

2024 아시아여성학센터 <인종과 젠더> 국제학술대회

‘필리핀 가사관리사’ 시범사업, 무엇이 문제인가:

이주x돌봄x노동 담론의 급진적 재구성을 위한 페미니즘의 개입

What's Wrong with the Philippine Domestic Helper Pilot Project

Feminist Interventions for the Radical Reconstitution of Migration, Care, and Labor Discourse

2024.12.07. (토) 13:00~18:00

이화여자대학교 국제교육관 LG컨벤션홀

□ 프로그램

일정	발표자
13:00~13:30	등 록
13:30~14:00	개회사 : 김선헤 (이화여대 여성학과, 인종과젠더연구사업단장) 축 사 : 김은미 (이화여자대학교 총장) 김선민 (조국혁신당 국회의원) Jec Sernande (국제가사노동자연맹 집행위원)
14:00~15:00	좌 장 : 박서연 (안산다문화작은도서관) 패널 발표 • Anna Romina Guevarra (일리노이대학교 시카고 캠퍼스) 돌봄사슬 해체와 급진적 페미니스트 연대 구축 • Evelyn Kwok (독립연구자) 공간적 행위성과 일/점유: 홍콩의 이주가사노동자 • Noelle Leslie Dela Cruz (드라살대학교) 그들을 다시 집으로 돌려보내주세요: 신자유주의 초국적 돌봄체제에 대한 필리핀 페미니스트 비판
15:00~15:45	패널 토론 이소훈 (고려대학교) 문현아 (서울대학교)
15:45~16:00	휴식 (음료제공)
16:00~17:30	좌 장 : 김영옥 (옥화살롱) 라운드테이블 발표 최영미 (한국노총 가사·돌봄유니온) 김혜정 (한국이주여성인권센터) 김현미 (연세대학교 문화인류학과) 장주영 (이민정책연구원)
17:30~18:00	질의응답 및 종합토론
18:00	폐회

목 차

CONTENTS

○ 개회사	i
○ 축 사	iii

제1장 패널발표

1. Disrupting Care Chains and Building Radical Feminist Solidarity 1	
돌봄사슬 해체와 급진적 페미니스트 연대 구축	
Anna Romina Guevarra University of Illinois Chicago	
2. Spatial Agency and Occupation: Migrant Domestic Workers in Hong Kong 26	
공간적 행위성과 일/점유: 홍콩의 이주가사노동자	
Evelyn Kwok Independent Researcher	
3. Help My Country Bring Them Home: A Filipino Feminist Critique of the Neoliberal Transnational Care Regime 45	
그들을 다시 집으로 돌려보내주세요: 신자유주의 초국적 돌봄 체제에 대한 필리핀 페미니스트 비판	
Noelle Leslie Dela Cruz De La Salle University	

제2장 라운드테이블

1. 최영미 한국노총 가사·돌봄유니온	104
2. 김혜정 한국이주여성인권센터	113
3. 김현미 연세대학교 문화인류학과	111
4. 장주영 이민정책연구원	114

개회사



김선혜(이화여자대학교 여성학과, 인종과젠더연구사업단장)

안녕하십니까? 저는 이화여자대학교 여성학과 교수이자 아시아여성학센터 ‘인종과 젠더’ 연구팀의 연구책임자인 김선혜입니다. 오늘 <필리핀 가사관리사 시범사업, 무엇이 문제인가: 이주×돌봄×노동 담론의 급진적 재구성을 위한 페미니즘의 개입>이라는 주제로 열린 국제학술대회에 함께해 주신 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 학술대회를 주관한 ‘인종과 젠더’ 연구팀은 2021년부터 한국연구재단의 지원을 받아 아시아와 한국 사회에서 인종, 젠더, 계급 등이 상호 교차하며 나타나는 신-인종화 현상을 탐구하고 있습니다. 연구팀은 서구 중심으로 전개된 인종 이론과 페미니즘 이론에 비판적으로 개입하며, 이를 통해 인종화에 대한 새로운 이론적 틀을 창출하고자 합니다. 나아가, 인종과 젠더를 매개로 한 배제, 차별, 혐오와 같은 한국사회의 시급한 문제에 대응할 수 있는 실천적 대안을 모색하는 것을 목표로 삼고 있습니다.

이와 같은 연구 방향은 오늘의 학술대회 주제와 깊이 연결되어 있습니다. 지난 20여 년간 한국 사회의 돌봄 노동 구조는 급격한 변화를 겪어왔습니다. 특히, 2024년 고용노동부와 서울시가 저출산 문제를 해결하기 위한 방안으로 시행한 ‘필리핀 가사관리사’ 시범사업은 돌봄 노동의 구조적 불평등을 드러내며 많은 논란을 불러일으켰습니다. 오랫동안 돌봄 노동의 책임은 전지구적으로 아시아 유색인종 여성들에게 전가되어 왔으며, 이는 글로벌한 젠더 불평등과 인종화된 위계질서를 재생산하는 핵심적 기제로 작동해 왔습니다. ‘필리핀 가사관리사’ 시범사업은 한국 사회 역시 이러한 구조적 문제에서 결코 자유로울 수 없으며 이에 대한 시급한 논의가 필요한 상황이라는 점을 명확하게 보여주고 있습니다.

오늘의 학술대회는 필리핀 이주 돌봄 노동을 중심으로 글로벌 돌봄 사슬이 필리핀 여성과 그 사회에 미친 구조적 영향을 분석하고, 이러한 문제를 역사적 맥락 속에서 이해하기 위해 마련되었습니다. 우리는 이 논의를 통해 한국 사회의 돌봄 노동 담론을 젠더와 인종의 교차점에서 비판적으로 재구성하고자 합니다. 더 나아가, 이러한 교차적 억압 구조를 넘어서는 급진적이고 실질적인 페미니스트 대응 방안을 모색하고자 합니다.

이번 학술대회에는 국내외에서 오랫동안 이주와 돌봄, 노동에 관한 연구와 실천을 이끌어 오신 분들이 함께해 주셨습니다.

먼저, 1부 폐널발표는 전지구적 돌봄 이주 노동이 형성되는 맥락을 심도 있게 이해하기 위해 마련되었습니다. 안산다문화작은도서관 박서연 관장님, 미국 일리노이대학교 시카고 안나 로미나 게바라 교수님, 홍콩에서 활동 중인 독립연구자 에블린 킁 박사님, 필리핀 드라살 대학교 노엘 레슬리 텔라 크루즈 교수님, 고려대학교 이소훈 교수님, 서울대학교 문현아 책임연구원님이 중요한 국제적 관점과 경험을 나누어 주실 예정입니다.

이어지는 2부 라운드테이블에서는 한국 사회가 앞으로 이 문제를 어떻게 다루어야 할지 함께 논의하고자 합니다. 옥희살롱 김영옥 대표님, 한국이주여성인권센터 김혜정 사무처장님, 한국노총 가사돌봄 유니온 최영미 위원장님, 연세대학교 문화인류학과 김현미 교수님, 이민정책연구원 장주영 연구위원님께서 소중한 통찰과 제안을 나눠 주실 것입니다.

오늘 여러분께서 발표하고 나누어 주실 연구와 아이디어들은 돌봄 노동, 이주, 그리고 인종화의 문제를 이해하는 데 새로운 통찰을 제공하고, 이들 간의 복합적 억압 구조에 대응하기 위한 대안을 마련하는 중요한 기반이 될 것입니다. 이 자리가 학문적 논의를 넘어 정책적, 실천적 변화를 이끌어 내는 데 기여하길 진심으로 바랍니다.

끝으로, 이번 학술대회를 준비해 주신 아시아여성학센터와 '인종과 젠더' 연구팀의 모든 구성원들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 그리고 바쁜 일정에도 귀한 시간을 내어 참석해 주신 여러분께도 진심으로 감사드립니다. 여러분의 적극적인 참여가 오늘의 논의를 더욱 풍성하게 만들 것이라 확신합니다.

감사합니다.

축사



김은미(이화여자대학교 총장)

안녕하십니까 이화여자대학교 총장 김은미입니다.

여러 바쁘신 일정 가운데서도 오늘 학술대회에 참여하신 학계와 정책, 현장, 시민사회 관계자 여러분들께 감사드립니다. 특히 축사를 해 주시는 김선민 조국혁신당 국회의원님과 Jec Sernande 국제가사노동자연맹 집행위원님께 감사드립니다.

이화여자대학교 아시아여성학센터에서 주관하는 이번 국제학술대회는 한국연구재단의 인문사회연구소 지원사업 인종과 젠더, 글로벌 한국의 신인종화 현상 분석과 이론화 연구의 일환으로 필리핀 가사관리사 시범사업을 둘러싼 여성의 이주 돌봄 노동 담론에 대한 한국사회 페미니즘 논의를 확장하기 위해 개최되었습니다.

지난 20여 년간 한국사회에서 돌봄 노동의 구조는 저출생, 고령화 문제 속에서 젠더화되고 인종화되어 왔습니다. 특히 돌봄 노동은 글로벌 사우스의 유색인종 여성들과 결부되어 인종 간 불평등 문제를 야기하였으며, 한국사회에서도 고용노동부와 서울시가 운영 중인 외국인 가사관리사와 관련된 복잡한 논의와 고민이 지속되고 있습니다.

아시아여성학센터는 이번 국제학술대회를 통해서 한국 사회에서의 이주 돌봄 여성 노동 문제를 중심으로 역사적 맥락과 현실을 분석하며 앞으로 나아갈 새로운 여성주의 비전을 마련하고자 합니다. 이번 학술대회는 한국을 비롯해 미국, 홍콩, 필리핀의 저명한 페미니스트, 석학들과 활동가분들을 모시고 여성들의 초국적 이주돌봄노동의 문제를 한국적 맥락에서 새롭게 논의하고자 합니다.

다시 한 번 오늘 이 자리에 참석하신 모든 분들께 감사드리며 이번 국제학술대회를 통해서 전 지구적 이주 돌봄 노동자들의 권리와 평등 정의에 대한 다양한 의제들이 활발하게 논의되고 또한 초국적 연대를 구축하기 위한 심도 깊은 의견들이 제시되기를 기대합니다. 이를 통해 한국 사회를 넘어 아시아와 국제사회에서 이주 돌봄 노동에 대한 실질적인 대응 방안들이 마련되어 전 지구적 젠더 격차를 줄이는 데 기여할 수 있게 되기를 바랍니다.

감사합니다.

축사



김선민(조국혁신당 국회의원)

여러분 안녕하십니까

조국혁신당 국회의원 김선민입니다.

2024 아시아여성학센터 국제학술대회 개최를 진심으로 축하드립니다. 이번 행사를 위해 힘써주신 이화여자대학교와 한국연구재단 관계자분들, 그리고 오늘 이 자리를 빛내주신 모든 분들에게 감사의 인사를 드립니다.

오늘 학술대회는 ‘필리핀 가사관리사’ 시범사업을 중심으로 한국 사회의 돌봄 노동 문제를 돌아보면서 젠더와 인종, 그리고 글로벌 불평등이 복잡하게 교차하는 지점을 심도 있게 논의하는 자리입니다.

이 시범사업을 둘러싼 논쟁은 특히 한국 사회의 공공 돌봄 체계의 부재를 다시금 성찰하게 합니다. 오랫동안 여성들에게 과도하게 짐을 지워온 돌봄 노동은 저출생과 고령화라는 인구 변화 속에서 이제 국경을 넘어 이주 여성 노동자들에게 그 책임을 전가하는 상황에 이르렀습니다.

이번 국제학술대회는 그래서 돌봄 노동의 역사적 배경과 현황을 다양한 관점에서 조명하고, 젠더, 인종, 계급이 얽힌 구조적 문제를 비판적으로 논의하는 소중한 장이 되었으면 합니다.

나아가 오늘의 논의가 한국 사회를 넘어 전 세계 돌봄 문제를 새롭게 관찰하고 실질적인 해결 방안을 제시하는 계기가 되기를 희망합니다.

감사합니다.

축사



Jec Sernande(국제가사노동자연맹 집행위원)

Our warmest greetings to each and everyone.

I'm Jec Sernande, an 18-year migrant domestic worker based in Hong Kong. I am also an executive committee member of the International Domestic Workers Federation representing the Asia Pacific region. It is with pleasure and excitement to hear and know that you have the goal on studying the Domestic workers' pilot in your country, especially in the form of migration, care, and labor discourse.

It is an ambitious effort to put solutions to problems in imaginative ways to improve the situation of women in a society in which the majority are domestic workers. Opening opportunities for migrant domestic workers from the Philippines prospectively is indeed another proof of how significant the role of domestic workers is in the family and in the society which means we contributed a big impact to each and everyone not only economically and politically.

Congratulations on this kind of study that you have done but we cannot deny the fact that we domestic workers are still unrecognized in this society. It is not considered that domestic work is work. Only the Philippines has ratified the C189 in Asia, which is the largest number for migration. Domestic workers have a pivotal role in every employer and family but we are the ones who have been unprotected generally not only in social protection but into our labor rights.

We receive the least minimum wage but work for long hours. We are vulnerable into exploitation not only by the employer but also by the agency, including the harassment that we receive every day. Abuses that we have been experiencing in our daily life. We the domestic workers experience daily discrimination in society even with the exclusion of social protection, the exclusion of domestic workers into the care economy, and the worse, we are also the victims of human trafficking.

All of this is a daily experienced majority of domestic workers based in different countries. So in this opportunity, we wish that you can help us change the situation of migrant domestic workers in your country so that we know we are safe upon reaching our dreams far from our family. We also wish that you help us to ratify the C189 as you welcome migrant domestic workers in your country. It's not easy to work overseas without any labor protection.

So having said this situation we are facing today, we believe that in your country they fail to be part of the society with equal labor rights, fair working conditions, just wages and benefits.

Again congratulations and may our skills, capacity, and capabilities be recognized as domestic work is work.

Thank you and God bless.

2024 아시아여성학센터 <인증과 젠더> 국제학술대회

패널발표 1

Disrupting Care Chains and Building Radical Feminist Solidarity

돌봄사슬 해체와 급진적 페미니스트 연대 구축

Anna Romina Guevarra

University of Illinois Chicago

Please do not distribute or publish this paper without the permission from the author
Anna Romina Guevarra

Disrupting Care Chains and Building Radical Feminist Solidarity

Anna Romina Guevarra (University of Illinois Chicago, USA)

Introduction

The Philippines has long been dubbed a source of global care labor, a prized commodity sold by the Philippine state machinery since 1974 through the creation of a highly institutionalized system of labor export. As I have argued in my previous work, this state apparatus operates through a gendered moral economy of migration represented by Filipina careworkers – the iconic figures that haunt the Philippine social imaginary.¹⁾ As such, they participate in maintaining the global care chains that sustain the global transfer of caretaking between the global north and the global south.²⁾ In this paper, I argue that these global care chains do not only create global inequalities predicated on the creation of a class-based hierarchy among women or between careworkers and their employers, but they are inextricably structured by racial capitalism. This racial capitalism is a central engine of care labor and the global care economy. That is, race, and not only gender, centrally shapes the ways in which care labor is structured through these care chains and the profit motive that undergirds them. Therefore, building a care economy that is based on a radical feminist framework calls for an interrogation of racial capitalism and a disruption of these care chains. In this paper, I offer some reflections on what that disruption could look like.

1) See Guevarra, Anna Romina. 2010. *Marketing Dreams, Manufacturing Heroes: The Transnational Labor Brokering of Filipino Workers*. New Brunswick: Rutgers University Press; Guevarra, Anna Romina. 2006. "Managing Vulnerabilities and Empowering Migrant Filipina Workers: The Philippines' Overseas Employment Program," *Social Identities: Journal for the Study of Race, Nation, and Culture*, 12(5): 523–541

2) Hochschild, Arlie. 2000. "Global care chains and emotional surplus value," in *On the Edge: Living with Global Capitalism*, eds. Will Hutton and Anthony Giddens. London: Jonathan Cape; Parreñas, Rhacel. 2001. *Servants of Globalization: Women, Migration, and Domestic Work*. Stanford: Stanford University Press.

Racial Branding and Care Chains

During the presidency of Gloria Macapagal Arroyo in the Philippines in the 2000s, she proudly popularized the moniker of the “Great Filipino Worker” to mark the Philippines as an ideal labor resource – a move that I argue operated to tokenize, and if not commodify the labor of Filipinos. As I have discussed elsewhere, this representation has allowed the Philippine state to engage in a process of racial branding, an ideological and institutional process, tool, and mechanism through which the Philippine labor brokers (including the state) aim to represent the worth and value of its citizen workers.³⁾ Whether directly or indirectly, these are reflected in the ‘marketing’ processes that the state and employment agencies deploy that revolve around showcasing and parading workers who possess the work ethic, skills, and personal traits to give the Philippines its comparative advantage as a labor supplier. In turn, labor brokers accumulate capital, employers are promised amicable and “productive” relations in the household, and Filipino workers earn a wage that can feed and support their families back home. Let me highlight a few of these iconic figures of labor that circulate in the global market:

First is the *dakilang manggagawa* – the so-called extraordinary/brave workers – like a woman named Irma Tobias who has been recognized by the Philippine state with a presidential award of honor for her hard work overseas. Irma Tobias received the Bagong Bayani Award (new heroes award) in 2011 for her advocacy work on behalf of overseas Filipino workers. In 2015, Tobias became the first Filipina elected City Councilor of Rome. She also served as the President of a social civic organization called Kaisahan Ng Manggagawang Pilipino sa Italya (KAMPI) that aimed to promote the welfare of Filipina migrant workers. Irma began her work as a domestic worker for an Italian family in 1981.

3) See Guevarra, Anna Romina. 2014. “Supermaids: The Racial Branding of Global Filipino are Labour,” in *Migration and Care Labour: Theory, Policy, and Politics*, ed. Bridget Anderson and Isabel Shutes (Houndmills Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan), 130–50.

Second is the “supermaid” who is a product of a 2006 state-concocted program to upgrade the skills of domestic workers in order to market them to more affluent households (namely royal families). As “supermaids,” they come with additional “value added” training in the realm of first aid, child health, emergency preparedness, English language tutoring that are not always expected of domestic workers. As a 2006 advertisement proclaimed, “Looking for personable domestic help who cannot only cook and clean but also save your children from a fire,” then hire a supermaid.⁴⁾ The first “supermaid” was a 23-year-old woman named Mary Joy Buñol who supposedly landed a high paying job as a supermaid for a royal family in Malaysia.

The third and latest incarnation of this “Great Filipino worker” who no longer needed to leave the country but was simply transported overseas virtually, was the robot teacher. This robot teacher, materialized through the telepresence robot named “EngKey” was piloted to help children in South Korea learn English.⁵⁾ A 3.3 feet tall robot circulates with a white face and blonde hair avatar while a Filipina woman operates her remotely and projects her teaching through this machine. In this configuration, the Philippine state is able to keep the worker in the Philippines and Korea is able to save on labor costs and address some of the xenophobic concerns about the presence of migrants in the country.

What these iconic figures reveal is not only the centrality of gender but also of race in articulating the Philippines’ comparative advantage as a labor resource and branding it as a nation where workers offer ‘more than the usual’, if not, extraordinary or superhuman skills and traits. These skills are often accompanied by stereotypical notions of their docility that brand them as prized commodities for their obedience, self-sacrifice, and family values. In the context of carework, these iconic figures - racially branded as ideal workers especially enable and contribute to the reproduction of the global care chains. As sociologists Arlie Hochschild and Rhacel Parrenas have argued, these care chains create a class-based hierarchy between global north and

4) Guevarra, “Supermaids”

5) Guevarra, Anna Romina. 2018. “Mediations of Care: Brokering Labour in the Age of Robotics.” *Pacific Affairs*, 91(4): 739-758.

south but also among women themselves.⁶⁾ In this care chain, the woman who possesses the most economic resources is able to purchase the low-wage labor of a woman with lesser economic resources. This woman, as a consequence of leaving her family behind in order to provide this labor, may then also end up having to purchase the low-wage labor of another “poorer” woman in her home country. However, as I argue here, these care chains not only characterize a hierarchy of class privilege in terms of carework but also highlight the structural conditions emblematic of how racial capitalism operates.

Care Chains and Racial Capitalism

In her analysis of the care economy, historian Premilla Nadasen recently argued for an understanding of care that moves away from notions of intimacy and love and, towards a more contractual and labor relationship. She explained, “The experiences of women of color illustrate that, rather than an occupation in which workers willingly invest emotion and care, the demand to care is viewed as a source of exploitation for most workers.”⁷⁾ Thus, Nadasen argues for a care agenda that de-emphasizes a working relationship premised on emotional bonds and care defined in that register, but rather on wages, benefits, and the rights of the workers. This proposition emerges from an analysis of domestic worker caretaking that is predicated on the bonds - and transfer - of love and care for the children they are caring for.⁸⁾ Instead, Nadasen argues that not only does this framework essentialize gendered assumptions about carework (i.e., women as the care providers), but it also contributes to expectations of domestic workers’/caregivers’ emotional investment in the job or the recipients of their care. Importantly, as Nadasen pointed out, “[household workers] may love doing the work, but they don’t do the work because of love.”⁹⁾

6) Hochschild, “Global care chains and emotional surplus value” and Parreñas, Rhacel, *Servants of Globalization*

7) Nadasen, Premilla. 2023. *Care: The Highest Stage of Capitalism* (Chicago: Haymarket Books), page 41.

8) Hochschild, Arlie, “Global care chains and emotional surplus value”

9) Nadasen, *Care*, p. 37

This sentiment is in line with the care workers who I have engaged with. For example, the caregivers who I studied often recounted disdain of the body labor¹⁰⁾ that they had to perform while caring for their patients.¹¹⁾ In order to cope with work that they did not necessarily enjoy, caregivers often reminded themselves of the monetary benefits of this work. For example, a caregiver, Angel Roxas,¹²⁾ whose work involved bathing and helping take care of her clients' bodies, remarked, "Every time you wipe someone's butt, that action is worth a dollar! Wipe the butt and that's a dollar. You are not used to doing this work. But you don't have a choice. What will you eat? So you think of this job in terms of dollars."¹³⁾ What is happening here may exemplify the distinction that Nadasen is calling for as the "emotion of care" vs. "the practice of care," with the latter being the type of carework that this caregiver is performing. That is, she may not necessarily have any emotional attachment to her client but she is certainly doing her job and caring for her clients' well-being(i.e., "practice of care").

The work that this caregiver does is part of a care economy that is "rooted in a privatized, market-driven model of care cannot be a solution to the crisis of social reproduction because it fuels inequality."¹⁴⁾ Therefore, the call that Nadasen is making in terms of altering our conception of care is instructive in terms of also redirecting our analysis of the care chains as inextricably linked to racial capitalism. Indeed, someone is profiting from the labor of caregivers. In Los Angeles where this caregiver works, this is a thriving network of private home care agencies that profit from her labor and from supplying a Filipino caregiver low-wage workforce. Drawing on the work of scholars of racial capitalism, Cedric Robinson and Robin D.G. Kelley,¹⁵⁾ I concur

10) Kang, Miliann. 2003. "The Managed Hand: The Commercialization of Bodies and Emotions in Korean Immigrant- Owned Nail Salons." *Gender and Society* 17:820-839.

11) Guevarra, Anna Romina and Lolita Lledo. 2013. "Formalizing the Informal: Highly Skilled Filipino Caregivers and the Pilipino Workers Center" in *Immigrant Women Workers in the Neoliberal Age*, eds. Nilda Flores-Gonzalez, Anna Romina Guevarra, Maura Toro-Morn, and Grace Chang. Urbana Champaign: University of Illinois.

12) This is a pseudonym.

13) Guevarra, Anna Romina and Lolita Lledo. 2013. "Formalizing the Informal," p. 256.

14) Nadasen, *Care*, p. 45.

15) See Robinson, Cedric. 1983. *Black Marxism: The Making of the Black Radical Tradition*. London: Zed Press and Kelley, Robin D.G. 2002. *Freedom Dreams: The Black Radical Imagination*. Boston: Beacon Press.

with Premilla Nadasen when she posits that the capitalist landscape of paid reproductive labor in the form of domestic work and caregiving is built on racist regimes and racial hierarchies. Thus, I would argue that the private home care agencies that govern the work of caregivers like Angel Roxas are certainly not exceptions and they operate on being able to procure and sell low-wage labor.

It thus become important to re-examine the formation of these global care chains in the context of racial capitalism in order to identify the culprit of the exploitative conditions that arise and ensure that the work of social reproduction is remunerated accordingly. The global care chains that are enabled by Filipinos stem from their historical reality as subjects of colonialism, imperialism, and authoritarianism. The Philippines labor export economy that began in 1974 to institutionalize the country's labor migration policy and set up the state apparatus to do so benefits from the legacy of colonization by the US that helped create educational and training institutions modeled after itself, with English as its primary medium of instruction. These institutions included nursing, setting up an infrastructure that historians like Catherine Ceniza Choy have labeled the United States' "empire of care."¹⁶⁾ This labor export economy is also a product of authoritarian regimes such as that of the dictator Ferdinand Marcos Sr. who was the primary architect for this labor export policy - concocted to manage a declining economy due to the program of development that the US, alongside the IMF and the World Bank pushed the Philippines to pursue as well as his own embezzlement of the country's financial reserves.

The Philippines' history as a colonized country is important to consider in the context of its relations with South Korea. As I have argued elsewhere,¹⁷⁾ South Korea's turn to the Philippines for English language instructors is enabled by the very reality that English language proficiency is built into the country's educational system and therefore, the country can readily supply this workforce. In addition, the history of US militarization

16) Choy, Catherine Ceniza. 2003. *Empire of Care: Nursing and Migration in Filipino American History*. Durham: Duke University Press

17) Guevarra, Anna Romina. 2015. "Techno-Modeling Care: Racial Branding, Dis/embodied Labor, and "Cybraceros in South Korea." *Frontiers*, 36(3): 139-159.

in both South Korea and the Philippines facilitated the creation of labor markets where English speaking subjects are key. For example, the turn to the Philippines for English language instruction - whether in the form of establishing English as Foreign Language (EFL) schools, sending Koreans to the Philippines to study English, or hiring robot teachers to operate Engkey, is also a product of neocolonial relations mediated by the US coupled with the idea that the acquisition of the English language is a distinction that helps Koreans become economically competitive in the global market. It is, therefore, not unusual the South Korea turned to the Philippines for this caregiving/domestic helper pilot program.

However, the emergent controversy behind this program in the context of their scope of work, the conditions under which these workers are brought in, their wages, and the impact of this program on Korean caregivers and household workers, prompt us to critically examine what underlies this controversy. And what underlies this controversy, I argue, is the very nature of racial capitalism that is at the foundation of these care chains. This is evident in how the national discourse around the wages of the migrant workers in this household work pilot project seemed to have taken shape. For example, the mayor of Seoul, Oh Se-Hoon, opposed the mandate to pay these workers minimum wage because he perceived these wages to be burdensome to the households employing them given that “the foreign domestic caregiver scheme was intended to address cost issues related to local caregivers, which exacerbated the low birthrate.”¹⁸⁾ At the same time, South Korea turns to the Philippines for caregivers due to the cheaper labor cost, abundance of workforce supply, and fluency of Filipinos in the English language. This is the so-called comparative advantage of the Philippines. But this comparative advantage is predicated on a racial hierarchy embedded in these care chains where Filipinos are always going to be perceived as foreign subjects who should not be entitled to higher wages. Global care chains emerge as opportunities because capital needs to create cheaper labor force. And by creating this cheapened

18) Hyo-jin Lee. 2024, September 6. “Philippines calls on Korea to pay minimum wage to caregivers.” *The Korea Times*, https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2024/11/113_381944.html#:~:text=But%20the%20Seoul%20mayor%20expressed,lhj@koreatimes.co.kr

labor, it allows nation states to avoid addressing labor conditions which may be contributing to the shortage of workers to do the work of caregiving. In the case of the pilot program, the shortage of caregivers in Korea is not necessarily an issue of supply, per se. Rather, it is about the shortage of jobs that would provide domestic workers with benefits that come from full time employment. Thus, in this compressed labor market, the cost of hiring Korean workers would certainly be higher. Meanwhile in response to the public scrutiny of this new policy, the Korean state seems to have responded by simply reiterating the notion that this program will not necessarily take away jobs from Koreans. Rather, it will simply create a two-tiered labor pool. According to Rep. Cho Jung-hun of the Transition Korea party: "Foreign domestic workers are on a separate track from Korean workers. Korean nannies are in the premium market, and those who are affluent enough to hire them will continue to do so. Choosing whether to hire a foreign or Korean domestic worker can be compared to airplane seats. We cannot blame someone for choosing to pay less for an economy class seat, nor to pay more for a business class one."¹⁹⁾ This rationale certainly demonstrates the ways in which the practice of care easily becomes commodified but also entangled in reproducing a racialized hierarchy that sustains capital. And doing so in the language of "choice."

Thus, the challenge that faces us is how we can re-imagine and re-identify ways of challenging this system, disrupting these chains, pushing back at racial capitalism, and ultimately, working towards the formation of radical feminist solidarity. I highlight a few reflections in the next section.

19) Jae-Lim, Lee. 2023, June 17. "Could foreign nannies boost Korea's ultra-low birthrate?" *Korea JoongAng Daily*, <https://koreajoongangdaily.joins.com/2023/06/17/why/WHY-foreign-nannies-babysitters/20230617070008685.html>

Disrupting the care chains and imagining an alternative care regime

If we can begin to see racial capitalism as a central engine of the care economy and the core foundation of how global care chains operate to reproduce inequalities, then we can begin to identify how to challenge these systems and pivot our strategies to develop alternative care regimes. I propose that part of the strategy we need to develop can be framed in and through disruption - how do we disrupt these care chains? I offer three ideas of disruption that are modeled on a framework of transformative justice. And by transformative justice, I'm drawing specifically from adrienne maree brown's definition which is modeled on the following principles: acknowledging state harm, committing to alternative ways of addressing and interrupting harm that does not rely on the state, relying on organic, creative strategies that come from and are sustained by community, and transforming the root causes of violence and not just the individual experience.²⁰⁾

First, given that capitalism is fueled by forces that are invested in dividing communities, it is important to identify and clarify the root causes of the inequalities in the care economy. That is, racial capitalism would have us believe in scarcity and competition and that the state is simply addressing our needs within the bounds of such scarcity. In the context of the migrant pilot program, while the rationale for the program ostensibly stems from the South Korean state's concern with declining birthrates and their threat to social reproduction, this strategy does not seem to address one of the root causes of this phenomena, namely, the reality that the burden of childcare falls on women. In addition, this strategy does not address the reality that the work of caregiving often does not provide a sustainable means of livelihood (e.g., part time work and lack of health care benefits) or often results in subjecting workers to "shadow labor"²¹⁾ (unpaid labor or imposition of additional work).

20) brown, adrienne maree. 2017. *Emergent Strateey: Shaping Change, Changing Worlds*. Chico: AK Press, page. 135.

21) See Lee, Joohee. 2023. "Shadow Labor in Care Services. Why do South Korean Women Care Workers Work Such Long Hours and Get Paid So Little?" *Journal of Korean Studies*, 28(2): 253-280.

Second, to engage in transformative justice also entails confronting the racist ideologies on which capitalism is built because they shape the anxieties that stem from the presence of foreigners in the country, and especially within the intimate spaces of households. One way of confronting these ideologies can be in the form of addressing issues of xenophobia and anti-migrant sentiments that often come up especially in the context of labor. For example, the turn to the Philippines as a labor resource must also be understood in the context of the legacies of US colonialism that I outlined earlier that have shaped the relationship between South Korea and the Philippines and the racialized perceptions of Filipinos as simultaneously ‘ideal’ workers because of their English language proficiency and education, but workers whose labor is “cheap” and barely deserving of the country’s minimum wage.

Third, we can learn from social movements and grassroots mobilizations about centering the importance of building power. Building power is about envisioning ways of working across differences, issues, movements, and geographies in service of strengthening the ability to fight for an issue collectively. Building power is also about leadership development. The work of a US-based organization like the Damayan Migrant Workers Association exemplifies this mission as they work specifically to empower the workers they serve to see themselves as leaders, while clarifying the issues that they are fighting against: “Damayan believes that labor abuses are rooted in an unjust economic system and genuine change can only happen when the workers who are directly affected learn their rights and how to organize, then work together to build power and become leaders to change this reality.”²²⁾ Perhaps this vision can be implemented in the case of this pilot program where the state has done well to create the conditions of competition and distrust between Korean and Filipino migrant workers. Building power in this context may require providing a space to build community and power among *both* groups of workers, with the hope of organizing them, but also perhaps creating what sociologist Valerie Francisco-Menchavez calls “communities of care,” or networks of support among the workers.²³⁾²³ In this case, these communities

22) See <https://www.damayanmigrants.org/organizing>

of care would be between Korean and Filipino migrant workers whose lived experiences and background differ significantly from one another but whose are similarly facing the same state violence. Thus, building power is fundamentally about building relationships- reflecting one of adrienne maree brown's principles for an "emergent strategy." As brown notes: "move at the speed of trust" by focusing on "critical connections more than critical mass," calling on us to "build resilience by building relationships."²⁴⁾

Building these relationships helps us imagine an alternative (and radical) care regime by sowing the seeds for radical feminist solidarity. This would allow us to anchor one another as we work to dismantle racial capitalism and disrupt the care chains that have created the divisive working-class hierarchies for far too long.

23) Francisco-Menchavez, Valerie. 2018. *The Labor of Care: Filipina Migrants and Transnational Families in the Digital Age*. Urbana, Chicago, and Springfield: University of Illinois Press.

24) brown, *Emergent Strategy*, p. 42

이 논문을 저자(Anna Romina Guevarra)의 동의없이 배포하거나 출판하는 것을 금합니다.

돌봄사슬 해체와 급진적 페미니스트 연대 구축

안나 로미나 게바라 Anna Romina Guevarra (미국 일리노이 대학교 시카고 캠퍼스)

번역(Translator): 아시아여성학센터 연구원 구지윤(Jiyun Gu)

서론

필리핀은 오랫동안 전 세계 돌봄노동의 공급지로 여겨져 왔다. 이 글로벌 돌봄노동은 1974년부터 필리핀 국가 기구가 고도로 제도화된 노동 수출 시스템을 구축함으로써 귀중한 상품이 되었다. 이전 연구에서 내가 주장했듯이, 이 국가 기구는 필리핀 여성 돌봄노동자로 표상되는 이주의 젠더화된 도덕 경제를 통해 작동한다. 이때 필리핀 여성 돌봄 노동자는 필리핀의 사회적 상상 속을 떠도는(haunt) 상징적인 인물이다.¹⁾ 이러한 돌봄노동자들은 글로벌 북반구와 남반구 간의 돌봄 이동(transfer)을 유지하는 글로벌 돌봄 사슬에 동참한다.²⁾ 본 발표문을 통해 나는 글로벌 돌봄 사슬이 여성 간의 혹은 돌봄노동자와 고용주 간의 계급 기반 위계를 만들어내는 글로벌 불평등을 야기할 뿐만 아니라, 인종 자본주의(racial capitalism)를 통해 구조화된다는 것을 주장한다. 즉, 돌봄 노동과 글로벌 돌봄 경제를 작동시키는 중심 동력은 인종 자본주의이다. 돌봄 사슬을 통해 돌봄노동이 구조화되는 방식과 이러한 사슬을 뒷받침하는 이윤 추구 동기를 형성하는 데에는 젠더뿐만 아니라 인종이 중심적 역할을 한다. 따라서 급진적 페미니스트 프레임워크에 기반한 돌봄 경제를 구축하기 위해서는 인종 자본주의를 비판적으로 검토하고 이러한 돌봄 사슬을 해체할 필요가 있다. 본 발표문에서는 이러한 해체가 어떻게 가능할지에 대한 몇 가지 성찰을 제안하고자 한다.

