

한국 돌봄서비스의 이주노동자 실태 분석¹⁾

A Study on Migrant Care Workers in South Korea

김유휘 | 한국보건사회연구원 부연구위원
이정은 | 한국보건사회연구원 전문연구원

이 글은 한국 돌봄 영역의 이주노동 현상을 이해하기 위한 목적으로, 국내 돌봄서비스의 이주노동자 현황과 노동 경험을 분석하고자 한다. 노인돌봄과 장애인돌봄에 초점을 맞춰 2차 자료 분석, 기관 조사, 심층면접을 실시하였다. 제도권 돌봄 종사자 중 이주노동자 비율은 매우 낮은 수준이고, 제도 밖 비공식 영역의 이주노동자 비율은 전체 종사자의 절반에 가까운 수준이었다. 제도권 돌봄의 이주노동자는 주로 중국 출신이었고 다수가 50대 이상의 중고령자 여성이었으며, 제도권 돌봄 영역은 중고령 여성 외국인들이 선택할 수 있는 직업 중에서 괜찮은 일자리로 인식되고 있다. 돌봄 영역의 이주노동자들은 영역별로 과중한 업무 부담, 감정노동, 열악한 근로 환경 등의 어려움을 경험하고 있는데, 이는 기존 돌봄노동의 열악함이 그대로 반영된 결과이다. 돌봄 영역의 이주노동자와 관련하여 돌봄노동시장 개선이 우선으로 고려되어야 하고 자격과 기술을 갖춘 이주노동자가 돌봄 현장에서 차별이나 배제 없이 일할 수 있도록 관련 정책을 개선하는 방향으로 나아가야 할 필요가 있다.

1. 들어가며

가. 연구 필요성과 목적

복지국가의 돌봄 수요 증가와 국제 노동이주

확대와 같은 변화 속에서 복지국가의 돌봄 영역에 이주노동 현상이 등장하였다. 한국도 돌봄 영역에 이주노동자가 존재하며, 이들은 주로 중국 동포로 알려져 있다. 노인돌봄의 경우 요양병원

1) 이 글은 김유휘, 이정은, 안수란, 박고은, 전지혜, 손인서. (2021). 『돌봄서비스의 외국인 종사자에 관한 기초연구』의 일부 내용을 수정·보완한 것이다.

에서 중국동포 간병인이 다수 일하고 있음이 여러 연구와 기사를 통해 보고되어 왔으며, 아동돌봄에서도 돌봄·가사를 지원하는 중국동포 인력이 잘 알려져 있다. 2014년 대외경제정책연구원과 육아정책연구소에서 공동으로 중국동포 육아돌봄비에 관한 연구를 수행한 바 있다(최윤경, 장혜진, 민정원, 배운진, 송신영, 2014).

한국의 이주노동 현상에 대한 선행 연구는 주로 중국동포, 결혼이주여성의 돌봄 제공에 대한 미시적 분석이나, 돌봄과 이주에 대한 거시적 차원의 연구들이며, 돌봄 영역의 이주노동자 실태나 현황을 파악한 연구는 부족하였다. 장기요양기관에서도 이주노동자가 일할 수 있고 최근 장애인활동지원서비스 현장에서도 중국동포 노동자 사례가 보고되기 시작하였으나 노인 및 장애인 대상 제도권 돌봄의 이주노동자 현황을 살펴본 연구는 없다. 제도권과 비제도권의 돌봄 영역 전체에서 이주노동자의 규모와 입직 현황, 돌봄 현장에서의 노동 경험 등과 같은 최소한의 현황 파악이 필요하다.

이 글에서는 한국 돌봄 영역의 이주노동 현상을 이해하기 위한 목적으로, 돌봄서비스의 이주노동자 현황과 노동 경험을 분석하고자 한다. 최윤경 외(2014)의 연구에서 아동돌봄의 중국동포 종사자 현황을 분석한 데 이어 노인돌봄, 장애인돌봄의 이주노동 현황을 파악하는 연구를 수행할 필요가 있다. 이에 이 글에서는 노인돌봄과 장애인돌봄을 중심으로 이주노동자 현황을 파악하고자 한다. 또한 공공의 지원과 규제가 이루어지는

제도화된 영역과 공공의 영향을 받지 않는 민간 비공식 영역은 이주노동자의 경험에서 차이가 있을 것으로 예상된다. 따라서 이 글에서는 제도권과 제도 밖 비공식 영역을 포함하여 장기요양서비스(제도권 노인돌봄), 요양병원의 간병인 돌봄(제도 밖 비공식 노인돌봄), 장애인활동지원서비스(제도권 장애인돌봄)의 이주노동자 현황과 노동 경험을 분석한다.

‘이주(migration)’와 ‘이주자(migrant)’ 개념은 국경 안팎의 이동을 모두 포괄하는 넓은 개념이다. 돌봄 영역의 이주노동은 이주 정책(외국인 관리 정책 등)과 돌봄 제도의 직접적 영향을 받으며 체류자격별 노동 가능 영역과 돌봄 자격 취득 여부가 규정된다는 점에서 이 글에서는 이주노동자를 외국인 종사자로 한정하여 분석하고자 한다.

나. 분석 자료

이 글에서는 제도권 노인돌봄, 제도 밖 비공식 노인돌봄, 제도권 장애인돌봄을 중심으로 이주노동자 현황을 분석하기 위하여 제도 분석, 2차 자료 분석, 기관 조사, 심층면접을 시행하였다.

첫째, 한국 돌봄 영역의 이주노동 관련 제도 및 2차 자료를 분석하였다. 국내 돌봄서비스의 이주노동자 관련 제도 자료를 파악하고, 돌봄서비스의 이주노동자 관련 2차 자료를 수집하고 분석하였다.

