

BOK 이슈노트

돌봄서비스 인력난 및 비용 부담 완화 방안

한국은행
조사국 고용분석팀
조사역
2024년 3월 5일

채민석
한국은행 조사국 고용분석팀 과장
Tel. 02-759-4434
minsok.chae@bok.or.kr

이수민
한국은행 조사국 고용분석팀 과장
Tel. 02-759-4291
alephs@bok.or.kr

이하민
한국은행 조사국 고용분석팀 조사역
Tel. 02-759-4154
hamin@bok.or.kr

① 현재 간병 및 육아와 관련된 돌봄서비스 부문의 인력난은 일반 가구가 감당하기 힘든 수준의 높은 비용 부담과 그에 따른 각종 사회적 문제로 이어지고 있으며, 이러한 문제는 향후 고령화에 따라 노인 돌봄을 중심으로 더욱 심화될 것으로 예상된다.

① 월평균 간병비(370만원)는 고령가구(65세 이상) 중위소득의 1.7배 수준이며, 육아 도우미 비용(264만원)도 30대가구 중 위소득의 50%를 상회하는 실정이다. 이와 같은 높은 비용 부담은 비자발적 요양원 입소, 여성의 경제활동 제약, 저출산 등 의 문제를 초래하고 있다.

② 돌봄서비스직 노동공급 부족 규모는 「2022년 19만명 → 2032년 38~71만명 → 2042년 61~155만명」으로 크게 확 대될 것으로 전망되며, 이로 인한 가족 간병의 증가는 2042년 GDP의 2.1~3.6%에 달하는 경제적 손실을 초래할 것으로 추정된다.

② 돌봄서비스 부문의 인력난을 완화하기 위해 외국인 노동자를 활용하는 방안을 적극적으로 검토하되, 비용 부담을 낮추는 방안도

함께 마련할 필요가 있다. 급증하는 수요를 국내 노동자만으로 충족하는 것은 불가능하며, 임금 상승을 통해 내국인 종사자를 늘리는 것은 높은 비용 부담과 비효율적 지원 배분을 초래한다. 다만, 외국인 노동자 도입은 그 목적, 영향 등에서 이민정책과 다 르며¹⁾, 구체적으로 다음의 두 가지 방식을 검토해 볼 수 있다.

① 첫째, 개별 가구가 사적 계약을 통해 외국인 노동자를 직접 고용하는 방식이다. 이 경우 사적 계약에 기반하고 있기 때문에 최저임금을 적용하지 않아도 되므로, 수요자의 비용 부담을 낮출 수 있을 것으로 보인다. 다만, 주거 여건 상 입주가 어렵거나 입주를 선호하지 않는 경우에 대해서는 사용자조합(co-op)이 공동숙소를 제공하는 방안을 고려할 수 있으며, 이를 통해 관리감독 문제도 일부 완화할 수 있다.

② 둘째, 외국인에 대한 고용허가제 대상 업종에 돌봄서비스업을 포함하고, 동 업종에 대한 최저임금을 상대적으로 낮게 설정 하는 방식이다. 이 방식은 외국인 근로자의 관리감독이 상대적으로 용이하다는 장점이 있으나, 최저임금 차등 적용에 대한 사회적 합의가 필요하다.

1) 자세한 내용은 「참고 1) 외국인 체류정책과 이민정책의 구분 필요성」을 참조하기 바란다.

- 본 자료의 내용은 한국은행의 공식견해가 아니라 집필자 개인의 견해라는 점을 밝힙니다. 따라서 본 자료의 내용을 보도하거나 인용할 경우에는 집필자명을 반드시 명시하여 주시기 바랍니다.
- 본 연구에 소중한 코멘트를 주시고 면담에 응해주신 서울대학교 이철희 교수·김대일 교수, 주홍콩대한민국총영사관 유형철 총영사, 홍콩과학기술대 김현철 교수, 일본 후생노동성 이시게 마사유키 노간국 총무과장, 동경경제대학교 아키토시 니시시타 교수, 닛세이기초연구소 김명중 수석연구원, 고려대 고령사회연구원 하방용 연구원, 건강보험연구원 이정석 장기요양정책연구센터장, 그리고 자료 작성 과정에서 많은 도움을 주신 한국은행의 이정의 물가고용부장, 오삼일 고용분석 팀장, 김정규 동경사무소장, 최다희 동경사무소 과장 및 물가고용부 세미나 참석자분들께 감사드립니다. 또한, 2024년 한국은행-KDI 노동시장 세미나 토론자 및 참석자분들께 감사드립니다. 본문에 남아있는 오류는 저자의 책임임을 밝힙니다.



한국은행

I. 검토배경

최근 간병 및 육아를 담당하는 돌봄서비스
직²⁾ 인력난과 비용 부담 문제가 심각해 지면서, 간병 부담에 따른 사회문제³⁾, 외국인 가사도우미 시범사업 등이 큰 이슈가 되고 있다. 고령화로 간병 수요는 급증하는 반면 업무 강도, 열악한 처우 등으로 간병직에 대한 기피가 심화되고 있다. 이로 인해 간병 서비스 수요자는 비용 부담 뿐만 아니라 공급자 우위 시장 형성에 따른 각종 불편을 겪고 있다. 또한 저출산이 더욱 심각해지는 가운데 육아 도우미 구인난 및 비용 부담이 그 원인 중 하나로 지목되고 있다. 이에 서울시가 외국인 가사도우미 도입을 위한 시범사업을 추진함으로써(〈표 1〉), 해결 방안에 대한 논의가 본격적으로 진행되는 계기를 제공하였다.

우리나라의 급속한 고령화 진행속도를 고려할 때 이러한 인력난과 비용 부담 문제는 특히 노인 돌봄 부문을 중심으로 더욱 심각해질 것으로 예상된다. 이와 같은 문제를 완화하기 위해서는 외국인 노동자 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다⁴⁾⁵⁾. 〈그림 1〉을 보면 향후 유소년부양비율이 일정 수준을 유지하는 반면 노년부양비율(2025년 29 → 2035년 48 → 2045년 68)은 크게 높아지면서 노인 돌봄을 중심으로 인력수요가 급격히 늘어날 수밖에 없는 상황이다. 또한 돌봄서비스의 높은 비용 부담은 다양한 사회적·경제적 문제를 야기하고 있다.

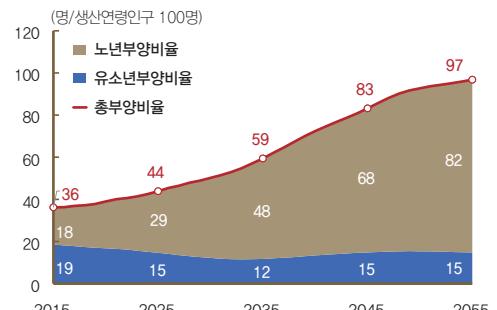
이에 따라 본고에서는 다음과 같은 핵심 질문에 대한 답을 찾아보았다.

- 돌봄서비스 인력난과 비용 부담, 그리고 그에 따른 사회적 문제는?
- 이러한 문제를 완화하기 위한 외국인 노동자 도입 방안과 고려사항은?

〈표 1〉 서울시 외국인 가사도우미 시범사업

대상	육아 및 가사 관련 자식과 언어능력을 충족한 외국인 노동자
임금	최저임금 적용
적용 비자	비전문 취업비자(E-9)
고용 주체	기 선정된 서비스 제공업체
규모	100명
도입시기	2024년중 예상

〈그림 1〉 노년 및 유소년부양비율¹⁾ 전망



주: 1) 노년부양비율 = 65세 이상 인구/15~64세 인구
유소년부양비율 = 15세 미만 인구/15~64세 인구

자료: 통계청 인구주택(2022)

2) 본고의 돌봄서비스 종사자는 노인을 담당하는 “돌봄 및 보건서비스 종사자(이하 ‘보건서비스 종사자’)”와 자녀를 담당하는 “가사 및 육아 도우미”를 포함한다. 돌봄서비스 종사자의 자세한 현황은 〈참고 2〉 돌봄서비스 종사자 현황”을 참조하기 바란다.

3) 지난 1월 17일 치매를 앓던 80대 아버지를 15년간 간병해온 50대 아들이 아버지를 살해한 후 극단적 선택을 하는 등 가족을 장기간 간병한 보호자가 경제적·육체적 부담으로 환자를 살해 혹은 동반자살하거나 환자의 자살을 방조하는 일들이 연이어 발생하면서 사회적 문제가 되고 있다.

4) 다만, 이와 같은 외국인 체류정책은 그 목적 및 영향의 차이 등을 고려하여 이민정책과는 명확히 구분할 필요가 있다. 자세한 내용은 〈참고 1〉 외국인 체류정책과 이민정책의 구분 필요성”을 참조하기 바란다.

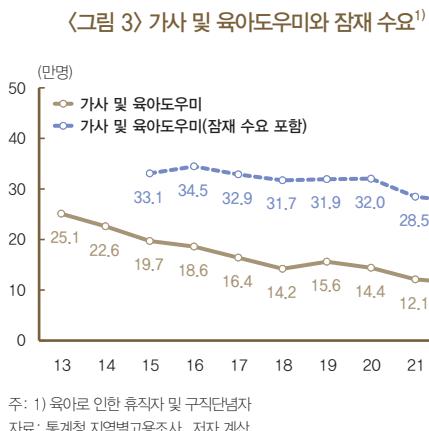
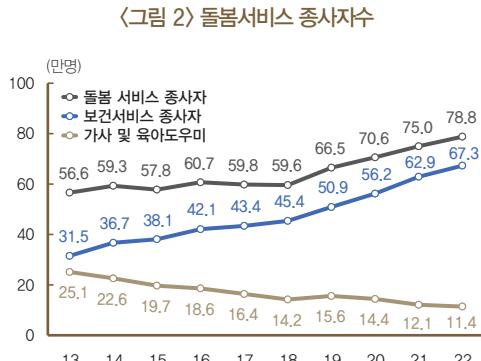
5) 현재 국내 체류 중인 외국인의 산업별 취업 현황 등은 〈참고 3〉 국내 체류 외국인 및 외국인 취업자 현황”을 참조하기 바란다.

II. 돌봄서비스 부문의 문제점

1. 돌봄서비스 인력의 수급 불균형

가. 종사자수

돌봄서비스 종사자수는 최근 빠르게 증가하여 2022년 기준 약 79만명(2018년 대비 +32%)으로, 여전히 돌봄서비스를 이용하지 못하는 계층을 고려할 경우 실제 수요는 종사자 수보다 더 많을 것으로 추정된다. 노인 돌봄을 담당하는 보건서비스 종사자⁶⁾는 고령화의 영향으로 2013년 32만명에서 2022년 67만명으로 2배 이상 증가하였다(〈그림 2〉). 높은 비용 부담 등으로 해당 서비스를 이용하지 않고 가족에게 의존(informal care)하는 인구를 고려하면 실제 수요는 이보다 더 많을 것으로 추정된다. 가사 및 육아 도우미는 출생아수 감소와 국공립 어린이집 증가 등으로 2013년 25만명에서 2022년 11만명으로 완만한 감소세를 나타내고 있다. 다만 〈그림 3〉에서 볼 수 있듯이, 육아를 위한 휴직과 구직단념 등 가사 및 육아도우미에 대한 잠재 수요까지 포함할 경우 실제 수요는 2022년 28만명으로 추정된다.



나. 노동수급 여건 및 전망

돌봄서비스직에 대한 노동공급(구직수)이 정체된 반면 노동수요(구인수)는 빠르게 증가하면서 인력난이 심화되고 있다. 돌봄서비스직의 구직자 1명당 빈 일자리 수 비율(tightness)은 1.23으로 구인에 어려움을 겪는 대표 직종인 설치·정비·생산직⁷⁾과 유사한 수준이다. 특히 돌봄서비스업종의 인력난은 팬데믹 이후 매우 빠른 속도로 심화되었다(〈그림 4〉). 이로 인해 돌봄서비스직 구인 성공률⁸⁾(신규채용수/구인수, job filling rate)은

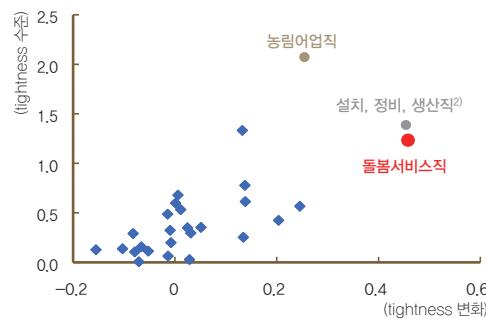
6) 요양원 등에 고용된 요양보호사가 80% 이상을 차지할 것으로 추정되며, 그 외 개인 간 계약을 통해 요양병원 등에서 활동하는 간병인 등이 포함된다.

7) 설치·정비·생산직과 농립어업직 등은 인력난을 해소하기 위해 이미 고용허가제를 통해 외국인 근로자를 도입하고 있다.

8) 한 달 이내에 빈 일자리가 채워질 확률이며, “기업이 빈 일자리를 얼마나 쉽게 채울 수 있는지”를 나타낸다.

추세적으로 하락하고 있다(〈그림 5〉). 구체적으로 돌봄서비스직 빈일자리가 한 달 이내에 채워질 확률이 팬데믹 이전 80% 이상에서 최근 50% 이하로 낮아졌으며, 앞으로도 하락 추세가 이어질 것으로 보인다. 최근 설문조사에서는 조사대상 요양원의 21%가 입소자 정원을 축소하였는데, 그 이유로는 종사자 구인난이 84%를 차지하였다⁹⁾.

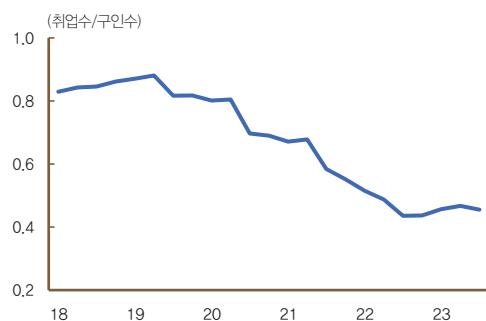
향후 급속한 고령화의 진전으로 인력난이 더욱 심화되면서 돌봄서비스직의 노동공급 부족 규모는 2022년 19만명에서 2032년 38~71만명, 2042년 61~155만명까지 늘어날 것으로 추정된다¹⁰⁾. 이는 비관적인 시나리오 하에서는 2042년 돌봄서비스직 노동공급이 수요의 약 30% 수준에 그칠 수 있음을 의미한다. 〈그림 6〉을 보면 보건서비스 노동수요는 고령화의 영향으로 2032년 41~47만명, 2042년 75~122만명 더 늘어나고¹¹⁾, 육아서비스도 맞벌이 가구가 늘어나면서 완만한 증가세를 이어갈 전망이다. 반면, 돌봄서비스직 노동공급은 주요 공급자인 저학력 · 50~60대 인구가 감소하면서, 2032년 2만명¹²⁾, 2042년 12만명 줄어들 전망이다. 다만, 수급불균형이 돌봄서비스직 임금 상승으로 이어지면 청년층, 고학력 노동자가 유입될 가능성도 배제할 수 없으나, 이 경우에도 노동공급 증가세(2032년 22만명, 2042년 32만명 증가)는 수요에 비해 더딜 것으로 예상된다. 결과적으로 비관적인 시나리오 하에서는 2042년 돌봄서비스직 노동공급이 수요의 30% 수준에 그칠 가능성이 있다(〈그림 7〉).

〈그림 4〉 직종별 tightness¹⁾

주: 1) 수준은 23.3/4분기, 변화는 19.3/4분기 대비 23.3/4분기 변화

2) 기계, 금속, 전기전자, 정보통신, 화학, 섬유, 식품 등 관련 설치, 정비, 생산직

자료: 고용행정통계

〈그림 5〉 돌봄서비스직 구인 성공률¹⁾

주: 1) 3분기 이동평균

자료: 고용행정통계

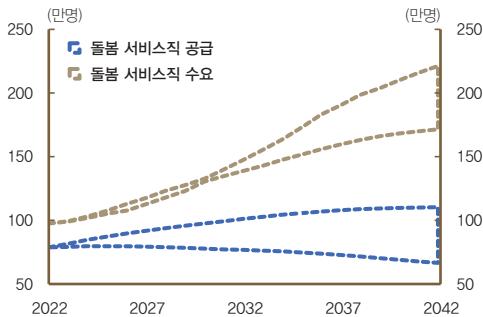
9) 한국노인복지중앙회(2023) "종사자 구인난으로 인한 입소자 변동 현황 조사"

10) 자세한 내용은 〈참고 4〉 돌봄서비스 노동수급 전망을 참조하기 바란다.

11) 이철희 · 이지혜(2023a)는 인구변화 뿐만 아니라 가구변화를 추가로 고려하고, 공식 및 비공식으로 돌봄 유형을 구분하여 노인 돌봄 수요를 추정하였는데, 그 결과 공식 돌봄 수요 증가율이 2021~35년중 78~94%로 본고의 전망(76~100%)과 유사하였다. 또한, 한국고용정보원의 보건서비스 종사자 증장기 인력수요도 본고와 유사하게 추정(2021~31년중 43만명 증가)되었다.

12) 이철희 · 엄상민 · 이종관(2023)은 잔존확률 추정 방식을 활용하여 돌봄 · 보건 및 개인 생활 서비스직(가사 및 육아도우미 미포함, 미용 종사자 등 포함) 노동공급이 2021~31년중 8만명 감소할 것으로 전망하였다.

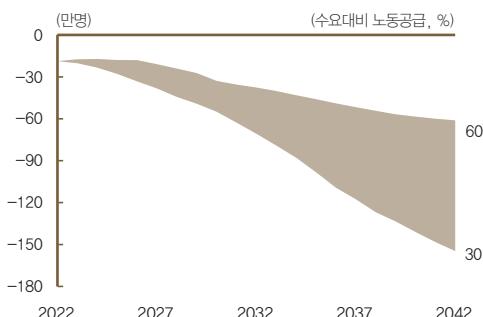
〈그림 6〉 돌봄서비스직 노동수급 전망



자료: 통계청 인구추계(2022), 저자 추정

(588만원) 가구 중위소득 대비로도 60%를 상회하여 자녀 가구 입장에서도 매우 큰 부담이 되는 금액이다(〈그림 9〉). 실제로, 지난해 보건의료노조의 설문조사에 따르면 간병을 경험한 국민의 대다수(96%)는 간병비가 부담스럽다고 느끼고 있다(〈그림 10〉). 또한, 실제 지불된 간병비 중 40.8%가 일당 11만원 이상(식사비 포함)이었는데, 이는 응답자들이 적절하다고 생각하는 간병비를 크게 상회하는 수준이다(〈그림 11〉).

