

# 정책브리핑



정책브리핑 | 2024-22호 | 2024년 7월 12일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 이한주 | idp.theminjoo.kr

## 서울시 외국인 가사노동자 도입 규탄 및 정책적 제언

- 돌봄·가사노동의 평가절하 및 국제적 외주화에 대한 우려 -

류 이 현 연구위원 (정책학 박사)

### 《 요약 》

#### ■ 정책 도입 현황

- 2024년 9월 서울시 필리핀 가사노동자 도입 시범사업 개시
  - 여성의 경력단절 및 저출생 문제 해소를 위한 대안으로 제시
  - 윤대통령, 시범사업을 확장하여 내년에 외국인 가사노동자 1200명 도입을 발표
- 국내외 노동·여성·학계 및 정계의 반대 목소리
  - 국제가사노동자연맹·필리핀노동계에서 정책도입과정 | 노동조건 | 체류기간에 대한 우려표명
  - 저임금 외국인력 활용의 '편리함'만을 앞세운 시대착오적 관점 반대

#### ■ 정책적 한계

- 저출생 원인에 대한 단편적 이해
  - 출생률과 외국인 가사노동자 고용과의 유의미한 관계 찾기 어려움
- 돌봄·가사노동에 대한 평가절하 및 현 시장의 불건전성 악화 위험
  - 시장 축소와 고령화 추세에 원인인 열악한 노동조건 및 저임금 체계를 악화시킬 것
- 돌봄·가사노동의 특수성 및 위험요인 간과
  - 작업장인 개별가정에서 발생할 수 있는 위험 요인에 대한 보호대책 미흡
- 국제적 외주화를 통한 돌봄·가사노동의 젠더 불평등 심화 및 공공성 해체
  - 돌봄·가사노동에 대한 국가와 배우자의 책임을 개도국 여성을 사적 고용함으로써 무마함

#### ■ 정책적 제언

- 단기적 대안: 안전한 이주 | 고용 초과정에서의 인권 및 노동권 보호 | 법적구제 실질적 보장
- 장기적 대안: 성평등 및 돌봄·가사서비스의 공적책임 강화 | 정당한 보상체계 확립 | 고용허가제 개선

▶ 키워드: 서울시, 저출생, 경력단절, 돌봄·가사노동, 이주노동자

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

# 1. 정책도입 현황

## ○ 서울시 필리핀 가사노동자 도입 시범사업 추진 현황

- 2021년 고용노동부가 발주한 연구용역(‘가사·돌봄시장의 인력수급 현황 분석 및 외국인력 고용 등에 관한 연구’)에 따르면, 외국인 가사노동자 도입은 ‘시기상조’: 인력 관리 및 인권문제
- 그러나 서울시는 ‘여성의 경력단절과 저출생 문제의 대안’으로 저임금 외국인 가사노동자 도입을 주장
  - 2022년 고용노동부, 법무부, 서울시, 그리고 국회에서 제안 본격화
  - 2023년 하반기 윤대통령도 여성의 경제활동 참여율과 출생률 부양을 위해 정책 검토를 지시
- 이후 고용노동부는 정책 도입에 대한 **반대의견 은폐** 노력
  - 2023년 5월 31일 대국민 토론회의 자료집을 공개하지 않고 발췌·왜곡하여 제공<sup>1)</sup>

[ 조혁진 한국노동연구원 연구위원 발제문 ]

[ 고용노동부의 공개 내용 ]

- ✓ “외국인 가사노동자 제도 도입의 주요 정책 목표로 여겨지는 저출생 극복과 여성의 경제활동참여율 증가는 (홍콩·싱가포르·대만·일본 등) 아시아 4개 국가에서 통계상 **유의미한 관계를 찾기가 어렵다.**”
- ✓ “가사근로자법 시행 약 1년밖에 경과하지 않은 시점에서 **내국인력 유입의 가능성을 도외시한 채, 외국인력 도입을 논의하는 것은 시기상조일 수 있다.**”

⇒

“해외사례를 소개하고, 노동인권 및 국내 노동시장 상황에 대한 고려와 함께 실질적 서비스 수요에 대한 면밀한 파악이 선행되어야 한다는 의견을 제시했다.”

