

일본과 대만 노인돌봄 영역의 이주노동*

Migrant Workers of Elderly Care in Japan and Taiwan

김유휘(한국보건사회연구원 부연구위원)

복지국가의 돌봄 영역에서 이주노동자가 일하는 현상이 동아시아 국가에서도 나타나고 있다. 일본과 대만 모두 노인돌봄을 목적으로 하는 이주노동자를 허용하는 정책을 운영하고 있으나, 유입 규모나 활용 방식에서 차이를 보인다. 일본의 제도는 개호보험제도 내에서 시설을 중심으로 내국인과 동등한 근로조건으로 이주노동자를 고용하고 숙련을 쌓도록 하는 방식이다. 대만의 경우 돌봄 욕구가 있는 가구의 외국인 고용을 국가가 허가하는 방식으로, 일본 대비 돌봄 영역 이주노동자 규모가 크다. 대만의 이주노동자들은 장기요양제도가 아닌 가정 내에서 주로 서비스를 제공하기 때문에 서비스 질을 담보하기 어렵고 가정 내 돌봄을 제공하는 이주노동자들에 대한 차등적 처우의 문제가 있다. 장기요양제도와 관련된 이주노동자 정책은 장기요양 수요, 서비스 질, 인력 수급의 안정성, 돌봄노동과 젠더 불평등 등에 미치는 영향까지 종합적으로 고려하여 설계해야 할 것이다.

1. 들어가며

복지국가의 재생산 위기와 돌봄서비스 수요 증가를 배경으로 돌봄 영역으로 이주노동자가 유입되는 현상이 나타났다. 돌봄의 이주노동과 관련하여 빠레냐스 등은 저개발국 여성들이 모국을 떠나 선진국 가정에서 가사와 돌봄노동을 수행하는 전 지구적 돌봄 사슬과 재생산의 국제 분업을 지적한 바 있다(Ehrenreich & Hochschild, 2003; Hochschild, 2000; Parreñas, 2001). 유럽 복지국가의 선행연구들은 현금 급여와 같은 돌봄 레짐의 특징이 이주노동 유입에 영향을 주고 돌봄 레짐과 이주 정책 등의 제도가 교차적으로 작용하여 노인돌

* 이 글은 김유휘(2018), 『동아시아 노인돌봄제도와 이주제도의 제도결합에 관한 비교연구: 노인돌봄 이주노동에 미친 영향을 중심으로』의 5-6장 내용을 발전시켜 작성한 것이다.

봄 영역에서 국가별로 서로 다른 이주노동 양상을 보이는 것이라고 분석하였다(Bettio, Simonazzi, & Villa, 2006; Da Roit, Le Bihan, & Osterle, 2007; Da Roit & Weicht, 2013; Simonazzi 2009; Timonen, Convery, & Cahill, 2006). 동아시아 복지국가의 경우 노인 부모를 자녀가 부양하는 강한 가족주의적 규범을 보였으나 빠른 고령화와 가족 구조 변화로 가족 내 돌봄 자원이 부족해짐에 따라 돌봄서비스 수요가 빠르게 증가하였다. 동아시아의 노인돌봄 영역에서도 이주노동 유입 현상이 나타났으며, 동아시아 국가에서 여성 고용의 패턴, 공공의 사회복지 제공, 돌봄 영역 노동시장 정책의 상호작용 속에서 노인돌봄의 이주노동이 서로 다른 경로로 발전하였다(Song, 2015). 한국의 경우 돌봄 레짐 변화와 돌봄노동시장 확대 속에 이주 정책에서 특수한 위치에 있는 중국 동포 노동자들이 돌봄 영역으로 유입되어 돌봄 영역에서 젠더화된 이주노동이 나타났다(Lee, 2018). 중국 동포라는 특수한 위치의 이주노동자가 존재하는 한국과 다르게, 일본과 대만은 노인돌봄을 목적으로 하는 이주노동자를 허용하는 정책을 운영하고 있으며, 두 국가 노인돌봄 영역에서 이주노동을 활용하는 방식에는 차이가 있다.

이 글에서는 노인돌봄 영역의 이주노동자 제도 현황에 초점을 맞춰 일본과 대만의 노인돌봄 이주노동자 유입과 활용 방식의 서로 다른 특징을 살펴보고 한국에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

2. 일본 노인돌봄 영역의 이주노동

가. 일본 개호보험제도

일본 개호보험제도는 사회보험 방식으로 운영되며 지원이 필요한 대상자에게 현물서비스를 제공한다. 서비스는 돌봄서비스와 예방서비스로 구분되어, 상시적 돌봄이 필요한 대상자(요개호자 1~5등급)에게 돌봄서비스를 제공하고 일부 지원이 필요한 대상자(요지원자 1~2등급)에게는 예방서비스를 제공한다(National Institute of Population and Social Security Research, 2014, p. 34). 개호보험에서 시설서비스, 재가서비스(방문서비스, 주간보호), 지역 밀착형 서비스를 제공하고 예방서비스는 방문돌봄, 외래 환자 재활서비스, 단기보호가 제공된다. 2015년 서비스 수급자의 74.7%가 재가서비스를 받았고 7.9%가 지역 밀착형 서비스를 이용하였으며 나머지 17.5%가 시설서비스를 이용하였다(厚生労働省,

2016).

일본에서 간호서비스를 제공하는 직업은 간호직원, 방문간호원(홈헬퍼), 간호지원전문원(케어매니저) 등이며, 간호복지사는 국가자격시험을 통해 획득하는 자격이다. 전체 방문간호원의 88.9%, 간호직원의 74.1%가 여성이며, 평균연령은 방문간호원이 54.3세, 간호직원이 45.1세이다(介護労働安定センター, 2020, pp. 33, 95). 2011년 ‘향후 간호 인력 양성의 본연의 자세에 관한 검토회’에서 간호 분야 경력 경로를 단순화하기로 제안함에 따라(厚生労働省社会·援護局, 2011), 간호 분야 경력 경로는 간호직원 초임자 연수(구 홈헬퍼 2급)-실무자 연수-간호복지사-인정간호복지사 체계로 구성되었다. 방문간호원의 경우 간호직원 초임자 연수 과정을 이수한 후 방문간호원으로 일할 수 있고, 3년 이상 방문간호원 등의 간호업무 경력을 쌓은 자는 실무자 연수(6개월 이상)를 받고 국가시험을 통과함으로써 간호복지사로 승급할 수 있다. 간호복지사 국가자격시험 응시 자격은 실무자 연수를 이수한 간호업무 3년 이상 경력자, 복지 관련 전문고교 졸업자, 간호복지사 양성 기관(2년 이상) 졸업자, EPA¹⁾ 간호복지사 후보자이다(公益財団法人社会福祉振興・試験センター, n.d.).

