

[2013/04/25]

한국노동사회연구소 제 100 차 노동포럼

---

“사내하도급 실태와 개선방안”

2013. 04. 25 : 15.00-18.00

국회의사당 의정관 101 호

---

**한국노동사회연구소**  
Korea Labour & Society Institute

차 례	페이지
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개회사 이원보 한국노동사회연구소 이사장</li> </ul>	3
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 축사 크리스토프 폴만 프리드리히 에버트 재단 한국사무소장</li> </ul>	5
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제발표 1: 제조업 부문 사내하도급 실태와 개선방안 손정순 한국비정규노동센터 부소장</li> </ul>	9
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제발표 2: 비제조업 부문 사내하도급 실태와 개선방안 김종진 한국노동사회연구소 연구위원</li> </ul>	31
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제발표 3: 법제도 부문 사내하도급 실태와 개선방안 김선수 법무법인 시민 대표변호사</li> </ul>	83
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토론 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이종훈 새누리당 국회의원      - 은수미 민주통합당 국회의원</li> <li>- 심상정 진보정의당 국회의원</li> <li>- 박지순 고려대학교 법학전문대학원 교수</li> <li>- 유정엽 한국노총 정책실장      - 김태현 민주노총 정책연구원장</li> </ul> </li> </ul>	105

# 개회사

이원보

한국노동사회연구소 이사장



# 축사

크리스토프 폴만

프리드리히 에버트 재단 한국사무소 소장

## 제100차 한국노동사회연구소 노동포럼 개최를 축하드립니다!

존경하는 이원보 이사장님,

존경하는 노광표 소장님,

참석하신 귀빈 여러분,

프리드리히 에버트 재단의 오랜 파트너 기관인 한국노동사회연구소가 오늘 제100회 노동포럼을 개최하게 된 것을 진심으로 축하합니다.

이 노동포럼은 한국 노동조합운동이 당면하고 있는 일상의 문제뿐 아니라 장기적이고도 전략적인 도전 과제에 대해 토론하는 중요한 장입니다. 이 때문에 우리 재단이 2011년부터 이 행사를 지원해 온 것을 기쁘게 생각하며, 지난 수년간 에버트 재단과 한국노동사회연구소가 좋은 협력 관계를 맺을 수 있게 힘써 온 한국노동사회연구소 동료들의 지속적인 노력에도 감사드립니다. 앞으로도 두 기관이 이러한 좋은 관계를 유지하기 희망합니다.

한국의 노동조합운동은 현재 어려움에 처해 수세적인 입장에 있는 것 같습니다. 지난 몇 년간 노동조합은 전략적 방향 설정 약화 및 내부적 불협화음과 더불어 조직력이 약화되고 있습니다. 이러한 근원적인 문제가 조속히 해결되길 바라며 한국의 노동조합운동이 다시금 조합원의 노동조건과 삶의 질을 개선하는 전략을 개발하는 것에 중점을 둘 수 있기를 희망합니다.

노동포럼은 이러한 민감한 문제들에 대해 노조 관계자, 노조 전문가, 정치가들이 한자리에 모여 토론할 수 있는 장을 제공하고 있습니다. 노동포럼 100회를 맞이하여 오늘 '사내 하도급 실태와 개선 방안'을 주제로 다루게 됨을 기쁘게 생각합니다. 왜냐하면 이 문제가 특별히 걱정되는 사안이고 한국 노사관계를 변화시킬 수 있는 요소라고 보기 때문입니다. 하도급 부문에 종사하는 근로자 대부분이 비정규직으로 어려움을 겪고 있으며 노조에 가입하고 있지 않기 때문에 중요한 주제라고 생각합니다.

이 포럼에서 사내하도급에 종사하는 근로자들의 처우 개선과 특히 보호책에 대한 구체적인 방안이 나오기를 기대해 봅니다.

유익하고도 고무적인 100회차 노동포럼을 기원합니다!

2013년 4월 25일

크리스토프 폴만

프리드리히 에버트 재단 한국사무소 소장

## Welcome Remarks on the occasion of the 100<sup>th</sup> KLSI LaborForum

Dear Chairman Lee Wonbo,  
Dear Director Roh Kwangpyo,  
Ladies and Gentlemen,

On behalf of Friedrich-Ebert-Stiftung, Korea Office, I would like to congratulate our long-standing partner, the Korea Labour and Society Institute, on the occasion of holding the 100<sup>th</sup> LaborForum.

The Labor Forum series constitutes an important format in order to discuss both day-to-day issues as well as strategic and long-term challenges for the Korean trade union movement. I am therefore glad that the Friedrich-Ebert-Stiftung has been supporting KLSI in organizing the Labor Forum since 2011. I would also like to thank colleagues at KLSI for their ongoing commitment and the good cooperation our two institutions have had for many years. I look forward to continuing our cooperation in the years to come.

Currently, the Korean trade union movement seems to be on the defensive. Its organizational power has been shrinking in the last few years, coupled with a lack of strategic direction and internal discord. I hope that underlying problems can be solved and that the Korean trade movement can concentrate on developing strategies in order to improve the working conditions and livelihoods of their members again.

The Labor Forum serves as venue where these and other sensitive topics can be discussed between trade unionists, labor experts and politicians. I am therefore glad that KLSI had decided to focus on the issue of subcontracting for the 100<sup>th</sup> LaborForum as this is a particularly worrisome and changing element of Korean industrial relations. This is even more the case as most employees of subcontractors suffer from precarious working conditions and are not organized in trade unions. I hope that this LaborForum can develop concrete recommendation show to improve the status of subcontractors and, particularly, how to protect vulnerable workers for subcontracting companies.

With this having said, I would like to wish you a fruitful and inspiring 100<sup>th</sup> LaborForum!

