

가사돌봄분야 외국인력 도입의 문제점과 가사근로자법 안착을 위한 과제

최영미_한국노총 전국연대노조 가사돌봄서비스지부 위원장

목 차

I. 들어가며

II. 가사근로자법 제정 및 경과

1. 가사근로자법의 개요
2. 가사근로자법을 통해 시작된 변화

III. 가사돌봄분야 외국인력 도입 시도와 문제점

1. 외국인력 도입 이슈의 경과
2. 외국인력 도입 시도의 문제점
3. 외국의 사례와 문제점

IV. 가사근로자법 안착을 위한 정책과제와 노동조합의 역할

요 약

서울시장과 대통령에 의해 촉발된 가사서비스분야에 대한 낮은 인건비의 외국인력 도입 이슈가 큰 논란을 불러일으키고 있다. 고용노동부는 그동안의 입장에서 선회하여 올해 하반기 시범사업 실시를 기정사실화하고 있다. 그런데 이 문제는 그동안 사회적 문제가 되어 온 이주노동자의 인권상황, 기업 기반 제조업 등과 달리 가정내 서비스이자 직간접 대인돌봄으로써 의사소통과 문화의 동질성이 중요하다는 가사서비스의 특성, 중고령 내국인 여성노동자들의 중요한 일자리로 역할하고 있다는 점 등 여러 가지 문제가 연계되어있다. 더구나 2021년 가사근로자 고용개선법이 제정되면서 70여 년 간 비공식노동으로 존재했던 가사노동자들의 무권리상태가 본격적으로 사회적 관심을 받게 되고 공식적인 임노동관계가 구축되는 시기이기 때문에 그 정책효과를 면밀히 검토해야 한다. 관련 단체들과 연구자들은 가사근로자법을 안착시켜 노동환경을 개선함으로써 현재 그리고 미래의 내국인 고용을 안정, 확대시키는 것이 최우선 과제라는 데 입장을 같이하고 있다.

이 글에서는 이러한 관점에서 가사근로자법의 개요와 시행 이후 변화를 개관한다. 이어 외국인력 도입 이슈의 경과와 국내에 미치는 문제점, 외국 사례에서의 문제점을 간단히 살펴본다. 외국인력 도입 옹호론자들이 내세우는 저출산 대책, 최저임금 이하의 저임금 지급은 이미 효과가 없거나 부당하다는 것이 밝혀졌다. 2021년 홍콩은 세계 1위의 저출산국가였고(합계출생률 0.75. 한국은 0.81), 싱가포르의 여성경제활동참가율은 2021년 64.2%에 불과하다. 두 나라 모두 민간 중개업체의 불법 과다 수수료, 부적절한 식사 제공, 언어적·신체적·정신적 학대와 성폭력, 열악한 거주환경과 무분별한 업무지시로 인한 사건사고가 문제가 되고 있다. 가사노동자에게만 더 낮은 최저임금을 적용하는 홍콩의 이중 최저임금제, 국내 출산을 막기 위한 막기 위한 싱가포르의 임신 검사는 대표적인 인권침해로 국제적 비난을 사고 있다.

마지막으로 정부의 정책과제와 노조의 역할을 간단히 정리했다. 정부는 가장 먼저 가사근로자법을 안착시키고 인증기관을 활성화하여 가사서비스 노동시장을 공식화해야 한다. 이를 위해 먼저 지자체의 가사서비스 지원사업을 국가사업으로 확대하고 가사근로자법을 적용해 고용의 질을 향상시켜야 한다. 가사서비스 전문자격증제도의 도입과 공동훈련센터를 구축하여 인력의 질을 향상시켜야 한다. 인증기관에 대한 적극적 재정 지원, (준)고령 가사노동자들에 대한 건강보험료 지원과 실업급여 적용이 필요하다. 나아가 가사근로자법에 포괄되지 못하는 가사노동자들을 위해서는 특수고용종사자를 대상으로 확대되고 있는 근로복지서비스, 전국민고용보험제를 즉각 적용해야 하고, 근본적으로는 ILO 가사노동자협약을 비준해야 한다.

이러한 과제를 푸는 것이 노조의 역할이다. 노총은 이미 종사자가 100만 명을 넘어서고 있는 가사·돌봄영역을 전략의제로 삼아 예산과 인력을 배정하여 정책 수립 및 조직화에 전력을 다해야 한다. 가사근로자법이 일반 가사종사자까지 포괄할 수 있도록 개정작업에 나서고 ILO 가사노동자협약 비준을 핵심 요구로 포함시켜야 한다.

I. 들어가며

지난해 9월, 오세훈 서울시장의 국무회의에서 값싼 노동력의 외국인 육아도우미 도입정책을 건의했다. 구체적인 후속 발표가 없어 찻잔 속의 태풍으로 끝나는가 싶더니 올해 3월 21일 조정훈의원이 외국인 가사근로자에게는 최저임금 적용을 제외하는 ‘가사근로자 고용개선법’ 개정안을 발의¹⁾함으로써 가사서비스분야 외국인력 도입을 둘러싼 논란이 본격화되었다. 사회적으로 부정적 여론이 형성되고 있음에도 불구하고 5월에는 윤석열대통령이 직접 나서서 외국인 가사도우미 제도 도입 검토를 주문했다.

