

# 동아시아의 글로벌화하는 돌봄노동 : 일본, 한국과 리저널 케어 체인

오가와 레이코(큐슈대학 비교사회문화연구원)

## 1. 문제의 배경과 소재(所在)

육아나 간호(介護: 돌봄) 등의 돌봄노동(care work \*역자 주: 원문에서는 케어노동 \_ケア労働)은 인간의 재생산을 뒷받침하는 노동의 일부로서 이제까지 다양한 관점에서 연구가 진행되어 왔다. 마르크스주의 페미니즘은 계급에 더해 젠더가 자본주의체제 하에서의 착취의 구조적 원인임을 지적하였으며, 가사 노동이 무상 노동으로 그 책임이 한쪽 성별인 여성에게 배분되어 왔던 것이나, 자본주의 체제가 가족이라는 시장의 외부 없이 재생산될 수 없었다는 것을 문제시해 왔다(ダラ・コスタ, 1978=2005; 上野, 1990). 또한 정치사상은, 자유주의가 자립한 남성을 전제로 하여 사회를 구상하고 있지만, 아이나 노인 등 타자에게 의존하지 않으면 살아갈 수 없는 사람들을 돌보는 여성들은 자립한 남성과 같이 사회에 참여할 수 없다는 점에 대해 논했으며, 사회학은 가사 노동이 가진 노동으로서의 특징에 대해 밝혀 왔다(キティ, 1999=2010; オークレー, 1974=1980). 이들의 연구는 젠더 관점에서 돌봄노동을 문제시해 왔으나, 국내의 젠더 불평등과 돌봄을 둘러싼 과제는 해결되지 않은 채, 돌봄노동은 외부화되어, 글로벌리제이션 하에서 이주 노동자에게 맡겨져 왔다. 현재 많은 여성들이 간호사·간호직·가사 노동자·엔터테이너·신부로서 국경을 넘고 있으며, 아시아 지역에서는 ‘이주 노동의 여성화’가 현저하게 나타나고 있다(Oishi, 2005).

혹실드(2000)는 돌봄노동이 보다 가난한 지역 출신의 이주 여성들에 의해 이루어지게 된 점을 지적하며, 글로벌 케어 체인(Global Care Chain, 약칭 GCC)이라 불렀다. 선진국 가정에서 돌봄노동을 제공하는 개발도상국의 이주 여성의 케어 책임은, 더욱 가난한 지역 출신의 이주 여성이 담당하지 않으면 안 되므로, 케어 체인의 말단에서는 돌봄노동의 부족이 발생한다. GCC는 세계적인 케어의 불공정한 배분을 문제 삼고 있으나, 아시아 지역에서는 케어 체인이 글로벌하지 않고, 오히려 리저널하다. 아시아에서 리저널 케어 체인(Regional Care Chain, 약칭 RCC)은 지역 및 국내의 에스니시티나 계급, 젠더의 차이에 따라 재구성되고 있으며, 동아시아에서는 독자적인 전개를 보이고 있다.

현재 홍콩에는 33 만 명, 대만에는 22 만 명, 싱가포르에는 23 만 명의 이주 가사 돌봄노동자가 취업하고 있으며, 그 대부분은 인도네시아, 필리핀, 베트남 출신의 이주 여성들이다(HK Immigration Department, 2014; Taiwan Ministry of Labour, 2016; Singapore Ministry of Manpower, 2015). 급속한 발전을 이루어 온 아시아 NIES 에서는

여성의 취업 촉진이 경제성장의 열쇠를 쥐고 있어, 이주 여성들은 사회 진출을 추진하는 현지 여성들의 재생산 노동을 저임금으로 대신 떠맡고 있다고 할 수 있다. 이주 여성들은 주로 재택근무로 입주하여 일하며, 노동기본법의 적용도 없이 ‘가족의 일원’이라는 담론 하에서 규율화되고, 타자화되는 가운데 일하고 있는(Lan, 2006; Constable, 2007) 한편, 다른 아시아 NIES 와 비교할 경우, 일본과 한국은 그 정도로 대규모의 이주 가사 돌봄노동자에 대한 수용을 진행하고 있지는 않지만, 이것은 일본과 한국이 RCC 에 편입되어 있지 않다는 것을 의미하지 않는다. 일본에서는 경제연계협정(EPA)에 의해 동남아시아에서 간호사·개호복지사(후보자)가 2008 년부터 병원이나 개호시설 등에서 일하고 있으며, 그 이전에 일본인 배우자로서 영주·정주한 결혼이민자도 돌봄노동에 참여하고 있다. 한국에서는 1990 년 이후 유입이 계속되었던 중국 조선족에 의해 병원의 돌보미나 육아·개호·가사 노동이 이루어지는 한편, 결혼이민자나 탈북자들도 돌봄노동을 담당하고 있다.

그러나 RCC 가운데 싱가포르, 홍콩, 대만과 비교할 경우, 일본과 한국에는 다음과 같은 차이점이 있다. 첫째로 전자가 여성의 취업을 촉진시키기 위한 수용이라는 점을 정책으로서 명확히 내걸고 있는 것에 비해, 일본과 한국에서는 그러한 정책적 의도는 부재하다는 점<sup>1</sup>. 둘째로 전자에서의 돌봄노동자의 수용은 주로 게스트워커제의 채택으로 영주권 취득이 인정되지 않으나, 일본에서는 조건부로 정주의 길이 열려 있어 가족 동반도 가능하다. 또한 한국에서는 돌봄노동에 종사하는지 어떤지와 상관없이, 조선족의 경우는 재외동포로서 영주권이나 한국적의 취득이 가능하다.

