Journal of the Korea Academia-Industrial cooperation Society
Vol. 24, No. 9 pp. 334-340, 2023

https://doi.org/10.5762/KAIS.2023.24.9.334
ISSN 1975-4701 / eISSN 2288-4688

일본의 외국인 돌봄인력 수용 정책에 대한 탐색적 연구
-재류자격개호 정책을 중심으로-

주찬희
이주융합연구소

An Exploratory Study on Japan's Foreign Caregiver Acceptance Policy
-Focused on Residence Status Nursing Care Policy-

Chan-Hee Joo
Migration Convergence Research Institute

요 약 본 연구의 목적은 한국의 노인 돌봄 분야의 인력 부족에 대응하기 위해 일본의 외국인 돌봄 인력 확보 정책 중 '재류자격 개호' 정책을 분석하는 것이다. 이를 위해 일본의 학술정보와 후생노동성, 출입국 관리청 등 중앙부처의 회의자료와 고시, 법 등의 문헌자료를 바탕으로 문헌분석을 하였다. 연구 내용은 노동 공급, 서비스 질, 노동조건에 따라 분석하였다. 연구분석 결과, 일본의 재류자격 개호는 개호복지사 자격 취득이 조건이므로 시간적·비용적 부담으로 인해 노동 공급에 있어 큰 기대는 어려운 것으로 나타났다. 그러나, 국가자격증과 언어에 대한 기준이 마련되어 있어 서비스 질은 긍정적으로 평가할 수 있었다. 노동조건은 일본인과 같은 조건이었지만, 처우 자체가 낮아서 외국인에게도 좋은 대우로 받아들이지 않았다. 분석 결과를 토대로, 다음과 같은 시사점을 도출하였다. 첫째, 국가자격증에만 국한된 외국인 수용이 아니라 모국에서의 경험을 반영한 즉전력있는 외국인을 수용할 제도 마련이 필요하다. 둘째, 서비스 질에 직접적인 영향을 미치는 언어 기준과 요양보호사 자격취득을 위한 지원이 필요하다. 셋째, 정확한 처우 및 노동조건 기준을 마련해야 한다.

Abstract This study analyzes the Japanese residence status nursing care policy to secure foreign caregivers in order to respond to the shortage of elderly care workers in Korea. A literature analysis was conducted by procuring Japanese academic information, and meeting data of central government agencies such as the Ministry of Health, Labor and Welfare, and the Immigration Service. Literature data pertaining to notices and laws were also gathered. The contents obtained were analyzed according to labor supply, service quality, and working conditions. Since nursing residency in Japan requires a nursing care worker qualification, our results revealed the difficulty in obtaining a high labor supply due to time and cost burdens. However, the quality of service was assessed positively as standards for national qualifications and language were established. The working conditions in Korea were similar to those of the Japanese, but since the treatment itself was low, foreigners were not treated well. Based on the analysis results, the following implications were derived. First and foremost is the necessity to prepare a system that accommodates foreigners who have experience in their home country, and not just foreigners who are limited to national qualifications. Moreover, language standards that directly affect service quality and support for acquiring nursing care worker qualifications are needed. Lastly, there is a requirement to establish standards for accurate treatment and working conditions.

Keywords : Japan, Elderly Care, Securing, Foreign Caregiver, Residence Status Nursing Care

*Corresponding Author : Chan-Hee Joo(Migration Convergence Research Institute)
email: doden1771@naver.com
Received June 23, 2023 Revised July 25, 2023
Accepted September 1, 2023 Published September 30, 2023

1. 서론

일본은 현재 전체인구 중 4분의 1 이상이 노인인 초고령사회에 진입하였다. 특히, 75세 이상 후기고령자의 증가가 두드러지고[1], 저출산·고령화의 가속화로 돌봄 인력 부족 문제가 심각한 상황이다. 2000년 개호보험(한국의 장기요양보험)이 도입된 이후 돌봄 인력이 증가하고 있음에도 불구하고, 2025년에 약 32만 명, 2040년에는 약 69만 명의 돌봄(개호, 介護)인력이 부족할 것으로 추계하였다[2]. 이에 일본은 노인돌봄 인력 부족을 해결하기 위해 「출입국관리 및 난민인정법」을 개정하여 외국인 돌봄 인력 수용정책을 도입하였다. 2008년 경제연계협정에 근거한 개호복지사 후보자 수용(특정활동 EPA)을 시작으로 2017년 '재류자격 개호'의 신설과 '기능실습제도'에 돌봄직종 추가, 2019년 '특정기능 제도'가 시행되었다. 이렇게 일본은 외국인 돌봄 인력 수용정책을 통해 인력 충원을 기대하고 있다. 특히 재류자격 개호는 전문적이고 기술적인 분야의 외국인 돌봄 인재 수용이 목적이므로 기능실습이나 특정기능 등으로 입국한 외국인 돌봄 인력의 지도에 있어 그 능력을 발휘할 것으로 기대하는 제도이다[3].

한국도 노인 돌봄 분야 외국인 수용을 시작하기 위한 논의가 필요하다. 한국은 심각한 저출산·고령화 현상과 함께 65세 이상 노인인구의 증가가 가속화되고 있다. 2022년 현재, 전체인구 중 노인인구는 17.5%를 차지하였고 2025년에는 20%를 넘는 초고령사회에 진입할 것으로 예상되었다[4]. 특히 75세 이상 후기고령자의 증가가 가속화되고 있어 장기요양 서비스에 대한 수요 증가가 예상된다. 이는 돌봄 인력의 확보가 불가피함을 의미한다. 그러나 요양보호사 수급 추계에 따르면 2030년에는 약 9만 명의 요양보호사가 부족할 것으로 나타났다[5]. 요양보호사의 인력 부족은 업무 과중을 초래하고, 이용자에게 제공되는 서비스 질이 저하되는 결과를 가져올 것이다. 따라서 안정적인 돌봄서비스 제공체제를 유지하기 위해서는 인적 자원 확보가 중요한 과제이다[1]. 그러나 아직 노인 돌봄 영역에서의 외국인력 도입은 비교적 소통이 원활한 재외 동포(중국동포·고려인 등)에게만 열려있고[6], 돌봄 영역 외국인 수용에 대한 정책이나 프로그램이 존재하지 않은 상황이다[7]. 이에 학계에서는 돌봄 영역 외국인력의 수용을 제안하고 있다[1,6,7]. 따라서 한국보다 초고령사회를 먼저 경험하였고, 노인돌봄 영역의 외국인 수용정책을 앞서 시행한 일본의 정책을 살펴볼 필요가 있다[1]. 특히 재류자격 개호 정책은 한국에서도 관심을 두고 있는 정책으로서[6], 향후 정책 마련에 있어 본 연구의 분석 결과는 의의가 있으리라 생각한다.

이에 본 연구는 일본의 외국인 돌봄 인재 정책 중 '재류자격 개호' 정책에 대해 분석하여 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위해 일본의 학술정보 데이터베이스 J-STAGE를 활용하여 관련 문헌자료와 후생노동성(Ministry of Health, Labour and Welfare), 출입국재류관리청(Immigration Services Agency) 등의 회의자료, 법, 고시와 관계부처의 통계자료를 수집하여 이를 바탕으로 문헌분석을 하였다. 또한 김유휘(2019)가 분석한 틀을 바탕으로 재류자격 개호 정책의 노동 공급, 서비스 질, 노동조건을 중심으로 살펴보았다[7].

2. 이론적 배경

2.1 개호복지사

개호(돌봄) 인재는 돌봄현장에서 돌봄서비스를 제공하는 인력을 의미한다. 대표적으로 개호복지사를 들 수 있는데, 한국의 요양보호사가 여기에 해당한다. 일본의 개호복지사는 「사회복지사 및 개호복지사법」에 근거한 국가자격이다. "전문적 지식 및 기술을 갖고 신체상 또는 정신상의 장애로 인해 일상생활에 지장이 있는 자에게 심신 상황에 맞는 돌봄을 제공하고 그자와 보호자에게 돌봄에 관한 지도를 하는 자"로 정의하였다[8]. 또한 「개호보험법」의 돌봄서비스는 "가령에 따라 생기는 심신의 변화로 인한 질병으로 요개호 상태가 되어, 입욕, 배설, 식사 등의 돌봄, 기능훈련 및 간호, 요양상의 관리 등 의료를 필요한 자에게 그들의 존엄을 유지하고 잔존 능력에 맞는 자립적인 생활을 영위할 수 있도록 제공하는 것"으로 정의하였다[9]. 따라서 개호복지사는 돌봄이 필요한 자에게 다양한 생활행위·생활 동작을 지원하도록 지식과 기술을 갖춘 돌봄 전문자격으로 볼 수 있다.

개호복지사 자격을 취득하는 경로는 몇 가지가 있다. 첫째, 3년 이상의 돌봄 업무에 관한 실무경험 및 도도부현 지사가 지정한 실무자 연수에 필요한 지식 및 기능 습득 후에 개호복지사 시험에 합격하는 방법이다. 둘째, 도도부현 지사가 지정한 개호복지사 양성시설에서 필요한 지식이나 기능 습득 후 개호복지사 시험에 합격하는 방법이다. 셋째, 문부과학대신 및 후생노동대신이 지정한 복지계열 고등학교에서 필요한 지식과 기능을 습득하여 국가시험에 합격하는 방법이다[10].

2.2 개호복지사 현황

개호복지사는 일본의 젊은 층에 '힘들고, 더럽고, 위험한' 업무라는 부정적인 이미지로 인해 돌봄 영역 취업희망자가 많지 않다[10,11]. 개호노동안정센터의 전국 돌봄 사업소를 대상으로 한 조사 결과, 돌봄 직원 수가 매우 부족 10.2%, 부족 21.2%, 약간 부족 33.0%로 전반적으로 부족에 해당하는 비율이 64.4%로 나타났다[11]. 특히 돌봄 인력이 부족한 가장 큰 이유로 채용 곤란이 89.1%로 매우 높게 나타났다[11]. 또한 돌봄 직원의 이직률도 다른 산업에 비해 높은 편이다[11,12]. 전체 노동자의 이직률이 16.2%인 것에 비해 돌봄직의 이직률은 21.6%로 높게 나타났다[13]. 이로 인해 돌봄 직원의 인력 부족에 대한 대응으로 지금까지 외국인을 고용하지 않았던 돌봄 시설에서도 외국인 고용에 적극적인 자세를 보이고 있다[3]. 일본은 전체인구의 65세 이상 노인인구가 20%를 넘는 초고령사회를 2010년에 맞이하였고, 2040년에는 전체인구의 3분의 1이 노인인구가 될 것으로 나타났다[2,12]. 특히 심각한 저출산·고령화로 인해 생산가능인구가 감소하고 있는 상황에서 돌봄 인력의 부족은 매우 복잡한 난제로 등장하였다[14]. 후생노동성은 돌봄 인력을 확보하기 위해 돌봄 직원의 처우개선, 다양한 인력 확보 및 육성, 이직 방지·정착 촉진·생산성 향상, 돌봄직의 매력 향상, 외국인력 수용 환경정비 등 5개의 시책을 주로 한 종합적인 돌봄 인력 확보대책을 마련하였지만[15], 돌봄 인력 충원을 기대하기 어려운 상황이다. 이에 일본은 돌봄 영역의 인력 부족에 대한 대응으로 외국 인재 수용을 채택하였고, 외국 인재 수용과 활용정책은 실제 다양한 형태로 일본의 돌봄 서비스를 지지하고 있다[16].

3. 일본의 외국인 돌봄 인재 유입경로

3.1 특정활동 EPA

특정활동 EPA(Economy Partnership Agreement)는 경제연계협정에 의해 인정된 활동에 근거한 체류 자격으로, 인도네시아, 필리핀, 베트남 각국과 일본 두 국가 간의 경제활동 연계 강화를 위한 공적인 틀로서 특별하게 행하는 제도이다[15]. 일본은 각국에서 연간 최대 300명의 개호복지사 후보자를 수용하도록 하였다. 입국한 외국인은 개호복지사 자격 취득이 목적이므로 입국 후 4년 차에 개호복지사 시험에 합격해야 하고 불합격하면 귀국해야 한다. 2023년 1월 현재, 이 제도로 체류하는 자는 3,257명이다[17].

3.2 재류자격 개호

고령자의 증가와 함께 질 높은 돌봄 서비스에 대한 요구가 높아짐에 따라 「출입국관리 및 난민인정법」을 개정하여 돌봄 분야에 종사하는 외국인 수용으로 2017년 재류자격 개호를 도입하였다[15]. 재류자격 개호의 신설로, 일본 개호복지사 양성시설을 졸업하여 개호복지사 국가자격을 취득한 외국인은 재류 자격을 '유학'에서 '개호'로 변경하여 돌봄 분야에서 취업할 수 있게 되었다. 2020년 12월 말 재류자격 개호 체류자는 1,714명에서 2022년 6월 말 5,339명으로 증가하였다[17].

3.3 기능실습

기능실습제도는 개발도상국의 경제발전을 위한 인재육성 협력을 목적으로 1993년 특정활동의 한 유형으로 신설되었고, 2009년 「출입국관리 및 난민인정법」의 개정으로 체류 자격에 기능실습이 도입되었다[15]. 2017년에는 기능실습 대상 직종에 돌봄 분야도 추가되었다. 기능실습 체류 기간은 최장 5년이다. 기능실습 체류자는 2018년 1,823명에서 2022년 6월 15,011명으로 증가하였다[17].

3.4 특정기능

특정기능 제도는 인력 부족 대응을 목적으로 2019년 신설된 제도로, 일정의 전문성이나 기능을 갖춘 외국인을 수용하기 위한 제도이다. 특정기능 체류 자격에는 특정기능 1호와 2호로 분류된다. 돌봄 분야에 속하는 특정기능 1호는 '특정 산업 분야에 속한 일정 정도의 지식 또는 경험과 기능을 요구하는 업무에 종사하는 외국인'이 대상이다[15]. 돌봄 분야에서 특정기능 체류 자격을 받기 위해서는 일본어 시험, 돌봄 일본어 시험, 돌봄 기능시험에 합격해야 한다. 특정기능 체류 기간은 5년으로 정해져 있다. 특정기능의 돌봄분야 체류자는 2022년 3월 말 7,019명에서 2023년 1월 말 현재, 17,066으로 증가하였다[17].

4. 재류자격 개호

4.1 노동 공급

인구 고령화를 겪고 있는 대다수의 문화권에서는 돌봄 인력의 공급 문제가 심각하다[18]. 이에 외국인 돌봄 노동자의 노동 공급 측면이 중요하다[7].

재류자격 개호가 신설된 배경은 고령화의 진행에 따른 질 높은 돌봄 서비스에 대한 요청이 높아짐과 함께 일본 개호복지사 양성시설에서 공부한 외국인 유학생이 개호복지사 국가자격을 취득한 경우, 돌봄 분야에서 활약할 수 있도록 하기 위함이다[3]. 즉 돌봄 욕구의 다양화·복잡화에 따른 전문적·기술적 분야에 외국인을 수용하는 것을 목적으로 도입된 제도이다[3]. 재류자격 개호 외국인은 대부분 양성시설을 통해 유입되는 경우가 많다. 이에 따라, 양성시설의 외국인 유학생은 2018년에 1,142명에서 2021년에는 2,189명으로 증가하였다[17]. 그러나, 매년 개호복지사 양성시설 수와 입학정원은 감소추세를 보인다[19]. 2018년 양성시설 수는 386개소에서 2021년 327개소 감소하였고 입학정원도 15,506명에서 13,040명으로 감소하였다. 정원충족률도 50%대 중반대로, 2021년 7천 명대를 유지하고 있다. 이는 돌봄직에 대한 부정적인 이미지와 함께 저임금·높은 서비스의 양립, 낮은 사회적 평가 등의 영향으로 분석할 수 있다[10,21]. 또한 양성시설학교를 졸업한 학생의 개호복지사 합격률은 2022년 기준 65.3%에 달했지만, 유학생의 개호복지사 합격률은 2022년 25.1%로 낮은 수치를 보였다[3]. 현장에서도 '재류자격 개호 외국인을 고용하고 싶어도 응모자가 없다'라는 대답이 23.3%로 가장 많았다[3]. 이러한 상황에서 재류자격 개호를 통한 외국인 노동공급 증가에 큰 기대는 어려울 것으로 보인다. 이는 양성시설에서의 2년간의 학습 수료 후 또는 3년간의 실무경험을 쌓은 후 개호복지사 자격증을 취득해야 하기 때문이다. 더욱이 자격증을 취득하기까지 개호복지사 양성시설의 유학생은 학비나 생활비 등을 마련하기 위해 아르바이트 등의 이유로 학교에 결석하거나 수업에 집중하지 못하는 경우가 많은 것으로 나타났다[22]. 또한 재류자격 개호 외국인은 주로 양성시설 졸업자이기 때문에 양성시설이 적은 도도부현에서는 재류자격 개호의 인수도 적은 경향을 보인다[3]. 다만, 재류자격 개호는 배우자나 아동 등 가족 동반이 가능하고 체류 기간의 갱신 횟수 제한도 없어, 장기 취업이 가능하다. 이러한 점 때문에 기능실습이나 특정기능 등의 재류 자격으로 입국하여 개호복지사 자격을 취득한 후 일본에서 장기 취업을 희망하는 인재가 재류자격 개호로 이행하는 받침대로서, 장기적으로는 중요한 역할을 할 것이다[20].

4.2 서비스 질

돌봄은 노인을 대상으로 생활 지원, 신체 돌봄뿐만 아니라 다양한 활동이 이루어지기 때문에[1], 외국인 돌봄인력의 언어능력이나 문화에 대한 이해 부족은 돌봄서비스 질에 영향을 미칠 것이다[7]. 더욱이 돌봄은 치매 등 다양한 문제를 안고 있는 노인을 대상으로 하는 업무이기 때문에 이용자에게 미치는 서비스 질에 대해 생각해야 한다[23].

재류자격 개호는 개호복지사 국가자격 취득이라는 조건을 갖춘 외국인을 받아들이는 것이다. 일본의 양성기관에서 2년 이상 교육을 받고 국가자격 시험을 통과한 후 돌봄 영역에서 직업을 구한 경우에만 자격을 부여한다[2]. 즉 돌봄 영역에서 일정 수준 이상의 자격을 갖춘 외국인에게만 자격을 제한하고 있으므로 서비스 질에 부정적인 영향을 미치지는 않을 것이다[7]. 개호복지사 양성시설에 입학하기 위해서는 법무 성령에서 정한 일본어 능력시험 N2 이상 또는 일본 국내의 일본어 학교에서 6개월 이상 학습경력이 있어야 한다. 일본어능력시험 N2는 일상적인 일본어를 이해할 수 있고, 일본의 중학교 졸업 정도의 인정시험이다[23]. 따라서 외국인 유학생 대부분은 일본어 학교에서 일본어를 습득하여 개호복지사 양성시설에서 수학하게 되므로, 이용자와의 의사소통에서도 큰 문제가 없을 것이다. 또한 개호복지사 자격은 노인 돌봄에 관한 일정의 지식이나 기능을 습득한 것을 증명하는 국가자격이므로[1], 자격 유무에 따라 돌봄 서비스 질에 있어서도 영향이 있을 것이다[12]. 따라서 재류자격 개호는 국가자격을 취득해야 받을 수 있으므로 서비스 질은 일정 수준 보장된다고 할 수 있다.

서비스 질에 대한 조사연구는 많지 않으므로 이를 위해 외국인 돌봄 인력에 대한 고용주와 이용자의 만족도를 참고할 수 있다[7]. 한 조사 결과에 따르면, 이용자·가족 모두 재류자격 개호 외국인에 대한 만족이 65.1%로 긍정적인 평가를 보였다[24]. 또한 향후 재류자격 개호 외국인을 적극적으로 고용하고 싶다는 시설이 가장 많았다[3]. 이렇게 외국인 돌봄 인력에 대한 평가는 높게 나타나고 있다. 이는 개호복지사로서 전문성이 높고 즉시 현장에 투입되어 일할 수 있는 돌봄인력으로서 기대하고 있기 때문이다[3]. 따라서 재류자격 개호의 서비스 질은 전체적으로 긍정적으로 평가할 수 있다.

4.3 노동조건

돌봄노동의 노동조건은 인력공급과 서비스 질에 직접적인 영향을 미치는 요인이다. 따라서 외국인력 정책에 있어 노동권과 이동권 등은 중요한 쟁점이다[7].

재류자격 개호는 돌봄시설을 중심으로 개호복지사 자격에 한하여 외국인력을 받아들이고 있다. 또한 외국인

수용시설은 근로시간, 임금, 휴가 등 일본인 노동자와 같은 조건으로 직접 고용하게 되어 있다[3]. 재류자격 개호 외국인의 근로시간은 수용시설에 고용된 노동자의 근로시간과 같아야 한다. 또한 임금도 동일한 업무에 종사하는 일본인 노동자와 동등해야 한다. 실제 조사 결과에 따르면, 일본인 직원과 대우(급여, 복리후생, 근무시간 등)가 같다고 응답한 비율이 68.4%였고, 일본인 직원보다 대우가 좋다고 응답한 비율이 4.4%로, 전반적으로 일본인과 동등한 대우를 받는 것으로 나타났다[3]. 한편, 재류자격 개호 외국인에게 업무에서 곤란한 점을 물어본 결과 '급여가 적음'이 50.0%로 가장 높게 나타났다[3]. 이는 재류자격 개호 외국인이 일본인과 같은 대우를 받고 있지만 돌봄직 자체의 낮은 임금에 대한 불만이 나타난 것으로 볼 수 있다. 일본의 개호복지사 처우에 대한 문제는 지속적인 논란이 되고 있다[20]. 개호노동안정센터의 조사 결과에 의하면 노동조건에 대한 불만으로 '인력부족'이 52.3%로 가장 높았고, 다음으로 '업무 내용에 비해 낮은 임금'이 38.3%로 높게 나타났다[11]. 실제 돌봄 현장에서 받는 월급(세금 포함)을 조사한 결과, '20만엔 이상 25만엔 미만(200만 원 이상 250만 원 미만)'이 24.5%로 가장 많았고, 다음으로 '15만엔 이상 20만엔 미만(150만 원 이상 200만원 미만)'이 22.6%로 나타났다. 평균 월 급여는 202,401엔(약 202만 원)정도이다[11]. 이는 일반노동자의 월평균 임금인 31만2천엔(약 312만 원)[26]에 비하면 낮다고 판단할 수 있다. 후생노동백서에 따르면 일본인을 포함해서 돌봄직을 그만둔 이유로 낮은 임금이 15.6%로 나타났다[12]. 낮은 근로조건 등으로 겪는 인력 부족 문제를 외국인 인력 충원으로 해결할 수 없다[7]. 더욱이 재류자격 개호는 직장을 이동할 수 있는 이동권이 보장되어 있으므로, 낮은 처우로 인해 지방권보다 비교적 임금이 높은 수도권으로 이동할 가능성이 크다[27]. 이는 지역 간 노동 공급에 대한 불균형을 초래할 수 있다[1]. 따라서 대우에 대한 문제를 해결할 필요가 있다.

또한 후생노동성에 따르면 외국인 노동자의 고용관리에 있어 사업주는 적절한 법정노동시간 및 노동기준법 등에서 정한 바와 같이 연차유급휴가를 줘야 한다고 명기되어 있다[28]. 그러나 재류자격 개호 외국인은 고용계약서에 관한 확인의 어려움[25], 휴가 취득에 있어 불안, 불편감[3,25] 등 노동관리에 관한 과제가 있는 것으로 나타났다. 이는 비단 외국인 노동자라는 이유로 휴가 취득이 어려운 것은 아닐 것이다. 개호노동안정센터의 조사에 의하면 노동조건 등의 불만에서 '유급휴가 취득의 어려움'이 25.6%로 나타났다[3]. 이는 돌봄 인력의 부족으로 인해 휴가를 취득함에 따라 동료의 업무 과중으로 인해 불편할 수 있을 것이다. 따라서, 재류자격 개호의 노동조건은 외국인뿐만 아니라 돌봄 현장 노동자의 처우가 긍정적이지는 않은 것으로 볼 수 있다.

5. 결론 및 제언

본 연구는 일본의 노인 돌봄 영역에서의 외국인 돌봄 인력 수용정책 중 재류자격 개호 정책을 중심으로, 노동공급, 서비스 질, 노동조건에 따라 분석하였다. 연구 결과, 재류자격 개호는 국가자격증인 개호복지사 취득이 조건인 만큼 시간적·비용적인 부담으로 인해 충분한 노동 공급을 기대하기는 어려운 것으로 나타났다. 다만, 국가자격증과 언어적인 면에서 기준이 마련되어 있어 서비스 질에 있어서는 긍정적으로 평가할 수 있었다. 노동조건은 일본인과 같은 조건으로 고용하게 되어 있었지만, 일본인의 처우 자체가 낮아서 외국인에게 있어서도 좋은 처우로 받아들이지 않는 것으로 나타났다. 분석 결과를 바탕으로 도출한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 국가자격증에만 국한된 외국인 수용이 아니라 모국에서의 경험을 반영한 즉전력있는 외국인을 수용할 제도 마련이 필요하다. 일본의 재류자격 개호는 고령화로 인한 질 높은 서비스 요구를 충족하기 위해 신설된 제도로, 전문적이고 고도의 기술을 가진 외국인 돌봄 인력을 수용하기 위한 제도이다. 그러나 재류자격 개호제도가 도입된 지 5년이 지났음에도 불구하고 체류자 수는 5천 명대로 큰 증가세를 보이지 않았다. 재류자격 개호는 일본어능력시험 N2를 취득해야 하고 양성시설을 졸업할 필요가 있다. 이후에도 국가자격증을 취득하여 취업까지 시간이 걸리고 그 기간 비용부담이 크다. 즉, 시간적·비용적인 부담으로 인해 노동 공급이 충분히 이루어지지 않은 것으로 판단된다. 이에 일본은 일정 정도의 실력과 기능을 갖춘 외국인력을 현장에 즉시 투입하여 근무할 수 있는 특정기능 제도를 도입하였다. 돌봄 분야 특정기능 체류자는 2022년 7천 명대에서 2023년 3월 1만 7천 명대로 많이 증가하였다. 한 조사에 따르면 특정기능 외국인의 모국에서의 직업은 대부분은 간호직이거나 돌봄 요양직의 경험자였다[13]. 따라서 한국에서는 노인 돌봄 분야 외국인을 수용할 때, 재류자격 개호와 같이 일본어 실력-양성시설 졸업-자격증 취득-취업의 과정으로 돌봄 체류자격을 취득하는 경로도 좋지만, 돌봄 현장에 즉시

투입하여 근무할 수 있는 제도 마련이 필요할 것이다.

둘째, 서비스 질에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 언어 수준 기준과 요양보호사 자격 취득을 위한 지원이 필요하다. 일본은 법무 성령에서도 JLPT N2의 기준을 정해놓았을 만큼 이용자의 언어 이해는 중요하다. 노인 돌봄 현장에서는 생활 지원이나 신체 돌봄 서비스만을 제공하는 것이 아니라 이용자인 고령자와 함께 다양한 활동을 하거나 이용자의 언어나 생활사를 통해 본인의 욕구를 파악하는 등 다양한 돌봄 활동이 이루어진다. 돌봄 노동자가 대화의 기본이 되는 이용자의 언어(모국어)를 충분히 습득하지 않은 상태에서는 이용자의 욕구를 충족시키기 어려울 수 있다[19]. 따라서, 외국인 돌봄 인력의 수용은 단순히 돌봄 기술에만 초점을 맞추는 것이 아니라 언어적인 면에서도 고려되어야 한다. 또한 요양보호사 자격은 요양 관련 지식과 기능을 활용하여 이용자의 욕구에 대응하는 전문적인 대인 서비스직을 증명하는 제도이다[1]. 즉 이용자인 고령자를 위해 서비스 질을 확보함과 동시에 이용자의 불안을 초래하지 않는 수단이 국가자격이다. 따라서 실력 있는 외국인이 현장에서 근무하면서 자격을 취득할 수 있도록 충분한 체류 기간을 설정하고 수용기관에서도 자격을 취득할 수 있도록 언어 및 돌봄 학습에 대한 적극적인 지원이 필요하다.

셋째, 정확한 처우 및 노동조건에 대한 기준을 마련해야 한다. 이미 돌봄 인력에 대한 처우는 열악한 상황이다. 이러한 이유로 돌봄 직에 대한 매력이 떨어져 있어 국내의 취업희망자도 저조한 상황이다. 노인 돌봄의 외국인력 제도에서 외국인력이 내국인보다 더 열악한 노동조건을 감수하도록 구조화되어 있다면, 외국인 노동자의 인권뿐만 아니라 노인돌봄 노동 전반에 부정적 영향을 미칠 것이다[7]. 또한 재류자격 개호 인력을 채용할 때 모집단계에서부터 노동계약 기간, 노동법 및 사회보험 관계 법령 적용에 관한 사항, 임금 및 업무 내용 등에 대해 명확하고 알기 쉽게 명시할 필요가 있다[21]. 또한 채용 후는 담당해야 하는 업무 확인이나 휴가 취득, 임금, 노동시간 등 노동조건에 대해 적정하고 균등한 대우를 할 필요가 있다. 따라서, 외국인 돌봄인력의 처우 개선 및 노동조건을 개선하기 위한 정확한 기준 마련이 필요하다.

References

[1] C. H. Joo, O. N. Kim, "A Study on Acceptance Policy for Foreign Care Workers in Japan", *Multiculture & Peace,* Vol.17, No.1, pp.23-41, 2023.
DOI: https://doi.org/10.22446/mnpisk.2023.17.1.002

[2] Ministry of Health, Labour and Welfare. Regarding the required number of nursing care staff based on the 8th Long-Term Care Insurance Business Plan [Internet]. Ministry of Health, Labour and Welfare, c2021 [cited 2021 July 9], Available From: https://www.mhlw.go.jp/content/12004000/000804129.pdf (accessed May 20, 2023)

[3] Japan Association of Certified Care Workers, To understand the actual situation of the status of residence "Nursing care" and to support active participation Survey research business report [Internet]. Japan Association of Certified Care Workers, c2023 [cited 2023 March 23], Available From: https://www.jaccw.or.jp/wp-content/uploads/2023/04/zairyuushikaku_kaigo_houkokusyo.pdf (accessed May 23, 2023)

[4] Statistics Korea, Senior Citizen Statistics 2022 [Internet]. Statistics Korea, c2022 [cited 2022 Sep. 29], Available From: https://www.kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=10820&act=view&list_no=420896 (accessed May 25, 2023)

[5] J. M. Lim, Y. K. Lee, "Analysis and Prospects for the Supply-Demand Gap of Care Workers", *The Journal of Humanities and Social science,* Vol.12, No.6, pp.2255-2268, 2021.
DOI: https://doi.org/10.22143/HSS21.12.6.159

[6] Ministry of Justice, A study on the new foreign manpower inflow system in response to demographic changes. Ministry of Justice, Korea, pp. 204.

[7] Y. H. Kim, "A case study on migrant care worker policy in Japanese long-term care", *Korea Social Policy Review*, Vol.26, No.2, pp.33-64, 2019.
DOI: https://doi.org/10.17000/kspr.26.2.201906.33

[8] Social Workers and Care Workers Act. Available From: https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=362AC0000000030 (accessed June 10, 2023)

[9] Long-Term Care Insurance Act. Available From: https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=409AC0000000123_20230519_505AC0000000031&keyword=%E4%BB%8B%E8%AD%B7%E4%BF%9D%E9%99%BA%E6%B395 (accessed June 18, 2023)

[10] M. Ohwa, "The shortage of care workforce in Japan and the issues regarding the acceptance of foreign care workers: From the survey results of foreign care workers in Kobe City", *Human Welfare*, Vol.12, No.1, pp.57-69, 2020.
DOI: https://doi.org/10.24759/vetrdi.6.2_47

[11] Care Work Foundation. Employment Status and Employment Attitude Survey of Nursing Care Workers result report [Internet]. Care Work Foundation, c2022 [cited 2022 Aug. 22], Available From: http://www.kaigo-center.or.jp/report/pdf/2022r01_chousa_cw_kekka.pdf (accessed July 25, 2023)

