

# 사내하도급의 실태 및 쟁점과 개선방향

조성재\*

## ◆ 머리말

지난 10여 년간 한국 사회를 뜨겁게 달구었던 사내하도급 문제가 핵심적인 정치 쟁점으로 부상했다. 사내하도급은 비정규직 문제의 부분집합인 간접고용과 관련된 것이었지만, 주로 재벌 대기업 사업장에서 활용되면서 노동시장 내 차별과 배제의 상징으로 여겨져 왔으며, 거의 매년 장기·악성 분규를 유발하는 가장 중요한 요인으로 지목되어 왔다. 현대차 사내하도급 문제뿐 아니라 GM대우차, KTX 여승무원, 하이닉스-매그나칩, 코스콤, 뉴코아-이랜드 계산원 업무, 각 대학의 청소용역, 기타 호텔과 병원, 금융업의 각기 다양한 직무 등 제조업과 비제조업, 민간부문과 공공부문을 불문하고 우리 사회에서 광범한 갈등을 촉발해 온 핵심 노동쟁점이었다.

이에 따라 <표 1>에서 소개하듯이 새누리당과 민주통합당 양당은 지난 4.11 총선을 앞두고 비정규직 문제 일반과 더불어, 특히 사내하도급 문제에 대한 공약을 제시한 바 있다. 1) 나아가 사내하도급과 관련한 법안이 제19대 국회의 1호 법안이 될 것이라는 일부 정치인들의 의지표명과 3자들의 관측도 잇따르고 있다. 그만큼 오랜 논란과 갈등을 일단 현 단계에서 매듭짓고 다음 단계로 나아가고자 하는 기운이 무르익었다고 할 것이다.

이 글은 그러한 점에서 단순히 사내하도급의 실태를 소개하거나, 지난 10여 년간의 논의와 갈등 경과를 나열하는 데 목적이 있는 것이 아니다. 본고에서는 그동안의 쟁점들을 재확인하면서 향후 사내하도급 문제를 풀어나가는 데 있어서 반드시 고려해야 할 방향성에 대해 논의하고자 한다. 사내하도급 문제 자체에 대해서는 본고의 참고문헌들뿐 아니라 많은 기존 연구와 정보들을 활용할 수 있으리라 믿는다.

\* 한국노동연구원 연구위원(chosj@kli.re.kr).

1) 노동문제에 관한 한 지난 총선에서 야권연대를 맺은 통합진보당과 민주통합당 사이에 공약상의 큰 차이는 없는 것으로 보인다. 또한 한국노총과 민주노총 사이에 사내하도급 문제 등과 관련한 차별 화도 그다지 부각되지 않았다.

<표 1> 간접고용 관련 양대 정당의 총선공약

정당/노총	공약 내용
<p>&lt;새누리당&gt; 사내하도급 근로자 보호 등에 관한 법률 제정</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사내하도급 근로자의 기본적인 근로조건 보장, 복리후생시설 이용에 편의 제공, 직업능력 개발 기회 제공 등에 대해 규정</li> <li>- 도급대금의 보장 등 원수급 사업주의 의무 준수 사항 규정</li> <li>- 유사한 업무를 하고 있는 정규직과 임금 등 차별하지 못하도록 차별 시정제도 도입</li> <li>- 사내도급업체 교체 시 기존 업체 근로자의 고용과 근로조건을 승계하도록 하고 사내하도급의 노조 활동 등을 이유로 계약 해지 금지토록 하는 등 고용보장</li> </ul>
<p>&lt;민주통합당/한국노총&gt; 간접고용의 축소 및 엄격한 법 집행</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 당해 사업 또는 사업장의 상시·지속적인 업무에 대한 직접고용의 원칙 표명</li> <li>- 균등처우 및 차별금지를 법률로 명시</li> <li>- 노동관계법상 사용자 및 노동자 정의규정의 확대</li> <li>- 도급과 파견의 판단 기준에 대한 법률상 근거 마련(법률상 도급기준에 해당하지 않거나 파견허용대상이 아닌 경우 불법파견으로 간주)</li> <li>- 파견기간 초과 및 불법파견 시 고용의무를 즉시고용의제로 개정</li> <li>- 근로기준법상 일반적 구속력제도 사내 도급업체 근로자에게 확장</li> <li>- 파견근로의 교체사용을 제한하기 위하여 일정기간(6개월~1년) 휴지기 설정</li> <li>- 차별시정권을 파견노동자뿐만 아니라 노동조합 및 상급단체로 확대</li> </ul>

### ◆ 사내하도급 활용실태와 쟁점

사내하도급은 원사업자가 자신의 사업의 일부를 다른 사업자에게 위탁하여 납품을 받는 하도급거래 중에서 원사업자의 사업장 내에서 작업이 이루어지는 경우를 일컫는다(노동부, 2007; 조성재, 2011). 은수미 외(2012)는 이와 관련하여 ‘원사업자의 사업장 내’라고 하는 장소적 개념에 집착할 경우 사내하도급의 본질을 놓칠 우려가 있다고 하면서 ‘사업’ 내에 편입된 원사업자와 사내하도급 근로자 사이의 사실상의 종속적 관계에 주목할 것을 강조한다. 법학자인 강성태(2011)는 사내하도급을 “타인이 고용한 근로자를 자신의 사업장에서 자신의 사업을 위하여 직접적으로 편입시키거나 결합시켜 사용 또는 이용하는 형태로서 그 근로자에 대해 그 자신이 직접적인 지휘감독을 하지 않는 경우”라고 규정한다. 이는 불법파견을 배제한 상태에서도 원사업자의 근로관계에 대한 책임성을 강조하기 위한 규정인 것으로 보인다.

