

IOM MRTC ISSUE brief

IOM이민정책연구원
이슈브리프
No.
2017-04

ISSN 2383-8175



IOM이민정책연구원
IOM Migration Research & Training Centre



www.iom-mrtc.org

싱가포르 정부의 이주가사노동자 도입과 관리방식¹⁾

최서리 부연구위원

Contents

- 01 싱가포르 노동시장 변화와 이주가사노동자 도입 배경
- 03 이주가사노동자 채용 과정
- 04 싱가포르 정부 관리방식
- 07 개별 고용주에 관련 책임 부과
- 09 한국에의 시사점

IOM이민정책연구원
이슈브리프는 이주 관련
주제의 정책 수요를 반영한
시론적 성격의 자료입니다.

4차 산업혁명이 화두가 되면서 로봇이 사람이 하는 일을 대신하여 생계를 위한 일자리가 부족해 지지는 않을지 우려가 있지만, 인구의 고령화가 진행되면서 로봇이 대체하기 어려운 돌봄노동에 대해서는 여전히 수요가 증가할 것이라 예측되고 있다. 국내에서도 몇 년 전부터 중국동포 입주가사노동자 고용 비용이 높아지고, 구인의 어려움이 보고되면서 제조업 등 다른 산업분야에서처럼 동포 외 외국인 고용을 허용해야 한다는 주장이 제기되었다. 이러한 주장을 하는 측에서 대표적으로 인용하는 사례는 싱가포르로, 국내에서도 '싱가포르에서처럼' 이주가사노동자를 도입해야 한다고 주장하고 있다. 그렇

다면 싱가포르에서는 어떠한 방식으로 이주가사노동자를 도입하는지, 현재 한국의 상황에서 싱가포르에서처럼 이주가사노동자를 도입하는 것이 가능하고, 타당한지 살펴 볼 필요가 있다.

싱가포르 노동시장 변화와 이주가사노동자 도입 배경

싱가포르에서 1970년대 말부터 이주노동자들이 싱가포르 가정에서 가사일을 할 수 있도록 했는데, 이는 싱가포르 경제발전 과정에서 여성의 역할과 기대치의 변화와 직접적으로 관련이 있다. 1960년대 정부가 수출 중심 제조업 위주로 산업구조를 변화시키면

1) 싱가포르 현지조사에 도움을 주신 한국노동연구원 이규용 선임연구위원께 감사드립니다.

서 여성의 경제활동 참가도 증가하였다. 구체적으로 전체 여성 중 풀타임으로 취업하는 여성의 비율(FLFPR: female labour force participation rate)이 1957년 19.3%에서 1970년 24.6%, 1980년 39.3%, 1990년 50.3%까지 증가하였다. 1970년대 상당 수 신규 여성인력은 서비스분야와 공장의 생산 라인으로 흡수되었고, 1980년대에도 젊은 여성들은 서비스업에 종사(예: 판매, 서빙)하거나, 공장 생산직 또는 사무직으로 취업했다.

싱가포르에서 1970년대 말부터 이주노동자들이 싱가포르 가정에서 가사일을 할 수 있도록 했는데, 이는 싱가포르 경제발전 과정에서 여성의 역할과 기대치의 변화와 직접적으로 관련이 있다.

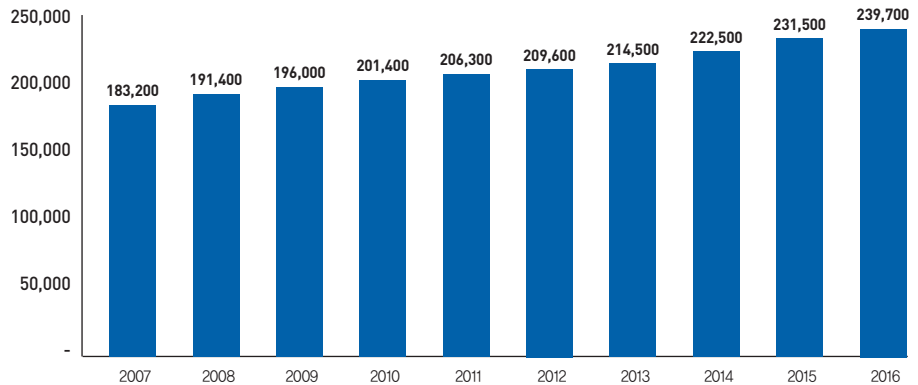
1970년만 해도 싱가포르 여성 취업자가 주로 종사하는 분야가 가사분야(14.2%)였다. 하지만 1960년대 후반에 이르러서는 개인 가정에 입주하여 일하려는 여성이 감소했고, 1970년대 말에 이르러서는 가사인력 구인이 어렵게 되었다. 당시 공장일이나 판매, 서빙 등이 임금 측면에서는 가사일보다 크게

낮지는 않았지만, 근로시간이 규칙적이고 근로환경이 나을 뿐만 아니라 경력을 개발할 수 있다는 점에서 싱가포르 여성들은 개인 가정에 고용되기보다 공식 노동시장으로 흡수되었다.