나. 일본 간호 영역 이주노동자 관련 제도

일본의 재류 자격별 외국인 노동자 현황을 살펴보면 <표 1>과 같이 유학 등의 자격 외 활동을 제외하고 영주권자 등 신분에 따른 재류 자격(32.1%), 기능 실습(23.1%), 전문적·기술적 분야의 재류 자격(19.3%) 순으로 높게 나타났다. 노동을 목적으로 유입되는 이주노동자를 중심으로 살펴보면, 2020년 현재 일본 간호 영역의 이주노동자는 특정 활동 재류 자격 중 경제협력협정(EAP: Economic Partnership Agreements) 기반 외국인 간호사·간호복지사 후보자 제도, 간호 재류 자격, 기능 실습 재류 자격, 특정 기능 재류 자격의 경로로 일본에 유입될 수 있다. 2017년 이후 간호 재류 자격이 신설되고 특정 기능 재류 자격이 도입되는 등 일본 간호 영역과 관련된 이주노동자 유입 통로가 확대되고 있다.

1) 경제협력협정(Economic Partnership Agreements; EPA) 기반 외국인 간호사·간호복지사 후보자 제도

표 1. 일본의 재류 자격별 외국인 노동자 현황(2019년 10월)

(단위: 명, %)

전체	전문적·기술적 분야 재류 자격	특정 활동	기능 실습	자격 외 활동 (유학 포함)	신분에 따른 재류 자격 (영주권자, 일본인의 배우자, 정주자 등)	기타
1,658,804	329,034	41,075	383,978	372,894	531,781	42
	19.8%	2.5%	23.1%	22.5%	32.1%	0.0%

자료: 厚生労働省. (2020a). 「外国人雇用状況」の届出状況まとめ (令和元年10月末現在). https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_09109.html에서 2020. 8. 31. 인출.

경제협력협정(EAP: Economic Partnership Agreements) 기반 외국인 간호사·개호복지사 후보자 제도 (이하 EPA 개호복지사 후보자 제도)는 국가 간 경제협력협정(Economic Partnership Agreements)에 기반하여 간호 및 개호 인력을 활용하는 제도이다. 2008년 일본-인도네시아 EPA 개호복지사 후보자 제도가 실시되었고 이후 2009년 필리핀, 2014년 베트남으로 대상 국가가 순차적으로 확대되었다. EPA 개호복지사 후보자 제도는 이주노동자를 개호복지사 후보자로 선발하여 이주노동자들이 프로그램 기간동안 일본에서 일하면서 개호복지사 자격을 취득하도록 하는 제도이다. 일본과 송출국 정부 기관이 모집부터 배치까지의 과정을 관리하며, 송출국에서 관련 자격 수수료 등의 응모 조건을 갖춘 후보자들이 매칭되어 6~12개월의 일본어 연수를 받은 후 특정 활동 재류 자격으로 일본에 입국한다(김진영, 2016; 박수경, 2016). 입국 후 일본의 이주·고용 관련법, 간호·돌봄 영역, 의사소통 방식과 규범 등에 관한 교육을 받는다. 시설 서비스와 재가서비스 기관이 자격을 갖춘 경우 EPA 개호복지사 후보자 제도를 통해 개호복지사 후보자를 고용할 수 있으며 개인 가정은 EPA 개호복지사 후보자를 고용하지 못한다. EPA 개호복지사 후보자를 고용하는 기관은 내국인 노동자와 동일한 임금 및 근로조건으로 외국인 노동자를 고용해야 하며, 이들은 내국인과 동등하게 노동법의 보호를 받는다. EPA 개호복지사 후보자들은 입국 후 4년간 개호시설에서 일하고 4년차에 개호복지사 국가자격시험에 응시한다. 국가자격시험에 합격하면 개호 영역에서 계속 일할 수 있고, 이후 연장하여 일본에 체류할 수 있으며, 동반 가족 입국이 허용된다. 불합격한 후보생은 개호시설에서 일하면서 5년차에 국가자격시험에 재응시할 수 있는데, 5년차에도 불합격하면 출국해야 한다

(박수경, 2016).

EPA 개호복지사 후보자 제도는 국가 기관에서 선발, 채용, 입국, 연수 및 고용, 자격 갱신의 전 과정을 별도의 프로그램으로 관리하는 것으로, 정해진 규모 내에서 이주노동자를 수용한다. 기관은 4년이라는 제한된 기간까지 내국인과 동일한 조건으로 개호복지사 후보자를 고용하고 이들이 개호복지사 자격을 얻은 경우에 한해 개호 영역에서 계속 일할 수 있도록 한다. 즉, 수용 규모가 제한되며 국가자격 취득을 조건으로 하는 제도이다. 이와 같은 특성으로 인해 2008년부터 시행되었음에도 불구하고 외국 인력 도입 규모는 크지 않다. 2019년 EPA 간호사 및 개호복지사 조사에서 프로그램에 참여하고 있는 개호복지사 후보자는 총 2196명²⁾(外国人看護師・介護福祉士支援協議会, 2019), 2020년 개호복지사 국가시험에 합격한 개호복지사 후보자 수는 337명이었다(厚生労働省, 2020b).

