

노인 돌봄 분야 외국인력 도입에 대한 관점: 대만과 일본 사례연구

Perspectives on Importing the Foreign Workers in the Care Services for
Older Adults: Case Studies on Taiwan and Japan

김 정 현*

남 혜 진**

서울시복지재단

Junghyun Kim

Hyejin Nam

Seoul Welfare Foundation

(초록)

우리나라는 급격한 고령화로 인해 노인돌봄서비스 수요가 증가하는 속도에 비해 서비스 제공 인력의 수가 더 빠르게 줄어드는 상황이다. 정부는 최근 그와 같은 상황의 한 대응책으로 노인 돌봄 분야에 외국인력 도입을 검토하기 시작했다. 이에 본 연구는 주변국의 사례를 중심으로 노인 돌봄 분야 외국인력 도입 방향을 탐색하고자 했다. 구체적으로 대만과 일본의 사례를 분석한 결과, 노인 돌봄 분야에 외국인력을 도입한 배경은 그 분야에 종사하려는 내국 인력의 부족이었다. 대만은 돌봄 분야 외국인력을 가정에서 사적으로 고용하고 있는데, 내국인보다 낮은 임금수준으로 고용된 외국인력은 가사와 간병 서비스를 맡고 있다. 일본은 공적인 개호보험제도의 틀 속에서 언어 능력과 돌봄 기술을 갖춘 외국인력을 유입하여 개호 시설에 파견하며, 외국인력에 내국인과 동등한 근로조건과 임금을 보장한다. 이와 같은 상황을 탐색한 후 본 고의 후반부에서는 우리나라가 노인 돌봄 분야의 인력 수급 문제를 외국인력 도입에 맞추어 대응하려고 할 때 두 나라의 현황을 더 적극적으로 검토할 필요가 있음을 제안했다.

주제어 : 장기 요양 서비스, 노인 돌봄, 외국인 돌봄 인력

* (우) 04147 서울시 마포구 백범로31길 21, 서울시복지재단 정책연구실 연구위원 김정현 박사
(e-mail: jhkim@welfare.seoul.kr)

** Correspondence to: (우) 04147 서울시 마포구 백범로31길 21, 서울시복지재단 정책연구실 위촉연구원 남혜진 (Hyejin Nam) 박사 (e-mail: hye400@welfare.seoul.kr)

(Abstract)

In Korea, the demand of care services for the older adults is increasing significantly due to the rapid aging of the population. However, the number of caregivers who can provide the services is also rapidly decreasing, resulting in failing to keep up with the demand. Recently, the Korean government began to consider importing foreign workers into the older adults' care sector to respond to this situation. Accordingly, this study analyzed cases from neighboring countries to seek ways to import the foreign workers into the sector in Korea. Specifically, following the analyses of the cases of Taiwan and Japan, the reason why the foreign workers were imported into the sector was the lack of domestic workers' willing to work in that sector. In Taiwan, foreign workers in the sector who are privately employed at home are responsible for housework and nursing services at lower wages than domestic workers. In Japan, within the framework of the public nursing care (Gaeho) insurance system, foreign workers with both Japanese language and care skills are imported and dispatched to nursing facilities, and they are guaranteed equal working conditions and wages to domestic workers. After carefully examining these cases, it was suggested that Korea should actively review the current status of policies on importing foreign workers in both countries when Korea regards the foreign workers as the solution to the lack of manpower in the older adults care sector at the end of this paper.

Key words : Long-term care services, Care services for older adults, Foreign care workers

I. 서론

초고령사회 진입을 목전에 둔 우리나라는 인구 고령화 진행 속도에 비례하여 돌봄 수요의 증가도 예상된다. 그러나 돌봄이 필요한 노인에게 서비스를 제공할 수 있는 연령층이 빠르게 감소하고 있을 뿐 아니라 전문적인 서비스 제공 자격을 갖춘 요양보호사도 업무 부담과 열악한 처우 등의 이유로 감소하는 추세이다(Youn, 2022). 보건복지부의 제3차 장기요양 기본계획(2023~2027년)에 따르면, 일선 현장에 종사하고 있는 요양보호사는 2022년 기준 60.1만 명이었지만, 2025년부터 장기요양 수요가 공급을 초과할 것으로 그리고 2027년에는 약 7.5만 명의 요양보호사가 부족할 것으로 예견된다(NHIS, 2023). 이와 더불어 현

재 활동 중인 요양보호사의 평균 연령은 60대로 이미 고령화되었으며, 신규로 요양보호사 자격을 갖추고자 하는 지원자도 점점 감소하는 추세이다(Kyoung, Jang, & Lee, 2018; Youn, 2022). 요양보호사의 인력 부족은 여러 가지 문제를 초래하는데, 그 대표적인 문제는 바로 업무 과다 및 스트레스로 인한 서비스 질의 저하이다. 곧 상시적인 돌봄이 요구되는 노인에게 제공되는 서비스의 질 저하 방지를 위해 충분한 인적자원의 확보가 절실하다(C. Joo, 2023; C. Joo & Kim, 2023).

최근 정부는 부족한 돌봄 인력을 충원하려는 방안의 하나로 외국인력의 도입을 검토하게 되었다. 구체적으로 고용노동부에서는 가사와 돌봄 분야에 부족한 인력을 해결하려는 방안으로 외국인 가사도우미 도입을 위한 시

범사업을 발표했으며, 그 예로 서울시는 2023년 12월부터 100여 명의 가사서비스 외국인력을 시범사업으로 유입하겠다는 계획을 발표하였다(MOEL, 2023). 그러나 이러한 계획이나 시도는 지역별 상황과 수요를 제대로 고려하지 않은 것 그리고 가사도우미의 역할이 이미 많은 외국인 노동자가 쏠려있는 단순기능직과 어떠한 차이가 있는지 등을 충분히 검토하지 못한 상태에서 이루어진 것으로 보인다(J. Kim & Hwang, 2022).

국제노동기구(ILO)에 의하면, 돌봄 노동(care work)은 돌봄 대상자의 나이에 상관없이 신체적, 심리적, 그리고 정서적 요구에 부합하는 직접적 및 관계적인 돌봄 활동(자녀 양육이나 교육, 가족 간병 등)과 간접적 활동(요리, 청소 등 가사)이라 정의하고 있다(Addati, Cattaneo, Esquivel, & Valarino, 2018). 돌봄은 대상의 나이에 따라서 구분될 수 있는데, 그 중에서도 노인 돌봄은 질병이나 장애, 노화 등으로 인해 독립적인 일상생활이 어려운 노인에게 발생할 수 있는 특수한 욕구를 지원하는 모든 활동이다(Hong, 2011). 노인을 돌보는 유형도 요구자의 건강 상태나 가족 구성원의 특성, 거주지역 등에 따라 다양하지만, 가장 빈번하게 제공되는 방식은 가사 지원이나 신체 수발, 정서 지원(말벗 등)이다(E. Kang & Sunwoo, 2016).