앞서 언급했듯이 산업화를 거치면서 싱가포르 여성의 경제활동 참가는 증가했지만, 늘 기혼여성의 경제활동참가율(FLFPR)은 미혼여성의 그것에 훨씬 못 미쳤다. 1970년대 중반부터 1980년대 후반까지 경제활동을 하지 않는 여성의 3/4 정도가 가사와 육아, 결혼 때문에 직장을 그만 둔 것으로 조사되었다. 특히 친척의 도움을 받거나 다른 여성을 고용해 가사부담을 해소하던 싱가포르 가정에서 가사인력 구인이 어렵게 되자 정부는 기혼여성의 경제활동 참가를 장려하기 위한 취지에서 해외에서 가사인력을 도입하게 된다.²⁾ 초기 가사인력 공급 부족은 이웃국가

〈그림 1〉 싱가포르 이주가사노동자 규모

(단위: 명)



자료: 싱가포르 MOM

2) 싱가포르의 이주가사노동자는 입주서비스를 제공하고, 계약에 따라 가사관리와 돌봄업무(노인, 아이 등) 모두를 수행할 수 있다.

인 말레이시아 출신 젊은 여성들에 의해 채워졌는데, 1970년대 말 말레이시아 역시 수출 중심 산업화를 추진하면서 말레이시아로부터 여성 인력 공급도 감소하였다. 그리하여 1978년 싱가포르 정부는 태국, 스리랑카, 필리핀에서 가사노동을 수행할 여성인력을 제한적으로 도입하였다. 하지만 1980년대 후반기를 거치면서 이주가사노동자의 규모는 급증하게 된다. 1987년에는 그 규모가 2만 명 정도였으나, 1년 후인 1988년에는 2배 증가하였고, 1989년에는 5만 명으로 증가하였다.³⁾

〈그림 1〉은 최근 몇 년간 싱가포르 이주가사노동자의 규모 변화를 보여준다. 지속적으로 이주가사노동자가 증가하는 추세이다. 외국인이 싱가포르 가사분야에 취업하기 위해서는 몇 가지 자격요건을 갖춰야 한다. 23-50세 여성이어야 하고, 싱가포르 정부가 정한 12개 송출국(방글라데시, 홍콩, 인도, 인도네시아, 마카오, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 한국, 스리랑카, 대만, 태국) 출신자만이 가사노동자로 취업할 수 있다. 그리고 최소 8년 정규 교육과정 수료해야 한다.

이주가사노동자 채용과정

싱가포르의 한시취업이민제도(외국인력 도입제도)는 한국의 그것과 상당한 차이점이

있다. 싱가포르에서 이주가사노동자를 채용하기 위해서는 한국에서와 달리 알선업체를 이용한다.⁴⁾ 알선업체는 이미 싱가포르에 있는 구직자나 본국에 있는 구직자 중에서 고용주의 선호에 맞는 사람을 추천한다. 이미 싱가포르에 있는 구직자의 경우 고용주가 직접 면접이 가능하지만, 본국에 있는 구직자의 경우 화상인터뷰를 하거나 전화인터뷰를 통해 면접을 한다. 본국에 있는 사람을 채용할 때 현지국의 사정에 따라서 가사노동자가 입국하기까지 걸리는 기간에 차이가 있다. 최근 몇 년간 필리핀 정부가 자국민의 해외 가사분야 취업을 억제하려 했기 때문에 필리핀 출신자들이 싱가포르에 입국하기까지 소요된 시간이 길어졌다고 한다.⁵⁾

싱가포르 가사분야 외국인력 도입과정에서 알선업체의 역할은 상당히 중요하다. 이들 알선업체는 항공료를 포함해서 취업이주를 시도하기 어려운 상황에 있는 구직자에게 초기비용을 대신 부담하고 이주가사노동자가 일을 하는 동안 얻는 수입에서 그 돈을 갚아나가도록 하고 있다. 한 인도네시아 출신 가사노동자의 경우, 싱가포르에 입국할 때 알선업체에 지불한 비용이 천 달러(S\$)⁶⁾ 이상이었다. 보통 이 비용에는 항공료뿐만 아니라 송출국에서 받는 훈련비용까지 포함된다. 그리고 이미 싱가포르에 있는 이주가

싱가포르에서는 정부가 정한 12개 송출국 출신자만이 가사노동자로 취업할 수 있다. 더불어 23-50세의 연령 제한이 있고, 최소 8년 정규 교육과정 수료해야 한다.

3) Brenda S.A. Yeoh, Shirlena Huang, Joaquin Gonzalez III, 1999. "Migrant Female Domestic Workers: Debating the Economic, Social and Political Impacts in Singapore," *International Migration Review*, 33(1): 114-136.

4) 싱가포르에서 이주가사노동자를 채용할 때 고용주는 내국인 가사노동자 구인노력을 하지 않아도 된다.

5) 싱가포르 한인 고용주 면접조사 (2017.2.16.)

6) 2017년 8월 23일 기준 1S\$=830원

싱가포르 정부는 기본적으로 16세 미만 아동이나 65세 이상 노인, 장애인이 있는 가구의 경우 쉽게 이주 가사노동자를 고용할 수 있도록 방침을 정하고 있다.

