

# 영국의 사내하청 관련 근로의 실태와 규제

전형배 (강원대학교 법학전문대학원 교수)

## ■ 사내하청과 에이전시 워크(agency work)

원청회사(도급인)의 사업장에서 하청업체(수급인)의 근로자가 원청회사 혹은 원청회사와 하청업체 감독자의 지휘·감독을 받으며 근로를 제공하는 형태를 일컫는 사내하도급 혹은 사내하청의 개념은 영국의 일반적인 문헌과 자료에서는 찾기 어려워 보인다. 그 원인에는 여러 가지가 있을 수 있으나 무엇보다 영국은 제조업에 대한 근로자과전에 별다른 제한이 없기 때문에 우리나라와 같이 별도로 사내하도급이라는 형태의 노동력 수급방식을 상정할 이유가 없기 때문일 것이다.

물론 제조업에 있어서도 도급 혹은 하도급으로 번역할 수 있는 콘트랙터(contractor)라는 개념이 있기는 하나 이는 전형적인 형태의 도급, 즉 제조공정의 하나로서 필요한 설계나 디자인 등 논리적으로 그리고 실질적으로 구분할 수 있는 특정 공정을 외부회사에 그 완성을 맡기는 형태가 많다. 이 개념을 우리나라의 사용방식에 맞게 번역한다면 오히려 아웃소싱(outsourcing)에 가깝다고 판단된다. 건설업에서는 우리나라의 일용직 근로자에 비견될 수 있는 서브콘트랙터(subcontractor)라는 개념이 사용되기도 한다.

한편, 콘트랙터는 근로자성이 문제 되는 사례에서 자영자(self-employed)를 지칭할 때 사용되기도 한다. 예를 들어, 종전 회사에서 근로자로 근무하던 자와의 근로계약관계를 종료한 후 콘트랙터로 회사와 계약을 하면서 동종 업무를 담당하게 하는 경우가 있다. 우리나라의 소사

장제와 비슷한 운영방식으로 이해할 수 있는데 사안에 따라서는 특수형태근로에서 근로를 제공하는 자의 근로자성 문제라고도 볼 수 있다. 일반적으로 계약을 바탕으로 노동을 제공하는 자를 콘트랙터라고 표현하면 근로자가 아닌 자를 주로 지칭한다고 이해할 수 있다. 여기에는 앞서 언급한 다양한 형태의 노동력 제공형태가 포함되며 이 글에서 설명하는 에이전시 워커 (agency worker)도 상당수 여기에 포함된다.

따라서 영국에서 우리나라의 사내하도급 이슈와 비견될 수 있는 고용상의 쟁점은 에이전시 워커를 들 수 있다. 영국의 법과 제도 혹은 노동관계에서 에이전시 워커는 매우 다양한 개념으로 사용되기 때문에 일의적으로 번역하기는 힘들다.<sup>1)</sup> 에이전시 워커를 우리나라에서 사용하는 개념으로 이해한다면 직업소개, 근로자공급 혹은 근로자과건 등으로 이해할 수 있고, 에이전시 워커를 각각의 상황에서 어떤 개념으로 사용하고 있는지는 쟁점이 된 해당 사안의 콘텍스트를 고려하여야 한다. 다만, 많은 경우 분쟁의 대상이 되는 에이전시 워커라고 하면 우리나라의 파견근로에 가까운 근로제공 형태로 보인다.

에이전시 워커는 제조업과 서비스업에 널리 퍼져 있는 근로자 고용형태로서 단시간근로(part time work), 기간제근로(fixed term work)와 더불어 취약노동(vulnerable work)의 한 형태라고 볼 수 있다. 에이전시 워커에 대해서는 정부, 경영계와 노동계의 입장에 큰 차이가 있어 이에 대한 적극적 규제가 그동안 미뤄지고 있다가 뒤에서 살펴보는 것과 같이 2010년 유럽연합의 입법지침과 압력에 따라 차별금지를 주요 골자로 하는 시행령(Regulation)이 제정된 상태이다.

