

# 사내하도급 실태와 개선 방향

조성재\*

## ◆ 사내하도급을 둘러싼 쟁점

현대자동차 울산 1공장에서 2010년 11월 15일부터 12월 9일까지 25일간 전개된 사내하도급 근로자들의 공장점거 투쟁은 현 시기 우리나라 노동시장과 노사관계의 뜨거운 쟁점이 무엇인가를 여실히 보여준 사건이었다. 사외 부품협력사 근로자들과 비교한 상대적인 고임금에도 불구하고 완성차 정규직에 비해 차별적인 대우를 받는 사내하도급 근로자들에 우호적이고 동정적인 여론이 적지 않았다. 더욱이 2010년 7월 대법원이 현대자동차에 대해 불법파견이라고 판정했음에도 불구하고 고법의 과기환송심 결과까지 보고 나서야 움직이겠다는 사용자의 ‘버티기 전략’에 대한 부정적인 여론에도 주목할 필요가 있다. 현대차 아산공장 사건에서도 법원은 일관되게 불법파견 판정을 내렸으며, 더욱이 KTX 여승무원 사건에서도 불법파견이라고 근로자들의 손을 들어줌으로써 2010년은 적어도 법률 체계 내에서 사용자들의 불법적 간접고용 비정규직 활용 관행에 제동이 걸린 해로 기억될 것이다. 나아가 장기분규 사업장이었던 기흥전자와 동희오토의 해고자 복직을 포함한 노사간 타협까지 고려한다면 이제 사용자들은 간접고용 비정규직과 관련한 새로운 관리 방식을 개발해야 할 전환점에 처해 있다고 할 것이다.

그러나 2010년에 이루어진 여러 상징적 사건과 판결들에도 불구하고 여전히 현대차 사내하도급 문제는 해결의 실마리를 찾지 못하고 있으며, 기타 비제조업을 포함하여 전국 사업장에서 간접고용 비정규직과 관련한 갈등은 뜨겁게 내연하고 있다. 2011년을 포함하여 향후 수년간 이러한 갈등은 격렬한 분규로 이어질 가능성이 높으며, 때로 복수노조 및 산별노조 문제와 맞물려 산업현장에 대혼란이 벌어질 수도 있다.

간접고용 비정규직이란 파견과 용역, 사내하도급 등을 모두 포괄하는 용어이지만, 여기서는 최근 수년간 갈등의 최고점에 위치한 사내하도급(용역 포함)에 대해서 살펴보기

\* 한국노동연구원 연구위원(chosj@kli.re.kr).

로 하자. 사내하도급이란 전통적으로 원사업자와 하도급업자간 부품조달에서 보이던 사외 도급관계와는 달리 원사업자의 사업장 내에서 생산활동 혹은 서비스가 이루어질 때 붙이는 용어이다. 동회오토와 같이 정규 생산직이 하나도 없고 수개의 사내하도급 업체가 공정을 나누어 생산을 수행하는 경우도 있지만, 일반적인 경우는 정규직과 같은 공간에서 일하되 공정 혹은 직무가 분리되어 도급의 외양을 갖추게 된다. 도급이란 생산이든 서비스가든 일의 완성을 전제로 하며, 그러한 점에서 사내하도급 업체는 기술 혹은 관리 능력을 갖춘 사업적 실체여야 한다. 그러나 대법원이 현대차 사건을 바라본 시각에서 알 수 있듯이 혼재작업, 특히 흐름생산이 이루어질 경우 원청 관리감독자에 의한 업무지시가 불가피한 경우가 많으며, 결국 제조업 등에 파견을 금지하고 있는 실정법을 위반하게 되는 것이다. 때로 불법파견은 위장도급과 경계를 넘나들게 되며, 그러한 점에서 위법한 방식으로 저임 노동력을 활용하는 부도덕한 노무관리 방식으로 비난받아야 마땅하다. 더욱이 도급을 위탁받는 업체들은 현대차나 일부 공기업에서 보이듯이 정규직 관리직이나 임원 출신이 적지 않은데, 이렇게 사내하도급에 대한 업무 위탁은 정규직 조직퇴직 방안으로 활용되기도 한다. 또한 많은 경우 도급계약은 2-5년으로 끝나게 되어 사내하도급업체가 안정적으로 정규직을 채용하여 훈련에 투자하고 승진시키는 것이 곤란하다. 사내하도급 근로자가 1년 단위 계약을 반복하는 경우가 많은 것은 이러한 도급계약 자체의 불안정성에서 기인하며, 그러한 점에서 ‘간접고용 비정규직’이라는 용어가 사용되는 것이다. 원사업자의 경우 직접 고용관계를 맺지 않기 때문에 비정규직과 관련한 논란에서 자유로울 수 있으며, 여러 사업장에서 나타난 바와 같이 사내하도급업체에 노조가 결성되면 도급계약 자체를 해지하는 방식으로 대응할 수도 있다. 결국 사용자들이 비정규직을 통해 얻을 수 있는 유연성과 저비용을 최대화하는 방식으로 선호되어 온 것이다.

