미래사회
Journal of Future Society
2026. Vol. 17, No. 3, 423~439.
https://doi.org/10.22987/jifso.2026.17.3.423

초고령사회의 노인돌봄 전문인력 양성 및 교육체계에 관한 한·일 비교연구

이 서 영*

서울사이버대학교

본 연구는 초고령사회에서 지속가능한 돌봄인력 체계를 구축하기 위한 정책적 방향을 모색하기 위해 한국과 일본의 장기요양영역의 노인돌봄인력 정책을 비교·분석하였다. 구체적으로 돌봄인력의 확보, 교육 및 양성, 경력개발, 보상, 인력 유지정책을 중심으로 양국 관련 정책의 공통점과 차이점을 살펴보았다. 연구방법으로는 비교문헌분석을 활용하였으며, 한국과 일본의 관련 법령, 국가 차원의 정책계획, 행정지침, 공식 통계자료 및 정부 발간자료 등을 분석하였다. 분석 결과, 일본은 한국에 비해 교육 및 자격체계가 보다 세분화되어 있으며, 교육·자격·실무경험이 경력발달과 연계되는 비교적 명확한 경력경로를 구축하고 있는 것으로 나타났다. 또한 일본의 돌봄인력 정책은 임금지원뿐만 아니라 경력개발, 근무환경 개선 및 조직 차원의 인센티브를 결합하여 추진되고 있는 반면, 한국은 단일 국가자격을 중심으로 한 인력 양성과 공급에 상대적으로 초점을 두고 있는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과를 바탕으로, 한국의 돌봄인력의 전문성과 지속가능성을 제고하기 위해서는 교육·훈련, 경력개발, 보상, 근로환경 및 인력 유지정책을 체계적으로 연계하는 통합적 인력정책이 필요함을 제안하였다.

주요어 : 장기요양 돌봄인력, 돌봄종사자, 양성 및 교육체계

* 주저자: 이서영/서울사이버대학교 사회복지전공 부교수/서울시 강북구 솔매로 49길
/Tel: 02-944-5033/E-mail: seoyoung@iscu.ac.kr

Ⅰ. 서론

우리나라에서는 2008년 고령이나 치매·중풍 등으로 일상생활이 어려운 노인에게 돌봄서비스를 제공하는 사회보험제도인 노인장기요양보험제도를 도입하면서 공식적인 돌봄인력인 요양보호사 자격제도를 신설하고 일정한 교육을 통해 이들을 공식적인 돌봄인력으로 양성하기 위한 양성체계를 제도화하였다. 이는 그동안 비공식적인 노동으로 간주하던 노인돌봄을 사회적 노동으로 인식되는 계기가 되었고, 우리나라에서 노인돌봄인력을 처음으로 공식화한 인력정책의 시작점으로 볼 수 있다. 노인장기요양보험제도 도입 이후 노인돌봄 전문인력은 빠르게 증가해 왔다. 노인장기요양보험제도에서 노인을 대상으로 직접적인 돌봄을 제공하는 인력은 요양보호사, 사회복지사, 간호사, 간호조무사 등이 있다. 이 가운데 요양보호사는 노인장기요양기관에서 직접적인 돌봄 서비스를 제공하는 전문인력으로 노인장기요양보험제도가 시행된 2008년 12월 기준 장기요양기관에 종사하는 요양보호사 수는 84,412명에서 2025년에는 654,034명으로 증가하였고, 2025년 현재 장기요양기관의 전체 종사자 수는 726,809명이나 이 중 90%가 요양보호사이다(보건복지부, 2009; 국민건강보험공단, 2026). 노인장기요양보험제도 시행 이후 노인장기요양서비스에 대한 수요가 증가하면서 이를 담당하는 돌봄인력의 안정적 공급은 필수적이다. 노인장기요양서비스는 노동집약적 특성이 강하므로 제도의 정착과 함께 수요의 증가는 돌봄인력에 대한 수요의 증가로 연결되지만, 돌봄노동은 상대적으로 낮은 임금과 사회평가, 높은 업무 강도, 경력개발 기회 제한 등으로 신규 인력 확보뿐 아니라 숙련된 인력을 지속적으로 유지시키는 정책마련이 요구되고 있다. 노인장기요양보험제도 시행 이후 정부는 급증하는 노인돌봄 수요에 대응하기 위해 요양보호사 인력 양성과 공급확대를 위한 정책들을 추진해 왔으나, 노인돌봄현장에서는 요양보호사의 낮은 임금, 높은 업무 강도로 인한 높은 이직율, 종사자의 고령화 등으로 인력수급의 어려움을 겪고 있다(연합뉴스, 2026). 노인돌봄현장의 주요한 인력인 요양보호사자격소지자는 지속적으로 증가하고 있지만, 실제 장기요양기관에 근무하는 종사자는 자격증 취득자 대비 20.9%만이 활동을 하고 있는 상황으로 요양보호사 자격취득자의 노동시장 참여율이 높지 않은 실정이다(고용노동부, 2025).

정부에서는 2027년 장기요양수급자 145만 명으로 노인인구 대비 12.4%시대에 대비하고자 2023년부터 2027년까지의 제3차 장기요양기본계획을 발표(보건복지부, 2023. 8. 17)하였는데, 이 계획에서는 증가하는 수급자를 위한 장기요양서비스 강화와 제도의 지속가능성을 제고하기 위한 다양한 정책과제를 제시하고 있다. 초고령사회에서 증가하는 노인돌봄수요에 부응하기 위한 여러 정책 과제 중 무엇보다도 양질의 서비스 제공에 직결되는 전문 인력의 확보는 매우 중요한 과제이다. 향후 돌봄수요의 증가에 대비하기 위해서는 돌봄인력을 어떻게 확보하여 전문성을 갖추도록 양성하며 현장에 정착시킬 것인가라는 관점에서 관련 정책을 살펴볼 필요가 있다. 이에 본 연구는 초고령사회로의 진전에 따라 급증하는 노인돌봄수요에 대응할 수 있는 돌봄인력 확보 방안을 탐색하기 위해 한국보다 먼저 개호보험제도를 2000년부터 도입하고 돌봄인력 부족을 먼저 경험하면서 관련된 정책을 마련해 온 일본의 노인돌봄인력의 양성체계와 한국의 노인돌봄인력 양성체계를 비교하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 초고령사회의 노인돌봄 인력 부족 문제

우리나라에서는 2008년 노인장기요양보험제도를 도입·시행함으로써 사회적 돌봄체계를 마련하고 돌봄 인력인 요양보호사를 돌봄의 주요 핵심 인력

으로 양성해 왔다. 노인장기요양보험제도 시행 이후 빠르게 공급기관과 인력을 늘리고, 보장성을 강화하여 대상자를 확대해 왔지만, 제도의 지속가능성에 필수적인 인력의 안정적 확보와 공급은 어려운 상황이 지속되고 있으며 2030년에도 공급부족으로 예측되고 있다(임정미 외, 2019; 임정미, 이영광, 2021). 이미 많은 경제협력개발기구(OECD)국가들은 급증하는 노인인구로 인해 인력 부족이라는 심각한 도전에 직면하고 있다(OECD, 2023, 2025). OECD국가들에서 장기요양인력은 2021년 전체 취업자의 1.9%로, 고령화로 인해 향후 장기요양인력의 고용 비중이 약 32% 증가해야 수요를 충족할 것으로 전망한다(OECD, 2020, 2023). 여러 국가들에서의 장기요양인력 부족문제는 낮은 임금, 높은 신체·정신적 위험, 비정형 고용, 낮은 사회적 인정 등이 장기요양분야의 인력 유입과 유지를 어렵게 하는 요인이다(OECD, 2025). 이와 같은 인력과 자원 부족은 고용문제로만 끝나는 것이 아니라 돌봄의 질 저하를 초래할 수 있어(Thwaites et al., 2023), 돌봄현장에서 발생하는 돌봄인력 부족 문제를 해결하기 위해서는 신규 인력을 확보하여 공급하는 전략 이외에도 현재 일하고 있는 종사자가 일을 제대로 할 수 있는 충분한 자원을 제공하는가를 함께 살펴야 한다(Thwaites et al., 2023; OECD, 2023, 2025). 이미 고령화를 먼저 경험한 여러 국가들은 다양한 방법으로 돌봄인력 확보를 위한 다양한 대응책을 마련하고 있는데, 특히 돌봄인력을 확보하기 위한 하나의 대응책으로 외국인 돌봄인력에 대한 의존도가 증가하는 추세이다(OECD, 2025). 유럽의 OECD국가들 26개국에서는 외국 출생 장기요양인력의 비율이 2014년 14%에서 2024년에는 21%로 증가하였고, 독일은 외국 출생 장기요양인력 비율이 2014년 20%에서 2024년 30%로 증가하였다(OECD, 2025). 이 외에도 아시아의 OECD회원국 가운데에서 일본은 외국인 돌봄인력을 적극적으로 유치하여 활용하고 있다. 일본 정부는 초고령사회에서 고령자의 증가와 생산연령인구 감소로 인해 개호인력 확보를 긴급한 정책과제로 설정하고 노인돌봄 인력확보정책을 단순 신규 채용이 아니라 처우개선, 다양한 인력의 확보·육성, 이직 방지, 정착 및 생산성 향상, 개호직의 매력 향상, 외국인력 수용환경 정비를 중심으로 실시하고 있다(후생노동성, 2025). 일본의 노인돌봄인력은 개호직원이라고 하는데 돌봄인력을 확보하기 위해 지역별로 인력 수요를 추계하고 신규로 진입하는 돌봄인력을 확보하기 위한 입문교육을 실시하며, 전문인력 양성을 위해서는 여러 루트를 통해 개호복지사 국가자격을 취득하도록 하며 경력개발은 초기 유입에서부터 실무자, 개호복지사, 케어매니저 등으로 전문적 역량을 키울 수 있도록 하는 체계를 마련하고 있다. 또한 이 외에도 진입한 돌봄인력의 임금·처우개선 및 근무환경개선책을 마련하여 진입한 돌봄인력을 유지하기 위해 노력하고 있다(후생노동성, 2026).

