

CTMS EXPLORER SERIES

노인 이주돌봄노동자 도입에 대한 해외 사례 및 국내 시사점

들어가며

통계청에 따르면 우리나라는 2025년에 초고령사회로 진입^①하게 된다. 초고령사회로의 전환은 단순히 고령인구의 증가를 의미하는 것이 아니다. 바로 이들을 도와줄 사람, 즉 ‘돌봄노동자’ 역시 그만큼 더 필요하다는 것을 내포한다. 우리나라뿐만 아니라 세계적으로 노인 돌봄 수요가 급증함에 따라 해당 영역에서의 이주노동 역시 현저하게 늘고 있는데 유럽과 북미의 경우 1970년대부터 동남아시아 출신의 간호사와 간병인이 오랜 시간 돌봄 공백을 메꿔오고 있다(Kofman and Raghuram, 2009; Constable, 2012; Yeats, 2009; 이현옥, 2016). 동아시아에서는 1990년대부터 이주돌봄노동자에 대한 논의가 본격적으로 시작되었는데 이는 초저출산율, 여성 취업 비율의 상승, 가족 규모의 축소와 다양화(Reiko, 2019)로 인한 돌봄의 인식 전환과 맞물린 것으로 볼 수 있다. 우리나라 역시 노인 돌봄 인력 문제가 심각해짐에 따라 해외에서 돌봄 노동자를 수급해야 한다는 의견^②이 활발히 제기되고 있다. 이러한 맥락에서 본 브리프는 우리나라의 노인 돌봄 제도와 돌봄노동자 현황을 점검하고, 앞서 노인 돌봄 이주노동자를 수용한 일본, 대만, 싱가포르, 그리고 캐나다의 사례를 검토하고자 한다.

국내 노인 돌봄 제도와 돌봄노동자 실태

우리나라는 2028년 세종시를 제외한 모든 지역이 초고령사회로 진입할 정도로 ^③ 영국, 미국, 일본 등의 주요 선진국^④보다 노인 인구가 가파르게 증가하고 있다. 이러한 고령화의 진전과 함께 핵가족화, 가족 구성원의 경제활동 참여 증가 등의 사회적 변화는 장기요양 문제를 개인이 아닌 국가가 책임져야 한다는 인식을 형성했고, 다양한 돌봄 제도를 마련하는 계기가 되었다.

^① 65세 이상 인구비중이 20% 이상인 사회(출처: 통계청)

^② 김호천, “외국인 육아 도우미 이용 의향 고작 7%...”, 연합뉴스, 2022년 11월 17일.

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20221117137500371>

^③ “2022년 고령자 통계” (출처: 통계청)

^④ 초고령사회로 진입하기까지 영국 50년, 미국 15년, 일본 10년, 우리나라의 경우 7년으로 추계됨

국내 노인 돌봄 제도와 돌봄노동자 실태



출처: Image by Sabine van Erp from Pixabay

노인장기요양보험과 노인맞춤돌봄서비스

국내 노인돌봄 제도는 크게 노인장기요양보험과 노인맞춤돌봄서비스로 나뉜다. 먼저, 2008년 도입된 노인장기요양보험은 건강보험, 국민연금, 고용보험, 산재보험에 이어 제5의 사회보험으로 불리는 사회보장제도로 고령이나 치매, 중풍, 파킨슨병 등의 노인성 질병으로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 65세 이상의 노인에게 신체활동, 일상생활 지원 등의 서비스를 제공한다. 노인성 질병으로 6개월 이상 일상생활을 수행하기 어렵다고 판단된 65세 미만인 사람도 장기요양서비스를 제공받을 수 있다. 노인장기요양보험의 급여는 ① 시설급여(요양원, 공동생활가정 등 장기 입소 시설), ② 재가급여(방문요양, 방문목욕 등 비 입소 서비스), ③ 특별현금급여(가족 요양비, 특례

요양비)로 나뉘며 등급별 이용 가능하다. 요양원은 노인복지법을 근거로 하여 설립되는 노인복지시설의 종류로 노인장기요양보험 적용이 가능하며 장기요양등급 1~2등급 수급자를 대상으로 한다. 이와 달리 요양병원은 치료를 목적으로 하는 의료기관으로 국민건강보험에서 재원을 담당한다. 장기요양보험제도 설계 당시 급성기병원-요양병원-요양시설로 이어지는 의료돌봄체계를 구성해 시의적절한 의료서비스와 요양서비스의 순차적 제공을 목표로 했지만 요양원과 요양병원의 역할은 여전히 혼재되었다는 평가⁵를 받고 있다.

⁵ 박원빈, “요양병원-요양시설, 역할 재정립 필요,” 후생신보, 2021년 10월 15일

국내 노인 돌봄노동자 유형 및 처우

국내 노인 돌봄노동자는 크게 간병인, 요양보호사, 그리고 노인생활지원사로 구분할 수 있다. 먼저, 간병인의 경우 법적 노동자가 아니며 직업소개소를 통해 환자를 알선받아 일하는 독립계약자 혹은 특수고용직이다. 비제도화된 일자리이다 보니 근로기준법, 산업안전보건법 등 노동법 적용을 받지 않으며 고용 보험, 산재 보험 등의 사회보장에서도 제외된다. 대한노인요양병원협회에 따르면 50~60대가 간병인의 약 50%, 60~70대가 약 38%를 차지할 정도로 고령의 간병인 종사자가 많으며, 이들 중 약 35%는 조선족(한국계 중국동포)이 차지하고 있다. 간병인의 경우 나이 제한과 특별히 요구되는 기술이 없어 조선족의 유입은 계속해서 늘어날 것으로 전망된다. 이와 달리 노인장기요양보험제도가 시행되면서 국가자격제도로 도입된 요양보호사는 총 240시간의 의무교육과정을 거친 후 국가에서 시행하는 요양보호사 자격시험에 통과해야 자격증을 취득할 수 있는 공인 자격이다. 현재 사회복지사, 의사, 간호사 등 장기요양기관에서

