

情報化・サービス化と外国人労働者に関する研究
Discussion Paper No.2

韓国における非専門職外国人労働者受け入れ政策の大転換
「雇用許可制」の導入:「研修生」から「労働者」へ

宣 元錫

2006.2.

一橋大学大学院社会学研究科・総合政策研究室

韓国における非専門職外国人労働者受け入れ政策の大転換*

- 「雇用許可制」の導入：「研修生」から「労働者」へ -

ソン ウォンソク（宣 元錫）

中央大学兼任講師

はじめに - 非専門職外国人労働者を受け入れ始めた韓国 -

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専門職の外国人労働者¹を受け入れ始めた。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²。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外国人労働者受け入れ制度であり、その管理システムである。

韓国に外国人労働者が流入し始めたのは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業種に人手不足が深刻になったころからである。政府は人手不足対策として、1991年海外投資企業を対象とする産業技術研修制度を取り入れ、1993年には対象を中小企業まで広げる外国人産業技術研修生制度がスタートし受け入れ枠も次々と拡大した³。しかし産業技術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、10年間その矛盾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専門職（いわゆる「単純労働者」）外国人労働者を労働市場の状況を踏まえて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あって過言ではない。

本稿は、雇用許可制の施行について、受け入れ枠組みと新制度創設にいたった背景、そして雇用許可制をめぐる論点について考察するものである。筆者は本研究のために基礎データの収集と合わせ、2005年9月雇用許可制を総括する韓国の政府当局をはじめとする関係部門に対してヒヤリングを行った。本稿はその結果をまとめたものである。以下、次章

* 本稿は、日本学術振興会科学研究費補助金（基盤研究(B)）「労働市場の情報化・サービス化と外国人労働者就労に関する実証的研究」（研究代表者 依光正哲 一橋大学院社会学研究科教授）の一環として実施した調査研究の成果である。

¹ 技能レベルが低い外国人労働者については一般的に「単純労働」あるいは「低熟練」といわれるが、ここでは専門・技術職に対比される職種として「非専門職」と表記する。

² 韓国労働部のホームページ <http://www.molab.go.kr/>。

³ 韓国の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。

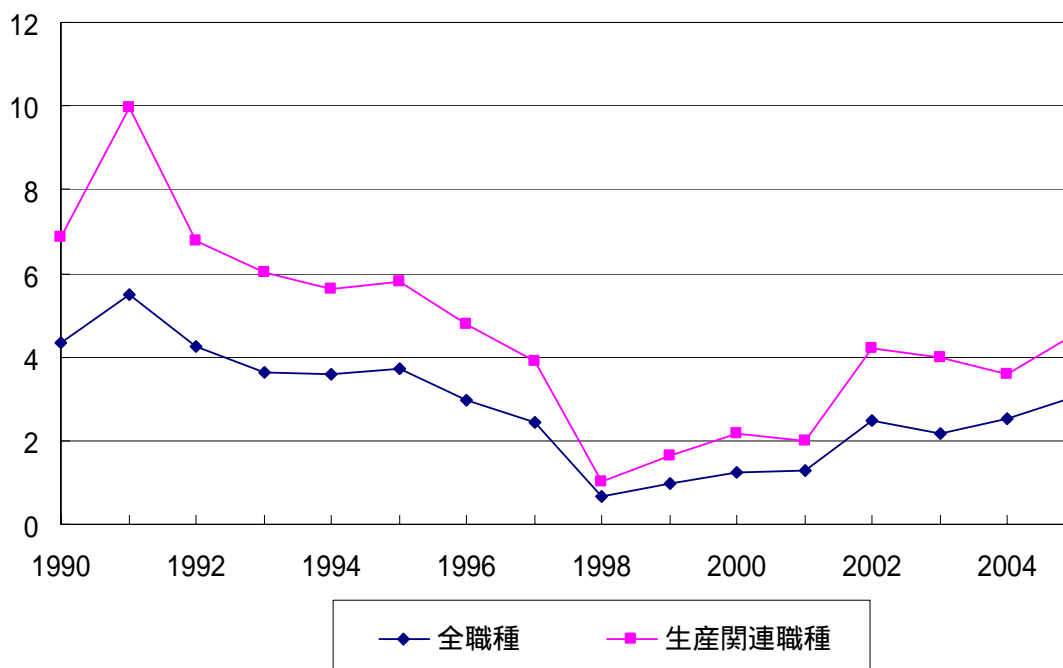
では「雇用許可制」創設の背景を経緯について韓国労働市場の状況と産業研修生制度をベースにした韓国の外国人労働市場が抱えた問題を中心に考察する。3章では新制度の枠組みについて、そして4章では雇用許可制が抱えている課題に関するいくつかの論点について整理・検討し、最後に以上の議論をまとめるとともに今後の展開を展望してみることにしたい。

「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最大の要因である。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不足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・発表するものである。図1は、全職種と外国人労働者の主な就労先である生産職関連職の労働力不足率を表したものである。

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。

韓国の労働力不足率は、図 1 が示す通り、全職種において 1990 年代初めは 8~9% 台、1992 年から 1995 年までは 5~6% 台を推移し、1997 年通貨金融危機以降 1998~2001 年の景気低迷期には 1% 付近までに下落するが、景気が回復した 2002 年以降再び上昇に転じる動きを見せている。生産関連職種の労働力不足率はおおむね全職種のそれと同様の推移を見せながら一貫して上回っていることも確認でき、製造部門を中心に恒常的な人手不足の現状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見ると、全体不足人員の中で従業員 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) を示しており (労働部「労働力需要動向調査」同年)、特に中小企業の人手不足が顕著である。すなわち韓国の労働力不足は中小企業と生産関連職に集中しており、これらの労働市場が外国人労働者の雇用需要を生み出していると容易に推察できる。

韓国政府が 1991 年に海外投資企業研修制度を、1993 年には外国人産業研修制度を通して外国人労働者を受け入れ始めたのは、このような中小企業の人手不足への対応のほかならない。しかし研修制度だけでは十分な労働力供給ができず、また「研修」という制度上の制約のために労働力としての活用にさまざまな制限があることから、未登録労働者が増えていく状況に直面することになる。

(2) 未登録外国人労働者の存在

韓国に外国人労働者が本格的に流入して以来、未登録外国人労働者⁴の存在は議論の中心テーマとして最優先の政策課題であり続けている。韓国において未登録外国人労働者の問題は、外国人労働者の中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。どこの国でも未登録労働者は存在するが、一時期 8 割を達した韓国の実態は「外国人労働者政策がない」と批判されるまでにいたったのである。まずその実態から確認しよう。

