

**Pei-Chia Lan: Deferential Surrogates and Professional Others:  
Recruitment and Training of Migrant Care Workers in Taiwan and Japan Smart Q&A**

**란 페이치아: 존중받는 대리인과 외지인 전문가:**

**대만과 일본의 이주 돌봄 노동자의 고용과 훈련**

(1:07) Q1: Do you observe significant differences in the politics and rhetorics about migrant care workers across East Asian receiving countries? Have these rhetorics changed over time as the labor force demand for migrant caregivers increases in aging societies?

이주 돌봄 노동자들에 관하여 정치권이나 대중 담론 등에서 동아시아의 수입국들 간에 유의미한 차이가 나타나는가? 고령화 사회로 이주 돌봄 노동자들에 대한 수요가 증가하면서 이러한 담론에 변화가 나타났는가?

(1:41) A1: So, I think most East Asian countries are facing two similar conditions. One is a rapidly ageing population coupled with declining birthrates, leading to a shortage in labor and care.

동아시아 국가들은 대체적으로 두 가지 공통 조건에 직면하고 있다고 생각한다. 하나는 출산율 저하와 맞물린 급격한 고령화, 그리고 이로 인한 노동력과 부양력의 부족이다.

(1:57) And secondly, the population in this region is relatively ethnically homogenous, so most countries have implemented relatively strict immigration policy.

둘째로 이 지역의 인구는 인종적으로 비교적 동질하기 때문에 대부분의 국가들은 상대적으로 엄격한 이민 정책을 실시해왔다.

(2:12) Taiwan and Japan both face similar problems. But they have come up with very distinct solutions in terms of employing migrant care workers.

대만과 일본은 유사한 문제를 맞이하고 있지만 이주 돌봄 노동자 고용과 관련하여 매우 상이한 해결책을 내놓았다.

(2:23) In Taiwan, it started with recruiting migrant women from the Philippines, Indonesia and Vietnam since 1992 for care workers. These migrant care workers are placed as guest workers.

대만에서는 1992 년에 필리핀, 인도네시아, 베트남의 이주 여성들을 돌봄 노동자로 고용하는 것부터 시작했다. 이 이주 돌봄 노동자들은 초대노동자(guest worker)로 취급되고 있다.

(2:39) That means they can only stay for a short while and they don't have access to become permanent residents or citizens, and at the same time they have to work, most of them, work in private homes.

즉 짧은 기간 동안만 대만에 머무를 수 있고 영주권이나 시민권을 획득할 수 없으며 대부분은 개별 가정에 고용되어 일해야 한다는 뜻이다.

(2:54) They are expected to play the role of surrogate family.

이들에게 기대하는 것은 대리가족(surrogate family)의 역할이다.

(3:00) By contrast, Japan has been very hesitant to recruit migrant care workers until very recently.

반면 일본은 최근까지도 이주 돌봄 노동자 고용을 극히 꺼렸다.

(3:09) In 2008 it signed equal partnership agreements with the Philippines, Indonesia and Vietnam to recruit nursing candidates and care worker candidates.

일본은 2008년에 필리핀, 인도네시아, 베트남과 간호 후보자와 돌봄 노동 후보자 고용에 관한 공조 협약을 체결했다.

(3:25) So these migrant workers are perceived as professionals in the making. That means they have to go through training in Japan, and they are expected to pass professional certification exams and then stay to work in Japan.

즉 이 이주 노동자들은 전문직 수련생으로 간주된다. 이는 이들이 일본에서 훈련을 거치고 전문직 자격시험을 통과한 후 일본에 계속 정주할 것을 예상한다는 뜻이다.

(3:43) So, the rhetorics in these two countries are very different. In Taiwan, the family analogy is often used to describe them.

즉 이 두 나라의 담론은 매우 다르다. 대만에서는 이 노동자들을 설명할 때에 가족의 비유를 드는 경우가 흔하다.

(3:53) We treat them like "one of the family". But in Japan they are really treated as professionals in the making.

우리는 그들을 "가족처럼" 대한다고 말이다. 하지만 일본에서는 실제로도 수련 중인 전문가처럼 대우한다.

