



현안

외국에선?

구혜경

일본의 외국인 돌봄인력 확보 방안

일본은 전체 인구의 25%가 노인인 초고령사회 국가로 노인 돌봄¹⁾인력에 대한 수요 급증으로 인해 2000년도에 개호²⁾보험제도를 도입함. 그러나 일본 내의 돌봄인력으로는 증가하는 수요에 대처할 수 없어 2008년부터 외국인 돌봄인력을 고용하여 운영하고 있음.

외국인 노동자를 통한 돌봄인력 확보는 △2008년의 경제동반자협정³⁾으로 입국한 간호사·돌봄인력을 필두로, △체류자격 ‘개호’, △기능실습, △특정 기능이라는 네 가지의 프로그램을 통해 이루어지고 있음.

초고령사회 진입을 목전에 둔 우리나라도 돌봄인력 수요 증가가 예상되는 만큼, 외국인 돌봄인력을 도입한 일본 사례를 통해 우리나라 고령자 돌봄 정책 수립에 시사점을 제공하고자 함.

I. 시작하며

- 일본 경제산업성에서는 65세 이상의 고령 인구 비율이 2040년에 35%(약 4천만 명 이상 추산)에 달하며, 요개호(要介護)⁴⁾ 등급으로 인정된 인구수 또한 정점을 이루어 988만 명을 차지할 것으로 예측함.⁵⁾
 - 이에 따라 돌봄인력은 2040년에 280만 명을 확보해야 할 것으로 전망되는데, 이는 2019년에 비해 69만 명이 증가한 수치임.

1) 돌봄은 일상생활을 안전하고 쾌적하게 영위하기 위한 지원이 주된 것이며 개호복지사나 개호전문원 등의 자격을 가진 전문가가 시행하는 것으로 한국에서의 간병인과는 다른 개념임.

2) 일본에서는 돌봄을 ‘개호(介護)’로 사용하기 때문에 이 보고서에서도 일부 공식 명칭 등은 ‘개호’라는 용어를 사용함. 개호란 일상생활을 영위하는데 지장이 있는 고령자와 장애인에게 사회적 인간으로서 지장 없이 살아갈 수 있도록 입욕, 배변, 식사 등을 지원하는 생활케어로 우리나라의 장기요양서비스와 유사함.

3) 경제동반자협정(Economic Partnership Agreement, EPA)은 성장 잠재력이 높은 신흥 국가를 포함한 다양한 국가와 폭넓은 협력에 초점을 맞춘 통상협정임.

4) 일본의 돌봄 등급은 요지원(要支援) 2개 등급, 요개호 5개 등급 등 7개 등급으로 운용하고 있음.

5) 일본 경제산업성. (2023.3.31). 介護分野及び福祉機器産業の将来像とロードマップ策定等に関する調査.



- 일본 정부는 돌봄인력 확보를 위해 돌봄인력 교육연수 확대, 돌봄의 '일하는 방식' 변화모델 사업, '돌봄의 날' 지정, 초·중·고교생 대상의 홍보물을 제작 등 노력을 기울여 왔으나 일본인 돌봄인력만으로는 해결하기 어려운 상황임.⁶⁾
 - 이에 범국가적으로 외국인 돌봄 인력을 돌봄 현장에 투입하는 대책을 추진, 운용하고 있음.
 - 고용된 외국인 돌봄 인력은 경력을 쌓아 개호복지사 자격을 취득하면 일본에서 영구 거주가 가능하다는 점에서 호평을 얻고 있음.
- 이 보고서에서는 일본 정부가 돌봄인력 부족 문제를 외국인 고용으로 해결하고 있는 정책 현황 및 효과 등을 소개하여 돌봄 서비스의 인력 수급을 위한 정책 수립에 시사점을 제공하고자 함.

