

CTMS EXPLORER SERIES: 이주아동돌봄노동자 정책과 처우 국제비교 및 시사점: 캐나다, 싱가포르, 홍콩을 중심으로

서론

1960년대부터 캐나다, 프랑스를 비롯한 많은 선진국에서 여성의 노동시장 참여가 증가했으며, 이는 전통적으로 여성의 역할이라고 간주되어 왔던 아동 돌봄에 대한 공백을 야기했다. 캐나다, 싱가포르, 홍콩은 늘어나는 아동 돌봄 수요를 해결하기 위해 이주노동 인력을 적극적으로 수입해온 대표적인 나라로서, 오늘날에도 세 국가에서 이주돌봄노동자들은 아동 돌봄의 큰 축을 담당하고 있다. 그러나 이주돌봄노동자들의 근로 환경과 노동 조건은 각 나라마다 상이하며 이주돌봄노동 관련 제도에도 두드러지는 차이가 있다. 본 브리프에서는 캐나다, 싱가포르, 홍콩의 이주돌봄노동정책을 각각 소개한다. 글의 구성은 다음과 같다. 먼저, 돌봄노동자의 개념과 정의에 대해서 간단하게 설명한다. 본문에서는 이주아동돌봄노동과 관련한 국가별 제도와 사회적 배경, 그리고 이주돌봄노동자에 대한 처우에 대해서 살펴본다. 마지막으로, 세 국가의 정책을 비교 정리하고 이러한 사례가 한국에 주는 시사점을 제시한다.

이주돌봄노동자의 정의

고용주의 가정에서 아동을 보살피는 돌봄노동자를 지칭하는 용어는 각 나라의 제도마다 다양하게 사용된다. 대한민국 여성가족부에서는 이를 ‘아이돌보미’ (법률 제11833호) 라는 용어로 정의하고 캐나다의 경우에도 돌봄이라는 행위에 초점을 맞추어서 가정돌봄제공자 (Home care provider) 혹은 돌봄제공자 (caregiver)로 지칭한다. 반면에, 돌봄제공자보다 더 큰 범주를 아우르는 용어로는 가사노동자 (domestic worker)가 있다. 이는 싱가포르와 홍콩에서 흔하게

사용되는데, 두 나라에서는 노동자가 하는 업무보다 노동이 이루어지는 ‘가정’이라는 장소에 초점을 맞춘다. 가사노동자가 수행하는 업무 내용은 개별 노동자에 따라 다양하다. 예를 들어, 아동돌봄 업무까지 수행하는 가사노동자가 있는 반면에, 아동돌봄과 관련이 없는 가사일만 수행하는 가사노동자도 존재한다. 이 글에서는 돌봄제공자와 가사노동자라는

두 개념이 갖는 차이에도 불구하고, 이주아동돌봄정책을 소개하려는 글의 목적에 따라 싱가포르와 홍콩에서 사용하는 용어인 가사노동자(domestic worker)를 돌봄제공자와 상응하는 개념으로 정의할 예정이다. 그리고 이 글에서는 ‘고용주가 거주하는 가정 내에서 아동돌봄을 수행하는’ 모든 이주 노동자를 이주돌봄노동자로 통일하여 지칭한다.

각국의 이주돌봄노동 정책과 처우

(1) 캐나다

이주돌봄노동 정책

캐나다는 자국의 돌봄 인력 부족 문제 해결을 위하여 돌봄 노동자 이주 정책을 펼쳐온 대표적인 나라들 중 하나다. 캐나다 정부는 1981년 ‘외국인 가사노동자 이주 프로그램 (Foreign Domestic Worker Movement, 이하 ‘FDM’)'을 도입하였고, 이 정책은 1992년 ‘입주 돌보미 프로그램 (Live-in Caregiver Program, 이하 ‘LCP’)'으로 명칭 변경 후 2014년까지 지속되었다. LCP 프로그램은 오늘날까지도 캐나다에서 가장 오랜기간 지속된 돌봄 노동자 이주 정책으로서 캐나다 돌봄 이민 정책의 성격을 잘 보여준다.

캐나다의 돌봄 이주 정책의 두드러진 특징은 정부가 이주민의 돌봄 노동을 사회에 대한 기여라고 인정하고 일정

노동 기간을 만족시킨 돌봄노동자에게 영구 이민 자격을 부여했다는 점이다 (Boyd, 2017). 따라서, 입주 돌봄 노동자가 전일제 노동으로 24 개월 혹은 22개월 동안 3900시간의 노동을 충족시켰다면 본인을 포함한 가족 구성원에 대한 영주권을 신청할 수 있는 자격이 주어졌다. 이 제도를 통해서 2005년부터 2014년 까지 연평균 5,540 명이 영주권을 획득했고, 매년 약 31,859 명이 노동 허가증을 받았다 (Drolet, 2016).