이렇듯 사내하도급의 정의 및 개념과 관련해서도 일치된 견해는 제출되고 있지 않은데, 이는 사내하도급 현상을 바라보는 시각과도 관련된 것으로 보인다. 그리고 이는 지난 10여 년간의 논란 과정에서 분명히 드러나는 쟁점이기도 하다. 이른바 ‘간접고용’은 우리나라에서 노동법이 제정된 이후 수십 년간 근로자공급사업 이외에는 허용되지 않았었는데, 직업안정법에서는 근로자공급사업을 엄격히 제한하고, 예외적으로 노동조합만이 허가를 받아서 수행할 수 있도록 하였다. 이에 따라 현실에서는 항운노조만이 근로자공급 사업을 수행해 온 바 있다. 그러나 1998년 외환위기를 배경으로 파견법이 제정되면서 간

접고용이 빠르게 증가할 것으로 우려되었다. 즉 합법적인 파견 이외에도 도급을 가장한 불법파견이 늘어날 가능성이 있었던 것이다. 이에 대응하여 노동부는 1998년 파견법의 제정 당시부터 파견과 도급의 구별기준을 ‘고시’의 형태로 제정·운영하여 왔으며, 2004년 7월에는 동 고시를 상세하게 설명하면서 사건의 처리방향까지 제시하는 ‘지침’(사내하도급 점검지침)을 마련하여 지방노동관서에 시달한 바 있다.

이 ‘고시’와 ‘지침’에 의거하여 노동부는 2004년 대대적인 사내하도급 특별점검에 나서고, 그 결과 대표적으로 현대차가 사내하도급 근로자 9,000여 명을 사실상 불법파견으로 활용하였다고 고발하였다. 사내하도급 업체 102개를 모두 불법으로 판정한 것이다. 그러나 검찰은 현대차 사건에 대하여 2006년 11월 법 위반이 아니라고 판단하고 불기소 처분을 함으로써 기관별로 다른 판단으로 인한 혼선이 빚어지게 되었다. 이에 2007년 4월 검찰과 노동부는 공동으로 “근로자파견의 판단 기준에 관한 지침”을 마련하였다. 이에 따라 파견사업주 등(수급인, 수임인 포함)이 실체를 갖추고 있는지가 주요한 판단근거로 부각되었고, 아울러 당해 근로자가 사용사업주의 지휘, 명령을 받는지 여부와 더불어 사업주로서의 실체 판단을 종합적으로<sup>2)</sup> 고려하여 불법파견 여부를 판단하도록 하였다. 이는 앞서 수급인이 인사노무관리의 독립성이나 사업경영상의 독립성 중 어느 하나라도 결여된 경우 근로자파견사업으로 인정한다고 규정한 노동부 고시 제98-32호를 수정한 것이었다<sup>3)</sup>.

그 이후 노동부는 다소 완화된 검찰과의 공통 기준을 적용함으로써 불법파견 고발은 줄어들게 되었다. 그러나 현대차 부당해고사건에 대한 노동위원회 판정에 불복한 최모 씨 소송 건에 대해 2010년과 2012년 대법원은 연속하여 최모 씨의 손을 들어줌으로써 현대차의 불법파견은 결코 부인할 수 없는 사실로 굳어지게 되었다. 결국 검찰의 불기소 처분이 적절하지 않았음이 사후적으로 입증된 셈이 되었다. 또한 만약 과거로 돌아갈 수

