2005	31,114	84	419	41	0	31,658
2006	28,180	42	699	52	0	28,973
2007	31,242	740	2,333	48	425	34,788
2008	67,259	3,364	4,515	53	1,314	76,505
2009	54,596	4,345	2,332	65	1,355	62,693
2010	31,804	2,412	3,079	56	1,130	38,481
2011	40,396	2,207	4,557	124	1,846	49,130
2012	45,632	1,269	4,931	107	1,699	53,638
2013	48,967	1,606	5,641	70	2,227	58,511
2014	40,874	2,299	6,047	91	2,245	51,556
2015	40,223	2,228	5,949	71	2,548	51,019
2016	47,425	2,593	7,018	68	2,718	59,822
2017	39,415	1,846	6,855	100	2,621	50,837
2018	43,695	1,405	5,820	90	2,845	53,855

出所：雇用労働部、『雇用許可制雇用動向』各年。

東ティモール（352人）、ラオス（136人）は、どの国も500人未満である。

次に、外国国籍の同胞<sup>11)</sup>を雇用する訪問就業制についてみてみよう。この制度は、2007年3月に、中国や旧ソ連地域に居住する外国国籍の同胞に対する差別解消および包容政策の一環として導入されたものである<sup>12)</sup>。具体的な事業内容は以下の通りである。

- ・許容企業：サービス業（飲食、宿泊など29の業種）、中小製造業（労働者300人未満あるいは資本金80億ウォン以下）、農畜産業、漁業（20トン未満）、建設業
- ・導入対象：縁故同胞（国際招請）、無縁故同胞（韓国語試験、電算抽選）
- ・在留（就業期間）：訪問就業ビザ（H-2）で入国後、3年間就業。  
事業主の要請がある場合、再雇用可能。
- ・担当機関：雇用労働部、法務部、韓国産業

人力公団

・雇用手続き：図2

※同胞は、入国後、就業しながら業種間、事業場間の移動が自由である。

この制度と、一般雇用許可制との大きな違いは、事業場変更の制限有無である。一般の外国人労働者を対象とする雇用許可制では、法で定めた事由に限って事業場の変更が可能であり、原則としては不可能であるが、外国国籍を対象とする訪問就業制では、そうした制限がない。それに加え、訪問就業制の場合は、家族招聘や永住権付与などのインセンティブも与えられ、また、就業許容業種も、一般雇用許可制の許容業種に一部サービス業が追加された訪問就業制の方が、選択肢が多くなっている。このような優遇は、一般外国人と比べ、相対的に言語上の問題が少なく、社会統合の費用も低い、朝鮮族や高麗人などの韓国系外国人が、労働力が不足

図2



表3 国別雇用許可制外国人労働者数の推移

国名	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ベトナム	704	8,619	5,710	11,752	20,075	13,199	8,970	12,570	7,309	2,738	5,495	4,906	7,100	5,864	3,774
フィリピン	832	5,308	8,433	6,093	6,545	9,183	2,841	3,131	3,281	6,087	4,989	4,590	4,820	4,299	4,766
タイ	558	5,964	6,746	5,917	9,573	9,839	2,696	4,073	5,533	8,010	4,119	5,122	6,212	5,776	6,196
モンゴル	500	4,433	4,703	2,693	4,889	3,990	2,034	1,075	2,549	2,061	1,306	1,151	1,015	1,398	793
インドネシア	359	4,361	1,216	4,445	12,442	4,872	4,255	6,271	6,253	9,387	7,354	5,482	5,664	3,717	6,923
スリランカ	214	2,974	2,166	2,275	7,350	4,118	4,359	5,337	4,176	4,838	4,303	5,000	6,619	3,435	3,414
中国	0	0	0	502	1,897	4,380	447	752	141	335	373	279	527	265	347
ウズベキスタン	0	0	0	322	4,513	2,788	3,968	2,700	3,997	3,278	2,660	2,714	2,445	2,632	2,260
パキスタン	0	0	0	483	2,417	1,510	952	441	724	1,090	700	679	609	620	769
カンボジア	0	0	0	249	2,753	2,581	2,235	4,953	8,095	8,802	7,656	7,820	8,288	7,647	6,626
ネパール	0	0	0	57	2,009	2,463	2,227	3,713	5,891	5,234	5,935	5,808	8,019	7,476	8,404
ミャンマー	0	0	0	0	87	2,081	154	1,956	3,606	3,994	4,482	4,469	5,721	5,388	6,378
キルギス	0	0	0	0	452	181	312	295	245	260	211	299	228	201	384
バングラデシュ	0	0	0	0	1,503	1,414	2,691	1,678	1,353	2,118	1,727	2,261	2,207	1,782	2,364
東ティモール	0	0	0	0	0	94	340	185	485	279	246	439	528	337	352
ラオス	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	136