#### ◆ 사내하도급 활용 실태

유감스럽게도 합법이든 불법이든 우리나라에서 사내하도급이 어느 정도나 활용되고 있는지는 공식 통계로 확인하기 어렵다. 이는 사내하도급 활용 여부가 일단 확인된 이후 근로실태에 대해 조사해야 하지만, 사내하도급의 확인부터가 쉽지 않기 때문이다. 사내하도급의 정의는 여전히 불분명하고, 파견업체가 사내하도급을 겸업하는 경우도 적지 않으며, 주로 간접적인 인력활용 방식이어서 기존의 산업적 관심에서 벗어나 있었기 때문이기도 하다. 그러나 2000년대 이후 사내하도급과 관련한 분쟁이 적지 않게 일어나면서 노동부에서 2004년 3월에 500인 이상 653개 사업체를 대상으로 조사한 내역이 존재한다. 이에 따르면 조선, 전자, 자동차 산업 등에 약 15만 명의 사내하도급 근로자가 근무하고 있었다. 이후 2008년 노동부는 다시 사내하도급에 대한 실태조사를 실시하였는데, 이번에

<표 1> 산업별 사내하도급 주요 활용 직종

	관리직	전문직	사무직	서비스직	판매직	생산직	단순직	전체
제조업 (횡백분율)	0 0.0	0 0.0	1 0.1	26 1.1	72 3.0	1,076 44.4	1,250 51.5	2,426 43.5
비제조업 (횡백분율)	93 3.0	231 7.4	92 2.9	176 5.6	3 0.1	219 7.0	2,332 74.1	3,147 56.5
합계 (횡백분율)	93 1.7	231 4.2	93 1.7	202 3.6	75 1.4	1,295 23.3	3,582 64.3	5,573 100.0

는 300인 이상 사업체를 전수조사하였다. 그 결과 1,764개 대기업 중 963개 업체(54.6%)가 사내하도급을 활용하고 있었으며, 근로자수는 36만 9천 명에 달하였다.

사내하도급 실태와 관련하여 입체적인 분석을 수행할 수 있는 자료로는 한국노동연구원 사업체패널(WPS) 조사가 있는데, 2008년에 2007년 말 기준으로 응답하도록 조사된 자료를 검토한 결과 30인 이상 40,399개 사업체(실제조사 대상 1,745개 사업체에 가중치를 적용하여 현실에 근사할 경우) 중 사내하도급 근로자를 활용하고 있는 사업체수는 5,573개로 약 13.8%로 나타났으며, 근로자수로는 31만 2천 명에 불과하였다. 이는 사업체 규모가 클수록 사내하도급을 활용하는 경우가 많다는 것을 고려하더라도 노동부 조사에 비해 지나치게 적은 수치인 것으로 추측된다. 이하의 내용은 이러한 한계를 감안하여 독해되어야 할 것이다.

WPS 2007 자료에 의하면 사내하도급(용역 포함) 근로자수는 남성이 18만 9천 명, 여성이 12만 4천 명으로 나타난다. <표 1>은 어떤 직종에서 사내하도급이 활용되고 있는가를 제조업과 비제조업으로 구분하여 보여주고 있다. 제조업에서는 생산직과 단순직에서 대부분 활용되고 있으며, 비제조업의 경우 단순직의 비중이 압도적으로 높고, 기타 전문직과 서비스직 등에서도 활용되고 있는 것으로 나타났다.