둘째, 제도권 돌봄 영역의 이주노동자 현황을 파악하기 위한 목적으로 기관 대상 돌봄서비스 외국인 종사자 실태조사를 시행하였다. 외국인 요양보호사가 근무하고 있는 장기요양기관, 외국

인 장애인활동지원사가 근무하고 있는 장애인활동지원기관 총 214곳을 조사하였다. 외국인 종사자가 일하고 있는 장기요양기관과 장애인활동지원기관을 대상으로 2021년 6월 14일부터 약 2주간 웹 조사를 시행하여 기관장 혹은 팀장급 이상의 실무자가 소속 기관의 외국인 종사자 채용 현황과 채용 사유, 기본 정보, 이주노동자와 근무하는 과정에서 겪은 경험 등에 대해 응답하도록 하였다.

셋째, 돌봄서비스 이주노동자의 돌봄노동을 질적으로 파악하기 위해 심층면접을 시행하였다. 조사 대상은 장기요양제도 요양보호사, 요양병원 간병인, 장애인활동지원사로 일하는 외국인(재외동포, 결혼이주자 등)이다. 심층면접은 장기요양기관에서 근무하는 외국인 요양보호사 7명(시설 3명, 재가 4명), 요양병원에서 근무하는 외국인 간병인 6명, 장애인활동지원기관에서 근무하는 외국인 장애인활동지원사 6명 등 총 19명을 대상으로 이루어졌다. 심층면접 대상자는 외국인 신분의 동포 및 결혼이주자(F-4, F-5, F-6, H-2 체류자격 소지자)로서 국내 입국 후 노인 및 장애인 대상 돌봄 업무를 합산하여 최근 5년 이내에 3년 이상 근무한 경우로 설정하여 눈덩이 표집을 실시하였다. 심층면접은 2021년 7월 넷째 주부터 9월 첫째 주까지 약 5주간 진행되었다. 참여자에게 사전에 반구조화된 질문지를 송부하여 조사 참여에 대한 동의, 연구윤리 준수에 관한 확인 등의 절차를 거쳤고 면접은 2시간가량 진행되었다. 주요 질문은 입국 계기와 입국 후 직업 선택,

돌봄 관련 일을 선택한 계기와 과정, 현재 수행하고 있는 돌봄 업무 현황, 근로조건, 이용자와의 관계와 의사소통, 돌봄에 대한 이해와 인식, 향후 계획 및 전망 등이었다. 이 글에서 심층면접 결과는 주제별로 요약적으로 제시한다.

2. 돌봄서비스의 이주노동자 현황

가. 돌봄 영역의 이주노동자에 대한 법·제도적 기준

돌봄 영역에서 일할 수 있는 이주노동자에 대한 법적, 제도적 기준을 살펴보고자 한다. 이 글에서 이주노동자는 외국인 종사자로 한정하여 분석하였다. ‘외국인’은 체류하는 국가의 국적을 가지지 않은 집단을 의미하며, 외국인 정책의 대상으로 체류자격별로 거주와 노동 등의 가능 범위가 규정되고 관리된다. 한국에서 외국인의 취업은 체류자격(비자) 종류에 따라 허용 혹은 제한된다.

한국 돌봄 영역에서 이주노동은 중국동포를 중심으로 확대되어 왔다. 1999년 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」(약칭: 재외동포법) 제정에 따라 재외동포(F-4) 체류자격이 신설되면서 이들에게 단순 노무 행위를 제외한 영역에서의 취업을 허용하였는데, 당시 재외동포(F-4) 자격 적용에서 중국 및 구소련 거주 동포는 제외되었다(정명주, 한동호, 장임숙, 조정현, 신희영, 2014). 이후 서비스 부문의 인력난 해소와 동포 노동자의 불법체류 방지를 위해 2002년 ‘서비스 분야 외국국적동포 취업관리제’²⁾가 실시되면서

중국 및 구소련 동포 유입이 제도화되었다. 이후 2004년 고용허가제 도입으로 위 취업관리제는 폐지되고, 2007년 3월 취업관리제를 대체하여 방문취업제가 시행되었다. 방문취업제는 중국 및 구소련 지역의 만 25세 이상 동포를 대상으로 5년간 유효, 1회 최장 3년 체류가 가능한 방문취업(H-2) 체류자격을 발급하는 것으로, 제한된 업종에서 취업활동이 허용되었다. 취업 허용 업종에 사회복지서비스업(87), 개인간병 및 유사 서비스업(96993), 가구 내 고용활동(97)이 포함되어³⁾ 방문취업(H-2) 비자를 가진 외국인은 돌봄 서비스 업종에 취업할 수 있는 자격을 얻게 되었다. 한편 2008년부터 전문직에 종사하는 중국 및 구소련 동포를 대상으로 재외동포(F-4) 체류자격 발급이 확대되었으며, 2010년 재외동포(F-4) 취업제한 직업 목록에서 간병인 등이 제외되었다(김유휘, 2018).

현재 재외동포(F-4) 체류자격 소지자는 '재외동포(F-4) 자격의 취업활동 제한 범위 고시'에 의거하여 단순 노무, 선량한 풍속이나 사회질서 등에 반하는 경우, 기타 공공 이익이나 취업 질서 유지 등을 위해 제한할 필요가 있는 직업을 제외하고 모든 산업과 직업에서 일할 수 있다. 위 제한 범위에 사회복지서비스업은 포함되지 않으며, 간병인도 한국표준직업분류상 위 단순 노무에 포함되지 않기 때문에 재외동포(F-4) 비자 소지자

는 돌봄서비스 업종에서 일할 수 있다. 한편, 방문취업(H-2) 체류자격 소지자는 「출입국관리법 시행령」 별표 1의 2에 근거하여 특정 산업에 한정하여 일할 수 있는데, 허용 산업에 사회복지서비스업, 개인간병 및 유사 서비스업이 포함되기 때문에 돌봄 영역에서 취업할 수 있다.⁴⁾ 다음으로 거주(F-2), 영주(F-5), 결혼이민(F-6)의 체류자격 소지자는 취업활동의 제한을 받지 않기 때문에 영주권자와 결혼이민자들은 돌봄 영역에서 일할 수 있다.

