아시아리뷰 제16권 제1호(통권 36호), 2026: 239~266 https://doi.org/10.24987/SNUACAR.2026.4.16.1.239

돌봄레짐의 다중스케일적 재구성: 자카르타 임금 계약 가사 노동의 (비)공식성을 사례로*,**

박준영*** 서울대학교 아시아연구소 공동연구원

본 연구는 인도네시아 자카르타의 임금 계약 가사 노동을 사례로, 돌봄레짐의 다중스케일적 재구성을 분석한다. 여기서 돌봄레짐이란 주요 돌봄 행위자의 인식과 실천을 통해 비공식성과 공식화가 재구성되는 구조적 과정을 의미한다. 본 연구는 돌봄 공간, 국가 및 지역의 구조적 맥락, 그리고 글로벌 돌봄 노동 이주 현상을 포괄하는 다중스케일 분석 틀을 적용했다. 분석 결과, 자카르타의 돌봄레짐은 제도적 · 관계적 비공식성이 지배적인 구조로 작동하는 한편, 제도 변화와 사회적 인식 전환에 따라 점진적인 공식화가 병행되고 있다. 본 연구는 비공식성을 불안정성의 주요 원인으로, 공식화를 단선적 해결책으로 제시해 온 기존 돌봄 노동 연구의 관점을 비판적으로 재검토하며, 돌봄 노동의 (비)공식성이 노동 조건과 사회적 맥락에 따라 복합적으로 재구성됨을 보여준다. 이를 통해 돌봄 노동의 비공식성에 대한 이론적 이해를 확장하는 동시에, 보다 맥락적이고 다층적인 정책적 논의를 위한 함의를 제시한다.

주제어 인도네시아, 자카르타, 돌봄레짐, 가사 노동, 비공식성, 다중스케일 접근, 불안정성

I. 서론

자카르타 대도시권(이하 자카르타[1])은 인도네시아에서 임금 계약 가사 노동[2]의

* 이 논문은 저자의 박사학위 논문 「자카르타 돌봄레짐: 비공식성과 공식화의 다중스케일적 재구성」을 바탕으로 작성되었다. 학위 논문의 일부 내용을 토대로 하되, 추가적인 자료 분석과 새로운 해석 및 관점을 반영하여 재구성한 연구 결과이다.

** 이 논문은 2025년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2025S1A5B5A1701414111).

*** disciple0411@snu.ac.kr

1 자카르타 대도시권은 자카르타 특별수도주(DKI Jakarta)와 함께 보고르(Kabupaten/Kota Bogor), 데폭(Kota Depok), 탕그랑(Kabupaten/Kota Tangerang, Kota Tangerang Selatan), 버카시(Kabupaten/Kota Bekasi)를 포함하는 초광역 생활권(Metropolita Area)을 의미한다. 본 연구의 사례는 이 대도시권 맥락에 위치하지만 서술의 간결성을 위해 본문에서는 '자카르타'로 통칭한다.

2 본 연구는 현대 자카르타에서 계약에 따라 금전적 보상이 지급되는 형태의 가사 노동을 분석 대

수요와 공급이 집중된 지역이다. 급속한 도시화와 산업화 과정에서 여성의 사회·경제적 활동이 확대되면서 가구 내 가사 노동의 공백이 발생했고, 이는 외주화로 이어졌다. 동시에 인도네시아의 지역 간 격차는 저임금·비공식 노동 형태인 가사 노동에 종사하기 위한 노동 이주를 지속적으로 자카르타로 유입시키는 구조적 조건으로 작용해 왔다. 이런 맥락에서 자카르타는 인도네시아 임금 계약 가사 노동의 중심지로 자리잡았으며, 돌봄 노동의 구조적 재구성과 그 의미를 분석하기에 적합한 사례 지역이다.

본 연구에서는 가사 노동을 돌봄 노동의 범주에서 논의한다. 기존 돌봄 노동 논의에서는 돌봄 노동의 비공식성으로 인해 불안정성이 발생한다고 지적하며, '양질의 노동(decent work)'을 실현하기 위한 해법으로 공식화가 제시됐다(Addati, 2021; Hult et al., 2024). 이 과정에서 비공식성과 불안정성, 공식화와 양질의 노동이 서로 대응하는 이분법적이고 당위론적인 틀을 형성해 왔다. 이러한 논의는 돌봄 노동의 구조적 문제를 규명하고 제도적 해법을 제시한다는 점에서 의의가 있지만, 구체적 맥락의 복합성과 다양성을 단순화하는 한계가 있다.

이 한계를 보완하기 위해 본 연구는 돌봄레짐(care regime)과 다중스케일(multi-scalar) 접근을 분석틀로 도입한다. 돌봄레짐은 특정 사회에서 돌봄이 조직되는 제도적·관행적 체계를 유형화하는 개념으로, 공식·비공식 행위자의 경합과 협상을 통해 끊임없이 재편된다(이현옥, 2016; Ntaflou, 2021). 다중스케일 접근은 하나의 현상을 단일 수준에서 파악하는 데 그치지 않고, 상이한 분석 단위와 그 상호작용을 동시에 고려하는 지리적 관점이다(박배균, 2009; 황진태·정현주, 2015; 박준영, 2022).

본 연구는 돌봄레짐을 주요 돌봄 행위자들이 돌봄 노동의 비공식성과 공식화를 둘러싸고 상호 경합하고 협상하는 체계로 개념화한다. 이를 바탕으로 돌봄 공간에서부터 국가 및 지역 차원의 제도적·구조적 맥락과 초국가적 돌봄 노동 이주에 이르는 다층적 배경 속에서 돌봄레짐의 작동 방식을 분석한다. 이러한

상으로 한다. 이는 전통적으로 가족 내에서 수행되거나, 외부 노동자에게 현금 임금이 아닌 돌봄, 거주, 후견 등 다양한 비금전적 보상이 제공되던 가사 노동과 구분되는 형태이다. 본 연구에서는 이러한 노동 형태를 지칭하기 위해 '임금 계약 가사 노동'이라는 용어를 사용한다.

분석을 통해 자카르타의 임금 계약 가사 노동에서 나타나는 비공식적 구조가 다층적 요인과 다양한 행위자의 인식과 실천에 의해 재구성되는 과정과 의미를 논의한다. 이 과정에서 본 연구는 비공식성과 불안정성의 복합적인 연결과 상호작용을 비판적으로 검토함으로써, 돌봄 노동을 둘러싼 기존의 경직된 논의를 확장하는 데 의의를 둔다.

본 연구와 유사한 사례를 다룬 인도네시아 돌봄 노동 연구는 주로 해외 이주 가사노동자를 대상으로 한 연구가 중심을 이루고 있다(Tandos et al., 2022; Kusumastuti, 2023; Chan·Piper, 2024). 한편 인도네시아 국내 가사 노동을 다룬 연구는 상대적으로 제한적이며, 주로 가사노동자의 노동 조건의 불안정성을 지적하고 제도적 보호와 공식화, 또는 노동의 전문화 필요성을 강조하거나 관련 현황을 설명하는 데 초점을 두고 있다(Bachtiar·Tirtosudarmo, 2017; Bastari, 2018; Winarni, 2018; Austin, 2022). 이러한 연구들은 주요 연구 집단과 핵심 문제를 조명했다는 점에서 중요한 의의를 지니지만, 논의가 특정 분석 단위(국가 또는 초국가적 수준)에 주로 한정되거나, 문제 해결의 방향을 제도적 공식화라는 단선적 해법에 집중하는 경향을 보인다. 이에 비해 본 연구는 자카르타의 임금 계약 가사 노동을 사례로, 이 노동 관계가 다양한 공간적, 사회적 스케일의 영향 속에서 비공식성과 공식화가 상호작용하며 재구성되는 역학과 그 의미를 분석한다. 이러한 접근은 인도네시아 돌봄 노동 연구에서 기존 논의를 확장하고, 가사 노동 관계를 보다 다층적이고 관계적인 관점에서 이해하는 데 학술적 의의를 지닌다.

본 연구는 정성적 연구 방법을 활용해 사례를 조사·분석했다. 주요 조사 방법은 심층 면담과 참여 관찰이며, 조사 기간은 2022년 12월부터 2024년 8월까지이다. 심층 면담은 가사노동자와 고용인, 공식화 활동가를 비롯해 여성·노동·전통문화 분야의 전문가 등 돌봄 노동의 맥락을 파악하는 데 핵심적인 당사자 총 92명을 대상으로 실시했다. 면담은 평균 1시간 이내로 진행됐고, 면담 대상자의 상황과 선호를 고려해 개별 또는 집단, 대면 또는 비대면 방식으로 진행됐다. 또한 돌봄 노동 현장과 공식화 운동에 직접 참여하며 참여 관찰을 수행했다. 이를 통해 돌봄 노동의 구조적 재구성을 근거리에서 파악하고, 심층 면담에서 도출된 내용의 실제 작동을 검토할 수 있었다. 더불어 관련 선행연구, 보도자료, 성명서 등을 분석하여 조사 결과를 보완했다. 모든 조사는 서울대학교 생명윤리위원

회(IRB No. 2212/002-008)와 인도네시아 국립연구혁신청(BRIN, Badan Riset dan Inovasi Nasional, 승인 번호: 384/KE.01/SK/06/2023)의 연구 윤리 승인을 받아 해당 기준을 최대한 준수하며 진행됐다.

