

법정책이슈브리핑

Law & Policy Issue Briefing

제2024-2호

발행일: 2024. 7. 1. (월)

이주 가사노동자 도입 정책에 관한 소고 - 최저임금 차등 적용 논의를 중심으로 -



이춘희 선임연구위원
(지평법정책연구소)
02-6200-0628
chy@jipyong.com

1. 서론

통계청이 발표한 2023년 대한민국의 합계출산율은 0.72명을 기록했다. 끝을 모르고 추락하는 출산율 수치를 바라보며 위기의식을 가진 정부와 지방자치단체는 다방면으로 저출산 해소방안을 모색하고 있고, 심지어 사기업에서도 소속 직원들의 출산과 육아를 독려하는 형국이다.¹⁾ 이와 같은 작금의 분위기 속에서 최근 정부(고용노동부)와 서울시가 공동으로 추진하고 있는 한 정책이 지속적으로 논란이 되고 있다. ‘외국인 가사관리사 시범사업’이 그것인데, 인구문제, 이주 노동자 문제, 여성 경제활동 참여, 여성 인권 등 복잡한 문제들이 얽혀 있는 민감한 정책이 진행 중에 있다. 당초 정부와 지자체는 초저출산 대응 방안으로 여성의 경제활동 참여를 독려하면서도 출산 가정의 양육 부담을 덜어주기 위한 목적으로 저임금의 이주 가사노동자를 도입하자는 아이디어를 공유했다.²⁾ 그러나 노동계, 여성단체 등의 강력한 반발을 직면하고, 이주 노동자의 권리와 인권, 가사 노동의 가치, 최저임금 적용 여부, 가사 분야 내국인과의 일자리 경쟁, 불법체류에 대한 우려, 기존 보육 정책과의 관계 등 다양한 측면에서 논란이 있었으며, 이에 따라 그 시행 시기도 점차 연기되어 왔다. 오는 9월부터 6개월간의 시범사업을 개시하는 방향으로 어느 정도 가닥이 잡힌 것으로 보이나, 사업 시행과 그 이후 본격적으로 이주 가사노동자 도입을 확대하는 과정

¹⁾ “한국 국적이라면 무조건 1억” 부영, 출산장려금 70억 선물, 조선일보, 2024. 5. 31. 자 기사(https://www.chosun.com/economy/industry-company/2024/05/31/B34Q3FST4RFATMC5HR3GDT33WM/?utm_source=naver&utm_medium=referral&utm_campaign=naver-news, 최종 검색: 2024. 6. 28.).

²⁾ 가사서비스를 제공하는 근로자를 지칭하는 용어로 가사도우미, 가사관리사, 가사근로자, 가사 사용인 등 다양한 용례가 있으나, 가사관리사, 가사도우미 등은 아직 입법으로 정의된 공식적인 용어는 아니고, 가사근로자 및 가사 사용인의 경우 개별 법률에서 정의하는 의미로는 이 글에서 포섭하고자 하는 대상자들과 그 범위가 다소 달라, 여기서는 가사근로자보다 좀 더 넓은 개념으로 가사노동자라는 용어를 사용하고자 한다.

에서 잠재된 논란의 불씨는 언제든지 되살아날 수 있다고 판단된다. 특히, 이주 가사노동자에 대한 최저임금 차등 적용 논의는 이 정책의 추진 배경이면서도 관련 법제도와 정책의 관점에서 중요한 문제라고 볼 수 있다. 현재 이주 가사노동자에 게도 내국인과 동일한 최저임금을 적용하는 방향으로 사업의 내용이 정해졌지만, 이주 가사노동자 임금수준에 대한 비판이 지속적으로 제기되고 있고,³⁾ 추후 산업별 혹은 직종별 최저임금 차등 지급 등의 이슈도 계속해서 논란이 될 것으로 보인다. 여기서는 이주 가사노동자 도입 정책의 추진 배경과 관련 실태를 전체적으로 조망하면서 최저임금 차등 적용 문제를 좀 더 세밀히 들여다보고자 한다.⁴⁾ 나아가 이주 가사노동자의 권리와 인권을 보호하고, 증진하기 위해 정책의 추진과 정에서 반드시 논의하고 고려해야 할 사항들을 제시해 본다.

II. 이주 가사노동자 도입 정책 개요

돌봄서비스 분야 인력난이 심화하고, 저출산·고령화로 인해 향후 그 부담이 가중될 것으로 예상되는 가운데 이주 가사노동자 도입을 통해 해당 분야 인력난을 해소하는 방안 등이 논의되어 왔다.⁵⁾ 그러나 노동환경 개선을 통한 내국인 근로자의 고용 확대, 기존 종사자의 임금 하락 등 노동환경 저하 우려, 이주 가사노동자 인권 침해 우려 등으로 인해 본격적인 정책 추진으로 이어지지는 못했다. 코로나19 팬데믹 이후 국내 돌봄서비스 제공자로서 한 축을 담당하던 일명 ‘조선족 이모’들이 서비스 시장으로 돌아오지 않으면서 이주 가사노동자 도입 정책이 급물살을 타게 되었다.⁶⁾

1. 이주 가사노동자 개념 및 현황

가. 이주 가사노동자의 개념, 구분, 특징 등

본격적인 논의에 들어가기에 앞서 이주 가사노동자 개념을 명확히 할 필요가 있어 보인다. 현행 가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률(이하 가사근로자법이라 한다)은 ‘가사서비스’를 “가정 내에서 이루어지는 청소, 세탁, 주방일과 가구 구성원의 보호·양육 등 가정생활의 유지 및 관리에 필요한 업무를 수행하는 것”이라고 정의하고 있다. 이주 가사노동자는 이와 같은 가사서비스를 제공하기 위해 국내에 체류 중인 외국인 노동자를 말한다. 따라서 이주 가사노동자는 국내에 체류하면서 가정 내에서 이루어지는 청소, 세탁, 주방일과 가구 구성원의 보호·양육 등 가정생활의 유지 및 관리에 필요한 업무를 수행하는 외국인 노동자로 정의할 수 있겠다. 가사근로자법은 가사근로자의 개념을 명시하고 있으나,⁷⁾ 가사근로자법의 적용을 받는 대상으로 그 범위를 한정하고 있어 위와 같은 가사서비스를 제공하는 사람들을 아우르는 개념으로는 한계가 있다.

가사노동자는 크게 간병·보건 분야 종사자와 육아·가사 분야 종사자로 나누어 볼 수 있는데, 주된 임무에 있어서의 차이일 뿐 실제로 업무 범위나 유형은 비슷한 편이다. 다만 간병·보건 분야의 가사노동자 임금이 육아·가사 분야보다 대체로 높게 형성되어 있는 실정이다. 또한 가사노동자는 근로 제공의 형태에 따라 입주 서비스와 출퇴근 서비스로 나누어 볼 수 있고, 가사근로자법에서도 양자를 구분하여 타법

³⁾ “월 206만원이면 한국인 쓰지”...9월 온다는 ‘필리핀 이모님’ 논란, 중앙일보, 2024. 5. 26. 자 기사(<https://www.joongang.co.kr/article/25251824>, 최종 검색: 2024. 6. 28.).

⁴⁾ 가사노동자는 가구 내 돌봄서비스 제공자로서 크게 보아 간병·보건 서비스 제공자와 가사·육아 서비스 제공자로 나누어 볼 수 있는데, 여기서는 ‘외국인 가사관리사 시범사업’에서 대상으로 하고 있는 가사·육아 분야 실태를 위주로 논의하고자 한다.

⁵⁾ 이규용 외, 노동시장 환경변화에 따른 외국인력 정책 쟁점과 과제, 고용노동부 연구용역보고서, 한국노동연구원, 2016; 최영미 외, 이주 가사노동자 노동인권 실태와 정책방안, 서울시 이주 가사노동자 노동인권 실태조사 결과보고서, (사)한국가사노동자협회, 2017; 김유희 외, 돌봄서비스의 외국인 종사자에 관한 기초연구, 연구보고서 2021-39, 한국보건사회연구원, 2021 등 참고.