사노동자는 한 번 이직을 할 때마다 한 달 치 월급을 알선업체에 알선료로 지급한다. 가사노동자 소개 명목으로 고용주에 요구하는 소개비는 업체마다 다른데, 이미 싱가포르에 있는 사람을 소개받는 경우보다 본국에 있는 사람을 데려오는 경우 알선료를 더 많이 지급해야 한다. 한 고용주에 따르면 보통 알선업체에 알선비(수수료)를 600-700달러(S\$) 정도 지급을 하는데 이 경우 고용계약서를 체결한 2년 동안 보통 한번 정도는 추가비용을 요구하지 않고 새로운 이주가사노동자를 소개받을 수 있다고 한다.⁷⁾

싱가포르 정부 관리방식

싱가포르에서는 이주가사노동자가 부당하게 해고되는 것을 방지하기 위해 해고와 신규고용을 자주 반복하는 고용주에 제재를 가하고 있다.

① 수요 관리

싱가포르 정부는 기본적으로 16세 미만 아동이나 65세 이상 노인, 장애인이 있는 가구의 경우 쉽게 이주가사노동자를 고용할 수 있도록 방침을 정하고 있다. 대부분의 국가에서 외국인 고용 전 내국인 구인노력을 의무화하고 있는데, 싱가포르에서 외국인을 고용하고자 하는 가정에서는 이러한 절차를 거칠 필요가 없다. 다만 16세 미만 아동이나 65세 이상 노인, 장애인이 없는 가구가 이주 가사노동자를 고용하려면 265달러(S\$)/월, 8.72달러(S\$)/일에 해당하는 세금을 납부해야 한다.⁸⁾ 16세 미만 아동, 65세 이상 노인, 장애인이 있는 가구의 경우 낮은 고용부담금(60달러/월, 1.98달러/일)을 적용하기 때문

에 비용의 부담 없이 가사노동자를 고용할 수 있다. 이주가사노동자가 휴가 차 고향을 방문하는 기간 동안에는 고용주가 고용부담금 면제를 신청할 수 있다. 고용부담금 면제를 받기 위해서는 최소 7일 동안 이주가사노동자가 본국으로 귀국해야 하고, 최장 60일 동안 면제를 받을 수 있다.

② 고용관계 관리

싱가포르와 같이 가사분야 외국인력 도입제가 운영되고 있는 국가에서는 고용주가 안정적으로 가사노동자를 고용할 수 있다는 장점이 있다. 가사분야 외국인력 도입이 제도화되어 있기 때문에 고용주와 이주가사노동자 각각의 권리와 의무가 그 제도 속에 녹아 들어가 있다. 현재 한국의 가사노동시장은 비공식 노동시장의 성격이 강하기 때문에 고용주도 쉽게 해고하고, 가사노동자도 쉽게 이직할 수 있고, 그 만큼 고용관계의 불안정성이 증폭된다. 싱가포르에서는 갑자기 가사노동자가 그만 두거나, 고용주가 갑자기 노동자를 해고하여 난처해지는 상황을 예방할 수 있다. 고용주가 이주가사노동자를 해고하거나, 이주가사노동자가 이직을 하기 위해서는 사전에 통보를 해야 한다. 만약 이주가사노동자가 갑자기 사직을 한다고 하면 고용주가 MOM에 이 사실을 신고할 수 있고, 이 자료가 기록에 남아 공유되기 때문에 사실상 이주가사노동자가 새로운 고용주를

7) 싱가포르 한인 고용주 면접조사 (2017.2.16.)

8) 싱가포르 정부는 외국인을 고용하는 고용주로 하여금 고용부담금을 지불하도록 하여 싱가포르 내 외국인력 수요(규모)를 조절하고 있는데, 산업과 직종에 따라 고용부담금이 달라진다. 싱가포르 정부는 기본적으로 고용부담금을 매월 납부하지 않으면 이주가사노동자를 고용할 수 있는 권리가 박탈된다.

찾는 것이 어렵게 된다. 싱가포르에서는 이전 고용주에 전화를 해서 가사노동자에 대한 평가를 들을 수 있도록 하고 있다.⁹⁾

싱가포르의 제도는 이주가사노동자가 쉽게 해고되는 것을 예방하기 위해 고용주에 대한 관리를 하고 있다. 이주가사노동자의 이직에 관해서는 별도의 규정이 없는데 반해, 고용주가 해고와 신규고용을 자주 반복하는 경우에 대해서는 정부가 제재를 가하고 있다. 예를 들어, 12개월 내 3번 이상 이주가사노동자를 교체한 경험이 있는 고용주가 다른 이주가사노동자를 고용하려고 하는 경우 고용주 대상 오리엔테이션(Employers' Orientation Programme)을 받거나 MOM과 면담을 해야 한다.¹⁰⁾ 한국의 고용허가제의 경우 (예외적인 경우를 제외하고) 기본적으로 이주노동자의 이직을 허용하지 않는데, 고용주보다는 이주노동자에 일차적인 책임을 묻기 때문으로 보인다. 싱가포르의 경우 기본적으로 고용주나 이주가사노동자가 해고나 이직을 원할 때는 (어느 한 쪽에 모든 책임이 있지 않고) 쌍방에 책임이 있다고 생각하기 때문에 기본적으로 (한국에서처럼) 이주노동자의 이직을 통제하지는 않는다.¹¹⁾ 단, 이주가사노동자의 경우 새로운 일 자리를 알선받기 위해서 한 달 치 급여를 알선업체에 지불해야하기 때문에 쉽게 이직을 결정하기는 어렵다.