위와 같이 RCC 안에서의 비교 관점을 염두에 두면서, 본고에서는 일본과 한국에서 글로벌화하는 돌봄의 서로 다른 배치에 대하여 이민 레짐과 돌봄 레짐의 교차점을 통해 밝혀 내는 것을 목적으로 한다<sup>2</sup>. 여기에서 말하는 레짐이란, 자본주의 체제라고 하는 상위의 레벨이 아닌, 중위의 레벨에 위치 지어지는 몇몇의 정책과 제도의 조합을 가리킨다<sup>3</sup>. 이민 레짐은 정책이나 제도의 조합에 따라 이민의 재류자격이나 권리보장을 규정하고, 돌봄 레짐은 복지제도 안에서 돌봄노동자의 자격이나 노동조건을 결정한다. 이주 돌봄노동자는 이 2 가지 레짐의 교차점에 위치 지어지며, 그것이 호스트 사회에서 이주 돌봄노동자의 권리와 돌봄노동의 사회적 지위를 방향 짓는다. 이민 레짐과 돌봄 레짐의 교차점에 대한 비교를 통해서 일본과 한국의 글로벌화하는 돌봄 배치를 밝히는 것과 함께, 동아시아 RCC 의 다양성과 그 안에서의 일본과 한국의 위치 짓기에 대해서도 논하고자 한다. 이를 위해서는 일본과 한국에 덧붙여 대만의 사례에

<sup>1</sup> 일본정부는 국가전략특별구역법(2013)을 제정하여, 여성의 활약 추진과 경제성장을 목적으로 국가전략특구에서 가사 지원 서비스를 담당할 외국인의 수용을 결정했으나, 현실적으로는 아직 시작되지 않고 있다.

<sup>2</sup> 일본과 대만의 비교에 대해서는 Ogawa(2014), 일본과 한국의 비교에 대해서는 오가와(小川, 2015)에서 논하고 있지만, 본고에서는 새로이 RCC 개념과 하나의 축을 추가한다.

<sup>3</sup> 예를 들면, 복지 레짐이란 개호보험을 포함한 공적 사회보장제도, 민간 서비스 등의 시장제도 및 가족이나 커뮤니티에 의한 공동체적인 제도의 조합에서 만들어지는 체제를 의미한다(宮本, 2008).

대해서도 언급할 것이다. 또한 본고에서는 돌봄노동을 주로 고령자 개호와 육아로 정의하나, 가사 노동을 배제하는 것은 아니다.

## 2. 동아시아의 돌봄노동을 둘러싼 환경 변화

가장 먼저 돌봄노동의 문제가 동아시아에서 중요성을 가지기 시작한 배경에 대해서 개관할 것이다. 돌봄 문제가 주목을 받게 된 배경에는 첫째, 인구 구조의 변용을 들 수 있다. 아시아 NIES 의 합계출산율은 싱가포르 1.3, 홍콩 1.2, 대만 1.2, 한국 1.2, 일본 1.4 로 일제히 재생산에 필요한 출산율보다 크게 내려가 있다. 저출산에 부수적으로 따라오는 형태로 고령화율도 급속히 진행되어 65 세 이상의 고령화율은 싱가포르 12%, 홍콩 15%, 대만 13%, 한국 13%, 일본 26%이다<sup>4</sup>. OECD 나라들의 평균 합계출산율은 1.7, 고령화율은 16%이므로, 동아시아 인구 구조는 저출산고령화의 진행이 조기에 언밸런스해졌다고 할 수 있다. 한편, 사회지출은 OECD 각국의 평균이 21.4%인 것에 대하여 일본은 23.%, 한국은 9.6%이다.

둘째로, 여성 노동력 비율의 상승을 들 수 있다. 1990 년부터 2014 년 사이에 여성의 노동력 비율은 싱가포르가 51 에서 59 로, 홍콩은 47 에서 51 로, 대만은 44 에서 50 으로, 한국은 47 에서 50 으로 상승했으나, 일본은 50 에서 49 로 하락했다<sup>5</sup>. 저출산에 따른 노동력 부족을 여성의 취업 촉진으로 보완코자 한다면, 육아나 개호 등의 돌봄노동을 외부화할 필요가 있으나, 그 대응에는 다양한 방향성이 있다.

셋째로, 동아시아에서는 이제까지 돌봄 공급에서 가족이 큰 역할을 담당해 왔으나, 가족 규모의 축소와 다양화가 진행되고 있다. 에스핑 안데르센의 복지국가 3 유형 이후, 동아시아의 복지국가는 서구를 모델로 한 보수주의형, 조합주의형, 사회민주주의형 가운데 어느 유형에 해당되는지에 대한 논의가 계속되고 있지만, Kwon(2005a; 2005b)은 동아시아의 복지국가는 정부의 지출을 억제하고, 사회정책이 경제정책에 대하여 종속적인 지위를 점하는 ‘개발주의형’ 이자, ‘가족주의’ 적이라는 공통점을 가진다고 지적한다. 이제까지 동아시아 복지국가론에서는 복지의 공급체제로서 국가나 시장의 역할보다도 가족의 역할이 강조되어 왔으나, 동아시아 가족 규모는 축소되고 있어, 돌봄을 제공할 수 있는 능력도 축소를 강요당하고 있다.