다음으로, 제도권 노인돌봄, 제도 밖 비공식 노인돌봄, 제도권 장애인돌봄을 중심으로 돌봄 제도의 외국인 관련 규정을 살펴보겠다. 요양보호사의 외국인 관련 기준은 교육 가능 대상 기준을 통해 확인할 수 있다. 요양보호사 교육 가능 대상에 체류 조건, 체류 기한 등 출입국관리 법령 등에 위반되지 않는 외국인을 포함하며(보건복지부, 2021a, p. 7), 「출입국관리법 시행령」을 근거로 거주(F-2), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 결혼이민(F-6), 방문취업(H-2) 비자 소지자가 교육 가능 대상으로 제시되어 있다. 제도 밖 요양병원 등에서 돌봄을 제공하는 간병인은 환자나 보호자가 개별적으로 고용하기 때문에 장기요양기관의 요양보호사와는 달리 별도의 인력 규정이 존재하지 않는다. 또한 민간자격으로 간병사 자격증이 운영되는데, 외국인도 의사소통이 가능한 수준이면

2) 중국 및 구소련 동포가 친척 방문 비자를 취득한 후 단순 노무 및 일부 서비스업에서 일정 기간 취업활동이 가능하도록 규정하였다(김유휘, 2018).

3) 허용 업종별 괄호 안의 숫자는 한국표준산업분류(KSIC)의 분류 코드이다.

4) 다만 원칙적으로는 고용주가 방문취업(H-2) 비자 소지자를 채용하기 위해 특례고용가능확인서를 신청하는 절차가 필요하다.

자격증 시험에 응시할 수 있다. 요양병원 등의 간병인에 대한 별도의 인력 및 자격 규정이 없기 때문에 외국인 관련 기준 또한 존재하지 않는다. 장애인활동지원사업의 경우 장애인활동지원사업 안내에서 「출입국관리법 시행령」 제12조 체류자격 중 거주(F-2), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 결혼이민(F-6), 관광취업(H-1), 방문취업(H-2) 비자를 소지한 자가 관련 교육과정을 수료하면 서비스를 제공할 수 있는 것으로 명시되어 있다. 활동지원기관은 외국인을 활동지원사로 채용할 때 외국인 등록증 또는 거소증으로 체류자격 등 출입국 관계 법령 위반 여부를 확인해야 하는 의무를 지닌다. 또한 수급자의 권익 보호를 위하여 해당 외국인의 결격사유 유무와 서비스 내용을 고려한 의사소통 가능 여부 등을 확인하여야 한다 (보건복지부, 2021b, p. 158).

나. 돌봄서비스의 이주노동자 규모

1) 2차 자료 분석

기존 돌봄 및 이주 관련 조사나 통계에서 돌봄 영역 이주노동자를 파악할 수 있는 자료가 없기 때문에 돌봄 제도 관련 행정자료를 통해 이주노동자 규모를 추정하고자 하였다.

제도권 노인돌봄의 경우 코로나19 관련 실태조사 자료와 자격취득 현황 자료를 파악하였다. 먼저, 코로나19 발병 초기 감염 확산을 방지하기 위해 국민건강보험공단에서 실시한 장기요양기관 실태조사 자료를 활용하였다. 이 실태조사는 2020년 2월 외국인 및 해외 출입국 내력이 있는

종사자가 근무하는 장기요양기관(노인요양시설 및 노인요양공동생활가정)에 대해 실시한 전수조사로서(국민건강보험공단, 2021b), 해당 조사에서 파악된 외국인 종사자 규모를 정보 공개 청구를 통해 확인하였다. 2020년 1월 말 기준, 노인요양시설 및 노인요양공동생활가정에서 근무하는 외국인은 총 463명으로 확인되었다. 2019년 말 기준 노인요양시설, 노인요양공동생활가정의 요양보호사가 총 7만 3,082명이었으므로(국민건강보험공단, 2000), 외국인 종사자 규모를 이와 비교하면 0.6% 수준이다. 기관을 기준으로 보면 총 321곳에서 1명 이상의 외국인이 근무하고 있는 것으로 확인되었으며, 이는 2019년 말 기준 전체 노인요양시설 및 노인요양공동생활가정의 약 6%에 해당하는 수치였다. 다만 위 실태조사 자료에서는 ‘요양보호사’를 별도로 추출할 수 없어 사무, 조리, 청소 등 모든 업무 영역을 포괄한 외국인 종사자 규모만이 파악되었으며, 재가급여 기관이 제외되어 있어 외국인 요양보호사의 정확한 규모를 확인할 수 없다는 한계가 있다.

다음으로, 광역시·도에서 관내 요양보호사 교육기관을 통해 관리하는 요양보호사 자격취득 현황 정보를 활용하여 외국인 요양보호사 규모를 추정하였다. 요양보호사 제도 도입 이후부터 현재까지 요양보호사 자격을 취득한 외국인의 정보를 추출할 수 있는 8개 시·도의 현황 자료를 받아 정리하였다. 요양보호사 자격을 취득한 외국인인 2021년 9월 기준으로 자격을 가진 전체 요양보호사의 1% 내외인 것으로 나타났다(김유휘 외, 2021, pp. 97-98). 지역별 편차를 보면, 서

울특별시는 2.7%로 외국인 요양보호사의 비율이 가장 높았으며, 대구광역시는 0.07%로 그 비율이 가장 낮은 것이 확인되었다.

또, 제도 밖 비공식 영역의 간병인 규모를 파악하기 위해 코로나19 발생 이후 국민건강보험공단에서 관리하고 있는 ‘요양병원 감염병 관리 시스템’의 자료를 활용하였다(국민건강보험공단, 2021a). 요양병원 감염병 관리 시스템에서는 코로나19에 대응하기 위한 목적으로 2020년 3월부터 전체 요양병원을 대상으로 종사자 및 간병인을 등록하고 있다. 2020년 3월 18일 기준으로 등록된 간병인의 현황을 정보공개 청구를 통해 확인한 결과, 전체 간병인 수는 3만 4,951명이었으며, 외국인등록번호 여부로 확인된 외국인 간병인 수는 1만 6,080명으로 전체 간병인의 46%로 확인되었다. 해당 수치는 기존 연구들에서 확인했던 외국인 간병인 비율과 유사한 것으로 실제 요양병원 현장에서 근무하는 간병인 중 절반에 가까운 인력이 외국인임을 확인할 수 있다.