한편, 우리나라의 노인돌봄 인력은 장기요양보험제도 도입 이후 빠르게 증가해 왔다. 고령인구증가와 함께 노인장기요양서비스 이용에 대한 욕구가 증가하자 지속적으로 대상자 확대, 보장성 강화 등을 추진해 왔고 직접적인 돌봄을 제공하는 장기요양기관 수와 돌봄 인력 규모는 확대되어 왔다. 노인장기요양보험법 시행 이후 정부는 4년마다 장기요양 기본계획을 수립하여 노인에 대한 장기요양급여를 원활하게 제공하도록 하여 2013년 제1차 장기요양기본계획을 시작으로 22년까지 제2차 장기요양기본계획을 추진하였고, 현재는 제3차 장기요양기본계획(2023~2027)을 추진 중에 있다.

노인돌봄인력과 관련된 정책을 보면 1차 장기요양기본계획(2013~2017)에서는 제도 초기에 시설과 인력이 급증하였으므로 자격자 수를 늘리는 것보다 서비스 제공인력의 수준과 실제 근무 여건을 개선하는 방향이 제시되어 요양보호사의 처우개선과 근로 여건 개선, 요양보호사의 직무교육과 전문성 강화를 위한 정책들이 제시되었고, 제2차 장기요양기

본계획(2018~2022)에서는 이전 계획보다 인력문제와 관련된 정책이 보다 구체화되어 안심하고 맡길 수 있는 장기요양서비스인프라 조성 아래 장기요양 일자리의 질 향상과 종사자의 역량강화가 주요 정책과제로 설정하였다. 새롭게 도입된 정책은 지역별로 적정 장기요양기관 및 인력 수급계획을 수립하도록 하고, 요양보호사의 경력개발경로를 구축하고자 하였고, '요양지도사' 자격 도입을 통해 젊은 인력의 장기요양시장 진입을 유도하고자 하였다(보건복지부, 2018). 새로운 정책 시도에도 불구하고 인력수급의 어려움과 일자리의 질 향상, 종사자 역량강화를 위한 연속적인 정책의 필요에 따라 3차 장기요양기본계획(2023~2027)에서는 장기요양 인력수급의 지역별 편차에 대한 방안 마련을 세부과제로 제시하고 서비스의 적정 수준을 보장하기 위한 인력 기준 개선, 요양보호사의 근무여건 개선을 통한 서비스의 질적 제고 등이 제시되었다. 특히 제3차 장기요양기본계획에서는 장기요양수급자의 증가에 맞추어 4개 추진전략과 12개 핵심과제를 제시하고 있는데, 이 중 돌봄인력과 관련된 주요 정책은 요양보호사 1인이 돌보는 수급자 수를 2.3명에서 2.1명으로 축소하고, 2024년부터 요양보호사의 경력개발이 가능하도록 요양보호사 승급제를 도입하여 선임 요양보호사 수당을 지급하는 등의 숙련된 서비스를 제공하도록 지원하고, 장기요양요원의 처우개선을 위해 취약지, 업무 강도에 따른 수당 지원, 관계부처 협의를 통해 국내 거주 외국인력 활용 방안, 대체인력 지원사업 확대, 요양보호사 임금 수준 향상을 위해 노력, 정기적 보수교육 의무화, 요양보호사 양성 교육시간 확대(240시간에서 320시간으로), 장기요양요원의 역량 강화를 추진한다는 정책과제가 제시되어 있다.

2. 노인돌봄 인력과 관련된 선행연구

노인장기요양분야에서 돌봄인력 부족의 문제는 OECD선진국에서도 이전부터 지속적으로 문제 제기되어 왔다. Hussein과 Manthorpe(2005)의 연구에서는 선진국들의 장기요양보호체계에서 돌봄인력 부족 문제가 발생하는 원인을 제시하고 이를 해결하기 위한 정책 방향을 제시하였다. 이 연구에 따르면, 선진국들의 장기요양보호체계에서도 돌봄인력 부족은 낮은 임금과 부족한 복리후생, 높은 신체적·정서적 업무부담, 돌봄노동에 대한 낮은 사회적 평가, 부족한 직무교육과 계속적인 교육, 경력개발 및 승진 기회의 부족, 관리자나 조직으로부터 존중받지 못한다는 인식, 돌봄과 관련된 의사결정에서의 배제 등 다양한 요인에 기인한다는 것을 제시하며, 돌봄인력의 부족을 해결하기 위해 새로운 인력의 유입을 확대시키는 것 이외에도 기존에 진입한 돌봄인력이 계속 근무할 수 있도록 유지하는 대책이 필요함을 제시한 바 있다(Hussein & Manthorpe, 2005).

한편, 일본의 외국인 개호인력에 관한 연구는 초기에는 경제연계협정(EPA)에 의해 외국인 개호복지사 후보자를 중심으로 일본어능력, 국가자격시험, 시설의 수용태도 및 문화적응 문제를 분석하는 데 초점을 두었으나, 재류자격 '개호', 기능실습 및 특정기능제도가 도입된 이후에는 외국인 개호인력의 교육·훈련과 직장적응 및 장기정착에 관한 연구로 확대되고 있다. 특히 최근 연구에서는 일본어 및 개호 전문용어 교육, 현장 OJT, 개호복지사 국가자격 취득, 생활 및 문화적응 지원, 교육담당자의 지도와 슈퍼비전이 외국인 개호인력의 전문성 향상과 직장정착에 중요한 것으로 나타났다. 나아가 외국인 개호인력의 안정적 확보를 위해서는 단순한 신규인력 도입보다는 생활지원에서 언어·문화적응, 전문직 교육, 국가자격 취득 및 경력개발로 이어지는 단계적 인력양성체계를 구축할 필요성이 강조되고 있다(亀山 et al., 2021; 熊谷 & 河村, 2022; 高守, 2023; 田中, 2025).