일하는 인력 중 90%를 차지하는 50만명의 요양보호사가 현업에 종사하고 있다. 하지만, 요양보호사의 약 94%가 여성이고, 평균연령이 약 60세로 간병인과 마찬가지로 돌봄을 받아야 하는 사람이 돌봄 노동을 하고 있는 실정⁶이다. 또한, 요양보호사의 경우 월 평균 177시간을 근무하며, 요양보호사 1명이 평균 10명 이상의 노인⁷을 돌보고 있다. 마지막으로 맞춤형노인돌봄서비스 일환으로 도입된 노인생활지원사는 만 65세 이상 기초생활수급자, 차상위계층, 기초연금 수급자 등의 노인을 위한 인력이다. 별도의 자격증은 필요 없으며 지역별 재가노인돌봄센터와 1년 계약을 맺는다. 이들은 주 5일, 25시간 근로를 통해 노인에게 안전지원, 사회참여, 생활교육, 일상생활 지원 서비스를 제공한다. 현재 전국 3만 명의 노인생활지원사가 약 45만 명의 노인⁸을 담당하고 있는데 이는 한 명의 생활지원사가 16명의 노인을 돌보는 셈이다.

⁶ 이길상, "한국 노인요양보험 이대로 괜찮은가," 인천시니어뉴스, 2021년 12월 6일.

⁷ 이길상, "한국 노인요양보험 이대로 괜찮은가," 인천시니어뉴스, 2021년 12월 6일.

⁸ 강태우, "노인생활지원사 행복이 곧 돌봄서비스 대상 노인의 행복," 헬스경향, 2020년 12월 22일.

표 1. 국내 노인 돌봄노동자 유형 및 처우

| | 간병인 | 요양보호사 | 노인생활지원사 |
|----|---|---|---|
| 특징 | <ul style="list-style-type: none"> • 법적 노동자가 아닌 직업소개소를 통해 환자를 알선 받는 독립계약자 • 근로기준법, 산업안전보건법 등 노동법 적용을 받지 않고, 고용보험, 산재 보험 등 사회보장에서도 제외됨 • 간병인 중 80%가 50~70대 여성이며, 이들 중 약 40%는 조선족임 | <ul style="list-style-type: none"> • 노인장기요양보험 도입에 따라 정부에서 발급하는 자격증을 취득하여 노인을 돌보는 노동자 • 현역으로 활동중인 요양보호사 수는 21년 기준 50만명 추정, 그 중 절반 이상이 시간제 계약직(출처: 국민건강보험) | <ul style="list-style-type: none"> • 65세 이상 기초생활수급자, 차상위계층, 기초연금 수급자 등의 노인을 위한 맞춤돌봄서비스 수행 인력 • 일상생활이 취약한 노인에게 안전지원, 사회참여, 생활교육, 일상생활 지원 서비스 제공 • 재가돌봄센터와 1년 계약직 • 별도의 자격증 필요 없음 |
| 처우 | <ul style="list-style-type: none"> • 환자 상태, 질병종류, 간병조건에 따라 상이하며 단기 1일의 경우 13만원부터 장기 30일의 경우 일 9만원으로 상이함 (출처: 서울간병인협회) | <ul style="list-style-type: none"> • 21년 기준 지자체 운영 시설 요양보호사의 경우 평균 월 211만 6000원, 법인 운영 시설 평균 월 204만 6000원, 개인 운영시설 평균 월 190만 3000원이며 재가급여의 경우 평균 월 158만원 (출처: 건강보험연구원) | <ul style="list-style-type: none"> • 22년 기준 월 평균 119만 4470원 (출처: 보건복지부) • 주 12시간 한도로 예산 범위안에서 야간근로수당, 연장근로수당, 휴일근무수당 지급 |

출처: 연구자 정리

국내 노인 돌봄노동자 문제점 및 대안책으로의 이주돌봄노동자

국내 노인 돌봄노동자 중 유일하게 자격시험을 통과해야 하는 요양보호사의 경우 2022년 누적 합격자 수가 150만여 명⁹에 다다를 정도로 매해 자격취득자가 증가하고 있다. 그런데도 2030년 약 11만명의 요양보호사가 부족할 것으로 전망되는데(임정미 외, 2019) 취득자 수에 비해 현직에 종사하고 있는 요양보호사 수가 2021년 기준 50만명¹⁰으로 턱없이 낮기 때문이다. 그 이유는 앞서 지적한 바와 같이 낮은 급여 대비 높은 업무 강도를 들 수 있다. 박민정 외

(2020)는 이러한 노인돌봄 인력 수급의 문제점을 다각도로 분석한 바 있는 데 우선 직무에 대한 사회적 편견을 들 수 있다. 요양보호사의 경우 자격증을 취득해야 함에도 전문직이라는 인식이 전혀 없으며, 최저임금 수준의 저임금 역시 요양보호사에 대한 부정적인 이미지를 형성한다. 또한, 요양보호사 한 명이 담당해야 하는 환자가 과도하게 많거나 출퇴근 교통수단과 같은 통근 문제 역시 요양보호사 수급난에 영향을 주고 있다. 따라서 요양보호사를

⁹ 한국보건개발연구원

¹⁰ "2021 노인장기요양보험 통계연보," 국민건강보험

비롯해 노인 돌봄노동자의 처우와 인권 보호를 위해 현행 제도와 사회적 인식은 시급히 개선될 필요가 있다. 최근에는 고용허가제와 계절근로자제도처럼 돌봄 영역에서도 부족한 인력을 해외에서

수급해야 한다는 의견이 대두되고 있다. 이러한 논의의 흐름 속에서 우리나라보다 앞서 이주돌봄노동자를 도입한 일본, 대만, 싱가포르, 그리고 캐나다의 사례를 살펴보고 시사점을 도출하고자 한다.

