

韓国の単純技能外国人労働者受け入れ政策 制度・実態とその課題

宣元錫（ソン ウォンソク）
共栄大学 非常勤講師

はじめに

韓国で外国人労働者に関する問題は新しい課題である。1990 年前後から東南・中央アジア出身の外国人労働者と朝鮮族中国人の大量流入は、韓国社会において外国人にかかわる問題が社会的な関心を集める契機となった。地下鉄や街角で、そして工場や飲食店などで見かける外国人労働者は、韓国社会においては新しい社会現象といえるものであった。韓国ももはや外国人労働者‘無風地帯’でなくなったのである。

それまで、韓国はむしろ外国に労働者を送る外国人労働者送出国だった。第 2 次大戦後に限ってみれば、1960 年から 1970 年代半ばまでドイツに炭鉱労働者と看護婦が派遣されたことを筆頭に、同時期にベトナムに、そして 1970 年代から 1980 年代まで中東の建設現場に多くの韓国人が出稼ぎに出て行ったのである。

韓国社会にとってみれば、外国人労働者の大量流入は外国人労働者を送る側から受け入れる側に立場が逆転したことになり、それまで経験したことのなかった新しい社会問題に遭遇することになったのである。メディアでたびたび報道される外国人労働者に対する人権侵害、ソウル駅地下通路に野宿する中国朝鮮族、その背後にある“未登録労働者”¹の存在は、韓国において外国人労働者に関する問題が社会的課題となるに充分であった。

韓国政府は外国人の国内就業について選別的に就労関連ビザを発給する政策をとっている。その‘選別的な就労関連ビザ’には単純技能労働者は含まれていない。しかし、韓国国内にはその大多数が単純技能的な職に就いていると思われる未登録労働者が滞在外国人の半分を超えている。また 1991 年から始まった「産業技術研修生」制度を通して入国した外国人労働者の大多数は、韓国人が忌避する 3K 業種を中心とする単純技能労働に従事している。このような単純技能外国人労働者に関する政策と実態との乖離は、韓国の外国人労働者受け入れ政策の中心課題になっている。

本研究は、韓国外国人労働者受け入れ政策の中でもっとも中心的な課題になっている、単純技能労働者の受け入れについて整理・検討することを目的としたい。主な検討課題は、単純技能外国人労働者の受け入れに関する制度とその運用実態である。中でも、1991 年に創設され、いまや韓国の単純技能外国人労働者受け入れ政策の中心というべき産業技術研修生制度とその運用実績について詳しく分析する。

1. 韓国の外国人労働者受け入れ政策と外国人労働者流入の実態

(1) 外国人労働者受け入れ政策の根幹

韓国政府は、「出入国管理法」によって外国人の入国と就労を厳格に規制している。まず、韓国の「出入国管理法」の関連規定からその枠組みを整理してみよう。

韓国政府は、外国人の入国と滞在について、原則的に「滞留資格と滞留期間の範囲内」で在留を認めている（「出入国管理法」第17条）。したがって、韓国に滞在を希望する外国人は渡航前に韓国の出入国管理当局から査証（ビザ）を得なければいけない。韓国政府はこのようなビザ発給という“出入国管理”方法を通じて外国人の入国と滞在を規制しているのである²。現行の出入国管理法では、韓国に滞在できる30種類の在留資格を定めている³。

それでは、核心の外国人の就労についてはどうなっているのだろうか。出入国管理法では、外国人の就労に対して、以下のような“外国人雇用の制限”と題した条文を設け、厳格な規制を行っている。

第18条（外国人雇用の制限）

外国人が大韓民国で就業しようとするときには大統領令が定めるところにしたがって就業活動を行うことができる滞留資格を受けなければならない。

第1項の規定による滞留資格を持つ外国人は指定された勤務処外で勤務してはならない。何人も第1項の規定による滞留資格を持っていない人を雇用してはならない。

何人も第1項の規定による滞留資格を持っていない人の雇用を斡旋または勧誘してはならない。

何人も第1項の規定による滞留資格を持っていない人の雇用を斡旋する目的でその人を自己の支配下におく行為をしてはならない。

上記の条文をみると、外国人の就労について、就労ができる在留資格を受けることを義務つけるとともに、勤務地も制限されている⁴ことがわかる。さらに、非資格者外国人の雇用禁止、斡旋・勧誘禁止のような、外国人の雇用に対する制限条文が設けられており、外国人の就労と雇用に関する規制が広範にわたっていることがわかる。

また、上記の法律条項はすべて罰則が付いている。非資格者外国人の就労はもちろん、非資格者外国人の雇用や雇用斡旋等にも、懲役や禁固、あるいは罰金といった処罰を課すことになっている⁵。韓国政府が、外国人の就労や雇用を罰則付きで制限していることは、その制限が宣言的なものではなく、また勧告事項でもない強制力をもつものであることを意味する。このことは、繰り返しになるが、韓国で外国人が就労するためにはまず“就労ができる在留資格”を得なければいけない、ということと同じ意味である。

次は、その就労ができる在留資格について検討してみよう。表1は、出入国管理法に定められた就労ができる在留資格（就労ビザ）である。表の通り、韓国における就労ビザの発給は特殊な専門能力を持つ外国人か、それに値する有資格者に限られていることを明確に表している。また、問題の単純技能外国人労働者を対象とする就労ビザはなく、原則上就労が禁止されていることもわかる。このような政策は、労働市場で韓国人が外国人によって代替されることを事前に予防するとともに、限定された分野にだけ外国人を受け入れることで韓国人労働者の賃金・労働条件・生産性の低下を防ぐ目的で考案されたものといえる⁶。