한편, 국내에서도 증가하는 노인의 돌봄수요 확

대에 대응하는 돌봄인력 확보는 주요한 이슈이다. 특히 고령화의 진행에 따라 수요는 급증하고 있지만 노인장기요양보험제도 도입 이후 젊은 인력들이 이탈이 가속화되어 돌봄인력은 고령화되고 있다. 국민건강보험공단에 따르면 60세 이상의 고령 돌봄인력이 약 64%를 차지하고, 70세 이상도 14.5%(국민건강보험공단, 2026)로, 정부의 여러 대응책 마련에도 불구하고 젊은 층의 유입은 활발히 이루어지지 않아 이에 따라 인력수급 불균형문제가 지속적으로 제기되고 있다. 이에 장기요양보험제도를 중심으로 돌봄서비스 제공인력의 안정적 확보가 중요한 정책과제 중의 하나이다. 현재 발생하고 있는 돌봄인력 부족, 돌봄인력의 고령화 문제는 노동 특성상 고용불안정과 저임금, 강도 높은 노동환경 등으로 이직률이 높고 청장년층의 진입이 제한되어 있기 때문이다(권현정 외, 2018). 최근의 우리나라의 요양보호사 자격취득자 수와 등록자 수의 추이 등을 고려할 때 2025년부터는 수요가 공급을 초과하여 2027년에는 약 75.5만 명의 요양보호사가 필요하나 실제로 등록하여 활동하는 요양보호사는 이에 미치지 못하고 약 7.5만 명의 공급부족이 발생할 것으로 보인다(보건복지부, 2023). 이러한 돌봄인력 부족은 향후 노인돌봄서비스의 안정적인 제공에 중대한 영향을 미칠 수 있으므로 부족한 인력 확보를 해결하기 위해 외국인 유학생 및 해외 인력 활용 방안 등을 정책방향으로 제시하고 있다. 이와 관련하여 외국인 돌봄인력에 대한 연구도 2018년 이후부터 두드러지며, 2023년 이후 확산되는 경향을 보인다(김상미, 이선형, 2025). 특히 국내 선행연구들 중에서는 초고령사회의 돌봄인력 부족 문제를 먼저 경험하고 외국인 돌봄인력을 활용하는 정책을 전개한 일본의 사례를 분석한 연구들이 주를 이룬다. 일본의 외국인 돌봄인력 수용정책을 재류자격 '개호' 정책을 중심으로 살펴본 주찬희의 연구(2023)에서는 노동력 공급과 서비스의 질, 노동조건의 관점에서 분석하여 우리나라의 외국인 노인돌봄 정책에 시사하는 점을 제시하였으며, 홍성민의 연구(2025)에서는 일본 정부가 실시하고 있는 개호인력 확보를 위한 대책인 EPA, 체류자격개호, 기능실습, 특정 기능 및 육성취업제도를 분석하였고, 김정현과 남혜진(2023)은 외국인 돌봄인력을 대만과 일본이 어떻게 활용하고 있는지를 분석하였고, 김두리 외의 연구(2023)에서는 한국과 일본의 노인 돌봄인력을 간병인과 일본의 방문개호원 자격제도를 비교하여 우리나라에서 간병인을 어떻게 양성할 것인지를 제시하였다. 이 외에도 최근에는 돌봄 분야의 외국인 인력 활용과 관련된 쟁점들을 제시하는 연구들이 진행되었는데, 김연홍과 장신철의 연구(2025)에서는 국내외 전문가와 관계자를 대상으로 포커스그룹인터뷰를 통해 외국 노인돌봄 인력 도입의 핵심 조건, 절차를 제시하였고, 김혜미 외의 연구(2026)에서는 외국인 인력 활용 시 돌봄시장의 젠더화와 돌봄노동의 구조적 취약성, 출입국정책 간 비정합성, 돌봄제공자와 대상자 간의 인권보호체계의 공백에 대한 부분을 문제제기하고 여러 관련 정책들 간의 정합성을 종합적으로 검토한 정책 설계의 필요성을 강조하였고, 박건숙과 이지영의 연구(2026)에서는 외국인력 도입 이전에 기존 종사자들의 돌봄 일자리의 질 개선의 시급성을 제시하였다(최새은, 장주영, 2025; 박건숙, 이지영, 2026; 김혜미 외, 2026). 기존 연구들이 일본의 외국인 개호인력 수용제도나 개별 체류자격의 특성을 중심으로 분석하였다면, 본 연구는 외국인력의 도입 자체보다 돌봄인력의 진입, 양성, 역량개발, 경력관리 및 보상·처우체계를 상호 연계된 인력관리체계로 파악한다는 점에서 차이가 있다. 특히 한국과 일본의 돌봄인력 정책을 인력의 '확보–양성–전문화–유지'라는 연속적 과정에서 비교함으로써 초고령사회에서 지속가능한 돌봄인력 정책의 방향을 제시하고자 한다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구목적과 연구문제

최근 우리나라의 장기요양과 관련된 정책 입안 과정에서 돌봄을 담당하는 인력난을 해소하기 위해 외국인 요양보호사 확대 정책이 제시되고 있다(김혜미 외, 2026). 이미 OECD국가들의 경험에서 단순한 외국인 돌봄인력 유입만으로 인력수급의 부족 문제는 해결되기 어렵다(OECD, 2020; 2025). 여러 선행연구에서 제시한 바와 같이 돌봄인력 부족을 해결하기 위해서는 신규로 외국인 돌봄인력을 활용하더라도 단순히 신규 인력의 유치만이 아니라 노동조건, 정주 가능 여부, 지속 가능여부 등 다양한 관점에서 검토가 필요하며, 노인돌봄의 기존 정책인 전문성 강화, 노동조건 개선 등과 함께 충분한 체계적 검토가 필요하다.

이에 본 연구는 한·일 노인돌봄인력 정책을 단순 인력공급이 아니라 확보-양성-전문화-유지의 연속적인 과정에서 비교하려는 연구이다. 단, 일본의 개호복지사 자격과 한국의 요양보호사 자격은 장기요양보호체계 하에서 직접적인 돌봄을 담당하는 자격이라는 부분에서는 공통점이 있지만 교육 수준과 전문직 양성체계에서는 상당한 차이가 있어 두 자격만을 직접 비교를 하기보다는 양국의 장기요양기관에서 직접돌봄인력을 어떻게 확보하여 양성하고 유지하는지를 연속적으로 보고자하며, 연구문제는 다음과 같다.

연구문제 1. 한국과 일본의 노인돌봄인력 확보 및 양성체계는 어떠한 차이가 있는가?

연구문제 2. 한국과 일본의 노인돌봄인력 역량개발 및 경력관리체계는 어떠한 차이가 있는가?

연구문제 3. 한국과 일본의 노인돌봄인력 처우·보상 및 인력유지체계는 어떠한 차이가 있으며, 이러한 차이가 한국의 지속가능한 돌봄인력 정책 에 주는 시사점은 무엇인가?

2. 분석자료 및 방법

본 연구에서 활용하는 양국의 자료는 일본은 개호보험 시행연도인 2000년부터 한국은 장기요양보험제도 시행연도인 2008년 이후 자료를 분석하였다. 자료원은 일본은 후생노동성·법무성, 한국은 보건복지부, 국민건강보험공단, 법무부 등의 법률, 시행령·시행규칙, 기본계획, 행정지침, 공식 통계 및 보도자료 등의 돌봄인력의 진입·교육·자격·경력·보상 정책과 직접 관련된 자료이다. 수집된 자료는 분석범주별로 분류하고 국가별로 제도내용을 정리하고 동일 분석항목 간 비교를 통해 공통점과 차이점을 제시하고 정책점 시사점을 도출하였다.

본 연구에서는 노인돌봄인력 정책을 단순한 인력공급의 문제가 아니라 인력의 진입에서부터 역량개발과 경력 형성, 그리고 현장 유지에 이르는 연속적인 과정으로 본다. 선행연구에서는 돌봄인력 부족에 대응하기 위해 신규 인력의 확보뿐 아니라 교육과 전문성 개발, 경력개발, 근로조건 및 보상 등을 통한 인력유지가 함께 고려되어야 함을 강조하고 있다. 이에 본 연구에서는 장기요양분야의 돌봄인력 정책을 ① 인력확보 및 양성, ② 역량개발 및 경력관리, ③ 처우·보상 및 인력유지의 세 영역으로 구분하여 한국과 일본의 제도를 비교하였다.

<표 1> 분석틀

분석 차원	세부 비교 항목
인력확보 및 양성	진입경로, 교육시간, 교육기관, 자격취득, 외국인 진입경로
역량개발 및 경력관리	단계별 교육, 국가자격, 승급, 경력사다리
처우·보상 및 인력유지	임금, 수당, 경력 연계, 근무환경, 조직인센티브

Ⅳ. 연구결과

1. 돌봄인력 확보 및 양성

한국과 일본은 모두 국가자격을 기반으로 장기요양 분야의 직접돌봄인력을 양성하고 있다는 공통점이 있다. 일본의 대표적인 전문 돌봄인력은 「사회복지사 및 개호복지사법」에 근거한 개호복지사이며, 2026년 3월 기준 2,075,495명이 유자격자로 등록되어 있다(후생노동성 홈페이지, 2026). 한국에서는 2008년 노인장기요양보험제도의 도입과 함께 요양보호사가 공식적인 직접돌봄인력으로 제도화되었으며, 요양보호사는 「노인복지법」에 근거한 국가자격이다.