⁶⁾ 이주 가사노동자 도입과 관련한 정부 차원의 정책으로는 2023년 하반기 경제정책방향에서나 관련 내용을 확인할 수 있다. 2023년 하반기 경제정책방향에서는 저출산·고령화 대응 방안으로 가사노동 및 육아·출산 부담 경감 등 저출산 대응 노력 확충을 위해 2024년 ‘외국인 가사도우미’ 시범사업(E-9의 가사서비스 인증기관 취업 허용 등)을 시행하고 현장수요 분석 등을 토대로 확대여부 및 다각도 보완방안 등을 종합 검토할 것이라고 발표했다.

⁷⁾ 가사근로자법 제2조(정의)
제2호 “가사서비스 제공기관”이란 제7조에 따른 인증을 받고 이 법에 따라 가사서비스를 제공하는 기관을 말한다.
제4호 “가사근로자”란 가사서비스 제공기관의 사용자(“근로기준법” 제2조제1항제2호에 따른 사용자)를 말한다. 이하 같다)와 근로계약을 체결하고, 이용자에게 가사서비스를 제공하는 사람을 말한다.

적용 범위나 근로시간 등 근로조건에 대한 규율을 달리 적용하고 있다. 내국인은 본인의 가정에서 출퇴근하며 근로에 종사하는 것을 선호하는 경향이 있고, ‘조선족 이모’ 등 외국인 노동자들이 입주제를 선택하는 비율이 높다고 한다.⁸⁾ 이는 돌봄서비스 시장이 내·외국인으로 계층화하고, 가사근로자법이 시행되면서 법적 보호의 유불리를 따져 자연스럽게 분화된 측면이 있다. 가사근로자법 시행 전에는 주로 개인간 거래나 인력 제공업체(직업소개소)의 알선(소개)을 통해 가사노동자가 개별 가구와 직접 고용계약을 체결하는 형태로 계약 관계가 형성되었으나, 가사근로자법은 가사노동자의 고용안정과 근로조건 향상 등을 위해 인증 서비스 제공기관이 직접 고용한 가사노동자를 이용자와의 이용계약 체결을 통해 공급하는 방식으로 계약 관계를 형성하도록 하고 있다.

[그림 1] 가사서비스 계약 관계



출처: [가사랑-소식·정보-인증제도 소개-법과 제도](#)

가사노동자의 대다수는 여성이며, 낮은 사회적 지위, 열악한 임금과 근로조건(장시간 근로, 휴식의 박탈, 높은 노동강도, 임금체불 및 사생활 침해, 폭력과 모욕 등에 노출된 근로환경), 고용불안을 겪으며 일하고 있다. 현재 국내에 체류 중인 이주 가사노동자는 대부분 중국동포(조선족)이며,⁹⁾ 그 외 필리핀 등 동남아 및 중앙아시아 국가 출신자들도 일부 종사하고 있는 것으로 보인다.

국내 가사서비스 시장의 주요 특징으로 내국인 고용시장과 외국인 고용시장의 이원화를 들 수 있다.¹⁰⁾ 여성 인권과 근로조건 향상 등을 위해 제도 개선 운동을 활발히 펼쳐온 내국인 종사자의 경우 가사근로자법의 제정과 시행을 통해 법적 보호와 근로조건 향상을 어느 정도 성취한 반면, 외국인 종사자는 체류 문제와 국내 고용활동의 제약 등으로 주로 내국인 종사자가 기피하거나 꺼리는 일자리에 많이 종사하고 있다.¹¹⁾ 따라서 외국인 종사자들은 법의 보호 테두리를 벗어난 영역에서 일하는 경우가 많고, 같은 일을 하더라도 내국인 종사자보다 낮게 시장가격이 형성되어 있는 실정이다. 이와 같은 현실에 대해 이주 가사노동자들은 상대적 박탈감을 느끼며, 차별처우에 대한 불만을 토로하기도 한다.¹²⁾

나. 이주 가사노동자 및 가사서비스 시장 현황

돌봄서비스 시장은 수요와 공급의 측면에서 인력난이 심하고, 향후 고령화 등 인구구조 문제에 비추어 볼 때 인력난이 더욱 심화될 것으로 전망된다. 출산율은 낮아지고, 노령 인구가 가파르게 증가하는 추세에 있어 간병·보건 분야의 가사노동자 인력난이 더욱 심각한 문제로 대두되고 있지만, 여기서는 육아·가사 분야의 현황에 주안점을 두고자 한다.

8) 김양숙, 존엄과 생존을 위한 중국 동포와 비이주민 가사노동자의 처황, 이주가사노동자의 현실과 노동권 보장방안 국회토론회(국내 이주가사노동자 사례발표와 실태, 홍콩의 시사점) 자료, 한국여성노동자회 등, 62쪽; 이규용 외, 앞의 보고서, 41쪽 이하.

9) 가사서비스 업종은 고용허가제의 대상이 아니고, 가사서비스 업종에 종사할 수 있도록 허가된 별도의 비자가 없어 합법적인 방법으로 가사서비스 업종에 종사할 수 있는 길이 결혼이민이나 재외동포 등과 관련이 있는 H-2(방문취업), F-4(재외동포) 비자 정도로 제한되기 때문이다.

10) 최영미 외, 앞의 보고서, 18쪽; 김양숙, 앞의 발제자료, 53쪽 이하.

11) 중국 국적의 동포들이 입주서비스에 종사하는 비율이 높은 것도 이와 같은 이유에서 비롯된 것으로 볼 수 있다.

12) 김양숙, 앞의 발제자료, 59쪽 이하; 이규용, 앞의 보고서, 48쪽 등.

한국은행이 2024년 3월에 발표한 ‘돌봄서비스 인력난 및 비용 부담 완화 방안’ 보고서에 의하면 가사 및 육아도우미 수는 지속적으로 감소하고 있으며, 잠재 수요를 고려한 종사자 수의 절반에도 미치지 못하는 것으로 파악된다.

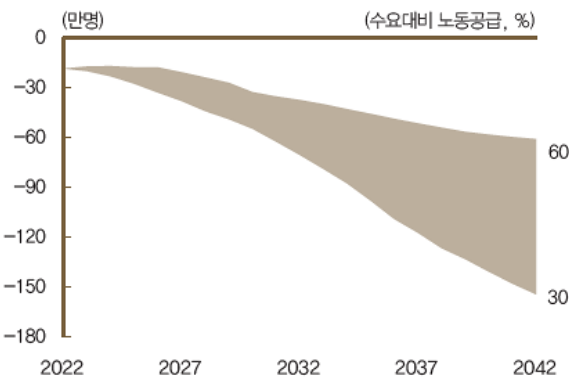
[그림 2] 가사 및 육아도우미와 잠재 수요



출처: 채민석 외, 돌봄서비스 인력난 및 비용 부담 완화 방안, BOK 이슈노트, 한국은행, 2024, 3쪽.

같은 보고서에서는 향후 더욱 심화되는 인력난으로 전체 돌봄서비스직의 노동공급 부족 규모는 2022년 19만 명에서 2032년 38~71만 명, 2042년 61~155만 명까지 늘어날 것으로 전망하고 있다.

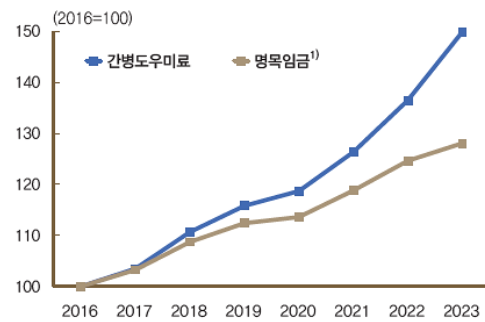
[그림 3] 돌봄서비스직 공급부족 전망



출처: 채민석 외, 돌봄서비스 인력난 및 비용 부담 완화 방안, BOK 이슈노트, 한국은행, 2024, 5쪽.