表1 就労ができる在留資格（就労ビザ）

在留資格 (記号)	在留資格に該当する人及び活動範囲
教授 (D-1)	教育法により資格要件を満たす外国人で専門学校以上の教育機関あるいはそれに準ずる機関において専門分野の教育及び研究指導活動に従事しようとする人
会話指導 (E-2)	法務部長官が定める資格要件を満たす外国人で外国語専門学院、初等学校以上の教育機関及び付設語学研究所、放送社及び企業付設語学研修院その他それに準ずる機関あるいは団体で外国語会話指導に従事しようとする人
研究 (E-3)	大韓民国の公・私機関から招聘され各種の研究所で自然科学分野の研究および産業上の高度技術の研究開発に従事しようとする人〔教授(D-1)資格に該当する人を除く〕
技術指導 (E-4)	自然科学分野の専門知識及び産業上の特殊な分野に属する技術を提供するために大韓民国の公・私機関から招聘され従事しようとする人
専門知識 (E-5)	大韓民国の法律によって資格が認められた外国の弁護士・公認会計士・医者その他国家公認資格を所持するもので大韓民国で行うことができるようになっている法律・会計・医療等の専門業種に従事しようとする人〔教授(D-1)資格に該当する人を除く〕
特定職業 (E-7)	大韓民国の公・私機関等と契約による法務部長官が特に指定する活動に従事しようとする人
研修就業 (E-8)	産業研修活動ができる在留資格を持って必要な研修期間の間指定された研究場所を離脱しないで研究した人で技術資格検定等研修就業要件を満たし国内企業に勤務しようとする人

ところで、表1の「研修就業」は1998年「出入国管理法」と「出入国管理法施行令」の改正に伴って新設された就労ビザで、外国人が国内企業で2年間研修を受け所定の格検試験に合格した場合1年間の就労が可能になるものである。1998年4月1日以降入国する産業技術研修生（以降、「研修生」と略す）が対象になっていたが、その運用実態は政府によってかなり限定された範囲内で実施されている。しかし韓国の外国人労働者受け入れ政策において研修就業ビザの導入は大きな意味を持っている。研修就業は単純技能外国人労働者に開放された唯一の就労ビザであり、研修就業制度の導入はそれまで堅持してきた名目

上の単純技能外国人労働者就労禁止原則に風穴を開けた画期的なものと評価できる。産業技術研修制度と研修就業制度については韓国の外国人労働者受け入れ政策の中心的な制度であり、節を改めて詳しく検討することにしたい。

(2) 外国人労働者流入の実態とその原因

外国人労働者流入の実態

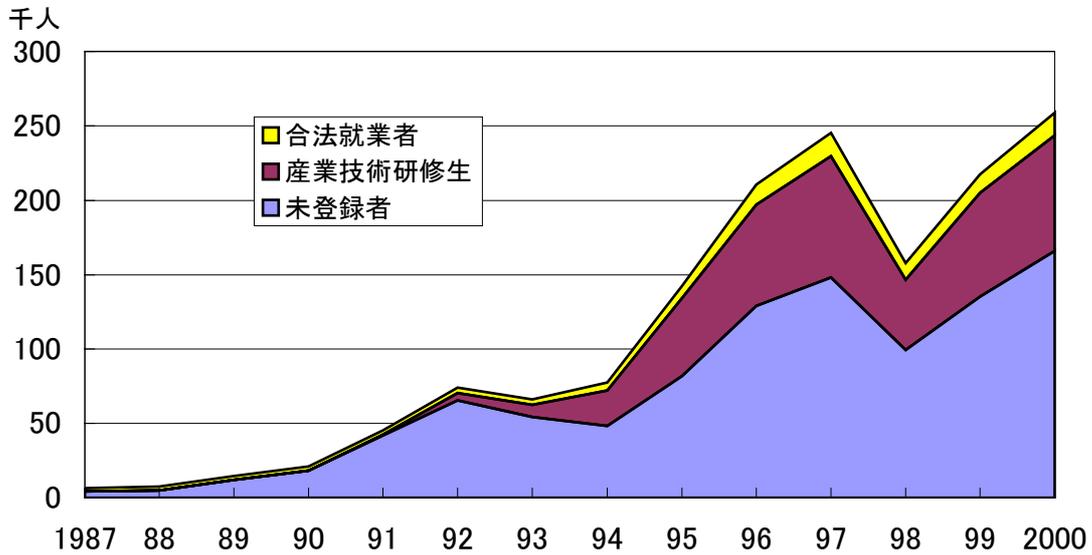
韓国における外国人労働者の流入は 1990 年前後から始まる。正確には、1989 年から始まったといえるが、その背景には 1988 年ソウルで開かれたオリンピックがあるとする見解が一般的である。1964 年の東京オリンピック以来、アジアで二番目に開催されたソウルオリンピックは、韓国を世界に知らせる絶好の場となり、世界に韓国の経済発展が紹介されて多くの外国人労働者を呼び込む契機になった。実際、1988 年に 7,410 人にすぎなかった外国人労働者が、次の年の 1989 年には 14,610 人に倍増したのである。

図 1 が示すように、韓国における外国人労働者数は 1990 年前後から急増の一途をたどり、1996 年には 20 万人を超えることになる。その勢いは、1997 年末韓国を襲った通貨金融危機による経済成長の鈍化と雇用事情の悪化の影響で、1998 年には大幅減少に転じたものの、それも一時的現象に止まり、経済が回復し始めた 1999 年からは再び増加し、2000 年には通貨金融危機以前の水準を超えることになる。2000 年 7 月現在、韓国に滞在している外国人労働者は 25 万 9 千人と推定されている。

ところで、韓国における外国人労働者の推移が示す特徴のひとつは、未登録労働者が占める割合が高いことがあげられる。この事実は、外国人労働者の身分別比率の推移を示す図 2 から確認できる。特に産業技術研修生制度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くらいその割合が高い。研修生制度が確立した 1991 年以後、未登録労働者の割合は下がるが、1994 年からは 60%前後を推移している。しかし量的には外国人労働者全体の増加と比例して増加していることが図 1 から読み取れる。

二つの図でもうひとつ特徴的な動きをみせるのが外国人研修生の推移である。研修生は本来「就労」が認められる労働者ではなく、あくまでも「研修」を受けていることになっているが、それは名目にすぎず、実態は「労働」に従事しているとみていいグループであ