25th April 2013

By Christoph Pohlmann, Resident Representative, FES Korea





## 주제발표 1:

제조업 부문 사내하도급 실태와 개선방안

손정순 한국비정규노동센터 부소장

---

---

간접고용 비정규노동의 실태와  
대안적인 법·제도적, 정책적 개선 방향

---

---

---

손정순

---

한국비정규노동센터 부소장

2000년대 이후 한국사회 비정규노동의 핵심은 바로 간접고용 비정규노동이었다. 결과적으로 보면 2004년부터 시작된 비정규법안 논의와 그 귀결은 기간제를 위시한 직접고용 비정규노동에 대한 법·제도적 개선 방안에 집중되어 왔을 뿐이다. 파견노동에 대해서는 차별금지라는, 효과 없는 것으로 드러나고 있는 법조항 신설 이외에는 실질적인 보호 방안 마련이 전혀 제시되지 못했으며, 오히려 법안 논의 과정에서 후퇴하기도 하였다. 그 귀결은 바로 간접고용 비정규노동의 증가이다.<sup>1)</sup>

이런 점은 특히 ‘도급’ 형태를 이용한 간접고용 비정규노동에서 더욱 두드러진다. ‘하도급’으로도 불리는 하청은 원래 ‘일의 완성’을 목적으로 하는 계약형태를 지칭한다.<sup>2)</sup> 그러나 상당수 금속부문의 사내하청에서 드러나는 것처럼, 이러한 ‘하청(도급) 거래’의 대상이 완성된 목적이 아닌 사람(人)이라면, 사실상의 노동자 공급사업으로 봐야 한다. ‘도급’, ‘하청’이라는 명칭에서는 차이가 있어도 실질에 있어서는 파견노동, 나아가 인력공급업과 아무런 차이가 없다. 전근대적인 하청 형태에서 비롯된 사내하청이 현재에는 사실상 파견업·노동, 나아가 인력공급업과 유사한 역할을 하고 있는 것이다. 지난 2010년 7월과 2012년 2월 23일 현대차 사내하청노동자에 대한 대법원의 불법 파견 판결은 이를 재확인한 셈이라 할 수 있다.

이런 점에서 사내하청노동을 포함한 간접고용 비정규노동에 대한 사회적 차원의 규율 방안 마련의 필요성에 대한 공감대가 높아졌다고 할 수 있다. 하지만 그 방향에 대해서는 의견이 엇갈리고 있다.<sup>3)</sup> 이 글에서는 2000년대 이후 한국사회 비정규노동자 중 법제적, 정책적 개선 방안에서 사각지대에 놓여 있던 도급 노동을 중심으로, 핵심적인 실태 및 문제점과 더불어 이로부터 도출되는 개선 방향에 대해 서술하고자 한다. 이러한 과정을 통해 사내하청노동자에 대한 실질적인 처우 개선이라는 취지를 극대화할 수 있는 방향을 제시하고자 한다.

## I. 간접고용 비정규노동의 실태

2000년대 이후 간접고용 비정규노동, 특히 도급노동으로 불리는 사내하청노동에 대한 각종의 실태조사·연구 결과는 다음과 같은 사실을 직·간접적으로 확인해주고 있다.<sup>4)</sup>

- 1) 비정규법안 시행 전후, 이들 간접고용 비정규노동인 파견·용역의 증감 현황을 살펴보면, 2006년 8월에는 62만 9,161명이었던 규모가 2012년 8월에는 89만 6,049명으로 42.4%가 증가하였다(경제활동인구조사 부가조사 원 자료, 각 년도).
- 2) 도급의 또 다른 형태로 ‘위임’이 있다. 이는 일의 완성을 목적으로 하는 것이 아닌, ‘일 처리’를 대행케 하는 것으로, 청소, 시설관리 부문의 용역노동이 이의 대표적인 예이다. 이들 노동 또한 이 글에서는 포괄적으로 포함하고자 한다.
- 3) 대표적인 예가 19대 국회에 제출된 사내하도급법(‘사내하도급근로자 보호 등에 관한 법률’안) 제정과 파견법 개정(‘파견근로자보호 등에 관한 법률 일부개정 법률’안)안 흐름이다.
- 4) 이와 관련한 가장 최근의 실태조사 결과는 금속노조(2012), 국가인권위원회·한국비정규노동센터(2012) 참조.

첫째, 사내하도급 형태의 간접고용이 전통적인 제조업 부문에서 지속적으로 확산되고 있다는 점이다. 전형적인 도급노동은 제조업 내 금속산업 부문에서 널리 활용되고 있는 사내하청노동이다.