出所：雇用労働部、『雇用許可制雇用動向 2018』。

している現状において有用な人材として注目されていることを傍証するものとして解釈できる(손영화 2018; 春木 2010)。

表4の利用現状をみると、雇用許可制が実施され始めた2007年には、計228,686人の外国国籍の同胞が訪問就業のビザで韓国に入学し、働いており、その後、2009年までは順調に増加したが、2010年からは増減を反復し、2018年12月の時点では、計250,381人となっている。利用者の数自体はそれほど増加していないものの、この数値は、全体外国人在留者2,367,607人のうち、約10.6%を占めており、就業が可能なビザで韓国に在留している外国人594,991人のうち、約42%に至る。国籍別に訪問就業制の現状を見てみると、データが入手できた2009年から2018年までの約10年間、中国国籍が圧倒的な多数を占めている。ただし、比率をみると、2009年には全体の約97.8% (306,283人のうち299,796人) を占めていたが、2018年には88.1% (250,381人のうち220,606人) まで減っている。その代わりに、ウズベキスタン、カザフスタンなどからの同胞が増えている。

### 3.2.2. 雇用許可制の評価

雇用許可制の導入は、韓国政府が従来原則である外国人の単純労働への就業禁止を改め、制限付きではあるものの、正式な雇用への道を

開いたという点で、韓国の外国人労働者政策に大きな転換をもたらしたと評価された(손영화 2018; 青木 2010)。制度の導入から15年を迎える現時点においては、その運用についてどのような評価がされているのか。

韓国の外国人政策について、行政各機関や様々な支援センターを中心にヒアリング調査を行った白井(2010: 169)によると、雇用許可制をめぐる評価は二つに分かれている。政府側は、ILOやIOM(国際移住機構)などの国際機関、送出国側による高い評価を客観的な根拠としながら、雇用許可制の肯定的側面を強調している。また、雇用許可制の導入、実施によって、中小企業における労働者不足問題がある程度は解消されたという評価もある。その反面、外国人を支援するNGOなど市民団体や人権団体は、産業研修制時代に行われていた「搾取的慣行」が依然として残っていると批判する。例えば、人権団体アムネスティ・インターナショナルは、2009年の報告書で当時の労働部に対し、外国人労働者の勤務先変更回数制限、再就職時の求職期間制限を廃止し、「差別禁止」条項に違反した雇用者を処罰する明確な規定を設けるように求めている。

一般外国人を対象とする雇用許可制における事業場変更の制約がある限り、外国人労働者の労働権と人権は侵害されているとの指摘もあ

表4 訪問就業在留者の国籍

(人)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
総計	228,686	299,332	306,283	286,586	303,368	238,765	240,178	282,670	285,342	254,950	238,880	250,381
中国	-	-	299,796	272,928	293,132	227,797	228,049	267,768	268,123	232,578	212,215	220,606
ウズベキスタン	-	-	3,911	5,958	7,610	8,950	10,223	12,386	14,106	16,955	18,641	19,693
カザフスタン	-	-	2,094	2,041	1,932	1,031	702	1,054	1,509	3,030	5,032	6,696
キルギス	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,146	1,455	1,536
ロシア	-	-	351	452	465	584	564	332	105	-	-	-
その他	-	-	131	207	229	403	640	1,130	1,499	1,241	1,537	1,850