개호 자격 제도는 2017년부터 시행되었다(法務省, 2017). 외국인이 일본 개호 영역 교육 훈련기관의 과정을 이수하고 개호복지사 국가자격을 취득하면 개호 영역에서 일할 수 있도록 하는 재류 자격이다. 외국인 유학생이 개호복지사 양성 시설(2년 이상)을 졸업하고 개호복지사 국가자격시험을 통과하면 개호 재류 자격을 신청할 수 있다. EPA 개호복지사 후보자 제도와 마찬가지로 개호 자격 외국인은 일본 개호 영역에서 내국인과 동일한 근로조건을 적용받는다. 다만 개호 자격 외국인은 재류 자격의 정해진 목적(개호)에 한해 활동할 수 있고, 사업장과의 고용 계약이 종료되거나 다른 사업장으로 이동하는 경우 신고해야 하며, 그 외 다른 활동을 하는 경우 재류 자격이 취소될 수 있다. 또한 배우자나 자녀를 일본에 체류하도록 할 수 있고 횡수 제한 없이 재류 기간을 갱신할 수 있다(法務省, n.d.). 도입 시기가 비교적 최근이고 일본에서 교육과정을 이수하고 자격을 얻는 조건이 있기 때문에 현재까지 개호 자격 취득자 규모는 작다. 일본 법무성 외국인 통계에 따르면, 2019년 12월 기준 개호 자격 취득자는 592명이다(法務省, 2020).

기능 실습 자격은 일반 노동자가 아닌 실습생인 외국 인력을 허용하는 제도이며, 기업 및 비영리단체에서 최대 5년까지 외국인 실습생과 고용 관계를 맺고 기능 실습을 할 수 있다. 일본과 기능 실습 협정이 체결된 국가는 동남아시아, 남아시아 국가이다(公益財団法人国際研

2) 2016~2018년 EPA 개호복지사 후보자로 참여한 경우이다.

修協力機構, 2020). 개호 영역 기능 실습의 경우 재가서비스를 제외한 개호사업장에서 기능 실습생을 신청할 수 있다. 개호 영역 기능 실습생에 대해서는 일본어 능력과 관련 업무 경력³⁾이 요구된다. 일본 입국 후 기능 실습생은 240시간 이상의 일본어 교육, 42시간 이상의 개호 영역 교육을 받아야 한다(公益財団法人国際研修協力機構, 2020). 기본적으로 소속된 사업장에서 활동하며, 소속 기관의 파업과 같이 부득이한 경우에 한해 사업장 이동이 가능하다. 기능 실습생 재류 자격은 한정된 기간 동안 실습생 신분이라는 제한된 조건으로 일본에 체류할 수 있는 제도이다. 외국인기능실습기구의 2019년 직종별 기능 실습 승인 건수 통계에서 개호 영역 승인 건수는 1823건이었다(外国人技能実習機構, 2019).

다. 일본 개호 영역과 특정 기능 자격 도입

과거 일본 정부의 주요 이주노동자 정책은 신분에 따른 재류 자격을 제외하면, 주로 고도의 전문기술을 보유한 외국인이나 제한된 기간 동안 거주하는 외국인 기능 실습생을 대상으로 재류 자격을 허용하는 것이었다. 그런데 최근 일본 정부는 특정 기능 재류 자격을 도입하면서 일정 수준 이상의 기술을 가진 외국 인력까지로 재류 자격 대상을 확대하였다. 특정 기능 재류 자격은 2018년 내각에서 결정되었으며 2019년 말 기준 11개국(필리핀, 캄보디아, 네팔, 미얀마, 몽고, 스리랑카, 인도네시아, 베트남, 방글라데시, 우즈베키스탄, 파키스탄)과 양해각서에 서명하였다(Immigration Services Agency of Japan, n.d.). ‘특정 기능 재류 자격에 관한 제도 운용 기본 방침’에 따르면(閣議決定, 2018), 이 사업의 목적은 인력 확보에 어려움을 겪는 특정 산업 분야에서 일정 수준의 전문성과 기술을 가진 외국인을 받아들이는 것이다.

특정 기능 재류 자격은 1호와 2호로 구분된다. 특정 기능 1호는 특정 산업 분야에 대한 상당 수준의 지식과 경험이 필요한 기능을 요하는 업무에 종사하는 외국인을 대상으로 한다. 기술 수준과 일본어 능력(일상생활과 업무에 필요한 수준)을 갖춘 자에 한해 자격을 취득할 수 있다. 같은 비즈니스 범위 내에서는 직업 이동이 가능하며 1년, 6개월 혹은 4개월마다 갱신하여 최대 5년까지 체류할 수 있지만 가족 동반은 불가하다. 한편, 특정 기능 2호는 14개

3) 관련 업무 경력에는 노인 및 장애인 영역 요양 제공 경력, 간호 과정 수료 혹은 간호사 자격, 간병인 자격이 포함된다.

특정 산업 분야에서 숙련된 기능을 요하는 업무에 종사하는 외국인을 대상으로 한다. 3년, 1년 혹은 6개월마다 갱신할 수 있고 조건을 갖춘 경우 배우자, 자녀 동반이 가능하다.

특정 기능 재류 자격 노동자를 수용하는 기관은 입국하는 외국인과 적정한 고용 계약을 체결해야 하고(내국인과의 임금 차등 금지 등) 외국인 노동자에 대한 지원을 할 수 있는 기관이어야 한다.⁴⁾ 수용 기관은 입국하는 외국인에게 고용 계약 체결, 외국인 노동자 지원 계획 수립 및 계획에 따른 지원, 관련 기관의 공지 준수와 같은 의무를 가진다. 특정 기능 외국인에 대한 지원 서비스의 주요 내용은 사전 안내, 입출국 송영 지원, 주거·생활에 필요한 계약서 지원, 생활에 대한 오리엔테이션 제공, 거주자 등록 등의 공식 절차에 동행, 일본어 교육 기회 제공, 주기적 면담이다(Immigration Services Agency of Japan, n.d.). 지원 서비스의 경우 기관이 직접 지원 계획을 수행하거나 특정 기능 외국인 지원 기관에 지원 서비스를 위탁할 수 있다.