1) 참조: Guevarra, Anna Romina. 2010. *Marketing Dreams, Manufacturing Heroes: The Transnational Labor Brokering of Filipino Workers*. New Brunswick: Rutgers University Press; Guevarra, Anna Romina. 2006. "Managing Vulnerabilities and Empowering Migrant Filipina Workers: The Philippines' Overseas Employment Program," *Social Identities: Journal for the Study of Race, Nation, and Culture*, 12(5): 523-541.

2) Hochschild, Arlie. 2000. "Global care chains and emotional surplus value," in *On the Edge: Living with Global Capitalism*, eds. Will Hutton and Anthony Giddens. London: Jonathan Cape; Parreñas, Rhacel. 2001. *Servants of Globalization: Women, Migration, and Domestic Work*. Stanford: Stanford University Press.

인종적 브랜드화와 돌봄 사슬

2000년대 필리핀의 글로리아 마카파갈 아로요(Gloria Macapagal Arroyo) 대통령 재임 시절, 그는 필리핀이 이상적인 노동력 공급지라는 인상을 남기기 위해 “위대한 필리핀 노동자(Great Filipino Worker)”라는 별명을 자랑스럽게 대중화했다. 나는 이것이 필리핀인의 노동력을 토큰화하거나 상품화하려는 의도로 작동했다고 주장한다. 내가 다른 곳에서 논의했듯이, 이러한 표상을 통해 필리핀 국가는 인종적 브랜드화(racial branding) 과정, 즉 필리핀 노동 브로커(국가 포함)가 자국민 노동자의 쓸모와 가치를 나타내는 이념적·제도적 과정/도구/메커니즘에 관여할 수 있게 되었다.³⁾ 이는 필리핀이 노동 공급원으로서 비교우위를 점할 수 있도록 직업 윤리·기술·개인적 특성을 갖춘 노동자를 소개하고 선전하는 국가와 고용 기관의 ‘마케팅’ 과정에 직간접적으로 반영되어 있다. 결과적으로 노동 브로커는 자본을 축적하고, 고용주는 가정 내 우호적이고 ‘생산적인’ 관계를 약속받으며, 필리핀 노동자는 고국의 가족을 부양할 임금을 벌어들이게 된다. 글로벌 시장에서 유통되는 이러한 노동의 상징적인 인물들을 몇 가지 소개하고자 한다.

첫 번째는 해외에서 열심히 일한 공로를 인정받아 필리핀 정부로부터 대통령 표창을 받은 이르마 토비아스(Irma Tobias)라는 여성처럼, 다킬랑 망가가와(*dakilang manggagawa*, 비범한/용감한 노동자)로 불리는 노동자들이다. 이르마 토비아스는 해외 필리핀 노동자 지지 활동에 대한 공로로 2011년 바공 바야니 상(Bagong Bayani Award, 새로운 영웅상)을 수상했다. 그는 2015년 필리핀인 최초로 로마 시의원으로서 선출되었다. 또한, 필리핀 이주노동자들의 복지 증진을 위해 설립된 사회시민단체 KAMPI (Kaisahan Ng Manggagawang Pilipino sa Italya, 이탈리아 필리핀 노동자 단결 조직)의 회장을 역임했다. 그는 1981년 이탈리아 가정에서 가사노동자로 일하기 시작했다.

두 번째는 2006년 정부가 부유한 가정(왕실 등)을 대상으로 가사노동자들의 기술을 향상하기 위해 만든 프로그램의 산물인 ‘슈퍼메이드(supermaid)’이다. ‘슈퍼메이드’로서 이들은 응급 처치, 아동 건강, 비상 대처, 영어 과외 등 가사노동자에게는 기대되지 않는 ‘부가가치’ 교육을 받는다. 2006년 당시 한 광고에서는 “요리와 청소뿐만 아니라 자녀를 화재로부터 구할 수 있는 매력적인(personable) 가사 도우미를 찾고 있다면” 슈퍼메이드를 고용하라고 홍보했다.⁴⁾ 최초의 ‘슈퍼메이드’는 메리 조이 부놀(Mary Joy Buñol)이라는 23세 여성으로, 말레이시아 왕실에서 고액 연봉을 받은 것으로 알려져 있다.

3) 참조: Guevarra, Anna Romina. 2014. “Supermaids: The Racial Branding of Global Filipino are Labour,” in *Migration and Care Labour: Theory, Policy, and Politics*, ed. Bridget Anderson and Isabel Shutes (Houndmills Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan), 130-50.

4) Guevarra, “Supermaids”.

마지막으로, 가장 최근에 등장한 ‘위대한 필리핀 노동자’의 현신은 로봇 교사(robot teacher)인데, 이들은 물리적으로 필리핀을 떠날 필요 없이 가상으로 해외에 파견된다. 원격 조정되는 이 로봇의 이름은 ‘앵키(EngKey)’로, 한국 어린이들의 영어 학습을 돕기 위해 시범적으로 도입되었다.⁵⁾ 1m 높이의 로봇은 금발 백인 아바타를 띄우고 돌아다니는 한편, 이 기계를 원격으로 조정하여 아이들에게 교육을 제공하는 사람은 필리핀 여성이다. 이러한 방식으로 필리핀은 노동자를 본국에 남겨둘 수 있고, 한국은 인건비를 절감하면서 이주민에 대한 외국인 혐오적(xenophobic) 우려를 해소할 수 있게 된다.

이러한 상징적인 인물들은 필리핀이 노동 공급지로서 비교우위를 갖고, ‘보통 이상의’ 혹은 비범하거나 초인간적 기술 및 특징을 제공하는 노동자들의 국가로 필리핀을 브랜드화하는 과정에 젠더뿐만 아니라 인종이 중요한 역할을 한다는 점을 보여준다. 이러한 기술에는 종종 유순함에 대한 고정관념이 수반되어, 필리핀 노동자들은 그들의 순종, 자기희생, 가족적 가치로 인해 귀중한 상품으로 브랜드화된다. 돌봄노동의 맥락에서 이상적 노동자로서 인종적으로 브랜드화된 이러한 상징적 인물들은, 특히 글로벌 돌봄 사슬의 재생산을 가능하게 하고 또 이에 기여한다. 사회학자 앨리 호실드(Arlie Hochschild)와 라셀 파레냐스(Rhacel Parreñas)가 주장했듯, 이러한 돌봄 사슬은 글로벌 북반구와 남반구 사이에서뿐만 아니라 여성들 사이에서도 계급 기반 위계를 만들어낸다.⁶⁾ 이 돌봄 사슬에서 가장 많은 경제적 자원을 소유한 여성은 경제적 자원이 더 적은 여성의 저임금 노동력을 구매할 수 있게 된다. 이러한 노동을 제공하기 위해 가족을 떠나게 되는 이 여성은 고국에서 또 다른 ‘더 가난한’ 여성의 저임금 노동력을 구매해야 할 수도 있다. 그러나 여기서 내가 주장하듯, 이러한 돌봄 사슬은 단순히 돌봄 노동의 계급적 특권의 위계를 나타내는 데 그치지 않고 인종 자본주의가 작동하는 구조적 조건을 상징적으로 드러낸다.

5) Guevarra, Anna Romina. 2018. “Mediations of Care: Brokering Labour in the Age of Robotics.” *Pacific Affairs*, 91(4): 739–758.

6) Hochschild, “Global care chains and emotional surplus value” and Parreñas, Rhacel, *Servants of Globalization*.

돌봄 사슬과 인종 자본주의

역사학자 프레밀라 나다센(Premilla Nadasen)은 최근에 돌봄 경제에 대한 분석을 통해, 돌봄을 친밀성과 사랑의 개념에서 벗어나 계약과 노동의 관계로 이해해야 한다고 주장했다. 그는 “유색인종 여성들의 경험은 노동자 대부분이 돌봄에 대한 요구[와 노동을] 기꺼이 감정과 돌봄을 투자하는 직업으로 여기기보다, 착취의 원천으로 여긴다는 것을 보여준다”고 설명했다.⁷⁾ 따라서 나다센은 감정적 유대와 돌봄을 전제로 한 근로관계를 덜 강조하고, 임금, 복리후생, 노동자의 권리에 중점을 두는 돌봄 의제를 주장한다. 이 명제는 가사 노동자들이 돌보는 아이에 대한 사랑 및 보살핌의 유대감(bonds)과 전이(transfer)를 전제로 하는 가사 노동자의 돌봄 활동에 관한 분석에서 비롯된다. 8) 나다센은 이러한 틀이 돌봄노동에 대한 젠더화된 전제(즉, 돌봄 제공자로서의 여성)를 본질화할 뿐만 아니라, 가사노동자나 돌봄제공자가 자신의 업무나 돌봄 대상자에게 정서적으로 투자할 것을 기대하게 만드는 데에도 기여한다고 주장한다. 중요한 것은 나다센이 지적한 것처럼, “[가사노동자들은] 자신의 일을 사랑할 수는 있지만, 사랑 때문에 그 일을 하는 것은 아니다.”⁹⁾

이러한 정서는 내가 교류해 온 돌봄노동자들의 경험과 일치한다. 내가 연구한 간병인들은 환자를 돌보는 과정에서 수행해야 했던 신체노동¹⁰⁾에 대해 종종 불쾌감을 표현했다.¹¹⁾ 이들은 즐겁지만은 않은 이 일을 감당하기 위해 종종 이 일이 가져다주는 금전적 이익을 떠올리곤 했다. 예를 들어, 고객의 몸을 씻기고 돌보는 일을 하는 간병인 엔젤 록사스(Angel Roxas)¹²⁾는 다음과 같이 말했다. “누군가의 엉덩이를 닦을 때마다, 그 행동은 1달러의 가치가 있어요! 엉덩이 닦으면 1달러. 이런 일을 하는 데 익숙하진 않지만, 선택의 여지가 없어요. 뭘 먹고 살겠어요? 그래서 달러를 생각하면서 이 일을 하는 거예요.”¹³⁾ 이 경우는 나다센이 제안한 ‘돌봄의 감정’과 ‘돌봄의 실천’ 간 구분의 예시로 볼 수 있으며, 이 간병인이 수행하는 돌봄작업은 후자의 유형이다. 다시 말해 그는 고객에게 꼭 정서적 애착을 갖는 것은 아니지만, 자신의 직무를 확실히 수행하며 고객의 건강(well-being)을 돌보는 ‘돌봄의 실천’을 하는 중인 것이다.

7) Nadasen, Premilla. 2023. *Care: The Highest Stage of Capitalism*. Chicago: Haymarket Books, 41.

8) Hochschild, Arlie, “Global care chains and emotional surplus value”.

9) Nadasen, *Care*, 37.

10) Kang, Miliann. 2003. “The Managed Hand: The Commercialization of Bodies and Emotions in Korean Immigrant- Owned Nail Salons.” *Gender and Society* 17:820-839.

11) Guevarra, Anna Romina and Lolita Lledo. 2013. “Formalizing the Informal: Highly Skilled Filipino Caregivers and the Pilipino Workers Center” in *Immigrant Women Workers in the Neoliberal Age*, eds. Nilda Flores-Gonzalez, Anna Romina Guevarra, Maura Toro-Morn, and Grace Chang. Urbana Champaign: University of Illinois.

12) 가명

13) Guevarra, Anna Romina and Lolita Lledo. 2013. “Formalizing the Informal,” 256.

그가 하는 일은 돌봄 경제의 일환으로, 이 돌봄 경제는 “사유화된 시장 중심의 돌봄 모델에 기반을 두고 있다. 이는 불평등을 추동하기 때문에 사회적 재생산의 위기를 해결하지 못한다.”¹⁴⁾ 따라서 나다센이 제안하는 돌봄에 대한 개념 전환은, 돌봄 사슬이 인종 자본주의와 불가분의 관계로 연결되어 있다는 분석으로 방향을 재조정하는 데 중요한 역할을 한다. 실제로 누군가는 돌봄노동자들의 노동을 통해 이익을 얻는다. 로스앤젤레스에서 일하고 있는 록사스와 같은 돌봄 제공자들의 노동에서 이익을 얻는 것은 바로 민간 가정 돌봄 중개 업체들의 번성하는 네트워크이다. 이들은 저임금 필리핀 돌봄 노동력을 공급하며 이익을 창출한다. 인종 자본주의를 연구한 학자 세드릭 로빈슨(Cedric Robinson)과 로빈 D.G. 켈리(Robin D.G. Kelley)의 연구를 바탕으로,¹⁵⁾ 나는 프레밀라 나다센의 주장에 동의한다. 그는 가사노동과 돌봄노동 형태로 나타나는 유급 재생산 노동의 자본주의적 구조가 인종차별적 체제와 인종적 위계를 기반으로 형성되었다고 주장한다. 따라서 엔젤 록사스와 같은 돌봄 제공자의 노동을 관리하는 민간 가정 돌봄 기관들 역시 예외가 아니며, 이들은 저임금 노동력을 조달하고 판매하는 방식으로 운영되고 있다고 말할 수 있다.

따라서 착취적 조건의 원인을 규명하고, 사회적 재생산 노동에 합당한 보상을 제공하기 위해, 이러한 글로벌 돌봄 사슬의 형성을 인종 자본주의의 맥락에서 재검토하는 것이 중요하다. 필리핀 노동자들에 의해 가능해진 글로벌 돌봄 사슬은 식민주의, 제국주의, 권위주의라는 역사적 현실에 뿌리를 두고 있다. 1974년에 시작된 필리핀의 노동 수출 경제는 국가의 노동 이주 정책을 제도화하고, 이를 실행하기 위한 국가 기구를 설립하기 위해 도입되었다. 이 시스템은 영어를 주요 교육 언어로 사용하며, 미국을 모델로 한 교육 및 훈련 기관 설립과 같은 미국에 의한 식민화의 잔재로부터 이익을 얻고 있다. 이러한 기관에는 간호학이 포함되었으며, 역사가 캐서린 세니자 초이(Catherine Ceniza Choy)가 미국의 ‘돌봄 제국(empire of care)’이라고 명명한 기반 시설을 구축하는 데 기여했다.¹⁶⁾ 이 노동 수출 경제는 독재자 페르디난드 마르코스(Ferdinand Marcos Sr.)가 이끈 권위주의 정부의 산물이며 마르코스는 이 노동 수출 정책의 주요 설계자이다. 그는 미국과 IMF, 세계은행이 필리핀에 추진하도록 압박한 개발 프로그램으로 인해 침체된 경제에 대응하고, 동시에 국가 재정을 횡령하기 위해 이 정책을 고안했다.

식민지화된 국가로서 필리핀의 역사는 한국과의 관계를 이해하는 데 있어 중요한 맥락으로 고려되어야 한다. 다른 곳에서 내가 논의했듯,¹⁷⁾ 한국이 필리핀에서 영어 강사를 찾기 시작하게

14) Nadasen, *Care*, 45.

15) 참조: Robinson, Cedric. 1983. *Black Marxism: The Making of the Black Radical Tradition*. London: Zed Press and Kelley, Robin D.G. 2002. *Freedom Dreams: The Black Radical Imagination*. Boston: Beacon Press.

16) Choy, Catherine Ceniza. 2003. *Empire of Care: Nursing and Migration in Filipino American History*. Durham: Duke University Press

된 것은 필리핀의 교육 시스템에 영어 능력이 기본으로 탑재되어 있어 영어 강사 인력을 쉽게 공급받을 수 있다는 현실이 있었기 때문이다. 또한, 한국과 필리핀에서 미군이 주둔해 온 역사는 영어 과목을 중요시하는 노동 시장의 창출을 촉진했다. 예를 들어, 영어 교육을 위해 필리핀으로 눈을 돌리는 것—가령 외국어로서의 영어(English as Foreign Language, EFL) 학교 설립, 한국인들의 필리핀 어학연수, 또는 앵키(Engkey)를 조작하기 위한 로봇 교사를 고용하는 것 등—은 영어 습득을 통해 한국인이 글로벌 시장에서 경제적 경쟁력을 갖출 수 있게 된다는 인식과 결합된, 미국이 매개된 신식민주의적 관계의 산물이다. 따라서 한국이 돌봄제공/가사관리사 시범사업을 위해 필리핀으로 눈을 돌린 것은 그리 이상한 일이 아니다.

그러나 업무 범위, 노동자 고용 조건, 임금, 한국인 돌봄 노동자와 가사 노동자들에게 이 프로그램이 미치는 영향 등을 둘러싼 최근의 논란은 그 기저에 깔린 근본적 문제를 비판적으로 검토할 필요성을 상기시킨다. 나는 이 논란의 근본에 돌봄 사슬의 기저를 이루는 인종 자본주의의 본질이 자리하고 있다고 주장한다. 이 시범사업에서 이주 노동자의 임금을 둘러싼 국가적 담론이 어떻게 형성되었는지를 살펴보면 이를 분명히 확인할 수 있다. 예를 들어 오세훈 서울 시장은 “외국인 가사 도우미 제도는 한국의 저출산을 악화시키는 돌봄 비용 문제를 해결하기 위한 것”인데, 이들에게 최저임금을 지급한다면 가사노동자를 고용하려는 가정에 부담이 될 것이라고 주장하며 최저임금제 적용을 반대했다.¹⁸⁾ 동시에 한국은 저렴한 인건비, 풍부한 인력 공급, 그리고 노동자들의 유창한 영어 실력 때문에 필리핀 돌봄제공자들로 눈을 돌리고 있다. 이것이 소위 필리핀의 비교우위이다. 그러나 이러한 비교우위는 항상 필리핀 노동자가 더 높은 임금을 받아서는 안 되는 외국인 주체로 간주되는 인종적 위계가 내재된 돌봄 사슬에 기반한다. 글로벌 돌봄 사슬은 자본이 더 값싼 노동력을 창출해내기 위한 기회로 등장한다. 이처럼 저임금 노동력을 창출함으로써, 국가들은 돌봄 노동자의 부족을 초래할 수 있는 노동 조건을 개선해야 할 책임을 회피할 수 있게 된다. 시범사업의 사례에서 한국의 돌봄노동자 부족은 꼭 노동력 공급 그 자체의 문제는 아니다. 그보다는, 가사노동자에게 정규직 혜택을 제공하는 일자리가 부족하다는 것에 있다. 따라서, 이렇게 압축된 노동 시장에서 한국인 노동자를 고용하는 데에는 더 큰 비용이 들 수밖에 없다. 한편 이 새로운 정책에 대한 대중의 비판에 대응하여, 한국 정부는 이 사업이 반드시 한국인의 일자리를 빼앗는 것은 아니라는 말만 되풀이하는 것으로 보인다. 이는 오히려 단지 이중 노동 시장(two-tiered labor pool)을 만들

17) Guevarra, Anna Romina. 2015. "Techno-Modeling Care: Racial Branding, Dis/embodied Labor, and "Cybraceros in South Korea." *Frontiers*, 36(3): 139-159.

18) Hyo-jin Lee. 2024, September 6. "Philippines calls on Korea to pay minimum wage to caregivers." *The Korea Times*, https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2024/11/113_381944.html#:~:text=But%20the%20Seoul%20mayor%20expressed,lhj@koreatimes.co.kr.

뿐이라는 것이다. 시대전환[역주: 현 국민의힘] 조정훈 의원은 다음과 같이 말한 바 있다. “외국인 가사노동자는 한국인 가사노동자와 별개의 노선에 있습니다. 한국인 보모들은 프리미엄 시장에 있고, 그분들을 고용할 만큼 경제적 여유가 있는 사람들은 계속해서 그분들을 고용할 것입니다. 외국인 가사노동자를 고용할지 한국인 가사노동자를 고용할지는 비행기 좌석을 선택하는 것에 비유할 수 있습니다. 더 저렴한 이코노미석을 선택하는 사람이나 더 비싼 비즈니스석을 선택하는 사람을 비난할 수는 없습니다.”¹⁹⁾ 이러한 논리는 돌봄노동의 실천이 쉽게 상품화되는 방식뿐만 아니라, 자본을 지탱하는 인종화된 위계를 재생산하는 방식에 얽혀있음을 분명히 보여준다. 그리고 이는 “선택”이라는 언어를 통해 이루어진다.

따라서 우리가 직면한 과제는 이 체제에 도전하고 이러한 사슬을 해체하며 인종 자본주의에 맞서 싸우고, 궁극적으로 급진적 페미니스트 연대를 형성하기 위한 방식을 재구상하고 재정의하는 것이다. 다음 장에서는 이에 대한 몇 가지 성찰을 제안하고자 한다.

돌봄 사슬의 해체와 대안적 돌봄 체제 구상(imagining)

인종 자본주의가 돌봄 경제의 중심 동력이자 불평등을 재생산하는 글로벌 돌봄 사슬의 작동 방식의 핵심 기반이라는 점을 이해한다면, 이러한 시스템에 도전하고 대안적 돌봄 체제를 모색하는 전략을 마련할 수 있을 것이다. 나는 우리가 개발해야 하는 전략의 일부를 해체(disruption)라는 틀 안에서, 그리고 이러한 틀을 통해 구상할 것을 제안한다. 즉, 이러한 돌봄 사슬을 어떻게 해체할 것인가에 대한 질문을 던지는 것이다. 나는 변혁적 정의(transformative justice)의 틀에 기반을 둔 해체에 대한 세 가지 아이디어를 제안한다. 여기서 변혁적 정의란 특히 에이드리엔 마리 브라운(adrienne maree brown)의 정의를 참조한 것으로, 다음과 같은 원칙에 기초한다: 국가에 의한 해악을 인정하는 것, 국가에 의존하지 않으면서 그 해악을 해결하고 중단할 수 있는 대안을 모색하는 것, 공동체에서 비롯되고 공동체에 의해 유지되는 유기적이고 창의적인 전략에 의존하는 것, 그리고 단순히 개인적 경험이 아니라 폭력의 근본 원인을 변혁하는 것.²⁰⁾

19) Jae-Lim, Lee. 2023, June 17. “Could foreign nannies boost Korea’s ultra-low birthrate?” *Korea JoongAng Daily*, <https://koreajoongangdaily.joins.com/2023/06/17/why/WHY-foreign-nannies-babysitters/20230617070008685.html>. [역주] 조정훈 의원 인터뷰 원문은 다음과 같다. “저는 저가항공이 나올 때 일반항공이라 그럴까요? 그전까지 있었던 항공이 없어지리라고 생각한 사람 없었고요. 1등석 비즈니스석 타고 해외여행 가는 사람도 있지만 저가항공 타고 해외 가서 즐기고 온다. 시장이 넓어졌지 시장이 교체된 건 아니라고 생각합니다. 우리 내국인들 중년 여성분들은 여러 가지 이유로 외국인들 보다 훨씬 더 프리미엄이 있는 서비스를 제공할 것이라고 생각합니다.” 김태현의 정치쇼. 2023.03.31. “조정훈 “민주당의 노골적 특검 남용, 굉장히 패심하다” SBS 뉴스, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1007136393&plink=ORI&cooper=NAVER&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND. (접속일: 2024.12.01.)

20) brown, adrienne maree. 2017. *Emergent Strateegy: Shaping Change, Changing Worlds*. Chico: AK Press, page. 135.

첫째, 자본주의가 공동체를 분열시키는 힘으로 작동된다는 것을 고려하면서 돌봄 경제에서 불평등의 근본 원인을 파악하고 명확히 하는 것이 중요하다. 즉 인종 자본주의로 인해 우리는 자원의 희소성(scarcity)과 경쟁을 받게 되고, 국가가 그러한 희소성의 한계 내에서 우리의 필요를 해결해주는 것이라고 믿게 된다. 이번 시범사업의 맥락에서 살펴본다면, 이 사업의 근거는 표면적으로는 한국의 저출생과 사회적 재생산의 위기(threat)에 대한 국가의 우려에서 비롯되었다. 그러나 이 전략은 이러한 현상의 근본 원인 중 하나, 즉 육아 부담이 여성에게 전가되는 현실을 해결하지 못하는 것으로 보인다. 또한, 이 전략은 돌봄 노동이 종종 지속 가능한 생계 수단을 제공하지 못한다는 현실(예: 시간제 노동 및 의료 혜택 부족)이나, 종종 노동자를 “그림자 노동(shadow labor)”²¹⁾(무급 노동 또는 추가 노동 부과)에 내몬다는 문제를 해결하지 못한다.

둘째, 변혁적 정의에 참여한다는 것은 자본주의의 토대가 되는 인종차별적 이데올로기들과 맞서 싸우는 일을 수반한다. 왜냐하면 이 이데올로기들은 국가 내, 특히 가정이라는 친밀한 공간에 외국인이 존재한다는 것에 대해 불안감을 형성하기 때문이다. 이에 맞서는 한 가지 방법은 특히 노동의 맥락에서 자주 발생하는 외국인 혐오와 반 이민자 정서의 문제들을 해결하는 것이다. 예를 들어, 필리핀을 노동 자원으로 활용하려는 움직임은 앞서 언급한 미국 식민주의의 잔재라는 맥락에서 이해되어야 한다. 이 미국 식민주의의 잔재는 한국과 필리핀 간의 관계를 형성했을 뿐만 아니라, 필리핀인을 영어 능력과 교육 수준을 갖춘 ‘이상적인’ 노동자로 여기는 동시에 최저임금도 겨우 받는 ‘값싼’ 노동자로 간주하는 인종화된 인식을 만들어냈다.

셋째, 우리는 사회운동과 대중동원(mobilization)로부터 힘을 키우는 것(building power)의 중요성을 배울 수 있다. 힘을 키운다는 것은 차이들, 이슈들, 운동들(movements), 그리고 지역들에 걸쳐 협력하는 방식을 구상하여, 집단적으로 문제에 대응할 수 있는 역량을 강화하는 것이다. 힘을 기른다는 것은 리더십을 키우는 일이기도 하다. 미국 기반 단체인 다마얀 이주 노동자 협회(Damayan Migrant Workers Association)의 활동은 이러한 사명을 잘 보여준다. 이 협회는 자신들이 지원하는 노동자들이 스스로를 리더로 인식할 수 있도록 힘을 실어주면서, 동시에 자신들이 싸우고 있는 문제를 명확히 이해하게 한다. “다마얀은 노동 착취가 불공정한 경제 체제에 뿌리를 두고 있다고 믿으며, 직접 영향을 받는 노동자들이 자신의 권리와 조직화 방법을 배우고 권력을 구축하기 위해(to build power) 협력하여 이 현실을 바꿀 수 있는 리더가 될 때 진정한 변화가 일어날 수 있다고 믿습니다.”²²⁾ 이 사명은 한국인과 필리핀 이주 노동자들 사이에 경쟁과 불신의 조건을 조성한 이번

21) 참조: Lee, Joohee. 2023. “Shadow Labor in Care Services. Why do South Korean Women Care Workers Work Such Long Hours and Get Paid So Little?” *Journal of Korean Studies*, 28(2): 253-280.

22) 참조: <https://www.damayanmigrants.org/organizing>.

시범사업의 경우에도 적용될 수 있을 것이다. 이 맥락에서 권력을 구축한다는 것에는 이들을 조직화할 수 있다는 희망과 함께 두 집단의 노동자들이 노동자 간의 지지 네트워크를 형성하고 공동체를 이루어 힘을 기를 수 있는 공간을 제공하는 것이 필요할 수 있다. 뿐만 아니라 사회학자 발레리 프란시스코-멘차베즈(Valerie Francisco-Menchavez)가 제안한 ‘돌봄 공동체(communities of care)’를 형성하는 것 또한 필요할 수 있다.²³⁾ 이 경우 이러한 돌봄 공동체는 서로 살아온 삶의 경험과 배경이 크게 다르지만 동일한 국가 폭력을 마주하는 한국인과 필리핀 이주노동자들 간에 형성될 것이다. 따라서 권력 구축은 근본적으로 관계를 구축하는 일이며, 이는 에이드리언 마리 브라운이 제시한 ‘긴급 전략(emergent strategy)’을 위한 원칙들 중 하나를 반영한다. 브라운은 “임계 질량(critical mass)보다는 비판적 연결(critical connections)”에 집중함으로써 “신뢰의 속도로 움직여야 한다(move at the speed of trust)”고 강조한다. 이는 “관계를 구축하여 회복력을 구축”할 것을 우리에게 촉구한다.²⁴⁾

이러한 관계를 구축하는 것은 급진적 페미니스트 연대를 위한 씨앗을 뿌림으로써 대안적인 (그리고 급진적인) 돌봄 체제를 상상할 수 있게 한다. 이를 통해 우리는 인종 자본주의를 해체하고 오랫동안 분열적인 노동 계급 위계를 만들어온 돌봄 사슬을 파괴하기 위해 노력하면서 서로를 지지할 수 있을 것이다.

23) Francisco-Menchavez, Valerie. 2018. *The Labor of Care: Filipina Migrants and Transnational Families in the Digital Age*. Urbana, Chicago, and Springfield: University of Illinois Press.

24) brown, *Emergent Strategy*, 42.

참고 문헌

단행본 및 학술논문

- brown, adrienne maree. 2017. *Emergent Strateey: Shaping Change, Changing Worlds*. Chico: AK Press, page. 135.
- Choy, Catherine Ceniza. 2003. *Empire of Care: Nursing and Migration in Filipino American History*. Durham: Duke University Press.
- Francisco-Menchavez, Valerie. 2018. *The Labor of Care: Filipina Migrants and Transnational Families in the Digital Age*. Urbana, Chicago, and Springfield: University of Illinois Press.
- Guevarra, Anna Romina. 2006. "Managing Vulnerabilities and Empowering Migrant Filipina Workers: The Philippines' Overseas Employment Program," *Social Identities: Journal for the Study of Race, Nation, and Culture*, 12(5): 523-541.
- Guevarra, Anna Romina. 2010. *Marketing Dreams, Manufacturing Heroes: The Transnational Labor Brokering of Filipino Workers*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Guevarra, Anna Romina. 2014. "Supermaids: The Racial Branding of Global Filipino are Labour," in *Migration and Care Labour: Theory, Policy, and Politics*, ed. Bridget Anderson and Isabel Shutes. Houndmills Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 130-50.
- Guevarra, Anna Romina. 2015. "Techno-Modeling Care: Racial Branding, Dis/embodyed Labor, and "Cybraceros in South Korea." *Frontiers*, 36(3): 139-159.
- Guevarra, Anna Romina. 2018. "Mediations of Care: Brokering Labour in the Age of Robotics." *Pacific Affairs*, 91(4): 739-758.
- Guevarra, Anna Romina and Lolita Lledo. 2013. "Formalizing the Informal: Highly Skilled Filipino Caregivers and the Pilipino Workers Center" in *Immigrant Women Workers in the Neoliberal Age*, eds. Nilda Flores-Gonzalez, Anna Romina Guevarra, Maura Toro-Morn, and Grace Chang. Urbana Champaign: University of Illinois.
- Hochschild, Arlie. 2000. "Global care chains and emotional surplus value," in *On the Edge: Living with Global Capitalism*, eds. Will Hutton and Anthony Giddens.

London: Jonathan Cape.

Kang, Miliann. 2003. "The Managed Hand: The Commercialization of Bodies and Emotions in Korean Immigrant- Owned Nail Salons." *Gender and Society* 17: 820-839.

Kelley, Robin D.G. 2002. *Freedom Dreams: The Black Radical Imagination*. Boston: Beacon Press.

Lee, Joohee. 2023. "Shadow Labor in Care Services. Why do South Korean Women Care Workers Work Such Long Hours and Get Paid So Little?" *Journal of Korean Studies*, 28(2): 253-280.

Nadasen, Premilla. 2023. *Care: The Highest Stage of Capitalism*. Chicago: Haymarket Books.

Parreñas, Rhacel. 2001. *Servants of Globalization: Women, Migration, and Domestic Work*. Stanford: Stanford University Press.

Robinson, Cedric. 1983. *Black Marxism: The Making of the Black Radical Tradition*. London: Zed Press.

인터넷 자료

Hyo-jin Lee. 2024, September 6. "Philippines calls on Korea to pay minimum wage to caregivers." *The Korea Times*,
https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2024/11/113_381944.html#:~:text=But%20the%20Seoul%20mayor%20expressed,lhj@koreatimes.co.kr.

Jae-Lim, Lee. 2023, June 17. "Could foreign nannies boost Korea's ultra-low birthrate?" *Korea JoongAng Daily*,
<https://koreajoongangdaily.joins.com/2023/06/17/why/WHY-foreign-nannies-babysitters/20230617070008685.html>.

역자 주 참고 문헌

김태현의 정치쇼. 2023.03.31. "조정훈 "민주당의 노골적 특검 남용, 굉장히 패씹하다" SBS 뉴스,
https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1007136393&plink=ORI&cooper=NAVER&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND. (접속일: 2024.12.01.)

2024 아시아여성학센터 <인증과 젠더> 국제학술대회

패널발표 2

Spatial Agency and Occupation: Migrant Domestic Workers in Hong Kong

공간적 행위성과 일/점유: 홍콩의 이주가사노동자

Evelyn Kwok

Independent Researcher

Spatial Agency and Occupation: Migrant Domestic Workers in Hong Kong

Evelyn Kwok (Independent Researcher)

Thank you for inviting me to this conference. It is an honour to be here to speak about this very important topic with you all. I intend to share with you my insights from the last twelve years of research, as well as open up new dialogue collaboratively, bringing about positive impact and change for the migrant workers who labour for the betterment of themselves and their families. Simultaneously, I wish my contribution can generate new knowledge for the academic community here and beyond, to help shape policy changes, and ultimately, with the hope of building a more sustainable and equitable future for all.

I am going to start this talk with the very beginning of my research journey and introduce myself, as I, the researcher, is not a separate entity to my identity as a woman, a daughter, a Hong Kong-born Chinese Australian and a beneficiary of undervalued care labour.

I was born in Hong Kong, as an only child from a working-class family, and migrated to Australia when I was ten years old. Although I have spent most of my life living in Sydney, the memories of my childhood in Hong Kong are very vivid. From a time when I can remember, my domestic life in our 400 square foot apartment consisted of my mother, I and many others. My mother was a single mother, who worked part-time when I was a baby and picked up full-time employment when I was 2 years old. Before my stepdad came into our lives, I was taken care of by many women: part-time nannies, childcare workers, my aunts, my grandmother, and my cousins' migrant domestic worker. As we were a single-income family in a small home, we could not afford a full-time live-in worker, unlike my cousins, who grew up with workers from infancy until the end of their adolescence. My part-time nannies fed me when my mother

had to run off to work, the childcare workers entertained me with stories and playground games, I stayed with my grandmother on an outer-laying island outside of the city for weeks over summer, while my cousin's helper picked me up from after-school care, plaited my hair and cleaned my clothes. It took a village of women to raise me, and I am not the exception.

Hong Kong had an economic boom beginning in the late 1960s and the government was encouraging women to enter the formal labour workforce. As such, Hong Kong women became more financially independent and skilled, and demanded a better lifestyle. Women who married and had children remained in the workforce as it was aspirational to have a 9-5 office job in the city. My mother was 15 years old at that time when she began to work outside of the home, earning a small wage cleaning her neighbours' houses alongside her mother, supporting a family with six children living outside the city centre. Gradually, my mother joined the formal workforce in the city.

