현대사회와 다문화 제15권 2호(1~29) http://dx.doi.org/10.35281/cms.2025.05.15.2.1

# 가사노동의 제도화와 기술 레짐 : 필리핀의 가사인력 송출 사례를 중심으로

임안나*

**요약**_이 논문은 필리핀 가사노동자의 사례를 중심으로 글로벌 노동 이주의 맥락에서 기술 레짐의 작동 방식을 검토한다. 최근 인력 수용국들이 이주노동자 선별 기준으로 특정한 기술과 자질의 종류를 규정하는 한편, 필리핀 정부는 가사노동자의 전문성과 기술을 강조하면서 고용주가 원하는 '이상적인 노동자'를 만들어내는 시스템을 구축해 왔다. 하지만, 이러한 기술 레짐은 전문인력을 요구하는 수용국 정부의 권한을 더욱 강화하는 한편, 유연한 노동력을 만들어냄으로써 가사노동과 돌봄노동을 저숙련 노동의 범주에 가둔다. 이 논문에서는 가사노동, 돌봄노동이 특정한 기술과 자질을 요구하는 '전문적인' 일자리로 제도화되는 과정에서 드러나는 모순적 상황을 조명함으로써, 차별적이고 배타적인 방식으로 기술을 구성하는 기술 레짐을 통해 가사노동이 성별화, 인종화된 저숙련 노동으로 재생산되고 있음을 강조할 것이다.

**주요어**_노동 이주, 가사노동, 돌봄노동, 필리핀, 기술 레짐

---

이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2021S1A5B5A16076413).

* 강원대 사회과학연구원, 문화인류학, 전임연구원, modicum@hanmail.net

# 1. 서론

신자유주의적 세계화의 흐름 속에서 노동 이주는 대표적인 이주 유형 중 하나로 등장했다. 외국인 인력을 고용하는 국가는 기본적으로 단기계약을 통한 고용정책을 채택하기 때문에 이주노동자는 계약이 종료되면 본국으로 돌아갈 것으로 기대된다. 이런 점에서, 단기노동 이주는 일시적, 일회적인 이주 유형으로 분류되지만, 특히 저숙련 이주노동자(low-skilled migrant workers)는 하나 이상의 나라에서 노동 이주를 반복하는 경향이 있다(임안나 2022: 282). 이런 상황에서, 다양한 유형의 '다국가 이주(multi-country migration)'는 저숙련 이주노동자에게서 두드러지게 나타나는 이주 패턴으로 주목받기 시작했다(Parreñas et al. 2019; Paul 2011).

예를 들면, 폴(Paul 2011: 1844)은 이주노동자들이 그들이 희망하는 최종 목적지로 이동하기 위해 위계화된 글로벌 노동시장의 중간층에 해당하는 여러 국가에 체류하는 장기적인 전략을 구사한다고 지적하면서, 이러한 이주 현상을 '단계적 이주(stepwise international migration)'라 명명한다. 폴에 따르면, 취업이 비교적 쉽고 임금수준이 낮은 중동 지역은 글로벌 노동시장의 최하층, 싱가포르, 말레이시아, 타이완, 홍콩 등이 중간층에 속한다. 캐나다와 이탈리아처럼 임금수준이 높고 영주권 획득의 가능성이 있는 나라는 최상위층에 해당한다. 가사노동자의 경우 주로 글로벌 노동시장의 최하층으로 진입해 상향 이동을 시도한다고 설명한다.

하지만 저숙련 이주노동자는 단계적 이주보다는 하위층이나 중간층 내에서 순환하는 이주 궤도에 놓이기 쉽다. 특히 숙련이나 기술이 요구되지 않는 전형적인 여성의 일로 평가절하되어 온 가사노동의 경우 단계적 이주와 더욱 거리가 멀다. 아랍에미리트 필리핀 가사노동자 이동 패턴을 연구한 빠레나스 외(Parreñas et al. 2019)에 따르면, 이주 가사노동자는 에이전시와 브로커의 매개로 이주하면서 진 빚으로 인한 '이주의 불안정', 수용국의 배타적인 이민정책과 취약한 근로 환경으로 인한 '노동의 불안정', 저임금과 빈곤으로 '미래 불안정' 상태에 직면하기 때문에 글로벌 노동시장의 최하층을 벗어나지 못한 채 가사노

동자로서 생계형 이주를 반복하게 된다.

위 연구들은 이주 가사노동자의 '연속적 노동 이주(serial labor migration)', 또는 '순환 이주' 현상이 저숙련 이주노동자의 체류 지위를 제한하는 고도화된 국가 통제 정책과 초국가적으로 형성된 상업적인 이주산업에 의해 발생한다는 사실을 강조하는 동시에, 이주노동자들이 글로벌 노동시장에서 그들이 직면하는 현실에 '유연하게' 적응하는 과정에서 만들어지는 역동적인 과정임을 상기시킨다. 무엇보다, 노동시장에서 저숙련/고숙련 구분에 기반을 둔 기술 선별적인 이주 정책은 오랫동안 여성 가족 구성원이 무임금으로 수행해 온 가사노동을 저숙련 노동으로 범주화함으로써 가사노동에 대한 저평가와 불안정한 노동 조건을 정당화하는 기제로 작용해 왔다.

최근 이주노동자 고용에서 특히 '기술'에 대한 평가는 이주 정책의 핵심 요소로 떠올랐다. 지난 10년에 걸쳐 대부분의 인력 수용국은 학력, 경력, 언어능력 등 특정 조건을 바탕으로 이주노동자 고용을 결정하는 '기술 레짐'을 구축해 왔다(Kolbe and Kayran 2019). 기술 레짐은 "노동시장에서 바람직한 노동자를 규정하는 새로운 형태의 통제 및 제어 장치"(Shan and Fejes 2015)로 정의된다. 수용국 정부는 특정한 능력과 자질을 요구함으로써 이주노동자에 대한 권한을 강화하며, 송출국 정부는 노동시장 수요에 반응하면서 고용주가 원하는 '이상적인 노동자'를 생산해내고자 한다. 그 과정에서, 이주노동자는 이주를 시도할 때마다 목적지 국가의 기술 규정과 제도에 맞춰 자격 요건을 갖추고 적응하는 유연성이 강제된다.

이 글에서는 필리핀의 사례를 중심으로 송출국의 관점에서 기술 레짐의 작동 방식을 검토한다. 인력의 해외송출을 국가적 근간 사업으로 펼쳐온 필리핀은 대표적인 가사노동자 송출국 중 하나이다. 해외로 송출되는 인력의 약 60%가 여성이며, 이들은 주로 가사, 돌봄, 간호, 유흥 등 성별화된 직업군에 고용되고 있다. 글로벌 노동시장에서 가사노동과 돌봄 인력 수요가 급증하면서 필리핀 정부는 전문인력을 생산하는 맞춤형 인력 송출 정책을 펼치고 있다. 특히 자격증 제도와 직업훈련 프로그램을 통한 가사, 돌봄노동의 표준화, 전문화 전략을 통해 인력 송출을 적극적으로 마케팅하고 있다.

오르티가 외(Ortiga et al. 2021: 437)에 따르면, 기술 레짐은 '바람직한' 노동자를 구성하는 전략이며, 지원자의 능력을 평가하기 위한 합리화된 수단이자 과정이다. 따라서, 기술이 어떻게 요구되고 획득되면서 구성되는지의 문제는 중요한 탐구대상이 된다. 이런 맥락에서, 이 글에서는 가사노동, 돌봄노동이 특정한 기술과 경력을 요구하는 일자리로 제도화되는 과정에서 드러나는 모순적 상황을 조명하고, 기술 레짐을 통해 가사노동이 성별화, 인종화된 저임금 노동으로 재생산되고 있음을 강조할 것이다.

## 2. 이론적 배경

### 1) 가내노동의 젠더화와 인종-계급화

글로벌 노동시장에서 가사노동은 극도로 젠더화, 인종화된 일자리 범주에 속한다(Glenn 2010). 신자유주의적인 세계화의 흐름 속에서 1980년대 이후 저개발국 여성들이 생계부양자로서 개발국으로 이동하는 현상이 두드러지게 나타났다. 여성들은 주로 전통적으로 여성의 일로 취급되던 가사, 돌봄노동에 투입되어 저숙련 노동자로 분류됨으로써 성별화된 글로벌 노동시장을 형성해 왔다. 사센(Sassen 2002)은 빈곤에서 벗어나기 위해 국경을 넘는 이주 가사노동자들이 하층부에서 생존회로(survival circuits)를 형성하는 중요한 글로벌 행위자임을 강조하면서, 전 지구화 과정이 분절적으로 전개되고 있다고 설명한다.

