

# 외국인 돌봄 노동시장 특징과 쟁점\*

주 수 인\*\*

돌봄 노동시장은 근무환경이 열악하고 장시간 저임금이라는 특징을 보인다. 또한 내·외국인에 관계없이 나타나는 돌봄노동자의 고령화는 서비스 질 개선에 어려움이 되고 있다. 현재의 돌봄 노동시장이 근로조건의 개선 없이 외국인으로 인력부족을 충당하는 방식을 취할 경우, 노동시장 전체의 임금과 근로환경의 개선을 제약할 수 있다. 이 경우, 현재 종사하고 있는 내국인 노동자가 배제되거나 유입이 되기 어려워(구축효과), 인력부족이 지속될 수 있다. 따라서 돌봄 노동시장의 문호 개방은 돌봄서비스 수혜자와 제공자의 권익 보호를 전제로, 내국인 구축효과가 최소화되도록 양질의 일자리 창출을 유도하고, 서비스 질의 개선과 수혜자의 부담 경감을 종합적으로 고려하여 모색할 필요가 있다.

## I. 머리말

돌봄서비스 노동시장은 여성화, 고령화라는 인구적 특성, 낮은 임금과 상대적으로 열악한 근로조건, 노동자로서의 권익을 보호받지 못하는 법제도의 사각지대라는 특징을 보인다. 이러한 특징으로 인해 돌봄서비스 산업은 늘어나는 인력수요에 비해 내국인 노동공급이 부족하여, 외국인이 합법 혹은 비합법 체류자격으로 돌봄서비스 산업의 주요한 노동공급원으로 자리 잡고 있다.

현행 제도에서는 돌봄 노동시장은 외국국적동포에게만 허용되어 있으나 요양병원이나 재가 형태로 가사·간병일을 담당하는 비합법체류자가 상당수에 이르고 있음은 주지의 사실이다. 그러나 이 분야에서 종사하는 외국인 노동실태는 노동시장의 비공식성으로 인해 제대로 파악되

\* 이 글은 이규용 외(2022), 『돌봄서비스업 외국인 노동시장 연구』 중 제5장의 내용을 요약·정리한 것이다.

\*\* 지역고용네트워크 연구원(singngracoona@naver.com).

지 못하고 있다.

돌봄서비스 분야의 주된 직무인 가사 및 간병 서비스 시장의 특성상 한국어의 이점으로 중국 동포가 주류를 형성하여 왔다. 그러나 다른 나라의 사례를 참고할 때, 의사소통을 이유로 중국 동포 이외 국적의 외국인을 활용하는 것이 크게 문제가 되지는 않는다. 외국인 활용에 보다 핵심적인 사항은 돌봄 노동시장의 양성화를 위해 서비스 질의 개선을 통한 서비스 수요자 보호, 이를 위한 서비스 공급자의 자격 및 숙련 제고, 돌봄종사자의 노동권 보호 정비 등이다.

이 글에서는 돌봄서비스업의 외국인 활용제도와 노동시장 특성을 살펴보고, 외국인 도입과 관련한 쟁점들을 통해 돌봄서비스 분야의 외국인력 공급기반 구축 시 검토되어야 할 과제들을 제시하고자 한다.

## II. 돌봄서비스업 외국인 활용 제도와 자격요건

### 1. 돌봄 노동시장 외국인 활용제도

현행 제도에 따르면 돌봄서비스업 분야에 취업가능한 외국인 취업비자는 방문취업비자(H-2)와 재외동포 비자(F-4)이며, 이 외 취업활동에 대한 제한을 두지 않는 거주(F-2), 결혼이민(F-6), 영주(F-5)의 체류자격을 가진 외국인은 장기요양보호사 등을 포함하여 개인, 가사, 간병 등 다양한 돌봄 노동시장에 취업할 수 있다.

2002년 서비스 분야 외국국적동포 취업관리제 시행은 돌봄 노동시장에 제한적으로 동포의 취업을 가능하게 하였다. 모든 외국인에게 취업을 허용한 것은 아니지만 중국 및 구소련 동포가 사회복지서비스업과 개인 간병 및 가사서비스업 분야에서 취업할 수 있도록 제도화되었다. 2004년부터 고용허가제가 실시되면서 취업관리제를 개편하여 중국 및 구소련 국가의 동포들을 외국인정책 안에서 관리하기 위해 2007년부터 방문취업제(특례고용허가제)를 도입했다. 특별고용허가제인 방문취업자격을 가진 동포(H-2)는 「출입국관리법 시행령」과 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 의거하여 일부 ‘사회복지서비스업’, ‘개인간병 및 유사서비스업’, ‘가구 내 고용활동<sup>1)</sup>’의 업종에서 취업을 허용하고 있다.<sup>2)</sup>

방문취업제 자격을 가진 동포(H-2)의 경우 취업 활동 범위는 ‘개인간병 및 유사서비스업’ 중

1) ‘가구 내 고용활동’은 요리사, 가사도우미, 보조, 개인비서, 유모, 세탁부, 집사, 정원관리원, 가정교사 등을 고용한 가구의 활동이다.

2) 방문취업의 동포(H-2)는 고용노동부로부터 특례고용가능확인서를 발급받은 사업장에 한해 취업이 가능하다.

에서 개인간병에 대해서만 허용되며 ‘가구 내 고용활동’에서도 개인이 고용하는 것을 일부 허용한다. 취업 허용 범위에 보건업이 포함되어 있지 않아 방문취업 체류자격 동포의 병원 등 시설 고용은 제한된다. 방문취업(H-2)의 경우, 고용허가를 위해 고용센터에 취업한 사실을 신고해야 하지만 절차가 복잡하여 개인 간 고용계약을 맺는 비공식 시장이 활성화되어 있다.