II. 외국인 돌봄인력 확보

- 일본은 2000년에 개호보험 제도를 도입하여 그동안 주로 가족이 담당한 돌봄을 국가와 사회 전체가 담당하기 시작함. 돌봄 서비스에는 재택 돌봄, 데이 서비스, 돌봄 시설, 복지용품 지원 등 다양한 서비스가 있음.⁷⁾
- 2022년 기준, 개호가 즉시 필요한 등급인 '요개호' 인정을 받은 고령자는 698만 명이고, 이들을 돌볼 수 있는 인력은 216만 명으로 부족한 실정임.
- 일본은 수년 동안 누적된 노인 돌봄인력 부족을 해결하기 위해 「출입국관리 및 난민인정법」을 개정하여 외국인 돌봄인력 수용정책을 도입함.

1. 돌봄인력의 외국인 고용 추진⁸⁾

- 일본에서 외국인 돌봄인력 고용은 2008년 7월 **경제동반자협정**에 따른 인도네시아의 **간호사·개호복지사 후보자** 도입에서 비롯되었음. 이 협정은 양국 간 경제활동 연계 강화 관점에서 공적 시스템상 특례적으로 실시한 것이며, '일본에서의 간호사·개호복지사 국가자격 취득을 위해 필요한 지식 및 기술 습득'⁹⁾을 목적으로 제도화되었음. 인도네시아에 이어 필리핀은 2008년 12월, 베트남은 2014년 6월부터 간호사, 개호복지사 후보자들이 유입됨.¹⁰⁾
- 2017년 9월에는 개호복지사 국가자격을 취득한 유학생을 대상으로 **체류자격 '개호'**를 창설함.

6) 일본 후생노동성. 2023.6.12. 인용: https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_02977.html

7) 일본 경제산업성. (2023.3.31). 介護分野及び福祉機器産業の将来像とロードマップ策定等に関する調査.

8) 일본 독립행정법인 국제협력기구(JICA). (2023.3). 外国人介護人材受入に関する情報収集・確認調査ファイナル・レポート.

9) 일본 외무성. (2007.8.20). 日インドネシア経済連携協定署名: 2007年8月20日.

10) 일본 외무성. 2024.6.12. 인용: https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/4/0418_05.html

이는 고령화에 따른 고품질 개호에 대한 요청 확대¹¹⁾와 돌봄 분야 유학생 활동을 지원하려는 목적으로 체류자격을 확대한 것임. 처음에는 양성시설 졸업 후 자격을 취득한 외국인 유학생을 고려한 것이었으나, 2020년 4월부터는 실무 경험을 거쳐 개호복지사 국가자격을 취득한 경우에도 체류자격 ‘개호’의 대상이 되었음.

- 같은 해 11월, **외국인 기능실습제도**의 대상 직종에 ‘**개호**’가 추가됨. 기능실습제도는 ‘일본에서 익힌 기능, 기술 또는 지식을 해당 개발도상국의 경제발전에 지원하는 “인재 육성” 목적으로 만들어진 제도’¹²⁾임. ‘개호’ 직종의 추가는 ‘돌봄인력의 확보가 목적이 아니라 기능 이전이라는 제도 취지에 부합하여 대응’¹³⁾한 것이지만 이들 중 일부는 일본 내에서 개호 활동을 하고 있음.
- 2019년 4월에는 본격적인 돌봄인력 확보를 위해 **체류자격 ‘특정 기능’**이 창설되어 ‘개호’도 대상에 추가됨. 체류자격 ‘특정 기능’은 ‘생산성 향상이나 국내 인재의 확보를 위해 노력해도 여전히 인재 확보가 어려운 상황에 있는 산업 분야에서 일정한 전문성과 기능을 갖추고 바로 현장에 투입이 가능한 외국인을 고용하기 위한 제도’¹⁴⁾로 시행되었으며 ‘특정 기능 1호’와 ‘특정 기능 2호’¹⁵⁾가 있음.
 - 체류자격 특정 기능은 ‘특정 기능’ 이외의 다른 체류자격으로 이행할 수도 있지만 무엇보다도, 외국인 돌봄인력 고용의 문호를 대폭 확대한 제도라고 할 수 있음.