가사노동의 젠더화, 인종-계급화는 일찍이 이주 가사노동자를 대규모로 수용하기 시작한 걸프 지역에서 특히 두드러졌다. 1960년대 걸프 지역에서 가사노동은 주로 가난한 현지 여성이나 아랍 국가 출신이 수행했지만, 아랍 국가 간 문화, 정치적 갈등이 고조된 1970년대부터 남아시아와 동남아시아, 아프리카 출신 이주노동자로 대체되기 시작했다(Jureidini 2010: 88-90). 따라서, 걸프 지역에서 가사노동은 '외국인의 일'이라는 인식이 강하게 자리 잡았다. 일례로, 레바논에서 '스리랑키(Sri Lanky)'는 가사노동자에 대한 인종적, 차별적 스티그

마가 부여된 '하녀(servants)'의 동의어로 사용된다.

일부 연구자들은 이 지역에서 외국인 메이드(maid) 고용이 과시적인 소비 품목 중 하나로 여겨지고 있다고 지적한다(Jureidini 2009; Sabban 2004). 아랍에미리트의 가사노동자를 연구한 사반(Sabban 2004: 12)에 따르면, 아랍에미리트에서 가사노동자 고용은 높은 지위를 획득하는 수단으로 작용하면서 가사노동자에게는 낮은 사회적 지위를 부여한다. 쥬레디니(Jureidini 2009)는 레바논 내 외국인 가사노동자 수요가 증가하면서 가사노동이 레바논 여성에게 부적절한 일자리라는 인식이 생겨났으며, 하층계급 여성의 일이라는 낙인화가 더욱 강화되었다고 주장한다.

걸프 지역에서 가사노동의 젠더화와 인종-계급화를 유지하고 강화하는 기본적인 틀로 작용하는 것은 카팔라 제도(Kafala system)[1]이다. 1950년에 처음 도입된 카팔라 제도는 1970년대부터 아시안 이주노동자를 통제하기 위한 제도로 기능해 왔다(Longva 1999). 이 제도는 정부가 고용주인 개별 시민에 이주노동자에 대한 권한을 위임함으로써 다양한 종류의 불법행위를 할 수 있게 법적으로 허용해 놓은 통제체계이다(김경학 2022: 67). 이 제도를 통해 '저렴한 노동력'으로 유입된 아시아 노동자는 아랍인 노동자보다 순종적이고 통제가 쉬운 인력으로 여겨졌다(Kapiszewski 2006: 7).

특히 사적 공간에서 근무하는 가사노동자를 대상으로 노동력 착취, 인권 침해, 폭력 피해 사례가 속출하면서 이 제도는 "현대판 노예제도"라는 비판을 받아왔다(Longva 1999). 이슬람 종교법 역시 이주 여성의 섹슈얼리티 통제를 통해 카팔라 제도를 뒷받침한다. 예를 들어, 이주 여성이 임신할 경우 간통죄로 규정되는 지나(zina)가 적용되어 수감의 대상이 되며, 부도덕하여 양육에 부적절하다고 여겨져 아기와 강제로 분리되거나 추방된다(Mahdavi 2014).

아랍에미리트의 필리핀 이주자를 연구한 호소다(Hosoda 2013: 22-23)는 필리핀 가사노동자들은 자신의 사회적, 법적 지위를 노동자가 아니라 '하녀

1 전통적으로 카팔라제도는 아랍 사회에서 호스트가 이방인 손님을 초청하기 위해 손님의 보호와 그의 신분을 보증하는 메커니즘으로 기능했다(Longva 1999).

(servants)'로 인식하면서 스스로 다른 필리핀 이주자와 구별하는 경향이 있다고 지적한다. 다른 직종에 속한 이주노동자들 역시 가사노동이 사적 공간 내에서 이루어지며 물리적, 언어적 학대에 취약하다는 점 때문에 하층계급의 일로 인식한다.

카타르 사례를 연구한 나지(Nagy 1998)는 국적과 성별이 사회적, 공간적 차별화의 중요한 축이며 종족과 언어가 이주 가사노동자들 사이에서 나타나는 계층화의 지표로 작용한다고 주장한다. 예를 들어, 필리핀 가사노동자는 학력이 높고 영어를 구사할 수 있으며 비교적 밝은 피부색을 가지고 있어서 다른 동남아 출신 여성보다 훨씬 선호된다. 반면, 어두운 피부의 무슬림 필리핀 여성은 학력이 낮다고 인식되어 낮은 임금을 받는다(Nagy 1998: 90–91).

페르난데즈 외(Ferdandez and de Regt 2014: 1–2)는 상류층 가정의 경우 영어를 구사하는 고학력의 필리핀 가사노동자를 고용하는 경향이 있으며, 중산층은 인건비가 더 저렴한 스리랑카나 에티오피아 여성들을 선호한다고 설명한다. ILO(2017)에 따르면, 실제로 걸프 지역 외국인 가사노동자는 국적에 따라 임금 격차가 있다. 1980년대 말 레바논의 스리랑카 가사노동자의 월급은 70–100달러였지만, 필리핀 가사노동자의 월급은 250달러 정도였다. 지난 20여 년간 이러한 국적별 임금 격차는 큰 변화 없이 유지되고 있다.

가사노동자의 지위를 더욱 취약하게 만드는 인신매매 형태의 불법 고용 관행은 이제 대부분의 나라에서 금지되었지만, 카팔라 제도가 여전히 이주노동자의 고용과 체류와 관련된 권한을 고용주나 에이전시에 부여한다는 점에서 근본적인 개선은 이루어지지 못했다. 경제적 목적에서 가사노동자를 적극적으로 송출하는 송출국 정부와 제한적인 고용 정책을 통해 이주노동자의 취약한 지위를 재생산하는 수용국 정부 모두 가사노동을 성별화된 저임금 저숙련 노동에서 벗어나지 못하게 만드는 강력한 요인이다(Frantz 2013). 특정 기술에 대한 요구와 평가가 노동 이주 규제의 핵심 기제로 떠오른 최근 상황에서, 기술의 '사회적 구성' 논의는 가사노동의 제도화와 맞물려 역동적으로 형성되는 이주 흐름을 포착하기에 유용하다.

## 2) 기술 레짐(skill regime)과 노동 이주

노동의 상품화, 젠더화, 인종화 논쟁과 더불어 1970년대 초 사회학에서 등장한 기술의 사회적 구성에 대한 논의는 계급, 젠더, 인종이 노동자가 가진 기술이 인지되고 평가되고 보상받는 과정에 영향을 미친다는 사실에 주목하면서 기술의 개념화, 범주화가 사회적으로 구성된다고 본다(Armstrong 2013; Steinberg 1990). 즉, 기술은 "개인적, 독립적, 객관적이지 않으며 개별적으로 획득되는 능력이자 사회적 구성의 결과물"(Armstrong 2013)이다. 예를 들어, 암스트롱(Armstrong 2013)은 여성의 일에 '기술'을 규정하고 평가하려는 시도가 이루어질 때 발생하는 긴장 뒤에는 기술에 대한 인지, 평가, 실천을 형성하는 다양한 동력들이 존재한다고 설명한다.

페미니스트 학자들은 기술을 규정하고 평가하는 과정에서 엄격한 젠더 위계가 개입되는데, 여성과 관련된 활동을 평가절하하는 문화적 관행이 젠더에 따른 임금 격차를 정당화한다고 주장한다(Steinberg 1990). 고용주는 이윤을 최대화하고 비용을 줄이기 위해서 가사노동을 '단순 업무'로 분류하고 저숙련 또는 비숙련(unskilled) 노동으로 규정함으로써 노동 과정에 대한 통제권을 가진다는 것이다. 즉, 재생산노동이 생산성이 낮은 저숙련 노동으로 저평가되는 것은 그것이 어떤 기술적 요구를 충족시키지 못해서가 아니라 기술이 배타적이고 차별적인 방식으로 구성되어 왔기 때문이다(Stevano et al. 2021).

최근 이주 연구자들은 이러한 시각을 기술 레짐 논의와 연결하기 시작했다(Liu-Farrer et al. 2021; Ortiga et al. 2021; Oishi 2023; Ogawa 2018; Nowicka 2014). 노위카(Nowicka 2014: 3)에 따르면, 기술은 "이주노동자들이 가지고 입국하는 고정된 무언가가 아니라 지리, 역사적으로 구체화되며, 고도화된 정부 정책에 따라 만들어진다". 샨과 페제스(Shan and Fejes 2015: 228)는 기술을 통해 기존의 젠더, 인종, 계급의 사회적 위계에 기반을 두고 사회 제도가 어떻게 이상적인 노동자를 구성하는지 더 잘 이해할 수 있다고 주장한다.

일본의 사례는 숙련과 비숙련의 구분이 특정 국가 내에서 정책을 통해 정치적으로 형성된다는 사실을 분명히 드러낸다. 오이시(Oishi 2023)는 일본 정부가

저숙련 노동자 고용에 배타적이지만 부족한 돌봄 인력 확보를 위해 기술 개념을 '자격증 중심'에서 '능력 중심' 개념으로 변경했다고 설명한다. 일본 정부는 2018년 이민법개정을 단행해 국가자격증 획득과 일본어 시험 통과라는 조건을 충족하면 가사노동, 돌봄노동을 포함해 기존의 저숙련 노동을 숙련 노동으로 재분류했다. 하지만, 현실적으로 가사노동과 돌봄노동은 여전히 저숙련 노동으로 취급되고 있다.

