

ระบบการอนุญาตจ้างงานแรงงานต่างชาติของเกาหลีใต้ กู้กับการแก้ปัญหาแรงงานไทยเข้าเมืองผิด  
กฎหมาย



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2563  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE REPUBLIC OF KOREA'S EMPLOYMENT PERMIT SYSTEM (EPS) AND THE  
MANAGEMENT OF ILLEGAL MIGRANT WORKERS FROM THAILAND



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts in International Relations

Department of International Relations

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์

ระบบการอนุญาตจ้างงานแรงงานต่างชาติของเกาหลีใต้ กับ  
การแก้ปัญหาแรงงานไทยเข้าเมืองผิดกฎหมาย

โดย

นายพีระพัฒน์ เชียงแสน

สาขาวิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

ดร.ภาณุภัทร จิตเที่ยง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พงศ์พิสุทธิ์ บุษบารัตน์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก  
(ดร.ภาณุภัทร จิตเที่ยง)

..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีวินท์ สุพุทธิกุล)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

พีระพัฒน์ เชียงแสน : ระบบการอนุญาตจ้างงานแรงงานต่างชาติของเกาหลีใต้ กับการ  
แก้ปัญหาแรงงานไทยเข้าเมืองผิดกฎหมาย. ( THE REPUBLIC OF KOREA'S  
EMPLOYMENT PERMIT SYSTEM (EPS) AND THE MANAGEMENT OF ILLEGAL  
MIGRANT WORKERS FROM THAILAND) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ดร.ภาณุภัทร จิตเที่ยง

ปัญหาแรงงานไทยลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายในประเทศเกาหลีใต้นั้นมี  
จำนวนเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง การลักลอบทำงานผิด  
กฎหมายส่งผลเสียต่อตัวแรงงานและประเทศชาติ สารนิพนธ์เล่มนี้ศึกษาถึงสาเหตุของปัญหาและ  
การดำเนินการแก้ไขปัญหาของเกาหลีใต้ ผ่านแนวคิดการเคลื่อนย้ายแรงงานของระบบโลก เพื่อทำ  
ความเข้าใจปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของแรงงานและการรับมือต่อปัญหาของเกาหลีใต้ โดย  
อาศัยการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ทบทวนงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง ศึกษาข้อมูลเชิงสถิติและข้อมูล  
ข่าวสารต่าง ๆ จากสื่อข้อมูลออนไลน์จากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงแรงงาน หน่วยงาน  
สถิติประเทศเกาหลีใต้และหน่วยงานอื่น ๆ

จากผลการวิจัยพบว่า สาเหตุสำคัญของการตัดสินใจลักลอบทำงานผิดกฎหมายเกิดจาก  
ค่าจ้างที่ได้รับจากการทำงานในเกาหลีใต้สูงกว่าไทยเป็นอย่างมาก ประกอบกับกระบวนการในการ  
จัดส่งแรงงานของระบบการอนุญาตจ้างงาน (EPS) นั้นอยู่ในระดับต่ำ ทั้งเงื่อนไข ขั้นตอน และ  
กระบวนการจัดส่งแรงงานภายใต้ระบบการอนุญาตจ้างที่เป็นแนวทางถูกกฎหมาย กลับ  
กลายเป็นอุปสรรคและสร้างปัญหา ผลักดันให้แรงงานไทยตัดสินใจเลือกที่จะลักลอบทำงานอย่าง  
ผิดกฎหมายเพื่อเลี่ยงระบบการส่งตัวที่ไร้ประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว หน่วยงาน  
ต่าง ๆ ทั้งฝั่งไทยและเกาหลีใต้ต้องร่วมมือกันแก้ปัญหาอย่างใกล้ชิด ถึงแม้ว่าข้อจำกัดในการ  
แก้ปัญหาที่ยังคงมีอยู่มากมายก็ตาม

สาขาวิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ      ลายมือชื่อนิสิต .....

ปีการศึกษา 2563      ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....



## กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงจากความกรุณาของอาจารย์ที่ปรึกษา ดร. ภาณุภัทร จิตเที่ยง ที่เห็นความสำคัญของหัวข้องานวิจัย ขอบพระคุณอาจารย์ที่สละเวลาอันมีค่าในการชี้แนะแนวทาง ตรวจสอบ และให้คำแนะนำในการเขียนงานเพื่อให้สารนิพนธ์เล่มนี้มีความสมบูรณ์มากที่สุด พร้อมทั้งคอยดูแล เอาใจใส่ ติดตามงานและตอบคำถามด้วยความรวดเร็ว แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการทำสารนิพนธ์ และให้กำลังใจในการเขียนงานของข้าพเจ้าอยู่เสมอ หากปราศจากอาจารย์ที่ปรึกษาท่านนี้ ข้าพเจ้าคงเขียนงานอย่างยากลำบากและอาจสำเร็จได้โดยยาก และข้าพเจ้าขอขอบพระคุณ ผศ. ดร. พงศ์พิสุทธิ์ บุษบาร์ตัน ประธานสอบสารนิพนธ์ และ ผศ. ดร. อธิวัฒน์ สุพุทธิกุล กรรมการสอบ ที่เสียสละเวลาอันมีค่าให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์เพื่อเติมเต็มสารนิพนธ์เล่มนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอบคุณเพื่อนร่วมรุ่นปริญญาโททุกคนที่เป็นกำลังใจ และคอยช่วยเหลือกันในทุก ๆ เรื่อง ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ช่วยเติมเต็มชีวิตนิสิตปริญญาโทในรั้วมหาวิทยาลัยของข้าพเจ้าได้อย่างสมบูรณ์แบบที่สุด

ขอบพระคุณคุณแม่ที่สนับสนุนข้าพเจ้าในทุก ๆ เรื่องมาโดยตลอด โดยเฉพาะในการศึกษาต่อครั้งนี้ ข้าพเจ้าเข้าใจถึงข้อจำกัดด้านการเงินของครอบครัว แต่คุณแม่ก็ยังยืนยันที่จะสนับสนุนให้ข้าพเจ้าได้ศึกษาต่อ ข้าพเจ้าได้ตั้งใจเรียนและทำสารนิพนธ์นี้อย่างสุดความสามารถ ความสำเร็จของข้าพเจ้าขอมอบให้คุณแม่ประเทือง อินชานา

และขอขอบคุณบุคลากร คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่านที่คอยช่วยประสานงานในการทำสารนิพนธ์เล่มนี้

พีระพัฒน์ เชียงแสน

## สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	11
ที่มาและความสำคัญ.....	11
คำถามวิจัย.....	14
วัตถุประสงค์งานวิจัย.....	14
ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	14
การทำงานของแรงงานในประเทศเกาหลีใต้.....	15
แรงงานไทยในประเทศเกาหลีใต้.....	17
ปัจจัยผลักดันในประเทศไทย.....	21
การบริหารจัดการแรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลี.....	22
แนวคิดและกรอบการวิเคราะห์.....	25
ระเบียบวิธีวิจัย.....	27
เค้าโครงการนำเสนอ.....	28
บทที่ 2 การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในเกาหลีใต้ภายใต้ระบบการอนุญาตจ้างงาน (EPS).....	29

การเข้าไปทำงานของแรงงานต่างชาติในเกาหลีใต้.....	29
ข้อมูลแรงงานต่างชาติในเกาหลีใต้.....	29
ประวัติศาสตร์การย้ายถิ่นของแรงงานไทยอย่างย่อ .....	31
ข้อมูลแรงงานไทยในเกาหลีใต้ .....	32
ความเป็นมาของระบบการอนุญาตจ้างงานสำหรับแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System: EPS).....	33
กระบวนการเคลื่อนย้ายของแรงงานไทยไปทำงานในเกาหลีใต้.....	34
เหตุแห่งการเข้าไปทำงานโดยผิดกฎหมาย.....	37
ปัญหาความล่าช้าในการส่งตัวแรงงาน .....	37
ปัญหาการสอบภาษาเกาหลี .....	37
ปัญหาของเกาหลีใต้ต่อการเดินทางไปทำงานอย่างผิดกฎหมายของแรงงานไทย.....	38
บทที่ 3 ปัญหาการขาดแคลนแรงงานของประเทศเกาหลีใต้.....	39
การขยายตัวของเศรษฐกิจและภาคอุตสาหกรรมของเกาหลีใต้.....	39
โครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรม อัตราการเกิดและสังคมผู้สูงอายุของเกาหลีใต้ .....	41
บทที่ 4 การดำเนินการของประเทศเกาหลีใต้เพื่อจัดการสถานการณ์แรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย .....	46
แนวทางและนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย .....	46
นโยบายระบบการอนุญาตจ้างงาน (EPS) .....	46
ขั้นตอนการจ้างแรงงานต่างชาติของเกาหลีใต้ภายใต้ระบบ EPS .....	47
ค่าใช้จ่ายในการสมัครเข้าไปทำงานในระบบ EPS .....	48
ระยะเวลาจ้างงานภายใต้ระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS).....	49
สิทธิและสวัสดิการที่แรงงานจะได้รับภายใต้ระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS).....	49
ในทางปฏิบัติ แรงงานไทยภายใต้ระบบการจ้างงาน EPS ยังคงถูกเลือกปฏิบัติและไม่ได้รับสิทธิและสวัสดิการตามที่กฎหมายมาตรฐานกำหนด .....	50
ผลการดำเนินงานตามโครงการระบบการอนุญาตจ้างงาน (EPS) ในกรณีของไทย .....	51



ความอยู่รอดของแรงงานขึ้นอยู่กับค่าจ้างและความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและแรงงาน ทำให้ แรงงานเพิกเฉยต่อระบบ EPS.....	52
ระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS) กับการเคลื่อนย้ายแรงงานต่อระบบโลก นำมาซึ่งการเข้าเมืองผิด กฎหมายอย่างต่อเนื่อง.....	53
การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS) ของเกาหลีใต้ต่อแรงงานไทยผิด กฎหมาย.....	55
บทที่ 5 บทสรุป .....	58
ข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานไทยผิดกฎหมายในประเทศเกาหลีใต้ .....	59
บรรณานุกรม.....	2
ประวัติผู้เขียน .....	7



## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 สถิติสถานะภาพจำนวนคนไทยที่พำนักอยู่ในเกาหลี จำแนกรายรายปี.....	32
ตารางที่ 2 ตารางเปรียบเทียบสิทธิและสวัสดิการของระบบการอนุญาตจ้างงานในทางนโยบายและ ทางปฏิบัติ.....	51



## สารบัญภาพ

	หน้า
รูปที่ 1 แนวคิดทฤษฎีระบบโลก (World system theory).....	27
รูปที่ 2 รายได้ประชาชาติต่อหัวของสาธารณรัฐเกาหลี.....	40
รูปที่ 3 อัตราการเกิดของประชากรของสาธารณรัฐเกาหลี.....	43



## บทที่ 1

### บทนำ

#### ที่มาและความสำคัญ

ชาวแรงงานไทยลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายในสาธารณรัฐเกาหลีจากหลากหลายสำนักข่าวยังคงดูเป็นเรื่องหน้าตาและเป็นที่น่าจับตามองที่สังคมให้ความสนใจมากขึ้นในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาตั้งแต่ก่อนกระแสการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ข้อมูล ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2561 พบว่ามีจำนวนตัวเลขแรงงานไทยมากถึง 188,202 รายที่เข้าไปทำงานในประเทศเกาหลีใต้แบบผิดกฎหมาย (สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล, 2561) หากพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในช่วงปี พ.ศ. 2555 - 2560 จะพบว่า ปัญหาแรงงานไทยผิดกฎหมายในเกาหลีใต้ได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดดจาก 3,726 คน ในปี พ.ศ. 2555 เป็น 68,449 คน ในปี พ.ศ. 2560 เพิ่มขึ้นเป็นอัตราร้อยละ 1,713 ในเวลาเพียง 5 ปี (กิริยา กุลกลการ, 2557) ปัญหาแรงงานลักลอบเข้าไปทำงานแบบผิดกฎหมายในสาธารณรัฐเกาหลีสะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างภายในของประเทศต้นทางอย่างประเทศไทยที่ความไม่เท่าเทียมมีอยู่สูง (Kim, 2004) กล่าวคือ ความต้องการอยู่รอดในสังคมทุนนิยมที่พวกเขาขาดโอกาสเข้าถึงทรัพยากรที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตกลายเป็นแรงผลักดันให้แรงงานไร้ฝีมือต้องออกหางานทำในพื้นที่ที่มีโอกาสสร้างรายได้มากขึ้นเพื่อตัวเองและครอบครัว อย่างไรก็ตาม ปัญหาการลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายของกลุ่มคนเหล่านี้ก็กลับสร้างผลกระทบต่อแรงงานและภาคส่วนอื่น ๆ และตัวแรงงานผิดกฎหมายเองมีแนวโน้มที่จะถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างเกาหลี ไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย ได้รับค่าจ้างหรือลักษณะงานที่ไม่ตรงตามสัญญาที่ระบุเอาไว้ มีความเสี่ยงต่อการถูกบังคับใช้แรงงานและตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ทำงานเลยกำหนดเวลาปกติแต่ไม่ได้รับค่าจ้างล่วงเวลา หรือถูกบังคับให้ค่าประเวณี

นอกจากนี้ การลักลอบเข้าไปทำงานแบบผิดกฎหมายยังกระทบต่อภาคส่วนการท่องเที่ยวและภาพลักษณ์ของประเทศ เมื่อมีแรงงานผิดกฎหมายที่คั่งค้างอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้สำนักตรวจคนเข้าเมืองของเกาหลีใต้มีมาตรการคัดกรองชาวไทยเข้มข้นมากขึ้นโดยเฉพาะในช่วงฤดูการท่องเที่ยวปลูกระยะสั้นในช่วงปลายเดือนพฤษภาคมของทุกปี ซึ่งเป็นช่วงที่แรงงานไทยนิยมลักลอบเดินทางเข้าไปทำงานจำนวนมากที่สุด ปัญหาแรงงานไทยลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายในเกาหลีใต้ยังกระทบต่อการท่องเที่ยวระหว่างประเทศไทยและเกาหลีใต้ นักท่องเที่ยวไทยที่มีเจตนาดีถูกคัดกรองเป็นพิเศษในการเดินทางผ่านเข้าประเทศและถูกปฏิเสธไม่ให้เข้าประเทศมีจำนวนมากขึ้น โดยในปี

พ.ศ. 2561 มีคนไทยถูกปฏิเสธการเข้าประเทศมากกว่า 26,400 คน (ไทยรัฐออนไลน์, 2562) สร้างความไม่พอใจให้นักท่องเที่ยวไทยและอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้

ถึงแม้ว่าแรงงานไทยลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายในเกาหลีใต้จะรับทราบถึงปัญหาและผลลัพธ์ที่จะตามมาเหล่านี้เป็นอย่างดีผ่านวิธีการนำเสนอการแก้ไขปัญหาลูกจ้างไทยผิดกฎหมายในเกาหลีใต้จากกระทรวงแรงงานไทย เช่น การประชาสัมพันธ์ทั้งช่องทางสื่อโทรทัศน์และโซเชียลมีเดีย โดยการถ่ายทอดให้เห็นถึงสภาพความเป็นอยู่และการทำงานที่ดีมีมาตรฐานของแรงงานถูกกฎหมาย และเชิญชวนไม่ให้ลักลอบเข้าไปทำงานที่เกาหลีใต้อย่างผิดกฎหมายโดยกล่าวถึงโทษทางกฎหมายการในการถูกจับกุม ถูกปรับ และไม่ให้กลับเข้าประเทศเกาหลีใต้อีก (blacklist) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาการลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายในเกาหลีใต้อย่างคงมีแนวโน้มสูงขึ้นเพราะแรงผลักดันจากปัญหาเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศ มากไปกว่านั้น ประเทศปลายทางอย่างเกาหลีใต้อาจดึงดูดความสนใจให้แรงงานไร้ฝีมือที่ต้องการโอกาสที่ดีขึ้นเดินทางไปยังเกาหลีใต้เป็นจำนวนมาก

ปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยเป็นปัจจัยผลักดันที่สำคัญให้การย้ายถิ่นไปทำงานในต่างประเทศนั้นเกิดขึ้นได้ เมื่อสภาพเศรษฐกิจภายในประเทศไม่เอื้อต่อการประกอบอาชีพ การไปทำงานในต่างประเทศที่มีแรงจูงใจด้วยค่าแรงที่สูงกว่าทำให้แรงงานตัดสินใจไปทำงานในต่างประเทศเพื่อให้ตนเองหรือครอบครัวได้เปลี่ยนแปลงฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่ด้วยขั้นตอนกระบวนการการไปทำงานแบบถูกกฎหมายภายใต้ระบบการอนุญาตจ้างงานแรงงานต่างชาติ (EPS) นั้นมีความยุ่งยากทางด้านเอกสาร ค่าธรรมเนียมรัฐที่สูงมาก และระยะเวลาในการอนุมัติอนุญาตทำงานของกระบวนการส่งตัวของแรงงานทำงานของภาครัฐไทยล่าช้า ทำให้แรงงานส่วนใหญ่เลือกที่จะลักลอบไปทำงานอย่างผิดกฎหมายมากกว่าที่จะไปทำงานอย่างถูกกฎหมาย (วจนา วรลยางกูร, 2562)

นอกจากนี้ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ภาคอุตสาหกรรมของเกาหลีใต้ที่เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วจากนโยบายการผลิตเพื่อการส่งออก ทำให้มีความต้องการแรงงานจากภายในประเทศเพิ่มขึ้นสูงมาก โดยเฉพาะแรงงานในภาคภาคอุตสาหกรรม การเกษตร ก่อสร้าง การประมง ภาคบริการและอุตสาหกรรมขนาดเล็ก แต่ด้วยปัญหาเชิงโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมของเกาหลีใต้อายุใหม่ที่แรงงานภายในประเทศยึดติดสถานะทางสังคมเป็นอย่างมาก แรงงานในประเทศที่เป็นคนรุ่นใหม่ที่มีการศึกษาสูงขึ้น ปฏิเสธที่จะทำงานที่มีรายได้ต่ำ ไม่อยากทำงานประเภท 3D งานสกปรก (Dirty) งานเสี่ยงอันตราย (Dangerous) และงานลดทอนคุณค่า (Demeaning) และหันไปนิยมทำงานในบริษัท

ขนาดใหญ่ที่มีชื่อเสียงและได้เงินเดือนสูง (Jin Ho Choi, 2001) ประกอบกับอัตราการเกิดของประชากรเกาหลีใต้ลดต่ำลงอย่างรวดเร็วจาก และยังพบอีกว่าสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุของเกาหลีใต้นั้นเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและอยู่ในอัตราสูงที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วอย่าง สหรัฐฯ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่นฯ (OECD Family Database, 2019)

มากไปกว่านั้น โครงสร้างในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศเกาหลีใต้ยังเอื้อให้แรงงานเดินทางเข้ามาทำงานในเกาหลีด้วย เช่น นโยบายการรับแรงงานไร้ฝีมือภายใต้ระบบการอนุญาตจ้างงาน (Employment Permit System: EPS) เป็นระบบนำเข้าแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือแบบรัฐต่อรัฐที่เกาหลีใต้ทำข้อตกลงกับประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ รวม 16 ประเทศ การให้โควตานำเข้าแรงงานไทยภายใต้ระบบ EPS จำนวน 5,000 - 6,000 คน ในปี พ.ศ. 2561 เมื่อเทียบอัตราส่วนการนำเข้าแรงงานกับประเทศที่ทำข้อตกลงกับเกาหลีใต้ ประเทศไทยได้โควตาอนุญาตให้นำเข้าแรงงานสูงรองจากประเทศเวียดนามและฟิลิปปินส์เท่านั้น (แก้วขวัญ ตั้งติพิงศ์กุล, 2559) และในช่วงปลายเดือนพฤษภาคมของทุกปี กระทรวงแรงงานไทยกับกระทรวงแรงงานและการจ้างงานของเกาหลี ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจในการส่งแรงงานไทยภายใต้ระบบ EPS ให้เพิ่มโควตาในการจัดส่งแรงงานเพิ่มเติมโดยเฉพาะในช่วงที่นายจ้างเกาหลีใต้ภาคเกษตรกรรมขาดแคลนแรงงานในฤดูกาลเพาะปลูกระยะสั้น 5 เดือนต่อปีอีกด้วย (สุรชาติ พรชัยวิเศษกุล, 2562) แต่ในทางกลับกัน ระบบการอนุญาตจ้างงาน (EPS) กลับเป็นหนึ่งในอุปสรรคที่สำคัญในการเดินทางไปเกาหลีใต้ อย่างถูกต้องตามกฎหมายของแรงงานไทย โดยแรงงานไทยที่ประสงค์จะทำงานในเกาหลีใต้ต้องประสบกับความล่าช้าในการได้รับการเรียกตัวไปทำงาน บ่อยครั้งที่ไม่ถูกเรียกตัวเลย ประกอบกับการที่แรงงานไทยไม่สามารถสอบวัดระดับภาษาเกาหลีผ่าน สถาบันสอนภาษาในประเทศไทยไม่มีความรู้ภาษาเกาหลีก็ยิ่ง ค่าธรรมเนียมในการส่งตัวที่สูง และรัฐบาลเกาหลีได้จำกัดโควตาแรงงานไทยไว้ต่ำมากเมื่อเทียบกับความต้องการแรงงานของนายจ้างเกาหลีใต้และของแรงงานไทย (กิริยา กุลกลการ, 2562)

ถึงแม้ภาครัฐไทยจะพยายามจะส่งเสริมและสนับสนุนแรงงานไทยไปทำงานในเกาหลีได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การสนับสนุนนโยบายระบบการอนุญาตจ้างงาน (EPS) ของเกาหลีใต้ ส่งเสริมและสนับสนุนการเดินทางอย่างถูกกฎหมาย รวมถึงออกมาตรการเชิงป้องกันปราบปราม และการให้ความรู้แก่แรงงานไทยที่มีความต้องการจะไปเป็นแรงงานต่างชาติในเกาหลีใต้ผ่านโครงการต่าง ๆ ที่จะช่วยคุ้มครองตัวแรงงานตามกฎหมายแรงงานและช่วยเหลือด้านสวัสดิการ

ของแรงงานไทยระหว่างการทำงานในเกาหลีใต้ด้วย แต่ก็ยังไม่สามารถลดแนวโน้มของจำนวนแรงงานไทยที่ลักลอบเข้าไปทำงานในเกาหลีใต้แบบผิดกฎหมายลงได้ อันเป็นที่มาของการศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ที่มุ่งเน้นพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการแรงงานของเกาหลีใต้กับการเข้าเมืองผิดกฎหมายของแรงงานไทย

### คำถามวิจัย

เพราะเหตุใดแรงงานไทยจึงนิยมเข้าไปทำงานในเกาหลีใต้โดยผิดกฎหมาย และเกาหลีใต้ดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างไร

### วัตถุประสงค์งานวิจัย

1. เพื่อศึกษาสาเหตุการเข้าไปทำงานในประเทศเกาหลีใต้โดยผิดกฎหมาย
2. เพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินการแก้ปัญหาแรงงานผิดกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้
3. เพื่อวิเคราะห์นโยบายระบบอนุญาตจ้างงานของเกาหลีใต้ที่มีอิทธิพลต่อการนำเข้าแรงงานไทย

### ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา นักวิชาการจำนวนมากได้ให้ความสนใจกับประเด็นการเข้าไปทำงานแบบผิดกฎหมายในประเทศเกาหลี งานวิจัยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับประวัติศาสตร์และการพัฒนาเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ในระยะเวลาอันสั้นและรวดเร็วที่เป็นสาเหตุหนึ่งของการขาดแคลนแรงงานท้องถิ่น จนนำไปสู่การกำหนดนโยบายการรับแรงงานต่างชาติเพื่อเติมเต็มความต้องการโอบอุ้มอุตสาหกรรมผลิตภายในประเทศ ทั้งนี้ ในกรณีของการศึกษาการเข้าไปทำงานของแรงงานไทยในประเทศเกาหลีใต้ก็มีจำนวนมากเช่นเดียวกัน งานวิจัยเหล่านี้ให้ความสนใจกับประเด็นว่าด้วยสภาพปัญหาและอุปสรรคของการทำงานในมิติต่าง ๆ และการบริหารจัดการแรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลี โดยเน้นนโยบายระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS) ของแรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลี

### การทำงานของแรงงานในประเทศเกาหลีใต้

นักวิชาการจำนวนมาก (ดวงฤทัย สังข์ทอง, 2554, Kang, 1996, Park, 1997) มุ่งเน้นรวบรวมเนื้อหาและวิเคราะห์เรื่องราวในอดีตของเกาหลีใต้อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในช่วง ค.ศ. 1960 - 1980 ที่เป็นยุคมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ (Economic miracle) เป็นช่วงที่เกาหลีมีความโดดเด่นด้านอุตสาหกรรมมากที่สุด ทิศทางการดำเนินเศรษฐกิจถูกกำหนดโดยรัฐเป็นตัวขับเคลื่อนเหนือภาคประชาสังคม ทำให้ทิศทางการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แม้จะเกิดความพยายามโต้แย้งจากภาคประชาสังคม แต่ด้วยกระแสสังคมเสรีทุนนิยมใหม่เป็นปัจจัยผลักดันที่ทำให้เกาหลีใต้ให้ความสำคัญกับความรวดเร็วในการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจมากกว่า ในงานเขียนของ ดวงฤทัย สังข์ทอง (2554) เน้นย้ำความสำเร็จในการพลิกฟื้นเศรษฐกิจของประเทศเกาหลีใต้ภายหลังสงครามในระยะเวลาอันรวดเร็วโดยมีบทบาทของรัฐและกลุ่มผู้นำยักษ์ใหญ่ในภาคอุตสาหกรรมเป็นผู้กำหนดและนำการพัฒนาดังกล่าวจนทำให้เกาหลีใต้สามารถยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจทัดเทียมกับประเทศพัฒนาแล้วได้

งานเขียนของ Yoon I (2552) กล่าวต่อไปว่า การดำเนินพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงต้นทศวรรษ 1970 นั้นอาศัยการโยกย้ายแรงงานจากชนบทเพื่อเข้ามาสนับสนุนการดำเนินกิจการทางภาคเศรษฐกิจของชุมชนเมือง ทำให้ไม่มีปัญหาของการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศหรือปัญหาการจัดการต่อแรงงานย้ายถิ่นจากชนบทใหม่ที่เดินทางเข้ามาในเมือง อย่างไรก็ตาม ช่วงกลางทศวรรษ 1980 ระบบเศรษฐกิจการเมืองโลกมีการเปลี่ยนแปลง ทำให้เกาหลีใต้เริ่มสูญเสียความได้เปรียบของแรงขับเคลื่อนทางอุตสาหกรรมที่เป็นกิจกรรมส่งออกที่สำคัญของเกาหลี (Jin-kyung Lee, 2010) เกาหลีใต้ที่มีห่วงโซ่ทางเศรษฐกิจที่มีความสัมพันธ์กับระบบโลก เมื่อเกาหลีใต้ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจทำให้การทำงานในพื้นที่อุตสาหกรรม โดยเฉพาะธุรกิจขนาดเล็กถึงขนาดกลางที่เน้นแรงงานเป็นหลักต้องปรับตัวและเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ธุรกิจจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อหากลยุทธ์ในการลดต้นทุนแรงงาน มีการเลิกจ้าง ลดจำนวนงานประจำลง แทนที่ด้วยงานลักษณะการทำงานแบบชั่วคราว (part-time) ส่งผลให้อัตราการว่างงานสูงขึ้นและสร้างความไม่พอใจให้แรงงานภายในประเทศ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1987 มีการเรียกร้องค่าแรงการจ้างที่เพิ่มขึ้นที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้น ทำให้เกาหลีใต้ต้องจัดให้มีระบบอนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติที่เป็นแรงงานราคาถูกโดยเฉพาะจากประเทศจีน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม และไทย เข้ามาแทนที่แรงงานภายในท้องถิ่น (Lee, 2010)



ทั้งนี้ Kang (1996) ยังชี้ให้เห็นเพิ่มเติมว่า นอกจากปัจจัยทำลายจากกระแสโลกาภิวัตน์ ภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่แล้ว แรงงานท้องถิ่นยังต้องเผชิญกับแรงกดดันจากบริบททางการเมืองและวัฒนธรรม แรงงานท้องถิ่นถูกเลิกจ้างและลดมูลค่าจ้าง นายจ้างมีอำนาจในการกำหนดความเป็นอยู่ของแรงงาน แรงงานรู้สึกไม่มั่นคงในการทำงาน ทำให้แรงงานเกิดการต่อต้านอำนาจของรัฐ แสดงออกโดยการประท้วง ชุมนุมเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ด้วย

หากจะกล่าวว่าความรู้สึกไม่มั่นคงในการทำงานเกิดขึ้นจากการครอบงำโดยภาครัฐหรือการกำหนดทิศทางเศรษฐกิจของบริษัทในกลุ่มแชโบล (Chaebols)<sup>1</sup> นั้นอาจไม่ใช่คำกล่าวอ้างเกินจริง แต่ความรู้สึกไม่มั่นคงการทำงานนั้นเกิดจากตัวแปรทางด้านวัฒนธรรมของเกาหลีใต้เองด้วย งานเขียนของ Daniel Tudor (2012) กล่าวว่า รากฐานทางวัฒนธรรมของเกาหลีขับเคลื่อนด้วยการเป็นที่ยอมรับในทุก ๆ ด้าน เช่นเดียวกับเรื่องการศึกษาและการทำงาน ประชากรเกาหลีใต้หมกมุ่นอยู่กับการสอบแข่งขันเพื่อให้ได้เข้าไปเรียนในมหาวิทยาลัยชั้นนำอย่าง มหาวิทยาลัยโซล มหาวิทยาลัยเกาหลี และมหาวิทยาลัยยอนเซ ที่จะเป็นใบผ่านทางไปสู่โอกาสในการทำงานที่ดีที่สุดในกลุ่มบริษัทแชโบล ทำให้สังคมเกาหลีต้องขวนขวายและมีเป้าหมายที่จะต้องเป็นคนที่เก่งที่สุดในโลก มุ่งมั่นตั้งใจให้ประเทศเป็นอันดับหนึ่งของโลก ผลสำรวจในกลุ่มประเทศ OECD พบว่าวัยรุ่นเกาหลีมีความสุขน้อยที่สุด และการฆ่าตัวตายก็เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้วัยรุ่นเสียชีวิต

เมื่อกระแสเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของเกาหลีได้ถูกครอบงำจากกระแสโลกาภิวัตน์ งานเขียนของ Lim (2010) กล่าวว่าแรงงานที่ไปทำงานในเกาหลีเนื่องจากกระแสของทุนนิยมที่ผูกเชื่อมโยงเข้าสู่ตลาดแรงงานในระบบโลก จึงมีการเคลื่อนย้ายของแรงงานไปทุกพื้นที่รวมถึงเกาหลีใต้ด้วย งานเขียนชิ้นนี้ยังกล่าวถึงบทบาทของรัฐในการดึงดูดให้แรงงานไทยเข้ามาทำงานในเกาหลีใต้ว่ามีแรงจูงใจด้านรายได้ มีการลดกฎเกณฑ์ (deregulation) เพื่อตอบสนองความต้องการแรงงานของรัฐ

จากงานเขียนวรรณกรรมการทำงานของแรงงานในประเทศเกาหลีข้างต้น ผู้วิจัยได้ศึกษาประเด็นประวัติศาสตร์และการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ที่จะนำไปสู่การเกิดนโยบายการเปิดรับแรงงานต่างชาติเพื่อทดแทนแรงงานท้องถิ่นที่กำลังลดลงจากหลากหลายสาเหตุจนนำไปสู่ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศ ผ่านนโยบายระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS) ที่มีบทบาทสำคัญ

<sup>1</sup> กลุ่มบริษัทยักษ์ใหญ่ที่มีอิทธิพลและมีประสิทธิภาพสูงในปัจจุบัน สามารถผลิตสินค้าให้คนทั้งโลก เช่น ซัมซุง (SAMSUNG) ฮุนได (Hyundai) และ แอลจี (LG) เป็นต้น

ในการนำเข้าแรงงานต่างชาติของเกาหลีใต้จนนำไปสู่ปัญหาการลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายของแรงงานไทย ซึ่งผู้วิจัยสามารถนำข้อเท็จจริงดังกล่าวไปใช้ประกอบการวิจัยความต้องการแรงงานต่างชาติของเกาหลีใต้และปัญหาระบบการอนุญาตจ้างงาน (EPS)

### **แรงงานไทยในประเทศเกาหลีใต้**

สำหรับวรรณกรรมอีกกลุ่มเป็นประเด็นว่าด้วยการทำงานของแรงงานไทยในประเทศเกาหลีใต้ โดยนักวิชาการให้ความสนใจกับประเด็นต่าง ๆ อาทิ สภาพปัญหาและอุปสรรค รวมถึงปัจจัยผลักดันที่ก่อให้เกิดการย้ายถิ่น และการจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศเกาหลีใต้ของไทย (วณา วรรณलयกูร, 2562, วิลาสินี อารียกิจโกศล, 2560, นิมนตรา ศรีเสน, 2561)

### **สภาพปัญหาและอุปสรรคส่วนตัวของแรงงาน**

#### **ปัญหาด้านรายได้ที่ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของแรงงาน**

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาเฉพาะตัวแรงงานเอง โดยใช้วิธีการการสัมภาษณ์เชิงลึกและให้ความสำคัญกับปัจเจกในฐานะตัวแสดงสำคัญของการเคลื่อนย้ายแรงงานไทยไปยังเกาหลีใต้ จากงานวิจัยของ กิริยา กุลกลการ (2562) พบว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานผิดกฎหมายเดิมที่แล้วกลุ่มผู้เคลื่อนย้ายแรงงานนั้นมีภูมิหลังทางเศรษฐกิจที่ยากลำบาก และมักเป็นกลุ่มที่แสวงหาโอกาสจากตลาดแรงงานที่ผิดกฎหมาย เพราะไม่ต้องการเสียค่าธรรมเนียม ไม่ต้องการเสียเวลากับเอกสารที่ยุ่งยากและมีขั้นตอนที่ใช้เวลานาน เดิมทีกลุ่มผู้เคลื่อนย้ายแรงงานมักเป็นแรงงานภาคเกษตรกรรมที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในชุมชนเมือง ประสบปัญหากับการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ประกอบกับปัญหารายได้ในการทำงานเกษตรที่ไม่มั่นคงและไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายส่วนตัว และนอกจากแรงงานในภาคเกษตรกรรมชนบทแล้ว ปัจจุบันแรงงานในชุมชนเมืองใหญ่ ๆ ยังพบว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทเข้ามาในแหล่งหัวเมืองต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ค่าตอบแทนที่ได้รับกลับยังไม่เพียงพอในการตั้งตัวและมีชีวิตที่ดีขึ้นได้ ทำให้แรงงานกลุ่มนี้ต้องเริ่มแสวงหางานแหล่งงานใหม่ในต่างประเทศในที่สุด

ประเทศเกาหลีใต้คือหนึ่งในประเทศที่แรงงานไทยเลือกที่จะเดินทางไปทำงานมากเป็นอันดับต้น ๆ โดยลักษณะงานที่ส่วนใหญ่เป็นงานในภาคการผลิต งานก่อสร้าง งานภาคการเกษตร และ

งานนวดแผนไทย เป็นต้น ซึ่งเกาหลีได้มีค่าแรงขั้นต่ำอยู่ที่ ชั่วโมงละ 225 บาท หรือ 7,530 วอน/ ชั่วโมง หรือเดือนละ 47,000 บาท สำหรับการทำงาน 40 ชั่วโมง/สัปดาห์ (KBS WORLD, 2018) ด้วยค่าแรงที่สูงจึงเป็นปัจจัยดึงดูดสำคัญที่ทำให้แรงงานต่างชาติรวมถึงแรงงานไทยเดินทางเข้าไปทำงานในเกาหลีได้

งานวิจัยของ ขวัญนคร สอนหมั่น, 2561 กล่าวต่อไปว่าการตัดสินใจเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างผิดกฎหมายไปทำงานในเกาหลีได้มิใช่เป็นเพียงการตัดสินใจของแค่ตัวของแรงงานเองเท่านั้น แต่ยังถูกพ่วงด้วยแรงกดดัน และความคาดหวังจาก สังคม ครอบครัว และสมาชิกในครอบครัวอีกด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแรงงานและเครือข่ายทำให้เกิดความคาดหวังว่าการย้ายถิ่นไปทำงานในประเทศเกาหลีได้จะสามารถสร้างรายได้ ยกย่องสถานะทางการเงินและสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของครอบครัวของแรงงานให้ดีขึ้น สมาชิกในครอบครัวจึงจำเป็นต้องแสวงหางานที่สร้างรายได้พอเลี้ยงตัวเองและครอบครัวเพื่อกระจายความเสี่ยงที่ครอบครัวจะมีหนี้สินมากขึ้นกว่าเดิม ดังนั้น การที่หนึ่งในสมาชิกครอบครัวและสมาชิกคนอื่น ๆ จะออกไปทำงานที่มีโอกาสสร้างรายได้ได้มากขึ้นจึงเป็นโอกาสที่ดีในการยกระดับฐานะของครอบครัวและตัวแรงงานเองขึ้นมาได้

นอกจากนี้ งานวิจัยของ นิมนตรา ศรีเสน (2561) ยังพบว่าปัจจัยดึงดูดทางด้านผลตอบแทนที่แตกต่างกันมากระหว่างค่าแรงไทยและเกาหลีได้ ส่งผลให้แรงงานตัดสินใจลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายแม้ว่าแรงงานจะรู้ดีว่าบทลงโทษทางกฎหมายของการลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายนั้นจะต้องเสียค่าปรับมากกว่า 40,000 บาท และถูกห้ามเดินทางเข้าประเทศเกาหลีได้อีก แต่เมื่อเปรียบเทียบระหว่างบทลงโทษที่ไม่รุนแรงกับค่าแรงที่แรงงานจะได้รับ แม้เป็นเพียงการทำงานในระยะวีซ่าท่องเที่ยว 90 วัน ก็ยังได้ค่าแรงที่สูงกว่ามาก ทำให้ตัวแรงงานมีแรงจูงใจในการตัดสินใจในการลักลอบเข้าไปทำงานผิดกฎหมายในเกาหลีได้ ถึงแม้ว่าจะรู้ว่ามีบทลงโทษทางกฎหมายเป็นอย่างดี แต่ค่าตอบแทนที่จะได้รับนั้นกลับคุ้มค่ากว่าความเสี่ยงที่จะได้รับ

งานวิจัยยังกล่าวต่อไปว่า เมื่อโลกาภิวัตน์เข้ามามีบทบาทกับปัจเจกมากขึ้น แรงงานสามารถเข้าถึงสื่อออนไลน์ได้ด้วยตัวเอง เช่น อินเทอร์เน็ต เฟสบุ๊ก ยูทูบฯ ส่งผลให้รูปแบบของการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างผิดกฎหมายนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมแรงงานลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายในเกาหลีได้มักเป็นแรงงานที่มีระดับการศึกษาไม่มาก อายุเยอะ และไม่มีโอกาสในการทำงานมากนัก แต่ในปัจจุบันรูปแบบของการเคลื่อนย้ายแรงงานกลับเป็นกลุ่มคนรุ่นใหม่ มีระดับการศึกษาที่สูง อายุน้อยลง มีโอกาสที่จะไปทำงานที่หลากหลายมากกว่ากลุ่มคนกลุ่มแรก แต่เนื่องด้วย

ค่าตอบแทนของการเข้าไปทำงานที่เกาหลีใต้นั้นมีผลตอบแทนที่สูงกว่าประเทศไทย ประกอบกับกลุ่มแรงงานรูปแบบใหม่สามารถหาข้อมูลผ่านอินเทอร์เน็ตได้ด้วยตัวเอง สามารถซื้อตั๋วเครื่องบินได้โดยไม่ต้องผ่านนายหน้า สามารถติดต่อนายจ้างที่เกาหลีใต้ผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ต มีความมั่นใจในตัวเองสูงทางด้านภาษา ประกอบกับรู้ความเสี่ยงของบทลงโทษทางกฎหมายเป็นอย่างดี ถึงแม้ว่ารูปแบบของการเคลื่อนย้ายแรงงานของคนรุ่นใหม่จะดูเหมือนว่ามีตัวเลือกในการทำงานที่มากกว่า แต่ปัจจัยหลักในเรื่องค่าแรงและผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับที่สูงกว่าการเป็นแรงงานฝีมือในประเทศไทย ทำให้แรงงานของกลุ่มคนรุ่นใหม่เลือกที่จะตัดสินใจเดินทางไปเป็นแรงงานลักลอบผิดกฎหมายในประเทศเกาหลีใต้อยู่ดี

### ปัญหาด้านทักษะฝีมือแรงงานไม่เหมาะสมกับลักษณะงาน

แรงงานแต่ละคนมีความสามารถและความถนัดเฉพาะตัวที่แตกต่างกัน และแรงงานคาดหวังว่าจะได้ใช้ความสามารถที่ตัวเองมีหรือที่เล่าเรียนมาประกอบอาชีพตัวเองได้ งานวิจัยของ วิลาสินี อารี ยะกิจโกศล และ ศยามล เจริญรัตน์ (2560) ยกตัวอย่างว่าการนวดแผนไทยเป็นที่ยอมรับในระดับโลก ทำให้มีความต้องการแรงงานนวดแผนไทยในธุรกิจการนวดแผนไทยเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะแรงงานไทยหญิง ซึ่งเกาหลีใต้เป็นประเทศที่มีความต้องการแรงงานที่มีทักษะนวดแผนไทย ในขณะที่อาชีพนี้กลับถูกสงวนไว้ให้กับแรงงานชาวเกาหลีเท่านั้น ถึงแม้ว่าแรงงานนวดจะถูกสงวนไว้ให้กับแรงงานชาวเกาหลีใต้ แต่กลับพบว่ามียานายหน้าประกาศรับสมัครงานนวดผ่านสื่อออนไลน์เพื่อตอบสนองความต้องการของนายจ้างและลูกค้าชาวเกาหลีใต้เป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุผลที่ว่านี้ ชาวเกาหลีใต้นั้นมีความพึงพอใจ และมีความต้องการแรงงานหญิงนวดแผนไทยเป็นจำนวนมาก แต่อาชีพนี้ก็กลับเป็นอาชีพสงวน ส่งผลให้เกิดการลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายเพื่อใช้ทักษะเฉพาะที่แรงงานมีให้สอดคล้องกับความต้องการของลูกค้าและนายจ้างชาวเกาหลีใต้

การไม่มีงานรองรับสำหรับแรงงานคืนถิ่น ขวัญนคร สอนหมั่น, 2556 พบว่า ไม่ว่าแรงงานที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศแบบถูกกฎหมาย หรือผิดกฎหมาย แรงงานไทยเหล่านั้นเมื่อเดินทางกลับเข้าประเทศส่วนใหญ่แล้วมักจะไม่มีการรองรับในทักษะและความรู้ความสามารถของแรงงานที่ได้รับจากการไปเป็นแรงงานต่างประเทศ เช่น ได้เรียนรู้เทคโนโลยี กระบวนการและวิธีการใหม่ ๆ จากการทำงาน ที่จะสามารถกลับมาใช้ในประเทศได้อย่างเป็นประโยชน์ สืบเนื่องจากกระทรวงแรงงานของไทยยังไม่มีตัวชี้วัดหรือเครื่องมือที่ชัดเจนที่สามารถหาทางออกสำหรับแรงงานคืนถิ่นได้

ส่งผลให้แรงงานที่กลับมาตกอยู่ในสภาพว่างงาน มีรายได้ไม่เพียงพอที่จะสามารถเลี้ยงตัวเองและครอบครัวได้อย่างยั่งยืน เหตุผลดังกล่าวทำให้แรงงานที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายเลือกที่จะทำงานในต่างประเทศจนกว่าจะสามารถเก็บเงินได้ สามารถสร้างบ้านให้ครอบครัวที่ประเทศไทยได้ หรือแม้กระทั่งแรงงานบางคนเลือกที่จะทำงานในต่างประเทศจนกว่าเศรษฐกิจของประเทศไทยจะดีขึ้นจึงจะเดินทางกลับมาหางานทำที่ประเทศไทยต่อไป (วงนาวรรลยขจร, 2562)

### ปัญหาอื่น ๆ ของแรงงาน

นอกจากอุปสรรคและปัญหาด้านรายได้และทักษะฝีมือแรงงานแล้ว ยังมีปัญหาส่วนตัวของแรงงานที่ผลักดันให้แรงงานเลือกที่จะตัดสินใจลักลอบเข้าไปเป็นแรงงานผิดกฎหมายในเกาหลีใต้ เช่น ปัญหาความต้องการใช้เงินเร่งด่วนที่รอไม่ได้ ด้วยปัญหาภาระหนี้สินของแต่ละคนนั้นแตกต่างกันไป แรงงานบางคนจำเป็นต้องใช้เงินเพื่อใช้หนี้สินในทุก ๆ เดือน เช่น ชำระค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล รายเดือนของคนครอบครัว และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ แต่ด้วยระบบใบอนุญาตจ้างงาน (EPS) ใช้เวลาทั้งหมดการไม่ต่ำกว่า 9 เดือน และมีค่าใช้จ่ายที่สูงมาก ตั้งแต่ค่าธรรมเนียมในการสมัคร ค่าเรียนภาษาเกาหลีฯ เมื่อตัวแรงงานไม่สามารถรอให้เสร็จทั้งกระบวนการได้ ทำให้แรงงานเลือกที่จะเป็นแรงงานลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายเพื่อรักษาทรัพย์สินของตัวเองเอาไว้

ปัญหาถัดมาคือแรงงานไทยรู้สึกที่ไม่ได้รับการส่งเสริมในการอบรมสอนภาษาเกาหลีที่ได้มาตรฐาน ไม่มีการควบคุมสถาบันสอนภาษาเกาหลีที่มีมาตรฐาน สถาบันสอนภาษาในไทยไม่มีความรู้ภาษาเกาหลีลึกซึ้ง ไม่ได้รับการประชาสัมพันธ์ให้เห็นถึงความสำคัญในการมีทักษะภาษาเกาหลีเพื่อใช้ในการทำงาน ส่งผลให้แรงงานไทยขาดความกระตือรือร้นที่จะฝึกภาษาเกาหลีเพื่อเตรียมตัวสอบ โดยในปี พ.ศ. 2557 มีแรงงานไทยสอบผ่านสอบภาษาเกาหลีน้อยกว่าจำนวนโควตาที่ได้รับเสียอีก ดังนั้นจึงเป็นเหตุผลให้แรงงานไทยเลือกที่จะไปเป็นแรงงานลักลอบผิดกฎหมายในเกาหลีใต้เพื่อหลีกเลี่ยงการที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายและเวลาในการเตรียมตัวฝึกฝนเพื่อสอบภาษาเกาหลีอีกด้วย

