

아시아의 가사노동자 현황

Sally Choi (아시아모니터리소스센터(AMRC) 연구원)

■ 머리말

가사노동은 여성 노동자 특히, 농촌 지역 출신이거나 정식 교육을 거의 받지 못한 여성들에게는 가장 중요한 임금고용원이다. 하지만, 가사노동은 개별 가정 내에서 발생하며 따라서 공식 노동으로 간주되지 않는 경우가 있으며, 규제를 받지 않고 노동자들이 비조직화되는 경향이 있다. 많은 요인들이 이들의 조직화를 방해한다. 가정에서 대부분의 여성이 제공하는 무급 가사노동이 이러한 요인 중 하나에 해당되는데 이는 가사노동의 '시장가치'와 사회적 가치를 떨어뜨린다. 또한, 개별 가정 내에서 일하는 노동자에게 접근하는 것이 어렵고 가사노동자의 경우 정해진 근로시간이 없다.

가사노동자는 가정 내부에 고립되어 있으며 주류 노조 구조로부터 소외되어 있기도 하다. 아시아 대부분의 국가에서 가사노동은 국내 노동법과 단결권에서 제외되어 있다. 홍콩, 말레이시아, 필리핀만이 노동법에 가사노동에 대한 규제를 포함시키고 있으나 최근 개정된 홍콩의 최저임금법안은 '입주' 가사노동자(이주 가사노동자 비율이 99% 이상)에게는 적용되지 않는다. 가사노동을 위한 ILO 협약 채택이 가사노동자 운동의 이정표가 될 수 있다.

■ 가사노동자에 대한 ILO 협약 채택 진행 상황

ILO는 1919년 최초로 근로시간에 관한 협약을 채택한 이후 노동권 및 노사관계와 관련해 188개의 협약과 200개의 권고안을 통과시켰다. 하지만, 이들 중 거의 대다수는 가사노동자에게는 적용되지 않으며 심지어 제1호 협약(근로시간), 제131호 협약(최저임금), 제132호 협약(유급휴가), 제155호 협약(산업안전보건) 등은 이들을 명시적으로 제외시키고 있다. 1948년 ILO는 이미 가사노동자의 고용 여건에 대한 결의안을 채택했다. 1965년 이 분야에서의 규범적 조치를 촉구하는 결의안을 채택했으며, 1970년 전 세계 가사노동자 현황에 대한 최초의 조사가 실시되어 발표되었다¹⁾. 고립된 억압적 환경에서 일하는 가사노동자들은 정의를 위한 투쟁에 대한 신념을 결코 잃어버리지 않았으며 전 세계에서 점진적으로 연대를 구축해 왔다. 거의 40년간 전 세계 가사노동자들의 오랜 투쟁 끝에 아프리카, 아시아, 카리브해, 중남미, 북미, 유럽의 가사노동자 조직, 네트워크, 노조, 지원 조직들은 2008년 국제 가사노동자 네트워크(International DW Network : IDWN)라는 것을 조직했다. 그 후 이 네트워크는 가사노동자 협약을 위한 2009년 ILO 총회에서 강력한 교섭을 진행했다. ILO 가사노동자 협약 채택은 2011년 6월 ILO 이사회에서 공식 논의될 예정이다.

가사노동자 수가 가장 많은 지역인 아시아는 특히 가사노동자 보호에 있어 중요하다. 아시아 국가의 국내 가사노동자 노조와 조직들은 ILO 협약 채택 과정에 긍정적인 반응을 보여왔다. 2009년 4월 ILO가 ‘가사노동자를 위한 양질의 일자리(Decent Work for DW)’에 대한 최초의 보고서와 함께 정부, 사용자단체, 노조, NGO에게 질의서를 보내자, 아시아 13개국의 28개 노조와 NGO들은 질의서에 응답했으며 이들은 모두 협약과 권고안 채택을 요구했다(표 1 참조).