생애주기 전반에 걸쳐 가정에서 필요한 돌봄 노동은 동서양을 막론하고 전통적으로 가족 구성원, 그 중 특히 며느리와 같은 여성이 주된 역할을 맡아 왔다(Y. Kim, 2019; M. Lee, 2023). 우리나라의 노인 돌봄이 가족 구성원에 의한 비공식 돌봄에서 공적 돌봄서비스 영

역으로 전환되기 시작한 계기는 노인장기요양 보험제도의 도입이다(Hong, 2011; E. Kang & Sunwoo, 2016; Y. Kim, 2019). 공적 영역에서의 노인 돌봄은 도시나 농촌지역에 따른 차이도 있지만, 기본적으로 서비스가 제공되는 공간을 기준으로 시설 및 재가 서비스로 구분된다. 시설에서 제공하는 노인돌봄서비스는 생활지도 및 일상 지원, 급식 및 목욕 지원, 간호 등이 있으며, 재가 서비스는 노인이 가정에서 신체활동이나 가사 활동의 지원을 받거나 개인 활동, 그리고 정서적 지원을 받는다(Cho, 2016).

가정에서 노인을 대상으로 제공되는 돌봄 서비스는 가족 구성원 개개인의 일상생활과 밀접한 연관이 있다. 돌봄서비스도 일종의 노동에 해당할 수 있지만, 이는 대인 간 상호작용을 전제로 한다는 점에서 일차산업 종사와 같은 노동의 특성과 확연히 구분된다(C. Joo & Kim, 2016). 이러한 맥락에서 이민정책으로 노인 돌봄 영역에 외국인력을 유입하는 방안이 내국인 인력이 부족한 현실에 대한 최적의 대안이 될 수 있는지를 현명하게 검토할 필요가 있다(S. Lee, 2018). 일부 전문가들은 현재와 같은 속도로 진행되고 있는 인구감소를 비롯한 인구구조 변화의 대응 방안으로서 이민 정책의 불가피성을 인정하면서도 여기에 대한 우려의 목소리도 적지 않은 상황이다(Choi, Maruja, & Kim, 2013; J. Kang, 2021; G. Lee, Oh, Kim, Kim, Noh, Seol et al., 2016).

특히 돌봄 분야의 외국인력 유입 필요성을 제기했던 연구조차도 외국인력 유입에 따른 부작용을 최소화하는 방안을 언급하고 있다. 예를 들면, 돌봄이나 가사 분야에 외국인력

활용은 전통적 성역할 고정관념에 따른 성차별(sexism) 문제나 열악한 처우, 낮은 임금, 인권침해 등이 발생할 우려가 적지 않으므로 이에 대한 예방책 마련이 필요하다는 점이다(J. Kang, 2021; Y. Kim, 2019; Y. Kim, 2020; Youn, 2022). 역시 외국인력 도입 시 단기적으로 부족한 인력을 충원하기 위한 양적 접근뿐만 아니라 인구분포나 노동의 질, 사회·경제적 변화 등 여러 측면을 고려하여 세심한 정책 설계가 필요하다는 점도 강조되고 있다(Y. Kim, 2019; S. Lee, 2018).

이와 같은 현실적 상황에 즈음하여 본 연구에서는 노인 돌봄 영역에 외국인력이 유입될 시 파생이 가능한 여러 쟁점을 고려하여 제도의 부작용을 최소화하는 방향성을 제시하고자 했다. 이를 위하여 본 연구는 Ruhs와 Anderson(2010)에 제시된 외국인력 유입에 따른 이슈를 문화적으로나 지리적으로 우리나라와 가까운 대만과 일본의 사례 중심으로 살펴보고자 했다. 그 구체적인 이슈는 노인 돌봄 분야 외국인력 도입 배경, 고용자가 바라보는

피고용자의 특성, 피고용자의 특성, 고용 방식, 내국인 대체 가능성 등이었다.

II. 방법

본 연구는 사례 중심 연구(case-oriented research)를 중심으로 국가 간 비교분석을 수행한 것이다. 사례 중심 연구 방법이란 역사적 맥락이나 사례 자체의 질적인 제도에 초점을 맞추면서 사례의 특성을 요약하여 정리하는 방법이다. 사례 중심 연구 중에서도 특정한 주제에 관한 대응 방식에서 국가 간의 전략 수준(strategic level)이 어떻게 차이가 있는지에 초점을 맞춘 비교 사례연구(comparative case study) 중심의 분석이었다(Ahn, 2002; Haregu, Setswe, Elliott, & Oldenburg, 2014).

대만과 일본의 이민정책 사례를 비교하는 기준은 내국인 인력 부족의 대안으로 이민정책을 논할 때 고려할 쟁점으로 Rush와 Anderson(2010)에서 제시한 네 가지이다(<Table

<Table 1> Analysis framework

Framework of immigration policy	
1	Characteristics, dimensions, and determinants of employer demand for labor What are employers looking for?
2	Characteristics of and segmentation in labor supply Who does what?
3	Employers' recruitment practices and use of migrant labor How and whom do employers recruit?
4	Immigration and alternative responses to perceived staff shortages A need for migrant labor?

Source: Ruhs & Anderson (2010)

1> 참고). 그 첫 번째 쟁점은 고용자가 바라거나 기대하는 피고용자의 기술(skills)과 고용 관계/조건이다. 여기에서 고용자가 피고용자에게 바라는 기술이란 해당 분야에 관련된 각종 자격증을 비롯하여 고객이나 소비자는 물론이고 조직 구성원과 사회적 관계를 형성하거나 유지하는 능력, 의사소통이나 언어적 표현 능력, 타인과 일상적 관계에서의 행동 또는 몸가짐, 외모를 비롯한 신체조건 등이다. 고용조건으로는 고용 형태(일용직, 단기계약직, 정규직 등)나 근무 시간(시간제, 요일제, 전일제, 재택근무 등), 임금 및 수당(초과근무, 질병수당 등) 등이 있다(Ruhs & Anderson, 2010).

두 번째 쟁점은 피고용자의 특성이다. 어떤 업무나 역할을 누가 맡을 수 있는지 또 맡으려고 하는지에 관한 내용이다. 구체적으로 내국인 중에서 필요시에 일을 할 수 있는 실업자와 같은 비(非)노동 인력 등의 잠재적인 인력 풀(labor pool)의 규모가 어느 정도인지, 업무를 맡을 수 있는 역량이 어느 수준인지 등에 따라 외국인력 유입의 필요성을 판단할 수 있다. 또 그 풀의 양이 충분하고 질이 낮지 않더라도 직종이나 업무 수준, 근무 지역에 따라서 내국인 구직자와 고용자 사이에 기대하는 바가 일치하지 않을 수 있다(Ruhs & Anderson, 2010).

세 번째 쟁점은 외국인력의 채용 과정에서 발생할 우려가 있는 고용자의 차별 등의 불합리성 그리고 채용 이후 외국인의 근로 상황에서 발생하는 불합리성 등 고용에 관한 제반 이슈이다. 우선 외국인력은 채용 과정에서 성별이나 나이, 인종, 장애 여부, 성적 성향 외에도 국적에 따라 차별을 받을 수 있는데, 예

를 들면, 특정 직무에 대한 외국인력 채용 시 피고용자의 국적을 한정할 수 있다. 다음으로 이주노동자에 대한 편견에 미치는 영향 요인에는 피고용자가 기대하는 임금수준 및 고용조건, 고용자의 직업관이나 사업 윤리(business ethics), 이주노동자의 체류 허가 상태(immigration status), 근로자와 고용자를 연결하는 알선 기관의 특성과 역할 등이 있다(Esses, 2021; Ruhs & Anderson, 2010).