出所：法務部、『出入国外国人政策統計年報』各年、2018年のデータは、『出入国外国人政策統計月報2018年12月号』。

る。前節で詳しく調べたように、外国人労働者は、業種間の移動が不可能であり、事業場間の移動は、法で定めた事由に限って可能である。これは、韓国人労働者の雇用機会や勤労条件への影響を懸念した規定であるとされるが、勤労者の基本的な権利、すなわち、働く環境に対する権利に根拠すれば、事業場間の移動を原則的には保障し、例外的な場合に限って制限するのが正当である（손영화 2018: 19）。

こうした批判を踏まえ、雇用労働部は2019年1月に、外国人労働者の事業場変更の自由を拡大し、変更基準を具体化することで、事業場移動制限によって外国人労働者の権益が侵害されないように、「外国人勤労者の責任ではない事業場の変更事由」を改正した。これまでは、「社会通念上、継続勤労ができない事由」がある場合は、事業場の変更が認められていたが、その事実を立証することが難しく、「不当な待遇をされても事業場の移動ができない」側面があった。そこで、今回の告示改正では、裁量的事業場変更事由を削除し、一定の要件を満たせば変更を許容するように基準を具体化している。また、性的暴行の被害による緊急事業場変更制度も新設した。さらに、宿舍の施設基準に達していない宿舍を提供する場合も、労働者は事業場を変更できるようにした。ただし、労働界は、この改善策の実効性に疑問を示している。例えば、性暴力被害調査の最終結果を確認する前でも、被害の具体性と一貫性があると判断された場合は、事業場変更が許容されるという内容が追加されたが、労働者側が性暴力被害を立証しなければならないという問題がある。宿舍に関連する内容についても、是正命令を前提条件とするが、労働部が移住労働者雇用事業場の宿舍施設をすべて点検し、是正命令をする

かどうかは不明である。上述したように、事業場移動を根本的に制限する状況では、労働者の労働権を完全に保障できないという点から、労働界では外国人労働者に対して事業場の移動を保障する方向で改善を求めている<sup>13)</sup>。

また、外国人労働者への人権侵害や差別の問題と関連しては、一般外国人を対象とする雇用許可制における就業期間中の家族の同伴、呼び寄せの禁止規定の再検討を要求する声もある。韓国政府が雇用許可制で就業している外国人労働者に家族同伴を許可しない理由は、外国人労働者の定住化を防止するためである。だが、この規定によって、既婚の外国人労働者は、配偶者や子どもとの別居を余儀なくされている。実際に、2015年に韓国産業人力公団が実施した「外国人勤労者雇用許可制満足度調査研究」の結果をみると、応答者の55.4%に配偶者がいたが、その配偶者が韓国に居住している場合は、5.2%に過ぎなかった。설동훈 (2019) は、上記の調査結果を取り上げながら、韓国憲法が長期在留外国人労働者の家族同伴権利を制限する根拠が、「国家安全保障、秩序の位置、あるいは公共福利のために必要な場合」に当てはまるとしても、それが長期間単身で就業している外国人労働者にとっての自由と権利（例えば、韓国の憲法が国民の基本権の一つとして明示している家族権など）の本質的な内容を侵害しかねないと指摘する。その上で、外国人労働者政策が、事業主親和的であると同時に、人権親和的な制度に変化していく必要があると主張している。

#### 4 結論

1980年代後半以降、外国人労働者の流入が

増加してから、韓国における外国人労働者政策は、短期間で大きな進展を見せてきた。特に、2003年の「外国人勤労者の雇用などに関する法律」の制定、翌年の「雇用許可制」の導入によって、労働需給システム中心であった従来の政策の下では看過されてきた外国人労働者の人権や処遇問題についての改善がなされた(손영화 2018)。本稿で紹介した通り、制度の導入後にも、学界や労働界の指摘を踏まえ、継続的な改正作業は行われてきた。ただし、このような努力にもかかわらず、外国人労働者の待遇に関連する問題提起は絶えず起きている。毎年、国際人種差別撤廃デーには、韓国の全国各地で外国人労働者への差別、人権侵害を糾弾する集会が開催されている。依然として、韓国の外国人労働者政策は、定住政策(settlement policy)、あるいは移民政策(migration policy)よりも、循環型政策(rotation policy)の色合いが強い<sup>14)</sup>(손영화 2018)。このような政策の下では、外国人労働者は「韓国社会の一員として社会統合の対象」といよりも、「不足している労働力を補充する単純な道具」として酷使と搾取の対象になる可能性が排除できない。