[표 1] 금속노조 사업장 내 비정규노동의 규모 추이

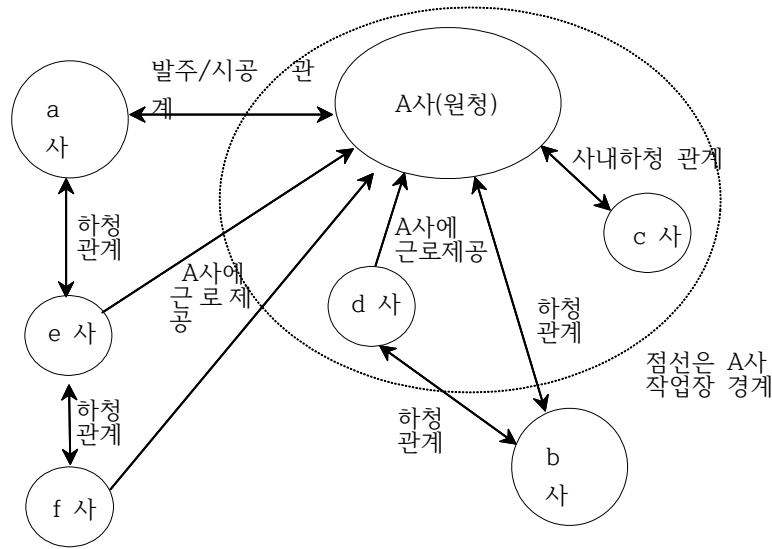
조사 연도	구분	조사대상 사업장의 사원수	조사대상 사업장의 조합원	직접고용 비정규직			간접고용 비정규직			달려	이주 노동자	실습생	비정규 소계
				임시	일용	시간제	촉탁 파견	사내 하청	용역				
2001년	규모	199,334	134,877	420	1,026	62	605	39,167	591	11,990	605	-	54,466
	사원수 대비			0.2%	0.5%	0.0%	0.3%	19.6%	0.3%	6.0%	0.3%		27.3%
	조합원 대비			0.3%	0.8%	0.0%	0.4%	29.0%	0.4%	8.9%	0.4%		40.4%
	비정규내 비중			0.8%	1.9%	0.1%	1.1%	71.9%	1.1%	22.0%	1.1%		100.0%
2004년	규모	199,338	130,804	564	348	34	504	60,874	1,873	12,800	1,451	110	78,558
	사원수 대비			0.3%	0.2%	0.0%	0.3%	30.5%	0.9%	6.4%	0.7%	0.1%	39.4%
	조합원 대비			0.4%	0.3%	0.0%	0.4%	46.5%	1.4%	9.8%	1.1%	0.1%	60.1%
	비정규내 비중			0.7%	0.4%	0.0%	0.6%	77.5%	2.4%	16.3%	1.8%	0.1%	100.0%
2007년	규모	217,254	154,937	1,124	162	7	605	64,767	3,193	13,616	1,946	38	85,458
	사원수 대비			0.5%	0.1%	0.0%	0.3%	29.8%	1.5%	6.3%	0.9%	0.0%	39.3%
	조합원 대비			0.7%	0.1%	0.0%	0.4%	41.8%	2.1%	8.8%	1.3%	0.0%	55.2%
	비정규내 비중			1.3%	0.2%	0.0%	0.7%	75.8%	3.7%	15.9%	2.3%	0.0%	100.0%
2012년	규모	201,776	128,918	4,044	69	0	792	84,439	4,367	10,270	103	61	104,134
	사원수 대비			2.0%	0.0%	0.0%	0.4%	41.8%	2.2%	5.1%	0.1%	0.0%	51.6%
	조합원 대비			3.1%	0.1%	0.0%	0.6%	65.5%	3.4%	8.0%	0.1%	0.0%	80.8%
	비정규내 비중			3.9%	0.1%	0.0%	0.7%	81.1%	4.2%	9.9%	0.1%	0.1%	100.0%

\* 출처 : 금속노조 (2012).

[표1]은 민주노총 금속노조(구 ‘금속연맹’ 포함)가 산하 사업장을 대상으로 지난 10년간 실태를 조사한 결과를 취합한 것이다. 매 조사 때마다 조사에 참여한 사업장이 다르다는 점을 고려하더라도, 2001년 대비 2012년 사내하청노동자의 규모와 비중이 모두 증가했음을 알 수 있다. 지난 10년간 제조업 부문에서 간접고용 비정규노동이 적극적으로 활용되어 왔음을 알 수 있다.

둘째, 사내하청이 여타 산업·업종으로 전방위적으로 확산되고 있을 뿐만 아니라, 이러한 확산 양상이 다단계화로 구조화되고 있다는 점이다. 2000년대 들어서 나타나고 있는 현상은 사내하청이 비단 제조업부문뿐만이 아닌, 비제조·서비스 업종을 중심으로 광범위하게 확산되고 있다는 것이다. 더 이상 ‘사내하청’이라는 표현이 제조업에만 적합하지 않은 상황으로까지 나아가고 있는 것이다. 더 큰 문제는 간접고용 비정규노동으로서 도급노동이 구조화되는 양상이다. 일련의 실태조사에서 드러나고 있는 점은 사내하청노동이 ‘다층화·다단계화’ 되고 있다는 점이다.

[그림 1] P사의 중층화된 사내하청 구조



- \* 출처) 강혜영·손정순·송민수 (2004), p. 306의 그림 변형.
- \*\* 주석) a사 : A사의 계열사.  
 b사 : A사의 외주 하청사(대체로 A사의 1차 벤더로서, 원 청인 A사가 일정 규모 이상의 지분을 소유한 경우가 대부분)  
 ↔ : 하청 계약의 양 당사자인 경우.  
 → : 하청 계약의 양 당사자가 아님에도 근로를 제공하는 경우.

[그림 1]은 국내 대표적인 철강 사업체인 P사의 사내하청 구조이다. 원청인 P사를 중심으로 해서 전형적인 1차 사내하청 뿐만 아니라, 원청인 P사가 도급 계약당사자가 아닌 2차, 3차 사내하청 업체·노동까지 활용되고 있다. 이러한 양상은 비단 철강 업종 뿐만이 아닌, 자동차와 조선 등의 업종에서도 나타나고 있다. 조선업종의 경우에는 ‘물량팀’이라는 명칭으로 사내하청노동이 다단계 하청화되어 가고 있다(손정순 외 2012). 일부는 고용관계하 임노동자로, 일부는 개인사업자 신분으로 구성된 조선업종 물량팀은 1차 사내하청노동에 대한 완충(buffer) 역할을 수행하고 있다. 문제는 이러한 다단계화 양상이 작업장 내에서 직영 정규직노동자를 대체하는 양상으로 진행되고 있다는 점이다. 이는 동희오토의 사례에서 나타나는 것처럼 ‘사내하청공장’의 확산으로 귀결하고 있다. 사내하청공장은 자동차업종뿐만이 아니라 시그네틱스의 전자업종, STX의 조선업종처럼 제조업 내 전반으로 확산되고 있는 추세이다.

셋째, 사내하청노동을 대기업일수록 더 많이 활용한다는 점이다(은수미 외 2011; 김종진 외 2011). 자동차, 조선, 철강업종 등 재벌계 대기업의 경우에는 이러한 점이 더 두드러지고 있다. 이들 업종은 제조업부문에서도 대표적으로 사내하청노동을 남용하는 업종이기도 하며, 이는 서비스·판매업종의 경우에도 두드러지고 있다. 국내 백화점 업계 1위인 롯데쇼핑의 경우, 2010년 9월 말 기준으로 전체 정규직원 6,456명보다 더 많은 6,476명의 도급노동자를 활용하고 있었다(고용노동부, 2010).

넷째, 이러한 사내하청노동이 노동시장 내 대표적인 불안정 일자리라라는 점이다. 이는 차별적인 저임금과 더불어 만성화된 고용불안으로 드러나고 있다. 사내하청은 그 특성상 원청의 직영 정규직노동자와 동등·유사업무를 담당하게 될 개연성이 높지만, 임금과 노동조건 등에 있어서는 현격한 격차를 보이고 있다.