〈표 1〉 돌봄 노동시장 방문취업제 동포(H-2) 고용 자격요건

서비스업	내역	확인서류
사회복지서비스업	아동복지시설, 장애인 복지시설 등	사회복지시설허가증 및 사회복지시설신고증
개인간병 및 유사서비스업	치매 등 거동이 불편한 환자	주민등록등본, 가족관계증명서, 장기요양인정서, 건강진단서 또는 입원확인서 (세대주만 가능)
	80세 이상의 노인	
	병원에 입원 중인 자의 간병을 위해 개인 고용 허용(개인간병만 인정)	
가구 내 고용활동	가구당 1인 고용 가능	주민등록등본 (세대주만 가능)
	가정부, 부모, 유모 주요 대상	

자료 : 외국국적동포 취업교육 홈페이지의 특례고용허가제 고용허용업종을 저자가 재가공.<sup>3)</sup>

법무부의 재외동포(F-4) 체류자격 발급기준 완화로 중국 및 구소련 국가 동포 중 방문취업(H-2)의 체류자격을 가진 동포가 일정 조건을 갖춘 뒤 재외동포(F-4) 체류자격으로 많이 전환하였다. 2010년 법무부는 단순노무업종 취업이 금지되어 있던 재외동포 체류자격 동포(F-4)의 가사·간병·서비스업 취업 제한을 해제했다.<sup>4)</sup> 재외동포(F-4) 자격의 동포는 사회복지서비스업

〈표 2〉 재외동포, 방문취업

직업구분	재외동포(F-4)	방문취업(H-2)
간병인	가능	일부 가능(개인간병)
요양보호사	가능	제한
육아도우미·가사종사자	가능	일부 가능 (가구 내 고용활동)

자료 : 법무부 출입국·외국인정책본부(2022), 『동포 맞춤형 길라잡이』, p.17.

3) 외국국적동포(H-2) 취업교육 홈페이지, <https://eps.hrdkorea.or.kr/h2/h2empl/whatH2empl.do> (검색일 : 2022. 12. 1).

4) 2010년부터 ‘가사보조인’, ‘간병인’으로 1년 이상 동일 직장에서 근무한 동포에게 연장 신청만 하면 재외동포(F-4) 체류자격을 부여하기 시작하였다. ‘가사도우미’, ‘육아도우미’, ‘간병인’, ‘복지시설 보조원’의 4개 서비스업에 취업할 수 있도록 했으며 이때 필요한 신청서류는 최근 1년간 해당 업종 계속 고용관계증명서와 고용주 추천서이다(최서리 외, 2013: 5). 2011년 8월 1일부터는 “고용시장에서 중국동포들이 한국인의 일자리를 잠식한다는 지적을 반영해” ‘가사보조인’과 ‘간병인’은 재외동포(F-4) 체류자격 부여 대상에서 제외되었다(곽재석, 2012; 최서리 외, 2013 재인용).

과 간병업이 단순노무 제한 범위에 포함되지 않아 돌봄 노동시장에 취업이 가능하다.

이로 인해 재외동포(F-4) 자격과 방문취업제(H-2) 자격의 합법적 돌봄 노동시장 영역이 확대 되었으며 동포 취업도 많이 증가하였다. 2021년 하반기부터 법무부는 범죄경력, 취업가능여부 등 신원관리 강화를 위하여 외국인 가사·육아도우미·간병인 등을 대상으로 가사 분야 취업사 전등록제를 시행하고 있다.

## 2. 돌봄 노동시장의 외국인 체류자격 및 취업요건

돌봄 노동시장은 크게 노인돌봄, 장애인 돌봄, 육아돌봄, 가사서비스로 나누어 볼 수 있다. 노인돌봄시장은 제도 내 노동시장과 제도 밖 노동시장으로 나눌 수 있다. 제도 내에서는 장기 요양서비스와 노인맞춤 돌봄서비스를 지원받을 수 있다. 취업활동을 위해 요양보호사 자격이 필요하며, 요양보호사는 노인돌봄 노동시장에서 중요한 노동자다. 외국인 요양보호사는 「출입국 관리법 시행령」에 근거하여 방문취업(H-2), 거주(F-2), 재외동포(F-4), 결혼이민(F-6), 영주(F-5) 체류자격자만을 대상으로 교육이 가능하다. 2008년 하반기부터 요양보호사 자격 대상에 방문취업(H-2), 거주(F-2)가 포함되었으며 2009년에는 재외동포(F-4)와 영주(F-5) 체류자격 중 대한민국 국적 보유 등 요건을 충족하는 이들에게 요양보호사 교육이 가능하도록 하였다. 2014년에는 결혼이민(F-6) 체류자격도 교육 가능 대상에 추가하였다. 요양보호사 교육 가능 대상에 외국인 체류자격은 점진적으로 확대되어 왔다(김유휘, 2018).

제도권 밖의 요양병원 등의 간병인은 요양보호사와 달리 환자나 보호자에 의해 개별 고용되어 구체적 규정이 없다. 간병인 취직을 위한 별도의 법률적 자격요건이 있는 것이 아니기 때문에 외국인 노동자 관련 규정 또한 존재하지 않는다(송인식, 2019).

장애인 활동지원원은 「출입국관리법 시행령」에 따라 거주(F-2), 재외동포(F-4), 결혼이민(F-6), 영주(F-5), 관광취업(H-1), 방문취업(H-2) 체류자격을 가진 외국인이 활동지원사 교육과정을 수료하면 활동지원사로 취업할 수 있다. 장애인 활동지원원은 관광취업(H-1) 체류자격이 포함된다.는 점에서 요양보호사 자격보다는 다소 완화된 조건이다(김유휘 외, 2021: 91).