- 2) 종합적으로 여러 요소를 고려한다는 것은 독일의 경우도 마찬가지이다. 그러나 “제반 사정을 고려한 종합적 판단에 있어서는 설령 해당사건에 도급계약임을 보여주는 일부 요소가 있다고 하더라도 근로자파견으로서의 징표가 보다 강하게 나타나는 경우 이를 근로자파견으로 판단함으로써 개별 사건의 구체적 타당성이 확보될 수 있다”(김기선, 2012)는 표현에서 볼 수 있듯이 실제로 어떻게 이러한 종합적 판단을 수행하는가이다. 우리나라에서는 종합적 판단이 사내하도급 근로자들에게 불리하게 작용했던 것으로 보인다.
- 3) 이에 대해 은수미 외(2011: 176~177)는 고시 개정 전후를 모두 비판적으로 검토한다. “현행 파견 및 도급의 판단지침은 경영상의 독립성(고용사업주의 실체성)을 중요한 판단 기준으로 한다는 점에서 근로계약관계 대신 경제적 계약관계를 우선하는 효과가 있다. 사내하도급은 2자 간의 근로계약이 아니라 노무지휘권 관계(지휘명령)와 인사경영권 관계(고용)가 나누어진 다면적 근로계약이다. 이처럼 지휘명령과 고용을 분리시킬 경우 지휘명령에 따른 사실상의 종속관계(원청과 사내하도급 근로자의 관계)는 덜어지고 고용에 따른 형식상의 종속관계(사내하도급 업체와 사내하도급 근로자의 관계)가 우선시된다. 하지만 누가 누구에게 종속되어 있는가를 판단하는 기준은 사실상의 종속관계에 대한 판단이 먼저라는 점에서 경영상의 독립성 여부는 중요한 기준일 수 없다.”

있다면 현대차에 대해 노동부는 2007년 개정된 파견법에 의거하여 고용의무 위반으로 근로자 1인당 3천만 원씩의 과태료를 부과해야 한다. 노동부의 불법파견 판단기준이 완화되면서 고용의무와 관련한 과태료 부과는 지난 수년간 현대차를 포함하여 거의 없었던 것으로 보인다.

이렇듯 행정부, 검찰, 법원의 판결이 엇갈리는 가운데 산업현장에서는 사내하도급이 광범하게 활용되고, 일부 사업장에서는 이와 관련한 치열한 공방과 갈등이 전개되어 왔다. 사내하도급은 정의도 불분명하고 외환위기 이후 크게 확산된 고용형태이기 때문에 공식 통계로 집계되어 오지 못했는데, 2004년 노동부는 처음으로 주요 업종 500인 이상 653개 사업장에 대한 사내하도급 조사를 실시하였다. 그 결과 조사대상 사업체의 36.4%에서 사내하도급을 활용하고 있었으며, 사내하도급을 활용하고 있는 1개의 원사업체당 평균 사내하도급 업체의 수는 12개, 하도급업체의 평균 종업원 수는 50명 수준에 불과하였다. 아울러 사내하도급을 활용하는 사업장의 전체 근로자(원하청 합계) 중에서 사내하도급 근로자가 차지하는 비율은 23.1%로서 네 명 중 한 명꼴로 사내하도급 근로자가 일하고 있었다(노동부, 2007).

이후 노동부는 2008년과 2010년에도 이와 유사한 사내하도급 실태조사를 실시하였는데, 300인 이상으로 대상을 확대하는 등의 변화가 있었기 때문에 시계열 비교는 가능하지 않다. 또한 한국노동연구원 사업체패널조사(WPS)에서 사내하도급 관련 문항들이 있기 때문에 WPS 2007 자료를 활용하여 조성재(2011)는 그 실태를 간략히 보여준 바 있다. 또한 노동부 조사 결과와 한국노동연구원 WPS 자료를 포함하여 이병희(2012)는 다음 표와 같이 국내 사내하도급 실태를 요약하여 보여주고 있다.

<표 2> 300인 이상 사업장의 사내하도급 활용 규모의 비교

(단위: 개소, %)

		표본수	활용 비중	활용 강도 <sup>1)</sup>
고용노동부	2008. 5	1,764	54.6	28.0
	2010. 8	1,939	41.1	32.2
사업체 패널	2007. 12	563	35.0	31.9
	2009. 12	525	29.9	31.3

주: 1) 사내하도급을 활용하는 사업체의 정규직수(사업체패널조사) 또는 근로자수(고용노동부) 대비 사내하도급 근로자의 비중임.  
 자료: 한국노동연구원, 「사업체패널조사」, 각 연도; 노동부, 『사내하도급 현황 조사』, 각 연도. 이병희(2012)에서 재인용.

이에 따르면 우리나라 300인 이상 대규모 사업장의 1/3~1/2에서 사내하도급이 활용되고 있으며, 활용사업체의 경우 그 비중이 정규직 대비 약 1/3 정도에 이른다. 이와 관련하여 300인 이상 대기업의 경우 2008년 현재 전체 노동자는 185만 3천 명이고, 이 중 비정규

직은 32만 1천 명으로서 그 비중 17.3%는 우리나라 전체 비정규직 비율인 33.8%보다 낮은 것처럼 보인다. 그러나 사내하도급 근로자가 대부분 불안정한 도급계약과 기간제 형태의 고용을 취하고 있다는 것을 감안하여 이른바 간접고용 비정규직까지 합하면 대기업 비정규직은 68만 4천 명으로 정규직 대비 44.6%일 뿐만 아니라 비정규직의 53.9%가 사내하도급이 된다(은수미 외, 2011). 이렇듯 일자리의 양과 질에 대한 기여가 크게 미흡한 대기업들에 대해 고용공시제를 도입해야 한다는 주장들이 제기되는 주요한 논거는 사내하도급 활용에서 찾을 수 있을 것이다.