에이전시 워커에 대한 분쟁 사례를 분석하여 보면, 대부분 에이전시(agency)를 통해서 일자를 제공받아 근로를 하다가 해고가 된 사안에서 해고에 따른 책임을 부담하는 사용자가 누구인가를 결정하는 내용이 법적 쟁점인데 영국의 고용심판소(employment tribunal)와 법원은 사안에 따라 에이전시나 사용자(employer, hire)를 해고된 자의 사용자로 인정하기도 하고, 근로자성을 주장하는 원고의 주장을 아예 배척하기도 한다. 관련 분쟁 사례 중에는 우리나라의 위장도급에 관한 분쟁 사례에서 볼 수 있는 묵시적 근로계약관계의 성부가 쟁점이 되는 예도 있다.

1) 이 글에서도 파견근로라고 해석하여도 무방한 부분을 제외하고는 모두 영문을 그대로 표기하였다.

## ■ 에이전시 워크의 현황

### 에이전시 업계 현황

2007년에서 2008년까지 세계적으로 임플로이먼트 에이전시(employment agency)가 약 14% 가량 증가하였는데 그중에서 일본, 영국, 독일이 에이전시의 수적 증가에서 상위 3개 국가에 해당한다. 2007년 통계<sup>2)</sup>에 의하면 영국은 모두 11,494개의 임플로이먼트 에이전시가 설립되어 활동하는 것으로 나타났다.<sup>3)</sup> 또한 같은 기간에 에이전시의 지부(branch)의 설치 또한 영국이 일본, 미국에 이어 세 번째로 많은데 총 17,607개의 지부가 설립되었다. 이에 따라 에이전시에 고용되어 에이전시 업무를 수행하는 사람들의 수도 증가하여 영국이 일본, 브라질, 미국에 이어 네 번째로 많은 총 108,833명이 해당 사업에 종사하는 것으로 나타났다.<sup>4)</sup> 그리고 에이전시를 통하여 일자리를 제공받아 일하는 사람의 수는 2008년 기준 약 1,220,310명으로 나타났는데 이는 영국 노동인구의 약 4.1%에 해당하며 1998년과 비교하여 약 두 배가량 증가한 수이다.<sup>5)</sup> 2008년 발간된 정부보고서에 의하면 에이전시 워커로 분류되는 사람의 수는 130만 명가량으로 전체 노동력 인구의 5%를 약간 상회하고 있다.<sup>6)</sup>

에이전시 워크가 증가한 이유로는 정부의 규제완화 정책에 따라 에이전시의 설립과 해당 근로관계에 대하여 별다른 규제를 하지 않았다는 점, 그리고 영국의 실업률 증가에 따라 비정규 일자리라도 늘리려는 정부의 정책방향, 그리고 영국의 오래된 에이전시 워크 전통 등이 언급

2) CIETT(2010), "The 에이전시 워크 industry around the world".

3) 다른 통계에 따르면 2002년 기준으로 영국에 설립되어 있는 에이전시는 17,000개에서 20,000개로 추산된다고 보고된다(Department of Trade and Industry(DTI)(2002), "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Working Conditions for Temporary Agency Workers -Regulatory Impact Assessment").

4) 한편 1개의 에이전시에 근무하는 평균 근로자 수는 세계적으로 약 5명에 불과하여 에이전시가 매우 영세하게 운영되고 있는 현실을 반영하고 있다.

5) 유럽 전체의 평균 에이전시 워크 사용비율은 약 1.7%라고 한다.

6) Department for Business Enterprise & Regulatory Reform(2008), "Employment Relations Research Series No. 93".

된다. 최근의 증가 추세는 주로 외국인 근로자의 공급망으로 에이전시가 가능하기 때문인 것으로 분석된다. 한편, 에이전시 워커를 사용하는 이유에 대해서 행정직 근로자의 휴가에 따른 공백 보충, 경기 변동에 대한 신속적 대응을 언급했고 인건비 절감이 주된 이유가 아니라고 대답한 기업도 있지만 교육과 건설 부분에서는 인건비 절감이 주된 이유로 지목되어 업종별로 에이전시 워크의 사용 목적이 다소 다르다고 평가할 수 있다.