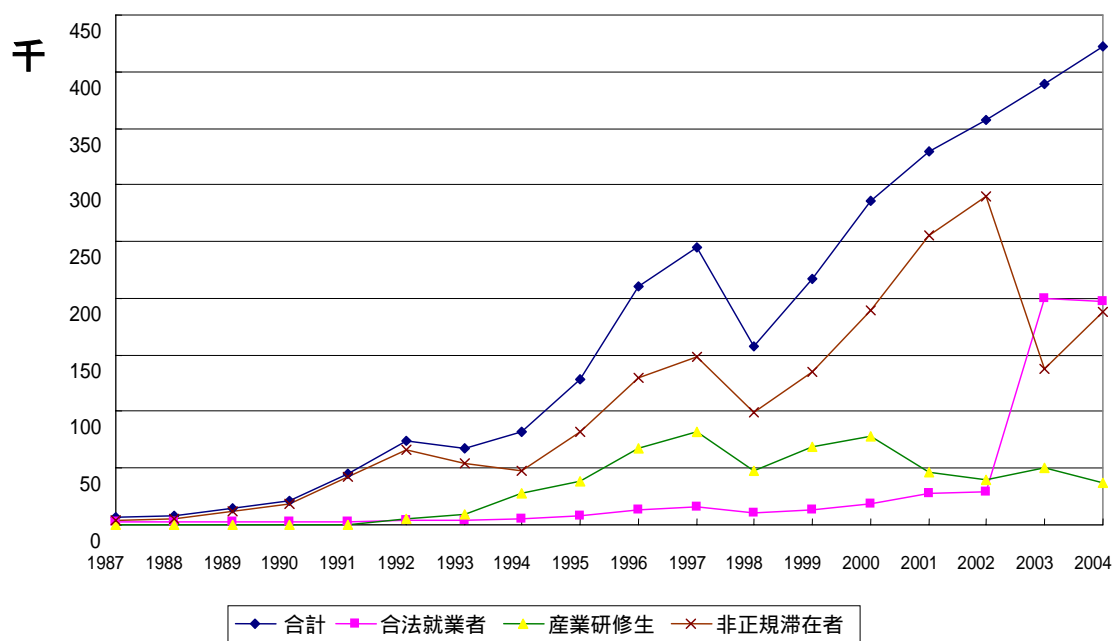
在留資格をもとに身分別外国人労働者の推移をみると (図 2 参照)、1993 年産業技術研修生制度がスタートし外国人労働者の入国が本格化する前までの外国人労働者の増加は、未登録労働者の増加そのものと言っていいほどその割合が高い。1993 年以降、研修生が徐々に増えていくが、1997 年通貨金融危機以降の景気低迷期まで、未登録労働者も同様に増加の一途をたどっていく。2000 年からは合法就労者に研修就労者が加わるものの、未登録労働者は一向は減らず、経済危機以前の水準を回復し、その後さらに増加していく。

この動きを労働力不足率と照らしてみると (図 1 参照)、労働力不足率が高い水準を推移する 1990 年代前半に外国人労働者の流入が始まり、労働力不足率が急低下した 1998 年には在留外国人労働者が急速に減少するが、その後再び増加する動きをみせ、両者には高い関連性があることをうかがわせる。

⁴ 本稿では、合法的に滞在してい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「未登録外国人労働者」(または、「未登録労働者」と称することにする。

一方、2003年の未登録労働者の減少と合法就業者の増加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の合法化した措置の結果である。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22万7000人中、18万4千人が合法化された（施行期間2003年9月1日～11月30日）。図2の合法就業者と未登録労働者の折れ線が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。

図2 身分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。

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。既述の通り、労働需要面では、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。以下では、視点を変え、外国人労働者のコスト（入国費用）・ベネフィット（賃金）の視点から、未登録労働者の存在の原因について考えてみることにしたい。

まず外国人労働者のコストについては、外国人労働者が韓国に入国する過程で過大な費用（コスト）を支払う場合が多いために、入国後かかった費用を稼ぐために、後述のように賃金の高い未登録労働者の方に流れる原因になっている。これは、研修生として合法的に入国した外国人労働者から未登録労働者になった場合と、はじめから未登録労働者として就労を目的に入国した外国人労働者でも同様の実態が確認できる。

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 合法就業者 453 万ウォン、合法入国 非合法就業者 653 万ウォン、非合法入国 非合法就業者 629 万ウォンとなっている。国別では、中国

がもっとも多い781万ウォンを支払い、最も少ないインドネシア(98万ウォン)を除けば、平均的に300~500万ウォンの費用を支払っている⁵。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。これらの金額は、表1の示している月平均賃金の5倍から15倍にも達するもので、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。外国人労働者が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ものと十分推察できる。

次に、外国人労働者のベネフィットについては、未登録労働者の方が登録労働者(研修生)より賃金が高い実態を指摘できる。韓国労働研究院の2001年と2003年の「外国人労働者雇用実態調査」をみると、いずれも研修生より未登録労働者の賃金が高い実態が浮かび上がる。また2001年と比べて2003年にその差が広がっている。賃金総額は当然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同じく未登録労働者の方が研修生より高く、月平均賃金と同様の実態が読み取れる。未登録労働者の方が正規の在留資格をもって働いている外国人労働者より賃金が高い実態は、未登録外国人労働者増加の主要な要因として指摘できる。

表1 在留資格別外国人労働者の賃金

(単位:千ウォン)

年	月平均賃金		時間当たり賃金	
	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。

(3) 産業研修生制度の限界

産業研修制度は1991年海外現地法人の外国人労働者を対象に技術移転を目的とする外国人産業技術研修制度を皮切りスタートした。しかし実際には技術移転のための研修より労働力として活用され、1992年には10の3K業種の人手不足対策として1万人の受け入れ枠(クォーター)を決めることで、韓国に「研修生」という外国人労働者が登場することになった。1993年からは中小企業も研修生の受け入れを可能にし、受け入れ枠も次々と拡大され(表2参照)、事実上非専門職外国人労働者を受け入れる国際的な労働力需給システムとして機能してきたのである。

ところが、産業研修制度は「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言うまでもなく、労働力需給シ

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を超えることもある。

システムという変容された機能さえも低下してきた。以下では、労働力需給システムとして機能低下の現状を簡単に整理する。

第一に、産業研修制度に内在している制度的な矛盾は研修生の地位に関して自己矛盾に達したことを指摘しなければならない。研修生は法的に労働者ではないために実際労働しているにもかかわらず法的保護は限定的なものにとどまる不利な立場におかれていた⁶。反面、中小企業の人手不足の中で、未登録労働者に対する取締りは形骸化していたことや、基本的な人権の保護と未登録労働者の地位に関連する裁判において労働者としての権利を認める判決が相次いで出されたことから、未登録労働者に労働基準法が適用され、最低賃金も保障されるなど法的保護も受けられることになった。かくして未登録労働者のほうが合法的な就労者である研修生より有利な立場におかれる矛盾した状況が形成されたのである。