〈그림 7〉 돌봄서비스직 공급부족 전망



자료: 통계청 인구추계(2022), 저자 추정

2. 돌봄서비스 비용 부담

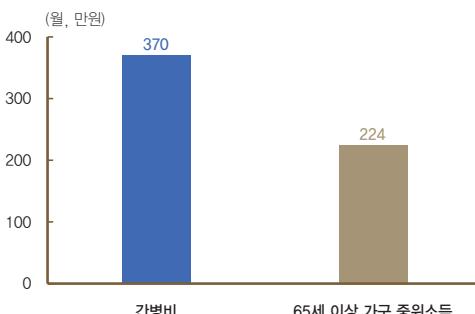
가. 보건서비스

보건서비스 일자리의 수급 불균형 심화 등으로 간병비는 고령가구가 감당하기 힘든 수준으로 상승하였다. 〈그림 8〉을 보면 지난해 간병비는 2016년에 비해 50%나 상승하였는데, 이는 동기간중 명목임금 상승률(28%)을 크게 상회하는 수준이다. 이에 따라 요양병원 등에서 간병인을 고용하면 발생하는 비용은 2023년 기준 월평균 370만원으로 추정되는데, 이는 65세 이상 가구 중위소득(224만원)의 1.7배로 사실상 대다수 고령가구가 감당하기 어려운 수준일 뿐 아니라, 40대(588만원) 및 50대

〈그림 8〉 간병도우미료 및 명목임금 추이

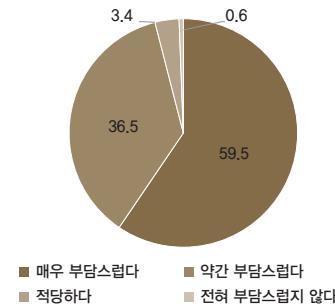


주: 1) 2023년중 상승률은 2023.1~11월중 상승률을 적용
자료: 통계청 소비자물가조사, 고용노동부 사업체노동력조사

〈그림 9〉 2023년 간병비¹⁾ 및 고령가구 소득

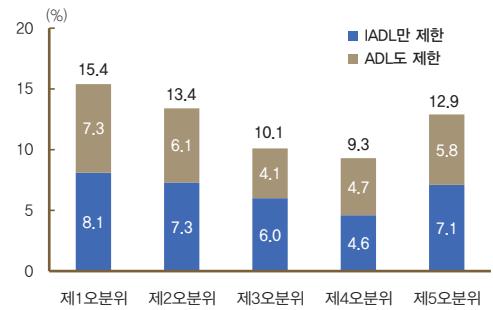
주: 1) 보건복지부가 발표(23.12.21)한 일평균 간병비(12.2만원)를 월 기준으로 환산
자료: 보건복지부, 통계청 가계금융복지조사, 저자 추정

〈그림 10〉 간병비 부담 정도에 대한 응답

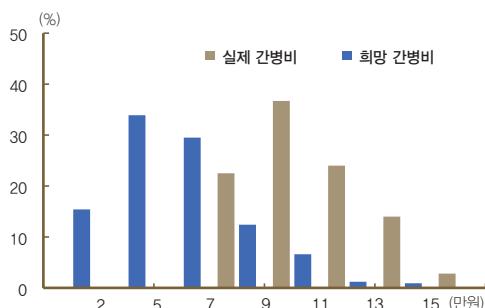
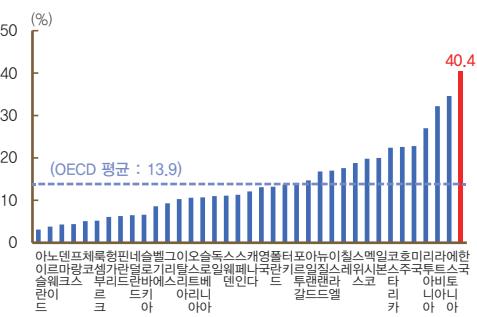


자료: 보건의료노조(2023)

〈그림 12〉 노인 소득분위별 기능상태 제한



자료: 보건복지부 노인실태조사(2020년)

〈그림 11〉 실제 및 희망 간병비에 대한 응답¹⁾주: 1) 식사비 포함 일당 기준
자료: 보건의료노조(2023)〈그림 13〉 OECD 국가들의 노인빈곤율¹⁾주: 1) 66세 이상 노인인구 중 평균소득이 중위가구 가치분소득의 50% 미만인
인구의 비율

자료: OECD Pensions at a Glance 2023

특히 노인의 소득수준이 낮을수록 간병이 더 필요한 경우가 많아, 특히 저소득 계층의 비용 부담이 가중되고 있다. 〈그림 12〉를 보면 소득 제1오분위와 제2오분위 노인의 경우 일상 생활동작(IADL 및 ADL)¹³⁾에 어려움을 겪는 비중이 각각 15.4%, 13.4%로 고소득 계층에 비해 높다. 우리나라의 노인빈곤율이 OECD 국가 중 가장 높은 수준인 40%에 달한다는 점¹⁴⁾을 감안하면(〈그림 13〉), 이들은 돌봄서비스 비용을 부담할 수 없는 빈곤층일 가능성 이 크다.

나. 가사 및 육아 서비스

가사 및 육아 도우미 비용도 큰 폭 상승하여 자녀 양육 가구에 큰 부담으로 작용하고 있다. 〈그림 14〉에서 볼 수 있듯이 지난해 가사도우미료는 2016년에 비해 37%나 상승하였는데, 이는 동 기간 중 명목임금 상승률(28%)을 크게 상회하는 수준이다. 전일제 맞벌이 부부는 하루 최소 10시간 이상의 가사 및 육아 도우미 사용이 필요한데, 이 경우 관련 비용이 2023년 기준 월 264만원으로 30대가구 중위소득(509만원)의 약 50%를 상회하여 매우 큰 부담

13) ADL(Activities of Daily Living)은 식사, 보행, 목욕, 대소변 등 기본적인 일상생활동작을, IADL(Instrumental Activities of Daily Living)은 각종 집안일, 대중교통 이용 등 지원적 생활을 위한 보다 복잡한 일상생활동작을 의미한다.

14) OECD(2023)에 따르면, 우리나라의 66세 이상 노인인구의 소득 빈곤율이 40.4%로 OECD 회원국 중 가장 높고, OECD 평균(14.2%)의 3배에 가까운 수준이다.

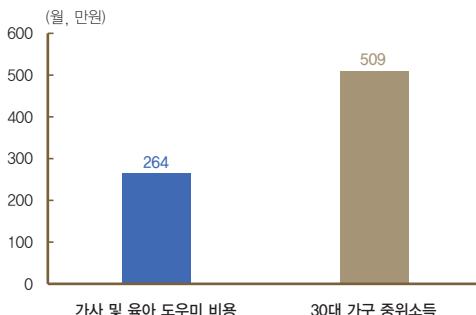
으로 작용하고 있다(〈그림 15〉).

〈그림 14〉 가사도우미료 및 명목임금 추이



주: 1) 2023년 중 상승률은 2023.1~11월 중 상승률을 적용
자료: 통계청 소비자물가조사, 고용노동부 사업체노동력조사

〈그림 15〉 2023년 가사 및 육아 도우미 비용¹⁾과 가구소득



주: 1) 지역별고용조사에서 산출한 2022년 기준 돌봄서비스적 시간당 평균임금에 2023년 중 가사도우미료 상승률을 적용하고, 하루 10시간 고용을 가정하여 추정
자료: 통계청 지역별고용조사·소비자물가조사·가계금융 복지조사, 저자 추정

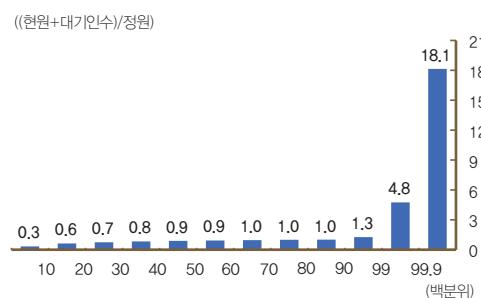
3. 비용 증가에 따른 사회적 문제

가. 요양원 양극화(양질의 시설요양 기회 축소)

인력난과 비용 부담으로 인해 대부분의 요양원에서 서비스의 질이 하락하는 반면, 양질의 서비스를 제공하는 시설은 그 수가 극히 제한

적이거나 고가 요금이 책정되어 사실상 극소수 만이 이용할 수 있다. 대다수의 요양원은 주 수 입원인 장기요양보험 수가가 고정된 상황에서 인력난과 비용 부담에 직면함에 따라 법적으로 요구되는 최소인력¹⁵⁾만을 고용하고 있으며, 이는 서비스의 질을 낮추는 주요 요인 중 하나로 작용하고 있다. 이와 달리 공공기관이 비영리로 운영하는 시설이나 추가 비용을 받는 프리미엄 요양원의 경우 보다 양질의 시설과 서비스를 제공하고 있으나, 그 수가 매우 적어 이용이 쉽지 않다. 실제로 전국 4,500여개 요양원 중 71.4%가 정원을 채우지 못하고 있는 반면, 대기율 상위 0.1%에 해당하는 요양원의 경우 대기인원이 정원의 평균 17배에 달하고 상위 3곳¹⁶⁾의 대기인원 수는 각각 1천명을 넘어서는 상황이다(〈그림 16〉). 한편, 문화·스포츠 시설, 의료센터 등을 갖춘 고급 실버타운의 경우 1억원의 보증금과 월 700만원 이상의 이용요금을 부담해야 하기 때문에 사실상 극소수의 고소득층만이 이용할 수 있다(〈표 2〉)¹⁷⁾.

〈그림 16〉 요양원 대기율 분포¹⁾²⁾



주: 1) 대기율이 낮은 순서로 요양원을 출세했을 때 각 분위 요양원들의 대기율 ((현원+대기인수)/정원)
2) 2023.11월 기준
자료: 국민건강보험공단

15) 입소자 2.3~2.5명당 요양보호사 1명이다. 다만, 24시간 돌봄이 필요한 요양원 특성상 3교대 근무 등을 시행함에 따라 실제로는 요양보호사 1명이 8명 이상의 입소자를 돌보게 되는 상황이 발생한다.

16) 이 중 2곳은 대기업이 운영하는 프리미엄 요양원으로 도심지역에 훌륭한 시설을 갖추고 법정 기준보다 많은 인력을 고용하고 있을 뿐만 아니라 추가 비용 부담 시 1·2인실을 제공하며, 나머지 1곳은 국민건강보험공단이 임대료 등의 부담 없이 비영리로 운영하여 보다 양질의 서비스를 제공한다.

17) 실버타운의 경우 일반적으로 스스로 생활이 가능한 노인들만 입주가 가능하나, 고급 시설들의 경우 부분 간병이나 24시간 간병이 필요한 노인들을 위한 시설 및 서비스도 별도로 운영하고 있다.

〈표 2〉 요양시설 이용요금(식비포함) 비교

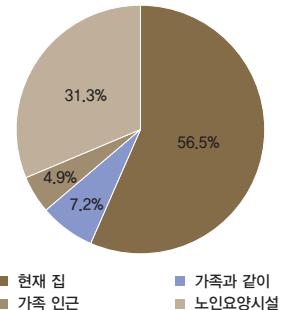
구 분		월 요금
요양원	일반	80만원 내외 ¹⁾
	비영리	
프리미엄		일반 요양원 + 200만원 ²⁾
고급 실버타운		보증금 1억 + 707~886만원 ³⁾

주: 1) 일반 수급자 기준
2) 1인실 이용시 추가 요금
3) 24시간 전문 간호를 받는 요양센터 1인실 기준
자료: 각 시설 홈페이지 등

양질의 서비스를 제공하는 요양원을 이용할 기회가 제약되면서 노인들이 시설요양보다 재가요양을 선호하는 상황이지만, 보호자들은 비용 부담 등으로 요양원을 선택할 수밖에 없는 상황에 처해 있다. 보건복지부 조사(2020)에 따르면 향후 거동 불편 시 집이나 가족과 함께할 수 있는 곳에서 요양하고 싶다는 응답이 69%로, 요양원에 입소하겠다는 응답(31%)의 2배 이상이다(〈그림 17〉). 반면, 보호자들은 여건상 가족간병이 불가능한 경우 재가요양에 따라 추가로 발생하는 비용 부담이 증가하면서 어쩔 수 없이 노인들을 요양원에 입소시키고 있다. 예를 들어 장기요양 1~2등급을 받아 요양원에 입소할 경우 월 비용은 80~100만원(식비 포함)인 반면, 재가요양 시에는 방문요양 서비스(하루 최대 4시간) 이외 초과 시간 동안 개인 부담으로 사적 간병인을 고용하거나 가족이 일을 포기하고 직접 돌봐야 한다¹⁸⁾. 그 결과 요양원 입소 결정이 대부분 자녀나 배우자에 의해 결정(83%)되고 이용자 스스로 결정하는 비율은 6%에 그치는 것으로 나타났다(〈그림 18〉)¹⁹⁾. 또한, 입소자의 건강이 호전되

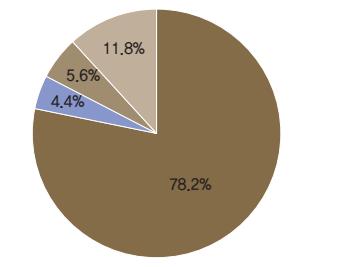
어도 집으로 모실 의향이 없는 경우(응답자의 75%), 그 이유는 대부분 돌봐줄 사람이 없기 때문(69%)이었다(〈그림 19〉).

〈그림 17〉 거동 불편시 희망하는 요양장소



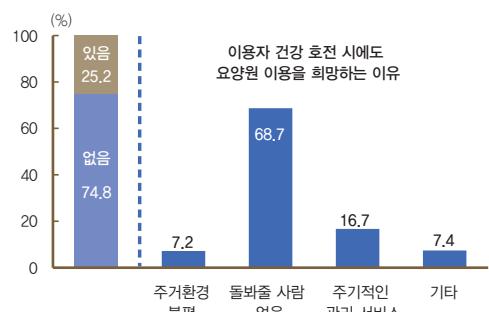
자료: 보건복지부 노인실태조사(2020)

〈그림 18〉 요양원 입소 결정자



자료: 보건복지부 장기요양실태조사(2022)

〈그림 19〉 요양원 이용자의 건강 호전 시 집으로 모실 의향



자료: 보건복지부 장기요양실태조사(2022)

18) 장기요양 3~5등급도 가정 돌봄이 어렵다고 인정되면 요양원 입소가 가능하며, 이 경우 방문요양 서비스 한도(하루 최대 2~3시간)가 낮으므로 요양원 입소에 따른 비용 절감 효과가 더 클 수 있다.

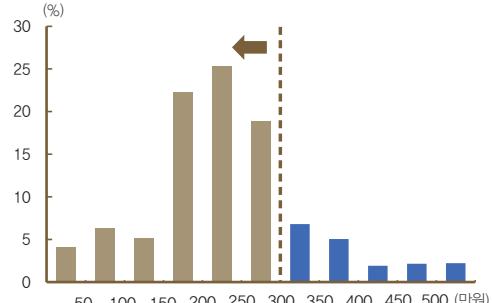
19) 이는 요양원 입소자의 상당 수가 치매 등으로 의사결정을 하기 어려운 데도 일부 기인한다.

나. 여성 경제활동 제약 및 저출산

가사 및 육아 도우미 비용의 상승은 여성 경제활동의 기회비용을 높여 젊은 여성의 퇴직 및 경력 단절로 이어진다. 맞벌이 부부가 높은 육아 서비스 비용에 직면하면 둘 중 상대적으로 임금이 낮은 여성이 일자리를 포기하고 육아에 전념하는 경우가 많다. 특히 20~30대 여성의 경우 육아 수요가 많고 월평균 임금이 가사 및 육아 도우미 비용의 120%(2022년 기준 약 300만원) 이하인 비중이 81.9%에 달하여 퇴직을 고려할 가능성이 크다(〈그림 20〉). 실제로 20~30대 유자녀 여성 중 경력 단절 경험이 있는 경우는 그 이유의 절반 이상이 임신·출산·육아인 것으로 나타났다(〈그림 21〉). 이와 같은 젊은 여성들의 경력 단절은 개인의 평생 소득을 낮출 뿐만 아니라, 사회 전체적으로 자원 배분의 비효율성을 초래할 수 있다.

또한, 지나치게 높은 육아 서비스 비용은 저출산의 주요 요인으로 작용할 수 있다. 중앙일보의 2023년 3월 설문조사에 따르면, 20~30대 여성이 생각하는 저출산의 첫 번째 요인은 양육비 부담(30%)이 가장 큰 비중을 차지했다(〈그림 22〉). 또한, 비용 부담이 가장 낮은 육아 서비스라고 볼 수 있는 친정 부모의 육아 도움이 출산 계획에 긍정적 영향을 미친다는 다수의 연구 결과²⁰⁾도 육아 서비스 비용 부담과 출산율이 밀접한 관계에 있음을 시사한다.

〈그림 20〉 20~30대 여성 취업자의 월소득 분포¹⁾²⁾

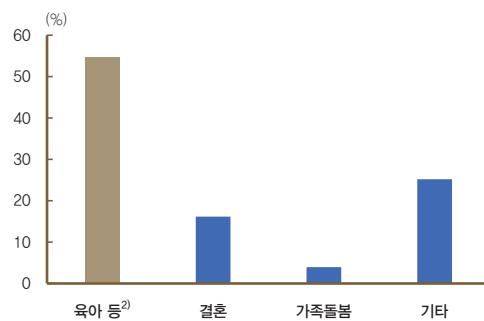


주: 1) 2022년 기준

2) 점선은 가사 및 육아 도우미 비용의 120%(약 300만원) 수준을 의미

자료: 통계청 지역별고용조사, 저자 계산

〈그림 21〉 20~30대 유자녀 여성의 경력단절¹⁾

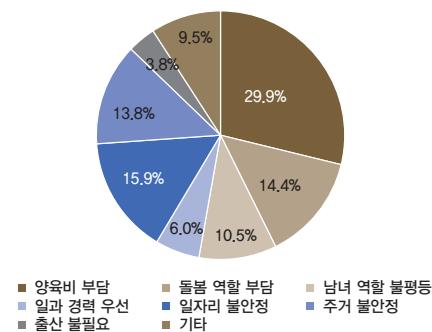


주: 1) 경력단절 경험이 있으나 현재는 취업자인 경우

2) 임신, 출산, 영유아 및 초등학생 교육 등

자료: 통계청 지역별고용조사, 저자 계산

〈그림 22〉 20~30대 여성이 생각하는 저출산 원인



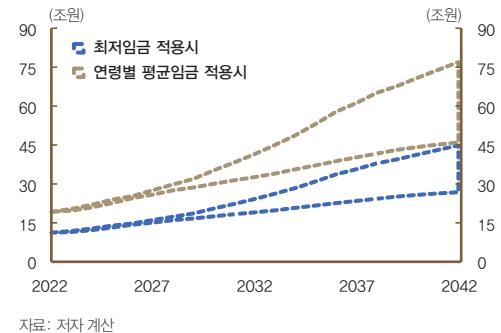
자료: 중앙일보(2023.3)

20) 배호중 등(2017)에 따르면 친정과 동일한 지역으로 분기한 가구는 그렇지 않은 가구에 비해 자녀 출산 시기가 1.2배 빠른 것으로 나타났고, 한영선 등 (2014)은 친정 부모가 미취학 자녀를 돌봐주는 경우 그렇지 않은 경우에 비해 추가 출산 계획이 늘어나는 경향이 있음을 보였다.

다. 가족 간병에 따른 경제적 손실

간병비 부담과 시설요양 기피로 인해 가족 간병(informal care)이 늘어날 경우, 해당 가족의 노동시장 참여를 제약하면서 경제적 손실을 야기한다. 고령화 및 보건 서비스직 공급 부족 심화로 가족 간병 규모는 2022년 89만명²¹⁾ → 2032년 151~192만명 → 2042년 212~355만명까지 증가할 것으로 추정된다. 이에 따른 경제적 손실을 추정해 보면, 최저임금만 적용하더라도 2022년 11조원에서 2042년 27~45조로 증가하고, 연령별 평균임금²²⁾ 적용 시에는 동 기간 중 19조원에서 46~77조로 증가한다(〈그림 23〉). 이와 같은 손실 규모를 GDP 대비로 환산해보면²³⁾, 최저임금 적용 시 2022년 0.5%에서 2042년 1.2~2.1%로 상승하고, 연령별 평균임금 적용 시에는 2022년 0.9%²⁴⁾에서 2042년 2.1~3.6%로 커진다.

〈그림 23〉 가족 간병에 따른 경제적 손실 전망



특히 청년층이 가족 간병 부담을 떠안게 될 경우, 정상적인 성장과 교육 기회 등이 제한되면서 그 영향이 미래에도 장기간 지속될 수 있다. 보건복지부가 중증질환, 장애, 정신질환 등을 겪고 있는 가족의 주 돌봄자²⁵⁾인 13~34세 청년들(young carer)을 대상으로 조사(2022년)한 결과에 따르면, 71%가 우울감을 호소하였으며 47%는 미래 계획에 어려움이 있다고 응답했다(〈그림 24〉 및 〈그림 25〉).

〈표 3〉 가족 간병에 따른 경제적 손실 추정(2022년)

가족 간병인 ¹⁾ (만명)	89	
고용률 ²⁾ (%)	55.0	
최저 임금/년(만원)	2,297	
평균 임금 ³⁾ /년(만원)		3,941
노동손실 비용(조원) ⁴⁾	11 (0.5)	19 (0.9)

주: 1) 전일 간병 기준

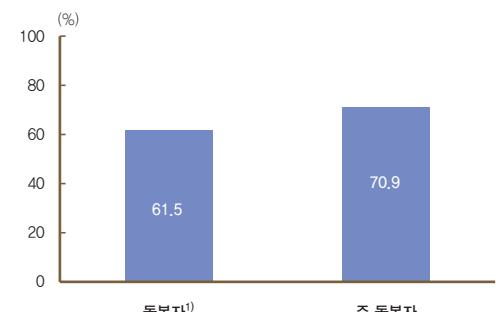
2) 가족 간병인 구성을 반영한 65세 이상 및 40~50대 고용률의 가중평균

3) 가족 간병인 구성을 반영한 60세 이상 및 40~50대 임금총액의 가중평균

4) <> 내는 GDP대비, %

자료: 저자 계산

〈그림 24〉 가족돌봄 청년의 우울감 유병률



21) 자세한 내용은 “〈참고 5〉 가족 간병인 수 추정 방법”을 참조하기 바란다.