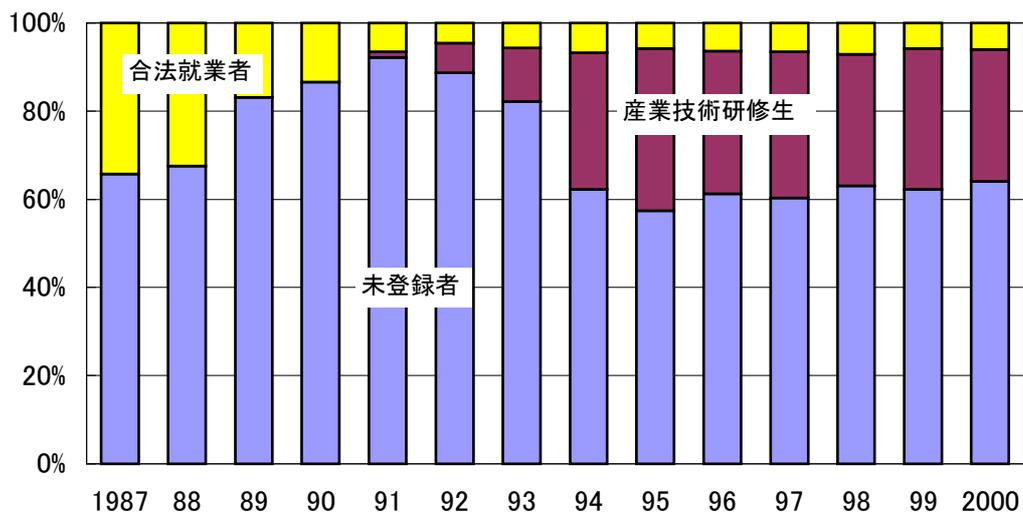
図1 外国人労働者の推移



注) 基準時点は各年度 12 月 31 日。ただし、1992 年は 7 月 31 日、2000 年は 7 月現在である。

資料) 法務部「出入国管理統計年報」各年度、労働部(2000)より作成。

図2 外国人労働者の身分別比率の推移



注) 資料) 図1と同じ。

る。したがって、ここでは外国人労働者として表す。外国人研修生は、1991年既存の海外投資企業を対象に限定的に実施されていた‘産業研修’制度を中小企業の人手不足対策として外国人労働者の受け入れ制度として拡大して以来急速に増加し、1994年からは30%前後を推移している。また、図2からは、未登録労働者の減少分を研修生がとってかわる形になっており、未登録労働者が部分的に合法的な労働者に吸収されているという見方もできる。しかし研修生は厳密にいう合法的な労働者ではなく、研修生制度の変容によって受け入れが拡大されただけであり、その評価には注意が必要である。

合法就業者は、表1の就労資格を持って滞在している外国人であり、そのほとんどは専門技術者が占めている。合法労働者は量的には増加しているが、外国人労働者に占める割合は1991年まで年々低下した後、一定の割合(5-6%)で推移している。

図2は2000年7月現在、韓国に滞在している外国人労働者の身分別分布である。外国人労働者25万9千人は韓国全体就業者の約1.2%、雇用労働者の約1.9%にあたる。(1999年基準、韓国の総就業者数は2028万人、雇用労働者数は1258万である。)この時点以降の外国人労働者の流入動向は、全体の総数は増加傾向が続いているが、外国人労働者政策に関しては大きな変化がないため、身分別比率は当分このような分布で推移していくと予想される。

表2 韓国に滞在している外国人労働者(2000年7月現在)

(単位:人、%)

合計	計	登録者				未登録者
		登録就業者		産業技術 研修生	海外投資企 業研修生	
		専門技術者	研修就業者			
258,866 (100.0)	92,968 (35.9)	14,669 (5.6)	772 (2.9)	57,645 (22.3)	19,882 (7.7)	165,898 (64.1)

出所)労働部(2000)

外国人労働者大量流入の原因

1987年から始まった韓国における外国人労働者の大量流入の原因はどのように説明できるのだろうか。労働者の国際移動に関しては理論的観点から様々な議論がなされているが、ここではこうした理論的議論を避け、もっとも一般的な説明変数として採用されている、送出国と受入国間の‘所得格差’と韓国における外国人労働者の‘雇用機会’について簡単に検討していきたい。

ところで、韓国に流入する外国人労働者は、前述したとおり、専門技術者を中心とする合法就業者と研修生や未登録労働者からなる単純技能労働者に分けることができる。この

二つのグループは、出身国・職種・技能レベルいずれにおいても完全に異質的であるため、分離して議論しなければならない。本稿は単純技能労働者を議論の対象としているので、以下の議論の対象も同様であることを断っておきたい。

まず所得格差からみてみよう。ここでは、受入国である韓国と送出国間の所得格差について、指標を使って確認することにしたい。使う指標はワールドバンクが出す国民一人当たり GNP である。表 3 は 1994 年の労働者を送出国の主要 14 カ国と韓国の一人当たり GNP を示したものである。この 14 カ国は現在韓国が産業技術研修生を受け入れている国々でもある。

表 3 韓国と外国人労働者送出国の一人当たり GNP (1994 年)

(単位：米ドル、%、位)

国	一人当たり GNP	対韓国比率	世界銀行順位
韓国	8,260	100	108
イラン	2,800	33.9	86
タイ	2,410	29.2	82
カザフスタン	1,160	14.0	59
ウズベキスタン	960	11.6	57
フィリピン	950	11.5	56
インドネシア	880	10.7	55
スリランカ	640	7.7	46
中国	530	6.4	40
パキスタン	430	5.2	35
モンゴル	300	3.6	23
ミャンマー	235	2.8	16
バングラデシュ	220	2.7	13
ベトナム	200	2.4	12
ネパール	200	2.4	11

注) 1) イランは 1993 年データ。

2) 世界銀行順位は世界 134 カ国を所得の低い順にランク付けしたものである。

資料) World Bank, *World Development Report, 1996*.