이는 돌봄서비스 비용 부담으로 이어져 가사 및 육아서비스 비용의 상승과 자녀 양육 가구에 경제적 부담으로 작용하게 된다. 2023년 가사도우미료는 2016년에 비해 37% 상승하였는데, 이는 같은 기간 명목임금 상승률(28%)보다 높은 수준이다. 위 보고서에서 밝힌 2023년 가사 및 육아도우미 비용과 가구소득 규모에 의하면 전일제 맞벌이 부부는 하루 최소 10시간 이상의 가사 및 육아 도우미 사용이 필요한데, 그 비용은 2023년 기준 월 264만 원으로 30대 가구 중위소득(509만 원)의 약 50%를 넘는 상당히 부담스러운 금액임을 확인할 수 있다.

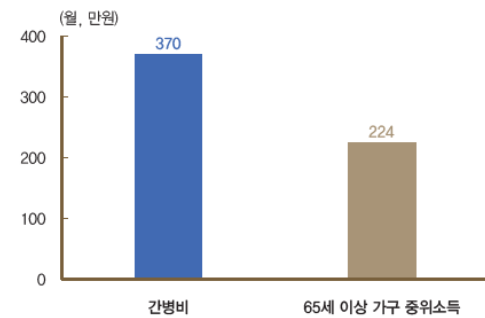
[그림 4] 가사도우미료 및 명목임금 추이



주: 1) 2023년중 상승률은 2023.1~11월중 상승률을 적용
 자료: 통계청 소비자물가조사, 고용노동부 사업체노동력조사

출처: 채민석 외, 돌봄서비스 인력난 및 비용 부담 완화 방안, BOK 이슈노트, 한국은행, 2024, 7쪽.

[그림 5] 2023년 가사 및 육아 도우미 비용과 가구소득



주: 1) 보건복지부가 발표(23. 12. 21)한 일평균 간병비(12. 2만원)를 월 기준으로 환산

출처: 채민석 외, 돌봄서비스 인력난 및 비용 부담 완화 방안, BOK 이슈노트, 한국은행, 2024, 7쪽.

위와 같은 가사서비스 시장의 현실이 이주 가사노동자를 도입하고자 하는 정부 및 지방자치단체의 주요 근거로 작용하였다.

2. 이주 가사노동자 관련 법제 및 실태

현재 이주 가사노동자만을 대상으로 하는 단행법률은 존재하지 않으며, 국내에 체류하는 이주 가사노동자는 이주 근로 관련 법률과 국내 근로관계 법률들에 따라 규율된다.¹³⁾ 가사노동자 혹은 이주 가사노동자와 관련한 국제법규로 국제노동기구(ILO)의 여러 협약, 국제인권협약, 이주노동자권리 협약, 가사노동자협약 등이 있으나 국내법적 효력이 있는지를 따져가며 살필 필요가 있다.

가. 국내법제

이주 가사노동자에게 적용될 수 있는 법률로 출입국관리법, 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(이하 외국인고용법이라 한다), 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률(이하 재외동포법이라 한다), 가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률(이하 가사근로자법이라 한다), 근로기준법 기타 근로 관련 법률 등이 있다.

대한민국에 체류 중인 모든 외국인은 출입국관리법에 따라 출입국, 체류자격 등이 정해진다. 국내에서 출입국관리법에 저촉하지 않고 합법적으로 가사노동자로 취업할 수 있는 비자로는 H-2(방문취업), F-2(거주), F-4(재외동포), F-5(영주

비자 등이 있다. 종래 E-9(비전문취업) 비자로는 가사노동자로 취업할 수 없었으나, 최근 ‘외국인 가사관리사 시범사업’에서 E-9 비자를 통한 이주 가사노동자의 도입이 추진 중에 있다.

H-2 비자로 가사노동자가 되기 위해서는 외국인고용법이 정하는 특례고용절차를 거쳐야 한다. 고용센터를 통해 특례고용가능 확인서 신청, 내국인 구인노력, 특례고용가능 확인서 발급, 근로계약 체결, 근로개시 신고 등 절차를 밟아야 적법하게 고용활동을 할 수 있다.

F-4 비자는 국내 이주 가사노동자의 대다수를 차지하는 조선족 이모들이 가진 체류자격으로 재외동포법이 이들의 출입국과 체류에 관한 사항을 규율하고 있다. 재외동포는 다른 외국인들에 비해 취업이나 그 밖의 경제활동 등에서 더 넓은 자유와 혜택을 보장받는 것으로 규정되어 있는데,¹⁴⁾ 실제로는 출입국관리법과 외국인고용법이 우선 적용된다고 한다.¹⁵⁾

고용노동부 인증기관을 통해 가사노동자로 취업한 이주 가사노동자들은 원칙적으로 가사근로자법의 규율을 받게 된다. 가사근로자법은 “가사근로자의 근로조건과 가사서비스 제공기관의 인증 등에 관한 사항을 정함으로써 가사서비스와 관련하여 양질의 일자리를 창출하고 가사근로자의 고용안정과 근로조건 향상을 도모”하기 위해 2021년 6월 15일 제정된 법률이다. 그러나 가사노동 시장의 이분화를 통해 이주 가사노동자는 가사근로자법의 보호 범위 밖에서 활동하는 경향이 있었다. 따라서 가사근로자법이 이들을 위한 실질

¹³⁾ 더 자세한 내용은 최영미 외, 앞의 보고서, 10-19쪽 참조.

¹⁴⁾ 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 제10조(출입국과 체류) ① 재외동포체류자격에 따른 체류기간은 가장 3년까지로 한다.

② 법무부장관은 제1항에 따른 a 체류기간을 초과하여 국내에 계속 체류하려는 외국국적동포에게는 대통령령으로 정하는 바에 따라 체류기간 연장허가를 할 수 있다. 다만, 제5조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 국내거소신고를 한 외국국적동포가 체류기간 내에 출국하였다가 재입국하는 경우에는 「출입국관리법」 제30조에 따른 재입국허가가 필요하지 아니하다.

④ 대한민국 안의 거소를 신고하거나 그 이전신고(移轉申告)를 한 외국국적동포에 대하여는 「출입국관리법」 제31조에 따른 외국인등록과 같은 법 제36조에 따른 체류지변경신고를 한 것으로 본다.

⑤ 재외동포체류자격을 부여받은 외국국적동포의 취업이나 그 밖의 경제활동은 사회질서 또는 경제안정을 해치지 아니하는 범위에서 자유롭게 허용된다.

¹⁵⁾ 최영미 외, 앞의 보고서, 16쪽.

적인 보호를 제공하지는 못한 것이 현실이다. 현재 고용노동부와 서울시가 공동으로 추진 중인 ‘외국인 가사관리사 시범사업’은 가사근로자법에 따른 고용활동을 전제로 하고 있어, 향후 국내로 들어올 이주 가사노동자들은 이 법에 따른 보호가 가능할 것으로 예상된다.

국내 근로 관련 법률은 대부분 가사 사용인과 가구 내 고용활동을 그 적용 범위에서 배제하고 있다.¹⁶⁾ 가사 사용인도 근로자이지만 가사가 개인의 사생활과 관련된 것이고 근로조건에 관하여 국가의 감독이 미치기 어려워 근로 관계 법령을 적용하는 것이 부적당하다고 보았기 때문이다. 그러나 경제 성장과 여권신장 등으로 여성의 경제활동이 활발해지면서 맞벌이가 늘고, 저출산과 고령화로 인해 가족이 아닌 타인에 의한 가사서비스 제공의 필요성이 점차 증가하면서 가사 사용인이 늘어남에 따라 가사 사용인을 보호하기 위한 법률의 필요성이 제기되었다.¹⁷⁾ 이에 가사근로자법은 당해 법률의 적용을 받는 가사노동자에 한해 근로기준법, 최저임금법 등 근로 관련 법률의 적용을 명하고, 가사서비스의 특수성을 고려한 특별한 보호를 명하였다. 가사근로자법을 통해 정부 수립 이후 줄곧 근로기준법 등의 적용 범위에서 배제되었던 가사노동자들이 법률의 보호 범위 안으로 들어올 수 있게 되었다. 이주 가사노동자도 가사근로자법에 따라 취업하는 경우 가사근로자법의 보호를 받을 수 있다.