한편 이병희(2011)에 의하면 사내하도급을 활용하는 비중은 공기업이 75.8%로 민간기업의 58.0%에 비해 높으며, 사내하도급을 활용하는 경우에 원청 근로자 대비 사내하도급 근로자의 비중도 공기업이 27.9%로 민간기업의 16.9%에 비하여 높다. 공공부문에서 특히 외환위기 이후 외주화가 광범하게 진행되어 직접고용 비정규직보다 간접고용 비정규직이 더 많이 활용되고 있다는 것은 조성재(2006c)를 비롯하여 몇몇 연구에서 이미 지적되어 온 바 있다. 정부는 2004년 공공부문 비정규직 대책을 발표, 추진하였으며, 2006년에는 외주화 대책까지 포함되었지만, 일단 외주화된 업무를 되돌리기는 쉽지 않았다. 마찬가지로 2011년 공공부문 비정규직 대책 역시 기존 비정규직법의 테두리를 넘어서지 못한 것으로 보인다. 즉 2년 이상 기간제 근로자를 무기계약직으로 전환하는 등의 대책에 한정됨으로써 사내하도급 문제를 정면으로 다루지 못하였다. 시장이 교체된 서울시 역시 최근 상사업무에 종사하던 근로자를 2년이 안 되었더라도 정규직으로 전환하는 등 몇 가지 획기적인 조치를 내놓았지만, 사내하도급 문제는 논의의 복잡성을 감안하여 몇 개월 후로 대책을 미루어둔 상태이다.

그만큼 사내하도급 문제가 간단치 않음을 알 수 있는데, 이는 노동권과 취약근로자의 보호라는 일견 당연해 보이는 명제를 실천하는 것이 때로 현실의 벽에 부딪치기 때문이다. 현실의 벽으로 가장 많이 논의되는 것은 정규직의 임금이 너무 높다거나, 고용조정이 쉽지 않다거나, 아니면 해당 업무나 직무가 단순하다는 것 등이다. 요컨대, 치열한 국제경쟁에 직면해 있는 사용자 측의 비용경쟁력이나 유연성을 확보하기 위하여 사내하도급 형태의 근로는 불가피하다는 것이다. 사업체패널 자료를 분석한 조성재(2011)는 인사노무관리자들의 이러한 응답내용을 잘 보여주고 있다.

그러나 이병희(2011)는 노동력 구성을 통제할 경우 평균 임금수준은 사내하도급 활용 정도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는다는 분석결과를 보여준다. 즉 노동력의 생산성을 통제할 경우 정규직의 고임금 때문에 사내하도급을 활용한다고 추론할 수 없다는 것이다. 또한 이병희(2011)는 사내하도급 활용과 (정규직) 일자리 소멸률은 통계적으로 유의미한 관계가 없으므로 정규직의 경직성 때문에 사내하도급을 활용하는 것은 아니라고 주장한다. 아울러 사내하도급 활용은 일자리 창출률과 순증가율에 통계적으로 유의

한 음의 영향을 미친 것으로 나타났다. 이는 사내하도급 활용이 정규직 일자리와 대체관계에 있다는 것을 함의하는 것이다. 한편 이병희(2012)는 사내하도급 활용의 요인들을 평가하면서 결론적으로 고용유연성보다는 저비용이 주요한 요인이라는 분석 결과를 보여주기도 한다. 요컨대, 지난 15년 정도의 시간 동안 사내하도급이 주주 중심의 경영을 펼친 대기업들의 이윤 증가에는 기여했는지 모르겠지만, 일자리의 질 악화를 가져온 것만은 틀림없는 사실인 것으로 보인다.

그런데, 업무의 성격과 관련해서는 다소 논의가 복잡할 수 있다. 조성재(2011)에 따르면 사내하도급이 주로 활용되는 직종은 제조업에서는 생산직과 단순직으로 나뉘지만, 비제조업은 단순직에 집중되고 있다. 또한 업무별로 보면 청소, 경비, 식당, 건물관리 등에 집중되고, 부분적으로 제조업에서는 핵심생산 관련 서비스와 물류 영역에서, 그리고 비제조업에서는 대고객 서비스 등에서 나타나고 있다. 따라서 정규직의 핵심, 고부가가치 업무나 직종과는 구분되는 영역에서 주로 사내하도급이 활용되고 있을 가능성이 높다. 그러나 핵심과 주변 업무를 구분하는 기준은 일정하지 않다. 자칫 끝없이 주변을 재규정함으로써 양과겉질 까기 식의 아웃소싱 확대를 가져올 수도 있기 때문이다. 따라서 외주화의 동인을 살펴보아야 하는데, 외부의 전문적 자원을 활용한다든가 경기변동에 대응하여 유연성을 확보한다든가 하는 요인보다는 우리나라에서는 외부노동시장의 광범한 저임금 노동력을 활용하려는 의도가 강하게 작용해 왔던 것으로 보인다(조성재, 2006c). 이는 앞서 이병희(2012)가 유연성보다는 저비용이 사내하도급 활용의 주요 요인이라고 보았던 것과 일치된 결론이다.