개호 영역 방문서비스는 특정 기능 재류 자격 외국인을 수용할 수 있는 조건에서 제외된다. 개호 영역 사업장은 특정 기능 재류 자격 외국인을 직접 고용해야 하고 내국인과 동일한 노동조건으로 계약을 맺어야 한다. 개호 영역의 기술은 개호기능평가시험을 통해, 일본어 능력은 국제교류기금의 일본어기초시험 혹은 개호일본어평가시험(또는 일본어능력시험 N4 이상)을 통해 검증한다. 2020년 3월 말 기준 특정 기능 재류 자격 외국인은 총 3987명이며 그 중 개호 영역은 56명이다(出入国在留管理庁, n.d.). 현재까지 개호 영역 특정 기능 재류 자격 노동자의 규모는 매우 작지만 개호 영역의 수용 규모가 6만 명으로 예상되므로 향후 이주노동자의 규모가 증가할 것으로 보인다.

라. 소결

개호 영역 이주노동자는 EPA 개호복지사 후보자 제도, 특정 기능 1호 자격, 기능 실습 자격, 개호 자격을 통해 일본에 입국할 수 있다. EPA 개호복지사 후보자 제도, 개호 자격, 특정 기능 자격은 모두 일본인과 동등한 고용조건을 적용받는 노동자 신분이지만, 기능 실습 자격

4) 특정 기능 외국인 수용 절차: ① 외국인 노동자가 기술 시험과 일본어 시험을 통과함 ② 외국인 노동자가 직접 채용에 지원하거나 민간 고용 기관의 구직서비스를 활용하여 수용 기관과 고용 계약을 체결함 ③ 수용 기관에서 재류 자격 인정을 신청하여 증명서를 발행받음 ④ 외국인 노동자가 비자를 발행받고 일본에 입국함(Immigration Services Agency of Japan, n.d.).

은 실습생 신분이다. 기능 실습 자격이나 EPA 개호복지사 후보자 제도의 경우 수용 기관이 실습생 혹은 개호복지사 후보자에 대한 훈련을 제공하며, 특정 기능 재류 자격은 수용 기관이 노동자에 대한 지원을 해야 한다. EPA 개호복지사 후보자 제도를 통해 입국한 경우 개호복지사 자격증을 취득하여 계속 개호 영역에 종사하는 경로와, 자격증을 취득하지 못하고 4년 이상 활동한 후 특정 기능 1호를 신청하는 경로가 가능하다.⁵⁾ 기능 실습 자격으로 입국한 경우 기능 실습 2호까지 마치고 특정 기능 1호 재류 자격을 신청할 수 있다. 또한 EPA 개호복지사 후보자들이 국가자격을 취득한 경우 개호로 재류 자격 변경이 가능하다(國際厚生事業団, 2020). 이와 같이 이주노동자가 EPA 개호복지사 후보자 제도, 기능 실습 제도를 통해 입국한 후 이동 경로가 개호 혹은 특정 기능 재류 자격과 연결되며, 새로운 제도가 도입될 때 기존 제도에서 훈련받은 인력을 고려하여 설계하였음을 알 수 있다.

일본의 노인돌봄 이주노동자 활용 방식은 개호보험 공식 제도의 개호 인력 일자리로 이주노동자를 유입시키며, 시설을 중심으로 내국인과 동등한 근로조건으로 고용한다. 위의 여러 재류 자격을 통해 이주노동자는 공공에서 제공하는 서비스 영역으로 유입된다. 비교적 최근에 도입된 특정 기능 자격과 실습생에 해당하는 기능 실습 자격을 제외하면, EPA 개호복지사 후보자 제도와 개호 자격은 개호복지사 취득 조건이라는 제한이 있고, EPA 개호복지사 후보자 제도는 수용 규모가 제한적이고 외국인을 수용하려는 기관에 대해 교육훈련 지원을 요구하기 때문에 현재까지 전체 개호노동시장에서 이주노동자의 유입 규모는 작은 수준이다.

다음으로 돌봄서비스의 질 측면에서 살펴보면, EPA 개호복지사 후보자 제도와 개호 자격은 개호복지사 취득 조건을 걸고 있고 EPA 개호복지사 후보자 제도와 기능 실습 자격은 개호보험 체계 내에서 연수와 훈련을 제공하는 방식이기 때문에 장기요양제도 내에서 이주노동자에 대한 훈련이 이루어진다. 또한 내국인과 동일한 고용조건을 적용하고 있다는 점에서 낮은 처우로 인한 서비스 질 저하는 발생할 가능성이 낮으며, 상대적으로 기존 돌봄노동의 고용 조건에 부정적인 영향을 미칠 가능성은 낮다.

5) EPA 개호복지사 후보자로 4년간 일한 경우는 특정 기능 재류 자격을 위한 기술시험이 면제된다(法務省·厚生労働省編, 2019).

3. 대만 노인돌봄 영역의 이주노동

가. 대만 장기요양서비스

대만의 장기요양제도는 장기요양서비스이며, 2015년 6월 3일부터 공포된 「장기요양서비스법」(長期照顧服務法)에 근거한다(衛生福利部, 2017). 대만의 장기요양제도는 사회보험 방식이 아닌 정부 재원에 기반한 서비스이며, 2017년부터 시행된 ‘장기요양계획 2.0’을 중심으로 한다. 장기요양제도는 신체적, 정신적 기능에 어려움이 있거나 일상생활수행능력의 도움이 필요한 65세 이상의 노인, 50세 이상 치매 환자, 신체·정신적 기능에 어려움이 있는 55~64세 원주민, 신체 및 정신장애가 있거나 기능에 어려움이 있는 시민을 대상으로 한다(Taiwan Minister of Health and Welfare, 2019b, p. 71). 장기요양제도는 재가서비스, 지역사회 서비스, 시설서비스 등의 서비스를 제공한다. 지역사회 기반 통합적 돌봄서비스를 지향하며 지역통합서비스센터, 혼합서비스센터, 장기요양스테이션으로 구성된다(Taiwan Minister of Health and Welfare, 2019b, p. 73). 서비스 이용자의 중증 정도에 따라 월 25시간, 50시간, 90시간의 재가서비스를 신청할 수 있으며, 지방정부가 신청자의 재정 상태에 따라 재가서비스 시간당 비용의 70~100%를 지원한다(Taiwan Today, 2015).