넷째로 위와 같은 ‘돌봄의 위기’ 에 대응하기 위하여, 동아시아에서는 돌봄의 외부화에 대한 서로 다른 전략이 취해져 왔다<sup>6</sup>. 일본과 한국에서는 사회보험이란 연대제도를 이용하여 개호보험의 도입을 추진해 왔다. 일본은 2000 년, 한국은 2008 년에 개호보험제도를 시작했으며, 대만에서도 2015 년에 개호보험법이 성립했으나, 2016 년 1 월에 정권이 교체되었기 때문에 현 단계에서는 구체적인 방침에 대해서

<sup>4</sup> World Bank, 2016, World Development Indicators. 대만의 데이터는 National Statistics China (Taiwan), 2016.

<sup>5</sup> World Bank, 2016, *ibid.*, 대만의 데이터는 National Statistics China (Taiwan), 2016.

<sup>6</sup> 동아시아 내 복지 레짐의 다양성에 대해서는 Collegio Alberto (2013, Torino), ISA (2014, Yokohama), ISA Forum (2016, Vienna)에서 있었던 Ito Peng 씨의 보고로부터 시사점을 얻었음.

정해지지 않았다. 한편 싱가포르, 홍콩, 그리고 대만에서는 경제발전을 위해 여성의 취업을 촉진시킬 필요가 있어, 주로 재택으로 가사·돌봄노동에 종사할 이주 여성을 수십 만의 단위로 받아들였다. 그러나 대만의 사례에서 보이듯, 사회보험의 도입과 이민의 수용은 어느 하나의 일방적인 것이 아니라, 상호 보완적인 것이기도 하다. 일본에서는 개호보험 도입 후, 개호 노동시장은 급속히 성장하였고, 개호 노동력은 매년 10만 명 규모로 증가하고 있으며, 2000년에 55만 명인 개호직원은 2012년에는 약 3배인 149만 명으로 증가했다(厚生労働省, 2015a). 더욱이 2025년에는 후기 고령자가 현재의 1.3배가 되기 때문에 237~249만 명의 돌봄노동자가 필요할 것이라고 추산되므로, 현재 기능실습생제도를 개호 분야로 확대시키는 것이 검토되고 있다(厚生労働省, 2015ab).

Razavi(2007:18)는 이제까지의 복지국가론은 돌봄이 어떻게 제도화되고 제공되어 왔는지에 대해서 관심을 기울여 오지 않았다고 지적했다. 급속히 진행되는 동아시아의 저출산고령화와 글로벌화를 앞두고, 이주 돌봄노동이자 문제는 사회 정책 및 이민 정책 양쪽의 관점에서 검토될 필요가 있다.

### 3. 이민 레짐과 돌봄 레짐

많은 이민정책에서 이민의 수용에는 고도의 전문직(highly skilled)과 비숙련 노동(unskilled)이라는 스킬에 근거한 정책이 취해져 왔으나, 어떤 직종의 이민자를 어느 정도 취업시킬 것인지는 국가 주권의 재량에 맡겨져 있다. 여기에서는 돌봄노동시장을 개방하거나 제한하는 정책과 제도의 체계를 이민 레짐이라고 부른다. 이민 레짐은 반드시 이민 정책과 동의어인 것이 아니며, 다른 의도를 가지고 펼친 정책이 결과적으로 돌봄노동자의 수용에 결부된 경우도 포함한다. 여기에서는 이민 레짐의 특성을 파악하는 지표로서 ① 재류자격과 시민권 ‘정주 대 일시체제’, ② 노동조건에 대한 내외부의 사람들간의 평등 ‘자국민과 동등 대 자국민보다 낮음’, ③ 이주 돌봄노동자의 언어·문화·민족적 근접성을 나타내는 ‘탈민족화 대 재민족화’ 라는 3가지의 축을 추출한다. 일본과 한국의 이민 레짐은 민족적인 유대를 중시하여, 일본에서는 일계인(日系人: 일본계 외국인이나 다른 나라 영주권을 가진 사람들-역자 주), 한국에서는 재외동포에 대한 특별한 수용이 진행되고 있으며(Tsuda et al., 2004; Seol et al, 2004), 생산노동과 비교해서 돌봄노동의 경우, 언어능력이나 문화적 접근성이 보다 중요한 요소가 된다.

한편, 19세기 나이팅게일에 의해 제도화된 간호와 비교하면, 육아나 고령자 돌봄이 상품화된 노동으로서 성립하게 된 역사는 짧고, 전문화되어 있다고 할 수 없으며, 제도로서도 확립되어 있지 않아서, 여성이라면 누구라도 할 수 있는 자연화된 행위로 인식되어 왔다. 일본에서는 1987년에 사회복지사 및 개호복지사법에 의해 개호복지사가 명칭 독립 자격으로 성립되었으나, 전문직으로서의 사회적 지위는

낮으며, 이직률도 높다. 한국에서는 개호보험의 성립에 수반하여 요양보호사가 자격으로서 성립되었는데, 직업으로서의 역사는 짧다. Ruhs(2015)는 OECD 나라들의 이민 정책을 검증한 결과, 모든 나라들에서 고도의 전문직에 대해서는 높은 권리 부여가 이루어지고 있는데 반해, 비숙련노동자에 대해서는 권리 부여가 이루어지고 있지 않다고 논했다. 이민에 대한 권리 부여는 일률적이지 않으나, 스킬에 연동하고 있다고 한다면, 이주 돌봄노동자들에게는 어떠한 권리 부여가 이뤄지고 있는 것일까. 이주 여성들은 이주 전의 교육경험이나 자격이 아니라, 이주하는 곳의 돌봄 레짐과의 관계에서 배제되거나 포섭된다. 여기에서는 돌봄 레짐으로서 ① 돌봄노동의 자격 유무를 묻는 ‘유자격 대 무자격’, ② 돌봄이 제공되는 장으로서의 ‘시설 대 자택’, ③ 돌봄이 가족에게 의존하는 정도를 나타내는 ‘탈가족화 대 재가족화’ 라는 축을 지표로 추출한다. 위의 이민 레짐과 돌봄 레짐을 조합하는 것을 통하여 아래와 같은 점을 밝혀 낼 수 있다.

