

일본 개호영역의 이주노동자 정책에 대한 사례연구*

김유휘**

요약

본 연구의 목적은 일본 개호영역의 이주노동자 정책을 분석하는 것이다. 이를 위해 본 연구는 일본 개호영역을 중심으로 이주노동 관련 정책의 발달과 이주노동 현황을 살펴보고 개호영역의 이주노동자 정책이 어떠한 특징과 쟁점을 가지는지에 대한 사례분석을 실시한다. 일본은 2008년 EPA 개호복지사 프로그램을 도입하면서 이주노동자를 받아들이기 시작하였고 2017년 '개호' 재류자격이 신설되고 2019년 개호를 포함한 인력부족 분야에서 '특정기능' 재류자격이 신설되는 등 이주노동자 정책이 최근 확대되었다. 일본 개호영역에서 이주노동을 활용하는 정책으로 EPA 개호복지사 프로그램과 개호 재류자격 제도가 있다. 현행 정책은 주로 시설서비스를 중심으로 이주노동을 활용하고 개호복지사 자격을 갖춘 이주노동자가 내국인과 동일한 임금과 근로조건을 적용받으며 일할 수 있도록 한다. 일본 개호영역 이주노동자 정책은 개호영역 일자리 부족을 개선하지는 못하였지만 상대적으로 서비스 질 저하를 야기하지 않는 방식으로 이주노동자를 받아들일도록 설계되어 있고 내국인과 동등한 노동조건을 적용함으로써 개호노동 전반의 근로조건 악화나 이주노동자 인권 침해를 방지하였다. 일본 개호영역의 이주노동자 정책이 한국 장기요양제도에 주는 시사점은 이주노동을 수용하는 제도는 단순히 인력 부족을 해결하는 것에 초점을 맞춰서는 안 되며 서비스의 질과 기존 돌봄노동시장, 이주노동자 인권 등을 종합적으로 고려하여 제도가 설계되어야 한다는 점이다.

주요어: 개호보험, 이주노동자, 노동이주정책, 일본, EPA 개호인력

* 본 논문의 발전에 도움을 주신 익명의 심사위원분들께 감사의 말씀을 드립니다. 본 논문은 김유휘의 박사학위 논문의 일부를 재구성 및 보완하였음을 밝힙니다. 본 논문은 2015년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구입니다(한국연구재단-2015H1A2A1030854-글로벌박사양성사업).

** 한국보건사회연구원 부연구위원(yuhwikim@kihasa.re.kr)

1. 서론

후기산업사회의 복지국가는 고령화, 가족구조 변화, 가치관 변화, 여성의 사회참여 확대 등을 배경으로 가족 내 돌봄자원이 감소하는 위기를 맞이하게 되었다(Daly & Lewis, 2000). 새로운 위협에 대응하여 노인돌봄 사회서비스가 발달하기 시작하였고 이전까지 가족이 전적으로 부담하였던 돌봄을 사회에서 함께 부담하는 방식으로 변화하였다. 노인돌봄의 제도화 과정에서 국가, 가족, 시장의 돌봄에 대한 역할이 재조정되었고 서비스 제공에서 민간의 역할이 확대되었다. 노인돌봄노동이 열악한 근로조건으로 인해 내국인에게 매력적이지 않다는 점과 국제노동이주의 증가가 맞물리면서 노인돌봄의 이주노동 현상이 등장하기 시작하였다.

Hochschild(2000)와 Parrenas(2001) 등의 학자들은 전지구적이고 초국가적 차원에서 돌봄과 이주노동을 분석하였다. ‘이주의 여성화’ 현상에서 주변부 국가 출신의 여성이주자들이 유입국의 가정에서 돌봄노동을 수행함으로써 성별분업체계를 지속시킨다는 것이다(Castles, Miller & Ammendola, 2005). 한편 복지국가 노인돌봄 연구들은 국가 단위의 돌봄제도, 이주노동의 유출입을 규제하는 제도, 노동시장 제도와 같은 제도 요인이 노인돌봄의 이주노동에 영향을 미친다는 것을 분석하였다(Bettio, Simonazzi & Villa, 2006; Da Roit & Weicht, 2013; Lyon & Glucksmann, 2008; Lutz & Palenga-Mollenbeck, 2010).

한국을 포함한 동아시아 국가에서도 빠른 고령화 속에서 노인돌봄의 제도화가 진행되고 노인돌봄 영역에서 외국인력이 등장하였다. 한국 노인돌봄 영역에는 이미 중국 동포로 대표되는 이주인력이 존재하며 이들은 요양병원 간병인 일자리로 다수 유입되었다. 한국은 이미 고령사회에 진입하였고 향후 노인인구 비중이 더욱 증가할 것으로 예상되기 때문에 장기요양제도에 적절한 수준의 서비스를 제공할 수 있는 인력을 안정적으로 확보하는 것은 매우 중요한 과제이다. 유럽 복지국가의 노인돌봄 이주노동 경험을 고려할 때 한국 장기요양제도의 장기적인 인력 공급 문제와 관련하여 노인돌봄 영역의 이주노동을 논의할 필요가 있다. 하지만 기존 장기요양제도 연구에서 이주노동자에 대한 논의는 충분히 이루어지지 못하였다.

일본은 발전주의 복지국가와 가족주의 전통, 빠른 고령화, 보수적인 이주정책에서 한국과 유사한 특징을 보이는 국가이자, 고령화 등의 사회변화를 한국보다 먼저 경험하고 있는 국가이다. 일본은 이미 전체 인구 중 4분의 1 이상이 노인으로 구성된 초고령화 사회로, 국립사회보장인구문제연구소(国立社会保障・人口問題研究所)의 추계에 의하면 2040년 고령 인구가 전체 국민의 3분의 1을 차지할 것으로 예상된다. 제도화 이후 돌봄인력 수요가 증가하였음에도 불구하고 일본 개호영역은 만성적인 인력부족 문제를 겪고 있으며 최근 개호영역의 이주노동 제도가 확대되고 있다. 일본은 2008년 동남아시아 국가와의 양자간경제동반자협정(Economic Partnership

Agreement, EPA)에 근거한 프로그램을 실시하여 간호·개호영역으로 이주노동자를 받아들이기 시작하였다. 2017년 외국인 체류자격 중 하나로 '개호' 재류자격 등장하고 2018년 말 개호영역을 포함한 인력부족 영역에서 본격적으로 이주노동자를 수용할 수 있도록 관련법이 개정되었다. 일본은 한국과 유사한 동아시아 발전주의 복지국가이고(Holliday, 2005; Kwon, 2005) 민주주의 산업국가 중에서 한국과 함께 이주의 후발주자로 분류되며(Cornelius et al., 2004) 노인돌봄 영역에서 이주노동 관련 법제도가 발전하고 있다. 일본 개호영역의 이주노동 사례는 서구 복지국가보다 한국 장기요양제도에 더 유용한 함의를 줄 것이다. 따라서 본 연구는 일본 개호보험 영역에서 이주노동자를 수용하는 정책을 분석함으로써 한국 장기요양제도에 유용한 시사점을 찾고자 한다.

일본 개호영역의 이주노동을 다룬 기존 연구들은 일본의 EPA 제도 도입 과정을 분석하거나(Ford & Kawashima, 2013; Suzuki, 2007) 일본을 포함한 동아시아 국가에 초점을 맞춰 돌봄 영역의 이주와 관련 제도를 분석하였다(Ogawa, 2014; Peng, 2016; Song, 2015). 일본 개호영역의 이주노동을 다룬 국내 연구는 주로 2008년 도입된 EPA 간호사 및 개호복지사 제도를 소개하거나(김진영, 2016) EPA 프로그램을 중심으로 돌봄노동의 이주와 세계화 현상을 분석하였다(박수경, 2016; 정미애, 2009). 또한 개호영역과 연관이 있는 일본 이주제도의 변화를 보고하는 연구들도 진행되었다(김명중, 2015a; 2015b; 박수경, 2017). 기존 연구들은 주로 EPA 프로그램이나 이주제도 변화를 분석하였으며 개호영역에 초점을 맞춰서 이주노동 이슈에 접근하는 연구가 충분히 이루어지지 못하였다. 따라서 본 연구는 일본 개호영역을 중심으로 이주노동자를 수용하는 정책과 현황을 살펴보고 개호영역의 이주노동자 정책이 어떠한 특징과 쟁점을 가지는지 분석하고자 한다.

본 연구는 일본 개호영역의 이주노동자 정책에 대한 사례연구를 실시한다. 본 연구에서 개호영역의 이주노동자 정책은 개호노동을 목적으로 일본으로 유입되는 이주자에 대한 규칙, 절차, 구조를 의미한다. 본 연구는 첫째, 개호영역에서 이주노동자를 수용하는 정책이 어떻게 발전하였고 현재 이주노동자가 개호영역으로 유입되어 돌봄을 제공하는 현황을 파악한다. 둘째, 일본 개호영역에서 이주노동자를 수용하는 정책을 노동공급, 서비스의 질, 노동조건 및 인권 측면에서 분석한다. 일본 개호영역의 이주노동자 정책을 파악하기 위하여 개호보험제도, 이주제도에 대한 기존 문헌 자료를 수집하여 분석하였다. 개호보험 및 이주와 관련된 기존 학술연구 자료를 수집하였고, 다음으로 후생노동성(Ministry of Health, Labour and Welfare), 법무성(Ministry Of Justice), 외무성(Ministry of Foreign Affairs of Japan) 등의 고시와 지침서, 보도자료, 회의자료 등과 EPA 프로그램 관련 기관(Japan International Corporation of Welfare Services)의 자료를 수집하였다. 또한 개호영역의 이주노동자에 대하여 관련 부처의 통계자료

를 추가로 수집하였다.

2. 일본 개호보험제도와 이주제도

본 장은 일본 개호영역 이주노동자 정책을 분석하기에 앞서 제도적 배경이 되는 일본 개호보험제도와 이주제도 각각의 발전과정과 특징을 파악하고자 한다.

1) 일본의 개호보험제도

(1) 개호보험의 발전

일본의 가족주의 전통은 가족과 집을 의미하는 ‘집’의 개념을 강조하고 성인자녀가 부모를 부양하는 특징을 가진다(Wallhagen & Yamamoto, 2006). 하지만 일본의 가족구조가 변화하고 1980년대 이후 노령화지수와 노인부양비 모두 크게 상승하면서 일본의 노인돌봄 수요가 대폭 증가하였다. 마침내 2000년 노인장기요양서비스 제공을 위한 「개호보험법」(介護保険法)이 시행되었다.

2005년 관련법이 개정되면서 지역사회의 개호역량 개선, 우수한 개호인력 확보 및 처우개선, 급여부담의 균형 개선을 위하여, 개호예방사업 도입, 지역밀착형 서비스 도입, 서비스급여 개선, 서비스 질 확보 및 향상, 개호사업소 노동법규 준수 법제화, 케어매니저 자격갱신제 실시, 사업자 지정신청의 갱신제 도입, 사업자 정보개시 의무화 등의 개선안이 등장하였다(선우덕, 2015; 유애정, 2015). 2007년 「사회복지사 및 개호복지사법」 개정에 따라 첫째, 개호복지사의 개호업무가 ‘입욕과 배설, 식사 등의 신체돌봄’에서 ‘심신의 상황에 대응한 돌봄’으로 규정되었고, 둘째, 치매 등에 대응하여 돌봄 및 복지서비스 제공자와 보건의료서비스 제공자와의 연계가 규정되었고, 셋째, 개호복지사 자격취득 방법이 국가시험으로 일원화로 되었다(田中雅子, 2007: 조미경, 2011에서 재인용). 2011년 개호복지 관련 법령 개정은 의료, 개호, 예방, 거주, 생활지원서비스 등을 통합적으로 제공하는 ‘지역포괄케어시스템’의 구축에 중점을 두었다(선우덕, 2015). 2015년 개호보험 개정은 지역포괄케어시스템을 적극적으로 구축할 필요성과 공평한 비용부담을 강조하였으며, 서비스 공급체계에 지역 특징을 반영할 수 있는 다양한 주체들이 포함되기 시작하였다(유애정, 2015). 이어서 2016년 개호보험 개정에서도 시설 중심보다는 지역돌봄체계를 바탕으로 재택에서 돌봄을 받게 하는 정책 방향이 강조되었다(박승현, 2017). 일본 개호보험은 시설서비스와 재가서비스 중심으로 제도화되었고 2005년 관련법 개정

이후 개호예방사업과 지역포괄케어시스템이 확대되었으며, 서비스 질 확보를 위한 제도 정비가 점진적으로 진행되었다.