그러나 양국의 제도를 비교하면 국가자격을 보유한 직접돌봄인력을 양성한다는 공통점에도 불구하고, 인력이 돌봄분야에 진입하고 전문인력으로 성장하는 경로를 설계하는 방식에서는 상당한 차이가 나타난다. 일본은 교육수준, 실무경험, 학력 및 진입배경에 따라 여러 경로를 통해 돌봄분야에 진입할 수 있고, 이후 교육과 실무경험을 축적하면서 개호복지사로 전문화할 수 있는 구조를 갖추고 있다. 반면 한국은 지정된 요양보호사 교육기관에서 표준교육과정을 이수하고 국가시험을 거쳐 요양보호사 자격을 취득하는 단일자격 중심의 구조가 상대적으로 강하다.

일본의 개호복지사 자격취득 경로는 크게 실무경험경로, 개호복지사 양성시설경로, 복지계 고등학교 경로로 구분할 수 있다(후생노동성, 2025). 실무경험경로에서는 개호현장에서 3년 이상, 실제 종사일수 540일 이상의 실무경험을 가진 사람이 450시간 이상의 실무자연수를 이수한 후 국가시험에 합격하면 개호복지사가 될 수 있다. 이는 현장에서 축적한 실무경험을 전문자격 취득의 요건으로 인정하고 있다는 점에서 의미가 있다. 양성시설경로는 일반 고등학교 졸업자가 전문학교, 단기대학, 대학 등 지정된 개호복지사 양성시설에서 전문교육을 받은 후 국가시험과 등록을 거쳐 개호복지사가 되는 경로이다. 양성시설경로는 3개의 경로로 구분되는데, 일반 고등학교 졸업자가 제1호 양성시설을 이용하는 경우 2년 이상, 1,850시간의 교육을 받아야 하며, 사회복지 관련 과목을 이수한 대학졸업자나 사회복지사 양성시설 졸업자의 경우 제2호 양성시설에서 1년 이상, 1,220시간을 이수하도록 되어 있다. 보육사 양성시설 졸업자 등은 제3호 양성시설에서 1년 이상, 1,205시간을 이수해야 한다. 복지계 고등학교 경로에서는 고등학교 단계에서 3년간 지정 교과목을 이수한 후 국가시험을 통해 개호복지사 자격을 취득할 수 있다. 이와 같은 복수의 자격취득경로는 일본의 돌봄인력 확보정책이 단순히 동일한 교육을 받은 자격자를 대량으로 공급하는 방식보다는 학력과 실무경험이 서로 다른 사람들이 다양한 단계에서 개호분야에 진입하고, 궁극적으로 전문자격으로 이동할 수 있도록 하는 구조로 설계되어 있음을 보여준다. 특히 실무경험을 자격취득과 연결하고, 학교교육과 현장경험을 각각 전문직 진입경로로 인정하고 있다는 점에서 돌봄인력 확보와 전문인력 양성이 상호 연결되어 있다고 볼 수 있다.

일본의 또 다른 특징은 외국인 돌봄인력을 확보하는 경로 역시 하나의 제도에 한정하지 않고 여러 체류자격과 교육·자격체계를 통해 다양화하고 있다는 점이다. 일본에서 외국인 개호인력을 공식적으로 수용하기 시작한 것은 2008년 인도네시아와의 경제연계협정(EPA)에 따른 간호사 및 개호복지사 후보자 수용부터이다. 이후 2009년 필리핀, 2014년 베트남으로 대상국이 확대되었다. 2025년 기준 EPA를 통해 입국한 개호복지사 후보자와 개호복지사는 3,039명이며, 이 가운데 개호복지사 자격취득자는 454명이다(후생노동성, 2026). EPA를 통해 유입되는 인력은 단순한 저숙련 노동력으로 활용되는 것이 아니라 일정 수준의 언어능력과 간호·개호 관련 교육경험을 가진 상태에서 일본에 입국하여 국가자격인 개호복지사 취득을 목표로 한다는 특징

이 있다. 이는 외국인력의 유입과 전문자격 취득을 연결한다는 점에서 단순한 노동력 보충 이상의 성격을 가진다.

두 번째 경로는 일본의 개호복지사 양성시설을 졸업한 외국인 유학생이 개호복지사 자격을 취득한 후 재류자격 '개호'를 통해 일본에서 전문직으로 활동하는 방식이다. 2016년 「출입국관리 및 난민인정법」개정으로 재류자격 '개호'가 신설되어 2017년부터 시행되었고, 이에 따라 일본의 개호복지사 양성시설을 졸업하고 국가자격을 취득한 외국인 유학생은 개호복지사로서 개호업무뿐 아니라 개호를 지도하는 업무에도 종사할 수 있게 되었다. 이 제도는 특정 국가에 한정하지 않고 일본에서 전문자격을 취득한 외국인에게 전문직으로 근무할 수 있는 경로를 제공한다는 점에서 의미가 있다.

세 번째는 기능실습제도이다. 기능실습제도는 본래 개발도상국에 기술을 이전한다는 국제협력 목적에서 만들어진 제도였으나, 2017년부터 개호분야가 대상 직종에 포함되었다. 다만 사람을 대상으로 하는 개호서비스의 특성을 고려하여 일본어를 포함한 의사소통능력, 적정한 실습체계 및 관리체계 등의 별도 요건을 적용하고 있다. 2025년 말 기준 개호분야 기능실습 인력은 약 18,400명에 이른다(후생노동성, 2026).

네 번째 경로는 2019년 도입된 특정기능 1호 '개호'이다. 특정기능제도는 심각한 인력부족에 대응하기 위해 일정 수준의 기능을 가진 외국인을 현장에 직접 투입하려는 성격이 보다 강한 제도이다. 그러나 현장에 즉시 투입되는 인력이라고 하더라도 일본어시험, 돌봄 관련 언어시험 및 기능시험 등에 합격하도록 요구하고 있다는 점에서 일정한 직무능력과 의사소통능력을 사전에 확인한다는 특징이 있다. 특히 일본의 외국인 돌봄인력 정책은 2027년 4월부터 기존 기능실습제도를 육성취업제도로 전환할 예정이라는 점에서 중요한 변화를 보이고 있다(후생노동성, 2026). 육성취업제도는 외국인을 단순히 일정 기간 활용하는 데 그치기보다 일본어교육, 현장훈련, 자격취득, 경력개발 및 장기정착으로 연결하는 것을 목적으로 한다. 이는 일본의 외국인력 정책이 점차 '외국인력의 단기적 활용'에서 '외국인 개호인력의 양성과 숙련 및 장기정착'으로 이동하고 있음을 보여주는 변화로 해석할 수 있다.

반면 한국의 요양보호사 양성체계는 「노인복지법」 제39조의2에 따라 시·도지사가 지정한 교육기관에서 320시간의 교육과정을 이수하고 자격시험에 합격하는 단일 국가자격 중심으로 운영되고 있다. 사회복지사·간호사 등의 유관자격 소지자에게 일부 교육시간 감면이 적용되지만, 일본과 같이 실무경험, 고등학교 전문교육, 대학의 전문직 양성과정 등이 각각 독립적인 자격취득경로로 인정되는 구조는 아니다.

최근 한국에서도 인력부족에 대응하기 위해 외국인이 요양보호사로 진입할 수 있는 경로가 확대되고 있다. 2024년부터 구직(D-10) 및 유학(D-2) 체류자격을 가진 외국인의 요양보호사 자격취득이 허용되었고, 요양보호분야의 특정활동(E-7) 체류자격이 마련되었다. 또한 방문취업(H-2) 동포가 요양보호사 자격을 취득한 경우 재외동포(F-4)로 체류자격을 변경할 수 있도록 하는 방안도 추진되었다(부처합동 보도자료, 2024). 이와 함께 2025년부터 외국인 요양보호사 양성대학 시범사업이 추진되어 2026년 3월부터 21개 대학에서 외국인 유학생 교육이 실시되고 있다. 지정된 대학이 유학생 모집부터 학위과정 운영, 한국어교육, 요양보호사 교육, 자격취득 및 취업까지 연계하는 구조라는 점에서는 기존의 단기 자격교육과 차별화된다. 그러나 한국의 외국인 돌봄인력 정책은 아직 초기단계이며, 외국인을 별도의 전문인력 경력체계 안에서 양성하기보다는 기존 요양보호사 자격체계에 새로운 인구집단을 유입시키는 방식의 성격이 강하다. 따라서 일본과 한국의 차이는 외국인력을 활용하는가의 여부보다는 외국인력이 진입한 이후 교육·전문자격·경력개발·

장기정착까지 어떠한 경로로 연결되는가에서 더욱 분명하게 나타난다.