## ปัจจัยผลึกในประเทศไทย

### ขาดโอกาสทางเศรษฐกิจ ปัญหาจากประเทศต้นทาง

วรรณกรรมส่วนใหญ่มักชี้ให้เห็นสาเหตุหรือปัจจัยที่ทำให้แรงงานหนึ่งคนตัดสินใจที่จะเดินทางไปเป็นแรงงานต่างประเทศนั้นมีปัจจัยที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ ปัจจัยที่หนึ่งคือปัจจัยดึงดูดที่เป็นความต้องการจากประเทศปลายทาง โดยมีแรงจูงใจสำคัญคือความคาดหวังในรายได้ที่มากกว่า เพื่อสร้างฐานะและดูแลครอบครัว ปัจจัยที่สองคือปัจจัยผลักดันจากประเทศต้นทาง โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา เช่น ปัญหาการว่างงานหรือปัญหาสภาพเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ แรงงานกลุ่มนี้มักประสบปัญหาทางเศรษฐกิจแม้ว่าจะมีที่ดินทำกินเป็นของตัวเองก็ตาม (เศกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ, 2540)

การขาดโอกาสทางเศรษฐกิจ ค่าแรงขั้นต่ำของไทยที่ไม่สามารถเอื้อให้แรงงานดำรงชีพได้ ประกอบกับอัตราการว่างงานที่สูงขึ้นขึ้น ผลักดันให้แรงงานไทยตัดสินใจเดินทางไปทำงานในเกาหลีใต้ โดยไม่สนใจเรื่องรูปแบบและวิธีการ แรงงานไทยที่เคลื่อนย้ายไปทำงานในเกาหลีใต้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากภาคอีสานและภาคเหนือของไทย ซึ่งแรงงานเหล่านี้มีบ้านและที่ดินสำหรับการประกอบอาชีพได้ แต่การประกอบอาชีพเกษตรกรรมนั้นกลับมีค่าแรงที่ต่ำจนไม่สามารถเลี้ยงดูตัวเองหรือครอบครัว จึงทำให้แรงงานจำเป็นต้องเดินทางหางานในชุมชนเมืองต่าง ๆ หรือทำงานในต่างประเทศนั่นเองโดยมีความคาดหวังว่าจะเอาชนะสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ล้มเหลวภายในประเทศที่เพียงแคตัวแรงงานเองไม่สามารถควบคุมหรือเอาชนะได้

นิมนตรา ศรีเสน (2562) กล่าวต่อไปว่า เมื่อรายได้ในประเทศไม่เพียงพอต่อรายจ่ายส่งผลให้แรงงานมีความตั้งใจที่จะไปทำงานอย่างผิดกฎหมายในประเทศปลายทางที่ให้โอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าโดยเฉพาะประเทศเกาหลีใต้ที่มีค่าแรงขั้นต่ำสูงกว่าประเทศไทยมาก การลักลอบเข้าไปเป็นแรงงานผิดกฎหมายในระยะวีซ่าท่องเที่ยว 90 วัน ก็สามารถหารายได้ได้มากกว่าอยู่ประเทศไทยกว่าหลายเท่า นอกจากนี้ ในแรงงานของกลุ่มคนรุ่นใหม่ยังมีความทางกฎหมายเป็นอย่างดี การคิดคำนวณว่าจะอยู่ไม่เกิน 90 วัน หรือหากอยู่เกิน 90 วันก็ทราบถึงบทลงโทษที่ไม่รุนแรง เช่น การถูกจับและส่งตัวกลับประเทศต้นทาง ไม่มีคดีติดตัว ซึ่งคนกลุ่มนี้รู้ถึงบทลงโทษทางกฎหมายเป็นอย่างดี แต่เมื่อเทียบกับรายได้ และผลประโยชน์ที่แรงงานจะได้รับนั้นถือว่าคุ้มค่ากว่า อย่างไรก็ตาม งานชิ้นนี้ไม่ได้อธิบายถึงปัจจัยเชิงโครงสร้างจากประเทศปลายทางที่ทำให้แรงงานไทยตัดสินใจเข้าไปทำงานแบบผิดกฎหมายในประเทศเกาหลีใต้

## อัตราการว่างงานในประเทศเพิ่มสูงขึ้น

นอกจากนี้ ปัญหาการว่างงานก็เป็นปัจจัยผลักดันที่ไม่เอื้อต่อการทำงานภายในประเทศ อัตราการว่างงานของแรงงานไทยสูงขึ้น ธุรกิจที่มาลงทุนในประเทศไทยลดน้อยลง สาขาวิชาชีพที่ผลิตออกมาสวนทางกับความต้องการของตลาดแรงงาน ไม่เพียงแต่แรงงานไร้ฝีมือเท่านั้นที่มีอัตราการว่างงานสูงขึ้น แต่อัตราการว่างงานกระจายไปในทุกกลุ่มของแรงงาน จากงานวิจัยที่สืบค้น แรงงานไทยที่จบการศึกษาที่สูง และมีอายุน้อย มีความรู้ทางด้านกฎหมาย และข้อมูลการเดินทางระหว่างประเทศเป็นอย่างดี แต่ยังไม่สามารถหางานทำภายในประเทศได้ ผันตัวไปเป็นแรงงานลักลอบผิดกฎหมายในเกาหลีใต้มากขึ้น โดยปัจจัยดึงดูดไม่มีใช่เพียงแค่ค่าตอบแทนเท่านั้น แต่ในช่วงที่ผ่านมา กระแสค่านิยมชมชอบวัฒนธรรมเกาหลีของคนไทยเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ทั้งดารา นักแสดง นักร้อง อาหาร แฟชั่น และการท่องเที่ยว ทำให้กลุ่มคนรุ่นใหม่มีความต้องการเดินทางไปทำงานในเกาหลีใต้เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย

## การบริหารจัดการแรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลี

การบริหารจัดการแรงงานไทยในเกาหลีใต้เป็นอีกหนึ่งประเด็นที่นักวิชาการส่วนใหญ่ให้ความสนใจ (อุษามาศ เสียมภักดี, 2555, ประพันธ์ ดิษยทัต, 2558) โดยจุดมุ่งเน้นของการศึกษาส่วนใหญ่ มุ่งเน้นประเด็นนโยบายการส่งเสริมความคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการที่แรงงานต่างชาติไทยที่พึงจะได้รับเมื่อเข้าสู่ภายใต้ระบบการอนุญาตจ้างงานอย่างถูกต้อง จากวรรณกรรม ผู้วิจัยจะแบ่งวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องออกเป็นสองส่วน คือ แรงงานต่างชาติไทยภายใต้ระบบการอนุญาตจ้างงาน (EPS) กับผลกระทบของแรงงานไทยผิดกฎหมายในเกาหลีใต้

## แรงงานต่างชาติไทยภายใต้ระบบการอนุญาตจ้างงาน (EPS)

แรงงานไร้ฝีมือภายใต้ระบบการอนุญาตจ้างงาน (Employment Permit System) เป็นระบบนำเข้าแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือแบบรัฐต่อรัฐ (G-to-G) ของเกาหลีใต้จากประเทศต่าง ๆ รวมทั้งหมด 16 ประเทศ และประเทศไทยเป็นหนึ่งใน 16 ประเทศที่นำเข้าแรงงานไร้ฝีมือเข้าประเทศเกาหลีใต้เป็นอันดับต้น ๆ ภายใต้ระบบ EPS นั้น แรงงานต่างชาติที่ประสบปัญหาเรื่องสวัสดิการ แรงงานจะได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นกว่าการจ้างงานภายใต้ระบบ ITS แรงงานต่างชาติจะได้รับความ

คุ้มครองทางกฎหมายเทียบเท่ากับแรงงานท้องถิ่น ทั้งด้านสิทธิและสวัสดิการ มีการตั้งศูนย์ช่วยเหลือแรงงานต่างชาติที่ให้ความรู้ทางด้านกฎหมายแก่แรงงาน มีสัญญาจ้างงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง คุ้มครองดูแลโดยรัฐ ไม่มีการเก็บค่าใช้จ่ายจากนายหน้าเพราะรัฐเป็นผู้ดูแล

ในแต่ละปีกระทรวงแรงงานของเกาหลีใต้จะกำหนดโควตาจำนวนแรงงานที่จะรับจากประเทศที่ทำข้อตกลงด้วย (MOU) ซึ่งในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยได้รับโควตาจำนวน 4,700 คน แต่อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาประเทศไทยมักส่งแรงงานไปทำงานภายใต้ระบบการอนุญาตจ้างงานต่ำกว่าจำนวนโควตาที่ได้รับ ในขณะที่มีแรงงานไทยลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายในเกาหลีใต้จำนวนมาก

### ปัญหาของระบบการอนุญาตจ้างงาน (EPS) กับแรงงานไทยผิดกฎหมายในประเทศเกาหลีใต้

จากงานเขียนของ ดวงฤทัย สังข์ทอง (2554), นิมนตรา ศรีเสน (2561), Anastasiya Denisova (2018) ศึกษาพบว่าอุปสรรคที่สำคัญในการเดินทางไปทำงานในเกาหลีใต้แบบถูกกฎหมายภายใต้ระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS) นั้น คือ การที่แรงงานไม่สามารถสอบวัดระดับภาษาเกาหลีผ่านได้ โดยอัตราการสอบผ่านอยู่ในระดับเพียงร้อยละ 20 เท่านั้น ซึ่งต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่ทำข้อตกลงการจัดส่งแรงงานด้วย โดยในปี พ.ศ. 2560 มีแรงงานไทยสอบผ่านภาษาเพียง 4,119 คน จากผู้เข้าสอบประมาณ 20,000 คน ทำให้ไม่สามารถส่งแรงงานไปทำงานได้ตามโควตาที่รับจำนวน 5,400 คน (กิริยา กุลกลการ, 2562) โดยภาครัฐไทยให้ความเห็นว่าส่วนหนึ่งมาจากแรงงานไทยไม่มีความกระตือรือร้น ประกอบกับสถาบันสอนภาษาในประเทศไทยไม่ได้มีความรู้ในภาษาเกาหลีอย่างลึกซึ้ง

ทั้งนี้ แม้แรงงานจะสามารถสอบผ่านวัดระดับภาษาแล้ว แต่ต้องรอการคัดเลือกจากนายจ้างเกาหลีเป็นเวลานานและอาจไม่ได้รับการคัดเลือกจากนายจ้างเกาหลีเลยก็ได้ โดยเฉพาะแรงงานหญิงที่จะมีโอกาสได้รับการคัดเลือกน้อยกว่าแรงงานชาย เนื่องจากค่านิยมและลักษณะงานที่ต้องไปทำที่นายจ้างเกาหลีชอบแรงงานชายมากกว่า นอกจากนี้ กระบวนการจัดส่งแรงงานก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดความล่าช้า โดยเฉพาะในส่วนของ การออกหนังสือรับรองความประพฤติจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ต้องใช้เวลาจนถึง 1 – 2 เดือน (ประพันธ์ ดิษยทัต, 2558) และค่าธรรมเนียมในการสมัครเข้าไปทำงานที่สูงมาก เริ่มตั้งแต่ค่าธรรมเนียมในการสมัครสอบวัดระดับภาษา (TOPIK) ค่าทำหนังสือเดินทาง ค่าทำวีซ่าเดินทาง ค่าใบรับรองแพทย์ ค่าประกันการเดินทาง และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ก็เป็น



อุปสรรคหนึ่งในการตัดสินใจเดินทางของแรงงาน และถึงแม้จะเสียค่าธรรมเนียมในการสมัครเข้าทำงาน ก็ไม่สามารถยืนยันได้ว่าแรงงานจะได้รับการคัดเลือกเข้าทำงานอีกด้วย

ปัจจัยข้างต้นเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลให้แรงงานไทยลักลอบเข้าไปทำงานในเกาหลีได้อย่างผิดกฎหมายจำนวนมาก เพื่อหลีกเลี่ยงความยุ่งยากในการสอบวัดระดับภาษาและขั้นตอนต่าง ๆ หลายขั้นตอนตามที่กล่าวไปข้างต้น เช่น การขอหนังสือรับรองความประพฤติ การอบรมและสอบวัดระดับภาษา การตรวจสุขภาพเพื่อขอใบรับรองแพทย์ เมื่อหากเทียบกับการเดินทางเข้าไปทำงานในเกาหลีด้วยตัวเองหรือผ่านนายหน้าแล้วนั้น ถึงแม้จะเสี่ยงถูกจับจากเจ้าหน้าที่รัฐเกาหลีได้ แต่ก็สามารถข้ามขั้นตอนและค่าธรรมเนียมในการจัดส่งแรงงานต่าง ๆ ลงได้

### ผลกระทบของแรงงานไทยผิดกฎหมายในเกาหลีใต้

แรงงานไทยลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายในเกาหลีใต้เป็นจำนวนมากนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อประเทศไทยโดยรวมทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งในระดับปัจเจก องค์กร และระดับประเทศ

จากงานวิจัยของ ประพันธ์ ดิษยทัต (2558) พบว่าสถานเอกอัครราชทูตไทยในเกาหลีใต้มีภาระค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือแรงงานไทยผิดกฎหมายที่เจ็บป่วยมีความจำเป็นต้องเข้ารับการรักษาตัวในโรงพยาบาล ซึ่งค่ารักษาพยาบาลในเกาหลีใต้สูงมาก โดยในปี พ.ศ. 2560 สถานเอกอัครราชทูตให้เงินกู้ยืมช่วยเหลือกว่า 3 ล้านบาท เนื่องจากแรงงานผิดกฎหมายไม่มีประกันสุขภาพและส่วนใหญ่มีฐานะยากจน สถานเอกอัครราชทูตฯ มักต้องรับภาระในการสำรองค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไปก่อน โดยแรงงานผู้ตกทุกข์ได้ยากเช่นสัญญาขอรับสภาพหนี้และสัญญาว่าจะคืนเงินดังกล่าวให้รัฐบาลไทยภายหลัง ซึ่งจากสถิติที่ผ่านมาพบว่า การเรียกร้องเก็บเงินคืนจากแรงงานผู้ตกทุกข์ได้ยากนั้นเป็นไปได้ยากมาก ดังนั้น สถานเอกอัครราชทูตฯ จึงเจรจาขอให้ช่วยลดค่ารักษาพยาบาลในเกาหลีใต้ให้กับแรงงานไทยผิดกฎหมายลง บ่อยครั้งส่งผลให้โรงพยาบาลตกอยู่ในสภาวะจำยอม ซึ่งก่อให้เกิดทัศนคติเชิงลบของหน่วยงานเกาหลีใต้ต่อคนไทย และอาจส่งผลต่อความไม่เต็มใจที่จะรับคนผู้ป่วยชาวไทยที่มาท่องเที่ยวและเดินทางมาทำงานอย่างถูกกฎหมายในอนาคตด้วย

นอกจากนี้ แรงงานไทยลักลอบเดินทางเข้าประเทศเกาหลีใต้อย่างผิดกฎหมายยังส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและเกาหลีใต้ต่อไปในอนาคต เช่น อาจ

ส่งผลให้มีการลดจำนวนโควตาแรงงานไทยที่มีเจตนาเดินทางอย่างถูกกฎหมาย ตัดโอกาสแรงงาน  
แรงงานไทยรุ่นใหม่ที่จะไปทำงานอย่างถูกต้องภายใต้ระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS) เจ้าหน้าที่  
ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองมีการคัดกรองและตรวจลงตราเข้มงวดมากขึ้นแก่นักท่องเที่ยวไทยที่เดินทางไป  
ไปเกาหลีใต้ เป็นต้น

จากงานเขียนทางวิชาการต่าง ๆ ข้างต้น ผู้วิจัยสามารถนำเอาข้อมูลมาใช้เป็นกรอบแนวคิดใน  
การศึกษาประเด็นด้านความต้องการแรงงานต่างชาติของเกาหลีใต้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและนำ  
ข้อเท็จจริงดังกล่าวไปใช้ประกอบพิจารณางานวิจัยและตอบคำถามวิจัย อย่างไรก็ตาม จากงานศึกษา  
วิชาการส่วนใหญ่ยังไม่ได้กล่าวถึงบทบาทความต้องการแรงงานจากเกาหลีใต้มากนัก ดังนั้นจึงเป็น  
ที่มาขอการศึกษานี้

#### **แนวคิดและกรอบการวิเคราะห์**

สำหรับแนวคิดและกรอบการวิเคราะห์ที่ผู้วิจัยจะนำมาอธิบายความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของ  
การลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายของแรงงานไทยระหว่างประเทศเกาหลีใต้และไทย ผู้วิจัย  
อาศัยแนวคิดทฤษฎีระบบโลก (World System Theory) ของ Immanuel Wallerstein (1974)  
เพื่อพิจารณาว่าปัจจัยเชิงโครงสร้างที่เอื้อให้การลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายของแรงงาน  
ไทยในสาธารณรัฐเกาหลีเกิดขึ้นได้

แนวคิดระบบโลกพิจารณาการย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศว่าเป็นผลพวงจากระบบต่าง ๆ  
ของโลกที่มากกระทบโครงสร้างของระบบการเคลื่อนย้ายแรงงานและมีอิทธิพลดึงดูดให้แรงงานจาก  
ประเทศรอบนอก (Periphery) ไปสู่ประเทศกึ่งรอบนอก (Semi-Periphery) หรือประเทศศูนย์กลาง  
(Core) โดยปัจจัยที่เอื้อต่อการย้ายถิ่นดังกล่าวเป็นความต้องการดึงดูดแรงงานราคาถูกเพื่อเข้าสู่ระบบ  
การผลิตในพื้นที่กึ่งรอบนอก (Semi-Periphery) และประเทศศูนย์กลาง (Core) ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้  
ผู้เขียนพิจารณาเห็นว่าประเทศไทยมีสถานะเป็นประเทศ “รอบนอก” (Periphery) และในบริบทนี้จะ  
ยกให้ประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศ “กึ่งรอบนอก” (Semi-periphery) ที่คอยดึงดูดแรงงานราคาถูก  
จากประเทศไทยเข้าไป

การลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายของแรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลีใต้เป็นผล  
พวงมาจากกระแสโลกาภิวัตน์และระบบต่าง ๆ ของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระแสการลงทุนจาก  
ประเทศที่พัฒนาแล้ว กล่าวคือประเทศศูนย์กลาง (core) จะเข้าไปกอบโกยผลประโยชน์จากประเทศ

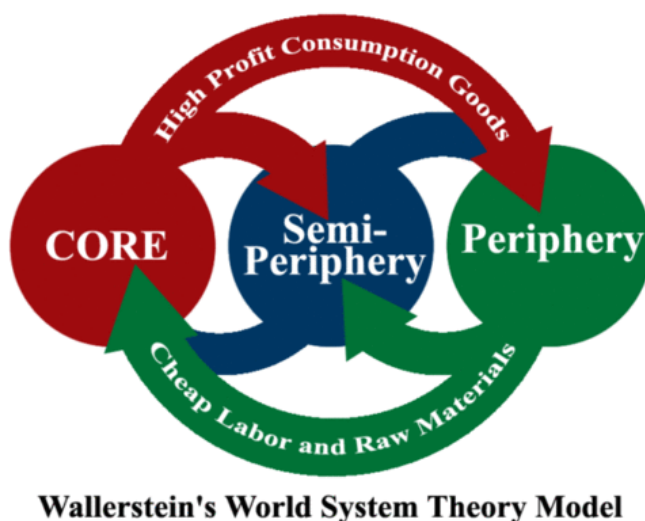
กึ่งรอบนอก (semi-periphery) และประเทศรอบนอก (periphery) และกีดกันทางการค้าจากประเทศรอบนอกและกึ่งรอบนอกด้วยมาตรการต่าง ๆ ส่วนประเทศกึ่งรอบนอกก็มักถูกกอบโกยผลประโยชน์จากประเทศศูนย์กลางและในขณะเดียวกันก็เข้าไปกอบโกยผลประโยชน์จากประเทศรอบนอก ซึ่งประเทศรอบนอกมักเป็นประเทศที่ถูกกอบโกยผลประโยชน์อยู่ฝ่ายเดียวและเป็นประเทศที่เดือนร้อนที่สุด

ส่วนแรก ประเทศไทย ประเทศต้นทางที่เป็นประเทศรอบนอกมีข้อจำกัดจากปัจจัยภายในประเทศ เช่น โครงสร้างความเหลื่อมล้ำทางสังคม โอกาสในการทำงานในสังคมน้อย สถานที่บ้านเกิดของแรงงานไม่เอื้อต่อการประกอบอาชีพฯ ผลักดันให้แรงงานจากประเทศต้นทางต้องมองหาโอกาสใหม่ ๆ จากภายนอก ประกอบกับประเทศกึ่งรอบรอบอย่างเกาหลี ประเทศปลายทางที่สภาพเศรษฐกิจกำลังเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ทั้งทางด้านอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม เป็นประเทศที่กำลังขาดกำลังแรงงานภายในอย่างมากในการขับเคลื่อนประเทศที่กำลังเจริญเติบโตอย่างก้าวกระโดด ส่งผลให้เกาหลีใต้ในฐานะประเทศกึ่งรอบนอกเป็นประเทศที่น่าดึงดูดต่อแรงงานข้ามชาติ และเกาหลีใต้เองก็พร้อมโอบรับแรงงานต่างชาตินี้เข้ามาไว้ในอ้อมกอดอย่างเต็มใจเพราะความขาดแคลนแรงงานภายใน

ส่วนที่สอง นอกจากประเทศกึ่งรอบนอกอย่างเกาหลีใต้ที่มีแรงดึงดูดจากการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศอย่างรวดเร็วแล้ว สภาพความเป็นโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่เชื่อมโยงเศรษฐกิจและการคมนาคมทั้งโลกเข้าด้วยกัน ส่งผลให้การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนั้นง่ายขึ้น มีเส้นทางการขนส่งที่สะดวกสบาย ความยืดหยุ่นของกฎระเบียบ (Deregulation) การรับเข้าแรงงานที่เอื้ออำนวยจากประเทศปลายทางดึงดูดให้แรงงานต่างชาตินี้เข้าไปทำงานให้เกาหลีใต้ ทิศทางการเคลื่อนย้ายของแรงงานจากประเทศต้นทางที่มีสถานะเศรษฐกิจที่ด้อยกว่า ไปยังประเทศปลายทางที่เป็นศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจและข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ซึ่งการเกิดขึ้นของระบบโลกภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์นี้ทำให้ประเทศศูนย์กลางหรือประเทศกึ่งรอบนอกอย่างเกาหลีใต้เติบโตขึ้นเรื่อย ๆ

ส่วนที่สาม ความเชื่อมโยงเชิงโครงสร้างระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทางที่สนับสนุนการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ เนื่องจากประเทศเกาหลีใต้ (Semi-periphery) ขาดแคลนแรงงานที่เป็นเสมือนวัตถุดิบหลักในภาคการผลิตภายในประเทศอย่างรุนแรง ทำให้จำเป็นต้องนำเข้าแรงงานจากภายนอกประเทศจำนวนมากเพื่อนำเข้ามาเติมเต็มและขับเคลื่อนภาคอุตสาหกรรมที่กำลังเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ดังนั้น เพื่อให้เป็นการนำเข้าแรงงานอย่างเป็น

ระบบ ทำให้เกาหลีใต้มีการกำหนดนโยบายการนำเข้าแรงงานระหว่างประเทศที่เอื้อให้แก่การประกอบกิจการของนายจ้างเกาหลี เช่น นโยบายระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS) ที่ในทางปฏิบัตินั้นนโยบายถูกเอื้อผลประโยชน์พิเศษให้แก่รัฐบาลและนายจ้างเกาหลีได้เป็นหลัก



รูปที่ 1 แนวคิดทฤษฎีระบบโลก (World system theory)

#### ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Methodology) ผ่านการศึกษาข้อมูลเชิงเอกสารเป็นสำคัญ ผู้วิจัยทำการศึกษาและเก็บข้อมูลทางด้านเอกสารวิชาการ รายงานวิชาการ ข้อมูลเชิงสถิติจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องได้แก่ ฝ่ายแรงงานประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล กระทรวงการต่างประเทศไทย ณ กรุงโซล สถานเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐเกาหลีประจำประเทศไทย กระทรวงแรงงาน ซึ่งข้อมูลส่วนใหญ่ปรากฏอยู่บนเว็บไซต์ของหน่วยงาน สื่อสังคมออนไลน์บนหน้าเฟซบุ๊กของสำนักงานแรงงานไทย ณ กรุงโซล เอกสารจากสำนักวิทยบริการและห้องสมุด เพื่อนำข้อมูลเหล่านี้มาวิเคราะห์การลักลอบเข้าไปทำงานแบบผิดกฎหมายของแรงงานไทย วิเคราะห์นโยบายการอนุญาตจ้างงาน (EPS) ในการว่าจ้างแรงงานต่างชาติไทยของรัฐบาลเกาหลีใต้ในฐานะประเทศปลายทางที่เปิดรับแรงงานต่างชาติ การวิจัยเชิงคุณภาพสามารถช่วยให้เข้าถึงความเป็นจริงของนโยบายการอนุญาตจ้างงานของเกาหลีใต้ นอกจากนี้การนำข้อมูลเชิงสถิติ เช่น จำนวนประชากร ปริมาณความต้องการแรงงานของเกาหลีใต้จากการพัฒนา

เศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของเกาหลีใต้จะนำไปสู่การขาดแคลนแรงงานในประเทศ มาประกอบการพิจารณาจะช่วยให้เห็นภาพสถานการณ์แรงงานไทยในประเทศเกาหลีใต้มากขึ้น

นอกจากนี้ งานวิจัยฉบับนี้ยังเป็นการวิเคราะห์นโยบาย คือนำระบบการอนุญาตจ้างงาน (EPS) ซึ่งมีความสอดคล้องในการอธิบายความต้องการแรงงานต่างชาติของเกาหลีใต้และกระบวนการลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายของแรงงานไทย มาศึกษาแบบแผนของนโยบายเพื่อடுத்தิศทางการแก้ไขปัญหของสาธารณรัฐเกาหลี และข้อจำกัดของนโยบายระบบการจ้างงานที่มีผลต่อการตัดสินใจของกลุ่มแรงงานในการเลือกที่จะลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายมากกว่าว่าแบบถูกกฎหมาย

### เค้าโครงการนำเสนอ

ผู้วิจัยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 5 บท ประกอบด้วย

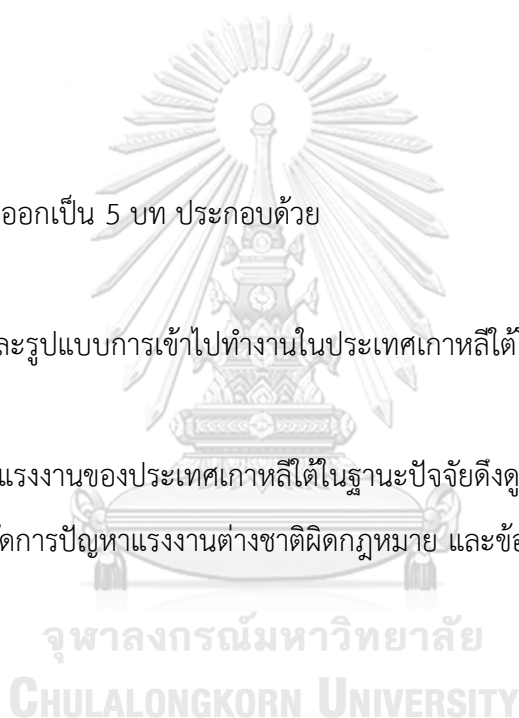
บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 สถานการณ์และรูปแบบการเข้าไปทำงานในประเทศเกาหลีใต้โดยผิดกฎหมาย และปัจจัยผลักออก

บทที่ 3 ความต้องการแรงงานของประเทศเกาหลีใต้ในฐานะปัจจัยดึงดูด

บทที่ 4 แนวทางการจัดการปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย และข้อจำกัดของการจัดการดังกล่าว

บทที่ 5 สรุป



## บทที่ 2

### การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในเกาหลีใต้ภายใต้ระบบการอนุญาตจ้างงาน (EPS)

ในบทนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงการย้ายถิ่นของแรงงานไทยเข้าสู่ประเทศเกาหลีใต้ โดยผู้เขียนต้องการมุ่งเน้นอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการแรงงานของเกาหลีใต้กับการเข้าไปทำงานของแรงงานไทย ผู้เขียนมีข้อถกเถียงในบทนี้ว่า ถึงแม้ว่านโยบายระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS) จะเป็นกลไกของเกาหลีใต้ในการส่งเสริมการนำเข้าแรงงานต่างชาติที่ถูกกฎหมายและช่วยลดการลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายของแรงงาน แต่ในขณะเดียวกัน เงื่อนไขของระบบอนุญาตจ้างงานก็เป็นอุปสรรคต่อการเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายด้วยเช่นกัน

### การเข้าไปทำงานของแรงงานต่างชาติในเกาหลีใต้

เมื่อมีปัจจัยด้านอุปสงค์ความต้องการนำเข้าแรงงานจำนวนมากเพื่อตอบสนองปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีผลมาจากปัญหาพื้นฐานทางวัฒนธรรมของเกาหลีใต้ แรงงานท้องถิ่นปฏิเสธที่จะทำงานในภาคธุรกิจอุตสาหกรรมและบริการ จำนวนประชากรในวัยแรงงานภายในประเทศลดลง จำนวนผู้สูงอายุมากขึ้น ประกอบกับนายจ้างเกาหลีชอบจ้างแรงงานต่างชาติมากกว่าเพราะค่าแรงถูกกว่าแรงงานท้องถิ่นและให้ชั่วโมงการทำงานที่มากกว่า เมื่อมีปัจจัยด้านอุปสงค์เหล่านี้ จึงทำให้เกิดปัจจัยอุปทานขึ้น เกิดแรงงานต่างชาติที่มีความต้องการเดินทางเข้ามาเป็นแรงงานในเกาหลีใต้เป็นจำนวนมากโดยเฉพาะแรงงานไทย เพื่อตอบสนองความต้องการแรงงานของเกาหลีใต้ดังกล่าว การเดินทางเข้ามาทำงานในเกาหลีใต้จึงเป็นโอกาสของแรงงานต่างชาติเพื่อเติมเต็มปัจจัยด้านอุปสงค์และอุปทาน แต่การเข้ามาของแรงงานโดยไม่สนรูปแบบและวิธีการในการเดินทาง (Kim, 2004) ทำให้จำนวนแรงงานต่างชาติในเกาหลีใต้มีจำนวนแรงงานต่างชาติที่เดินทางเข้ามาเพิ่มสูงขึ้นทั้งในรูปแบบที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายในที่สุด

### ข้อมูลแรงงานต่างชาติในเกาหลีใต้

ข้อมูลด้านแรงงานต่างชาติในเกาหลีใต้ในปี พ.ศ. 2562 แสดงจำนวนชาวต่างชาติที่เข้ามาอยู่ในเกาหลีทั้งสิ้น 1,332,866 คน โดยจำนวนแรงงานต่างชาติส่วนใหญ่แบ่งออกเป็นคนเกาหลีเชื้อสายจีน 49% รองลงมาคือสหรัฐ 10% เวียดนาม 8% ฟิลิปปินส์ 4% ญี่ปุ่น 4% และไทย 4% (Statistics Korea, 2562) ทั้งนี้เหตุผลที่มีจำนวนชาวจีนในเกาหลีมากกว่าสัญชาติอื่นเพราะเกาหลีมีนโยบาย

ส่งเสริมให้ชาวต่างชาติที่มีเชื้อสายเกาหลีแต่อาศัยอยู่ประเทศอื่นให้เข้ามาทำงานในเกาหลีได้ โดยแรงงานไร้ฝีมือที่มีเชื้อสายเกาหลีนี้จะได้รับวีซ่าประเภท H-2 Visa ขณะที่แรงงานไร้ฝีมือจากสัญชาติอื่นที่ไม่มีเชื้อสายเกาหลีจะได้รับวีซ่าประเภท E-9 Visa โดยส่วนใหญ่แรงงานประเภท E-9 Visa นั้นเป็นแรงงานถูกกฎหมายถึง 82% และอีก 18% เป็นแรงงานผิดกฎหมาย ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเข้ามาอย่างถูกกฎหมายแล้วกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมายในภายหลัง (Kee, 2009) โดยแรงงานต่างชาติในเกาหลีได้สามารถแบ่งออกเป็น 6 กลุ่ม ดังนี้

1. แรงงานไร้ฝีมือภายใต้ระบบการอนุญาตจ้างงาน (Employment Permit System: EPS) เป็นระบบนำเข้าแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือแบบ รัฐต่อรัฐ ของเกาหลีจากประเทศต่าง ๆ รวม 16 ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย อินโดนีเซีย มองโกเลีย ศรีลังกา ฟิลิปปินส์ เวียดนาม อุซเบกิสถาน ปากีสถาน กัมพูชา จีน เมียนมาร์ บังกลาเทศ เนปาล คาซัคสถาน ตีมอร์ตะวันออก และลาว โดยแรงงานดังกล่าวถือวีซ่าทำงานประเภท E-9 โดยในแต่ละปี รัฐบาลเกาหลีจะกำหนดโควตานำเข้าแรงงานต่างชาติภายใต้ระบบ EPS และกำหนดเพดานจำนวนแรงงานของแต่ละประเทศเอาไว้ ในปี พ.ศ. 2555 จำนวนโควตาแรงงานที่ใหญ่ที่สุดมาจากประเทศกัมพูชา ร้อยละ 16 เวียดนาม ร้อยละ 13 อินโดนีเซีย ร้อยละ 12 เนปาล ร้อยละ 11 และไทย ร้อยละ 10 ซึ่งแต่ละกลุ่มจะแปรผันขึ้นลงในแต่ละปีตามความต้องการนำเข้าแรงงานของเกาหลีได้ (แก้วขวัญ ตั้งติพงษ์กุล, 2559)

2. แรงงานอุตสาหกรรมเกษตรกร ป่าไม้ การผสมพันธุ์สัตว์ และการประมง ผู้ถือวีซ่า E-10

3. แรงงานฝีมือผู้ถือวีซ่า E-7 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานในภาคหัตถอุตสาหกรรมและเป็นครูสอนภาษาอังกฤษ

4. ผู้หญิงต่างชาติที่เข้ามาแต่งงานกับผู้ชายเกาหลีได้สืบเนื่องจากเกาหลีได้ประสบปัญหาผู้หญิงเกาหลีไม่ยินดีแต่งงานกับผู้ชายที่มีฐานะยากจน โดยในปี พ.ศ. 2557 มียอดแต่งงานไม่ต่ำกว่า 150,000 คน (Kim and Kilkey, 2017) ถือวีซ่า F-2 และส่วนใหญ่มาจากประเทศจีน เวียดนาม ญี่ปุ่น และฟิลิปปินส์

5. คนจีนเชื้อสายเกาหลี ถือว่าซ่า H-2 มักทำงานในในภาคการก่อสร้างและภาคบริการ เพราะสามารถพูดภาษาเกาหลีได้อย่างคล่องแคล่ว

6. และแรงงานผิดกฎหมาย

ถึงแม้ว่าภาคบริการจะเป็นภาคเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดของเกาหลี แต่ทว่าจำนวนแรงงานต่างชาติในภาคบริการกลับมีสัดส่วนที่เล็กมาก โดยพบว่าแรงงานต่างชาติส่วนใหญ่มักทำงานอยู่ในภาคอุตสาหกรรมการผลิต การเกษตร ภาคการก่อสร้าง และที่พักอาศัย ซึ่งเป็นผลมาจากระบบการจัดการแรงงาน EPS ที่กีดกีดแรงงานต่างชาติในภาคบริการ โดยจำกัดประเภทของงานบริการที่แรงงานต่างชาติสามารถทำได้ไว้ เช่น หมอนวดไทยหญิง เป็นต้น (วิลาสินี อารียะกิจโกศล และศยามล เจริญรัตน์, 2560)

### ประวัติศาสตร์การย้ายถิ่นของแรงงานไทยอย่างย่อ

การเคลื่อนย้ายของแรงงานไทยในต่างประเทศเกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 ในแถบประเทศตะวันออกกลาง ซึ่งเป็นประเทศผู้ค้ำน้ำมัน เช่น ประเทศซาอุดีอาระเบีย คูเวต กาตาร์ อิรัก อิหร่าน และสาธารณรัฐอาหรับเอมิเรตส์ การที่ประเทศเหล่านี้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเชิงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ นำมาซึ่งความต้องการใช้แรงงานจำนวนมาก และเป็นแรงดึงดูดให้แรงงานไทยเดินทางและอพยพเข้าไปทำงานในตะวันออกกลางเป็นจำนวนมากขึ้น (กิริยา กุลกลการ, 2557) แรงงานไทยเริ่มเดินทางไปทำงานในต่างประเทศอย่างจริงจังมากขึ้นในปี พ.ศ. 2518 กอปรกับสหรัฐฯ เริ่มถอนกำลังออกจากประเทศไทย จึงทำให้ไทยประสบปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจ แรงงานไทยว่างงานมากขึ้น กิจกรรมต่าง ๆ ลดลง ดังนั้นความคิดที่จะเดินทางไปทำงานในประเทศตะวันออกกลางจึงเป็นทางเลือกที่จะสามารถสร้างรายได้และสามารถส่งเงินกลับประเทศได้จำนวนมาก จนกระทั่งในปีเดียวกัน รัฐบาลจึงได้ส่งเสริมและให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ แก่แรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศอย่างชัดเจนตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เป็นต้นมา ประกอบกับมีการจัดตั้งบริษัทจัดหางานสำหรับการไปทำงานในต่างประเทศ โดยเฉพาะขึ้น (ปิยะวัฒน์ คงช่วย, 2554) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือรัฐบาลให้การเคลื่อนย้ายแรงงานนั้นมีความเป็นระบบมากยิ่งขึ้น แต่ภายหลังวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย และการโจรกรรมเครื่องบินเพชรของแรงงานไทยในซาอุดีอาระเบีย ในปี พ.ศ. 2534<sup>2</sup> นั้นทำให้ตลาดแรงงานไทยในภูมิภาคตะวันออกกลางเริ่มซบเซาลง ส่งผลให้ตลาดแรงงานไทยเปลี่ยนแปลงตลาดแรงงานจากภูมิภาคตะวันออกกลางมาเป็นกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีลักษณะพหุวัฒนธรรมแดนใกล้กว่า

<sup>2</sup> สงครามอ่าวเปอร์เซีย, สงครามคูเวต, สงครามอิรัก เป็นสงครามในภูมิภาคอ่าวเปอร์เซียระหว่าง 34 ชาติ นำโดยสหรัฐอเมริกาต่อประเทศอิรักหลังการบุกยึดครองและผนวกคูเวตของกองทัพอิรัก โดยความขัดแย้งสิ้นสุดเมื่อ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ด้วยชัยชนะของกองกำลังผสม เมื่อเกิดสถานการณ์ความรุนแรงและความไม่มั่นคงขึ้นส่งผลให้การเคลื่อนย้ายแรงงานลดลง



ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และกลุ่มประเทศมีแนวโน้มการการพัฒนาขีดความสามารถในกิจกรรมด้านเศรษฐกิจมากขึ้น เช่น ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ บรูไน ฮองกง ไต้หวัน และเกาหลีใต้ (อุษามาศ เสียมภักดี, 2555)

### ข้อมูลแรงงานไทยในเกาหลีใต้

ในปี พ.ศ. 2560 แรงงานไทยคงเหลือในเกาหลีใต้มีจำนวน 90,472 คน แบ่งออกเป็นแรงงานถูกกฎหมาย 22,938 คน คิดเป็นร้อยละ 25 และแรงงานผิดกฎหมาย 67, 534 คน ร้อยละ 75 และคิดเป็นแรงงานถูกกฎหมายและผิดกฎหมายที่ทำงานทั้งหมดในเกาหลีใต้ทั้งหมด ร้อยละ 21 ของจำนวนแรงงานไทยทั้งหมด (สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงแรงงาน, 2561)

### ตารางที่ 1 สถิติสถานะภาพจำนวนคนไทยที่พำนักอยู่ในเกาหลี จำแนกรายรายปี

(หน่วย: คน)

ปี พ.ศ.	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562
จำนวนผู้ถือวีซ่าระยะยาวทั้งหมด	55,110	94,314	93,348	100,860	153,259	197,764	191,491
จำนวนผู้พำนักเกินระยะเวลา	20,665	44,238	52,519	56,099	68,449	138,591	141,658
ร้อยละของผู้พำนักผิดกฎหมาย	37.50%	47%	56.30%	55.60%	44.70%	70.70%	74%

ที่มา: Korea Immigration Service

หากพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจำนวนแรงงานไทยในช่วงปี พ.ศ. 2556 – 2561 พบว่า สัดส่วนแรงงานไทยที่ไปทำงานมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยพิจารณาจากจำนวนแรงงานทั้งหมดจาก 55,110 คน ในปี พ.ศ. 2556 เป็น 197,764 คน ในปี พ.ศ. 2561 ภายในช่วงแค่ 5 ปีที่ผ่านมา และหากพิจารณาแรงงานไทยผิดกฎหมายในเกาหลีเมื่อเทียบกับแรงงานถูกกฎหมายจะพบว่า

ปัญหาแรงงานไทยผิดกฎหมายเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดด้วยเช่นกัน โดยในปี พ.ศ. 2561 จำนวนคนไทยที่พำนักอยู่ในเกาหลีอย่างผิดกฎหมายเพิ่มขึ้นสูงถึง 138,591 คน คิดเป็นร้อยละ 70.7 ของจำนวนผู้ถือวีซ่าในเกาหลีทั้งหมด จำนวนคนไทยเป็นกลุ่มที่พำนักอยู่อย่างผิดกฎหมายในเกาหลีได้มากเป็นอันดับ 3 รองจากประเทศจีน และเวียดนาม แต่เมื่อหากเทียบเป็นสัดส่วนแรงงานผิดกฎหมายแล้วนั้น แรงงานไทยมีสัดส่วนแรงงานผิดกฎหมายสูงสุดเมื่อเทียบกับจำนวนคนไทยทั้งหมดในเกาหลีได้ (กระทรวงแรงงานและการจ้างงาน สาธารณรัฐเกาหลี, 2561)

### ความเป็นมาของระบบการอนุญาตจ้างงานสำหรับแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System: EPS)

เมื่อประเทศเกาหลีได้ก้าวเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) อย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ค่าแรงและอัตราการจ้างงานภายในประเทศสูงขึ้นตามไปด้วย แรงงานรุ่นใหม่โดยเฉพาะแรงงานวัยหนุ่มสาวย้ายเข้าไปแสวงหางานทำในเมือง ประกอบกับค่านิยมของชาวเกาหลีใต้ที่ชอบทำงานในบริษัทชั้นนำของประเทศ ปฏิเสธการทำงานที่ต้องใช้แรงงาน ทำให้ภาคการผลิตในชนบทหรือเมืองเล็กๆ ที่ประกอบธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง (SMEs) ขาดแคลนแรงงานจากการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าเมือง และเพื่อให้ภาคธุรกิจดังกล่าวสามารถดำเนินต่อไปได้ รัฐบาลเกาหลีใต้จึงมีความจำเป็นต้องนำเข้าแรงงานต่างชาติเพื่อตอบสนองอุปสงค์แรงงานของผู้ประกอบการรายย่อย (ประพันธ์ ดิษยทัต, 2558)

เดิมทีรัฐบาลเกาหลีใต้ประกาศใช้ระบบนโยบายแรงงานทดแทนในฐานะผู้ฝึกงาน (Industrial Training System: ITS) อนุญาตให้แรงงานต่างชาติฝึกงานในเกาหลีใต้ได้เป็นระยะเวลา 2 ปี และสามารถต่ออายุงานได้อีก 1 ปี และต่ออายุเพิ่มได้อีก 1 ปี รวมเป็น 2 ปี แต่เนื่องจากการทำงานของระบบ ITS ถือว่าเป็นการ “ฝึกงาน” เท่านั้น แรงงานจึงไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน ทำให้แรงงานในระบบ ITS จำนวนมากหลบหนีไปเป็นแรงงานผิดกฎหมาย (วิลาลินี อารีเยกิจโกศล และ ศยามล เจริญรัตน์, 2560) ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย รัฐบาลเกาหลีใต้จึงนำระบบการอนุญาตจ้างงานแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System: EPS) มาใช้เมื่อ สิงหาคม พ.ศ. 2547 เพื่อทดแทนระบบการจ้างงานเดิม สร้างความมั่นคงด้านแรงงานแก่ภาคอุตสาหกรรมและภาคธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง (SMEs) ที่มีปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยอนุญาตให้นายจ้างที่ไม่สามารถว่าจ้างแรงงานท้องถิ่นภายในประเทศได้ ให้สามารถจ้างแรงงานไว้

ฝีมือต่างชาติอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งกระทรวงแรงงานและการจ้างงานของเกาหลีใต้จะเป็นผู้คัดเลือกประเทศผู้ส่งออกแรงงานและกำหนดโควตาของแรงงานต่างชาติไว้ในแต่ละปี รวมทั้งกำหนดเพดานการจัดส่งแรงงานในแต่ละประเทศที่ทำ MOU ไว้

ภายใต้ระบบการอนุญาตจ้างงานแรงงานต่างชาติจำกัดขอบเขตลักษณะการจ้างไว้ ได้แก่ 1) ภาคอุตสาหกรรมการผลิต 2) ภาคการเกษตร 3) ภาคการประมง 4) ภาคการก่อสร้าง และ 5) ภาคบริการ (กระทรวงแรงงานไทยประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล สาธารณรัฐเกาหลี, 2564)

แรงงานต่างชาติที่เข้าไปทำงานภายใต้ระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS) จะได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายแรงงานและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน เช่น กฎหมายมาตรฐานแรงงาน (Labour Standard Act) กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ (Minimum Wage Act) กฎหมายความเท่าเทียมในโอกาสการจ้างงาน (Equal Employment Act) กฎหมายความปลอดภัยทางอุตสาหกรรมและสุขภาพ (Industrial Safety and Health Act) เช่นเดียวกับแรงงานในประเทศเกาหลีใต้ (กระทรวงแรงงานไทยประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล สาธารณรัฐเกาหลี, 2561)

ปัจจุบันมี 16 ประเทศเข้าร่วมอยู่ในโครงการระบบการอนุญาตจ้างงาน (EPS) ได้แก่ 16 ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย อินโดนีเซีย มองโกเลีย ศรีลังกา ฟิลิปปินส์ เวียดนาม อุซเบกิสถาน ปากีสถาน กัมพูชา จีน เมียนมาร์ บังกลาเทศ เนปาล คาซัคสถาน ติมอร์ตะวันออก และลาว