이에 따라 고용노동부의 입장도 선화하였다. 고용노동부는 그동안 언론에서 간헐적으로 외국인 도우미 도입이 거론될 때마다 가사서비스의 공식화 또는 가사근로자법 안착을 보면서 신중하게 검토할 문제라는 입장을 견지해왔다. 신문기사에 따르면 가까이는 2021년부터 외국인 가사도우미 도입 주장이 있어왔는데, 노동부는 당시 설명자료를 통해 비공식 가사·돌봄시장의 공식화 이후 인력수급 상황을 분석해서 추가적인 외국인력 허용 여부를 검토할 예정이라는 입장을 밝혔다. 2022년에는 저임금 외국인력 도입은 내국인 중고령 여성 일자리 잠식 및 근로조건 저하, 저임금으로 인한 외국인력 이탈 등의 우려가 있어 면밀하게 검토해야 하고, 특히 가정내 근무이기 때문에 일반 기업과 달리 추가적인 검토가 필요하며 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」(이하 가사근로자법)의 추이를 보아야 한다고 이야기했다. 하지만 올해 들어서는 일반고용허가제도 중 비전문취업(E9)비자제도를 통한 인력 도입, 가사근로자법상 제공기관 활용 등을 거론하며 하반기 시범사업 실시를 기정사실화하는 모습을 보이고 있다²⁾.

국민들의 여론도 들끓고 있다. 아이돌봄 비용이 너무 비싸고 믿을 만한 사람이 없다, 싱가포르에서 살아보니싼 값에 가사와 육아를 맡길 수 있어서 너무 좋다는 개인적 소감에서부터 문화가 다른데 외국인이 육아를 잘 할 수 있겠느냐, 우리나라 물가가 있는데 최저임금도 못받고 올 사람이 있겠느냐, 와봤자 더 높은 임금을 주는 데로 빠져나갈 것이다라는 부정론에 이르기

1) 조정훈의원은 21일 발의하고 22일 오전에 철회했다가 오후에 재발의하였다. 내용은 외국인 가사근로자는 최저임금법의 적용이 제외되는 ‘가사사용인’으로 간주하자는 것이다. 이 법안이 단순히 최저임금 적용 제외로 알려져 있지만 ‘가사사용인’ 문구를 넣음으로써 최저임금뿐 아니라 근로기준법의 적용 자체를 제외하고 있다.

2) 고용노동부 언론보도설명(2022.08.24.), 「매일경제 “육아비 치솟는데...외국인 도우미 도입 미적대는 정부” 기사 관련」(<https://www.moel.go.kr/news/enews/explain/enewsList.do>). 매일경제(2021.05.10.), “500만 맞벌이 비명에...외국인 가사도우미’ 검토 나섰다”; 매일경제(2022.8.23.), “육아비 치솟는데...외국인 도우미 도입 미적대는 정부” .

까지, 그리고 이주노동자 전반의 문제와 최저임금 적용 여부, 돌봄서비스의 특성상 서비스 질에 대한 논란, 인권문제에 이르기까지 이해관계자마다 다양한 의견이 폭포수처럼 쏟아져나오고 있다.

이 이슈를 둘러싼 최근의 공론화 토론회³⁾에서 연구자와 현장의 공통된 의견 가운데 하나는 가사근로자법 제정으로 막 시장규율이 생기고 있는 지금 가사근로자법의 안착과 이를 통한 내국인의 고용안정과 구직자 유입이 우선과제라는 것이었다.

따라서 이 글에서는 가사근로자법 시행 1년을 맞은 지금의 상황을 살펴보고 가사서비스 분야에서 외국인력 도입 시도의 문제점과 해결과제를 제기하고자 한다.

II. 가사근로자법 제정 및 경과

1. 가사근로자법의 개요

2021년 6월 16일 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」(이하 가사근로자법)이 제정되어 다음 해인 2022년 6월 16일부터 시행되었다. 막 1주년을 맞이한 이 법은 호출 노동이자 가정내 근무라는 특수성을 감안하면서도 종사자-이용자간 개인거래에서 나타나는 문제점을 해결하고자 ‘주15시간 이상의 근로시간’, ‘5인 이상 고용’, ‘법인사업자’를 전제로 종사자를 고용하는 기업을 정부가 ‘제공기관’으로 인증하여 지원하려는 것이다. 동법에서 규정한 ‘가사서비스’란 ‘가정내’에서 이루어지는 ‘세탁, 청소, 주방일과 가구 구성원의 보호, 양육 등 가정생활의 유지 및 관리에 필요한 업무’를 말한다. 가사돌봄, 아이돌봄이 대표적인 업무이며 종사자들은 흔히 가사도우미, 베이비시터라고 불리고 있다.

법의 핵심은 인증기관을 통한 가사근로자의 고용개선이다. 종사자들은 인증기관에 고용되어 근로계약을 통해 보호를 받는다. 이와 함께 가사서비스 이용자들은 인증기관을 통해 서비스의 품질과 종사자의 신원 등에 대한 신뢰성을 보증받을 수 있다.

2. 가사근로자법을 통해 시작된 변화

3) 고용노동부(2023.05.25), 「외국인 가사근로자 공개토론회」 자료집; 한국노총더불어민주당 전국노동위원회 노동존중실천단(2023.06.08), 「가사서비스 외국인력도입 문제점과 대응방안 토론회」 자료집 참조.

가사근로자법이 시행되면서 현장에서는 조금씩 변화가 나타나고 있는데, 이를 인증기관, 가사서비스 시장의 규율 형성, 지자체 조례 제정의 측면에서 살펴본다.