한편 LCP제도는 2014년을 끝으로 폐지되는데 그 이유는 다음과 같다. 첫째는, 입주돌봄노동자가 노동 착취와 학대로부터 보호받지 못한다는 비판 때문이다. 실제로 입주돌봄노동자는 정부



기관의 노동 규제나 감시로부터 벗어나 있는 개인의 가정에서 일하기 때문에, 노동법으로부터 보호 받기에 어려운 점이 있다. 게다가 LCP 프로그램을 통한 노동 허가가 고용주와의 계약 관계를 바탕으로 발급 및 유지되었던 점도 이주돌봄노동자의 노동환경을 악화시키는 요인이었다. 특히나 그들이 향후 영주권을 획득하는 것을 목표로 하는 경우, 24 개월의 노동 기간을 채워야하는 이유로 고용주의 부당한 처우에 맞서기가 더욱 어려웠다. 따라서 이주 돌봄 노동자들이 무보수 연장 근로나 임금 체불 같은 문제를 그냥 견디는 경우도 빈번했다 (Drolet, 2016). 두 번째는 이민자 수용에 소극적인 하퍼

정부 (Harper Government)가 캐나다 연방정부를 집권하게 되면서, 이주 돌봄 노동자들에 대한 영주권 발급을 제한하고 일시적 노동자를 늘리려는 이유도 존재했다.

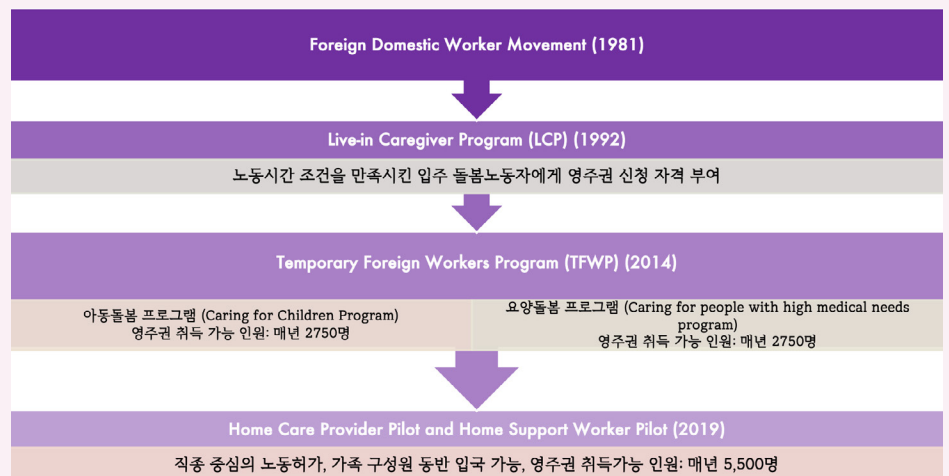
LCP제도의 폐지 이후 2014년 12월 1일 도입된 돌봄제공자를 위한 단기노동비자 프로그램 (Temporary Work for Caregivers Scheme, 이하 'TFWP')은 다음과 같다. 먼저 캐나다에서 돌봄 노동을 희망하는 이주 노동자들은 돌봄제공자를 위한 TFWP 프로그램을 통해서 최장 2년 기한의 갱신 가능한 노동 허가증을 신청해야 했다. 또한 앞선 LCP 제도에서는 이주 노동자의 이주 돌봄이 비자 프로그램의 필수

조건이었다면, TFWP 프로그램에서는 입주 조건이 폐지되었다 (Drolet, 2016). TFWP 프로그램을 통해서 노동 허가를 얻은 돌봄 노동자들에게는 두 종류의 영주권 신청 경로가 주어졌다. 첫 번째는 아동돌봄 프로그램 (Caring for Children Program)이고, 두 번째는 요양 돌봄 프로그램 (Caring for People with High Medical Needs Program)이다. 앞선 정책과 마찬가지로 영주권을 신청하기 위해서 이주 돌봄 노동자들은 최소 24개월 동안 전일제 근무를 이행해야 했다. 한편, LCP제도와 비교하였을 때 달라진 점은, 매년 영주권을 획득할 수 있는 인원이 각 프로그램 당 2,750명 씩, 총 5,500명으로 제한되었다는 것이다 (Boyd, 2017). 이 두 가지 프로그램은 2019년 6월을 끝으로, 5년 계획의 가정 아동돌봄 및 지원노동 시범사업 (Home Child-Care Provider

Pilot and Home Support Worker Pilot)으로 대체 되었으며 이는 2025년까지 진행될 예정이다.

이전 프로그램과 비교하였을 때 현 시범사업에서는 다음과 같은 변화가 있다. 먼저, LCP 프로그램을 포함한 과거 프로그램에서는 특정 고용주와의 계약관계를 바탕으로 노동 허가를 받을 수 있었다면, 현 사업에서는 직종을 기준으로 하는 노동 허가로 변경되어, 이주돌봄노동자는 고용주를 훨씬 더 쉽게 교체할 수 있게 되었다. 이는 이주돌봄 노동자를 학대와 착취의 위험으로부터 보호하고, 고용주와 피고용인 간의 비대칭적 권력관계를 개선하고자 하는 캐나다 정부의 조치로 보여진다. 가장 큰 변화는 이주돌봄노동자가 노동 허가를 통해서 캐나다에 입국할 시, 그의 가족 구성원을 동반할 수 있다는 것이다.

(그림1) 캐나다 이주돌봄노동 정책의 변화



자료: 필자가 작성

돌봄노동자의 파트너에게는 일을 할 수 있는 비자가 주어지며, 그의 자녀들은 학생 비자를 통해서 캐나다에 거주할 수 있다 (Caregivers Action Centre, n.d.). 한편, 시범 사업에서도 영주권을 발급받을 수 있는 인원은 매년 5,500 명으로 제한된다. 가정 아동돌봄 및 지원노동 시범사업 (Home Child-Care Provider Pilot and Home Support Worker Pilot) 의 정책 대상과 내용은 (표1)과 같다.