일본 개호보험은 크게 개호급부와 예방급부로 구분되며, 개호급부는 시설서비스, 재가서비스, 지역기반서비스를 통하여 제공되고, 예방급부는 재가서비스, 지역기반서비스를 통하여 제공된다. 상시적인 개호는 아니지만 일부 지원이 필요한 대상자를 요지원자 1~2등급으로 분류하여 예방급부를 제공하고 상시적으로 개호가 필요한 경우 요개호자 1~5등급으로 분류하여 개호급부를 제공한다(国立社会保障・人口問題研究所, 2014: 34).

2000년 제도화 이후 개호보험 전달체계는 확대되었다. 시설서비스의 경우 시설 수가 2000년 약 1.1만 개에서 2016년 약 1.3만 개로 증가하였다. 재가서비스 중 방문개호 사업소가 2000년 약 1만 개에서 2016년 약 3.5만 개로 증가하였고 통소(주간보호)개호 사업소는 2000년 약 8천 개에서 2016년 2.3만 개로 규모가 모두 확대되었다(厚生労働省, 2000; 2016). 제도화 초기에는 영리법인의 입소시설 설립이 제한되었으나 2005년 이후 지자체가 설립한 장기요양시설의 관리를 주식회사, NPO 법인, 유한회사 등에 위탁 가능하도록 제도가 변경되면서 제공의 주체가 더욱 다양화되었다(엄기욱, 2008). 재가서비스의 경우 민간 중심으로 전달체계가 확대되었다. 방문개호 사업소의 영리법인 비중이 2000년 30.3%에서 2016년 65.5%로 증가하였고, 통소(주간보호)개호의 경우 2000년 4.5%에서 2016년 47.3%까지 영리법인 비중이 증가하였다.

(2) 개호보험의 일자리

「개호보험법」제 1조는 개호노동을 “나이 늙에 따라 심신의 변화에 기인하는 질병으로 개호가 필요한 상태가 되어 목욕, 배설, 식사 등의 개호, 기능훈련 및 간호 및 영양상의 관리, 기타 의료를 필요로 하는 자에게 이러한 자가 존엄을 유지하고 가진 능력에 따라 자립된 일상생활을 영위할 수 있도록 제공되는 것”으로 정의한다.

일본에서 개호서비스를 제공하는 직업의 명칭은 개호지원전문원(케어매니저), 개호직원, 개호복지사, 방문개호원(홈헬퍼) 등이다. 개호지원전문원은 요개호 판정을 받은 노인을 대상으로 서비스 제공계획을 수립하고 서비스 제공을 위하여 서비스기관이나 타기관과 조정 및 연계하는 역할을 수행한다(강은나, 2015). 5년의 경력을 갖춘 개호복지사가 도도부현에서 실시하는 시험에 통과하고 연수를 수료한 후 자격을 득하는 공적자격이다(公益財団法人東京都福祉保健財団, n.d.). 다음으로 개호직원은 개호보험 제도로 지정된 사업소에서 개호서비스를 제공하는 인력을 의미한다(김명중, 2010). 사업소에서 일하는 개호복지사 자격증 소지자나 개호직원초임자연수 수료자(구 홈헬퍼2급) 모두 개호직원에 포함되며, 개호직원 중 개호복지사 자격증 소지자는 35% 정도로 보고되었다(介護労働安定センター, 2014: 강은나, 2015에서 재인용). 다음

으로 개호복지사는 「사회복지사 및 개호복지사법」에서 “전문적 지식 및 기술을 가지고 신체 또는 정신상 장애가 있기 때문에 일상생활을 영위하는데 지장이 있는 자에 대하여 개호를 제공하고 그 자와 보호자에게 개호에 대한 지도를 하는 자”로 정의된다. 개호복지사는 직접적으로 재가서비스나 시설서비스를 제공하고 개호대상자와의 상담을 수행할 수 있다(최용민, 문희우, 2014). 방문개호원(홈헬퍼)은 주로 방문개호사업소에서 일하면서 대상자의 가정을 방문하여 돌봄서비스를 제공하는 자를 의미하며(김명중, 2010), 서비스 이용자의 가정 내에서 식사, 목욕, 배설을 돕는 개호업무와 청소, 세탁, 장보기, 조리 등의 가사도움 등을 수행한다(최용민, 문희우, 2014). 일본은 간호료 책정 제도의 보완 등을 통하여 1995년 이후 다수의 병원에서 간병인 제도를 사용하지 않는 방향으로 제도가 개선되었기 때문에(공장호, 김완민, 2015), 개호보험 영역에서도 간병인이 존재하지 않는다.

일본 개호노동의 숙련제도는 국가 차원의 자격제도와 양성교육으로 구성된다. 현재 개호영역의 직업경로는 개호직원초임자연수(구 홈헬퍼2급)-실무자연수(구 홈헬퍼1급)-개호복지사의 체계1)이다. 개호복지사 자격을 득하거나 개호직원초임자연수를 이수한 후 개호노동을 수행할 수 있다.

2017년 관련법 개정 이후 개호복지사 자격을 획득하는 경로는 몇 가지로 구분된다(公益財団法人社会福祉振興・試験センター, n.d.). 첫째, 문부과학대신이나 후생노동대신이 지정한 학교나 도도부현 지사가 지정한 양성시설을 졸업한 후 개호복지사 시험을 통과하는 경로이다. 고등학교 졸업 후 2년 이상 개호복지사 양성시설을 수료하거나, 복지계열 대학이나 사회복지사 양성시설, 보육사 양성시설 등을 졸업하고 1년 이상 개호복지사 양성시설을 수료한 개인이 개호복지사 시험에 응시하는 경우이다. 둘째, 복지계열 고등학교에서 관련 전공의 기술과 지식을 습득한 후 9개월 이상의 실무경험을 갖춘 경우에 개호복지사 시험을 응시하는 경로이다. 셋째, 개호를 수행하는 현장에서 경력을 쌓고 실무자 연수를 받은 후 개호복지사 시험에 응시하는 경로이다. 개호영역의 시설이나 사업장에서 고용계약에 따라 3년(종사일수 540일) 이상 개호 등의 업무에 종사하였고 실무자연수(6개월 이상)를 받은 경우 개호복지사 시험을 통과하여 개호복지사 자격을 득할 수 있다.

일본의 개호영역은 고령화로 인하여 크게 확대되었으나 개호영역의 일자리는 여전히 매력적인 직업이 아니다. 개호보험인정자 증가 추이 대비 개호인력 증가율이 상대적으로 낮아서 개호인력 부족 현상이 나타나고 있다(김명중, 2015a). 개호노동자의 이직률은 다른 산업 대비 높은 편이며 개호근로는 3D업종으로 여겨지는 직업이다. 2017년 개호노동실태조사에 의하면 개

1) 해당 체계의 상위에 ‘인정개호복지사(認定介護福祉士)’ 자격이 있음. 2015년부터 5년 이상 실무 경험을 갖추고 600시간의 강의를 이수한 개호종사자에 대하여 ‘인정개호복지사’라는 민간자격(일반사단법인 인정개호복지사인증·인정기구 주관)을 부여하기 시작함.

호서비스 운영에서 가장 큰 어려움은 양질의 인력확보가 어렵다는 점(55.2%)으로 나타났다(介護労働安定センター, 2018a). 채용이 어려운 주요 원인은 인재확보 경쟁(56.9%), 다른 산업 대비 낮은 노동조건(55.9%)으로 나타났으며, 이직률은 16.2% 수준이었다(介護労働安定センター, 2018a). 노동조건에 대한 질문에서 방문개호원은 일손부족, 업무대비 저임금, 신체적 부담, 유급휴가 어려움, 업무에 대한 낮은 사회적 평가의 순으로 답변하였고 개호직원의 경우 일손 부족, 업무대비 저임금, 신체적 부담, 유급휴가 어려움 순으로 답변하였다(介護労働安定センター, 2018b: 79).

개호노동의 임금 수준을 살펴보면 2017년 복지시설 개호직원과 방문개호원의 소정내급여는 약 22만 엔이었다(厚生労働省, 2018).²⁾ 사회보험·사회복지·개호사업 업종의 평균 소정내급여가 23.8만 엔 수준이라는 점에서 개호노동의 임금은 상대적으로 낮은 수준이었다. 2017년 개호노동실태조사에 의하면 방문개호원의 평균 급여는 19.8만 엔이고 개호직원의 평균 급여는 21.1만 엔으로 조사되었다(介護労働安定センター, 2018c: 138).

개호영역의 인력부족으로 인하여 노동조건 개선이 요구되고 있다. 2017년 12월 9일 결의된 '신경제정책패키지'에 의하여 개호서비스 사업소의 근속 10년 이상 개호복지사들에게 임금 보조금을 제공하기 위한 예산이 책정되었다(内閣府, 2017.12.08). 이러한 노력에도 불구하고, 연평균 6만 명 정도의 개호인력이 부족할 것으로 예상된다. 개호영역의 만성적 인력부족 문제는 본 영역의 이주노동자 수용 제도가 확대되는 직접적 배경이다.

2) 일본의 이주제도

이주제도는 사람들의 이동에 영향을 미치는 법제도로, 넓게는 일시적 이동, 국내로 유입되는 이주, 국외로 유출되는 이주, 국적, 사회서비스, 보건, 교육, 법집행, 외교정책, 무역정책, 인도주의 정책까지 포괄한다(IOM, 2015). 국가 차원에서 이주제도는 국적에 대한 규정, 외국인의 출입국, 외국인 통합 등을 포함한다. 일본의 출입국관리정책은 「출입국 관리 및 난민 인정법」(出入国管理及び難民認定法) (이하 입관법), 「외국인등록법」(外国人登録法), 「인신매매대책행동계획」 등으로 규정되고, 외국인 통합정책은 「국적법」(国籍法), 사회보장제도, 다문화공생정책에 반영되어 있다.

일본은 서구 대비 보수적인 이주제도를 고수하는 국가이다. Castles과 Davidson의 연구(2000)에서 일본은 정책을 통하여 인종적 동질성을 강조한다고 분석되었다. Cornelius 등(2004)의 산업화된 민주국가의 이주정책에 대한 연구에서도 일본은 이주에 적극적이지 않은(reluctant) 국가,

2) 10인 이상 규모의 사업장 기준

이주에 대한 후발국가(late comers)로 분류되었다. 전후 일본 「국적법」은 단일민족주의와 부계 중심의 혈통주의 특징을 강하게 보였다(이지영, 2012). 20세기 초부터 제2차 세계대전 이후까지 일본은 국제이주의 송출국이었으나, 경제성장기 이후 이주의 유입국으로 전환되기 시작하였다. 1970년대까지는 일본 제국주의의 유산인 올드커머(재일한국인 등)를 제외하고 이주정책이 보수적인 특징을 보였다. 1980년대 경제성장기 이후 뉴커머(일제인³⁾ 및 외국인노동자 등)가 등장하였다. 1990년대와 2000년대에는 뉴커머, 정주자격과 다문화공생을 고려한 정책이 이루어졌다(이정향, 손영기, 2014).

이주노동자 정책을 중심으로 살펴보면, 1967년의 '제1차 고용대책기본계획'에서 1976년 '제3차 고용대책기본계획'까지 일본은 외국인 근로자를 수용하지 않는 원칙을 유지하였다(박수경, 2016). 1980년대 일본 산업에서 내국인 노동력이 기피하는 영역이 확대되고(Sanmiguel, 2001) 1985년 프라자합의를 통한 엔화 평가절상의 가속화로 인하여 국내 임금의 국제적 수준이 크게 증가하였으며(최병두, 2010), 경기변화로 아시아의 주요 이주유입국이었던 중동 산유국의 위치가 흔들리기 시작하였다(Sanmiguel, 2001). 이와 같은 국내외적 상황은 이주노동자 유입에 유리한 배경이 되었다. 경제호황 속에서 1981년 외국인 노동연수제가 도입되고, 이어서 1990년 입관법 개정으로 대기업은 물론이고 중소기업도 외국인 연수생을 본격적으로 받아들일게 되었다. 또한 체류자격에 정주자 자격과 연수 자격이 등장하여 각각 일제인과 개발도상국 아시아 지역의 노동자가 일본에서 일할 수 있는 근거가 되었다. 1993년 외국인 기능실습제도가 신설되었다(박수경, 2017).