돌봄 제공자가 가족인 경우를 제외하면, 대만 노인돌봄 영역의 서비스 제공자는 시설, 지역서비스, 재가서비스의 돌봄 인력과 민간 간병인(입주 방식 포함)이다. 「장기요양서비스법」에서 노인돌봄 인력을 장기요양요원(長照服務人員)으로 표현하고 재가서비스요원(居家服務員), 간병인(看護工) 등의 명칭으로 불린다. 장기요양서비스 관련 자격 제도는 90시간 이상의 교육, 국가기술시험 등이 있다(Taiwan Minister of Health and Welfare, 2019b, p. 80)

나. 대만의 장기요양 이주노동자 제도

1992년 5월 8일 「취업서비스법」(就業服務法)이 제정되고 ‘외국인 초빙 고용 허가 및 관리 시행령’ (外國A牌健許可及管理辦法)이 발효되면서 대만의 외국 인력 유입이 본격화되었다. 초기 이주노동자는 제조업과 건설업에 집중되어 나타났으며 주로 동남아시아 국가 출신 인력이었다(최서리, 아시스, 마루하, 김경미, 2013, pp. 36, 39). 정부는 단기 계약 노동력으로 가정 내 돌봄과 간병을 위한 외국인 도입을 공식적으로 허용하기 시작하였다(Liang, 2014). 즉, 요양서비스를 필요로 하는 가정이 정부의 허가를 받아 외국인을 활용하는 제도가 도입된 것이다. 이주

정책이 변화하였던 1990년대는 장기요양서비스가 제도화되지 않았고 대만의 노인돌봄 노동 시장이 발달하지 못한 상황이었기 때문에 이주돌봄노동자 유입에 대한 저항이 크지 않았다 (Chien, 2018). 가정 내 돌봄(요양)을 제공하는 이주노동자에 대한 신청 규모는 확대되었다.

이용자(서비스 대상자)가 돌봄(요양) 필요에 대해 의료기관의 진단을 받는 경우⁶⁾나 장애 범주 평가 기준을 바탕으로 특정 수준의 중증 장애를 가진 경우 이용자의 가족이 이주노동자 고용을 신청할 수 있다(勞動部勞動力發展署, n.d.). 이용자 가족은 장기요양센터의 노동자 추천을 받은 후 채용 허가서를 신청하는 방식으로 외국 인력을 고용할 수 있다. 고용주가 희망하는 경우 노동자의 채용 허가를 갱신하여 연장된 기간으로 노동자를 고용할 수 있으며 최대 14년까지 연장 가능하다(勞動部勞動力發展署, 2016). 중개업체는 입국 전 외국인 노동자에게 업무 관련 훈련, 언어능력, 대만 가정에서 일하기 위한 태도를 배우는 훈련을 제공한다 (Lan, 2016). 또한 처음 입국하는 이주노동자를 고용하는 가족은 보충 훈련을 신청하여 지원 받을 수 있다.

대만 사회복지 영역의 이주돌봄노동자(외국인 간병인)는 2020년 7월 기준 25만 4515명이며, 전체의 99%가 여성이다(Taiwan Ministry of Labor, 2020). <표 2>와 같이 다수의 이주돌봄노동자가 가정 내에서 돌봄(요양)을 제공한다. 이주돌봄노동자들은 주로 동남아시아 국가 출신으로 인도네시아, 필리핀, 베트남, 태국 순이었다. 2019년 이주노동자 관리 및 이용 실태조사에 따르면, 이주노동자를 고용하기 전 돌봄 제공자는 대부분 가족원(전체의 85.6%)이었으며, 이주노동자가 없는 경우에 대한 대안은 가족원(55.7%), 시설(23.4%), 내국인 간병인(12.7%) 순으로 나타났다(統計處, 2020). 즉, 가족원이 제공했던 가정 내 노인돌봄을 이주노동자가 대체하여 수행하는 구조라고 볼 수 있다.

표 2. 대만 사회복지 영역 이주돌봄노동자(외국인 간병인) 현황(2020년 7월)

(단위: 명)

구분	전체	시설	가정
계	254,515	15,294	239,221

자료: Taiwan Ministry of Labor. (2020). Foreign Workers in Productive Industries and Social Welfare by Various Type and Nationality. <http://statdb.mol.gov.tw/html/mon/i0120020620e.htm>에서 2020. 8. 31. 인출.

6) 80세 미만의 전일제 돌봄이 필요한 경우, 80세 이상 돌봄이 필요한 경우, 85세 이상의 약간의 돌봄이 필요한 경우.

다. 대만 이주돌봄노동자의 고용조건

위 경로로 입국하여 돌봄노동자(간병인)로 일하는 경우 허가된 사업장(가구)에서 돌봄(요양)업무를 수행하는 것만이 허용된다. 고용 허가 유효 기간 내에 고용주(가족)의 동의를 얻은 경우에 한해 사업장을 변경 가능하며 근로 기간을 연장하여 채용 허가 갱신을 신청하는 주체 또한 고용한 가족이다. 또한 이주돌봄노동자가 사망 혹은 미등록 상태인 경우 고용주는 출입국관리기관에 신고해야 하며, 상황 발생 6개월이 지난 시점부터 이주노동자를 다시 신청할 수 있다. 이와 같이 대만 정부는 고용주(가족)를 통해 이주돌봄노동자를 통제하고 있다(Liang, 2014). 즉, 이주돌봄노동자는 고용주에 대한 종속성이 높다고 볼 수 있고, 이주노동자들이 노동시장 내에서 고용조건에 따라 자유로이 이동할 수 없고 이주노동자의 협상력이 낮다고 할 수 있다. 또한 Liang(2014)은 이주돌봄노동자들이 학대와 성희롱 등에 노출될 위험을 지적한 바 있다.

