민주노총 총서 2024-06

이주 돌봄노동 확대 쟁점과 노동조합의 대응

박영민 · 남우근 · 이태정 · 김은선

전국민주노동조합총연맹 부설
민주노동연구원

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는
민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

발간사 ····· x
요약 ····· xiv

제1장. 서론 ····· 2
1. 연구 배경 및 필요성 ····· 2
2. 연구 목적과 방법 ····· 7

제2장. 돌봄서비스 이주노동의 확대 ····· 10
Ⅰ. 돌봄서비스 제도 및 노동시장 ····· 10
1. 돌봄서비스 제도 고찰 ····· 10
2. 돌봄서비스 노동시장의 현황과 전망 ····· 21
Ⅱ. 돌봄서비스 이주노동 현황과 실태 ····· 38
1. 이주 돌봄노동의 현황 ····· 38
2. 이주 돌봄노동 실태 ····· 61
Ⅲ. 돌봄서비스 이주노동 확대: 정부 정책을 중심으로 ····· 80
1. 정부 정책 동향 ····· 80
2. 외국인 가사관리사 시범사업 ····· 84
3. 요양보호사 등 노인돌봄 인력 유입 및 양성 확대 ····· 99

제3장. 가사돌봄노동의 이주화와 대응 ····· 110
Ⅰ. 가사노동의 개념과 유형 ····· 110
1. 근대적 성별분업과 가사노동 ····· 111
2. 가사노동과 돌봄노동 ····· 115
3. 가사돌봄 노동의 정의와 범위 ····· 117
Ⅱ. 가사돌봄 노동의 시장화와 이주화 ····· 136
1. 가사돌봄 노동자의 여성화와 고령화 ····· 137
2. 가사돌봄 노동의 이주화의 전개 ····· 139
Ⅲ. 이주 가사돌봄 노동자의 권리 보장과 조직화를 위한 노력 ····· 161
1. 필리핀 가사노동자 연합 ····· 162
2. 인도네시아 ····· 164
3. 홍콩 ····· 168
4. 미국: 전미가사노동자연대 ····· 170
5. 국제가사노동자연맹 ····· 172
Ⅵ. 소결 ····· 174

제4장. 이주 돌봄노동 쟁점과 과제 : 전문가 심층면접 분석 ····· 178
Ⅰ. 면접조사 개요 ····· 178
1. 조사 목적 및 내용 ····· 178
2. 조사 대상 및 방식 ····· 179
Ⅱ. 면접조사 분석 ····· 181

1. 현 정부의 이주 돌봄노동 정책 현황 및 평가 ····· 181
2. 이주 돌봄노동 확대 과정의 쟁점 ····· 201
3. 이주 돌봄노동 유입에 대한 사회적 과제 ····· 210
4. 노동조합의 대응 과제 ····· 217

제5장. 결론 ····· 232
1. 정부 정책 비판 ····· 232
2. 과제 및 대안 ····· 237
3. 노동조합의 대응 ····· 247

참고문헌 ····· 251
부록 : 전문가 면접조사 보충자료 ····· 258

표 목차

[표 2-1] 돌봄서비스 관련 산업분류 ····· 12
[표 2-2] 사회서비스산업 특수분류 내 돌봄서비스업 - KSIC 연계 ·· 13
[표 2-3] 돌봄노동 관련 직업분류 ····· 14
[표 2-4] 주요 돌봄서비스 제도 개요 ····· 17
[표 2-5] 사회복지 · 돌봄노동자 규모 변화 ····· 23
[표 2-6] 사회복지 · 돌봄노동자 연령, 임금, 노동시간 ····· 25
[표 2-7] 장기요양요원 현황 : 급여유형별, 직종별 ····· 29
[표 2-8] 요양보호사 수급 전망 ····· 30
[표 2-9] 사회서비스 전자바우처 주요 사업 제공인력 현황 ····· 31
[표 2-10] 외국인 육아도우미 교육과정(2013년~2019년) ····· 41
[표 2-11] 보건업 및 사회복지서비스업: 체류자격별 ····· 52
[표 2-12] 국적별 외국인 요양보호사 종사자 및 자격 취득자 현황 ·· 54
[표 2-13] 연령대별 신규 요양보호사 자격 취득 현황(외국인) ····· 56
[표 2-14] 시도별 신규 요양보호사 자격 취득 현황(외국인) ····· 57
[표 2-15] 2020년 장애인활동지원 제공인력 ····· 58
[표 2-16] 2019년 노인돌봄종합서비스 및 단가가사서비스 제공인력 59
[표 2-17] 보건업 및 사회복지서비스업 이주노동자 현황 ····· 63
[표 2-18] 직업분류별 월 임금 구간 : 보건업 및 사회복지서비스업 64
[표 2-19] 직업분류별 주당 근무시간 : 보건업 및 사회복지서비스업 · 65
[표 2-20] 직장에서 경험한 어려움 : 보건업 및 사회복지서비스업 ··· 68

[표 2-21] 가구내 고용활동 * 단순노무 종사자 이주노동자 현황 ····· 70
[표 2-22] 직종별 · 체류자격별 인원 (2020 외국인근로자 실태조사) 72
[표 2-23] 월 임금 및 1주 노동시간 (2020 외국인근로자 실태조사) 73
[표 2-24] 노동조합 가입 및 4대보험 적용 (2020 외국인근로자 실태조사) 76
[표 2-25] 외국인 가사관리사 시범사업 개요 ····· 92
[표 2-26] 시범사업에서 나타난 문제점 ····· 94
[표 2-27] 이주 요양보호사 유입 및 양성 확대 정책 ····· 100
[표 2-28] 가사·돌봄 분야 이주민 유입정책 주요 경과 ····· 106
[표 3-1] 국제노동기구 가사노동자협약의 주요 내용 ····· 119
[표 3-2] 가사 돌봄노동 5R의 실현 목표와 과제 ····· 122
[표 4-1] 면접 질문지 ····· 179
[표 4-2] 면접대상자 리스트 ····· 180
[표 4-3] 취업자격(단순기능인력) 체류외국인 ····· 210
[표 4-4] 돌봄노동자의 권리보장과 처우개선 등에 관한 법률안 주요내용 219

그림 목차

[그림 2-1] 전체 취업자 및 사회복지 · 돌봄노동자 규모 변화 ····· 23
[그림 2-2] 사회복지·돌봄노동자 종사상 지위 비교 ····· 26
[그림 2-3] 사회복지·돌봄노동자 고용계약 기간 설정 여부 ····· 26
[그림 2-4] 돌봄노동 저임금의 원인 ····· 28
[그림 2-5] 사회서비스 주요 직종 규모 ····· 32
[그림 2-6] 보건업 및 사회복지서비스업 이주노동자 규모 ····· 51
[그림 2-7] 보건업 및 사회복지서비스업 이주노동자 연령대 변화 ···· 53
[그림 2-8] 외국인 요양보호사 자격 취득자(누적) 체류자격별 현황 ····· 55
[그림 2-9] 보건업 및 사회복지서비스업 이주노동자 직장 만족도 ··· 66
[그림 2-10] 한국인 노동자 대비 노동조건 비교: 보건업 및 사회복지서비스업 ·· 67
[그림 2-11] 가구내 고용활동 * 단순노무 종사자 임금 및 노동시간 71
[그림 2-12] 이주 가사 및 간병 노동자의 직장 만족도 ····· 74
[그림 2-13] 직장 내 고충 경험 및 근로계약서 작성 여부 ····· 75
[그림 2-14] 유학생 수 증감 ····· 104
[그림 3-1] 독일의 가사노동자 모집 광고 사례 ····· 127
[그림 3-2] 스페인 가사노동자 안내서 ····· 129
[그림 3-3] 가사노동자의 다양한 정의 ····· 133
[그림 3-4] 가사노동자에게 달리 적용되는 근로기준법 및 가사근로자법 조항 · 134
[그림 3-5] 외국인가사지원인재 도입제도 운영 방식 ····· 154
[그림 3-6] 지역기반 특정기능 개호노동자 양성 및 지원제도 ····· 156
[그림 3-7] 국제가사노동자연맹 회원국 현황 지도 ····· 173

발간사

발간사

민주노총은 저출생 · 고령화로 인한 인구구조의 변화, 이주노동자 확대의 사회변화 시대에 돌봄 공공성 강화, 이주노동자의 권리보장과 조직화를 위한 미래 전략을 수립해 나가야 할 때입니다. 돌봄은 인간이 태어나서 생존하며 생을 마감할 때까지 지속적으로 존엄성을 유지하기 위한 필수 요소입니다. 한국 사회는 저출생 및 초고령화, 가족 구조 변화 등 어느 때보다 돌봄의 중요성이 부각되고 있고 정부 기관조차 가까운 시일 내에 돌봄노동자가 상당수 부족할 것으로 전망하고 있습니다. 지속가능한 사회 발전을 위해서는 지속가능한 돌봄 체계 구축이 필요하며, 돌봄을 개인이나 가족 책임이 아닌, 사회적·공적 책임과 권리로 자리 잡도록 해야 합니다. 이를 위해, 민주노총은 돌봄서비스 국가책임 강화, 고용불안 저임금 돌봄노동자 권리보장 사업을 전개하고 있습니다.

하지만 윤석열 정부의 돌봄 정책과 방향은 국가의 역할을 최소화해, 공공성을 파괴하고 사회서비스를 상품화하고 개인의 책임으로 돌리는 데 집중하고 있습니다. 돌봄노동자의 저임금을 고착화하고 여성화 및 이주화 확대를 시도하고 있습니다. 돌봄노동자 최저임금 차등 적용 시도, 공적 돌봄 기관인 서울시 사회서비스원 해산, 서울시 '외국인 가사관리사 시범사업' 등 사례에서도 돌봄의 가치하락과 공공성을 파괴하는 일이 아무렇지도 않게 벌어지고 있습니다. 정부는 돌봄 수요의 급증과 인력난과 같은 수급 불균형 등을 내세우고, 값싼 인력, 이주노동자 도입을 해결책

이라며 서울시 '외국인 가사관리사 시범사업을 졸속적으로 강행했습니다. 시범사업은 두 차례의 임금체불, 통금시간, 왕복 4시간의 출퇴근 이동, 공원에서 점심 해결 등 말로 표현하기조차 민망할 총체적 부실 사업으로 운영되고 있습니다. 급기야 보수정치 세력들은 이주노동자를 싼 값에 부릴 방안으로 최저임금 차등 적용, 가사사용인 방식으로 도입 등 인종차별적이며, 가사근로자법 제정 취지에 반하는 발언들을 쏟아내고 있습니다.

이러한 상황에서 민주노총이 이주 돌봄노동 확대가 가진 쟁점을 정확하고도 비판적으로 검토하면서 노동조합의 관점과 입장을 정립하고 앞으로의 대응 방향을 설계하는 일은 절실합니다. 본 연구는 돌봄서비스 제도를 고찰하고 이주 돌봄노동 현황과 실태에 대한 분석을 담고 있습니다. 또한 최근 확대되는 이주 돌봄노동에 관한 쟁점을 비판적으로 정리하며, 민주노총 등 조직 노동의 준비상태와 인식을 점검하고 향후 대응 전략을 제시하고 있습니다. 본 연구보고서가 민주노총의 돌봄노동자와 이주노동자의 권리보장 및 조직화를 준비하는 데 기여할 수 있기를 바랍니다.

3개월이라는 짧은 기간에도 본 연구를 수행하신 연구진 박영민 민주노동연구원 연구위원과 남우근 한국비정규노동센터 소장, 이태정 성공회대 노동사연구소 연구위원의 노고에 감사드립니다. 또한 전문가 면접에 응해주신 최혜영, 조혁진, 이미애, 존스갈랑, 정영섭, 최영미, 김유휘, 김혜정님과 실천적 연구로 결실을 맺을 수 있도록 소중한 의견을 내주신 전현욱(서비스연맹 돌봄서비스노조), 이옥희(정보경제연맹 다같이유니온), 이주남(민주일반연맹 공공연대노조), 김호세아(공공운수노조) 동지들, 연

구사업을 추진해주신 최정우, 구철회 동지 외 미조직전략조직실 동지들에게도 깊은 감사를 드립니다. 특별히 중간보고회 및 최종 자문에 정성껏 응해주신 최혜영, 정영섭님과 보고서 부록에 할애된 프랑스 사례를 직접 집필하신 이미애님께 고마운 마음 전합니다.

민주노총은 이제 저평가된 돌봄 노동의 가치 제고, 공적 돌봄 체계 강화, 이주노동자 권리 보장과 조직화를 우리의 과제로 분명히 하며 차별 없는 세상을 향해 전진하겠습니다.

2024년 12월 31일

전국민주노동조합총연맹 위원장 양경수

요약

요약

제1장 서론

최근 돌봄 노동 시장에 이주노동자를 유입하려는 정책이 잇달아 발표되고 있다. 정부는 저출산과 고령화로 인한 돌봄 수요 증가와 인력난 해결을 명분으로 다양한 계획을, 다소 무분별하게 내놓았다. 그러나 이러한 정책은 비용 절감을 위해 이주노동자에게 차별적인 임금과 노동조건을 적용하려는 시도로 보이며, 이는 돌봄 노동의 공공성과 노동권을 저해할 가능성이 크다. 실제로 필리핀 가사관리사를 대상으로 한 시범사업은 여러 문제점을 드러내며 졸속적인 운영과 인권침해 논란을 야기했다.

정부는 돌봄서비스의 질을 향상하고 공공성을 강화하기보다는, 값싼 외국인 노동력 도입에 초점을 맞추고 있다. 이는 공적 돌봄서비스의 제도화와 발전에 역행하며, 돌봄 노동의 가치와 공공성을 훼손할 위험이 있다. 특히, 최저임금 차등 적용과 같은 정책 기조는 기존의 돌봄 노동 문제를 악화시키고, 돌봄서비스 노동시장의 불평등을 심화시킬 가능성이 높다.

또한, 이러한 정책은 이미 가사 · 돌봄 분야에서 이주노동자가 겪는 다층적인 차별과 어려움을 간과하고 있다. 이주노동자는 기존의 열악한 노동 환경에 더해, 인종, 젠더, 계급 차별 등으로 인한 복합적인 취약성을 겪고 있다. 특히 이주 돌봄노동자는 노동조합 조직화의 어려움과 사적인 공간에서의 노동이라는 특성으로 인해 더욱 취약하다.

본 연구는 이러한 배경 속에서 돌봄 노동 시장과 제도를 고찰하고, 이주 돌봄노동 확대의 쟁점과 과제를 비판적으로 분석하며, 민주노총 등 조직 노동의 대응 전략을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 국내외 문헌 연구, 통계자료 분석, 정보공개 청구, 전문가 인터뷰 등을 활용해 종합적인 분석을 수행하고 정책 대안을 제시하고자 하였다.

제2장 돌봄서비스 이주노동의 확대

2장은 돌봄서비스 제도와 노동시장을 고찰하면서 돌봄 분야 이주노동의 현황과 실태를 분석한다. 또한 정부의 현재 이주 돌봄노동 정책을 비판적으로 검토하고 전망한다. 돌봄은 후기산업사회로의 이행과 인구 및 가족 구조 변화에 따라 탈가족화와 탈젠더화가 촉진되었다. 이에 따라 사회적 돌봄 수요가 증가하며 돌봄 정책이 확장되었고, 이는 공적 돌봄서비스의 확대와 교환가치를 가진 노동력을 형성하였다. 그렇지만 돌봄서비스는 초기부터 민간 중심 공급구조를 이루면서 급속한 제도적 확장에도 불구하고 다양한 문제점을 나타내고 있다.

돌봄서비스와 관련된 공식 산업분류는 여전히 명확하지 않다. 한국표준산업분류(KSIC)에는 "돌봄서비스"라는 산업분류가 존재하지 않으며, 관련 산업은 보건업과 사회복지서비스업에 분산되어 있고, 분류 체계가 아우르지 못하는 영역도 존재한다. 개인 간병 및 유사 서비스업과 가구 내 고용활동도 돌봄서비스 관련 산업으로 간주된다. 한국표준직업분류(KSCO)는 최근 개정을 통해 돌봄노동과 관련된 직업군을 세분화하며 변화된 사회적 요구를 반영하려고 했지만, 여전히 명확한 분류 체계라 하기에는 한계가 있다.

한국의 돌봄서비스 노동시장은 급격히 확대되고 있으나, 저임금과 불안정한 고용 형태가 만연해 있다. 사회복지 및 돌봄노동자는 지난 10년간 34.7% 증가하여 2024년 현재 129만여 명에 달하며, 이 중 돌봄 및 보건서비스 종사자는 107.5%라는 높은 증가율을 보였다. 가사 및 육아도우미는 출생률 하락과 비공식 고용관계의 특성으로 인해 47.5% 감소하였지만, 공식적인 통계로 파악되지 않는 비공식 노동시장이 상당 수준으로 존재한다. 사회복지 및 돌봄 직군의 평균 월 급여는 전체 취업자 평균의 절반 수준이며, 돌봄 직군의 상당수는 노동시간도 불안정하고 전반적으로 짧아 안정적인 소득을 얻기 어려운 구조이다. 특히 가사 노동자와 간병인의 경우, 비공식 고용관계로 인해 최저임금 보장과 퇴직금, 사회보험 등의 기본적인 권리조차 누리지 못하는 상황이다. 물론 2021년 가사근로자법 제정으로 노동시장 일부가 제도화되었지만, 여전히 대다수는 '가구 내 고용' 또는 가사사용인으로 법적 보호를 받지 못하고 있다.

이주 돌봄노동자는 체류자격의 제약으로 인해 공식 노동 시장에 쉽게 진입하지 못하고 있었다. 돌봄 관련 산업과 직종 및 자격별 세부 허용 기준을 살펴보면, 주로 F-2(거주), F-4(재외동포), F-5(영주), F-6(결혼이민), H-2(방문취업) 비자는 취업이 가능한 편이며, 최근 정부 정책 변화로 E-9(비전문취업), D-2(유학생), D-10(구직)은 일부 돌봄 분야에 진입할 수 있게 되었다. 돌봄 분야의 이주노동자 규모는 공식 통계자료가 가지는 제한점으로 인해 파악하기 매우 힘들다. 본 연구는 선행연구 고찰, 통계자료 분석, 정보공개 등의 방법으로 부분적으로 그 규모를 추산하였는데, 돌봄서비스에 종사하는 공식/비공식 이주민의 수는 나날이 증가하는 추세이다. 이를테면 보건업 및 사회복지서비스업 이주노동자는 2018년 13,642명에서 2023년 23,222명으로 대폭 증가하였고, 2023년 현재 요양보호사로 활동하는 이주노동자는 5,604명으로, 자격증을 소지한

이주민의 27.9%에 해당한다.

이주 돌봄노동 실태를 파악하기 위해 〈이민자 체류실태 및 고용조사〉와 〈외국인 근로자 실태조사〉 원자료를 분석하고 선행연구의 함의를 고찰하였다. 이주 돌봄노동자는 주로 저임금과 장시간 노동에 시달리고 있으며, 특히 여성의 비중이 높고 60대 이상의 고령층이 점점 많아지는 추세이다. 또 체류자격이나 직업 특성에 따라 다양한 불이익을 경험한다. 이들의 평균 월 급여는 낮고 노동시간은 길며, 특히 서비스직 종사자의 경우 주당 50시간 이상 장시간 노동이 일반적이다. 또한, 이주노동자들은 직장에서 한국인과 갈등하거나 부상과 질병의 위험에 노출되며, 임금체불 및 부당해고와 같은 문제를 겪는 사례도 확인된다. 한편, 비공식 부문에서는 가사 및 간병노동자가 주요 직종으로, 노동실태는 공식 부문보다 더욱 열악하다. 간병인의 경우 1주 노동시간이 78시간을 넘는 등 노동강도가 극히 높고, 가사 노동자는 장시간 노동과 더불어 노동조건의 안정성이 낮다. 이들 중 다수는 노동조합 가입이나 권리 보장에 대해 인식이 낮고, 사회적 편견과 차별 속에서 일하는 경우가 많다.

이처럼 실태를 파악한 결과 이주 돌봄노동자에 대한 지원체계를 강화하고 이들의 노동 환경을 개선하는 것이 시급한 과제이다. 이주노동자가 제도권 안에서 안정적으로 활동할 수 있도록 법적, 제도적 개선이 필요하며, 이들의 돌봄 노동을 사회적으로 인정하고 그 가치를 제고하는 노력이 병행되어야 한다.

정부는 인구 감소와 고령화 문제를 해결하기 위해 돌봄서비스 이주노동자의 유입 확대를 점차 정책화하고 있다. 이전 정부에서도 관련 논의가 산발적으로 이루어졌으나, 윤석열 정부 출범 이후 2022년 서울시장이 외국인 육아도우미 정책을 제안하면서 본격적으로 논의가 시작되었다. 이후 발표된 「제4차 외국인정책기본계획(2023~2027)」과 「저출생 추

세 반전을 위한 대책」은 요양보호사 자격 소지자에게 체류자격 완화, 가사인력 활용방안 마련 등 구체적인 돌봄 인력 유입방안을 제시했다. 또한 외국인 가사관리사 시범사업과 체류 외국인 돌봄서비스 시범사업을 통해 외국인력 도입을 구체화하였다. 그렇지만 이러한 정책은 체계적인 마스터플랜 없이 급히 추진되어 실행 과정에서 다양한 문제점이 노출되고 있다. 특히 공공 돌봄서비스의 질 향상이나 이용자의 수요에 관한 정확한 진단 없이 가사 및 노인돌봄 분야의 공급 확대 차원으로만 접근하고 있기에 더욱 큰 문제이다. 돌봄노동의 취약한 노동 환경을 개선하지 않은 채 단기적 해결책으로만 접근할 경우, 서비스 질 저하와 돌봄노동자의 처우 악화라는 부작용이 우려된다.

2024년 본격 시작한 외국인 가사관리사 시범사업은 서울시 거주 가정을 위한 가사 및 육아 지원 서비스를 제공하는 형태로 고용허가제 방식의 필리핀 돌봄노동자 100명을 모집하였다. 그러나 사업 초기부터 불명확한 사업 형태 및 업무 범위, 낮은 임금, 긴 출퇴근 및 이동 시간 등의 문제와 함께 미흡한 사전 정보 및 숙소 제공 등으로 크나큰 비판에 직면했다. 노동자의 인권침해와 기존 이주 및 돌봄 정책에 역행하는 정책의 설계에도 불구하고 정부는 2025년부터 시범사업을 확대하고 본사업으로 전환할 계획을 발표하였다. 그러나 노동시장의 구조적 문제와 고용허가제의 한계가 개선되지 않은 상태에서 사업 확대가 논의되면서, 이주 돌봄노동의 저임금 및 차별 문제, 그리고 돌봄서비스 공공성 약화에 대한 우려가 제기되고 있다. 더불어 일부 정치인은 이주 가사·돌봄노동자에 대한 최저임금 적용 제외나 가사사용인으로의 고용을 노골적으로 제안하며 기본 권리를 제한하려는 시도를 보여, 이에 대한 민주노총을 비롯한 노동 및 시민사회의 강한 반발이 이어지고 있다.

외국인 요양보호사 유입 및 양성 계획은 외국인 유학생(D-2) 및 국내

대학 졸업자(D-10)를 대상으로 요양보호사 자격 취득과 취업을 허용하는 방안을 발표하면서 시행되고 있다. 또 준전문인력(E-7-2) 비자 발급을 통해 장기 체류가 가능하도록 유인책을 마련하는 시도도 병행되고 있다. 서울시, 경기도 등 일부 지방자치단체에서는 간병인 유입 확대를 모색하고 있지만, 돌봄 노동의 저임금과 불안정한 고용구조가 개선되지 않는다면 큰 성과를 거두기 어려워 보인다. 또 외국인 유학생 및 졸업생이 요양보호사 직종에 진입할 유인책이 부족하고, 낮은 보상 수준은 준전문인력 비자의 취지와 맞지 않는다. 이러한 구조는 돌봄 노동시장의 지속가능성을 위협하며, 정책 실효성을 약화할 가능성이 크다.

제3장 가사돌봄노동의 이주화와 대응

3장의 목표는 이주 돌봄노동의 확대 현상의 사회구조적 원인을 이해하고 쟁점을 명확히 하는 것이다. 3장에서 사용하고 있는 '가사돌봄 노동(domestic work)'이라는 용어는 가사 노동과 돌봄 노동이 가정 내에서 이루어지는 희생과 사랑의 일이 아니라, 노동시장에서 교환되는 노동이라는 점을 인정하고, 이 과정에서 여성이 수행하는 노동에 대한 인식 제고, 가사 돌봄노동자에 대한 사회적 존중, 가사 돌봄 노동에 대한 인정, 그리고 양질의 가사돌봄 일자리 및 서비스를 위한 제도화 담론과 실천 등을 담고 있는 수행적 개념이다.

성별분업에 기반한 남성생계부양 모델을 주축으로 하는 근대가족 체제는 가정 내에서 여성이 수행하는 노동, 즉 가사노동을 비생산 노동으로, 그리하여 부불 노동으로 간주하고 이를 정당화하는 이데올로기를 발전시켜왔다. 하지만, 2차 대전 이후의 자본주의의 구조 변화, 신자유주의적

글로벌화, 코로나 팬데믹 등의 역사적 과정은 가사와 돌봄 노동이 사회의 유지를 위해 멈출 수 없는 핵심적이며 '필수적인 노동'으로 인정받는 역사적 과정이기도 했다.

가사노동과 돌봄노동은 인간의 기본적 욕구(basic human needs)를 충족시키는 노동으로 인간의 생존 및 재생산, 그리고 사회의 재생산에 필수적인 노동이다. 그럼에도 불구하고 가사돌봄 노동자들의 노동조건과 처우는 매우 열악하다. 차별적 조건과 열악한 노동 환경으로 인한 가사돌봄 노동의 취약성은 2011년 국제노동기구가 〈가사노동자를 위한 양질의 일자리 협약〉을 채택하게 된 가장 직접적인 원인이 되었다. 가사노동자협약은 그동안 노동 및 사회보장법의 적용 대상에서 배제되던 가사돌봄 노동자를 노동자로 인정하고, 단순히 생계를 위한 고용을 넘어 인간의 존엄성, 기회의 평등, 사회적 보호, 사회적 대화 등을 포함한 전반적인 노동조건을 개선하기 위해 최초로 채택된 국제기준협약이다.

필리핀, 독일, 스페인 등 가사노동자협약 비준국은 국제협약에 비준하기 위해 우선적으로 국내법을 정비하고 취약한 상태의 가사돌봄 노동자에 대한 보호 및 구제 제도를 보완하였다. 반면, 미국 및 한국과 같은 미비준국의 경우에는 기존의 법제도 상에서 제외되거나 예외 적용되는 가사돌봄 노동자의 범주가 존재하며, 이들은 항시적으로 가사돌봄 노동자들은 비공식성, 취약성, 불안정성에 노출되어 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 가사노동자협약에 비준하고 결의안을 실행해 나갈 채비를 갖춰야 한다. 국내법인 가사근로자법을 포함한 관련 법령이 협약의 기준을 충족하도록 개정되어야 한다. 특히 근로기준법 제11조의 가사사용인 적용 제외 규정은 최저임금이나 노동권 보장을 악화시키는 주요 원인이 되므로 반드시 개정되어야 한다.

기혼여성의 취업 증가, 고학력 여성의 노동시장 진출 확대, 가사돌봄

노동자의 고령화와 더불어 1990년대 들어 가속화된 글로벌화는 가사돌봄 노동의 이주화를 촉진하였다. 산업화된 국가들이 주로 저발전 국가의 이주노동자를 고용하여 가사돌봄 노동의 여성화와 고령화로 인한 공백을 메웠다.

필리핀과 인도네시아 사례로 알아본 송출국의 이주 가사돌봄 노동자의 문제는 다음과 같다. 이주 가사돌봄 노동자로서의 취업은 임금노동자로서 기회를 얻고 경제적·사회적 자립을 통한 여성의 지위 향상과 생활수준의 향상에 기여하지만, 가정 내 가족관계의 문제를 내포하고 있어 보다 평등한 젠더 정책의 구축 필요성이 높이 제기되고 있다. 필리핀과 인도네시아는 모두 민간 중개업체들이 송출을 담당하고 있다. 이들은 대부분 다국적 기업으로 초국적 네트워크를 보유하며 이주 가사돌봄 노동자에게 착취와 부당대우, 불법적 거래 등의 부정적인 영향력을 행사하고 있다. 따라서 이주 가사돌봄 노동자를 둘러싼 문제는 일국적 차원에서의 정책만으로는 비공식성, 취약성, 젠더평등의 문제 등을 해결하기 어렵다.

유입국의 사례로는 싱가포르와 홍콩, 영국, 독일, 일본의 제도를 살펴보았다. 먼저 서울시의 가사관리사 시범사업 추진과정에서 서울시장 및 일부 정치인들이 인용하던 홍콩과 싱가포르의 제도는 한국이 참조할 만한 제도가 아니다. 싱가포르와 홍콩 모두 지금과는 경제구조 및 노동시장 상황이 상이한 1970년대 설계된 제도로, 현재 한국의 경제상황, 노동시장 구조, 생활양식, 정부의 돌봄 정책 등 많은 측면에서 상당히 동떨어져 있기 때문이다. 고용주에게 책임과 관리 권한이 집중되어 가사 노동자에 대한 과도한 통제가 이루어지고 있을 뿐만 아니라, 민간 에이전시와 고용주에 의한 불법 대행 수수료, 과도한 채용 수수료, 빚 독촉 등 다양한 형태의 착취와 인권 침해가 발생하고 있다. 또한 입주 고용 형태이기 때문에 관리 감독이 거의불가능하여 이주 가사돌봄 노동자의 보호를

어렵게 하고 있다.

일본은 국가전략특별구역법에 따라 '일본인 여성의 활약을 위해 가사노동과 개호(介護、care) 분야에 외국인 인재를 활용할 것'을 목표로 외국인 가사지원인재 제도를 도입하였다. 하지만 소득의 증가분을 가사돌봄 노동에 지출하는 대신 저축을 하는 일본 사회 특유의 속성과 가구 내 서비스라는 심리적 저항감, 서비스의 질에 대한 불안 등으로 인하여 실제 사용자가 많지 않았고, 코로나 팬데믹을 계기로 점차 줄어들었다. 한편, 급속도로 증가하는 가사돌봄 노동력에 대한 수요를 해결하기 위해 일본 정부는 출입국관련 법령 및 제도를 정비하였으며, 지자체가 주도적으로 이주 돌봄노동자를 유치하거나, 유학생을 돌봄노동자로 양성하는 프로그램을 운영하는 등 다양한 방식으로 이주 돌봄노동자의 수요에 대응하고 있다.

영국은 EU 탈퇴 이후, 그리고 코로나 팬데믹 이후 외국으로부터의 가사돌봄 노동자의 도입 확대, 이들에 대한 임금 및 노동조건의 개선 등의 변화를 시도하고 있다. 2005년 이후 노동시장을 광범위하게 개방한 독일은 독일은 가사노동자협약에 가입하여 가사 돌봄 분야의 노동조건 향상 방안을 마련하고 있으며, 역외 노동자들의 도입을 증대시키기 위해 2013년부터 '트리플 윈(Triple Win)' 전략을 통해 가사돌봄 노동 수요에 대응하고 있다.

필리핀 가사노동자 연합, 인도네시아 이주노동자 노동조합, 홍콩노총 및 아시아 이주가사노동자 노동조합, 전미가사노동자 연대, 국제가사노동자 연맹의 사례는 이주 가사돌봄 노동자들이 국가적, 지역적, 국제적으로 연대하는, 이주 가사돌봄 노동이 존중받는 사회를 만들기 위한 대표적인 조직 활동이다. 이들은 일터가 있는 나라에서, 귀국 후 모국에서, 그리고 제3의 국가나 지역에서 이주 가사돌봄 노동자들의 권리 확대, 각국의 법

제도 정비, 여성 리더십 강화 및 젠더 평등 사회 구축, 국제적 노동운동 및 노동조합과의 전략적 연대 등 다양한 활동을 펼치고 있다. 이들의 활동은 이주 가사돌봄 노동자에 대한 권리 인정 및 사회보장을 확대하는데 노동조합이 주도권을 잡고 의제 설정을 해 나가야 한다는 점을 보여주고 있다.

양질의 가사돌봄서비스는 가사돌봄 노동자가 존중받는 것으로부터 시작된다. 비공식 영역에 머물러 있는 여성의 일을 공식화하고 공공재로 인정하고 지원함으로써 가사돌봄 노동의 공공성 강화를 위한 돌봄 체계 구축을 확대해 나가야 한다. 가사돌봄 노동은 가사돌봄 노동자만의 문제가 아니다. 돌봄 산업, 돌봄 경제의 개혁은 사회 전반에 걸쳐 임금 및 고용환경, 노동조건 개선으로 이어져야 하며, 이 과정에서 노동조합의 의제 설정 및 감시 기능과 역할 또한 강화되어야 한다.

제4장 이주 돌봄노동 쟁점과 과제: 전문가 심층면접 분석

4장에서는 정부와 지자체가 추진 중인 이주 돌봄노동 정책의 쟁점을 파악하고, 이주 돌봄노동에 대한 중장기적인 사회적 과제를 도출하기 위해 전문가 면접조사를 실시했다. 면접조사 대상자는 이주 돌봄노동에 대한 전문가와 관련 노동조합의 담당자로 구성했다. 전문가는 연구자 및 지원단체 활동가 등이다.

현 정부의 이주 돌봄노동 정책 현황 및 평가에 대해 면접참여자들은 다양한 문제를 지적했다. 서울시 가사관리사 시범사업을 둘러싸고 관련 부처인 고용노동부, 법무부 그리고 서울시의 입장이 일관되지는 않다. 고용노동부 입장에서는 애초의 사업입안자가 아니었지만 결과적으로 사업

을 담당하게 되었고, 2025년 상반기까지 1,200명 규모를 목표로 사업을 확대해야 하는 과제를 떠맡게 되었다. 법무부도 서울시의 시범사업에 대해 다분히 보수적인 태도를 보이고 있다. 이미 고용허가제 방식으로 시범사업을 시작했음에도 불구하고 여전히 최저임금 적용 제외를 요구하고 있는 서울시나, 이에 대해 명확하게 불가함을 얘기하지 않고 있는 고용노동부, 법무부의 모습으로 볼 때, 서울시의 필리핀 가사관리사 시범사업은 부처 간에 제대로 조율되지 않은 정책이라는 것을 알 수 있다.

제대로 검토되지 않은 정책 추진에 대해 연구참여자들은 한 목소리로 비판적 평가를 하고 있다. 우선적으로 정책을 추진하는 입안자들이 돌봄에 대한 이해와 철학이 없이 단지 경제적 요인으로만 접근하고 있다는 것이다. 돌봄의 중요성, 돌봄노동의 열악함을 외면한 채 값싼 외국인력에만 기대려는 정부 태도가 우선적으로 문제라는 것이다. 이러한 정부의 모습은 돌봄철학이 부재하기 때문에 나타난 현상이라는 진단이다.

최근 정부의 이주 돌봄노동 정책은 돌봄의 사회화와 공공성 강화, 비공식돌봄 부문의 공식화라는 기존 정책 흐름과 상반되는 사업이다. 돌봄의 사회화라는 세계적 흐름은 말할 것도 없고, 2021년 가사근로자법 제정, 2024년 요양병원 간병서비스의 급여화 시범사업 등 비공식 돌봄부문을 공식부문화하기 위한 정부의 정책 흐름에도 역행하고 있다. 특히 최저임금 적용을 회피하기 위해 가구 내 고용 방식을 운운하는 것은 돌봄의 사회화와 함께 추진되고 있는 공식화, 제도화 흐름과 달리 돌봄의 개인책임화로 역행하는 문제를 담고 있다.

정부가 열악한 돌봄일자리에 이주 돌봄노동 정책을 추진하는 근저에는 이주노동자라는 지위와 여성이라는 지위가 중첩되어 있는, 곧 이주여성이라는 가장 약한 고리를 정책의 희생자로 활용하고 있다는 분석이다. 중층적 차별구조가 양산되는 문제가 연쇄적으로 발생할 수밖에 없다.

문제투성이인 최근 정부의 이주 돌봄노동 정책을 차치하고 보면, 향후 이주 돌봄노동이 증가할 거라는 전망이 대체적이다. 문제는 내국인이든 이주노동자든 누가 일하더라도 결국 일자리 질을 개선하는 것이 선행되어야 한다는 점이다. 특히 돌봄서비스 분야는 서비스 질 문제와 직결되는 일자리 개선이 선결되는 것이 필요하다. 하지만 현재까지는 일자리 개선에 대한 관심은 없이 누구로 일자리를 채울 것인가에만 관심을 두고 정책을 펼치는 문제점을 노정하고 있다.

돌봄서비스 영역에 이주노동자가 유입되더라도 지속적으로 해당 직업을 유지할 것인가가 문제이다. 안정적인 전일제 근무가 보장되는, 그래서 보다 높은 수입을 얻을 수 있는 다른 직업으로 이전할 가능성이 항상 존재하고, 동일한 이유로 미등록 신분으로 일하고자 하는 유혹을 느낄 수도 있다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 돌봄일자리에서 직업적 전망을 가질 수 있도록 해야 한다.

이주 돌봄노동 관련된 노동조합의 역할과 과제는 기본적으로 이주노동 관련 사업과 돌봄노동 관련 사업을 기본에 두고 접근해야 한다. 특히 돌봄서비스, 돌봄일자리 개선이라는 사회적 확정성이 큰 의제를 토대로 접근하는 것이 필요하다. 돌봄 문제는 사회구성원 모두의 관심사이고, 인구위기와 맥락을 같이하는 중요한 사회적 과제이기도 하다. 돌봄의 사회화 · 공식화, 지속가능한 돌봄사회 구축, 돌봄 공공성 강화, 돌봄서비스 질 개선 등 사회적 관심사와 맥락을 같이 하면서 노동조합이 사업을 배치하는 것이 필요하다. 돌봄의 공공성 강화는 노동조건 개선을 수반하는 형태로 고민되어야 하는 의제이다. 가구 내 고용 확대, 최저임금 차등 적용 등 정부가 던지는 네거티브 의제에 대응하는 차원을 넘어서, 돌봄의 공공성을 강화하는 포지티브 의제를 노동조합이 적극적으로 제기하고, 여성 · 인권 · 돌봄을 화두로 하는 사회단체들과 연대해서 사회운동을 조직

하는 역할을 해야 한다.

이주 돌봄노동과 관련해서 노동조합은 조직화 과제를 당연하게 고민해야 한다. 당사자 운동과 병행되지 않으면 이해 대변 활동에 한계가 있을 수밖에 없다. 돌봄노동자는 파편화된 노동과정, 고용형태 등 조직화가 쉽지 않은 조건에서 일하고 있는데, 아이돌보미 조직 사례에서 볼 수 있는 것처럼 사업장 노사관계와 달리 노조효과가 확실한 영역이기도 하다.

또한 조합원들의 인식 개선을 위한 교육사업도 중요하다. 일자리 개선, 인력수급 대책 등 다각도의 검토 없이 무조건적으로 이주노동자가 확대되었을 때 노동시장을 교란하거나 내국인 노동자와의 일자리 경쟁 문제가 발생할 가능성이 있다. 일자리 경쟁으로 비춰지는 이면에는 내국인 노동자의 이주노동자에 대한 배타적 인식이나 이주노동자는 일을 잘 못한다는 식의 편견이 자리하고 있는 경우도 있기 때문에 지속적인 조합원 교육 등 이에 대한 노동조합의 노력이 필요하다.

제5장 결론

외국인 가사관리사 시범사업은 준비 부족과 졸속 추진으로 인해 다양한 문제가 드러났다. 수요조사에서 나타난 일부 광역 시도를 제외한 지방 정부 대다수의 참여 의사 결여, 서비스 이용가정에 대한 불명확한 수요 파악, 시범사업에서 나타난 노동자 처우와 고용 안정 문제 등은 이 사업의 한계를 보여준다. 특히, 노동자 권리 보호와 숙소 문제, 이동, 근무 시간 문제 등이 해결되지 않은 상태에서의 시범사업 확장은 우려를 낳기 충분하다. 정부는 노동자와 시민사회의 정책 결정 과정에 참여를 보장하며, 이들의 권리와 고용 안정성을 존중하는 방향으로 정책을 전면

재검토해야 한다.

가사사용인 확대 시도는 노동관계 법령 보호를 배제한 채 저비용 노동에 의존하려는 점에서 후진적인 조치로 평가된다. 더불어 민간업체에 가사사용인 도입·중개·관리 권한을 주는 것은 돌봄 노동의 가치와 공공성을 약화하며, 민간 브로커 확대 등으로 인해 비리와 노동착취 위험이 증가할 가능성이 크다. 이주 돌봄 정책은 공적 돌봄서비스의 강화와 공공 책임성을 기반으로 해야 하며, 노동자의 권리와 공정한 대우를 보장해야 한다.

외국인 유학생과 졸업생을 요양보호사로 유입하려는 정책은 저임금과 불안정한 노동조건으로 인해 실효성이 낮을 가능성이 크다. 돌봄 노동의 전문성과 노동환경 개선이 수반되지 않는 한 이 정책은 성공하기 어렵다. 또한 서비스의 질적 향상을 위한 정책 설계와 체계적 연구가 부족하며, 노동시장에서의 미스매칭 문제를 해결하기 위한 대책이 요구된다.

이주 돌봄노동 확대 정책의 효과적인 실행을 위해서는 장기적인 비전과 체계적인 접근이 필수적이다. 단순히 비용을 줄이는 데 초점을 맞추기보다는 돌봄 노동의 가치를 재정립하고, 노동 환경과 처우개선을 병행해야 한다. 특히, 이주 노동자들에게 단순한 인력 충원이 아니라 양질의 일자리와 공정한 대우를 제공하며, 이들이 돌봄 현장에서 요구되는 전문성과 기술을 체계적으로 습득할 수 있도록 지원해야 한다. 이는 공적 돌봄 체계를 강화하고, 돌봄노동자들이 안정적으로 근무하며 질 높은 서비스를 제공할 수 있는 환경을 조성하는 데 핵심적이다.

또한 국제 조약 등 기준에 맞춰 차별을 철저히 금지하고 이주노동자의 사회권 보장을 강화해야 한다. 이주노동자가 노동시장에서 동등한 권리를 누리고, 안정적인 체류와 생활을 유지할 수 있도록 법적·제도적 지원이 필수적이다.

그리고 정부는 수급 전망의 충분한 검토, 돌봄노동의 질 향상, 체계적 교육 및 양성 시스템의 구축, 이주 돌봄노동자 지원 및 차별 금지 등의 종합적 대책을 마련해야 하며, 돌봄 노동 시장의 지속가능성을 높이기 위해 중장기적인 마스터플랜을 수립해야 한다. 이러한 정책 전환에는 돌봄 노동에 대한 보상 강화가 포함된 수급 전망과 공급구조 개선 연구, 돌봄 분야의 미스매칭을 해결하기 위한 전담 기구 도입, 돌봄노동자 권리보장법 제정, 체계적인 체류자격 정비와 외국인력 정책 심의 등이 포함되어야 할 것이다.

이주 돌봄노동 관련 노동조합의 과제를 살펴보면, 첫째, 돌봄 공공성 강화를 위한 사회연대 전략이다. 이주 돌봄노동자가 한국사회에 안착해서 지속가능한 돌봄사회를 구성하는 한 축을 담당할 수 있도록 사회제도적 체계를 만들어야 한다. 현재 정부는 이주 돌봄노동을 최저임금 적용 제외 또는 차등 적용, 가구 내 고용 확대 등 네거티브 의제로만 활용하고 있다. 이에 대한 방어적 차원의 대응은 불가피하지만 이주 돌봄노동에 대한 노동조합의 전략은 더 큰 차원에서 수립되어야 한다. 노동권의 문제만이 아니라 지속가능한 돌봄사회, 좋은 돌봄이라는 포지티브 의제를 전면화해서 이주 돌봄노동도 포괄하는 형태로 전략을 수립해야 한다. 돌봄 공공성 강화를 위한 공동의 의제를 설정하고, 사회적으로 관철해나가기 위해서 노동조합이 주도하고, 여성 · 인권 · 돌봄을 주요 키워드 삼아서 활동하는 사회단체, 진보적인 사회복지학계까지를 포괄하는 돌봄연대운동을 조직해가야 한다.

둘째, 당사자 조직화 과제이다. 모든 운동이 그렇듯이 당사자 조직화가 병행되지 않으면 운동의 한계는 분명하다. 이주 돌봄노동자 조직화 방식에 있어서는 다양한 시도가 필요하다. 기존 돌봄노조의 조합원으로 가입시키는 방법, 이주노조의 조합원으로 가입시키는 방법, 별도의 이주돌봄

노조를 조직하는 방법, 돌봄노동 송출국별로 커뮤니티를 활성화하고 사회적 역할을 하도록 견인하는 방법, 이주노동자지원단체들과의 협력을 통한 소모임 조직 등 조직화 방식은 다양할 수 있다.

셋째, 노조 내부 인식개선 사업이다. 노동조합이 이주 돌봄노동에 대한 사회연대 전략, 당사자 조직사업을 효과적으로 추진하기 위해서는 총연맹, 산별노조, 산하 지부 · 지회 등 다층적인 내부 동의가 강하게 형성될 필요가 있다. 이주민, 이주노동자에 대한 배타적인 사회적 분위기가 노동조합원에게도 나타날 수 있다. 특히 이주노동자에 대해 일자리 개선을 위한 연대적 관계가 아니라 일자리 경쟁자로 받아들이는 분위기가 형성되는 것은 매우 문제적이라고 할 수 있다. 총연맹 차원에서 체계적인 교육 프로그램이 마련되어야 할 것이고, 이주 돌봄노동의 사회적 의미와 과제에 대한 다양한 콘텐츠가 만들어져야 할 것이다.

1장

KCTU

서론

박영민

1. 연구 배경 및 필요성

돌봄 분야에 이주노동자 유입을 확대하려는 계획이 잇달아 발표되고 있다. 2024년 한 해 동안만도 굵직한 공식 발표가 여러 개 쏟아졌다. 저출산고령사회위원회의 저출생 추세 반전을 위한 대책(2024.6.19.), 보건복지부의 요양보호사 양성 지침 두 차례 개정(2024년 1월 및 7월), 법무부의 E-7-2 요양보호사 시범운영 등의 계획이 연이어 나왔다.

"한국 육아도우미는 월 200만~300만 원이 드는데 싱가포르 가사도우미는 월 38만~76만 원 수준이다."[1] 2022년 서울특별시장은 저출생 해결을 위해 저임금 이주노동자를 데려오겠다는 야심에 찬 포부를 밝혔다. 이와 같은 맥락에서 "최저임금 차등 적용은 합리적인 차별"이라 주장한 한 여당 국회의원의 발언은 이주노동자를 저렴한 노동력으로만 간주하는 인식이 깔려 있다. 경제적 논리로만 가득한 발상은 여기서 그치지 않고 일부 학자와 정치인에 의해 반복 재생산된다. 21대 국회에서 발의된 가사근로자법 개정안(체류자격을 얻은 외국인 가사노동자는 최저임금법 적용에서 제외)은 임기 만료로 자동 폐기되었지만, 여전히 유사한 주장과

1) 김선식, *"오세훈발 논쟁 불 붙었다, 외국 육아도우미는 '값싼 노동력'?"*, 한겨레(2022.10.09.).

논리는 한국 사회에서 되풀이된다.

이런 와중에 고용노동부와 서울시가 공동으로 추진한 외국인 가사관리사 시범사업을 통해 2024년 8월 필리핀 노동자 100명이 입국했다. 그러나 개시한 지 한 달도 되지 않아 2명의 노동자가 이탈하며 드러난 문제는 심각했다. 교육 기간에 대한 임금체불이 발생했고 매일 밤 귀가를 확인하는 통금 조처를 시행하는 등 반노동적이고 비인권적인 현장이었던 것이다. 졸속으로 추진된 시범사업은 서비스 제공에 따른 장거리 이동, 서비스 이용자와의 수요 불일치, 충분하지 않은 보상 등 여러 문제점을 내포하고 있었다. 불분명한 업무 범위, 비좁은 고시텔 형태의 숙소, 주거비를 제하면 낮은 임금 실수령액, 불충분한 통역 지원 등 시작 전부터 우려하던 바에도 불구하고 이들을 위한 지원체계는 불확실했고 주무 당국은 은밀하게 가사노동자들을 관리하면서 이들과 연대하려는 시민사회의 접근을 금지했다. 고용허가제(E-9)를 바탕으로 한 시범사업은 최저임금 수준을 보장하였지만, 고용허가제가 가진 억압과 착취의 구조적 문제를 그대로 답습하였다. 게다가 시범사업을 시작하기도 전, 다시 말해 시범사업에 대한 평가가 이루어지지 않은 상태에서 정부는 2025년 외국인 가사관리사 시범사업 확대를 예고하였다.

정부는 이처럼 빠른 정책 추진 배경으로 저출생 고령화로 인한 인구구조의 변화, 돌봄 수요의 급증과 인력난과 같은 수급 불균형 등을 내세운다. 급증하는 수요를 맞출 만큼의 국내 공급은 불가능하다고 판단하고 가구의 비용 부담 완화와 서비스 효율성 제고의 측면에서 '값싼 외국인력' 도입의 효과를 기대하는 것이다. 여기에 노골적인 규제 완화를 전제한 유입 전략이 더해진다. 이는 최저임금을 차별적으로 적용하거나 근로기준법 등 여러 노동관계 법령이 보호할 수 없는 가사사용인 형태로 이주노동을 도입한다든지, 개별가구와 계약을 맺거나 민간기관의 알선 · 중

개 기능을 강화하는 방안 등으로 여과 장치 없이 마구 제시되고 있다.

물론 이러한 흐름은 서구의 복지국가가 노인돌봄 수요에 대응하는 차원에서 이주노동자를 유입한 일과 같이 매우 일반적인 정책으로 볼 여지도 있다. 초고령 사회를 목전에 둔 우리나라가 그동안 상당한 수준으로 제한해 왔던 돌봄 분야를 개방하려는 움직임은 이례적일 수 없고, 돌봄의 미래를 설계하는 과정에서 진지하게 고민하고 검토해야 할 지점이다.

하지만 이러한 논의가 사회적 돌봄의 제도화 경로를 역행하고 공적 제도가 추구해 온 가치와 방향을 거스른다는 점에서 심각한 우려를 자아낸다. 돌봄 수요 증대와 사회적 필요는 공적 제도로서의 돌봄서비스를 구축했고 그 영역을 점차 넓혀왔다. 비록 제도의 포괄 범위가 넓지 않고 파편적이고 분절적이라는 전달체계의 약점이 있다지만, 웬만한 돌봄 분야는 일정한 제도로 존재하는 게 사실이다. 2021년 가사근로자법이 제정되며 비공식부문에 속하던 가사 노동의 일부는 공식화되었고, 간병 분야도 공식화하는 방향으로 추진될 전망이다. 한편으로 공적 돌봄은 다양한 부작용과 폐단도 함께 나타나면서 이에 대한 개선도 느리게나마 추진되고 있다. 대표적으로 서비스의 낮은 품질과 불안정한 고용의 상태를 개선해야 하며 돌봄의 공공성 확충이 필요하다는 일종의 아젠다가 존재한다. 공적 돌봄은 고용의 상태 개선과 서비스 질 향상이 선순환을 이루는 고진로(high road) 전략을 통해서만 강화될 수 있다. 하지만 저임금과 열악한 노동조건 등 돌봄노동의 문제를 그대로 방치한 채 비용 절감의 목적으로만 이주노동을 들여온다면 공적 돌봄서비스는 상당한 후퇴를 겪을 수밖에 없다.

더군다나 최저임금 차별 적용이라는 노골적이고 저급한 주장은 일각에서 제기하는 최저임금 업종별 차등 적용과 궤를 같이하며 이미 저평가된 돌봄 노동의 가치를 더욱 저하할 게 뻔하다. 현존하는 돌봄 책임의 불균

형과 성차별적 인식, 취약한 공적 돌봄 체계 등의 쟁점은 그대로 사장될 공산이 크다. 이뿐만 아니라 돌봄 공백 사태가 과연 공급이 부족해서인지, 아니면 이른바 미스매칭에 따른 것인지 또 다른 문제로 인한 것은 아닌지 아직 불분명하다(남우근, 2024). 그런 상황에서 이주노동 유입이 마치 돌봄 문제를 해결하는 유일한 해결책인 마냥 성급하게 논의되는 것은 굉장히 우려되는 일이 아닐 수 없다.

부실한 공적 돌봄 체계에서의 이주 돌봄노동의 무분별한 확대는 인종, 젠더, 계급이 교차하는 지점에서 독특하고 복합적인 취약성을 만들어 낼 수 있다(이승윤, 2024). 이제 막 시작된 유입 확대가 앞으로 어떤 형국으로 진행될지 불투명하지만, 만약 이주노동자에 대한 임금차별을 제도화하거나 개별가구 또는 민간기관과 계약하는 방식을 도입하고 입주 형태의 노동을 용인한다면, 돌봄 현장은 상상할 수 없을 정도로 다중적인 차별과 폭력과 맞닥뜨릴 수 있다. 이주노동자 당사자 간 연대와 조직화가 더욱 어려워지는 것은 물론이다.

이미 돌봄서비스 노동시장에 진입한 동포 등 이주노동자는 과중한 업무 부담, 감정노동 폐해, 열악한 노동환경 등 기존 돌봄노동이 가진 열악함에다 이주 배경에 대한 차별이나 편견, 부당한 대우와 같은 부가적인 열악함이 교차한다. 특히 가사, 간병 등 제도 밖 비공식부문의 이주노동자들은 더욱 차별적인 노동환경에 있다. 한편으로 노동조합은 돌봄 분야 이주노동자들을 조직하지 못하고 있으며, 이들도 노동조합에 관심을 가질 기제가 부족해 보인다. 이러한 차별과 배제 문제는 유입 확대 흐름에 그대로 전이될 가능성이 크고, 가정과 같이 사적인 공간이 일터가 되는 돌봄 노동은 더욱 큰 혼란과 어려움이 발생할 것으로 예상된다.

최근 진행된 국내 선행연구를 살펴보면, 우선 돌봄서비스에 종사하는 이주노동자와 서비스 분야별 외국인 노동시장의 규모, 유입구조, 노동 경

험과 실태 등 현상을 파악하고 정책 방안을 제시한 연구가 있다(김유휘 외, 2021; 이규용 외 2022). 그리고 강정향 외(2021), 김정현·남혜진(2023), 박민정 외, 2020)의 연구들은 가사 및 돌봄서비스 수급 전망을 중심으로 이주노동자 유입 가능성을 고찰하고 유입방안과 쟁점을 제시한다. 또 이미 공식/비공식 돌봄 노동시장에 진입한 이주노동자의 다양한 돌봄 노동 경험과 인식을 들여다보는 연구도 존재한다(김양숙, 2022; 손인서, 2020; 이진수, 2024). 2024년 9월 외국인 가사관리사 시범사업 시작을 전후로 개최된 여러 토론회에서 제출된 발표와 주장들도 본 연구가 담고자 하는 내용과 큰 관련이 있다(구미영, 2024; 남우근, 2024; 이승윤, 2024; 장주영, 2024; 조영관, 2024).

민주노총은 2023년 고용허가제 대안 연구를 통하여 20년 역사를 가진 고용허가제의 문제점을 통찰하고 종합적인 대안을 제시하였다(김사강 외, 2023). 그 연구는 후속 과제로 고용허가제 외 이주노동에 관한 심층 연구나 노동조합 조직화 사례 및 방안 연구를 제시하기도 하였다. 본 연구는 해당 연구의 연속선상에 위치하면서 민주노총 이주노동자 조직화에 이바지하고자 한다. 최근 일부 산업의 조직 노동은 이주노동자 유입과 관련하여 엄청난 갈등과 내홍을 겪고 있다. 이처럼 사후처방식의 논쟁은 합의가 쉽지 않고 내부 갈등을 증폭할 수 있다. 돌봄 분야의 이주노동은 유입 확대가 시작되었으나, 아직 전면화된 시점은 아니다. 이러한 상황에서 이주 돌봄노동 확대가 가진 쟁점을 정확하고도 비판적으로 검토하면서 능동적으로 노동조합의 관점과 입장을 정립하고 앞으로의 대응 방향을 설계하는 일은 절실하지 않을 수 없다.

2. 연구 목적과 방법

본 연구의 목적은 첫째, 돌봄 노동시장을 형성하는 돌봄서비스 제도를 고찰하고 이주노동 현황과 실태를 분석하는 것이다. 둘째, 최근 확대되는 이주 돌봄노동에 관한 쟁점을 비판적으로 요약하고 정리하는 것도 중요한 연구 목적 중 하나이다. 셋째, 앞으로 어떠한 형태로든 이주 돌봄노동의 확대가 예상되는 상황에서 민주노총 등 조직노동의 준비상태와 인식을 점검하고 향후 대응 전략을 제시한다. 따라서 본 연구는 쟁점과 비판을 도출할 뿐 아니라 정책과제와 더불어 조직노동의 대응을 전망하는 작업이라는 점에서 앞선 연구와 차별성을 가진다.

서론인 1장에서는 연구의 배경과 필요성, 연구 목적을 말하였다. 본론의 시작인 2장은 돌봄서비스 제도를 고찰하고 노동시장 현황을 살펴보면서 이주 돌봄노동의 현황과 실태를 진단한다. 또 최근 정책 변화 흐름을 짚고 제기되는 주장을 점검한다. 이어지는 3장에서는 가사돌봄 노동의 이주화를 둘러싼 논의에서 빼놓을 수 없는 개념과 정의를 곱씹으며, 이주화뿐만 아니라 조직화와 연대와 관련된 해외사례를 검토한다. 4장은 이주 돌봄노동 확대 쟁점과 과제에 관한 서술이다. 연구 과정에서 만난 전문가, 활동가, 노조 간부의 목소리를 담았다. 연구 목적 달성을 위해 2장은 문헌 연구와 통계자료 분석 및 정보공개 청구를, 3장은 국내외 문헌 연구를, 4장은 전문가 인터뷰를 통한 질적연구를 수행하였다. 5장은 본 연구의 결론으로, 연구 결과 요약과 함께 추진 정책 비판, 쟁점과 전망, 사회적 과제와 조직적 과제를 집필진 공동으로 정리하여 제시한다.

2장

KCTU

돌봄서비스 이주노동의 확대

박영민

Ⅰ. 돌봄서비스 제도 및 노동시장

1. 돌봄서비스 제도 고찰

1) 정의 및 분류

전통적으로 가족 내 여성의 무급 노동으로 수행되던 돌봄은 탈산업사회로의 이행, 인구 · 가족 구조의 변화, 성역할 해체 등의 요인으로 빠르게 탈가족화와 탈젠더화가 촉진되었다. 가족 내 돌봄 기능의 약화와 함께 사회적 돌봄에 대한 수요 증가는 사회보장으로서의 돌봄 정책을 확장하였다. 돌봄 정책은 재가나 시설에서 공급되는 다양한 공적 돌봄서비스와 더불어 가족 내 돌봄을 지원하는 노동시장 정책이나 양육수당과 같은 돌봄 보상 정책이 서로 결합하여 구성된다(장지연 외, 2020).

제도적 돌봄 중에서도 돌봄서비스는 매우 다양하게 정의할 수 있다. Daly(2002)가 정의한 바대로 돌봄이 아동, 장애인, 노인, 환자 등과 같은 의존자를 돌보는 모든 활동을 일컫는다고 한다면, 이러한 활동을 공급하는 서비스는 돌봄서비스에 해당한다고 보아도 무방할 것이다. 그리고 사회화된 영역으로 전환되며 교환가치로 인정되는 돌봄노동은 아동, 장애

인, 노인, 환자 등에게 돌봄서비스를 제공하는 대가로 임금을 받는 행위에 속한다(송다영, 2013).

돌봄서비스는 서비스의 생산 또는 공급의 주체가 누구인지와 서비스 재원의 출처가 어디인지에 따라 성격이 달라진다. 크게는 공공 중심과 민간 중심으로 구분할 수 있겠으나 현실에서는 국가, 시장, 지역사회, 비영리 민간, 가족 등이 복지혼합(welfare mix)을 이루면서 제도적 측면, 재원 조달, 세부 서비스 지원사항 등의 측면에서 단순하지 않은 공급체계를 이루고 있다. 한국의 경우 85.5%의 사회복지시설은 민간이 설치하고 운영하고 있는데 대부분 정부의 재정과 사회보험 급여가 지원되는 구조이다. 이는 제도적 돌봄의 역사가 서구보다 짧지만 포괄하지 못하는 영역이 거의 없을 정도로 급속도로 영역을 확장한 사실에 기인한다. 제도 도입 시점에 시장의 진입장벽을 낮추고 국가의 비용 부담을 최소화하는 민영화 정책으로 과도한 민간 중심의 공급 구조가 형성된 것이다.

돌봄서비스와 직결되는 공식적인 산업의 분류는 명확하지 않다. 표준분류에 해당하는 한국표준산업분류(KSIC)에 '돌봄서비스'라는 산업은 존재하지 않는다. 다만 일반적으로 돌봄서비스를 포괄하는 것으로 통용되는 산업 범주는 [표 2-1]과 같이 정리할 수 있다. 먼저 대분류 Q에서 보건업(86) 일부 세부 산업과 사회복지 서비스업(87)의 전체 산업이 돌봄서비스와 관련 있다. 사회복지서비스업의 소분류는 거주 복지시설 운영업과 비거주 복지시설 운영업으로 구분된다. 이러한 분류는 국제표준산업분류(ISIC)에 따른 것으로 보인다. ISIC도 보건 및 사회복지서비스(Health and Social Work) 내에 거주시설 돌봄서비스(87, Residental Care Activities)와 비거주시설 복지서비스(88, Non residental Social work Activities)를 분류하고 있기 때문이다.[2] 다음으로 KSIC의 대분류

2) https://unstats.un.org/unsd/classifications/Econ/isic 에서 추출(2024.11.20.)

Q 외에도 대분류 S에 속하는 개인 간병 및 유사 서비스업(세세분류 96993)과 대분류 T의 가구 내 고용활동(세세분류 97000)도 돌봄서비스 관련 산업으로 볼 수 있다. 한편, 2024년 공표된 제11차 개정 KSIC에서 돌봄서비스와 관련하여 기존 10차 분류 대비 변경된 내용은 없다.

[표 2-1] 돌봄서비스 관련 산업분류

대분류	중분류	소분류	세분류/세세분류
Q	보건업(86)	병원(861)	- 병원(8610): 종합병원, 일반병원, 치과병원, 한방병원, 요양병원
	사회복지 서비스업 (87) 아동, 노령자, 장애자 등과 같이 자립 능력에 제약을 받는 특정 범주 내의 사람을 보호하기 위한 각종 사회복지 서비스를 제공하는 거주 복지시설 또는 비거주 복지시설을 운영하는 산업활동을 말한다.	거주 복지시설 운영업 (871) 아동 복지시설, 장애인 복지시설 등과 같이 아동, 장애인, 노령자 및 자립 능력에 제약을 받는 사람을 보호하기 위하여 복지서비스를 제공하는 거주 복지시설을 말한다.	- 노인거주복지시설운영업(8711): 노인요양복지시설, 노인양로복지시설 - 심신자애인거주복지시설운영업(8712): 신체적·정신적 장애인 시설 - 기타거주복지시설운영업(8713): 아동, 여성 보호시설
		비거주 복지시설 운영업 (872) 도움이 필요한 사람에게 다양한 사회 지원 서비스를 직접 제공하는 비거주 복지시설을 말한다. 이러한 서비스를 정부기관이 수행하는 경우에도 포함한다.	- 보육시설운영업(8721) - 기타비거주복지서비스업(8729) : 직업재활원, 종합복지관, 방문복지서비스, 사회복지상담서비스
S	기타 개인 서비스업 (96)	그 외 기타 분류 안된 개인 서비스업 (9699)	- 개인 간병 및 유사 서비스업(96993) : 거동이 불편한 사람에게 비의료적 보조 서비스를 제공하는 산후 조리원, 간병인 등의 산업활동을 말한다
T	가구 내 고용활동 (97)	가구 내 고용활동 (970)	- 가구 내 고용활동(97000) : 요리사, 가정부, 세탁부, 보모, 유모, 개인 비서, 집사, 운전사, 정원 관리원, 가정교사 등을 고용한 가구의 활동

-자료: 통계청(2024), 제11차 한국표준산업분류. 저자 재정리

[표 2-2] 사회서비스산업 특수분류 내 돌봄서비스업 - KSIC 연계

사회서비스산업 특수분류(SSISC)			한국표준산업분류(KSIC, 10차)
2. 돌봄서비스업		**요양 및 돌봄서비스업**	
	2-1	2-1-1. 노인 요양 복지시설 운영업	87111 노인 요양 복지시설 운영업
		2-1-2. 요양병원 운영업	86105 요양병원
		2-1-3. 개인 간병인 및 유사 서비스업	96993 개인 간병 및 유사 서비스업
		2-1-4. 가정 내 돌봄서비스 제공업	97000 가구 내 고용활동
		2-1-5. 고용알선·인력공급을 통한 돌봄서비스 제공업	75110 고용 알선업
			75121 임시 및 일용 인력 공급업
			75122 상용 인력 공급 및 인사관리 서비스업
		2-1-6. 보육시설 운영업	87210 보육시설 운영업
		2-1-7. 재가장기요양기관 운영업	87293 방문 복지서비스 제공업
	2-2	**주거보호서비스업**	
		2-2-1. 노인 양로 복지시설 운영업	87112 노인 양로 복지시설 운영업
		2-2-2. 아동·청소년 거주 복지시설 운영업	87131 아동 및 부녀자 거주 복지시설 운영업
		2-2-3. 한부모·가정폭력 피해자 등 거주 복지시설 운영업	87131 아동 및 부녀자 거주 복지시설 운영업
		2-2-4. 장애인 거주 복지시설 운영업	8712 심신 장애인 거주 복지시설 운영업
		2-2-9. 그 외 거주 복지시설 운영업	87139 그 외 기타 거주 복지 시설 운영업

-자료: 통계청, 통계분류포털. 저자 재정리

확장된 돌봄서비스 분야를 제대로 반영하지 못하는 KSIC의 약점을 일부 보완하는 것이 사회서비스산업 특수분류(SSISC)이다. 2013년 제정된 SSISC는「사회보장기본법」제32조와 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제5조」에 따라 사회서비스 분야에서 기존의 KSIC가 포함하지 못하는 새로운 세부 산업을 분류하고 관련 산업의 정책 수립을 위한 기초 통계 작성의 목적을 지닌다. 8개 대분류 중 하나가 바로 돌봄서비스업(대분류 2)이며, 하위 중분류로 요양 및 돌봄서비스업, 주거보호서비스업을 두고 있다. 또 총 12개로 구성되는 소분류는 앞서 살펴본 KSIC의 Q, S, T에서 돌봄서비스와 관련된 세세분류와도 각각 연계된다.[3)]

[표 2-3] 돌봄노동 관련 직업분류

8차 KSCO			7차 소분류
소분류		세분류/세세분류	
42	**421 교사 보조 및 아동 돌봄 종사자**	4211 교사 보조 및 관련 종사원 42111 유치원교사 보조원 42112 학교교사 보조원 42113 유치원 및 학교 돌봄 종사원 4212 보육 관련 시설 돌봄 종사원 42120 보육 관련 시설 돌봄 종사원 4219 기타 교사 보조 및 아동 돌봄 종사원 42191 방문 아동 돌봄 종사원 42199 그 외 교사 보조 및 아동 돌봄 종사원	421. 돌봄 및 보건서비스 종사자
	422 요양보호사 및 간병인	4221 요양보호사 42210 요양보호사 4222 간병인 42220 간병인	
	423 노인 및 장애인 돌봄 종사자	4231 노인 돌봄 종사원 42310 노인 돌봄 종사원 4232 장애인 돌봄 종사원 42320 장애인 돌봄 종사원	
	429 기타 돌봄 및 보건 서비스 종사자	4290 기타 돌봄 및 보건 서비스 종사원 42901 산후조리 종사원 42902 치료사 보조원 42909 그 외 돌봄 및 보건 서비스 종사원	
95	**951 가사 및 육아도우미**	9511. 가사도우미 95110 가사도우미 9512. 육아도우미 95120 육아도우미	951 가사 및 육아도우미

-자료: 통계청(2024), 제8차 한국표준직업분류

산업분류와 달리 한국표준직업분류(KSCO)에서는 최근 돌봄노동과 관련하여 작지 않은 변화가 관찰된다. 2024년 7월 발표된 제8차 개정 KSCO는 사회복지 및 돌봄 노동 시장의 변화를 담은 흔적이 드러난다.

3) 제정 후 10년이 넘도록 바뀌지 않은 SSISC의 분류 체계에 대한 비판도 존재한다. 재구조화가 일관적이지 않고 지나치게 포괄적이며 체계별 코드의 적합성이 낮다는 점이 지적된다(안수란 외, 2021; 윤정향 외, 2020).

전반적인 분류 체계의 개편과 함께 기존의 (세)세분류를 상향하고 세분화한 사실이다. 예컨대 7차에서 하나의 소분류였던 돌봄 및 보건서비스 종사자(421)는 8차 개정에서 교사 보조 및 아동 돌봄 종사자(421), 요양보호사 및 간병인(422), 노인 및 장애인 돌봄 종사자(423), 기타 돌봄 및 보건서비스 종사자(429) 등 4개의 소분류로 종류가 늘어난다. 또 기존에 세세분류에 불과했던 요양보호사, 간병인, 노인및장애인돌봄서비스종사원은 소분류나 세분류로 상향되었다. 반면. 단순노무 종사자(대분류 9)에 속하는 가사 및 육아도우미(951)은 별다른 변화가 없었는데, 이 분류 체계는 가사와 돌봄의 업무를 명확히 구분하기 어렵고 여타 돌봄 종사자(중분류 42)의 업무와 혼재되어 있다는 점이 지적된다.

2) 돌봄서비스 제도 현황

한국에서 돌봄서비스가 제도로 형성된 시발점은 2000년대 중후반 이후이다. 당시 노인 인구가 빠르게 증가하고 가족 구조와 부양 의식이 변화하며 새로운 사회적 위험이 대두함에 따라 전통적인 사회복지서비스의 대대적인 전환이 필요하였다. 대표적인 변화는 2007년 사회서비스 전자바우처와 2008년 노인장기요양보험제도의 도입이다. 기존의 사회보장이 빈곤층을 비롯한 선별 수급자를 대상으로 소득 보장 위주의 현금급여와 기본 생활 보장이 주를 이루는 현물급여를 제공했다면, 새롭게 출현한 사회서비스는 급여 대상을 넓히고 다양한 서비스 영역을 망라하고자 하였다. 주로 국가가 공급자에 재정을 지원하며 서비스의 품질도 관리하는 기존 사회복지서비스와 달리, 사회서비스는 재정을 수급자에게 지원하는 대신 본인이 일부 부담하는 바우처 방식을 취하고 서비스 품질에 대한

책임도 국가, 지자체, 제공기관 등으로 분산시켰다.

이러한 흐름에 따라 본격적으로 돌봄서비스 정책과 법제가 정비된다. 2008년 노인장기요양보험제도, 2011년 장애인활동지원제도, 2012년 아이돌봄서비스 등 현재 돌봄서비스를 대표하는 주요 제도를 신설하였으며, 2020년에는 분절적으로 운영되던 여러 개의 노인 돌봄 사업을 노인맞춤돌봄서비스로 통합, 개편한다. 또한 사회서비스 전자바우처 사업은 2008년 산모신생아건강관리지원사업, 가사간병방문지원사업, 2009년 발달재활서비스, 2010년 언어발달지원사업 등으로 점차 확장되면서 시작 단계부터 성장을 예고하였다. 2012년에는 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」을 시행하면서 제도화가 본격적으로 이루어졌고, 2010년대 이후에도 사업을 지속 확대하며 수많은 돌봄 분야가 공적 서비스 영역에 포함된다.

여기서는 몇 가지 주요 제도를 개괄하면서 돌봄서비스 노동시장에 대한 논의를 이어가도록 한다. 주요 제도의 법적 근거, 재원, 서비스 목적, 서비스 대상, 서비스 내용, 서비스 단가, 전달체계 및 제공인력, 주요 연혁 등 개요를 간추리면 [표 2-4]와 같다. 그리고 아직 제도화되지 않은 돌봄서비스를 언급하지 않을 수 없다. 이는 노인돌봄 분야에서의 간병과 가사 분야에 속하는 가사 노동을 말하는데, 다음에 나올 노동시장 분석에서 자세히 다루도록 한다.