이주 노인 돌봄 노동자 유입 사례 (1. 일본)

일본은 한국에 앞서 2018년 전체 인구 중 노인 인구가 27%를 차지해 초고령사회로 진입했다. 이에 대응하기 위해 일본은 1980년대 후반부터 적극적으로 인프라를 구축하고 인력을 양성하고 있다. 「1987년 사회복지사 및 개호복지사법」에 따라 양성된 개호복지사가 일본의 개호서비스를 담당하는 주요 전문 인력으로 자리매김해 왔으며, 개호복지사는 우리나라의 요양보호사와 유사하다고 볼 수 있다. 현재 일본에서 노인돌봄을 제공하는 인력은 개호복지사, 개호지원전문원(케어매니저), 방문개호원(홈헬퍼)로 구성되어 있다(유애정, 2019). 또한, 일본에서는 한국의 노인장기요양보험과 유사한 개호보험이 2000년도에 실시된 이후 개호보험인정자(개호보험서비스가 필요하다고 인정된 자)가 매년 증가함에 따라 개호근로자에 대한 수요도 늘어나고 있는데 일본 후생노동성은 2025년에는 약 253만명의 개호인력이 필요할 것으로

예측¹¹하고 있다. 이에 일본 정부는 개호인력 문제를 해결하기 위해 개호 직원 처우 개선, 퇴직 인력 복귀, 신규 진입 촉진, 이직 방지 등을 적극 추진(유애정, 2019)하고 있다. 덧붙여, 노인 돌봄 영역의 국내인력 수급의 한계를 극복하기 위해 해외에서 개호복지사 후보자를 적극적으로 수용하고 있는 점도 눈여겨볼 만하다. 일본의 경우 EPA(Economic Partnership Agreement, 경제파트너십협정)를 통해 간호사와 개호복지사 인력을 수급하고 있는데 2008년 인도네시아, 2009년 필리핀, 그리고 2014년 베트남으로 대상 국가를 확장했다. 또한 2015년 출입국 관리 및 난민인정법의 체류자격에 ‘간병인’ 직종을 추가하는 개정안이 의결되어 간호 및 간병 인력 부족에 대한 정책적 대응을 내국인 고용에서 외국인 고용으로 차츰 전환하고 있다(박민정 외, 2020). EPA를 통해 개호복지사 후보자를 고용하는 기관은 내국인 노동자와 동일한 임금 및

¹¹ 후생노동성(2016) 전국 개호보험·고령자 보건복지담당과장 회의 자료

근로조건으로 고용해야 하며, 후보자들은 내국인과 동등하게 노동법의 보호를 받는다(김유휘, 2020).

각 국가의 송출기관은 개호복지사 후보를 선발하여 일본에 취업시키는 전체 과정을 담당하고 있는데 일본에서는 외국인 개호복지사 후보자 도입 관리기관으로 후생노동성 산하기관인 공익 사단법인 국제후생사업단(Japan International Corporation of Welfare Services)이 병원 및 요양기관과 외국인 개호복지사 후보자 간 알선 업무를 담당한다(박민정 외, 2020). 각 국가별 후보자들은 일본에 입국하기 전 본국에서 6개월 간 일본어 연수를 받아야 하며, 입국 후에도 일본에서 6개월(베트남은 2.5개월) 동안 일본어 연수(개호복지사 관련 직무연수 포함)를 받은 후 고용계약에 따라 병원이나 개호시설에서 업무를 시작한다(최서리 외, 2019). 개호복지사

후보자들은 개호시설에서 일하게 되는 4년 차에 개호복지사 국가자격시험에 응시할 수 있다. 시험에 합격하면 개호 영역에서 계속 일할 수 있고, 이후 연장하여 일본에 체류할 수 있으며 동반 가족 입국이 허용된다. 그러나 일본 당국의 노력에도 불구하고 EPA를 통한 외국인 개호보호사의 정착률은 낮게 나타나고 있다. 실제로 2019년 개호복지사 후보자는 총 2,196명이었으나¹² 2020년 국가시험에 합격한 누적 인원은 337명¹³뿐이었다. EPA 프로그램이 활성화되지 않은 이유는 크게 두 가지로 나뉜다. 우선 이주노동자를 고용하려는 개호시설은 인력의 40% 이상이 개호복지사로 구성되어야 하고, 5년 이상 실무경력을 갖춘 교육책임자가 국가자격시험 교육을 지원해야 한다(김유휘, 2020). 또한, 후보자에게 일본어 연수, 간호교육 및 생활지원 등까지 제공해야 하는데 이러한 까다로운 신청