마지막으로, 제도권 장애인돌봄의 이주노동자 규모는 사회서비스 전자바우처 시스템 자료를 통해 파악하고자 하였다. 현행 사회서비스 전자바우처 시스템 제공인력 등록정보에서 제공인력 정보를 바탕으로 외국인 활동지원사 규모를 추정하였다.⁵⁾ 2020년 기준 9만 9,592명이 장애인활동지원사업의 제공 인력으로 등록되어 있다. 이 중 외국인 종사자는 936명으로 추정되는데, 전체

장애인활동지원사의 0.94% 수준이다. 외국인 장애인활동지원사 중에서는 여성이 약 86%이며, 60대 이상은 약 41%로 나타났다. 이는 전체 장애인활동지원사의 성별 및 연령 특징과 유사하다(안수란 외, 2021).

2) 기관 대상 실태조사

기관 대상 돌봄서비스 외국인 종사자 실태조사 결과를 통해 제도권 돌봄 영역의 이주노동자 규모를 추정하고자 하였다. 기관 조사는 두 단계의 과정으로 수행되었다. 첫 번째 단계에서는 전체 모집단에서 조사대상 기관을 추출하여 외국인 종사자(요양보호사, 장애인활동지원사) 근무 여부를 확인하기 위해 전화 조사를 하였다. 외국인 종사자의 기준은 출신국과 무관하게 조사 시점에 한국 국적을 취득하지 않은 외국인으로 한정하였다. 장기요양기관 모집단은 2020년 12월 31일을 기준으로 방문간호와 복지용구 서비스만 제공하는 기관을 제외한 2만 3,624곳으로 확인되었으며(국민건강보험공단, 2021c), 장애인활동지원기관은 2020년 1년간 운영 중인 전체 모집단이 968곳으로 확인되었다(보건복지부, 2021c). 장기요양기관에 대해서는 전체 조사대상 모집단 목록에서 기관을 무작위로 추출하여 외국인 종사자 근무 여부를 전화 조사를 통해 확인하였으며, 해당 단계 수행 결과를 활용하여 장기요양기관의 외국인 규모를 대략적으로 유추하고자 하였다.

5) 현행 사회서비스 전자바우처 시스템은 제공인력의 외국인 관련 정보를 별도로 관리하지 않기 때문에 주민등록 정보 기준으로 뒷자리가 1~4이면 내국인, 그 외의 경우 외국인으로 간주할 수 있으므로 해당 경우를 외국인으로 추정하였다.

반면 장애인활동지원기관의 경우 행정자료 분석을 통한 추정 결과에서 알 수 있듯이 상대적으로 외국인 종사자 규모가 작을 것으로 예상되어 결혼이주 및 방문취업 외국인 수가 많은 상위 9개 기초자치단체를 우선 선정하여 외국인 종사자 근무 여부를 전화 연락을 통해 확인하였다.

장기요양기관의 경우 2만 3,624곳의 모집단 중 7,319곳을 대상으로 전화 연락을 시도하였으며, 이 중 4,197곳에서 외국인 종사자 근무 여부가 확인되었다. 외국인이 일하고 있다고 응답한 기관은 외국인 종사자 근무 여부가 확인된 기관 중 약 5.1%인 213개소였다. 장애인활동지원기관의 경우 968곳의 모집단 중 259곳을 대상으로 전화 연락을 시도하였다. 총 183곳에서 외국인 종사자 근무 여부가 확인되었으며, 이 중 62개 기관에서 외국인이 근무하고 있었다. 총 214개 기관(장기요양기관 172개소, 장애인활동지원기관 42개소)이 웹 조사에 응답하였다. 응답한 기관의 소재지를 살펴보면, 장기요양기관은 전체의 60% 이상이 서울과 경기 지역에 소재한 것으로 나타났다.⁶⁾

다. 돌봄서비스 이주노동자의 특징

위 실태조사에 응답한 기관에서 근무하고 있는 외국인 종사자는 총 388명이다. 기관 대상 조사 결과, 172개 장기요양기관에서 258명의 외국

인 요양보호사를 고용하고 있고, 42개 장애인활동지원기관에서 130명의 외국인 활동지원사를 고용하고 있는 것으로 조사되었다. 기관 대상 조사를 통해 파악된 외국인 종사자의 기본 현황은 <표 1>과 같다.

장기요양기관에서 근무하는 외국인 요양보호사를 살펴보면, 중국동포가 165명으로 전체의 64.0%를 차지하고 있었다. 다음은 중국 출신 요양보호사가 15.1%, 일본 출신 요양보호사가 11.6%로 나타났다. 그 밖에 베트남, 필리핀, 미국, 캐나다 등 다양한 국적을 가진 외국 인력이 근무하고 있음이 확인되었다.⁷⁾ 97.7%가 여성이며, 전체의 85% 이상이 50대 이상이였다. 전체의 51.2%가 정규직인 것으로 나타났고, 62.8%가 시간제 근무 형태로 종사하고 있었다. 95.0%는 4대 보험에 가입되어 있는 것으로 나타났다. 평균 근속 기간은 약 20개월이며 전월 평균 총 근무시간은 약 107시간으로 확인되었다. 시설급여 기관과 재가급여 기관을 비교해 보면, 시설급여 기관은 재가급여 기관 대비 중국동포 비율이 상대적으로 높고 이주노동자 연령대는 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 또, 시설급여 기관은 정규직으로 고용되어 교대제 형태로 근무하는 종사자 비율이 높았으며, 근속기간과 전월 총 근무시간 역시 재가급여 기관에 비해 높은 수준임이 확인되었다.

다음으로, 장애인활동지원기관에 근무하는 외국

6) 장애인활동지원기관은 조사 지역이 수도권에 집중되어 있어 수도권 비율이 80% 이상을 차지한다.