第二に、未登録労働者が増加していく現状は、合法的ルートを通じた外国人労働者の供給が需要を満たしていない結果と理解でき、外国人労働者需給システムの機能低下といわざるを得ない。外国人労働者の需要に対して無限に供給するのではなくクォーターを設けて調整するといっても、図2でみるような未登録労働者が「異常」に増加していく実態は需給システムの機能低下としてとられることができる。そしてその背景に、韓国政府が公式的には非専門職外国人労働者を受け入れない政策基調を堅持し、産業研修生制度は「あくまで研修を受ける」ことを前提にしていたために、同制度を中心に外国人労働者需給システムを拡大・整備することに限界があったことを指摘できる。

表2の通り、韓国政府は中小企業の要望にこたえる形で研修生の受け入れ枠（クォーター）を増やしているが、それと並行して未登録労働者に対して処罰の免除や出国期限延長など「救済措置」を実施していた。1992年から1993年までには中小企業を受け入れ対象に含む産業研修制度の拡大を機に、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を行った。また1997年には通貨金融危機以降、大量失業者が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処罰を免除する措置をとった。しかし外国人労働者の就労職種が3K業種に集中していたことからその効果は一時的減少にとどまり、1999年以降未登録労働者が再び増加する推移をたどっていったのである。

⁶ 韓国の労働行政当局は研修生の保護のために「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）を制定し、研修生に対して労働基準法の一部適用（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て）を規定している。

表2 研修生受け入れ枠と未登録外国人労働者に対する「救済措置」

研修生受け入れ枠（クォーター）	未登録労働者に対する「救済措置」
<ul style="list-style-type: none"> - 1992,9 海外投資企業研修生 <ul style="list-style-type: none"> ・ 1万人（1993,4 中断） - 1次（1993,11）産業研修生（以下同） <ul style="list-style-type: none"> ・ 2万人（製造業） - 2次（1994,9） <ul style="list-style-type: none"> ・ 7500人（繊維） ・ 2500人（製靴） - 3次（1995,5） <ul style="list-style-type: none"> ・ 2万人（製造業） - 4次（1996,2） <ul style="list-style-type: none"> ・ 1万9000人（製造業） - 5次（1996,7） <ul style="list-style-type: none"> ・ 1万人（輸出製造業） - 1998,7、中国朝鮮族詐欺被害者 <ul style="list-style-type: none"> ・ 1000人 - 6次（2002,1） <ul style="list-style-type: none"> ・ 1700人（近海漁業） <p>総クォーター：8万5000人</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 1992,6～7、1次出国延長許可（自発申告者に対し使用者と本人の処罰免除、同年12月まで出国延長、未登録者6万8000人中、6万1126人申告） <ul style="list-style-type: none"> ・ 2次出国延長許可（1993,6まで） ・ 3次出国延長許可（1993,12まで） ・ 4次出国延長許可（1994,6まで） - 1997,12～1998,4、自発出国者に対し処罰免除 - 1998,7～8、自発出国者に対し処罰免除 - 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227千人中184千人合法化）

資料) ユキルサン・イキュウヨン(2002) PP.17 - 26 から筆者整理。

(4) 「雇用許可制」が導入されるまで

韓国の労働市場における中小企業と生産関連職種の恒常的な人手不足と未登録外国人労働者の増加の現状が同時進行している中で、外国人労働者需給システムとして機能不全に陥った産業研修生制度に代わる新しい枠組みの必要性は以前から社会の各方面から提起されてきた。

表3の通り、1995年労働部が雇用許可制を新しい枠組みとして提案したものの、政府内の意見調整の失敗と企業側が負担増を理由に反対したために、新制度の創設は挫折に終わった。ところが、2002年大統領選挙で与野党の両側から外国人労働者をめぐる問題を解決する新制度として雇用許可制が公約として掲げられたことから、ノ・ムヒョン(盧武鉉)新政府は雇用許可制の創設を追い進め、ついに2003年7月31日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」が制定されるにいたった。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「非専門就労(E-9)」の在留資格を新設する出入管理法施行規則が制定された。

以降、1年間約18万人の「未登録労働者合法化措置」や送り出し国との覚書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のである。施行当初は企業経営側の要望を受け入れ産業研修制度と並行する形をとったが、2007年からは雇用許可制に統合することが決まっている。

雇用許可制は国内労働市場で必要な労働力を採用できない企業が外国人労働者を合法的に雇用できるように許可する制度である。新制度は、それまで労働者を研修生として受け入れ多くの問題を露呈した外国人産業研修生制度に代わる韓国の外国人労働者受け入れシステムとして機能することが期待されている。雇用許可制の具体的な内容については次章に整理・検討する。

表3 雇用許可制が施行されるまでの経緯

- 1995,02、労働部、「雇用許可制」推進するが、通商産業部、法務部、中小企業組合中央会の反対で挫折。
- 1996、労働部、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」を国会に提出するが審議されず自動廃棄。
- 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できず。
- 2003,02、「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」と修正され国会本会議通過。
- 2003,9、「非専門就労E-9」を定める「出入国管理法施行令」改正。
- 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22万7000人中18万4000人合法化)。
- 2004,3、2004年度外国人労働力需給計画確定(総7万9千人中、雇用許可制による受け入れ枠2万5000人)。
- 2004,8,17 雇用許可制施行。
- 2004,8,31 フィリピン労働者94人が雇用許可制により初めて入国。

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。

「雇用許可制」の枠組み

(1) 制度の基本的な枠組み

韓国人求人努力義務

雇用許可制は国内労働市場で求人できない労働力を外国から受け入れることを前提にしている。外国人を雇用しようとする事業主は必要な労働力を「国内労働市場で求人できな

い」ことを証明しなければならない。そのために、事業主はまず国内労働市場で韓国人を雇う努力義務が課せられる。事業主は雇用安定センターに求人を申請し、7日間韓国人求人努力（新聞に求人広告を出す場合は3日間）をしなければならない。このような求人努力にもかかわらず、必要な労働力の全部ないし一部を採用できなかった事業主は、必要な韓国人の労働者を求人できなかったとみなされ、外国人労働者を雇用するために手続きに進むことができる。

韓国人雇用努力義務は、外国人労働者によって韓国人の職が奪われることを防ぐという国内労働市場の保護を目的として設けられた仕組みと理解できる。しかし筆者が行った現地調査によると、3K職種に最低賃金を条件とする求人に韓国人の求職はほとんどなく、外国人労働者の雇用しようとする事業主にとってこの努力義務は形式的なものになりつつある。

受け入れの総量規制

雇用許可制を通して受け入れる外国人労働者の総人数は政府によって統制される。受け入れ総人数は、雇用できる業種、送り出し国などとともに、国務総理室に設置されている「外国人力政策委員会」（委員長：国務調整室長（大臣級）、以下「委員会」と略す）において、毎年国内の労働市場の動向を踏まえ決定される。同委員会は、研修生を含む外国人労働者の受け入れに関する重要事項を決める最高レベルの政策決定機能を担っている。