육아돌봄은 2013년부터 한국이민재단에서 외국인 육아도우미 전문교육을 실시하고 있으며 총 40시간 10개 과목 이수로 구성되어 있다. 육아도우미 전문교육은 방문취업(H-2), 거주(F-2), 재외동포(F-4), 결혼이민(F-6), 영주(F-5) 체류자격의 외국인이 교육대상이다. 방문취업(H-2)의 체류자격자가 육아도우미 교육 이수 후 만 10세 이하의 가정에서 고용주 변동 없이 2년간 근무할 경우 재외동포(F-4) 자격을 부여하고 있다.

가사서비스는 방문취업(H-2), 거주(F-2), 재외동포(F-4), 결혼이민(F-6), 영주(F-5) 체류자격이 취업 가능하며 별도의 취업 자격 요건이 없다. 2022년 6월부터 「가사근로자 고용개선 등에 관

한 법률」이 시행됨에 따라 법적으로 청소, 양육 서비스 등에 일하고 있는 종사자의 권리를 보장 받게 되었다. 또한 고용노동부는 외국인인력정책위원회에서 가사서비스 제공기관에서 방문취업(H-2) 체류자격의 동포 고용을 허용하도록 출입국시행령을 개정하기로 하였다. 동포는 가사, 육아도우미 등으로 가정 내 고용 외 제공기관에 취업하는 형태로 근무할 수 있게 되었다.

### Ⅲ. 외국인 돌봄 노동시장의 특징과 정책쟁점

본 장에서는 사례연구를 통해 파악한 돌봄 노동시장의 특징과 이와 관련한 정책쟁점을 살펴본다. 사례연구는 육아·가사 종사자, 요양보호사, 간병인 등 돌봄 노동시장에 종사하는 외국인 과 외국인 알선업체, 고용주를 대상으로 진행하였다.<sup>5)</sup>

#### 1. 돌봄 노동시장의 외국인 노동자 특징

국내 돌봄서비스가 체계적으로 발전하지 못한 상황에서, 방문취업제(H-2)와 재외동포(F-4) 체류자격의 동포 대상 노동시장 규제 완화로 돌봄 노동시장에 중국동포가 다수 유입되었다. 또한 중년층 중국동포 여성들은 경제적인 이유로 가족 없이 독립적으로 이주하였기 때문에, 숙식을 해결할 수 있고 다른 직종에 비해 신체적 부담이 적은 가사·돌봄 노동자로 취업하는 경우가 많은 것으로 나타났다(Lee, 2004; 이현경 외, 2013에서 재인용). 돌봄 노동시장에서 서비스를 제공할 수 있는 외국인 노동자는 거주(F-2), 재외동포(F-4), 결혼이민(F-6), 영주(F-5), 방문취업(H-2) 등의 체류자격이 가능하지만, 의사소통이 중요하여 한국어와 한국 문화에 비교적 익숙한

〈표 3〉 국적별 간병인 분포

(단위: 명, %)

국적	간병인 수	분포
내국인(한국인)	2,750	63.7
중국동포	1,531	35.4
기타	39	0.9
전 체	4,320	100.0

자료: 대한요양병원협회(2021), 『2020 요양병원 백서』, p.54.

5) 사례연구에 대한 상세한 설명은 이규용 외(2022)의 제5장 제2절을 참고.

중국동포가 돌봄 노동시장에서 많이 종사하게 되었다. 외국인 중 중국동포가 35.4%를 차지하고 있으며 2016년 이후 러시아 등 외국인의 국적이 다양해지고 있다(대한요양병원협회, 2021: 53).

돌봄노동은 근로시간이 유연하고 비교적 요구되는 숙련수준이 높지 않아 타 직종에 비해 자격요건이 까다롭지 않다. 일하는 시간을 조절할 수 있으며 주로 내국인 중장년 여성이 노동자로 참여하고 있다. 외국인 노동자 역시 여성의 비율이 높고 중장년층 위주이다. 돌봄 노동시장의 외국인 노동자가 돌봄 분야의 한 직종에서 오랜 기간 일하는 경우도 있지만 가사와 돌봄이라는 업무가 중첩되어 장애인활동지원사, 요양보호사, 간병인, 육아돌보미, 가사종사자 등으로 중복하여 활동하는 경우도 많다.

“저는 자동차 부품을 만드는 회사에서 주간 야간 4년 일했어요. 그다음에 플라스틱 사출회사에서 일했어요. 제조업이 돈 더 높은데... 연령대가 이렇게 자꾸 올라가서 회사 하는 일이 내 몸에 적합하지 않잖아요. 시력 거기서 불량이라 하나 생기면 내가 스트레스 받거든요.” (요양보호사 A씨)

간병 분야는 주로 여성이 일하고 있지만 최근 재중동포 남성도 유입되고 있다. 더 이상 건설업에 일할 수 없거나 중국에서 퇴직 후 일하고 싶은 남성동포들이 육체적으로 힘들지 않은 간병인으로 일하고 있다. 남성 환자를 남성 간병인이 돌보면서, 여성 노동자를 대상으로 종종 발생하는 성희롱, 성추행이 예방되는 측면이 있다.

외국인 노동자는 요양보호사, 간병인, 육아돌보미, 가사종사자, 장애인활동지원사 등으로 유입되기 전에 다른 업종에서 일한 경험을 가지고 있다. 젊은 시절에는 다른 업종과 산업에서 일을 하였지만 연령이 높아짐에 따라 비교적 높은 연령에도 일할 수 있는 돌봄 노동시장으로 이동한 경우이다.