2. 외국인 돌봄인력 고용 체계

- 일본은 무분별한 외국 인력 수용으로 돌봄 서비스의 질이 저하되는 것을 우려하여 외국인 근로자 돌봄인력을 점진적으로 확대하는 방식을 취함. 2023년 말 기준, 돌봄 분야에 종사하는 외국인 근로자는 아래의 표와 같이 55,665명에 달함.

체류자격	체류자 수	비고
EPA 개호복지사·후보자	3,186명 (자격 취득자 587명)	※2024년 3월 1일 기준 (국제후생사업단 조사)
체류자격 ‘개호’	9,328명	※2023년 12월 말 기준 (법무성)
기능실습	14,751명	※2023년 6월 말 기준 (법무성)
특정 기능	28,400명	※2023년 12월 말 기준 (법무성)
합계	총 55,665명	

자료: 일본 후생노동성. (2024.3.27). 外国人介護人材の受入れの現状と今後の方向性について.

11) 일본 후생노동성. 2024.6.12. 인용: <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000151592.pdf>

12) 외국인기능실습기구. 2024.6.12. 인용: https://www.otit.go.jp/info_seido/

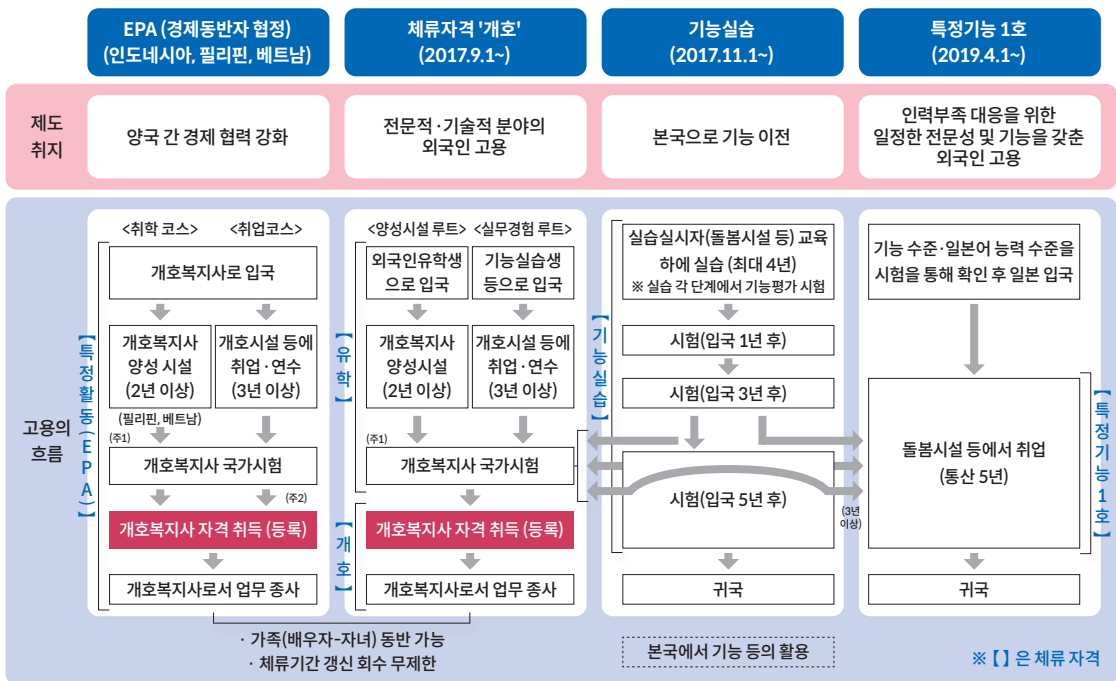
13) 일본 후생노동성. 2024.6.12. 인용: <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000178226.pdf>

14) 일본 후생노동성. 2024.6.12. 인용: https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_000117702.html

15) 특정 기능 1호는 특정 산업 분야에 속하는 상당 수준의 지식 또는 경험을 필요로 하는 업무에 종사하는 외국인 대상의 체류자격이며, 특정 기능 2호는 특정 기능 1호보다 숙련된 기능을 필요로 하는 업무에 종사하는 외국인 대상의 체류자격임.