[표 2-4] 주요 돌봄서비스 제도 개요

		노인장기요양보험제도	노인맞춤돌봄서비스	장애인활동지원	아이돌봄지원사업
법적 근거		▷노인장기요양보험법	▷노인복지법 제27조	▷장애인활동 지원에 관한 법률	▷아이돌봄지원법
재원		▷장기요양보험료: 건강보험료 ×12.95% ▷국고: 보험료예상수입액×20% ▷본인 일부 부담	▷국비+지방비 ▷2024년 5,461억 원	▷국비+지방비 ▷2024년 2조2,846억 원 ▷본인 일부 부담	▷국비+지방비 ▷2024년 7,300억 원 ▷본인 일부 부담
서비스 개요	목적	고령이나 노인성 질병으로 일상생활이 어려운 노인들에게 신체 및 가사활동 지원을 통해 삶의 질 향상과 가족의 부담 경감	일상생활이 어려운 취약 노인에게 맞춤형 돌봄서비스를 제공하여 안정적인 노후 생활을 보장하고, 기능 및 건강 유지와 악화 예방을 도모	장애인의 자립생활 지원과 사회참여 촉진, 가족의 돌봄 부담 경감	가정에서의 아동 돌봄 지원을 통해 아동의 복지 증진 및 보호자의 일·가정 양립 지원, 저출산 해소 기여
	대상	▷65세 이상 노인 또는 65세 미만의 노인성 질병을 가진 자 중 6개월 이상 일상생활 어렵다고 인정되는 자 ▷장기요양등급 1~5등급, 인지지원등급 ▷110만 명(2024년)	▷국민기초생활수급자, 차상위계층, 기초연금수급자인 65세이상 노인 중 독거, 조손, 고령부부 가구 등 돌봄 필요 노인 ▷유사중복사업(장기요양보험, 가사간병지원사업 등) 우선 제공 ▷55만 명(2024년)	▷6~64세 등록 장애인 중 서비스 지원 종합조사에 따라 판정 ▷제외: 생활시설(보장시설) 거주자, 노인장기요양급여수급자(일부 보전급여 가능) ▷138천 명(2022년)	▷생후 3개월~12세 이하 아동 ▷중위소득 150% 이하 가구는 정부 지원 ▷맞벌이, 한부모 가정 등 양육 공백 발생 가정 우선 ▷85천 가구(2023년)

		노인장기요양보험제도	노인맞춤돌봄서비스	장애인활동지원	아이돌봄지원사업
	내용	▷등급별, 유형별로 월 한도액, 사용 가능 일수, 급여비용이 책정 ▷시설급여: 노인요양시설, 노인공동생활가정 ▷재가급여: 방문요양, 방문목욕, 주야간보호, 단기보호, 복지용구 등 ▷특별현금급여	▷직접서비스: 안전지원, 사회참여, 생활교육, 일상생활 지원 ▷연계 서비스, 특화 서비스 ▷중점돌봄군: 월 20~40시간, 가사지원서비스 제공 가능 ▷일반돌봄군: 월 16시간 미만, 가사지원서비스 불가능	▷활동지원 등급에 따라 서비스 제공시간, 월 한도액 책정 ▷활동보조: 신체활동지원, 가사활동지원, 사회활동지원 ▷방문목욕, 방문간호	▷시간제: 연 960시간 기본형, 종합형(돌봄 아동 관련 가사서비스 추가) ▷영아종일제 ▷질병감염아동 지원 ▷소득유형, 서비스 종류에 따라 이용요금에 대한 정부지원금 비율 다르게 책정
	단가	▷매년 발표하는 이용수가는 급여유형별, 등급별, 이용시간 별로 달리 책정 ▷예시) 노인요양시설(1일): 1등급 84,240원, 2등급 78,150원, 3등급 이상 73,800원 방문요양: 30분 16,630원 60분 24,120원 240분 66,770원	없음	▷활동보조 급여비용 : 일반(16,150원), 심야 및 공휴일(24,220원) ▷원거리 교통비 ▷가산수당	▷이용요금 기본형 11,630원, 종합형 15,110원
전달체계		▷보건복지부: 정책수립, 제도총괄 ▷국민건강보험공단: 장기요양 인정 및 등급판정, 급여관리 ▷지방정부: 장기요양기관 설치신고, 지정관리, 제공기관 지도 감독 ▷제공기관: 장기요양기관(시설급여, 재가급여)	▷보건복지부: 정책수립, 지침 ▷지방정부: 수행기관 선정위탁, 사업운영 관리,감독 ▷수행기관: 서비스제공, 대상자 관리. 복지관 등에서 사업 수탁 ▷지원기관: 중앙노인돌봄지원기관, 광역지원기관	▷보건복지부: 정책수립, 지침 ▷시군구: 접수, 선정, 제공기관 지정 관리 ▷국민연금공단: 서비스지원종합조사 등 ▷제공기관: 지자체가 활동지원기관을 지정. 급여 제공, 연계	▷여성가족부: 사업총괄, 지침 ▷지방정부: 사업추진계획, 예산집행, 제공기관 관리 감독 ▷제공기관: 아이돌보미 모집,채용, 관리, 서비스 연계 등. 가족센터 등에서 사업 수탁 ▷시도 교육기관

	노인장기요양보험제도	노인맞춤돌봄서비스	장애인활동지원	아이돌봄지원사업
			▷활동지원사교육기관	▷지원기관: 중앙(광역)지원센터
제공 인력	▷장기요양요원: 요양보호사, 사회복지사, 간호사, 치료사 등 ▷요양보호사: 320시간(2024년 신규: 이론 126, 실기114, 실습80시간) 교육 이후 자격증 시험 응시. 국가전문자격에 해당	▷전담 사회복지사 ▷생활지원사: 자격요건 사실상 없음 (요양보호사 자격자 우대). 연 11.5~22.5시간 직무교육	▷전담관리인력: 사회복지사 등 ▷활동지원사: 교육과정 수료자(50시간)	▷전담인력, 지원인력 ▷아이돌보미 : 교육과정 수료자(120시간)
주요 연혁	▷2008년 7월 제도 시행 ▷2013년~2017년 제1차 장기요양기본계획 ▷2014년 7월 치매특별등급(장기요양 5등급) 신설 ▷2018년~2022년 제2차 장기요양기본계획 ▷2018년 인지지원등급 신설 ▷2019년 12월 장기요양기관 지정갱신제 도입 ▷2023년~2027년 제3차 장기요양기본계획 ▷2024년 10월 요양보호사 승급제(선임 요양보호사) 시행	▷유사사업 분절 운영: 노인돌봄기본서비스(2007년), 노인돌봄종합서비스(2008년), 단기가사서비스(2009년), 독거노인사회관계활성화사업(2012년), 초기 독거노인 자립지원 사업(2013년), 지역사회 자원연계사업(2014년) ▷2020년 1월: 기존 6개 노인돌봄사업을 통합하여 서비스 시행	▷2007년 시범사업 ▷2010년 법률 제정 ▷2011년 제도 시행 ▷2019년 7월 신청자격 확대, 장애등급제 폐지로 서비스지원 종합조사 도입, 급여체계 세분화	▷2007년 사업 시작 ▷2010년 영아종일제 서비스 도입 ▷2012년 법률 제정 ▷2013년 9월 아이돌보미 4대보험 가입 및 퇴직적립금 지급 ▷2019년 중위소득 120%에서 150%로 지원범위 확대, 아이돌보미 주휴 등 법정수당 지급

-자료: 2024년 노인맞춤돌봄서비스 사업안내, 2024년 장애인활동지원 사업안내, 2024년 아이돌봄 지원사업 안내, 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」. 저자 재정리. -주: 특별한 언급이 없는 한 2024년 기준임.

3) 돌봄서비스 제도의 문제

위 표에서 제시한 주요 제도 각각과 관련하여 일반적으로 제기되는 문제는 다음과 같이 요약할 수 있다. 먼저 노인장기요양보험제도는 고령화에 따른 수급자 증가로 인한 재정 지속가능성, 요양보호사 구인난과 인건비 현실화, 영리 · 개인 기관의 난립과 잦은 개 · 폐업, 장기요양요원의 열악한 처우 등의 문제가 여전하며, 최근에는 요양시설 임차 허용 추진으로 인해 투기자본의 유입과 같은 과도한 금융화의 폐해가 우려되는 상황이다. 다음으로 노인맞춤돌봄서비스는 법적 근거가 취약한 상황에서 정부 예산을 기반으로 수립되는 공공서비스라는 점에서 서비스의 중장기적인 안정성을 확보하기 어려우며,[4] 이에 따른 고용불안정과 저임금 구조가 고착되고 있다. 그리고 아이돌봄지원사업의 경우 수급자와 제공인력 간의 등 · 하원 시간 중심의 미스매칭 문제, 서비스 대기 기간의 증가, 노동자에 대한 보상체계 취약 등이 문제점으로 거론된다. 마지막으로 장애인활동지원 제도는 활동지원 시간이 충분하지 않고 중증 · 발달 장애인의 연계가 여전히 어렵다. 또 낮은 서비스 단가는 임금 단가 수준을 떨어뜨리며, 휴식할 권리가 제대로 보장되지 않는 문제가 계속 나타난다.

사회서비스 제도화와 욕구 중심의 보편화 과정에 결부된 시장적 방식은 많은 부작용을 낳았다(김보영, 2017). 저급한 제공기관의 난립과 영세성의 문제로 서비스와 노동의 질을 낮출 뿐 아니라 욕구나 사회적 필요보다도 시장성이 높은 서비스에 편중될 가능성이 커진 것이다. 또 공공의 통합적 정책 설계에 의하지 않고 시장 논리에 좌우되다 보니 서비스가 분절적이고 파편화되면서 결과적으로 욕구 중심의 보편화도 제약하는

4) 2025년도 정부 예산안은 전년도와 수급 대상이 같고 인건비는 증가하였음에도 오히려 전체 예산을 삭감하였다.

요인이 되어 왔다. 정권의 성격과 무관하게 사회서비스의 확대가 새로운 고부가가치 산업 육성이나 일자리 창출이라는 산업화 논리와 연결되면서 이뤄진 것도 사실이다.

더구나 윤석열 정부는 사회서비스 고도화라는 미명으로 민간 사업자 간 경쟁과 규모화를 추진하며 사회서비스 시장화와 산업화를 더욱 촉진하는 정책을 내세웠다. 또 제3차 장기요양기본계획(2023~2027)에는 요양시설 임차 허용 방안이 결국 포함되었고, 2023년 시 · 도 사회서비스원 표준 운영 지침 개정을 통해 기존 사회서비스원의 공적 역할을 대폭 축소하였다. 사회서비스원은 과도하게 민간 중심으로 치우친 공급체계에서 중앙 · 지방 정부의 공적 책임을 강화할 수 있는 중요한 수단이었다. 그러나 현 정부는 공공서비스 제공과 직접 운영 기능을 없애고 산업 진흥을 지원하는 역할로 축소하는 방향을 설정했다. 결국 이러한 변화 속에서 서울시사회서비스원은 2024년 관련 조례 폐지안 공표와 이사회의 해산 결정 이후 11월 공식적으로 폐쇄되고 말았다.

2. 돌봄서비스 노동시장의 현황과 전망

1) 공식 시장: 돌봄노동자 증가와 저임금 구조

인구구조의 변화와 사회복지 권리에 대한 인식 확대는 다양한 부문에서 사회서비스 수요 증가를 불러왔다. 이러한 수요에 부응하기 위해 공적 사회복지 및 돌봄서비스의 양적, 질적 확대가 이루어졌으며, 이는 다

양한 정책과 프로그램으로 구현되었다. 이에 따라 현재 한국에서 빠르게 커지는 일자리 중 하나인 돌봄서비스 분야에 종사하는 노동자의 수는 나날이 증가하였다. 그렇지만 돌봄서비스 분야는 대표적인 저임금, 고용불안 일자리로 인식되며 일자리의 질이 낮다. 최근의 서비스 체계 확장은 대부분 신규 단위 보조사업 형태로 진행되면서 사업의 수행인력과 전담인력은 비정규직으로 고정되는 현상이 나타난다. 이렇게 분절된 돌봄 노동시장의 최하위계층에 있는 돌봄 직군 노동자들은 더욱 열악한 처우를 감내하고 있다.

(1) 사회복지 및 돌봄노동자의 전반적인 증가와 열악한 노동 실태

제7차 한국표준직업분류 소분류 중 사회복지 관련 종사자(247), 돌봄 및 보건서비스 종사자(421), 가사 및 육아도우미(951)의 지난 10년간 규모 변화를 분석한 결과는 [표 2-5]와 같다. 사회복지 관련 종사자는 2015년 39.6만 명에서 2024년 46만 명으로 16.2% 증가하였다. 사회복지사를 비롯하여 보육교사, 상담 전문가, 사회복지시설 생활지도원과 종사원의 수가 그만큼 늘어난 것이다. 돌봄 및 보건서비스 종사자는 같은 기간 동안 34.8만 명에서 72.2만 명으로 100% 이상의 증가율을 기록했다. 이는 공적 돌봄서비스의 종류와 범위가 확장되고 다양해진 결과로 해석된다. 반면 가사 및 육아 도우미는 21.9만 명에서 11.5만 명으로 감소하였다. 이유는 출생률 하락과 함께 비공식부문에 위치하던 가사, 육아 돌봄 노동시장의 일부가 제도로 편입되었기 때문이기도 하지만, 많은 비공식적 고용관계의 특성이 통계에 반영되지 않은 요인도 크다고 판단된다. 세 직업군을 합산하면, 2015년 96.3만 명에서 34.7% 증가하여 2024년 현재 129.7만 명이다. 이에 따라 전체 취업자 중 사회복지·돌봄노동자의

비율은 10년간 3.68%에서 4.52%로 증가하였다. 전체 노동시장에서 차지하는 비중이 절대 작다고 볼 수 없다.

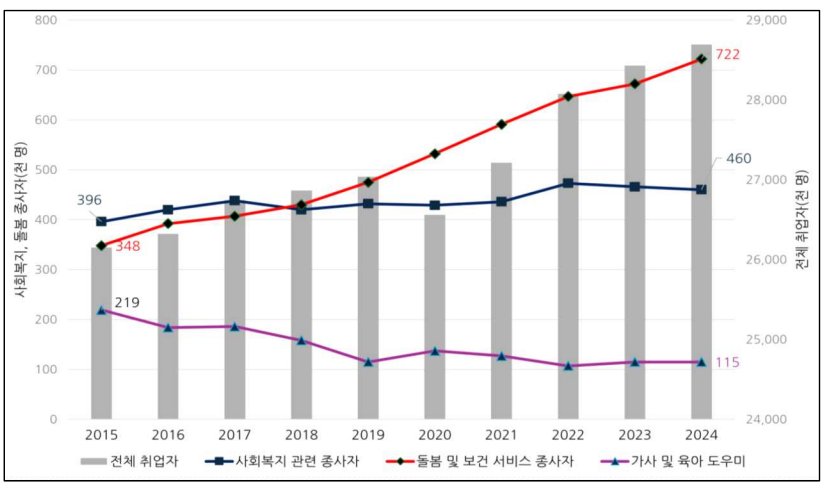
[표 2-5] 사회복지 · 돌봄노동자 규모 변화

(단위: 천 명)

연도	사회복지 관련 종사자 (247)	돌봄 및 보건서비스 종사자 (421)	가사 및 육아 도우미 (951)	계
2015	396	348	219	963
2016	420	392	184	996
2017	438	407	186	1,031
2018	420	430	158	1,008
2019	432	475	115	1,022
2020	429	532	137	1,098
2021	436	591	127	1,154
2022	473	647	107	1,227
2023	466	672	115	1,253
2024	460	722	115	1,297
증감률	16.2%	107.5%	-47.5%	34.7%

-주: 증감률은 2015년 대비 2024년의 증감을 표시한 것임
-자료: 지역별고용조사 각 연도 전반기 통계자료

[그림 2-1] 전체 취업자 및 사회복지 · 돌봄노동자 규모 변화



-자료: 지역별고용조사 각 전반기 통계자료

양적 성장에도 불구하고 일자리의 질은 오랫동안 열악한 상태에 머물러 있다. 돌봄 노동에 관한 저임금, 불안정 실태의 증거는 공식 통계에서도 쉽게 드러난다. [표 2-6]은 최근 3년간의 지역별고용조사 매년 하반기 원자료를 분석한 것이다. 이 자료에서 사회복지 및 돌봄노동자들의 평균 월 급여 수준은 전체 취업자와 비교하여 현저히 낮다는 점이 확인된다. 특히 돌봄 직군(421)과 가사돌봄 직군(951)의 급여 수준은 전체 취업자 평균의 절반 수준에 불과하며 해가 갈수록 그 격차는 더욱 벌어지고 있다. 또 1주 노동시간이 지나치게 짧은 문제는 안정적인 노동 소득을 얻기 위한 충분한 노동 기회조차 보장받지 못하고 있음을 의미한다. 주로 가정을 방문하며 서비스를 제공한 시간만큼 시간급제 형태로 임금을 받는 돌봄노동자들은 적정 노동시간을 부여받지 못하는 경우가 다반사이며, 이에 따라 주휴수당이나 퇴직금 대상에서 아예 배제되기도 한다.[5)]

또한 같은 자료를 분석하여 고용 안정 수준을 파악한 결과는 [그림 2-2], [그림 2-3]과 같다. 2023년 기준으로 종사상 지위와 고용형태를 보면, 돌봄 직군(421) 중에서 임시직이나 일용직에 해당하는 비율은 44.1%에 달하며, 고용계약 기간을 정하지 않은 정규직 또는 무기계약직은 58.8%에 불과하다. 게다가 가사 및 육아도우미는 상용직이 6.8%에 불과하며 대부분 임시, 일용직이라는 사실을 알 수 있다.

5) 따라서 돌봄노동자의 최소 노동시간(주 15시간 이상)을 법적으로 명시해야 한다는 주장이 제기되고 있다.

[표 2-6] 사회복지 · 돌봄노동자 연령, 임금, 노동시간

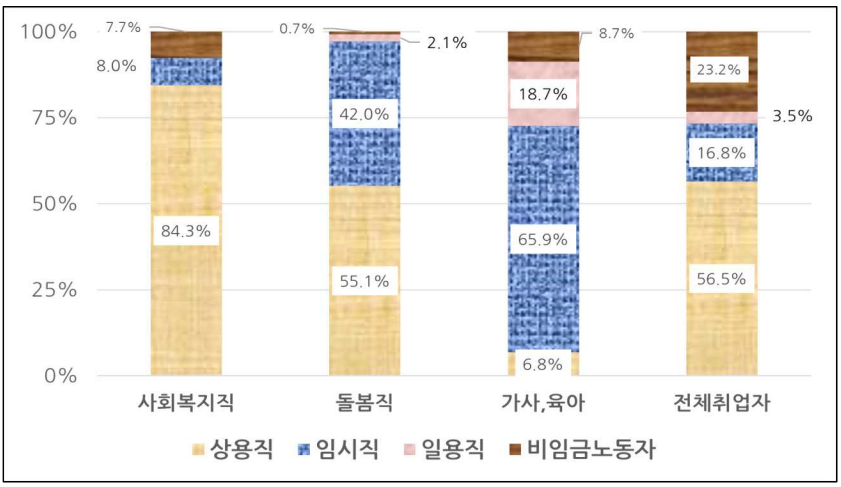
(단위: 세, 만원, 시간)

직업	구분	2021	2022	2023
사회복지·돌봄 전체 (247, 421, 951)	만 연령	50.5	51.8	52.4
	월 급여	163.3	171.5	175.4
	1주 노동시간	31.9	30.8	31.9
사회복지관련종사자 (247)	만 연령	40.6	41.7	42.2
	월 급여	219.0	231.1	241.0
	1주 노동시간	37.0	35.3	38.5
돌봄및보건서비스종사자 (421)	만 연령	55.9	57.1	57.4
	월 급여	134.4	141.8	143.6
	1주 노동시간	29.3	28.4	28.7
가사및육아도우미 (951)	만 연령	59.9	60.8	61.7
	월 급여	103.9	112.3	112.7
	1주 노동시간	26.9	26.4	25.7
취업자 전체	만 연령	44.8	45.2	45.5
	월 급여	276.7	294.4	307.6
	1주 노동시간	37.2	36.3	38.1

-자료: 지역별고용조사 각 연도 하반기(B형) 원자료를 바탕으로 시도 가중값을 적용하여 저자가 분석함

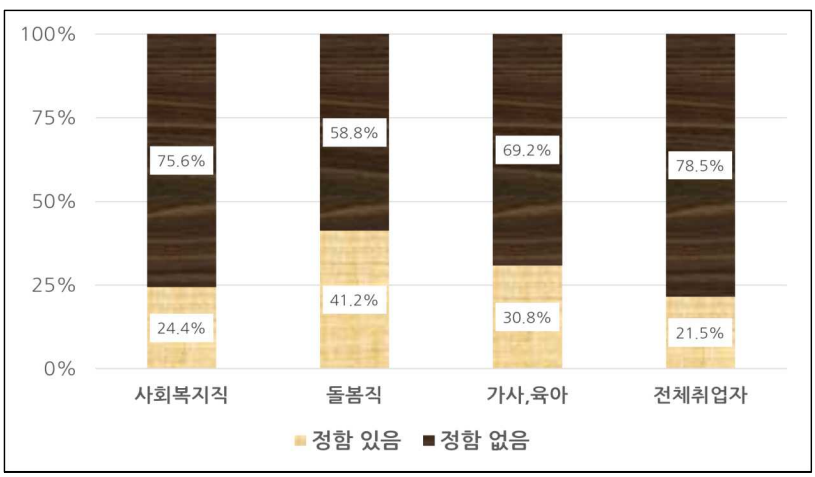
-주: 취업자 전체는 경제활동 구분상 취업자에 해당

[그림 2-2] 사회복지·돌봄노동자 종사상 지위 비교



-자료: 지역별고용조사 2023년 하반기(B형) 원자료를 바탕으로 시도 가중값을 적용하여 저자가 분석함

[그림 2-3] 사회복지·돌봄노동자 고용계약 기간 설정 여부



-자료: 지역별고용조사 2023년 하반기(B형) 원자료를 바탕으로 시도 가중값을 적용하여 저자가 분석함
-주: 정함 있음/없음은 고용계약 기간 설정 여부를 나타낸 것임

그동안 돌봄노동 저임금과 열악한 노동조건에 대한 문제는 다방면으로 지적되어왔다. 저임금 구조의 직접적인 원인은 제도 자체가 그렇게 설계되어 있기 때문이다. 마땅한 임금체계 없이 경력과 숙련도를 고려하지 않고 서비스 단가에 좌우되다 보니, 서비스 수행인력의 임금수준은 그 해의 최저임금 기준과 같다는 점이 당연시되었으며 그 기준을 아슬아슬하게 넘거나 넘지 못하는 상황이 반복되었다. 월급제인 생활지원사 급여의 경우 아예 사업안내에서 최저임금액으로 규정하고 있고[6], 시간급제인 아이돌보미의 기본 돌봄수당(급여)은 2020년부터 4년간은 최저임금 기준보다 고작 10원 많았고 2024년 들어 겨우 250원 많은 수준으로 인상되었다. 그리고 장기요양기관 인건비 지출비율 고시나 장애인활동지원서비스의 일정 비율 이상 임금 지급 지침이 있지만, 이것이 개별 임금수준에 미치는 영향은 미미할뿐더러 어떻게든 인건비 지출을 최소화하려는 민간 제공기관과의 갈등을 키우는 기제로 작동하고 있다. 최근 시행한 선임제도, 장기근속장려금, 경력가산상여금, 활동지원사의 가산급여와 같은 보완책이 저임금 구조를 근본적으로 해결하고 있지는 못하다.

이러한 배경에는 돌봄 노동을 바라보는 낙후된 인식과 저평가가 위치한다. 가정 내에서 누구나 하는 여성의 일로 치부하는 시각이 제도화된 돌봄에 그대로 투영되면서 임금 페널티를 합리화한다. 또 대인서비스에 속하는 돌봄 노동의 특성상 서비스 이용자와 맺는 관계 탓에 노동자의 권리는 제약받기 쉽다. 단체행동 자체가 서비스 중단을 의미하며 이용자 방치로 직결되는 상황에서 권리를 주장할 만큼 운신의 폭이 넓지 않다. 노조에 가입하더라도 기업 수준의 교섭으로 얻을 수 있는 실익이 불분명하며 노-정 교섭 등 초기업교섭이 거의 없는 상황과 매우 낮은 노조조직

6) 월 1,285,750원 ≒ 9,860원(2024년 최저임금) × 130.4시간(주 25시간 근무를 월 소정근로시간으로 환산)

률은 서로 맞닿아 있다.

[그림 2-4] 돌봄노동 저임금의 원인

(2) 장기요양요원의 증가와 수급 전망

인구 고령화, 노인 인구 증가 등으로 인해 장기요양서비스의 규모는 팽창하였다. 장기요양보험 출범 당시(2008년) 수급자는 21.4만 명에 불과하였으나 2016년 52만 명, 2022년 101.9만 명으로 지속 증가하였다. 장기요양 단기 추계는 2027년 재가요양 94.9만 명, 시설요양 27.8만 명으로 수급자 규모가 더욱 커질 것으로 예상한다. 이러한 추세에 발맞추어 서비스를 제공하는 장기요양요원도 계속해서 증가해왔다. 대표 직군에 해당하는 요양보호사는 2019년 재가 38만 명, 시설 7만 명 규모에서 2023년 재가 52만 명, 시설 9만 명 규모로 최근 5년 사이 재가 요양보호사 38.5%, 시설 요양보호사 29.1% 증가했다. 같은 시기 장기요양기관에서 일하는 사회복지사, 간호사 등, 다른 직종의 장기요양요원의 수도 점차 늘어난 사실이 확인된다(표 2-7).

[표 2-7] 장기요양요원 현황 : 급여유형별, 직종별

(단위: 명)

급여 유형	연도	요양 보호사	사회 복지사	의료직†	치료사‡	영양사
재가	2019	377,726	19,610	6,471	361	69
	2020	381,359	22,642	7,238	407	72
	2021	434,041	25,509	7,789	441	77
	2022	486,523	28,121	8,407	487	82
	2023	522,996	30,002	8,906	552	111
	5년 증감률	38.5%	53.0%	37.6%	52.9%	60.9%
시설	2019	73,082	6,831	12,207	2,114	1,067
	2020	76,011	7,685	12,838	2,276	1,069
	2021	79,799	8,294	13,411	2,416	1,075
	2022	85,053	9,000	13,987	2,616	1,064
	2023	94,379	9,589	14,767	2,833	1,128
	5년 증감률	29.1%	40.4%	21.0%	34.0%	5.7%

-주: † 의료직 : (방문)간호사, (방문)간호조무사, 의사(계약의사 포함), 치과위생사
‡ 치료사 : 물리치료사, 작업치료사
-자료: 노인장기요양보험통계연보 각 연도, 저자 재작성

OECD(2023)는 장기요양(LTC) 부문 노동자 증가는 전 세계적인 현상이지만 특히 한국은 더욱 가파르게 증가할 것으로 예측한다. 한국의 총 고용 대비 LTC 고용 비중은 2011년 0.7%, 2023년 1.34%에 이어 2033년 2.23%에 달하게 되어 20년간 1.53%P 증가할 것으로 전망하였다. 같은 기간 OECD 가입국의 LTC 고용 비중은 평균 0.80%P 증가할 것이란 예측에 견주어 보면 한국의 장기요양서비스는 수요뿐만 아니라 공급에서 큰 성장을 보여왔고 앞으로도 그러한 추세가 지속될 것이라 볼 수 있다.

하지만 이러한 공급의 확대에도 불구하고 급속도의 고령화와 기대여명 증가 등으로 얼마 지나지 않아 수요보다 공급이 적어질 것으로 관측된

다. 건강보험연구원(이희승 외, 2023)은 향후 수년간의 요양보호사 수급 상황을 전망한 바 있다. 이 연구는 2025년부터 필요한 인력보다 공급되는 인원이 적어지기 시작하여 2028년에는 필요 인력 약 80만 명 대비 공급은 약 69만 명으로 요양보호사는 11만 명 정도 부족할 것으로 내다보았다.

[표 2-8] 요양보호사 수급 전망

(단위: 명)

구분		2023	2024	2025	2026	2027	2028
필요인력	전체	566,954	610,042	666,513	716,501	758,775	803,161
	시설	91,667	98,633	116,237	124,954	132,327	140,068
	재가	475,288	511,409	550,276	591,547	626,448	663,093
공급전망	전체	640,116	652,902	662,751	673,054	679,755	686,427
	시설	109,487	111,674	113,359	115,121	116,267	117,409
	재가	530,629	541,228	549,392	557,933	563,488	569,018
수급격차	전체	73,162	42,860	-3,762	-43,447	-79,020	-116,734
	시설	17,821	13,041	-2,878	-9,833	-16,059	-22,659
	재가	55,341	29,818	-884	-33,614	-62960	-94,075

-자료: 이희승 외(2023:108-124)
-주: 수급 격차 = (공급전망) - (필요인력)

보건복지부의 제3차 장기요양 기본계획에도 요양보호사 수급 불균형에 대한 우려가 그대로 반영됐다. 계획에서는 급격한 인구 고령화와 베이비붐 세대의 노년기 진입으로 인하여 부양방식, 노인가구 구성, 서비스 기대 수준 등에서 변화가 예상된다고 하면서, 2022년 현재 장기요양 수급자는 전체 노인의 10.9%에 해당하는 101.9만 명이지만 2027년에는 지금보다 27.8만 명 증가하고 수급자 비율도 12.4%까지 높아질 거라 보았다.

그러면서 2025년부터 수요가 공급을 초과하여 2027년에는 전망치 대비 약 7만 5천 명의 공급이 부족할 것으로 예상하였다.

(3) 사회서비스 노동시장의 전반적인 확대

2000년대 후반부터 본격화된 사회서비스 전자바우처 사업은 정부가 전반적인 공급을 관리하면서 수급자에게 구매권을 지급하고, 수급자는 사회보장급여 신청을 통해 서비스를 신청하는 사업이다. 주요 사업으로는 장애인활동지원서비스, 지역사회서비스투자사업, 아이돌봄지원사업, 산모신생아건강관리지원사업 등이 존재하며, 제도의 확대는 전통적 사회복지서비스와 구별되는 보편적 수급 권리의 확대를 목표로 한다.

[표 2-9] 사회서비스 전자바우처 주요 사업 제공인력 현황

(단위: 명)

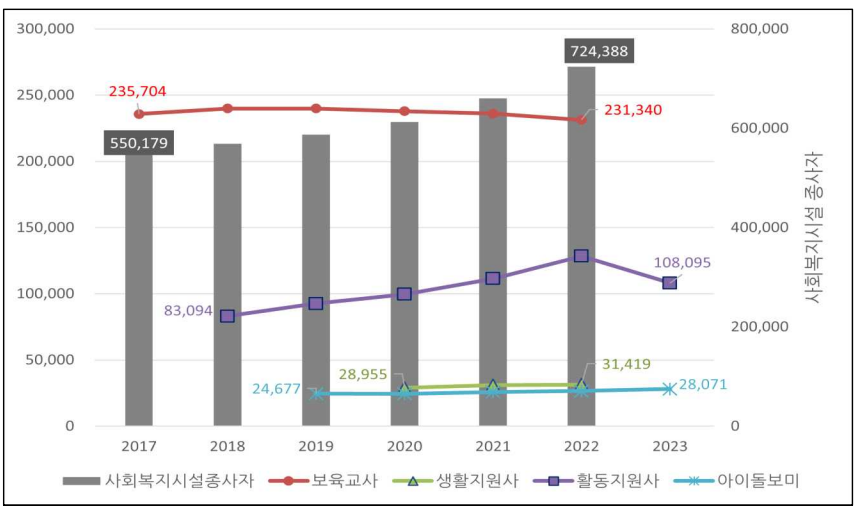
연도	장애인 활동지원 서비스	지역사회서비스투자	아이돌봄지원사업	산모신생아건강관리지원	가사간병방문지원	발달재활서비스	언어발달지원	발달장애 관련 서비스†
2018	83,094	22,156	-	17,024	5,392	12,423	340	263
2019	92,587	22,734	24,677	20,669	5,558	13,099	317	1,382
2020	99,592	22,225	24,469	18,406	4,803	13,005	318	2,128
2021	111,466	21,984	25,917	18,757	4,780	13,305	309	3,589
2022	128,397	21,544	26,675	19,261	4,959	13,248	312	5,426
2023	108,095	20,887	28,071	19,447	4,722	-	-	-

-자료: 2023 보건복지통계연보, 2024년도 사회서비스 제공계획, 아이돌봄서비스 웹사이트를 참고하여 저자 재작성함. 집필 시점에서 공개되지 않은 정보의 경우 누락(-)으로 표기함.
-주: 2023년은 10월 말 기준임(장애인활동지원서비스는 8월 말 기준).
† 발달장애인 부모상담지원, 발달장애인 주간활동서비스, 발달장애학생 방과후활동서비스

사회서비스 중에서 본 연구에서 다루는 돌봄서비스, 즉 노인 돌봄, 아

이 돌봄, 장애인 돌봄 영역은 특히 제도화가 빠르게 이뤄지며 노동시장의 규모도 크게 확대되었다. 앞서 살펴본 노인장기요양보험제도 외에도 장애인 활동지원, 아이돌봄지원사업 등에 종사하는 이른바 서비스 제공 인력의 수는 꾸준히 늘어났다. 예를 들어 장애인활동지원서비스의 제공 인력인 활동지원사는 2018년 8만 명에서 2022년 현재 13만 명에 가까울 정도로 증가하였다. 그리고 2023년 현재 아이돌봄지원사업의 전국의 아이돌보미는 2만 8천 명이며, 바우처 사업은 아니지만 정부 예산 사업인 노인맞춤돌봄서비스의 생활지원사는 2022년 기준 3만 1천 명가량 일하고 있다. 한편, 전체 사회복지시설 종사자는 전국적으로 72만 명에 달한다.

[그림 2-5] 사회서비스 주요 직종 규모



-자료: 2023 보건복지통계연보, 2024년도 사회서비스 제공계획, 아이돌봄서비스 웹사이트를 참고하여 저자 재작성함. (공개되지 않은 자료는 누락)
-주: 2023년은 10월 말 기준임(장애인활동지원서비스는 8월 말 기준).

2) 비공식 시장: 간병 · 가사 노동

(1) 간병 노동

요양병원에서 입원 환자를 돌보거나 급성기 병원과 개별 가정에서 간병 업무를 하는 간병인은 현재까지 제도화되지 않은 비공식부문에 해당한다. 여러 민간기관에서 발급하는 간병인(간병사) 자격증은 국가 자격에 해당하는 요양보호사 자격증과 달리 취업을 위한 필수 조건은 아니다. 간병인의 취업은 간병인 협회가 알선한 일자리에서 환자나 보호자와 개별 계약을 맺으며 이루어지는 경우가 대부분이다. 고용형태를 분류하자면 요양병원 직접 고용, 간병인협회 및 직업소개소 등 중개업체를 통한 파견 등 간접고용, 플랫폼 업체를 통한 특수고용 등으로 나뉘지만, 제도화되지 않은 일자리에서 이뤄지는 개별 계약인 탓에 고용형태조차 분류하기 모호한 특성이 나타난다. 간병 업무는 근로자파견법상 파견 대상이지만 파견 근로계약을 정식으로 체결하는 경우는 현실에서 거의 없다(남우근, 2023).

이처럼 비공식부문에 존재하는 간병인은 노동자성이 인정되지 않아 노동관계 법령으로부터 보호받을 수 없고 사회보험 등 사회안전망이 적용되지 않는 사각지대에 있다(남우근, 2023). 특히 중개 기관, 병원, 환자 모두가 관련되는 다면적 근로관계로 인하여 그동안의 판례는 노동자성을 비롯하여 소개업체, 요양병원의 사용자 지위를 부정하였고, 간병인이 '사업 또는 사업장'에 고용되지 않은 '가사사용인'에 해당하는 것으로 판단했다. 게다가 간병인은 극도로 긴 시간 동안 근무하는 경우가 많다. 24시간 종일제가 가장 일반적이고 12시간 교대제나 격일제 근무 형태도 많은데, 휴게를 위한 별도의 시간과 공간이 거의 없어서 환자의 병실에서 수

면이나 휴식을 취할 수밖에 없는 구조이다. 또 2022년 적용 범위가 확대된 산재보험법 개정에도 불구하고 간병인에게는 적용되지 않고 있다.

한편, 병원급 의료기관(병원, 치과병원, 한방병원, 종합병원)에서 의료법 제4조의2에 따라 제공하는 〈간호·간병통합서비스〉는 제도화되어 운영되고 있다. 이 서비스는 2015년 건강보험 급여사업으로의 전환과 법제화 이후 지속 확대되어, 2022년 현재는 대상 의료기관의 43.6%(656개 병원), 병상의 28.9%(70,363개 병상)가 참여할 정도로 성장하였다.[7] 물론 요양병원은 대상 의료기관에 속하지 않는다. 제공인력은 간호사, 간호조무사, 간병지원인력(병동지원인력, 재활지원인력)이 팀 간호체계를 구성하며 각각의 배치기준이 정해져 있다. 여기서 간병지원인력은 환자를 돌보는 보조 역할을 수행하는 점에서는 전통적 의미의 간병인과 유사한 측면이 있지만, 제도화된 서비스 내에서 운영되는 인력이라는 점에서 여러 차이가 있다. 사업 지침에 따르면 간병지원인력은 병원 직접 고용이나 파견 고용이 가능한데, 이 중에서 재활지원인력은 요양보호사 등 자격을 명시하고 있고 병동지원인력은 필수자격이 필요하지 않다.[8]

최근 보건복지부는 국민 간병비 부담 경감 방안을 발표하면서 간호·간병통합서비스의 확대뿐만 아니라 요양병원 간병지원의 단계적 제도화도 함께 추진할 것이라 밝힌 바 있다.[9] 이에 따라 2024년 4월 시작된 〈요양병원 간병지원 1단계 시범사업〉에서는 부산광역시를 비롯한 4개 시도와 경기도 부천시 등 6개 시군구 지역에 있는 20개 요양병원이 선정되었다. 의료·요양 통합판정심사를 통해 선정된 의료(최)고도이면서 장기요양 1~2등급에 해당하는 1,200명의 환자에게 180일에서 최대 300일까지

7) 보건복지부 보도자료(2024.1.25.). “2024년 제2차 건강보험정책심의위원회 개최”.
8) 보건복지부(2024.7.). 간호·간병통합서비스 사업 지침
9) 보건복지부 보도자료(2023.12.21.). “간병비 걱정 없는 나라, 국가가 중심이 되어 책임집니다.”

50~60%의 간병비를 지원한다. 이 사업에 배치되는 간병인은 주간 근무 조건의 공동 간병 형태인데 배치 유형에 따라 간병인 1명이 환자 4명에서 8명까지 돌보게 된다. 아직 시범사업 단계에 불과하고 사업 설계가 부실하단 비판이 존재하지만,[10] 간병비 부담 완화와 요양병원 급여화에 관한 정책 방향은 비교적 명확하다고 볼 수 있다.

결국 장기적으로는 간호·간병통합서비스의 대상이 요양병원으로 확대되거나 비슷한 형태의 제도가 도입될 가능성이 있다. 이렇다고 할 때 발생할 수 있는 문제점은 현재 비공식부문에서 일하는 간병인이 대부분 고연령이고 별다른 자격을 갖추지 않은 경우가 많아 제도화된 서비스 노동자로 고용되기 어려울 수 있다는 점이다. 또 현재 간호·간병통합서비스에 속한 간병지원인력의 고용형태가 대부분 간접고용으로 서비스 질 제고라는 원래 취지를 왜곡하는 문제(남우근, 2023)를 해결해야 할 것이다.

간병노동자 대부분이 현재로선 제도화되지 않은 영역에 속한 만큼 그 규모를 파악하기가 쉽지 않다. 공인된 통계가 존재하지 않기에 선행연구에서도 규모를 추정하거나, 코로나19와 같은 특수한 시기에 공공기관이 구축한 자료를 활용하여 제시하였다. 김유휘 외(2021)는 국민건강보험공단으로부터 제공받은 요양병원 감염병 관리시스템에 등록된 요양병원 간병인의 수가 2020년 3월을 기준으로 34,951명이라고 하였다. 이와 유사한 규모로 임민경 외(2022: 126)는 국민건강보험공단 내부 자료를 통해 2020년 요양병원 간병인이 40,068명이라고 밝힌 바 있다.[11] 또 남우근

10) 김선민 의원 보도자료(2024.10.8.)에 따르면, 시범사업 6개월 차를 맞는 시점까지 참여를 유지하고 있는 환자는 절반에 불과하며 간병인 중에서 35%는 그만둔 것으로 나타났다. 또 연구비 전액 삭감 등 2025년 시범사업 예산이 삭감된 것을 두고 총선을 앞두고 무리하게 추진한 결과이며 간병비 급여화에 대한 의지가 빈약한 건 아닌지 비판했다.

11) 이 연구는 요양병원 입원이 적절한 환자를 나름의 방식으로 정의한 후 이에 필요한 간병인의 수를 추계한 내용도 제시하고 있다. 간병인 배치기준과 간병필요도에

(2023)은 요양병원뿐만 아니라 종합병원까지 포함한 1일 활동 간병인 수를 2018년 기준 57,279명으로 추정한 선행연구를 소개하면서 일자리 휴지기에 있는 간병인을 포함하면 10만 명 안팎이 될 것으로 예측하였다.

(2) 가사 노동

가사노동은 2021년 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률(가사근로자법)」이 제정되기 전까지는 사적 계약을 기반으로 하는 비공식 시장에 머물러 왔다. 근로기준법은 1953년 제정 당시부터 '가사사용인'을 법 적용 대상에서 제외하였고, 이는 지금도 마찬가지이다(제11조 1항). 이렇게 가구 내에 고용되어 청소나 세탁, 요리 등 가사 업무를 수행하는 가사노동자들은 근로기준법 외에도 최저임금법, 남녀고용평등과 일가정 양립 지원에 관한 법률, 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률의 적용에서도 배제되며, '가구 내 고용활동'에는 적용되지 않는 근로자퇴직급여보장법, 산업재해보상보험법, 고용보험법 등에서도 제외 대상이 된다. 가사노동자의 전통적인 구직 경로는 직업소개소였으며, 가사 노동시장은 법의 사각지대임에도 불구하고 경력 단절 또는 고연령 여성이 쉽게 진입할 수 있는 곳이었다. 또 최근에는 가사서비스 플랫폼이 다양하게 생겨나면서 종속적 자영업자에 가까운 프리랜서를 고용하는 시장이 커졌고, 시간제나 부업으로 일하는 노동자들도 많아졌다.

반면 가사근로자법은 가사서비스와 가사 노동자를 공식화했다는 점에서 큰 의의가 있다(박은경 외, 2023). 법에 따른 가사 노동자란 가사서비스 제공기관과 근로계약을 체결한 노동자를 말하는데, 더 이상 종전의

따라 적게는 약 12만 명, 많게는 약 18만 명의 간병인이 필요하다고 하면서, 현재 요양병원 간병인 수의 3~5배에 해당하는 규모라고 하였다(p.278)

‘가사사용인’에 해당하지 않게 된다. 또한 공식적인 가사서비스는 ‘가구 내 고용활동’에도 속하지 않으므로 상기에 나열한 각종 노동관계법률이 적용된다. 법 시행으로 인해 제공기관이 가사 노동자의 사용자로서 가지는 책임이 분명해졌고 정부는 제공기관을 인증하거나 취소하고 관리·감독할 수 있게 되었다. 더구나 이용계약에 따라 가사서비스가 이뤄지도록 함으로써 표준적인 이용 기준과 노동조건이 형성될 가능성이 커진 것으로 볼 수 있다.[12)]

그렇지만 법률 시행 2년이 지난 2024년 7월을 기준으로 이 법에 따라 인증된 가사서비스 제공기관은 109개소, 근로계약을 체결한 가사 노동자는 1,800여 명에 불과하다는 점[13)]을 고려하면, 여전히 수많은 가사노동은 비공식 영역에 남아 있다고 하여도 과언은 아니다. 비공식부문까지 아우르는 가사 노동자의 규모는 관련 통계가 부재하기에 정확하게 알 수 없지만 그 정의에 따라 최소 12만 명에서 최대 60만 명까지 추정하는 것으로 보인다. 최소 추정 인원을 기준으로 보더라도 공식 노동자는 1.5%밖에 되지 않는 셈이며, 가사 노동시장은 인증기관 중심의 작은 공식 시장을 넘어 비공식 시장이 지배적이라고 할 수 있다. 게다가 인증기관이라 하더라도 기존 알선 방식을 겸할 수 있는 구조이기 때문에, 가사중개 플랫폼 입장에서 직접 고용 유인이 크지 않은 문제도 갈수록 심각해지고 있다.[14)]

---

12) 법률 제정에 이어 잇달아 지방자치단체 차원의 조례도 제정되고 있다. 현재 광역·기초자치단체 중에서 가사노동자의 고용개선과 지원을 목적으로 하는 조례를 제정한 곳은 20개로 파악된다(자치법규정보시스템. 최종 검색일: 2024.11.28.).

13) 고용노동부 보도설명자료(2024.7.21.), “정부는 가사근로자법에 따른 정부 인증기관 확대 및 가사관리사 권익 향상에 노력하겠습니다.”.

14) 강예슬, "가사근로자법 시행 2년, 노동법 적용 가사노동자 '겨우 1%'", 매일노동뉴스(2024.05.02.). http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=221357

Ⅱ. 돌봄서비스 이주노동 현황과 실태

1. 이주 돌봄노동의 현황

1) 체류자격 기준

현재 공식 돌봄 노동시장의 이주민 유입은 매우 제한적으로 허용되고 있다. 출입국관리법상의 체류자격으로 보면, 동포 이주민과 관련된 방문취업(H-2), 재외동포(F-4) 비자를 비롯하여 상대적으로 체류 기간이 자유롭고 다양한 분야에서 취업 활동이 가능한 거주(F-2), 영주(F-5), 결혼이민(F-6) 비자에 국한된다. 최근 정부의 유입 확대 정책으로 특정활동(E-7)과 비전문취업(E-9) 자격과 연동한 시범사업을 시행하기 전까지는 상기한 체류자격에만 취업을 허용해왔다고 볼 수 있다. 우선 돌봄 노동시장과 관련하여 정책 변화가 계속 있었던 H-2와 F-4를 중심으로 살펴본다.

(1) 특례고용허가제(H-2)

특례고용허가제는 중국과 CIS 지역 6개 국가[15]에 거주하는 만 18세 이상 외국국적동포(재외동포법 제2조 제2호)에게 H-2(방문취업) 사증을 발급하는 제도이다(법무부, 2024).[16] 특례고용허가제는 체류기간, 대상요

15) 구 소비에트연방 지역의 국가로서 현재 방문취업제 적용 대상은 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 우크라이나, 키르키즈, 타지키스탄, 투르크메니스탄 (6개국)이다.

건, 취업 허용업종, 절차 등에서 일반 고용허가제(E-9, 비전문취업)와 확연히 구별된다. 방문취업의 기본 체류기간은 3년인데, 취업활동 기간 연장 확인서를 받으면 최대 4년 10개월까지 체류할 수 있다. 일반 고용허가제와 달리 자율적인 구직과 사업장 변경이 가능하다. 이러한 H-2의 체류자격 기준과 연간 허용 인원은 외국인력정책위원회의 심의를 거쳐 결정되게 된다.

방문취업제는 2007년「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」개정에 따라 시작된다. 방문취업제의 전신은 2002년 도입된 서비스분야 취업관리제인데, 서비스 부문의 인력난을 해소하고 동포 노동자의 미등록 체류를 방지하기 위한 목적으로 재외동포(F-4) 자격에서 제외된 중국 및 구소련 동포에게 방문동거 사증(F-1-4)을 발급하고 일부 업종에 취업을 허용한 제도였다(김유휘 외, 2021). 당시 취업 허용업종에 사회복지사업과 개인 간병인 및 가구 내 고용활동을 포함하면서 제도적으로 돌봄 영역에 대한 동포 이주민 유입이 허용된다. 이후 2007년 정식으로 시행된 방문취업제는 사회복지서비스업, 개인 간병 및 유사서비스업, 가구 내 고용 활동을 취업 허용업종에 포함하게 된다.

방문취업 자격은 동포 이주민이 한국에 체류하기 위한 가장 기초적인 단계로 인식되었으며 음식점업, 개인 간병인 및 가사 서비스업의 취업이

16) 출입국관리법 시행령에 명시된 세부 대상은 다음과 같다. △국내에 주소를 둔 대한민국 국민 또는 영주자격(F-5) 마목에 해당하는 사람인 8촌 이내의 혈족 또는 4촌 이내의 인척으로부터 초청을 받은 사람 △「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」규정에 따른 국가유공자와 그 유족 등에 해당하거나「독립유공자 예우에 관한 법률」규정에 따른 독립유공자와 그 유족 또는 그 가족에 해당하는 사람 △ 대한민국에 특별한 공로가 있거나 대한민국의 국익 증진에 기여한 사람 △ 유학(D-2) 자격으로 1학기 이상 재학 중인 자의 부모 및 배우자 △국내 외국인의 체류 질서 유지를 위하여 법무부장관이 정하는 기준 및 절차에 따라 자진하여 출국한 사람 △ 기타 위에 해당하지 않는 자로서 법무부장관이 정하여 고시하는 절차에 의하여 선정된 사람

가능한 점으로 인하여 여성 이주 노동자의 비중이 크게 차지하게 되었다(이진수, 2024).

한편, 2013년 법무부는 외국인 육아도우미제도 시행을 통하여 방문취업(H-2) 동포가 전문교육과정(40시간)을 이수한 후 일정기간 고용주 변동 없이 육아도우미로 취업하면 재외동포(F-4) 자격을 부여하였다. 저자가 이에 대한 정보공개를 청구한 결과, 2019년까지 총 54회 교육과정을 통해 954명이 수료하였는데 그 중 방문취업(H-2) 자격이 924명이었다. 그렇지만 이 교육으로 F-4자격을 받은 인원은 법무부가 다른 산업 분야의 근속자와 함께 관리하므로 별도로 제공하기 어렵다는 답변을 받았다.

법무부에 따르면 이 제도는 2019년 이후 신청자가 없어 잠정 중단되었다고 하지만, 신청자 모집이나 교육과정 공고가 더 이상 존재하지 않는 점을 볼 때 사실상 폐지되었다고 판단된다. 중단된 이유는 신청자의 처지에서 들어가는 비용이나 시간에 비해 실제 일자리에서 얻을 수 있는 장점이 뚜렷하지 않기 때문으로 보인다. H-2 이주민을 고용하기 위해서는 특례고용허가서 등의 신고 절차가 필요한데 육아도우미 중개업체가 이러한 절차를 생략했거나, 가구 내에 고용되는 이주민이 체감할 만큼의 필요성을 부여하기 어려웠던 것으로 추정된다. 이뿐만 아니라 제도 시작 당시 발표한 보도자료에서 알 수 있듯 돌봄의 전문성 제고에 대한 깊이 있는 고민 없이 관련 직종에 종사하는 동포 이주민을 통제하려는 목적이 강한 사업에 가까웠다.[17]

17) 제도 시작 당시 법무부의 보도자료에서는 이 사업의 배경으로 "폭력전과와 신분세탁 동포의 육아도우미 사례 적발로 국민의 불안감이 증대되고" 있다면서, 사업 목적을 △외국인 육아도우미를 고용하는 가정의 불안감 해소 △외국인 육아도우미의 전문성 강화 등으로 밝히고 있다. 또 수료자의 교육, 건강, 범죄 정보 등을 하이코리아 홈페이지에서 구인자(부모)가 열람할 수 있도록 하였다.

[표 2-10] 외국인 육아도우미 교육과정(2013년~2019년)

(단위: 명)

	계	F-2	F-4	F-5	F-6	H-2
		거주	재외동포	영주	결혼이민	방문취업
수료 인원	954	4	19	5	2	924
교육과목	유아발달, 유아놀이지도, 유아건강교육, 유아안전관리, 육아 도우미의 역할과 의무 등, 한국의 양육 문화, 한국 내 체류, 기초 법질서 등 (총 10과목, 40시간)					
교육비	수강생 본인 부담 25만원 (교재, 실습비 별도)					

자료: 법무부 내부 자료 정보공개(2024.11.21.), (재)한국이민재단 웹사이트
주: 수료인원은 2013년~2019년 (총 54회) 교육과정 누적 수료 인원

2023년 1월부터 서비스업과 광업의 고용허용업종 결정 방식이 허용업종 지정 방식(positive)에서 허용 제외업종 지정 방식(negative)으로 전환되면서 취업 가능 업종이 종전보다 확대되었다. 2022년까지만 하더라도 돌봄 영역에서 취업이 허용되는 업종은 사회복지 서비스업(87), 개인 간병 및 유사 서비스업(96993), 가구 내 고용활동에 불과하였으나(대통령령 제32871호), 본격적으로 네거티브 방식이 적용(대통령령 제33114호. 2023.1.1. 시행)된 후로는 허용 제외업종에 해당하지 않는 모든 업종이 허용되었기 때문이다.[18] 현재 시행령은 보건업 및 사회복지 서비스업(86~87), 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업(94~96), 가구 내 고용활동(97) 업종 모두를 허용 제외업종으로 두고 있지 않다. 또 고용알선 및 인력 공급업(751)은 허용 제외업종이지만, 가사근로자법 제2조

18) 출입국관리법 시행령 [별표 1의2] 장기체류자격(제12조 관련)
29. 방문취업(H-2) 나. 활동범위
"3)「통계법」 제22조에 따라 통계청장이 작성·고시하는 한국표준산업분류 중 서비스업분류에 따른 산업 분야에서의 활동. 다만, 다음의 산업분야에서의 활동은 제외한다."

제2호에 따른 가사서비스 제공기관에 취업하는 경우는 예외적으로 허용하여 공식 가사돌봄 부문의 문호는 열고 있다.

「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」에 따른 가사서비스제공기관에 대해서는 H-2 허용제외 업종인 '고용 알선 및 인력 공급업'(751)에 해당하더라도 H-2 고용 허용

- 외국인력정책위원회 결정사항 공고(2022.10.31.)에서 발췌

전체적으로 H-2 자격을 갖춘 이주민의 수는 현저한 감소 추세를 보인다. 2014년만 하더라도 282,670명(체류한도 303,000명)이었으나, 코로나19가 시작되던 2020년 154,537명으로 절반 가까이 감소했고 그 이후에도 계속 조금씩 줄어 2024년 10월 현재 94,673명에 그치고 있다.[19] 이와 반대로 F-4(재외동포)는 2018년 444,880명에서 2024년 10월 현재 555,439명으로 증가하는 추세이다.

(2) 재외동포(F-4)

재외동포(F-4)의 취업 활동은 몇몇 경우를 제외하고는 거의 제한되지 않는다. 단순노무행위(직업 대분류 9)로의 취업은 금지하는데[20], 이에 속하는 모든 세부 직업이 아닌 「재외동포 자격의 취업활동 제한범위 고시」라는 행정규칙에 명시된 직업만 제한한다. 돌봄 영역에서 가사 및 육아도우미(951)는 단순노무 종사자(대분류 9)지만 이 행정규칙에서 제한하는 직업은 아니므로 재외동포의 취업이 허용되는 것이다.

「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」은 1999년 제정 당시

19) 2024년 10월 출입국외국인정책 통계월보 (2024.11.28. 추출)

20) 이 외에도 △ 사행행위 등 선량한 풍속 기타 사회질서에 반하는 행위를 하는 경우, △ 기타 공공의 이익이나 국내 취업질서 등의 유지를 위해 그 취업을 제한할 필요가 있다고 인정되는 경우를 제외하고는 취업활동일 제한을 받지 않는다.

중국과 구 소련 지역에 거주하는 동포들은 적용대상에서 제외하였으나, 2001년 헌법재판소가 헌법의 평등원칙을 위배한다고 판결함에 따라 2004년 개정되어(법률 제7173호[21]) 동포의 범주가 확대된 바 있다.[22] 이후 2008년 F-4 발급 기준 완화로 전문직에 종사하는 중국 및 구소련 동포의 비자 취득이 확대되었고, 2010년부터는 가사보조인, 간병인으로 1년 이상 동일 직장에서 근무하면 F-4 자격을 부여하였다(김유휘 외, 2021).

한편 법무부는 2019년 6월 "외국인 가사·육아도우미, 간병인 등의 신원 관리를 강화하고 외국인을 고용하는 국민의 알 권리를 보장할" 목적의 취업 사전등록제를 도입하기 위해 출입국관리법 시행령을 개정한 바 있다. 취업 사전등록제는 앞서 말한 외국인 육아도우미제도와 함께 가사, 육아 돌봄, 간병 등 제도화되지 않은 비공식부문에 일하는 동포 이주민을 최소한으로 관리하면서 해당 부문에 미등록 동포 이주민의 취업을 줄이려는 시도로 해석된다.

⑥ 법무부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 가사 도우미 등 국민의 생활과 밀접한 관련이 있는 분야로서 법무부장관이 정하여 고시하는 직종에 취업하려는 경우[23]에는 국적, 성명 및 직종을 법무부장관이 정하는 정보통신망에 입력하도록 할 수 있다. 1. 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람[24] 2. 별표 1의2 중 26. 재외동포(F-4) 또는 29. 방문취업(H-2)의 체류자격에 해당하는 사람 3. 별표 1의3에 따른 영주(F-5)의 체류자격에 해당하는 사람

- 출입국관리법 시행령 제23조(외국인의 취업과 체류자격)

21) 정확히는 대한민국 정부 수립 이전에 국외로 이주한 동포를 재외동포의 적용대상에서 제외한 규정(제2조 제2항)이 헌법불합치결정을 받은 후 이들을 포함하는 내용으로 개정됐다.

22) 이와 같은 변화의 배경에는 당시 중국동포들의 적극적인 투쟁이 있었다. 민족의 일원으로 인정받고자 하는 욕구와 정주형 노동이주를 실현하고자 하는 요구가 동시에 존재하였다(이진수, 2024).

23) 당시 보도자료에는 등록 대상 직종을 가사·육아 도우미, 간병인, 산후조리원, 요양

돌봄 영역에 관한 체류자격별 취업 기준을 종합하면 다음과 같다. 첫째, 거주(F-2), 영주(F-5), 결혼이민(F-6)은 자유로운 취업이 가능하다. 둘째, 방문취업(H-2)은 채용 사업장이 출입국관리법 시행령상 제한하지 않은 업종으로 등록이 되어 있고 사업주가 관할 고용센터로부터 외국인 고용 허가를 사전에 득했다면 돌봄 영역에 취업할 수 있다. 셋째, 재외동포(F-4)는 직업의 종류가 단순노무행위에 속하지 않는 등 일정 요건만 충족되면 가능하다. 넷째, 최근 정부 정책의 변화로 인한 시범사업 대상에 해당하는 비숙련(E-9). 유학생(D-2), 구직(D-10)도 일부 돌봄 분야에 진입할 수 있게 되었는데, 이는 다음에 이어질 내용에서 자세하게 다루도록 하겠다. 정리하면 제도상으로는 돌봄 영역의 이주노동을 제한적으로 허용하는 틀을 유지하면서 조금씩 취업 허용 기준을 늘려왔으며, 비공식부문에 대해서는 최소한으로 관리하면서 주로 미등록 이주노동자를 통제하는 방향으로 전개되었다고 볼 수 있다.

2) 직종 및 자격별 세부 허용 기준

(1) 노인돌봄 분야

요양보호사 자격시험을 응시하려면 사전에 요양보호사 교육기관이 실시하는 교육과정을 이수해야 하는데, 이 과정에 참여할 수 있는 대상은 〈요양보호사 양성지침〉이 다음과 같이 규정한다. 외국인 중에서 교육 가능한 체류자격은 F-2, F-4, F-5, F-6, H-2를 비롯하여 D-2, D-10도 포함된다. 유학(D-2)과 구직(D-10) 비자의 경우 2024년 요양보호사 양

보호사 등 5개 직종으로 적시하며 별도 고시 예정이라 하였으나 이와 관련된 고시는 현재까지 발표되지 않은 것으로 보인다(최종 검색일: 2024.12.3.)

24) 제2항은 F-2, F-4, F-6과 관련된 체류자격을 다루고 있다.

성지침이 개정되면서 신설된 부분으로 최근 변화된 정부 정책에 따른 것이다.

[교육가능대상]

▷국민
▷외국인
1. 출입국관리법 시행령 [별표1의2] 외국인의 체류자격(제12조 관련)
: 유학(D-2), 구직(D-10, 국내 대학 졸업자에 한함), 거주(F-2, 출입국관리법 시행령 제23조 제2항 1,2호에 한함), 재외동포(F-4), 결혼이민(F-6), 방문취업(H-2) 비자 소지자
2. 출입국관리법시행령 [별표1의3] 외국인의 체류자격(제12조의2제1항 관련)
: 영주(F-5) 비자 소지자

- 2024 요양보호사 양성지침(개정판)에서 발췌

요양보호사 자격 취득과 관련한 체류자격 기준은 점차 확대되었다. 김유휘(2018)는 역대 요양보호사 양성지침을 분석하여 관련 규정이 어떻게 변화하였는지 소개하였는데, 주요한 변화는 다음과 같이 요약된다. 2008년 7월 처음으로 교육 가능 대상에 F-2, H-2 자격과 함께 한국어능력시험 합격이라는 조건을 명시하고, 2009년에는 F-4, F-5 비자를 추가하였다. 이후 2010년 8월 요양보호사 자격제도에 별도의 자격시험이 만들어지면서 기존의 한국어 능력 조건은 삭제되었으며, 2014년 F-6도 교육 가능 대상에 포함되면서 2023년까지는 이러한 기준이 지속된다.

노인장기요양보험 제도와 관련한 고시나 규정 등에는 이주민의 장기요양기관 취업에 관한 별다른 규정이 없으므로 요양보호사 자격을 갖추었다면 장기요양기관에 취업이 가능하다. 또 노인맞춤돌봄지원사업의 수행인력인 생활지원사의 경우에도 관련 사업 지침에 이주민에 관한 별도의 기준이 없으므로 F-2, F-4, F-5, F-6, H-2는 요건이 충족된다면 노인생활지원사로 취업할 수 있다.

(2) 장애인 돌봄 분야

장애인활동지원 사업안내는 활동지원사로 채용이 가능한 체류자격을 구체적으로 명시해두었다. 기본적으로 F-2, F-4, F-5, F-6, H-2 비자 소지자는 취업이 가능한데, 다른 직종과 달리 관광취업(H-1) 비자가 추가되어 있다. H-1은 관광을 주된 목적으로 하되, 국가 간 협정에 기초하거나 상호주의를 원칙으로 하여 일반적으로 1년 기간 내에서 1주 최대 25시간 취업이 허락된다.[25] 그러나 H-1은 전문 직종 및 특정활동 직종(E-1~7)에는 취업이 제한된다.

[활동지원사 모집 및 채용계약]
▷ 활동지원기관은 외국인을 활동지원사로 채용하려는 경우 외국인등록증 또는 거소증으로 체류자격 등 출입국 관계 법령 위반 여부를 확인하여야 함 ※ 출입국관리법 시행령 제12조 체류자격 중 F-2, F-4, F-5, F-6, H-1, H-2인 경우 채용 가능 ▷ 수급자의 권익 보호를 위하여 해당 외국인의 결격사유 해당 여부와 서비스 내용을 고려한 의사소통 가능 여부 등을 확인하여야 함

- 2024 장애인활동지원 사업안내에서 발췌

(3) 아이돌봄 분야

먼저 아이돌보미가 서비스 제공기관에 취업하기 위해서는 아이돌보미 양성교육을 반드시 수료해야 한다. 여성가족부의 아이돌봄지원사업 안내는 양성교육 대상으로 “외국인: 체류조건, 체류기한 등 출입국관리법령 등에 위반되지 않는자”로 명시하고 있다. 이외에는 이주민의 취업과 관련하여 채용 기준이나 결격사유에 별다른 언급이 없다.[26] 그러므로 F-2,

25) 협정 내용이나 상호주의에 따라 취업기간이나 체류기간이 국가별로 조금씩 차이가 있다. 일례로 캐나다는 1주 40시간 취업이 가능하며, 2년까지 체류기간을 연장할 수 있다(법무부, 2024).

26) 다만 아이돌보미 양성교육을 수강할 때 국민내일배움카드를 사용할 수 있는 체류

F-4, F-5, F-6, H-2는 요건이 충족된다면 아이돌보미로 취업할 수 있다.

사회서비스 바우처 사업에 해당하는 산모·신생아 건강관리 지원사업은 제공인력(산모·신생아 건강관리사)으로 채용되려면 필수적인 양성 교육의 신청 자격으로 체류자격 기준을 명시하였다. 내용을 들여다보면 여타 돌봄서비스와 마찬가지로 신청 자격은 F-2, F-4, F-5, F-6, H-2 라는 점을 알 수 있다. 참고로 이 양성 교육의 신규자 과정은 이론 28시간, 실기 32시간 등 총 60시간이다.

[산모·신생아 건강관리사 양성교육 신청 자격] ▷ 단 외국인은 「출입국관리법 시행령」에서 정한 아래 체류자격 비자를 가진 자에 한함. ※「출입국관리법 시행령」 외국인의 체류자격(제12조 관련) [별표1의 2], [별표 1의 3] - 거주(F-2), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 결혼이민(F-6), 방문취업(H-2) 비자

- 2024 산모·신생아 건강관리 지원사업 안내에서 발췌

(4) 가사, 간병 분야

비공식부문인 요양병원의 간병인과 「가사근로자법」 밖의 가사 노동자는 별도의 자격 요건이나 채용 기준이 존재하지 않는다. 그러므로 취업 기준은 앞에서 언급한 돌봄서비스의 체류자격별 기준에 준한다고 볼 수 있다. 고용계약이 제도 밖이나 가구 내에서 사적으로 이뤄지므로 체류자격이 없는 미등록 이주민도 상당수 존재한다.

간병 분야 중 제도화된 일부 사업에서는 이주민 취업과 관련하여 돌봄서비스의 일반적인 기준이 적용될 것으로 보인다. 우선 간호간병통합서비스의 간병지원인력 중에서 재활지원인력은 요양호보사 등의 자격을 요

자격(F-2, F-5, F-6)을 명시하고 있는데, 이는 고용보험법 시행령과 국민내일배움카드 운영규정에 따른 것이다.

하지만, 별다른 자격이 필요 없는 병동지원인력은 앞서 살펴본 F 계열의 비자와 더불어 H-2 비자도 요건을 충족한다면 가능할 것이다. H-2의 서비스업 취업 규정이 2023년부터 네거티브 방식으로 바뀌면서 보건업은 더 이상 제한 업종에 속하지 않게 되었기 때문이다. 다만 사업체가 '고용알선 및 인력공급업'에 해당한다면 취업할 수 없다. 그리고 지역자율형 사회서비스 투자사업(바우처 사업)에 속하는 가사·간병 방문지원사업의 제공인력은 요양보호사로 국한되어 있다.[27] 그러므로 이주민 취업 자격은 앞에서 살펴본 요양보호사 교육 가능 요건과 같다고 볼 수 있다.

가사돌봄 분야에서도 「가사근로자법」에 따른 가사서비스 제공기관에 F 계열과 H-2 비자를 가진 이주민이 취업할 수 있다. H-2의 경우 고용알선 및 인력공급업 취업은 제외 업종이지만 예외 사항으로 가사근로자법에 따른 가사서비스 제공기관에 취업하는 경우는 허용하기 때문이다. 또 2024년 9월 실시된 '외국인 가사관리사 시범사업'의 경우 E-9 시범사업으로 지정되면서 고용허가제 틀에서 운영되고 있다. 이 시범사업이 종료될 경우, 'E-9 계속 고용 또는 허용 분야 확대 여부를 외국인력정책위원회에서 결정한다'고 계획안은 밝힌 바 있다.

3) 돌봄서비스 이주노동자 규모

현재 돌봄서비스업에 종사하는 이주노동자는 얼마나 될까? 앞서 보았듯이 돌봄서비스업 취업은 체류자격에 따라 제한하고 있고, 현재 시행

27) 이 사업은 지역사회서비스 투자사업과 더불어 지역자율계정(시·도 자율편성사업)에 해당한다. 서비스 지원 대상은 만 65세 미만의 기준중위소득 70% 이하 계층으로 가사·간병 서비스가 필요한 자로 제한하고 있다.

중인 필리핀 가사관리사 시범사업을 제외하고는 E-9(비전문취업)와 같은 단기 취업을 허용하지 않고 있기에 그 비중은 그다지 크지 않으리라고 예상된다.

하지만 이주 돌봄노동자의 정확한 규모는 공식 통계자료를 통해 산출하기 어려우며 파악할 수 있는 내용이 매우 제한적이다. 대표적인 지정통계인 〈이민자 체류 실태 및 고용조사〉는 매년 조사를 바탕으로 이주민 취업자 현황을 제공하지만, 산업분류는 한국표준산업분류 대분류 기준으로 작성한다.[28] 산업 대분류로 볼 때 보건업 및 사회복지 서비스업(Q)이 돌봄서비스와 가장 가깝다고 볼 수 있지만, 보건업(중분류 86)과 사회복지서비스업(중분류 87)이 섞여 있어 중분류만 따로 추출할 수 없는 문제가 발생한다. 또 간병인, 가구 내 고용, 고용알선이나 인력공급을 통한 돌봄서비스 등은 다른 대분류 영역에 속하는 세부적인 분류에 해당하므로 따로 집계할 수가 없다. 해당 조사에서 제외하는 미등록 이주민의 누락 문제도 존재한다.

이와 같은 이유로 선행연구들은 자체 실태조사를 통해 대강의 인원을 파악하고 추정하거나 코로나19와 같은 특수한 시기에 공공기관이 작성한 조사나 관리시스템의 자료를 토대로 규모를 추산하였다(김유휘 외, 2021; 이규용 외, 2022). 이에 추가로 김유휘 외(2021)는 요양보호사 자격증 취득자 수에 대한 정보공개를 청구하여 이주민의 비율을 추정하였고, 안수란 외(2021)는 사회서비스 전자바우처 사업의 시스템을 관리하는 사회보장정보원의 내부자료인 제공인력 현황을 활용하여 일부 사업에 종사하는 이주민의 규모를 제시하였다.

따라서 본 연구는 제한적이나마 활용할 수 있는 통계자료를 분석하는

28) 조사 시 산업 중분류까지 파악하지만, 표본 수의 제한으로 편향이 나타날 수 있어 결과는 대분류까지만 발표하고 있다.

것과 더불어 선행연구에서 시도한 일부 방법을 활용하여 이주 돌봄노동자의 규모를 부분적으로 추산하고자 한다.

(1) 보건업 및 사회복지 서비스업 이주노동자 규모

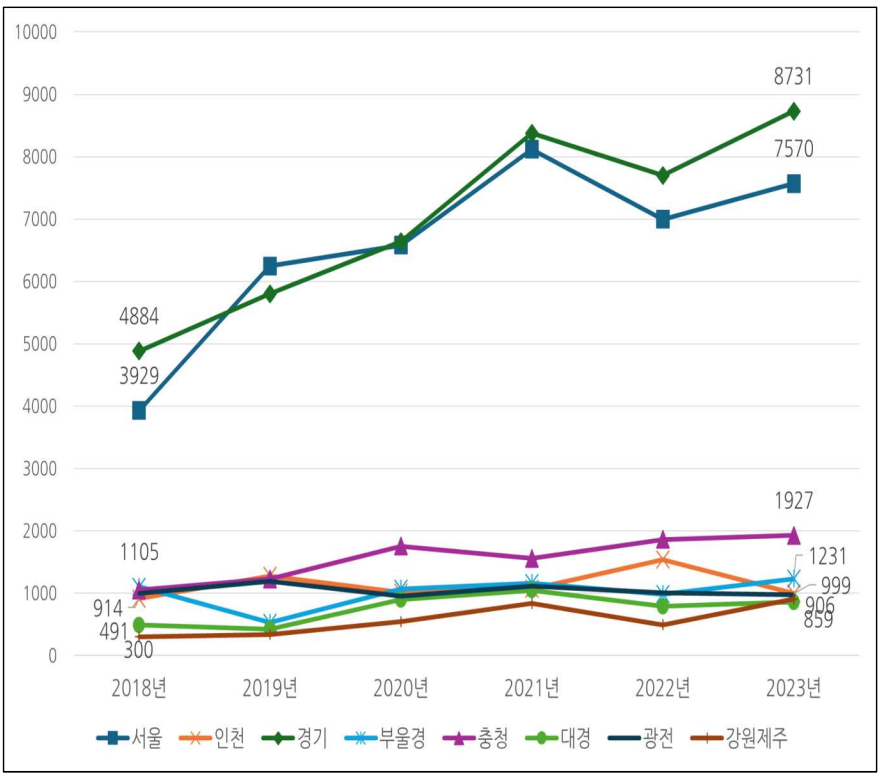
우선 산업 대분류 기준으로 이주민 취업자 현황을 제공하는 〈이민자 체류 실태 및 고용조사〉를 통해 알 수 있는 보건업 및 사회복지 서비스업의 이주노동자 규모와 권역별 인원은 [그림 2-6]과 같다.[29] 전국 인원은 2018년 13,642명에서 2023년 23,222명으로 대폭 증가하였다. 근무 권역별로 보면 2023년 기준으로 경기가 8,731명(37.6%)으로 가장 많고, 서울(7,570명, 32.6%)이 근소한 차이를 보인다. 다음으로 충청권 1,927명(8.3%), 부산울산경남 1,231명(5.3%), 인천 999명(4.3%), 광주전라 975명(4.2%), 강원제주 906명(3.9%), 대구경북 859명(3.7%) 순으로 나타났다. 전체 이주민 취업자 중 이들이 차지하는 비율도 2018년 1.5%에서 2023년 2.4%로 높아져 제조업(2023년, 44.2%)이나 건설업(2023년, 12.0%)과 같이 전통적으로 비중이 큰 산업보다는 규모가 작지만, 증가세가 뚜렷하게 나타나고 있다.

보건업 및 사회복지서비스업 이주노동자의 체류자격을 보면, 재외동포는 2018년 6,739명에서 2023년 12,795명으로 두 배 가까이 늘었으며 이주민 중 비중도 49.4%에서 55.1%로 커졌다. 영주자와 결혼이민자도 같은 기간 동안 각각 1,323명(9.7%), 928명(6.8%)에서 3,971명(17.1%),

29) 마이크로데이터 통합서비스(mdis.kostat.go.kr)에서 다운로드할 수 있는 이민자체류실태 및 고용조사의 원자료의 경우 산업대분류 코드가 6개로 통합되어 있다. 본 연구는 19개 대분류(A~T)를 제공하는 자료에 접근하기 위하여 MDIS 원격접근서비스(RAS)를 신청하여 승인받은 후 분석할 수 있었다(데이터 추출일: 2024.12.3.). 본문에 이어지는 산업 대분류에 따른 모든 분석은 공표범위 외에 있는 데이터에 기초한 것으로서 표본오차가 클 수 있으므로 해석에 주의를 요한다.