7) 미국, 캐나다 국적자는 한국에서 출생하였으나 이민 등의 사유로 미국, 캐나다의 시민권을 획득한 후 다시 한국에 돌아온 이력을 가진 종사자로 확인되었다.

표 1. 돌봄서비스 제공 기관별 외국인 종사자 현황

(단위: 개월, 시간, %)

구분		장기요양기관						장애인활동지원기관	
		명		비율		비율		비율	
출신국	중국(동포)	165	64.0	52	71.2	113	61.1	102	78.5
	중국	39	15.1	16	21.9	23	12.4	13	10.0
	베트남	9	3.5	-	-	9	4.9	3	2.3
	일본	30	11.6	3	4.1	27	14.6	3	2.3
	필리핀	4	1.6	1	1.4	3	1.6	-	-
	미국	4	1.6	1	1.4	3	1.6	5	3.8
	캐나다	1	0.4	-	-	1	0.5	4	3.1
	기타 ¹⁾	6	2.3	-	-	6	3.2	-	-
	계	258	100.0	73	100.0	185	100.0	130	100.0
성별	남성	6	2.3	2	2.7	4	2.2	17	13.1
	여성	252	97.7	71	97.3	181	97.8	113	86.9
	계	258	100.0	73	100.0	185	100.0	130	100.0
연령	20대	1	0.4	-	-	1	0.5	1	0.8
	30대	12	4.7	-	-	12	6.5	6	4.6
	40대	22	8.5	6	8.2	16	8.6	4	3.1
	50대	118	45.7	47	64.4	71	38.4	69	53.1
	60대 이상	105	40.7	20	27.4	85	45.9	50	38.5
	계	258	100.0	73	100.0	185	100.0	130	100.0
고용 형태	정규직(무기계약직 포함)	132	51.2	54	74.0	78	42.2	47	36.2
	계약직	111	43.0	18	24.7	93	50.3	82	63.1
	기타(임시직 등)	15	5.8	1	1.4	14	7.6	1	0.8
	계	258	100.0	73	100.0	185	100.0	130	100.0
근무 형태	전일제	40	15.5	25	34.2	15	8.1	14	10.8
	시간제	162	62.8	1	1.4	161	87.0	115	88.5
	교대제	56	21.7	47	64.4	9	4.9	1	0.8
	계	258	100.0	73	100.0	185	100.0	130	100.0
4대 보험 가입 여부	가입되어 있음	245	95.0	73	100.0	172	93.0	124	95.4
	가입되어 있지 않음	13	5.0	-	-	13	7.0	6	4.6
	계	258	100.0	73	100.0	185	100.0	130	100.0
근속기간(평균, SD)		20.1 (20.50)		27.3 (24.30)		17.3 (18.09)		21.4 (21.37)	
전월 총 근무시간(평균, SD)		106.8 (55.37)		144.3 (47.02)		92.0 (51.35)		134.0 (50.36)	

주: 1) 기타 - 뉴질랜드, 러시아, 우즈베키스탄, 캄보디아, 태국

2) 조사대상 기관이 종사자의 4대보험 가입 여부에 대해 응답한 수치로 각 보험별 적용 제외 대상이 미반영된 것으로 추정됨.

자료: 김유휘, 이정은, 안수란, 박근은, 전지혜, 손인서. (2021). 돌봄서비스의 외국인 종사자에 관한 기초연구. <표 4-11>.

인 장애인활동지원사는 78.5%가 중국동포로 확인되었으며, 이어 중국(10.0%), 미국(3.8%), 캐나다(3.1%) 등의 순으로 나타났다. 여성 종사자의 비율이 86.9%로 높은 수준이나 장기요양기관

에 비해 남성 비율이 높아서 13.1%로 확인되었다. 50대, 60대 이상이 전체의 90% 이상을 차지하고 있었다. 정규직의 비율이 36.2%로 나타난 반면 계약직은 63.1%였으며, 근무 형태는 88.5%

가 시간제 근무였다. 한편 4대 보험 가입률은 95.4%로 장기요양기관과 유사한 수준이었다. 근무시간은 평균 약 21개월이고 전월 총 근무시간은 평균 134시간으로 장기요양기관에 비해 평균 근무시간이 많은 것으로 나타났다.

전반적으로 제도권 돌봄 영역 이주노동자의 성별, 연령은 내국인 종사자와 유사하게 중고령의 여성인 것으로 나타났다. 이주노동자의 정규직, 시간제 등의 근무 형태 분포는 기존 시설과 재가 영역 일자리의 특징이 그대로 반영된 것으로 해석된다.