1991년 일본은 거품경제 붕괴를 경험하였으나 경기침체는 이주노동자 고용에 상대적으로 적은 영향을 미쳤다(최병두, 2010). 1990년대 남미 출신 일제인의 유입, 중국인 노동자의 유입, 국제화로 인한 유학생의 지속적인 증가, 국제결혼으로 인한 다문화가족의 증가 등으로 외국인이 증가하였다. 1999년 '연수생 및 기능실습생의 재류관리에 관한 지침'을 세워 연수 및 실습생 관련 제도를 보완하였다(박수경, 2016). 2000년 '제2차 출입국 관리 기본계획'과 2005년 '제3차 출입국 관리 기본계획'과 같이 주요 이주노동자 관련 제도의 정비가 이루어졌다. 이어서 2006년 3월 '정주자 가이드라인'이 공표되었으며, 2007년 11월 입관법 개정을 통하여 외국인 입국시 생체식별정보를 수집하도록 관리정책이 강화되었다(Akashi, 2014).

2008년 금융위기의 영향으로 경기침체가 지속되면서 일제인이 출신국으로 귀국하는 등 이주노동자 유입이 주춤하였지만, 이주제도는 꾸준히 발전하였다. 2009년 입관법이 개정되면서 연수생과 기능실습생이 일원화되고 기능실습 재류자격의 경우 1년차 이후부터 일본 노동법을 적용받게 되었다(김명중, 2015b). 외국인등록증명서 대신 IC칩 탑재 체류카드를 발급하고, 외

3) 일본계 외국인은 일본에서 남미 국가로 이주한 일본인 본인 혹은 일본인 후손을 의미함.

국민들도 주민기본대장제도로 규율하기 시작하면서 일원화된 체계 속에서 외국인의 소재 파악이 가능하게 되었다(이정향, 손영기, 2014). 또한 정주자격 유형을 수정하고 최대체류기간을 3년에서 5년으로 연장하며 특별재입국 체계를 도입하였다(Akashi, 2014). 이후 2010년 3월에는 '제4차 출입국관리기본계획'이 수립되었으며, 2012년 5월 고기술 외국인노동자 대상 점수제가 도입되었다(Akashi, 2014).

2011년 동일본대지진 이후 복구사업이 진행되고 아베정권의 경기부양 정책이 시도되면서 점차 일본 경제가 경기회복 국면에 접어들었다. 아베정권은 '일본재흥전략 개정 2014'를 통하여 외국인 전문인력 활용, 외국인기능실습제도의 개정, 국가전략구 가사지원인력 수용 등의 이주 정책 변화를 제시하였다(김명중, 2015b). 일본 정부는 노동력이 부족한 분야에 외국인력을 활용하는 정책을 본격적으로 진행하기 시작하였다. 2016년 11월 28일 입관법 개정안이 공포되면서 '개호' 체류자격이 신설되고 위장체류자 대책이 강화되었다. 이어서 2017년 11월 「기능실습법」 개정안이 시행되면서 외국인 기능실습생이 허용되는 대상 직종과 수용인원의 범위가 확대되었다(法務省, 2017.11.01).

2018년 12월 8일 입관법 개정안이 가결되면서 '특정기능' 재류자격이 신설되었다. 특정기능 재류자격은 1호와 2호로 구분된다. 특정기능1호는 인력부족을 겪고 있는 14개 업종⁴⁾에 해당하며 외국인노동자가 실습을 수료하거나 기능시험 및 일본어시험을 통과하는 경우 등에 한하여 최대 5년까지 체류가능한 자격이다(日本經濟新聞, 2018.12.08). 한편, 특정기능2호는 높은 수준의 시험을 합격한 숙련기술을 가진 외국인을 대상으로 제공되며 1~3년마다 기간을 갱신하고 특정기능1호와 다르게 가족동반이 가능하다(日本經濟新聞, 2018.12.08). 입관법 개정안은 2019년 4월부터 시행될 예정이다.

일본 이주노동자 정책은 2018년 입관법 개정 전까지 보수적인 전통을 유지하고 있었기 때문에, 단순기술 이주노동자에게 제한된 체류자격을 부여하려는 경향을 보였다. 일본에서 정식으로 취업할 수 있는 외국인은 첫째, 취업목적으로 재류가 인정되는 자(전문기술), 둘째, 신분에 근거하여 재류가 인정되는 자(정주자, 영주자, 일본인의 배우자 등), 셋째, 기능실습, 넷째, 특정활동(EPA 프로그램에 소속된 간호사 및 개호복지사 후보, 워킹홀리데이, 점수제 기반 우대조치 외국인재), 다섯째, 자격외 활동(유학생 아르바이트 등)이었다(박수경, 2017). 하지만 2018년 입관법 개정으로 노동력이 부족한 분야에 공식적으로 일반 외국인 노동자를 받아들이기 시작하였다. 즉, 일본의 이주제도는 인력부족에 대응하기 위하여 단순노동 일자리에서도 외국인 노동자를 수용하도록 변화하고 있다.

4) 개호, 빌딩청소, 소재가공산업, 산업기계제조업, 전기전자정보산업, 건설, 조선해양산업, 자동차정비, 항공, 숙박, 농업, 어업, 음식료품제조, 외식업

3. 일본 개호영역의 이주노동자

본 장은 일본 개호영역에서 어떻게 이주노동자가 수용되어 개호노동을 수행하고 있는지를 파악한다. 본 연구는 귀화자와 영주권자, 국제결혼으로 인한 이주자, 일본의 재일한국인을 제외하고, 노동을 목적으로 개호영역으로 유입되는 이주노동을 분석한다. 본 장은 첫째, 개호영역에서 이주노동자를 수용하는 정책의 발전과정을 살펴본다. 다음으로, 현재 이주노동자들이 어떤 경로로 개호영역으로 유입되고 있는지 파악한다. 마지막으로 개호영역의 이주노동자들이 어떤 영역에서 어떠한 자격을 갖추고 어떤 조건으로 일하고 있는지 분석한다.

1) 일본 개호영역 이주자 수용정책의 발전

일본 개호영역에서 외국인이 일하는 경우는 정주외국인(재일한국인 및 일제인)과 같이 재류기간과 취업가능업종이 상대적으로 자유로운 경우와, 특정활동, 개호, 특정기능과 같이 체류의 목적이 제한된 경우와, 기타 개호영역 기능실습 등으로 일하는 경우로 구분할 수 있다. 정주외국인 대상 제도를 제외하면, 개호영역의 이주인력 관련 제도는 2000년대 중반 EPA 간호사 및 개호복지사 프로그램으로부터 2019년 특정기능1호 자격까지 그 영역과 범위를 확대시켜 왔다.

EPA 간호사 및 개호복지사 프로그램은 국가간 협정에 기반하여 외국인 간호인력과 개호인력을 수용하는 제도이다. 양자간경제동반자협정(Economic Partnership Agreement)은 상품 및 서비스 무역, 인적 이동, 지적재산권 보호, 투자, 정부조달 등과 같이 국가간 다양한 협력을 촉진하고자 하는 협약이다. EPA 간호사 및 개호복지사 프로그램은 양자간경제동반자협정(이하 EPA)의 인적 이동의 측면에서 시작되었다. 2008년 일본-인도네시아 EPA 프로그램이 실시되면서 인도네시아 이주노동자가 유입되기 시작하였고, 이어서 2009년 일본-필리핀 EPA 프로그램, 2014년 일본-베트남 EPA 프로그램으로 대상국가가 확대되었다.

EPA 간호사 및 개호복지사 정책의 결정과정은 여러 정부부처와 노동단체 등의 영향을 받았다. EPA 프로그램에 대해 외무성과 경제산업성은 외국인력 도입에 개방적 입장을 취한 반면, 후생노동성과 법무성은 외국인력 도입에 긍정적인 입장이 아니었다. 후생노동성은 외국인 개호 및 간호인력 채용에 부정적인 시각을 보였으며 이주인력을 보건영역의 노동력 부족에 대한 해결방안으로 보고 있지 않았다(Akashi, 2014). 한편, 일본간호협회(日本看護協會)는 임시적인 노동이주에 반대하는 입장이었다. 전국노동조합연합(全労連)은 EPA를 통한 고기술 혹은 저기술 이주노동자 도입을 모두 반대하는 입장이었으며, 일본노동조합총연합(連合)은 간호 및 개호영역에서 이주노동자가 증가하는 것에 반대하는 입장이었다(Ford & Kawashima, 2013). EPA

제도가 하향적(top-down) 방식으로 추진되었기 때문에 후생노동성과 법무성은 외국인력 도입에 타협할 수밖에 없었다(Ford & Kawashima, 2013). 하지만 그 과정에서 법무성은 EPA 프로그램 참여 외국인의 체류자격이 의료비자가⁵⁾ 아닌 특정활동 비자로 지정되도록 영향을 미쳤다(Suzuki, 2007). 또한 일본노동조합총연합과 일본간호협회는 EPA 프로그램 참여자가 일본에서 일하기 위하여 일본어로 국가자격시험(개호복지사 시험)을 치르도록 요구하였다(Suzuki, 2007). 개호영역에서 EPA 제도는 방문개호를 제외한 개호시설에 제한하여 2008년부터 시행되었다. EPA 개호복지사 프로그램은 이주노동자가 개호시설에서 개호복지사 후보생으로 4년간 취업 및 연수를 받은 후, 4년차에 국가자격시험에 합격한 경우에 한하여 계속하여 개호영역에서 일할 수 있는 제도이다.

2011년 이후 일본 경기가 점차 회복되고 고령화로 인한 경제활동인구 구조 변화에 따라 일본 산업계에서 인력 부족이 심화되었다. 일본 정부가 노동력 부족 분야의 이주인력 활용을 긍정적으로 검토하기 시작하면서 개호영역 이주자 수용정책 역시 변화하기 시작하였다. 2014년 10월 후생노동성의 ‘복지인력확보 전문위원회의’, 12월 ‘의료종사자의 수급에 관한 검토회의’ 등에서 간호 및 개호인력 확보를 위한 근로자 수급에 대한 정책이 논의되었으며, 2014년 10월에 후생노동성의 ‘외국인개호인력수용방안에 관한 검토회의’에서 간호 및 개호인력 부족에 대하여 국내외 확보대책이 모두 검토되었다(김진영, 2016).

먼저 개호영역과 직접적으로 관련된 이주자격이 신설되었다. 2015년 체류자격에 ‘개호’를 신설하는 안이 반영된 입관법 개정안이 의결되었다(김진영, 2016). 2016년 11월 28일 입관법 개정안이 공포되면서 체류자격에 ‘개호’가 신설되었다. 개호 재류자격은 일본 돌봄노동자 훈련 시설에 준하거나 더 높은 고등교육기관을 졸업한 외국인 학생들 중 개호 관련 자격을 소지한 경우 신청 가능한 체류자격이며, 2017년 9월 1일부터 본 법령이 효력을 가진다(法務省, n.d.). 외국인 유학생이 개호복지사 양성시설(2년 이상)에서 수학하고 개호복지사 국가자격을 취득한 경우에 개호 재류자격을 신청할 수 있다. 개호 재류자격 이주노동자는 체류기간을 갱신하면서 개호영역에서 일할 수 있다.

다음으로 기존 개호영역 이주노동자 제도가 확대되었다. 2016년 EPA 개호복지사 프로그램이 개호보험의 방문영역 서비스까지 확대되었다(厚生労働省, 2016.09.06). 2017년 4월부터 EPA 프로그램으로 입국하여 개호복지사 국가시험에 합격한 이주노동자는 방문개호 영역에서도 취업이 가능해졌다. 또한 2017년 11월 기능실습 관련 법령이 개정되면서 기능실습생이 허용되는 분야에 개호부문이 추가되었다(法務省·厚生労働省, 2017.12.07). 외국인 기능실습생은 ‘기능실습’ 재류자격으로 일본 개호영역에서 일할 수 있다. 즉, 기존 EPA 개호복지사 프로그램

5) 의료비자는 노동권이 상대적으로 더 보장되고 가족을 동반할 수 있음.