### กระบวนการเคลื่อนย้ายของแรงงานไทยไปทำงานในเกาหลีใต้

การเคลื่อนย้ายของแรงงานไทยไปทำงานในประเทศเกาหลีใต้อย่างถูกต้องตามกฎหมายสามารถทำได้โดย เดินทางไปด้วยตัวเอง ผ่านกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานจัดส่ง นายจ้างพาลูกจ้างไปทำงาน และนายจ้างส่งลูกจ้างไปฝึกงาน โดยการเดินทางผ่านช่องทางกรมการจัดหางานของกระทรวงแรงงานภายใต้ระบบการอนุญาตจ้างงาน (EPS) โดยในปี พ.ศ. 2560 มีจำนวนแรงงานไทยที่ได้รับอนุญาตให้เดินทางไปทำงานที่เกาหลีใต้จำนวน 12,609 คน จากจำนวนโควตา 12,709 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 96 จะพบว่าจำนวนแรงงานงานที่เดินทางไปทำงานในเกาหลีใต้อย่างถูกกฎหมายน้อยกว่าจำนวนโควตาที่ได้รับอยู่ในสัดส่วนร้อยละ 4

การเคลื่อนย้ายของแรงงานไทยไปทำงานในประเทศเกาหลีใต้อย่างผิดกฎหมาย ซึ่ง Yoon Ah Oh and Jione Jung, 2013 ระบุว่า มีช่องทางในการเดินทางได้แก่ ไปกับบริษัทท่องเที่ยว บริษัท

จัดหาครู โรงเรียนสอนภาษา โรงเรียนฝึกอาชีพ และผ่านสื่อออนไลน์และอินเทอร์เน็ตซึ่งเป็นวิธีการที่กำลังเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายมากที่สุด โดยแรงงานไทยผิดกฎหมายส่วนใหญ่เดินทางเข้าประเทศเกาหลีใต้ผ่านการยกเว้นวีซ่านักท่องเที่ยว 90 วัน

โดยปัจจัยที่สนับสนุนการตัดสินใจของแรงงานไทยให้เข้าไปทำงานในประเทศเกาหลีใต้อย่างผิดกฎหมายเกิดจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานของเกาหลีใต้ที่เป็นอุปสงค์ความต้องการของเกาหลีใต้ที่ดักกล่าวไปแล้วข้างต้น แต่นอกจากความต้องการดังกล่าวแล้ว งานเขียนของ ประพันธ์ ดิษยทัต (2558) ระบุว่า ยังมีปัจจัยอุปทานอื่น ๆ ที่มีส่วนสนับสนุนให้แรงงานตัดสินใจเข้าไปทำงานในเกาหลีใต้แบบผิดกฎหมาย ดังนี้

แรงงานมีเครือข่าย เพื่อน ญาติมิตร หรือคนรู้จักที่ทำงานหรือเคยทำงานอยู่ในเกาหลีใต้อยู่แล้ว มีบทบาทสำคัญในการชักจูงให้แรงงานไปทำงานในเกาหลีใต้ด้วยกัน มีการให้ข้อมูลและคำแนะนำเกี่ยวกับช่องทางในการทำงาน ความเป็นอยู่ ตลอดจนวิธีการเอาตัวรอดเมื่อถูกจับกุม ซึ่งแรงงานที่ทำงานอยู่ในเกาหลีใต้เป็นตัวอย่างของความสำเร็จในการทำงานและมีรายได้ที่สูง จึงเป็นแบบอย่างให้แรงงานอยากที่จะดำเนินรอยตาม

การได้รับการยกเว้นวีซ่านักท่องเที่ยว 90 วัน ของผู้ถือพาสปอร์ตไทย เพิ่มความสะดวกในการเดินทางเข้าประเทศเกาหลีมากขึ้น ซึ่งในปี พ.ศ. 2557 กว่าร้อยละ 60 ของผู้ถือพาสปอร์ตไทยเดินทางเข้าเกาหลีใต้โดยวีซ่านักท่องเที่ยวและผันตัวเองไปเป็นแรงงานผิดกฎหมายในภายหลัง (โดตรีซ่า) อย่างไรก็ตาม หากแรงงานคนใดไม่ผ่านการคัดกรองของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองก็จะถูกปฏิเสธไม่ให้เข้าประเทศและถูกกักตัวไว้ที่สนามบินเพื่อรอการส่งกลับประเทศ โดยเจ้าตัวต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนตัวเครื่องบินประมาณเพียง 3,000 บาท เท่านั้น นอกจากนี้ ระยะเวลายกเว้นวีซ่านักท่องเที่ยว 90 วัน นั้นมากเพียงพอที่แรงงานจะหางานและหารายได้ก่อนที่วีซ่าจะหมด และถ้าหากวีซ่าใกล้หมดแล้วแรงงานยังหางานไม่ได้ แรงงานก็จะเดินทางกลับประเทศไทยและเดินทางกลับเข้าไปในเกาหลีใต้ใหม่เพื่อหางานเหมือนเดิม

การแพร่หลายของบริษัทนายหน้าและตัวแทนหางานในรูปแบบต่าง ๆ เช่น บริษัทหางานบริษัททัวร์ ที่มีนายหน้าอยู่ทั้งในไทยและเกาหลีใต้ประสานงานและรับช่วงต่อกัน รวมทั้งมีคนไทยที่อาศัยอยู่ในเกาหลีใต้ที่ทำหน้าที่เป็นนายหน้าเสียเอง โดยอาศัยเครือข่ายกับโรงงานและธุรกิจของชาวเกาหลีใต้ ซึ่งนายหน้าเหล่านี้มีการจัดอบรมให้กับแรงงานที่จะเดินทางไปเกาหลีใต้ ให้คำแนะนำเรื่องการปลอมตัวเป็นนักท่องเที่ยว ปรับบุคลิก ปรับการแต่งตัว และการตอบคำถาม เพื่อให้สามารถผ่าน

การสอบถามของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองได้ ปัจจุบันนายหน้าเหล่านี้โฆษณาชักจูงผ่านสื่อออนไลน์หลายช่องทาง เช่น เฟสบุ๊ก ไลน์ โดยมักนำเสนอค่าแรงที่สูง ความเป็นอยู่สบายเพื่อดึงดูดความสนใจของแรงงานไทย

ระบบการอนุญาตจ้างงาน EPS ที่มีหลายขั้นตอน ค่าใช้จ่ายเยอะ และใช้เวลาในการดำเนินการที่ยาวนานและยุ่งยากทั้งในด้านเอกสารและการเดินเรื่อง เช่น การยื่นเอกสาร การตรวจสอบสุขภาพ การขอหนังสือรับรองความประพฤติจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การฝึกอบรม และการสอบภาษาเกาหลี ทำให้แรงงานรู้สึกไม่อยากทำตามขั้นตอนที่ยุ่งยากของระบบ นอกจากนี้ระบบก็ไม่ได้รับประกันว่าแรงงานจะถูกจ้างงานถึงแม้ว่าจะดำเนินการตามขั้นตอนเอกสารเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้วก็ตาม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนายจ้างเกาหลีได้ตัวว่าจะเลือกรับแรงงานเข้าทำงานหรือไม่

จำนวนแรงงานที่เคลื่อนย้ายไปทำงานที่เกาหลีได้อย่างถูกกฎหมายในแต่ละปีมีจำนวนลดลงสอดคล้องกับจำนวนแรงงานไทยที่ผ่านการได้รับอนุญาตไปทำงานที่เกาหลีน้อยกว่าจำนวนโควตาที่ได้รับ การที่จำนวนแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในเกาหลีได้อย่างถูกกฎหมายมีแนวโน้มลดลงจากหลากหลายปัจจัย เช่น สภาพเศรษฐกิจเกาหลีใต้ ความต้องการแรงงานไทยของนายจ้างเกาหลีใต้ลดลง ซึ่งในระยะหลังแรงงานเวียดนามได้รับความนิยมจากนายจ้างเกาหลีเพิ่มสูงขึ้น จำนวนแรงงานไทยผิดกฎหมายมีจำนวนเยอะขึ้น ความล่าช้าในการจัดส่งแรงงานของประเทศไทย และความยุ่งยากของขั้นตอนระบบการอนุญาตจ้างงานเอง เป็นต้น (ขวัญนคร สอนหมั่น, 2556 )

ลักษณะของแรงงานไทยที่ทำงานในเกาหลีใต้ ในปี พ.ศ. 2560 มีสัดส่วนของแรงงานในภาคอุตสาหกรรม ร้อยละ 82 ภาคเกษตรกรรมร้อยละ 9 และการก่อสร้าง ร้อยละ 7 ไม่มีแรงงานไทยเดินทางไปทำงานประมงและภาคบริการเพราะไม่สามารถสื่อสารภาษาเกาหลีได้ดี โดยแรงงานไทยส่วนใหญ่เป็นเพศชายมากถึงร้อยละ 85 ช่วงอายุระหว่าง 18-40 ปี และส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ในภาคอีสาน ลองลงมาคือภาคเหนือ นอกจากนี้งานเขียนของ นิมนตรา ศรีเสน (2562) ยังพบว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานไปทำงานที่เกาหลีได้นั้นเป็นแรงงานรุ่นใหม่ที่มีการศึกษาสูง เช่น ระดับปริญญาตรี เป็นกลุ่มแรงงานที่มีความรู้ทางกฎหมายและภาษานิยมไปทำงานที่เกาหลีได้มากขึ้นด้วยปัจจัยดึงดูดด้านผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับจากประเทศปลายทางนั่นเอง

## เหตุแห่งการเข้าไปทำงานโดยผิดกฎหมาย

ที่จริงแล้วแรงงานส่วนใหญ่ประสงค์จะเดินทางไปทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ผ่านระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS) (दन्य ताजरीणुक्तकी, 2561) แต่ปัญหากระบวนการส่งตัวแรงงานไปทำงานล่าช้า และแม้จะผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ตามกระบวนการที่กำหนด เช่น การทดสอบภาษาเกาหลีเบื้องต้นผ่านแล้วยังต้องรออีก 6 เดือนกว่าจะได้เดินทางไปทำงานจริง บางรายอาจต้องรอนานถึง 2 ปี (แนวหน้า, 2563)

แรงงานคนหนึ่งกล่าวว่า “...ระบบ EPS ใช้เวลาทั้งกระบวนการ 9 เดือน ตั้งแต่เรียนภาษาเกาหลีและยื่นใบสมัคร บางคนรอไม่ไหวเพราะต้องหาเงินใช้หนี้ทุกเดือน คนแถวบ้านผมหลายคนก็ไม่ถูกเลือก ทำให้รู้สึกโชคไม่ดีที่ถูกเลือก” J2 แรงงานภาคการเกษตรวัย 24 ปี (วงษา วรलयงกูร, 2562)

จากบทสัมภาษณ์นี้ ปัญหาสำคัญเฉพาะในส่วนของการจัดการภาครัฐที่เป็นอุปสรรคต่อแรงงาน ที่ส่งผลให้แรงงานตัดสินใจเลือกที่จะเดินทางไปเป็นแรงงานแบบผิดกฎหมายมี 2 อย่างคือ ความล่าช้าในการส่งตัวแรงงาน และเงื่อนไขการสอบวัดความสามารถภาษาเกาหลี

## ปัญหาความล่าช้าในการส่งตัวแรงงาน

แรงงานไทยที่ผ่านการทดสอบภาษาเกาหลีจะได้รับการขึ้นทะเบียนเพื่อรอเรียกตัวจากนายจ้างเกาหลี แต่ปัญหาความล่าช้าในการเรียกตัวแรงงานไปดำเนินการเซ็นสัญญาจ้างและขั้นตอนการเดินทางไปทำงานในเกาหลี โดยเฉพาะแรงงานหญิงมักต้องรอนานมากหรือไม่มีการเรียกตัวเลย และในส่วนของ การออกหนังสือรับรองความประพฤติจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ต้องใช้ประกอบการขอรับรองตรวจลงตรา ในบางกรณีใช้เวลาจนถึง 1 เดือน (ประพันธ์ ดิษยทัต, 2558) กระบวนการในการจัดส่งแรงงานของไทยใช้เวลาเป็นอันดับ 13 จาก 15 ประเทศที่จัดส่งแรงงานไปเกาหลีใต้ ใกล้เคียงกับประเทศเมียนมาร์และกัมพูชา โดยในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยใช้เวลาประมาณ 69 วันในการจัดส่งนับจากวันเซ็นสัญญาจ้าง ในขณะที่คีร์กีซสถานใช้เวลาเพียง 44 วัน

## ปัญหาการสอบภาษาเกาหลี

แรงงานไทยมีปัญหาการสอบภาษาเกาหลีไม่ผ่าน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะแรงงานไทยไม่มีความกระตือรือร้นและพยายามในการเตรียมตัวที่จะฝึกฝนภาษาเพื่อเตรียมตัวสอบ ทำให้คะแนนสอบต่ำ

ที่สุดเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศที่ร่วมโครงการ EPS 16 ประเทศ (ประพันธ์ ดิษยทัต, 2558) ทำให้ไม่สามารถส่งแรงงานไปทำงานได้ตามโควตาที่ได้รับ ต่างจากแรงงานเวียดนามและอินโดนีเซียที่ทุ่มเทการเรียนภาษาเกาหลีและสามารถสอบได้สูง นอกจากนี้ สถาบันสอนภาษาเกาหลีในไทยยังไม่มีคุณภาพ ไม่มีความรู้ภาษาเกาหลีซึ่งสอนให้ทำข้อสอบได้แต่ไม่ได้สอนเพื่อไว้ใช้ประโยชน์ได้จริงในชีวิตประจำวัน

ดังนั้น ปัญหาการจัดการภาครัฐไทยทั้งด้านความล่าช้าในการส่งตัวแรงงานและปัญหาการไม่มีการช่วยเหลือและสนับสนุนการสอบภาษาเกาหลีเพื่อใช้ในการสอบที่มีคุณภาพ จึงส่งผลให้แรงงานตัดสินใจไม่รอและหาทางลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายด้วยวิธีการอื่น ๆ

### ปัญหาของเกาหลีใต้ต่อการเดินทางไปทำงานอย่างผิดกฎหมายของแรงงานไทย

ประเทศเกาหลีใต้สนับสนุนการเดินทางเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายผ่านนโยบายระบบการจ้างงาน (EPS) หนึ่งเดียวเท่านั้น แต่เนื่องด้วยสถานการณ์การขาดแคลนแรงงานของเกาหลีที่เคยได้กล่าวไว้แล้วนั้น เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศที่รวดเร็ว จำนวนผู้สูงอายุที่ไม่ได้ร่วมกิจกรรมทางเศรษฐกิจมีมากขึ้น แต่กำลังคนในวัยทำงานหนุ่มสาวลดลง ทั้งนี้ประชากรในวันหนุ่มสาวที่มีการศึกษาสูงมากเลี้ยงที่จะทำงาน 3D และงานองค์กรขนาดกลางและขนาดเล็ก ภายใต้ระบบ EPS ทำให้เกาหลีสามารถนำเข้าแรงงานเพื่อรองรับอุตสาหกรรมการผลิตได้มากกว่า 275,000 คนภายในระยะเวลา 5 ปี (Brook Larmer, 2018) อย่างไรก็ตาม ภายใต้นโยบายระบบอนุญาตจ้างงานมักถูกโจมตีโดยกลุ่มเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชนออกมากล่าวถึงการผูกขาดระหว่างนายจ้างเกาหลีและลูกจ้างแรงงานต่างชาติ ระบบ EPS เอื้อให้นายจ้างมีอำนาจเหนือแรงงาน เมื่อแรงงานถูกขูดรีดจากนายจ้างมากขึ้น ทำให้แรงงานเหล่านี้ผันตัวไปเป็นแรงงานผิดกฎหมายในที่สุด โดยมีตัวเลขยืนยันแรงงานหนีนายจ้างเดิมในปี ค.ศ. 2017 กว่า 200,000 ราย (Cho, 2018)

### บทที่ 3

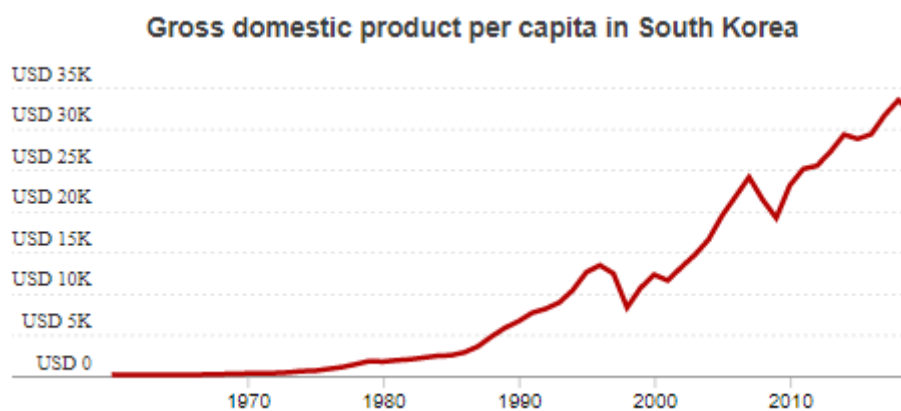
#### ปัญหาการขาดแคลนแรงงานของประเทศเกาหลีใต้

ในบทนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอสถานการณ์ความต้องการแรงงานของเกาหลีใต้ อันเป็นพื้นฐานที่สำคัญของความต้องการแรงงานจากต่างประเทศ โดยผู้เขียนมีข้อถกเถียงสำหรับบทนี้ว่า การเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมเป็นพื้นฐานสำคัญของปัญหาการขาดแคลนแรงงานซึ่งกลายมาเป็นปัจจัยดึงดูดแรงงานต่างชาติ ผู้เขียนจะแบ่งส่วนการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การขยายตัวของภาคเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม พื้นฐานวัฒนธรรมของเกาหลีใต้ และส่วนสุดท้าย คือ ความนิยมในการจ้างงานแรงงานต่างชาติของนายจ้างเกาหลี

#### การขยายตัวของเศรษฐกิจและภาคอุตสาหกรรมของเกาหลีใต้

ตั้งแต่ช่วงศตวรรษ 1960 ถึง 1990 ภายใต้การนำของรัฐบาล ปาร์ค จุง ฮี (Park Chung Hee) เกาหลีใต้เป็นประเทศที่ส่งออกแรงงานไปทำงานในประเทศต่าง ๆ แรงงานชาวเกาหลีใต้นิยมเดินทางไปเยอรมันตะวันตกและประเทศตะวันออกกลาง เพื่อประกอบอาชีพในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ และเป็นแรงงานก่อสร้างเป็นหลัก อันเป็นการลดปัญหาการว่างงานในประเทศและเพิ่มรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศให้กับประเทศชาติ (Kang, 1996) ต่อมารัฐบาลของปาร์ค จุง ฮี ได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ค.ศ. 1962-1966) โดยระดมนักวิชาการทางเศรษฐกิจ นักธุรกิจ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในหน่วยงานของรัฐบาลที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านเศรษฐกิจ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหา และหาทางออกในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศอย่างจริงจัง อันนำมาซึ่งความสำเร็จในการฟื้นฟูประเทศและการเจริญเติบโตและขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ในช่วงเวลาดังกล่าวเกาหลีใต้ยังดำเนินนโยบายการผลิตเพื่อการส่งออกเป็นหลัก ทำให้รายได้ประชาชาติต่อหัว (GDP) เพิ่มขึ้นจาก 142 ดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1967 มาเป็น 12,646 ดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 2003 และสูงขึ้นเรื่อย ๆ อย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา (The World Bank, 2019)





**รูปที่ 2 รายได้ประชาชาติต่อหัวของสาธารณรัฐเกาหลี**

ที่มา: Data from [datacatalog.worldbank.org](http://datacatalog.worldbank.org)

สินค้าที่ส่งออกที่สำคัญของเกาหลีใต้ ได้แก่ อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ อุปกรณ์กึ่งตัวนำ แผงควบคุมฟ้า อุปกรณ์โทรศัพท์ อุปกรณ์คอมพิวเตอร์และโทรทัศน์ เหล็ก อะไหล่รถยนต์ และปิโตรเคมี สำหรับประเทศที่ให้การสนับสนุนการส่งออกได้แก่ จีน สหภาพยุโรป สหรัฐฯ และญี่ปุ่น จนในที่สุดในปี ค.ศ. 1987 เกาหลีใต้สามารถพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจนเข้าสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) ภายในระยะเวลาเพียง 20 กว่าปี เท่านั้น

ในทศวรรษที่ 1990 เกาหลีใต้ต้องเผชิญผลกระทบจากเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) ส่งผลให้การแข่งขันในตลาดการส่งออกเพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้ ภาคธุรกิจภายในประเทศประสบปัญหาอย่างหนักในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1997 ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมของนายทุนและแรงงานจำนวนมาก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมยักษ์ใหญ่ของเกาหลีใต้ หรือ “แชโบล” (Chaebols) ที่ถือว่าเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญด้านเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากสามารถพัฒนารูปร่างด้านการสื่อสาร คมนาคม เครื่องใช้ไฟฟ้า และอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ เป็นที่รู้จักในนาม ซัมซุง (SAMSUNG) แอลจี (LG) ฮุนได (HYUNDAI) เป็นต้น วิกฤติเศรษฐกิจกระทบต่อกลุ่มแชโบลที่เป็นแหล่งเงินทุนหลักของประเทศทำให้รัฐต้องกู้ยืมเงินจากธนาคารหลายแห่ง ผู้ประกอบการแก้ปัญหาด้วยวิธีการเลิกจ้าง

งาน (lay off) เพื่อลดค่าใช้จ่ายและปริมาณแรงงาน ส่งผลให้แรงงานเกาหลีใต้ต้องเผชิญกับปัญหาความไม่มั่นคงในการทำงานและมีอัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นเป็นจำนวนมาก

ผลกระทบดังกล่าวทำให้โครงสร้างของแรงงานของประเทศเกาหลีใต้เปลี่ยนแปลงไป ภายหลังจากวิกฤตด้านเศรษฐกิจ ค.ศ. 1997 จากแรงงานที่มีความมั่นคงในการทำงานส่งผลให้แรงงานต้องถูกปรับโครงสร้างให้มีความยืดหยุ่นในตลาดแรงงานโลก อัตราการจ้างงาน การเลิกจ้างงาน การกำหนดค่าจ้าง ถูกกำหนดขึ้นอย่างไร้ระเบียบ อำนาจในการกำหนดขึ้นอยู่กับภาวะความมั่นคงด้านเศรษฐกิจของผู้ประกอบการ เมื่อผู้ประกอบการมีอำนาจมากในการกำหนดลักษณะงานและมาตรฐานต่าง ๆ จึงทำแรงงานเกิดความไม่มั่นคง ความไม่ปลอดภัย และการที่จะได้รับความคุ้มครองสวัสดิการต่าง ๆ ในการทำงานต่อการถูกเลิกจ้าง เมื่อแรงงานรู้สึกไม่มั่นคงในการทำงาน จึงเกิดการรวมตัวกันของสหภาพแรงงานขึ้นเพื่อเรียกร้องให้ภาครัฐออกกฎหมายคุ้มครองสวัสดิการแรงงานขึ้น มีการรวมตัวเพื่อประท้วงหยุดงานจากองค์กรสหภาพแรงงานต่าง ๆ เช่น สหภาพแรงงานทำโลหะ (Korean Metal Workers Union) หรือ สหพันธ์สหภาพแรงงานการค้าแห่งชาติเกาหลี (The Korean Confederation of Trade Union) แต่ก็ถูกลดทอน ปราบปรามและจับกุมด้วยอำนาจของภาครัฐในที่สุด (Cho Young-rae, 2003)