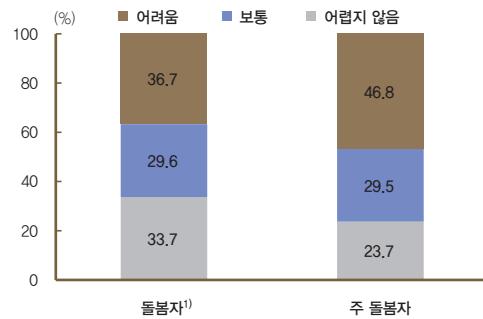
22) 한국의료패널 2019~2020년 결과 중 가족 간병시 주 돌봄자 비중(배우자 등 55%, 자녀 등 45%)을 활용하여 60세 이상 평균임금과 40~50대 평균 임금을 기중 평균하였다.

23) 명목GDP 상승률은 명목 최저임금 및 평균임금의 상승률과 유사하다고 가정하였다.

24) 평균임금을 적용하여 가족 간병에 따른 경제적 손실(GDP 대비)을 추정한 최근 주요국 사례를 보면, 일본 0.5%(2016년), 덴마크 0.6%(2019년), 영국 0.7%(2018년), 독일 0.8%(2019년), 이탈리아 0.7%(2015년) 수준이다. 이에 비해 우리나라의 손실이 다소 크게 나타난 것은 가족 간병인 비중이 높은 고령층의 고용률이 높은 데 일부 기인하나, 구체적인 산출 방법에도 다소 차이가 있기 때문에 직접적인 비교는 어려울 수 있다.

25) 가족 중에서 돌봄 대상을 가장 많이 돌보고 전반적인 돌봄 상황에 대해 책임지는 사람을 의미한다.

〈그림 25〉 가족돌봄 청년의 미래 계획 어려움



주: 1) 주 돌봄자 포함

자료: 보건복지부 가족돌봄청년 실태조사(2022년)

유도하기 위해서는 임금 인상 등 치우 개선이 불가피한데, 이는 수요자의 비용 부담을 오히려 증가시킬 가능성이 크다. 아울러, 저생산성 부문에 내국인 노동력이 몰리는 것은 경제 전체의 자원 배분 측면에서도 효율적이라고 하기 어렵다.

한편, 로봇 및 ICT를 활용하여 돌봄서비스 부문의 생산성을 향상시킬 수 있다면 인력난과 비용 부담을 동시에 완화할 수 있겠으나, 동방안만으로 문제를 적기에 해결하는 것은 현실적으로 쉽지 않다²⁶⁾. 우선 돌봄서비스와 같은 대면 서비스업의 경우 그 특성상 기술 도입을 통한 노동력 대체가 쉽지 않다. 또한, 현재 활용 중인 로봇 관련 기술 수준²⁷⁾ 등을 고려할 때, 인간의 노동력을 실질적으로 대체할 수 있는 로봇이 도입되기까지는 상당한 기간이 소요 될 것으로 보인다.

따라서 돌봄서비스 일자리에 외국인 노동자를 도입하는 방안은 불가피해 보인다. 외국인 노동자 도입만으로 모든 문제를 해결할 수는 없겠으나, 해외 사례 및 필요 인력 규모 등을 고려할 때 외국인 노동자를 도입하지 않고는 현실적으로 돌봄서비스 부문의 인력난을 충분히 해결하기 어려운 것도 사실이다. 그런 의미에서 서울시가 시범사업을 통해 외국인 돌봄서비스 노동자 도입을 본격적으로 검토하기 시작한 것은 의미있는 진전이라고 판단된다. 다만, 이와 같은 외국인 체류정책은 그 목적 및 영향의 차이 등을 고려하여 이민정책과는 명확히 구분할 필요가 있다²⁸⁾.

III. 인력난 및 비용 부담 완화 방향

1. 외국인 노동자 도입이 불가피

돌봄서비스 부문의 인력난을 완화하기 위해서는 국내 노동자의 활용도 제고를 우선적으로 고려할 수 있으나, 급증하는 돌봄서비스 직수요를 국내 노동자만으로 충족하는 것은 매우 어려워 보인다. 앞서(Ⅱ-1-나) 살펴본 바와 같이 비관적인 시나리오 하에서는 2042년 돌봄서비스직 노동공급이 수요의 약 30% 수준에 그칠 수 있는 상황에서, 그 공백(최대 155만명)을 국내 인력만으로 충원하는 것은 현실적으로 어렵다. 특히 50세 이상이 돌봄서비스 종사자의 83%를 차지할 정도로 동 부문 일자리에 대한 젊은층의 선호가 낮은 점도 국내 노동자의 유입을 제약하는 요인으로 작용하고 있다.

또한, 내국인 노동자의 돌봄서비스직 종사를

26) 일본의 경우 돌봄 인력 확보 대책의 일환으로 간병 직원의 치우 개선, 로봇 및 ICT 활용을 통한 생산성 개선, 아직 방지 등을 추진 중이다. 그러나 비용 문제, 기술 도입 관련 한계 등을 감안하여 외국인력을 활용하기 위한 다양한 정책도 함께 도입하고 있다. 자세한 내용은 〈참고 6〉 일본의 간병(개호) 인력 확보 대책”과 〈참고 7〉 일본의 외국인 간병(개호) 인력 도입 정책”을 참조하기 바란다.

27) 간병인이 환자를 들거나 옮길 때 근력을 지원받을 수 있는 장치형 로봇 등이 보급되어 있으나, 사용의 불편성 등으로 실제 활용도는 높지 않은 상황이다.

28) 자세한 내용은 〈참고 1〉 외국인 체류정책과 이민정책의 구분 필요성”을 참조하기 바란다.

2. 외국인 돌봄서비스 노동자의 임금에 대한 논의도 필요

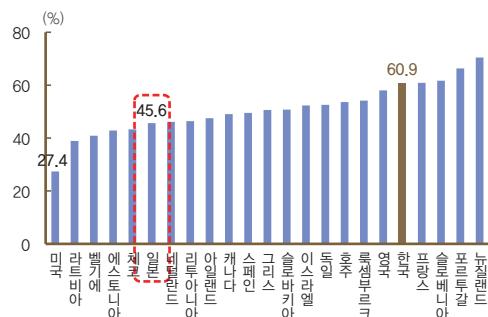
그러나, 임금에 대한 추가적인 고민 없이 외국인 노동자를 도입할 경우, 비용 부담이 여전히 높아 일부 고소득 계층을 중심으로만 외국인을 고용할 가능성이 크다. 우리나라는 ILO 가입국으로서 외국인과 내국인 근로자의 임금을 차별할 수 없으므로²⁹⁾, 기존의 고용허가제 방식으로 도입한 외국인에게는 내국인과 동일한 수준의 최저임금이 적용되어야 한다. 그러나 중위임금의 61%에 달하는 국내 최저임금 수준을 고려할 때(〈그림 26〉), 최저임금만

지급하더라도 돌봄서비스 비용은 대다수 가계에 큰 부담으로 작용할 수 있다(‘II-2’ 참조).

과거 해외 사례를 보더라도 외국인 고용이 실질적으로 늘어나기 위해서는 외국인에게 지급되는 임금이 내국인에 비해 충분히 낮아져야하는 것으로 나타났다. 예를 들어, 1973년부터 외국인 가사도우미를 도입한 홍콩의 경우 1990년까지는 이들에 대한 최저임금이 여성 임금의 50% 수준에 달하여 그 수가 7만명에 불과했으나, 이후 상대임금이 하락하기 시작하면서 외국인 가사도우미 수는 10년 동안 3배 이상 증가하였다(〈그림 27〉).

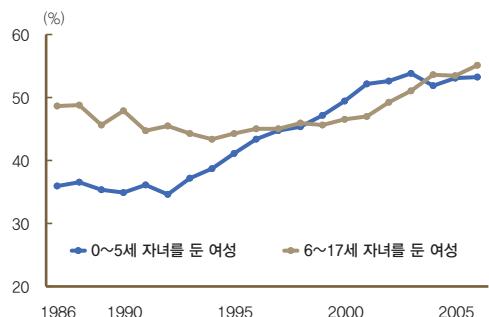
실제로, 외국인 노동자 도입을 통해 돌봄

〈그림 26〉 OECD 주요국¹⁾의 중위임금 대비 최저임금²⁾



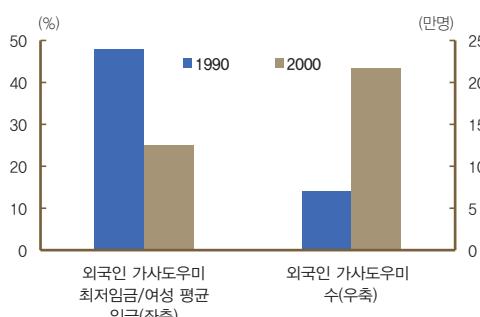
주: 1) 1인당 GDP가 2만달러 이상 OECD 가입국
2) 2022년 기준
자료: OECD

〈그림 28〉 홍콩 여성의 노동시장 참여율



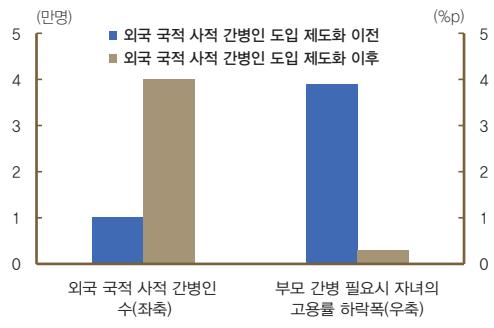
자료: Cortes & Pan(2013)

〈그림 27〉 홍콩의 외국인 가사도우미 임금과 고용



자료: 홍콩 통계청, Cortes & Pan(2013)

〈그림 29〉 오스트리아의 외국 국적의 사적 간병인 수 및 부모 간병이 자녀 고용률에 미치는 영향



자료: Frimmel et. al.(2023)

29) 자세한 내용은 “〈참고 8〉 외국인 근로자에 대한 최저임금 차등적용 가능성”을 참조하기 바란다.

〈표 4〉 돌봄서비스직 인력난 및 비용부담 완화 방안 및 고려사항

방안	고려사항
국내 인력 유입 촉진	<ul style="list-style-type: none"> - 임금 및 처우 개선에 따른 비용 부담 증가 - 젊은층 기피로 인한 제약 - 저생산성 부문에 노동력이 몰리는 데 따른 비효율성
로봇 및 ICT 도입을 통한 생산성 향상	<ul style="list-style-type: none"> - 현 기술 수준, 업계의 보수성 등으로 필요인력 감소가 현실화되기까지 상당한 시간이 소요될 가능성
외국인 노동자 도입	<ul style="list-style-type: none"> - 고용허가제(E-9, E-7)를 활용하여 외국인 근로자를 도입할 경우 비용 부담 완화 방안을 함께 고려할 필요 - 외국인 노동자에 대한 관리·감독 문제

자료: 저자 작성

서비스 비용 부담을 낮춘 홍콩과 오스트리아의 경우 육아 및 가족 간병으로 인한 경제활동 제약이 크게 완화된 것으로 나타났다. 홍콩에서는 외국인 가사도우미 고용이 크게 늘어난 1990~2000년 중 0~5세 자녀를 둔 여성의 노동시장 참여율이 15%p 이상 증가하면서 6~17세 자녀를 둔 여성과의 차이가 사라졌다 (Cortes & Pan, 2013). 또한, 오스트리아에서는 심근경색 등으로 부모를 간병해야 할 상황이 발생하는 경우 자녀의 고용률이 약 3.9% 하락하는 현상이 있었으나, 외국 국적의 사적 간병인³⁰⁾ 고용을 증가시킴으로써 이와 같은 부정적 효과가 대부분 사라진 것으로 나타났다 (Frimmel et. al., 2023).

따라서 돌봄서비스직에 외국인 노동자를 도

입하되, 이들에 대한 임금을 낮추어 수요자의 비용 부담을 완화할 수 있는 방안도 함께 고려할 필요가 있을 것으로 판단된다.

IV. 외국인 돌봄서비스 노동자 도입 방안

본고에서는 돌봄서비스 부문의 인력난과 비용 부담 문제를 함께 완화하기 위한 외국인 노동자 도입 방안으로 다음의 두 가지 방식을 검토해 보았다³¹⁾.

- ① 개별 가구가 사적 계약 방식으로 외국인을 직접 고용
- ② 고용허가제 확대 + 돌봄서비스업에 대한 최저임금 차등 적용

〈표 5〉 외국인 돌봄서비스 노동자 도입 방안 개요

고용 방식	해외 사례	국내 도입 절차	비용부담 완화 관련
개별 가구가 직접 고용	홍콩, 싱가포르, 대만	관련 비자 신설 필요	현행법상 최저임금 미적용
고용허가제 활용 ¹⁾	일본, 독일, 영국	고용허가제 대상 업종 확대	돌봄서비스업에 대한 “최저임금 차등 적용”

주: 1) 돌봄서비스 제공업체나 직업 일선기관 등이 외국인 근로자를 고용하는 방식

자료: 저자 작성

30) 외국 국적의 사적 간병인의 2008~2012년중 연간 실질 소득은 약 8천유로로 오스트리아 내국인이 주로 종사하는 공적 간병인의 소득(약 2만유로)을 크게 하회하였다(Frimmel et. al., 2023).

31) 이는 국내법 및 ILO 협약 등 제약 하에서 돌봄서비스 부문의 인력난과 비용부담을 동시에 완화할 수 있는 정책의 방향성을 제시함으로써 관련 논의의 진행에 기여하기 위한 것으로, 실제 정책 시행을 위해서는 추가적으로 고민해야 할 현실적 문제들이 많을 것으로 예상된다.

1. 개별 가구가 외국인을 직접 고용

개별 가구가 사적 계약 방식으로 외국인을 직접 고용할 경우 국내법 및 ILO 협약과 무관하기 때문에 최저임금의 적용을 받지 않아 비용 부담을 낮출 수 있다. 이는 현재 우리나라 가사서비스의 대부분을 차지하는 가사사용인³²⁾ 고용과 유사한 방식이다. 현행법상 가사서비스 제공자 중 사업주와 고용계약을 체결한 “가사근로자”는 근로기준법, 최저임금법 등을 적용받지만, 일반 가정이 직접 고용한 “가사사용인”은 근로관계 법령의 적용 대상에서 제외³³⁾된다. 개인 간의 사적 계약에 국가가 일일이 개입하기 어렵고 가사사용인의 법적 지위도 근로자와 개인 사업자의 중간에 위치한다고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 ILO 협약에도 저촉되지 않는다.

현재 홍콩, 싱가포르, 대만 등에서 활용되고 있는 이러한 방식은 사적 계약을 통해 돌봄서비스직의 인력난을 완화하는 데 기여하고 있으며, 이들 국가의 외국인 가사도우미 임금은 우리나라보다 현저히 낮은 수준에서 책정되어 있다. 여성의 노동시장 참여 유도 등을 위해 동방식을 도입한 홍콩과 싱가포르에서 근무 중인 외국인 가사도우미 수(2022년 기준)는 각

각 33.8만명³⁴⁾과 25.6만명으로 전체 취업자 수의 9%, 7%에 달한다. 또한, 대만에서는 24만명(2020년 기준, 전체 취업자수의 2%)의 외국인 노동자가 입주 형태³⁵⁾로 간병 서비스를 제공하고 있다³⁶⁾. 한편, 외국인 돌봄 노동자에 대한 시간당 평균 임금은 홍콩 2.8천원, 싱가포르 1.7천원³⁷⁾, 대만 2.5천원 수준으로 우리나라 내국인 가사도우미(11.4천원) 대비 15~24% 수준에 불과하다(〈표 6〉). 다만, 고용주가 급여 외에도 식사와 주거, 의료비, 항공료 등을 제공할 의무가 있으며, 홍콩의 경우 식사를 제공하지 않으면 별도로 보조금(약 20만원)을 지급해야 한다. 이 외에도 고용안정비³⁸⁾로 싱가포르에서는 매월 약 30만원을 지불해야 하며, 대만에서는 매월 약 10만원을 지불하도록 하고 있다.

상대적으로 낮은 임금으로 외국인을 고용하는 해외 사례에 대해 인권문제를 우려하는 시각도 있으나, 해당 국가에서 돌봄서비스직에 종사하고 있는 외국인들의 업무 만족도는 높은 것으로 나타났다. 일례로 현재 홍콩에서 일하고 있는 필리핀 가사도우미들을 대상으로 실시한 설문조사(김현철, 2023)에 따르면, 송출국에 비해 높은 임금³⁹⁾ 등으로 인해 대졸 이상 고학력자의 비중이 60%에 달하고, 업무에 대해

32) 현행법상[#] 가사서비스(가정 내에서 이루어지는 청소, 세탁, 주방일과 가구 구성원의 보호·양육 등 가정생활의 유지 및 관리에 필요한 업무) 제공자는 고용주체에 따라 가사근로자(사업주와 고용계약을 체결)와 가사사용인(일반 가정이 고용)으로 분류하며, 후자는 근로기준법, 최저임금법 등을 적용받지 않는다.

가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률 제2조 4항: “가사근로자란 가사서비스 제공기관의 사용자(‘근로기준법’, 제2조제1항제2호에 따른 사용자를 말한다. 이하 같다)와 근로계약을 체결하고, 이용자에게 가사서비스를 제공하는 사람을 말한다.”

가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률 제4조: “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...”

33) 최저임금 적용대상이 아니지만 현재 시장에서 결정되는 가사사용인의 임금은 최저임금을 웃도는 수준이다.

34) 이들 중 47%가 육아, 46%가 노인돌봄 업무를 수행하고 있다.

35) 대만의 경우 재택요양에 대한 선호가 강하여 시설에서 일하는 외국인 간병인은 1.5만명에 불과하다.

36) 자세한 내용은 “〈참고 9〉 대만의 외국인 돌봄 노동자”를 참조하기 바란다.

37) 최저임금을 송출국에 위임함에 따라, 노동자의 출신 국가에 따라 다르다. 한편, 싱가포르의 경우 최저임금제도가 없으며 내국인의 평균 임금은 약 400만원 이상이다.

38) 외국인 노동자를 관리하거나 내국인 노동자를 훈련시키기 위한 비용의 재원으로 사용한다.

39) 홍콩의 외국인 가사도우미 최저임금(약 77만원)은 대표적인 송출국인 필리핀의 전체 및 비숙련 노동자 평균임금(각각 약 44만원, 29만원, 2022년 기준)에 비하여 높은 수준이다.

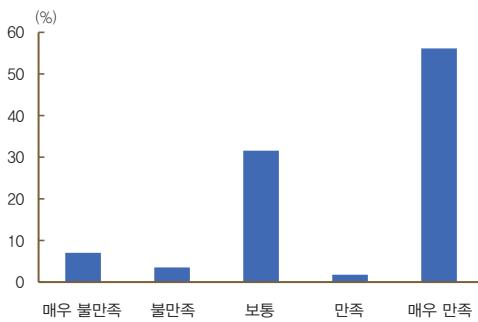
매우 만족한다는 비중도 절반 이상인 것으로 나타났다(<그림 30>).

〈표 6〉 국가별 가사 도우미 임금¹⁾

	홍콩 ²⁾	싱가포르 ²⁾	대만 ²⁾	한국
평균월급 (천원)	873	604	889	1,372
주당 근로시간	72	81	83	28
시간당 평균임금 (원)	2,797	1,721	2,472	11,433

주: 1) 2022년 기준, 2022년 평균 환율
KRW/SGD=936.5, KRW/HKD=165.0, KRW/TWD=43.3 적용
2) 외국인 노동자 기준이며, 숙식, 보험 등을 별도 제공
자료: The Government of the Hong Kong Special Administrative Region, Ministry of Manpower Singapore, Taiwan Ministry of

〈그림 30〉 필리핀 출신 홍콩 가사도우미의 업무 만족도



자료: 홍콩 과기대 김현철 교수 설문조사

한편, 주거 여건 상 입주가 어렵거나 입주를 선호하지 않는 경우에 대해서는 사용자조합(co-op)이 공동숙소를 제공함으로써, 관리·감독 문제도 일부 완화하는 방안을 함께 고려할 수 있다. 홍콩, 싱가포르, 대만의 경우 외국인 돌봄 노동자의 임금이 낮은 반면 고용주에

게 식사와 주거를 제공할 의무를 부여하고 있다. 반면, 우리나라 주거 여건 상 외국인 돌봄 노동자에게 별도의 거주 공간을 제공하기 어렵거나⁴⁰⁾ 입주를 선호하지 않는 경우가 있는데, 이에 대해서는 사용자조합이 공동숙소를 제공하는 방안을 함께 고려할 수 있다. 공동숙소가 도입되면 외국인 근로자 관리가 용이해지고 공동숙소 관리자가 서비스 중개 역할도 수행할 수 있기 때문에, 사적 계약에 따른 외국인 노동자의 관리·감독 이슈도 어느 정도 완화될 수 있다. 다만, ILO 협약에 저촉 없이 최저임금 적용을 면제받기 위해서는 사적 계약 형태를 유지할 필요가 있으므로, 공동숙소의 제공 및 관리 주체는 사용자조합이 되어야 할 것으로 보인다.