과 기능실습생 제도가 확대되었다.

2018년 말 입관법 개정으로 ‘특정기능’ 재류자격이 신설되면서 특정기능1호 허용 업종에 개호영역이 포함되었다. 다만 개호보험 전달체제에서 방문영역을 제외한 시설영역에 특정기능1호 재류자격이 허용되었다. 특정기능1호 자격은 베트남, 필리핀, 중국 등 9개국 출신 외국인을 대상으로 하며 모두 직접고용하는 것을 원칙으로 하기 때문에(読売新聞, 2018.12.27), 특정기능1호 재류자격을 통하여 다양한 국적의 이주노동자가 개호영역으로 유입될 것이다. 특정기능1호를 신청하기 위하여 이주노동자는 업무 수행이 가능한 지식과 실무경험을 가져야 하며, 일본어 실력은 일상 회화가 가능하고 생활에 지장이 없는 것을 기본으로 하며, 제2호 기능실습을 수료한 자는 필요 기술 수준과 일본어 능력을 갖춘 것으로 간주한다(首相官邸, 2018.12.25). 개호 분야의 경우 개호능력평가시험(가칭)을 통과하고 일본어능력평가시험(가칭), 일본어능력시험 혹은 개호일본어평가시험(가칭)에서 일정 수준 성적을 내는 경우에 한하여 특정기능1호 자격을 득하는 것으로 계획되었다(法務部, 2018.12.25). 특정기능1호는 동일한 기능의 업종 내 이직만 허용하고 3개월 이상 특정기능 활동을 하지 않는 경우 재류자격 취소의 대상이 될 수 있다.

2) 일본 개호영역 이주노동자의 유입 경로

일본 개호영역에서 이주노동자를 수용하는 정책은 EPA 개호복지사 프로그램, 개호 재류자격 제도, 개호영역의 기능실습제도, 개호영역의 특정기능1호 제도로 요약된다. 하지만 기능실습생 제도는 단기적이고 임시적인 특징을 가지고 특정기능1호 제도는 2019년 실시 예정인 제도이다. 따라서 본 절에서 EPA 개호복지사 프로그램과 개호 재류자격 제도를 중심으로 일본 개호영역 이주노동의 유입 경로를 살펴보겠다.

(1) EPA 프로그램

EPA 프로그램을 통하여 개호영역으로 유입되는 이주노동자는 개호복지사후보자와 개호복지사로 구분된다.

EPA 프로그램에 대한 일본 정부의 기조는 양국 간의 제휴 강화라는 관점에서 후보생을 수용한다는 것이다(박수경, 2016). EPA 프로그램의 목적에는 양국의 보건 의료 및 복지 발전에 기여하겠다는 점이 포함되며, EPA 프로그램은 간호사와 개호복지사로 구분하여 인력을 받아들인다. EPA 프로그램의 입국인원제한, 국가간 채용방식, 고비용의 훈련프로그램까지 각 단계에 일본 정부가 관여한다. 국제후생사업단(國際厚生事業團, Japan International Corporation of

Welfare Services)은 후생노동성의 사단법인 인가를 받은 기관으로, EPA 프로그램을 담당하여 후보자 채용, 서비스 지원 제공, 기관 인증을 책임진다. EPA 프로그램을 통하여 이주노동자를 고용하려는 개호시설은 인력의 40% 이상이 개호복지사이고 국내 법규를 준수하여 인력을 고용하고 있으며, 표준적 인프라 시설을 갖추고 지난 3년간 EPA 외국인력 고용과 관련하여 법규를 어긴 적이 없어야 한다(Ford & Kawashima, 2013). 또한 교육책임자가 5년 이상 실무경력을 갖춰야 하고 프로그램 외국인력이 개호복지사 국가시험을 볼 수 있도록 교육 및 학습을 지원할 수 있어야 한다(國際厚生事業團, 2019).

EPA 개호복지사 후보생은 출신국에서 관련 교육과정을 수료한 경우로 제한되며 후보자들은 공통적으로 일본어 연수를 받고 일본어 능력을 갖춰야 입국 가능하다(김진영, 2016). 출신국가 모집기관에서 프로그램이 요구하는 자격을 갖춘 지원자를 모집하고 일본 수용기관이 희망하는 조건에 맞는 지원자를 매칭시킨 후 고용계약을 체결한다(國際厚生事業團, 2019). 프로그램 참여자는 '특정활동' 자격으로 일본으로 입국한다. 프로그램 참여자들은 일본 입국 전 일본어연수(6개월 혹은 12개월)를 받는데 일본어 능력을 갖춘 경우 연수를 면제받으며, 입국 후 일본어 연수는 2.5개월 혹은 6개월로 진행된다(國際厚生事業團, 2019). EPA 프로그램 참여자(개호복지사후보자)는 입국 후 10일 상당의 교육을 통하여 개호의 기초와 기술, 국가자격시험에 대한 교육을 받는다. 국제후생사업단은 취업안내 및 설명회 등을 제공한다.

EPA 프로그램 개호복지사 후보생들은 입국 후 4년간 개호시설에서 일하면서 연수를 받는다. 4년차에 국가자격시험(개호복지사)에 합격하는 경우 특정활동 자격으로 체류하면서 개호영역에서 계속 일할 수 있다. 4년차에 국가자격시험에 불합격한 경우 1년 체류를 연장하여 개호시설에서 계속 일하면서 5년차에 다시 국가자격시험에 도전할 수 있다. 5년차에도 시험에 불합격하는 경우 일정기간 이후 출국해야 한다. EPA 프로그램에서 개호복지사후보자가 시험을 통과하면 EPA 개호복지사가 될 수 있다. 개호영역에서 계속 일한다는 전제하에 특정활동 자격을 1년에 1번 갱신하는 방식으로 안정적으로 체류자격을 유지할 수 있다. 또한 동반가족 입국이 허용되는 등의 특혜가 주어진다(Ogawa, 2014).

[표 1]과 같이 2008년부터 2017년까지 EPA 프로그램을 통하여 수용된 개호복지사후보생의 연간 인원을 단순 합산하면 필리핀 1,437명, 인도네시아 1,494명, 베트남 598명이었다(國際厚生事業團, 2018: 39). 기한 내 개호복지사 국가시험을 통과한 인원은 2008년부터 2013년까지 입국인원 중 총 504명이며, 연간 입국인원 대비 국가시험 통과자 비율은 평균 48%이다. 나머지 인력은 국가시험을 볼 수 있는 기한이 종료되어 출국하였거나 개인 사정 등으로 중도에 출국한 경우이다. 한편 2014년부터 2017년까지 EPA 외국인 개호복지사후보자의 연간 인원은 합산하면 총 2,401명으로, 향후 프로그램 기한 내에 국가시험에 응시해야 하는 인력이다. 2013년까지

개호복지사후보자의 국가시험 통과 비율을 종합적으로 고려할 때, 2,401명 중 절반에 가까운 수가 국가시험을 통과할 것으로 예상된다.

[표 1] EPA 개호복지후보자 연간 수용인원 및 국가시험합격자 수⁶⁾

수용년도	연간 수용인원 (단위: 명)				국가시험 합격자 수 (단위: 명)			
	필리핀	인도네시아	베트남	전체	필리핀	인도네시아	베트남	전체
2008년	-	104	-	104	-	46	-	46
2009년	217	189	-	406	51	82	-	133
2010년	82	77	-	159	33	54	-	87
2011년	61	58	-	119	27	38	-	65
2012년	73	72	-	145	33	48	-	81
2013년	87	108	-	195	30	62	-	92
2014년	147	146	117	410	-	-	-	-
2015년	218	212	138	568	-	-	-	-
2016년	276	233	162	671	-	-	-	-
2017년	276	295	181	752	-	-	-	-
합산	1,437	1,494	598	3,529	174	330	-	504

자료: 國際厚生事業団(2018). 2019 年度受入れ版 EPAに基づく外国人看護師介護福祉士候補者受入れパンフレット: 39-40.

(2) '개호' 재류자격 제도

다음으로 이주노동자가 개호영역에서 합법적으로 일할 수 있는 경로는 '개호' 재류자격 제도이다.

외국인이 개호복지사를 취득(일본 양성시설을 수학한 것을 전제)하고 일본 회사에서 개호업무로 계약한 경우에 한하여 개호 재류자격을 신청할 수 있다. 개호 재류자격은 일본에서 개호 관련 학력을 갖추고 국가자격에 합격한 외국인 학생에게 개호 영역에서 일하는 목적으로 별도의 자격(최장 체류기간 5년)을 부여하는 제도이다. 즉, 일본에서 개호복지사로 일하고자 하는 자가 유학생 자격으로 일본의 정부지정 교육기관에서 개호 관련 학점을 이수하고 졸업한 후에, 개호복지사 자격을 발급받으면 개호 재류자격을 신청할 수 있다. 개호 재류자격 이주노동자의 경우 체류상황에 문제가 없다면 횡수제한 없이 체류기간 갱신이 가능하며 배우자 및 자녀 또한 '가족 체재' 자격으로 일본에 체류할 수 있다. EPA 제도와 유사하게 외국인 노동력 중에서도 노인돌봄 교육을 받고 숙련된 노동자를 채용하려는 방법이다.

개호 재류자격은 최근 도입되었기 때문에 아직 규모를 파악하기 어렵고 후생노동성의 외국

6) 국가시험까지 4년의 기한이 주어지기 때문에 수용년도 2013년까지의 국가시험합격자 수까지만이 유의미한 숫자임.

인고용현황 보고에서도 개호 재류자격 외국인 수치를 별도로 보고하지 않고 있다. 일본 개호복지사양성시설협회의 조사에 의하면 2018년 4월 기준 개호복지사 양성기관(전문학교 및 대학교)에 입학한 외국인 학생이 전체 입학자 6,856명 중 1,142명으로 전체의 6분의 1 수준이고 전년도 외국인 학생 수 대비 두 배 증가하였다(日本經濟新聞, 2018.09.18). 개호 재류자격의 도입으로 인하여 개호영역의 이주인력은 향후 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 또한 개호 재류자격의 경우 EPA 프로그램과는 달리 국가간 조약에 기반하지 않기 때문에 제도상으로 다양한 국가 출신의 이주자들이 유입될 수 있다. 다만 2018년 외국인 학생 현황을 출신국가별로 살펴보면 베트남, 중국, 네팔, 인도네시아, 필리핀의 순으로 나타났다(日本經濟新聞, 2018.09.18).

3) 일본 개호영역의 이주노동 현황

본 절은 일본 개호영역의 이주노동자들이 현재 어느 영역에서 어떠한 자격과 근로조건으로 일하고 있는지 살펴보고자 한다. 개호영역 이주노동을 이주노동자들의 활동 영역, 자격기준, 노동조건 및 직업이동의 자유를 중심으로 살펴본다.

(1) 개호영역 이주노동자의 활동 영역

최근 EPA 제도의 이주노동 허용범위가 시설영역에서 재가영역까지 확대되었고 일하는 사업장에 대한 제한이 없는 개호 재류자격이 신설되면서 제도적으로는 개호영역의 시설과 방문보호 모두에서 이주노동자가 근로할 수 있다. EPA 프로그램의 경우 개호복지사후보자는 시설영역에서 일할 수 있고 개호복지사는 방문영역과 시설영역 모두에서 개호인력으로 일할 수 있다. 앞 절에서 살펴본 바와 같이 EPA 프로그램 참여자는 출신국가에서 선별되어 EPA 프로그램 개호복지사후보자로 입국하여 3~4년간 경력을 쌓은 후 국가고시에 지원하여 개호복지사 자격을 득하면 개호복지사가 된다. EPA 프로그램은 자격을 갖춘 개호시설에서만 신청할 수 있기 때문에 EPA 개호복지사후보자는 시설영역에서만 존재하고 EPA 국가자격시험을 통과한 개호복지사는 시설영역과 방문영역에서 모두 일할 수 있다. EPA 프로그램 개호복지사후보자가 소속된 시설은 특별양로노인홈(61.7%), 노인보건시설(28.3%), 장애인시설(5.0%), 병원(3.1%), 개호요양형의로시설(1.2%)의 순으로 나타났다(外国人看護師・介護福祉士支援協議会, 2016: 22). 한편, 개호 재류자격 이주노동자는 개호복지사 자격을 갖추고 이들을 고용하는 일본 개호영역 사업장에 따라 시설영역과 재가영역 모두에서 일할 수 있다. 원칙적으로 EPA 프로그램과 개호 재류자격 제도를 통하여 개호영역 전반에서 이주노동자가 일할 수 있다. 다만 EPA 개호복지사의 방문개호가 허용되고 개호 재류자격이 신설된 것은 최근이기 때문에, 현재까지 개호분야에서 이주

노동자가 일하는 영역은 주로 시설영역이라고 할 수 있다.