이를 종합하면 돌봄인력 확보 및 양성에서 일본은 다양한 진입경로를 통해 인력의 저변을 넓힌 후 교육과 경험을 축적하여 전문인력으로 발전시키는 다경로·단계형 인력양성체계에 가까운 반면, 한국은 요양보호사 국가자격 취득을 중심으로 인력을 확보하는 단일자격 중심의 표준화된 양성체계의 성격이 상대적으로 강한 것으로 분석된다.

2. 돌봄인력 역량개발 및 경력관리

돌봄인력의 역량개발과 경력관리 측면에서 양국 간 차이는 인력양성단계보다 더욱 분명하게 나타난다. 일본의 경우 개호분야에 처음 관심을 가지는 사람을 대상으로 하는 개호입문연수에서부터 생활원조종사자연수, 개호직원 초임자연수, 개호직원 실무자연수, 개호복지사로 이어지는 단계별 교육체계를 구축하고 있다.

개호입문연수는 총 21시간으로 구성되어 있으며, 개호업무에 대한 기본적인 이해를 높이고 돌봄분야 취업에 대한 심리적 진입장벽을 낮추는 것을 목적으로 한다. 따라서 개호입문연수 자체는 현장에서 전문적인 개호업무를 수행하기 위한 자격과정이라기보다 잠재적인 인력을 개호분야로 유입시키기 위한 입문단계의 성격을 가진다.

생활원조종사자연수는 총 59시간으로, 방문개호사업소에서 생활원조 중심의 서비스를 담당하는 인력을 양성하기 위한 과정이다. 이 과정을 이수한 사람은 청소, 세탁, 식사준비, 장보기 등 생활원조 중심의 업무를 담당할 수 있으나 직접적인 신체개호를 제공하기 위해서는 보다 상위 수준의 교육을 이수해야 한다. 이는 모든 돌봄 업무에 동일한 수준의 교육을 요구하기보다 업무의 내용과 위험도, 요구되는 전문성에 따라 교육수준과 수행 가능한 역할을 구분하고 있다는 점에서 특징적이다.

개호직원 초임자연수는 130시간으로, 시설 및 재가영역에서 직접적인 개호업무에 종사하기 위한 기본적인 지식과 기술을 습득하도록 하는 과정이다. 이후 보다 높은 수준의 전문교육인 실무자연수는 450시간 이상으로 구성되며, 3년 이상의 실무경험과 함께 개호복지사 국가시험 응시를 위한 요건으로 기능한다. 실무자연수에서는 단순한 돌봄기술뿐 아니라 개호과정과 의료적 케어를 중요한 내용으로 다룬다. 개호과정은 사정, 계획, 실천, 평가로 이어지는 일련의 과정으로 구성되어 있으며, 개호과정 3은 반드시 대면수업으로 운영하고 의료적 케어 역시 실습을 병행하도록 규정하고 있다. 이는 숙련된 돌봄 인력에게 요구되는 능력을 단순한 신체지원기술에서 벗어나 대상자의 상태를 사정하고 적절한 돌봄을 계획·실천·평가할 수 있는 전문적 판단능력으로 확장하고 있음을 의미한다. 또한 일본에서는 기존에 이수한 교육과정을 인정하여 상위 단계의 교육시간을 감면해 주고 있다. 교육이력이 없는 경우 실무자연수 450시간을 모두 이수해야 하지만, 초임자연수를 수료한 사람은 320시간, 구 개호직원 기초연수를 수료한 경우에는 50시간을 이수하도록 하는 방식이다(후생노동성, 2025). 따라서 이전에 받은 교육이 소멸되는 것이 아니라 다음 교육과정에 누적되는 구조를 갖는다.

이러한 특징을 종합하면 일본의 돌봄 인력 교육체계는 단순한 다단계 교육체계라기보다 교육과 경력을 축적하면서 상위 수준으로 이동하는 누적형 경력개발체계라고 볼 수 있다. 개호입문연수는 인력의 진입, 생활원조종사자연수와 초임자연수는 기초직무 수행, 실무자연수는 전문역량 향상, 개호복지사는 국가전문자격이라는 서로 다른 기능을 담당하며, 이들 단계가 연속적으로 연결되어 있다. 특히 개호복지사는 전문적인 개호지식과 기술을 갖춘 국가자격으로, 직접적인 개호서비스 제공뿐 아니라 이용자와 가족에 대한 개호지도 및 일정 범위의 의료적 케어까지 담당한다. 일반적인 양성시설 과정의

교육시간이 1,850시간이고 이 가운데 450시간을 실습으로 구성한다는 점에서도 개호복지사를 현장 돌봄 업무를 수행하는 단순 인력이라기보다 일정 수준의 전문성을 갖춘 직종으로 양성하고 있음을 알 수 있다.

한편 한국에서는 요양보호사 자격취득을 위한 표준교육과정을 중심으로 교육체계가 구성되어 있다. 2024년부터 표준교육시간을 240시간에서 320시간으로 확대하여 이론 126시간, 실기 114시간, 현장실습 80시간으로 운영하고 있다. 교육과정에는 노인복지 및 장기요양제도, 인권과 직업윤리, 노화와 건강증진, 의사소통, 신체활동지원, 치매요양보호기술, 응급상황 대처와 감염관리 등이 포함되어 있어 장기요양현장에서 필요한 기본적인 직접 돌봄에 필요한 지식과 기술을 습득하도록 구성되어 있다. 양국의 교육시간을 단순 비교하면 한국의 일반 요양보호사 교육은 320시간인 반면 일본의 일반적인 개호복지사 양성시설 교육은 1,850시간이고, 실습 역시 각각 80시간과 450시간으로 차이가 크다. 그러나 이보다 중요한 차이는 교육이 담당하는 기능과 교육 이후의 경력경로에 있다. 한국의 요양보호사 표준교육과정은 비교적 단기간에 장기요양서비스 제공에 필요한 직접적인 돌봄기술과 기본지식을 습득하여 현장에 진입하도록 하는 데 중점을 두고 있다. 반면 일본의 개호복지사 교육에서는 돌봄기술과 함께 개호과정, 의료적 케어, 대상자와 가족에 대한 지도 등 보다 포괄적인 전문적 역할을 다루고 있다. 따라서 교육시간의 차이는 단순한 양적 차이라기보다 두 제도가 돌봄 인력에게 요구하는 역할과 전문성의 범위가 다르다는 것을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

또한 한국에서는 요양보호사 자격취득 이후 보수교육, 직무교육, 선임요양보호사 승급교육 등이 운영되고 있지만, 이러한 교육이 일본과 같이 하나의 누적된 교육체계 안에서 상위자격이나 직무로 체계적으로 연결되는 구조는 아직 제한적이다.

따라서 한·일 간 역량개발 및 경력관리체계의 가장 큰 차이는 교육프로그램의 존재 자체보다 교육·실무경험·자격·직무가 얼마나 상호 연결되어 있는가에서 나타난다고 볼 수 있다. 일본에서는 이전의 교육과 현장경험이 다음 교육과 자격취득의 기반이 되고, 상위 단계로 이동함에 따라 담당업무와 전문성이 확대되는 구조가 비교적 분명하다. 반면 한국에서는 초기 자격교육과 이후의 교육이 확대되고 있음에도 각각의 교육이 경력 상승으로 연결되는 누적적 구조는 상대적으로 약하다.

결과적으로 일본의 경우 '교육을 더 받는 것'이 '더 높은 수준의 업무와 전문적 역할을 수행하는 것'으로 이어지는 경력경로가 상대적으로 명확한 반면, 한국에서는 추가적인 교육과 경험의 축적이 직무와 직위의 변화로 연결되는 정도가 제한적인 것으로 분석된다. 이는 향후 돌봄 인력의 전문성과 장기근속을 분석할 때 단순히 교육시간이나 보수교육 실시 여부뿐 아니라 교육과 경력의 누적성이 실제 직무 및 보상체계와 연결되는지를 함께 살펴볼 필요가 있음을 보여주는 결과이다.