[표 2] 정규직 대비 사내하청 상대 임금 수준 격차의 변화

구분	시급		월평균*		년상여금		성과급		월총액**	
	2002년	2012년	2002년	2012년	2002년	2012년	2002년	2012년	2002년	2012년
상대임금 수준	69.7%	62.3%	70.9%	76.7%	36.6%	41.7%	58.9%	54.3%	60.2%	63.3%

출처 : 금속노조 (2012)

\* 월평균 = 기본급 + 제 수당 + 연장근로수당. 단, 상여/성과급은 제외

\*\* 월총액 = 월평균 + (상여금+성과급) / 12

이는 보조적인 업무를 담당하고 있는 사내하청노동의 경우에도 해당되는 바, 문제는 이러한 격차 수준이 합리적 정당화의 수준을 넘어서고 있다는 것이다. ‘도급관계’하에서 시장권력의 비대칭성으로 인해 도급업체뿐만 아니라 해당 노동자까지 차별적 저임금과 상대적인 고용불안에 더 노출될 수밖에 없는 것이다.

다섯째, 이러한 간접고용 비정규화 현상이 노동시장 내 취약계층에 집중된다는 점이다. 이는 중·고령 여성 및 남성 노동자가 집중적으로 취업한 청소·경비직종에서 전형적으로 드러나고 있다. 이들 직종의 경우, 법정최저임금 시급이 최고 시급일 정도로 저임금일 뿐만 아니라, 감시·단속적 근로로 간주되기도 해 최저임금조차도 못 받는 경우가 상당수다. 비단 청소·경비직종뿐만 아닌, 제조업부문의 사내하청에서도 드러나고 있다. 대공장 내 2차, 3차 사내하청노동은 여성인 경우가 상당수이며, 이들의 경우에는 노동시장 내 성차별적 요인에 더해 간접고용 비정규노동이라는 이중의 차별적 상황에 처해 있는 셈이다. 취약 노동자층의 간접고용화 현상의 폐해가 극명하게 드러나는 또 다른 영역은 중소·영세사업장이다. 서울 구로공단, 시화·안산, 인천 주안공단 등 중소 영세사업장이 집중된 공단 지역의 경우에는 사실상 노동법의 사각지대로서, 불법적인 인력공급이 제한 없이 활개하고 있다.<sup>5)</sup> 영세사업장 노동자의 고용불안정성에 기반해 이윤을 획득하는 중간착취의 문제점이 극명하게 드러나기 때문이다.

## II. 간접고용 비정규노동의 쟁점

앞서 언급한 우리 사회 내 간접고용 비정규노동에 대한 실태를 개선하기 위한 다양한 형태의 노력이 경주되는 과정에서 간접고용 비정규노동자와 관련한 쟁점들이 제기됐다. 2000년대 이후 간접고용 비정규노동자와 관련한 쟁점은 크게 4가지로 요약될 수 있다.

5) 이와 관련한 실태는 조돈문 외(2013) 참조.

첫째, 제조업부문의 위장도급 및 불법파견 문제다. 이는 금속산업 내 사내하청의 전형적인 예로서, 대부분 사내하청업체가 원청자본의 직·간접적인 지원 속에서 설립돼, 전직 고위 관리직 및 생산직 노동자가 업체대표로 2~3년 근무 후 교체되는 상황에서 잘 드러나고 있다.<sup>6)</sup> 사내하청업체가 원청사업체의 한 부서·기구로 간주될 정도로 사내하청업체의 실질적인 독립성이 전혀 없다는 것이다. 사내하청업체의 사업경영상의 독립성 자체가 없는 경우에는 ‘위장도급’의 문제로, 사업경영상의 독립성은 있지만 인사·노무관리의 독립성이 없는 경우에는 ‘불법파견’의 문제가 된다.

특히 불법파견 문제는 2000년대 제조업부문 간접고용 비정규노동의 쟁점을 집약하는 핵심적인 문제다. 원래 ‘파견근로자보호 등에 관한 법률(이하 파견법)’상 제조업 직접생산공정은 파견노동이 금지되어 있지만, 원청자본이 사내하청노동자에 대해 인사·노무관리를 직접 행사함으로써, 사내하청이 사실상 파견노동화되는 현상이 발생하게 된 것이다. 이러한 양상은 중소기업장이 밀집된 공단 지역의 경우에 더 두드러진다. 등록된 합법 직업소개업체 뿐만 아니라, ‘○○ 용역’, ‘□□ 아웃소싱’ 등의 업체들까지 난립하면서 사실상 불법적인 인력공급업을 행하고 있기 때문이다.<sup>7)</sup> 이러한 불법 인력공급업체의 난립은 해당 업체를 이용하는 노동자의 노동기본권 문제뿐만 아니라, 고율·고액의 불법적인 수수료 수취로 인한 중간착취와 더불어, 간접고용 비정규노동자를 저임금 구조에 묶어 놓는 효과를 낳고 있다.

둘째, 간접고용 비정규노동자의 노동3권 보장 문제다. 앞서 언급한 것처럼 제조업 부문 사내하청노동의 경우 노동시장 내 열악한 처우의 개선과 더불어 불법파견 투쟁을 통한 정규직화를 위해 노동조합을 결성하였지만, 원청자본의 직·간접적인 압력으로 인해 간접고용 비정규노동자의 노동3권은 실질적으로 무력화되고 있는 상황이기 때문이다. 사내하청 및 용역업체에 노동조합이 결성되면 원청자본은 하청계약 해지를 통해 사실상 하청업체를 폐업시킴으로써, 사내하청노동자가 사실상 정리해고 되어 왔기 때문이다. 간접고용 비정규노동자의 노동기본권 문제는 이미 국제적인 문제로 비화되어, ILO 결사의 자유위원회가 세 차례나 한국 정부에 관련 대책을 마련하도록 권고한 바 있다.<sup>8)</sup>

셋째, 임금 및 노동조건의 차별적 격차이다. 원청사업장 내에서 근로를 제공하기에 사내하청노동자는 직영 정규직노동자와 동등·유사한 업무를 담당하는 경우가 상당수다. 그럼에도 사내하청이라는 이유만으로 차별적 저임금을 지급받는 경우가 대다수이며,