同委員会は2004年の「外国人力需給計画」の中で、2004年8月雇用許可制が施行されることを踏まえ、新制度の枠組みで受け入れる外国人労働者の総人数を2万5000人と決め公表した。2万5000人の受け入れ人数は、雇用許可制が施行される時点での研修生と研修就労者の推定在留者が約7万5000人になるとの予想のもとで、その三分の一にあたる規模である。研修生が研修就労者に移行した場合、合計滞在期間が最大3年であることから、その三分の1が出国することに伴う不足分を受け入れる計算に基づいていると見られる。

送り出し国

雇用許可制は韓国政府と送り出し国の政府間で、求職者の選抜条件・方法・機関、相互の権利義務等に関する覚書を交わした国のみ適用される。韓国政府は、新制度の施行に際し、上記の委員会で8カ国（フィリピン、タイ、モンゴル、中国、カザフスタン、スリランカ、ベトナム、インドネシア）を送り出し国と指定し、中国とカザフスタンを除く6カ国と労働者の送り出しについて覚書を交わした。中国とカザフスタンについては覚書の調印に向けて協議が進行中である。

韓国政府はそれまで産業研修生の選抜が不透明に行われ、また入国した外国人に対する管理体制の不十分さが未登録労働者の増加を招いたと批判されてきた。覚書はそのような問題に対して送り出し国にも一定の責任があることを明確にする意味がある。また産業研修制度の送り出し17カ国に比べて8カ国と少なくなったこともそのような批判を顧慮した

ものと見られる。

雇用可能業種・人数

雇用許可制の枠組みで受け入れる外国人労働者を雇用できるのは、業種と事業所の規模と（表 4 参照）雇用可能人数（表 5 参照）に制限がある。製造業の場合は 300 人未満の中小製造企業に限られる。建設業は工事の事業費によって一般の外国人労働者と建設雇用特例者が別枠になっている。またサービス業はサービス業雇用特例者に限られる。実際に新制度が施行された 2004 年の業種別受け入れ枠は中小製造企業に 1 万 7000 人、建設業に 6000 人、農業に 2000 人となった。

表 4 外国人労働者雇用可能業種（2006 年 2 月現在）

区分	業種	備考
製造業	常勤従業員 300 人未満、または資本金 80 億ウォン以下の全業種	
建設業	事業費 300 億ウォン以上の SOC 建設工事、賃貸住宅および国民住宅基金支援住宅建設工事、建設交通部長官が特別に必要と認定した主要 SOC 建設工事	
	事業費 300 億ウォン以下の建設工事	雇用特例者に限る
サービス業	冷蔵、冷凍倉庫業（内陸に位置）	
	飲食店業、建築物一般・産業設備清掃業、社会福祉事業、下水等の清掃関連サービス業、自動車総合修理業、個人看病人、家事サービス業	雇用特例者に限る
農畜産業	作物栽培業、畜産業	
漁業	近海漁業	

注) 1. 雇用特例者とは訪問同居ビザ (F-1-4) を発給され雇用安定センターへ求職登録し人を指す。

2. 2005 年 12 月 30 日の法律改正により、雇用特例者の雇用可能業種が製造業、農畜産業、漁業が追加された。

資料) 労働部 (2005) 労働部公示「外国人勤労者の雇用等に関する法律改正主要内容」(2006 年 1 月 25 日) から筆者整理。

ところが、新制度が施行された当初に一部の建設業とサービス業に限られていた雇用特例者（韓国朝鮮系の外国籍者が対象になる）の雇用可能な業種が、2005 年 12 月 30 日の法律改正により一般の外国人労働者の業種まで拡大された⁷。この法律改正により、一般の外

⁷ これについて、政府は「雇用特例者雇用可能業種の景気低迷に伴う労働力需要減少」(2005 年 9 月末現在、訪問同居ビザで入国した 48,834 人中、雇用許可制就労者は 23,514 人の 48.2%

国人労働者と雇用特例者間で分離されていた雇用可能業種（労働者からみると就労可能な業種）の壁がなくなった。雇用特例者にとっては就労機会が増えたことになるが、一般の外国人労働者から見ると言語や文化的な面から相対的に有利とされる雇用特例者と競合関係になる。この問題は特に雇用特例者の大多数を占める中国人において顕著になることが予想され、同じ国籍にもかかわらず民族による「優遇」や「逆差別」の批判が出かねない懸念材料でもある⁸。

表 5 事業所規模別雇用可能外国人労働者数

	生産職 被保険者数	雇用可能 人数（人）		被保険者数	雇用可能 人数（人）
	製造業	10人以下		5	サービス業
11～50		10	6～10	3	
51～100		15	11～15	5	
101～150		20	16～20	7	
151～200		25	20人以上	10	
201～300		30	家事使用人	1	

注) 1. 被保険者とは雇用保険及び労災保険の加入対象を指す。

2. 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 人に拡大された。

出所) 労働部 (2005) から筆者整理。

雇用期間及び事業所移動

雇用許可制を通して入国する外国人労働者の雇用契約期間は 1 年を超過することができない。入国後には入国した日から 3 年を超過しない範囲内で契約を更新することができる。したがって、最長 3 年間韓国で労働者として働くことができる。再入国制限期間（再入国のための経過期間）は、法律制定の当初は 1 年だったが、それが長すぎるために超過滞在を誘発するという使用者側の意見に配慮し、2005 年 3 月の法律改正で 6 ヶ月に短縮された。さらに再入国制限期間の特例として、3 年以内の就労を終え帰国した外国人労働者を同じ使用者が再雇用を要請する場合は 1 ヶ月に短縮する施行令の改正が行われた（2005 年 12 月 1 日以降適用）。その結果、雇用許可制を通して入国した外国人労働者は同一事業所であ

にとどまっている） 「中国同胞出国誘導方案」（2005 年 3 月 16 日～8 月 31 日）により出国した者（5 万 8000 人）は 6 ヶ月経過後、再入国と就労を保障しており、出国前に雇用されていた事業所（製造業）に再び就労できる機会付与、をその理由とあげている（労働部公示「外国人勤労者の雇用等に関する法律改正主要内容」2006 年 1 月 25 日）。

⁸ 現時点で中国は雇用許可制の送り出し国ではないために問題が表面化されたわけではないが、将来的に問題になりかねない懸念材料である（労働部担当官のインタビューから）。

ば、最短で1ヶ月の経過期間が過ぎれば再入国が可能になる⁹。

次に、外国人労働者の事業所移動については原則的に禁止されている。ただし、以下の三つの理由に限って事業所変更を申請できる。

- ・ 使用者が正当な理由で雇用契約期間中契約を破棄したり、契約満了後、契約更新を希望しない場合
- ・ 休業、廃業、その他の外国人労働者の責任ではない理由で当該事業所において就労を続けられない場合
- ・ 使用者に起因する原因のために、当該事業所が外国人労働者雇用許可を取り消された場合、または当該事業所の外国人雇用に制限が課せられた場合