3. 돌봄인력 보상·처우 및 유지

한국과 일본은 모두 장기요양보험 또는 개호보험의 재정을 활용하여 돌봄인력의 임금 및 처우를 개선하고 있다는 점에서는 공통적이다. 그러나 양국의 제도를 비교하면 단순한 지원금의 차이보다는 처우개선을 경력개발 및 기관의 인력관리와 어떠한 방식으로 연계하는가에서 중요한 차이가 나타난다.

일본에서는 개호보험제도 도입 이후 개호보험의 수가(개호보수)를 조정하는 방식으로 개호종사자의 처우를 지속적으로 개선해 왔다. 특히 개호인력의 낮은 임금과 높은 이직률이 주요한 인력정책 문제로 제기되면서 2008년 개호보수 인상 및 개호직원 처우개선교부금이 도입되었다. 이후 2010년에는 능력·자격·경험에 따른 경력경로(career path)요건이 도입되었고, 2012년부터는 교부금 형태에서 개호

보험의 개호직원 처우개선가산으로 전환되었다. 이후 일본의 처우개선정책은 단순한 임금지원을 넘어 경력과 전문성을 보상하는 방향으로 단계적으로 확대되었다. 2015년에는 일정한 요건을 갖춘 기관에 추가적인 처우개선비를 지급하도록 하였으며, 2017년에는 경험, 자격 또는 평가에 따른 승급제도를 갖춘 기관에 대한 상위가산을 추가하였다. 2019년에는 경험과 기능을 갖춘 숙련 개호직원에 대한 특정처우개선가산을 도입하였고, 2022년에는 안정적인 월례임금인상을 지원하기 위해 베이스업지원가산을 신설하였다. 2024년 6월부터는 기존의 개호직원 처우개선가산, 특정처우개선가산 및 베이스업지원가산을 '개호직원 등 처우개선가산'으로 통합하였다. 이는 단순히 여러 지원제도를 하나로 합친 것이라기보다 종사자의 임금인상, 경력개발, 승급, 교육 및 근무환경 개선을 하나의 인력관리체계 안에서 연결하려는 방향으로 제도를 재구조화한 것으로 볼 수 있다.

현재 일본의 처우개선가산은 기관이 갖춘 인력관리 및 경력관리 수준에 따라 가산수준을 달리하는 구조이다. 기본적인 처우개선 요건을 충족하면 가산Ⅳ, 승급체계 등의 추가조건을 충족하면 가산Ⅲ, 보다 높은 수준의 경력 및 임금관리 요건을 갖추면 가산Ⅱ, 가장 높은 수준의 숙련인력 및 경력체계를 갖추면 가산Ⅰ을 받을 수 있도록 되어 있다. 이러한 제도 설계의 핵심은 정부가 개별 종사자에게 동일한 금액을 일률적으로 지급하는 것이 아니라, 기관이 어떠한 경력관리체계와 근무환경을 갖추고 있는가에 따라 기관이 받는 개호보수를 차등화한다는 점이다. 가산을 받은 기관은 일정 부분을 월례임금 인상에 사용하도록 함으로써 종사자에게 지속적인 임금상승 효과가 나타나도록 하고 있다. 또한 처우개선가산에서 요구하는 직장환경 개선에는 신규직원 교육, 종사자 건강관리, 일과 육아·가족돌봄의 양립, 업무부담 경감, ICT와 개호로봇 활용, 기록업무 효율화, 직원 간 의사소통 개선, 업무분담 및 종사자의 의견을 반영한 업무개선 등이 포함된다.

따라서 일본의 처우개선정책은 임금이라는 개인적 차원의 보상과 기관의 교육·경력관리·근무환경이라는 조직적 차원의 인력관리를 분리하지 않고 상호 연결하는 특징을 가진다. 즉, 더 높은 수준의 가산을 받기 위해서는 단순히 종사자의 급여를 높이는 것뿐 아니라 경력과 자격, 직무능력과 역할에 따라 임금이 상승하는 구조와 종사자가 지속적으로 근무할 수 있도록 하는 조직환경을 함께 갖추어야 한다. 특히 가산Ⅰ과 가산Ⅱ의 요건에 숙련된 종사자에게 일정 수준 이상의 임금을 지급하도록 하는 조건이 포함되어 있다는 점은 일본의 처우개선정책이 장기근속 그 자체만을 보상하기보다 경력과 전문성을 축적한 숙련인력을 조직 내에서 유지하는 것을 중요한 정책목표로 하고 있음을 보여준다.

한편 한국의 요양보호사 처우개선 역시 장기요양보험 재정을 중심으로 이루어지고 있다. 장기요양급여비용 중 급여유형별 일정 비율 이상을 장기요양요원의 임금·수당·사회보험료 및 퇴직적립금 등에 지출하도록 규정하고 있으며(보건복지부, 2020), 처우개선을 위한 여러 제도가 지속적으로 도입되어 왔다. 2013년에는 요양보호사 처우개선비가 도입되었고, 2016년에는 장기요양요원의 권익보호 등을 지원하기 위한 장기요양요원지원센터 설립근거가 마련되었다. 이후 인건비 지출비율 준수가 의무화되고 장기근속장려금이 도입되는 등 근로조건 및 장기근속을 지원하는 정책이 확대되었고, 최근에는 이러한 정책이 다양화되고 있다. 특히 2024년부터 일정 규모 이상의 노인요양시설에 선임요양보호사제도를 도입하여 5년 이상의 경력자가 40시간의 승급교육을 이수한 후 선임요양보호사로 지정되면 월 15만원의 수당을 받을 수 있도록 하였다. 이는 한국에서도 처음으로 일정한 경력과 추가교육을 역할과 보상에 연결하기 시작했다는 점에서 기존의 근속 중심 정책과 구별되는 변화로 볼 수 있다. 이와 함께 요양시설의 요양보호사 배치기준을 2.3:1에서 2.1:1

로 강화하여 종사자의 돌봄 부담을 낮추고, 장기근속장려금 지급대상과 금액을 확대하였으며, 중증돌봄가산, 취약지역 종사자에 대한 지역수당 및 방문요양·방문목욕 요양보호사의 보수교육 수당 등 다양한 지원제도가 마련되었다(보건복지부, 2025). 이러한 변화는 한국의 요양보호사 처우정책이 초기의 직접적 처우개선비 지급에서 장기근속, 업무강도, 지역적 근무조건 및 일정 수준의 경력과 교육을 반영하는 방향으로 확대되고 있음을 보여준다. 특히 선임요양보호사제도의 도입은 한국에서도 경력과 교육을 보상과 연결하기 시작했다는 점에서 의미가 있다.

그러나 양국의 제도를 비교하면 보상체계를 구성하는 중심 원리에서는 여전히 차이가 나타난다. 한국의 장기근속장려금은 일정 기간 이상 근무한 종사자의 장기근속을 지원한다는 점에서 중요한 제도이지만, 기본적으로 근속기간이 보상의 주요 기준이 된다. 이에 비해 일본의 처우개선가산에서는 근속연수뿐 아니라 교육, 자격, 직무능력, 역할, 승급 및 조직의 경력관리체계 등을 복합적으로 보상조건에 포함한다. 따라서 양국의 차이점은 일본은 '경력과 숙련의 축적'을 보상체계 안에 보다 직접적으로 포함하고 있고, 한국은 '근속 자체에 대한 보상'의 성격이 상대적으로 강하다고 볼 수 있다. 이 외에도 처우개선정책과 기관의 조직관리와 연계되는가에서도 차이가 있다. 일본에서는 상위 수준의 처우개선가산을 받기 위해 기관이 승급제도, 임금체계, 교육, 업무개선 및 근무환경 개선 등을 수행하도록 요구한다. 따라서 처우개선정책이 종사자의 임금개선뿐 아니라 기관의 인사관리와 조직관리 개선을 유도하는 정책수단으로 활용되고 있는 반면, 한국에서는 인건비 지출비율, 장기근속장려금, 선임요양보호사 수당 및 각종 개별 가산과 수당 등을 통해 종사자의 처우를 개선하고 있으나, 이들 제도가 기관 전체의 경력개발체계 및 조직관리 수준과 연계 정도는 상대적으로 제한적이다.