네 번째 쟁점은 인력 부족의 대안으로 이민정책을 펼칠 때 두드러질 수 있는 사회적 파장이나 변화에 대한 고민이다. 임금이나 물가 상승으로 인해 내국인 근로자를 고용할 시 비용효율성이 현저히 저하되는데, 이때 고용자는 외국인력의 고용을 그 대안의 하나로 여길 수 있다. 그로 인해 특히 재원이 한정적인 공공 영역에서 값싼 인력에 대한 수요가 증가할 수 있다(Charlton, Taylor, Vougioukas, & Rutledge, 2019). 내국인 인력이 부족한 현상을 해결하려는 외국인력 유입 정책은 단기적 임시방편으로 끝나지 않을 수 있다. 곧 경로의 존성(path dependency)에 따라 장기적으로도 외국인력이 대부분의 내국인 인력을 완전히 대체할 수 있는 것이다. 노동시장에 투입되는 외국인력이 늘어날수록 내국인을 대상으로 한 직업 교육이나 훈련 과정이 사라지게 될 가능성이 커진다. 따라서 외국인력을 유입할 때 내국인 인력 고용의 안정성을 먼저 살펴보았는지, 외국인력이 내국인 인력을 대신할 때 양질의 노동력을 어느 정도 제공할 수 있는지 등의 쟁점도 면밀하게 검토할 필요가 있다(Ruhs & Anderson, 2010).

이와 같은 네 가지 쟁점에 따라 분석한 자

료는 일본과 대만의 노인 돌봄 분야에서 외국 인력의 도입이나 고용에 관련된 국내외 논문이나 보고서 등의 연구물을 중심으로 수집되었다. 또 노인 돌봄 영역 외국인력에 대한 현황 자료는 대만의 경우 주로 노동부(Ministry of Labor Republic of Taiwan)와 통계청(National Statistics Republic of Taiwan)의 발표 자료 그리고 일본의 경우 후생노동성(Ministry of Health, Labour and Welfare)과 출입국재류관리청(Immigration Services Agency)의 발표 자료를 수집 분석해서 정리하였다. 대만과 일본의 사례를 비교하는 본 연구는 분석 자료의 성격상 해당 국가의 현황 그리고 앞에서 언급했던 첫 번째 쟁점인 고용자가 바라는 피고용자의 특성이나 자격을 중심으로 이루어졌는데, 이 과정에서 두 번째 및 세 번째 쟁점도 부분적으로 다루었다. 이어서 네 번째 쟁점인 외국인력 유입에 따른 사회적 변화는 앞의 세 가지 쟁점의 이슈를 분석한 결과를 바탕으로 추론하였다.

III. 결과

1. 대만 사례

1) 외국인력 도입 배경과 현황

대만은 1980년대 이후 교육 수준과 소득수준의 상승, 맞벌이 가정의 증가 등의 변화와 함께 경제발전도 두드러졌다. 특히 의료기술의 발달로 인해 평균 수명이 연장되면서 우리나라에 버금갈 정도의 급속한 고령화에 직면했으며, 이에 따라 보육이나 요양, 돌봄 등에 대한 요구도 증가하였다(J. Kang, Jeon, Jeong, & Choi, 2021). 대만 정부는 이러한 국민의 요구에 부응하기 위하여 1992년 제정했던 ‘고용서비스법(Employment Service Law)’의 ‘외국인 초빙 고용 허가 및 관리 시행령’을 근거로 가사나 간병 위주의 외국인 돌봄 인력을 유입하고 있다(J. Kang et al., 2021; Y. Kim, 2020). 이에 따른 최근 5년 동안 대만 내 사회복지 분야 중 돌봄 영역에 유입된 외국인력의 현황은 <Table 2>에 제시한 바처럼 20만 명 이상인데, 예를 들면, 2023년 9월 말 기준 대만 내 사회복지 분야에서 일하는 외국인력은 약 232천 명이었다. 유입했던 외국인력의 출신국은 2023년 9월 인도네시아가 약 3/4 이상(176,041

<Table 2> Current status of foreign workers in the social welfare sector in Taiwan

Unit: person

Year	Total	Male	Female	Nursing worker	Home-maids
2019	261,457	2,016	259,441	259,660	1,797
2020	251,856	2,017	249,839	250,188	1,68
2021	226,888	1,781	225,107	225,423	1,465
2022	221,858	1,842	220,016	220,337	1,521
2023	231,863	1,930	229,933	230,064	1,799

Sources: Taiwan Ministry of Labor (2023)

명)을 차지하였으며, 이어서 필리핀(27,928명), 베트남(27,490) 등의 순이었다(Taiwan Ministry of Labor, 2023).

2) 고용자의 기대

대만의 돌봄 분야에 유입된 외국인력은 가사도우미와 간병인으로 구분되며, 간병인은 시설 간병인과 가정간병인으로 구분된다. 간병인은 요양보호사처럼 노인 등 신체적·정신적 장애가 있는 사람의 일상생활을 돌보는 역할을 맡고 있다. 대만 정부는 돌봄 분야에 외국인력을 고용할 때 가사와 간병 업무 인력을 구분해야 한다고 권고한다. 그러나 그러한 권고만 했을 뿐 정부가 이에 대한 명확한 기준을 제시하지 못한 상태라서 가사와 간병 영역을 확연하게 구분하여 외국인력을 채용하거나 관리하는 실정은 아니다 (J. Kang et al., 2021).

이렇게 가사와 간병을 구분하기 어려운 상황이 전개된 부분적인 이유는 대만의 돌봄 분야에 외국인력을 고용할 때 공적인 계약이 아니라 서비스가 필요한 가정과 개별적인 계약을 통해 이루어지기 때문이다(Y. Kim, 2020). 대만의 ‘고용서비스법’에 따르면, 가정에서 외국인 돌봄 인력을 고용하기 위한 기본 요건은 24시간 돌봄이 필요한 가족 구성원이 있어야 하며, 또 외국인을 채용하기 전 최소 3명의 내국인 채용을 시도해야 한다는 것이다(Cho, 2016; G. Lee et al., 2016). 입주 방식으로 외국인 돌봄 인력을 채용한 가정은 외국인 인력이 돌봄이 필요한 가족 구성원에 대한 돌봄 전담은 물론이고 직접적으로 돌봄이 필요하지 않은 가족 구성원을 위한 가사의 수행까지 기

대하기도 한다(Choi et al., 2013; Y. Kim, 2020).

3) 고용자의 조건

돌봄 영역에 종사하는 내국인 인력(돌봄 관련 자격증 소지자)을 보호하기 위하여 대만은 외국인력 고용을 가정에 국한해서 허가하고 있다(Asato, 2021). 대만에서 돌봄을 목적으로 외국인력을 고용할 수 있는 가정의 조건으로는 6세 미만 영유아나 3세 이하 세쌍둥이, 또는 돌봄이 필요한 상태의 75세 이상 고령자가 있어야 한다. 또 이를 객관적 지표로 설명할 때 돌봄이 필요한 고령의 가족구성원은 바텔 지수(Bathel Index) 평가 점수가 35점 이하여야 하며, 아울러 24시간 돌봄이 필요하다고 판단될 때 외국인력을 고용할 수 있다(Choi et al., 2013).