- 2023년 말 필리핀 정부와의 협의난항으로 연기되었으나 올해 9월 100명의 노동자 입국 예정
  - 필리핀은 각각의 전문성에 기반 한 **가사도우미(domestic helper)**와 **아이돌보미(nanny)**를 따로 운영하고 있으며 한국에 육아만 담당하는 노동력을 제공하고자 했음
    - ※ 필리핀 기술교육기술개발청(TESDA)의 국가자격증 항목에는 육아관련 교육과정이 존재하지 않음<sup>2)</sup>
    - ※ 한국YWCA도 가사와 육아서비스를 모두 제공하지만 두 서비스를 엄격히 구분하여 운영: 두 서비스를 동시에 제공할 경우 자칫 아이의 안전에 문제가 발생할 수 있기 때문
  - 그러나 결국 한국 정부의 요구대로 두 업무를 모두 수행하는 방향으로 결정됨
  - 한부모 및 다자녀 가구를 우선으로 하여 6개월 간 시범 시행

## ○ 내년 상반기, 필리핀 가사노동자 도입 정책을 확장하여 1200명의 외국인 노동자(E-9:비전문외국인력) 도입하고 5000명 규모의 가사사용인 활용 발표

- 윤대통령은 6월 19일 저고위 회의를 주재하며 ‘저출생 추세 반전을 위한 대책’으로서 내년 부터 최저임금을 주지 않는 외국인 가사노동자 활용 시사
- 또한 유학생 및 외국인 노동자의 배우자에게 「**최저임금법**」과 「**근로기준법**」이 적용되지 않는 ‘**가사사용인**’으로서의 노동을 허가할 것을 발표함
  - 공공운수노조 성명(2024.6.19): “이주노동자에게 최저임금도 주지 않고 돌봄노동을 시키겠다는 것은 값싸게 노예를 사다 부리던 전근대적 시대로의 회귀에 불과하다”

## ○ 국내외 노동·여성·학계, 그리고 정계에서의 강한 반대

- 국제가사노동자연맹(IDWF)은 서울시의 시범사업에 대해 ‘시민사회와 노동조합의 참여 없이는 문제가 발생할 것’이라며, 정책도입과정, 노동조건 및 체류기간에 대한 우려표명<sup>3)</sup>
- 필리핀 노동계는 6월 20일 민주노총과의 공동성명으로 ‘이주노동자 권리가 명확하게 정의된 표준계약서 투명 공개’, ‘노동조합 참여 하에 주거 시설 정기 점검’ 등을 촉구
  - ※ 필리핀 정부는 지난 1월 임금착취 등을 이유로 한국 농촌의 일손을 돕는 계절근로자 송출을 중단함
- 국내 전문가들은 저출생의 원인으로 돌봄·가사서비스 비용의 문제를 우선적으로 고려하는 주장의 논리 부족 및 저임금 외국인력 활용에서 편리함만을 앞세운 **시대착오적 관점 비판**
  - **홍콩 및 싱가포르**의 사례를 주로 제시하지만, 두 국가는 한국이 비준한 ‘ILO 가사노동자협약’과 ‘ICESCR(경제·사회·문화적 권리에 관한 규약)’에 비준하지 않았음
    - ※ 싱가포르의 가사분야 외국인력은 노동법에 적용되지도 않으며 표준근로계약을 체결하지도 않음<sup>4)</sup>
  - 30년 이상 제도를 활용한 **홍콩과 싱가포르 모두 출생률 하락 추세**
    - ※ 싱가포르 합계출산율 지속적 감소: 1.41명(‘01년)→1.12명(‘21년)→1.05명(‘22년)<sup>5)</sup>→0.97명(‘23년)
  - **최저임금 이하 적용안**을 적극적으로 추진했던 조정훈 의원은 외국인 가사노동자를 ‘남성정력제’와 ‘세탁기’의 편리함에 비유<sup>6)</sup>
    - ※ 조정훈 의원은 KBS일요진단(2023.6.6.)에서 “마치 남성 정력제 광고처럼 한번 해보면 너무 좋는데 해보지 않은 분들에게는 설명할 수가 없다. … 이것이 주는 효과는 마치 세탁기가 없을 때의 삶과 세탁기가 있을 때의 삶과도 비슷하다”고 언급
  - 최저임금 이하로 외국인 노동자를 고용한다면, 노동자들의 사업장 이탈 및 미등록 이주민(=불법 체류자)의 증가를 정부가 부추기는 것
  - 이주노동자들의 열악한 노동환경과 이주여성 가사노동자들의 성폭력 피해 등 先 제도개선 필요
    - 조정훈의원 안 비판 및 철회 촉구 국회의원 및 노동관련 시민단체 기자회견·토론회: 강은미 의원 기자회견(2023.4), 윤미향, 강민정, 윤영덕, 최강욱, 이은주, 장혜영 의원 등 토론회(2023.6)
    - 이후 고용노동부 공청회, 서울시 전문가토론회 등에 참여한 전문가들뿐만 아니라 다양한 시민 사회단체의 반대가 잇다름