다음 <표 2>는 사내하도급(용역 포함) 근로자에 의하여 수행되고 있는 업무가 어떻게 분포되어 있는지를 보여준다. 이에 따르면 제조업의 경우 경비와 청소, 식당 등에서 널리 이용되고 있으며, 비제조업의 경우 청소와 경비의 활용비율이 더욱 높다. 비제조업에서는 식당에서 사내하도급을 활용하는 비율이 높지 않으나, 활용하는 업체들이 인원수로 평가한 활용정도에서는 다른 어떤 업무보다 높은 것으로 나타났다. 제조업의 경우도 식당 사내하도급 인원이 많지만 비제조업에 비하여 역시 생산관련 서비스 활용 비율이 높은 것이 특징적이다. 비제조업의 경우 제조업에 비하여 건물관리에 사내하도급을 활용하는 비중이 높으며, 활용정도에서는 물류 영역에서 많은 인원을 활용하고 있는 것으로 나타났다.

<표 2> 산업별 사내하도급 활용비율(복수응답)과 활용정도

	제조업			비제조업		
	활용사업체 비율	활용정도 (5점평균)	표준 편차	활용사업체 비율	활용정도 (5점평균)	표준 편차
핵심생산 관련 서비스	22.6	2.56	7.09	4.7	1.81	4.82
사무보조, 비서직	6.9	1.64	1.28	7.7	1.06	0.88
인사/교육훈련	0.6	1.00	.	0.4	2.00	.
물류(재고/구매 관련, 운송, 배송, 보관 등)	22.6	1.89	5.04	12.9	3.37	3.92
경영, 홍보, 마케팅, 회계	0.0	.	.	0.4	1.00	.
정보 시스템 개발/관리	9.4	2.79	3.56	7.3	2.13	5.97
청소(시설, 장비)	64.2	2.63	6.63	82.4	2.85	5.90
건물관리(시설 유지 보수 등)	18.2	2.82	4.30	42.5	2.10	4.69
보안 및 경비	64.8	2.89	6.75	69.5	2.89	5.78
대고객 서비스(안내, 상담 등)	9.4	2.51	2.70	13.3	2.87	4.61
식당	39.0	3.16	6.68	22.7	3.58	5.78
기타	7.5	2.04	7.13	3.9	2.00	4.16

그렇다면 이런 업무와 직종에 사내하도급을 활용하는 이유는 무엇일까? <표 3>에 의하면 업무성격 때문에 사내하도급을 활용한다는 응답이 가장 높은 것으로 나타났다. 그리고 인건비 절감과 고용유연성 때문이라는 응답은 비슷한 분포를 보였다. 정원동결 때문이라는 응답은 공공부문에서 상대적으로 높은 비중을 나타냈으나, 공공부문에서 사내하도급을 활용하는 가장 큰 이유는 인건비 절감인 것으로 드러났다. 한편 규모별로 사내하도급 활용이유를 살펴보면 1,000인 이상 초대형기업의 경우 고용유연성 필요를 가장 크게 고려하고 있는 것으로 나타났으나, 300~1,000인의 대기업에서는 인건비 절감을 꼽은 비율이 46.3%에 달하였다. 300인 이하 중소기업에서는 업무성격 때문에 사내하도급을 활용한다는 비중이 높게 나타났다. 이로써 대체로 업무성격상 사내하도급을 활용하는 비중이 전반적으로 높기는 하지만, 대기업일수록 고용유연성과 인건비 절감 목적이 부각되는 것으로 보인다. 여기서 표를 제시하지는 않지만 노조 유무별로 사내하도급 활용 이유를 분석해본 결과 유노조 기업에서 인건비 절감 이유를 지적한 비율이 31.3%로 무노조 기업보다 5%포인트 높은 것을 제외하면 두 집단간에 거의 차이를 나타내지 않았다. 한편 <표 3>의 아랫부분에서 볼 수 있듯이 제조업의 경우 상대적으로 고용유연성 필요를 꼽은 비율이 높게 나타났으며, 비제조업은 업무성격이라고 응답한 비율이 높게 나타났다.