제 1 축 이주 돌봄노동자의 재류자격 및 돌봄의 질<sup>7</sup> ‘정주 대 일시체재’, ‘유자격 대 무자격’

제 2 축 이주 노동자의 노동조건 및 돌봄노동시장에서의 배치 ‘자국민과 동등 대 자국민보다 낮음’, ‘시설 대 재택’

제 3 축 이주 돌봄노동자의 복지국가에서의 배치 ‘탈민족화 대 재민족화’, ‘탈가족화 대 재가족화’

#### 4. 일본, 한국, 대만에서의 이주 돌봄노동자의 수용

다음으로 일본, 한국, 대만의 이주 돌봄노동자 수용에 대하여 간단히 개괄하고자 한다. 일본에서는 외국인 가사노동자의 수용이 대사관이나 외국계 기업 등의 외국인들이 고용하는 경우로 제한되어 왔기 때문에, 홍콩이나 싱가포르 같은 형태로 이주노동자가 개인의 가정에 입주하여 일하는 것은 이제까지 이루어지지 않았다. 오히려 일본에서는 이주 여성들이 젠더화된 노동시장에서 기업전사로서 지친 남성에게 ‘치유’와 ‘쾌락’을 제공하는 엔터테이너로서 받아들여져 왔다. 고령자 돌봄에 대한 이주 노동자들의 참여가 시작된 것은, 저출산고령화에 따른 일손부족을 보완하고자 하는 노동시장 쪽의 수요에 기초한 적극적인 정책이 아니라, 자유무역을 추진하기 위한 협정에 ‘자연인의 이동’이 포함되어 있어, 그 협정을 체결하기 위해서는 소극적으로 받아들이지 않으면 안 되었던 경위에 의거하고 있다(Ogawa, 2012). 그 배경에는 다국간 무역교섭을 기본 틀로 하는 제 2 차 세계대전 후 일본의 무역정책이 WHO 에 의한 시애틀 회합 이후, 양국간 경제연계협정을 포함시키는 형태로 전환되어

<sup>7</sup> 동아시아에서 행해지는 케어의 실천은 다양하고, 무엇이 ‘좋은 케어’인지에 대한 평가도 다양하기 때문에, 여기에서는 케어를 수행하는 것에 있어서의 자격제도 유무만을 거론함.

나갔던 흐름이 있다. 2002년 싱가포르와의 협정을 시작으로, 일본정부에게 있어 우선 순위가 높은 동남아시아와의 교섭이 시작되자, 필리핀정부는 가사노동자, 베이비시터, 간호사, 개호사의 수용을 제안해 왔으나, 일본정부는 ‘전문적·기술적 분야의 노동자를 받아들인다’ (고용대책기본계획)는 방침에 따랐고, 간호사·개호사의 수용은 ‘정치적 타협’의 산물로서 결정되었다(安里, 2007). 2006년에는 일본-필리핀 경제연계협정(JPEPA)에 서명했는데, 필리핀에서는 협정 비준에 상원 3분의 2의 동의가 필요한데, 국내의 반대의견이 거세 늦어졌다. 그에 반해 같은 내용의 일본-인도네시아 경제연계협정(JIEPA)은 보다 단기간에 체결된 결과 2008년도에 제 1 진으로 인도네시아인 간호사·개호복지사(후보자)가 일본에 왔다. 2016년 현재, 필리핀, 인도네시아, 베트남에서 2000명 이상의 개호복지사(후보자)가 연수·근로하고 있다.

한편, 협정 교섭 과정에서 일본간호협회가 외국인 간호사의 유입이 이미 과혹한 간호사의 노동조건을 악화시킨다고 우려하며, ① 외국인 간호사는 일본의 간호사 국가시험을 수험하여 간호사 면허를 취득할 것, ② 안전한 간호 돌봄을 실시할 수 있을 만큼의 일본어 능력을 보유할 것, ③ 일본에서 취업할 경우에는 일본인 간호사와 동등 이상의 조건으로 고용될 것, ④ 간호사 면허의 상호인증을 인정하지 않을 것 등 4가지 조건을 제시했다(日本看護協會, 2008). 협정은 그 제안에 기초하여, 외국인 간호사·개호복지사에 대하여 사전에 일본어 교육을 진행하고, 국가시험 합격을 채용 조건으로 하였다. 개호복지사 후보자에게도 간호와 동일한 조건이 적용된 결과, 개호복지사의 국가시험 합격이 정주의 요건이 되었다.

EPA 돌봄노동자는 노동기준법을 비롯하여 일본의 법률이 적용되어, 일본인과 동등한 조건에서 고용되고, 국가시험 합격을 위한 여러 가지 지원을 받을 수 있다. 이는 지금까지 기능실습생의 수용과 비교하면 보호도 지원도 있는 것으로, 근로장소 역시 비교적 규모가 큰 시설로 한정되고 있다<sup>8</sup>. EPA에 의한 돌봄노동자의 수용은 여성의 취업 촉진과 돌봄노동력 부족 등을 보완하기 위한 정책적 의도에서가 아니라, 자유무역을 촉진시키기 위한 하나의 틀로서 도입되었으나, 전문직 단체의 압력에 의하여 국가시험에 합격하면 정주할 수 있다는 길을 열게 되었다.