대만은 인력 중개를 허가받은 민간업체가 적지 않은 금액의 소개비를 받고 돌봄(가사·간병) 인력을 알선하고 있다(Kaneko, 2009; G. Lee et al., 2016). 알선업체를 통해 외국인력을 고용한 가정은 외국인 돌봄(가사·간병) 인력을 부린다. 가정 내 외국인력을 고용한 고용자는 계약보다 더 낮은 급여를 지급하거나 임금 미지급 등의 문제 발생을 방지하기 위하여 보증금(insurance bond)과 고용 안정 기금(employment stabilization)을 정부에 맡겨야 한다. 그 보증금 액수는 외국인 가사·돌봄 인력의 두 달 급여에 해당하는 금액이다(G. Lee et al., 2016).

4) 피고용자의 취업 자격 및 근로조건

대만에서 돌봄(가사·간병) 분야에 취업할

수 있는 외국인력은 인도네시아와 필리핀, 베트남, 태국 등 동남아시아 국적이다(Y. Kim, 2020). 해당 영역에 채용된 외국인력은 6개월에 한 번씩 건강검진을 받아야 하는데, 검사 결과 여러 가지 사유로 근로할 수 없다고 판단되면 본국으로 돌아가야 한다(G. Lee et al., 2016). 외국인력이더라도 고용자가 시설이나 기관이면 대만의 ‘노동기준법’에 의해 최저임금을 모두 보장받고 있다. 그러나 가정 내 돌봄을 제공하는 외국인력은 장기요양제도에 속한 노동자가 아니므로 ‘노동기준법’의 적용 대상이 되지 않는다(Y. Kim, 2020). 그러한 이유로 가사·간병(돌봄) 분야에 채용된 외국인력은 최저임금도 보장받을 수 없으며, 노동조합에 가입하거나 이를 설립하지 못한다(Choi et al., 2013; Y. Kim, 2020).

2. 일본 사례

1) 외국인력 도입 배경과 현황

일본은 가족주의 전통에 따라 가정에서 부모를 돌보는 경우가 많았으나 근래에 들어와 노인인구 증가, 인구구조 변화 등에 이어 가족 구성원 규모 감소로 인해 노인 돌봄 수요가 증가하였다. 이러한 돌봄 수요에 대응하려는 방안 중 하나가 바로 2000년 ‘개호보험법(介護保険法)’의 시행이었다(Y. Kim, 2019). 그러나 개호보험법이 시행된 이후에도 여전히 노인 돌봄 인력이 부족한 실정이며, 이를 해결하기 위한 수단으로 해외에서 돌봄 인력을 수용하는 정책을 시행해 오고 있다(C. Joo, 2023). 일본은 노인 돌봄을 위한 외국인력을 개호보험이라는 장기 요양 보험제도 안에서

유입하고 있는데, 이에 따라 외국인도 내국인과 같은 임금이나 근로조건에서 고용되고 있다(Asato, 2021). 다음 단락에서 상술했겠지만, 외국인이 개호 영역에서 일할 수 있는 재류자격으로는 필리핀, 베트남 및 인도네시아의 3개국과의 경제파트너 협정(EPA: Economic Partnership Agreement)에 따른 개호복지사 후보자 제도와 개호 재류 자격, 기능실습 재류 자격, 그리고 특정 기능 재류 자격이 있다(Y. Kim, 2020).

EPA 협정을 통해 개호복지 후보자로 입국한 누적 인원은 2022년 기준 인도네시아 2,900명, 필리핀 2,717명(학교 입학 포함), 베트남 1,457명이다(MHLW, 2023d). 개호복지사 국가시험에 응시한 2023년도 수험자의 합격률은 내국인을 포함할 시 전체 72.3%이었는데, 그중 EPA로 입국한 개호복지사 후보자의 합격률은 65.4%이었다. 참고로 EPA 개호복지사 후보자의 국적별 누적 응시인원과 합격률은 <Table 3>에 제시되어 있는데, EPA 협정국의 개호복지사 후보자 중 베트남 후보자의 합격률이 96.1%로 매우 높은 편이었으나 인도네시아(63.8%)와 필리핀(54.7%)의 합격률은 상대적으로 낮았다(MHLW, 2023a).

한편, 일본에 체류 중인 외국인인은 2022년 6월 말을 기준으로 약 296만 명이었는데, 그중 개호 재류 자격으로 체류 중인 인원은 5,339명이었다. 개호 재류 자격으로 체류 중인 자들의 거의 모두(5,318명, 99.6%)가 아시아 국적이었는데, 그 수는 베트남(2,527명)을 필두로 인도네시아(569명), 필리핀(563명), 네팔(506명), 중국(487명), 미얀마(218명), 스리랑카(218명)의 순이었다(e-Stat, 2022). 참고로 개호

〈Table 3〉 Results of national examination for Gaeho caregiver among EPA candidates for by country (介護福祉士国家試験結果の内訳)

	number of applicants	number of passed applicants	ratio of passed applicants
Indonesia	538	343	63.8
Philippines	435	238	54.7
Vietnam	180	173	96.1
Total	1,153	754	65.4

Sources: Ministry of Health, Labour and Welfare (2023a)

채류 자격 채류자 현황은 기능실습 또는 특정 기능 채류 자격으로 입국한 후에 개호 채류 자격을 획득한 인원까지 포함된 수치이다 (MHLW, 2022).

2) 고용자의 기대

일본은 장기요양시설에서 개호보호사로서 일할 수 있는 기술을 갖춘 외국인력을 채용해야 할 정도로 내국인 인력이 부족한 실정이다. 외국인력이 일본의 장기요양시설에 고용되기 위해서는 우선 언어 소통 및 간병 능력을 갖추어야 하며, 국가시험을 통해 개호복지사 자격을 취득하여야 한다. 이러한 고용자의 기대가 반영된 제도로는 2008년 경제협력협정에 근거한 개호복지사 후보자 제도(EPA), 1990년대부터 개발도상국 국가의 인력을 훈련 후 취업시키던 여러 직종에 2017년 돌봄 및 개호 분야를 추가한 ‘기능실습제도’, 그리고 2019년 개호 영역을 포함하여 신설된 특정 기능 채류 자격 제도가 있다(C. Joo, 2023).

① 경제협력협정(EPA) 기반 외국인 간호사·개호복지사 후보자 제도. 이는 경제협력 협정을 맺은 국가 중 일정 요건을 충족한 사

람을 간호사나 개호복지사 후보자로 선발하여 프로그램 기간에 일본에서 교육받고 근로하면서 그 자격을 취득하도록 하는 제도이다(Y. Kim, 2020). 그중 개호복지사 후보자의 요건은 협정을 맺은 국가별로 차이가 있다. 예를 들면, 인도네시아와 필리핀 출신 후보자는 자국에서 개호복지사 관련 국가의 자격을 취득하고 일본어 이해의 초급 수준인 일본어능력시험(JLPT) N5 이상이 요구된다. 베트남 출신 후보자는 베트남에서 자격을 취득할 의무가 없는 반면, 일본어 능력은 인도네시아와 필리핀 출신 후보자보다 높은 수준의 일본어 능력(JLPT N3 이상)이 요구된다(J. Kang et al., 2021). 또, EPA 제도를 통해 일본에 입국한 개호복지사 후보자는 개호복지사 자격 취득이 목적이므로 입국 후 4년 차에 개호복지사 국가시험에 반드시 합격해야 하고, 만약 불합격할 시 본국으로 돌아가야 한다(C. Joo, 2023).