(표1)

가정 아동돌봄 및 지원노동 시범사업 (Home Child-Care Provider Pilot and Home Support Worker Pilot)	
정책 대상	- 고용주와 정식 계약을 맺은 이주돌봄노동자 혹은 - 캐나다에 체류중인 이주돌봄노동자
신청 자격	- 캐나다 기준 고등교육 1학년까지의 교육수준과 동일한 교육수준을 만족하는 자 - 언어 자격 시험에서 요구하는 레벨을 통과한 자 (영어나 불어 중 택1)
노동 허가 기간	- 최장 3년 - 24개월 동안 노동기간을 채운 후 영주권 신청 가능 (단 매년5,500명으로 제한)

자료: Government of Canada. (2022). Home Child Care Provider Pilot and Home Support Worker Pilot: Assessing the application against selection criteria. 를 참고하여 필자가 재구성

캐나다 이주 돌봄노동자에 대한 처우와 근무 환경

캐나다의 이주 돌봄 노동자는 캐나다 국적의 노동자와 동일한 최저 임금제도의 보호를 받는다. 2020-2021 년을 기준으로, 캐나다의 가정돌봄노동자 (Home Child Care Provider)의 임금의 중위값은 시간당 17 캐나다 달러를 기록했으며, 최대 23.12 캐나다 달러를 받는 것으로 드러났다 (Government of Canada, 2022). 한편, 캐나다는 지역마다 최저 임금이 다르게 설정되어 있는 까닭에, 돌봄 노동자의 임금도 (표2)에서 보는 바와 같이 지역마다 조금씩 차이가 있다. 입주돌봄노동자의 최저임금을 설정하고 있는 앨버타주 (Alberta)에서 2019년 6월 기준 최저임금은 월 2,848 캐나다 달러 (약 2886 000원)였다.

앞서 설명한 것처럼, 현재 캐나다 입주돌봄정책에서 노동자들의 입주 돌봄은 의무사항이 아니며, 따라서 고용주 또한 입주 돌봄을 강제로 요구할 수 없다. 상호 동의 하에 이주돌봄노동자가

고용주의 집에서 거주하는 경우에는 고용주 돌봄노동자에게 지방정부의 주거기준을 만족하는 숙소를 제공해야한다¹. 또한, 고용주는 상호 동의 하에 이주돌봄노동자에게 방과 식사에 대한 일정한 금액을 지불할 것을 요구할 수 있다.

캐나다에서 이주돌봄노동자의 노동시간과 휴식에 관련된 규정은 각 지방정부의 고용법을 따르기 때문에, 이주돌봄노동자들은 다른 직종의 노동자들과 동일한 권리를 누린다.

온타리오주의 이주돌봄노동자들의 근무 조건을 예시로 설명하자면, 이들에게는 일 최대 8시간, 주 최대 48시간 노동이 보장된다. 노동시간이 초과될 경우 고용주는 초과노동에 대하여 기존 임금의 1.5배의 임금을 지불해야한다. 고용주가 노동자에게 주 최대 48시간 이상 노동을 요구할 경우, 이주돌봄노동자의 동의를 구하고 노동부 (Ministry of Labour)에 신고 해야하며, 당사자는 이를 거부할 법적 권리가 있다.

(표2)

지역	최저(\$/시간)	중위값(\$/시간)	최고(\$/시간)
Canada	13.00	17.00	23.12
Alberta	15.00	17.00	23.12
British Columbia	15.65	16.00	28.00
Manitoba	13.50	15.00	20.77
New Brunswick	13.75	15.00	19.82
Newfoundland and Labrador	13.70	15.00	18.00
Nova Scotia	13.60	15.41	20.00
Ontario	15.50	17.00	23.00
Quebec	14.25	16.00	22.12
Saskatchewan	14.00	15.00	19.23
Yukon Territory	15.70	17.79	24.01

자료: Government of Canada. (2022). Home Child Care Provider in Canada.

(2) 싱가포르

이주돌봄노동 정책

싱가포르와 홍콩은 150년 동안 영국의 식민 통치 아래 있었던 역사를 공유한다. 사회학자 이토 펑 (Ito Peng) 은 식민지 역사가 오늘날 두 나라의 아동 돌봄 유형을 형성하는데 중요한

영향을 미쳤다고 설명한다. 대영제국 시절 영국은 식민지인 싱가포르와 홍콩에 돌봄 인프라 구축이나 공교육 제도 투자에 대한 필요성을 느끼지 못했다. 대신에 두 나라에 거주하던 외국인이나 부유한

¹ 이주돌봄노동자 거주공간에 대한 가이드라인은 다음 웹사이트에서 확인 가능하다: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/work-canada/hire-permanent-foreign/in-home-caregiver.html>

중국인들은 여성 하인을 고용하여 돌봄 및 가사 노동에 이용해왔고, 1930년대 이후 입주 여성 하인을 고용하는 것은 두 나라의 상류층 사이에서는 다소 일반적인 형태가 되었다 (Peng, 2018). 이러한 역사를 배경으로, 오늘날에도 두 나라 모두에서 공보육이 차지하는 비율은 매우 적은 편인 반면, 세금 혜택이나 보조금을 통해서 개별 가정들이 돌봄 서비스를 구매할 수 있도록 도와주는 정책들이 아동돌봄지원 정책의 중심을 이루고 있다.