먼저 느리지만 인증기관들이 등장하기 시작했다. 6월 28일 현재 41개의 인증기관이 약 400명의 가사노동자를 고용하고 있다⁴⁾. 아직 고용 측면에서 효과를 측정하기는 어렵지만 2022년 12월 고용노동부의 조사에 따르면 인증기관 내 근로계약을 맺은 가사근로자들은 직업소개방식을 유지하는 가사종사자들에 비해 노동조건이 개선된 것으로 나타났다⁵⁾. 4대보험과 퇴직금이 보장되었고 인증기관이 배상보험에 의무가입함으로써 불의의 대인, 대물 사건사고에 대한 보호도 강화되었다⁶⁾.

이와 함께 가사근로자법은 점차 확대되는 공공시장에 규율을 부여하기 시작했다. 현재 우리나라의 돌봄 사회서비스는 노인장기요양이라는 사회보험방식의 보편적 제도를 제외하고는 바우처방식이 주를 이루고 있다. 국가 주도로 만들어진 산모신생아건강관리, 장애인활동지원, 아이돌봄서비스가 대표적이다. 가사돌봄서비스는 아직 국가 차원의 사회서비스로 도입되지는 않았지만 최근 주민들의 요구에 의해 지방정부 주도로 사업이 확대되고 있다. 성격도 다양해서 한부모가구와 같은 취약계층에서부터 저출산대책의 일환으로서 임산부 및 다자녀가정, 또 맞벌이가구에 이르기까지 지역의 특성과 지자체장 등의 의지에 따라 가사돌봄서비스가 제공된다. 문제는 노인요양과 바우처제도가 기본적으로 근로기준법을 적용해 최소한의 노동권을 보장하는 반면 지방정부의 가사지원사업들은 일정한 규율 없이 직업소개방식을 허용함으로써 종사자들이 여전히 사회안전망에서 배제되고 있다는 점이다. 이러한 환경에서 가사근로자법은 지자체 사업 참여요건을 인증기관으로 제한한다거나(경기도 양주·시흥) 사업 참여인력의 요건을 가사근로자법의 근로자로 규정(서울시)할 수 있게 하는 근거가 되었다. 곧 주민의 복리에 가려 노동자 보호라는 측면은 매우 취약했던 기초 지자체의 자체 사업에도 일정한 규율이 생기고 있는 것이다. 특히 서울

4) 정부인증 가사서비스 '가사랑'(https://www.work.go.kr/gsrnMain.do)

5) 고용노동부 보도자료(2023.2.15.)에 따르면 정부 인증기관 소속 "가사근로자"들의 임금과 노동시간은 해당 기관의 "가사종사자"들보다 안정적인 것으로 나타났다. 즉, 가사근로자들은 월 임금 137만원, 근로시간 89시간인데 비해 가사종사자들은 월소득 75만원, 근로시간 56시간이었다. 가사서비스가 상대적으로 종사자들이 원하는 만큼의 근로시간 선택이 가능하다는 측면에서 보면 이는 더 많이 일하는 생계형 노동자들이 근로계약을 통해 고용안정성을 높였다는 뜻이기도 하다.

6) 이뿐 아니라 법은 근로자를 위한 고충상담창구를 의무적으로 두도록 하고 있다. 지금은 상시 30인 이상의 근로자를 사용하는 사업장에만 노사협의회를 두게 되어 있는데 이 법에 따르면 5인 이상의 모든 기업이 고충상담창구를 두어야 하므로 노동자들의 자기옹호권을 강화하는 중요한 조항이다.

7) 2023년에 신규로 시작되는 임산부맞벌이·다자녀가정 대상 서울형 가사서비스사업이 이에 해당된다. 다만 단기간에 1만 3천 가구에 서비스를 제공해야 한다는 현실적 여건을 감안하여 직업소개 방식도 일부 인정하고 있다.

시의 경우 4시간 기본 근로시간 안에 30분의 휴게시간을 규정함으로써 법은 최저기준일 뿐 지자체의 의지에 따라 그 이상의 기준을 만들 수 있음을 보여주었다⁸⁾.

다음으로 광역 및 기초 지자체에서 조례가 만들어지기 시작했다. 조례는 잘 활용하면 생활권역에서 국민들이 법을 실감하게 만들고 법의 실효성을 높이는 중요한 기제이다. 2021년 「광주광역시 가사근로자 등의 고용개선 및 지원 조례」 제정을 시작으로 현재 8개 광역시도와 2개 기초지자체에 조례가 만들어졌다. 조례제정 지자체와 시기를 살펴보면, 광역시도의 경우 광주광역시(2021.07), 충청남도(2021.09), 울산광역시(2021.12), 서울특별시(2022.03), 인천광역시(2022.04), 경기도(2022.07), 전라남도(2023.03), 부산광역시(2023.04)에서 제정되었고, 기초 지자체 중에는 서울 강서구(2022.11)와 성남시(2023.04)에서 제정되었다. 광주광역시는 조례에 의거해 2022년 가사노동자 실태조사를 실시했고 서울시와 경기도는 현재 실태조사가 진행되고 있다.