하지만, 2010년 ILO 가사노동자위원회 최종 논의에서 매우 적은 수의 아시아 정부들만이 가사노동자 협약에 대한 강력한 지지를 보였다²⁾.

1) International Labour Office (2010), International Labour Conference, 99th Session, 2010 Report IV(1): Decent work for DW, ILO publication, Geneva. pp.1-2

2) 가사노동자위원회의 논의 중 인도 정부는 ‘협약과 권고’ 대신 ‘권고’만 채택하자는 수정 제안을 했다. 방글라데시, 인도, 인도네시아, 말레이시아, 뉴질랜드, 싱가포르 정부가 이에 찬성했고(‘권고’만 지지했다), 호주, 중국, 필리핀, 스리랑카, 태국 정부는 이에 반대했다. 일본 정부는 기권했다.

〈표 1〉 가사노동자에 대한 ILO 협약 발의와 관련한 2009 질의서에 대한 아시아 각국 노사정의 반응

아시아	협약	권고	협약 및 권고
정 부	필리핀 총계: 1	중국 인도 인도네시아 일본 한국 말레이시아 버마 뉴질랜드 싱가포르 총계: 9	호주 네팔 스리랑카 태국 티모르 총계: 5
사용자단체 ※ 파키스탄 사용자단체는 국제 협약에 찬성하지 않음.	-	인도네시아 한국 뉴질랜드 스리랑카 총계: 4	-
노동자단체	필리핀 총계: 1	필리핀 총계: 1	호주 캄보디아(3) 인도네시아(3) 한국 네팔(3) 필리핀(3) 태국(4) 방글라데시 인도(2) 일본 말레이시아(2) 파키스탄 스리랑카(3) 총계: 28

주 : 괄호 안의 숫자는 단체의 수를 의미함.

■ 아시아의 가사노동자 현황

아시아 내에서 약 80만 명의 여성들이 매년 일자리를 찾아 해외로 이주하며, 이들 중 대다수는 동남아시아, 동아시아, 중동 등에서 가사노동자로 일하고 있다. 이보다 더 많은 수의 여성들이 가사노동자로 자국 내에 고용되어 있다³⁾. 다른 직종의 일반 이주노동자와 비교했을 때 이주 가사

〈표 2〉 아시아 국가별 가사노동자 수

	자국내 가사노동자	이주 가사노동자 ¹⁾ (출신국가)	타국에서 이주 가사노동자로 일하는 수
방글라데시	-	-	미확인 (사우디아라비아, 아랍에미리트, 말레이시아)
홍콩	-	273,609 명(인도, 필리핀 등)	-
인도	9,000만 명	(네팔, 스리랑카, 방글라데시)	미확인 (주로 아랍권)
인도네시아	260만 명	-	500만 명 (주로 말레이시아, 사우디아라비아)
일본	-	3,000 명 등록 (인도, 필리핀, 태국)	-
말레이시아	-	300,000 명 (정확한 수치 파악 안됨, 1995년 태국에서만 8만 명)	-
필리핀	60만 ~ 250만 명	연 54,000명	-
스리랑카	-	-	113,777명 (사우디아라비아, 쿠웨이트, 레바논, 아랍에미리트 등)
대만	-	169,000 명(필리핀, 인도네시아 출신)	-
태국	1,773,349명 (버마, 라오스, 캄보디아 출신 이주노동자 포함)	-	미확인 (이스라엘, 일본, 대만, 말레이시아)
중국	2,000만 명	-	-

주 : 1) 아시아 지역 국가들은 아시아 지역 내외로 많은 이주 가사노동자들을 송출하고 있음. 2000년대 중반에 약 630만 명의 가사 노동자들이 출신국보다 더 경제수준이 나은 아시아 지역내 다른 국가에서 합법적으로 이주 가사노동자로 일하고 있었음. 이들 등록된 이주 가사노동자들 중 60~80%는 인도네시아, 필리핀, 스리랑카 출신이었음. 이 외에도 미등록된 이주 가사 노동자들이 약 120만 명 정도였을 것으로 추정됨. (http://www.wiego.org/publications/FactSheets/WIEGO_Domestic_Workers.pdf)