2,020명(8.7%)으로 많이 증가했다. 이와 반대로 방문취업은 2018년에는 전체의 14.3%에 달하는 1,951명이었으나 2023년 들어 1,509명으로 줄면서 전체 비중 또한 6.5%로 대폭 낮아진 사실을 알 수 있다.

[그림 2-6] 보건업 및 사회복지서비스업 이주노동자 규모 (단위: 명)



명	13,642	17,017	19,473	23,264	21,391	23,222
%	1.5	1.9	2.2	2.6	2.4	2.4

-자료: 이민자 체류실태 및 고용조사 각 연도 원자료. 저자 분석(가중치 적용).
-주: 산업대분류코드별 데이터는 통계청 공표범위 외에 있으므로 표본오차 클 수 있음.
'명' : 전국 인원, '%': 이주민 전체 취업자 대비 비율.

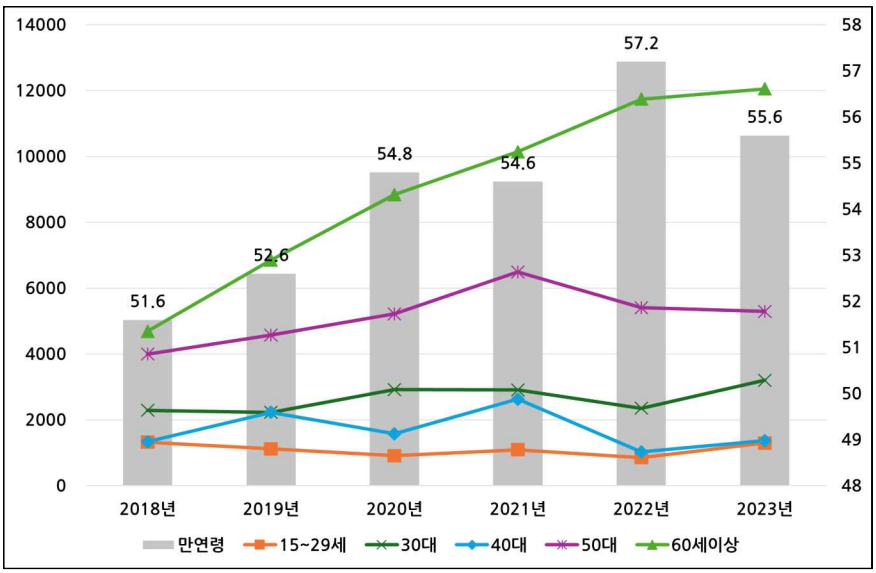
[표 2-11] 보건업 및 사회복지서비스업: 체류자격별

체류자격	2018년		2019년		2020년		2021년		2022년		2023년	
	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
재외동포	6,739	49.4	7,760	45.6	11,178	57.4	11,748	50.5	11,679	54.6	12,795	55.1
영주자	1,323	9.7	3,999	23.5	2,609	13.4	4,071	17.5	3,572	16.7	3,971	17.1
결혼이민	928	6.8	715	4.2	1,616	8.3	1,722	7.4	2,075	9.7	2,020	8.7
국적취득	1,705	12.5	1,225	7.2	1,090	5.6	1,466	6.3	1,690	7.9	1,556	6.7
방문취업	1,951	14.3	2,399	14.1	2,181	11.2	3,187	13.7	1,797	8.4	1,509	6.5
기타	887	6.5	511	3.0	721	3.7	675	2.9	471	2.2	859	3.7
전문인력	41	0.3	187	1.1	78	0.4	-	-	43	0.2	348	1.5
유학생	82	0.6	204	1.2	-	-	395	1.7	86	0.4	163	0.7
계	**13,642**	**100**	**17,017**	**100**	**19,473**	**100**	**23,264**	**100**	**21,391**	**100**	**23,222**	**100**

-자료: 이민자 체류실태 및 고용조사 각 연도 원자료. 저자 분석(가중치 적용).
-주: 산업대분류코드별 데이터는 통계청 공표범위 외에 있으므로 표본오차 클 수 있음.

보건업 및 사회복지서비스업에 종사하는 이주노동자의 만 연령은 2018년 51.6세에서 2023년 55.6세로 높아졌다. 이러한 전반적 고령화 추세는 연령대 구성비의 변화에서도 확인된다. 같은 시기에 60세 이상의 비율은 34.4%에서 51.9%로 늘어났지만, 40대와 50대는 각각 9.8%에서 5.9%, 29.3%에서 22.8%로 줄었으며 29세 미만과 30대의 비율도 낮아졌다. 또 전반적인 종사자 증가에도 불구하고 오히려 29세 미만의 인원은 줄었으며 3~40대는 합쳐서 946명 증가하는 데 그쳤다. 반면, 50대는 1,298명이 증가했고 60대 이상은 무려 7,359명이 많아졌다(4,693명→12,052명).

[그림 2-7] 보건업 및 사회복지서비스업 이주노동자 연령대 변화



-자료: 이민자 체류실태 및 고용조사 각 연도 원자료. 저자 분석(가중치 적용).
-주: 산업대분류코드별 데이터는 통계청 공표범위 외에 있으므로 표본오차 클 수 있음

(2) 이주 요양보호사 규모

2023년 현재 요양보호사로 일하는 이주노동자는 총 5,604명이며, 자격증을 취득한 누적 인원은 20,104명이다. 2023년과 2024년 각각 국정감사 기간에 국민건강보험공단이 제출한 자료에 기초하여 최연숙 의원과 최보윤 의원이 발표한 내용에 따른 것이다. 이주 요양보호사의 국적은 중국 출신이 4,530명(80.8%)으로 대부분을 차지하며, 다음으로 일본, 미국 순으로 많다. 그리고 2023년 이주 요양보호사 5,604명은 2018년 1,911명에 비해 207.7% 증가한 수치이다.

또 같은 자료에 따르면, 2023년 기준으로 요양보호사 자격을 취득한

전체 이주민은 20,104명(누적)이며 이 중 27.9%에 해당하는 5,604명이 요양보호사로 근무하고 있다. 자격취득자 대비 종사자 비율이 22.8%에 그치는 내국인보다는 다소 높은 종사율을 보이는 것이다. 그럼에도 자격증 소지 이주민 4명 중 1명꼴로 일하는 현실은 그만큼 진입 유인이 낮다는 점을 말해준다. 누적 인원을 체류자격별로 보면, F-4(재외동포)가 10,081명으로 자격증 취득 외국인의 50.1%를 차지할 정도로 가장 많다. 다음으로 F-5(영주)가 6,313명(31.4%)이며, F-6(결혼이민) 1,917명(9.5%), H-2(방문취업) 961명(4.78%), F-2(거주) 525명(2.6%) 순으로 많다.

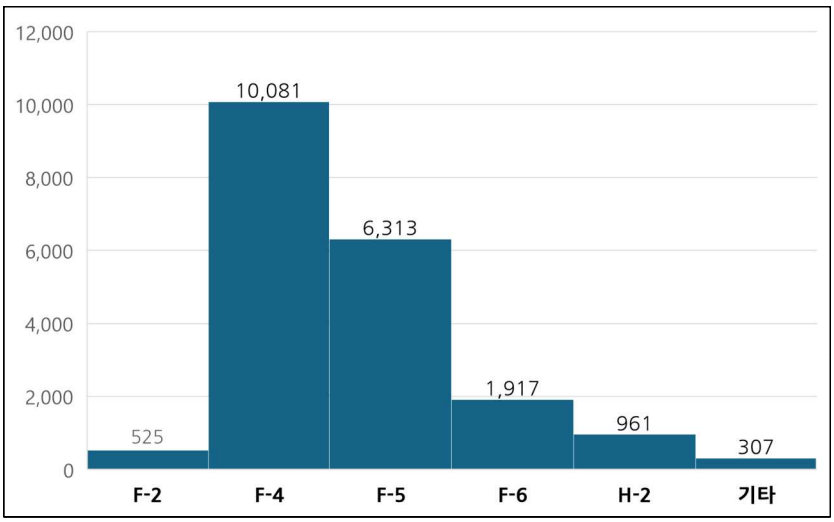
[표 2-12] 국적별 외국인 요양보호사 종사자 및 자격 취득자 현황

(단위: 명, %)

구분		합계	중국	일본	미국	캐나다	대만	베트남	기타
종사자	2018	1,911	1,386	307	120	25	8	12	53
	2019	1,821	1,383	248	115	23	8	4	40
	2020	2,138	1,674	268	121	27	2	11	35
	2021	982	763	119	60	6	7	1	26
	2022	4,795	3,852	484	284	54	31	8	82
	2023	5,604	4,530	513	335	67	37	12	110
자격취득자 (누적)		20,104	16,373	1,523	1,162	333	142	96	475
종사율		27.9	27.7	33.7	28.8	20.1	26.1	12.5	23.2

-자료: 국정감사 보도자료. 최연숙 의원실(2023.10.12.), 최보윤 의원실(2024.9.30.).
-주: 급여유형별 중복 포함임. 종사율은 자격증 취득자(누적) 대비 2023년 종사자 비율.
2021년의 경우 재가 요양보호사 인원이 일부 누락된 것으로 추정(최보윤 의원실)

[그림 2-8] 외국인 요양보호사 자격 취득자(누적) 체류자격별 현황 (단위: 명)



-자료: 국민건강보험공단이 최보윤 의원에 제공한 자료. 저자 재정리
-주: 2023년 12월 31일 기준으로 전체 자격취득자 중 외국인 현황(누적)을 체류자격별로 나타낸 것임. 기타는 A-3(협정), C-1(단기취재), D-3(산업연수), D-2(유학), D-6(종교비자).

다음으로 최근 4년간 요양보호사 자격을 취득한 신규 인원은 [표 2-13]과 같다. 요양보호사 자격시험을 관장하는 한국보건의료인국가시험원을 대상으로 정보공개를 청구하여 얻은 결과이다. 2021년 전체 자격취득자 273,423명 가운데 외국인은 1.06%에 해당하는 2,894명이다. 외국인 비율은 매해 조금씩 늘어나면서 2024년 10월 31일 현재 1.66%로 높아졌다(전체 자격취득자 140,976명 중 2,347명). 이러한 증가는 60대 이상의 이주민이 주도하는 것으로 보인다. 2021년에 26%에 불과하던 60대 외국인 자격취득자는 2024년 들어 35.8%로 늘었고 70대 이상도 2024년에 2.8%나 된다. 물론 42.8%를 차지하는 50대가 2024년 기준으로 가장 많지만 2021년 52.4%에 비해서는 50대의 비중이 줄었다. 내국인을 포함

한 전체 자격취득자 대비 비율을 보더라도 60대는 1.09%(2021년)에서 2.02%로 두 배 가까이 많아졌다. 신규 자격취득자의 연령이 점점 높아지는 현상이 이주민에게도 마찬가지인 점을 시사한다.

[표 2-13] 연령대별 신규 요양보호사 자격 취득 현황(외국인)

연도	구분	계	20대 이하	30대	40대	50대	60대	70대 이상
2021	명	2,894	21	161	400	1,516	752	44
	%	(100)	(0.7)	(5.6)	(13.8)	(52.4)	(26.0)	(1.5)
	비중(%)	1.06	0.5	1.06	0.62	1.33	1.09	0.67
2022	명	3,620	13	247	479	1,829	987	65
	%	(100)	(0.4)	(6.8)	(13.2)	(50.5)	(27.3)	(1.8)
	비중(%)	1.12	0.26	1.27	0.61	1.45	1.18	0.62
2023	명	3,316	17	214	475	1,504	1021	85
	%	(100)	(0.5)	(6.5)	(14.3)	(45.4)	(30.8)	(2.6)
	비중(%)	1.17	0.39	1.3	0.72	1.43	1.32	0.68
2024	명	2,347	13	121	302	1,005	841	65
	%	100	(0.6)	(5.2)	(12.9)	(42.8)	(35.8)	(2.8)
	비중(%)	1.66	0.49	1.47	1.05	1.95	2.02	0.82

-자료: 한국보건의료인국가시험원 내부자료. 정보공개(2024.11.6.) 재계산.
-주1) 비중(%)은 내국인을 포함한 전체 신규 자격취득자 대비 외국인 비율을 계산한 것임.
2) 2024년은 10월 31일 기준임.

그리고 이주민에 대한 시도별 신규 요양보호사 자격 취득 현황은 [표 2-14]와 같다. 2024년 10월 31일 기준으로 각 시도에서 전체 자격 취득자 중 이주민이 차지하는 비중을 살펴보면, 서울(3.1%), 경기(2.4%), 충남(2.0%)이 상대적으로 많다는 점을 알 수 있다. 3년 전인 2021년에 비하면 그 비중은 제주를 제외한 모든 시도에서 커진 사실이 확인된다.

[표 2-14] 시도별 신규 요양보호사 자격 취득 현황(외국인)

(단위: 명)

시도	2021년		2022년		2023년		2024년	
	명	비중(%)	명	비중(%)	명	비중(%)	명	비중(%)
서울	1,178	2.5	1,308	2.3	1,073	2.4	730	3.1
부산	12	0.1	37	0.2	38	0.3	29	0.3
대구	19	0.2	34	0.3	26	0.2	15	0.3
인천	135	1.1	202	1.5	184	1.4	171	1.6
광주	34	0.3	35	0.3	31	0.3	23	0.4
대전	22	0.3	32	0.4	26	0.3	19	0.4
울산	41	0.6	38	0.5	30	0.5	21	0.7
세종	11	0.4	7	0.3	2	0.1	6	0.8
경기	1,168	1.9	1,391	2.0	1,331	2.2	865	2.4
강원	33	0.5	44	0.6	25	0.4	19	0.6
충북	66	0.9	61	0.9	60	0.9	48	1.3
충남	101	1.0	126	1.1	143	1.5	99	2.0
전북	38	0.3	61	0.5	51	0.5	31	0.5
전남	59	0.4	66	0.5	82	0.6	46	0.5
경북	27	0.2	41	0.3	59	0.4	36	0.6
경남	95	0.3	118	0.4	140	0.5	85	0.5
제주	20	1.2	19	1.0	15	0.9	5	0.5

-자료: 한국보건의료인국가시험원 내부자료. 정보공개(2024.11.6.) 재계산.
-주1) 비중(%)은 내국인을 포함한 전체 신규 자격취득자 대비 외국인 비율을 계산한 것임.
2) 2024년은 10월 31일 기준임.

(3) 그 외 돌봄서비스 이주노동자 규모

요양보호사가 아닌 돌봄 분야 이주노동자의 규모는 더욱 파악하기 어려워서 선행연구 결과를 요약하여 제시하는 수밖에 없으리라 판단된다. 보건복지부가 용역 발주한 안수란 외(2021)의 정책보고서는 2020년 장애인활동지원 제공인력과 2019년 노인돌봄종합서비스 제공인력의 외국인

비율을 분석하여 제시한다. 사회서비스 전자바우처 시스템과 전자화된 서비스 과정을 총괄하는 한국사회보장정보원의 내부 자료를 분석할 수 있었기에 가능한 작업으로 보인다. 당시 연구진은 주민등록번호 뒷자리 첫 번째 숫자가 1~4가 아닌 경우를 외국인으로 간주하였다. 그 결과, 2020년 장애인활동지원사 99,592명 중 0.94%에 해당하는 936명이 이주민이며 그중 802명이 여성이었다. 이주 장애인활동지원사 중 84.1%는 50대 이상으로, 내외국인을 포함한 전체 제공인력에서 50대 이상이 차지하는 비율(74.0%)보다 높다는 사실을 알 수 있다.

[표 2-15] 2020년 장애인활동지원 제공인력(안수란 외, 2021)

(단위: 명, %)

연령대	전체 제공인력		외국인		비중 (%)
	명	%	명	%	
20대 이하	2,085	2.1	11	1.2	0.53
30대	4,588	4.6	50	5.3	1.08
40대	19,243	19.3	88	9.4	0.46
50대	41,533	41.7	407	43.5	0.98
60대 이상	32,143	32.3	380	40.6	1.18
합계	99,592	100	936	100	0.94

-자료: 안수란 외(2021: 449) 재계산.

그리고 2019년 기준 노인돌봄종합서비스와 단기가사서비스의 이주노동자 규모이다. 이 두 개의 사업은 현재 노인맞춤돌봄서비스가 2020년 통합 개편되기 전에 실시되던 노인 돌봄 관련 서비스이다.[30] 이 두 개의

30) 노인돌봄종합서비스는 장기요양 등급 외 A, B형에 속하고 중위소득 160%이하 노인에게 주로 가사지원 관련 바우처를 제공한 사업이다. 당시 존재하던 노인돌봄 관련 사업으로는 노인돌봄기본서비스, 지역사회 자원연계, 독거노인 사회관계 활성화 사업, 초기독거노인 자립지원사업 등이 있다.

사업에 종사하는 노동자 35,414명 가운데 0.36%에 해당하는 128명이 이주민으로 나타났다(안수란 외, 2021). 이들 중에서는 50대가 가장 많고(59.4%), 다음으로 60대 이상(27.3%)이 많다.

[표 2-16] 2019년 노인돌봄종합서비스 및 단가가사서비스 제공인력(안수란 외, 2021)

(단위: 명, %)

연령대	전체 제공인력		외국인		비중 (%)
	명	%	명	%	
20대 이하	15	0.0	1	0.8	6.67
30대	288	0.8	5	3.9	1.74
40대	2,908	8.2	11	8.6	0.37
50대	13,879	39.2	76	59.4	0.55
60대 이상	18,324	51.7	35	27.3	0.19
합계	35,414	100	128	100	0.36

-자료: 안수란 외(2021: 449) 재계산.

이에 더하여 김유휘 외(2021: 102)는 장기요양기관, 장애인활동지원기관에 대한 전화조사 방법으로 외국인 종사자 근무 여부를 파악하였다. 장기요양기관의 경우 전체 조사 대상 모집단에서 표본 기관을 무작위 추출하였으며, 장애인활동지원기관은 이주민의 수가 많은 상위 9개 기초지자체를 우선 선정하여 조사하였다. 그 결과, 조사에 참여한 장기요양기관 4,197개소와 장애인활동지원기관 183개소 중에서 외국인 종사자가 존재하는 곳은 각각 213개소(5.1%), 62개소(33.9%)였다. 또한 외국인이 존재하는 기관을 추가로 조사하여 기관 내 외국인 비중을 파악한 결과, 시설 장기요양기관 7.6%, 재가 장기요양기관 3.7%, 장애인활동지원기관 2.0%로 나타났다.

(4) 이주 간병 · 가사 노동자 규모

제도권 밖에 있는 요양병원의 이주 간병인은 정확한 규모를 더더욱 알기 어렵다. 24시간 상주 근무와 같은 장시간 노동을 비롯하여 노동법 사각지대에 위치하는 점으로 인하여 내국인보다는 중국동포 위주의 이주민이 일하는 경향이 강하게 나타난다. 교육과 시험을 거쳐 자격을 취득해야 하는 요양보호사와 다르게 간병인은 별다른 자격을 요구하지 않는다는 점도 동포 이주민 취업에 유리한 요소로 작용한다.

선행연구에서 파악한 이주 간병인의 규모는 다음과 같다. 김유휘 외(2021)가 국민건강보험공단이 코로나19 발생 이후 관리한 〈요양병원 감염병 관리시스템〉 자료를 활용하여 2020년 3월 18일 기준으로 외국인 등록번호 여부로 확인한 결과, 전체 간병인 34,951명 중 46.0%에 속하는 16,085명이 외국인으로 추정된다고 하였다. 요양병원 47개소를 대상으로 실태조사를 수행한 이규용 외(2022)의 연구에서는 6개를 제외한 41개 병원에서 이주 간병인이 있다고 응답한 바 있다. 이 조사에서 나타난 내·외국인의 평균 비율은 12.2명 : 22.6명으로 외국인이 두 배가량 많았다. 특히 수도권과 충청권은 외국인의 비율이 압도적으로 높았는데, 그 이유로 중국동포의 80%가 수도권에 거주하는 현상 때문으로 해석했다. 이 연구는 대부분 여성이 종사했던 예전과 다르게 남성 동포들이 간병 일자리로 진입하는 현상도 포착하였다(이규용 외, 2022:129).

가구 내 고용이라는 비공식부문에 종사하는 이주 가사 노동자는 1980~90년대부터 이미 존재하였다고 알려져 있다(조영관, 2024). 2000년대 초반 고용허가제와 취업관리제가 도입되기 전에도 다양한 동아시아 국가와 중국 출신의 이주노동자들이 가사노동자로 고용되고 있었다는 것이다. 간병인과 마찬가지로 입주 형태의 가사노동은 숙식을 해결할 수

있다는 점에서 선호되었던 것으로 보인다.

김이선 외(2019:60)는 방문취업 및 재외동포 여성 상당수가 근로계약 체결이나 사회보험 가입 없이 장시간 일하게 되는 개별 가정 단위의 가사, 돌봄 노동에 종사할 가능성이 높다고 하였다. 이들의 규모 또한 파악하기 어려우나, 최영미 외(2017:37)에 따르면 이주 가사노동자는 여성 중국동포가 대부분이며 전체적으로는 최소 8만 명 정도 되는 것으로 추정하였다. 이 연구에서는 F-4 발급 기준이 완화된 2008년을 즈음하여 입국한 고령 여성 동포들이 대거 종사하게 되었으며, 최근에는 입주보다 출퇴근을 희망하는 가사 노동자들도 확대되는 추세라고 하였다.

2. 이주 돌봄노동 실태

본 연구는 이주 돌봄노동 실태를 파악하기 위하여 두 개의 조사 원시자료를 분석하는 것과 더불어 기존의 연구 결과를 요약, 정리하였다. 원시자료 두 가지는 국가 지정통계에 해당하는 〈2023년 이민자 체류실태 및 고용조사〉와 2020년 한국보건사회연구원이 시행한 〈외국인 근로자 실태조사〉이며, 각각 적법한 방법으로 마이크로데이터를 추출하여 분석에 활용하였다. 또 이주 돌봄노동자를 면접한 선행연구의 주요한 함의를 옮겨오고자 하였다.

1) 이민자 체류실태 및 고용조사 원자료 분석

(1) 보건업 및 사회복지 서비스업

2023년 이민자 체류실태 및 고용조사 원자료에 가중치를 적용하여 추정한 보건업 및 사회복지 서비스업(산업 대분류 Q) 이주노동자는 총 23,222명이다. 주요 특성을 살펴보면, 남성 16.6%, 여성 83.4%로 여성이 5배가량 많다. 평균 만 연령은 55.6세로, 60세 이상이 절반 이상을 차지하며(51.9%) 50대가 22.8%, 30대와 40대가 각각 13.8%, 5.9%의 비율을 보인다. 앞서 보았듯이 체류자격 중에서는 재외동포가 절반이 넘고 영주, 결혼이민, 한국 국적 취득, 방문취업 순으로 비율이 높게 나타난다. 10년 이상 한국에 체류한 이주민이 64.2%를 차지하며 5년에서 10년 미만 체류자가 25.1%이다.

고용 및 사업체 특성을 살펴보면, 우선 사업체 종사자 규모의 경우 10~29인이 29.2%, 50~299인이 28.8%로 많다. 이주노동자 중 42.1%는 상용직이지만 임시직의 비율도 40.0%로 비슷한 규모이고, 일용직은 15.3%를 차지한다. 또 현재 직업에 종사한 지 3년이 넘는 이주민이 59.4%에 해당한다.

월 임금구간 비율은 200만 원 이상 300만 원 미만이 49.5%로 가장 많고, 다음으로 100만 원 이상 200만 원 미만(22.8%), 300만 원 이상(18.6%), 100만 원 미만(9.1%) 순이다. 주당 노동시간을 구간으로 보면, 40시간 이상 50시간 미만이 37.7%로 가장 많지만, 60시간 이상도 26.6%로 법정 노동시간을 초과하는 사례가 상당함을 짐작하게 한다. 그리고 50시간 이상 60시간 미만은 10.8%였다.

[표 2-17] 보건업 및 사회복지서비스업 이주노동자 현황

항목		비율(%)	항목		비율(%)
성별	남성	16.6	사업체 종사자 수	5인미만	10.7
	여성	83.4		5~9인	11
연령대	15~29세	5.6		10~29인	29.2
	30대	13.8		30~49인	13.8
	40대	5.9		50~299인	28.8
	50대	22.8		300인이상	6.5
	60세 이상	51.9	종사상 지위	상용	42.1
교육정도	초졸이하	13.8		임시	40.0
	중졸	20.9		일용	15.3
	고졸	35.1		고용원있는자영업자	1.8
	초대졸이상	30.2		고용원없는자영업자	0.8
국적	한국계 중국인	67.8	동일 직업 근무 기간	6개월 미만	10.8
	중국(한국계 제외)	4.6		6개월~1년	7.3
	베트남	2.6		1년~2년	15.6
	우즈베키스탄	1.2		2~3년	6.9
	필리핀	2.0		3년 이상	59.4
	일본	4.6	월 평균 급여	100만원 미만	9.1
	몽골	1.4		100~200만원	22.8
	캄보디아	0.6		200~300만원	49.5
	기타 아시아	3.4		300만원 이상	18.6
	북미	8.3	1주 노동 시간	20시간 미만	7.2
	유럽	1.5		20~30시간미만	7.1
	오세아니아	1.1		30~40시간미만	9.4
	기타	1.0		40~50시간미만	37.7
한국 체류 기간	6개월~1년미만	2.9		50~60시간미만	10.8
	1~3년	3.6		60시간 이상	26.6
	3~5년	4.2	평균 만연령= 55.6세 N=23,222명		
	5~10년	25.1			
	10년 이상	64.2			

-자료: 2023년 이민자 체류실태 및 고용조사 원자료. 저자 분석(가중치 적용).
-주: 산업대분류코드별 데이터는 통계청 공표범위 외에 있으므로 표본오차 클 수 있음.

7차 한국표준직업분류 대분류 기준으로 보건업 및 사회복지서비스업 이주노동자의 69.1%는 서비스 종사자(대분류 4), 17.1%는 전문가 및 관련 종사자(대분류 2)이다. 또 사무 종사자(대분류 3)는 7.1%, 단순노무 종사자(대분류 7)는 6.1%를 각각 차지한다. 이와 같은 직업분류별로 임금과 노동시간을 교차 분석한 결과는 다음과 같다.

단순노무직을 제외한 전 직종에서 월 임금은 200만 원에서 300만 원 미만 구간의 비율이 가장 높으며, 단순노무직의 월 임금은 100만 원 이상 200만 원 미만 구간이 가장 많다(46.9%). 두 번째로 많은 임금 구간은 전문직과 사무직의 경우 300만 원 이상으로, 서비스직은 100~200만 원(22.3%)으로, 단순노무직은 200~300만 원(39.3%)인 것으로 나타났다.

주당 근무시간을 보면, 서비스직의 긴 노동시간 문제가 두드러진다. 서비스직의 37.8%는 1주 노동시간이 60시간 이상으로 매우 길다. 또 50~60시간 미만도 14.8%를 차지하여 서비스직 절반 이상은 50시간 이상 장시간 노동을 한다는 사실이 드러난다.

[표 2-18] 직업분류별 월 임금 구간 : 보건업 및 사회복지서비스업

(단위: 명, %)

직업분류	N (%)	100만 원 미만	100~200만 원	200~300만 원	300만 원 이상
전문가 및 관련 종사자	3,971 (17.1)	13.1	21.8	40.9	24.2
사무 종사자	1,649 (7.1)	10	1.7	69.3	19
서비스 종사자	16,046 (69.1)	7.8	22.3	50.8	19.1
단순노무 종사자	1,417 (6.1)	13.8	46.9	39.3	0

-자료: 2023년 이민자 체류실태 및 고용조사 원자료. 저자 분석(가중치 적용).
-주: 산업대분류코드별 데이터는 통계청 공표범위 외에 있으므로 표본오차 클 수 있음.

[표 2-19] 직업분류별 주당 근무시간 : 보건업 및 사회복지서비스업

(단위: 명, %)

직업분류	N (%)	20시간 미만	20~ 30미만	30~ 40미만	40~ 50미만	50~ 60미만	60시간 이상
전문가 및 관련 종사자	3,971 (17.1)	15.3	5.7	11.9	63.1	1.9	2.0
사무 종사자	1,649 (7.1)	3.1	11.5	19.4	65	1.0	-
서비스 종사자	16,046 (69.1)	5.7	6.3	8.0	27.5	14.8	37.8
단순노무 종사자	1,417 (6.1)	8.6	15.6	9.2	50.3	6.4	10.0

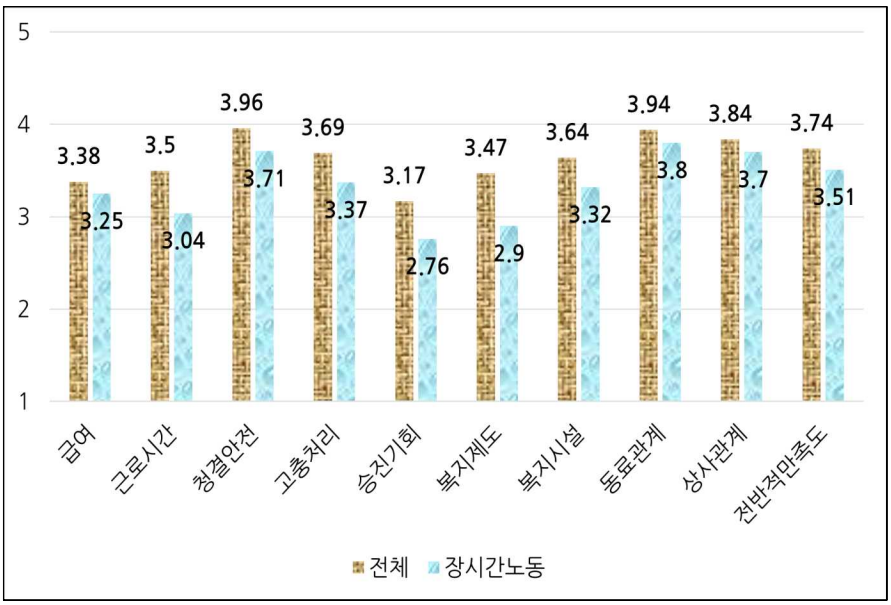
-자료: 2023년 이민자 체류실태 및 고용조사 원자료. 저자 분석(가중치 적용).
-주: 산업대분류코드별 데이터는 통계청 공표범위 외에 있으므로 표본오차 클 수 있음.

다음은 5점 리커트 척도로 조사한 직장 만족도 지표에 대한 원자료 분석결과인데, 전체 표본의 만족도 점수와 주당 50시간 이상 일하는 표본의 만족도 점수를 비교하여 제시하였다. 전체적으로 장시간 노동 표본의 만족도가 낮은 것으로 나타났다.

우선 전체 표본의 만족도 점수를 살펴보면, 전반적 만족도는 3.74이며 청결 안전과 동료관계에 대한 만족도가 각각 3.96과 3.94로 높게 나타났다. 이와 반대로 승진 기회 만족도는 3.17, 급여 만족도는 3.38로 낮다. 그리고 노동시간, 고충 처리, 복리후생 등 여타 항목에 관한 만족도는 3.4~3.8 사이의 평균값을 보였다.

50시간 이상 장시간 노동 표본의 만족도는 모든 항목에서 전체 표본의 만족도보다 낮았다. 승진 기회와 복지제도에 대한 만족도는 5점 척도 중간보다도 낮은 2.76과 2.9이며, 급여, 노동시간, 고충 처리, 복지시설 만족도는 3.0~3.4 사이의 평균값을 보이면서 높지 않게 나타났다.

[그림 2-9] 보건업 및 사회복지서비스업 이주노동자 직장 만족도 (5점 만점)



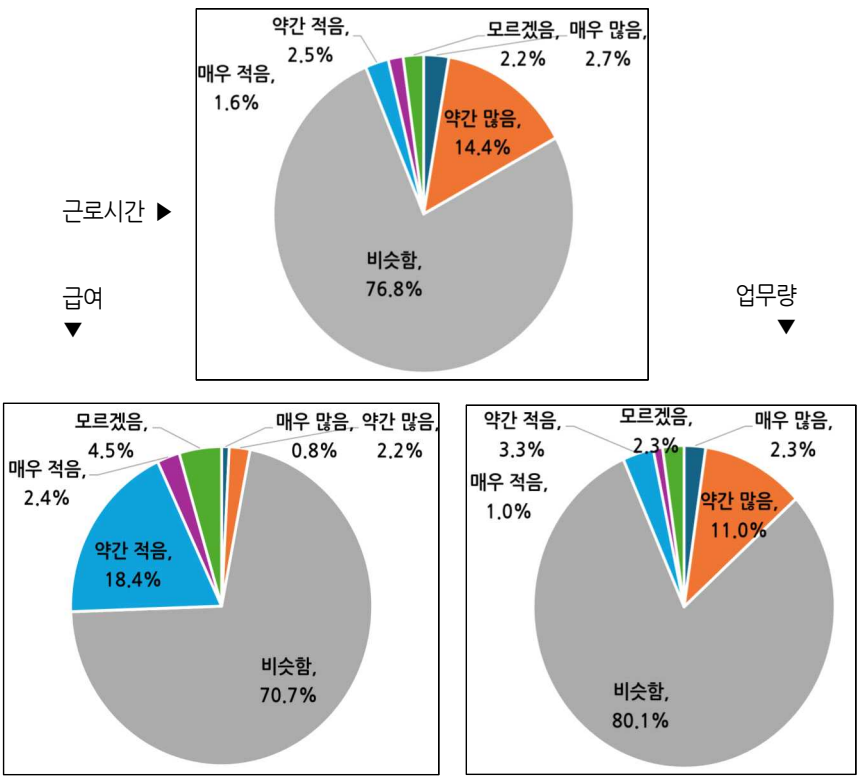
-자료: 2023년 이민자 체류실태 및 고용조사 원자료. 저자 분석(n=440, 결측치 제외).
-주: 산업대분류코드별 데이터는 통계청 공표범위 외에 있으므로 표본오차 클 수 있음.
1점(매우 불만족)~5점(매우 만족) 리커트 척도에 대한 평균 분석.
장시간 노동은 주 50시간 이상 노동으로 정의함.

한국인 노동자와 비교하여 노동시간, 임금, 업무량의 크기를 조사한 결과는 [그림 2-10]과 같다. 세 개 항목 모두가 한국인과 비슷한 이주노동자는 70% 이상 되는 것으로 추정할 수 있다. 그렇지만 이주노동자의 17.1%는 한국인보다 노동시간이 길고, 20.8%는 임금이 더 적으며, 13.3%는 업무량이 더 많은 것으로 나타났다. 이와 반대로 한국인보다 노동시간이 짧고(4.1%), 임금이 많으며(3.0%), 업무량이 적은(4.3%) 이주노동자는 소수에 불과하다.

한편, 주 50시간 이상 장시간 노동하는 이주노동자를 대상으로 분석하

면, 한국인보다 더 많은 노동시간 27.7%, 더 적은 임금 25.4%, 더 많은 업무량 17.5%로 나타나 전체 이주노동자에 비해 임금을 비롯한 노동조건 전반에서 차별적인 대우를 받을 가능성이 크다고 판단된다.

[그림 2-10] 한국인 노동자 대비 노동조건 비교: 보건업 및 사회복지서비스업



-자료: 2023년 이민자 체류실태 및 고용조사 원자료. 저자 분석(가중치 적용).
-주: 산업대분류코드별 데이터는 통계청 공표범위 외에 있으므로 표본오차 클 수 있음.

[표 2-20]에 따르면 12.4%의 이주노동자는 직장에서 다양한 어려움을 겪는 것으로 보인다. 어려움에 관한 항목 중에서 이주노동자가 가장 많

이 경험한 것은 '직장 내 한국인과의 갈등'이다(5.5%). 특히 5~9인 사업체의 13.7%, 300인 이상의 8.3%는 직장 내에서 갈등을 경험하였다. 그리고 작업 중 부상이나 질병을 겪은 비율은 각각 0.7%, 1.4%에 그치지만, 300인 이상 사업체의 4.2%는 작업 중 부상을 입었고 주 50시간 이상 장시간 노동 이주민의 2.6%는 작업으로 질병을 얻은 것으로 보고된다. 또 임금체불, 부당해고를 경험한 이주노동자는 1.9%이지만, 5~9인 사업체의 경우 7.8%로 경험 비율이 증가한다.

물론 87.6%의 이주노동자는 이러한 어려움을 모두 겪지 않았다고 응답하였다. 이는 이주민으로서 한국 제도에 대한 맹목적 신뢰와 정보에 대한 낮은 접근성이 불합리함을 인식하지 못하도록 작용한 결과로도 해석할 수 있다(김유휘 외, 2021:158). 그럼에도 5~9인 사업체는 80.4%, 장시간 노동 이주민은 85.3%로 그 비율이 줄어드는 점이 주목된다.

[표 2-20] 직장에서 경험한 어려움 : 보건업 및 사회복지서비스업

어려움	비율	사업체 종사자 수, 노동시간에 따른 사항
작업 중 부상	0.7%	300인이상 4.2%
작업으로 인한 질병	1.4%	주50시간이상 2.6%
임금체불 또는 부당해고	1.9%	5~9인 7.8%
빠른 작업속도로 인한 어려움	1.4%	
직장 내 한국인과 갈등	5.5%	5~9인 13.7%, 300인이상 8.3%
욕설	0.5%	
여권압류 또는 외출 통제	1.2%	30~49인 4.1%, 주50시간이상 3.5%
신체적 위해 및 기타	1.9%	
해당사항 없음	87.6%	5~9인 80.4%, 주50시간이상 85.3%

-자료: 2023년 이민자 체류실태 및 고용조사 원자료. 저자 분석(n=421, 결측치 제외).

(2) 가구 내 고용 활동 및 분류되지 않는 자가소비 생산활동

위에서 살펴본 산업 대분류 중 보건업 및 사회복지 서비스업 외에도 가구 내에 고용된 비공식 가사 돌봄 이주민들을 추정한 방법은 다음과 같다. 2023년 이민자 체류실태 및 고용조사 원자료를 바탕으로 산업 대분류 'T. 가구 내 고용 활동 및 달리 분류되지 않는 자가소비 생산활동'에 속하면서 직업 대분류 상 '9. 단순노무 종사자'에 속하는 표본을 추출한 것이다. 이처럼 분류하면 가사사용인 등으로 가구에 직접 고용된 '가사 및 육아도우미'(951)가 포함될 가능성이 크다고 보았다. 물론 산업과 직업 대분류로만 교차할 시 오분류 가능성이 큰 데다 모수 추정에 있어 표본오차가 발생할 공산이 클 수 있다. 다만 현존하는 통계자료가 부족하므로 연구에 참고할 목적으로만 분석을 시도하였다.

이렇게 추정한 비공식 가사 돌봄 이주노동자는 3,977명이며 만 연령은 59세이다. 60대 이상이 절반을 넘으며(59.5%) 대부분 여성(98.1%)이다. 중국동포가 73.6%로 가장 많고, 필리핀(8.9%), 베트남(8.5%)순이다. 5인 미만 사업체가 99.7%인 것은 사실상 사업이나 사업체가 아닌 가구에 사적으로 고용되었다는 점을 시사한다. 종사상 지위에서 일용직이 51.7%, 임시직이 41.2%로 합하면 92.9%의 비율을 보인다. 앞의 보건·사회복지 서비스업과 비교하면 여성과 60대 이상, 임시·일용직의 비율이 높지만, 체류자격의 비율 분포는 유사하다.

이들의 임금과 노동시간을 살펴본 결과는 [그림 2-11]과 같다. 1주 노동시간의 경우 20시간 미만(22.2%), 20시간 이상~30시간 미만(20.0%), 40시간 이상~50시간 미만(24.9%)이 서로 비슷한 비율로 나타난다. 보건·사회복지 서비스업과 달리 단시간으로 노동하는 이주민이 많다는 점이 주목된다. 월 평균 급여를 분석하면, 100만 원 이상~200만 원 미만이

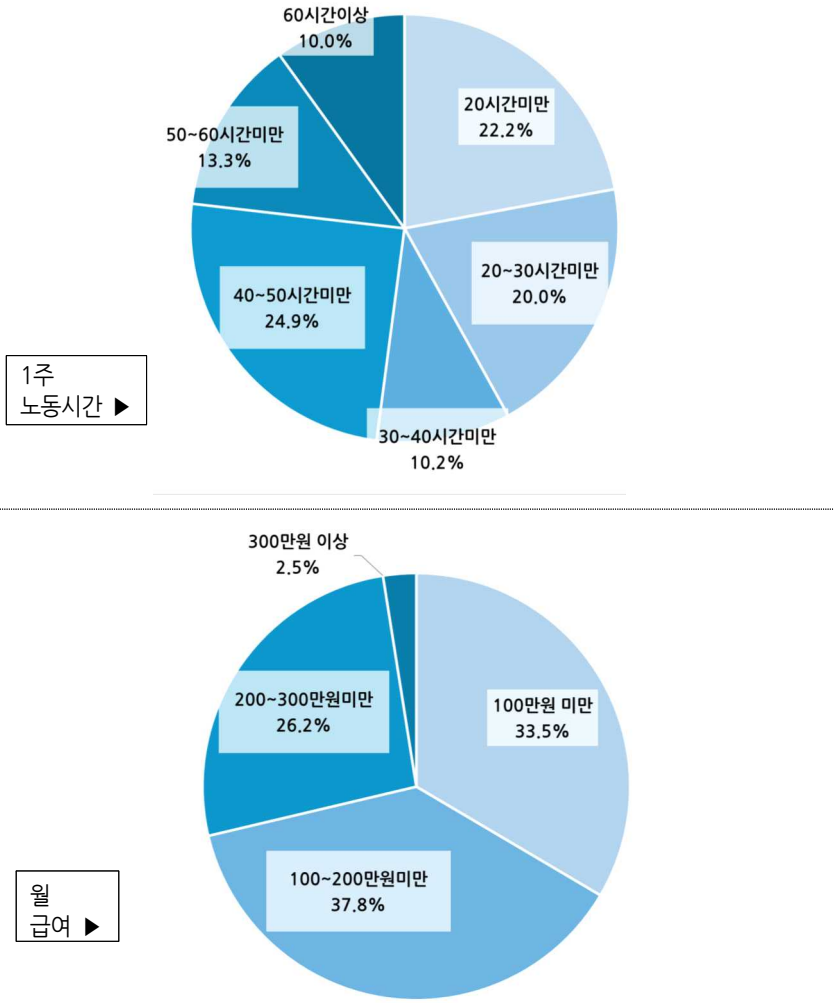
37.8%로 가장 많은데 100만 원 미만도 이와 비슷한 비율인 33.5%이며, 200만 원 이상~300만 원 미만은 26.2%로 나타난다. 보건·사회복지 서비스업과 비교하여 임금수준이 전반적으로 낮다는 사실을 말해준다.

[표 2-21] 가구내 고용활동 * 단순노무 종사자 이주노동자 현황

항목		비율(%)	항목		비율(%)
성별	남성	1.9	체류 자격	방문취업	7.5
	여성	98.1		재외동포	50.2
연령대	30대	7.6		영주	11.3
	40대	8.4		결혼이민	7.4
	50대	24.5		기타	17.4
	60세 이상	59.5		한국국적취득	6.3
국적	한국계 중국인	73.6	사업체 종사자 수	5인미만	99.7
	중국	3.7		5~9인	0.3
	베트남	8.5	종사상 지위	상용	3.1
	필리핀	8.9		임시	41.2
	몽골	1.1		일용	51.7
	북미	4.2		고용원없는자영업자	3.4
N=3,977명. 평균 만연령= 59.0세.				무급가족종사자	0.7

-자료: 2023년 이민자 체류실태 및 고용조사 원자료. 저자 분석(가중치 적용).
-주: 산업, 직업 대분류코드별 데이터는 통계청 공표범위 외에 있으므로 표본오차 클 수 있음.

[그림 2-11] 가구내 고용활동 * 단순노무 종사자 임금 및 노동시간



-자료: 2023년 이민자 체류실태 및 고용조사 원자료. 저자 분석(가중치 적용).
-주: 산업, 직업 대분류코드별 데이터는 통계청 공표범위 외에 있으므로 표본오차 클 수 있음.

2) 2020 외국인 근로자 실태조사 원자료 분석

한국보건사회연구원이 2020년 실시한 〈외국인 근로자 실태조사: H2 · F4 동포 실태조사〉의 마이크로데이터를 분석하여 간병, 가사 노동자의 노동 실태를 파악하였다.[31] 이 조사에서 파악한 동포 이주민의 직업은 총 12개였는데[32], 이 중 '가사 관련 노동자(가사도우미, 파출부, 보육사〈보모〉) 등'와 '간병인'의 데이터를 추출하였다. 간병노동자 57명, 가사 노동자 53명으로 표본 수가 그리 많은 것은 아니지만, 원자료를 통한 분석이 가능한 점과 비공식부문의 이주 가사·간병 노동자 실태를 살펴볼 수 있다는 점을 고려하였다.

[표 2-22] 직종별 · 체류자격별 인원 (2020 외국인근로자 실태조사)

직종	계	H-2 (방문취업)		F-4 (재외동포)	
		명	%	명	%
간병인	57	14	24.6	43	75.4
가사 관련 노동자	53	6	11.3	47	88.7
계	110	20	18.2	90	81.8

-자료: 2020 외국인 근로자 실태조사 원자료를 저자가 분석
-주: 거주지역의 경우 표본 전부 수도권(서울,인천,경기)으로 나타남.

31) 한국보건사회연구원은 「사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발: 이주노동자 연구」의 일환으로 2020년 7월 "한국 거주 외국인 근로자들의 노동, 건강, 의료, 주거 생활 실태 등을 파악하기 위하여" E-9 노동자와 H-2 및 F-4 노동자를 대상으로 각각 실태조사를 수행하였다. 한국보건사회연구원 보건복지데이터포털(https://data.kihasa.re.kr/kihasa)을 통하여 이 조사의 마이크로데이터를 신청하여 분석하였다(데이터 추출일: 2024.10.25.).

32) 현재 또는 최근의 직업 항목은 가사노동자, 간병인 외에도 제조업, 건설업, 판매업, 음식점 종업업, 기타 단순노무자, 기타서비스종사자, 농축산어업, 준전문직, 사무종사자 전문가 및 관련 종사자, 기타로 제시되었다.

이들은 저임금을 받으며 장시간 일하고 있었다. 코로나19 발생 전 3개월을 기준으로 평균적인 월 임금은 183.1만 원에 1주 노동시간은 무려 67시간에 달하였다. 단위 노동시간 대비 임금을 단순하게 계산하여도 당시 최저임금 기준보다 훨씬 낮으며, 1주 노동시간은 법정 노동시간보다 두 배 가까이 길다. 직업별로 보면 간병노동자의 월 평균 임금은 188.1만 원(중위 200만 원), 1주 평균 노동시간은 78.3시간(중위 70시간)이며, 가사 노동자는 각각 177.8만 원(중위 180만 원), 55.2시간(중위 48시간)으로 나타났다. 또 3개월 기준으로 1개월 평균 휴일 근로일수는 3.7일(중위 4일)이며, 간병 4.8일, 가사 2.5일이다. 휴일이 거의 없는 간병인은 만약 꼭 쉬어야 한다면 대신 일할 사람을 구해야 하는 경우가 많다(이규용 외, 2022:146). 이와 같은 임금 및 노동시간 분석 결과는 노동법 사각지대에 놓인 이들의 열악한 실태를 그대로 보여준다고 볼 수 있다.

[표 2-23] 월 임금 및 1주 노동시간 (2020 외국인근로자 실태조사)

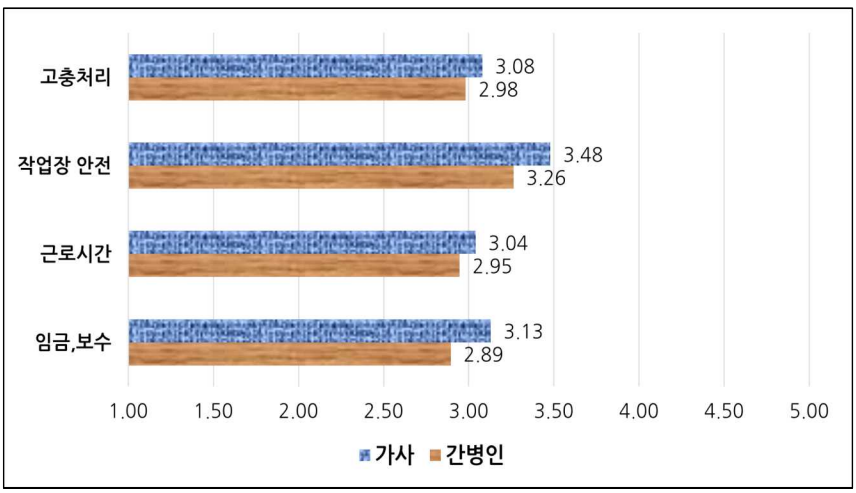
직종	월 임금 (만원)			1주 노동시간 (시간)			월 휴일 노동 (일)		
	평균	SD	중위	평균	SD	중위	평균	SD	중위
간병인	188.1	55.20	200	78.3	36.13	70	4.8	2.60	4
가사 관련 노동자	177.8	36.31	180	55.2	31.47	48	2.5	2.59	2
계	183.1	46.94	188.8	67.0	35.67	51	3.7	2.82	4

-자료: 2020 외국인 근로자 실태조사 원자료를 저자가 분석
-주: 코로나 발생 전 3개월의 평균에 응답임(n=간병인 42, 가사 41), 결측치 제외 분석.

직장 만족도의 경우 대체로 가사노동자보다 간병노동자가 낮은 것으로 조사되었다. 고충 처리, 작업장 안전, 근로시간, 임금 등 네 가지 항목에서의 만족도를 5점 리커트 척도로 물은 결과, 간병노동자는 작업장 안전

항목을 제외한 3개 항목 모두 척도 중간인 3점을 넘지 못했다. 가장 만족도가 낮은 항목은 임금이었고(2.89), 다음이 근로시간(2.95)이었다. 반면에 가사노동자는 근로시간 만족도가 가장 낮고(3.04), 임금 만족도는 간병노동자보다는 근소하게 높았다(3.08). 두 직종을 함께 분석하면 가장 만족도가 낮은 것은 근로시간으로 2.99에 불과하였다. 대체로 긴 노동시간과 부족한 휴식에 대한 불만이 크다는 점을 시사한다.

[그림 2-12] 이주 가사 및 간병 노동자의 직장 만족도



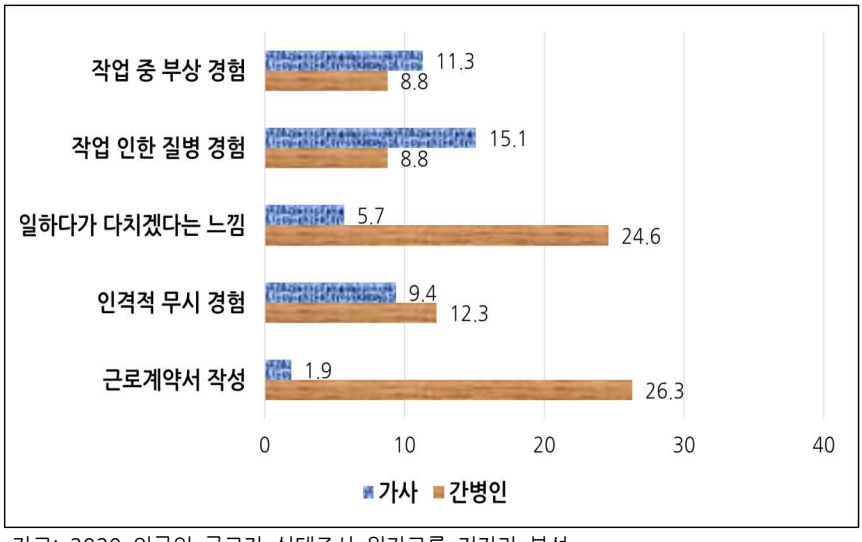
-자료: 2020 외국인 근로자 실태조사 원자료를 저자가 분석
-주: 5점 리커트 척도에 대한 응답 평균을 산출한 것임(중간=3점).

근로계약서를 작성한 비율은 가사 1.9% 간병 26.3%로 매우 저조하였다. 전형적인 비공식 노동시장의 특성을 보여주는 대목이다. 직장 내 고충 경험에 관하여서는 가사 노동자의 15.1%는 작업으로 인한 질병을 경험했고, 부상을 겪은 이들은 11.3%로 나타났다. 간병노동자의 경우 24.6%가 일하다가 다치겠다는 느낌을 받는다고 호소하였고, 12.3%는 인

격적으로 무시당하는 경험을 했다고 응답하였다. 4대보험 가입률을 보면, 국민건강보험은 95.5%로 대체로 높았으나 국민연금 39.4%(가사노동자의 경우 0%), 고용보험 14.5%로 가입률이 낮았으며 산재보험은 6.4%로 극도로 저조하였다.

조사에 참여한 동포 가사·간병 노동자 중에서 노동조합에 가입한 이는 단 한 명도 없었다. 가입하지 않은 이유로는 '노조를 잘 몰라서'가 54.2%로 가장 많았고, 다음으로 '별로 관심 없어서(16.7%)'라는 응답이 많았다. 이러한 결과는 김유휘 외(2021: 158)의 연구에 참여한 요양보호사 대부분이 노동조합에 대한 정보를 들어보지 못했다고 한 지점과 유사하다.

[그림 2-13] 직장 내 고충 경험 및 근로계약서 작성 여부



-자료: 2020 외국인 근로자 실태조사 원자료를 저자가 분석
-주: 백분율(%)를 나타낸 것임

[표 2-24] 노동조합 가입 및 4대보험 적용 (2020 외국인근로자 실태조사)

직종	4대보험 가입률(%)				노조 가입여부(%)				노조 비가입 이유 (n=24)
	국민	건강	고용	산재	예	아니오	모름	노조 없음	
간병인	61.9	94.7	24.6	8.8	0	19.3	35.1	45.6	노조를 잘 몰라서 54.2% 별로 관심 없어서 16.7% 가입자격이 없어서 12.5% 불이익 우려 8.3%
가사	0	96.2	3.8	3.8	0	24.5	34.0	41.5	
계	39.4	95.5	14.5	6.4	0	21.8	34.5	43.6	

-자료: 2020 외국인 근로자 실태조사 원자료를 저자가 분석

3) 돌봄 노동시장 이주노동자 실태 : 선행연구 요약

현재 돌봄 노동시장에 진입한 이주노동자들은 돌봄노동이 가진 취약성에 더해 이주민의 지위로 인하여 부가적인 불이익에 노출되어 있다(김유휘 외, 2021: 150). 선행연구는 공식·비공식 부문의 노인돌봄과 장애인돌봄 분야에서 일하는 이주노동자, 서비스 제공기관 관리자를 인터뷰하면서 이주 돌봄노동자들의 다양한 실태와 어려움을 파악하였다(김양숙, 2022; 김유휘 외, 2021; 이규용 외, 2022; 박민정 외, 2020; 손인서. 2020; 이미애, 2023). 이 연구들이 밝힌 사항을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 이주민이라는 특수한 지위가 서비스 이용자나 제공기관의 인식을 특수하게 만들면서 결국 이주민의 노동을 불리하게 만든다. 이주민이라는 지위는 노동시장 진입에서 문턱이 되기도 하고, 한편으로 고정관념의 영향으로 더욱 차별적인 경험을 겪게 한다. 우선 자격증 취득, 교육수료 등 공적 절차에 대한 정보나 접근성이 선주민에 비해 크게 떨어진

다. 또 요양보호사 자격을 취득한 경우라도 이용자와 가족이 거부하여 돌봄 노동시장에 진입 자체가 어려운 사례가 있다. 반대로 내국인이 기피하는 장시간 노동이나 원칙상 업무에 해당하지 않는 부가 업무에 대한 수용 정도가 높다는 식의 편견은 더욱 업무를 가중한다. 동포 이주민은 저임금과 고강도 업무도 감내할 것이라는 인식이 있다. 이는 제공기관과 이용자가 선호하는 이유에 속하지만, 결과적으로 이주민이 권리를 주장할 기회를 박탈한다.

둘째, 열악한 돌봄 노동시장의 문제가 이주 노동자에게도 그대로 나타난다. 우선 제도권의 저임금 구조에 놓여 있고 고용이 불안정하며 경력이 인정되지 않는 등 낮은 처우를 감내해야 한다. 특히 장기요양서비스의 재가급여는 시간 단위로 서비스 제공시간이 정해지므로 안정적인 임금 소득을 얻으려면 여러 가정을 전전할 수밖에 없으며, 이용자나 제공기관의 사정으로 인한 서비스 중단은 고용 유지에 위협을 준다. 장애인 활동지원사는 사례에 따라 상대적으로 많은 활동 시간을 확보하여 임금 수준을 높일 수 있지만, 급여 단가가 낮은 상황에서 이러한 선택은 높은 업무강도와 장시간 노동을 발생시킨다. 또 다면적 근로관계에 있는 간병인은 고용주체가 모호하여 문제 발생 시 스스로 책임을 져야 하는 경우가 발생한다. 높은 노동강도와 함께 비공식 부문에서의 사각지대로 인한 불리함도 마찬가지이다.

셋째, 이주민에 관한 사회적 편견이 차별을 일으키고 합리화할 가능성이 크다. 만약 서비스 이용가정에서 금품이 없어지면 가장 먼저 의심을 받는 이는 다름 아닌 이주 가사노동자가 된다. 상시적인 CCTV 설치로 노동을 감시·통제하는 일이 잦고 인권침해의 소지가 발생한다. 재가 서비스의 경우에는 이용자나 기관에서 차별적인 처우가 발생하는지 파악하기 어려운 점으로 인하여 일상에서 일어나는 성폭력이나 언어폭력, 차별과

무시 등의 행위가 잘 드러나지 않기 마련이다. 또 간병인은 이주민에게 더욱 강도 높은 일감이 주어지지만 이러한 차이가 임금에 반영되지 않거나 오히려 내국인보다 임금이 낮게 형성되는 경향이 있다. 이주민이 낮은 임금과 높은 노동강도를 수용한다는 이유로 내국인이 불만을 품고 무시하는 말투나 시선을 보내기도 한다.

넷째, 언어나 문화 이해에 어려움을 느끼며, 권리보장에 취약한 이주노동자를 위한 지원체계가 부실하다. 동포라 하더라도 돌봄 노동 과정에서 사용되는 전문적인 용어와 관용적인 표현에 서툴고, 특유의 억양, 말투로 인해 오해를 겪거나 무시를 경험한다. 의사소통에서 경험하는 고충은 요양보호사나 장애인활동지원사 양성교육 과정부터 발생하기도 한다. 더욱이 가사노동과 같이 사적인 공간에 들어가면 입맛이나 취향, 생활습관처럼 문화적인 차이도 언어만큼 갈등을 유발하는 요인이 된다. 다른 한편으로 자신이 경험한 부당한 점에 대해 제공기관에 이야기하여도 적절하게 개입하지 않거나 대안이 없는 사실을 목격한다. 정보가 부족하고 잘 몰라서 문제를 제기하는 일 자체에도 부담을 느낀다.

다섯째, 노동시장 진입과 이동 과정에서 돌봄 분야가 가진 고유한 특성이 반영되며, 서비스 분야에 따라 실태 경험이 달라진다. 이주 초기부터 돌봄 직종에 진입하는 경우도 있지만, 공장이나 식당 등지에서 일하다가 간병이나 가사 분야에 들어오는 경우도 많다. 이들의 나이가 많아지고 노년기에 가까워지면서 다른 업종에 비해서 육체적인 부담이 덜한 것으로 인식되는 돌봄 노동시장으로 이동한다. 노동시간이 비교적 유연하고 쉽게 일을 할 수 있다는 판단이 작용하기 때문이다. 사회보장이나 노동시장에서 전반적으로 취약한 이주민이 한국 사회에 살아남기 위해 취할 수 있는 몇 안 되는 선택지 중 하나이다. 돌봄 종사자의 고령화 현상은 이주민도 마찬가지이며, 돌봄 노동에 대한 연령화된 인식이 존재한

다고 볼 수 있다. 그리고 간병 업무를 하다가 환자의 수요에 따라 요양보호사나 장애인 활동지원사 자격을 취득해서 직종을 변경하는 등 가사 돌봄과 다양한 돌봄 직종을 오가며 중첩된 노동을 겪는다. 비공식 부문으로 갈수록 일의 형태가 명확하게 구분되기 힘들고, 일자리의 유무는 이주민이 간병, 가사, 청소 등의 영역을 오가게 만드는 결정적 요인이 된다.

여섯째, 비공식 부문에 있는 이주 가사 노동자들은 그야말로 천시받는 대우를 받으며 일하고 있다. 주로 입주 형태로 일하는 이들의 임금이 대부분 선주민보다 낮은 이유는 직업소개소가 정한 관행 때문이라는 증언이 있다. 입주하며 온갖 가사, 돌봄 노동을 도맡아 하면서도 임금수준은 그리 높지 않은 것이다. 업무 범위도 천차만별이며, 협회 등에서 금지하는 업무도 서슴지 않고 강요받기도 한다. 사생활 침해, 성희롱 등의 인권 침해는 다반사이고, 격한 노동으로 다양한 건강 문제가 나타난다.

마지막으로, 동포 이주민에 관한 연구를 보면, 이들이 직업적 선택이 제한적인 상황에서 비록 궂은 일을 시작했을지라도 나름의 의미와 가치를 부여하는 모습이 목격된다. 다른 국적이지만 동포라는 의식이 존재하며, 노인이나 환자와 같이 사회적으로 약한 동포들을 돕는 일에 대해 일종의 자부심이 있다. 스스로 “유사 가족”으로, 일을 “효도”로 규정하는 정서적인 이입도 발견된다. 한편으로는 스스로 선주민과 비교해 더 능력있고 열심히 일한다고 자신하며 이주민에 대한 사회적 편견이나 타자화에서 벗어나고자 시도한다.

Ⅲ. 돌봄서비스 이주노동 확대: 정부 정책을 중심으로

1. 정부 정책 동향

돌봄 분야 이주민 유입에 관한 논의는 윤석열 정부 출범 이전에도 산발적으로 존재하였다(정동재 외, 2023; 장주영, 2024). 2010년대 이후 돌봄 분야 인력 확대와 관련하여 학계 일부에서 논의가 있었으며, 2016년 기획재정부는 하반기 경제정책방향에서 외국인 가사도우미 도입방안을 검토하기도 하였다. 2018년 한진그룹 총수 일가의 가사도우미 불법고용 논란은 이 이슈가 사회적으로 공론화되는 계기를 촉발하였다. 문재인 정부의 제3기 범정부 인구정책 TF에서 발표한 「인구감소시대의 외국인력 활용방안」에서는 가사·육아 도우미, 간병인, 산후조리원, 요양보호사 직종을 인력 부족 예상으로 외국인 활용체계를 중장기적으로 검토할 분야로 선정한 바 있으며, 2021년 상반기에는 고용노동부가 가사·돌봄 시장 인력수급 현황 분석 및 외국인력 고용 등에 관한 연구를 발주하기도 하였다.

그런데 이러한 논의가 윤석열 정부 출범 초기부터 명확한 의제로 대두된 것은 아니다. 선거기간 공약이나 대통령직인수위원회 백서, 120대 국정과제 등 출범 초기 발표된 공식 자료에서는 가사·돌봄 분야 외국인력 도입과 확대에 관한 내용이 전혀 없기 때문이다. 그러다 2022년 7월 정부가 진행한 〈국민제안 Top10 투표〉 목록에 갑작스레 '외국인 가사도우미 취업비자 허용'이 오른 일이 있었다.[33]

현 정부 출범 이후 돌봄서비스 이주민 유입 확대 논의의 포문은 오세훈 서울시장이 열었다고 볼 수 있다. 2022년 9월 국무회의에서 외국인 육아도우미 정책 도입을 건의한 것으로 이는 향후 이어질 정부 정책 변화의 발단이 된다. 2022년 12월 28일 저출산고령사회위원회는 〈인구구조 변화와 대응방안〉을 발표하였는데, 인구정책 추진 방향의 6대 핵심과제 중 '영유아 · 아동 및 노인 등 생애주기별 돌봄체계 확충'의 세부과제로 비로소 '민간 중심의 노인돌봄 공급 확대 및 노인 간병 전문 외국인력 단계적 도입 검토'를 제시하였다.

이후 발표된 〈제4차 외국인정책기본계획(2023~2027)〉은 돌봄 분야 외국인력 도입 추진을 본격 예고하였다.[34] 여기서는 향후 예상되는 인구급감과 지역소멸 충격을 완화 · 지연하는 보완책으로 이민정책 활용이 필요하다고 하였다. 이 계획의 세부 과제 중 하나가 바로 '돌봄 분야 외국인력 도입 추진'이다. 이는 정책목표 '이민을 활용한 경제와 지역발전 촉진'-중점과제 '우리 경제에 필요한 이민자 유치와 육성' - 추진과제 '분야별 외국인력의 안정적인 공급을 통한 경제성장 기여'라는 도식 하의 세부 과제에 속한다. 구체적으로는 △돌봄 분야 취업 가능 체류자격의 완화 △요양보호사 자격 취득 시 F-4 부여 및 D-10에도 개방 △외국인 가사인력 활용방안 마련 추진의 내용이 제시되었다.

33) 2022년 국민제안 Top10은 지난 정부의 국민청원제도를 폐기하고 대안으로 진행한 이벤트이지만, 당시 중복편법 투표, 인위적인 개입 의심, 편가르기 논란 등이 크게 제기되었다. 자세한 내용은 경향신문(2022.8.17.) https://www.khan.co.kr/article/202208170600001 참고.

34) 외국인정책기본계획은 「재한외국인처우기본법」에 따라 법무부장관이 관계 중앙행정기관의 장고 협의하여 5년마다 수립해야 한다. 이번 4차 기본계획(2023~2027)은 2023년 12월 27일 외국인정책위원회 심의를 거쳐 확정되었다.

정책목표	중점과제	추진과제	① 돌봄분야 외국인력 도입 추진
Ⅰ. 이민을 활용한 경제와 지역발전 촉진	2. 우리 경제에 필요한 이민자 유치와 육성	❸ 분야별 외국인력의 안정적인 공급을 통한 경제성장 기여	- 고령사회 진입에 따라 요양보호, 가사분야 등 돌봄 인력의 수요가 증가함에도 공급에 한계가 있으므로 돌봄 분야에 취업할 수 있는 외국인의 체류자격 범위를 확대 - 요양보호사 자격을 보유한 동포에게 재외동포(F-4) 체류자격 부여, 외국인 졸업생(D-10)이 요양보호사 자격을 취득하고, 국내 취업할 수 있도록 관련 제도 개선 추진 - 저출산 대응 및 여성 경력단절 방지를 위해 우리 사회에 적합한 외국인 가사인력 활용 방안 마련 추진 추진시기 : 2023~2027 주관: 법무부 협조: 보건복지부 및 고용노동부

[제4차 외국인정책기본계획]에서 발췌

저출산고령사회위원회는 2024년 6월 19일 발표한 〈저출생 추세 반전을 위한 대책〉을 통해 아이돌봄 분야의 외국인력 도입에 관하여 세부적인 방향을 내놓았다. 세부 추진과제 중의 하나인 '외국인 가사관리사'는 가정의 돌봄 수요 충족과 양육비용 절감이 목표라는 점을 밝히고 있다. 구체적으로는 △외국인 가사관리사 시범사업 △외국인 유학생·노동자 배우자 등에 가사돌봄 취업 허용 시범사업 △민간기관의 가사사용인 도입, 중개, 관리 제도 검토를 담고 있다. 이후 이 대책의 이행 상황과 관련하여 2024년 하반기 제5차 및 제6차 인구비상대책회의에서 지속 검토되었다.

핵심분야	추진과제	세부 추진과제	❹ (외국인 가사관리사) 가정 내 돌봄 수요를 원활히 충족 및 양육비용 절감을 위해 외국인력 공급 확대 · 활성화 추진
2. 국가 책임 교육·돌봄체계 완결 통한 양육부담 해소	2-1. 누구나 어디서든 대기없이 누리는 돌봄서비스 보장	3 가정 방문형 돌봄서비스 확대 · 아이돌봄서비스 확대	▸ 외국인 가사관리사 시범사업(100명)을 조속히 시행하고, 성과 평가를 토대로 내년 상반기까지 1,200명 규모 목표로 본 사업 추진 및 지속 확대 (고용부) ▸ 외국인 유학생(D-2), 외국인근로자의 배우자(F-3) 등에 가사돌봄 활동을 허용하는 시범사업(5,000명) 실시 후 확대 검토 (법무부, 고용부) ▸ 민간기관이 해외의 사용 가능한 가사사용인을 합리적 비용으로 도입·중개·관리할 수 있도록 하는 제도 도입 방안도 검토 (법무부, 고용부, 저고위)

[저출생 추세 반전을 위한 대책]에서 발췌

정부가 2024년 7월 3일 발표한 〈역동경제 로드맵〉에서도 이러한 기조는 재확인되고 있으며 향후 더 확장할 계획임을 암시한다. 역동경제를 위한 '과제 7) 가계소득·자산 확충'에서 "외국인 가사관리사의 돌봄서비스 전반 확대 검토(`25~)"를 밝혔는데, 세부 계획에서는 △외국인 가사관리사 시범사업(100명, 2024년)→본사업(1,200명, 2025년) △체류 외국인 가사돌봄 시범사업(5,000명, 2024년 하반기) △ 국내 대학 졸업 외국인 유학생 요양보호사 시범사업(400명, 2024년)을 제시하는 한편, 2025년부터는 돌봄서비스 전반으로 확대 검토하겠다고 하였다.

문제는 이러한 흐름이 중장기적인 마스터플랜을 수립하거나 공공 돌봄 정책을 체계적으로 설계하는 과정에서 만들어진 정책으로 보기 어렵다는 점이다. 앞서 언급했듯 정부 출범 당시에는 돌봄 분야 이주민 유입이라는 정책 기조가 존재하지 않았다. 또한 이 논의가 돌봄서비스 각 분야의 공급구조를 개선하거나 서비스의 질을 제고하려는 목적으로 형성되었다고 보기는 더욱 어렵다.

그럼에도 불구하고 비교적 신속하게 추진된 정책은 두 가지 주요 분야

에서 세부 사업으로 작동한다고 볼 수 있다. 첫째는 아이돌봄을 비롯한 가사돌봄 분야이고, 둘째는 노인돌봄 분야이다. 가사돌봄 분야에서는 외국인 가사관리사 시범사업을 통해 제도권 가사노동자의 유입을 구체화하고, 비제도권 영역인 '가구 내 고용'의 가사사용인을 적극적으로 개방하려는 시도가 이뤄지고 있다. 노인돌봄 분야에서는 요양보호사 양성과 고용을 활성화하기 위해 허용되는 체류자격을 확대하는 정책이 시행되고 있다. 이어지는 본문에서 이 두 가지 분야의 정책 추진 과정과 문제점을 상세히 살펴보도록 한다.

2. 외국인 가사관리사 시범사업

1) 본격화

본격적으로 공론화된 계기는 2022년 9월, 오세훈 서울시장이 국무회의에서 외국인 육아도우미 정책 도입을 건의한 시점부터라 할 수 있다. 당시 서울시장은 육아도우미 고용에 따른 경제적 부담을 덜어내는 방안으로 '홍콩과 싱가포르와 같은 저렴한 외국인 육아도우미 도입' 의견을 피력하며 향후 범정부 TF에서 비중 있게 논의하자고 주장하였다. 그 후 2022년 12월 관계부처 합동 〈고용허가제 개편방안〉에서는 '외국인력 활용체계 고도화'라는 개편 방향에 '탄력적 인력공급을 위해 가사·돌봄 등에 대한 서비스 인증기관 방식의 공급방안을 E-9 시범사업 방식으로 검토하겠다'는 내용을 제시한다. 이듬해인 2023년 5월 고용노동부는 서울시와 공동으로 외국인 가사도우미 시범사업 도입 계획을 발표하며 이르

면 같은 해 하반기부터 E-9 자격으로 유입할 예정임을 밝힌다.

이에 따라 2023년 7월~8월, 고용노동부와 서울시는 시범사업 계획과 관련하여 잇달아 공청회, 토론회, 수요조사 등을 실시하였으며, 2023년 9월 제39차 외국인력정책위원회 결정사항 공고를 통해 외국인 가사관리사 시범사업계획안을 발표한다. 이어서 시범사업 서비스 제공기관을 모집하여 ㈜홈스토리생활과 ㈜휴브리스 두 개 업체를 선정한다.