또한 EPA와는 별개로, 2000년대 중반부터 일본인의 배우자인 결혼 이민자들이 돌봄노동에 참여하기 시작했다. 일본에는 사회통합정책이 부재하기 때문에 언어와 전문교육의 많은 부분은 민간 기관이 담당한다. 도쿄나 요코하마, 후쿠오카에서는 NPO와 기업 등에 의한 초임자(初任者) 연수가 진행되었으며, 그 가운데는 이미 개호복지사 국가시험에 합격한 사람들도 나오기 시작했다.

일본에서의 돌봄의 글로벌화는 정책적 의도가 아닌 형태로 진행되었는데, 한국에서의 돌봄의 글로벌화 역시 여성의 취업 촉진이나 돌봄노동력 부족을 보완하려는 정책적 의도에서가 아니라, 재외 동포의 수용이라는 관점에서 시작되었다.

<sup>8</sup> 현재, 후생노동성의 ‘외국인개호인재의 수용에 관한 검토회’에서 EPA 개호사의 근로를 방문개호 등의 분야로 확대하자는 논의가 진행되고 있음.

1990년대 인천과 웨이하이(威海)를 연결하는 해상교통 루트가 열리고, 1992년 한국교 정상화가 이루어지자, 조선족의 한국 방문은 증가해 나갔다. 1997년 김대중 정권은 아시아통화위기로 인한 경제위기를 극복하기 위해 재외한국인의 투자를 유치할 목적으로 ‘재외동포법’의 입안을 기획했다. 그러나 재외동포의 범위에서 대한민국 수립 이전에 이주한 중국조선족이나 CIS에서 재주하는 동포 등이 제외됨에 따라 시민단체가 헌법재판소에 이의를 제기하였고, 그 결과 2001년 위헌 판결이 나오게 됐다. 2007년에는 재외동포에 대한 방문취업제가 도입되어, 한국에 친척이 없는 경우에도 한국어 시험에 합격하면 근로제한 없이 5년간 체재할 수 있게 되었다.

한편, 한국에서는 2008년 노인장기보험요양제도를 도입했을 때, 일본의 홈ヘル퍼제도를 참고하여 요양보호사 자격을 국가자격으로 신설했다. 교육기관은 전국에 800개 이상 있으며, 240시간의 교육과 자격시험이 있다. 조선족은 단기적으로 수입이 얻어지는 병원에서 24시간 돌보미로서 일하는 간병인이 되는 사람들이 많지만, 요양보호사 자격을 취득한 조선족도 존재한다<sup>9</sup>. 요양보호사가 되면, 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 4대 보험이 적용되며, 개호보험의 범위에서의 업무를 하게 되기 때문에, 국적에 상관없이 동일임금이 지불된다. 조선족 이외에도 결혼이민을 지원하는 다문화가족지원센터 내에 요양보호사 자격 취득을 위한 프로그램이 있는 곳도 있어, 2015년 서울특별시 송파구에서는 17명의 한국인 배우자가 자격을 취득했다. 더욱이 탈북자는 하나원에서 한국 생활에 적응할 수 있도록 지원을 받는데, 약 27,000명 이상의 탈북자들 가운데 2015년에는 131명이 요양보호사 자격을 취득했다(李, 2015).

한국에서는 요양보호사 이외에도 병원에 24시간 머물면서 환자를 돌보는 간병인이나, 재택 근무로 입주하여 육아·고령자 돌봄·집안일 등을 담당하는 조선족 등이 다수 있다<sup>10</sup>. 간병인은 간병인협회가 급여 기준을 설정하고 있으며, 요양보호사는 개호보험의 적용을 받는 부분에서 국적이나 재류자격에 의한 임금격차는 없다. 그러나 재택 근무로 육아나 개호를 담당하는 가사노동자에 관해서는 노동기준법의 적용을 받지 않으며, 임금도 한국인보다 낮다<sup>11</sup>.

마지막으로 대만에서는 1992년부터 이주 돌봄노동자의 수용이 시작되어, 현재 인도네시아, 필리핀, 베트남에서 22만 명이 주로 재택 근무로 입주하여 일한다. 재택 노동자는 노동기준법의 적용을 받지 않으므로, 장시간 저임금 노동을 하며, 휴일도 없는 경우가 많다. 대만에서의 취업 개시 전에 미리 출신국에서 90시간 이상의 연수를 받도록 되어 있으나, 민간 알선업자가 수행하기 때문에 보증할 수는 없다(Ogawa, 2014, 安里, 2004). 이주 돌봄노동자는 대만인 돌봄노동자가 취득하는 자격에서는 배제되어

<sup>9</sup> 2015년 요양보호사 자격을 취득한 조선족 A씨에 의하면, 연수에 참여한 20명 가운데 4명은 조선족 출신자였음(2016년 9월 3일 인터뷰).

<sup>10</sup> 가사 및 육아를 제공하는 조선족 및 결혼이민자 수는 약 6만 명으로 추정됨(韓國移民財團, 2013).

<sup>11</sup> 가사노동자로서 일하는 조선족 2명의 인터뷰 내용에 의함(2016년 9월 3일 인터뷰).

있으며, 현재 개호보험 도입 시 어떤 자격에 대한 표준화를 진행해야 할 것인지 논의가 계속되고 있다.