#### ◆ 사내하도급의 개선 방향

우리나라뿐 아니라 세계 각국이 양극화 현상으로 몸살을 앓고 있고, 이를 치유하기 위한 다양한 수단들이 강구되고 있다. 특히 노동문제와 관련하여 취약근로자를 보호하려는 움직임은 적극적이다. 사내하도급 근로자들은 도급계약 자체가 불안정하기 때문에 고용사업주와 기간제 계약 형식을 취하는 경우가 많고, 따라서 연공임금이나 근속수당, 퇴직금 등을 적용받기 어렵다. 대기업 정규직들이 누리는 기업복지의 다양한 혜택에서 배제되는 것이 일반적이며, 때로는 후생시설의 이용 등에서 차별받거나 작업과정에서 인간적 모멸감을 맛보기도 한다. 정규직은 회사 작업복을 입고 식당에 자유롭게 출입하지만, 사내하도급 근로자는 쿠폰을 받아야만 밥을 먹을 수 있고, 샤워시설과 통근버스는 알아서 뒤에 이용해야 하고, 명절 선물이 정규직과 다른 것 등을 감수해야 했다. 물론 이러한 현상은 지난 10여 년 동안의 논란과 비정규 노조의 조직화 과정에서 많이 완화된 것도 사실이다. 그러나 여전히 고용이 불안정하고, 상당한 정도의 임금격차가 상존하고 있는 현실

에 주목해야 한다. 또한 근로조건 개선을 위해 노조가 결성될 경우 특히 도급계약을 해지하고 고용승계를 거부함으로써 사실상 생존권을 박탈하고, 이에 파업, 농성, 투신 등으로 극한의 투쟁과 갈등이 벌어졌던 수많은 사례를 기억해야 한다. 고용사업주는 도급계약이 해지되어 어쩔 수 없다고 하고, 사용사업주는 근로관계의 책임이 없으므로 방치하고 외면하는 상황 속에서 근로자들이 겪었던 억울함과 황당함에 공감할 필요가 있다.

비정규직 중에서도 사내하도급이 특히 문제가 되는 것은 간접고용의 대표 사례로 확산되어 왔기 때문이다. 직접고용을 통하여 일을 시키는 자와 임금을 지불하는 자가 일치하게 되면 고용관계상의 책임과 의무가 서로 분명하다. 그러나 간접고용은 중간착취의 위험뿐 아니라 고용주가 자기 책임을 면탈할 가능성이 높기 때문에 엄격히 규제되어 온 것이다. 그럼에도 불구하고 시장의 요구에 의하여 1970년대 이후 세계적으로 파견을 합법화해 온 추세였으나, 그만큼 사용 사유나 기간을 제한하는 등 파견사업주와 사용사업주에 대한 규제 조항은 촘촘하게 짜여져 있었다. 우리나라에서도 1998년 제정된 파견법은 이렇게 예외적으로만 간접고용을 허용한다는 입법 취지를 갖고 있었고, 따라서 근로자공급사업을 노조만이 수행할 수 있도록 규정한 법 정신, 즉 직접고용 원칙의 전통은 어느 정도 유지되고 있었다고 본다.

그러나 산업현장에서는 이러한 법 정신에 위배하여 32개 파견허용업무가 아닌 것, 예를 들어 제조업 생산공정에서도 간접고용을 활용하기 위하여 위장된 형태의 도급, 뒤집어 말하면 불법파견 형식을 취한 경우가 적지 않았다. 이를 교정하여 직접 고용하도록 하거나 적법 도급 혹은 합법 파견으로 유인해야 할 국가는 부처와 기관들 사이의 이견으로 인하여 올바르게 공권력을 동원하지 못하였다.

이제 다시 직접고용 중심의 원칙을 재확인하고 파견 등의 간접고용은 예외적으로만 인정한다는 공감대를 노사정이 공유할 필요가 있다. 정부와 국회는 이를 위하여 일차적으로 파견과 도급의 기준을 분명히 정하여 불법적인 간접고용 형태와 활용 관행을 철저히 근절할 필요가 있다. 파견과 도급의 기준은 외국 사례도 중요하지만, 이미 쌓여온 여러 대법원 판례들을 참조할 수 있을 것이다. 파견과 도급의 구분 기준과 관련하여 업무지시권의 소재가 가장 중요한데, 현대차 판결에서 대법원은 “사내협력업체의 현장 관리인 등이 원고들에게 구체적인 지휘명령권을 행사하였다 하더라도, 이는 도급인이 결정한 사항을 전달한 것에 불과하거나, 지휘명령이 도급인 등에 의해 통제되어 있는 것에 불과하다”고 본 내용에 특히 유의할 필요가 있다. 형식상 도급지시권으로 위장했다고 하더라도 실질에서 업무지시가 이루어졌다면 불법파견으로 판단하는 것이 옳다.