[외국인 가사관리사 시범사업 계획안 (2023.9.27. 제39차 외국인력정책위원회 결정사항]

□ (사업 지역) 서울 지역 전체 자치구 대상
□ (도입 규모) 100명
□ (사업 기간) 6개월 내외
□ (사업 방식) 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」(이하 '가사근로자법')에 따라 정부 인증을 받은 서비스 제공기관이 외국인 가사관리사 고용 → 서비스 제공기관과 이용계약을 체결한 가정에 출퇴근 방식으로 가사·육아 서비스 제공
※ 「가사근로자법」 제7조에 따른 인증을 받은 가사서비스 제공기관 중 공모(추후 공고)를 통해 선정된 기관에 한하여 E-9 고용 허용(시범사업 종료 시 E-9 계속 고용 또는 허용분야 확대 여부 결정 (외국인력정책위원회))
□ (도입 국가) 송출 후보국 협의 결과에 따라 향후 확정
□ (자격 요건) 만 24세 이상 외국인을 대상으로 관련 경력·지식, 어학능력 평가, 범죄이력 등 신원 검증, 마약류 검사 등을 실시하여 인력 선발
※ 입국 전·후 취업교육, 서비스 제공기관 배정 후 사내교육 실시
□ (이용자 범위) 직장 경력을 유지하며 육아 부담을 지고 있는 20~40대 맞벌이 부부, 한부모 등
※ 종일제·시간제 등 이용 시간은 이용자 가구의 수요에 따라 다양하게 운영
□ (시행시기) 서비스 제공기관 공모·선정, 외국인 가사관리사 선발·교육('23년 하반기) 등 시범사업 준비를 거쳐 시행

- 자료: 고용노동부, 외국인력정책위원회 결정사항 공고

2) 논란 및 대응

(1) 논란

급물살을 타며 금방이라도 개시할 것처럼 보였던 가사관리사 시범사업

은 송출국인 필리핀 정부와의 협상이 길어지면서 잠시 제동이 걸린다. 협상에서 발생한 주요 논쟁은 유입될 노동자의 주 업무에 관한 문제였다(권남표·이승윤, 2024). 필리핀 정부의 TESDA(기술 교육 및 직업 훈련청)가 인증하는 국가 자격에 해당하는 돌봄 제공자 자격(Caregiving NC Ⅱ)과 가사 관리 자격(Domestic NC Ⅱ)은 교육 내용, 세부 직업군, 업무가 서로 다르지만, 한국 정부의 시범사업 계획안에서 제시한 가사관리사의 서비스 내용은 가사, 돌봄 분야가 혼재되는 등 업무 범위가 모호했기 때문으로 풀이된다. 참고로 시범사업에 들어오게 된 Caregivig NC Ⅱ 자격은 역량기준(competency standards)으로 △영유아 돌봄(영유아의 개인위생 관리, 영양공급 및 식사 지원, 사회적·지적·정서적 발달 촉진, 신체 발잘 지원), △아동돌봄(개인위생 및 일상생활 지원, 학습 및 발달 지원, 응급상황 대처), △노인돌봄(일상생활 지원, 건강 상태 모니터링, 약물 관리 보조, 응급상황 대처), △특수한 필요를 가진 개인 돌봄 등을 제시하고 있으며, TESDA가 승인한 교육기관에서 일반적으로 780시간 이상의 이론 및 실습 교육을 이수해야 한다.[35]

업무 범위에서 혼란이 생긴 배경에 대해 장주영(2024)은 돌봄서비스 영역의 전문가가 아닌 여타의 집단이 급작스럽게 정책을 추진하며 발생한 문제로 바라보고 있다 서울시장이나 일부 정치인이 주창한 바에 따라 형성된 논의에는 공식 돌봄과 비공식 돌봄의 다양한 돌봄 영역이 혼재되었고, 논의과정에서 서비스 내용 또한 가사를 기본으로 아동, 노인 돌봄을 부가하는 서비스에서 아동 돌봄 중심 서비스로 변화하였다는 것이다.

더군다나 사실상 비용 절감의 관점에서 출발한 외국인 육아도우미 도

35) https://www.tesda.gov.ph 참고: Domestic NC Ⅱ는 '사회, 지역사회 개발 등(Social, Community Development and Others)' 범주에 속하는 자격으로 방·주방 청소, 의류·침구·패브릭 세탁 및 다림질, 냉온 식사 준비, 식음료 제공에 필요한 역량 함양을 목적으로 하고 있다.

입 논리는 최저임금법 등 공식 노동시장을 규율하는 노동관계법과 필히 배치될 수밖에 없다. 서울시장이 공언한 대로 저렴하게 외국인을 들여와 저출생 문제를 해결한다는 주장은 애초부터 성립하기 어려웠다. 결국 고용노동부와의 협의 과정에서 최저임금법을 준수해야 하는 고용허가제(E-9)라는 형식적 틀과 가사근로자법에 따른 공식 가사서비스 영역이라는 내용적 틀을 갖춘 현재의 시범사업이 만들어진다.

그렇지만 저렴한 시장 가격을 최우선으로 추구한 이들은 본래의 취지를 포기하지 않은 채 그 후로도 다양한 공론장에 노골적인 입장을 내비쳤다. 대표적인 사례가 21대 국회에서 조정훈 의원이 외국인 가사노동자를 최저임금법 적용에서 제외하는 내용을 요지로 둔 가사근로자법 개정안을 발의한 사실이다. 숱한 논란 끝에 임기 만료 폐기되었으나 유사한 주장은 일부 정치권과 학계 등지에서 반복해서 등장하고 있다. 오세훈 서울시장은 시범사업을 고용노동부와 공동으로 주관하면서도, 향후 어떻게든 임금수준을 하락시켜야 사업 실효성이 있다는 주장을 꺾을 생각이 없어 보인다. 2024년 1월 서울시는 외국인 가사관리사와 간병인을 가구 내 고용방식으로 활용할 수 있도록 특정활동 비자의 숙련기능인력(E-7-2) 직종 추가를 요구하는 공문을 법무부에 보냈으며[36], 8월 개최된 세미나에선 비용 부담을 더욱 낮춰야 한다고 주장하며 서울시 제안에 대한 법무부의 대처가 안이하다고 재차 불만을 표했다. 주장의 핵심은 가사사용인을 활용해서 최저임금 적용을 피할 방법을 제도적으로 마련해 달라는 것이다. 이에 앞서 한국은행의 「돌봄서비스 인력난 및 비용 부담 완화 방안」 보고서는 외국인력 도입 확대를 위해 돌봄 분야를 고용허

36) 이소정 외, 월 238만원 필리핀 가사관리사 논란에... 서울시, 법무부에 최저임금 적용 제외 건의, 동아일보(2024.08.09.), https://www.donga.com/news/Society/article/all/20240808/126425993/2?gid=125990875&srev=1

가제에 포함하되 최저임금을 차등 적용하거나 개별 가정의 외국인 직접 고용을 허용할 것을 제안하여 큰 파장을 일으켰다. 그리고 비록 불발에 그쳤지만 2024년 최저임금위원회 전원회의에서 사용자 대표는 가사서비스업에 대한 최저임금 차등 적용을 주장하기도 하였다. 이러한 주장은 2024년 4월 〈경제분야 민생토론회 후속조치 점검회의〉의 대통령 발언으로도 이어지는데, 외국인 유학생과 결혼이민자 가족들에게 가정 내 고용을 허용하여 "최저임금 제한에서 벗어나게 하고 유연한 시장을 형성할 것"이라는 기대감을 드러낸 것이다.

(2) 노동 시민사회의 대응

돌봄 공공성 약화와 이주노동자 차별을 우려하는 시민사회는 2023년 8월 28일 33개 이주, 여성, 노동단체들이 모여 〈이주 가사·돌봄노동자 시범사업 저지 공동행동(이하 공동행동)〉을 발족하였다. 공동행동은 당시 기자회견문 발표를 통해 당시 시범사업의 문제점을 다음과 같이 강하게 지적하였다.

[이주 가사·돌봄노동자 시범사업의 문제점]

1. 이주가사노동자를 싼 값에 부릴 수 있다는 프레임은 인종, 국적 차별이다.
2. E-9비자는 강제노동을 야기한다. E-9비자는 이주노동자의 자유로운 사업장 변경을 허용하지 않는다.
3. 돌봄 공공성 해체와 돌봄 양극화를 가져온다.
4. 전문화된 가사·돌봄 노동을 위협함과 동시에 돌봄노동의 저평가를 불러온다.
5. 가사·돌봄 노동을 좋은 일자리로 만들어야 할 정부의 책임 방기이다.
6. 노동시간 단축, 일·생활 균형 제도 등 근본적 해결책을 외면한 정책이다.
7. 저출생 문제를 맞벌이 부부의 육아 문제로 납작하게 만들어 버린다.
8. 고압적으로 밀실 진행하는 정책이다
9. 이주여성에 대한 낙인과 차별을 확대하고 사회갈등을 확산하는 정책이다.

- 이주 가사·돌봄노동자 시범사업 저지 공동행동 발족 기자회견문 일부 발췌

민주노총은 이주, 인권, 여성단체와 함께 공동행동에 주도적으로 참여

한 것 외에도 시범사업이 시작되기 전 성명 발표, 필리핀노총(Sentro)과의 온라인 회의 및 공동 성명 발표 등 긴밀하게 대응하였다.[37] 2024년 4월 1일 Sentro와 시범사업 도입과 관련하여 처음으로 의견을 공유하였으며, 5월 회의를 통해서는 숙소, 식비, 근로계약서 체결 문제, 시범사업 이후 고용연장 여부 등에 대해 고용 당국에 질의하고 정보공개를 청구하였다. 또 사업 내용이 가시화된 6월에는 더욱 구체적인 공동 대응책을 마련하고자 하였으며, 입국 이후 caregiver 노동자들을 지원하고 조직화하기 위한 내용을 협의하였다. 이후 2024년 6월 19일 민주노총은 필리핀 4개 노총(FFW, KMU, SENTRO, TUCP)과 공동으로 시범사업의 문제를 지적하고 개선을 요구하는 성명을 발표하였다. 이 성명에서는 시범사업에 관하여 직무 범위와 주거 기준을 크게 우려하면서 △표준계약서를 투명하게 공개하고 누구나 접근 가능하게 할 것 △주거 시설을 노동조합 참여하에 정기적으로 점검할 것 △출국 전, 입국 후 교육 프로그램에 노동조합의 참여를 보장 △노동자 권리 점검 위원회 설치를 요구사항으로 제시하였다. 이 밖에도 민주노총은 시범사업 이용 신청 접수가 시작된 7월 “이주가사노동자 시범사업, 업무범위 명확히 하고 인권보호 대책 철저하게 마련하라”는 성명을 발표하였고, 뒤에 언급할 임금체불 문제에 관하여 “필리핀 가사관리사 임금체불로 생활고 초래, 국제적 망신 야기. 정부와 서울시는 사과하고 지금 즉시 해결하라”는 논평을 9월 1일에 발표하였다.

3) 시범사업 개시

37) 민주노총 내부자료(2024). 민주노총-필리핀 노총 회의록 모음.

서울시와 고용노동부가 공동으로 추진하던 외국인 가사관리사 시범사업은 2024년 7월 17일부터 3주간 서울시민을 대상으로 서비스 신청 접수를 개시하였다. 서비스 이용 기간은 시범사업 기간인 6개월과 일치하며 입주형은 허용하지 않고 통근 형태의 서비스로 국한하였다. 서비스 이용 시간은 평일 8시에서 20시로 제한하였다.

[표 2-25]의 업무 가이드라인을 보면, 가사관리사의 업무는 아동을 대상으로 하는 직접돌봄과 육아와 관련된 가사 활동 등 간접돌봄, 동거가족과 관련된 가사 활동으로 구성된다. 이러한 업무 범위는 앞서 살펴본 여성가족부가 주무하는 아이돌봄서비스 중에서 종합형과 여러모로 유사하나 아이돌봄서비스는 동거가족 가사 관리에 대한 지시가 불가하고 아이돌보미가 이를 수행할 의무가 없다는 점에서 이번 시범사업과 차이가 있다(권남표 외, 2024). 또 이번 필리핀 가사관리사는 기본적으로 가사관리 자격(Domestic NC Ⅱ)이 아닌 돌봄 제공 자격(Caregiving NC Ⅱ)을 갖추었다는 점과 양 국가가 체결한 양해각서에 돌봄 제공자(Caregivers) 관련 채용 조건과 업무 범위가 명시된 점은 현재 '가사관리사'라는 시범사업 명칭과 딱 들어맞지 않는다.[38] 이러한 혼란은 처음부

38) 2024년 5월, 필리핀 정부가 caregiver를 모집하며 공고한 업무범위는 다음과 같다. (Annoucement on the Implementation of the Pilot Project for Caregiver Recruitment에서 발췌)
"caregiver는 지정된 가족의 아동(유아 포함) 및 임산부에게 다음과 같은 일상 생활 활동을 수행할 수 있도록 돌봄 지원(caregiving assistance)을 제공해야 합니다: a. 옷 입히기, 목욕, 청소, 배변 및/또는 기저귀 착용, 음식 준비, 요리, 식사, 수유, 청소 등 아동의 개인적인 필요에 따라 합리적으로 요구되는 가사 관리(household management); b. 처방된 약물 투여, 수퍼비전, 이동, 아동 생활 공간 청소, 구매, 세탁; 그리고 c. 집 밖에서 자녀와 동행 및 자녀를 돌보는 데 필요한 특별한 업무. 또한 직무에 필요하고 적합한 다른 업무를 보조할 수 있습니다. 위에 명시된 직무 설명에 명시된 임무를 초과하지 않는 한 동거 가족 구성원을 위한 부수적이고 가벼운 가사 관리 활동을 지원할 수 있습니다."

터 저렴하게 외국인 육아도우미를 도입하고 싶었던 서울시와 최소한 공식 이주노동 제도가 규율하는 범위 내로 한정하려는 고용노동부가 일정한 수준으로 합의하면서 생긴 것으로 보인다.

우여곡절 끝에 2024년 8월 6일 필리핀 돌봄노동자(Caregiving NC II 자격 소지자) 100명이 입국하였다. 8월 한 달간 진행된 사전교육은 2박 3일간의 고용허가제 기본교육과 더불어 4주(160시간)의 시범사업 직무교육 및 특화교육으로 이뤄졌다. 그러나 사업이 정식으로 개시하기도 전에 교육 수당에 대한 임금체불 논란이 발생하는 등 졸속으로 추진된 사업의 문제점이 나타나고 있었다.[39]

결국 6개월 시범사업은 2024년 9월 3일에 시작된다. 서울시 보도자료(2024.9.3.)에 따르면 필리핀 가사관리사 100명은 142개 가정에 통근 형태의 서비스를 시작하였으며, 매칭된 가정의 81%는 맞벌이, 8.5%는 임신부, 7.7%는 다자녀 가정이었다. 그리고 발표 내용 중에서 1일 2시간 시간제 서비스가 신설된 점은 큰 우려를 자아냈다. 서비스 신청 접수 이후 시점인 7월 말 보도자료(2024.7.27.)를 발표할 때만 하더라도 최소 서비스 시간은 4시간이었기 때문이다. 당시 서울시는 7월 26일을 기준으로 총 310개 가정이 신청한 사실을 밝히면서 그중 63.2%가 4시간 서비스를 신청한 사실을 말하였다. 그러다 갑자기 생긴 2시간 서비스는 이용자의 수요에 따른 조치로 설명되지만 졸속으로 추진한 만큼 수요 예측에 실패했다는 증거로도 볼 수 있다. 이는 시간급제로 임금이 책정되는 가사관리사 처지에서는 달갑지 않은 일임이 분명해 보였다. 노동자가 적정 수준의 임금을 벌기 위해서는 2시간으로 쪼개진 근무를 여러 번 더 해야

39) 강예슬, [무리한 시범사업 여파?] 필리핀 가사노동자 임금체불 상태로 첫 출근. 임금 지급일 두고 시범사업 도입단계부터 노동부 '혼선', 매일노동뉴스(2024.09.03.), https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=223511

하는 부담이 있고, 여러 가정을 순회함에도 이동으로 인한 시간이나 비용에 대한 보상 대책은 불투명하기 때문이다.

[표 2-25] 외국인 가사관리사 시범사업 개요

<table>
<tr><th>구분</th><th colspan="3">내용</th></tr>
<tr><td>규모 및 자격</td><td colspan="3">- 100명, E-9 시범사업 / - 필리핀 Caregiving NC II 소지자, 한국어 시험, 영어인터뷰, 체력검사 통과, 24~38세 등</td></tr>
<tr><td>기간</td><td colspan="3">- 2024.9.3.~2025.2.28.(시범사업 6개월)</td></tr>
<tr><td>신청대상</td><td colspan="3">- 서울시민 중에서 만 12세 이하 자녀를 두었거나 출산 예정인 가정</td></tr>
<tr><td>선정기준</td><td colspan="3">- 한부모, 다자녀, 맞벌이, 임산부가 있는 가정 순으로 우선 선발하되, 자녀연령(어릴수록) 및 이용기간(길수록)등 고려하여 최종 선정 예정</td></tr>
<tr><td>고용주</td><td colspan="3">- 가사근로자법에 따른 가사서비스 제공기관
- ㈜휴브리스, ㈜홈스토리생활</td></tr>
<tr><td>이용요금</td><td colspan="3">- 시간당 최저임금(2024년 9,860원)+법정 4대 사회보험료 등
- 1일 4시간 이용 시 54,800원(주5일시 월 119만원)</td></tr>
<tr><td>서비스 유형</td><td colspan="3">- 시간제(2, 4, 6시간), 종일제(8시간) 중 선택. 통근형만 가능</td></tr>
<tr><td rowspan="4">업무
가이드라인</td><td>대상</td><td>업무범위</td><td>업무범위 아님</td></tr>
<tr><td>육아(12세 이하 아동)</td><td>옷 입히기, 목욕시키기, 화장실 이용 돕기 또는 기저귀 갈기, 음식 먹이기, 처방약 제공, 아동관찰·이동 및 외부동행</td><td>어르신, 반려동물 돌봄</td></tr>
<tr><td>육아 관련 가사</td><td>아이와 놀이 또는 수면 후 정리·청소, 아동 식사 준비(준비된 음식 데워주기), 아동 식기 설거지, 아동 의류 등 세탁</td><td>손걸레질 및 손빨래, 장보기</td></tr>
<tr><td>동거 가족 관련 가사</td><td>-아동의 안전이 확보되는 범위 내에서 다른 가족과 아동을 위한 업무가 동반되는 경우, 가벼운 업무 부수적으로 가능 : 세탁기로 아동·동거가족의 의류 등 혼합 빨래, 섞여있는 아동·동거가족 식기 등 설거지, 아동·동거가족의 동일식단 식사 준비(준비된 음식 데워주기)
-6시간 이상 서비스의 경우, 아동의 안전이 확보되는 범위 내에서 간단한 추가 가사 가능: 간단한 청소, 어른 옷 별도 빨래</td><td>입주청소 및 특정 영역에 대한 집중 청소, 가전제품 청소, 손이 닿지 않는 높은곳과 창틀 유리창 방충망 청소, 베란다 및 현관 청소, 기름때 곰팡이 제거, 어른 침구와 커튼 세탁, 다림질, 별도 식단의 어른음식 조리, 수납정리, 쓰레기 배출</td></tr>
<tr><td colspan="4">아이돌봄 업무를 최우선적으로 수행하면서, 아이의 안전이 확보되는 범위 내에서 다른 가사 업무를 수행할 수 있음</td></tr>
</table>

-자료: 서울시 및 ㈜홈스토리생활 웹페이지, 장주영(2024). 저자 재정리.

4) 시범사업의 문제와 전망

(1) 문제

조영관(2024:63-66)은 이번 시범사업에서 발생한 노동자의 인권과 노동권 침해 문제로 △임금체불(급여 정산일), △숙소 비용과 통금시간, △의사소통의 어려움 △불분명한 업무영역 등을 제기하였다. 앞서 말한 교육수당 미지급 논란과 마찬가지로 임금 지급일이 정산 기간보다 너무 늦은 것이 문제였다. 1일부터 말일까지 근무한 부분에 대해 다음 달 20일에 급여를 지급하기로 한 것으로 일정 간의 큰 간극은 임금체불로 볼 여지가 충분하다. 게다가 1평 남짓으로 비좁은 원룸텔 형태로 된 서울 강남 지역의 숙소에 거주하는 명목으로 임금에서 공제되는 비용이 50만 원이 넘는다. 매일 저녁 10시에 업체와 고용노동부가 노동자의 숙소를 찾아가서 노동자들이 있는지 확인하는 통금제도를 운영한 사항도 확인되었다.

시범사업 전부터 우려하던 다양한 문제점은 여전히 개선되지 않고 현실로 나타났다. 서비스 제공을 위한 긴 이동거리와 시간, 최소 2시간으로 쪼개진 서비스 시간, 낮은 임금 실수령액, 불명확한 업무 범위 등을 말한다. 이는 중소기업중앙회 외국인력지원실이 2024년 10월 초에 필리핀 가사관리사 98명을 대상으로 시행한 전수조사 결과에서도 드러난다(표 2-26). 가사관리사들은 Caregiver 자격증을 따고 한국어 공부를 하느라 모국에서 지출한 비용을 참작하면 너무나도 낮은 임금수준에 낙담할뿐더러 사전에 제대로 알지 못했다는 반응을 표출했다. 임금에서 공제되는 숙소비, 통신비, 사회보험료 등의 액수가 커서 실제 수령액은 매우 적었다. 채현일 의원이 요구하여 서울시가 제출한 자료를 보면, 서비스 이용

가정이 제기한 민원 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 서비스 취소나 시간 변경에 관한 점이었다. 이용자의 사정으로 서비스를 취소하거나 변경하면 곧바로 임금 하락과 고용불안으로 이어진다는 점에서 부실한 제도 설계 과정이 아쉽다. 특히 가사관리사들이 일을 시작하기 전에 업무 범위나 임금구조를 정확히 인지하지 못하였다는 점은 시범사업이 그만큼 졸속으로 추진되었으며 필리핀 노동자와의 소통마저 경시하였다는 사실을 방증하는 대목이다.

[표 2-26] 시범사업에서 나타난 문제점

구분	문제 사례
근무조건	- 빡빡한 일정과 멀리 떨어진 근무지 - 긴 출퇴근 시간(왕복 4시간) 및 이동시간 - 점심시간 등 휴게시간 및 휴게공간 부족 (지하철역, 공원에서 점심 해결) - 종일제(8시간)의 경우 쉬는 시간 없이 8시간 근무 - 서비스 제공 지역과 거리가 있는 숙소 위치
낮은 임금 및 높은 생활비용	- 예상보다 낮은 급여(실수령액 100만 원 초반) - 숙소비, 교통비, 통신비, 사회보험료 등 많은 공제 항목 - 서비스 시간에 따른 급여로 불안정한 수입: 매칭이 잘 안된 노동자의 경우 매우 적은 임금 수령 - 비싼 숙소비: 539,000원 - 비싼 생활비용에 비해 낮은 급여액
불분명한 업무 범위	- caregiver가 아닌 가사도우미 역할 수행 - 예상보다 많은 청소, 빨래, 요리 등의 업무량 - 여러 근무지 이동으로 인한 어려움 - 직무 가이드라인과 다른 실제 현장, 과도한 업무 요청
고용불안 및 비자 문제	- 서비스 중단, 취소로 인한 해고 불안, 일정 변경으로 피로감 - 시범사업 종료 후 계약 연장 불확실 - 일반적인 E-9비자와 다른 혜택(근무시간, 체류기간 등)
문화, 언어 차이	- '빨리빨리' 문화 적응의 어려움 - 언어 및 기술 향상 위한 무료 교육 부재 - 한국어 문제로 고객과 소통이 어려움
정보 불일치	- 임금, 업무 내용 등에서 사전에 고지받았거나 예상한 바와 너무 다름

-자료: 중소기업중앙회(2024). 채현일 의원 요구자료(서울시, 2024.10.2.). 저자 재정리.

이러한 문제를 그대로 노출한 시범사업은 개시한 지 한 달도 되지 않아 노동자 2명이 이탈하는 상황으로 이어졌다. 추석 연휴이던 9월 15일 두 명은 끝내 숙소로 돌아오지 않았고, 열흘 뒤 서비스 제공업체는 강남고용지청에 고용변동 신고를 완료하게 된다. 이어 10월 4일 법무부는 부산에서 이들을 검거한 후 10월 10일 본국으로 강제 출국시켰다. 이 사건을 두고 필리핀 정부의 이주노동부 차관은 이들이 과로와 과도한 감시로 어려움을 겪었다고 하였으며, 한국의 노동계, 언론 등도 시범사업에 참여한 노동자들이 겪는 저임금 등 경제적 어려움과 고용불안, 숙소 통금 등을 이탈 원인으로 지목하였다.[40] 당시 이탈한 노동자들이 부산에서 청소 일자리를 구했다는 사실은 시범사업의 열악한 노동조건보다 더 나은 일자리를 찾아야 했을 정도의 상태였다는 점을 말해준다.

이번 시범사업은 E-9 고용허가제 방식으로 운영되어 기존에 고용허가제가 안고 있는 문제점이 그대로 유지된다는 점에 대한 지적도 빼놓을 수 없다. 고용허가제는 사업장 변경의 횟수와 허가과정이 제한되는 등 상당한 제약이 존재한다. '강제노동'으로 불릴 만큼 잔인하고 노동자의 권리를 보장하지 않는 고용허가제라는 틀에 시범사업을 꿰맞춘 것이다.[41] 그런데다 서비스 공급업체가 2개에 불과한 상황은 사업장 변경이 아예 불가능함을 뜻한다. 또 업무 특성상 이용자나 가정의 개별 사정이 서비스 지속 여부에 큰 영향을 미치게 되므로 고용허가제 내 가사노동자들은 다중으로 강압적인 고용관계에 있다고 볼 수 있다.

시범사업 저지 공동행동은 2024년 9월 26일 기존의 연대체를 확대 재편한 '이주 가사돌봄 노동자 권리보장을 위한 연대회의(이하 연대회의)'

40) 김미나, 필리핀 정부 "가사관리사 2명 무단이탈 사유는 과로", 한겨레(2024.10.11.). https://www.hani.co.kr/arti/international/asiapacific/1162108.html
41) 고용허가제의 문제와 대안과 관련하여 자세한 내용은 김사강 외(2023)를 참고.

를 발족한다. 출범 기자회견 당시 민주노총을 비롯한 31개 여성, 노동, 인권 단체들이 연대회의에 참여하였다.

> …
> 연대회의는 공동행동의 기조를 확대하여 서울시의 '외국인 가사관리사 시범사업'으로 입국한 필리핀 이주 가사돌봄 노동자뿐 아니라, 한국에 돌봄 노동을 제공하는 모든 이주 노동자들의 권리 보장을 위해 행동할 것이다. 이를 통해 그동안 저평가되어온 가사돌봄 노동 문제를 제기하고, 정부에 공공 돌봄 확대를 요구할 것이다. 우리는 이주 노동자들과 연대하여 함께 싸우고, 이주 노동에 대한 편견과 차별에 맞서서 변화를 만들어낼 것이다.

- 이주 가사돌봄 노동자 권리 보장을 위한 연대회의 출범선언문 일부 발췌

연대회의는 필리핀 가사노동자들에 대한 지지체계 형성과 연대를 위해 직접 만남을 다양한 형태로 추진하였다. 숙소 근처 현수막 게시, 출퇴근 동선에 있는 지하철역 선전전, 휴일 성당 주변 선전전, 필리핀 커뮤니티 만남 등의 활동을 전개한 것이다. 하지만 정부 당국이 철저하게 접근을 제한하고 차단하면서 직접적인 연결망이 형성되지는 못하였다.

(2) 사업 확대 전망

다양한 문제가 드러난 시범사업은 당연하게 종합적이고 면밀한 평가가 요구되었지만, 정부는 시범사업이 시작하기도 전에 사업 확대를 예고하였다. 2024년 6월 19일 저출산고령사회위원회가 관계부처 합동으로 발표한 〈저출생 추세 반전을 위한 대책〉에서 2025년 상반기까지 1,200명 규모를 목표로 본사업을 추진하고 지속 확대한다는 내용이 담긴 것이다. 이후 사업 주무 부처인 고용노동부는 필리핀 외 국가로 송출국을 확대함과 더불어 사업 실시 지역도 서울을 포함한 전국으로 확대하는 방안을 검토 중인 것으로 알려졌다.[42] 그리고 17개 광역단체와 함께 고용허가제

42) 송주용, 필리핀 이어 '베트남 이모님' 오나…외국인 가사관리사 확대 검토, 한국일

중앙-지방협의회를 진행하면서 12월 말까지 수요를 제출할 것을 요청하였다. 사업 검토 과정에서 육아/가사 업무 분리나 입주형 서비스 도입 여부도 따져보고 있는 것으로 전해진다.[43] 또한 저출생 추세 반전을 위한 대책 이행 상황을 점검한 인구비상대책회의(2024.10.30., 2024.12.3.)에서 외국인가사관리사 시범사업 결과를 토대로 2025년 6월부터 본사업을 시행할 예정임을 내비쳤다.

시범사업은 2025년 2월 말에 종료되지만, 2개월 남짓 남은 현재 시점까지도 사업의 미래는 불확실하다. 서울시와 고용노동부가 평가 용역을 발주하여 진행하고 있다지만 평가지점이 분명하지 않으며, 상술한 다양한 비판을 똑바로 수용할지도 의문인 상황이다. 현재 현장에 투입된 필리핀 가사노동자 98명에 대한 고용연장 방안도 불명확하다. 입국일로부터 최소 3년간 취업 활동이 가능한 고용허가제의 범위에서 고용 유지가 추진되어야 하지만, 사업 존폐에 따라 처지가 달라질 수 있으며 사업장 변경 등 제도적 규율을 적용하기 위해서는 다방면의 검토가 필요하다. 송출국의 국적과 서비스 지역 및 대상을 확대하겠다는 계획과 가사/육아의 분리나 입주형 검토 논의도 위험한 게 현재 시범사업에서 드러나고 있는 졸속 추진의 연장선에 확대 사업이 위치하기 때문이며, 공공 돌봄 정책으로서의 제도를 논하는 과정으로 보기 힘들기 때문이다.

더욱 심각한 문제는 외국인 가사관리사 사업뿐 아니라 '가사사용인' 확대 계획까지 발표했다는 점이다. 구체적으로 △ 국내 체류 외국인 중 유학생(D-2), 전문인력 등의 배우자(F-3) 가사·육아 활동 허용 시범사업(5,000명) 실시 △ 민간기관이 도입,중개,관리하는 외국인가사사용인제도

보(2024.11.5.), https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2024110514300000465

43) 주애진, 정부, '외국인 가사관리사' 전국 확대 나서, 동아일보(2024.12.06.), https://www.donga.com/news/Society/article/all/20241206/130581263/1

도입 검토라는 두 가지 계획으로 나뉜다. 이 중 첫 번째 계획에서 언급한 '가사·육아 활동'은 곧 가사사용인을 의미하며, 제5차 인구비상대책회의(2024.10.30.) 회의자료에서 '국내 체류 외국인 가사사용인 활동 허용 시범사업 시행을 위해 부처와 지자체와 협의 중'이라고 구체화한 바 있다. 앞서 지적했듯이 가사사용인은 근로기준법, 최저임금법 등 노동관계 법령의 보호에서 벗어나 있다. 이는 결국 인건비를 대폭 줄이겠다는 의도를 노골적으로 드러낸 시도라 볼 수 있다.

더욱이 가사사용인에 대한 도입, 중개, 관리 권한을 민간기관에 부여하는 계획은 산업연수생 제도 당시 민간 브로커들이 활개를 치며 각종 송출 비리와 과도한 송출 비용을 발생시켰던 상황을 떠올리게 한다. 그 결과는 가사사용인의 권리를 심각하게 침해할 위험을 키울 뿐 아니라, 마치 광범위한 인권유린이 발생했던 30년 전으로 퇴행하려는 듯한 인상을 준다. 이는 상식적으로도 이해하기 어려운 제도라 할 수밖에 없다. 결국 몇몇 정치인의 속셈처럼 최저임금을 주지 않아도 될 정도로 저렴한 가사사용인을 들여오는 제도를 합법화하겠다는 것이다. 이민정책과 돌봄서비스 등 공공정책 모두를 후퇴시키는 계획이라 하여도 과언이 아니다.

한편 서울시장은 여기서 한술 더 떠서 아예 E-7(특정활동) 비자 대상 직종에 가사사용인을 추가해야 한다고 주장하며 계속해서 법무부에 이를 건의하고 있다. 노골적으로 임금수준을 낮출 의도를 가진 이러한 주장은 전문인력 취업을 위한 E-7비자의 성격과 전혀 맞지 않을뿐더러 근로기준법, 최저임금법 등을 준수하지 않기 위한 목적으로 E-7과 관련된 최소기준과 정면으로 충돌하게 된다. 그럼에도 현실적으로 수용되기 힘든 주장을 되풀이하는 것은 '저렴하게 인력을 수입할 수 있다'는 저급한 도구적 인식이 강하게 존재하기 때문이며, 유사한 논리를 지속 전개하면서 돌봄 분야에 대한 저비용 이주민 도입을 정당화하기 위함이다.

3. 요양보호사 등 노인돌봄 인력 유입 및 양성 확대

1) 경과

2023년 12월 21일 보건복지부는 제5차 장기요양위원회 개최를 통해 “해외 인력 도입 등 인력 공급 경로를 다변화하기 위해” 법무부와 지속 논의할 것이라며 국내 대학을 졸업한 외국인(D-10, 구직)에 요양보호사 자격 취득 허용을 검토하고 외국인력 도입방안을 마련하는 연구를 추진한다고 밝혔다. 이 계획은 제4차 외국인정책기본계획에 그대로 반영되었으며(2023.12.27.), 그 이후 2024년 1월 8일 발표된 2024년 요양보호사 양성지침(2024.1.8.)으로 공식화된다. 요양보호사 교육 가능 대상으로 기존에 허용하던 체류자격에 더해 구직(D-10)비자 소지자(*국내 대학 졸업자에 한함)를 새롭게 추가한 것이다. 또 법무부는 취업비자 총량 사전 공표제 시범 운영 계획을 발표하면서(2024.1.4.) 국내 대학 졸업 외국인이 요양보호사 자격을 취득하고 요양시설에 취업할 시 준전문인력(E-7-2)를 적용할 예정이며 추후에 총량을 확정하겠다고 밝힌다.

요양보호사 양성 지침은 2024년 들어 한 차례 더 개정된다. 2024년 제2차 장기요양위원회를 통해 보건복지부가 법무부와 공동으로 발표한 〈요양보호사 외국인력 활용 확대 방안〉의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 7월부터는 재학중인 외국인 유학생(D-2)도 요양보호사 자격을 취득하도록 한다. 둘째, 요양보호 분야 취업을 허용하는 특정활동(E-7)에 요양보호사 직종을 신설하고 연 400명 범위에서 2년간 시범 운영한다. 셋째, 방문취업(H-2) 동포가 요양보호사 자격을 취득할 시 체류기간 연장이 가능한 재외동포(F-4)로 자격변경을 허용한다. 이 방안은 요양보호사

고령화(평균 연령 61.7세)와 인력 배치 기준 강화[44] 등으로 인한 구인난 문제를 해결하기 위한 취지라는 점을 설명하고 있다. 변경 사항은 개정된 체류민원 자격별 안내 매뉴얼(법무부, 2024: 258)의 E-7-2 요양보호사 설명자료에서도 확인된다.

[표 2-27] 이주 요양보호사 유입 및 양성 확대 정책

구분	내용
2024년 요양보호사 양성지침	▶교육가능대상 중 외국인 체류자격 추가 신설 - 구직(D-10) 비자 소지자 *국내 대학 졸업자에 한함(수강 전 졸업증명서 등 제출 필요)
2024년 요양보호사 양성지침 개정 (2024.7.1.)	▶교육가능대상 중 외국인 체류자격 추가 신설 - 유학(D-2) 비자 소지자 ▶시범사업 운영(24년~26년) : 국내 대학 졸업 외국인 유학생이 요양보호사 자격을 취득하고 요양시설에 취업할 경우 특정활동(E-7) 자격 취득을 허용
체류민원 자격별 안내 매뉴얼 (2024.10.14.)	▶E-7-2 요양보호사 설명 자료 - 도입 가능 직업 예시: 요양보호사 - 국민고용 보호 심사 기준: 일반기준 적용. 업체당 국민고용인원 대비 20% 한도 내에서 적용 - 소득요건: 당해연도 최저임금 이상 - 자격요건: 국내 대학 전문학사 이상 학위 소지, 요양보호사 자격증 소지, 사회통합프로그램 3급 이상 이수(또는 사전평가 61점 이상이나 TOPIK 3급 이상) - 고용업체: 노인복지법에 따른 노인의료복지시설

-자료: 보건복지부(2024), 법무부(2024).

정리하면, 기존에 F계열 비자와 H-2 중심으로만 허용하던 요양보호사의 자격 기준을 D-2, D-10까지 확대하였으며 준전문인력(E-7-2) 시범사업과 방문취업(H-2)의 재외동포(F-4) 전환 기회 부여를 통해 요양보

44) 동 위원회에서 시설 수급자 대비 요양보호사 비율을 현재 2.3:1에서 2025년부터 2.1:1로 변경하겠다고 밝혔다. 단 2026년 말까지 한시적 유예기간을 둔다.

호사 취업 유인을 강화하려는 정책이다. E-7과 F-4는 체류기간 연장과 향후 영주권 신청 자격의 측면에서 유리하며, 그동안 H-2가 요양보호사를 쉬이 선택하지 않는 현상을 개선하려는 조치로 보인다(구미영, 2024).

한편, 서울시와 경기도 등 수도권 광역자치단체에서 이주 간병인 유입과 관련하여 자체 발표한 계획은 다음과 같다. 먼저 서울시는 〈서울 외국인 정책 마스터 플랜(24~28)〉을 통해 수요 맞춤형 외국인력 확충이라는 추진 분야에서 핵심과제 중 하나로 '돌봄 분야 외국인력 확충'을 제시하였다.[45] 구체적으로 요양병원에 외국인 간병인을 도입할 수 있도록 추진하고 이를 정부에 건의하겠다는 것이다. 이를 위해 △외국인 기능실습제도 신설 △실습생 자격취득 지원 △요양·간병 현장에 계속 근무할 시 계속 체류를 허용하는 방안을 제안하였다.

다음으로 경기도 의회는 지방자치단체 중 최초로 외국인 간병인 제도와 관련한 조례를 입법예고했다.[46] 2024년 11월 12일 김동규 도의원이 발의한 「경기도 외국인간병인제도의 운영 및 지원에 관한 조례안」은 외국인간병인 모집, 교육, 운영, 자격관리 등과 타 국가 및 기관과의 교류 협력 사업을 규정하고 있다. 이 조례안은 매년 외국인 간병인 운영 지원 계획 수립과 운영위원회 설치 등을 포함하며, 경기도가 외국인 간병인을 모집하고 배치하는 체계를 구축하려는 목표를 담고 있다. 언론 보도에 따르면[47], 이 조례는 외국인 간병인의 최저임금 보장, 숙식 문제 해결, 정주 여건 마련을 강조하는 흐름과 맞닿아 있다. 또한 단기 연수

45) 안창욱, 서울시, 요양병원 외국 간병인 도입 적극 추진, http://www.mediwelfare.com/news/articleView.html?idxno=3878

46) 경기도 의회 입법예고 페이지(https://www.ggc.go.kr/site/agendaif/xb/main/lgslt/92557 추출: 2024.12.24.)

47) 홍다영, 경기도 '외국인 간병인' 추진...서울 필리핀 가사도우미와 다른 방식으로, 조선일보(2024.12.22.), https://biz.chosun.com/topics/topics_social/2024/12/22/UE2QLZYLOVBCVD2BA5JEFU3JPQ/

비자(D-4-6)로 외국인을 입국시켜 교육과 훈련을 거친 후 특정활동 비자(E-7)로 전환하는 방법을 검토 중이다.

그러나 이러한 계획은 몇 가지 한계에 직면해 있다. 우선, 요양병원 간병인이 제도화되지 않은 상황에서 광역단체의 독자적인 추진은 제도적·법적 한계가 따를 수 있다. 또 중앙정부 차원의 출입국 정책 정비와 제도적 지원이 필수적이지만 상호 간에 신중하게 검토되고 있는지 확인하기가 어렵다.

2) 영향 및 전망

(1) 유학생 유입

외국인 유학생 요양보호사 시범사업이 발표된 후 몇몇 지역 대학을 중심으로 양성과정을 개설하는 흐름이 나타났다. 경남의 마산대학교는 9월부터 요양보호사 양성과정을 개설하며 240시간 이론 · 실기 수업, 80시간 현장실습을 교육하여 내년 자격시험에 도전할 것이라고 밝혔다. 이는 경상남도와 협의한 사항으로 시험에 합격한 이후에도 취업알선과 취업비자 전환을 지원할 계획이다. 또 경남정보대학교는 10월 초 지역의 모 병원과 '지역 정주형 유학생 요양보호사 양성 및 취업을 위한 업무협약'을 체결하면서 △유학생 대상 요양보호사 교육 연계 △유학생 요양보호사 취업을 위한 인적·물적 교류 △요양산업 분야 네트워크 구축 등을 진행하기로 했다. 부산 동의과학대학교 부설 요양보호사 교육원도 외국인 수강생 모집하기 시작하였다. 상대적으로 요양보호사 수급상황이 열악하다고 지적되는 지방의 대학과 지자체를 중심으로 유학생을 적극 연계하고

자 하는 시도가 나타나는 것이다. 이러한 현상은 존폐 위기가 현실로 다가온 대학들이 외국인 유학생을 유치하여 경쟁력을 확보하려는 움직임과 무관하지 않다.

한편, 김화연 외(2024)는 이와 같이 외국인 유학생이나 이주노동자의 배우자가 호명되는 배경에 대해 정부 초기만 하더라도 적극적인 고려 대상이 아니었지만, 외국인 가사관리사 시범사업을 둘러싸고 이러저러한 난항이 발생하면서 2024년 들어 일부 정치인들에 의해 거론되기 시작한 것으로 보고 있다.

그렇다면 현재 정부의 방안대로 유학생과 졸업생을 요양보호사로 유치하는 것이 현실성 있는 제안인지 따져볼 필요가 있다. 외국인 유학생 수는 2016년 10만 명, 2023년 18만 명에 도달했으며(그림 2-14). 2023년 정부는 '유학생 교육경쟁력 제고 방안(study Korea 300K project)'을 통해 2027년까지 어학연수생을 포함하여 30만 명을 유치하겠다고 발표하였다. 이는 인구구조의 변화, 지역 불균형 문제에 대응하는 이민정책의 일환으로 논의되는 것과 관련 있다. 박민경과 최서리(2024)의 분석에 따르면 한국에 계속 체류하겠다는 유학생은 2017년 37.5%, 202년 48.9%, 2023년 56.1%로 점차 높아졌고, 한국에서 계속 취업하겠다는 유학생은 22.8%, 28.6%, 33.3%로 점차 많아진 건 사실이다. 그런데 보건업 및 사회복지 서비스업에 취업을 희망하는 비율은 5.2%, 4.3%, 4.6%로 소폭 감소했고, 2023년을 기준으로 볼 때 전체 13개 산업 중에서 8위에 그칠 정도로 선호도가 높지 않다.

또 이민자체류실태 및 고용조사 자료를 토대로 외국인 유학생의 진로 및 체류 의사를 분석한 송해련(2022)은 한국학 이외 계열 전공자는 체류 가능성이 그리 높지 않으며, 졸업 후 체류 계획이 없다면 유학기간 동안 한국어공부에 매진할 필요가 없다고 판단할 수 있다고 하였다.

[그림 2-14] 유학생 수 증감

-자료: 교육기본통계; 재인용: 법무부, 2024

결국 저임금, 불안정 고용에 머물러 있는 시장에 유학생이 진입할 동기가 있을지 의문이다. 전공자는 이른바 '저숙련' 일자리에 들어가지 않으려 할 것이고, 비전공자를 위한 유인책은 마땅히 보이지 않는다. 즉 졸업 후 요양보호사를 하기 위해 대학 재학 기간 한국어 공부를 비롯한 언어와 한국 문화, 독특할 수 있는 돌봄 문화를 익히고 체득할 것을 기대하기는 대단히 어려운 일일 수 있다.

(2) 특정활동 비자 발급 시범사업

요양보호사 자격을 취득한 외국인이 취업하면 특정활동 비자(E-7-2, 준전문인력)를 발급하는 시범사업에 대해, 이것이 과연 실효성 있는 유인책이 될 수 있을지 신중히 따져볼 필요가 있다. E-7-2는 일반적인 특정활동(E-7) 체류자격 심사 시 적용되는 생계유지 요건(GNI 기준

70~80%)이 면제되며, 대신 최저임금 이상의 기준만 충족하면 된다. 이는 이주노동자를 고용하려는 사업주가 갖는 부담은 그리 크지 않을 수 있다는 말이다. 그러나 이주노동자 관점에서 보면, 특정활동 비자는 단기 순환 비자와 달리 가족 초청이 가능하고 장기 체류를 위한 영주 비자 발급에 유리한 점이 있긴 하지만, 요양보호사라는 대표적인 저임금 직종에 진입할 유인이 충분하지 않을 수 있다. 더구나, 돌봄 노동시장의 저임금 구조가 고착된다면 본래 취지와 달리 요양보호사 직종은 단순히 한국 노동시장에 진입하기 위한 경로로 활용될 가능성이 높다. 이후 이주노동자가 더 나은 조건을 찾아 다른 직종으로 이동하려는 경향이 충분히 나타날 수 있다.

또한 불충분한 보상은 준전문인력을 포함한 특정활동 비자의 취지에 맞지 않는다는 점에서도 문제다. 특정활동이란 "법무부 장관이 국가경쟁력 강화 등을 위해 전문적인 지식, 기술 또는 기능을 가진 외국인력이 필요하다고 지정한 분야에서의 활동"을 의미한다(법무부, 2024). 그러나 전문인력에 대한 낮은 임금과 열악한 처우는 제도의 본질과는 크게 동떨어져 있으며, 제도의 원활한 운영을 저해하는 주요 요인이 될 수 있다. 이러한 환경은 제도에 대한 신뢰를 저하할 뿐 아니라, 전문인력들이 한국 대신 더 나은 조건을 제공하는 국가를 선택하도록 만들 수 있다. 따라서 특정활동 비자 제도를 요양보호사 직종에 확대하려면, 단순히 이들을 비자 체계에 편입시키는 것만으로는 부족하다. 요양보호사 노동시장의 저임금 구조를 개선하고 전반적인 보상 수준을 끌어올리는 정책적 노력이 병행되어야 한다. 이는 제도의 유의미한 효과를 실현하고 돌봄 노동시장의 지속가능성을 확보하는 데 필수적이라 할 수 있다.

[표 2-28] 가사돌봄 분야 이주민 유입정책 주요 경과

일자	내용	기관	세부 내용
2022.09.27	외국인 육아도우미 정책 건의	서울시장	·국무회의에서 외국인 육아도우미 정책 도입 건의
2022.12.28	인구구조 변화와 대응방안	저출산고령사회위원회	·2023년부터 노인간병 전문 외국인력 단계적 도입을 검토하겠다고 밝힘
2022.12.29	고용허가제 개편방안	고용노동부	·향후 개편 방향 중 '인력난 사각지대 해소를 위한 외국인력 활용체계 고도화'에서 "가사·돌봄 등에 대한 공인된 서비스 인증기관 방식의 인력 공급 등' 명시
2023.03.21	조정훈 의원, 가사근로자법 개정안 발의	국회	·개정안 내용: 체류자격 얻은 외국인 가사노동자는 최저임금법 적용 제외 ·발의 하루 만에 철회→다음날 재발의→21대 국회 임기만료폐기
2023.05.09	가사도우미 시범사업 도입 계획	고용노동부·서울시	·시범사업 계획을 안성하여 이르면 하반기부터 E-9 체류자격으로 유입할 예정
2023.05.23	대통령, 국무회의 비공개 발언	대통령	·외국인 가사도우미 도입을 관계부처가 강하게 추진할 것을 주문
2023.05.25	고용노동부 토론회	고용노동부	·외국인 가사근로자 관련 공개 토론회 개최
2023.07.19	외국인 가사(육아) 인력 도입 전문가 토론회	서울시	·해외사례 공유, 현지화 방안 모색 등(기조발표: 김현철 홍콩과학기술대학교 교수)
2023.07.31	고용노동부 공청회	고용노동부	·외국인 가사근로자 시범사업 계획안 관련 공청회
2023.09.07	제39차 외국인력정책위원회	고용노동부	·결정사항 공고: 외국인 가사관리사 시범사업 계획안 확정 발표
2023.09.15	외국인 가사관리사 시범사업 서비스 제공기관 모집공고 및 선정결과 공고	고용노동부·서울시	·모집공고(9/15) : 고용노둥부 공고 제2023-456호 (모집기간: 9/15~10/4) ·선정결과공고(10/16): 고용노동부 공고 제2023-500호 (주식회사 홈스토리생활 70명, 주식회사 휴브리스 30명 배정)

2023.12.21	2023년 제5차 장기요양위원회	보건복지부	·보건복지부, 해외 인력 도입 등 인력 공급 경로 다변화 위해 D-10에 요양보호사 자격 취득 허용 검토, 외국인력 도입 방안 마련 연구 추진
2024.01.15	외국인 가사(육아)관리사 특정활동(E-7) 비자 항목 추가 건의	서울시	·서울시, 법무부에 공문 발송: E-7-4비자에 가사관리사, 간병인 신설 (가구 내 고용 방식)
2024.04.04	대통령 (경제분야 민생토론회 후속조치 점검회의 모두 발언)	대통령	·저출산 문제 해결을 위한 외국인 유학생, 결혼이민자들의 가사·육아 분야 취업 허용 주문 : 가구내 고용으로 최저임금 제한 받지 않고 유연한 시장 형성
2024.05.20	서울 외국인주민 정책 마스터플랜 (`24~`28)	서울시	·가사도우미 9월 도입, 요양병원 중심의 외국인 간병인 도입을 정부에 건의할 계획, 요양보호사 인력 도입 추진
2024.06.19	저출생 추세 반전을 위한 대책	저출산고령사회위원회	·25년 상반기 외국인 가사관리사 시범사업 확대(1,200명) ·가사돌봄 취업허용(시범사업 5천 명) ·민간기관 도입,중개,관리하는 외국인 가사사용인 제도 도입방안 검토
2024.06.28	2024년 제2차 장기요양위원회	보건복지부	· 요양보호사 외국인력 활용 확대 방안 발표
2024.07.03	역동경제 로드맵	기획재정부	·외국인 가사관리사 시범사업, 체류외국인 가사돌봄 시범사업, 국내 대학 졸업 외국인 유학생 요양보호사 시범사업, 2025년부터 돌봄서비스 전반으로 유입 확대
2024.07.17	외국인 가사관리사 시범사업 이용가정 신청 접수	고용노동부·서울시	·만12세 이하 자녀 또는 출산예정 가정 대상으로 한부모, 다자녀, 맞벌이, 임산부 가정 순으로 선발 등. ·3주간 신청 : 731건 신청→ 서울시 157가정 선정→ 142가정 최종 선정
2024.08.06	필리핀 가사관리사 100명 입국	고용노동부·서울시	·입국 후 고용허가제 2박3일 기본교육+4주(160시간) 특화 교육 실시 ·Caregiving NC Ⅱ 자격증(필리핀 정부 공인) 소지자

2024.08.20	교육수당 미지급에 따른 임금체불 발생	고용노동부·서울시	·2주치 교육수당을 서비스 제공업체에서 미지급 → 8/30 일부 지급 → 9/6, 9/20 최종 지급
2024.08.27	오세훈 시장, 국회 세미나	서울시장	·'필리핀 가사관리사 임금, 무엇이 문제인가' 국회 세미나 : 시범사업 관련 비용부담 낮춰야 한다고 주장. 서울시 제안에 대한 법무부 대처 안이하다고 비판 ·나경원 의원, 최저임금 적용 관련 합리적 차별이 가능하다고 주장
2024.09.03	외국인 가사관리사 시범사업 시작	고용노동부·서울시	·142가정 서비스 시작 : 맞벌이 가정(115곳), 임신부 가정(12곳), 다자녀 가정(11곳), 한부모가정(4곳) ·6개월 시범사업 (~`2025)
2024.09.15	가사관리사 2명 이탈	고용노동부·서울시	·추석 연휴에 2명 숙소 이탈 → 10/4 법무부 검거 → 10/10 강제 출국
2024.09.24	시범사업 관계자 간담회 및 개선안 발표	고용노동부·서울시	·간담회 이후 10/2 시범사업 개선안 발표 : 밤10시 귀가확인 폐지 / 월급 및 주급 선택제 / 최대한 근거리 배치 / 체류기간 연장 추진
2024.10.15	국회 행정안전위원회 국정감사	서울시장	오세훈 시장, 입주형 혼합하거나 캄보디아 송출국 복수 선정해 경쟁체제 도입할 필요 있다고 답변

-자료: 대한민국정책브리핑(www.korea.kr), 법무부, 고용노동부, 보건복지부, 저출산고령사회위원회, 서울시 등 보도자료. 저자 정리

3장

KCTU

가사돌봄노동의 이주화와 대응

이태정

Ⅰ. 가사노동의 개념과 유형

3장의 목표는 이주 돌봄노동의 확대 현상의 사회구조적 원인을 이해하고 쟁점을 명확히 하는 것이다. 이를 위해 이주 돌봄노동의 노동의 특성과 역사적 맥락을 훑어보고, 이주 돌봄노동자 문제를 초국적 차원과 국가적 차원, 지역적 차원에서 다루고 있는 사례들을 살펴본다.

또한 이 장에서는 번역어나 맥락에 따른 설명이 필요한 경우를 제외하고는 이 보고서 전체에서 사용하고 있는 '돌봄 노동'이라는 용어 대신 '가사돌봄 노동'을 사용한다. '가사 노동(house work)'은 일이 이루어지고 있는 장소를 강조하고 있는 표현이다. 즉 가사 노동은 가정 내에서 이루어지고 있는 노동 전반을 의미한다. 반면 '돌봄 노동(care work)'은 일의 범위와 내용을 지시한다. 돌봄 노동은 노동이 이루어지고 있는 장소를 가정으로 한정하지 않고 돌봄이 필요한 대상을 위하여 수행되는 일 전반을 의미한다. 3장에서 사용하고 있는 '가사돌봄 노동(domestic work)'이라는 용어는 가사 노동과 돌봄 노동이 가정 내에서 가족 구성원들을 위한 사랑이나 헌신, 희생 등으로부터 사회적으로 가치를 인정받는 과정을 드러냄과 동시에, 여성이 수행하는 노동에 대한 인식의 제고, 가

사 돌봄노동자에 대한 사회적 존중, 가사 돌봄 노동에 대한 인정, 그리고 양질의 가사돌봄 일자리 및 서비스를 위한 제도화 담론과 실천 등을 담고 있는 수행적 개념이라는 점을 밝혀둔다.

1. 근대적 성별분업과 가사노동

한편으로는 자유와 평등의 시대를 주창하며 출범한 서구 근대사회는 다른 한편으로는 남성과 여성 간의 성별분업을 고착화하는 근대가족을 탄생시켰다. 억압과 해방이 교차하는 근대라 할 것이다. 근대 이후 성별분업은 이중의 형태로 성립되었다. 첫 번째 차원은, 우리가 경험하는 일상생활의 사회적 세계를 공적 생활과 사적 생활 두 차원으로 구분한 것이다. 각각의 생활세계에서 공적 생활은 남성이, 사적 생활은 여성이 담당하는 구조를 고착화시켰다. 두 번째 차원은, 공적 생활과 사적 생활의 구분에 따라 남성과 여성의 구별을 당연한 것으로 만들고 여성을 공적 영역에서 이등시민, 이등노동자로 위치시켰다. 예를 들어, 노동시장은 공적 영역이다. 노동시장에서 노동은 직업을 통해 생산 활동을 수행하고 소득을 얻는 행위로 의미화된다. 자본주의 체제는 노동력을 상품화하고 그 대가를 임금이라는 형태로 지불하는(paid work) 경제구조이기 때문이다. 이에 따라 노동 시장에서 노동력 상품을 교환하지 못하는 노동자는 직업이 없는, 즉 '무직' 상태가 된다. 사적 영역에 머물고 있는 가정 내 전업주부나 공적 영역인 노동시장에서 물러난 정년퇴직 후의 고령자는 모두 무직으로 취급된다.

이러한 이중의 성별 분업의 결과, 여성은 공적 영역에 참여하는 것이 어려워지고 동시에 남성들이 사적 영역에서 노동을 통한 참여를 통해 생활 세계를 구성하는 것을 꺼리게 되는 차별적인 성별 분업 체계가 고착화되었다. '남성생계부양자모델(male bread-winner model)'의 일반화는 이러한 성별 분업 체계의 산물이다.

남성생계부양자모델(male bread-winner model) 아래 여성은 가정에서의 업무를 담당하는 역할, 즉 '전업 주부(full time house keeper)'로 위치하게 된다. 여성이 노동시장에 진출한다고 하더라도 다차원적 차별, 즉 남성에 비해 낮은 경제활동 참가율과 임금 격차, 승진 제한, 경력 단절 등의 불이익의 대상이 된다. 기업의 인사 정책에서 여성은 정리 해고나 명예퇴직의 우선 대상이 되는 경우가 많다. 한국에서도 지난 1997년 외환위기 당시 대기업 및 금융권에서는 근속 연수가 긴 여성 직원이나 사내 부부 중 여성들을 우선 퇴사하도록 압력을 가해 법정 공방이 벌어지기도 했던 경험이 있다.

성별분업에 기반한 남성생계부양 모델을 주축으로 하는 근대가족 체제는 가정 내에서 여성이 수행하는 노동, 즉 가사노동을 비생산 노동으로 간주한다. 공적 생산 영역에서 이루어지는 노동이 아니기 때문이다. 비생산 노동으로서 가사노동은 노동시장에서 임금이라는 형태의 보수가 지급되지 않는 부불노동(unpaid work)이 된다. 가사노동은 임금으로 가치가 매겨지지 않는 노동, 생산에 기여하지 않는 노동, 그리하여 '의미 없는 노동'으로 취급된다.

또한 가사노동의 수행이 여성을 통해 이루어진다는 사실에 기반하여, 가사노동은 그 자체로 여성의 일, 즉 여성이 담당하는 여성에게 어울리는 일이라는 사회적 이데올로기가 형성된다. 맞벌이 부부라 할지라도 퇴근 후 집에 돌아온 후 여성은 가정 내에서 이루어지는 요리, 세탁, 청소

등의 가사 일반 및 가정관리, 그리고 육아, 보·교육, 돌봄 등의 노동을 수행한다. 이른바 '두 번째 근무(second shift)'(혹실드, 1989)가 이루어지는 것이다. 게다가 이 두 번째 근무는 정해진 출퇴근 시간 없이 끊임없이 이어진다.

자본주의의 전개와 함께 여성의 경제활동 참여가 증가함에 따라 여성은 지불 노동과 부불 노동 모두를 담당하는 존재가 되었다. 이는 다시 노동시장에서 여성에 대한 차별을 강화하는 요인이 된다. 고용주들이 남성 노동자와 대비하여 여성 노동자를 업무 능력이 부족한 2등급 노동자로 만들거나, 결혼, 임신, 출산, 육아로 이어지는 여성의 삶의 과업과 고용 보장을 별개의 것으로 간주해 버리기 때문이다.

2차 세계 대전이 끝나고 자본주의 사회 체계가 재구조화되는 사회 변동과 함께, 자본주의적 성별 분업 체계가 여성 및 여성 노동에 대한 차별을 정당화·심화시키는 구조를 바꾸기 위해서는 생산 영역에서의 여성의 충분한 참여와 동시에 가사노동의 사회화가 필요하다는 주장이 대두되었다. 1970년대 전후 서구 사회의 변혁 이론가들과 페미니스트들은 가사노동을 사용 가치를 생산하는 '재생산 노동(reproductive work)'으로 재개념화하며 교환 가치를 지니는 생산 노동에 비해 열등하지도 않다는 점을 강조하였다. 가사노동을 생산-비생산의 이분법 구조 속에 위치시키는 것을 비판하며 여성노동의 가치를 젠더 평등과 계급 해방의 관점에서 다룬 것이다.[48] 코로나 팬데믹(Covid-19) 시기 가사와 돌봄 노동이 사

48) 가족 내 성별분업체제를 해체하고 여성의 공적 영역 지출, 특히 경제력 획득을 위한 노동 참여를 주장한 1970년대 서구의 페미니즘(제2의 물결)은 여성이 가사노동을 통해 생명의 재생산이라는 사회적 역할을 수행함에도 불구하고, 그 재생산 노동이 왜 부불 노동이 되는지, 왜 여성이 담지자가 되었는지를 비판하였다. 서구 맑스주의와 여성해방운동 진영에서 전개된 '가사노동논쟁'과 그 비판에 대해서는 프레이저(2023), 정성진(2013), 김원태(2013), 김현영(2022) 등을 참고.

회의 유지를 위해 멈출 수 없는 핵심적이며 '필수적인 노동'(essential work / key work)으로 인정받게 된 사실이 이들 논의를 뒷받침하는 하나의 사례라고 볼 수 있다.

사회적 재생산은 자본주의 사회에서 경제적 생산의 필수 전제 조건이다. 재생산 활동 덕분에 임금 노동이 이루어지고, 자본은 자신에게 필요한 만큼의 양과 질을 갖춘 노동력을 확보할 수 있다(프레이저, 2024: 120-121). 이런 점에서 볼 때 가정 내에서 이루어지는 가사노동은 인간의 생명과 노동력의 재생산 활동이라는 점에서 '가정 내 생산 노동'이라고도 할 수 있다. 이후 재생산 노동은 "사회구조를 유지하고 강화하는 노동으로 가사노동, 아동 및 고령자, 환자의 케어, 지역 자원 봉사 · 노동, 생존유지를 위한 자급용 생산을 포함"하는 노동으로 개념화되었다(UN, 1999)[49].

하지만, 재생산 노동 관점이 여성의 가정 내 노동을 비생산 노동으로 간주하여 무급노동화 하는 종래의 차별적 구조를 비판하려는 노력에도 불구하고 여전히 가부장적 자본주의 사회에서 재생산 노동은 생산노동에 종속되는 부수적, 부차적인 노동으로 간주되는 경향이 강하다. 여성이 수행하는 재생산 노동은 그러므로 남성에게 종속된 여성의 지위와 공명하는 이중의 종속성을 그 특징으로 한다. 더욱이 시장에서 교환되는 가사노동의 종사자는 주로 여성이며, 중장년의 고령 여성이고, 가족의 생계를 위해 국경을 넘은 이주 여성이다. 전 세계적으로 7,560만 명의 가사노동자가 일하고 있는데, 이들의 76.2%가 여성이고, 82%가 개발도상국 출신이며, 82%가 비공식 경제 영역에서 노동력을 제공하고 있다(ILO, 2021).

49) UN 경제사회국, 1999.「여성 2000: 21세기 젠더 평등, 개발, 평화를 위한 기본문서」, https://www.un.org/womenwatch/daw/followup/session/presskit/gasp.htm

가사돌봄 노동자들이 각종 차별에 노출되기 쉬운 취약한(vulnerable) 노동자로 이해되는 연유이다.

2. 가사노동과 돌봄노동

이 절에서는 가사노동과 돌봄노동을 인간의 기본적 욕구(basic human needs)를 충족시키는 노동으로 개념화하고, 가사노동과 돌봄노동의 차이를 검토하고자 한다. 인간의 필요(needs)를 충족시키는 것은 인간의 생존 조건을 의미하며, 이것의 충족 없이는 인간도 사회도 재생산 불가능하다. 인간의 기본적 욕구를 충족시키는 데 필요한 핵심 노동으로서의 가사돌봄 노동은 이미 많은 서비스 상품으로 유통되고 있으므로 노동의 한 종류로 간주되는 것은 당연하다.

우에노 치즈코에 의하면, 인간이 생명을 유지하기 위해 꼭 해야 하는 여러 가지 활동 가운데, 식사(영양 섭취), 잠, 배설과 같이 제3자가 대체할 수 없는 행위가 있다. 이를 '1차 활동'이라 한다. 이에 반해 '제2차 활동'은 노동시장에의 참여 및 노동력 재생산을 위한 제반 활동, 즉 생계유지 활동이다. 가사노동은 세대 내에서 생명과 생계를 유지하기 위해 없어서는 안 될 활동 가운데, 자신 말고 남에게 이전할 수 있는 활동을 말한다. 이것을 가사의 '제3자 기준'이라고 한다. 제3자에게 이전할 수 있다는 기준을 만족한다면, 자신을 위해서든 남을 위해서든 가사는 노동으로 정의되고, 돌봄으로 정의되지는 않는다(우에노, 2024: 233-235). 그런데 이 정의는 유동적이어서, 중요한 것은 가사노동의 범위가 역사적,

사회적, 계급적으로 변화한다는 점이다.

반면, 돌봄은 먼저 타자의 요구에 따라 서비스를 제공하는 형태의 노동이다. 돌봄은 어디까지나 복수의 당사자를 포함한 상호행위이며, 그 요구가 발생하는 시간과 장소에서 생산과 소비가 이루어지므로 다른 상품 생산처럼 대량생산이나 재고관리가 불가능한 노동이다. 따라서 돌봄은 대면적인 의사소통행위가 필수적이며, 시간과 공간의 공유가 수단이자 목적이 된다. 이러한 특성으로 인해 돌봄은 기쁨과 보람을 보상으로 얻는 사랑의 행위로 간주되고, 필연적으로 무상의 노동이다. 또한 돌봄은 가사에 비해 기계화 · 자동화를 통한 노동 통제가 어렵다.

가정 내 돌봄이든 요양원과 같은 시설에서 이루어지는 돌봄이든 기본적으로 그 장소적 속성과 노동의 본질은 동일하다. 다만 많은 나라에서 국가 제도나 민간 기관에 의해 운영되는 시설 돌봄제도를 통해 돌봄의 지불 노동이 확장되는 추세이며, 이는 가사돌봄 노동자뿐만 아니라 돌봄 서비스 이용자가 국경을 넘어 유상의 돌봄노동 구조 안에 포섭되고 있다는 것은 주지의 사실이다.[50]

노동시장에서 일반적으로 돌봄노동은 그 서비스의 내용을 중심으로 직접돌봄(direct care)과 간접돌봄(indirect care)으로 구분된다. 직접돌봄은 어린아이, 노인, 장애인 등에 대한 개인 지원 서비스가 해당되며, 청소, 요리, 세탁 등 대면 개인 간병을 수반하지 않는 간접 간병 활동 등이 간접돌봄으로 간주된다.

사회적으로 거래되는 노동임에도 불구하고 노동으로서 인정받지 못하기 때문에 가사돌봄 노동자들의 노동 조건과 처우는 매우 열악하다. 차

50) 태국의 요양시설에 입주하여 돌봄서비스를 받고 있는 유럽인들의 사례가 대표적이다. https://www.theguardian.com/society/2020/jan/12/families-sending-relatives-with-dementia-to-thailand-for-care; https://www.spokesman.com/stories/2013/dec/30/thailand-emerging-as-alzheimers-care-leader/

별적 조건과 열악한 노동 환경으로 인한 가사돌봄 노동의 취약성은 2011년 국제노동기구가 〈가사노동자를 위한 양질의 일자리 협약〉을 채택하게 된 가장 직접적인 원인이기도 하다.

3. 가사돌봄 노동의 정의와 범위

1) 가사노동자협약의 규정

국제노동기구(ILO)는 2011년 6월 16일 ILO 제100차 총회에서 189호 협약 〈가사노동자를 위한 양질의 일자리 협약(Convention Concerning Decent Work for Domestic Workers, Convention). No. 189, 2011. 이하 가사노동자협약〉과 권고협약 제201호를 채택하였다. 가사노동자협약은 그동안 노동 및 사회보장법의 적용 대상에서 배제되던 가사돌봄 노동자를 노동자로 인정하고 그 노동조건을 개선하기 위해 최초로 채택된 국제기준협약이다. 2013년 9월 5일에 협약이 발효되었고, 2023년 8월 현재 총 36개국에서 비준되었다.

가사노동자협약에서는 '가사노동(domestic work)'을 일반적으로 '하나 혹은 복수의 세대에 의해, 혹은 세대를 위해 수행하는 업무'로서, '요리, 세탁, 청소뿐만 아니라, 육아 및 돌봄 노동을 포함하여 가정 내에서 이루어지는 다양한 노동'으로 정의하고 있다. 그리고 고용관계의 틀 안에서 가사노동에 종사하는 사람을 가사노동자(domestic worker)로 정의하는데, 구체적인 업무 내용은 국가 및 시대에 따라 다양하다. 도메스틱 워커

‘Domestic worker’라는 개념을 선택하게 된 것은 과거의 ‘하녀’, ‘하인’과 같이 직접적인 복종을 뜻하는 단어로부터 ‘노동자’의 의미를 강조하기 위함이다.[51] 가사돌보기(home care)나 집안일(house work; home work; house keeping; house management)과 같은 용어는 중립적인 어감을 지니는 한편, 정원사, 자동차 운전수, 집사 등 다양한 직업군을 포함시키지 못한다는 문제점이 지적되었다. 다른 한편으로는 가정 내 여성구성원(주로 어머니)과 가사노동자를 구분하여, (가족이 아닌) 가사노동자가 수행하는 일을 더 하찮은 것으로, (가족 내) 여성구성원이 수행하는 일을 더 고귀한 일로 만들어 버리게 된다는 비판을 받았다. 또 가사도우미(house helper; house aide)라는 용어도 노동을 지워버리고 숙련 노동의 가치를 단순화해 버릴 위험이 있다. 이러한 논의와 검토를 거쳐 ‘가정에서 수행되는 일’로서 타당한 보수가 보장되는 노동임을 강조한 보다 포괄적인 개념으로서의 가사노동(domestic work)이 합의되었다.

51) 몇몇 국가에서는 '가정(domesticity)' 이라는 단어가 가사노동의 가치를 저하시키고 비하하는 어감을 담고 있다는 이유로 쓰지 않는다. 반면, '가정'이라는 단어가 국제관계와 개별 국가의 언어에 꼭 필요하다며 그 형태를 유지하기를 주장하는 국가도 있다. 또 다른 한편에서는 가정 대신 '개인 가정(private household)' 이라는 단어를 사용한다. 하지만 개인 가정이라는 개념은 공공과 개인의 구분을 제도화할 위험성이 있다고 비판을 받았고, 1996년 열린 국제노동기구(ILO)의 가사노동 협정 당시 대체되었다(177조). 이에 대해서는 다음을 참조: ‘가사노동의 용어에 대한 고찰’: https://www.sc.or.kr/news/reportView.do?NO=23381)

[표 3-1] 국제노동기구 가사노동자협약의 주요 내용

구분	내용
제1조	가사노동과 가사노동자의 정의 - 가사노동은 가정 내에서, 가정을 위해 수행되는 노동 - 가사노동자는 고용 관계를 통해 가사노동을 수행하는 노동자
제2조	이 협약은 모든 가사노동자에게 적용
제3조	결사의 자유 및 단체교섭권 인정, 강제노동 금지, 아동노동 금지, 차별금지 등
제4조	18세 이하의 가사노동자에게 교육받을 기회 제공
제5조	가사노동자를 학대, 괴롭힘, 폭력으로부터 보호
제6조	가사노동자들의 노동조건 등 이행 감독
제7조	가사노동자가 계약기간, 수행업무, 보수에 대한 계산 방법, 노동시간, 휴가 및 휴게시간 등의 노동조건을 알 수 있도록 기재된 고용계약서 작성 및 적절한 조치
제8조	이주가사노동자의 권리 - 서면 근로계약서 제공, 자유 이동권을 가진 노동자는 예외, 국제 협력 촉진, 귀국 조건 명시
제9조	적절한 주거장소와 사생활 보장 등 입주가사노동자(live-in domestic worker)의 권리 규정
제10조	노동시간, 연장 노동 수당, 휴게시간, 주휴 및 유급 연차 휴가에 대해 가사노동자와 일반 노동다를 동등하게 대우 - 주휴는 적어도 24시간의 연속된 휴가 시간 보장 - 대기 시간을 근로 시간으로 명시
제11조	최저임금 보장
제12조	임금 지급 방식 규정
제13조	안전하고 건강한 환경에서 일할 권리
제14조	출산을 포함한 사회보장에서 불이익을 받지 않도록 명사
제15조	직업 소개소의 폭력적인 관행으로부터 가사노동자를 보호
제16조	재판 등 분쟁해결 절차에서 불이익을 받지 않도록 규정
제17조	가사노동자들의 권리가 지켜지지 않을 때 사용할 수 있는 효과적이고 접근 가능한 신고제도와 방법을 마련

- 자료: ILO C189 - Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189). https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C189 에서 요약

디센트 워크'Decent Work', 양질의 일(자리), 즉 보람있고 인간다우며 품위있는 일이라는 내용을 담은 이 개념은 ILO가 제안한 것으로, 모든 노동자가 안전하고 존중받는 환경에서 일할 것과 공정한 보상 및 기본적인 권리를 보장받는 것을 목표로 한다. 양질의 일자리 목표는 1999년 제87회 ILO 총회에서 최초로 사용된 이래 ILO의 주요 활동 목표가 되고 있다. ILO가 성평등 원칙에 입각하여 '모든 사람에게 양질의 일자리를(Decent work for All)'이라는 정책 과제를 제안한 배경에는 그동안 고용 노동자로서 무시당하기 쉬운 비공식 노동자인 가사노동자를 보호하기 위해서는 국제노동기준을 확립하여 법적, 경제적, 사회적 보호를 확대하고 인권을 보장하는 것이 시급하다는 인식이 자리하고 있다.

가사노동자협약은 가사노동자가 가정의 유지와 가족의 복지를 위해 사회적으로 필요한 재화와 서비스를 제공한다는 사실을 '인정'하는 데 그 의의가 있다. 단순히 생계를 위한 고용을 넘어 인간의 존엄성, 기회의 평등, 사회적 보호, 사회적 대화 등을 포함한 전반적인 노동 조건을 개선하는 내용을 담고 있다. 가사노동자도 여타 노동자와 같은 기본적인 노동자의 권리를 가진 존재로서, 안전하고 건강한 작업환경의 권리, 기준에 준하는 노동시간, 최저 24시간의 주휴, 임금의 현금지불 제한, 고용조건에 관한 정보, 결사의 자유, 단체교섭권 등의 권리를 보장받아야 한다고 명시하고 있다.