[표 2] 일본 개호영역의 이주노동자

영역		재가(거택)서비스		시설서비스
		이용자 거주지	이용자 거주지 외 ⁷⁾	이용자 거주지 외
EPA 프로그램	개호복지사 후보자	• 취업 불가	• 개호복지사후보자로 4년간 연수 및 취업 가능	• 개호복지사후보자로 4년간 연수 및 취업 가능
	개호복지사	• 방문개호 사업소로 이직 가능	• 개호복지사 자격을 가진 개호직원으로 활동 가능	• 개호복지사 자격을 가진 개호직원으로 활동 가능 • 개호전문요원 지원 가능
개호 재류자격 제도		• 개호복지사 자격을 가진 개호직원으로 활동 가능	• 개호복지사 자격을 가진 개호직원으로 활동 가능	• 개호복지사 자격을 가진 개호직원으로 활동 가능 • 원칙적으로는 개호전문요원 지원 가능

(2) 개호영역 이주노동자의 자격조건

개호영역 이주노동자의 자격조건을 살펴보면, EPA 개호복지사후보자는 프로그램의 기능 및 일본어 자격을 갖춰야 하고 EPA 개호복지사와 개호 재류자격 외국인 노동자는 개호복지사 자격을 갖춰야 한다.

EPA 프로그램은 3~4년간의 현장 경력을 쌓은 외국 인력이 4년차에 개호복지사 국가고시를 응시하는 방식으로, EPA 개호복지사가 되는 자격 기준은 현장경력과 개호복지사 취득이다. EPA 프로그램 참여자가 주어진 기한 내에 개호복지사 시험을 보도록 제도화되어 있다. 즉 개호복지사 자격이 조건으로 주어지고 개호복지사가 되는 경로 중 개호영역에서 어느 정도 업무를 수행한 후 국가자격시험을 응시하는 방식이다. EPA 프로그램의 개호복지사후보자들은 내국인과 동일하게 훈련제도에 참여하고 개호복지사 시험에 응시할 수 있다. 개호복지사 자격 시험까지 주어진 기간동안 실무자 연수를 이수하여 개호복지사 실기시험을 면제받는다. EPA 프로그램 참여자가 개호복지사 시험에 응시하는 경우, 시험시간이 1.5배 연장되고 모든 한자단어에 후리가나(읽는 법) 표기된 시험지와 일부 어려운 한자에 후가가나 표기된 시험지를 배부받는다(公益財団法人社会福祉振興, n.d.). 개호복지사 국가시험을 통과한 인원은 2008년부터 2013년까지 입국인원 중 총 504명이었다(国際厚生事業団, 2018: 40).

개호 재류자격 제도의 자격조건은 외국인 유학생이 개호복지사 양성시설에서 과정을 이수하고 개호복지사 국가자격을 취득하는 것이다. 개호 재류자격을 희망하는 외국인은 일본 양성

7) 동일 부지 내에서 개호시설과 공동으로 운영되는 통소개호(주간보호), 단기입소개호 등

기관을 수학해야 하고 졸업 후 일본에서 내국인과 동일하게 개호복지사 시험에 응시해야 한다. EPA 프로그램과 달리 시험시간 연장과 같은 우대조건은 적용받지 못하지만 모든 한자단어에 후리가나(읽는 법)가 표기된 시험지를 신청할 수 있다(公益財団法人社会福祉振興, n.d.).

요약하자면, 일본 개호영역에서 이주노동자의 자격 취득 방식은 첫째, 일본의 개호영역 시설에서 경력을 쌓고 개호복지사 국가자격시험을 보는 경로와, 일본 양성시설에서 교육을 받고 개호복지사 국가자격을 취득하는 경로로 구분된다. 개호복지사 응시 자격에 성별, 나이, 학력, 국적의 제한이 없기 때문에 자격제도 자체는 외국인을 제한하지 않는다. 다만 제 2장에서 설명한 바와 같이, 개호복지사 자격시험을 응시하기 위한 세 가지 경로(양성시설에서 교육 이수, 복지계열 고등학교 교육과 실무경험, 현장 경력과 실무자 연수)가 존재한다. 일본에서 외국인이 세 가지 경로 중 하나에 해당되는 경우는 이미 영주권이나 정주권을 부여받은 외국인이 개호시설에서 일하는 경우나 개호복지사 양성시설에서 유학하는 경우, EPA 프로그램 참여자로 제한된다.

(3) 개호영역 이주노동자의 노동조건 및 직업이동의 자유

개호영역 이주노동자들의 노동법 적용과 근로조건은 이들의 외국인 신분과 이주제도의 영향을 거의 받지 않고 개호영역의 근로조건을 적용받는다. EPA 프로그램의 경우 채용기관이 이주노동자를 일본인 노동자와 동일한 조건으로 고용해야 한다. EPA 프로그램 참여자는 내국인과 동등하게 임금 등의 근로조건을 적용받고 노동법의 보호를 받는다. 개호 재류자격 소지자의 경우에도 개호복지사 자격을 갖추고 일본의 개호영역에서 내국인과 동일한 조건으로 일할 수 있다. 제 2장에서 제시한 바와 같이 2017년 조사에서 방문개호원의 평균 급여는 월 19.8만 엔이고 개호직원의 평균 급여는 월 21.1만 엔이었다.

개호영역 이주노동자의 노동시장 내 이동은 일부 제한된다. 일본의 EPA 프로그램 참여자들은 내국인 채용과는 별도의 경로로, 비영리 중개기관을 통하여 사업주와 계약을 체결하고 해당 사업장에 채용된다. 이주노동자들이 EPA 프로그램 참여를 목적으로 일본으로 입국하기 때문에 개호복지사후보자는 개호 외 다른 분야로 이동할 수 없고 부득이한 사정을 제외하고 원칙적으로 수용시설 변경도 불가능하다. 후보자가 국가자격시험을 통과하여 개호복지사 자격을 취득하는 경우 다른 업종으로 이동할 수 없지만, 시설을 옮기는 것은 가능하다. 개호 재류자격 이주노동자가 개호영역에서 일하는 경우에도 다른 업종으로 이동은 불가하지만 다른 사업장으로 이직은 가능하다. 개호 재류자격 이주노동자가 정해진 자격의 목적에 따라 활동하지 않고 다른 활동을 실시하는 경우 자격이 취소될 수 있다. 개호 재류자격 이주노동자는 사업장간 이동이 가능하며, 사업장 계약이 종료되거나 새로운 사업장에서 계약을 체결하는 경우 기관에 신고해

야 한다. 요약하자면, 일본 개호영역 이주노동자들의 직업선택과 이직 등은 이주제도의 직접적 규제를 받는다.

4. 일본 개호영역의 이주노동자 정책 분석

본 연구에서 개호영역의 이주노동자 정책은 개호노동을 목적으로 일본으로 유입되는 이주자에 대한 규칙, 절차, 구조를 의미하며, 본 장은 개호서비스 제공에 초점을 맞춰 개호영역 이주노동자 정책의 특징과 쟁점을 분석한다. 본 장은 일본 개호영역에서 이주노동을 수용하는 정책을 개호영역의 노동공급, 서비스 질, 노동조건 및 인권의 세 가지 측면에서 분석한다. 첫째, 돌봄서비스의 제공을 위하여 돌봄을 수행할 인력의 공급은 필수적이며 다수의 복지국가에서 이주자가 돌봄영역으로 유입되는 이유는 노동력 부족 때문이다(Cangiano, 2014; Spencer et al., 2010). 따라서 개호영역 이주노동 정책의 분석에서 개호영역의 노동공급 측면이 중요하다. 둘째, 돌봄서비스 제공에서 중요하게 다뤄져야 하는 양적 요소가 노동력의 공급이라면 질적 측면에서 중요한 요소는 제공되는 서비스의 질이다(Simonazzi, 2009). 특히 돌봄영역에서 이주자 유입과 관련하여 돌봄의 질에 대한 우려가 있을 수 있다는 점에서(Van Hooren, 2012), 서비스 질 측면이 분석되어야 한다. 셋째, 돌봄영역의 노동조건은 인력공급과 서비스 질에 직접적으로 영향을 미치는 요인이다. 장기요양 돌봄노동의 노동조건과 명성이 상대적으로 낮다는 점이 이주노동 등장 요인이며(Redfoot & Houser, 2005), 이주노동자 정책을 분석할 때 노동권과 이동권 등의 권리는 중요 쟁점이 될 수 있다. 따라서 본 장은 개호영역의 노동공급, 서비스 질, 노동조건 및 인권의 측면에서 일본 개호영역의 이주노동자 정책의 특징과 쟁점을 분석한다.

1) 일본 개호영역의 노동공급

일본 개호보험 도입 이후 개호노동 일자리는 크게 증가하였으나, 고령화 심화와 낮은 근로조건으로 인하여 개호영역은 인력부족 문제에 시달리고 있다. 일본 개호영역은 인력부족 문제를 겪고 있기 때문에, 이주노동을 허가하고 유입시키는 것은 개호영역에 노동공급을 증가시킴으로써 고질적인 노동력 부족을 완화시키고 원활한 개호서비스의 제공을 가능하게 하는 대안 중 하나이다.

하지만 현재까지 개호영역 전체에서 이주노동자는 적은 비중을 차지하고 있다. 2017년 개호노동실태조사에 의하면 개호영역 사업소에서 외국인 인력이 있는 경우는 5.4%에 불과하였다

(介護労働安定センター, 2018a). 외국 인력이 있는 경우 중에서도 일제인(17.5%), 유학생 및 연수생(14.1%), EPA 프로그램(11.2%)의 순으로 나타났기 때문에 영주권 및 정주권이 있는 외국인을 제외하면 개호영역의 이주노동자는 매우 적은 비중을 차지한다.

일본 정부가 개호영역에서 이주노동을 허용하고 있음에도 불구하고 개호영역 일자리 내 이주자 비중이 매우 낮다. 이는 이주제도의 규제 수준과 개호보험의 특징이 결합하여 현행 제도가 제한된 방식으로 이주노동자를 수용하도록 설계되었기 때문이다. EPA 프로그램 도입이 논의될 때, 이미 존재하였던 개호서비스 관련 행위자들이 정책결정에 참여하여 저임금-저기술 외국 인력을 쉽게 활용할 수 없도록 정책을 형성하였다. 그 결과 EPA 프로그램은 시설 영역에 한정하여 개호영역의 상위 자격인 개호복지사 조건으로 이주노동자를 받아들이고 EPA 제도의 이주인력을 내국인과 동일한 근로조건으로 채용하도록 규정되었다. 또한 EPA 프로그램의 목적은 단순히 이주노동을 활용하려는 것이 아니라 국가간 협정에 기반하여 인력을 교류하고 외국인력을 훈련시키고자 하였기 때문에, 정부와 고용주가 EPA 프로그램 개호복지사후보자에게 투자하는 방향으로 정책이 운영되었다.