이를 종합하면 일본의 돌봄인력 보상 및 유지정책은 경력개발·숙련·보상·근무환경을 하나의 연속적인 구조로 연결하고, 이를 개호보수 가산을 통해 기관 차원의 인력관리 개선과 결합하는 특성을 보인다. 이에 비해 한국은 장기근속과 개별적인 근무조건을 중심으로 한 직접적 보상제도가 점차 확대되는 과정에 있으며, 최근 선임요양보호사제도를 통해 교육·경력과 보상을 연결하려는 변화가 나타나고 있는 것으로 분석된다.

Ⅴ. 결론

본 연구는 초고령사회에서 증가하는 노인돌봄 수요에 대응하기 위한 안정적인 돌봄인력 확보방안을 모색하기 위해 한국과 일본의 노인돌봄 인력정책을 비교하였다. 특히 돌봄인력의 확보를 단순한 신규 인력의 공급 문제로 한정하지 않고, 인력의 진입과 양성, 역량개발과 경력관리, 처우·보상 및 유지라는 상호 연계된 관점에서 양국의 제도를 검토하였다. 또한 최근 확대되고 있는 외국인 돌봄인력 활용정책이 전체 돌봄인력의 양성 및 유지체계에서 어떠한 위치를 차지하는지를 함께 살펴보았다. 본 연구결과를 바탕으로 우리나라 직접 노인돌봄정책에 시사하는 점은 다음과 같다.

첫째, 돌봄인력 확보정책은 요양보호사 자격취득자 수를 확대하는 방식에서 벗어나 다양한 인구집단이 돌봄 분야에 단계적으로 진입할 수 있는 경로를 마련하는 방향으로 확대할 필요가 있다. 현재 한국의 돌봄인력 양성체계는 요양보호사 자격취득을 중심으로 구성되어 있어 돌봄분야에 관심은 있으나 처음부터 전체 자격교육에 참여하기 어려운 잠재인력의 진입을 유도하는 데 한계가 있다. 따라서 돌봄업무의 내용과 난이도, 종사자의 경험수준을 고려하여 입문교육에서 전문교육으로 연결될 수 있는 단계적 교육체계를 검토할 필요가 있다.

둘째, 요양보호사 양성체계를 일회적인 자격취득

교육에서 지속적인 역량개발이 가능한 누적형 교육체계로 발전시킬 필요가 있다. 신규 요양보호사 교육, 보수교육, 직무교육, 승급교육 등을 상호 분절된 교육으로 운영하기보다 종사자가 이전에 이수한 교육과 현장경력을 인정받아 상위 수준의 교육과 역할로 이동할 수 있도록 교육이력을 체계적으로 관리할 필요가 있다. 이를 통해 요양보호사가 현장에 진입한 이후에도 지속적으로 전문성을 개발할 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요가 있다.

셋째, 요양보호사의 경력관리체계를 단순 근속연수 중심에서 교육·경력·직무능력과 역할을 함께 반영하는 경력사다리 체계로 발전시킬 필요가 있다. 현재 시행 중인 선임요양보호사제도를 경력개발의 출발점으로 활용하여 신규 종사자, 숙련 종사자, 선임 종사자 등 역할수준을 구분하고 각 단계에 요구되는 교육, 직무역량 및 책임범위를 명확히 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 단계별 역할 변화가 직위와 보상으로 연결되도록 함으로써 요양보호사가 장기적으로 전문직 경력을 형성할 수 있도록 할 필요가 있다.

넷째, 요양보호사의 처우개선정책은 근속기간이나 개별 수당을 중심으로 한 방식에서 경력개발 및 전문성 향상과 보상이 연계되는 구조로 확대할 필요가 있다. 교육이수, 숙련도, 담당 역할 및 책임수준의 상승이 실질적인 임금 및 직위의 상승으로 이어지도록 함으로써 전문성을 높이려는 동기를 제공할 필요가 있다. 이는 단순히 임금을 인상하는 차원을 넘어 숙련인력이 장기요양 현장에 지속적으로 근무할 수 있도록 하는 인력유지정책의 관점에서 설계될 필요가 있다.

다섯째, 종사자 처우개선정책을 개별 종사자에 대한 수당지원뿐만 아니라 장기요양기관의 인력관리 개선을 유도하는 방향으로 확대할 필요가 있다. 종사자의 교육 및 경력개발체계를 구축하고, 적정한 업무분담, 기록업무 개선, 종사자 건강관리, 일·가정 양립, 업무부담 경감 등의 근무환경 개선을 실시하는 기관에 장기요양수가 또는 가산을 활용한 인센티브를 제공하는 방안을 검토할 수 있다. 이를 통해 처우개선정책이 종사자의 임금뿐 아니라 기관의 조직관리와 서비스 제공환경의 개선으로 연결되도록 할 필요가 있다.

본 연구에서 분석한 양국의 정책비교에서는 초고령사회의 돌봄인력 정책이 '필요한 인력을 얼마나 확보할 것인가'라는 공급 중심의 접근에서 '유입된 인력을 어떻게 양성하고 숙련시키며 장기간 현장에 유지할 것인가'가 중요함을 알 수 있다. 특히 외국인력의 유입은 국내 돌봄인력의 임금과 근로환경 개선을 대체하는 정책이 아니라 전체 돌봄인력의 전문성과 지속가능성을 높이기 위한 종합적인 인력정책의 일부로 추진되어야 할 것이다.

본 연구는 한국과 일본의 정부 자료, 법령 및 관련 문헌을 중심으로 제도를 비교한 문헌분석에 그치고 있어 제도의 공식적인 구조가 실제 현장에서 어떠한 효과를 나타내는지, 그리고 돌봄종사자와 이용자가 이를 어떻게 경험하는지를 직접 검증하지 못하였다. 또한 양국은 장기요양제도와 자격체계, 노동시장 및 외국인 체류자격제도에서 차이가 있으므로 일본의 제도를 한국에 직접 적용하는 데에는 주의가 필요하다. 향후 후속연구에서는 요양보호사 및 외국인 돌봄인력, 장기요양기관 관계자 등을 대상으로 한 실증연구를 통해 교육·경력개발·보상체계가 종사자의 직무를 지속시키는 데에 어떻게 기여하는지를 검증할 필요가 있다.

참고문헌

김상미, 이선형 (2025). 빅테이터로 살펴본 외국인 요양보호사 연구의 경향 분석-텍스트 마이닝분석을 기반으로, 지역사회연구, 33(3), 90-123. doi: 10.22921/jrs.2025.33.3.005

김두리, 배다연, 배다원 (2023). 한국과 일본의 노인돌봄 인력 분석: 간병인과 방문개호원 중심으

로, 한국산학기술학회논문지, 24(11), 800-808. doi: 10.5762/KAIS.2023.24.11.800

김동선, 김옥녀, 조경진 (2025). 일본 요양시설의 외국인 인력 활용과 적응 경험에 대한 질적 연구. 한국이민정책학보, 8(3), 237-263. doi: 10.46894/kaipa.2025.8.3.11

김연홍, 장신철 (2025). 포커스 그룹 인터뷰를 통한 돌봄 분야 외국인력 도입 방안 연구, 다문화사회와 교육연구, 20, 53-100. doi: 10.22957/mses.20.202507.53

김정현, 남혜진 (2023). 노인 돌봄 분야 외국인력 도입에 대한 관점: 대만과 일본 사례연구. 한국노년학연구, 32(3), 247-264. doi: 10.25280/kjrg.32.3.5

김혜미, 김희주, 장주영 (2026). 외국인 돌봄인력 유입에 대한 고찰: 요양보호사 정책을 중심으로. 가족정책연구, 6(1), 31-53. doi: 10.52946/jfp.2026.6.1.31

권현정, 전현수, 고재원 (2018). 요양보호사의 불안정노동과 이직을 둘러싼 제도적 관계, 한국사회복지정책, 45(3), 179-212. doi: 10.15855/swp.2018.45.3.179

박건숙, 이지영 (2026). 노인돌봄의 외국인력 도입에 관한 연구 동향과 쟁점. 한국과 국제사회, 10(1), 441-462. doi: 10.22718/kga.2026.10.1.018

석재은, 김형용, 전용호, 이기주, 최선희 (2018). 장기요양서비스 급여대상 및 범위 확대에 따른 노인돌봄종합서비스 사업의 개편방안 연구, 보건복지부·한림대학교 산학협력단.

임정미 외 (2019). 인구구조 변화에 대응한 노인장기요양인력 중장기 확보 방안, 한국보건사회연구원연구보고서(2019-24).