시장경제의 확대와 글로벌화, 복지국가의 발전에도 불구하고, 즉 가사돌봄 노동이 시장에서 교환되고 있음에도 불구하고 여전히 가정 내 부불노동이 사라지지 않고 있는 것 또한 현실이다. ILO는 지난 2024년 6월 3일부터 14일까지 스위스 제네바에서 열린 제112차 총회에서 〈양질의 일자리와 돌봄 경제에 관한 결의안(Resolution Concerning Decent Work and the Care Economy)〉[52]을 채택하였다. 이 결의안은 코로나

팬데믹(Covid-19)을 계기로 전세계적으로 확대된 돌봄 노동의 위기에 대한 인식과 이를 해결하기 위한 국제 협력을 도모하기 위해 제안되었다. 이 결의안은 가사돌봄 노동의 사회적 중요성을 인정하고, 양질의 일자리를 창출하며, 성평등과 포용적 사회를 구축하는 데 그 목표를 둔다. 결의안의 주요 내용은 다음과 같다:

1) 공식 · 비공식 돌봄 노동의 통합적 접근을 통해 비공식 돌봄 노동을 가시화하고 제도화하여 노동자의 권리를 보장하며, 돌봄 노동의 공식화를 통해 노동자의 권리 보장 및 사회적 안전망 확대를 촉진하고 통계 수집 및 모니터링 시스템을 구축하여 돌봄 경제의 기여도를 평가할 것;
2) 돌봄 일자리의 성별 분업 문제를 해결하고 돌봄 노동의 성별 불평등 해소를 통해 젠더 격차를 줄이는 데 기여할 것;
3) 돌봄노동자에게 적절한 임금, 근로시간, 안전한 노동 환경을 보장하고 이들의 노동권을 강화할 것;
4) 돌봄을 공공재로 인정하여 돌봄서비스의 질적 향상과 접근성을 보장하고 공공 부문의 적극적인 투자를 확대할 것.

결의안을 통해 UN과 ILO는 가사돌봄 노동의 '5R'을 실현하기 위한 목표와 과제를 설정하였다.

52) https://www.ilo.org/resource/record-decisions/resolution-concerning-decent-work-and-care-economy

[표 3-2] 가사돌봄 노동 5R의 실현 목표와 과제

구분	내용과 목적
·Recognition(인정)	·가사노동의 가치를 인정하고 측정함 ·젠더평등 ·가사노동의 경제적 가치 이해 ·젠더통계 작성 및 발표
·Reduce(감소)	·사회 인프라를 확충하여 부불노동을 감소 ·가사노동시간 측정 ·가족 및 커뮤니티, 지역사회 내 양질의 가사돌봄서비스를 제공하는 공적 인프라 확충
·Redistribution(재분배)	·사회 내 재분배 ·가사돌봄 노동의 가정 내 분담을 넘어 사회적으로 분담 ·가사돌봄 비용의 사회적 재원을 비정규직 및 프리랜서 등 불안정 노동자에게도 분배 보장
·Reward(보상)	·충분한 보상 ·가사돌봄 노동의 전문성과 숙련도에 대한 존중과 적절하고도 충분한 보상
·Representation(대표성)	·가사돌봄 노동자의 요구의 사회적 의제화 ·결사의 자유 및 단체교섭 보장 ·가사돌봄 노동자의 신체적, 정신적 성적 피해로부터 보호

-자료 1: 국제노동기구는 5개 정책 분야(돌봄정책, 미시경제정책, 사회보장정책, 노동정책, 이민정책)에서 5R의 실현을 통한 개혁적 정책전환을 제기하고 있다. https://www.ilo.org/resource/record-decisions/resolution-concerning-decent-work-and-care-economy
-자료 2: 長田華子 (編)、2023、『フェミニスト経済学: 経済社会をジェンダーでとらえる』有斐閣: pp. 29-40에서 재구성

2) 해외 각국의 가사돌봄 노동자의 개념과 범위

(1) 가사노동협약 비준국: 필리핀, 독일, 스페인

가. 필리핀

필리핀은 우루과이(2012.6.14.), 모리셔스(2012.9.13.)와 함께 가장 먼

저 가사노동자협약에 비준한 국가 중 하나로, 2012년 9월 5일에 가사노동자협약에 비준하였고, 2013년 1월에는 포괄적인 가사노동자법(Comprehensive Domestic Workers Act)을 통과시켰다.[53] 필리핀은 전 세계적으로 1960년대 이후 가사돌봄 노동자 최대 송출국 중 하나이다. 필리핀 통계청의 조사에 의하면, 2022년 현재 196만 명의 해외 필리핀 노동자 중 여성이 57.8%를 차지하고 있으며, 매년 17만 2천여 명의 필리핀 여성들이 가족을 부양하기 위해 해외로 떠나며, 이들 대부분은 가사돌봄 노동에 종사하고 있다. 필리핀의 이주 가사돌봄 노동자들은 아시아 국가와 걸프 국가로, 그 다음으로는 미국, 캐나다 및 여러 유럽 국가로 이주하여 노동력을 제공하고 있다.[54]

필리핀 출신의 가사돌봄 노동자들은 '영어 구사 능력과 높은 교육 수준', '유순함', '겸손', '적응력', '일에 대한 헌신', '좋은 유머', '가족 중심성'과 같은 자질로 평가받고 있다. 다만, 이러한 방식의 가사돌봄 노동자 이미지 메이킹이 가사돌봄 노동자에 대한 인정과 존중과는 거리가 멀 뿐만 아니라 필리핀 가사돌봄 노동자에 대한 인종화와 성차별을 강화시킨다는 비판을 받고 있기도 하다. 실제로 '외국인가사지원인재 지원사업'을

53) 가사노동자협약 비준과 포괄적 가사노동자법안의 통과는 필리핀의 노동 및 시민사회단체와 정부 간의 협력에 따른 성과라고 할 수 있다. 다음은 이해당사자들의 명단: 1) 노동자 조직: Federation of Free Workers(FFW), Sentro ng mga Nagkakaisa at Progresibong Manggagawa(SENTRO), The Trade Union Congress of the Philippines(TUCP); 2) 고용주 조직: Employers' Confederation of the Philippines(ECOP); 3) 정부기관: the Department of Labour and Employment(DOLE). 4) 기타 시민사회: Visayan Forum Foundation, SUMAPI, the Informal Sector Coalition of the Philippines(ISP, later renamed ALLWIES), the Philippine Commission on Women(PCW), and Migrant Forum Asia(MFA). https://sdgs.un.org/partnerships/social-dialogue-achieve-sustainable-development-goals-formalising-domestic-work; https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/sd_philippines_en.pdf

54) Filipino Domestic Workers: The Invisible Workforce Product of Globalization https://igg-geo.org/en/2024/02/12/fili/#f+18258+3+2

수행 중이던 일본의 한 기업이 '필리핀 가사노동자의 메리트'라고 낸 광고에 '영어가 능숙하며 가족과 같이 헌신적이고 국제적 수준의 가사 서비스를 제공'하지만, '외국인이기 때문에 대화나 서류 등의 내용이 유출될 위험이 없음'이라는 내용을 담은 광고를 내보낸 직후 인종차별적이라는 비판을 받고 철회한 바 있다.[55]

필리핀에서 가사돌봄 노동자는 크게 두 범주로 나뉜다. 하나는 가구 내 고용주의 집에 거주하면서 일반적으로 고용주를 위해 풀타임으로 일하는 동거 가사 노동자이고(live-in worker), 다른 하나는 하나의 가구 고용주를 위해 풀타임으로 일하거나 여러 고용주를 위해 파트타임으로 일하는 외주 가사 노동자이다(live-out worker).

필리핀 가사돌봄 노동자들은 최초 고용에 앞서 필리핀 기술교육 및 기술 개발청(Technical Education and Skills Development Authority; TESDA)에서 운영하는 프로그램을 이수하고 'NC Ⅱ' 자격증을 취득해야 한다. 필리핀 정부는 이주 가사노동자의 권리를 보장하는 동시에 세계 시장의 수요를 충족시키기 위해 2006년 12월부터 기술표준화 정책을 시행하고 있는데, 여기서 NC Ⅱ는 중급 이상의 숙련도를 가진 노동자를 양성하기 위한 자격 제도이다. 가사노동 분야는 NC Ⅱ는 가사노동(Domestic Work NC Ⅱ: Social, Community Development and Others 범주)과 돌봄(Caregiver NC Ⅱ: Human Health 범주)으로 나뉜다. 가사노동 NC Ⅱ의 교육 내용에는 청소, 요리, 세탁, 다림질 등의 업무가 포함된다. 돌봄 NC Ⅱ는 주로 고령자에 대한 보살핌과 지원(특별한 요청이 있을 경우 의료적 돌봄 보조 등)에 관한 업무가 포함된다. 일부 교육기관에서는 영유아 돌봄 프로그램을 교육하기도 한다.[56] 참고로 서울시

55) https://nlab.itmedia.co.jp/nl/articles/1901/08/news137.html
56) https://e-tesda.gov.ph/course/index.php?categoryid=786

시범사업을 통해 입국한 필리핀 가사노동자들은 Caregiver NC Ⅱ, 즉 돌봄 자격증 소지자들이다.[57]

나. 독일

독일은 2013년 9월 20일에 ILO 가사노동자협약에 비준하였는데, 이탈리아(2013.1.22 비준)와 함께 유럽에서 가장 먼저 비준한 국가이다. 유럽연합 회원국 중 ILO 가사노동자협약에 비준한 나라는 9개국에 불과하다. '유럽연합 가사노동자협약 연합(EU-wide 'ILO C189' Alliance, 이하 'ILO C189' 연합)[58]이 별도로 존재하는데, 이 유럽연합 협약은 각국이 하루빨리 가사노동자 협약에 비준할 것, 법적 공백을 인해 기본적인 노동권 및 사회보장으로부터 배제되어 있는 가사돌봄 노동자들에게 동등한 권리를 보장할 것, 단결권 및 단체교섭권을 확대하여 가사돌봄 노동자가 권익을 주장할 수 있도록 지원할 것 등 가사노동자협약에서 합의된 조치들을 하루빨리 이행할 것을 촉구하고 있다.

57) 에티 로즈마리 필리핀 이주노동부 송출국장은 지난 4일 국내 언론 인터뷰에서 "우리가 파견하는 인력은 돌봄도우미인데 가사도우미로 잘못 이해된다"며 "다시 한번 강조하지만 필리핀 정부는 자격(NC2)을 갖춘 유능한 돌봄도우미를 송출할 예정으로, 가사도우미를 보내는 것이 아님을 명확히 하고 싶다"고 말했다.(경향신문 2024.08.05.일자, https://www.khan.co.kr/article/202408052127005

58) ILO C189 연합은 가사근로 분야에 직접적 또는 간접적으로 관련된 유럽의 이해관계자들로 구성된 단체이다. 이 연합의 파트너들은 가사노동자협약의 진행 상황을 평가하고 남아 있는 과제를 점검하는 중요한 이정표라는 데 공감하고 있습니다. ILO C189 연합의 주요 파트너는 다음과 같다: EASPD(유럽 서비스 제공자 협회), EFFAT(유럽 식품농업관광노동자 연합), EFFE(유럽 공연예술 연맹,) EFSI(유럽 가사 서비스 연맹), UNI Europa(유럽 서비스 부문 노동조합), 국제 가사근로자 연맹(IDWF), 미등록 이주노동자 국제협력 플랫폼(PICUM), ILO EU 및 베네룩스 국가 사무소. Employment, Social Affairs & Inclusion, https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&furtherNews=yes&langId=en&newsId=10037

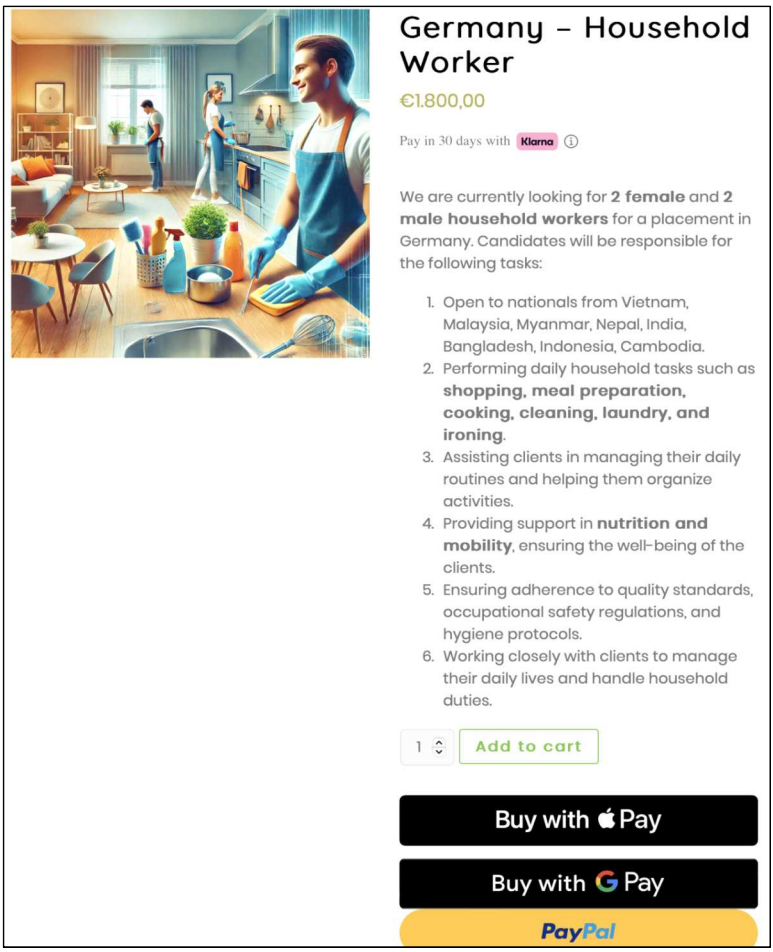
유럽연합에서는 가사돌봄 노동을 '개인 및 가구 대상 서비스(Personal and Household Services, PHS)'로 정의하며 가구를 지원하기 위해 제공되는 일자리와 서비스들을 포함한다. 유럽연합 27개 국가에서 가사돌봄 노동에 종사하는 노동자들은 약 950만 명으로 이 중 90%가 여성이다. 이 중 630만 명은 공식적으로 등록된 것으로 집계되나, 최소 310만 명은 비공식 부문에서 일하고 있다. 30% 정도가 가구 내 고용이다. 유럽에서 일하는 70%의 가사돌봄 노동자들은 기관에 고용되어 가구에 서비스를 제공하는 방식으로 일을 하고 있다. 가사돌봄 노동자들은 민간업체뿐만 아니라 공공기관에도 고용되어 있으며, 최근에는 플랫폼 방식도 증가하고 있는 추세이다. 유럽의 가사돌봄 노동자 중 약 63%가 직접 돌봄인 아이돌봄, 건강관리 이외의 노인 및 장애인에 대한 지원에, 그리고 나머지 37%가 청소, 세탁, 식사 준비, 정원 가꾸기 및 가정의 유지보수, 개인교습 등의 간접 돌봄활동에 종사하고 있다.

독일에서 가사돌봄 노동자는 비전형 근로자[59]로 분류되며 1999년부터 공식적인 미니잡(Mini-Jobs)으로 등록되어 있다. 미니잡은 2003년부터 도입된 단기 고용계약으로 월 450유로 또는 연간 5,400유로의 수입을 얻거나, 수입과 상관없이 연간 3개월 미만(주당 5시간 근무) 또는 70일 이하의 단기 근무(주당 5일 미만 근무)가 이에 해당된다. 미니잡 노동자 중 여성노동자의 비중이 60% 정도로 성별 고착화 현상을 보인다. 독일에서 일하는 가사노동자는 약 50만 명 이상으로 추정되며 이들의 약 95%가

59) 독일의 비전형 근로는 대개 기간을 정하지 않고 계약을 맺는 정규 고용이 아닌 다양한 형태의 고용형태를 의미한다. 여기에는 시간제 노동, 파견업체를 통한 임시직 노동, 고용기간이 명시되지 않은 무기계약 노동, 그리소 소소한 노동이라 불리는 것으로 미니잡, 미디잡, 그리고 고용기간이 1년에 2개월 혹은 50일로 제한되는 단기고용, 1유로 일자리, 근로시간단축 노동, 고용창출 프로그램 적용 노동, 인턴쉽, 위장자영업, 회색 노동시장(지하경제) 등을 아우른다. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/seoul/06051.pdf

비전형 노동자이다.

[그림 3-1] 독일의 가사노동자 모집 광고 사례



- 자료: https://shb.agency/produkt/germany-household-worker/

다. 스페인

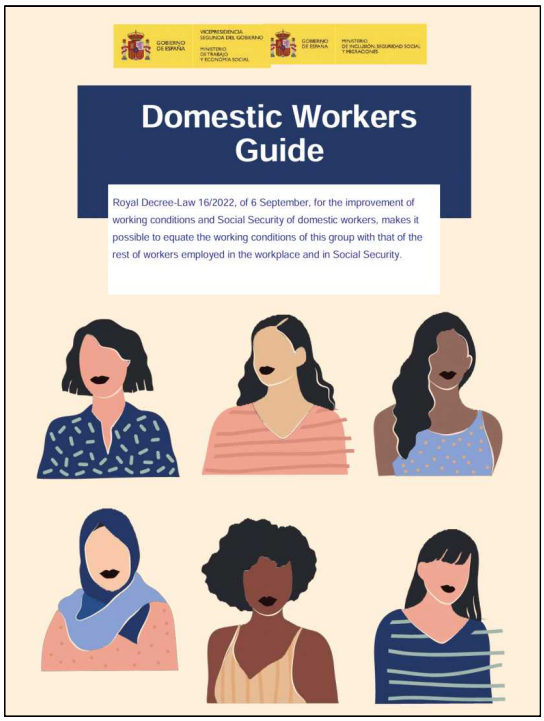
스페인에서의 가사돌봄 노동자에 대한 규정은 유럽연합과 가사노동자 협약의 정의에 따른다. 최근의 노동통계에 의하면 스페인에는 대략 55만 명의 가사돌봄 노동자가 있으며 그중 89%가 여성이다. 그러나 사회보장 통계에는 39만여 명으로 집계되고, 이 중 95%가 여성이라고 나온다.[60] 이러한 차이가 나타나는 것을 통해 비공식 고용이 광범위하게 이루어지고 있음을 유추해 볼 수 있다.

스페인은 2023년 2월 28일에 가사노동자협약에 비준하였고, 2024년 4월 29일부터 발효되었다. 협약을 이행하기 위해 스페인은 '왕령법 16/2022(Royal Decree-Law 16/2022 of September 6)'을 승인하여 가사 노동자의 근무 조건과 사회 보장을 개선하는 것을 목표로 설정하고 이행할 것을 확인하였다. 또한 '893/2024 왕령(Royal Decree 893/2024)'의 승인을 통해 〈스페인 직업 안전 및 건강 전략 2023-2027 (the Spanish Occupational Safety and Health Strategy 2023-2027)〉[61]에 명시된 공동의 공약을 이행할 것을 확인하였는데, 이 전략에는 가사노동자 협약에 따른 조치가 포함되어 있다. 또한 가사노동자가 해고되었을 때 정당한 것이 아니라고 간주되면 과거 연차별 20일치 임금을 지급하던 것에서 33일치 임금을 지급하도록 바꾸었다. 또한 고용 계약을 정당하게 종료할 수 있는 객관적 이유를 명확하게 규정하고 있는데, 가족 소득 감소, 가족의 필요 변화, 고용주와 노동자에 대한 신뢰를 합리적으로 비례적으로 상실했다고 볼 수 있는 행동의 세 유형이다. 이 경우 연차별 보상은 12일치 임금이다. 마지막으로, 임금보장기금(Fondo de Garantía

60) https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4128
61) https://www.ilo.org/resource/news/spanish-strategy-safety-and-health-work-2023-2027-has-been-approved

Salarial)은 고용주가 지불 불능 상태일 경우, 가사 노동자의 해고 보상을 대신 지급하도록 규정하고 있다.62)

[그림 3-2] 스페인 가사노동자 안내서



- 자료: 스페인 노동사회경제부(Ministerio de Trabajo y Economía Social)에서 발간한 가사노동자 안내서 www.mites.gob.es > ministerio > Domestic-Workers-Guide-EN

가사노동자협약 비준국인 독일과 스페인의 사례는 협약 비준을 위해서는 자국의 관련 법령과 제도를 우선적으로 정비하고 가사노동자들을 보호할 수 있는 최소한의 제도적 장치를 마련해야 함을 말해준다.

62) https://www.socialeurope.eu/equal-rights-for-domestic-workers-finally-in-spain

(2) 가사노동자협약 미비준국: 미국

미국 노동부[63]는 가사돌봄서비스 노동자(Domestic Service Worker)를 개인 주택 내에서 또는 개인 주택에 관한 서비스를 제공하는 이들로 정의하고 있다. 가사돌봄 노동자 즉, 가정 돌봄, 청소, 베이비시터와 같은 업무를 담당하는 노동자는 개인 주택 안에나 주변에서 가정과 가구에 필수적인 서비스를 제공하는 노동자이다. 개인 주택 및 개별 가구에서 수행되지 않는 서비스와 개인 주택에 대해 그리고 개별 가구에 대해서 제공되지 않는 서비스는 가사고용으로 간주하고 있지 않는다는 점에서 노동 공간은 개별 가구임을 명확히 하고 있다.

미국에는 현재 약 60만 명 이상이 가사돌봄 노동자가 개인 가구에 직접 고용되어 일하고 있다. 이들 중 20%는 개인돌봄 보조원(personal care aides), 청소 및 가사(maids and housekeepers)가 38%, 아동 돌봄(child care providers)이 32%의 분포를 보인다. 히스패닉 노동자는 청소 및 가사도우미 직종에 많이 종사하며, 흑인 및 아시아태평양계 노동자들은 개인 돌봄보조원으로 일하고 있다. 이들의 대부분은 55세 이상의 여성 노동자이며 이민자이다(다른 직종의 2.5배).

가사노동자협약 미비준국의 또 다른 사례로는 한국인데, 이는 다음 절에서 별도로 다룬다.

63) https://www.dol.gov/agencies/wb/Domestic-Workers; https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/WB/DomesticWorkersFactSheet.pdf

3) 한국의 가사근로자법과 예외적 가사돌봄 노동자

한국에서 가사노동에 대한 합의된 정의는「가사근로자의 고용 등에 관한 법률」(가사근로자법; 법률 제18285호, 2021.06.15.제정, 2022.06.16. 시행)에 근거한다. 여기서 '가사근로자'는 가사서비스 '제공기관'과 근로계약을 체결하고 이용자에게 가사서비스를 제공하는 노동자로 정의된다. 가사노동자가 제공하는 가사서비스의 범위는 청소, 세탁, 주방일 등의 가사노동과 가구 구성원의 보호 및 양육 등 가정생활의 유지 관리에 필요한 업무를 아우른다.

가사근로자법상 돌봄노동과 가사노동은 기계적으로 구분되는 것이 아니라 돌봄노동을 가사노동의 한 종류로 이해한다. 청소와 세탁, 주방일 등의 간접 돌봄과 가구 구성원의 보호와 양육 등을 포함하는 직접 돌봄 모두 가정 생활의 유지 및 관리를 위해 가정 내에서 수행되는 노동으로 간주하기 때문이다. 가사서비스 제공기관에서 실제로 제공하는 업무 내용을 보면 직접 돌봄 업무와 간접 돌봄 업무가 모두 포함되어 있다. 가사노동자는 경우에 따라서 간접 돌봄 전담 업무만을 수행할 수 있으며, 직접 돌봄 및 간접 돌봄을 모두 담당하는 종합형태로 계약을 맺는 경우도 있다. 아이 돌봄을 경우 가사노동자가 가정 내 청소, 세탁, 요리 등의 주방일을 겸하는 사례가 많다(박은경 외(가사돌봄유니온), 2023). 일본의 경우에도 개호(장애인 및 노인 돌봄) 및 보육 분야가 전문직화되어 있지만 가사서비스의 영역에 포함된다.

—제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “가사서비스”란 가정 내에서 이루어지는 청소, 세탁, 주방일과 가구 구성원의 보호 · 양육 등 가정생활의 유지 및 관리에 필요한 업무를 수행하는 것을 말한다.
2. “가사서비스 제공기관”이란 제7조에 따른 인증을 받고 이 법에 따라 가사서비스를 제공하는 기관을 말한다.
3. “가사서비스 이용자”(이하 “이용자”라 한다)란 가사서비스 제공기관과의 이용계약에 따라 가사서비스를 제공받는 사람을 말한다.
4. “가사근로자”란 가사서비스 제공기관의 사용자(「근로기준법」 제2조 제1항 제2호에 따른 사용자를 말한다. 이하 같다)와 근로계약을 체결하고, 이용자에게 가사서비스를 제공하는 사람을 말한다.
5. “입주가사근로자”란 가사근로자 중 이용자의 가구에 입주하여 가사서비스를 제공하는 사람을 말한다.

- 자료: 국가법령정보센터 https://www.law.go.kr/법령/가사근로자의고용개선등에관한법률

고용노동부는 2023년 가사서비스종합지원센터와 함께 대국민 공모를 통해 가사근로자법상 가사근로자의 직업 호칭을 ‘가사관리사’로 선정하였다. 이는 가사근로자법이 제정되기 이전 가사서비스 노동자를 고용, 파견하던 사회적 기업에서 사용하던 호칭이기도 하다.

가사근로자법의 제정 이후로 가사노동 및 가사노동자의 일의 범위와 법적 지위에 대해 합의가 이루어졌지만, 한국 사회에는 ‘그 밖의 가사노동서비스 종사자’라는 범주에 속하는 다양한 용례가 존재한다. 그 밖의 가사노동서비스 종사자란 “가사근로자법에 의한 근로자가 아닌 사람으로서 〈직업안정법〉에 따른 직업 소개 가사노동관련 온라인 플랫폼 등을 직업 소개 등에 따라 가사노동서비스를 제공하고 그 대가로 수입을 얻는 사람”(서울시 가사노동자의 고용개선 및 지원에 관한 조례 제2조 제4항)을 말한다. 때문에 가사근로자법이 제정 · 시행되고 있음에도 불구하고 같은 종류의 노동을 제공하면서도 법이 정한 보호를 받지 못하고 있는 가사노동자들이 존재한다. 또한 가사근로자법의 유효성과 의의를 떨어뜨리고 있다는 점에서 반드시 시정되어야 할 것이다.

[그림 3-3] 가사노동자의 다양한 정의

※ 혼재되어 있는 '가사근로자' 용례

가사근로를 제공하는 노무제공자의 범주에는 가사근로자, 가사관리사, 가사노동자, 가사사용인, 가사도우미, 플랫폼 가사노동자, 가정관리사, 홈 매니저 등이 있습니다.

- 가사근로자: 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」의 제정으로 해당법의 적용을 받는 사람을 의미합니다.
- 가사관리사(관리사님): 가사서비스종합지원센터(한국가사노동자협회, 전국고용서비스협회)가 중심이 되어 현장을 중심으로 새롭게 선정한 용어로, 고용노동부에서도 해당 용어를 장려하기 위해 홍보하고 있습니다(고용노동부-뉴스·소식-보도자료).
- 가사노동자: ILO의 「가사노동자를 위한 양질의 일자리 협약」(제189호 협약)에서 사용된 'Domestic worker'를 가사노동자로 번역하면서 사용하고 있습니다.
- 가사(家事)사용인: 규제 「근로기준법」 제11조, 규제 「최저임금법」 제3조제1항, 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제3조제1항 및 규제 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 시행령」 제2조제1항에서 해당 법령의 적용이 배제되는 노무제공자를 지칭하고 있습니다.
- 가사도우미: 고용노동부에서 워크넷(www.work.go.kr)을 통해 제공하는 '한국직업정보'에선 해당 용어를 사용하고 있습니다[워크넷 홈페이지-직업·진로-직업정보(www.work.go.kr)].
- 플랫폼 가사노동자: 가사노동서비스 관련 온라인 플랫폼 등을 통한 직업소개 등에 따라 가사노동서비스를 제공하고 그 대가로 수입을 얻는 사람을 의미합니다(「서울특별시 가사노동자의 고용개선 및 지원에 관한 조례」 제2조제4호 참조).
- 그 밖에도 가정관리사, 홈 매니저 등이 혼재되어 사용되고 있습니다.

- 자료: 생활법령정보 홈페이지 https://www.easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?csmSeq=1810&ccfNo=1&cciNo=1&cnpClsNo=1

가사노동자의 근로관계는 근로기준법, 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률, 최저임금법, 근로자퇴직급여보장법 등이 적용된다. 다만, 아래 [그림 3-4]와 같이 근로기준법과 가사근로자법이 적용되는 대상이 다른 점은 유의할 필요가 있다.

가사근로자법은 비공식 영역으로부터 법적 보호를 받는 가사노동의 범위와 가사노동자의 지위를 끌어올렸다는 평가를 받는다. 그럼에도 불구하고 여전히 법적 보호로부터 배제되는 가사노동 종사자가 존재한다. 이러한 법적 예외로부터 가사노동자를 보호하고 노동권을 보장하기 위해서는 법 개정을 위한 노력이 필요하다.

[그림 3-4] 가사노동자에게 달리 적용되는 근로기준법 및 가사근로자법 조항

근로기준법 조항		가사근로자	
		근로기준법 적용 여부	가사근로자법 적용
제17조	근로조건의 명시	X	제14조(근로조건의 명시)
제54조	휴게	입주가사근로자 O 그외 가사근로자 X	
제55조	휴일	X	제16조(유급휴일 및 연차 유급휴가)
제60조(1~5항)	연차 유급휴가	X	
제50조	근로시간	입주가사근로자 X 그외 가사근로자 O	
제53조	연장 근로의 제한	입주가사근로자 X 그외 가사근로자 O	

- 자료: 고용노동부, 2022. 가사근로자법 매뉴얼 https://www.easylaw.go.kr/CSP/FlDownload.laf?flSeq=1690765002762

한편, 제8차 한국표준직업분류에 의한 가사노동자 분류도 실제 노동 현실을 반영하지 못하는 부분이 있다. 표준직업분류 951이 '가사 및 육아 도우미'가 가사노동자에 해당한다. 다만 표준직업분류 421 중 42191 방문 아동 돌봄 종사원, 4222 간병인 및 423 노인 및 장애인 돌봄서비스 종사원, 42901 산후조리 종사원의 경우 가사노동의 범주에 포함될 가능성이 있다. 표준직업분류상으로는 가사서비스를 제공하는 공간에 따른 구분이 적용되고 있지 않지만, 실질적으로는 가정 내에서 제공하는 경우들이 존재하기 때문이다. 4221의 요양보호사의 경우에는 좀 더 주의가 필요하다. 재가서비스 종사자인 경우 가정 내에서 돌봄과 일부 가사서비스를 제공하기 때문이다(2장의 〈통계청 제8차 한국표준직업분류 개정 분류 항목표〉 참조).

각 나라에서 규정하고 있는 내용을 보듯 가사돌봄 노동은 그 노동이 이루어지는 장소가 대부분 가정이라는 점, 그리고 인간의 기본적인 삶을

유지하고 재생산하는 데 필수적인 노동이라는 점, 노동을 수행하는 노동자의 대부분이 여성이라는 점, 그리하여 비공식적이고, 불안정하며 취약한 상태의 노동자가 많다는 점 등의 특징을 공유하고 있다. 가사돌봄 노동은 직접돌봄과 간접돌봄의 업무로 구성되며, 장소성을 지니고, 노동과정에서 둘 간의 명확한 구분이 이루어지지는 않는다. 가사노동과 돌봄노동은 서로 배타적이거나 특별한 위계를 가지는 개념이 아니라 돌봄노동을 가사노동의 한 종류라고 이해하는 것이 타당하다.

Ⅱ. 가사돌봄 노동의 시장화와 이주화

이 절에서는 한국에서 가사돌봄 노동자가 노동시장에 진출하여 가사서비스 및 돌봄서비스를 제공하게 되는 역사적 맥락을 훑어보고, 가사돌봄 노동의 특성과 문제점을 비판한다. 가사돌봄 노동은 산업화 과정에서 여성 노동자의 사회 진출을 가능하게 하는 하나의 일자리였다. 노동시장에서 서비스를 제공하고 그 대가로 임금 혹은 서비스 비용을 받는다는 점에서 가사돌봄 노동은 제한된 임금노동(bounded wage-labor) 혹은 지불노동(bounded paid-work)이라 할 수 있을 것이다. 여성의 사회진출이 증가하고 인구 구조 및 가사돌봄 노동에 대한 사회적 인식의 변화와 가사돌봄 노동의 사회화, 탈상품화, 공공성 확대 등의 요구가 맞물리면서 특정 돌봄의 필요 요구, 예를 들어 산모 및 아동, 장애인, 노인 등 직접 돌봄이 필요한 이용자에게 서비스를 제공하는 정부의 정책과 제도가 만들어졌다. 이 제도들을 통해 중장년 여성, 경력단절 여성들의 단시간 일자리가 만들어졌으며, 다른 한편으로 돌봄서비스에 대한 수요 증가와 더불어 저렴한 노동력으로서의 이주노동자에 대한 필요성이 높아지게 되었다. 이에 따라 이미 서구 및 아시아 국가들에서 진전되어 오던 돌봄의 전지구적 사슬에 한국도 포함되는 결과를 낳았으며, 이주의 여성화 현상의 하나로서 가사돌봄 노동의 이주화를 촉진시키고 있다.

하지만 가사돌봄 노동자에 대한 사회적 인정과 보호 장치 없이 추진되는 가사돌봄 노동의 시장화는 노동시장에서 직업적 성격을 갖게 된 가사돌봄 노동이 여전히 가정 내에서 수행되는 노동이라는 장소적 특성과 함께, 여성이 수행하는 일이라는 편견으로 인해 제대로 된 존중과 가치를

인정받지 못하고 '누구나 할 수 있는' '쉬운 일자리'로 간주되는 문제를 반영한다. 결국 가사돌봄 노동의 시장화와 이에 결합하는 방식의 이주화는 돌봄의 공공성, 즉 정부와 국가기관에 의한 책임 하에 누구나 누릴 수 있는 보편적 서비스로부터 이탈하는 길임에 다름 아니다.

1. 가사돌봄 노동자의 여성화와 고령화

한국에서 가사돌봄 노동자의 노동시장 진출은 한국의 산업화 과정의 사회 변동 속에서 시작되었다. 1950년대 이후 산업화 과정에서 나타난 가사돌봄 노동자는 농촌에서 도시로 이주한 10~20대 여성들이 주를 이루었다. 이들은 '식모'나 '가정부'라는 이름으로 도시 중산층 가정집에 거주하며 가사노동 및 육아보조를 하였다. 하지만 공식적인 노동계약을 한 것은 아니어서 대개 '수양딸'이라는 이름의 유사가족적 관계 속에서 노동을 제공하였고 노동의 대가는 임금이 아닌 결혼비용 정도를 받고 마무리되는 차원이었다(김원, 2004; 강이수, 2009: 225~256).

1960년대에 들어서면서 '식모'들은 임금을 받는 하나의 직업으로 변모하기 시작하였다. 1966년 당시 YWCA는 식모가 담당했던 가사돌봄 노동을 전담하는 출퇴근 일자리를 고안하고 '파출부'라는 이름을 붙였다.[64] 이를 계기로 YWCA 및 주부교실중앙회, 중앙가정상담소 등의 기관에서

64) 파출부라는 이름은 일본으로부터 연유한다. 일본은 1918년 '부인공동파출회'를 창립하고, 가사노동을 담당하는 잡역부와 간호 및 돌봄노동을 담당하는 환자 및 임산부 도우미를 여성의 일로 정립하였다. 1951년에는 유료직업소개사업을 인가하면서 '가정부'를 가사노동자로 등재하였다. 이후 1987년 〈사회복지사 및 개호복지사법〉이 제정됨에 따라 가정부는 개호복지사 등의 직업으로 변화하여 현재에 이르고 있다.

파출부를 모집 · 교육하고 파견하기 시작하였다(강이수, 2009: 231). 이로써 '식모'는 '파출부'라는 직업 개념으로 대체되었고, 출퇴근 시간 규정을 준수하는 임금노동자가 되었다. 파출부가 되는 것도 미혼의 10~20대 여성이 아니라 기혼의 중장년 여성이 주를 이루게 되었다. 그리고 YWCA를 비롯한 알선기관은 양질의 서비스와 신뢰를 담보하는 중재자가 되었다.

'식모'는 '파출부'라는 이름을 얻으며 하나의 직업이 되었지만 가사돌봄노동은 여전히 '비공식'의 영역에서 수행되는 여성들의 일이었다. 1970년대 들어서면서 유 · 무료 직업소개소에서 가사 및 간병 노동자와 이용자를 연계하는 서비스를 제공하였다. 이는 '직업안정법'에 의한 알선 방식으로 이루어졌다. 그런데 알선은 공식적인 계약이 아니며, 임금을 포함한 고용 및 노동 조건은 이용자와 노동자 사이의 암묵적인 합의와 지속적인 협의에 따라 변화하는 것으로 객관적인 기준이나 근거가 존재하지 않았다. 가사노동은 점차 경력단절 혹은 비/무경력의 중장년 여성들의 일자리로 정착하게 되었고, 비공식적 성격 자체가 입직의 장벽을 낮추는 기제가 되었다(조혁진 · 이태정, 2021).

1990년대 말 이후 여성의 고학력화 및 사회참여의 급증과 함께 '가사도우미'에 대한 수요가 증가하였다. 1997년 IMF 경제 위기 이후에는 한국사회 전반에서 구조적 변화를 겪게 되면서 가사노동시장을 둘러싼 노동시장 구조 또한 변화를 맞이하게 되었다. 당시 생계 부양을 위해 노동시장에 진입하던 중장년 여성들이 가사노동에 종사하게 되었다. 이 과정에서 실업단체를 기원으로 하는 협동조합들이 가사노동자들에게 교육 훈련을 시키며 성장하였고 가사노동의 공식화를 둘러싼 논의도 시작되었다. 다른 한편으로는 2007년 아이돌보미사업 및 사회서비스바우처의 도입, 2008년 노인장기요양보험제도의 시행에 따라 가사돌봄 분야에 여성 비정

규직 및 단시간 근로 노동자의 고용이 확대되었다. 연령이나 기술, 자격에 대한 별다른 제한 없이 할 수 있는 일이 되면서 상당수의 여성이 가사돌봄 노동자가 되었다.

이 시기 가사서비스 노동시장에 진입한 중장년 여성들이 시간이 지남에 따라 고령화가 되었다. 현재 가사돌봄 노동에 종사하는 노동자의 수는 최대 60만 명까지 추산되는데, 고용노동부(2020)에 의하면 국내 가사노동자의 연령 분포는 50대가 36.7%, 60대가 44.9%, 그리고 70대 이상도 11.7%로 대부분이 중고령 여성들로 이루어져 있다.[65)]

2. 가사돌봄 노동의 이주화의 전개

기혼여성의 취업 증가, 고학력 여성의 노동시장 진출 확대, 가사돌봄 노동자의 고령화와 더불어 1990년대 들어 가속화된 글로벌화는 가사돌봄 노동의 이주화를 촉진하였다. 한국에서 이주여성의 가사서비스로의 유입은 1980년대 후반부터 강남의 상층계급 가정에서 젊은 대졸 필리핀 가사노동자를 불법적으로 고용하면서 시작되었다(강이수, 2009: 235). 필리핀을 비롯하여 태국, 스리랑카 등의 동남아시아 출신 여성 이주자들이 비공식적인 방법으로 '입주 가사노동자' 형태로 고용되었다. 이주가사돌봄 노동자의 본격적인 확대는 1990년대 중국동포, 즉 '조선족' 노동자의

65) 통계청 표준직업분류의 간병인, 가사도우미, 육아도우미를 포함한 가사노동자의 수는 2019년 37만 4천 여 명에서 2023년 44만 4천 명 규모로 증가하였다. 가장 많은 수를 차지하는 것은 가사도우미(198,034명)이고, 다음으로는 육아도우미(128,722명), 그리고 간병인(117,158) 순이다(서울시 가사노동자 노동환경 실태조사, 2023. 일부공개자료 발췌).

입국이 증가하면서 시작되었다. 조선족 가사돌봄 노동자들은 의사소통이 원활하고 한국문화에 대한 이해도가 높다는 점에서 이들에 대한 선호도가 높았다. 조선족 가사돌봄 노동자들은 주로 입주형태로 산모 및 아이돌봄, 노인 간병 등의 노동을 수행하였다. 원칙적으로는 한국산업인력공단의 취업교육을 받고 노동부의 고용안정센터를 통해 취업하는 합법적 경로가 있었으나, 입주형 가사돌봄 노동자들 대개는 아는 사람의 소개와 같은 사적 네트워크 혹은 사설 직업 소개소 등의 중개로 일을 시작하는 경우가 많았다. 2000년대 이후 본격적으로 아이돌보미사업(2007), 노인장기요양보험(2008)의 시행과 더불어 돌봄 수요가 증가하였다. 2002년의 취업관리제와 2007년 방문취업제를 통해 중국 및 러시아와 구·독립국가연합(CIS) 국가 출신 동포들은 개인 간병 및 가사서비스 취업이 가능하게 되었다. 중국 출신 동포들은 한국어 소통이 원활하고 기존의 네트워크가 구축되어 있다는 점으로 인해 간병 및 가사돌봄 등 민간서비스 시장에서 한국인을 대체하게 되었다. 하지만 이들 중에는 미등록 신분도 있어 노동자로서의 지위는 불안정한 상태였다. 민간 돌봄서비스가 대개 저임금, 고용불안정, 열악한 노동조건, 비공식 부문 등을 원인으로 하는 취약성을 담고 있기 때문이다.

가사돌봄 노동의 여성화와 고령화 그리고 이와 연계된 현상으로서의 이주화는 한국만의 현실은 아니다. 산업화된 국가들이 주로 저발전 국가의 이주 노동자를 고용하여 가사돌봄 노동의 고령화와 여성화로 인한 취약성의 문제와 노동력 공백의 문제를 해결하고자 하였다. 국제가사노동자연맹(International Domestic Workers Federation, IDWFED)에 의하면, 2022년 기준 약 7,600만 명의 가사돌봄 노동자 중 약 15%가 넘는 1,150만 명이 이주 가사돌봄 노동자이다. 그리고 절반 이상(55%)의 이주 가사돌봄 노동자가 두 개의 지역에 집중되어 있는데, 하나는 동남아시아

(36%)이고, 다른 하나는 라틴아메리카 및 카리브해 지역(19%)이다. 또한 이주 가사돌봄 노동자의 약 80%가 비공식부문에 종사하고 있고, 이들 중 79%가 여성이다.[66] 이는 저개발국의 여성들이 모국을 떠나 선진국에서서 가사돌봄 노동을 수행하는 '전지구적 돌봄 사슬'(Hochschild, 2014)을 형성하고 있음을 보여준다. 최근의 전지구적 도봄 사슬은 가사돌봄 노동자의 이주화와 더불어 돌봄이 필요한 고령자가 태국이나 필리핀과 같이 이주 노동자를 내보내는 나라로 이주하여, 현지 여성 노동자들의 돌봄을 받는 사례도 늘어나고 있다. 주로 고령자 및 알츠하이머 환자 등의 돌봄 비용이 높은 유럽 국가에서 발생하고 있는데, 이러한 방식은 유럽인 입장에서는 돌봄 비용의 절감을 위한 선택이고, 현지의 가사돌봄 노동자에게는 가족으로부터 멀리 떨어져 외국으로 이주해야 하는 부담과 이주 비용을 덜어주는 방안이 되고 있다.[67] 돌봄의 이주화는 송출국과 유입국 간의 관계뿐만 아니라 여러 차원의 행위자가 얽힌 보다 다층적이고 복잡한 트랜스내셔널한 관계 속에서 이해되어야 할 것이다.

가사돌봄 노동 분야의 수요와 전문성은 전세계적으로 더욱 역동적으로 변화하고 있지만 가사돌봄 노동자들은 점점 더 취약한 위치에 놓이고 있다(ILO, 2021). 노동자성을 인정받지 못하고 비공식 영역에서 가사돌봄 서비스를 제공하고 있는 가사노동자는 전체의 81%에 달한다. 다른 직종과 비교해 볼 때 거의 2배에 이른다. 가사돌봄 노동자는 비공식 영역에서 일하기 때문에 단지 16%만이 사회보장 혜택을 받고 있다. 따라서 가

66) https://www.wiego.org/wp-content/uploads/2022/06/WIEGO_Statistical_Brief_N32_DWs%20in%20the%20World.pdf

67) 다음의 기사와 다큐멘터리를 참조: https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/24694452.2022.2041389?needAccess=true; https://www.theguardian.com/society/2020/jan/12/families-sending-relatives-with-dementia-to-thailand-for-care; https://www.spokesman.com/stories/2013/dec/30/thailand-emerging-as-alzheimers-care-leader/ ; https://www.motherdocumentary.com/

사돌봄 노동자를 사회보장 시스템에 효과적으로 포함시키기 위해서는 모든 고용 상태와 고용 형태를 포괄할 수 있는 법제 및 정책이 요구된다.

1) 송출국의 이주 가사돌봄 노동자

이주노동자를 내보내는 나라, 즉 송출국의 입장에서는 초국가적 차원에서 가구가 유지되는 것에 대해 찬반양론이 존재한다. 먼저 긍정적인 측면으로는 빈곤 탈출, 여성의 경제적 자립, 아동노동 감소, 취학 기회의 획득 및 교육 수준 향상, 그리고 건강 개선 등이 거론된다. 반면, 부정적인 측면으로는 모자관계 및 부부관계의 악화, 귀국 후의 재적응의 어려움, 그리고 가구 내 구성원, 특히 딸의 가사노동 부담 등이 지적된다. 이처럼 이주 가사돌봄 노동자로서의 취업은 임금 노동자로서 기회를 얻고 경제적 · 사회적 자립을 통한 여성의 지위 향상과 생활 수준의 향상에 기여하지만, 가정 내 가족관계의 문제를 내포하고 있어 보다 평등한 젠더 정책의 구축 필요성이 높이 제기되고 있는 실정이다.

여기서는 가장 대표적인 이주 가사돌봄 노동자 송출국인 필리핀과 인도네시아의 사례를 살펴본다.

먼저, 필리핀은 전세계에서 가장 큰 가사돌봄 노동자 송출국이다. 1974년 신노동법(the New Labor Code)를 채택한 이래 적극적인 해외고용정책을 펼치고 있으며, 연간 이주노동자의 송금이 국가 재정의 중요한 축을 담당하고 있다. 특히 '이주의 여성화' 현상이 두드러진 1980년대 이후 송금을 담당하는 여성 노동자 집단이 가사돌봄서비스업에 종사하는 여성들로 이들은 필리핀의 해외고용정책을 상징하는 존재가 되었다. 가사노동자협약에 비준한 직후인 지난 2013년 필리핀 정부는 '포괄적인 가

사노동자법(Comprehensive Domestic Workers Act)'을 통과시켰다. 국가노동법(Labor Code)이 가사노동자를 제외하고 있어 가사노동자법이 가사돌봄 노동자의 휴식시간과 최저임금과 같은 노동권을 보장하는 내용을 담은 법제를 마련한 것이다.[68] 가사돌봄 노동자에 대한 체계적인 교육 프로그램 마련, 이주 가사돌봄 노동자에 대한 보호 제도 정비, 대사관 내 노동사무소 설립 등 필리핀 정부의 노력은 여러 가지 미흡한 점에도 불구하고 상대적으로 다른 이주노동자 송출국에 비해 보호체계를 구축하고 있다는 평가를 받는다.

인도네시아는 지난 2012년 '가사노동자 로드맵 2017'을 발표하였다. 그동안 가사돌봄 노동자의 학대, 자살, 착취 등의 문제가 불거지는 가운데, 특히 중동지역에서 인도네시아 출신 가사돌봄 노동자 살해 사건이 발생한 것이 계기가 되었다. 이 로드맵의 주요 내용은 가사돌봄 노동자의 열악한 처우를 개선하기 위해 다른 이주노동자와 같은 수준의 대우를 보증하도록 2017년까지 현재의 가사돌봄 노동자 파견을 완전히 중지하겠다는 것이었다. 또한 비공식 부문에서 공식 부문으로 전환을 위해 숙련도 및 전문성 향상이라는 정책 방향을 정하고 '가사노동자/메이드'라는 표현이 아니라 '요리인', '하우스키퍼', '돌봄보호사' 등 전문직으로 승격시켰다. 최저임금 및 취업 시간, 잔업시간, 휴가 등의 인권 보장을 위한 조치 또한 마련하였다.

하지만 이 정책은 몇 가지 문제를 노정하고 있었다. 첫째, 인도네시아 가사돌봄 노동자가 일하고 있는 주요 유입국 중 싱가포르나 홍콩에서는 인도네시아 노동자가 전체 이주 가사돌봄 노동자의 70~80%를 차지하고

68) 이주 가사돌봄 노동자에게 사회보장 혜택에 대한 법적 권리를 제공하는 아세안 회원국은 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 베트남 등 4개국에 불과하다. (ILO, 2024)

있었기 때문에 파견을 중지할 경우 양국 간에 문제가 발생하고 이미 일하고 있는 노동자들에게 피해가 갈 가능성이 높았다. 둘째, 인도네시아 이주 가사돌봄 노동자들은 대부분 농촌지역의 빈곤층 출신으로 초·중졸 정도의 낮은 학력을 가지고 있어 전문성을 확인할 수 있는 기술이나 자격을 소지하고 있지 않았다. 여기에 베트남, 미얀마 노동자가 인도네시아 노동자의 경쟁자가 되어 비공식 부문의 상황을 더욱 악화시키고 있었다. 결국 이 '가사노동자 로드맵 2017'은 특별한 성과를 얻지 못하고 있다는 비판을 받는다.[69]

필리핀과 인도네시아는 모두 민간 중개업체들이 송출을 담당하고 있다. 이들은 대부분 다국적 기업으로 초국적 네트워크를 보유하며 이주 가사돌봄 노동자에게 큰 영향력을 행사하고 있다. 중개업체 관점에서 보면 많은 수의 이주노동자를 내보내는 것이 이익이기 때문에 숙련된 가사돌봄 노동자에게는 관심이 없다. 오히려 저렴한 가격에 많은 노동자를 한 사람이라도 더 내보내는 데 집중한다. 또한 필리핀과 인도네시아 정부는 민간 중개업체와 연관된 비공식 네트워크를 가지고 있는 경우가 많아 직업 훈련 시스템이 있다고 하더라도 제대로 운영되거나 효과를 발휘하기 어려운 상황이다. 필리핀과 인도네시아 사례에서 보듯이 이주 가사돌봄 노동자를 둘러싼 문제는 일국적 차원에서의 정책만으로는 비공식성, 취약성, 젠더평등의 문제 등을 해결하기 어렵다는 것이 확인할 수 있다. 가사노동자협약에 비준하는 것과 동시에 국내의 노동관계법령을 보완하여 가사돌봄 노동자의 지위 향상 및 권리 보장을 위한 정책과 제도를 마련하는 것이 시급하다.

69) 〈인도네시아 이주 가사노동자를 둘러싼 '안전하지 않은' 제도 개선을 위한 노력〉에서 요약(자료: 平野 恵子, 2019. 「インドネシア人移住·家事労働者を取り巻く「非·安全」な制度への取り組み (特集 「人間の安全保障」とジェンダー再考)」, https://ndlsearch.ndl.go.jp/books/R000000004-I029789426

2) 유입국의 이주가사노동 제도

이 절에서는 이주 가사돌봄 노동자 유입국의 사례로 싱가포르, 홍콩, 그리고 일본과 독일의 제도를 소개한다. 먼저, 서울시는 〈외국인 가사관리사 시범 사업〉을 추진하면서 "홍콩은 월 83만 원, 싱가포르는 48~71만 원"으로 가사돌봄서비스를 이용할 수 있으니, 이들 나라처럼 저렴한 가격을 책정하여 많은 맞벌이 부부들이 가사돌봄서비스를 이용할 수 있게 해야 한다고 주장하였다.[70]

하지만 이는 사실과 다르다. 먼저 홍콩과 싱가포르는 가사돌봄서비스를 현금으로 제공하여 개인이 시장에서 구매하는 방식을 취하고 있다. 한국이나 일본에서 도입, 운영하고 있는 장기요양제도나 아이돌봄 등의 공적 돌봄 체계가 존재하지 않으며 노동 시장 정책도 열악한 상황이다. 또한 이용자가 이주 가사돌봄 노동자를 고용하기 위해 실제로 부담하는 금액은 이주 가사돌봄 노동자의 입국에서부터 출국에 이르는 전 과정에서 발생하는 각종 비용 및 보험료 등을 더해야 하므로 서울시와 일부 정치인들의 주장과는 차이가 있다. 무엇보다도 싱가포르와 홍콩은 모두 지금과는 경제구조 및 노동시장 상황이 상이한 1970년대 설계된 제도이다. 한국이 참고하기에는 현재 실정과 동떨어져 있으므로 적절치 않다.

싱가포르의 경우 고용주의 책임과 관리 권한이 집중된 제도이기 때문에 가사노동자에 대한 과도한 통제가 문제가 되는 경우가 많다. 예를 들어 여권 압수 등의 인권침해 상황이 발생하게 되는 경우가 빈번하다. 홍콩의 경우에는 최저임금을 정해놓고 있으나 실제로는 이를 밑도는 사례가 빈번하다. 여전히 민간 에이전시와 고용주에 의한 불법 대행 수수료,

70) https://n.news.naver.com/article/015/0005026171; https://www.thescoop.co.kr/news/articleView.html?idxno=303145

과도한 채용 수수료, 빚 독촉 등 다양한 형태의 착취와 인권 침해를 경험하고 있다. 또한 입주 고용 형태이기 때문에 관리 감독이 거의 불가능하다는 점도 이주 가사돌봄 노동자의 보호가 어려운 이유가 되고 있다.

(1) 싱가포르[71)]

싱가포르에서 이주가사노동자의 등장은 1960년대로 거슬러 올라간다. 당시 싱가포르의 산업 구조 전환과 더불어 여성의 경제활동 참여가 증가하였고, 1970년대 이후 싱가포르 정부는 말레이시아를 중심으로 하는 이주 가사돌봄 노동자를 도입하였다. 1978년에는 태국, 스리랑카, 필리핀 출신 가사노동자로 그 대상을 확대하였는데, 1987년 2만 명 규모이던 것이 2년 만인 1989년에 5만 명으로 급속하게 증가하였다. 2021년 기준 24만 6천여 명의 이주 노동자가 싱가포르에서 가사돌봄 노동을 제공하고 있다.

싱가포르 정부가 정한 가사노동자(helper as a MDW; migrant domestic worker)의 자격 요건은 23세에서 50세까지의 여성(50세 이상인 경우에는 노동허가(working permit; WP)갱신은 60세까지만 가능)으로 싱가포르 정부가 인정한 송출국인 방글라데시, 홍콩, 인도, 인도네시아, 마카오, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 한국, 스리랑카, 대만, 태국 출신에 한한다. 이들은 최소 8년 이상의 정규 교육 과정을 수료한 자여야 한다.

싱가포르에서 이주 가사돌봄 노동자를 고용하고자 하는 자는 다음과 같은 조건을 모두 충족해야 한다(Joint Income Scheme): 싱가포르 국민

71) 싱가포르 노동부(Ministry Of Manpower) 홈페이지 내용을 중심으로 정리: https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/work-permit-for-foreign-domestic-worker

혹은 시민권자, 21세 이상, 면책 및 파산자가 아닐 것, 일정 수준 이상의 소득, 고용주로서의 책임과 관련 규정을 이해하고 수행할 정신적 능력을 가질 것. 정신 관련 불안 및 증상자는 불가. 가정 내에 돌봄이 필요한 자 혹은 가족 구성원이 있을 경우, 이주 가사돌봄 노동자를 고용할 주거 공간과 경제적 능력이 요구된다. 고용주가 이주 가사돌봄 노동자를 처음으로 고용할 경우에는 반드시 Employer Orientation Programme(EOP)를 수료해야 한다. 이주 가사돌봄 노동자가 입국하기 전에 고용주는 예치금, 건강보험, 개인상해보험 등을 패키지 또는 개별적으로 가입하는 것이 가능하지만, 발효는 이주 가사돌봄 노동자가 입국 후에 시작된다. 고용주는 또한 병원비를 부담해야 하며, 건강보험(최소 15,000달러/년 보장 규모) 및 개인상해보험(최소 보장액 6만 달러/년) 가입 의무가 있다. 이주 가사돌봄 노동자는 입국 후 2주 이내에 싱가포르 등록 의사에게 건강검진을 받아야 하며 6개월마다 갱신하여야 한다.

이주 가사돌봄 노동자의 노동허가 신청은 민간 중개기관(알선업체)를 이용한 구인구직을 통해 이루어진다. 중개기관은 구직자에게 항공료 포함 도항 및 취업에 필요한 훈련미용, 입국 초기 비용을 부담하며, 이주 가사돌봄 노동자는 고용계약 기간 동안 수익을 통해 상환하는 형태이다. 싱가포르에 이미 거주하고 있는 노동자의 경우에는 이직할 때마다 한 달치 월급을 알선료로 중개기관에 지불해야 한다. 고용주는 중개기관에 알선 수수료(대략 SGD 600~700)를 지불한다.

이주 가사돌봄 노동자가 노동허가(Working Permit, WP)를 신청 중일 경우에는 싱가포르 내 체재가 불가능하다. 고용주가 먼저 IPA(Work Permit in-principle approval) 레터를 받은 후, 예치금(security bond) SDG 5,000(가사노동자의 사후관리 및 귀환 보장)을 지불해야 입국 가능하다(말레이시아 노동자는 제외). 최초 지원자일 경우에는 도착 후 7일

이내에 SIP(Settling-in Programme)라고 하는 1일 프로그램(적응, 고용계약, 안전교육, 스트레스 관리)을 수료할 의무가 있다. 이주 가사돌봄 노동자의 모국어로 진행되는 필수안전교육이다. 교육비(SGD 75)는 고용주가 부담한다. 근무 시작 전 안전에 관한 동의서에 고용주, 중개업체, 이주가사노동자 모두가 서명해야 한다.

고용주가 노동자를 해고하거나 노동자가 이직할 경우 모두 사전 통보 의무가 있다. 고용계약서 작성은 의무가 아니라 권장사항이고, 계약 내용을 위반한 고용주에게는 이주 가사돌봄 노동자를 고용할 권리를 제한한다. 이주 가사돌봄 노동자에게는 주 1일의 유급 휴일이 의무화된다. 만약 노동자가 휴일을 원치 않을 경우 고용주는 휴일 수당(1일 치 급여)을 지급해야 한다. 휴일을 제공하지 않는 고용주는 최고 SGD 4,000의 벌금 또는 최고 6개월 징역형을 받는다. 이주 가사돌봄 노동자의 숙박 공간에는 필요한 어메니티를 구비해 두어야 하며, 환기가 되는 안전한 곳으로, 충분한 공간이 확보된 곳이어야 한다. 성인 남성 및 10대 남성과 같은 방을 사용하는 것은 금지되어 있다. 숙소 공간에 감시카메라 설치 시 사전 고지 의무가 있으며, 프라이버시 침해 위험 장소에는 설치 불가하다. 이주 가사돌봄 노동자에게는 1일 3식을 제공하며, 충분한 영양 섭취 메뉴 제공, 알러지, 종교, 신념 등에 따라야 한다고 규정하고 있다. 이밖에 고용주는 이주가사노동자의 의료 지원 및 병원비 부담 의무를 지며, 가족과의 화합을 위한 커뮤니케이션, 안전 규정 준수 등의 의무를 진다.

체류관리는 비교적 엄격하다. 고용주가 불법으로 이주 가사돌봄 노동자를 고용하는 경우에는 최대 SDG 10,000 벌금과 함께 이후 가사노동자 고용이 불허된다. 고용주는 SDG 5,000 규모의 예치금(security bond)을 부담하는데 이는 이주 가사돌봄 노동자의 사후관리 및 귀환을 보장하기 위함이다. 취업 허가 없이 일하는 이주 가사돌봄 노동자의 경우에는

SDG 5,000-30,000의 벌금 또는/함께 1년 구금형을 받는다. 이주 가사돌봄 노동자는 취업허가기간 만료 2주 전에 싱가포르에서 출국해야 한다.

싱가포르의 이주 가사돌봄 노동자 제도의 가장 큰 문제로 지적되고 있는 것은 최저임금제도의 부재이다. 이주 가사돌봄 노동자의 임금은 시장에서 결정되는데 대략 SGD 300-650 수준이다. 싱가포르의 이주 가사돌봄 노동자의 임금은 출신 및 사용언어에 따라 차별적으로 책정된다. 필리핀 정부는 자국민 출신의 가사노동자에게 500달러 이상을, 인도네시아 정부는 최소 550달러를 지급할 것을 요구하고 있다.

(2) 홍콩[72]

홍콩은 싱가포르와 비슷한 시기에 이주 가사돌봄 노동자를 받아들인 역사를 가지고 있다. 1960년대 이후 홍콩의 경제 성장과 여성의 사회진출 확대로 인해 당시 '아마(阿媽)'라 불리던 중국계 중년여성들이 시간단위로 가사노동 및 베이비시터 업무를 전문적으로 수행하고 있었다. 1973년 홍콩 정부는 가사돌봄 노동자로서 외국인을 정식으로 도입하였다. 1996년 164,229명의 이주 가사돌봄 노동자 중 82%가 필리핀인이었는데, 2013년에는 320,988명의 이주 가사돌봄 노동자 중 필리핀인이 51%, 인도네시아인이 46%로 대부분을 차지하고 있었다. 2019년 코로나 직전 40만 명 이상 종사하는 것으로 집계되었고 현재 약 39만 명으로

72) 홍콩정부 이민국 홈페이지: https://www.immd.gov.hk/eng/faq/foreign-domestic-helpers.html#general; 가이드북: https://www.immd.gov.hk/pdforms/ID(E)969.pdf; 노동부 지침 안내서: https://www.fdh.labour.gov.hk/res/pdf/FDHguideEnglish.pdf 에서 정리

추정된다.

홍콩에서 이주 가사돌봄 노동자를 고용하기 위해서는 HKD 15,000 이상의 가계 소득을 가진 고용주로, 적절한 숙박시설과 프라이버시 공간을 보장할 수 있는 능력이 입증되어야 한다. 고용주는 먼저 신청서(Application for Employment of Domestic Helper from Abroad: ID 988B)를 작성, 제출해야 한다. 고용계약이 이루어지면 입국관리국장이 지정한 바에 의거, 표준계약서(ID407)를 작성해야 한다.[73] 표준계약서에는 홍콩정부가 정한 최저 임금(Minimum Allowable Wage; MAW)을 보장할 것이 명시되어 있다. 고용주는 초기비용, 수수료, 건강검진, 의료비 등을 부담할 의무가 있다. 2013년 10월 1일 자로 보증금(levy) 제도는 폐지했으나 기존 미납자에 대해서는 고용을 제한하고 있다. 임금체불이 발생한 경우 고용주는 최대 HKD 350,000의 벌금 또는 3년 징역형에 처해진다.

홍콩에서 일하는 이주 가사돌봄 노동자(as a FDH: Foreign Domestic Helpers)는 비자서류(Visa/Extension of Stay Application Form for Domestic Helper from Abroad: ID 988A)를 작성, 제출해야 한다. 2022년 10월 1일 이후 법정 최저임금은 월 HKD 4,730(한화 약 80만원)이고 여기에 식비와 침실이 별도로 제공된다. 풀타임 입주 노동의 경우 파트타임 및 겸업, 복수 고용주에게 노동을 제공하는 것이 금지된다. 이는 이주 가사돌봄 노동자 보호 및 로컬(비이주민) 노동자의 노동시장 보장의 일환이다.

고용주가 정한 급여일로부터 1달 이내 미지급할 경우 사전 고지 없이 계약 종료가 가능하다. 근속일에 따른 유급 휴가는 7일~14일 보장되며,

73) 양식 https://www.immd.gov.hk/eng/forms/forms/id407.html; "he/she is a bona fide resident in Hong Kong and the bona fides of him/her and the prospective helper are not in doubt."

출산휴가(출산 휴가 직전 40주 이상 연속해서 고용 유지, 임신사실확인서(진단서) 제출) 또한 법적으로 보장된다. 출산휴가는 유급휴가이므로 4/5에 해당하는 임금을 고용주가 지급하도록 되어 있다. 출산 휴가는 14주간 가능하다. 남성노동자의 경우에는 5일간 휴가가 주어지는데, 출산예정일 3개월 이전에 고지해야 한다. 이주 가사돌봄 노동자의 정주 및 가족 동반은 허용되지 않으며, 고용 계약 종료 후 2주 이내에 홍콩으로부터 출국해야 한다. 이주 가사돌봄 노동자는 노동조합에 가입할 권리가 보장된다.

홍콩의 이주 가사돌봄 노동 제도의 경우, 아동과 관련한 문제가 종종 발생한다. 아동 돌봄을 이주 가사돌봄 노동자에게 과도하게 의존하는 경우가 많으며, 때로는 교육 및 보육 자격/경험이 없는 노동자와의 갈등을 빚는 경우도 많다. 이주 가사돌봄 노동자들은 높은 중개수수료로 인해 금전 문제를 겪고 있을 가능성이 높다. 이는 범죄 및 불법행위로 연결되는데, 최근에는 인터넷 사이트를 이용한 매매춘 또한 증가하고 있다고 보고되고 있다. 이주 가사돌봄 노동자에 대한 학대 문제 또한 심각한 사회문제가 되고 있다. 임금 미지급, 폭력, 매일 장시간 노동, 외부와의 연락 차단 등 고용주에 의한 폭력 및 학대 문제로 최소한 1/4의 고용주가 법률을 위반하고 있다고 보고되고 있다.

영주권 차별 문제 또한 이주 가사돌봄 노동자가 처한 불이익이다. 홍콩은 자국에서 연속해서 7년 이상 거주하고 있는 비중국 국적자에게 영주권 신청할 권리를 부여하고 있으나, 가사돌봄 노동자로 체류하고 있는 외국인에 대해서는 해당 권리를 인정하지 않고 있기 때문이다. 홍콩 최고재판소는 그 이유에 대해 “외국인가사노동자가 모두 영주권을 획득할 경우, 홍콩정부의 재정지출이 증가할 뿐만 아니라, 홍콩의 인구 및 민족 구성에도 큰 변화가 있을 것으로 예상되기 때문”(홍콩최고재판소, 2013

년 판결)이라고 하였다. 이는 명백하게 국가에 의해 수행되는 제도화된 인권침해라 할 수 있다.

(3) 일본: 외국인가사지원인재 도입 제도

일본에서의 재생산 노동의 국제분업은 1980년대 흥행비자 및 국제결혼을 통한 이주여성의 유입으로 거슬러 올라간다. 가사돌봄 노동자의 필요성이 본격적으로 제기된 것은 1990년대 들어서 돌봄 분야의 노동력 부족 현상이 가시화되면서이다. 당시 일본 정부는 전문 기술 분야의 노동자는 적극적으로 유치하지만, 단순노동자의 도입은 '국민의 합의' 이래 신중하게 대응해야 한다는 입장을 표명하고 있었다. 2002년 후생노동성은 〈외국인 고용 문제 연구회 보고서〉에서 '고도 인재 획득'과 '노동력 부족 대응', 그리고 '국제 사회에의 기여'를 목적으로 내세우며 이주 돌봄 노동자를 도입할 것을 가시화하였다. 당시 돌봄노동에 대한 수요는 고령화의 진전과 노동인구 감소에 따른 필연적인 현상이었다. 몇 차례의 출입국관리기본계획 정비와 돌봄 노동 시장에 대한 수요 조사 등을 거쳐 2008년 경제연대협정(EPA)에 근거한 개호복지사(한국의 요양보호사와 유사한 업무 수행), 간호사 후보생 교육 및 도입을 본격화하였다.

2013년 〈국가전략특별구역법〉(2013.12.13. 법률 제107호)을 통해 특구 내 규제를 완화하는 기반을 만들었다. 이에 따라 외국인 외교관 등에 한정된 가사노동자를 확대 고용할 것을 명시하였는데, 여기서 가사노동자의 체류자격은 '특정활동'의 '가사사용인'이다. 이듬해인 2014년 〈일본재흥전략 2014 개정〉 보고서에 '일본인 여성의 활약을 위해 가사노동과 개호분야에 외국인 인재를 활용할 것'을 제안하고 있다. 즉 심각한 노동력

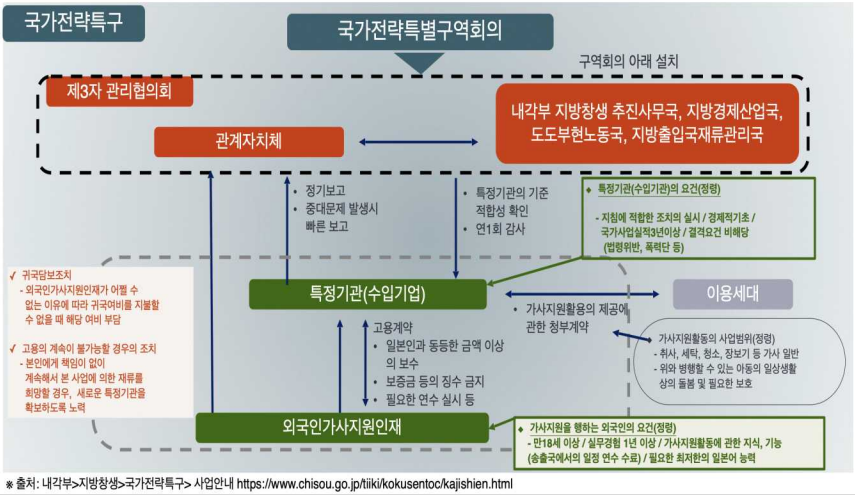
부족 문제에 직면하여 일본의 경제성장을 위해 잠재노동력으로서의 여성의 경제활동 확대하는 것을 우선해야 한다는 것이다. 즉, 이주 노동자의 도입과 고용은 가사돌봄을 이유로 노동시장에 진출하지 못하고 있는 일본인 여성들에게 경제활동 참여를 독려하기 위한 방안으로 제시되었다. 예를 들어 342만 명의 여성이 노동시장으로 나가면 7조 엔(GDP의 1.5%)의 근로수입이 증가할 것으로 추산하였다. 2015년에는 〈국가전략특구 가사지원 외국인 도입사업에 따른 특정기관에 관한 지침〉(2015. 9. 9. 내각총리대신결정)을 통해 이주 돌봄노동자들이 고용계약에 따른 노동자로서의 권리를 보장 받을 것, 중간착취 등의 문제가 발생하지 않도록 할 것 등을 명시하였다.[74]

일련의 합의와 지침이 만들어진 후 국가가 지정하는 특구를 시작으로 이주 가사돌봄 노동자를 채용하는 사업이 시작되었다. '외국인가사지원인재 도입제도'가 시작된 것이다. 이 외국인 가사지원인재 도입 제도에서 규정하고 있는 가사돌봄서비스는 취사, 세탁, 청소, 장보기, 아동의 일상생활 상의 돌봄 및 필요한 보호, 앞에 언급된 사항 이외의 가정의 일상생활에 필요한 행위(재봉, 짐꾸리기, 우편 및 택배 등의 수취, 가구 정비, 정원 손질, 청소와 함께 제공되는 수선 등)가 포함되어 있다. 이 제도를 통해 일본에 입국하고자 하는 외국인은 일본의 출입국관리및난민인정법에 의거하여 신청한 날로부터 만 18세 이상으로, 가사대행 또는 보조업무에 1년 이상 실무경력을 가진 자여야 한다. 또한 가사돌봄노동을 수행

74) 이 제도의 도입을 둘러싸고 당시 시민단체, 즉 'NPO법인이주자와연대하는전국네트워크(이하 이주련)' 'NPO아시아여성자료센터' 등의 활동이 큰 역할을 했다고 평가받는다. 이 단체들은 내각부에 의견서를 제출하고 국회의원에 의한 관계부처의 질의응답을 이끌어냈으며, 해당 위원회에서 질문하는 등 이주 돌봄노동자의 도입 과정에서 문제가 될 수 있는 사안에 대해 사전 예방 차원의 활동을 전개하였다. 동시에 필리핀 정부 측의 요청 또한 일본의 이주돌봄정책에 영향을 미쳤다고 평가할 수 있다.

할 수 있는 지식과 기술을 보유하여야 하며, 업무에 지장이 없을 정도의 일본어 능력 또한 갖추어야 한다.

[그림 3-5] 외국인가사지원인재 도입제도 운영 방식



※ 출처: 내각부>지방창생>국가전략특구> 사업안내 https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/kajishien.html

- 일본 내각부 홈페이지 https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/kajishien.html에서 번역, 요약

몇 차례의 정비를 거쳐 2017년에 〈외국인가사지원인재 사업〉이 본격적으로 실시되었다. 우선 가나가와현, 오사카부, 도쿄도, 효고현 등의 대도시를 중심으로 도입하였고, 뒤이어 2018년에는 아이치현에서도 이주가사돌봄 노동자의 채용, 연수, 취업이 시작되었다. 특정기관이라고 하는 중개기관이 이주노동자를 고용하고, 서비스를 각 가정에 제공하는 방식으로 운영하는 이 제도는 이용자 수의 확보에 실패하고 코로나 팬데믹 시기 가동률이 급격하게 감소하면서 문제가 되었다. 이 제도를 도입하기 이전인 2015년에 경제산업성에서 조사를 할 당시에도 사업의 수요가 높

지 않을 것으로 전망되었다. 실제로 가사대행서비스 이용자는 1%에 지나지 않았는데, 이들 중 44%가 연수입 700만 엔 이상의 맞벌이 가구였고, 나머지는 연수입 1,500만~2,000만 엔의 고소득자가 월 4만~5만 엔 정도만을 가사대행료로 지출하는 것으로 나타났다.