아울러 개별 가구에게 고용 중인 외국인 돌봄 노동자의 불법체류나 처우 악화 등을 방지하기 위한 관리·감독 의무를 부여하고, 이를 성실히 수행할 적절한 유인책을 마련할 필요가 있다⁴¹⁾. 개별 가구에 고용된 외국인 노동자들에 대한 처우가 다른 업종(농업, 제조업 등)⁴²⁾ 보다 낮을 경우 돌봄서비스업 이탈 유인이 커지므로, 외국인 노동자가 불법체류자로 전락되지 않기 위해서는 고용주의 관리·감독이 필요하다. 이를 위해 고용주에게 외국인 고용에 대한 보증금을 납부하게 하여 외국인들을 관리할 금전적 유인을 부여하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 싱가포르의 경우 약 500만원 수준의 보증금을 지급하여야 하고, 대만의 경우 외국인

40) 우리나라의 1인당 주거면적은 33.9m²(2021년 기준)로 미국(65.0m²)의 절반 수준에 불과하고, 일본(40.2m², 2018년 기준)에 비해서도 적다.

41) 현재 개별 가구와 외국인 간의 직접 계약에는 방문 취업비자(H-2)[#]를 통해 들어온 외국 국적의 동포가 주를 이루는데, 이러한 방식을 동포 외의 외국인들에게 확대 적용하는 것은 관리·감독의 문제가 제기될 수 있다.

외국 국적의 동포가 특정 하용 업종(돌봄서비스업 포함)에 취업하기 위해 필요한 비자로서, 입국 후 외국인등록, 구직신청 등의 절차를 거쳐 일하게 되며 최대 4년 10개월까지 체류를 허용한다.

42) 홍콩, 싱가포르보다 국토 면적이 넓고 농업, 제조업에서 인력수요가 큰 우리나라의 특성상 외국인 돌봄서비스 노동자들의 가정이탈 및 불법체류 가능성 이 높을 수 있다.

노동자의 두 달치 임금액을 보증금으로 지급하여야 한다. 외국인 가사도우미가 불법체류자가 되었을 경우 정부에서 보증금을 몰수하므로 고용인은 노동자의 관리·감독을 위해 노력하게 된다. 다만, 관리·감독 강화가 외국인 돌봄 노동자에 대한 지나친 사생활 침해 및 인권 침해로 이어지지 않도록 유의할 필요가 있다.

2. 고용허가제 확대 + 돌봄서비스업에 대한 최저임금 차등 적용

현행 고용허가제를 돌봄서비스 부문까지 확대하여 돌봄서비스 제공 업체나 직업 알선기관 등이 외국인을 고용하도록 하되, 동 부문에 대해서는 내·외국인 구분 없이 상대적으로 낮은 최저임금을 적용함으로써 비용 부담을 낮출 수 있다.

이 방식은 별도의 법 개정 없이 현행 제도에서 시행 가능한 데다, ILO 차별금지협약에도 저촉되지 않는다. 우선 돌봄서비스 알선기관에 의한 외국인 고용은 외국인력정책위원회가 취업비자(E-9⁴³⁾ 및 E-7⁴⁴⁾) 발급 대상 업종을 확대하면 시행이 가능한데, 최근 서울시가 추진중인 외국인 가사근로자 도입 시범사업⁴⁵⁾이 이에 해당된다. 또한, 현행 최저임금법이 업종별 차등 적용을 허용하고 있기 때문에⁴⁶⁾, 최저임금위원회가 의결하면 돌봄서비스업에

대해 보다 낮은 최저임금을 적용할 수 있다.

또한, 이 방식은 재가요양 뿐만 아니라 시설 요양에 필요한 인력을 확충하는 데도 활용될 수 있기 때문에, 민간보험회사 등이 관련 산업에 진출하여 서비스의 질을 높이는 데도 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 영세한 요양원의 확산이 서비스의 질을 낮추는 원인 중 하나로 지적되고 있는 상황에서, 최근 이를 개선하기 위해 민간보험회사 등이 관련 산업에 진출하려는 시도가 이어지고 있다. 이와 같은 시도가 비용의 증가 없이 서비스의 질을 높이는 결과로 이어지기 위해서는 요양원에서 근무할 충분한 인력을 적절한 임금에 공급할 수 있어야 하므로, 돌봄서비스 부문에 대한 고용허가제 및 차등적 최저임금 적용을 고려할 필요가 있다. 또한, 요양원을 운영하는 기업이 외국인 근로자를 직접 고용할 경우에는 서비스의 질, 노동자 처우, 불법체류 등에 대한 관리·감독이 더욱 용이할 것으로 판단된다.

해외에서도 알선기관 등이 외국인을 고용하는 방식은 주로 공적으로 보건서비스를 제공하는 인력 확충에 활용되고 있는데, 대표적 사례로 일본, 독일, 영국을 들 수 있다. 일본은 기능실습, 특정기능 등⁴⁷⁾ 다양한 제도를 통해 외국인들이 개호⁴⁸⁾(노인간병) 관련 업무에 종사할 수 있도록 하고 있으며, 이들이 개호복지사 자격을 갖추면 개호인력으로 일본에 정착할

43) 최근 정부는 2024년부터 숙박음식업 등 인력 부족이 심각한 서비스 부문도 비전문 취업비자 발급 대상에 포함시키고 총 발급 규모도 23년 12만명에서 16,5만명으로 확대하겠다고 발표하였다.(2023.11.27)

44) 저출산고령사회위원회는 2022년말 저출산·고령화 대처 6대 핵심과제를 선정하면서 E-7 비자 발급 대상에 간병인을 포함시키는 방안을 계획중이며, 외국인 전문 인력의 비자 발급 경력 요건도 현행 5년에서 3년으로 완화하겠다는 방침을 발표하였다.(2022.12.28)

45) 지난해 서울시는 관련 경력·자식, 언어능력 등의 조건을 충족한 100여명의 외국인을 비전문 취업비자(E-9)를 통하여 가사근로자로 활용하는 시범 사업을 도입하였다. 실제 외국인 근로자 도입은 올해 상반기 중 시행될 것으로 예상된다.

46) 최저임금법 제4조 : "... 사업의 종류별로 구분하여 정할 수 있다."

47) 본국에 대한 기술을 이전할 목적으로 재류할 수 있는 기능실습 재류자격 대상업종에 개호를 추가(2017년 11월)하였으며, 인력부족 대응을 위해 일정 전문성·기능을 보유한 외국인 재류를 허가해주는 특정기능 재류자격을 신설(2019년 4월)하였다. 이러한 재류자격들은 재류기간을 무제한 갱신할 수 있는 '개호' 재류자격보다 재류기간이 짧으며, 기족을 동반할 수 없다. 보다 자세한 내용은 <참고 6> 일본의 간병(개호) 인력 확보 대책을 참조하기 바란다.

48) 일본에서 돌봄, 간병을 뜻하는 용어이다.

수 있도록 유도하고 있다. 그 결과 2022년 기준 약 4.5만명의 외국인들이 일본 내 요양시설 등에서 근무중이다. 독일의 경우 여타 EU 국가 출신 근로자의 유입에도 불구하고 보건 서비스 부문의 전문인력⁴⁹⁾ 부족이 지속됨에 따라 비EU국가 출신 숙련 근로자 고용을 확대하고 있다. 2020년 3월 도입된 숙련자 이민법(Skilled Immigration Act)은 2년 이상의 직업교육을 수료한 외국인에 대해서는 EU 시민 우선 고용제도⁵⁰⁾를 적용하지 않도록 하여 비EU 출신에 대한 진입장벽을 낮췄다. 또한, 보스니아 헤르체고비나, 필리핀, 튜니지 등의 보건서비스 인력 채용을 위해 해당 국가에서 취득한 자격을 인정하거나 관련 부문 경험자에게 3년간의 직업교육 후 취업을 허가하는 제도(Triple Win Project)를 시행하고 있다. 2022년 기준 독일 내 보건 서비스 부문의 외국인 근로자 비중은 14%(약 24만명)에 달한다. 영국은 정부가 승인한 영국 고용주에게 보건 서비스 일자리를 제안 받고 일정 영어 능력을 보유하는 등 자격 요건을 갖춘 외국인 근로자에게 돌봄서비스 관련 비자(Health and Care Worker visa)를 발급하고 있다. 2023년 기준 간병인 등 사회복지 인력 중 외국인 비중은 약 19% 수준이다⁵¹⁾.

한편, 미국, 일본, 독일, 호주 등 많은 국가들이 산업 · 업종 · 지역별로 최저임금을 차등

적용하고 있다. 예를 들어, 일본의 경우 2023년 지역별 시간당 최저임금은 오키나와현이 853엔 수준인 반면 도쿄도는 1,072엔에 달했고, 산업별로는 주로 제조업에서 최저임금이 차등 적용되고 있다. 또한, 호주의 경우 산업 · 업종별로 매우 세부적으로 최저임금이 설정되고 있는데(<그림 31>), 보다 자세한 내용은 <참고 10> 주요국의 산업 · 업종 · 지역별 최저임금 차등 적용”을 참조하기 바란다. 다만, 돌봄서비스 외 타 부문에 대한 최저임금 차등 적용 여부는 본고의 논의를 벗어난다. 이에 대해서는 일정 수준 이상의 안정된 생활을 보장⁵²⁾한다는 최저임금제도의 도입 취지 등을 고려하여 보다 신중한 접근이 필요할 것이다. 그러나, 돌봄서비스 부문의 경우에는 인력난과 비용 부담 문제의 해결이 시급하다는 점에서 최저임금 차등이 불가피한 것으로 판단된다. 또한, 타산업에 비해 돌봄서비스 부문의 생산성이 매우 낮다는⁵³⁾ 점을 감안할 때, 이를 반영한 최저임금 차등 적용은 중장기적으로 가격 왜곡을 줄이고 경제 전체의 효율성을 높이는 등 긍정적인 결과로 이어질 수 있다.

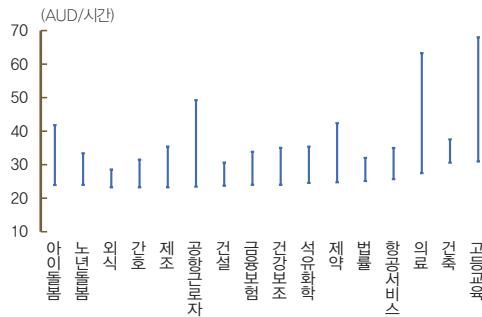
49) 보건서비스 관련 학과에서 2년 이상의 대학교육과정을 마친 인력을 의미하며, 이들은 독일 보건 서비스 종사자의 절반 이상을 차지한다.

50) 일반적으로 고용주는 직원 고용 시 EU국가 출신 지원자가 있는지에 대해 우선 검토해야 한다.

51) 한편, 일본, 독일, 영국의 보건서비스 부문에서 일하는 외국인 근로자들은 최저임금이나 근로조건 등에 있어 내국인과 동일한 제도를 적용받고 있다. 일본 후생노동성의 조사결과(23년 3월)에 따르면 개호복지사·후보자와 일본인 개호직원의 급여액 차이에 대해 '차이가 없다'는 응답비율이 77%, 일본인이 더 많다는 응답은 6%, 기능실습생과 일본인 개호직원의 급여액 차이에 대해 '차이가 없다'는 응답이 63%, '일본인이 더 많다'는 응답이 21%로 나타났다.

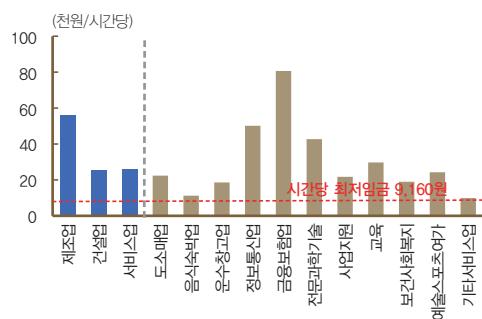
52) 현재 최저임금을 심의 · 결정하는 과정에서 적절한 생계비 수준이 어느 정도인지를 중요하게 보고 심사하고 있다. 또한, 다른 나라들의 경우에도 이러한 취지를 반영하여 업종별 최저임금은 국가 최저임금보다 높아야 한다는 조건이 전제되고 있다.

53) 돌봄서비스 부문과 의사, 간호사 등 의료부문을 포함하는 보건사회복지 서비스업의 생산성은 제조업 및 전체 서비스업보다 낮은 수준인데(<그림 32>), 의료부문의 생산성이 상대적으로 높다는 점을 감안하면 돌봄서비스 부문의 생산성이 더욱 낮을 것으로 추정된다.

〈그림 31〉 호주 산업별 최저임금¹⁾

주: 1) 2023년 기준

자료: 호주 공정근로위원회

〈그림 32〉 국내 산업별 생산성¹⁾

주: 1) 2022년 3/4분기 기준

자료: 국민계정, 경제활동인구조사, 저자 계산

아울러 돌봄서비스 부문에 종사중인 내국인에 대해서는 교육 등을 통해 동 부문 내에서도 보다 전문적이고 수준 높은 서비스를 제공할 수 있도록 유도함으로써, 임금 및 처우 측면에서 외국인 노동자와 차별화할 수 있을 것이다. 간병인의 고령화 및 공급자 우위 시장 형성 등으로 서비스 질이 하락⁵⁴⁾하면서 프리미엄 서비스에 대한 수요도 늘고 있는 만큼, 전문성을 갖춘 내국인 근로자들이 이를 충족할 수 있다면 자연스럽게 임금 프리미엄이 형성될 수 있

을 것으로 기대된다. 현재도 언어 및 문화 차이 등에 힘입어 동 부문에 존재하는 내국인 프리미엄⁵⁵⁾을 감안하면 내국인 근로자의 임금과 차우는 외국인 근로자보다 높게 형성될 것으로 예상된다⁵⁶⁾.

V. 종합평가

현재 돌봄서비스 부문의 인력난은 일반 가구가 감당하기 힘든 수준의 비용 부담과 그에 따른 각종 사회적 문제로 이어지고 있으며, 이러한 문제가 향후 급속한 고령화의 진전에 따라 노인 돌봄을 중심으로 더욱 심화될 것으로 예상된다.

이를 완화하기 위해 돌봄서비스 일자리에 외국인 노동자를 활용하는 방안이 불가피하며, 이를 고용하는 데 따른 비용 부담을 낮추기 위한 방안도 함께 강구할 필요가 있다. 구체적으로 다음과 같은 두 가지 방안을 고려해 볼 수 있다.

① 개별 가구가 사적 계약을 통해 외국인을 직접 고용하고, 주거 여건 상 필요시 사용자조합이 제공하는 공동숙소를 사용할 수 있도록 하는 방안

② 외국인에 대한 고용허가제 대상 업종에 돌봄서비스업을 포함하고, 비용 부담을 완화하기 위해서는 동 업종에 대한 최저 임금을 상대적으로 낮게 설정하는 방안

54) 현재 간병인 시장(약 28만명 추정)은 60% 이상이 조선족이고 전반적으로 매우 고령화되어 있으며, 공급자 우위 시장이 형성되면서 중증이나 과체증 환자는 기피되고, 현금 지급 및 선지급 필수, 서비스 저하 등의 문제가 있다. 또한, 중개업체도 영세하여 간병인 배상보험 기인도 저조하고 서비스의 질을 보장하지 못하는 상황이다.

55) 구인구직 사이트 등에 따르면, 내국인 간병인 고용시 일일 비용이 조선족에 비해 약 2만원 가량 높고, 육아 도우미 비용도 내국인이 조선족에 비해 약 20% 정도 높은 상황이다.

56) 다만, 이행 과정에 필요한 교육이나 소득 하락에 대해서는 지원 방안을 마련할 필요가 있다.

①안의 경우 사적 계약 방식이기 때문에 최저임금의 적용을 받지 않아 비용 부담을 낮출 수 있고, 공동숙소를 활용할 경우에는 관리·감독 이슈도 일부 완화할 수 있다는 장점이 있다. 다만, 공동숙소의 운영 방식에 따라 해당 외국인 노동자를 근로자로 인정하여 최저임금법 등을 적용해야 한다는 주장⁵⁷⁾이 제기될 수 있는 등 불확실성이 존재한다. 또한, 사적 계약의 특성상 요양시설 등에서 근무할 인력을 확보하는 데는 활용되기 어렵다는 한계가 있다.

②안을 통해 도입된 외국인력은 재가요양과 시설요양 모두에 활용될 수 있고 관리·감독에 대한 우려도 상대적으로 작다는 장점이 있다. 또한, 최저임금이 적용되고 외국인에 대한 차별적인 요소도 없으므로 ILO 협약과 관련된 이슈가 없다. 다만, 돌봄서비스 부문에 대한 최저임금 차등적용의 경우 이해당사자들의 이견이 첨예하여 사회적 합의가 쉽지 않을 수 있다는 현실적인 문제가 존재한다.

57) 최근 개인 사업자와 근로자의 중간에 위치하는 노무제공자를 근로자로 인정하고 권리를 보장해야 한다는 국내외 판례 및 논의가 늘어나고 있는 점도 고려할 필요가 있다. 정부도 2022년 6월 가시근로자의 고용개선 등에 관한 법률 제정을 통해 가시근로자를 양성화하고 권익 보장을 도모하고 있다.

〈추가 고려사항 1〉

제시된 1안과 2안 외에 정부의 역할을 보다 강화하는 방안은 없는지?

1. 외국인 고용에 대한 현물 보조

2안과 유사하게 고용허가제 대상 업종에 돌봄서비스업을 포함하되, 비용 부담 완화를 위해서는 최저임금 차등 적용보다는 재정지원 등을 통해 외국인 노동자에게 현물 보조(숙식 등)를 제공하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 정부나 지자체 차원에서 설립한 시설을 통해 외국인 돌봄 근로자에게 숙소 및 식사를 제공하고, 이에 상응하는 비용을 임금에서 공제함으로써 수요자가 지불하는 금액을 낮추는 방안 등이 고려될 수 있다. 현재 외국인 근로자에게 숙식 제공 시 임금에서 공제하는 비용 수준⁵⁸⁾ 등을 고려할 때, 동 비용에 대한 정부 지원은 수요자의 부담을 크게 낮출 수 있을 것으로 기대된다. 또한 지자체 등이 관리하는 공공기숙사는 외국인 근로자의 열악한 주거 환경을 개선⁵⁹⁾하는 데도 기여할 것으로 보인다.

다만 최저임금법⁶⁰⁾ 상 현물 자급을 하더라도 현금지급액을 최저임금 미만으로 낮추는 것은 불가능하다. 따라서 현물 보조를 통해 비용 부담을 낮추기 위해서는 최저임금법 개정이 필요한 것으로 보인다. 또한 재정지원을 통한 현물보조의 재원을 마련하기 위해 구체적인 정책 설계가 필요하다. 한편, ILO는 노동자에게 유리하지 않고, 원하지 않는 현물보조 지급은 제약하도록 권고하고 있으나, 우리나라는 관련 협약⁶¹⁾을 비준하지 않았으므로 제약을 받지는 않을 것으로 보인다.

58) 현재 공제 기능 숙식비 한도는 통상임금의 13~20% 수준(전기·수도비·냉난방비 등을 별도)이며, 지역 시세를 반영할 수 있도록 하겠다는 고용노동부의 방침(23.7월 발표)에 따라 앞으로 공제 금액이 더 커질 것으로 예상된다.

59) 고용노동부는 외국인 근로자의 주거환경을 개선하기 위해 공공기숙사를 적극적으로 설치하는 지자체에 대해 고용허가제 한도를 상향하고 사업장 선발시 우대하여 숙소·교통비 등을 지원할 계획이라고 발표(23.7월)하였다.