- 일본의 외국인 돌봄 고용시스템은 EPA, 개호, 기능실습, 특정 기능 1호라는 4개의 기본제도가 유기적으로 연결되는 것이 특징임. 초기 ‘개호’ 비자는 유학생만이 대상이었으나, 현재는 특정 기능 1호, EPA 개호복지사 후보자도 대상자에 포함됨. 특정 기능 1호 소유자가 돌봄 시설에서 3년 이상 근무·연수를 받거나 EPA 개호복지사 후보자가 4년 이상 근무하면 개호복지사 자격증 취득을 전제로 ‘개호’ 비자를 받을 수 있음.
- 다른 한편으로는 EPA와 기능실습생이 특정 기능 1호로 전환할 수 있는 길도 열려 있음. EPA는 4년 차에 개호복지사 자격시험에 불합격하면 본국에 돌아가야 했지만, 지금은 특정 기능 1호로 전환해 일본에 계속 체류할 수 있음. 기능실습생 또한 3년 동안 돌봄 시설에서 근무하면 특정 기능 1호로 비자를 바꿀 수 있음.¹⁶⁾

< 외국인 돌봄인력 고용시스템 >



자료: 일본 후생노동성. 2024.6.12. 인용: <https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000994004.pdf>

- '개호복지사 후보자' 자격으로 일본에 입국해서 4년간 돌봄 시설에서 근무한 뒤 일본 '개호복지사 자격증'을 취득하면 비자를 무기한 갱신할 수 있으며 가족 동반도 가능함.
- 체류자격 '개호'는 전문성 있는 외국 인력을 일본 내에서 양성하기 위한 제도로 일본 내 외국인 유학생이 간호 전문학교 등 교육기관(2년 이상)을 졸업하고 개호복지사 자격을 취득하면 가족 동반 및 무기한 갱신 가능한 개호 비자를 취득할 수 있음. 개호 관련 외국 인력이 경력을 활용해 취득할 수 있는 최상위 비자임.

16) 헤럴드경제. (2023.10.23). “일본에선 외국인 돌봄이 익숙하죠”…15년간 단계적 안착 [70th 창사기획-리버스 코리아 0.7의 경고].

3. 돌봄 시설에서의 외국인 돌봄 인력 지원 사례¹⁷⁾

- **특정활동(EPA) 분야의 지원 사례:** 아이치현 나고야시 의료법인재단 쯔조카이(善常会)
 - 노인보건시설인 시루피스 오이소에서는 학습 지원을 통해 외국인 돌봄 직원의 동기부여 향상을 기우고 있음. 2020년에 개호복지사 자격을 가진 EPA 개호직원에게 ‘개호 프로페셔널 경력 등급제도’의 Assessor(평가자) 강습 수업을 지원함. EPA 개호 직원도 지도자 역할을 수행할 수 있음.
- **개호 분야의 지원 사례:** 오사카부 의료법인 게이에이카이(敬英会)
 - 동 의료법인에서는 베트남 유학생을 적극적으로 고용해왔고, 양성학교와 연계하여 세심하게 지원함. 특히 노인 보건시설을 운영하는 다른 법인이나 양성학교가 참가하는 ‘오사카 개호 유학지원 프로그램’¹⁸⁾을 실시하고 있음.
- **기능실습 분야의 지원 사례:** 아이치현 다카하마시 공익사단법인 트레이딩케어(감리단체)
 - 입국 전부터 취업까지 기능실습생을 지원하는 체제를 구축함. 동 법인의 비전인 ‘외국 인력이 살기 좋은 사회, 일하기 좋은 직장 만들기’에 동참한 ‘송출 기관’이나 ‘고용 시설’과 협력하여 기능실습생이 일본 입국 전부터 취업할 때까지 일관되게 지원하는 체제를 구축하고 있음.
 - 기능실습생과 지역을 연결하는 노력의 일환으로 기능실습생이 일상생활 속에서 일본과 친해질 수 있도록 지역주민을 연결해주는 ‘버디 제도’¹⁹⁾를 도입함. 기능실습생은 버디 교류를 통해 지역사회와 공생을 실현함.