이어서 제2장에서는 이론적 배경을 검토하고 분석 틀을 제시하며, 제3장에서는 연구 사례를 소개한다. 제4장과 제5장은 연구 결과를 제시하는 장으로, 제4장에서는 특정 스케일을 중심으로 돌봄레짐의 재구성 과정을 분석하고, 제5장에서는 이러한 재구성이 갖는 다중스케일적 의미를 종합적으로 논의한다. 마지막으로 제6장은 결론으로서 연구 결과를 요약하고, 본 연구의 학술적 함의와 한계를 제시한다.

II. 이론적 배경

1. 돌봄 노동과 돌봄레짐

돌봄은 개인의 신체적·정신적·사회적 안녕을 유지하고 증진하는 활동과 관계를 포괄하며, 단순한 생리적 지원을 넘어 정서적 안정과 사회적 연결망 유지, 삶의 질 향상까지 포함한다(Razavi·Staab, 2010; Duffy, 2005; Folbre, 2006a). 돌봄은 개인의 생애 주기 전반에 걸쳐 필요성이 발생하며, 사회적 재생산과 개인 삶의 지속 가능성을 유지하는 핵심적 활동으로 이해된다(England et al., 2002).

돌봄 노동은 이러한 돌봄 활동을 수행하는 노동으로, 가족 내 역할 수행뿐 아니라 상업적 거래의 형태로도 이뤄진다(England et al., 2002; Duffy, 2005). 돌봄 노동은 사회적 재생산의 핵심을 이루며, 수행 주체가 여성에게 집중되는 경향을 보인다(Folbre, 2006b; Razavi·Staab, 2010). 또한 돌봄 노동은 경제 활동과 비경제 활동의 경계를 모호하게 만들고, 사회 구조 및 제도적 맥락과 긴밀히 연관되어 전개된다는 점에서, 구체적인 사례에 기반한 다층적 분석이 요구된다(Razavi·Staab, 2010).

돌봄 노동은 직접적 돌봄 노동(direct care work)과 간접적 돌봄 노동(indirect care work)으로 구분된다(Folbre, 2006a). 직접적 돌봄 노동은 아동, 노인, 환자 등을 대

상으로 하는 신체적·정서적 돌봄과 같이 수혜자와의 상호작용을 포함하며, 간접적 돌봄 노동은 직접적 돌봄이 가능하도록 이를 지원하거나 돌봄 환경을 조성·유지하는 활동을 의미한다. 이러한 구분은 그동안 사회적·학술적으로 돌봄 노동 논의에서 주변화됐던 간접적 돌봄 노동을 돌봄 노동의 범주에 정당하게 포함시키려는 문제의식에 기반한다(Razavi·Staab, 2010). 이 관점에서 가사 노동은 간접적 돌봄 노동의 대표적인 유형으로, 이는 가사 노동을 돌봄 노동의 분석 틀 안에서 논의할 수 있는 이론적 근거를 제공한다.

기존의 돌봄 노동 논의는 주로 돌봄 노동의 비공식성에 주목해 왔다(Folbre, 2006b; ILO, 2011). 비공식성은 돌봄 노동의 불안정성을 초래하는 구조적 원인으로 논의되고, 이에 대한 대응으로 제도적 공식화를 통한 양질의 노동 실현이 대안으로 제시되어 왔다(Addati, 2021; Hult et al., 2024; Peterie·Broom, 2024). 기존 돌봄 노동 논의는 비공식성과 불안정성, 공식화와 양질의 돌봄 노동을 대립적으로 대응시키며, 이러한 구도를 전제로 한 당위론적 주장들이 반복적으로 전개됐다. 이 같은 논의는 돌봄 노동 관행과 관계에서 발생하는 문제의 구조적 원인을 규명하고, 적용 가능한 제도적 해법을 제시한다는 점에서 의의를 지니지만, 동시에 돌봄 노동의 실제 작동 방식과 관계를 지나치게 단순화시키는 한계가 나타난다.

이러한 한계를 보완하기 위해 본 연구는 돌봄 노동의 주요 구조인 비공식성을 분석하기 위한 이론적 틀로 레짐 이론을 도입한다. 레짐 이론은 특정 사회 영역이 단일 제도나 정책에 의해 작동한다고 보지 않고, 국가, 시장, 가족, 지역사회 등 다양한 행위자와 규칙, 규범이 결합되어 형성되는 지배적 조정 양식(governing arrangement)을 설명하는 중범위 이론이다(Krasner, 1982; Raustiala·Victor, 2004). 이 접근은 개별 정책의 효과를 나열하기보다, 사회적 기능이 어떠한 방식으로 조직·조정되고 책임이 배분되는지를 구조적으로 파악하는 데 목적을 둔다.

레짐 이론의 관점을 돌봄 노동 영역에 적용한 개념이 돌봄레짐으로, 이는 특정 사회에서 돌봄 노동이 조직되고 분배되는 방식과 이를 둘러싼 제도적·문화적·경제적 구조를 포괄적으로 설명한다(이현옥, 2016; Ntaflou, 2021). 돌봄레짐은 다양한 제도적 장치와 사회적 규범, 정책 환경이 상호작용하며 형성되는 관계적 배열로 이해되며, 이를 통해 돌봄 노동의 수행 방식과 사회적 책임 분담, 구조

적 배경 등 복합적인 현상을 분석할 수 있는 틀을 제공한다(Bettio·Plantenga, 2004; Herlofson·Brandt, 2019). 레짐 이론은 돌봄 노동의 문제를 제도적 차원으로 환원하지 않고, 다층적인 구조와 행위자를 포함한 분석을 가능하게 함으로써 기존 돌봄 노동 논의에서 비공식성을 단선적으로 이해해 온 한계를 보완할 수 있는 이론적 장점을 지닌다.

이러한 논의를 바탕으로 본 연구는 돌봄레짐을 주요 돌봄 행위자들이 다양한 다층적 요인의 영향을 받으며 돌봄 노동의 핵심 구조인 비공식성과 공식화를 둘러싸고 경합하고 협상하는 과정 속에서 지속적으로 재구성되는 관계적 배열로 개념화한다. 돌봄 노동에 관여하는 행위자들은 각자의 이익을 실현하고 동시에 일정한 윤리적 기준과 사회적 기대를 충족시키려는 의도와 실천을 함께 지니며, 이러한 의도와 실천이 상호작용하는 과정에서 비공식성과 공식화의 경계 역시 고정된 상태가 아니라 끊임없이 재조정된다. 따라서 본 연구는 돌봄레짐을 이러한 상호작용의 과정과 양상을 포착하는 분석틀로 활용하여, 자카르타 임금 계약 가사 노동의 구조적 재구성이 돌봄 행위자의 일상적 실천 및 돌봄 관계의 형성·변화와 어떻게 맞물려 나타나는지를 분석하고 그 사회적·정책적 함의를 논의하고자 한다.

2. 다중스케일

다중스케일 접근은 사회현상을 분석할 때 여러 공간적·제도적 수준을 동시에 고려하는 방법론으로, 단일 스케일 접근의 한계를 극복하기 위해 지리학에서 발전한 방법론이다(박배균 2009; 황진태·정현주, 2015). 기존의 단일 스케일 접근은 특정 공간이나 제도에 한정하여 분석함으로써, 사회적 관계와 구조적 요인 간의 상호작용을 충분히 포착하지 못하는 한계를 지닌다(박배균, 2009; 박준영, 2022). 다중스케일 접근은 이러한 한계를 극복하고, 개인, 가계, 지역, 국가, 국제적 스케일까지 다양한 수준에서의 상호작용을 분석할 수 있게 한다.

다중스케일 접근은 공간을 단순한 배경이 아니라 다양한 사회적 관계와 활동이 얽히며 끊임없이 변화하는 동적이고 관계적인 장소로 이해해야 한다는 문제의식에서 출발한다(Massey, 2004). 이러한 관점에서 사회적 현상이 발생하는 개별

공간 단위인 스케일은 권력 관계와 제도적 맥락 속에서 생성·재구성되며(Smith, 2012), 정치적·경제적 과정과 분리될 수 없는 사회적 구성물로 이해된다(Brenner, 2001).