60) 최저임금법(제6조 4항): 식비, 숙박비, 교통비 등 근로자의 생활 보조 또는 복리후생을 위한 성질의 임금으로서 통화 이외의 것으로 지급하는 임금은 최저임금으로 산입하지 아니함

61) 제95호(임금보호협약) 4조: 임금의 일부를 현물 지급하는 경우, 1) 그 현물이 개인적 사용 및 근로자의 이익에 적합해야하고, 2) 지급된 현물에 대한 가치평가가 공정하고 합리적이어야 함
제189호(가사도우미협약) 12조: 다른 분야의 근로자에게 일반적으로 적용되는 것보다 나쁘지 않은 형태의 현물로 가사도우미 임금의 일부를 대신하는 것은, 1) 근로자가 이에 동의하고, 2) 그 현물이 개인적 사용 및 근로자의 이익에 적합하며, 3) 지급된 현물에 대한 가치평가가 공정하고 합리적인 경우 가능함

2. 공적 돌봄서비스 확대

중장기적으로 장기요양제도 및 간호간병통합서비스⁶²⁾의 확대 등을 통해 수요자가 직접 부담하는 비용을 낮추고 돌봄서비스 공백을 줄이는 방안도 고려해 볼 수 있다. 예를 들어 우리나라보다 먼저 고령화에 대응해온 일본⁶³⁾의 경우 지자체를 중심으로 보다 많은 노인들에게 촘촘한 장기요양 서비스를 제공하고, 병원도 가족 등의 사적 간병 없이 운영하고 있다.

다만, 이와 같은 공적 돌봄서비스의 확대는 고령화에 따른 재정부담 증가와 인력난을 가중시킬 수 있다는 점에 유의해야 한다. 일본의 경우에도 돌봄서비스 부문에서 심각한 인력난을 겪고 있으며, 급격히 증가하는 장기요양 관련 비용이 국가 부채 증가의 주요 요인으로 작용하고 있다. 따라서 우리나라도 공공의 역할을 확대하기 위해서는 본고에서 제시된 방안들을 통해 돌봄서비스 비용을 낮추어 재정부담의 급격한 증가를 예방하는 조치가 선행될 필요가 있다.

62) 환자가 일반병원(급성기 병원)에 입원했을 때 보호자가 상주하거나 사적 간병인을 고용하지 않고 간호사·간호조무사·요양보호사 등이 환자에게 간병을 포함한 입원서비스를 제공하는 제도로, 2015년 도입되었으나 그동안은 일부 병원(656개 병원)에서 개별 병동 단위로 운영되어왔다. 최근 간병비 부담 문제가 부각되면서 보건복지부는 2024년 7월부터 등 제도를 전국 병원급 이상 의료기관으로 확대하겠다고 발표(2024. 1. 17.) 하였는데, 요양병원과 국립정신병원 등은 제외되었다. 다만, 요양병원에 대해서는 간병비를 지원하는 시범사업을 10개 병원을 대상으로 시행할 계획이다.

63) 자세한 내용은 「참고 11) 한국 장기요양보험과 일본 개호보험의 비교」를 참조하기 바란다.

〈추가 고려사항 2〉

돌봄서비스 부문에 유입된 노동자가 불법체류 신분으로 타 산업에 취업할 가능성은 없는지?

기존의 고용허가제를 포함하여 외국인 노동자 도입과 관련된 모든 제도에는 불법체류 등에 대한 관리·감독 이슈가 제기될 수 있다. 특히, 개별 가구와의 직접 계약을 통해 외국인 돌봄서비스 노동자를 도입하는 방안은 사적 계약이라는 특성상 정부 등이 관리·감독을 수행하기 어렵다는 한계가 있다.

따라서 개별 가구나 사용자조합 등에게 외국인 관리·감독 의무를 부여하고, 보증금 납부 등을 통해 동 의무를 성실히 이행할 유인책을 마련해야 한다.

아울러 외국인 노동자에게도 불법체류를 하지 않을 유인을 제공하는 제도를 마련할 필요가 있다. 예를 들어, 3년간 돌봄서비스직에서 성실히 근무한 경우 해당 외국인 노동자가 원하는 여타 산업에서 일정 기간 일할 수 있는 체류자격을 부여하고, 반대로 해당 조건을 만족하기 전에 불법적으로 일자리를 뜯긴 경우에는 체류자격을 영구히 박탈하는 방안 등을 고려할 수 있다.

〈추가 고려사항 3〉

돌봄서비스 부문에 종사하는 국내 노동자들이 임금 하락 및 취업기회 감소 등 피해를 볼 가능성은 없는지?

돌봄서비스 부문에 종사중인 내국인에 대해서는 교육 등을 통해 동 부문 내에서도 보다 전문적이고 수준 높은 서비스를 제공할 수 있도록 유도함으로써, 임금 및 처우 측면에서 외국인 노동자와 차별화할 수 있을 것이다. 간병인의 고령화 및 공급자 우위 시장 형성 등으로 서비스 질이 하락⁶⁴⁾하면서 프리미엄 서비스에 대한 수요도 늘고 있는 만큼, 전문성을 갖춘 내국인 근로자들이 이를 충족할 수 있다면 자연스럽게 높은 임금을 받게 될 것으로 기대된다. 또한, 언어 및 문화 차이 등을 이유로 현재도 동 부문에 존재하는 내국인 프리미엄⁶⁵⁾을 감안하면 내국인 근로자의 임금과 처우는 외국인 근로자보다 훨씬 높게 형성될 것으로 예상된다. 다만, 이행 과정에 필요한 교육이나 소득 하락에 대해서는 보조금 등을 통해 적극적으로 지원할 필요가 있다.

저숙련 돌봄서비스직의 경우 돌봄서비스 비용 부담의 완화를 위해 임금 하락이 불가피하나, 이는 자원 배분의 효율성 측면에서 긍정적인 결과로 이어질 수 있다. 외국인 노동자의 유입으로 저숙련 돌봄서비스직의 임금이 하락하면 자연스럽게 고숙련 돌봄서비스직이나 생산성이 높은 타 산업으로의 이직이 늘어날 수 있기 때문이다.

중요한 것은, 적극적인 대처 없이는 돌봄서비스 비용 부담이 더욱 확대될 것이 자명하고 그로 인해 고령층, 특히 비싼 간병비를 부담하기 어려운 저소득 계층이 심각한 피해를 입게 된다는 점이다.

64) 현재 간병인 시장(약 28만명 추정)은 60% 이상이 조선족이고 전반적으로 매우 고령화되어 있으며, 공급자 우위 시장이 형성되면서 종종이나 과체중 환자는 기피되고, 현금 지급 및 선지급 필수, 서비스 저하 등의 문제가 있다. 또한, 중개업체도 영세하여 간병인 배상보험 가입도 저조하고 서비스의 질을 보장하지 못하는 상황이다.

65) 구인구직 사이트 등에 따르면, 내국인 간병인 고용 시 일일 비용이 조선족에 비해 약 2만원 가량 높고, 육아 도우미 비용도 내국인이 조선족에 비해 약 20% 정도 높은 상황이다.

〈추가 고려사항 4〉

향후에도 외국인 돌봄서비스 인력 공급이 지속될 수 있을지?

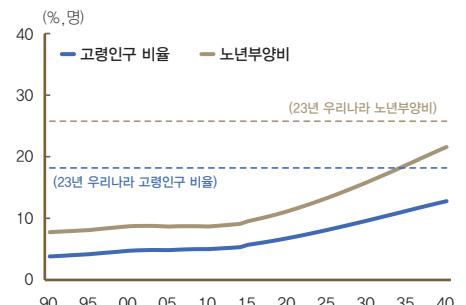
돌봄서비스 인력 송출국의 고령화 및 소득 수준 향상 등으로 인력 공급이 점차 줄어들 수 있으나, 전세계적인 인력 부족이 현실화되기 까지는 상당한 시간이 소요될 것으로 전망된다. [표 7]을 보면, 현재 홍콩, 싱가포르, 대만 등에 외국인 돌봄서비스 인력을 송출하고 있는 대표적인 국가(인도네시아, 베트남, 필리핀)들의 소득은 지속적인 증가에도 불구하고 여전히 우리나라의 13% 수준에 머물고 있다. 또한, 주요 송출국 중 하나인 인도네시아의 고령인구 비율 및 노인부양비도 상승 추세를 보이고 있으나, 2040년까지도 우리나라의 2023년 수준에는 이르지 못할 것으로 전망된다([그림 35]).

[표 7] 송출국과 수혜국간 소득격차¹⁾

	90년대	00년대	10년대	22	'28 ^e
홍콩	3.7	4.6	7.5	8.7	8.9
싱가포르	3.9	4.1	5.3	5.0	5.4
대만	6.7	7.9	13.4	12.8	13.8
한국	8.0	7.2	10.7	12.9	13.5

주: 1) 수혜국 대비 인도네시아, 필리핀, 베트남의 일인당 GDP 평균 비율
자료: IMF WEO(23.10), 저자 계산

[그림 35] 인도네시아 고령인구 비율, 노인부양비



자료: OECD

따라서, 전세계적인 돌봄서비스 인력이 줄어들기 전까지 국내 인력난 및 비용 부담을 완화하기 위한 단기적 방안으로 외국인 노동자를 적극 활용하는 한편, 중장기적인 관점에서 돌봄서비스 부문의 생산성 향상, 출산율 제고 등 구조적인 개선 방안도 함께 추진할 필요가 있다.

〈추가 고려사항 5〉

외국인 돌봄서비스 노동자를 활용중인 해외 사례는?

1. 개별 기구가 외국인을 직접 고용하는 사례

① 홍콩

여성의 노동시장 참여 유도 등을 위해 1973년부터 개별 기구가 외국인 가사도우미를 직접 고용할 수 있는 제도를 시행하였다. 2022년 기준 홍콩에서 33.8만명(전체 취업자수의 9%)의 외국인 가사도우미가 근무하고 있으며, 이들 중 47%가 육아, 46%가 노인돌봄 업무를 수행하고 있다. 외국인 가사도우미의 월평균 임금 및 최저임금은 2022년 기준 약 87만원 및 77만원 수준으로 전체 최저임금(시간당 6.6천원)을 크게 하회하나, 대표적인 송출국인 필리핀 전체 및 비숙련 노동자 평균임금(약 44만원 및 29만원 수준)에 비해서는 높은 것으로 나타났다. 다만, 고용주가 급여 외에도 식사와 주거, 의료비, 항공료 등을 제공할 의무가 있으며, 식사를 제공하지 않으면 별도로 보조금(약 20만원)을 지급해야 한다. 외국인 가사도우미에 대한 관리·감독을 위해 표준 고용계약으로 임금, 근로여건 등에 대한 고용주의 책임을 명시하고 있으며 위반시 엄격히 처벌하고 있다.

② 싱가포르

홍콩과 유사한 방식으로 1978년부터 외국인 가사도우미를 도입하였으며, 그 수는 2022년 기준 25.6만명(전체 취업자수의 7%)에 달한다. 외국인 가사도우미에 대한 최저임금은 송출국에 위임⁶⁶⁾되므로 근로자의 출신 국가에 따라 다르나 약 42~53만원/월 수준이고, 평균임금도 약 60만원/월로 싱가포르 전체 평균임금(약 400만원 이상)을 크게 하회한다. 다만, 홍콩과 마찬가지로 고용주가 급여 외에도 식사와 주거, 의료비, 항공료 등을 제공해야 하고, 고용안정비⁶⁷⁾로 매월 약 30만원을 지불해야 한다. 국가의 감독행정이 미치기 어려운 근로환경의 특성상 고용주에게 관리 책임을 부과하고자 약 500만원 수준의 보증금을 납부하도록 규정하고 있는데, 외국인 가사도우미가 불법체류자가 되었을 경우 정부에서 보증금을 몰수한다.

66) 싱가포르에는 최저임금 제도가 없다.

67) 외국인 노동자를 관리하거나 내국인 노동자를 훈련시키기 위한 비용의 재원으로 사용한다.

③ 대만⁶⁸⁾

1992년부터 요양 서비스의 필요성을 인정받은 가구가 정부의 허가를 받아 외국인력을 고용하고 있으며, 2020년 기준 약 24만명(전체 취업자수의 2%)의 외국인 노동자가 입주 형태로 요양 서비스를 제공하고 있으며, 재택요양을 강하게 선호하는 대만의 문화로 인해 시설에서 일하는 외국인 간병인은 1.5만명 수준이다. 외국인 돌봄 노동자 중 시설에서 근무하는 경우는 대만의 노동기준법과 최저임금을 적용받으나, 가정 내 외국인 돌봄 노동자들은 노동법 적용을 받지 못한다. 2022년 가정 내 외국인 돌봄 노동자의 평균 급여는 2022년기준 약 89만원/월로 대만의 최저임금(약 108만원/월)보다 낮았다. 외국인 돌봄 노동자를 고용한 가정은 임금 외에도 매월 약 10만원의 고용안정금 등을 정부에 납부해야 한다. 개별 가구는 고용한 외국인을 관리할 책임이 있으며, 해당 노동자의 두 달치 임금을 보증금으로 납부한다. 또한, 외국인 돌봄 노동자가 법을 위반하거나 작업장을 이탈할 경우 그 외의 계약기간이 끝날 때까지 고용안정금을 매월 부담하는 등 추가적인 비용이 발생한다.

2. 직업 알선기관 등이 외국인 근로자를 고용하는 사례

① 일본⁶⁹⁾⁷⁰⁾

2008년부터 경제연계협정(EPA)를 통해 인도네시아, 필리핀, 베트남으로부터 개호(노인간병)복지사 후보자를 도입하여 개호시설에서 취업 · 연수를 할 수 있도록 하고 있는데, 2023년 기준 3,213명이 이를 통해 개호 부문에 종사중이다. 또한, 2017년부터는 기능 실습⁷¹⁾ 대상업종에 개호를 추가하였고, 2019년부터는 특정기능⁷²⁾ 제도를 통해서도 외국인을 도입하고 있는데, 이를 통해 개호 부문에서 일하고 있는 외국인 수는 15,011명(2022년 기준) 및 21,152명(2023년 기준)이다. 한편, 이와 같은 제도를 통해 들어온 외국인들이 국가시험 통과 등을 통해 개호복지사 자격을 취득한 경우에는 재류자격 '개호'가

68) 자세한 내용은 <(참고 9) 대만의 외국인 돌봄 노동자>를 참조하기 바란다.

69) 자세한 내용은 <(참고 6) 일본의 간병(개호) 인력 확보 대책>을 참조하기 바란다.

70) 일본은 여성의 사회진출을 지원하기 위해 2017년부터 '가사지원 외국인 수입사업'도 실시하고 있는데, 특정 가사대행사업자가 외국인 가사 도우미를 고용하여 이용자에게 파견하는 형태로 운영된다. 사업자가 외국인 근로자의 주거를 확보해야하고 입주 형태의 근로는 허용되지 않는데, 최대 체류 기간은 2차례에 걸쳐 연장되어 총 8년까지다. 다만, 동 사업의 시행 지역이 도쿄도, 오사카부, 카나가와현, 효고현, 아이치현 등 국가전략특별구역으로 국한되는 가운데 펜데믹의 영향까지 겹치면서, 2022년말 기준 일본에 체류 중인 가사지원 외국인은 456명에 불과하다(2019년도말 기준 1,048명이었으나 코로나19로 급감하여 2022년도말 456명으로 감소하였으며, 국적은 필리핀이 대다수이다.).

71) 개도국에 기술이전을 통한 인재양성에 협력할 목적으로 1993년 시작되었다. 인력이 부족한 80여개 직종 대상이고 최장 5년간 근무 가능 하나 이직 및 기족 동반은 불가하다.

72) 인력부족 산업에서의 인력확보가 목적인 제도로, 자격 취득을 위해서는 일본어능력 등 시험을 치러야 하나 3년간 기능실습을 잘 마치면 면제된다. 동 제도를 통해 최장 5년간 간병 부문에서 근무할 수 있다.

부여되는데, 이는 갱신횟수에 제한이 없기 때문에 사실상 영속적으로 개호 부문에서 일할 수 있다. 2022년 기준 6,284명의 외국인이 동 자격으로 개호 부문에서 일하고 있다. 한편, 동 부문에서 일하는 외국인 근로자들은 최저임금이나 근로조건 등에 있어 내국인과 동일한 제도를 적용받고 있다⁷³⁾.

② 독일

여타 EU국가 출신 근로자의 유입에도 불구하고 보건서비스 부문의 전문인력⁷⁴⁾ 부족이 지속됨에 따라 비EU국가 출신 숙련 근로자 고용을 확대하고 있다. 2020년 3월 도입된 숙련자 이민법(Skilled Immigration Act)은 2년 이상의 직업교육을 수료한 외국인에 대해서는 EU 시민 우선 고용제도⁷⁵⁾를 적용하지 않도록 하여 비EU 출신에 대한 진입장벽을 낮췄다. 또한, 보스니아 헤르체고비나, 필리핀, 튜니지 등의 보건서비스 인력 채용을 위해 해당 국가에서 취득한 자격을 인정하거나 관련 부문 경험자에게 3년간의 직업교육 후 취업을 허가하는 제도(Triple Win Project)를 시행하고 있다. 2022년 기준 독일 내 보건 서비스 부문의 외국인 근로자 비중은 14%(약 24만명)에 달한다. 이들은 최저임금이나 근로조건 등에 있어 내국인과 동일한 제도를 적용받고 있다.

③ 영국

Brexit 이후 외국인의 저숙련 업종 취업이 허용되지 않았으나, 돌봄서비스 부문의 노동 공급이 악화⁷⁶⁾됨에 따라 2022.2월부터 간병인에 대한 취업비자 발급을 허용⁷⁷⁾하고 있다. 이에 따라 정부가 승인한 영국 고용주에게 보건 서비스 일자리를 제안 받고 일정 영어 능력을 보유하는 등 자격 요건을 갖춘 외국인 근로자는 돌봄서비스 관련 비자(Health and Care Worker visa)를 발급받을 수 있다. 2023년 기준 간병인 등 사회복지 인력 중 외국인 비중은 약 19% 수준이며, 동 부문에서 종사 중인 외국인은 내국인과 마찬가지로 최저임금법 적용 대상이다.

73) 일본 후생노동성의 조사결과(23년 3월)에 따르면 개호복지사 후보자와 일본인 개호직원의 급여액 차이에 대해 '차이가 없다'는 응답비율이 77%, '일본인이 더 많다'는 응답은 6%, 기능실습생과 일본인 개호직원의 급여액 차이에 대해 '차이가 없다'는 응답이 63%, '일본인이 더 많다'는 응답이 21%로 나타났다.

74) 보건서비스 관련 학과에서 2년 이상의 대학교육과정을 마친 인력을 의미하며, 이들은 독일 보건 서비스 종사자의 절반 이상을 차지한다.

75) 일반적으로 고용주는 지원 고용 시 EU국가 출신 지원자가 있는지에 대해 우선 검토해야 한다.

76) 이민자문위원회(MAC)는 브렉시트가 돌봄서비스 부문의 심각한 노동공급 악화에 기여했다는 연구 결과를 발표(2021.12)하였고, Financial Times에 따르면 2022년 간병 부문 구인 공고는 전년대비 52% 증가하였다.

77) 저숙련 업종임에도 불구하고 취업비자 발급이 허용되는 '인력부족업종(shortage occupation list)'에 간병인 등 사회복지 업종을 포함시켰다.

〈참고 1〉

외국인 체류정책과 이민정책의 구분 필요성

본고에서 논의하는 외국인 노동자 도입은 근로를 위한 일시적 체류를 허용하는 것(“체류정책”)을 의미하며, 영구 거주 허용을 의미하는 이민정책과는 구분된다. 전자의 경우 유입되는 모든 외국인이 생산가능 인구에 해당하고 전원이 취업하게 된다. 반면, 후자의 경우 영구적으로 체류하기 때문에 나이가 들면서 노동시장에 참여할 가능성이 점차 낮아지게 된다. 따라서 일시적 체류만 허용하는 경우에는 부양률(=65세 이상 인구/65세 미만 인구)이 크게 낮아지면서 유효노동력이 증가하지만, 영구적 이민의 경우에는 그 효과가 제한적이다⁷⁸⁾.