〈표 1〉 지역별 인증기관과 지자체의 조례 및 사업

소재지	기업명	지자체 조례 및 사업
서울 (16)	(주)홈스토리생활, (주)든든피플, (주)유니메오, (주)효심홈케어, (주)휴브리스, (주)참사랑씨앤이, (주)유라이프, (주)통인에이치앤씨, (협)소망, (사협)행복한돌봄, (사협)강서나눔돌봄센터, (사협)성동행복한돌봄, (사협)한살림서울돌봄, (주)홈텔리어, (사)한국가사노동자협회, (사협)되돌림	-서울시, 강서구 가사노동자 지원조례 -서울형 가사서비스지원사업 -중구 임신부가사지원
부산(4)	(협)리본, (사)부산돌봄사회서비스센터, (주)사회복지동행, (주)잡오리	-한부모한시적가사지원
인천(4)	(사협)청솔돌봄, (사협)함께동행, (주)조은사람들, (주)가사앤육아	-인천시 가사노동자지원조례
경기(11)	(주)동부케어, (주)돌봄세상, (주)아이맘케어, (주)나눔과돌봄, (사협)희망나눔, (사협)가정관리사협회, (주)안산돌봄센터, (주)도우누리안양돌봄센터, (주)온케어구리, 감동클린협동조합, (주)위드맘케어, (유)다플러스	-경기도 가사노동자지원조례 -부천, 성남, 안산, 시흥, 양주, 안성시 가사지원사업
강원(1)	(사협)원주행복한돌봄	-동해가사서비스바우처
충북(1)	(주)가온	
전북(1)	(주)인서치	-군산시가사서비스사업
경남(1)	(사협)양산행복한돌봄	-경남형가사지원서비스 -창원시 부자가정지원
세종(1)	(사협)케어믹스	
대전(1)	(사협)행복드림	

주: 1) (사협)은 사회적협동조합의 줄인 말임.
 2) 굵게 표시한 기업명은 협동조합, 사회적협동조합, 사회적기업 등 사회적경제기업임. 사회적기업은 주식회사형과 협동조합형이 모두 가능함.
 3) 가사지원사업은 박은경·최영미·조혁진·신호진(2022)의 내용을 필자가 보완 및 재정리

8) 서울시 여성가족정책실(2023), 「서울형 가사서비스 지원사업 관리지침」.

Ⅲ. 가사돌봄분야 외국인력 도입 시도와 문제점

1. 외국인력 도입 이슈의 경과

앞에서 보았듯이 현재 가사서비스 분야 외국인력 도입 이슈는 오세훈 시장의 발언에서 직접 촉발되었는데 당시에는 저출산 해결을 위한 ‘육아도우미’ 도입에 초점이 맞춰진 것으로 보였다. 그러던 것이 조정훈의원의 개악안 발의에서부터 갑자기 ‘가사도우미’로 용어가 바뀌었고 모델국가로 거론되던 싱가포르, 홍콩 등이 세계 상위의 저출산국가임이 드러나자 저출산대책 외에 여성의 경제활동 참여, 일가정양립이라는 정책 목표가 나열식으로 등장하게 된다.

최근 정부는 외국인 가사근로자 관련 공개토론회에서 그간의 검토내용을 설명하면서 ① 하반기에 시범사업을 목표로 ② E9비자제도 적용을 검토하고 있으며 ③ 국민적 공감대가 필요하므로 소규모로, 지자체 협의를 통해 확정할 것이고 ④ 청소·간병·육아 등 다양한 직무를 대상으로 실태조사 및 국민여론조사를 통해 구체적인 도입방안을 확정할 예정이라고 밝혔다(이상임, 2023).

하지만 현재까지도 정부의 후속 조치와 시범사업의 내용은 전혀 알려지지 않고 있으며 가장 최근인 6월 1일자 TV조선의 ‘고용부는 사업을 개발하고 서울시는 숙소를 지원하는 등 양자간 업무협약을 추진 중’이라는 보도에 대해서도 정부는 아직 확정된 내용이 없다는 입장만을 취하고 있다.

실제로 어떠한 내용으로건 이 정책을 도입할 경우 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따라 외국인력정책실무위원회, 외국인력정책위원회의 심의·의결을 거쳐야 하고 해당 송출국과 협약을 맺는 등 복잡한 행정절차가 필요하기 때문에 하반기에 내실 있는 시범사업이 진행될지 의문이다.

2. 외국인력 도입 시도의 문제점

현재 진행되고 있는 가사돌봄분야 외국인력 도입의 문제점을 수요자의 필요, 내·외국인 가사노동자의 노동조건에 미치는 영향, (준)고령자 일자리 창출 측면에 초점을 맞춰 살펴

본다.

첫째, 가사서비스 수요자의 필요, 즉 누가 원하는가, 누구를 위한 제도인가 하는 것이다.

현재 건설업, 요식업 등 인력 부족으로 외국인력이 필수노동자가 되고 있는 업종이 많이 있지만 가사서비스 분야에서는 이러한 요구가 본격적으로 나온 적이 없다. 외국인력 도입의 경우 국가가 생산가능인구의 부족 등 전략적 차원에서 도입하거나 업계에서 노동력 부족을 이유로 요구하는 것이 주된 경로이다. 하지만 가사서비스 분야에서는 업계의 요구도 잘 보이지 않고 정부의 준비된 정책도 보이지 않는다. 저출산과 고령화에 관한 국가 기본정책인 제4차 저출산·고령사회기본계획(2021-2025)에도 전혀 언급되지 않는다. 또한 국민들의 공감대도 폭넓게 존재하지 않는다. SBS가 2023년 4월에 35세~50세의 시민 1천 명을 대상으로 실시한 조사 결과⁹⁾를 보면 월 100만 원에 외국인 가사도우미 고용에 반대하는 비율이 63%였고 찬성은 35.3%에 그쳤다. 반대 이유로는 ‘저출산문제의 근본 대책이 아님’(56.7%), ‘불성실한 가사 및 아동학대 우려’(24.0%), ‘최저임금 제외 불공평’(12.7%), ‘외국인에 대한 인권 침해’(6.1%) 순이었다. 그렇다면 과연 어떤 배경에서 이 이슈가 제기된 것일까? 정치인의 아이디어 차원이 확대된 것이라면 스스로 타당성을 입증해야 하며, 일각에서 의문을 던지듯이 최저임금 차등화의 물꼬로 활용하기 위해 가사서비스 분야를 건드려보는 것이라면 당장 중단되어야 한다¹⁰⁾.