싱가포르 사례를 연구한 오르티가 외 연구자들(2021)은 싱가포르의 돌봄 다이아몬드(care diamonds)가 어떻게 글로벌 돌봄 체인과 교차하는지를 분석한다.[2] 이 연구에 따르면, 싱가포르 정부는 부족한 인력 충당을 위해 싱가포르 여성과 이주 여성을 돌봄노동자로 만들어내고자 한다. 그 과정에서 싱가포르 정부는 자국민을 대상을 진입 장벽을 낮추지만, 이주노동자에게는 자격 요건 및 입국 전 직업훈련의 의무를 강화함으로써 '전문적인' 돌봄노동을 수행할 것을 요구한다. 이 연구는 싱가포르 정부의 상충하는 이중 전략이 현지 노동자와 이주노동자 간 위계를 만들어내는 동시에 돌봄노동을 평가절하하는 기존 관행을 유지하는 강력한 요인이라고 지적한다.

숙련 노동자에게 있어서 해외 노동 경력은 기술 축적 과정의 일부로서 사회적 자본의 형태로 활용될 수 있다. 이주노동자는 이주 경험을 통해 새로운 네트워크의 구축과 적응 과정을 겪으며, 본국 귀환 후 또는 재이주한 국가의 노동시장에서 유리한 위치를 점할 수 있다. 하지만 자격증 소지 여부가 핵심적인 간호사의 경우 오히려 탈숙련화(deskilling)를 경험하기 쉽다. 예를 들어, 일본에서 외국인 간호사는 일본어 국가자격증 시험에 통과하기 전까지는 간호조무사로서 돌봄노동자의 업무를 수행해야 한다. 즉, 본국에서 간호사로 일한 경력이 있다 하더라도, 일본 국가자격증을 획득하지 못한다면 업무가 돌봄노동으로 제한되기 때문에 결국 일본 체류 동안 간호사로서의 기술은 쇠퇴하게 된다(Ogawa 2018).

---

2 돌봄 다이아몬드는 한 국가 내에서 형성되는 가족, 커뮤니티, 시장, 국가의 돌봄 제공 구조로, 특히 아이, 노인, 만성 질환자 등 집중 돌봄 대상자에 돌봄이 제공되면서 발생하는 구조이다(Ortiga et al. 2021: 3).

하지만 이주 가사노동자가 수용국에서 경험하는 것은 사회적 자본으로서의 경력 또는 기술 획득과는 거리가 멀다. 가사노동자는 노동시장 진입이 비교적 쉬운 편이지만, 대부분의 수용국에서 저렴한 인건비로 고용 가능한 저숙련 노동으로 분류됨으로써 저임금 가사노동자로서 이주하게 된다. 따라서 기술 레짐은 이주자에 대한 차별적인 기회와 불평등한 경험을 생산해내는 젠더, 인종, 계급의 사회적 위계와 밀접하게 연결된다고 볼 수 있다.

### 3) 연구대상과 방법

이 연구는 필리핀의 사례를 중심으로 가사노동, 돌봄노동이 특정한 기술과 경력을 요구하는 일자리로 제도화되는 과정을 조명하고, 기술 레짐이 가사노동의 성별화, 인종화의 재생산에 어떻게 작용하는지를 검토한다. 이를 위해, 주로 문헌연구에 기반을 두고 자료를 수집했으며, 면담 및 현장조사를 통해 얻은 질적 자료를 보충자료로 활용했다. 문헌연구에는 가사노동 관련 선행연구와 필리핀, 한국 정부의 이주 가사노동 관련 정책과 관련된 자료와 신문기사가 포함된다.

면담자료는 2023년 1월과 2024년 10월에 각기 2주간 마닐라를 방문해 한국어 어학원 관계자와 한국취업 준비생을 대상으로 수행한 인터뷰를 통해 수집했다. 특히, 한국에서 외국인가사관리사도입 시범사업이 진행되던 시기인 2024년 10월에 마닐라에서 수행한 현장연구는 현지의 시각과 상황 파악에 유용했다. 또한, 2010년에서 2013년 사이 이스라엘에서 장기간 현장연구를 수행하는 동안 만난 필리핀 돌봄노동자 중 해외 가사노동 경험자를 대상으로 2024년에 대면, 비대면 인터뷰를 진행했다. 정보제공자의 보호를 위해 본 논문에 사용된 정보제공자의 이름은 모두 가명으로 처리하였다.

표 1. 인터뷰대상자 프로필

| | 이름 | 성별 | 연령대 | 가사노동 경력 | 돌봄노동 경력 (기간) | 현재 거주지 | 현재 직업 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 아그네스 | 여 | 50대 후반 | 없음 | 이스라엘(11년) | 필리핀 | 무직 |
| 2 | 제니 | 여 | 60대 초반 | 레바논,쿠웨이트 | 이스라엘(14년) | 필리핀 | 무직 |
| 3 | 그레이스 | 여 | 40대 후반 | 홍콩 | 이스라엘(11년) | 필리핀 | 무직 |
| 4 | 로리 | 여 | 40대 후반 | 싱가포르 | 이스라엘(11년) | 필리핀 | 여행사 |
| 5 | 헬렌 | 여 | 50대 초반 | 사우디아라비아 | 이스라엘(12년) 캐나다 | 캐나다 | 돌봄노동자 |
| 6 | 릴리 | 여 | 60대 중반 | 사우디아라비아 | 이스라엘(17년) | 필리핀 | 무직 |
| 7 | 제인 | 여 | 20대 중반 | 없음 | 없음 | 필리핀 | 한국취업 준비생 |
| 8 | 버트 | 남 | 40대 후반 | 없음 | 한국 제조업 | 필리핀 | 한국어강사 |
| 9 | 존 | 남 | 40대 중반 | 없음 | 한국 제조업 | 필리핀 | 한국어강사 |

## 3. '이상적인' 노동력, '유연한' 노동자 만들기

### 1) 필리핀의 수출 지향적 인력 송출 정책

필리핀은 멕시코, 인도에 이어 대표적인 인력 송출국 중 하나다. 필리핀에서 해외 송금은 주요 외화 획득 수단이며, GDP의 13% 이상을 차지할 정도로 국내 경제에서 큰 비중을 차지한다(Philippine Statistics Authority 2020). 서구에서 이민법개정이 이루어진 1960년대에는 주로 군인, 의사, 간호사 등 전문직 종사자의 이주가 대부분이었다. 하지만 대규모 인력 송출이 체계적으로 이루어지기 시작한 것은 유가폭등으로 막대한 부를 축적한 걸프 지역에서 건설 분야 인력 수요가 증가한 1970년대이다.

이 시기에 해외부채 및 실업률 증가로 심각한 경제 위기를 맞은 필리핀에서 해외 노동 이주는 공식적인 정책 아젠다가 되었다. 필리핀 정부는 발전외교 전략하에 노동법(Philippine Labor code 1974)을 발효하고 인력 송출을 제도화

하기 시작했다(Punongbayan and Mandrilla 2016). 2018년 필리핀 전체 가구의 약 9%에 최소한 한 명 이상의 이주노동자(Overseas Filipino Workers; 이하 OFWs)가 속해 있으며, 해외에서 받은 송금은 대부분 생활비와 교육비, 부채상환과 저축에 소비한 것으로 나타난다(Ang and Opiano 2022).

1990년대에 들어서면서 홍콩, 일본, 한국, 대만, 싱가포르 등 급속한 경제 성장을 이룬 아시아 국가로 이주가 확대되면서 OFWs의 이주 흐름은 다변화되기 시작했다. 하지만 걸프 지역은 여전히 OFWs의 최대 목적지로 남아있다. 2023년에 OFWs의 77.4%가 아시아지역으로 이주했으며, 북미 및 남미(9.8%). 유럽(8.4%). 호주(3%), 아프리카(1.3%)가 그 뒤를 이었다(Survey on Overseas Filipinos 2023). 국가별 주요 목적지는 사우디아라비아(20%), 아랍에미리트(13.6%), 쿠웨이트(6.5%), 홍콩(6.4%) 순이다.

주목할 만한 것은, 1980년대 후반부터 점차 가사서비스 인력에 대한 수요가 급증함에 따라 여성의 이주가 두드러지게 증가했다는 것이다. 1993년에 처음으로 신규 이주노동자 중 여성의 수가 54퍼센트를 차지하며 남성의 수를 넘어선 것으로 보고된다. 2023년 기준 전체 OFWs의 55.6%가 여성이며, 여성 중 64.1%가 단순노무직, 14.1%가 서비스 및 영업직에 종사하는 것으로 나타났다. 반면, 남성은 기계작동 및 부품조립(31.2%), 서비스 및 영업(15.5), 기술전문직(14.8%)에 고용되었다(Philippine Statistics Authority).