이주 가사노동자에 대한 직접적인 결정은 아니지만 헌법재판소에서도 가사노동자의 근로 환경 및 법적 보호와 관련한 결정을 한 바 있다.¹⁸⁾ 가사근로자법 시행 전 가사 사용인으로 고용되어 근무하다가 퇴직한 가사노동자들이 ‘가구 내 고용활동’에 대하여 근로자퇴직급여 보장법의 적용을 배제한

같은 법 제3조 단서에 대해 제기한 헌법소원심판 사건에서 헌법재판소는 완화된 심사기준을 적용하면서 가정이라는 사적 공간에서 이루어지는 돌봄 및 가사의 특수성, 퇴직급여법을 일반적으로 적용하기 어려운 현실, 막대한 행정비용 등 합리적 이유가 있는 차별로서 평등원칙에 위배되지 않는다는 판단을 하였다.¹⁹⁾

한편 이주 가사노동자와 관련한 국내 법제도의 주요 이슈로 최저임금 차등 적용 논의가 있는데, 이는 외국인 노동자에 대한 최저임금 차등 적용 논의의 연장선상에 있다. 최근 ‘외국인 가사관리사 시범사업’의 시행과 관련해서 많은 논란이 있었던 이슈인데, 이에 관한 자세한 내용은 뒤에서 별도의 장으로 다루고자 한다.

나. 국제법제

대한민국헌법 제6조 제1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”고 규정하고 있다. 또한 제2항은 “외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다”고 선언한다. 이주 가사노동자와 관련된 법제를 정확히 이해하기 위해서는 관련 국제법과 조약 등도 확인할 필요가 있다.

세계화와 이주 노동이 신자유주의의 시장 논리와 조우하면서 가사서비스는 국제적으로 값싼 노동 인력이 국내 노동 인력을 대체하는 외주화로 진행되었다. 그 과정에서 가사서비스 종사자의 대부분을 차지하는 여성들의 인권 침해와 착취라는 어두운 현실이 가사서비스 분야의 이주 노동자들에게 광범위하게 드리우게 된다. 이에 ILO는 2011년 ‘가사노동

¹⁶⁾ 예컨대, 근로기준법 제11조(적용 범위) 제1항은 가사 사용인을 적용 범위에서 제외하고 있으며, 최저임금법 제3조 제1항, 기간제법 제3조 제1항, 남녀고용평등법 시행령 제2조 등에서도 같은 형식으로 가사 사용인을 적용 제외하고 있다. 또한 산업재해보상보험법 시행령 제2조 제1항, 퇴직급여법 제3조에서는 가구 내 고용활동을 법률의 적용 범위에서 제외하고 있으며, 고용보험법 시행령 제2조도 가사서비스업을 적용 범위에서 제외하고 있다.

¹⁷⁾ 헌재 2022. 10. 27. 2019헌바454, 판례집 34-2, 430쪽.

¹⁸⁾ 헌재 2022. 10. 27. 2019헌바454, 판례집 34-2, 424 이하.

¹⁹⁾ 다만 위 결정에서 2인 재판관의 반대의견은 이 사건 차별취급을 성별에 의한 차별 문제로 보고 엄격한 심사기준을 적용하여 평등원칙에 위배된다는 결론을 도출하였다.

자를 위한 양질의 일자리 협약(Convention on Decent Work for Domestic Workers, 이하 가사노동자협약이라 한다)’을 채택하여 여러 회원국들이 비준을 거쳐 국내법적 효력을 인정하고 있다. 대한민국은 가사노동자협약 제정 당시 협약 채택에 찬성한 국가들 중 하나이나, 아직까지 협약을 비준하지는 않고 있다. 가사노동자협약이 이주 가사노동자의 인권과 권익 증진만을 위한 것은 아니지만, 이주 가사노동자의 현실을 개선하기 위해 채택된 측면이 있다는 사실을 부정할 수는 없다.

그 외 이주노동자관리협약에 따라 이주 가사노동자가 보호 받을 수 있으나, 가사노동자협약과 마찬가지로 대한민국은 아직 이 협약을 비준하지 않고 있다. 이주 가사노동자의 국제법적 보호가 문제될 때에는 국제인권협약 A규약의 내용이나 차별금지협약, 최저임금협약과 같은 ILO의 개별 협약 내용도 확인할 필요가 있다.

3. ‘외국인 가사관리사 시범사업’ 추진 배경 및 내용

코로나19 팬데믹이 발발하자 사회보장제도의 사각지대에 있던 이주 가사노동자들이 가사서비스 시장에서 대거 이탈하고 코로나19 팬데믹이 종식된 후에도 당해 시장으로 돌아오지 않으면서 이주 가사노동자들의 공백이 발생했다. 이러한 와중에 지난 2022년 9월 국무회의에서 오세훈 서울시장의 여성의 경력 단절, 저출산 문제의 대책으로 홍콩과 싱가포르와 같이 저임금의 이주 가사노동자를 도입하자는 제안을 한 것이 사업 추진의 계기가 되었다.²⁰⁾ 2023년 5월 열린 국무회의에서 윤석열 대통령이 홍콩과 싱가포르에서 운영

중인 이주 가사노동자 도입을 적극적으로 검토하라는 주문을 하였고,²¹⁾ 2023년 9월 방기선 국무조정실장 주재로 열린 ‘외국인력정책위원회 및 외국인력 통합관리 추진 TF’에서 ‘외국인력 확대 및 규제개선 방안’으로 확정되었다.²²⁾ 서울시와 고용노동부가 공동으로 시범사업을 추진하고 있다. 시범사업의 개요는 육아 및 가사 관련 지식과 언어능력을 충족한 외국인 노동자(필리핀) 100명을 선발하여 비전문취업(E-9) 비자를 부여하고, 고용노동부 인증을 받은 서비스 제공업체를 통해 서울시에 거주하는 맞벌이 부부, 한부모 가정, 다자녀가정 등에 우선하여 6개월간 공급하는 것이다. 필리핀 정부와의 협상 문제도 있지만 이주 가사노동자에 대한 임금 현실화 문제, 이주 가사노동자 차별 논란 등으로 그 시행 시기가 지연되다가 오는 9월부터 시범사업을 실시하는 것으로 윤곽이 드러나고 있다.

한편 정부는 ‘외국인 가사관리사 시범사업’을 추진하면서 이와는 별개로 결혼이민자 가족과 유학생 등에 취업비자를 발급하는 방안 등도 추진 중에 있다. 법무부는 결혼이민자의 가족 초청 비자로 입국하는 외국인에게 가사 사용인 취업을 허용하는 방안을 검토 중이며, 시범사업을 거쳐 확정할 방침이라고 밝혔다.²³⁾ 현재 유학생은 학업에 지장이 없도록 주 20~30시간 이내로 간단한 파트타임이나 아르바이트는 가능하지만, 가사서비스업 등 정식 고용계약을 통한 취업이 허용되지 않는다. 그러나 이는 정부입법을 통해 얼마든지 허용이 가능해 향후 유학생도 가사 사용인으로 취업이 허용될 수도 있다. 가사 사용인 취업은 개별 가구와 직접 고용계약을 체결하는 ‘가구 내 고용’ 형태로 최저임금법과 근로기준법 등이 적용되지 않는다.

20) 오세훈 “외국인 육아도우미 도입해야”...국무회의 건의, 뉴시스, 2022. 9. 27. 자 기사 (https://www.newsis.com/view/?id=NISX20220927_0002028401&clD=10201&pID=10200, 최종검색: 2024. 6. 28.).

21) 저출생 대책이 ‘외국인 가사도우미’...윤 “도입 적극 검토”, 한겨레, 2023. 5. 23. 자 기사 (https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1093020.html, 최종검색: 2024. 6. 28.).

