

# 大韓民国における外国人雇用許可制

柳吉相

(韓国労働研究院副院長)

## 目次

- I 序論
- II 韓国における外国人労働者政策の発展
- III 外国人雇用許可制

## I 序論

2003年12月末現在、大韓民国（以下、韓国）に在住している外国人労働者は38万8816人で、このうち35.5%に相当する13万8056人が不法滞在であると推定されている。韓国在住の外国人労働者のうち、技術労働者は5.2%に相当する2万89人のみで、その他は特殊技術を持たない単純技能労働者だった。2003年12月末時点で、産業研修生は3万8895人で外国人労働者総数の10.0%を占めており、海外投資企業の産業技術研修生は1万1826人で同3.0%を占めていた。これら二者を合わせた外国人研修生の総数は、外国人労働者総数の13.0%に相当する5万721人だった（表1参照）。

特筆すべき点は、外国人労働者数の推移をみると、不法滞在者が2003年8月まで急増していることだ。不法滞在者の数は1994年には4万8231人だったが、2002年12月には韓国に滞在する外国人労働者の79.8%に相当する28万9239人まで増加している<sup>1)</sup>。

不法滞在者の恒常的な増加は、単純技能外国人労働者に関する韓国政府の政策が効果を上げていないことを示している。遅まきながらこうした事態に気がついた韓国政府は2003年8月、単純技

能外国人労働者を「研修生」ではなく「労働者」として雇用することを認める「外国人労働者の雇用許可等に関する法律」を制定し、公布した。同法第2条の付加条項には、外国人雇用許可制の施行前に、不法滞在者を合法化する方策を講じるべきである、と明記されている。この規定を受け、2003年11月までに、合法化に向けた一連の方策が講じられた<sup>2)</sup>。その結果、2003年10月以降、不法滞在者の数は大幅に減少している。

韓国の外国人労働者政策は、試行錯誤の末に生まれたものである。他諸国の経緯を見ても、完璧な外国人労働者政策というものは存在しない。それでもなお韓国の経緯は諸国の参考になると考えられるため、特殊技術を持たない単純技能労働者の受入れに関する韓国政府の政策、および2004年8月17日に施行された外国人雇用許可制について、以下の通り述べる。

## II 韓国における外国人労働者政策の発展

### 1 海外投資企業向けの産業技術研修生制度の導入

1980年代後半以降の韓国経済の急激な成長は、特にいわゆる「3D」（difficult = 難しい, dirty = 汚い, dangerous = 危険）と呼ばれる小規模製造業や建設業など単純技能労働力を必要とする業種において、深刻な労働力不足を引き起こした。ここに、外国人労働者の需要が発生したのである。労働力

表1 在住権を得ている外国人労働者数の推移

単位：人（％）

	合計	就労ビザ	研修生ビザ		不法滞在者
			産業技術研修生	産業研修生	
1994年12月	81,824 (100.0)	5,265 (6.4)	9,512 (11.6)	18,816 (23.0)	48,231 (58.9)
1995年12月	128,906 (100.0)	8,228 (6.4)	15,238 (11.8)	23,574 (18.3)	81,866 (63.5)
1996年12月	210,494 (100.0)	13,420 (6.4)	29,724 (14.1)	38,296 (18.2)	129,054 (61.3)
1997年12月	245,399 (100.0)	15,900 (6.5)	32,656 (13.3)	48,795 (19.9)	148,048 (60.3)
1998年12月	157,689 (100.0)	11,143 (7.1)	15,936 (10.1)	31,073 (19.7)	99,537 (63.1)
1999年12月	217,384 (100.0)	12,592 (5.8)	20,017 (9.2)	49,437 (22.7)	135,338 (62.3)
2000年12月	285,506 (100.0)	19,063 (6.7)	18,504 (6.5)	58,944 (20.6)	188,995 (66.2)
2001年12月	329,555 (100.0)	27,614 (8.4)	13,505 (4.1)	33,230 (10.1)	255,206 (77.4)
2002年12月	362,597 (100.0)	33,697 (9.2)	14,035 (3.9)	25,626 (7.1)	289,239 (79.8)
2003年8月	391,424 (100.0)	32,671 (8.4)	12,288 (3.1)	40,082 (10.2)	306,382 (78.3)
2003年12月	388,816 (100.0)	200,039 (51.5)	11,826 (3.0)	38,895 (10.0)	138,056 (35.5)