싱가포르의 경우, 1970년대부터 육아도우미를 고용하는 형태의 아동 돌봄은 중산층에게도 널리 퍼지게 된다. 싱가포르 정부가 자국의 여성들의 노동시장 진출을 장려하기 위해 이주 돌봄 노동자 인력을 수입하는 과정을 용이하게 했기 때문이다. 실제로 1978년, 싱가포르 정부는 외국인 가정부 프로그램 (the Foreign Maid Scheme) 을 도입하여 이미 싱가포르 입국이 상대적으로 쉽던 말레이시아 노동자들

뿐만 아니라, 필리핀, 미얀마, 인도, 방글라데시, 인도네시아, 태국, 그리고 스리랑카 출신의 이주 돌봄 노동자에 대한 고용을 용이하게 했다 (Dodgson and Auyong, 2016). 오늘날 싱가포르에는 6가구 중 1가구 비율로 이주돌봄노동자를 고용하고 있다 (Peng, 2018).

현재 싱가포르에서 운영하고 있는 이주돌봄노동 정책은 ‘가사노동자 고용허가제도 (Work Permit for migrant domestic worker)’이며, 2022년 6월 기준으로 256,300명의 이주돌봄노동자가 싱가포르에 체류하고 있다 (Ministry of Manpower, 2022). 정책의 대상과 내용은 (표3)과 같다.

이 제도는 이주돌봄노동자의 입주 돌봄을 필수조건으로 하고 있으며, 고용주는 노동자의 거주와 식사에 관련한 모든 비용 뿐 아니라 노동자의 건강 관련 비용도 부담할 의무가 있다. 한편, 싱가포르의 이주아동돌봄제도는 캐나다와 달리 이주돌봄노동자에게 어떤 영구 이민 기회도 부여하지 않는다.

(표3)

가사노동자 고용허가제도 (Work Permit for migrant domestic worker)	
정책 대상	23-50세 여성 이주민 ② 으로 싱가포르 고용주로부터 고용된 자
신청 자격	- 최소 8년 간의 정규 교육을 받은 자 - 출신 국가가 다음 중 하나인 자: 방글라데시, 캄보디아, 홍콩, 인도, 인도네시아, 마카오, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 대한민국, 스리랑카, 대만, 타이완
노동 허가 기간	최장 2년 (연장 가능)

자료: Ministry of Manpower, (2022), Migrant domestic worker eligibility, 를 참고하여 필자가 재구성

② 50세 이상의 이주민 여성일 경우 60세까지 비자 연장만 가능

노동 조건

이주돌봄노동자들의 유입은 1970년대부터 활성화 된 반면에, 싱가포르 정부는 1990년 대 후반이 되어서야 그들에 대한 보호와 처우에 관심을 가지기 시작했다. 그러나 여전히 이주돌봄노동자들은 1968년 제정된 고용법 (The Employment Act) 이나 1975년 제정된 노동자보상법 (Work Injury Compensation Act)으로부터 어떤 보호도 받을 수 없으며, 싱가포르 국적의 돌봄노동자들과도 차별적인 대우를 받는다. 후술할 홍콩의 정책과 비교했을 때도, 싱가포르의 이주돌봄노동자의 노동조건은 열악하다. 정부에서 이주돌봄노동자에 대한 최저 임금을 설정하고 있는 홍콩과 달리, 싱가포르의 경우 이주 돌봄 노동자에 대한 최저임금 기준도 따로 존재하지 않는다. 이러한 이유로 송출국 대사관에서는 자국민들의 노동조건을 보호하는 일환으로 송출국

출신 돌봄노동자들에 대한 최저임금을 (표4)에서 보는 바와 같이 설정하고 있다.

싱가포르 정부는 이주돌봄노동자의 처우를 개선하고 노동자들에 대한 법적 보호를 강화하기보다는 고용주의 윤리적 책임을 강조하는 방식으로 이주돌봄노동자의 노동환경을 개선하는 것으로 보인다. 예를 들어서, 싱가포르 노동부 (Ministry of Manpower)는 고용주가 이주돌봄노동자에게 적절한 거주공간과 식사를 제공해야할 의무가 있다고 명시하고 있으나, 어떤 거주 공간이 ‘적절한(adequate)’ 공간인지에 대한 정의는 모호한 편이다 (ILO, 2022). 예를 들어서, 노동부는 고용주가 이주돌봄노동자에게 ‘매트리스 및 침구를 제공하고, 통풍이 잘되고 안전 위험 요소가 없으며, 성인 남성 또는 남성 청소년과 공유하지 않는 사생활을 보호할 수 있는 방’을 제공하도록 가이드라인을 제시하고

(표4) 싱가포르 이주돌봄노동자 최저임금

출신국	싱가포르 체류 이주돌봄노동자 월 최저임금
미얀마(Myanmar)	\$450
캄보디아(Cambodia)	\$500
스리랑카(Sri Lanka)	\$500
인도네시아(Indonesia)	\$550
필리핀(Philippines)	\$570

자료: MSIG Insurance. (2020).