다중스케일 접근은 사회현상을 단순화하거나 특정 수준에 한정해 해석할 위험을 완화하고, 다양한 구조적·제도적 요인이 상호작용하는 과정을 포괄적으로 분석할 수 있는 분석 도구를 제공한다. 돌봄 노동은 그 수요가 발생하고 외주화되는 과정뿐 아니라, 공급이 형성되고 유지되는 전 과정에서 다층적인 요인의 영향을 받는다. 이처럼 서로 다른 공간적·제도적 스케일이 상호작용하며 돌봄 노동의 구조와 형태를 규정하기 때문에, 돌봄 노동을 분석하기 위해 다중스케일 접근이 요구된다.

본 연구는 돌봄 노동의 주요 구조적 배경인 비공식성과 공식화의 재구성에 영향을 미치는 다중스케일적 요인을 검토한다. 본 연구에서 주목하는 스케일은 고용인의 집이라는 미시적 돌봄 공간, 국가 및 지역 차원의 제도적·구조적 요인, 그리고 글로벌 돌봄 노동 이주 현상이다. 개별 스케일에서의 작동 방식과 스케일 간의 연결 및 중첩을 분석함으로써, 돌봄 노동의 비공식성과 공식화 과정 사이에서 형성되는 긴장과 상호작용을 보다 입체적으로 이해하고자 한다.

본 연구는 돌봄레짐과 다중스케일 접근을 결합해 분석 틀을 구성한다. 돌봄레짐 개념은 다양한 제도적·사회적 행위자와 구조가 상호작용하는 관계적 배열을 강조한다는 점에서 다층적인 분석을 내포하고 있다. 그러나 본 연구는 돌봄레짐의 다층적 성격을 보다 체계적으로 분석하기 위해 다중스케일 접근을 결합한다. 이를 통해 개별 스케일의 분석 층위를 명확히 드러내고, 각 스케일 간 상호작용 속에서 돌봄 노동 구조의 형성과 변화를 분석한다. 즉, 주요 돌봄 행위자들이 다층적인 공간적·제도적 맥락 속에서 돌봄 노동의 비공식성과 공식화를 재구성하는 양상과 과정을 분석한다.

본 연구에서 돌봄 노동의 비공식성은 두 가지 차원으로 정의된다. 첫째, 계약과 노동자 지위가 법적·제도적으로 규제되지 않는 상황이며, 둘째, 노동 관계에서 사적이고 친밀한 관계가 과도하게 개입하는 상황을 의미한다. 이 기준을 바탕으로 본 연구는 돌봄레짐이 다중스케일적으로 재구성되는 과정을 분석하며, 돌봄 노동의 비공식성과 공식화를 단선적으로 대비해온 기존 논의를 보완하고

지역 돌봄 노동 사례를 이해하기 위한 새로운 분석적 관점을 제시한다.

III. 사례 소개

현대 자카르타의 임금 계약 가사 노동은 자바(Java) 지역의 전통적 사회관계와 역사적 경험의 영향을 받아 형성되어 왔다(박준영, 2025). 돌봄 노동이 사적 공간에서 친밀한 관계 속에서 수행된다는 점에서, 계약 관계에는 문화적 요소가 개입할 여지가 크다. 과거 자바 사회에서는 지배–피지배 계층 간 후견–피후견 관계가 존재했으며, 이 관계에서 후견인은 교육과 생계를 지원하고 피후견인은 가사 노동을 제공하는 상호 교환적 관행이 형성됐다(Elmhirst, 2003). 이 관행에서 가사 노동은 시장적 교환이라기보다 돌봄과 보답의 관계로 이해됐다. 이러한 전통적 관계와 가치관은 오늘날에도 상호 존중과 협력을 중시하는 사회적 미덕으로 인식되며, 현대의 임금 계약 가사 노동에도 지속적인 영향을 미치고 있다(Elmhirst, 2003; 박준영 외, 2023). 그 결과 자카르타의 임금 계약 가사 노동은 상호 협력과 존중에 기반한 전통적 관계 요소와 임금을 매개로 한 현대적 노동 교환 관계가 혼재된 형태로 형성·유지되고 있다.

현대 자카르타에서 임금 계약 가사 노동의 계약은 주로 사적 네트워크를 통해 이뤄진다. 계약 당사자인 가사노동자와 고용인은 자카르타와 비수도권 지역을 연결하는 개인적 네트워크를 활용해 고용 정보를 획득한다. 고용은 대부분 구두 계약의 형태로 이뤄지며, 서면 계약이 체결되는 경우에도 법적 구속력이 약한 간소화된 형태가 일반적이다. 계약 시 기본 업무는 빨래와 청소가 포함되고, 개별 계약에 따라 요리, 육아, 간병, 원예 등의 업무가 추가되기도 한다. 노동 형태는 입주형과 출퇴근형으로 구분되며, 전통적이고 일반적인 형태는 가사노동자가 고용인의 주거 공간에서 거주하며 노동하는 입주형이며, 최근 출퇴근형이 증가하고 있다. 출퇴근형의 경우, 한 노동자가 복수의 고용 계약을 동시에 맺는 사례도 관찰된다.

자카르타의 가사노동자는 대표적인 비공식·불안정 노동자로 인식되며, 이들에 대한 신뢰할 만한 통계 자료는 매우 제한적이다. 국제노동기구(International

Labour Organization, ILO)의 2015년 조사 결과에 따르면(ILO, 2018), 인도네시아의 가사노동자는 약 403만 명으로 추정되며, 자카르타 대도시권은 인도네시아에서 가사노동자의 밀집도가 가장 높은 지역으로 약 48만 명에서 최대 158만 명이 거주하는 것으로 추정된다(ILO, 2018). 자카르타의 가사노동자는 대부분 비수도권 지역 출신의 이주 노동자로, 여성의 비중이 높고(약 300만 명), 이주는 주로 10대 후반에서 20대 초반에 집중된다.

반면 고용인은 다양한 사회·경제적 배경을 지니고 있어 단일한 기준으로 범주화하기 어렵다. 자카르타는 여러 계층의 이주자가 유입되는 도시로, 고용인 역시 비수도권 지역 출신의 이주자인 경우가 많으며, 최근에는 외국인 고용인의 비중 또한 증가하고 있다.

최근 자카르타의 임금 계약 가사 노동에서는 두 가지 주요 변화가 관찰된다. 첫째, 중개업체를 통한 고용이 증가하고 있다. 이는 고용인의 세대 구성이 비수도권 지역 출신 이주자에서 자카르타 출생 세대로 전환되면서 고용인과 비수도권 기원 지역 간의 직접적인 네트워크가 약화되는 한편, 중개업체가 고용 과정에서 발생할 수 있는 갈등과 피해를 예방·조정하는 역할을 수행하고 있기 때문이다. 이러한 변화는 사적 네트워크를 통한 비공식적 계약이 여전히 주를 이루는 상황에서, 중개업체를 통한 부분적 공식 계약이 점차 확대되고 있음을 보여준다.

다음으로, 최근 고용 관계에서 갈등과 피해 사례, 특히 가사노동자의 피해가 언론과 소셜 미디어를 통해 지속적으로 보고되면서 이를 해결하기 위한 공식화 요구가 사회운동의 형태로 나타나고 있다. 대표적 단체는 'Jaringan Nasional Advokasi Pekerja Rumah Tangga(JALA PRT)'이며, 이 운동의 주요 목표는 가사노동자 권리보장법안(Rancangan Undang-Undang tentang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga, RUU PPRT) 제정을 통해 노동 관계를 제도화하고 안정성을 확보하는 것이다. 해당 법안은 2004년 국회에 제출됐으나, 약 20년이 지난 현재(2026년 2월)까지 통과되지 못했다. 이는 비공식적 가사 노동 계약에서 발생하는 문제임에도 불구하고, 공식화에 대한 우려와 반대가 여전히 존재하기 때문이다.

이에 따라 본 연구는 비공식적으로 작동해 온 자카르타의 돌봄레짐이 다양한 요인의 영향을 받으며 공식화되는 과정과 그 의미를 분석한다. 이를 위해 고용

관계, 중개업, 공식화 활동 등 돌봄레짐의 형성과 재구성에 영향을 미치는 영역에 일정 기간(1년) 이상 참여한 행위자를 연구 대상으로 삼는다. 이러한 접근을 통해 본 연구는 가사노동자, 고용인, 중개업체 관계자, 공식화 운동 활동가 등 다양한 행위자가 돌봄 공간, 국가 및 도시 차원, 나아가 초국가적 맥락에 이르기까지 다중스케일에서 상호작용하며, 돌봄 노동의 비공식성과 공식화라는 구조적 조건과 과정을 어떻게 구성하고 재편하는지 분석한다.

IV. 연구 결과

본 연구는 자카르타 돌봄레짐의 다중스케일적 재구성을 분석한다. 자카르타 돌봄레짐에서는 고용인의 집이라는 미시적 돌봄 공간, 국가 및 지역 차원의 제도적·구조적 맥락, 그리고 글로벌 돌봄 노동 이주 현상이라는 다층적 배경과 요인 속에서 돌봄 노동의 핵심 구조인 (비)공식성이 재구성된다. 이하에서는 본 연구가 주목하는 돌봄레짐의 개별 스케일별 재구성 양상을 살펴보고, 나아가 이들 스케일 간 상호연결이 갖는 의미를 종합적으로 논의하고자 한다.