사업의 실패 원인으로는 일본 사회의 특수성이 거론된다. 즉 사회보장제도에 대한 불안 심리, 자산 리스크, 임금 커브의 붕괴 등 노후에 대한 불안으로 인해 소득의 증가분을 저축하는 경향이 강한 일본 사회의 특성과 가구 내 서비스라는 심리적 저항감, 서비스의 질에 대한 불안 등이 결합하여 실제 이용자 수가 지속적으로 감소하는 결과를 낳았다. 제도 자체 또한 국가 간 협정이 아니라 현지의 양성 및 중개기관에 의존하는 사례가 많아 노동자의 안전과 인권을 보호하기 어렵고, 최대 3년간 계약이 가능하지만 보통 1년 단위의 계약에다 특별한 사유 없이 계약 갱신이 이루어지지 않는 문제도 발생하였다.

반면, 고령자 돌봄 분야에서는 지속적으로 이주노동자에 대한 수요를 확대하고 있는 상황이다. 지자체가 주도적으로 이주 돌봄노동자를 유치하거나, 유학생을 돌봄노동자로 양성하는 프로그램을 운영하는 등 고령자 돌봄을 위한 이주 돌봄노동자의 확대를 위한 체류자격 개선, 고용조건 및 자격 요건 완화, 돌봄노동자 육성 프로그램 등 다양한 방식으로 이주 돌봄노동자의 수요에 대응하고 있다.

2019년 일본 정부는 개정 출입국관리 및 난민 인정법의 시행과 함께 2019년 4월 1일 '특정기능 1호' 및 '특정기능 2호'라는 새로운 체류 자격을 신설하였다. 그동안 일본은 장기간 취업을 목적으로 하는 전문직 및 영주권 취득을 목표로 하는 노동 이민보다는 단기 체류자격으로 일하는 노동자의 비중이 높았다. 하지만 고령화 및 저출생의 심화와 함께 오랫동안 외국인기능실습생 제도를 유지하면서 단순노무직 노동시장을 채웠

던 것으로부터 관련 법령을 개정하고 새로운 체류자격을 신설하며 외국인 노동력 유치에 나선 것이다. 실제로 특정기능 개호(돌봄)의 경우, 유학생 연계 프로그램을 운영하고 있는 지자체 및 기관이 증가하고 있다.

[그림 3-6] 지역기반 특정기능 개호노동자 양성 및 지원제도

외국인 개호복지인재 유학생을 따뜻하게 맞이합니다!!

외국인개호복지인재육성협의회

대상자		유학생 지원 내용 (모두 주 28시간 이내 아르바이트 가능)			
	대상자의 내용	생활학습지원(월액)	수업료	기숙사비	기타 취득
준비학생 1년간	재류자격 '간호'를 목표로 하는 학생으로, 일본어 커뮤니케이션 능력이 N2 상당 수준에 도달하지 않은 자(지원자격 : N3자격 이상) 1년 경과해 N2 상당 수준으로 개호복지과에 입학. 단, N3 상당 이하의 경우는 특정 기능 「개호」로 취업 전환의 경우도 가능.	N2이상 38,000円 N3이하 28,000円 (포인트카드8,000円)	전액무료	일요일과 공휴일 3끼와 평일 점심만 자부담 단, 광열/수도비, 국민의료비 등은 자기부담	1. 소바제면 단위 취득(희망자)

대상자		유학생 지원 내용 (아르바이트 불가)			
	대상자의 내용	생활학습지원(월액)	수업료	기숙사비	기타 취득
개호복지 학과생 2년간	류자격 '간호'를 목표로 하는 학생으로, 일본어 커뮤니케이션 능력이 N2 상당 수준에 이르고 있는 자.(일본어능력검정시험 N2취득자 또는 본교 시험관에 의한 면접에 합격한 자) 유학생 지원 단체와의 매칭으로 '개호' 사업장에서 최소 5년 의무 근무	N2이상 106,000円 N2상당 76,000円 (포인트카드8,000円)	전액무료	일요일과 공휴일 3끼와 평일 점심만 자부담 단, 광열/수도비, 국민의료비 등은 자기부담	1.보통자동차운전면허 2.소바제면 단위 취득(희망자) 3.R-BODY 컨디셔닝

대상자		유학생 지원 내용 (아르바이트 불가)			
	대상자의 내용	생활학습지원(월액)	수업료	기숙사비	기타 취득
특정기능 「개호」 1년간	재류자격 '특정기능개호'를 목표로 하는 학생으로, 일본어 커뮤니케이션 능력이 N4또는 BJT 320점이상, N3 상당 이상을 목표로 하는 자.개호복지과 입학도 가능(지원자격 : N4자격 이상) 졸업 후 특정 기능 ' 개호 ' 로 5년 미만 근무	28,000円 (포인트카드8,000円)	전액무료	일요일과 공휴일 3끼와 평일 점심 만 자부담 단, 광열/수도비, 국민의료비 등은 자기부담	1. 소바제면 단위 취득(희망자)

일본어능력 N2 상당 이상에는 일본학생지원기구의 일본유학시험에서 200점 이상, 일본한자능력검정협회가 실시하는 BJT 비즈니스 일본어능력시험에서 400점 이상 취득한 것, 법무대신 고시 일본어교육기관에서 6개월 이상 교육을 받아 본교 시험에 합격한 것을 포함한다.

- 자료: https://qol.konicaminolta.jp/hitomeq/column/2106-03; https://blog.naver.com/ejchappy/223518050404

위 그림은 외국인 유학생 돌봄 인재 양성 프로그램을 운영하고 있는 홋카이도의 사례로, 도내 지자체인 히가시카와초東川町)가 운영하고 있는 일본어학교와 아사히카와시(旭川市) 복지전문학교가 연계된 돌봄 인재 양성을 위한 지역사회 운영 프로그램이다. 일본어학교 및 복지전문학교의 수업료 및 기숙사비 전액 면제, 생활비 지원 등의 조건으로 유학생을 모집하여 교육을 시킨다. 지원대상은 고졸 이상의 학력에 일본어 능력시험(JLPT N4) 또는 BJT 320점 이상이면 된다. 어학교 및 전문학교

수업료, 기숙사비, 생활비를 총 4년 동안 지원한다. 이 프로그램의 지원을 받은 유학생은 졸업 후 지자체 내의 개호시설에서 5년 이상 근무를 해야 한다. 이 사례는 지자체가 주도하는 실질적인 이민정책으로 평가할 수 있다.

(4) 영국

영국의 가사돌봄 업종은 노동력부족 직종 리스트에 포함된다. 연구자 등으로 구성된 정부의 자문기관인 Migration Advisory Committee (MAC)에 의해 작성 및 수정이 이루어지는데, 노동시장 수급상황 등에 관한 통계와 기업 및 업계 단체 등 관계자의 의견 청취를 통해 목록안을 작성한다. 정부는 이를 바탕으로 부족한 직종을 결정해서 발표한다. 2020년 9월, 코로나 팬데믹(Covid-19)을 계기로 목록 작성을 잠시 유보하였다가 2021년 3월에 일부 의료 및 돌봄, 교육 관련 직종이 리스트에 추가되어 현재 43개 직종이 지정되어 있다.[75]

한편, 이민 문제에 한정한 조사에서는 EU 탈퇴 이후에 EU로부터 더 많은 이주노동자를 받아들이고 싶은 직종으로 의사(47%), 간호사(45%), 간병인(35%) 등이 꼽혔다. 코로나 팬데믹 대응 과정에서 많은 외국인 의사와 간호사가 공공의료 서비스에 종사하고 있다는 보도가 국민들에게 알려지면서 국민들 사이의 인식에 영향을 미친 것으로 보인다.[76] 또한

75) 'Letter to the Migration Advisory Committee on changes to the shortage occupation list', 10 March 2021 https://www.gov.uk/government/publications/letter-to-the-migration-advisory-committee-onchanges-to-the-shortage-occupation-list/letter-to-the-migration-advisory-committee-on-changes-tothe-shortage-occupation-list-accessible-version

76) Ipsos Mori, 2021. "Attitudes Towards Immigration" https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/proportion-britons-who-want-see-immigration-reduced-falls-

가사돌봄 분야의 인력부족이 압도적으로 심화되고 있을 뿐만 아니라 이직률이 높은 점을 고려하면 임금 및 노동 조건의 개선이 필수적이라고 제안하고 있다.

영국 정부는 필수 노동자의 수용 촉진과 노동자의 권리 보호를 양립시키기 위해서 첫째, 인력 부족 직종 목록 확대를 통한 직무 수준 하향 조정 혹은 유연화, 둘째, 급여액 기준 하한 폐지, 셋째, 우수 스폰서에게 포인트 가산, 넷째, 자격증 취득 시 전 직원에 대한 생활 임금 지급 및 지급 의무화, 다섯째, 노동자에 대한 법적 권리 설명 의무화, 여섯째 감독기관의 예산과 소관 분야 확대 등을 제안하고 있다.[77] 이밖에 돌봄노동자 부족 문제를 해결하기 위해 필리핀과 간호사 협정을 맺고 있으며, 향후 의료 및 돌봄 분야의 이주노동자 고용을 점진적으로 확대해 나갈 계획을 가지고 있다.

(5) 독일

독일은 2005년 이후 노동시장을 광범위하게 개방했다. 2009년에는 체류법(Aufenthaltsgesetz)을 개정하여 약 20만 명의 '허용된 외국인(eduldete Ausländer)'들의 노동시장 접근이 확대되었다. 2013년에는 취업령을 개정하여 제3국의 고도인재 유입을 도모하고 있으며 코로나 팬데믹 사태 이후 의사, 간호사, 간병인 등의 인력을 적극적으로 수용하려는 흐름이다. 2018년 간호 돌봄 분야의 취업자 수는 약 160만 명이고 이 중 외국인의 비율은 약 11%에 달한다.

---

lowest-level-2015

77) IPPR, 2020. "Building a Post-Brexit Immigration System for the Economic Recovery"

2020년 3월 1일, '전문인재이민법(Skilled Immigration Act)'[78]이 시행됨에 따라 이날부터 12월 31일까지 총 3만 개의 비자가 발급되었다. 특히 EU 역내 출신 구직자의 채용 어려움을 증명해야 하는 '우선권 심사제도'가 폐지되었고 채용과 입국, 체류까지의 행정 절차를 간소화하였다. 우선권 심사제도는 폐지되었지만, 연방 고용청의 '자격 동등성 심사'와 '근로 조건 심사(해당 외국인이 동종 직종의 독일인 근로자와 동등한 조건으로 고용되는지 확인하는 것)'은 계속 시행되고 있다. 이주노동자에 대한 적절한 임금 지급을 보장하고 임금 덤핑을 방지하기 위해 필수적이라는 판단이 내려졌기 때문이다.

그럼에도 불구하고 돌봄 복지 분야의 인력난은 심각한데, 독일간호협의회는 2030년까지 최대 30만 명의 가사돌봄 노동자를 채울 필요가 있다고 주장한다. 독일은 역외 노동자들의 도입을 증대시키기 위해 2013년부터 '트리플 윈(Triple Win)' 전략을 추진하고 있다. 필리핀, 세르비아, 보스니아-헤르체코비나, 튀니지, 코소보, 멕시코 등과 협정을 체결하거나 가능성을 타진하며 가사돌봄 노동 수요에 대응하고 있다.[79]

독일은 유럽 국가 중 가장 먼저 가사노동자협약을 비준한 나라이다. 2018년 독일 정부는 간호사 및 가사돌봄 분야의 노동력 부족 문제를 해결하기 위해 간호 돌봄노동자의 근로조건, 특히 임금 수준을 높이는 것을 목표로 하는 '공동 케어 캠페인(Konzertierte Aktion Pflege, KAP)'[80]을 발표하였다. 특히 낮은 임금, 열악한 근무 조건, 스트레스 등으로 인

78) Fachkräfteeinwanderungsgesetz https://www.make-it-in-germany.com/de/visum/fachkraefteein wanderungsgesetz, NNA(https://europe.nna.jp/news/show/2014961) , BMI(https://www.bmi.bund. de/SharedDocs/faqs/DE/themen/migration/fachkraefteeinwanderung/faqs-fachkraefteeinwander ungsgesetz.html).

79) GIZ https://www.giz.de/en/worldwide/41533.html, BA https://www.arbeitsagentur.de/en/press/en2017-17-specialists-for-germany

80) https://www.bundesgesundheitsministerium.de/konzertierte-aktion-pflege.html

해 인력 부족문제가 심각한 노인 돌봄 분야의 문제를 해결하기 위한 캠페인으로, 독일 연방 부처인 보건부, 가족부, 노동부 간 협력을 바탕으로 간호 전문가 및 교육 협회, 돌봄 시설 및 병원, 관련 전문가, 건강 및 돌봄 모험 회사가 함께 참여하고 있다.

2021년 6월 24일, 독일 연방노동법원은 독일 노인의 집에서 일하는 외외국인 재택 돌봄노동자에 대해 대기 시간을 포함한 최저임금을 지급해야 한다는 판결을 내렸다.[81] 소송을 제기한 사람은 불가리아 출신 여성으로, 베를린에서 입주 가사돌봄 노동자로 일하며 24시간 휴일 없이 일하고 있었다. 계약상 근무 시간은 1일 6시간, 주30시간으로 월 약 950유로가 임금으로 지급되었는데, 실제 노동시간 및 이동 시간, 대기 시간을 다 포함하여 임금을 지급해야 한다는 판결이 나온 것이다. 독일에서 일하는 재택 가사돌봄 노동자의 대부분은 폴란드, 불가리아, 루마니아 등 동유럽 출신 여성으로 돌봄 대상자의 집에 24시간 거주하며 서비스를 제공하고, 2~3주 후 귀국하는 '셔틀 근무'의 형태를 취하고 있다. 이들을 파견하는 것은 외국계 중개업체이며, 소송을 제기한 불가리아 여성도 본국의 중개업체로부터 보수를 받고 있었다. 이 판결은 그동안 ILO 및 유럽의 가사노동자협약에 명시되어 있음에도 불구하고 제대로 지켜지지 않던 대기시간의 노동시간 포함 조항을 독일연방법으로 분명히 한 것이다.

간접고용, 미니잡, 개별가구 고용 방식으로 돌봄노동자를 도입하고 있는 독일에서 이주가사돌봄 노동자들은 사회적으로 고립되어 있다. 이들 대부분 지리적, 공간적으로 분산된 환경에서 노동을 제공하고 있기 때문이다 (Kabeer et al., 013). 이러한 상황은 노동조건 개선 및 노동권 확보, 그리고 조직화에의 접근을 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

81) Deutsche Welle 26.06.2021 https://www.dw.com/en/germany-top-courts-order-on-foreign-nursinghome-workers-pay-triggers-debate/a-58045991

Ⅲ. 이주 가사돌봄 노동자의 권리 보장과 조직화를 위한 노력

아시아 태평양 지역에서는 약 3,830만 명의 노동자가 가사돌봄 노동에 종사하고 있다. 이주 가사돌봄 노동자들은 성별, 직업, 이주민 신분 등의 복합 차별 요인으로 인해 취약성에 노출되어 있어 포괄적인 보호체계가 시급하다. 이들의 약 84%가 비공식 노동자이고, 이로 인해 직장에서의 재해, 질병, 노년기의 재정 불안 등 다양한 위험에 처해있다. 2023년의 ILO 보고서에 의하면, 많은 이주가사노동자들이 높은 수준의 강제 노동과 노동착취에 직면해 있으며, 장시간 저임금 일자리에 종사하고 있다. 이들은 체류자격이 불안하여 사회보장제도에서 배제되는 경우가 많다. 아세안 회원국 중 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 베트남 등 4개국만이 이주 가사돌봄 노동자에게 사회보장 혜택을 제공할 법적 자격을 부여하고 있다(ILO, 2024).

일반적으로 가사돌봄 노동자와 그들이 일하는 가정 간에는 직접적이고 양자적인 관계가 형성되어 왔다. 가사돌봄 노동자는 본질적으로 고용주에게 의존적인 관계이다. 반면 중개기관을 통한 고용 모델은 싱가포르, 말레이시아를 비롯하여 보다 많은 아시아 국가들에서 채택하고 있다. 한국의 가사근로자법은 서비스 제공 기관을 통한 비즈니스 모델을 가지고 있다. 전통적인 직업 소개소의 경우에는 대개 가사돌봄 노동자를 직접 고용하지 않고 고용주와 노동자 간의 매칭 서비스를 제공하는 수준에 머무르고 있어서 고용주의 의무가 모호한 경우가 많았다. 최근에는 디지털 플랫폼 경제가 가사노동부문으로 확장되면서 이 문제가 고용 관계는 더욱 복잡해지고 노동자들은 자신의 권리를 보장 받을 방법을 잃을 가능성

이 높아지고 있다.

가사돌봄 노동자, 이주노동자를 사회보장 시스템에 효과적으로 포섭하려면 새로운 형태의 고용 관계와 형태를 수용할 수 있는 사회적 보호망이 필요하다. 이 절에서는 이주 가사돌봄 노동자들의 권리 보장과 조직화를 위한 경험과 노력을 필리핀, 인도네시아, 미국 노동자들의 조직화 사례를 통해 살펴보고, 국제 조직인 국제가사노동자 연맹의 활동에 대해 간략하게 알아본다. 이들의 조직적 활동은 출신국 내에서의 활동, 노동력을 제공하고 있는 수용국에서의 활동, 그리고 국제 연대를 위한 활동으로 나누어 볼 수 있는데, 대부분의 조직의 특성상 활동 내용과 범위는 초국적이라고 볼 수 있을 것이다. 이 절에서는 각각의 조직의 설립 과정과 활동 내용을 중심으로 서술하였다.

1. 필리핀 가사노동자 연합[82)]

필리핀 가사노동자연합(United Domestic Workers of the Philippines, UNITED)은 필리핀 최초의 가사노동자 노동조합으로, 가사노동자 협약을 비준한 직후인 2012년에 설립되었다. 노동조합으로의 조직화 이전에는 노동교육연구 네트워크(https://learn.org.ph/)의 이니셔티브로 시작하여 가사노동자 협약 비준 캠페인을 진행하는 등 협약 비준에 큰 역할을 하였다. 2014년에는 가사노동자 단체들의 글로벌 연합체인 국제가사노동

82) https://shs.cairn.info/revue-internationale-des-etudes-du-developpement-2020-2-page-169?lang=fr

자연맹(IDWF)에 가입하였다. UNITED의 목적은 다음과 같다:

첫째, 필리핀 가사노동자들이 노동자의 권리를 주장하고 보호할 수 있도록 민주적인 전국 단위의 노동조합 조직; 둘째, 가사노동자의 유대 강화; 셋째, 가사노동자의 기술 및 지식 향상을 지원해 삶을 개선하는 데 기여; 넷째, 현지 및 이주 가사노동자의 교육.

UNITED는 가사노동자를 조직화하는 한편, 정치참여, 생계 및 사회경제적 프로그램(저축조합 등) 운영, 단체교섭 및 대화, 노동자 교육 및 트레이닝, 법률 및 법률보조 트레이닝, 젠더 프로그램 운영 등의 활동을 펼치고 있다. 풀뿌리 조직화를 이어가고 있는 UNITED는 가사노동자의 권익 보호를 위해 필리핀 사회보장 위원회 및 정부기관 등과 계속 협상하고 있다. 특히 홍콩에서 노동조합 활동 경험이 있는 필리핀 가사노동자들은 귀국 후 가사노동자의 권리 보장과 사회보장 등을 위해 정부 및 시민단체와 협력하면서 영향을 끼치고 있다. 실제로 필리핀에서 이주 가사노동자 권리의 발전은 이들에 대한 신체적, 성적 폭력, 임금 미지급, 계약 위반 및 기타 외국인 고용주, 특히 걸프 국가와 인근 아시아 국가에 의한 학대 사례의 동반 증가와 밀접한 연관이 있다.

필리핀 출신의 이주 가사노동자의 비중이 증가하고 이들이 겪는 부당함이 국제적으로 드러나면서 필리핀 정부는 새로운 법률을 제정하게 되었다. 이에 따라 '이주 노동자를 위한 마그나 카르타'로도 알려진 '공화국법(RA) 8042: 1995년 이주 노동자 및 해외 필리핀인 법'을 제정하였다. 이 법안은 최저 임금, 적절한 근로 조건, 모든 형태의 학대 방지 등 근로자의 기본권 보호를 보장할 것을 명시하고 있다. 이주 가사노동자의 최소 연령을 23세로 정하고, 월급을 400달러로 책정하여 이주 가사노동자의 노동권과 인권을 보장하기 위한 기준을 마련하였다. 또한 채용 기관을 규제하고 긴급 상황 발생 시 영사 및 외교적 지원을 제공하도록 하였

으며, 이주 가사노동자를 위한 대출 보증 기금을 설립하여 모집업자에 의한 착취를 방지하고, 보증이 없거나 불충분한 경우에도 출국 지원 및 가족 지원 대출에 대한 보증을 보장하도록 근거지였다.

필리핀 정부는 또한 여러 부처가 감독하는 이주 가사노동자를 감독하고 보호하기 위한 제도적 메커니즘을 구축하였다. 예를 들어, 법무부(DOJ)는 노동법 위반, 인신매매 방지 등 가사노동자의 노동조건 및 상태와 관련된 사건을 처리하는 국가수사국(NBI)을 두고 여성 및 아동 폭력 부서는 성인 및 아동 가사 도우미에 대한 신체적 폭력, 괴롭힘, 성적 학대 등 여성과 아동에 대한 폭력 사건을 조사한다. 사회복지개발부(DSWD)는 상담 및 치료 세션을 포함한 주거 서비스를 통해 신체 및 성 폭력, 인신매매, 아동 노동 피해자에게 직접적인 지원을 제공한다. DSWD는 전국적으로 약 65개의 보호소를 관리 감독하며, 지방 정부 단위의 사회복지 및 개발 사무소는 지역 센터에서 여성과 아동을 대상으로 보호 치료, 재활 및 교육을 제공하고 있다.

해외에서 이주가사노동자로서, 노동조합 활동 경험이 있는 가사노동자들은 필리핀 귀국 후에도 노동조합 및 각 지역의 자조조직을 통해 필리핀 국내에서 정치사회적 영향을 끼치고 있다고 하겠다.

2. 인도네시아

인도네시아는 필리핀 다음으로 전 세계에서 가사돌봄 노동자를 내보내고 있는 최대 규모의 이주 가사돌봄 노동자 송출국이다. 인도네시아 노

동자들은 싱가포르 및 홍콩 등 인근 아시아 국가에서도 필리핀과 함께 가장 많은 비중을 차지하고 있어 국제사회의 관심이 높다.[83)]

홍콩에서 활동하는 인도네시아 이주노동자 노동조합(The Indonesian Migrant Workers Union, 이하 IMWU, Hongkong)는 1999년 홍콩 노동조합 등록소(RTU)에 등록된 최초의 인도네시아 이주 가사노동자 노동조합이다. IMWU는 이주노동자에 대한 교육, 훈련, 애드보커시 및 캠페인 활동, 문화 활동, 법률 보조 서비스, 쉼터 소개 및 연대 프로그램을 통해 인도네시아 출신의 이주 가사돌봄 노동자들의 권리 보장 및 역량 강화 활동을 펼치고 있는 조직이다.

지난 2022년 1월, 인도네시아 이주노동자 노동조합(IMWU)은 '중개업자 수수료 과다 청구 불법 징수에 관한 이주 페미니스트 참여 행동 연구(Feminist Participatory Action Research, FPAR)' 결과를 발표하였다.[84)] IMWU는 2020년 3월부터 2020년 12월까지 법률가 그룹, 포커스 그룹 토론, 인터뷰 및 관찰을 통해 사례를 수집하고 자료를 정리하였다. 중개업체에 의한 피해 경험을 공유한 이주 가사돌봄 노동자들은 과도한 출국 비용, 훈련소에서의 학대, 예를 들어 강제 피임 주사, 알 수 없는 서류에 서명, 신분증 압수 등의 부당 경험을 당했다. 미성년자이거나 건강 문제로 인해 해외에서 일할 자격이 없는 일부 이주자의 경우, 중개업체가 이

83) ILO는 이주 가사돌봄 노동자에 대한 정기 보고서 이외에도 인도네시아 이주 가사돌봄 노동자의 이야기를 담은 책이 2009년 출간한 바 있다. 원제는 〈Brave Women: The Story of Indonesian Migrant Domestic Workers in Hongkong〉 https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/@ilo-jakarta/documents/publication/wcms_746997.pdf

84) 아시아 태평양 여성, 법률 및 개발 포럼(Asia Pacific Forum on Women, Law and Development, APWLD)이 2019년부터 2021년까지 6개국 7개 파트너 단체와 협력하여 아시아 및 태평양 지역 이주 프로그램의 일환으로 이주 FPAR을 진행하고 그 결과를 공유하였다. https://apwld.org/wp-content/uploads/2022/01/IMWU-INDONESIA-final.pdf

주 노동자가 출국할 수 있도록 서류를 조작하거나 위조한 사실도 보고되었다. 과도한 중개 수수료 및 중개업체에 의한 불법 행위는 송출국인 인도네시아와 유입국인 홍콩이라는 두 나라 간에 걸쳐 있는 문제이기 때문에 해결 방안이 매우 복잡하거나 부재한 경우가 많았다. 인터뷰에 참여한 이주 가사돌봄 노동자들은 언어의 장벽과 신분증 압수 등으로 인해 고용주 및 중개업체와 권력 불균형이 발생할 수밖에 없을 뿐만 아니라 사건을 신고하고 구제책을 찾는 데에도 많은 어려움이 있다고 증언하였다.

이 조사 결과를 토대로 IMWU는 인도네시아 정부와 홍콩 정부 각각에게 민원을 제기하고 법률 지원 및 캠페인 등의 활동을 통해 227명의 이주 가사돌봄 노동자를 구제하였다. 또한 IMWU는 인도네시아 영사관, 인도네시아 이주노동자 보호국(BP2MI), 노동부 등 인도네시아 정부 기관뿐만 아니라 홍콩을 포함한 다른 목적지 국가의 이주 가사돌봄 노동자들을 조직화하고 문제해결 캠페인에 참여하도록 만들었다. 더불어 인도네시아와 홍콩 정부가 통합된 법률 및 구제 메커니즘을 제공하여 중개 수수료 과잉 청구 및 불법적 관행을 해결할 것, 이주 가사돌봄 노동자들이 법적 보호 및 구제를 받을 권리를 인정할 것, 피해 사례의 재발 방지와 가해자에 대한 처벌을 이행할 것 등을 촉구하였다.

한편, 인도네시아 출신의 이주가사노동자 중에는 귀국 후에도 가사노동자로 일하는 경우가 있는데, 이들이 귀국 후 가사돌봄 노동자 조직화와 권리 보장 활동에 참여하고 있다. 국제가사노동자연맹(IDWF)에 가입한 '인도네시아 국내 가사노동자 네트워크(Jala PRT: Jaringan Nasional Advokasi Pekerja Rumah Tangga; 가사노동자를 지원/옹호하는 국내 네트워크)'[85]는 조합원의 약 20%가 이주가사돌봄 노동자로서 해외 취업

경험을 가지고 있다. Jala PRT는 인도네시아 국내 8개 지역에서 가사노동자 조직화를 추진하고 있으며, 자카르타 지부의 조합원 수는 5천 명이 넘는다. 이들은 중부 자바나 동부 자바의 농촌에서 도시로 나온 여성들로 대다수의 이주 가사돌봄 노동자의 상황과 마찬가지로 최저임금과 건강보험, 주 1일의 휴일을 규정한 노동법의 적용을 받지 못하는 상태에서 일하고 있다. 가사돌봄 노동자와 고용주의 계약서 서면화, 최저임금 및 상여금 적용, 법에 따른 근무시간과 휴가 취득 등을 목표로 전국에서 가사노동자들을 조직화하여 민주적 노동환경을 쟁취하는 운동을 전개하고 있다.

Jala PRT는 이주 가사돌봄 노동이 농촌 출신의 가난한 여성의 직업이라는 이미지를 탈피하고 노동자로서의 주체성을 확립하기 위해 캠페인을 전개하고 있다. 성공사례는 페이스북과 트위터 등 SNS를 통해 확산되어 조직 확대를 위한 교섭 자료가 된다. 그 이외에도 가사노동자협약과 관련한 국내 관련 법 제도에 대한 교육과 세미나를 수행하는 한편, 시위를 통해 가사노동자의 지위 향상을 호소하는 데모와 지방정부에 대한 로비를 전개하고 있다. 이밖에 가사노동자로서의 전문성 향상을 위한 요리교실과 테이블매너 교육 등 다양한 활동을 전개하는 한편, 여러 사정으로 인해 취학을 포기할 수밖에 없었던 조합원을 위한 야학을 운영하여 학교 졸업장을 따도록 지원하고 있다.

85) https://www.jstage.jst.go.jp/article/tits/24/6/24_6_20/_pdf와 https://www2.igs.ocha.ac.jp/igs-reports/2021/02/20210206/ 에서 발췌, 요약

3. 홍콩[86]

홍콩에는 약 35만 명 이상의 이주 가사돌봄 노동자와 약 1만여 명의 선주민 가사돌봄 노동자가 일하고 있다. 홍콩에서 일하는 가사돌봄 노동자는 대부분 필리핀, 인도네시아, 태국, 그리고 네팔과 인도, 스리랑카, 미얀마 등지에서 온 아시아계 이주 노동자들이다. 홍콩에는 비이주민 가사돌봄 노동자 조직뿐만 아니라 이주 가사돌봄 노동자들이 출신국별로 노동조합을 조직하여 활동하고 있는데, 여기에는 홍콩 노총의 역할이 컸다.

홍콩노총(Hong Kong Confederation of Trade Union: HKCTU)은 1990년 설립된 홍콩 내 가장 큰 노동조합으로 총 16만 명의 조합원들과 61개 노동단체가 가입해 있는 대규모 단체이다. 1989년에 설립된 아시아 이주가사노동자 노동조합(Asian Domestic Workers Union: ADWU)과 비슷하게 이주 노동자들을 강력하게 지지해 왔다. 1990년대 중반 이후부터는 아시아 이주센터(Asian Migrants Centre, AMC) 등의 지원을 통해 홍콩 내 국적별 이주가사노동자조합이 출범, 조직화되기 시작하면서 홍콩노총과 이주가사노동자조합은 보다 체계적인 연대, 지지 · 지원 관계로 발전하였다. 특히 1995년에 필리핀 이주노동자 노동조합(Filipino Migrant Workers Union, FMWU)이 설립되고 난 후 홍콩 노총의 가맹조직이 되면서 홍콩노총 내에서 이주가사노동자 관련 구체적인 활동들이 생겨나기 시작하였다. 그리고 2010년에는 홍콩 노총에 개별적으로 가맹

86) 김이선 외, 2020. 이주여성의 다양성과 정책 재구성 방향, 한국여성정책연구원; https://www.ilo.org/media/284291/download&ved=2ahUKEwjplK7Vrt-KAxXts1YBHaAFD48QFnoECCkQAQ&usg=AOvVaw03_QfMZfDg4UbX7nIjjL6e에서 요약

되어 있던 여러 국적별 이주가사노동조합과 선주민가사노동조합이 함께 모여 아시아이주가사노동자 노동조합 총연맹(Federation of Asaian Domestic Worker Union, FADWU)[87]이 출범하게 되었다.

홍콩노총은 홍콩 내 현지인들에게 가사돌봄 노동자들의 노동권 문제를 인지시키고, 이들을 설득하며, 두 집단의 올바른 관계를 확립해 나가는데 기여해 왔다. 처음에는 홍콩의 선주민 노동자와 홍콩노총 조합원들로부터 이주 가사돌봄 노동자들의 권익을 보호하는 것에 대해 항의와 비난을 받았다. 홍콩의 선주민 노동자와 홍콩노총의 조합원들 또한 이주가사노동자들의 고용주였기 때문이다. 하지만 1993년, 홍콩노총에서 홍콩 노동자가 이주 가사돌봄 노동자들의 권리 투쟁을 지지할 것인지에 대한 포럼을 실시하고, 가사돌봄 노동자들의 임금 인상을 지지하는 것에 대한 내부 논의들을 거치면서 회원들을 설득하고 노총 내부의 기준들을 확립해 나갔다. 조합원을 위한 일자리 창출 프로그램은 홍콩 노총의 역할이 잘 드러난 활동이라고 할 수 있다.

홍콩노총은 현지 조합원과 이주 가사돌봄 노동자 조합원을 모두 보유하고 있다는 특징을 활용하여 지역 사회 내에서 가사돌봄 노동자를 고용하기를 원하는 조합원과 이주가사노동자를 연계해 준다. 이때 고용주는 표준계약을 존중하고 급여 규정에 따라 계약을 작성해야 한다. 고용주에게는 정당한 방식으로 이주 가사돌봄 노동자를 고용하는 기회를 부여하고, 이주 가사돌봄 노동자에게는 좋은 임금과 괜찮은 근로조건을 보장하는 결과를 낳았다. 또한 홍콩 노총은 개별 이주노동자를 지원하기보다는 상위조직으로서 이주가사 노동자 단체를 지원하는 활동을 펼쳤는데, 지

87) FADWU는 홍콩노총 및 국제가사노동자연맹에 가맹된 아시아 가사노동자조합의 연맹체로 5개의 국적별 가사노동자조합(HKDWGU, TMWU, UNDW, ODWU, PLU: 홍콩, 태국, 중국, 필리핀, 네팔)으로 이루어져 있다.

도자 훈련, 법률 교육 등의 프로그램이 대표적이다.

홍콩노총은 지난 2021년 홍콩 국가보안법 사태 이후 해산된 상태이다. 하지만 필리핀(PLU), 네팔(UNDW), 태국(TMWU), 인도네시아(IMWU) 등 출신국별 이주가사노동자노동조합의 연맹은 독자적 활동을 이어가고 있다. 이 장에서는 앞서 인도네시아 가사노동자 노동조합(IMWU Hongkong)이외에 다른 사례를 모두 다루지 못하였기에 추후 과제로 남겨둔다.

4. 미국: 전미가사노동자연대[88)]

전미가사노동자연대(National Domestic Workers Alliance, NDWA)는 '사랑하는 사람과 집을 돌보는 필수적인 일을 하는 약 250만 명의 유모, 가사도우미, 홈케어 근로자에 대한 존중, 인정, 노동권 및 보호' 목표로 2007년에 설립되었다. 설립 이념에는 '유색인 이주 가사돌봄 노동자와 그 가족에 대한 존엄'을 명시하고 있어 미국에서 일하는 가사돌봄 노동자의 대부분이 유색인이자 이주민으로서 취약한 위치에 있음과 동시에, 삶의 유지에 반드시 필요한 필수 노동으로서의 가사돌봄 노동의 의의를 살피고 있다.

88) https://www.domesticworkers.org; https://www.ndwalabs.org/economic-january-2024에서 요약

> "매일, 가사 노동자들은 다른 모든 일을 가능하게 하는 일을 합니다. 그들은 우리 아이들을 돌보는 보모이고, 우리 집에 질서를 가져다주는 가사 청소부이고, 우리의 사랑하는 사람들이 존엄성과 독립성을 가지고 살 수 있도록 보장하는 간병인입니다. 대부분의 가사 노동자는 그들이 누구이고 무엇을 하는지 때문에 우리나라의 가장 결정적인 문제 중 일부의 중심에 앉아 있습니다. 그들은 여성입니다. 대부분 유색인종 여성, 이민자, 어머니, 저임금 근로자입니다. 그들은 우리 경제, 민주주의, 국가의 미래에 영향을 미치는 거의 모든 정책의 영향을 받습니다."

NDWA는 미국 전역에서 이주 가사돌봄 노동자의 권리를 위한 활동을 적극적으로 추진해 왔다. 뉴욕 가사노동자 권리장전(2010년 7월), 하와이 가사노동자 권리장전 (2013년 7월), 캘리포니아 가사노동자 권리장전(2013년 9월), 매사추세츠 가사노동자 권리장전(2014년 6월) 등이 그 대표적 사례이다. 'We Belong Together, Beyond Survival, and Caring Across Generations' 등 전국적인 캠페인 추진은 물론 노인, 장애인 등 사회적 약자와 이들을 돌보는 노동자의 역할이 갖는 사회적 의미를 확산하는 데 주력하고 있다.

주요 활동으로는 노조리더십 양성 프로그램 구축 및 운영과 함께, 가사돌봄 노동자에 대한 정기적인 실태조사 및 정보 공유를 통한 권리 보호이다. 풀뿔리 리더십을 중시하는 NDWA는 다른 가사돌봄 노동자에게 영감을 주고, 옹호대변활동에 전략적으로 관여하며, 여러 이슈에서 가사돌봄 노동자들의 이익을 대변할 수 있는 리더의 양성이 힘을 기울이고 있다. 지난 2011년에는 사회정의리더십(SJL, Social Justice Leadership)과 제 너레이티브 소마틱스(gs, generative somatics)의 트레이너들과 협력해 2년간의 혁신적 리더십 및 조직화 교육인 '전략-조직화-리더십(SOL, Strategy-Organizing-Leadership)' 훈련을 시작하였다. 4박 5일간의 집중 수련회로 전국의 가사노동자 리더와 조직가들이 프로그램에 지원하도

록 초대받았고, 약 60명이 참여했는데 대부분 여성이었다.

2024년부터 매 2주 간격으로 메신저 챗봇인 'La Alianza'를 통해 스페인어를 사용하는 가사 노동자를 대상으로 설문 조사를 실시하고, 그 결과를 전송한다. 설문조사에 응한 가사돌봄 노동자는 설문조사 결과와 관련한 각종 정보, 신문기사, 정책 안내, 노조 활동 등과 관련한 다양한 정보를 모국어로 받아볼 수 있다.

5. 국제가사노동자연맹[89)]

국제가사노동자연맹(International Domestic Workers Federation, IDWF)은 가사돌봄 노동자들의 글로벌 조직으로 69개국에 90개 지부를 두고 있으며, 66만 9천여 명 이상의 회원을 두고 있다. 2006년 네덜란드 노동조합연맹(FNV) 주최로 첫 번째 국제가사노동자 회의가 개최되었고, 2009년에 제네바에서 열린 국제노동회의(ILC)에서 국제가사노동자네트워크(IDWN)가 공식적으로 출범하였고, ILO 가사노동자협약을 추진하였다. IDWN은 2013년에 창립총회를 개최하였고, 이 회의에서 국제가사노동자연맹(IDWF)로 이름을 바꾸었다. 느슨하고 비공식적인 '네트워크'에서 가사노동자들의 공식적인 '연맹'으로 전환한 것이다. 한국의 전국가정관리사협회와 가사돌봄유니온도 이 조직의 회원조직이다.

2024년 10월, IDWF는 세계노동조합협의회(CGU)의 회원으로 가입하였다. 불과 몇 년 전까지만 해도 가사노동은 '진정한 노동'으로 인정받지 못했으며, 가사돌봄 노동자들 역시 진정한 노동자로 여겨지지 않았다. 그

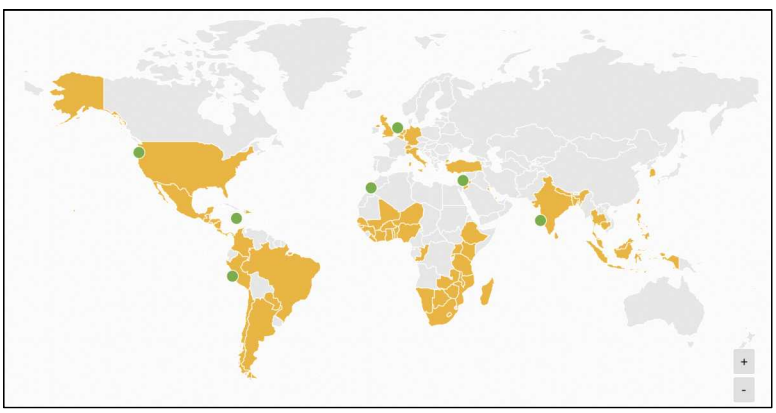
89) https://idwfed.org/about-us/

러던 것이 가사돌봄 노동자들이 조직된 노동운동의 장에서 다른 노동계급과 동등한 위치에서 목소리를 낼 수 있는 자리를 확보했다는 데 그 의의가 있다.

IDWF의 회원국은 주로 가사돌봄 노동자를 송출하는 지역이 대부분을 차지하고 있다. IDWF는 전세계에서 가사노동자들을 조직하기 위한 활동, 가사노동자 인식 개선 사업인 'My Fair Home(공정한 일터)' 캠페인 등을 추진하고 있다. 주요 활동 목표는 다음과 같다:

· 가사노동자의 조직화: 국가별, 지역별, 글로벌
· 교육 및 권리옹호활동을 통해 소속 조직 내 여성의 리더십 강화
· 노동자 조직과 가사노동자를 국가적, 국제적 노동운동과 연결
· 가사노동자의 노동조건을 개선하기 위한 효과적인 교섭 단체 메커니즘 개발 지원
· 각국에서 성평등, 인권 및 노동조합 권리를 촉진하고 정부가 국민에게 책임을 다하도록 요구
· 노동운동과의 연대 및 노동조합과 전략적 동맹과의 협력
· 불평등 심화, 노동인권 약화, 강제 이주를 유발하는 경제 및 사회 정책과 기존 권력관계에 도전.

[그림 3-7] 국제가사노동자연맹 회원국 현황 지도



- 자료: https://idwfed.org/affiliates/

Ⅵ. 소결

3장에서는 기존의 가사돌봄 노동에 대한 사회적 인식 및 가사돌봄 노동의 중요성과 위상을 제고하고, 각국의 사례를 통해 가사돌봄 노동을 둘러싼 제도적, 사회적 변화와 함께 이주 가사돌봄 노동자의 조직화를 위한 방향을 모색하는 논리적·경험적 근거를 설명하였다. 역사적으로 가사돌봄 노동의 개념화 작업은 가사돌봄 노동의 의미와 중요성을 부각시키고, 제도적 차원, 나아가 돌봄경제의 차원에서 재구조화해 온 과정이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 한국을 비롯한 많은 나라들에서 가사돌봄 노동은 사적 공간에서 이루어지는 대면 접촉과 서비스를 중심으로 이루어지고 있다는 점, 여성화 및 고령화된 그리하여 이주화가 급속도로 진행되고 있는 일자리라는 점, 전문적인 기술과 훈련을 요하는 일임에도 불구하고 적절한 보상과 대표권이 보장되지 않는다는 점에서 열악하고 취약한 일자리라고 할 수 있다.

가사돌봄 노동이 사회적 필수 노동으로서의 중요성이 높아지고 있는 상황에도 불구하고 가사돌봄 노동자에 대한 사회적 인정과 보호 장치 없이 추진되는 가사돌봄 노동의 시장화는 노동시장에서 직업적 성격을 갖게 된 가사돌봄 노동이 여전히 가정 내에서 수행되는 노동이라는 장소적 특성과 함께, 여성이 수행하는 일이라는 편견으로 인해 제대로 된 존중과 가치를 인정받지 못하고 '누구나 할 수 있는' '쉬운 일자리'로 간주되는 문제를 반영한다. 결국 가사돌봄 노동의 시장화와 이에 결합하는 방식의 이주화는 돌봄의 공공성, 즉 정부와 국가기관에 의한 책임하에 누구나 누릴 수 있는 보편적 서비스로부터 이탈하는 길임에 다름 아니다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 가장 먼저 ILO 가사노동자협약에 비준하고 결의안을 실행해 나갈 채비를 갖춰야 한다. 이를 위해서는 국내법인 가사근로자법을 포함한 관련 법령이 협약의 기준을 충족하도록 개정되어야 할 것이다. 특히 근로기준법 제11조의 가사사용인 적용 제외 규정은 최저임금이나 노동권 보장을 악화시키는 주요 원인이 되므로 반드시 개정되어야 한다. 일본에서 가사돌봄 노동자는 가사사용인의 지위를 갖는 경우가 많은데, 2015년에 과로로 사망한 사건을 계기로 기사노동자도 산재보험에 가입할 수 있도록 법 제도와 적용 대상이 바뀌었다.[90] 이러한 상황에서 비이주민 가사돌봄 노동자의 취약성, 즉 법적 예외 조항이 개선되지 않으면 이주 노동자는 더욱더 열악한 상황에 놓이게 될 것이 명확하므로 가사근로자법 및 노동 관계법의 적용 제외를 없애는 일이 시급하고도 필수적인 과제이다. 여기에 노동조합이 주도권을 잡고 관계법 개정과 함께 사회적 의제화에 나서야 할 것이다.

양질의 가사돌봄서비스는 가사돌봄 노동자가 존중받는 것으로부터 시작된다. 비공식 영역에 머물러 있는 여성의 일을 공식화하고 공공재로 인정하고 지원함으로써 가사돌봄노동의 공공성 강화를 위한 돌봄 체계 구축을 확대해 나가야 한다. 비공식 영역에 머물러 있는 한 노동실태 조사나 통계로부터 누락될 확률이 높다. 제대로 드러나지 않고 문제제기를 위한 근거자료로 보고되지 않으면 가사돌봄 노동들이 처한 취약성은 해소되기 어렵다. 가사돌봄 노동의 공식화, 공공화를 위한 노동조합의 감시 기능과 역할 또한 강화해야 할 것이다.

다음으로, 이주가사돌봄 노동자에 대한 권리 인정 및 사회보장을 확대하기 위해서는 노동조합이 주도권을 잡고 의제 설정을 해 나가야 한다. 가사노동자가 장시간 · 저임금으로 일하고, 가정 내 학대나 성폭력을 당

90) https://www.lawtimes.co.kr/news/202377

하고, 사생활 보호가 보장되지 않는 등 인권이 무시되는 상황에 처할 위험이 높다. 관련 대책을 마련해야 하는 동시에, 문제가 발생했을 때 조직적으로 대응할 수 있도록 지원해야 한다. 이를 위해서는 정당한 임금 체계 마련과 함께 고립 노동 방지를 위한 법적 체계 정비가 필요하다. 이주노동자의 가사돌봄 종사가 점진적으로 확대되는 것에 맞추어 취업비자 발급 조건 및 절차를 간소화하고 대행업체 및 브로커 문제 해결을 위한 책임 있는 구조 확립 및 지원체계 확립해야 할 것이다. 가사돌봄 노동의 의미와 역할을 축소·왜곡하는 행위, 예를 들어 '외국인 가사도우미', '가사사용인' 등의 용어 사용, 노동법의 적용 제외 상황을 만들 가능성을 차단해야 한다. 가사서비스 이용자에 대한 교육 및 인식 개선을 통해 성역할분업이나 가사노동의 여성화가 고착화되지 않도록 양성평등 사회 구축하는 데 노동조합이 주도적으로 나서야 한다.

마지막으로 돌봄레짐을 구체화해야 한다. 가사돌봄 노동은 가사돌봄 노동자만의 문제가 아니다. 가사돌봄 노동은 공동의 돌봄체계, 공공성이 강화된 돌봄 경제 내에서 양질의 서비스로 재현될 수 있다. 이를 위해서는 사회 전체의 일과 생활 담론과 실천을 재구조화해야 한다. 장시간 노동을 시정하고 유연근무제를 확대함으로써 새로이 변화하는 생애단계 및 가족 구성에 맞는 일-생활 균형 모델을 모색해야 한다. 돌봄이 필요한 존재, 영유아, 장애인, 고령자 등을 포괄하는 돌봄 산업, 돌봄 경제의 개혁은 사회 전반에 걸쳐 임금 및 고용환경, 근로조건 개선을 전제로 해야 가능하며, 그 기반은 성차별을 극복한 젠더 관점이 필수적이다. 남녀가 동등하게 유급노동과 무급노동을 분담할 수 있도록 비정규직을 동등하게 대우해야 한다. 잠시 머물다 떠나갈 사람, 한국사회에 필요한 노동력으로만 이주노동자를 대할 것이 아니라, 새로이 구축되는 돌봄 레짐의 주체로서 이주 가사돌봄 노동자를 위치화해야 할 것이다.

4장

KCTU

이주 돌봄노동 쟁점과 과제 : 전문가 심층면접 분석

남우근

Ⅰ. 면접조사 개요

1. 조사 목적 및 내용

정부와 지자체가 추진 중인 이주 돌봄노동 정책의 쟁점을 파악하고, 인구변화 등을 고려해서 이주 돌봄노동에 대한 중장기적인 사회적 과제를 도출하기 위해 전문가 면접조사를 실시했다. 사실관계 등 실태를 파악하기 위한 일반적인 면접조사와는 달리 정책에 대한 평가 및 사회적 과제를 파악하기 위한 전문가 면접조사라서 실제로는 자문의 성격을 갖는 면접조사라고 할 수 있다.

본 장에서는 면접조사를 통해 개진된 연구전문가 및 현장전문가 의견의 핵심 내용을 소개하고, 이를 뒷받침할 수 있는 자료를 제시하면서 부연설명하는 방식으로 서술했다. 본 장은 앞서 2장과 3장에서 서술한 내용을 강조하거나 보완하는 차원에서 내용을 구성했다. 질문지 구성은 다음과 같다.

[표 4-1] 면접 질문지

○ 현 정부의 이주 돌봄노동 정책 현황 및 평가 - 정부의 최근 정책 동향 - 정부 정책에 대한 평가 ○ 이주 돌봄노동 확대의 쟁점 - 한국적 맥락에서의 이주 돌봄노동이 갖는 쟁점 - 이주 돌봄노동에 대한 중장기적 전망 - 외국 사례와 함의 ○ 이주 돌봄노동 확대에 대한 사회적 과제 - 제도적 과제 - 사회정책적 과제 ○ 민주노총 등 조직노동의 대응 과제 - 사회운동 차원의 과제 -노동운동 차원의 과제

2. 조사 대상 및 방식

면접조사 대상자는 이주 돌봄노동에 대한 전문가와 관련 노동조합의 담당자로 구성했다. 전문가는 연구자 및 지원단체 활동가 등이다. 전문가 면접은 개별적으로 진행했다. 노동조합 담당자는 민주노총 미전실장 및 돌봄노동자를 조직하고 있는 민주노총 산별노조들의 간부들이다. 노동조합 담당자는 집단면접으로 진행했다.

[표 4-2] 면접대상자 리스트

구분	면접일	소속 및 직위	비고
A	11. 1.	이주여성지원단체 연구자	전문가 개별인터뷰
B	11. 4.	정책연구기관 연구자	
C	11. 4.	이주노동 연구자	
D	11. 5.	이주노동조합 활동가	
E	11. 5.	이주노동자 지원단체 대표	
F	11. 19.	가사돌봄노조 위원장	
G	11. 25.	정책연구기관 연구자	
H	11. 29.	이주여성지원단체 활동가	
가	11. 14.	서비스연맹 돌봄서비스노조 간부	노조간부 FGI
나		정보경제연맹 다같이유니온 간부	
다		민주일반연맹 공공연대노조 간부	
라		공공운수노조 간부	
마		총연맹 미조직전략조직실 간부	

Ⅱ. 면접조사 분석

1. 현 정부의 이주 돌봄노동 정책 현황 및 평가

1) 정부 정책 동향과 전망

(1) 최근 논란이 된 정책들의 이면

최근 정부기관 및 지자체, 정치인 등이 이주 돌봄노동에 대해 충분히 검토되지 않은 발언을 쏟아내고 있고, 시범사업 형태로 추진하고 있기도 하다. 한국은행의 외국인 돌봄노동자 도입 방안을 다룬 보고서(2024.3.), 대통령의 민생토론회에서의 외국인 돌봄노동자 최저임금 배제 발언(2024.4.), 저출산고령사회위원회의 이주 돌봄노동자 시범사업 발표(2024.6.1.), 서울시 가사관리사 시범사업(2024.9.) 등이 대표적인 사례이다.[91]

서울시 가사관리사 시범사업을 둘러싸고 관련 부처인 고용노동부, 법무부 그리고 서울시의 입장이 일관되지는 않다. 잘 알려져 있듯이 서울시 가사관리사 시범사업의 출발점은 오세훈 서울시장이지만 주무부처는 고용노동부이다. 최저임금보다 낮은 임금으로 외국 가사노동자를 사용하도록 하자는 취지에서 서울시가 사업을 추진했으나, 현재의 근로기준법[92], 외국인고용법[93] 등에 따라 내국인 노동자와 차별적인 임금을 적용

91) 세부적인 이주 돌봄노동 정책 경과는 2장을 참조할 것
92) 근로기준법 제6조(균등한 처우) 사용자는 근로자에 대하여 남녀의 성(性)을 이유로 차별적 대우를 하지 못하고, 국적·신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다.

할 수 없기 때문에 결국 노동법이 적용되는 고용노동부 소관 사업인 고용허가제 비자인 비전문취업(E-9) 비자를 활용했다. 고용노동부 입장에서는 애초의 사업입안자가 아니었지만 결과적으로 사업을 담당하게 되었고, 2025년 상반기까지 1,200명 규모를 목표로 사업을 확대해야 하는 과제를 떠맡게 되었다. 법무부도 서울시의 시범사업에 대해 다분히 보수적인 태도를 보이고 있다. 서울시가 법무부에 외국인 가사관리사의 월급을 최저임금 이하로 책정할 수 있게 해달라고 공식 건의를 했지만 법무부는 답변하지 않고 있다. 구체적으로는 숙련기능인력(E-7-4) 비자 대상 직종에 가사(육아)관리사 및 간병인을 신설해달라는 요구였다.[94]

이미 고용허가제 방식으로 시범사업을 시작했음에도 불구하고 여전히 최저임금 적용 제외를 요구하고 있는 서울시나, 이에 대해 명확하게 불가함을 얘기하지 않고 있는 고용노동부, 법무부의 모습으로 볼 때, 서울시의 필리핀 가사관리사 시범사업은 부처 간에 제대로 조율되지 않은 정책이라는 것을 알 수 있다. 대통령의 민생토론회 발언이 이러한 정책 혼선의 배경이 되고 있다고 볼 수 있다.

B / 지금 보면 정책의 구상은 노동부에서 안 나오고 실행만 지금 노동부에서 하고 있는 형국이라서. 필리핀 가사 관련 시범 사업부터도 그 정책의 구상이 노동부에서 나온 게 아니었고 그 실행 방안으로 E9 방식으로 해서 시범 사업한다는 거는 어쩔 수 없이 노동부에서 최소한의 기존의 외국인 고용 정책의 기틀을 유지하면서 외국인 가사노동자를 받아들이는 방식으로 그렇게 한 거라서, 결국 노동부가 주도하고 있다고 보기는 어렵지요.

93) 외국인고용법 제22조(차별 금지) 사용자는 외국인근로자라는 이유로 부당하게 차별하여 처우하여서는 아니 된다.

94) 경향신문(2024.9.4.), “외국인 가사관리사 최저임금 차등’에 거리 두는 법무부·노동부…왜?‘

G / 지금 부처별로는 약간씩 입장이 다른 걸로 알고 있는데, 어쨌든 고용노동부는 사업이 진행이 됐으니까 이 사업을 수행을 하고 확대를 해야 되는 그런 입장으로 알고 있고, 법무부는 오히려 이 부분에 대해서는 다소 보수적인 의견들도 있다고 들었습니다. 왜냐하면 당연히 출입국 관리하는 측면에서는 쉽지 않은 부분이어서 그럴 거라 생각을 하고요. 그러니까 이렇게 각각의 부처들이 각각의 입장이 있는 것으로 보이는 부분들이 있고요.

공적 돌봄서비스 중 아이돌봄사업은 여성가족부가 담당하는 사업이고, 나머지는 보건복지부가 담당하고 있다. 서울시 시범사업이 고용허가제 방식을 취하고 있어서 고용노동부가 담당부처 역할을 하고 있지만, 돌봄 분야에 이주노동자를 사용하는 것은 내용적으로 볼 때 보건복지부와 여성가족부가 담당하고 있다고 할 수 있다. 가사에서 시작된 사업이 간병, 노인돌봄으로 확대되어야 한다는 주장이 있어서 보건복지부도 이에 대해 자기 계획이 있어야 하는데 아직은 그리 적극적으로 준비하고 있지 않은 눈치이다.

G / 아무래도 보건복지부나 여성가족부 자체가 지금 서울시나 고용노동부 사업에 대해서 적극적으로 참여를 하고 있지는 않은 상황이긴 한데, 가사 쪽으로 시작을 했지만 사실은 이 부분을 대통령의 의견이나 이런 발언들이 간병 쪽으로 확대해야 된다는 의견들이 계속 있어왔습니다. 그렇다 보니까 복지부도 이거를 아예 관망하기는 좀 어려운 상황으로 보이고요. 그래서 아직까지 제가 아는 한도에서는 이 부분에 대해서 어떤 구체적인 복지부에서 정책을 고민하거나 정책을 준비하는 건 아니지만 어쨌든 간병 분야로 계속 좀 확대해야 한다는 압박을 받고 있는 것으로 알고 있고 그에 대해서 이제 연구라든가 이런 차원에서는 고민들이 이루어지고 있는 것으로 알고 있습니다.

특히 장기요양 등 이미 제도화되어 있는 노인돌봄서비스의 경우는 서울시 가사관리사 시범사업처럼 외국인력을 도입하기는 어렵다. 요양보호사 자격제도, 보수교육 등 교육훈련체계, 보건복지부 고시(요양급여산정고시)를 통한 인건비 지출 비율 등 임금체계가 있기 때문에 검토해야 할 사항이 여러 가지이다. 보건복지부는 「3차 장기요양 기본계획」(2023~2027)을 통해서 요양보호사 공급이 2027년에는 7.5만 명 부족할 것으로 예상하고 있고, 이에 대한 대책 중 하나로 보건복지 관련 학과 외국인 졸업생(D-10)에 한해서 요양보호사 교육을 허용하는 등 국내 거주 외국인력 등 활용방안을 검토하겠다고 밝힌 바 있다. 하지만 사업을 추진하는 속도가 빨라 보이지는 않는다. 실제로 3차 장기요양 기본계획을 수립할 당시 요양기관협회 등과의 간담회에서 나온 얘기가 계기가 되어서 기본계획에 외국인력 활용 부분이 포함된 것이지, 복지부가 적극적으로 추진하기 위해서 계획이 포함된 것은 아니었다는 의견이 있다. 복지부는 이제야 인력수급 전망에 대한 추계를 세밀하게 하고 있는 수준이다.

G / 아마 간병 쪽이나 노인돌봄 쪽으로 논의가 넘어오게 되면 복지부가 여러 가지로 고민이 되는 입장일 거예요. 왜냐하면 노인돌봄 쪽에서는 요양보호사 체계가 있고 어쨌든 요양보호사 양성 체계와 결국은 이 외국 인력 도입을 같이 논의할 수밖에 없는데, 여기서 정해져 있는 기존의 사회서비스 방향 자체가 직접 돌봄 인력에 대한 교육, 훈련과 그리고 임금체계라든가 고용구조에 대해서 어쨌든 기준을 가지고 있는 구조인데, 앞에서 논의했었던 것처럼 저렴한 인력 차원의 어떤 확대랑은 일치하게 합일하게 갈 수가 없는 구조입니다. 그렇기 때문에 가사도우미처럼 인력을 도입하기는 어려울 것이라고 예상은 되고요. 다만 노인돌봄의 인력 수급 문제는 분명히 있고, 이런 차원에서는 인력 양성의 대상에 외국인력이 확대될 가능성이 있다는 게 예상되는 부분이고요.

G / 이제 복지부에서는 돌봄 인력 추계 관련 연구가 진행되고 있긴 합니다. 이건 외국 인력에 초점을 맞춘 건 아니고요. 돌봄 영역의 수요와 공급 부분을 면밀하게 추계를 하게 될 것 같아요. 그래서 그런 작업을 하면서 내부적으로 확대라든가 이런 부분에 대해서 고민을 하고 있는 정도고, 관련 연구가 진행되는 정도라고 보시면 될 것 같고요.

G / 복지부에서 3차 장기요양 기본계획 수립할 때에도 외국 인력에 대한 부분이 있는데, 사실은 예를 들어 정부 부처에서 이걸 해야 된다는 부분들보다는 예를 들어서 여러 주체들이 모여서 간담회를 했을 때 일본에서도 개호 영역에 외부 인력을 도입하고 이런 제도들이 발달하고 있는데 우리도 고민해야 되는 거 아니냐 왜냐하면 인력 부족이 앞으로 너무 명백한 상황이니까 이런 의견들이 나왔던 것이고요. 복지부가 주도적으로 이걸 논의해야 된다라고 한 상황은 아니었긴 했었습니다. 지금은 좀 상황이 달라지긴 했지만, 그때 당시에도 간담회에서 외국 인력에 대해서 어쨌든 논의는 해봐야 되는 거 아니냐라는 이야기가 있었기 때문에 사실 장기요양 기본계획에 이제 좀 고민이 필요하다는 정도로만 들어가게 된 부분으로 보시면 돼요.

(2) 서울시 시범사업의 향후 전망

2024년 9월에 시작된 서울시 가사관리사 시범사업은 6개월 계획으로 진행되고 있고, 2025년 2월경에는 끝난다. 정부 계획은 시범사업 이후에 성과평가를 통해 2025년 상반기 중에 1,200명 규모로 확대해서 본사업을 하겠다는 것인데, 계획이 예정대로 진행될 것인지 의문이다.

현재 시범사업에서 일하고 있는 필리핀 가사관리사 98명은 고용허가제로 일하고 있고, 고용허가제는 기본적으로 3년 체류를 허용해주고 있다. 따라서 필리핀 가사관리사들도 3년의 체류가 보장되고 있으나, 현재처럼

가사근로자법이 적용되는 가사관리사로 계속 일하게 될지는 미지수이다.

만약 가사서비스에 외국인력을 활용하는 정책을 계속 추진하더라도 현재와 같은 고용허가제(E-9) 방식은 맞지 않다는 의견이 있다. 가사서비스는 전일제 근무가 어렵기 때문에 주로 제조업에 취업하고 있는 고용허가제와는 같지 않다는 것이다. 이주노동자 입장에서 볼 때 생활비, 체류비는 동일하게 소요되는데 일은 단시간이어서 수지가 맞지 않는다는 것이다. 이러한 문제는 사업장 이탈 등 미등록 이주노동자를 양산하는 결과를 가져올 가능성이 높다.

비상계엄과 탄핵 등 정치적 불확실성이 더해진 현재로서는 애초의 계획이 예정대로 진행될 것인지에 대해 더욱 회의적이다. 실제로 지난 12월 26일 한 언론사가 '정부, 최저임금 적용 않는 '외국 가사사용인' 도입안 철회'라는 제목의 기사를 내보냈고, 기사에는 "25일 저출산고령사회위원회(저고위) 등에 따르면 정부는 '저출생 추세 반전 대책'으로 추진해 온 외국 가사사용인 도입 방안을 철회하기로 결정했다."는 내용이 포함되어 있다.[95] 이러한 언론보도에 대해 저출산고령사회위원회는 사실무근이라는 해명자료를 내기도 했으나, 여전히 두고 볼 일이다.

연구에 참여한 전문가들도 서울시의 가사관리사 시범사업이 현재와 같은 방식으로 인원수가 확대될 거라고는 예상하지 않는다. 서울시가 애초에 하고 싶어 했던 최저임금 미만의 이주노동자 활용과는 다르고, 또한 노동자 입장에서도 다른 고용허가제 E-9 노동자들과 비교할 때 노동조건이 열악하기 때문이다. 결국 비자 전환 등 다른 대책이 만들어지지 않는다면 서울시의 시범사업은 1,200명 본사업으로 확대되기보다는 단명할 가능성이 높아 보인다.

95) 이데일리(2024.12.26.), '정부, 최저임금 적용 않는 '외국 가사사용인' 도입안 철회'

E / 필리핀 정부가 한국 정부랑 협정을 체결한 이유는 이게 7개월짜리 파일럿 프로그램이고, 최저임금이 적용된다고 했기 때문인데 일단 들어와서 보니까 노동자들이 되게 놀랐다. 서울시장이 계속 임금을 최저임금보다 낮춰야 된다고 얘기를 해서. 그래서 입국 1개월 뒤에 필리핀 정부에서 서울시는 우리가 맺은 협정을 준수해야 된다는 입장을 냈다고 합니다. (중략) 필리핀 대사관의 노무관 말로는 이 프로그램이 만약에 지속이 안 된다면 이 노동자들을 어쨌든 고용 연장을 해준다고 했으니까 호텔이나 레스토랑 같은 데서 일 시키지 않겠냐라고 했지만 노무관은. 어쨌든 이 프로그램은 계속될 것 같다.

F / E-9 비자로는 확대 안 될 것 같아요. 이미 뜨거운 맛을 봤거든. 얘기했듯이 (외국의) 입주와 월급이 결합된 일반적인 형태와 달리 우리나라처럼 통금, 파트타임 형태는 E-9 비자의 공장 8시간 근무 방식과 너무 안 맞아요. 그러니까 일하는 분은 소득을 그만큼 못 줄이는 거고 그렇기 때문에 저는 E-9으로 확대하는 거는 분명히 한계가 있다고 봅니다.

저출산고령사회위원회와 관계부처 합동으로 발표한 저출산 대책(2024.6.19.)에 따르면, 가사서비스에 이주노동을 확대하는 사업(서울시 시범사업 100명 → 본사업 1,200명)과는 다른 차원에서 외국인 유학생(D-2), 외국인근로자의 배우자(F-3) 등에 가사돌봄 활동을 허용하는 시범사업(5,000명)을 실시한 후에 확대를 검토하겠다는 계획이 있다. 담당부처는 법무부와 고용노동부이다.

이 계획은 아직 시작도 하지 않고 있다. 5천 명이라는 대규모의 시범사업을 실시하는 것에 대해 정부로부터 여러 얘기가 나올 법한데 아직 알려진 내용은 없다. 면접참여자의 전언으로는, 고용노동부에 물어보니 자신들은 잘 모르고 법무부에서 계획을 검토하고 있는데, 법무부도 어려

워한다는 것이다. 법률이 적용되지 않는 비공식부문인 '가사사용인' 방식으로 가사돌봄 활동을 '법적으로' 허용한다는 것이 그 자체가 법논리적으로도 모순되는 점이 있어서 사업추진 전망은 회의적이다. 면접참여자는 정부가 어떤 식으로든 추진할 것으로 예상하고 있으나, 대통령 탄핵소추 등 최근 변화된 정치정세를 미루어볼 때 쉽지 않을 것으로 예상된다.

> F / 지금 정부는 그대로 밀고 나갈 것 같고 지금 들어온 (필리핀 가사관리사)분들은 6개월 끝나도 3년 비자를 준다고 그랬잖아요. 그래서 노동부에 물어봤었어요. 그랬더니 이 분야로 다시 할 것 같진 않다. 그건 모르겠다. 본인들은. (중략) 일단 확실한 거는 3년 비자를 주겠다고 하는데, 여러 논란을 무마하는 차원이죠. 그래서 그다음 너희가 얘기한 가구 내 고용을 해서 가사사용인 그 부분은 올해 원래 9월에 시범 사업이 계획돼 있었어요. 그거 내년에 5천 명 사업은 어떻게 됐냐 했더니 노동부는 모른다, 그 이유는 법무부가 알아서 한다고. 그래서 그게 말이 되냐 어떻게 노동부가 모를 수가 있냐고 물으니, 법무부가 지금 준비를 하는데 어려워하는 것 같더라는 답입니다. 사회적으로 무리가 되니까요. 그래서 본인들은 그쪽에서 협력 요청이 와야지 얘기를 할 수 있다 그런 정도였고요. 전체적으로는 오세훈, 윤석열 등이 몰아붙이고 있으니까 저는 그대로 진행이 될 것 같아요.

서울시가 법무부에 E-7 비자 적용을 검토해달라고 요청했으나, 이 역시 가구 내 고용 방식에는 맞지 않는다는 지적이 있다. E-7 비자도 고용계약을 전제로 발급되는 것이어서 한 가정이 한명의 이주노동자와 일정기간 고용계약을 체결하는 것이 아닌 한 가구 내 고용 방식에 맞지 않는 비자라는 것이다. 또한 가구 내 고용에 적용할 수 있는 어떤 비자를 활용하든 가사노동시장에 형성되어 있는 시장임금 수준을 고려할 때 서울시나 정부가 기대하는 저임금의 서비스 제공은 현실적으로 불가능하다는

지적이다.

D / 가사사용인으로 하자면 서울시가 법무부에 건의하였듯 E-7 비자가 발급이 되어야 하는데 E-7비자 역시 다른 E계열 비자와 마찬가지로 고용계약을 전제로 해서 발급이 되는 것입니다. 따라서 이는 개별가구와 파트타임으로 여러 건 일하게 되는 가사사용인 업무에 해당하기 어려운 비자입니다. 다른 방식으로는, 유학생(D-2), 외국인근로자의 배우자(F-3)에게 '체류자격 외 취업활동 허용' 방식으로 가사사용인 취업을 허용할 수 있을 것이나, 그렇게 하더라도 최저임금에 한참 못미치는 임금을 받는 것을 강제할 수는 없을 것입니다. 현재 가사노동시장에서 비공식부문이라 하더라도 최저임금 이상으로 시급이나 시장임금이 형성되어 있는 상황에서, 유학생 및 외국인근로자의 배우자들에게만 최저임금 미달 임금을 적용하라는 강제책을 동원하는 것 자체가 차별, 위법행위가 될 것이기 때문입니다. 그리고 어떻게해서든 최저임금 미만으로 유도하더라도 그 임금을 받고 유학생과 외국인근로자 배우자들이 가사사용인으로 일할 것이라는 보장도 없습니다. 즉 체류자격 외 취업활동을 허용하더라도 그들이 일을 실제로 하리라고 볼 수 없지요. 따라서 E-7이든 체류자격 외 취업활동 허용이든 현실적으로 실행하기 어려운 방식이라고 봐야 할 것입니다.

2) 정부 이주 돌봄노동 정책에 대한 평가

(1) 돌봄철학의 부재, 돌봄의 특성을 고려하지 않은 정책

제대로 검토되지 않은 정책 추진에 대해 연구참여자들은 한목소리로 비판적 평가를 하고 있다. 우선적으로 정책을 추진하는 입안자들이 돌봄에 대한 이해와 철학이 없이 단지 경제적 요인으로만 접근하고 있다는 것이다. 돌봄의 중요성, 돌봄노동의 열악함을 외면한 채 값싼 외국인력에만 기대려는 정부 태도가 우선적으로 문제라는 것이다. 이러한 정부의

모습은 돌봄철학이 부재하기 때문에 나타난 현상이라는 진단이다. 특히 돌봄의 경험이 거의 없는 남성들이 정책결정자 역할을 수행하고 있는 구조가 문제이다.

H / 돌봄 문제를 정말 해결하려는 국가 의지가 있는가라는 의심이 좀 많이 들었어요. 돌봄은 사실은 우리한테 너무 필요한 부분인데 여성노동으로 상정되는 돌봄이 굉장히 저임금으로 평가 절하되고 있는 부분들, 그리고 이주민이면 더 열악한 처우라도 그걸 수용할 거라는 안일한 생각, 차별적인 시선의 문제. 그런데도 공적으로 그것이 계속 공론화를 만들어가는 과정 그것이 2022년, 2023년, 지금 2024년을 다 지나는 지금까지도 계속 반복적으로 이루어지고 있다는 것은 국가의 돌봄 정책에 대한, 사실은 철학이 없다, 모두를 위한 돌봄 그리고 안전한 돌봄에 대한 미래의 그림이 없다. 지금 그냥 당장 저임금으로 해결할 수 있다고 보는 근시안적이고 성인종 차별적인 정책에 불과하다라는 생각이 들어요.

B / 그 문제의 근원에는 이 정책을 논의하는 사람들이 다 개저씨들이라는 거, 이게 진짜 큰 것 같아요. 그러니까 이 얘기하는 사람 중에 여성 정치인이 없잖아요. 그러니까 애도 안 키워보고 집 안 청소도 안 해본 개저씨들이. 지금 그러니까 애 돌보는 게 뭐가 그렇게 중요해, 집 청소하는 게 뭐가 그렇게 중요해, 최저임금만 주면 되지라는 그런 생각들이 깔려 있는 데서 이렇게 나오는 거거든요. 그리고 이게 돌봄 그러니까 전일제로 쓰면 얼마든 비싸다는 얘기를 하는데 이 말도 안 되는... 일대일 서비스잖아요. 일대일 서비스는 비쌀 수밖에 없는 건데요. 그러니까 지금 돌봄도 시설에 가면 좀 싸고 개인으로 받으면 비싼 거잖아요.

돌봄철학의 부재, 현실성 없는 경제적 타산만 난무하는 정책 난맥상은 2024년 3월 한국은행 보고서[96]에서도 여실히 드러나고 있다. 한국은행 보고서에서는 돌봄 분야에 외국인 노동자를 활용하기 위해서 두 가지 방식을 제안하고 있는데, 첫째, 개별가구가 직접 고용하는 방식, 둘째, 고용허가제를 활용하면서 돌봄서비스업에 대해 최저임금을 차등 적용하는 방식이다.

한국은행 보고서는 돌봄서비스업 최저임금 차등적용을 주장하기 위한 근거를 다음과 같이 노골적으로 제시하고 있다. "저생산성 부문에 내국인 노동력이 몰리는 것은 경제 전체의 자원 배분 측면에서도 효율적이라고 하기 어렵다."(한국은행 보고서 11쪽), "타 산업에 비해 돌봄서비스 부문의 생산성이 매우 낮다는 점을 감안할 때, 이를 반영한 최저임금 차등적용은 중장기적으로 가격 왜곡을 줄이고 경제 전체의 효율성을 높이는 등 긍정적인 결과로 이어질 수 있다."(한국은행 보고서 17쪽)

표현의 군더더기를 빼면 한국은행 보고서의 주장은 다음과 같다. "생산성이 낮은 돌봄서비스 노동자에게 굳이 최저임금을 적용할 필요가 있는가? 최저임금보다 낮은 임금을 지급해서 국가경제의 효율성을 높이자." 한국은행의 언표에 의하면, 돌봄노동자는 일은 못 하면서 높은 임금(비록 최저임금일지라도)을 받음으로써 국가경제의 효율성을 저해하는 존재로 전락하게 된다.[97]

G / 저는 이게 너무 쉬운 방식으로 외국 인력을 되게 저렴하게 쓰겠다라는 방식, 고민 자체가 저는 너무 안 맞는 거죠. 지금 현실이랑. 그리고

96) 한국은행 고용분석팀, '돌봄서비스 인력난 및 비용 부담 완화 방안'(2024.3.5.)
97) 한국은행 보고서에 대한 비판적 검토는 남우근(2024), '돌봄서비스업 외국인력 도입 논의 비판 – 한국은행 보고서를 중심으로', 민주노동연구원 이슈페이퍼, 2024. 4.29.을 참고할 것.