(4:00) So, in my paper I try to explain these differences by looking at two major factors.

내 논문에서는 두 가지 주 요인을 가지고 이러한 차이점을 해명하고자 한다.

(4:08) One is what migration scholars call the care regime, or, you can simply say how society perceives what good care is and who should provide it.

하나는 이주 문제 학자들이 돌봄 체제(care regime)라고 부르는 것이다. 간단히 말해 한 사회가 무엇을 좋은 돌봄으로 간주하고 누가 제공해야 한다고 보는지에 관한 것이다.

(4:21) The second factor is the migration regime, or how society looks at the difference between foreigners and nationals, how we should treat foreigners in terms of their entry and employment.

두 번째 요인은 이주 체제(migration regime)이다. 한 사회가 외국인과 내국인이 어떻게 다르며, 외국인의 입국과 고용에 관해 어떤 대우를 해주어야 한다고 생각하는지에 대한 문제다.

(4:39) So, when we look at Taiwan, the care script really follows the model of familism.

이런 식으로 대만을 관찰하면 이들의 돌봄의 논리는 실제로 가족주의 모델을 따르고 있다.

(4:46) That means that family members are supposed to be the ideal agents to take care of the elderly. 이는 노인 간호의 이상적인 주체가 가족 구성원이어야 한다는 말이다.

(4:52) So, the employment of migrant care workers is kind of a compromise to maintain the façade of three-generational cohabitation.

따라서 이주 돌봄 노동자의 고용은 3세대 동거라는 외관을 유지하기 위한 일종의 타협책이다.

(5:06) But, at the same time, because right now the daughter in laws just don't have the time or are not willing to take care of their parents in law. So this is like the old tradition but in a new way.

하지만 한편으로는 이제 며느리들은 시부모를 돌볼 시간도, 의지도 없다. 그러므로 이는 오랜 전통을 새로운 방식으로 수행하는 것에 가깝다.

(5:19) In Japan, the care script has been changed quite a bit.

반면 일본에서는 돌봄의 논리가 상당히 달라졌다.

5:29) Although in Japan the family members still take a big chunk of work to take care of the elderly, since the implementation of the Long-Term Care Insurance Act in 2000, the long-term care insurance in Japan provides service rather than cash- this is different from the Korean's case- so, gradually it is professional workers who are expected to play the role of care giver instead of family members.

일본의 가족 구성원들은 여전히 노인을 돌보는 데에 상당한 노동력을 할애하고 있지만, 2000년 장기 부양 보험법(개호보험법, 介護保険法) 시행 이후, 장기 부양 보험은 현금 대신 서비스를 제공하고 있다. 한국의 사례와는 다른 점인데 아무튼 점차적으로 가족 구성원이 아니라 전문 노동자가 간호인의 역할을 수행한다고 생각하는 추세다.

(6:05) And also in terms of migration regime, Taiwan and Japan are quite different.

이주 체제에 관해서도 대만과 일본은 상당히 다르다.

(6:13) Taiwan, because of the contentious relationship between Taiwan and Japan (China), Taiwan does not prefer ethnic similarity. Because then it would become too easy for them to become part of us.

대만과 중국의 갈등 관계 때문에 대만에서는 인종적 유사성을 선호하지 않는다. 그렇게 되면 노동자들이 너무나 쉽게 '우리'의 일원이 되기 때문이다.

(6:25) The market, the visible difference, the visible ethnic difference of South Korean (Southeast Asian) workers, on the other hand, becomes a good way to mark the difference between national and foreigners.

반면 동남아 노동자들의 인종적 차이는 눈에 확연히 띠기 때문에 내국인과 외국인의 차이를 표시하는 좋은 방법이 된다.

(6:38) In Japan however, this is also similar to South Korea, ethnic similarity is preferred to ethnic difference. They prefer to hire someone with sufficient knowledge of the Japanese language and the culture to take care of the elderly.

하지만 일본에서는 한국과 비슷하게 인종적으로 다른 사람보다는 유사한 쪽을 선호한다. 일본에서는 노인을 잘 돌볼 수 있도록 일본어와 일본문화에 충분히 능통한 사람을 고용한다.