필리핀의 인력송출시스템은 정부와 다양한 행위자 간 협력 관계를 바탕으로 고도로 제도화되었다는 특징을 띤다(Tyner 2000). 1982년에 노동고용부 산하에 설치된 해외이민고용청(이하 POEA)은 해외고용허가증(OEC) 발급을 의무화하고 OFWs의 취업과 이주 전반을 관리한다. 1987년에 설립된 해외노동자복지청(이하 OWWA)은 OFWs의 복지 및 귀환과 재통합 프로그램을, 필리핀 이주노동사무소(POLO)와 기술교육기능개발청은 이주노동자의 권리보호와 직업훈련 업무를 담당해 왔는데, 2022년부터는 이주노동자부( Department of Migrant Workers; 이하 DMW)가 신설되어 기존 여러 기관의 업무를 통합하여 운영하고 있다.

인력 송출 초기에 필리핀 노동고용부는 인력 해외송출 프로그램을 경제 위기

에서 벗어나기 위한 일시적 전략이자 "과잉 기술의 체계적인 수출(a systematic export of excess skill)"이라 묘사했다. 하지만 1990년대 들어서면서 인력 송출은 장기적인 국가 발전 전략으로 내세워졌다. 따라서 '일시적인 인력 송출 정책'이 '고용 가능한 노동자의 해외 취업을 위한 의도된 교육'으로 바뀐 것도 이 시기다. 고도로 숙련된 인력을 생산해 글로벌 노동시장에서 고용 가능성을 높이기 위해 필리핀 정부는 이주노동자를 대상으로 다양한 직업훈련프로그램 이수를 의무화하기 시작했다(Rodriguez 2008).

이러한 수출 지향적 교육은 에이전시 같은 직업훈련 기관뿐 아니라 교육 시스템에도 자리 잡았다. 필리핀 대학들은 수용국에서 요구하는 기술 습득에 초점을 맞춘 인력 생산 프로그램을 커리큘럼에 포함함으로써 '유연한 인력' 만들기 프로젝트에 동참해왔다. 예를 들면, 2008년 필리핀 간호학교들은 커리큘럼을 부유한 나라의 병원에서 일하는 것과 관련된 것으로 바꾸고 해외 취업에 유리한 전문성을 우선시하는 교육을 적극적으로 펼쳤다(Ortiga 2014).

필리핀 이주 거버넌스에 이러한 전환점을 제공한 것은 1995년 싱가포르에서 입주 가사도우미로 일하던 필리핀 가사노동자 플로르(Flor Contemplacion)가 자신이 돌보던 3세 아이 살해 혐의로 교수형에 처한 사건이다. 이 사건으로 가사노동자의 취약한 지위와 열악한 근로 환경이 이슈화되자 필리핀 정부는 OFWs의 권리 보호를 주요 현안으로 삼기 시작했다. 2006년에는 가사노동자를 전문인력으로 상품화하기 위해 수퍼메이드 프로그램으로 대표되는 직업훈련 및 자격증 프로그램의 제도화가 이루어졌다.

### 2) '하우스메이드(Housemaids)'에서 '수퍼메이드(Super-maids)'로

2006년 필리핀 일간지 Manila Bulletin(2006.08.06)에 '해외 취업 및 재취업을 위한 새로운 기술 업그레이드 프로그램' 광고가 실렸다(Guevarra 2014). 이 광고에는 수퍼히어로 복장을 한 당시 대통령 글로리아 아로요(Gloria Aroyo)와 필리핀 여성 메리 조이 부뇰(Mary Joy Buñol)이 웃고 있으며, 그 아래 메이드 복장을 한 30명의 여성이 서 있다. 최초의 수퍼메이드이자 성공스토리의 주인공

인 메리는 30명의 메이드와 다른 위치에 있는 '특별한 가사노동자'로 비친다. 이 광고는 '요리와 청소뿐 아니라 당신의 아이를 화재에서 구할 수 있는 가사도우미를 찾고 있나요?(Looking for personable domestic help who cannot only cook and clean, but also save your children from a fire?)'라는 질문을 던지면서 기존의 가사노동자를 뛰어넘는 특별한 기술을 가진 메이드 채용을 제안하고 있다.

2006년에 시작된 수퍼메이드 프로그램은 필리핀 직업훈련원인 TESDA (Technical Education and Skills Development Authority)가 추진하는 '필리핀인의 취업 및 재취업을 위한 기술 향상 프로그램(Superpinoy or Skills Upgrading Program for Employment and Re-employment of Pinoys)'의 일부다. 이 프로그램에는 달걀로 요리하는 7가지 방법, 기저귀를 신속하고 정확하게 가는 방법 외에도 응급처치, 아동보건, 의사소통기술, 화재구조, 애완동물 돌봄과 관련된 트레이닝이 포함된다.

필리핀 정부는 이 프로그램을 통해 가사노동자를 '전문인력'으로 상품화한 뒤 해외 노동시장에 송출하는 전략을 세웠다(Guevarra 2014). 우선, 기존의 필리핀 '가사도우미(domestic helpers)'는 '가사서비스노동자(Household Service Workers)'라는 명칭으로 재분류되었으며, OWWA의 언어테스트와 TESDA의 기술 트레이닝, 출국전 세미나 참석이 의무화되었다. 지원 가능 연령은 23세 이상, 희망 최저 임금은 월 350~450달러로 상향 조정되었다.

이 프로그램의 목적은 노동자와 고용주 사이에 발생 가능한 갈등을 방지하고 고용주가 기대하는 서비스에 부응하는 가사노동자로서 전문성을 강화하는 동시에 근로 조건 개선을 협상하는 데 있었다. 이 광고에서 23세의 메리는 필리핀의 '오지' 출신이지만 지금은 '말레이시아의 로얄패밀리를 위해 일하고 있다'라는 점이 강조된다. TESDA 대표 어구스토 시주코(Augusto Syjuco)는 "그들의 능력을 향상해 더 높은 월급을 받는 업그레이드 된 가사도우미로 만들 것입니다"라고 홍보했다.

홍콩의 가사노동자를 연구한 팔머(Palmer 2020)는 수퍼메이드 정책으로 인해 필리핀 출신 가사노동자가 인도네시아 출신보다 더 나은 근로 조건을 누린다

그림 1. TESDA가 지원한 2006년 8월 9일 Manila Bulletin 광고

자료: Guevarra(2014).

고 주장한다. 이주노동자의 수동적이고 순종적인 측면을 강조하면서 저렴한 비용과 대규모 공급을 내세우는 인도네시아 정부의 '고용주 중심' 송출 전략이 이러한 계층화를 강화했다고 지적한다. 물론 수퍼메이드 정책이 필리핀 가사노동자 권리 보호에 어느 정도 영향을 미친 것은 사실이지만 최저 임금 인상이나 근로 조건 개선 요구에 합의하지 않는 수용국에서는 필리핀 출신 가사노동자 채용을 일시적으로 중단하기도 했다.

사실상, 홍콩, 타이완, 이탈리아, 이스라엘을 제외한 대부분의 수용국에서 최저 임금 인상 요구는 수용되지 않았다. 2011년에는 사우디아라비아가 필리핀 정부가 책정한 최저 임금 400달러를 수용하지 않아 협상이 결렬되면서 필리핀 가사노동자 채용이 중단된 바 있다. 이스라엘의 경우 돌봄노동자 대다수가 필리핀 출신이지만 2022년에 필리핀–이스라엘 정부 간 협정에 의한 직접 채용 방식으로 바뀌면서 필리핀 출신의 유입이 점차 감소했다. 이스라엘의 한 채용에이전시 직원과의 인터뷰에 따르면, 필리핀 POEA의 적극적인 개입으로 요구 조건이

까다로워서 지금은 비교적 저렴한 인건비로 쉽게 채용할 수 있는 인도나 네팔 출신 돌봄노동자가 선호된다.

필리핀 가사노동자가 인도네시아 출신 가사노동자보다 더 전문적이라는 인식은 필리핀 이주노동자가 가사노동에 적합한 광범위한 기술을 학습한 뒤 홍콩에 입국한다는 사실에서 기인한다. 수퍼메이드 프로그램의 일환으로 TESDA가 신설한 가사서비스 II(Household Services NC II) 자격증은 설거지, 다림질, 식사준비, 음식 제공, 청소 등을 핵심 역량에 포함한다. 최소 235시간의 교육을 이수한 연수생은 수퍼메이드 수료증을 받게 된다. 앞서 언급했듯이, 필리핀 정부의 해외 시장 맞춤형 인력 송출 정책은 이주노동자의 전문성과 기술을 강조하는 방향으로 변해왔다.