중국 이외 자료: APWLD(2010) A Handbook on Domestic Worker Rights across Asia

중국 자료: ILO(2010) Situational Analysis of Domestic Worker in China

3) 아·태 여성운동네트워크(Asia Pacific Forum on Women, Law and Development: APWLD)에서 최근 발행한 보고서 “The Right to Unite: A Handbook on Domestic Worker Rights across Asia”에 따르면, 90%의 가사노동자가 여성이며, 가사노동은 아태지역 여성들이 가질 수 있는 가장 흔한 직업

〈표 3〉 아시아 국가별 가사노동자의 근로조건

	근로시간/휴가	최저임금/월평균 임금
방글라데시	규제 없음	일부 주에만 규제 있음
홍콩	규제 없음 1주일에 휴가 1일	규제 없음(월 HK\$3,580(약 US\$460)에 숙식제공 (상당수가 이보다 급여가 적음))
인도	규제 없음	규제 없음
인도네시아	규제 없음	-
일본	규제 없음	-
말레이시아	규제 없음	-
필리핀	근로시간 규제 없음 타국에서 일하는 이주 가사노동자는 주당 휴가를 요구할 수 있음	규제 있으나 책정되지 오래되어 임금수준이 낮음 (타국에서 일하는 이주 가사노동자들은 최저임금을 포함해서 계약 체결)
스리랑카	규제 없음	규제 없음
대만	규제 없음	월 최저임금 NT\$15,840 (approx US\$507)
태국	규제 없음	규제 없음
중국	규제 있으나 통상 보상없는 초과근로가 이루어짐	성별 최저임금규제 있음. 통상 최저임금, 또는 그 이상

중국 이외 자료: APWLD(2010) A Handbook on Domestic Worker Rights across Asia
중국 자료: ILO(2010) Situational Analysis of Domestic Worker in China?

노동자는 법의 보호를 덜 받고 있으며, 고용주와 소개소에 쉽게 학대당하는데 이는 이들이 여성이면서 비공식 근로자라는 종속적 지위와 직접적으로 관련되어 있다. 성별에 대한 고정관념은 청소와 돌보는 일을 여성의 일로 간주하며, 가사노동을 비숙련 노동으로 간주한다. 가사노동자의 경제와 사회에 대한 기여는 가치가 저평가된다.

이때, 아시아 지역 여성고용의 1/3이 가사노동이다. 또 가사노동은 전 세계적으로 여성 노동이동의 가장 큰 요인이다. 인도네시아, 필리핀, 태국, 스리랑카, 인도, 방글라데시 출신 여성들이 말레이시아, 홍콩, 일본, 대만 등 보다 부유한 아시아 국가에서 일하고 있다.

■ 홍콩과 대만의 사례:

자국내 수요 충족을 위해 저임금 이주 가사노동자 유입

홍콩과 대만의 이주 가사노동자 유입 배경

홍콩의 경우 국내 여성운동은 1980년대 이후 공공 보육서비스를 주장해 왔으나, 정부의 대응은 증가하는 가정의 보육 수요를 수용하기 위해 저임금 이주 가사노동자를 채용하는 것이었다. 최근 몇 십 년간 정부는 심지어 공공서비스를 대부분 민영화해 사회적 책임과 비용을 각 개별 가정에 전가하고 양육자로서 여성의 가족 내 역할을 간접적으로 강화해 왔다. 그 결과, 국내 및 이주노동자 간 및 중산층과 서민층 여성 간 사회적 분열이 심화되고 있다. 홍콩의 자유당 지도자들은 최저임금 법에서 ‘이주’ 가사노동자를 다루지 않아야 한다고 주장하며 “이주 가사노동자의 임금을 인상할 경우 이는 여성의 고용시장 참여에 부정적인 영향을 미칠 것”이라고 말했다⁴⁾.