(6:56) So that's why they require people with nursing backgrounds, but they have to go through a training program to acquire knowledge of the culture. (7:10)

그래서 일본에서는 간호/간병 배경지식이나 경험이 있는 사람을 요하되 일본 문화에 관한 지식을 습득할 수 있는 연수 프로그램을 거치게 하는 것이다.

(7:11) Q2: While Taiwan's migrant care scheme works hard to reinforce a social hierarchy with migrant caregivers firmly at the bottom, you note that Japan treats migrant caregivers as 'professional others' in part due to pressure from domestic organizations who fear that migrant labor would drive down their own wages. What effect is the influx of migrant care workers having on the status and wage growth of the profession in these countries?

대만의 이주 돌봄 제도는 이주 간호인들을 최하층에 굳게 박아놓은 채로 위계를 강화시키는 반면 일본은 이주 간호인들을 '외지인 전문가'로 취급하는데 부분적으로는 이주 노동자들 때문에 임금이 저하될 것을 우려하는 국내 조직들의 압력에서 비롯된 결과라고 지적한다. 이들 국가에서 이주 노동자들의 유입은 해당 직종의 지위나 임금 상승과 관련하여 어떤 효과를 일으키는가?

(7:40) A2: In Taiwan, because migrant care workers are employees at private homes and they provide standby service, their jobs often fuse the categories of domestic workers and care workers.

대만에서는 이주 간호인들이 개인 가정에 고용되어 상시 서비스를 제공하기 때문에 가정부와 간호인의 업무 분야가 혼재되는 경우가 많다.

(7:56) At the same time, even the government does not quite recognize their work as "real work" because they are not covered by Taiwan's labor standard laws.

또한 대만의 노동기준법에는 이들이 적용대상이 아니기 때문에 정부조차 이들의 노동을 "진짜 노동"으로 간주하지 않는다.

(8:10) So overall, the existing condition of migrant care worker has become a barrier to the professionalization of care work as you can imagine, local people are not interested in entering this position, so it just kind of brings forth care work as informal, substandard, undesirable job.

따라서 짐작할 수 있다시피 이주 돌봄 노동자들의 현재 조건이 이들 직업의 전문화를 가로막는 장애물이 되었으며 내국인들은 이 직종에서 일하는 데에 흥미가 없기 때문에 돌봄 노동은 비공식적이고 기준 미달이며 기피하는 직종으로 여겨진다.

(8:37) In Japan things are a little bit different because these EPA workers are treated as professionals. They have a nursing background and they will receive equivalent salary and working conditions once they pass the certification and exam.

일본에서는 EPA 노동자들이 전문가로 대우받기 때문에 상황이 조금 다르다. 이들은 간호 경력이나 학력이 있기 때문에 자격시험에 합격하면 그에 상응하는 급여와 노동조건을 획득한다.

(8:58) However, as I mentioned before, because the care culture in Japan emphasizes so much the cultural dimension of it, this EPA migrant workers are treated as what I call "professional others". 하지만 앞서 언급했듯이 일본의 돌봄 문화는 일본의 문화 측면을 워낙 강조하기 때문에 이러한 EPA 이주 노동자들은 내가 "외지인 전문가"라고 부르는 존재로 대접받는다.

(9:15) Even though they are professionals, they are considered- their ethnic differences make them incapable of playing the role of professional workers.

이들은 전문가이기는 하지만 이들의 인종적 차이 때문에 전문직 노동자로서의 역할을 수행할 수 없다고 간주된다.

(9:27) But I also want to mention that when you look at the survey of care facilities in Japan who actually employ these EPA workers, these employers actually report a very positive evaluation of these EPA workers.

그렇지만 실제로 EPA 노동자들을 고용하는 일본의 돌봄 시설들에 관한 조사를 살펴보면 EPA 노동자에 대해 매우 긍정적인 평가를 하고 있는 것을 알 수 있다.

(9:47) They will use reasons like, "they bring fresh air to the Japanese elderly." "They are so cheerful." "They have soft skills." "They are very pleasant." "They have pleasing personalities."