1999년 기준 통계<sup>7)</sup>에 의하면 에이전시 워크에 종사하는 근로자의 평균 연령은 32세 정도이고 25세 미만이 40%, 35세 미만이 75%를 차지하며 점차 그 연령도 젊어지고 있다. 건설업의 종사자의 26%, 금융업 종사자의 29%가 에이전시 워커로 이들 산업이 타 산업보다 비중이 높다.

한편, 전체 에이전시 중 Adecco, Randstad, Manpower 등 상위 대형 에이전시 10곳의 수입이 전체 에이전시의 33% 차지한다고 한다. 전체 에이전시 수입 가운데 영국이 차지하는 비중은 미국, 일본에 이어서 세 번째로 많은 15%를 차지하고 있다. 이러한 통계에 비추어 볼 때, 영국에서 에이전시 사업은 소규모의 다수 업체를 통해 이뤄지고 있다고 평가할 수 있다. 이 점은 정부보고서에도 명확히 언급되고 있다.

에이전시 워커 중 여성이 차지하는 비중은 유럽 국가마다 차이를 보이고 있는데, 핀란드는 35%로 가장 낮은 비율을 나타내고 있는 반면 오스트리아는 80%로 가장 비중이 크다. 영국은 42% 정도가 여성근로자로서 유럽 국가 중 두 번째로 여성의 비중이 적다.

에이전시 워크는 건강관리, 교통, 금융, 사무직 서비스 등 주로 서비스 업종에 집중되어 있으며 임시직 근로의 50% 정도를 차지하고 있다. 우리나라에서 주로 문제가 되고 있는 제조업의 경우 약 20%가 에이전시 워커인 것으로 분석된다. 그 외에 교육, 공공부문, 에너지와 수자원, 건설 부문에서 에이전시 워크가 행해진다. 에이전시 워크를 사용하는 사용자기업(user firm)은 주로 대형 사업체이고 업무는 주로 단순노무직이며 전문적인 관리직은 거의 없다.

7) Donald Storie(2002), "Temporary 에이전시 워크 in the European Union", European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

## 에이전시 워크를 바라보는 노사의 인식 및 사회적 분위기

에이전시 워크에 대한 보수당 정부의 입장을 가장 상징적으로 보여주는 것은 영국 정부 홈페이지<sup>8)</sup>에 게시된 에이전시 워크에 대한 소개의 글이라고 하겠다. 영국 정부는 에이전시 워크의 장점에 대하여, 원하는 직업을 얻을 수 있는 디딤돌, 노동시장에 진입할 수 있는 길, 일·가정 양립을 균형 있게 추구할 수 있는 수단, 쉬운 직장이동수단, 다른 종류의 일을 시험해 볼 수 있는 기회라고 소개하고 있다.

한편, 에이전시 워크 업계는 에이전시 워크가 정규직 일자리를 대체하는 수단이 아니라는 점을 강조하면서 미국, 영국, 네덜란드 등에서는 에이전시 워크를 주로 일시적인 업무 공백을 메우거나 기업 활황 시 필요한 인력을 공급하는 제도라고 소개하고 있다.<sup>9)</sup>

반면, 에이전시 워크에 대한 영국노총(TUC)의 평가는 매우 부정적이라고 할 수 있다. 영국노총은 에이전시 워크의 허가제를 철폐한 정부의 조치(1973년)에 대하여 강력하게 항의를 한 바 있고, 유럽연합의 에이전시 워크에 대한 입법지침의 국내 수용을 주장하며,<sup>10)</sup> 에이전시 워크를 포함하여 취약노동에 대한 사례조사보고서를 발간한 바 있다.<sup>11)</sup> 최근에는 에이전시 워크가 이민자의 장시간 저임금 노동의 통로가 되어 대책을 요구하는 목소리가 높다.

### ■ 에이전시 워크와 관련된 입법 현황

#### 1973년 고용소개업법(Employment Agencies Act 1973)

에이전시 워커는 이미 20세기 초두부터 존재해 온 것으로 보이는데 에이전시 워커가 법적 규제의 대상으로 들어온 것은 1973년에 고용소개업법이 입법되면서부터이다.

8) [www.direct.gov.uk](http://www.direct.gov.uk)

9) CIETT(2010), “The 에이전시 워크 industry around the world”.

10) TUC(2005), “The EU Temp Trade: Temporary 에이전시 워크 across the European Union”.