1. 돌봄 공간: 고용인의 집

자카르타에서 임금 계약 가사 노동은 고용인의 집이라는 구체적인 공간에서 수행된다. 고용인의 집은 비수도권 출신의 젊은 여성 이주 가사노동자가 자카르타로의 이주를 결정하는 과정에서 중요한 요인으로 작용한다. 이들은 대체로 이미 자카르타에서 가사 노동에 종사하고 있는 가족이나 친구의 소개를 통해 이주하며, 초기 정착 과정에서 주거 공간이 제공되는지를 핵심적인 고려 요소로 삼는다. 일반적으로 자카르타의 평균 이상 주택에는 가사노동자를 위한 별도의 생활 공간이 마련되어 있으며, 이는 주로 부엌과 연결된 화장실이 딸린 작은 방의 형태를 띤다. 이러한 공간은 이주 이후 발생하는 정착 비용을 크게 줄여 주는 역할을 한다. 그 결과, 비수도권 출신 이주 노동자에게 가사 노동은 다른 직종에 비해 상대적으로 접근 가능한 선택지로 인식된다.

한편, 고용인은 계약 가사 노동이 이루어지는 자신의 집에서 주도권을 가지며, 가사노동자와의 관계 형성에서 주도적인 역할을 한다. 고용인은 가사노동자와의 관계를 설명할 때 그들을 가족처럼 대한다고 답변했다. 이 표현은 여러 고용인의 면담 답변에서 나타났는데, 고용인은 가사노동자가 자신의 집에서 생활하고 노동하기 때문에 가족과 다름없는 존재라고 설명한다. 이런 인식은 외부인이자 계약 상대인 가사노동자를 사적 관계의 대상으로 대하며, 자신의 집을 노동 현장이라기보다 사적 공간으로 지속하려는 의도로 보인다.

> (가사노동자는) 가족이죠. 우리 집에 있으면 가족이에요. … 가사노동자를 안과에 데려갔어요. 제가 돈을 냈습니다. 그들이 내는 게 아니라, 제가 냈어요. … 그들(가사노동자)이 일을 잘 끝낸 이후에 우리는 수다를 떨기도 하고 함께 쉬어요. 그들도 여성이고 나도 여성이고 그들도 엄마이고 저도 엄마예요. 우리는 통하는 게 있으면 함께 얘기해요.
>
> (면담 답변 1; 고용인; 2024/01/09)

이처럼 고용인은 가사노동자를 가족처럼 대우한다고 설명하며, 자신이 제공하는 혜택을 구체적으로 제시한다. 그러나 가사노동자는 고용인의 집에서 다른 가족 구성원과는 분명히 구별된 대우를 받는 존재로, 생활 조건이나 권리의 측면에서 실제 가족 구성원과 동일한 지위에 놓여 있지는 않다. 따라서 '가족처럼 대한다'는 표현은 가사노동자에게 실제 가족 구성원과 동일한 생활 조건이나 권리를 제공한다는 의미라기보다, 임금 계약 관계에 놓인 타인을 인격적으로 존중해야 한다는 윤리적 책임 의식을 강조하는 담론으로 이해할 수 있다. 이를 통해 고용인은 가사노동자와 원만하고 협력적인 관계를 형성하고자 하며, 이러한 관계의 안정적 유지는 고용인에게도 실질적인 이익이 된다. 고용 관계가 불안정해지거나 해지될 경우 갈등이 발생하거나 새로운 가사노동자를 구해야 하는 부담이 따르기 때문이다.

이러한 현실적 이유에 더해, 고용인은 가사노동자에 대한 감정적 연민에 기반해 인격적인(가족 같은) 대우를 하기도 한다. 고용인의 집이라는 사적 공간에서 일상적 상호작용이 반복되면서 고용 관계를 넘어선 감정적 유대가 형성되고, 특히 어린 여성 이주자라는 복합적으로 취약한 정체성에 대해 연민이나 후견인으

로서의 책임감을 갖게 된다. 그 결과 고용인은 가사노동자에게 다양한 혜택이나 시혜를 제공하며, 이는 의료비 부담이나 일시적인 금전적 지원과 같은 실천으로 구체화되기도 한다. 이러한 방식은 가사노동자와 고용인이 서로의 기대와 이익을 충족하는 호혜적 관계를 형성하고 유지하는 주요 요인으로 작동한다.

이처럼 고용인의 집은 가사노동자의 이주 결정과 자카르타 정착 과정에서 중요한 역할을 수행하고, 돌봄 관계를 호혜적으로 유지하는 기반이 되기도 한다. 그러나 동시에 이는 가사노동자가 불편과 피해를 경험하는 주요 공간이 되기도 한다. 일반적으로 입주형 가사노동자는 고용인의 집에서 독립된 생활 공간을 제공받지만, 해당 공간이 항상 안전하고 사적인 생활 공간으로 기능하는 것은 아니다. 오히려 노동 수행을 위한 부속 공간으로 활용되거나, 사적 영역이 지속적으로 침해되는 공간이 되는 경우도 적지 않다. 한 면담 참여자는 가사노동자 방이 휴식 공간이 아니라 또 하나의 노동 공감임을 다음과 같이 설명한다.

> 가사노동자 방은 가사노동자만을 위한 방이 아니에요. 이 방에서 다림질도 하고 빨래를 말리기도 해요. 휴식하기만 하는 방은 아니예요. … 방문은 있지만 잠글 수는 없었어요. … 제가 예전에 일했던 집에서는 가사노동자 방에 벨이 있었어요. '삐-삐-' 소리가 났어요. 제 방은 아래층에 있었고 고용인 방은 위층에 있었어요. 벨 소리가 엄청 컸어요. 고용인 방에 있는 (호출) 버튼을 누르면 저는 빨리 올라가야 했어요. 그렇게 불렀어요.
>
> (면담 참여자 2; 가사노동자; 2024/08/04)

이 사례에서 보듯, 고용인의 집은 가사노동자에게 제공되는 생활 공간임과 동시에 상시적인 노동 동원과 통제의 공간으로 작동하며, 이는 가사노동자의 일상적 불안정성을 심화시키는 요인이 된다. 나아가 사적이고 친밀한 관계는 때로 부당한 대우를 정당화하는 근거로 작동하기도 하며, 경우에 따라 임금 체불이나 폭행과 같은 심각한 피해로 이어지기도 한다. 이러한 경험이 누적되면서, 다수의 가사노동자는 일정 기간 경력을 쌓은 이후, 특히 결혼 이후에 별도의 생활 공간을 마련해 출퇴근형으로 전환하는 경향을 보인다. 이는 고용인과의 과도한 사적 관계를 조절하려는 가사노동자의 선택인 동시에, 지대 상승으로 인해 공동주택 규모가 축소되면서 고용인이 가사노동자에게 별도의 생활 공간을 제공

하기 어려워진 구조적 조건과도 맞물려 있다. 이처럼 돌봄 공간의 문제는 개인적 선택과 사회·경제적 요인이 중첩된 결과로 나타난다. 최근 출퇴근형 계약의 증가는 기존 입주형 계약에서 형성되었던 사적이고 친밀한 관계의 약화로 이어진다.

한편, 고용인 역시 자신의 집에서 돌봄 노동 계약 관계가 형성되면서 불편과 피해를 경험하기도 한다. 고용인은 원만한 관계 유지를 위해 형성된 친밀하고 사적인 관계 속에서 임금 가불이나 대출, 잦은 휴가 요청과 같은 요구를 수용해야 하는 상황에 놓이기도 하며, 도난 사고에 대한 우려로 관리와 감시의 부담을 떠안게 된다. 그러나 명확한 물증이 없는 경우 이러한 문제를 공식적으로 제기하기는 어렵고, 일정 수준의 피해를 감수해야 하는 경우도 발생한다.

이상의 논의를 종합하면, 고용인의 집은 비공식적 돌봄 노동 관계의 형성과 유지에 직접적인 영향을 미치는 핵심 공간이다. 고용인의 집이라는 구체적인 돌봄 공간에서는 고용인의 윤리적 책임이 실천되고 상호 간의 필요와 이익을 충족하는 호혜적 관계가 형성되기도 하지만, 동시에 가사노동자와 고용인 모두 피해와 불안정성을 경험한다. 특히 공간에 대한 주도권이 고용인에게 집중되어 있다는 점에서, 가사노동자는 여전히 구조적으로 비대칭적인 불안정성에 노출되어 있다.