③ 안전관리

지난 십여 년간 이주가사노동자를 둘러싼 여러 안전사고가 발생하였기에 싱가포르 정부는 고용주와 이주노동자를 대상으로 안전 교육에 신경을 쓰고 있다. 고용주는 인력부(MOM)에 외국인 고용허가를 신청하게 되는데, 이주가사노동자를 고용하기 위해서 고용주는 MOM에서 진행하는 고용주 인터넷 교육을 받아야 한다. 싱가포르에서 처음으로 가사노동자로 일하게 된 이주노동자 역시 오리엔테이션(settling-in programme)을 받아야 한다. 이 교육은 싱가포르에 도착한 지 3일 이내에 받아야 하고, 이 교육을 받아야 가사노동자로 일할 자격이 주어진다. 그렇기 때문에 보통 싱가포르에 입국하기 전에 이 교육 수강을 신청하게 된다. 이 비용은 75달러이고, 법적으로 이주가사노동자의 고용주가 지불한다. 이 교육은 이주가사노동자의 모국어로 진행되고, 교육내용은 주로 안전에 관한 내용인 것으로 알려져 있다. 더불어 이주가사노동자가 근무를 시작하기 전에 안전에 관한 동의서(safety agreement)에 서명을 해야 한다. 그 동안 싱가포르에서는 이주가사노동자가 고용주 집의 외부창문을 닦다 추락사한 사례가 있었기 때문에 이주가사노동자와 고용주에게 가정의 외부창문을 닦는 것에 관한 싱가포르 정부의 규제를 이해시키기 위해 이러한 절차를 밟도록 하고 있다. 이주가사노동자가 이

싱가포르에서는 기본적으로 고용주나 이주가사노동자가 해고나 이직을 원할 때는 쌍방에 책임이 있다고 생각하기 때문에 기본적으로 이주노동자의 이직을 통제하지는 않는다.

9) 싱가포르 한인 고용주 면접조사 (2017.2.16.)

10) <http://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/work-permit-for-foreign-domestic-worker/eligibility-and-requirements/frequent-changes-of-fdws>

11) 싱가포르 한인 고용주 면접조사 (2017.2.16.)

동의서의 내용을 완벽하게 이해하도록 하기 위해 동의서는 이주가사노동자가 이해할 수 있는 언어로 작성되어야 한다. 이 동의서는 3자의 서명이 필요한데, 고용주, 이주가사노동자, 이들을 알선한 업체가 서명을 해야 하고, 각각이 그 동의서를 보관해야 한다.¹²⁾

싱가포르에서 고용계약서 작성이 의무는 아니지만, 싱가포르 정부는 시비논쟁을 피하기 위해 고용주가 이주가사노동자와 고용계약을 체결할 것을 권장하고 있다.

④ 휴일·휴식 보장

싱가포르 정부는 가사노동자의 근로시간, 휴일 및 공휴일 근로 등을 규정하는 것이 효율적이지 않고, 각 가정이 다른 습관을 가지고 있다는 것을 이유로 가사노동자에게 고용법(Employment Act) 적용을 배제하고 있다. 싱가포르 정부가 주장하듯이 개별 가정의 상황이 크게 차이가 나기 때문에 이주가사노동자가 6시에 일과를 시작하여 9시에 마치더라도 어떤 가정에서는 중간에 적절한 휴식을 취할 수 있는 반면, 다른 가정에서는 온종일 격무에 시달려야 할 수도 있다.

1970년대 말 동 제도가 운영된 이래 가장 큰 변화는 유급 휴일이 법적으로 의무화되었다는 것인데, 2013년 1월 1일을 기점으로 싱가포르에서 새롭게 고용계약을 체결하거나 또는 고용계약을 갱신하는 경우 이주가사노동자에게 주1일의 휴일을 제공하도록 하고 있으며, 이주가사노동자가 휴일을 원치 않을 경우 고용주는 휴일근무에 대한 수당을 지급해야 한다. 이주가사노동자들에게 휴일

을 제공하지 않는 고용주들은 최고 4,000달러(S\$)의 벌금 또는 최고 6개월의 징역형을 받게 된다.