### 5. 일본·한국·대만의 글로벌화하는 돌봄 레짐론

위와 같이 일본, 한국, 대만에서의 이주 돌봄노동자의 수용을 이민 레짐과 돌봄 레짐을 통해 추출한 지표에 따라서 살펴 보자. 제 1 축인 ‘정주 대 일시체제’와 ‘유자격 대 무자격’에 비추어 본 경우, 일본, 한국, 대만의 이주 돌봄노동자의 배치는 그림 1 과 같았다. 일본은 소수의 ‘전문직’으로서 EPA 이민 및 일본인 배우자가 ‘정주-유자격’의 상한(象限)에 배치되나, 그 수는 크게 어렵잡아도 수천 명에 불과하다. 한국은 요양보호사의 자격이 재류자격과 연동하고 있지 않기 때문에 정확한 숫자를 파악하기 어렵지만, 다른 재류자격에 의해 ‘정주 대 일시체제’, ‘유자격 대 무자격’의 상한에 퍼져 있는 수만 명의 이주 돌봄노동자를 가지고 있다. 대만은 ‘일시체제-무자격’의 상한에 3 년마다 갱신하여 최장 14 년까지 취업할 수 있는 무자격 이주 돌봄노동자가 22 만 명 존재한다. 앞으로도 돌봄의 글로벌화가 계속된다면 이주 노동자의 지위를 안정시키고, 돌봄의 질을 보장하는 자격을 보유한 이주 노동자들을 얼마나 많이 ‘정주-유자격’의 상한에 집약시킬 수 있을지가 저출산·고령사회의 인재 육성과 확보의 열쇠가 될 것이다.

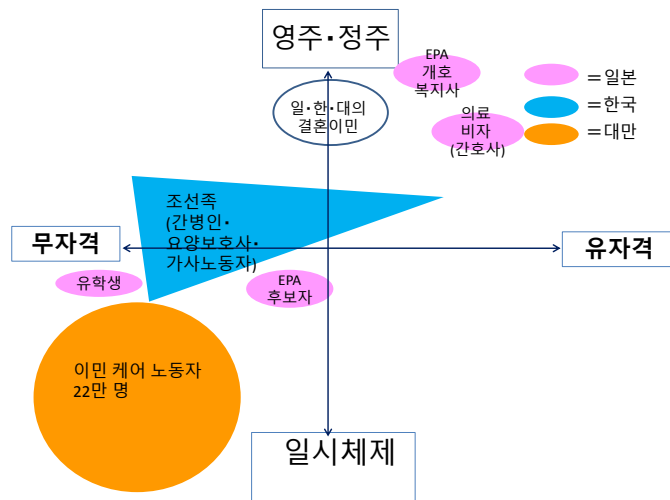


그림 1 이주 돌봄노동자의 지위의 안정성과 돌봄의 질

제 2 축은 이민의 노동조건과 돌봄이 제공된 장을 나타내고 있다. 시설 돌봄에서는 돌봄노동자가 의사나 간호사, 물리치료사 등의 전문가 팀의 일원으로서 일하기 때문에, 개인에게 부과되는 책임과 부담이 크게 경감되며, 노동조건도 법적으로 규제된다. 그러나 재택 돌봄에서는 팀에 의한 서포트도 없고, 돌봄노동자는 고립된 상태에서 일을 하며, 입주하여 일을 하는 경우에는 노동기본법의 적용을 받지 못하기 때문에



노동조건은 규제되지 않는다. 현재까지는 일본에서 EPA 이민은 시설에서밖에 일을 할 수 없으므로, 일본인과 동등 이상의 대우로 고용되고 있으나, 기능실습생의 개호 분야로의 확대와 외국인 가사지원인재의 수용이 시작되면, 그에 해당되지 않게 된다. 대만과 한국에서는 돌봄이 제공되는 장은 재택과 시설 양쪽이지만, 대만은 이주 돌봄노동자의 임금이 대만인의 임금에 비해 일률적으로 낮은 것에 반해, 한국에서는 직종에 따라 다르다. 간병인은 업계 단체가 규정을 작성하고 있어, 요양보호사는 개호보험의 틀 안에서 지불되므로 국적에 상관없이 동등한 임금이 보장된다. 그러나 가사노동자에 대해서는 한국인과 비교할 경우, 임금이 절하되어 있다.