② 개호 채류 자격. 일본에 채류할 수 있는 자격 취득 경로에서 ‘활동 유형 자격’의 하나인 개호 채류 자격은 양성시설 경로와 실무경험 경로를 거친다. 양성시설 경로는 외국인 유학생으로 일본에 입국하여 개호복지사 양성

시설에서 2년 이상 교육을 받고 개호복지사 자격증을 취득하면 개호복지사로 취업할 수 있는 경로이다. 실무경험 경로는 기능실습생으로 입국하여 요양시설 등에서 3년 이상 실무경험을 쌓은 후 개호복지사 국가시험을 치를 수 있는 자격이 주어지고, 합격하면 개호복지사로 취업할 수 있다. 두 경우 모두 자격증 취득과 함께 개호 재류 자격으로 변경되며, 개호 업무 조사와 함께 일정한 기간(예: 5년, 1년) 동안 체류가 가능하다(MHLW, 2022).

③ 기능실습 재류 자격. 기능실습제도는 개발도상국과의 기술 교류를 통한 인재 육성 협력을 목적으로 1993년 신설되었는데(Yim & Myoung, 2021), 2017년에 기능실습 재류 자격에 개호 영역이 추가되었다(C. Joo, 2023). 기능실습 자격은 일반 근로자가 아닌 실습생 신분의 외국인력을 최대 5년까지 고용하여 기능실습 활동을 하는 것인데, 기능실습생은 일본에 입국한 후 개호 관련 교육과 일본어 교육을 받아야 한다(Y. Kim, 2020). 교육을 마치면 개호 시설 등에서 최대 5년간 실습을 수행하면서 실습의 단계별 기능 평가 시험을 치르는데, 3년 차에는 개호복지사 국가시험에 응시할 수 있다. 이는 외국인력이 일본에서 5년간의 실습 경험을 토대로 모국에서 그 기능을 활용할 수 있도록 하는 제도이다(MHLW, 2022).

④ 특정 기능 재류 자격. 특정 기능 제도는 2019년 인력 부족 현상의 심각성에 대응하는 방안으로 전문성을 가진 외국인력을 수용하기 위해 2019년 마련한 제도이다(Yim & Myoung,

2021). 특정 기능 재류 자격은 특정 기능 1호와 2호로 구분된다. 특정 기능 재류 자격 1호의 대상은 상당 수준 이상의 지식과 경험이 필요한 특정 산업 분야에 종사하는 외국인인데, 그 대상은 같은 업종 내의 이직이 가능하며, 체류 기간은 최대 5년이고, 또 가족을 동반하여 체류할 수 없다. 한편 특정 기능 2호는 건설업과 조선업 등 숙련된 기능이 필요한 업무에 종사하는 외국인인데, 그 대상은 1호를 취득한 후 시험에 합격해야 하며, 특정 기능 1호보다 진입장벽이 더 높고, 배우자 및 자녀와 함께 체류할 수 있으며, 또 장기 취업이나 영주권도 취득할 수 있다(Y. Kim, 2020; Park & Noh, 2021).

특정 기능 재류 자격에서 개호 분야는 1호 업종에 해당하며, 기능 수준과 일본어 능력 수준을 시험 등으로 확인한 뒤 입국시키며, 또 요양시설 등에서 최대 5년간 근무한 후 본국으로 돌아가야 한다(MHLW, 2022). 특정 기능 재류 자격과 관련하여 협정을 맺은 국가는 2023년 기준 14개국(베트남, 캄보디아, 인도, 필리핀, 라오스, 몽골, 방글라데시, 스리랑카, 미얀마, 부탄, 우즈베키스탄, 파키스탄, 태국, 인도네시아)인데, 해당 국가는 자격에 부합하는 자국민을 일본의 개호, 농업, 어업, 외식, 건설, 항공, 숙박 등 업종에 송출할 수 있다(MHLW, 2023b).

3) 고용자의 조건

일본에서 개호복지사 후보자의 고용은 자격을 갖추고 있는 개호 시설만이 가능하다. 즉, 개별 가정에서는 개호복지사 후보자를 고용할 수 없다. 개호 시설에서 외국인력을 고

용하기 위해서는 우선 ‘국제후생사업단’과 고용계약을 맺어야 한다. 이 사업단은 노인 돌봄 영역에 외국인력을 알선하는 일본의 유일한 기관으로 외국인력이 입국한 뒤 일본의 이주노동에 관련된 법과 돌봄에 관한 지식, 의사소통 방식과 규범 등을 직접 교육하거나 외국인력을 양성하는 다른 기관이 외국인에게 입학허가서를 발급할 수 있도록 연계, 조정하는 역할도 한다(Y. Kim, 2020; Song, 2013).

4) 피고용자의 취업 자격 및 근로조건

EPA 외국인 개호복지사 후보자의 요건은 협정을 맺은 국가별로 다르다. 우선 2008년도 협정 국가인 인도네시아 국적자는 고등교육기관(3년 이상)을 졸업하고 인도네시아 정부로부터 간병인 인정을 받았으며, 일본어 능력은 JLPT N4 이상, 방일을 전후로 6개월 동안 총 12개월의 어학연수 과정을 거쳐야 한다. 다음으로 2009년 협정국인 필리핀 국적자는 4년제 대학을 졸업하고 필리핀 정부로부터 간병인 자격 능력을 인정받았으며, 일본어 능력은 JLPT N5 이상, 방일을 전후로 6개월 동안 총 12개월의 어학연수 과정을 거쳐야 한다. 마지막으로 2014년도 협정국인 베트남 국적자는 간호과 과정을 수료(3년제 또는 4년제)하여야 하며, 일본어 능력은 JLPT N3 이상이고, 일본어 어학연수 의무 기간은 총 14.5개월로 방일 전 12개월부터 방일 후 2.5개월까지이다(MHLW, 2021).

EPA 외국인력의 공통 체류자격은 개호복지사 국가시험 합격 여부에 달려있다(C. Joo, 2023). 해당 자격으로 입국한 외국인력은 체류자격이 적용되는 곳에만 취업해야 하는 등

의 활동 제한이 있으며, 그 외에 다른 활동을 할 때는 자격이 취소된다. 또 고용계약이 종료되거나 다른 사업장으로 근무지를 옮겨야 할 때는 곧바로 국제후생사업단에 신고해야 한다(Y. Kim, 2020). 그러나 개호복지사 국가시험에 합격해야 개호 영역에서 기한 없이 계속 근로할 수 있을 뿐만 아니라 배우자나 자녀 등 동반 가족이 입국하여 체류하는 것도 가능하다. 만약 4년 차에 응시하는 국가시험에 불합격한 후보자는 5년 차에 재응시 기회가 주어지지만, 다시 불합격할 시 본국으로 돌아가야 한다(MHLW, 2022; Immigration Services Agency, 2023).

상기 조건과 달리 외국인력의 노인 돌봄 분야 취업을 한시적으로 허용한 특정 기능 재류자는 특정 기능 1호의 경우 가족 동반이 불가능하고, 특정 기능 2호의 경우 가족 동반 체류가 가능하다(Yim & Myoung, 2021). 국적이나 조건이 다를지라도 일본의 노인 돌봄 인력은 전반적으로 개호보험이라는 공식적인 제도 안에서 개호 복지인력으로 유입되며, 개호 시설에 취업할 때 내국인과 동일 임금, 동등한 근로조건으로 고용된다(Y. Kim, 2020).