“저는 53세로 (중국동포 돌봄하시는 분 중에) 젊은 편이에요.” (요양보호사 A씨)

“대부분 60대, 70대 이상이에요. 60대 이상 되시는 분들이 많은데 60대에 일자리를 찾는 것 어렵죠.” (간병인협회 G씨)

돌봄 노동시장에 참여하는 외국인 노동자 연령대가 가파르게 상승하고 있어 ‘50대도 젊다’는 표현을 하기도 하였다. 심층면접을 진행한 외국인 노동자 중 돌봄 노동시장으로 유입되는 시기는 50대 이상의 연령이 되었을 때가 많았다.

“73명의 요양보호사 중 평균이 58세예요. 그중에 그래도 젊은 사회복지사가 이렇게 섞여 있어 가지고 조금 내려온 거지 그만큼 고령화, 요양보호사가 고령화돼 있고...” (요양원 사무국장 A)

대한요양병원협회의 『2020 요양병원 백서』 실태조사에 따르면 60세 이상의 간병인 비율이



42.3%(전체 4,427명 중 1,874명)에 달하고 있다. 돌봄노동자의 고령화는 간병서비스 개선에 어려움을 야기하고 있으며, 점차 고령화되는 인구구조를 볼 때, 돌봄노동자 수요 확대에 부응하기 위해서 돌봄 노동시장 개선을 통한 양질의 서비스 제공이 필요하다.

## 2. 열악한 근로환경

한국의 돌봄시장은 경력단절과 생계 목적의 중고령 구직여성에게 개방되는 전형적인 저임금·여성 노동시장이다(윤정향, 2013: 32). 돌봄 노동시장의 열악한 환경과 저임금 구조는 내국인이 기피하는 시장이 되었으며, 돌봄 노동자가 시간제로 소득을 보장받기 어렵다. 이로 인해 돌봄 노동시장의 인력부족은 가속화되었으며, 서비스 수혜자는 비용부담으로 보다 저렴한 요양병원 등을 찾고 있는 실정이다. 즉, 서비스 공급자가 직면하는 저임금과 고용불안정, 돌봄비용을 서비스 수요자가 온전히 부담해야 하는 상황은, 돌봄 노동시장에서 서비스 인력의 부족이 지속됨에도 저임금 수준이 고착화되고, 서비스 질의 개선을 요원하게 하는 구조적 문제를 가진다.

돌봄 노동시장은 다른 노동시장과 달리 서비스 질과 서비스를 제공받는 수혜자에 대한 고민이 함께 이루어져야 한다. 돌봄 노동시장의 방향성이 경제적 도구화되는 것인지, 아니면 인력부족 해소 및 실제적인 케어인지 진심으로 고민해 보아야 하는 문제이다.

공적 지원은 전일제보다 시간제를 통해 대상자 수를 늘리는 것에 집중하였고 이는 요양보호사, 장애인활동지원사 등의 고용불안정을 야기하였으며, 일정 소득을 위해 복수의 대상자를 찾도록 만들었다. 공적 지원이 없는 영역은 법적 기준조차 없어 노동자, 고용주, 환자, 알선기관 모두가 근로조건과 서비스 질 측면이 열악한 환경 속에 놓여 있다. 열악한 돌봄 노동시장의 고용조건 개선 없이 서비스 품질 개선 및 양질의 서비스 제공은 뚜렷한 한계를 가진다. 「가사근로자법」이 시행된 지 얼마 되지 않았으며 장기요양보험을 통한 요양보호사 역시 내국인 노동자를 위한 근로환경 개선이 시급하다. 간병인 시장은 간병비 급여화 등 여러 문제가 산적해 있고 열악한 조건에서 동포가 간병 업무를 담당하고 있다. 돌봄 노동시장은 수혜자 인권 향상에 목적을 두고 양질의 일자리를 창출하며, 수혜자의 부담을 줄여 높은 서비스를 제공하는 방향으로 개선될 필요가 있다.

돌봄 노동시장의 구조적 문제는 단순히 외국인 고용을 확대하는 방식으로 해결되기 어렵다. 돌봄 노동시장 내에서도 외국인은 이미 장시간 저임금으로 일하고 있으며 내국인의 근로조건도 열악하다. 돌봄 노동시장의 일자리는 사회서비스의 확대로 증가해 왔지만 일자리의 질이 문제라는 비판을 끊임없이 받고 있다. 일자리의 질을 높이기 위해 임금수준을 높이는 것을 대안으로 제시한 바 있지만, 돌봄서비스 일자리의 임금수준은 현실적으로 사회서비스 수가와 밀접한 관련이 있기 때문에 개별 사업체가 결정할 수 있는 임금수준 범위는 매우 제한적이다(정형

옥, 2015: 4).

이러한 상황에서 돌봄 노동시장 개선 없이 외국인을 도입하게 되면, 돌봄 노동시장의 임금, 근로환경 등은 더욱 열악해질 가능성이 높다. 또한 현재 돌봄 노동시장에 종사하고 있는 내국인 노동자도 배제되거나 유입되기 어려우며, 돌봄 노동시장의 구조적 문제는 더욱 악화될 수 있다. 결국 구조적 문제의 피해는 서비스를 제공받는 수혜자와 환자에게 전가될 것이다.