있다³. 그러나 이 가이드라인에는 숙소의 최소 크기에 대해서 전혀 명시되어 있지 않아 고용주의 자율적인 선택에 맡기고 있다. 이러한 점은 프랑스의 오페어 제도 (Jeune au Pair)의 돌봄노동자 주거조건과 비교해 볼 수 있는데, 이 제도는 고용주가 오페어에게 최소 9m² 크기에 하나 이상의 창문이 있는 방을 제공할 것을 법으로 규정하고 있으며, 공간의 상태 또한 계약서에 정확하게 명시하도록 한다. 이와 비교했을 때, 싱가포르의 이주돌봄노동자 주거공간에 대한 기준은 그들의 주거권을 보장하기에 불충분하다고 할 수 있다.

실제로 태이 웨이 유(Tay Wei Yu) (2016)가 진행한 설문조사에 따르면, 응답자 461명 중 35명의 이주돌봄노동자가 침실이 아닌 복도나, 부엌, 혹은 창고에서 잠을 잔다고 응답했다. 게다가 설문조사 참여자 중 약 40%가 다른 사람과 방을 공유한다고 응답했다. 그 중에서는 고용주의 자녀와 방을 공유하는 경우가 빈번했던 한편 응답자의 5%는 성인 남성이나 남성 청소년과 방을 공유했다. 이는 싱가포르 노동부에서 제시하는 가이드라인에 반하는 경우로, 처벌까지도 가능하지만 현실에서는 규제가 어려운 까닭에 많은 이주돌봄노동자들이 부적절한 주거환경에서 생활하고 있는 것으로 보인다.

마지막으로 싱가포르 노동부는 이주돌봄노동자에게 주1회 휴식을 보장하고 있으나, 이들에 대한 노동시간에 대한 규제는 부재하다. Yu (2016)에 따르면, 설문조사에 참여한 이주돌봄노동자들은 일평균 13.9시간 근무했으며, 이는 2015년 Humanitarian Organization for Migration Economics (HOME)의 보고서에서 발표한 이주돌봄노동자의 평균 노동시간인 13시간과 유사한 수치다 (Wessels, 2015). 싱가포르의 고용법 (The Employment Act)은 노동자의 노동시간을 주 44시간으로 규정하고 있으나 앞서 언급한 것처럼 이는 이주돌봄노동자에게는 적용되지 않는다.

(3) 홍콩 이주돌봄노동 정책

싱가포르와 유사한 역사를 가진 홍콩에서도, 저렴한 양질의 아동 돌봄 시설의 공급이 부족할 뿐만 아니라 종일 돌봄 서비스를 제공하는 돌봄 시설이 매우 제한적이다. 실제로 2018년 홍콩의 2-6세 아동의 어린이집/유치원 이용률은 약 60%에 그쳤으며 (Social Indicators of HongKong, n.d.), 2013-2014년을 기준으로 돌봄시설에 등록된 72.5%의 아동이 약 3시간의 반나절 돌봄(half-day sessions)을 이용했다 (Wong and Rao, 2015). 따라서 홍콩에서 가정아동돌보미에

³ 가이드라인의 자세한 내용은 다음 웹페이지에서 확인 가능하다. Ministry of Manpower. (2016). Rest days and well-being for foreign domestic worker. <https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/work-permit-for-foreign-domestic-worker/employers-guide/rest-days-and-well-being>

대한 수요는 매우 높은편이며 실제로도 이주돌봄노동자 고용은 자녀가 있는 여성의 유급 노동 시간을 늘려주는 효과가 있는 것으로 나타났다 (He and Wu, 2019). 2019년 사회학자 글로리아 헤 (Gloria He) 와 시오강 우 (Xiaogang Wu)가 시행한 연구에 따르면, 이주돌봄노동자의 고용은 고용주 여성의 가사노동 시간을 하루 평균 1.3시간 감소시킨 반면 유급노동시간을 일주일 평균 3.8시간 이상 증가시켰다. 한편 이는 고용주 남성의 가사노동 및 유급노동 시간의 변화에는 미미한 영향을 미쳤는데, 사회학자 글로리아 헤와 시오강 우는 이러한 수치가 여성의 노동시장 진출에도 불구하고 가사노동과 돌봄이 여성의 책임으로 간주되는 홍콩 사회의 현실을 보여준다고 주장했다. 돌봄노동의 외주화는 여성의 일-가정 양립에 도움이 되는 한편 남편의 가사노동 분담에 대한 책임을 회피하는 수단이 되었다는 것이다 (Hoschschild, 1989; He and Wu, 2019).

홍콩은 1973년 ‘외국인 가사도우미 정책 (foreign domestic helper policy)’ 을 도입하여 외국인 가사도우미 인력을 공급하기 시작했다. 이후, 이주돌봄노동자의 수는 빠른 속도로 늘었다. 1978년에는 41,500명이었던 이주돌봄노동자가

1993년에는 98,400명으로 늘어났으며, 1999년에는 10.1%에 해당하는 가구에서 입주가사도우미를 고용했고 그 중 88%가 이주노동자였던 것으로 나타났다 (HongKong-CSD, 2001 ; Peng, 2018). 현재 홍콩정부가 운영하고 있는 이주돌봄노동 정책은 ‘신규 가사도우미 입국 비자 프로그램(Entry Visa for New Foreign Domestic Helper)’ 이며, 2021년을 기준으로 약 340,000명의 이주돌봄노동자가 홍콩에서 체류하고 있다 (Government of Hong Kong, 2022). 홍콩 정부는 정책의 내용을 (표 5) 같이 고용주의 자격조건을 중심으로 소개하고 있다.