จากปัญหาการรวมตัวกันชุมนุมประท้วงภายในประเทศ รัฐบาลจึงมีมาตรการเพื่อตอบโต้กลับอำนาจของแรงงานโดยการนำเอาแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานภายในประเทศเพื่อทดแทนปัญหาแรงงานภายใน มีการเพิ่มโควตาการเข้ามาทำงานของระบบใบอนุญาตจ้างงานมากขึ้นสูงถึง 57,000 คน ในปี ค.ศ. 2010 และมีการวางแผนที่จะจัดสรรคนเพิ่มมากขึ้นอีกเรื่อย ๆ โดยในปี ค.ศ. 2018 มีการจัดสรรคนโควตาสูงสุดถึง 67,000 คน โดยประเทศไทยได้รับโควตาประมาณร้อยละ 10 จากกลุ่มประเทศที่ทำ MOU กับเกาหลีใต้ทั้งหมด 16 ประเทศ (กิริยา กุลกลการ, 2562)

### โครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรม อัตราการเกิดและสังคมผู้สูงอายุของเกาหลีใต้

นอกเหนือจากปัจจัยความต้องการแรงงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจภายในที่รวดเร็วแล้ว วัฒนธรรมเกาหลีใต้ยังยึดถือสถานะทางสังคมเป็นอย่างมาก คนเกาหลีจะมีความภูมิใจที่ได้ทำงานในบริษัทใหญ่ มีชื่อเสียง และมีรายได้สูง แต่หากไม่ได้ทำงานในบริษัทขนาดใหญ่และมีชื่อเสียงนั้น ชาวเกาหลีหนุ่มสาวมักจะเลือกไม่ทำงานและกลับไปอยู่อาศัยกับพ่อแม่ของตัวเอง หรือเปิดกิจการธุรกิจส่วนตัวขนาดเล็กของตัวเองที่ตัวเองเป็นเจ้าของกิจการเพราะชาวเกาหลีส่วนใหญ่ไม่ต้องการเป็น

ลูกจ้างใคร ซึ่งนี่เป็นสาเหตุหนึ่งที่เกาหลีใต้เป็นประเทศที่มีกิจการขนาดกลางและขนาดเล็กอยู่เป็นจำนวนมาก ประกอบกับชาวเกาหลีรุ่นใหม่มีการศึกษาสูงขึ้น จึงปฏิเสธการทำงานไร้ฝีมือ (Moon, 2017) ไม่อยากทำงานประเภท 3D งานสกปรก (Dirty) งานเสี่ยงอันตราย (Dangerous) และงานลดทอนคุณค่า (Demeaning) อีกต่อไป

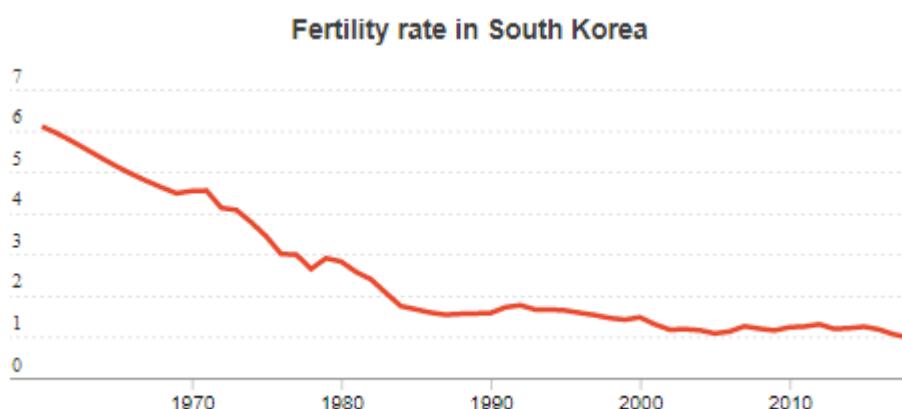
นอกจากนี้ หากพิจารณาอัตราการเกิดของชาวเกาหลีใต้จะพบว่า เกาหลีใต้กำลังประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานในระยะยาวเนื่องจากอัตราการเกิดของจำนวนประชากรของเกาหลีนั้นลดลงอย่างรวดเร็วจากประมาณ 3.2 คนต่อประชากร 1,000 คนในปี พ.ศ. 2523 มาอยู่ที่ 0.98 คนต่อประชากร 1,000 คน ในปี พ.ศ. 2560 โดยคาดการณ์ว่า เกาหลีใต้จะมีประชากรลดลงเหลือ 42.3 ล้านคน จาก 49.3 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2575

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 เป็นต้นมา สาธารณรัฐเกาหลีมีสถิติอัตราการเกิดรวมต่ำสุดในกลุ่มประเทศ OECD<sup>3</sup> โดยอัตราการเกิดตกลงมาอยู่ที่ 1.19 และมีแนวโน้มที่จะลดลงอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ อัตราการเกิดต่ำเกิดขึ้นไปพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงจากการเติบโตทางเศรษฐกิจในอดีตของเกาหลีใต้ ซึ่งสัมพันธ์กับการลดลงของแรงงานภายในประเทศที่สามารถทำการผลิตได้ ปัญหาจำนวนแรงงานท้องถิ่นที่ลดลงเกิดจากประเด็นปัญหาสำคัญของอัตราการเกิดต่ำ เป็นที่คาดการณ์ไว้ว่า การลดลงของแรงงานภายในประเทศทำให้เกิดการลดลงของการออมและการบริโภคภายในประเทศเช่นกัน จนนำไปสู่การตกต่ำของประสิทธิภาพการผลิตและก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของงบประมาณของภาครัฐของเรื่องเงินบำนาญและสวัสดิการการรักษาประชากรในที่สุด (ดวงฤทัย สังข์ทอง, 2554) ซึ่งในระยะยาวศักยภาพการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะเติบโตลดลงและด้อยประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณของภาครัฐเกาหลีมากขึ้นด้วย

ในขณะเดียวกัน การมุ่งเน้นอย่างจริงจังทางการศึกษาของสังคมเกาหลีใต้และภาระค่าใช้จ่ายในการศึกษาที่เพิ่มขึ้นถูกอธิบายได้ว่าเป็นสาเหตุสำคัญของอัตราการเกิดต่ำเช่นกัน โดยหนึ่งในสาเหตุของของการไม่มีบุตรของสตรีแต่งงานในวัยทำงานคือภาระในการเลี้ยงดูค่าใช้จ่ายในการศึกษา ปรากฏการณ์การเกิดต่ำนี้มีสาเหตุสำคัญอยู่ที่การไม่สามารถอยู่ร่วมกันได้ของการเลี้ยงดูบุตรของสตรีที่เข้าร่วมกิจกรรมทางเศรษฐกิจอยู่ (Moon, 2017) ประกอบกับสิ่งแวดล้อมของความไม่เท่าเทียมในสังคมระหว่างเพศชายและหญิงทั้งในสถานที่ทำงานและครอบครัวนั้นยากที่บรรดาสตรีจะ

<sup>3</sup> องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1961 เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการเงินช่วยเหลือจากสหรัฐฯ และแคนาดา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการบูรณะฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ประสบความเสียหายจากสงครามโลกครั้งที่

อยู่ร่วมกับงานและครอบครัวไปพร้อม ๆ กันได้ ดังนั้น ความสัมพันธ์ที่อยู่ในตำแหน่งที่เสียเปรียบในระบบการแต่งงานของสตรีเกาหลีจึงส่งผลให้อัตราการเกิดต่ำอย่างต่อเนื่อง (Chesnais, 1998)



### รูปที่ 3 อัตราการเกิดของประชากรของสาธารณรัฐเกาหลี

ที่มา: Data from [datacatalog.worldbank.org](http://datacatalog.worldbank.org)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

อัตราการเกิดต่ำมักเกิดขึ้นพร้อมกับการเข้าสู่สังคมชรา ในอนาคตเกาหลีได้กำลังตกเป็นสังคมคนชรามากขึ้นเนื่องจากอัตราส่วนกลุ่มประชากรในวัยชราต่ออัตราส่วนกลุ่มประชากรในวัยทำงานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2519 มีอัตราการพึ่งพิงอยู่ที่ 6 คนต่อ 100 คน และในปี พ.ศ. 2560 อยู่ที่ 41 คนต่อ 100 คน และในปัจจุบัน ชาวเกาหลีได้อายุขัยเฉลี่ยอยู่ที่ 80.66 ปี (CIA World Fact Book, 2019) สาเหตุเป็นเพราะสังคมเกาหลีได้ประสบปัญหาการเปลี่ยนแปลงของการลดลงของอัตราการเกิดอย่างรวดเร็วในระยะเวลาอันสั้น

การขยายตัวอย่างรวดเร็วของประชากรในวัยชราที่ไม่ได้ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการขยายเป็นสังคมอุตสาหกรรมและสังคมเมืองในเกาหลีใต้ ภายใต้การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและชนบท ในปี ค.ศ. 1966 ประชากรเขตเมืองคิดเป็นร้อยละ 33.5 แต่ใน

ปี ค.ศ. 1995 พบว่ามีประชากรเขตเมืองอยู่ถึงร้อยละ 85.7 การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรเมืองในระยะเวลาอันสั้นเป็นอิทธิพลมาจากประชากรในวัยหนุ่มสาวย้ายออกจากเขตชนบทเพื่อเข้าไปอยู่ในเขตเมือง ในขณะที่ประชากรสูงอายุหรือในวัยปลดเกษียณย้ายออกมาหรืออยู่ในชนบทตามเดิม (Moon, 2017) การที่ประชากรในวัยแรงงานที่สามารถดูแลผู้อื่นได้อาศัยกระจุกตัวอยู่ในเขตเมือง ส่วนประชากรในวัยชราที่ต้องการการดูแลอาศัยอยู่ในชนบท สะท้อนให้เห็นถึงการขยายตัวของอัตราประชากรที่ไม่ได้ร่วมกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของเกาหลีใต้ อันเป็นที่มาของความต้องการแรงงานทดแทน โดยเฉพาะจากต่างประเทศ

เมื่อวัฒนธรรมและค่านิยมของสังคมเกาหลีเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทั้งในเรื่องค่านิยมในการทำงาน การลดลงของประชากรในวัยทำงาน และการเพิ่มขึ้นของสังคมคนชรา ส่งผลให้สังคมเกาหลีกำลังเผชิญปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคการผลิตโดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมการผลิต การก่อสร้าง การเกษตร เป็นอย่างมาก ส่งผลให้ภาครัฐของเกาหลีต้องเสียบงบประมาณเพื่อใช้ในการสนับสนุนสวัสดิการเงินบำเหน็จบำนาญให้กับประชากรวัยชรา ส่งเสริมนโยบายความพยายามในการเพิ่มอัตราการเกิดให้ได้มากที่สุด โดยการเสนอสวัสดิการเงินทดแทนเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ค่าทำคลอดให้โบนัสสำหรับเด็กแรกเกิด เป็นต้น (Moon, 2017) แต่อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการผลักดันนโยบายสนับสนุนการเพิ่มประชากรก็เป็นได้ไม่มากกว่าการกดดันให้สตรีแต่งงานเท่านั้น

นอกจากนี้ แต่เดิมนายจ้างแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในกิจการด้วยการเพิ่มค่าจ้างเพื่อดึงดูดแรงงานให้มาทำงานในบริษัทของตนเอง แต่ภายหลังนายจ้างใช้วิธีการจ้างแรงงานต่างชาติแทนการเพิ่มค่าจ้างแรงงาน (Ducanes, Geoffrey, and Manolo Abella, 2008) ซึ่งเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับธุรกิจขนาดเล็ที่เลือกใช้วิธีการจัดการการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานของนายจ้างเกาหลีโดยการจ้างแรงงานต่างชาติเนื่องจากมีค่าจ้างของแรงงานที่ต่ำกว่าแรงงานท้องถิ่น ในขณะที่จำนวนชั่วโมงการทำงานมากกว่า (Kong, Dongsung, Kiwoong Yoon, and Soyung Yu, 2010) ทำให้นายจ้างสามารถลดต้นทุนในส่วนของคุณค่าจ้างสำหรับจัดจ้างให้ต่ำลงได้

ความล้มเหลวในการผลักดันนโยบายการเพิ่มอัตราการเกิดและการกระจายแรงงานท้องถิ่นในภาคธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก ส่งเสริมให้เกาหลีใต้เลือกที่จะดึงดูดแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงาน โดยในระยะเริ่มแรกเป็นแรงงานจีน เวียดนาม และแรงงานต่างชาติจากประเทศอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อมา ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า “เศรษฐกิจของเกาหลีใต้ไม่สามารถทำงานได้เลยหากไม่มีแรงงานข้ามชาติ” (Park, 2013)

ปัญหาการขาดแคลนแรงงานของเกาหลีดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องปัจจัยพื้นฐานของวัฒนธรรมเกาหลี อัตราการเกิดของจำนวนประชากรลดลง หรือการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมนั้น ส่งผลให้เกาหลีได้ขาดแคลนแรงงานและไม่สามารถหาแรงงานภายในประเทศเพื่อมาตอบสนองความต้องการในการพัฒนาขีดความสามารถของเศรษฐกิจภายในประเทศที่กำลังเติบโตอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วได้ ปัจจัยด้านอุปสงค์ดังกล่าวจึงดึงดูดให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในเกาหลีได้เพิ่มมากขึ้นในที่สุด



#### บทที่ 4

#### การดำเนินการของประเทศเกาหลีใต้เพื่อจัดการสถานการณ์แรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย

เมื่อปัญหาการขาดแคลนแรงงานและกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย หลังไหลเข้ามาทำงานในเกาหลีใต้มีจำนวนมาก รัฐบาลเกาหลีใต้จึงหันมาจัดการและพัฒนานโยบาย แรงงานต่างชาติสำหรับแรงงานไร้ฝีมือ ประกอบด้วยนโยบายแรงงานทดแทนในฐานะผู้ฝึกงาน (Industrial Trainee System: ITS) และนโยบายการอนุญาตจ้างงาน (Employment Permit System: EPS) แต่ภายหลังระบบ ITS ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อ พ.ศ. 2550 ทำให้ระบบจัดการแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือมีเพียงระบบ EPS เท่านั้น ในบทนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงแนวทางการแก้ปัญหาและนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายของเกาหลีใต้ เนื้อหาประกอบด้วย ลักษณะ และขั้นตอนของนโยบายระบบการอนุญาตจ้างงาน ความล้มเหลวในทางปฏิบัติของนโยบายระบบการ อนุญาตจ้างงาน และผลการดำเนินการของระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS)

#### แนวทางและนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย

นโยบายแรงงานทดแทนในฐานะผู้ฝึกงาน ITS ถือเป็นนโยบายสำหรับจัดการปัญหาการขาด แคลนแรงงานในโรงงานหรือหน่วยผลิตขนาดเล็กในเกาหลีใต้เพียงชั่วคราวและเป็นนโยบายที่ไม่สำเร็จ มากนัก เนื่องจากแรงงานต่างชาติได้รับอนุญาตเข้ามาทำงานได้เพียงแค่ 1 ปี หลังจากนั้นต้องเดินทาง กลับประเทศภูมิลำเนา นอกจากนี้ยังจำกัดสิทธิของผู้ฝึกงาน ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย แรงงาน และยังได้ค่าแรงต่ำกว่าแรงงานทั่วไป ทำให้แรงงานเหล่านี้หลบหนีกลายเป็นแรงงานผิด กฎหมายเป็นจำนวนมาก และถึงแม้ว่ารัฐบาลมีการปรับปรุงระบบ ITS ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น เพิ่มระยะเวลาฝึกงานจาก 1 ปี เป็น 2 - 3 ปี ขยายประเภทของหน่วยการผลิตที่ผู้ฝึกงานสามารถไป ฝึกงานได้ เป็นต้น แต่นโยบายก็ไม่ประสบผลสำเร็จ สะท้อนจากจำนวนแรงงานในฐานะผู้ฝึกงานมี จำนวนลดลงอย่างต่อเนื่องส่งผลให้มีการยกเลิกระบบนี้ไปที่สุดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 (ดวงฤทัย สังข์ทอง, 2554)

#### นโยบายระบบการอนุญาตจ้างงาน (EPS)

เพื่อจัดการกับปัญหาแรงงานต่างชาติลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายในเกาหลีใต้ ในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลเกาหลีใต้จัดให้มีระบบการอนุญาตจ้างงาน (EPS) เพื่อนำเข้าแรงงานไร้ฝีมืออย่าง

เป็นระบบ โดยในระยะเริ่มต้นการจัดการแรงงานผิดกฎหมายที่ตกค้างอยู่ในประเทศ รัฐบาลอนุญาตให้แรงงานผิดกฎหมายที่อยู่ในประเทศเกาหลีมาขึ้นทะเบียนโดยไม่มีผลตามระยะเวลาที่กำหนด หลังจากนั้นให้แรงงานเดินทางกลับประเทศต้นทางไปก่อน เมื่อรัฐบาลได้ข้อมูลจำนวนแรงงานและหาข้อสรุปสถานการณ์แรงงานในประเทศแล้วจึงนำข้อมูลมาประเมินเพื่อทำข้อตกลง MOU กับประเทศต้นทางของแรงงานเพื่อดำเนินขั้นตอนนำเข้าแรงงานแบบถูกกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ รัฐบาลเกาหลีใต้จะพิจารณาความต้องการของนายจ้างเกาหลีตามประเภทงานเป็นสำคัญ

ซึ่งภายใต้ระบบ EPS นั้นมีการจำกัดประเภทงานที่แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือสามารถทำได้ทั้งหมด 5 สาขา ได้แก่ 1) อุตสาหกรรมที่มีพนักงานไม่เกิน 300 คน 2) การประมงและระวางเรือ 10-25 ตัน 3) การเกษตรเลี้ยงสัตว์ 4) การก่อสร้าง และ 5) การบริการในร้านอาหาร และงานสนับสนุนการประกอบอาหาร เช่น การทำความสะอาดตึก แม่บ้าน เป็นต้น โดยสาขาอาชีพเหล่านี้มีความขาดแคลนแรงงานและชาวเกาหลีท้องถิ่นไม่นิยมทำ

### ขั้นตอนการจ้างแรงงานต่างชาติของเกาหลีใต้ภายใต้ระบบ EPS

1. แรงงานสมัครสอบภาษาเกาหลี EPS-TOPIK ที่ประเทศต้นทาง เพื่อให้มีความสามารถในการสื่อสารและปกป้องสิทธิของตนเองเมื่อต้องไปทำงานที่เกาหลีใต้ โดยกระทรวงแรงงานร่วมกับสถาบันพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แห่งประเทศเกาหลี ( Human Resources Development Service of Korea (HRD Korea) เป็นผู้จัดสอบและคัดเลือกแรงงานไทยที่มีความสนใจไปทำงานในเกาหลีใต้ ซึ่งผู้สมัครสอบต้องมีอายุระหว่าง 18 – 39 ปี ไม่จำกัดวุฒิการศึกษา ไม่มีประวัติอาชญากรรม ไม่มีประวัติการถูกเนรเทศออกจากประเทศเกาหลี สุขภาพแข็งแรงไม่เป็นโรคต้องห้ามฯ

2. ผู้สมัครที่สอบผ่านความสามารถภาษาเกาหลี จะต้องไปตรวจสุขภาพกับสถานพยาบาลที่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3. แรงงานไปรายงานตัวเพื่อขึ้นทะเบียนรายชื่อคนหางาน (Job seeker's roster) ต่อกองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ

4. กองบริหารแรงงานไปต่างประเทศ สำนักงานจัดหางาน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำบัญชีรายชื่อแรงงานส่งไปยังหน่วยงานสถาบันบริการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แห่งประเทศเกาหลี (HRD Korea)

5. หน่วยงาน HRD Korea ตรวจสอบและรับรองบัญชีรายชื่อ



6. ในขณะที่นายจ้างเกาหลีใต้ยื่นคำร้องขอจ้างแรงงานต่างชาติที่ Job Center หลังจากนั้นให้นายจ้างเกาหลีใต้พิจารณาคัดเลือกแรงงานที่ต้องการ ซึ่งระบบจะสุ่มแรงงานที่ขึ้นทะเบียนแล้วมาให้เลือกมากกว่าที่จำนวนแรงงานที่นายจ้างต้องการเป็นสองเท่า

7. กระทรวงแรงงานเกาหลีใต้ออกใบอนุญาตจ้างงาน

8. หน่วยงาน HRD Korea รับมอบอำนาจจากนายจ้างในการทำสัญญาจ้างและกระบวนการรับแรงงานต่อกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน จากนั้นแรงงานลงนามในสัญญาจ้างระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง

9. แร้งงานอบรมภาษาและวัฒนธรรมก่อนการเดินทาง จำนวน 45 ชั่วโมง

10. แร้งงานยื่นวีซ่า เพื่อขอเดินทางไปยังประเทศเกาหลีใต้

11. แร้งงานตรวจสอบสุขภาพและฝึกอบรมการจ้างงาน อย่างน้อย 20 ชั่วโมง

12. แร้งงานเข้าทำงานกับนายจ้าง

13. แร้งงานต้องทำประกันการบาดเจ็บและประกันการเดินทางกลับ ภายใน 15 วันหลังวันเริ่มสัญญาจ้าง

#### ค่าใช้จ่ายในการสมัครเข้าไปทำงานในระบบ EPS

ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานในเกาหลีใต้ ค่าใช้จ่ายภายในประเทศประมาณ 20,000 – 25,000 บาท ดังนี้

1. ค่าทำหนังสือเดินทาง 1,000 บาท
2. ค่าสมัครสอบความสามารถภาษาเกาหลี 1,000 บาท
3. ค่าตรวจโรคตามรายการที่กำหนด 1,500 บาท
4. ค่าฝึกอบรมภาษาและวัฒนธรรมเกาหลีก่อนเดินทางไปทำงาน (เอกชน) 6,500 บาท
5. ค่าสมาชิกกองทุนเพื่อนช่วยเหลือคนงานไปทำงานต่างประเทศ 500 บาท
6. ค่าถ่ายรูป 200 บาท
7. ค่าตัวเครื่องบินเที่ยวไป 11,200 บาท

ค่าใช้จ่ายในเกาหลีใต้ตามที่กฎหมายสาธารณรัฐเกาหลีกำหนดประมาณ 25,000 – 32,000 บาท ประกอบด้วย

1. ค่าประกันการเดินทางกลับ 15,200 บาท
2. ค่าประกันอุบัติเหตุนอกเวลาทำงาน 1,900 บาท
3. ค่าใช้จ่ายส่วนตัวก่อนได้รับเงินเดือนในเดือนแรก 15,000 บาท

รวมค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานในเกาหลีใต้ภายใต้ระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS) โดยการจัดส่งผ่านกรมการจัดหางานทั้งสิ้นแล้วประมาณ 45,000 – 57,000 บาท

### ระยะเวลาจ้างงานภายใต้ระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS)

แรงงานไทยไร้ฝีมือที่เดินทางไปทำงานภายใต้ระบบ EPS จะได้รับวีซ่าประเภท E-9 และได้รับอนุญาตให้ทำงานในเกาหลีใต้เป็นระยะเวลา 3 ปี แต่หากนายจ้างพึงพอใจที่จะจ้างแรงงานต่อ นายจ้างสามารถยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอจ้างงานต่อไปอีก 1 ครั้ง เป็นระยะเวลาอีก 1 ปี 10 เดือน รวมเป็นระยะเวลาต่อเรื่อง 4 ปี 10 เดือน โดยไม่ต้องเดินทางกลับประเทศไทยหลังการจ้างงาน 3 ปีแรก แต่เมื่อครบ 4 ปี 10 เดือนแล้ว แรงงานจะต้องเดินทางกลับประเทศไทยเท่านั้น แต่หากแรงงานประสงค์จะกลับไปทำงานกับนายจ้างเดิมอีก แรงงานสามารถทำตามเงื่อนไขและขั้นตอนการจ้างงานภายใต้ระบบ EPS ต่อไปได้โดยไม่ต้องสอบภาษาและอบรมอีกครั้ง โดยนายจ้างเดิมจะต้องเป็นผู้ยื่นคำขออนุญาตก่อนที่ลูกจ้างเดิมจะเดินทางกลับประเทศไทย