대만 정부 역시 유사한 정책을 통해 이주 가사노동자와 양육 서비스 부문 노동자 등 가사노동자들의 관심을 양분화시켜 왔다. 1992년 이전 대만 정부는 ‘휴가 서비스’ - 정부가 비용을 부담하는 일시적인 무료 방문 육아 서비스 - 를 저소득 가정에 제공했다. 양육을 담당하는 어머니나 아내의 부담을 덜어주기 위한 것이었다. 하지만, 이주 가사노동자들이 유입되자 내무부는 이주노동자를 고용하는 가정에 휴가 서비스 제공을 중단했다⁵⁾. 휴가 서비스 중단은 국내 육아도우미들의 대량 실업을 유발했을 뿐 아니라 수요가 있는 가정과 육아도우미들의 이익을 충돌하게 만들었다.

홍콩과 대만의 이주 가사노동자 규제

홍콩에는 약 27만 3,609명의 이주 가사노동자들이 있었는데⁶⁾, ‘2주 규칙’이라고 알려진 이민국

4) Mingpao news on October 12, 2009, special report on minimal wage legislation in Hong Kong: <http://specials.mingpao.com/cfm/News.cfm?SpecialsID=223&Page=1&News=c99372ca864979ac0c93d3ca8c4361ac889e550e4a4377e4ac1b95e8ca>

5) MENT(2008), Towards a Win-win-win Situation for Local Caretakers, Migrant Workers, and Care

정책으로 인해 이주 가사노동자들은 계약 조기 만료 시 2주 이내에 홍콩을 떠나야 하며 홍콩으로 다시 돌아오기 위해서는 본국에서 새로운 계약을 체결해야 한다⁷⁾. 또한 표준고용계약 제3조에 의거 이주 가사노동자들은 ‘입주’를 해야 한다. 즉 고용주의 집안에 거주해야 하는 것이다. 이로 인해 이주 가사노동자들이 권리 침해할 위험이 커졌다⁸⁾. 이 두 개의 규정은 다른 직종의 이주노동자들에게는 적용되지 않는다. 가사노동자를 제외한 다른 이주노동자들의 경우 홍콩에서 최대 7년간 일을 할 경우 홍콩 내 거주권을 신청할 자격을 얻는다⁹⁾. 하지만, 이주 가사노동자들에게는 별도의 비자가 발급되어 이들이 아무리 오랫동안 홍콩에서 일한다 하더라도 절대 시민권을 신청할 수 없다.

대만의 경우 이주노동자들은 일반적으로 노동법의 보호를 받지만 가사노동자들은 제외된다. 근로기준법(2009년 4월 22일 개정)은 가사노동자에게는 적용되지 않는다. 이들은 고용서비스법(2009년 5월 13일 개정) 적용을 받는데, 이 법은 최저임금, 근로시간, 휴가, 공휴일, 유급휴가에 대한 권리를 보장하지 않고 있다¹⁰⁾. 이러한 모든 제약사항이 가사노동자들을 이류 이주노동자로 만들고 있다.

대만의 노동정책은 이주노동자들에게 홍콩보다 덜 우호적이다. 현재 대만 국내 및 이주 가사노동자들은 아직 노조를 설립할 수 없으며 이주노동자는 노동조합 지도자가 될 수 없다(법이 개정되어 2011년 5월 1일부터는 가능해진다). 또한 고용서비스법 제50조에 따르면, 직장을 변경한 사람

Receiving Households, <http://www.tiwa.org.tw/index.php?itemid=264>

6) Communication and Public Affairs of Hong Kong Migration Department (2010), ‘Foreign Domestic Helpers(FDH) Populations in Hong Kong’

7) Immigration Department of Hong Kong SAR: http://www.immd.gov.hk/cht/html/faq_fdh.htm

8) Asia Pacific Forum on Women, Law and Development(APWLD) (2010), ‘The Right to Unite: A Handbook on Domestic Worker Rights across Asia. p. 29.