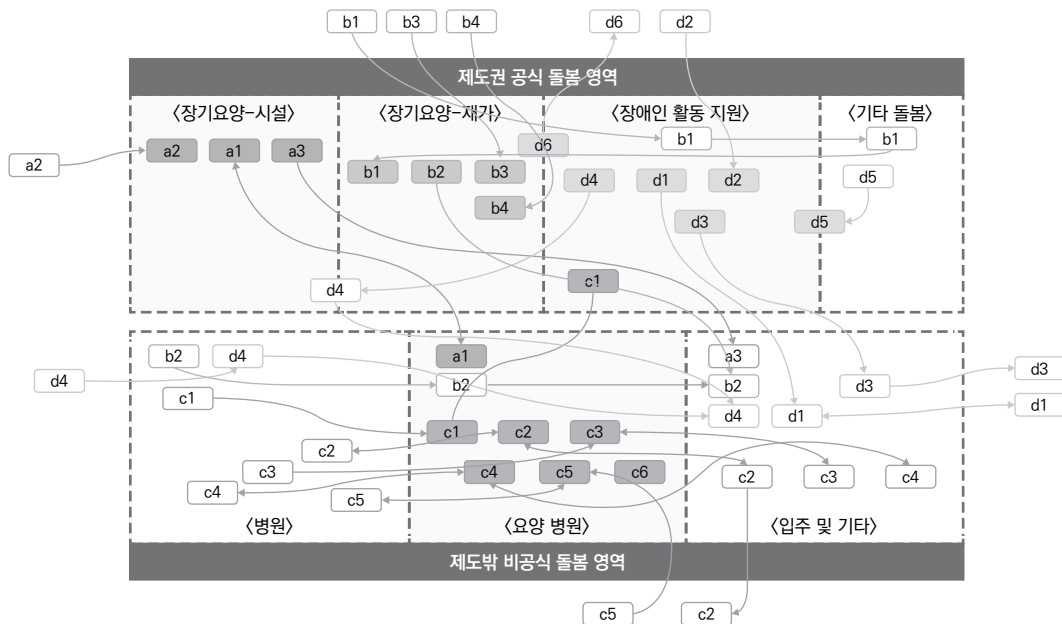
3. 돌봄서비스 이주노동자의 노동 경험

이 글에서는 돌봄서비스 이주노동자(장기요양제도 요양보호사, 요양병원 간병인, 장애인활동지원사) 대상 심층면접의 분석 결과를 아래와 같이 요약적으로 제시한다.

가. 이주노동자의 돌봄 영역 내 직업 이동

심층면접 연구참여자들은 [그림 1]과 같이 돌봄 영역 내에서 직업 이동을 경험하였다. 요양병

그림 1. 연구 참여 이주노동자의 직업 이동 경로



주: 1) 시설 장기요양기관의 외국인 요양보호사는 a1-a3, 재가 장기요양기관의 외국인 요양보호사는 b1-b4, 요양병원 외국인 간병인은 c1-c6, 외국인 장애인활동지원사는 d1-d6으로 표기함. 화살표는 직업 이동 경로의 방향을 의미하며, 영역을 오가면서 일한 경우에 대해 양방향 화살표로 표기함.
 2) 제도권 기타 돌봄은 산모·신생아 및 아동 대상 돌봄서비스, 가사·간병 서비스를 포괄함.
 자료: 김유휘, 이정은, 안수란, 박고은, 전지혜, 손인서. (2021). 돌봄서비스의 외국인 종사자에 관한 기초연구. [그림 5-2].

원 외국인 간병인들은 제도 밖 돌봄 영역 내에서 병원, 요양병원, 입주를 오가며 일하는 경우가 많았다. 제도권의 이주노동자들은 다른 서비스 및 제조업에서 일하다가 자격을 취득하여 제도권으로 바로 유입되거나, 제도 밖 간병인으로 일하다가 장기요양제도나 장애인활동지원사업으로 이동한 것으로 나타났다. 특히 장애인활동지원사업은 장기요양제도와는 다르게 활동지원사가 한 이용자를 대상으로 장기간 서비스를 제공하는 경우가 많아서 동일한 이용자에게 입주 간병을 제공하다가 자격을 취득하고 장애인활동지원사로 활동하는 사례도 있었다.

제도 밖 영역은 병원이나 요양병원에서 일하는 간병인 혹은 입주 간병인 등의 일자리로, 진입 장벽이 낮고 이미 중국동포가 다수 일하고 있는 영역이기 때문에 중국동포 유입이 용이하다. 본 연구의 외국인 연구참여자들은 돌봄 영역 내에서 일거리를 찾아 혹은 이용자(환자)의 입·퇴소 등의 이동에 따라 제도 밖 영역에서 일터를 이동하거나(요양병원, 일반병원, 입주 등) 제도권 일자리로(요양보호사, 활동지원사 등) 이동하였으며, 그 과정에서 근로 환경이나 근로조건 등이 종사자의 선택에 영향을 미친 것으로 추정된다. 임금, 근로시간, 근로 환경, 업무 내용(간병 중심, 가사 중심 등), 서비스 대상 등에 대한 종사자의 선호에 따라 요양병원 간병, 입주 간병, 노인요양시설, 재가방문, 장애인활동지원 등의 일자리를 선택하는 것이다.

예를 들어 동일한 시설 근무인 노인요양시설

과 요양병원을 비교해 보면, 임금 수준은 요양병원 간병인이 높으나 근로조건은 노인요양시설 요양보호사가 요양병원 간병인보다 더 나은 편이다. 요양시설은 관련법의 규제하에 있기 때문에 요양보호사들은 임금, 근로시간, 4대 보험, 휴일 등을 모두 보장받고 고용 안정성이 높다. 다음으로, 제도 밖 간병인(요양병원 및 입주 간병인)과 재가 영역 요양보호사를 비교하면, 간병인은 재가 영역에 비해 높은 소득이 장점이지만, 재가 영역 요양보호사는 근로시간, 4대 보험, 근로 환경(수면, 식사 등) 등에서 장점이 있다. 또한 동일한 재가 영역에서도 좀 더 긴 근로시간을 희망하거나, 외국인으로서 요리 등에 어려움을 느끼는 경우 장기요양보다 장애인활동지원을 선호하는 사례도 나타났다. 한편, 중국동포는 한국에 정착한 기간이 길어짐에 따라 가족과 함께 생활하면서 나이 들어서도 일할 수 있는 직업을 찾는데, 중고령 이민자가 선택할 수 있는 직업 중에서 장기요양제도의 요양보호사를 선택할 가능성이 큰 것으로 추정된다. 또한 이미 제도권 일자리로 들어와 일하고 있는 이주노동자들은 임금 체불 등의 불법적 문제에 대한 우려가 없고 고용, 임금, 4대 보험 등이 보장된다는 점에 만족하며 이를 현재 일자리의 장점으로 인식하는 것으로 나타났다.

나. 돌봄 영역 이주노동자의 근로조건과 근로 환경

돌봄 영역 이주노동자를 대상으로 심층면접을 한 결과, 돌봄노동 수행에서 내국인 종사자와의

이질성이 두드러지지 않았다. 돌봄 영역 이주노동자들의 체류자격은 주로 영주권자, 동포, 결혼 이주자이기 때문에 상대적으로 국내 체류기간이 길고 한국어 수준이 기초 이상일 가능성이 크다. 또한 제도화된 공식 영역에서는 종사자 처우도 동일하게 적용받기 때문에 이주노동자이기에 드러나는 표면적인 차이는 적은 것으로 해석된다.