싱가포르에서 고용계약서 작성이 의무는 아니지만, 싱가포르 정부는 시비논쟁을 피하기 위해 고용주가 이주가사노동자와 고용계약을 체결할 것을 권장하고 있다. 일반적으로 고용계약서에 근로조건 등의 구체적인 내용이 명시되어 있고, 고용주는 계약서의 내용을 잘 지켜야 한다. 예를 들어, 계약서에는 이주가사노동자가 독립된 공간에서 휴식과 취침을 할 수 있다고 명시했는데 고용주가 이주가사노동자에게 자녀를 돌보며 같이 잘 것을 요구하면 충분한 휴식을 취할 수 없게 되기 때문에 이것 역시 신고 사유가 되고, 고용주는 MOM의 조사를 받아야 한다는 것이다. 이주가사노동자들이 몸이 아픈 경우에는 쉬게 해줘야 하고, 아픈 사람한테 일을 하라고 강요하면 이 역시 신고 사유가 된다. 고용주가 이주가사노동자를 착취(abuse)하거나 월급을 제 때 지급하지 않고,¹³⁾ 적절한 음식, 휴식 제공을 하지 않는 경우, 이주가사노동자의 안전과 건강을 위협하는 업무를 지시할 경우 해당 고용주는 이주가사노동자를 고용할 수 있는 권리가 제한된다. 고용허가 금지기간은 고용주 행위의 심각성에 따라 달라진다.¹⁴⁾

또한 싱가포르에서 처음으로 가사노동자

12) <http://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/work-permit-for-foreign-domestic-worker/employers-guide/contracts-and-safety-agreement>

13) 고용주는 가사노동자에게 다음 달이 시작되기 전(within 7 days of the end of the month)에는 월급을 지급해야 한다.

14) <http://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/work-permit-for-foreign-domestic-worker/employers-guide/when-employers-can-be-debarred>

로 일하게 된 이주노동자의 경우 몇 개월 후 MOM에 방문해서 30-45분에 걸쳐 면담을 해야 한다. 이주가사노동자는 새로운 환경에서 잘 적응하고 있는지, 고용주의 집에서 적절한 음식이 제공되고 있는지, 충분한 휴식을 취하고 있는지 등의 질문들을 받게 된다. MOM을 방문하여 면담에 응하지 않으면 이주가사노동자의 취업허가는 취소된다.

⑤ 불법체류 관리

싱가포르의 경우 불법체류 관리가 철저하고, 영토가 좁아 사실상 이주노동자가 작업장을 이탈하는 것이 어려운 환경이다. 동시에 고용주가 이주가사노동자를 불법으로 고용하게 되면 최대 만 달러(\$\$)의 벌금을 지급해야 하고, 이후 이주가사노동자를 고용할 수 없게 된다. 이주가사노동자 역시 취업허가 없이 싱가포르에서 일하게 되면 5천-3만 달러(\$\$) 벌금형에 처하거나 1년 구금형에 처하고, 벌금형과 구금형을 동시에 받을 수도 있다. 여러 번 불법취업하게 되면 반드시 구금형에 처한다.¹⁵⁾

⑥ 영주이민 관리

싱가포르 정부는 이주가사노동자의 정주를 방지하기 위해 다양한 장치를 마련해 두고 있다. 먼저 이주가사노동자는 1회 최장 2년

취업자격을 취득하게 된다. 2년 싱가포르 취업 후에는 본국으로 귀환해야 할 의무가 있다. 고용주는 기존의 이주가사노동자 재고용이 가능하고, 재고용 횟수에 제한은 없다. 따라서 이주가사노동자가 연령요건을 충족시킨다면 지속적으로 한 가정에서 동일 이주가사노동자 고용이 가능하다. 단, 재고용을 하더라도 이주가사노동자가 2주 동안 본국에 돌아가도록 하고 있고, 그 비용은 고용주가 부담해야 한다. 만약 가족 중에 누군가가 위중하다면 계약 중간에 본국에 방문할 기회를 주고, 2년 계약 종료 후에는 2주 휴가를 주지 않아도 된다.¹⁶⁾ 이주가사노동자 연령 관련 제한요건이 23-50세인 것을 고려할 때 20년 이상 싱가포르에서 이주가사노동자로 취업활동하는 것이 가능하지만, 그러한 경우라 하더라도 이주가사노동자는 영주권이나 시민권 신청이 불가능하다.¹⁷⁾

개별 고용주에 관리 책임 부과

① 이주가사노동자 사회보장 책임

이주가사노동자가 싱가포르에 체류하는 동안 사회보장의 비용은 모두 고용주가 부담해야 한다. 싱가포르에서는 외국인의 병원비는 전적으로 본인이 책임져야 한다. 2010년 1월부터 고용주는 이주가사노동자가 입원 치료나 수술을 받아야 할 경우 병원비를 충당할 수

고용주가 이주가사노동자를 불법으로 고용하게 되면 최대 만 달러(\$\$)의 벌금을 지급해야 하고, 이후 이주가사노동자를 고용할 수 없게 된다.

이주가사노동자가 싱가포르에 체류하는 동안 사회보장의 비용은 모두 고용주가 부담해야 한다.

15) <http://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/work-permit-for-foreign-domestic-worker/employers-guide/employment-rules>

16) 싱가포르 한인 고용주 면접조사 (2017.2.16.)