2. 인도네시아, 자카르타의 제도, 구조적 요인

인도네시아와 자카르타의 구조적 맥락은 자카르타 돌봄레짐의 재구성에 중요한 영향을 미친다. 자카르타는 인도네시아의 수도이자 정치·경제적 중심지로서 국가적 상징성과 기능이 중첩된 공간이기 때문에 두 스케일의 작동과 영향을 명확히 구분하기 어렵다. 따라서 본 연구에서는 국가와 도시를 하나의 스케일로 분석한다. 다만 분석 과정에서 두 스케일의 영향이 구분되는 경우에는 이를 구분해 논의한다.

먼저 인도네시아의 뚜렷한 지역 간 격차는 가사노동자의 자카르타 유입을 촉진하는 핵심 요인으로 작용한다. 지역별 최저임금의 차이는 이를 상징적으로 보여주는데, 자카르타의 최저임금은 가사노동자의 주요 출신 지역인 반튼(Banten)

과 서부 자바(Jawa Barat)에 비해 약 두 배 수준에 이른다.[3] 가사노동자는 법적 최저임금의 적용을 받지 않는 비공식 노동자이지만, 지역별 비공식 노동 임금의 차이는 대체로 최저임금 격차에 비례하기 때문에 자카르타에서 기대할 수 있는 소득 기회 수준은 비수도권 지역보다 상대적으로 높게 형성된다. 이러한 구조적 조건에서 교육이나 기술 자본이 제한적인 여성들에게 자카르타의 가사 노동은 불안정하고 저임금이라는 한계에도 불구하고, 비수도권 지역의 노동 기회에 비해 현실적인 선택지로 수용된다. 이처럼 비수도권 출신 여성들이 열악한 조건에서 자카르타로 이주해 노동하는 현실은 가사노동자를 보호의 대상, 즉 피후견인으로 위치시키며 동등한 계약 주체라는 인식을 어렵게 만든다. 이러한 상황은 가사노동자의 협상력을 약화시키는 한편, 고용인이 연민에 기반해 자발적인 도움을 제공하도록 유도하기도 한다.

한편, 최근 자카르타에서는 여성의 경제활동 증가가 가사 노동의 외주화를 촉진하는 동시에, 여성 노동에 대한 사회적 인식을 변화시키고 있다. 금전적 보상이 여성의 노동에 점차 일반화되면서, 임금 계약 관계를 직접 경험한 여성 고용인은 외주화된 가사 노동을 단순한 도움이나 부차적 노동이 아니라 전문적인 계약 노동으로 인식하는 경향을 보인다. 특히, 가사노동자와 고용인의 관계가 주로 여성 간 관계라는 점에서 이러한 변화는 가사 노동에 대한 인식에 직접적으로 작용한다.

> 그녀(가사노동자)의 나이가 많아서 엄마처럼 느껴져요. 요리도 잘하고요. … 저도 일을 하고 월급을 받다 보니, 월급의 중요성을 알고 있어요. (가사노동자의) 계좌가 없어서 현금으로 (월급을) 주고 있는데, 바쁘면 현금을 준비하는 걸 잊을 때도 있어요. 그렇지만, 최대한 지급일을 놓치지 않으려고 해요.
>
> (면담 답변 3; 고용인; 2024/07/31)

이 면담 답변은 자카르타에서 임금 노동을 하는 여성 고용인의 경험을 보여

[3] 지역별 차등 최저임금제를 실시하는 인도네시아에서 2025년 기준 자카르타의 최저임금은 539만 6,760루피아(Rupiah)이며, 인접 지역인 반튼과 서부 자바의 최저임금은 각각 290만 5,119루피아, 219만 1,232루피아이다.

준다. 응답자는 가사노동자를 여전히 사적 존재('엄마')로 인식하면서도, 동시에 정당한 임금을 지급해야 하는 공식 계약 노동자로 점차 인식하고 있다. 이러한 변화는 여성 고용인의 경제활동 경험에서 비롯된 것으로, 여성의 임금 노동 참여 확대가 가사 노동에 대한 인식 전환을 매개하는 과정을 잘 드러낸다.

또한 최근 자카르타의 지대 상승으로 신규 주택의 크기가 축소되면서, 가사 노동 계약은 입주형에서 출퇴근형으로 점차 전환되고 있다. 이러한 변화는 자카르타의 비공식적 도시 인프라와 맞물려 작동한다. 극심한 교통 체증과 제한된 대중교통망 속에서 오토바이 택시와 미니버스와 같은 비공식 교통수단, 저렴한 식사를 제공하는 노점, 그리고 열악하지만 비용이 낮은 비공식 주거 시설은 출퇴근형 가사 노동을 가능하게 하는 핵심 기반이다. 물론 이러한 비공식 인프라는 불안정성과 위험을 내포하지만, 동시에 비공식·저임금 노동자의 생계를 유지하게 하는 실질적 자원으로 작동한다. 이처럼 입주형에서 출퇴근형으로의 전환은 가사노동자와 고용인 간의 일상적 접촉과 유대를 약화시키며, 비공식적 돌봄레짐의 주요 특징이었던 사적이고 친밀한 관계의 약화를 통해 돌봄레짐의 부분적인 공식화를 촉진하고 있다.

이처럼 자카르타 돌봄레짐은 비공식성을 주요 구조적 배경으로 유지해 왔으나, 최근 국가 및 도시 지역 차원의 구조적 변화로 사적이고 친밀한 관계가 약화되면서 부분적인 공식화가 진행되고 있다. 이러한 변화 과정에서 비공식적 돌봄 노동의 문제가 가시화되고 사회적으로 공론화됐으며, 이에 따라 계약 관계와 가사노동자의 불안정성을 해소하기 위해 가사노동자 권리보장법안 제정과 같은 공식화를 요구하는 운동이 전개됐다. 그러나 돌봄 노동의 공식화에 대한 필요성과 정당성이 인정받고 있음에도 불구하고, 2000년대 초반 공식화 운동이 등장한 이후 현재까지 가사 노동의 제도적 공식화라는 목표는 여전히 실현되지 못하고 있다.

공식화가 지연되는 주요 원인은 인도네시아 사회의 비공식 노동에 대한 구조적 의존과 이에 기반한 경제적 부담 담론에 있다. 가사 노동이 공식 노동으로 편입될 경우 임금과 복리후생의 표준화로 고용인의 부담이 증가하고, 이러한 변화가 다른 비공식 노동 부문으로 확산될 수 있다는 우려가 공식화 반대 논리로 작동한다. 또한 정치 구조가 고용인의 이해관계를 중심으로 형성되어 있어, 비공

식 노동자인 가사노동자의 목소리는 제도 정치에서 충분히 반영되지 못하고 있으며, 이는 공식화 지연의 중요한 요인으로 작용한다.

> 국회에서는 이 문제(공식화)를 정치적 문제가 아니라 개인적 문제로 여깁니다. 따라서 정당 차원에서 이 문제에 대응하지 않습니다. 개별 국회의원이 지지하고 있습니다. … 정당에서는 이 법안(권리보장법안)이 매력적인 법안이 아니라고 생각합니다. 선거에서 득표를 위해 유리한 법안이라고 생각하지 않습니다. 그리고 국회의원은 (가사노동자를) 다섯 명씩 고용한 고용인이기도 합니다. … 이 법안은 특정 집단이나 개인의 문제로 인식합니다. … 가사노동자는 (정당과 국회의원에게) 중요한 사람이 아닙니다.
>
> (면담 답변 4; 공식화 운동 활동가; 2023/07/08)

위 공식화 운동 활동가의 면담 답변에서는 돌봄 노동 문제가 제도 정치권에서 공식 의제가 아닌 사적이고 부차적인 문제로 치부되며, 공식화 요구가 수용되지 않는 상황을 잘 보여준다. 즉, 국가와 지역의 정치 구조가 공식화 지연의 맥락으로 작동하고 있음을 시사한다.

이상의 논의를 종합하면, 인도네시아와 자카르타의 구조적·제도적 조건에서 자카르타 돌봄레짐은 전반적으로 비공식성을 유지하는 가운데, 비공식적 관계의 약화를 통해 부분적인 공식화가 진행되고 있으나, 제도적 차원의 공식화는 여전히 실현되지 않고 있다.

3. 글로벌 돌봄 노동 이주

자카르타 돌봄레짐은 나아가 글로벌 돌봄 노동 이주의 영향을 받는다. 최근 인도네시아는 글로벌 돌봄 노동 이주에서 주요 송출국으로 자리잡고 있다. 해외 노동 이주는 일정한 교육·기술 수준과 초기 비용을 요구하는 진입 장벽이 존재하지만, 이를 통해 기대할 수 있는 경제적 기회는 이러한 제약을 상당 부분 상회한다. 이로 인해 다수의 가사노동자는 국내 고용을 넘어 해외 취업을 선호하게 되며, 이러한 기대와 선택은 자카르타 돌봄레짐의 재구성에도 중요한 영향을 미친다.