그 이유로는 "일본 노인들에게 신선한 바람을 가져다준다." "아주 활기차다." "부드럽게 대하는 기술이 있다." "착하다." "성격이 좋다."는 점이 꼽힌다.

(10:04) In other words, they are using this essentializing rhetoric to describe these professional others, only they use the ethnic otherness as some kind of soft skills and positive capability.

다시 말해, 일본에서는 이들 외지인 전문가들을 묘사하기 위해 이처럼 본질화의 논리를 활용한다. 인종적 타자성을 일종의 부드러운 기술 또는 긍정적 역량으로 사용하는 것이다.

(10:17) And even migrant workers I interview use similar rhetoric to emphasize their capability.

내가 인터뷰했던 이주 노동자들조차도 자신의 능력을 강조하기 위해 이러한 논지를 동원했다.

(10: 28) They would describe themselves as something positive, like they can add some personal intimacy to the Japanese workplace that they criticize as overly standardized or bureaucratic. (10:44)

이들은 일본의 일터가 너무 경직되어 있고 관료적이라고 비판하면서 자신들이 좀 더 개인적인 친밀함을 불어넣을 수 있다는 긍정적인 측면으로 자신을 묘사한다.

(10:47) Q3: You highlight the inherent contradictions that exist between the way that migrant care workers are treated in terms of immigration status and the actual significance of the role that they perform. What can you tell us about the sustainability of the current labor migration scheme for caregivers in these two countries? What changes could be made to make these programs more sustainable?

당신은 이주 돌봄 노동자들이 이민자 지위로 대접받는 현실과 그들이 수행하는 역할의 중요성 사이에 본질적인 모순이 있다는 점을 강조하고 있다. 이 두 나라에서 간호인들에 관한 현재의 노동 이주 정책이 지속가능하다고 생각하는가? 이 정책이 보다 잘 지속될 수 있으려면 어떤 변화가 필요할까?

(11:24) A3: Well, in Taiwan's case I called these migrant workers "deferential surrogates", so this is like an oxymoron.

대만의 경우 나는 이 이주 노동자들을 "존중받는 대리인"이라는 모순된 표현으로 부른다.

(11:32) On the one hand you are welcomed into the private domain of the home, but you are placed in a very vulnerable condition of disposable labor.

한편으로는 가정의 사적인 영역까지 들어와도 환영 받지만 언제든 버릴 수 있는 노동이라는 매우 취약한 조건에 놓이게 된다.

(11:47) So, there is this contradiction.

이런 모순이 있는 것이다.

(11:51) The migrant workers right now can work as long as 12 years in Taiwan.

이런 이주 노동자들은 현재 대만에서 최장 12년까지 일할 수 있다.

(11:56) The Ministry of Labor even proposed to extend the maximum amount of labor to 15 years.  
노동부는 이를 15년까지 연장하도록 하는 법안을 제출해놓았다.

(12:02) However, they are still not able to become permanent residents or naturalized citizens. So I think this inherent tension makes this policy unsustainable.

그러나 이들은 여전히 영주권을 얻거나 귀화를 할 수는 없다. 그래서 나는 이러한  
본질적 긴장 때문에 이 정책이 지속불가능하다고 본다

(12:18) In Japan's case, although they are treated as semi-professional, but I mentioned earlier, because professional care work itself is perceived as so embedded in Japanese culture and language. 일본의 경우 이들은 준전문가로 대접받지만, 앞서 언급했다시피 전문 돌봄 노동 자체에 일본 문화와 언어가 아주 깊이 자리 잡고 있기 때문에

(12:34) So it's actually very difficult for them to pass the certification exam. And because the passing rate has been so low, this policy has become a de facto guest worker system.

자격 시험을 통과하기는 사실 매우 어렵다. 그리고 합격률이 워낙 낮기 때문에 이  
정책은 사실상 초대 노동자(guest worker) 제도와 다를 바가 없다.

(12:48) And interestingly, even for those who actually pass the exam, many of them decide to leave Japan because they feel like the Japanese workplace is not welcoming for foreigners.

흥미롭게도 실제로 시험에 합격한 사람들조차 일본의 노동환경이 외국인을 환대하지  
않는다고 느껴서 대다수는 일본을 떠나기로 한다.