6) 대공장 내 사내하청노동은 1997년 IMF 경제위기를 겪으면서 급격하게 증가하기 시작하였다. 1차적인 필요성은 노동력 관리의 수량적 유연화이자, ‘하도급’ 관계를 이용한 인건비 절감이었지만, 그 시발은 경제위기 속에서 대공장 내 고위급 사무·관리직, 내지는 생산직에 대한 인력 구조조정을 원활히 하기 위함이었다. 이들 고위 관리직을 명예퇴직 형식으로 인력 구조조정하면서 사내하청 업체를 설립하여 업체 대표로 근무하도록 하는 것이다. 통상 대공장 내 사내하청 업체 대표는 2-3년 안에 교체되는 것이 일반적이며, 이러한 형태로 원청의 고위 관리직·생산직 노동자가 새로운 업체 대표로 부임하게 되는 것이다.

7) 사례조사 과정에서 드러난 이들 업체의 규모는 서울 서남부와 부천, 인천 지역에만 1만 개 이상 되는 것으로 추정되고 있다(조돈문 외, 2013).

8) ILO 결사의 자유 위원회는 2008년(350차 보고서)과 2009년(355차 보고서), 그리고 2011년(359차 보고서) 등, 총 세 차례에 걸쳐 국내 노동조합의 진정에 대한 조사를 진행하여, 사내하청노동자의 노동3권이 실질적으로 보장될 수 있도록 한국 정부가 적절한 조치를 취하도록 권고한 바 있다.

설령 기본 시급 등에서는 격차가 없더라도 연말 경영성과금, 그리고 제반 기업복지에서 차별 지급·수혜로 인해, 사실상 사내하청노동자는 불합리한 차별적 격차를 체감할 수밖에 없는 것이다.

이러한 점은 특히 다층적 하청 구조 속에서 2차, 3차 사내하청노동의 경우에는 더욱 더 크게 드러나고 있다. 대공장의 경우에는 [그림 1]에서 나타나고 있는 것처럼, 대공장 원청이 아닌 외주 하청사와 하청계약을 맺고서 대공장 내 사업장에서 근로를 제공하는 사내하청노동자 또한 다수 존재하고 있다. 통상 2차, 3차 사내하청으로 불리는 이들 사내하청노동자는 대공장 원청이 계약 당사자인 1차 사내하청노동에 비해 임금, 노동조건상의 격차가 더 크다. 다층적 하청구조를 따라 임금 및 노동조건 차별적 격차가 확대되고 있는 것이다.

넷째는 사내하청노동자의 고용불안이다. 이는 간접고용 비정규노동 일반이 지니고 있는 특성으로서, 특히 원·하청 간 시장 교섭력 격차가 큰 한국의 경우, 사내하청은 사실상 원청의 필요에 따른 인력조달 기제로 활용되고 있다. 이런 점은 조선업종의 경우에 전형적으로 나타나고 있다. 경기변동에 민감하게 반응하는 선박 발주-건조량 변화에 따른 인력관리 부담을 사내하청노동의 규모 조절을 통해 해결하는 것이다. 이는 사내하청노동자에게는 만성적인 고용불안으로 드러나게 된다. 고용불안은 사내하청노동을 포함한 간접고용 비정규노동자의 최대 불만 요인으로서, 노동시장 내 불합리한 차별 요인과 함께 사내하청노동자가 노동조합을 결성하는 가장 주요한 계기이자 직접적인 원인으로 역할하고 있다. 문제는 이러한 고용불안을 해결하기 위한 방안이 현행의 법·제도적 틀 내에서는 ‘하청’이라는 이유로 봉쇄되어 있다는 점이다.

지금까지 언급한 사내하청노동에 대한 실태와 쟁점에서 드러나고 있는 사실은 우리 사회 ‘하청’이 단지 경제 주체 간 시장 계약관계인 하도급 관계로만 그치지 않고 있다는 점이다. 오히려 ‘도급’, ‘하청’은 원청자본이 자체 생산과정을 조직화하는, 노동과정상의 분업구조를 편제하는 방식으로 활용되고 있다. 이런 점은 금속산업 내 대공장 부문에서 더 여실히 드러나고 있으며, 사내하청이 전형적인 ‘도급’이라기보다는 단순 노동력 조달 기제로서의 양태가 두드러질 수밖에 없는 이유이다.

### Ⅲ. 간접고용 규율의 원칙과 방안

현재까지 한국사회에서 사내하청으로 대표되는 도급 ‘노동’에 대해서는 원칙적으로 규율할 수 있는 법·제도적 틀 자체가 없는 상황이었다. 앞서 언급한 것처럼 사내하청업체의 독립성 자체가 부재한 위장도급이거나 또는 원청자본과 사내하청노동자 간 실질적인 파견관계가 존재하는 경우에만 노동법상의 규율이 부과될 수 있었을 뿐이다. 사내하청노동에 대한 법·제도적 규율 틀의 부재로 인해 2000년대 이후 간접고용 비정규노동자의 노조 조직화를 통한 요구는 철저히 원청자본 우위에 따라 배제될 수밖에 없었으며, 이는 비정규노조의 결성을 계기로 한국사회 노사관계의 공식화와 이의 제



도화를 지체시킨 주요 원인이었다.

2007년 제·개정된 비정규직법 수준을 넘어서는, 비정규노동자에 대한 새로운 보호방안 마련이 최대의 화두로 떠 오른 지금, 비정규노동자의 요구를 받아 안아 ‘도급’으로 포괄되는 간접고용 비정규노동에 대한 새로운 법·제도적 틀을 형성할 필요성이 절실히 제기되고 있다. 우선 현재까지 드러난 간접고용 비정규노동자의 실태와 쟁점으로부터 제기되는 가장 보편적인 원칙은 중간착취와 노동기본권 침해화라는 문제점을 본질적으로 지닐 수밖에 없는 ‘간접고용의 폐지’이다. 이러한 방향하에서 간접고용 비정규노동에 대한 입법·정책의 4가지 원칙을 제시하면 아래와 같다.