또한 우리나라 사내하도급 업주의 대다수가 원사업자의 관리감독자 출신이거나 특수 관계에 있는 경우이고, 어떠한 기술, 설비, 작업도구나 장비, 소재나 원료, 자금 등을 확보하지 않고, 사실상 사람을 채용하고 현장에서 노무를 감독하는 일만을 담당하는 특정 원

사업자의 전속 업체였다는 점에서 위장된 도급의 가능성이 높다는 사실에 주목해야 한다. 독자적인 경영능력과 행위가 없는 상황에서 ‘일의 완성’을 전제로 하는 도급관계가 성립할 수 있겠는가? 필자가 조사한 민간부문이나 공공부문의 사례들은 이들 사내하도급 업체의 이윤(마진폭)조차 원사업자의 관리자일 때 받던 임금수준과 연동되고 있었다. 이렇듯 내용상, 실질상 근로자공급사업과 다르지 않다는 점에서 근로자공급사업을 엄격히 금지해 온 직업안정법을 되돌아볼 필요가 있다.

이렇게 직업안정법이나 파견법 등 법의 권위와 엄정성, 공정성을 확보한 후에야 노동시장 유연성 논의가 의미를 지닐 것이다. 기존 법도 지키지 않는데 새로이 규제를 완화할 경우 노동시장의 혼란과 이탈은 더욱 심해질 것이다.

불법파견을 엄격히 단속한다는 전제 위에서 다음 단계로 합법적인 사내하도급을 양성할 필요가 있다. 많은 사업장에서 핵심업무가 아닌 단순업무 등에서 이미 상당한 정도로 사내하도급(용역 포함) 형식으로 일을 해왔고, 여기에 임금이나 직무 등에서 차별이 아닌 합리적 차이도 상당한 근거를 갖고 있기 때문이다. 그러나 도급이나 위임의 본래적 의미인 독자적인 일의 완성을 겨냥하더라도 원사업자의 사업장 내에서 작업이 이루어짐에 따라 의도되는 달리 도급지시권과 업무지시권이 섞이는 경우가 발생하며, 따라서 직접 고용주로서의 책임은 없는 것처럼 보이지만 실질에서 근로조건에 영향을 미칠 수 있기 때문에 원사업자가 사용자로서의 일정한 책임성을 공유해야 할 것이다. 이미 현대중공업과 관련한 대법원 판례에서는 적어도 집단적 노사관계 측면에서 원사업자가 노동법상의 사용자 책임성을 고용사업주와 부분적으로 공유한다는 사실이 적시되기도 하였다.

이렇게 업무, 직무 등에서 합리적 차이가 인정되는 경우라고 하더라도 원사업자가 사용자로서의 책임을 일부 공유해야 한다는 것은 사내하도급 근로자의 근로조건에 실질적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 외부의 전문적인 인적자원을 활용하는 것이 아니라면 대부분의 합법적 사내하도급 역시 “노무도급”인 경우가 일반적이며, 따라서 기성금은 주로 인건비로 구성되기 때문이다.

합법적인 노무도급과 관련해서는 업무지시권 이외의 영역에서는 불법파견 시비로부터 자유로울 수 있도록 해주어야 한다. 예를 들어 2004년 노동부의 사내하도급 집중점검이 시행되자, 일부 사업장에서는 그 전까지 기업복지를 공유하다가 불법파견으로 오인받을까봐 사내하도급 근로자들에게 대해 복지 수혜를 철회한 경우들도 있었다. 이런 경우를 방지하기 위해서 적법 도급의 경우에는 오히려 기업복지를 함께 공유하도록 권장하고, 양질의 직업훈련을 원사업자가 제공하며, 고용승계 등이 원활하게 이루어지도록 감독해야 한다. 물론 전제조건으로서 업무지시나 혼재작업 등은 없어야 한다는 사실이 중요하다.

내용상 불법파견이거나 근로자공급사업인 경우는 특정 원사업자에 전속적인 거래를

하는 사내하도급 업체가 많을 것이다. 그러한 점에서 기존에 사내하도급 업무로 많이 거론된 청소, 경비, 식당, 건물관리 등과 관련하여 전문적인 업체들이 대형화, 양성화되는 것도 중요한 정책 방향일 수 있다. 겉으로 단순해 보이는 업무라 하더라도 대형화에 따른 전문성 심화 과정이 발생하며, 이때는 적법 도급이 더욱더 합리성을 지닐 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 조성재 외(2012)에서는 한국과 독일의 청소 전문업체 사례를 소개하고 있는데, 인간존중 경영과 양호한 근로조건을 배경으로 작업장혁신의 가능성을 보여준 바 있다. 더욱이 어떤 원사업자의 경우 작업장혁신을 진행하면서 청소용역업체도 이에 참여 시키기도 하여, 단순업무라고 하더라도 원하청업체 간 협력이 가능함을 알 수 있었다.