白井(2010:173)は、「韓国政府が目指している多文化社会がどのような社会なのか、未だに国内ではコンセンサスが形成されていない」と、厳しい指摘をしている。実際に、第6次世

界価値観調査(2010-2014)によると、「外国人勤労者と移民者を隣人として受け入れる」ことに対して、約44%の韓国人成人が拒否感を持っていると答えている。この数値は、調査対象国の平均である25%より19%も高いものであり、全59カ国のうち、上から6番目に高い(윤인진 2016)。こうした調査結果は、確かに、白井が指摘した、法律、政策、政府資料からは「外国人を受け入れ、社会に統合し、共生する」といった、それなりの一つの方向性を持って進んでいるように見える韓国社会とは矛盾する姿である。

青木(2010:99)は、韓国の外国人労働者政策の転換をもたらした直接的要因は、経済変動であったが、それを推進する力になったのは、人権意識の高まりとそれを受容する政権(盧武鉉政権)の誕生だと評価している。しかし、雇用許可制の導入から約15年という、比較的短い期間でなし遂げられた進展の背後には、外国人や外国人政策に対する相反する意見や立場があり、そこには大きな社会葛藤の火種が潜んでいるようにも思える。

このような状況に、韓国社会はどのように取り組んでいくだろうか。対立する意見をどのように包容し、どのような政策展開を見せるだろうか。今後の対応に注目したい。

(ベジヘ・桜美林大学准教授)

#### 【参考文献】

- ・白井京, 2010, 「韓国における外国人政策の現状と今後の展望—現地調査をふまえて」『外国の立法』243: 159-176.
- ・春木育美, 2010, 「韓国の外国人労働者政策の展開とその背景」『人文・社会科学論集』28: 93-105.
- ・고용노동부, 『고용허가제 고용동향』각년도, (雇用労働部, 『雇用許可制雇用動向』各年度.)
- ・김창도, 2017, 「우리나라 외국인력 실태분석과 제도개선 과제」『한국정책학회 춘계 학술대회자료집』29-50. (キムチャンド, 2017, 「我が国における外国労働力の実態分背と制度改善課題」『韓国政策学会春季学術大会資料集』29-50.)

- ・ 법무부, 『출입국 외국인 정책 통계연보』 각년도. (法務部, 『出入国外国人政策統計年報』 各年度.)
- ・ 법무부, 2019, 『출입국 외국인 정책 통계월보 2018년 12월호』. (法務部, 2019, 『出入国外国人政策統計月報 2018년 12月号』.)
- ・ 설동훈, 1999, 『외국인노동자와 한국사회』 서울대학교 출판부. (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.)
- ・ 설동훈, 2019, 「다문화칼럼 외국인노동자의 가족생활」 (세계일보 2019년 1월 2일) (ソルドンフン, 2019, 「多文化コラム 外国人労働者の家族生活」 『世界日報 2019年1月2日記事』.)
- ・ 손영화, 2018, 「외국인노동자에 대한 법정책의 연구—인권침해의 방지 및 사회통합을 중심으로」 『법과 정책연구』 18(1): 3-33. (손영화, 2018, 「外国人労働者に対する法政策の研究—人権侵害の防止および社会統合を中心に」 『法と政策研究』 18(1): 3-33.)
- ・ 이규용, 2010, 「외국인 근로자의 고용 실태」 통계청 통계개발원 『한국의 사회동향 2010』 100-105. (이규용, 2010, 「外国人労働者の雇用実態」 韓国統計庁統計開発院 『韓国の社会動向 2010』 100-105.)
- ・ 유정균·김두섭, 2017, 「외국인 거주자의 다양성과 변화 추이」 통계청 통계개발원 『한국의 사회동향 2017』 44-52. (유정균·김두섭, 2017, 「外国人居住者の多様性と変化の推移」 韓国統計庁統計開発院 『韓国の社会動向 2017』 44-52.)
- ・ 유정호·김민길·조민호, 2017, 「한국적 맥락에서 옹호연합모형의 적합성에 관한 연구: 고용 허가제 도입과정을 중심으로」 2017 한국정책학회 춘계학술대회. (유정호·김민길·조민호, 2017, 「韓国的脈絡で擁護連合模型の適合性に関する研究—雇用許可制の導入過程を中心に」 2017 韓国政策学会春季学術大会.)
- ・ 윤인진, 2016, 「한국인의 다문화와 다문화 소수자에 대한 인식 변화」 이내영·윤인진 편 『한국인의 정체성: 변화와 연속, 2005-2015』 71-99. (윤인진, 2016, 「韓國人の多文化と多文化少数者に対する認識変化」 이내영·윤인진編 『韓國人の正体性—変化と連続, 2005-2015』 71-99.)