[표 3] 간접고용 비정규노동에 대한 입법·정책의 원칙

- 1) 간접고용 억제·일소를 위한 법·제도 개선
- 2) 간접고용 비정규노동자의 사용을 통한 편익에 대응하는 사용자성 부담의 원칙
- 3) 간접고용 비정규노동자의 노동 3권 보장의 원칙
- 4) 정규·비정규 간 노동시장 내 격차 해소의 원칙

### 1) 간접고용 비정규노동의 억제·일소를 위한 법·제도 개선

간접고용 비정규노동은 그 특성상 취업·고용과 근로를 제공하는 과정에 제3자가 개입하기에 본질적으로 중간착취의 성격을 띠 수밖에 없으므로 원칙적으로 이를 금지해야 한다. 그 핵심은 파견노동이며, 이에 따라 간접고용 일소를 위한 법·제도 개선의 핵심은 근로기준법상의 상시고용 외주화 금지 조항의 신설, 파견법의 폐지와 파견노동을 현행 직업안정법상의 ‘근로자 공급’ 조항을 통해 규율하는 것이다. 이 경우 현행 도급노동의 불법파견 문제는 불법 근로자공급 문제로 전화되어 규율하게 되며, 그에 따라 파견과 도급을 구분하기 위한 기준은 근로자공급과 도급에 관한 구분 기준으로 변용된다. 이는 민주노총이 2012년 우선 입법 10대 과제의 최우선 순위로 ‘파견법 폐지’를 요구한 것과 동일한 맥락이다(민주노총, 2012).

그러나 노동을 둘러싼 역관계와 정치적 조건, 그리고 ILO 또한 파견 노동을 인정·합법화하고 있는 상황, 그리고 실질적으로 파견노동이 만연해 있는 노동시장에 대한 충격을 볼 때, 즉각적인 폐지가 용이하지 않다는 점을 고려한다면, 1차적으로는 파견노동에 대한 엄격한 규제를 통해 노동시장 내 간접고용을 점진적으로 축소시켜 나가는 정책방향이 우선해야 한다. 노동시장 내 파견노동으로 대표되는 간접고용 비정규노동을 점진적으로 축소시켜 나감으로써 중·장기적으로는 우리사회의 바람직한 고용형태로서 직접고용의 원칙을 확립, 파견노동을 자연스럽게 폐지하도록 하는 것이다. 이를 위해서는 다음과 같은 정책 방향이 구체화되어야 한다.

먼저, 법·제도 개선은 파견노동에 대해 사유규제 도입과 동일한 효과를 낼 수 있도록 상시파견 허용대상 업무를 대폭 축소하는 것이다.

현행 파견법은 크게 2단계 규율 원칙하에 기반하고 있다. 우선적으로는 32개 업무에 대해서만 상시파견을 허용하는 포지티브 규제이고(파견법 5조 1항), 그 다음으로는 상시파견 허용대상 업무 여부를 떠나 ‘출산·질병·부상 등으로 결원이 생긴 경우’ 또는 ‘일시적·간헐적으로 인력을 확보하여야 할 필요가 있는 경우’에는 절대 금지업무 영역을 제외하고는 포지티브 규제 없이 모든 업무에 대해 최장 6개월 기한 내에서 파견노동을 활용할 수 있도록 되어 있다(파견법 5조 2항). 직접고용을 포함한 전체 비정규노동에 대한 사유규제 도입의 취지에 맞추어 상시파견 허용대상 업무를 사유규제 조항의 취지에 부합하는 특성을 지닌 업무에 대해서만 상시파견을 허용하는 것이다.<sup>9)</sup> 이는 결과적으로는 상시파견 허용대상 업무를 대폭 축소시킴으로써, 노동시장 내 파견노동 활용 관행을 감소시키는 효과를 낼 수 있을 것이다.

다음으로, ‘파견과 도급에 관한 구분 기준’의 개선과 이의 법제화이다. 현행 파견법은 2000년대 이후 노동시장 내 파견노동에 대한 규율과 보호를 위한 법으로 기능해 왔다기보다는 사내하청노동의 경우에서 드러나는 것처럼 불법적인 파견노동자에 대한 규율 역할과 효과가 더 컸다. 이는 노동시장 내에서 그만큼 불법적인 간접고용 비정규노동이 만연되어 있음을 의미하는 것으로서, 특히 사내하청과 같은 도급노동이 실질에서는 파견노동화 될 수밖에 없는 상황을 반영하고 있다.

이와 관련해서는 크게 2가지 문제점이 두드러지고 있다. 첫째는 구분 기준 자체의 완화이다. 1998년 7월에 제정된 ‘파견과 도급에 관한 구분 기준 고시(이하 고시)’는 이후 2007년 4월부터는 ‘근로자파견의 판단 기준에 관한 지침(이하 지침)’으로 변경되면서 그 기준이 완화되었던 바, 이를 현대차 사내하청노동에 대한 대법원의 판결 취지를 반영하여 보다 더 엄격하게 규정할 필요가 있다.

둘째는 제조업부문 사내하청노동에 대한 불법파견에 대한 법원 해석상의 편차이다. 현대차 사내하청노동에 대한 대법원의 판결은 노동시장 내 만연한 불법적인 파견노동 규율을 위한다는 점에서 진전된 판결이지만, 여전히 많은 한계를 지니고 있다.

이러한 문제점을 개선하기 위해서는 우선 구분 기준을 현대차 사내하청노동에 대한 판결 취지를 반영하여, 도급노동의 파견노동화를 보다 넓게 해석할 수 있도록 구분 기준 자체에 대한 변경이 필요할 뿐만 아니라, 이 구분 기준을 법 조항으로 규정할 필요가 있다.

이와 관련해 민주노총의 경우에는 과거 파견과 도급의 구분 기준을 법 조항화 하는 방안을 제시하고 있다([표 4] 참조).

9) 예를 들어 상시파견 허용대상 업무에는 사무지원, 전화교환원, 건물 청소 종사원 등 상시적 성격의 업무가 다수 존재한다. 사유규제의 취지와 상시·고정적 성격의 업무에 대해서는 외주화를 금지한다는 원칙하에 이들 상시업무에 대해서는 상시파견 허용대상 업무에서 제외하는 것이 필요하다.