III. 외국인 돌봄인력의 처우 및 평가

1. 외국인 돌봄인력의 처우

- 돌봄 근로자의 임금 수준은 다른 산업 직종에 비해 낮은 편이기 때문에 2017년 12월, 아베 정부는 ‘새로운 경제정책 패키지’²⁰⁾를 통해 1,000억 엔 정도의 예산을 투자하여 근속연수 10년 이상의 개호복지사에게 월 8만 엔 상당의 처우 개선 수당을 지급하는 등 급여를 인상함.
- 2021년에 취임한 기시다 정부 또한 분배정책의 하나로 2022년 2월부터 돌봄직 등의 임금인상 정책을 시행하고 있음. 2022년 2월부터 돌봄 직원 급여에 1인당 월 약 9,000엔의 수당이 지급되고 있음.

17) 일본 후생노동성. (2020.4.1). 外国人介護職員がいきいきと活躍できる 職場づくりとは?.

18) 오사카 개호 유학 지원 프로그램: 오사카에 거점이 있는 노인 보건시설과 개호복지사 양성학교가 연계하여 돌봄을 배우는 유학생을 일관되게 지원하는 시스템임. 유학생은 시설에서 아르바이트를 하며 양성학교에서 공부하여 개호복지사 국가자격 취득을 함.

19) 벨기에 메헬렌에서 실시된 지역주민과 이민자가 짝이 되어 지역의 치안 개선을 꾀한 대응에서 힌트를 얻어 ‘버디 제도’를 도입함. 버디는 트레이딩케어 인근에 사는 미취학 아동부터 90대 어르신까지 폭넓은 연령대의 지역주민이 참여하고 있음. 기능실습생과는 ‘일대일’이 아니라 ‘다대다’의 관계이며, 식사와 물품 구입, 산책, 지역 축제 참가 등을 통해 일본에서의 생활에 필요한 것을 알려주고 있음.

20) 일본 내각부. (2017.12.8). 新しい経済政策パッケージについて.

- 또한 2023년도 추경예산에 ‘돌봄 직원의 처우 개선 사업’으로 126억 엔을 편성하고, 2024년 2월부터 월 6,000엔의 급여를 인상함.²¹⁾

- 처우 개선 수당은 대부분의 돌봄 시설에서 외국인과 일본인 구분 없이 동일 기준으로 지급되며, 내외국인의 급여 수준도 크게 다르지 않음. 진급 또한 동일한 요건을 적용하여 이루어지고 있음.

< 2023년도 외국인 노동자의 체류자격 구분별 임금 >

(단위: 천엔, 세, 년)

체류자격 구분	임금	평균 연령	근속기간
외국인노동자 총계	232.6	33.0	3.2
전문적·기술적 분야(특정 기능 제외)	296.7	31.8	3.0
특정 기능 1호, 특정 기능 2호	198.0	28.9	2.4
신분에 따른 것 (영주자, 일본인 배우자 등)	264.8	44.7	5.7
기능실습	181.7	26.2	1.7
기타(특정 활동 및 유학 이외의 자격 외 활동)	231.3	30.8	2.5

자료: 일본 후생노동성. (2024.3.27). 令和5年賃金構造基本統計調査の概況.