표 2. EPA 외국인 간호사 및 개호복지사 후보자

| 인도네시아 | 필리핀 | 베트남 |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 3년제 이상의 고등교육기관 졸업 • 인도네시아 정부가 인증한 개호복지사 자격 취득 • 인도네시아 간호학교(3년제 이상) 졸업 • 일본어능력시험 N5 이상 | <ul style="list-style-type: none"> • 4년제 대학졸업 • 필리핀 정부가 인증한 개호복지사 자격 취득 • 필리핀 간호학교(학사, 4년제) 졸업 • 일본어능력시험 N5 이상 | <ul style="list-style-type: none"> • 3년제 또는 4년제 간호과정 수료 • 일본어능력시험 N3 이상 |

¹² 外国人看護師・介護福祉士支援協議会, 2019

¹³ 厚生労働省, 2020b

출처: 일본후생노동성, 최서리 외(2019); 재인용

요건들은 개호시설 입장에서는 큰 부담으로 작용한다. 언어장벽 역시 주요 원인으로 꼽힌다. 대부분의 개호복지사 후보자들은 근무환경과 조건에 따라 상이한 교육 지원을 받게 되는데 일본어를 충분히 학습할 기회가 없다면 후보자가 일을 하면서 국가자격시험을 준비하는 것은 현실적으로 어렵다.¹⁴

이처럼 EPA 개호복지사 프로그램을 통해 노인 돌봄 공백을 해결하는 것은 현실적으로 쉬운 일이 아니다. 부족한 돌봄 인력을 확보하기 위한 일본 정부의 노력은 개호 재류자격 제도 (유학), 기능실습, 특정기능 취업 등의 다각적인 경로로 이어지고 있다. 개호 재류자격제도의 경우 외국인이 유학 자격으로 개호복지사 양성 전문학교에서 2년 이상 개호 관련 학점을 이수하고 졸업한 후에 개호복지사 국가자격을 취득하면 개호 자격 신청이 가능하다. 유학에서 개호복지사로 비자 자격을

변경하는 것이며 일본 정부는 학자금 대출도 해주고 있다(설동훈 외, 2019). 또한, 개호 재류자격 이주노동자는 최장 5년 체류할 수 있으며, 문제가 없다면 횡수제한 없이 체류기간 갱신이 가능하고 배우자 및 자녀 또한 일본에 체류할 수 있다. 기능실습자격은 일반 노동자가 아닌 실습생인 외국 인력을 허용하는 제도로 최대 5년까지 기업 및 비영리단체와 고용 관계를 맺고 실습을 할 수 있다. 마지막으로 특정기능 체류 자격은 일정 수준의 전문성과 기술을 가진 외국인을 받아들이는 제도로 개호 영역의 경우 개호기능평가시험과 일본어평가시험을 통과해야 한다. 2020년 기준 특정기능 분야의 개호 영역 종사자는 56명¹⁵으로 적지만 앞으로 이주노동자의 규모는 증가할 것으로 예상된다.

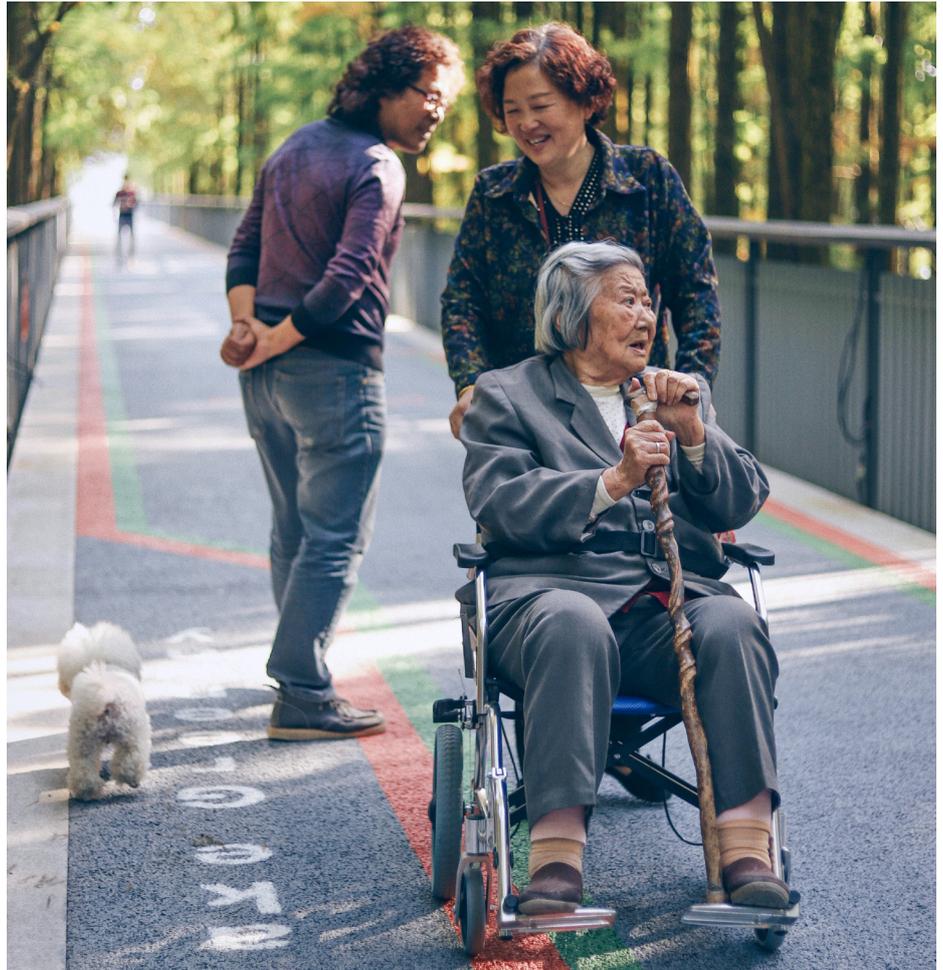
표 3. 주요 개호노동자 임금 현황 (2020년 기준)

| 주요 직종 | 연봉 (엔) |
|--------|------------------------|
| 개호복지사 | 3,457,919 (약 3,348만 원) |
| 홈헬퍼 | 3,243,882 (약 3,141만 원) |
| 케어 매니저 | 3,912,476 (약 3,788만 원) |
| 상담원 | 3,823,607 (약 3,702만 원) |