## 2. 정책적 한계

### ○ 저출생 문제에 대한 단편적 이해와 정책일관성 부재

- ‘저출생’ = ‘외국인 돌봄·가사노동자에 대한 수요’ → 지나친 **단순화 및 비약**
  - 저출생은 지난 30년간의 각종 정책 실패(경제·노동·부동산·교육·여성 등)의 결과
  - 영유아 부모들은 자녀들을 직접 돌볼 수 있는 시간적·경제적 여유를 우선적으로 요구
  - 가사노동력의 사적 수요는 공적돌봄 체계가 부족·부재할 때 창출<sup>7)</sup>된다는 것을 묵과

- 서울시의 정책도입 목적, 방식, 그리고 대상에 대한 **일관성 부재**

- 오세훈 시장은 돌봄과 육아에 중요한 사회서비스원 예산 100억 삭감(전년 대비 35% 수준) 결정<sup>8)</sup>
- 논의 초기에는 출생률 부양을 이유로 내세웠으나, 그 실효성에 대해 비판받자, 또 다시 여성의 경력단절 해소를 이유로 내세움
- 가사, 노인돌봄, 간병서비스 등을 담당하는 인력을 포괄적으로 언급하다가 이후 영유아·아동의 돌봄을 위한 인력으로 축소, 현재에는 다시 육아와 가사를 병행하는 방향으로 재정리
- 초기에는 월36만원~최저임금 이하를 주장했으나, 근로기준법 6조 '균등처우원칙'과 'ILO차별금지협약'으로 인해, 결국 이번 시범사업은 개별 가정이 최저임금 수준(월 200만원 이상)을 지불하는 것으로 결정

○ **돌봄·가사노동의 평가절하 및 시장의 만성적 문제점 악화**

- 68년 만에 겨우 인정받은 가사노동의 '**보통의 노동자성**'이 1년 만에 **좌초** 위기

- 지금껏 여성이 주로 담당해 온 돌봄·가사노동은 남성중심의 일·기술이라는 개념에 맞서 가치 있는 노동으로 인정받지 못함: 「근로기준법」제정 이후 68년간 법의 보호 밖에 위치
- ※ 「근로기준법」 제11조(적용범위)- ①이 법은 ...가사(家事) 사용인에 대하여는 적용하지 아니한다
- 2021년 「가사근로자법」이 통과되면서 비로소 유급휴가 | 최저시급 | 퇴직금 | 4대보험 등 권리보장, 노동환경개선 및 건강한 시장형성의 근거가 마련됨
- 지금껏 열악한 임금체계와 처우로 인해 시장의 축소, 고령화를 면치 못하던 조건이 개선되기도 전에 '보다 더 저렴한' 외국인 노동자를 도입하여 **시장 불건전성이 악화될** 위기

- 동포여성들에게 외주화하던 돌봄·가사노동 시장의 **다층적 분화 및 불평등 심화** 우려

- 한국의 가사노동시장은 크게 ①출퇴근형 한국인(300만원~ 고임금) ②입주형+출퇴근형 한국인+중국 동포 ③민간간병/요양기관의 동남아국적 또는 미등록체류 외국인으로 분화됨<sup>9)</sup>
- 현재 한국인들의 기피로 **중국동포 중심의 노동자**(방문취업H-2, 거주F2, 재외동포F4, 영주F5, 결혼이민F6 비자)들이 종사하고 있으나 이들 역시 **고령화되고 신규노동자 유입 급감**
- 지난 10년간 다른 돌봄노동 종사자(ex. 사회복지 관련 종사자나 요양보호사 등 보건의서비스 종사자)는 증가 추세인 것에 비해, **육아 및 가사노동자는 감소하는 추세**<sup>10)</sup>
- ※ 다른 돌봄노동자에 비해 육아 및 가사 노동자는 본인의 노동가치에 대한 평가가 낮고 우울·불안과 같은 정서적 문제 동반 비율 높음<sup>11)</sup>
- 이 상황에서 노동가치의 인정 및 노동 여건의 개선 없이 또다른 외국인 노동자를 도입한다는 것은 **하석상대일** 뿐만 아니라 노동자 간 경쟁을 부추겨 돌봄·가사노동의 **평가절하를 심화**시킬 것
  - 필리핀 노동자와 '②입주형+출퇴근형 한국인+중국동포'와의 경쟁 방지 및 가속화
  - 시장에서 '③민간간병/요양기관의 동남아국적 또는 미등록체류 외국인'의 비가시화 심화

