

6 韓国における外国人問題 —労働者の受入れと社会統合—

白井 京

目 次

I 韓国における外国人	III 多文化共生社会へ—在韓外国人処遇法の制定—
II 外国人労働者の受入れ—雇用許可制の導入—	

民族主義が社会や文化の基盤として強く意識され、「単一民族国家」を標榜してきた韓国に、近年、外国人が急増している。その多くは、外国人労働者と、国際結婚による移民である。

ここでは、最近の韓国の外国人政策を2つの面から紹介する。第一に、外国人労働者の受入れである。2004年「外国人労働者の雇用に関する法律」の制定により、韓国は、単純技能労働者を政府の管理のもとで一定期間受け入れる「雇用許可制」を開始した。他方、日本の制度を参考に運営されてきた産業研修制度については、2007年1月をもって廃止している。

第二に、急増する外国人との共生を掲げ、外国人の社会統合を目指す動きである。2007年5月には、この政策の土台となる「在韓外国人の処遇に関する基本法」が制定されている。

韓国でも、日本と同様に少子高齢化が急速に進展しており、将来的には労働力不足が予想されている。政府は、将来の人口減を見据え、外国人労働者や結婚による移民の受入れは避けられないとの認識から、政府の管理下での外国人労働者の受入れに踏み切り、在住外国人の韓国社会への統合と異文化共存のコンセンサス形成を目指す方向にむけて舵を切りはじめた。

I 韓国における外国人

韓国国内に、合法非合法を問わず「外国人」はどのくらい居住しているのであろうか。法務部（日本の法務省に相当）の調べによれば、不法滞在者から90日以下の滞在者まで含めた韓国国内の外国人は、2007年8月に100万人を突破した（以下、数値はいずれも2007年8月現在）⁽¹⁾。これは、韓国の住民登録人口4913万人の2%に相当する。1990年時点では49,000人であったから、17年で20倍に急増したことになる。

100万人のうち外国人登録をしている長期滞在者は724,967人であり、不法滞在者は約22万人とされている。長期滞在者のうち、56%が労働者、14%が結婚による移民、7%が留学生、23%がその他に分類される。居住地域は、ソウル特別市28.5%、京義道30%、仁川広域市6%と首都圏に集中している。

(1) 「체류외국인 100만명 돌파!」(滞在外国人100万人突破!) 韓国法務部<<http://www.moj.go.kr/>>2007.8.24付報道資料。1990年時点の外国人数についてのみ、「법무부, “재한 외국인 처우 기본법” 제정 추진」(法務部, “在韓外国人処遇基本法”制定を推進) 韓国法務部2006.9.21付報道資料。

国籍別には、中国国籍者が全外国人の44%を占める441,334人（うち韓国系中国人は266,764人）であり、次いで在韓米軍関係者の多い米国（117,938人）、ベトナム（64,464人）、フィリピン（50,264人）、タイ（42,792人）である。

外国人労働者の93.3%は、中国やアジア各地域出身の単純技能労働者である。政府は、ITやバイオ関連の専門的な人材の受入れの促進を念頭に、様々な制度を導入している⁽²⁾が、実際にこのような制度を通じて韓国に居住する外国人の数は、単純技能労働者の数に比すれば微々たるものである。

農村部を中心に急増している国際結婚は、2005年の時点で全結婚数の13.6%を占めている。農林漁業に従事する新婚男性の35.9%が、中国やベトナムから新婦を迎える国際結婚である⁽³⁾。結婚による移民は、2002年の34,710人から2007年現在で104,749人と5年間で3倍になった。

このように在韓外国人が急増するなか、いわゆる「外国人問題」と総称される各種の社会問題の状況は、不法就労者の増加、外国人犯罪の増加、地域コミュニティとの摩擦、社会への不適應等に現れている点で、日本とほぼ同じである。

II 外国人労働者の受入れ—雇用許可制の導入—

韓国は、「漢江の奇跡」といわれる急速な経済発展とその後の民主化を経て、1988年のソウルオリンピック開催前後には、「きつい、汚い、危険」な3K労働の忌避現象が始まった。特に製造業での人手不足が顕著になり、徐々に外国人労働者を受け入れるようになっていった。

1990年代初めから2006年にかけて、賃金の安い外国人労働者を受け入れるためのいわば抜け道として実施されたのが、日本の研修・技能実習生制度に類似した「産業研修制度」である。この制度については、研修手当に関するトラブル、研修生に対する暴力等の人権侵害、国内外の関連機関の不正疑惑などの存在が早くから指摘されてきた。実質的には労働者であるにもかかわらず、「研修生」であるがゆえに低賃金を強要され、労働基準法の適用や社会福祉制度から除外されたため、多くの研修生が離脱して不法就労者となった。