〈표 3〉 규모별·산업별 사내하도급 활용 이유

	인건비 절감	고용유연성	업무성격	정원동결	기타	전체
50인 이하	250	307	443	76	0	1,077
	23.3	28.5	41.2	7.0	0.0	(19.3)
50 ~ 99	614	817	952	51	0	2,434
	25.2	33.6	39.1	2.1	0.0	(43.7)
100 ~ 299	437	342	644	62	9	1,494
	29.3	22.9	43.1	4.1	0.6	(26.8)
300 ~ 999	191	55	155	7	4	412
	46.3	13.4	37.6	1.8	1.0	(7.4)
1,000 이상	46	58	45	4	3	157
	29.4	37.0	29.0	2.6	2.1	(2.8)
전 체	1,538	1,580	2,239	200	16	5,573
	27.6	28.3	40.2	3.6	0.3	100.0
제조업	672	826	852	64	12	2,426
	27.7	34.0	35.1	2.7	0.5	(43.5)
비제조업	866	754	1,387	135	4	3,147
	27.5	24.0	44.1	4.3	0.1	(56.5)

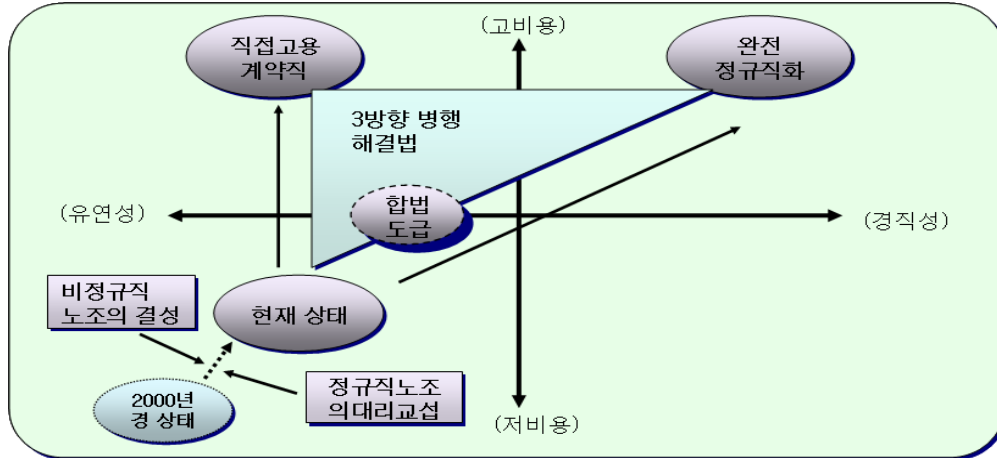
주: 1) 업무성격은 총원 어려움, 숙련필요, 기피업무 수행 등을 의미함.  
 2) 제일 마지막 열 빈도수 아래 괄호안 숫자는 종백분율, 나머지는 모두 횡백분율임.

### ◆ 사내하도급 개선 방향

이상의 분석 결과는 사내하도급과 사업장내 용역서비스 등이 현대차 사태에서 보이는 것과 같은 부당한 차별과 부적절한 인력활용의 대명사가 아닐 수도 있음을 시사한다. 즉 업무성격상 필요한 경우 적합한 업무와 직종에서 적절하게 사내하도급이 활용되고 있다는 것이다. 그러나 규모가 큰 기업과 주로 제조업에서 고용유연성과 인건비 절감을 위하여 사내하도급이 활용되는 것은 현대차나 KTX 여승무원, 코스콤 사건 등에서 나타났듯이 차별과 노-노-사간 갈등의 소지를 다분히 안고 있다. 그러한 점에서 현대차 사태는 대단히 예외적이면서도 사내하도급 활용과 관련하여 다른 기업들에 대해 여러 가지 시사점을 던져주기 때문에 이하에서는 조성재(2006b)의 연구에서 제시된 바 있는 해법을 재조명해 보고자 한다.