注：（ ）内の数値は%を示す。  
 出典：韓国法務省。

不足に対応するため、韓国政府は1991年11月、海外投資企業向けの産業技術研修生制度を立ち上げた。これは海外投資企業が海外の子会社で雇用した労働者を本社のある韓国で研修を受けさせた後、再び雇用国の元のポストに配属することができるようにするものである。この制度における産業技術研修生の滞在期間は6カ月で、さらに最長6カ月まで延長することができる。

## 2 産業研修生制度の導入

産業技術研修生制度の主な受益者は巨大海外投資企業であり、中小企業は外国人労働力を使う合法的な方策を得られないままだった。このため、中小企業の労働力不足を解決するために韓国政府は1993年11月、外国人向けの産業研修生制度を立ち上げた。産業研修生制度では、従業員数300人以下の中小製造企業は外国人を研修生として1

年間雇用することができ、必要な場合は研修期間をさらにもう1年延長することができる。制度実施初年には、合計2万人の産業研修生が韓国内の中小企業で雇用された。中小企業における労働力不足は非常に深刻で、1996年には沿岸漁業、1997年には建設業まで制度対象範囲が拡大されたため、以下の表2に示されるように研修生数は恒常的に増加し続けた。産業研修生制度はこうして、2003年までに、韓国政府の外国人労働政策の中核となったのである。

産業研修生制度は、労働力不足を解決するために「研修生制度」という名目で外国人労働者を利用するシステムだ、という批判もあった。制度に参加している外国人労働者は、正式には「従業員」ではなく「研修生」として分類されており、したがって韓国労働法の保護を受ける法的権利を与えられていなかった。1995年2月14日、韓国政府

は、外国人労働者を守る法的および社会福祉システムを構築するため、「外国人産業研修生の保護と管理に関するガイドライン」を作成した。こうして1995年3月1日より、産業研修生にも産業災害補償保険および国民健康保険が適用されるようになった。また、労働基準法および産業安全保健法が定める保護規定の一部も研修生に適用されるようになった。さらに、1995年7月1日より、研修生は最低賃金法の対象にも含まれるようになり、研修制度への参加に対して適正な報酬が支払われるよう定められた。

### 3 研修就業制の導入

しかし、実際に労働力を提供していたにもかかわらず、「従業員」ではなく「研修生」という身分のために、産業研修生の多くは労働関連法規が定める法的保護を完全に享受することができず、職場を離れてしまった。また、この制度を通して雇用された限られた数の研修生では、外国人労働力を切実に必要としている中小企業のニーズに応えることができない、という問題も明らかになってきた<sup>3)</sup>。こうした事態を改善するために2000年4月、研修就業制が導入された。この制度は、一つの企業で間断なく2年間就労した産業研修生に対して、さらに1年間韓国に滞在し、「研修生」ではなく「従業員」として就労する資格を与えるものである。その後2002年に、当初の2年間という研修指定期間は1年間に短縮され、研修後の就労期間は1年間から2年間に延長された。

### 4 雇用管理制の導入

産業研修生は中小製造企業、建設業、農業および畜産業のみで雇用され、サービス業での雇用は禁止されていた。しかし実際には、多くの韓国系移民がサービス業界で不正に働いていた。こうした現状に適応するため、韓国政府は2001年11月、雇用管理制を導入した。この制度は、40歳以上の韓国系移民で、韓国内に3親等以内の親族がいるか、韓国内に義理の従兄弟またはより近い親族がいるか、韓国に戸籍があるか、または韓国に戸籍がある韓国国民の直系の子孫である者に適用され、韓国内の6種のサービス業（飲食業、ビジネ

表2 産業研修生の業種および人数

(単位：1,000人)

年	業 種	合計人数
1993	製造業	20
1994	製造業	30
1995	製造業	50
1996	製造業および沿岸漁業	80
1997	製造業、沿岸漁業および建設業	82.8
2000	製造業、沿岸漁業および建設業	84.5
2002	固定人数システム	145.5