만약에 정말로 정부가 어떤 합의를 하지 않고 정말 낮은 임금의 인력을 확대하겠다는 방식으로 만약에 제도를 방향을 갖는다면 당연히 그 부분은 기존의 돌봄노동시장에 악영향을 미칠 거고 서비스 질에도 악영향을 미칠 거고, 그리고 나름대로 한국이 돌봄노동에 대해서 가치를 계속 부여해 오면서, 물론 여전히 최저임금의 노동이긴 합니다만 그렇게 해서 계속해서 좀 탈가족화되고 하는 방식으로 발전해 왔는데 이러한 모든 부분들이 더 이제 돌봄노동에 대한 가치가 절하되는 방식으로 될 거라는 부분이고 그리고 또한 이 방식이 과연 지속 가능한가라는 고민입니다.

(2) 돌봄의 사회화, 공식화에 역행하는 돌봄의 개인책임화

최근 정부의 이주 돌봄노동 정책은 돌봄의 사회화와 공공성 강화, 비공식돌봄 부문의 공식화라는 기존 정책 흐름과 상반되는 사업이다. 돌봄의 사회화라는 세계적 흐름은 말할 것도 없고, 2021년 가사근로자법 제정, 2024년 요양병원 간병서비스의 급여화 시범사업 등 비공식 돌봄부문을 공식부문화하기 위한 정부의 정책 흐름에도 역행하고 있다. 특히 최저임금 적용을 회피하기 위해 가구 내 고용 방식을 운운하는 것은 돌봄의 사회화와 함께 추진되고 있는 공식화, 제도화 흐름과 달리 돌봄의 개인책임화로 역행하는 문제를 담고 있다. 시대착오적인 접근이라고 할 수 있다.

C / 돌봄서비스와 관련된 것과 이민정책과 관련된 부분과 그다음에 이제 젠더 평등, 성평등과 관련된 정책들의 기존의 기조들을 역행하는 흐름이라는 것이 저를 포함한 다수의 의견인 것 같아요. ‘갑자기 왜?’라는 거죠. 기존에 가고 있던 방식이 있는데, 그러니까 돌봄의 사회화를 확대해 나가자는 흐름이 있고 비공식 돌봄을 어쨌든 2022년에 가사근로자법이 시행되면서,

비공식 돌봄을 나름 축소해 나가자는 흐름도 있었고, 이게 규범화됐던 거잖아요. 그다음에 이제 어찌 됐든 간에 너무 많은 민간 영역에 돌봄서비스가 있는 거니까 그리고 이제 질을 높이는 방식이라든가 그리고 돌봄 제공자도 전문성을 강화하고 이런 게 지금 전 세계적인 흐름이고, 한국도 어느 정도 쫓아갔던 흐름이고, 노동 여건도 좀 개선하자는 흐름들을 다 역행하는 방식의 선택인 거죠.

(3) 중층적 차별로 인해 미등록을 부추기는 정책

정부가 돌봄 일자리에 이주노동자를 활용하는 정책을 추진하면서 첫 번째로 드는 이유가 돌봄 일자리에 내국인이 부족하다는 것이다. 돌봄 일자리에 인력을 구하기 어려운 이유는 일자리가 열악하기 때문이다. 임금이 최저임금 시급에 맞춰져 있을 뿐만 아니라 요양원 등 시설에서 제공하는 서비스를 제외하면 전일제 근무가 아니라서 월수입이 낮을 수밖에 없다. 내국인에게는 임금이 열악한 일자리지만 외국인에게는 괜찮은 일자리가 될 수 있다는 것이 정부, 서울시 등 정책입안자들의 시각인데, 이러한 일자리에 이주노동자를 사용한다는 것은 결과적으로 다른 일자리로 이탈하는 미등록 이주노동자를 양산하게 될 것이다.

돌봄 일자리에 대한 개선이 없으면 내국인만이 아니라 이주노동자에게도 나쁜 일자리일 수밖에 없고, 결과적으로 이주노동자가 돌봄서비스 분야로 입국했더라도 타 직종으로 이전할 가능성이 높다. 서울시 시범사업에서 필리핀 노동자 100명 중 2명이 사업장을 이탈한 것이 그 사례이다.

B / 여기서 중요한 게 내국인이 안 온다 하더라도 외국인이 들어왔을 때 여기를 떠나지 않도록 할 수 있는 게 무엇이 있을까를 고민해야 되는데 그걸 안 하고 있는 게 가장 큰 문제 같거든요. 지금 우리 제조업에

도 그러니까 농업, 어업, 제조업 이렇게 들어와도 '내가 농업으로 들어가도 제조업 가면 오버타임 수당도 준대' 막 이러면서 옮기고 싶어 하는 그런 게 있는 것처럼 돌봄 영역에 외국인이 들어왔다가 또 다른 직종으로 빠질 수도 있고 하니 여기에 계속 머물 수 있게 하는 그런 게 필요한데 (중략) 내국인이든 외국인이든 그 일자리에서 오랫동안 일할 수 있는 시스템을 만들어야지 내국인이 떠나니까 외국인으로 채우면 된다는 그 마인드로는 지금 시대에서 선택받지 못할 것이다. 그러니까 인도네시아, 필리핀, 베트남 사람들이 자기는 어디 가면 돈을 많이 벌 수 있을지, 제대로 대우를 받을 수 있을지를 생각하지, 그냥 그냥 아무 생각 없이 오지는 않는 것 같거든요.

H / 내가 오늘 여기서 일하다 여기 너무 박하다 내지는 음식도 안 준다. 그만두면 되잖아. 다른 데 가는 게 내가 체류 불안을 만들지 않죠. F 계열 비자들이 그렇잖아요. 그런데 E-9은 여기 업체별로 내 임금도 이미 임금 체불 2개월이나 했네. 수당도 자꾸 깎고 40시간도 보장이 안 되네. 그럼 나 다른 일 할래. 그럼 사업장 이탈이야. 강제 출국 미등록. 그러니까 사실은 처우 자체가 굉장히 불안한 처우. 지금의 E9 비자로 들어오는 가사노동자들 굉장히 불안한...

E / 이번에 이탈한 2명 가운데 한 명이 예전에 고용허가제로 한국에 왔던 사람이기 때문에 한국 사정을 잘 알았는데 나머지 사람들은 한국 교통이나 이런 거 잘 모를 수 있어서 몇 개월 지나면 알게 돼서 이제 더 (이탈) 가능성이 높아질 것이다. (중략) 숙소 안에서는 핸드폰 사용을 잘 못 하게 한다. 하여튼 주말마다 뭐 그런 대사관 노무관 상담이나 그런 게 있고, 성당에도 못 간다고.

정부가 열악한 돌봄일자리에 이주 돌봄노동 정책을 추진하는 근저에는 이주노동자라는 지위와 여성이라는 지위가 중첩되어 있는, 곧 이주여성이라는 가장 약한 고리를 정책의 희생자로 활용하고 있다는 분석이다. 중층적 차별구조가 양산되는 문제가 연쇄적으로 발생할 수밖에 없다.

C / 돌봄의 사회화나 전문화 이런 것들과 전혀 무관하게 정치적인 입장에 의해서 진행되고 있는 거라고 보여지죠. 근데 제일 쉬운 희생자가 선택된 게 아닐까라는 생각이 드는 거죠. 제일 쉽지 않습니까? 그러니까 결국은 아까 말한 육체노동자로서 여성 노동자로서 또는 이제 미등록은 아니고 아직은 등록이지만 이주민으로서의 어떤 약한 위치. 그 위치의 사람들에게 어떤 돌봄서비스의 선택권 확대라는 저렴한 노동력을 제공하겠다는 논리이죠. 그러면 돌봄서비스 질 확보가 잘 안 될 것이고 돌봄의 사회화도 잘 안 되는 역행하는 거고 돌봄노동자 법적 보호 같은 것도 안 되고 차별을 양산하고 이렇게 다 이어지는 것으로

(4) 인력 수급에 대한 장기 전망 부재

정부의 이주 돌봄노동 정책의 출발점은 앞서도 얘기했듯이 돌봄일자리에 인력이 부족하다는 것이다. 그런데 정말 돌봄인력이 부족한가, 돌봄인력이 부족하다면 그 요인이 무엇인가에 대해 제대로 된 검토가 없이 정부는 무턱대고 이주 돌봄노동자를 들여오는 것에만 급급하고 있다.

앞선 한국은행 보고서에서는 2042년에 돌봄서비스직 노동공급 부족이 61~155만 명 수준으로, 비관적 시나리오(향후에도 돌봄서비스직 종사자가 저학력 50~60대 위주로만 구성된다고 가정) 하에서는 인력공급이 인력수요의 약 30% 수준에 그칠 수 있다고 주장한다. 인력수요의 70%가 부족하다는 엄청난 주장을 하고 있는데, 2042년 부족 인력의 추정 범위가 61만 명에서 155만 명으로 3배가량 되는 거친 예측의 결과이다.

또 하나의 인력수급 예측은 보건복지부의 「제3차 장기요양 기본계획」(2023~2027년)이다. 해당 기본계획에 따르면, 요양보호사는 60.1만 명 근무 중(2022년)이며, 2025년부터 수요가 공급을 초과하여 2027년에는 전망치(68.0만 명) 대비 약 7.5만 명 공급 부족이 발생할 것으로 예측

되고 있다. 2027년에 수요 대비 공급이 11% 부족할 거라는 예측이다. 한국은행 보고서의 인력수급 전망에 대해 주무부처인 보건복지부의 의견이 궁금해지는 대목이다.

돌봄서비스 인력수급 전망에 대해 조금 다른 평가도 있는데, 장기요양보험제도의 돌봄 수요와 돌봄노동의 수급차 분석에 따르면 돌봄노동의 공급이 부족하지 않다는 점을 지적하는 연구도 있다. 다만 지역별 특성에 따른 편차가 있음을 고려할 때 이는 지역노동시장 미스매칭 관점에서 접근이 필요함을 시사한다(이규용 외, 2022).

다양한 기준으로 돌봄인력 부족 실태를 분석할 수 있지만, 우선적으로 살펴봐야 할 점은 절대적인 돌봄인력 부족의 문제인지, 아니면 수요공급의 미스매칭을 포함한 인력수급의 불균형 문제인지를 구분하는 것이다. 우선적으로, 돌봄노동자의 돌봄서비스 노동시장 진입 동기, 이탈 이유, 신규 진입 장벽 등을 파악하여 수급 불균형의 특성을 분석하고, 이에 걸맞은 정책을 수립해야 한다.

돌봄인력 부족의 원인이 일자리의 열악함에서 비롯된다는 점은 경험적으로 익히 알고 있는 사실이다. 최저임금에 맞춰진 저임금 일자리, 호출형노동에 따른 상시적 고용불안, 비인격 대우, 성희롱 등 사회적 저평가, 근골격계질환 등 육체적 부하, 과도한 감정노동을 수반하는 노동 특성, 경력이 제대로 인정되지 않는 시간제 임금, 경력개발을 할 수 없는 인력관리 체계 등등 여러 실태조사를 통해 이미 충분히 밝혀진 사실이다. 보건복지부의 장기요양실태조사(2022년) 결과에서도 장기요양기관들은 인력채용의 어려움을 겪고 있다는 응답이 72.9%로 매우 높은데, 인력채용이 어려운 이유로 '낮은 급여'(33.1%), '지역 내 관련 자격증 보유자 부족'(20.6%), '높은 업무강도'(18.0%) 순으로 답하고 있다. 안정적이고 지속가능한 일자리 역할을 하지 못하는 현재의 고용환경이 노동시장 이탈 요인

이며, 자격증을 취득하고도 신규진입을 꺼리게 만들고 있다(남우근, 2024).

C / 내국인 돌봄노동자가 부족한가? 내국인 노동자가 부족한가에 동의가 안 되는 부분인 거잖아요. 예를 들어 요양보호사 같은 경우도 현재 자격증 소지자 200만 명이 넘는데 일하는 사람은 50~60만 명인 거니까. 그러니까 이게 인력이 부족해서 외국 인력을 들여온다는 어느 근거도 지금 별로 맞지는 않습니다. 그래서 아까 말씀하신 것처럼 우리도 좀 들여와야 되는 거 아닌가? 이건 대세 아닌가?라는 이런 것에 일단은 근거는 없어 보입니다.

H / 국내 가사돌봄을 하고 있는 주요한 이주노동자분들이 계셨는데 중국 동포분들이에요. 그 노동에 종사하고 계시고 그리고 지금 국내 가사노동이 가능한 비자가 아까 중국 동포인 분들이 가지는 재외동포 비자도 있고 방문 취업 비자도 있습니다. 그런데 왜 돌봄일자리로 유입되지 않냐? 정말 우리가 인력이 부족하냐? 그건 좀 다른 질문인 것 같아요. 늘어날 수밖에 없다, 그게 꼭 외국에서 데리고 오는 방식으로 늘어날 수밖에 없는 걸까에 대해 저는 조금 반대 의견이예요. 왜냐하면 이미 그런 노동을 할 수 있는 인력이 국내에 없는 건 아니에요. 그런데 처우가 너무 열악하다, 왜 그 일자리가 고령화 되고 그리고 거기에 유입되지 않느냐 그거는 누구나 좋은 직장에 가고 싶죠. 그런데 지금의 가사 돌봄을 하고 있는 돌봄시장에서의 이주민들의 처우는 상당히 열악하다. 그래서 유입이 안 될 수밖에 없지요.

2장에서 서술하고 있듯이 현재 돌봄 영역에서 일하고 있는 이주노동자는 1% 내외로 파악되고 있다. 방문취업(H-2)과 F계열 비자는 노인돌봄과 장애인돌봄을 포함하는 돌봄 영역에서 취업이 가능하고, 요양보호사 자격증도 취득할 수 있다. 하지만 돌봄인력의 1%가량에 불과하다는 것은 이주노동자에게도 돌봄 일자리는 선호되지 않기 때문이다. 이 역시

인력의 절대부족 문제가 아니라 미스매칭의 문제라는 것을 의미한다.

지금 추진되고 있는 정부의 이주 돌봄노동 정책은 돌봄서비스 수요 중심의 정책이 아닌 공급 중심의 정책에 치우쳐 있다. 단지 숫자 늘리기만 고민하고 있다는 것이다. 이러한 편협한 접근이 간병으로 확대되는 것은 문제이다.

> G / 장기요양제도라든가 이런 측면들은 한 1% 정도로 매우 소수가 지금 중국 동포들을 포함한 외국 인력이 있는 상황이고요. 그리고 이제 그 외의 영역에서 가사 같은 경우는 입주가사도우미들 중에 중국 동포 중심의 외국인분들이 계시고 간병인도 좀 그런 상황이었고. 여기서 결국은 좀 다양한 루트의 외국인력을 확대시키자라는 측면의 방향인 거고요. 사실은 현장에서 정말로 수요 중심으로 이게 논의가 된 것들이 아니다 보니까 지금 진행되는 정책들도 정말 필요한 영역에 필요한 대상자들의 욕구에 기반해서 이 정책이 진행되고 있지 않다는 평가를 받고 있는 상황입니다. 그렇다 보니까 이 간병 영역으로 확대하는 것에 대해서도 굉장히 우려가 많이 되는 상황이고요.

(5) 최저임금 적용 회피라는 억지춘향식 접근

대통령, 서울시장 등의 발언에서 이주 돌봄노동자에게 최저임금을 적용하지 말아야 한다는 주장이 되풀이해서 나오고 있고, 그 방안으로 노동법이 적용되지 않는 가구 내 고용 방식을 도입의 근거로 홍콩, 싱가포르의 사례를 언급하고 있다. 하지만 이들 국가와 한국은 제도적 차이가 있어서 단순 비교할 수 없음에도 억지춘향식 정책이 남발되고 있다.

싱가포르(최저임금제도 없음)[98], 홍콩(ILO 제111조 차별금지협약을 비

98) 싱가포르는 전 업종에 적용되는 최저임금제도는 없지만 취약직종(청소, 보안, 조경 분야)에 부분적으로 적용되는 최저임금제도(PWM, Progressive Wage Model)를 2014년부터 운영하고 있음.

준하지 않음), 대만(ILO 비회원국) 등은 한국과 제도적 여건에서 차이가 있다. 따라서 돌봄서비스에 이주노동자를 도입하자고 주장하면서 많이 언급되는 싱가포르, 홍콩, 대만은 한국과 달리 최저임금 적용 이슈, 임금 차별 이슈가 제도적으로는 발생하지 않는다. 따라서 외국 사례를 언급하는 것은 제도적 맥락에 대한 이해가 없거나, 악의적인 포퓰리즘으로 밖에 볼 수 없다.

A / 악의적으로 홍콩 싱가포르 대만 사례를 계속 얘기를 하는 거라고 생각하고요. 왜냐하면 홍콩, 싱가포르, 대만이 이런 외국인 돌봄노동자들을 수입하기 시작했을 때 그 국가의 돌봄 체계라든가 국가의 노동 시장이 어떻게 조성이 되어 있는지라던가, 국제사회적으로 어떤 인식 기준 이런 것과 전혀 안 맞는 상황이잖아요. (중략) 전 세계적으로 보면 가사노동자 협약이 있고 그 이후에 계속 가입하는 국가들도 늘고 있고 나름대로 정비들을 하고 있어요. 가사 노동자를 노동법 안에서 보호할 수 있는 방향으로. 일본만 하더라도 가사노동자를 기관 고용을 통해서 하기 때문에 우리나라도 돌봄노동자들이 기관에 고용되어 있으면 노동법 적용 받잖아요.

G / 사실은 싱가포르, 홍콩의 모델 자체가 이제 완전히 차등화된 방식으로 입주 방식으로 외국인 돌봄 인력을 활용하는 것인데 이제 그 방식을 처음에 이야기하다가 결국은 한국의 돌봄 시장, 민간 아이돌봄이나 가사돌봄 시장이랑 잘 맞지 않는 부분이 있어서 지금 현재는 최저임금을 유지하고 회사가 고용하는 방식으로 됐던 건데요. 어쨌든 그럼에도 불구하고 지금 계속해서 어떻게 해서든 임금을 차등화하는 방식으로 해서 그 돌봄 비용 부담을 줄이는 방식으로 가겠다는 식으로 계속해서 논의가 되고 있는 부분이 있고, 이 지점이 굉장히 위험하고 우려가 많이 되는 지점이라고 말씀을 드리고자 하고요.

정책입안자들이 홍콩, 싱가포르를 사례로 드는 이유는 단지 저임금 때문이다. 한국 최저임금의 절반 이하 수준인 홍콩, 싱가포르 이주 돌봄노동자 임금 수준만 눈에 보이는 것이다. 정작 이들 국가에서는 서비스 이용자 책임 부분을 봐야 한다는 지적이 있다. 가사서비스 이용자가 이주 가사노동자를 대상으로 사회보험에 가입하도록 책임을 부담하고 있다는 것이다. 한국의 경우는 서비스 이용료 이외에 이용자 책임이 전혀 없다. 이용자 책임 부재 문제는 가사 등 비공식부문만이 아니라 공적 돌봄서비스도 별반 차이가 없다. 돌봄서비스 관련 법률이 대부분 이용자 권리 중심으로 구성되어 있어서 돌봄노동자 노동인권 보장에 대한 이용자 책임은 전무하다시피 한다.

F / ILO 협약은 전 세계에도 가구 내 고용이 워낙 일반적이기 때문에 홍콩, 싱가포르도 에이전시가 하는 거지 고용 방식은 가구 내 고용이에요. 그래서 이용자들이 부담을 많이 져요. (한국도 서비스 이용자 책임의) 가장 최저한의 기준을 마련해야 된다는 생각이 아주 강해요. 근데 정부는 관심이 없어요. 그런데 그렇게 되려면 이용자 책임이 우리나라는 강화돼야 돼요. 제가 작년부터 이 얘기를 하고 다니는데 우리나라만큼 서비스를 이용하는 사람들이 하나도 책임을 안 지는 나라가 없어요. 잘 아시는 홍콩, 싱가포르 이런 데에도 (이용자가) 보험 가입해주고 전부 다 책임지게 돼 있잖아요. 고용보험도 들고.

한국은행 보고서에서 돌봄서비스 분야에 최저임금을 차등 적용하자는 주장이나, 서울시가 고용노동부와 법무부에 보낸 공문에서 가사근로자법 제6조를 개정해서 외국인 가사노동자에게는 최저임금 적용을 배제하자는 요청은 차별을 제도화하자는 논리에 불과하다. 공격의 대상이 이주여성이라는 점에서 성차별, 인종차별을 유발하는 근시안적 주장이다.

H / 법을 바꾸면서 최저임금에서 이주민들을 차등 적용하자 이렇게 나오는 부분에서 굉장히 당황스러웠고 그것이 특히 여성노동으로 상징되는 돌봄노동에 종사하는 여성들이 오랜 투쟁을 거쳐서 만든 가사근로자법이 시행된 지 1년도 되지 않았는데 돌봄노동으로 들어온 이주민에게는 최저임금을 적용하지 말자, 굉장히 좀 충격적이었고 여성노동 문제는 가시화되기가 어려웠고, 여성이고 이주민이고 해서 이중적인 복합적인 차별을 지금도 이미 받고 있는데 그걸 법적으로 또 정부 정책이 그걸 이제 공론화하는 과정은 굉장히 저희로서도 충격적이었고. (중략) 이주가사노동자든 이주노동자든 상관없이 자기 권리구제에 대한 최소한의 안전망도 없이 그냥 무조건 인력을 데려온다는 지금의 정책은 성차별적이고 인종차별적인 정책에 불과하고 봅니다.

2. 이주 돌봄노동 확대 과정의 쟁점

1) 한국적 맥락에서의 이주 돌봄노동 쟁점

○ 다양성 부족 사회

한국은 다양성 부족 사회이다. 여성가족부가 3년마다 '국민 다문화수용성 조사'를 실시하는데 최근 조사결과인 2021년 조사보고서에 따르면, 성인의 다문화수용성은 52.27점으로 청소년(71.39점)에 비해 19.12점 낮게 나타났고, 2018년 조사결과에 비해 성인은 낮아지고, 청소년은 소폭 상승하여, 그 격차('18년 18.41점 차이→'21년 19.12점 차이)는 더 확대됐다.[99] 성인의 다문화수용성 점수가 52점에 불과하다는 것은 한국이 이주민에게도 얼마나 폐쇄적인지를 보여주는 하나의 지표이다.

99) 여성가족부 보도자료(2022.3.31.)'「2021년 국민 다문화수용성 조사」결과 발표'

C / 국민 다양성 수용성 조사 이거 2021년이 마지막이었는데 2018년에 비해서 성인은 다양성 조사가 낮아졌고 그다음에 청소년은 소폭 상승하고 그래서 성인하고 청소년 사이에 갭이 더 벌어지고 성인은 어쨌든 더 낮아졌는데 이게 아마 팬데믹을 거치면서 그런 요인도 있지만 추세적으로 낮아지는 추세는 좀 문제가 있는 것 같아요. 다양성 이주민을 바라보는 시각이나 외국인을 바라보는 시각에 있어서의 성인의 추세가 낮아진다는 건 좀 문제가 있어서. 어쨌든 이주민과 선주민이 같이 움직여서 살아갈 수 있다라는 것에 대한 어떤 이주민 관리청이 아니라 캐나다식으로 이주민 시민청 이런 식으로 보편적인 삶, 국제인권규범을 같이 준수하면서 살아가야 된다라는 인식을 만들어 나가는 이민청이 만들어져야 됩니다.

○ 강화된 인권침해 가능성

돌봄노동은 관계적 노동이다. 제조업에서 상품을 생산하는 공장 노동자와는 달리 돌봄노동자는 돌봄대상자의 신체와 정서를 돌보는 일을 한다. 이 과정에서 돌봄노동자는 중고령 여성이 대부분임에도 불구하고 다양한 성희롱과 비인격대우에 시달리고 있다. 여성가족부의 '성희롱 실태조사'(2021) 결과를 보면, 일반 사업장의 성희롱 피해 응답률은 4.8%이다. 반면, 국가인권위원회(2020)의 가구방문노동자 실태조사 결과를 보면, 방문돌봄노동자의 성희롱 경험률은 42.6%이고, 서울시 장기요양요원 실태조사(2021) 결과에서도 22.9%로 나타났다. 일반 사업장 여성노동자의 성희롱 경험률에 비해 돌봄노동자의 성희롱 경험률이 훨씬 높다는 것은 돌봄노동의 관계적 특성에서 비롯된다고 할 수 있다. 내국인 노동자도 이런 상황인데 다양성이 부족한 한국사회에서 이주여성이 돌봄노동을 수행한다는 것은 비인격 대우, 성희롱 등 인권침해가 발생할 소지가 더 클 수밖에 없다. 각종 내국인 돌봄노동자 실태조사에서 드러나는 인권침

해 문제가 이주노동자에게는 더욱 강화된 형태로 나타날 가능성이 높다.

E / 이제 여러 가지 일을 해야 되는 문제인데 베이비 케어만 하는 줄 알았는데 다른 일도 해야 되고 그래서 그런 얘기를 대사관 노무관에게 하면 그 노무관이 이제 알지 않냐 그런 케어링만 할 수가 없다. 왜 학교 가고 나면은 그러면 뭐 하라는 거냐 청소도 하고 해야지 뭐 그런 공장에서도 한 일 끝나면 다른 일을 해야 되는 게 그게 한국 스타일이라는 거.

G / 외국인종사자들 채용했을 때 이점들을 물어봤을 때 방금 말씀드렸던 것처럼 더 궂은 일에 불만 없이 한다라는 말씀들, 밤 시간대나 기피하는 시간대를 가준다, 기피하는 대상 장애인 활동 지원 같은 경우는 기피하는 대상도 가준다라는 그런 발언 그러니까 그런 표현들이나 이제 구술들이 있었거든요. 장애인활동기관의 실무자들 같은 경우에 그런 발언들이 있고, 그게 이제 결국은 이주노동자 중고령자 이주노동자들이 대부분 돌봄 영역에 공적 돌봄 영역에 들어와 계신데 1%가. 근데 그분들이 선택할 수 있는 직업이 이주노동자 내에서도 사실 한정적이니까 그렇다 보니까 돌봄 영역에서 무슨 일이어도 최선을 다하시는 그런 경향들이 있고 (중략) 한마디로 이용자들이 원하는 거를 다 들어주려고 하는 경향들이 좀 나타날 가능성이 크다는 우려가 좀 있고요.

2) 이주 돌봄노동에 대한 중장기적 전망

문제투성이인 최근 정부의 이주 돌봄노동 정책을 차치하고 보면, 향후 이주 돌봄노동이 증가할 거라는 전망이 대체적이다. 빠른 속도의 고령화 사회 진행으로 돌봄을 받아야 할 노인 인구가 증가하고 있고, 현재 중고령 여성노동자 중심으로 구성되어 있는 돌봄노동자의 고령화도 함께 진행되고 있어서 ‘노인이 노인을 돌보는’ 상황이 지속되기는 힘들다는 점이

감안된 인식이라고 할 수 있다. 비단 돌봄분야만이 아니라 저출생 문제와도 맞물려서 이주노동 자체가 점차 증가할 거라는 인식이 일반적이다.

문제는 내국인이든 이주노동자든 누가 일하더라도 결국 일자리 질을 개선하는 것이 선행되어야 한다는 점이다. 특히 돌봄서비스 분야는 서비스 질 문제와 직결되는 일자리 개선이 선결되는 것이 필요하다. 하지만 현재까지는 일자리 개선에 대한 관심은 없이 누구로 일자리를 채울 것인가에만 관심을 두고 정책을 펼치는 문제점을 노정하고 있다.

B / 항상 하는 얘기지만 외국인 노동자들이 이 영역을 왜 진입 안 하느냐라고 물었을 때 일자리의 질이 개판이니까 진입을 안 하는데. 일자리 질이 개판이면 외국인이 와도 금방 떠난다라는 것들을 염두에 두지 않은 채 그냥 여기저기 사람이 부족하니까 외국인 어쨌든 이주노동이 많이 늘어날 것이다라고만 이야기하면 아무 쓸모가 없는 거라고 저는 생각하거든요. 그러니까 일자리의 질을 올리려는 노력이 없으면, 일자리의 질을 높이려는 노력이 있고 인구의 절대 감소로 인해서 돌봄 노동할 사람이 줄어들고 돌봄 노동 받아야 될 사람이 늘어나면, 일자리의 질이 나쁘지 않으면 내국인이든 외국인이든 와서 일하면 되는 문제인데 그거를 그냥 일자리의 질은 그대로 두고 외국인이 늘어날 것이다라고 하는 건 좀 큰 문제인 것 같다는 생각이 들고요.

C / 내국인 돌봄노동자의 노동 조건을 향상시켜서 내국인이든 외국인이든 종사하게 하는 게 기본이죠. 그렇게 하고 외국인이 들어왔을 때는 이민 정책에 따라서 내국인 우선 고용의 원칙을 따라가는 거니까

3) 외국의 이주 돌봄노동 사례

(1) 일본

○ 내국인과 동등한 노동조건 적용[100)]

일본의 노인돌봄 이주노동자 활용 방식은 개호보험 공식 제도의 개호 인력 일자리로 이주노동자를 유입시키며, 시설을 중심으로 내국인과 동등한 근로조건으로 고용한다. 위의 여러 재류 자격을 통해 이주노동자는 공공에서 제공하는 서비스 영역으로 유입된다. 비교적 최근에 도입된 특정 기능 자격과 실습생에 해당하는 기능 실습 자격을 제외하면, 경제연계협정(EPA) 개호복지사 후보자 제도와 개호 자격은 개호복지사 취득 조건이라는 제한이 있고, EPA 개호복지사 후보자 제도는 수용 규모가 제한적이고 외국인을 수용하려는 기관에 대해 교육훈련 지원을 요구하기 때문에 현재까지 전체 개호노동시장에서 이주노동자의 유입 규모는 작은 수준이다.

다음으로 돌봄서비스의 질 측면에서 살펴보면, EPA 개호복지사 후보자 제도과 개호 자격은 개호복지사 취득 조건을 걸고 있고 EPA 개호복지사 후보자 제도와 기능 실습 자격은 개호보험 체계 내에서 연수와 훈련을 제공하는 방식이기 때문에 장기요양제도 내에서 이주노동자에 대한 훈련이 이루어진다. 또한 내국인과 동일한 고용조건을 적용하고 있다는 점에서 낮은 처우로 인한 서비스 질 저하는 발생할 가능성이 낮으며, 상대적으로 기존 돌봄노동의 고용 조건에 부정적인 영향을 미칠 가능성은 낮다.

A / 일본은 개호 보험이 2000년에 시작이 됐고 요양시설의 이주 돌봄노동자를 도입하기 시작한 게 공식적으로 2008년이에요. 그러니까 국가의 공적 서비스 체계가 있는 상태에서 그 체계 안으로 이주노동자들을 데려온

100) 김유휘(2020), '일본과 대만 노인돌봄 영역의 이주노동', 국제사회보장리뷰 2020 가을호 Vol. 14.의 소결 내용을 소개함.

거죠. (중략) 개호 복지사 후보생들이 이 시험을 통과하는 게 굉장히 좀 어려웠던 것 같아요. 그래서 개호 복지사로 전환해서 영주하는 비율은 되게 적은 상황이었고. 지금 특정 기능 노동자 같은 경우는 굉장히 숫자가 많이 확대되고 있는 것 같아요. 개호 쪽에서도. 근데 여기는 사전에 이 분야에서 일해본 경험이라든가 이런 것들을 요구하고 이 노동자가 되기 위해서는 일단 기능 시험을 봐야 되거든요. 시험 통과하는 사람, 언어 시험 통과한 사람, 그 시험을 통과해야지만 이 비자가 나오고 그래서 이거 중심으로 되는 데 5년이에요. 그러면 그 5년 안에 만약에 자기가 개호복지사 시험을 봐서 합격을 하면 개호 체류 자격으로 영주 신청이 가능한 이 방식으로 가는 거죠.

B / 일본 사례랑 우리랑 가장 큰 차이점이 뭐냐 하면 일본도 우리 식의 요양보호사 등이 부족하니까 제일 먼저 뭐 했냐면 처우 개선 프로그램을 돌렸잖아요. 그래서 처우 개선 수당을 얼마 주고 그다음에 시설 개선비를 주고 하면서 이런 일자리의 질을 높이려는 노력들을 좀 한 다음에도 사람들이 여전히 안 오니 그럼 외국인을 받자라고 넘어간 건데 우리는 이 단계가 지금 생략되어 있는 거거든요. 그러니까 우리도 먼저 일자리 질 개선 노력을 하고 난 다음에도 내국인이 들어오지 않으면 언어부터 시작해서 직무 이런 지역사회 적응 훈련까지 좀 이렇게 할 수 있는 프로그램을 짜야 될 텐데.

○ 지역 간 인력 불균형, 이직에 대한 고민

일본의 경우는 앞서 살펴본 대로 일정한 자격요건을 갖추고, 일정 기간 내에 개호복지사 시험을 통과하면 영주권 신청 자격을 부여한다. 잘 훈련된 외국인 노동자가 정주화로 연결될 수 있도록 하는 것이다. 하지만 젊은 이주 돌봄노동자들이 인력부족이 심한 농촌지역에 계속 머물 것인가, 더 나아가서 개호 영역에 계속 남아있을 것인가에 대한 고민이 있

다고 한다. 결국 일자리 질의 문제로 귀결된다.

G / 일본 학자들이 학술대회나 이런 곳에서 고민하시는 영역들을 살짝 엿들어 봤을 때는 (인력이) 부족한 영역은 농촌 영역이고, 개호 영역이 부족한 건데 외국인들 젊은 층이 많이 들어오니깐요. 젊은 20~30대 외국인 들어와서 이 영역이 계속해서 좀 정착할 수 있는 구조인가 그냥 결국은 일본에서 장기 체류를 위해서 일정 시간 일을 하고 다시 도시로 이동할 우려라든가 이런 지점들을 고민을 하시는 거를 좀 듣기는 했었거든요. 그래서 일본에서도 결국은 이들이 장기적으로 일본의 개호 영역에 남아줄 수 있을 것이냐에 대한 고민들은 있다라는 것을 들었고요. 그럼에도 불구하고 일본은 아까 제가 말씀드렸던 정식 돌봄서비스 내에 어느 정도 자격을 갖춘 인력들이 들어올 수 있는 영역이고 그리고 당연히 임금이나 근로조건도 내국인과 동일한 구조로 형성이 돼 있습니다. 여기가 한마디로 다양한 인력 양성의 루트 중의 하나로 외국인을 유입시키는 경우라고 보시면 될 것 같아요. 그래서 우리가 참고할 수 있는 사례 중에서는 장기요양보험이나 제도의 유사성 등 등을 고려할 때 가장 참고 가능한 제도일 것 같고요.

(2) 프랑스[101]

프랑스는 ILO 제189호 협약(가사노동자를 위한 양질의 일자리협약)비 비준국가로 국제적 기준을 따르고 있지 않다. 그러나 프랑스의 경우 '전국 개인고용주에 속한 노동자에 관한 단체협약'(CCN211, 1999년), 2021년부터는 전국 개인고용주 및 가사노동 단체협약(CCN 3239, 2021년)에 의해 노동조건과 고용관계를 규정하고 여기에는 사회보험도 포함된다. 이 협약은 프랑스 노동법과 밀접하게 연계되어 있으며, 가사노동자

101) 이미애(2024), '프랑스 (이주)가사노동자 관련 정책 및 함의', 2024.10. 인터뷰 보충자료로 정리한 글을 요약 소개함. 전문은 보고서 말미에 부록으로 수록함.

와 고용주 모두의 권리와 의무를 명확히 규정함으로써, 가사노동을 정규화하고 보호하는 데 중요한 역할을 하며, 고용관계를 투명하고 공정하게 관리하는 법적 틀을 제공한다.

대인서비스 부문의 정책은 정부의 고용창출정책의 일환으로 추진되었다. 프랑스에서는 경제위기와 대량실업사태가 이어지면서, 일자리를 창출한다는 명분과 함께, 한물갔다고 치부되던 가사노동이 고용창출원으로 급부상했다. 90년대 초부터 서비스고용수표 등 각종 지원책이 잇따랐고 2005년에는 보를로법에 따라 관할기관으로서 국립대인서비스청(ANSP)을 설치, 2006년 일명 '보를로 계획'이라는 대인서비스 발전 전략이 실시되기도 했다. 2014년에는 대인서비스 부문이 경제산업디지털부 기업총국의 대인서비스과 업무로 이관되었고, 담당부서의 주요 서비스는 단체협약의 특징을 반영하듯 고용주와 노동자가 함께 이용할 수 있도록 설계되어 있다.

이주가사노동자, 특히 미등록이주가사노동자의 경우 국가의 노동법에서 비켜나 있어 노동권, 사회보장 모두 기대하기 어렵다. 사실상 이주가사노동자에 대한 노동조건은 국가의 노동 및 이민정책, 그리고 이에 따르는 개별 고용주의 의식 수준에 따라 좌우될 수 있다.

프랑스는 대인서비스청을 통해 가사노동의 공식화를 추구했으나, 공공서비스의 민영화를 통해 미등록 이주노동자의 '양질의 노동'할 권리를 침해하고 있다. 고용주와 고용인 모두의 단체협약을 통한 고용은 기왕 고용관계를 맺은 상태라면 노동자의 권리 보장이 가능하다. 그러나 노동감독관이 없는 일의 특성을 고려한다면 이마저도 불완전하다고 볼 수 있다. 따라서 ILO 189호 협약 비준은 물론이고 이주노동자권리협약(모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약, ICMW)의 비준도 요구되는 상황이다.

C / 프랑스도 사실은 국제가사노동자 협약에 가입돼 있는 국가는 아니에요. ILO 189호 협약에 가입돼 있지 않거든요. 그렇진 않지만 이제 아시다시피 (프랑스는) 단체협약의 적용률이 되게 높은 나라이고, 그래서 지금 계속하는 방법이 결국은 단체협약 방식으로 계속 이것들을(이주돌봄노동자 보호) 적용하거든요. 그래서 정부가 사이트 하나를 운영하는데 그 운영하는 방식이 돌봄제공자, 그다음에 돌봄수용자 이 사람들 모두를 아우를 수 있는 특별한 조약에 의해서 이 모든 것들을 관할하는 거예요. 그러니까 아무나 들어가서 보면 내가 제공자의 입장이냐 아니면은 수용자의 입장이냐에 따라서 이 사이트에서 모두가 관할이 되는 거예요. (중략) 이런 돌봄 노동과 관련돼서는 제공자나 수혜자나 사람들이 이제 이 안에서 움직일 수 있게끔 하는 게 매년 또 보고서가 나가고. 저는 이렇게 종합적인 돌봄, 돌봄 노동과 돌봄 수혜자들과 관련된 돌봄에 관한 모든 것들이 서비스 원스톱으로 움직일 수 있는 것이 이제 우리에게 필요하지 않는가라는 생각이 좀 들어요.

C / (프랑스 협약 사이트에는) 이런 돌봄과 관련된 모든 서비스와 관련된 것에 대해서 국가가 용인하는, 국가가 공인하는 어떤 단체협약에 따라 움직인다는 약속을 다 갖고 있고, 거기에 따라서 협약이 각각, 예를 들어 치료와 관련된 돌봄, 집에서 돌봄하는 사람과 관련된 것들에 대한 협약, 그다음에 서비스 기업에서의 협약, 그다음에 특별한 고용자 그러니까 가사고용인이라든가 이런 특별한 고용을 하는 사람들에 대한 협약. 우리가 알고 있는 웬만한 돌봄과 관련된 협약이 좀 더 카테고리돼 있는 이런 사람들과 관련된 각각의 협약들을 다 갖추고 있어요.

○ 프랑스의 정주화 정책

프랑스는 1년 이상 거주한 사람은 외국인이 아니라 이주민으로 별도 분류하고 정주화, 프랑스인화 과정으로 이해되고 있다. 한국의 단기순환 정책, 정주화가 매우 제한적인 이주민정책과는 대비된다.

C / 1년 이상 거주한 사람이면 외국인이 아니라 이주민으로 프랑스 같은 경우는 분류하니까 이주민과 외국인 분류를 좀 별개로 하고 있는데, 1년 이상 프랑스 사회에서 살게 되면 체류증을 포함하여 이주민으로 규정하고 이주민들이 정주해 나가는 과정이니까, 이제 일명의 또 프랑스 인화되는 거잖아요. 이제 그렇게 진행이 된 건데 우리는 아시다시피 외국인 노동자들이 정주할 수 없게 돼 있잖아요.

3. 이주 돌봄노동 유입에 대한 사회적 과제

1) 단기순환이 아닌 장기체류 유도

이주 돌봄노동자가 한국사회에 제대로 안착해서 역할을 하기 위해서는 이주노동과 관련된 사회적 과제가 해결되어야 한다. 우선 이주노동자 관련해서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 단순기능인력, 그리고 단순기능인력 중에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 비전문취업(E-9) 비자인 고용허가제의 개선이 필요하다.

[표 4-3] 취업자격(단순기능인력) 체류외국인

(단위: 명)

계절근로 (E-8)	비전문취업 (E-9)	선원취업 (E-10)	방문취업 (H-2)	관광취업 (H-1)	계
41,675	334,771	22,081	95,183	3,768	497,478

* 법무부, ‘출입국, 외국인 정책 통계월보’(2024.9.)

고용허가제는 단기순환을 원칙으로 하고 있는데, 체류기간을 연장해서 단기순환이 아닌 장기거주 방식으로 전환할 필요가 있다. 미등록 이주노동자 발생을 방지하고, 숙련인력을 장기적으로 노동시장에서 활용하기 위해서는 장기체류가 가능하도록 해야 한다.

E / 한국이 그런 노동자들이 필요로 하다. 그래서 그런 이제 농업이나 가사나 이제 그런 제조업 그쪽에 다 이주노동자들이 필요하고 그렇게 필요하다면 그 노동자로 잘 대우해야 되고 첫 번째로는 이제 좋은 임금을 줘야 된다. 최저임금이 아니라 생활 임금을 줘야 되고 그다음에 이제 고용허가제가 사실은 비정규직이다. 체류 기간이 짧기 때문에. 그런데 이 사람들이 젊고 또 상황을 잘 알게 된다. 그런데 이제 20살에 시작하면 25에 끝나버리고 연장 한 번 하면 30살까지 일하는데 그렇게 되면 이제 미등록이 될 수밖에 없는 거고. 그래서 이런 체류기간 제한 문제를 장기 체류할 수 있도록 해야 되고. 뭐 그렇게 10년 이상 일할 수 있으면 이주노동자나 한국 사회에도 좋은 것 아니냐. 사우디 같은 경우에는 60~70까지도 일할 수 있는데. 이제 그때 되면 뭐 채용하려는 사람이 없기 때문에 자연스럽게 이제 본국으로 돌아가게 되는데 그래서 이런 체류 기간을 제한하는 것이 바뀌어야 되고 체류 기간을 제한하면 할수록 문제가 발생을 한다.

고용허가제 관련해서 사업장 변경 제한은 무엇보다도 우선적으로 개선되어야 한다. 현재는 일정 요건에 해당할 경우 제한적으로 인정하고 있으나 사업장 변경 제한이 현장에서는 다양한 강제노동의 배경으로 작용하고 있다는 점에서 시급한 개선이 필요하다. 고용허가제인 E-9 비자만이 아니라 E-7 비자도 사업주의 이적동의서가 있어야 사업장 변경이 가능하기 때문에 여러 부작용을 낳고 있다. 이주노동자의 인권과 노동권이 보장되기 위해서는 사업장 변경이 보다 자유로워야 한다.

D / 첫 번째로 고용허가제 비전문취업의 단기체류가 아닌 장기체류 유도라는 과제에 더해, 고용허가제의 '사업장 변경 제한'이라는 강제노동적 성격에 대한 개선도 필요합니다. 현재 '지역제한'까지 더해져서 직장변경과 선택의 자유 침해에 거주이전의 자유 침해까지 추가된 기본권 가중 침해 상황입니다. 그런데 이러한 사업장 변경 제한은 고용허가제 뿐 아니라 E계열 거의 모든 취업비자에 적용되고 있는데, 예를 들어 E-7의 경우 사업주와 합의하여 회사를 그만두고 이직하려 해도 사업주로부터 '이적동의서(letter of release)'를 받아야 합니다. 대개 사업주는 이직을 싫어하므로 계약해지를 한다 해도 이 이적동의서는 써주려 하지 않는 경우가 많고 사업주가 이를 써주지 않으면 노동자는 아무런 방법이 없습니다. 이에 금품을 주고서라도 이적동의서를 받는 경우들이 있지요. 이러한 이적동의서 제도는 법무부 내부 지침으로 운영되는데 그 자체로 고용허가제보다 더 큰 족쇄로 작동하고 있습니다. 노동자 입장에서 자유로운 사직 제한은 개별적 협상력을 박탈하는 것입니다.

2) 미스매칭을 조정할 공적 기구 필요

이주노동자든 내국인 노동자든 돌봄서비스를 제공하면서 생활임금 수준의 수입을 얻기 위해서는 서비스 시간이 확보되어야 한다. 이를 위해 돌봄서비스는 서비스 특성에 따라 인력에 대한 수요와 공급을 적절히 관리하는 것이 필요하다. 서비스 수요자에게는 필요한 시간에 적절한 서비스를 공급받을 수 있도록 해야 하고, 서비스 공급자인 돌봄노동자에게는 생활임금이 가능하도록 노동시간이 확보되어야 한다. 인력 수요와 공급 사이의 미스매칭 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 서비스제공기관이 공공성에 기반해서 운영되어야 하고, 서비스 지역 등 규모의 경제 효과를 활용해야 한다.

돌봄서비스의 공공성 강화를 위한 수단이었던 사회서비스원이 현재는 매우 축소 운영되고 있고, 서울시의 경우 사회서비스원을 폐쇄하기도 했는데, 이는 공공성 원리가 기반이 되어야 하는 돌봄서비스에 매우 부정적인 상황이라고 할 수 있다. 사회서비스원의 재활성화 또는 공공성에 기반해서 규모의 경제 효과를 거둘 수 있는 또 다른 공적 기구의 신설이 필요하다.

B / 아이돌봄서비스 여가부에서 하는 거 이게 미스매칭이 엄청 심각한데요. 이게 미스매칭이 심각한 이유가 수요가 한정되어 있거든요. 출근 시간이랑 퇴근 시간이. (중략) 그러니까 이게 노동자는 8시간 일하고 싶어 하는데 서비스 수요 특성상 8시간 일하기 어려운 구조가 노동자 측면에서 있는 거고 서비스 수요자 측면에서는 이게 수요가 계속 겹치기 때문에 서비스 수요 시간대에 제대로 서비스 매칭 자체가 어려워지는 구조인데요. (중략) 그러면 이거를 아이돌봄서비스 서비스 제공기관 입장에서는 일도 그러니까 서비스 수요 가정 수를 늘리고 노동자에게는 근로시간을 늘려줄 수 있는 방안을 강구해야 될 것 같은데 이게 여기 제약점이 뭐냐면 지역 단위라는 거거든요. 그래서 매칭이나 이런 거 해줄 수 있는 좀 공적인 기구가 있으면 좋겠는데 항상 다 민간위탁으로 하고 있으니 이게 서비스 제공기관 사이의 경쟁이 발생하면 이게 안 되는 이런 구조가 있어서. 다 물 건너간 이야기지만 사회서비스원의 활성화 필요합니다.

3) 이용자와 제공자 간의 정보 비대칭성 문제 해소

돌봄서비스는 서비스 이용자와 제공자 간의 기본적인 신뢰를 바탕으로 해야 한다. 돌봄서비스가 대부분 가정에서 이뤄지기 때문에 사적인 공간에 외부자인 돌봄노동자가 출입을 해야 하고, 이용자의 신체와 정서에 대한 보살핌을 받아야 하기 때문에 이용자 및 가족의 경우는 돌봄노동자

가 믿을만한 사람인지가 우선적으로 고려된다. 노동자 입장에서도 마찬가지이다. 가정이라는 밀폐된 공간에서 1 : 1 서비스를 제공하기 때문에 이용자의 성향이나 가정 환경이 중요한 노동조건을 구성한다. 이용자가 성희롱 이력이 있는지, 이용자나 가족이 서비스 범위를 넘어서는 무리한 요구를 하지는 않는지 항상 걱정이다.

이러한 상호 신뢰의 문제는 이주노동자의 경우에 더 증폭되어 나타나게 된다. 돌봄서비스를 규격화, 표준화하는 것에 한계가 있고, 임기응변으로 대응해야 하는 부분이 불가피하게 발생하는데 이러한 문제를 최소화하고 서비스 제공기관이 적극적으로 중재, 조정할 수 있어야 한다. 장기요양서비스의 경우 서비스를 개시하기 전에 적정한 서비스가 제공될 수 있도록 이용자의 협력을 요청하는 '협력동의서'를 이용자에게 받게 되는데 의무사항은 아니다. 돌봄노동자는 의무적으로 인권교육을 받아야 하지만 이용자를 대상으로 하는 인권교육은 의무사항이 아니다.

서비스 제공기관이 서비스 질 관리 과정에서 확보한 이용자에 대한 정보를 돌봄노동자에게 제공하고, 정해진 범위 내에서 서비스를 제공할 수 있도록 적극적인 조정과 중재 역할을 해야 한다. 이주 돌봄노동자의 경우는 성희롱 등 비인격 대우, 서비스 범위를 넘어서는 요청이 있을 가능성이 높기 때문에 이에 대비한 이용자 관리가 필요하고, 해당 정보가 노동자에게 원활하게 제공되어야 한다.

B / 고용허가제는 정보의 비대칭성 문제를 어떻게 줄일 것인가에 대한 고민이 필요한 것 같아요. (중략) 이게 돌봄에서도 서비스 제공기관 고용 방식으로 가게 되면 제공기관이 뭐 하는 곳인지는 알아도 내가 어떤 수요자 집에 가서 어떤 일을 하게 될지에 대한 정보가 제대로 제공되지 않으면 성희롱 문제 이런 문제도 발생할 수 있고, 그다음에 역으로 고객 입장에서 보면 저 사람이 어떤 사람인지를 인증 기관이 신

원보증 한다고 하지만 믿기 어려운 문제가 분명히 있을 수 있고, 그리고 그런 정보 비대칭성 문제를 어떻게 해결할 것인가가 중요합니다.

4) 시민 인식 교육

이주 돌봄노동자가 한국사회에 정착해서 자기 역할을 할 수 있도록 하기 위해서는 다문화, 국제인권규범에 대한 시민 인식 교육을 강화해야 한다. 이주 돌봄노동자의 인권 보장과 적절한 노동력 제공을 위해서 제도적, 정책적인 직접지원만이 아닌 일반 시민들의 인식 전환이 바탕이 되어야 하고, 이를 위해 시민 교육프로그램과 캠페인성 홍보가 다양하게 개발될 필요가 있다.

C / 우리가 국제인권규범의 자유권, 사회권은 사실은 되게 중요한 조항인데도 불구하고 교육을 제대로 하지 않잖아요. 그러니까 우리 스스로도 내국인들도 이렇게 선주민이라는 사람들도 이런 인권 규범에 국제인권장전, 권리장전 이런 거에 이해도가 별로 없단 말이죠. 우리한테 가장 핵심적인 문제들은 거기 있는 것 같아요. 나의 자유권에 대한 것도 별로 중요시 여기지 않는데 하물며 외국인은 되겠냐는 거죠.

H / 우리가 돌봄의 문제가 일시적으로 끝나지 않는다는 걸 알고 있다면, 사실 중장기적으로 한국 사회가 다문화사회로 가고 있다고 떠든 지가 얼마나 오래됐어요. 그러면 다문화 사회답게 다양한 노동력들이 들어오고 그것이 안정되고 그리고 그 다양성 속에 돌봄뿐만 아니라 한국사회가 평등의 시선으로 건강하게 성장할 수 있는 것들을 사회가 상식적인 수준으로 이야기돼야 된다, 인식이 바뀌어야 된다 이런 생각들이 들어요.

5) 돌봄일자리의 직업적 전망 수립

돌봄서비스 영역에 이주노동자가 유입되더라도 지속적으로 해당 직업을 유지할 것인가가 문제이다. 안정적인 전일제 근무가 보장되는, 그래서 보다 높은 수입을 얻을 수 있는 다른 직업으로 이전할 가능성이 항상 존재하고, 동일한 이유로 미등록 신분으로 일하고자 하는 유혹을 느낄 수도 있다.

이런 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 돌봄일자리에서 직업적 전망을 가질 수 있도록 해야 한다. 한국사회에서 돌봄일자리는 최저임금에다 경력인정이 되지 않는 가장 취약한 직업 중 하나이다. 내국인이든 이주노동자든 직업적 미래 전망을 갖기 힘든 상황이다. 경력에 따라 직급과 역할, 임금이 상승할 수 있는 경력경로를 만들어야 한다. 돌봄일자리가 직업적 전망을 가질 때 단순인력을 소모성으로 사용하는 방식을 벗어날 수 있다. 이는 이주노동자만이 아니라 내국인 노동자도 마찬가지이다.

장기요양제도에서는 2024년부터 선임요양보호사 제도를 적용하고 있다. 5년 이상 경력에 일정 교육시간을 이수하면 선임요양보호사로 선발될 수 있고, 월 15만 원의 수당을 지급받게 된다. 하지만 요양기관에 1명 정도이고, 그것도 방문요양기관은 해당이 되지 않는다. 이런 수준으로는 직업으로서의 중장기 전망을 갖기 힘들다. 경력과 직급이 반영된 인력관리체계가 만들어져서 역할과 보상이 단계적으로 상승할 수 있어야 한다.

G / 직업적 전망이 이제 좀 고민되는 지점인 게 이제 한국의 돌봄노동의 체계 부분인 것 같아요. 예를 들어서 독일이나 이런 사례들을 보면 이 간병보건 영역에서 돌봄 인력으로 계속 숙련을 해서 전문적인 돌봄 인

력까지 숙련할 수 있는 체계가 있는데 이제 한국은 사실은 그렇지 않은 상황이고. 장기요양기관 보면 기관 내에 직접돌봄 인력인 요양보호사가 있고 행정과 이용자 사정이라든가 이런 걸 하고 있는 사회복지사가 있고 이렇다 보니까 사실은 이게 만약에 현장 중심의 어떤 좀 경력 사다리나 이런 게 있으려면 요양보호사로 어느 정도 일하셨을 때 사회복지사로 이동할 수 있는 경로가 있어야 되는데 한국은 그게 아예 분리된 상태이거든요. (중략) 그렇기 때문에 사실은 이 현장에서 요양보호사가 경력 개발을 생각할 수 있는 지점이 굉장히 제한적인 것이 사실이고요.

4. 노동조합의 대응 과제

1) 사회운동 차원의 과제

(1) 돌봄사회에 대한 공론화, 사회적 합의 필요

이주 돌봄노동이든 내국인 돌봄노동이든 안정적이고 지속가능한 돌봄사회가 전제가 되어야 노동권도 보장될 수 있다. 돌봄철학이 없이 일자리 수와 비용이라는 경제적 요소를 앞세울 경우 제대로 된 돌봄도, 돌봄노동자의 노동권도 보장될 수 없다. 지속가능한 돌봄사회와 돌봄노동권 보장을 위해 보다 큰 틀에서 사회적 개념들이 만들어지고 돌봄의 작동체계가 구축되어야 한다. 돌봄사회의 개념을 포함한 개헌이든, 돌봄기본법 또는 돌봄노동기본법 제정 등이 제기되는 배경이다.

면접참여자는 돌봄은 모든 사회구성원의 관심사이기 때문에 사회적 공론화를 통해 개헌 수준에서 돌봄사회를 정의하는 것이 필요하다고 제기

한다. 헌법 개정을 제기한 것은 구체적인 수사라기보다는 광범위한 사회적 합의를 강조하는 것으로 해석된다. 그동안 돌봄기본법, 돌봄노동기본법에 대한 논의가 이어져 왔다. 현재는 다양한 돌봄서비스와 이의 근거가 되는 다양한 돌봄 관련 법률이 있지만 노동자 보호 조항이 없어서 개별법 하나하나를 개선해 가는 것은 시간이 많이 걸릴 뿐 아니라 내용적 통일성도 낮을 가능성이 있다. 따라서 돌봄노동 관련 기본법을 제정해서 돌봄노동, 돌봄일자리에 대한 사회적 기준을 확립해야 한다. 또한 기본법을 통해 돌봄서비스 공급에 대한 국가 책임의 명확화, 민간영역 돌봄서비스에 대한 국가의 관리감독 책임 확인, 돌봄노동권을 보장하기 위한 합리적 보상체계 마련 등 돌봄노동자에 대한 사회적 지원 체계를 수립하는 근거를 마련해야 한다.

> C / 개헌을 얘기하고 있는데 주요한 이슈로 돌봄을 좀 끌고 갔으면 좋겠는 거죠. 돌봄 사회로 나아가기 위한 개헌. (중략) 개헌 논의 안에 돌봄 사회에 관련된 논의가 들어가고 그것을 공론화하면서 아까 말한 꼭 프랑스적 방식은 아니더라도 이렇게 사회적 합의들을 통해서 이런 서비스들을 앞으로 우리하고. 우리 삶에 연결된 거잖아요. 제 삶도 저도 지금 늙어가고 있고 그러니까 나의, 모두의 관심들인데 그러니까 돌봄을 받고 주고 이런 것들이 관여된 거니까 그것들을 연계해서 같이 고민하면서 개헌으로 이어지는 방식으로 고민하는 장을 계속 만들었으면 좋겠거든요. (중략) 돌봄과 관련된 사회를 만들어가는 개헌으로 가는 것을 오히려 큰 판에서 얘기를 하고 거기에 이제 노동자로서의 권리는 선주민이든 이주민이든 같은 노동자의 권리를 가지고 얘기를 해야 되는 게 아닐까라는 저는 생각이 있어요.

22대 국회 들어서 '돌봄노동자의 권리보장과 처우개선 등에 관한 법률안'(이수진 의원 대표발의안, 2024.10.29)이 발의되어 있기도 하다.

발의법안은 기본법에서 다루어야 하는 내용의 일부를 담고 있다. 주요 내용은 다음과 같다.

[표 4-4] 돌봄노동자의 권리보장과 처우개선 등에 관한 법률안 주요내용

가. 이 법의 목적을 돌봄노동의 사회적 · 경제적 가치를 인정하고, 국가 등의 책무와 사업주의 책임 등에 관한 사항을 규정함으로써 돌봄노동자의 지위 향상과 권리 보장 및 처우 개선을 도모하는 것으로 함(안 제1조).
나. 국가와 지방자치단체, 시도교육청 및 관계 행정기관에 돌봄노동자의 근로조건을 개선, 돌봄서비스의 공공성 확대, 돌봄서비스 제공기관의 법령 준수에 대한 관리 · 감독 등 돌봄노동자의 지위 향상과 권리 보장 및 처우 개선을 위한 종합적인 시책을 수립 · 시행하도록 함(안 제3조).
다. 국가와 지방자치단체, 시도교육청으로 하여금 돌봄노동자처우개선계획을 3년마다 수립 · 시행하도록 함(안 제6조).
라. 돌봄노동자의 지위 및 권리 보장, 처우 개선 등에 관한 사항을 심의 · 의결하기 위하여 고용노동부 소속으로 돌봄노동자처우개선위원회를 둠(안 제7조).
마. 돌봄노동자에게 주 20시간의 최소근로시간을 보장하고, 돌봄노동자의 명시적인 의사나 대통령령으로 정하는 경영상 불가피한 사유가 있는 경우에는 그 미만으로 정할 수 있도록 하되, 주 15시간 미만으로 정하는 경우에는 돌봄노동자의 의사를 서면으로 작성하도록 함(안 제16조).
바. 국가 등은 돌봄노동자에게 적정 임금을 보장하고, 사업주는 소정근로시간이 돌봄노동자의 명시적 동의 없이 단축되거나 이용자 사정으로 중단 · 단축된 경우 대기수당을 지급하도록 함(안 제17조 및 제18조).

개헌 또는 기본법 제정에 대한 제기가 있지만 전반적으로 볼 때 돌봄사회, 돌봄노동에 대한 사회적 담론은 아직 제대로 형성되어 있지 않다. 노동권 보장의 관점만 논의되는 것을 넘어서 복지영역에서 지속가능한 돌봄사회에 대한 논의가 활성화되는 것이 필요한데 아직은 사회적 공론화 수준이 낮다고 할 수 있다. 시민사회와 학계가 함께 노력해야 할 부분이다. 논의 지형의 공통분모를 최대화할 수 있는 시민사회의 돌봄 의제를 모아나가야 한다. 이를 위해 돌봄의제 논의 활성화를 위한 노동조

합의 계획과 제안이 필요하다.

G / 이게 되겠어라고 했던 정책이 시범사업화되고 이런 측면들이 있어서 좀 이게 되겠냐 했던 것이 실제로 돼서 못 따라간 부분도 있고요. 그리고 차라리 정부의 방향이 명확하게 정해졌다면 이제 어떤 방식으로 우리가 좀 일관된 목소리를 모으고 이런 것들이 가능할 텐데 그 부분도 명확하지가 않고. 이 문제에 대해서 어떤 측면에 대해서 우리가 반대해야 되고 어떤 측면에 우려가 있고 이런 부분들도 사실은 학계 내에서도 공유가 되지 않았고 당연히 시민사회 내에서도 어느 정도 좀 이 부분에 대해서 공유하고 합의를 할 수 있는 지점, 그런 어떤 기회들이 없었던 것 같다는 생각이 들고요. 그래서 그런 부분에서 돌봄인력 유입과 관련해서 여러 가지 시나리오들을 우선은 정리를 하고 그 부분에 대해서 이제 각각이 우려되는 지점들을 좀 공유하는 그런 조직화나 이런 이야기들이 시민사회 차원에서도 필요하지 않을까 생각을 하고. 사실 학계가 그 지점에서 좀 많이 적극적인 역할을 해야 되는데 그런 부분들도 필요하겠다는 생각이 들고.

(2) 가사사용인의 법률 적용 배제 문제

이주 돌봄노동의 노동권 보장을 위한 제도적 개선 과제로 근로기준법상의 가사사용인 법 적용 배제 문제에 적극 대처해야 한다. 내, 외국인 상관 없이 돌봄(가사) 분야 노동권 보장을 위해 가사사용인(가구 내 고용)에 대한 법 적용이 선행되어야 한다. 2021년 제정된 가사근로자법은 고용노동부 인증 제공기관에 소속된 가사노동자에게 근로기준법 일부를 적용하는 것으로 되어 있는데, 법이 시행된 지 2년이 넘었지만 법 적용을 받는 노동자 규모가 1천여명에 불과할 정도로 한계를 드러내고 있다. 애초에 별도 법률이 아니라 근로기준법 개정을 통한 근본적 접근이 필요했지만 입법 동력의 문제 등 매우 제한적인 접근에 그친 아쉬움이 있다.

가사노동자만이 아니라 대부분의 가구방문 돌봄노동자가 공식, 비공식 부문을 넘나들며 일하고 있다는 점을 고려할 때 가사사용인 법적용 문제로 해결해야 할 것이다. 정부가 이주 돌봄노동자의 가구 내 고용을 통해 최저임금 적용을 회피하고자 하는 왜곡된 정책을 계속해서 제시하고 있는데, 이에 대해 근본적인 해법으로 대응해야 할 것이다.

A / 이주 돌봄노동자가 착취 상황에 갇히는 핵심적인 두 가지가 차별, 그리고 가사노동 분야가 법 적용으로부터 제외되어 있는 그거라고 생각하거든요. 그러면 이제 두 가지 축에서 노동조합이나 사회적으로 차별 해소와 금지를 위한 것이 필요할 거고, 그다음에 이 분야 자체를 노동법 안으로 넣기 위한 어떤 그것들이 가장 중요할 것 같아요. 그래서 아예 이주노동자든 누구든 그런 일을 한다고 해서 차별받거나 정당한 노동 권리를 보장받지 못하는 게 온당하지 않게끔 법이 아예 그걸 허용하지 않는 방식으로 가는 그 운동이 저는 노동조합 안에서 좀 있어야 되지 않을까

B/ 일단 이주 노동자들이 한국에 오면 잘 모를 때 '네가 지금 우리 조합원 아니더라도 네가 문제 생기면 우리가 도와주겠다'라는 걸 좀 적극적으로 할 필요가 있을 것 같고, 근데 노조도 그렇고 정부도 그렇고 이게 자꾸 국적 가지고 접근하면 답이 안 나오는 거고 일자리 가지고 접근해야 외국인이 일하든 충청도 출신이 일하든 강원도 출신이 일하든 일자리 중심으로 접근해야 되는데 계속 이게 국적으로 매몰돼버리면 '외국인이 내 일자리 뺏고 있다', '외국인이 나를 하향 평준화하고 있다' 이렇게 가게 되면 답이 안 나오는 문제인 것 같더라고요. 그래서 저는 그냥 누가 물으면 항상 기준이 일자리 중심으로 되어야 된다. 이게 좋은 일자리인지 아닌지를 판단해야지 내국인 외국인으로 하게 되면 서로 차별과 배제가 발생할 수 있다는 생각이 들고요.

2) 노동운동 차원의 과제

(1) 돌봄 공공성 강화 사업

이주 돌봄노동 관련된 노동조합의 역할과 과제는 기본적으로 이주노동 관련 사업과 돌봄노동 관련 사업을 기본에 두고 접근해야 한다. 특히 돌봄서비스, 돌봄일자리 개선이라는 사회적 확정성이 큰 의제를 토대로 접근하는 것이 필요하다. 돌봄 문제는 사회구성원 모두의 관심사이고, 인구위기와 맥락을 같이하는 중요한 사회적 과제이기도 하다. 돌봄의 사회화 · 공식화, 지속가능한 돌봄사회 구축, 돌봄 공공성 강화, 돌봄서비스 질 개선 등 사회적 관심사와 맥락을 같이 하면서 노동조합이 사업을 배치하는 것이 필요하다. 돌봄의 공공성 강화는 노동조건 개선을 수반하는 형태로 고민되어야 하는 의제이다. 가구 내 고용 확대, 최저임금 차등적용 등 정부가 던지는 네거티브 의제에 대응하는 차원을 넘어서, 돌봄의 공공성을 강화하는 포지티브 의제를 노동조합이 적극적으로 제기하고, 여성 · 인권 · 돌봄을 화두로 하는 사회단체들과 연대해서 사회운동을 조직하는 역할을 해야 한다.

고령사회 흐름과 맞물린 사회적 돌봄의 비중이 점차 커지면서 돌봄현장은 생명보험사 등 거대 자본이 돈벌이를 위해 적극 진출을 모색하고 있다.[102] 금융위원회, 보건복지부 등 정부도 거대자본의 요양사업 진출에 따른 걸림돌을 제거함으로써 적극 협력하고 있는 모양새다.[103] 사회적 돌봄이 공공성을 중심으로 확대될지, 시장화를 중심으로 확대될지의 기로에 있기도 하다. 또한 정부는 돌봄분야를 약한 고리로 삼아서 최저임

102) 매일경제(2024.4.21.), '"부자노인 잡자"… 보험사, 요양사업 키운다'
103) 금융위원회 보도자료(2021.7.15.), '보험사의 요양서비스 사업 진출로 어르신들께 양질의 요양서비스를 제공하겠습니다.'

금 차등적용의 돌파구를 마련하려고 하고 있다. 돌봄의 공공성 강화와 시장화, 최저임금 현실화와 차등적용의 각축장 한가운데에 이주 돌봄노동자가 위치하고 있다. 결국 이주 돌봄노동자의 노동권 보장도 돌봄의 공공성 강화 차원에서 확보될 수 있다.

> 마 / 공공형 영역으로 모든 걸 다 끌어넣어야 된다 이런 거고 그걸 끊임없이 정책적 요구하고 지금 윤석열이 하려고 하는 기존에 있는 것도 이제 민간 시장하고 사모펀드에 이제 쭉쭉 넘기려고 하는 거잖아요. 그거부터 막아내는 게 1단계다 이렇게 얘기를 하고 있어요. 근데 이제 요양 쪽이 워낙 조직화가 안 되니까 아이돌보미는 그래도 이제 선방을 치고 있는데 요양 쪽으로 안 되고 지금 서비스는 오히려 이제 아동센터 조직화가 너무 잘 돼서 지금 요양은 신경을 못 쓰고 있는 거고.

> 라/ 공공에서도 그렇고 저희가 총연맹 사업을 할 때도 그렇고 돌봄이 물론 중요하다고 해서 계속 회의도 하고 하는데, 이게 그냥 돌봄 노동 자체의 문제로만 보기에는 여러 가지 좀 뭐라 그럴까요 좀 우리가 함유해야 될 게 많다. 왜 하필 최저임금 차등적용은 물론 다른 업종도 이야기를 하긴 했지만 그렇게 한국은행에서 대놓고 돌봄에 대해서 이야기했을까 이런 부분... 그리고 윤석열 대통령도 왜 최저임금 차등적용에 대한 것들을 돌봄에서 우선 꺼냈을까 그런 부분에 대한 것들을 우리 조직된 곳에서 생각해 보고 이거를 돌봄 영역에서 우리가 디펜스를 해야 이게 다른 산업 분야로 이제 나가는 것들을 우리가 막아낼 수 있다.

(2) 조직화 과제

이주 돌봄노동과 관련해서 노동조합은 조직화 과제를 당연하게 고민해야 한다. 당사자 운동과 병행되지 않으면 이해대변활동에 한계가 있을 수밖에 없다. 돌봄노동자는 파편화된 노동과정, 고용형태 등 조직화가 쉽지 않은 조건에서 일하고 있는데, 아이돌보미 조직 사례에서 볼 수 있는

것처럼 사업장 노사관계와 달리 노조효과가 확실한 영역이기도 하다.

가 / 노동조합으로 보면 뭔가 이 사람들을 대변할 수 있도록 노동조합이 커져야 전반적인 처우든 권리든 뭔가 보장될 수 있는 사회적인 힘이 생겨나는 건데 지금은 가장 어려운 건 뭐겠어요? 나이가 들어서 이 시장에 들어와서 고용불안부터 겪어야 되고 노동조합을 꿈꿀 수가 없는... 이런 시스템에서 이분들이 처음부터 시작을 하기 때문에 '내가 노동조합을 해야지' 이거보다는 '저 조금 있으면 조금 있다 관둘 거예요'가 먼저 나오고 그다음 실제로 더 다녀도 고용이 불안정하니까 이분들이 되게 망설이고 내 권리를 찾기보다는 내가 일을 조금 더 해야 되는 어떤 이런 거에 직면하다 보니까 노동조합을 이렇게 막 힘있게 하거나 아주 잠깐 가입했다가도 그냥 이렇게... 그리고 정부 시책이 뭔가 크게 해주거나 이러지 않으니까 특히 이제 그런 부분에 있어 어렵기 때문에 저는 외국인노동자가 들어오건 어쨌건 간에 돌봄노동자들 규모화되고 조직화돼야 뭔가가 그런 것들을 만들어낼 수 있지 않을까가 저의 첫 번째 과제인 거죠.

다 / 저희가 그래도 돌봄 노조의 분야 중에서는 아이돌보미 거의 최대할 때는 15% 지금은 한 12~13% 정도 조직이 돼 있어요. 노인생활지원사가 5% 정도 조직이 돼 있어요. 근데 아이돌보미가 그 정도 되면, 그러니까 10%가 넘어가면 어쨌든 정책적인 영향력을 행사할 수 있고 처우개선에 대한 영향력도 행사할 수가 있어요. 저희가 해보니까. (중략) 그래서 어느 노동조합이든지 다 조직화 문제가 제일 크게 나서는 문제이긴 하고요.

조직사업은 성과가 쉽게 드러나지 않는 사업영역이다. 말 그대로 장기적 관점에서 자원을 투입해야 하는 사업이다. 가시적 성과를 기대하기가 어려운 조직사업에 인력을 배치한다는 것이 노조 입장에서는 쉽지 않을

수 있다. 하지만 이주 돌봄노동자 조직사업은 사업장 조직사업이라기보다는 사회운동 차원에서 활동을 기획해야 하는 분야이기 때문에 총연맹과 산별노조, 그리고 이주단체들과의 협력을 통해 사업구상을 해야 하는 영역이라고 할 수 있다. 전담활동가가 어렵다면 조직 간에 역할을 분담하는 형태로 접근할 수도 있을 것이다. 지속적으로 조직사업을 해나갈 수 있는 체계를 갖추는 것이 중요하다. 특히 현장과의 접점을 확보하기 위해 이주단체와 협업을 통한 홍보사업이 중요할 것이다.

라 / 노조 활동에 참여했던 분들은 단기적인 성과를 보니까 제가 봤을 때는 좀 조급하셨던 것 같아요. 그래서 조직 노동을 하기 위해서는 나랑 생각이 다르거나 '나는 이 정도지만' 이런 생각을 갖고 있는 사람들을 좀 끌어올리거나 좀 기다리는 것도 있어야 되는데 쉽게 비난하기도 하고 '왜 나는 이렇게 하는데 너는 이렇게 못하냐' 이제 그러니까 이게 같이 하는 분위기가 아니라, 그래서 요즘에는 그런 걸 얘기를 많이 하고 있어요. (중략) 조금 더 자기 고민을 하고 조직화할 수 있게 좀 느긋한 마음을 갖고 해야 되는데 그것조차도 어떻게 보면 노조가 당사자들을 교육을 하고 그런 고민할 수 있는 여지를 만들어줘야 되는데 근데 뭐 이렇게 여력이 안 되는 측면도 있고.