11) TUC(2008), “Hard Work, Hidden Lives”.

정확히 표현하면 위 법률은 고용소개업(employment agency)과 고용사업(employment business)이라 불리는 사업을 규제하는 법률이다. 고용소개업은 ‘사용자의 고용을 위해 노동자(worker)를 찾거나 고용을 위해 사용자에게 노동자를 공급할 목적으로 서비스를 제공하는 사업’이다. 고용사업이란 ‘그 사업을 경영하는 자에게 고용된 자를 어떤 입장에 있는 타인을 위해, 그 지배하에서 활동시킬 목적으로 공급하는 사업’이다. 이 정의를 우리나라 현실을 고려하여 적용하면 대략 고용소개업은 ‘직업소개사업’, 고용사업은 ‘근로자 파견사업’이라고 파악할 수도 있다. 따라서 원칙적으로 고용사업에서 노동자는 사용사업주를 위해 일하지만 근로관계는 고용사업자와 맺게 된다. 반면, 고용소개사업에서는 에이전시가 구직자의 일을 찾아 적절한 직업에 취직시키면 양자의 관계는 없어진다. 주의할 점은 법률에서는 위와 같이 고용소개업과 고용사업을 구분하여 규율하고 있지만 고용형태와 분쟁 사례를 살펴보면, 근로자를 보내는 방식이 양자 어떤 쪽에 속하는가는 매우 애매하고 실제로 3자의 계약을 통해서 보내지는 자를 ‘associate’라고 표현하여 마치 자영업자와 비슷한 뉘앙스를 풍기도록 표현하고 있는 계약도 많아서 이들의 법률관계는 개별 사안마다 별도로 검토하여야 한다. 나아가 고용심판소나 법원의 판결을 검토해 보면 양자를 합해서 ‘에이전시 워크’라고 표현할 뿐 구체적으로 해당 법률관계가 고용소개인지 고용사업인지 불분명한 경우도 많다.

위 법률은 우리나라의 근로자파견법과 달리 고용소개 및 고용사업을 하는 사업체를 행정적으로 규율하는 정도의 내용만을 담고 있을 뿐, 이를 통해 보내지는 자(worker)의 법적 지위에 관해서는 구체적인 내용을 담고 있지 않다. 따라서 이 법률에 대해서는 파견사유, 파견기간, 파견에 관한 정보 제공에 대한 규율 등 에이전시 워커를 보호하기 위한 장치가 없다는 비판이 있다.

### **1976, 2003, 2010년 고용소개 및 고용사업 활동에 관한 시행령 (The Conduct of Employment Agencies and Employment Businesses Regulations 1976, 2003, and 2010)**

1973년 고용소개업법 제5조 등에 근거하여 국무장관이 국회의 동의를 얻어 제정한 것은 ‘1976년 고용소개 및 고용사업 활동에 관한 시행령’이다.

1976년 이후 수차례 개정된 시행령은 최초 제12조와 4개의 부칙으로 매우 미비한 입법이었

다. 이후 1999년 고용관계법이 국무장관에게 광범위한 시행령의 제정권한을 주고 1999년 4월, 시행령의 개정을 위한 협의문서를 공표하였으나 협의가 지체되어 2003년에 7개 파트, 33개 조항, 6개의 부칙으로 이루어진 시행령으로 개정되었다. 이후 2010년에 다수 조항을 개정한 상태이다. 2010년 시행령의 개정은 크게 구직자의 권리 보호와 고용소개 및 고용사업에 관한 규제완화라는 두 가지 목적을 달성하기 위한 것이다.