出典：労働省。

ス・サポート・サービス、社会福祉サービス、清掃、看護、および家政)で最長3年間「従業員」として働くことを認めるものである。

### 5 外国人雇用許可制の導入

外国人労働者に関する政策にはこのようにして一連の改訂や変更が加えられてきたが、そのいずれも外国人労働者問題を解決する決定打となるものではなかった。例えば、単純技能外国人労働者に関する政策の柱である産業研修生制度は、「研修生制度」の名目で外国人労働者を雇用するもので、人権上および労働者の権利上の適切な保護を怠っていると批判されてきた。こうした欠陥のために、外国人労働者の需要が急増していたにもかかわらず、制度は研修生の数を増やすことができず、結果として不法滞在者の増加を招いてしまった。政府が外国人労働者問題に対して決定的な解決策を講じず、当座しのぎの方策をとっている間に、不法滞在者の数は2002年末までに、韓国に滞在する全外国人労働者数の80%を占めるまで桁外れに増加し、緊急に対応すべき深刻な社会問題へと発展した。こうした状況下で、韓国は、産業界における労働力不足を緩和し、不法滞在者問題を解決するための新しいシステムを構築する必要があった。

韓国政府は1995年以降、産業研修生制度を外国人雇用許可制へ転用しようと試みてきたが、産業界の反対にあって挫折していた。しかし、人手不足に歯止めをかけ、急増する不法滞在者の問題に対処し、外国人労働者の人権を守るためには、外国人労働者を対象とした外国人雇用許可制の構

築が不可欠である、という世論が高まってきた。その結果 2003 年に、外国人労働者向けの外国人雇用許可制の制定を含む「外国人労働者の雇用許可等に関する法律」が制定され、2004 年 8 月 17 日に施行された。

外国人雇用許可制では、適当な韓国人労働者を見つけられず、外国人労働者を雇用したいと考える者は、労働省の許可を得れば外国人労働者を雇用することが認められる。外国人労働者の雇用契約期間は、原則として 1 年間で、最長 3 年間まで延長することができる<sup>4)</sup>。

外国人雇用許可制施行後も、既存の産業研修生制度は当面有効である。実際に制度の恩恵を受けている中小企業の置かれている困難な現状に対する配慮だけでなく、その意に反してこれらの中小企業に外国人雇用許可制を適用するのはほぼ不可能であるため、産業研修生制度はそのまま維持される。将来的に、外国人雇用許可制が定着した後、産業研修生制度は開発途上国の労働者向けの純粋な技術研修制度へ転換されるものとみられる。

### Ⅲ 外国人雇用許可制

#### 1 受入れ人数、雇用業種、および送出国

外国人雇用許可制を通して受け入れられる外国人労働者の人数、雇用業種、送出国は、外国人労働者政策委員会（委員長：政府政策調整大臣）によって定められ、毎年調整が行われる。外国人雇用許可制は 2004 年 8 月 17 日に施行され、その時点ですでに 40 万人以上の外国人労働者が韓国内に滞在していたため、2004 年に受け入れられる外国人労働者の人数は 2 万 5000 人と定められた。合法的に外国人労働者を雇用できるのは、従業員数 300 人以下の中小製造企業、建設業、農業関連企業のみに限定されている。2004 年の受入れ人数 2 万 5000 人のうち、1 万 7000 人が製造業に、6000 人が建設業に、2000 人が農業に割り振られた。

現行の産業研修生制度では、定められている労働者送出国の数（合計 17 カ国）が多すぎるという批判があったため、外国人雇用許可制は 8 カ国

（中国、モンゴル、フィリピン、ベトナム、インドネシア、タイ、スリランカ、カザフスタン）のみを労働者送出国に指定している。これらの送出国は、韓国内の不法滞在者の割合や雇用者の希望などをもとにして選定された。韓国政府は隔年ごとに不法滞在者の割合や雇用者の希望などを調べ、それぞれの送出国から受け入れる労働者の人数を調整する予定であり、調査の結果によっては送出国の指定を取り消すこともありうる。

2003 年 7 月に制定された外国人労働者雇用法では、韓国および送出国政府によって調印されるべき覚書が規定されている。ここには、送出国における労働者の人選と送出しの手順を透明にすることによって、不正な労働者の移住を減らそうという意図が込められている。2004 年 8 月現在、韓国政府はフィリピン、モンゴル、ベトナム、インドネシア、タイおよびスリランカの各政府とこの覚書を交わしており、今後これら 6 カ国から 2 万 5000 人の外国人労働者の渡韓が予定されている。また韓国政府は現在、中国およびカザフスタン政府とも交渉を行っている最中である。覚書に記載されている主要項目は、表 3 のとおりである。

