사내하도급 100만 명 시대, 문제점과 정책대안

정 흥 준*

Ⅰ. 머리말

고용관계의 다양성과 비정규노동이 주목받고 있는 가운데 이를 모두 반영하는 대표적인 유형인 사내하도급에 대해서도 학문적, 정책적 관심이 높다. 특히 최근 들어 기간제 등 직접고용 비정규직과 달리, 간접고용이 급격히 늘어나면서 사내하도급의 증가 원인 및 차별 등을 극복할 수 있는 대안들에 대해서도 활발하게 논의되어 왔다.

애초 사내하도급은 경쟁열위의 사업을 아웃소싱함으로써 경쟁우위를 확보하기 위한 기업전략의 하나로 도입・활용되었으나 기업 간 경쟁이 치열해지면서 많은 경우 인건비를 절감하거나 직접적인 고용관계를 회피할 목적으로 활용되고 있다. 따라서 사내하도급에 소속된 하청노동자가 도급노동자인지, 아니면 불법파견노동자인지에 대한 논란이 커지고 있다. 이를 반영하듯 그동안의 연구는 사내하도급을 둘러싼 모호한 법적 지위(박제성 외, 2009), 원청사용자와 하청노동자 간의 노사갈등(이정희 외, 2015), 원・하청 간의 임금격차(안주엽 외, 2015), 그리고 하청노동자의 활용을 둘러싼 정규직노조의 태도(정흥준 외, 2015) 등으로 확대되어 왔다.

선행연구들이 사내하도급의 문제점에 대해 다양한 각도에서 논의해 온 것은 사실이지만, 사내하도급의 규모와 차별을 줄일 수 있는 구체적인 방안들에 대해선 상대적으로 연구가 적은 편이다. 따라서 본 연구는 우리나라 사내하도급의 규모를 줄이고 차별을 해소할 수 있는 방안이 무엇일지에 대해 선행연구(은수미, 2012; 조성재, 2011)를 참조하여 다섯 가지의 구체화된 정책적 대안들을 제시한다.

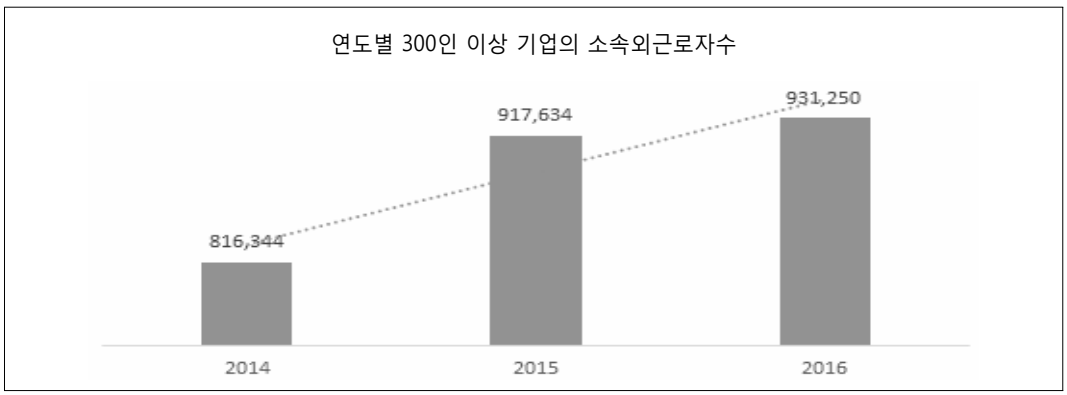
* 한국노동연구원 부연구위원(hjunjung@kli.re.kr).

Ⅱ. 사내하도급의 현황

사내하도급을 둘러싼 다양한 이슈들을 이해하기 위해서는 일차적으로 어떤 기업들이 사내하도급을 주로 활용하는지와 그 규모는 어느 정도인지를 파악하는 것이다. 본 연구는 사내하도급이 중소기업보다 대기업에서 많이 활용되는 특성을 감안하여 300인 이상 기업의 고용현황을 공시하는 고용공시자료를 통해 사내하도급의 활용규모를 분석해 보았다. 고용공시자료에는 기간제, 무기계약직, 정규직 등 직접고용근로자 외에도 파견, 용역, 도급 등의 소속외근로자 수가 제시되어 있는데, 일부 파견노동자를 제외하면 대부분은 사내하도급 업체에 고용된 종사자들이다.