ところで、上記の三つの理由の中で最後の外国人雇用許可の取り消しや雇用制限措置を受けるケースには、法律や規定違反などに加え、外国人労働者雇用が許可された日から6ヶ月以内に韓国人労働者を雇用調整により離職させたケースや、外国人労働者に対して雇用契約に明示された事業や事業所以外で仕事をさせたケースも含まれる。この規定は、外国人労働者の雇用が韓国人労働者の雇用調整に利用されてはいけないという国内労働市場の保護措置と解釈できる。

上述した正当な理由があったとしても、外国人労働者の事業所変更は在留期間中3回を超過することができない。ただし、外国人労働者の責任ではない理由だけで事業所を3回変更した場合には1回に限って変更が認められる。しかしこれも業種間の移動は認められない。

総じて、外国人労働者の雇用管理は雇用期間、就労場所等が厳格に制限され、管理される仕組みになっている。外国人労働者の受け入れ規模や業種に加え、雇用管理の面についても厳密に統制を行う制度設計は国内労働市場への影響を最小限にとどめようとする雇用許可制の政策目標を反映するものと理解できる。

法的保護

外国人労働者の法的保護に関しては、外国人労働者雇用法第22条に、「使用者は外国人労働者であることを理由で不当に差別的処遇をしてはいけない」と差別禁止を定めている。外国人労働者は韓国人労働者と同様に就労期間中、労働基準法、最低賃金法、産業安全保護法等の労働関係法律が全面的に適用される¹⁰。ただし、家事使用人の場合（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。このような外国人労働者の法的保護は、それまで外国人労働者の法的地位があいまいで、労働者としての権利が十分保障されずさまざ

⁹ この特例については、他の外国人労働者との公平な扱いという観点から、特例の適用を1回のみにしなければならないという意見もあったが、それは法律規定事項にあたるという法制処の意見から今回の施行令に盛り込まれなかった（労働部担当官のインタビューから）。

¹⁰ 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、勤労基準法上の「割り増し賃金」（時間外、休日勤務）は適用されない。

まな人権侵害の原因になったことも配慮したものである。

賃金や労働時間については、労働基準法と最低賃金法が適用され、労働時間は週 44 時間を基準に使用者との合意があれば週 12 時間の時間外勤務が可能で、時間外・休日・夜間労働には通常賃金の 50%の割り増し賃金が支払われる。賃金は、最低賃金法によって毎年労働部が公示する最低賃金が韓国人労働者と同様に適用される。2006 年 2 月現時点の最低賃金は時間給 3100 ウォン（2005 年 7 月 28 日労働部公示、2005 年 9 月 1 日から 2006 年 12 月 31 日まで有効）、月給に換算すると約 70 万 600 ウォン（226 時間換算）である。

また、外国人労働者は労働組合結成権、団体交渉権、団体行動権の労働 3 権が保障される。実際、雇用許可制の施行以来、外国人労働者の労働組合が結成された例はあるが、まだ正式に認定された労働組合はない¹¹。

福利厚生

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・労災保険はすべて適用され、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¹²。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）と賃金滞納保障保険に加入しなければならない。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、労働基準法上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。賃金滞納保障保険は、外国人労働者を雇用しているほとんど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障保険会社に保険金を請求できる。

外国人労働者本人は、帰国時に必要な費用に当てる一時金（帰国航空料）として納付する帰国費用保険（信託）と、滞在期間中の仕事以外の傷害に備えて一時金として納付する傷害保険に加入することが義務付けられている。

（ 2 ）外国人労働者雇用の手順（図 3 参照）

韓国人求人努力及び労働力不足の確認

既述の通り、外国人労働者を雇用しようとする事業主は韓国人求人努力義務がある。事業主は雇用安定センターに求人を申請し、7 日間韓国人求人努力をしなければならない。新聞に求人広告を出す場合は 3 日で求人努力を果たしたものと認められる。7 日の韓国人求人

¹¹ 2005 年 2 月、ソウル・京畿・仁川地域の外国人労働者が移住労働者労働組合を設立し、ソウル地方労働庁に労働組合設立を申告したが、未登録労働者が含まれている組合側が組合員の名簿提出を拒否し、申告書は返戻された。その後、組合はソウル行政裁判所に申告書返戻の取り消しを求める訴訟を起こしたものの、2006 年 2 月「現行法上、組合員の一部が不法滞在者に該当し、労働組合を設立できる資格を有する労働者と認められない」という理由から組合側の敗訴判決が下された。

¹² 相互主義原則によって現在ベトナム国籍外国人労働者は国民年金適用が除外されている。

努力期間は雇用許可制が施行された当初の 1 ヶ月から、期間が長すぎるという使用者側の意見に配慮し 7 日に短縮された（外国人労働者雇用等に関する法律施行規則改正、2005 年 3 月 12 日）。このような求人努力にもかかわらず、必要な労働力の全部ないし一部を採用できなかった事業主は、必要な韓国人の労働者を求人できなかったとみなされ、外国人労働者を雇用するために手続きに進むことができる

外国人労働者雇用の許可

労働力不足が確認された事業主は 3 ヶ月以内に雇用安定センターで外国人労働者の求人を行う。雇用安定センターは事業主に外国人求職者名簿¹³の中から求人の 5～10 倍数を推薦し、事業主は的確と思われる外国人を選んで雇用許可を申請し、雇用安定センターは外国人雇用に必要な条件をクリアしていれば「外国人労働者雇用許可書」（以下、雇用許可書）を発給する。

雇用許可を得るためには求人努力確認のほかいくつかの条件を満たす必要がある。まず韓国人求人申請 2 ヶ月前から労働力不足確認書の発給日までに雇用調整のために韓国人労働者を離職させてはいけない。この規定は、韓国人求人努力義務期間とともに、外国人雇用によって韓国人の雇用機会が奪われてはいけないという雇用許可制の大前提として設けられたものである。また、韓国人求人申請 5 ヶ月前から賃金を滞納していないこと、外国人を雇用しようとする事業所が雇用保険と労災保険の加入対象（製造業の場合、3 ヶ月前から韓国人生産職労働者を 1 人以上雇用していること）であることも条件に含まれる。