#### 2 雇用の手順

外国人労働者を雇いたいと考える雇用者は、まず労働省の管轄する職業安定所を通して国内の求職者の採用を検討しなければならない。職業安定所が、積極的な広報活動を行ったにもかかわらず 30 日以内に適当な人材を国内で見つけることができなければ、同所は当該雇用者に対して 3 カ月間有効の労働力不足の認定書を発行する。これを受けて雇用者は、外国人労働者の採用を職業安定所に申請することができる。雇用者は、職業安定所が推薦する外国人求職者のなかから適当な人材を選び、雇用する許可を得ることができるのである。

外国人労働者送出国の公的機関は、韓国での雇用に向けて韓国語能力試験の結果や技術的能力レベルなどといった客観的データをもとに求職者を多角的に評価分類した人材リストを作成し、その情報を韓国産業人力公団に提出しなければなら

表3 韓国政府と送出国政府の間で交わされる覚書の主要項目

- 韓国で職を求める外国人労働者の人選は、政府またはその他の公共機関のみが行うことができる。
- 海外で職を求める人材のリスト作成にあたっては、客観的基準を採用すること（例：犯罪歴のある者は除く）。
- 上記人材リストへの記載によって、韓国での雇用が保証されるわけではないことを、明確にすること。
- 海外で職を求める者の人選に関して不正が行われた回数、韓国内の不法滞在者の数、および雇用者の希望などによって、それぞれの送出国から受け入れる人数が調整される可能性があり、覚書も（2年ごとに）改訂される可能性がある。
- 制度を通して受け入れられる者に対しては、無断欠勤を防止するために講じられる対策に付随して事前研修参加などの責務が課される。
- 外国人労働者は、不法滞在が発覚した場合は国外退去させられる、という条件で受け入れられる。

ない。

外国人労働者雇用許可を得ている雇用者が外国人労働者の雇用を申請した場合、労働省管轄の職業安定所は、外国人労働者の人材リストのなかから当該職に適した人材を、申請人数の倍数推挙しなければならず、雇用者はそのなかから最終的に採用する人材を選定することができる。雇用者は、外国人労働者と直接雇用契約を結ぶこともできるし、韓国産業人力公団にこの手続きを委託してもよい。標準的な契約には、賃金、労働時間、休暇、勤務地、そして契約期間などの労働条件が含まれる。当初の契約期間は1年以内でなければならないが、これはその後さらに3年間まで延長することができる。

雇用者は、労働力不足認定書および標準的契約書を法務省に提出してビザ許可認定書を受け取り、雇用契約を結んだ外国人求職者にこれを送付する。当該外国人求職者は、送出国の韓国在外公館で韓国の就労ビザを受け取る。雇用者は、自身で直接ビザ許可認定書を申請して認定書を外国人労働者に送付することもできるし、外国人労働力関連事項を所管する労働省管轄の公的機関である韓国産業人力公団にこの手続きを委託することもできる。

送出国の公的機関は、選定された労働者に最低1週間の研修を受けさせなければならない。韓国入国後、外国人労働者は韓国内の指定研修機関で、韓国での就労と滞在に必要な韓国の法律や韓国に関する基本的情報など、就労に向けた事前研修を最低20時間受けなければならない。

インドネシア、フィリピン、タイ、およびスリランカ出身の労働者は韓国産業人力公団で、モンゴルおよびベトナム出身の労働者は韓国国際労働財団で研修を受ける。外国人労働者はこの事前研修期間中に健康診断を受けることが産業安全保健法で義務付けられている。最初の健康診断で問題が見つかった者は、より詳細な検査を受け、就労に適さないと診断された場合は即刻本国へ送還される。2回目の検査の結果、伝染病／疫病に感染している可能性がないことが確認された時点で初めて、当該労働者の韓国への入国申請が許可される。

### 3 出国保証保険および帰国費用保険

外国人労働者の雇用者は、退職金となる賃金を外国人労働者に支払うために、出国保証保険に加入し（または信託基金を設け）なければならない。これは、退職一時金を支払う際の小規模企業の経済的負担を軽減すると同時に、出国一時費用を保証することによって、契約期間が終了した外国人労働者を確実に出国させるために構築された仕組みである。