이러한 기술에는 직업수행 기술 외에 '강한 정신력'과 고용주와 그 가족과의 관계를 원만하게 유지할 수 있는 '소프트 스킬(soft skill)'이 포함된다(Chee 2020). 출국전 세미나는 수용국과의 문화적 차이와 수용국의 사회적 규범 등 수용국 관련 유용한 정보와 문화적 지식, 기술에 대한 정보를 제공하는 세미나로 구성된다. 예를 들면, 중동 국가로 출국이 예정된 이주노동자를 대상으로는 원치 않는 남성의 시선을 피하거나 성희롱을 방지하는 것에 관한 가이드라인을 제공하며, 일본 출국 예정인 이주노동자를 대상으로 일본의 위계적인 사회적 분위기에 관해 교육한다(Polanco 2017).

'성공적인 이주자'는 고도의 착취적 노동 환경과 조건을 견디고 계약 기간을 끝까지 완료할 수 있는 자이며, 따라서 '성공적인 현지 적응'이란 이주노동자가 우울증이나 분노 같은 정서적 감정의 표출을 통제할 수 있음을 의미한다(Ehrenreich and Hochschild 2003: 7). 연수생들은 자신의 내면을 스스로 통제할 수 있는 능력과 순응성, 의사소통 능력을 가사노동자의 중요한 '기술'로 교육받는다. 이 시스템 안에서 이주노동자들은 '유순함과 순종'을 이상적인 가사노동자의 자격으로 내면화하기 쉽다. 그런 점에서, 필리핀의 직업훈련 프로그램은 이주노동자가 출국하기 전에 이미 이상적인 가사노동자로 만들어내는 보증 시스템으로 기능하는 것이다.

## 4. 가사노동 제도화의 명암

### 1) 돌봄노동의 등장과 가사노동의 세분화

ILO의 가사노동자협약(Domestic Workers Convention 2011)에 따르면, 가사노동자는 '사적 가구 내에서 일하는 모든 노동자'를 포함한다(ILO 홈페이지). '가사노동'은 가구 내에서 수행되는 노동이며, '가사노동자'는 고용 관계를 맺고 가사노동에 종사하는 사람이다. 필리핀 노동법은 가사노동을 '고용주의 집에서 이루어지는 고용주 및 그 가족원의 복지와 편의를 위해 요구되는 서비스의 수행'으로 정의한다. 돌봄노동은 유아 및 아동, 노인 등 돌봄 대상자의 음식 섭취, 목욕 등 일상적 활동 수행을 돕는 모든 활동을 포함한다. 따라서, 요양원이나 병원 같은 시설이 아닌 가정집에서 제공되는 돌봄노동의 경우 광범위한 의미에서 가사노동에 포함된다.

하지만, 전 세계적으로 돌봄 인력 수요가 증가하면서 돌봄노동은 가사도우미 또는 가사관리사와 구별되는 일자리로 범주화되는 과정을 거쳐왔다. POEA 통계자료에 따르면, 필리핀 여성이 가장 많이 송출되는 직업은 '가사도우미 및 기타 가사노동자(domestic helpers and related household workers)'과 '돌봄노동자(care workers and caretakers)'이다. 1992년 통계에 없었던 항목인 '돌봄노동'은 2001년에 처음 등장하기 시작했다. 이 항목이 신설되기 전인 1999년 POEA 연차보고서에 따르면, 필리핀은 이스라엘과 '가사노동자' 송출 계약을 추진했다고 명시되어 있다(POEA 1999). 필리핀의 인력 송출 범주에 '돌봄노동자'가 등장한 것과 일치하는 시기인 2000년에 이스라엘에서도 기존의 '가사도우미(demestic helper)' 항목 외에 '돌봄노동자'를 새로 추가하여 집계하기 시작했다.[3]

하지만, 필리핀 여성들이 이스라엘에 가사도우미로 송출되기 시작한 1998년

3 이스라엘은 1997년부터 농업, 건설, 돌봄 분야에 필리핀, 태국, 중국, 인도, 네팔, 스리랑카 출신 인력을 고용하기 시작했으며, 필리핀 출신 이주노동자는 이스라엘 내 전체외국인 돌봄 인력의 80퍼센트 이상을 차지한다(임안나 2022).

에 이들은 실제로 돌봄노동자로 고용된 것이었다. 예를 들어, 1990년대 말에 이스라엘에 입국한 필리핀 여성 제니는 자신이 가사도우미가 아닌 돌봄노동자로 고용되었다고 주장한다. 2000년에 이스라엘에서 '돌봄노동'이라는 일자리 항목이 도입된 이후에도 이 직종은 일자리 명칭만 바뀌었을 뿐 기존에 '가사도우미'로 수행하던 돌봄노동과 가사노동 업무를 포괄하는 것이었다.

이스라엘 사례에서 드러나듯이, 가사노동과 돌봄노동은 점차 구별되는 일자리로 분화되었지만, 사적 공간에서 수행되는 노동의 특성상 업무의 규정과 경계는 여전히 뚜렷하지 않다. 예를 들어, 싱가포르에서는 외국인 가사노동자와 돌봄노동자가 가사노동자(domestic workers), 홍콩에서는 가사도우미(Domestic Helpers), 타이완에서는 caregivers(돌봄제공자)로 분류된다. 사우디아라비아와 바레인의 경우 이주 가사노동자는 가정부(housemaids)나 청소부(cleaners)로 분류되지만, 실제로는 메이드와 간호사의 업무가 복합되어 있다(ILO 2023: 40). ILO가 말레이시아, 싱가포르, 태국을 대상으로 이주 가사노동자의 주요 업무를 조사한 자료에 따르면, 이주 가사노동자가 실제로 수행하는 업무는 청소, 요리, 아동 돌봄, 노인 돌봄 순으로 많았으며, 고용주의 가족 간호 업무가 포함되었다(ILO 2017).

1992년에 이주 가사노동자 고용 제도를 도입한 타이완의 경우 중증환자나 장애인을 돌보는 돌봄노동자를 "가사 돌봄관리사(domestic caretakers)"로서 채용하기 시작했는데, 이 중 일부는 돌봄관리사로 입국했지만 실제로는 70세 이상 노인이나 12세 미만 아동을 돌보는 가사도우미로 일했다. 현재, 타이완 정부는 가사도우미 고용을 중단했지만 돌봄 수요가 급증하면서 돌봄 인력 채용에 제한을 두지 않아 위조문서로 돌봄 인력을 채용한 후 가사노동을 요구하는 사례가 빈번하게 발생하는 것으로 보고된다(Lan 2002).

ILO가 2008년에 발표한 ISCO-08(국제기준분류직업)은 '기술'과 '직업'을 기준으로 저숙련에서 고숙련까지 4레벨로 분류한다. 기술은 '주어진 업무를 수행할 수 있는 능력'으로 정의되며, 직업은 '자영업을 포함해 특정 고용주를 위해 한 개인에 의해 수행되는 일련의 업무'로 정의된다. 저숙련 노동은 레벨 I과 II에 해당하는데, 레벨1에는 단순하고 일상적인 신체 노동인 청소부, 가사도우미, 운

송, 정원관리사, 주방보조 등이, 레벨2에는 서비스 및 영업, 농업, 임업, 어업, 부품조립, 기계작동, 가사관리사와 돌봄노동자가 속한다.

필리핀 직업 분류(PSOC)는 기본적으로 ILO의 분류 체계를 따르지만, 기술과 직업 대신 '기술 수준'과 '기술의 전문성'으로 구분한다. 기술 수준은 직업에서 수행되는 일의 성격, 공식 교육 수준, 비공식적인 이전의 일자리 경험과 직업훈련의 양에 따라 정해지며, 기술의 전문성은 해당 분야 지식, 도구 및 기계 활용 능력, 물질, 생산해내는 상품과 서비스의 종류를 기준으로 분류된다. 여기서, 여행, 가사노동, 케이터링, 돌봄, 판매 등의 서비스직은 ISCO-08 레벨 II에 해당한다(TESDA 2022). 필리핀인이 가사노동자로 해외 취업하기 위해서는 TESDA가 인증하는 Domestic Work NC II, 돌봄노동자는 Caregiving NC II 자격증을 취득해야 한다.

이주자들 사이에서 돌봄노동은 간호사와 비교해 저숙련 노동으로 분류되는 동시에 가사노동과는 뚜렷하게 구별되는 직업으로 인식된다. 필자가 면담한 가사노동, 돌봄노동 경력이 모두 있는 필리핀 여성들은 Caregiving NC II 자격증 소지 여부를 기준으로 돌봄노동과 가사노동을 구별했다. 돌봄노동자의 경우 가사노동자보다 학력 등 요구 조건이 좀 더 까다롭다는 점을 들어 가사노동보다 우위에 있는 일자리로 인식했다. 예를 들어, 홍콩에서 가사노동자로 일한 뒤 이스라엘에서 돌봄노동자로 일한 경력이 있는 그레이스는 "아무런 조건이 요구되지 않는 유모(nanny)로 일하는 것은 피하고 싶다"라고 강조했다.