현행 EPA 프로그램은 고용주에게 비용이 큰 방식으로 설계되었다. 시설의 입장에서 EPA 프로그램을 통하여 외국인 개호복지사를 수용하기 위해서는 비용부담이 크다. 2019년 기준 개호복지사후보자를 수용하는 시설은 국제후생사업단에 신청수수료 3만 엔, 알선수수료 13.1만 엔, 체류관리비 연 2만 엔(국가자격시험 통과 시 연 1만 엔)을 지불하고 출신국가에 3.8~4.9만 엔에 해당하는 비용을 지불한다(国際厚生事業団, 2019: 52-53). 수용시설은 26~36만 엔의 연수비용도 부담한다. 시설이 EPA 프로그램을 통하여 이주노동자 1인을 수용하는 경우 후보자 기간 동안 50만 엔이 넘는 비용을 부담하고 개호복지사 시험에 통과한 후에도 체류관리비 등을 부담해야 한다. 시설이 EPA 개호복지사후보자를 위한 교육 담당을 별도로 지정하고 국가시험을 통과할 수 있도록 교육을 지원해야 한다는 점도 시설의 부담이 된다. 대부분의 시설이 개호복지사후보자가 국가시험을 준비할 수 있도록 시설 내 교육담당 지정, 외부강사 및 학원, 자율학습 등의 노력을 기울이고 있다(外国人看護師・介護福祉士支援協議会, 2017: 9). 하지만 시설 내 교육 담당이 다른 업무에 쫓겨 충분히 교육을 제공하지 못하거나 외부강사 및 학원이 시설 근처에 없거나 있는 경우에도 비용이 높다는 등의 문제가 있다. 또한 국가시험을 합격한 이후에도 소속된 시설에서 일정기간 일해야 하는 등의 규제가 존재하지 않는다. 따라서 시설 입장에서 외국인 이주노동자에게 투자한 비용의 회수여부가 불확실하다. 즉, 고용주 입장에서 실습생을 육성하는 프로그램의 특징으로 인하여 투자비용이 높다. 시설의 부담을 경감하기 위하여 일본 정부는 시설의 교육훈련비를 일부 지원하는데 이와 같은 비용은 정부의 부담이 된다(김진영, 2016).

한편, '개호' 재류자격 제도는 외국인 유학생이 일본 양성시설에서 교육을 이수하고 개인적으로 개호복지사 자격을 취득한 후 신청하는 방법으로 설계되었다. EPA 프로그램과 비교할 때 '개호' 재류자격 제도는 입국, 교육, 자격증 취득, 취업 등의 모든 과정이 외국인 개인 차원에서 진행되고 개인이 비용을 부담한다. EPA 프로그램의 이주노동자 숙련체계가 사업소의 주도로 이루어지고 관련 비용을 고용주가 부담하는 반면, 개호 재류자격 제도는 교육 및 훈련이 모두 개별적으로 이루어지는 체계이기 때문에 일본 정부와 고용주의 부담이 적은 제도이다. 또한 최근 신설된 특정기능1호 재류자격 제도는 개호 능력과 일본어 실력을 평가하는 시험을 컴퓨터 기반 시험(CBT) 방식으로 국외에서 실시할 예정이다(法務部, 2018.12.25). 이후 정부가 특정기능1호 재류자격에 대한 별도의 연수제나 고용주의 교육제도를 지정하지 않는다면 개호 재류자격 제도와 유사하게 정부와 고용주의 부담이 적은 제도로 설계될 가능성이 크다.

현재 개호영역의 노동공급 차원에서 이주노동자의 비중은 낮은 수준이다. 하지만 일본 개호영역의 인력부족 문제가 심화됨에 따라 향후 이주노동자를 통하여 노동공급을 확충하고자 하는 시도가 확대될 것으로 예상된다. 2017년 사업소 대상 개호노동실태조사에 의하면 사업소 중 15.9%가 외국인력을 활용할 예정이라고 응답하였다(介護労働安定センター, 2018a: 6). 일본 법무부는 향후 5년간 개호영역에서 최대 6만 명의 외국인 노동자를 수용할 것으로 추산하였다(日本經濟新聞, 2018.11.14). 특히 개호 재류자격 제도와 2019년 시행 예정인 특정기능 재류자격 제도에서 현행 EPA 프로그램 대비 고용주의 부담이 적다는 점이 이주노동 수용을 유인하는 효과가 있을 것으로 전망된다.

2) 개호서비스의 질

돌봄영역의 이주노동자 유입과 관련하여 서비스 질에 대한 우려가 제기될 수 있다. 돌봄은 인간을 대상으로 하는 관계적 노동으로 서비스 제공자와 이용자 사이의 신체적·감정적 상호작용이 일어나는 노동이다(Dyer, McDowell & Batnitzky, 2008; 김송이, 2012). 따라서 이주노동자의 불완전한 언어능력과 문화에 대한 이해 부족으로 인하여 이용자에게 적절한 돌봄서비스를 제공하지 못한다면, 이주노동자 유입이 돌봄서비스의 질에 영향을 미칠 가능성이 있다.

EPA 개호복지사 프로그램은 시설 영역의 개호복지사의 후보자로 한정하여 자격조건을 갖춘 이주노동자를 받아들일도록 제도가 설계되었다. 개호 재류자격 제도의 경우에도 외국인이 일본의 양성기관에서 교육을 받고 국가자격시험을 통과한 후 개호영역에서 직업을 구한 경우에 한정하여 자격을 부여한다. 현행 일본 개호영역의 이주노동자 정책은 개호현장에서의 근로 혹은 정규 개호인력양성기관의 교육이라는 두 가지 경로의 숙련을 갖춘 외국인력만을 수용하는

방식이다. EPA 프로그램의 경우 현장에서 3~4년 연수 및 근로를 수행하고 개호 재류자격 제도의 경우 2년 이상 양성시설의 교육을 받은 후에, 국가자격시험에 응시한다. 현장경험과 교육과정, 국가자격시험을 통하여 이주노동자는 개호영역 지식과 기술을 습득할 수 있다. 즉, 현행 개호영역 이주노동자 정책은 상대적으로 개호영역의 상위자격(개호복지사)을 갖춘 인력으로 자격을 제한하고 주로 시설영역으로 한정하여 이주노동자를 받아들이기 때문에, 개호영역 서비스의 질에 부정적 영향을 미칠 가능성이 상대적으로 낮다.

또한 이주노동자는 EPA 프로그램 채용과 양성시설 입학에 위하여 일본어 자격을 갖춰야 하고 EPA 프로그램 연수와 양성시설의 교육과정을 일본어로 수행해야 하며 일본어 국가자격시험(후리가나 표기)을 합격해야 한다. EPA 개호복지사와 개호 재류자격 소지자가 위 과정을 모두 통과한 경우 기초 수준 이상의 일본어 의사소통능력을 갖출 수 있을 것으로 예상된다. 즉, 현행 개호영역 이주노동 제도는 이주노동자에게 연수과정(EPA 프로그램)과 교육과정(양성시설)에 들어오는 관문에서 일본어 능력 조건을 제한하고 이주노동자가 연수 및 교육 과정에서 일본어를 훈련하도록 하기 때문에, 이주노동자 유입이 개호영역 서비스 질을 크게 저하시킬 가능성이 상대적으로 낮다.

현재까지 개호영역 서비스 질과 이주노동에 대한 구체적인 통계나 조사는 부족하다. 다만 이주노동자에 대한 고용주와 서비스 이용자의 만족도를 참고할 수 있다. 2017년 실시된 제9회 EPA 수용시설 및 간호사·개호복지사후보자 조사에 의하면 개호영역 수용시설 담당자 중 대부분이 국가시험을 통과한 경우 외국인력들이 계속 근무하기를 기대하였다(外国人看護師·介護福祉士支援協議會, 2017: 10). 또한 수용시설 중 83.1%가 EPA 개호복지사후보자를 받아들인 것에 만족하는 것으로 조사되었다(外国人看護師·介護福祉士支援協議會, 2017: 10). 다음으로, EPA 개호복지사 제도에 대한 서비스 이용자 만족도는 수용시설 조사의 이용자 만족에 대한 문항을 참고할 수 있다. 외국인 개호복지사후보자 수용기관 대상 조사에서 외국인력이 환자와 이용자에게 미치는 영향에 대한 질문을 한 결과, 수용기관 중 23.8%는 환자와 이용자가 후보자의 서비스에 충분히 만족하고 있다고 응답하였고 전체의 61.2%는 환자와 이용자가 대체로 만족하고 있다고 답변하였다(國際厚生事業團, 2016: 5). 또한 2013년부터 2016년까지 교육담당자에게 외국인 개호복지사후보자에 대한 이용자와 가족의 반응을 질문한 결과, 전체 응답의 82%가 이용자와 가족이 외국인 후보자에 대해 양호한 반응을 보였다고 응답하였다(國際厚生事業團, 2016: 28). 서비스 이용자의 만족도를 직접적으로 조사하지 못하였다는 자료상의 한계가 있지만, 위 조사결과는 서비스 이용자가 이주노동자 활용에 우호적이었다는 근거이다.

요약하자면, 개호영역 이주노동자 정책은 언어 및 자격 기준을 엄격하게 함으로써 상대적으로 이주노동자 유입이 서비스 질 저하에 영향을 미칠 가능성을 낮췄으며, EPA 개호복지사 프

그램에 대한 조사에 근거할 때 이주노동자에 대한 시설과 이용자의 만족도가 낮지 않은 것으로 분석된다.

3) 개호영역 노동조건과 인권

일본 EPA 프로그램이 도입될 당시 간호 및 개호 영역의 협회와 노동단체들이 정책과정에 참여하면서 내국인과 동등한 조건의 개호복지사로 이주인력을 수용하도록 정책설계에 영향을 미쳤다. 일본 개호영역 이주노동 제도는 주로 개호시설을 중심으로 이주노동자를 수용하고 상대적으로 상위 자격인 개호복지사 자격을 조건으로 인력을 받아들이며 내국인 노동자와 동일한 조건으로 이주노동자를 직접 고용하도록 규정하고 있다. 따라서 현행 제도는 이주노동자 유입이 내국인 노동자의 고용기회를 박탈하거나 저임금-저기술 이주인력이 개호영역에서 열악한 근로조건으로 일하도록 만들 가능성이 낮다.

다만 신설된 특정기능 재류자격 제도를 통하여 이주노동자가 향후 지속적으로 증가한다면 개호노동 전반의 근로조건에 영향을 미칠 가능성이 있다. 첫째, 특정기능 재류자격 신설을 통하여 개호영역의 이주노동을 확대하려는 정부의 정책은 개호노동의 낮은 근로조건과 사회적 인식을 개선하는 방식이 아니라 현재 개호노동의 조건을 받아들일 수 있는 이주인력을 유입시키는 것이다. 둘째, 특정기능1호 재류자격이 별도의 개호기능 및 일본어 시험을 통과하는 이주노동자를 받아들이는 방식으로 설계되고 있기 때문에, 엄격한 기준으로 이주노동자를 선별하는 현행 정책과는 다르게 상대적으로 저숙련의 이주노동자가 개호노동시장에 유입될 우려가 있다. 개호영역 노동단체들은 2018년 말 특정기능 재류자격 신설이 결정된 것에 심각한 우려를 표하였다. 전국복지보육노동조합은 2018년 11월 입관법의 개정에 대하여 개호노동자의 임금 등의 근로조건을 개선하지 않고 외국인 노동자 수용을 줄속적으로 시행하는 것에 대한 항의 성명을 발표하였다(全国福祉保育労働組合, 2018.11.29). 일본의료노동조합연합회 또한 외국인 노동자 수용 확대에 반대하고 노동조건을 개선을 주장하였다(日本医療労働組合連合会, 2018.11.20).

다음으로 이주노동자의 노동권 차원에서 현행 일본 개호영역 이주노동자 정책은 이주노동자의 인권에 긍정적인 것으로 분석된다. 개호영역 이주노동자들이 다른 업종으로 이동할 수 없다는 한계점이 있지만 이주노동자들이 내국인과 동일한 처우를 받고 노동법을 적용받을 수 있도록 강제한다는 점에서 이주노동자 인권을 보장한다. 현행 EPA 연수과정은 수용시설에서 이주노동자를 직접 고용하고 개호 재류자격의 경우 일본 요양시설과의 고용계약 체결을 조건으로 하고 있기 때문에 이주노동자가 파견 등의 비정규직의 형태로 고용될 가능성이 낮다. 또한

일본에서 불법체류외국인의 경우에도 노동조합의 결성과 가입의 자유를 보장받기 때문에(이동영, 2015), 개호영역의 이주노동자들은 원칙적으로 노동조합 가입의 자유를 보장받는다. 이주노동자의 인권, 노동권, 사회권의 측면에서 현재 일본이 동일한 근로조건으로 고용하는 것은 예를 들어 싱가포르나 대만에서 돌봄 및 가사영역 이주노동자를 활용하는 방식에 비해 이주노동자의 인권을 더 보호하는 방식이다. 2016년 실시된 제8회 EPA 수용시설 및 간호사·개호복지사후보자 조사에 의하면 EPA 개호복지사후보자들의 경우 국가시험을 합격한다면 일본 개호시설에서 일하고 싶다는 답변이 전체의 절반이었다(外国人看護師・介護福祉士支援協議会, 2016: 24). 응답자의 75%가 EPA 프로그램을 통하여 일본에 온 것에 대하여 만족한다고 답하였다(外国人看護師・介護福祉士支援協議会, 2016: 26).