둘째, 졸속적인 외국인력 도입은 국내 가사노동자의 노동환경을 악화시키고 이해관계자 간 갈등을 증폭시킬 것이다.

이 문제를 이야기하기 전에 전제조건은 고용허가제를 적용하건 가사근로자법을 원용하건간에 최저임금 준수 등 내국인 노동자와 비교하여 차별이 있어서는 안 된다는 것이다. 이를 전제한 다음에도 철저한 준비 없는 외국인력 도입은 내국인의 노동환경을 악화시키는 촉매제가 될 수 있다. 아직 우리나라에서는 가사서비스 분야는 직업으로 인정이 되지 않는, 사회적인 인식과 대우가 매우 낮은 직종이다. 따라서 그동안 가사노동자단체들은 직업훈련과 자격증제도의 도입, 업무의 표준화를 요구해왔으며 한편으로 직업에 대한 사

9) SBS NEWS(2023.04.28.), “[뉴스스토리] ‘월 100만 원’에 외국인 가사도우미를?... 설문조사 세부 정보”
(https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1007166216)

10) 이는 의문이 아니라 실제로 검토되고 있는 것으로 보인다. 티비조선은 5월 26일, 당정이 고용노동부와 외국인 가사도우미 최저임금에 대한 논의에 착수한다고 보도했다.
(http://news.tvchosun.com/site/data/html_dir/2023/05/26/2023052690186.html)

회적 인식 개선 캠페인을 벌여왔다. 가사근로자법 인증기관들 역시 노동조건과 더불어 낮은 사회적 인식 때문에 많은 사람들이 이 분야에 진입하지 않거나 진입했다 해도 이동이 빈번하다고 이야기한다. 올해 2월 한국노총 중앙연구원과 가사·돌봄유니온의 공동조사에 따르면 가사·돌봄노동자가 업무 수행과정에서 겪는 가장 큰 어려움도 ‘명확하지 않은 업무범위’(39.5%)와 ‘임금 수준’(24.3%), ‘휴게시간과 식사시간 미보장’(13.8%) 순이었다(한국노동조합총연맹 보도자료, 2023.03.07.).

이러한 노동환경이 개선되지 않은 상태에서 외국인력 도입은 ‘아무나 할 수 있는’ ‘열악한 일자리’로 가사서비스를 고착화하기 쉬우며, 이로 인해 내국인 노동자들의 불만을 조장할 가능성이 크다. 나아가 표준화된 교육과 자격증제도라는 검증장치가 마련되지 않는 환경에서는 의사소통과 문화의 차이로 인해 이용자 가정과의 불필요한 갈등이 빈번하게 발생하거나 증폭될 수 있다. 나아가 앞의 전제조건에 따라 인력을 도입한다면 주 40시간 근무 시 급여, 사회보험료 및 수당과 퇴직금, 기업의 이윤을 합쳐 이용자들은 월 300만원 가까운 비용을 지불하게 될 것이다. 이는 내국인 노동자를 사용하는 비용에 맞먹는 것으로서 정부가 말하는, 서비스가 필요하지만 비용 부담 때문에 이용하지 못하는 맞벌이가정에는 별다른 이득이 없다. 오히려 선택권이 넓어진 고소득가구와 그렇지 못한 가구 사이에 서비스 양극화로 인한 사회적 갈등이 커질 가능성이 크다.

셋째, 더 중요하게는 고령사회의 핵심 의제인 (준)고령자¹¹⁾ 일자리 창출과 가사·돌봄서비스 수요 대응에서 정책적 방향성이 갈릴 수 있다는 점이다. 즉, 늘어나는 가사·돌봄수요에 정부가 재정을 투입해 (준)고령자들에게 적합한 양질의 일자리 창출과 서비스 제공으로 대응할 것인가, 아니면 낮은 비용을 주는 외국인력을 도입해 민간에 맡김으로써 일자리와 서비스의 양극화를 초래할 것인가 하는 것이다. 한국은 전세계적으로 가장 빠른 속도로 고령화되고 있어 2025년이면 65세 이상 인구가 20%가 넘는 초고령사회로 진입할 것으로 예측되고 있다. 이는 한편으로는 복지 및 돌봄 수요가 늘어난다는 뜻이기도 하지만 한편으로는 노동능력과 일할 의사가 있는 고령인구도 늘어난다는 것을 의미한다. 실제로 통계청의 「KOSTAT 통계플러스」 2023년 여름호를 보면 2021년 65세 이상 고령자 중 본인이나 배우자가 직접 생활비를 마련하는 비중은 10년 전보다 13.4% 포인트 증가한 65%로 가장 높았으며, 이들이 생활비를 마련하는 가장

11) 여기서 고령자란 ‘고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법’에 따라 55세 이상인 자, 준고령자란 50세 이상 55세 미만인 자를 말한다.

많은 방법은 근로·사업소득(48.3%)이었다. 현재 가사서비스 종사자들의 다수가 60대라는 점도 본인의 노동으로 생활비 혹은 노후자금을 벌어야 하는 고령자들의 상황을 반영한다. 따라서 지금 진행되고 있는 지방정부의 가사서비스 지원사업을 국가 사업으로 대폭 확대하여 전국화하고 이를 통해 국민의 복지와 일자리라는 두 마리 토끼를 잡는 정책을 펼쳐야 한다.