9) 1997년 7월 1일부터 시행된 이민법령 제2(a)항 제1(f) 절에 따르면 “중국 국적이 아닌 자로 합법적인 여행자격을 갖추고 홍콩에 입국한 자로 홍콩에 7년 이상 정상적으로 거주하고 HKSAR 설립 전후로 홍콩을 영주지로 선택한 자”는 홍콩특별행정구(HKSAR)의 영주권자로 체류할 수 있다.

10) Asia Pacific Forum on Women, Law and Development (APWLD) (2010), ‘The Right to Unite: A Handbook on Domestic Worker Rights across Asia. p. 57.

은 추방을 당할 수 있다. 따라서, 고용주와 경찰은 이 법을 이용해 이주노동자들의 저항을 억압하고 있다.¹¹⁾

■ 중국과 인도네시아 : 경제를 위해 정책적으로 가사노동자 확대

중국과 인도네시아의 정부의 정책

중국과 인도네시아는 아시아 지역에서 제2, 제3 규모의 가사노동자 인구를 갖고 있으며¹²⁾, 이들 중 80~90%가 여성이다. 이들 2개 국가에서 가사노동자의 수는 노동 및 정부 정책의 비공식화로 인해 아직도 증가하고 있다. 중국의 경우, 1990년대 중반 경제 구조조정 정책으로 인해 국영기업에서 해고된 여성 근로자와 농촌 지역 이주 여성들이 주요 가사노동자들이다.¹³⁾ 현재 거의 모든 중국 가사노동자들이 농촌 현지에서 또는 중국내 부유한 도시로 이주하여 일하고 있다. 글로벌 금융위기를 겪으면서 상무부, 재경부, 중국총공회(All-China Federation of Trade Unions: ACFTU)는 가사노동 공동프로젝트(Joint Project on Domestic Work)를 출범시켰다. 이 프로젝트는 농촌 이주자들과 해고된 노동자들에게 무료 직업교육 훈련을 제공해 가사서비스 분야의 고용을 촉진하는 데에 역점을 두고 있다. 이 프로젝트의 2009년 목표는 20만 명의 가사노동자를 훈련시키는 것이었다¹⁴⁾. 이는 일자리 창출원으로 가사노동을 촉진하는 것이 중국 정부의 국내 정책이라는 점을 암시한다.

11) *ibid* V. p. 59.

12) ILO의 추정에 따르면 중국에는 약 2,000만 명, 인도네시아에는 국내 260만 명, 국외에 약 500만 명의 가사노동자가 있다.

13) International Labour Organisation(2009), "Situational Analysis of Domestic Work in China" http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_114261.pdf

14) Ministry of Commerce, ACFTU, Ministry of Finance, Joint Project on Domestic Worker, 2009

인도네시아의 경우 가사노동자들은 토지 약탈과 농업 수입의 급격한 감소로 인한 농촌 지역 출신이다. 인도네시아는 1970년대 초반부터 해외로의 인력 수출의 중요성을 인식하고 5개년 경제 개발계획에 해외로 송출하고자 하는 근로자수의 목표치를 포함시켰다. 2005년 현재 인도네시아 이주노동자들은 280만 명으로 정부는 2009년까지 해외로 매년 100만 명의 근로자를 송출하는 것을 목표로 삼고 있으며, 이주노동자 송출대상 국가의 수를 현재의 11개국에서 25개국으로 늘리기 위해 노력하고 있다. 2006년 이주노동자의 송금액은 US\$34억으로 인도네시아 GDP의 1%, 즉 외환보유고의 6%에 달했다¹⁵⁾. 전체 이주 가사노동자 중에서 인도네시아 출신이 다수를 차지한다.