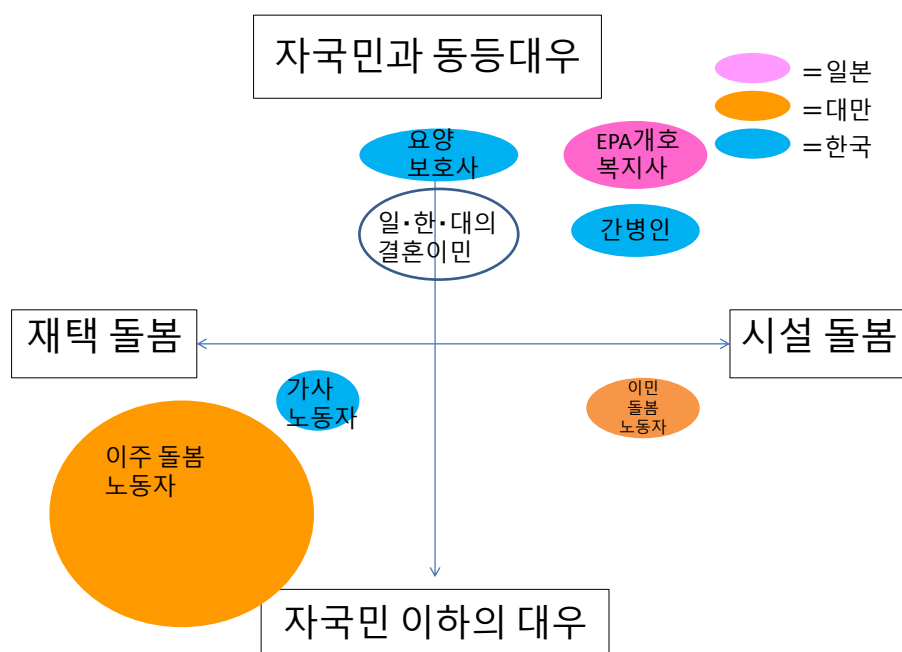


그림 2 이주 노동자의 돌봄노동시장에서의 배치

제 3의 축은 이주 돌봄노동자의 언어 및 문화적 근접성을 나타낸 '탈민족화 대 재민족화'와 돌봄이 가족에게 의존하는 정도이다. '탈가족화 대 재가족화'를 나타내는 것으로 이주 돌봄노동자의 복지국가에서의 배치를 밝히고 있다. 일본에서는 1990년 출입국관리법의 개정에 의해 정주자격을 가진 일계인들이 일하고 있으나, 이미 언어나 문화적인 근접성은 상실하고 있으며, 돌봄노동에 대한 참여는 제한적이다. 오히려 일본과 대만에는 동남아시아에서 온 돌봄노동자가 많이 있다는 점에서 글로벌화한 돌봄은 '탈민족화'하고 있다고 할 수 있다. 그러나 일본에서는 이주 돌봄노동자도 개호보험의 대상이 된다는 점에서 '탈가족화'하고 있으나, 대만에서는 '(재)가족화'하고 있다. 한편, 한국에서는 고용허가제에 서비스업이 불포함되어 있어, 조선족이 많은 돌봄노동에 참여하고 있는 점에서 '재민족화'되고 있다.

그렇지만 한국의 돌봄노동은 재분화되어 있어, 간병인과 가사노동자는 가족이 고용하고, 요양보호사는 개호보험에서 지출되는 점에서 ‘(재)가족화’와 ‘탈가족화’의 양방향성을 가지고 있다고 말할 수 있다.

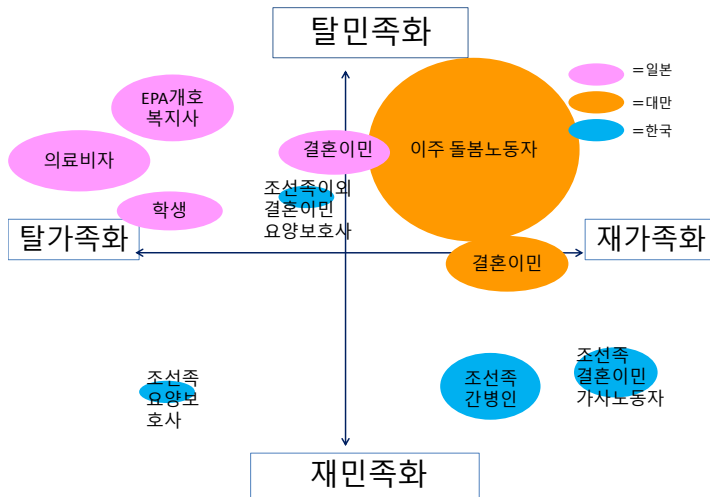


그림 3 이주 돌봄노동자의 복지국가에서의 배치

## 6. 결론을 대신하여

이민 레짐과 돌봄 레짐에서 추출한 지표에 따라, 일본, 한국, 대만의 이주 돌봄노동자의 배치를 정리한 결과, 아래와 같은 점들이 밝혀졌다. RCC 중에서도 일본과 한국의 돌봄노동 분야에서 이민의 수용은 수십 만 단위에서 이주 돌봄노동자를 받아들이고 있는 대만과 비교하면 다음과 같은 점에서 다른 양상을 나타낸다. 첫째로, 일본과 한국에서는 공적 개호보험제도가 성립됨으로 인하여 이주 돌봄노동자는 자격제도를 통해 자국민과 동등한 대우를 보장받고 있다는 점이다. 아직 소수이기는 하나, 일본에서는 개호복지사, 한국에서는 요양보호사라고 하는 자격을 취득하는 것을 통해 유자격의 이주 돌봄노동자를 통합하는 것이 가능해졌다. 동시에 자격제도에 의해 일정 숫자의 자국 돌봄노동자가 확보되고 있는 것도 대만과는 큰 차이이다. 둘째로, 대만에서는 현재 가족이 시장에서 서비스를 구매하는 방법밖에 없지만, 일본과 한국에서는 공적 개호보험제도의 성립에 의해 돌봄의 탈가족화로의 길이 열리고 있다. 그 가운데 이주 돌봄노동자의 유입이 앞으로 증가한다고 하더라도, 경로 의존성에 큰 변동은 없을 것이라고 여겨진다.

단, 일본과 한국의 큰 차이는, EPA 돌봄노동자는 돌봄을 하기 위해 국경을 넘지만, 조선족은 국경을 넘은 결과로서 돌봄노동에 종사하게 된 사람들이다. 복잡하게 뒤얽힌 이민 레짐과 돌봄 레짐은 이주 돌봄노동자를 중층적으로 결정하며, 다른 커어의

맥락과 의미를 자아내는 공간을 구성한다. 글로벌화하는 돌봄의 문제를 생각하는 것은 젠더만이 아니라, 에스티시티나 계급에 의한 차이를 포함하여, 우리 사회를 보다 민주적이고 공정하게 구상하는 계기를 내포하고 있다. 돌봄이란 호혜적 상호행위란 점에서부터, 이주 노동자의 권리를 옹호하고, 사회적 포섭을 진척시키는 것이 급진적인 의미에서의 ‘돌봄의 사회화’ 라고 할 수 있지 않을까.