送出国の GNP は、もっとも低いネパールとベトナムの 200 ドルからもっとも高いイランの 2800 ドルまで分布しているが、韓国の 8,260 ドルと比較するとかなり低い数値である。一人当たり GNP の対韓国比率をみると、もっとも高いイランが 33.9%と韓国の約 3 分の 1 であり、14 カ国のうち一人当たり GNP が韓国の 10%にも及ばない国が 8 カ国もある。このような指標から、外国人労働者を送出国と受入国である韓国との間に大きな所得格差があることがわかる。

次は韓国における外国人労働者の雇用機会についてみてみたい。労働者の国際移動は移動先に仕事があることへの期待が大きな動機になる。つまり韓国への外国人労働者の大量流入には雇用機会の多さがあったと思われる。ここでは、韓国の雇用機会を確認する指標として労働力不足率を用いる。このデータは、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。表 4 は、このデータの中から、外国人労働者の雇用機会である生産関連職の労働力不足率を示したものである。

表の通り、韓国において生産関連職の労働力不足率は、1990 年代前半で 8～9 台%の高い比率を示した後、1992 年から 1995 年までは 5～6%台に推移し、その後徐々に下がり金融通貨危機による景気低迷が本格化する 1998 年には 1%にまで下落する。この動きを韓国の外国人労働者の流入と関連して考えてみると、外国人労働者の大量流入が本格化する 1990 年代前半に労働力不足率が高い水準で推移し、労働力不足率が急低下した 1998 年には在留外国人労働者は急速に減少していることから、両者には高い関連性があることをうかがわせる。このことは、韓国における外国人労働者の大量流入の背景には韓国の労働力不足（特に、生産関連職）があったものと思われる。

表 4 生産関連職の労働力不足率の推移

(単位：%)

年度	1990	1991	1992	1993	1994	1995
不足率	8.65	9.07	6.76	6.04	5.64	5.8
年度	1996	1997	1998	1999	2000	2001
不足率	4.8	3.88	1.04	1.81	2.16	1.98

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。

2. 産業技術研修生制度の制度変化と運用実態

(1) 産業技術研修生制度の変容

外国人研修生制度は、1991 年既存の産業技術研修ビザの発給対象を拡大することから、単純技能外国人労働者受け入れ政策の中心的な役割を果たす政策として歩み始めた。

1991 年当時「出入国管理法施行令」と法務部の産業技術研修ビザ発給に関する指針は、研修生受け入れが可能なのは「現地法人がある企業」で、受け入れ人数は常勤従業員の 1%、研修期間は 3 ヶ月、というきわめて制限された範囲内で運用されていた。実際 1991 年の研修生受け入れ実績は 599 人にすぎず、当初の研修生制度の運用は、韓国政府がとっていた

単純技能外国人受け入れ禁止原則から外れるものといえない。

ところが、既述した通り、韓国では1987年から未登録外国人労働者が増えはじめ、1990年からは急速な増加傾向にあったために、社会の各方面から政府の対応について問題を指摘する声が高まっていた。その一方で、韓国の景気動向は1980年代半ば以後良好な状態を保っており、雇用状況も失業率2.5%前後のほぼ完全雇用に達していた。しかしこのような良好な労働市場の状況は、3K業種をはじめ生産職関連の労働力不足を招き、中でも中小零細製造業の人手不足は深刻なものになった（表4参照）。こうした市場状況の中、中小企業経営者を中心に人手不足を解消する対策として外国人労働者受け入れを要望する声が高まり、1990年10月には中小企業の全国団体である中小企業協同組合中央会が外国人労働者受け入れを労働部に建議し、政府に入国政策の変更を求めるところにまでいったのである。

中小企業経営者らの要望が続く中、政府は外国人労働者受け入れについて肯定的な見解をはじめて明らかにすることになる。1991年2月、当時の労働部長官は炭鉱労働者と使用者代表との懇談会の席上で、深刻な炭鉱労働力の不足を打開する方法のひとつとして、“労使の間で合意できれば朝鮮族中国人や東南アジアからの外国人労働者受け入れを認める方針だ”と発言する。炭鉱労働者の受け入れは、鉱山労働者団体をはじめとする労働界と地域の社会運動団体の反対運動のために実現にはいたらなかったが、労働部長官の外国人労働者受け入れに対する肯定的な発言は、その後中小企業経営者からのさらに強い外国人労働者受け入れ要求を招く結果となった。

このような背景から、政府は1991年10月26日法務部訓令第255条「外国人産業技術研修査証発給等に関する業務処理指針」とその施行細則を制定し、研修生制度の拡大に踏み切ったのである。その内容は、研修生受け入れ企業は‘現地法人がある企業’から、外国投資、技術提供、設備輸出を行った企業、あるいは外国人に対する研修が不可避だと判断し主務の部・処の長が推薦する企業に、受け入れ人数は常勤従業員の1%から、企業規模によっては最高10%までに、研修期間は3ヶ月から6ヶ月にし、1回の延長ができるようにする、と従来の規制が緩和されたものであった。この措置によって、それまで研修生を受け入れることのできなかつた海外現地法人を持たない企業まで研修生を受け入れることが可能になった。表5はこの措置にしたがって、発給された産業技術研修ビザの推移である。表の通り、研修生受け入れ実績は、1991年の599人に比して急激にのび、研修生受け入れの規制緩和がそのまま結果として表れたといえる。

表5 海外投資関連産業技術研修査証発給の推移（1992～1995）

（単位：人）

年度	合計	海外投資	技術提供	産業設備輸出
1992	5,144	4,754	225	165
1993	6,466	5,978	306	182

1994	14,943	14,293	430	220
1995	23,687	19,279	550	65

資料) 法務部「出入国管理統計年報」、各年度。

1991年当時の産業技術研修生制度の拡大措置は、韓国の入国政策における初めての単純技能外国人労働者の受け入れに対する措置でありその意味は大きい。もちろん‘単純技能労働者’と名前はしていなかったものの、実質的に単純技能外国人労働者受け入れに対する政策的対応であったことは確かである⁷。

しかし政府の対応のあり方については問題を指摘しなければならない。1987年以降外国人労働者の流入が増加傾向を推移する中、未登録外国人労働者問題に対する社会的な関心の高まりと使用者団体を中心に提起された外国人労働者受け入れの要望は、政府はもちろん社会的な議論と合意が必要な重要な政策課題であったといえる。このような状況は、韓国社会がはじめて直面する新しい局面であり、それまでの政策的枠組みでは解決できない課題だったにもかかわらず、政府の対応は予想される課題を先送りし、目先の課題だけにとらわれ、しかも既存の枠組みの中で解決策を見出そうする‘その場しのぎ的’な政策決定といわざるを得ない。

もうひとつは、外国人労働者受け入れ政策が、‘労働政策’ではなく、‘産業政策’の視点からの政策課題として捉えられたことである。‘産業政策の視点’は、研修生に対する‘労働者’としての政策的配慮を等閑視する事態を招き、後に外国人労働者の人権問題、未登録外国人労働者の温存等の問題として浮上する根本的な原因になる。