제조업에서 핵심 영역인 생산업무에 사내하도급을 쓰는 이유는 고용유연성과 인건비 절감으로 요약되는데, [그림 1]에서 볼 수 있듯이 2000년 사내하도급 상한선<sup>1)</sup>에 대한 노사간 합의 이후 정규직 노조의 노력에 의하여 일정하게 사용자의 전횡과 차별을 제어하

[그림 1] 현대자동차 사내하도급 문제의 해결 방향



자료 : 조성재(2006b, 180쪽).

는 효과를 나타내기도 하고, 비정규직에게 상당한 임금개선 효과를 가져다주기도 하였다. 그러나 여전히 현대차의 사내하도급 활용 양태는 저인건비와 유연성을 동시에 가져다주는 3/4분면 상에 있다. 그리고 여기서 어떤 방향으로든 더 움직이려 하는 것은 회사나 정규직 노조가 그다지 원하지 않고 있는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 현재의 상태가 사회적 정의가 아니라면, 그리고 중장기적으로 한국의 자동차산업이 발전하는 길이 아니라면 노사 주체가 각각 최선도 차선도 아닌 ‘차악’을 선택한다고 하여도 움직일 수밖에 없는 상황이라는 것을 이해하는 것이 중요하다. 사용자 입장에서는 다소의 비용을 들이고 기존의 유연성 방식을 희생하더라도, 그리고 근로자 입장에서는 기존의 ‘명분의 정치’에 위배되고 단기적으로 고용이 불안정해지는 것으로 보일지라도 차별을 극복한 ‘합리적인 차이’의 모델을 만들어나가야 한다.

이를 좀 더 구체적으로 설명하면 [그림 1]에 나타나 있듯이 기존에 1만여 명에 이르는 간접고용 비정규직의 고용상의 지위를 크게 세 가지 방향으로 바꾸어야 한다는 것이다. 하나는 기술적으로 생산라인의 분리가 가능한 영역에서는 합법적인 도급으로 전환하는 것이다. 이는 미국이나 일본에서 볼 수 있듯이 일부 사내하도급 회사를 생산전문회사

1) 2000년 당시 노사가 합의한 사내하도급 근로자 비율은 16.9%가 상한이다. 이는 외환위기 이전의 활용비율을 원용한 것이다. 그러나 집행부의 의도와는 달리 이 비율은 현장에서 공식적으로 사내하도급을 써도 된다는 신호로 받아들여졌고, 주로 투입인원(Man Hour)에 대한 현장관리자와 대의원들간의 협상에서 사내하도급을 대폭 늘리는 결과를 초래하였다. 이에 따라 2000년대 내내 현대차의 사내하도급 근로자 비율은 30%를 넘어섰으며, 현재는 그보다는 약간 떨어진 것으로 알려져 있다. 또한 2000년 합의 당시에는 사내하도급 근로자 활용에 대해 산재환자 대체 등 6가지 사용사유를 명시하였으나, 이후에는 이러한 원칙이 지켜지지 않고 노사간 담합에 의하여 무분별하게 활용되게 된다.

(EMS)로 육성한다는 것을 의미한다. 현재와 같이 현대차에서 근무하던 임원이나 관리감독자에게 일자리 던져주듯 하는 관계, 대신해서 인력을 관리해 주는 관계로서는 이러한 전문성이 확보될 수 없음은 물론이다.