외국인 노동자는 근로환경과 임금에 따라 합법적 체류자격을 가졌음에도 고용허가 업종에서 이탈하거나 미등록이 될 결심을 한다. 미등록 체류자 규모를 업종별로 보면 서비스업과 어업이 가장 많으며, 건설업과 농축산업은 유사하고, 제조업이 가장 적다. 많은 외국인 노동자는 제조업 취업을 희망한다. 근로시간이 명확하고 산업과 특근은 월급 외 추가 임금의 기회를 제공하며, 다른 업종에 비해 근로환경이 좋다. 그에 비해 농업과 어업은 인력부족이 심하고, 이를 해결하기 위하여 계절노동자 제도를 도입하였다. 농업과 어업의 인력부족 해결을 위해 외국인 제도를 도입하였지만 입국한 많은 계절노동자의 사업장 이탈이 빈번히 발생한다. 정부는 송출국 임금 대비 유입국의 임금 차이를 예시로 들며 외국인 노동자가 입국하면 무조건 그 업종에 종사할 것이며 관리가 가능할 것이라고 생각한다. 하지만 외국인 노동자가 입국할 때 그 국가마다 공유된 임금 기준이 있으며, 타 업종 및 사업장에 대한 임금과 단속 정보를 공유하는 외국인 노동자는 사업장을 이탈하여 미등록 상태를 선택할 수 있다. 인력부족으로 인해 외국인 노동자를 도입하지만, 돌봄 노동시장은 미등록 외국인 노동자를 양산하는 관문이 될 수도 있다. 저임금 인력이라는 생각으로 돌봄 노동시장에 준비되지 않은 외국인 노동자를 도입하는 것은 오히려 인권침해와 미등록 노동자를 발생시키는 통로가 될 수 있다.

타 업종은 동료와 함께 일하거나 팀장을 통해 OJT로 숙련을 형성하지만, 돌봄 노동시장은 가정에서 혼자 일을 하게 될 경우가 많아 외국인 노동자의 고립감이 높아질 가능성이 높다. 또한 돌봄 노동시장은 고령자 내국인이 돌봄노동을 제공하는 시장으로, 젊은 외국인 노동자가 들어올 경우, 경력단절 여성과 고령자 등을 위한 내국인 노동시장 보호를 어떻게 구축할 것인가에 대한 고려도 필요하다. 외국인이 일하는 노동시장이 산업 전체에 보완효과를 가질 것으로 기대하지만, 근로환경 개선, 내국인 유입 등을 고려할 때 오히려 내·외국인 노동시장의 분리가 강화될 수 있어 이에 따른 개선노력도 고민해야 한다.

한번 개방된 시장은 통제하기 어렵기 때문에 기존 돌봄 노동시장의 외국인 체류자격이 왜 취업활동이 가능하고 정주기반의 외국인에게만 허용했는지 고심해 볼 필요가 있다. 또한 의사소통이 가능한 동포의 돌봄 노동시장이 여전히 체계적 관리 부족과 서비스의 질 등에 대한 문제에 직면하고 있어, 의사소통과 문화차이의 문제가 남아 있는 외국인력 도입에 대하여 신중한 필요가 있다.

돌봄시장의 열악한 근로환경을 고려할 때, 우선 돌봄 노동시장의 근로환경 및 임금 등의 개



선이 먼저 수반되어야 한다. 이를 바탕으로 외국인력 도입 시에 언어와 문화가 다른 외국인 노동자의 자격요건과 고용주 자격요건, 도입 할당량, 내국인 구인노력 노동시장 테스트 등이 이행되어야 할 것이다.

### 3. 필요요건 대비 공급의 현실성

한국의 인구구조를 고려할 때 돌봄노동 수요는 늘어날 것으로 예상된다. 하지만 돌봄노동은 누구나 쉽게 일을 구할 수 있고 오랜 기간 여성에 의해 수행되어 왔기 때문에 여전히 ‘가정부’, ‘식모’라는 선입견이 강하고 돌봄노동에서 수행하던 많은 일들이 단순한 일로 치부되었다. 단적으로 경력이 많은 돌봄노동 노동자와 신입 돌봄노동 노동자의 임금 차이가 거의 없다. 하지만 생각보다 돌봄노동은 경험을 통해 축적된 다양한 기술을 필요로 한다.

돌봄노동 서비스는 서비스 유형에 따라 다소 차이가 있지만 아이, 환자, 장애인, 노인 등을 대상으로 직접 의사소통을 해야 하는 경우에는 한국어 구사 능력을 갖출 필요가 있다.

“환자가 무슨 말을 해도 무슨 단어인지도 모르고 계속 물어보고 환자는 답답하니까 벨 누르고 간호사하고 이야기하고 간호사가 대신 이야기하고 간호사가 두 번 일하는 것이예요.” (요양원 관리자 Y)

“한국어 할 수 있는 팀장 불러서 다시 설명하고 전달해야 돼요. 환자마다 약이 다른데 약 내용을 못 읽어서 병동에 있는 환자에게 서로 다른 약을 줘서 치명적일 뻔한 적 있어요.” (요양병원 수간호사)

“아이가 갑자기 아플 때 오전에 무엇을 먹고 어땠는지 부모가 알아야 하는데 언어소통이 안 되면 일하고 온 부모가 아이의 증상을 피드백 받을 수 없고 굉장히 불편하죠.” (워킹맘)

특히 병원의 돌봄 노동자는 환자 생명과 직결되어 있어 의사소통 능력을 동반한 노동자가 필요하며, 의료 영역 외에도 돌봄 노동자는 수혜자와 소통하며 말벗이 되기 때문에 돌봄서비스 유형에 따라 언어능력이 필요한 직무도 있다.