この問題は深刻な社会問題と認識され、2003年、盧武鉉政権は外国人労働者を受け入れる新しい枠組みである「雇用許可制」を導入する方針を表明した。2003年7月にこの「雇用許可制」について定めた「外国人労働者の雇用等に関する法律」が国会本会議において可決され、2004年8月から施行された⁽⁴⁾。これに伴い、出入国管理法施行令等も改正され、雇用許可制を利用して入国する外国人のための「非専門就業」という在留資格が新設された。

雇用許可制は、製造業、建設業、農畜産業、サービス業等の分野で、従業員300人未満の事業所が韓国人労働者を雇用できない場合、所定の手続きを経て、外国人労働者と雇用契約を締結できるという制度である。期間は原則として1年だが、最長で3年まで延長できる。労働者の受入れを透明に行うため、ブローカー等を排除し、政府自らが受入れを管理するシステムとなっている。この制度を通じて受け入れる外国人労働者の人数、業種、送出国は政府が定め、毎年調整する。送出国と韓国政府の間では、公的機関のみが労働者の選定を行う等の条件を示

(2) 経済産業省『外国人労働者問題に係る各国の政策・実態調査研究事業報告書』2005.3.p.155. <<http://www.meti.go.jp/report/data/g50924aj.html>>

(3) 「한국에 결혼이주한 외국인 여성 지원한다」(韓国に結婚移住した女性を支援する)『PRESSian』2006.4.27.

(4) この法律については、白井京「韓国の外国人労働者政策と関連法制」『外国の立法』No.231,2007.2,pp.31-50.

した覚書が締結される。2007年9月現在、ベトナム、フィリピン、タイ、モンゴル、インドネシア、スリランカ、中国、キルギス、ネパール、バングラデシュ等の国々と覚書を締結し、労働者を受け入れている。これらの労働者は、高等学校卒業以上の学歴を有する者が中心で、入国前に実施される韓国語の能力試験の合格者である。入国後にも、韓国政府の指定する機関において、労働基準法や韓国での生活について20時間以上の就業前教育を受けるよう義務付けられている。

雇用許可制は、①国内労働市場との補完性、②労働者の権利保障、③定住化防止、の3つを原則としている⁽⁵⁾。①については、国内労働者の雇用の妨げとなることを防ぐために、労働市場テスト（一定期間求人を出しても国内労働者により充足されないことを確認するなど、国内労働市場の状況を踏まえて外国人に就労の許可を与える制度）が導入されており、国内労働市場の動向をふまえて、政府が業種ごとに年間の受入れ人数を決定している。②については、法律の中に差別を禁じる条項が設けられており、外国人労働者にも労働関係法が適用されている。③については、外国人労働者の定住による社会コストの増加に対する懸念から、外国人労働者との雇用契約については1年ごとに更新し、最長で3年までと定めている。

2007年4月現在、雇用許可制により就職した外国人労働者は16万人であり、そのうち韓国系外国人が約9万人（55%）、その他外国人が約7万人（45%）である⁽⁶⁾。

2007年8月、雇用許可制導入から満3年を迎えて、関係機関や新聞各紙は、この間の制度運用に対する評価を行っている。雇用許可制導入の成果としては、韓国政府と送出国政府の双方が労働者の送付と受入れを管理することで、仲介機関が手数料の名目で多額の上前をはねるなどの不正が激減したことが挙げられる。賃金差別の改善や人権保護の促進、事業主と外国人労働者自身の満足度においても肯定的に評価されている⁽⁷⁾。IOM（国際移住機関）のマッキンレー事務局長は、雇用許可制に対して、よく考えられたシステムであり他国のモデルになりうると評価している⁽⁸⁾。

他方で、雇用許可制の導入により減少すると予測されていた不法就労者は、増加傾向にある。今後、制度導入当初に入国した外国人労働者の滞在期限が迫っていることなどから、さらに不法就労者が増加する可能性も指摘されている⁽⁹⁾。また、3年の滞在期間を終えた後にも、いったん出国すれば再入国できることから、雇用許可制の原則に反して外国人労働者の定住が促進されるのではないかとの指摘もある。そのほかにも、建設労働者からは外国人労働者が国内労働者の雇用を圧迫しているとの批判が、人権団体や社会団体からは外国人労働者の職場移動の自由が制限されていることへの批判や、実態として賃金差別等が依然として残っているとの声が挙がっている。

(5) 宣元錫「韓国の移住外国人と外国人政策の新展開」〈<http://www.y-kurata.com/dpkaken/dp07001.pdf>〉（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シリーズ2007年度）〈<http://www.y-kurata.com/dpkaken/dptop.htm>〉

(6) 유길상 (ユ・ギルサン) 「기고 / 고용허가제 성공의 마지막 고비」(寄稿/雇用許可制成功の最後のとりで) 『京郷新聞』2007.8.22.