돌봄 영역 내에서 제도화 여부, 노동 현장 등에 따라 이주노동자들은 상이한 고용 조건과 근로 환경을 경험하고 있다. 제도화된 영역이라도 일반적으로 요양보호사 등이 좋은 일자리로 여겨지지 않음에도 불구하고, 연구참여자들은 장기요양기관이나 장애인활동지원기관에서 일하면서 상대적으로 안정적인 근로조건에 만족하는 것으로 나타났다. 이는 고령의 이주 여성이 선택할 수 있는 제한된 직업 범위에 돌봄이 있기 때문이며, 이주노동자의 제한된 선택지에서 상대적으로 안정되고 기본적인 노동권을 보호받는 직업으로 요양보호사나 장애인활동지원사가 존재하는 것이다. 다만 시설과 재가 영역별로 근로조건 차이를 이주노동자들도 그대로 경험하고 있어서 요양시설 이주노동자들은 고용 안정성이 높으나 재가 영역 이주노동자들은 휴가 보장의 어려움을 경험한다. 반면, 요양병원 간병인은 이주노동자, 특히 중국동포가 일하기 쉽고 요양보호사 대비 임금 수준이 높지만 고용의 불안정성이 높고 식사, 수면, 휴식의 기본권이 보장되지 못하는 근로 환경을 경험하고 있다.

한편, 영역과 무관하게 이주노동자들은 현장

에서 수준은 각각 달라도 외국인에 대한 차별, 편견, 무시 등을 경험하고 있으며, 특히 요양병원 간병인들은 좀 더 노골적인 차별과 무시를 경험하였다. 또한 재가 영역 이주노동자들은 업무 외의 일을 요구받거나 성희롱을 경험하는 사례가 있는 것으로 보고되었다. 차별이나 부당한 요구 등에 대해 이주노동자들은 참고 견디거나, 성희롱이나 부당함이 심각한 경우 해당 일을 그만두는 것으로 대응을 하고 있었다. 이는 기존 노동시장의 문제가 이주노동자에게도 그대로 나타나는 것이다. 다만 이주노동자들은 제도에 대한 정보 부족, 외국인이라는 취약한 위치 등으로 인해 이와 같은 상황에서 적극적으로 대응하거나 개선을 시도하기가 더욱 어려울 것으로 예상된다.

다. 돌봄노동에 대한 인식 및 향후 전망

본 연구의 이주노동자들은 돌봄노동에 대해 보람과 사명감을 느끼고 있으며, 이용자의 긍정적인 피드백이나 인정이 이주노동자의 만족도에 영향을 주고 있다. 특히 제도권 돌봄의 이주노동자들은 돌봄노동자로서 정체성을 확립하고자 노력을 기울이고 있다. 사회적으로 가치 절하된 돌봄노동에 종사하는 이주노동자들은 이주민과 돌봄노동자라는 이중의 사회적 편견에 맞서 돌봄노동자로서 자신의 정체성을 확립하고 있다. 돌봄에 대한 가치 부여, 직업인으로서의 인식, 돌봄노동의 전문성 강조 등을 통해 연구참여자들은 돌봄노동자로서 자신의 정체성을 강화하고 노동을 지속하고 있다.

심층면접에 참여한 이주노동자들은 대부분 향후 한국에 체류하며 돌봄 영역에서 계속 일할 것이라고 응답하였다. 이는 중고령의 이주노동자들이 선택할 수 있는 직업에 한계가 있어 돌봄 영역이 향후 일할 수 있는 분야라는 현실 인식에 기반한 것으로 해석된다. 이주노동자들이 계속해서 일하고자 하는 것은 저소득층 이주민으로서 어쩔 수 없는 선택이기도 하지만, 요양보호사 고령화라는 현실을 반영한 현실적인 판단이기도 하다(손인서, 2020). 장기요양 제도의 요양보호사와 장애인활동지원사 모두 이주노동자가 선택하여 계속 일할 수 있는 괜찮은 일자리로 인식되고 있다. 한편, 요양병원의 외국인 간병인은 향후 체류 계획이나 간병 일에 대한 전망이 개인의 가족 상황 등과 연결된다. 또한 한국에서 체류한 기간이 좀 더 긴 연구참여자들은 일할 수 있는 한 한국에 머무르며 간병 일을 계속하기를 희망하였다.

4. 나가며

위와 같이 노인돌봄과 장애인돌봄을 중심으로 국내 돌봄 영역의 이주노동자 현황과 노동 경험을 파악하였다. 2차 자료 분석과 기관 대상 조사 결과를 통해 추정된 결과, 제도권 돌봄 종사자 중 외국인 비율은 매우 낮은 수준이고 제도 밖 비공식 영역의 이주노동자 비율은 전체 종사자의 절반에 가까운 수준으로 파악되었다. 장기요양기관 중 외국인 요양보호사를 고용한 기관의 비율은 약 5% 수준으로 짐작할 수 있다. 또한 요양보호

사 관련 행정자료를 통해 추정할 때 전체 요양보호사 자격취득 인력 중 이주노동자는 1% 이하로 짐작된다. 장애인활동지원의 경우 전자바우처사업 행정자료 기준 이주노동자가 전체의 1% 수준으로 파악되었다. 마지막으로, 요양병원 간병인의 경우 행정자료 분석을 통해 전체 간병인의 46%가 이주노동자인 것으로 파악되었다.