> 지역에서 보면, 해외로 갈 수 있는 노동자와 그렇지 못한 노동자로 나뉘어요. 자격 조건을 갖춘 사람은 대부분 해외로 가고 싶어해요. 자카르타로 이주하는 것도 가족과의 결별을 의미하거든요. 그러니까 큰 차이는 없죠. 이주를 결심하면 되도록 해외로 가려고 해요. … 비용은 큰 문제가 아니에요. 대행기관은 처음에 약간의 금액만 받고, 나머지 금액은 나중에 가사노동자가 해외에 취업해서 돈을 벌면 받아요.
>
> (면담 답변 5; 노동 전문가; 2023/01/10)

위 노동 전문가의 면담 답변은 해외 이주 노동이 인도네시아 가사노동자에게 선망의 선택지로 자리 잡았음을 보여준다. 해외 이주 노동자의 송금은 인도네시아 경제에서 점차 중요한 비중을 차지하고 있다. 이에 따라 인도네시아 당국은 경제적·인도주의적 이유에서 해외 노동자 보호를 강화해 왔으며, 대표적으로 2014년「해외 노동자 보호법(Undang-Undang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia)」을 제정했다. 이러한 제도적 조치는 해외 이주 노동자의 권리와 지위를 보장하고자 하는 것이며, 사회 전반에서 이주 노동자에 대한 인식을 변화시키는 계기가 됐다. 특히 해외 이주 노동자 가운데 돌봄 노동자가 다수를 차지한다는 점에서, 돌봄 노동이 단순한 사적 역할이 아니라 경제적 가치를 지닌 노동이라는 인식이 형성됐고, 이는 국내에서도 가사 노동을 전문적인 임금 계약 노동으로 인식하는 경향의 확산으로 이어졌다. 나아가 해외 이주 노동자에 대한 제도적 보호는 국내 가사노동자 역시 향후 공식적으로 보호받을 수 있을 것이라는 기대를 형성했다.

그러나 해외 이주 노동자 보호 강화와는 달리, 국내 가사노동자에 대한 제도적 조치는 여전히 미진하다. 이 같은 상반된 현실은 국내 가사노동자에 대한 차별적 인식을 오히려 선명하게 드러낸다. 공식화 운동 활동가들은 자카르타의 임금 계약 가사 노동이 직업군 자체에 대한 사회적 차별에 더해, 국내 노동이라는 이유로 추가적인 차별을 경험하는 이중적 구조에 놓여 있다고 지적한다. 이는 공식화 운동의 동력을 약화시키며 활동가들에게 좌절감을 안겨준다. 동시에 해외 이주가 점점 더 사회적 선망의 대상으로 자리 잡으면서, 국내에 머물러 노동하는 가사노동자들은 “해외에 가지 못한” 노동자로 인식되고, 스스로의 처지를 비관하는 경향이 강해진다. 이러한 자기인식은 노동 과정에서 협상력을 약화시키는 요인으로 작용한다.

> 국외 이주 노동자에 대한 보호법은 존재합니다. 그런데 국내 가사노동자 보호법은 없습니다. 그래서 '집 안'에서 무슨 일이 발생하는지 알 수 없습니다. 다른 국가에서 볼 때 이상하게 생각할 것입니다. 왜 국외 이주 노동자에 대한 보호법은 있는데, 국내 노동자에 대한 법은 없나요?
>
> (면담 답변 6; 공식화 운동 활동가; 2023/01/06)

위 공식화 운동 활동가의 면담 답변에서는 국내 가사노동자가 해외 이주 노동자에 비해 차별적 보호를 받는 현실이 강조되며, 이러한 구조가 공식화 운동에 사기 저하를 초래함을 보여준다.

이처럼 해외 이주 노동은 돌봄레짐 공식화에 대한 기대를 확산시키는 한편, 국내 가사 노동의 차별적 구조를 드러내고 강화하는 이중적인 효과를 낳고 있다. 즉, 해외 이주 노동의 확대는 돌봄 노동의 가치와 보호 필요성을 사회적으로 환기하지만, 동시에 국내 가사노동자의 열등한 위치를 더욱 공고히 하며 제도적 불평등을 재생산하는 양면성을 보여준다.

V. 논의: 자카르타 돌봄레짐의 다중스케일적 재구성

이상의 논의를 종합하면, 자카르타의 돌봄레짐은 여전히 비공식성이 지배적인 특징으로 존재하는 가운데 점진적이고 부분적인 공식화가 진행되고 있다. 이 과정에는 다층적 요인이 작동하며, 본 연구는 세 가지 층위에 주목했다. 첫째, 돌봄 공간으로서의 고용인의 집, 둘째, 인도네시아와 자카르타의 구조적 맥락, 셋째, 글로벌 돌봄 노동 이주이다. 이 세 층위는 상호작용하며 자카르타 돌봄레짐에서 비공식성과 공식화가 재구성되는 과정에 영향을 미치고 있다.

우선, 돌봄 공간으로서의 고용인의 집은 사적이고 친밀한 공간으로, 비공식적 관계와 관행이 형성·작동하는 핵심 요인이다. 이 과정에서 전통적인 후견–피후견 관계가 여전히 중요하게 기능한다. 그러나 최근 자카르타 주택 규모가 축소되면서 입주형 고용이 감소하고 출퇴근형 고용이 확산되는 현상은 사적·비공식적 돌봄 노동 계약 관계를 약화시키는 요인으로 작용한다. 다음으로, 인도네시아와 자카르타의 구조적 맥락은 비공식성을 강화하는 토대가 된다. 지역 격차와

자카르타의 비공식적 도시 인프라는 비공식 노동 이주와 정착을 촉진하고, 비공식 노동 및 돌봄 노동에 대한 차별적 인식과 경제 구조는 제도적 공식화를 제약하는 결정적 요인이다. 반면, 최근 여성 및 돌봄 노동에 대한 사회적 인식의 변화는 임금 기반 가사 노동의 전문화와 공식화를 촉진하는 동인으로 작동하고 있다. 마지막으로, 글로벌 돌봄 노동 이주의 증가는 국내 돌봄 노동에 대한 인식을 전문직 노동으로 전환시키는 효과를 가져오면서도, 동시에 이중적 차별 구조를 드러낸다.

이처럼 다층적인 요인이 교차하면서 자카르타 돌봄레짐은 비공식성을 유지하는 동시에 점진적이고 부분적인 공식화 과정을 겪고 있다. 기존 돌봄 노동 논의에서는 비공식성이 불안정성으로 이어지며, 공식화를 통해 양질의 노동이 보장된다는 선형적 전제를 공유해 왔다. 그러나 본 연구의 분석에 따르면 이러한 도식은 자카르타의 현실을 충분히 설명하지 못한다.

비공식 돌봄레짐은 분명 불안정성을 내포하지만, 동시에 계약 당사자인 고용인과 가사노동자 모두에게 이익이 되는 호혜적 관계로도 이어진다. 고용인의 경우, 비공식 고용을 통해 상대적으로 저렴한 비용으로 가사 노동을 외주화할 수 있으며, 이를 통해 고용인의 기대와 이익이 실현된다. 한편 비수도권 출신 가사노동자에게 비공식적 계약은 사회경제적 조건을 개선할 수 있는 현실적인 기회로 작용한다. 공식 노동 계약에 접근하기 어려운 상황에서, 가사노동자는 비공식적 돌봄 노동 계약을 통해 자신의 기대와 이익을 실현하며, 사적이고 친밀한 관계 속에서 고용인으로부터 다양한 혜택을 제공받기도 한다. 또한 가사노동자는 법적·제도적 구속력이 약한 계약 관계에서 필요에 따라 비교적 용이하게 고용 관계를 종료할 수 있다. 이러한 호혜성은 위계적 관계에서 고용인이 일방적으로 혜택을 제공하고 가사노동자가 수동적으로 이를 수용하는 방식이라기보다, 상호 의존적 관계에서 일정한 자율성을 바탕으로 각자의 이익과 기대를 조정하는 관계로 이해할 수 있다. 이처럼 비공식적 고용 관계는 구조적으로 불안정성을 내포하지만, 고용인과 가사노동자가 오랜 시간에 걸쳐 축적해 온 일상적이고 유연한 실천을 통해 대체로 호혜적인 방식으로 유지된다.

한편 공식화 요구는 비공식적 돌봄레짐에서 발생하는 다양한 문제와 불안정성을 완화할 것으로 기대되지만, 그것이 곧바로 양질의 노동을 보장하는 것은

아니다. 제도적 조건과 관계적 조건이 모두 충족되는 이른바 '완전한 공식화'는 현실적으로 실현 가능성이 낮다. 특히 자카르타 사례에서처럼 관계적 조건만 부분적으로 재편되고 제도적 조건이 충분히 뒷받침되지 않는 '부분적 공식화'는, 기존의 비공식성이 완화되기보다 오히려 새로운 형태의 불안정성을 초래할 가능성이 크다.