自国へ帰国する際の渡航費用をまかなうために、外国人労働者は帰国費用保険（または信託基金）に加入しなければならない。これは、法的に認められた韓国での滞在期間の終了にあたって出国を促すことにより、外国人労働者の不法滞在を防ぐための方策である。保証金は、合法的な滞在期間が終了した後、またはその他の正当な理由のもとに、外国人労働者が帰国するときのみ支払われる。

#### 4 未払賃金清算保証保険および災害保険

外国人労働者に対する賃金の支払遅延に対処するため、賃金信用保証法の適用外である家政サービス業や、賃金の支払遅延が頻繁に発生する従業員数300人以下の中小企業については、未払賃金清算保証保険への加入が義務づけられる。

外国人労働者のけがや病気にかかる費用を保証するため、健康保険または産業災害補償保険への加入が義務づけられていない家政サービス業、および従業員数5人以下の農業や漁業などの小規模企業は、民間災害保険への加入が義務づけられる。

#### 5 外国人雇用許可制における職場の変更

外国人雇用許可制では、外国人労働者の職場の変更は原則として認められていない。しかし、企業の破産や閉鎖、企業の外国人労働者雇用許可の取り消し、または企業に課された外国人雇用制限などのために、同一企業での就労継続が困難だと判断される場合は、就労先企業の変更が認められる。具体的には以下の場合に、外国人労働者の職場の変更が認められる。

- 1) 雇用者が、雇用契約期間の終了以前に、正当な理由のために雇用契約の打ち切りを望む場合、または契約終了時の契約更新を拒否する場合。
- 2) 企業の破産や閉鎖、または労働者自身には起因しないその他の理由のために、当該企業で働き続けるのが不可能であるとみなされる場合。
- 3) 雇用者に起因する原因のために、当該企業の外国人労働者雇用許可が取り消された場合、または当該企業の外国人雇用に制限が課された場合。

外国人労働者は、変更申請日から2カ月以内に入国管理法第21条の規定に沿って職業または職場の変更許可を得なかった場合、または雇用契約の終了日から1カ月以内に職業または職場の変更を申請しなかった場合、韓国を出国しなければならない。外国人労働者が韓国滞在期間中に3回以上職業または職場を変更することは、原則として認められていない。

#### 6 出稼ぎ労働者の法的保護

外国人労働者雇用法第22条は、「外国人という理由で外国人労働者を差別的に扱ってはならない」と定めている。この規定は、外国人労働者が韓国労働者と平等の扱いを受けるよう配慮したものである。

外国人雇用許可制および研修就業制では、外国人労働者は労働法の適用という点で、韓国労働者と同等の法的保護を受ける権利が与えられている。外国人労働者は労働組合への加入も認められている。しかし、韓国では個人宅における仕事には労働基準法が適用されないため、個人宅で掃除、看護、および家政に従事している外国人労働者は、労働基準法の適用範囲に含まれない。企業で同様の仕事に従事している外国人労働者に対しては、労働基準法が適用される。女性の外国人労働者に対しては、母性保護も適用される。

外国人雇用許可制および研修就業制では、外国人労働者は雇用保険、産業災害補償保険、国民健康保険、および国民年金への加入が義務づけられており、韓国でその恩恵を受ける資格が与えられている。しかし、外国人労働者の雇用保険への加入は任意とされている。当人が雇用保険への加入を望む場合は、外国人労働者にも保険が適用される。

外国人労働者は、人種、種族的出身、宗教、性別、社会的地位などによる差別から守られる。韓国憲法（第11条）および労働基準法（第5条）は、性別、国籍、人種、種族的出身、宗教、社会的地位などによる差別を禁止している。

#### 7 雇用許可の取り消し

雇用者は、以下の場合にその雇用許可を取り消される。

- 1) 労働者と韓国入国前に合意した賃金などを含む雇用条件に、雇用者が違反した場合、
- 2) 賃金の支払遅延など、雇用者が労働関連法規や規則に違反したために、雇用契約を継続することが困難とみなされる場合、または、
- 3) 雇用者が、偽造またはその他の不正手段に