(13:01) So, I think for Taiwan, the government really needs to recognize that care work is real work, and that migrant workers should not be treated as disposable workers, but as workers with permanent rights and entitlements.

그러므로 대만의 경우 정부가 돌봄 노동이 진짜 노동이라는 점을 인정하고 이주  
노동자를 쓰고 버릴 수 있는 일회용이 아니라 영구적인 권리와 자격을 갖춘 노동자로  
대우해야 한다고 생각한다.

(13:23) In Japan's case, I think we really need to confirm the situation that care work has different shades and ways,

일본의 경우에는 돌봄 노동이 매우 다른 방식과 결을 띠고 있는 상황이라는 점을 확실히  
해야 한다고 생각한다.

(13:35) and the overt emphasis on Japanese care and language could only become the barrier to the provision of quality care.

그리고 일본 문화와 언어에 대한 과도한 강조는 고품질의 돌봄을 제공하는 데에  
장애물이 될 뿐이다.

(13:44) <Q> So, in terms of concrete policy measures, then would you recommend, for example, Taiwan makes changes to make immigration status more flexible, Japan maybe loosens its language requirements, that sort of thing?

그렇다면 구체적인 정책 조치라는 점에서 예를 들면 대만은 이민 지위를 보다 유연하게 만들고 일본은 언어 요구조건을 완화하는 등의 변화를 주어야 한다고 제안하는 것인가?

(13:57) <A> Yeah, I do think so. I think in Taiwan, even though they are not going to become naturalized citizens, they should be entitled to equal rights as local workers,

그렇다. 나는 그렇게 생각한다. 대만의 경우 이들을 귀화시키지는 않더라도 최소한 국내 노동자와 같은 권리를 부여해야 한다.

(14:14) and especially in terms of the right to transfer employers, and also the regulation on their working hours and their off days,

특히 고용주를 바꿀 수 있는 권리에 관해, 그리고 노동 시간과 휴일에 관한 규정과 관련해서 그렇다.

(14:28) especially they should be covered by the labor standard laws.

또 특히 이들도 노동기준법의 적용을 받아야 한다.

(14:35) Q4: As Korea stands poised to overtake Japan as the most rapidly ageing society in the world, it faces similar challenges regarding a potential labor market shortage of caregivers and a reluctance to welcome an influx of foreign workers. What are some lessons that Korea can take from the cases of Japan and Taiwan?

한국이 일본을 제치고 세계에서 가장 빠른 고령화 사회가 될 것으로 보이는 상황에서 잠재적으로 노동시장에서 간호인의 부족과 외국 노동자 유입에 대한 기피라는 비슷한 난제에 직면하고 있다. 일본과 대만의 사례에서 한국이 배울 점이 있다면 무엇일까?

(14:51)A4: Based on my understanding, the care culture of South Korea is also very similar to Taiwan.

내가 이해한 바로는 한국의 돌봄 문화는 대만과 매우 유사하다.

(15:00) It follows the model of familism.

가족주의 모델을 따르고 있는 것이다.

(15:04) Family members, especially female family members, daughters in law, are expected to take care of the elderly.

가족구성원, 특히 여성 가족 구성원, 즉 며느리가 노인을 돌보기를 기대한다.

(15:12) In terms of the migration regime, Korea is more similar to Japan. It prefers ethnic similarities to ethnic difference,

이주 체제의 측면에서는 한국은 일본과 비슷하다. 인종적 차이보다는 인종적 유사성을 선호한다.

(15:24) which is why Korean-Chinese have been the major source of labor in terms of care work. So I think I have probably three points to offer.

조선족이 돌봄 노동의 주요한 공급원이 된 이유이다. 이런 점에서 아마도 세 가지 점을 지적할 수 있을 것 같다.

(15:36) The first one, in terms of care culture- I think what we can learn from both Taiwan's and Japan's case is that when we outsource care work to non-family members, it does not necessarily diminish the quality of care.

첫 번째로 돌봄 문화와 관련해서 우리가 대만과 일본으로부터 배울 수 있는 것은 가족이 아닌 사람들을 보육 혹은 간병인으로 고용하는 것이 반드시 서비스의 저하로 이어지지 않는다는 점이다.