3. 외국의 사례와 문제점

이미 언론과 많은 연구자들이 정부가 예로 든 싱가포르, 홍콩 등 해외 국가들의 외국인 가사노동자 도입정책의 실상과 문제점을 파헤쳤으므로 여기에서는 간략히 개요와 문제점을 설명하기로 한다.

먼저 외국인력 도입의 정책목표로 정부가 제시하고 있는 저출산 극복과 여성의 경제활동참가율 증가는 통계상 유의미한 관계를 찾기 어렵다. 2021년 홍콩은 세계 1위의 저출산국가였고(합계출생률 0.75. 한국은 0.81) 싱가포르의 여성경제활동참가율은 2021년 64.2%에 불과하다¹²⁾.

다음으로 국민들이 누구나 값싸게 서비스를 이용할 수 있다고 하지만 실상은 그렇지 않다. 홍콩은 월가구소득이 15,000 홍콩달러 이상 또는 자산이 최소 180,000 홍콩달러에 상응하는 사람들만이 외국인력을 고용할 수 있다. 고용한 가사노동자의 항공료, 교통비를 주어야 하고 산재보험과 고용보험에 가입해주어야 하며, 유급연차휴가도 제공해야 한다.

싱가포르는 가족 구성원 중 돌봄이 필요한 구성원이 있어야 하며 가사노동자가 사용할 독립된 방(숙소)을 제공할 수 있어야 한다. 나아가 보증금을 내야 하고 건강보험, 상해보험, 휴일수당, 건강검진, 귀국항공료 등을 부담해야 한다¹³⁾.

노동자들의 환경은 매우 열악하다. 두 나라 모두 민간 중개업체의 불법 과다 수수료, 부적절한 식사 제공, 언어적·신체적·정신적 학대와 성폭력, 열악한 거주환경과 무분별한 업무지시로 인한 사건사고가 문제가 되고 있다. 가사노동자에게만 더 낮은 최저임금을 적용하는 홍콩의 이

12) 나아가 최서리(2017)에 따르면 싱가포르가 외국인력을 도입한 배경에는 1970년대 산업화 과정에서 제조업과 서비스업을 중심으로 여성의 경제활동 참가가 증가했다는 점이 있다. 그 전에는 내국인 여성들이 주로 종사하는 분야가 가사분야(14.2%)였지만 이들이 빠르게 공식 노동시장으로 흡수됨으로써 가사인력 구인이 어렵게 되자 외국인력 도입 정책을 취하게 되었다고 한다. 곧 싱가포르를 예로 들어 여성의 경제활동 참가를 촉진하기 위해 외국인력을 도입해야 한다는 주장은 뒤바뀐 것이다.

13) 조혁진(2023), “해외사례 소개 및 시사점”, 「외국인 가사근로자 관련 공개토론회」 자료집, 고용노동부.

중 최저임금제, 국내 출산을 막기 위한 막기 위한 싱가포르의 임신 검사는 대표적인 인권침해로 국제적 비난을 사고 있다¹⁴⁾. 4년 이상의 준비를 거치고 국내 노동법을 준용해 외국인력을 도입하고 있는 일본에서도 최근 기숙사에서 불법 촬영과 휴대전화 내용 체크 등 기업의 불법 행위, 일본어능력시험을 기준으로 계약 만료 전 본국 퇴출 등 다양한 인권침해사태가 일어나고 있다¹⁵⁾.

IV. 가사근로자법 안착을 위한 정책과제와 노동조합의 역할

정부와 서울시의 가사돌봄서비스분야에 대한 값싼 외국 노동력 도입 시도에 대하여 현 장단체들과 연구자, 여성·노동·시민사회단체들은 즉각적인 반대 입장을 표명했으며 국민들 역시 반대여론이 높은 것으로 나타났다. 이주노동자 지원단체와 한국노총, 민주노총도 성명서와 기자회견 등을 통해 강력히 반대입장을 표명하였다.

이 이슈는 단순히 가사서비스분야에 외국인력을 도입하는 게 맞느냐 아니냐를 떠나 그 간 사회적 문제가 되어 온 이주노동자의 취약한 인권상황이 되풀이될 것이라는 점, 기업 기반 제조업 등과 달리 가정내 서비스이자 직간접 대인돌봄이기 때문에 기능뿐 아니라 의사소통과 문화의 동질성이 중요하다는 점, 예전부터 지금에 이르기까지 중고령 내국인 여성노동자들의 중요한 일자리로 역할하고 있다는 점 등 온갖 문제가 얽혀있기 때문이다. 더구나 지금은 2021년 가사근로자 고용개선법이 제정되면서 70여 년 간 비공식노동으로 존재했던 가사노동자들의 무권리상태에 대한 사회적 관심이 높아지고, 가사노동시장의 공식화와 공식적인 임노동관계가 구축되는 시기이다. 따라서 값싼 외국인력 도입 시도는 이러한 작은 진전을 역행시킬 수 있다는 점에서, 관련 단체들과 연구자들은 가사근로자법을 안착시켜 노동환경을 개선함으로써 현재 그리고 미래의 내국인 고용을 안정, 확대시키는 것이 최우선 과제라고 주장한다.