### สิทธิและสวัสดิการที่แรงงานจะได้รับภายใต้ระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS)

แรงงานต่างชาติภายใต้ระบบ EPS จะได้รับความคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการแรงงานมากกว่าในระบบ ITS จากการถูกเอารัดเอาเปรียบจากระบบ เช่น เก็บค่านายหน้าสูง ไม่มีการทำสัญญาจ้าง ไม่ได้รับความคุ้มครองความเสี่ยงจากการทำงานและไม่มีการบริการจากภาครัฐ ทำให้แรงงานไทยถูกลิดรอนสิทธิ เลือกปฏิบัติ ถูกเอารัดเอาเปรียบค่าจ้างและชั่วโมงการทำงานเนื่องจากไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายของเกาหลี ซึ่งภายหลังทำให้แรงงานภายใต้ระบบ ITS หลบหนีออกมาเป็นแรงงานผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลเปลี่ยนมาใช้ระบบ EPS แทนในที่สุด

แรงงานต่างชาติไทยภายใต้ระบบ ESP จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานและกฎหมายอื่น ๆ ตามกฎหมายมาตรฐานแรงงาน กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ กฎหมายอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานฯ เช่นเดียวกับแรงงานท้องถิ่นภายในประเทศเกาหลีใต้ นอกจากนี้ยัง

ได้รับความคุ้มครองทั้งด้านสิทธิและสวัสดิการ รวมถึงการตั้งศูนย์ช่วยเหลือแรงงานต่างชาติไทยที่ให้ความรู้ทางกฎหมายและคำแนะนำต่าง ๆ แก่แรงงาน อย่างไรก็ตามกฎระเบียบบางข้อหรือบางมาตรา จะไม่มีผลบังคับใช้กับแรงงานต่างชาติในภาคอุตสาหกรรมเกษตร ป่าไม้ และประมง โดยแรงงานเหล่านี้จะไม่ได้คุ้มครองภายใต้กฎระเบียบสำหรับค่าล่วงเวลาภายใต้มาตรฐานกฎหมายแรงงานงาน

### **ในทางปฏิบัติ แรงงานไทยภายใต้ระบบการจ้างงาน EPS ยังคงถูกเลือกปฏิบัติและไม่ได้รับสิทธิและสวัสดิการตามที่กฎหมายมาตรฐานกำหนด**

ถึงแม้ว่าระบบการอนุญาตจ้างงาน EPS จะมีการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างชาติภายใต้กฎหมายแรงงานของประเทศเกาหลี ป้องกันการเอาเปรียบจากนายหน้าฯ แต่จากการทบทวนวรรณกรรม และบทความต่าง ๆ ประพันธ์ ดิษยทัต (2558) พบว่า ระบบ EPS ยังมีข้อจำกัดและปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งไม่สามารถตรวจสอบได้ทั่วถึง ทำให้แรงงานไทยยังคงได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ดังนี้

การจำกัดอายุผู้เข้าร่วมโครงการ โดยกำหนดอายุไว้ที่ 40 ปี ทำให้แรงงานไทยที่ประสงค์จะไปทำงานในเกาหลีได้อย่างถูกกฎหมายแต่มีอายุเกิน 40 ปี นั้นไม่สามารถไปทำงานได้ และถึงแม้ว่าจะมีการร่วมกันผลักดันจากผู้ช่วยทูตไทยและฟิลิปปินส์ต่อเกาหลีใต้ให้ขยายเพดานอายุดังกล่าวแต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ

งานที่เสนอผ่านระบบ EPS แตกต่างจากงานที่แรงงานไทยต้องทำจริง โดยเฉพาะค่าแรงและจำนวนชั่วโมงการทำงานไม่เป็นไปตามที่นายจ้างระบุไว้ นายจ้างเกาหลีบางรายมีการข่มขู่ทั้งทางด้านคำพูดและการใช้กำลังกับแรงงานไทย โดยแรงงานบางส่วนยังถูกขอร้องให้ทำงานล่วงเวลาโดยปราศจากการจ่ายค่าจ้างล่วงเวลา นอกจากนี้แรงงานไทยยังต้องเผชิญปัญหาการเลือกปฏิบัติระหว่างแรงงานไทยและแรงงานท้องถิ่นเกาหลีอย่างรุนแรง เช่น แรงงานไทยได้รับค่าจ้างน้อยกว่าแรงงานท้องถิ่นของเกาหลีใต้ภายใต้งานรูปแบบเดียวกัน และบางส่วนได้ทำงานในตำแหน่งที่เสี่ยงอันตรายกว่าแรงงานท้องถิ่น เช่น การทำงานกับเครื่องจักรหนักหรือสารเคมีอันตรายโดยไม่ได้รับการอบรมหรือมีอุปกรณ์ป้องกันอย่างเพียงพอ จึงเป็นเหตุให้แรงงานไทยมักได้รับอุบัติเหตุจากการทำงานมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานเกาหลีใต้ (กิริยา กุลกลการ, 2557, Kang, 1996)

นายจ้างเกาหลีมีอำนาจต่อรองเหนือแรงงานไทยในการกำหนดเงื่อนไขการจ้างงาน หากแรงงานไทยต้องการยกเลิกสัญญาจ้าง จะต้องได้รับการยินยอมจากนายจ้างที่เป็นคู่สัญญาเสียก่อนจึง

จะสามารถยื่นคำร้องขอให้ศูนย์การจ้างงานในเกาหลีใต้จัดหานายจ้างใหม่ได้ แต่โดยมากแล้วนายจ้างจะไม่ยินยอมเซ็นอนุหมัตยยกเลิกสัญญา ส่งผลให้แรงงานต้องหลบหนีออกนอกประเทศหรือผันตัวเป็นแรงงานผิดกฎหมายเพื่อหานายจ้างใหม่ การมีเงื่อนไขของระบบ EPS ให้แรงงานผูกติดอยู่กับนายจ้างเพียงคนเดียวทำให้แรงงานไทยตกอยู่ในสถานะเป็นรองนายจ้างเป็นอย่างมาก เป็นช่องทางที่ทำให้นายจ้างเอาเปรียบและกดขี่แรงงานได้ง่าย ดังนั้น ในทางปฏิบัติ ความอยู่รอดของแรงงานมักขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ที่ระหว่างนายจ้างและลูกน้องที่เป็นสิ่งสำคัญในการทำงานให้ยั่งยืน

## ตารางที่ 2 ตารางเปรียบเทียบสิทธิและสวัสดิการของระบบการอนุญาตจ้างงานในทางนโยบายและทางปฏิบัติ

	ระบบการอนุญาตจ้างงาน EPS	
	ในทางนโยบาย	ในทางปฏิบัติ
ปัญหานายหน้าแรงงาน	ไม่มีการเก็บค่านายหน้าเพราะรัฐเป็นผู้ดูแล	แต่ร่นแรงน้อยกว่าระบบ ITS
สัญญาจ้าง	มีการทำสัญญาจ้าง	ลักษณะงานไม่ตรงกับสัญญาจ้าง
การเลือกปฏิบัติและกดขี่ข่มเหง	ไม่เลือกปฏิบัติเพราะมีกฎหมายแรงงานคุ้มครอง	มีการเลือกปฏิบัติและกดขี่แม้มีกฎหมายแรงงานคุ้มครอง
การให้บริการของเจ้าหน้าที่และนายจ้าง	ได้รับบริการเทียบเท่าแรงงานท้องถิ่นถ้ามีใบอนุญาตทำงาน	ไม่มีการให้บริการด้วยสาเหตุต่าง ๆ กัน

### ผลการดำเนินงานตามโครงการระบบการอนุญาตจ้างงาน (EPS) ในกรณีของไทย

ถึงแม้จะมีการเรียกร้องจากกลุ่มสิทธิมนุษยชนอพยพต่อทำเนียบประธานาธิบดีของเกาหลีในกรณีแรงงานต่างชาติภายใต้ระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS) ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS) นั้นให้อำนาจกับนายจ้างอย่างมาก แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือยังต้องเผชิญกับปัญหาการเลือกปฏิบัติระหว่างแรงงานต่างชาติกับแรงงานท้องถิ่นของเกาหลีอย่างรุนแรง เช่น สภาพที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างชาติย่ำแย่ ถูกนายจ้างข่มเหงด้วยคำพูดและใช้กำลัง แรงงานต่างชาติถูกขอร้องให้ทำงานมากกว่าแรงงานท้องถิ่นโดยไม่จ่ายค่าล่วงเวลา มีข้อจำกัดในการเปลี่ยนแปลงสถานที่ทำงานของแรงงานต่างชาติ หากแรงงานต่างชาติต้องการย้ายงานต้องได้รับความ

ยินยอมจากนายจ้างเสียก่อน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว นายจ้างมักไม่ยอมอนุมัติให้ย้ายงาน จนทำให้แรงงานต่างชาติผันตัวไปเป็นแรงงานผิดกฎหมายในที่สุด (นิมนตรา ศรีเสน, 2562) ซึ่งการแสดงออกของภาครัฐและนายจ้างเกาหลีได้นั้นดูขัดต่อระบบสิทธิมนุษยชนที่เป็นมาตรฐานสากลในสังคมประชาธิปไตยเกาหลี ดังนั้น เมื่อแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานภายใต้ระบบใบอนุญาตจ้างงานประสพหรืออาจรู้สึกว่าจะประสบกับเหตุการณ์ถูกเอารัดเอาเปรียบแบบนี้ ถึงแม้ว่าจะได้รับความคุ้มครองภายในระบบใบอนุญาตจ้างงาน แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลับสวนทางกับความเป็นจริงที่แรงงานส่วนใหญ่ประสบ ส่งผลให้แรงงานต่างชาติรู้สึกว่าการเดินทางไปทำงานแบบถูกกฎหมายไม่ได้ดูอย่างปลอดภัยหรือมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากกว่า แต่ยังพบว่า บางครั้งแรงงานถูกกฎหมายมีสภาพแย่กว่าแรงงานผิดกฎหมายเสียอีก (วจนา วรรณยางกูร, 2562)

### **ความอยู่รอดของแรงงานขึ้นอยู่กับค่าจ้างและความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและแรงงาน ทำให้แรงงานเฟื่องเฉยต่อระบบ EPS**

จากที่ได้กล่าวถึงสิ่งที่แรงงานต่างชาติไทยยังต้องเผชิญในทางปฏิบัติ ถึงแม้ว่าจะเข้าไปทำงานในเกาหลีได้อย่างถูกกฎหมายภายใต้ระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS) ก็ยังต้องพบเจอปัญหาการเลือกปฏิบัติ เพราะระบบให้อำนาจกับนายจ้างเกาหลีอย่างมาก เช่น ภายใต้ระบบ EPS การเปลี่ยนงานต้องได้รับอนุญาตจากนายจ้าง การไปโรงพยาบาลนายจ้างต้องเป็นพาลูกจ้างต่างชาติไปด้วย ลาหยุดถูกหักค่าจ้าง เป็นต้น ซึ่งในทางกลับกันแรงงานผิดกฎหมายก็สามารถไปโรงพยาบาลได้ถ้านายจ้างพาไป แรงงานผิดกฎหมายสามารถได้รับโบนัสหรือการปรับเงินค่าจ้าง สามารถลาหยุดได้ สามารถร่วมกิจกรรมสงสรรค์กับนายจ้าง หรือแม้กระทั่งหากนายจ้างเกาหลีต้องการแรงงานเพิ่ม แรงงานผิดกฎหมายสามารถผันตัวเป็นนายหน้าเสียเองเพื่อรับเงินค่านายหน้าและนำแรงงานผิดกฎหมายเข้ามาทำงานกับนายจ้างเดิมได้อีก ซึ่งกลายเป็นว่าความอยู่รอดของแรงงานขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์กับนายจ้าง ไม่ได้ขึ้นอยู่กับสถานะทางกฎหมาย เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ตัวเลขแรงงานผิดกฎหมายมากขึ้น (दन्य ताजेरुण्कूर्त्, 2561)

## ระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS) กับการเคลื่อนย้ายแรงงานต่อระบบโลก นำมาซึ่งการเข้าเมืองผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่อง

การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติจากประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไปยังประเทศเกาหลีใต้ถือเป็นเรื่องปกติทั่วไปตามตลาดแรงงานในระบบโลก การเคลื่อนย้ายแรงงานออกจากประเทศรอบนอก (Periphery) ที่มีสภาพเศรษฐกิจและโอกาสภายในที่ด้อยกว่า ไปยังประเทศกึ่งรอบนอก (Semi-Periphery) อย่างเกาหลีใต้ที่มีการเจริญเติบโตทางภาคเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดดเมื่อความรวดเร็วในการพัฒนาเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมของเกาหลีในช่วงปลายทศวรรษ 1980 มีความโดดเด่นมาก ค่าจ้างเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงยิ่งดึงดูดให้เกิดการแข่งขันของแรงงานท้องถิ่นที่จะก้าวเข้าไปทำงานในกลุ่มบริษัทที่มีชื่อเสียงโดยเฉพาะบริษัทยักษ์ใหญ่ในกลุ่มแชโบลมากขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเกิดค่านิยมใหม่ในการทำงานของเกาหลีใต้ (Kim, 2008) แรงงานท้องถิ่นเริ่มที่จะปฏิเสธงาน 3D ส่งผลให้เกาหลีใต้มีแรงงานในภาคธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางน้อยลง

การขาดแคลนกำลังแรงงานของภาคส่วนธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางบังคับให้ภาครัฐของเกาหลีต้องเร่งหาการนำเข้าแรงงานทางเลือกจากต่างประเทศ โดยในช่วงแรกนั้นเริ่มต้นจากระบบนโยบายแรงงานทดแทนในฐานะผู้ฝึกงาน (Industrial Trainee System: ITS) แต่ด้วยแรงงานอยู่ในสถานะ “ผู้ฝึกงาน” ทำให้แรงงานไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายใด ๆ ซึ่งถึงแม้ว่าภาครัฐจะพยายามปรับปรุงระบบให้ดียิ่งขึ้น เช่น ขยายเวลาในการถือวีซ่าออกไป 1 ปี ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาการถูกกดขี่และเลือกปฏิบัติในระหว่างการทำงานได้ เมื่อแรงงานถูกกดขี่จากนายจ้างมากขึ้น จึงผลักดันให้แรงงานหลบหนีออกจากงานไปเป็นแรงงานผิดกฎหมาย สร้างภาระในควบคุมและจัดการแรงงานผิดกฎหมายของภาครัฐเกาหลีใต้มากขึ้น ระบบแรงงานทดแทนในฐานะผู้ฝึกงานจึงถูกยกเลิกไป

ความขัดกันระหว่างปัญหาการขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรงและการปกป้องการแข่งขันระหว่างแรงงานท้องถิ่นกับแรงงานต่างชาติ ทำให้รัฐบาลเกาหลีต้องเผชิญกับการแสดงท่าทีเรียกร้องหลักความเท่าเทียมของสิทธิมนุษยชนแรงงานต่างชาติ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลได้ประกาศใช้ระบบการอนุญาตจ้างงาน (EPS) ที่ยืนยันว่าแรงงานจะได้รับความคุ้มครองตามมาตรฐานกฎหมายแรงงาน (สุภางค์ จันทวานิช และคณะ, 2549) ซึ่งการที่ประชากรท้องถิ่นของเกาหลีใต้เน้นลักษณะงานวิชาชีพที่ต้องใช้ทักษะสูง มีค่าตอบแทนสูง และเป็นงานที่ไม่ต้องใช้ร่างกาย ปฏิเสธงานใช้แรงงาน เน้นทักษะทางร่างกาย มีค่าแรงที่ต่ำกว่า หรือที่เรียกว่างาน 3D ในวัฒนธรรมเกาหลีแบบใหม่นี้ ประชากรในวัย

แรงงานหนุ่มสาวของเกาหลีจะพยายามพัฒนาตัวองให้เข้าไปมีตำแหน่งงานในตลาดแรงงานระดับบน ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในระดับล่าง

เมื่อทุนนิยมโลกส่งผลต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของเกาหลีใต้ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น เช่น แรงงานท้องถิ่นปฏิเสธงานที่ไม่มีเกียรติ งานรายได้ต่ำ ความต้องการแรงงานเข้มข้นในภาคธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง ค่าจ้างงานสำหรับแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือสูง สังคมเกาหลีกำลังเผชิญกับการขาดแคลนประชากรวัยทำงานเพราะการไม่นิยมมีบุตรและสังคมวัยชรา สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดภาวะที่เป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานจากไทยและต่างประเทศที่มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่ช้ากว่าย้ายเข้ามาเพื่อแสวงหาดำรงตำแหน่งงานที่มีความขาดแคลนแรงงานในระดับล่าง โดยเฉพาะแรงงานในระดับ 3D ที่ประชากรรุ่นใหม่ที่มีการศึกษาสูงของเกาหลีใต้ไม่ต้องการทำนั่นเอง และเมื่อโลกาภิวัตน์เชื่อมโยงโลกเข้าด้วยกัน ทำให้ทิศทางกำหนดการเคลื่อนย้ายของแรงงานย้ายถิ่นจะย้ายถิ่นจากประเทศต้นทาง (Origin) ไปยังประเทศผู้รับแรงงาน (Destination) เกาหลีใต้ถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีสถานะเศรษฐกิจสองระบบที่มีความต้องการแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในระบบแรงงานระดับล่าง เพราะประชากรของเกาหลีใต้เองต้องการทำงานอยู่ในระดับบนทั้งหมด (Tudor, 2012) อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนย้ายแรงงานเกิดขึ้นได้เพราะมีระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS) เป็นนโยบายที่เปิดโอกาสอนุญาตให้แรงงานเดินทางเข้ามาอย่างถูกต้องตามเงื่อนไขของเกาหลี มีเส้นทางการคมนาคมขนส่งที่คอยสนับสนุน ที่สำคัญนายหน้าและภาครัฐของเกาหลีใต้เองที่เอื้ออำนวยความสะดวกสบายในการดึงดูดแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานอย่างหนักโดยไม่สนแนวทางและวิธีการจนเกิดเป็นปัญหาการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่อง

นอกจากตัวแปรทางเศรษฐกิจแล้ว ยังมีตัวแปรอื่นที่ครอบคลุมปัจจัยการเคลื่อนย้ายแรงงานทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม กฎหมาย และการเมืองระหว่างประเทศอีกด้วย เช่น ค่านิยมสื่อวัฒนธรรมเกาหลี วัฒนธรรมค่านิยมในการย้ายถิ่น การแต่งงานข้ามสัญชาติฯ ซึ่งตัวแปรที่หลายหลาย ทำให้สังคมเกาหลีเป็นสังคมหลายหลายวัฒนธรรม โดยตัวแปรอื่น ๆ เหล่านี้ยังเป็นตัวแปรที่สำคัญและจำเป็นต้องศึกษาอย่างจริงจังต่อไป

## การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS) ของเกาหลีใต้ต่อแรงงานไทยผิด

### กฎหมาย

ปัญหาโครงสร้างระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS) นั้นจำกัดสิทธิและสร้างความเป็นธรรมให้แก่แรงงานไทยและแรงงานต่างชาติในเกาหลี โดยปัญหาเริ่มตั้งแต่กระบวนการรับเข้าแรงงานจนถึงกระบวนการสิ้นสุดการเป็นแรงงาน เช่น ค่าธรรมเนียมในการสมัครสอบวัดระดับภาษา (TOPIK) ในแต่ละประเทศไม่เท่าเทียมกันเพราะมีการเรียกเก็บค่านายหน้าจากประเทศต้นทางที่แตกต่างกัน แรงงานต่างชาติชาวฟิลิปปินส์จ่ายค่าธรรมเนียมทั้งหมด 551.80 ดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งถูกกว่าแรงงานไทยที่ต้องจ่ายมากถึง 685 ดอลลาร์สหรัฐฯ (Ministry of Labor Data, 2014) แรงงานต่างชาติถูกผูกโยงวิชาเข้ากับนายจ้างเกาหลี ทำให้ไม่สามารถย้ายงานได้หากไม่ได้รับการอนุญาตจากนายจ้าง แรงงานต้องทำงานในขอบข่ายที่ระบบ EPS อนุญาตให้ทำเท่านั้น เช่น ภาคการเกษตร การประมง โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก แรงงานต้องเดินทางออกนอกประเทศด้วยความสมัครใจเมื่อวีซ่าหมดอายุโดยไม่ใช่ความรับผิดชอบของนายจ้าง เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ระบบโครงสร้างของ EPS ทำให้นายจ้างเกาหลีมีสถานะเป็นศูนย์กลาง (employer-center) นายจ้างเกาหลีสามารถขูดรีด ลดทอนสิทธิแรงงาน และเอา راحتเอาเปรียบแรงงานต่างชาติได้อย่างเต็มที่โดยมีระบบ EPS รองรับ ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลเกาหลีได้ดำเนินงานด้านความคุ้มครองแรงงานไทยในเกาหลีใต้เชิงรุก ร่วมกับสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงโซล เพื่อเป็นการแก้ปัญหาาระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS) ต่อแรงงานไทยผิดกฎหมายเบื้องต้นแล้ว ดังนี้

เมื่อ 11 ธันวาคม 2562 สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเกาหลีใต้ประกาศให้แรงงานไทยที่พำนักอยู่ในเกาหลีใต้อย่างผิดกฎหมายสามารถเดินทางกลับประเทศไทยโดยสมัครใจ ไม่เสียค่าปรับ และไม่ติดแบล็กลิสต์ มีผลตั้งแต่ 11 ธันวาคม 2562 ถึง 30 มิถุนายน 2563 ในขณะเดียวกันก็เปิดให้นายจ้างเกาหลีสมัครใจแจ้งการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย ไม่ต้องจ่ายค่าปรับ และอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติที่ถูกกฎหมายได้ชั่วคราว (ไทยรัฐออนไลน์, 2562) การดำเนินกิจกรรมโดยให้แรงจูงใจเป็นพิเศษต่อแรงงานไทยผิดกฎหมายในเกาหลีใต้และนายจ้างเกาหลีเป็นการเพิ่มทางเลือกและเป็นวิธีแก้ไขปัญหาเบื้องต้นให้แก่กลุ่มแรงงานที่อยู่เกินวีซ่าได้ตัดสินใจเดินทางกลับประเทศต้นทางอย่างสบายใจมากขึ้น เพราะไม่ต้องเสียค่าปรับและไม่มีความผิดทางกฎหมาย ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่วิธีการแก้ปัญหาาระบบการอนุญาตจ้างงาน (EPS) โดยตรง แต่ก็ทำให้แรงงานไทยผิดกฎหมายในเกาหลีใต้บางกลุ่มที่ปัจจุบันถูกนายจ้างเกาหลีเอา راحتเอาเปรียบจากการทำงานได้มีโอกาสเสี่ยงจากนายจ้างปัจจุบัน และสามารถเดินทางกลับประเทศไทยได้โดยไม่มีผิด