(2) 研修生受け入れ制度の拡大

研修生制度が外国人労働者受け入れの制度的枠組みとして姿を変える制度的整備は、それまで潜在的に存在していた外国人労働者に対する需要が一気に表面化する結果を招き、政府もそれに呼応する形で制度的整備を行うという、受け入れ拡大の方向に進むことになる。

1991年11月から実施された海外投資関連研修生受け入れ制度は、研修生制度を外国労働者受け入れ制度として変容させたものであったものの、この制度が活用できる企業は海外とビジネスの面で何らかの関係を持つ企業が対象であった。ところが、韓国で1990年代前半に海外投資を行った企業は、中小企業より大企業や中堅企業がそのほとんどを占めていた。そのために、実際に人手不足に直面していた中小企業は研修生を受け入れられなかったことから、政府に対して研修生受け入れの要求が再び噴出することになる。結局、政府は1992年9月から人手不足が深刻な10業種(染色、メッキ、熱処理、鋳・鍛造、機械、製靴、ガラス、皮革加工、電気、電子)の中小企業に対して10,000人の研修生受け入れを決定する。この臨時的措置は、1992年9月から1993年4月までに9,772人の研修生受け

入れ実績を残して終了した。

この 10,000 人研修生受け入れは、1991 年制度整備の際に設けた‘外国人に対する研修が不可避だと判断し主務の部・処の長が推薦する企業’がその根拠になったもので、実際は商工部長官が推薦する形を取っていた。すなわち海外と事業の関連性をもたない企業でも研修生受け入れが可能になったのである。結局、この実績は、人手不足だけの理由で研修生受け入れを許可する前例となり、後に研修生受け入れの枠組みと受け入れ規模を決めるモデルになる。

新しい研修生受け入れ枠の拡大は研修生の増加につながった。研修生制度の拡大再編される前後を比較すると、1991 年に 599 人（年末滞在者基準）だった研修生は、1992 年には 4,945 人、1993 年には 8048 人まで急増したのである。前述の海外投資関連研修生受け入れ対象企業を拡大と 10,000 人の特別枠は研修生受け入れの拡大に直結し、韓国において本格的な外国人労働者受け入れルートになったのである。

1993 年 2 月発足した金泳三政府は、商工部長官推薦の研修生受け入れの中断を決めるとともに、新しい制度を模索するが、最終的には既存の研修生制度を修正し存続させることを決定する。そして中小企業の人手不足を解消するための研修生受け入れに、以前その法律的根拠として活用した‘主務の部・処の長が推薦する企業’の枠組みもそのまま維持させることを決める。一方、政府は研修生受け入れに関する制度的枠組みの修正に着手し、政策決定機構として‘外国人産業技術研修調整協議会’を設置し、研修生受け入れ事業の運用主体、受け入れ規模、受け入れ企業の業種、研修期間等に関する重要事項を決定する。この政策決定の枠組みは、金大中政権発足後、1998 年 3 月「出入国管理法施行令」が改正されるまで機能した。この時なされた大きな制度的変化は、年間受け入れ研修生の総数に上限を設定するクォーター制を導入したこと、研修生受け入れ事業の運用主体に中小企業経営者団体である「中小企業協同組合中央会」を指定したことである。これについては後に検討する。

表 6 は外国人産業技術研修調整協議会によって決定された研修生の受け入れ規模、受け入れ企業の業種など、研修生制度運用の変化と実績をまとめたものである。表の通り、受け入れ規模は年々増え、最終的には 79,000 人にまで拡大された。実際 1997 年年末基準で国内に滞在している研修生は 81,451 人にまで上った。研修期間も、6 ヶ月（6 ヶ月延長可能）から 2 年（1 年延長可能）になり、最長 3 年まで滞在が可能になった。研修生受け入れ企業の業種は製造業のほぼ全業種に拡大され、受け入れ企業の規模に関する基準も緩和された。また、一企業あたり受け入れ人数も拡大され、生産職常時雇用の 20%にまで受け入れが可能になった。単純計算すると、299 人の企業の場合、59 人まで研修生を受け入れることができるようになったのである。

結論的というと、研修生制度は制度的枠組みを変えながら、本来の‘技術研修’から中小企業の人手不足を解消する対策としての外国人労働者受け入れシステムに完全にその性質が変わったのである。

表6 外国人研修生受け入れ制度の変化(1992～1996)

項目	1次	2次	3次	4次	5次
決定時期	1993.11	1994.9	1995.5	1996.2	1996.7
受け入れ規模	20,000人	10,000人	20,000人	19,000人	10,000人
受け入れ業種	製造業 21業種	製靴、繊維	製造業 21業種	製造業 22業種	輸出中小企業
受け入れ期間	6ヶ月(6ヶ月延長可能)	1年(1年延長可能)	1年(1年年延長可能)	2年(1年延長可能)	2年(1年延長可能)
受け入れ企業規模(生産職常時雇用)	10～299人	繊維(10～299人) 製靴(全規模)	10～299人	5人～299人	5人～299人
受け入れ人数	10%内	繊維(15%内) 製靴(20%内)	10%内	10～20% (最少3人)	10～20% (最少3人)
受け入れ企業数	5,149	1,560	6,279	3,262	6
入国者数	22,065人	7,884人	22,090人	13,735人	23人

注) 1) 1996年12月31日基準。参考に1996年1年間の研修生入国者数は23,687人である。

2) 21業種は、'飲食良品製造業、たばこ製造業、出版業、記録媒体複製業'を除く全製造業種である。22業種は、21業種に飲食料品製造業が加わる。

出所) 薛東勳(1999)表12-1を修正・再構成したものである。

(3) 研修生制度の仕組み

上記の外国人産業技術研修調整協議会は、研修生受け入れ事業の運用主体に「中小企業協同組合中央会」(以下「中央会」略す)を加える重要な修正を加えた。それまでは、研修生を受け入れる企業が直接研修生を選抜・招聘する運用主体であった。ところが、第1次外国人産業技術研修調整協議会(1993年11月24日)で、研修生の募集・斡旋・研修・事後管理を担当する運用主体として中央会を指定したのである。中央会を運用主体とするために研修生受け入れに制度的枠組みも変更された。法務部は、1993年12月28日「外国人産業技術研修査証発給等に関する業務処理指針」(法務部訓令第294号)を改正し、研修生受け入れ主体をそれまでの「主務の部・処の長が推薦する企業」から「主務の部・処の長、あるいは主務の部・処の長が指定・告示する産業体有関公共団体の長が推薦する企業」と変更する。中央会は「主務の部・処の長」である商工部長官から「産業体有関公共団体」に指定され、研修生関連業務を独占的に遂行することになる。この仕組みは現在も研修生受け入れシステムとして機能している。