\* 본 논문은 기반연구(C) ‘동아시아의 돌봄노동자의 국제이동: 이민 레짐과 돌봄 레짐의 시점에서’ (대표)의 성과 일부임.

## 참고문헌

- 安里和晃、2007、「日比經濟連携協定と外国人看護師・介護労働者の受入れ」久場嬉子編著 『介護・家事労働者の国際移動』日本評論社
- \_\_\_\_\_、2004、「高齢者介護施設の外国人労働者—台湾での聞き取り調査から」『社会科学研究年報』No. 35, 55-76
- 上野千鶴子、1990、『家父長制と資本制』岩波書店
- 小川玲子、2015、「東アジアのグローバル化するケアワーク：日韓の移民と高齢者ケア」『相關社会科学』第24号, 3-23
- オークレー、アン、渡辺潤・佐藤和枝訳、1974=1980、『家事の社会学』松籟社
- 韓国移民財団、2013、「法務部と韓国移民財団、オーダーメイド型外国人(同胞包含)ベビーカー専門教育実施」(법무부와 한국이민재단, 맞춤형 외국인(동포 포함) 육아도우미 전문교육실시) [http://www.kisf.org/notice/01.php?admin\\_mode=read&no=54&make=&search=&sub\\_cate=&s\\_url=](http://www.kisf.org/notice/01.php?admin_mode=read&no=54&make=&search=&sub_cate=&s_url=)
- キティ、エヴァ・フェダー、岡野八代、牟田和恵監訳、1999=2010、『愛の労働あるいは依存とケアの正義論』白澤社
- 厚生労働省、2015a、「介護人材の確保について」、第4回社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会資料(平成27年2月23日) [http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikan-shitsu\\_Shakaihoshoutantou/0000075028.pdf](http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikan-shitsu_Shakaihoshoutantou/0000075028.pdf)
- \_\_\_\_\_、2015b、「外国人介護人材受け入れの在り方に関する検討会」 <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakai.html?tid=225506>
- ダラ・コスタ、ジョヴァンナ・フランカ、伊田久美子訳、1978=2005、『愛の労働』、インパクト出版
- 李聖姫、2015、「韓国の外国人による認知症介護」、浴風会報告資料(未出版)
- 宮本太郎、2008、『福祉政治』有斐閣

- Constable, Nicole, 2007, *Maid to Order in Hong Kong: Stories of Migrant Workers*, Cornell University Press
- HK Immigration Department, Annual Report 2014, [http://www.immd.gov.hk/publications/a\\_report\\_2014/en/ch1.html](http://www.immd.gov.hk/publications/a_report_2014/en/ch1.html)
- Hochschild, A. R., 2000, Global Care Chain and Emotional Surplus Value, Eds. Hutton, W. and Giddens, A, *On the Edge: Living with Global Capitalism*, Jonathan Cape
- Ed. Kwon, Huck-ju, 2005a, *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*, Palgrave Macmillan, UNRISD
- Kwon, Juck-ju, 2005b, Transforming the Developmental Welfare State in East Asia, *Development and Change*, 36(3):477-497
- Lan, Pei-Chia, 2006, *Global Cinderellas: Migrant Domestic Workers and Newly Rich Employers in Taiwan*, Duke University Press
- National Statistics China (Taiwan), 2016, <http://eng.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=15761&ctNode=1609&mp=5>
- Ogawa, Reiko, 2014, Configuration of Migration and Long-Term Care in East Asia: The Intersection between Migration and Care Regimes in Japan and Taiwan, Eds. Raymond K. H. Chan, Lih-Rong Wang and Jens O. Zinn, *Social Issues and Policies in Asia: Family, Ageing and Work*, Cambridge Scholars Publishing, p117-140
- \_\_\_\_\_, 2012, Globalization of Care and the Context of Reception of Southeast Asian Care Workers in Japan, *Southeast Asian Studies*, Vol.49, No. 4, pp570-593
- Oishi, Nana, 2005, *Women in Motion: Globalization, State Policies, and Labour Migration in Asia*, Stanford University Press
- Razavi, Shahra, 2007, *The Political and Social Economy of Care in the Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*, UNRISD, <https://www.casaasia.es/encuentromujeres/2011/files/care-in-development-context.pdf>
- Ruhs, Martin, 2015, *The Price of Rights: Regulating International Labour Migration*, Princeton University Press
- Seol, Dong-hoon and Stretny, John D., 2004, South Korea: Importing Undocumented Workers, Eds. Cornelius, Wayne A. et al. *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford University Press
- Singapore Ministry of Manpower, 2015, Foreign Workforce Numbers, <http://www.mom.gov.sg/documents-and-publications/foreign-workforce-numbers>
- Taiwan Ministry of Labour, 2016, Foreign Workers Statistics, <http://statdb.mol.gov.tw/html/mon/i0120020620e.htm>
- Tsuda, Takayuki and Cornelius, Wayne A., 2004, Japan: Government Policy, Immigrant

Reality, Eds. Cornelius, Wayne A. et al. *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford University Press

World Bank, 2016, World Development Indicators,  
<http://data.worldbank.org/products/wdi>