นอกจากนี้ ภาครัฐเกาหลีและสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงโซล ได้มีความร่วมมือและสนับสนุนองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐ (NGO) เช่น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกาหลี (A National Human Rights Commission of Korea) โดยการมอบเงินสนับสนุนให้แก่องค์กรดังกล่าวเป็นประจำทุกปี (ประพันธ์ ดิษยทัต, 2558) ซึ่งองค์กรเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการเข้าไปช่วยเหลือแรงงานที่ถูกเอาเปรียบ นายจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างงาน หรือในกรณีข้อพิพาทระหว่างแรงงานและนายจ้าง ซึ่งแรงงานไทยหรือแรงงานต่างชาติอื่น ๆ ที่ไม่สามารถใช้ภาษาเกาหลีได้ดีนั้นมักตกอยู่ในสถานะเสียเปรียบ เช่นในกรณีของแรงงานไทยผิดกฎหมาย ท่านหนึ่งกล่าวว่าเพื่อนร่วมงานถูกนายจ้างทำร้ายร่างกายและใช้งานจนเสียชีวิตในสวนโดยนายจ้างเกาหลีไม่ได้สนใจหรือเข้ามารับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้น (แนวหน้า, 2563) เพื่อป้องกันโศกนาฏกรรมที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตต่อตัวแรงงาน NGO เหล่านี้จึงเข้ามาช่วยปรับทิศทางการจัดการแรงงานต่างชาติภายใต้ระบบ EPS โดยจัดให้มีการศึกษาและอบรมแรงงานในภาคการเกษตร อุตสาหกรรม และการประมงให้แก่ตัวแรงงาน เพื่อนร่วมงาน และนายจ้าง เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยการอบรมจะถูกจัดขึ้นตั้งแต่กระบวนการรับเข้าแรงงาน ขณะทำงาน จนถึงกระบวนการสิ้นสุดการเป็นแรงงาน นอกจากนี้ NGO ดังกล่าวยังมีการสอดส่องดูแลสถานะแรงงานอย่างใกล้ชิดและสม่ำเสมออีกด้วย (Amnesty International, 2014) ดังนั้น การมีองค์กร NGO ที่ให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือในการคุ้มครองการละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงเป็นการสร้างความมั่นใจของแรงงานภายใต้ระบบการอนุญาตจ้างงาน (EPS) อีกทางหนึ่งด้วย

การปราบปรามกระบวนการค้ายหน้า (broker) ได้รับความร่วมมือประสานงานระหว่างสำนักงานตำรวจท้องถิ่นเกาหลีใต้และสำนักงานตำรวจไทยเพื่อกำจัดการนำเข้าแรงงานผิดกฎหมาย ซึ่งนายหน้าเหล่านี้ปฏิบัติการอยู่ทั้งในฝั่งไทยและฝั่งเกาหลีใต้ (อรรถิพย์ ราชวรนิยม, 2553) วิธีการของนายหน้าคืออ้างถึงความยุ่งยากและล่าช้าของกระบวนการสมัคร ค่าใช้จ่ายที่สูง และไม่มีอะไรรับประกันว่าผู้หางานจะได้ทำงานภายใต้ระบบการอนุญาตจ้าง (EPS) ระบบนายหน้าเป็นกระบวนการเริ่มแรกในการหลอกลวงเอาประโยชน์ (exploit) จากผู้ที่กำลังหางานในเกาหลีใต้ ซึ่งวิธีปฏิบัติการที่เห็นได้บ่อยที่สุดคือการให้ข้อมูลเรื่องค่าตอบแทนที่จะได้รับที่สูงมากเมื่อเข้าไปเป็นแรงงานในเกาหลีใต้ นอกจากนี้ระบบนายหน้ายังเข้าข่ายการค้าแรงงานหรือค้ำมนุษย์โดยเฉพาะแรงงานหญิงอีกด้วย ดังนั้นจึงมีการกระชับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งประเทศไทยและเกาหลีใต้อย่างใกล้ชิดในการแลกเปลี่ยนข้อมูล สืบสวนสอบสวน และจับกุม (ประพันธ์ ดิษยทัต, 2558) ในขณะเดียวกันรัฐบาลเกาหลีเองก็มีแผนที่จะปรับปรุงระบบการอนุญาตจ้างงานให้มีความรวดเร็วและโปร่งใสมากขึ้น

ตามการออกมาเรียกร้องของกลุ่มสหภาพผู้وظพพที่มีการเรียกร้องให้มีการปรับปรุงระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS) เนื่องจากปัญหาและสาเหตุต่าง ๆ ของระบบ EPS แต่ก็ยังไม่ได้รับการตอบรับอย่างจริงจังจากภาครัฐมากนัก (Yu, 2020)

อย่างไรก็ตามการแก้ปัญหาาระบบอนุญาตจ้างงาน (EPS) ของเกาหลีใต้อาจไม่ใช่การแก้ปัญหาที่โครงสร้างหรือระบบของระบบอนุญาตจ้างงานเอง แต่หากเป็นการเข้าไปส่งเสริมและรับรองหลักประกันสิทธิมนุษยชนและสิทธิคุ้มครองแรงงานต่างชาติภายใต้ระบบ EPS มากกว่า ซึ่งสิ่งที่รัฐบาลเกาหลีควรพิจารณาต่อไปคือการให้ความสำคัญกับการให้โอกาสแรงงานได้สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ภายใต้การคุ้มครองพื้นฐานของกฎหมายแรงงาน ไม่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการสมัครภายใต้ระบบการอนุญาตจ้างงาน (EPS) ที่ซึ่งเป็นกระบวนการเริ่มต้นของการชุดรีดแรงงานอย่างไม่เป็นธรรม ให้ความคุ้มครองค่าแรงขั้นต่ำตามกฎหมายแรงงาน และผลักดันให้มีการพิจารณาการจัดให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติแบบถาวรแทนการจ้างงานชั่วคราว เป็นต้น (Cho, Yoonyoung, Anastasiya Denisova, Soonhwa Yi, and Upasana Khadka, 2018)

## บทที่ 5

### บทสรุป

จากผลการวิจัยสรุปได้ว่า เมื่อวัฒนธรรม สังคม และเศรษฐกิจของเกาหลีได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วภายในไม่กี่ทศวรรษ การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมที่เน้นนโยบายการผลิตเพื่อการส่งออก สังคมคนรุ่นใหม่ปฏิเสธที่จะทำงานที่อาศัยแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม เพราะคนรุ่นใหม่เรียนจบสูงขึ้น ยึดถือสถานะทางสังคมที่มีความภูมิใจมากกว่าที่จะได้ทำงานในบริษัทขนาดใหญ่ หากไม่ได้ทำงานในบริษัทขนาดใหญ่ที่มีรายได้สูงเหล่านั้น ก็เลือกที่จะไม่ทำงานและเปิดกิจการเป็นของตัวเอง รวมทั้งในปัจจุบัน อัตราการเกิดของคนเกาหลีและคนในช่วงวัยทำงานลดลงจึงส่งผลให้เกาหลีได้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานอย่างหนัก เกาหลีได้จึงมีความจำเป็นต้องจัดให้มีนโยบายระบบการอนุญาตจ้างงานแรงงานต่างชาติเพื่อนำเข้าแรงงานขึ้น เพื่อตอบสนองปัญหาการขาดแคลนแรงงานดังที่กล่าวไป เติมเต็มความต้องการการพัฒนาขีดความสามารถทางเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว โดยในบางครั้งรัฐบาลเกาหลีได้ก็มักมองข้ามรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งแรงงานต่างชาติ ปิดตาข้างหนึ่งเพื่อผลลัพธ์ที่ดีกว่าในการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ จึงทำให้เกิดแรงดึงดูดในการเดินทางเข้ามาทำงานในเกาหลีใต้ของแรงงานไทยซึ่งบ่อยครั้งเป็นแรงงานผิดกฎหมายด้วยปัจจัยดังนี้

แรงจูงใจที่สำคัญที่สุดที่ดึงดูดให้แรงงานไทยไปทำงานในเกาหลีใต้คือค่าจ้างที่สูงกว่าในประเทศไทย ปัจจุบันค่าแรงขั้นต่ำของเกาหลีใต้อยู่ที่ 8,590 วอน ต่อชั่วโมง หากทำงานวันละ 8 ชั่วโมง จะได้เท่ากับ 68,720 วอน หรือประมาณ 1,813 บาท ต่อวัน 47,000 บาท ต่อเดือน และถ้าทำงาน 44 ชั่วโมง ต่อสัปดาห์ คิดเป็นเงินประมาณ 50,000 ต่อเดือน ความแตกต่างชัดเจนในเรื่องค่าจ้างเมื่อเทียบกับค่าแรงขั้นต่ำของประเทศไทยวันละ 300 บาท ทำให้การตัดสินใจไปเป็นแรงงานข้ามชาติในเกาหลีนั้นง่ายขึ้น

ปัญหาการสอบความสามารถภาษาเกาหลีไม่ผ่านตามเกณฑ์ที่ระบบ EPS กำหนด ประกอบกับแรงงานไม่มีความพยายามเพียงพอในการสอบ ทำให้แรงงานไทยต้องแสวงหาช่องทางอื่น ๆ ในการลักลอบเข้าไปทำงานในเกาหลีใต้อย่างผิดกฎหมาย เช่น เดินทางเข้าประเทศด้วยการยกเว้นวีซ่าท่องเที่ยว หรือใช้บริการนายหน้า เป็นต้น

ข้อจำกัดของระบบการอนุญาตจ้างงานเองส่งผลให้เกิดแรงงานไทยลักลอบเป็นไปเป็นแรงงานผิดกฎหมาย แรงงานผู้สมัครสอบผ่านการวัดความสามารถภาษาเกาหลีไม่มีหลักประกันว่าจะได้เข้า

ทำงานในระบบ EPS เนื่องจากต้องรอคำตอบรับจากนายจ้างเกาหลีเป็นเวลานาน โดยเฉพาะแรงงานหญิง กระบวนการส่งตัวของระบบ EPS การบริหารจัดการที่ยุ่งยาก ล่าช้า ไม่มีความชัดเจน นอกจากนี้ แรงงานต่างไทยในเกาหลีทั้งที่เป็นแรงงานถูกต้องตามกฎหมายและแรงงานลักลอบผิดกฎหมายมักถูกเลือกปฏิบัติจากนายจ้างและแรงงานท้องถิ่นเหมือนกัน ถึงแม้ว่าระบบ EPS จะอ้างถึงการได้รับความคุ้มครองภายใต้ทางกฎหมายแรงงานก็ตาม

### **ข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานไทยผิดกฎหมายในประเทศเกาหลีใต้**

การเพิ่มช่องทางการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อออนไลน์และโซเชียลมีเดีย เช่น เฟสบุ๊ก ไลน์ ของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เพื่อถ่ายทอดให้เห็นสภาพความเป็นอยู่และการทำงานของแรงงานที่ดีมีมาตรฐานของแรงงานถูกกฎหมายภายใต้ระบบการอนุญาตจ้างงาน EPS ให้ข้อมูลขั้นตอนการทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายชัดเจน เชิญชวนไม่ให้ลักลอบไปทำงานที่เกาหลีใต้อย่างผิดกฎหมาย และชี้ให้เห็นถึงโทษที่จะได้รับ นอกจากนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายในระยะยาว หน่วยงานภาครัฐต้องจัดทำตัวชี้วัดในการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ระบุระยะเวลาในการจัดส่งแรงงานให้น้อยลง ให้เหลือกี่วัน เร่งปรับปรุงประสิทธิภาพและกระบวนการการออกหนังสือรับรองต่าง ๆ แก่แรงงาน และเพิ่มจำนวนแรงงานไทยที่จะจัดส่งให้เทียบเท่ากับสัดส่วนต่อจำนวนโควตาแรงงานที่ได้รับ

หาช่องทางการเพิ่มโควตาให้แรงงานไทยสามารถไปทำงานที่ประเทศเกาหลีใต้ให้ได้จำนวนมากขึ้น หากเปรียบเทียบค่าจ้างระหว่างเกาหลีใต้และไต้หวันซึ่งเป็นประเทศที่แรงงานไทยเดินทางไปทำงานมากที่สุดแล้วพบว่า แรงงานที่ไต้หวันได้รับค่าจ้างขั้นต่ำเพียงแค่เดือนละ 22,000 บาท แรงงานต้องจ่ายค่านายหน้า ค่าที่พัก และค่าอาหารเองด้วย ซึ่งแรงงานต้องทำงานนานถึง 4-7 เดือน ถึงจะชดเชยค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ได้ ในขณะที่การทำงานในเกาหลีใต้มีค่าใช้จ่ายก่อนการเดินทางรวมอยู่ที่ 40,000 – 50,000 บาท และมีค่าจ้างขั้นต่ำของเกาหลีอยู่ที่ 47,000 – 50,000 บาท ดังนั้น แรงงานจะใช้เวลาเพียง 1 เดือนในการชดเชยค่าใช้จ่ายในส่วนแรกได้

ส่งเสริมการฝึกอบรมภาษาให้ได้มาตรฐานโดยจัดให้มีการควบคุมมาตรฐานการสอนของสถาบันสอนภาษาเกาหลีในประเทศไทย ประชาสัมพันธ์ให้แรงงานไทยตระหนักถึงความสำคัญของการรู้ภาษาและวัฒนธรรมของเกาหลี ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ส่งครูสอนภาษาเกาหลีที่ได้รับการรับรองมาช่วยสอนภาษาเกาหลีให้กับแรงงานไทย

ปราบปรามขบวนการนายหน้า บริษัทจัดหางาน บริษัททัวร์ที่นำเข้าแรงงาน โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างตำรวจไทยและเกาหลีใต้ ป้องกันการเข้าถึงข้อมูลผ่านช่องทางโฆษณาชักจูงแรงงานทางโซเชียลมีเดียต่าง ๆ เช่น เฟซบุ๊ก ไลน์ นอกจากนี้ รัฐบาลไทยควรเจรจากับรัฐบาลเกาหลีให้อนุญาตนำเข้าแรงงานหมอนวดจากประเทศไทยที่เป็นที่ต้องการอย่างมากของคนเกาหลีใต้

นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐไทยควรจัดเตรียมอาชีพที่เหมาะสมให้กับแรงงานคืนถิ่น ใช้ความสามารถ ความรู้และทักษะการทำงานที่ได้รับจากการไปเป็นแรงงานที่ประเทศเกาหลี เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ประกอบอาชีพและใช้พัฒนาประเทศไทยได้อย่างเป็นประโยชน์ มีรายได้ที่เพียงพอสามารถหาเลี้ยงตัวเองและครอบครัวได้ สนับสนุนให้มีเงินออมในการลงทุนสร้างฐานะให้มั่นคงจะได้ไม่ต้องกลับไปเป็นแรงงานในต่างประเทศโดยไม่จำเป็นอีก

เมื่อยังมีความต้องการแรงงานในเกาหลีใต้ แรงงานไทยก็พร้อมที่จะเติมเต็มความต้องการแรงงานนั้น ทั้งในรูปแบบและวิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายผ่านระบบการอนุญาตจ้างงาน (EPS) หรือลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมาย คำถามสำคัญถัดมาคือรัฐบาลไทยจะลดนวนแรงงานผิดกฎหมายในเกาหลีใต้ได้อย่างไร และรัฐบาลไทยยังคงต้องการคงนโยบายส่งเสริมการส่งออกแรงงานไทยไร้ฝีมือต่อไปเรื่อย ๆ หรือมุ่งหวังที่จะพัฒนาโครงสร้างทางสังคมภายในประเทศให้มีเสถียรภาพลดความเหลื่อมล้ำ เพื่อสร้างและจูงใจแรงงานที่มีคุณภาพเพื่อประโยชน์ต่อตัวแรงงานและประเทศชาติต่อไป



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## บรรณานุกรม

- Amnesty International. *Disposable Labour Rights of Migrant Workers in South Korea*. London: Amnesty International Publications, 2009.
- Cho, Yoonyoung, Anastasiya Denisova, Soonhwa Yi, and Upasana Khadka. "Lessons from Korea's Employment Permit System." (2018).
- Choi, Jin Ho. "International Migration, Human Resource Development and Migration Policy in Korea." *Asian and Pacific migration journal* 10, no. 3-4 (2001): 463-83.
- Chung, Erin Aeran. "Workers or Residents? Diverging Patterns of Immigrant Incorporation in Korea and Japan." *Pacific Affairs* 83, no. 4 (2010): 675-96.
- Collins, Francis L. *Global Asian City: Migration, Desire and the Politics of Encounter in 21st Century Seoul*. John Wiley & Sons, 2018.
- Ducanes, Geoffrey, and Manolo Abella. "Labour Shortage Responses in Japan, Korea, Singapore, Hong Kong, and Malaysia: A Review and Evaluation." (2008).
- Inagami, Takeshi. *Labour Market Policies in Asian Countries: Diversity and Similarity among Singapore, Malaysia, the Republic of Korea and Japan*. International Labour Office (ILO), Employment and Training Department, 1998.
- KANG, Su Dol. *Thai Migration Workers in South Korea*. Chulalongkorn University, 1996.
- Kim, Nora Hui-Jung. "Korean Immigration Policy Changes and the Political Liberals' Dilemma." *International migration review* 42, no. 3 (2008): 576-96.
- Kim, Wang-Bae. "Migration of Foreign Workers into South Korea: From Periphery to Semi-Periphery in the Global Labor Market." *Asian Survey* 44, no. 2 (2004): 316-35.
- Kong, Dongsung, Kiwoong Yoon, and Soyung Yu. "The Social Dimensions of Immigration in Korea." *Journal of contemporary Asia* 40, no. 2 (2010): 252-74.
- Larmer, Brook. "South Korea's Most Dangerous Enemy: Demographics." *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/02/20/magazine/south-koreas-most-dangerous-enemydemographics.html> (2018).
- Lee, Jin-kyung. *Service Economies: Militarism, Sex Work, and Migrant Labor in South Korea*. U of Minnesota Press, 2010.
- Lim, Timothy. "Rethinking Belongingness in Korea: Transnational Migration," "Migrant



- Marriages” and the Politics of Multiculturalism." *Pacific Affairs* 83, no. 1 (2010): 51-71.
- Lim, Timothy C. "The Changing Face of South Korea: The Emergence of Korea as a 'Land of Immigration.'" *The Korea Society Quarterly* 3, no. 2-3 (2002): 16-21.
- Massey, Douglas S. "International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State." *Population and development review* 25, no. 2 (1999): 303-22.
- . *Why Does Immigration Occur?: A Theoretical Synthesis*. na, 1999.
- Oh, Yoon Ah, and Jione Jung. *Determinants of International Labor Migration to Korea*. (2013).
- Park, Young-Bum. "Challenges of Highly Skilled Migration in Korea." *Korea: Korea Research Institute for Vocational Education & Training*, Korea (2013).
- Park, Young Bum. "Migration Issues in the Asia Pacific: Issues Paper from the Rok." *Asia Pacific Migration Research Network (APMRN)* (1997).
- Schieder, Siegfried, and Manuela Spindler. *Theories of International Relations*. New York: Routledge, 2014.
- Tan, Soo Kee. "South East Asian Workers in South Korea: Current Status and Issues." (2009).
- Tudor, Daniel. *Korea: The Impossible Country: South Korea's Amazing Rise from the Ashes: The inside Story of an Economic, Political and Cultural Phenomenon*. Tuttle Publishing, 2012.
- Young-rae, Cho, and Chun Soon-ok. "A Single Spark the Biography of Chun Tae-il." *A Single Spark* (2003): 1-328.
- เชษฐา พวงหัตถ์. "การพัฒนาที่เหลื่อมล้ำ-ใครตกเป็นเหยื่อ?: ข้อพิจารณาจากมุมมองทางสังคมวิทยา ระดับโลก." *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง, คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร* (2556): 103-05.
- "เร่งส่งแรงงาน เป้าปีละ 1 แสน!". *ไทยรัฐ*, 21 มิถุนายน 2563, 1,14,15.
- แรงงานข้ามชาติในประเทศ *Asean+3*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.
- "ไทยจ่อลงนามกับ "เกาหลีใต้" ส่งออกแรงงานตามฤดูกาล." *มติชน*, 20 มิถุนายน 2563, 8.

กมลพร สอนศรี. "ปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดการย้ายถิ่นของแรงงานฝีมือชาวฟิลิปปินส์ในประเทศไทย." สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2557).

กิริยา กุลกลการ. "แรงงานไทยผิดกฎหมายในสาธารณรัฐเกาหลี: สาเหตุและแนวทางแก้ไข." สถาบันเสริมศึกษาและทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2562).

———. การบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทยและต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว), 2557.

ขวัญนคร สอนหมั่น. "ปัจจัยการย้ายถิ่นไปทำงานในประเทศสาธารณรัฐเกาหลีและความสัมพันธ์กับเครือข่ายของแรงงานไทย." บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น (2556).

จักรกริช สังขมณี. สังคมเกาหลีใต้สมัยใหม่: มองการเปลี่ยนแปลงทางสังคมผ่านกระแสคลื่นวัฒนธรรมเกาหลี

ใต้ (*Hallyu*). ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

ดวงฤทัย สังข์ทอง. "ยุทธศาสตร์ด้านแรงงานของเกาหลีใต้ในยุคโลกาภิวัตน์เชิงเสรีนิยมใหม่: ศึกษากรณีบันทึกความเข้าใจด้านแรงงานระหว่างไทยกับเกาหลีใต้." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

นภดลชาติประเสริฐ. เกาหลีปัจจุบัน *Korea Today*. ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

นิมนตรา ศรีเสน. "การเคลื่อนย้ายของแรงงานไทยกับสถานะผิดกฎหมายในเกาหลีใต้." วารสารสังคมศาสตร์ (มกราคม - มิถุนายน 2562): 146-70.

———. "การลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายของแรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลี." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561.

ประพันธ์ ดิษยทัต. ปัญหาแรงงานไทยผิดกฎหมายในเกาหลีใต้. สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ (2558).

""ฝีน้อย" แรงงานไทยในเกาหลี." กรุงเทพธุรกิจ, 3 มกราคม 2562, 3.

""ฝีน้อยไทย" ในเกาหลีใต้ "บ้านเกิดไร้โอกาส" จึงต้องเสียด." แนวหน้า, 23 ธันวาคม 2561, 1,5.

"มองทะลุ "ผี" เห็นช่องโหว่ "คน" ข้ามชาติ." โพสต์ทูเดย์, 14 มกราคม 2562, 1.

มนุญย์อนนา. การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจเกาหลีและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครอบครัวเกาหลี.

Translated by พรรณนิภา ซอง. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.

"รัฐแจกโควตาส่งออกแรงงาน ไทยเงิน 1.5 แสนล้านกลับไทย." ประชาชาติธุรกิจ, 18 ตุลาคม 2563, 1,4.

ราษฎร์นิยม, อ้อทิพย์. "การย้ายถิ่นบนเส้นทางของการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย." วารสารเศรษฐศาสตร์

และนโยบายสาธารณะ 8 (16) คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (2553).  
วงนา วรलयงกูร. "ผีน้อยไทยในเกาหลี ทางรอดจากสังคมไร้ทางเลือก." 14 มกราคม 2562, 17  
เมษายน 2564 2562. <https://www.the101.world/little-ghost-in-south-korea/>.  
วิลาสินี อารียะกิจโกศล, ศยามล เจริญรัตน์. "การย้ายถิ่นแบบไม่ปกติของหมอนวดหญิงแผนไทยใน  
เกาหลีใต้." วารสารนานาชาติ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ (2560).  
สุทธิพร บุญมาก, พนิดา เซาว์พานิชย์เจริญ. "นโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของแรงงานต่างชาติ:  
กรณีศึกษาการเข้าเมืองและว่าจ้างงานของไต้หวัน." คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยทักษิณ (2563).  
อุษามาศ เสียมภักดี. การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ พัฒนาการและแนวคิด. (2555).





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายพีระพัฒน์ เชียงแสน
วัน เดือน ปี เกิด	17 เมษายน 2535
สถานที่เกิด	พิษณุโลก
วุฒิการศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยนเรศวร (2557)
ที่อยู่ปัจจุบัน	56/2 หมู่ 1 ตำบลสมอแข อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY