

정책자료
2024-05

동남아시아 국제노동이동의 구조와 동학

조혁진 · 주수인 · 최혜영

한국노동연구원

목 차

요 약	i
제1장 서 론	(조혁진) 1
제1절 연구의 배경	1
제2절 연구의 목적	2
제3절 연구의 구성	4
제2장 국제노동이동은 어떻게 이루어지는가?	(조혁진) 5
제1절 들어가며	5
제2절 국제노동이동의 결정 요인과 구조	6
1. 국외 취업 유인과 한국으로의 취업 결정 요인	7
2. 노동이동의 구조: 송출국의 이출 규정	11
제3절 국제노동이동의 과정: 한국으로의 취업 과정을 중심으로 ...	13
1. 한국어 시험: 한국으로의 취업을 위한 첫 번째 관문	13
2. 구직자의 직무 역량 및 경험과 관계없는 업종 선택	17
3. 사전취업교육 과정	19
제4절 노동이동 과정에서의 문제	21
1. 정보의 불충분성	21
2. 한국에 입국하기까지 소요되는 오랜 시간	22
제5절 귀환 이후: 귀국근로자의 본국 재정착	23
1. 귀국근로자 지원 프로그램	24
2. 귀국근로자의 사례	25
제6절 소 결	28

제3장 국제노동이동 업종별 사례연구 1 : 돌봄 분야 ..(최혜영)	30
제1절 연구 배경	30
제2절 동아시아 주요 수용국의 돌봄 체계와 이주돌봄노동자 수용 제도	32
1. 일 본	32
2. 대 만	53
3. 한 국	72
제3절 송출국의 현황과 제도	87
1. 해외 이주 노동력의 여성화와 가사/돌봄 분야 종사	87
2. 해외 이주노동자 송출 관리 및 보호 위한 법 제도 추세	89
3. 송출국의 고령화로 인한 돌봄 필요 증가 예상	97
제4절 소 결	99
1. 장기로 체류하는 숙련 이주돌봄노동력 확대 정책 방향으로	101
2. ‘기술·숙련’ 인정과 개발	102
3. 가사/돌봄노동자 권리보장 위해 제도 설계 및 법 개선	105
4. 국가 돌봄 체계와 통합적 관점에서 체계적 돌봄 필요 평가 및 관련 부처 간 협력을 통한 이주돌봄노동자 정책 수립	108
5. 투명하고 공정한 모집·채용을 위한 정부의 관리 감독	110
제4장 국제노동이동 업종별 사례연구 2 : 제조업 분야(주수인)	112
제1절 머리말	112
제2절 외국인 생산기능인력 제도	113
1. 고용허가제와 국적별 체류 현황	113
2. 기능인력제도와 국적별 체류 현황	114
제3절 외국인력 수요와 공급제도의 미스매치	118
1. 고용허가제와 외국인력 수요의 괴리	118
2. 외국인 기능인력 제도와 수요의 괴리	120
제4절 현장사례로 본 외국인 숙련수급 미스매치	123

1. 사례조사 개요	123
2. 숙련형성과 순환원칙의 괴리	125
3. 제도의 배제와 불법 숙련 고용	130
4. 현장업무의 특성을 고려하지 못하는 자격요건	132
제5절 시사점 : 숙련체계 재구축과 국제협력	134
1. 숙련체계 재구축	134
2. 외국인 숙련형성과 국제협력	135
제5장 결 론	(조혁진) 138
참고문헌	141

표 목 차

〈표 1- 1〉 체류외국인 현황(2024년 4월)	3
〈표 3- 1〉 일본의 돌봄 체계	33
〈표 3- 2〉 특정기능 1호, 2호 비교	42
〈표 3- 3〉 2024년 5월 개호기능평가시험 및 개호일본어평가시험 결과 ..	45
〈표 3- 4〉 일본 개호 분야 이주돌봄노동자 도입 제도 비교	46
〈표 3- 5〉 재류자격별 전체 외국인 노동자 수(2023년 10월)	50
〈표 3- 6〉 취업가능 주요 재류자격 전체 외국인 현황 추이 (2019~2023년)	50
〈표 3- 7〉 개호 분야 재류자격별 외국인 현황	51
〈표 3- 8〉 장기요양서비스 이용자 수(2018~2022년)	57
〈표 3- 9〉 취업서비스법에 의한 이주돌봄노동자 수용 제도 특성	60
〈표 3-10〉 돌봄노동자 유형별 국적별 노동권 보호 및 노동조건	66
〈표 3-11〉 돌봄노동 종사 이주노동자 구성(2024년 5월)	67
〈표 3-12〉 가정 고용 이주돌봄노동자의 프로필 현황(2023년 6월)	68
〈표 3-13〉 이주경로와 고용관계에 따른 이주돌봄노동자 수용 유형	110
〈표 4- 1〉 일반기능인력 및 숙련기능인력의 국적별 분포	116
〈표 4- 2〉 생산기능직종의 연령별 분포의 변화	117
〈표 4- 3〉 희망 교육 및 지원서비스	119
〈표 4- 4〉 기량 검증 기본절차	121

그림목차

[그림 2-1] 인도네시아 EPS-TOPIK 준비자의 기초 수준 글쓰기 시험 연습지	16
[그림 2-2] 고용허가제 귀국근로자 취업알선 안내	25
[그림 3-1] 외국인 가사지원 인재의 활용	48
[그림 3-2] 외국인 고용과 유지 제도 개요	65
[그림 3-3] 대만 돌봄 분야 종사 이주노동자 규모 추이	69
[그림 4-1] 국가별 고용허가제(E-9) 근무인원	114
[그림 4-2] 요양 중 사망자 수를 포함한 산재사망자 수	135

요 약

본 연구는 동남아시아 국가를 중심으로, 국제노동이동의 구조와 동학을 파악하고자 하였다.

주요 연구 내용을 요약하면 다음과 같다. 제2장에서는 ‘국제노동이동은 어떻게 이루어지는가?’라는 주제에 대해 인도네시아와 베트남에서의 한국으로의 국외 취업 과정을 살펴봄으로써, 국제노동이동의 구조와 동학을 살펴보았다.

국제노동이동의 결정 계기와 이주 목적국 선택 동기는 지리적, 문화적, 경제적, 문화적 동기 등이 복합적으로 작용하면서 이주(희망)자의 국적국의 송출 제도와 이주 목적국의 유입 제도에 의해 영향을 받고 있었다.

한국으로의 취업을 목적으로 하는 이주(희망)자는 한국어 시험과 기능 시험을 통과하고, 한국의 사업주로부터 선택을 받아 한국으로 출발한다. 그 과정을 살펴본 결과, 한국어 시험 결과가 한국에서 일할 수 있는 만큼의 충분한 언어 실력을 보장하지 못한다는 점과 국적국에서의 직무와 경력 등이 한국에서 이어지기 어렵다는 점, 그리고 근로자와 사업주 간의 불충분한 정보가 안정적인 한국 취업 생활을 어렵게 한다는 점을 확인하였다.

한국에서 일을 하고 본국으로 귀환한 이후의 과정을 살펴본 결과, 송출국과 수용국 정부의 ‘귀국근로자 지원 프로그램’ 등이 마련되어 있으나, 수용국의 기업이 현지에 진출한 경우라도, 한국계 기업에 취업하기는 쉽지 않았다. 다만, 한국에서 일하고 본국으로 돌아간 다수의 귀환 근로자가 한국과의 ‘끈’을 이어가려는 노력을 하고 있었다는 점에 주목하여, 향후 한국 경험을 살릴 수 있는 귀국 정착 지원 프로그램의 역할을 모색해야 할 것이다.

제3장에서는 최근 한국 사회의 큰 이슈가 되고 있는 돌봄노동 관련 국

제노동이동의 구조와 동학을 살펴보았다. 한국, 일본, 대만 등 동아시아 국가도 사회의 급격한 고령화와 그 외 사회 구조 및 관습 등의 변화로 인해 돌봄 수요가 매우 커지고 있는 상황 속에서, 우리는 동남아시아 주요 이주 돌봄/가사노동자 송출국과 동아시아 이주 돌봄/가사노동자 수용국의 돌봄 및 노동 관련 법 제도 환경과 관련 국제기준, 돌봄/가사 노동자 송출 및 수용(유입) 정책과 제도를 살펴보았다.

이주 가사/돌봄 노동자를 어떻게 수용할 것인지 그 방식과 구조는 국가에서 돌봄이 조직화된 방식 및 국가 돌봄 체계, 가사/돌봄노동 분야의 노동 및 사회보장법 적용 정도, 가사/돌봄 노동자 기술 및 숙련도 인정 등의 요인에 따라 영향을 받았다. 특히, 이주 가사/돌봄 노동자의 고용 조건, 노동권 보호는 공식/비공식 영역 혹은 기관/가정 고용 등 그들이 어디에서 일하는가에 크게 의존한다는 점을 밝혀내고, 또한 체류 조건은 고용조건 및 이주 가사/돌봄 노동자의 기술과 숙련도 인정에 따라 달라진다는 점 역시 살펴보았다.

이주 가사/돌봄 노동자 수용 정책과 관련하여 먼저 숙련 인력의 유지라는 목적에 비추어 역량 있는 이주돌봄노동자가 장기적으로 안정된 환경에서 일할 수 있는 노동조건 마련을 위해서 관련 법제도를 개선해야 한다. 돌봄 수요 증가에 따른 가사/돌봄 부문 인력 부족 현상이 전 세계적으로 확산되고 있고, 주요 송출국 역시 고령화로 돌봄 인력 수요가 증가할 것으로 예상되는 상황에서 질 낮은 노동조건에 갇힌 이주노동력에 돌봄 의존도를 높이는 것은 지속가능할 수 없다. 가사노동 부문의 노동조건을 개선하는 것은 특히 인구 고령화가 빠르게 진행되고 있는 국가에서 현재의 노동력 부족 해소를 위해 가사/돌봄 부문을 더욱 매력적으로 만들고, 장래의 돌봄 수요를 충족할 수 있는 충분한 가사/돌봄노동자 공급을 보장하는 데 기여할 것이라는 국제노동기구의 충고를 상기할 필요가 있다. 이를 위해 가사노동자를 노동자로 인정하고 사회보장 및 노동권을 보장할 필요가 있다.

또한 이주 가사/돌봄 노동자 수용 정책은 국가 돌봄 체계라는 기초 위에서 통합적 접근이 필요하다는 점 역시 주장하였다. 국가 돌봄 수요를

측정하고, 공적 돌봄서비스 확대, 가사노동의 공식 영역 전환 확대와 함께 이주노동자가 국가 돌봄 체계에 기능할 수 있는 방법을 모색하고, 돌봄 수요를 충족하는 데 어떤 역할을 어디까지 할 수 있는지 확인하는 등 체계적인 진단과 평가가 요구된다. 그리고 무엇보다도, 돌봄의 공공성 확대라는 국가 정책 기조 아래 국가 돌봄 체계와 통합적이고 일관된 정책 개발과 추진을 위해서는 관련 부처 간 조정과 협력이 선행되어야 한다. 주요 돌봄 정책 담당부처인 보건복지부와 여성가족부, 이주노동정책 담당부처인 고용노동부, 그리고 이주민 체류를 관리하는 법무부가 이주돌봄노동자 정책 마련을 위해 함께 협력해야 할 것이다. 이러한 틀 안에서 보편적 돌봄, 가사노동자와 이주노동자의 노동보호 및 사회보호를 위한 국제 기준, 성평등과 소수자 차별 금지에 대한 사회적 가치와 양립하고 통합된 정책이 구상되어야 할 것이다.

제4장에서는 출산율 하락과 고령화의 심화라는 최근의 인구구조 변동의 시대에서 외국인력에 대한 수요구조의 변화를 주목하면서, 제조업에서의 숙련 인력 문제를 다루었다. 그동안 산업현장에서 숙련을 담당해 온 중고령 인력들이 고령화 및 은퇴에 이르는 규모가 늘어나고 있지만 생산 현장으로의 신규 유입 인력은 계속 줄어들고 있어서 숙련 단절에 따른 숙련 부족 현상이 점차 대두되고 있고, 이에 따라 외국인 숙련인력에 대한 수요가 본격화되고 있다고 볼 수 있다.

이러한 배경하에, 본 연구에서는 외국인 생산기능인력을 대상으로 관련 제도 운영의 실태와 문제점을 숙련인력 활용이라는 관점에서 사례연구를 통해 짚어보고 제도 개선 방안을 모색하였다. 국제노동이동의 과정에서 숙련형성은 송출국과의 협력이 매우 중요하기 때문에 국제협력의 틀에서 숙련체계 재구축, 외국인 기능인력의 숙련형성과 국제협력 모델 개발에 대한 시사점을 제시하였다.

제 1 장 서 론

제1절 연구의 배경

2023년 현재, 한국의 전체 인구 중 51,325,329명 중에서 체류 외국인은 2,507,584명(4.89%)에 달한다. 체류 외국인이 전체 인구의 5%가량을 차지한다는 것은, 한국 사회에서 외국인이 일하고, 공부하고, 살아간다는 것이 특별한 일이 아니게 되었음을 의미한다고 할 것이다.

일반적으로 “이주”는 “태어난 곳이나 모국이 아닌 다른 곳이나 국가에서 사는 것”을 의미하고, 특히, ‘국경’을 넘는 경우 ‘국제 이주’라고 할 수 있다. “이주자”는 “태어난 곳이나 모국이 아닌 다른 곳이나 국가에서 사는 사람”을 의미하며, “이주자”는 ‘이주의 목적’에 따라 그 범위가 다양하게 존재한다. 이주자는 ‘이주의 목적’이 무엇인지에 따라, ‘노동 이주자’, ‘학생 이주자’, ‘사업 이주자’, ‘결혼 이주자’, ‘난민’ 등으로 구별할 수 있는데, ‘이주의 목적’이 고정불변인 것은 아니라고 할 수 있다. 즉, ‘학생 이주자’가 학업을 마치고 해당 국가에서 취업을 하여 노동자가 된다면, 그는 ‘노동 이주자’가 되는 것이다.

최근, 한국 사회의 가장 중요한 화두는 ‘저출생-고령화’라고 할 수 있다. ‘저출생-고령화’ 시대에 일할 사람이 부족하다는 이야기는 여러 군데에서 들려오고 있다. 인구 감소와 그에 따른 생산가능인구 감소는 전 세계적인

추세이며, 국제적으로 인력 확보 경쟁이 가속화되고 있다. 내국인이 취업을 기피하는 분야는 외국인도 취업하기 꺼리는 것이 당연할 것이다. 일의 어려움은 국적을 가리지 않기 때문이다. 이 점에서 부족한 내국인 노동력을 인건비가 '저렴한' 외국인력으로 채울 수 있다는 생각은 '근거 없는 자신감'이 되고 있다고 볼 수 있다. 내국인뿐만 아니라, 외국인도 이제는 취업할 일터와 지역, 국가를 선택하는 시대가 되었다. 선택받지 못한다면, 국가도, 지역도, 일터도 생존하기 어려울 것이다. 향후, 일터와 지역, 그리고 국가는 '선택'을 받아야 생존할 수 있다는 것을 인식해야 한다.

제2절 연구의 목적

국제노동이주가 활발해지고, 일반화되고 있는 전 지구적 흐름 속에서, 동남아시아의 개발도상국가들은 한국 및 일본, 대만 등 동아시아 선진산업사회의 주요 인력 송출국이다. 특히, 한국, 일본, 대만 등 선진산업사회에서의 저출생-고령화의 심화로 인해 동남아시아 국가들로부터 우수 인재를 유치하기 위한 경쟁이 벌어지고 있다고 할 것이다.

저출생-고령화가 심화되고 있는 인구구조 변화 시기에, 동남아시아 출신 외국인력은 국내 노동력 부족의 중요한 대안으로 여겨지고 있다. 그러나, 현재 한국 사회가 취하고 있는 단순노무 인력 중심의 외국인력 도입의 한계가 계속해서 드러나고 있는바, 국제노동이주의 시대에서 저출생-고령화에 대비하는 새로운 국제노동이동의 패러다임을 세울 필요가 있다고 볼 수 있다.

한국의 비자 소지자 현황 자료를 살펴보면, 2024년 4월 기준, '외국인력'으로 구분되는 취업 관련 비자 소지자 561,630명 중 전문인력은 75,189명에 불과하고, 479,205명이 비전문인력으로 구분된다. 이러한 수치가 보여주는 사실은, 향후 한국 사회에서는 기존의 비전문인력 이외의 준숙련 및 고숙련 인재 유치에 대한 새로운 고민을 전개해야 하며, 이주노동자의 정주 문제와 사회통합 관련 문제도 함께 고려해야 한다는 것이다.

〈표 1-1〉 체류외국인 현황(2024년 4월)

		2019	2020	2021	2022	2023	2024. 4.
체류 외국인	전 체	2,524,656	2,036,075	1,956,781	2,245,912	2,507,584	2,602,669
	소 계	570,397	453,171	406,996	451,739	526,376	561,630
	전문인력	44,936	40,902	43,452	48,796	69,950	75,189
	비전문인력	520,680	409,039	361,526	398,621	450,425	479,205
	비전문취업 (E-9)	276,755	236,950	217,729	268,413	310,825	326,621
	방문취업 (H-2)	226,322	154,537	125,493	105,567	103,981	99,881
	계절근로 (E-8)	-	-	383	4,767	14,143	31,522
	선원취업 (E-10)	17,603	17,552	17,921	19,874	21,476	21,181
	단기취업 등 (C-4, H-1)	4,781	3,230	2,018	4,322	6,001	7,236
	유학생(D-2)	118,254	101,810	111,178	134,062	152,094	162,322
기타 (거주·영주 등)		1,836,005	1,481,094	1,438,607	1,660,111	1,829,114	1,878,717

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부(2024. 4.), 「출입국·외국인정책 통계월보」.

본 연구는 외국인력의 송출 및 수용 등의 국제노동이동 이슈와 관련하여, 한국은 글로벌 중추국가의 역할을 어떻게 할 수 있을까? 라는 질문에 대한 해답을 찾고자 한다. 단순히 부족한 노동력을 보충하는 차원에서의 외국인력 수용 관점이 아니라, 국제노동이동의 과정에서의 송출국과 수용국의 협력, 아시아 국가들과 함께 변영하는 “아시아 협력 네트워크” 구축이라는 관점에서 동남아시아의 국제노동이동의 구조와 동학을 면밀히 파악하고자 한다.

본 연구의 중요한 목적은 동남아시아 국가들의 인력 송출과 관련된 과정을 구체적으로 파악하고, 송출국과 수용국 사이의 협력 방안 모색이다. 인력 수용국인 한국과 일본, 대만 모두 저출생-고령화가 돌이킬 수 없는 상황에 까지 이르고 있는 현실 속에서, 안정적인 노동력 공급과 관련하여 동남아시아 국가들은 매우 중요한 인력확보의 풀(pool)이라고 할 수 있다. 이러한 상황에서 우리는 본 연구에서 인력 송출국인 동남아시아 국가들과 인력 수용국의 수용 정책에 대한 연구를 통해 동남아시아 국가의 노동이동의 구조와 동학을 파악하고, 이를 통한 송출국-수용국 간 협력 방안을 모색한다.

제3절 연구의 구성

본 연구에서는 첫째, 국제노동이동의 송출국으로서 동남아시아 국가들의 송출 현황과 과정을 파악한다. 이를 통해 국제노동이동에서 ‘송출’의 구조적 요인과 정책적 고려 사항을 연구한다. 둘째, 본 연구에서는 크게 두 가지 영역에서의 동남아시아 국제노동이동의 구조와 동학에 대한 사례연구를 진행한다. 사례연구 대상 영역은 전통적인 외국인력 송출-수용 영역인 제조업과 최근 저출생-고령화에 따라 외국인력 도입이 쟁점이 된 돌봄 분야이다. 본 연구에서는 2개 영역의 사례연구를 통해 송출국과 수용국이 서로 상생할 수 있는 방안을 모색해보고자 한다.

제 2 장

국제노동이동은 어떻게 이루어지는가?

제1절 들어가며

이 장에서는 국제노동이동이 이루어지는 과정을 이주(희망)자의 개인적 요인과 송출국의 제도와 관행을 중심으로 들여다본다. 국제노동이동, 즉 이주노동을 자신의 출신국(Home country)를 떠나 목적국(Host country)으로 향하는 과정이라고 할 때, 한 사람의 이주자(migrant)는 자신의 출신국(국적국)과 자신이 가고자 하는 목적국(수용국)의 제도에 바로 영향을 받는다. 국외로의 노동이동 과정에 대해, 개인의 이주 희망 의사와 동기가 중요함은 물론이고 출신국 정부가 취하는 정책 역시 이주 결정에 큰 영향을 미치게 된다. 출신국이 어디인지, 그리고 이주(희망)자가 어느 국가로 향하는지에 따라 관련되는 제도와 규정이 다양하게 짜여 있다. 이러한 국제노동이동의 다양한 측면은 송출국과 수용국 사이의 외교관계, 경제관계 등에 영향을 받는다.

이 장에서는 국제노동이동의 목적국인 한국에 자국민을 송출하는 동남아시아의 주요 국가인 인도네시아와 베트남의 노동자 국외 송출 구조와 과정을 살펴본다. 이 과정에서의 주요 초점은 ‘송출국에서 한국으로의 이주 과정’이다. 이 장의 집필을 위한 자료로 기존 연구 문헌, 인도네시아와 베트남의 정부 공식 문건 등을 활용하였으며, 송출 구조 파악에 대한 입체적인 분석을 위하여 2024년 8월, 인도네시아와 베트남 현지조사를 수행하였다. 현

지조사 과정에서 연구자는 인도네시아와 베트남의 인력 송출 담당 정부 부처 및 공공기관을 방문하여 관계자와의 면담을 진행하였다. 또한, 인도네시아와 베트남에서 국제노동이동 관련 업무를 수행하고 있는 한국산업인력공단 해외사무소를 방문하여 고용허가제를 중심으로 한 한국으로의 인력 송출 과정에 대한 전반적인 단계를 살펴보았다. 아울러, 연구자는 현지조사를 통해 인도네시아 및 베트남의 이주노동 관련 연구자들과의 면담 역시 진행하였다. 또한, 송출기관의 교육 현장 등을 방문하여 송출 과정에 대한 관찰 연구를 수행하였으며, 한국으로의 이주 예정자, 한국에서 이주노동자로 일하고 본국으로 귀환한 ‘귀국근로자’ 등을 만나 국제노동이동의 구조와 동학을 파악하고자 하였다.

제2절 국제노동이동의 결정 요인과 구조

이주 연구(migration studies)에서는 전통적으로 한 사람이 자신의 출신국을 떠나 목적국으로 향하여 정착하는 과정에서 다양한 요소가 작동한다고 간주한다(Segal et al., 2010). 이주를 결정하는 다양한 요소는 출신국의 경제적, 정치적, 법적, 사회적, 문화적, 종교적 조건, 이주(희망)자의 출신국에서의 경제적, 사회적, 정치적 지위와 상황, 출신국에서의 교육 수준, 직업, 계급 등으로 구성된다. 이러한 요소에서 이주 과정에서의 밀어냄(push) 동기와 당김(pull) 동기가 동시에 작용한다. 한 사람의 이주(희망)자를 출신국으로부터 밀어내는(push) 요소는 출신국에서의 기회 부족, 정치적-법적-종교적 박해, 자연재해, 모험정신 등이 거론된다. 다른 한편으로 이주(희망)자를 목적국으로 당기는(pull) 요소는 목적국에서의 기회 증가, 자유와 안전, 가족 재결합, 모험정신 등이 거론된다(Segal et al., 2010: 3~4).

개인적인 요인 이외에도 이주(희망)자의 자원(resource)을 구성하는 것은 국적국의 이출 정책(emigration policy)과 수용국의 이입 정책(immigration policy)이라고 할 수 있다. 이출 정책은 송출국에서 자국민이 국외로 취업하는 과정에 대한 규율이며, 이입 정책은 수용국에서 외국인이 자국으로 들어

오는 과정에 대한 규율이라고 할 때, 이주(희망)자는 이출 정책과 이입 정책에 모두 영향을 받게 된다.

한 사람이 본국을 떠나 국외로 노동이동을 하는 과정은 크게, ① 노동이주의 준비과정, ② 노동이주를 통해 국외에서 일하는 과정, ③ 국외에 정착하거나 본국으로 귀환하는 과정으로 구분할 수 있다. 노동이주의 경우, 노동이주의 준비과정과 국외에서 일하는 과정은 수용국에 따라서 크게 달라지지 않는 공통절차라고 할 수 있다. 그러나, 노동이주를 통해 국외에 정착하는 과정 또는 본국으로 귀환하는 과정은 이주(희망)자의 개인적인 의사와 능력은 물론이고, 수용국의 제도에 따라 많은 차이를 보이게 될 가능성이 크다.

한국의 경우, 노동이주자를 수용하는 과정이 고용허가제라는 단기순환 원칙에 기반한 제도를 중심으로 구성되어 있다. 이는 노동이주자의 본국 귀환 과정이 전제되어 있는 시스템이라고 볼 수 있다. 이러한 이유로, 본 장에서는 귀환 근로자의 본국 사회로의 재통합 과정에 대해서도 살펴본다.

1. 국외 취업 유인과 한국으로의 취업 결정 요인

일반적으로 국제노동이동, 즉 국외 취업은 국내에서 좋은 일자리를 찾기 어려운 경우, 국외로 취업하고자 하는 선택으로 이해될 수 있다. 국외 취업과 관련하여 고려되는 여러 가지 요소는 지리적 요소, 언어적 요소, 경제적 요소, 문화적 요소 등을 들 수 있다.

가. 지리적-문화적 요소

인도네시아의 이주노동 관련 연구자와의 면담에서 확인한 바로는, 인도네시아의 국외 취업 목적국 중 가장 선호되는 지역은 말레이시아라고 한다. 말레이시아가 지리적으로 가깝고, 언어적으로 인도네시아어와 말레이시아어가 유사하기 때문이라고 한다.

“인도네시아 사람들은 주로 말레이시아로 국외 취업합니다. 그 이유는 크게 두 가지인데요. 첫 번째는 지리적 근접성입니다. 인도네시아와 말레이시아는

가깝습니다. 그래서, 멀리 가지 않고 가까운 말레이시아로 가려는 사람들이 많습니다. 두 번째는 언어입니다. 인도네시아 언어와 말레이시아 언어는 비슷합니다. 완전히 똑같지는 않은데, 거의 비슷해요....(similar but not the same) 그래서 언어를 따로 또 배울 필요가 없으니까... 그게 중요한 요소라고 볼 수 있어요.” (자카르타 OO대학 교수)

나. 경제적 요소

이주(희망)자, 특히 노동이주자의 목적국 선택 요인 중 하나는 “어디에 가면 얼마나 많은 돈을 벌 수 있을 것인가?”라고 볼 수 있다. 노동이동의 주요 목적 중 하나가 더 많은 돈을 벌기 위함이라고 할 때, 어느 국가에서 취업하는가가 중요한 선택이 될 수 있기 때문이다. 경제적 요소와 관련해서는 크게 두 가지 세부 사항이 고려된다. 첫 번째는 노동이동을 하는 데 얼마나 많은 비용이 드는가(준비 비용)? 두 번째 이주한 국가에서 얼마나 많은 돈을 벌 수 있을 것인가?(목적국의 임금수준)이다.

준비 비용과 관련하여, 이른바 저숙련 이주노동자에게 한국은 매우 바람직한 선택지로 여겨지고 있다. 베트남 현지조사에서 만난 T씨는 1987년생 남성으로, 2008년 E-9 근로자로 한국에 입국하여, 2013년까지 경기도 화성시 송산면 OO케미컬에서 일하였다. T씨는 다소 이른 나이라고 할 수 있는 21살에 한국으로의 취업을 결정하고 준비했다. T씨가 20대 초반에 한국 취업을 희망한 계기는 일단, 많은 돈을 벌 수 있는 기회를 국외 취업에서 찾았기 때문이다. 국외 취업 국가를 알아보던 T씨는 한국을 선택했는데, T씨가 한국 선택 과정에서 중요하게 여긴 요소는 국외 취업에 드는 비용이었다. 한국은 정부 간 MOU에 따라 인력 송출과 도입이 이루어진다는 점에서 취업 비용이 다른 나라보다 훨씬 저렴했기 때문이었다고 한다. 베트남에서 사람들이 많이 국외 취업하는 또 다른 나라인 일본의 경우, 민간 에이전시를 통해서 취업하는 경로인데, T씨가 국외 취업을 준비할 당시 국외 취업 준비에 대략 9,000USD 비용이 들었다고 한다. 이에 비해, 한국의 경우 한국어 시험 준비 비용 및 한국으로 취업할 때 사용하는 항공료 말고는 다른 부대비용이 들지 않아서, 한국으로 가기로 마음을 먹었다고 한다.

인도네시아 현지조사에 만난 귀국근로자 R씨 역시 처음 한국으로 취업하고자 했던 가장 큰 이유는 인도네시아보다 한국의 임금 수준이 높기 때문이며, 고용허가제의 장점 때문이었다고 한다. 즉, 대만, 홍콩, 싱가포르로 국외 취업을 할 경우에는 에이전시 수수료가 매우 큰 부담으로 여겨지는데, 한국의 고용허가제 방식에서는 에이전시에 납부해야 할 수수료가 없다는 점이 한국으로의 취업 희망의 주요 요소로 작용했다고 한다.

준비 비용 측면에서 한국이 중요한 목적국가로 여겨지는 것은 인도네시아와 베트남 송출기관에서도 그 장점을 인정하고 있었다. 베트남의 노동부 산하 해외인력센터(Center for Overseas Labor : COLAB)의 담당자는 연구자와의 면담에서 아래와 같이 말했다.

“기타 다른 민간 방식의 경우 높은 브로커 비용 등이 문제로 여겨져 왔습니다. 한국과 베트남의 정부 대 정부 방식의 고용허가제는 그런 비용이 들지 않기 때문에, 베트남 사람들이 한국으로의 취업을 선호합니다.” (베트남 COLAB 담당자)

경제적 요소 중 두 번째 고려사항은 목적국의 임금 수준이다. 목적국에서 어느 정도의 임금을 받을 수 있는가가 중요하게 고려되고 있다. 노동이주를 하기로 결심한 것이 출신국과 목적국의 임금 수준의 차이라고 한다면, 어느 국가로 갈지를 결정하는 데에는 갈 수 있는 목적국들 사이에서의 임금 수준의 차이가 주요하다고 할 수 있다.

이 과정에서 한국은 동아시아의 이주노동 수용국들 중 비교적 높은 임금 수준을 유지하는 국가로 알려져 있다. 인도네시아 BP2MI(이주노동자보호청)의 담당 국장은 인도네시아인들이 한국을 국외 취업 목적국가로 선호하는 이유에 대해 “한국은 일단 임금 수준이 높은 나라이고, 한국은 내국인과 외국인 모두에게 동등한 최저임금이 적용된다는 점”을 들었다.

다. 문화적 요소

한국을 목적국으로 선택한 또 하나의 이유로 이주(희망)자가 가지고 있는 ‘문화’에 대한 생각들을 들 수 있다. 1990년대 또는 2000년대 초반 기간에

한국으로 노동이주를 한 사람들에게는 주로 주변 친척, 친구 또는 동네 사람의 경험담이 한국행을 결정하는 중요 요소라고 볼 수 있었다. “한국에 가서 일하고 와서 돈을 많이 벌어서 땅도 사고 집도 사고 잘 산다.”는 성공 스토리는 국외 취업 희망자가 한국으로의 이주노동을 희망하는 아주 중요한 계기로 여겨졌다(이영, 2023; 충청남도노동권익센터, 2023).

1990년대 및 2000년대의 주요 이주 목적국가 선택 동기 중 하나였던 ‘아는 사람의 성공 스토리’는 이제 더 이상 특별한 스토리가 아닌 것으로 여겨진다. 연구자가 인도네시아 현지조사 기간 동안 만난 한국 취업 예정자들에게 이른바 ‘아는 사람의 성공 스토리’는 크게 중요한 요소가 되지 않았다. 인도네시아 사전취업교육기관의 교육생들을 만났을 때, 연구자는 “여러분, 왜 한국에 가고 싶습니까?”라고 질문을 했다. 이 질문에 대한 대답은 모두 K-pop, K-drama였다. 목적국에 대한 관심, 특히 목적국의 문화에 대한 관심이 이들을 한국으로의 취업을 이끌고 있다고 볼 수 있었다. 연구자가 만난 20대 초반의 인도네시아 사람들은 어렸을 때부터 한국 드라마와 한국 음악, 이른바 K-drama and K-pop을 자연스럽게 접해왔다고 한다. 한국 드라마와 한국 음악이 익숙해지면서 이들은 한국이라는 나라에 가고 싶다는 생각들을 하게 되었다고 한다. 드라마와 영화, 뮤직비디오에서 봤던 한국의 풍경들을 보고, 저런 곳에서 ‘살고 싶다’는 생각들을 가지게 되었다고 한다.

목적국가를 선택하는 과정에서 이른바 ‘아는 사람의 성공 스토리’에서 ‘K-pop and K-drama’라는 ‘문화 선호’로의 전환이 의미하는 바는 수용국의 문화적 영향력이 향후 인구 부족과 인력 부족의 시대에서 외국 출신 이주자를 ‘끌어들이는’(pull) 요소로 작용할 가능성이 높아졌다는 것이다.

라. 이주 목적국 결정의 복잡성

앞서 언급한 이주 목적국 결정의 여러 가지 요소는 어느 한 가지가 단독적으로 작용한다고 보기에는 어렵다. 이주를 결정하는 사람은 이주 목적국 선택 과정에서, 지리적-언어적 요소, 경제적 요소, 문화적 요소 등을 종합적으로 고려한다. 출신국과 지리적으로 가깝고 언어가 유사한 경우라 하더라도 이주(희망)자가 생각하는 임금 수준이 기대에 못 미친다면, 인접국으로

노동이주를 하지 않을 것이다. 반면에 임금 수준이 높은 국가라 하더라도 목적국에서 사용하는 언어를 배워야만 이주가 가능한 경우, 언어를 학습하는 비용 역시 고려 대상에 포함된다. 따라서, 이주의 동기, 목적국 선택의 동기는 매우 다양하고 복잡하게 구성된다고 할 수 있다.

2. 노동이동의 구조 : 송출국의 이출 규정

노동이동을 하고자 하는 개인은 국경을 넘나드는 행위와 관련하여, 자신의 국적국의 통제에 놓여 있다. 이런 점에서, 자신의 국적국이 국외 취업과 관련하여 어떠한 정책과 제도를 가지고 있는지가 한 개인의 국제 노동이동에 큰 영향을 미치고 있다. 자국민의 국외 취업과 관련한 규정은 송출방식을 중심으로 살펴볼 수 있다.

정부부처 또는 정부부처 산하의 공공기관으로서 동남아시아 국가의 송출 기관은 국가적으로 국외 취업을 장려하고 있다. 국내에 괜찮은 일자리가 많지 않기 때문에, 국외 취업이 장려되는데, 국외 취업 자국민이 국내로 송금하는 것이 GDP의 많은 부분을 차지하기 때문이다. 이른바 ‘외화벌이’가 국가 경제에 큰 버팀목이 되고 있는 현실이다. 이와 관련하여, 인도네시아는 노동부 산하에 ‘이주노동자보호청’(BP2MI)이 인력의 국외 송출 및 국외 송출근로자 보호 업무를 담당하고 있다. 인도네시아의 경우 자국민의 국외 취업 유형은 5가지로 구분하고 있다(Ghofar, 2019). 첫째, 민간 대 민간(Private to Private) 개별 송출 방식이다. 이 유형은 인도네시아의 민간 송출업체와 수용국의 민간 송입업체가 중개 주체로 이루어진다. 둘째, 개별 국외 취업 유형이다. 이 유형은 개인이 국외 기업에 개별적으로 취업하는 유형이다. 셋째, 정부 대 정부 송출-수용(Government to Government) 방식이다. 이러한 방식은 송출국 정부와 수용국 정부가 양해각서(MOU) 등을 체결하고, 선발과 도입을 정부기관이 담당하는 방식이다. 넷째, 정부 대 민간 송출-수용(Government to Private) 방식이다. 이 방식은 정부기관이 국외 취업 근로자를 선발하고 수용국의 민간 기업이 송입하는 방식이다. 다섯째는 국외 파견 방식이다. 이는 인도네시아 기업이 자국민을 국외 지사 등에 파견을 보내는 방식이다.

인도네시아의 경우, 지리적 인접 국가인 말레이시아와는 주로 민간 대 민간 송출-수용 방식을 통해 국외 취업이 이루어지고 있다. 현재 인도네시아는 정부 대 정부 송출 방식으로, 한국의 고용허가제, 일본의 EPA(경제동반자협정)에 따른 노인돌봄인력 송출, 독일로 간호사 송출을 하고 있다. 인도네시아에서 정부 대 정부 송출 방식 중 규모가 가장 큰 것은 한국의 고용허가제 방식이다.

인도네시아의 BP2MI 아시아-아프리카 담당국장은 연구자와의 면담에서, 여러 가지 다양한 국외 인력 송출 방식 중에서 정부 대 정부 방식이 가장 선호된다고 하였다. 그녀에 따르면, 정부 대 정부 방식의 가장 큰 장점은 국외 취업 희망자가 부담하는 비용의 규모와 정부의 국외 송출 근로자 보호가 가능하다는 것이다.

“G to G 방식의 장점은 크게 두 가지가 있습니다. 첫 번째는 이주노동자 입장에서 다른 민간 방식보다 들어가는 비용이 매우 낮습니다. 중개수수료를 내지 않으니 들어가는 비용이 거의 없습니다. 특히 한국으로 가고자 할 경우에는 시험 응시료 정도 부담하면 되니까, 이주노동자 입장에서 비용이 매우 낮아서 선호됩니다. 두 번째는 정부 입장에서 국외에 있는 노동자를 보호하는데 유리합니다. 정부 대 정부 방식이라서 무슨 문제가 생기면 그 문제에 대처하는 것이 다른 민간 방식에 비해 더 수월합니다.” (BP2MI 아시아-아프리카 담당국장)

송출국에서의 국외 취업 규정은 수용국이 어떠한 이입 정책(immigration)을 가지고 있는지에 크게 영향을 받는다. 예를 들어, 한국은 고용허가제라는 공공주도의 이입 정책을 가지고 있기 때문에, 한국으로 자국민을 취업시키고자 하는 국가는 공공부문에서 송출을 담당해야 한다. 공공부문 송출기관은 정부 대 정부 방식의 송출을 담당하는 것은 물론, 민간 부문 송출 과정에서도 최종 승인의 역할을 담당하고 있다.

제3절 국제노동이동의 과정 : 한국으로의 취업 과정을 중심으로

이 절에서는 동남아시아의 국제노동이동이 이루어지는 과정을 한국으로의 취업 과정을 중심으로 살펴보고자 한다. 한국으로의 노동이동 과정을 순차적으로 살펴보면, 이 과정에서의 쟁점을 검토한다.

1. 한국어 시험 : 한국으로의 취업을 위한 첫 번째 관문

최근 들어 동남아시아에서는 한국으로의 취업을 위한 고용허가제 필수 요건인 한국어 시험 응시생 수가 급격하게 증가하고 있어 주목된다. BP2MI 내부 자료에 따르면, 2024년 8월 현재, 인도네시아의 고용허가제 한국어 시험 접수자는 62,830명이다. 2023년 한국어 시험 접수자가 총 3만 9천 명이었던 상황과 비교하면 2024년에는 매우 급격하게 증가했다. COLAB 내부 자료에 따르면, 베트남 역시, 2024년 5월 기준, 한국어 시험 접수자가 45,000명에 달할 정도로 증가하고 있는 추세이다. 한국어 시험 접수자 수 및 응시자 수의 증가는 인도네시아의 BP2MI와 베트남의 COLAB 모두 한국 취업 희망자 수의 증가를 의미한다고 판단하고 있다.

동남아시아에서 한국어 시험 접수자가 계속 증가하는 추세 속에서, 한국어 시험을 둘러싼 몇 가지 쟁점을 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 한국어 시험 관련 인프라 문제이다. 인도네시아에는 BP2MI의 전체 23개 지역사무소 중 자카르타와 스마랑 지역에서만 한국어 시험이 실시되고 있다. 현지 송출기관 BP2MI가 시험장 장소를 제공하고, 내부 집기는 한국산업인력공단의 자산으로 구성되어 있다. 자카르타의 경우, UBT 방식으로 태블릿 PC를 통해 한국어 시험을 진행하고 있다. 시험 일자가 정해지면, 하루에 1부에서 5부까지 총 5차례의 시험이 진행된다. 연구자가 방문한 BP2MI 자카르타 지사의 시험장은 이용 가능한 좌석이 77개이다. 따라서, 1부부터 5부까지 진행하면 대략 하루에 400명, 1주일에 2,000명까지 한국어 시험 응시가 가능하다.

인도네시아에서 한국어 시험장이 자바 섬의 자카르타와 스마랑 지역에만 존재하고 있다는 점은 지리적인 제약 조건으로 작용하고 있다고 볼 수 있다. 한국으로 취업하는 사람들은 대부분 한국어 시험을 쉽게 치를 수 있는 자바섬 지역 사람들이 많은 편이라고 한다. 여러 개의 섬으로 이루어진 인도네시아 특성상, 섬과 섬 사이를 이동하는 비용이 많이 들기 때문에, 자바 섬 이외의 사람이 자바 섬의 자카르타나 스마랑까지 와서 시험을 보기가 쉽지 않다고 한다. 한국으로의 취업을 목적으로 한국어 시험을 보기 위해 자바 섬으로 이동하는 비용을 감당할 수 있는 사람이 많지 않다. 그래서, 최근 인도네시아 BP2MI와 한국산업인력공단 인도네시아 EPS센터에 자바 섬 이외 지역에 거주하는 인도네시아 사람들이 어렵지 않게 한국어 시험을 치를 수 있도록 자바 섬 이외의 다른 지역에도 한국어 시험장을 설치해달라는 민원이 자주 제기되고 있다고 한다.

이에 비해, 베트남에서는 COLAB의 하노이 지사, 다낭 지사, 호치민 지사 세 곳에서 한국어 시험이 실시된다. 베트남의 경우 지리적으로 남북으로 길게 뻗어있기 때문에, 베트남 북부 지역 거주자들은 하노이에서, 중부 지역 거주자들은 다낭에서 남부 지역 거주자들은 호치민에서 한국어 시험을 응시할 수 있는 상황이다.

둘째, 대리시험 등 각종 부정행위가 발생하고 있다. 인도네시아 및 베트남 현지 EPS 관계자 및 송출기관 관계자에 따르면, 한국어 시험 접수자가 늘어나는 만큼, 한국어 시험 대리 응시 문제 등이 계속해서 발생하고 있다. 대리 시험은 신분증 등을 위조하여, 한국어 능력이 괜찮은 사람이 한국어 능력이 부족한 사람 대신 시험을 보는 것이다. 현지 송출기관 및 현지 EPS센터에서는 부정행위 응시자를 가려내기 위해 많은 노력을 하고 있다. 인도네시아에서는 지문인식기를 통한 신분 확인을 진행하면서, 대리 응시 부정 행위자를 적발해내고 있다. 최근 들어서는 지문인식기를 속이는 방법도 등장하고, 베트남에서는 신분증을 위조하여 시험 응시를 시도하다가 적발되는 사례도 발견되고 있다.

“베트남에서는 한국으로 취업하고자 하는 사람들이 많기 때문에 … 필수과정인 시험에서 부정행위가 종종 발생합니다. 부정행위는 주로 대리응시인데요.

시험 과정에서 베트남 정부에서 발행하는 전자 IC칩 방식 신분증을 통해 신원확인을 하는데, 신분증 앞면 사진부를 위조하는 경우가 종종 적발되거든요. COLAB이랑 하노이 EPS센터에서 부정행위자를 적발하지만, 부정행위의뢰자는 향후 4년간 시험 응시 금지 조치만 할 수 있는 상황입니다. 부정행위의뢰자. 즉, 한국으로 취업하고자 하는 사람에게는 향후 4년간 시험응시 할 수 없다는 제재 조치가 가능하지만, 대리시험자는 추적을 할 수 없는 시스템 이거든요. 아마도 이 대리 응시 관련해서 일종의 브로커 시장이 형성되어 있는 것으로 추정됩니다.”(베트남 하노이 EPS센터 관계자)

셋째, 한국어 시험의 효과성 쟁점이다. 한국으로의 취업 과정에서 필수적인 한국어 시험은 취업 희망자의 한국어 능력을 어느 정도로 검증할 수 있을까 라는 점이다. 이주노동자가 타국으로 이주하여 일하기 위해서는 기본적인 언어소통이 이루어지지 않으면 일을 수월하게 하기가 어렵다. 이는 이주노동자 본인뿐만 아니라, 수용국의 사업주, 수용국의 동료들과의 관계 형성에도 매우 중요한 측면이라고 할 수 있다. 특히, 한국으로 취업할 경우, 한국으로의 취업과 취업 이후 안정적인 노동환경을 위해서는 한국어 능력이 일정 정도 이상 되는 것이 중요하다고 할 것이다.

한국으로 취업을 준비하는 사람, 그리고 한국에 취업이 확정된 이주노동자는 어느 정도로 한국어를 공부하고 한국어 의사소통이 가능할까? 기본적으로 고용허가제를 통해 한국에 취업하기 위해서는 한국어 시험 EPS-TOPIK을 통과해야 한다. 이런 점에서 EPS-TOPIK 시험 준비를 도와주는 학원이 동남아시아 송출국에서는 중요한 이주 비즈니스(migration business)의 한 축을 구성한다. 한국어 학원은 이른바 ‘시험을 위한 교육’을 진행하며, 실제로 언어를 배워서 원활하게 소통이 이루어지는 것을 목표로 하지 않는다.

인도네시아 현지조사 기간 중에 만난 EPS-TOPIK을 준비하는 한국으로의 취업 희망자는 ‘옳게 쓰기’ 연습을 열심히 하고 있었다. 그는 한글이라는 생소한 문자를 예쁘게 그림을 그리듯이 옳게 쓰기 연습을 하였는데, 그의 글쓰기 연습을 보고, 연구자가 이 문장이 어떤 의미인지를 알고 있느냐고 질문했을 때, 예문으로 제시된 문장이 어떤 의미인지를 이해하지 못한다고 했다.

[그림 2-1] 인도네시아 EPS-TOPIK 준비자의 기초 수준 글쓰기 시험 연습지

Ujian Menulis Level Dasar

Nama Lengkap : Apriana R Tunjaja Unit Kerja : Direktorat PP ASAF

1.	저	는	데	요	인	내													
2.	오늘				겨울	방학	이	시작	합	니	다.								
3.	대학				기	말	고	사	는	다	끝	났	습	니	다.				
4.	이제				고	항	에	곧	갑	니	다.								
5.	고	항			에	혼자	가	는	것	은	처	음	입	니	다				
6.	그래				물	어	봤	습	니	다.									
7.	엄	토			바	이	로	가	는	것	을	추	운	추	천	했	습	니	다.
8.	오토				바	이	로		가	는	것	은	끝	이					
					수	있	고	시	간	이	더	많	이	걸	릴	거	예	요.	
9.	시	외	버	스	는	오토	바	이	보	다	더	안	친	합	니	다.			
10.	그래				서	시	외	버	스	를	탈	것	니	다.					

자료: 저자 촬영.

EPS-TOPIK 준비생의 한국어 실력은 높지 않을 수 있다. 이제 한국어 공부를 시작한 지 얼마 안 되었을 수 있기 때문이다. 현지 사전취업교육기관 관계자들에 따르면, 한국어 시험을 통과하고 이제 곧 한국으로의 출발을 앞둔 경우에도 기초적인 한국어 소통이 어려운 경우가 많다고 한다. 연구자 역시 이를 경험했는데, 베트남 현지조사 과정에서 만나 면담을 진행한 L씨는 이제 곧 한국으로의 출국을 앞둔 한국 취업 확정자였는데, 면접조사에서 연구자가 한국어로 간단한 인사와 소개를 건네었을 때도 제대로 알아듣지 못했다.

L씨는 한국어를 거의 이해하지 못하는 상황이었다. L씨는 한국어를 어느 정도 할 줄 아냐는 연구자의 질문에 통역인을 통해 “말하는 것은 서툴지만, 듣는 것은 잘 알아 듣는다.”라고 하였다. 그래서 연구자는 L씨가 한국어에 어느 정도 익숙한지를 알아보기 위해, 면담에 동석한 통역인의 통역을 잠시 멈추게 하고 한국어로 대화를 시도하였다. 연구자의 질문은 “오른손 들어보세요”였다. “오른손 들어보세요.”는 기능시험에서도 자주 등장하는 질문이

기 때문에, 연구자는 연구자가 한국어로 한 말을 L씨가 알아들을 수 있을 것으로 기대했으나, L씨는 연구자의 “오른손 들어보세요.”라는 말에 아무런 반응을 보이지 않았다.

현지조사에 동석한 베트남어 통역인은 이러한 장면이 특별한 일이 아니라고 말했다. 한국어 시험은 그저 점수를 얻어 통과를 위한 시험일 뿐, 한국어 능력을 보장하지 못한다는 것이다. 더 중요한 사실은 이들이 한국어 시험에 통과하고 나서 한국으로 출국하기까지 장기간 대기하는 상황이라고 하였다. 한국어 시험과 기능시험을 통과하고 나서 구직자 명부에 이름을 올리고 나서 1년 6개월이 지나는 동안 한국어 시험을 준비하면서 배운 한국어는 자연스럽게 잊혀질 수밖에 없다는 것이다. 구직자 명부에 이름을 올리고 나서도 기다리는 시간 동안 생계를 유지하기 위해 다른 일을 해야 하다 보니 한국어를 더 공부한다든지 등의 한국으로 갈 준비를 착실하게 할 수 없는 구조라는 것이다.

이러한 한국어 능력 부족에 대한 고민은 인도네시아의 BP2MI 산하 사전취업교육기관에서도 동일하게 인식하고 있었다. 사전취업교육의 효과성과 관련하여, BP2MI의 교육 담당자들은 한국어 교육시간이 부족하다고 판단하고 있었다. 한국에 가서 일하려면, 한국어 능력이 매우 중요한데, 여전히 부족하다는 판단하에, Learning Management System을 개발하여 미리미리 한국어를 공부할 수 있도록 준비하고 있다. 그러나 사전취업교육 기간에 진행하는 한국어 수업만으로는 한국에서 일하는 과정에 충분한 언어 학습이 되지 못한다. 그래서, 인도네시아 BP2MI에서는 사전취업교육기관에 입소하기 전에 한국어 능력 향상을 위해 온라인 교육도 진행하고, 어디서나 보면서 스스로 학습할 수 있는 E-book을 준비 중에 있다고 한다.

2. 구직자의 직무 역량 및 경험과 관계없는 업종 선택

한 개인의 역량과 숙련 차원에서, 출신국에서의 직무 경험이 목적국에서도 이어질 수 있는가? 라는 쟁점은 이주노동자를 고용하는 고용주 입장에서 기업의 생산성 향상을 위해서는 매우 중요한 주제라고 할 수 있다. 한국의 고용허가제가 ‘비전문인력’을 도입한다는 취지에서 운영되고 있으나, 전

문인력이 아니라고 해서, 구직자의 직무 능력의 중요성이 간과되어서는 안 될 것이다.

노동자의 직무와 관련하여, 현지조사에서 만난 송출기관 담당자들은 인도네시아에서 한국으로 취업하는 노동자들이 인도네시아에서 하던 직업을 이어가는 것이 아닌 경우가 많다는 점을 언급하였다. 특정 직무에 대해서만 국외 인력 송출을 하는 경우, 해당 자격증 소지자가 해당 직무 경력을 가지고 국외로 취업하는 경우가 가능하다고 한다. 예를 들어, 인도네시아에서 정부 대 정부 방식으로 인력을 송출하는 독일의 경우, 간호사 직무로 한정되어 있기 때문에 독일로 국외 취업을 가는 인도네시아인이 본인이 하던 일을 이어서 하는 경우가 많다고 한다. 그러나, 한국의 고용허가제는 ‘비전문인력’이라는 타이틀이 있어서 특별한 경력요건이나 자격요건을 요하지 않는다는 특징을 보인다.

인도네시아 현지조사 당시 자카르타의 사전취업교육기관에서 연구자가 만났던 사람들도 관련 직무에 경험이 있는 사람이 없었다. 2024년 8월 첫째 주에는 총 27명의 교육생이 사전취업교육을 받고 있었는데, 이들 27명은 모두 남성이고, 21명은 제조업, 6명은 어업 분야로 가는 사람들이었다. 이들은 20대 초반이 다수였고, 어업 분야로 취업이 확정된 6명 중 어업 분야 경험이 있는 사람은 없었다.

베트남 현지조사 당시 만난 한국 취업 확정자 L씨는 베트남에서 어업(양식업) 경험이 있으나, T씨는 제조업 근무 경험은 없었다. 국외 취업희망자들은 자신이 무슨 일을 어떻게 할 수 있는지 고민하기보다 이른바 평균 임금 수준이 높은 업종을 선택하는 것이 일반적이었다.

또한, 한국어 시험 점수가 1차 시험 합격을 결정하는 주요 요소이기 때문에, 업종별 커트라인이 존재하는 상황이다. 보통 제조업이 한국어 시험 커트라인이 높는데 그 이유는 제조업의 임금 수준이 가장 높기 때문이다. 이러한 상황에서 응시자는 취업 희망 업종을 기입할 때, 자신의 한국어 시험 예상 점수에 맞춰서 희망 업종을 기입하는 것이 일반화되어 있다.

이러한 상황은 노동자 개인이 무슨 일을 잘하는지, 무슨 일을 하고 싶은지와는 큰 관계없이 한국어 시험 점수에 따라 희망 업종을 선택하는 구조를 만들어낸다고 볼 수 있다. 고용허가제가 기본적으로 ‘비전문인력’을 선발하

는 제도라고 할지라도, 자신의 경력과 근무 희망 직종과는 관계없는 업종 선택이 일반화된 현실로 인해 향후 한국으로의 취업 이후에 일터에서의 부정적응으로 이어질 수 있는 가능성이 존재한다.

3. 사전취업교육 과정

한국의 고용허가제는 한국으로 입국하기 전 송출국의 송출기관에서 총 45시간의 사전교육을 실시할 것을 원칙으로 하고 있다. 45시간의 교육 시간은 한국어 교육 35시간, 한국문화 교육 7시간으로 구성되어 있다.

인도네시아 BP2MI에서는 한국의 사전취업교육 규정에 따라, 한국으로 취업하는 E-9 노동자에 대한 사전취업교육을 5박 6일간 진행한다. 사전취업교육은 송출국에서의 마지막 과정이기 때문에 교육 이수 후 대부분 1개월 이내에 한국으로 출국한다.

사전취업교육에서는 한국어 교육, 한국어 문화 이해, 근로기준법, 산업안전, 마약 및 테러 방지 교육, 정신교육 등을 진행하고 있다. 사전취업교육의 비용은 모두 인도네시아 정부가 부담하고 있다.

한국어 및 한국문화 강사는 주로 인도네시아 대학에서의 한국어 전공 출신자들이 담당하고 있다. 한국어 및 한국문화 강사는 교육이 있을 때만 와서 강의하는 프리랜서 방식이며, 약 30명 정도의 풀(pool)이 구성되어 한국어 및 한국문화에 대한 강의를 진행하고 있다.

사전취업교육은 한국의 고용주와 근로계약을 체결한 근로자를 대상으로 실시하는데, 근로계약을 작성한 사람의 규모가 어느 정도 차면, 해당자들에게 연락하여 사전취업교육기관에 입소하게 하여 교육을 진행한다. 인도네시아에서 한국으로의 취업 직전 사전취업교육을 받는 사람은 대부분 20대 이고, 30대가 종종 있다. BP2MI의 사전취업교육 담당자에 따르면, 최근에는 고등학교 졸업자들이 고등학교 졸업하자마자 바로 한국어 시험을 준비하고, 한국으로의 취업을 준비하는 경향이 많아졌다고 한다.

사전취업교육의 효과성과 관련하여, BP2MI에서는 한국어 교육시간이 부족하다고 판단하고 있었다. 한국에 가서 일하려면, 한국어 능력이 매우 중요한데, 여전히 부족하다는 판단하에, BP2MI에서는 현재, Learning Management

System을 개발하여 한국으로의 취업 예정자들이 미리미리 한국어를 공부할 수 있도록 준비하고 있다.

인도네시아 BP2MI는 정부 대 정부(G to G) 방식으로 국외 취업하는 사람들 이외에도 민간 중개 방식으로 국외 취업하는 사람들의 사전취업교육 역시 진행하고 있다. 수용국의 민간 에이전시와 송출국의 민간 송출기관의 중개 방식으로(B to B 방식) 해외에 취업하는 노동자도 인도네시아 규정상 BP2MI에서 필수로 교육을 받아야 하기 때문이다. 민간 중개 방식으로 국외 취업하는 사람들을 대상으로 하는 교육은 1일간 진행되며, BP2MI 교육 수료 이후 대부분 2~3일 안에 출국하는 것이 일반적이다.

민간 송출 방식 국외 취업자에 대한 교육 내용 역시 공공 송출 방식과 크게 다르지 않은데, 수용국의 언어와 문화, 수용국의 근로기준법 관련 규정, 마약 방지 교육, 인신매매 방지 교육, 인도네시아 이주노동자 보호제도 관련 교육 등이며, 민간 송출기관에서 교육을 받고 BP2MI에서 마지막 교육을 받는다. BP2MI 전체에서 민간 송출 방식으로 국외 취업자를 교육하는 규모는 매달 3,000~4,000명 수준이다. 민간 송출 방식으로 여성은 주로 대만, 홍콩, 싱가포르 등으로 가사노동자로 많이 가고 있으며, 남성들은 대만, 사우디아라비아 등의 제조업, 건설업 등으로 많이 진출한다.

인도네시아의 사전취업교육에서 공공 송출 방식과 민간 송출 방식이 보여주는 가장 큰 차이점은 교육 시간이다. 한국으로의 공공 송출은 사전취업교육이 5박 6일간 이루어지는데, 홍콩, 싱가포르 등으로의 민간 송출 방식은 1일간의 교육이 전부이다. BP2MI의 사전취업교육 담당자는 “5박 6일도 부족한 것은 사실인데, 민간 송출 방식은 하루 교육만 진행하니까 상당히 형식적이다.”라고 말했다.

인도네시아와 마찬가지로, 베트남에서도 베트남 정부 자체 규정에 따라 국외 취업자들은 모두 COLAB 산하 교육기관에서 교육을 받아야 한다. 베트남에서는 한국이 규정하는 의무교육시간보다 더 많은 시간을 교육한다. COLAB에서는 베트남 정부의 의무교육 및 수용국 정부의 요구사항에 따라 사전취업교육의 구성과 내용을 다양하게 조직하고 있다. 한국으로 가는 사람들에게는 한국 정부의 요구사항과 베트남 정부의 필수사항을 적절히 배합하여 교육을 진행하고 있는데, 한국으로 가는 근로자는 2주간 한국어, 한

국문화, 산업안전 등에 대해서 교육을 받는다.

제4절 노동이동 과정에서의 문제

1. 정보의 불충분성

동남아시아의 국제노동이동 과정에서 한국으로의 송출 과정을 살펴볼 때, 우리는 먼저 근로계약 체결 과정에서의 ‘정보의 불충분성’ 문제를 제기할 수 있다. 한국으로 취업하려는 이주노동자와 외국인력을 고용하려는 한국의 고용주는 서로에 대해서 어느 정도 정보를 파악할 수 있을까?

한국으로의 취업을 준비 중인 사람은 한국어 시험을 통과한 이후 기능시험에서 면접 평가를 치른다. 면접 평가에서는 자기소개 및 태도, 기초대화 및 행동 지시, 명칭 맞추기, 기초직업능력, 한국어 말하기 등이 평가항목으로 설정되어 있고, 면접 장면은 동영상으로 촬영된다. 1분의 분량으로 촬영된 동영상은 추후 한국의 사업주가 외국인 근로자를 선택하는 데 참고자료로 활용된다.

한국의 고용주는 외국인 근로자를 선택하는 과정에서, 외국인 근로자의 성별, 나이, 키, 몸무게 등의 정보와 함께 1분 면접 동영상을 참고할 수 있는데, 사업주 측에서 근로자에 대한 충분한 정보가 제공된다고 보기는 어렵다고 할 수 있다.

외국인 근로자 입장에서, 사업주로부터 선택받은 경우, 사업장의 이름, 소재 지역, 업종 및 사업장 사진 등에 대한 정보를 얻지만, 정작 가서 어떤 일을 어떻게 해야 할지에 대한 정보가 부족한 상황이다. EPS 홈페이지에서 외국인 근로자가 사업장 사진, 기숙사 사진 등의 정보를 볼 수 있지만, 이 정도의 정보만 가지고서는 외국인 근로자가 자신이 가서 일할 사업장 정보를 얻기가 충분하지 않다. 근로계약서 역시 일종의 표준근로계약서이기 때문에 근로자는 본인이 가서 일할 사업장, 본인이 가서 일할 업무에 대해서 명확한 정보를 얻지 못하는 경우가 많다.

베트남에서는 인력 송출 과정 중에, 한국으로의 취업 희망자가 한국어 시험 및 기능시험 합격 후 구직자 명부에 등록된 이후, 한국인 사업주로부터 선택 받고 근로계약서를 작성하는 과정에서 취업희망자가 근로계약서 작성을 거부하는 사례가 가끔 나오고 있다고 한다. COLAB의 담당자가 소개한 사례는 도축장 사업주가 불교 신자를 선택한 경우이다. 불교 신자인 한국 취업 희망자는 자신의 종교적 신념에 따라 도축장과의 근로계약 체결을 거부했다고 한다.

그러나 이런 근로계약서 체결 거부 사례가 흔한 것은 아니라고 한다. 근로계약 체결 거부가 흔하지 않은 이유는 사업장 정보가 충분히 없기 때문인 것도 하나의 원인이고, 또한 설사 자신을 선택한 사업장이 자신의 종교적 신념 등과 일치하지 않더라도 하더라도 “일단 가고 보자.”라는 인식이 널리 자리 잡고 있다고 한다. 왜냐하면, 한국어 시험과 기능시험을 통과하고 구직자 명부에 이름을 올리고 한국의 고용주로부터 선택받기까지 시간이 오래 걸리는 상황에서 언제 다시 선택받을지 확신할 수 없기 때문이다. 그래서, 마음에 들지 않더라도, 일단 가서 사업장 변경 신청을 하거나 사업장 이탈을 한다는 것이다.

이러한 양측의 정보의 불충분성이 사업주에게는 근로자에 대한 불만, 근로자에게는 사업장에 대한 불만으로 연결된다. 이는 결국, 사업주와 근로자 간의 갈등, 더 나아가서는 추후 사업장 이탈로 이어진다. 외국인 근로자는 어떤 일을 하게 될지 모르는 상태에서, 일단 한국으로 가는 것 자체를 주요한 목표로 하기 때문에, 일단 일을 시작하고 나서 사업장 변경 요청 등으로 대처하고 있는 상황이다. 사업장 변경 요청이 되지 않으면, 사업장 이탈을 시도하여 불법체류 상태로 일하고자 하는 유인이 발생한다.

2. 한국에 입국하기까지 소요되는 오랜 시간

한국으로의 노동이동 과정에서 또 하나의 문제는 한국에 입국하기까지 걸리는 시간이 매우 길다는 점이다. 베트남 COLAB의 담당자에 따르면, 한국어 시험 및 기능시험 합격 후 구직자 명부에 등록된 후 베트남을 출국하기까지 걸리는 시간은 최단기간은 3개월, 최장 2년이 걸리고 있다고 한다.

“구직자 명부에 등록한 다음에, 사업주로부터 선택받고 한국으로 출발하는 시간은 짧으면 3개월, 길면 2년이 소요됩니다. 3개월 걸리는 경우는 정말 빠른 경우입니다. 한국의 사업주가 외국인 근로자 도입을 희망하는 시기가 언제 인지에 대한 정보가 별도로 없어서, 송출기관 입장에서 다소 모호한 경우가 존재합니다. 근로자들은 빨리 가고 싶어하는데, 해당 근로자를 선택한 사업주의 상황을 알기가 어려워서 절차가 지연되는 경우가 발생하고 있습니다.”
(베트남 COLAB 담당자)

베트남 현지조사에서 만난 한국 출국 대기자 L씨와 T씨 역시, 장기간 대기하였다. L씨와 T씨는 한국어 시험 및 기능시험 등을 최종 합격 후, 한국의 사업주로부터 선택받아 근로계약을 체결하기까지 모두 1년 6개월 정도의 시간이 걸렸다고 했다. 규정상, 한국어 시험과 기능시험 최종 합격 후 2년이 지나면, 시험의 유효기간이 만료되어 한국에 가기 위해서는 시험을 다시 봐야 하기 때문에 많은 걱정을 하였다고 한다. 최종 합격 후 한국의 사업주와 근로계약이 체결될 때까지 L씨는 휴대폰 수리점에서 일하였으며, T씨는 부동산 중개보조인으로 일하였다. 한국으로의 입국까지 장기간의 대기기간이 발생하는 가운데, 취업 희망자는 근로계약 체결 전까지 생계를 유지하기 위해 다른 일을 하는 과정 속에서 한국어 공부 및 한국으로의 출국 준비를 충실하게 할 수 없는 구조가 발생하는 것이다. 또한, 구직자 명부 등록 후 2년이 지나도록 한국의 사업주로부터 선택받지 못하면, 한국으로의 취업 준비 과정을 다시 처음부터 시작해야 하는 것 역시 취업희망자에게 큰 부담으로 작용하고 있다.

제5절 귀환 이후 : 귀국근로자의 본국 재정착

한국의 고용허가제는 단기순환 원칙을 기반으로 하고 있기 때문에, 고용허가제로 한국에서 최대 9년 8개월 일한 이주노동자는 본국으로 돌아가는 것이 전제된다. 본국으로 귀환한 이후, 이주노동자의 한국에서의 경험이 본

국에서 활용될 수 있는 것 역시, 국제노동이동의 결과물로서 기능할 수 있을 것이다. 예를 들어, 한국에서 일하는 기간 동안 이주노동자가 각종 기술을 습득하고, 이러한 기술이 출신국에서 활용될 수 있다면, 이 역시 국제노동이동의 긍정적인 부산물이라고 볼 수 있다.

1. 귀국근로자 지원 프로그램

귀국근로자에 대해서는 출신국 정부와 수용국인 한국 정부에서도 관심을 가지고 있다. 인도네시아의 국외 인력 송출을 담당하는 이주노동자보호청(BP2MI) 역시 귀국근로자에 대한 정착지원 프로그램을 운영하고 있다. BP2MI의 자카르타 지사는 국외 취업 후 인도네시아로 귀국한 근로자들에 대한 세심한 지원 정책을 펼친다. BP2MI 자카르타 지사의 담당자는 국외 취업 후 귀환한 근로자들이 가지고 있는 ‘편견’과 ‘오해’를 지적하였다. 그에 따르면, 인도네시아 사람 중에 국외 취업을 통해 돈을 많이 버는 사람이 많지만, 그들 중 많은 사람이 국외에서 번 돈을 귀국해서 다 써버리는 경우가 많다고 한다. 이렇게 국외 취업을 통해 돈을 많이 번 사람들은 대부분 다시 국외에 나가서 돈을 벌면 된다고 생각하여 벌어들인 돈을 탕진한다는 인식이 있다고 한다. 그러나, 오랜 인력 송출 업무 경험상, 한 번 국외에 나갔다가 돌아온 사람이 다시 국외로 나가서 취업하기는 쉽지 않다고 한다. 왜냐하면 한 번 국외에 나갔다가 돌아온 사람의 경우 이미 나이가 많이 들었기 때문에, 국외 취업에 나이 제한이 있는 경우는 물론이고 나이 제한이 없다고 하더라도 고용주들이 젊은 사람을 선호하기 때문에, 특별한 기술을 가지고 있지 않은 한 국외로의 재취업이 매우 어려운 현실이라고 한다.

이러한 상황 속에서, BP2MI에서 최근부터 귀환 근로자에게 장사를 할 수 있도록 하거나, 사업체 만드는 프로그램을 운영하고 있다고 한다. 구체적으로는 제과-제빵이나 커피 사업 등에 대한 교육 및 창업지원을 수행하면서, 국외 취업 후 귀환 근로자의 본국 재정착을 지원한다.

송출국 현지에 설치되어 있는 한국산업인력공단의 EPS센터에서는 한국에서 고용허가제 외국인 근로자로 일하고 본국으로 돌아온 귀환근로자를 대상으로 ‘귀국근로자 취업알선’ 프로그램을 운영하고 있다.

[그림 2-2] 고용허가제 귀국근로자 취업알선 안내

귀국근로자 취업알선

한국산업인력공단은 체류기간이 만료되는 근로자와 현지에 진출한 한국기업을 연결하는 취업알선서비스를 제공합니다

취업알선을 통해 현지 한국기업에서는 우수한 근로자를 고용, 생산성을 향상시키고 외국인근로자는 한국근무 후 본국에서 안정적으로 재정착 할 수 있는 기반을 마련할 수 있습니다.



취업알선서비스 신청자격

구인업체	구직자
현지에서 본사를 운영하는 한국기업 한국에서 운영하지만 현지에 지사 혹은 공장을 운영 중인 기업	귀국근로자 3개월 이내 체류기간이 만료되는 예정자 체류기간에 관계없이 본국으로 귀국하려는 근로자

자료 : 한국산업인력공단 인도네시아 EPS센터 홈페이지.

귀국근로자 취업알선 프로그램은 귀국근로자라는 주체를 통해 송출국과 수용국의 상호 협력 관계를 계속해서 이어나가려는 시도로 이해할 수 있다. 귀국근로자가 가지고 있는 수용국에서의 각종 문화적 경험 및 기술 등이 송출국에 진출한 수용국 기업에게는 생산성 향상으로 이어질 수 있고, 귀국근로자에게는 안정적인 본국 재정착을 통해 송출국과 수용국의 '가교' 역할을 수행할 수 있는 것이다.

2. 귀국근로자의 사례

연구자가 인도네시아와 베트남 현지조사 기간 동안 면담한 귀국근로자들도 모두 송출국 현지에 진출한 한국계 기업에서 일한 경험이 있다. 이는 단순히 한국에서 단기간 돈을 벌고 돌아왔다는 의미에 그치는 것이 아니라, 한

국에서의 경험이 이주노동자의 본국에서도 활용될 수 있음을 의미하는 것이라고 할 수 있다.

한국에서 일하고 돌아온 귀국근로자는 한국과의 끈을 이어가려는 노력을 한다. 인도네시아 현지조사 기간 동안 만난 R씨는 현재 44세이며, 2005~2011년까지 경기도 평택 송탄공단에서 휴대폰 LCD 부품 제조 공장에서 E-9 근로자로 일한 여성이다.

R씨는 한국으로의 고용허가제 취업을 위한 각종 절차를 거치고, 절차 시작 시점부터 한국 입국까지 약 6개월 정도 소요되었는데, R씨의 사례는 입국이 매우 빠른 사례였다고 한다.

R씨는 한국에 입국해서 경기도 평택 송탄공단 소재 V Tech에서 인도네시아 출신 여성근로자 40여 명과 함께 제조업 공장에서 일했다. R씨가 담당한 주 업무는 부품 조립과 납땜이었으며, 회사에서 특별한 교육을 받지는 못하였고, 한국인 동료 근로자가 직접 업무에 대해서 가르쳐주는 것을 배워서 일을 하였다고 한다. R씨가 처음 한국에 왔던 2005년경, 임금 수준은 기본급이 90만 원가량이었고, 잔업 수당 등이 있었다고 한다. R씨는 한국에서 버는 소득의 25% 정도는 인도네시아에 송금하고, 나머지는 저금 및 생활비로 사용하였다. R씨는 2008년에 인도네시아에 잠깐 돌아와서 결혼식을 올렸으며, 2011년까지 한국에서 일하고 인도네시아로 귀환하였다.

R씨는 2011년에 인도네시아로 귀환한 이후, 임신 및 출산을 하게 되었고, 2013년에 인도네시아에 진출한 한국기업(전자기기 수입판매회사)에 취업하였다. 이 당시 R씨는 “EPS 귀환근로자 취업알선 사업”을 통해 인도네시아로 진출한 한국 기업에 입사하였고, 2015년에는 또 다른 인도네시아 진출 한국기업(정수기 회사)으로 이직하였다. R씨는 인도네시아에 진출한 한국 기업에 취업할 때마다 EPS 센터의 취업알선 프로그램을 이용하였는데, 보통 인도네시아에 진출한 한국 기업은 한국어와 한국문화에 익숙한 사람을 채용하고자 하고, 이 중에서 고용허가제 귀환근로자를 선호하기 때문이라고 한다.

비슷한 시기 한국에서 함께 일했던 인도네시아 출신 고용허가제 여성 노동자들은 현재 연락이 닿는 몇몇 사람들은 일을 하지 않고 가정주부로 있거나, 옷가게를 운영하는 등 다양하게 존재한다고 한다.

인도네시아의 귀국근로자 R씨가 인도네시아에 진출한 한국계 기업에 취업을 할 수 있었던 가장 중요한 요인은 R씨의 한국어 능력 수준이 다른 귀국 근로자보다 월등하게 높았기 때문이다. 인도네시아 현지 EPS센터 관계자에 따르면, 인도네시아에 진출한 한국계 기업이 고용허가제 귀국근로자 채용을 선호하지만, 생각보다 수월하게 귀국근로자를 채용할 수 있는 것은 아니라고 한다. 왜냐하면, 인도네시아에 진출한 한국계 기업이 기대하는 채용 예정자의 한국어 수준과 한국계 기업에 취업하고자 하는 귀국근로자의 한국어 수준이 불일치하기 때문이다. 현지에 진출한 한국계 기업이 원하는 ‘인재상’은 한국어로 소통이 가능하고, 한국문화를 이해하고 현지 정보를 잘 아는 ‘중간 관리자’의 역할인데, 이러한 역할을 수행할 귀환 근로자를 찾기가 쉽지 않다는 것이다.

베트남 귀국근로자 T씨는 한국에 입국해서 취업한 OO케미컬에서 플라스틱 사출 관련 생산직 업무를 수행하였다. T씨가 일한 공장은 소규모였는데, 당시 생산현장에 공장장, 부장, 과장 등 한국인 3명, 베트남인 2명, 스리랑카인 2명, 인도네시아인 2명과 함께 일했다고 한다. 함께 일하던 외국인 동료 중에 스리랑카인과 인도네시아인은 사업장을 변경하여 다른 곳으로 이직해 갔으나, T씨는 계속 OO케미컬에서 일했다. T씨는 자신이 일한 회사 OO케미컬은 자신이 베트남으로 돌아온 이후 얼마 지나지 않아서 폐업을 하였다고 한다. T씨가 일을 시작할 2008년 당시 월급은 130만 원 정도였으며, 귀국 직전에는 170만 원가량 월급을 받았다고 한다.

T씨는 2013년 베트남으로 귀환하였는데, 귀국 이후 페이스북 구인-구직 광고를 보고 한국인이 베트남에서 운영하는 호텔에서 매니저로 일하였다. 2014년부터는 베트남 삼성전자 협력업체에서 한국어-베트남어 통역으로 일하였으며, 2018년부터는 베트남 LG전자의 협력업체에서 한국어-베트남 통역으로 일했다. 삼성전자 및 LG전자의 베트남 현지 공장 설립에 따라, 협력업체들도 많이 이전해왔는데, T씨는 이러한 협력업체에서 한국인 관리자와 베트남인 근로자들의 통역을 담당했다.

T씨는 2023년 베트남 LG전자의 협력업체를 퇴사하고, 고향에 돌아가서 한국어학원을 개업하였다. T씨가 개업한 한국어학원은 한국으로의 취업을 희망하는 베트남인들이 반드시 거쳐야 할 과정인 한국어 시험 EPS-TOPIK

을 준비하는 학원이다. T씨는 학원의 원장으로서 직접 강의를 하면서 고용 허가제를 통해 한국으로 취업하고 싶은 베트남 사람들에게 한국어를 강의 하며, 본인의 한국 경험을 한국 취업 희망자에게 전해주는 일을 하면서 뿌듯함을 느끼고 있다고 말했다. T씨가 한국어학원을 운영하는 그의 고향 지역에는 고용허가제 한국어 시험을 준비하는 한국어학원이 3개가 존재하며, 한국어를 배우려는 수요가 매우 많아서 한국어 시험을 준비하는 베트남 사람들 중 멀리서 오는 사람에게는 기숙사도 제공해준다고 한다. T씨는 이른바 이주노동 ‘선배’로서 옛 이주노동자에서 지금은 이주 산업(migration industry) 중 한 부분인 언어학원을 운영하는 이주 관련 사업가(migration businessman)가 되어 있는 것이다.

귀국근로자의 본국 귀환 후 한국계 기업 취업 사례는 귀국근로자들이 본국 귀환 이후에도 ‘한국과의 끈’을 이어나가려는 노력을 하는 모습을 보여준다고 할 수 있다. 그러나, 귀국근로자는 자신이 한국에서 일했던 직무와는 다른 업종과 직무에서 한국과의 ‘끈’을 이어나가고 있다. 이는 한국에서 ‘비전문인력’이라는 이름으로 일하면서, 해당 업종과 직무에서 숙련형성의 기회가 별로 없었다는 점 역시 보여준다.

제6절 소 결

본 장에서는 ‘국제노동이동은 어떻게 이루어지는가?’라는 주제에 대해 인도네시아와 베트남에서의 한국으로의 국외 취업 과정과 귀환 이후 과정을 살펴봄으로써, 국제노동이동의 구조와 동학을 살펴보았다.

국제노동이동의 결정 계기와 이주 목적국 선택 동기는 지리적, 문화적, 경제적, 문화적 동기 등이 복합적으로 작용하면서 이주(희망)자의 국적국의 송출 제도와 이주 목적국의 유입 제도에 의해 영향을 받고 있었다. 한국으로의 취업을 목적으로 하는 이주(희망자)는 한국어 시험과 기능 시험을 통과하고, 한국의 사업주로부터 선택을 받아 한국으로 출발하는 과정을 살펴본 결과, 한국어 시험 결과가 한국에서 일할 수 있는 만큼의 충분한 언어 실력

을 보장하지 못한다는 점과 국적국에서의 직무와 경력 등이 한국에서 이어지기 어렵다는 점, 그리고 근로자와 사업주 간의 불충분한 정보가 안정적인 한국 취업 생활을 어렵게 한다는 점을 살펴보았다.

한국에서 일을 하고 본국으로 귀환한 이후의 과정을 살펴본 결과, 송출국과 수용국 정부의 '귀국근로자 지원 프로그램' 등이 마련되어 있으나, 수용국의 기업이 현지에 진출한 경우, 한국계 기업에 취업하는 경우는 쉽지 않은 것 역시 살펴보았다. 또한, 한국에서 일하고 본국으로 돌아간 다수의 귀환근로자가 한국과의 '끈'을 이어가려는 노력을 하고 있었다는 점에서, 향후 한국 경험을 살릴 수 있는 귀국 정착 지원 프로그램의 역할을 모색해야 할 것이다.

제3장

국제노동이동 업종별 사례연구 1 : 돌봄 분야

제1절 연구 배경

전 세계적으로 사회 인구구조 및 가족구조의 변화, 경제활동 참가율의 변화, 고령화 및 저출생으로 돌봄에 대한 수요가 늘어나고 있다. 동아시아 지역은 오랫동안 주로 가족 내 여성이 무급 돌봄노동을 담당해 왔지만, 이러한 사회적 변화는 돌봄의 주체를 가족에서 사회, 시장으로 이동하게 했다. 돌봄 노동력의 필요가 증가함에 따라 돌봄노동 인력을 이주노동자를 통해 수급하는 국가가 늘고, 이주 돌봄/가사노동자의 규모도 증가해 왔다.

ILO 추정에 따르면, 2015년 전 세계 이주노동자 1억 5천 3십만 명(15,030만 명) 중, 이주가사노동자는 1천 1백 5십만 명(1,150만 명)이다. 전 세계 이주노동자의 약 7.7%가 이주가사노동자이다. 전체 이주가사노동자 중 8백 5십만 명(850만 명)인 73.9%가 여성으로 대다수가 여성이다(ILO, 2015).

특히, 동남아시아는 이주노동자 중 가사노동자 비율과 가사노동자 중 이주노동자의 비율 모두 높다. 동남아시아 지역에서 보이는 큰 이주가사노동자 규모는 대표적인 노동이주 경로를 반영하고 있다. 오랜 역사를 가진 필리핀, 인도네시아에서 홍콩, 말레이시아(싱가포르)로의 이주와 근래 베트남이 더해져서 필리핀, 인도네시아, 베트남 등지에서 동아시아 국가로의 이주가 확장하고 있기 때문이다(ILO, 2021). 전 세계적으로 8백 4십만 명 이주여성 노동자가 가사노동자로 일하고 있는데, 이 중 많은 수가 동남아시아, 특히

필리핀과 인도네시아 출신이다(ILO, 2015).

한국, 일본, 대만 등 동아시아 국가도 사회의 급격한 고령화와 그 외 사회 구조 및 관습 등의 변화로 인해 돌봄 수요가 매우 커지고 있다. 대만은 90년대부터 여성의 경제활동 참여가 증가하는 가운데 돌봄 수요도 증가하면서 여성의 경제활동을 지원하기 위해 이주 돌봄/가사노동자¹⁾ 도입을 추진했다. 공적 서비스 확대 등을 통해 돌봄의 책임을 가족 밖으로, 국가와 사회로 확장하는 대신 개별 가구가 돌봄을 이주 돌봄/가사노동자 고용을 통해 해결하고 여성이 계속해서 노동시장에 참여할 수 있도록 했다. 싱가포르와 홍콩과 비슷하게 대만의 이주 제도는 여성의 노동시장 진입을 위한 고용 제도와 연결되어 있다(Ogawa, 2018). 돌봄노동의 이주돌봄/가사노동자에 대한 의존도가 매우 높은 편이다.

일본은 동아시아에서 가장 먼저 고령사회에 이른 국가로 노인 돌봄 수요 증가에 따라 2000년대 들어 개호보험 제도와 개호노동자 육성 등 돌봄의 사회화라는 기조로 돌봄을 충족하고자 했다. 개호 인력 수급을 위해 내국인 중 장년 여성층을 개호노동자로 교육, 육성했다. 반면, 이주노동자는 매우 제한된 규모로 시설(기관)에서 고용하는 방식으로 도입하고 있다.

한국은 입국 후 서비스 분야에 취업이 가능한 동포(H-2 비자 소지자)를 제외하고, ‘취업 목적’ 돌봄/가사 분야 이주노동자 도입은 제한되어 있다. 하지만, 초고령 사회 진입을 앞두고 한국의 돌봄 수요 급증과 이에 따른 돌봄 인력 부족은 지속적으로 지적되어 왔다. 돌봄 인력 확충을 위해 돌봄 일자리의 질 개선이 우선되어야 하겠지만, 인구구조 변화의 특성상 돌봄 수요 증가는 장기적으로 이주노동자 도입 필요성을 완전히 불식시키기 어렵게 한다.

1) 가사노동자의 ILO 정의에 따르면 (a) 가사노동은 가정 내에서 혹은 가정/가구를 위해서 수행되는 일을 의미, (b) 가사노동자는 고용 관계 내에서 가사노동에 종사하는 사람을 의미한다. 또한, 돌봄활동을 그 성격에 따라 분류하면 직접돌봄과 간접돌봄으로 나눌 수 있는데, 직접돌봄은 직접적이고 개인적이며 관계적인 돌봄 활동, 즉 직접적인 신체 접촉이나 상호작용을 통해 이루어지는 돌봄 방식이며, 간접돌봄은 직접적인 상호작용은 없이 청소, 식사 준비 등과 같이 돌봄의 환경을 조성하는 등의 간접적인 활동이라고 할 수 있다. 한국의 가사노동자 및 돌봄노동자를 예를 들면, ‘가사관리사, 육아도우미, 간병인, 아이돌보미, 재가요양보호사, 장애인활동지원사, 노인생활지원사’ 등은 모두 가사노동자이면서 돌봄노동자라고 볼 수 있다. 이러한 정의에 기초해 본 연구에서는 특별히 구분이 필요한 경우를 제외하고 돌봄/가사노동자로 통칭한다.

최근 많은 논란 가운데 결정된 이주가사노동자 시범사업 시행 추진과 한국 유학 후 귀직하는 이주민에게 요양보호사로 일할 수 있도록 하는 등의 결정을 볼 때 돌봄/가사 분야에 이주노동자의 유입을 확대하려는 변화는 지속될 것으로 보인다.

돌봄/가사 노동은 오랫동안 그 가치를 제대로 인정받지 못해 왔고, 돌봄/가사 노동자들은 제대로 된 법의 보호를 받지 못했다. 돌봄/가사 노동자들은 노동권 및 사회보장 등에서 더 취약하다. 특히, 이러한 환경은 돌봄/가사 이주노동자들이 안전하고 차별 없이 이주하고 일하도록 하는 제도를 만드는 데 장애가 될 수 있으며, 이주 돌봄/가사 노동자들의 이주와 노동 현실을 특별히 더 열악하게 할 수 있다.

이에 동남아시아 주요 이주 돌봄/가사노동자 송출국과 동아시아 이주 돌봄/가사노동자 수용국의 돌봄 및 노동 관련 법 제도 환경과 관련 국제기준, 돌봄/가사 노동자 송출 및 수용(유입) 정책과 제도를 살펴보고자 한다. 이를 토대로 아시아 국가들의 ‘건설적인’ 노동 협력 차원에서 돌봄/가사 노동자 국제노동이주에 필요한 제도적 시사점을 검토하고자 한다.

제2절 동아시아 주요 수용국의 돌봄 체계와 이주돌봄노동자 수용 제도

1. 일 본

가. 일본의 돌봄 체계

국가의 돌봄 체계는 크게 국가가 제공하는 돌봄서비스와 돌봄을 가능하게 하는 노동시장 정책으로 나뉘 볼 수 있다.

일본은 대표적으로 아이돌봄과 노인돌봄에 대해 보편적 서비스로서 국가가 공적서비스를 제공하고 있다. 또한, 14주의 출산휴가가 있고, 배우자는

〈표 3-1〉 일본의 돌봄 체계

돌봄 관련 노동시장 제도		돌봄서비스	
출산휴가	14주/보험	영유아 돌봄	국가제공
배우자 출산휴가	28일/ 사회보호	아이 돌봄	무상보육
육아휴직	12개월(부모 각각)	노인 돌봄	노인장기요양서비스/ 보험
장기돌봄휴직	유급/보험		
돌봄(긴급)휴가	무급		
육아기 근로단축	사용 가능		

자료 : ILO(2022), *Care at work*.

28일의 배우자 출산휴가를 사용할 수 있다. 부모 각각 12개월을 사용할 수 있는 육아휴직 제도가 있다. 또한, 돌봄이 필요한 경우에 유급으로 장기 돌봄휴직을 사용하거나 무급으로 단기 돌봄휴가를 사용할 수 있는 제도가 있다. 육아기에는 근로시간을 단축하여 일할 수 있는 육아기 근로단축 제도가 있다.

1) 아이 돌봄

일본의 아동에 대한 시설돌봄은 유치원과 보육소, 그리고 인정어린이원에서 제공하고 있다. 유치원은 학교교육법의 적용을 받아 학교로 구분되며 만 3세부터 초등학교에 입학 전의 아동이 다닐 수 있다. 보육소는 아동복지법의 적용을 받아 아동복지시설로 구분되며 만 0세부터 초등학교 입학 전까지의 아동이 다닐 수 있다(김명중, 2018).

유치원, 보육소, 인정어린이원 같은 시설아이돌봄 사업이나 그 외 지역형 보육 사업을 이용하려면 보육의 필요성을 인정하는 ‘지급 인정’을 받아야 한다. ‘지급 인정’의 등급은 1호부터 3호까지로, 등급에 따라 이용할 수 있는 시설과 이용료의 상한 기준 등이 차등 적용된다. 즉 ‘지급 인정’ 1호가 인정되면 유치원과 인정어린이원을, 2호의 경우에는 보육원과 인정어린이원을, 3호의 경우에는 보육원과 인정어린이원, 소규모 보육 사업 등의 지역형 보육 사업(기초자치단체에 의한 인가 사업)을 이용할 수 있다. 이용할 수 있는

시간은 보육 필요 정도에 따라 다른데, 1일 8시간 혹은 11시간 이용할 수 있다. 일본은 무상보육으로 만 3~5세 아동의 경우 부모의 소득과 관계없이 모든 유치원, 보육소, 인정어린이원의 이용료를 정부가 지급한다(김명중, 2018).

2) 노인 돌봄

가) 개호보험

일본은 노인돌봄서비스 제공을 위해 2000년 개호보험을 도입했다. 일본은 의무적으로 가입하도록 하는 보험 방식으로 제도를 설계하고 노인돌봄을 보편적 서비스로서 제공하고 있다.

일본은 1963년 「노인복지법」에 노인가정봉사원파견사업이 규정되면서 노인돌봄의 법·제도적 기반을 마련하였다(박민정 외, 2020). 1980년대 이후 일본의 고령화가 심화되면서 일본 내 노인돌봄인력에 대한 수요 또한 급속도로 증가했다. 돌봄 수요에 대응하기 위해 사회적 돌봄의 필요성이 부각되었고, 1997년 「개호보험법」을 제정해 노인장기요양서비스 제공의 법적 기반을 마련하고, 2000년 4월부터 시행했다(박민정 외, 2020).

개호보험에서 시설서비스, 재가서비스(방문서비스, 주간보호), 지역 밀착형 서비스를 제공하고, 예방서비스는 방문돌봄, 외래 환자 재활서비스, 단기보호가 제공된다(김유휘, 2020). 현재는 노인이 살아온 삶의 터전에서 생활할 수 있도록 지역포괄케어시스템 구축에 중점을 두고, 시설보다는 지역 돌봄체계를 바탕으로 가정에서 돌봄서비스를 제공받을 수 있도록 하는 방향이 강조되고 있다(박민정 외, 2020).

2024년부터 제9기 개호보험사업 계획이 시행되는데, 이 계획의 핵심 의제 두 가지가 개호 인력 확보와 개호보험 제도의 지속 가능성 확보라고 한다(최희정, 2024). 초고령화 사회 일본은 개호 수요와 개호 인력에 대한 수요가 지속적으로 증가하지만, 열악한 노동조건과 낮은 사회적 평가 등으로 유인 요인이 없어 인력 확보가 어려운 실정이다. 일본 정부는 부족한 개호 인력 확보를 위해 개호직원 처우 개선, 퇴직 인력의 복귀, 신규 참여 촉진, 이직 방지 등의 정책 방안을 추진해 왔다(유애정, 2019). 이러한 현실이 일본 언어와 문화 그리고 업무에 숙련된 외국인력 확보를 위한 조치 확대의

배경에 있다고 할 수 있다.

나) 노인돌봄노동자 현황

일본은 1980년대부터 고령화에 대응해 인력을 양성해 왔다. 1982년 노인 가정봉사원에 해당하는 방문개호원(홈헬퍼)에 대한 양성연수가 실시되었고(박민정 외, 2020), 「1987년 사회복지사 및 개호복지사법」 제정에 따라 양성된 ‘개호복지사(介護福祉士)’는 국가자격으로 일본의 개호서비스를 담당하는 전문 인력이다(유애정, 2019).²⁾ 1997년 「개호보험법」이 제정되면서 방문개호원이 ‘홈헬퍼’라는 직군으로 제도화되었고, 개호복지사와 홈헬퍼가 노인돌봄을 수행하게 되었다. 또한, 2000년 개호보험의 도입과 함께 개호지원 전문원(케어매니저) 직종이 신설되었다(박민정 외, 2020).

일본에서 개호서비스를 제공하는 직업은 개호직원, 방문개호원(홈헬퍼), 개호지원전문원(케어매니저) 등이며, 개호복지사는 국가자격시험을 통해 획득하는 자격이다. 2011년 ‘향후 간호 인력 양성의 본연의 자세에 관한 검토회’에서 개호 분야 경력 경로를 단순화하기로 제안함에 따라 개호 분야 경력 경로는 개호직원 초임자 연수³⁾(구 홈헬퍼 2급)-실무자 연수-개호복지사-인정개호복지사 체계로 구성되었다. 방문개호원의 경우 개호직원 초임자 연수 과정을 이수한 후 방문개호원으로 일할 수 있고, 3년 이상 개호 업무 실무 경력이 있으면 실무자 연수(6개월 이상)를 받고 국가시험에 합격해 개호복지사가 될 수 있다(김유휘, 2020).

개호직원이 되기 위해 필수적으로 갖추어야 할 자격 조건은 없지만, 방문개호원으로 일하기 위해서는 개호복지사 자격이나 개호직원 초임자 연수 수료가 필수적이다. 시설에서 개호직원으로 일하는 데는 초임자 연수 등의 자격이 필수적이지 않지만, ‘개호직원 초임자 연수’를 받으면 개호에 필요한 기본 기술, 지식을 익힌 것으로 간주되어 시설에서 개호직원 구인 시 조건으로 요구하기도 한다.

2) 해당 문단은 유애정(2019), 「일본의 개호인력 양성 및 확보 정책 추진 현황」, 『국제사회보장리뷰』, 2019 봄호, 8, pp.26~35를 참고하여 정리하였다.

3) 2013년부터 신설된 개호직원 초임자 연수는 시설·재택을 불문하고 개호직으로 일하는 데 있어서 기본이 되는 지식 및 기술을 습득하는 연수로, 130시간의 강의 및 연습으로 이루어진다.

2022년 기준, 215만 명의 노동자가 노인돌봄에 종사하고 있는데, 후생노동성의 예측에 따르면 2026년까지 240만 명의 노동자가 필요하다. 2022년 수준에서 보면 25만 명의 노동자가 더 필요한 상황이다.⁴⁾

3) 돌봄/가사 노동자의 법적 권리

일본은 한국과 마찬가지로 ‘가사사용인’을 노동법 적용에서 배제하고 있다. ‘가사사용인’이란 돌봄 및 가사 업무 종사자 중에서 개별 가정에 고용된 경우를 말한다. 일본 「근로기준법」은 ‘사업에 고용된 근로자’를 적용 대상으로 하는데, 개별 가정에 고용된 가사노동자는 ‘사업’에 고용된 것으로 보지 않는다.⁵⁾ 「최저임금법」과 「고용 분야의 남녀의 균등한 기회 및 대우의 확보에 관한 법률」은 「근로기준법」에서 정의한 ‘근로자’에 적용되어 가사노동자는 적용에서 제외된다.⁶⁾

돌봄/가사 노동자는 고용관계에 따라 크게 세 유형으로 나눌 수 있다. 첫째는 돌봄시설(기관)에 고용되어 돌봄시설에서 돌봄 업무에 종사하는 경우, 둘째는 서비스 제공기관에 고용되어 있고 개별 가정에 돌봄이나 가사관리 등의 업무를 하는 경우, 셋째는 개별 가정에 고용되어 가정 등에서 돌봄이나 가사 업무를 하는 경우이다.

돌봄시설 및 서비스 제공기관 등 기관에 고용된 경우(개별 가정에서 돌봄/가사 서비스를 제공하더라도)에 돌봄/가사노동자는 노동관계법 적용을 받지만, 개별 가정에 고용(가구 내 고용)된 경우에는 노동법 적용에서 제외된다.

4) The Asahi Shimbun(2024. 7. 14.), “Japan faces 570,000 care worker shortage in fiscal 2040”(https://www.asahi.com/ajw/articles/15346218(검색일: 2024. 10. 29)).

5) (일본 근로기준법)

제9조(정의) 이 법에서 “근로자”란 직업의 종류에 관계없이 사업 또는 사무소(이하 “사업”이라 한다)에 사용되는 자로서 임금을 지급받는 자를 말한다.

6) (일본 최저임금법)

제2조(정의) ① 이 법률에서 다음 각호의 용어 정의는 해당 각호에서 정하는 바에 따른다. 1. “근로자”란 근로기준법(1947년 법률 제49호) 제9조에서 규정하는 근로자(동거 중인 친족만을 사용하는 사업 또는 사무소에서 사용되는 자 및 가사사용인을 제외한다)를 말한다.

근래에 일본 정부는 ‘가사사용인’의 노동권 및 사회보장 보호를 위해 제도를 개선하고 있다. 우선, 가사사용인이 산업재해 보험에 가입할 수 있도록 했다. 가구 내 고용된 돌봄/가사노동자는 원칙적으로 산업재해 보상 보험 가입도 제외되었지만, 2018년 일본 정부가 가사사용인을 산재 보험 특별가입 대상으로 포함시켰다.⁷⁾ 또한, 2024년 6월 후생노동성은 가사노동자 보호를 위해 「근로기준법」을 적용하는 방향으로 전환하는 것을 계획하고 있음을 밝혔다.⁸⁾

나. 일본의 이주돌봄노동자 정책

1) 이주돌봄노동자 관련 제도의 변화

일본은 오랫동안 노동이주의 문을 개방하는 데 소극적이며, 고숙련 전문직 중심으로 노동이주를 허용하는 정책을 유지해왔다. 그렇지만 초고령 사회인 일본에서 노인 인구의 증가는 노인돌봄 수요의 증가를 가져왔고, 돌봄 분야 노동력 부족 현상도 야기되었다. 이에 돌봄 분야 노동력 확보를 위해 다각도의 모색이 필요했고, 이주돌봄노동자를 수용하기 위한 제도 도입을 피할 수 없었다.

일본이 이주돌봄노동자에게 처음 문을 연 것은 2008년 동남아시아 국가와 체결한 경제협력협정(Economic Partnership Agreements : EPA)을 통해서였다. 엄밀히 말하자면 EPA는 이주노동자 수용 관점에서의 접근은 아니었지만, 일본 돌봄 분야에 이주돌봄노동자가 들어오는 기회가 되었다.

사회의 고령화가 심화되고 돌봄 노동력 부족이 가속화되면서 일본 정부는 이주 돌봄노동자 도입에 엄격한 통제 완화를 시작하고 이주돌봄노동자의 유입 경로를 확대했다(Tsubota, 2022). 2017년 기능 실습 프로그램(Technical

7) 개호 작업(노인돌봄)이나 가사지원(가사관리) 등에 종사하는 가사노동자는 산재보험의 특별 가입 대상이 된다. 가사노동자 산재보험 특별가입 제도는 특별 가입 단체를 사업주로 하고 개호 및 가사관리 종사자를 노동자로 간주해 산재보험을 적용한다(후생노동성, 산재보험 특별가입 가이드, n.d., <https://www.mhlw.go.jp/content/001206473.pdf>(검색일: 2024. 8. 9.).

8) 동경신문(2024. 6. 28.), 「法が守ってくれない「家事労働者」、77年ぶり差別解消か・労働基準法「除外」から「適用」へ厚労省が大転換」, <https://www.tokyo-np.co.jp/article/336394> (검색일: 2024. 8. 9.).

Internship Trainee Program : TITP)에 개호 분야를 추가했고, 2017년 새로운 재류자격 ‘개호’를 신설하여 돌봄 분야 전공을 수학하는 유학생이 개호 분야에 취업하고 ‘개호’ 재류자격으로 체류할 수 있도록 했다. 또한, 2019년에는 ‘중급 숙련 노동자’ 유치를 위해 특정기능노동자(Specified Skilled Workers : SSW) 제도를 신설하면서 요양(개호) 분야를 포함시켰다.

일본은 이주돌봄노동자 수용과 이주개호 인력 확보를 위해 유입 경로 확대뿐만 아니라, 서로 다른 제도를 단계적(기능 실습, 중급 숙련, 전문 숙련 등)으로 설계해 요건을 충족하면 다음 단계의 제도로 넘어가면서 계속 고용하고 일할 수 있는 경로를 만들었다. 이주돌봄노동자의 실질적 고용 유지 기간이 늘어난 것이며, 국가자격시험에 합격하면 개호 분야 전문·기술 노동자로 기간의 정함 없이 취업하고 영주권 신청도 가능하다. 예를 들어 기술 실습 최대 5년+특정 기능(5년)+(국가자격시험 합격하면) 기간 정함 없이, EPA 4년+특정 기능(5년)+(국가자격시험 합격하면) 기간 정함 없이 일할 수 있다.

2) 경제협력협정(EPA) 일환의 후보생 제도

2008년 처음 EPA를 통한 이주돌봄인력 도입은 이주노동의 관점이나 이주 정책이 아니라 아시아 국가들과의 교역, 경제협력의 일환으로서의 위상이 강조되었다. 이주 돌봄노동자의 도입을 송출국가와의 교역(trade)의 차원에서 일본 요구에 대한 교환으로서 만들어진 요구의 일환이라고 보았다(Naiki, 2011).⁹⁾

EPA에 기반한 간호사 및 개호복지사 후보생 제도는 일본과 EPA를 체결한 인도네시아(2008년), 필리핀(2009년), 베트남(2014)에서 온 간호사와 돌봄 노동자가 일본 국가자격 간호사 시험과 개호복지사 시험을 통과할 때까지 일본의 의료기관과 요양시설에서 ‘후보생’ 자격으로 일하도록 하는 제도이다(Ogawa, 2022). 후보생에게는 4년 유효한 비자(‘특정 활동’ 재류자격)가 발급되며, 기간 중 일본 국가자격 간호사 시험이나 개호복지사 시험을 통과

9) <https://www.gfmd.org/migration-health-workers-under-japan-philippines-and-japan-indonesia-economic-partnership-agreements>(검색일 : 2024. 7. 11.).

하면 계속 고용이 가능하고 장기 체류도 가능하다. EPA 간호사 및 개호복지사 후보생이 되기 위해서는 본국에서 간호학교를 졸업하거나 4년제 일반 대학을 졸업하고 공인 돌봄인(caregiver) 자격증을 취득해야 한다. EPA 후보생에게는 약 1년간 일본어 교육이 무료로 제공되고, 일본어 능력시험 N3를 통과해야 한다(Lan, 2022).¹⁰⁾

EPA 후보생 제도는 송출국과 수용국의 정부나 준정부기관이 모집, 교육/훈련, 배치, 모니터링 및 일상생활 지원을 담당하는 역할을 하도록 설계되어 있다.¹¹⁾ EPA 개호복지사 후보생이 일본 입국 전 본국에서 1년간 일본어 교육을 받도록 일본 정부와 고용주가 지원할 뿐만 아니라 입국 후에도 고용주는 후보생이 국가자격 개호복지사 시험을 통과할 수 있도록 교육, 훈련을 지원해야 할 의무가 있다. EPA 후보생은 일본 입국 후 일본의 이주·고용 관련법, 간호·돌봄 영역, 의사소통 방식과 규범 등에 관한 교육을 받는다(Ogawa, 2022; 김유휘, 2020: 82)

자격을 갖춘 시설서비스와 재가서비스 기관이 EPA 후보생 제도를 통해 개호복지사 후보생을 고용할 수 있다. 재가(가정방문)서비스를 제공하는 기관이 EPA 개호복지사 후보생을 고용할 수는 있으나 개별 가정이 가정 내 노인돌봄을 위해 EPA 개호복지사 후보생을 고용할 수는 없다(김유휘, 2020: 82). EPA 개호복지사 후보생은 일본의 노동법 보호를 받으며, 이들을 고용하는 기관은 임금, 근로조건 등에서 EPA 개호복지사 후보생을 내국인 노동자와 동일한 조건으로 고용해야 한다.

EPA를 통한 이주돌봄노동자 수용은 고용주가 이주돌봄노동자 수용에 있어 모집, 채용, 여행경비 등 이주 관련 비용뿐만 아니라 실무 교육 훈련과 관

10) 제도 시행 초기에는 입국 전 일본어 교육 기간이 6개월이었으나 불충분한 것으로 평가받아 교육기간이 늘어났다(Naiki, 2011). 이에 따라 요구되는 일본어능력도 N4에서 N3으로 상향되었다.

11) 외국인 개호복지사 후보생 도입을 위한 일본 관리기관은 후생노동성 산하기관인 공익법인 국제후생사업단(Japan International Corporation of Welfare Services: JICWELS)이고, 인도네시아는 인도네시아 해외노동자 보호청(Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia: BP2MI), 필리핀은 이주노동자부(Department of Migrant Worker: DMW, 필리핀 해외고용청(Philippine Overseas Employment Administration: POEA)에서 변경), 베트남은 베트남 해외 노동 관리국(Department of Overseas Labour: DOLAB)이다.

련하여 발생하는 비용의 많은 부분을 부담하도록 하고 있다. 고용주 입장에서 이러한 투자가 경제적으로 실행 가능한 제도인가에 대한 비판도 있다고 한다(Tsubota, 2022). 반면, 정부 혹은 준정부기구의 직접 관리 감독으로 투명성 확보, 자격요건과 충분한 무상 언어교육을 통한 양질의 서비스 제공 가능, 시설서비스 중심으로 노동 조건 규율, 개별 가정에 고립 예방 등 긍정적인 평가도 있다(Ogawa, 2022).

3) 기능실습 프로그램(TITP)

2017년부터 기능실습생 제도에 따라 개호 분야에 외국인 수용이 시행되었다. 기능실습 제도는 '인적 자원 개발을 통해 일본 산업의 기능, 기술 또는 지식을 개발도상국에 이전하는 것'을 통한 국제 협력으로 구상되었다. 이에 따라 기능실습 제도하에서 외국인력은 노동자가 아닌 실습생(interns)으로 허용하며, 법적으로 실습생은 기본적인 노동법 적용을 받는다. 하지만 실제로는 임금과 근로조건이 일반 노동자와 차이가 있고, 기능실습생은 한정된 기간 동안의 계약에 묶여 있고, 사업장을 바꿀 수 없다(Ogawa, 2022).

개호 분야 기능실습생은 일본과 기능 실습 협정이 체결된 국가들, 주로 동남아국가와 남아시아 국가로부터 수용한다. 기능실습생은 개호 시설서비스 기관에서 3년 일할 수 있고, 2년 추가가 가능하다. 개호 분야 기능실습생이 되기 위해서는 동일 업무 종사 경험¹²⁾이 있어야 하고, 기본적 대화 정도가 가능한 일본어능력시험 N4를 통과해야 한다. 또한, 기능실습생은 일본 입국 후 일본어 교육 240시간 이상, 개호도입 교육 42시간 이상을 이수해야 한다.

기능실습 계획의 신규 인정 건수는, 2018년도 1,823건, 2019년도 8,967건, 2020년도 12,068건이다.¹³⁾ 개호기능실습생 모집·배치는 일본과 송출

12) 동일업무 종사 경험은 '① 외국에서의 고령자 혹은 장애인 요양시설 또는 거택 등에서, 고령자 또는 장애인의 일상 생활상의 돌보기, 기능 훈련 또는 요양상의 돌보기 등에 종사한 경험을 가지는 사람', '② 외국에서 간호과정을 수료한 자 또는 간호사 자격을 가진 자', '③ 외국 정부에 의한 개호사(간병인) 인정 등을 받은 사람' 등이다(국제인재협력기구(JITCO)).

13) 수용사업소를 위한 개호기능실습생 커리어지원 가이드, 2022 介護分野における技能実習制度の実態等に関する調査研究・検討会.

국의 민간 인증 중개기관이 담당하고, 외국인기능실습기구(OTIT)가 모니터링하고 감독한다. 외국인기능실습기구는 2017년 일본 정부가 「외국인 기능실습의 적정한 실시 및 기능실습생의 보호에 관한 법률」에 근거하여 설립한 공공기구이다. 외국인 기능실습기구는 기능실습생의 권리를 보호하고 기능실습제도의 건전한 운영을 촉진하는 것을 목표로 하고 있다.

4) 재류자격으로서의 ‘개호’

2016년 11월 일본 국회에서 「출입국관리 및 난민인정법(입관법)」 일부를 개정하는 법률안이 통과되면서 개호 재류자격이 신설되었고, 2017년 9월부터 시행되었다(박민정 외, 2020). 외국인 유학생이 돌봄 관련 교육·훈련 기관에서 2년제 이상 과정을 졸업하고 개호복지사 국가자격시험에 합격하고 자격증을 취득하면 재류자격 ‘개호’를 신청할 수 있다. ‘개호’ 재류자격은 기간이 최소 1년 최대 5년이며, 갱신 횟수에 제한이 없고, 가족 동반이 가능하다.

이 제도가 일본 여학원과 요양시설이 더 많은 개호유학생(kaigoryugakusei)을 모집하게 했다는 평가가 있다. 유학생은 학기 중에는 최대 주28시간까지 근무가 가능하고, 방학 중에는 하루 8시간 근무가 가능하다. 보통 유학생을 후원하는 장기요양시설에서 근무한다(Lan, 2022).

‘개호’ 재류자격을 가진 외국인은 일본 개호 영역에서 내국인과 동일한 근로조건을 적용받는다. 다만 개호 자격 외국인은 재류자격의 정해진 활동 목적인 개호에 한해 활동할 수 있고, 사업장과의 고용 계약이 종료되거나 다른 사업장으로 이동하는 경우 신고해야 하며, 그 외 다른 활동을 하는 경우 재류 자격이 취소될 수 있다(김유휘, 2020: 83).

2020년 4월 ‘개호’ 재류자격 관련 규정 개정으로 ‘개호’ 재류자격 취득 경로가 확대되었다. 교육훈련기관 경로 외에 직업적 경력 경로나 복지 전공 고등학교 경로로 개호복지사 자격을 취득한 경우에도 ‘개호’ 재류자격 신청이 가능해졌다(Lan, 2022).

5) 특정기능노동자 제도(SSW)

일본은 2018년 「출입국 관리 및 난민인정법」을 개정하여 14개 직종에 대

해 ‘특정기능’ 재류자격으로 이주노동자 고용을 개방했다(Ogawa, 2022). 개호 분야도 특정기능노동자(SSW)로 허용 분야에 포함되었다.¹⁴⁾ 이 제도는 노동력 부족이 심하고 내국인 인력 확보가 어려운 산업 분야에 일정한 전문성·기술을 가진 외국인 수용을 확대하고자 시행되었다. 일본 정부는 특정기능노동자 제도 실시 향후 5년간 개호 분야에 약 6만 명의 이주돌봄노동자를 도입할 것으로 기대했다.

〈표 3-2〉 특정기능 1호, 2호 비교

	특정기능 1호	특정기능 2호
체류기간	법무대신이 개별적으로 지정하는 기간(1년을 넘지 않는 범위) 1년, 6개월, 4개월마다 갱신하여 총 5년까지	3년, 1년 또는 6개월, 체류할 수 있는 기간 제한 없음
기술 수준	시험 등으로 확인 (기능 실습 2호를 양호하게 수료한 외국인은 시험 등 면제)	시험 등으로 확인
일본어 능력 수준	생활이나 업무에 필요한 일본어 능력을 시험 등으로 확인 (기능 실습 2호를 양호하게 수료한 외국인은 시험 등 면제)	시험 등에서의 확인은 불필요
가족 동반	기본적으로 인정되지 않음	요건을 충족하면 가능 (배우자, 아이)
수용 기관 또는 등록 지원 기관에 의한 지원	대상	대상 외

자료: 국제인재협력기구(JITCO), <https://www.jitco.or.jp/ja/skill/> (검색일: 2024. 7. 14.).

14) 추후 허용 분야는 ‘소형재 산업’, ‘산업 기계 제조업’ 및 ‘전기·전자 정보 관련 산업’의 3개 분야가 통합되어 ‘소형재·산업기계·전기전자정보 관련 제조업’에 일원화되면서 12개 분야가 되었다. 현재 12개 분야: ① 개호 ② 빌딩 클리닝 ③ 소형재·산업기계·전기전자정보 관련 제조업 ④ 건설 ⑤ 조선·박용공업 ⑥ 자동차 정비 ⑦ 항공 ⑧ 숙박 ⑨ 농업 ⑩ 어업 ⑪ 음식료품 제조업 ⑫ 외식업.

특정기능 재류자격은 기술 수준에 따라 특정기능 1호와 특정기능 2호로 나뉘어져 있다. 특정기능 1호는 특정 산업 분야에 속하는 상당 정도의 지식과 경험, 기술을 필요로 하는 업무에 종사하는 외국인인을 위한 재류자격이고, 특정기능 2호는 특정 산업 분야에 속하는 숙련된 기술을 필요로 하는 업무에 종사하는 외국인인을 위한 재류자격이다.

특정기능 2호는 개호 분야를 제외한 11개 분야에 적용된다. 개호 분야에서 숙련된 기술을 가진 노동자(국가자격 개호복지사)에 대해서는 2017년부터 ‘개호’ 재류자격을 별도로 두고 있어서 특정기능 2호에서 제외되었다. 개호 분야 특정기능 1호 노동자가 기간의 제한이 없이 체류하면서 개호 분야에서 취업하기 위해서는 국가자격시험에 합격해 개호복지사 자격을 취득하고 재류자격을 ‘개호’로 변경해야 한다.

개호 분야 특정기능노동자가 종사하는 업무는 ‘이용자의 심신 상황에 따른 목욕, 식사, 배설 보조와 같은 신체개호활동뿐만 아니라 이에 부수되는 레크리에이션이나 기능 훈련 보조 등 지원 업무’를 포함한다. 재가(가정방문)서비스는 특정기능노동자 종사 업무 영역에 포함되지 않는다.¹⁵⁾

특정기능 재류자격을 취득하기 위해서는 기술능력과 일본어 능력 조건을 충족해야 한다. 기술능력은 산업별로 실시하는 기술검정시험(기능실습(ii) 수료 시 면제)을 통해 확인하고, 일본어 능력은 일본어능력시험(N4 이상) 또는 기초일본어시험(JFT-Basic)을 통해 확인한다. 개호 분야 특정기능노동자의 경우에는 전 분야 공통 일본어 능력 조건 외에도 추가적으로 개호일본어평가시험에 합격해야 한다.

일본 개호 분야 이주돌봄노동자 도입에서 ‘양질의 노동자’ 도입과 훈련이 강조되고 있는데, 특히, 일본어 능력과 문화적 지식에 대한 훈련을 포함하고 있다(Lan, 2022). 개호 분야 특정기능노동자에 대해 개호일본어평가시험 통과를 추가적으로 요구하는 것은 일본어 능력과 사회·문화적 지식을 양질의 개호 제공을 위한 필수적인 역량으로 강조해 온 개호 분야 특성에 기반한 것으로 이해할 수 있다. 일본어 언어 능력을 개호 분야 주요 업무능력, 숙련 기술 기준으로 보는 것이다.

15) 출입국재류관리청(Immigration Service Agency), 제도설명 자료(2024. 6.) <https://www.moj.go.jp/isa/content/930004452.pdf>(검색일: 2024. 7. 14.).

특정기능노동자의 고용은 개호 시설(기관)이 고용하는데, 민간 중개기관을 통해 사업장이 고용하거나 중개기관 없이 수용사업장이 직접 고용할 수 있다. 일본 직업소개사업자가 송출국의 중개기관을 이용하는 경우에는 허가 신청 시 필요 요건을 충족해야 한다.¹⁶⁾ 특정기능노동자 수용사업장은 후생노동대신이 설치하는 개호 분야의 특정기능외국인수용에 관한 협의회의 회원으로 가입해야 한다(출입국재류관리청(Immigration Service Agency), n.d.). 특정기능노동자 수용사업장은 특정기능노동자에게 일본 내국인과 동일한 노동조건으로 계약을 체결해야 하고, 특정기능노동자의 생활과 취업에 관한 10가지 항목을 지원해야 한다.¹⁷⁾ 수용사업장은 특정기능노동자 지

16) 특정기능 수용 송출 구조

직업소개에 대하여 특정기능 외국인 후보자(구직자)와 특정기능 소속기관 후보자(구인자)의 신청을 받아 일본 국내에서 상호 고용관계의 성립을 알선하는 것은 직업안정법상의 '직업소개'에 해당하며, '직업소개사업자'는 후생노동대신에게 허가 신청 또는 신고(구체적으로는 도도부현 노동국을 통해 이루어짐)를 해야 한다.

직업소개사업자는 국외에 걸친 직업소개에 있어서 국외의 중개기관(통상 '송출기관'이라고 하는 것)을 이용하는 경우(직업소개사업자가 스스로 해외에서의 활동이 인정되는 경우는 제외)는 허가 신청 등을 할 때 도도부현 노동국에 다음 서류를 제출해야 한다(일본 직업소개사업자가 송출국의 중개기관을 이용할 때는 허가 신청 시 필요 요건을 충족해야 함)(국제인재협력기구(JITCO), <https://www.jitco.or.jp/ja/skill/send/>(검색일 : 2024. 7. 14.)).

17) 「특정기능의 재류자격에 관한 제도의 운용에 관한 기본방침」에 따라 수용기관(특정기능소속기관) 또는 등록지원기관이 실시하는 1호 특정기능 외국인에 대한 지원의 내용은 다음과 같다.

- ① 외국인에 대한 입국 전의 생활 지침의 제공(외국인이 이해할 수 있는 언어에 의해 실시한다.)
- ② 입국 시의 공항 등에서의 마중 및 귀국 시의 공항 등에서의 배송
- ③ 보증인이 되는 것 외의 외국인의 주택의 확보를 향한 지원의 실시
- ④ 외국인에 대한 재류 중의 생활 오리엔테이션의 실시(예 : 저금 계좌의 개설 및 휴대전화의 이용에 관한 계약에 관한 지원을 포함한다.)
- ⑤ 생활을 위한 일본어 습득 지원
- ⑥ 외국인으로부터의 상담·불만예의 대응
- ⑦ 외국인이 이행해야 하는 각종 행정절차에 대한 정보제공 및 지원
- ⑧ 외국인과의 교류 촉진에 관한 지원
- ⑨ 외국인이 그 책임에 돌려야 할 사유에 의하지 않고 특정 기능 고용 계약이 해제되는 경우에 있어서, 다른 본방의 공사 기관과의 특정 기능 고용 계약에 근거해 '특정기능 1호'의 재류 자격 기반 활동을 수행할 수 있도록 지원
- ⑩ 정기적인 면담의 실시, 행정 기관에의 통보

국제인재협력기구(JITCO), <https://www.jitco.or.jp/ja/skill/>(검색일 : 2024. 7. 14.)

〈표 3-3〉 2024년 5월 개호기능평가시험 및 개호일본어평가시험 결과

응시 국가	개호기능평가시험			개호일본어평가시험		
	응시자	합격자	합격률	응시자	합격자	합격률
필리핀	98	76	77.6	195	52	26.7
캄보디아	40	38	95.0	52	29	55.8
네팔	263	199	75.7	514	119	23.3
인도네시아	431	373	86.5	1,065	450	42.3
일본	782	565	72.3	779	338	43.4
몽고	12	11	91.7	20	7	35.0
미얀마	1,448	1,415	97.7	1,761	1,150	65.3
태국	43	38	88.4	63	31	49.2
인도	118	73	61.9	115	25	21.7
스리랑카	182	85	46.7	150	67	44.7
우즈베키스탄	5	5	100.0	6	1	16.7
방글라데시	60	31	51.7	59	15	25.4
베트남	11	9	81.8	0	0	0
전 체	3,493	2,918	83.5%	4,779	2,284	47.8%

자료 : 후생노동성, <https://www.mhlw.go.jp/content/001268127.pdf>(검색일 : 2024. 7. 14.).

원에 관한 사항을 등록지원기관에 위탁할 수 있다.

개호 분야에 특정기능노동자로 취업하기 위해 이주노동자는 개호기능평가시험과 개호일본어시험을 통과해야 한다. 특정기능노동자 도입을 위해 국가별로 매월 개호기능평가시험과 개호일본어평가시험을 실시하고 있는데, 응시자들의 합격률을 보면 개호기능평가시험 합격률은 상대적으로 높은 반면 개호일본어평가시험 합격률은 낮은 편이다. 출신 국가별 차이가 크지만, 전체 응시자의 평균 개호기능 합격률은 83.5%인 반면, 개호일본어평가시험 합격률은 47.8%에 그치고 있다. 일본 개호 분야 취업에 이주노동자의 일본어 능력은 핵심적인 요인으로 작용하고 있다.

〈표 3-4〉 일본 개호 분야 이주돌봄노동자 도입 제도 비교

	EPA	TITP	유학생 (돌봄 분야)	SSW
시행 연도	2008	2017	2017	2019
법적 기반	양자 간 협정	기술 연수생 보호 와 적절한 이행에 관한 법률; 송출 국과의 MOU	개정된 이민 관리 와 난민 인정 법	개정된 이민 관리 와 난민 인정 법; 송출국과의 MOU
목적	양국 간 재화와 서 비스의 교역을 촉 진, 장려, 자유화	개발도상국에 기술 전수	고도로 숙련된 인 재 유치	노동력 부족 완화 를 위해 일정한 전 문성·기능 가진 외 국 인재 수용
신청 자격	- 간호학교 수료 혹은 졸업(인도 네시아, 필리핀) - 대학 간호학부 졸업(인도네시 아)이나 3~4년 제 간호학과 졸 업(베트남) - 혹은 고등교육 기관 학위를 취 득하고 송출국 정부로부터 공 인 돌봄 자격 인정(인도네시 아, 필리핀)	18세 이상, 귀 국 후 일본에서 습득한 기술을 활용하기 위해 1년의 경험 규 정이 있는 자	고등학교 졸업	18세 이상 - 교육 관련 조건 없음 - 기능 검정 시험 통과하거나 기 능실습(TITP) (ii)부터 전환 조건 충족
일본 어 훈련 과 입국 요건	약 6개월간 무상 일본어 훈련, 일본 어능력시험 N4(베 트남은 1년간 일 본어 훈련, 일본 어능력시험 N3)	일본어능력시험 N4	원칙상 일본어능력 시험 N2. 그러나 학교 입학 정책에 따라 상이	일본어 시험과 기능 시험 합격
입국 후 교육	6개월(인도네시 아, 필리핀) 또 는 2.5개월(베트 남) 일본어 및 개호 입문 교육 - 국가자격시험 을 위해 3~4년 교육 지원	- 일본어 교육 240시간 - 개호 도입 강습 42시간 이상		

〈표 3-4〉의 계속

	EPA	TITP	유학생 (돌봄 분야)	SSW
제도적 기반	· 송출국과 수용국의 정부나 준정부기관이 모집, 훈련, 배치를 감독 · 일본은 공익법인 국제후생사업단(JICWELS)에서 모집 및 관리	· 송출국과 수용국의 민간 인증중개기관이 모집, 훈련, 알선을 감독. 공식기관인 OTIT (Organization for Technical Intern Training)가 모니터링 및 지원 감독	· 학교가 종종 민간 중개기관을 통해 신청 받음	· 민간 중개기관(직업소개사업자, 송출기관)이 모집, 알선, 직접 고용도 가능. 이주노동자는 고용주 변경 가능 · 등록(관리)지원기관이 생활과 취업에 관한 10가지 항목에 대해 지원 가능
체류 기간	4년. 국가공인 개호복지사 등록(합격)되면 연장의 제한 없음. 개호복지사 불합격 시, 특정기능노동자로 전환 가능	3년, 2년 연장 가능. 또는 특정기능노동자로 전환 가능	국가 공인 개호복지사 등록(합격)되면 기간의 제한 없음	최대 5년

주: 1) 일본어능력시험 N4 이상 또는 기초일본어시험(JFT-Basic) 합격 및 2) 개호 일본어평가시험 합격. 개호일본어평가시험 합격은 개호 분야 특정기능노동자에 대한 추가 요건임.

자료: Ogawa, 2022; 국제인재협력기구(JITCO) 웹사이트; 특정기능노동자 프로그램 지원 웹사이트¹⁸⁾; JICWELS, 「2025 EPA 외국인 간호사·개호복지사 후보자 수용 팸플렛」 참고하여 구성.

2024년 현재까지 기능실습노동자와 특정기능노동자는 시설개호서비스 영역에만 수용할 수 있다. 하지만 일본 정부는 개호 분야의 심각한 노동력 부족을 완화하기 위해서 2025년부터 재가(가정방문) 개호서비스 영역에 특정기능노동자와 기능실습노동자를 고용할 수 있도록 할 계획이다. 후생노동성대신은 2028년까지 135,000명의 이주돌봄노동자가 개호 분야에서 일할 수 있도록 하는 것을 목표로 제시했다.¹⁹⁾

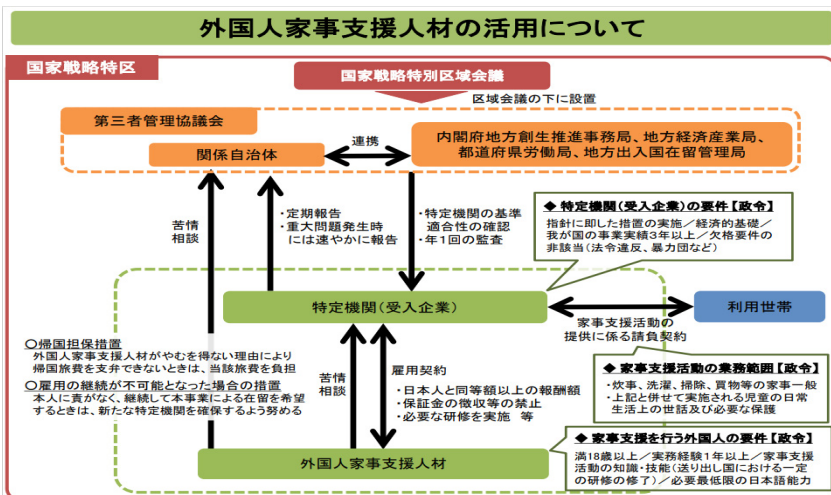
18) 국제인재협력기구(JITCO), <https://www.jitco.or.jp/en/regulation/care.html>; 특정기능노동자 프로그램 지원, [https://www.ssw.go.jp/en/\(검색일: 2024. 7. 15.\)](https://www.ssw.go.jp/en/(검색일: 2024. 7. 15.)).

19) NIKKEI Asia(2024. 3. 23.), “Japan to let more foreigners work as in-home

6) 특구지역 외국인 가사지원 인력 사업

가사지원 외국인 수용 프로젝트는 국가 전략 특구 내의 제3자 관리협의회에 의한 관리 시스템에 따라 가사지원 활동을 할 외국인을 지정기관(수용하는 기업)이 고용계약을 맺고 받아들이는 사업이다. 2017년부터 특구지역에 가사관리 외국인 노동자 도입을 시작했다. 이전에는 가사지원 업무를 하는 외국인은 일본에 체류하는 외교관 또는 고도의 숙련직 외국인에 고용된 경우에만 일본에 입국 및 체류할 수 있었다. 2017년 도쿄도, 가나가와현, 오사카부, 효고현, 아이치현, 지바시 등 특구지역에서 외국인 가사지원 노동자 수용이 허용되었다. 지방자치단체 및 관련 행정기관(내각부의 지역활성화 추진 사무국, 지역경제통상산업국, 노동국, 지방출입국관리국 등)으로 구성된 '제3자 관리협의회'의 관리하에 지정된 가사지원 서비스 회사가 가사지원 업무에 종사할 외국인을 고용하면 이들이 일본에 입국하여 체류할 수 있도록 했다.

[그림 3-1] 외국인 가사지원 인재의 활용



자료: 국가전략특구(National Strategic Special Zones), 「가사지원 외국인 수용사업의 개요」, https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/pdf/gaiyou_japanese.pdf (검색일: 2024. 8. 21).

caregivers”, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Japan-immigration/Japan-to-let-more-foreigners-work-as-in-home-caregivers>(검색일: 2024. 4. 5.).

가사서비스 제공기관(회사)이 외국인 가사지원 인력을 수용하려면 정해진 기준을 충족하고 제3자 관리협회의 지정을 받아야 한다. 외국인 가사지원 인력을 수용할 수 있는 기업으로 지정받기 위해서는 일본에서 3년 이상 가사지원 사업을 운영한 실적이 있어야 하며, 경제적 기준을 충족하고, 법령 위반 등 결격사유가 없어야 하며, 가이드라인에 따라 조치를 실시해야 한다. 수용 기업은 외국인 가사지원 인력과 고용계약을 맺고 가사지원 서비스 제공 계약을 맺은 이용가구에 서비스를 제공한다. 가사지원 활동의 범위는 요리, 세탁, 청소, 쇼핑 등 일반적인 가사와 이와 관련하여 실시하는 아동에 대한 일상적인 관리 및 필요한 보호 등이다. 외국인 가사지원 노동자는 18세 이상/직장 경험 1년 이상/가사지원 활동의 지식과 기술(송출국에서 일정 교육 수료)/최소 필요 일본어 능력 등의 조건을 충족해야 한다.

외국인 가사지원 인력은 총 5년 이상 본 프로젝트에 근거한 가사지원 활동에 종사할 수 없다. 외국인 가사지원 인력의 임금은 동일 업무에 종사하는 일본인보다 나빠서는 안 되며, 보증금을 몰수해서는 안 되고, 외국인 가사지원 인력에게 필요한 교육을 제공해야 한다. 가나가와현의 경우 외국인 가사지원 인력의 최소 노동시간은 주당 최소 5일, 35시간이다.²⁰⁾

다. 이주돌봄노동자 현황과 실태

1) 이주노동자 현황

2023년 10월 기준, 전체 외국인 노동자 수는 2,048,675명이다. 이주돌봄 노동자가 속하는 ‘사회보험 · 사회복지 · 개호사업’에 종사하는 이주노동자 수는 66,660명으로 전체 외국인 노동자의 약 3.3%를 차지한다. 반면, 제조업과 도매업 · 소매업은 각각 27%, 12.9%를 차지한다. 전체 외국인 노동자 중에 돌봄 분야 종사자가 차지하는 비중이 크지는 않다고 할 수 있다. 그렇지만 이주돌봄노동자를 고용하고 있는 요양시설의 비율은 적지 않다. Ogawa(2022)에 따르면, 도쿄사회복지협회의 조사 결과에서 2021년 현재 도쿄의 요양시설 중 55.3%가 이주돌봄노동자를 고용하고 있는 것으로 나타

20) <https://dmw.gov.ph/archives/gbr/2016/GBR-08-2016.pdf>(검색일 : 2024. 9. 6.).

〈표 3-5〉 재류자격별 전체 외국인 노동자 수(2023년 10월)

(단위: 천 명)

전체	전문·기술 분야의 재류자격 ²¹⁾		특정 활동 ²²⁾	기능 실습	자격 외 활동 ²³⁾	신분에 근거한 재류자격 ²⁴⁾	불명
	계	특정 기능					
2,048,675	595,904	138,518	71,676	412,501	352,581	615,934	79
	29.1%	(6.8%)	3.5%	20.1%	17.2%	30.1%	0.0%

자료: 후생노동성, 「「외국인 고용 상황」의 신고 상황 정리(영화 5년(2023) 10월 말 시점)」, https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_37084.html(검색일: 2024. 7. 12.).

〈표 3-6〉 취업가능 주요 재류자격 전체 외국인 현황 추이(2019~2023년)

	2019	2020	2021	2022	2023
개호	592	1,714	3,794	6,284	9,328
특정기능	1,621	15,663	49,666	130,923	208,462
기능실습	410,972	378,200	276,123	324,940	404,556
특정활동	65,187	103,422	124,056	83,380	73,774

자료: 출입국재류관리청(Immigration Service Agency), 「재류외국인 통계 결과 개요(2023년)」, <https://www.moj.go.jp/isa/content/001419946.pdf>(검색일: 2024. 7. 12.).

났다. 도쿄의 경우 절반 이상의 요양시설에서 이주돌봄노동자를 고용하고 있는 것이다.

재류 외국인 통계를 살펴보면, 2023년 12월 기준 특정기능 재류자격으로 체류하는 외국인은 208,462명이며, 기능실습 재류자격은 404,556명, 특정활동은 73,774명이다. 그리고 개호 재류자격을 가진 외국인은 9,328명이다.²⁵⁾

21) '전문·기술 분야의 재류자격'에는 재류자격 '교수', '예술', '종교', '보도', '고급 전문직 1호·2호', '경영·관리', '법률·회계업무', '의료', '연구', '교육', '기술·인문지식·국제업무', '기업 내 전근', '간호', '개호', '홍행', '기능', '특정기능 1호, 2호'가 포함된다.

22) 재류자격 '특정활동'에 해당하는 활동에는 외교관 등의 가사종업원, 워킹홀리데이, 경제협력협정에 따른 외국인 간호사-개호복지사 후보생 등이 포함된다.

23) 유학 등이 포함된다.

24) 영주자, 일본인의 배우자, 영주자의 배우자, 정주자 등이 포함된다.

〈표 3-7〉 개호 분야 재류자격별 외국인 현황

	2019	2020	2021	2022	2023
개호	592	1,714	3,794	6,284	9,328
특정기능	19	939	5,155	16,081	28,400
기능실습	-	-	10,284	14,228	15,909
특정활동	-	-	-	-	-

자료 : 출입국재류관리청(Immigration Service Agency), 재류자격별 외국인 공표 정보.

2023년(영화 5년) 말 기준, 전체 기능실습 재류자격을 가진 외국인 총 404,556명 중 개호 분야는 15,909명이다.²⁶⁾ 2021년 말 기준 10,284명, 2022년 말 기준 14,228명 등 그 규모가 증가하고 있으나, 증가세가 가파르지 않은 모양새이다. 반면, 개호 분야 특정기능 재류자격 노동자는 규모와 증가세 측면에서 두드러진다. 특정기능노동자 제도 시행 첫해인 2019년 개호 분야 특정기능노동자는 19명이었지만, 2023년 개호 분야 특정기능노동자는 28,400명이었다. 전체 특정기능(1호)노동자 중에서 개호 분야 노동자가 차지하는 비율은 2019년부터 2023년까지 연도별로 각각 1.2%, 6.0%, 10.4%, 12.3%, 13.6%로 꾸준히 증가하고 있다.

2024년(영화 6년) 5월 말 기준, 특정기능 1호 재류자격으로 일본에 체류 중인 전체 외국인 수는 234,981명이다. 이 중 개호 분야 특정기능노동자는 35,636명(15.2%)으로, 특정기능노동자 도입 허용 12개 분야 중 식품 및 음료 제조업(69,287명) 다음으로 많다.²⁷⁾ 개호 분야에 이주노동자 도입이 늦었으나 빠르게 증가하고 있음을 알 수 있다. 특히, 특정기능노동자가 크게 늘고 있는 것을 볼 때, 일본어 숙련도를 포함하여 숙련 기술을 갖춘 인력에 대한 수요가 높은 것으로 보인다.

25) 재류 외국인 통계(2023. 12.), 「在留外国人統計(旧登録外国人統計) 統計で見る日本(e-Stat)」.

26) 출입국재류관리청(Immigration Services Agency)(2024. 4. 19.), <https://www.moj.go.jp/isa/content/001417483.pdf>(검색일 : 2024. 7. 15.).

27) 출입국재류관리청(Immigration Services Agency), <https://www.moj.go.jp/isa/content/001335263.pdf>(검색일 : 2024. 7. 15.).

2) 이주돌봄노동자 실태

이주노동자 수용 경로 측면에서 보면 일본의 이주돌봄노동자 수용 제도 중 EPA를 통한 후보생 제도는 공공경로를 통한 이주노동자 수용 제도이다. 그 외 기능실습 프로그램과 유학생 활용 재류자격 ‘개호’ 제도, 특정기능노동자 제도는 민간경로를 통한 이주노동자 수용 제도이다. EPA의 경우에는 송출국과 수용국의 정부기관이나 준정부기관이 이주돌봄노동자의 모집, 채용, 관리, 교육, 지원을 담당하는 중개기관으로서 역할을 한다.²⁸⁾ 또한, 언어 교육 등 교육과 이주과정, 일본 체재 등에 관련해 정부와 사업주가 대부분의 비용을 지불한다.

EPA를 제외하고는 민간기관이 중개를 담당하는데, 민간기관이 중개 시 과도한 알선 수수료 부과 우려에 대한 지적이 있다(Ogawa, 2022). Ogawa (2022)는 중개기관의 수수료 부과에 대한 송출국의 규제가 있지만 잘 지켜지지 않고 있다고 비판한다. 일례로, 베트남 정부는 수수료를 최대 미화 3,600달러로 책정했지만 Ogawa의 연구에 참여한 베트남 출신 이주자들은 송출기관에 미화 7,000~10,000달러를 지불한다고 했다. 대출을 받아 수수료를 지불한 이들은 큰 빚을 지고 일을 시작하게 되고, 이는 열악한 노동조건을 감내하게 하거나 고용주와의 협상을 어렵게 한다. 또한, Ogawa(2022)는 송출기관과 감독기관은 그들의 초국적 네트워크에서 비롯된 권력관계의 이점을 악용해 이주노동자를 착취하고 통제한다고 경고하고 있다.

가사지원 외국인은 서비스 제공기관에 고용되어 최저임금을 보장받고 원칙적으로 내국인과 동일하거나 그 이상의 임금을 받도록 되어 있다.²⁹⁾ 일본

28) Japan International Corporation of Welfare Services(JICWELS), Philippines Overseas Employment Administration(POEA), Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia(National Agency for Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers), and the Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs(DOLAB)(Ogawa, 2022).

29) 일본 가사대행 서비스는 제공기관에 따라 이용료(고객이 지불하는 서비스 이용료가 차이가 있기는 하지만 대체로 1회 이용 시(기본 2시간 이상)에는 이용료가 시간당 5,330~2,900엔 정도이며, 정기적(월 2회 이상) 이용 시에는 시간당 4,500~2,560엔 정도이다. 교통비는 별도로 받는다. 2인 1조로 서비스를 제공하기도 하는데, 이 경우에는 1시간 단위로 서비스 이용이 가능하다(가사대행 서비스 추천 홈페이지, https://housekeeping-yokohama.info/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=sarch&gad_source=1&gclid=CjwKCAjw_ZC2BhAQEiwAXSgClrZl)

에서 가사지원 일을 하고 있는 필리핀 노동자에 따르면 2023년 기본급은 월 163,000엔 정도이고, 시급은 약 1,074엔이다.³⁰⁾ 정해진 근무시간을 초과하여 일할 경우 초과수당이 지급된다. 여러 개의 방이 있는 2층 집에서 10명 정도가 함께 숙소를 공유하고 있으며 임대료는 한 달에 45,000엔을 지불한다. 또한 소득세 2,920엔 정도를 납부하고, 건강, 연금, 고용 보험 등 기여금으로 23,671엔을 납부한다. 이들을 공제한 후 순 급여는 월 91,409엔 정도이다. 순 급여에서 숙소비 외의 생활비를 쓰고, 이주 과정에서 발생한(에이전시 수수료나 교육훈련비 명목으로) 대출금을 상환하고, 필리핀 가족에게 송금한다.

2. 대 만

가. 대만의 돌봄 체계

대만은 출산휴가, 배우자휴가, 육아휴직, 육아기 근로시간 단축, 가족돌봄 휴직, 긴급돌봄 휴가 등 돌봄 관련 제도가 있다.

근로자는 자녀가 만 3세인 경우 무급으로 최대 2년 육아휴직을 신청할 수 있다. 고용보험에 1년 이상 가입한 근로자는 육아휴직 수당을 신청할 수 있으며 정부는 최대 6개월 동안 임금의 80%(고용보험 60%, 정부 20%)를 보조한다. 또한, 만 3세 미만 자녀를 둔 근로자 중 30인 이상 사업장에 고용된 근로자는 근로시간을 1일 1시간 단축하거나 근로시간을 조정할 수 있다. 가족돌봄 휴가는 연간 최대 7일을 무급으로 사용할 수 있다(IDWF, 2023).

1) 아이돌봄

대만은 2008년 국가 차원에서 보육복지사업을 처음 시작했다. 이는 자산조사를 거쳐 보육제공사(예를 들어 육아도우미)에게 현금으로 상환하는 방

bqD8-tvk3LOxNuLulKN289HtIbVSCGtp0_7DNzYZFdOTMcxrZxoCeEkQAvD_BwE (검색일: 2024. 6. 21.).

30) 특수지역 가사지원 외국인 노동자의 임금 및 생활실태는 <https://thepinoyofw.com/salary-housekeeper-japan>를 참고하여 정리하였다.

식의 보조금 프로그램이다. 대만 내무부 아동복지국은 2008년 ‘보육 관리 및 보조 시행계획(CMAIP)’을 수립했다. 보육 관리 및 보조 시행계획은 (민간)보육센터 기반 또는 가정 기반 보육 비용에 대해 정부가 각 아동에게 3,000대만 달러(NT\$)의 보조금을 지급하는 제도였다. 이는 정부가 가족의 보육 책임을 완화하기 위해 공적 자금을 지원한 최초의 제도로 평가된다. 또한 보육제공자(아이돌보미, childcare giver) 등록시스템을 구축해 부모들이 등록시스템 내에서 보육제공자(아이돌보미)를 선택할 수 있도록 했다(Yeh and Liu, 2022).

2018년 대만 보건복지부는 보육서비스의 개혁으로 ‘준공공형 보육 사업’을 개시했다. ‘준공공형 보육 사업’에는 국공립 어린이집뿐만 아니라 민간 보육센터와 보육제공자(육아도우미)도 참여할 수 있도록 했다. 이 정책에 따라 6세 미만의 자녀를 둔 부모가 직접 아이를 돌보거나 친척을 통해 돌보기를 할 경우에는 보건복지부가 월 2,500대만 달러를 지원했다. 또한 정부와 준공공 계약을 체결한 가정 기반 혹은 센터 기반 보육 제공자에 자녀를 맡긴다면 월 6,000대만 달러를 지원했다. 점차 준공공 보육 제도를 통해 보육 서비스를 이용하는 부모가 늘었고, 준공공 보육 시스템에 민간 보육시설과 보육제공자의 참여도 증가했다(Yeh and Liu, 2022).

2023년 기준 0세에서 3세 영유아 92,918명이 보육센터 또는 지역사회 아이돌보미(Babysitter)로부터 돌봄을 받고, 2세 이상 6세 미만 어린이 570,333명이 유치원에 다니고 있다. 전체적으로 2023년 5세 이하 영유아 인구 958,734명 중 69.18%가 아이돌봄(보육) 서비스를 이용하고 있다. 연령별로 돌봄(보육)서비스 이용률을 보면 0세 17.3%, 1세 28.9%, 2세 66.2%, 3세 89.3%, 4세 93.6%, 5세 97.6%이다. 연령별 이용률을 2017년과 비교해 보면, 2017년 돌봄(보육)서비스 이용률은 0세 8.9%, 1세 12.6%, 2세 23.8%, 3세 46.1%, 4세 89.9%, 5세 88.2%였다.³¹⁾ 대만 정부의 ‘준공공형 보육 사업’ 시행 이후 전반적으로 아이돌봄(보육) 서비스 이용이 증가했음을 알 수 있다. 특히, 0세부터 3세까지 영유아 대상 아이돌봄(보육) 서비스 이용률 증가가 두드러진다. 2023년 기준 0~6세 아동의 양육 수당은 월 5,000대만 달러이며³²⁾, 2024년

31) 대만 Awakening Foundation 정보 제공(자료: 대만 내무부(인구), 보건복지부(아이돌보미 및 영유아 돌봄센터), 교육부(유치원)).

부터 공립 및 준공립 보육시설에 다니는 0~2세 아동의 보육 보조금이 각각 7,000대만 달러, 13,000대만 달러로 인상되었다.³²⁾

2) 노인돌봄

대만은 1990년대부터 고령화 이슈가 제기되었다. 연금제도가 미흡했던 상황으로 초기에 대만 정부는 노인의 수입 유지에 초점을 두고 소득지원 정책을 마련했다. 수당 지원이 돌봄서비스 제공보다 우선되었다(Chen and Fu, 2020). 대만에서 고령자 돌봄의 일차적 책임은 가족이 지고 있다. 정부도 가족을 돌봄의 주요 책임자로 보고 돌봄서비스에 대한 국가 재정지원도 최소한으로 이루어졌다(최서리, 2016).

대만 정부의 장기요양 제도는 2007년 10개년 장기요양 프로젝트(LTC 1.0) 시행으로 시작되었다. 장기요양 프로젝트(LTC 1.0)는 지방 정부가 돌봄 관리 시스템을 수립하고 재가 돌봄 및 커뮤니티 돌봄과 같은 서비스를 개발 하도록 하여, 이에 대해 보조금을 지원하는 방식으로 설계되었다. 중앙정부와 지방정부 재정 매칭 방식으로 재원을 확보했는데 재정이 열악한 지방 정부는 예산 부족 문제가 발생했다. 또한, 기관(시설) 돌봄은 포함되지 않았고, 신청 절차와 규정이 까다롭고 가족에 대한 지원이 불충분한 점 등의 문제점이 드러났다(Chen and Fu, 2020).

재정 부족의 문제를 해결하고 장기요양서비스 재정을 확보하고자 2009년 장기요양보험 제도 계획을 위해 TF팀을 구성하고 법안을 마련했다. 2015년 6월에는 「장기요양서비스법」이 제정되어 장기요양서비스 시스템 수립을 위한 법적 기초를 마련했다. 2016년 정권을 잡은 DPP는 국민당 정권에서 추진하고자 했던 의무사회보험으로서의 장기요양보험 계획을 폐기하고, 세금을 재원으로 하는 2차 10개년 장기요양계획(LTC Plan 2.0)을 수립했다(Chen and Fu, 2020).

2017년부터 시행 중인 2차 장기요양계획(LTC Plan 2.0)은 보편적 돌봄 시스템을 지향하고, 에이징 인 플레이스(aging in place) 비전을 지향하며(Chen

32) 두 번째 자녀는 6,000대만 달러, 세 번째 자녀 이상은 7,000대만 달러 지급.

33) 대만 행정원, <https://english.ey.gov.tw/News3/9E5540D592A5FECD/7b033800-d295-4a7a-8fba-dfbf617142d6>(검색일 : 2024. 7. 16.).

and Fu., 2020), 재가 돌봄, 지역사회 돌봄, 시설 돌봄의 다양한 서비스를 지원하는 커뮤니티 기반 돌봄서비스 시스템 구축을 목표로 한다(MOHW, 2023).

장기요양계획(LTC Plan 2.0)에 따른 장기요양서비스는 다양한 재가돌봄 및 커뮤니티 돌봄으로 가족을 지원하고, 예방적 돌봄을 확대하며, 커뮤니티 서비스 통합 및 퇴원 준비 서비스와 재택 치료 연결, 지원 대상 확대 등을 주요 내용으로 한다. 무엇보다 ABC 네트워크라고 불리는 3단계 서비스 네트워크를 기반으로 하는 지역사회(커뮤니티) 통합 돌봄 시스템이 핵심적인 특징이다. 2022년 말 현재, 684개의 커뮤니티 통합 서비스센터(A), 7,432개의 혼합(결합) 서비스센터(B), 3,758개의 블록 단위 LTC 스테이션(C)이 설립되었다(MOHW, 2023).

또한, 장기요양계획(LTC Plan 2.0)은 비영리 제공기관뿐만 아니라 영리 제공기관도 서비스 제공이 가능하고, 가족 돌봄자의 돌봄 부담 해소를 위해 가족 돌봄자 지원센터 및 지역 서비스 센터에서 8가지 서비스를 제공한다. 이주돌봄노동자를 고용한 고용주도 임시 돌봄 및 전문 돌봄 서비스를 신청할 수 있도록 허용하고 있다. 시골 지역 서비스에 대해서는 20% 인센티브를 지급한다. 2차 장기요양계획(LTC Plan 2.0) 시행 이후 이용자 및 돌봄 제공 기관이 크게 증가했다(Chen and Fu, 2020). 2023년 기준 장기요양서비스 인력을 보면, 재가요양서비스를 제공하는 인력은 총 93,364명이다. 또한 재가요양서비스를 받고 있는 이용자는 359,290명이다.³⁴⁾

외국인 가사/돌봄노동자를 고용한 가정 중 장기요양 2급 이상이 필요하다고 평가된 돌봄 수혜자는 전문 서비스, 이동(교통) 서비스, 보조 장치, 가정 접근성 개선, 이동 목록 서비스 및 임시 돌봄 서비스를 신청할 수 있다(MOHW, 2023). 통계에 따르면 2022년 외국인 가사/돌봄노동자가 있는 가정의 장기요양은 총 6만 6,440명으로 2021년(6만 2,572명) 대비 1.06배 증가했으며, 서비스 규모는 매년 증가하고 있다. 또한, 2022년 외국인 가사/돌봄노동자를 고용하고, 임시 돌봄 서비스를 이용한 인원은 총 2만 4,926명으로 2021년(1만 7,225명) 대비 1.45배 증가했다(MOHW, 2023).

34) 대만 Awakening Foundation 정보 제공(자료: 대만 보건복지부).

〈표 3-8〉 장기요양서비스 이용자 수(2018~2022년)

종류	2018	2019	2020	2021	2022
돌봄 서비스 ³⁵⁾	130,214	177,741	230,243	266,860	316,127
전문 서비스	49,234	84,794	87,351	57,507	71,499
이동(교통) 서비스	66,440	105,538	130,325	144,521	204,364
보조 장치 및 가정 접근성 개선	20,841	75,442	106,391	105,088	87,822
임시 돌봄 서비스	49,053	71,286	93,445	121,890	144,899
전 체	180,660	284,208	357,457	388,866	440,381

자료 : MOHW(2023), *2023 Taiwan Health and Welfare Report*.

장기요양계획 초기에는 시설 돌봄이 지원에 포함되지 않았지만, 2019년 9월 중앙정부가 시설 돌봄 이용자에 보조금 지원을 발표했다.³⁶⁾ 대만의 노인돌봄 방식에 따른 구성 비율을 보면, 시설 돌봄(11%), 가정 이주돌봄노동자(26%), 가구구성원에 의한 돌봄(40%), LTC 2.0 서비스 이용(23%) 등이다(Executive Yuan, 2020).³⁷⁾

장기요양제도 시행에도 불구하고 주요 장기요양서비스인 재가요양과 데이케어 서비스의 발전은 제한적이어서 장기요양이 필요한 사람들 중에 제도적 지원 밖에 놓여 있는 사람이 더 많다는 지적이 있다(정안균, 2018). 그럼에도, 대만 보건복지부의 자료에 따르면 최근 들어 2018년과 2022년 사이에 장기요양서비스 이용자가 2.5배 정도 늘어나, 점차 확대되고 있는 것으로 보인다.

35) 홈케어(홈헬프), 데이케어, 노인위탁서비스 등. 홈헬프=방문돌봄, 데이케어=주간돌봄.

36) 대만의 고령자 수 증가에도 요양시설 수는 늘어나지 않고 있어 2019년 9월 정부가 요양시설을 이용하는 장기요양서비스 이용자에게도 정부지원(subsidy)을 제공하기로 하였다(박정희(2021), 「대만의 장기요양보험 제도 정책과 변화」, 『KRI 고령화 리뷰』, 보험연구원).

37) Executive Yuan(2020), "The 11th Meeting Report of the Impetus Committee of Long-Term Care Policy", Taipei, Taiwan.

3) 돌봄/가사 노동자의 법적 권리³⁸⁾

가사 서비스업은 대만 「근로기준법」 적용에서 제외되어 있다. 대만 「근로기준법」 3조에서 법 적용 업종을 명시하고 있는데, 가사 서비스업은 포함되어 있지 않다.³⁹⁾ 1998년 4월 가사노동자는 노동법 적용 범위 안에 잠깐 포함되었으나, 1999년 1월부터 대만 정부는 개인서비스업 중 ‘가사서비스업 근로자’를 적용에서 제외했다.⁴⁰⁾ 가정이 돌봄 필요를 사적으로 충족하도록 하기 위해 대만 정부가 가사노동자에게 법적 보호를 제공하거나 보호의 격차를 최소화하는 방안을 강구하지 않고 가사노동자의 기본 권리를 박탈하는 것을 합리화했다는 비판이 있다.⁴¹⁾

5인 이하인 경우에 보험 가입이 의무화되어 있지 않기 때문에 대다수의 가사노동자는 노동보험에서 제외된다. 다만, 고용주가 ‘비확정’인 내국인 가사노동자는 노동조합에 가입하고 ‘비확정 고용주’로 노동보험 가입이 가능하다. 이주 가사/돌봄 노동자는 개별 가정 고용주가 ‘확정’되어 있어서 이러한 방법으로도 노동보험 가입이 불가능하다. 이주노동자와 노동조합을 통해 노동보험에 가입한 노동자는 고용보험 적용 대상에서 제외되므로 가사노동자는 실업급여, 육아·휴직수당 등을 받을 수 없다. 2022년 5월부터 산재보험이 노동보험에서 분리되어 이주가사노동자도 산재보험 의무 적용 대상에 포함되었고, 보험 비용은 사업주가 부담한다. 그렇지만 업무상 사고와 질병은 사업주가 인정하거나 의료기관의 진단을 받아야 하기 때문에 가사노동자 개인이 보험금을 신청하기는 어렵다고 한다(IDWF, 2023).⁴²⁾

38) 이 소절은 대만 현지 활동가 면담, 대만 이주돌봄노동자 노동조합(Domestic Caretakers Union) 내부자료, 국제가사노동자연맹(IDWF)이 2023년 아시아지역 국가의 돌봄 체계를 조사한 Care Mapping Report 대만 부분을 참고하여 요약 정리하였다.

39) 대만 「근로기준법」 제3조

이 법은 다음의 각 사업에 적용한다: 1. 농업, 임업, 어업, 목축업 2. 광업, 토석 채취업 3. 제조업 4. 건축업 5. 수력발전, 화력발전 6. 운수업, 창고업, 통신업 7. 신문방송업 8. 그 밖에 중앙 주무기관이 지정하는 사업

제1항 제8관에 따라 지정하는 경우 사업의 일부 업무장소 또는 업무자를 지정하여 적용할 수 있다.

40) 대만 이주돌봄노동자 노동조합 DCU 내부자료에 따르면 1998년 7월 1일부터 같은 해 12월 31까지 가사서비스업이 노동법 적용 범위에 포함되었다고 한다.

41) 대만 현지 이주가사노동 활동가 면담 내용(면담일: 2024. 8. 31.).

「남녀고용평등법」은 국적이거나 직종에 관계없이 적용되어, 가사노동자도 8주의 출산휴가를 받을 수 있다. 그러나 가사노동자에게는 「근로기준법」이 적용되지 않기 때문에 사용자는 출산휴가 기간 동안 임금을 지급할 의무가 없고, 산재보험에 가입하지 않은 가사노동자는 출산급여를 받을 수 없다. 대만의 노동조합법, 단체협약법, 노동쟁의처리법은 가사노동자 및 이주노동자의 적용을 배제하지 않고 있어 가사노동자도 노동조합을 결성할 수 있고 단체교섭권도 법으로 보호받는다. 하지만 한 가구에 고용된 인원이 1~2명에 불과해 단체교섭에 관한 법률이 실질적으로 의미가 없는 상황이라고 한다(IDWF, 2023).

나. 대만의 이주돌봄노동자 정책

1) 취업서비스⁴³⁾법 시행으로 이주노동자 수용

노동시장의 인력 부족에 대응하고자 대만 정부는 1992년 돌봄 노동시장을 개방하고 이주노동자를 받아들이기로 결정했다. 1992년 제정되고 시행된 「취업서비스법」(Employment Service Act)이 이주돌봄노동자 수용의 근간이 되었다. 「취업서비스법」(就業服務法)이 제정되고 ‘외국인 초빙 고용 허가 및 관리 시행령’(外國A牌健許可及管理辦法)이 발효되면서 대만에 외국 인력 유입이 본격화되었다(김유휘, 2020). 이 법은 시설뿐만 아니라 돌봄을 필요로 하는 가정이 정부의 허가를 받아 이주돌봄노동자를 고용할 수 있도록 했고, 이주노동자 고용이 대폭 증가했다. 12세 이하 아동을 둔 가정에서는 “외국인 가정보조원(가정방용공(家庭幫傭工))”을 고용할 수 있고, 노인과 환자의 경우에 “외국인 가정간병인(가정간호공(家庭看護工))”을 고용할 수 있게 되었다. 당시에 대만은 국가 장기요양서비스가 제도화되지 않았고, 대만

42) IDWF(2023), Care mapping report(Taiwan).

43) 취업서비스법 2조에서 취업서비스와 취업서비스기관에 대해 정의하고 있다.
취업서비스: 국민의 취업과 고용주의 직원 채용을 지원하기 위해 제공되는 서비스를 말한다.
취업서비스 기관: 취업서비스를 제공하는 기관, 정부기관이 설립한 경우 공공 취업서비스 기관, 정부 이외의 개인 또는 기관이 설립한 경우 민간 취업서비스 기관을 말한다.

의 노인돌봄 노동시장이 발달하지 못한 상황이었기 때문에 노인돌봄 이주 노동자 수용에 대한 저항이 크지 않았다는 평가가 있다(Chien, 2018; 김윤희, 2020에서 재인용). 이 점은 아이돌봄 관련하여 이주노동자 고용의 규모가 작은 점과 비교가 되는 대목이다. 아이돌봄을 위해 이주노동자를 고용할 때는 매우 까다로운 조건을 두고 있어, 실제 아이돌봄을 하는 외국인 가정 보조원 규모가 외국인 가정간병인에 비해 매우 적다. 돌봄 분야 이주노동자 수용 개시 당시 아이돌봄 관련 교육시장은 이미 상당한 규모와 체계를 갖추었고, 교육 관련 이해당사자들의 저항이 매우 커 아이돌봄 관련 이주노동자 수용을 확대하는 제도를 설계하기는 상대적으로 어려웠다고 한다.⁴⁴⁾

대만은 홍콩이나 싱가포르와 마찬가지로 이주 가사/돌봄 노동자를 개별 가정제에 고용하는 방식으로 수용하고 있지만, 이주돌봄노동자를 고용할 수 있

〈표 3-9〉 취업서비스법에 의한 이주돌봄노동자 수용 제도 특성

	취업서비스법에 의한 이주돌봄노동자 수용
수용 법적 근거	송출국과의 노동이주에 관한 양자 양해각서(MOU)
개시 연도	1992년
송출국	인도네시아, 필리핀, 베트남 등
모집·채용 기관	약 1,400여 개의 등록된 민간 기관
자격	만 20세 이상, 건강 검진
입국 전 교육·훈련	언어 포함 최소 90시간
입국 후 훈련	노동부의 출입국 교육에 참여하고 교육 수료
고용주	대부분 개별 가족(돌봄시설도 가능)
노동법 적용	가구 고용은 미적용(국가 간 합의한 노동조건에 기초함)/기관(시설) 고용은 적용
임금	20,000대만 달러(법정 최저임금 미만)
최대 체류 기간	3년, 최장 14년까지 연장 가능

자료: R. Ogawa(2018), chapter8 및 대만 외국인노동권 포털사이트 등 참고.

44) 대만 현지 이주돌봄노동자 관련 활동가들과의 면담 내용.

는 개별 가정(가구)에 대한 조건이 다르다. 홍콩과 싱가포르가 가정 고용주의 조건으로 가구가 이주가사노동자를 고용할 수 있는 지불 능력을 주로 보는데 반해서, 대만은 가구의 돌봄 필요 정도를 기준으로 개별 가정에 이주 가사/돌봄 노동자를 고용을 허가하고 있다. 또한, 외국인을 고용하기에 앞서 내국인 노동자 고용을 검토할 것을 요구하고 있다(박민정 외, 2020).

대만 가정이 노인돌봄을 위해 외국인을 고용하려면 이용자가 의료기관의 돌봄 필요 정도(바텔 지수 요건) 평가 결과 조건⁴⁵⁾을 충족하거나 심각한 수준의 장애가 있거나, 치매 진단을 받았거나, 6개월 이상 장기요양 수급을 받은 이력 등 자격을 충족해야 한다. 입주 노인돌봄에 대한 수요가 매우 높아져 이주 가사/돌봄 노동자 고용 자격이 점차적으로 완화되어 왔다. 2016년에는 자격 기준에 경증 치매가 있는 고령자와 85세 이상 노인이 포함되었고(Lan, 2022), 2023년 10월부터는 6개월 이상 장기요양을 받은 사람과 경증 치매 진단을 받은 사람은 이주돌봄노동자를 고용할 때 바텔 지수 요건이 면제되었다.⁴⁶⁾

가사관리 및 육아 업무를 하는 외국인 가정보조원(가정방용공(家庭幫傭工))을 개별 가구에서 고용하기 위한 조건은 ① 6세 미만의 자녀가 3명 이상 있거나, ② 12세 미만의 어린이가 4명 이상이며, 그중 2명이 6세 미만이거나, ③ 6세 미만 아동과 75세 이상 노인이 한 가구에 거주할 경우에는 정부에서 정한 가족 구성원 포인트를 합산하여 16포인트를 충족해야 한다(대만 외국인 노동권 포털, 2024. 3. 27. 업데이트).

이주돌봄노동자는 고용계약에 근거해 체류가 허용되며, 일할 수 있는 기간에 제한이 있다. 고용주 변경은 원칙적으로 어렵다.⁴⁷⁾ 이주노동자 수요

45) 80세 미만은 전일제 간병(돌봄)이 필요한 경우, 80세 이상~85세 미만은 심각한 정도로 돌봄에 의존해야 하는 경우, 85세 이상은 경미한 정도의 돌봄이 필요한 경우이다.

46) TAIPEI TIMES(2023. 10. 15.), <https://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2023/10/15/2003807708>(검색일: 2024. 7. 17.); 雇主聘僱外國人許可及管理辦法.

47) 취업서비스법 53조 4항

受聘僱從事第四十六條第一項第八款至第十一款規定工作之外國人，不得轉換雇主或工作。但有第五十九條第一項各款規定之情事，經中央主管機關核准者，不在此限

제46조 제1항 제8호부터 제11호까지의 규정에 따른 업무를 수행하기 위하여 고용된 외국인인 사업주 또는 직종을 변경할 수 없다. 다만, 제59조 제1항에 규정된 사유로서 중앙관서의 승인을 받은 경우에는 그 제한을 면제한다.

증가는 정부가 허용하는 체류기간을 늘리게 하는 압력으로 작용했다. 초기에는 최대 3년까지 체류가 제한되었으나 점차적으로 늘어나 돌봄노동자의 경우 14년까지 연장이 가능하다.⁴⁸⁾ 그럼에도 영주권이나 시민권 취득 자격이 없고, 가족 결합도 허용되지 않는다(Lan, 2022).

개별 가정에 고용된 이주돌봄노동자는 근로기준법의 적용을 받지 않고, 최저임금, 초과근로 수당, 휴일 등 규정이 적용되지 않는다. 요양시설 등 기관에 고용된 이주돌봄노동자에게 노동법이 적용되지만, 대부분의 이주돌봄노동자는 개별 가정에 고용되어 있다. 또한 이주 가사/돌봄 노동자는 장기 요양서비스 제도에 포함되지 않는다.

가정 고용 이주돌봄노동자의 임금 및 노동조건은 대만 정부와 송출국 정부가 합의한 표준 계약사항에 기초한다. 2023년 대만 법정 최저임금은 월 26,400대만 달러(NTD)이지만, 표준계약서에 따른 이주가사노동자의 최저임금은 20,000대만 달러(NTD)이다. 가정 고용 이주돌봄노동자의 노동시간과 휴일, 휴가도 고용주와 노동자가 서명한 고용계약서에 따르고, 하루 8시간 휴식, 7일마다 1일 휴일이 양국 정부가 합의한 표준계약서에서 제시하는 기준이다. 가정 고용 이주돌봄노동자는 입주하거나 고용주가 지정해 주는 장소에 거주해야 한다.

이주돌봄노동자의 모집, 알선, 훈련, 배치는 주로 민간 중개기관에 의해서 이루어진다. 그렇지만, 중개업체를 통하지 않고 직접고용 할 수도 있으며, 정부에서 직접고용센터(Direct Hiring Service Center)를 운영하고 있다.⁴⁹⁾ 대만에서 취업하기 위한 이주돌봄노동자의 자격 기준은 연령, 건강검진 통과 외에 별도로 없고, 대만 입국 전 언어 교육 등 90시간의 교육을 받아야 한다.

이주 가사/돌봄 노동자는 원칙적으로 고용주 변경이 어렵지만, 2008년 노동부는 고용주와 노동자가 합의한다면 이주노동자가 계약 만료 이전에 고용주를 바꿀 수 있도록 허용했다.⁵⁰⁾ 2016년에는 이주노동자가 계약이 끝

48) 공장노동자는 12년이다.

49) 고용주가 이주노동자를 고용할 수 있는 다양한 채널을 제공하고 외국인 노동자의 대만 취업 부담을 줄이기 위해 노동부는 2007년 12월 31일에 '직접 고용 서비스 센터(DHSC)'를 설립했다. <https://dhsc.wda.gov.tw/en/Info/About>(검색일: 2024. 7. 18.).

나면 대만을 떠나거나 새로운 계약에 대한 중개수수료를 지불하지 않고, 대만에 남아서 새로운 고용주로 바꿀 수 있도록 했다. 이는 이주 과정에서 중개기관, 브로커 등에 의한 착취와 인권침해 이슈에 대한 국제사회와 시민사회단체의 압력에 대응한 조치였다(Lan, 2022).

2) 외국인 중급기술인력(移工及中階技術人力) 유지 프로그램

대만 노동부는 산업체 인력을 보충하기 위해 2022년 4월 30일부터 ‘외국인 중급기술인력 유지 프로그램’을 공식 시행하고 있다. 이는 제조업, 도축업, 건설업, 농업 및 장기요양업 등 이미 외국인 노동자를 고용하고 있는 산업에 적용된다. 이주돌봄노동자 도입 30년 만에 장기체류, 정주 가능성을 가진 이주노동자 프로그램이 도입된 것이다. 대만에서 6년 이상 근무한 노동자 또는 화교, 그리고 대만의 교육기관에서 준학사 학위 이상을 취득한 유학생에 대하여 급여 조건 자격과 요구되는 기술 수준을 충족하는 노동자를 고용주가 중급기술 외국인 노동자로 재지정 신청할 수 있도록 허용하는 제도이다.

외국인 중급기술인력 장기유지 프로그램 적용 산업 중 돌봄 관련 분야는 장기요양업으로 시설 요양 직무(중급기술 기구간호공, 中階技術 機構看護工)와 가정 간병 직무(중급기술 가정간호공, 中階技術 家庭看護工)이 해당된다. 「취업서비스법」에 따라 이주노동자를 수용할 수 있는 돌봄 관련 직무⁵¹⁾

50) 취업서비스법 제59조 1항:

外國人受聘僱從事第四十六條第一項第八款至第十一款規定之工作，有下列情事之一者，經中央主管機關核准，得轉換雇主或工作：

- 一、雇主或被看護者死亡或移民者。
- 二、船舶被扣押，沈沒或修繕而無法繼續作業者。
- 三、雇主關廠，歇業或不依勞動契約給付工作報酬經終止勞動契約者。
- 四、其他不可歸責於受聘僱外國人之事由者。

제46조 제1항 제8호부터 제11호까지 규정된 업무에 종사하기 위해 고용된 외국인인은 다음 중 어느 하나에 해당하는 경우 중앙관할청의 승인을 받아 고용주 또는 직무를 변경할 수 있다:

- (1) 고용주 또는 피보호자가 사망하거나 이민을 떠난 경우.
- (2) 선박이 압류, 해체 또는 수리되어 운항을 계속할 수 없는 경우.
- (3) 고용주가 사업장을 폐쇄, 폐업하거나 근로 계약에 따른 보수를 지급하지 않고 근로 계약을 해지한 경우.
- (4) 기타 취업한 외국인에게 귀속될 수 없는 사유.

중 가정보호조인(가정방용공, 家庭幫傭工)은 중급기술인력 장기유지 프로그램에 해당되지 않는다.

중급기술 외국인 노동자는 더 높은 급여를 받으며 기술 수준이 더 높고, 대만에서 근무할 수 있는 기간에 제한이 없다. 그리고 고용담보수수료(employment security fee)를 지불할 필요가 없다. 5년 이상 일한 후에는 영주권 신청이 가능하다. 중급기술 외국인 노동자는 노동 및 건강 보험 보호를 받는다.⁵²⁾ 또한, 노동 기준법 조항이 적용되는 미래 산업 부문의 중급 외국인 노동자가 대만에서 퇴직하는 경우 기존 노동 연금 시스템이 적용된다.

기존에 「취업서비스법」에 의거해 대만에서 취업이 가능한 직종은 전문기술직과 단순노동직으로 나뉜다.⁵³⁾ 단순노동직은 제조업·건설업·농수산업·돌봄서비스업 등에 허용되는데, 취업기간에 제한이 있고, 기술(숙련) 인정이 되지 않고, 임금 수준 조건이 없다. 때문에 특정 분야에 숙련이 있고 일정 수준의 임금을 받는 이주노동자를 장기적으로 확보하기 위해서 새로운 제도 마련이 필요했다.

외국인 중급기술인력 유지 프로그램은 「취업서비스법」에 근거한 이주노동자 수용과 달리 자격조건(언어, 기술 혹은 급여, 학력, 근속년수 등)을 두고 있다. 즉, 각 분야에서 요구되는 언어적·기술적 능력을 충족하고 일정 수준 이상의 급여를 받는 이주노동자에게 기존의 게스트 노동자 신분과 달

51) 대만 외국인노동권포털(<https://fw.wda.gov.tw/wda-employer/home/index?locale=zh>)에 제시된 돌봄 관련 직무 이주노동자의 업무 내용은 다음과 같다.

가정간호공(家庭看護工)-가정간병인: 간병 받는 사람의 가정에서 장애인이나 질병이 있는 사람을 위한 일상적인 간병 관련 업무에 종사.

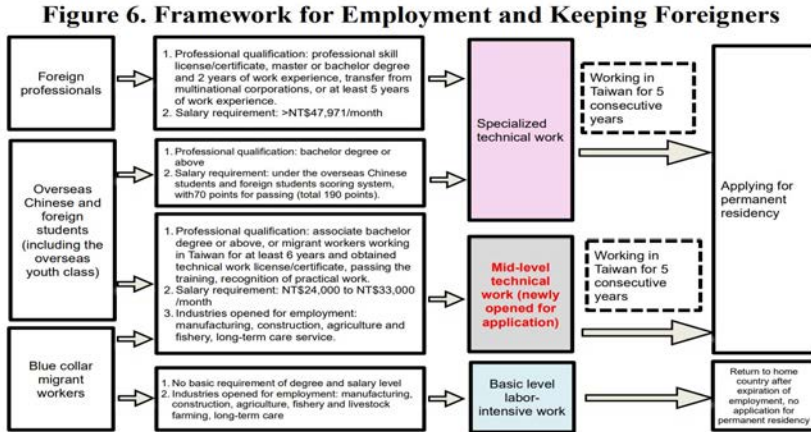
가정방용공(家庭幫傭工)-가정보조인, 가사도우미(가사관리사): 집에서 집안 청소, 음식 조리, 가족 돌보기, 기타 가사 관련 업무 종사.

기구간호공(機構看護工)-시설돌봄노동자(시설 간병인): 기관이나 병원 등 시설에 있는 장애인이나 아픈 사람들을 위한 일상적인 돌봄 및 기타 관련 업무 종사.

52) 그러나 이주 가사/돌봄 노동자는 노동보험 가입이 현실적으로 어렵다.

53) 외국인은 전문직(취업서비스법 제46조 제1항 1호부터 6호에 규정)과 단순 노동 집약적 업무(취업서비스법 제46조 제1항 8호부터 10호에 규정)에 종사할 수 있다. 전문직에 종사하기 위해서는 외국인이 2년 이상의 근무 경험 요건을 충족해야 하며 고용주가 제공하는 급여는 NT\$47,971 이상이어야 하며, 대만을 졸업한 화교 유학생 또는 유학생이 채점 시스템에서 70점(총 190점)을 취득한 경우 대만에서 전문직 또는 기술 업무에 종사할 수 있다. 제조업, 건설업, 농수산업, 돌봄서비스업은 기초 수준의 노동 집약적 업무에 종사하는 이주노동자를 모집할 수 있도록 개방되어 있다(대만 노동부, 2022).

[그림 3-2] 외국인 고용과 유지 제도 개요



Source of information: compiled by the Ministry of Labor

자료 : 대만 노동부(2022), “Keeping foreign Mid-level technical worker scheme”.

리 장기체류 가능한 자격을 부여하는 것이다. 외국인 중급기술인력유지 정책 도입으로 기술(skill)의 측정이 자격증에서 능력, 경험 및 임금 수준으로 전환되어 더 완화되었지만, 돌봄노동의 저평가와 저임금으로 인해 외국인 돌봄노동자에게 문턱이 여전히 높다는 평가가 있다(Lan, 2022).

가정 고용 이주돌봄노동자의 경우에는 해당 업종이 노동법에 의해 노동권 적용이 제외되어 있는 상황으로, 기술과 숙련을 인정받아 중급기술인력으로 지정되어 체류 기간의 제한이 없어진다 하더라도 노동권과 사회보장 보호를 받지 못해 실질적으로 장기적인 체류의 안정성을 확보하기 어려울 수 있다.

대만이 중급기술인력 유지 프로그램을 시행하는 배경에는 중급기술인력 부족뿐만 아니라 외국인 노동자 확보의 어려움이 있다. 대만 정부는 중급기술인력 부족 현상이 해마다 심화되고 있는데, 이러한 상황이 인접 국가에서 양질의 외국인 기술 노동자를 경쟁적으로 모집하고 유지하는 과정에서 더욱 악화되었다고 판단하고 있다. 2022년 노동부가 발표한 외국인 중급기술인력 제도 설명 자료에 따르면, “아시아의 이웃 나라인 일본은 이미 양질의 기술 인력을 유치하기 위해 이주노동자에 대한 우대 정책을 시작했다”며 대만 역시 외국 기술 인력, 화교 유학생, 유학생을 유지하고 숙련된 이민자로 전환하는 방법을 모색해야 할 필요성을 강조했다(대만 노동부, 2022).⁵⁴⁾ 아시

아 주요 수용국들이 점차 숙련 이주 인력 확보를 위한 조치를 확대하고 있음을 엿볼 수 있는 대목이다.

3) 이주돌봄노동자의 노동권 및 노동조건

이주돌봄노동자는 가사노동자를 노동법 적용에서 제외하는 법제도와 이주 가사/돌봄 노동자에 대한 제도화된 차별로 인해 노동권 보장 및 노동조건이 다르다. 돌봄노동자의 노동권 보호 정도와 실질적 노동조건은 국적, 기관 고용 혹은 가정 고용 여부, 일하는 장소 등에 따라 아래와 같이 차등화되어 있다.

〈표 3-10〉 돌봄노동자 유형별 국적별 노동권 보호 및 노동조건

	국적	고용 방식	거주 유형	노동 기준법 보호 여부	노동보험 의무 가입 여부	노동조건	
						임금	노동시간
시설 간병	내국인	기관 고용	출퇴 근형	적용	가입	월급: 평균적으로 법정 최저임금의 1.7배 수준 ⁵⁵⁾	통상 하루 8시간, 주 40시간. 7일에 주휴 1일
	외국인	기관 고용	기숙 사	적용	가입	월급: 대부분 최저 임금 수준	통상 하루 8시간, 주 40시간. 7일에 주휴 1일
가정 방문 요양 보호사	내국인	기관 고용	출퇴 근형	적용	가입	시간제(급): 평균적으로 법정 최저 임금의 1.6배 수준 ⁵⁶⁾	통상 하루 8시간, 주 40시간. 7일에 주휴 1일
가정 간병인	내국인	가정 고용	입주	미적용	미가입	일급: 월평균 법정 최저임금의 약 2배	12시간/24시간
이주 가사 노동자	외국인	가정 고용	입주	미적용	미가입	법정 최저임금보다 적음	24시간

자료: IDWF(2023), Care mapping report.

54) 대만 노동부(2022), “Keeping foreign Mid-level technical worker scheme”, <https://fw.wda.gov.tw/wda-employer/home/mid-foreign-labor/index/2c95efb3803f527d01804aa35aef57cd?locale=en>(검색일: 2024. 7. 25.).

55) Ministry of Health and Welfare(2019), Basic wage for hourly paid jobs was NTWD\$22,000 per month in 2018.

56) Ministry of Health and Welfare(2019), Basic wage for hourly paid jobs was NTWD\$140 per hour in 2018.

다. 대만 이주돌봄노동자 현황과 실태

1) 대만 이주돌봄노동자 현황

2024년 5월 기준, 사회복지 분야에 고용된 이주노동자는 총 239,844명이다. 이 중 시설돌봄에 종사하는 이주노동자(시설 간병인, 기구간호공(機構看護工))는 18,664명이고, 가정에 고용되어 노인·환자·장애인 등을 돌보는 이주노동자(가정 간병인, 가정간호공(家庭看護工))는 219,124명, 가정에서 가사관리나 아이 돌보는 일을 하는 이주노동자(가정보조원, 가정방용공(家庭幫傭工))⁵⁷⁾는 2,056명이다.⁵⁸⁾ 기관에 고용되어 돌봄노동에 종사하는 이주노동자는 전체 이주돌봄노동자의 7.78%에 불과하며 대부분의 이주돌봄노동자(약 92.2%)가 개별 가정에 고용되어 일하고 있다. 이주돌봄노동자의 대부분(92.2%)이 근로기준법 적용을 받지 못한다는 의미이다. 또한, 가정 고용 이주돌봄노동자 중 가사관리나 아이돌봄 일을 하는 가정보조원(가정방용공(家庭幫傭工))은 극소수(전체 대비 0.86%)에 불과하고 대부분이 노인·환자·장애인을 돌보는 일을 하고 있다. 가정에 고용되어 노인·환자·장애인을 돌보는 가정간병인(가정간호공(家庭看護工))이 전체 이주돌봄노동자의 약 91.4%를 차지한다.

〈표 3-11〉 돌봄노동 종사 이주노동자 구성(2024년 5월)

	전체	기관 고용 이주돌봄노동자	가정 고용 이주돌봄노동자		
			계	가정보조원	가정 간병인
인원	239,844	18,664	221,180	2,056	219,124
비율	100%	7.78%	92.22%	0.86%	91.36%

자료: Workforce Development Agency, MOL, 「Foreign Workers Statistics」, <https://statdb.mol.gov.tw/html/mon/c12050.htm>(검색일: 2024. 7. 18.).

57) 원칙적으로 이주노동자는 보모(nanny)로 고용이 불가하다. 단, 6세 이하 자녀가 3명 이상일 경우, 그리고 12세 이하 자녀가 4명 이상으로 이 중 2명 이상이 6세 이하인 경우에 이주노동자를 가정보조원(가정방용공(家庭幫傭工))으로 고용할 수 있다.

58) Workforce Development Agency, MOL, 「Foreign Workers Statistics」, <https://statdb.mol.gov.tw/html/mon/c12050.htm>(검색일: 2024. 7. 18.).

돌봄노동 종사 이주노동자의 출신국을 살펴보면 인도네시아, 필리핀, 베트남, 태국이 주요 출신국이다. 이 중 베트남의 경우에는 다른 출신국과 달리 시설돌봄에 종사하는 비율이 높은 편이다.⁵⁹⁾ 다만 이주돌봄노동자의 대부분을 차지하는 가정 고용 이주돌봄노동자(가정보조원과 가정간병인)는 2023년 6월 기준 208,467명이었다. 노동부의 ‘이주노동자 관리 및 활용 실태조사 보고서’에 따르면 이 중 99.3%가 여성이며, 73.6%가 25~44세였다. 출신국은 인도네시아(79.7%)가 가장 많았고, 필리핀(12.6%), 태국(7.6%), 베트남(0.2%) 순으로 많았다.⁶⁰⁾ 교육 정도는 중학교 이하(59.2%)가 가장 많고, 가정 고용 이주돌봄노동자 중 72.3%가 돌봄 관련 교육·훈련 경험이 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-12〉 가정 고용 이주돌봄노동자의 프로필 현황(2023년 6월)

(단위 : %)

		비율			비율
나이			성별		
25세 미만	5.6	남 녀	0.7		
25~34세	29.8		99.3		
35~44세	43.8		국적		
45세 이상	20.8		인도네시아 79.7		
교육 정도			필리핀 12.6		
중학교 이하	59.2	태국 7.6	베트남 0.2		
고등학교	34.8		돌봄 관련 교육·훈련		
대학	6.0		받은 경험 있음 72.3		
			받은 적 없음 27.7		

자료: 대만 노동부(2023), 「이주노동자 관리 및 활용 실태조사 보고서(112年 移工管理及運用調查報告)」.

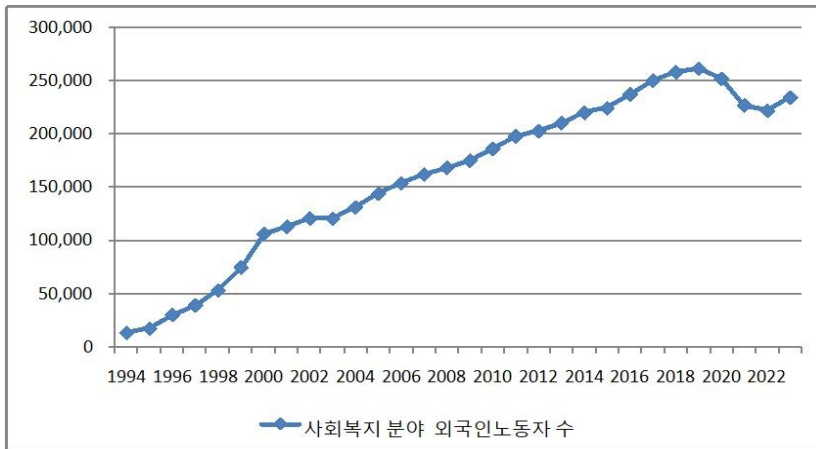
59) 2024년 5월 기준 전체 시설돌봄 종사 이주노동자 18,664명 중 12,291명(65.9%)이 베트남 출신이다. 같은 시점 전체 베트남 출신 이주돌봄노동자 27,720명 중, 시설돌봄에 종사하는 노동자는 12,291명(44.3%)으로 가정 고용 베트남 이주돌봄노동자 15,429명에 비해 적지만, 다른 출신국(대체로 10% 이하)과 달리 베트남 출신 이주돌봄노동자 중에는 기관에 고용되어 돌봄을 하는 이주노동자의 비율이 높은 편이다(Workforce Development Agency, MOL, n.d.).

60) 보고서상 수치가 잘못된 것으로 보인다.

2024년 6월 기준 대만의 전체 이주노동자 785,760명 중 이주돌봄노동자(사회복지 계열 이주노동자)가 241,532명이다. 대만에서 일하고 있는 이주노동자 중 약 30.7%가 돌봄노동(시설 간병, 가정 간병, 가정 보조)에 종사하고 있다. 돌봄 분야 이주노동자의 규모가 전체 이주노동자 중 큰 비중을 차지하는 것이다. 또한, 이주돌봄노동자는 대만 노인돌봄에 종사하는 인력의 큰 비중을 차지한다고 볼 수 있다. 2017년 기준 노인돌봄에 종사하는 대만 인은 42만 명가량으로 집계되는 반면, 이주돌봄노동자는 그에 비해 6배에 달하고 있어, 이주돌봄노동자는 대만 노인돌봄 인력의 중심이라고 할 수 있다(정안균, 2018).

대만 이주돌봄노동자 규모의 추이를 보면, 코로나19 팬데믹으로 2020~2022년까지 이주돌봄노동자 수가 크게 감소했다가 최근 들어 다시 증가하는 형태를 보이고 있다. 2017년 장기요양계획 2.0 시행이 이주돌봄노동자 증가에 미치는 영향에 대해서는 좀 더 지켜볼 필요가 있어 보인다.⁶¹⁾

[그림 3-3] 대만 돌봄 분야 종사 이주노동자 규모 추이



자료: 대만 노동부, 노동통계 연보.

61) 이주돌봄노동자 수는 1992년 669명, 2000년 106,331명, 2010년 186,108명, 2016년 237,291명으로 증가했다. 이후, 2017년 250,157명, 2018년 258,097명, 2019년 261,457명, 2020년 251,856명, 2021년 226,888명, 2022년 221,858명, 2023년 234,305명(노동부, 노동통계 연보, <https://statdb.mol.gov.tw/html/year/year12/313020.htm>).

2) 대만 이주돌봄노동자 노동 실태

대만 노동부(2023) '이주노동자 관리 및 활용 실태조사 보고서'에 따르면 2023년 6월 가정 고용 이주돌봄노동자 총 월급 평균은 22,638대만 달러(NTD)이다. 제조업 및 건설업 종사 이주노동자 총 월급 평균이 32,183대만 달러인 점에 비추어 보면 매우 저임금이다. 이는 이주노동자를 수용하는 다른 분야는 법정 최저임금을 적용받는 반면 가정 고용 이주돌봄노동자의 경우 법정 최저임금이 적용되지 않기 때문이다. 2023년 대만 법정 최저임금은 26,400대만 달러이다. 가정 고용 이주돌봄노동자의 경우 송출국과 대만 정부가 합의한 표준계약에 의해 임금이 결정되는데, 가정 고용 이주돌봄노동자의 최저임금 기준은 20,000대만 달러이다.⁶²⁾

대만 사회의 고령화로 돌봄 인력 수요가 높은데도 불구하고 이주돌봄노동자 임금이 인상이 되지 않는 이유는 이주 가사/돌봄 노동자가 고용주를 바꿀 수 없는 점과 민간 인력 중개기관(agency)이 고용주에게 대만에서 오래 일한 이주노동자보다 해외에서 새로 수용해 고용할 것을 종용하기 때문이라는 지적이 있다.⁶³⁾

노동부의 같은 조사 결과(2023년 6월)에 따르면 이주돌봄노동자를 고용하고 있는 가구의 60.6%에서 이주 가사/돌봄 노동자가 월 1회 이상 쉬며, 39.4%는 휴일이 없는 것으로 조사되었다. 그렇지만 휴일을 사용하는 경우에도 매주 휴일을 사용하는 경우는 매우 적어 이주 가사/돌봄 노동자가 실질적으로 주휴 사용을 하지 못하는 경우가 대부분이라고 할 수 있다.⁶⁴⁾ 이

62) 가정 고용 이주돌봄노동자 임금은 1997년 이래로 2015년, 2022년 단 두 차례만 인상되었다. 이러한 인상은 송출국의 요구에 의해 이루어졌다. 법정 최저임금은 매년 인상되기 때문에 법정 최저임금과 이주돌봄노동자의 임금 격차가 지속적으로 벌어졌다. 2023년 6월 이주돌봄노동자 임금은 2022년 6월에 비해 2,105대만 달러(+10.3%)로 큰 폭으로 증가했다. 이는 2022년 이주돌봄노동자 최저임금이 17,000대만 달러에서 20,000대만 달러로 인상됨에 따라 전년도에 비해 월급 평균이 오른 것으로 볼 수 있다. 다만, 시간의 수당 2,291대만 달러(NTD)를 제외하면 정기급여는 19,920대만 달러(NTD)인데, 이는 인상된 최저임금에 미치지 못한다.

63) 대만 현지조사 시 이주돌봄노동 분야 활동가 면담 내용.

64) 휴일을 사용한다고 응답한 가정의 57.7%가 이주돌봄노동자가 월 1회 휴일을 사용하고, 25.6%는 이주돌봄노동자가 월 2~3회 휴일을 사용하는 것으로 나타나 휴일을 사용하는 가구의 경우에도 이주돌봄노동자의 휴일 사용 빈도는 높지 않

조사의 응답자가 이주 가사/돌봄 노동자 당사자가 아닌 고용주(가구)임을 감안할 때 이주 가사/돌봄 노동자들이 비자발적으로 휴일을 사용하지 못하는 비율은 더 높을 수 있다고 짐작된다.

2023년 6월 노동부 조사에서 이주돌봄노동자의 하루 근무시간이 규정되어 있는 가정은 13.9%로 그렇지 않은 경우(86.1%)가 다수인 것으로 나타났다. 하루 근무시간 규정이 있는지에 관계없이 이주돌봄노동자의 하루 근무시간 평균은 13시간 정도였고, 휴식시간을 제외한 실제 노동시간은 10시간 정도였다.⁶⁵⁾ 노동시간 평균은 노동자 본인의 응답이 아니라 고용주 응답의 결과이다. 그럼에도 불구하고 장시간 노동을 하고 있음을 알 수 있다. 노동자들의 실제 상황을 보면 한밤중에 돌봄 이용자의 화장실 이동 보조나 기타 개입이 필요한 경우가 많다. 실질적으로 연속적인 휴식이 보장되지 않고 사실상 대기 노동을 하고 있으며 제대로 된 숙면을 취하지 못하고 있는 상황이다.⁶⁶⁾

가정 고용 이주돌봄노동자는 노동시간, 휴일, 휴가 관련 근로기준법 적용에서 제외되고 송출국과 대만 정부가 합의한 표준계약에 관련 기준이 포함되어 있다. 하루 8시간 휴식, 7일마다 1일 휴일 등 최소한의 기준을 제시하고 있지만 개별 고용주가 이행하도록 강제할 법적 근거가 미비하다. 뿐만 아니라 휴일에 대해 유급 보상을 하고 일을 하도록 허용하고 있어 실제 휴일을 사용하는 비율이 낮다. 노동시간, 휴식에 대한 법적 규제가 없거나 별도의 기준이 있어도 실질적 이행을 강제할 법 조항이 미비하다면 이주돌봄노동자는 휴일, 휴식 사용이 어렵고 장시간 노동 위험에 고스란히 노출되기 쉽다.

또한, 이주 가사/돌봄 노동자는 사생활이 보장되는 공간, 부당한 대우에서 자유로울 권리에 대한 규정이 부족하여 폭력에 더 많이 노출된다. 이주 가사/돌봄 노동자는 입주하거나 고용주가 지정해 주는 장소에 거주할 의무가 있다. 그럼에도 불구하고 사생활이 보장되는 공간 제공에 대한 규정이 없다. 대만 노동부 통계에 따르면 2016년부터 2021년 사이 이주노동자를 대상으로 한 성적 괴롭힘 사건은 1,553건이 보고되었다. 이 중 사회복지계통

다고 볼 수 있다.

65) 규정이 있는 경우 하루 근무시간 12.9시간, 실제 근무시간 9.8시간이고, 규정이 없는 경우 하루 근무시간 13.2시간, 실제 근무시간 10.0시간이다.

66) 대만 현지조사 시 이주돌봄노동 분야 활동가 면담 내용.

(시설 돌봄, 입주 간병, 가사관리) 이주노동자를 대상으로 한 경우가 1,502건으로 대부분이다. 또한, 199건의 이주노동자 대상 강간 사건 중 사회복지계통 이주노동자 대상은 183건으로 보고되었다.⁶⁷⁾ 이주 가사/돌봄 노동자는 주로 개별 고용주 가정에서 일하고 생활하며, 사생활 보호가 부족하고, 신체적 접촉이 요구되는 일을 하고 있다. 고용주와의 불균형적인 권력 관계에 이러한 닫힌(closed) 노동 환경이 더해서 폭력과 착취에 취약한 상황에 갇혀 있다.

대만은 이주노동자의 이탈 및 '불법 취업'을 막기 위해 고용주와 중개업자에 벌칙을 부과하는 식으로 '엄격한 관리'를 실시해왔다. 하지만 연간 2만 명의 외국인 노동자가 '실종'되고 있으며 특히 돌봄노동자의 실종이 두드러지게 나타나고 있다. 정안군(2020)⁶⁸⁾은 엄격한 관리가 이주노동자의 권리를 제한하고, 외국인 노동자에게 불리한 제도가 이주노동자의 열악한 노동조건과 노동환경을 조성하는 등 제도적 구조로 인해 이주노동자의 이탈이 발생한다고 보고 있다. 뿐만 아니라 이주돌봄노동자가 합법적 신분으로 계속 일할 수 없는 불안감과 합법적 신분 유지를 위해 드는 중개 비용 부담에 대한 불만을 이탈 선택의 원인으로 주목하고 있다.

3. 한 국

가. 한국의 돌봄 체계

한국은 「근로기준법」과 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에서 돌봄 관련 휴가 및 휴직에 대해 규정하고 있다. 출산휴가 기간은 90일로 고용보험에서 평균임금의 100% 급여가 지급된다. 남성 배우자는 10일의 유급 배우자출산휴가를 사용할 수 있다. 육아휴직은 자녀 1명당 부모 각각 1년 사용할 수 있다. 육아기 근로시간 단축 제도에 따라 자녀가 만 8세 이하(초등학교 2학년 이하)인 경우에는 근로시간 단축이 가능하다. 그 외,

67) 대만 이주돌봄노동자 노동조합(DCU, Domestic Caretakers Union) 내부자료.

68) 鄭安君(2020), 『台灣における外国人介護労働者の失踪問題-制度的弱者のジレンマと「総弱者化」の進行』, 移民政策研究・第12号.

가족돌봄 등을 위한 지원 제도로 연간 최대 10일 가족돌봄휴가를 사용할 수 있고, 보다 장기간 돌봄이 필요한 경우에는 연간 최장 90일 사용 가능한 가족돌봄휴직 제도가 있다. 다만, 가족돌봄휴가와 가족돌봄휴직은 무급이다. 또한, 가족돌봄 등을 위해 근로시간 단축이 가능하다. 돌봄 지원을 위한 제도가 다소 마련되어 있지만, 무급인 경우가 많고, 부정적인 직장 문화와 관행으로 인해 실질적으로 휴가 등 사용에 어려움이 있다.

대표적인 공적 돌봄서비스인 아이돌봄과 노인돌봄 서비스의 현황은 다음과 같다.

1) 아이돌봄

한국 정부는 아이돌봄에 대한 국가책임 강화를 기조로 2012년부터 만 5세 모든 어린이를 대상으로 어린이집 보육료와 유아학비 지원을 시작하고, 2013년부터 그 대상을 확대하였다. 현재는 어린이집을 이용하는 영유아(0~5세반)에 대해 소득 수준에 관계없이 전 계층을 대상으로 보육료(유아학비 포함)를 지원하고 있다. 또, 어린이집 등 시설돌봄서비스를 이용하지 않을 경우에는 양육수당을 전 계층에 지원하고 있다.

2022년 기준 어린이집 이용 아동은 1,095,450명이며, 가정양육수당 지원 아동은 280,267명이다.⁶⁹⁾ 또한, 2022년 4월 기준 유치원 이용 아동 수는 552,812명이다.⁷⁰⁾ 2022년 5세 이하 아동 인구가 1,827,229명⁷¹⁾인 점을 감안하면 약 90.2%의 만 5세 이하 아동이 어린이집이나 유치원과 같은 시설(아이)돌봄서비스를 이용 중이다.⁷²⁾

69) 보건복지부, <https://www.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10713010200>(검색일 : 2024. 7. 28.).

70) 한국교육개발원(2022), 유치원 개황, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=334&tblId=DT_1963003_001&conn_path=I2(검색일 : 2024. 7. 28.).

2023년 유치원 이용 아동수는 521,794명(4월 기준)이고, 어린이집 이용 아동 수는 1,011,813명(12월 기준).

71) 통계청(2022), 인구총조사, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=334&tblId=DT_1963003_001&conn_path=I2(검색일 : 2024. 7. 28.).

72) 어린이집 이용 아동 현황을 파악하는 ‘어린이집 및 이용자 통계’(2024년 6월까지 보건복지부)와 유치원 이용 아동 현황을 파악하는 ‘교육기본통계’(한국교육개발원)가 작성 시점과 작성 주체가 달라 수치는 특정 시점을 기준으로 집계된 것이 아니므로, 만 5세 이하 인구 대비 시설 아이돌봄 서비스 이용 아동 비율은

만 0~1세 아동의 돌봄을 지원하는 부모급여 제도가 있다. 해당 아동이 어린이집을 이용할 경우에는 보육료로 수급을 받고 부모급여 지원금액이 보육료보다 클 경우 차액을 받는다.

영유아보육지원 정책은 영유아 돌봄을 위한 시설과 인력 확충을 통해 영유아에게 시설돌봄서비스를 제공하는 것을 핵심으로 국가 아이돌봄 정책의 근간을 이룬다. 한국의 공적 아이돌봄 정책은 기관 중심으로 실시되고 있다(윤자영 외, 2021). 그 외 돌봄 공백을 보완하고자 아이돌봄지원사업을 시행하고 있다. 아이돌봄지원사업은 만 12세 이하 아동을 대상으로 돌봄 공백이 있을 경우 소득 기준에 따라서 정부가 아이돌보미 이용을 지원해 주는 사업이다. 아이돌봄서비스를 이용하고자 하는 가정에 아이돌보미가 찾아가 돌봄서비스를 제공한다. 국가가 기관 중심의 보육서비스를 제공하고, 영유아 및 초등학교의 돌봄 공백 지원을 위해 시간제 가정 돌봄 혹은 종일 돌봄의 형태로 아이돌보미를 지원하는 사업을 하고 있으나, 아이돌봄서비스 수요에 비해 아이돌보미 공급이 부족하고 돌봄 공백이 해소되지 못하고 있는 상황이다. 국가 지원 폭이 좁은 점, 아이돌보미 일자리의 질이 낮아 아이돌보미 인력 확충이 어려운 점 등이 주요 문제점으로 지적되어 왔다.

2) 노인돌봄

한국의 대표적인 노인돌봄서비스는 장기요양서비스이다. 장기요양서비스는 2008년 사회보험방식에 기반해 도입되었다. 장기요양보험을 통해 운영되는 장기요양서비스는 우리 사회의 노인에 대한 돌봄이 가족의 사적 책임에서 공적 책임으로 전환되는 계기가 되었고, 돌봄의 사회화를 위한 진전을 가져왔다. 그럼에도 한국은 여전히 가족이 돌봄노동을 담당하는 비중이 높은 편이다(박민정 외, 2020).

한국의 노인 돌봄 정책은 사회보험을 통한 노인장기요양서비스와 조세를 바탕으로 한 '노인 맞춤형돌봄서비스'를 통해 돌봄을 필요로 하는 노인에게 사회적 돌봄을 제공하고 있다. 노인장기요양서비스는 재가서비스와 시설서비스로 나눌 수 있는데, 주요 돌봄제공자는 요양보호사이다. 요양보호사는

관련 교육을 이수하고 국가자격시험을 통과한 국가자격 돌봄노동자이다. 그 밖에 요양병원에서 노인돌봄의 역할을 하고 있다. 원래 요양병원은 국민건강보험을 재원으로 하는 의료기관이지만 현실적으로는 주로 노인돌봄의 기능을 하고 있다(박민정 외, 2020). 요양병원에서 주요 돌봄제공자는 간병인이다. 간병인은 환자 혹은 환자의 가족과 맺은 사적 계약을 바탕으로 돌봄을 제공한다.

2022년 기준 노인장기요양서비스 이용자는 999,451명으로 전체 노인인구 9,377,049명의 약 10.7%이다. 전체 이용자 중 약 25.5%가 시설서비스(시설급여)⁷³⁾를 이용한 반면, 방문요양서비스 이용자는 전체 이용자의 59.9%로 방문요양서비스 이용자 비율이 높다.⁷⁴⁾

2022년 기준 장기요양기관 수는 총 27,484개이며, 이중 재가서비스기관은 21,334개, 시설서비스기관은 6,150개이다. 서비스기관을 설립주체별로 구분해 보면 전체 서비스기관의 84.4%가 개인이 운영하고 있고, 지자체에서 운영하는 공공시설의 비율은 전체 서비스기관의 0.9%에 불과하다. 10년 전인 2013년과 비교해 보면 전체 서비스기관 수는 15,704개(2013년)에서 27,484개(2022년)로 크게 늘어난 가운데 지자체 운영 공공시설 비율은 1.5%(2013년)에서 0.9%(2022년)로 줄어든 반면, 개인 운영 서비스기관 비율은 74.7%(2013년)에서 84.4%(2022년)로 늘었다. 같은 기간 서비스기관 수를 보면 지자체 운영기관과 법인 운영기관의 수는 큰 변화가 없지만, 개인 운영 서비스기관은 2배 이상 늘었다. 전체 서비스기관 증가가 개인 운영 서비스기관 증가로 채워졌다고 볼 수 있다. 개인 운영 서비스기관 증가 추세는 노인돌봄 전달체계가 민영화 및 시장화되었다는 평가를 뒷받침한다.

장기요양 인력은 사회복지사, 의사, 간호사, 요양보호사 등 다양하지만, 요양보호사가 주요 인력이다. 2022년 기준 장기요양기관(재가, 시설) 요양보호사 현황을 보면, 요양보호사로 일하는 전체 인력은 564,243명이다. 요양보호사가 종사하는 기관의 유형을 보면, 재가기관 소속 요양보호사가 486,523명, 시설 요양보호사가 85,053명으로, 재가기관 요양보호사 비율이 86% 이상을 차지한다(국민건강보험공단, 2022). 제도 도입 이후 꾸준히 시

73) 급여 종류로 노인요양시설, 노인요양공동생활가정이 해당한다.

74) 국민건강보험공단(2022), 「노인장기요양보험통계」.

설보다는 재가기관에 종사하는 요양보호사의 비중이 증가해왔다(박민정 외, 2020). 민간 요양병원은 간병인이 노인돌봄 노동을 하는데, 사적 계약에 따른 비공식 영역으로 전문적인 교육이나 체계적 관리가 이루어지지 않고 있으며, 정확한 인력 규모조차 파악이 되지 않고 있다.

장기요양서비스 이용자 증가에 따라 요양보호사 수도 꾸준히 증가해왔지만, 근로조건과 사회적 인식이 좋지 않아 자격증 소지자 중 일부만 일하고 있는 상황이다. 요양보호사는 제도권 내의 국가자격 전문 요양인력임에도 상대적으로 열악한 근로조건하에서 적은 임금을 받고 종사하고 있다(박민정 외, 2020). 한국 정부가 2008년 장기요양보험제도를 도입하면서 요양보호사를 새로운 일자리로 양성했으나, 2018년부터 2022년 사이 기준으로 해당 자격증 취득자 중 약 25% 내외만이 장기요양기관 종사자로 일하고 있는 상황이다(이희승 외, 2023). 뿐만 아니라 요양보호사의 고령화에 대한 우려도 제기되고 있다. 2023년 12월 기준 장기요양서비스 종사자의 평균 연령은 61.7세(2023. 12.)이다.⁷⁵⁾

연도별 노인장기요양보호사 인력이 증가하고 있으나 인구 고령화로 요양보호사 수요가 공급보다 커 2030년에는 요양보호사가 111,225명이나 부족할 것으로 추정되고 있다(임정미 외, 2019).

3) 가사/돌봄노동자 법적 권리

한국의 가사노동자는 노동관계법에서 적용이 제외되어 있다. 주요 노동관계법 중 「근로기준법」⁷⁶⁾, 「최저임금법」⁷⁷⁾, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」⁷⁸⁾ 등은 적용범위 조항에서 ‘가사사용인’을 명시적으

75) 보건복지부 보도자료(2024. 6. 28.), 「2024년 제2차 장기요양위원회 개최」, [https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&list_no=1482109&act=view&\(검색일: 2024. 7. 22.\)](https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&list_no=1482109&act=view&(검색일: 2024. 7. 22.)).

76) 「근로기준법」 제11조(적용 범위) ① 이 법은 상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업 또는 사업장과 가사(家事) 사용인에 대하여는 적용하지 아니한다.

77) 「최저임금법」 제3조(적용 범위) ① 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 “사업”이라 한다)에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업과 가사(家事) 사용인에게는 적용하지 아니한다.

78) 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 시행령.

로 적용제외하고 있다. 「산업재해보상보험법」⁷⁹⁾, 「근로자퇴직급여 보장법」⁸⁰⁾은 ‘가구 내 고용활동’에 대해 적용을 제외하고 있다.

고용노동부에 따르면 ‘가사사용인’이란 일반 가정의 가정부, 파출부, 가정 교사, 유모 등 가사에 종사하는 자를 일컫는다. 이들은 주로 개인의 사생활과 관련되어 있어서 근로시간이나 임금에 관한 규제를 통해 국가적 감독행정이 미치기 어렵기 때문에 「근로기준법」의 적용에서 제외한다고 고용노동부는 밝히고 있다(고용노동부 질의회시, 2018).

가사노동자가 한국에서 대부분의 노동관계법의 보호로부터 오랫동안 방치되어왔던 문제를 해결하기 위한 노력으로 2021년 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」이 제정되어 2022년부터 시행되고 있다. 이법의 적용을 받는 가사노동자는 「근로기준법」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 「최저임금법」, 「근로자퇴직급여 보장법」 등 노동관계 법령의 적용을 받는다.⁸¹⁾ 그렇지만 이 법의 적용을 받은 가사노동자는 ‘가사서비스 제공기관과 고용계약을 맺은 자’에 한정된다.⁸²⁾ 즉, 가사노동자 중 기관고

제2조(적용범위) ① 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제3조제1항 단서에 따라 동거하는 친족만으로 이루어지는 사업 또는 사업장(이하 “사업”이라 한다)과 가사사용인에 대하여는 법의 전부를 적용하지 아니한다.

79) 「산업재해보상보험법」 시행령 제2조(법의 적용 제외 사업) ① 「산업재해보상보험법」(이하 “법”이라 한다) 제6조 단서에서 “대통령령으로 정하는 사업”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 또는 사업장(이하 “사업”이라 한다)을 말한다. <개정 2008. 8. 7., 2010. 3. 26., 2015. 4. 14., 2018. 9. 18., 2020. 6. 9.> ... 4. 가구내 고용활동 ...

80) 「근로자퇴직급여 보장법」 제3조(적용범위) 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 “사업”이라 한다)에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업 및 가구 내 고용활동에는 적용하지 아니한다.

81) 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 제6조(다른 법률과의 관계) ① 이 법의 적용을 받는 가사근로자는 「근로기준법」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 「최저임금법」 등 근로 관계 법령의 적용이 제외되는 가사(家事) 사용인으로 보지 아니하고, 이 법의 적용을 받는 가사근로자가 행하는 가사 서비스는 「근로자퇴직급여 보장법」 등 근로 관계 법령의 적용이 제외되는 가구 내 고용활동으로 보지 아니한다.

82) 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 제2조(정의) 4. “가사근로자”란 가사서비스 제공기관의 사용자(「근로기준법」 제2조제1항제2호에 따른 사용자)를 말한다. 이하 같다)와 근로계약을 체결하고, 이용자에게 가사서비스를 제공하는 사람을 말한다.

용 등 공식 영역에서 일하는 가사/돌봄노동자는 노동관계법의 보호를 받고 사회보장 체계 안으로 편입되지만, 그렇지 않은 가사노동자, 비공식 영역에 있는 가사노동자는 여전히 법적 보호 테두리 밖에 있는 실정이다.

나. 한국의 이주돌봄노동자 정책

1) 가사/돌봄 분야에 방문취업(H-2) 이주노동자 고용 허용

한국에서 돌봄 분야의 이주노동자 취업은 방문취업(H-2)의 형태로 외국 국적동포에게만 제한적으로 허용되어 왔다. 방문취업 자격으로 취업할 수 있는 업종 중 돌봄과 관련된 업종은 사회복지서비스업(97), 개인 간병인 및 유사 서비스업(96993), 가구내 고용활동(97) 등 3개 업종이 해당된다. 방문취업(H-2) 체류자격 외에도, 취업활동에 대한 제한을 두지 않는 거주(F-2), 재외동포(F-4), 결혼이민(F-6), 영주(F-5)의 경우는 장기요양보호사 등을 포함하는 노인복지시설이나 간병 서비스에 종사하는 것이 가능하다(박민정 외, 2020).

외국국적동포의 경우에 고용계약이 한국 입국이나 방문취업(H-2) 비자 발급의 선행조건이 아니다. 이들은 방문취업 비자로 입국하거나 단기방문 비자(C-3-8) 등 다른 비자로 입국하고 방문취업 비자로 전환한 뒤, 취업활동을 할 수 있다. 취업 분야와 사업주 변경에 구속이 적다. 방문취업 이주노동자는 노동법 적용을 받으나, 가사노동 분야가 법 적용에 제외되어 있어, 가사/돌봄 분야에 종사하는 방문취업 이주노동자가 법적 보호를 받지 못하는 경우가 많다.

방문취업(H-2) 비자를 소지한 이주노동자는 요양보호사 국가자격 시험에 응시해 합격하면 장기요양제도에 따른 요양보호사로 일할 수 있다. 요양보호사 자격증은 국가기술 자격증으로 숙련기능 외국인 비자(E-7-4)로 전환하기 위한 요건이 되며, 숙련기능 외국인 비자(E-7-4)는 추후 일정 요건이 충족되면 영주권 신청도 가능하다.

2) 유학생 및 졸업생에 요양보호사 취업 확대 방안

보건복지부는 2024년 6월 장기요양 인력배치 기준 강화 계획과 함께 장

기요양 인력 확보를 위해 외국인력 활용 확대 방안을 마련하였다. 요양보호사의 고령화 및 인력배치 기준 강화 등으로 인한 요양보호사 구인난 문제 해결을 외국인력 활용 확대의 필요성이자 배경으로 강조하고 있다. 기존에는 요양보호사 교육을 받을 수 있는 외국인 체류자격이 거주(F-2), 재외동포(F-4), 결혼이민(F-6), 방문취업(H-2), 영주(F-5) 비자에 제한되었는데, 구직(D-10) 비자, 유학생(D-2) 비자도 포함하도록 확대했다. 외국인 유학생(D-2) 및 국내 대학 졸업 구직자(D-10)가 요양보호사 자격 취득 후 취업하면 특정활동(E-7) 비자로 변경할 수 있도록 한 것이다.

특정활동(E-7) 비자는 법무부 장관이 전문적인 지식·기술 또는 능력을 가진 외국인력 도입이 필요하다고 특별히 지정한 직종에 한하여 취업을 허용하는 비자이다. 직업 유형에 따라 전문인력(E-7-1), 준전문인력(E-7-2), 일반기능인력(E-7-3), 숙련기능인력(E-7-4) 등이 해당된다. 체류기간은 원칙적으로 3년이고 연장할 수 있다. 또한, 5년 이상 체류 시 영주권 신청이 가능하다.

특정활동(E-7) 비자는 한국인으로 대체하기 어려운 분야에 외국인 전문인력을 국내 기업 등에서 고용하여 활용할 수 있도록 하는 비자의 한 종류이다. 특정활동(E-7) 비자는 대한민국 내의 공공기관·민간단체 등과의 고용 계약에 따라 법무부장관이 특별히 지정하는 활동에 종사하려는 사람에게 발급된다.⁸³⁾

3) 외국인 가사관리사 시범사업

2024년 노동부와 서울시는 ‘외국인 가사관리사 시범사업’을 추진했다. 시범사업은 2023년 39차 외국인력정책위원회에서 확정되었으며, 2024년 6~8월 모집, 교육, 배치를 거쳐 2024년 9월 본격적인 서비스 제공을 시작했다. 이는 가사관리와 아이돌봄(육아) 분야에 이주노동자를 도입하는 시범사업이다. 돌봄 분야 이주노동력 사용이 방문취업(H-2) 자격을 가진 외국국적동포 등에 한해 제한적으로 허용되었던 점을 감안하면 ‘외국인 가사관리사 시

83) 한국유학신문(2024. 6. 9.), 「[정봉수 칼럼] 특정활동(E-7) 비자 발급의 기본원칙」, <https://www.studykoreanews.com/news/articleView.html?idxno=343>(검색일: 2024. 7. 22.).

범사업'은 돌봄 분야 이주노동력 도입 확대의 물꼬를 트는 사업이라 할 수 있다.

시범사업은 이주노동자 100명을 정부 인증을 받은 가사관리/돌봄서비스 제공기관이 고용하고 약 6개월 동안 서비스 제공기관과 이용계약을 체결한 서울 소재 가정에 서비스를 제공하는 사업이다. 시범사업은 고용허가제(EPS) 방식으로 이주돌봄노동자에게 비전문취업(E-9) 체류자격을 부여한다. 고용허가제에 따라 시범사업 이주돌봄노동자는 내국인과 동일한 노동권을 갖고, 최저임금의 적용을 받지만, 사업장 변경은 원칙적으로 불가능하다.

시범사업 송출국은 필리핀이고, 자격요건은 만 24~38세, 돌봄 관련 경력과 지식, 어학능력 등이 요구된다. 시범사업 외국인 가사관리사는 필리핀 정부가 공인한 관련 돌봄제공자(caregiver) 자격증(780시간 이상 교육 이수) 소지자 중에서 영어·한국어 등 어학능력 평가, 건강검진, 범죄이력 확인 등을 거쳐 선발되었다(고용노동부, 2024). 시범사업은 저출산 대응 차원에서 실시되는 것으로 이용자 범위에 조건이 있다. 이용자 가정은 세대 구성원 중에 만 12세 이하의 아동, 또는 출산 예정인 임신부가 있는 서울시민 중 한부모, 다자녀, 맞벌이 등을 우선적으로 선발한다.⁸⁴⁾

고용허가제 표준계약서상의 노동시간은 하루 8시간, 주 40시간 기준으로 되어 있으나, 외국인 가사관리사 시범사업 이행 가이드라인에는 '주 30시간 이상 보장'으로 명시되어 있다. 이주가사관리사는 입국 후 4주간 교육을 받는데, 고용허가제 제도상 의무교육인 3일간의 취업교육을 받은 이후 가사관리사 특화(직무)교육을 받는다. 시범사업에 참여하는 이용 가정도 교육(동영상 교육자료)을 이수하도록 되어 있고, 폭언, 폭행, 성희롱 문제 발생 시에는 서비스 제공이 중단된다고 되어 있다(이행가이드라인 13조).

시범사업 가사관리사/돌봄제공자(caregiver)의 업무 범위는 '외국인 가사관리사 시범사업' 이행 가이드라인에 규정되어 있다(2조).⁸⁵⁾ 또한, 돌봄제공

84) 고용노동부 보도자료(2024. 7. 16.), 「7월 17일부터 3주간 서울시민 대상으로 외국인 가사관리사 시범사업 서비스 이용 신청 접수」, https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=16825(검색일: 2024. 7. 22.).

85) 1. 돌봄제공자는 지정된 가족의 아동(유아 포함) 및 임신부에게 다음과 같은 일상 생활 활동을 수행할 수 있도록 돌봄 지원을 제공해야 한다: a. 옷 입히기, 목욕, 청소, 배변 및/또는 기저귀 착용, 음식 준비, 요리, 식사, 수유, 청소 등

자(노동자)는 고용계약 사항과 서비스 이용계약 사항⁸⁶⁾에 따라 이용자 가정에서 서비스를 제공하는데, “대한민국에서 이러한 유형의 서비스 시장에서 표준화되어 있는 업무 범위를 벗어나는 서비스는 수행되지 않는다.”(8조)라고 되어 있다. 그렇지만 가사/돌봄제공자(caregiver)가 수행할 업무 범위가 일반적으로 아이돌봄서비스에 해당하는 업무 내용과 가사관리에 해당하는 업무 내용을 모두 포괄하고 있어 논란의 여지가 크다. 시범사업 이행 가이드라인에서 말하는 ‘이러한 유형의 서비스 시장’, 즉 대한민국의 가사서비스 시장은 아이돌봄 업무와 가사관리 업무를 함께 수행하지 않는 방식으로 표준화되어 왔기 때문에 업무 범위에 대한 논란이 발생할 수밖에 없으며, 분화되고 전문화된 서비스 제공이라는 사회적 표준의 후퇴에 대한 우려도 제기된다.

4) 추가적으로 논의되는 사항

외국인 가사/돌봄노동자 도입은 당분간 확대될 전망이다. 2024년 6월 19일 대통령을 위원장으로 하는 저출산고령사회위원회가 ‘저출생 추세를 반전시키기 위한 3대 핵심분야 총력 지원’ 대책으로 외국인 가사관리사 확대 계획을 밝혔다. 2025년 상반기에 외국인 가사관리사 1,200명을 도입하고, 그 밖에 외국인 유학생 및 이주노동자 배우자를 대상으로 가사/돌봄 취업 허용 시범사업(5,000명)을 실시하겠다는 것이 계획의 일부이다. 더욱이 민간기관이 해외의 사용 가능한 가사사용인을 도입·중개·관리할 수 있도록 하는 제도 도입 방안도 검토할 계획이다.⁸⁷⁾ 이는 이주돌봄노동자를 민간 중

아동의 개인적인 필요에 따라 합리적으로 요구되는 가사 관리; b. 치방된 약물 투여, 감독, 이동, 아동 생활 공간 청소, 구매, 세탁; 그리고 c. 집 밖에서 아동과 동행하는 것, 그리고 아이를 돌보는 데 필요한 특수한 업무.

2. 돌봄제공자(caregiver)는 또한 돌봄제공자로서의 직무에 필요하고 바람직한 기타 업무를 보조할 수 있다.
3. 돌봄제공자(caregiver)는 동거 가족 구성원을 위한 부수적이고 가벼운 가사 관리 활동을 보조할 수 있으며, 이는 양식 1에 명시된 대로 DMW가 사전에 승인한 돌봄제공자의 직무 설명에 명시된 업무를 초과하지 않는 한에 가능하다.

86) 고용계약은 이주노동자가 서비스제공기관을 고용주로 하여 맺은 계약이고, 서비스 이용계약은 서비스제공기관이 서비스 이용자와 서비스 제공 방식과 내용 등에 관하여 체결한 계약이다.

개기관을 통해서 모집, 중개하고, 가구내 고용 방식으로 고용하기 위한 제도를 만들겠다는 의미이다. 민간 중개 경로를 통한 노동이주의 위험성은 대표적으로 인신매매와 부채에서 비롯된 강제노동, 불법적인 수수료 징수 등으로 국제사회에서 지속적으로 문제로 제기되어 왔다. 가사사용인에 해당하는 가구내 고용의 경우에 근로기준법 적용에서 제외되고 일체의 노동권 및 사회권 보호를 받지 못하기 때문에 민간 중개로 인한 취약성이 가증될 가능성이 매우 높다.

비숙련 외국인 인력 도입의 대표적인 제도인 고용허가제는 2004년 도입된 이래로 이주노동자 수용에 있어 투명성과 안전성 확보를 위해 공공경로를 확보해 왔다. 또한, 2004년 이래로 이주노동자 수용의 제도적 차원에서 노동법을 적용하는 방식으로 이주노동자를 수용해 왔다. 고용허가제 시행 이전에 있었던 산업연수생 제도하에서 외국인노동자는 노동권이 보장되지 않는 연수생 신분이었다. 이로 인해 이들에 대한 온갖 노동권 및 인권 침해가 발생했고 사회적 문제가 되었던 사실을 돌이켜 보면 노동권 보호 밖으로 이주노동자를 수용하는 제도가 가져올 사회적 문제와 비용은 충분히 예측 가능하므로 제도가 필요하다. 뿐만 아니라 현재 이주 계절노동자 제도와 관련하여 드러나고 있는 민간 중개업자 및 브로커의 수수료 착취, 이탈 등의 문제를 반면교사 삼아야 한다.

다. 이주돌봄노동자의 노동실태

1) 재외동포 등 이주노동자

중국국적 동포를 중심으로 돌봄 분야에 종사하는 이주노동자가 확대되었지만, 이들은 돌봄노동시장에서 주로 비공식 영역에 분절, 격리된 구조로 일하고 있다. 김유휘 외(2022)의 연구에 따르면 제도권 돌봄 종사자 중 외국인 비율은 매우 낮은 수준이고, 제도 밖 비공식 영역의 이주노동자 비율은 전체 종사자의 절반 수준에 가깝다. 제도권 돌봄에 종사하는 장기요양보호사와 장애인활동지원사의 경우, 요양보호사 자격취득 인력 중 외국인이 1%, 장애

87) 저출산고령사회위원회 보도자료(2024. 6. 19.), 「저출생 추세를 반전시키기 위한 3대 핵심분야 총력 지원/사회인식 변화 노력 강화」.

인활동지원사 중 외국인이 1% 정도이다. 반면 대표적인 비제도권 돌봄 영역인 요양병원 간병인 46%가 이주노동자로 나타났다.

요양병원 간병인을 포함하여 비공식 영역에서 일하는 돌봄노동자는 노동법의 보호를 받지 못한다. 그럼에도 재외동포 이주노동자가 비공식 영역에서 일하는 이유는 공식 돌봄 영역에서 이주노동자에게 일자리 기회가 적고, 이주노동자의 경우 숙식을 해결하거나 생활비를 절감할 수 있는 24시간 노동을 거주 불안정성을 완화할 수 있는 방편으로 선택한다는 것이다(박민정 외, 2020).

공식 돌봄 영역에서 일하는 노인장기요양보호사(시설 및 재가) 이주노동자와 비공식 영역에 있는 간병인(요양병원, 입주 간병인)을 비교해 보면, 임금 총액은 간병인(요양병원이나 입주 간병인)이 높으나 근로조건은 노인장기요양보호사가 간병인보다 더 나은 편이다. 요양기관은 공적돌봄서비스를 제공하는 기관으로 노동법의 규제를 받아 요양보호사들은 임금, 근로시간, 4대 보험, 휴일 등을 보장받는다(김유휘 외, 2022: 75). 제도권 밖 간병인은 개별 가정에서 고용하는 가구내 고용 형태로 노동법 적용이 제외되어 장시간 노동이 가능하다. 이에 제도권 밖 간병인은 장시간 노동으로 임금 총액이 높을 수 있다.

이주돌봄노동자들은 제도화된 돌봄 영역에 종사할 때보다 요양병원 간병인과 같이 비공식 영역에서 일할 때 더 노골적인 차별과 무시를 경험하는 것으로 보고되었다(김유휘 외, 2022). 이주노동자가 법적으로 노동권이 보호되는 영역에서 일할 때 일하는 현장에서 이들 노동자가 받는 대우가 낮고, 이주노동자에 대한 차별이 덜하다는 것을 보여준다.

제도권 밖 비공식 돌봄 분야에서 일하는 이주돌봄노동자의 인권상황에 대한 실태조사(구미영 외, 2015)에 따르면 요양병원에서 간병인으로 일하는 경우에 주 5일 노동 기준이 작동하지 않으며 주휴 1일 사용조차 의무화 혹은 관례화되어 있지 않다. 개별 가정으로부터 서비스 비용을 직접 받는 개인간병이 아니라 요양병원 공동간병의 경우에 병원에서(협회를 통해서) 월급을 받음에도 불구하고 병원과 고용관계가 아니라서 대부분 의료보험에조차 가입되어 있지 않았다. 입주가사노동자의 경우에 기본적으로 집안 및 가족에 관련된 ‘모든 일’ 즉, 가사관리, 육아, 간병까지 모든 일을 해야 한다.

이주노동자에게 요구되는 업무내용과 업무량은 내국인과 차별을 보이기도 한다. 예를 들어 내국인일 경우에 가사, 육아로 구분되어 두 명이 하던 일을 외국인(중국 동포) 입주가사노동자에게는 혼자서 다 할 것을 요구하기도 했다. 또, 고객이 아닌 일가친척의 집안일까지 요구하는 경험도 많았다. 보통 취침시간을 제외하고 하루 종일 일을 하는 것으로 조사되었다.

2015년 기준으로 이주 입주가사노동자는 주 6일 일하고 월 160~170만 원 정도를 받았다.⁸⁸⁾ 월급 총액만 보면 당시 법정 최저임금보다 많지만, 근로기준법에 따른 근무시간에 대한 초과수당 및 주휴수당 등 각종 수당을 따져보면 시간당 최저임금에 턱없이 부족한 수준이다. 또한, 표준화되거나 합의된 업무 기준이 없고 이용자의 마음대로 일을 부리며, 식사의 질이 낮고 취침시간이 보장되는 경우도 거의 없다고 한다.

중국국적(조선족) 동포의 경우에는 중국에서도 한국어를 사용해 왔기 때문에 한국어로 의사소통이 가능하다. 그럼에도 불구하고 돌봄, 가사관리 등의 업무는 문화, 생활 방식 등과 밀접히 관련이 있어 처음에는 어려움이 있다고 했다. 또한, 복잡한 용어 사용이나 한국에서 한국어 말하기 방식 등은 조선족의 한국어 사용과 다른 점이 있어 업무지시와 의사소통 과정에서 이러한 차이를 고려하여 상세한 설명이 필요하다고 했다.

비공식 돌봄 분야에서 일하는 이주돌봄노동자(외국국적 동포)들은 이렇게 열악한 노동조건에 놓여 있지만, 제대로 상담을 받거나 법의 보호를 받을 수 없다. 이들은 해당 분야에 취업가능한 방문취업(H-2) 비자를 가지고 있어도 간병, 가사노동 분야가 노동법 적용에서 제외되어 있기 때문에 법의 보호에서 배제된다. 이런 점은 입주가사노동자 및 요양병원 간병인 등 노동조건이 더 나쁜 직종에 외국국적 동포의 종사 비율이 높은 현상과 무관하지 않다.

비공식 돌봄 영역 중에서도 입주가사노동과 요양병원 간병인은 노동강도와 노동조건 측면에서 가장 열악하다. 노인장기요양서비스 등 제도화된 돌봄 영역이 확장되고 인력 수요가 커짐에 따라 내국인은 제도화된 공식 돌봄 영역으로 유입되었다. 또한, 비공식 영역이라 할지라도 업무시간과 업무내

88) 2015년 법정 최저임금은 시간당 5,580원이고, 월급(주 40시간 기준, 유급주휴 포함)은 1,166,220원이다.

용이 다소 표준화되어 있는 파트타임 가사노동에 내국인이 상대적으로 많지만, 노동시간이 길고 노동강도가 높거나 ‘이용자 마음대로’인 업무지시에 따라야 하는 입주가사노동과 요양병원 간병인은 내국인이 기피하는 직종이었다. 그리고 그 자리는 이주노동자(외국국적 동포)로 채워졌다. 노동법과 사회보장 보호로부터 배제되어 노동조건이 열악한 비공식 돌봄 분야 그리고 그중에서도 더 열악해 내국인이 기피하는 영역이 내국인에 비해 사회적 자원이 부족하고 더 취약할 수밖에 없는 외국인으로 채워지는 것이다.

2) 외국인가사관리사(시범사업)

외국인 가사관리사 시범사업은 9월부터 서울시 가정에 서비스를 시작해 이들 이주가사돌봄노동자의 전반적인 노동실태 파악에는 어려움이 있다. 그럼에도 이미 임금체불, 열악한 노동환경으로 인한 이탈, 과도한 감시 등의 문제가 드러났다. 외국인 가사관리사는 한국 입국 후 개별 가정에 배치되어 일하기 전 약 4주간 EPS 취업교육과 사업체로부터 직무교육을 받았다. 이 교육은 근로자를 대상으로 한 직무교육의 일환으로 교육기간 중 월급에 해당하는 교육수당이 지급되어야 하는데, 이들을 고용한 업체에서 교육수당을 지급하지 않아 임금체불 사태가 발생했다. ‘수수료 벌이’를 하는 정도의 방식으로 사업 운영을 하던 플랫폼 기반 서비스 제공기관은 교육수당에 대한 인식조차 없었던 것이다.

이는 플랫폼을 중심으로 한 민간 가사/돌봄 서비스 제공기관들의 실상을 보여준다. 가사/돌봄 서비스를 제공하는 사업주로서 기본적으로 갖추어야 할 사업주 책임, 관련 법규에조차 무지함을 드러냈다. 단지 이용자로부터 서비스 이용료를 받아 수수료를 떼고 노동자에게 지불하는 방식으로, 수수료로 이윤을 벌어들이는 사업이라는 정도의 인식 수준에서 사업을 운영해 왔던 것이다. 업체에서는 임금 지급이 늦어지는 이유로 ‘고객 결제에 따른 정산기간 소요 관행’을 언급했다. 노동자에 불리한 업계의 관행이 그동안 돌봄노동자의 권리에 대한 사회적 무관심으로 가려져 있었던 셈이다.

더욱이 이들 기관이 정부 인증을 받은 기관이라는 점은 정부조차 가사/돌봄 노동시장 규제와 감독의 책임에 소홀함을 반증한다. 서비스제공기관에 고용되어 노동법 적용 범위에 있는 가사/돌봄노동자들조차 정부가 제대로

된 실태 파악과 개선할 의지가 없어서 방치된 것이다. 하물며 비공식 영역에서 가사/돌봄노동 일을 하는 노동자들의 더 열악한 상황은 자명하다. 그럼에도 이주노동자로 비공식 가사/돌봄 노동시장을 채우고 확대하겠다는 정부의 기획은 정부가 가사/돌봄 노동의 가치를 제대로 인정하지 않고, 사적으로 해결할 문제로 보며, 노동시장 규제와 감독에는 무책임하겠다는 것이어서 우려가 크다.

시험사업에 참여한 100명의 필리핀 가사노동자 중 2명이 업무 시작 2주만에 이탈했다가 단속팀에 붙잡혀 추방당했다. 이들이 이탈한 이유로 열악한 노동조건과 과도한 감시가 지목되었다.⁸⁹⁾ 시험사업 외국인 가사관리사는 주 40시간 이상 노동이 보장되지 않는다. 이행 가이드라인에 최소 30시간 이상을 보장하고 있지만 노동시간이 짧기 때문에 다른 업종에 비해 보수도 낮다. 최소 노동시간(30시간)에 대한 임금밖에 받지 못한다면, 숙박비, 보험료, 세금 등을 공제한 임금 수령액은 제조업이나 기타 업종에서 평균적으로 받을 수 있는 임금과 격차가 상당하다. 더욱이 이들이 생활비가 많이 드는 서울에서 생활해야 한다는 점을 고려한다면 실질 임금 격차는 더 커질 것이다. 시험사업 이탈 사례가 보여주듯이 다른 업종에 종사하는 이주노동자들보다 적은 실질임금은 이주 가사/돌봄 노동자의 이탈에 큰 동기로 작용할 가능성이 높다.

시험사업 외국인가사관리사는 대체로 파트타임 방식으로 일하고, 제공되는 숙소에서 생활하는데, 이들의 이탈을 감시하기 위해 밤 10시에 숙소에 있는지를 확인하는 사실상 통금시간을 운영하고 있었다. 사생활의 자유를 침해하는 인권침해에 해당한다.

의사소통 부분에서 어려움도 제기되었다. 외국인가사관리사와 의사소통이 원활하지 않아 서비스 이용을 취소한 경우도 있었으며, 가사노동자 역시 소통의 어려움을 호소했다.⁹⁰⁾ 가사/돌봄노동 현장에서 충분한 의사소통을

89) <https://www.scmp.com/news/asia/east-asia/article/3282095/runaway-filipino-helpers-caught-busan-blame-undue-monitoring-leaving-seoul>(검색일 : 2024. 10. 15.).

90) KBS 뉴스(2024. 9. 6.), 「“하이 베이비” 첫 출근한 ‘필리핀 가사관리사’ … 직접 만나보니」, <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8053113>(검색일 : 2024. 10. 9.).

위해서 한국어 1급 능력과 영어 능력이라는 조건이 충분하거나 필요한지 점검이 필요하다.

시험사업은 가사관리사들이 아이돌봄을 하면서도 조건에 따라 가사관리 노동을 할 수 있도록 했는데 현장에서는 과도한 업무지시의 고충이 제기되기도 했다.⁹¹⁾

제3절 송출국의 현황과 제도

인도네시아, 필리핀, 베트남은 가사/돌봄노동자를 해외로 송출하는 대표적인 국가이다. 이 중 상대적으로 그 역사가 가장 긴 필리핀과 인도네시아는 각각 1970년대부터 해외 인력 송출을 자국의 경제 발전 전략으로 삼기 시작했다(Parreñas, R. S., 2001; Wayne Palmer, 2016). 베트남의 경우는 1990년대부터 정부가 해외 이주노동을 사회 경제 개발 전략으로 삼기 시작했다(Hong, 2021).

1. 해외 이주 노동력의 여성화와 가사/돌봄 분야 종사

국제적 차원에서 돌봄 부족 현상이 심화되면서 동남아시아의 주요 송출국에서 국제노동이주의 여성화 경향이 나타나기 시작했다. 인도네시아의 경우 2019년 기준, 전체 인도네시아 해외 이주노동자의 약 70%가 여성이다. 이는 인도네시아 이주노동자의 50%가 가사/돌봄노동자로 일하고 있는 점을 반영한다(OECD, 2022). 필리핀 역시 2022년 기준, 전체 해외 필리핀 노동자(OFWs)의 57.8%가 여성이다.⁹²⁾ 베트남의 경우도 1990년대 이후

91) 한겨레(2024. 9. 25.), 「“지하철역 식사, 세 가정 근무” … 필리핀 가사관리사 호소」, https://www.hani.co.kr/arti/area/area_general/1159465.html(검색일 : 2024. 10. 9.).

92) Philippine Statistic Authority, <https://psa.gov.ph/statistics/survey/labor-and-employment/survey-overseas-filipinos>(검색일 : 2024. 9. 7.).

2018년까지 전체 해외 이주노동자 중 여성의 비율이 거의 40%로 증가했다(Hong, 2021).

2022년 기준으로 해외 필리핀 노동자(OFWs)는 약 196만 명으로 추정되며, OFWs의 약 57.8%가 여성이다. 이들의 대부분이 가사노동 및 돌봄서비스에 종사하고 있다. 전체 해외 필리핀 노동자의 44.4%가 같은 단순 직종(elementary occupations)에 종사하고 있으며, 여성 해외 필리핀 노동자의 경우에는 69.8%가 가사노동을 포함한 단순 직종에 종사하고 있다. 필리핀 이주노동자에게 가사 서비스 부문이 중요한 노동시장이 되고 있음을 보여준다. 필리핀 이주노동자들이 가장 많이 일하고 있는 해외 국가들은 사우디아라비아(23%), 아랍에미레이트(13.7%), 쿠웨이트(7.7%), 카타르(5.8%)와 같은 중동국가들이며, 그다음으로 홍콩(6.1%) 싱가포르(5.0%), 대만(4.5%) 등 동남아시아 및 동아시아 국가들이다(Philippine Statistic Authority, n.d).

인도네시아 이주노동자보호청(BP2MI)⁹³⁾의 통계에 따르면 2019년 해외에 취업한 인도네시아 노동자는 276,553명이다. 이 중 여성이 191,237명으로 69.2%를 차지한다. 코로나19 팬데믹의 영향으로 해외 취업 인도네시아 노동자 수가 급격하게 줄면서 2021년에 해외 취업한 인도네시아 노동자는 72,624명에 그쳤는데, 이 중 여성이 63,855명으로 87.9%까지 차지하는 현상이 발생하기도 했다. 인도네시아 노동자 해외 이주는 극심한 여성화를 보일 뿐만 아니라 비공식 분야 취업 비율도 매우 높다. 2020년, 2021년에는 가사/돌봄 영역을 포함한 비공식 분야에 취업한 해외 이주노동자 비율이 67%, 77%까지 증가하기도 했다(Prasetyo, 2022). 이는 인도네시아 해외 이주 여성노동자의 다수가 비공식 영역의 가사/돌봄 서비스 분야에 종사하고 있음을 보여준다. 인도네시아 해외 이주노동자의 주요 목적지 국가는 말레이시아, 대만, 홍콩, 싱가포르, 사우디아라비아 등이다(OECD, 2022; Prasetyo, 2022).

2012년 기준, 베트남 이주 가사/돌봄 노동자는 전체 이주노동자의 18%를 차지한다. 또한, 이들의 대부분이 대만에서 일하고 있다. 2012년 기준, 일본,

93) BP2MI : Board for the Protection of Indonesian Migrant Workers, 인도네시아 이주노동자보호청은 인도네시아 이주노동자들의 권리 보호와 복지를 위해 설립된 정부기관이다.

대만, 말레이시아, 대한민국 등 주요 수용국에서 베트남 이주노동자가 종사하고 있는 분야를 보면 제조업이 72%로 가장 많고, 그다음으로 가사/돌봄 분야가 18%를 차지한다. 베트남이 돌봄 노동자를 파견한 첫 국가는 대만이었다. 2000년에 처음으로 대만에 돌봄 노동자를 보내기 시작했고 2005년 중단되었다가 2015년에 재개되었다(Hong, 2021).

2. 해외 이주노동자 송출 관리 및 보호 위한 법 제도 추세

가사노동, 돌봄노동 분야가 이주노동자 착취에 매우 취약한 영역임이 오랜 인력 해외 송출 과정에서 드러났다. 수용국에서 이주 가사/돌봄 노동자에 대한 인권 침해, 폭력, 성적 학대 등의 사례가 빈번하게 보고되면서 송출국에서 이주 가사/돌봄노동자 이주와 고용에 대한 관심이 높아졌다. 이주 가사/돌봄 노동자에 대한 착취와 인권유린, 폭력 등 자극적인 소재가 주로 언론의 관심을 끌었고, 인신매매, 대출과 빚에 의한 속박, 열악한 임금과 노동조건, 열악한 생활환경 등 이주 가사/돌봄 노동자들이 이주 과정에서 겪는 여러 가지 문제가 제기되었다. 이러한 문제는 가사/돌봄 노동의 가치가 인정받지 못하고 성차별적으로 저평가되어 온 점, 가사/돌봄 서비스 분야가 비공식 영역이라 법적 보호와 감독에서 소외된 점, 이윤을 목적으로 하는 민간기관에 의한 이주노동 중개 등 이주 가사/돌봄 노동을 구조화하는 이주과정, 정책, 체계 등의 조건과 관련이 있다. 이에 송출국은 해외 이주노동자 관리와 보호를 위해 해외 인력 송출 제도를 정비, 개선하고 노동자 보호를 위한 조치를 마련하기도 했다.

가. 정부 인가 중개기관을 통해 배치

대부분의 송출국은 자국민이 해외에서 가사노동 일을 하기 위해서는 중개기관을 통해서만 해외 취업이 가능하도록 하고 있다. 인도네시아 이주노동자 보호에 관한 법률(No. 18/2017)은 개별 고용주가 고용한 이주노동자는 중개기관을 통해 배치받아야 한다고 규정하고 있다. 또한, 필리핀도 해외 필리핀 노동자가 필리핀 해외고용관리청(POEA)에 등록된 합법적인 중개기

관을 통해서만 해외 취업이 가능하도록 노동 관련 법과 규정에 명시하고 있다.⁹⁴⁾ 베트남은 2006년 베트남 해외노동자 법률을 제정했는데, 이 법에 따르면 해외로 나가는 베트남 노동자는 정부가 승인한 합법적인 경로, 중개기관을 통해서만 합법적으로 해외에서 일할 수 있다.

송출국 정부는 정부 인가 중개기관을 통해 해외 노동이주를 체계적으로 관리하고, 중개기관이 노동자의 채용, 계약 체결 및 수용국에서의 고용 조건 등을 감독하여 노동자가 부당한 대우를 받지 않도록 보호하고, 불법 노동 및 인신매매를 방지할 것이라는 기대하에 중개기관을 통해서 해외 이주 가사노동자 배치를 허용하고 있다.

나. 이주 가사/돌봄 노동자에 중개수수료 미부와 정책

중개기관이 노동자 보호와 불법고용 및 인신매매 방지에 기여할 것이라는 기대와 달리 과도한 수수료 부과와 부정행위로 인해 이주가사노동자들은 빚더미에 앉아 빠져나오지 못하고, 착취당하거나 강제노동 상황에 갇히거나 폭력과 인권침해에 노출되었다. ASEAN 국가들은 이 문제를 해결하기 위해 송출국이 이주노동자에게 부과되는 중개(배치, 모집) 수수료 과다 청구를 방지하기 위한 조치를 취하는 데 합의했다(ASEAN, 2023).⁹⁵⁾

베트남, 인도네시아, 필리핀은 중개기관이 이주가사노동자에게 부과하는 수수료를 규제하는 규정을 가지고 있다. 대체로 이 국가들은 중개기관이 이주가사노동자에게 중개(배치, 모집) 수수료를 부과하지 못하도록 하고 있다.

필리핀은 해외고용관리청(POEA) 규정에서 가사노동자에 대해서는 중개 수수료를 부과할 수 없도록 하고 있다(SECTION 51).⁹⁶⁾ 베트남은 2020년 개

94) 육상 기반 해외 필리핀 노동자 모집과 고용에 관한 해외고용관리청 규칙과 규정(POEA Rules and Regulations Governing the Recruitment and Employment of Land-based Overseas Filipino Workers). 이 규정은 필리핀 노동자들이 해외에 합법적으로 고용되기 위해서는 POEA가 인증한 중개기관을 통해야 한다고 되어 있다.

95) ASEAN Secretariat(2023), *Research on Migrant Workers' Rights-based Standard Employment Contract for Domestic Work in ASEAN*. 이주노동자의 권리 보호와 촉진에 대한 ASEAN 합의, 2017(ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, 2017).

정된 계약제 베트남 해외 근로자에 관한 법률(69/2020/QH14)에 직업소개소가 이주노동자에게 중개수수료를 부과하는 것을 명시적으로 금지하는 내용이 포함되었다(ASEAN, 2023). 특히, 인도네시아 정부는 2020년 ‘중개수수료 제로(Zero Placement Fee)’ 정책을 발표했다. 이 정책에 따르면 해외 고용주가 인도네시아 가사 노동자를 고용할 때 발생하는 모든 비용을 부담해야 한다. 비용에는 항공, 비자, 여권 갱신, 건강검진, 교통, 숙박에 드는 비용이 포함된다. 이 정책은 이주노동자에게 부과되는 수수료를 없애 중개기관에 의한 착취의 위험을 줄이고, 인도네시아 가사노동자를 보호하는 것을 목표로 한다. 2021년부터 시행할 계획이었으나 이행이 연기되었다.⁹⁷⁾

이주노동자가 중개수수료를 부담하지 않도록 하는 정부의 규정과 조치에도 불구하고 이주가사노동자들은 여전히 중개기관에 의해 교육비, 숙식비 등 다양한 명목으로 혹은 확인되지 않은 명목으로 수수료를 청구받고 있다. 다수의 이주가사노동자들은 이 수수료를 납부하기 위해 중개기관이 소개하는 대출을 받고, 배치 이후 수 개월간 월급에서 공제한다는 계약서를 작성한다. 즉, 많은 이주가사노동자들이 빚을 떠안은 채 일을 시작하고 이를 갚기 위해 고용주와 중개기관의 불법 행위로 인한 착취를 여전히 감내하고 있다.

다. 이주노동자 고용 조건에 관한 기준 및 표준 근로계약서 개발

동남아시아의 주요 송출국과 수용국은 이주가사노동자의 양질의 일자리를 위해 “법과 규정 및 정책에 따라 명확하고 기본적인 고용 조건을 갖춘 고용계약서 발급”⁹⁸⁾이 중요하다는 인식을 함께하는 한편, 표준 고용계약서를

96) POEA 규정.

SECTION 51.Placement Fee.- A placement fee may be charged against the Overseas Filipino Worker equivalent to one (1) month basic salary specified in the POEA approved contract, except for the following :

a. Domestic workers; and b. Workers to be deployed to countries where the prevailing system, either by law, policy or practice do not allow, directly or indirectly, the charging and collection of recruitment/placement fee.

97) <https://asianews.network/hiring-indonesian-helpers-expected-to-cost-more-in-hong-kong/>(검색일 : 2024. 9. 10.).

대만 현지조사에서 만난 인도네시아 가사노동자 단체에 따르면 2024년 9월 기준 ‘중개수수료 제로’ 정책은 아직까지 제대로 이행되고 있지 않다고 한다.

채택하고 있다. 이는 아시아 지역 내 송출국과 수용국 모두에서 가사노동자가 노동자로 인정받지 못하고 노동 관계법 및 사회보장에서 제외된 경우가 많은 점과 관련 있다.⁹⁹⁾ 법적 보호가 어려운 비공식 영역에서 일하는 이주 가사노동자들에게 최소한의 노동조건과 생활 조건을 보장하기 위한 조치로 임금, 휴게, 휴가, 의료, 생활 관련 최소 사항을 계약서에 명시하도록 하는 것이다.

필리핀은 1995년 제정된 이 노동자 및 해외 필리핀 법(Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995), 공화국법 제8042호(Republic Act No. 8042, 공화국법 제10022호에 의해 개정)는 이주노동자에 대한 고용 계약을 명시적으로 요구하고 있으며, 제3항에서 “POEA가 규정한 고용 계약에 구체화된 표준, 조건 및 요구 사항을 준수하고 국제적으로 인정되는 표준에 따라 근무해야 한다”고 적시하고 있다(ASEAN, 2023). 해외고용관리청(POEA) ‘육상 기반 해외 필리핀 노동자의 모집 및 고용에 관한 규칙 및 규정’(2016년 개정)은 육상 기반 해외 필리핀 노동자에 대한 최소 계약 조항을 설정한다. 또한 필리핀 해외고용관리청(POEA)은 가사노동자를 위한 표준 고용계약서를 만들고, 싱가포르, 말레이시아 및 요르단과 사우디아라비아 등 수용국별 표준계약서를 개발했다. 근로계약서에는 고용주/회사의 이름 및 주소, 직위 및 작업 현장, 복리후생 및 수당 및 지급 방식을 포함한 기본 월급(급여는 수용국가에서 규정된 최저임금 또는 필리핀 수도권에서 통상 최저임금 중 더 높은 금액보다 낮지 않아야 함), 음식 및 숙박 또는 금전적 등가물, 계약 시작 및 기간, 무료 교통, 정규 근무 시간 및 휴일, 초과 근무 수당, 근속 연수에 대한 유급 휴가 및 병가, 무료 응급 의료 및 치과 치료, 정당한/유효한/승인된 계약종료 사유, 분쟁 해결, 노동자의 본국 송환(전쟁, 재난 및 기타 유사한 상황으로 인해 임박한 위험이 있는 경우), 근로자가 사망한 경우 본국

98) ASEAN 합의(2017), 제14조.

99) 아시아 태평양지역에서 61.5%의 가사노동자가 노동법 적용에서 완전히 배제되어 있고, 70%는 노동시간에 대한 법적 규정이 없다(ILO, 2021). 이러한 광범위한 노동법 미적용은 다른 대륙에서는 찾아보기 어렵다.

ILO(2021), “Making Decent Work a Reality for Domestic Workers : Progress and Prospects Ten Years after the Adoption of the Domestic Workers Convention, 2011(No. 189)”, Geneva : International Labor Organisation.

으로 송환 등의 최소 조항이 포함된다(ASEAN, 2023).

베트남의 경우 계약 기반 베트남 해외 노동자에 관한 법률(69/2020/QH14)에 따라 노동자가 해외 이주를 위한 취업 허가를 받기 위해서는 세 가지 계약서가 필요하다. 첫째는 베트남 중개(모집)기관과 해외 수용 당사자 간의 노동 공급 계약이다. 이 계약 내용은 베트남과 수용국 간의 MOU 및 양자협정에 따른 사항을 포함한다. 예를 들어 근로시간 및 휴게시간, 급여, 초과근무 수당, 숙소와 식사, 의료 비용, 본국 송환 등에 대한 내용이 포함된다. 둘째는 이주노동자와 베트남 중개기관 간의 중개 서비스 계약이며, 중개기관은 고용 계약의 조건이 서비스 계약과 일치하는지 확인해야 한다. 셋째는 이주노동자와 수용국가 고용주 간의 고용계약서이다. 고용계약서에는 임금 및 노동조건이 포함되며, 계약서는 베트남어와 영어(또는 수용국가 언어)로 작성되어야 한다. 계약은 수용국가의 법 규정 및 수용국과 베트남 간의 양해각서/양자협정에 따라 작성된다(ASEAN, 2023).

인도네시아의 이주노동자 보호에 관한 법률(No. 18/2017)은 인도네시아 이주노동자를 위한 고용계약에 관한 조항을 포함하고 있다. 이 법률에 따르면 인도네시아 이주노동자는 해외에서 취업할 수 있는 자격을 갖추기 전에 계약서를 받아야 하고(제13조), 계약에 포함된 권리와 의무에 대한 설명을 받아야 하고(제6조), 임금은 수용국 법률 또는 수용국과 인도네시아 간의 협정에 따라야 한다(제6조). 또한 이 법률은 이주노동자를 위한 고용 계약의 최소 내용을 명시하고 있다. 그 밖에 ‘인도네시아 이주노동자를 위한 고용 계약의 표준, 서명과 검증에 관한 이행규정(BP2MI No. 1, 2020)’은 이주노동자의 고용 조건에 대한 표준 사항을 설명하고 있다. 특히, 별도 부록은 가사노동자와 같은 개별 고용주에 고용된 이주노동자에 대한 계약 표준을 설명하고 추가 규정을 제공한다. 이 별도 부록에는 근로 및 휴식 시간과 관련하여 이주가사노동자에게 연속 9시간 휴식 시간 제공, 이주가사노동자 동의 시 초과 근무 및 초과 수당 지급, 주당 1일 주휴 제공, 이주가사노동자 동의 시 휴일 근무 및 수용국 법에 따라 휴일근무 수당 지급, 연차휴가 및 연차휴가 미사용 시 보상, 숙소 및 식사 제공 등에 대한 사항이 규정되어 있다(ASEAN, 2023).

송출국은 국제 노동 기준에 부합하는 고용 조건이 포함되도록 고용계약

서를 개발하는 한편, 가사노동자 보호를 위한 국내법 제정 혹은 노동법 개정과 「가사노동자를 위한 양질의 일자리 협약(C. 189)」¹⁰⁰⁾을 비준하는 등 자국의 가사노동자 보호를 위한 조치를 확대하고 있다. 필리핀은 아시아에서 첫 번째로 2012년 「가사노동자를 위한 양질의 일자리 협약(C. 189)」을 비준하고 2013년 가사노동자법(Kasambahay Law)을 제정¹⁰¹⁾했다. 또한, 베트남은 2019년 노동법의 적용범위를 고용계약이 없는 노동자까지 확대하고, 고용주의 정의를 가정을 포함하도록 확대했다. 이에 따라 가사노동자도 노동법 보호를 받을 수 있는 법적 근거가 마련되었다(ILO, 2024b).¹⁰²⁾

송출국의 이러한 가사노동자 노동권 보호를 위한 국내 법적 조치와 국제 기준 비준은 해외 가사/돌봄 분야에 취업하는 이주노동자의 보호를 위한 송출국의 정책적 진전의 방향을 밝힌다고 볼 수 있다.

라. 숙련 · 기술 노동자 송출(전문화와 기술 향상)

아시아 많은 나라에서 가사노동의 가치가 인정받지 못하고 저평가되어 있고, 이를 수행하는 이주가사노동자에 대한 대우 역시 나빠서 차별과 학대, 인권침해 등의 문제가 지속적으로 제기되었다. 이주가사노동자에 대한 부당하고 무시하는 대우가 그들이 하는 일, 가사노동 일에 대한 편견과 낮은 가치 평가에서 기인한다는 점을 볼 때, 가사노동자의 지위 향상 및 처우 개선을 위해서는 전문성, 숙련도 등 그들이 하는 일에 대한 가치 인정과 기술 제고가 수반되어야 한다.

100) ILO C.189 가사근로자를 위한 양질의 일자리 협약(Convention concerning Decent Work for Domestic Workers)은 가사노동자의 권리 보호와 근로조건 개선을 목적으로 2011년 채택되었다. 이 협약은 가사노동자들이 다른 노동자와 동등한 권리를 가지며, 차별 없이 일할 수 있도록 보장하는 것을 목표로 한다.

101) 이 법은 가사노동자 보호를 위한 특별법으로 공식명은 Republic Act No. 10361이다. 필리핀 국가 노동법은 여전히 가사노동자를 배제하고 있지만, 가사 노동자법은 휴식 시간 및 최저 임금과 같은 주요 노동권에 대한 권리를 확대했다(ILO, 2024b).

102) 다만, 베트남의 노동법 적용 확대는 관련된 다른 법률의 개정 등으로 이어지지 못했다. 노동법과 다른 법률 간의 잠재적 격차와 불일치로 인해 노동법 적용 확대에도 실질적 이행이 어려운 점은 실질적 가사노동자 노동 보호와 사회 보호를 위해 향후 개선이 필요한 부분이다(ILO, 2024b).

송출국들은 이주가사노동자의 노동 가치를 높이기 위해 교육훈련과 자격증 제도를 확립했다(Lan, 2022). 인도네시아 정부는 신입 이주 가사/돌봄 노동자가 반드시 200시간에서 600시간의 교육훈련을 받도록 의무화했다(Chang, 2021; Lan 2022에서재인용). 또한, 인도네시아 정부는 직무분화 없는 가사노동일이 노동시간, 휴가, 최저임금 적용, 사회보장 등의 노동권 주장을 어렵게 한다고 보고 가사노동으로 통칭되는 일의 직무를 분화했다. 2015년 인력부 장관령 제1호를 통해 요리사(cook), 베이비시터(babysitter), 노인 간병인(elder caregiver), 아동 돌봄인(child carer), 가사관리자(housekeeper), 정원사(gardener), 운전기사(driver) 등 7개의 비공식 직업을 규정하면서 ‘이주 가사노동자 제로 정책’¹⁰³⁾이 공식적으로 시행되었다. 또한, 이주가사노동자를 해외 송출하지 않겠다는 제한 정책이 이주가사노동자에게 미치는 부정적인 영향을 극복하기 위해 2017년부터 기술 업그레이드 프로그램을 개시했다. 그렇지만 아직까지 기술 업그레이드 프로그램은 현실적으로 출국 전 기술향상 교육 프로그램 정도로 운영되고 있고, 민간 중개기관이 가사노동자 이주의 전 과정을 담당하는 ‘P to P’ 체계에서 민간 중개기관이 이주노동자의 기술향상 프로그램도 사실상 책임을 진다. 그런데 민간 중개기관의 입장에서는 이윤을 따졌을 때 저숙련 가사도우미를싼 값에 많이 보내는 것이 더 낫기 때문에 민간 중개기관은 가사노동자 기술 업그레이드에 소극적이다. 2017년 개정된 인도네시아 이주노동자의 보호에 관한 법률(Law No. 18/2017)은 이주노동자 훈련 비용을 중앙정부 및 지방정부에서 부담하도록 했지만, 중앙정부와 지방정부 협의 문제, 정부 재원 부족, 인프라 미비 등 현실적 문제로 아직까지 기술 훈련 제공에 대한 정부 역할이 제대로 이행되고 있지 못하다(Prasetyo, 2022; Bachtiar and Tirtosudarmo, 2017).

103) 이주가사노동자 제로 정책은 중동지역에서 인도네시아 이주가사노동자가 참수되는 일이 2012년과 2015년 사이 여러 차례 발생하자 인도네시아 정부가 중동 국가에 대해 2015년 5월부터 영구적으로 이주노동자 배치 금지조치를 내리면서 등장했다. 이 정책은 해외 인력 송출이 기존에 모든 종류의 집안일을 다 맡아 하던 가사도우미가 아니라 전문적으로 분화된 업무를 수행하는 돌봄 노동자로의 전환을 의미한다. 이주가사노동자 제로 정책은 1) 업무 범위의 변화(모든 집안일에서 전문 업무로), 2) 고용주의 변화: 개별 가구에서 법인으로, 3) 작업장 배치의 변화: 입주에서 출퇴근 방식으로 바뀌는 것을 의미한다(Bachtiar and Tirtosudarmo, 2017).

필리핀 대학은 간호사와 돌봄제공자(caregiver)를 위한 다양한 고등교육 학위를 제공한다(Ortiga, 2017; Lan, 2022에서 재인용). 또한 필리핀은 가사노동 관련 국가자격증 제도를 운영하고 있다. 필리핀의 기술 교육 및 기술 개발청(TESDA : Technical Education and Skills Development Authority)은 이 기관이 시행하는 국가자격증(NC II) 과정의 일부로 가사관리와 노인돌봄 분야 국가자격증 과정을 두고 있다. TESDA NC II는 필리핀에서 직업훈련을 통해 기술을 인증하는 제도로 해당 과정을 수료하면 국가자격증이 부여된다. 이 과정은 필리핀의 가사노동자들이 기술을 향상하고 자격을 갖추어 가사노동 분야에서 더 나은 기회를 얻을 수 있도록 지원한다.¹⁰⁴⁾

베트남 정부도 2017년부터 해외 노동력 송출 전략에 있어서 송출하는 노동력의 질에 초점을 두는 방향으로 전환했다. 2017년 베트남 노동보훈사회부(MOLISA)¹⁰⁵⁾는 해외 이주노동자의 질을 향상하기 위해 인력 송출 프로그램을 개선했다. 주요 과제는 기술과 전문 자격을 가지고 해외에서 일하는 노동자의 비율을 늘리는 것이었다. 그리고 출국 전(pre-departure) 과정을 통해 직무 훈련, 외국어 훈련, 의식 향상 등을 도모하는 것이다. 이러한 새로운 전략의 하나는 전문적으로 훈련된 돌봄 노동자와 선별된 돌봄직 후보자를 일본, 대만, 독일 등지에 보내는 것이었다(Hong, 2021).

가사노동 관련 기술 인정 체계의 부재는 업무 내용에 대해 노동자와 고용주 간의 서로 다른 이해를 낳고, 궁극적으로 노동 분쟁으로 발전하는 경우가 많아서 개별 국가 차원을 넘어선 가사노동 기술 인정의 필요성도 부각되었다. 2014년 ILO와 동남아시아 송출국과 수용국들은 가사/돌봄 기술 개발 이니셔티브를 위해 노동자에 대한 지역 모델 역량 표준(Regional Model Competency Standards)을 개발했다.¹⁰⁶⁾ ILO 지역 모델 역량 표준은 가사노동 훈련 프로그램 및 평가 자원 개발을 뒷받침하기 위해 참조할 수 있는 지역 수준의 기초를 제공한다. 또한, 이주노동자와 그들의 권리를 보호하고 더

104) <https://tesdaonlineprogram.com/tesda-domestic-work-nc-ii-online-course/>(검색일 : 2024. 9. 11.).

105) MOLISA : 베트남 노동보훈사회부, Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs.

106) ILO(2014), Regional Model Competency Standards : Domestic Work. Bangkok : ILO Regional Office for Asia and the Pacific.

나는 재통합을 보장하는 데 필수 도구로 간주된다(ILO, 2014; Tayah and Gallotti, 2018). ILO 지역 모델 역량 표준은 6가지 기능 영역으로 구분되어 있고, 각 기능 영역은 해당 영역에 필요한 역량 표준으로 구성된다. ILO 지역 모델 역량 표준에 따른 6가지 가사노동 기능은 핵심 역량, 집안 청소 및 기본 가사 관리, 요리 및 음식 취급, 영유아 돌보기, 노인 돌보기, 가정 애완 동물 및 식물 돌보기로 구성되어 있다(ILO, 2014).

가사노동자를 위한 양질의 일자리를 촉진하기 위해서는 공동의 노력이 필요하며, 가사노동자의 기술 개발과 인정은 이러한 과제를 해결하는 데 중요한 역할을 한다(ILO, 2014). 이에 송출국과 아시아 지역 차원에서 가사노동 기술 인정과 기술 향상을 위한 역량 표준 개발, 기술 교육 훈련, 자격 제도 운영을 통해 이주가사노동자가 양질의 근로조건을 보장받을 수 있도록 인력 송출 정책 방향을 전환하고 있다.

3. 송출국의 고령화로 인한 돌봄 필요 증가 예상

필리핀과 인도네시아는 전통적으로 주요 가사노동자 송출국이었고, 상대적으로 근래 베트남도 돌봄노동자 해외 송출에 정책적 관심을 기울였다. 2015년 ILO 조사에 따르면 전 세계 이주가사노동자는 1천 1백 5십만 명(1,150만 명)이다. 2022년 기준 필리핀 이주 가사/돌봄 노동자는 약 79만 명 정도로 추정해 볼 수 있고, 인도네시아 이주 가사/돌봄 노동자 전체 규모를 통계적으로 추정하기는 어렵지만, 인도네시아 이주 가사/돌봄 노동자의 주요 목적지인 말레이시아, 대만, 홍콩, 싱가포르 등지에 있는 가사노동자 수만도 어림잡아 70만 명 정도의 규모이다. 최소한 전 세계 이주가사노동자의 10% 이상이 필리핀과 인도네시아 출신이라고 할 수 있으며, 그 규모를 아시아 지역으로 좁히면 필리핀과 인도네시아 출신 이주가사노동자가 전체 아시아 이주가사노동자의 상당한 부분을 차지한다.

가사/돌봄 인력 해외 송출이 자국의 돌봄 부족과 결핍을 초래하고 있다는 지적도 지속되어 왔다. 관심은 주로 전 지구적 돌봄 사슬(Global Care Chain) 및 재생산 노동의 국제 분업에 의해 이주가사노동자들이 해외에서 다른 가정과 그 아이들을 보살피고 있는 반면, 본국에 남겨진 자신의 아이

를 가족이나 자신보다 상황이 더 좋지 않은 본국 가사노동자에게 맡겨야 하는 상황에 집중했다(Parreñas, 2001; Hochschild, 2015). 이주가사노동자 개인적인 차원에서 돌봄 고충과 공적 돌봄 체계의 부족이 문제가 되었다. 최근 들어 송출국의 고령화가 시작되면서 돌봄 부족과 결핍은 이주가사노동자의 본국에 남겨진 가족의 문제, 사적인 문제가 아니라 노인 돌봄 수요 증가에 따른 공적 돌봄 체계와 돌봄 인력 부족으로 관심이 확장되었다.

인도네시아, 베트남은 이미 고령화 사회에 해당되며, 상대적으로 인구가 젊은 편인 필리핀도 곧 고령화 사회에 진입할 것으로 예상되고 있다. 세계은행(World Bank) 통계에 따르면, 베트남은 2015년 고령화 사회에 진입했으며¹⁰⁷⁾ 2023년 기준 65세 이상 인구가 전체 인구의 10%를 차지한다. 세계은행(World Bank) 통계에 따르면, 인도네시아는 2023년 기준 65세 이상 인구가 전체 인구의 7%를 차지해 고령화 사회에 도달한 것으로 보인다. 또한, 같은 통계에 따르면 필리핀은 2023년 기준 65세 이상 인구가 전체 인구의 6%를 차지한다.¹⁰⁸⁾

고령화는 송출국에서 돌봄이 필요한 노인 인구의 증가와 돌봄 인력의 부족을 야기한다. 주요 송출국의 고령화는 가사/돌봄 분야 해외 노동자 송출과 수용에도 영향을 준다. 영향은 다양한 형태로 나타나는데, 일본 외국인 개호복지사후보생 수용 사례에 대한 한 연구는 일본 요양시설에서 실무 경력을 쌓은 이주노동자들이 국가자격 시험에 합격하여 개호복지사 자격증을 획득하였고, 일본에 장기체류할 수 있는 조건을 충족했음에도 불구하고 본국으로 돌아가는 현상을 분석했다. 본국 귀환의 주요 이유는 본국에 있는 가족돌봄으로 나타났으며, 더불어 본국에서 늘어나고 있는 괜찮은 일자리의 기회는 이주노동자들의 본국 귀환을 촉진했다(Hiruma et al., 2022).

고령화로 인해 돌봄 인력에 대한 수요가 증가하면서 송출국에서도 돌봄 인력에 대한 대우가 좋아지고 있어서 해외에서의 돌봄노동이 덜 매력적인 선택이 되고 있다. 또 다른 연구는 베트남에서 돌봄 인력에 대한 수요가 커

107) 박정호(2023), 「베트남, 현지 요양시설 현황으로 알아보는 실버산업 진출 기회」, KOTRA, 2023. 10. 4., https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?MENU_ID=170&pNttSn=206426(검색일 : 2024. 9. 6.).

108) https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.65UP.TO.ZS?end=2023&most_recent_value_desc=false&start=2023&view=map(검색일 : 2024. 9. 6.).

지고 있어 자국 내에서 괜찮은 일자리도 증가하고 있음을 보여주고 있다. Hong(2021)의 연구에 따르면 전문적으로 훈련된 간호사와 보조 간호사는 베트남에서 보수가 좋고 품위 있는 직업을 충분히 구할 수 있으며, 하노이와 호치민 같은 대도시에서는 돌봄 이용자(환자 등)의 상태에 따라 다르지만, 훈련받지 않은 돌봄노동자도 괜찮은 보수를 받고 일할 수 있다고 한다. 이러한 본국 돌봄노동 시장 상황이 돌봄 분야 취업을 위한 국제이주에 대한 관심의 감소에 영향을 미친다고 한다(Hong, 2021).

전 지구적인 고령화 현상은 전 지구적 돌봄 부족을 초래하고 있다. 경제적으로 부유한 나라가 경제적으로 가난한 나라의 '여성'을 데려와 돌봄을 담당하게 했던, 돌봄에 값싼 이주노동자를 투입해 해결하고자 했던 전 지구적 돌봄 사슬이 이전과 같은 방식으로 지속 가능할지 질문하지 않을 수 없는 상황이다. 전 세계적 돌봄 경제 확대에 주목하면서 국제노동기구(ILO)가 제시하고 있는 돌봄에 대한 국가의 방향성에 주의를 기울일 필요가 있다. 국제노동기구(ILO)는 5R 체계¹⁰⁹⁾에 따른 돌봄 정책 수립과 돌봄 노동자를 위한 양질의 일자리에 대한 투자라는 국가 정책의 방향성을 강조하고 있다.

제4절 소 결

돌봄은 감정, 친밀함 등이 수반되는 노동이자 사회 기능 유지를 위해 필수적으로 필요한 노동이므로 돌봄 노동력 관련 정책에 대한 접근은 제조업과 같이 상품 생산을 주로 하는 분야 노동력 정책에 대한 접근과는 다른 관점이 요구된다. 돌봄 관련 제도와 정책을 설계할 때는 돌봄과 돌봄노동 시장의 특성을 염두에 두어야 한다.

우선, 돌봄은 오랫동안 가족 구성원 중 여성에 의해 수행되어 온 일로 성

109) ILO 5R 체계는 가사노동과 가족 돌봄의 가치 인정(recognize), 무급 돌봄노동의 축소(reduce)와 분배(redistribute), 그리고 돌봄 노동자에 대한 공정한 보상(reward), 사회적 대화나 단체교섭에서 돌봄 노동자의 대표성(representation)을 의미한다(ILO, 2022; ILO, 2018).

별 분업 이데올로기와 성별 고정관념의 핵심을 이루고, 오랫동안 사회적 가치를 인정받지 못했다. 노동을 생산노동 중심으로 보는 태도는 여성이 주로 담당해 온 돌봄, 재생산 노동의 가치를 생산노동과 대비시키며 평가절하해 왔다. 돌봄의 특성과 가치를 제대로 인식하기 위해서는 ‘무급돌봄노동- 유급노동- 유급돌봄노동 순환 구조’의 관점에서 접근하는 것이 유익할 수 있다(ILO, 2024a).

무급돌봄노동이든 유급돌봄노동이든 대부분 여성에 의해 수행되고 있다. 노동시장에서 돌봄노동을 무시하고 제대로 된 노동으로 대우하지 않는 태도는 유급노동시장에만 한정되지 않는다. 이는 돌봄(노동) 자체에 대한 가치 인정의 문제로 확장되며, 가정 내에서 무급으로 수행되는 돌봄(노동)도 마찬가지로 평가절하된다. 돌봄이 사회적으로 가치를 인정받지 못하면, 무급돌봄의 재분배는 더 어려워지기 마련이다. 근래 일각에서 내세우는 돌봄을 ‘헐값으로’ 시장에 외주화할 수 있도록 하면 노동시장 성평등 개선에 도움이 될 것이라는 주장은 허구일 뿐이다. 돌봄노동자가 양질의 노동조건을 보장받는 것이 오히려 노동 세계에서 성평등과 무급 돌봄 노동의 재분배에 기여한다고 볼 수 있다(ILO, 2024a). 즉, 돌봄 가치 인정과 재분배는 유급 돌봄노동자들에게 양질의 노동조건을 보장하는 것과 같은 제대로 된 보상과 함께 갈 수밖에 없다.

돌봄은 사회 기능 유지를 위해 필수적이다. 코로나19 팬데믹을 거치면서 사회 필수 인력으로서의 돌봄노동자의 중요성이 재차 확인되었다. 유엔(UN)은 가사/돌봄 노동자의 사회적 기여를 인정하고자 10월 29일을 국제돌봄과 지원의 날로 선포했다. 2023년 7월 24일 유엔 총회에서 채택된 결의안은 돌봄 노동자를 필수 노동자로 인정하고 가치부여 할 필요성을 강조하면서 가사 돌봄 및 지원을 제공하는 사람들이 고용조건 및 노동조건과 관련하여 차별에 특히 취약한 점을 지적했다.

인간의 인생경로에서 누구나 시기에 따라 혹은 상황에 따라 돌봄이 필요하므로 기본적인 돌봄은 누구에게나 보장되어야 하고, 이러한 돌봄의 책임은 사회적으로 공유되어야 한다. 돌봄이 개인이나 가족 등 사적인 책임이 되면 개별 가정, 특히 여성에게 큰 부담이 될 수 있으며, 경제적 사회적 여건에 따라 필요한 돌봄이 보장되지 않을 수 있다. 이에 돌봄을 가정이나 시장에

만 의존하지 않고 국가와 사회가 책임을 질 필요성이 강조되어 왔다. 돌봄 관련 휴가 제도 및 국가 돌봄 서비스 등으로 이루어지는 국가 돌봄 체계는 사회적으로 요구되는 돌봄을 충족하는 데 중추적인 역할을 한다. 또한 국가 돌봄 체계는 돌봄 경제 방향과 돌봄 인력 정책 수립의 기초가 된다.

이주 가사/돌봄 노동자를 어떻게 수용할 것인지에 대한 방식과 구조는 국가에서 돌봄이 조직화된 방식 및 국가 돌봄 체계, 가사/돌봄노동 분야의 노동 및 사회보장법 적용 정도, 가사/돌봄 노동자 기술 및 숙련도 인정 등의 요인에 따라 영향을 받는다. 특히, 이주 가사/돌봄 노동자의 고용조건, 노동권 보호는 공식/비공식 영역 혹은 기관/가정 고용 등 그들이 어디에서 일하는가에 크게 의존한다. 또한 체류조건은 고용조건 및 이주 가사/돌봄 노동자의 기술과 숙련도 인정에 따라 달라진다.

대만, 일본, 한국은 개별 가정(가구) 고용 가사노동을 노동법 적용에서 제외하고 있다는 공통점이 있다. 이들 국가는 아이돌봄과 노인돌봄에 국가 서비스를 제공하고 있지만, 그 구조 및 자원과 실제 범위에서 차이가 있다. 국가별로 이주 가사/돌봄 노동자 수용 제도 도입 시기가 다른데, 제도 도입 시기를 기준으로 보면, 돌봄이 조직화된 방식이 국가별로 달랐다. 또한, 가사노동에 대한 국제적 기준, 가사/돌봄노동에 대한 사회적 인식, 가사/돌봄노동자의 기술과 숙련에 대한 사회적 인정도 달랐다.

이주 가사/돌봄 노동자 수용 정책의 구체적인 내용은 국가별로 상이하지만, 몇 가지 점에서 수용국과 송출국이 공통적으로 보이는 태도 변화 요소들이 있다. 또한, 국가들의 서로 다른 경험 역시 향후 이주 가사/돌봄 노동자 정책에 시사하는 바가 크다.

1. 장기로 체류하는 숙련 이주돌봄노동력 확대 정책 방향으로

대만, 일본도 한국처럼 이주돌봄노동자를 한시적으로 고용하는 단순인력으로 보는 입장에서 이주 가사/돌봄 노동자 수용을 시작했다.¹¹⁰⁾ 그렇지만, 고령사회에 따른 돌봄 인력 부족 심화와 글로벌 돌봄 위기로 이주돌봄인력

110) 이주 가사/돌봄 노동자는 주로 3년 기간의 비자를 받고 입국했다.

확보를 위한 보이지 않는 국제 경쟁 속에서 숙련 이주돌봄노동력이 장기체류 가능한 경로를 마련하고 있다.

일본은 이주돌봄노동자 수용 제도에 따라 제한된 체류기간을 두고 있다. 그렇지만 이주돌봄노동자가 다른 프로그램으로 전환하여 계속해서 돌봄 분야에 종사할 수 있는 경로를 만들었다. 뿐만 아니라 개호복지사 국가자격을 취득하면 기간에 제한이 없이 체류할 수 있다. 예를 들어, EPA 프로그램, 기능실습프로그램, 특정기능노동자 프로그램 모두 체류기간이 최대 5년 미만으로 제한되어 있지만, EPA에서 특정기능노동자로, 혹은 기능실습에서 특정기능노동자로 전환이 가능하다. 이렇게 다른 프로그램으로 전환해 계속 돌봄에 종사하는 것을 가능하도록 하고, 돌봄노동자로 실무 종사기간을 충족한 이주노동자는 국가자격 시험에 응시해 개호복지사 자격을 취득하고, 영주가 가능하도록 했다.

대만도 초기에는 이주 가사/돌봄 노동자의 체류기간을 최대 3년까지로 제한했었다. 점차적으로 연장 기간을 늘려 14년까지 연장이 가능하도록 하면서도 가족결합이나 영주는 허용하지 않았다. 2022년 ‘외국인 중급기술인력 프로그램’을 도입하면서 이주 가사/돌봄 노동자에 영주 가능 경로가 만들어졌다. 이 프로그램은 주요 수용국이 숙련인력 유치를 위해 이주노동자 정책을 개선하는 등 국제 정세가 변함에 따라 양질의 이주노동력 확보를 위한 국제 경쟁을 염두에 둔 조치라고 할 수 있다. 이 제도의 가장 주요한 혜택이 영주 신청이 허용되는 점인데, 문제는 이주 가사/돌봄 노동자의 임금 수준이 영주 신청 기준 임금에 미치지 못하고, 이주 가사/돌봄 노동자에게 장기체류가 허용되더라도 최저임금, 노동권, 사회보장 보호로부터 가사노동자가 배제되어 안정된 체류, 정주가 가능할지 의문이 제기된다. 숙련인력의 유지라는 목적에 비추어 역량 있는 이주돌봄노동자가 장기적으로 안정된 환경에서 일할 수 있는 노동조건 마련을 위해서 관련 법제도 개선의 과제가 남아 있다.

2. ‘기술·숙련’ 인정과 개발

이주노동자가 어떠한 이주 경로로 들어갈 것인지는 기술, 직업에서 요구되는 기술 수준이나 이주노동자의 교육 수준 등의 기술과 연결되어 있다. 일

반적으로 더 높은 수준의 숙련을 가진 돌봄 노동자는 우대와 거주 권리를 포함하여 더 많은 권리에 접근이 가능한 경로에 진입할 수 있다(ILO, 2024a).

이주가사노동자들에 대한 착취와 학대, 그리고 인권침해 문제는 오랫동안 전 세계적으로 지적되어 왔다. 한편으로는 가사노동자 단체의 권리 찾기 운동이 확대되고, 국제노동기구가 가사노동자협약(ILO C. 189)을 채택하는 등의 변화가 이주 가사/돌봄 노동자 권리 인식과 보호 조치에 대한 국제사회의 관심과 요구를 증폭시켰다.

송출국은 이주 가사/돌봄 노동자의 보호에 있어 가사/돌봄노동 인정과 기술 향상을 핵심에 두는 방향을 택하고 있다. 이주 가사/돌봄 노동자의 노동 가치를 높이기 위해 교육훈련과 자격증 제도를 도입했다. 대표적으로 필리핀은 가사관리와 노인돌봄 분야 국가자격증 제도를 운영하며, 이 자격증 취득을 위한 교육과정을 두고 있다. 또한, 인도네시아도 자국 이주 가사/돌봄 노동자들의 노동권 보장 강화를 위해 가사노동을 전문 직무로 분화하고, 전문화된 이주 가사/돌봄 노동력을 송출하기 위한 정책을 마련하고, 교육훈련 강화 및 제공에 대한 정부 역할을 분명히 했다. 베트남 역시 송출하는 이주노동력의 질 향상을 위해 송출 프로그램을 개선했다.

수용국도 이주 가사/돌봄 노동자 노동환경 개선에 대한 국제사회 요구와 함께 증가하는 돌봄 노동력 확보 필요에 직면했다. 국제노동기구 가사노동자 협약(C. 189)도 이주가사노동자들이 직면하는 인권침해와 열악한 노동환경에 주목하며, 인권침해 문제 해결과 근로조건 개선을 촉구하고 있다. 수용국 입장에서 돌봄노동자를 안정적으로 그리고 장기적으로 확보하기 위해서는 이주 가사/돌봄 노동자 보호와 이들의 숙련 인정을 통해 숙련된 노동자 확보가 필요하다.

일본, 대만, 한국 등 수용국은 이주자의 기술 정도에 따라 더 안정적이고 장기적인 취업과 체류를 허용한다. 이주 가사/돌봄 노동자들이 장기적으로 체류하며 안정적인 노동력을 제공할 수 있는 구조를 만들기 위해서는 이들의 기술과 숙련의 인정이 선행될 필요가 있다.

일본은 최초로 EPA를 통해 이주돌봄노동력을 도입했을 때부터 이주돌봄 노동자의 교육과 기술을 중요한 요건으로 삼았다. EPA 이주돌봄노동자는 돌봄 관련 자격증이나 관련 교육 이수 등 자격이 필요하고, 입국 후에는 최

종적으로는 기술과 자격을 갖춘 노인돌봄 인력, 개호복지사로 일할 수 있는 국가자격 시험에 합격하도록 다각도로 지원받는다. 특정기능노동자(SSW)도 일본어 시험과 기능시험을 통해 기술 인정을 받으면 고용주 변경 가능 등 체류 및 노동권 측면에서 더 나은 보장을 받을 수 있다. 또한, 개호복지사 국가자격 시험 응시가 가능하고, 개호복지사 합격을 통해 기술 및 숙련도 인정을 받으면 체류의 제한이 없다.

대만은 이주 가사/돌봄 노동자가 14년간이나 일할 수 있도록 하면서도 이들의 기술과 숙련 인정을 위한 체계를 두지 않고, 이들을 ‘단순 이주노동자(blue collar migrant workers)’ 신분으로만 한정하며 더 나은 체류조건으로의 변경을 허용하지 않았다. 2022년부터 대만이 시행 중인 ‘중급기술인력 유지 프로그램’은 이주 가사/돌봄 노동자가 기술과 숙련도를 인정받을 수 있는 조건을 규정했다. 언어적 능력을 갖추고 훈련 프로그램을 이수한 이주 가사/돌봄 노동자를 ‘중급기술인력’으로 인정해 장기적, 안정적으로 돌봄을 할 수 있는 환경을 제공하는 것이다. 전문적인 지식을 입증할 학위나 자격증을 요구하지 않고, 경험과 기술 숙련을 기준으로 삼아 이주 가사/돌봄 노동자들이 ‘중급기술인력’으로 인정받도록 했다.

일본의 특정기능노동자(SSW) 제도와 대만의 외국인 중급기술인력 제도는 학위나 자격증 외에도 기능적 숙련도를 기반으로 하여 기술을 인정하는 체계라는 점에서 유사하다. 그렇지만, 숙련도를 인정하는 방식에서 차이가 있다. 일본의 특정기능노동자 제도는 기능시험과 개호 분야에 특화된 언어 능력 시험을 통과해야 하는 반면, 대만의 경우, 가정 고용 간병인 중급기술인력은 일반적인 언어능력과 보충 훈련 프로그램 이수의 기술 요건만 충족하면 된다.

가사/돌봄노동 분야는 오랫동안 저평가, 무시되어 온 분야이다. 이주 가사/돌봄 노동자들이 수용국에서 받는 열악한 처우 역시 이와 깊은 관련이 있다. 그만큼 이주 가사/돌봄 노동자 보호와 처우 개선 및 숙련 노동자를 통한 양질의 서비스 제공은 가사/돌봄 노동에 대한 사회적 인정, 기술 및 숙련도 인정이 수반되어야 한다. 국제노동기구(ILO)는 가사/돌봄노동 기술 표준이 이주노동자와 그들의 권리를 보호하는 데 필수적이라고 보고, 동남아시아 주요 송출국 및 수용국과 가사/돌봄 기술 개발 이니셔티브(initiative)를

위해 가사노동자에 대한 지역 모델 역량 표준을 개발했다(Tayah and Gallotti, 2018). 또한, 국제노동기구(ILO)는 동남아시아 지역에서 일하는 이주 가사/돌봄 노동자들이 수행하는 일에 대한 숙련도 평가를 위한 연구조사를 실시하였는데, 이에 따르면 이주 가사/돌봄노동자들의 숙련도는 국제적으로 인정되는 기술 분류기준¹¹¹⁾에 따라 ‘중급 수준’에 해당한다. 돌봄노동은 지역 언어 사용을 포함한 의사소통을 위한 기술이 요구되며, 이는 중급 수준(기술 수준 2)에 해당하는 기술이 요구된다고 지적했다(ILO, 2023).

이러한 국제사회의 평가와 수용국과 송출국의 제도 변화를 살펴볼 때 가사/돌봄 분야에 종사하는 이주노동자의 권리보장과 보호, 양질의 돌봄 제공은 가사/돌봄노동 인정을 위한 기틀 마련과 함께 갈 수밖에 없음을 시사한다.

3. 가사/돌봄노동자 권리보장 위해 제도 설계 및 법 개선

일본, 대만, 한국 세 국가는 모두 가구내 고용된 가사노동자(가사사용인)를 노동법 적용으로부터 제외하고 있다. 법적으로 규제되지 않고 감독조차 어려운 영역에 아무런 보호장치 없이 이주노동자를 도입할 경우 야기되는 여러 가지 사회적, 국가적, 국제적 문제들의 위험 부담을 고려하면 이주 가사/돌봄 노동자 수용에 있어 이들의 노동을 규율하고 관리할 법적 제도적 근거가 필요하다.

일본은 이주 가사/돌봄 노동자가 공식 노동시장에서 노동법 보호를 받고 내국인과 차별이 없도록 하기 위해 기관에서 고용하고, 이들을 대부분 국가 돌봄 체계 안에 편입하여 돌봄노동에 종사하도록 했다. 근로기준법에 가사노동자 법 적용 제외 조항은 그대로 있지만, 이주 가사/돌봄 노동자의 가구내 고용을 허용하지 않고 기관에서 고용하도록 해 이주 가사/돌봄 노동자가 노동 관련 법 적용을 받도록 보호하는 것이다. 또한, 국가 돌봄 체계 안에 이주돌봄노동자를 수용해 국가의 관리 감독 권한과 책임이 크게 미칠 수 있도록 하였다.

대만의 경우 이주 가사/돌봄 노동자의 가구 고용과 기관 고용이 모두 허

111) ISCO(International Standard Classification of Occupations): 4개의 기술 수준으로 직업 분류.

용되어 있는데, 가구내 고용 비율이 높다. 기관 고용은 공식 고용관계를 가진 것으로 보고 노동관계법이 적용되는 반면, 가구 고용은 노동법의 적용과 보호를 받지 못하여, 이주 가사/돌봄 노동자의 노동조건은 송출국과 체결한 국가 간 합의에 규정된 최소한의 사항을 따른다. 기본적으로 가구내 고용 가사노동자에 표준 노동 기준이 적용되지 않기 때문에 국가 간 합의에 따른 노동시간, 임금, 휴게 및 휴일 등 사항도 일반적인 대만 노동 표준에 비해 매우 낮은 수준이며, 동일 직무에 종사하는 대만인의 노동조건과도 격차가 크다. 결과적으로 이주 가사/돌봄 노동자를 국내 노동법 적용에서 제외되는 영역에 수용하면서 국가 간 합의에 의해 차별이 제도화된 것이다. 더구나 입주 방식의 가구 고용 형태는 근로감독이 어려워 최소한의 노동조건 이행이 제대로 보장되지 못하는 상황이다.

한국은 이주 가사/돌봄 노동자가 기관 고용 또는 가구내 고용으로 일할 수 있다. 다만, 2024년 상반기 기준으로, 가구내 고용의 비공식 가사/돌봄 노동에 종사할 수 있는 이주노동자는 재외동포로 한정되어 있다. 재외동포 이주노동자는 고용계약이 체류비자 발급의 선행조건이 아니다. 가사/돌봄 분야 취업에 한정하여 이들을 수용하는 것이 아니다. 재외동포의 경우 한국에 입국 후 취업교육 등을 받고 취업 가능한 비자로 전환하면 다양한 분야에 취업이 가능하다. 고용계약이 취업 가능 비자 발급의 선행조건이 아니고, 취업 업종이 제한되어 있지만, 그 범위가 다양하고, 고용주 및 업종 변경에 제한이 없다. 가사/돌봄 분야에서 일하다가 다른 분야로 취업을 할 수 있다. 이들은 내국인 노동자와 거의 동등하게 노동법 적용을 받는데, 가사노동자가 노동법 보호에서 제외되어 있는 이유로 내국인과 마찬가지로 이주가사 노동자는 노동법 적용을 받지 못한다. 최근 외국인가사관리사 시범사업은 이주 가사/돌봄 노동자를 기관 고용하여 노동법 적용을 받도록 했다. 현재 가사/돌봄 분야에 종사하는 이주노동자의 대부분을 차지하는 가구내 고용 재외동포는 비공식 분야 가사/돌봄 노동에 대한 정부의 방치 속에서 더 열악한 가사/돌봄 일자리를 채우고 있다.

이주돌봄노동자의 노동 보호와 관련하여 일본은 ‘보호적 규제’ 방식, 대만은 ‘차별의 제도화’, 한국은 법적 사각지대에 ‘방치’ 방식을 취하고 있다. 일본은 세 국가 중 이주 가사/돌봄 노동자를 다른 노동자와 동일하게 노동법

적용 및 보호하는 범위가 가장 넓다. 이는 이주 가사/돌봄 노동자를 대체로 공적 돌봄서비스 체계와 통합하는 방식으로, 공식 부분으로, 노동법 적용이 되는 경로로 수용하기 때문이다. 그럼에도 여전히 가구내 고용 방식으로 일하는 가사노동자는 노동법 적용에서 제외된 상태이다. 가사노동 노동자를 보호할 법 조항이 미비한 상태로 이주 가사/돌봄 노동자의 노동권 보호는 기관 고용 방식의 고용관계에서만 가능하다. 기관 고용 형태를 통해 이주 가사/돌봄 노동자의 노동권을 보호하는 제도를 시행하고 있다는 점에서 가장 앞서지만, 가사노동 분야 노동권 보장 및 보호는 노동법 적용 제외 법 조항에 갇혀 미진한 상황이다.

이주 가사/돌봄 노동자의 노동조건과 권리 보호가 가사노동 노동법 미적용으로 인해 제한되고 있는 문제에 비추어 볼 때, 이주 가사/돌봄 노동자 권리 보호를 위해서는 가사노동에 노동 관련 법을 적용하는 법제도 개선이 함께 이루어져야 한다. 한국과 같이 이주노동자가 노동법을 적용받을 수 있도록 허용하고, 이주노동자에 대한 차별을 허용하지 않는다고 해도, 가사돌봄 분야 전체가 법 적용으로부터 제외되어 있어 이주 가사/돌봄 노동자가 보호받지 못하고 방치되는 결과가 초래될 수 있다. 또한, 대만처럼 경험과 기술 숙련을 인정해 이주돌봄노동자에게 장기체류의 경로를 연다고 해도 가사노동은 여전히 비공식 영역이고 노동법 적용에서 제외되어 있어 저임금에 노동권과 사회보장 보호를 받지 못하므로 이주돌봄노동자들은 안정된 체류를 실질적으로 보장받기 어려운 문제가 발생한다.

한편, 근래 일본에서 가사노동자 보호를 위한 법제도 개선이 점진적으로 추진되고 있다. 사회보장 적용 확대를 위해 가사노동자를 산재보험 특별가입 대상에 포함시켰고, 2024년 후생노동성은 가사노동자에 노동기준법과 노동재해보상보험법을 적용하는 방향으로 개정할 것을 예고하기도 했다.

돌봄 수요 증가에 따른 가사/돌봄 부문 인력 부족 현상이 전 세계적으로 확산되고 있고, 주요 송출국 역시 고령화로 돌봄 인력 수요가 증가할 것으로 예상되는 상황에서 질 낮은 노동조건에 갇힌 이주노동력에 돌봄 의존도를 높이는 것은 지속 가능할 수 없다. 가사노동 부문의 노동조건을 개선하는 것은 특히 인구 고령화가 빠르게 진행되고 있는 국가에서 현재의 노동력 부족 해소를 위해 가사/돌봄 부문을 더욱 매력적으로 만들고, 장래의 돌봄 수

요를 충족할 수 있는 충분한 가사/돌봄노동자 공급을 보장하는 데 기여할 것이라는 국제노동기구의 충고를 상기할 필요가 있다(ILO, 2022; ILO, 2024a). 이를 위해 가사노동자를 노동자로 인정하고 사회보장 및 노동권을 보장할 필요가 있다.

4. 국가 돌봄 체계와 통합적 관점에서 체계적 돌봄 필요 평가 및 관련 부처 간 협력을 통한 이주돌봄노동자 정책 수립

이주돌봄노동자를 어떤 영역에 어떻게 수용할지는 수용국에서 돌봄이 조직화된 방식, 특히 국가 돌봄 체계에 영향을 받는다. 그리고 역으로, 이주돌봄노동자를 수용하는 방식은 장기적으로 돌봄의 조직화, 돌봄 노동시장 등에 영향을 미친다.

예를 들어, 대만의 경우는 30년 전, 고령화에 대응하기 위해 이주돌봄노동자 수용을 시작했다. 국가 돌봄 체계를 확대하고 이주돌봄노동자 수용을 이 체계에 통합하는 대신, 개별 가정이 이주노동자를 고용해 돌봄 필요를 사적으로 해결할 수 있도록 허용하는 방식을 택했다. 결과적으로 장기요양서비스 제도의 시행과 확대는 지체되었다. 또한, 장기요양서비스 시행에도 불구하고 이주돌봄노동자 고용 허용 조건은 지속적으로 완화되어 가구 고용 이주 가사/돌봄 노동자가 증가하며 사적 돌봄이 주축을 이루고 있다. 국가 돌봄 체계 구축을 위해 정부가 통일된 정책을 수립하고 이행하는 데 어려움이 발생하고 있다.

그리고 돌봄노동 시장은 내국인과 외국인으로 분절되었다. 차등적인 임금과 노동조건에 있는 이주노동력이 비공식 가사/돌봄 분야에 대규모로 유입되면서 대만인 노동자가 해당 일자리를 떠나고, 다시 진입하기는 어렵게 되었다. 이러한 현상은 가구 고용 돌봄노동에 대한 저평가와 낮은 보상, 해당 일자리에 대한 낙인 강화라는 돌봄노동에 대한 사회적 인정의 측면에서 부정적인 귀결을 동반한다. 요양병원 간병인이 이주노동자로 대체되어 온 한국의 간병인 시장에서도 이러한 예는 찾아 볼 수 있다. 이주노동자가 협상력을 갖지 못하고 차별적인 임금과 노동조건에 제도적으로 구속되어 있다면 이러한 분절화, 내국인 이탈과 이주노동력으로의 대체는 더 빠르고 심각

하게 올 수 있다.

이주 가사/돌봄노동자 수용 정책은 국가 돌봄 체계라는 기초 위에서 통합적 접근이 필요하다. 국가 돌봄 수요를 측정하고, 공적 돌봄서비스 확대, 가사노동의 공식 영역 전환 확대와 함께 이주노동자가 국가 돌봄 체계에 기능할 수 있는 방법, 돌봄 수요를 충족하는 데 어떤 역할을 어디까지 할 수 있는지 확인하는 등 체계적인 진단과 평가가 요구된다.

일본은 외국인돌봄노동자를 국가 돌봄 제도 체계 안으로 통합하는 방식을 우선적으로 택했다. 일본이 외국인돌봄노동자를 수용한 첫 분야는 노인 돌봄, 요양시설이었는데, 이 정책 분야의 담당부처는 후생노동성으로 외국인인력 도입 담당부처이기도 하다. 외국인력담당 정책부처와 돌봄 정책 담당부처가 통합되어 있는 구조와 이주돌봄노동자를 국가 돌봄 체계 안으로 수용하는 방식 채택이 우연만은 아닐 것이다. 대만의 경우에는 이주돌봄노동자 수용 정책은 노동부가 돌봄 정책은 보건복지부가 각각 담당하여 이주돌봄노동자를 국가 돌봄 체계에 통합하는 데 어려움이 크다는 평가가 있다.¹¹²⁾ 또한, 국내 및 국제 사회 변화, 국가 간 경쟁 심화 속에서 대만 이주돌봄노동자 정책의 제도적 한계가 드러나고, 이주노동자와 개별고용주, 그리고 중개업체까지도 ‘제도적 약자’가 되었다는 지적도 있다(정안균, 2020). 이러한 비판은 제도 설계 방식의 중요성을 환기하며, 이주돌봄노동자 정책이 노동자의 권리 및 돌봄 수요와 국가 돌봄 체계에 대한 장기적 구상 등을 충분히 고려하지 못했을 때 발생할 수 있는 제도적 실패에 대한 경고라고 볼 수 있다.

돌봄의 공공성 확대라는 국가 정책 기조 아래 국가 돌봄 체계와 통합적이고 일관된 정책 개발과 추진을 위해서는 관련 부처 간 조정과 협력이 선행되어야 한다. 주요 돌봄 정책 담당부처인 보건복지부와 여성가족부, 이주노동정책 담당부처인 고용노동부, 그리고 이주민 체류를 관리하는 법무부가 이주돌봄노동자 정책 마련을 위해 함께 협력해야 할 것이다. 이러한 틀 안에서 보편적 돌봄, 가사노동자와 이주노동자의 노동보호 및 사회보호를 위한 국제 기준, 성평등과 소수자 차별 금지에 대한 사회적 가치와 양립하고

112) 대만 현지조사에서 만난 여성단체, 이주노동단체, 이주가사노동자 노동조합 활동가 인터뷰 내용(인터뷰 일자: 2024. 8. 31.).

통합된 정책이 구상되어야 할 것이다.

5. 투명하고 공정한 모집·채용을 위한 정부의 관리 감독

이주가사노동자에 대한 학대와 착취, 그리고 인권침해가 만연하여 국제 사회의 다양한 기구에서 이를 해소할 것을 촉구하고 있다. 가사/돌봄노동자들은 이주 과정에서 착취적인 상황에 내몰리게 되는데, 이는 모집 채용 기관에 의한 불법 행위, 과다하고 불법적인 수수료 징수 등의 관행에서 비롯되는 경우가 많다. 그만큼 이주 가사/돌봄 노동자 수용 정책 설계에서 투명하고 안전한 이주를 위한 경로 마련과 실질적 관리 감독은 중요한 사항이라 할 수 있다.

이주노동자 모집, 채용을 크게 세 유형으로 나누어 볼 수 있는데, 민간 중개기관이 모집·배치, 공공 고용기관이 모집·배치 관리, 그리고 기관을 통하지 않고 고용주(사업자)가 이주노동자를 직접 채용하도록 하는 경우가 있다. 일본은 이주돌봄노동자 수용 제도에 따라 모집 배치 경로가 다르다. EPA의 경우는 준공공기관이 모집, 배치하도록 한 반면, 기술실습프로그램은 민간 중개기관이 모집·배치를 담당하고, 특정기능노동자 제도는 민간 중개기관을 이용하거나 직접 채용할 수 있도록 하고 있다. 그렇지만 민간 중개기관이 모집·배치를 담당하는 경우에도 관리·감독과 지원 역할을 하

〈표 3-13〉 이주 경로와 고용관계에 따른 이주돌봄노동자 수용 유형

		이주 경로		
		민간 중개기관	공공기관	직접 채용
고용 관계	기관 고용	일본(TITP, SSW) 대만(시설간병인)	일본(EPA) 한국(가사관리사 시범사업)	일본(SSW) 대만(중급기술 시설간병인) 한국(방문취업 자격)
	가정 고용	대만(가정보조원, 가정 간병인)	-	대만(중급기술 가정간 병인) 한국(방문취업 자격)

주: 일본, 대만, 한국에서 가사/돌봄노동자는 고용관계에 따라 노동법 적용 여부가 달라짐. 기관 고용의 경우에는 노동권이 보장되고, 가정 고용인 경우에는 노동법 적용에서 제외됨.

자료: 저자 작성.

는 공공기관을 두고 있고 있다. 반면, 대만은 이주 가사/돌봄 노동자 모집·배치를 주로 민간 중개기관이 담당하도록 하고 있다. 외국인 중급기술 돌봄 노동자의 경우 중개기관을 통하지 않고 직접 채용할 수 있으나 아직 실태가 확인되지 않고 있다. 한국의 경우 방문취업 재외동포의 경우에는 직접 채용하도록 하고 있으며, 최근 시범사업 중인 외국인 가사관리사는 고용허가제에 따라 공공기관에서 관리하고 있다.

민간 중개기관에 대한 규제가 엄격하지 않을 때, 이주노동자들은 민간 중개기관에 의한 착취와 학대에 노출될 위험이 크다. 예를 들어, 업무 내용 및 조건에 대한 속임수(계약서 교제), 노동자가 채용 수수료 및 관련 비용 지불¹¹³⁾, 채용 및 이주 비용을 지불하기 위한 대출로 인한 부채 발생과 강제 노동, 신분 증명서 압수, 임금 미지급 및 공제 등 포함 등의 인권침해와 착취 사례가 보고되었다(ILO, 2024c).¹¹⁴⁾

민간 중개기관을 통한 모집·배치 방식은 과도한 수수료로 이주노동자들이 큰 빚을 떠안게 되기 쉬운 구조이다. 그런 이유로 이주노동자들이 열악한 노동조건을 감내하는데 특히, 노동법 적용이 되지 않는 가구 고용 방식, 그리고 사업주 변경 제한과 결합되면 학대나 착취에도 감독이 어렵고 권리 구제에도 어려움이 크다. 송출국과 수용국의 중개기관이 그들의 초국적 네트워크에서 비روت된 권력관계의 이점을 악용해 이주노동자를 착취하고 통제한다는 경고(Ogawa, 2022)를 곱씹어 볼 필요가 있다. 안정적 돌봄서비스 제공과 이주돌봄노동자 보호 등 안정적인 제도 운영을 위해서는 정부가 효과적으로 규제·관리되는 안전하고 투명한 이주 경로를 제공하고, 이를 실질적으로 관리·감독해야 한다.

113) 국제기준은 노동자에게 수수료 청구를 금지하고 있다. ILO는 노동자에게 채용에 대한 수수료나 비용이 부과되어서는 안 된다는 원칙의 효과적인 이행을 촉구하고 있다(ILO, 2024c).

114) ILO(2024c), "Migrant workers in the care economy".

제 4 장

국제노동이동 업종별 사례연구 2 : 제조업 분야

제1절 머리말

우리나라에 외국인력이 유입되기 시작한 것은 저출생-고령화가 본격적으로 논의되기 이전인 1990년대 초반부터이다. 인구변동 요인보다는 고학력화나 소득 수준의 향상이 노동시장 이중구조와 맞물려 일자리 미스매치 현상이 본격적으로 나타나기 시작하였던 것이다. 그런데 출산율 하락과 고령화의 심화는 외국인력에 대한 수요구조의 변화로 나타나고 있다. 무엇보다 그동안 산업현장에서 숙련을 담당해 온 중고령 인력들이 고령화 및 은퇴에 이르는 규모가 늘어나고 있지만, 생산현장으로의 신규유입 인력은 계속 줄어들고 있어서 숙련 단절에 따른 숙련 부족 현상이 점차 대두되고 있고, 이에 따라 외국인 숙련인력에 대한 수요가 본격화되고 있다.

이에 정부는 외국인 일반기능인력제도(E-7-3)나 숙련기능인력제도(E-7-4)를 마련하여 외국인 기능인력 활용도를 제고하고 있다. 일본이 최근 들어 기존의 기능실습생제도 외에 특정기능제도를 마련하여 운영하고 있는 것도 이러한 맥락으로 이해된다. 그런데 이러한 제도들의 운영은 현실과 괴리가 있음이 지적되고 있다. 9년 8개월이라는 기간 동안 체류가 가능한 고용허가제의 숙련도 활용이나 기존의 숙련기능인력이나 일반기능인력 활용이 활성화되지 못하는 현실은 불법고용으로 이어지고 있다.

이러한 문제 인식에 기초하여 이 장에서는 외국인 생산기능인력을 대상으로 관련 제도 운영의 실태와 문제점을 숙련인력 활용이라는 관점에서 사례연구를 통해 짚어보고 제도 개선 방안을 모색하고자 한다. 추가적으로 숙련형성은 송출국과의 협력이 매우 중요하기 때문에 국제협력의 틀에서 어떻게 접근할 것인가에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

제2절 외국인 생산기능인력 제도

본 연구에서 다루고 있는 자동차 산업, 건설업, 조선업의 생산기능 분야의 외국인 취업제도는 고용허가제(E-9), 방문취업제(H-2), 일반기능인력제도(E-7-3), 숙련기능인력제도(E-7-4)가 있다. 이 중 방문취업제도는 동포 대상이라는 점, 그리고 이들은 산업 간 이동이 자유롭다는 점에서 논의 대상에서 제외하고자 한다.

1. 고용허가제와 국적별 체류 현황

본 연구에서 다루고자 하는 세 업종의 고용허가제 도입 요건은 다음과 같다. 자동차 산업과 조선업은 제조업에 속하기 때문에 제조업의 요건이 적용된다. 고용허가제 제조업의 경우 상시근로자 300인 미만 또는 자본금 80억 원 이하를 대상으로 하고 있으며, 2023년 제도 개편을 통해 중견기업도 비수도권에 소재한 뿌리산업일 경우에는 고용허가제 인력을 채용할 수 있다. 건설업은 모든 건설공사가 해당되나 발전소·제철소·석유화학 건설 현장의 건설업체 중 건설면허가 산업환경설비인 경우에는 적용 제외된다.¹¹⁵⁾

고용허가제는 16개국과 양해각서를 체결하고 인력을 도입하고 있는데 국가별 선호도 차이 등의 이유로 국내에 국가별 근무인원의 편차가 크다. 고용노동부 자료에 따르면¹¹⁶⁾ 2024년 6월 기준 고용허가제 외국인 근로자의 근

115) 고용노동부, 고용허가제 업무 편람 참고.

[그림 4-1] 국가별 고용허가제(E-9) 근무인원



자료: 고용노동부 홈페이지(검색일: 2024. 7. 25.).

무인원은 260,073명으로 업종별로 보면 제조업이 209천 명으로 가장 많고 그다음으로 농축산업(30천 명), 어업(12천 명), 건설업(7천 명), 서비스업(0.6천 명)이다.

고용노동부 홈페이지 고용허가제 자료에는 업종별 국가별 정보를 제공하고 있지 않아 제조업의 국가별 근무자 수를 파악할 수는 없으나, 제조업이 압도적으로 많기 때문에 전체 근무인원의 국가별 정보를 활용해도 그다지 문제가 될 것으로 보이지는 않는다. [그림 4-1]에서 보듯이 고용허가제 근무인원을 기준으로 할 때 2024년 6월 기준으로 가장 많은 국적은 네팔로 4.2만 명이며, 그다음으로 캄보디아 3.6만 명, 베트남 2.9만 명, 인도네시아 2.9만 명, 필리핀과 태국이 각각 2.1만 명 순이다.

2. 기능인력제도와 국적별 체류 현황

기능인력제도는 일반기능인력제도(E-7-3)와 숙련기능인력제도(E-7-4)가 있다. 일반기능인력은 표준직업 대분류 항목 6(농림어업 숙련종사자)과

7(기능원 및 관련 기능 종사자), 8(장치기계조작 및 조립종사자)의 직종(직능 수준 2) 중 법무부장관이 선정한 8개 직종으로, 이 중 본 연구와 관련된 직종은 조선업의 조선용접공, 선박전기원과 선박도장공이 해당된다. 일반기능인력 중 조선용접공, 선박전기원과 선박도장공은 전년도 GNI 80%의 임금요건을 적용받는다.

숙련기능인력제도는 2017년 8월에 시행되어 점수제를 통해 인력을 선발하고 있다. 숙련기능인력은 표준산업 대분류 항목 6(농림어업 숙련종사자)과 7(기능원 및 관련 기능 종사자), 8(장치기계조작 및 조립종사자)의 직종(직능수준 2) 중 점수제를 적용하는 법무부장관이 지정한 3개 직종으로, 뿌리산업체 숙련기능공, 농림축산어업 숙련기능인, 일반제조업체 및 건설업체 숙련기능공이다. 이 중 자동차는 뿌리산업체 숙련기능공이나 일반제조업체 숙련기능공에 해당된다.

외국인이 숙련기능인력 체류자격을 부여받기 위해서는 다음의 네 요건을 충족해야 한다.¹¹⁷⁾ 첫째, 최근 10년간 E-9, E-10, H-2 자격으로 4년 이상 체류한 등록외국인으로 현재 근무처에서 외국인등록을 하고 합법적으로 근무중이어야 하며, 둘째, E-7-4로 변경이 되면 신청 당시 근무처에서 연봉 2,600만 원 이상으로 향후 2년 이상 고용계약 할 것을 요건으로 한다. 셋째, 현재 1년 이상 근무 중인 기업의 추천을 받아야 하며, 넷째, 선발은 점수제를 적용한다. 점수는 총점 300점에서 가정 포함 최소 200점 이상이어야 하는데 기본항목의 평균소득과 한국어능력이 각각 최소 점수(50점) 이상이다. 또한 최근 2년 연간 평균소득이 2,500만 원 이상이고, 한국어능력이 TOPIK 2급 또는 사회통합프로그램 2단계 이수완료 또는 사회통합프로그램 사전평가 3단계 배정(41점) 이상일 것을 요건으로 하고 있다.

숙련기능인력을 채용하는 고용기업은 현재 E-9·E-10·H-2를 1명 이상 정상적으로 고용하고 있는 기존 숙련기능 점수제 적용 사업장으로 3개 체류자격 중 어느 하나에 해당되는 외국인을 현재 고용하고 있는 사업장이어야 하며, 허용인원은 현재 해당 사업장 국민고용인원¹¹⁸⁾의 30% 이내이다.

117) 법무부(2024. 4.), 「하이코리아 체류업무 자격별 안내 매뉴얼」.

118) 고용보험가입자명부에 최저임금을 충족하는 3개월 이상 등재된 인원을 말하며, 3개월 이상 고용보험 가입자 명부를 제출해야 하므로 원칙적으로 개업 후 최

법무부 출입국 통계월보에 따르면 2024년 6월 현재 숙련기능인력으로 전환이 가능한 이들 세 체류자격의 근무인원을 보면, 비전문취업(E-9)이 327천 명, 선원취업(E-10) 21천 명, 방문취업 98천 명으로 모두 446천 명이나, 이 중 숙련기능인력 허용요건(사업주 및 근로자 요건)에 부합하는 규모는 현재로서는 파악하기 어렵다.

조선업 기능인력인 조선용접공, 선박전기원, 선박도장공의 유입은 크게 두 가지 경로가 있다. 첫째, 해외에서의 선발이다.¹¹⁹⁾ 둘째, 국내 유학생의 취업이다. 국내에서 이공계 전문학사 이상 학위를 취득한 사람이 산업통상부 지정기관(조선해양 플랜트 협회)의 용접 분야, 전기설비·도장 분야의 기량 검증을 통과한 경우(기량검증확인서 확인) 자격증·경력 요건이 면제된다. 뿌리산업체 숙련기능공의 경우 뿌리산업 양성대학 졸업자로서 뿌리산업학과 졸업+뿌리산업 분야 기능사 이상 자격증 취득 또는 정부·업계 관계자들로 구성된 기량검증단의 기량 검증 통과자(연간 300명 한도 내에서 체류자격 변경 허용)이다.

일반기능 및 숙련인력의 국적별 현황을 보면 <표 4-1>과 같다. 표에서 보듯이 2023년과 2024년에 일반기능인력 및 숙련기능인력 체류자 수가 급격히 증가하였음을 알 수 있다. 2022년 일반기능인력 체류자 수는 436명이었

<표 4-1> 일반기능인력 및 숙련기능인력의 국적별 분포

(단위: 명)

	유형별	국적별					
		전 체	중국	베트남	네팔	인도	기타
2022. 6	일반기능인력(7개)	436	13	250	6	0	167
	숙련기능인력(3개)	5,003	131	1,838	715	39	2,280
2023. 6	일반기능인력(8개)	4,376	107	1,636	21	158	2,454
	숙련기능인력(3개)	7,577	48	2,168	1,354	0	4,007
2024. 6	일반기능인력(8개)	10,050	94	4,365	16	258	5,317
	숙련기능인력(3개)	22,415	66	3,380	5,594	1	13,374

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 「출입국·외국인정책 통계월보」, 각호.

소 3개월 이후 신청 가능하며, 인구감소지역, 뿌리산업은 국민고용 인원의 50% 이내이다.

119) 이에 대해서는 제3절에서 후술한다.

으나 2023년에는 4,376명으로, 그리고 2024년에는 10,050명으로 큰 폭의 증가를 보였다. 숙련기능인력도 2023년 5,003명에서 2023년 7,577명으로 그리고 2024년에는 22,415명으로 큰 폭의 증가를 보였다.

이러한 현상은 무엇보다 기업의 기능인력에 대한 수요가 증가하고 있는데 기인하며 이는 생산현장의 고령화와 신규노동 공급의 부족과도 깊은 관련이 있다. <표 4-2>에서 보듯이 2010년 이후 생산기능직종의 연령별 비중의 변화를 보면, 청년층 및 20~40대 비중의 감소와 50대 이상 연령층 취업자 비중의 증가를 확인할 수 있다. 생산기능직종의 숙련도를 갖춘 인력들이 점차 고령화되고 노동시장에서 퇴장하게 됨에 따라 젊은 숙련인력에 대한 수요가 증가하게 되는데, 내국인 노동공급의 제약으로 인해 외국인력에 대한 의존도가 높아지고 있는 것으로 이해된다. 이러한 현상은 추후 보다 가속화될 전망이다.

<표 4-2> 생산기능직종의 연령별 분포의 변화

(단위 : %)

		농림·어업 숙련 종사자	기능원 및 관련 기능 종사자	장치·기계 조작 및 조립 종사자	단순노무 종사자
2010	전 연령	100.0	100.0	100.0	100.0
	15~29세	1.7	10.2	11.3	8.5
	30~49세	16.1	58.4	55.7	35.9
	50세 이상	82.1	31.4	33.1	55.7
2015	전 연령	100.0	100.0	100.0	100.0
	15~29세	1.4	7.9	10.6	7.7
	30~49세	12.3	51.2	49.0	29.0
	50세 이상	86.2	40.9	40.4	63.3
2020	전 연령	100.0	100.0	100.0	100.0
	15~29세	1.6	8.4	9.6	8.6
	30~49세	10.0	45.0	42.9	24.5
	50세 이상	88.4	46.6	47.5	67.0
2023	전 연령	100.0	100.0	100.0	100.0
	15~29세	1.4	8.7	8.8	7.9
	30~49세	9.1	40.2	38.4	21.8
	50세 이상	89.5	51.1	52.8	70.3

자료 : 통계청, 국가통계포털, 「지역별 고용조사」, 각호.

제3절 외국인력 수요와 공급제도의 미스매치

앞에서는 외국인 생산기능인력 유입 제도에 대해 살펴보았다. 이 절에서는 현행 외국인 생산기능인력의 활용 과정에서 나타나는 외국인력의 선발 및 채용 실태를 산업 및 기업 맞춤형 숙련수요라는 관점에서 사례연구를 통해 살펴보고, 송출국과의 협력을 위한 시사점을 도출해보고자 한다.

1. 고용허가제와 외국인력 수요의 괴리

고용허가제는 공공기관을 통해 구직자를 모집 및 선발하고 기업에 채용을 알선하는 시스템이다. 구직자 모집 및 선발은 해외 EPS센터를 통해 이루어지고 있으며 채용 알선은 고용센터가 업무를 수행하고 있다.

고용허가제 구직자 선발은 한국어 능력시험과 기능수준 평가로 이루어진다. 한국어 능력시험은 대한민국의 문화에 대한 이해, 산업안전 등 근무에 필요한 사항 등을 내용으로 하는 객관식 시험이며 문항은 듣기 20개 문항, 읽기 20개 문항 등 총 40문항 100점을 배점으로¹²⁰⁾ 업종별 최저 하한 점수 이상 취득자 중 고득점자(상대평가) 순으로 선발(예정) 인원만큼 성적순으로 합격자를 선정한다. 한국어 시험 합격자는 2차 기능수준 평가에 응시하게 되며 기능시험 및 직무능력 평가내용은 기초체력(30점), 면접(30점, 동영상 촬영), 업종별 기초기능(40점)을 평가한다. 직무능력 평가(해당자)는 경력(3점), 훈련 또는 학력(1점), 자격(1점)에 대해서는 가점을 부여한다. 최종 합격자는 한국어능력시험(1차 평가), 기능시험 및 직무능력 평가(2차 평가) 결과를 합산하여 고득점자 순으로 합격자를 선정한다.

최종 채용이 확정되어 근로계약을 체결한 외국인근로자는 입국 전에 45시간 이상의 취업교육을 이수하도록 되어 있다. 교육과목은 한국어(38시간), 한국문화(4시간), 「근로기준법」 및 고충처리(성희롱 예방 포함)(2시간),

120) 소수 업종(농축산업, 어업, 건설업, 서비스업)은 90점 만점이다.

산업안전(1시간)이다. 입국 후에도 취업교육을 받는데 한국문화 이해, 고용 허가제, 「근로기준법」 등 노동관계법령 등에 대하여 16시간 이상(2박 3일) 교육을 실시하고 있다. 한국 정부는 송출국가 현지 취업교육기관에 한국어 강사를 지원하고 있는데 지원기간은 8~10개월(인도네시아 8개월, 라오스 9개월)이며 지원금액은 국가별 1인당 월 1,500~2,000달러이다.

문제점을 지적할 수 있는 요소는 두 가지이다. 첫째, 한국어 능력이 단순히 시험을 통해 평가가 이루어지는 관계로 한국어 능력에서 한계가 있다. 입국 전에 한국어 교육을 실시하고는 있으나 교육시간 등의 제약으로 단기간에 성과를 내기가 쉽지 않다. 통계청의 이민자 체류실태 및 고용조사(2023년)에 따르면 체류자격별 교육 및 지원서비스로 고용허가제 입국자의 경우 전체 응답자 중 '한국어 교육'이 33.6%로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 많은 사업주들이 고용허가제 입국자의 한국어 능력에 대한 어려움을 호소하고 있는 현실은 한국어 능력을 보다 강화할 필요가 있음을 시사한다.

〈표 4-3〉 희망 교육 및 지원서비스

	전 체	비전문취업
전 체	100.0	100.0
한국어 교육	21.2	33.6
한국사회 이해 교육	9.6	12.0
출입국 및 체류 관련 교육 또는 상담	6.6	9.2
자격증 취득 및 취업 교육	11.5	10.4
취업 관련 정보 제공 및 일자리 소개	15.2	11.9
생활 정보 지원 서비스	5.6	4.0
통번역 서비스	3.5	5.9
사회활동 지원서비스	2.3	1.7
임신, 출산 및 가족 관련 지원 서비스	1.6	0.4
자녀의 학습 및 교육 지원 서비스	4.0	0.5
의료 상담 및 진료서비스	9.1	5.9
임대주택 등 주거지원 서비스	8.1	2.4
기타	0.1	0.1
없음	1.5	1.9

자료 : 통계청(2023), 『이민자 체류실태 및 고용조사』.

둘째, 사업주가 필요로 하는 관련 산업이나 해당 기업에서 필요로 하는 직무능력을 고려하기 어렵다는 점이다. 현행 고용허가제는 사업주와 근로자 간 매칭을 고용센터에서 수행하고 있는데 매칭을 위한 정보제공이 매우 제한적이며, 외국인 근로자는 사업장의 특성에 부합하는 업무에 대한 이해도나 작업에서 요구하는 기본적인 기능을 갖고 있다고 볼 수 없다. 이러한 이유로 일자리 여건이나 직무 특성을 둘러싼 사업주와 근로자 간 미스매칭의 문제가 발생하여 사업장 이동의 원인이 되기도 한다. 이 문제는 고용허가제가 갖고 있는 공공성이라는 관점에서 불가피한 측면이 있으나, 또 한편으로는 고용허가제의 문제점을 이야기할 때 종종 지적되는 문제이다.

현행 고용허가제는 근로자가 사업장을 이동하지 않는다면 최대 9년 8개월간 동일 사업장에서 근무하게 된다. 사업주나 근로자 양자 모두 거의 10년에 가까운 고용관계를 유지하며 해당 업종에서 종사해야 함을 고려하면 무엇보다 직무적합도가 매우 중요하고, 사전에 직무 적합도를 파악하기 어렵다면 채용 후 직무 관련 훈련을 수행할 필요가 있다. 특히 향후 고용허가제 입국 후 숙련기능인력으로 전환하는 근로자가 증가할 가능성이 크고, 현재는 3개의 직종으로 한정되어 있는 숙련외국인력 허용 직종이 향후에는 고용허가제와 연계하여 보다 확대될 가능성이 크다는 점을 고려하면 외국인근로자와 사업주 모두 숙련형성에 대한 사전 준비가 필요할 것으로 판단된다.

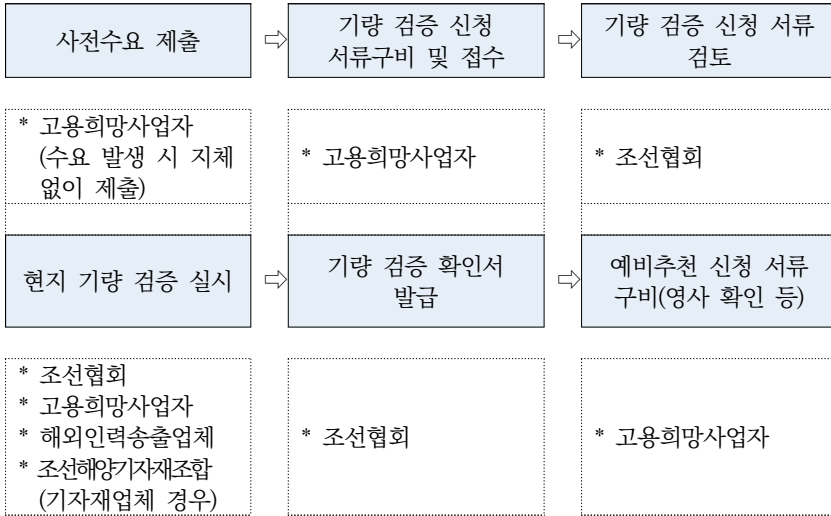
2. 외국인 기능인력 제도와 수요의 괴리

고용허가제 외 다른 체류자격의 외국인력은 해외에서 기업이 원하는 인력을 직접 선발할 수 있다. 일반적인 기능인력(E-7-3) 도입 절차는 다음과 같다.

① 사전 준비 → ② 사전수요 제출 → ③ 기량 검증 → ④ 예비추천 → ⑤ 고용추천 → ⑥ 사증발급인정서 발급 → ⑦ 사증 발급 → ⑧ 입국

외국인을 고용하기를 희망하는 사업주는 현지답사 등을 통해 현지의 관련 직종 인력현황을 조사하고, 인력송출 규정 및 절차 등을 숙지하여 외국

〈표 4-4〉 기량 검증 기본절차



자료 : 조선해양플랜트협회, 내부자료.

인력모집 계획을 수립한다. 해당 분야 외국인 고용수요가 발생하면 ① 고용 희망 외국인의 국가 및 인원수, ② 외국인 고용 직종, ③ 기량 검증 희망시기 및 입국 희망시기 등 도입계획을 기량검증기관에 제출한다. 정부부처의 지정기관에서 기량검증단을 구성하여 관련 분야에 대해 현지 기량 검증을 실시하게 된다. 기량 검증은 도입 희망 외국인에 대한 인적사항 확인, 관련 분야의 자격(예 : 용접 등) 확인, 필요시 기타 요건¹²¹⁾ 확인, 기량 평가 순으로 운영된다.

기량 검증은 외국인기능인력 고용을 목적으로 도입 희망 외국인의 국가 현지에서 이루어지는 검증 절차를 말하며 서류 검증과 기량 평가로 나뉜다.

외국인 검증대상자에 대한 면접을 통해 본인 확인과 자격증 보유 여부 등 자격요건을 확인한다. 예를 들어 조선용접공의 경우, 조선해양플랜트협회는 신청서류를 사전에 검토하고 요건을 갖추었다고 판단될 시, 기량검증단을 구성하고 사전점검 사항을 확인하여야 한다. 기량 검증 운영계획서를 작성하여 법무부에 사전 통보하고 기량검증단은 조선협회 담당자(1~2인)와

121) 중급 이상 조선용접공 자격증 취득 후 2년 이상 경력요건은 2025년 1월 6일까지 한시적으로 면제.

기량 검증 전문가(1~2인)로 구성된다. 필요시 고용 희망사업자는 기량 검증을 참관할 수 있으며 기자재업체 기량 검증의 경우 조선해양기자재협동조합 관계자를 포함할 수 있다. 「사증발급 안내 매뉴얼」의 주요 요건에 명기된 기준을 확인하고, 기준을 갖추지 못한 자는 기량 평가에서 제외하며 기량 검증 통과자들에게 기량검증확인서를 발급한다.

따라서 조선용접공은 산업통상자원부장관에게 고용 추천을 요청하기 위하여 조선협회에 사전에 신청하고, 조선협회가 이를 사전 검토하여 요건을 모두 갖추었다고 판단하는 경우 그 신청서와 첨부서류를 산업통상자원부장관에게 제출하여 추천한다. 「출입국관리법 시행령」 제7조 제5항에 따라 법무부장관이 사증 발급에 필요하다고 인정하는 경우 사증을 발급받으려는 외국인에 대해 예비추천을 받아 법무부장관에게 제출할 추천서를 산업통상자원부장관이 발급한다. 외국인 고용희망 사업주는 관할 법무부 출입국관리사무소에서 사증발급인정서를 발급하고 현지 송출국 관할 재외공관에서 사증 발급을 담당한다(E-7-3 조선용접공 외국인 인력도입 안내).

외국인 기능인력은 기업이 기량 검증을 통해 원하는 인력을 직접선발할 수 있다는 장점을 가지지만 한국어 요건 부재, 송출비리, 기업의 선발권 남용 가능성, 현장 적응 문제 등이 발생하고 있다. 선발 과정에서 한국어가 필수 요건이 아니기 때문에, 입국 후 근무 현장에서 언어 소통 문제가 발생한다. 이는 생산성 저하와 근무환경 내 안전사고로 이어질 가능성이 있으며 실제 고용업체의 만족도를 떨어뜨리고 있다. 특히 송출국의 알선기관과의 비공식적인 계약 및 과도한 송출비 요구로 인해 비리가 발생할 가능성이 높다. 외국인이 초기 입국 시 과도한 채무를 짊어지는 결과로 이어진다. 또한 기업이 기량 검증을 통해 직접 선발할 수 있는 점은 장점이거나, 기량 검증 과정에서 공정성을 확보하지 못할 경우 특정 국가나 개인에 대한 편향이 발생할 수 있으며, 한국 문화나 산업 환경에 익숙하지 않은 외국인 기능인력은 현장 적응이 어려울 수 있고, 이는 이직률 증가로 이어질 수 있다.

따라서 한국어 교육 의무화를 통해 입국 전 또는 입국 후 초기 단계에서 한국어 기본 교육을 필수화하고, 한국어 능력시험(TOPIK) 일정 수준 이상을 요구하는 방안을 고려해야 한다.

송출 프로세스를 투명화하여 송출기관과 기업 간의 계약 과정을 투명하

게 하고, 송출비 상한제를 도입하여 비리를 방지해야 한다. 기량 검증 과정을 공정하고 투명하게 운영하기 위해서는 표준화된 평가 기준 및 절차를 마련하고, 정부 또는 공인된 검증 기관의 감독하에 검증 절차를 진행하는 것도 방법이다. 입국 후 초기에 외국인 근로자들에게 문화 및 직업 적응 교육을 제공하는 제도를 강화하여 이직률을 낮추고 현장 적응력을 높일 필요가 있으며, 외국인 기능인력을 고용하는 기업에 대해 정기적인 점검 및 평가를 시행하여 인권 침해나 과도한 노동 강도 문제를 예방해야 한다.

제4절 현장사례로 본 외국인 숙련수급 미스매치

1. 사례조사 개요

현재의 외국인력 제도가 어떻게 도입과 선발이 이루어지고, 현재의 외국인력 정책의 제도적 문제와 한국의 인력 부족에 따른 기업의 외국인 숙련 수준과 수요를 파악하여 외국인력 운영실태를 파악해야 한다. 외국인 숙련 수준 수급 미스매치를 확인하기 위해 현장 사례연구를 실시하였다. 사례연구는 제조업, 건설업, 조선업을 중심으로 경북, 대구, 서울, 광주, 충청 등 전국에서 이루어졌다. 개별 면담과 그룹 면담을 통해 외국인과 기업의 대표, 인사담당자, 관련자를 대상으로 심층조사를 진행하였다.

제조업, 조선업, 건설업은 국내 경제와 산업 발전에 필수적인 역할을 담당하는 주요 산업군이다. 이 산업은 모두 기술 집약적이며 숙련된 인력을 필요로 하지만, 내국인 노동자의 고령화와 신규 노동력 부족으로 인해 외국인 근로자에 대한 의존도가 점점 높아지고 있다. 특히 외국인은 초기에는 단순 업무를 수행하면서도 장기근속을 통해 점차 기술을 습득하며 숙련공으로 성장하는 경우가 많았다. 그러나 이 과정에서 발생하는 체류 제한과 비자 문제는 숙련된 외국인의 지속적인 활용을 어렵게 만들고 있으며, 이는 산업 전반에 심각한 문제로 대두되고 있다.

제조업은 대량생산 체계를 기반으로 한 산업으로, 외국인은 주로 단순 조립과 포장 같은 업무를 맡는다. 하지만 시간이 지나면서 기계 조작, 품질 검사, 공정 관리 등 고급 기술을 요구하는 업무로 이동하는 경우가 많다. 제조업 분야에서 외국인은 주로 비전문취업(E-9) 체류자격으로 고용된다. 제조업체는 이러한 외국인이 직무를 반복하며 자연스럽게 숙련도를 높이기를 기대하지만, 체류자격 기간 만료로 인해 숙련공이 일정 기간 이후 떠나야 하는 상황이 빈번하게 발생한다. 이는 기업으로 하여금 숙련공을 다시 양성하기 위한 시간과 비용을 부담하게 만들어 생산성 하락과 경쟁력 저하로 이어지고 있다. 더욱이 숙련도가 높은 외국인이 더 나은 처우를 찾아 이직하는 사례도 증가하고 있어, 제조업계는 인력난에 지속적으로 직면하고 있다.

조선업은 숙련된 기술을 요구하는 대표적인 산업으로, 용접, 도장, 전기설비 등의 고급 기술이 주요 업무이다. 조선업에서 외국인은 미등록 인력과 숙련기능인력(E-7)과 비전문취업(E-9)이 주로 일한다. 초기에는 단순 작업에 투입되지만, 현장에서의 경험과 반복 작업을 통해 점차 고숙련 기술을 습득하며 핵심 인력으로 자리 잡는다. 그러나 조선업의 숙련공 부족 문제는 매우 심각하며, 고숙련 인력이 체류 제한과 비자 연장 문제로 조기 퇴출되거나 불법 체류 상태로 전환되는 경우가 빈번하다. 이로 인해 기업은 고숙련 인력을 지속적으로 활용하지 못하고, 신규 근로자들을 교육하고 숙련시키는 데 많은 시간과 자원을 소모하고 있다. 민간 알선 시장의 의존도 또한 높아, 비공식 경로로 유입된 외국인 근로자의 자격 검증 문제와 고용 불안정성도 지속적인 문제로 남아 있다.

건설업은 단기 프로젝트와 계약 기반 작업이 많아, 외국인의 유입과 이탈이 상대적으로 더 빈번하다. 건설업은 중국 동포, 미등록, 비전문취업 등 다양한 체류자격의 외국인이 일한다. 초기에는 단순 노동인 철근 배치, 자재 운반 등의 작업을 맡지만, 장기근속을 통해 구조물 조립 등 고급 기술을 습득한다. 숙련공이 되면 작업의 효율성과 안전성이 크게 향상되지만, 외국인력 활용의 경직성과 건설업 노동시장의 특성으로 인해 고숙련 인력을 안정적으로 확보하기 어렵다. 더불어 숙련도가 낮은 근로자가 현장에 투입될 경우, 작업 사고의 위험이 증가하여 건설업의 안전 문제를 심화시키는 요인으로 작용하고 있다.

이들 산업에서 외국인이 장기근속을 통해 기술 수준을 향상시키는 것은 기업과 산업의 생산성을 높이는 데 매우 중요한 요소이다. 그러나 입국 전 직업훈련, 도입과 선발, 기량 검증, 외국인력 제도의 경직성은 숙련된 외국인 근로자의 지속적인 활용을 가로막고 있으며, 이는 기업의 경쟁력을 약화시키는 주요 원인 중 하나이다. 기업은 외국인을 재교육하는 데 상당한 비용과 시간을 들여야 하며, 이는 생산 공정에도 지장을 초래하고 있다.

따라서 제조업, 조선업, 건설업의 외국인 숙련공 활용 문제를 사례를 통해 정책 개선에 대해 고민해보아야 한다. 또한 송출국과의 협력을 통해 입국 전 기술 훈련과 기량 검증을 강화하고, 입국 후에는 현장 중심의 심화 교육을 제공하여 숙련도를 체계적으로 관리할 필요가 있다. 이를 통해 기업은 인력난을 해결하고, 외국인 근로자는 안정적인 체류와 경력 발전의 기회를 얻을 수 있다. 이러한 방안은 외국인과 기업 모두에게 상생의 길을 열어주며, 한국 산업의 경쟁력을 강화하는 데 기여할 것이다. 이 절에서는 이러한 문제인식을 토대로 현장의 사례연구를 통해 제도와 현실의 괴리가 어떻게 나타나고 있는지를 살펴보고, 이를 토대로 정책 시사점을 도출하고자 한다.

2. 숙련형성과 순환원칙의 괴리

고용허가제는 비전문인력 제도로 자리매김하고 있으나 현장을 보면 시간이 흐를수록 숙련이 형성되거나 또는 숙련형성에 대한 동기 부여가 이루어질 경우 숙련체계의 구축을 통해 생산성 제고로 이어질 수 있는 상황도 있다. 모든 고용허가제 인력이 숙련으로 이어지는 것은 아니기 때문에 체류기간을 무조건 확대할 수는 없다. 다만 체류기간의 제한 문제를 어떻게 풀어나가야 할 것인가에 대한 과제가 있다. 이하에서는 사례를 통해 이 문제에 대해 접근해 보자.

주로 북미와 유럽에 자동차 부품을 납품하고 있는 충청도 소재의 한 자동차 부품회사는 전체 인원은 220명인데 정규직이 170명이며 도급직 50명 정도 근무를 하고 있다. 현장의 외국인들은 도급직까지 포함해서 80명 정도 실제 근무를 하고 있고, 근무하는 방식은 주중 주야 2교대 방식이다. 보통 외국인은 주로 중국, 인도네시아, 필리핀, 러시아 이쪽 계통의 직원들이 많

고, 주로 중국은 F4, 나머지는 E9, E7 비자를 가지고 있다. 외국인 임금 수준은 월 400만 원 정도 계산이 되고 있으며 야간 근무를 하다 보니 실제 시수가 가산되어 주야 교대 근무를 하는 직원들은 400만 원 정도 계산이 된다. E9 같은 경우에는 체류 기간이 정해져 있고 재입국하지만 체류기간의 한정에 의해서 결국은 본국으로 귀국을 할 수밖에 없는 구조고, 1년에서 2년 정도 근무를 하면 굉장히 숙련이 된 기능인력이 되지만, 이런 인력들이 본국으로 귀환하여 숙련된 기능공들이 사라지는 데 어려움을 느낀다고 한다.

아산에 있는 자동차부품 회사인 두 번째 업체는 총 인원이 96명이다. 업무는 단순 노무에 가깝지만 지점 같은 경우에는 압출기라는 설비를 운용해야 되는 오퍼레이터가 필요하다. 오퍼레이터의 경우에는 내국인과 동일하게 직급을 부여하고, 그 설비를 운용할 수 있게 트레이닝을 한 후에 주야 작업을 하고 있다. 본점에는 자동 프레스기가 80여 대 정도 있는데 금형 관리 부분을 할 수 있는 인원들을 E7으로 변경을 하고, 그 인원들에게 직책을 부여하고 있다고 한다.

“오퍼레이터, 기계 설비 등에 외국인 숙련인력이 필요하며 그에 대한 대우, 직책 부여할 수 있는데 이러한 인력을 육성하고 맞춤형으로 육성이 기업 내에서는 쉽지 않은 실정이에요.”

또 다른 업체는 충남 서산에 위치하고 있고 알루미늄 다이캐스팅 공법으로 자동차 부품을 만들고 있다. 미션 관련된 부품과 전기차 관련 부품을 생산하고 있는 이 업체의 총인원은 600명 정도이며 이 중 정규직은 350명이다. 나머지는 물량 공급하는 업체들로 구성을 하고 있고 정규직 중 70명이 외국인이며 외국인 중 40명이 E9 체류자격이다. 코로나19 이후부터 E9를 채용하고 있으며 나머지는 H2로 입사해서 F4로 변경된 인원들이다. 한편 도급업체를 통해 활용하는 인력들이 250명 정도 되는데 그 인원들 중에 60~70%는 다 외국인이고 도급의 임금은 최저임금보다 조금 더 주는 편이라고 한다.

“예전 한 4~5년 전, 7~8년 전이면 사실은 외국인들은 그냥 단순 기능직으로만 치부를 했는데 점점 바뀌고 있는 것들이지요. 그러니까 한국인들 외국인들의 신규인력이 공급이 안 되다 보니까 결국은 외국인을 계속 고용을 할 수

밖에 없는 구조인 거고 그런 외국인들을 사실은 자연스럽게 키우고 있는 것들이지요. 그렇게 보이고 있는 것 같아요.”

“2차 회사인 우리가 외국인력이 훨씬 더 많이 필요한 회사이다. E9 비자 말고도 다양한 비자들로 인원들을 채용하지만, 실제로 저희 같은 경우는 법인이 2개이고 법인 2개를 통해 외국인 60~65명 고용하는 회사이다. E9 16명, F4 12명으로 외국인은 대부분 생산직에 근무를 하고 회사 위치가 소음이 워낙 많은 가공 공정이다 보니 시내나 중심지에 있으면 민원이 많이 들어오는 업종 중 하나로 회사 접근성이 많이 떨어진다. 회사가 시내 중심지에서 떨어져 있어 채용이 어렵고 복지, 근로조건 높여주는 것은 한계가 있다. 이미 업종의 평균 단가가 형성되어 있는 상황에서 기술자 내국인 구하기 어렵다.”

“사출 쪽도 많이 보고 프레스, 도금, 도장 이런 쪽 업체를 상대하고 있으며, 이런 업종에 모두 다 외국인들이 없으면 지금 안 돌아갈 정도입니다. 거기에 관리자들도 이제 내국인에서 외국인으로 넘어가고 있어요. 그런 관리자급에 대한 외국인을 어떻게 육성하고 만들어 갈지에 대해서는 아무도 신경을 쓰고 있지 않아요.”

이런 이유 등으로 숙련된 불법 외국인을 활용할 수밖에 없다고 한다.

“저희 회사에 보면, 베트남 직원들이 한 14~15년을 이렇게 우리나라에서 일하고 있더라고요, 불법으로. 그런데 그 친구는 설비를 다 돌릴 줄 알아요. 눈치가 빨라요. 회사에서 한 회사든 다른 회사든 똑같은 업종을 5년, 10년을 하다 보니 기계 설비 만지는 게 다 똑같잖아요. 말도 잘하겠지만 그런 숙련도가 생겨요. 5년 이상 근속을 하게 되면 어느 정도 숙련이 생겨요. 근데 E9 같은 경우는 5년을 하게 되면 외국인들 같은 경우는 이걸 내가 불법체류를 해야 되나, 아니면 본국으로 가야 되나 고민에 빠진단 말이에요. 대부분 불법체류를 하겠지요.”

“오래된 10년 이상된 외국인들은 합법적으로 근무를 했다가 나라를 가야 되니까 불법으로 있는 건데, 애는 불법만 10년이면 합법적인 것까지 하면 한 15년 이상이 될 거 아니야, 경력이 그러니까 설비를 자기들이 다 수리도 하고 고치기도 하고 이런 기능을 갖고 있어요. 그러니까 저는 이런 애들을 합법적인 애들을 해달라고 하는 거예요.”

“불법 외국인들이 기존에 우리 직원으로 근무했다가 귀국해야 하는데 돌아가지 않고 불법 도급 업체로 들어가서 우리 회사에서 계속 일을 하고 있어요. 그러니까 완전히 숙련공이잖아요. 저희는 제일 강력하게 주장하고 싶은 것이 이 외국인들이 저희 회사에서 10년 이상 근무했던 외국인들이거든요. 도급업체 직원으로 해서. 그런데 이 외국인들을 합법적인 외국인으로 할 수 있는 방법 그래서 만약에 이들이 10년 이상 근무한 연수를 정해가지고 10년 이상 근무자만 가능하다 해서 합법적인 외국인이 될 경우에 한 회사에 이직을 못하도록 기존 그 회사에서만 근무할 수 있게 그래서 이직하게 되면 자기 본국으로 돌아가는 길로 그런 걸 좀 제가 많이 했으면 좋겠어요.”

불법 문제의 해법으로 도입 쿼터를 늘려서 기업이 합법근로자 활용을 유도하는 것도 중요하다.

“기아차 패드로 출발, 지금은 브로어 성형을 하고 있는데. 브로어 성형은 히팅 덕터라고 에어컨 공조 시스템에 들어가는 거고, 지금 현대자동차 1차 협력사 돼서 상용차 우레아탱크 서지탱크 어퍼덕트 그런 생산하고 있는데 저희는 총 직원이 정규직만 97명인데, 신규인력 5명까지 추가하면 38명입니다. 저희도 도급업체 인력은 19명인데 도급업체의 인력을 많이 채용해서 쓰고 있었는데 작년에 합법적인 비자가 고용노동부에서 엄청 확대가 됐어요. 그래서 저희 회사로서는 E9을 4~5명까지 쓸 수 있는 TO가 생겼어요. 그래서 계속 지속적으로 지금 신규채용을 하고 있거든요.”

비전문인력으로 들어온 후 경력과 기능이 형성되면 숙련인력으로 전환하는 프로그램의 활성화가 필요하다. 현재 숙련기능인력제도가 운영되고 있지만 이 제도의 실효성을 제고하는 노력이 요구된다.

“자동차 차체 부품 생산하는 쪽인데, 주로 용접하고 프레스 쪽. 용접 같은 경우는 수동 용접을 할 수 있는 인력을 채용해야 되는데 그 인력 채용하기가, 외국인 구인에 어려움이 좀 많습니다. 그래서 실질적으로 처음부터 이렇게 용접할 줄 아는 그런 숙련된 외국인을 채용 가능한 절차가 있다면 저희는 적극적으로 참여하고 싶고요. 외국인 채용이 어렵다 보니까 외국인 E9 중에서 저희가 사업장 변경을 통해서 작년에 채용한 적이 있습니다. 그래서 그 친구도 어느 정도 기간이 되고 나서, 올해 E7으로 변경했던 부분이 있어서 이 제도를

이용해서 만약에 실제로 숙련공을 채용할 수 있는 절차가 있다면 저희는 적극적으로 좀 활용을 했으면 합니다.”

“숙련은 설비 기계 잡고 있는 일로 오퍼레이터는 더 위에 등급이고 기계를 다 잡고 있는, 기계를 잡는다는 게 이렇게 기계가 많은 브로어 설비라고. 히팅 공간이 비어 있는 브로어 설비는 안이 통으로 비어 있는데 일체형으로 생산하는 거거든요. 그러니까 우리 에어컨 바람 이렇게 나오잖아요. 그러면 그 안에 있는 내장재 에어컨 바람 나오는 통을 만드는 거예요.”

2차 부품업체의 다음의 사례는 고용허가제에서 숙련기능인력으로 연계를 위한 현지 베트남 현지 공장과의 협력 필요성을 제기하고 있는 이 부분도 제도 개선 시 반영해야 할 요소이다.

“저희들 사례로 말씀드리면 E9으로 가서 한 1년 이상 근무하게 되면 솔직히 한국 국민보다 일을 더 잘합니다. 심지어는 지금 조장 역할을 하는 친구들도 있고 반장까지 하는 친구들도 있습니다. 그래서 분야라고 하면 저희들이 다 필요할 것 같아요. 그리고 한 예로는 1차사에 저희들이 납품을 하는데 1차사 베트남 현지 공장을 지금 운영하고 있는데 거기에 우리 회사에서 근무하다가 그 지역 주변에 사는 친구가 있어서 그걸 매칭시키는 계획이 있어요. 현지 채용해서 그래서 아마 저희들 뿌리 산업 분야는 대부분 전공자가 다 필요하지 않겠나 저희들 같은 경우에는 도장도 있고 용접도 있고 프레스도 있지만 금형까지 금형 기술자들도 사실 필요하고 설비 보조까지도 저희들은 생각하고 있습니다. 왜냐하면 국내에 설비 보조 인력들을 구하기도 쉽지 않고 설사 저희들 2차사 같은 경우에는 설비 보조 인력을 모시고 오더라도 오래 있지를 못 하더라고요. 임금이라든지 환경이라든지 이런 게 다 1차사라든지 기타 산업 보다는 좀 힘드니까 차라리 우리도 그냥 외국인을 차라리 넣어서 하는 게 안 낫겠나 그렇게 지금 생각을 하고 있습니다.”

귀국 후 재고용의 또 다른 장벽이 있다. 숙련인력 활용을 위해 체류기간 연장 후 재고용을 희망하지만 들어오지 못하는 상황도 발생하고 있다.

“체류 기간이 연장해서 4년 10개월, 연장하고 1년 더 해봤자 갔다 오는 시간 걸리는 시간 솔직히 저희도 해봤지만 언제 올지 몰라요. 각 나라마다 틀리고 그리고 우리나라 체류 기간이 남아 있더라도 체류 기간이 나라마다 틀리더라

고요. 이번에 경험해 보니까 자기 나라에서는 돌아가니까 안 보내주더라고 요. 법적으로 체류 기간이 짧아서 안 보내준다. 특히 베트남이나 이런 국가들은 안 보내주면 끝입니다. 그래서 오고 싶어도 못 오는 경우, 다양한 상황인데 언제 오냐고 연락도 안 됩니다. 서류까지 돈 다 내고 해 났는데도 그런 경우가 비밀비재합니다. 실질적으로 그리고 뒤에 가서 나올 이야기지만 저희 입장에 서는 추천한다고 하면 저희 인턴 개념식으로 외국인 근로자를 채용할 때 1차 사들 돈 많이 벌고, 이런 회사보다는 2차사들한테 외국인한테 돌아갈 때 메리트 쉽게 말하면 월 10만 원씩 적금해서 이거 돌려준다 이런 제도라든지 그런 거 활용해도 좋을 것 같습니다.”

3. 제도의 배제와 불법 숙련 고용

현재 자동차 정비업체는 서비스업으로 분류되어 고용허가제(E-9 비자) 대상 업종에 포함되지 않으며, 숙련기능인력(E-7 비자) 허용 업종에도 해당하지 않는다. 그러나 자동차 정비업체는 인력난이 심화되고 있어, 외국인 숙련 기능인력의 도입 필요성이 제기되고 있다.

2023년 11월, 국토교통부와 중소벤처기업부는 법무부에 자동차 정비업체가 E-7 비자 외국인을 고용할 수 있도록 허가해달라는 의견서를 제출했으며, 자동차 정비업체는 내국인 근로자 감소와 인력난 해소를 위해 외국인 숙련 기능인력의 도입이 필요하다고 주장하고 있다. 특히, 캄보디아와 베트남, 우즈베키스탄 등 국가에서는 인건비 절감, 해외 수출 판로 등을 목적으로 해외 생산하는 자동차공장이 많기 때문에 해당 공장에서 차량 정비 및 판금, 도장 등의 업무를 하던 외국인 숙련공들을 국내로 유입하여 인력난 해소를 기대하고 있다.

자동차 정비업체는 차량의 안전과 성능을 유지하는 데 필수적인 역할을 담당한다. 그러나 최근 국내 정비업체는 심각한 인력난에 직면하고 있다. 이러한 현상은 여러 요인에 기인하며, 그로 인해 정비업체의 운영과 서비스 품질에 부정적인 영향을 미치고 있다. 자동차 정비업은 ‘힘들고, 더럽고, 위험한’ 3D 업종으로 인식되어 젊은 층의 유입이 저조하다. 이로 인해 신규 인력 확보가 어려워지고 있다. 경기도 소재 대학의 자동차학과 학생 수는 2019년

도 입학정원 대비 9.4~44.4% 감소했으며, 졸업생 중 현재 자동차 정비업체에 근무하는 비중은 10%도 채 안 되는 등 학생들의 관심이 많이 저조하다. 또한 정비업계의 숙련 기술 인력의 평균 연령이 50대에 이르러, 향후 퇴직으로 인한 인력 공백이 예상된다. 인력 부족으로 인해 정비 시간이 지연되어 소비자 불편이 증가하고 있으며, 현대모비스 등에 소비자가 직접 민원을 넣어 정비업체가 징계를 받는 사례가 증가하고 있다. 숙련된 인력 부족은 정비 서비스의 품질 저하로 이어질 수 있으며, 이는 소비자의 신뢰도 하락을 초래한다. 인력난으로 인해 정비업체는 운영에 어려움을 겪고 있으며, 이는 전체 자동차 애프터마켓 산업의 침체로 이어질 수 있다.

“우즈베키스탄에서 90일 동안 체류하며 일을 할 수 있는 외국인을 데리고 왔어요. 90일 넘어가니까 돌아가야 하는데, 돌아가지도 않고 다 도망가버려서 우리 회사가 바로 문제 생겼어요. 그런데 90일이라도 서비스를 할 수 있어서 다른 방법이 없어요. 그만큼 외국인이 필요합니다.”

“외국인 도장, 판금하는 친구들은 우리나라 1970년대 스타일이긴 하지만 색깔도 차에 맞는 색깔을 만들고요. 문제 생긴 것 바로 확인하고 잘 펴서 한국 도착하고 3일만 교육했는데, 바로 적응해서 일 잘합니다. 너무 잘하는 한 친구는 내가 정말 오래동안 데리고 있고 싶었습니다.”

정비업계는 단순노무 활동으로 비자발급 대상이 아니나, 판금·도장 등은 E-7 자격요건에 해당한다고 볼 수 있다. C-4 비자는 단기간 취업활동을 위한 것으로 1회 발급은 가능하나 수 차례 반복하여 발급하는 것은 곤란하여 1회 이상 고용하고 싶어도 재고용이 어렵다. 외국인을 돌려보내고 나서 관리하기가 쉽지 않고, 90일마다 외국인을 재고용시키는 것도 쉽지 않다.

E-7-1은 고용희망 외국인 근무 분야가 금속·재료공학 기술자(2331)에 포함된다고 볼 수 있어 사증발급인정 신청이 가능한 것으로 판단된다. 다만, 관련 부처 고용추천이 필수는 아니기 때문에 자동차 정비공장 취업을 위해서는 먼저 고용추천을 발급받는 것이 적절하다. 자동차정비협회 등 관련 단체와 함께 ‘중소기업진흥공단’에 외국인 고용추천서 발급을 요청하는 것이 필요하다.

“지금 정비업계가 얼마나 힘들냐면 한국인 1년 2년된 친구들 경력은 진짜 주니어급도 아니에요. 그런데 가격 올려달라고 찾아옵니다. 안 올려주면 바로 다른 곳에서 연봉으로 200만 원 정도 더 챙겨주니까 거기 간다고 하고 바로 떠납니다. 능력에 비해 자신을 너무 높게 대우해달라고 하는데, 능력이 그렇지 않은데 들어주거나 회사 망하거나 정말 정비업계 힘들니다.”

자동차 정비업계의 인력난은 단순한 인력 부족을 넘어 산업 전반에 영향을 미치는 심각한 문제이다. 이를 해결하기 위해서는 외국인 전문 기술 인력의 고용 문턱을 낮추어 인력난을 해소하고, 정비업계의 인력난 해소와 숙련공 검증에 대한 기준 확립이 필요하며, 정부, 교육기관, 업계가 협력하여 종합적인 대책을 마련할 필요가 있다.

4. 현장업무의 특성을 고려하지 못하는 자격요건

숙련인력에 대한 수요는 업종에 따라 차이를 보이고 있다. 현장의 이야기를 종합하면 자동차 산업은 조선업과는 달리 현장 훈련을 통해 숙련형성이 가능하나 조선업은 훈련받은 인력이 보다 필요한 실정이다. 이런 점에서 숙련기능인력제도나 일반기능인력제도 운영 시 업종의 특성에 따른 기량 검증이나 외부 숙련체계 구축을 위한 재량권을 부여할 필요가 있다.

“자동차 같은 경우에는 프루프가 다 돼 있습니다. 용접도 그렇고 전작 도장 라인도 그렇고 이진 바보가 해도 할 수 있는 정도로 에러가 발생하면 바로 리커버리가 되고 어떤 일련의 순서만 자기들이 매뉴얼 숙지만 하고 있으면 누구나 할 수 있는 일인데 그것조차도 오퍼레이터조차도 안 하려고 하니까 왜냐하면 도장 같은 경우에는 약품 냄새도 좀 많이 나고 좀 뜨거운 것도 있고 여러 가지 좀 열악한 것들이 있기 때문에 환경적으로 깨끗하지는 않거든요. 그러다 보니까 외국인이 기피하는 것도 같고. 근데 조선 쪽은 제가 모르겠습니다. 전문적으로 여러 가지 스킬이 필요한 건지는 모르겠는데 거기는 조선 쪽에 일하다 오신 분들 얘기를 들어보면 자동차 용접은 아무것도 아니다 이런 얘기를 하긴 하더라고요. 조선 쪽에 용접하는 것은 숙련된 스킬이 조금 필요하긴 한 것 같아요. 전부 다 수작업으로 하는 것 같더라고요.”

한편, 금속공학자, 기계공학자 등 E-7-1에 외국인 전문인력을 활용할 수 있지만 전문인력이라는 점에서 현장에서 숙련 기능직으로 활용하기 어렵다. 설계, CAD, CAM에 활용되어 사무 관리직의 역할을 해야 하기 때문에 현장 기술직으로 쓰고 싶은 기업의 니즈와 맞지 않는다. 전문인력 외국인을 현장직으로 잘못 활용할 경우, 점점 나온 출입국사무소와 문제가 될 수 있으며 추후 외국인 고용 제한 처분을 받을 수 있어 외국인 전문인력 고용이 쉽지 않다.

“출입국에서 승인해 주는 것도 엄청 복잡하던데, 우리 한번 해보려고 2명을 받았어요. 추천을 받아서 서류를 진행하다가 못 했어요. 4명 신청해 났다가 본부에서 조사가 나오더라요. 현장에 나왔는데 그래서 전문인력이다 보니까 그 배치를 어디에다 하려고 하는지 물어보시더라고요. 근데 저희가 프레스나 용접을 하는 데지 않습니까? 그 친구들을 사무직으로 채용을 해야 된다는 거예요. 그런데 솔직히 그러기가 쉽지 않고 또 그걸 알아서 대응하려고 대응을 했던 말입니다. 그런데 본부에서 한 1시간 가량을 조사를 하고 갔어요. 현장까지 둘러보고 면담을 하고. 그런데 한 2주 있다가 다시 전화가 온 거예요. 그래서 다시 한번 확실한 얘기를 해달라 이 친구들을 그때 당시에 면담할 때 프레스하고 용접 쪽에 보낸다 하셨는데 누구를 여기로 보낼 것이며 누구를 이리로 보낼 거냐는 거예요. 자기네들 비자 내는데 참고를 좀 하겠다고. 그러니까 우리 직원이 실수를 해버린 거야, 꼭 현장에서 일할 것처럼 말을 잘못해버린 거지. 그래서 전기 쪽 두 명하고 공학자하고 이렇게 둘둘 했어요. 3명이 탈락되고 1명은 났습니다. 아직 들어오지는 않았는데 비자가 승인이 났다고 연락이 왔는데 그 한 사람만 되고 세 사람은 직원의 말 처음 우리가 현장에 갔을 때 말하고 전화 왔을 때 말이 달라 승인을 내줄 수 없다.”

정부는 외국인 전문인력 활용도를 높이기 위해 체류자격 요건을 완화하는 등 제도 개선을 지속적으로 하고 있다. 이러한 제도 개선 시 산업계 현장의 현실을 토대로 한 제도 운영의 유연성이 필요한 지점이라고 볼 수 있다.

제5절 시사점 : 숙련체계 재구축과 국제협력

앞에서는 숙련수요의 필요성과 현실 제도의 괴리를 통해 정책 시사점을 도출하였다. 여기서는 이를 토대로 제도 개선 방안을 제시하며 추가적으로 이와 관련하여 중요한 고려 요소 중 하나가 송출국과의 협력이라는 관점에서 사전교육의 강화 필요성 및 직업훈련의 강화 필요성과 관련한 국제협력 가능성을 짚어보고자 한다.

1. 숙련체계 재구축

생산현장에서의 외국인력 수요는 양적인 측면뿐만 아니라 질적인 측면에서도 변화가 요구되고 있다. 이러한 점에서 숙련형성이라는 담론을 토대로 현행 제도 운영과 관련하여 몇 가지 제도 개선 방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 한국어 교육 의무화이다. 입국 전 또는 입국 후 초기 단계에서 한국어 기본 교육을 필수화하고, 한국어 능력시험(TOPIK) 일정 수준 이상을 요구하는 방안을 고려할 수 있으며, 특히 일반 기능인력 제도 나아가 일부 전문인력 직종에 대해서도 이러한 요건을 부여하는 방안을 마련할 필요가 있다.

둘째, 송출 프로세스 투명화이다. 송출기관과 기업 간의 계약 과정을 투명화하고, 송출비 상한제를 도입하여 비리를 방지한다. 공공기관에서 송출 절차를 관리하거나 송출국과 협약을 맺어 신뢰성을 높일 수 있을 것이다.

셋째, 기량 검증의 표준화이다. 기량 검증 과정을 공정하고 투명하게 운영하기 위해 표준화된 평가 기준 및 절차를 마련할 필요가 있다. 정부 또는 공인된 검증 기관의 감독하에 검증 절차를 진행하는 것도 한 가지 방법일 수 있다.

넷째, 적응 프로그램 제공이다. 입국 후 초기에 외국인 근로자들에게 문화 및 직업 적응 교육을 제공하는 제도를 강화하여 이직률을 낮추고 현장 적응력을 높일 수 있다.

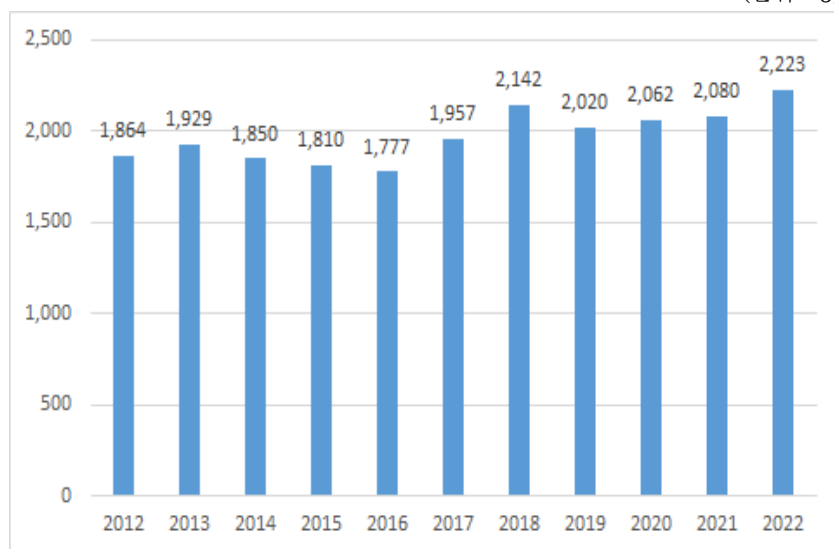
끝으로 외국인 고용 기업 관리 강화이다. 외국인 기능인력을 고용하는 기업에 대해 정기적인 점검 및 평가를 시행하여 인권침해나 과도한 노동 강도 문제를 예방할 수 있을 것이다.

2. 외국인 숙련형성과 국제협력

여기서는 사전교육의 강화와 직무능력 향상 두 관점에서 국제협력 가능성을 짚어보고자 한다. 첫째, 사전교육과 국제협력이다. 사전교육의 중요성은 단순히 생산성이나 직무몰입도 관점만 있는 것이 아니다. 고용허가제로 입국하는 외국인근로자가 가장 많이 배정받는 사업장이 제조업이며, 그 외 건설업인데 이들 산업은 상대적으로 산재발생률이 높다. 우리나라는 OECD 국가 중 중대재해율이 높은 국가 중 하나이다. 2022년 기준 요양 중 사망자 수를 포함한 산재사망자 수는 2,223명이며 외국인 근로자들의 고용이 점차 확대되면 산재 발생의 위험성이 더 커질 수밖에 없다.

[그림 4-2] 요양 중 사망자 수를 포함한 산재사망자 수

(단위 : 명)



자료 : 고용노동부.

이와 같은 이유 등으로 외국인근로자의 고용계약 체결 이후 직무교육, 산업안전 교육에 대한 보다 적극적인 투자가 필요하다. 일본의 기능실습생제도 사례를 참고해 볼 수 있다. 일본의 기능실습제도에서는 감리단체가 중간 매개 역할을 통해 송출기관과 협의하여 근로계약을 체결한 후 일본으로 입국하기 전에 외국인 고용사업주가 필요로 하는 직무나 언어 교육을 실시하며, 이에 관한 비용은 사업주가 부담하도록 하고 있다.

그런데 우리나라의 경우 일본의 감리단체의 역할을 수행하는 기능이 없으며, 현지의 송출기관 또한 직접 채용을 수행하는 기관이 아니기 때문에 교육훈련비용을 누가 지불할 것인가의 문제가 있다. 이는 쉬운 문제가 아니지만, 앞에서 언급한 다양한 요소를 고려할 때 현행 고용허가제의 입국 전 사전 교육, 선발과정 등에 대한 재검토가 필요하며, 이는 무엇보다 송출국과의 협력을 요구한다. 한국의 고용허가제가 G to G 모델을 통해 발전해 왔음을 고려할 때 현행 고용허가제 틀을 유지하면서 송출국과의 협력모델을 찾아볼 필요가 있다. 현실적으로 가능한 대안은 송출국에서 선발된 인력을 대상으로 사전취업교육을 강화하되, 이를 현재와 같이 일반적인 교육이 아닌 산업의 특성을 고려한 직무교육을 강화하되 이 과정에서 국내의 협회나 공공성을 갖고 있는 기관, 혹은 민간 교육훈련기관 등이 개입하여 이를 수행하고, 이에 관한 비용은 사업주와 근로자가 부담하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

둘째, 직무능력 향상과 국제협력이다. 한국국제협력단(KOICA)은 개발도상국의 경제 발전과 인력 양성을 지원하기 위해 다양한 직업훈련 프로그램을 운영하고 있다. 이러한 프로그램은 자동차, 조선, 건설 분야에서 현지 인력의 기술 역량을 강화하고, 한국의 숙련 인력 수요와 연계하여 우수한 인재를 확보하는 데 기여할 수 있다. KOICA는 개발도상국의 산업 발전과 인력 양성을 지원하는 직업훈련 사업을 통해 베트남, 네팔, 우즈베키스탄 등에서 기술 인력을 양성하고 있다. 이 국가들은 한국의 주요 외국인 숙련인력 송출국으로, 한국의 숙련 기능인력 수요를 충족시키는 데 있어 잠재력이 크다. 따라서 KOICA의 직업훈련 사업과 연계한 외국인 숙련인력 선발 모델을 설계하여 상호 협력을 강화할 필요가 있다.

KOICA는 직업기술 훈련 프로그램 및 IT 교육을 통해 현지 산업 발전에

기여하고 있으며 용접, 기계 조립, 정보통신기술 등 현지 직업훈련학교와 연계하여 산업현장에서 활용 가능한 기술 인력을 양성할 수 있다. 네팔은 건설업 및 농업 관련 기술 훈련을 중심으로 KOICA의 지원이 이루어지고 있으며 우즈베키스탄도 기술교육훈련(TVET) 프로젝트를 통해 제조업 및 조립 기술 인력을 육성하고 있다.

또한 외국인 숙련인력 선발 모델을 단계별 프로세스로 설계해야 한다. KOICA 직업훈련과 한국 기업 수요를 연결하고 KOICA의 직업훈련 프로그램을 한국 산업별 수요와 연계하여 현지 훈련생의 기술과 숙련도를 한국 기업의 요구에 맞게 조정해야 한다. 이를 위해 훈련생의 기술 수준을 현지에서 평가(온라인 테스트 및 실기 평가)하고, 한국 기업의 요구에 맞는 기술 및 한국어 능력의 기준을 설정해야 한다. 더불어 입국 전 사전교육과 직무특화 교육, 한국어 및 문화교육 등이 필요하다.

특히 산업별 맞춤형 직무 교육을 진행하고 KOICA와 송출국 정부 간 협약을 통해 직업훈련과 숙련인력 선발 절차를 공식화하여 비자 및 체류 지원을 통해 숙련기능인력이 장기 체류할 수 있도록 도와주어야 한다.

KOICA의 직업훈련과 연계하여 한국 기업이 필요로 하는 맞춤형 숙련인력의 공급을 통해 숙련인력 안정화가 필요하다. 개발도상국에서 양질의 직업훈련을 제공하여 현지 경제 발전에 기여할 수 있으며 숙련된 외국인 근로자를 안정적으로 확보하여 생산성과 품질 향상을 통해 기업의 경쟁력을 강화할 수 있다. 또한 직업훈련 및 인력 송출을 통해 양국 간 상호 신뢰와 협력을 증대할 수 있다. KOICA의 직업훈련 사업을 기반으로 개발도상국의 숙련인력을 한국 산업에 효과적으로 연계하며, 양국 모두에게 이익을 제공하는 지속 가능한 시스템을 제공할 필요가 있다.

제 5 장

결 론

본 연구는 동남아시아 국가를 중심으로, 국제노동이동의 구조와 동학을 파악하고자 하였다. 주요 연구 내용을 요약하면 다음과 같다. 제2장에서는 ‘국제노동이동은 어떻게 이루어지는가?’라는 주제에 대해 인도네시아와 베트남에서의 한국으로의 국외 취업 과정을 살펴봄으로써, 국제노동이동의 구조와 동학을 살펴보았다.

국제노동이동의 결정 계기와 이주 목적국 선택 동기는 지리적, 문화적, 경제적, 문화적 동기 등이 복합적으로 작용하면서 이주(희망)자의 국적국의 송출 제도와 이주 목적국의 유입 제도에 의해 영향을 받고 있었다. 한국으로의 취업을 목적으로 하는 이주(희망)자가 한국어 시험과 기능 시험을 통과하고, 한국의 사업주로부터 선택을 받아 한국으로 출발하는 과정을 살펴본 결과, 한국어 시험 결과가 일할 수 있는 만큼의 충분한 언어 실력을 보장하지 못한다는 점과 국적국에서의 직무와 경력 등이 한국에서 이어지기 어렵다는 점, 그리고 근로자와 사업주 간의 불충분한 정보가 안정적인 한국 취업 생활을 어렵게 한다는 점을 확인하였다.

한국에서 일을 하고 본국으로 귀환한 이후의 과정을 살펴본 결과, 송출국과 수용국 정부의 ‘귀국근로자 지원 프로그램’ 등이 마련되어 있으나, 수용국의 기업이 현지에 진출한 경우, 한국계 기업에 취업하는 것이 쉽지 않았다. 또한, 한국에서 일하고 본국으로 돌아간 다수의 귀환 근로자가 한국과의 ‘끈’을 이어가려는 노력을 하고 있었다는 점에서, 향후 한국 경험을 살릴 수 있는 귀국 정착 지원 프로그램의 역할을 모색해야 할 것이다.

제3장에서는 최근 한국 사회의 큰 이슈가 되고 있는 돌봄노동 관련 국제 노동이동의 구조와 동학을 살펴보았다. 한국, 일본, 대만 등 동아시아 국가도 사회의 급격한 고령화와 그 외 사회 구조 및 관습 등의 변화로 인해 돌봄 수요가 매우 커지고 있는 상황 속에서, 동남아시아 주요 이주 돌봄/가사노동자 송출국과 동아시아 이주 돌봄/가사노동자 수용국의 돌봄 및 노동 관련 법제도 환경과 관련 국제기준, 돌봄/가사 노동자 송출 및 수용(유입) 정책과 제도를 검토했다.

이주 가사/돌봄 노동자 수용 방식과 구조는 국가에서 돌봄이 조직화된 방식 및 국가 돌봄 체계, 가사/돌봄노동 분야의 노동 및 사회보장법 적용 정도, 가사/돌봄 노동자 기술 및 숙련도 인정 등의 요인에 따라 영향을 받는다는 것을 확인하였다. 특히, 이주 가사/돌봄 노동자의 고용조건, 노동권 보호는 공식/비공식 영역 혹은 기관/가정 고용 등 그들이 어디에서 일하는가에 크게 의존한다는 점을 밝혀내고, 또한 체류 조건은 고용조건 및 이주 가사/돌봄 노동자의 기술과 숙련도 인정에 따라 달라진다는 점 역시 살펴보았다.

이주 가사/돌봄 노동자 수용 정책과 관련하여 먼저 숙련인력의 유지라는 목적에 비추어 역량 있는 이주돌봄노동자가 장기적으로 안정된 환경에서 일할 수 있는 노동조건 마련을 위해서 관련 법제도를 개선해야 한다. 돌봄 수요 증가에 따른 가사/돌봄 부문 인력 부족 현상이 전 세계적으로 확산되고 있고, 주요 송출국 역시 고령화로 돌봄 인력 수요가 증가할 것으로 예상되는 상황에서 질 낮은 노동조건에 갇힌 이주노동력에 돌봄 의존도를 높이는 것은 지속 가능할 수 없다. 가사노동 부문의 노동조건을 개선하는 것은 특히 인구 고령화가 빠르게 진행되고 있는 국가에서 현재의 노동력 부족 해소를 위해 가사/돌봄 부문을 더욱 매력적으로 만들고, 장래의 돌봄 수요를 충족할 수 있는 충분한 가사/돌봄노동자 공급을 보장하는 데 기여할 것이라는 국제노동기구의 충고를 상기할 필요가 있다. 이를 위해 가사노동자를 노동자로 인정하고 사회보장 및 노동권을 보장할 필요가 있다.

또한 이주 가사/돌봄노동자 수용 정책은 국가 돌봄 체계라는 기초 위에서 통합적 접근이 필요하다는 점 역시 주장하였다. 국가 돌봄 수요를 측정하고, 공적 돌봄서비스 확대, 가사노동의 공식 영역 전환 확대와 함께 이주노동자가 국가 돌봄 체계에 기능할 수 있는 방법, 돌봄 수요를 충족하는 데 어떤 역

할을 어디까지 할 수 있는지 확인하는 등 체계적인 진단과 평가가 요구된다. 그리고 무엇보다도, 돌봄의 공공성 확대라는 국가 정책 기조 아래 국가 돌봄 체계와 통합적이고 일관된 정책 개발과 추진을 위해서는 관련 부처 간 조정과 협력이 선행되어야 한다. 주요 돌봄 정책 담당부처인 보건복지부와 여성가족부, 이주노동정책 담당부처인 고용노동부, 그리고 이주민 체류를 관리하는 법무부가 이주돌봄노동자 정책 마련을 위해 함께 협력해야 할 것이다. 이러한 틀 안에서 보편적 돌봄, 가사노동자와 이주노동자의 노동보호 및 사회보호를 위한 국제 기준, 성평등과 소수자 차별 금지에 대한 사회적 가치와 양립하고 통합된 정책이 구상되어야 할 것이다.

제4장에서는 출산율 하락과 고령화의 심화라는 인구구조 변동의 시대에서 외국인력에 대한 수요구조의 변화를 주목하면서, 제조업에서의 숙련인력 문제를 다루었다. 그동안 산업현장에서 숙련을 담당해 온 중고령 인력들이 고령화 및 은퇴에 이르는 규모가 늘어나고 있지만, 생산 현장으로의 신규 유입 인력은 계속 줄어들고 있어서 숙련 단절에 따른 숙련 부족 현상이 점차 대두되고 있고, 이에 따라 외국인 숙련인력에 대한 수요가 본격화되고 있다고 볼 수 있다.

이러한 배경하에, 본 연구에서는 외국인 생산기능인력을 대상으로 관련 제도 운영의 실태와 문제점을 숙련인력 활용이라는 관점에서 사례연구를 통해 짚어보고 제도 개선 방안을 모색하였다. 국제노동이동의 과정에서 숙련형성은 송출국과의 협력이 매우 중요하기 때문에 국제협력의 틀에서 어떻게 접근할 것인가에 대한 숙련체계 재구축, 외국인 기능인력의 숙련형성과 국제협력 모델 개발에 대한 시사점을 제시하였다.

참고문헌

- 구미영 · 오은진 · 장미혜 · 최영미(2015), 『비공식부문 가사노동자 인권상황 실태조사』, 국가인권위원회.
- 국민건강보험공단(2022), 「노인장기요양보험통계」.
- 김명중(2018), 「일본 정부의 유아교육 및 보육 무상화 정책」, 『국제사회보장리뷰』 2018 겨울호, pp.141~151.
- 김유휘(2020), 「일본과 대만 노인돌봄 영역의 이주노동」, 『국제사회보장리뷰』 2020 가을호, pp.79~94.
- 김유휘 · 이정은(2022), 「한국 돌봄서비스의 이주노동자 실태 분석」, 『보건복지포럼』 통권 제304호, pp.66~80.
- 대만 노동부(2022), “Keeping foreign Mid-level technical worker scheme”.
- _____(2023), 「이주노동자 관리 및 활용 실태조사 보고서(112年移工管理及運用調查報告)」.
- 박민정 · 최서리 · 이윤경(2020), 『고령화시대 노인돌봄 서비스 제고를 위한 이민정책의 과제』, 이민정책연구원.
- 박정호(2023), 「베트남, 현지 요양시설 현황으로 알아보는 실버산업 진출 기회」, KOTRA, 2023. 10. 4.
- 박정희(2021), 「대만의 장기요양보험 제도 정책과 변화」, 『KRI 고령화 리뷰』, 보험연구원.
- 법무부 출입국 · 외국인정책본부(2024. 4.), 「출입국 · 외국인정책 통계월보」.
- 유애정(2019), 「일본의 개호인력 양성 및 확보 정책 추진 현황」, 『국제사회보장리뷰』 2019 봄호, pp.26~35.
- 윤자영 외(2021), 『아이돌봄지원사업 분석 및 개선방안 연구』, 여성가족부.
- 이 영(2023), 『그림자를 찾는 사람들 : 있지만 없는 이웃 미등록이주노동자』, 틈새의 시간.
- 이희승 · 경승구 · 류재현 · 권진희 · 이정석 · 이호용 · 송미경 · 정애리 · 김

- 연지(2023), 『요양보호사 수급전망과 확보방안』, 국민건강보험 건강보험연구원.
- 임정미·이윤경·강은나·임지영·김주행·박영숙·윤태형·양찬미·김혜수(2019), 『인구구조 변화에 대응한 노인장기요양인력 증장기 확보 방안』, 한국보건사회연구원.
- 정안군(鄭安君)(2018), 「대만에서 외국인 간병인 증가의 배경-간호제도 및 자원과의 관계를 중심으로」, 『우츠노미야대학 국제학부 연구논집』 46, pp.143~157. (「台湾における外国人介護労働者増加の背景－介護制度・資源との関係を軸にして」, 『宇都宮大学国際学部研究論集』 46).
- _____(2020), 『台湾における外国人介護労働者の失踪問題－制度的弱者のジレンマと「総弱者化」の進行』, 移民政策研究.
- 충청남도노동권익센터(2023), 『영원한 한때 : 우리 지역 이주노동자의 일과 삶』.
- 최서리(2016), 『대만의 이주돌봄노동자 도입과 한국에의 시사점』, IOM이민정책연구원 이슈브리프.
- 최희정(2024), 「일본의 제9기(2024~2026년) 개호보험 사업(지원) 계획에 관한 동향」, 『국제사회보장리뷰』 2024(봄), pp.128~134.
- 통계청(2023), 『이민자 체류실태 및 고용조사』.
- ASEAN Secretariat(2023), *Research on Migrant Workers' Rights-based Standard Employment Contract for Domestic Work in ASEAN*.
- Bachtiar, Palmira Permata and Riwanto Tirtosudarmo(2017), "From domestic workers to care workers, understanding the dynamics of Indonesia's overseas labour mobility", *Asia Pacific Journal of Social Work and Development* 27 (3-4), pp.142~158.
- Chang, A. S.(2021), "Selling a resume and buying a job : Stratification of gender and occupation by states and brokers in international migration from Indonesia", *Social Problems* 68 (4), pp.903~924.
- Chen, Cheng-fen and Tsung-hsi, Fu(2020), "Policies and Transformation

- of Long-Term Care System in Taiwan”, *Annals of Geriatric Medicine and Research* 24 (3), pp.187~194.
- Chien, Y. C.(2018), “The Struggle for Recognition : The Politics of Migrant Care Worker Policies in Taiwan”, *Critical Sociology* 44 (7~8), pp.1147~1161.
- Executive Yuan(대만 행정원)(2020), “The 11th Meeting Report of the Impetus Committee of Long-Term Care Policy”, Taipei, Taiwan.
- Ghofar, Abdul(2019), “Data Collection Placement and Protection of Indonesia Overseas Worker”, paper presented at *Regional Workshop on Strengthening the Collection and Use of International Migration Data in the Context of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Bangkok, 5-8 Feb.
- Hiruma, Yoichi, Yukari Amano, and Yuko O. Hirano(2022), “Chapter 4. Return Migration of Vietnamese Nursing Graduates : Trajectories of the First Batch of EPA Care Workers in Japan,” *Agents of Care Technology Transfer : Trends and Challenges of Migration Care Workers Across Borders*, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia.
- Hong, K. T.(2021), “Sending More or Sending Better Care Workers Abroad? A Dilemma of Viet Nam’s Labour Exporting Strategy”, in Komazawa, O. and Y. Saito (eds.), *Coping with Rapid Population Ageing in Asia*. Jakarta : ERIA, pp.102~125.
- Hochschild, A. R.(2015), “Global Care Chains and Emotional Surplus Value”, *Justice, Politics, and the Family*, Routledge.
- IDWF(2023), Care mapping report (Taiwan), 미간행.
- ILO(2014), “Regional Model Competency Standards : Domestic Work”, Bangkok : ILO Regional Oice for Asia and the Pacific.
- _____(2015), *ILO Global estimates on migrant workers : Results and methodology*.
- _____(2018), *Care work and Care Jobs for the future of decent work*.

- _____(2021), *Making decent work a reality for migrant workers*.
 - _____(2022), *Care at work*.
 - _____(2023), *Skilled to Care, Forced to Work? Recognizing the Skills Profiles of Migrant Domestic Workers in ASEAN amid Forced Labour and Exploitation*.
 - _____(2024a), *Thematic Note : Ensuring fair recruitment for migrant care workers*.
 - _____(2024b), *Labour rights and social protection coverage for domestic workers in ASEAN*.
 - _____(2024c), *Migrant workers in the care economy*.
- Lan, P. C.(2022), “Contested skills and constrained mobilities : migrant carework skill regimes in Taiwan and Japan”, *Comparative Migration Studies* 10.
- MOHW(대만 보건복지부)(2023), *2023 Taiwan Health and Welfare Report*.
- Naiki, Yoshiko(2011), “Migration of Health Workers Under the Japan-Philippines and Japan-Indonesia Economic Partnership Agreements : Challenges and Implications of the Japanese Training Framework”, GFMD Thematic Meeting on Labour Mobility(13-15 Sep 2011, Berne).
- OECD(2022), *A Review of Indonesian Emigrants*, Talent Abroad, OECD Publishing, Paris.
- Palmer, Wayne(2016), *Indonesia’s Overseas Labour Migration Programme, 1969~2010* Leiden and Boston : Brill.
- Parreñas, R. S.(2001), *Servants of Globalization : Women, Migration, and Domestic Work*, Stanford California. Stanford University Press, Stanford.
- Prasetyo, Yoga(2022), *Realizing fair and ethical recruitment*, ITUC.
- Ogawa, R.(2018), “Care and Migration Regimes in Japan, Taiwan, and Korea”, In : Ogawa, R., Chan, R., Oishi, A., Wang, LR. (eds) *Gender, Care and Migration in East Asia*. Series in Asian Labor and Welfare

- Policies, Palgrave Macmillan, Singapore.
- _____(2022), "Chapter 2 : The State and The Market : Acceptance of Migrant Care Workers Through Multiple Channels", In : Yuko O. Hirano, Osuke Komazawa, Nagasaki University (eds). *Agent of Care Technology Transfer : Trends and Challenges of Migration Care Worker Across Borders*, ERIA Research Project Report.
- Ortiga, Y. Y.(2017), "The flexible university : Neoliberal education and the global production of migrant labor", *British Journal of Sociology of Education* 38 (4), pp.485~499.
- Segal, Uma A., Nazneen S. Mayadas, and Doreen Elliott(2010), "The Immigration Process," in Uma A. Segar, Doreen Elliott and Nazneen S. Mayadas eds. *Immigration Worldwide : Policies, Practices and Trends*. Oxford University Press.
- Tayah, Marie-José and Maria Gallotti(2018), "chapter 4. From Domestic Work to Care Work : Governance Challenges", *Safeguarding the Rights of Asian Migrant Workers from Home to the Workplace*, Asian Development Bank Institute(ADB), International Labour Organization(ILO), and Organisation for Economic Co-operation and Development(OECD).
- Tsubota, Kunio(2022), "Chapter 3. Cost of Hiring Foreign Care Workers for Employers : Implications of the EPA Policy", In : Yuko O. Hirano, Osuke Komazawa, Nagasaki University (eds). *Agent of Care Technology Transfer : Trends and Challenges of Migration Care Worker Across Borders*, ERIA Research Project Report.
- Yeh, M.-J. and F.-Y. Liu(2022), "Others' children are expendable", Comparing childcare sector with health and long-term sectors in Taiwan, *Children & Society* 37 (5), pp.1672~1689.

- 외국인 가사관리사 시범사업 서비스 이용 신청 접수」.
- 국가전략특구(National Strategic Sepcial Zones), 「가사지원 외국인 수용사업의 개요」, https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/pdf/gaiyou_Japanese.pdf(검색일 : 2024. 8. 21.)
- 국제인재협력기구(JITCO), <https://www.jitco.or.jp/ja/skill/>(검색일 : 2024. 7. 14.)
- 동경신문(2024. 6. 28.), 「法が守ってくれない「家事労働者」, 77年ぶり差別解消か・労働基準法「除外」から「適用」へ厚労省が大転換」.
- 대만 외국인노동권포털, <https://fw.wda.gov.tw/wda-employer/home/index?locale=zh>(검색일 : 2024. 7. 16.)
- 대만 행정원, National child care policy 2.0 for ages 0-6, <https://english.ey.gov.tw/News3/9E5540D592A5FECD/7b033800-d295-4a7a-8fba-dfbf617142d6>(검색일 : 2024. 7. 16.)
- 보건복지부 보도자료(2024. 6. 28.), 「2024년 제2차 장기요양위원회 개최」, https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&list_no=1482109&act=view&(검색일 : 2024. 7. 22.)
- 저출산고령사회위원회 보도자료(2024. 6. 19.), 「저출생 추세를 반전시키기 위한 3대 핵심분야 총력 지원+사회인식 변화 노력 강화」.
- 출입국재류관리청(Immigration Service Agency), 「재류외국인 통계 결과 개요(2023년)」, <https://www.moj.go.jp/isa/content/001419946.pdf>(검색일 : 2024. 7. 12.)
- _____(Immigration Services Agency), <https://www.moj.go.jp/isa/content/001335263.pdf>(검색일 : 2024. 7. 15.)
- 한겨레(2024. 9. 25.), 「지하철역 식사, 세 가정 근무」…필리핀 가사관리사 호소」, https://www.hani.co.kr/arti/area/area_general/1159465.html(검색일 : 2024. 10. 9.)
- 한국 통계청(2022), 인구총조사, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=334&tblId=DT_1963003_001&conn_path=I2(검색일 : 2024. 7. 28.)
- 한국교육개발원(2022), 유치원 개황, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=334&tblId=DT_1963003_001&conn_path=I2(검색일 : 2024. 7. 28.)

- 한국유학신문(2024. 6. 9.), 「[정봉수 칼럼] 특정활동(E-7) 비자 발급의 기본원칙」, <https://www.studykoreanews.com/news/articleView.html?idxno=343>(검색일 : 2024. 7. 22.)
- 후생노동성, <https://www.mhlw.go.jp/content/001268127.pdf>(검색일 : 2024. 7. 14.)
- _____, 「「외국인 고용 상황」의 신고 상황 정리(영화 5년(2023) 10월 말 시점)」, https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_37084.html(검색일 : 2024. 7. 12.)
- KBS 뉴스(2024. 9. 6.), 「“하이 베이비” 첫 출근한 ‘필리핀 가사관리사’ … 직접 만나보니」, <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8053113>(검색일 : 2024. 10. 9.)
- Workforce Development Agency, MOL, 「Foreign Workers Statistics」, <https://statdb.mol.gov.tw/html/mon/c12050.htm>(검색일 : 2024. 7. 18.)
- NIKKEI Asia(2024. 3. 23.), “Japan to let more foreigners work as in-home caregivers”, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Japan-immigration/Japan-to-let-more-foreigners-work-as-in-home-caregivers>(검색일 : 2024. 4. 5.)
- Philippine Statistic Authority, <https://psa.gov.ph/statistics/survey/labor-and-employment/survey-overseas-filipinos>(검색일 : 2024. 9. 7.)
- TAIPAI TIMES(2023. 10. 15.), “Foreign caregiver hiring requirements eased from today”, <https://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2023/10/15/2003807708>(검색일 : 2024. 7. 17.)
- The Asahi Shimbun(2024. 7. 14.), “Japan faces 570,000 care worker shortage in fiscal 2040”, <https://www.asahi.com/ajw/articles/15346218>(검색일 : 2024. 10. 29.)

◆ 執筆陣

- 조혁진(한국노동연구원 연구위원)
- 주수인(지역고용네트워크 연구원)
- 최혜영(일하는여성아카데미 연구위원)

동남아시아 국제노동이동의 구조와 동학

- | | |
|------------|--|
| ▪ 발행연월일 | 2024년 12월 26일 인쇄
2024년 12월 30일 발행 |
| ▪ 발 행 인 | 허 재 준 |
| ▪ 발 행 처 | 한국노동연구원
30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6081 Fax (044) 287-6089 |
| ▪ 조 판 · 인쇄 | 도서출판 창보 (02) 2272-6997 |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등 록 번 호 | 제2015-000013호 |

© 한국노동연구원 2024 정가 7,000원

ISBN 979-11-260-0750-9



한국노동연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 370 경제정책동
TEL : 044-287-6083 <http://www.kli.re.kr>