22) 외국인 가사관리사 올해 12월 시범 도입...맞벌이가구 등 우선 선정, 대한민국 정책브리핑, 2023. 9. 1. 자 정책뉴스 (<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148919674>, 최종검색: 2024. 6. 28.).

23) ‘외국인 장인·장모님’ 국내 돌봄취업 허용, 한국경제, 2024. 4. 8. 자 기사(<https://www.hankyung.com/article/2024040879801>, 최종검색: 2024. 6. 28.).

III. 이주 가사노동자 임금 현실화 논의 검토

국내에서 애초에 이주 가사노동자를 도입하고자 했던 취지부터가 부담스러운 가사서비스 비용을 낮추고, 가사와 육아 서비스 분야에 인력 공급을 늘려 시장 가격을 떨어뜨리고자 하는 것이었다. 이주 가사노동자 도입 준비 이전부터 외국인 노동자에 대한 최저임금 차등 적용을 주장하는 목소리가 있었는데, 먼저 이에 대해 간단히 알아보고 최근 이주 가사노동자의 최저임금과 관련하여 논란이 된 한국은행의 보고서 내용을 중심으로 관련 이슈를 검토해 보고자 한다.²⁴⁾

1. 최저임금제와 외국인 노동자에 대한 최저임금 차등 적용 논의

본격적인 논의에 앞서 이해를 돕기 위해 최저임금제와 외국인 노동자에 대한 최저임금 차등 적용 관련 논의에 대해 간단하게 알아볼 필요가 있겠다.

가. 최저임금제

현행 제9차 개정헌법 제32조 제1항 2문에서는 “국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.”고 규정하여 최저임금제를 의무화하였다. 이에 따라 1986년 12월 31일 근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것을 목적으로 최저임금법이 제정되었다. 최저임금법에 따라 사용자는 최저임금의 적용을 받는 근로자에게 최

저임금액 이상의 임금을 지급해야 한다. 고용노동부장관은 매년 다음 연도의 최저임금을 결정하는데, 최저임금위원회가 심의하여 의결한 최저임금안에 따라 최저임금을 결정한다. 최저임금위원회는 근로자위원과 사용자위원, 공익위원이 각 9명씩 27명의 위원으로 구성되고, 필요하다고 인정하면 사업의 종류별 또는 특정 사항별로 전문위원회를 둘 수 있다. 최저임금은 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 정하며, 사업의 종류별로 구분하여 정할 수 있다(최저임금법 제4조 제1항). 2024년 현재 최저임금법에 따른 최저임금은 시급 9,860원으로 월급으로 환산하면 2,060,740원이다. 최저임금법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용되지만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업과 가사(家事) 사용인에게는 적용하지 않는다(최저임금법 제3조).

나. 외국인 노동자에 대한 최저임금 차등 적용 논의

문제는 외국인 노동자를 고용하는 사용자측에서 출신국과 임금수준이나 화폐가치가 다른 외국인 노동자에 대해서도 최저임금을 동일하게 적용하는 것이 합당한가에 대한 이의를 지속적으로 제기해 오고 있다는 것이다. 근로기준법 제6조는 “사용자는 근로자에 대하여 국적·신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다”고 명시하고 있고, 외국인고용법 제22조에서도 “사용자는 외국인근로자라는 이유로 부당하게 차별하여 처우하여서는 아니 된다”고 명시하고 있다. 또한 대한민국이 가입하고 비준한 ILO 제111호 협약[Discrimination (Employment and Occupation) Convention 1958, 차별금지협약] 제1조(차별의 정의)에 따른 차별에도 해당하여²⁵⁾ 외국인

²⁴⁾ 채민석 외, 앞의 보고서, 12쪽 이하.

²⁵⁾ Article 1

1. For the purpose of this Convention the term discrimination includes--

(a) any distinction, exclusion or preference made on the basis of race, colour, sex, religion, political opinion, national extraction or social origin, which has the effect of nullifying or impairing equality of opportunity or treatment in employment or occupation;

(b) such other distinction, exclusion or preference which has the effect of nullifying or impairing equality of opportunity or treatment in employment or occupation as may be determined by the Member concerned after consultation with representative employers' and workers' organisations, where such exist, and with other appropriate bodies.

2. Any distinction, exclusion or preference in respect of a particular job based on the inherent requirements thereof shall not be deemed to be discrimination.

노동자라는 이유로 최저임금을 차등 적용하는 것은 원칙적으로 허용되지 않는다. 그럼에도 그동안 외국인 최저임금 차등 적용을 위한 논의와 이를 위한 입법 개정 시도가 계속되어 왔다.²⁶⁾ 주요 근거로는 외국인 노동자는 수습기간에 있는 자와 유사하게 언어능력과 문화 적응의 문제로 인하여 업무 습득기간이 내국인 근로자보다 오래 소요되므로 최저임금 액의 일정부분을 감액하여 지급하도록 할 필요가 있다는 것이다. 또한 농림수산업 분야에서 인력을 구하기가 어려워 어쩔 수 없이 외국인 노동자를 사용하고 있으나, 언어구사능력이 낮아 의사소통이 제대로 이루어지지 않는 등 근로능력과 노동생산성이 현저히 떨어짐에도 최저임금법 제7조의 적용 제외 사유에 해당하지 않아 농림어업인들의 고통을 가중하고 있다고 한다. 임금 부담 능력이 상대적으로 취약한 중소기업 및 소상공인 등이 최저임금을 감당하기 어렵고, 특히 중소기업의 경우 외국인 노동자가 상대적으로 많아 최저임금 인상에 따른 인건비 증가로 경영악화 우려가 상당해질 전망이다이라고도 한다.

그러나 관련 법안에 대한 상임위원회 전문위원 검토보고서에 따르면 앞서 언급한 ILO의 차별금지협약과 근로기준법 제6조 및 외국인고용법 제22조와의 상충 우려, '최저임금법상의 최저임금의 보장에 관한 규정과 같이 생존의 기초를 이루는 근로조건에 있어서는 외국인 노동자도 내국인과 동일하게 취급되어야 한다'는 대법원과 헌법재판소의 판시 등을 근거로 신중한 법안 검토를 주문하였다. 결국 앞서 언급한 외국인 노동자에 대한 최저임금 차등 적용 관련 법안들은 모두 임기만료와 함께 폐기되었다.

2. 이주 가사노동자에 대한 최저임금 차등 적용 논의

코로나19 팬데믹 이후 가사서비스 분야 인력난이 심화하고, 이주 가사노동자 도입 정책이 추진되면서 특히 이주 가사노동자에 대한 최저임금 차등 적용(혹은 적용 제외) 논의가 촉발되었다. 이는 또한 그동안 사업자단체와 노동조합의 이해관계가 첨예하게 대립해 온 최저임금 결정 방식과 기준 혹은 구분 이슈와 관련이 있다.

가. 개요

이주 가사노동자 시범사업을 추진하기 이전에도 가사·육아 분야에 외국인 노동자를 도입하자는 주장은 있었다. 당시에 주된 논거는 일반 가정의 경우 시장에서 형성된 가사서비스 가격을 지불할 만한 형편이 되지 않기 때문에 이것이 여성의 경력단절로 이어지고 있고, 시장에서 형성된 가격보다 낮은 가격으로 가사서비스를 공급하여 여성의 경력단절을 방지하자는 것이었다.²⁷⁾ 그러나 당시에도 이주 가사노동자의 처우나 임금이 그들의 근로시간과 기타 근로조건들을 고려할 때 열악한 수준이었기 때문에 최저임금의 차등 적용을 주장하지는 않았다. 또한 다수의 이주 가사노동자가 개별 가구와 고용계약을 체결하는 방식으로 가사서비스에 종사했기 때문에 제도적으로 최저임금 적용 측면도 크게 문제되지 않았으리라 생각된다.