출처: 개호노동안정센터

¹⁴ "Reality and challenges of Indonesian EPA Nurses," JICA Ogata Sadako Research Institute, 2022년 8월 19일 고령자 보건복지담당과장 회의 자료

¹⁵ 出入國在留管理庁, (2020)



출처: Unsplash의 Raychan

이주 노인 돌봄 노동자 유입 사례 <2. 대만>

대만은 장기요양 서비스의 재원과 제공에 있어 민간영역에 많이 의존해왔으며 정부는 민간 장기요양기관의 설립과 운영에 있어 가이드 역할을 해왔다(Yeh, 2020). 대만 정부는 장기요양체계를 갖추는 대신 해외 돌봄 인력이 그 공백을 채우도록 했는데 1992년 제정된 「고용서비스법 (Employment Service Act)」을 통해 본격적으로 외국인 가사노동자와 돌봄

노동자를 받아들이기 시작했다(이현옥, 2016). 2021년 기준 대만의 이주 노동자 수는 713,933명이며 이 중 가사근로 노동자(Domestic worker) 비율은 32.4%이다. 가사근로 노동자의 경우 노인 돌봄노동자(Domestic nursing worker)와 가사 도우미(Domestic helper)로 구분되는데 전자가 압도적으로 많다. 출신지는 인도네시아(183,649명), 필리핀(26,106명), 베트남(19,285명), 그리고

태국(364명) 순¹⁶이다. 대만의 해외 인력 도입은 우리나라의 고용허가제와 유사한데 기본적으로 정주가 아닌 한시성을 원칙으로 하며, 고용주와 이주 노동자가 동의할 시 최장 12년동안 체류할 수 있다. 또한, 고용주의 학대, 고용주 사망, 직장 폐쇄 등의 특수한 상황을 제외하고는 가사노동, 제조업, 농업, 어업 분야의 이주 노동자는 사업장을 변경할 수 없다.

일반적으로 대만에서는 부모를 모시고 사는 것이 ‘효(Filial piety)’라는 인식이 강해 이주돌봄노동자 대다수가 가정에 함께 살며 일하고(Liang, 2018) 있기에 하루 종일 고용주의 감시 아래 놓일 가능성이 크다. 실제로 2012년 대만국가발전위원회 (National Development Council)에 따르면 이주돌봄노동자는 하루에 평균 17.72 시간을 근무하며, 2019년 조사에서는 이들 중 약 34.6%가 일주일에 단 하루도 쉬지 못하고 있음이 밝혀졌다.¹⁷ 여기에는 이주노동자는 근로기준법 (Labor Standards Act) 대상이 아닌 것과 더불어

이들을 ‘하녀(Maid)’로 취급하는 대만의 문화(Liang, 2018) 가 더해진 것으로 해석할 수 있다. 차별은 임금에서도 나타나는데 내국인 노인 돌봄노동자의 평균 월급이 NT\$45,000(약 188만 원)에서 NT\$75,000(약 312만 원) 사이인 반면에 이주돌봄노동자의 경우 NT\$19,927(약 83만 원)을 받을 정도¹⁸로 금액 차이가 현저하게 크다.

현재 대만에서 이주돌봄노동자를 고용하기 위해서는 가정 내 24시간 돌봄이 필요한 사람이 있다는 것을 증명해야 한다. 목욕, 식사와 같이 가장 기본적인 일상생활 활동(Activities of Daily Living, ADL) 기능 상태를 바텔지표(Barthel Index)로 측정해 총 35점 미만을 받은 사람만이 외국인 고용을 신청할 수 있다. 이주돌봄노동자를 고용하려는 사람들이 증가하다 보니 바텔지표 점수를 조작하는 불법행위가 발생하기도 하여, 대만 정부는 병원에 의사 관리 책임을 전가하고 있다(최서리, 2016; 재인용).

¹⁶ Ministry of Labor Taiwan (2021)

¹⁷ Ministry of Labor Taiwan (2019)

¹⁸ Davina Tham, "No rest for domestic helpers," Taipei Times, 2019년 12월 25일. <https://www.taipetitimes.com/News/feat/archives/2019/12/25/2003728138>

이주 노인 돌봄 노동자 유입 사례 (3. 싱가포르)

싱가포르의 정책기조는 동양적 사고에 기반하기 때문에 가족은 최우선의 돌봄 단위이며 시설보호는 최후의 수단으로 보는 경향이 강했다. 따라서 돌봄에 대한 직접적인 부담은 가족구성원, 특히 여성에게 전가되었다(황인매, 2016). 하지만 2030년 초고령화 사회 진입을 앞둔 싱가포르 정부는 고령화 문제를 해결하기 위해 다각적인 접근 방법을 개발하였다. 가장 최근에는 노인과 중증장애인을 위한 장기요양보험제도 케어실드라이프보험(Care Shield Life Insurance)을 도입¹⁹ 했는데 싱가포르에서 태어난 모든 국민 중 30세 이상의 국민이 매달 각출하는 보험료를 통해 운용된다. 65세의 노인과 중증장애인이 일상생활 수행능력이 어려워 요양서비스가 필요하거나 혈액투석과 같은 고액의 치료서비스를 받아야 하는 사람을 대상으로 매달 약 52만원의 현금을 평생 지급한다.