하지만 의사소통을 잘하는 외국인은 무역 등 사무직과 임금이 높은 다른 직종에 갈 가능성이 높기 때문에 중국동포 외 한국어를 잘하는 외국인을 돌봄 노동시장에 확보하고 돌봄 노동자로 양성하는 것은 앞으로 많은 논의가 필요하다. 한국어를 구사하더라도 수혜자는 외국인 노동자의 억양, 말투, 사투리 등 언어구사 능력을 고려하는 경우가 많다. 다른 노동에 비해 육체적 강도가 약하지만 감정노동의 강도는 세다. 또한 육아 관련 노동자는 수혜자가 직접적으로 사투리에 대해 지적하거나 건의하는 등 세밀하게 노동자를 검증한다. 아이돌봄에 관한 자격요건이

있는 것은 아니지만 수혜자들은 사투리 여부, 아이돌봄 교육 여부, 자격요건과 학력 및 경력 등 다양한 요소를 고려하여 고용한다. 주로 아이돌봄은 초등학교 취학 전의 아동을 대상으로 서비스가 이루어진다. 결혼이민자도 아이돌봄에 활동하고 있지만 문화적 차이와 언어소통 문제로 인해 내국인 고용주가 대체로 결혼이민 등의 외국인을 선호하지 않는다. 아이돌봄영역에서 사투리를 많이 구사하지 않는 중국동포가 대부분 활동하고 있다. 결혼이민자의 경우, 결혼이주 여성 대상의 다문화 산모도우미 등 특화되어 있는 경우가 있으나, 수요가 생각보다 많지 않다. 아이돌봄, 산모도우미 등에 종사하기 위해서는 특정 자격요건 및 경력이 필요하다.

비교적 가사 및 청소는 언어소통 없이 업무수행이 가능하지만 요리는 각각의 취향이 달라 맞추기 어려우며 한국사람의 취향과 입맛을 알아야 한다. 요리 관련 자격증을 보유하더라도 일을 수행하는 것이 쉽지 않다. 또한 외국인 가사종사자가 화분에 죽은 식물이 있어 버렸는데, 집주인이 강하게 문제를 제기해 직업소개소가 변상한 경우도 있었다. 요리, 청소, 주방기구 다루는 법 등 한국 가정과 문화에 맞춰 작동법과 사용법을 인지하고 있어야 한다. 경력 있는 내국인도 집집마다 적응이 힘들기 때문에 외국인이 적응하기 쉽지 않을 수 있다. 돌봄노동 중 가정을 대상으로 제공하는 서비스는 집집마다 규칙이 다르고 원하는 방식이 변하기 때문에 그에 맞는 유연한 대응이 필요하다.

간병인은 목욕, 식사제공, 이동, 약 급여, 체위변경, 기저귀 변경 등의 업무를 하게 된다. 간병인의 업무강도에 비해 임금은 낮고 근무환경이 열악하며, 휴일이 없어 업무를 쉴 경우 대근할 사람을 대신 구해야 한다. 또한 업무범위가 명확하지 않아 청소와 운반, 의료행위가 중첩되기도 한다. 특히 의사가 행해야 하는 넬라톤, 간호사가 해야 하는 석션, 폴리, 피딩 등의 의료행위를 아무런 의무교육을 받지 않은 초보 간병인이 대체하는 경우도 있다. 간병인의 의료행위가 반복되지 않도록 업무범위의 명확화와 관리감독이 이루어져야 한다.

요양병원 간병인은 요양보호사와 다르게 별도의 채용 규정이 없으며 자격요건이 없어 진입장벽이 낮다. 관련 제도와 근거 법령 등의 미비는 간병인 돌봄 노동시장을 열악하게 만들었으며, 간병인들은 청소부터 의료행위까지 다양한 영역의 일을 하고 있다. 외상환자의 체위변경, 환자 이동, 식사보조, 기저귀 갈기, 낙상위험을 방지하기 위한 보호조치, 목욕 등에 대한 교육이 필요하며, 환자를 돌보기 때문에 간병인 등의 의무교육과정을 마련하고 교육 및 관리를 강화해야 한다. 특히 초보 간병인과 경력 및 숙련 간병인의 규정된 임금이 없고 초보와 경력직의 임금이 같아 숙련된 간병인을 확보하기 어렵다. 간병인의 업무범위를 구체적으로 설정하고 간병에 맞는 맞춤형 교육이 이루어져야 한다.

돌봄노동 노동자는 수행하는 업무가 다양하여 필요한 요건이 많다. 돌봄노동은 의사소통부터 의료행위까지 광범위한 범위를 다루지만 근로환경과 임금은 열악하다. 외국인 노동자의 경력에 따른 전문성 인정과 열악한 근로환경을 개선하지 않으면 돌봄 노동시장의 서비스 질 개선

및 경력직 돌봄 노동자를 확보하기가 쉽지 않을 것이다.

#### 4. 여전히 남아 있는 차별

지역언론에서 「여수시 결혼이민자 6명 요양보호사 국가자격증 취득」,<sup>6)</sup> 「태백시 결혼이주여성 4명 요양보호사 자격 취득」,<sup>7)</sup> 「남원시 결혼이민자 요양보호사 자격증 취득」<sup>8)</sup> 등 결혼이민자가 요양보호사 자격증 취득을 크게 보도한 사례를 볼 수 있다. 그러나 외국인이 자격증을 취득 하더라도 수혜자의 거부로 외국인이 돌봄 노동시장으로 진입하기 어려운 것이 현실이다.

“결혼이민자가 실제로 일하려고 오지만 누구든 괜찮다고 하시더니 외국인 보내면 거부당하고, 내국인들이 피부, 말투, 문화차이 등으로 싫어해요.” (가사플랫폼 과장)

타 업종 대비 임금이 낮으며 대면서비스로 신체노동 외 감정노동과 외국인 차별문제까지 포함하고 있어 자격증 취득 후 취업연계까지 이루어지지 않는 경우가 많다.