2. 서비스 만족도 평가

- 일본 후생노동성은 2023년 3월, ‘외국인 돌봄인력의 돌봄 현장에서의 취업실태 등에 관한 조사연구사업’²²⁾ 보고서를 발표함.
 - 이 보고서의 목적은 EPA 개호복지사 후보자 및 개호 직종 기능실습생의 실태 파악이며, 설문 대상은 시설·사업소, 시설·사업소의 이사장 등 법인 경영자, 이용자 및 가족, 외국인 돌봄 노동자 등 네 그룹임.²³⁾

< 시설, 사업소 및 이용자를 대상으로 한 설문 결과 >

구분	주요 내용
외국인 돌봄 인력 대우	• EPA 개호복지사 후보자(이하 ‘EPA’)와 일본인 돌봄 직원과의 급여 차가 없이 ‘동일’한 점이 77%로 가장 높았음. • 기능실습생(이하 ‘기능’)과 일본인 직원과의 급여 ‘동일’이 63%로 가장 높았음. • EPA와 특정 기능 외국인(이하 ‘특정’)의 급여 ‘동일’이 63.6%로 가장 높았음. • 기능과 특정의 급여 ‘동일’이 43.9%로 가장 높았으나, ‘기능’이 적다도 43.4%로 높은 수준임.

21) 일본 후생노동성. (2023.11.10). 令和5年度補正予算案の主要施策集.

22) 일본 후생노동성. (2023.3). 外国人介護人材の介護現場における就労実態等に関する調査研究事業.

23) 체류자격 “개호”로 취업한 외국인은 일본인과 동등한 자격 및 대우이기 때문에 본 설문 조사에 포함되지 않았음.

이용자 만족도	• 일본어 의사소통의 '문제없다'는 EPA 42.1%, 기능 39.2%, 특정 45%였음. • 돌봄 서비스 만족도: '만족(충분히 만족+대체로 만족)'은 EPA 84.2%, 기능 88.7%, 특정 86.2%였음. • 업무 태도: '매우 열성적이며 높이 평가'는 EPA 49.2%, 기능 52.4%, 특정 52%였음.
---------	--

- 설문 결과를 보면, EPA 개호복지사 후보자와 일본인 돌봄 직원의 급여 차이가 없는 시설이 77%에 달하며, 서비스 이용자 및 가족의 평가도 평균 87.7%로 높은 수준을 보였음.
- 외국인 돌봄 노동자의 경우에는 1년 동안의 근무기간임에도 불구하고 업무에 대한 자신감을 가지고 있으며, 일본인 직원의 친절한 도움을 받아 만족하고 있다고 함. 다만 일본어 의사소통에서 여전히 어려움을 겪고 있는 것으로 나타나 일본어 교육의 내실화는 강화해야 할 사항으로 보임.

IV. 맺으며

- 일본 정부는 돌봄인력 확보를 위해 외국인 근로자를 적극적으로 고용하고 있으며, 시설 업무에 국한해 고용해왔던 외국인 돌봄인력을 가정 방문 돌봄 영역으로 확대해 나가고 있음. 후생노동성은 2024년 3월 22일 전문가 검토회에서 체류자격 '특정 기능' 외국인이 방문 돌봄 서비스에 종사할 수 있도록 승인하여 2025년도부터 실시할 예정임.²⁴⁾
- 또한 돌봄 시설에서 돌봄 유학생 확보를 위해 외국인 유학생을 고용할 경우, 일본어 학습 장학금으로 사용할 수 있는 보조금을 확대하는 정책을 시행함.²⁵⁾
- 일본 정부는 내국인과 외국인 노동자 간 처우 격차를 없애 서비스의 질을 유지하는 것에 정책 초점을 맞추고 있음. 특히 돌봄 업종의 경우 고령화 사회에 필요한 필수 노동으로 받아들여 국적 차별 없이 동등한 대우를 하고 있음. 극심한 인력 부족에 시달리고 있는 만큼 처우를 개선해 인력의 이탈을 막고 일본 내 정착을 유도하고 있음.
- 우리나라 또한 노인 돌봄 서비스의 안정적인 제공체계를 구축하기 위해서 외국인력 수용을 확장하여 추진할 필요가 있음. 이에 2008년부터 외국인 돌봄인력 확대정책을 실시한 일본 사례를 전향적으로 검토하여 초고령사회에 대응할 필요가 있음.