1978년부터 도입된 이주돌봄노동자 제도(혹은 외국인 근로자 고용제도)는 싱가포르 여성의 경제 활동 참여가 꾸준히 증가함에 따라 생기는 돌봄의 공백을 보완하는 수단으로 활용되어 왔다. 또한, 싱가포르 역시 대만과 유사하게 노인 돌봄은 요양보호시설이 아닌 가정집에서 이루어지고 있는데 외국인 돌봄노동자를 다소 경계했던 정부는 최근 들어 다양한

방식으로 돌봄 노동자를 고용하도록 장려하고 있다(Yeoh & Huang, 2010). 65세 이상 노인과 활동이 불편한 장애인 돌봄을 위해 이주돌봄노동자를 고용하는 가정에 대해 고용주가 부담해야 하는 세금(levy)을 할인해주는 정책을 펼치고 있다. 만일 고용주가 맞벌이 여성일 경우 감액된 세금 금액의 두 배만큼 세금공제 혜택을 받을 수 있다(Teo, 2011; 황인매, 2016). 이주돌봄노동자를 처음 고용하는 고용주는 의무적으로 고용주를 위한 오리엔테이션에 참여해야 한다. 이주돌봄노동자의 경우 23세 이상 지원 가능한데 싱가포르에서의 근무 경험이 없는 경우 도착 3일 이내에 서면으로 된 시험에 통과해야만 하고, 안전교육과정에서 반드시 참여해야 한다. 서면으로 치러지는 시험에는 조제된 의약품에 대한 설명이나 표시를 읽는 것, 아픈 노인의 식사처리 등 돌봄에 관한 질문이 포함된다. 또한 이주 돌봄 노동자의 경우 기술훈련 입문과정, 자격훈련프로그램, 노인돌봄맞춤과정 등 하기 표 4와 같이 총 3가지 유형의 교육을 추가로 받게 된다. 노인 돌봄을 위해 싱가포르 가정에 상주하는 이주돌봄노동자의 평균 월급은 S\$2,694 (약 252만원)이다²⁰.

¹⁹ Ministry of Health Singapore (2020)

²⁰ Indeed

표 4. 이주돌봄노동자 교육 유형

| 교육 유형 | 특징 |
|-----------|--|
| 기술훈련 입문과정 | <ul style="list-style-type: none"> 노인수발에 필요한 식사, 옷 갈아입히기, 화장실 가기 교육비 전액 정부 지원, 일요일 운영 |
| 자격훈련프로그램 | <ul style="list-style-type: none"> 간호사가 직접 노인돌봄서비스 강연 및 시연 |
| 노인돌봄맞춤과정 | <ul style="list-style-type: none"> 슈퍼 메이드 프로그램으로 필리핀 노동부와 협력하여 노인 돌봄에 훈련된 필리핀 돌봄 노동자 제공 전체 232시간의 교육과정 중 48시간을 노인 돌봄에 할애 |

출처: 황인매 (2016)

이주 노인 돌봄 노동자 유입 사례 <4. 캐나다>

2022년 초고령화 사회에 진입한 캐나다는 2011년부터 2016년까지 5년 동안 85세 이상의 인구는 약 19.4% 증가(오진욱, 2022)하였고, 근로자 대 은퇴자 비율이 향후 10년 안에 2대 1로 전망²¹되는 등 심각한 고령화 문제를 겪고 있다. 기본적으로 캐나다의 의료보장은 메디케어(Medicare)로 불리는 주정부건강보험으로 캐나다 주정부들은 연방정부가 제공하는 부분적인 재정지원에 기초하여 독자적인 공공의료 제도(조영훈, 2020)를 운영하고 있다. 이로 인해 65세 이상 노인의 경우 대부분 의료비가 무료이지만, 노인

돌봄(혹은 요양)에 있어서는 포괄적인 서비스가 제공되지 않고 있으며 주마다 차이가 있다. 캐나다 의료체계는 크게 병원진료, 1차진료, 지역돌봄, 특별진료, 투약서비스 등 5개 부문으로 구성되어 있고, 여기서 지역돌봄은 재가서비스(Home care), 시설서비스(Residential care), 그리고 지역사회 정신건강서비스(Community mental health)로 세분화된다. 캐나다의 노인 돌봄인력은 대인돌봄노동자(Personal Support Worker, PSW), 대인돌봄보조자(Personal Care Attendants, PCA), 기본사회돌봄노동자(Worker of Basic

²¹ 이고운, "젊은 부부' 물려드는 캐나다, 청소년 3명 중 1명은 이민가정", 한국경제, 2022년 11월 30일.