하지만 실제로 이주노동자들 사이에서 가사노동과 돌봄노동의 구분은 송출국과 수용국 정부가 요구하는 자격증과 명확하게 일치하지 않는다. 더욱이, 돌봄의 대상과 업무의 성격에 따라 더욱 일자리가 위계화되는 경향이 나타난다. 보통 돌봄노동은 돌봄 대상에 따라 노인 돌봄과 아동 돌봄으로 구분되는데, 노인을 대상으로 한 돌봄노동은 거동이 불편한 노인이 일상생활을 유지할 수 있도록 돕는 것에 목표를 두고, 훈련을 거쳐 자격증을 갖춘 전문가에 의해 가사노동과 간호를 포괄하여 수행되는 업무로 여겨진다.

필리핀 이주노동자들이 아동 돌봄과 노인 돌봄을 뚜렷하게 구분하는 배경에는 홍콩, 싱가포르, 걸프 지역처럼 일찍이 이주 가사노동자를 대규모로 수용하

기 시작한 지역에서 수행된 가사노동자의 주요 업무가 아동 돌봄을 포함한다는 사실에 있다. 예를 들면, 2000년대 초에 싱가포르에서 가사도우미로 일한 뒤 2006년부터 2017년까지 이스라엘에서 돌봄노동자로 일한 경력이 있는 로리에 따르면, "돌봄노동자는 보통 노인을 대상으로 돌봄서비스를 제공하는 사람을 가리키며, Caregiving NC II 자격증을 가지고 있더라도, 유아나 아동을 돌보는 일을 한다면 그는 돌봄노동자가 아니다"고 한다. 이런 측면에서, 노인 돌봄과 아동 돌봄은 동일한 기술 레벨에 속하지만, 이주노동자들 사이에서는 위계적으로 구별되는 일자리로 관념화된다.

### 2) 한국의 외국인 가사관리사 도입 시범사업 사례

필리핀의 직업훈련을 통한 자격증 부여 제도와 출국전 세미나는 가사노동자를 '전문인력'으로 상품화함으로써 인력 송출을 극대화하고 고용 조건의 상향 조정을 가능하게 만드는 전략이다. 글로벌 노동시장에서 이주노동자의 능력, 안전성, 고용 가능성을 보장하기 위한 수단으로 자격증과 직업훈련을 중요한 기준으로 세우기 시작하면서 기술은 점차 수용국과 송출국 양쪽에서 통제의 대상이 되어 왔다(Liang 2011). 이주노동자의 기술을 규정하고 위계화하는 방식이 수용국마다 다르게 나타나는 상황에서 이주노동자들은 이주할 때마다 목적지 국가의 기술 규정과 제도에 맞춰 자격 요건을 갖추고 적응하는 유연성이 강제된다(Liu-Farrer et al. 2021).

하지만 특정한 자격증과 기술이 요구되는 일자리로서 가사노동과 돌봄노동이 실제적인 전문화로 이어진 것은 아니다. 아이러니하게도, 가사노동자와 돌봄노동자는 전문인력이 될 것을 요구받지만, 직업훈련과 자격증 제도는 단기 취업 목적으로 국경을 넘기 위한 자격 요건으로 기능할 뿐, 여전히 특별한 기술이나 지식이 필요하지 않은 단순한 업무를 수행하는 저숙련 노동으로 저평가된다.

2024년에 한국에서 처음으로 실시된 '외국인가사관리사 도입 시범정책'은 비록 시범사업이기는 하지만 기술 레짐의 한계를 드러낸다. 문화적으로 이질적인 외국인의 가사관리와 돌봄을 꺼리는 한국에서 이주 가사노동자 고용은 제한적

이다. 현행 고용허가제에서 가사 및 돌봄노동은 방문취업비자(H-2), 재외동포비자(F-4) 소지 외국 국적 동포와 거주(F-2), 결혼이민(F-6), 영주(F-5) 체류자격을 가진 외국인에게 허용되지만, 중국 국적 동포가 대부분을 차지한다. 방문취업비자 소지자를 대상으로 허용된 직종은 개인 간병인, 육아도우미/가사종사자 등이다(법무부 출입국/외국인정책본부 2022).

하지만 돌봄의 위기가 심각한 사회 문제로 떠오르면서 한국 정부는 2024년 9월부터 6개월간 외국인 가사관리사 도입 시범 정책을 실시했다. 이 사업의 명칭이 '외국인 가사관리사 시범사업'으로 정해진 배경에는 2022년 6월에 개정된 '가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률'(이하 가사근로자법)이 있다. 가사근로자법의 핵심은 가사근로자가 인증기관을 통해 근로계약을 맺음으로써 노동 조건을 개선하고, 서비스 이용자에게 근로자의 신원과 전문성을 보증하는 것이다. 이 개정안 아래 고용노동부는 2023년 8월 '가사근로자'를 '가사관리사'로 명칭을 변경하고 정부인증 가사서비스 제도를 도입하는 등 가사노동의 전문성을 강조하기 시작했다.[4]

2024년 9월에 개시된 외국인 가사관리사 도입 시범사업은 이러한 변화에 맞춰 도입되었다. 정부인증을 받은 서비스 제공기관이 외국인 가사관리사를 고용한 후, 이용계약을 맺은 가정에 출퇴근하면서 서비스를 제공하는 방식으로 운영되며, 외국인 가사관리사는 최저임금법, 근로기준법 등 내국인 가사근로자와 동등하게 노동법의 적용을 받는다.[5] 예를 들어, 올해 최저 임금인 시급 9860원을 받으며, 연장근무, 추가 야간근무를 하면 통상임금의 50%를 수당으로 더 받을 수 있다. 이 시범사업에 필리핀 여성 100명이 고용되었다.

---

4 고용노동부 보도자료(2023.08.02)에 따르면, "그동안 가사근로자는 '아줌마', '이모님' 등으로 불리면서 직업적으로 인정받지 못했다는 인식이 만연했는데, 전문성과 자존감을 반영해 '가사관리사(관리사님)'라는 새로운 명칭을 사용하게 된 것"이다. 또한, "비공식 시장에 있던 가사서비스를 양성화하여 양질의 서비스를 제공하고 가사관리사의 권익도 보호"한다는 목적에서 정부 인증기관에 인센티브를 주고, '지자체 합동평가'에서 가점을 주는 정부인증 가사서비스 제도를 도입했다(고용노동부 보도자료 2023.12.07).

5 고용노동부는 가사관리사 시범사업 이용을 희망하는 서울 시민을 대상으로 모바일앱을 통해 신청을 받아, 자녀연령, 한부모, 다자녀, 맞벌이 여부 등을 고려하여 최종 선정된 가정을 대상으로 서울 강남구에 70명, 성동구에 30명을 배정했다.

시범사업에 채용되는 필리핀 가사관리사는 필리핀 정부가 공인한 Caregiving NC II 자격증 소지자 중에서 영어·한국어 등 어학 능력 평가, 건강검진, 범죄 이력 확인 등 신원검증을 거쳐 선별된다. 1차로 EPS-TOPIK(100점), 2차는 신체검사(40점)와 인터뷰(60), 그리고 1년 이상의 해외 돌봄노동 경력자에게 부여되는 기타점수(10점) 등을 합산하여 점수에 따라 선발된다(고용노동부 보도자료 2024.07.16).[6] 근로시간은 주당 30시간을 초과하지 않으며, 지원 자격은 24세에서 38세 사이로 제한된다.[7]

2024년 5월에 필리핀 이주노동자국 홈페이지에 공지된 채용 공고는 한국 가사관리사 시범사업이 유아를 포함하여 아동과 임산부에 돌봄을 제공하는 'Pilot Foreign Caregiver Program'이라고 소개했다. 옷 입히기, 목욕, 청소, 기저귀 교체, 요리, 빨래, 음식 공급 등 아동 돌봄에 필요한 가사관리가 기본적 업무이며, 아동의 외출 동행 등 돌봄에 요구되는 전반적인 업무를 포함한다(DMW website).

필리핀 이주노동자국의 Bernard P. Olalia 차관은 홈페이지에서 "한국의 가사관리사 업무가 가사서비스노동자(Household Service Workers) 업무와 유사하기는 하지만, '고용허가제' 아래 돌봄노동에 준하는 정책이 이루어질 것을 보장한다"라고 밝혔다. 그는 한국으로 송출되는 가사관리사가 '가사도우미'의 업무를 수행하게 될 것이라는 사실을 인정하면서도, "가사노동자가 아닌, 간병인(health workers)으로서의 돌봄노동자가 될 것"임을 강조했다(Business Mirror 2024.05.08). 즉, 공식적으로 자격을 갖춘 전문 돌봄 인력이 고용되지만, 이들이 실제 수행하는 업무는 가사도우미나 베이비시터(babysitters) 업무일 것이라는 모순적인 상황을 드러낸다.