## ○ 돌봄·가사노동의 특수성 및 위험 요인 간과

- 개별가정의 극대화된 통제권력 하에 노동자의 안위, 노동조건, 체류가능성이 결정 가능
  - 개별 가정에 직접 고용되는 것이 아니라도 실질적 고용주로서(de facto employer) 개별가정의 피드백이 외국인 노동자의 노동권에 지대한 영향을 미침
    - 현실에서는 돌봄노동자들은 이미 최저임금 이하로 계약 이외의 노동을 수행하고 있음
  - 고립된 작업장의 특성 상 노조가입이나 다른 노동자들과 소통기회 부족, 그리고 한국에서의 노동이 익숙하지 않은 외국인 노동자들에게 정보의 불균형 발생
  - 해외사례에서 계약에 포함되지 않은 업무 및 추가시간 근무 요구가 빈번히 보고되며, 노동자가 거절했을 때 유무형의 처벌(신체적 폭력, 위협, 성폭력 등)이 근절되지 않고 있음
- 가족구성원과의 감정적 유대, 신뢰관계, 특히 영유아와의 정서적 교류 등이 중요한 특성에도 불구하고 고용 장기화에 대한 고려가 없음
  - 시범사업 기간을 6개월로 규정하고 있는 바, 이후 이들의 취업방안에 대한 대책 불분명
    - 노동자의 입장에서는 합리적 선택, 즉 미등록 체류를 선택할 유인이 됨

## ○ 국제적 외주화(outsourcing)를 통한 돌봄·가사노동의 젠더 불평등 심화 및 공공성 해체

- 한 사회의 노동력 재생산을 위한 돌봄·가사노동을 그 사회의 생산체계 안에서 비용을 내부화하기 보다는 개도국 출신 여성노동자에게 외주화하여 해결하고자 함
  - 자본주의 자체의 모순 심화일 뿐만 아니라 인종주의(개도국 여성에 대한 낙인·차별) 확대 우려
- 한국여성의 경력단절 및 출산기피현상을 또다른 여성노동자의 사적고용을 통해 해소하고자 함으로써 가사노동의 젠더화 심화
  - 돌봄·가사서비스의 공공성 확대, 성평등한 고용, 부모의 시간주권 확보 등의 정책 도외시할 위험
  - 한국여성들은 국가와 배우자에게 돌봄·가사노동의 책임을 묻기가 더욱 어려워짐

## 3. 정책적 제언

### ○ 단기적 대안: 필리핀 가사노동자의 인권·노동권 보호

- 안전한 이주 보장
  - 불법 중개업체 및 브로커 착취 등 방지 및 감시, 그리고 공적경로를 통한 안전한 이주
    - ※ 시범사업 시작 전부터 필리핀 현지에서는 한국에 보낼 노동자를 모집하고 고액의 교육비를 받는 불법업체가 등장하여 피해자가 이미 발생하였음<sup>12)</sup>
  - 노동자에게 정확한 사전정보 제공 및 계약서 작성: 수행업무 유형 명시, 노동시간, 휴가 및 휴게시간, 보수규정, 각종 안전사고 대책 등 포함

- 고용 수과정에서 인권 및 노동권 보호
  - 노동자의 직업안전 및 사회보장에서 불이익 없도록 보장: 산재인정, 가사노동자 안전보건을 위한 업무범위 규정, 각종 불이익 발생 시 계약기관 및 정부의 책임 확대
  - 개별 가정에서의 가사노동의 취약성을 악용한 폭력, 착취, 학대 방지 대책 마련: 이용자의 의무 사항 마련 및 강화, 이용자 교육 등
  - 휴일 및 주휴 수당 등 보장
- 법적구제의 실질적 보장
  - 법 규정 유무보다, 노동현장에서 실질적으로 노동자들을 보호할 수 있는지가 관건: 가구 내 근로 감독이 가능한 조건 및 수단 마련, 법적 구제기간 동안 경제적 안정과 체류 방안 마련