기업의 고용공시자료에 따르면, 300인 이상 기업의 소속외근로자가 구준히 늘어나는 가운데 2016년에는 응답기업의 51.1%(1,766개 기업)가 파견과 도급 등 소속외근로자를 활용하고 있으며 소속외근로자의 규모는 기업당 평균 270명이었다(그림 1 참조). 또 소속외근로자의 총수는 931,250명으로 이 중 소수의 파견노동자를 제외하면 대부분이 사내하청 기업에 소속된 노동자일 것이라는 것이 일반적인 해석인데, 300인 미만의 사업장에서 활용되고 있는 사내하도급의 수를 고려할 경우 사내하도급에 소속된 노동자의 수는 100만 명을 상회할 것으로 보인다. 산업별로 살펴보면 제조업의 경우 77.5%(713개 기업)가 소속외근로자를 활용하고 있으며, 비제조업의 경우 41.6%(1,053개 기업)가 소속외근로자를 활용하는 것으로 나타났다. 그러나 비제조업을 세부업종별로 살펴보면 교육서비스업(72.7%), 금융보험업(79.2%), 출판방송통신정보서비스업(69.9%) 등은 높은 수준으로 소속외근로자를 활용하는 것으로 나타났다.

〔그림 1〕 연도별 소속외근로자의 수



자료 : 고용노동부, 「기업고용공시자료(2014~16)」.

이러한 결과를 요약하면 크게 두 가지이다. 하나는 사내하도급의 규모가 꾸준히 증가하는 가운데 제조업만이 아니라 서비스업의 많은 분야에서도 광범위하게 활용되고 있다는 것이다. 이는 기존의 통념에서 벗어나는 것으로, 일반적으로 사내하도급이 제조업에서만 주로 존재한다고 생각해 왔기 때문이다. 다른 하나는 대기업일수록 고용을 외부화한다는 것인데, 상관관계 분석을 해보면 기업규모와 소속외근로자의 규모 간에는 정(+)의 유의한 관계가 나타난다. 이는 대기업의 고용에 대한 사회적 책임 측면에서 시사하는 바가 적지 않다.

Ⅲ. 사내하도급을 둘러싼 쟁점과 문제점

1. 사내하도급의 쟁점, 진성도급? 불법파견?

지금까지 사내하도급을 둘러싼 논란의 상당부분은 잘 알려진 대로 불법파견과 관련된 법적 이슈였다. 사내하도급과 파견은 엄격하게 다른 개념이지만 두 경우 모두 원청의 사업장 내에서 과업이 수행되므로 업무가 원청의 지시와 통제에서 완전히 독립적인 사내하도급인지, 그렇지 않은 파견인지에 대한 논란이 지속적으로 존재한다. 기존 연구도 사내하도급은 사용주가 분명한 직접고용에 비해 원청이 작업은 통제하면서도 동시에 책임은 회피할 수 있는 고용형태이기 때문에 누가 진짜 사용자인지에 대한 논란은 필연적이라고 주장한다(강성태, 2008; 은수미, 2012). 한편, 사내하청 기업의 종사자라고 할지라도 파견으로 인정받을 경우, 원청 사용자는 해당 노동자를 직접 고용해야 할 책임을 갖게 되므로 원청 사용자들은 정규직과 사내하청 노동자들의 업무를 분리하고 직접적인 업무지시를 중단하는 등 불법파견으로 볼 수 있는 근거들을 제거하고 진성도급화를 위해 적지 않게 노력해 왔다. 그럼에도 사내하도급 방식의 업무는 하청업체에 의한 독립적인 업무로 보기 어려운 여러 가지 이슈들이 존재하며 법원조차 완성차의 대부분의 사내하도급 업무에 대해 파견으로 규정하고 직접 고용할 것을 주문하고 있다. 또한 비교적 독립적으로 행해졌던 완성차의 출하업무에 대해서도 고등법원이 불법파견임을 판시하면서 제조업에서의 위장도급, 불법파견에 대한 논란과 정규직화 요구가 더욱 커지고 있다.