그러나 가사근로자법이 시행되고 '외국인 가사관리사 시범사업'을 추진하자 저임금의 이주 가사노동자들을 통해 가사서비스의 가격을 떨어뜨리고자 한 정책 취지에 최저임금이

²⁶⁾ 예컨대, 지난 2018년 9월 19일 이연주 의원실과 국회의원 연구단체 '조화로운사회'가 공동 주최한 정책세미나 '외국인근로자 최저임금 이대로 좋을까' 등의 논의를 확인할 수 있고, 외국인 최저임금 차등 적용을 목적으로 한 최저임금법 개정 입법안이 여러 차례 제출되었다(제20대국회, 이완영의원 대표발의, 최저임금법 일부개정법률안, 의안번호 제2018548호; 제20대국회, 송석준의원 대표발의, 최저임금법 일부개정법률안, 의안번호 제2021025호, 제21대국회, 홍준표의원 대표발의, 최저임금법 일부개정법률안, 의안번호 제2100999호 등 참조).

²⁷⁾ 이규용 외, 앞의 보고서, 29쪽.

결림돌로 작용한 것으로 보인다. 2023년 3월 ‘외국인 가사 근로자에 대한 최저임금 미적용’을 주요내용으로 하는 가사 근로자법 일부개정법률안이 발의되고,^{28) 29)} 2024년 3월 한국은행이 발간한 ‘돌봄서비스 인력난 및 비용 부담 완화 방안’ 보고서에서도 돌봄서비스업종에 대한 최저임금 차등 적용 방안을 검토하면서 정부가 사실상 이와 같은 정책 추진에 무게를 실는 것이 아니냐는 비판의 목소리도 나오기 시작했다.^{30) 31)} 정부와 한국은행의 속내까지 알 수는 없지만 여기서는 한국은행이 제안한 돌봄서비스 비용 부담 완화 방안 두 가지를 중심으로 논란의 핵심을 간단히 검토해 보고자 한다. 한국은행은 급증하는 돌봄서비스직 수요를 고려할 때 국내 노동자의 활용도 제고나 로봇 및 ICT 활용 등 방안으로는 적기에 효과적으로 문제를 해결하기 어렵다고 보고 돌봄서비스 일자리에 외국인 노동자를 도입하는 방안은 불가피한 것으로 본다.³²⁾ 동시에 외국인 돌봄서비스 노동자의 임금을 낮추어 수요자의 비용 부담을 완화할 수 있도록 해야 한다고 보았는데, 그 구체적인 방안으로 개별 가구가 사적 계약을 통해 이주 가사노동자를 직접 고용하는 방식과 업종별로 최저임금을 달리 적용하고 돌봄서비스업에 대한 최저임금을 낮게 설정하는 방식을 검토하였다.

나. 개별 가구가 사적 계약을 통해 이주 가사노동자를 직접 고용하는 방식

한국은행 보고서에 따르면 이 방식은 현재 홍콩, 싱가포르, 대만 등에서 활용되고 있는 방식으로 돌봄서비스직의 인력난을 완화하는데 기여하고 있고, 이주 가사노동자의 임금은 우리나라보다 현저히 낮은 수준에서 책정되어 있다고 한다. 인권 침해 문제를 우려하는 시각에 대해 해당 국가에서 돌봄서비스직에 종사하고 있는 외국인들의 업무 만족도는 높은 것으로 나타났다고 판단한다. 주거 여건 상 입주가 어렵거나 입주를 선호하지 않는 경우에 대해서는 사용자조합(co-op)이 공동숙소를 제공함으로써, 관리·감독 문제도 일부 완화하는 방안을 함께 고려할 수 있다고 보았다. 개별 가구에게 고용 중인 이주 가사노동자의 불법체류나 처우 악화 등을 방지하기 위해서는 고용주에게 관리·감독 의무를 부여하고, 이를 성실히 수행할 적절한 유인책을 마련하면 된다고 본다.³³⁾ 이에 대해 홍콩과 싱가포르, 대만은 우리와 법제가 상이하고 이주 가사노동자의 인권 침해 등 문제에 있어서 여전히 국제적 비난을 감내하고 있으며, 우리가 참고할 만한 바람직한 정책 모델이 아니라는 비판이 가해진다.³⁴⁾ 또한 임금 외 부

²⁸⁾ 조정훈의원 대표발의, 가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률 일부개정법률안, 의안번호 제2120819호 참조(조정훈 의원은 일과 가정의 양립, 저출산 문제 해결, 여성의 지속적인 경제활동 지원, 외국인에 대한 부정적인 사회 인식 전환 등을 이유로 가사근로자법 제6조 제1항에 단서를 신설하여 ‘외국인 가사근로자’에게는 최저임금법의 적용을 한시적으로 제외시키자는 취지의 입법을 제안하였다. 그러나 이 법안에 대한 상임위원회 전문위원 검토보고서에 따르면 입법의 필요성은 인정된다고 하더라도 i) 현행 가사근로자법의 제정 목적과 부합하지 않는 측면, ii) 국적을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못하도록 하고 있는 근로기준법 규정 및 대법원 판례, ILO 협약 제111호(차별금지협약)와 상충될 우려, iii) 최저임금제도가 도입된 OECD 국가 중 외국인에 대해서만 그 적용을 배제하는 사례가 없다는 점 등을 이유로 신중한 고려를 주문하고 있다. 고용노동부, 외교부, 법무부 등 관련 부처에서도 현행법 체계, ILO 협약, 해외 사례 등을 종합적으로 고려하여 신중검토가 필요하다는 입장을 밝혔다. 결국 이 법안은 제21대국회 임기만료와 함께 폐기되었다).

²⁹⁾ 참고로 국가인권위원회는 지난 2023년 6월 이주 가사노동자 최저임금 적용 대상에서 제외하고자 발의된 위 법안에 대해 우려를 표했다. 국가인권위원회는 “가사노동이 최저임금조차 보장하지 않아도 되는 가치없는 노동이며 저발전 국가에서 이주한 여성 노동자는 노동자로서 동등한 대우를 받지 않아도 된다는 차별적 인식을 확산시킬 수 있다는 점에서 매우 우려스럽다”고 밝혔다.

³⁰⁾ 한은 장작 넣고尹 불불인 외국인 가사도우미 최저임금 차등...노동계 반발, 조선일보, 2024. 4. 7. 자 기사 (https://biz.chosun.com/topics/topics_social/2024/04/07/N6LMZ6VYMRBNXHFF2EWKEMXECI/), 최종검색: 2024. 6. 28.).

³¹⁾ 관련하여 최저임금법과 근로기준법에 따른 적용대상을 전체 근로자로 확대하고 가사 사용인 등에 대한 적용배제 근거를 삭제하여 가사 사용인도 근로 관계 법령의 보호를 받을 수 있도록 함으로써 가사 사용인의 근로조건 및 근로환경을 개선하자는 취지의 입법으로 제21대국회의 윤미향의원 대표발의, 최저임금법 일부개정법률안, 의안번호 제2126141호 참조.

³²⁾ 채민석 외, 앞의 보고서, 11쪽.

³³⁾ 채민석 외, 앞의 보고서, 14~15쪽.

³⁴⁾ 최혜영, 국제 기준 및 법 제도 정비 실태와 해외 이주 가사노동자 현실 - 홍콩 사례를 중심으로, 이주 가사노동자의 현실과 노동권 보장방안 국회토론회 발표 자료, 2023, 25-45쪽.