위의 프로그램을 통해서 노동 허가를 얻은 이주돌봄노동자는 돌봄 노동 이외에 다른 일자리에 고용될 수 없으며, 고용주의 가정에서 거주해야 한다. 따라서 고용주는 노동자에게 무료로 숙식을 제공해야할 의무가 있으며, 식사를 따로 제공하지 않을 경우에는 그에 상응하는 식사비용, 약 HK\$1196 를 매월 부담해야 한다. 돌봄노동자의 업무 관련 교통비, 의료 및 고용보험 비용도 고용주가 부담한다. 한편, 홍콩의 이주아동돌봄제도 역시 싱가포르와 마찬가지로 이주돌봄노동자에게 어떤 영구 이민 기회도 부여하지 않는다.

(표5)

신규 가사도우미 입국 비자 프로그램 (Entry Visa for New Foreign Domestic Helper)	
정책 대상	입국 전 고용주와 정식 계약을 맺은 이주돌봄노동자
신청 자격 (고용주 대상)	- 이주돌봄노동자를 고용하려는 고용주는 매월 최소 15,000 홍콩 달러의 수입이나 계약기간 동안 그에 상응하는 자산을 보유하고 있음을 증명해야 함 - 고용주와 돌봄노동자가 상호 동의하에 작성한 표준계약서 (Standard Employment Contract) 를 제출해야 함
노동 허가 기간	최장 2년 (연장 가능)

자료: Government of Hong Kong. (2022). Entry Visa for New Foreign Domestic Helper. 를 참고하여 필자가 재구성

노동조건

싱가포르와 달리, 홍콩은 2011년부터 이주돌봄노동자를 대상으로 한 최저임금을 도입하였다. 그러나 이는 타 직종의 노동자를 위한 표준최저임금과 구별된다. 구체적으로, 2022년 홍콩의 이주돌봄노동자에 대한 법정최저임금은 월 4,730홍콩달러로 약 85,300원인데 반해, 홍콩의 표준최저임금은 시간당 37.5홍콩달러, 약 6,195원이다. 이주돌봄노동자의 평균 임금은 이주돌봄노동 최저임금보다 약간 높은 월 약 5,144 홍콩달러 (2021년 기준)로 추정되는데, 이는 홍콩 내국인 전일제 돌보미 임금인 월 14,560 홍콩달러와 비교했을 때 확연히 적은 금액이다. 홍콩의 이민청 (Immigration Department)도 이주돌봄노동자에게 적절한 거주공간 (suitable accomodation)을 제공하라고 요구하고 있으나, 적절한 숙소의 기준은 매우 모호한 편이다. 예를 들어서, 홍콩

이민청은 부적합한 거주공간을 아래의 예시와 같이 한 문장으로만 설명하고 있으며, 별도의 가이드라인도 마련되어 있지 않다.

그러나, 홍콩 이민청은 이주돌봄노동자가 사용할 방의 크기를 비롯한, 가구 유무, 그리고 생활용품 등에 대한 정보를 표준 계약서 (Standard Employment Contract)에 자세하게 기입하도록 하고 있으며, 이 계약서는 이주돌봄노동자의 노동허가를 신청하는데 필수적인 서류다. 이는 이주노동자가 입국 전 향후 본인의 거주 환경에 대해서 동의하고 숙지할 수 있다는 점에서 싱가포르의 정책과 차이가 있음을 보여준다.

마지막으로, 홍콩 정부는 이주돌봄노동자에게 주 1회 휴식을 보장하고 있으며, 홍콩의 국경일과 공휴일에도 휴식을 취할 수 있는 권리를

홍콩 이민청의 부적합한 거주 공간 예시:

The Helper having to sleep on made-do beds in the corridor with little privacy or sharing a room with an adult or teenager of the opposite sex.

도우미가 프라이버시가 보장되지 않은 복도에서 취침하거나, 성별이 다른 청소년이나 어른과 방을 공유하는 경우.

갖는다. 게다가 한 고용주와의 계약 아래 12개월 마다 최소 7일에서 최대 14일 간의 유급휴가를 받을 수 있는 자격이 주어진다. 그러나 싱가포르와 마찬가지로 홍콩 정부는 이주돌봄노동자의 일일 노동시간에 대해서는 어떤 규제도 하지 않고 있다. 이러한 까닭에 이주돌봄노동자들이 장시간 노동에

노출되어 있는 경우가 빈번하다. 홍콩중문대학 (Chinese University of Hong Kong)의 주도로 시행된 연구에 따르면, 70% 이상의 이주돌봄노동자들이 하루에 13시간 이상 근로하는 것으로 나타났으며 34.6%의 노동자들이 쉬는 날에도 노동을 하는 것으로 드러났다 (Lok-Kei, 2019).

(4) 결론

본 브리프에서는 이주돌봄노동자들에 대한 고용정책을 펼치고 있는 대표적인 나라인 캐나다, 싱가포르, 홍콩의 정책에 대해서 살펴보았다. 캐나다의 이주돌봄정책은 노동자들에게 영주권을 취득할 수 있는 기회를 제공하고, 이주돌봄노동자도 자국민과 동일한 기준의 임금과 노동법으로부터 보호받는다. 반면에 싱가포르와 홍콩의 경우 이주돌봄노동자에게 어떤 경우에도 영주권을 취득할 수 있는 자격을 부여하지 않으며, 자국민과 차등적인 대우를 한다는 점에서 캐나다의 정책과 구별된다.

싱가포르와 홍콩 이주돌봄노동자들의 노동 환경과 조건도 캐나다와 비교했을 때 매우 열악한 편이다. 캐나다에서는 제도의 발전과정에서 입주조건이 돌봄노동자들의 노동환경을 악화시킨다는 판단 아래 폐지되었으나, 싱가포르와 홍콩에서는 여전히 이주돌봄노동자의 입주가 필수조건이다. 이러한 까닭에 여전히 많은 이주돌봄노동자들이 열악한 주거환경에서 생활하며, 장시간 노동에 노출되어 있다. 이러한 근로조건은 차이는 다음 (표6)을 통해서도 정리된다.

앞서 살펴본 사례들과 달리, 한국과 일본의 아동돌봄은 공적 돌봄의 형태로

(표6)

		캐나다 ⁴	싱가포르	홍콩
이주 돌봄노동자 임금	입주	최저 CAD \$2,848/월 (2019년 기준) ⁵ (약 2 886 000 원)	S\$750/월 (2022년 기준) (약 732 000 원)	HK\$4,730-\$5,451/월 ⁶ (2021년 기준) (약 823 000 원)
	비입주	최저 CAD \$15/시간 (약 15 100 원) ~\$23.12/시간(약 23 400 원) ⁷	N/A	N/A
내국인 최저임금 대비 이주돌봄노동자 임금		내외국인 동일	적음	적음
노동시간	노동시간규제 O		노동시간규제 X	노동시간규제 X
	하루 8 시간/ 주 최대 48 시간 근무		하루 평균 13 시간 근무	하루 11-16 시간 근무
	주 1 회 휴식 의무		주 1 회 휴식 의무	주 1 회 휴식 의무

발달해 왔으며 이를 위한 인프라 역시 비교적 잘 갖추어진 덕분에 가정돌봄과 같은 사적 돌봄의 발달은 미미했다 (Peng, 2018). 또한 사회학자 이토 펑 (Ito Peng)은 영유아 교육을 중요시하는 한국과 일본의 사회적 분위기 역시 가정아이돌보미 이용에 대한 낮은 선호도 형성에 영향을 미쳤다고 설명한다. 그러나 오늘날 일-생활 다양성이 증가함에 따라 공적돌봄 단독으로 다양한 돌봄공백 상황을 해소하는데 한계가 있다 (조선미, 2022). 이러한 맥락에서, 돌봄 공백 문제와 한국사회의 초저출생 문제에 대한 해결책으로 이주아동돌봄

인력 수입이 정책 의제로 등장했다. 이주아동돌봄노동자 인력 공급이 과연 출산을 제고에 도움이 되느냐에 대한 논쟁은 차치하더라도, 현재 우리나라의 이주아동돌봄 인력 수입 논의가 갖는 문제점은 이주민의 노동력을 돌봄공백의 해결책이라는 단편적인 시각에서만 바라볼 뿐, 돌봄노동자의 노동환경이나 처우, 그리고 이주돌봄인력의 유입이 우리 사회에 어떤 의미를 가질 것인가에 대한 깊은 고민이 부재하다는 것이다. 본문에서 살펴보았듯이, 캐나다, 싱가포르, 홍콩의 이주돌봄노동자들은 다른 산업분야에서 일하는 이주노동자들 보다도 열악한

⁴ 캐나다는 연방정부로서, 주마다 최저임금이 다름. 이 표에서는 알베르타 (Alberta) 주의 임금을 기준으로 작성함.

⁵ Government of Alberta. (2022). Alberta employment standards rules. <https://www.alberta.ca/minimum-wage.aspx>

⁶ HelperChoice. (n.d.). HelperChoice Annual Foreign Domestic Workers Salary Survey-2021. <https://www.helperchoice.com/c/domestic-workers-salary-survey-hong-kong-2021>

⁷ Government of Canada. (2022, Aug 16). Home Child Care Provider in Canada. <https://www.jobbank.gc.ca/marketreport/wages-occupation/24770/ca>

환경에서 노동하고 있으며, 기본적인 휴식도 보장되지 않는 경우가 빈번했다. 또한 국가의 감시로부터 벗어난 개인의 가정에서 일하는 돌봄노동의 특성상, 이주돌봄노동자들은 고용주의 착취와 부당한 대우에 더욱 쉽게 노출되었다. 따라서 이주아동돌봄제도에 대한 논의 역시, 단순한 인력공급 차원에서 벗어나 돌봄노동의 특성에 대한 이해와 이주노동자들의 노동권을 어떻게 보장할 것인가에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 할 것이다.