“안성에 장애인센터가 세 곳 있어요. 처음에 지원하였을 때 서류 받아주더니 나중에 등록하러 갔더니 주민등록 검사하면서 외국인이니까 ‘죄송합니다. 잘못 접수했어요’라면서 안 된다고 했어요. 나도 똑같이 교육 받을 수 있는데 따지니까 실습만 받을 수 있고 근무로 연계는 어렵다고 했어요. 그렇게 근무하기 전부터 차별하는 게 어디 있어요.” (장애인 활동지원사 B씨)

합법 체류자격을 가지고 자격 요건을 갖추었지만 지원할 때부터 외국인이라는 이유로 차별을 받는 경우가 많다. 외국인은 국적, 피부색, 민족 등 외적인 것에 대한 차별 외에도 문화차이를 강조하거나, 익숙하지 않는 업무를 요구받으며 존중받지 못하는 경우도 발생한다.

“한식 요리책을 주인이 주더라고요. 그것 보고 따라하면 아무 말을 안 해요. 만약에 안 물어보고 내 방식대로 하면 난리가 나요. 내가 중국에서 바닷가에 안 살아서 엄청 비싸고 큰 꽃게를 사왔는데 살 바르라고 하는데 내가 어떻게 알아요. 그냥 살 바르고 있으니까 ‘이모, 이거 얼마나 비싼 건데.’ 얼마나 핀잔을 주던지 내가 조금 있다가 ‘그만둘래요.’ 하니까 눈치도 빨라서 ‘이모 처음 만지는 사람인 것 몰랐어요. 미안해요.’ 하더라고요.” (요양보호사)

6) 위키트리(2020. 12. 15), 「여수시, 결혼이민자 6명 요양보호사 국가자격증 취득」, <https://www.wikitree.co.kr/articles/601346> (검색일 : 2022. 12. 4).

7) 프레시안(2020. 12. 1), 「태백시, 결혼이주여성 4명 요양보호사 자격 취득」, [https://www.pressian.com/pages/articles/2020120115455879268?utm\\_source=naver&utm\\_medium=search](https://www.pressian.com/pages/articles/2020120115455879268?utm_source=naver&utm_medium=search) (검색일 : 2022. 12. 4).

8) 전민일보(2022. 10. 5), 「남원시 결혼이민자 ITQ 요양보호사 자격증 취득」, <http://www.jeonmin.co.kr/news/articleView.html?idxno=364679> (검색일 : 2022. 12. 4).

돌봄노동 중 식사준비, 가사 업무에서 입맛의 차이, 재료 손질 등으로 수혜자와 갈등이 발생하거나 지속적인 감시를 받아 노동자가 스트레스를 받는 경우가 많다. 집에서 돈 또는 목걸이를 훔쳐갔다고 의심하거나 끊임없이 노동에 대해 감시하여 감정적으로 스트레스를 받은 적도 많다.

“가정집에서 이것저것 하지 마라 갑자기 시어머니나 다른 가족이 감시하러 오기도 하고, 아이 밥 먹이면 밥도 잘 안 먹고 제대로 먹여 보내야 하고, 아프면 데리고 병원 데리고 가야 되고, 샤워도 시켜야 되고, 청소도 하고 학교도 보내야 하고, 하다 보면 기가 다 빠져요.” (육아·가사 근로자)

요즘은 CCTV 비용이 저렴해져 설치한 집이 증가함에 따라 CCTV를 통해 노동에 대한 감시를 받기도 한다.

“요즘은 CCTV가 다 있어서 집에 주인이 없어도 카메라가 나를 따라다니면서 일하고 있는지 아닌지 다 확인해요.” (가사근로자)

아이 학대 등 민감한 문제와 CCTV설치가 간소해지면서 일관된 매뉴얼 없이 노동자의 행동을 감시하면서, 인권침해의 소지가 발생하고 있다.

“한국인 간병인과 교포 간병인의 편견을 극복했으면 좋겠습니다. 어떤 병원에서는 한국인 간병인과 교포 간병인 방이 있는데 한국 간병인 방에는 쉬운 환자를 주고 교포방은 몽땅 바쁜 환자만 있습니다. 시급 차이도 있구요. 한국 때문에 돈 벌 수 있어 고맙지만 한편으로는 쓸쓸한 마음도 금할 길 없습니다. 할아버지, 할머니, 어머니 모두가 고향이 한국이고 우리한테도 조상들의 뼈가 묻힌 모국땅이지만 마음만은 허전합니다.” (간병인)

비슷한 업무를 하지만 내국인과 외국인의 근무시간, 환경, 임금 등을 차등 지급하여 외국인 노동자와 내국인 노동자 간 갈등이 생기는 경우도 있다. 열악한 돌봄 노동시장 근로환경이 개선되어야 하며, 성추행 등이 발생하지 않도록 노동자의 안전 매뉴얼을 강화해야 한다. 서비스 이용대상자에게 차별과 인권침해 등에 대한 교육과 사회적 인식변화가 필요하다.