또한, 이민정책의 경우 체류정책에 비해 사회 구성원의 합의를 이끌어내기 어려울 가능성 이 크며, 보다 장기적인 관점에서 접근할 필요가 있다. 그 영향이 노동시장에 집중되는 일시적 외국인 체류정책과 달리, 이민정책은 교육, 복지 등 사회 전반에 보다 크고 장기적인 영향을 미치게 된다. 따라서 보다 많은 사회 구성원들이 영향을 받게 되고, 그들의 이해관계 또한 매우 다양하고 복잡하게 얹혀있어 사회적 합의에 이르기가 쉽지 않다. 실제로 이민자들에게 개방적인 정치, 사회 분위기를 조성해온 유럽도 최근 들어 이민자 증가에 따른 사회복지 부담 증가, 범죄율 증가 등에 대한 불만이 커지고, 그 결과가 이민에 반대하는 강경우파 정당들의 약진과 같은 예상치 못한 투표결과로 나타나고 있다⁷⁹⁾. 특히, 이민자에 대한 우리나라의 사회적 수용성은 아직 낮은 편이다. 이러한 상황에서 이민정책과의 명확한 구분 없이 외국인 체류정책을 확대하려 할 경우 불필요하게 강한 여론의 반대에 직면할 가능성이 크다.

따라서, 외국인 체류정책을 이민정책과 명확히 구분하여 논의를 진행할 필요가 있으며, 이를 위해 최대 체류 기간을 제한⁸⁰⁾하고, 장기 체류가 가능한 여타 비자로의 전환 조건을 엄격하게 관리하는 방안 등을 함께 고려할 필요가 있다.

78) 김선빈, “외국인력 고용확대가 우리나라 경제에 미치는 영향”, 한국은행 금요강좌(2023.11.17.)

79) 조운제, “이민정책은 장기적 관점에서 접근해야”, 중앙일보 칼럼(2024.2.16.)

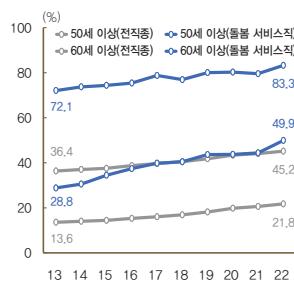
80) 비전문 취업비자 및 방문 취업비자(H-2)의 경우 최대 4년 10개월까지만 체류를 허용한다.

〈참고 2〉

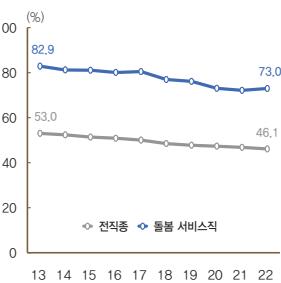
돌봄서비스 종사자 현황

돌봄서비스 종사자는 고령, 저학력, 여성 위주로 구성되어있다. 연령별로는 50세 이상의 고령층 비중이 매우 큰 가운데 증가 추세를 지속(2013년 72% → 22년 83%)하고 있다. 학력별로는 고졸 이하의 저학력층 비중이 꾸준히 감소하고 있으나 여전히 70%를 상회하며, 성별로는 여성 비중이 90%를 웃돌고 있다.

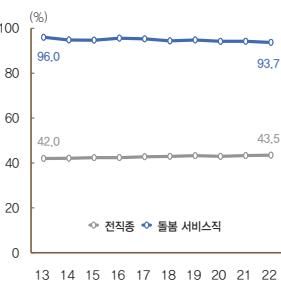
[그림 2-1] 고령층 비중



[그림 2-2] 저학력층 비중



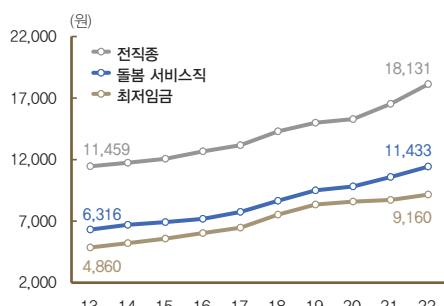
[그림 2-3] 여성 비중



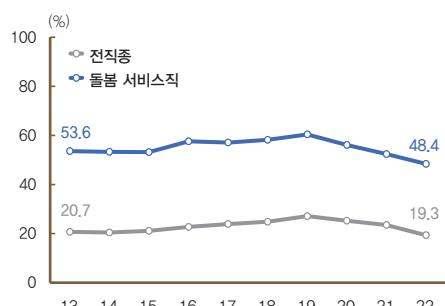
자료: 통계청 지역별고용조사, 자체 추정

최저임금 상승으로 돌봄서비스 종사자의 시간당임금(명목)도 꾸준히 상승하였으나 여타 직종에 비해서는 여전히 낮은 수준이다. 또한, 돌봄서비스 종사자 임금의 절반 가량(2022년 기준 48.4%)은 최저임금의 120%에 못 미치는 수준에 머무르고 있다.

[그림 2-4] 평균 시간당임금(명목)



[그림 2-5] 최저임금 120% 미만 비율



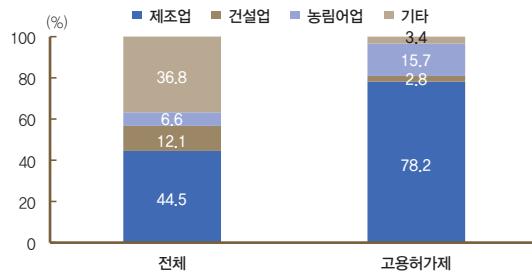
자료: 통계청 지역별고용조사, 자체 추정

〈참고 3〉

국내 체류 외국인 및 외국인 취업자 현황

국내 외국인 근로자는 2023년 5월 기준 92.3만명으로 전체 취업자의 3.2%를 차지하고 있다. 이들 중 대부분이 인력난을 겪고 있는 제조업, 건설업, 농림어업 등 생산직에 종사하면서 노동수급 미스매치를 완화하는 데 기여하고 있다. 특히 고용허가제(E9, H2 비자)를 통한 외국인 근로자의 78%가 중소 제조업체에서 근무하고 있다([그림 3-1]). 다만 국내 외국인 근로자 비중은 3.2%로 미국(18%), 서유럽(20% 내외) 등 주요 선진국에 비해 상대적으로 낮은 상황이다⁸¹⁾.

[그림 3-1] 외국인 근로자 산업별 비중



자료: 통계청 「이민자체류실태및고용조사」(2023년 5월), 고용노동부 「고용허가제 고용동향」(2023년 3/4분기)

(만명, %)		국내체류 외국인 ¹⁾	실제 취업자 ^{2,3)}	
총합계	취업 목적		(만명)	(%)
224.6	소계	42.3	84.3	(100.0)
취업 목적 (장기거주 및 단기방문 등)	- 비전문취업(E-9)	26.8	20.9	(24.8)
	- 방문취업(H-2)	10.6	7.2	(8.5)
	- 전문인력(E-1~7)	4.9	4.1	(4.8)
	소계	182.3	52.2	(61.9)
비취업 목적 (장기거주 및 단기방문 등)	- 유학생(D-2, D-4-1, D-4-7)	19.7	2.8	(3.4)
	- 재외동포(F-4)	50.2	24.6	(29.2)
	- 영주(F-5)	17.6	9.6	(11.4)
	- 결혼이민(F-2, F-6)	18.1	6.8	(8.1)
	- 기타(관광 등)	76.7	8.4	(9.9)

주: 1) 법무부 체류자격별 체류외국인 현황 기준(2022년 말 기준)

2) 통계청 체류자격별 취업자(외국인) 기준(2022년 5월 기준)

3) () 내는 비중을 의미

자료: 법무부 「2022 출입국·외국인정책 통계연보」, 통계청 「이민자체류실태및고용조사」(2022년 5월)

81)	미국	독일	스페인	이탈리아	프랑스	한국	일본
	외국인 근로자 비중(%)	18.2	20.2	19.2	15.7	12.3	3.2

자료: BLS, Eurostat, 통계청, 후생노동성

〈참고 4〉

돌봄서비스 노동수급 전망

1. 노동수급 전망 방법

(돌봄서비스 노동수요)

보건 서비스 노동수요는 보건 서비스를 필요로 하는 사람의 수(“보건 서비스 수요자”)에 보건 서비스 수요자 1인당 필요 종사자 수를 곱하여 산출한다. 우선 보건 서비스 수요자 1인당 필요 종사자 수는 2022년 현재 보건 서비스 종사자 수를 서비스 실질 수혜자 수⁸²⁾로 나누어 산출하고, 동 비율(0.78)이 2042년까지 유지된다고 가정하였다. 2022년 보건 서비스 수요자는 65세 이상 장기요양등급 판정자 수에 기준치를 적용하여 산출⁸³⁾하고, 2023~2042년중에는 인구변화에 따라 달라진다고 가정하였다. 보다 구체적으로 2 가지 시나리오를 가정하였는데, 첫 번째는 65세 이상 인구 수에 비례하여 증가한다고 가정하였고, 두 번째는 65세 이상 인구 수에 비례하여 증가하되, 그 증가율이 65세 이상 인구 중 75세 이상 인구의 비중의 영향을 받는다고 가정하였다.

2022년 기준 가사 및 육아 도우미 수요는 현재 종사자 수에 잠재수요를 더해서 산출하였는데, 잠재수요는 지역별고용조사에서 취업을 희망하지만 육아 및 가사 때문에 구직활동을 하지 않은 경우로 정의하였다. 2023~2042년중 증가율은 동 기간중 0~1세 자녀가 있는 맞벌이 가구 수에 의해 결정된다고 가정하였다. 이는 국공립 시설 증가 및 정부의 비용 지원 등으로 2세 이상 돌봄 수요는 어린이집을 통해 대부분 충족되고 있는 반면, 0~1세의 경우 원아 1명당 필요 교사 수가 많은 등으로 정원이 많지 않고, 부모들도 어린 자녀를 시설에 보내는 것을 주저한다는 점을 고려하였다⁸⁴⁾. 한편, 0~1세 자녀가 있는 가구 중 맞벌이 비중에 대해서는 2가지 시나리오를 가정하였는데, 첫 번째는 2022년 기준

82) 장기요양 서비스 및 사적 간병인을 통해 돌봄을 받고 있는 사람 수를 의미한다. 우선 장기요양 서비스를 통해 돌봄을 받고 있는 사람 수는 장기요양 서비스 중 방문요양, 주야간보호, 노인요양 시설 및 가정을 이용중인 사람 수를 합하여 산출하되, 방문요양의 경우 일일 최대 이용시간이 4시간인 점을 고려하여 0.5의 기준치를 적용하였다. 사적 간병인을 고용 중인 사람 수는 지역별고용조사 상 돌봄서비스 종사자 수와 장기요양보험 통해 상 요양보호사 수 간 차이의 50%가 유급 간병인이라고 가정하여 산출하였다.

83) 돌봄이 필요한 경우 중 기족이 자발적으로 돌보는 경우는 보건 서비스 수요로 이어지지 않는데, 장기요양을 신청하고 판정까지 받은 경우는 돌봄의 필요성이 보다 크고 가족들이 자발적으로 간병하려는 의지도 낮다고 볼 수 있기 때문에 장기요양 판정자 수를 바탕으로 보건 서비스 수요를 추정하였다. 특히 판정자의 건강 상태에 따라 수요가 달라질 수 있다는 점을 감안하여 장기요양 1~5등급은 1의 기준치를, 인지지원 등급 및 등급외는 각각 0.7 및 0.5의 기준치를 적용하였다. 등급외 판정자의 경우 수급자로 인정받지는 못하였으나, 지자체의 돌봄서비스는 필요하다고 판정되었고 재산청을 통해 수급자로 인정될 확률이 높기 때문에 수요에 반영하였다. 한편, 이렇게 산출된 보건 서비스 수요는 앞서 산출한 보건 서비스 실질 수혜자 보다 큰데, 그 차이는 보건 서비스에 대한 잠재 수요로서 현재 가족들이 비자발적으로 돌보고 있는 경우로 해석할 수 있다. 즉, 장기요양 서비스나 유급 간병인을 이용하기 원함에도 불구하고 수급 자격을 갖추지 못하거나 비용 등의 문제로 간병인을 구하지 못하여 어쩔 수 없이 기족이 돌보고 있을 가능성이 크다.

84) 다만, 초등학생의 사교육 참여율이 85.2%(2022년 기준)로 중학생(76.2%) 및 고등학생(72.5%) 보다 높고, 초등학생 중에서도 저학년의 참여율이 고학년보다 높다는 것은 초등학생 사교육의 주요 이유 중 하나가 돌봄 공백을 메우기 위함이라는 것을 시사한다. 즉, 초등학생 자녀가 있는 맞벌이 가구의 방과후 단시간 돌봄 수요가 종사자들의 기피로 인해 학원 등으로 대체되고 있는 것으로, 이와 관련된 잠재 수요도 상당한 것으로 평가된다.

맞벌이 비중(47.5%⁸⁵⁾)이 유지된다고 가정하였고, 두 번째는 향후 10년간 선형으로 증가하여 현재 초등학생 자녀가 있는 가구의 맞벌이 비중(55.6%)과 같은 수준에 이른다고 가정하였다.

(돌봄서비스 노동공급)

2023~2042년 중 돌봄서비스 노동공급은 기본적으로 연령별 인구 증감률의 영향을 받는다고 가정하였다. 다만, 돌봄서비스직 노동참여율에 대한 가정에 따라 2가지 시나리오를 상정하였다. 우선 비관적인 시나리오에서는 향후에도 돌봄서비스직 종사자가 저학력 50~60대 위주로만 구성된다고 가정하여 2022년 기준 연령별·학력별⁸⁶⁾ 돌봄서비스직 고용률⁸⁷⁾을 2023~2042년 중 연령별·학력별 인구에 그대로 적용하였다. 반면, 낙관적 시나리오에서는 수급 불균형 심화가 돌봄서비스직 임금 상승으로 이어지면서 동 부문에 종사하려는 젊은층과 고학력 노동자들이 늘어나는 경우를 가정하였다. 보다 구체적으로, 낙관적 시나리오에서는 우선 돌봄서비스직 노동참여율이 학력에 따라 달라지지 않는다고 가정하였을 뿐만 아니라, 20~30대, 40대 및 50대의 인구대비 돌봄서비스 종사자 비율이 향후 20년에 걸쳐 40대, 50대 및 60대 수준까지 각각 선형적으로 증가한다고 가정하였다.

2. 노동수급 전망

(돌봄서비스 노동수요)

보건서비스직 수요는 2032년 41~47만명, 2042년 75~122만명 증가할 전망⁸⁸⁾인데, 이는 65세 이상 및 75세 이상 인구가 2032년 469만명 및 223만명, 2042년 845만명 및 573만명 증가하면서 장기요양 수요도 크게 늘어날 것으로 예상되는 데 주로 기인한다. 또한, 2세 미만 영아를 중심으로 한 육아 서비스 수요는 저출산에도 불구하고 출산 연령 인구 및 맞벌이 가구가 늘어나면서 완만한 증가세(2032년 0~3만명, 2042년 -1~2만명 증가)를 유지할 전망⁸⁹⁾이다.

85) 6세 이하 자녀가 있는 가구 기준

86) 대출 이상은 고학력자로, 그 미만은 저학력자로 구분하였다.

87) 저(고)학력 연령별 인구대비 돌봄서비스 종사자 비율: 60대 5.1%(2.5%), 50대 3.8%(2.1%), 70대 1.7%(0.9%), 40대 1.2%(0.9%), 20~30대 0.4%(0.3%)

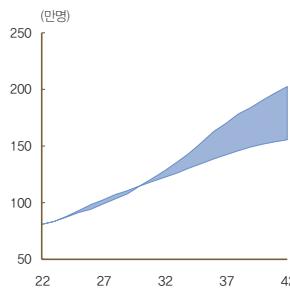
88) 이철희·이지혜(2023a)는 인구변화 뿐만 아니라 가구변화를 추가로 고려하고, 공식 및 비공식으로 돌봄 유형을 구분하여 노인 돌봄 수요를 추정하였는데, 그 결과 공식 돌봄 수요 증가율이 2021~35년중 78~94%로 본고의 전망(76~100%)과 유사하였다. 또한, 한국고용정보원도 보건서비스 종사자 증장기 인력수요를 분고와 유사하게 전망(2021~31년중 43만명 증가)하였다.

89) 이철희·이지혜(2023b)는 인구변화 및 맞벌이 비중 변화와 관련하여 보다 다양한 시나리오를 고려하고, 총 6가지로 돌봄 유형을 구분하여 영유아 돌봄 수요를 추정하였는데, 그 결과 영유아 육아 도우미(개인영육) 수요 증가율이 2021~36년중 -6~16%로 본고의 전망(-6~10%)과 크게 다르지 않았다. 또한, 한국고용정보원은 2021~31년중 소폭 감소(-1.8만명)할 것으로 전망하였다.

(돌봄서비스 노동공급)

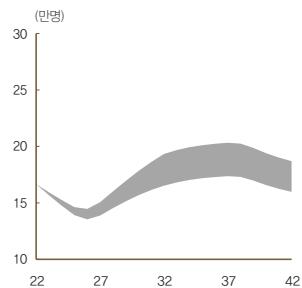
돌봄서비스의 주요 공급자인 50~60대 인구 증가가 정체되면서, 노동공급의 증가는 노동수요에 비해 크게 부진할 가능성이 크다. 향후에도 돌봄서비스직 종사자가 저학력 50~60대 위주로만 구성될 경우 2032년 노동공급은 2022년 대비 2만명 감소⁹⁰⁾하고, 2042년에는 12만명 감소할 전망이다. 한편, 수급 불균형이 돌봄서비스직 임금 상승으로 이어지면서 동 부문에 종사하려는 젊은층과 고학력 노동자들이 늘어나는 경우를 가정한 낙관적 시나리오에서는 공급이 2032년 22만명 및 2042년 32만명 증가할 것으로 전망된다. 그러나 이 경우에도 노동공급의 증가세가 수요에 비해 더딜 것으로 예상되기 때문에 노동수급 상황은 점차 악화될 것으로 보인다.

[그림 4-1] 보건서비스직
수요 전망



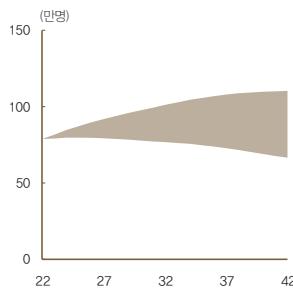
자료: 저자 계산

[그림 4-2] 가사 · 육아 도우미
수요¹⁾ 전망



주: 1) 육아 및 가사로 인한 구직단념자 포함
자료: 저자 계산

[그림 4-3] 돌봄서비스직
공급 전망



자료: 저자 계산

90) 이철희 · 엄상민 · 이종관(2023)은 잔존력을 추정 방식을 활용하여 돌봄 · 보건 및 개인 생활 서비스직(가사 및 육아도우미 미포함, 미용 종사자 등 포함) 노동공급이 2021~31년중 8만명 감소할 것으로 전망하였다.

〈참고 5〉

가족 간병인 수 추정 방법

먼저 2022년 기준 총 가족 간병인 수는 한국의료패널(KHS)에서 돌봄이 필요한 가족이 있고 가족이 주 돌봄자라고 응답한 수에 주 돌봄자의 부담 정도를 반영⁹¹⁾하여 산출하였다⁹²⁾. 또한, 앞서 산출한 보건 서비스 수요와 보건 서비스 실질 수혜자 간의 차이가 비자발적 가족 간병인 수를 의미한다고 가정하고, 총 가족 간병인에서 비자발적 가족 간병인을 제외한 나머지를 자발적 가족 간병이라고 정의하였다.

2023~2042년 중 가족 간병인 수는 각각 추정된 자발적 가족 간병인 수와 비자발적 가족 간병인 수를 합하여 산출하였는데, 2가지 시나리오를 가정하였다. 먼저 자발적 가족 간병인 수의 경우 낙관적 시나리오에서는 65세 이상 인구 수에 비례하여 증가한다고 가정하였고, 비관적 시나리오에서는 65세 이상 인구 수에 비례하여 증가하되, 그 증가율이 65세 이상 인구 중 75세 이상 인구의 비중의 영향을 받는다고 가정하였다. 비자발적 가족 간병인 수는 앞서 산출한 보건 서비스 수요 중 보건 서비스 공급(=보건 서비스 종사자 수×보건 서비스 종사자 수 1인당 수혜자 수⁹³⁾)으로 충족되지 못하는 부분으로 정의하였는데, 앞서 산출한 돌봄서비스 노동공급에 대한 가정에 따라 낙관적인 시나리오와 비관적인 시나리오로 구분하였다⁹⁴⁾.