24) 니혼케이자이신문. (2024.3.22). 特定技能外国人、訪問介護可能に: 厚労省検討会、要件など詰め介護全体受け入れ「5年後13.5万人に」.

25) 니혼케이자이신문. (2023.9.18). 厚労省、介護留学生獲得促す 奨学金を最大168万円助成: 採用予定の施設に.



현안

외국에선? 발간 목록

- 일본의 외국인 돌봄인력 확보 방안
2024-14호(통권 제86호 2024. 7. 11.)
- 미국의 이민 문제와 프랑스의 이민법 개정
2024-13호(통권 제85호 2024. 6. 27.)
- 미국의 경제 현황 : 제118대 의회 이슈
2024-12호(통권 제84호 2024. 6. 20.)
- 일본의 新 NISA, 자산증식을 위한 평생 비과세제도
2024-11호(통권 제83호 2024. 6. 13.)
- 영국의 부담가능 주택정책
2024-10호(통권 제82호 2024. 5. 30.)
- 중동지역 분쟁에 대한 중국의 대응전략
2024-9호(통권 제81호 2024. 5. 9.)
- 미국의 반도체 리더십 : 국가반도체기술센터(NSTC) 출범
2024-8호(통권 제80호 2024. 4. 16.)
- 일본의 의대 정원 증가와 지역 정원제
2024-7호(통권 제79호 2024. 4. 4.)
- 프랑스의 석탄화력발전소 폐지지역 지원 정책
2024-6호(통권 제78호 2024. 3. 14.)
- JAXA, 일본 우주항공연구개발기구
2024-5호(통권 제77호 2024. 3. 7.)
- 대만 민진당 재집권과 동아시아 정세 변동
2024-4호(통권 제76호 2024. 2. 26.)
- 네덜란드의 농업혁신과 지속가능한 농식품 미래를 위한 노력
2024-3호(통권 제75호 2024. 1. 25.)
- 국제질서 변화와 글로벌 사우스(Global South)의 부상
2024-2호(통권 제74호 2024. 1. 18.)
- 미국의 인공지능 입법 현황과 바이든 행정부의 행정명령
2024-1호(통권 제73호 2024. 1. 4.)
- 프랑스의 유기농업 육성정책 추진 현황
2023-22호(통권 제72호 2023. 12. 21.)
- 2050년을 대비한 일본의 과학기술 정책: 문샷(MoonShot)형 연구개발제도
2023-21호(통권 제71호 2023. 11. 23.)
- 영국의 여성폭력 대책: 문제 인식부터 피해자 지원까지
2023-20호(통권 제70호 2023. 11. 9.)
- 중러북 협력과 한반도 외교안보
2023-19호(통권 제69호 2023. 10. 26.)
- 미국과 영국의 중증 정신질환 국가책임제
2023-18호(통권 제68호 2023. 10. 12.)
- 초고령사회 일본의 개호(간병) 분야 현황과 과제 - 노노(老老)개호와 개호난민을 중심으로
2023-17호(통권 제67호 2023. 9. 26.)
- 프랑스의 지방 중소도시 활력 증진을 위한 도심활성화사업
2023-16호(통권 제66호 2023. 9. 14.)
- 영국과 미국의 교권 확립을 위한 노력
2023-15호(통권 제65호 2023. 8. 24.)
- 캐나다의 이민을 통한 외국인 우수인재 유입정책
2023-14호(통권 제64호 2023. 8. 10.)
- 미국과 영국의 출생신고제도
2023-13호(통권 제63호 2023. 7. 27.)