(15:56) In some cases it actually improves the quality of care. For example, adult children can develop a network of cooperation with migrant care workers.

오히려 더 양질의 서비스를 제공하기도 한다. 예를 들어 성인자녀들은 이주 노동자들과의 협력 네트워크를 형성할 수 있다.

(16:09) Also, in some cases I actually noticed that the elderly actually feel more comfortable receiving hands-on care from non-family members, for example, helping with the toilet or bathing.

게다가 어떤 경우에는 노인들이 비가족구성원으로부터 직접적인 보살핌(예컨대 용변이나 목욕을 도와주는 것)을 받는 것을 더욱 편하게 느낀다는 것을 알게 되었다.

(16:30) Ageing parents would actually feel awkward or embarrassed to receive such care from their own children.

연로한 부모님들의 입장에서는 당신들의 자녀로부터 그런 보살핌을 받는 것을 어색하거나 부끄럽게 생각할 것이다.

(16:38) The second thing in terms of the ethnic difference of migrant care workers- from looking at the case of Taiwan and Japan, we also find that the ethnic difference of migrant care workers can also become a plus, not necessarily a minus, in terms of the quality of care.

두 번째는 대만과 일본의 경우를 보면 돌봄 서비스를 제공하는 이주 노동자들의 민족적 차이가 서비스의 질을 향상시킬 수 있다는 점이다.

(17:01) For example, for the older generation of Taiwanese and Japanese, they did not express affections toward their children verbally or physically.

예를 들어 대만과 일본의 기성세대는 그들의 자녀에 대한 애정을 말이나 행동으로 표현하지 않았다.

(17:17) But when I observed their interactions with migrant care givers, I noticed the change in behaviors, quite shockingly.

그러나 이주 돌봄 노동자들과 그들의 상호작용을 살펴본 결과, 놀랍게도 그들의 행동에 상당한 변화가 있었다.

(17:26) For example, a Filipina would kiss the cheek of a grandma, or hug them tightly, saying “I love you.”

필리핀 여자가 할머니의 볼에 입을 맞추거나 포옹을 하면서 “사랑해요”라고 이야기 하는 경우에

(17:36) And the grandmother will probably say, in broken English, “I love you too!”

그 할머니 역시 서툰 영어로 “나도 사랑해”라고 말할 것이다.

(17:43) And that’s very interesting, because in this case we actually see that the market-based relationship across ethnic differences can actually produce new forms of intimacy that are not constrained by the cultural tradition.

여기서 민족적 차이를 뛰어넘는, 시장을 기반으로 한 관계가 문화적 전통의 제약을 받지 않는 새로운 종류의 친밀감을 형성한다는 것을 확인할 수 있다.

(18:02) So I think the multi-cultural exposure could actually bring new ways of intimacy and emotion and that can be a good thing for South Korea too.

그러므로 다양한 문화에의 노출이 친밀감을 쌓고 정서를 공유할 수 있는 새로운 길을 보여준다고 생각한다. 이는 또한 한국에게도 이로울 수 있다.

(18:18) And finally, I want to talk about the regulation or the institutionalization of care work.

마지막으로 돌봄 업무의 규제 혹은 제도화에 대해서 이야기하고자 한다.

(18:26) I think it is very important that we should recognize care work as real work. That means we should offer care workers with sufficient labor protections.

사람들이 돌봄 업무를 진정한 일로서 인식하는 것은 이러한 노동을 제공하는 이들을 보호해야 한다는 생각으로 이어질 수 있기 때문에 매우 중요하다.

(18:37) And those are- I think it’s important we see care work as a real profession and we should try to see care as a public and social responsibility

(18:51) rather than a family duty, burden on women, nor to see it simply as some kind of class privilege that only wealthy families are able to purchase on the market. (19:05)

보육 및 간호 업무를 단순히 가족으로서의 의무, 여성에게 주는 부담, 또는 부유한 가족들만이 누릴 수 있는 특혜라고 치부하기보다는 진정한 직업이자 공적, 사회적 책임으로 여기는 자세가 필요하다.