17) 이 밖에도 인권 친화적이지 않은 몇 가지 조치로 인해 싱가포르 정부는 비판을 받고 있기도 하다. 이주가사노동자는 싱가포르 정부의 사전 허가 없이 싱가포르인이나 영주권자와 혼인을 할 수 없고, 싱가포르에 있는 동안 임신 하거나 아이를 낳을 수 없다. 그렇기 때문에 싱가포르 취업기회를 놓치지 않으려는 여성들 중에는 낙태를 하는 경우도 있다. 이주가사노동자는 6개월마다 건강검진의 의무가 있는데, 임신과 Syphilis는 6개월마다, HIV는 2년마다 검사할 필요가 있다.

월급과 고용부담금, 알선비, 건강보험, 병원비, 개인사고보험을 다 포함하면 이주가 사노동자 고용에 따르는 비용이 한국에서 생각하는 것만큼 저렴하지는 않다. 그렇기에 싱가포르에서 이주가 사노동자를 고용하려면 재정상태 양호해야 한다.

있는 (최소 연간 15,000달러 정도 보장을 받을 수 있는) 건강보험에 가입해야 한다.¹⁸⁾ 입원이나 수술이 필요한 경우는 사설보험으로 해결할 수 있는데, 이주가사노동자가 감기가 걸려서 병원에 가야 하는 경우에는 고용주가 병원비를 부담해야 한다.¹⁹⁾ 싱가포르의 경우에는 병원비가 워낙 비싸기 때문에²⁰⁾ 가사노동자를 채용할 때 고용주의 입장에서 가장 많이 고려하는 것은 건강이고, 이러한 이유로 젊은 사람을 선호하게 된다고 한다. 한 고용주는 가사노동자로 계속 일했던 사람은 30대 후반 정도가 되면 몸 상태가 좋지 않고 (처음에 능숙하게 일을 잘 하는 것 같기는 하지만) 자주 아프기 때문에 2-3년 정도 경력이 있는 20대 초반이나 중반 정도가 좋은 것이라고 평가했다.²¹⁾ 더불어 고용주는 최소 보장액이 4만 달러인 개인상해보험(Personal Accident Insurance)에 가입해야 한다. 결국 월급과 고용부담금, 알선비, 건강보험, 병원비, 개인사고보험을 다 포함하면 이주가 사노동자 고용에 따르는 비용이 한국에서 생각하는 것만큼 저렴하지는 않다. 그렇기에 싱가포르에서 이주가사노동자를 고용하려면 재정상태가 상태 양호(not be an undischarged bankrupt)해야 한다. 재정 상태를 확인하는 방식은 두 가지가 있는데 가구소득(본인, 배

우자, 기타 가족이나 친인척 1인의 소득까지 총 3인의 소득)으로 판단하거나(Joint Income Scheme), 소득이 없는 60세 이상 독거노인의 경우 2인의 후원자(자녀 혹은 그 배우자, 손주 혹은 그 배우자, 형제/자매)의 소득으로 판단하기도 한다(Sponsorship Scheme).

② 이주가사노동자 불법체류 책임

앞서 언급했듯이 싱가포르의 고용주에 이주가사노동자 체류관리의 책임을 지우고 있다. 기본적으로 이주가사노동자는 고용주의 집에서 거주해야 하고, 출퇴근이 불가능하다. 고용주는 이주가사노동자를 고용하기 위해 싱가포르 정부에 5,000달러(S\$) 보증금(security bond)을 예치해야 한다. 이 보증금은 이주가사노동자의 사후관리 및 귀환을 보장할 목적으로 고용주가 정부에 예치해 두는 것이다. 이주가사노동자는 취업허가기간이 만료되기 2주 전에 싱가포르에서 출국해야 한다.²²⁾ 이주가사노동자가 본국으로 귀환하면 고용주는 보증금을 되돌려 받을 수 있는데, 고용주나 이주가사노동자가 외국인력고용법(Employment of Foreign Manpower Act)에 명시된 의무 사상을 위반할 경우에는 보증금을 되돌려 받을 수 없다.

18) Ministry of Manpower. "Your Guide to Employing a Foreign Domestic Worker"

19) 싱가포르 한인 고용주 면접조사 (2017.2.16.)

20) 감기 걸려서 주사를 맞으면 일단 기본적으로 5만 원은 들고, 항생제를 받으면 병원비가 10만 원이 넘고, 피검사를 하면 20-30만 원 정도 병원비가 나온다고 한다.

21) 일반적으로 이주가사노동자의 노동시간이 길고, 그렇기 때문에 가정에 따라 업무강도가 크게 차이가 날 것으로 추정된다. 면접조사에 응한 사례의 경우, 보통 6시나 6시 30분에 일어나서 아침식사를 준비하고 자녀 학교를 보내고 난 후, 청소와 빨래를 하고, 자녀가 돌아오면 저녁식사 준비를 하고, 9시쯤 되면 일과를 마치게 된다고 한다.

22) 고용주가 이주가사노동자의 귀국에 드는 비용(예: 항공권, 운송비 등)을 모두 부담해야 한다.