과되는 고용부담금 등 각종 비용을 고려한다면 우리에게 알려진 임금수준보다 더 높다는 의견도 제시되고 있다.³⁵⁾

다. 업종별로 최저임금을 달리 적용하고 돌봄서비스업에 대한 최저임금을 낮게 설정하는 방식

위 보고서는 현행 고용허가제를 돌봄서비스 부문까지 확대하여 돌봄서비스 제공 업체나 직업 알선기관 등이 이주 가사노동자를 고용하도록 하되, 해당 부문에 대해서는 내·외국인 구분 없이 상대적으로 낮은 최저임금을 적용함으로써 비용 부담을 낮출 수 있다고 제안한다. 알선기관 등이 외국인을 고용하는 방식은 일본, 독일, 영국 등 해외에서도 인력 확충에 활용되고 있는 방법이며, 산업·업종·지역별 최저임금 차등 적용 또한 미국, 일본, 독일, 호주 등 많은 국가들이 채택하고 있는 제도라고 한다. 타산업에 비해 돌봄서비스 부문의 생산성이 매우 낮다는 점을 고려하여 최저임금 차등 적용은 중장기적으로 가격 왜곡을 줄이고 경제 전체의 효율성을 높이는 등 긍정적인 결과로 이어질 수 있다고 한다.³⁶⁾

이에 대해 가사관리 등 돌봄서비스 분야에 종사하는 사람들의 노동환경을 고려한다면 최저임금 차등 적용은 이 분야에 종사하는 내국인들의 어려움을 가중시키거나 노동공급을 줄일 가능성이 크다는 지적이 있다. 또한 위와 같은 방안은 가사노동자의 노동자성을 인정하고 이들의 법적 지위 보장 필요성에 대한 지난한 사회적 합의 과정을 거쳐 제정된 가사근로자법을 형해화하는 것이고, 이주 가사노동자에 대한 차별과 인권 침해 문제가 남게 된다는 지적도 있다.³⁷⁾

3. 소결

³⁵⁾ 외국인 가사노동자 도입 어떻게 생각하십니까? [논쟁 하니], 한겨레, 2024. 4. 24. 자 칼럼 (<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1138003.html>, 최종검색: 2024. 6. 28.).

³⁶⁾ 채민석 외, 앞의 보고서, 16-17쪽.

³⁷⁾ 외국인 가사노동자 도입 어떻게 생각하십니까? [논쟁 하니], 한겨레, 2024. 4. 24. 자 칼럼 (<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1138003.html>, 최종검색: 2024. 6. 28.).

돌봄서비스 분야의 인력난과 일반 가정에서 부담스러운 비용의 문제는 사실이고 이를 완화할 방안을 마련해야 한다는 데는 인식을 같이 한다. 그러나 위 보고서가 제시한 방안은 좀 더 신중한 검토가 필요해 보인다.

가. 개별 가구가 사적 계약을 통해 이주 가사노동자를 직접 고용하는 방식에 대해

한국은행 보고서가 제시한 방안은 수요에 비해 공급이 부족한 시장 상황에서 높아진 시장 가격을 떨어뜨리기 위해 값싼 외국인력을 들여와 공급을 늘린다는 발상이다. 그러나 이주 노동은 가격이라는 시장 논리만 접근해선 안 된다. ‘노동력을 불렀더니 사람이 왔다’는 말에서 알 수 있듯이 종합적인 사고와 판단이 필요하다. 다른 많은 문제점보다 현행 고용허가제(E-9 비자)를 통해 이주 가사노동자가 국내로 들어 오고 사적 계약을 통해 그들의 근로조건이나 근로환경이 결정되도록 했을 때, 가장 우려되는 것은 이주 가사노동자들의 인권 침해 문제이다. 현행 고용허가제는 직장변경의 자유가 상당히 제한되는 구조이고, 불법체류자를 방지하기 위해 고용주에게 관리·감독 권한을 부여하는 등 고용인과 피용인 사이에 특별한 권력관계가 형성될 수밖에 없는 구조이다. 특히 가사 노동은 가구 내 고용 형태도 있으며, 피용인의 대다수가 여성이라는 점도 고려해야 할 요소이다. 실제 이주 가사노동자를 일찍부터 사용했던 중동 국가와 일부 아시아 국가에서는 여전히 이주 가사노동자의 인권 침해 문제(예컨대, 살인, 감금, 신체적/언어적 학대, 성폭력, 비인격적 대우 등)가 언론에 오르내리고 있다. 이 방식을 채택했을 때 심히 우려되는 바이다.

나. 업종별로 최저임금을 달리 적용하고 돌봄서비스업에 대한 최저임금을 낮게 설정하는 방식에 대해

현행 가사근로자법은 가사서비스의 품질 보증과 가사근로자의 보호 및 열악한 근로조건 개선을 위해 제정되었고(제정 이유), 가사서비스와 관련하여 양질의 일자리를 창출, 가사근로자의 고용안정과 근로조건 향상을 도모하는 것을 목적으로 한다(법 제1조). 근로기준법, 최저임금법 등 각종 근로 관계 법률의 적용을 명하고, 가사서비스와 가사근로자의 특성을 고려하여 근로조건을 규율하고 있다. 그런데 돌봄서비스업을 구분하여 최저임금을 다른 업종에 비해 낮게 설정하는 것은 비록 현행 최저임금법에 따라 허용되는 방식이라고 하더라도 신법인 가사근로자법의 목적에 반하는 것으로 바람직한 방식으로 보기는 어렵다. 나아가 우리나라가 비준한 ILO 제26호 협약(최저임금보장) 제1조는 “이 협약을 비준하는 회원국은 단체협약 또는 기타의 방법으로 임금을 효율적으로 규제하는 제도가 존재하지 않고 임금이 예외적으로 낮은 산업 또는 산업의 일부분(특히 가내근로산업)에 고용되어 있는 근로자를 위하여 최저임금을 결정할 수 있는 제도를 수립하거나 유지할 것을 약속한다.”라고 규정하고 있는데,³⁸⁾ 돌봄서비스업의 최저임금을 낮게 설정하기 위해 최저임금을 달리 적용하는 것은 이 협약의 내용에도 반하는 행보이다.

한편 돌봄서비스업에 대해서만 최저임금을 낮게 설정하는 조치가 취해질 경우 농업, 어업 등 기존에 외국인 노동자를 사용하던 업종과 형평성 논란도 발생할 수 있으며, 중소기업이나 소상공인들도 형평성 문제를 제기할 우려가 있다.

IV. 이주 가사노동자의 권리 보호와 인권 증진 방안

가사근로자법이 시행되고 가사노동자들의 권익을 보호, 향상하는 방향으로 입법과 정책이 변화해 가고 있다. 그러나 임금을 받고 가사 관련 서비스에 종사하는 자가 10만 명이 상으로 추산되고 있음에도 가사근로자법의 보호를 받는 ‘가사근로자’ 수는 1,500여 명 내외에 그치고 있다는 현실을 고려할 때,³⁹⁾ 아직 갈 길이 멀다는 것을 쉽게 알 수 있다. 하물며 국내 가사노동자보다 더욱 취약한 지위에 있는 이주 가사노동자를 위한 입법과 정책은 그 방향이 더욱 명확하다고 판단된다.

1. 정책 방향성 정립

여타의 이민정책에 있어서도 마찬가지이지만 이주 가사노동자 도입과 관련한 정책 또한 중장기적인 정책 방향성에 대한 충분한 논의나 합의가 없이 당장의 필요를 충족시키기 위한 방안이 채택되고 있다는 인상을 지울 수 없다. 가사서비스 분야의 인력 부족 원인은 낮은 임금과 열악한 근로환경으로 인해 내국인이 기피하거나 종사자들이 업계를 떠난 것이 1차적인 원인이고, 그 공백을 채우고 있던 조선족 이모 등이 주 가사노동자들이 코로나19 팬데믹 이후 같은 이유로 업계로 돌아오지 않고 있는 것이 그 다음 원인이다. 값싼 이주 가사노동자를 데려와 부족한 인력을 보충하고 되돌려 보내는 것은 아주 손쉬운 해법으로 보이지만 반드시 그렇지 않다. 불법체류, 차별 문제, 외국인 인권, 미등록 아동 문제, 다문화 및 사회통합 문제 등 사회 문제의 종합선물세트가 그 뒤에 버티고 서 있다. 따라서 정부와 국회는 근시안적 대응방안에 연연하기보다 더욱 장기적인 관점에서 이 문제에 접근해 갈 필요가 있다. 극약 처방을 한다면 적어도 이와 함께 중장기적 관점에서의 대응방안도 강구하고 준비해야 한다. 가

³⁸⁾ Minimum Wage-Fixing Machinery Convention, 1928 (No. 26) Article 1

1. Each Member of the International Labour Organisation which ratifies this Convention undertakes to create or maintain machinery whereby minimum rates of wages can be fixed for workers employed in certain of the trades or parts of trades (and in particular in home working trades) in which no arrangements exist for the effective regulation of wages by collective agreement or otherwise and wages are exceptionally low.