표 5. 캐나다 노인 돌봄인력 유형

| 유형 | 특징 |
|------------|---|
| 대인돌봄노동자 | 이론, 실습, 고용 후 교육 등 총 8개월 과정 이수 필수 |
| 대인돌봄보조자 | PSW 프로그램과 비슷하지만 교육 기간은 더 짧음 |
| 기본사회 돌봄노동자 | 기본 교육에 더하여 150시간 전문교육을 받으며, 정부에서 보장하는 직업훈련 프로그램에 속함 |

출처: 선우덕 외 (2013)

Social Care)로 구분되며, 대인돌봄노동자 (PSW)의 경우 캐나다 장기요양시설 직원의 85%를 차지할 정도(선우덕 외, 2013)로 비중이 높다. 대인돌봄노동자는 목욕, 옷 입히기에서부터 투약 지원과 같은 의료에 가까운 역할까지 수행한다. 이들은 재가 방문, 요양시설, 병원에서 근무할 수 있으며, 평균 연봉은 C\$37,050 (약 3,400만원)²²이다.

캐나다는 1980년대부터 저출산과 고령화를 대비하기 위해 적극적으로 이민자를 받아들였는데 돌봄 영역에서도 취업이민 프로그램이 활발히 운영되고 있다. 캐나다의 이민정책은 영주이민을 중심으로 운영되어왔으나 2014년 기간제 외국인력 프로그램(Temporary Foreign Worker Program, TFWP)을 통해 돌봄 분야에서 단기 이민이 허용되었다. 해당 프로그램을 통해 2년 이상의 경력을 갖춘 이주돌봄노동자는 2019년부터 도입된

Home Child Care Provider Pilot(HCCPP)와 Home Support Worker Pilot(HSWP) 사업을 통해 영주권을 신청할 수 있다. 노인이나 장애인을 대상으로 돌봄을 제공하는 HSWP는 2023년 총 2,750명을 선발할 예정이며 이 중 특정 조건을 갖춘 1,100명은 경력 기간 없이 바로 영주권을 신청할 수 있다. 이들은 돌봄기관에 소속되거나 개별 가정에 의해 고용될 수 있으며 혹은 자영업자로 활동할 수 있다.

HSWP를 통해 취업허가를 받은 돌봄노동자는 반드시 입주를 할 필요는 없으며, 가족 동반이 가능하다. 캐나다 정부는 이주돌봄노동자의 배우자에게는 고용주가 정해져 있지 않은 취업허가를, 자녀에게는 유학 비자를 발급해주고 있다 (박민정 외, 2020).

²² <https://www.caringsupport.com/blog/everything-about-psw-salaries>

표 6. Home Support Worker 유형

| HOME SUPPORT WORKER PILOT (NOC 44101) |
|---|
| Attendant for persons with disabilities - home care |
| Family caregiver |
| Home support worker |
| Live-in caregiver - seniors |
| Personal aide - home support |
| Personal care attendant - home care |
| Respite worker - home support |

출처: (National Occupational Classification), Government of Canada

더 나아가

지금까지 우리나라의 노인 돌봄 제도와 돌봄노동자 현황을 점검하였다. 또한, 돌봄 공백을 해결하기 위해 해외에서 돌봄노동자를 적극 유입해야 한다는 주장이 고조됨에 따라 일본, 대만, 싱가포르, 그리고 캐나다의 사례를 살펴보았다. 캐나다의 경우 비교적 이른 시기에 돌봄노동자를 비롯한 이주노동자를 유치해왔으며, 우리나라를 비롯한 동아시아 국가의 이민정책과 상이하게 이주노동자의 영주권 취득에 있어 관대한 기준을 적용하고 있다. 일본과 싱가포르의 경우 캐나다에 비해 이주돌봄노동자의 정주에 있어서는 제한적이지만, 돌봄노동자에 대한 교육, 처우, 지원 등은 체계적으로 안정화되고 있다. 반면, 입주돌봄이 대다수를 차지하는 대만의 경우 이주 노동자에게 할당되는 과도한 업무와 저임금 등의 문제로 NGO를 비롯한 다수의 단체에서 이주노동자에

대한 인권과 삶의 질의 개선을 요구받고 있다. 위의 해외 사례 분석을 통해 알 수 있는 점은 바로 돌봄노동이 타 직종에 비해 열악한 노동조건과 낮은 사회적 인식으로 인해 자국민으로부터 외면 받고 있고, 이주노동자가 그 자리를 대체하고 있다는 것이다.

하지만, 남반구(Global South)로 대표되는 이주돌봄노동자는 돌봄 인력 부족 현상의 만능 해결책이 될 수 없다. 최근 베트남에서는 고령화 추세가 예상보다 빨라지면서 사회적인 위협 요소로 부상하고 있는 것²³으로 나타났다. 베트남뿐만 아니라 인도네시아, 말레이시아, 태국, 필리핀 등 동남아시아 주요국에서 고령화 현상²⁴이 발생하고 있다. 이는 남반구로부터 돌봄 인력 공급이 점점 어려워지며, 이들에게 의존하는 것은 임시방편에 그치는 대안일 뿐 돌봄 문제를 위한 근본적인 해결책이 아님을 시사한다.

²³ 김태연, "인구절벽 더 앞당겨졌다, 베트남 고령화 속도 예전보다 심각", 아주경제, 2022년 9월 10일.

²⁴ 정남규, "고령화 진행중인 동남아 국가들도 경년 연장 추진." 한겨레, 2019년 11월 18일.