With the shift of women leaving their homes and entering the formal workforce full-time, a gap was left in domestic work and the Hong Kong government looked to its Southeast Asian neighbours for labour import. Both the Hong Kong and Philippines governments saw the opportunity to partake in the supply and demand of migrant labour and in 1975, 1,000 Filipino women arrived in Hong Kong on designated domestic worker contracts. After this, the number of Filipino domestic workers entering into Hong Kong steadily increased and the numbers reached 140,500 by 1998 and 189,000 by 2016, forming the majority of the contingent of migrant domestic workers in the city-state. Nearby southeast Asian countries followed, namely Thailand, Sri Lanka, Indonesia and Myanmar. From then on, southeast Asian women migrants in Hong Kong became synonymous with domestic work. As of 2022, there are 338,189 migrant domestic workers in Hong Kong. Some decades later, I am part of a generation of Hong Kong people who were raised by migrant workers in their homes or had frequent interactions with them throughout their upbringing. Migrant workers were present at school pick-ups and drop-offs, supermarkets, metro stations, public transport, playgrounds and wet

markets. Even if I did not grow up with live-in workers, they appeared in many spaces I frequented. I have memories of my cousin's worker who told me about her son, who was the same age as me; she saw him once every two years when she visited her family in Thailand. While she was working in Hong Kong taking care of someone else's children and family to send her wages back to financially support her own family, her child was raised by grandmothers, aunts and neighbours. It also took a village, or rather, a 'chain' of women, to raise her child.

The Global Care Chain demonstrates the cyclic effect where women in many households participating in the 'chain' of domestic work are in a perpetual cycle of such labour. The 'chain' begins in the rural villages in the home countries of the workers (in the context of my book, the Philippines and Indonesia), where women move to urban areas to seek work and end up working for families whose mothers may be working abroad. Within those families with members abroad, apart from hiring domestic help, the grandmothers, aunts and female relatives often assist in raising the family, often unpaid. The mother who works abroad is working to allow her employers (especially the mother of that household) to obtain work in the formal economy. Despite not physically doing the domestic tasks, the female employer within the household is not absolved from being responsible for the hiring process of the domestic worker, thus also being responsible for the delegation of domestic tasks to the worker, who is now attending to the tasks she used to do. Within this 'chain' of duty and command, whether the role is to command or enact duties, women partake in many of the roles, no matter their socio-economic status. As such, the Global Care Chain continues, and women in households across labour-sending and labour-receiving nations participate in a continuous chain of domestic servitude. This is not to absolve the reality that men also partake in domestic labour and in many forms that women do, but it is undeniable that there is a higher expectation and social practice of women shouldering these roles, whether the motivations are familial responsibility, love, pressure or coercion, and most often unpaid.

In the home, I recall how my cousins' worker would usually communicate with us in Cantonese with only limited English. While she would have her dinner in the kitchen alone, we typically gathered to eat at the dinner table. She also slept on a foldable bed on the floor of my cousin's bedroom. At the time, my 7-year-old mind did not externalise my curiosity; Why was she not eating her meals with us? Why does she not have a bedroom? Why does she not speak much to the family except for nodding, smiling and only answering to requests? Perhaps I presumed that she worked for the family but was not part of the 'real' family, especially because she was not Chinese.

My disciplinary background is interior architecture. When I was in my undergraduate studies, I was fascinated by design and architecture theory, especially about public spaces, and the design and organisation of urban spaces. I love cities, and I was and still is very curious about why cities are designed and organised in such ways, and who gets to use what kind of spaces? What does 'public' really mean? Without digging too deep into western philosophers and thinkers that may have shaped the ways we understand cities from a North American or Eurocentric perspective (Henri Lefebvre, Richard Sennett, Jane Jacobs, to name a few), I wanted to find a lens in which to interrogate and explore the publicness of city spaces in Asia, and more pointedly, the architectonics of the dense, verticality of Hong Kong that receives an ever-fascinating fetishization from the western gaze. After nearly two decades of being socialised and educated abroad, all my memories came flooding back when I saw groups of migrant women gathering in public spaces on an ordinary Sunday afternoon. It hit me in that moment: what I saw was no longer just a typical scene on the streets of Hong Kong. That this common and weekly scene of tan-skinned, southeast Asian women creating their own domestic spaces in public: sitting on pieces of cardboard speaking to each other (not in Cantonese or English), eating, sleeping, playing card games on footpaths and elevated walkways in front of international bank headquarters and glamorous fashion retailers, is a signifier of something that could not be contained neatly. It is an issue that physically and metaphorically spilled out onto the streets. The issue demonstrates an intersected inequality of ethnic minority, gender, labour and space that was unique to Hong Kong, yet universally unsurprising. Growing up

in the Anglo-Saxon education system and socialised as a Chinese-Australian in Sydney, I felt I was an outsider looking at Hong Kong, yet with insider knowledge and understanding of the cultural fabric and history the city that gives me a unique perspective to look from and within.

Unique to Hong Kong is its immense population and its contrastingly small landmass, with a population of 7.34 million and useable land mass of 1,089 km squared and population density of 6,740 people per kilometre. This means both public and private spaces are small and limited, creating many tightly developed high-rises with high property value. It is one of the most expensive cities to live in the world. This urban spatial condition of small spaces and high value directly impacts on its residents, particularly those who have limited financial resources in accessing adequate housing. Combined with its British colonial political structure abiding by Basic Law, Chinese traditions of the patriarchal family and societal structure at large, and the capitalist economy, Hong Kong created a condition of well-oiled commodification of imported labour and goods, especially migrant domestic labour done by women from less-developed countries and economies. The creation of the Foreign Domestic Helper visa was then specifically designed for the workers to remain 'in their place' as it restricts them to a permanently temporary status with no eligibility for citizenship, no matter the years spent in the city-state, denying their capacity to rent a residence of their own, and remunerated with a minimum allowable wage (HKD 4990 as of 2024, which is approx. USD 690) that is not accounted to the minimum wage of citizens. These rules curtail the workers' access to autonomy, mobility and legitimacy beyond their role as a foreigner doing domestic work. Essentially, 'the workers are expected to return "home" when their labour is no longer wanted'. This issue is also universally familiar, in that it is a migrant group that is stereotyped to attend a low-skilled job that people in the host country do not usually do. Although their work has contributed to several generations of people in Hong Kong being able to partake in the formal economy and flourish, their status remains controlled and marginalised with limited economic, social and spatial resources. Maggy Lee, Mark Johnson and Michael McCahill say:

Migration control is not simply about keeping people out; it is also concerned with producing, sorting, and admitting 'desirable' temporary workers based on particular forms of differential inclusion and ideologies of race, gender, and nation. (2018, p. 13)

My research began in 2012 on an ordinary Sunday, when what I saw as regular weekly gathering of migrant workers in public spaces, could no longer be unseen. This is where it all began.

Twelve years later, I've completed my PhD, published some papers, presented my work to scholars in multiple disciplines and now, my first monograph on this research is born. One common theme that has continued to be is the intersected structure of marginalisation this research sits within: it is social, economic, cultural, political and spatial. There are three main points I wish to include as the main pillars of the research:

1. devaluing and undervalue of care work: commodification of care, costs and sacrifices
2. macro and micro policies impacting on everyday lives: exclusion of citizenship, no right to property and gender-based violence
3. possibility of a different future

1. Devaluing and undervalue of care work

: commodification, costs and sacrifices

In *If Women Counted: A New Feminist Economics* (1988), academic and politician Marilyn Waring recounts how she discovered evidence of the invisibility of women and women's work in account systems that were used to determine public policy, and that housewives and mothers were considered as 'non-producers' and those who were considered 'inactive' were not considered in the economic cycle, which discounted the contribution of benefits from production. This excluded the recognition of women's unpaid productive and reproductive work, which when Waring fought it at the United

Nations Mid-Decade Conference on Women in 1980, was met with a deluge of opposition from male delegations. It is in this spirit that Waring wrote this seminal book discussing how attributing a monetary valuation to unpaid work, both productive and reproductive, and calling this process imputation would make women's work visible, influencing policies and questioning values.

Her work has influenced the works of feminist economists for decades to come regarding ethics of care, care work and critical ecologies in global economic development. Feminist economists have discussed the ethics of care alongside and within the development of feminist economics in aspects of: caring about (e.g. people, relationships, economy, environment, society), caring for (e.g. the vulnerable, the elderly, children, families and nature), and disseminating care in research, thinking, teaching and developing care methodologies. These aspects are emotional, practical and provisional, as Julie Nelson and Marilyn Power argue for a provisioning definition of economics that is:

Instead of defining the discipline around the phenomena of individual rational decision making ..., a more useful definition would be to see the field as concerned with how societies organize themselves to provide for the survival and flourishing of life. This idea evokes a more embodied and dynamic notion of human existence than in individualist definition, highlighting relationships of interdependence and human needs for both material sustenance and care. (Nelson and Power, 2018, p. 81)

In this definition, care extends beyond the individual and becomes relational, which offers a new way of understanding care work, domestic work and the workers who participate, as part of the discourse of providing for the survival, sustainability and flourishing of life. This point was illuminated in a question-and-answer session in an online talk hosted by the International Association of Feminist Economics, where Julie Nelson was responding to a question posed by an audience member about how to create an ethical demand for care (4 February 2023). Nelson responded by using a

recent nurses' strike at a hospital in Boston as an example of how there is a common perception that when care workers (in this case, nurses) go on strike, it is due to their greed for money and not caring for the patients left behind. She stated that in fact, it is the high number of patients and lack of resources that cause the nurses to want to quit in the first place. Further, Nelson said the common rhetoric that divides care from money is dangerous because nurses, and other care workers, are being perceived as greedy and selfish if they demand a decent salary to live a sustainable life and do well in their jobs. I believe this rhetoric also applies to other care workers and domestic workers; that is, if they demand a higher salary or better work conditions, their demands are met with resistance as the workers are being perceived as greedy and selfish, which reflects an undermining of the social and economic value of domestic and care work.

This comes back to the relational understanding of care, as it is not simply a commodity to be supplied and demanded. In fact, in this scenario as Nelson described, it is not sustainable when the workers are not compensated for or supported adequately to be able to practise care. Therefore, Nelson concluded her response stating that there is no finite answer to that question; however, she in turn asked an important question – 'How do we allow caring people to care? We do it by paying more for it, not as individuals but as a society, and paying for it like we pay for roads, telecommunications and other kinds of infrastructure'. This response illuminates an important point that, if care is given the same economic priority as physical infrastructure, then those who enact care will also be valued and likely be compensated and taken care of adequately. Policies that place migrant domestic workers in a low socio-economic structure resolutely believes in the commodification of care work and do not, have the best interest of the workers in mind to compensate for them adequately.

2. Macro and micro policies impacting on everyday lives

: exclusion of citizenship, no right to property and gender-based violence

The policies that migrant domestic workers in Hong Kong labour under exclude them from the other temporary and permanent residents:

- no right to apply for permanent residency even after 7 years of living as required from other immigrants.
- no right to rent property of their own as they must live in the homes of the employers. This is problematic as there are no physical boundaries between home and the workplace for them, which renders them vulnerable to overworking as there are no limited hours of work, no separate home of their own means they have very little privacy and often no separate bedroom of their own. This also exposes them to gender-based violence that are physical and sexual.

3. Possibility of a different future

Dwelling in and with the current uncertainties in the world today, I wish to speculate about the potential impacts on Hong Kong if migrant domestic workers had the same right as other expatriates to become permanent residents. The immediate scenarios that come to mind are: more Filipino and Indonesian culture integrated into society in the forms of food, music, language and mainstream popular culture, schools offering Tagalog or Bahasa language courses, schools and hospitals and other sectors hiring professionals from the Philippines and Indonesia, and cross-cultural businesses and institutions. All of these examples will produce ongoing social and cultural benefits. The possibilities are endless. Further, children growing up in Hong Kong with domestic workers will see that domestic work is not something that is to be disrespected as 'dirty work', as they will witness the workers they grow up with as business owners or engineers, teachers and other professional experts one day. This could break down stereotypes of southeast Asian women being care workers only, as they also participate

in other labour sectors that are neither feminised nor in the category of unskilled or informal labour. Ultimately, the possible benefits all point towards social transformation creating a more multicultural and inclusive society that produces people who are progressive, creative and open-minded.

I hope to expand on the above points during the discussion time and explore how the situation over the last half century in Hong Kong can shed some light and create insights for how to engage with the conversation about how the importation of migrant domestic workers into Korea can be done in the most ethical and tenable way.

공간적 행위성과 일/점유: 홍콩의 이주가사노동자

에블린 퀵 Evelyn Kwok (Independent Researcher)

번역(Translator): 아시아여성학센터 연구원 김소현(Sohyun Kim)

이 학술대회에 초대해 주셔서 감사합니다. 이처럼 중요한 주제에 대해 이야기를 나눌 수 있게 되어 영광입니다. 저는 지난 12년간의 연구를 통해 얻은 통찰을 공유하고, 새로운 대화를 여러분과 함께 열어가고자 합니다. 이를 통해 자신과 가족의 더 나은 삶을 위해 일하는 이주노동자들에게 긍정적인 영향과 변화를 불러올 수 있기를 바랍니다. 동시에, 제가 기여하는 바가 이곳과 그 너머의 학술 공동체에 새로운 지식을 생산하고, 정책 변화를 이끌어내며, 궁극적으로는 모두를 위한 더욱 지속가능하고 평등한 미래를 만드는 데 도움이 되기를 희망합니다.

저는 이 발표에서 제 연구 여정이 어떻게 시작되었는지, 그리고 제가 어떤 사람인지를 먼저 말씀드리고자 합니다. 연구자로서 저는 여성, 딸, 홍콩에서 태어난 중국계 호주인, 그리고 저평가된 돌봄노동의 수혜자라는 정체성과 분리될 수 없기 때문입니다.

저는 홍콩의 노동자 계급 가정에서 외동딸로 태어나 열 살에 호주로 이주했습니다. 거의 평생을 시드니에서 살았지만, 홍콩에서 지냈던 어린 시절은 아직도 생생히 기억납니다. 제가 기억할 수 있는 시절부터, 40제곱피트(약 37제곱미터) 아파트에서 살던 우리 집의 일상은 어머니와 저, 그리고 수많은 다른 이들과 함께였습니다. 싱글맘이셨던 어머니는 제가 갓난아기였을 때는 시간제로, 두 살이 되고 나서는 전일제로 일하셨습니다. 그렇기에 새아버지가 우리의 삶에 함께하기 전까지 저를 돌봐준 것은 시간제 보모, 보육교사, 이모, 할머니, 그리고 사촌을 보살피던 이주가사노동자 등 여러 여성이었습니다. 우리 집은 작은 집에서 사는 외벌이 가정이었기에, 아주 어릴 때부터 청소년기까지 이주가사노동자들과 함께 살았던 사촌들과 달리 전일제 입주 노동자를 둘 형편이 되지 않았습니다. 어머니가 일하러 가시면 시간제 보모가 저의 식사를 챙겨 주었고, 보육교사들은 이야기를 들려주거나 놀이터에서 함께 놀아 주었습니다. 여름이면 도시 외곽의 섬에서 할머니와 몇 주를 보냈고, 그때 사촌의 돌보미도 방과후 교실에서 저를 데려와 머리를 깎아 주고 옷을 빨아 주곤 했습니다. 저를 키우는 데는 여성들로 이루어진 한 마을이 필요했고, 이는 비단 저에게만 해당되는 이야기가 아닙니다.

1960년대 후반부터 홍콩은 경제적 호황을 맞이했고, 정부는 여성들이 공적 노동력으로 일하는 것을 장려했습니다. 이에 따라 홍콩의 여성들은 경제적으로 더욱 독립적인 존재가 되었고 숙련된 기술 역시 갖추게 되었으며, 더 나은 생활방식을 요구하게 되었습니다. 결혼하고 아이를 둔 여성들도 직장을 계속 다녔는데, 이는 9시부터 5시까지 일하는 도시의 사무직이 당시 전망의 대상이었기 때문입니다. 제 어머니는 15살 때부터 집 밖에서 일을 시작하셨는데, 도심 외곽에 사는 여섯 자녀가 있는 가족을 부양하기 위해 당신 어머니와 함께 이웃집 청소를 하며 적은 임금을 버셨습니다. 제 어머니는 점차 도시 내 공적 노동 인구의 일부가 되었습니다.

여성들이 가정을 떠나 전일제 공적 노동력이 되자 가사노동에 공백이 생겼고, 홍콩 정부는 동남아시아 이웃 국가들로부터 노동력을 수입해 오는 방안을 모색했습니다. 홍콩과 필리핀 정부는 각각 이주노동의 수요와 공급을 도맡아 공조할 기회를 포착했고, 그 결과로 1975년 1,000명의 필리핀 여성이 정부 인가 가사노동자 계약을 통해 홍콩에 도착했습니다. 이후 홍콩에 입국하는 필리핀 가사노동자의 수는 꾸준히 증가하여 1998년에는 140,500명, 2016년에는 189,000명에 달했고, 이들은 홍콩의 이주가사노동자 중 다수를 차지하게 되었습니다. 태국, 스리랑카, 인도네시아, 미얀마 등 인근 동남아시아 국가들이 그 뒤를 이었습니다. 그때부터 홍콩의 동남아시아 여성 이주민들은 가사노동과 동의어가 되었습니다. 2022년 기준으로 홍콩의 이주가사노동자 수는 338,189명입니다. 수십 년이 지난 지금, 저는 가정에서 이주노동자들에게 양육되었거나 성장 과정에서 이들과 빈번히 교류했던 홍콩인 세대의 일원입니다. 이주노동자들은 학교 등하교 시간, 슈퍼마켓, 지하철역, 대중교통, 놀이터, 전통 식료품 시장(wet markets) 등 곳곳에 있었습니다. 저는 입주 노동자와 함께 자라지는 않았지만, 제가 자주 가던 많은 공간에서 이들을 볼 수 있었습니다. 저는 사촌을 돌보던 이주노동자가 저와 같은 나이대였던 본인의 아들에 대해 이야기해 준 것을 기억합니다. 그는 2년에 한 번꼴로 태국에 있는 가족을 방문할 때만 아들을 볼 수 있었습니다. 그가 홍콩에서 다른 이의 자녀와 가족을 돌보며 번 임금을 가족을 부양하기 위해 본국에 보내는 동안, 그의 아이는 할머니들과 이모들, 이웃들의 손에서 자랐습니다. 그의 아이를 키우는 데도 마을이, 더 정확히 말하면 여성들의 '사슬'이 필요했던 것입니다.

전 지구적 돌봄 사슬The Global Care Chain은 연쇄적 구조를 보여 줍니다. 이 구조 속에서 가사노동의 '사슬'에 참여하는 많은 가정의 여성들은 영원히 끝나지 않은 채 되풀이되는 고리 안에 있습니다. 이 '사슬'은 노동자들의 모국(제 책의 맥락에서는 필리핀과 인도네시아) 시골 마을들에서 시작됩니다. 이곳의 여성들은 일자리를 찾아 도시로 이동했다가 주로 어머니가 해외에서 일하는 가정에서 일하게 됩니다. 가족 구성원을 해외로 보낸 이러한 가정에서는 가사노동자를 고용하는

것 외에도, 할머니들과 이모들, 여성 친척들이 보통 무급으로 가족 돌봄을 거둡니다. 이때 해외에서 일하는 어머니는 자신의 고용주(특히 그 가정의 어머니)가 공적 경제 영역에서 일할 수 있도록 그들의 가사노동을 대신합니다. 그렇기에 여성 고용주는 직접 가사노동을 하지 않습니다. 하지만 이들은 가사노동자의 고용 과정에 대한 책임에서 자유롭지 않고, 따라서 예전에 하던 일을 수행하게 된 노동자에게 가사 업무를 할당하는 책임까지 지게 됩니다. 이러한 의무와 지시의 '사슬' 안에서, 그 역할이 지시하는 것이든 의무를 수행하는 것이든, 여성들은 자신의 사회경제적 지위와 무관하게 많은 역할을 맡게 됩니다. 이처럼 글로벌 돌봄 사슬은 지속되고, 노동력 송출국과 수용국 전반의 가정 내 여성들은 끊임없는 가사 예측의 사슬에 참여하게 됩니다. 물론 남성들 역시 여성들과 마찬가지로 다양한 형태로 가사노동에 함께한다는 현실을 부정하려는 것은 아닙니다. 하지만 이러한 역할을 여성들이 떠맡아야 한다는 더 높은 기대와 사회적 관행이 존재한다는 점은 부인할 수 없는 사실입니다. 그 동기가 가족에 대한 책임감인지, 사랑인지, 압박이나 강요인지는 크게 중요하지 않습니다. 그리고 대부분의 경우 이는 무급으로 해야 하는 일입니다.

집에서 사촌을 돌봐 주던 이주가사노동자는 영어를 잘하지 못했기 때문에 우리와는 보통 광둥어로 의사소통을 했던 것이 기억납니다. 그는 주방에서 혼자 저녁을 먹는 반면, 우리는 대개 식탁에 모여서 식사를 했습니다. 그는 또한 사촌의 방바닥에 놓인 접이식 침대에서 잠을 잤습니다. 당시 일곱 살이었던 저의 궁금증은 질문으로 나아가지는 않았습니니다. 왜 그는 우리와 함께 식사하지 않을까? 왜 그에게는 침실이 없을까? 왜 그는 고개를 끄덕이고 미소 짓고 요청에만 답하는 것 외에는 가족들과 거의 대화하지 않을까? 아마도 그때의 저는 그가 가족을 위해 일하기는 하나 '진짜' 가족의 일원은 아니기 때문에, 특히 그가 중국인이 아니기 때문에 그렇다고 여겼던 것 같습니다.

저는 실내건축을 전공했습니다. 학부 시절, 저는 디자인과 건축 이론, 특히 공공 공간에 관한 이론, 그리고 도시 공간의 설계 및 구조에 매료되었습니다. 저는 도시를 사랑하고, 지금도 여전히 도시가 왜 이런 방식으로 설계되고 구조화되는지, 누가 어떤 종류의 공간을 사용하게 되는지에 대해 큰 호기심을 가지고 있습니다. '공공public'이란 실제로 무엇을 의미하는 걸까요? 북미나 유럽 중심적 관점에서 도시에 대한 우리의 이해 방식을 형성해 온 서구의 철학자들과 사상가들(앙리 르페브르Henri Lefebvre, 리처드 세넷Richard Sennett, 제인 제이콥스Jane Jacobs 등)의 논의에 깊이 파고드는 대신 저는 아시아의 도시 공간이 지닌 공공성을 탐구하고 질문할 수 있는 렌즈를 찾고 싶었습니다. 특히 끊임없이 서구의 시선으로부터 매혹적인 물신화의 대상이 되어온 홍콩의 조밀하고 수직적인 건축 구조architectonics에 대해 말입니다. 거의 20년 동안 해외에서 사회화되고, 평범한 일요일 오후에 공공 공간에 모여 있는 이주여성들의 무리를 보았을 때 저의 모든 기억이

몰밀듯이 돌아왔습니다. 그 순간 저는 깨달았습니다. 제가 본 것은 더 이상 홍콩 거리의 평범한 풍경이 아니었습니다. 그을린 피부의 동남아시아 여성들은 공적 공간에서 자신들만의 집을 만들어 내고 있었습니다. 이들이 마분지 조각 위에 앉아 (광둥어나 영어가 아닌 언어로) 서로 이야기하고, 먹고, 자고, 카드게임을 하는 모습은 다국적 은행 본사와 화려한 패션 매장 앞 지상 보행로와 고가 보도에서 매주 흔히 볼 수 있는 광경입니다. 이는 깔끔하게 정리될 수 없는 무언가를 드러내는 표지입니다. 이는 물리적으로든 은유적으로든 거리로 넘쳐흐르는 문제였습니다. 이 문제는 인종적ethnic 소수자, 젠더, 노동, 공간의 교차적 불평등을 보여 주는데, 이는 홍콩에서만 볼 수 있는 특수한 현상이지만 사실 어디에서나 발견할 수 있는 익숙한 모습이기도 합니다. 시드니에서 앵글로색슨 교육을 받고 중국계 호주인으로 자란 저는 홍콩을 외부자의 시선으로 보면서도, 이 도시의 문화와 역사를 내부자처럼 이해할 수 있었습니다. 이런 이중적 위치는 저에게 독특한 관점을 제공했습니다.

홍콩은 막대한 인구 규모에 대조되는 좁은 국토를 갖고 있다는 점에서 독특합니다. 총 인구 734만 명에 가용 국토 면적은 1,089제곱킬로미터로, 제곱킬로미터당 인구 밀도가 6,740명에 달합니다. 이는 공적 공간과 사적 공간 모두 비좁고 제한되어 있다는 것을 의미하며, 그 결과 부동산 가치가 높은 고층 건물들이 뻥뻥하게 들어서게 되었습니다. 홍콩은 세계에서 생활비가 가장 비싼 도시 중 하나입니다. 이처럼 좁은 공간과 높은 가치라는 도시 공간의 조건은 거주민들, 특히 적절한 주거 공간을 얻는 데 필요한 경제적 자원이 부족한 이들에게 직접적인 영향을 미칩니다. 이러한 상황에 기본법The Basic Law을 따르는 영국 식민지식 정치 구조, 가족 제도에서 사회 구조 전반에 이르는 중국의 가부장제 전통, 그리고 자본주의 경제가 결합되면서, 홍콩은 수입된 노동력과 상품, 특히 개발도상국 출신 여성들이 수행하는 이주 가사 노동을 손쉽게 상품화하는 체계를 만들었습니다. 이에 따라 외국인 가사도우미 비자는 노동자들이 '자신의 자리에' 머무르도록 특별히 설계되었습니다. 이 제도는 체류 기간과 상관없이 시민권 획득 자격을 주지 않는 영구적 임시 상태를 강제하고, 자신의 거처를 임대할 권리를 부정하며, 홍콩 시민의 최저임금과는 별개로 책정된 최저허용임금(2024년 기준 4,990홍콩달러, 약 690미국달러)을 지급하기 때문입니다. 이러한 규정들은 가사노동을 하는 외국인이라는 역할을 넘어선 노동자들의 자율성, 이동성, 법적 권리에 대한 접근을 제한합니다. 본질적으로 '노동자들은 자신들의 노동력이 더 이상 필요하지 않을 때 "고향"으로 돌아갈 것으로 간주됩니다.' 이런 문제 역시 어디서나 볼 수 있는 것입니다. 이주민 집단이 현지인들은 보통 하지 않으려는 저숙련 일자리를 맡는다는 고정관념 속에 있다는 점에서 말입니다. 이들의 노동을 통해 홍콩인들이 여러 세대에 걸쳐 공적 경제 활동에 참여하고 번영할 수 있었음에도, 경제적·사회적·공간적 자원에 대한 접근이 제한되어 있어 이 노동자들의 지위는

여전히 통제되고 주변화되어 있습니다. 매기 리Maggy Lee, 마크 존슨Mark Johnson, 마이클 맥카힐Michael McCahill은 다음과 같이 말합니다.

이주 통제는 단순히 사람들을 들어오지 못하게 하는 것이 아니다. 이는 차별적 포함differential inclusion의 특정한 형태들과 인종·젠더·국가nation에 대한 이데올로기를 기반으로 ‘바람직한’ 임시 노동자들을 생산하고, 분류하고, 받아들이는 것과도 관련된다. (2018, p. 13)

제 연구는 2012년 어느 평범한 일요일에 시작되었습니다. 그동안 공공 공간에서 벌어지는 이주노동자들의 정기적인 주간 모임이라고만 보았던 광경을 그날부터 더 이상 예전처럼 볼 수 없게 되면서부터입니다. 모든 것이 바로 여기서 시작되었습니다.

12년이 지난 지금, 저는 박사학위를 마치고 여러 논문을 출판했으며, 다양한 분야의 학자들에게 제 연구를 공유했고, 이제 이 연구에 대한 저의 첫 번째 단행본이 탄생했습니다. 이 연구가 다루는 주변화의 교차적 구조라는 큰 주제는 계속해서 이어져 왔는데, 이는 사회적·경제적·문화적·정치적·공간적 차원을 아우릅니다. 저는 이 연구의 핵심 축으로서 다음의 세 가지 중요한 논점을 포함하고자 합니다.

1. 돌봄 노동의 평가절하와 저평가: 돌봄의 상품화, 비용과 희생
2. 일상생활에 영향을 미치는 거시적·미시적인 정책들: 시민권으로부터의 배제, 재산권의 부재, 젠더 기반 폭력
3. 다른 미래의 가능성

1. 돌봄 노동의 평가절하와 저평가: 돌봄의 상품화, 비용과 희생

『만약 여성들의 가치가 인정된다면: 새로운 페미니스트 경제학』 *If Women Counted: A New Feminist Economics*(1988)에서 학자이자 정치인인 매릴린 워링Marilyn Waring은 공공정책을 결정하는 데 사용되는 회계 체계에서 여성과 여성의 노동이 비가시화되어 있다는 증거를 발견한 과정을 이야기합니다. 주부와 어머니들은 ‘비생산 인구’로 간주되었고, ‘비경제활동’ 인구로 분류된 이들은 경제 순환에서 고려되지 않았는데, 이는 생산 이익에 대한 그들의 기여를 무시하는 것이었습니다. 이는 여성들의 무급 생산노동과 재생산노동에 대한 인정을 배제하는 것이었고, 1980년 UN 제2차 세계여성대회에서 워링이 이 문제에 맞섰을 때 남성 대표단의 거센 반대에 부딪혔습니다. 워링이 이 기념비적인 저서를 낸 것은 바로 이러한 맥락에서였습니다. 그는 생산노동과 재생산노동을

포함한 무급노동에 화폐가치를 부여하는 귀속(imputation)의 방식을 통해 여성의 노동을 가시화하고, 이를 통해 정책에 개입하며 가치에 의문을 제기하고자 했습니다.

그의 연구는 돌봄 윤리, 돌봄노동, 비판적 생태주의라는 측면에서 글로벌 경제 발전을 성찰해 온 페미니스트 경제학자들의 작업에 수십 년간 영향을 미쳐 왔습니다. 페미니스트 경제학자들은 (1) 사람, 관계, 경제, 환경, 사회 등에 대해 관심을 기울이고(caring about), (2) 취약계층, 노인, 아동, 가족, 자연 등을 돌보고(caring for), (3) 연구, 사고방식, 교육 과정에서 돌봄을 확산하며 돌봄의 방법론을 개발하려는 측면에서 돌봄 윤리를 페미니스트 경제학의 발전과 동시에, 혹은 그 발전의 일부로서 논의해 왔습니다. 줄리 넬슨Julie Nelson과 매릴린 파워Marilyn Power가 주장하듯이, 이러한 측면들은 정서적이고 실천적이며 잠정적provisional입니다. 이들은 이 관점을 통해 생계를 유지하는 데 필요한 학문으로서 경제학의 정의를 다음과 같이 제시합니다:

개인의 합리적 의사결정이라는 현상을 중심으로 이 학문을 정의하는 대신..., 삶의 생존과 번영을 위해 사회가 어떻게 스스로를 조직하는가를 살펴보는 것이 더 유용한 정의가 될 것이다. 이러한 발상은 개인주의적 정의보다 더 체현된, 더 역동적인 인간 존재 개념을 환기하는데, 이는 상호의존적 관계와 물질적 지원 및 돌봄에 대한 인간의 필요를 강조한다. (Nelson and Power, 2018, p. 81)

이와 같은 정의에서 돌봄은 개인을 넘어 관계적인 것이 되며, 이는 생명의 생존과 지속 가능성, 번영을 도모하는 담론의 일부로서 돌봄 노동과 가사노동, 그리고 이에 참여하는 노동자들을 이해하는 새로운 방식을 제시합니다. 이러한 관점은 세계여성경제학회International Association for Feminist Economics(IAFFE)가 주최한 온라인 강연의 질의응답 시간에 잘 드러났는데, 여기서 줄리 넬슨은 돌봄의 윤리적인 수요를 어떻게 만들 수 있는지에 대한 청중의 질문에 답한 바 있습니다(2023년 2월 4일). 넬슨은 최근 보스턴의 한 병원에서 있었던 간호사 파업을 사례로 들었습니다. 이 사례를 통해 돌봄 노동자들(이 경우에는 간호사들)이 돈 욕심으로 인해 환자들을 내버려 두고 파업하는 것이라는 인식이 만연하지만, 사실 간호사들이 일을 그만두고 싶어 하는 가장 큰 이유는 지나치게 많은 환자 수와 자원의 부족 때문임을 지적했습니다. 나아가 넬슨은 돌봄과 돈을 분리하는 보편적인 수사의 위험성을 짚었습니다. 그 수사로 인해 간호사들과 여타 돌봄 노동자들이 지속 가능한 삶을 영위하고 일을 잘 해내는 데 필요한 적정 급여를 요구하는 것이 욕심과 이기심에서 나온 행동으로 간주된다는 것입니다. 저는 이러한 수사가 다른 돌봄 노동자들과 가사노동자들에게도 적용된다고 믿습니다. 즉, 이 노동자들이 더 높은 급여나 더 나은 노동 조건을

요구하는 행위가 욕심과 이기심에서 비롯되는 것이라는 인식이 퍼져 있기 때문에 이들의 요구는 저항에 부딪히게 됩니다. 이는 가사노동과 돌봄 노동이 사회적·경제적으로 평가 절하되는 현실을 반영하고 있습니다.

결국 다시 돌봄의 관계적 이해로 돌아오게 되는데, 돌봄은 단순히 수요와 공급의 대상이 되는 상품이 아닙니다. 사실, 넬슨이 설명한 이 이야기에서 볼 수 있듯이, 노동자들이 돌봄을 실천할 수 있도록 그들에게 적절한 보상이나 지원이 가지 않는다면 돌봄 체계는 지속될 수 없습니다. 따라서 넬슨은 돌봄의 윤리적인 수요를 만드는 방법에 명확한 해결책은 없다고 하며 자신의 답변을 마무리했습니다. 하지만 그는 대신 중요한 질문을 던졌습니다. ‘우리는 어떻게 돌보는 사람들이 돌볼 수 있게 할 것인가? 우리는 개인적 차원이 아니라 사회적 차원에서 돌봄에 더 큰 비용을 지불해야 하며, 도로, 통신, 기타 기반 시설에 돈을 쓰는 것과 같은 방식으로 돌봄에 비용을 지불해야 한다.’ 이 답변은 만약 돌봄이 물리적 기반 시설과 같은 경제적 우선순위를 부여받는다면, 돌봄을 실천하는 이들도 가치 있게 여겨지고 적절한 보상과 돌봄을 받을 가능성이 높다는 점을 중요하게 조명합니다. 하지만 이주가사노동자들을 낮은 사회경제적 지위에 묶어 두는 정책들은 돌봄 노동의 상품화를 맹목적으로 신봉할 뿐, 노동자들에게 적절한 보상을 하는 데는 진정한 관심을 보이지 않습니다.