이렇듯 한편으로는 불법과건을 엄격히 단속하면서 불가피한 영역에서는 합법적인 노무도급을 양성화하고, 그래도 남는 유연성 필요에 대해서는 직접고용 원칙을 감안하여 기간제로 채용하는 것이 요구된다. 현대차 사내하도급 문제에 대해 조성재(2006b)는 이미 일부 정규직화, 일부 합법도급화, 일부 직접고용 계약직화의 3분법을 제안한 바 있다. 이때 직접고용 계약직의 임금은 현재보다 높아질 수 있는데, 이는 현대차와 도요타를 비교한 조성재(2006a)를 참조한 것이었다. 즉 도요타자동차의 경우 유연성을 확보하기 위하여 오랫동안 기간공을 써왔지만, 임금부문에서는 기간공들이 정규직 1년차와 동일한 임금을 받을 수 있도록 해왔다. 그러한 점에서 유연성과 저비용을 모두 최대한까지 밀고 나가는 것은 대기업으로서의 사회적 책임을 망각한 것임을 인식할 필요가 있다.

한편 적법 도급의 경우에도 원사업자가 노동법상 사용자로서의 일부 책임을 질 수 있음을 언급하였는데, 노무도급을 중심으로 한 사내하도급의 근로조건을 산업현장에서 자율적으로 개선하기 위해서는 역시 집단적 노사관계가 형성되고 발전할 필요가 있다. 현재와 같이 교섭상대방도 확정하지 못해서 갈등이 증폭되는 상황은 개선해야 한다는 것이다. 이를 위해서는 노조법상 교섭단위를 분리할 수 있도록만 허용한 것을 개정하여, 특히 노무도급의 경우에는 교섭단위를 통합할 수 있도록 해야 한다. 이는 현대차 등 일부 정규직 노조가 사내하도급 근로자들에 대해 대리교섭을 해온 관행을 더욱 발전시켜 원하청 근로자들의 근로조건이 동시에 결정되도록 한다는 것을 의미한다. 이때 적법한 사내하도급 근로자들이 있을 경우 그들을 대표하는 자가 공동교섭대표로 나설 수 있는 길을 열어주어야 한다.

중앙과 지역, 업종 등의 더 높은 수준에서는 교섭보다는 사회적 대화의 가능성을 적극 탐색해야 한다. 지난 수년간 비정규직법으로 인하여 사내하도급(용역 포함)이 더욱 증가했다는 논의 등 이른바 ‘풍선효과’를 고려했을 때 불법적인 사내하도급에 대한 엄격한 단속이 의도하지 않은 왜곡을 가져오는 것을 방지하기 위해서는 노동계도 사용자의 인사노무관리상의 고충과 애로를 경청할 필요가 있다. 특히 국내 노동계는 사용자의 유연성 필요를 애써 외면하는 경향이 있는데, 노사가 협력적으로 노동시간, 전환배치, 임금 등에

서 유연성을 충분히 확보할 경우 고용유연성에 목매달 필요가 줄어들 수 있을 것이다. 특히 기계적으로 상승하는 연공임금과 직무나 능력의 차이를 전혀 고려하지 않는 경직적인 임금체계에서는 위장도급과 같은 왜곡된 고용관행이 확산될 수 있다는 사실에 주목하여 임금체계를 합리화해 나가는 데 주력해야 한다.

사용자들의 경우도 이러한 협조적 유연성, 교섭된 유연성에 착안하고 사회적 대화에 보다 적극적으로 나설 필요가 있다. 아울러 사용자들 사이의 조정(coordination) 행위를 보다 더 발전시킬 필요가 있다. 사실 지난 수년간 사내하도급을 둘러싼 갈등은 몇몇 대표적 사업장 때문에 필요 이상으로 증폭되기도 하였다. 이들 사업장의 사용자들은 내부적으로 문제를 진지하게 해결하려 하기보다는 거대 로펌에 의존하면서 소송전에 주력하고, 자신의 입맛에 맞는 여론과 담론을 만들어내는 데만 주력하였다. 결국 적법한 도급과 합리적 차이가 있는 경우에도 차별과 배제를 둘러싼 갈등이 빈발하도록 하였다. 또한 이에 대한 국가의 시의적절한 대응 미흡은 결국 사용자들로 하여금 불법적인 파견이나 위장도급도 무방하다는 잘못된 시그널로 작용하였다. 이에 따라 유행처럼 번진 합법적이거나 불법적인 사내하도급 형태의 고용은 다른 어떤 나라보다 널리 활용되고 있는 것으로 보인다<sup>4)</sup>. 따라서 사용자들은 일부 사용자들의 일탈 행위에 대하여 동료로서의 압력(peer pressure)을 행사할 필요가 있다. 또한 올바른 고용관행을 구축하고 널리 확산하는 데 상호 협력할 필요가 있을 것이다.