3. 대만과 일본 사례 비교

대만이나 일본이 노인 돌봄 분야에 외국인력을 유입하게 된 근본적인 배경은 고령화나 저출산, 여성의 경제 진출 등으로 인한 수요 대비 공급 부족이다(Asato, 2021; Kaneko, 2009). 일본 정부가 베트남, 인도네시아 및 필리핀과 EPA 제도에 의해 부족한 돌봄 인력을 보충하고 있지만, 원래 EPA 제도를 도입했던

목적은 협정을 맺은 세 국가와의 경제활동 제후를 강화하는 것이었다(MHLW, 2023c). 그러나 기능실습제도를 활용하면서까지 외국인력을 수용하고 있다는 것은 돌봄 분야의 내국인 공급이 수요보다 적기 때문임을 보여준다.

노인돌봄서비스를 제공하는 외국인력을 고용하고자 할 때 대만과 일본 고용자의 기대는 차이가 있다. 대만의 경우 대다수가 가정에서 개별적으로 외국인력을 고용하고 있는데, 가구주인 고용자는 외국인에게 내국인보다 더 낮은 임금을 지급하면서도 24시간 상시적 간병은 물론 가사노동까지를 기대한다. 이러한 상황에서도 고용된 외국인력은 본국에 있는 가족들에게 임금을 송금하거나 삶에 대한 비전 또는 희망을 목적으로 고용자가 기대하는 노동력을 제공한다(Y. Kim, 2007). 그러나 일본의 경우는 고용자가 개호서비스 제공 기관인데, 여기에서는 외국인력에 일본어 소통 능력과 개호복지사로서의 전문성을 기대한다. 개호복지사로서 자격을 갖춘 외국인력은 가족과 함께 일본에서 장기간 체류할 수 있다는 가능성을 기대할 수 있다(Y. Kim, 2020).

노인돌봄서비스를 제공하는 외국인력에 대한 고용자의 기대와 제도적 차이는 피고용자의 특성과 근로조건 차이, 사회적 차별 등으로 이어진다. 일본에서 노인 돌봄 인력으로 취업을 희망하는 외국인은 입국 전 언어와 간병 기술을 갖추고 있음을 증명하여야 한다. 외국인력을 대상으로 언어적 소통이나 간병 기술을 전문적으로 교육하는 국제후생사업단에서는 외국인력이 개호복지사로서 종사할 역량을 갖추었는지를 판단한 후 그 인력을 필요한 시설(기관)에 알선한다. 외국인력이 일본에

개호복지사 또는 그 후보자로 입국한 이후에는 고용법의 보호를 받으면서 내국인과 차등 없는 임금과 근로환경에서 일할 수 있고, 교육과 자격증 취득 등 기술을 연마할 수 있다. 현업에 종사하는 외국인력은 개호복지사 자격증을 취득한 이후 일본 내 체류 기간을 무제한으로 갱신할 수 있다(C. Joo, 2023; Y. Kim, 2020).

그 반면에 대만의 가정 내에서 일하는 외국인력은 내국인과 달리 고용법의 보호를 받지 못하며, 최저임금보다 더 낮은 수준의 급여를 받고 있다. 외국인력은 대만에 들어가는 단계에서부터 대만 정부나 공공 기관이 아니라 민간의 인력중개업체에 취업 관련 비용을 지급하여야 한다. 게다가 외국인력에 대한 별도의 지원이나 교육 체계도 갖추어지지 않았으며, 체류할 수 있는 기간도 최장 14년으로 제한되어 있다(Y. Kim, 2020).

두 국가 간의 이와 같은 특성 차이를 고려해 볼 때 외국인력이 제공하는 서비스의 질 차이가 중장기적으로 더 심해질 것으로 여겨진다. 대만은 개별 가정의 돌봄 요구가 커지고 있어서 단기적으로 일본보다 더 많은 외국인력이 유입될 수 있다. 이러한 상황에서도 대만은 민간 알선 기관을 통해 외국인력을 고용하는 등 돌봄서비스 공급자와 수요자 모두 자격 기준과 공공의 관리 감독 체계가 느슨하다. 그러한 이유로 대만에 유입된 외국인력이 노인 돌봄에 대한 전문성을 어느 정도 갖추었는지를 확인하기가 어렵다. 하물며 돌봄 영역에 채용된 외국인력은 내국인에 비해 열악한 근무 조건에 처해 있으며, 범죄에 노출될 우려가 있으며, 또 정주 가능성이 차단된 외국

인력이 제공하는 서비스의 질이나 중장기적인 안정된 인력 공급에 대한 의문을 초래한다. 대만과 달리 일본은 국가 차원에서 모집과 면접, 일본어 교육, 시설 연계까지 독점적으로 실시하고 있어서 단기적으로 서비스 공급을 확대하기가 어려울 것으로 보인다(J. Kang, 2021). 그러한 어려움에도 불구하고 일본의 관련 규제와 정책은 돌봄 업무에 종사가 가능한 내국인 인력이 절대적으로 부족한 상황에서 장기적 대응책이 될 것으로 보인다.

IV. 논의

우리나라의 ‘노인복지법’ 제39조의2에 의하면, 요양보호사란 “노인 등의 신체활동 또는 가사 활동 지원”의 업무를 기본적으로 수행하는 직업이다. 요양보호사 자격증의 신규 취득자는 낮은 임금 및 열악한 처우 등의 이유로 2011년부터 감소하기 시작하였고, 현직에 종사하고 있는 요양보호사도 세대가 교체되지 못해 고령의 상태에서 근무하는 등 전반적인 인력수급 문제를 겪고 있다(Kyoung et al., 2018; Youn, 2022). 물론 노인 돌봄 인력으로 요양보호사 이외에 간병인도 있다. 간병인은 가정에서 개인적 계약으로 고용되어 일하지만, 요양병원에서 근무할지라도 자격증 취득의 의무가 없다. 그러나 고령화가 가속화되면서 이미 수년 전부터 특히 지방을 중심으로 간병인 확보도 점점 어려워지고 있다. 현재 내국인 채용에 어려움을 겪는 요양원이나 요양병원은 주로 한국어 소통이 가능한 외국(예, 중국) 국적의 간병인을 노인 돌봄 인력으로

고용하고 있다(S. Lee, 2018).

일본의 개호복지사는 돌봄 현장에서 돌봄이 필요한 사람에게 돌봄서비스를 제공한다는 점에서 우리나라의 요양보호사와 비슷하지만, 요양보호사와 달리 ‘사회복지사 및 개호복지사법’ 상 전문인력으로 인정받는다(C. Joo, 2023). 일본의 노인 돌봄 영역에 진입한 외국인력 대부분은 개호복지사 ‘후보자’로서 개호시설에서 수년 동안 경력을 쌓으면서 개호복지사 시험에 합격하면 일본에 정주할 수 있다. 외국인력은 개호보험이라는 국가 제도 내에서 양질의 노인돌봄서비스를 제공할 수 있는 전문인력으로 성장할 수 있는 것이다. 한편 대만의 노인 돌봄은 ‘장기요양서비스법’에 근거하지만, 돌봄 분야 외국인력은 ‘고용서비스법’에 따라 유입되고 있다(Y. Kim, 2020). 그러나 대만의 돌봄 영역 외국인력 고용의 문제점 또는 특성은 개별적으로 가정에 고용되고 있어서 내국인처럼 ‘장기요양서비스법’에 의해 지원받을 수 없으며, 가정 내에서 간병 이외의 가사까지 모두를 수행한다는 점이다(J. Kang, 2021).