본 고에서는 가사·돌봄분야에 낮은 비용의 외국인력 도입은 싱가포르나 홍콩의 경험에서 확인되듯 저출산대책으로 효과가 없고, (준)고령자의 일자리 잠식 효과를 가지며, 내·외국인 가사·돌봄 종사자의 처우 양극화와 서비스 수요자의 지불능력에 따른 서비스 질의 양극화 등에 따

14) 최혜영(2023), “국제기준 및 법제도 정비 실태와 해외 이주가사노동자 현실-홍콩 사례를 중심으로”, 「이주가사노동자의 현실과 노동권 보장방안 국회토론회」 자료집, 한국여성노동자회 외.

15) 다음 사이트 참조(<https://bunshun.jp/articles/-/49062>, <https://covot.jp/2021/04/28/kajishien/>). 참고로 일본은 외국인 가사노동자 고용조건 중 하나로 입주노동을 금지하고 고용기업이 사택(기숙사)을 확보하도록 하고 있다.

른 사회적 갈등을 초래할 가능성이 높은 정책이라고 보고 있다.

그렇다면 대안은 무엇인가? 가사·돌봄 노동시장의 공식화를 촉진하는 것이다. 인력 부족이 객관적으로 인정되고 외국인력 도입이 다수의 공감대를 얻는 시기가 올 때 공식화된 시장이 존재한다면 인권문제 등 도입에 따르는 부작용을 최소화시킬 수 있다. 이하에서는 이를 위한 정책과제와 노동조합의 역할을 살펴본다.

먼저 정부는 가사근로자법을 안착시키기 위해 적극적인 정책을 펼쳐야 한다. 다양한 정책수단을 활용하여 인증기관을 적극 육성함으로써 개인간 거래를 공식적 관계로 전환시켜야 한다. 인증기관을 통해 가사노동자의 법적 지위를 분명히 하고 일차적으로 현재 종사자들을 법 테두리로 끌어들이 보호를 제공해야 한다¹⁶⁾.

구체적으로는 첫째, 지자체의 가사서비스 지원사업을 국가 사업으로 확대하고 가사근로자법을 적용하여 노동의 질을 향상시켜야 한다. 둘째, 가사서비스 전문자격증제도의 도입과 공동훈련센터를 구축하여 업무를 표준화하고 인력의 질을 향상시켜야 한다. 셋째, 인증기관에 사회적기업에 준하는 혹은 버금가는 사업개발비 및 사회적 일자리를 지원함으로써 연착륙을 도와야 한다. 인증기관들이 직업소개방식보다 30% 이상의 지출 증가를 무릅쓰고 가사노동자를 고용한 이유는 ‘앞으로의 전망’(47.6%), ‘정부 지원사업 참여 기대’(28.6%), ‘조직의 사회적 가치 실현’(19.0%)이었다. 하지만 인건비 부담이 급증한 반면 일정 기간이라도 이를 상쇄시킬 만한 정부의 지원은 미흡해 좀처럼 인증기관과 고용이 늘지 않고 있다. 넷째, 가사노동자들이 직접고용의 장점을 체감할 수 있도록 건강보험료 지원 및 실업급여 적용이 필요하다. 가사근로자법이 현행 종사자들에게 제공하는 직접적 인센티브는 사회보험료 지원인데 60세 이상인 경우 국민연금 가입이 원천봉쇄되어 있고 65세 이상인 경우 고용보험 중 실업급여는 받을 수 없다. 그동안 비공식적으로 일하다가 60세 혹은 65세 넘어 근로계약을 맺는 사람들에게 이러한 인센티브는 실효성이 없는 정책인데, 이는 현행 가사노동자들의 다수가 60대이기 때문이다.

다음으로 가사근로자법이 포괄하지 못하는 다수의 가사노동자들을 위한 대책을 마련해야 한다. 첫째, 현재 일부 특수고용종사자에게만 확대적용되고 있는 근로복지공단의 근로복지서비스(저리의 생활자금 대출)를 당장 적용해 생활에 도움을 주어야 한다. 둘째, 전

16) 이하, 정부의 정책과제에 대해서는 다음 자료 참고. 국회의원 이수진(비)·강은미/가사돌봄유니온/한국YWCA연합회/한국가사노동자협회(2023.06.16), 「가사근로자 고용개선법 시행 1주년 기념간담회」 자료집.

국민고용보험과 산재보험 적용 등 확대되는 안전망에서 가사노동자들은 계속 배제되고 있다. 가사노동자를 포괄하기 위한 프로세스를 즉각 제시해야 한다.

물론 이러한 과제를 앞세워 외국인력 도입 문제를 방기하자는 것은 아니다. 생산인구 감소는 현실로 다가오고 있으며 평등하고 자유로운 노동력의 국제이동은 중요한 과제이다. 따라서 정부는 지금의 줄속정책을 당장 중단하는 대신 사회적 논의기구를 구성하여 3-5년 동안 치밀한 검토와 준비를 해나가야 한다. 그리고 이는 ILO 가사노동자협약 비준 준비라는 틀 속에서 이루어져야 한다.

누가 이 과제를 붙잡고 해결해나가야 할까? 바로 노조이다. 가사노동자 이슈는 가사노동자에게만 머무르지 않는다. 이미 요양보호, 간병, 장애인활동지원 영역에는 많은 중국 동포들이 일하고 있으며 요양보호에서는 지난해 말부터 외국인력 도입이 논의되고 있다. 가사·돌봄노동자의 규모는 100만 명을 넘는다. 가사·돌봄분야의 값싼 인건비에 초점을 맞춘 외국인력 도입 시도는 가사·돌봄노동자의 공식화를 가로막을 뿐 아니라, 최저임금 차등화를 통한 최저임금제 형해화, 나아가 가사·돌봄서비스의 민영화 추진과 긴밀하게 연계되어 있다. 따라서 고용 및 돌봄서비스 정책, 외국인력 도입 정책, 조직화 등에 기초한 체계적이고 종합적인 대응이 필요하다.