표 7. Home Support Worker 평균 시급 (22년 기준)

| 지역 | 최저(\$/시간) | 중위값(\$/시간) | 최고(\$/시간) |
|---------------------------|-----------|------------|-----------|
| Canada | 14 | 18 | 25 |
| Alberta | 15 | 18 | 24.2 |
| British Columbia | 15.65 | 21 | 28 |
| Manitoba | 13.5 | 15 | 21.07 |
| New Brunswick | 13.75 | 14.8 | 15.5 |
| Newfoundland and Labrador | 15 | 16.55 | 18 |
| Nova Scotia | 13.6 | 18 | 21 |
| Ontario | 15.5 | 19 | 28 |
| Quebec | 14.25 | 17.28 | 23.35 |
| Saskatchewan | 13.75 | 19 | 25.19 |
| Yukon Territory | 15.7 | 24.84 | 32.83 |

출처: (Job Bank), Government of Canada

따라서, 이주노동자를 활용한 일종의 인력 돌려막기는 돌봄 노동시장의 저숙련, 저임금 현상을 고착화하고 결국에는 다시 인력난 늪에 갇히게 하는 악순환을 만들 가능성이 크다. 경제학자 낸시 폴브레(Nancy Folbre)는 돌봄노동자를 ‘사랑의 포로’라 언급한 바 있다. 돌봄노동자는 일선에서 직접 ‘돌봄’을 전달하는 사람이자 감정, 정신, 신체 등의 복합노동적 성격을 수행한다. 애정과 신뢰를 기반으로 일하는 돌봄노동자에게 과연 정당한 대우가 무엇인지에 대해 성찰할 필요가 있다.

지극히 사적이면서도 동시에 사회적인 돌봄 문제는 꼼꼼한 정책과 세밀한 지원이 이루어져야 하며, 이는 국내 돌봄 인력에 대한 처우 개선, 체계적인 시스템 도입 등의 기본적인 단계부터 제고되어야 한다.

참고문헌

- 김유휘, 이정은, 안수란, 박고은, 전지혜, & 손인서. (2021). 돌봄서비스의 외국인 종사자에 관한 기초 연구.
- 김유휘, & 이정은. (2022). 한국 돌봄서비스의 이주노동자 실태 분석. 보건복지포럼, 2022(2), 66-80.
- 박민정, 최서리, & 이윤경. (2020). 고령화시대 노인돌봄 서비스 제고를 위한 이민정책의 과제. 이민정책연구원.
- 선우덕, 최정수, 유근춘, 장숙랑, & 김세진. (2013). 노인장기요양서비스의 질 관리체계 개선방안. 한국보건사회연구원.
- 설동훈, 오학수, & 고재훈. (2019). 일본의 특정기능 체류자격 도입이 갖는 외국인력정책 시사점과 과제. 고용노동부.
- 송인식. (2019). 노인요양병원 간병인의 돌봄서비스 질이 재이용의도에 미치는 영향 연구: 중국동포 간병인을 중심으로. 한국산학기술학회 논문지, 20(5), 456-467.
- 이현옥. (2016). 동아시아 맥락에서의 돌봄레짐 변화와 이주의 여성화: 한국과 대만을 중심으로. 경제와사회, 110, 239-269.
- 오진욱. (2022). 캐나다의 가족돌봄 친화적인 일터 정책. 국제노동브리프, 20(2), 51-59.
- 유애정. (2019). 일본의 개호인력 양성 및 확보 정책 추진 현황. 국제사회보장리뷰, 2019(봄), 26-35.
- 임정미, 이윤경, 강은나, 임지영, 김주행, 박영숙, ... & 김혜수. (2019). 인구구조 변화에 대응한 노인장기요양인력 중장기 확보 방안. 한국보건사회연구원.
- 조영훈. (2020). 기로에 선 보편주의 의료제도: 캐나다 메디케어의 민영화 추세에 대한 평가. 한국사회정책, 27(2), 229-253.
- 최서리. (2016). 대만의 이주돌봄노동자 도입과 한국에의 시사점. 이민정책연구원.
- 최서리, 이창원, & 신예진. (2019). 일본의 취업이민제도 최근 변화와 정책적 함의. 이민정책연구원.
- 황인매. (2016). 싱가포르 노인 재가돌봄서비스의 동향과 특성. 사회서비스연구, 6(1), 49-83.
- Constable, N. (2012). International marriage brokers, cross-border marriages and the US anti-trafficking campaign. Journal of Ethnic and Migration Studies, 38(7), 1137-1154.
- Liang, L. F. (2015). The distortions of care needs and medical professionalism: The ruling practices of migrant labor policy in Taiwan. Journal of Aging Studies, 34, 29-37.
- Kofman, E., & Raghuram, P. (2009). Skilled female labour migration.
- Ogawa, R. (2019). Making migrant care workers in East Asia. In Routledge handbook of East Asian gender studies (pp. 123-143). Routledge.
- Teo, Y. (2018). Whose Family Matters? Work-Care-Migration Regimes and Class Inequalities in Singapore. Critical Sociology, 44(7-8), 1133-1146.
- Yeates, N. (2009). Globalizing care economies and migrant workers: Explorations in global care chains. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Yeh, M. J. (2020). Long-term care system in Taiwan: the 2017 major reform and its challenges. Ageing & Society, 40(6), 1334-1351.
- Yeoh, B. S., & Huang, S. (2010). Transnational domestic workers and the negotiation of mobility and work practices in Singapore's home-spaces. Mobilities, 5(2), 219-236.

2023 CTMS EXPLORER SERIES



WWW.CTMS.OR.KR
CTMS.SNU@GMAIL.COM
@CTMSSNU
@CTMS.SNU



서울시 관악구 관악로 1 국제대학원 140동 307호

사전승인 없이 무단배포 또는 자료 수정 및 편집은 불가하며, 본문 내용 등 활용 시에는 반드시 '서울대학교 국제이주와 포용사회센터 (2023)' 등으로 출처를 표기해주세요.