최근 돌봄 영역에 외국인력 유입을 검토 중인 우리나라는 대만이나 일본처럼 급격한 고령화로 돌봄 욕구 수요가 증가하는 속도만큼 내국인 인력이 충분히 공급되기 어려운 상황이라는 공통점을 안고 있다. 대만과 일본의 차이점은 외국인 돌봄 인력을 채용하고 운용하는 방식이다. 이를 간단하게 비교하면, 대만은 비숙련 외국인을 모집하면서 장기 거주가 불가한 게스트 워커(guest worker) 방식을 채택했지만, 일본은 국가 주도의 체계적인 훈련 시스템 아래 숙련된 외국인을 모집하면서 개

호 국가자격 취득 시 장기 거주가 가능하게 한 것이다(Lan, 2022). 대만과 일본의 이와 같은 차이점은 우리에게 노인 돌봄 분야에 ‘숙련된’ 해외인력의 유입을 어떻게 바라보아야 하는지를 숙고하게 해준다.

우리나라도 돌봄 인력을 외국인노동자로 고용하고 지원하려면, 고용허가제에 의한 고용계약이나 교육, 관리 등의 권한과 책임의 주체가 더 명확해질 필요가 있다. 즉, 고용의 주체가 대만처럼 개인이나 개별 기관이 되든지 아니면 일본처럼 공적 기관이 되든지 우리나라의 실정에 맞는 방향을 분명하게 설정할 필요가 있을 것이다. 예를 들면, 일본처럼 정부나 지자체의 전담 기관이 외국인력을 선발하여 계약하고, 그 인력을 장기요양기관에 파견하여 고용 상황을 주기적으로 모니터링 및 평가할 때 장기요양시설 내 인력 충원 속도가 더딜 수 있겠지만, 제공되는 서비스의 질이나 외국인력의 인권을 어느 정도 보장할 수 있다는 측면에서 긍정적이다(Asato, 2021).

한편 대만의 사례처럼 민간업체가 개별 가정에 외국인력을 알선하여 고용하게 한다면, 고용 관련 편법이나 인권침해 등의 부작용이 생길 가능성이 작지 않을 것이다. 이에 외국인력을 알선하는 민간업체의 자격 기준 등을 강화하고 수수료 수준을 엄격히 관리하는 방안 등이 적극적으로 모색되어야 할 것이다. 물론 일본처럼 공적 기관이 노인 돌봄 분야에 외국인력을 유입하고 관리하는 주체가 되더라도 독점보다는 민간과 경쟁 방식으로 운영되는 것, 정부가 고용하고 관리하는 외국인력의 서비스를 제공하는 대상을 저소득층 가구로 제한하는 것, 그리고 중상류층 가구에 대한

외국인력 서비스 제공은 민간이 주도하는 방식을 조심스럽게 제안해 본다.

노인 돌봄 영역은 언어 구사력과 문화적 차이를 이해하는 소통 능력이 중요한 대인 서비스 영역이다. 따라서 채용의 주체에 상관없이 노인 돌봄 외국인력의 주요한 기술은 그와 같은 능력의 여부 및 그 수준이라고 할 수 있다. 일본은 노인 돌봄 영역의 외국인력에 일정 수준 이상의 일본어 능력을 필수 조건으로 취업을 허가하고 있지만, 외국인 개호복지사와의 의사소통의 한계로 인한 서비스의 질 저하나 서비스 제공 과정에서 겪는 어려움이 적지 않은 실정이다(Asis & Carandang, 2020). 구체적으로 언어적 소통이 어느 정도 가능한 외국인이라도 일본 문화에 대한 이해가 부족하면 이용자에게 제공하는 돌봄서비스의 질이 떨어질 수밖에 없을 것이다(Y. Kim, 2020). 이와 같은 맥락에서 외국인 개호복지 인력을 양성하는 교육과정에 일본 문화나 관습에 대한 세심한 교육은 일본과 송출국 간의 상호이해 및 서비스 질 차원에서 매우 중요한 요소가 된다(Oda, 2019). 또 전술했던 경로의존성의 관점에서 어떤 산업 분야에 외국인력의 유입이 늘어나면 날수록 자국민의 진입이나 취업하려는 시도가 힘들어지면서 결국 외국인력으로 완전히 대체될 수 있는데, 이에 따라 노인 돌봄 영역에서도 외국인력을 유입하는 정책을 진척시키기에 앞서서 내국인 요양보호사 등 인력을 유입할 가능성에 대한 충분한 검토가 필요하다(Ruhs & Anderson, 2010).

본 연구에서는 고령화로 인한 인구구조 등으로 인력난을 겪고 있는 대만과 일본 사례의 비교를 바탕으로 우리나라 노인 돌봄 분야에

외국인력 도입 가능성과 방향을 살펴보았다. 모두에 서울시가 2023년 12월부터 시범적으로 가사서비스 전담 외국인력을 도입할 예정이라고 했는데, 그러한 정책이 노인 돌봄 분야로 확대되기 이전에 후속 연구를 통해 대만과 일본의 외국인 돌봄 인력 유입 상황과 쟁점을 더 면밀하게 살펴보면서 실질적인 함의를 도출할 필요가 있다.

Conflicts of Interest

The Authors declare no conflicts of interest.

References

- Addati, L., Cattaneo, U., Esquivel, V., & Valarino, I. (2018). *Care work and care jobs for the future of decent work*. Geneva, Switzerland: International Labour Organization.
- Ahn, S. (2022). Preface to the research methodology of comparative social policy. *Journal of Critical Social Welfare*, 13, 47-71.
- Asato, W. (2021). Care workers migration in ageing Asia. In O. Komazawa & Y. Saito (Eds.), *Coping with rapid population ageing in Asia* (pp. 63-73). Jakarta, Indonesia: ERIA.
- Asis, E., & Carandang, R. (2020). The plight of migrant care workers in Japan: A qualitative study of their stressors on caregiving. *Journal of Migration and Health*, 1-2. [doi:10.1016/j.jmh.2020.100001].
- Charlton, D., Taylor, J., Vougioukas, S., & Rutledge, Z. (2019). Can wages rise quickly enough to keep workers in the fields? *Choices*, 34 (2), 1-7.
- Cho, S. (2016). A study on the characteristics of the caring services for the elderly focused on the urban-rural differences. *Korean Journal of Social Welfare Studies*, 47 (2), 141-166.
- Choi, S., Maruja, M., & Kim, K. (2013). *Employing foreign domestic workers: Issues and debates in host societies* (IOM MRTCT Research Report Series No. 2013-04). Goyang, Korea: IOM Migration Research & Training Centre.
- e-Stat. (2022). *Statistics of foreign residents* (在留外国人統計). Accessed at December 9, 2022. https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tat=000001018034&cycle=1&year=20220&month=12040606&tclass1=000001060399&result_back=1&tclass2val=0
- Esses, V. (2021). Prejudice and discrimination toward immigrants. *Annual Review of Psychology*, 72, 503-531.
- Haregu, T., Setswe, G., Elliott, J., & Oldenburg, B. (2014). National responses to HIV/AIDS and non-communicable diseases in developing countries: Analysis of strategic parallels and differences. *Journal of Public Health Research*, 3 (1) [doi: 10.4081/jphr.2014.99].