よって雇用許可を得ていた場合。

雇用許可を取り消された雇用者は、取り消し命令から15日以内に、外国人労働者の雇用契約を終了しなければならない。

## 8 期待される外国人雇用許可制の効果

韓国の外国人雇用許可制は、韓国人雇用者および労働者だけでなく外国人労働者にとっても有益なものになると考えられている。

労働力不足に苦しんでいる雇用者は、合法的に外国人労働者を雇用できることになる。雇用者には、適切なレベルの技術を持ち、ビジネスニーズに応えたり、技術上の問題が生じたりした場合に対応することができる韓国語能力を持った外国人労働者を選び、採用する権利が与えられる。また、送出し国での人選プロセスにおける不正を防止することで、労働者の職場放棄を回避し、安定した労働力を供給することができる。さらに、外国人労働者の雇用管理、カウンセリングおよび研修に関する公共事業も、雇用者の負担軽減に必ず役立つものである。

韓国の労働者も、外国人雇用許可制の純益を享受することができるものと考えられる。韓国人に人気のない業界や職種で外国人労働者を雇用するため、韓国の労働者にとって好ましい職場が失われることはなく、また企業側が労働力不足のために海外へ拠点を移し、このために韓国国内でさらなる雇用機会の減少が生じることもなくなる。

外国人労働者は、韓国労働法によって完全に保護される。合法的に就職できるため、不法に滞在したり就労したりする必要がなくなる。また、韓国人労働者と同等の法的保護も受けられることになる。

韓国産業界に適切な人数の外国人労働者を受け入れることは、韓国経済の成長に大きく貢献するものと考えられる。社会面では、外国人労働者の合法的な受入れは、不法滞在や犯罪を防ぎ、した

がって不法な外国人労働者を雇用することによって発生する可能性のある社会的コストの削減につながる。外国人労働者の公正かつ公平な扱いは、国際社会における反韓感情を軽減し、韓国の評価向上にもつながる。

- 1) 韓国における不法滞在者数増加の理由については Yoo and Lee (2002) を参照のこと。
- 2) 韓国内の不法滞在者合法化制度では、2003年3月31日時点で韓国滞在日数が3年以下の不法滞在外国人は、管轄当局に自主的に出頭し規定の手続きを行えば、労働省指定の業界で最長2年間の就労が認められることになっている。2003年3月31日時点で韓国に3年以上4年未満滞在しており、管轄当局に自主的に出頭し規定の手続きを行った後に出国した者は、出国前の韓国滞在日数と合わせて合計最長5年間まで就労する目的で韓国へ再入国することが認められる。しかし、2003年3月31日時点で韓国に4年以上滞っている不法滞在者は、2003年11月15日までに国外へ退去するよう勧告され、期日までにこれに応じない場合は強制退去を命じられる。
- 3) 産業研修生制度が抱える問題の詳細については Yoo and Lee (2002), Lim Hyun-jin and Seol Dong-hoon (2000) および Park Young-bum (2000) を参照のこと。
- 4) 韓国の外国人雇用許可制の詳細については Yoo *et al.* (2003) を参照のこと。

## 参考文献

- Korea Federation of Small Business (2003) *Major Statistics of Industrial Trainees* (informal data).
- Korea Labor Institute (2002) *A Survey on Migrant Workers in Korea*, Seoul; Korea.
- Lim, Hyun-jin and Dong-hoon Seol (2000) *Introduction of Guest Worker System* (in Korean), Ministry of Labor, Seoul; Korea.
- Park, Yuong-bum (2000) "Policy Issues of Migrant Workers in Korea (in Korean)," *Quarterly Labor Review*, Korea Labor Institute, No. 3, Vol. 13, Seoul; Korea.
- Yoo, Kil-sang and Kyu-yong Lee (2002) *Labor Market of Migrant Workers and Policy Directions* (in Korean), Korea Labor Institute, Seoul; Korea.
- Yoo, Kil-sang (2000) *Reform of Labor Migration Policy* (in Korean), Korea Labor Institute and Korea Labor Economic Association, Seoul; Korea.

ゆ・きるそん 韓国労働研究院副院長。最近の主な著作に *Labor Market Analysis of Low Skilled Migrant Workers in Korea* (in Korean), Korea Labor Institute, 2004.