현행 개호영역 이주노동자들이 제도적으로는 차별받지 않지만 시설이나 사업장의 모집 및 채용과정과 개호현장의 노동과정에서 이주노동자들이 차별받을 가능성은 여전히 존재한다. 또한 개호영역이 낮은 근로조건 등으로 인력부족을 경험하는 문제를 이주노동자 유입을 확대함으로써 대응하는 것은 개호노동 전반의 노동조건과 사회적 인식을 개선하기보다는 오히려 개호노동의 낮은 지위와 이주노동자에 대한 차별적 인식이 결합하면서 개호노동의 사회적 인식을 오히려 낮게 고착시킬 가능성이 있다.

5. 결론 및 제언

한국의 노인인구 비중은 향후 더욱 증가할 것으로 예상되기 때문에 한국 장기요양제도에서 서비스 제공인력을 안정적으로 확보하고 적절한 수준의 돌봄을 제공하는 것은 더욱 중요해질 것이다. 복지국가 노인돌봄의 이주노동 현상을 고려할 때 향후 한국 장기요양제도의 인력 공급과 관련하여 이주노동 문제를 논의할 필요가 있지만 현재까지 장기요양제도 연구에서 이주 문제에 대한 논의가 충분히 이루어지지 못하였다. 한국과 유사한 특징을 가진 일본의 노인돌봄 영역에서 이주노동 관련 법제도가 발전하고 있기 때문에, 일본 개호영역의 이주노동자 정책에 대한 사례분석은 한국 장기요양제도에 유용한 시사점을 줄 수 있다.

일본은 2008년 EPA 개호복지사 프로그램을 도입하면서 이주노동자를 받아들이기 시작하였고 2019년 개호를 포함한 인력부족 분야에 ‘특정기능’ 재류자격을 신설하는 등 개호영역 이주노동 제도가 확대되고 있다. 일본 개호영역에서 이주노동자를 활용하는 현행 정책으로 EPA 개호복지사 프로그램과 개호 재류자격 제도가 있다. 현행 제도는 주로 시설서비스를 중심으로 이주노동을 수용하며, EPA 개호복지사 프로그램은 이주노동자가 개호복지사 자격을 갖추도록 육

성하고 개호 재류자격 제도는 개호복지사 자격을 갖춘 이주노동자가 개호영역에서 일할 수 있도록 한다.

EPA 개호복지사 프로그램으로 대표되는 현행 개호영역 이주노동자 정책은 제한된 영역으로 개호복지사 자격의 이주노동자를 받아들이고 내국인과 동등한 조건으로 채용하도록 설계되었으며 고용주의 비용부담이 컸기 때문에 개호영역으로 유입되는 이주노동의 규모가 작았다. 즉, 개호영역의 노동공급 측면에서는 현행 개호영역 이주노동자 정책이 미치는 영향을 미미하였다. 둘째, 개호영역의 현행 이주노동자 정책은 현장경험을 갖춘 이주노동자가 국가자격시험을 통과하도록 하는 방식이었고 외국어 조건과 교육 및 훈련기간을 전제로 한다. 따라서 현행 정책의 이주노동자 수용 방식이 서비스 질을 저하시킬 가능성은 상대적으로 낮다. 셋째, 현행 개호영역 이주노동자 정책은 개호복지사 자격을 갖춘 이주노동자를 내국인과 동일한 조건으로 고용하기 때문에 직접적으로 이주노동자가 내국인 노동시장에 부정적 영향을 미칠 가능성이 낮고 이주노동자는 제도적으로 동등한 권리를 보장받을 수 있다. 즉, 현행 개호영역의 이주노동자 정책은 인력부족 문제를 충분히 개선하지는 못하였지만 서비스 질 저하를 야기하지 않는 방식으로 이주노동자를 받아들일도록 설계되었고 개호노동 전반의 근로조건을 악화시키거나 이주노동자를 차별하지 않는 방식으로 운영되고 있다.

하지만 2017년 신설된 개호 재류자격 제도와 2019년 시행 예정인 특정기능 재류자격 제도는 현행 제도와는 다른 특징을 보인다. 두 제도 모두 개인이 교육 및 훈련에 투자하는 방식이라는 점에서 이주노동자 증가를 유인할 것으로 전망된다. 또한 2019년 시행 예정인 특정기능 재류자격 제도는 현행 제도와 별개로 시험 방식의 자격을 시행할 것으로 예정되어 있기 때문에 다른 조건이 추가되지 않는다면 현행 제도 대비 자격에 대한 규제 수준이 낮아지고 상대적으로 의사소통능력이 낮은 이주노동자가 유입될 우려가 있다. 이는 개호영역 서비스 질에 영향을 미칠 수 있다. 무엇보다 특정기능 재류자격 제도가 각계각층의 의견을 충분히 수렴하고 검토한 후에 진행된 것이 아니라, 2018년 말 야당의 반대에도 불구하고 여당이 졸속으로 통과시킨 법안이라는 점에서 성급한 정책 시행에 대한 우려가 있다.

일본 개호영역의 현행 이주노동자 정책은 서비스 질이나 내국인 노동시장과 이주노동자 인권에 부정적인 영향을 미치지 않는 방향으로 작동하였지만 개호영역 인력부족 문제에는 긍정적으로 영향을 미치지 못하였다. 반면, 일본 정부가 최근 인력부족 문제에 초점을 맞추고 특정기능 재류자격 제도를 신설한 것은 향후 개호영역 서비스 질이나 기존 내국인 노동시장 측면에서 부정적으로 작동할 가능성이 있다. 노인돌봄 영역의 이주노동자 정책을 설계할 때 인력부족에만 초점을 맞추기보다는 서비스와 노동시장에 미칠 부정적 영향까지 종합적으로 고려해야 한다. 일본 개호영역의 이주노동자 정책이 비록 인력 확보에는 크게 기여하지 못했지만, 상대

적으로 젊은 연령의 인력을 수용하여 개호복지사로 양성하고 이주노동자를 차등적 저임금 인력으로 고용하지 않도록 설계된 제도였다. 이는 개호보험제도의 안정적 운영에 기여하면서도 개호노동시장의 근로조건을 악화시키지 않는 방식이었다는 점에서 긍정적으로 평가된다.

한국은 2017년 이미 고령사회에 진입하였고 2020년 노인인구가 전체의 25%를 차지할 것으로 예상되기 때문에, 장기요양의 수요는 더욱 확대될 것이다. 2017년 이후 정부는 지역사회를 중심으로 치매국가책임제 확대를 주장하고 이를 위해 치매 전문 요양보호사를 양성할 계획에 있다(보건복지부, 2019.03.29). 또한 노인 분야 커뮤니티 케어 추진에서도 법제도 및 인프라 개발과 함께 중요한 것이 인력의 양성이다. 특히 지역 내에서 적절한 수준의 돌봄서비스를 제공할 수 있는 인력의 확보는 매우 중요한 과제가 될 것이다. 향후 장기요양제도와 관련하여 이주인력에 대한 논의가 필요할 것으로 예상된다.

일본 개호영역의 이주노동자 정책에 대한 사례분석에서 알 수 있듯이 제도의 설계방식에 따라 이주노동 유입이 개호영역의 노동공급, 서비스 질, 노동조건에 미치는 영향은 달라질 수 있다. 한국 장기요양제도에서 이주노동 이슈를 논의할 때 인력부족 문제에 초점을 맞추기보다는 장기요양제도의 안정적인 운영과 서비스 질의 확보, 적절한 근로조건이 담보될 수 있는 방향으로 제도가 논의되어야 한다. 서구 복지국가의 돌봄과 이주 연구에서도 제도가 단순히 이주인력 확대가 아닌 돌봄의 고용조건과 서비스 질을 강조해야 한다고 주장하였다(Spencer et al., 2010). 단기적으로 돌봄부족 문제에 초점을 맞추기보다는 장기적으로 양질의 노동력을 양성하는 방안을 종합적으로 고려하여 정책설계가 이루어져야 할 것이다.

일본 사례와 달리 한국의 장기요양제도에는 별도의 이주노동자 정책이나 프로그램이 존재하지 않는다. 하지만 노인돌봄 수요의 확대와 동포 대상 이주제도의 변화 속에서 동포노동자들은 공식 장기요양제도 전달체계에서 원칙적으로 근로할 수 있고 동포노동자들이 요양병원 간병인에서 큰 비중을 차지하고 있다. 장기요양제도를 포함한 한국 노인돌봄 영역에서 이주노동자들이 이미 존재함에도 불구하고 관련 논의가 충분히 이루어지지 못하였다. 한국에서 노인돌봄을 제공하는 영역은 장기요양제도로 제도화된 영역과 요양병원 간병인과 같이 제도 밖 영역으로 분절되어 있다. 노인장기요양보험 전달체계 내에서도 시설 영역 대비 재가방문 영역은 상대적으로 민간의 비중이 높고 근로조건이 낮은 것으로 평가된다(서동민, 2016; 이용갑 외, 2015; 이정석 외, 2014). 다음으로 요양병원의 간병인은 제도의 지원이나 규제를 받지 못하기 때문에 근로형태와 계약, 근로조건이 모두 열악하다(조준모 외, 2012; 황덕순, 박제성, 윤자영, 2014). 한국 노인돌봄 영역에서 이주노동자들이 요양병원 간병인, 재가방문시설 요양보호사, 장기요양시설 요양보호사의 순으로 유입되기 쉬운 구조가 형성되어 있으며(김유휘, 2018), 동포노동자가 간병인력 공급을 유지시킴으로써 분절적 노인돌봄 노동시장 구조가 유지되는 데에

영향을 미치고 있다. 노인돌봄의 이주노동 제도에서 외국인력이 내국인보다 더 열악한 노동조건을 감수하도록 구조화되어있다면 이주노동자의 인권뿐만 아니라 노인돌봄노동 전반에 부정적 영향을 미칠 것이다. 한국의 요양병원 간병인 영역은 장기요양제도의 경계 밖에 존재하여 관리의 사각지대에 있는 영역이자 저임금 이주노동자들이 유입되기 쉬운 구조에 있다. 요양병원 간병인 영역을 제도가 관리하는 영역으로 포괄함으로써 한국 사회의 노인돌봄 서비스 수준을 통제하고 노인돌봄 영역의 이주노동자 인권 향상에 기여하도록 할 필요가 있다.