물론 최근 법원의 판결만으로 현재의 사내하도급이 대부분 불법파견에 해당한다고 단정적으로 말하기는 어렵다. 더욱이 모든 법적 판결이 일관된 것도 아니다. 그럼에도 제조업의 사내하도급에 대한 불법파견 판결에는 사내하도급에 대한 지나친 남용을 경계해야 하며 동시에 기업들이 고용에 대해 더 많은 책임을 가질 것을 주문하고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다. 법적 판단만이 아니라 사회적 정당성(social legitimacy) 측면에서도 사내하도급에 대한 비판이

적지 않다. 특히 조선소, 철강 등 전통적인 제조업은 물론 지하철, 통신 등 서비스 업종에서도 작업 중 사망사고의 대부분이 사내하도급 혹은 위탁업체 노동자들에게 집중적으로 일어나면서 위험의 외주화란 자조적 신조어가 등장하기도 하였다. 여기에 더해 하청노동자들의 근로조건이 원청에 비해 과도하게 열악하다는 연구결과가 실증적으로 제시됨에 따라 원청의 사회적 책임 및 원·하청 관계에 대한 사회적 교정의 필요성이 늘어나고 있다. 이는 법과 제도 및 규범적 측면에서 사내하도급의 활용에 대한 전반적인 변화가 필요하다는 사회적 신호로 해석된다. 따라서 현재의 사내하도급에 대한 구체적인 대안을 논의하기에 앞서 사내하도급이 갖고 있는 문제점을 간단히 살펴보고 이를 극복할 수 있는 정책적 방향들을 살펴본다.

2. 사내하도급의 문제점

이 글에서는 사내하도급의 확산이 양산하고 있는 문제점을 크게 사회, 기업, 그리고 개인 세 가지 측면에서 살펴보고자 한다. 첫째, 사회적 측면에서 사내하도급의 확대는 불안정한 일자리가 늘어남을 의미한다. 기존의 연구를 보더라도 사내하도급은 정규직의 일자리를 줄이는 것으로 나타났다(이병희, 2012). 이는 사내하도급의 증가가 불안정한 일자리를 늘려 사회적으로 일자리의 양극화를 가져올 수 있음을 시사한다.

둘째, 기업 내부적으로 사내하도급의 증가는 불평등 확대 및 갈등적 노사관계의 원인이 될 수 있다. 사내하도급을 활용하는 기업의 원·하청 임금불평등은 안주엽 외(2015)의 연구에서 잘 나타나 있는데, 1차 협력사의 임금총액은 원청 정규직의 52%에 불과한 것으로 나타났다. 사내하청 종사자들은 원청 정규직과의 임금격차 이외에도 원청이 제공하는 학자금지원 및 각종 복리후생에 있어서도 대부분 배제되어 있어 실질적 소득격차는 더 크다. 이러한 차별은 하청노동자들에게 상대적 박탈감을 제공하며 이는 직무불만족으로 이어져 결국 기업에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 또한 현대차, 지엠대우 등 완성차 및 삼성서비스전자 등에서 확인되었듯이, 사내하도급의 활용이 기업 내 노사관계를 악화시키는 요인으로 작용하기도 한다.

마지막으로 개인적 측면에서 사내하도급은 고용의 외주화만이 아니라 위험의 외주화로 인해 개인의 소중한 목숨을 앗아갈 수 있는 구조를 양산한다. 박찬임 외(2015)의 연구에 따르면, 사내하도급 근로자들은 위험에 노출되어 있는 객관적인 정도나 주관적인 위험에 대한 인식 모두 높은 것으로 나타났다. 또한 실제로도 사망사고가 하청노동자들에게 집중되어 있다. 고용노동부의 2016년 발표에 따르면, 주요업종별 30대 기업의 지난 5년간 사망노동자 245명 중 86.5%인 212명이 하청노동자인 것으로 밝혀짐에 따라 위험업무가 사내하청으로 전이되고 있음을 보여주었다(조성재·이정희, 2017 재인용). 동일자료의 2015년 결과를 보면, 사망노동자 38명 중 원청노동자는 2명인 데 비해 하청노동자는 36명(95.0%)으로 나타나 위험의 외주화가 터무니없

는 주장이 아님을 보여주었다. 결국 사내하도급의 다양한 문제점들은 사내하도급의 활용에 대해 새로운 사회적 규율의 필요성을 보여준다.