한국 돌봄 영역의 이주노동자들은 주로 제도 밖 간병인으로 유입되어 왔고 장기요양, 장애인활동지원 등 돌봄의 여러 영역으로 활동 영역이 확대되는 특징을 보인다. 다만 돌봄 영역 내에서도 이주노동자들은 일거리 여부, 근로조건 및 업무수행 방식에 따라 영역 간 이동을 하는 것으로 나타났다. 심층면접에 참여한 이주노동자들은 영역과 무관하게 돌봄이 중고령 이주자가 할 수 있는 몇 안 되는 일자리라는 점을 인식하고 있었다. 중고령 여성 외국인들이 선택할 수 있는 직업의 종류에는 한계가 있는데, 돌봄은 상대적으로 별도의 기술이 없어도 일을 시작하기 용이하고 나이가 들어도 일할 수 있는 영역이다. 특히 제도화된 영역은 돌봄 제도와 노동법의 규제하에 있어 내국인과 동등한 처우를 보장받을 수 있기 때문에, 선택할 수 있는 다른 산업의 직업에 비해 괜찮은 근로조건으로 인식되고 있다.

현재 제도화된 돌봄 영역은 외국인에게도 원칙적으로 내국인과 동일한 근로조건이 적용하고 있으나, 이주노동자 당사자들은 현장에서 차별, 편견, 무시, 부당한 대우 등을 경험하고 있다. 특히 비공식 돌봄 영역의 이주노동자들은 좀 더 노

괄적인 차별이나 편견, 무시 등의 경험을 경험하는 것으로 나타났다. 이는 노동자에 대한 처우가 관련 제도를 통해 일정 수준으로 규제되고 있는 영역에서는 이주노동자에 대한 차별이나 배제가 덜하기 때문에 파악된다. 비공식 영역에서는 최소한의 노동자 보호가 이주노동자의 인권을 보호하는 역할을 할 것으로 예상된다.

이주노동자들의 돌봄노동 경험에서 기존 돌봄 노동시장의 문제점이 대부분 드러나고 있다. 제도권 영역과 제도 밖 비공식 영역의 이주노동자들은 과중한 업무 부담, 감정노동, 열악한 근로 환경 등의 어려움을 경험하고 있는데, 이는 기존 돌봄노동의 열악함이 그대로 반영된 결과이다. 돌봄 영역의 내국인 수급 어려움의 근본적인 원인은 돌봄노동의 열악함과 낮은 인정이라는 점에서, 돌봄 영역의 이주노동자와 관련하여 돌봄노동시장 개선을 우선으로 고려해야 하며, 자격과 기술을 갖춘 이주노동자가 돌봄 현장에서 차별이나 배제 없이 일을 할 수 있도록 관련 정책을 개선하는 방향으로 나아갈 필요가 있다.

향후 돌봄 영역의 수요 증가와 서비스 제공인력의 고령화 등을 고려할 때, 자격과 기술을 갖춘 이주노동자가 돌봄 일자리에서 일을 잘할 수 있도록 관련 정책 방향을 구체적으로 고민해 보아야 할 것이다. 기존 중국동포 등의 돌봄노동 참여 지원, 돌봄과 체류자격을 연계하는 프로그램 등의 다양한 대안을 탐색하고 서비스 질, 일자리 질, 이주민 보호 등의 차원에서 적절한 정책 방향을 모색할 필요가 있다. ■

참고문헌

- 국민건강보험공단. (2020). 2019년 노인장기요양보험통계연보. 원주: 국민건강보험공단.
- 국민건강보험공단. (2021a). 감염병 관리시스템 등록 간병인 현황. 국민건강보험공단 내부자료. 2021. 11. 15. 정보공개.
- 국민건강보험공단. (2021b). 요양시설 요양보호사 수, 외국인 종사자 수, 외국인 종사자가 근무하는 장기요양기관 수. 국민건강보험공단 내부자료. 2021. 10. 13. 정보공개.
- 국민건강보험공단. (2021c). 장기요양기관 현황 (2020. 12. 기준). <https://www.longtermcare.or.kr/npbs/d/m/000/moveBoardView?menuId=npe000000950&bKey=B0019&zoomSize>에서 2021. 3. 30. 인출.
- 김유휘. (2018). 한국 노인돌봄 일자리와 중국동포 이주노동자 연구: 제도를 중심으로. 사회복지정책, 45(1), 180-208.
- 김유휘, 이정은, 안수란, 박고은, 전지혜, 손인서. (2021). 돌봄서비스의 외국인 종사자에 관한 기초연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 보건복지부. (2021a). 2021년 요양보호사 양성 지침. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2021b). 2021년 장애인활동지원 사업안내. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2021c). 장애인활동지원기관 운영 현황. 내부자료.
- 손인서. (2020). 중국동포 돌봄노동자의 경력이동: 연령화·인증화된 인식과 이주민 불평등, 경제와사회, -(128), 312-344.
- 안수란, 김동진, 오욱찬, 김은정, 이상정, 어유

경,...이주민. (2021). 미래 사회서비스 일
자리 발굴 연구. 세종: 보건복지부, 한국보
건사회연구원.

정명주, 한동호, 장임숙, 조정현, 신희영. (2014).
외국국적동포 방문취업제 고용관리 개선
방안. 세종: 고용노동부.

최윤경, 장혜진, 민정원, 배윤진, 송신영. (2014).
국내 중국동포 육아돌보미 현황 및 양육가
치관 연구. 세종: 대외경제정책연구원·육
아정책연구소.

A Study on Migrant Care Workers in South Korea

Yuhwi Kim

Jungeun Lee

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

This article is intended to analyze migrant care workers in South Korea with an aim of understanding the structure of migrant work in the care services. Focusing on care for the elderly and disabled, we conducted secondary data analysis, a survey of relevant institutions and in-depth interviews. The proportion of migrant care workers, while very low in the formal care sector, accounted for almost half of all care workers in the informal care sector. Most migrant care workers in the long-term care institutions and centers for personal assistance for persons with disability were middle-aged female Korean-Chinese. Care service work in the formal sector, within the limited range of employment opportunities available to aged migrant women, is considered a relatively stable job that provides fundamental employment rights. Migrant care workers are constantly exposed to heavy workload, emotionally demanding situations, and a poor working environment, which clearly reflect the current conditions of care work. The improvement of care work should be given policy priority, and there is a need to discuss improvement plans to encourage migrant workers with qualifications and skills to provide care services and work without discrimination or exclusion in the care field.