2. 일상생활에 영향을 미치는 거시적·미시적 정책들: 시민권으로부터의 배제, 재산권의 부재, 젠더 기반 폭력

홍콩의 이주가사노동자들에게 적용되는 정책은 그들을 다른 임시 거주자 및 영주권자와 분리하고 배제합니다:

- 다른 이민자들과 달리 7년 거주 후에도 영주권을 신청할 권리가 없습니다.
- 고용주의 집에서 살아야 하기 때문에 자신의 거처를 임대할 권리가 없습니다. 이는 여러 문제의 가능성을 안고 있는데, 우선 집과 일터 사이에 물리적 경계가 없다는 것입니다. 이는 곧 노동 시간의 제한이 없고, 장시간 노동에 내몰리기 쉽다는 것을 뜻합니다. 또한 자신만의 거처가 없다는 것은 사생활이 거의 없다는 것, 독립된 침실조차 없다는 것을 의미합니다. 이로 인해 이들은 신체적·성적인 젠더 기반 폭력에 노출되기도 합니다.

3. 다른 미래의 가능성

오늘날 세계의 불확실성 속에서, 그리고 그것과 함께하면서 저는 이주가사노동자들이 다른 외국인들처럼 영주권을 얻을 수 있게 된다면 홍콩에 어떤 잠재적인 영향이 있을지 생각해 보고자 합니다. 즉각적으로 떠오르는 시나리오는 다음과 같습니다: 음식, 음악, 언어, 주류 대중문화의 형태로 필리핀과 인도네시아 문화가 사회에 더 많이 통합될 것이고, 학교에서 타갈로그어나 바하사어 강좌가 제공될 것이고, 학교와 병원 및 다른 분야에서 필리핀과 인도네시아 출신 전문가들을 고용할 것이며, 문화 교류를 주도하는 사업체와 기관들이 생길 것입니다. 이 예시들은 모두 지속적인 사회적·문화적 이점을 만들어낼 것입니다. 그 가능성은 무한합니다. 더 나아가, 가사노동자들과 함께 자란 홍콩의 아이들은 그 노동자들이 언젠가 사업가나 엔지니어, 교사 및 다른 전문가가 되는 것을 보면서 가사노동이 '더러운 일'이라며 경시될 것이 아님을 깨닫게 될 것입니다. 이는 동남아시아 여성들이 돌봄 노동자에 불과할 뿐이라는 고정관념을 깰 수 있을 것입니다. 그들은 얼마든지 여성화되지 않은, 또는 비숙련이나 비공식 노동의 범주에 속하지 않는 다른 노동 부문에도 참여할 수 있을 것이기 때문입니다. 궁극적으로, 이 모든 이점은 진보적이고 창의적이며 열린 마음을 가진 사람들을 생산함으로써 보다 다문화적이고 포용적인 사회를 만들어 내는 변혁으로 이어질 것입니다.

저는 여러분과 토론을 진행하면서 앞에서 말한 논점들을 더 발전시키고, 지난 반세기 동안 홍콩의 상황이 한국의 이주가사노동자 유입에 관한 논의에 어떻게 기여할 수 있을지, 그리고 이를 가장 윤리적이고 지속 가능한 방식으로 어떻게 실행할 수 있을지에 대한 통찰을 제공할 수 있기를 바랍니다.

2024 아시아여성학센터 <인종과 젠더> 국제학술대회

패널발표 3

Help My Country Bring Them Home: A Filipino Feminist Critique of the Neoliberal Transnational Care Regime

그들을 다시 집으로 돌려보내주세요:
신자유주의 초국적 돌봄 체제에 대한 필리핀 페미니스트 비판

Noelle Leslie Dela Cruz

De La Salle University

Help My Country Bring Them Home: A Filipino Feminist Critique of the Neoliberal Transnational Care Regime

Noelle Leslie dela Cruz (De La Salle University, Manila)

In a previously published paper entitled “When Your Country Cannot Care for Itself: A Filipino Feminist Critique of Care-Based Political Theories” (dela Cruz 2020), I presented an analysis of some liberal political frameworks that attempt to address the crisis of care, arguing that they were inadequate. Confined to the context of the Global North, these frameworks ignored the transnational ramifications of the problem. While some women, especially in high-income democracies, or even the elite urban enclaves of developing countries, get a free pass from the labor of care, others are condemned to a life of precarity as temporary migrant care workers. This phenomenon is even more manifest in the Philippine setting, because the Philippine economy is heavily dependent on remittances from domestic workers, the export “product” the country is particularly known for.¹⁾

The occasion of this critical forum on the Seoul city government’s Philippine Domestic Helper Pilot Program presents a unique opportunity to revisit the care crisis from a Philippine perspective. I believe that a critical stance toward this controversial program can point to a possible basis of solidarity among Korean and Filipino women. In spite of the significant differences in our cultural, ethnic, and class positionings, we all stand to lose from a system that simultaneously extracts care from women and devalues them.

My orientation to this issue is philosophical. I will begin with Joan C. Tronto’s foundational politicization of care ethics and vision of a caring democracy. I will then expound on how a politics of care might address the pernicious aspects of the global

1) As Rodriguez (2010, xii) notes, “The worldwide distribution of Philippine migrants is staggering and perhaps unmatched by any other labor-sending country.”

care market, through the lens of feminist international political economics (IPE). This entails an examination of the structural mechanisms of the circulation of care, with emphasis on how the care crisis manifests and is experienced in two countries: Korea and the Philippines. I will conclude with a critique of the Philippine Domestic Helper Pilot Program.

Care injustice and the politics of care

Care ethics, which emerged from the woman-centered American feminism of the 1980s, particularly the work of psychologist Carol Gilligan, was not initially applied to the political realm. Foundational to this development was Tronto's critique of the equation of care ethics with women's morality, and her rejection of the "care"-female nexus as essentialist. She reformulated the question from one about gender difference to one about the adequacy of care ethics as a moral and political theory (Tronto 1987, 646), thereby opening the door to care-based political theories.

Although the politics of care is a later development, there is some sense in saying that an ethics of care is *ipso facto* political. According to Maggie FitzGerald (2024, 122), an ethics of care politicizes care, i.e. it gets us to deliberate on questions about how we organize our lives in order to care, our understandings and practices of care, the distribution of the responsibility for care, and how the system tends to meet the needs of some groups of people but not others. These questions bedevil the paradigm of the liberal state. In liberal democracies that enshrine the values of equality and freedom in their constitutions, what I call "care injustice" remains an intractable problem.

Tronto (2013, 19) defines "care" as "*a species activity that includes everything we do to maintain, continue, and repair our 'world' so that we can live in it as well as possible.*" This broad definition encompasses what Rhacel Salazar Parreñas (2012, 270) calls "reproductive labor," which involves the performance of such tasks as "purchasing household goods, preparing food, laundering clothes, dusting furniture, sweeping floors, maintaining community ties, caring for adults and children, socializing children, and

providing emotional support.” Care is said to be the work that makes all other work possible; without this essential labor, humans can neither survive nor thrive. And yet, in spite of its importance, care is often devalued and rendered invisible.

Care injustice occurs when care is conflated with femininity and affective nature, both of which are denigrated in patriarchal society. We see this in how caring labor, both paid and unpaid, tends to have the following characteristics, according to Drucilla Barker (2012, 576): it is largely performed by women in the context of family life; it isolates the carer in the realm of the private sphere; it involves work of an intimate nature; and it implicates the emotions. Care arrangements reflect and entrench social stratification. As Shahra Razabi and Silke Staab (2012, 2) observe,

care arrangements vary widely across income groups and household types within one and the same country, even city, and... care itself can become one of the drivers of growing inequality. To put it bluntly: whereas elites can satisfy their care needs by hiring others (domestic workers, nannies, carers, therapists and so on), lower-income households have to rely on under-funded public services and over-stretched kinship and family networks.

Inequitable care arrangements harm democracy, inasmuch as citizens who shoulder a disproportionate burden of care cannot adequately exercise their political rights. For example, they may not have the resources or capability to participate in public life, such as being able to vote or staying informed about national issues. This leads to what Tronto (2013, 17-18) calls a “democracy deficit,” or the inability of governments to reflect their citizens’ values and ideas. Meanwhile, beyond the purview of the state, care injustice motivates migration. As Valerie Francisco-Menchavez (2018, 17) writes, “The movement of care from one place to another demonstrates that some people’s (First World) care is privileged over that of others (Third World), that migration is often the only option for Filipinos to imagine a better future for their families.”

In light of care injustice, care-based political theories advocate putting caring responsibilities at the center of democratic political agendas. Care is inextricable from democracy, such that to be a citizen in a democracy is to care for citizens and to

care for democracy itself (Tronto 2013, ix-x). In line with the idea that care is a public good, it should be regarded as a governmental responsibility. Thus, Tronto (2005) rejects privatizing care, as paid care work is also subject to exploitation.²⁾

However, for all that the state plays an outside role in addressing care injustice, caring democracies are limited in their resources in the face of what I call the “neoliberal transnational care regime.” G.K.D. Crozier (2010, 113) writes that Tronto’s citizenship model of care overlooks “the ways in which the current global care market is progressive for the workers and the significant harms this market is inflicting on care receivers in source countries.” Based on data from the Philippines, the care drain constitutes the most significant harm in this system (Crozier 2010, 127). Thus,

Unless and until the root causes that motivate migration are rectified (and the benefits to be gained from migration recognized), it will not be possible to address the needs of those who are truly worst off in this global care regime—those in the source countries who need care. (Crozier 2010, 131)³⁾

As Tronto herself acknowledges, “if we take care as it is organised, and democracies as they exist, there is no solution to this problem. But if we think differently about care and democracy, and how it entails *global responsibility*, we might find a solution” (Tronto 2015, 26, emphasis added). Importing care labor from other countries is no way to solve the problem, since it is simply passing the deficit down the line and onto other states (Tronto 2015, 21). Ultimately, “the only way to proceed is first to ‘uncontain’ care within the nation-state, and then to move beyond the nation-state itself” (Tronto 2015, 26). In the succeeding sections, I consider how the proposal of going beyond the nation-state might be concretized.

2) Other proposals echo the importance of state provisioning of care. Bubeck (1995) recommends having public caregiving institutions and professionalized care. Kittay et. al. (2005), using the principle of *douilia* or third-party provider in addition to the carer and cared-for dyad, point to government as a candidate for the paradigmatic role of *douilia*. Finally, Engster (2015) develops a model of the welfare state in which care is foundational to justice and takes priority over values such as freedom and equality.

3) See also other feminist critiques of care theory from transnational or global perspectives, such as Raghuram (2016) and (2012), Kofman and Raghuram (2015), Anderson and Shutes (2014), and Weir (2008) and (2005).

The neoliberal transnational care regime

Even if women and care work were not devalued and were adequately supported and remunerated in select high-income democracies, this does not mean that women overall are better off. Even in a robust welfare state system, the costs of care provisioning are likely passed onto migrant workers, a sizeable number of whom are Filipino women. For example, they have ventured to Canada as part of the Live-in Caregiver Program (LCP), which ran from 1992 to 2014.⁴⁾ Meanwhile, Filipino nurses and care workers have gone to Japan through the 2006 Economic Partnership Agreement between Japan and the Philippines. However, although Canada and Japan were considered prime destinations compared to other labor-receiving countries, these migrant workers disproportionately bore the costs of the upkeep of other people's paradise. In Geraldine Pratt's paper about the testimonies of Filipina mothers' stories of family separation, she writes of the LCP:

the program creates deeply exploitative working and living conditions, and leads to the long-term deskilling of the mostly college-educated women who eventually migrate to Canada (and sponsor their families) after completing the LCP. (Pratt 2009, 6)

The EPA program in Japan, on the other hand, subjected Filipino care migrants to what Hironori Onuki (2009, 496) describes as the “extremely high barriers” of professional certification and a six-month language and care-giving program. Those who failed these requirements became especially vulnerable to exploitation as cheap labor sources. Even those who succeeded in getting a Japanese license experienced the perils of “partial citizenship” as they navigated such hurdles as the linguistic barrier, social downward mobility, and negative stereotypes of Filipino women as maids and sex workers (Onuki 2009, 499-508, *passim*).

4) The LCP has now been replaced by the Temporary Foreign Worker Program, which removed the live-in requirement but no longer entitles visa holders to permanent residency (Lan 2023, 322-23).

And yet, seen from a Global South perspective, these narratives are not even the worst of horror stories. Study upon study have presented even more alarming accounts of the conditions endured by Filipino nurses, caregivers, and domestic workers in such places as Taiwan, Singapore, Hong Kong, and the Arab Gulf states⁵⁾—to say nothing of the situation of their counterparts who stayed in their own country, unable to afford either working abroad or hiring household help.⁶⁾

The mechanisms of the neoliberal transnational care regime⁷⁾ are complex, and it is important to consider them from two perspectives: that of the high-income, labor-receiving countries, and that of the low-income, labor-sending countries.

The care crisis in developed countries has fueled the care economy. Premilla Nadasen (2023, 7) notes how, as more women have had to enter the workforce to make ends meet, families and households scrambled to fill the care vacuum. Where the public provisioning of care is not adequate, both the family and the state have increasingly turned to privatized solutions. As Anna Amelina and Helma Lutz (2019, 78) forecast,

a growing proportion of those with care responsibilities (e.g., parents of small children, or children of elderly parents in need of care) will be unlikely to give up their jobs even temporarily and will instead use some of their own income or transfer payments from the state, or a combination of the two, to hire a migrant as a live-in care worker to whom they can outsource or delegate care responsibilities.

5) See Tan (2023), Parreñas (2022), Liu (2015), Constable (2007), and Lan (2003).

6) See de Guzman and Gibbons (2014), Estioko et. al. (2023), Varona et. al. (2006), and Prieto-Carolino and Mamauag (2019).

7) I characterize this regime as neoliberal because it is driven by neoliberal forces and policies. The governments of labor-receiving countries, instead of fulfilling their responsibilities for social care provisioning, rely on the privatized subcontracting of care to migrant workers. The governments of labor-sending countries, on the other hand, resort to overreliance on labor export as a response to the structural adjustment policies imposed on them by the World Bank and the International Monetary Fund, as a condition of obtaining loans. Neoliberal economic policies such as deregulation, liberalization, privatization, and labor flexibilization serve transnational capital while devastating the poor sectors of developing countries (Lindio-McGovern 2012, 22). The neoliberal transnational care regime is identical to neoliberal globalization in how the latter “requires an abundant source of cheap labor on a global scale” (Lindio-McGovern 2012, 22).

This turn to privatization is the primary driver behind the care economy, defined as “an institutionalized, hierarchical, profit-oriented system in which wealth is accumulated by the for-profit sector, the state, nonprofits, and individual families and households” (Nadasen 2023, 13-14). As a stopgap measure, the normalization of a market in care only serves as a boon for capital and further creates new social inequalities. Companies, often in partnership with state agencies, benefit monetarily from the weakening of the public sector (Nadasen 2023, 8). Meanwhile, as income inequalities increase, only a privileged class is able to afford hiring domestic workers and caregivers, exploiting their low wages and poor working conditions. Those without access to these services “have to rely on under-funded public or ‘community’ services and over-stretched kinship and family networks” (Razabi and Staab 2012, 12). This shows that development in industrial and post-industrial countries, and the corresponding increase in educational attainment and the integration of women in the paid workforce, did not actually lead to the redistribution of care responsibilities between men and women, much less to the creation of public care infrastructures. Instead, a transnational care market emerged (Amelina and Lutz 2019, 59).

From the perspective of developing countries, the negative impacts are much graver. This belies the view that global care migration is a win-win situation for promoting economic upward mobility for migrants and their families, while alleviating care worker shortages in the countries of destination (Amelina and Lutz 2019, 63). But in fact, migrant care workers are systematically commodified. They and their families become vulnerable to new forms of precarity and affective alienation as family-making becomes transnational. Their home countries also suffer a massive care and brain drain.

Ligaya Lindio-McGovern (2012) examines the commodification of overseas Filipino workers or OFWs, whereby OFWs for export are produced through the collusion of international financial institutions, state bureaucratic agencies, labor brokers, and employers. Meanwhile, Robyn Magalit Rodriguez (2010) describes the “neoliberal responsibilization” of Filipino migrant workers, who bear the costs of neoliberal restructuring as their hard-earned wages go toward servicing the national debt. Anna

Romina Guevarra (2010, 154) discusses the cultural logic that propels the Philippine labor- brokerage system, which is not just about securing job orders for Filipinos, “but also about disciplining and governing Filipinos’ conduct in order to stress their comparative advantage and meet the agencies’ financial bottom line.” Yet notwithstanding the sacrifices made by migrant workers, dubbed the modern-day national heroes, the strategy of labor export fails to abate unemployment, underemployment, and job insecurity in the Philippines; all it achieves is create a “floating cheap labor force” (Lindio-McGovern 2012, 48).

Migrant workers don’t necessarily fare well abroad, where they suffer the precarious conditions of typically temporary work contracts, to say nothing of a major loss of status. They are trapped in a system of circular migration, whereby “host states grant only temporary residency to... guestworkers, and it is difficult for workers to develop social networks for chain migration,” writes Pei-Chia Lan (2023, 320). They are heavily indebted to the commercial agencies that brokered their contract; enjoy little to no protection from their origin countries, and limited rights in the destination country; are subjected to monitoring and intrusion by their employers especially in live-in conditions; and endure prolonged separation and alienation from their families (Lan 2023, 226).⁸⁾ In addition, educated and highly skilled migrants suffer “a loss of social status within the field of their occupational hierarchy” as well as “a loss of educational capital in their country of origin (brain drain)” (Amelina and Lutz 2019, 63). Lindio-McGovern (2012, 46) prefers to use the term “brain waste,” as when the origin country invests in their citizen’s human capital development, only for the foreign labor-receiving country to benefit from acquiring “an overqualified and educated but cheap reproductive labor force.”⁹⁾

8) The *kafala* (sponsorship) system in the Gulf countries is one example of a highly restrictive migrant work regime. Under this system, “migrant domestic workers are bound to do live-in work for employer-sponsors, who are responsible for their visas and legal status. Workers must secure consent from their employers to transfer jobs; employers can confiscate their passports, terminate contracts at will, and even abuse their workers with little fear of legal repercussions” (Lan 2023, 323–324). In her recent study of the *kafala* system, Parreñas (2022, 23) writes that Filipina migrant domestic workers are caught between two unpalatable choices: The unfreedom of poverty in the Philippines on one hand, and the unfreedom of indenture in the Arab states, on the other hand.

9) For example, skilled nurses are leaving the Philippine nursing workforce *en masse* (Dimaya et. al. 2012) and Filipino physicians are re-training as nurses in response to the demand for nurses abroad (Vapor and Xu 2011).

In tandem with the brain drain/bain waste goes the so-called care drain, often conceptualized in feminist analyses in terms of “global care chains,” although “care circulation” is now increasingly used as an alternative term.¹⁰⁾ This phenomenon, as documented in the work of Loretta Baldassar and Laura Merla (2014), pertains to the shifts in care exchanges and responsibilities in the extended families of care workers, as the latter move to other places in search of more stable income. As they leave their families behind, they rely on others, whether hired help or fictive kin, to take up the slack in their own households. This labor export culture has led to the normalization of a diverse family type, the transnational family, one in which household and family are not identical, but are rather scattered across different countries, even as the family members remain connected with one another (Amelina and Lutz 2019, 71). As studies of transnational caregiving have shown, it is not without its challenges, such as communicative tensions from the effort to sustain family life beyond borders (Cabalquinto 2020), delayed family reunification (Gotehus 2023 and Pratt 2009), and long-term physical separation only slightly mitigated by digital platforms such as Skype and Facebook (Francisco-Menchavez 2018).

10) “Global care chains” (GCC), a phrase attributed to Arlie Russell Hochschild who drew on the work of Parreñas, refers to “the three-tier transfer of reproductive labor among women in sending and receiving countries of migration. Whereas class-privileged women purchase the low-wage household services of migrant Filipina domestic workers, these women simultaneously purchase the even lower-wage household services of poorer women left behind in the Philippines...” (Parreñas 2015, 29). GCC analysis has been criticized for erroneously construing the flow of care as unidirectional (Gotehus 2023, 1705), for building an ethnocentric idealization of the nuclear family (Gotehus 2023, 1706); for not factoring in the caring practices undertaken by men (Nguyen et. al. 2017, 201); for taking gender and culture as given rather than discursively produced (Nguyen et. al. 2017, 201); for adopting an “essentialist view of spatiality” which assumes that “a migrant’s identity is defined by the territoriality of the state or the region and that it remains stable upon migration” (Barker 2016, 220); for being heteronormative, introducing a false North/South and emotional winners/losers binary, and focusing on reproductive, linear temporality (Brown 2016, 212); for naturalizing the link between the emotions of love and care and the biological mother (Brown 2016, 212); and finally, for suggesting that physical proximity is a necessary condition for adequate care (Brown 2016, 218). In contrast to GCC, care circulation may be understood as “the reciprocal, multidirectional and asymmetrical exchange of care that fluctuates over the life course within transnational family networks subject to the political, economic, cultural and social contexts of both sending and receiving societies” (Baldassar and Merla 2014, 22). The consensus among those who prefer the term “care circulation” is that it is a broader view that captures more and avoids stigmatizing transnational families.

In sum, looking at the care crisis from a transnational perspective reveals the limitations of care-based political theories such as Tronto's model of a caring democracy. Even in an ideal scenario where a robust welfare state provides adequate public care to its citizens, thereby maintaining a high Gender Equality Index as in the case of the Nordic countries, such systems remain a part of the neoliberal transnational care regime.¹¹⁾ This points to the persistent problem of care, which Barker (2012) has dubbed "the paradox of caring labor." The paradox manifests in two ways. First, care work is traditionally constructed to be its own reward, and yet, without economic remuneration, its global supply would diminish. Second, migrant populations are treated as second-class citizens even as they provide most of the care work for the prosperous world (Barker 2012, 575). The paradoxical way that care work and carers are valued reflects the unequal value of people. As Barker eloquently puts it,

The value of care depends on the social capital of the caretakers and the receivers of care. Young children of European ancestry are the most deserving; to be their paid caretaker requires careful performance of respectability, obedience, and trustworthiness. Elderly people are far less valuable, and less sexually vulnerable, although much more susceptible to abusive behavior, as countless accounts of nursing homes abuses will attest to. Still, their caretakers are subject to far less scrutiny with regard to their conformity with particular roles prescribed according to race and ethnicity. *The children and elderly in the sending countries simply fall out of sight like the abandoned children in the favelas and slums of the world, the impoverished elderly and sick, and all others who lack the resources to prosper in a globalized, neoliberal world.* (Barker 2012, 588, emphasis added)

11) As a model of national social policy based on a specific configuration of the relationships of the state, the family, and the market, the Nordic social security regime is "characterized by high female employment rates and substantial involvement of the state in childcare and eldercare" (Amelina and Lutz 2019, 75). However, even in paradise, so to speak, the (migrant) carers can't get a break. Gotehus's (2023, 1717) study of the transnational families of Filipino nurses based in Norway shows that they experienced the country's family reunification scheme as a significant barrier: "Filipino families rarely take a nuclear form... and the Norwegian family reunification scheme is built on the ideal of the nuclear family, thus making it almost impossible for the nurses to be reunited with their aging parents. Consequently, migrants' ability to provide proximate care for their parents is greatly restricted. At the same time, it also limits elderly parents' ability to provide proximate care for their children and grandchildren."

Going beyond the confines of the nation-state to address the care crisis necessitates the three-tier analysis of feminist IPE, which according to Sedef Arat-Koç (2019, 412), moves from unpaid labor in the home to commodified domestic and care labor and finally to the notion of unfree reproductive labor. The third and most expansive level of analysis, that of unfree reproductive labor, involves the intersection of the regimes of gender, care/welfare, and migration. We must pay attention to gendered scripts for household and care; the relationships among entities such as the state, family, and market with respect to care provisioning; and the ways that migratory regulations permit or prohibit the employment of foreign domestic and care workers (Amelina and Lutz 2019, 74-75). The IPE lens allows us to see that even in the places where the care gap has been seemingly closed, the process is essentially a “pass-on” approach that leaves existing class and gender hierarchies intact. Using this lens, in the next section I present a comparative analysis of the care crisis in Korea and the Philippines.

The care crisis in two countries

To flesh out the problem of care injustice on a global scale, it's useful to tease out the similarities and differences between Korea and the Philippines, the countries involved in the Philippine Domestic Helper Pilot Program. In many ways, they are paradigmatic of labor-receiving and labor-sending countries. Yet they are also unique in the ways that cultural specificities influence how care work and femininity are perceived and constructed. These cultural differences may explain why Korea, a high-income country, has the world's lowest fertility rate and a low Gender Gap Index, whereas the Philippines, a low-income country, has high numbers for both.

Korea is hailed as one of the four Asian Tigers for its remarkable economic growth in the second half of the twentieth century. According to Ito Peng (2012, 81), the country achieved this feat through an authoritarian developmental state, which centralized economic planning, controlled and harnessed the economic power of the *Chaebols*, and repressed labor. Tied to this success was a pervasive familialism, which primarily

relied on the household for people's care needs, with women as unpaid carers and men as strong breadwinners (Peng 2012, 81). Women's association with the carer role is reinforced by the country's still-influential Confucian cultural tradition. Sirin Sung (2003, 346) writes that in this culture, in addition to childcare, married women are also expected to provide elder care, particularly for their parents-in-law. Sook-Yeon Won (2005, 7) notes that "In Korea women's exclusive responsibility to provide familial care has been scarcely questioned..." However, there have been some dramatic structural changes in Korean society since at least the 1990s.¹²⁾ Sojoung Lim (2024) writes that as a result, the country is now facing worrisome demographic problems: an ultra-low Total Fertility Rate (TFR)¹³⁾ at below 0.7 as of 2024, and a rapidly aging population.

Despite having the highest level of educational attainment among OECD countries, Korea ranks the lowest for gender equality, especially when it comes to the motherhood wage penalty and the unequal division of labor at home, according to Eunsil Oh (2018, 497). Despite Equal Opportunity legislation since 1989, employment discrimination against women persists, and they continue to shoulder much of the burden of unpaid care work (Peng 2012, 85). Korea's culture of long work hours doesn't help the situation for women, especially if they have young children. Youngcho Lee (2023, 461) refers to "women's career discontinuities in childbearing ages, represented by an accentuated M-shape curve outlining women's labour force participation rate by age group." All this suggests that Korean women are significantly discouraged from having children. This is especially true for those in what Eunjung Koo (2022, 310-311) calls the democratization generation, who tend to believe that housework has low value, that it is incompatible with individual achievement, and that the essence of having a job is to gain a social identity.

12) Among these changes, Peng (2012, 84-85) lists "progressive urbanization and de-familialization, changes in ideas about family and gender relations, deindustrialization, global economic competition, political democratization and finally, the Asian economic crisis and subsequent political regime shift..."

13) The TFR indicates the number of children a woman has during her reproductive years (Lim 2024). For comparison, the TFR in Asia is at 1.9 while in the Philippines, it is at 2.43. The Replacement-Level Fertility Rate is 2.1, i.e. the average number of children per woman needed for each generation to exactly replace itself, without requiring immigration (Worldometer 2024).

In response to the falling birth rate, the Korean government has instituted various national policies designed to address the care crisis or to alleviate women's care burden. These include a marriage migration program begun in the early 1990s;¹⁴⁾ family assisting policies and career-assisting policies;¹⁵⁾ work-life balance policies, and various childcare solutions.¹⁶⁾ These institutional reforms, however, have not halted the continued decline of Korea's TRF (Lim 2024). This quandary has been referred to as Korea's "demographic time bomb" ("Democratic Time Bomb in Korea Over World's Lowest Birth Rate, Super Aging," 2024), and it is in the context of this that the Philippine Domestic Helper Pilot Program came into being.

Before presenting my analysis of this program, it's important to spotlight the country where the labor is extracted from. As previously mentioned, the Philippine economy is heavily dependent on the remittances of OFWs. This is because it has an external debt that stands at 14.15 trillion pesos (\$240 billion dollars) as of June 2023 (Bureau of Treasury 2023), the servicing of which takes 12.1% of the national budget (Department of Budget and Management 2024, 6). As of 2023, 15.5% of Filipinos had incomes less than the poverty threshold (Philippine Statistics Authority 2024).

What appears to be the country's failure to industrialize alongside some of its more successful Asian neighbors may partly be explained by its long history of colonization and exploitation by Spain, the United States, and Japan. However, it was President Ferdinand Marcos's authoritarian regime, with its two decades of reckless economic strategies and rampant graft and corruption, that exacerbated the country's existing debt burden, as Anne E. Lacsamana (2012, 9) narrates. It was also during his presidency that the Philippines firmly adopted labor export as a neoliberal economic policy. From the mid-1970s onward, as a response to the structural adjustment policies imposed

14) This was in response to the rising number of bachelors in the rural areas, which in turn was caused by the departure of women for urban centers (Choo 2019, 10).

15) The former included maternal leave, childcare leave, and family allowance, while the latter included workplace daycare facilities, daycare allowance, and flexible working schedules (Choi et. al. 2018, 256).

16) These include the Childcare Act in 1991 which increased the number of day care centers, though largely through the private sector (Sung 2014, 33); universal childcare vouchers for children between the ages of 0 and 5 since 2013, also outsourced to market-based service providers (Lee 2023, 472); and subsidies for availing of the services of early childhood education and care (ECEC) providers (Lee 2023, 472).

by the International Monetary Fund and the growing unemployment rate, the country became a full-fledged labor brokerage state (Lindio-McGovern 2012, 32).

“As a labor brokerage state,” Rodriguez (2010, 142) writes, “the Philippine government mobilizes and then exports workers through a well developed and efficient migration bureaucracy.” Its top workers for export include, ranking first, household service workers, followed by waiters, cleaners, and related workers; charworkers, cleaners, and related workers; professional nurses; caregivers and caretakers; general laborers and helpers; plumbers and pipe fitters; electrical wiremen; welders and flame-cutters; and building caretakers (Rodriguez 2010, xii).

The poverty that propels this labor out-migration is in turn compounded by the resulting brain drain and care drain. The dearth of social services “has created a cohort of caregivers who are responsible for balancing multiple responsibilities,” write Daniel Anne C. Estioko et. al. (2023, 323). This is the case despite the Philippines’ impressive Global Gender Gap Index of .779. This means that the country has closed 77.9% of the gap between men and women across four key dimensions: Economic Participation and Opportunity, Educational Attainment, Health and Survival, and Political Empowerment (World Economic Forum 2024, 5). For comparison, Korea has a score of .696 (World Economic Forum 2024, 26). However, the greater gender parity in the Philippines—it ranks third in the East Asia and Pacific Region, after New Zealand and Australia—has not alleviated the care crisis there. While more Filipino women are gainfully employed, many as domestic and care workers abroad, there remain others, from lower socioeconomic groups, who take up the burden of unpaid care work. Having neither government support nor the resources to pay for care, they are the “left behind” who cannot shuck off their burden.

Various studies provide just a snapshot of the lives endured by these disparate groups. In their study of urban poor women belonging to the sandwich generation, Estioko et. al. (2023, 330) found that they often fell short on being a mother to their children and on being a child to their parents. This is because they also worked to provide for their families, and their low-wage jobs often imposed irregular, inflexible schedules.

In their study of adult-child caregivers in the Philippines, Rachel Varona et. al. (2006, 37) note that there is no functional elderly care and welfare system in the country that meets the present needs of caregiving families. And yet, these caregivers persisted out of a sense of filial piety or *utang na loob* (gratefulness) toward their parents (Varona et. al. 2006, 36). In their study of the experience of *yayas*, or rural-to-urban migrants who work as domestic workers and child carers for affluent families in the Metro Manila area, Maria Rosario T. de Guzman and Judith L. Gibbons (2014, 199) note that overall, they have less education than OFWs, originate from poorer areas of the country, and have fewer years of work experience. As many of these *yayas* had infants or small children of their own, their work in the city entailed separation from their families, extracting an extremely high emotional cost (de Guzman and Gibbons 2014, 207). Lastly, in their study of the situation of poor elderly women in the coastal communities of Iloilo, Alice Prieto-Carolino and Bernice Landoy Mamauag (2019, 378) note that “In developing countries such as the Philippines, longer lives for poor women may mean lengthened sacrifices instead of prolonged opportunities.” The women they interviewed took care of their ailing spouse, their children, and their grandchildren (Prieto-Carolino and Mamauag 2019, 387). When asked who would take care of them when they needed it someday, the women simply replied that they would take care of themselves (Prieto-Carolino and Mamauag 2019, 390).

In sum, care injustice is present in both Korea and the Philippines, albeit to differing degrees. In both cases, it is women who bear the brunt of it. A short-term solution, such as the Philippine Domestic Helper Pilot Program, may amount to a long-term burden for the labor-sending state, as well as an overall devaluation of care work and the status of women, whether Korean or Filipino.

Conclusion: On the Philippine Domestic Helper Pilot Program

A project of the Seoul city government, the Philippine Domestic Helper Pilot Program is intended to reduce women's domestic and childcare burden by employing Filipino domestic workers. In her article for *The Diplomat*, Tae Yeon Eom (2024, 1) notes that “the program's promoters hope that at a more fundamental level it will foster the socioeconomic conditions that encourage women to have children.”

As of this writing, the program is already underway. Last September, 100 Filipino caregivers, with ages ranging from 24 to 38, entered Korea on E-9 visas. Their work contract, which has a duration of six months, stipulates that they live in dormitories and that they receive the standard minimum wage of 9,860 won per hour, reports Min-do Ki (2024). It should be noted that a month after their arrival, two of them left their posts for Busan, where they illegally got jobs. They were later apprehended, forced to leave the country and banned from entering South Korea for a specified period. As a result of this event, the city government announced that the wage system would be changed from a monthly to a weekly payment schedule, writes Kyong-ae Choi (2024).

However, the program has encountered criticisms from the get-go, based on considerations such as the ability of Filipino domestic workers to adapt to South Korean society, the impact on the local domestic labor market and the cost of hosting the temporary workers, the financial viability of the program in light of International Labor Organization regulations, and the scope of the work to be provided (just childcare or also housework?) (Eom 2024, 2). Eom (2024, 3) keenly observes that

A more profound issue is the program's gender implications and the depreciated value of childcare. Although it might ease some burdens for South Korean women, it essentially shifts these domestic responsibilities to the relatively cheap foreign female labor force. This approach fails to challenge the traditional norms that remain prevalent in South Korea, perpetuating a cycle where the undervaluation of domestic work and caregiving reinforces gendered roles and expectations. True societal change would require a significant shift in these norms.

As mentioned in the previous section, cultural factors strongly disincentivize Korean families from having children. The patriarchal division of care work points to the disproportionate burden of care on women, whose careers suffer through pregnancy, childbirth, and childrearing. The long work time regime, which remains resistant to institutional reforms (Lee 2023, 467), renders virtually impossible the superwoman role of professional by day and mother by evening. Too, there seems to be no longer anything in the traditional carer role that women may find rewarding. As suggested by Koo (2022)'s study of the generational shifts in mindset about the traditional Korean family, housework no longer sustains women's self-esteem and sense of identity. All this points to an entrenched dichotomy between the public and private spheres, in which the private sphere, the realm of care and social reproduction, for all that it sustains the public sphere and makes production possible in the first place, is devalued and feminized.