2010년 고용소개 및 고용사업 활동에 관한 시행령 중 우리나라의 파견근로와 유사한 고용사업(Employment Business) 활동에 적용되는 규정을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 고용사업주가 부담하는 일반적인 의무에 관한 내용에는 다음과 같은 것들이 있다. ① 고용사업자는 구직자(work-seeker)에게 상품의 구매, 별도의 용역 제공 등을 요구할 수 없다. ② 구직자가 고용사업주에 대하여 계약의 해지통고, 타 사업주와의 고용계약 체결 등을 이유로 손해배상 등을 청구할 수 없다. ③ 고용사업자는 파업 등 쟁의행위 발생 시 해당 근로를 대체하기 위하여 구직자를 소개하거나 공급할 수 없다.<sup>12)</sup> ④ 고용사업자는 구직자로 하여금 다시 고용사업자의 활동을 하도록 요구할 수 없다. ⑤ 고용사업자는 구직자가 상용직으로 전환되거나 다른 고용사업자를 통해서 구직하는 것을 저지하기 위해서 요금의 지급을 요구할 수 없다. ⑥ 고용사업자는 구직자 혹은 사용자사업주를 대리하여 계약을 체결할 수 없다. ⑦ 고용사업자는 사용자사업주가 구직자에게 지급하는 임금을 대신 보유하거나 이를 보유한다는 위협을 할 수 없다.

다음으로, 일자리를 구직자에게 소개하기 전에 고용사업주가 갖춰야 하는 요건으로는 다음과 같은 것들이 있다. ① 고용사업자는 구직자에게 소개요금과 서비스 내용에 대하여 사전에 통보하여야 한다. ② 고용사업자는 서비스 개시 전에 고용에 관한 제 조건에 대하여 구직자로부터 동의를 받아야 한다. ③ 고용사업자는 사용자사업주와 서면으로 양자 간에 적용될 계약의 조건에 관하여 약정하여야 한다.

셋째로, 구직자를 사용자사업주에게 공급하기 전에 사전에 갖춰야 할 사항도 규정하고 있는데 그 내용은 다음과 같다. ① 고용사업자는 구직자를 사용자사업주에게 소개하거나 공급하기 전에 사용자사업주에 관한 자세한 정보와 사용자사업주가 구직자에게 요구하는 기술, 능력 등의 사항을

12) 에이전시 워크에 대한 영국 입법의 가장 뚜렷한 특징은 근로자파견 업종에 아무런 제한을 두고 있지 않다는 것인데 유일하게 쟁의행위 사업장에 대한 대체근로자의 파견만은 제한하고 있다.

지득하고 있어야 한다. ② 역으로 고용사업자는 구직자를 특정하기 위한 정보, 구직자가 갖추어야 하는 경험, 자격, 기술 등에 관해서도 사전에 지득하고 있어야 한다. ③ 고용사업자는 구직자와 사용사업주가 법령이 정한 요건을 적법하게 갖추도록 사전에 필요한 조치를 취하여야 하며 특히 산업안전보건에 관한 사항이 준수되도록 준비하여야 한다. ④ 고용사업자는 구직자와 사용사업주에게 고용의 조건 등에 관하여 적어도 제3 영업일이 도과하기 전에 통지하여야 한다. ⑤ 고용사업자는 구직자가 전문직 자격을 필요로 하거나 연소자 등 특별한 배려가 필요한 자를 위해 일하는 경우 해당 사항을 확실히 하거나 해당자가 충분히 일할 수 있다는 점을 보장하여야 한다.

그 외에도 복수의 고용사업자가 관여하는 경우 고용사업자의 의무, 구직자가 자택에서 원거리인 곳에서 근무하여야 할 경우 고용사업자의 의무, 구직자에 대해 요금을 청구할 수 있는 경우, 광고를 행하는 조건, 비밀유지의무, 법령준수를 설명하기에 충분한 기록의 유지의무, 민사책임, 금지 내지 실시 불가능한 계약조건 및 금전 회수불능의 효과 등을 규정하고 있다.

## 2010년 파견근로자에 관한 시행령 (The Agency Workers Regulations 2010)

한편, 유럽연합의 관점에서 영국의 2003년 시행령은 노동자의 보호가 매우 부족하다는 평가를 받았다. 특히 노동조건(working condition)을 현재 사용하고 있는 기업의 노동조건에 상관없이 시장원리 또는 단체교섭의 결과에 따라 사업자가 일방적으로 결정하는 점이 크게 문제시되고 있었다. 한편, 유럽위원회(European Commission)는 파견근로자의 노동조건 개선을 위해서 입법지침이 필요하다는 의견을 제시하고 있는데 이에 대해 영국 정부는 입법지침이 관련 노동력의 수요 감소로 이어져 노동자 및 이용자의 이익을 침해한다는 주장을 한 바 있다. 그러나 2008년 파견근로자(Temporary Agency Worker)에 대한 입법지침(Directive 2008/104)이 입법되자 영국은 2011년 10월 1일 발효되는 「2010년 파견근로자에 관한 시행령」을 입법하게 되었다. 시행령의 주요 내용은 다음과 같다.