■ 참고문헌 ■

- 강은나(2015). 외국 장기요양시설 인력 배치기준 현황과 함의. 보건복지포럼. (225). 72-79.
- 공장호, 김완민(2015). 일본의 사례를 통해 본 한국 간병서비스의 문제점 및 개선방안 연구. 동북아 문화연구. 45. 461-480.
- 김명중(2010). 일본의 개호노동 현황과 정부 대책에 대해서. 국제노동브리프. 8(3). 22-41.
- _____ (2015a). 일본의 개호근로자 현황과 개호인력 확보를 위한 정부의 대책. 국제노동브리프. 13(9). 62-77.
- _____ (2015b). 일본의 외국인 근로자 현황과 수용정책. 국제노동브리프. 13(11). 96-112.
- 김승이(2012). 돌봄서비스 노동자들의 노동 경험 연구: 감정노동과 관계적 노동 속성을 중심으로. 여성연구. 82(1). 103-136.
- 김유휘(2018). 한국 노인돌봄 일자리와 중국동포 이주노동자 연구: 제도를 중심으로. 사회복지정책. 45(1). 180-206.
- 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.
- _____ (2017). 일본의 외국인 가사근로자 정책에 관한 연구. 사회법연구. 31. 1-29.
- 박승현(2017). 가족개호'의 사회적 고립과 '돌봄의 사회화. 인문사회과학연구. 18. 123-141.
- 보건복지부(2019.03.29). 치매안심센터 연내 모두 개소! 독거노인 전수 치매검진 실시!. http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=348852.
- 서동민(2016). 요양보호사의 노동 현실과 노인장기요양보험법. 「돌봄노동의 실태와 종사자에 대한 법적 보호」 이화여자대학교 창립 130주년 기념 공동학술대회. 19-49. (2016.05.20).
- 선우덕(2015). 일본 개호보험제도의 최근 개혁동향과 정책적 시사점. 보건복지포럼. 228(-). 87-96.
- 엄기욱(2008). 노인복지서비스 공급체계 변화와 노인장기요양보험제도 정착화를 위한 탐색적 연구. 한국사회복지행정학. 10(3). 69-94.
- 유애정(2015). 일본 개호보험제도의 2015년도 개정안 분석을 통한 정책적 시사점. 한국노년학. 35. 985-1002.
- 이동영(2015). 불법 체류 외국인근로자의 노조 결성 가능 판결의 의미와 시사점. 이슈와 논점. (1033). 1-4.
- 이용갑, 서동민, 최태림, 김윤영(2015). 요양보호사 처우개선 및 수급 안정을 위한 정책과제 개발. 인천발전연구원.
- 이정석, 이호용, 권진희, 한은정(2014). 장기요양기관 종사자 임금 및 근로환경 실태조사-만족도 및 처우개선 의견 중심으로-. 건강보험정책연구원.
- 이정향, 손영기(2014). 일본의 이민법제와 외국인정책의 동향. 인문사회과학연구. 15. 31-56.
- 이지영(2012). 일본의 이주자정책이 여성이주에 미치는 영향. 국제정치논총. 52(5). 257-287.
- 정미애(2009). 일본의 경제연계협정(epa)을 통해서 본 "이동의 여성화"와 돌봄노동의 국제분업. 일본연구논총. 30. 215-241.
- 조미경(2011). 일본노인케어인력의 양성과 연수에 관한 고찰. 한국케어매니지먼트 연구. 6. 53-79.
- 조준모, 이상희, 진숙경, 김동배, 이원희(2012). 새로운 고용형태 종사자에 대한 보호방안. 고용노동부.

- 최병두(2010). 일본 이주노동자의 유입 배경과 사회공간적 특성. 대한지리학회지. 45(3). 390-413.
- 최용민, 문희우(2014). 요양보호사 인력양성 모델 연구-일본 개호복지사, 홈헬프제도의 비교분석을 통하여. 한국케어매니지먼트연구. 12. 1-20.
- 황덕순, 박제성, 윤자영(2014). 가사 간병종사자 고용개선방안. 한국노동연구원.
- 公益財団法人東京都福祉保健財団(n.d.). ケアマネジャーについて. <http://www.fukushizaidan.jp/101caremanager/about.html>.
- 公益財団法人社会福祉振興(n.d.). 受験資格(資格取得ルート図). <http://www.sssc.or.jp/kaigo/shikaku/route.html>.
- 介護労働安定センター(2018a). 平成29年度「介護労働実態調査」の結果~介護人材の不足感は4年連続増加~. http://www.kaigo-center.or.jp/report/h29_chousa_01.html.
- _____ (2018b). 平成29年度 介護労働者調査の統計表. http://www.kaigo-center.or.jp/report/h29_chousa_01.html.
- _____ (2018c). 平成28年度 事業所調査の統計表. http://www.kaigo-center.or.jp/report/h29_chousa_01.html.
- 公益財団法人社会福祉振興・試験センター(n.d.). 受験資格(資格取得ルート図). <http://www.sssc.or.jp/kaigo/shikaku/route.html>.
- _____ (n.d.). 介護福祉士国家試験-よくある質問. http://www.sssc.or.jp/kaigo/qa/q_a_all.html#k088.
- 国立社会保障・人口問題研究所(n.d.). 人口ピラミッドのデータ(1965~2065年). http://www.ipss.go.jp/site-ad/TopPageData/PopPyramid2017_J.html.
- _____ (2014). Social Security in Japan 2014. National Institute of Population and Social Security, www.ipss.go.jp/s-info/e/ssj2014/index.asp.
- 国際厚生事業団(2016). 平成29年度 外国人介護福祉士候補者受入れ施設巡回訪問実施結果について. https://jicwels.or.jp/files/junkai-report_C-H29.pdf.
- _____ (2018). 2019年度受入れ版 EPAに基づく外国人看護師介護福祉士候補者受入れパンフレット. https://jicwels.or.jp/files/EPA_2019_pamph_r.pdf.
- _____ (2019). 2019年度版 EPAに基づく介護福祉士候補者受入れの手引き. https://jicwels.or.jp/files/EPA_2019_Nr.pdf.
- 内閣府(2017.12.08). 新しい経済政策パッケージ. <https://www5.cao.go.jp/keizai1/package/package.html>.
- 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.html.
- _____ (2017.11.01). 技能実習法による新しい技能実習制度について. http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri05_00014.html.
- 法務省・厚生労働省(2017.12.07). 技能実習制度運用要領の一部改正について. http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/jinzaikaihatsu/global_cooperation/01.html.
- 法務部(2018.12.25). 「介護分野における特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針」に係る運用要領. http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri01_00127.html.
- 首相官邸(2018.12.25). 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. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/dai3/gijisidai.html>.

- 外国人看護師・介護福祉士支援協議会(2016). 第8回E P A 受入施設及び看護師・介護福祉士候補者調査. <http://www.bimaconc.jp>.
- _____ (2017). 第9回E P A 受入施設及び看護師・介護福祉士候補者調査. www.bimaconc.jp.
- 日本医療労働組合連合会(2018.11.20). 拙速な外国人労働者の介護分野への受け入れ拡大に反対する声明. <http://irouren.or.jp/news/oshirase/2018/11/20181120183356.html>.
- 厚生労働省(2000). 平成12年介護サービス施設・事業所調査の概況. <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/service00/index.html>.
- _____ (2016). 平成28年介護サービス施設・事業所調査の概況. <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/service16/index.html>.
- _____ (2016.09.06). E P A 介護福祉士の就労範囲に訪問系サービスを追加するに当たっての必要な措置について. <http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu-Kikakuka/0000135950.pdf>.
- _____ (2018). 平成29年賃金構造基本統計調査 <http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/z2017/index.html>.
- 全国福祉保育労働組合(2018.11.29). 「介護分野を含む外国人労働者受け入れ拡大」のための 出入国管理法案の強行採決に抗議する. <http://www.fukuho.info/2018-1129-172058.html>
- "介護留学生倍増、1000人超え 養成校入学の6人に1人". 日本経済新聞. (2018.09.18). <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO35454720Y8A910C1CR0000>.
- "外国人受け入れ5年で最大34万人 改正入管法が成立". 日本経済新聞. (2018.12.08). https://www.nikkei.com/article/DGXMZO38705720Y8A201C1000000/?n_cid=DSREA001.
- "外国人就労拡大 地域の軋轢減らす体制整備を" 読売新聞. (2018.12.27). <https://www.yomiuri.co.jp/editorial/20190129-OYT1T50101>.
- "介護5年で最大6万人の外国人受け入れ 法務省が規模提示". 日本経済新聞. (2018.11.14). <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO37736670U8A111C1000000>.
- Akashi, J. (2014). New aspects of japan's immigration policies: Is population decline opening the doors? *Contemporary Japan*. 26(2). 175-196.
- 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.
- Cangiano, A. (2014). Elder care and migrant labor in europe: A demographic outlook. *Population and Development Review*. 40(1). 131-154.
- Castles, S., & Davidson, A. (2000). *Citizenship and migration: Globalization and the politics of belonging*. New York: Routledge.
- Castles, S., Miller, M., & Ammendola, G. (2005). *The age of migration: International population movements in the modern world*. New York: The Guilford Press.
- Cornelius, W., Tsuda, T., Martin, P., & Hollifield, J. (2004). *Controlling immigration: A global perspective*. Stanford, California: Stanford University Press.
- 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.

- Daly, M., & Lewis, J. (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *The British Journal of Sociology*, 51(2), 281-298.
- Dyer, S., McDowell, L., & Batnitzky, A. (2008). Emotional labour/body work: The caring labours of migrants in the uk's national health service. *Geoforum*, 39(6), 2030-2038.
- Ford, M., & Kawashima, K. (2013). Temporary labour migration and care work: The Japanese experience. *Journal of Industrial Relations*, 55(3), 430-444.
- Hochschild, A. R. (2000). The nanny chain. *American Prospect*, 11(4), 32-36.
- Holliday, I. (2005). East Asian social policy in the wake of the financial crisis: Farewell to productivism? *Policy & Politics*, 33(1), 145-162.
- IOM. (2015). *Migration Governance Framework*. Grand-Saconnex, Switzerland: International Organization for Migration.
- Kwon, H. J. (2005). Transforming the developmental welfare state in East Asia. *Development and Change*, 36(3), 477-497.
- Lutz, H., & Palenga-Möllnbeck, E. (2010). Care work migration in Germany: Semi-compliance and complicity. *Social Policy and Society*, 9(3), 419-430.
- Lyon, D., & Glucksmann, M. (2008). Comparative configurations of care work across Europe. *Sociology*, 42(1), 101-118.
- Ogawa, R. (2014). Configuration of migration and long-term care in East Asia: The intersection between migration and care regimes in Japan and Taiwan. In R. K. Chan, L.-R. Wang, & J. O. Zinn (Eds.), *Social issues and policies in Asia: Family, ageing and work* (pp. 117-139). Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.
- _____ (2017). Transformation of care in East Asia: Migration and emerging regional care chain. Paper presented at the 3rd Transforming Care Conference, Milan, Italy.
- Parreñas, S. R. (2001). *Servants of globalization: Women, migration and domestic work*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Peng, I. (2016). Explaining exceptionalism: Care and migration policies in Japan and South Korea. 2016 IPSA (International Political Science Association) World Congress.
- Redfoot, D. L., & Houser, A. N. (2005). *"We shall travel on": Quality of care, economic development, and the international migration of long-term care workers*. Washington, DC: AARP Public Policy Institute.
- Sanmiguel, I. (2001). U-turn Nikkei labour migration to Japan. *Teikyo Kokusai Bunka*, 4(2), 81-91.
- 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.
- Spencer, S., Martin, S., Boutgeault, I. L., & O'Shea, E. (2010). The role of migrant care workers in ageing societies: Report on research findings in the United Kingdom, Ireland, Canada and the United States. Grand-Saconnex, Switzerland: International Organization for Migration.
- Suzuki, N. (2007). Carework and migration: Japanese perspectives on the Japan-Philippines economic partnership agreement. *Asian and Pacific Migration Journal*, 16(3), 357-381.

- Van Hooren, F. (2012). Varieties of migrant care work: Comparing patterns of migrant labour in social care. *Journal of European Social Policy*. 22(2). 133-147.
- Wallhagen, M. I., & Yamamoto-Mitani, N. (2006). The meaning of family caregiving in japan and the united states: A qualitative comparative study. *Journal of Transcultural Nursing*. 17(1). 65-73.

◀ Abstract ▶

A case study on migrant care worker policy in Japanese long-term care

Yuhwi Kim*

The purpose of this study is to analyze the policy on migrant work in Japan's long-term care system. To do this, I investigate how migrant work has been allowed in Japan's long-term care system and how migrant care workers are working in Japan's long-term care system. Introducing the EPA(Economic Partnership Agreements) care worker program in 2008, Japan began to accept migrant workers. Since then, Japan has expanded its migrant work policy in the long-term care system introducing the "care worker visa" in 2017 and the "new worker visa" in 2019. The current policy on migrant work in Japan's long-term care system has two schemes, and they are the EPA care worker program and care worker visa scheme. Under the current system, migrant work is found mainly in the care facility services. The migrant workers should hold the qualification of the certified care worker(kaigofukushishi) and receive equal treatment to Japanese care workers in terms of the wage and the working condition. Although the share of migrant workers in Japan's long-term care system is too small to improve the labor shortage in long-term care, the policy has been designed to have a lower possibility of degrading the service quality and worsening the working conditions in long-term care labor market. Japan's experience on the policy on migrant work in the long-term care system gives implications for South Korea's long-term care system. The policy on migrant work in elderly care should not simply focus on solving the labor shortage problem and consider all the relevant aspects including the service quality, the labor market for elderly care, and migrant workers' rights.

Key words: long-term care, migrant care worker, labour migration policy, Japan, EPA care worker

◆ 2019. 2. 7. 접수 / 2019. 4. 3. 1차수정 / 2019. 6. 26. 게재확정

* Korea Institute for Health and Social Affairs(yuhwikim@kihasa.re.kr)