(7) 同上。

(8) 「서울 온 국제이주기구 매킨리 사무총장, “한국 고용허가제는 좋은 시스템”」(ソウル来訪の国際移住機関マッキンレー事務総長、『韓国の雇用許可制は良いシステム』) 『ハンギョレ』2007.3.17.

(9) 「불법체류 대책 실태와 문제점」(不法滞在対策の実態と問題点) 『京郷新聞』2007.2.15.

Ⅲ 多文化共生社会へ—在韓外国人処遇法の制定—

2006年5月、法務部を中心に17の省庁が集まり、大統領主催の「外国人政策会議」が開催された。この会議が開催された背景には、将来的にフランスで起きた移民暴動のような事件も起こりかねない程、韓国社会において外国人問題が無視できなくなっているという認識があった⁽¹⁰⁾。

この動きは、雇用許可制の導入により外国人労働者の受入れが開始され、国際結婚が急増するなかで、韓国政府の「次の課題」が在住外国人の韓国社会への統合、異文化共存のコンセンサス形成にあるということを端的に示している。増加し続ける外国人の受入れ体制や政策の不備は、社会的コストの増加や異文化摩擦による社会不安を惹起しかねない。これを避けるためには、外国人政策に対し政府が積極的な姿勢を示す必要があると考えたのである。

法務部は、この会議における議論を土台に、2006年12月に「在韓外国人の処遇基本法案」を国会に提出し、同法案は2007年5月に可決、制定された。

同法は、全5章23か条の本則と1か条の附則からなる。法律の概要は以下の通りである。

第1章は、この法律の目的、用語の定義等を規定している。この法律は、外国人が韓国社会に適応して能力を十分に発揮し、国民と外国人の双方が理解し尊重しあう社会環境をつくることで、国の発展と社会統合に貢献することを目的としている（第1条）。「在韓外国人」とは、韓国国籍をもたないが、韓国に居住する目的をもって合法的に滞在している者であり、「結婚移民者」とは、在韓外国人のうち、韓国国籍を有する者と婚姻関係にある者である（第2条）。国及び地方自治体は、在韓外国人の処遇について政策の策定や施行に努力しなければならず（第3条）、この法律は基本法として他の法律に優先する（第4条）。

第2章は、外国人政策の策定及び推進体制について規定している。法務部長官は、関係する各行政機関の長と協議して5年毎に外国人政策の基本計画を（第5条）、各行政官庁の長官及び地方自治体はそれに伴う単年度の施行計画を（第6条）、それぞれ策定し、施行する。また、外国人政策の主要事項を審議調整するために、国務総理（大統領を補佐し行政各部を統括する役職）の下に外国人政策委員会を置く（第8条）。

第3章は、在韓外国人に対する処遇について定めている。国及び地方自治体は、外国人及びその子に対する不合理な差別を防止し、人権を擁護するため努力するよう義務付けられ（第10条）、外国人が韓国社会に適応するために必要な教育等の支援を行う（第11条）。特に結婚（事実婚を含む）により移住した者及びその子については、速やかに社会に適応できるよう支援する（第12条）。永住権者（第13条）、難民（第14条）、国籍取得者（第15条）に対する処遇も同様に定める。専門技能を有する外国人労働者の誘致促進（第16条）や、韓国系外国人（第17条）についても規定している。

第4章は、国民と在韓外国人が共生していく環境の醸成について規定している。国及び地方自治体は、国民と外国人がお互いの歴史、文化及び制度を理解し、尊重することができるよう、教育や不合理な制度の是正に努力する（第18条）。外国人と共生する社会環境をつくるため、5月20日を「世界人の日」とする（第19条）。

第5章補則では、行政関連手続きにおける外国人窓口の設置（第20条）、NGO等の民間団体

(10) 「큰 틀 잡은 국내 외국인 '종합대책' …중동포등 '방문취업제' 첫 도입」(大きな枠組みを整えた国内外国人 '総合対策' …中国同胞には '訪問就業制' を初めて導入) 『朝鮮日報』2006.5.27.