중국과 인도네시아의 가사노동자 규제

이처럼 가사노동자는 중국과 인도네시아의 경제에 중요한 역할을 한다. 하지만, 전체 가사노동자가 비공식 노동자로서 거의 사회적 혜택이 없으며 법적 보호가 부족한 점 등 여러 가지 어려움에 봉착해 있다. 중국과 인도네시아 국내 노동법 모두 가사노동자를 근로자로 인정하지 않고 있다. 노동조합을 설립할 수 있는지에 대해 명시적으로 나타나 있지는 않지만, 이 2개 국가에는 기존 가사노동자 노동조합이 있다. 우연히도 최초이자 유일한 가사노동자 조합은 2004년 중국의 시안과 인도네시아의 투나스 물리아에서 공식 인정을 받았다.

■ 국가별 가사노동자 노조

가사노동자 노조 설립은 여타 지역 및 아시아 국가에서 모두 그다지 일반적인 것이 아니다¹⁶⁾. 방글라데시의 전국가정 및 가사 여성노동자노조(National Home & Domestic Women Workers

15) UNIFEM(2009), "Gender dimensions of remittances: a study of indonesian DW in east and southeast asia", UNIFEM. P. 7-11.

16) 이 글에 소개된 국가 외에도 가사노동자노조는 인도와 필리핀에도 존재한다.

Union), 일본의 일본케어서비스노조(Nippon Care Service Craft Union) 등 가사노동자를 대상에 포함시킨 비공식 노동자 관련 노조가 있다. 많은 지역에서 이들은 NGO이거나 서비스 지원을 제공하고 국내 및 이주 가사노동자 조직화를 추진하는 협회 형태이다.

아시아에서 가사노동자 노조화가 보다 강력한 곳은 필리핀인데 독립적인 노조와 집단교섭이 허용되며 국내 가사노동자들은 자유롭게 노조를 설립하고 기존 노조에 가입할 수 있다. 필리핀 이주 노동자의 경우 많은 노조, 협회, NGO가 필리핀에 설립되어 있으며, 이들이 본국을 떠나기 전이나 해외에 체류하는 기간 동안, 그리고 이들이 돌아왔을 때 이주노동자들을 지원한다¹⁷⁾. 2009년 ILO 질의서에 대한 아시아 국가들의 반응을 보면 필리핀이 유일하게 아시아에서 가사노동자 협약을 지지했다. AMRC는 아래에서부터의 탄탄한 기반이 정부 정책에 큰 영향을 주며 근무여건 개선을 위한 중요한 전제조건이라 믿고 있다.

홍콩의 경우, 1990년대 초반 이후 이미 같은 국적을 가진 이주 가사노동자 연합과 노조들이 많이 결성되어 있었으며, 최초로 국내 가사노동자노조가 2001년에 결성되었다. 2010년 11월 21일 국내 및 다양한 국적의 이주 가사노동자들에 의해 홍콩 아시아 가사노동자 연맹(Federation of Asian DW Unions : FADWU)이 결성되었다¹⁸⁾.

대만에서는 이주노동자권리 네트워크(Migrants Empowerment Network in Taiwan : MENT)가 정부가 가사노동과 가사노동에 대한 책임을 져야 하며, 가정이라는 근무환경을 법으로 규제해야 한다고 주장한다¹⁹⁾. **KLI**

17) *ibid* V. p. 52.

18) "The founding unions are the Indonesian Migrant Workers Union; the Hong Kong DW General Union; the Filipino Domestic Helpers General Union, Hong Kong; the Union of Nepalese DW in Hong Kong; the Overseas DW' Union - HK; and the Thai Migrant Workers' Union Hong Kong.", FADWU Founded: From Hong Kong, A Milestone for Domestic Worker Rights in Asia: <http://en.domesticworkerrights.org/?q=node/149>

19) Ku Yuling (2008), Formation of Migrant DW Movement - a case study of "Household Service Act" advocacy in Taiwan, Taiwan International Workers Association, 2008.09.01.