시설이 이주돌봄노동자를 고용하는 경우 대만의 「노동기준법」(勞動基準法)과 최저임금을 모두 적용받는다. 시설은 이주노동자에게 식사와 잠자리를 제공해야 하고 이주노동자는 내국인과 동일하게 최저임금, 노동시간, 휴가, 건강보험을 적용받는다(Chien, 2018). 하지만 이주돌봄노동자 중 대다수인 가정 내 이주돌봄노동자들은 노동법을 적용받지 못한다. 1999년 대만 정부는 가정 내 돌봄노동자와 가사도우미에 대해 초과 노동시간 산출이 어렵다는 근거로 「노동기준법」 적용 대상에서 제외하도록 결정했다(Asato, 2017). 따라서 임금에 대해서도 내국인 대비 차등적인 처우를 받는다. 2019년 가정 내 이주돌봄노동자의 평균 급여는 초과 수당 등을 모두 합하여 1만 9947(정규 급여는 1만 7550) 대만 달러(TWD) 수준이었다(統計處, 2020). 2020년 대만의 최저임금은 월 기본급 기준 2만 3800 대만 달러(TWD) 수준이기 때문에(勞動部, 2020). 가정 내 이주돌봄노동자 임금이 최저임금보다 낮다. 2018년 8월 재가서비스 인력의 44.3%가 3만 5000 대만 달러(TWD) 이상을 받고 35.6%가 3만 2000~3만 5000 대만 달러(TWD)의 임금을 받는 것으로 조사되었으며(Taiwan Ministry of Health and Welfare, 2019a), 전일제 재가서비스 인력의 평균 임금은 3만 8498 대만 달러(TWD)에 이른다(Taiwan Minister of Health and Welfare, 2019b, p. 80). 즉, 장기요양 인력의 임금 수준과 비교할 때 입주 방식 이주돌봄노동자의 임금 수준은 매우 낮다. 다음으로 근로시간이 정해진 경우의 실노동시간은 10.4시간(총근로시간 13.2시간에서 휴식시간 2.8시간을 제외)

이었고, 전체의 81.4%가 근로시간 규정이 없는 경우로 실노동시간이 10.5시간으로 나타났다(統計處, 2020). 휴가의 경우 휴가가 있는 경우가 11.4%, 휴가를 갖지 못하는 경우가 34.4%로 나타났다(統計處, 2020). 입주 방식 이주돌봄노동자들이 휴가나 근로시간에서도 노동법을 적용받지 못하는 문제점이 있다. 또한 입주 방식의 이주돌봄노동자는 돌봄이 필요한 경우 수시로 즉각 노동을 수행해야 하며, 일상생활 지원과 같은 본연의 업무와 집안일이 명확히 구분되기 어렵다는 점에서 과도한 노동에 시달릴 가능성이 있다.

라. 소결

위와 같이 대만의 이주돌봄노동자는 대부분 장기요양서비스의 공식 제도가 아닌 개인 가정의 돌봄 제공자로 서비스를 제공한다. 가정 내 노인돌봄을 위한 이주노동자 고용을 허가하는 이주 정책의 변화가 장기요양서비스가 제도화되기 전 시행되면서 대만의 가족 내 돌봄 부족을 이주돌봄노동자들이 채우면서 제도 밖 영역의 이주돌봄노동자 수가 지속적으로 증가하여 현재 20만 명이 넘는 이주돌봄노동자가 가정 내에서 노인돌봄을 담당하고 있다. 대만의 이주돌봄노동자는 장기요양제도에 소속된 서비스 제공자는 아니지만 개별 가정의 장기요양 필요에 대응하는 주요 서비스 제공자로서, 돌봄 제공의 중요한 축이자 제도 자체에 영향을 미치는 요인이 되었다.

대만의 이주돌봄노동자는 장기요양제도 외부에서 저임금·저숙련 돌봄노동을 제공하고 있다. 제도 밖 개인 가정에서 서비스를 제공하기 때문에 제도의 교육훈련에서 제외되고 서비스 질에 대한 관리·감독 자체가 불가하다. 또한 이주돌봄노동의 경우 사업장 이동의 제한, 입주 방식의 노동 등으로 인해 개인이 교육훈련을 통해 숙련을 쌓도록 하는 유인이 부족하며, 서비스를 제공받는 가족 입장에서도 돌봄 인력이 교육훈련을 받게끔 할 유인이 부족하다. 입주 방식 이주돌봄노동자가 제공하는 서비스의 질을 담보하기 어려우며, 제도를 통해 서비스의 질 표준을 개발하고 향상시키는 데에서 제외되는 돌봄 제공자 규모가 커 서비스 질 차원에서 한계가 있다.

가정 내 가족 구성원에 의한 노인돌봄 부담을 입주한 이주여성이 부담하고, 가정 내 돌봄에 대해 노동법을 적용받지 못함으로써 이주여성들은 상대적으로 낮은 임금과 근로조건을 적용받고 있다. 대만 노인돌봄 영역에서 돌봄의 젠더불평등과 함께 이주노동자라는 또 다른

층위가 작용하여 글로벌 돌봄 연쇄 현상이 나타나고 있다. 상대적으로 낮은 근로조건을 수용하는 이주노동자를 수용함으로써 돌봄노동에 대한 사회적 인정과 종사자의 처우 개선 노력을 저해하는 환경이 조성될 수 있다.