둘째는 기존의 갈등에 대한 치유이기도 하지만, 능력이 있고 근속연수가 오랜, 젊은 작업자들을 중심으로 정규직화를 실현하는 것이다. 이는 상시고정업무에 대해서는 정규직을 채용해야 한다는, 그리고 동일노동에 대해서는 동일임금을 지불해야 한다는 원리를 현대차가 앞서서 실천한다고 하는 의미를 지닌다. 이를 통하여 불법시비를 벗어나 보다 정당하게 노동시장 재편을 선도하는 전략을 구사할 수 있을 것이다. 물론 여기에는 수많은 난관이 놓여 있는 것이 사실이다. 부분적으로만 정규직화하는 것을 노동계가 수용할 것인가, 누구를 정규직화할 것이며, 노동생산성은 어떻게 확보할 수 있는가 등 여러 어려운 문제를 함께 고민하지 않으면 안 된다. 그러나 앞서서도 강조했듯이 이것은 ‘차선’을 선택하는 문제가 아니라 단기적으로 ‘차악’을 선택하는 문제이다. 그리고 시간이 가면 갈수록 ‘악’의 정도는 더욱 높아질 것이라는 점을 떠올려야 한다. 많은 인원을 정규직화한 이후에 여유인원을 통해 학습과 혁신을 추구하는 것은 유한킴벌리 모델을 벤치마킹한다는 것을 함의하는 것이다.

셋째, 합법 도급과 일부 정규직화에도 불구하고 여전히 남는 비정규직에 대해서는 현대차가 직접고용하는 계약직, 임시직 등으로 전환하는 것이다. 이는 비정규직 활용에 있어서도 도요타식을 모방한다는 것을 의미하며(조성재, 2006a), 여전히 남아 있는 간접고용으로 인한 중간착취의 가능성을 원천적으로 방지하는 길이기도 하다. [그림 1]에서 볼 수 있듯이 직접고용 비정규직은 고용이 불안정한 대신에 임금은 높여주는 관리가 필요하며, 이는 도요타의 비정규직 활용 방식이기도 하다.

이 같은 세 가지 방향의 노력을 병행하는 가운데, 그것이 평면 공간에서 나타나듯 비용과 경직성만을 더하는 것이 아니라 새로운 고생산성-고부가가치의 선순환이 되기 위해서는 역시 노동시간의 단축, 교육훈련과 숙련향상, 그리고 다기능화에 토대를 둔 작업장 혁신, 그리고 이것들과 정합성을 갖는 임금 및 승진체계의 개편이 함께 추진되지 않으면 안 된다. 다시 말해서 사용자가 비용상승의 부담을 지는 것만큼, 그리고 정규직화가 대거 이루어지게 되는 만큼 기존 정규직 근로자들의 전환배치와 다기능화 등에 대한 태도가 전향적으로 바뀔 필요가 있다. 그렇지 않을 경우 현대차는 경쟁력 약화를 피하기 어려울 것이다.

이상의 내용은 앞서 언급한 바와 같이 비제조업 부문에서도 참조할 필요가 있다. 업무가 명확히 구분되지 않거나 정규직과 혼재 작업이 이루어질 경우, 더욱이 정규직의 업무 지시가 불가피한 경우 도급의 합법성은 의문시될 수밖에 없다. 우리나라와 비슷한 사내하도급 문제를 안고 있는 일본에 대해 오학수(2010)가 설명하고 있는 바와 같이 위법을

저지르지 않고 사내하도급을 활용할 수 있는 방안을 모색하는 것이 중요하다. 그보다 더욱 중요한 것은 가능하다면 직접고용 비정규직 등을 통하여 당당한 고용관계를 형성하는 것이 불필요한 갈등을 방지하고 생산성을 높이는 길이 될 수 있다는 점이다. 정부는 이러한 방향으로 전개되는 노사의 노력을 뒷받침하는 행정 서비스와 사회적 대화 촉진에 주력해야 할 것이다. **KL**

#### <참고문헌>

- 오학수(2010), 「일본 사내하청의 실태와 과제」, 『국제노동브리프』 2010년 12월호, 한국노동연구원.
- 조성재(2006a), 「한중일 자동차산업의 고용관계 비교 - 도요타, 현대, 상하이폴크스바겐의 비정규직 실태를 중심으로」, 『노동정책연구』 6(2), 한국노동연구원, pp.1~28.
- \_\_\_\_\_(2006b), 「자동차산업 사내하청 실태와 개선방향」, 『민주사회와 정책연구』, 2006년 하반기(통권 10호), 민주사회정책연구원, pp.151~183.
- \_\_\_\_\_(2006c), 「공공부문의 간접고용 실태와 외주화에 대한 정책방향」, 『월간 노동리뷰』 2006년 9월호, 한국노동연구원.