³⁹⁾ 통계청의 2023년 상반기 지역별고용조사에 따르면 단순노무 직종에 종사하는 가사 및 육아 도우미는 11.5만 명으로 나타났고, 국회예산정책처는 가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률안 비용추계에서 가사서비스 종사자 전체 규모를 2019년 기준 37.4만 명으로 추정하였다. 그리고 고용노동부에 따르면 가사근로자법에 따라 가사서비스 제공기관으로 인증된 기관의 수는 104개소이고, 가사근로자 수는 1,500여 명이다.

사서비스 분야의 근로조건이나 근로환경이 열악해서 내국인들이 업계를 떠났다면 이들을 어떻게 돌아오게 할 지를 먼저 고민해야 한다. 가사근로자법의 마련과 시행은 좋은 첫걸음이라고 판단된다. 필요하다면 새로운 입법과 적극적 예산 투입을 통해서라도 근본적 문제 해결을 도모해야지 눈앞의 문제 해결에 급급해서는 안 된다고 본다.

2. 법제도 정비 및 개선

이주 가사노동자에 대한 최저임금 차등 적용 논의가 대두되었을 때 그것이 현실화되는 것에 실질적인 제동 장치가 된 것이 바로 가사근로자법과 ILO 제111호(차별금지) 협약 같은 현행 법제도였다. 이렇듯 법제도는 정책의 방향을 바로잡고 선도하는 역할을 담당할 수도 있다. 이러한 측면에서 ILO 제189호 협약(가사노동자협약)의 비준과 이를 위한 법제도 정비 및 개선을 준비할 필요가 있다. 국제적으로 가사노동자의 권리 보호와 인권 보장이 점점 중요한 문제로 인식되고 있고, 여성의 경제활동 지원, 일·가정 양립 지원, 가사서비스 시장의 확대 추세 등에 비추어 볼 때, 이전의 고정관념에 사로잡혀 가사서비스 분야를 되도록 제도권 밖에 두려는 선택을 해서는 안 될 것이다. 중장기적으로는 근로기준법, 최저임금법 등 근로 관계 법률에서 가사 사용인과 가구 내 고용관계를 똑같은 규율 대상으로 포섭해 갈 필요가 있다. 이주 가사노동에 있어서도 마찬가지이다.

3. 노동환경 및 인식 개선을 위한 노력 경주

현재 우리가 직면하고 있는 돌봄서비스 영역의 인력난과 비용 부담 등은 여러 가지 원인을 찾아볼 수 있겠지만, 가사·

육아·간병 등 집안일에 대한 뿌리 깊은 괘씸에 기인한 바도 크다고 판단된다. 한국은행의 위 보고서에서도 가사서비스업은 다른 산업에 비해 노동생산성이 매우 낮다고 전제하고 있다.⁴⁰⁾ 그러나 이는 과거 국가와 사회를 엄격히 이원화하고 개인 영역에 해당하는 가족 부양과 재생산을 개인의 책임으로 돌리는 사고 방식을 전제한 것이라고 볼 수 있다. 그러나 사회적 안전망으로서 가족이 해체되고 출산, 육아, 간병 등 사회적 재생산을 국가가 일정 부분 담당해야 하는 현재 더 이상 위와 같은 사고방식은 지속가능성이 없다. 도로, 항만, 철도, 상하수도 등 인프라는 그 자체로는 생산성을 따질 수 없지만, 다른 모든 생산성의 원천이라고 말할 수도 있을 것이다. 이주 노동이나 가사서비스에 대한 인식 개선과 노동환경 개선을 위해 교육, 홍보 등 지속적인 노력도 경주될 필요가 있다.

V. 결론

최근 정부는 대통령이 직접 “인구 국가비상사태를 선언하고 저출산 문제를 극복하는 날까지 범국가적 총력대응체계를 가동하겠다”고 밝혔다. ‘외국인 가사관리사 시범사업’ 역시 이와 같은 맥락으로 이해된다. 이주 가사노동자에 대한 최저임금 차등 적용 논란에도 불구하고 시범사업의 방향은 E-9 비자로 입국한 이주 가사노동자들이 고용노동부의 인증을 받은 업체들을 통해서 이용자에게 공급될 예정이다. 즉 이들도 가사근로자법에 따라 최저임금법이 적용된다는 뜻이다. 그러나 시범사업은 말 그대로 시범사업이다. 앞으로 사업의 내용이 어떻게 정해질지는 더욱 관심을 가지고 지켜볼 필요가 있을 것이다. 사실 이주 가사노동자를 도입한다는 것 자체에 대해서도 비판적인 목소리가 있었다. 내국인 우선 취업

⁴⁰⁾ 채민석 외, 앞의 보고서, 17쪽.

을 유도해야 한다거나, 이미 국내에 체류 중인 외국인 인력을 먼저 활용해야 한다거나, 자녀를 직접 돌볼 수 있는 시간을 늘려달라는 실제 수요자(양육자)의 요구를 반영하지 못한 정책이라는 등의 비판이다. 따라서 향후 시범사업을 마치고 본격적인 이주 가사노동자 도입으로 나아가게 된다면, 정책 방향성 정립, 관련 법제도의 정비와 개선, 노동환경 및 인식 개선을 위한 노력도 함께 진행되어야 할 것이다.

선출되면서 대한민국은 ILO의 의장국이 되었다.⁴¹⁾ 이러한 계제에 노동 인권 침해로 국제적 비난이 일 수도 있고, ILO 탈퇴를 무릅써야 가능할 법한 외국인 노동자 최저임금 차등 적용과 같은 입법·정책의 전개는 순리에 맞지 않은 행보라고 판단된다. 가사노동자 권리 보장과 인권 보호는 국내외 양측 모두 법제도화와 정책 확대, 강화가 대세이다. 저렴한 가격으로 외국인 노동자를 쓴다는 셈법이 과연 득이 큰 지, 실이 큰 지를 엄밀히 따져 볼 필요가 있다.■

지난 6월 17일 윤성덕 주제네바 대사가 ILO 이사회 의장으로

41) 한국, 21년 만에 ILO 의장국 됐다, 국민일보, 2024. 6. 17. 자 기사
(<https://www.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=1718518625&code=11121100&cp=nv>, 최종검색: 2024. 6. 28.).

●●○ 지평법정책연구소는 우리 사회의 법정책 관련 현안에 대한 보다 자세한 분석이나 참고자료를 제시하고자 법정책이슈브리핑을 수시 발간합니다. 법정책이슈브리핑은 연구자 개인의 견해이며 지평법정책연구소의 입장과는 무관함을 밝힙니다.

(사)지평법정책연구소 · 법무법인(유) 지평



이공현 명예대표변호사
(지평법정책연구소 이사장)
02-6200-1770
leekh@jipyong.com



임성택 대표변호사
02-6200-1746
stlim@jipyong.com



윤영규 변호사
02-6200-1743
ykyun@jipyong.com



김진권 변호사
02-6200-1812
jkkim@jipyong.com



민창욱 변호사
02-6200-1841
cwmin@jipyong.com



이춘희 선임연구위원
(지평법정책연구소)
02-6200-0628
chy@jipyong.com

법무법인(유) 지평 뉴스레터는 일반적인 법률 정보를 고객에게 신속하고 정확하게 전달할 목적으로 제공되고 있으며, 이에 수록된 내용은 법무법인(유) 지평의 공식적인 견해나 구체적인 사안에 관한 법적 효력을 지닌 법률자문이 아닙니다. 구체적인 내용은 법무법인(유) 지평의 변호사 및 전문가와 상담하여 주십시오.

지평법정책연구소 · 지평 공공정책팀

서울 중구 세종대로 14 그랜드센트럴 A동 26층 (우)04527
Tel. 02-6200-1600 Fax. 02-6200-0800 E-mail. master@jipyong.com www.jipyong.com

법정책이슈브리핑 구독신청