한국에의 시사점

현재 한국에서는 중국동포 여성들이 출퇴근 및 입주가사노동자로 한국 가정에서 일을 하고 있다. 특히 '입주'의 경우 내국인 여성이 차지하는 비중이 크지 않고, 대부분 중국동포 여성의 노동력에 의존하고 있는 상황이다. 그렇기 때문에 맞벌이 가정에서는 입주 가사노동자가 갑자기 일을 그만 두거나 임금 인상을 요구할 때 속수무책일 수밖에 없다. 이러한 상황에서 고용주들은 노동자들에 의해 시장이 좌지우지 된다고 어려움을 호소하고 있다. 반대로 중국동포 여성들은 자신들이 일하는 가정에서 인간적인 대우를 받지 못하거나 부당한 대우를 받는 경우 (공식적으로 문제제기를 할 수 없는 현 상황에서) 일을 그만두는 식으로 문제를 해결하고 있다. 사실상 한국의 가사노동시장의 문제는

입주서비스를 제공하려는 인력이 부족한 데어서 발생하기도 하지만, 계약에 근거하여 법적인 보호를 받을 수 없다는 데에도 있다. 국내에서도 가사분야 공식적 고용관계 형성을 통해 근무여건을 개선하고 이를 통해 이 분야 취업을 유인하고자 하는 논의가 있지만, 가사서비스 공식화의 취지와 방식 등에 관해 여전히 의견이 분분하다.²³⁾

위에서 언급한 두 가지 사안(인력부족과 가사서비스 공식화)만을 고려한다면 대안으로서 가사서비스업에 동포 외 외국인의 취업허가를 고려할 수도 있다. 하지만 싱가포르와 한국의 외국인력 도입제도, 현재 한국에서 논의되는 가사서비스 공식화 방안 사이에 현저한 차이점이 있고, 그렇기 때문에 실제 도입은 어려울 것으로 보인다. 아래는 이러한 제도적 차이점을 간단하게 설명하고 있다.

한국의 가사노동시장의 문제는 입주서비스를 제공하려는 인력이 부족한 데어서 발생하기도 하지만, 계약에 근거하여 법적인 보호를 받을 수 없다는 데에도 있다. 국내에서도 가사분야 공식적 고용관계 형성을 통해 근무여건을 개선하고 이를 통해 이 분야 취업을 유인하고자 하는 논의가 있지만, 가사서비스 공식화의 취지와 방식 등에 관해 여전히 의견이 분분하다.

〈표 2〉 가사·돌봄인력 관련 제도 비교

	싱가포르 가사분야 외국인력 도입제도	한국 외국인력 도입제도(고용허가제)	가사서비스 공식화 방안 ²⁴⁾
고용관계	서비스 이용자(고용주) ↔ 이주노동	고용주 ↔ 이주노동자	서비스기관 ↔ 가사노동자 (서비스 이용자와 가사노동자 사이 권리 및 의무관계 없음)
알선(중개) 기관	민간	정부	민간
알선(중개) 방식	고용주 선호	정부 추천 + 고용주 선호	고용주 선호
최저임금제	-	적용	적용

23) 가사노동자 당사자조차 4대 보험 등에 가입하면서 얻을 수 있는 혜택보다는 당장 발생하는 비용(4대 보험 자부담 등)을 우려했고, 노동자의 권익 보호보다는 자유로움을 선호하는 경향도 있는 것으로 조사되었다. 가사서비스 공식화로 (서비스 제공기관의) 관리비용이 상승할 것으로 예견되다 보니 이를 보전하기 위해 서비스 가격 인상이 불가피하고, 결국 소비자들은 가격 단가가 낮은 외국인에 대한 수요가 증가하거나 아예 서비스 이용을 포기할 가능성이 있다는 것이다.

기본적으로 한국에서 가사분야 외국인의 취업을 확대 허가하게 된다면 기존 외국인력 도입제도(고용허가제)의 원칙인 공공알선이라는 선택지를 배제할 수 없는데, 현재 논의되고 있는 가사서비스 공식화 방안과 공공알선을 접목시키는 것이 가능할 지, 가사나 돌봄분야의 경우 고용주의 선호도를 반영하여 인력을 알선하는 것이 중요한데 공공알선 방식을 통해 효율성이 보장될 지 의문이다.

오랫동안 가사서비스 제공자의 근로자성이 인정되지 않았기에 가사서비스에 대한 인식과 이용자의 태도 변화를 위해서 한국사회가 해야 할 일이 많을 것으로 보인다. 이러한 사전준비가 되지 않은 상태에서 주판알을 튕겨 경제적인 셈법만으로 외국인의 가사분야 취업 허가를 결정해서는 안 될 것이다.