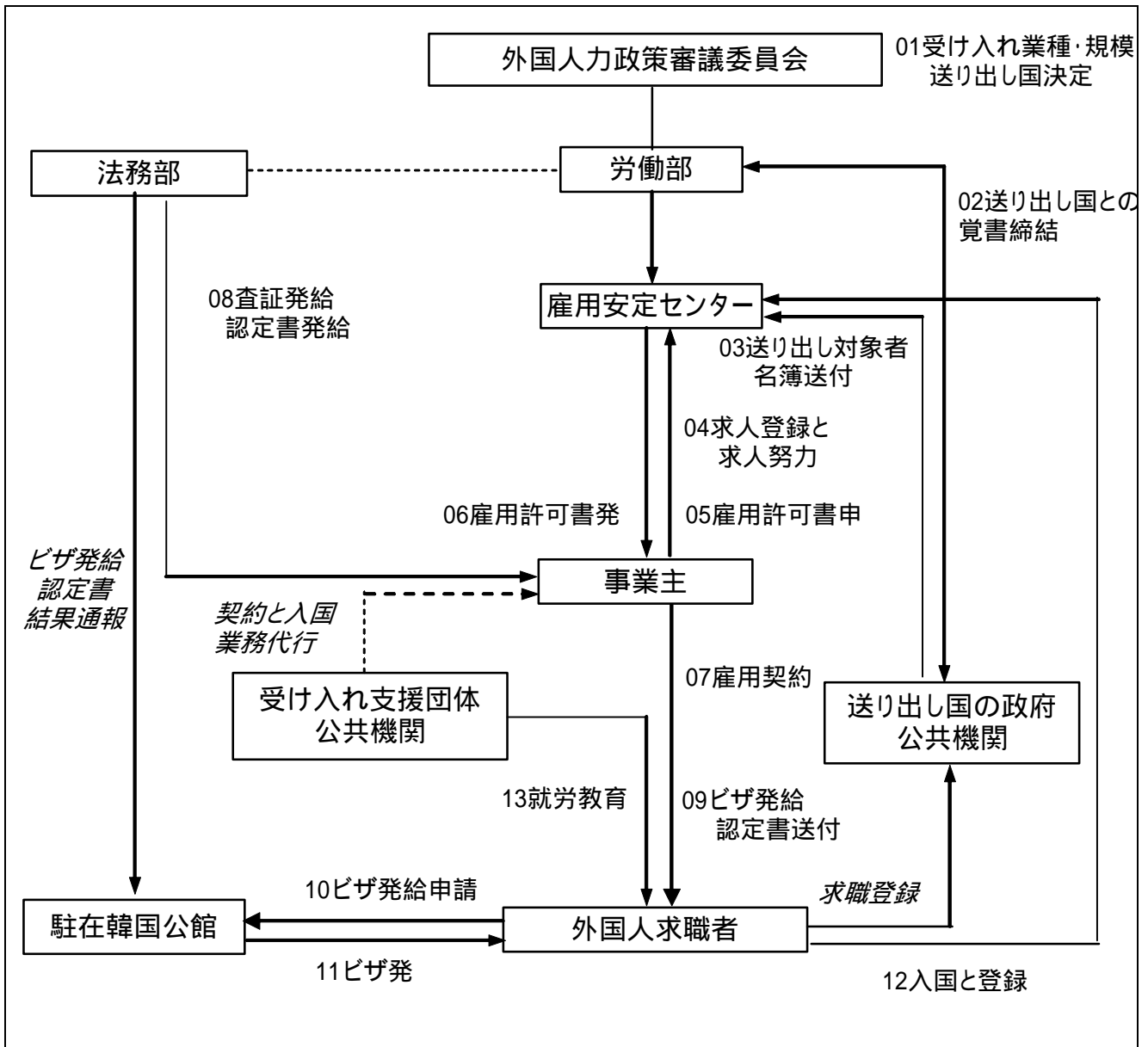
ところで、労働力不足確認と雇用許可にいたるこの手続きは、雇用許可制が施行された当初は、二つのステップに分かれていた。当初は、韓国人雇用努力義務を果たした事業主は雇用安定センターに「労働力不足確認書」を申請し、これが発給されると雇用許可を申請する次のステップに進むことになっていた。しかしほとんどの事業主は同じ日に労働力不足確認書と雇用許可書を同時に申請したために手続きが重複するという意見が多く、2005 年 12 月の法律改正で雇用許可の一つにステップに統合され、手続きが簡素化された。

雇用契約

事業主は選定した外国人労働者と事前に雇用契約を結ばなければならない。契約は代行機関（韓国産業人力公団）を通して契約を結ぶことになる。すでに入国している外国人労働者の場合（事業所変更のケース）は雇用安定センターを通して契約を結ぶことになる。契約には、賃金、労働時間、休日、勤務場所等の労働条件が明記される標準契約書を用いる。また契約は、既述の通り、1 年を超えてはならない。

¹³ 外国の送り出し機関は自国で求職者を募集し、覚書の条件を満たした労働者の名簿を韓国労働部に送付する。送り出し機関は送り出し国政府か政府が直接管理する公的機関に限られる。

図3 雇用許可制の枠組み



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

入国及び初期教育

事業主は法務部に雇用許可書、契約書等を提出し、査証(ビザ)発給認定書を申請し、発給された認定書を契約相手の外国人に送付する。外国人はその認定書を添え在外韓国公館に査証発給を申請し査証が発給されたら入国が可能になる。雇用許可制の枠組みによる外国人には「非専門就業」(E-9)の査証が発給される。査証発給に関する事務は代行機関

を通して代行できる。

入国した外国人は韓国産業人力公団や韓国国際労働財団のような外国人就業教育機関で韓国語や韓国文化の理解に関する 20 時間以上の初期教育を受ける。教育期間中、事業主は出国満期保険、賃金滞納保障保険に、外国人労働者は帰国費用保険と傷害保険に、それぞれ義務となっている保険加入の手続きを行う。教育終了後、外国人労働者は雇用契約を結んだ事業主に引き渡されることになり、就労が開始される。当初は就労が開始されたら 10 日以内に管轄の地方労働官署にその旨を申告することになっていたが、別途の申告なしでも雇用契約が有効になる入国日を持ってこれに代える法律改正が行われた(2005 年 12 月)。

雇用許可制をめぐるいくつかの論点

雇用許可制が施行されてから、新制度によって韓国の外国人労働者を取り巻く状況や実態がどう変わっていくのかその行き先が注目されている。雇用許可制が産業研修・研修就業制度に代わる国際的な労働力需給システムとして機能するのかどうかである。しかしながらここでいう労働力需給システムを労働力の需要と供給のマッチング・システムという制限的な視点だけでは今度の政策大転換を理解することは不十分である。新制度本来の目標に加え、制度の運用によって派生されるさまざまな課題も同時に視野に入れて考察する必要がある。これは、いずれの制度も国をまたがって運用される国際的な労働力需給システムの所以のほかならない。ところで、新制度がスタートして 1 年余の現時点において、こうした課題について、厳密に検証・評価することは時期早々であろう。したがって、ここでは筆者がヒヤリング行った過程で多くの関係者が指摘した課題を、雇用許可制をめぐる論点として整理・検討することにしたい。

(1) 未登録労働者の問題

最初の論点は、韓国の外国人労働者政策において最大の課題といわれる膨大な規模に膨れ上がった未登録労働者が雇用許可制の導入を契機に減少するかどうかをめぐる課題である。既述したように、韓国に滞在している未登録外国人労働者は最も多い時に外国人労働者全体の 8 割を占めるところまで達していた(図 2 参照)。韓国政府がこのような「異常現象」に手をこまねいていたわけではない。しかし未登録労働者を減らすためのさまざまな政策プログラムは結果的に政策目標を達成できず、「韓国の外国人労働者需給システムは未登録労働者を量産する」と批判されてきたのである。ヒヤリングを行ったほとんどの関係者からも、雇用許可制がこの課題について何らかの結果を得られないと「成功」とは言えないと口を揃えていた。