4. 나가며

위에서 살펴본 바와 같이 일본과 대만의 노인돌봄 영역에서의 이주노동은 유입 규모나 활용 방식에서 차이를 보인다. 일본의 경우 노인돌봄 영역에 이주노동자를 도입한 시기가 상대적으로 늦은 편이다. 2000년대 중순부터 시행된 EPA 개호복지사 후보자 제도의 경우에도 시설을 중심으로 제한적으로 이주노동자를 활용했기 때문에 노인돌봄 영역의 이주노동자 규모가 작다. 이에 비해 대만에서는 장기요양제도화보다 이른 시점부터 노인돌봄 제공자로서 외국 인력을 도입하기 시작했고 공식 제도가 아닌 돌봄 욕구가 있는 개별 가정이 낮은 임금으로 외국 인력을 고용할 수 있도록 허가했기 때문에 현재 20만 명이 넘는 이주돌봄노동자들이 대만 가정에서 돌봄을 제공하고 있다. 장기요양제도 내에서 일하고 숙련을 쌓는 일본의 이주노동자와는 다르게 대만의 이주돌봄노동자들은 주로 가정 내에서 일하기 때문에 이들이 제공하는 서비스에 대한 관리·감독이 어렵고 숙련을 통한 서비스 질 향상을 기대하기 어려운 구조이다. 본문에서 제시한 일본, 대만 노인돌봄 이주노동자의 주요 송출국과 성별을 고려할 때, 동아시아 국가에서 초국가적 돌봄의 이주 현상이 나타남을 확인할 수 있다. 그런데 일본 제도의 방향성은 공식 장기요양제도의 인력으로 이주노동자를 수용하고 차등 없는 근로조건을 적용하는 것인 반면, 대만의 이주돌봄노동자는 가정 내 가족 구성원에 의한 돌봄을 대체하는 방식으로 등장하여 가정 내 돌봄이 사회적 인정을 받지 못하는 문제를 개선하지 못한 채 이주노동자라는 차등적 위치에서 돌봄을 제공하고 있다. 이와 같은 구조에서 돌봄노동에 대한 사회적 인정과 젠더 불평등의 개선은 더욱 어려울 것이다.

이주돌봄노동자를 활용하는 방식은 장기요양제도의 서비스 질과 인력 수급 차원의 안정성, 돌봄노동시장과 돌봄의 젠더 불평등 등에 미치는 영향까지 모두 종합적으로 고려해야 한다. 한국의 경우 장기요양제도와 관련된 이주노동자 프로그램은 시행되지 않지만, 이미 중국 동포 노동자와 결혼이주여성이 장기요양제도의 요양보호사로 일할 수 있다. 특히 중국 동포 노동자들이 제도 밖에서 간병인으로 다수 활동하고 있다. 한국의 노인돌봄 일자리는 낮은 지

위와 처우 문제가 있고 서비스 산업 노동시장 내에서도 상대적으로 선호도가 낮은 일자리이다. 장기요양제도의 요양보호사도 낮은 처우 조건으로 일하고 있으며, 제도 밖 간병인의 경우 근로조건이 더욱 열악하다. 대만의 사례와 같이 장기요양제도 밖의 민간 영역까지 포함하여 이주 인력을 허용할 경우 이주노동자들이 제도 밖의 열악한 환경에서 낮은 고용조건으로 서비스를 제공할 가능성이 높고 서비스 질이 낮고 노동 환경이 열악해지는 문제가 발생할 수 있다. 이미 한국 간병인 영역에서 유사한 상황이 발생하고 있다. 따라서 한국에서 장기요양 욕구 증가에 따라 인력 수급을 위한 여러 대안 중 하나로 이주노동자를 고려하게 된다면, 일본의 제도가 주는 함의가 클 것으로 보인다. 일본의 사례에서 알 수 있듯이, 공식 제도 내에서 내국인과 동등한 자격과 고용조건을 적용하여 이주노동자를 수용하는 방식은 서비스 질을 저하시킬 가능성이 상대적으로 낮다. 특히 일본의 경우 제도의 인력 양성과 훈련 체계 속으로 이주노동자가 포함되도록 설계하고 있고 기관이 이주노동자에게 교육훈련과 지원 서비스를 제공하도록 설계하는 방식 또한 의미가 크다고 볼 수 있다. 다만 이와 같은 설계는 기존 장기요양제도에서 체계적으로 장기요양 인력을 양성하고 교육훈련을 제공한다는 것을 전제로 한다. 하지만 한국 장기요양제도에서는 현장의 요양보호사에 대한 체계적인 교육훈련이 미비하며 구조적으로 장기요양기관과 요양보호사 모두 교육훈련에 투자할 유인이 부족하다. 결국 한국 장기요양제도의 안정성을 담보하기 위한 기존 제도의 교육훈련과 보상 체계에 대한 개선이 중요하다. 또한 일본과 같이 장기요양제도의 인력으로 이주노동자를 유입시켜 숙련을 쌓아 일하도록 제도를 설계하고자 한다면 가장 먼저 현재 제도 밖 영역을 포함하여 노인돌봄의 제공자로 일하는 중국 동포 등의 이주노동자에 대한 분석과 관련 정책이 사전적으로 마련되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김유휘. (2018). 동아시아 노인돌봄제도와 이주제도의 제도결합에 관한 비교연구: 노인돌봄 이주노동에 미친 영향을 중심으로. 이화여자대학교 박사학위논문.
- 김진영. (2016). 일본의 외국인간호사 개호사 수용제도. 圓光法學, 32(4), 93-118.
- 박수경. (2016). 일본 개호노동의 세계화 현상과 문제점. 일본문화연구, 57(-), 65-100.
- 최서리, 아사시, 마루하, 김경미. (2013). 기사분야 외국인 고용의 쟁점 해외사례 연구. 고양: IOM 이민정책연구원.
- 閣議決定. (2018). 特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針について. http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri01_00132.html에서 2020.08.31. 인출.
- 介護労働安定センター. (2020). 平成30年度「介護労働実態調査」の結果. http://www.kaigo-center.or.jp/report/2019_chousa_01.html에서 2020. 4. 26. 인출.
- 公益財団法人国際研修協力機構. (2020). 外国人技能実習制度とは. <https://www.jitco.or.jp/ja/regulation>에서 2020. 4. 26. 인출.
- 公益財団法人社会福祉振興・試験センター. (n.d.). 介護福祉士国家試験. <http://www.sssc.or.jp/kaigo/index.html>에서 2020. 4. 24. 인출.
- 国際厚生事業団. (2020). 在留資格「特定活動(EPA介護福祉士)」から 在留資格「介護」への変更について. <https://jicwels.or.jp/?p=14269>에서 2020. 8. 30. 인출.
- 労働部. (2020). 基本工資之制訂與調整經過. <https://www.mol.gov.tw/topic/3067/5990/13171/19154>에서 2020. 8. 30. 인출.
- 労働部労働力發展署. (2016). AF-045外籍家庭看護工累計工作期間延長至14年評點申請書. https://www.wda.gov.tw/News_Content.aspx?n=7FAD35606C219599&sms=C61580640A6257EF&s=EF268DE3E7D6FD2에서 2020. 8. 30. 인출.
- 労働部労働力發展署. (n.d.). 移工申辦工作. <https://www.wda.gov.tw/NewsFAQ.aspx?n=8742DCE7A2A28761&sms=67AB43615F0FCB2&CSN=1548B29AE7A54B88>에서 2020. 8. 30. 인출.
- 法務省. (2017). 2017 Immigration Control - Part II. Major Policies Related to Immigration Control Administration. http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri06_01122.html에서 2018. 2. 19. 인출.
- 法務省. (2020). 在留外国人統計. http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_touroku.html에서 2020. 9. 10. 인출.
- 法務省. (n.d.). 平成28年入管法改正について. http://www.immi-moj.go.jp/hourei/h28_kaisei.html에서 2018. 2. 19. 인출.
- 法務省・厚生労働省編. (2019). 特定分野に係る特定技能外国人受入れに関する運用要領-介護分野の基準について https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_000117702.html에서 2020. 8. 30. 인출.
- 外国人看護師・介護福祉士支援協議会. (2019). 第11回EPA受入施設及び看護師・介護福祉士候補者調査. <http://www.bimaconc.jp/jittaichosa.html>에서 2020. 9. 10. 인출.
- 外国人技能実習機構. (2019). 職種別 技能実習計画認定件数(構成比). https://www.otit.go.jp/gyoumutoukei_2018에서 2020. 4. 26. 인출.
- 衛生福利部. (2017). Launching of Long-Term Care Services Act on June 3 Marked New Milestone for Long-Term Care System. <https://www.mohw.gov.tw/cp-3425-36761-2.html>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 出入国在留管理庁. (n.d.). 各四半期末の特定技能在留外国人数. http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00215.html에서 2020. 8. 31. 인출.
- 統計處. (2020). 108年外籍勞工管理及運用調查統計結果. <https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/44042>에서 2020. 8. 30. 인출.
- 厚生労働省. (2016). 平成27年度介護保険事業状況報告(年報)のポイント. http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/osirase/jigyo/15/dl/h27_point.pdf에서 2018. 2. 19. 인출.
- 厚生労働省. (2020a). 「外国人雇用状況」の届出状況まとめ(令和元年10月末現在). https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_09109.html에서 2020. 8. 31. 인출.
- 厚生労働省. (2020b). 第32回介護福祉士国家試験結果. https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_10436.html에서 2020. 9. 10. 인출.
- 厚生労働省社会・援護局. (2011). 今後の介護人材養成の在り方について(概要). <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000011uv3.html>에서 2020. 4. 24. 인출.
- Asato, W. (2017). Welfare regime and labour migration policy for elderly care: New phase of social development in taiwan. Asia Pacific Journal of Social Work and Development, 27(3-4), 211-223.
- Bettio, F., Simonazzi, A., & Villa, P. (2006). Change in care regimes and female migration: The 'care drain' in the mediterranean. Journal of European social policy, 16(3), 271-285.
- Chien, Y.-C. (2018). The struggle for recognition: The politics of migrant care worker policies in taiwan. Critical Sociology, 44(7/8).
- Da Roit, B., Le Bihan, B., & Osterle, A. (2007). Long-term care policies in italy, austria and france: Variations in cash-for-care schemes. Social Policy & Administration, 41(6), 653-671.
- Da Roit, B., & Weicht, B. (2013). Migrant care work and care, migration and employment regimes: A fuzzy-set analysis. Journal of European social policy, 23(5), 469-486.