○ 장기적 대안: 돌봄노동 환경 개선 및 국내 체류 중인 외국인 가사노동자 보호

- 「가사근로자법」, 「근로기준법」, 「최저임금법」, 그리고 현재 논의되고 있는 「돌봄노동기본법 (안)」을 연계 및 통합할 수 있는 방안 모색
- 성평등 및 돌봄·가사서비스의 공적 책임 강화
  - 여성노동자의 고용 수과정에서의 평등(성별 임금격차 및 고용 불안정 개선)
  - 일-가정 양립을 위한 정책: 노동시간 단축, 공보육 강화, 남성의 의무적 육아휴직 도입 및 확대
  - 기업이 출산·양육 친화제도를 채택할 수 있도록 유인하는 정부의 인센티브 정책
- 돌봄·가사노동자의 노동권 보장 및 정당한 보상체계 확립
  - 해당 일자리의 제반 조건 개선: 사회적 가치 및 전문성 인정, 그에 따른 적절한 보상 체계 마련, 경력 산정 및 연차에 따른 소득 증대 보장, 노동자의 노동협상권 침해 방지 등
  - 현재 중국동포 노동자들의 시장이탈이 발생하고 있는 것과 같이, 제반 조건 개선 없이는 다른 외국인 노동자의 시장이탈도 불가피하며 악순환 지속될 것
  - 유명무실한 「가사근로자법」의 실효성을 높여야 함: 현재 정부의 인증을 받은 기관은 전체의 0.3%(총 1만7천기관 중 53개)이며 등록된 노동자는 0.07~0.4%(최소 11만명~최대 60만명 중 460여명)임<sup>13)</sup>  
→ 홍보 | 인증기준 및 절차 간소화 | 국민연금 가입 안되는 60대 이상 노동자에 대한 대책 마련
- 현행 고용허가제(비전문취업E-9 대상: 필리핀 가사노동자 발급 예정)의 문제점 개선
  - 고용허가제의 ‘사업장 변경 제한’ 조건은 실질적 강제노동 위험이 높아 ILO와 UN인종차별특별 보고관, 그리고 시민사회단체에 의해 지속적으로 개선이 촉구되고 있음

- 1) 김지환. (2023). 꼭꼭 숨어라 머리카락 보일까?...노동부의 이상한 숨바꼭질. 경향신문 (2023.5.31).
- 2) 필리핀 기술교육개발청 여성센터 <https://tesda.gov.ph/About/TESDA/115>
- 3) Fish Ip (IDWF 아시아-태평양 지역 코디네이터) (2024.6.19.). 서울대학교 국제이주와포용사회센터 초청세미나 '아시아의 이주가사노동자-노동과 사랑'.
- 4) 정동재·류이현. (2023). 외국인 가사노동자 도입 정책의 쟁점 분석 및 제언. 한국행정연구원. IssuePaper 135호.
- 5) Justin Ong. (2023). News analysis: Singapore's historic low fertility rate not worrying yet, with clearer sign to come for 2024 Year of the Dragon. Today (2023.2.25).  
Andrew Tan Kok Chua. (2023). Forum: Is Budget 2023 enough to boost Singapore's fertility rate?. The straits times (2023.2.28).
- 6) 전지윤. (2023). 시대전환 조정훈, 드러나는 시대착오 본색. 시민언론 민들레 (2023.6.7).
- 7) Addati, L., Cattaneo, U., Esquivel, V., & Valarino, I. (2018). Care work and care jobs for the future of decent work. International Labour Organisation (ILO).
- 8) 박다해. (2023). 황정일 서울시사회서비스원 대표 사의...'100억 삭감' 책임. 한겨레 (2023.7.25).
- 9) 정동재·류이현. (2023). 외국인 가사노동자 도입 정책의 쟁점 분석 및 제언. 한국행정연구원. IssuePaper 135호.
- 10) 윤자영 외. (2021). 돌봄노동 저평가 개선방안 연구. 저출산고령사회위원회.
- 11) 김동식 외. (2015). 가사서비스 노동자의 노동환경과 건강실태 연구. 한국여성정책연구원. 연구보고서-17.
- 12) 이수진. (2023). "필리핀 가사도우미 불법 알선업체 피해 속출"... 시범사업 시작 전부터 불법 업체 난립. 여성신문 (2023.8.29).
- 13) 장진희. (2023). 가사근로자법이 성공하려면. 매일노동뉴스 (2023.9.26.).