#### 【注釈】

- 1) 2012年から2017年までのデータは、[http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2756](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2756) 2019年3月5日取得。2018年のデータは、『出入国外国人政策統計月報 2018年12月号』。
- 2) 日本でいう3K職種。すなわち、汚い (Dirty)、きつい (Difficult)、危険 (Dangerous) な仕事を意味するものである。
- 3) 「特定活動 (E-7)」に該当する人あるいは活動範囲は、韓国内の公共機関・民間団体などとの契約によって、法務部長官が特別に指定する活動に従事しようとする人を指す (法務部, 『2018年移民者在留実態及び雇用調査』)
- 4) <https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=000275&pageFlag=>, 2019.3.10取得。
- 5) 具体的には「出入国管理法令」にあった「産業技術研修」の在留資格制度を利用したものである。産業技術研修資格とは、「海外に現地法人がある事業体」が国内事業体に技術研修を送るために用意した別途の在留資格である。
- 6) <https://www.eps.go.kr/>, 2019.03.10取得。
- 7) <https://www.eps.go.kr/>, 2019.03.10取得。
- 8) <http://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/foreigner/list1.do>, 2019.3.10取得。
- 9) <https://www.eps.go.kr/>, 2019.03.10取得。
- 10) フィリピン、タイ、インドネシア、スリランカ、ベトナム、モンゴル、ウズベキスタン、カンボジア、パキスタン、中国、バングラデシュ、キルギス、ネパール、ミャンマー (ビルマ)、東ティモール、ラオス。
- 11) 「在外同胞の出入国と法的地位に関する法律施行令」第3条の規定によると、外国 (中国、旧ソ連) 国籍同胞とは、①大韓民国の国籍を保有していた者として外国国籍を取得した者、②親の一方、あるいは祖父母の一方が大韓民国の国籍を保有していた者として、外国国籍を取得した者である。
- 12) 訪問就業制以前にも、外国に居住している韓国系同胞に対する法律や制度は存在している。まず、1990代末の通貨危機による不況から脱するため施行された様々な施策の一環として、主に先進国に居住する在外同胞に対する韓国投資、高技能労働者の誘致を主な目的とし、韓国国内での経済活動に対する規制を緩和する内容の「在外同胞の出入国と法的地位に関する法律 (在外同胞法)」が、1999年に制定されている。その後、2002年には、在外同胞の中でも中国の朝鮮族、旧ソ連地域の高麗人という韓国系外国人に対して、飲食業、ビジネスサポートサービス、社会福祉サービス、清掃、看護、家政など6種のサービス業において、最長3年の就業を許可した。この制度は、2004年の雇用許可制の導入に伴い廃止され、雇用許可制に統合された (손영화 2018)。
- 13) <http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=156648>, 2019年3月11日取得。
- 14) 例えば、2012年に導入された「誠実勤労者再入国就業制度」は、外国人労働者の定住化防止原則と、誠実な熟練労働力の持続的な使用を求める事業主の要請間の調和を図った制度であり、短期循環原則の特例として理解できる (손영화 2018)。