一方、研修生受け入れ制度は、1998年3月発足した金大中政権によって部分的に修正されたが、その基本的な仕組みは1996年当時の制度をほとんど維持しているといえる。政府

による研修生受け入れ枠（クォーター）の決定、中央会を研修生受け入れ事業の運用主体とする点など、研修生制度の根幹をなす仕組みは現時点でも有効である。違う点があるとすれば、1998年4月から施工された改正「出入国管理法施行令」に外国人研修生に関する条項が新設され、研修生制度がそれまでの法務部の訓令ではなく、法律によって規定されるようになり、その法律的根拠が整備されたことくらいである。図3は現行の研修生受け入れシステムをまとめたものである。以下、研修生受け入れシステムについて簡単に整理する。

「外国人産業人力政策審議委員会」⁸は、改正された「出入国管理法施行令」によって国務総理所属下に設置され、「産業研修生の導入規模の決定と募集・管理に関する重要事項」を審議・調整する。現在、研修生受け入れ枠は1996年以来79,000人に凍結されている。

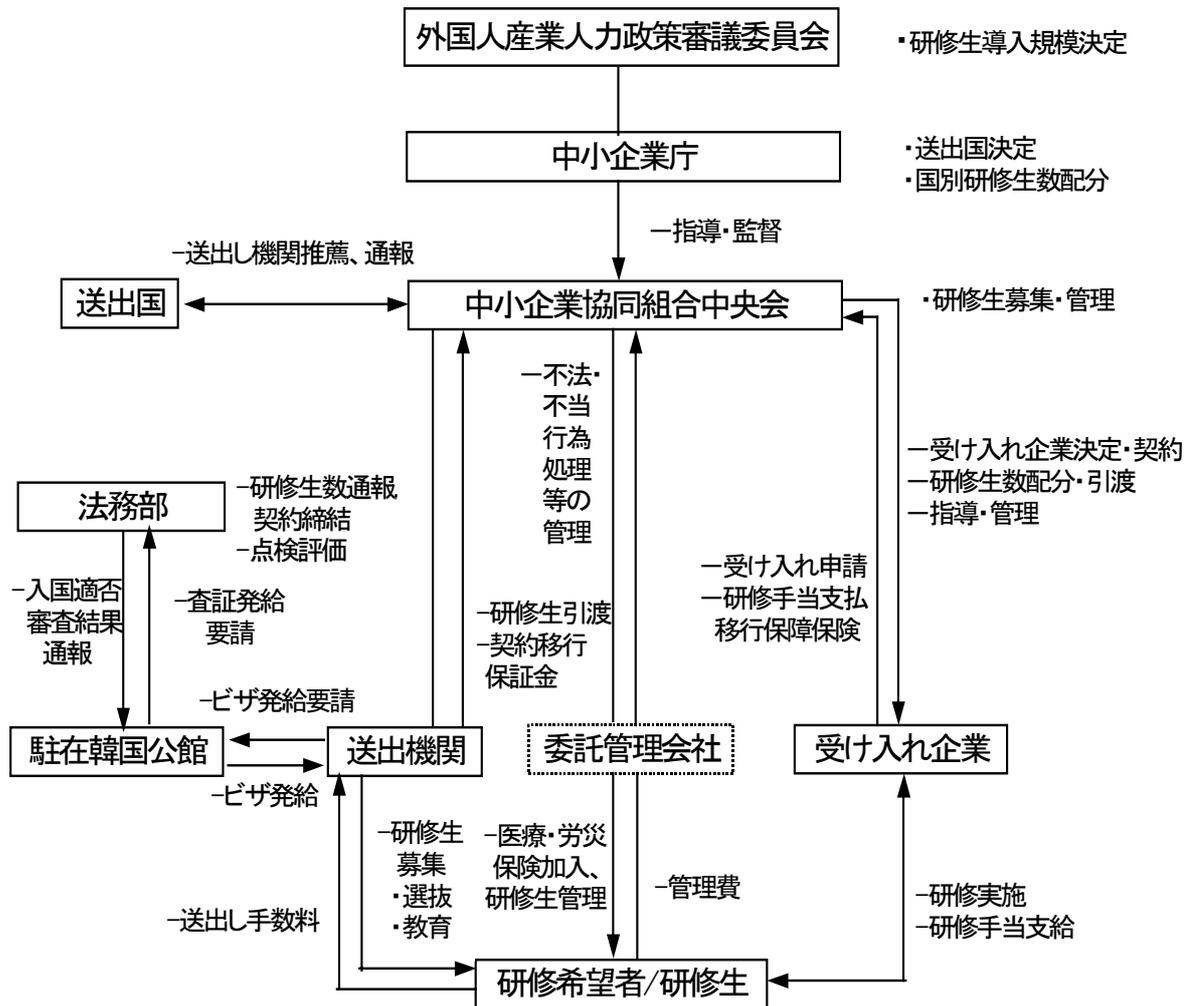
中小企業庁は研修生制度を指導・監督する所管中央行政機関である。中小企業庁の役割でもっとも重要なことは研修生導入対象国と国別受け入れ人数を決定することである。現在、研修生導入対象国は、東南アジアと中央アジアの14カ国である⁹。

研修生受け入れ対象企業は、たばこ製造業、出版業、記録媒体複製業を除く製造業全業種で、生産職常勤300人以下の中小企業である。2000年3月現在、163,000社（5人未満81,000）のうち、8,699社（5人未満115）で研修が実施されている¹⁰。企業別研修生受け入れ枠は企業の規模別に最大30人までになっている¹¹。

以上、韓国の研修生受け入れシステムについて簡単に整理してみたが、その内容から次の二つが特徴としてあげられる。一つは、研修生受け入れシステムにおいてもっとも重要な受け入れ研修生総数を政府が規制していることである。研修生が実質的に単純技能外国人労働者の受け入れ制度として機能しているという観点からいうなら、海外から受け入れる労働力の総数を国の政策によって規制することの意味は大きい。そういう意味で、研修生総数をクォーターで規制することは、研修生が大量に導入され、国内の労働市場に混乱を招くことを未然に予防しようとする政策といえる。こうした政策は、研修生受け入れに批判的な労働界と市民団体に対する政治的配慮とも読むことができる。