실제로, 필리핀 DMW 홈페이지에 공지된 한국의 가사관리사 채용 공고

---

6 선발된 필리핀 가사관리사들은 2024년 8월 6일에 입국해 4주간 한국산업인력공단(HRDK)의 직업훈련 및 문화교육 등 160시간의 특화교육 이수 후 9월 3일부터 근무를 시작했다. 특화교육은 안전보건 및 기초생활법률, 성희롱예방교육, 아동돌봄·가사관리 직무교육, 한국어·생활문화교육, 안전보건교육, 가정 내 안전교육으로 구성된다(고용노동부 보도자료 2024.08.05).

7 필리핀에서 가사관리사로 선발될 수 있는 국가자격증은 DOMESTIC WORK NC Ⅱ(216시간), HOUSE KEEPING NC Ⅱ(436시간), CAREGIVING NC Ⅱ(786시간)이다(김연홍 외 2023: 93).

를 본 인포먼트들은 한국의 외국인 가사관리사 업무를 베이비시터 또는 유모(nannies)의 일로 인식했다. 예를 들어, 사우디아라비아에서 4년 동안 가사도우미로 일한 뒤 이스라엘에서 돌봄노동자로 17년간 일한 경험이 있는 릴리는 "현재 해외 취업 준비 중인 딸에게 한국취업 정보를 전달하려고 했지만, 홈페이지를 통해 노인 돌봄이 아닌 것으로 확인되어 결국 추천하지 않았다"라고 말했다.

2023년 1월에 필자가 마닐라의 한국어학원 두 곳을 방문했을 때만 해도 한국 정부가 2023년 하반기에 가사관리사 채용 관련 협정을 필리핀 정부와 체결할 예정이라는 소문이 돌면서 어학원 강사들은 한국어강좌 증설과 관련해 큰 기대감을 드러냈었다. 하지만 외국인가사관리사도입 시범사업이 진행되고 있는 2024년 10월, 필자가 다시 마닐라를 방문했을 때 한국의 가사관리사 채용에 대한 이들의 태도는 필리핀 인포먼트들이 언급한 것과 같은 이유에서 부정적이었다. 또한, 취업 지원자의 관점에서 "한국어 시험에 통과하더라도 취업이 보장되지 않는 불확실한 상황에서 한국어 시험 준비에 비교적 긴 시간과 비용을 투자해야 하는 부담감"은 한국취업을 방해하는 요인으로 작용한다(임안나 2023: 60).

기술은 수용국이 이주노동자를 선별하는 과정에서 요구되는 능력과 전문성을 규정하는 기준으로서 정책과 실천의 측면에서 중요한 기능을 한다. 가사, 돌봄노동의 범주와 관련한 규정이 광범위한 상황에서, 각 국가는 관련 기술을 어떻게 평가하고 요구할 것인가의 문제에서 중요한 행위자로 기능하고 있다. 하지만 가사, 돌봄노동은 여전히 전문 기술이 요구되는 "진짜 노동"으로 여겨지지 않으며, 이주노동자에 의해 수행될 경우 더욱 저평가되는 문제가 반복되고 있다.

## 5. 결론 및 제언

전통적으로 여성의 일이자 "그림자 노동(shadow work)"(Illich 1980)으로 저평가되어온 가사, 돌봄노동은 전 세계적인 수요 급증으로 글로벌 노동시장의 새로운 직업군으로 등장한 이래 점차 표준화, 전문화되고 있다. 송출국 정부는 이

주 인력의 고용가능성 보장을 위해 출국 전 직업훈련과 세미나를 통해 이주 과정에 적극적으로 개입하며, 수용국 정부는 부족한 인력의 원활한 공급을 위해 필요한 이주노동자를 선별하기 위해 이주노동자의 기술과 자질에 관한 합의를 시도하면서 이주 통제 권한을 강화해 왔다.

가사노동과 돌봄노동은 가구 내에서 수행되는, 기존에 여성이 담당해오던 재생산노동이라는 점 때문에 기본적으로 특별한 기술이나 지식이 필요하지 않은 저숙련 노동으로서 저평가되고 있다. 하지만 점차 특정한 기술과 자격을 갖춘 전문적인 노동자가 될 것을 요구받고 있음에도 불구하고 여전히 저숙련 노동으로 저평가되고 있는 것은 기존의 성별화, 인종–계급화된 일자리 인식을 기반으로 가사노동, 돌봄노동과 관련된 기술이 수용국에 의해 배타적이고 차별적인 방식으로 구성되어 왔기 때문이다.

수요보다 공급이 많은 글로벌 노동시장에서, 수용국 정부는 엄격한 기준을 통해 해외 인력을 선별하고자 하며, 송출국 정부는 인력 송출의 극대화와 고용 조건의 개선을 위해 직업훈련과 자격증 제도를 통해 수용국이 요구하는 인력을 생산하고자 한다. 이주 가사노동자와 돌봄노동자의 지원 자격 요건과 직업훈련 규정이 강화되는 등 가사노동과 돌봄노동의 표준화, 전문화가 시도되지만, 수용국과 송출국의 상이한 이해관계가 상호작용하면서 기존의 성별화, 인종–계급화된 가사노동 이미지가 더욱 강화하고 재생산되는 결과가 초래된다.

이런 시스템 속에서, 선택의 여지가 없는 이주노동자들은 착취적인 근로 조건을 견딜 수 있는 기술을 강조하는 직업훈련에 의무적으로 참여함으로써 바람직한 노동자의 규범을 내면화하도록 강요받는다. 그 과정에서, 이주노동자들 사이에서도 아동 돌봄을 단순 노동으로 낙인찍고 노인 돌봄을 좀 더 특별한 기술과 경력이 요구되는 일자리로 차별화하는 경향이 나타나는데, 이러한 관념의 형성과 실천 또한 가사, 돌봄노동의 위계적 분화와 일자리 범주의 재생산에 기여한다고 볼 수 있다.

노동 이주의 맥락에서 기술은 개별 수용국이 이주노동자 선별에 필요한 능력과 전문성을 규정한다는 점, 그리고 이러한 규정을 둘러싸고 가사, 돌봄 일자리의 범주화가 이루어지고 있다는 점에서 정책과 실천의 측면에서 중요한 기능을

하며, 따라서 실효성 있는 기술 범주와 기준의 적용을 재고할 필요성이 제기된다. 이러한 기술 레짐에 주목하는 본 연구는 장기적인 관점에서 가사노동자가 생계형 이주를 반복하며 저숙련 노동자로서 순환 이주의 궤도에 놓이는 구조를 파악하기 위해 유용한 사례를 제공할 수 있다.

하지만 유동적으로 변화하고 있는 초국가적 노동 이주의 단면을 포착하기 위해서는 송출국과 수용국을 연결하는 좀 더 포괄적인 시각에서 이루어지는 사례 연구가 필요하다. 이주 가사인력 고용시스템 구축 초기 단계인 한국의 외국인 가사관리사 채용 시범사업은 도입 단계부터 많은 문제점을 드러냈다. 일자리 범주와 업무 범위에 관한 합의의 부재, 한국 정부가 가장 강조하는 기술인 한국어가 단순히 인력 선별에 필요한 증빙 수단의 기능으로 축소될 가능성, 한국어 시험 준비로 초래되는 이주 전 단계의 장기화와 그로 인한 잠재적 인력의 이탈 가능성은 풀어야 할 과제로 남는다.

추가로, 이주 가사관리사의 주거방식 선택의 자유를 억압하는 한국 정부의 현 정책은 이주노동자의 작업장 이탈, 즉 미등록체류자 양산을 초래할 가능성이 크다. 제한된 또는 허용된 시간 안에 경제적 자본을 최대한 축적하려는 단기 노동 이주자들에게 월급의 20퍼센트에 해당하는 월세를 부담시키는 1, 2인실 배정 강요는 정책 수립에서 현실적인 고려가 전혀 이루어지지 않았음을 드러낸다.