임정미, 이영광 (2021). 요양보호사 수급격차 분석과 중장기 전망, 인문사회 21, 12(6), 2255-2268. doi: 10.22143/HSS21.12.6.159

주찬희 (2023). 일본의 외국인 돌봄인력 수용 정책에 대한 탐색적 연구: 재류자격 개호 정책을 중심으로. 한국산학기술학회논문지, 24(9), 334-340. doi: 10.5762/KAIS.2023.24.9.334

최새은, 장주영 (2025). 노인돌봄서비스에서의 외국인력 도입에 대한 델파이연구. 가족정책연구, 5(1), 19-36. doi: 10.52946/jfp.2025.5.1.19

이세희, 「304만 명 중 70만 명만 활동, 요양보호사 제도 붕괴 위기」, 「로컬G라운드뉴스」, 2025. 9. 29. https://www.localground.co.kr/news/article-View.html?idxno=20286

김찬호, 「외국인 요양보호사 10명 중 7명 '유령 이력', 정부 '돌봄대책' 헛바퀴」, 「경향신문뉴스」, 2025. 10.30. https://www.khan.co.kr/article/202510301359001

국민건강보험공단 (2026). 2025 노인장기요양보험 통계연보. 원주: 국민건강보험공단. https://www.nhis.or.kr/nhis/together/wbhaec07200m01.do2026. 7. 25 자료 얻음

고용노동부 (2025). 고용노동부 보도 설명자료, 고용노동부홈페이지. https://www.moel.go.kr/news/enews/explain/enewsView.do?news_seq=18489&utm_source=

보건복지부 (2009). 장기요양기관 부당청구 방지를 위한 신고·포상제 시행(2009. 3. 30). 보건복지부보도자료. 보건복지부홈페이지. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&tag=&act=view&list_no=210856&cg_code 2026.7.10.. 자료 얻음

보건복지부 (2026). 요양보호사양성지침·보건복지부. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10410030200&bid=0009&tag=&act=view&list_no=1488501202 6. 7. 10 자료 얻음

보건복지부 (2012). 1차 장기요양 기본계획(보건복지부 2012. 9. 26). 대한민국정책브리핑홈페이지. https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=1565857992026.7.10자료 얻음

보건복지부 (2018). 2차 장기요양 기본계획(보건복지부, 2018. 2. 13). 대한민국정책브리핑홈페이지. https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156585799 2026. 7. 10 자료 얻음

보건복지부 (2020). 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시, 국가법령정보센터홈페이지. https://www.law.go.kr/LSW/admRulLsInfoP.do?admRulSeq=2100000214702 2026.7. 10 자료 얻음

보건복지부 (2023). 제3차 장기요양 기본계획(2023~2027) (보건복지부, 2023. 8.17). 대한민국정책브리핑홈페이지. https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=15658579 2026. 7. 10 자료 얻음

보건복지부 (2024). 법무부-보건복지부, 요양보호 분야 전문 외국인근로자 활용 확대(부처합동 보도자료). 보건복지부홈페이지. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=1482110&tag=&nPage=1 2026. 7. 10 자료 얻음

성혜미, 「노인 돌보는 요양보호사도 노인, 인력난에 노노케어도 심화」, 「연합뉴스」, 2026. 1. 8. https://www.yna.co.kr/view/AKR20260106128600518?utm_source

후생노동성 (2018). 개호에 관한 입문연수에 대해. 후생노동성홈페이지. https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_02977.html 2026. 7. 25. 자료 얻음

후생노동성 (2019). 개호원양성연구의 취급규칙에 대해. 후생노동성홈페이지. https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/kaigoinnyousei-kennsyuu.pdf 2026. 7. 25. 자료 얻음

후생노동성 (2016). 개호복지사자격을 취득한 외국인에 대한 재류자격 개호급여에 대해. 후생노동성 홈페이지. https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000150881.html2026.7.30. 자료 얻음

후생노동성 (2025). 국가시험수험자격에 관한 구조등에 대해. 후생노동성홈페이지. https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/001580747.pdf2026. 07.25 자료 얻음

후생노동성 (2026). 인도네시아, 필리핀 및 베트남에서의 외국인간호사, 개호복지사후보자의 수용에 대해. 후생노동성홈페이지. https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin/other22/index.html2026. 7. 30 자료 얻음

후생노동성 (2026). 개호인재확보를 위한 노력. 후생노동성홈페이지. https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_02977.html 2026. 7. 25. 자료 얻음

후생노동성 (2026). 개호보험최신정보. 후생노동성홈페이지. https://www.mhlw.go.jp/content/001674610.pdf2026. 7. 27. 자료 얻음

후생노동성 (2026). 2026년도 개호보수개정에 대해. 후생노동성홈페이지. https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000188411_00073.html 2026. 7. 27. 자료 얻음

후생노동성 (2024). 외국인개호인재의 업무와 방향에 관한 검토회 자료. 후생노동성홈페이지. https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/001231480.pdf2027. 7. 25 자료 얻음

후생노동성 (2026). 개호분야 육성취로제도에 대해. 후생노동성홈페이지. https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_000117702_00015.html 2026. 7. 25 자료 얻음

후생노동성 (2026). 개호복지사 자격취득방법. 후생노동성 홈페이지. https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/shakai-kai-

go-fukushi1/shakai-kaigo-fukushi5.html 2026. 7. 25 자료 얻음

Hussein, S., & Manthorpe, J. (2005). An international review of the long-term care workforce: Policies and shortages. Journal of Aging & Social Policy, 17(4), 75-94.

Lis, M., Boulhol, H., De Tavernier, W., Fujiki, Y.(2023). *Looking ahead: Current and future labour shortfalls in long-term care.*

OECD. (2020). *Who cares? Attracting and retaining care workers for the elderly.* OECD Publishing.

OECD. (2023). *Beyond applause? Improving working conditions in long-term care.* OECD Publishing.

OECD. (2025). *Health at a glance 2025: OECD indicators.* OECD Publishing.

Thwaites, C., McKercher, J. P., Fetherstonhaugh, D., Blackberry, I., Gilmartin-Thomas, J. F.-M.,Taylor, N. F., Bourke, S. L., Fowler-Davis, S., Hammond, S., & Morris, M. E. (2023). Factors impacting retention of aged care workers: A systematic review. Healthcare, 11(23), 3008.

亀山純子, 橋爪祐美, 柳久子 (2021), 外国人介護職者の国家資格取得に向けた教育支援に関する質的研究, 産業衛生学雑誌, 63(4), 133-142. doi: 10.1539/sangyoeisei.2020-015-E.

熊谷大輔, 河村明和(2022), 外国人介護職員が認識する教育担当者の指導行動と自己有能感との関連, 介護福祉学, 29(1), 24-32. doi: 10.57436/jarcw.29.1_24.

高守裕樹(2023), 外国人介護士の育成モデル構築に関する研究―文献レビューによる検討,介護福祉学, 30(1), 31-41. doi: 10.57436/jarcw.30.1_31.

田中康雄(2025), 監理団体全国調査からみた外国人介護技能実習における監査および支援の特徴と課題;一般・特定監理事業の全数を対象に, 社会福祉学,65(4), 14-27. doi: 10.24469/jssw.65.4_14.

투고일자: 2026. 8. 31.
심사일자: 2026. 9. 29.
게재확정일자: 2026. 10. 2.

미래사회
Journal of Future Society
2026. Vol. 17, No. 3, 423~439.
https://doi.org/10.22987/jifso.2026.17.3.423

A Comparative Study of Long-Term Care Workforce Training and Education Systems in Korea and Japan

SeoYoung Lee

Seoul Cyber University

This study compares elder care workforce policies in Korea and Japan, focusing on recruitment, training, career development, compensation, and retention, and explores policy directions for building a sustainable long-term care workforce in super-aged societies. Using comparative document analysis, relevant laws and regulations, national policy plans, administrative guidelines, official statistics, and government publications from both countries were reviewed. The findings indicate that, compared with Korea's relatively standardized qualification and training system, Japan has developed a more differentiated system of training and qualifications, along with clearer career pathways that link education, qualifications, and practical experience to career progression. In addition, Japan's workforce policies combine wage support with career development, workplace improvement, and organizational incentives, whereas Korea's system remains more focused on a single national qualification and workforce supply. These findings suggest that Korea would benefit from a more integrated workforce policy that systematically links education and training, career development, compensation, working conditions, and retention. Such an approach may contribute to enhancing the professionalization and long-term sustainability of the elder care workforce.

Key words: Long-term care workforce, Care workers, Training and education System