13) 이것은 영국 노총과 경영자총연맹이 합의한 사항이라고 한다.



① 무엇보다 파견근로자는 사용사업주가 직접 고용했다면 받을 수 있었던 업무와 근로조건을 보장받을 권리가 있음을 명시했다(차별금지조항). 다만, 이 규정은 같은 업무에서 12주 이상 연속근로한 자에게만 적용되는 제한을 두었다.<sup>13)</sup> ② 임금, 근로시간, 야간근로, 휴식 및 휴게, 연차 등 구체적인 근로조건을 명시하도록 했다. ③ 또 복수의 파견사업주를 통해서 파견근로를 한 때에 동일 업무, 연속근로 기준에 대해서 구체적으로 규정하였다. ④ 차별금지조항의 적용 예외로서 파견근로자와 파견사업주 사이에 정규직 근로계약이 체결된 경우를 예정하면서 근로계약의 구체적 내용을 규정하였다. ⑤ 파견근로자가 사용사업주의 시설을 사용할 수 있는 권리, 사용사업주와 근로계약을 체결할 수 있는 권리를 규정하였다. ⑥ 차별금지조항의 위반에 대해서는 파견사업주와 사용사업주가 공동으로 책임을 부담하도록 규정하였다, ⑦ 파견근로자의 파견업무에 관한 정보제공 청구권을 규정하였다. ⑧ 고용심판소를 통한 부당해고구제 및 금전보상에 관한 규정을 두었다. ⑨ 그리고 시행령이 공공부문 중 일정 분야에 적용됨을 명시하였다.

## ■ 영국의 입법에 대한 평가와 이후의 과제

에이전시 워크에 관한 초기 입법은 에이전시 워커의 권리를 보호하기 위한 것이라기보다는 에이전시라는 사업을 통일적으로 규제하기 위한 행정입법의 성격이 강하였다. 그러나 2010년에 이뤄진 2개의 입법은 에이전시 워커를 보호하기 위한 유럽연합의 입법의지를 반영한 것으로 향후 위 법령의 구체적 적용이 어떻게 이뤄질지 살펴볼 필요가 있다. 그러나 위 법령은 여전히 에이전시 워커의 고용법상 지위에 관하여 포괄적이고 상세한 규정을 두고 있지 않아 개별 분쟁 사례에서 에이전시 워커가 고용법상 근로자(employee)의 지위를 받을 수 있는지는 애매한 상태이다. 이에 따라 현재까지는 판례를 통해 에이전시 워커가 체결한 계약의 내용과 업무의 실재를 중심으로 이들의 법적 지위가 결정되고 있다. 고용심판소와 법원의 종전 이론은 계

13) [2008] EWCA Civ 35.

14) [2006] EWCA Civ 220.

---

약서 문언의 문리적 해석을 중시하여 이들의 근로자성을 부인하는 예가 많았으나 최근에 들면서 에이전시 워커와 에이전시 사이에 근로계약관계를 인정하거나(James v Greenwich LBC 사건<sup>14)</sup>) 에이전시 워커와 사용자업주 사이에 근로계약관계를 인정하는 예(Cable & Wireless Plc v Muacat 사건<sup>15)</sup>)도 있다.

그러나 에이전시 워크는 본질적으로 기간제근로(fixed term contract)라는 한계를 가지고 있어 고용법상 보호를 받는 데 필요한 계속근로(continuity of employment) 조건을 충족하지 못하는 경우가 많다. 따라서 고용보호라는 측면에서 바라보면 향후로도 적극적인 입법이 없이는 여전히 취약 노동으로 남을 수밖에 없다는 평가를 할 수 있다. 이 문제는 유럽연합의 입법지침을 중심으로 노동보호를 강력하게 요구하는 국제적 압력에 대해 영국이 향후 어떤 대응을 할 것인가라는 과제로 수렴할 가능성이 높다. **KLI**