교신: 임안나(강원대학교 사회과학연구원 전임연구원)(modicum@hanmail.net)
Correspondence: Anna Lim(Research Fellow, Institute of Social Sciences, Kangwon National University)(modicum@hanmail.net)

2025.01.15 접수, 2025.02.05 심사, 2025.05.23 게재확정

## 참고문헌

경향신문, 2024.11.20., 외국인 가사노동자를 낮잡는 말, https://www.khan.co.kr/article/202411201612001.
고용노동부 보도자료, 2023.08.02, 가사근로자의 새로운 명칭 선정 결과 발표 및 사용 권장,

https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=15339.
고용노동부 보도자료, 2023.12.07, 끝도 없는 집안일!! 새로 단장한 누리집 '가사랑'으로 오세요, https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=15919.
고용노동부 보도자료, 2024.07.16, 외국인 가사관리사 시범사업 서비스 이용희망 신청 접수, https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=16825.
고용노동부 보도자료, 2024.08.05, 외국인 가사관리사 시범사업 관련 필리핀 가사관리사 100명 입국, https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=16905.
김경학, 2022, 남아시아인의 걸프 지역 이주와 걸프국가의 이민정책: 인도 케랄라인의 아랍에미리트 이주를 중심으로, 아시아리뷰, 12(3), 47–80.
김연홍 외, 2023, 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구, 현대사회와 다문화, 13(4), 67–109.
법무부/외국인정책본부, 2022, 출입국통계, 홈페이지〉통계정보〉출입국통계, https://www.moj.go.kr/moj/2412/subview.do.
임안나, 2022, 초국가적 노동 이주와 귀환: 필리핀 여성의 이스라엘 이주와 귀환경험을 중심으로, 디아스포라연구, 16(1), 281–322.
임안나, 2023, 필리핀 이주노동자의 한국 이주와 연결망: 고용허가제 비전문취업(E–9) 이주과정을 중심으로, 현대사회와 다문화, 13(4), 39–66.
Ang, A. P. and J. Opiniano, 2022, Seeking for and Returning to Overseas Work? Developments Surrounding Filipinos' Return to Overseas Jobs Beside a Pandemic.
Armstrong, P., 2013, Puzzling skills: Feminist political economy approaches. Canadian Review of Sociology/Revue canadienne de sociologie, 50(3), 256-283.
Business Mirror, 2024.05.08, https://businessmirror.com.ph/2024/05/08/phl-caregivers-sent-to-south-korea-protected-dmw/.
Chatterjee, S., 2015, Rethinking skill in anti-oppressive social work practice with skilled immigrant professionals. British Journal of Social Work, 45(1), 363-377.
Chee, L., 2020, "Supermaids": Hyper-resilient subjects in neoliberal migration governance. International Political Sociology, 14(4), 366-381.
Department of Migrant Workers, 2024, https://dmw.gov.ph/resources/dsms/DMW/Externals/2024/Advisory%20EPS%20Caregivers.pdf.
Ehrenreich, B. and A. R. Hochschild, 2003, Global Woman: Nannies, Maids and Sex Workers in the New Economy. Holt, New York.
Fernandez, B. and M. de Regt 2014, Making a home in the world: Migrant domestic

workers in the Middle East. In Fernandez, B. et al.(Eds.) Migrant domestic workers in the Middle East: The home and the world. New York: Palgrave Macmillan US, 1-26.

Frantz, E., 2013, Of Maids and Madams: Sri Lankan Domestic Workers and Their Employers in Jordan. In Nicole Constable(Eds.) Migrant Workers in Asia, Routledge. 45-66.

Glenn, E. N., 2010, Forced to Care: Coercion and Caregiving in America. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Guevarra, A. R., 2014, Supermaids: The racial branding of global Filipino care labour. Migration and care labour: Theory, policy and politics, London: Palgrave Macmillan UK, 130-150.

Hosoda, N., 2013, Kababayan solidarity? Filipino communities and class relations in United Arab Emirates cities, Journal of Arabian Studies, 3(1), 18-35.

Illich, I., 1980, Shadow-Works, Philosophica, 26.

ILO, 2011, C189 - Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189), https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::p12100_ILO_CODE:C189.

ILO, 2017, Transnational Migration of Domestic and Care Workers in Asia Pacific. International Labour Office, Geneva.

ILO, 2023, Skilled to care, force to work? ILO Regional Office fo Asia and the Pacific.

Jureidini, R., 2009, In the shadows of family life: Toward a history of domestic service in Lebanon. Journal of Middle East Women's Studies, 5(3), 74-101.

Jureidini, R., 2010, Trafficking and contract migrant workers in the Middle East. International Migration, 48(4), 142-163.

Kapiszewski, A., 2006, Arab versus Asian Migrant Workers in the GCC Countries.

Kolbe, M. and E. N. Kayran, 2019, The limits of skill-selective immigration policies. Journal of European Social Policy, 29(4), 478-497.

Lan, P. C., 2002, Subcontracting filial piety: Elder care in ethnic Chinese immigrant families in California. Journal of Family Issues, 23(7), 812-835.

Liang, L. F., 2011, The making of an 'ideal'live-in migrant care worker: recruiting, training, matching and disciplining. Ethnic and Racial Studies, 34(11), 1815-1834.

Liu-Farrer, G. et al., 2021, Social construction of skill: An analytical approach toward the question of skill in cross-border labour mobilities. Journal of Ethnic and Migration Studies, 47(10), 2237-2251.

Longva, A. N., 1999, Keeping migrant workers in check: The Kafala system in the Gulf. Middle East Report, (211), 20-22.

Mahdavi, P., 2014, Love, motherhood and migration: Regulating migrant women's sexualities in the Persian Gulf. Anthropology of the Middle East, 9(2), 19-37.

Moors, A. et al., 2009, Migrant Domestic Workers: A New Public Presence in the Middle East? In Seteney Shami(ed) Publics, Politics and Participation: Locating the Public Sphere in the Middle East and North Africa, Social Science Research Council, New York, 151-175.

Nagy, S., 1998, "This time I think I'll try a Filipina": global and local influences on relations between foreign household workers and their employers in Doha, Qatar. City & Society, 10(1), 83-103.

Nowicka, M., 2014, Migrating skills, skilled migrants and migration skills: The influence of contexts on the validation of migrants' skills. Migration Letters, 11(2), 171-186.

Ogawa, R., 2018, Care and migration regimes in Japan, Taiwan, and Korea. Gender, care and migration in East Asia, 181-204.

Oishi, N., 2023, Skilled or unskilled?: The reconfiguration of migration policies in Japan. In The Question of Skill in Cross-Border Labour Mobilities, Routledge, 16-33.

Ortiga, Y. Y., 2014, Professional problems: The burden of producing the "global" Filipino nurse. Social science & medicine, 115, 64-71.

Ortiga, Y. Y. et al., 2021, Connecting care chains and care diamonds: The elderly care skills regime in Singapore, Global Networks, 21(2), 434-454.

Palmer, W., 2020, International migration and stereotype formation: Indonesian migrants in Hong Kong. Journal of International Migration and Integration, 21(3), 731-744.

Parreñas, R. S., Silvey, R., Hwang, M. C. and Choi, C. A., 2019, Serial labor migration, International Migration Review, 53(4), 1230-1258.

Paul, A. M. 2011, Stepwise international migration: A multistage migration pattern for the aspiring migrant, American Journal of Sociology, 116(6), 184-188.

Philippine Statistics Authority, 2020, 2020 ANNUAL REPORT, https://psa.gov.ph/system/files/main-publication/PSA%20Annual%20Report%202020.pdf.

POEA Annual Report, 1999, https://dmw.gov.ph/archives/ar/AR1999.pdf.

Polanco, G., 2017, Culturally tailored workers for specialised destinations, Identities, 24(1), 62-81.

Punongbayan, J. C. and Mandrilla, K., 2016, Marcos Years Marked 'Golden Age' of PH Economy?, Look at the Data.

Rodriguez, R. M., 2008, The labor brokerage state and the globalization of Filipina care workers, Signs: Journal of Women in Culture and Society, 33(4), 794-800.

Sabban, R., 2004, Women Migrant Domestic Workers in the United Arab Emirates. Gender and Migration in Arab States, 86.

Sassen, S., 2002, Global cities and survival circuits. In B. Ehrenreich et al.(Eds.), Global Woman: Nannies, maids, and sex workers in the New Economy, Metropolitan Books, 254-316.

Shan, H. and A. Fejes, 2015, Skill regime in the context of globalization and migration. Studies in Continuing Education, 37(3), 227-235.

Steinberg, R. J., 1990, Social construction of skill: Gender, power, and comparable worth. Work and occupations, 17(4), 449-482.

Stevano, S. et al., 2021, Essential for what? A global social reproduction view on the re-organisation of work during the COVID-19 pandemic. Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement, 42(1-2), 178-199.

TESDA, 2022, Filipino Migrant Workers: Enhancing labor mobility through skill development. Labor Market Intelligence Report, 3, Series of 2022.

Tyner, J. A., 2000, Migrant labour and the politics of scale: Gendering the Philippine state. Asia Pacific Viewpoint, 41(2), 131-154.

# Skill Regime for Migrant Domestic Labor : Case of the Philippines

Anna Lim*

**Abstract**_This article explores the ways in which skill regime operates in transnational migration of domestic workers, drawing the case of the Philippines as a labor-sending country. Recently, labor-importing countries began to employ skills as central criteria to regulate the employment of migrant workers. Responsively, the Philippine government has sought to upgrade domestic workers and care workers as 'ideal workers' by professionalizing them through job training and skilling. The skill regime leads to reinforce the authority of labor-importing countries, while successfully reproducing those laborers as low-skilled workers. Illuminating the paradoxical conditions that migrant domestic workers encounter, this article demonstrates how skill regime rather reproduces and reinforces the gendered and racialized domestic labor as low-skilled labor in global labor market.

**Keywords**_Labor Migration, Domestic Work, Care Work, Philippines, Skill Regime

* Kangwon National University, Institute of Social Sciences, Cultural Anthropology, Research Fellow, modicum@hanmail.net