고용관계의 모범을 보여야 하는 공공부문에서는 우선적으로 불법파견 행태를 근절하고, 합법적 사내하도급을 정착시키되, 전문성을 제고하고 근로조건을 개선하기 위하여 노무도급을 위한 자회사 방식 등을 고민할 필요가 있다. 현재와 같이 종업원 수 규모 100명 미만의 수십 개 업체에 업무를 위탁하는 방식은 인건비 절감이나 노사관계 대책에는 유리할지 모르지만, 일하는 방식의 혁신을 통한 노사간 윈윈 게임은 어려울 것이기 때문이다.

한편 정규직의 고임금 때문에 사내하도급 활용을 늘린다는 것은 통계분석 결과의 엄밀성을 떠나 현장에서 인사노무관리자들이 실제로 경험하는 사실일 수 있다. 따라서 노동계가 연대임금(solidarity wage) 전략을 구사하고, 이를 사용자들과 협력하여 실천해 나가되, 전 세계적인 1% 대 99%의 대립 구도를 감안하여 이윤폭을 줄이는 방향에 대해서도 전향적으로 검토할 필요가 있다. 한편 대기업 정규직의 경우 양호한 기업복지를 향유해 왔는데, 사용자 입장에서 이를 노무도급 근로자들에게까지 전면적으로 확대하는 것은 커다란 부담이 될 수 있다. 그러한 점에서도 기업복지보다 사회복지를 우선시하는 분위기를 조성하기 위한 사회적 대화에 사용자들이 보다 적극적으로 나설 필요가 있을 것이다.

4) 현대차 사내하청 노조의 파업을 전후하여 이루어진 박지순 외(2011)의 연구는 해외 자동차업체 어디에서도 현대차와 같은 간접고용을 활용하고 있지 않다는 것을 보여주기도 하였다.

## ◆ 맺음말

비정규직 가운데 기간제와 파견은 법적인 규제를 받는 반면 사내하도급은 그렇지 않아왔다. 계약자유를 원칙으로 하는 민법상의 행위로 표현되었기 때문이다. 그러나 그것은 노동문제와 관련하여 위장도급이나 불법파견을 둘러싼 끊임없는 갈등을 불러일으켜 왔다. 도급의 외양을 갖추었다고 하더라도 간접적으로 비정규직을 활용함으로써 기업은 이윤을 얻지만 취약근로자가 양산되는 시스템은 교정되어야 한다. 그러기 위해서는 일차적으로 불법파견에 대한 엄정한 단속이 이루어져야 한다. 경제에 대한 파급효과가 큰 차별이라고 하여 불법을 묵인하기 시작하면 중견기업과 중소기업들로 이러한 잘못된 관행이 널리 퍼지게 되고, 결국 피해를 보게 되는 근로자들은 아무도 지켜주지 않는다. 또한 현장에서 자율적으로 불법을 교정하고 차별을 극복하기 위해서는 건전한 노사관계가 형성될 필요가 있다. 그래야 적법한 도급이라도 도급계약서 공개 등을 통하여 중간착취나 불합리한 차별 등을 시정해 나갈 수 있을 것이다.

일단 새로운 공정한 질서를 구축하고, 그 안에서 유연성과 생산성을 확보하기 위한 노사의 공동노력을 경주해 가야 한다. 불법과 탈법, 그리고 사실과 판단의 왜곡을 통해서는 경제정의는 물론 지속가능한 경쟁력도 확보할 수 없다는 사실을 직시해야 한다. 공정한 질서야말로 꿈수가 아닌 일터 혁신을 통하여 경쟁에 당당히 참여하도록 하는 틀거리가 될 것이기 때문이다. **KLI**

## &lt;참고문헌&gt;

- 강성태(2011), 「간접고용 규율의 현황과 과제」, 『간접고용의 실태와 법 제도적 개선방안』, 국회인권포럼/국회입법조사처 공동주최(2011. 12. 16. 국회도서관 421호) 토론회 발표문.
- 노동부(2007), 『불법파견 형태의 사내하도급 문제 해결을 위한 참여정부의 노력과 과제』.
- 박지순 외(2011), 『외국의 사내하도급·파견 현황 및 제도 실태조사』, 고용노동부.
- 은수미·이병희·박제성(2011), 『사내하도급과 한국의 고용구조』, 한국노동연구원.
- 은수미·김기선·박제성(2012 발간예정), 『간접고용 국제비교-파견/도급 기준 및 보호 방안을 중심으로』, 한국노동연구원.
- 이병희(2011), 「사내하도급 활용 실태와 경제적 효과」, 은수미 외, 『사내하도급과 한국의 고용구조』, 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_ (2012 발간예정), 『사내하도급의 활용 원인과 고용 성과』, 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』 통권 10호, 민주사회정책연구원, pp.151~183.
- \_\_\_\_\_ (2006c), 「공공부문의 간접고용 실태와 외주화에 대한 정책방향」, 『노동리뷰』 9월호, 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_ (2011), 「사내하도급 실태와 개선방향」, 『노동리뷰』 1월호, 한국노동연구원.
- 조성재 · 정승국 · 이호창 · 권순원 · 박명준(2012), 『서비스산업의 작업장 혁신 모델 연구』, 한국노동연구원.