-
- Ehrenreich, B., & Hochschild, A. R. (2003). *Global woman: Nannies, maids, and sex workers in the new economy*. New York: Macmillan.
- Hochschild, A. R. (2000). The nanny chain. *American Prospect*, 11(4), 32–36.
- Immigration Services Agency of Japan. (n.d.). Initiatives to Accept New Foreign Nationals and for the Realization of Society of Harmonious Coexistence. http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri01_00133.html에서 2020. 8. 30. 인출.
- Lan, P.-C. (2016). Deferential surrogates and professional others: Recruitment and training of migrant care workers in taiwan and japan. *positions: east asia cultures critique*, 24(1), 253–279.
- Lee, H. (2018). Gendered Migration in a Changing Care Regime: A Case of Korean Chinese Migrants in South Korea. *Social Policy and Society*, 17(3), 393.
- Liang, L.-F. (2014). Live-in migrant care workers in taiwan: The debate on the household service act. *Asian and pacific migration journal*, 23(2), 229–241.
- National Institute of Population and Social Security Research. (2014). *Social Security in Japan 2014*. www.ipss.go.jp/s-info/e/ssj2014/index.asp 에서 2018. 2. 19. 인출.
- Parreñas, S. R. (2001). *Servants of globalization: Women, migration and domestic work*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Simonazzi, A. (2009). Care regimes and national employment models. *cambridge Journal of Economics*, 33(2), 211–232.
- Song, J. (2015). Labour markets, care regimes and foreign care worker policies in east asia. *Social Policy & Administration*, 49(3), 376–393.
- Taiwan Ministry of Health and Welfare. (2019a). *National Ten-year Long-term Care Plan 2.0*. <https://www.mohw.gov.tw/cp-4344-46546-2.html>에서 2020. 8. 31. 인출.
- Taiwan Minister of Health and Welfare. (2019b). *2019 Taiwan Health and Welfare Report*. <http://www.cdway.com.tw/gov/mhw2/book108/book01e/index.html>에서 2020. 8. 31. 인출.
- Taiwan Ministry of Labor. (2020). *Foreign Workers in Productive Industries and Social Welfare by Various Type and Nationality*. <http://statdb.mol.gov.tw/html/mon/i0120020620e.htm>에서 2020. 8. 31. 인출.
- Taiwan Today. (2015). *Care with compassion*. <https://taiwantoday.tw/news.php?unit=12,29,33&post=23768>에서 2020. 8. 30. 인출.
- Timonen, V., Convery, J., & Cahill, S. (2006). Care revolutions in the making? A comparison of cash-for-care programmes in four european countries. *Ageing & Society*, 26(3), 455–474.