Ⅳ. 정책대안

그동안 사내하도급 관련 정부정책의 초점은 원·하청 간의 격차를 줄일 수 있는 방안들이었다. 그러나 진성도급과 불법파견의 경계가 모호한 가운데 원·하청 간의 격차는 해소되지 않고 있으며 오히려 사내하도급의 규모만 늘고 있다. 따라서 사내하도급 문제를 개선하기 위해선 기업 내 원·하청 간의 격차축소가 아니라 불법파견 문제를 해결할 근본적인 방안이 필요하다. 이를 위해 본고에서는 기업의 상시적인 업무는 사내하도급을 금지하고 직접고용의 원칙을 적용하는 것이 바람직하며, 사내하도급을 활용하더라도 현재보다 원청의 책임을 확대·강화해야 될 필요가 있으며, 마지막으로 공공부문이 모범적이며 선도적인 역할을 해야 함을 강조한다.

1. 상시적인 업무의 직접고용 원칙

위장도급 및 불법파견에 대한 논란을 사전에 예방하고 나아가 사내하도급의 규모 또한 줄일 수 있는 방안은 제조업이든 비제조업이든 상시적인 업무의 직접고용 원칙이다. 다만, 제조업과 비제조업은 업무수행의 과정이 다르므로 무엇을 상시업무로 볼 것인가에 대한 구체적인 규정이 필요하다. 예를 들어, 제조업과 비제조업별로 상시적인 업무를 어떻게 규정할 것이며 현재 사내하도급 업무 가운데 어떤 업무가 직접고용의 대상인지 등 실무적인 가이드라인이 마련되어야 한다. 또한 현재의 사내하도급을 일시에 직접고용으로 전환하기엔 여러 가지 무리가 따를 수 있으므로 다양한 이행방식을 고려할 수 있다. 몇 가지만 예를 들면, 일정한 계도기간을 둔 후 기업 규모별로 사내하도급의 단계적 직접고용을 추진할 수도 있다. 또한 정부의 공무직 전환사례처럼 현재의 사내하청 노동자들을 2년 동안 기간제로 고용한 후 정규직으로 전환하는 방안도 있을 수 있다. 마지막으로, 일부 공공부문의 사례가 있듯이 자회사를 설립하여 현재의 사내하도급 직원들을 자회사의 정규직으로 전환하는 방식도 고려해 볼 수 있다.

2. 사내하도급에 대한 원청의 책임 강화

상시업무가 아닌 경우 사내하도급을 활용할 수 있는데, 이 경우에도 원청의 책임 있는 역할

은 여전히 중요하다. 예를 들어, 경비, 식당, 청소 등 다양한 사내하도급이 있을 수 있는데, 이 경우 하청노동자들의 고충처리, 산업안전 등에 대해선 원청기업이 실질적인 책임을 지는 것이 바람직하다. 예를 들어, 사내하청에 노조가 조직되어 있을 경우 확대된 형태의 노사 공동교섭을 실시하여 원·하청 간의 근로조건 격차를 줄이는 것을 고려해 볼 수 있다. 또한 노조가 조직되어 있지 않더라도 확대된 노사협의회 등을 통해 하청노동자들의 고충을 해결하려는 노력이 필요하다. 특히, 위험의 외주화를 근절하기 위해서는 산업안전보건법을 개정하여 사내에서 발생하는 모든 안전사고의 지도와 책임이 원청사업주에 있음을 분명히 할 필요가 있다. 마지막으로, 산업안전은 사전예방이 중요하므로 선행연구(박찬임 외, 2015)에서도 제안된 바 있는 원·하청 노사가 함께 참여하는 확대된 산업안전보건위원회를 설치하여 위험이 사내하도급으로 집중되지 않도록 관리하는 것도 유력한 방안이다.