この問題について、労働部は雇用許可制の制定前に委託研究の形で公表した研究報告書(ユキルサン・イキュウヨ「外国人勤労者の雇用実態と政策課題」、2001)の中で「現行の

単純技能労働者政策の問題点」を、合法的な外国人労働者雇用制度が整備されていないことから未登録労働者が過多に発生していると結論づけ、その対案として雇用許可制を提示していた。また政府関係者のヒヤリングの中でも、それまでの研修生制度を中心とする受け入れ政策が結果的に未登録労働者を増やしたという「反省」に基づき、雇用許可制はこの問題を重点課題と設定して制度設計を行ったと述べていた。しかし一方で、雇用許可制が未登録労働者の減少に直結することには疑問が残るとい反論も多く聞かれる。以下に、雇用許可制の制度面から未登録労働者の減少をめぐる両側に論拠を簡単に整理・検討する。

まず未登録労働者の減少に雇用許可制が有効である、という楽観論からみてみよう。

第一に、雇用許可制は労働者としての地位と権利を保障しており、研修生制度に内在していた「制度と実態の乖離から派生する問題」は解消され、産業研修・研修就業制に比べると非正規化の誘引要因をかなり取り除かれた。この「制度と実態の乖離から派生する問題」の典型的な例は、非正規滞在者の方が研修生より賃金が高い実態があげられる。研修生は労働者でないために、残業も規制され、賃金は使用者団体主導で任意で決まっており、結果的に非正規化を助長する面もあった。しかし、雇用許可制のもとでは、賃金は労働市場の中で使用者との契約によって決まる。また雇用主との合意のもとで残業も可能で、労働基準法に定める割増賃金も適用される。これらは、すべて外国人労働者を労働者として認め、労働法の適用などその権利を保障していることが出発点になるという論拠である。

第二に、雇用許可制は外国人労働者の再入国を認めている。産業研修・研修就業制では再入国を認めなかったことが研修生の職場離脱や「失踪」につながり、未登録労働者に流れる大きな原因であった。雇用許可制では、6ヶ月の制限期間さえクリアすれば、再入国が可能になっている。さらに使用者が同じ労働者の再雇用を保証すれば、1ヶ月で再入国して同じ職場で働ける。かくして再入国できない不安から非正規化する要因はなくなったのである。

第三に、雇用許可制は外国人の労働市場を需要主導型に設計され労働市場で自然に需給調整が行われる。研修生制度は、使用者が労働者を直接選択できないなど労働需要を正確に反映できなかった。また受け入れ団体の利害関係に絡んで（管理費用の徴収が団体の利益になる）労働市場の状況と関係なく外国人労働者を大量に受け入れた経緯もあって、需要をオーバーした分が非正規化する問題をはらんでいた。これと比較して、雇用許可制は使用者の労働需要が発生しないと外国人労働者の求人 - 雇用契約 - 入国につながるシステムが作動しないために、そもそも需要をオーバーして入国することが不可能である。

第四に、雇用許可制は受け入れ国（韓国）のみならず送り出し国（諸外国）政府が直接管理することで（雇用許可制は送り出し国との間で政府直接管理を原則とする覚書調印を条件としている）、外国人労働者の選抜・入国にかかわる不正や費用の過負担が軽減できる。これは、特にブローカーの介在によって嵩んだ非公式的な費用を弁財するために非正規化に帰結する悪循環を断ち切る予防措置としての機能を前提とする論拠である。

以上の楽観的な見方に対して、雇用許可制度は未登録労働者の減少にあまり効果が期待

できない、という次のような悲観論も依然根強い。

第一に、雇用許可制度は入国した労働者の事業所移動を制限している。1年の雇用契約期間が満了した後、使用者が再契約を拒むなど労働者の責任でない理由の場合は事業所移動を認めているものの、次の職場が見つからないと出国しなければならず、合法的な手続きで雇用を確保できない労働者が未登録労働者化する可能性は高い。以前の産業研修・研修就業制度に比べて、雇用許可制が労働者の権利保護の面で確かに一步前進したとしても、この「移動の硬直性」は依然と改善されていない。

第二に、雇用許可制は再入国を可能にしている保障するものではない。雇用期間満了後、再入国の可能性をみて不安定な未登録労働者より出国を選択するかも知れないが、外国から供給圧力が強い（入国を希望する外国人が多い）中で一度韓国から出たら実際に再入国するのは難しいと判断した場合、再入国の可能性より未登録労働者を選択する誘引要因は依然と存在する。また長期的にみると、再入国しやすくしたことは国内での仕事や生活に慣れていくことを意味し、未登録労働者化する可能性はさらに高くなる。

（２）外国人労働者の雇用に伴うコスト問題

雇用許可制が制度化される以前、新制度創設めぐる議論が活発に行われた当時、中小企業の中央団体である中小企業中央会は雇用許可制に対して声明を発表し反対の立場を鮮明に打ち出した（2003年4月22日）。同声明は、「雇用許可制が導入されると、外国人労働者を雇用している中小企業は人件費負担が20～30%増加し企業の競争力確保に重大な問題をもたらし、労働三権の前面保障による労使葛藤は産業平和を損ない、外国人労働者とその家族の定住化による社会福祉費用等は企業と社会に新しい問題を引き起こす（番号は筆者）」と主張した。同声明の主張は、外国人労働者雇用に伴う直・間接的なコスト増加を新制度反対の論拠とする使用者側の立場を代弁している。雇用許可制が産業研修・研修就業制度に代わる新しい枠組みとして議論されたにもかかわらず、最終的に両制度が並行する形でスタートしたことは、このコスト問題を前面に出して反対を唱えた使用者側の主張を顧慮したものであろう。2004年雇用許可制が施行され、産業研修・研修就業制度は2007年に廃止することが決まっている現段階においてもコスト問題は論点の一つになっている。

上記のコスト増加に関する主張の中で、三番目の定住化問題は次の項目として取り上げることとし、人件費負担増加と労使関係に関する問題については次のように整理できる。

第一に、雇用許可制は賃金など労働条件について、雇用主と労働者の間で直接交渉し雇用契約の形で決めることにしている。法律で定められている最低賃金と割り増し賃金率（50%）も守られなければならない。これに加え、労災・医療の社会保険と出国満期保険、賃金滞納保障保険の加入を義務づけているために、研修生に比べて雇用コストが高くなる。これに比べて、研修生の場合は、国民年金と退職金に当たる出国満期保険の加入義務がない分、雇用許可制の方が確かに若干コスト増になる。しかし研修生に対しては使用者が宿