예컨대 출퇴근형 계약으로의 전환은 기존의 사적이고 친밀한 고용 관계를 약화시키는 방향으로 부분적인 공식화를 촉진한다. 그러나 제도적 기반이 충분히 마련되지 않은 상태에서 이러한 변화는 공식적 대우와 보상이 충분히 보장되지 않은 채, 기존 비공식 관계 속에서 기대할 수 있었던 고용인의 호의와 혜택을 약화시키고 갈등을 심화시키는 결과로 이어질 수 있다. 실제로 많은 자카르타 가사노동자들은 이러한 이유로 경직된 공식화 요구나 부분적 공식화에 대해 우려하거나 반대하는 입장을 보인다.

> 제 고용인은 그렇게 나쁜 사람이 아니에요. … 거기(공식화 운동)에 가면 무엇을 얻을 수 있나요? 남편이 (공식화 운동 참여를) 반대해요. … 지금 임금에 만족해요. 최저임금을 줘야 한다면 제 고용인은 저를 해고할 거예요.
>
> (면담 답변 7; 가사노동자; 2023/07/01)

이 답변은 가사노동자가 공식화에 대해 우려를 표하는 이유를 잘 보여준다. 가사노동자는 비공식적 계약 관계에서 고용인과 비교적 원만한 관계를 형성·유지해 왔으며, 공식화를 고용인을 부당하게 비판하는 요구로 인식하는 경향이 있다. 이로 인해 공식화가 고용인과의 갈등을 초래하거나, 제도적 부담 증가로 인해 오히려 고용 기회가 축소될 가능성을 우려한다. 즉, 일부 가사노동자에게 공식화는 양질의 노동을 보장하는 과정이라기보다 새로운 불안정성을 초래할 수 있는 과정으로 받아들여진다.

아래 도식은 본 연구의 주요 분석 결과를 요약한다. 도식은 돌봄 공간, 국가 및 지역, 글로벌 돌봄 노동 이주라는 세 가지 스케일이 돌봄레짐의 비공식성과 공식화가 재구성되는 과정에 각각 어떠한 방식으로 작용하는지를 보여준다. 이를 통해 비공식성과 공식화가 단선적으로 불안정성과 양질의 노동으로 대응되

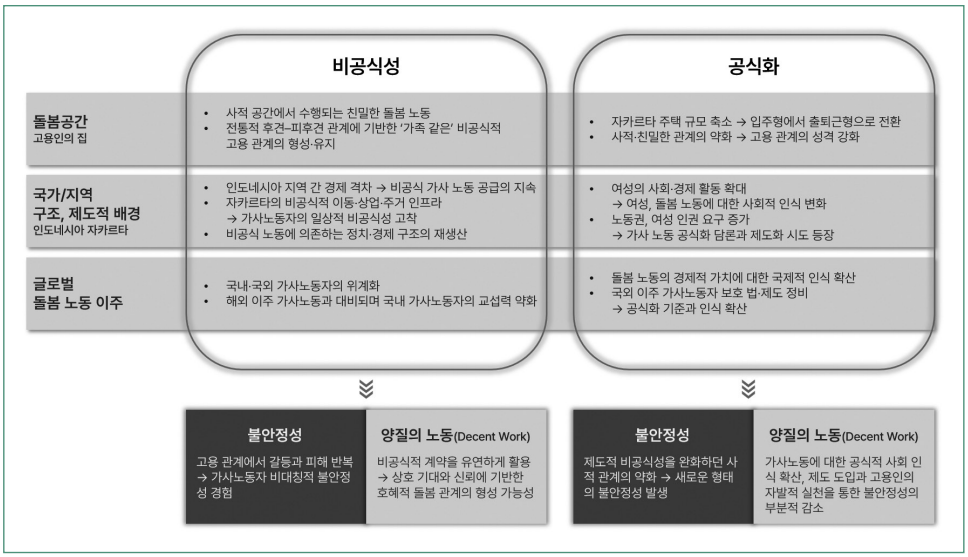

그림 1 연구 결과 요약: 자카르타 돌봄레짐의 다중스케일적 재구성

는 것이 아니라, 서로 다른 스케일과 맥락 속에서 불안정성과 양질의 노동이라는 상반된 결과를 동시에 산출하는 과정을 시각적으로 설명한다.

본 연구의 분석 결과에 따르면, 자카르타 돌봄레짐의 재구성은 비공식성에서 공식화로 이행하는 선형적 경로로 설명될 수 없다. 비공식성과 공식화는 각각 불안정성과 양질의 노동으로 일대일 대응하는 관계가 아니라, 돌봄 노동의 조건 속에서 불안정성과 호혜성을 동시에 산출하는 상호 교차적 과정으로 작동한다. 돌봄 노동의 구체적 조건은 이러한 상호작용이 전개되는 다층적 맥락 속에서 복합적으로 형성된다.

이러한 분석은 돌봄 노동 논의에서 공식화를 불안정성 해소와 양질의 노동으로 이어지는 단선적 경로로 전제해 온 기존 논의를 비판적으로 확장한다. 본 연구는 비공식성과 공식화가 돌봄 노동 조건을 규정하는 핵심적인 구조적 배경이라는 점에서는 기존 논의의 연장선에 위치하지만, 이 둘의 관계가 당위론적으로 상정된 단선적 과정이 아님을 경험적으로 제시함으로써 돌봄 노동의 구조적 배경을 보다 입체적으로 이해할 수 있는 이론적 시각을 제안한다.

이와 같은 비판적 확장은 다중스케일적 접근을 통해 가능했다. 돌봄 공간이

라는 미시적 차원, 국가·지역의 제도적·구조적 맥락, 그리고 글로벌 돌봄 노동 이주라는 초국가적 차원의 교차와 그 상호작용을 분석함으로써, 돌봄 노동의 (비)공식성을 다층적이고 과정적인 현상으로 파악할 수 있었다. 나아가 이러한 이론적 확장은 돌봄레짐에 대한 정책적 대안 모색과 현장 중심의 실천 논의로 이어질 수 있는 가능성을 제공한다.

VI. 결론

본 연구는 자카르타 임금 계약 가사 노동을 사례로, 다중스케일 관점에서 돌봄레짐의 재구성과 그 의미를 분석했다. 분석 결과, 자카르타 돌봄레짐은 비공식성이 지배적인 특징으로 존재하지만, 최근 공식화 운동과 다양한 요인의 영향을 받아 점진적이고 부분적인 공식화가 이뤄지고 있다. 이 과정에는 돌봄 공간으로서의 고용인의 집, 인도네시아와 자카르타의 구조적 맥락, 그리고 글로벌 돌봄 노동 이주라는 다층적 스케일이 중첩적으로 작동하고 있다.

기존 돌봄 노동 논의는 비공식성을 곧 불안정성으로 규정하고, 공식화를 양질의 노동으로 가는 경로로 제시해 왔다. 자카르타의 현실 역시 비공식적 관계에서 갈등과 불평등이 발생하고, 이를 해소하기 위한 대안으로 공식화를 요구하는 목소리가 제기된다는 점에서 이러한 논의를 일정 부분 재현한다. 그러나 동시에, 비공식성은 사적이고 친밀한 관계 속에서 호혜성을 형성하기도 하며, 제도적 기반이 뒷받침되지 못하는 부분적 공식화는 오히려 이러한 호혜성을 약화시키고 새로운 형태의 불안정성을 낳을 수 있다. 따라서 자카르타 돌봄레짐의 구조적 재구성은 단순한 선형적 도식으로 설명될 수 없으며, 불안정성과 호혜성이 교차하는 복합적 과정으로 이해해야 한다.

이러한 관찰은 다중스케일적 접근의 유효성을 보여준다. 돌봄 공간, 국가·지역의 구조, 글로벌 이주라는 서로 다른 층위를 함께 분석함으로써, 돌봄레짐의 재구성이 다층적 맥락 속에서 이루어진다는 점을 드러낼 수 있었다. 이론적으로 본 연구는 기존 돌봄 노동 논의가 전제해온 단선적 도식을 비판적으로 확장하며, 돌봄 노동을 둘러싼 조건을 다층적이고 과정적인 현상으로 파악할 필요성을

제기한다.

나아가 이러한 시각은 정책적·실천적 함의를 갖는다. 돌봄 노동의 문제를 제도적 공식화만으로 해결하려는 접근은 지역적 맥락과 관계적 조건을 충분히 반영하지 못한다는 점에서 현실적인 한계를 지닌다. 이에 따라 지역과 역사적 맥락을 고려하는 동시에, 제도적 조건과 관계적 조건을 균형 있게 조율하는 보다 세심한 정책 설계가 요구된다. 특히 가사노동자의 사회적 권리를 보장하는 한편, 고용인–노동자 관계에서 형성되는 돌봄의 친밀성과 호혜성을 어떻게 제도적으로 조정할 것인지는 향후 정책 논의에서 핵심적으로 다뤄져야 할 과제이다. 이 연구의 결과는 한국 사회에서 인구 구조 변화에 따른 돌봄 노동의 위기와 이주 노동을 통한 대응이 비용·편익의 관점이나 공식화 논리를 중심으로 논의되는 상황에서 돌봄 노동 문제에 대한 논의를 보다 구체화하고 맥락화하는 데 기여한다.