[12] Ministry of Health, Labor and Welfare. 2022 Health and Labor White Paper-Securing human resources to support social security- [Internet]. Ministry of Health, Labour and Welfare, c2022 [cited 2021 July 9], Available From: https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/21/dl/zentai.pdf (accessed July 25, 2023)

[13] Ministry of Health, Labor and Welfare. Measures to Secure Welfare and Nursing Care Workers [Internet]. Ministry of Health, Labor and Welfare, c2019, Available From: https://www.mhlw.go.jp/seisaku/09.html (accessed July 25, 2023)

[14] C. H. Joo, "A Study on the Specific Skills Policy for Securing Elderly Care Personnel in Japan", *The Journal of Humanities and Social science*, Vol.14, No.3, pp.4267-4280, 2023.

[15] Ministry of Health, Labour and Welfare. Regarding securing nursing care personnel and promoting productivity improvement at nursing care sites [Internet]. Ministry of Health, Labour and Welfare, c2022 [cited 2022 July 25], Available From: https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/000967545.pdf (accessed June 20, 2023)

[16] Y. Haraguci, "A Study on Policies for Accepting Foreign Care Workers in Japan", *The Journal of Tokyo Keizai University:Business*, Vol.314, pp.97-116, 2022.

[17] Ministry of Health, Labour and Welfare. Acceptance of foreigners in the field of nursing care [Internet]. Ministry of Health, Labour and Welfare, c2023 [cited 2023 March 29], Available From: https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000931861.pdf (accessed May 25, 2023)

[18] G. H. Youn, "Loss of Independence in Old Age and Shortage of Long-term Care Workers", *Korean journal of research in gerontology*, Vol.31, No.3, pp.251-265, 2022.

[19] Japan Care Worker Training Facility Association. Number of Entrants to Care Worker Training Facilities and Foreign Students [Internet]. Japan Care Worker Training Facility Association, c2022 [cited 2022 Sep. 21], Available From: https://kaiyokyo.net/news/h28-r2_nyuugakusha_ryuugakusei.pdf (accessed July 25, 2023)

[20] K. Nakamura, "Foreign Care Workers in Japan", *Review of Economics*, Vol.26, No.2, pp.67-95, 2022.

[21] M. Fukushima, "An acceptance policy for foreign care workers in Japan : How will the establishment of Specified Skilled Worker "Nursing Care" affect the society?", *Journal of Tokyo Kasei Gakuin University*, Vol.60, pp.31-47, 2020.

[22] M. Mayuzumi. "Understanding, what International students have the actual situation of daily life problems and consideration for this problems at care worker training school", *Keishin journal of life and health*,Vol.4, No.1, pp.109-114, 2020.

[23] Y. Shimizu, "Migrant Care Workers in Japanese Elderly Care and the Com-plexity of Obtaining Residence Status", *Bulletin of the faculty of health and welfare*, Vol.14, pp.11-25, 2022.

[24] A. Abe, "Current Status of Foreign Students Aiming to Become Care Workers and Evaluation of Foreign Care Workers", *Journal of Social Welfare Management*, Vol.2, pp.39-50, 2022.

[25] M. K. Na, "A study on life issues faced by foreign caregivers who work with the status of residence of "nursing care"-Analysis of data from interviews with parties-", *Bulletin of Nagano University*, Vol.44, No.3, pp.97-105, 2023.

[26] Ministry of Health, Labor and Welfare. Wage Structure Basic Statistical Survey [Internet]. Ministry of Health, Labor and Welfare, c2022 [cited 2022 Sep. 29], Available From: https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/z2022/dl/01.pdf (accessed July 25, 2023)

[27] A. Sato, "Recruitments and Issues for Specified Skilled Workers(i) in the Nursing Care Industry: Focus on Being Concentrated in Metropolitan Areas", *The Japanese journal of regional policy studies*, Vol.29, pp.76-85, 2022.
DOI: https://doi.org/10.32186/ncs.29.0_76

[28] Ministry of Health, Labour and Welfare. Guidelines for business owners to appropriately deal with improvements in employment management of foreign workers [Internet]. Ministry of Health, Labour and Welfare, c2017 [cited 2017 Aug. 3], Available From: https://www.mhlw.go.jp/content/000601382.pdf (accessed June 18, 2023)

주 찬 희(Chan-Hee Joo) [정회원]

- 2009년 4월 : Japan Lutheran College Social Work(Master of Arts, Social Work)
- 2015년 8월 : 서울시립대학교 사회복지학과 (사회복지학 박사)
- 2023년 3월 ~ 현재 : 이주융합연구소 연구위원

〈관심분야〉
노인복지, 지역복지