食費を負担しなければならず、結果的に総費用の比較では大きな差がないのが現状である。

それよりコストの面で研修生制度と雇用許可制の最も違う点は賃金の決め方である。研修生の賃金（研修手当）は受け入れ団体であらかじめ決められるケースが多く、ほとんど場合最低賃金の水準で決まっている。また入国して3ヶ月は「実習期間」として賃金の8割支給も可能になっている。これと違って、雇用許可制は労使間で個別に賃金を決めることになっているために、労働市場の状況によって賃金が高くなる可能性がある、ということがコスト増を唱える側の主張である。

しかし、雇用許可制の賃金決定仕組みが労働市場での労使間の交渉を前提にしているとは言え、供給圧力が強い中で外国にいる労働者との賃金交渉は使用者市場になることは言うまでもない。もちろんこれが逆転する状況を考えられないことではない。たとえば、新規入国が制限され、すでに韓国に入国している労働者に対する需要が増えるような条件が形成されれば賃金は上昇するかもしれない。実際合法就労者より未登録労働者の方が賃金が高い実態は外国人労働者に対する需要に供給が追いつかない実態を反映するものと解釈することもできる。したがって、賃金コストが上昇するかは今後雇用許可制の需給システムが円滑に作動するかどうかと連動するものと考えられ注目すべき点である。

第二に、雇用許可制は外国人労働者に労働三権を保障しているから、今後外国人労働者が労働組合の結成し、団体交渉を求めて賃金が増えるのではないかと、また場合によってはストライキなどの団体行動を起こし結果的にコスト負担が増えるのではないかと、という指摘である。このような指摘に対して、雇用許可制下の外国人労働者は1年ごとの契約と最長3年の就労中に労働組合結成のメリットは少なく、労働日損失に伴う賃金減少などを考えると労働三権の保障が組合結成と労働争議に結びつく可能性は低い、という見方が一般的である。現時点で外国人労働者の労働組合結成の動きをみると、未登録労働者を組合員とする組合結成の試みは1件あったが（労働部と裁判所によって労働組合と認められなかった、注11参照）合法就業者の組合結成の事例はない。

（3）定住化問題

韓国は外国から計画的に移民を受け入れる移民国ではない。にもかかわらず、現実には多くの外国人が働き生活している。1990年前後から外国人労働者が増えていくにつれて在留資格がない外国人や超過滞在者も増加し、近年外国人の定住化が社会的な話題になりつつある。それに、雇用許可制は外国人労働者の滞在期間を最長3年とし、制限期間（原則6ヶ月、条件つき1ヶ月）を設けているものの、再入国を認めていることから定住化問題が再びクローズアップされている。雇用許可制を契機に議論されている定住化をめぐる論店は、次のように整理できる。

第一に、雇用許可制が再入国を認めていることについてである。外国人労働者にとって、制限期間があっても再入国を認めていることは定住化につながるという見方がある。これに対し、再入国制限期間は、労働者には韓国での就労について、また雇用主には外国人雇

用について再検討するチャンスとなり、再入国をすぐ定住化に結び付ける見方に異論を提起している。1年の契約上限期間と、3年後には一度契約を完全に打ち切り帰国しなければならないクッションをいれることは定住化防止に役立つという論拠である。

その一方で、再入国の可否と定住化を一緒に議論することに異論を唱える見方もある。つまり再入国を繰り返して定住化へ進むこともあるが、再入国の可否と関係なく定住化する（観光ビザで入国して定住するなど）ことも十分ありうるからである。しかし再入国によって韓国での仕事と生活になれていき、未登録労働者としても定住化の道に進むシナリオは十分考えられる。

第二に、外国人労働者を雇用する立場から見ると、同じ外国人であれば仕事や言葉になれた人が雇用に結びつく確率が高く再入国者のほうが雇用に有利になり、それがまた再入国を促す要因になることで、結果的に長期滞在や定住化に結びつくのではないかという見方がある。実際外国人労働市場で中国朝鮮族が他の外国人より雇用や賃金で有利な実態がこれを反映している。しかし短期的にみると言葉や仕事になれた外国人を雇用することが使用者に有利になるが、長期的にみればこのような外国人労働者は賃金が高くなったり、事業所を移動する可能性が高くなったりするために、雇用主にとって必ずしも有利な条件とは言えない。再入国を繰り返す外国人労働者が労働市場で有利な立場にならないであれば、制度的仕組みが雇用主主導になっている雇用許可制のもとでは再入国を認めたことが定住化に直結するという議論は慎重に検討する必要がある。いずれにしても、定住化問題は外国人労働者の雇用状況、熟練形成、移動、賃金の変動などを長期的に観察・実証するが必要があり、簡単に結論を出せる問題ではない。

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、外国人産業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改善することを目的に長年議論された新しい枠組みを実行に移した大転換に値する。

雇用許可制は、既存の産業研修制度に内在しているさまざまな問題について制度的にどう対処するかという問題意識に基づき、国内労働市場の保護と国際的な労働力需給システムという両立困難な難題に対する政策的対案である。特に現段階の雇用許可制は需給システムの円滑な運用に重点がおかれて設計されたきらいがある。それまで「3年ローテーションシステム」として運用してきた産業研修生制度から、制限期間つきではあるものの、再入国が容易になった仕組みは膨大な未登録労働者を減少させることを政策転換の最優先課題として設定したものと解釈できる。

ところが、すでに雇用許可制に対してはさまざまな課題が提起されている。外国人労働者の事業所移動を原則禁止する硬直性は労働力需給システムの機能低下につながる恐れがあり、需給システムの円滑な運用を妨げる危険をはらんでいる。また国際的に人の移動を伴うシステムのゆえに必ず付きまとう課題も今後本格的に議論しなければならない。外国人労働者の社会的統合問題、人権問題、定住化問題などの課題は雇用許可制が施行される以前もまた現在も依然大きな課題としてのしかかっている。

韓国が今まで原則的に受け入れを硬く拒んできた非専門職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は、単に労働力の需給システムにとどまらず、これらの課題に積極的に立ち向かう姿勢を明らかにしたものと理解したい。まずは機能不全に陥った外国人労働者需給システムが雇用許可制の施行によってどのように変わっていくのかその課程と結果を検証しなければならない。加えて、外国人労働者政策の大転換がもたらす課題について韓国社会がどう対応していくのかも大いに注目されたいところである。

【参考文献】

- 移住労働者人権連帯（2005）「雇用許可制実態調査報告書」。
法務部「出入国管理統計年報」各年度。
ユキルサン・イキュウヨン（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（2004a）『低熟練外国人労働市場分析』韓国労働研究院。
_____（2004b）『大韓民国における外国人雇用許可制』『労働研究機構雑誌』No.531。
_____（2005b）『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。
宣元錫（2002）『韓国の単純技能外国人労働者の受け入れ政策』一橋大学経済研究所「世代間利害調整」ディスカッション・ペーパーNo.70。
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』。
_____『労働力需要動向調査』各年度。
韓国労働部のホームページ <http://www.molab.go.kr/>。
その他、各種法令・施行令・告示等。