## VI. 맺음말

외국인 돌봄 노동시장의 특성에 대해 살펴보았다. 돌봄 노동시장에서 서비스를 제공할 수

있는 외국인 노동자는 주로 자유로운 취업활동이 가능한 체류자격의 외국인이며, 언어와 문화 차이 등으로 주로 중국동포가 일하고 있다. 돌봄 노동시장은 직접적인 대면서비스를 제공한다는 점에서 언어소통이 다른 업종에 비해 중요하지만 돌봄서비스업은 상대적으로 임금수준이 낮고 근로조건이 열악하다. 젊은 시절에는 다른 업종과 산업에서 일을 하였지만, 연령이 높아짐에 따라 고령에도 일할 수 있고 자격요건이 없거나 진입장벽이 낮은 돌봄 노동시장으로 유입된다. 매년 심화되고 있는 저출산 및 인구 고령화의 인구변화가 현실화되면서 이민자가 인력부족과 저출산 문제의 해결방안으로 논의되기도 한다. 그러나 돌봄 노동시장의 외국인 고용을 모든 문제에 대한 해결책으로 간주해서는 안 된다. 돌봄 노동시장은 근무환경이 열악하고 장시간 저임금 노동시장으로, 현재의 돌봄 노동시장 근로환경 개선 없이 외국인으로 인력부족을 충당하는 방식은 돌봄 노동시장 전체의 임금수준과 근로환경 조건의 개선을 제약하는 요인이 될 것이다. 돌봄 노동시장이 열악해짐에 따라 현재 종사하고 있는 내국인 노동자도 배제되거나 유입되기 어려우며, 인력부족과 저임금으로 요약되는 돌봄 노동시장의 구조적 문제는 지속될 가능성이 높다. 이러한 문제는 결국 서비스를 제공받는 소비자와 환자에게 고스란히 전달될 것이다.

언어와 문화차이에 따른 어려움을 겪고 있는 외국인에게 돌봄서비스를 시장논리에 따라 단순히 의존하기보다는, 서비스 수혜자와 공급자의 인권과 권익의 보호를 전제로, 내국인 구축효과가 최소화되도록 양질의 일자리 창출을 유도하고, 서비스 질의 개선과 수혜자의 부담 경감을 종합적으로 고려하여 모색할 필요가 있다.

송출국의 임금 대비 유입국의 임금 차이를 근거로 외국인이 노동자가 국내 입국 후 취업 업종에 지속적으로 종사하고 관리가 가능할 것이라는 주장은 현실을 고려하지 못한 이론적 기대이다. 입국 후 외국인 노동자는 국내 업종별 임금수준 정보를 공유하고 있기에, 보다 높은 임금을 쫓아서 허가업종 사업장을 이탈하고 미등록을 강행할 수 있다.

저임금 인력이라는 생각으로 돌봄 노동시장에 준비되지 않은 외국인 노동자를 도입할 경우, 오히려 인권침해와 미등록 노동자를 유발하는 통로가 될 수 있다. 언어소통이 가능한 동포의 돌봄 노동시장이 여전히 체계적 관리부족과 서비스의 질 등에 대한 문제에 직면하고 있어, 언어소통과 문화차이의 문제가 남아 있는 외국인 도입에 대하여 더욱 신중해야 한다.

한번 개방된 시장은 통제하기 어렵다. 기존의 돌봄 노동시장 외국인 체류자격이 왜 취업활동이 가능하고 정주기반의 외국인에게만 허용했는지 고심해 볼 필요가 있다. 또한 외국인 노동자를 대상으로 간병학과 개설 후 맞춤형 언어교육과 실습을 제공하여 인력을 양성하는 방안도 고민해 볼 수 있다. **KLI**

## [참고문헌]

- 곽재석(2012), 「포용과 배제의 동포정책과 발전과제」, 『다문화사회연구』 5(1), pp.33~73.
- 김유휘(2018), 「한국 노인돌봄 일자리와 중국동포 이주노동자연구 : 제도를 중심으로」, 『사회복지정책』 45(1), pp.180~208.
- 김유휘 · 이정은 · 안수란 · 박고은 · 전지혜 · 손인서(2021), 『돌봄서비스의 외국인종사자에 관한 기초연구』, 한국보건사회연구원.
- 송인식(2019), 「노인요양병원 간병인의 돌봄서비스 질이 재이용의도에 미치는 영향연구 : 중국 동포 간병인을 중심으로」, 『한국산학기술학회논문지』 20(5), pp.456~467.
- 윤정향(2013), 「노인돌봄 노동시장의 특징과 정책과제」, 『노동리뷰』 3월호, pp.31~44.
- 이규용 · 조혁진 · 양난주 · 주수인(2022), 『돌봄서비스업 외국인 노동시장 연구』, 한국노동연구원.
- 이현경 · 채덕희 · 이경은 · 이민혜(2013), 「한국에 이주한 조선족 중년여성 근로자의 경험 : 작업관련성 근골격계질환 위험 요인을 중심으로」, 『지역사회간호학회지』 24(2), pp.185~194.
- 최서리 · 마루하야시스 · 김경미(2013), 『가사분야 외국인 고용의 쟁점 : 해외사례 연구』, 이민정책연구원.
- Lee, J. Y.(2004), Domestic Work Experience of Korean-Chinese Female Migrants in Korea, Unpublished Master's Thesis, Yonsei University, Seoul.
- 위키트리(2020. 12. 15), 「여수시, 결혼이민자 6명 요양보호사 국가자격증 취득」, <https://www.wikitree.co.kr/articles/601346> (검색일 : 2022. 12. 4).
- 프레스리안(2020. 12. 1), 「태백시, 결혼이주여성 4명 요양보호사 자격취득」, [https://www.pressian.com/pages/articles/2020120115455879268?utm\\_source=naver&utm\\_medium=search](https://www.pressian.com/pages/articles/2020120115455879268?utm_source=naver&utm_medium=search) (검색일 : 2022. 12. 4).
- 전민일보(2022. 10. 5), 「남원시 결혼이민자 ITQ 요양보호사 자격증 취득」, <http://www.jeonmin.co.kr/news/articleView.html?idxno=364679> (검색일 : 2022. 12. 4).