もうひとつは、研修生受け入れ事業の運用主体が研修生の直接需要者である中小企業の経営者団体であることである。研修生受け入れを取り巻く各種の問題は、たとえば研修生の低い研修手当、人権問題等、使用者団体である中央会が事業の運用主体であることから派生という側面を否定できない。しかし、中央会が研修生受け入れ事業の運用主体であるために、その事業は民間事業であり、この仕組みのもとでは研修生にかかわる各種社会問題に対してはまず中央会が責任を負うことになる。

図3 外国人産業技術研修生制度の仕組み



出所) 労働部 (2000); 28 の表を修正したものである。

(4) '研修就業' 制度の導入

拡大された研修生制度は様々な問題を露呈した。中でも '研修手当¹²' や研修生受け入れにかかわる各種費用の取り扱いなど、金銭的な問題と、研修生の人権問題が大きな社会問題であった。

研修生を巡る金銭的な問題の中で最大の論点は、研修生の賃金¹³が国内労働者の平均賃金よりはるかに少ないことである。表7の通り、研修生の賃金に対する様々な調査からこの事実は確認できる。さらに研修生の賃金は未登録労働者より少ないという調査結果もあり、研修生制度が低賃金外国労働者を受け入れるための便法として機能している、という批判

が各方面から提起されるにいたった。

表7 研修生の月平均賃金

調査機関	調査時期	月平均賃金(ウォン)	対国内労働者賃金比率(%)
労働部	1995.6	450,311	56.4
	1996.6	715,922(1)	78.5
政府合同調査	1997.5	670,000	79.8
労働研究院	1995.10	512,691	64.3
中小企業庁	1999.2	609,000	79.3
中業企業協同組合中央会	1995.6	568,233	71.2
中小企業研究院	2000.6	737,000 (624,000)(2)	90.5 (76.7)

注) 1) 無料提供の食事費含む。

2) ()は、研修生が実際もらっていると答えた金額。

研修生の人権問題は、韓国で研修生制度が社会的関心を集め、社会問題として取り上げられる契機になった。研修生制度が拡大された1992年以後、マスコミに外国人労働者の人権侵害関連の報道がしばしば流れ、大きな社会問題になったのである。その内容は、賃金の不払いや中間搾取(ピンハネ) 労災に対する不適切な対応、ひいては外国人労働者に対する暴力事件、といった実に悪質なものも含まれていた。このような事態に際し、宗教団体や社会運動団体を中心に研修生制度を含む外国人労働者政策について様々な形で問題提議と抗議行動が起こるにいたった。

このような状況の中で、政府もようやく対策に乗り出す。政府や国会で議論された対策は、ひとつは研修生制度を補完する‘研修就業’制度の導入と、もうひとつは研修生制度の廃止とそれに代わる‘雇用許可制’を導入するという二つの流れに整理できる。雇用許可制度は、一定の期間特定の職種や技能部門に外国人の就業を認める制度であるため、それまで単純技能外国人労働者の国内就業を名目上禁止してきた政策を根本から変えることを意味した。この制度の導入をめぐる、外国人労働者に関する社会問題の改善を求めてきた市民団体と、政府の中では労働部が賛成側に立ち、当時の通商産業部(後に産業資源部)と研修生制度の独占的な運用主体である中央会が反対にまわり、激しい論戦を展開した。この論戦は1997年9月経済関係長官会議で現行の研修生制度を補完し研修就業制度の導入を決定することで決着がつき、その年に‘研修就業’という新しい在留資格を盛り込んだ「出入管理法」が改正された。続いて「出入国管理法施行令」が改正され、1998年4月1日から‘研修就業制度’が実施されることになったのである。

研修就業制度の内容は、研修生が2年間の研修終了後受け入れ企業の推薦を受け所定の試験に合格した場合、その企業に1年間就業できる資格を与えるものである。その場合、

在留資格は産業研修（D - 3）から研修就業（E - 8）に変更される。また、研修就業者には国内の労働法が適用される。

ところが、この制度は1997年以前入国した研修生には適用されず、1998年4月1日以降入国する研修生を対象にするものであったが、政府は1998年5月研修就業の適用を当時の研修生の枠内で運用することを決め、実際にはかなり限られる範囲で運用されている。なぜなら1997年末に端を発した金融通貨危機により、韓国は深刻な経済状況の悪化に陥り大量失業が発生したために、政府は研修生受け入れ総枠の凍結と研修就業の適用範囲を最小限にとどめる措置をとらざるを得なかったためである。2000年7月現在、研修生77,537人に比し研修就業者は772人にすぎない。

研修就業制度は、韓国の‘単純技能外国人労働者受け入れ禁止原則’を公式的に破棄したという意味で画期的なものである。この制度の導入により‘労働’を提供する人に対してそれに相応しい資格と権利を与えたことは一歩前進といえよう。しかし、2年間の‘研修’を終えた人に限り在留資格変更の形で‘就業’を認めることは、‘労働’実態を‘研修’という名で欺く既存の研修生制度の問題をそのまま残している。

3 . 結び - 問題点と政策課題 -

以上の議論を踏まえて、韓国の単純技能労働者受け入れ政策の問題点と今後の政策課題を以下のようにまとめることができる。

第1に、政府が長年堅持してきた単純技能外国人労働者受け入れ禁止政策の問題点を指摘しなければならない。韓国に外国人労働者が流入するようになったのは、外国人労働力に対する需要があるからである。中小企業の生産職、特に高い技能や熟練を必要とした職種に高い需要がある。この需要に対して、国内の労働市場だけでは対応できず、慢性的な人手不足を解消する対策として外国人労働者の受け入れが政策的選択肢の一つとして浮上したことは、自然な流れであろう。現実に研修生と未登録労働者が、国内労働市場では対応できない部門に就労していることは明らかである。