What measures such as the Philippine Domestic Helper Pilot Program do, is allow the superwoman to leave behind the devalued private sphere, so that she could compete with other professionals without one hand tied behind her back. The problem is that the workplace is still masculinized, and so contracting the services of a Filipino care worker amounts to supporting a regime that devalues all women. What the Korean government should do is find ways to encourage a cultural shift that questions not just the rigid public/private binary, but also the over-valuation of "professional" work and the devaluation of "care" or "domestic" work. Until the culture shifts, none of the most ambitious and well-meaning family policies would secure considerable uptake from both from men and women.

We should also note that the Korean care crisis is just the local manifestation of a global problem that should concern every nation-state. Korea's participation in the neoliberal transnational care regime helps maintain the essentially exploitative system. As long as there is a thriving market for migrant care work, the governments of labor-sending countries will not be moved to explore alternative solutions to their national deficit: among these are protecting their local economies, regulating transnational corporations, creating jobs, restructuring land ownership, and halting

the privatization of welfare services (Lindio-McGovern 2012, 14). Instead, the new transnational capitalist class—composed of officials of labor brokerage states and the commercial agencies that collude with them—will continue to profit from the unfree reproductive labor of their exiled citizens. My dream for my country is for the Philippines to be able to bring our care workers back home.

References:

- Amelina, Anna and Helma Lutz. 2019. *Gender and Migration: Transnational and Intersectional Prospects*. New York: Routledge.
- Anderson, Bridget and Isabel Shutes. 2014. *Migration and Care Labour: Theory, Policy, and Politics*. Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.
- Arat-Koç, Sedef. 2019. "Transnational Care Work and The 'Care Crisis'," in *Handbook on the International Political Economy of Gender*, ed. Juanita Elias and Adrienne Roberts. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Baldassar, Loretta and Laura Merla. 2014. "Introduction: Transnational Family Caregiving through the Lens of Circulation," in *Transnational Families, Migration and the Circulation of Care Understanding Mobility and Absence in Family Life*, ed. Loretta Baldassar and Laura Merla. New York: Routledge.
- Barker, Drucilla K. 2012. "Querying the Paradox of Caring Labor." *Rethinking Marxism* Vol. 24, no. 4 (October 2012): 574-91. <https://doi.org/10.1080/08935696.2012.711065>.
- Brown, Rachel H. 2016. Re-examining the Transnational Nanny: Migrant Carework Beyond the Chain. *International Feminist Journal of Politics* Vol. 18, no. 2, 210-229. <https://doi.org/10.1080/14616742.2015.1007728>.
- Bubeck, Diemut. 1995. *Care, Gender, and Justice*. Oxford: Clarendon Press.
- Bureau of Treasury. 2023. "National Government Debt Recorded at P14.15 Trillion as of End-June 2023." Available online. <https://www.treasury.gov.ph/wp-content/uploads/2023/08/NG-Debt-Press-Release-June-2023.pdf>. Accessed November 12, 2024.
- Cabalquinto, Earvin Charles. 2020. Elastic Carework: The Cost and Contradictions of Mobile Caregiving in a Transnational Household. *Continuum: Journal of Media & Cultural Studies* Vol. 34, no. 1: 133-145. <https://doi.org/10.1080/10304312.2019.1703903>.
- Choi, Kyong-ae. 2024. "2 Philippine domestic helpers forced to leave after deviating from pilot program." *Yonhap News Agency*. October 14, 2024. Available online. <https://en.yna.co.kr/view/AEN20241014008800320>. Accessed November 10, 2024.
- Choi, Seung-won, Aggie J. Yellow Horse and Tse-Chuan Yang. 2018. Family Policies and Working Women's Fertility Intentions in South Korea. *Asian Population Studies* Vol. 14, no. 3: 251-270. <https://doi.org/10.1080/17441730.2018.1512207>.

- Choo, Hae Yeon. 2019. "Maternal Guardians: Intimate Labor and the Pursuit of Gendered Citizenship among South Korean Volunteers Helping Migrant Women." In *Gender and Class in Contemporary South Korea: Intersectionality and Transnationality*. Ed. Hae Yeon Choo, John Lie, and Laura C. Nelson. Berkeley: Institute of East Asian Studies.
- Constable, Nicole. 2007. *Maid to Order in Hong Kong: Stories of Migrant Workers*, second edition. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Crozier, G.K.D. 2010. Care Workers in The Global Market: Appraising Applications of a Feminist Care Ethics. In *The International Journal of Feminist Approaches to Bioethics*. 3: 1 (Spring 2010), 113-137.
- de Guzman, Maria Rosario T. and Judith L. Gibbons. 2014. *Yaya: Philippine Domestic Care Workers, the Children They Care for, and the Children They Leave Behind. International Perspectives in Psychology: Research, Practice, Consultation* Vol. 3, no. 3: 197-214. <https://doi.org/10.1037/ipp0000017>.
- Dela Cruz, Noelle Leslie. 2020. "When Your Country Cannot Care for Itself: A Filipino Feminist Critique of Care-Based Political Theories." *Kritike* Vol. 14, no. 1 (June 2020): 122-139. Available online. https://www.kritike.org/journal/issue_26/dela%20cruz_june2020.pdf. Accessed November 13, 2024.
- "Demographic Time Bomb in Korea Over World's Lowest Birth Rate, Super Aging." 2024. *The Korea Times*. February 28, 2024. Available online. [https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2024/11/113_369709.html#:~:text=The%20gross%20domestic%20product%20\(GDP,report%20by%20the%20institute%20showed](https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2024/11/113_369709.html#:~:text=The%20gross%20domestic%20product%20(GDP,report%20by%20the%20institute%20showed). Accessed November 12, 2024.
- Department of Budget and Management. 2024. "People's Proposed Budget 2024." Available online. <https://www.dbm.gov.ph/images/pdf/files/2024-Peoples-Proposed-Budget.pdf>. Accessed November 13, 2024.
- Dimaya, Roland M., et al. "Managing Health Worker Migration: A Qualitative Study of the Philippine Response to Nurse Brain Drain." *Human Resources for Health* Vol. 10, no. 1: 47-47, <https://doi.org/10.1186/1478-4491-10-47>.
- Engster, Daniel. 2015. *Justice, Care, and the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

- Eom, Tae Yeon. 2024. "The Demographic Promises and Perils of Seoul's Filipino Domestic Helper Initiative." *The Diplomat*. February 28, 2024. Available online. <https://www.proquest.com/magazines/demographic-promises-perils-seoul-s-filipino/docview/2932380151/se-2>. Accessed November 12, 2024.
- Estioko, Daniel Anne C., Mikaela Marie A. Haveria, Ella Beatrice R. Veloso & Mendiola Teng-Calleja. 2023. Experiences of Intergenerational Caregiving among Women Belonging to the Sandwich Generation: An Example from the Philippines. *Journal of Intergenerational Relationships* Vol. 21, no. 3: 321-338. <https://doi.org/10.1080/15350770.2022.2053771>.
- FitzGerald, Maggie. 2024. *Care and the Pluriverse: Rethinking Global Ethics*. Bristol: Bristol University Press.
- Francisco-Menchavez, Valerie. 2018. *The Labor of Care: Filipina Migrants and Transnational Families in the Digital Age*. Illinois: University of Illinois Press.
- Gotehus, Aslaug. 2023. "She's Like Family": Transnational Filipino Families, Voluntary Kin and The Circulation of Care. *Journal of Family Studies* Vol. 29, no. 4: 1704-1721. <https://doi.org/10.1080/13229400.2022.2074869>.
- Guevarra, Anna Romina. 2010. *Marketing Dreams, Manufacturing Heroes: The Transnational Labor Brokering of Filipino Workers*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Ki, Min-do. 2024. "First Filipino 'caregivers' to arrive in Korea in September for pilot program." *Hankyoreh*. July 17, 2024. Available online. https://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/1149534.html. Accessed November 10, 2024.
- Kittay, Eva Fedder, Bruce Jennings, and Angela A. Wasunna. 2005. Dependency, Difference and the Global Ethic of Longterm Care. *The Journal of Political Philosophy* Vol. 13, no. 4: 443-469. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2005.00232.x>.
- Koo, Eunjung. 2022. Agency or Communion: Inter-Generational Dynamics of Doing Unpaid Work at Home in South Korea. *Asian Journal of Women's Studies* Vol. 28, no. 3: 297-316. DOI: 10.1080/12259276.2022.2094642. <https://doi.org/10.1080/12259276.2022.2094642>.
- Kofman, Eleonore and Parvati Raghuram. 2015. *Gendered Migrations and Global Social Reproduction*. Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.

- Lacsamana, Anne E. 2012. *Revolutionizing Feminism: The Philippine Women's Movement in the Age of Terror*. New York and London: Routledge.
- Lan, Pei-Chia. 2023. "Global Domestic Work," in *The Cambridge History of Global Migrations Vol. 2: Migrations 1800-Present*. Ed. Marclo J. Borges and Madeline Y. Hsu. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lan, Pei-Chia. 2003. Maid or Madam? Filipina Migrant Workers and The Continuity of Domestic Labor. *Gender & Society* Vol. 17, no. 2 (April 2003): 187-208. <https://doi.org/10.1177/0891243202250730>.
- Lee, Youngcho. 2023. Norms About Childcare, Working Hours, and Fathers' Uptake of Parental Leave in South Korea. *Community, Work & Family* Vol. 26, no. 4: 466-491. <https://doi.org/10.1080/13668803.2022.2031889>.
- Lim, Sojung. 2024. The Necessary Paradigm Shift for South Korea's Ultra-Low Fertility. *Georgetown Journal of International Affairs*. 24 September 2024. Available online. <https://gjia.georgetown.edu/2024/09/24/the-necessary-paradigm-shift-for-south-koreas-ultra-low-fertility/>. Accessed November 10, 2024.
- Lindio-McGovern, Ligaya, 2012. *Globalization, Labor Export and Resistance: A Study of Filipino Migrant Domestic Workers in Gloval Cities*. London: Routledge.
- Liu, Wen. 2015. The Embodied Crises of Neoliberal Globalization: The Lives and Narratives of Filipina Migrant Domestic Workers. *Women's Studies International Forum* Vol. 50: 80-88. <https://doi.org/10.1016/j.wsif.2015.03.008>.
- Nadasen, Premilla. 2023. *Care: The Highest Stage of Capitalism*. Chicago: Haymarket Books.
- Nguyen, Minh T.N., Roberta Zavoretti, and Joan Tronto. 2017. Beyond the Global Care Chain: Boundaries, Institutions, and Ethics of Care. *Ethics and Social Welfare* Vol. 11, no. 3, 199-212. <https://doi.org/10.1080/17496535.2017.1300308>.
- Oh, Eunsil. 2018. Who Deserves to Work? *Gender and Society* Vol. 32, no. 4 (August 2018): 493-515. <https://doi.org/10.1177/0891243218772495>.
- Onuki, Hironori. 2009. Care, Social (Re)production and Global Labour Migration: Japan's 'Special Gift' toward 'Innately Gifted' Filipino Workers. *New Political Economy*, Vol. 14, no. 4 (December 2009), 489-516. <https://doi.org/10.1080/>

13563460903287306.

- Parreñas, Rhacel Salazar. 2022. *Unfree: Migrant Domestic Work in Arab States*. Stanford: Stanford University Press.
- Parreñas, Rhacel Salazar. 2012. The Reproductive Labour of Migrant Workers. *Global Networks* Vol. 12, no. 2: 269-275. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0374.2012.00351.x>.
- Peng, Ito. 2012. The Boss, the Worker, His Wife and No Babies: South Korean Political and Social Economy of Care in a Context of Institutional Rigidities. in *Global Variations in the Political and Social Economy of Care: Worlds Apart*, ed. Shahra Razavi and Silke Staab. New York: Routledge.
- Philippine Statistics Authority. 2024. "Preliminary 2024 Full Year Poverty Statistics." Available online. https://psa.gov.ph/sites/default/files/infographics/2023%20Full%20Year%20Poverty%20Statistics_signed.pdf?width=950&height=700&iframe=true. Accessed November 12, 2024.
- Pratt, Geraldine. 2009. Circulating Sadness: Witnessing Filipina Mothers' Stories of Family Separation. *Gender, Place and Culture*. Vol. 16, no. 1 (February 2009), 3-22. <https://doi.org/10.1080/09663690802574753>.
- Prieto-Carolino, Alice and Bernice Landoy Mamauag. 2019. *Pagdipara: Caring Work by Poor Elderly Women in Coastal Communities in Iloilo, Philippines*. *Asian Journal of Women's Studies* Vol. 25, no. 3: 375-395. <https://doi.org/10.1080/12259276.2019.1646493>.
- Raghuram, Parvati. 2016. Locating Care Ethics Beyond the Global North. *ACME: An International Journal for Critical Geographies* Vol. 15, no. 3: 512-533.
- Raghuram, Parvati. 2012. Global Care, Local Configurations—Challenges to Conceptualizations of Care. *Global Networks* Vol. 12, no. 2: 155-174. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0374.2012.00345.x>.
- Razavi, Shahra and Silke Staab. 2012. "Introduction," in *Global Variations in the Political and Social Economy of Care: Worlds Apart*, ed. Shahra Razavi and Silke Staab. New York: Routledge.
- Rodriguez, Robyn Magalit. 2010. *Migrants for Export: How the Philippine State Brokers Labor to the World*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Sung, Sirin. 2003. Women Reconciling Paid and Unpaid Work in a Confucian Welfare State: The Case of South Korea. *Social Policy & Administration* Vol. 37, no. 4 (August 2003): 342-360. <https://doi.org/10.1111/1467-9515.00344>.
- Tan, Shih Joo. 2023. *Gendered Labour, Everyday Security and Migration: An Examination of Domestic Work and Domestic Workers' Experiences in Singapore and Hong Kong*. London: Routledge.
- Tronto, Joan. 2015. "Democratic Caring and Global Care Responsibilities," in *Ethics of Care: Critical Advances in International Perspective*. Ed. Marian Barnes, Tula Brannelly, Lizzie Ward, and Nicki Ward. Bristol: Policy Press.
- Tronto, Joan. 2013. *Caring Democracy: Markets, Equality, and Justice*. New York and London: New York University Press, 2013.
- Tronto, Joan. 2005. "Care as the Work of Citizens: A Modest Proposal," in *Women and Citizenship*. Ed. Marilyn Friedman. New York: Oxford University Press.
- Tronto, Joan. 1987. Beyond Gender Difference to a Theory of Care. *Signs: Journal of Women in Culture and Society* Vol. 12, no. 4: 644-663. <https://doi.org/10.1086/494360>.
- Vapor, Victor R. and Xu, Yu. 2011. "Double Whammy for a New Breed of Foreign-Educated Nurses: Lived Experiences of Filipino Physician-Turned Nurses in the United States." *Research and Theory for Nursing Practice* Vol 25, no. 3: 210-26. <https://www.proquest.com/scholarly-journals/double-whammy-new-breed-foreign-educated-nurses/docview/907073280/se-2>.
- Varona, Rachel, Tami Saito, Miyako Takahashi, and Ichiro Kai. 2006. Caregiving in the Philippines: A Quantitative Survey on Adult-Child Caregivers' Perceptions of Burden, Stressors, and Social Support. *Archives of Gerontology and Geriatrics* Vol. 45 (2007): 27-41. <https://doi.org/10.1016/j.archger.2006.07.007>.
- Weir, Allison. 2008. Global Care Chains: Freedom, Responsibility, and Solidarity. In *The Southern Journal of Philosophy* Vol. 46: 166-175. <https://doi.org/10.1111/j.2041-6962.2008.tb00161.x>.
- Weir, Allison. 2005. The Global Universal Caregiver: Imagining Women's Liberation in The New Millennium. *Constellations* Vol. 12, no. 3: 308-330. <https://doi.org/10.1111/j.1351-0487.2005.00419.x>.

- Won, Sook-Yeon. 2005. Play the Men's Game? Accommodating Work and Family in the Workplace. *Asian Journal of Women's Studies* Vol. 11, no. 3: 7-35. <https://doi.org/10.1080/12259276.2005.11665992>.
- World Economic Forum. 2024. *Global Gender Gap 2024 Insight Report*. June 2024. Available online. <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2024/09/progress-on-the-sustainable-development-goals-the-gender-snapshot-2024>. Accessed November 10, 2024.
- Worldometer. 2024. "Asia Demographics." Available online. <https://www.worldometers.info/demographics/demographics-of-asia/>. Accessed November 12, 2024.

그들을 다시 집으로 돌려보내주세요: 신자유주의 초국적 돌봄 체제에 대한 필리핀 페미니스트 비판¹⁾

노엘 레슬리 델라 크루즈 Noelle Leslie Dela Cruz (필리핀 마닐라 드라살대학교)

번역(Translator): 아시아여성학센터 연구원 김지은(Jieun Kim)

이전에 발표한 논문 “국가가 스스로를 돌볼 수 없을 때: 돌봄 기반 정치 이론에 대한 필리핀 페미니스트 비판(When Your Country Cannot Care for Itself: A Filipino Feminist Critique of Care-Based Political Theories)”(델라 크루즈 dela Cruz 2020)에서 나는 돌봄 위기를 해결하려고 시도했던 몇몇 자유주의적 정치 프레임워크에 대한 분석을 제시하면서 그 내용이 불충분하다고 주장했다. 글로벌 북반구의 맥락에만 국한된 이러한 프레임워크들은 돌봄 문제의 초국가적 영향력을 무시했다. 일부 여성들, 특히 고소득 민주주의 국가나 개발도상국의 엘리트 도시 지역에 사는 이들은 돌봄 노동으로부터 자유로워졌지만, 다른 여성들은 임시 이주 돌봄 노동자로서 불안정한 삶을 선고받았다. 이러한 현상은 필리핀에서 더욱 두드러지게 나타난다. 필리핀 경제는 필리핀의 주력 수출 “상품”으로 잘 알려진 가사 노동자의 송금액에 크게 의존하고 있기 때문이다.²⁾

서울시의 필리핀 가사관리사 시범사업에 대한 이번 비판적 학술대회는 필리핀의 관점에서 돌봄 위기를 재조명할 수 있는 특별한 기회다. 이 논쟁적인 시범사업에 대한 비판적 입장을 통해 한국과 필리핀 여성들 간 연대의 토대를 제시할 수 있다고 믿는다. 우리의 문화적, 민족적(ethnic), 계층적 위치가 상당히 다름에도 불구하고, 여성에게서 돌봄을 착취하는(extract) 동시에 여성을 평가절하하는 체제는 결국 우리 모두에게 손해를 가져온다.

이 문제를 다루는 나의 지향점은 철학적이다. 나는 조앤 C. 트론토(Joan C. Tronto)가 제시했던 돌봄 윤리에 대한 정치화와 돌봄 민주주의에 대한 근본적인 비전으로부터 논의를 시작할 것이다. 그런 다음 페미니스트 국제정치경제학(international political economics; IPE)의 렌즈를 통해 돌봄 정치가 어떻게 글로벌 돌봄 시장의 해로운 측면을 다룰 수 있을지 자세히 설명할 것이다.

1) *역자 주: 원제는 “Help My Country Bring Them Home: A Filipino Feminist Critique of the Neoliberal Transnational Care Regime”이다.

2) 로드리게즈(Rodriguez 2010, xii)가 지적했듯이, “필리핀 이주민의 전 세계적 분포는 믿기 어려운 정도이며, 아마 다른 어떤 노동력 송출국과도 비교할 수 없을 것이다.”

돌봄 위기가 한국과 필리핀이라는 두 국가에서 어떻게 발현되고 경험되는지에 초점을 맞춰, 돌봄 순환의 구조적 메커니즘을 검토하고자 한다. 마지막으로 필리핀 가사관리사 시범사업에 대한 비평으로 발표문을 끝맺을 것이다.

돌봄 부정의(care injustice)와 돌봄의 정치

1980년대 여성 중심적 미국 페미니즘, 특히 심리학자 캐롤 길리건(Carol Gilligan)의 연구에서 등장한 돌봄 윤리가 처음부터 정치 영역에 적용된 것은 아니었다. 이러한 발전의 토대는 여성의 도덕성과 돌봄 윤리를 동일시하는 방식을 비판하고 “돌봄”과 “여성”의 본질주의적 결합을 거부한 트론토의 비평이었다. 트론토는 돌봄 윤리의 질문을 젠더 차이에 관한 문제에서 돌봄 윤리가 도덕적, 정치적 이론으로서 적합한지에 관한 문제로 재설정함으로써(트론토 Tronto 1987, 646), 돌봄 기반 정치 이론의 문을 열었다.

돌봄의 정치학은 나중에 발전한 것이지만, 돌봄의 윤리가 **그 자체로(ipso facto)** 정치적이라고 말하는 것도 어느 정도 일리가 있다. 매기 피츠제럴드(Maggie FitzGerald 2024, 122)에 따르면, 돌봄의 윤리는 돌봄을 정치화한다. 즉, 돌봄을 위해 우리의 삶을 어떻게 조직할 것인지, 돌봄에 대한 이해와 실천을 어떻게 조직할 것인지, 돌봄에 대한 책임 분배를 어떻게 조직할 것인지, 그리고 현 체제가 어떻게 몇몇 집단의 필요는 충족시키지만 나머지 집단의 필요는 충족시키지 않는지에 대한 질문들을 숙고하게 한다. 이러한 질문들은 자유주의 국가의 패러다임을 괴롭힌다. 내가 “돌봄 부정의”라고 부르는 현상은 평등과 자유의 가치를 헌법에 명시하고 있는 자유민주주의 국가들에서 여전히 해결하기 어려운 문제로 남아있다.

트론토(Tronto 2013, 19)는 “돌봄”을 “가능한 한 잘 살 수 있도록 ‘세계’를 유지, 지속, 수리하기 위해 우리가 하는 모든 행위를 포함하는 종의 활동”으로 정의한다. 이 광범위한 정의는 라셀 살라자르 파레냐스(Rhacel Salazar Parreñas 2012, 270)가 “재생산 노동(reproductive labor)”이라고 명명한 것을 포괄한다. “집안 용품 구매, 음식 준비, 옷 세탁, 가구 먼지 털기, 바닥 쓸기, 공동체 유대 유지, 성인과 아동 돌보기, 아동의 사회화, 정서적 지지 제공” 등은 모두 재생산 노동을 수행하는 것이다. 돌봄은 다른 모든 노동을 가능하게 하는 노동이라고 말할 수 있다. 이 필수적인 노동이 없다면 인간은 생존할 수도, 번영할 수도 없다. 그러나 돌봄은 그 중요성에도 불구하고 종종 평가절하되고 비가시화된다.

돌봄 부정의는 돌봄이 가부장적 사회에서 폄하되는 여성성 및 정동적 특성과 결합할 때 발생한다. 드루실라 바커(Drucilla Barker 2012, 576)에 따르면, 이러한 현상은 유급 및 무급 돌봄 노동이 주로 가족생활의 맥락에서 여성들에 의해 수행되고, 돌봄 제공자를 사적 영역에 고립시키고, 친밀한 성격의 노동을 수반하며, 감정을 내포하는 등의 특징을 가진다는 점을 통해 확인할 수 있다. 돌봄의 배치는 사회적 계층화를 반영하고 고착화한다. 샤흐라 라자비와 실케 스타브(Shahra Razabi and Silke Staab 2012, 2)는 다음과 같이 관찰한다.

돌봄의 배치는 한 국가, 심지어는 같은 도시 내에서도 소득 수준과 가구 유형에 따라 매우 다양하며 (...) 돌봄 그 자체가 불평등을 강화하는 요인 중 하나가 될 수 있다. 거칠게 말하자면 엘리트 계층은 가사 노동자, 보모, 간병인, 치료사 등 타인을 고용함으로써 자신의 돌봄 수요를 충족할 수 있지만, 저소득 가구는 자금이 부족한 공공 서비스와 지나치게 확장된 친족 및 가족 네트워크에 의존해야만 한다.

불균형적인 돌봄 부담을 짊어진 시민이 정치적 권리를 적절히 행사할 수 없다는 점을 고려했을 때, 불공평한 돌봄 배치는 민주주의를 해친다. 예를 들어, 이들은 투표권을 행사하거나 국가적 이슈에 대한 정보를 얻는 등 공적 생활에 참여할 수 있는 자원이나 능력이 없을 수도 있다. 이는 트론토(Tronto 2013, 17-18)가 “민주주의 결핍(democracy deficit)”이라고 부르는 현상, 즉 정부가 시민의 가치와 생각을 반영하지 못하는 무능으로 이어진다. 한편, 돌봄 부정의는 국가의 경계 너머에서 이주를 추동한다. 발레리 프란시스코-멘차베즈(Valerie Francisco-Menchavez 2018, 17)가 썼듯이, “한 곳에서 다른 곳으로의 돌봄 이동은 어떤 사람들(제1세계)의 돌봄이 다른 사람들(제3세계)의 돌봄보다 특권화된다는 것을 보여주며, 필리핀 사람들에게 이주란 종종 가족을 위한 더 나은 미래를 상상하게 하는 유일한 선택지다.”

돌봄 부정의에 비추어볼 때, 돌봄 기반 정치 이론은 돌봄 책임을 민주주의적 정치 의제의 중심에 놓아야 한다고 주장한다. 민주주의 사회에서 한 명의 시민이 된다는 것은 다른 시민들을 돌보는 것이며 민주주의 그 자체를 돌보는 것이므로, 돌봄은 민주주의와 떼려야 뗄 수 없는 관계에 있다(트론토 Tronto 2013, ix-x). 돌봄은 공공재라는 생각의 연장선상에서, 돌봄은 정부의 책임으로 간주되어야 한다. 따라서 트론토(Tronto 2005)는 유급 돌봄 노동 역시 착취의 대상이 된다는 점에서 돌봄의 민영화를 거부한다.³⁾

3) 다른 논의들도 국가가 돌봄을 제공하는 것의 중요성을 상기시킨다. 부벡(Bubeck 1995)은 공공 돌봄 기관과 전문화된 돌봄 서비스를 마련할 것을 제안한다. 키테이 외(Kittay et. al. 2005)는 돌보는 사람과 돌봄 받는 사람이라는 한 쌍에 더해 돌리아(*doulia*: 산모를 돌보는 도우미)의 원칙 혹은 제3자 제공자의 원칙을 사용함으로써, 정부를 모범적인 돌리아 역할의 후보로 지목한다. 마지막으로 잉스터(Engster 2015)는 돌봄이 정의의 근간이며 자유와 평등 같은 가치보다 우선시되는 복지국가 모델을 고안한다.

그러나 돌봄 부정의를 해결하는 데 국가가 큰 역할을 한다고 하더라도, 돌봄 민주주의의 국가가 내가 “신자유주의 초국적 돌봄 체제(neoliberal transnational care regime)”라고 부르는 것에 직면하여 자원을 제약받게 된다. G.K.D. 크로지에(G.K.D. Crozier 2010, 113)는 트론토의 돌봄 시민권 모델이 “현 글로벌 돌봄 시장이 노동자들에게 진보적으로 작동하는 측면과 송출국 내 돌봄 수혜자들에게 가하는 심각한 해악”을 간과하고 있다고 지적한다. 필리핀의 데이터에 따르면, 이 체계에서 가장 심각한 피해는 돌봄 유출(care drain)이다(크로지에 Crozier 2010, 127). 따라서 크로지에는 다음과 같이 주장한다.

이주를 추동하는 근본 원인을 바로잡지 않는 한(그리고 이주를 통해 얻을 수 있는 이득을 인정하지 않는 한), 이 글로벌 돌봄 체제 안에서 진정으로 가장 열악한 상황에 있는 사람들, 즉 송출국 내에서 돌봄이 필요한 사람들의 수요를 해결하기란 불가능할 것이다. (크로지에 Crozier 2010, 131)⁴⁾

트론토 자신도 인정하듯이, “만약 우리가 돌봄을 구조화된 그대로 받아들이고, 민주주의를 존재하는 그대로 받아들인다면 이 문제에 대한 해결책은 없다. 하지만 돌봄과 민주주의에 대해, 그리고 그것이 어떻게 전 지구적 책임(global responsibility)을 수반하는지를 다른 방식으로 사유한다면 해결책을 찾을 수 있을지도 모른다.”(트론토 Tronto 2015, 26, 강조는 발표자) 다른 국가로부터 돌봄 노동력을 수입하는 행위는 결핍을 단순히 다른 국가들로 내려보내고 전가하는 것이기 때문에 이 문제를 해결할 수 있는 방법이 아니다(트론토 Tronto 2015, 21). 궁극적으로, “나아갈 수 있는 유일한 방법은 먼저 국민국가 안에 돌봄을 ‘가둬두지 않은(uncontain)’ 다음, 국민국가 자체를 넘어서는 것이다.”(트론토 Tronto 2015, 26) 다음 섹션에서는 국민국가를 넘어서야 한다는 제안이 어떻게 구체화 될 수 있을지 살펴볼 것이다.

신자유주의 초국적 돌봄 체제

몇몇 고소득 민주주의 국가들에서 여성과 돌봄 노동이 평가절하되지 않고 적절한 지원과 보상을 받는다고 하더라도, 그것이 전체적인 여성의 상황이 더 나아졌음을 의미하지는 않는다. 돌봄 제공 비용은 강력한 복지국가 체계에서조차 이주 노동자에게 전가될 가능성이 높는데, 그들 중 상당수가 필리핀 여성이다. 예컨대, 필리핀 여성들은 1992년부터 2014년까지 운영된 입주 돌봄자 프로그램(Live-in Caregiver Program; LCP)의 일환으로 캐나다로 떠났다.⁵⁾ 한편, 2006년 일본과

4) 초국적 또는 글로벌 관점에서 바라본 돌봄 이론에 대한 또 다른 페미니스트 비평은 라구람(Raghuram 2016; 2012), 코프만과 라구람(Kofman and Raghuram 2015), 앤더슨과 슈츠(Anderson and Shutes 2014), 위어(Weir 2008; 2005)를 참조.

필리핀 간 경제 협력 협정(Economic Partnership Agreement; EPA)을 통해서도 필리핀 간호사와 돌봄 노동자들이 일본으로 건너갔다. 캐나다와 일본이 다른 노동력 유입국에 비해 좋은 목적지로 여겨졌음에도 불구하고, 이 이주 노동자들은 다른 사람들의 낙원을 유지하는 데 드는 비용을 불균형하게 부담했다. 제랄딘 프랫(Geraldine Pratt)은 필리핀 어머니들의 가족 분리(family separation)에 관한 이야기와 증언을 다룬 논문에서 LCP를 다음과 같이 설명한다.

이 프로그램은 매우 착취적인 노동 및 생활 조건을 조성하고, LCP를 마친 뒤 캐나다로 이주하는(그리고 그들의 가족을 부양하는) 대부분의 대학 교육을 받은 여성들을 장기적으로 탈숙련화(deskilling) 시킨다. (프랫 Pratt 2009, 6)

반면, 일본의 EPA 프로그램은 히로노리 오누키(Hironori Onuki 2009, 496)가 묘사했듯이 “극단적으로 높은 장벽”을 필리핀 돌봄 이주민에게 요구했는데, 여기에는 전문 자격증 취득과 6개월 간의 언어 및 돌봄 프로그램 수료 등의 조건이 포함되었다. 이러한 요건을 통과하지 못한 사람들은 값싼 노동력으로 착취당하는 데 특히나 취약해진다. 일본에서 자격 취득에 성공한 이들조차도 언어 장벽, 사회 계층의 하락, 필리핀 여성을 하녀(maid)나 성 노동자로 보는 부정적 스테레오타입 등의 장애물들을 헤쳐 나가며 “부분적 시민권(partial citizenship)”의 위험을 경험했다(오누키 Onuki 2009, 499-508 중 여러 곳).

하지만 글로벌 남반구의 관점에서 본다면, 이러한 서사들은 최악으로 공포스러운 이야기도 아니다. 대만, 싱가포르, 홍콩, 걸프 아랍 국가⁶⁾ 등지에서 필리핀 간호사, 간병인, 가사 노동자들이 견뎌야 했던 상황들에 관한 더욱 우려스러운 연구 결과들이 속속 발표되고 있다. 해외에서 일할 수 없거나 가사 도우미를 고용할 수 없어 자국에 머무는 필리핀인들의 상황은 더 말할 것도 없다.⁷⁾

신자유주의 초국적 돌봄 체제⁸⁾의 메커니즘은 복잡하며, 고소득의 노동력 유입국과 저소득의 노동력 송출국이라는 두 가지 관점에서 이를 사유하는 것이 중요하다.

5) LCP는 이제 임시 외국인 노동자 프로그램(Temporary Foreign Worker Program)으로 대체되었는데, 이 프로그램 하에서는 입 주 조건이 삭제되었으나 해당 비자 소지자에게 더 이상 영주권을 부여하지 않는다(란 Lan 2023, 322-23).

6) 탄(Tan 2023), 파레냐스(Parreñas 2022), 리우(Liu 2015), 콘스타블(Constable 2007), 란(Lan 2003) 참조.

7) 드 구즈만과 기본스(de Guzman and Gibbons 2014), 에스티오코 외(Estioko et. al. 2023), 바로나 외(Varona et. al. 2006), 프리에토-카롤리노와 마마우아그(Prieto-Carolino and Mamauag 2019) 참조.

8) 내가 이 체제를 신자유주의적이라고 규정하는 이유는 그것이 신자유주의 세력과 정책에 의해 주도되기 때문이다. 노동력 유입국 정부는 사회적 돌봄 제공의 책임을 다하는 대신 이주 노동자를 이용한 돌봄의 민영화된 하도급에 의존한다. 반면 노동력 송출국 정부는 세계은행(World Bank)과 국제통화기금(International Monetary Fund)이 차관을 제공하는 대신 그들에게 부과한 구조조정 정책에 대응하기 위해 노동력 수출에 과도하게 의존하고 있다. 규제 완화, 자유화, 민영화, 노동 유연화와 같은 신자유주의 경제 정책들은 초국적 자본을 위해 봉사하는 동시에 개발도상국의 빈곤한 부문들을 황폐화한다(린디오-맥거번 Lindio-McGovern 2012, 22). 신자유주의적 글로벌화도 “전 세계적 차원에서 값싼 노동력을 풍부하게 공급해 주는 원천을 필요로 한다”라는 점에서 신자유주의 초국적 돌봄 체제는 신자유주의적 글로벌화와 동일하다.

선진국의 돌봄 위기는 돌봄 경제에 연료를 공급해 왔다. 프레밀라 나다센(Premilla Nadasen 2023, 7)은 더 많은 여성이 생계를 위해 노동 시장으로 진입하게 되면서 가족과 가정이 돌봄 공백(care vacuum)을 메우기 위해 분투했다고 지적한다. 공적 돌봄 제공이 불충분한 경우, 가족과 국가 모두 점점 더 민영화된 해결책으로 눈을 돌리게 된다. 안나 아멜리나와 헬마 루츠(Anna Amelina and Helma Lutz 2019, 78)는 다음과 같이 예측한다.

돌봄 책임이 있는 사람들(예: 어린 자녀를 둔 부모 또는 돌봄이 필요한 나이 든 부모의 자녀)은 점차 아주 일시적으로라도 일자리를 포기하지 않을 것이다. 그 대신 더 많은 이들이 자신의 소득 일부를 사용하거나 일하는 국가에서 돈을 송금함으로써, 또는 그 두 방법을 결합함으로써, 돌봄 책임을 외주 맡기거나 위임할 수 있는 입주 돌봄 노동자의 자리에 이민자를 고용하게 될 것이다.