91) “매우 부담=1, 부담=0.75, 부담=0.5, 부담 없음=0.25, 전혀 부담 없음=0”으로 환산했을 때의 평균 부담 수준(0.65)을 적용하였다.
 92) 한국의료패널 응답자 중 장기요양 판정자 수와 전체 장기요양 판정자 수의 비율을 표본 기중치로 활용하였다.

93) 2022년 기준 1.29가 유지된다고 가정하였다.

94) 단, 각 시나리오 상에서 돌봄서비스 노동공급이 증가할 경우에는 가사 및 육아 서비스직 공급은 고정되어 보건 서비스직 공급만 증가한다고 가정하였고, 돌봄 서비스 노동공급이 감소할 경우에는 가사 및 육아 서비스직 공급이 우선적으로 감소한다고 가정하였다.

〈참고 6〉

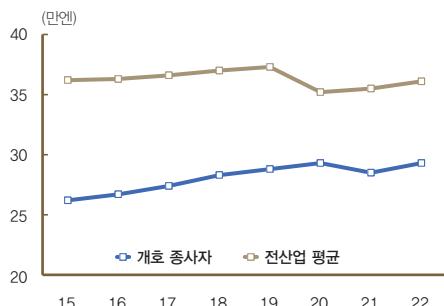
일본의 간병(개호) 인력 확보 대책

일본에서도 고령화 등으로 간병(개호) 수요가 급증하는 반면 높은 업무 강도 및 열악한 처우 등으로 개호 관련 직종을 떠나는 인력은 늘고 있다. 특히 65세 이상 인구 비중이 36.1%까지 상승할 것으로 예상되는 2040년에는 개호 인력 부족 규모가 69만명에 이를 것으로 전망된다. 이에 대응하여 일본 정부는 아래와 같이 개호 인력을 확보하기 위한 다양한 정책을 추진중이다.

(처우 개선)

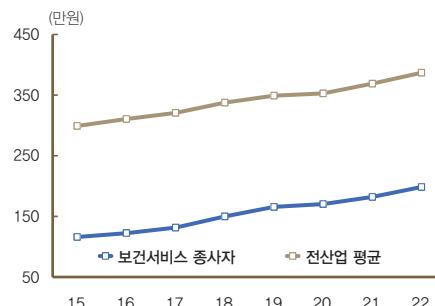
후생노동성 등은 2019년 10월부터 연 2천억엔의 예산을 투입하여 리더급 개호 인력의 임금 수준을 타 산업 수준까지 높이기 위해 노력하고 있다. 또한, 2022년 2월부터는 개호 인력의 수입을 3% 정도 높이기 위한 조치들도 실시하고 있다. 그러나 개호 부문의 평균 월급은 약 293만원(2022년 기준, 1엔=10원 환율 적용)으로 여전히 전산업 평균(약 361만원)을 크게 하회하고 있다. 또한, 임금 인상을 지속하기 위해서는 막대한 재원이 필요하기 때문에 수요자의 부담도 함께 높일 수 밖에 없다는 점이 제약요인으로 작용하고 있다.

[그림 6-1] 일본 개호 종사자의 임금 추이



자료: 후생노동성

[그림 6-2] 한국 보건서비스 종사자의 임금 추이



자료: 통계청 지역별고용조사, 고용노동부 사업체노동력조사

(기술을 활용한 생산성 향상)

개호 시설 등에 ICT 및 돌봄 로봇 등을 도입하여 노동 생산성을 높이고 인력 수요 증가를 완화시키기 위해 노력하고 있다. ICT를 활용한 모니터링 등은 비교적 많은 시설에 도입되어 있는데, 일본 솜포홀딩스는 운영중인 요양 시설의 모니터링 과정에서 수집된 처치 및 건강 정보 등을 바탕으로 맞춤형 돌봄 계획을 수립하여 업무의 효율성을 높이고 있다.

반면, 개호 종사자가 환자를 들거나 옮길 때 균력을 지원받을 수 있는 장착형 로봇의 경우 보급률로 10% 정도에 불과하고 그마저도 사용의 번거로움 때문에 현장에서의 활용도는 높지 않은 상황이다. 후생노동성 등은 기술 도입 및 개발을 위한 비용 부담, 개호 업계의 보수적 성향 등으로 인해 단기간 내에 기술 도입이 확대되기는 어려울 것으로 보고 있다.

(인재 육성 및 이직 방지)

개호 직종 취업을 위한 공부나 훈련을 지원하는 대출을 실시하여 인재 육성을 지원하는 동시에, 학생 및 진로지도 담당 등을 대상으로 다양한 행사와 교육을 통해 관련 직종에 대한 인식을 개선하기 위해 노력하고 있다. 또한 기존 직원들의 이직을 방지하기 위해 사업소 내 보육시설 설치 및 운영을 지원하고 고민상담창구를 설치하며, 부업 및 겸업 등 다양한 근로방식을 도입한 시범사업을 실시하고 있다.

(외국인 근로자 도입)

2008년부터 다양한 방식으로 외국인 근로자를 도입하기 노력하고 있다. 그러나 외국인에게 요구되는 높은 자격 취득 기준 등으로 실제 종사중인 근로자 규모는 2022년 기준 약 4.5만명으로 개호 부문 전체 종사자의 2% 수준에 머물고 있는 상황이다(자세한 내용은 “〈참고 7〉 일본의 외국인 간병(개호) 인력 도입 정책”을 참조하기 바란다).

〈참고 7〉

일본의 외국인 간병(개호) 인력 도입 정책

1. 제도 현황

(경제연계협정(EPA)을 통한 개호복지사 후보자 모집, 2008년~)

인도네시아, 필리핀, 베트남 국민이 일본 개호시설에서 취업·연수를 하면서 개호복지사 자격을 취득할 수 있는 제도이다. 4년내에 취득 실패시 귀국해야하며, 동 제도를 통해 간병 부문에 종사중인 외국인 수는 2023년 11월 기준 3,138명이다.

(재류자격 '개호' 신설, 2017.9월~)

개호복지사양성시설 졸업 후 개호복지사 자격을 취득한 유학생이 개호업무에 종사하기 위한 재류자격이다. 2022년 말 기준 6,284명의 외국인이 동 자격으로 간병 부문에 종사하고 있다.

(기능실습 대상업종에 개호를 추가, 2017.11월~)

기능실습 제도는 개도국에 기술이전을 통한 인재양성에 협력할 목적으로 1993년 시작되었다. 인력이 부족한 80여개 직종 대상이고 최장 5년간 근무 가능하나 이직 및 가족 동반은 불가하다. 동 제도를 통해 간병 부문에 종사중인 외국인 수는 2022년 6월말 기준 15,011명이다.

(재류자격 '특정기능' 신설, 2019.4월~)

특정기능 제도는 인력부족 산업에서의 인력확보를 목적으로하며, 자격 취득을 위해서는 일본어능력 등 시험을 치러야 하나 3년간 기능실습을 잘 마치면 면제된다. 동 제도를 통해 최장 5년간 간병 부문에서 근무할 수 있으며, 2023년 6월말 기준 21,915명의 외국인이 동 제도를 통해 근무하고 있다.

개호업무 관련 외국인의 재류자격

재류자격	특정활동	개호	기능실습	특정기능1호
목적	양국간 경제연대강화	전문적 · 기술적분야 외국인 수용	본국에 대한 기술이전	인력부족 대응을 위한 일정 전문성 · 기능을 보유한 외국인 수용
해당사례	EPA에 근거한 외국인 간호사, 개호복지사 등	개호복지사	기능실습생	특정산업분야에 속한 기능등을 요하는 업무에 종사하는 외국인
재류기간	5년, 3년, 1년, 6개월 또는 3개월 * 간신헛수 무제한	5년, 3년, 1년 또는 3개월 * 간신헛수 무제한	1호: 1년이하 2 · 3호: 2년이하	1년, 6개월, 또는 4개월(통신5년)
가족동반	가능	가능	불가	불가
체류인원	3,138명 (23.11.1 시점)	6,284명 (22.12월말)	15,011명 (22.6월말)	21,915명 (23.6월말)

자료: 다이외총연, 출입국재류관리청, 후생노동성

2. 평가 및 전망

일본은 간병 부문에서 종사할 수 있는 외국인을 간호 및 간병 관련 높은 전문성을 갖춘 외국인으로 한정하고 있으며, 향후에도 이와 같은 정책 방향을 고수할 예정이다. 외국인의 간병 관련 자격증 합격률이 낮아 제도 시행 후 상당 기간이 지났음에도 불구하고 동 부문에서 일하는 외국인 비중은 2% 내외에 불과하다. 그럼에도 후생노동성은 앞으로도 높은 수준의 자격 요건을 고수할 계획인데, 이는 다수의 저숙련 외국인이 도입될 경우 서비스 질이 하락하고 이민에 대한 내국인들의 거부감이 커질 것 등을 우려하기 때문이다.

〈참고 8〉

외국인 근로자에 대한 최저임금 차등 적용 가능성

1. 외국인 근로자에 대한 최저임금 차등 적용 가능성

돌봄서비스직에 유입된 외국인 근로자를 고용하는 데 따른 비용 부담을 낮추기 위한 방안 중 하나로 외국인 근로자에 대한 최저임금 차등 적용을 고려해 볼 수 있다. 싱가포르 등에 가사도우미를 송출 중인 국가들⁹⁵⁾의 낮은 소득수준을 고려할 때, 국내보다 낮은 최저임금을 적용하더라도 외국인 근로자가 유입될 유인은 충분한 것으로 평가된다.

그러나 외국인 근로자에게 내국인과 차별화된 최저임금을 적용하기 위해서는 국내법 개정 및 국제노동기구(ILO) 협약 탈퇴가 필요하다. 먼저 국내법상 근로기준법⁹⁶⁾ 및 외국인고용법⁹⁷⁾은 외국인에 대한 차별을 명시적으로 금지하고 있다. 국제협약상으로는 우리나라는 ILO 회원국으로서 10개 핵심 협약 중 하나인 차별 협약(제111호)⁹⁸⁾을 비준⁹⁹⁾(187개 회원국 중 175개국이 비준)하고 있다. 만약 외국인 최저임금 차등 적용이 시행될 경우 차별 협약 불이행에 대한 노동계의 진정 제기¹⁰⁰⁾와 타 회원국, 이사회, 총회 대표단의 이의 제기가 발생할 수 있는 데다가, ILO 총회에서 우리나라에 대한 제재 조치¹⁰¹⁾를 채택할 수 있다. 한편, 현재 외국인 가사 도우미를 활용하고 있는 싱가포르(최저임금제도 없음), 홍콩(ILO 차별 협약 비준하지 않음), 대만(ILO 비회원국) 등은 우리나라와 제도적 여건에서 차이가 있다.

이러한 제도적 여건과 국내외 여론 등을 고려할 때 외국인 근로자에 대한 최저임금 차등 적용은 현실적으로 쉽지 않을 것으로 보인다. 지금까지 외국인 최저임금 차등 적용을 위한 국내법 개정 시도는 모두 실패하였으며, ILO 협약은 자유무역협정(FTA) 등과 연결되어 있어 탈퇴 시 통상마찰의 소지가 클 것으로 예상된다. 우리나라가 각 국가와 맺고 있는 FTA에는

95) 인도네시아(1인당 GDP \$5,108), 필리핀(\$3,859), 미얀마(\$1,381), 캄보디아(\$1,915), 스리랑카(\$3,362) 등(IMF의 2023년 추정치 기준)

96) (근로기준법 제6조) 사용자는 근로자에 대하여 남녀의 성을 이유로 차별적 대우를 하지 못하고, 국적·신상 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못함

97) (외국인고용법 제22조) 사용자는 외국인 근로자라는 이유로 부당하게 차별하여 처우하여서는 아니 됨

98) (제111호<차별 협약>) 고용과 직업에 있어서 기회 및 대우의 균등을 촉진하기 위한 국가정책을 선언·추진하여 고용과 직업에 있어 모든 형태의 차별(인종·피부색·성별·종교·정치적견해·출신국·사회적출신성분에 따라 행해지는 모든 차별, 배제 또는 우대)을 철폐

99) 협약의 효력이 발휘되는 시점부터 한법(제6조 1항)에 따라 국내법과 동일한 효력을 갖게 되며, 비준국 정부는 3년마다 국내법 관행이 협약의 개별 조항에 부합하는지를 점검하여 이행보고서를 제출해야 한다.

100) ILO에는 각 국의 노·사·정이 등등한 입장에서 참여하고 있으며, ILO 헌장 제24조에 의하여 국내·국제 노사단체에서 비준 협약의 불이행에 대한 진정을 제기할 수 있다. 또한 헌장 제26조에 따라 타 회원국, 이사회, 총회 대표단이 비준 협약 불이행에 대한 이의를 제기할 수 있으며 이 경우 국제법적 구속력이 인정된다.

101) 2023년 총회에서는 벨리루스 제재 권고를 채택하였으며, 이에 따라 UN 협력사업 수행이 중단되고 EU, 미국 등은 개발 협력사업 중단 및 일반특혜관세 미부여 등 각종 제재조치를 이행하였다.

국제노동기준을 준수하기로 하는 조항¹⁰²⁾이 포함된 경우가 다수 존재하며, 국제무역에서 노동이슈가 중요한 통상의제¹⁰³⁾로 자리매김하고 있다.

2. 외국인 최저임금 차등 적용과 관련한 국내법 및 개정 논의 사례

현재 우리나라는 근로기준법 제6조, 외국인고용법 제22조에 따라 외국인에 대한 최저임금 차등 적용이 불가능하고, 내·외국인 차별대우를 금지한 대법원 판례와 헌법재판소 판단도 존재한다.

- **(근로기준법 제6조<균등한 처우>)** 사용자는 근로자에 대하여 남녀의 성을 이유로 차별적 대우를 하지 못하고, 국적·신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못함
- **(외국인고용법 제22조<차별금지>)** 사용자는 외국인 근로자라는 이유로 부당하게 차별하여 처우하여서는 아니 됨
- **(대법원 판례<2006다53627 판결>)** 외국인 근로자도 국내 근로자와 마찬가지로 퇴직금 지급 및 최저임금 보장 규정이 그대로 적용돼야 할 것
- **(헌법재판소 판단<2014헌마367>)** 적어도 생존의 기초를 이루는 근로조건에 있어서는 외국인 근로자도 내국인 근로자와 동일하게 취급

한편 외국인 최저임금 차등 적용과 관련된 국내법 개정 시도는 여러 번 존재하였으나, 법안 심사 과정에서 처리되지 못하였다. 환경노동위원회는 검토보고서에서 ILO의 핵심협약 제111호 비준 및 외국인 노동자에 대한 차별을 금지하는 현행법과의 상충 등을 이유로 이러한 법안 발의에 부정적인 의견을 제시하였다.

■ **(외국인 최저임금 차등 적용을 위한 국내법 개정 시도 사례)**

- 외국인 노동자의 최저임금을 감액하거나 달리 책정(18년, 이완영, 이만희, 박대출 의원 등)
- 농림어업 분야에서 언어구사능력으로 인한 노동생산성 저하를 최저임금 적용·제외 사유로 포함(19년, 송석준 의원 등)
- 외국인 최저임금 적용을 권고 규정으로 개정(20년, 홍준표 의원 등)
- 외국인 가사노동자 최저임금 적용 제외(23년, 조정훈 의원 등)

102) 한국이 체결한 FTA는 총 21개, 이중 협정문이 공개된 20개의 FTA 중에서 노동 관련 조항이 포함된 협정은 10개이며, ILO 선언을 기준으로 삼는 경우는 9개(한·미, 한·EU, 한·페루, 한·튀르키예, 한·호주, 한·캐나다, 한·뉴질랜드, 한·콜롬비아, 한·중미)이다. 자세한 내용은 “(참고 12) 한·EU FTA 협정문 제 13.4조 – 다자간 노동 기준과 협정”을 참조하기 바란다.

103) 2018년 EU 집행위원회는 2011년 발효한 한-EU 자유무역협정에서 한국이 ‘ILO 핵심협약 비준 노력 의무’를 이행하지 않는다면 문제를 제기하였고, 이에 정부는 ‘결사의 자유(제87·98호)’와 ‘경제노동 금지(제29호)’ 등 핵심 협약을 비준(2021년)하였다.

〈참고 9〉

대만의 외국인 돌봄 노동자

대만 정부는 1992년 가정 내 고령자를 돌보기 위해 외국인 고용을 허가¹⁰⁴⁾하기 시작하였다. 90년대에는 장기요양서비스가 제도화되지 않았고 노인돌봄 노동시장이 발달하지 못한 상황이었기 때문에 외국인 돌봄 노동자 유입에 대한 저항이 크지 않았으며 외국인 돌봄 노동자 신청 규모는 점차 확대되었다. 2020년 7월 기준, 대만의 외국인 돌봄 노동자는 25만 4515명이며, 이들 중 99%가 여성이다. 대부분의 외국인 돌봄 노동자들은 동남아시아(인도네시아, 필리핀, 베트남) 국가 출신으로, 부모를 가정 내 모시는 것이 바람직하다고 생각하는 경향 때문에 시설보다는 개인 가정에 배정되어 돌봄을 제공한다.

노인돌봄을 위해 외국인을 고용하기 위해서는 가정 내 24시간 돌봄이 필요한 사람이 있어야 하며, 이를 증명하기 위해 돌봄대상자의 바텔지표¹⁰⁵⁾(Bartel Index) 점수를 제출해야 한다. 병원에서 바텔지표 점수가 정해지고 결과가 지역의 장기요양지원센터에 보내지면 정부는 대만 가정에서 외국인을 고용하기에 앞서 적어도 3명의 대만 노동자를 검토할 것을 요구¹⁰⁶⁾하며, 이들을 채용하지 않으려면 합리적인 이유가 있어야 한다. 대만에서 일하는 단순기능 외국인력은 한국의 고용허가제와 마찬가지로 일할 수 있는 기간이 정해져 있으며, 현재 최장 12년까지 고용이 가능하다.

외국인 돌봄 노동자 중 시설에서 근무하는 경우는 대만의 노동기준법과 최저임금을 적용받으나, 가정 내 외국인 돌봄 노동자들은 노동법 적용¹⁰⁷⁾을 받지 못한다. 2022년 가정 내 외국인 돌봄 노동자의 평균 급여는 2.1만 대만 달러(TWD)였으며, 이는 대만의 최저임금 2.5만 대만 달러보다 낮은 수준¹⁰⁸⁾이다. 외국인 돌봄 노동자를 고용한 가정은 임금 외에 보증금, 고용안정금¹⁰⁹⁾ 등을 정부에 납부해야 하며, 외국인 돌봄 노동자가 법을 위반하거나 작업장을 이탈할 경우 추가적인 비용 부담¹¹⁰⁾이 발생한다.

104) 「취업서비스법」을 제정하고 '외국인 초빙 고용 허가 및 관리 시행령'을 발효하면서 외국인력 유입이 본격화되었다.

105) 바텔지표는 10개의 항목 각각에 대해 점수를 매기도록 하고 있다. 점수가 높을수록 보조자의 도움 없이 독립적으로 생활이 가능한 정도가 크다는 것을 의미하는데, 바텔지표 총점을 계산하여 35점 이상을 받은 사람은 24시간 돌봄이 필요하지 않은 것으로 판단된다.

106) 외국인 돌봄 노동자가 대만 노동자의 일자리를 침해하는 것이 아닌가에 대한 논쟁이 지속되었기 때문이다. 장기요양지원센터는 돌봄 분야 내국인 취업을 촉진하기 위해 돌봄 수요자와 대만 노동자를 연결 시켜주는 역할을 하고 있다.

107) 대만 정부는 가정 내 돌봄노동자와 가사도우미에 대해 초과 노동시간 산출이 어렵다는 근거로 노동기준법 적용 대상에서 제외하도록 결정하였다.

108) 2018년 재가서비스 인력의 44.3%가 3만 5000 대만 달러 이상을 받고 35.6%가 3만 2000~3만 5000 대만 달러의 임금을 받는 것으로 조사되었으며, 전일제 재가서비스 인력의 평균 임금은 3만 8498 대만 달러로 조사되어 외국인 돌봄 노동자의 임금 수준은 장기요양 인력의 임금과 비교할 때 매우 낮은 수준이었다.

109) 외국인 노동자를 관리하거나 대만 노동자를 훈련시키기 위한 비용의 차원으로 사용한다.

110) 외국인이 근무처를 이탈할 경우 외국인과의 계약기간이 끝날 때까지 고용안정금을 부담해야 한다.