따라서 한국노총은 즉각 가사·돌봄을 전략 의제로 받아들이고 예산과 인력을 배정하여 정책 대응 및 조직화에 전력을 다해야 한다. 다음으로 가사근로자법 개정을 요구해야 한다. 가사근로자법은 실태조사는 의무이지만 뒤따라야 할 기본계획 수립과 지원센터 같은 전달체계 항목이 누락되어 있다. 또 인증기관을 중심에 놓다보니 아직은 소규모인 '고용된 가사근로자'만을 지원 대상으로 하고 있어 법의 대상을 가사노동자 일반으로 확대해야 한다. ILO 가사노동자협약 비준도 핵심 요구에 포함시켜야 한다. 외국인력 도입을 좋다 나쁘다, 내국인을 일자리에서 내쫓는다 아니다라는 차원에서 보아서는 안된다. 국내 가사서비스 노동시장과 환경을 개선하면서 '같은 노동에 같은 대우를'이라는 원칙 속에서 외국인력 도입을 포함해 중장기 인력 계획을 세울 수 있도록 정부를 압박해야 한다.

올해 6월 16일은 국제노동기구(ILO)가 2011년 '가사노동자를 위한 양질의 일자리협약(189호)'¹⁷⁾을 채택한 지 12주년이 되는 날이자, 국제식품노련(IUF)·국제가사노동네트워크(IDWN)¹⁸⁾

17) ILO 가사노동자협약은 일반 노동자들과 같은 수준의 처우 혹은 최소한 불리하지 않은 대우 보장을 전제로 가사노동자의 노동3권 보장, 최소한의 근로조건과 최저임금 보장, 알선 및 소개업의 적절한 규제, 정부의 적극적 정책 수립을 규정하고 있다. 2023년 6월 현재 벨기에, 독일, 이탈리아, 스위스, 스웨덴, 노르웨이, 필리핀, 멕시코

· 국제노총(ITUC)이 제정한 ‘제11회 국제가사노동자의 날’이었다. 우리는 왜 ILO가 국제노동계의 마지막 현안이라고 강조하면서 이 협약을 만들었고 채택 뒤 10년간 가사노동자 조직화를 지원했는데 깊이 생각해보아야 한다.

코 등 45개국이 협약을 비준하고 국내 법제도를 제개정, 보완하고 있다.
18) 지금은 국제가사노동자연맹(IDWF)으로 명칭이 바뀌었다. 홈페이지(<https://www.idwfed.org>) 참조.

〈참고문헌〉

- 고용노동부(2023.05.25), 「외국인 가사근로자관련 공개토론회」 자료집.
- 고용노동부 보도자료(2022.2.15.), “정부 인증 가사서비스, 품질 우수한 것으로 평가”
- 고용노동부 언론보도설명(2022.08.24.), 「매일경제 “육아비 치솟는데...외국인 도우미 도입 미적대는 정부” 기사 관련」.
- 국회의원이수진(비)·강은미/가사·돌봄유니온/한국YWCA연합회/한국가사노동자협회 (2023.06.16), 「가사근로자 고용개선법 시행 1주년 기념간담회」 자료집.
- 매일경제(2021.05.10.), “500만 맞벌이 비명에...‘외국인 가사도우미’ 검토 나섰다”.
- 매일경제(2022.08.23.), “육아비 치솟는데...외국인 도우미 도입 미적대는 정부”.
- 박은경·최영미·조혁진·신효진(2022), 『가사분야 여성일자리 질 제고를 위한 사회적경제기업 모델 개발』, 여성가족부한겨레경제사회연구원.
- 서울시 여성가족정책실(2023), 「서울형 가사서비스 지원사업 관리지침」.
- 이상임(2023.05.25.), “고용허가제도 소개 및 외국인 가사근로자 도입 관련 검토”, 「외국인 가사근로자 공개토론회」 자료집, 고용노동부.
- 조혁진(2023), “해외사례 소개 및 시사점”, 「외국인 가사근로자 관련 공개토론회」 자료집, 고용노동부.
- 최서리(2017), 「싱가포르 정부의 이주가사노동자 도입과 관리방식」, IOM이민정책연구원 이슈브리프 No. 2017-04.
- 최혜영(2023), “국제기준 및 법제도 정비 실태와 해외 이주가사노동자 현실-홍콩 사례를 중심으로”, 「이주가사노동자의 현실과 노동권 보장방안 국회토론회」 자료집, 한국여성노동자회 외.
- 한국노동조합총연맹 보도자료(2023.03.07.), “저출산·고령화 시대... 가사돌봄서비스, 모든 국민이 이용 가능한 ‘보편적 서비스’ 돼야”
- 한국노총더불어민주당 전국노동위원회 노동존중실천단(2023.06.08), 「가사서비스 외국인력도입 문제점과 대응방안 토론회」 자료집.
- SBS NEWS(2023.04.28.), “[뉴스토리] ‘월 100만 원’에 외국인 가사도우미를?...설문조사 세부 정보”.

사이트

- 자치법규정보시스템(<https://www.elis.go.kr/>)
- 정부인증 가사서비스 ‘가사랑’(<https://www.work.go.kr/gsrnMain.do>)

〈노동N이슈 주제 제안〉

* 노동N이슈에서 다루었으면 하는 주제나 내용이 있으시면 제안해 주시기 바랍니다.

한국노총중앙연구원 운영실

02) 6277-0161 / wnsaud0409@inochong.com