마지막으로 본 연구의 목표 및 접근과 관련해 제기될 수 있는 몇 가지 오해에 대해 명확히 할 필요가 있다. 본 연구는 돌봄 노동의 (비)공식성을 단선적으로 이해해 온 기존 논의를 비판적으로 검토했지만, 이는 비공식성으로 인해 발생하는 문제를 축소하거나 공식화의 필요성을 부인하려는 의도는 아니다. 돌봄 노동의 공식화는 노동 관계의 안정성과 노동자의 권리 보장을 위해 여전히 중요한 과제이다. 다만 본 연구는 공식화가 단일한 해법으로 제시될 경우, 돌봄 노동이 수행되는 구체적 공간과 관계, 그리고 지역적 맥락이 충분히 고려되지 못할 수 있다는 점을 지적하고자 했다.

또한 본 연구는 돌봄 노동 구조가 재구성되는 과정을 분석하면서 다중스케일 접근의 분석적 유용성을 강조하지만, 이를 단일 스케일 분석을 비판하거나 그 유용성을 부정하려는 의도로 제시하지 않는다. 연구의 목표와 사례의 성격에 따라 특정 스케일에 집중한 분석은 돌봄 노동이 실제로 작동하는 방식과 의미를 보다 정밀하게 드러낼 수 있다. 또한 단일 스케일 중심 연구가 축적되면 다중스케일 접근을 위한 중요한 경험적·분석적 기반이 형성될 수 있다. 이러한 점에서 단일 스케일 분석과 다중스케일 접근은 서로 대립하기보다 상호보완적 관계에 있다.

투고일: 2026년 2월 11일 | 심사일: 2026년 3월 12일 | 게재확정일: 2026년 3월 31일

참고문헌

박배균. 2009. “초국가적 이주와 정착을 바라보는 공간적 관점에 대한 연구: 장소, 영역, 네트워크, 스케일의 4가지 공간적 차원을 중심으로.” 『한국지역지리학회지』 15(5): 616-634.

박준영. 2022. “국제 이주자 경제 활동의 관계적 스케일: 다단계 판매업에 참여하는 중국계 이주자를 중심으로.” 『도시연구』 21: 11-44.

_____. 2025. “자카르타 돌봄 노동 구조의 재구성에서 가사노동자의 은닉대본.” 『동아연구』 44(2), 39-74.

박준영·조규린·최태수. 2023. “인도네시아 가사노동자 권리보장운동과 제도-타협 실천.” 『동남아시아연구』 33(4): 201-244.

이현옥. 2016. “동아시아 맥락에서의 돌봄레짐 변화와 이주의 여성화.” 『경제와 사회』 110: 239-269.

황진태·정현주. 2015. “페미니스트 공간연구에 다중스케일적 접근 접목하기: 여성운동연구를 중심으로: 여성운동연구를 중심으로.” 『대한지리학회지』 50(1): 123-139.

Addati, Laura. 2021. “Transforming care work and care jobs for the future of decent work.” *International Journal of Care and Caring* 5(1): 149-154.

Austin, Mary. 2022. “Activist Styling: Fashioning Domestic Worker Identities in Indonesia.” *International Quarterly for Asian Studies (IQAS)* 53(1): 25-51.

Bachtiar, Palmira Permata, and Riwanto Tirtosudarmo. 2017. “From domestic workers to care workers, understanding the dynamics of Indonesia’s overseas labour mobility.” *Asia Pacific Journal of Social Work and Development* 27(3-4): 142-158.

Bastari, Gema R. 2018. “Domestic Worker, Transnational Advocacy and the State of Exception: A Case Study on The Advocacy of Domestic Worker’s Rights in Indonesia.” *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review* 3(1): 37-54.

Bettio, Francesca, and Janneke Plantenga. 2004. “Comparing care regimes in Europe.” *Feminist economics* 10(1): 85-113.

Brenner, Neil. 2001. “The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration.” *Progress in Human Geography* 25(4): 591-614.

Chan, Y. W., & Piper, N. 2024. “Home-bound precarity: home violence on return

Indonesian migrant domestic workers." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 50(20): 5029-5044.

Duffy, Mignon. 2005. "Reproducing Labor Inequalities: Challenges for Feminists Conceptualizing Care at the Intersections of Gender, Race, and Class." *Gender & Society* 19(1): 66-82.

Elmhirst, Rebecca. 2003. "'Learning the ways of the Priyayi': Domestic servants and the mediation of modernity in Jakarta, Indonesia." in Momsen. J. H., ed. *Gender, migration and domestic service,* 237-257. London: Routledge

England, Paula, Michelle Budig, and Nancy Folbre. 2002. "Wages of Virtue: The Relative Pay of Care Work." *Social Problems* 49(4): 455-473.

Folbre, Nancy. 2006a. "Demanding Quality: Worker/Consumer Coalitions and "High Road" Strategies in the Care Sector." *Politics & Society* 34(1): 11-32.

_____. 2006b. "Measuring Care: Gender, Empowerment, and the Care Economy." *Journal of Human Development* 7(2): 183-199.

Herlofson, Katharina, and Martina Brandt. 2019. "Helping older parents in Europe: the importance of grandparenthood, gender and care regime." *European Societies* 22(3): 390-410.

Hult, Marja, Marjo Ring, Heta Siranko, and Mari Kangasniemi. 2024. "Decent and Precarious Work Among Nursing and Care Workers: A Mixed-Method Systematic Review." *Journal of Advanced Nursing* 81(6): 2913-2928.

ILO (International Labour Organization). 2011. Decent Work for Domestic Workers. Geneva: ILO

ILO. 2018. *Toward a Better Estimation of Total Population of Domestic Workers in Indonesia*. Suhaimi, U., and Farid, M. N. (Ed.). Jakarta: ILO Jakarta Office.

Krasner, Stephen D. 1982. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables." *International organization,* 36(2): 185-205.

Kusumastuti, Ayu. 2023. "Do Indonesian Migrant Domestic Workers Engage With Homeland Politics?." *Global: Jurnal Politik Internasional* 25(2): 164-199.

Massey, Doreen. 2004. "Geographies of Responsibility." *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 86(1): 5-18.

Ntaflou, Ekaterini. 2021. "Informal Care Regimes: the Case of Rural Greece." *Open Journal of Social Sciences* 9: 352-363.

Peterie, Michelle, and Alex Broom. 2024. "Conceptualising Care: Critical Perspectives on Informal Care and Inequality." *Social Theory & Health* 22(1): 53-70.

Raustiala, Kal, and David G. Victor. 2004. "The Regime Complex for Plant Genetic Resources." *International Organization* 58(2): 277-309.

Razavi, Shahra, and Silke Staab. 2010. "Underpaid and Overworked: A Cross-National Perspective on Care Workers." *International Labour Review* 149: 407-422.

Smith, Neil. 2012. "Homeless/Global: Scaling Places." in Smith, N., Bird, J., Curtis, B., Putnam, T., Robertson, G., and Tickner, L. ed. *Mapping the futures,* 87-120. London: Routledge.

Tandos, Rosita, Runping Zhu, and Richard Krever. 2022. "The Protection and Empowerment of Indonesian Female Migrant Domestic Workers: Proposals from a Multi-stage Analysis." *Asian Journal of Women's Studies* 28(2): 205-227.

Winarni, Luh N. 2018. "Protection of Domestic Workers in Indonesian Legal System." *International Journal of Business, Economics, and Law* 15(2): 47-60.

Abstract

The Multi-Scalar Reconfiguration of the Care Regime: (In)Formality in Paid Domestic Work in Jakarta

Junyoung Park Seoul National University

This study examines the multi-scalar reconfiguration of the care regime surrounding paid domestic work in Jakarta, Indonesia. Jakarta contains the highest concentration of the country's supply of and demand for paid domestic work, the present study conceptualizes domestic work as a form of care work. A care regime is defined as referring to the processes through which informality and formalization—the structural conditions of care work—are constituted and transformed through the perceptions and practices of key care actors. The study adopts a multi-scalar analytical framework encompassing the care space, national and local institutional contexts, and the transnational dynamics of global care labor migration. The analysis shows that Jakarta's care regime is predominantly characterized by institutional and relational informality, while gradual processes of formalization are unfolding through institutional changes, shifting social perceptions, and labor market restructuring across scales. Contrary to existing scholarship that treats informality as a primary source of precarity and formalization as a normative remedy, this study demonstrates that (in)formality in care work does not correspond linearly to labor conditions such as precarity or decent work but is reconfigured in contextual and complex ways. These findings extend our theoretical understanding of (in)formality in care work and call for more nuanced approaches to formalization in

care labor policy.

Keywords | Indonesia, Jakarta, Care regime, Domestic work, Informality, Multi-scalar analysis, Precarity