싱가포르와 한국의 사례를 비교할 때 가장 큰 차이점은 최저임금제의 적용여부이다.²⁴⁾ 그러나 아시아의 여러 국가의 가정에서 일하고 있는 '입주'가사노동자들은 자신의 노동시간과 무관하게 포괄임금의 형식으로 급여를 받고 있고,²⁵⁾ 한국에서도 현재 입주서비스를 제공하고 있는 동포들의 상황은 유사하다. 국내 가사서비스 공식화를 논의하는 과정에서 입주서비스 제공자의 사례에 대한 별도의 언급이 없지만, 최저임금제 적용 예외가 되어서는 안 될 것이다. 최근의 한 언론보도에서 싱가포르 등 일부 아시아 국가들은 (한국과는 달리) 외국인 고용 문제에 대해 '실리적'으로 접근한다고 평

가하였다.²⁷⁾ 그러면서 한국의 워킹맘들이 저렴한 비용으로 가사·육아 도움을 받고, 일터로 나갈 수 있도록 최저임금제 적용을 받지 않는 이주가사노동자의 고용을 허가해야 한다고 주장하였다.²⁸⁾ (싱가포르 고용주의 입장에서 바라볼 때) 현행 싱가포르 정책의 이점은 가사서비스 가격이 상대적으로 저렴하다는 것이다. 하지만 한국에서 가사서비스 시장 질서를 새롭게 구축하고, 여성의 가사·돌봄분야 취업 장려(와 고용률 제고)를 논의하는 시점에 (최저임금 이하로) 가사서비스의 단가를 낮추는 것은 위험한 발상이고, (아무리 내국인과 외국인의 가사노동시장이 분리되어 내국인 일자리 침해 위험이 없다 하더라도) 동일노동에 대해 동일임금 지급을 지향하는 정책 방향성과도 맞지 않을 것으로 보인다.

'싱가포르에서처럼' 이주가사노동자를 도입해야 한다고 주장하는 측에서는 '저렴한 노동력'의 활용을 전제하고 있다. 하지만 위에서 살펴보았듯이 저렴한 노동력 활용을 위해서 사실상 정부와 고용주 개인이 치러야 할 관리비용은 상당하고, 이들이 주장하는 서

24) 황덕순. 2015. "비공식 가사근로 실태와 공식화를 위한 정책과제" 노동리뷰 2015년 11월호

25) 싱가포르에는 최저임금이 존재하지 않는다.

26) 싱가포르에는 최저임금제가 부재하기 때문에 이주가사노동자에게 지급해야 하는 최저임금은 부재하고, 따라서 이주가사노동자의 임금 수준은 시장에서 결정되고 있다. 지난 십년간 필리핀 정부가 자국 출신 가사노동자에게 지급하도록 정한 최저임금은 400달러(US\$)인데, 2013년 싱가포르 직업소개협회(Association of Employment Agencies: AEAS)가 필리핀 정부와 500달러(S\$)로 협의하였다. 2016년 인도네시아 정부가 자국 출신 가사노동자에게 최소 550달러(S\$)를 지급할 것을 싱가포르 정부에 요구하였다. 2017년 초 기준으로 볼 때 미얀마에서 온 가사노동자들의 임금 수준이 400~500달러(S\$)로 제일 낮고, 필리핀 출신자의 경우 임금이 상대적으로 높았다. 이렇듯 출신국, 사용언어에 따라 임금수준이 달라지는데, 경력을 인정해주는 경우도 있어 경력이 좀 있는 필리핀 출신자의 경우 700~750달러 정도로 임금이 높게 책정되어 있다고 한다.

27) 해당 기사를 작성한 기자는 싱가포르가 이주가사노동자의 임금을 모국 임금 기준을 적용하고 있다고 주장한다.

28) 매일경제. "싱가포르 외국인 가사도우미 출신국가따라 최저임금 차별" (2017.7.17.)

비스 단가 절감의 방안은 한국 정부가 지향해야 하는 정책적 방향과도 상충하는 것으로 보인다.

무엇보다 여전히 이들을 집안의 허드렛일을 모두 담당하는 '식모'로 취급하는 환경 속에서 시민권이 제한된 외국인이 노동자로서 자신의 권리를 제대로 보장받을 수 있을지 우려가 된다. 오랫동안 가사서비스 제공자의

근로자성이 인정되지 않았기에 가사서비스에 대한 인식과 이용자의 태도 변화를 위해서 한국사회가 해야 할 일이 많을 것으로 보인다. 이러한 사전준비가 되지 않은 상태에서 주판알을 튕겨 경제적인 셈법만으로 외국인의 가사분야 취업허가를 결정해서는 안 될 것이다. 🌐

집필자 최서리 부연구위원 **문의** 031 920 5640 **발행인** 정기선 **발행처** IOM이민정책연구원 **발행일** 2017년 08월
주소 10403 경기도 고양시 일산동구 정발산로 24 웨스턴타워 4동 8, 9층 **Tel** 031 920 5600 **Fax** 031 920 5660 | www.iom-mrtc.org
 본 자료는 IOM이민정책연구원 홈페이지에서 이용하실 수 있습니다.



IOM이민정책연구원은 국내외 이민정책의 이해증진을 위하여 연구사업과 교육 협력사업을 통해 다양한 간행물을 출판하고 있습니다. 이민정책 관련 보고서와 워킹페이퍼, 이슈브리프 등을 출판 및 보급함으로써 이민정책 개발에 기여하는 핵심적인 연구기관으로 성장하기 위해 노력하고 있습니다.



IOM이민정책연구원
IOM Migration Research & Training Centre