또한 정책 입안자 및 관계자들은 이주아동돌봄정책이 한국 사회 부모의 돌봄 욕구와 수요에도 부합하는 제도인지 고민해야 한다. 캐나다, 홍콩, 그리고 싱가포르의 이주돌봄노동제도는 대부분 전일제 돌봄노동을 기준으로 설계되었다. 그러나 한국처럼 보육시설이 잘 발달한 환경에서 양육자는 전일제 가정돌봄보다 돌봄공백을 해소하기 위한 시간제 가정돌봄을 선호할 확률이 더 높다. 서울대학교 국제이주와 포용사회센터의 전지원 박사와 한국 궐립이 함께 진행한

‘2022 한국의 돌봄 조사’에 따르면, 이주아동돌봄미를 이용할 의향이 있는 응답자 (전체의 7%)들은 하루 평균 3.4시간의 서비스 사용을 희망한다고 답했으며, 그들 중에서 90%가 출퇴근형 이주돌봄미를 이용하길 희망했다. 이러한 결과를 바탕으로 예상했을 때, 한국의 이주아동돌봄노동자들이 시간제노동을 전제로 하며, 주거비까지 부담한다고 가정했을 때 이주노동자들이 생계를 유지하는 것이 실질적으로 가능한 지 의문이다. 게다가 이주돌봄노동자가 다수의 고용주를 대상으로 시간제 노동을 하는 경우에 이주민의 체류자격은 어떤 고용관계를 근거로 성립되어야 하는지도 고민해볼 문제다.

이주아동돌봄인력 수입이 정책적 의제로 등장한 가운데 이주아동돌봄제도에 대한 관심도 증가하고 있다. 그러나, 관련 제도에 대한 연구는 여전히 미미하다. 따라서 해외이주돌봄제도에 대한 사례 연구를 바탕으로 정책 이해도를 높이고 유사한 제도가 한국 사회에 적용될 수 있을 지, 또한 어떤 형태로 적용되어야 할지에 대한 심도 있는 고찰이 요구된다.

- 전지원.** (2022, November 16-17). 한국 가정 내 돌봄과 이주돌봄노동 수요: 2022 한국의 아동 노인 돌봄조사 결과를 바탕으로 [PowerPoint Slides]. 2022 국제돌봄컨퍼런스 초저출생 고령화 사회와 돌봄경제: 젠더, 국제이주, 개발, 서울, 대한민국.
- 조선미.** (2022). 빅데이터를 이용한 민간 아동돌봄서비스 정책수요 및 이슈 발굴. KWDI Brief, 제83호. 한국여성정책연구원.
- Boyd, M.** (2017). Closing the Open Door? Canada's Changing Policy for Migrant Caregivers. In Gender, Migration, and the Work of Care: A Multi-Scalar Approach to the Pacific Rim (pp. 167-189). https://doi.org/10.1007/978-3-319-55086-2_8
- Dodgson, J. and Auyong, H (2016).** Foreign Domestic Workers in Singapore: Social and Historical Perspectives. Retrieved from: https://kvspp.nus.edu.sg/docs/default-source/case-studies/fdws_in_singapore.pdf?sfvrsn=2ac5960b_2
- Drolet, N. (2016).** An Overview of Canada's New Caregiver Program: A Shift From Permanence to Precariousness. Canada's Immigration & Citizenship Bulletin, 6(27).
- Government of Alberta. (2022).** Employment standards rules - Minimum wage. <https://www.alberta.ca/minimum-wage.aspx>
- Government of Canada. (2022).** Job Bank: Home Child Care Provider in Canada. <http://surl.li/hncro>
- Government of Hong Kong. (2022).** Statistics on the number of Foreign Domestic Helpers in Hong Kong. Immigration Department. <https://data.gov.hk/en-data/dataset/hk-imm-d-set4-statistics-fdh/resource/b983aa1d-2617-4051-9ec1-dc5ca281b117>
- He, G., & Wu, X. (2019).** Foreign Domestic Helpers Hiring and Women's Labor Supply in Hong Kong. Chinese Sociological Review, 51, 1-24. <https://doi.org/10.1080/21620555.2019.1630814>
- ILO. (2022).** Home truths: Access to adequate housing for migrant workers in the ASEAN region. Retrieved from: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_838972.pdf
- Lok-Kei, S.** (2019, February 13). More than 70 per cent of foreign domestic helpers in Hong Kong work over 13 hours a day, Chinese University survey shows. South China Morning Post. <http://surl.li/hncrw>
- Ministry of Manpower. (2022, October 7).** Foreign workforce numbers. <http://surl.li/hncsd>
- MSIG Insurance. (2020).** How Much Is A Maid's Salary in Singapore?. <http://surl.li/hncsm>
- Peng, I. (2018).** Shaping and Reshaping Care and Migration in East and Southeast Asia. Critical Sociology, 44(7-8), 1117-1132. <https://doi.org/10.1177/0896920518758878>
- Social Indicators of Hong Kong.** (n.d.). Children (aged 2-6) enrolled in kindergarten per 100,000 children aged 2-6. <https://www.socialindicators.org.hk/en/indicators/children/29.18>
- Wessels, A. (2015).** Home sweet home? Work, life and well-being of foreign domestic workers in Singapore. Research report. Humanitarian Organization for Migration Economics (HOME). <https://doi.org/10.13140/2.1.4090.1922>
- Wong, J., & Rao, N. (2015).** The evolution of early childhood education policy in Hong Kong. International Journal of Child Care and Education Policy, 9. <https://doi.org/10.1007/s40723-015-0006-y>
- Yu, T. W. (2016).** Foreign domestic workers' living conditions survey. Transient Workers Count Too.