このような政策課題に対して政府が打ち出した政策は、研修生制度の拡大であった。つまり研修生制度は国内の単純技能部門の労働力不足を解消するための政策であったのである。このことは、研修生制度が単純技能外国人労働者受け入れ禁止という名目上の原則を維持する一方、現実の外国人労働者に対する需要に対応する、いうならば矛盾する政策目標を同時に達成しようとする政策だったといえる。しかしその後の展開は、研修生制度自体の問題から限界に達し、結果的には単純技能外国人労働者受け入れ禁止原則は破棄され、研修生制度は‘研修就労’制度の導入によって大きな転機を迎えることになる。このような混乱を招いた原因の発端には、現実と異なる単純技能外国人労働者受け入れ禁止原則が背後にあったと思われる。では、なぜ政府は単純技能外国人労働者受け入れ禁止原則

にこだわったのか、それが第2の問題点である。

第2に、本文の中でも指摘したように、外国人労働者受け入れ政策が‘労働政策’という視点が希薄で、‘産業政策’の視点が重視されている問題である。研修生制度の拡大は、中小企業の人手不足を解消する目的があったが、実態はそれだけにとどまらず、安い賃金と不当労働行為が繰り返された。こうした実態は、単に使用者の倫理上の問題ではなく、システム自体に本質的な問題があるとみななければいけない。研修生制度において、‘労働’を労働と認めないことや、使用者団体が事業の運用主体になっていることはその典型的な例である。労働者としての身分が保証されない研修生を安い人件費で使用することを可能にしたのは研修生制度のシステム自体であることは明らかである。

外国人労働者受け入れ制度の改革や研修生制度の改善でたびたび反対してきたのは、人件費の上昇を憂慮した中小企業経営者と使用者団体である中央会である。人件費の上昇による製品の値上がりと国際競争力の低下を理由に矛盾する政策の維持を要求し、政府はそれに相応する政策を維持してきたといえる。このような政府の姿勢は明らかに産業政策重視の視点である。

韓国における単純技能外国人労働者受け入れ政策は、いま大きな転換点を迎えている。研修生制度は、中小企業の人手不足を解消するとともに、外国人労働者全体の半分を超える未登録労働者を研修生に代替させる目的は、どちらも達成できない状態で政策的限界を露呈している。今後の政策課題は、上記の矛盾を解決しながら韓国の現実に相応しい解決方法を探ることである。韓国経済と労働力供給システムにおいて外国人労働者の受け入れが避けられないならば、受け入れの原則を樹立し、その人たちに正当な身分を与えて受け入れるべきである。

¹ 本研究では、合法的に滞在していない外国人労働者を政府当局に登録していないという意味で‘未登録外国人労働者’と呼ぶことにする。

² 各国の出入国管理システムは大きく二つに分類される。ひとつは、外国人の在留管理に重点をおいた‘西欧型’である。この方式は、入国審査に重点をおいていないため査証(ビザ)を不要とする場合が多い。反面在留管理が厳しく、長期間在留して職業活動を行う場合は、滞在許可や就業許可を受ける必要がある。フランス、ドイツ、スウェーデン、オランダなど国境が陸続きで接する国で採用されているやり方である。もうひとつは、出入国管理に重点をおく‘英米型’である。この方式は‘西欧型’と逆に、入国の際にビザ発給を通じて外国人の入国と滞在を管理している。イギリス、アメリカなどがこの方式を作用している(花見 忠、桑原靖夫編、1989: 35)。

³ 在留資格は以下の30種類である。外交(A-1)、公務(A-2)、協定(A-3)、査証免除(B-1)、観光通過(B-2)、一時取材(C-1)、短期商用(C-2)、短期総合(C-3)、文化芸術(D-1)、留学(D-2)、産業研修(D-3)、一般研修(D-4)、取材(D-5)、宗教(D-6)、駐在(D-7)、企業投資(D-8)、貿易

経営(D-9)、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)、特定職業(E-7)、研修就業(E-8)、訪問同居(F-1)、居住(F-2)、同伴(F-3)、在外同胞(F-4)、その他(G-1)、観光就業(H-1) (「出入管理法施行令」第12条の別表より)

⁴ 外国人の勤務処の変更・追加は法務部長官の許可事項である(同法、21条)。

⁵ 同法、第21条。この罰則規定は1993年法律改正で加えられた。

⁶ 薛東勳(1999) P.416 参照。

⁷ 外国人労働者が単純技能的な職種に従事することは様々な調査で明らかになっている。たとえば、韓国経営者総協会の1993年3月の調査によれば、外国人が主に従事する職務は、‘単純加工’(64.6%)がもっとも多く、次に、‘単純組立’(8.3%)、‘包装’(8.3%)、‘機械及び設備の移動・設置’(4.2%)、‘運搬’(4.2%)の順である(ナムソンイル・コジンス・イスンギル, 1996)。

⁸ 「外国人産業人力政策審議委員会」の委員長は国務調整室長(日本の官房長官にあたる)であり、委員は、財政経済部、外交通産部、法務部、産業資源部、労働部、建設交通部、海洋水産部の次官と中小企業庁長である。

⁹ 14カ国は、ネパール、モンゴル、ミャンマー、バングラデシュ、ベトナム、スリランカ、ウズベキスタン、イラン、インドネシア、中国、カザフスタン、タイ、パキスタン、フィリピンである。

¹⁰ 労働部、(2000) P.26

¹¹ 企業規模別の研修生受け入れ枠は以下の表の通りである。

(単位:人)

企業の規模	4人以下	5-10	11-50	51-100	101-150	151-200	201-300
研修生数	2人以下	3-5人	10人以内	15人以内	20人以内	25人以内	30人以内

¹² 研修生は法律上技術研修を受けることになっているために、現に労働を提供したとしても、彼・彼女らに支払われる金銭的対価は‘賃金’ではなく‘研修手当’である。

¹³ 研修生は‘研修手当’の他に、時間外手当など各種手当をもらっているため、ここでは‘賃金’と記す。

【参考文献】

薛東勳『外国人労働者と韓国社会』ソウル大学出版部、1999(韓国語)。

ソン ビョンジュン他『外国人労働者の現実と未来』未来人力研究センター、1997(韓国語)。

花見 忠、桑原靖夫編『明日の臨時 外国人労働者』東洋経済新報社、1989。

労働部「雇用許可制、こうです」、2000(韓国語)。

労働部・新千年民主党「外国人勤労者雇用及び管理対策」、2000(韓国語)。