라 / 노조가 장애인이나 여성 이주까지 다 포괄하고서라도 그런 별도의 사업 담당을 배치하고 하는 게 좋긴 하겠다. 저는 가끔 회의를 오는 정도인데, 제가 관련된 사업에 전적으로 사업을 기획해서 할 수 있는 여건은 안 돼요. 왜냐하면 노조에서도 그런 담당마다 원하는 룰이 있을 거고 일정 정도는 또 노무 관리하에 있는 거니까. 근데 그런 계층의 노동자들을 조직하기 위해서는 조직된 노동이 조직화와 별도 상관없이 하기는 좀 해야 된다.

G / 노인돌봄이나 이쪽으로 확대될 때 어떤 방식으로 이주 인력의 유입을 확대하는 방식이 설계될지는 제가 가늠할 수는 없지만 어떤 방식이

든 간에 결국은 이주노동자들에 대한 접점들과의 채널을 결국은 노동조합 측면에서 확대하고 최대한 확보하는 것이 되게 중요한 전략이 아닐까 생각이 드는 부분이고, 그리고 실제로 이주노동자분들 자체가 노동조합 조직화라든가 이런 부분에 대한 정보를 잘 모르시기도 하고 이제 한국에서의 어떤 정보들을 모르시기 때문에 결국은 정보접근성이 떨어지는 부분들이 있고, 그런 지점에서 접점을 최대한 확보하는 방식들 그리고 그런 측면에서 자꾸 재가방문 영역으로 확대하면 안 된다고 계속 일관성 있게 주장을 하고 있는 그런 측면에서도 사실은 이 재가방문 영역으로 확대되는 방식의 설계 자체에도 이제 노동조합 차원에서도 노동자 보호라든가 이런 부분에서도 이제 적극적으로 좀 반대해야 되는 지점이 아닐까라는 생각이 듭니다. 이주노동자가 고립되는 상태에서 더 심하게 착취될 수도 있고 노동자의 권익이 보호될 수가 없기 때문에 그 지점에 대한 적극적인 대응들 이런 부분들이 좀 필요하지 않을까라는 생각이 들고요.

(3) 이주노동에 대한 조합원 인식 개선

이주 돌봄노동자가 증가하게 되면 내국인 돌봄노동자와의 일자리 다툼 등 갈등이 발생할 가능성도 있다. 이미 건설현장에서 겪고 있는 상황이기도 하다.[104]

2024년 11월 27일 법무부는 '신(新) 출입국·이민정책」 후속 조치 시행 계획'을 발표했다.[105] 해당 발표에는 건설업의 경우 허용인원 한도가

104) 경향신문(2024.2.4.), '노동운동 내 싹트는 '이주노동자 혐오'…고심 깊어지는 민주노총', 한겨레(2024.2.5.), '건설노조의 이주노동자 혐오…민주노총 위원장 '뒤늦게 유감''

2023년12월27일 건설노조 대구경북건설지부는 총파업 투쟁 결의대회에서 '가자 총파업, 불법 고용 이주노동자 퇴출시키자'라는 구호를 내걸고 대구 출입국·외국인사무소 앞에서 미등록 이주노동자 단속을 촉구했다.

105) 법무부 보도자료(2024.11.27.), '신(新) 출입국·이민정책」 후속 조치 시행 계획'

낮으며 유동적인 연평균 공사금액을 기준으로 허용인원을 산정하여, 소규모 건설업체가 필요한 외국인력을 안정적으로 확보하기 어렵다는 점을 감안하여 시공능력평가액을 추가 기준으로 도입하는 등 허용인원 산정 요건을 재설정하는 내용이 포함되어 있다. 법무부가 이와 같은 조치를 하자 건설노조는 "건설현장 노동시장의 건전성을 심각하게 훼손시키고 있다"고 규탄하기도 했다.[106)]

일자리 개선, 인력수급 대책 등 다각도의 검토 없이 무조건적으로 이주노동자가 확대되었을 때 노동시장을 교란하거나 내국인 노동자와의 일자리 경쟁 문제가 발생할 가능성이 있다. 일자리 경쟁으로 비치는 이면에는 내국인 노동자의 이주노동자에 대한 배타적 인식이나 이주노동자는 일을 잘 못한다는 식의 편견이 자리하고 있는 경우도 있기 때문에 지속적인 조합원 교육 등 이에 대한 노동조합의 노력이 필요하다.

F / 노동자 양극화죠. 우리나라 지금 건설 등이 그렇듯이. 그건 물론 노조 책임도 크죠. 그쪽에 작업(노력)을 안 한. 근데 이걸 잘 못 풀면 저희는 조사를 두 번 하고 교육도 하고 그랬어요. 처음에 필리핀 노동자들 들어왔을 때 조합원들 쫙 물어보니까, 이제 그런 느낌들이 들어서 교육 쫙 하고 다시 한번 토론하고, 안 그러면 노동자들 간에 지금도 그런데 그걸 불러올 것이다. 양극화와 전 이게 제일 걱정이 되는 거예요. 이게 우리 사회가 조금 너무 뜬 것 같은데 트럼프 비슷한 극우 사회로 가는 리트머스 같아요.

F / 조합원들 조사를 했어요. 첫 번째 질문에는 임금 똑같이 줘야 된다, 이게 나온 거예요. 불안하니까. 근데 두 번째로 그러면 노조로 받아들일까 그랬더니 70%가 반대했어요. 그래서 순회교육을 쫙 한 거야. (중

106) 노동과세계(2024.12.18.), '건설노동자 이직 권고하던 정부, 건설사에겐 외고법 무력화 지원'

> 략) 그렇게 했는데도 최근에 임원들이나 좀 얘기하면 딴 얘기가 나오는 거야. 이런 얘기가 나와 '똑같이 줘야지. 근데 똑같이 주면 안 돼. 우리보다 일 못하잖아.' 그다음에 '일 못하잖아요.'가 나와요. 그게 건설 쪽에서도 그렇대 딴 데에서도. 그러니까 이제 외국인이라는 말은 안 하는데 그러면 다시 그러지 '우리 중에도 일 못하는 사람 있잖아' 그러면 '아..음... 그래도 우리보다 말도 못 하고 일을 못하잖아.' 그래서 이게 계속적으로 교육 시스템 이런 것들이 계속 마련이 돼야 해요.

건설업과는 달리 돌봄분야는 아직 이주노동자 규모가 크지 않아서 관련 노동조합들도 긴박한 과제라고 생각하지 않는 분위기가 지배적이다. 하지만 이중적인 입장에 처해 있다는 의견도 있다. 이주 돌봄노동자의 유입을 원칙적으로 반대하지 않지만, 최저임금 차등적용 등 임금 저하 방식으로 정부가 정책을 추진을 하고 있는 것에 대해서는 반대하는 입장이다. 원론에서는 반대하지는 않지만 각론에서는 반대해야 하는 이중적인 입장을 토로하기도 한다. 결국 중요한 것은 이주 돌봄노동자 유입 여부 이전에 돌봄일자리 개선을 전면에 내세우는 것이 중요하고, 돌봄일자리 개선을 위해 이주 돌봄노동자도 함께 연대해야 하는 대상이라는 조합원 인식이 필요하다.

노동조합의 운동 전략을 수립할 때도 세심한 접근이 필요하다. 제대로 준비가 되지 않은 상태에서의 이주노동자 도입을 비판하는 입장 표명이 '결국 지금은 반대하는 것 아니냐'로 읽힐 수 있는 소지가 있기 때문이다. 이주노동자를 포함한 노동권 보장 과제를 전면에 내세우고, 이주노동자에 대한 인력수요 및 노동권 보장을 위한 선행과제에 대해 언급하는 방식이어야 한다. 표현에 있어서 이주노동에 배타적으로 비춰서는 안 될 것이다.

나 / 긴박한 과제라고 생각을 안 하죠. 위협적이지 않아요. 아직은. 저희 조합원들이 느끼기에 이게 시장에서 뭔가 이렇게 부딪혀야 되는데 아직은 그런 지점이 없기 때문에 위협적이지 않죠.

가 / 건설노조 같은 경우는 외국인 노동자 관련해서 구체적으로 반대하는 입장도 표명하고 하거든요. 그러면 돌봄노조는 이걸 반대할 거냐 이런 이야기는 저희도 안에서도 했었어요. 근데 어차피 돌봄노동자가 부족한 현실에서 그러면 노조가 이분들 들어오지 말라고 하는 게 맞냐? 그건 맞지가 않다. 이거는 어차피 돌봄노동자도 부족해질 거고 그렇게까지 접근을 하면 안 된다. 근데 이제 문제는 처우개선을 해야 하는데 처우개선을 안 하고 오히려 임금저하의 방향으로 가고 있는 정부 정책에서 이분들이 들어오고 있는 이러한 현실에서, 그러다 보니까 원칙적으로 반대는 안 하지만 그런 거에 들어오는 거에 있어서는 우리가 반대해야 하는 거 아니냐라고 하는... 그러니까 결국에는 표현 자체가 되게 애매할 수밖에 없는데, 원칙적으로 반대하지 않지만 그러한 조건으로 들어오기 때문에 이건 좀 문제가 있지 않냐라고 하기 때문에 이걸 공식화해가지고 그럼 들어오는 거를 반대하는 기자회견을 하거나 입장을 발표하거나 이러기가 좀 애매했어요.

5장

KCTU

결론

박영민 · 남우근 · 이태정

1. 정부 정책 비판

(1) 외국인 가사관리사 시범사업 전면 재검토

본론에서 살펴본 바와 같이 외국인 가사관리사 시범사업은 개시 전부터 2025년 1,200명 규모로 확대하고 본사업으로 발전할 것을 예고한 바 있다. 시범사업 전후로 제기된 문제가 해소되지 않은 상황에서 졸속 추진으로 인한 문제들이 드러나고 있어 이러한 계획은 더욱 우려스럽다. 면밀한 평가와 신중한 검토 없이 진행되는 일정은 시범사업의 취지에 부합한다고 보기도 어렵다.

2024년 12월 고용노동부가 광역자치단체를 대상으로 실시한 수요조사에 따르면, 서울시와 일부 광역 시도를 제외하고는 참여 의사가 없는 것으로 알려졌다. 이는 해당 사업이 국비 사업이 아니기 때문에 지방정부가 재정 부담을 크게 우려하고 있는 현실적 고민에서 비롯된 것이다. 무엇보다 해당 서비스를 이용하려는 가정의 수요를 명확히 파악하기 어렵고, 예상 수요 또한 크지 않을 것으로 판단된다. 이러한 점에서 시범사업이 본궤도에 오를 가능성은 작아 보이는 게 사실이다. 하지만 이번 시범사업이 예상과 달리 빠르게 추진된 배경에는 일부 정치인의 무리한 강행

이 작용한 것처럼 사업계획이 아직 폐기되지 않은 현재 상황에서 기초가 부실한 공론장에서는 언제든 급작스럽게 추진될 가능성이 있어 경계가 필요하다.

아울러 현재 가사관리사로 활동 중인 필리핀 노동자 98명에 대한 고용승계 대책 마련도 중요하다. 여기서 가장 핵심적인 점은 당사자들의 의사를 존중하며 다양한 권리를 인정하는 방향으로 대책을 수립하는 것이다. 시범사업 연장 여부에 따라 서비스 업체와의 고용관계는 달라질 수 있으나, 기본적으로 고용허가제가 허용하는 최소 체류 기간 3년간의 취업 기회는 보장되어야 한다. 기존의 가사서비스 노동을 희망하는 노동자에게는 일자리를 지속 제공하되, 시범사업에서 드러난 숙소 비용, 짧은 서비스 시간, 긴 이동시간 등의 문제를 개선하여야 한다. 또한 다른 업종과 일자리를 원한다면 사업장 변경의 자유를 구속하지 말고 새로운 취업 기회를 찾도록 지원하는 것이 바람직하다. 한편으로 현재 당국은 외부의 노동, 인권 단체와의 접촉을 철저히 차단하고 있는데, 노동자들이 다양한 지지체계를 통하여 정보를 얻고 도움을 받을 수 있도록 해야 할 것이다.

정리하면, 시범사업 확대와 본사업 실시는 전면 재검토해야 하며 노동·이주·인권 시민사회의 참여가 보장되는 형태로 사업을 평가하여야 한다. 또 현재 활동하고 있는 필리핀 가사노동자 전원에 대한 안정적인 고용보장 대책을 수립해야 한다.

(2) 가사사용인 확대 등 폐기

2024년 4월 대통령의 회의 모두 발언을 통해 시작된 국내 체류 외국인(유학생, 동반 가족)의 가사사용인 취업 허용 정책은 6월 저출생 추세 반전을 위한 대책에서 사업으로 확정되었지만, 그 내용이 황당한 만큼

실체가 분명하지 않았다. 그러다 2024년 12월 개최된 제7차 인구비상대책회의 자료의 '희망 수요 제출 지자체와 개별 협의 중이며, 준비가 완료되는 지자체부터 순차적 시행 예정'이라는 문구를 통해 대강의 경과만 확인된다. 그러나 관련 업계에 대해 시장조사를 했는지, 유학생과 동반가족의 취업 의사를 파악했는지 등 수급 예측이 제대로 이루어졌는지부터 의문이다. 희망 수요를 제출한 지자체는 지속적으로 가사사용인 확대나 최저임금 차등 적용을 주장해왔던 서울시일 가능성이 크며, 그 밖의 지자체는 포함되지 않았을 것으로 추정된다.

이주 가사사용인 확대는 이민, 노동, 돌봄 정책에서 그동안 지향해 온 가치를 전면 부정하며 역행하는 조치이다(권남표 외, 2024; 김화연 외, 2024; 구미영, 2024). 2021년 제정된 가사근로자법은 비록 제한적이기는 하지만 오랜 시간 노동법과 사회보험의 사각지대에 존재했던 가사노동자에게 노동자의 권리를 보장하는 일정한 제도적 기반을 마련하였다. 그러나 법적 보호에서 배제되는 가사사용인 고용 확대는 국적을 떠나 이제 막 시작한 제도화 흐름에 정면으로 충돌한다. 즉 가사사용인은 근로기준법을 비롯한 각종 노동관계 법령의 보호를 받지 못하며, 4대보험 직장가입이 불가하고, 사용자가 보험료를 납부해야 하는 산재보험에도 가입되지 않는다. 가사사용인에게 최저임금이 적용되지 않고 사적 계약에 기반하는 점은 이주민이라는 취약한 지위를 더욱 불리하게 만들며, 이주민에 대한 사회권 보장 확대라는 정책 방향과도 모순된다. 5인 미만 사업장에도 근로기준법 전면 적용이 논의되는 시점에서 가사사용인에 대한 불합리한 차별이나 특정 분야에 대한 최저임금 차등적용 논리는 상식적으로 수용하기 어렵다. 가사근로자법이 시행되는 상황에서 정부가 직접적으로 고용시장을 왜곡하는 모순도 간과할 수 없다.

특히 일부 가사, 간병 분야를 제외하고 공식 부문으로 자리 잡은 돌봄

서비스 정책 방향과도 배치된다는 점은 큰 문제가 아닐 수 없다. 서비스를 공식 제도로 둔다는 것은 공식적인 고용관계를 기반으로 서비스의 생산, 공급, 관리 체계에 공적 책임을 부여하는 것을 의미한다. 그렇지만 '가사사용인' 확대는 열악한 노동조건을 전제하는 것을 넘어 가사서비스 품질에 대한 공적 관리조차 포기하는 셈이다.

아울러 민간 업체에 가사사용인을 도입, 중개, 관리하는 권한을 주겠다는 계획은 산업연수생 제도 시절로 회귀하겠다는 것이다. 본론에서 언급하였듯 민간 브로커의 영향력이 과하게 커지고 송출 비리의 온상이 되거나 막대한 송출 비용이 발생할 위험이 크다. 만약 이러한 계획이 가사사용인에 그치지 않고 돌봄 분야 전반으로 확장된다면 더 다양한 갈등을 유발하고 공급체계를 혼란에 빠뜨릴 게 분명하다.

이주 가사사용인 확대나 민간 업체에 과도한 권한을 부여하려는 시도의 이면에는 이주민의 경우 헐값과 열악한 조건도 순순히 응할 것이라는 편견과 더불어 이들을 도구적으로 바라보는 잘못된 태도가 자리잡고 있다. 또한 돌봄 노동의 가치 제고와 성별분업 구조에 대한 문제 제기를 생략한 우후죽순의 아이디어는 젠더, 계급, 인종의 문제가 결합하는 교차적인 차별을 심화할 뿐이다(김화연 외, 2024).

(3) 노인돌봄 분야 이주노동자 유입 비판적 검토

2024년 요양보호사 교육 대상에 포함되기 시작한 D-2(유학), D-10(구직) 관련 정책과 국내 대학을 졸업한 유학생을 대상으로 요양보호사 취업 시 E-7-2를 부여하는 정책은 의도한 만큼 유인 효과가 크지 않을 것으로 보인다. 물론 수요를 정확히 파악할 필요는 있으나 현장을 살펴보면 장기요양시설 중에서도 사업이나 고용 측면에서 불안정한 지방의

재가 기관 중심으로 수요가 형성되는 경향이 있다. 공급 면에서도 획기적인 제안으로 보기 어려운데, 당장 학생 유치에 어려움을 겪는 일부 지방대학과 지역 소멸 방치 차원으로 지자체의 이해관계가 연결되는 사례를 제외하고는 큰 반향이 나타나고 있지 않기 때문이다.

가장 큰 문제는 전반적으로 일자리의 질이 낮은 조건이 유지될 시 국내 대학을 졸업한 유학생이 요양보호사로 취업할지 장담하기 힘들다는 점이다. 특히 요양보호사의 수급 격차는 시설보다는 재가 영역에서 더 크게 예상되지만, 재가요양의 경우 상대적으로 노동시간이 충분하지 않고 임금 총액도 낮아 유학생들이 이를 선호하지 않을 가능성이 농후하다. 결국 방문 돌봄 노동에 대한 처우 등 전반적인 질 향상이 담보되지 않는다면 이 정책의 성공을 기대하기 어렵다.

또한 현재의 이주 요양보호사 양성 및 유입 정책은 체계적이지 못하고 전문성을 제고하는 방안도 결여되어 있다. 그간 교육 대상에서 제한했던 체류자격을 일부 개방해 요양보호사 자격 취득 후 취업할 시 E-7 비자를 부여하겠다는 유인책은 상당히 안일하다. 장기요양서비스에 대한 수요가 급증하는 상황에서 양질의 서비스를 제공하기 위한 노동자의 전문성 강화는 필수적이다. 이주민이 언어와 문화를 비롯하여 한국적 맥락의 돌봄 환경에서 요구되는 특수한 지식과 기술을 습득할 수 있도록 체계적인 양성과정이 필요하다. 단순히 국내 대학을 다니거나 졸업하면 자격 취득을 위한 양성 교육 참가 기회를 부여하는 데 그쳐서는 안 된다.

노인돌봄 분야로의 유입 확대 정책은 기존에 제도 차원에서 논의되던 교육 개편, 제도적 지원, 환경 개선 등의 사항과 동시에 논의하여야 한다. 즉, 교육 – 자격 인증 체계 마련 – 노동환경 개선 – 정책 및 제도적 지원을 다차원적으로 보완하는 차원에서 이주민 양성을 고민하는 것이 바람직하다. 그렇지 않다면 현재의 정책은 이주 노동자들에게 단순히 상

위 비자를 획득하기 위한 가교로만 인식될 위험이 크다.

아울러 이주 간병인 유입의 경우 요양병원 간병인이 아직 제도화되지 않아 앞서 논한 이주 가사사용인 유입과 유사한 문제를 내포하고 있다. 현재 정식으로 발표된 바는 없으나 보건복지부에서 내부 검토 중인 것으로 알려져 있고, 서울시와 경기도는 이주 간병인을 도입하는 자체 방안을 내놓은 바 있다. 물론 사실상 가사사용인과 다름없는 지위를 염두에 둔 서울시보다는 경기도의회가 추진하는 최저임금 적용 및 전일제 노동 보장, 요양원 등에서 숙식 제공, 정주 여건 마련 등의 방안이 상대적으로 실현 가능성이 커 보인다. 다만 광역 지방자치단체의 정책 도입이 성공하려면 출입국관리법에 따른 체류자격의 일정한 변화가 전제되어야 한다는 점에서 법무부 등 중앙정부의 정책 기조가 뒷받침해야 한다는 숙제가 있다.

이주 간병인 유입을 현실화하기 위해 중요한 점은 비공식 분야인 만큼 수급 사정을 파악하고 예측하기 어렵다는 점을 인정하면서 현장 상황에 기초한 체계적인 연구를 선행해야 한다는 것이다. 이러한 연구는 서비스 수급자의 수요뿐 아니라 현재 병원에서 일하고 있는 간병노동자의 공급 상황과 노동실태 전반을 다뤄야 함은 물론이다. 또한 간병 서비스의 급여화 및 간병 노동의 제도화 전략을 실행하는 선상에서 이주민 유입 논의가 진행되는 것이 바람직하다.

2. 과제 및 대안

(1) 돌봄노동 수급 전망에 대한 충분한 검토

외국인 가사관리사 시범사업 졸속 추진에 대한 비판에도 아랑곳하지 않고 저비용을 우선 가치로 여기는 이들은 가사 돌봄, 아이, 노인, 장애인 등 돌봄 분야를 구분하지 않은 채, 어디든 상관없이 저렴한 비용으로 돌봄 인력을 들여오는 데만 집중한다. 이들은 저출생과 고령화라는 시대적 흐름 속에서 돌봄서비스의 열악한 수급 상황을 명분으로 내세우고 있지만, 정작 문제는 장기적이고 세밀한 수급 전망에 대한 충분한 검토가 없다는 점이다.

돌봄노동 수급 전망은 세부 분야, 영역, 지역에 따라 신중하게 접근하여야 한다. 이주 돌봄 도입 여부와 방안을 구상하기 위해서는 한국의 사회서비스제도의 발전 방향과 돌봄 수요의 현황, 국내 노동시장에의 영향력 등을 종합적으로 고려해야 한다(구미영, 2024). 특히 인구구조의 변화, 돌봄에 관한 권리 인식 향상과 책임 구조의 변화 등을 아우르는 폭넓은 검토가 필요하다. 단순하게 돌봄 수요에 비해 공급량이 부족할 것이라는 추측만으로 충분하지 않으며, 그러한 예측조차 근거가 모호하다. 쉬이 천명되는 인력 부족 현상은 명확한 근거나 빈약한 경우가 많다. 이처럼 명확한 사실에 기반하지 않은 인력 부족 주장보다는 다음과 같은 질문에 답을 찾는 과정이 요구된다. 예를 들어 돌봄 분야에서 노동력 확충이 필요한 영역이 노인인지, 장애인인지, 아동인지, 혹은 가사서비스인지, 또한 지방소멸이 가속화되는 상황에서 수도권인지 비수도권인지, 나아가 시설 중심인지 재가 및 지역 서비스 중심인지 등을 면밀히 분석해야 한다.

수급 전망이 공급 중심 정책으로만 이뤄지는 한편, 서비스 수요를 사정하고 예측하는 작업이 경시되는 점도 바람직하지 않다. 가령 숙식 해

결을 원하는 이주민을 고려하여 수요가 거의 없는 입주형 가사서비스를 시행할 수 없는 노릇이다. 2장에서 논의한 것처럼 현재 돌봄서비스와 관련된 통계 조사와 실태 파악 체계는 매우 부실한 게 사실이다. 이러한 체계를 개선하면서 중장기적인 수급 전망을 그려야 한다.

또 한 가지 중요한 점은 일자리의 질을 개선한다면 공급량에 어떤 변화가 생기는지 검증하는 작업이 필요하다는 점이다. Addati et al.(2018)에 따르면 돌봄 노동은 그 관계적 특성으로 인해 수요 자체를 조정하기 어려운 영역이다. 돌봄의 필요성은 항시 존재하기에 수요는 가격에 민감하거나 좌우되지 않는 경우가 많다. 그렇지만 돌봄노동자의 기술이나 임금, 노동조건은 경제적 요인에 따라 충분히 변화할 수 있으며, 이는 궁극적으로 돌봄 수요를 얼마나 충족할 수 있는지에 영향을 미친다. 바꿔 말해서 돌봄서비스 품질의 향상이 이뤄지지 않으면 공급 부족으로 돌봄 위기가 더욱 심화할 수밖에 없다.

최근 연구에서는 요양보호사 부족 현상을 기정사실로 예측하면서도 다방면의 대안을 제시한 바 있다. 이희승 외(2023)는 요양보호사 수급 안정화를 위해 △처우개선(근무환경 개선, 보수 적정화, 복리후생 증진, 전문성 강화) △인력양성과 자격제도 개선 △사회적 인식 제고 등의 방안을 제안하였다. 이 연구는 이주민 유입 확대책이 하나의 고려사항이 될 수는 있지만, 유일하거나 현실적인 대책은 아니라는 점을 명확히 하고 있다.

(2) 돌봄노동 가치 제고

본 연구는 돌봄노동의 가치를 향상하려는 노력을 간과한다면, 이주민

유입조차 어려워지고 장차 만성적인 공급 부족에 직면할 것으로 전망한다. 현재 논의되는 돌봄 분야 이주민 유입은 열악한 노동조건을 그대로 유지하는 전제를 기반으로 이뤄지고 있다. 그러나 역설적으로 돌봄 분야의 짧은 노동시간과 적은 보상은 이주민마저도 진입을 꺼리게 만드는 주요 요인이라는 사실을 기억할 필요가 있다(이규용 외, 2022:153). 다시 말해 노동환경을 전혀 개선하지 않은 채, 이주민 유입만으로 인력 부족을 충당하려는 계획은 실현 가능성이 작을뿐더러 양질의 돌봄 노동시장을 형성하는 노력을 지연시키는 결과를 초래한다. 혹시라도 이주민에게 일자리를 제공하기만 하면 조건과 관계없이 지망자가 대거 몰릴 거라 기대하는 것은 세계적인 이주 연구자 헤인 데 하스(2024)의 경고대로 명백한 오해라 할 수 있다.

돌봄 분야 이주민 유입은 우리 사회가 구축한 돌봄서비스 제도의 기본적인 원리를 존중하고, 돌봄 노동에 관한 미래가치를 고려하며 개선과제를 체계적으로 이행하는 과정에서 이뤄져야 한다. ILO(2024)는 돌봄이 인권의 영역에 속한다고 규정하며, 돌봄에는 다양한 차원의 권리가 고려되어야 한다고 하였다. 여기에는 수급자가 돌봄을 받을 권리, 시민 스스로 자신을 돌볼 권리뿐 아니라 돌봄노동자가 돌봄을 제공할 때 존중받고 보호받을 권리도 포함된다. 돌봄 인권을 보장하기 위해서는 국가가 중심된 역할을 해야 하고, 돌봄을 공공재로 인정하는 과정에서 공적 투자의 증대는 필수적이라는 점을 강조한다.

이러한 ILO의 관점은 한국뿐만 아니라 세계적으로 존재하는 돌봄에 대한 젠더화된 시각, 낙후된 인식, 그리고 실제로 돌봄 임금 페널티가 발생하고 있다는 문제의식에 기초한다. 특히 무급 돌봄노동에 대한 불충분한 인정이 그대로 유급 돌봄노동의 저평가로 이어져 결과적으로 저임금을 초래한다는 점을 지적한다.

특히 한국의 돌봄서비스가 초창기부터 시장 또는 준시장(quasi-market)에 크게 의존해온 구조는 돌봄 노동의 가치 저하와 밀접한 연관이 있다. 대표적인 사례는 장기요양기관의 운영을 개인이나 영리법인에도 허용하는 정책에서 확인할 수 있다. 민간기관은 운영과정에서 필연적으로 비용 절감 전략을 추구하게 되며, 이는 낮은 인건비 수준을 유지하도록 만든다. 이뿐만 아니라 노동조건의 개선이나 체계적인 전문성 개발, 교육 투자 등을 소홀히 하게 하는 주요 원인으로 작용한다.

더불어 돌봄 정책에서 계속 지적되는 분절적이고 파편화된 서비스 공급체계는 그 자체도 큰 문제지만, 각 서비스 분야별로 직군과 업무를 세분화하며 상호 이질적으로 만든다. 돌봄 직종 대부분은 사회복지시설 인건비 가이드라인의 적용대상에서 제외되고, 시범사업과 같은 형태로 제시되는 신규사업에는 비정규직 인력 배치가 당연시되면서 노동시장의 분절을 부추긴다. 이러한 세분화는 돌봄노동자들 간의 협력과 연대를 어렵게 만들고 노동의 협상력을 약화한다.

2024년 10월 29일은 UN이 정한 국제 돌봄의 날(International Day of Care and Support)이었다. 민주노총을 비롯한 국내 노동, 돌봄, 인권 단체들은 조직위원회를 구성하여 △돌봄 중심 사회로의 전환 △국가가 책임지는 돌봄 공공성 확보 △돌봄노동 가치 재평가 및 처우개선 △돌봄권리 보장을 요구한 바 있다. 유급 돌봄 노동의 질을 높이기 위해서는 무엇보다 공공 돌봄을 강화해야 하며, 양질의 일자리 제공과 임금체계 마련 등 충분한 보상이 이뤄져야 한다. 아울러 돌봄의 가치를 재정립하면서 신속하게 비공식 부문을 공식 제도화하여야 한다. 특히 가사사용인 등 권리의 사각지대에 놓인 돌봄노동자에 대한 법적 보호를 강화하고, 이주민을 단순히 무권리 상태의 가사사용인으로 고용하려는 시도는 중단되어야 한다. ILO 189호 협약도 속히 비준하여 가사돌봄노동을 공식화

하고 공공돌봄 체계에 편입되도록 하여야 한다.

2024년 10.29 국제돌봄의날 조직위원회 요구안

가. 돌봄 중심 사회로의 전환
① 민간중심의 돌봄체계에서 국가가 책임지는 공공중심의 돌봄체계로 전환하라.
② 모든 시민에 대한 전 생애 권리기반 돌봄체계 구축하라.
③ 가구, 가족 중심이 아닌 개인 기반 돌봄·복지 체계 마련하라.
④ 남성생계부양자 모델 타파하고'보편적 돌봄제공자 모델'로 재구성하라.

나. 국가가 책임지는 돌봄 공공성 확보
⑤ 돌봄 일자리를 좋은 일자리로 만들어 충분한 돌봄노동 인력을 확보하라.
⑥ 국가와 지자체가 사회서비스 시설을 직접 운영하여 공공성과 투명성을 보장하라.
⑦ ILO 189호(가사노동자를 위한 양질의 일자리) 협약 비준하라.

다. 돌봄노동 가치 재평가 및 처우개선
⑧ 저평가된 무급·유급 돌봄노동의 가치를 재평가하여 사회적 인식 개선하라.
⑨ 돌봄노동자의 처우(임금 및 노동조건) 개선하라.
⑩ 근로기준법 11조 중 가사사용인 적용제외 조항 폐기하여, 가사노동자에게도 노동관계법 전면 적용하라.
⑪ 이주 가사돌봄 노동자들의 평등한 권리 보장하라.

라. 돌봄권리 보장
⑫ 모두의 돌봄권(좋은 돌봄을 받을 권리와 돌봄 할 권리) 보장하고, 돌봄기본법 제정하라.
⑬ 돌봄시간 확보를 위해 노동시간 단축하고, 노동환경 개선하라.
⑭ 임신 유지와 중단, 출산, 양육의 전 과정에서 성평등한 권리 보장하라.

(3) 체계적인 교육 및 양성 시스템 도입

이주 돌봄노동 확대는 통계적인 수급 상황만을 가지고 근시안적이고 기계적으로 도입하는 것이 아니라 공적 돌봄 강화에 대한 중장기적 비전을 제시하는 차원에서 진행되어야 한다. 현재와 같은 비용 중심의 논리는 돌봄 노동을 '누구나(특히 여성이) 쉽게 할 수 있는 노동'으로 바라보는 왜곡된 시각을 내포하고 있다. 그러나 돌봄 노동은 그 형식과 내용에서 관계성을 주요 특징으로 하며, 신뢰와 호혜의 노동이라는 점에서 특

별한 가치를 가진다(윤정향 외, 2020:18). 돌봄 노동은 육체노동을 넘어 정신노동과 감정노동을 수반하며, 이는 제도의 정립뿐만 아니라 노동자의 숙련도와 성찰을 요구하는 이유이다. 본질적으로 돌봄은 언어와 의사소통뿐 아니라 정서적인 소통과 이해가 필요하며, 이에 적합한 전문성이 요구된다.

따라서 이주 돌봄노동의 확대는 체계적으로 숙련된 노동자를 양성하고 유입하는 관점에서 이루어져야 하며, 전문성 확보를 위한 논의도 병행되어야 한다. 이를 위해 공적 돌봄서비스 강화라는 큰 틀 아래, 각 돌봄 분야별로 요구되는 전문성과 숙련도를 철저히 고려한 중장기적 로드맵을 설계해야 한다. 이는 노인, 아동, 장애인 등 돌봄 분야별로 특화된, 필요와 상황에 맞는 이주노동자 유입 계획이 이루어져야 함을 의미한다.

가까운 일본만 하더라도 지자체가 주도적으로 이주 돌봄노동자를 유치하거나, 유학생을 돌봄노동자로 양성하는 프로그램을 운영하는 등, 이주 돌봄노동자의 확대를 위해 체류자격 개선, 고용조건 및 자격요건 완화, 돌봄노동자 육성 프로그램 등 다양한 방식으로 대응하고 있다. 특히 육성형 프로그램은 유학생에 대한 전폭적인 지지를 기반으로 하는데, 일본어 학습부터 개호복지 전문학교에 진학, 자격증 취득 및 취업에 이르는 일련의 과정에 장학금, 기숙사비, 생활비를 지급하며 취업 기간 또한 영주권 제도와 연계하여 보다 많은 외국인들이 해당 분야의 전문 인재로 성장하도록 유인하고 있다.

(4) 이주 돌봄노동 차별 금지 및 사회권 보장 강화

저임금만을 중시하며 이주 돌봄노동 유입을 주도하는 정치세력은 무분

별하게 최저임금 차등 적용 또는 최저임금 적용 제외 방안을 쏟아내고 있다. 앞서 논하였듯 이러한 방안은 현실성이 없을뿐더러, 더 심각한 문제는 인종이나 국적에 따른 차별을 적극적으로 용인하고 조장한다는 점이다.

다수의 국제 조약은 이주노동자에 대한 차별을 엄격하게 금지하고 있다. 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)」은 국적이나 출신 국가를 이유로 한 차별을 금지하며, 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)」은 어떠한 종류의 차별도 없는 동등한 가치의 노동에 대한 동등한 보수를 받을 권리를 명시하였다. 이뿐만 아니라 「인종차별 철폐를 위한 국제협약(ICERD)」은 인종 또는 출신 국가를 이유로 하여 임금, 근로조건, 승진 등의 차별을 금지하고 있다.

특히「이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약(ICMW)」은 이주노동자가 동일 노동에 대해 동일 임금을 받을 권리가 있으며, 미등록 이주노동자라 할지라도 기본적인 권리가 보장되어야 한다고 규정한다. 또 ILO 제111호 협약인 「고용 및 직업상의 차별에 관한 협약」역시 고용과 직업에서 인종, 피부색, 국적 등을 이유로 한 차별을 금지하고 있다. 한국은 이러한 규약과 협약을 모두 비준하여 국제적 기준을 준수할 의무를 지닌 국가이다. 그럼에도 불구하고 이주노동자에 대한 차별을 노골적으로 주장하거나 조장하는 것은 말 그대로 위법행위를 자행하는 일이며, 국제사회의 지탄을 자초하겠다는 말과 다르지 않다. 이는 한국이 국제적 신뢰를 저버리고, 국제 인권 규범을 거스르는 행위로 간주될 수 있는 것이다.

나아가 이주 돌봄노동 확대 논의는 이주노동자의 사회권 확장 문제와 병행하여 다루어야 한다. 한국의 사회보장제도는 이주민의 수급권을 폭넓게 허용하고 있지 않다(김유휘 외, 2022). 「사회보장기본법」에서부터

사회보장제도의 대상을 '국민'으로 규정하며, 이주민의 경우 상호주의 원칙과 관계 법령에서 정하는 범위로 제한하고 있다.

공공부조의 대표적 제도인 국민기초생활보장제도는 기본적으로 국민을 대상으로 하며, 매우 제한된 범위에서만 외국인을 포괄한다. 사회보험은 장기체류 외국인을 대부분 포함하지만, 제도별로 포괄범위에서 제한이 존재한다. 특히 비공식 부문에 종사하는 이주 가사, 간병노동자의 경우 건강보험을 제외한 사회보험 가입률이 현저히 낮다는 사실이 2장에서 확인된 바 있다. 또한 사회서비스는 개별 법령과 사업 기준상 규정이 각기 다르지만, 전반적으로 볼 때 결혼이민자나 난민 인정자를 제외한 대부분의 이주민을 적용대상에서 배제한다.

결국 돌봄 분야에 이주노동자를 유입하기 위해서는 단순히 차별을 금지하는 것에 그쳐서는 안 된다. 우리 사회의 동등한 구성원으로서 이주노동자를 보호하고 이들의 삶의 질을 향상하기 위해 사회보장에 대한 접근성을 확대하고 다양한 제한을 완화하는 것이 필수적이다. 이는 이주돌봄노동자가 한국사회에서 안정적으로 생활하며 돌봄 노동의 품질과 지속 가능성을 높이는 데 기여할 것이다.

(5) 종합적 마스터플랜 수립

현재와 같은 중구난방, 임시변통 식의 유입 및 확대 정책은 한국의 돌봄서비스 근간을 훼손할뿐더러, 이주노동자를 단순히 도구적 시각에서 바라보며 이들을 '이등 시민'으로 전락시킬 위험이 크다. 더구나 대통령이나 광역 지자체장이 가진 그릇된 시각에서 비롯된 발언들이 정책으로 이어지고, 주무 부처는 현실성이 떨어지는 대책을 마지못해 내놓는다. 이

러한 상황은 저출생과 고령화 문제를 임시방편적 접근으로 바라본 탓에, 저출산고령사회위원회가 관계 부처 간 협의를 주도하며 종합 계획을 관장하는 형국으로 이어지고 있다.

이주 돌봄노동 확대는 앞서 언급한 수급 전망의 충분한 검토, 돌봄노동의 질 향상, 체계적인 교육 및 양성 시스템의 구축, 이주노동에 대한 차별 금지와 같은 원칙들을 포괄하는 종합적 마스터플랜의 일환으로 이뤄져야 한다. 이를 위해 필요한 세부 원칙은 다음과 같다.

첫째, 수급 전망과 돌봄서비스 공급 구조 개선을 위한 체계적 연구와 중장기적인 계획은 주무 부처인 보건복지부와 여성가족부가 주도하여야 한다. 이 과정에서 사회서비스 전반의 발전 방향과 개선 과제를 종합적으로 제시하면서, 이주노동 유입 계획이 마련되어야 한다. 특히 여기에는 사회적 돌봄 가치를 제고하고 돌봄 노동에 대한 보상을 강화하는 전략과 이주노동을 포함한 노동력의 전문성 제고 방안이 반드시 포함되어야 한다.

둘째, 돌봄 세부 분야와 지역의 상황을 총괄하며 이른바 미스매칭 문제를 해결할 수 있는 전담 기구가 필요하다. 이를 수행할 가장 적합한 기구로는 시 · 도 사회서비스원이 꼽힌다. 비록 현 정부에서 사회서비스원 기능이 대폭 축소되었지만, 본래 사회서비스 강화와 일자리 질 향상을 목적으로 설립한 사회서비스원의 역할과 기능을 더욱 강화하여 서비스 세부 영역과 지역 간의 균형적인 공급을 총괄하도록 설계해야 한다.

셋째, 돌봄노동자의 권리보장과 처우개선 등에 관한 법률이 제정되어야 한다. 22대 국회에 발의된 이 법안은 돌봄노동의 사회적·경제적 가치를 인정하는 토대에서 중앙, 시도, 시군구까지의 종합계획 수립과 돌봄노동자처우개선위원회 설치 등을 제안하고 있다.[107] 현재의 정치적 상황에

107) 국회 의안정보시스템 (http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC

서 법안 통과를 낙관하기는 어렵지만, 법 제정 시 해당 위원회는 처우개선, 고용정책, 조사분석 사업, 임금체계, 교육훈련, 노사협력 등 돌봄 노동시장과 관련된 다양한 의제를 다룰 수 있다. 또한 정부, 노동단체, 사업주, 전문가, 시민사회의 참여를 두루 보장하며, 이주 돌봄노동에 관한 검토와 논의도 포함하여야 한다.

마지막으로, 위와 같은 마스터플랜의 수립과 전담 기구의 설치, 법제도 정비를 통해 이주 돌봄노동 유입 및 확대에 필요한 체류자격 정비, 출입국 관리, 외국인력정책 심의 등이 체계적으로 이뤄져야 한다. 이를 위해 보건복지부와 여성가족부가 공적 돌봄서비스에 관한 마스터플랜 수립을 주도하고, 법무부, 고용노동부 등과 긴밀하게 협의하여야 한다.

3. 노동조합의 대응

(1) 사회연대 전략

아직 본격화되지는 않았고, 정확한 수요 예측이 필요하지만 인구구조 변화, 선진국 사례 등을 고려할 때 향후 이주 돌봄노동은 한국사회에서도 점차 확대될 것으로 예상된다. 이들이 한국사회에 진출해서 노동권이 보장되고 정당한 노동의 대가를 받는 것은 모든 노동자의 노동권 보장과 동일한 맥락에서 봐야 할 문제이다. 이주 돌봄노동자가 한국사회에 안착해서 지속가능한 돌봄사회를 구성하는 한 축을 담당할 수 있도록 사회제도적 체계를 만들어야 한다.

_N2M4N1V0U2T9R1N0M0L4K4K4T1R5Q0)

현재 정부는 이주 돌봄노동을 최저임금 적용 제외 또는 차등 적용, 가구 내 고용 확대 등 네거티브 의제로만 활용하고 있다. 이에 대한 방어적 차원의 대응은 불가피하지만 이주 돌봄노동에 대한 노동조합의 전략은 더 큰 차원에서 수립되어야 한다. 노동권의 문제만이 아니라 지속가능한 돌봄사회, 좋은 돌봄이라는 포지티브 의제를 전면화해서 이주 돌봄노동도 포괄하는 형태로 전략을 수립해야 한다. 돌봄사회를 천명하는 헌법 개정을 추진하거나, 돌봄기본법 또는 돌봄노동기본법 등 돌봄 받을 권리와 돌봄노동권을 포괄하면서 좋은 돌봄사회로 이어질 수 있는 기본법 제정 운동을 제기하는 의제 설정 역할을 노동조합이 주도해야 한다.

공동의 의제를 설정하고, 사회적으로 관철해나가기 위한 사회연대전략이 필요하다. 노동조합이 주도하고, 여성 · 인권 · 돌봄을 주요 키워드 삼아서 활동하는 사회단체, 진보적인 사회복지학계까지를 포괄하는 돌봄연대운동을 조직해가야 한다. 대통령 탄핵과 정권 교체를 넘어서 대안사회를 만들어가는 차원의 돌봄분야 연대운동전략이 필요하다. 이 과정에서 돌봄노동의 사회적 가치 제고, 노동권 보장, 내외국인을 구분하지 않는 평등한 노동조건 적용이 가능해질 것이다.

(2) 당사자 조직화 사업

무엇보다도 이주 돌봄노동자와 관련된 노동조합의 최우선 과제는 조직화이다. 당사자 조직화를 통해 노동권 보장과 일자리 개선을 위해 함께 노력해야 한다. 기존 경험에 비춰보면 돌봄노동자 조직화도 어렵고, 이주노동자 조직화도 어렵다. 더욱이 이주 돌봄노동자 조직화는 더 어려울 수밖에 없다. 하지만 모든 운동이 그렇듯이 당사자 조직화가 병행되지 않으면 운동의 한계는 분명하다.

민주노총은 전략조직화 사업 2기(2010~2013)부터 이주노동자를 조직화 대상으로 선정하고 사업을 진행했지만 조직화 성과는 여전히 미미하다. 몇몇 지역본부에서 이주노동자 전략조직화를 시도하였는지만, 소규모 사업장에서 일하는 경우가 많고, 의사소통이 원활하지 못해, 노동조합 조직화의 성과는 미미했다. 이주노동자들은 지역의 커뮤니티를 만들어 활동하는 경우가 많기 때문에 제주본부와 같이 지역의 커뮤니티와 먼저 네트워크를 형성하는 것이 특징이다. 모임의 장소를 제공하거나, 노동법 교육, 법률상담 등을 통해서 조직화 기반을 조성하는 것이 주요한 활동이라고 볼 수 있다. 금속노조, 건설노조와 같이 내국인 노조에서 동일 직종의 이주노동자를 조직화할 필요가 있다. 지역본부가 지역의 이주노동자 커뮤니티와의 네트워크를 형성하는 조직화 기반 조성의 역할을 담당할 수 있다(이창근 외, 2023).

이주 돌봄노동자 조직화는 다양한 방식으로 시도할 필요가 있다. 기존 돌봄노조의 조합원으로 가입시키는 방법, 이주노조의 조합원으로 가입시키는 방법, 별도의 이주돌봄노조를 조직하는 방법, 돌봄노동 송출국별로 커뮤니티를 활성화하고 사회적 역할을 하도록 견인하는 방법, 이주노동자지원단체들과의 협력을 통한 소모임 조직 등 조직화 방식은 다양할 수 있다. 굳이 노동조합 방식의 조직화만을 고수할 필요는 없다. 노동조합이 다양한 방식의 당사자조직을 지원하고, 견인하는 과정에서 공동의 이해관계에 기반한 공동의 실천을 조직할 수 있으면 조직화의 목적을 충분히 달성할 수 있을 것이다.

특히 조직화 사업은 돌봄공공성 강화라는 사회연대전략과 맥락을 같이 하면서 시도할 수 있을 것이다. 노동조합만의, 노동조합으로의 조직화사업이 아니라 사회단체들과 함께 하는 다양한 형태의 당사자 조직화사업으로 만들어가는 것이 필요하다. 이주노동자지원 단체들이 갖고 있는 상

담역량, 인적 네트워크를 활용 · 지원하면서 조직사업에서 노동조합의 역할을 찾는 협업적 접근이 필요하다고 할 것이다.

(3) 노조 내부 인식개선 사업

노동조합이 이주 돌봄노동에 대한 사회연대전략, 당사자 조직사업을 효과적으로 추진하기 위해서는 총연맹, 산별노조, 산하 지부 · 지회 등 다층적인 내부 동의가 강하게 형성될 필요가 있다. 노동조합원이라고 모든 사회의제에 대해 진보적 관점을 가진 것은 아니다. 이주민, 이주노동자에 대한 배타적인 사회적 분위기가 노동조합원에게도 나타날 수 있다. 특히 이주노동자에 대해 일자리 개선을 위한 연대적 관계가 아니라 일자리 경쟁자로 받아들이는 분위기가 형성되는 것은 매우 문제적이라고 할 수 있다. 한두 번의 조합원 교육으로 해소될 수 있는 문제는 아니다. 이주노동이 시대전환적 과제이며, 각 직종의 노동권 수준을 상향평준화시키는 차원에서 접근해야 하는 문제라는 인식을 가져야 한다.

총연맹 차원에서 체계적인 교육 프로그램이 마련되어야 할 것이고, 이주 돌봄노동의 사회적 의미와 과제에 대한 다양한 컨텐츠가 만들어져야 할 것이다. 당위적 차원의 협력과 동의를 구하는 것이 아니라 모든 노동자의 노동권 보장 과제와 분리할 수 없는 문제라는 인식이 필요하다.

참고문헌

[국내 문헌]

강수돌, 2017. “독일 미니잡이 여성 고용에 미친 영향”, 『산업노동연구』, 23(2): 277-306.

강이수, 2009. “가사서비스 노동의 변화의 맥락과 실태”, 『사회와역사』, 82: 213-247.

강정향·전용일·정숙희·최경자, 2021. 『가사·돌봄 시장의 인력수급 현황 분석 및 외국인력 고용 등에 관한 연구』, 고용노동부(연구수행기관: (사)한국고용복지연금연구원장).

권남표·이승윤, 2024. “필리핀 가사관리사 시범사업을 중심으로 본 한국의 이주 가사돌봄노동 정책에 대한 비판적 고찰”, 2024 사회정책연합 공동학술대회 발표문(2024.11.01.).

구미영, 2024. “이주 가사노동자 도입 방안에 대한 노동법과 성평등 관점의 검토”, 외국인 돌봄노동자 도입의 쟁점과 과제 토론회 발제문(2024.11.1.).

김보영, 2017. “지역사회서비스 10년의 제도화와 보편화, 그리고 문재인 정부의 과제”, 『월간복지동향』, 2017년 9월호.

김사강·이태정·정영섭, 2023. 『고용허가제 대안 연구』, 민주노동연구원: 민주노총 총서, 2023-09.

김양숙, 2022. “‘국가 공인 돌봄 전문가’와 ‘조선족 이모’: 이주민과 비이주민 돌봄노동자들의 저항과 한계”, 『한국이민학』, 9(1).

김원, 2004. “근대화 시기 주변부 여성 노동에 대한 담론 - ‘식모’”,

『아시아여성연구』, 43(1): 181-236.

김원태, 2013. “가사노동(논쟁) 비판”, 『진보평론』, 2013년 봄호(제55호): 226-281.

김유휘, 2018. “한국 노인돌봄 일자리와 중국동포 이주노동자 연구: 제도를 중심으로”, 『사회복지정책』, 45(1).

_____, 2020. “일본과 대만 노인돌봄 영역의 이주노동”, 『국제사회보장리뷰』, 2020 가을호, Vol. 14.

김유휘·이정은·안수란·박고은·전지혜·손인서, 2021. 『돌봄서비스의 외국인 종사자에 관한 기초연구』, 한국보건사회연구원 연구보고서 2021-39.

김유휘·이정은·신영규·임덕영·김경환·이지은, 2022. 『이주민의 사회서비스 보장에 대한 연구-해외 주요국 사례분석을 중심으로』, 한국보건사회연구원 연구보고서 2022-31.

김이선·최윤정·김수진·오세연·최혜영, 2019. 『이주여성의 다양성과 정책 재구성 방향』, 한국여성정책연구원 연구보고서, 2019-11.

김정현·남혜진, 2023. 『인구구조 변화에 따른 복지분야 대응방안 연구』, 서울시복지재단, 2023-18.

김현영, 2022. “‘사회재생산의 위기’를 둘러싼 페미니즘 논의의 검토”, 『페미니즘 연구』, 22(2): 3-32.

김화연·이나영, 2023. “외국인 가사노동자 도입 정책에 관한 비판적 담론 분석: 인종화된 젠더 질서의 재생산”, 『한국사회정책』, 31(3).

남우근, 2023. “간병노동자 건강권 및 노동인권 보호를 위한 정책과제”, 간병노동자의 건강실태 조사결과 발표 및 노동인권 보호방안 국회 토론회 발제문(2023.11.15.).

_____, 2024. “돌봄서비스업 외국인력 도입 논의 비판: 한국은행 보고서를 중심으로”, 민주노동연구원, 워킹페이퍼 2024-07.

낸시 프레이저, 2023(2022). 『좌파의 길: 식인 자본주의에 반대한다』,

장석준 옮김, 서해문집.

박민정 외, 2020. 『고령화 시대 노인돌봄서비스 제고를 위한 이민정책의 과제』, 이민정책연구원.

박은경·조혁진·신효진·이미연·최영미, 2023. 『가사노동자들의 다양한 이해대변조직 연구』, 가사돌봄유니온 연구보고서.

베르너 캄페터, 2008. "독일 노동시장과 고용 '비정규' 고용의 확산과 그 원인",https://library.fes.de/pdf-files/bueros/seoul/06051.pdf.

손인서, 2020. "중국동포 돌봄노동자의 경력이동: 연령화·인종화된 인식과 이주민 불평등", 『경제와사회』, 128.

_____, 2020. "성별화·인종화된 돌봄노동과 여성 중국동포 돌봄노동자의 노동경험", 『한국여성학』, 36(4): 95-129.

송다영, 2013. "돌봄서비스 확대에 따른 사회복지노동시장의 현황과 전망", 한국사회복지학회 학술대회 자료집, 23-5.

안수란·하태정, 2021. 『사회서비스 일자리 통계 생산 연구』, 보건복지부 정책보고서 2021-96 (연구수행기관: 한국보건사회연구원).

우에노 치즈코, 2024(2011). 『돌봄의 사회학: 당사자 주권의 복지 사회로』, 조승미·이혜진·공영주 옮김, 오월의 봄.

윤정향·안현미·이은주, 2020. 『사회서비스분야 노동자 현황과 과제』, 한국노총 중앙연구원, 연구총서 2020-13.

이규용·조혁진·양난주·주수인, 2022. 『돌봄서비스업 외국인 노동시장 연구』, 한국노동연구원 연구보고서 2022-14.

이미애, 2023. "이주가사노동자의 계급경험과 위치를 통해 본 계급불평등: 프랑스, 한국, 중국의 조선족 여성 노동 비교·분석", 『공간과 사회』, 33(3).

이승윤, 2024. "인종, 돌봄, 여성, 노동 간의 교차성을 중심으로 이주 가사·돌봄노동자 도입 시범사업 검토", 서울시·정부 '외국인 가사관리

사 시범사업' 대응 국회 토론회 발제문(2024.7.19.).

이진수, 2024. 『한국 이주간병노동의 제도적 맥락 분석: 외국인 간병인 도입 논의를 중심으로』, 중앙대학교 대학원 석사학위논문.

이창근·김경란·남우근·손정순·우새롬·유형근·이주환·장진범·정흥준, 2023. 『민주노총 전략조직화 20년 평가와 전망』, 민주노동연구원, 민주노총 총서 2023-07.

이희승·경승구·류재현·권진희·이정석·이호용·송미경·정애리·김연지, 2023. 『요양보호사 수급전망과 확보방안』, 건강보험연구원 연구보고서, 2023-1-0019.

임민경·김선제, 2022. 『요양병원 유형별 특성분석과 간병비 급여화를 위한 정책 제언』, 건강보험연구원 연구보고서, 2022-1-0009.

장주영, 2024. "외국인 돌봄노동자 정책동향 논의", 외국인 돌봄노동자 도입의 쟁점과 과제 토론회 발제문(2024.11.1.).

장지연·윤자영·전지원 외, 2020. 『돌봄노동의 경제적 가치와 사회적 의미』, 한국노동연구원, 정책연구 2020-10.

정동재·류이현, 2023. "외국인 가사노동자 도입 정책의 쟁점 분석 및 제언", 한국행정연구원, 이슈페이퍼-135.

정성진, 2013. "가사노동 논쟁의 재발견: 마르크스의 경제학 비판과 페미니즘의 결합 발전을 위하여", 경상대학교 사회과학연구원, 『마르크스주의 연구』, 10(1): 12-48.

조영관, 2024. "외국인 돌봄노동자 인권 보호를 위한 법적 과제", 외국인 돌봄노동자 도입의 쟁점과 과제 토론회 발표문(2024.11.1.).

조혁진·이태정, 2021. 『서비스산업 비공식 여성노동의 구조와 동학』, 한국노동연구원.

최영미·윤지영·표대중, 2017. 『이주가사노동자 노동인권 실태와 정책방안』, (사)한국가사노동자협회.

헤인 데 하스, 2024. 『이주, 국가를 선택하는 사람들』, 김희주 옮김, 세종서적.

한국은행 고용분석팀, 2024. “돌봄서비스 인력난 및 비용 부담 완화 방안”, 2024.3.5.

[국외 문헌]

Addati, L., Cattaneo, U., Esquivel, V., Valarino, I., 2018. 『Care work and care jobs for the future of decent work』, International Labour Organisation (ILO).

Arlie Russell Hochschild, 2014. "Global Care Chain and Emotional Surplus Value",https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315633794-21/global-care-chains-emotional-surplus-value-arlie-russell-hochschild.

Daly, M., 2002. 『Care as a Good for Social Policy』, Journal of Social Policy, 31(2): 251-270.

ILO, 2018. 『Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work』 (https://www.ilo.org/publications/major-publications/care-work-and-care-jobs-future-decent-work;https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm/%40publ/documents/publication/wcms_633135.pdf).

____, 2021. 『Making decent work reality for domestic work』 (https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_protect/%40protrav/%40travail/documents/publication/wcms_802551.pdf).

_____, 2024. 『Labour rights and social protection coverage for domestic workers in ASEAN』.

_____, 2024. 『Decent work and the care economy』.

OECD, 2023. 『Beyond Applause? Improving Working Conditions in Long-Term Care』, OECD Publishing.

Reiko Ogawa, 2017. "Care and Migration Regimes in Japan, Taiwan, and Korea",https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-981-10-7025-9_9.

UN 경제사회관, 1999. 『여성 2000: 21세기 제년 폭력, 개발, 협력을 위한 기본 문서』 (https://www.un.org/womenwatch/daw/followup/session/presskit/gasp.htm).

長田華子 (編), 2023. 『フェミニスト経済学: 経済社会をジェンダーでとらえる』, 有日閣.

山下順子·相馬直子, 2020. 『ケアと構造的抵絶 – なぜダブルケアは困難なのか』, 『大原社会問題研究所雑誌』, 737: 1-16.

[정부 문헌 외]

고용노동부, 2022. 가사근로자법 매뉴얼(https://www.easylaw.go.kr/CSP/FlDownload.laf?flSeq=1690765002762)

법무부 출입국·외국인정책본부, 2022, 동포 맞춤형 길라잡이

_____, 2024, 외국인체류 안내매뉴얼, 2024.10.

보건복지부, 2024년 노인맞춤돌봄서비스 사업안내

_____, 2023 보건복지통계연보.

_____, 2024, 요양보호사 양성지침

_____, 2024, 요양보호사 양성지침(개정판)

_____, 2024년 장애인활동지원 사업안내

_____, 2024년 아이돌봄 지원사업 안내

국가법령정보센터 https://www.law.go.kr/법령/가사근로자의고용개선등에관한법률)

국제가사노동자연맹(International Domestic Workers Federation, IDWF) https://idwfed.org/about-us/

생활법령정보 홈페이지(https://www.easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?csmSeq=1810&ccfNo=1&cciNo=1&cnpClsNo=1)

전미가사노동자연대(National Domestic Workers Alliance, NDWA) https://www.domesticworkers.org

■ 부록 : 전문가 면접조사 보충자료

프랑스 (이주)가사노동자 관련 정책 및 함의

이미애(제주대 학술연구교수 / miaelee2009@gmail.com)

2024.11.26.(작성) ; 2024.12.31.(수정)

* 이 글은 이번 연구를 위해 진행한 전문가 인터뷰의 보충자료로 정리한 것임.

1. 이주가사노동자의 이주사회에서의 위상

■ 프랑스, 한국, 중국에서의 이주가사노동자의 이주사회에서의 경제적, 규범적, 사회적 위치를 분석한 필자의 연구(2023)[108]에 의하면, 경제적 위치를 보여주는 이주사회에서의 높은 총임금은 사실 상환율 효과와 긴 노동시간이 반영된 결과다. 왜냐하면 총임금을 법정 노동시간으로 보정할 경우 이들의 임금은 대체로 최저임금 이하로 나타나기 때문이다. 이들의 규범적, 사회적 위치는 여성육체노동자의 계급적, 성차별적 위치를 계승하고, 이주노동집단으로서 추가로 배제되는 위치에 놓인다. 가사노동자로서의 규범은 세 국가 모두

108) 이미애. 2023. “이주가사노동자의 계급경험과 위치를 통해 본 계급불평등: 프랑스, 한국, 중국의 조선족 여성 노동 비교ㅇ분석.” 『공간과 사회』 33(3): 50-96.

ILO 189호 협약(가사노동자를 위한 양질의 일자리 협약)의 비 비준국가로서 단체협약, 특별법, 별도 조치 형태를 취함으로써, 국제협약 및 국내 노동법상의 '양질의 일자리'제공에 불충분하고, 이주가사노동자의 경우 체류 자격 유무에 따라 단체협약 등으로부터 배제되는 경우가 다반사다. 이들은 세 국가의 각기 다른 여성육체노동자 계급의 위상을 계승하지만, 공통적으로 육체-정신 및 성별에 따르는 노동 구분에 따라 차별받는다.

■ 따라서 이주가사노동자에 대한 처우는, 이주사회의 관련 규범적 권리 뿐만 아니라, 규범 밖에서의 일반적 노동환경 및 가사노동자 위치에 대한 역사적 맥락을 잘 살펴야 그 정도를 가늠할 수 있다. 더 근원적으로는 이주가사노동자는 이주의 장에서, 더 부유한 국가나 도시의 돌봄 결핍을 그보다 가난한 국가의 여성들에 의해서 메워나가는 '지구적 돌봄의 연쇄'속에 위치함에 따라, 본국에서의 돌봄 역할의 유예로 인한 문제를 낳고 있기도 하다.

■ 여기서는 프랑스에서의 (이주)가사노동자 정책과 법 규범을 살펴보고, 역사적 맥락에서 이주가사노동자의 위상, 현황을 검토하고 함의를 살펴보고자 한다.

2. 프랑스의 (이주)가사노동자 정책 현황

■ 프랑스는 가사노동자를 위한 양질의 일자리협약(C 189호 협약)의 비 비준국가로 국제 규범을 따르고 있지 않다. 그러나 '개인고용주

직접 고용 노동자에 관한 전국단체협약(CCN 211 – Convention collective nationale des salairies du particuluer employeur, 1999년)'(2021년부터는 개인고용주 및 가사노동 전국단체협약(CCN 3239 – Convention collective nationale des particuliers employeurs et del'emploi a domicile으로 변경)에 의해 노동조건과 고용관계를 규정하고 여기에는 사회보험도 포함된다. 이 협약은 프랑스 노동법과 밀접하게 연계되어 있으며, 가사노동자와 고용주 모두의 권리와 의무를 명확히 규정함으로써, 가사노동을 정규화하고 보호하는 데 중요한 역할을 하며, 고용 관계를 투명하고 공정하게 관리하는 법적 틀을 제공한다.

■ (CCN 3239) 단체협약의 주체는 사용자 단체인 개인고용주연맹(FEPEM: Federation des Particuliers Employeurs de France)와 노동자의힘-농업식품관련노동자연맹(FGTA FO: Federation Generale des Travailleurs de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Secteurs Connexes – Force Ouvriere), 프랑스민주노동총연맹-서비스업연맹(FS CFDT: Federation des Services Confederation Francaise Democratique du Travail), 프랑스노동총연맹-상업서비스유통부문(CGT CSD: Confederation Generale du Travail – Commerce, Services et Distribution), 보육도우미 및 가정위탁 보육사 전문직 노동조합(SPAMAF: Syndicat Professionnel des Assistants Maternels et Assistants Familiaux), 전국자율노동조합연합-서비스다양활동연맹(FESSAD UNSA: Federation des Syndicats de Services, Activites Diverses, Tertiaires et Connexes – Union Nationale des Syndicats Autonomes) 등 다수의 노동조합들의 협

력의 결과물이다. 가사노동자들은 각 단체의 노동조합원으로 가입할 수 있으며, 단체협약 협상에 참여하기도 한다.

■ 자세한 단체협약 내용은 별첨 자료 참조함

■ 그러나 대인서비스 부문의 정책은 프랑스 정부의 고용창출정책의 일환으로 추진되었으므로, 노동자들의 권리를 우선시한다고 볼 수는 없다. 프랑스에서는 1980년대 경제위기와 대량실업사태가 이어지면서, 일자리를 창출한다는 명분과 함께, 한물갔다고 치부되던 가사노동이 고용창출원으로 급부상했다(Devetter · Horn, 2011: 7)[109]. 90년대 초부터 서비스고용수표(CES: Chèque Emploi Service) 등 각종 지원책이 잇따랐고 2005년에는 보를로법(Loi Borloo)에 따라 관할기관으로서 국립대인서비스청(ANSP: Agence nationale des services à la personne)이 설치, 2006년 일명 '보를로 Borloo 계획'이라는 대인서비스 발전 전략(PDC: Plan de développement des services à la personne)이 실시됨으로써, 그 정책적 기반을 확고히 했다. 한 조사에 의하면, 이 분야에 종사하는 사람들 중 35세 이하는 12% 뿐으로 그들 중 60%가 45세 이상인데, 이것은 고용인(Employés) 전체에서는 39%를 차지하는데 비해 대조적인데[110], 결과적으로 여기에 유입된 인력의 대부분은 80년대

109) Devetter, Francois-Xavier, Francois Horn. 2011. "Mirage des services a la personne: La malediction du balai", Le Monde diplomatique n° 690 : 7, 9.

110) 출처: "Les aides menageres et employes de maison: des opportunites d'emploi pour les plus ages", 「Figure 17: Age des aides menageres et employes de maison selon leur secteur d'activite, et des employes et actifs occupes en 2008 (Aldeghi, Isa, Anne Loones. 2010. "Les emplois dans les services a domicile aux personnes agees: Approche d'un secteur statistiquement indefinissable", Cahie

산업시설이 해외로 빠져나가는 등 산업개편 과정에서 실직하거나 직종을 변경한 40대 이상의 여성이었다.[111)]

■ 프랑스 정부는 이후 대인서비스 부문이 ANSP의 기술적·운영적 지원 없이도 발전할 수 있을 만큼 충분한 성숙도에 도달했다고 판단하여 ANSP를 해산했고(2014년 7월 2일), 그 임무는 경제·산업·디지털부 기업총국의 대인서비스과Direction générale des Entreprises du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique로 이관했다. 담당부서의 주요 서비스(Les services à la personne – SAP, https://www.servicesalapersonne.gouv.fr/)는 단체협약의 특징을 반영하듯 고용주와 노동자가 함께 이용할 수 있도록 설계되어 있다.

3. 프랑스의 이주가사노동자 위치에 대한 맥락적 이해 및 함의

■ 사실상 이주가사노동자, 특히 미등록이주가사노동자의 경우 국가의 노동법에서 비켜 나 있어 노동권, 사회보장 모두 기대하기 어렵다. 그러므로 이주가사노동자에 대한 노동조건은 국가의 노동 및 이민 정책, 그리고 이에 따르는 개별 고용주의 의식 수준에 따라 좌우될 수 있다.

■ 무주드와 팔퀘(Moujoud & Falquet, 2010)의 연구[112)]에 의하면,

r de recherche, 277.).

111) 참조: 이미애. 2023. "이주가사노동자의 계급경험과 위치를 통해 본 계급불평등: 프랑스, 한국, 중국의 조선족 여성 노동 비교·분석."『공간과 사회』33(3): 50–96

프랑스는 식민시기 뿐만 아니라 탈식민 시기에도 프랑스의 사회적 재생산을 위해 민간 및 공공에서 가사노동자 및 병원노동자로 이주민을 적극 활용했다. 그녀들은 다음과 같이 분석한다. 탈식민 시기 이후 일부 구식민지의 여성들은 고용주와 함께 프랑스로 이주해서 비공식 서비스 노동에 종사했고, 1977년 이민법안은 가족재결합 이민자 여성의 취업을 불허했으며, 이러한 상황에서 미등록 단신 이주 여성의 경우 은밀히 가사노동에 종사하게 됨으로써 이 영역을 지속적으로 비가시화했다. 구 이민자가 떠난 자리는 가장 최근에 도착한 이민자들에게 "예약된(reserves)"(180쪽) 것이었다. 1990년대 복지국가에 대한 격렬한 공격을 토대로 한 신자유주의 정책은 실업률 급증과 여성 고용의 불안정성을 증가시켰는데, 당시 정책당국은 (민간) 재가 서비스 부분secteur des services (prives) a domicile을 처음으로 "고용의 보고"(183쪽)으로 공식화하였고, 이는 공공지출을 줄이고 노동력의 일부를 흡수하겠다는 목표로 추진된 것이었다. 게다가 고용주들의 행정 절차를 간소화하는 '서비스 고용 바우처cheques emploiservice'와 같은 공공제도를 통한 보수 지급, 고용주들을 위한 세금 감면 등을 통해 이주 여성 노동자들의 필요성을 부분적으로 인정하고 있지만, 이들을 위한 명시적인 공공정책이나 이민 정책은 마련되어 있지 않기 때문에 미등록 이주노동자의 온존을 통해 국내 노동력을 억제하도록 해왔다(185쪽). 결과적으로 무주드와 팔퀘는 프랑스의 가사서비스와 사회 재생산 노동의 100년을 살펴보면서, 돌봄 노동, 가사 노동, 그리고 사회 재

112) Moujoud, Nasima & Jules Falquet. 2010. ≪ Cent ans de sollicitude en France Domesticite, reproduction sociale, migration & histoire coloniale. ≫[프랑스의 100년간의 돌봄: 가사노동, 사회적 재생산, 이주, 그리고 식민지 역사] AGONE 43 : 169-195.

생산 노동의 수행이 무작위가 아닌 구조적으로 특정한 젠더(여성), 계급(저소득층), 특정 '인종/민족', 특정 국적 및 불안정한 법적지위를 가진 사람들에게 집중되어 있으며, 이러한 현상이 국가의 정책적 개입과 밀접하게 연결되어 있다(193쪽)고 분석한다. 그녀들은 특히 사회계급 및 '인종' 계급과 깊이 얽혀 있는 성별 계급의 구성을 지배하는 논리를 더 잘 이해하기 위해, "자본 축적 논리의 대리인이자 신자유주의적인 국가"(194쪽)를 잘 관찰해야 하며, 식민지 정책, 포스트식민지 정책, 이주 및 사회정책을 통해 노동시장과 노동력의 순환을 조직해왔음(194쪽)을 논증한다.

4. 지금 (이주)가사노동자들의 요구: "J'accuse!"(나는 고발한다!)[113]

■ 2018년 6월 16일, 관련 협회와 노조를 중심으로 '국제 가사노동자의 날 기념 법정'퍼포먼스 "나는 고발한다!(J'accuse !)"를 진행했다. 프랑스는 국제이주가사노동자 협약(189호 협약)의 미 비준과 국가의 (이주)가사노동자 권리 증진 저지에 대한 죄목으로 고발당했고 유죄를 선고받았다.

■ 주요한 내용으로 과도한 노동시간, 성폭력에의 노출은 물론이고, 현재 이미 불안정성과 유동성으로 인해 특히 취약한 이 노동에 대해 어떠한 노동감독관의 감독권이 없다는 점이다. 지속가능한 캠퍼스

113) TV5. "Statut des travailleuses domestiques en France : le "J'accuse !" des associations et syndicats." 2018.06.18. https://information.tv5monde.com/terriennes/statut-des-travailleuses-domestiques-en-france-le-jaccuse-des-associations-et-syndicats.

(campus durable, https://developpement-durable.epfl.ch/) 연구원이자 부사장인 산드린 루소Sandrine Rousseau는 "유리창을 닦기 위해 올라가야 하는 높이를 확인할 수 있는 근로감독관이 없다. 바닥, 화장실, 창문 등의 청소 제품에 사용되는 화학 물질에 대한 점검도 없다. 연구에 따르면 청소부 여성은 화학물질 작업자보다 혈중 화학물질 농도가 더 높다고 한다"라며, 이러한 직업의 고된 특성을 살펴보고 조건을 개선해야 할 때라고 말했다.

5. 함의

■ 프랑스는 대인서비스청을 통해 가사노동의 공식화를 추구했으나, 이는 공공지출을 줄이고 노동력을 흡수한다는 목표 아래, 공공서비스 영역의 비교적 저렴한 여성노동력을 동원하는 수단이 되었다. 공공서비스의 민영화 기조, 관련된 명시적 이민 및 공공정책의 부재 속에서 선주민 여성뿐만 아니라, (미등록) 이주노동자의 '양질의 노동'할 권리는 보장되지 않는다. 기왕 고용주와 고용인의 단체협약을 통한 고용관계를 맺은 상태라면 노동자의 권리 보장이 가능하지만, 노동감독관이 없는 것을 고려한다면 이것 마저도 불완전하다고 볼 수 있다. 따라서 국가는 돌봄 및 재생산 노동에 있어서 이주민을 포함하는 정책을 수립하고 시행해야 하며, ILO 가사노동자협약(189호 협약)은 물론이고 이주노동자권리협약(모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약, International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, ICMW)의 비준을 통해 선주민과의

평등한 대우는 물론이고 양질의 노동을 보장해야 할 것이다. 이를 위해 비용이 아닌 돌봄 관점이 요구되며, 돌봄 및 재생산노동 제공자의 삶이 재생산될 때, 그 (이주)사회의 재생산도 가능하다는 합리적 원칙이 지켜져야 할 것이다.

6. 별첨 자료

■ 개인고용주 및 가사노동 전국단체협약(CCN 3239 – Convention collective nationale des particuliersemployeurs et de l'emploi a domicile, 2021년 3월 15일) 한국어 번역본

■ [계약서 사례] 사회보장분담금 징수연합(URSSAF : Union de re-couvrement des cotisations desécurité sociale et d'allocations familiales) 제공 가사노동자 무기노동계약서; 인가받은 보육도우미 무기노동계약서; 아이돌보미 무기노동계약서

※ 별첨자료는 아래 QR코드 진입하여 열람 가능

부록 보기

◈ **집필진**

- **박영민** (민주노동연구원 연구위원)
- **남우근** (한국비정규노동센터 소장)
- **이태정** (성공회대 노동사연구소 연구위원)

◈ 연구보조원

- **김은선** (서강대학교 사회복지학 석사)

전국민주노동조합총연맹 부설
민주노동연구원

- **발 행 일** 2024년 12월 31일
- **펴 낸 곳** 전국민주노동조합총연맹 부설 민주노동연구원
  04518 서울특별시 중구 정동길 3 경향신문사 13층
  전화 (02)2670-9291 / 팩스 (02)2670-9299
- **홈페이지** http://kctuli.kctu.org
- **전자우편** kctuli2020@gmail.com