[표 4] 파견과 도급의 구분에 관한 조항 (민주노총)

<p>① 근로자를 타인에게 제공하여 사용시키는 경우에는 다음 각 호 모두에 해당되는 경우를 제외하고는 근로자 파견사업을 행한 것으로 본다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도급계약의 목적, 내용이 특정되어 있고 단순히 노동력의 공급을 목적으로 하는 것이 아닌 경우</li> <li>- 다음 사항에 관하여 도급인 또는 위임인의 사업과 독립적으로 스스로 결정하고 직접적으로 지시, 관리하는 등 노동력을 스스로 직접 이용하는 경우             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 근로자의 수, 근로 장소, 근로 장비 등에 관한 사항</li> <li>· 휴게시간, 휴일, 휴가, 시업 및 종업시각, 연장근로 등에 관한 사항·배치결정과 그 변경 및 복무 상 규율, 채용 및 해고, 인사이동과 징계에 관한 사항 업무</li> <li>· 도급인과 구별되는 독자적 사업목적에 따른 작업조직 및 작업수행 방식</li> <li>· 수행방법, 업무수행 결과 등에 관한 사항</li> </ul> </li> <li>- 다음에 해당되는 경우로써 도급인 또는 위임인으로부터 독립하여 업무를 처리하는 경우             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 소요자금을 전부 자기 책임 하에 조달, 지급하는 경우</li> <li>· 민법, 상법, 기타 법률에 규정된 사업주로서의 모든 책임을 분담하고, 그 근로자에 대하여 법률에 규정된 사용자로서의 모든 의무를 다하는 경우                 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 자기 책임과 부담으로 제공되는 기계, 설비, 기재 또는 자재를 사용하거나 스스로의 전문적인 기획과 기술에 따라 업무를 처리하는 경우로서 단순히 근로자의 노동력을 제공하는 것이 아닌 경우</li> <li>· 도급계약에 대한 보수가 수급인의 근로자의 수, 근로시간 등을 기초로 산정되는 것이 아닌 경우</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> <p>② 제1항의 각 호에 해당하는 경우라도 그것이 법의 규정을 위반하는 것을 면하기 위하여 고의로 위장한 경우에는 근로자 파견사업을 행한 것으로 본다.</p> <p>③ 현장관리자가 있고 독립적으로 업무가 이루어진다고 해도 도급계약 시 도급지시서가 지나치게 구체적인 경우에는 근로자 파견사업을 행한 것으로 본다.</p>
--

[표 4]의 파견과 도급에 관한 구분 기준은 현대차 사내하청노동에 대한 불법파견 판결의 취지를 일부 반영하고 있지만, 그럼에도 크게 2가지 문제점이 있다. 첫째는 구분 기준과 더불어 그 구체적인 징표까지 제시하고 있다는 점에서 자본의 학습 효과와 우회 노력을 제고하는 역효과를 낳을 우려이다. 오히려 스페인과 오스트리아, 독일 등의 해외 사례를 참조하여 사내하청업체의 사업경영상의 독립성을 판별하는 포괄적 기준을 제시하는 방식이 필요하다(조돈문, 2012; 김기선, 2012: 52-54).<sup>10)</sup> 사내하도급업체의 독립성이 부정되면 사실상의 위장도급으로 간주하여 고용의제를 적용하면 되기 때문이다.

10) 스페인의 경우, 아래 네 가지 요소 가운데 하나라도 지니면 불법 노무하도급, 즉 불법파견으로 규정하고 있는데, 법제화의 좋은 모델이 될 수 있다. ① 두 기업 간의 서비스 계약이 근로자를 공급하는 것을 유일한 목적으로 하는 경우, ② 근로자를 공급하는 기업이 고유한 특정 사업이나 안정된 조직을 가지고 있지 않은 경우, ③ 공급업체가 자신의 사업을 발전시키기 위한 수단을 가지고 있지 않은 경우, ④ 공급업체가 고용주로서의 지위에 내재하는 기능을 수행하지 않는 경우(예컨대 공급업체가 파견된 근로자들에 대하여 사용자로서의 권한을 행사하지 않는 경우) 등이다(조돈문, 2012).

만일 상기 방안으로의 개선이 주·객관적인 여건상 용이하지 않다면, 최소한 앞의 조항에 원청(도급) 사업에 대한 일체화, 또는 조직적 편입 등의 기준을 구체화하여 도입할 필요가 있다. 이는 둘째 문제점과 연결되는 것으로서, 조선, 철강업종에서 드러나는 ‘진정도급으로 위장한 노무도급’의 경우를 규율하는 데에 [표 4]의 내용이 한계를 보이고 있기 때문이다. 컨베이어벨트로 대표되는 자동차업종의 조립 생산방식과는 다른 생산방식을 활용하는 조선, 철강업종의 경우에는 외형상으로는 진정도급이지만, 실질에서는 사실상의 노무도급 이상의 의미를 지니기 어렵다.<sup>11)</sup> 이와 같은 간접고용 비정규노동을 규율하기 위해서는 앞의 조항만으로는 부족하며, 이런 점에서 독일 등에서 전형적으로 규정하고 있는 원청(도급) 사업에 대한 일체화, 또는 조직적 편입 등의 기준을 구체화하여 도입할 필요가 있다.

이러한 법제도 개선은 단기적으로는 파견노동 및 노동시장 내 불법적인 간접고용 노동을 규율 및 축소시켜 나감으로써, 중·장기적으로는 노동시장 내 간접고용을 폐지하기 위한 최소한도로 필요한 법제 개선이다.