이러한 민영화로의 전환은 “영리 부문, 국가, 비영리 부문, 개별 가족 및 가정이 부를 축적하는 제도화되고 위계적이며 이윤 지향적인 체계”로 정의되는 돌봄 경제에 숨어 있는 주요 동인이다(나다센 Nadasen 2023, 13-14). 임시방편으로 돌봄 시장을 정상화하는 것은 자본에만 요긴한 일이며, 새로운 사회적 불평등을 더욱 심화시킬 뿐이다. 국가 기관과 파트너십을 맺기도 하는 기업들은 공적 부문의 약화로 인해 금전적 이익을 얻는다(나다센 Nadasen 2023, 8). 한편, 소득 불평등이 심화함에 따라 특권화된 계층만이 저임금과 열악한 근무 조건을 악용해 가사 노동자와 간병인을 고용할 수 있게 된다. 이러한 서비스에 접근할 수 없는 사람들은 “자금이 부족한 공공 서비스 또는 ‘지역’ 봉사 활동, 그리고 지나치게 확장된 친족 및 가족 네트워크에 의존해야만 한다.”(라자비와 스타브 Razabi and Staab 2012, 12) 이는 산업 국가 및 후기 산업 국가의 발전과 그에 따른 교육 성취도의 증가, 유급 노동력으로의 여성 통합 등이 남녀 간 돌봄 책임의 실질적인 재분배로 이어지지 않았으며, 공공 돌봄 인프라의 구축으로 이어지지도 않았음을 보여준다. 그 대신, 초국적 돌봄 시장이 등장한 것이다(아멜리나와 루츠 Amelina and Lutz 2019, 59).

개발도상국의 관점에서는 이 부정적인 영향들이 훨씬 더 심각하다. 이는 글로벌 돌봄 이주가 이주민과 그 가족의 경제적 상향 이동을 촉진하는 동시에 목적국의 돌봄 노동자 부족 현상을 완화하는 윈-윈(win-win)의 해결책이라고 보는 관점이 거짓임을 보여준다(아멜리나와 루츠 Amelina and Lutz 2019, 63). 실제로 이주 돌봄 노동자들은 체계적으로 상품화되고 있다. 가족-만들기가 초국적화되면서 돌봄 노동자와 그 가족은 새로운 형태의 불안정성(precarity)과 정동적 소외(affective alienation)에 취약해진다. 그들의 본국 또한 대규모의 돌봄 유출과 두뇌 유출에 시달리고 있다.

리가야 린디오-맥거번(Ligaya Lindio-McGovern 2012)은 국제 금융 기관, 국가 관료 기관, 노동 브로커, 고용주들의 결탁을 통해 수출용 필리핀인 해외 노동자들(overseas Filipino workers; OFW)이 생산되는 OFW의 상품화를 검토한다. 한편, 로빈 마갈리트 로드리게즈(Robyn Magalit Rodriguez⁹⁾ 2010)는 필리핀 이주 노동자들이 힘들게 번 임금이 국가 부채 상황에 사용되면서 신자유주의적 재구조화의 비용을 짊어지는 “신자유주의적 책임화(neoliberal responsabilization)”에 대해 설명한다. 안나 로미나 게바라(Anna Romina Guevarra 2010, 154)는 필리핀의 노동 브로커 체계를 추동하는 문화적 논리에 대해 논하는데, 그에 따르면 이는 단순히 필리핀인을 위한 일자리를 확보하는 것뿐만 아니라 “필리핀인의 비교 우위를 강조하고 기관의 재정적 이익을 충족하기 위해 노동자의 행동을 규율하고 통제하는 것”이다. 그러나 현대판 국민 영웅으로 불리는 이주 노동자들의 희생에도 불구하고, 노동력 수출 전략은 필리핀의 실업, 불완전 고용, 일자리 불안정성을 완화하지 못한 채 “떠도는 값싼 노동력(floating cheap labor force)”만을 생산하는 데 그치고 있다(린디오-맥거번 Lindio-McGovern 2012, 48).

이주 노동자들은 해외에서 좋은 대우를 받지 못하는데, 상당한 신분 상실을 겪는다는 것은 말할 것도 없고 일반적으로 임시 노동 계약의 불안정한 조건에 시달린다. 페이-치아 란(Pei-Chia Lan 2023, 320)에 따르면, 이주 노동자들은 “수용국이 이주 노동자에게 임시 거주권만을 부여하고 노동자가 연쇄 이주를 위한 사회적 네트워크를 발달시키기 어려운” 순환 이주 체계에 갇혀 있다. 그들은 계약을 중개해 준 상업 에이전시에 큰 빚을 지고 있고, 출신국으로부터 거의 또는 전혀 보호받지 못하며, 목적국에서는 권리를 제한당하고, 특히 고용주와 같이 생활하는 경우 감시와 사생활 침해를 당하며, 가족과의 장기적 분리와 소외를 견뎌낸다(란 Lan 2023, 226).¹⁰⁾ 또한 교육받고 고도로 숙련된 이민자들은 “직업 계층 내 사회적 지위의 상실”과 “출신국 내 교육 자본의 상실(두뇌 유출)”에 시달린다(아멜리나와 루츠 Amelina and Lutz 2019, 63). 린디오-맥거번(Lindio-McGovern 2012, 46)은 “두뇌 낭비(brain waste)”라는 용어를 선호하는데, 이는 출신국이 시민의 인적 자본 개발에 투자하더라도 외국인 노동력 유입국만이 “필요 이상의 자격을 갖추고 교육받았으나 값싼 재생산 노동력”으로부터 이득을 본다는 의미다.¹¹⁾

9) *역자 주: 원문의 오타(Rodriquez)를 수정했다.

10) 걸프 국가의 카팔라(kafala; 스폰서십) 시스템은 매우 제한적인 이주 노동 체제의 한 예다. 이 시스템하에서 “이주 가사 노동자는 그의 비자와 법적 지위를 책임지는 고용주-스폰서를 위해 입주 노동에 종사해야 한다. 노동자가 일자리를 옮기려면 고용주의 동의 없이 그만두는 것은 불법이다. 고용주는 그들의 여권을 압수하고 마음대로 계약을 해지할 수 있으며, 심지어는 법적 처벌에 대한 두려움 없이 노동자를 학대할 수도 있다.”(란 Lan 2023, 323-324) 카팔라 시스템에 관한 최근 연구에서 파레냐스(Parreñas 2022, 23)는 필리핀 이주 가사 노동자들이 필리핀 내 빈곤이라는 부자유(unfreedom)와 아랍 국가 내 계약직으로서의 부자유라는 두 가지의 불쾌한 선택지 사이에 갇혀 있다고 주장한다.

11) 예를 들어, 숙련된 간호사들이 한꺼번에 필리핀 간호 인력을 떠나고 있으며(디마야 외 Dimaya et. al. 2012), 필리핀 의사들은 해외의 간호사 수요에 대응하기 위해 간호사로 재교육받고 있다(베이퍼와 수 Vapor and Xu 2011).

두뇌 유출/두뇌 낭비와 함께 소위 돌봄 유출이 발생한다. 이는 페미니스트 분석에서 종종 “글로벌 돌봄 사슬(global care chains)”이라고 개념화되었으나, 현재는 “돌봄 순환(care circulation)”이라는 대체 용어가 점점 더 많이 사용되고 있다.¹²⁾ 로레타 발다사르와 로라 멜라(Loretta Baldassar and Laura Merla 2014)의 연구에 따르면, 이 현상은 돌봄 노동자가 더 안정적인 수입을 찾아 다른 장소로 이동하면서 대가족의 돌봄 교환 및 책임이 전환된 것과 연관되어 있다. 가족을 두고 떠나는 노동자들은 가정의 공백을 메우기 위해 고용된 도우미나 비혈연 친족(fictive kin) 등 타인에 의존한다. 이러한 노동력 수출 문화는 가족 구성원들이 서로 연결되어 있더라도 가구와 가족 구성원이 동일하지 않으며 서로 다른 국가에 흩어져 있는 다양한 가족 유형인 초국적 가족(transnational family)의 정상화로 이어졌다(아멜리나와 루츠 Amelina and Lutz 2019, 71). 초국적 돌봄 연구에서 살펴볼 수 있듯이, 국경을 넘어 가족생활을 지속 가능하게 하려는 노력에서 비롯된 의사소통의 긴장(카발킨토 Cabalquinto 2020), 가족 재결합의 지연(고테우스 Gotehus 2023; 프랫 Pratt 2009), 스카이프 및 페이스북과 같은 디지털 플랫폼으로 아주 약간 완화된 장기간의 물리적 분리(프란시스코-멘차베즈 Francisco-Menchavez 2018) 등 어려움이 없는 것은 아니다.

결론적으로, 초국적 관점에서 돌봄 위기를 들여다보면 트론토의 돌봄 민주주의 모델과 같은 돌봄 기반 정치 이론들의 한계가 드러난다. 북유럽 국가의 경우처럼 강력한 복지국가가 시민들에게 적절한 공공 돌봄을 제공하여 높은 성평등 지수(Gender Equality Index)를 유지하는 이상적인 각본에서조차, 이 체계는 신자유주의 초국적 돌봄 체제의 일부로 남아있다.¹³⁾ 이는 바커(Barker

12) “글로벌 돌봄 사슬(GCC)”은 파레냐스의 연구를 바탕으로 한 앨리 러셀 혹실드(Arlie Russell Hochschild)의 표현으로, “이주 송출국과 유입국 여성들 사이에서 재생산 노동이 3단계로 전이되는 현상을 의미한다. 계급적 특권을 가진 여성들이 필리핀 이주 가사 노동자들의 저임금 가사 서비스를 구매하는 반면, 이 이주 여성들은 동시에 필리핀에 남겨진 더 가난한 여성들이 제공하는 보다 저임금의 가사 서비스를 구매한다.”(파레냐스 Parreñas 2015, 29) GCC 분석은 돌봄의 흐름을 단방향적인 것으로 잘못 해석하고(고테우스 Gotehus 2023, 1705), 핵가족에 대한 자민족중심적(ethnocentric) 이상화를 구축하며(고테우스 Gotehus 2023, 1706), 남성에 의한 돌봄 수행을 고려하지 않고(응우옌 외 Nguyen et. al. 2017, 201), 젠더와 문화를 담론적으로 생산되기보다 그냥 주어진 것으로 여기고(응우옌 외 Nguyen et. al. 2017, 201), “이주민의 정체성이 국가 및 지역의 영토성(territoriality)에 의해 정의되며 이주 과정에서 안정적으로 유지된다”라고 가정하는 “공간성에 대한 본질주의적 관점”을 채택하고(바커 Barker 2016, 220), 남/북 및 정서적 승자/패자라는 잘못된 이분법을 따르고 재생산적·선형적 시간성에 초점을 맞추는 등 이성애 규범적이며 (브라운 Brown 2016, 212), 사랑 및 돌봄의 감정과 생물학적 어머니 간의 연결을 자연화하고(브라운 Brown 2016, 212), 물리적 근접성을 적절한 돌봄의 필요조건으로 제시했다는 점에서 비판받아 왔다(브라운 Brown 2016, 218). GCC와 달리, 돌봄 순환은 “송출국과 수용국의 정치적, 경제적, 문화적, 사회적 맥락에 종속된 초국적 가족 네트워크 내에서 생애 과정에 걸쳐 변동하는 상호적, 다방향적, 비대칭적 돌봄 교환”을 의미한다(발다사르와 멜라 Baldassar and Merla 2014, 22). “돌봄 순환”이라는 용어를 선호하는 사람들은 모두 이 용어가 더 많은 초국적 가족을 포착할 수 있고 이 가족들에 대한 낙인화를 피하는 더 광범위한 관점이라는 데 동의한다.

13) 국가, 가족, 시장 간 관계의 특정한 배치를 기반으로 한 국가 사회 정책 모델인 북유럽 사회 보장 제도는 “높은 여성 고용률과 아동 및 노인 돌봄에 대한 국가의 실질적인 개입으로 특징 지어진다”(아멜리나와 루츠 Amelina and Lutz 2019, 75). 그러나 말하자면 이러한 낙원에서조차도, (이주) 돌봄 제공자들은 휴식을 취할 틈이 없다. 노르웨이에 기반한 필리핀 간호사의 초국적 가족을 살펴본 고테우스(Gotehus 2023, 1717)의 연구는 이들이 노르웨이의 가족 재결합 제도를 큰 장벽으로 느끼고 있었음을 보여준다. “필리핀 가족은 핵가족 형태를 취하는 경우가 드물며 (...) 노르웨이의 가족 재결합 제도는 핵가족의 이상에 기반을 두기 때문에 필리핀 간호사들이 나이 든 부모와 재결합하는 것은 거의 불가능하다. 결과적으로, 이주민들이 부모를 가까이서 돌볼 수 있는 능력은 크게 제한된다. 동시에, 나이 든 부모가 자녀와 손자를 가까이서 돌볼 수 있는 능력도 제약된다.”

2012)가 “돌봄 노동의 역설(the paradox of caring labor)”이라고 부른, 끊임없이 반복되는 돌봄 문제를 지적하고 있다. 이 역설은 두 가지 방식으로 나타난다. 첫째, 돌봄 노동은 전통적으로 노동 그 자체가 보상인 것으로 구성되었으나, 경제적 보상이 없다면 글로벌한 돌봄의 공급은 감소해 버릴 것이다. 둘째, 이주민 인구는 번영하는 세계를 위해 대부분의 돌봄 노동을 제공함에도 2등 시민으로 취급받는다(바커 Barker 2012, 575). 돌봄 노동과 돌봄 제공자의 가치가 평가되는 역설적인 방식은 동등하지 않은 인간의 가치를 반영한다. 바커는 다음과 같이 설득력 있게 말한다.

돌봄의 가치는 돌보는 사람과 돌봄을 받는 사람의 사회적 자본에 의해 좌우된다. 유럽 혈통의 어린아이가 가장 가치가 높으며, 이들의 유급 돌봄 제공자에게는 존중, 복종, 신뢰성에 기반한 세심한 수행이 요구된다. 요양원 학대에 대한 수많은 사건에서 알 수 있듯이, 노인들은 훨씬 덜 가치 있다고 여겨지고, 성적으로는 덜 취약할지 몰라도 학대 행위에는 더 취약하다. 그럼에도, 이들을 돌보는 사람들은 인종과 민족에 따라 규정된 특정 역할에 부합하는지에 대한 면밀한 검증을 훨씬 덜 경험하게 된다. **송출국의 아동과 노인은 세계의 판자촌과 빈민가에 버려진 아이들, 빈곤한 노인과 병자들, 글로벌화된 신자유주의 세계에서 번영할 수 있는 자원이 부족한 다른 모든 이들처럼 단순히 시야에서 사라질 뿐이다.** (바커 Barker 2012, 588, 강조는 발표자)

세데프 아라트-코치(Sedef Arat-Koç 2019, 412)에 따르면, 돌봄 위기를 해결하기 위해 국민국가의 제약을 넘어서는 것은 가정 내 무급 노동에서 상품화된 가사 및 돌봄 노동으로 전환되고, 마지막으로 무자유(unfree) 재생산 노동이라는 개념으로 나아가는 페미니스트 IPE의 3단계 분석을 필요로 한다. 세 번째이자 가장 확장된 수준의 분석인 무자유 재생산 노동은 젠더, 돌봄/복지, 이주 체제의 교차점을 포함한다. 우리는 가정 및 돌봄에 대한 젠더화된 각본, 돌봄 제공에 관련된 국가, 가족, 시장 등 주체들 간의 관계, 이주 규제가 외국인 가사 및 돌봄 노동자의 고용을 허용하거나 금지하는 방식에 주의를 기울여야만 한다(아멜리나와 루츠 Amelina and Lutz 2019, 74-75). IPE의 관점을 통해 우리는 돌봄 격차가 거의 해소된 것처럼 보이는 곳에서도 그 과정이 본질적으로는 이미 존재하는 계급과 젠더 위계를 그대로 유지하는 “대물림(pass-on)” 접근법임을 확인할 수 있다. 다음 섹션에서는 이 관점을 활용해 한국과 필리핀의 돌봄 위기를 비교 분석할 것이다.

두 국가의 돌봄 위기

글로벌 차원에서 돌봄 부정의 문제를 구체화하려면, 필리핀 가사도우미 시범사업에 연루된 한국과 필리핀의 유사점과 차이점을 검토해 보는 것이 유용하다. 두 국가는 여러 방면에서 노동력 유입국과 노동력 송출국의 전형이다. 하지만 돌봄 노동과 여성성을 인식하고 구성하는 방식에 문화적 특수성이 영향을 미친다는 점에서 두 국가는 고유한 특성을 갖는다. 이러한 문화적 차이들을 통해 고소득 국가인 한국이 세계에서 가장 낮은 출생률과 낮은 성평등 지수를 보이는 반면, 저소득 국가인 필리핀은 두 지수에서 높은 수치를 보이는 이유를 설명해 볼 수 있을 것이다.

한국은 20세기 후반 괄목할 만한 경제 성장을 이룬 아시아의 네 마리 용(four Asian Tigers) 중 하나로 일컬어진다. 이토 펑(Ito Peng 2012, 81)에 따르면, 한국은 경제 계획을 중앙집권화하고, 재벌들의 경제력을 통제 및 이용했으며, 노동력을 억압했던 권위주의적 발전국가를 통해 이러한 업적을 달성했다. 이 성공의 배경에는 만연한 가족주의가 있었는데, 이는 여성을 무급 돌봄자로, 남성을 강력한 생계부양자로 배치함으로써 주로 가정에 의존해 사람들의 돌봄 수요를 충족시켰다(펑 Peng 2012, 81). 돌봄자 역할과 여성을 결부시킨 것은 한국에서 여전히 영향력 있는 유교 문화의 전통에 의해 재강화되었다. 성시린(Sirin Sung 2003, 346)에 따르면, 이러한 문화 속에서 기혼 여성은 육아뿐만 아니라 노인, 특히 시부모를 돌보는 역할을 할 것을 기대받았다. 원숙연(Sook-Yeon Won 2005, 7)은 “한국에서는 가족 돌봄에 대한 여성의 독점적 책임이 의문시된 적이 드물었다 (...)”라고 지적한다. 그러나 적어도 1990년대 이후 한국 사회에는 극적인 구조적 변화가 있었다.¹⁴⁾ 임소정(Sojung¹⁵⁾ Lim 2024)은 한국이 그 변화의 결과로 2024년 기준 0.7명 이하의 초저 합계출생률(Total Fertility Rate; TFR)¹⁶⁾과 급격한 인구 고령화라는 우려스러운 인구학적 문제를 직면하게 되었다고 주장한다.

오은실(Eunsil Oh 2018, 497)에 따르면, 한국은 OECD 국가 중 가장 높은 수준의 교육 성취도를 보이지만, 특히 모성 임금 불이익(motherhood wage penalty)과 불평등한 가사 노동 분배로 인해 성평등 순위는 최하위권에 머무른다. 1989년에 제정된 남녀고용평등법에도 불구하고 여성에 대한 고용 차별은 지속되고 있으며, 여성은 여전히 대부분의 무급 돌봄 노동에 대한 부담을 떠안고

14) 펑(Peng 2012, 84-85)은 이러한 변화로 “점진적인 도시화와 탈가족화, 가족 및 젠더 관계에 관한 생각의 변화, 탈산업화, 전 세계적 경제 경쟁, 정치적 민주화, 마지막으로 아시아 경제 위기와 그에 따른 정치 체제 전환 (...)”을 열거한다.

15) *역자 주: 원문의 오타(Sojung)를 수정했다.

16) 합계출생률은 여성이 가임기 동안 낳을 수 있는 자녀의 수를 나타낸다(임소정 Lim 2024). 아시아와 필리핀의 합계출생률을 비교해 보자면, 전자는 1.9 명인 반면 후자는 2.43 명이다. 각 세대가 이민 없이도 인구를 완전히 정확히 대체하는 데 필요한 여성 1인당 평균 자녀의 수를 뜻하는 대체 수준 출생률(Replacement-Level Fertility Rate)은 2.1 명이다(월드오미터 Worldometer 2024).

있다(펑 Peng 2012, 85). 한국의 장시간 노동 문화는 특히 어린 자녀를 둔 여성에게 도움이 되지 않는다. 이영초(Youngcho Lee 2023, 461)는 “여성의 연령대별 노동력 참여율을 나타내는 M자형 곡선으로 대표되는 가임기 여성의 경력 단절”을 언급하고 있다. 이 모든 내용은 한국 여성들이 아이 낳는 것을 상당히 꺼리고 있음을 시사한다. 특히 구은정(Eunjung Koo 2022, 310-311)이 “민주화 세대(democratization generation)”라고 부르는 사람들은 집안일의 가치가 낮고, 개인의 성취와 양립 불가능하며, 직업을 갖는 것이 곧 사회적 정체성을 획득하는 일이라고 믿는 경향이 있다.

한국 정부는 출생률의 하락에 대응하여 돌봄 위기를 해결하거나 여성의 돌봄 부담을 완화하기 위해 고안된 다양한 국가 정책을 시행해 왔다. 여기에는 1990년대 초에 시작된 결혼 이민 프로그램¹⁷⁾, 가족 보조 정책과 경력 지원 정책¹⁸⁾, 일과 삶의 균형 정책, 여러 가지 보육 해결책¹⁹⁾ 등이 포함된다. 그러나 이러한 제도적 개혁들도 한국 합계출생률의 지속적인 감소를 막지 못했다(임소정 Lim 2024). 이 진퇴양난의 상황은 한국의 “인구 시한폭탄”으로 불리고 있으며(“세계 최저 출생률, 초고령화에 따른 한국의 인구 시한폭탄 Demographic²⁰⁾ Time Bomb in Korea Over World’s Lowest Birth Rate, Super Aging,” 2024), 이러한 맥락 안에서 필리핀 가사관리사 시범사업이 등장하게 된 것이다.

이 시범사업에 대한 나의 분석을 제시하기 전에, 노동력이 추출되는(extracted) 국가를 조명할 필요가 있다. 앞서 언급했듯이, 필리핀 경제는 필리핀인 해외 노동자들의 송금액에 크게 의존하고 있다. 이는 2023년 6월 기준 14조 1,500억 페소(2,400억 달러)에 달하는 대외 부채가 있으며(재무부 Bureau of Treasury 2023), 이 부채 상황에 국가 예산의 12.1%가 소요되기 때문이다(예산관리부 Department of Budget and Management 2024, 6). 2023년 기준 필리핀인의 15.5%가 빈곤 기준선보다 낮은 소득을 갖고 있다(필리핀 통계청 Philippine Statistics Authority 2024).

17) 이는 농촌 지역 여성들이 도시로 이동하게 되면서 미혼 남성들의 수가 증가하는 상황에 대응하기 위한 것이었다(주해연 Choo 2019, 10).

18) 전자는 출산휴가, 육아 휴직, 가족 수당을 포함하고, 후자는 직장보육시설, 보육수당, 유연근무제를 포함한다(최승원 외 Choi et. al. 2018, 256).

19) 1991년 제정되어 보육 기관 수를 증가시켰으나 대부분 민간 부문의 의존도를 높인 영유아보육법(Sung 2014, 33), 2013년부터 시행되었으나 시장 기반 서비스 제공자들에게 돌봄을 외주 맡기게 된 0~5세 아동 대상 보편적 보육 바우처 제도(이영초 Lee 2023, 472), 유아 교육 및 보육(early childhood education and care; ECEC) 제공자의 서비스 이용 보조금이 여기에 포함된다(이영초 Lee 2023, 472). [*역자 주: 각주 원문의 오타(Lee 023)를 수정했다. 각주에 인용된 Sung(2014, 33)의 경우 참고문헌 목록에서 빠져있는 것으로 보인다.]

20) *역자 주: 원문의 오타(Democratic)를 수정했다.

필리핀이 더 성공한 아시아 이웃 국가들과 나란히 산업화하는 것에 실패한 상황은 스페인, 미국, 일본에 의한 기나긴 식민 지배와 착취의 역사 때문이라고 부분적으로 설명할 수 있다. 그러나 앤 E. 라크사마나(Anne E. Lacsamana 2012, 9)가 서술하듯이, 20여 년간 무모한 경제 전략에 의존하고 만연한 부정부패를 초래한 페르디난드 마르코스(Ferdinand Marcos) 대통령의 권위주의 정권이야말로 기존의 부채 부담을 더욱 악화시킨 요인이었다. 필리핀이 신자유주의 경제 정책으로서 노동력 수출을 확고히 채택한 것도 그의 대통령 재임 기간이었다. 필리핀은 국제통화기금의 구조조정 정책과 실업률 증가에 대응하기 위해 1970년대 중반부터 본격적인 노동력 브로커 국가가 되었다(린디오-맥거번 Lindio-McGovern 2012, 32).

로드리게즈(Rodriguez 2010, 142)에 따르면 “노동력 브로커 국가로서 필리핀 정부는 잘 발달되고 효율적인 이주 관료제를 통해 노동자를 동원한 다음 수출한다.” 가장 많이 수출되는 노동자는 가사 서비스 노동자이며, 그다음으로는 웨이터, 청소부 및 관련 노동자, 전문 간호사, 간병인, 일반 노동자 및 도우미, 배관공 및 파이프 설치공, 전기 배선공, 용접공 및 화염절단공, 건물 관리인 등이 있다(로드리게즈 Rodriguez 2010, xii).

이와 같이 외부로의 노동 이주를 추동하는 빈곤은 그 결과인 두뇌 유출과 돌봄 유출로 인해 더욱 악화한다. 다니엘 앤 C. 에스티오코 외(Daniel Anne C. Estioko et. al. 2023, 323)에 따르면, 사회 서비스의 부족으로 인해 “여러 책임 간 균형을 맞춰야 하는 돌봄자 집단이 생겨났다.” 이러한 현상은 필리핀의 글로벌 성 격차 지수(Gender Gap Index)가 0.779점이라는 인상적인 수치에도 불구하고 발생하고 있다. 이 지수는 필리핀이 경제적 참여 및 기회, 교육 수준, 건강과 생존, 정치적 역량 강화라는 4개의 주요 분야에서 남녀 간 격차의 77.9%를 해소했음을 의미한다(세계경제포럼 World Economic Forum 2024, 5). 한국의 성 격차 지수는 0.696점에 그친 반면(세계경제포럼 World Economic Forum 2024, 26), 필리핀은 동아시아 및 태평양 지역에서 뉴질랜드와 호주에 이어 3위에 올랐다. 하지만 필리핀이 더 성 평등하다고 해서 돌봄 위기가 완화된 것은 아니다. 더 많은 필리핀 여성이 해외에서 가사 및 돌봄 노동자로 취업하고 있지만, 더 낮은 사회경제적 집단에 속한 나머지 여성들은 여전히 무급 돌봄 노동의 부담을 떠안고 있다. 정부의 지원도, 돌봄 비용을 지불할 자원도 없는 이들은 그러한 부담을 떨쳐낼 수 없는 “낙오자(left behind)”다.

다양한 연구를 통해 이 이질적 집단이 견뎌온 삶의 단면을 엿볼 수 있다. 에스티오코 외(Estioko et. al. 2023, 330)는 샌드위치 세대에 속하는 도시 빈민 여성을 다룬 연구에서 이들이 자녀에게 엄마의 역할을 하는 것과 부모에게 자녀의 역할을 하는 것에서 종종 부족함을 느낀다는 사실을 발견했다. 이는 이 여성들이 가족을 부양하기 위해 일해야 할 뿐만 아니라, 저임금 일자리에 종사하면서

불규칙하고 융통성 없는 근무 일정을 강요받는 경우가 많기 때문이다. 필리핀의 성인-아동 돌봄자에 관한 연구에서 레이첼 바로나 외(Rachel Varona 2006, 37)는 필리핀에 돌봄 가족의 현재 요구를 충족할 수 있는 기능적인 노인 돌봄 및 복지 체계가 없다고 지적한다. 그럼에도 이 돌봄자들은 부모에 대한 효심이나 utang na loob(utang na loob; gratitude; 감사함)에 기반해 돌봄을 지속하고 있다(바로나 외 2006, 36). 메트로 마닐라(Metro Manila) 지역의 부유한 가정에서 가사 노동자나 아동 돌보미로 일하기 위해 시골에서 도시로 이주한 야야(yaya; 유모)들의 경험에 관한 연구에서, 마리아 로사리오 T. 드 구즈만과 주디스 L. 기본스(Maria Rosario T. de Guzman and Judith L. Gibbons 2014, 199)는 이들이 전반적으로 필리핀인 해외 노동자들보다 교육 수준이 낮고, 더 가난한 지역 출신이며, 일 경험이 적다고 밝힌다. 야야들 중 대부분이 어린 자녀가 있으므로 도시에서 이들의 노동은 본인 가족과의 분리를 수반하며, 매우 높은 정서적 비용이 드는 일이다(드 구즈만과 기본스 de Guzman and Gibbons 2014, 207). 마지막으로, 필리핀 일로일로(Iloilo)의 해안 지역사회에 거주하는 노인 빈민 여성들의 상황에 관한 연구에서 앨리스 프리에토-카롤리노와 베니스 랜도이 마마우아그(Alice Prieto-Carolino and Bernice Landoy Mamauag 2019, 378)는 “필리핀과 같은 개발도상국에서 빈민 여성들의 수명이 길어진다는 것은 연장된 기회보다는 연장된 희생을 의미할 수도 있다”라고 지적한다. 그들이 인터뷰한 여성들은 병든 배우자, 자녀, 손자들을 돌보고 있었다(프리에토-카롤리노와 마마우아그 Prieto-Carolino and Mamauag 2019, 387). 언젠가 돌봄이 필요해지면 누가 돌봐줄 것 같냐고 질문했을 때, 이 여성들은 그저 본인이 본인을 돌볼 것이라고 대답했다(프리에토-카롤리노와 마마우아그 Prieto-Carolino and Mamauag 2019, 390).

결론적으로, 비록 그 정도는 다르더라도 돌봄 부정의는 한국과 필리핀 모두에 존재한다. 두 사례 모두에서 가장 큰 타격을 받는 것은 여성들이다. 필리핀 가사관리사 시범사업과 같은 단기적인 해결책은 노동력 송출국에 장기적인 부담을 줄 뿐만 아니라, 돌봄 노동과 한국 및 필리핀 여성들의 지위를 전반적으로 평가절하하는 결과를 낳을 수 있다.

결론: 필리핀 가사관리사 시범사업에 대하여

서울시의 필리핀 가사관리사 시범사업은 필리핀 가사 노동자를 고용함으로써 여성의 가사 및 육아 부담을 줄이고자 했다. <더 디플로맷(The Diplomat)>에 기고한 글에서, 엄태연(Tae Yeon Eom 2024, 1)은 “시범사업의 기획자들은 이 사업이 보다 근본적인 차원에서 여성들이 아이를 낳을 수 있는 사회경제적 여건을 조성할 수 있으리라고 희망하고 있다”라고 밝혔다.

이 발표문을 쓰는 현재, 이 시범사업은 이미 진행되고 있다. 지난 9월, 24세부터 38세까지 다양한 연령대의 필리핀 가사관리사 100명이 E-9 비자를 통해 한국에 입국했다. 기민도(Min-do Ki 2024)의 보도에 따르면, 6개월간 지속되는 이들의 노동 계약서에는 기숙사에 거주할 것과 시간당 9,860원이라는 최저시급을 받을 것이 명시되어 있다. 입국 한 달 후, 이들 중 두 명이 배정받은 지역을 떠나 부산에서 불법적으로 일자리를 구한 것이 밝혀졌다. 이들은 이후 체포되어 강제로 출국당했으며, 일정 기간 한국에 입국하는 것을 금지당했다. 최경애(Kyong-ae Choi 2024)에 따르면, 서울시는 이 사건을 계기로 임금 체계를 월급제에서 주급제로 변경하겠다고 발표했다.

그러나 이 시범사업은 필리핀 가사 노동자의 한국 사회 적응 능력, 국내 가사 노동 시장에 미치는 영향과 임시 노동자들을 수용하는 데 드는 비용, 국제노동기구(International Labor Organization) 규정에 비춘 시범사업의 재무적 타당성(financial viability), 제공해야 하는 노동의 범위(보육만 해야 하는지, 집안일까지 해야 하는지?) 등을 고려했을 때, 시작부터 비판에 직면했다(엄태연 Eom 2024, 2). 엄태연(2024, 3)은 다음과 같은 예리한 관찰을 제시한다.

더욱 심각한 문제는 이 시범사업에 담긴 젠더적 함의와 육아의 가치에 대한 평가절하다. 이 시범사업은 한국 여성들의 부담을 일부 덜어줄 수는 있겠지만, 본질적으로는 가사책임을 상대적으로 저렴한 외국인 여성 노동력에 전가하는 것일 뿐이다. 이러한 접근 방식은 가사 노동과 돌봄에 대한 과소평가가 젠더화된 역할과 기대를 재강화하는 악순환을 영속화함으로써 한국에 여전히 만연한 전통적인 규범에 도전하지 못한다. 진정한 사회 변화를 위해서는 이러한 규범들에 큰 변화가 필요하다.

앞 섹션에서도 언급했듯이, 문화적 요소들은 한국의 가족이 아이를 낳지 못하게 하는 요인으로 작용한다. 돌봄 노동의 가부장적 분배는 임신, 출산, 육아로 인해 경력이 위태로워지는 여성들에게 불균형적인 돌봄 부담을 지운다. 제도적 개혁이 요원한 장시간 노동 체제는(이영초 Lee 2023, 467) 낮에는 전문직, 저녁에는 어머니라는 슈퍼우먼의 역할을 하는 것을 사실상 불가능하게 만든다. 그뿐 아니라, 여성이 보람을 느낄 수 있는 전통적 돌봄자 역할도 더 이상 존재하지 않는 것처럼 보인다.

전통적 한국 가족에 대한 세대별 사고방식 변화를 살펴본 구은정(Koo 2022)의 연구에서도 알 수 있듯이, 가사 노동은 더 이상 여성들의 자부심과 정체성 감각을 지속시키지 못한다. 이 모든 내용은 돌봄 및 사회적 재생산을 위한 사적 영역이 공적 영역과 생산을 지속 가능하게 함에도 불구하고, 공/사 영역의 이분법이 고착화되어 사적 영역이 저평가/여성화되고 있다는 점을 시사한다.

필리핀 가사관리사 시범사업과 같은 조치는 슈퍼우먼들이 평가절하된 사적 영역을 떠나서 한 손이 등 뒤로 묶이지 않은 채 다른 전문직들과 경쟁할 수 있도록 하는 것이다. 문제는 일자리가 여전히 남성화되어 있다는 것이며, 따라서 필리핀 돌봄 노동자의 서비스를 구매하는 것은 모든 여성을 평가절하하는 체제를 지지하는 결과를 낳는다. 한국 정부가 해야 하는 것은 공고한 공/사 이분법뿐만 아니라 “전문직” 노동의 과대평가와 “돌봄” 혹은 “가사” 노동의 평가절하를 의문시할 수 있을 문화적 전환을 장려할 방법을 찾는 것이다. 이러한 문화적 전환이 없는 한 아무리 야심 차고 선의로 가득한 가족 정책이라도 남녀 모두로부터 큰 호응을 얻지 못할 것이다. 또한 한국의 돌봄 위기는 모든 국민국가가 우려해야 할 글로벌 문제의 국지적 발현일 뿐이라는 점에 주목해야 한다. 한국이 신자유주의 초국적 돌봄 체제에 참여하는 것은 본질적으로 착취적인 체제를 유지하는데 도움이 된다. 이주 돌봄 노동 시장이 변성하는 한, 노동력 송출국의 정부들은 자국 경제 보호, 초국적 기업 규제, 일자리 창출, 토지 소유권 구조조정, 복지 서비스의 민영화 중단 등 국가적 결핍에 대응하기 위한 대안적 해결책을 모색하지 않을 것이다(린디오-맥거번 Lindio-McGovern 2012, 14). 대신 노동력 브로커 국가의 관료들과 그에 공모하는 상업 에이전시들로 구성된 새로운 초국적 자본가 계급이 망명을 간 다른 시민들의 무자유 재생산 노동으로부터 계속 이득을 얻을 것이다. 나의 꿈은 내 조국 필리핀이 돌봄 노동자들을 다시 집으로 데려올 수 있게 되는 것이다.