3. 안전업무 사내하도급의 내부화

공공부문도 사내하도급을 활용하는 경우가 적지 않다. 예를 들어, 철도·지하철·도로·병원·발전 등 공기업들은 기업 내에 다양한 형태의 사내하도급을 활용하고 있다. 그런데 공기업의 사내하도급 업무의 상당부분은 시민안전과 직간접적으로 긴밀히 연결되어 있는 경우가 많다. 실제 지난해에 발생한 구의역 스크린도어 사고처럼 생명과 관련된 업무를 사내하도급 형태로 위탁하는 방식에 대해선 사회적 논란이 있다. 따라서 업무의 상시성 여부를 떠나 공공기관에서 시민들의 안전과 관련된 업무의 위탁은 적절하지 않으므로 안전과 관련된 업무는 직접운영으로 전환하는 것이 바람직하며 이를 위한 법제도 개선이 요구된다.

4. 고용관련 사회적 책임에 대한 인센티브 부여

정부의 역할 중 하나는 민간부문이 양질의 일자리를 제공하도록 유도하는 것이므로 공공계약을 통해 민간부문이 고용에 대한 사회적 책임을 다할 수 있도록 유도하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 예를 들어, 정부와 공공기관이 민간부문과 다양한 사업계약을 하고 있으므로 공공계약을 활용하여 고용에 대한 민간의 사회적 책임을 강조하는 것이다. 이는 이미 선진국에서도 많이 활용되고 있는 제도로 공공계약 시 인센티브를 부여하는 것인데, 공공계약 시 사내하도급 관련 불법파견 등의 고용관계 이력이 있는 기업에는 불이익을 주는 한편, 사내하도급의 정규직 전환 등 고용의 책임을 다하는 기업에 대해 인센티브를 제공하는 방식이다. 또한 공공부문의 경우 경영평가가 중요하므로 경영평가를 활용하여 평가대상인 공공부문이 민간과의 계약체결 시 민간의 고용에 대해 얼마나 고려했는지를 평가항목으로 넣는 방안도 고려해 볼 수 있다.

5. 정부의 근로감독 강화

사내하도급 관련 다양한 해결방안에도 불구하고 정부의 불법파견에 대한 근절의지는 여전히 중요한 과제이다. 불법파견을 지양하고 사내하도급의 직접고용을 계도한다고 할지라도, 기업들이 상시업무의 직접고용에 대한 의지가 부족할 경우 사내하도급의 규모가 줄거나 기업 내 차별적 격차가 줄어들기 어렵기 때문이다. 따라서 정부가 불법파견을 근절하여 고용의 질을 높이려는 의지를 지속적으로 보여주어야 하며, 이를 위해서는 불법파견에 대한 행정당국의 지속적이고 상시적인 근로감독이 필요하다. KLI

[참고문헌]

강성태(2008), 「지금 왜 사용자인가?」, 『노동법연구』 24, pp.1～22.

박제성 외(2009), 『사내하도급과 노동법』, 한국노동연구원.

박찬임 외(2015), 『사내하도급과 산업안전』, 한국노동연구원.

안주엽 외(2015), 『산업과 고용구조 정상화를 위한 정책과제 - 원하청관계를 중심으로』, 고용노동부.

이병희(2012), 「사내하도급의 활용 원인과 고용 성과」, 『산업노동연구』 18(1), pp.1～33.

이정희 외(2015), 『서비스산업의 원·하청관계와 노사관계』, 한국노동연구원.

은수미(2012), 「한국의 사내하도급 : 현황과 대안」, 『노동리뷰』 2012년 1월호, pp.85～94.

정흥준 외(2015), 「고용조정유형이 회사몰입과 노조몰입에 미치는 영향」, 『산업노동연구』 21(3), pp.71～111.

조성재(2011), 「사내하도급 실태와 개선방향」, 『노동리뷰』 2011년 1월호, pp.73～80.

조성재·이정희(2017), 「2016년 노사관계 평가와 2017년 전망」, 『고용·노동브리프』 제68호, 한국노동연구원.