への業務委託（第21条）や国際交流の活性化（第22条）等について定めている。

基本的にこの法律の対象となるのは、合法的に韓国に滞在している者であるが、不法滞在者についても外国人政策の基本計画や施行計画策定時に含むことができるようになっている⁽¹¹⁾。

この法律が制定される前も、たしかに各省庁や自治体が外国人問題の解決に向けた政策を施行することはあった。例えば、行政自治部は「居住外国人支援業務指針」の策定等により各自治体での外国人支援を促しており、女性家族部は結婚移民に対する支援センターを設置して韓国社会への定着のためのプログラムを実施してきた。しかし、これらの個々の省庁の政策は、省庁間での調整が行われていなかったため、似たような政策が重複したり、必要な政策が欠如していたりと、縦割り行政の弊害が生じていた。今回の法律の制定により、外国人政策委員会を中心に、政府として統一した外国人政策を施行することができるようになった。

同法の制定に続いて、法務部出入国管理局（1局6課）が「出入国・外国人政策本部」（1本部長、2政策官、1企画官、10課）に拡大改編される機構改革が行われた⁽¹²⁾。既存の出入国関連業務に加え、統合支援政策官の下に「国籍難民課」、「社会統合課」、「国際移民協力課」、「外国籍同胞課」の各課がおかれ、特に「社会統合課」では在韓外国人にとって国内生活に必要な基本知識の教育及び情報提供、外国人に対する差別や人権侵害の防止、多文化への理解増進等を担当することになっている。

韓国では、こうした法律の制定や組織の改編だけでなく、これまでの「単一民族国家」との認識を改めようとする動きも相次いでいる。教育人的資源部は、これまで「世界でも珍しい単一民族国家」としてきた初等中等教育課程での教科書の記述を、今後は、「多人種・多文化」社会であることを認め、文化的差異による偏見や誤解だけでなく、移住労働者に対する差別や偏見等についても具体的に記述し、理解を深めることができるような内容に改訂するという計画を発表している⁽¹³⁾。さらに2007年7月、大韓民国国旗法施行令の改正により、「国旗に対する誓い」の文言から「民族」の文字が消えた。これまでは、「私は誇らしい太極旗の前に、祖国と民族の限りない栄光のために…」であったのが、「私は誇らしい太極旗の前に、自由かつ正義ある大韓民国の限りない栄光のために…」に変更されたのである（下線部は筆者による）⁽¹⁴⁾。

以上見てきたように、韓国政府は外国人労働者を研修生としてではなく正規の労働者として受け入れ始め、これまでの管理一辺倒の外国人政策から、多文化共生に向けた外国人の社会統合政策に舵を切りはじめたといえる。しかし、国民の意識は簡単には変化しない。もともと外国人に対する差別的意識が強いといわれる韓国において、差別意識を払拭し、外国人と共生していくのは容易なことではない⁽¹⁵⁾。政府の取組みは始まったばかりである。韓国の多文化共生を目指す試みが、今後どのように成果をあげていくのか、注目される。

（しらい きょう 海外立法情報課）

(11) キム・ソンホ法務部長官の答弁による。『第265回国会法制司法委員会会議録第3号』2007.2.22,p.20. <http://likms.assembly.go.kr/kms_data/record/data2/265/pdf/265ba0003b.PDF>

(12) 「“출입국·외국인정책본부” 개편」(『出入国・外国人政策本部』改編) 韓国法務部2007.5.11付報道資料。

(13) 「워드의 ‘힘’ —단일민족 강조→문화다양성 수용…교과서 내용 바뀐다」(ワードの‘力’—単一民族強調→文化多様性の受容…教科書の内容が変わる) 『ソウル新聞』2006.4.6. ワードとは、韓国人の母と米国人の父の間に生まれ、米国スーパーボールで最優秀選手に選ばれたハインス・ワード選手。

(14) 「새로운 ‘국기에 대한 맹세문’ 공포」(新しい『国旗に対する誓い』公布) 『明日新聞』2007.7.24.

(15) 韓国の代表的な週刊誌である『週刊朝鮮』の記者が、韓国語の通じない東南アジア系外国人に変装してレストランや商店に入るという取材を行ったところ、非常に不寛容な対応を受けたとレポートしている。「기자가 외국인으로 변장하고 다녀보니」(記者が外国人に変装して歩いてみたら) 『週刊朝鮮』No.1971,2007.9,pp.24-25.