참고문헌

- Amelina, Anna and Helma Lutz. 2019. *Gender and Migration: Transnational and Intersectional Prospects*. New York: Routledge.
- Anderson, Bridget and Isabel Shutes. 2014. *Migration and Care Labour: Theory, Policy, and Politics*. Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.
- Arat-Koç, Sedef. 2019. "Transnational Care Work and The 'Care Crisis'," in *Handbook on the International Political Economy of Gender*, ed. Juanita Elias and Adrienne Roberts. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Baldassar, Loretta and Laura Merla. 2014. "Introduction: Transnational Family Caregiving through the Lens of Circulation," in *Transnational Families, Migration and the Circulation of Care Understanding Mobility and Absence in Family Life*, ed. Loretta Baldassar and Laura Merla. New York: Routledge.
- Barker, Drucilla K. 2012. "Querying the Paradox of Caring Labor." *Rethinking Marxism* Vol. 24, no. 4 (October 2012): 574-91. <https://doi.org/10.1080/08935696.2012.711065>.
- Brown, Rachel H. 2016. Re-examining the Transnational Nanny: Migrant Carework Beyond the Chain. *International Feminist Journal of Politics* Vol. 18, no. 2, 210-229. <https://doi.org/10.1080/14616742.2015.1007728>.
- Bubeck, Diemut. 1995. *Care, Gender, and Justice*. Oxford: Clarendon Press.
- Bureau of Treasury. 2023. "National Government Debt Recorded at P14.15 Trillion as of End-June 2023." Available online. <https://www.treasury.gov.ph/wp-content/uploads/2023/08/NG-Debt-Press-Release-June-2023.pdf>. Accessed November 12, 2024.
- Cabalquinto, Earvin Charles. 2020. Elastic Carework: The Cost and Contradictions of Mobile Caregiving in a Transnational Household. *Continuum: Journal of Media & Cultural Studies* Vol. 34, no. 1: 133-145. <https://doi.org/10.1080/10304312.2019.1703903>.
- Choi, Kyong-ae. 2024. "2 Philippine domestic helpers forced to leave after deviating from pilot program." *Yonhap News Agency*. October 14, 2024. Available online. <https://en.yna.co.kr/view/AEN20241014008800320>. Accessed November 10, 2024.
- Choi, Seung-won, Aggie J. Yellow Horse and Tse-Chuan Yang. 2018. Family Policies and Working Women's Fertility Intentions in South Korea. *Asian Population Studies* Vol. 14, no. 3: 251-270. <https://doi.org/10.1080/17441730.2018.1512207>.

- Choo, Hae Yeon. 2019. "Maternal Guardians: Intimate Labor and the Pursuit of Gendered Citizenship among South Korean Volunteers Helping Migrant Women." In *Gender and Class in Contemporary South Korea: Intersectionality and Transnationality*. Ed. Hae Yeon Choo, John Lie, and Laura C. Nelson. Berkeley: Institute of East Asian Studies.
- Constable, Nicole. 2007. *Maid to Order in Hong Kong: Stories of Migrant Workers*, second edition. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Crozier, G.K.D. 2010. Care Workers in The Global Market: Appraising Applications of a Feminist Care Ethics. In *The International Journal of Feminist Approaches to Bioethics*. 3: 1 (Spring 2010), 113-137.
- de Guzman, Maria Rosario T. and Judith L. Gibbons. 2014. *Yaya: Philippine Domestic Care Workers, the Children They Care for, and the Children They Leave Behind. International Perspectives in Psychology: Research, Practice, Consultation* Vol. 3, no. 3: 197-214. <https://doi.org/10.1037/ipp0000017>.
- Dela Cruz, Noelle Leslie. 2020. "When Your Country Cannot Care for Itself: A Filipino Feminist Critique of Care-Based Political Theories." *Kritike* Vol. 14, no. 1 (June 2020): 122-139. Available online. https://www.kritike.org/journal/issue_26/dela%20cruz_june2020.pdf. Accessed November 13, 2024.
- "Demographic Time Bomb in Korea Over World's Lowest Birth Rate, Super Aging." 2024. *The Korea Times*. February 28, 2024. Available online. [https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2024/11/113_369709.html#:~:text=The%20gross%20domestic%20product%20\(GDP,report%20by%20the%20institute%20showed](https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2024/11/113_369709.html#:~:text=The%20gross%20domestic%20product%20(GDP,report%20by%20the%20institute%20showed). Accessed November 12, 2024.
- Department of Budget and Management. 2024. "People's Proposed Budget 2024." Available online. <https://www.dbm.gov.ph/images/pdf/files/2024-Peoples-Proposed-Budget.pdf>. Accessed November 13, 2024.
- Dimaya, Roland M., et al. "Managing Health Worker Migration: A Qualitative Study of the Philippine Response to Nurse Brain Drain." *Human Resources for Health* Vol. 10, no. 1: 47-47, <https://doi.org/10.1186/1478-4491-10-47>.
- Engster, Daniel. 2015. *Justice, Care, and the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

- Eom, Tae Yeon. 2024. "The Demographic Promises and Perils of Seoul's Filipino Domestic Helper Initiative." *The Diplomat*. February 28, 2024. Available online. <https://www.proquest.com/magazines/demographic-promises-perils-seoul-s-filipino/docview/2932380151/se-2>. Accessed November 12, 2024.
- Estioko, Daniel Anne C., Mikaela Marie A. Haveria, Ella Beatrice R. Veloso & Mendiola Teng-Calleja. 2023. Experiences of Intergenerational Caregiving among Women Belonging to the Sandwich Generation: An Example from the Philippines. *Journal of Intergenerational Relationships* Vol. 21, no. 3: 321-338. <https://doi.org/10.1080/15350770.2022.2053771>.
- FitzGerald, Maggie. 2024. *Care and the Pluriverse: Rethinking Global Ethics*. Bristol: Bristol University Press.
- Francisco-Menchavez, Valerie. 2018. *The Labor of Care: Filipina Migrants and Transnational Families in the Digital Age*. Illinois: University of Illinois Press.
- Gotehus, Aslaug. 2023. "She's Like Family": Transnational Filipino Families, Voluntary Kin and The Circulation of Care. *Journal of Family Studies* Vol. 29, no. 4: 1704-1721. <https://doi.org/10.1080/13229400.2022.2074869>.
- Guevarra, Anna Romina. 2010. *Marketing Dreams, Manufacturing Heroes: The Transnational Labor Brokering of Filipino Workers*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Ki, Min-do. 2024. "First Filipino 'caregivers' to arrive in Korea in September for pilot program." *Hankyoreh*. July 17, 2024. Available online. https://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/1149534.html. Accessed November 10, 2024.
- Kittay, Eva Fedder, Bruce Jennings, and Angela A. Wasunna. 2005. Dependency, Difference and the Global Ethic of Longterm Care. *The Journal of Political Philosophy* Vol. 13, no. 4: 443-469. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2005.00232.x>.
- Koo, Eunjung. 2022. Agency or Communion: Inter-Generational Dynamics of Doing Unpaid Work at Home in South Korea. *Asian Journal of Women's Studies* Vol. 28, no. 3: 297-316. DOI: 10.1080/12259276.2022.2094642. <https://doi.org/10.1080/12259276.2022.2094642>.
- Kofman, Eleonore and Parvati Raghuram. 2015. *Gendered Migrations and Global Social Reproduction*. Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.

- Lacsamana, Anne E. 2012. *Revolutionizing Feminism: The Philippine Women's Movement in the Age of Terror*. New York and London: Routledge.
- Lan, Pei-Chia. 2023. "Global Domestic Work," in *The Cambridge History of Global Migrations Vol. 2: Migrations 1800-Present*. Ed. Marclo J. Borges and Madeline Y. Hsu. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lan, Pei-Chia. 2003. Maid or Madam? Filipina Migrant Workers and The Continuity of Domestic Labor. *Gender & Society* Vol. 17, no. 2 (April 2003): 187-208. <https://doi.org/10.1177/0891243202250730>.
- Lee, Youngcho. 2023. Norms About Childcare, Working Hours, and Fathers' Uptake of Parental Leave in South Korea. *Community, Work & Family* Vol. 26, no. 4: 466-491. <https://doi.org/10.1080/13668803.2022.2031889>.
- Lim, Sojung. 2024. The Necessary Paradigm Shift for South Korea's Ultra-Low Fertility. *Georgetown Journal of International Affairs*. 24 September 2024. Available online. <https://gjia.georgetown.edu/2024/09/24/the-necessary-paradigm-shift-for-south-koreas-ultra-low-fertility/>. Accessed November 10, 2024.
- Lindio-McGovern, Ligaya, 2012. *Globalization, Labor Export and Resistance: A Study of Filipino Migrant Domestic Workers in Gloval Cities*. London: Routledge.
- Liu, Wen. 2015. The Embodied Crises of Neoliberal Globalization: The Lives and Narratives of Filipina Migrant Domestic Workers. *Women's Studies International Forum* Vol. 50: 80-88. <https://doi.org/10.1016/j.wsif.2015.03.008>.
- Nadasen, Premilla. 2023. *Care: The Highest Stage of Capitalism*. Chicago: Haymarket Books.
- Nguyen, Minh T.N., Roberta Zavoretti, and Joan Tronto. 2017. Beyond the Global Care Chain: Boundaries, Institutions, and Ethics of Care. *Ethics and Social Welfare* Vol. 11, no. 3, 199-212. <https://doi.org/10.1080/17496535.2017.1300308>.
- Oh, Eunsil. 2018. Who Deserves to Work? *Gender and Society* Vol. 32, no. 4 (August 2018): 493-515. <https://doi.org/10.1177/0891243218772495>.
- Onuki, Hironori. 2009. Care, Social (Re)production and Global Labour Migration: Japan's 'Special Gift' toward 'Innately Gifted' Filipino Workers. *New Political Economy*, Vol. 14, no. 4 (December 2009), 489-516. <https://doi.org/10.1080/>

13563460903287306.

- Parreñas, Rhacel Salazar. 2022. *Unfree: Migrant Domestic Work in Arab States*. Stanford: Stanford University Press.
- Parreñas, Rhacel Salazar. 2012. The Reproductive Labour of Migrant Workers. *Global Networks* Vol. 12, no. 2: 269-275. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0374.2012.00351.x>.
- Peng, Ito. 2012. The Boss, the Worker, His Wife and No Babies: South Korean Political and Social Economy of Care in a Context of Institutional Rigidities. in *Global Variations in the Political and Social Economy of Care: Worlds Apart*, ed. Shahra Razavi and Silke Staab. New York: Routledge.
- Philippine Statistics Authority. 2024. "Preliminary 2024 Full Year Poverty Statistics." Available online. https://psa.gov.ph/sites/default/files/infographics/2023%20Full%20Year%20Poverty%20Statistics_signed.pdf?width=950&height=700&iframe=true. Accessed November 12, 2024.
- Pratt, Geraldine. 2009. Circulating Sadness: Witnessing Filipina Mothers' Stories of Family Separation. *Gender, Place and Culture*. Vol. 16, no. 1 (February 2009), 3-22. <https://doi.org/10.1080/09663690802574753>.
- Prieto-Carolino, Alice and Bernice Landoy Mamauag. 2019. *Pagdipara: Caring Work by Poor Elderly Women in Coastal Communities in Iloilo, Philippines*. *Asian Journal of Women's Studies* Vol. 25, no. 3: 375-395. <https://doi.org/10.1080/12259276.2019.1646493>.
- Raghuram, Parvati. 2016. Locating Care Ethics Beyond the Global North. *ACME: An International Journal for Critical Geographies* Vol. 15, no. 3: 512-533.
- Raghuram, Parvati. 2012. Global Care, Local Configurations—Challenges to Conceptualizations of Care. *Global Networks* Vol. 12, no. 2: 155-174. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0374.2012.00345.x>.
- Razavi, Shahra and Silke Staab. 2012. "Introduction," in *Global Variations in the Political and Social Economy of Care: Worlds Apart*, ed. Shahra Razavi and Silke Staab. New York: Routledge.
- Rodriguez, Robyn Magalit. 2010. *Migrants for Export: How the Philippine State Brokers Labor to the World*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Sung, Sirin. 2003. Women Reconciling Paid and Unpaid Work in a Confucian Welfare State: The Case of South Korea. *Social Policy & Administration* Vol. 37, no. 4 (August 2003): 342-360. <https://doi.org/10.1111/1467-9515.00344>.
- Tan, Shih Joo. 2023. *Gendered Labour, Everyday Security and Migration: An Examination of Domestic Work and Domestic Workers' Experiences in Singapore and Hong Kong*. London: Routledge.
- Tronto, Joan. 2015. "Democratic Caring and Global Care Responsibilities," in *Ethics of Care: Critical Advances in International Perspective*. Ed. Marian Barnes, Tula Brannelly, Lizzie Ward, and Nicki Ward. Bristol: Policy Press.
- Tronto, Joan. 2013. *Caring Democracy: Markets, Equality, and Justice*. New York and London: New York University Press, 2013.
- Tronto, Joan. 2005. "Care as the Work of Citizens: A Modest Proposal," in *Women and Citizenship*. Ed. Marilyn Friedman. New York: Oxford University Press.
- Tronto, Joan. 1987. Beyond Gender Difference to a Theory of Care. *Signs: Journal of Women in Culture and Society* Vol. 12, no. 4: 644-663. <https://doi.org/10.1086/494360>.
- Vapor, Victor R. and Xu, Yu. 2011. "Double Whammy for a New Breed of Foreign-Educated Nurses: Lived Experiences of Filipino Physician-Turned Nurses in the United States." *Research and Theory for Nursing Practice* Vol 25, no. 3: 210-26. <https://www.proquest.com/scholarly-journals/double-whammy-new-breed-foreign-educated-nurses/docview/907073280/se-2>.
- Varona, Rachel, Tami Saito, Miyako Takahashi, and Ichiro Kai. 2006. Caregiving in the Philippines: A Quantitative Survey on Adult-Child Caregivers' Perceptions of Burden, Stressors, and Social Support. *Archives of Gerontology and Geriatrics* Vol. 45 (2007): 27-41. <https://doi.org/10.1016/j.archger.2006.07.007>.
- Weir, Allison. 2008. Global Care Chains: Freedom, Responsibility, and Solidarity. In *The Southern Journal of Philosophy* Vol. 46: 166-175. <https://doi.org/10.1111/j.2041-6962.2008.tb00161.x>.
- Weir, Allison. 2005. The Global Universal Caregiver: Imagining Women's Liberation in The New Millennium. *Constellations* Vol. 12, no. 3: 308-330. <https://doi.org/10.1111/j.1351-0487.2005.00419.x>.

- Won, Sook-Yeon. 2005. Play the Men's Game? Accommodating Work and Family in the Workplace. *Asian Journal of Women's Studies* Vol. 11, no. 3: 7-35. <https://doi.org/10.1080/12259276.2005.11665992>.
- World Economic Forum. 2024. *Global Gender Gap 2024 Insight Report*. June 2024. Available online. <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2024/09/progress-on-the-sustainable-development-goals-the-gender-snapshot-2024>. Accessed November 10, 2024.
- Worldometer. 2024. "Asia Demographics." Available online. <https://www.worldometers.info/demographics/demographics-of-asia/>. Accessed November 12, 2024.

2024 아시아여성학센터 <인종과 젠더> 국제학술대회

토 론

Discussion

이소훈 고려대학교

문현아 서울대학교

Comments for “Help My Country Bring Them Home: A Filipino Feminist Critique of the Neoliberal Transnational Care Regime” by Noelle Leslie dela Cruz

Sohoon Yi (Korea University)

In this paper, de la Cruz builds on her earlier analysis and critique of liberal political frameworks on care, starting with Joan C Tronto's notion of caring democracy and ethics of care. Such liberal notions of care work, according to her, are biased to prioritize the experiences of the Global North and do not sufficiently deal with the “intractable problem” of “care injustice” in liberal democracies. By incorporating feminist international political economy (IPE) frameworks, she critiques neoliberal transnational care regime such as the one adopted by the Seoul Government for exacerbating care injustice. My comments are organized by the following three questions.

What is care injustice?

De la Cruz argues care injustice “occurs when care is conflated with femininity and affective nature”, which are both denigrated in contemporary neoliberal patriarchal society. However, the nature of denigration (cause, dynamics, process, among other things) is not delineated, and one is left to guess its operation. Moreover, while there seems to be a problematization of the assumed femininity of care work (not unlike Tronto's problematization), there also seems to be equating care work as women's work by equating women's migration with care drain. Is “care drain” part of “care injustice”? If it is, then is it specifically women's migration (or women migrant care workers') that cause the care drain and not men's? There is research that shows that more men engage in care labour when their female partners migrate overseas to work,

even if that replacement labour, unfortunately, disappears when they come back to the Philippines. If care injustice is a “conflation” and “denigration” of femininity and affect, then shouldn’t the attention be directed at resolving gendered family roles and decoupling women from undervalued reproductive work?

What is “neoliberal” about neoliberal transnational care regime?

One needs to be specific about use of the term “neoliberal,” especially when discussing South Korean welfarism. Much development in welfare policies occurred after simultaneous democratization and neo/liberalization in South Korea. Long-Term Care Insurance (for elderly care), the Child Care Support Act, free and universal daycare, and formalization of domestic work through legislation are care-related public policies that have been developed after the late 2000s. These policies have been criticized for being market-oriented and insufficient to protect the rights of local domestic and care workers, in other words, being neoliberal. But one may argue the whole welfare regime in South Korea was developed in the post-1997 context on the ground of neoliberal consensus adopted by policymakers. What is striking about the Seoul Government’s pilot program (and subsequently proposed adoption by the Central Government) is how it negates two decades of work in formalizing care provisions in the public sphere and providing protection for care and domestic workers, however limited such efforts may have been. So why does “neoliberalism” turn when it goes transnational? What is neoliberal about such a turn?

Why is the focus for “my country” to “bring them home”?

De la Cruz concludes with an appeal for the Filipino Government to bring the care workers home. However, from the feminist IPE point of view, why must this be the focus? I am mindful of the plight of *yayas*, rural-to-urban migrants that perform domestic and care labour in Metro Manila area. De la Cruz explains the *yayas* are from a more

marginalized socio-economic status compared to OFWs, and their absence creates care gaps in their home communities. I would anticipate care injustice is hardly resolved when workers are simply “brought home,” and care deficit/crisis seems hardly a transnational issue.

Thank you for the opportunity to comment on this paper.

Comments for “Disrupting Care Chains and Building Radical Feminist Solidarity” by Anna Romina Guevarra and “Spatial Agency and Occupation: Migrant Domestic Workers in Hong Kong” by Evelyn Kwok

Hyuna Moon (Seoul National University)

First, I would like to express my sincere gratitude for being invited to this important discussion. Reading the presentations of the three esteemed speakers, I was deeply moved by the invaluable and significant insights they shared. It is with great appreciation that I participate in this dialogue, as such discussions are crucial for advancing our collective understanding of the topic at hand.

I would also like to take this opportunity to convey my heartfelt thanks to Professor Kim Sun-hye, Project Director of the Race and Gender Division at the Asian Center for Women's Studies at Ewha Womans University, as well as to the entire organizing committee and staff for their efforts in making today's academic conference well-organized and meaningful. Moreover, my appreciation extends to the three presenters, whose thoughtful and well-prepared presentations have laid the foundation for this meaningful exchange.

In addition, trusting in the excellent skills of the interpreters who are facilitating this event, I will proceed with my discussion in Korean, hoping that my reflections contribute to the rich dialogue we are having today.

I would like to discuss the presentations of Prof. Anna Romina Guevarra and Prof. Evelyn Kwok. In particular, I will focus on the key themes of today's discussion: migration, care, and labor. By briefly summarizing the core points of their presentations and further expanding on their discussions, I aim to explore directions for advancing

these ideas and propose several topics for further discussion.

I believe these three keywords—migration, care, and labor—are each interconnected with other critical concepts, forming distinct axes of discussion. Migration is closely tied to the conditions of borders and the barriers or policies of nation-states. Care, as a form of essential labor, links not only to human sustainability but also to the broader theme of planetary sustainability. Labor, on the other hand, interacts with capital on one axis and is deeply intertwined with the economic conditions of wages.

Today's discussion explores how these keywords intersect with race and gender, focusing on the experiences of Filipino migrant women workers within the specific context of South Korea. This serves as a platform to examine the multifaceted dynamics at play, highlighting the intersectionalities that shape these themes. Against this background, I aim to frame my commentary not solely within the scope of the ongoing pilot project but to propose ideas from a broader perspective.

In the case of Prof. Anna Romina Guevarra, she emphasizes the need to focus on issues of capital and wages as well as the conditions imposed by nation-states, within the framework of racial capitalism. Prof. Guevarra particularly highlights the importance of identifying who is exploiting the labor of care workers within the racialized hierarchies of a racial regime. Prof. Guevarra also discusses strategies to disrupt the global care chain, which is structurally designed to sustain care systems in Western advanced societies.

Citing Adrienne Maree Brown's resistance tactics, she advocates for recognizing the harms perpetrated by the state, seeking alternative methods of resistance independent of state reliance, and devising creative, community-based strategies to transform the root causes of violence. To achieve this, she underscores three key points: first, identifying the roots of inequality within the care economy; second, confronting the pervasive racial ideologies not only within households but also throughout society; and third, organizing grassroots movements to build solidarity from the ground up. In particular, she highlights the role of the Damayan Migrant Workers Association, which operates primarily in the United States, as a crucial example of such efforts.

I deeply agree with these arguments and would like to pose a few questions to explore more concrete strategies for resistance:

1. International Solidarity and Activities of Damayan

Could you share more about any international solidarity or activities connecting the Damayan organization with the experiences of organized Filipino migrant workers in Hong Kong and Singapore? In particular, if there are meaningful initiatives or movements spearheaded by Damayan that focus on combating racial discrimination, it would be great to hear specific examples of these efforts.

2. Resistance and Support Networks in Hong Kong and Singapore

In South Korea, discussions about migrant domestic workers often reference the policies in Hong Kong and Singapore, highlighting their characteristics, advantages, and shortcomings. However, there seems to be limited awareness of the resistance or struggles undertaken by the migrant domestic workers themselves in these regions. Considering the “networks of support among the workers” emphasized by Prof. Guevarra in the concluding remarks, could you share examples of solidarity activities or ongoing efforts among workers in Hong Kong and Singapore that you are aware of?

3. Care Work as Essential Labor and Public Goods

This question connects to the discussion of Prof. Evelyn Kwok’s presentation. Considering care work as essential labor critical to human survival, feminist economists such as Nancy Folbre have argued for framing care work as a “public good.” In Korea, discussions on public care systems and essential labor in the care economy have recently begun. Could you share your thoughts on how these discussions relate to your presentations and with Prof. Kwok’s? Insights on this connection would greatly enrich our understanding and inform ongoing dialogues.

Following these questions, I will now move on to discuss Prof. Kwok's presentation.

Prof. Kwok shared her insights by drawing from her experiences as a beneficiary of undervalued care work. Her presentation was structured around three key axes, with a particular emphasis on her role as an interior architect and her focus on public spaces. Prof. Kwok highlighted the characteristics and importance of such spaces while addressing the following three main points:

1. The undervaluation and devaluation of care work.
2. Macro and micro policies affecting daily life, with a focus on issues such as citizenship, gender-based violence, and the lack of access for migrants to own property.
3. Proposing alternative visions for a possible future.

In relation to these themes, I would like to pose the following questions:

1. Care Work as a Public Good and Connection to Public Spaces

Your discussion aligns with the third question I raised earlier, regarding the undervaluation and devaluation of care work as being rooted in societal norms. You haven't specifically mentioned framing care work as a "public good," however, it can be connected to foundational infrastructure such as roads, water systems, and public transportation. As I mentioned above, I support the idea of approaching care work as a public good. To take this discussion one step further, if you have any thoughts or ideas on how this concept of care as a public good could be extended to public spaces and interior architecture, I would greatly appreciate it if you could share them with us. Additionally, how might these concepts be integrated into the design and utilization of public spaces to highlight and reflect the societal importance of care work?

2. Inclusion and the Role of Men in Care Work

You also touched upon multicultural approaches and inclusive societies, which resonate with the orientation of the Center for Transnational Migration and Social “Inclusion”, where I work. While I wholeheartedly agree with these perspectives, I noticed that men are often not prominently considered as key actors in care-related discussions. In feminist discourses, it is often challenging to see men as allies or partners in creating a caring society. However, the emerging concept of “caring masculinities,” seeks to promote alternative masculinities distinct from “hegemonic masculinities,” exploring cases where men actively engage in, practice, and take responsibility for care work. This approach highlights the possibilities of care work being performed by both women and men, challenging traditional gender roles and broadening the scope of care practices. I wonder if you have reflected on this concept in your work. If not, would you consider incorporating the concept of “caring masculinities” into a future project? Or, to rephrase the question, could you share your thoughts on the role of men in care work, including their involvement and potential contributions?

3. Gendered Characteristics of Public Space Use or Futuristic Ideas

As someone less familiar with the fields of design and architecture, I ask this question to gain deeper insights. During my visit to Hong Kong, I observed the phenomenon of Filipino women occupying financial districts or city centers on weekends in large numbers, an act that stands out as a stark gendered characteristic of public space use. Interestingly, I didn’t notice men congregating in similar ways. While this is a significant example of public space occupation and “place-making” by women, I wonder about its limitations in advancing their visibility or influence beyond such gatherings. Could you explore how these acts of public space occupation—particularly by migrant women workers—serve as a form of empowerment? Are there examples or movements in Hong Kong where such gatherings have led to more substantial or impactful outcomes in terms of visibility, agency, or policy change?

Thank you again for your inspiring presentations. I have learned a great deal from your insights and hope that our discussion today will deepen our collective understanding and foster more impactful dialogue moving forward.

2024 아시아여성학센터 <인종과 젠더> 국제학술대회

라운드 테이블

Roundtable

최영미 한국노총 가사·돌봄유니온

김혜정 한국이주여성인권센터

김현미 연세대학교 문화인류학과

장주영 이민정책연구원

일명 ‘필리핀 가사관리사 시범사업’에 관하여

최영미 (한국노총 가사·돌봄유니온)

1. 한국 사회와 가사노동자

- ‘가사노동자(domestic work)’는 나라마다 정의와 범주가 다름. 공통점은 ‘가정 내에서 돌봄서비스를 제공하는 노동자’, 곧 시설이 아니라 ‘가정’에서 일한다는 점임.

ILO 189호 협약	(a) the term domestic work means work performed in or for a household or households; (b) the term domestic worker means any person engaged in domestic work within an employment relationship; (c) a person who performs domestic work only occasionally or sporadically and not on an occupational basis is not a domestic worker.
유럽연합	domestic work를 “개인 및 가구 대상 서비스(Personal and Household Services, PHS)”로 정의하며 유럽에서의 PHS는 대략 63%의 직접 돌봄(아이 돌봄, 건강관리 이외의 노인 및 장애인에 대한 지원)과 37%의 청소, 세탁, 식사 준비, 정원일 및 가정 유지보수 및 개인 교습 등 간접 돌봄 활동으로 구성된다고 함.

- 한국은 1953년 제정된 「근로기준법」에서 ‘가사사용인’을 적용 제외하였음. 이로 인해 현재 한국에서 가정을 방문/입주하여 돌봄을 제공하는 가사노동자는 공식 노동자(요양보호사, 바우처노동자)와 비공식 노동자(가사사용인=가구 내 고용 노동자)로 양분되어 있고 후자는 아무런 법적 보호를 받지 못하고 있음.
 - 최근 확대되고 있는 특수형태근로종사자, 노무제공자, 감정노동자에서도 법적으로 제외되어 있음.
- 한편 외국인 노동자 도입에 있어서 한국은 고용허가제와 같은 제도를 가지고 있고 원칙적으로 근로기준법과 사회보험을 적용하고 있음. 따라서 이주 가사노동자 도입 이슈에서는 한국의 가사노동자들이 ‘공식 노동자’와 ‘비공식 노동자’로 나뉘어져 있음을 미리 이해하여야 함.

2. 필리핀 가사관리사 시범사업의 개요와 문제점

○ 사업 개요

- 사업명: '외국인 가사관리사 시범사업'
- 사업 지역: 서울 지역 전체 자치구 대상
- 도입 규모: 100명(체류자격: 고용허가제에 따른 E-9 비자)
- 도입 국가: 필리핀
- 사업 기간: 6개월
- 사업방식: 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」(이하 「가사근로자법」)에 따라 정부 인증을 받은 제공기관(기업)이 외국인 가사관리사를 고용하여 가정으로 파견
- 이용 대상: 직장을 다니며 만 12세 이하 아동을 양육하고 있는 20~40대 맞벌이 부부, 한부모, 임신부 등
- 서비스 내용: 「가사근로자법」상 가사서비스를 통근형으로 제공
 - * 법 제2조: 가정 내에서 이루어지는 청소, 세탁, 주방일과 가구 구성원의 보호·양육 등 가정생활의 유지 및 관리에 필요한 업무
- 제공기관의 의무: 주 30시간 이상의 근무시간 보장, 사내 직무교육 90시간 이상, 인권침해 방지 방안, 숙소 및 근무지 간 이동 수단 운영계획 제시 등
- 가사관리사 자격 기준: 필리핀 정부가 인정한 자격증 소지자(CARE GIVING), 만 24세 이상~만 38세 이하, 한국어 시험 및 영어면접 통과자, 정신질환자·마약중독자·범죄 이력자 제외

○ 문제점

① 정책의 목표가 불분명함

- 저출생 정책(한국 정부가 모범국가로 제시하고 있는 홍콩·싱가포르를 대표적 저출생 국가임), 여성의 경제 활동 참여율 증가(홍콩·싱가포르와는 국가적·시대적 상황이 다르고, 현재 한국에서는 장시간 근로와 가부장적 기업·가정문화, 주거비·교육비 부담 등이 여성 경제 활동 참여율이 낮은 주원인인 것으로 인정되고 있음), 가족의 비용 부담(필수적인 돌봄서비스는

공공재로서 국가가 책임져야 하며 한국 정부는 이미 국가 재정으로 일부 돌봄서비스를 지원하고 있음) 중 어느 것도 들어맞지 않음.

- 또한 한국에서는 돌봄서비스가 가사돌봄, 아이돌봄, 노인돌봄, 장애인돌봄, 간병 등 직종별로 분화·전문화되고 있으며 인력 부족 역시 직종별로 차이가 나는데, 정부는 이 중 가장 시급한 것이 무엇인지 전혀 제시하지 않음.

② 시범사업이라는 명목하에 법적 절차를 생략

- 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법」에 따르면 ‘업계의 요청-부족 인력 조사-계획 수립-매년 3월 공표’라는 절차가 필요하고, 도입 규모도 기업당 내국인력의 비율에 따라 내국인력 이하의 규모로 승인하는데, 이 절차가 지켜지지 않고 있음.
- 외국인 고용허가제에 따르면 기업들은 보증보험, 상해보험을 들어야 하는데, 시범사업이라는 이유로 기업의 의무를 면제 해줌.

③ 공적 돌봄을 약화시키고 부담을 국민들에게 넘기는 것임

- 현재 한국은 저출생 심화와 초고령사회를 앞두고 돌봄의 패러다임을 만들어가는 중임. 곧 돌봄의 부담을 국가가 공공정책으로 책임질지 시장화를 통해 개인들에게 떠넘길지 하는 기로에 서 있음. 정부의 정책은 시장화, 민영화로 기울어지고 있음.
- 시장화는 돌봄의 양극화를 가져옴. 실제로 필리핀 가사관리사를 신청한 가구의 40% 이상, 선정된 가구의 1/3은 한국의 부유층들이 거주하는 대표 지역인 강남 3구였음.

④ 이주노동자에 대한 사회적 편견과 혐오를 불러오는 정책임

- 한국 정부는 초지일관 ‘값싼 노동력’, ‘저임금’으로 외국 돌봄 인력을 도입하면 문제가 해결된다고 선전하고 있음. 이는 아시아, 특히 동남아 국가를 ‘못 사는 나라’로 낙인찍고 그 나라의 여성 노동자들을 ‘값싼 노동력’으로 간주하는 것임.
- 한국에는 30만 명 이상의 결혼이주여성들이 있고, 그 자녀들이 한국인으로서 생활하고 있음. 따라서 한국 정부의 이러한 악선전은 결국 한국 사회에 갈등과 혐오를 불러오기 쉬움.

⑤ 시행 과정에서의 문제점

- 업무의 불명확성: 육아 지원인지 가사활동 지원인지가 불분명하고, 육아 지원을 중심으로 그 외 가족들의 청소, 세탁 등 가사활동까지 지원하게 되어 있음.
- 기업의 비도덕성: 근로기준법에 따른 취업규칙을 제정하지 않았으며, 통행금지, 외부인 접촉 금지(추정) 등 인권침해 사례가 보고됨.

※ 관리사 2명의 근무지 이탈: 정부는 총력을 기울여 이들을 검거하여 추방했음. 이후 필리핀 정부는 언론 인터뷰를 통해 이들의 이탈 사유가 ‘과도한 노동(over work)’이라고 이야기함.

3. 더 큰 문제를 야기시키는 정부의 계획

- 정부 일각에서는 계속 ‘최저임금’을 적용하지 않는 외국인 가사노동자 도입을 주장하고 있음.
 - 이는 한국이 가입한 ILO 차별금지협약뿐 아니라 한국의 「최저임금법」에도 위반됨.
- 이에 「근로기준법」 11조를 악용하여 ‘가구 내 고용’으로 외국인력을 확대하려 하고 있음.
 - 외국인 유학생, 외국인 노동자의 가족들에게 ‘가사서비스 취업’을 허용하게 됨.
 - 그렇게 되면 이들은 ‘가사사용인 = 가구 내 고용’ 형태를 띠게 됨으로써 한국의 노동법과 사회보험법의 적용을 받지 않으며 입주노동이 가능해짐.
- 그간 정부의 무분별하고 반인권적인 이주 가사노동자 정책에 반대해 온 한국의 노동, 시민, 여성단체들은 지난 9월 ‘이주 가사돌봄노동자 권리보장을 위한 연대회의’를 발족하여 공동 대응을 하고 있음.