대만 정부는 고용주를 통해 외국인 돌봄 노동자를 통제하고 있으며, 이로 인해 외국인 돌봄 노동자는 고용주에 대한 종속성이 높다고 볼 수 있다. 고용 허가 유효 기간 내에 고용주의 동의를 얻은 경우에만 사업장을 변경 가능하며 근로 기간을 연장하여 채용 허가 갱신을 신청하는 주체 또한 고용한 가족이다. 또한 외국인 돌봄 노동자가 사망 혹은 미등록 상태인 경우 고용주는 출입국관리기관에 신고해야 하며, 상황 발생 6개월이 지난 시점부터 외국인 돌봄 노동자를 다시 신청할 수 있다. 따라서 외국인 돌봄 노동자들이 노동시장 내에서 고용조건에 따라 자유로이 이동할 수 없고, 가정 내 고용된 외국인 돌봄 노동자들에 대한 감시는 더욱 철저해져 업무뿐만 아니라 이들의 사생활까지 감시하는 상황이 발생한다.

외국인 돌봄 노동자는 주로 저임금 · 저숙련 노동을 제공하며, 개인 가정에서 제공하는 서비스는 제도의 교육훈련에서 제외되고 서비스 질에 대한 관리 · 감독이 어려운 문제점도 존재한다. 또한 외국인 돌봄 노동자의 경우 사업장 이동의 제한, 입주 방식의 노동 등으로 인해 개인이 교육훈련을 통해 숙련을 쌓도록 하는 유인이 부족하며, 서비스를 제공받는 가족 입장에서도 돌봄 인력이 교육훈련을 받게끔 할 유인이 부족하여 서비스 질 차원에서 한계가 있다.

〈참고 10〉

주요국의 산업 · 업종 · 지역별 최저임금 차등 적용

전 세계 여러 국가들은 입법 배경, 제도 도입목적, 국내외 상황 등을 감안하여 최저임금 제도를 운영하고 있으며, 이중 미국, 일본, 독일, 호주 등이 산업 · 업종 · 지역별로 최저 임금을 차등 적용하고 있다.

미국의 경우 연방 최저임금(시간당 \$7.25), 주 최저임금(\$7.25~\$17.00), 카운티 또는 시 최저임금으로 구분되며 일반적으로 연방 최저임금을 적용하나, 주 · 카운티 · 시의 최저임금이 연방 최저임금보다 높을 시 이를 적용하고 있다. 따라서 최저임금을 연방 최저임금보다 낮게 정한 주 · 카운티 · 시의 근로자들은 연방 최저임금을 적용받으나, 일부 연방법 적용 대상¹¹¹⁾이 아닌 근로자는 제외되고 있다. 한편 연방 최저임금은 업종 · 규모 별 차등을 두지 않으나, 뉴욕주는 주 최저임금의 지역별 차등 적용¹¹²⁾을 시행하고 있다.

일본의 경우 47개 광역 자치 단체(도도부현)의 지방최저임금 심의회에서 지역별 최저임금액을 결정하면, 각 지역의 산업별 노사가 해당 산업에 대한 최저임금 개정을 요청하고 심의회는 이를 검토하여 산업별 최저임금¹¹³⁾을 결정한다. 2023년 지역별 시간당 최저임금은 최저 853엔(오키나와현)~최고 1,072엔(도쿄도)이며 최저임금이 차등 적용되는 산업은 주로 제조업으로 나타났다.

독일의 경우 노사협상을 통해 결정된 업종별 최저임금 평균치의 51% 수준을 국가 최저 임금으로 확정¹¹⁴⁾하며, 단체협상을 통해 결정된 업종별 · 지역별 최저임금이 국가 최저임금보다 높을 시 차등 적용을 인정하고 있다.

111) 2인 이상 고용 · 연간 총매출 \$50만 초과 사업체, 병원 · 사회요양시설 · 복지시설, 각종 학교, 정부기관, 주(States) 간의 통상에 종사하는 근로자, 가사서비스업 종사자

112) 2023년 뉴욕주의 경우 뉴욕시, Long Island, Westchester 지역 근로자는 시간당 \$15, 그 외 뉴욕주 근로자는 시간당 \$14.2를 적용하고 있다.

113) 지역별 최저임금액을 상회해야 함(최저임금법 제16조)

114) 생계비가 아닌 단체임금협약에 따른 업종별 최저임금 평균치를 기준으로 국가 최저임금을 책정하는 것은 제도의 지향성이 소득의 공정한 배분보다 '노동에 대한 정당한 대가'에 방점을 두고 있기 때문이다.

독일 산업별 최저임금¹⁾

(단위: 유로/시간)

국가 최저임금	간병	직업교육 재이수, 추가교육 서비스	공항 보안인력	전기	건물 지붕	청소
12.00	13.90	17.87	14.46	13.4	13.3	13.00

주: 1) 전문기술 보유 여부에 따라 최저임금이 상향 조정

호주의 경우 국가 최저임금, 산업별 최저임금, 기업별 최저임금으로 구분되며 기업별 협약은 산업별 최저임금을 하회할 수 없고, 산업별 최저임금은 국가 최저임금을 하회할 수 없도록 규정하였다. 2023년 국가 최저임금은 주당 AUD 882.8이며, 산업별 최저임금은 산업별 노사협상(23년 현재 155개)을 통해 수시로 결정되고, 협상 내에서도 직종별로 최저임금을 세분화¹¹⁵⁾하였다.

그 외에도 벨기에, 스위스, 멕시코, 브라질, 코스타리카, 태국, 필리핀에서 산업 · 업종별 최저임금 차등 적용을 시행하고 있으며, 대부분의 나라에서 노사 협의를 통해 정해진 최저임금이 국가 최저임금보다 높아야 한다.

115) 예를 들어, Aged-Care 부문의 최저임금은 general(level 1-7), most senior food services(level 4-7), direct care(level 1-7) 등 직종, 경력별로 최저임금을 세분화

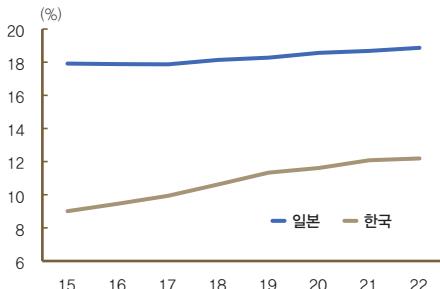
〈참고 11〉

한국 장기요양보험과 일본 개호보험의 비교

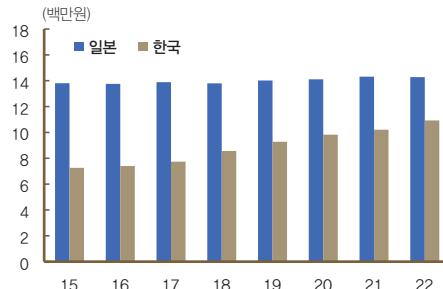
우리나라 장기요양보험과 이에 상응하는 일본의 개호보험은 양자 모두 국민들이 의무적¹¹⁶⁾으로 보험료를 납부하고, 신청자에 대한 판정 등급에 따라 서비스의 범위가 달라지며, 서비스 이용 시에는 비용 중 일부를 본인이 부담하는 등 큰 틀에서는 유사하다. 그러나 세부적으로 살펴보면 일본의 경우 돌봄서비스 제공에 있어 공공의 역할이 우리나라보다 훨씬 크다는 것을 알 수 있는데, 그로 인해 재정부담 증가와 같은 문제도 발생하고 있다.

우선 일본 개호보험은 우리나라 장기요양보험보다 더 많은 노인들에게 돌봄서비스를 제공하고 있으며, 각 개인이 받는 혜택도 더 크다. 일본의 65세 이상 인구 중 개호보험 판정자¹¹⁷⁾ 비율은 2022년 기준 18.9%(684만명)으로 우리나라(12.2%, 111만명)의 1.6배이다. 또한, 판정자 1인당 연간 급여액도 일본이 14백만원¹¹⁸⁾으로 우리나라(11백만원)보다 30% 이상 높다. 보다 구체적으로 두 보험에서 가장 높은 등급을 받은 수급자가 방문요양, 방문목욕 등 재가급여를 받을 수 있는 한도액을 비교해 보면, 일본이 약 3.9백만원(2020년 기준)으로 우리나라(약 1.5백만원, 2020년 기준)의 2.6배에 달한다.

[그림 11-1] 65세 이상 인구 중 판정자¹¹⁹⁾ 비율



[그림 11-2] 판정자¹¹⁹⁾ 1인당 급여액



주: 1) 장기요양 및 개호 서비스 필요성이 인정되어 등급(한국의 인자지원 등급과 일본의 요지원 등급을 포함)을 받은 피보험자

자료: 노인장기요양보험통계연보, 후생노동성

주: 1) 장기요양 및 개호 서비스 필요성이 인정되어 등급(한국의 인자지원 등급과 일본의 요지원 등급을 포함)을 받은 피보험자

자료: 노인장기요양보험통계연보, 후생노동성

또한, 일본 노인들은 개호보험을 통해 보다 촘촘한 돌봄서비스를 제공받고 있다. 우리나라 장기요양보험의 경우에는 치매가 없고 거동이 어느 정도 가능하여 등급을 받지 못하면 사실상 돌봄서비스를 전혀 제공받지 못한다는 지적을 받고 있다. 반면, 일본은 일상생활 지원 수준의 도움이 필요한 노인에게도 별도의 등급을 부여하여 돌봄서비스를 제공하고 있다. 특히 이들의 건강이 악화되어 중증도의 간병 수요로 이어지는 것을 예방하는 데 중점을 두고 상당한 예산을 배정하고 있는데, 후생노동성은 이를 통해 간병 수요 증가 속도가 늦춰지면

116) 다만, 우리나라는 모든 건강보험가입자가 장기요양보험료를 납부하는 반면, 일본은 40세 이상만 납부한다.

117) 장기요양 및 개호 서비스 필요성이 인정되어 등급(한국의 인자지원 등급과 일본의 요지원 등급을 포함)을 받은 피보험자를 의미한다.

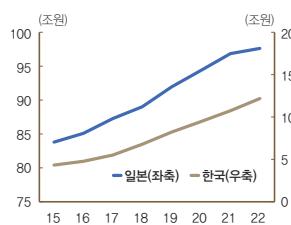
118) 100에서 환율은 1엔=10원을 적용하였다.

오히려 재정 부담을 완화하는 데 기여할 수 있을 것으로 보고 있다. 뿐만 아니라 건강보험공단이 단일 보험자인 우리나라와 달리, 일본은 보험자가 각 지자체라는 점을 활용하여 지역밀착형 서비스를 제공하고 있다¹¹⁹⁾. 즉, 수시 및 야간대응형 방문개호 등 수급자의 지역을 기반으로 하는 다양한 소규모 서비스를 제공하여 노인들을 보다 세밀하게 돌보고 있다.

한편, 일본에서는 우리나라의 요양원에 해당하는 대형 요양시설의 경우 공공성을 고려하여 사회복지법인이나 지자체만 운영할 수 있도록 하고 있다. 공공부문에 의해 운영되는 우리나라 요양원의 높은 인기에서도 확인할 수 있듯이, 이와 같은 조치는 대형 요양시설에서 제공되는 서비스의 질을 높이는 결과로 이어져 수급자들의 만족도가 상대적으로 높은 편이다. 반면, 우리나라의 경우 영리법인과 개인 등도 요양원을 설립할 수 있도록 허용하고 있다. 이는 제도 도입 이후 시설 수를 빠르게 늘리기 위한 조치였으나, 낮은 진입장벽으로 인해 서비스의 질이 낮은 시설들도 많아지는 결과로 이어졌다.

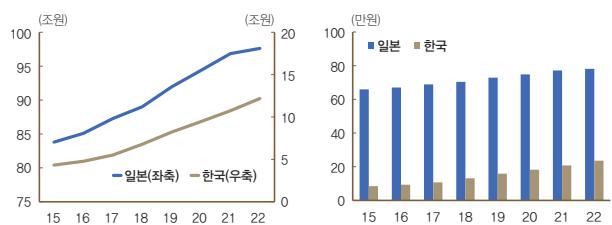
다만, 보다 포괄적인 서비스를 제공하는 만큼, 고령화의 진행과 함께 일본의 재정부담이 빠르게 증가하고 있다. 2022년중 일본의 65세 이상 판정자에게 제공된 개호보험 급여 총액은 98조원으로 우리나라(12.2조원)의 8배에 달한다. 이를 일본 전체 인구가 균등하게 부담한다고 가정하면 그 금액은 78만원으로 우리나라(24만원)의 3배가 넘는다. 그 결과 개호보험 관련 비용은 2000년 이후 일본 정부부채 증가를 주도하는 주요 요인이 되고 있다. 이와 같은 재정부담을 완화하기 위해 65세 이상 인구에게도 보험료를 부과하고 있는데, 그 수준도 2000년 도입 당시 약 3만원에서 2023년에는 약 6만원으로 꾸준히 인상하고 있다¹²⁰⁾. 후생노동성은 앞으로도 65세 이상 인구를 중심으로 보험료 등을 인상할 계획인데, 이는 당장 돌봄서비스를 받을 가능성이 낮은 피보험자들의 경우 보험료 인상에 대한 저항이 클 뿐만 아니라, 개호보험을 포함한 사회보장보험 부담이 출산 및 육아를 어렵게 한다는 주장까지 제기되고 있기 때문이다.

[그림 11-3] 65세 이상 판정자¹⁾에 대한 총 급여액



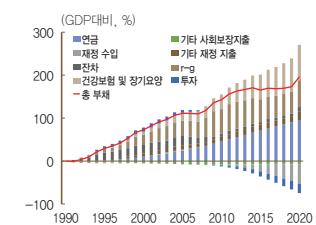
주: 1) 장기요양 및 개호 서비스 필요성이 인정되어 등급(한국의 인지지원 등급과 일본의 요지원 등급을 포함)을 받은 피보험자
자료: 노인장기요양보험통계연보, 후생노동성

[그림 11-4] 인구 1인당 급여부담액¹⁾



주: 1) 65세 이상 판정자에게 지급된 총 급여액을 전체 인구가 균등하게 부담한다고 가정할 경우의 부담액
자료: 노인장기요양보험통계연보, 후생노동성

[그림 11-5] 일본 정부부채 증가에 대한 항목별 기여도¹⁾



주: 1) 1990년 총 부채 수준을 0으로 표준화
자료: 일본 내무성, IMF WEO(2022년 4월)

119) 우리나라에서만 시행중인 급여에는 가족 등으로부터 요양을 받는 경우 지급되는 현금 급여인 가족요양비가 있다.

120) 재원조달 구조는 다음과 같다.

	보험료	정부지원	본인부담
한국	60~65%	20%	15~20%
일본	45%	45%	10%

〈참고 12〉

EU FTA 협정문 제 13.4조 – 다자간 노동 기준과 협정

1. 양 당사자는 세계화로 인한 경제, 고용 및 사회적 도전과 기회에 대한 국제 사회의 대응으로서 고용 및 노동에 대한 국제 협력과 협정이 갖는 가치를 인정한다. 양 당사자는 상호 관심 있는 무역 관련 노동 및 고용 문제에 대해 적절한 경우 협의하고 협력 할 것을 약속한다.
2. 양 당사자는 완전고용과 양질의 일자리에 관한 2006년 국제연합 경제사회이사회 각료선언에 따라, 모두를 위한 완전하고 생산적인 고용과 양질의 일자리를 모든 국가를 위한 지속 가능한 발전의 핵심 요소이자 국제 협력의 우선 목적으로 인정하겠다는 약속과, 남성, 여성 및 청년을 포함하여 모두를 위한 완전하고 생산적인 고용과 양질의 일자리에 도움이 되는 방식으로 국제무역의 발전을 증진하겠다는 약속을 재 확인한다.
3. 양 당사자는 국제노동기구 회원국 지위로부터 발생하는 의무와 1998년 제86차 국제노동기구 총회에서 채택된 작업장에서의 기본원칙 및 권리에 관한 국제노동기구 선언과 그 후속조치에 따라 자신의 법과 관행에서 기본 권리, 즉 다음에 관한 원칙을 존중, 증진 및 실현하기로 약속한다.
 - 가. 결사의 자유와 단체교섭권의 효과적 인정
 - 나. 모든 형태의 강제적 또는 강요에 의한 노동의 철폐
 - 다. 아동노동의 효과적 폐지, 그리고
 - 라. 고용 및 직업상의 차별의 철폐

양 당사자는 대한민국과 유럽연합 회원국이 각각 비준한 국제노동기구 협약을 효과적으로 이행하겠다는 약속을 재확인한다. 양 당사자는 국제노동 기구 핵심협약 뿐만 아니라 국제노동기구에 의해 “현행” 협약으로 분류된 그 밖의 협약들을 비준하기 위해 계속적이고 지속적인 노력을 할 것이다.

〈참고문헌〉

김유희 (2020), “일본과 대만 노인돌봄 영역의 이주노동”, 국제사회보장리뷰 2020 가을호 Vol. 14, pp. 79~94

김선빈 (2023), “외국인력 고용확대가 우리나라 경제에 미치는 영향”, 한국은행 금요강좌, 2023.11.17.

박민정 · 최서리 · 이윤경 (2020), “고령화시대 노인돌봄서비스 제고를 위한 이민정책의 과제”, 이민정책연구원 연구보고서 No. 2020-01

배호중 · 한창근 · 양은모 (2017), “친정과의 거리와 자녀출산: 2000년 이후 혼인가구를 대상으로”, 보건사회연구, 37(2), pp. 5~40.

외교부 (2023), “알기 쉬운 조약 및 기관 간 약정 업무”

이승주 (2023), “초고령사회 일본의 개호(간병) 분야 현황과 과제 – 노노개호와 개호난민을 중심으로”, 국회도서관 2013-17호

이철희 · 염상민 · 이종관 (2023), 취업비자 총량제 도입을 위한 해외사례 및 계량분석 연구, 법무부 출입국 외국인 정책본부 연구용역보고서.

이철희 · 이지혜 (2023a), “노인 돌봄서비스 결정요인 분석 및 인구 · 가구구조 변화에 따른 장래 수요 추계.”

이철희 · 이지혜 (2023b), “영유아 돌봄서비스 결정요인 분석 및 인구 · 가구구조 변화에 따른 장래 수요 추계.”

조용운 (2021), “한 · 일 장기요양서비스 공급체계 비교 및 보험회사 진출 사례”, 보험연구원 이슈보고서 2021-21

조윤제 (2024), “이민정책은 장기적 관점에서 접근해야”, 중앙일보 칼럼, 2024.2.16.

최저임금위원회 (2023), “2023 주요 국가의 최저임금제도”

한국고용정보원 (2022), 중장기 인력수급 수정 전망 2021~2031

한국노인복지중앙회 (2023), 종사자 구인난으로 인한 입소자 변동 현황 조사

한영선 · 이연숙 (2014), “조부모에 의한 비공식 자녀돌봄 및 지원이 기혼여성의 추가출산 계획에 미치는 영향: 패널분석 방법을 이용하여”, 한국가족자원경영학회지, 18(2), pp. 163~182.

후생노동성 (2024), “Long-Term Care Insurance System of Japan”, 면담자료

Banks, J., French, E., McCauley, J. (2023), “Long-term care in England”, NBER Working Paper, 31826.

Cortes, P., & Pan, J. (2013). Outsourcing household production: Foreign domestic workers and native labor supply in Hong Kong. *Journal of Labor Economics*, 31(2), 327-371.

Frimmel, W., Halla, M., Paetzold, J., Schmieder J. (2024), “Health of Parents, their Children’s Labor Supply, and the Role of Migrant Care Workers”, *Journal of Labor Economics*(Forthcoming)

Geyer, J., Borsch-Supan, A., Haan, P., Perdrix, E. (2023), “Long-term care in Germany”, NBER Working Paper, 31870.

Fu, R., Iizuka, T., Noguchi, H. (2023), “Long-term care in Japan”, NBER Working Paper, 31829.

ILO (2023), “The ILO supervisory system: A guide for constituents”

- 본 자료의 내용을 인용하실 때에는 반드시 “BOK 이슈노트 No.2024-6에서 인용”하였다고 표시하여 주시기 바랍니다.
- 자료 내용에 대하여 질문 또는 의견이 있는 분은 커뮤니케이션국 커뮤니케이션기획팀(02-759-4759, 4784)으로 연락하여 주시기 바랍니다.
- 본 자료는 한국은행 홈페이지(<http://www.bok.or.kr>)에서 무료로 다운로드 받으실 수 있습니다.