- Hong, S. (2011). The study about the meaning of the formal elderly care labour by employee in long-term care setting. *Journal of Welfare for the Aged*, 51, 165-190.
- Immigration Service Agency. (2023). *Role of human resources to coordinate comprehensive support* (総合的な支援をコーディネートする人材の役割等について). Uploaded at November 1, 2023. <https://www.moj.go.jp/isa/content/001394332.pdf>
- Joo, C. (2023). An exploratory study on Japan's foreign caregiver acceptance policy: Focused on residence status nursing care policy. *Journal of the Korea Academic-Industrial Cooperation Society*, 24 (9), 334-340.
- Joo, C., & Kim, O. (2023). A study on acceptance policy for foreign care workers in Japan. *Multiculture & Peace*, 17 (1), 23-41.
- Joo, H., & Kim, Y. (2016). How does publicity apply in social care services?: Organizing interdependence and co-production. *Journal of Korean Social Welfare Administration*, 20 (2), 233-262.
- Kaneko, K. (2009). Foreign migrants in Taiwan and Japan: A comparative analysis. *Asia Journal of Global Studies*, 3 (1), 22-36.
- Kang, E., & Sunwoo, D. (2016). The type of care received by the disabled elderly and these characteristics. *The Journal of Long-Term Care*, 3 (2), 6-22.
- Kang, J. (2021, December 9). *Necessity of supply of foreign workers in the field of care: A comparative study of policies for using foreign workers in the field of care in Korea and Japan*. Paper presented at the Winter Conference of the Korean Association for Public Administration, Seoul, Korea.
- Kang, J., Jeon, Y., Jeong, S., & Choi, K. (2021). *A study on the status of the supply and demand of human resources in the domestic and care market and employment of foreign human resources* (가사·돌봄 시장의 인력수급 현황 분석 및 외국인력 고용 등에 관한 연구: Publication Registration Number 11-1492000-000811-01). Sejong, Korea: Ministry of Employment and Labor.
- Kim, J., & Hwang, M. (2022). *The employment impact resulted by influx of foreign workers in Seoul* (서울시 외국인 노동자 유입에 따른 고용 영향과 과제; Policy Report No. 347). Seoul: The Seoul Institute.
- Kim, Y. (2007). An empirical study on the sociocultural adaptation of immigrated women laborers in Korea. *The Journal of Asian Women*, 46 (1), 43-95.
- Kim, Y. (2019). A case study on migrant care worker policy in Japanese long-term care. *Korea Social Policy Review*, 26 (2), 33-64.
- Kim, Y. (2020). Migrant workers of elderly care in Japan and Taiwan. *Global Social Security Review*, 14, 79-94.
- Kyoung, S., Jang, S., & Lee, Y. (2018). Study for a sustainable program of the professional long-term care workers. *The*

- Journal of the Korea Contents Association*, 18 (4), 290-304.
- Lan, P. (2022). Contested skills and constrained mobilities: Migrant carework skill regimes in Taiwan and Japan. *Comparative Migration Studies*, 10 (37) [doi: 10.1186/s40878-022-00311-2].
- Lee, G., Oh, S., Kim, Y., Kim, J., Noh, Y., Seol, D., et al (2016). *Issues and challenges of foreign workforce policy in the change of labor market environment* (노동시장 환경변화에 따른 외국인력 정책 쟁점과 과제: Publication registration number 11-1492000-000430-01). Sejong, Korea: Korea Labor Institute.
- Lee, M. (2023). A study on the necessity and direction of legislation on employment of migrant care workers. *Korean Journal of Law & Society*, 72, 175-217.
- Lee, S. (2018). *The directions of Korea's mid-to long-term population policy* (대한민국 중장기 인구정책 방향: Publication registration number 11-1352000-002489-01). Sejong, Korea: Ministry of Health and Welfare.
- MHLW (Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan). (2021). *Requirements by country for candidates for EPA nursing care workers* (経済連携協定に基づく受入れの枠組). Uploaded at March 2021. <https://www.mhlw.go.jp/content/000639886.pdf>
- MHLW (Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan). (2022). *Mechanism for accepting foreign care workers* (外国人介護人材受入れの仕組み). Uploaded at 2022. <https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000994004.pdf>
- MHLW (Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan). (2023a). *EPA acceptance rate for candidates for nursing care workers* (第35回介護福祉士国家試験結果の内訳). Uploaded at March. 7, 2023. <https://www.mhlw.go.jp/content/12004000/001075864.pdf>
- MHLW (Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan). (2023b). *Policy information on social workers, certified care workers, and so on* (社会福祉士・介護福祉士等の施策情報). Accessed at September 20, 2023. https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/shakai-kaigo-fukushi1/index.html
- MHLW(Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan). (2023c). *Regarding the acceptance of candidates for foreign nurses and nursing · care workers from Indonesia, the Philippines, and Vietnam* (インドネシア、フィリピン及びベトナムからの外国人看護師・介護福祉士候補者の受入れについて). Accessed at September 25, 2023. https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin/other22/index.html
- MHLW (Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan). (2023d). *Acceptance of Indonesian nurse/care worker candidates*

- (インドネシア人看護師・介護福祉士候補者の受入れについて). Accessed at September 25, 2023. <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000025091.html>
- NHIS (National Health Insurance Service) (2023). *The 3rd basic plan for long-term care* (제3차 장기 요양 기본계획). Uploaded at August 18, 2023. https://www.longtermcare.or.kr/npbs/d/m/000/moveBoardView?menuId=npe0000000940&bKey=B0020&search_boardId=60044
- MOEL (Ministry of Employment and Labor, Korea). (2023). *Plan of a pilot project for non-professional foreign workers (E-9)* (외국인 가사 근로자 도입 E-9 시범사업 계획안). Uploaded at July 31, 2023. https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=15326
- Oda, E. (2019). A discussion on difference in “Culture, Custom and Habit” of non-Japanese students in nursing care: What are required in educational training for certified nursing care workers. *Journal of the Kobe University of Welfare*, 20 (1), 25-33.
- Park, K., & Noh, Y. (2021). *The study on developing criteria for allowing foreign workers in the service industry and supply system* (서비스업 외국인력 허용 시 결정 기준 및 공급 방식 마련을 위한 연구: Publication registration number 11-1492000-00813-01). Busan, Korea: The Korean Labour Economic Association.
- Ruhs, M., & Anderson, B. (2010). *Who needs migrant workers?: Labour shortages, immigration, and public policy*. New York: Oxford University Press.
- Song, J. (2013). Free trade agreement and international migration of health-care workers: The case of Japan. *International Trade Law*, 110, 129-166.
- Taiwan Ministry of Labor (2023). *Latest indicators*. Accessed at September, 30, 2023. <https://english.mol.gov.tw/21139/45515/?Page=2&PageSize=10>
- Yim, Y., & Myoung, D. (2021). A study on the ‘specific functions’ of Japan’s immigration policy as a new system for receiving foreign labors. *Korea and Global Affairs*, 5 (4), 151-170.
- Youn, G. (2022). Loss of independence in old age and shortage of long-term care workers. *Korean Journal of Research in Gerontology*, 31 (3), 251-265.

Received: November 3, 2023

Revised (first form): November 28, 2023

Revised (final form): December 12, 2023

Accepted: December 15, 2023