이주가사노동자와 인권

김혜정 (한국이주여성인권센터)

정부의 '외국인 가사관리사' 사업 과정을 살펴보면, 돌봄의 공공성과 국가책임은 없고 돌봄 비용 절감에만 초점을 맞추어 이주가사노동자 차별을 공론화하는 과정이었다. 2022년 9월 오세훈 서울시장의 국무회의에서 최저임금을 차등 적용하여 외국인 가사도우미 제도를 도입해야 한다고 주장한 것을 시작으로, 2023년 3월 조정훈 의원이 「가사관리법」 개정 발의를 통해 외국 가사노동자에 대한 최저임금 적용배제 법안을 발의하였다. 다행히 이 법안은 폐지되었다. 2024년 3월에는 한국은행 보고서에서 '돌봄서비스 인력난 및 비용 부담 완화방안'을 위한 이주가사노동자의 최저임금 배제를 대안으로 제시하였다. 이에 더해 2024년 4월 윤석열 대통령은 경제 분야 민생토론회 후속조치 점검회의에서 '저출생 문제 해결을 위해 맞벌이 부부들의 육아 부담을 덜어주는 것이 중요'하다며, '국내 거주 중인 외국인 유학생, 결혼이민자 가족들이 가사·육아 분야에 취업하도록 허용'하여 가정 내 고용으로 최저임금 제한을 받지 않을 수 있다는 취지의 발언을 하였다. 그리고 7월 오세훈 시장은 KBS <일요 진단>에 출연해 "9월부터는 (가사관리사가) 현장에 투입되고, 내년에 500명, 그다음 해에 1,000명 이런 식으로 늘려갈 예정"이라며 "월급 100만 원 수준이 적당"하다고 발언하였다.

한국 정부는 이주가사노동자의 최저임금 차별을 통해 일반 가정에 부담이 되는 돌봄 서비스 비용 줄여야 한다고 주장하며, 마치 돌봄 노동을 저렴하게 구매할 수 있도록 만드는 것이 정부의 책임인 것처럼 착각하고 있다. 이것은 이주여성에 대한 차별적 편견을 양산하는 것에 불과하다. 이는 국제노동기구(ILO) 고용 및 직업 분야 차별금지 협약에도 위배되며, 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」(가사근로자법, 2022.6.16. 시행)의 취지와도 맞지 않는다.

시범사업에서 문제가 되는 것은 이주가사노동자의 체류권이다. 필리핀 이주가사노동자는 E9(비전문 취업) 비자를 받기 때문에 체류 가능 여부가 고용 상태와 연동되어 있다. 또한 사업장 변경에 제한이 있다. 이로 인해 이주노동자가 사업주에게 종속되는 문제가 있어 왔다. 이주노동자가 사업장 변경을 하기 위해서는 사용자의 정당한 사유가 있거나, 휴업, 폐업되거나, 사업장 근무 곤란을 증명해야 한다. 한국의 법과 제도를 잘 알지 못하는 이주노동자가 자신의 사유를 입증하는 것은 쉽지 않은 일이다. 필리핀 이주가사노동자의 경우는 언론을 통해 2개월 동안 제대로 된 임금을 받지 못했으며, 본인이 비용을 지급한 숙소에서 협의 없는 통금을 통해 통제받았고, 긴 이동시간과 과로 등의 어려움을 겪었다고 밝혔다. 그러나 이를 적극적으로 호소하여 도움을 받을 곳을 알지

못했으며, 결국 사업장 변경이 아니라 사업장 이탈을 할 수밖에 없었다. 사업장을 이탈한 이주가사노동자는 미등록 상태가 되었고, 강제 출국 되었다. 국내 가사노동이 가능한 비자는 방문취업(H2), 거주(F2), 재외동포(F4), 영주(F5), 결혼이민(F6) 비자이다. 이러한 비자는 체류 상태와 고용이 연동되어 있지 않다. 사업장·고객의 임금체불, 불합리한 처우 등을 경험하게 되면 일을 그만두거나 사업장을 변경하는 것으로 최소한의 대응을 할 수 있었다. 그만둔다고 해서 미등록 상태가 되지 않기 때문이다. 그러나 필리핀 이주여성의 경우, 피해 사실들이 언론을 통해 알려졌지만 피해구제를 받지 못했고, 사업장을 이탈했다는 이유만으로 미등록 상태가 되었다. 그리고 강제 출국 되었다. 이 모든 과정에서 이주여성이 피해자로서 권리를 주장할 수 있는 최소한의 정보나 지원 기회가 주어졌는지 알 수 없다.

두 번째로 이주가사노동자들의 노동환경과 노동권 문제가 있다. 한국 가사노동자협회가 2017년 실시한 이주가사노동자 노동인권실태조사에서 이주가사노동자의 휴게시간 없는 장시간 노동과 초저임금 등이 조사되었다. 또한 ‘중국동포 돌봄노동자의 경력이동’(2020)에 관한 논문에서는 참여자들이 돌봄노동 중 임금차별과 임금체불, 부당하거나 과도한 업무요구, 휴게시간 없는 장시간 노동에 더해 성희롱 피해를 보기도 한다고 밝히고 있다. 13년 전 실태조사와 달라진 것이 없는 열악한 노동환경이었다. 중년 중국동포는 돌봄노동을 경력이나 자본을 쌓을 수 없는 일자리로, ‘늙고 병들어’ 선택할 수밖에 없는 ‘막다른 골목’으로 받아들였다. 돌봄노동의 열악한 노동환경에 대한 처우개선 없이 한국의 돌봄노동을 맞닥뜨린 필리핀 이주가사노동자들은 6개월짜리 시범사업으로 고용 불안을 겪고, 이로 인해 더욱 차별적이고 취약한 상태에 놓일 가능성이 있다.

마지막으로 이주가사노동자의 젠더 기반 폭력에 대한 지원체계 문제가 있다. 이주가사노동자의 경우, 가정이라는 사적공간에서 서비스를 제공하는 가사노동의 장소 및 관계적 특성으로 인해 젠더 기반 폭력을 경험할 수 있다. 중국동포 이주가사노동자도 이러한 피해에 노출된 바 있다. 서울이주여성인권센터 상담통계에서 성폭력 관련 상담은 2023년 733건이었다. 이는 2022년 대비 200건 이상 증가한 것이다. 다누리콜센터의 경우 2023년 1,207건이었으며, 이는 2022년 대비 300건 이상 증가한 것이다. 늘어나는 젠더 기반 폭력 피해와 인권침해에 대해 적극적으로 지원할 수 있는 이주여성 인권 지원체계가 부족하다. 현재 서울시 위탁 사업을 맡고 있는 서울이주여성상담센터가 10년째 활동하고 있으나, 이주여성 상담소는 2019년에 가정폭력방지법이 개정되며 처음 개소되었고 현재도 전국 9곳에 불과하다. 2023년 기준 이주민은 250만 명으로 꾸준히 증가하고 있으며, 이주여성의 비율은 45%를 차지하고 있다. 또한 정부는 이주가사노동자 뿐만 아니라 이주노동자를 늘릴 계획을 발표하고 있다. 그러나 이주민 지원체계에 대한 논의는

거의 없는 실정이다. 늘어나는 이주민에 대한 인권 지원체계를 강화하고 확대할 필요가 있다. 또한 국제노동기구(ILO)의 이주가사노동자 처우개선과 고용 안정화를 위한 협약 비준을 통해 저임금의 이주가사노동자 도입이 아닌, 이주가사노동자의 권리 보장을 위한 정책변화가 필요하다.

‘필리핀 가사관리사 시범사업’ 무엇이 문제인가

김현미 (연세대학교 문화인류학과)

1. 돌봄과 권력 관계

페미니즘은 돌봄 노동의 공평한 재분배가 사회적 재생산의 위기를 해결하는 길이라 믿는다. 자율성과 독립성을 남성적인 것으로 숭배해 온 경쟁과 생산성 중심의 문화에서 돌봄은 허약함과 연약함의 여성적인 것으로 평가 절하된다. 돌봄 노동은 역사적으로는 피식민지 여성과 남성, 노예 노동 등을 통해 이뤄졌고, 현대 자본주의 사회에서는 나이 든 여성, 가난한 유색인종, 이민자 여성의 일로 치부되어 글로벌 돌봄 노동 시장으로 편입되고 있다. 이 과정에서 이주 여성의 뿌리 뽑힘, 가족과의 결별, 이동, 이주 등을 일으키어 그 지역의 돌봄 공동화를 초래한다. 혹실드가 주장한 글로벌 돌봄 사슬(Global Care Chains)은 경제 부유국의 돌봄 노동의 요구를 만족시키기 위해, 다른 국가의 여성들이 대규모로 동원되고, 그 지역의 돌봄 공동화를 메우기 위해 또다시 더 열악한 조건의 돌봄 노동이 동원되거나, 돌봄의 부재가 일어나는 연쇄성을 강조한다. 이미 엄청난 규모의 가사 관리자와 돌봄 이주 노동자를 고용한 싱가포르, 홍콩 등에서 보고되는 이주 가사노동자의 학대와 착취 사례와 그런데도 사적 고용 때문에 오는 법적 보호의 미비 등은 앞으로 한국 사회가 감당해야 할 또 다른 젠더 문제가 될 가능성이 크다. 글로벌 남반구(송출국) 여성들에게 저임금, 낮은 지위 노동의 부담을 지게 만드는 것이 성, 인종, 계급, 장애 여부 등의 교차적 권력 관계의 억압과 싸워 온 페미니스트에게 어떤 질문으로 다가오는지 고민이 필요하다. 돌봄 노동의 외주화는 계급, 인종, 국적에 따라 고용주(주로) 여성과 고용인 이주 노동자 여성 간의 이해관계, 갈등, 분열을 초래하여, 성평등을 위한 연대를 약화할 수 있다. 이주 노동자의 노동권, 인격침해, 성폭력, 휴가 사용 등의 문제가 종종 발생하지만, 이 상황에서 언론이나 미디어가 초점을 맞추는 것은 ‘여성’들 간의 갈등과 이해관계로, 여성들이 여전히 돌봄 노동의 유일한 책임을 지는 ‘현대 자본주의’ 사회의 성 불평등 구조를 은폐한다.

한국에 들어와 있는 이주 노동자들은 인격 모독, 임금체납, 인종차별, 작업장 이동의 불허 등 이미 많은 억압에 시달리고 있고, 우리가 이 명단에 가사근로자를 또 포함하고 있는지도 모른다. 모든 노동자가 존엄성과 권리, 정의를 누릴 수 있는 체계적 변화를 요구하는 것 또한 한국의 페미니즘과 이주 노동자가 함께 수행해야 할 정치의 모습이다.

진실은 돌봄 노동을 평가 절하하면서도 남성과 인간들은 타자의 돌봄 노동에 의존해 사회적 존재성을 만들어낼 수밖에 없다. 자신의 의존을 감추고 은폐하는 일은 돌봄은 여성이나 사회적 약자의 본질, 본성의 문제로 자연화하거나, 다른 능력이나 의지가 없는 사람들이 수행해야만 하는 단순 노동이라 폄하한다. 현재 모든 사회에서 돌봄 노동이 가장 필수적이고 필요한 노동임에도 불구하고, 돌봄 노동의 지속적이고 평등한 재분배를 통한 사회 기획을 이뤄내기보다는 저임금체제에 돌봄 노동을 묶어두고, 빠른 시장화를 통한 개인화된 해결책을 추진하고 있다.

이번 필리핀 가사관리사 시범사업 토론회를 통해 돌봄 노동의 구체성과 분배 방식을 드러내는 일은 돌봄 노동의 재분배를 통한 사회적 재생산의 위기를 해결하기 위한 첫걸음이다. 돌봄 노동은 당장 내 아이, 내 부모를 돌보는 것뿐만 아니라 '인간 및 비인간 생명의 복지와 번영에 필요한 모든 것을 양육하는 것과 관련된 지속적인 사회적 능력 및 실천'(더케어컬렉티브, <돌봄선언>)이다. 돌봄의 시장화, 외주화, 인종화는 국가, 기업, 시민사회가 협력하여 좋은 삶을 위한 장기적인 사회적 기획을 이뤄내야 한다는 민주주의적 합의를 불필요한 것으로 만들고 쉬운 대응책을 선택한다는 점에서 문제가 있고, 이것이 돌봄을 곧 계급적 능력이나 과시로 환원한다는 점에서 공동의 기획과 노력을 가로막는다.

2. 한국 여성의 경제 참여를 위해 필리핀 가사관리사 사업의 필요성을 강조하는 수사학

돌봄은 생명의 연약함과 직면하는 것이 어렵고 지치는 일이다. 특히 아이나 환자, 노인 돌봄 노동은 대체와 협력의 다른 대안이 없으면, 주요 돌봄자가 곧 독박 혹은 경제활동이나 다른 자유 노동과 시간을 포기하고 정리하는 것으로 해결될 수밖에 없다. <필리핀 가사관리사 사업>의 홍보 또한 한국 고학력 여성의 경제활동 참여율 증가와 경력단절 예방이라는 매우 여성 친화적인 메시지를 통해 동의를 획득해갔다. 이런 목표에 반대하는 페미니스트 연구자는 없을 것이다. 하지만 문제는 이러한 인과 관계, 즉 가사관리사 고용(이후 live-in domestic worker로 전환)이 여성들의 경제활동을 증가시켜 주리라는 것은 쉽게 성립되지 않는다. 여성의 경제 참여와 이주 가사 돌봄 노동의 수요가 항상 비례하는 것은 아니라는 사실은 아랍 걸프국가의 높은 가사 이주노동 고용률은 여성들의 경제활동 참여와 무관하고, 부를 과시하는 글로벌 신분제만을 강화하는 효과가 있을 뿐이며, 자국 여성의 경제 참여와 상관관계가 없다는 것이다. 마찬가지로 여성들의 높은 경제참여율을 자랑하는 유럽의 경우, 가족 내 외국인 가사노동자의 고용은 매우 미미하다. 이 지역에서는 간호사를

포함한 외국인 돌봄 노동자는 주로 노인 시설이나 병원, 공공 육아 등에 정식으로 고용되어 기관에서 보장한 임금, 승진, 경력 평가 등을 통해 직종으로 자리 잡고 있다. 여성 경제 참여와 경력단절을 막기 위해서는 무엇보다도 노동 시장과 기업 관행에서의 성 불평등이 개선되고 예측가능한 노동 시장과 공공 돌봄의 제공이 있어야 하는 것이 가장 중요하다. 기업도 중요한 사회적 행위자임을 자각하며 임금노동/돌봄 노동/자율시간의 균형을 위한 고용인의 건강한 재생산을 위해 좋은 모델을 만들어가야 할 책무가 있다. 한국의 국가와 기업이 이러한 변화를 이루면서 여성들의 고충을 쉬운 외주화와 저비용으로 해결하도록 유도하는 것은 반민주적인 처사이다. 기존의 핵가족의 단위로는 현재의 돌봄 요구를 수행하기 어렵고 여성에게 돌봄 책임이 미뤄서는 안 된다는 점과 무엇보다 질 좋은 돌봄을 제공하기 위한 '협력적 돌봄 모델'의 상을 마련해가기 위한 개인, 시장, 기업, 공공 돌봄의 협력적 틀을 만들어내는 것이 우선적으로 필요하다. 우리나라가 아시아적 모델(홍콩, 싱가포르 등), 유럽식 사회민주주의 모델, 미국식 계급 모델 중, 어떤 모델을 택해야 하는지를 토론해야 한다.

돌봄은 지극히 사적이고 동시에 사회적이고, 전지구적 차원의 이주를 요청하기 때문에, 정교한 돌봄 모델이 개발되어야 한다. 무임/여성성의 본질화를 통한 돌봄 노동의 여성화, 여성, 이주자와 사회적 약자에게 떠맡겨진 돌봄의 임금화(시장화), 돌봄 노동을 사적인 관계에서의 고용/피고용으로 유도하는 국가의 방관주의 정책에 대한 사회적 논의가 필요하다. 가족 내 돌봄 노동의 공유와 공정한 분배가 필수적이고, 국가의 재원 투입을 통해 돌봄 노동자의 훈련, 경력, 재생산을 체계적으로 관리하고 돌봄 노동의 보상 체제를 잘 갖추어야 한다.

한국정부는 미국의 100개 도시에서 채택한 〈가족돌봄차별(Family Responsibilities Discrimination)금지〉개념을 도입한 법안을 만들어 기업의 의무로 추진해야 한다¹⁾. 돌봄 제공자를 일터에서 차별하지 않고, 모든 노동자가 돌봄의 의무와 욕구가 있음을 인정하는 위 법안을 통해 기존 돌봄 정책의 중산층 중심주의에서 탈피하는 것 또한 필요하다.

1) 김영미(2020), "오래된 문제, 새로운 전략: 가족돌봄 차별금지 개념 도입을 위한 시론." 『한국여성학』, 36(1): 1-26.

‘필리핀 가사관리사’ 시범사업: 상상과 현실의 괴리

장주영 (이민정책연구원)

1. 외국인 가사관리사 시범사업이 상상하는 돌봄 현실

돌봄서비스 영역에 외국인력을 도입하는 것이 여성 경제활동 참가율을 높이는 방안으로 정부에서 논의된 것은 최근 시작된 일은 아니다. 2012년부터 기획재정부에서는 여성 노동인력을 활용하여 저출산 문제를 해결하는 근본적 대안으로 저렴한 외국인 가사노동자의 도입을 검토하였다. 인구정책 TF에서도 2기, 3기에 걸쳐 외국인 가사노동자 도입을 가사와 돌봄 부담 완화의 방안으로 검토하겠다고 밝혔다. 2022년 하반기 부터는 외국인 가사노동자 도입의 정책화가 급물살을 타기 시작하였다. 특히 한국은 행에서 발간한 이슈노트가 돌봄 수요·공급의 현재와 미래를 통찰하는 연구로 조망받으면서, 저렴한 외국 인력을 도입하지 않으면 돌봄 공황이 일어날지도 모른다는 위협을 부상시켰다. 이 담론은 돌봄의 가치, 돌봄서비스 정책 일반의 지향점, 돌봄에 대한 수요 모두와 부정합하지만, 관(官)의 주도에 의해 모두가 돌봄에 대해 이야기하는 장이 펼쳐졌다는 긍정적 측면을 부정할 수는 없다. 문제는 우리가 같은 돌봄 상황에 대해 이야기하는가이다.

한국 사회에서 돌봄은 여전히 가족을 벗어나서 상상하기 어려운 영역이다. 따라서 내가 경험하는 돌봄 세계가 돌봄에 대한 나의 세계관을 구성하는 밑바탕이라 해도 과언이 아니다. 동일한 연령의 자녀를 키운다고 해도 자녀가 다니는 곳이 국공립 어린 이집인지 민간 어린이집인지에 따라서 접하는 돌봄서비스의 세계는 전혀 다르다. 한 국은행 이슈노트에서는 다음과 같은 수요를 상정한다: “전일제 맞벌이 부부는 하루 최소 10시간 이상의 가사 및 육아 도우미 사용이 필요”하다. 2023년 현재, 어린이집을 이용하는 영유아의 비율은 0세 54.6%이며 1세부터는 94% 이상이다. 2019년 기준, 맞벌이 부부 중 남성의 가사노동 시간은 일 평균 54분, 여성은 187분이었다. 외국인 가사관리사 시범사업에서는 “맞벌이·한부모 가정이 다양한 이용자 사정에 맞게 검증된 외국인 가사인력을 합법적으로 활용할 수 있는 선택권을 늘리고자” 한다. 서비스 제공 시간은 08시-20시, 배정받은 가사관리사를 교체할 수 없고, 서비스 시작 3일 전까지가 아니면 무료로 취소할 수도 없고, 자녀가 감염병에 걸린 경우에는 서비스 이용이 불가능하다. 자녀를 양육하는 부모의 다양한 사정을 반영할 수 있는 기준은 아니다. 한국보건사회연구원의 ‘2021년도 가족과 출산조사’에서는 민간 돌봄서비스를

1순위로 원하는 비율은 0.7%이며, 1순위로 이용하는 비율은 0.1%이다. 동 기관의 '2022년 전국 일·생활 균형 실태조사'에서도 자녀를 직접 돌볼 수 있도록 노동시간에 대폭 변화를 주는 지원을 선호하지, 본인의 노동시간을 유지하면서 기관이나 타인에 의한 양육서비스 지원을 받기를 선호하지 않는다. 담론을 형성한 사람들이 상상하는 돌봄 상황과 실재하는 돌봄 현실이 다른 것이다.

이러한 괴리는 외국인 돌봄 노동자에 대해서도 마찬가지이다. 나경원 의원은 외국인 근로자는 수입의 80%를 본국에 송금하니 최저임금을 동일하게 적용해서는 안 된다고 한다. 본원이 2019년에 분석한 필리핀 이주노동자 실태에서는 평균적으로 수입의 60% 이하를 송금하는 것으로 나타났다. 필리핀 가사관리사가 차별이나 잘못된 대우를 받을 경우, '원 스트라이크' 정책을 적용하여 그 가정은 더이상 가사관리사를 이용할 수 없다. 그런데 고용주인 업체에 문제가 있을 경우, 시범사업에 선정된 업체가 2개에 불과하기 때문에 다른 E-9 노동자에게 3회 가능한 사업장 변경이 동일한 E-9인 가사관리사에게는 불가능하다. 업체의 임금체불이 발생해도, 인권침해가 일어나도 정부에서는 적극적으로 필리핀 가사관리사의 보호에 나서지 않았다.

2. 아동 최우선의 이익에 대한 평가 부재

아동복지법 제11조의2에서는 아동정책영향평가를 규정한다. 아동복지법 시행령에서는 “중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 아동 관련 정책을 수립하려는 경우에는 법 제11조의2제1항에 따른 아동정책영향평가를 해야 한다.”고 규정한다. 외국인 가사관리사 시범사업은 사회복지정책, 노동정책인 동시에 아동정책이다. 그런데 이 시범사업과 관련하여 그 사업이 아동과 아동의 권리에 미치는 영향에 대한 평가가 이루어졌다거나 시행될 것이라는 언급은 없다. 외국인 가사관리사 도입에 대하여 진행된 무수한 논의는 돌봄서비스를 얼마나 저렴하게 이용하게 할 것이냐, 돌봄제공자의 인권을 어떻게 보호할 것이냐를 둘러싸고 진행되어 왔다. 그런데 실제로 돌봄을 받을 '아동'에 대해서 이야기하는 사람은 거의 없다. 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 이익이 최우선적으로 고려되어야 함은 '아동복지법'에 명시되어 있다. 현재의 외국인 가사관리사 시범사업이 아동 최우선의 이익에 부합하는가에 대한 평가는 이루어지지 않았다. 아동이 자신을 돌볼 사람을 직접 선택할 수 있는 상황은 거의 발생하지 않는다. 따라서 주돌봄자인 부모가 아동을 대신하여 대리돌봄자를 선택할 권한을 갖게 되지만, 부모의 선택이 아동의 안녕과 복지를 최우선 사항으로 고려하여 내려진 것은 아닐 수 있다.

다른 노동과 돌봄 노동을 구분 짓는 가장 큰 기준은 관계성이다. 아동이 자신을 돌보는 사람과 맺는 관계의 질에 따라 정서적 발달과 사회성 발달이 좌우됨은 이제 낯선 개념이 아니다. 필리핀 가사관리사 시범 사업은 아동의 연령이 어릴수록 우선적으로 선정하였고, 그 결과 선정된 가정의 92.4%가 7세 이하의 자녀를 돌봄 대상으로 하였다. 문화적 다양성이 낮은 한국 사회에서 영유아가 다른 언어권의 사람에게 돌봄을 받는 것이 정서적으로 어떤 영향을 미치는지 우리는 아직 확인한 바 없다. 영어를 사용할 수 있기 때문에 자녀의 영어 학습에 도움이 될 것이라는 기대는 있으나, 타갈 로그에 노출되는 것이 다양한 언어를 경험하는 통로가 될 것이라는 기대도 존재하는 지는 알 수 없다. 주돌봄자인 부모와 대리돌봄자인 필리핀 가사관리사 간의 역학 관계가 아동의 사회성과 외국인에 대한 인식에 어떤 영향을 주는지에 대한 검토도 부재하다. 대리돌봄자가 모든 돌봄 활동을 부모의 세부 결정에 따르는 것은 현실적으로 불가능하다. 대리돌봄자의 결정을 부모가 존중하기 위해서는 부모와 대리돌봄자 간에 신뢰가 존재해야 하는데, 아직 문화적 다양성에 대한 수용도가 높지 않은 한국의 상황에서 부모가 필리핀 가사관리사에게 권한을 위임할 것을 기대하기는 어렵다. 권한을 위임하지 못한다면 세부적인 사항까지 부모가 지시해야 하며, 이 경우 세부 사항에 대한 관리·감독이라는 또 하나의 부담을 떠안게 되는 것은 아동의 어머니일 가능성이 높다고 본다. 다만, 이에 대해 실제 이용하는 부모의 걱정은 적을 수도 있다. 필리핀 가사관리사가 단독으로 자녀를 돌봐야 하는 상황이 아니라면 말이다.

3. 이주민 사회통합에 미치는 영향

외국인 가사관리사 시범사업이 큰 힘을 얻게 된 배경으로 인구 감소로 인한 이민사회 구축의 필요성에 대한 논의가 동시에 진행된 것을 간과하기 어렵다. 이주민 유입 증가의 필요성 또는 이민사회로의 전환 등을 논의하면서 빠지지 않는 것이 이주민 사회통합의 필요성이다. 그런데 한국의 외국인 관련 법이나 정책에서 사회통합이 무엇 인지 정의하는 경우는 없다. 법무부에서 운영하는 ‘이민자 사회통합프로그램’은 한국어, 한국사회 이해 등에 대한 교육 및 정보제공 등의 제반 활동이다. 재한외국인처우 기본법에서는 법의 목적이 ‘재한외국인에 대한 처우 등에 관한 기본적인 사항을 정함 으로서 재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있 도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만 들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지함’에 있다고 정의할 뿐이다.

‘국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경’을 조성하기에 외국인 가사관리사 사업을 둘러싼 최저임금 배제 논의가 부적절한 것은 분명하다. ‘가사관리 사’라는 명칭으로 제도를 만든 수용국과 ‘caregiver’로 신청하여 입국한 이들 간에 적절한 이해가 존재하는지도 불확실하다. 돌봄이라는 사적 영역에 문화적 배경이 다른 이들을 들이는 것은 ‘서로를 이해하고 존중’하는 바탕에서는 내외국인의 통합을 이루는 가장 좋은 방안이었으나, 내국인과의 차별 적용이 필요하다는 방향에서는 사회통합에서 가장 멀어지는 길이다. 그런데 여기서 문제점은 정말 대부분의 부모들이 외국인 돌봄노동자들에게 동일한 노동권을 보장하는 것에 반대하는지이다. 최근 몇 년 간 본원에서 실시한 각종 설문조사에서는 외국인에게도 최저임금을 포함한 동일한 노동권을 보장해야 하며, 내국인과 동일한 사회보장을 제공할 필요가 있다는 의견이 다수이다. 실제 가계에 영향을 미치는 결정을 내리는 상황에서는 적은 임금을 주고 싶은 마음이 생기는 것이 인간의 본성이라 하더라도, 적어도 규범적으로는 그렇게 해서는 안 된다는 것에 대해 다수의 이들에게 내재화된 상황이라는 것이다.

또다른 문제점은 외국인 가사관리사 사업 외에 논의되고 있는 각종 외국인 돌봄노동자 정책이다. 돌봄서비스는 동포로 대표되는 많은 외국인들이 오랜 세월 종사해 온 영역이지만, 이들의 실태에 대한 파악 없이 마치 외국인이 돌봄 영역에서 활동하는 것이 처음인 양 정책이 쏟아지고 있다. 유학생, 전문직 배우자, 결혼이주민의 본국 가족 등에게 최저임금을 적용하지 않는 가사사용인 활동을 허가한다는 시범사업부터 합리적인 가격에서 외국인 돌봄 인력을 중개업체를 통해 도입하는 방안을 검토 중이라는 것들을 고려하면, 동일한 업무에 종사하는 외국인들을 적어도 네 유형으로 나누어 체류자격과 처우를 달리하겠다는 상황이 발생하는 것이다. 정확한 수요와 실태에 대한 파악도 없이 외국인 돌봄서비스 종사자 내에서도 처우를 달리하겠다는 것은 체류와 취업의 안정성을 저해하는 요인이 될 수 밖에 없다. 미등록 이주민을 감소시키겠다는 정책을 추진하면서 미등록 이주민을 양산시킬 가능성이 지대한 정책을 도입하는 것은 부적절하다.

외국인 가사관리사 시범사업을 둘러싼 이런 상황은 정책이 실제에 기반하지 않고 빈곤한 상상에 기반하여 수립되고 있다는 비판이 가능하게 한다. 자녀를 양육하는 가정이 봉착한 가장 현실적인 문제인 양질의 돌봄 확보가 현실과 동떨어진 상상을 바탕으로 만들어진 정책을 통해 얼마나 지원받을 수 있을까.

Anna Romina Guevarra (안나 로미나 게바라)

미국 일리노이대학교 시카고 캠퍼스(University of Illinois, Chicago) 내 글로벌 아시아 연구센터(Global Asian Studies)의 교수이자 창립 센터장이다. 시카고 업타운 민중사 기록역사 멀티미디어 프로젝트 “Dis/Placements”를 공동 설립했다. 인종·이민자 및 초국적 노동, 돌봄 노동의 지정학, 필리핀 디아스포라, 교육 및 지역사회 참여 활동 등의 연구 주제에 관심을 가지고 있다. 주요 저서로는 *Marketing Dreams, Manufacturing Heroes: The Transnational Labor Brokering of Filipino Workers* (2009)가 있다.

Evelyn Kwok (에블린 콕)

독립 연구자다. 연구 관심사는 성별·노동·공간의 교차성, 도시 공간의 주변 커뮤니티가 공공 공간을 사용하는 방법, 디자인 연구의 민족지학적 방법론, 이주와 보이지 않는 경제, 사회적 참여 예술과 디자인 등이다. 책 *Spatial Agency and Occupation: Migrant Domestic Workers in Hong Kong* (2024)을 저술했으며, 팟캐스트 “Who’s Doing the Dishes?”의 진행을 맡고 있다.

Noelle Leslie Dela Cruz (노엘 레슬리 델라 크루즈)

필리핀 마닐라 드라살대학교(De La Salle University) 철학과 교수다. 실존 현상학, 시와 철학, 페미니즘 철학 등의 연구 주제에 관심을 가지고 있다. 시집 *Sisyphus on the Penrose Stairs: Meta-Reveries* (2017), 책 *Philosophy of the Human Person: Giving Meaning to Life* (2019) 등 다양한 저서들을 출판했다.

김영옥

생애문화연구소 옥희살롱의 공동대표이자 인권연구소 ‘창’ 활동가다. 철학과 미학을 공부했고, 페미니즘과 인권, 돌봄, 나이듦에 관한 다양한 책을 출판했다. 주요 저서로는 『늪어감을 사랑하게 된 사람들』(2023), 『흰머리 휘날리며, 예수 이후 페미니즘』(2021), 『이미지 페미니즘』(2018), 『돌봄의 얼굴』(공저, 2024), 『돌봄과 인권』(공저, 2022), 『코로나 시대의 페미니즘』(공저, 2020), 『새벽 세 시의 몸들에게』(공저, 2020) 등이 있다.

약력

김현미

연세대학교 문화인류학과 교수다. 페미니스트 문화인류학자로서, 현지조사 방법론을 통해 한국 여성의 노동, 이주민과 난민의 이주 경험 등을 연구해왔다. '이주여성인권포럼'과 '에코페미니즘 연구소 달과나무'에서 활동하고 있다. 주요 저서로는 『흠결없는 파편들의 사회』(2023), 『페미니스트 라이프스타일』(2021), 『우리는 모두 집을 떠난다』(2014), 『글로벌 시대의 문화번역』(2005) 등이 있다.

김혜정

2016년부터 현재까지 한국이주여성인권센터 사무처장으로 활동 중이다. 주요 저서로는 『아무도 몰랐던 이야기: 폭력피해 여성들의 생존분투기』(공저, 2018), 『아직 끝나지 않은 이야기: 이주여성의 귀환 이후, 한국사회가 답하지 못한 것들』(공저, 2021) 등이 있다.

문현아

서울대학교 국제이주와포용사회센터 책임연구원이다. 한국학중앙연구원에서 정치학으로 박사 학위를 받은 이후, 페미니즘 연구로 관심을 확대해 인권 운동, 젠더 쟁점, 시민사회 운동을 경험하며 이론과 실천에 대한 고민을 이어가고 있다. 최근에는 돌봄과 이주 쟁점을 중심으로 연구하고 있다. 주요 저서로는 『돌봄노동자는 누가 돌봐주나』(공저, 2012), 『페미니즘의 개념들』(공저, 2015), 『공감대화』(공저, 2022) 등이 있다. 역서로는 『커밍업 쇼트』(공역, 2020), 『경계없는 페미니즘』(2005), 『세계화의 하인들』(2009) 등이 있다.

박서연

2023년부터 안산다문화작은도서관의 관장이자 한양대학교 글로벌다문화연구원의 운영위원으로 활동 중이다. 인류학 박사 학위를 받은 후, 2019년부터 2021까지 법무부 난민조사관으로 일했다. 당시 「해외 주요국 국가정황정보 전담조직 운영 사례 및 법제도 연구」(2023), 「난민전담공무원 전문성 향상 방안 연구」(2021) 등의 용역보고서를 작성했다. 2022년부터 2023년까지는 미국 페어필드대학교 (Fairfield University)에서 방문연구자로 지냈다. 주요 논문으로는 「한국의 난민심사 제도 발전 방향: 난민전담 공무원의 전문성 향상을 위한 조직과 심사 현장 개선을 중심으로」(공저, 2022)가 있다.

이소훈

고려대학교 국제대학 글로벌한국융합학과에서 부교수로 재직중이다. 시드니대학교(University of Sydney) 사회학과에서 박사 학위를 받고 시드니대학교, 토론토대학교(University of Toronto), 라이스대학교(Rice University), 경북대학교에서 근무했다. 젠더, 이민법, 불안정노동과 비공식시장을 가로지르는 교차지점에 있는 이주여성과 그 주체성을 연구하며, 『한국여성학』, *Journal of Asian Studies*, *Citizenship Studies*, *American Behavioral Scientist*, *Social Politics*, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 등의 학술지에 논문을 출판했다.

장주영

이민정책연구원에서 연구위원으로 활동하고 있다. 한국가족정책학회에서는 학술이사를 담당하고 있으며, 한국이민정책학회에서는 이주배경청소년연구회 위원을 맡고 있다.

최영미

한국노총 가사·돌봄유니온 위원장이다. 2021년부터 2024년까지는 (사)노동공제 연합 ‘풀빵’의 이사를 역임했고, 2021년부터 현재까지 (재)한국플랫폼프리랜서 노동공제회 이사를 맡고 있다. 2024년부터는 최저임금위원회 위원으로도 활동 중이다. 2017년 ‘서울시 여성상’ 대상, 2021년 ‘대한민국 인권상’을 수상한 바 있다.

2024 아시아여성학센터 <인종과 젠더> 국제학술대회

‘필리핀 가사관리사’ 시범사업, 무엇이 문제인가:

이주x돌봄x노동 담론의 급진적 재구성을 위한 페미니즘의 개입

What's Wrong with the
Philippine Domestic Helper Pilot Project

Feminist Interventions for the Radical Reconstitution of Migration, Care, and Labor Discourse