## 2) 사용자성 부담 원칙 구현을 위한 법·제도, 정책 방향

실질에서는 사내하청노동이 인력공급업 내지는 파견노동자로 존재하고 있기에 앞서 언급한 법제 개선을 통한 규율이 바람직스럽겠지만, 2000년대 사내하청노동자의 불법 파견 투쟁 과정에서 지속적으로 제기되었던 ‘원청 사용자성’ 요구에서 드러나고 있는 것처럼 간접고용노동자에 대한 원청의 사용자성 부담 또한 중요하다. 도급이기에 부정되는 사용자 책임을 직·간접적인 원청에게 부담지게 함으로써, 노사관계 영역에서 노동조합의 단체협약을 통해 작업장 내 간접고용을 규율할 수 있기 때문이다. 이는 간접고용 비정규노동자의 유형에 따라 ‘누가 사용자인가?’라는 문제점을 해결하기 위한 방안이라 할 수 있을 것이다.

한국사회 간접고용 비정규노동, 특히 사내하청노동이 쟁점으로 부각되면서 제기된 ‘도급’과 ‘파견’을 구분하는 기준을 원용하여, 간접고용 비정규노동의 존재 양상을 유형화하면 아래의 3가지로 대별될 수 있다. ① 명백한 파견이거나 인력공급업인 경우, ② 도급으로 위장한 노무도급인 경우, ③ (진정)도급인 경우 등 3가지이다.<sup>12)</sup> 각각의 유형별로 사용자성 부담 원칙 구현을 위한 법·제도 개선 방향은 다음과 같다.

11) 이들 업종의 경우에는 생산방식의 특성으로 인해 인사·노무관리가 하청업체 차원에서 외형상 독립적으로 진행되고 있을 뿐만 아니라, 자체적인 설비·기자재를 보유하고 있는 경우도 상당수이다. 하지만 이들 하청업체의 설비·기자재는 리스비용을 하청업체가 부담하는 방식으로 원청으로부터 대여 받은 것이 대부분이며, 원청은 사내하청업체가 부담하는 리스비용을 감안하여 기성 단가를 책정하고 있다. [표 4]의 ‘파견과 도급의 구분기준’에 관한 조항을 파견법에 신설하더라도 이를 우회할 수 있는 조건을 갖추고 있는 것이다.

12) 3번째 도급의 경우는 통상 진정도급으로 불리는 경우로서, ‘기업’으로서의 사업 경영상의 독립성과 인사·노무관리의 독립성 모두를 100% 완전하게 만족하는 경우라 할 수 있을 것이다. 그러나 현실에서 이러한 경우는 건설업 부문 등에서 일부 존재할 뿐, 현실에서 사내하도급이면서 진정도급인 경우는 거의 존재하지 않는다.

## (1) 명백한 파견노동이거나 인력공급업인 경우

이 경우에는 명시적인 파견노동뿐만 아니라, 현대차 사내하청의 경우처럼 실질에서의 불법파견도 포함된다. 이러한 유형의 간접고용 비정규노동의 경우에는 사실상 현행 법제에 대한 적극적인 해석을 통해서도 충분히 규율할 수 있다. 불법적인 인력공급업의 경우에는 직업안정법 제33조 위반이기에 자동적으로 직업소개로 간주해 공급받은 사용자업체가 고용주가 될 수밖에 없으며, 불법파견의 경우에는 파견법 제6조의 2항에 의거하여 사용자업체가 고용주가 될 수밖에 없기 때문이다.

결국 관건은 관리·감독 당국의 적극적인 법 해석 및 집행 의지이다. 2004년 조직노동의 불법파견 투쟁이 최고조에 달했을 때, 당시 노동부는 완성차 공장 내 사내하청노동 전원에 대해 불법파견 판정을 내린 바 있다. 그러나 이러한 정부의 정책 의지는 이후 '기준' 대신 '지침'으로 변형되면서 희석되어 왔다. 그 결과 2006년 KTX 여승무원의 사례처럼 “불법파견적 요소도 존재하지만, 종합적으로 볼 때 합법도급으로서 문제가 없다”<sup>13)</sup>고 적법도급으로 판정하게 된 것이다. 앞서 언급한 것처럼 도급노동과 파견을 구분하는 기준을 개정하고 이에 대한 법 해석 및 집행 의지를 행정 당국이 보인다면, 사실상 인력공급업 성격의 불법 파견은 충분히 규율 가능하다.

나아가 합법적인 직업소개업체 및 파견사업체에 대한 고용노동부의 관리·감독 또한 강화되어야 한다. 예를 들어 현행 직업안정법 및 파견법상 해당 사업체는 6개월에 한 번씩 직업소개 실적과 파견사업 실적을 파견법 시행규칙 8조에 의거, 고용노동부 장관에게 보고하도록 되어 있다. 이 보고에는 직업소개·파견된 노동자의 수와 소개·사용 사업체 현황, 임금 현황 등을 보고하도록 되어 있지만, 대부분의 사업체에서는 형식적·요식적으로 작성하여 보고하고 있을 뿐만 아니라, 이에 대한 사후적인 관리·감독 또한 거의 되고 있지 않다. 그 귀결은 직업소개·파견사업체의 불법적인 인력공급업체화이다.<sup>14)</sup> 이에 대한 관리 및 감독만이라도 정책적 의지를 갖고 시행한다면, 공단 지역 내 만연된 불법적인 인력공급업의 상당 부분은 규율 가능하다.

## (2) 도급으로 위장한 노무도급인 경우

도급으로 위장된 노무도급의 경우에는 앞서 언급한 방향의 법제도 개선이 필요하다. 2012년 2월 23일의 대법원 판결은 한국사회 사내하청노동 문제해결을 위한 큰 진전 이기는 하지만, 자동차업종을 넘어서 제조업 일반, 나아가 여타 산업부문의 도급노동을 규율하기에는 한계가 있다. 사내하청노동이 불법적인 파견노동이라는 근거를 구체적인 자동차업종 생산방식에 두고 있기 때문이다.<sup>15)</sup>

13) <매일노동뉴스> 2006. 9. 29일자.

14) 2005년부터 경기도 서남부 지역에서 31개의 무허가 파견업체를 운영하며 2,090개 (사용)사업체에 불법적으로 인력을 공급해 왔던 'CS 그룹' 실패는 중소 제조업 부문에서 이러한 불법적인 인력공급업이 예외적인 상황이 아닌, 보편적인 상황임을 드러내 보이고 있다(수원지방 검찰청 평택지청 보도자료, 2012. 2. 27일자).

이런 점에서 현대차 사내하청노동에 대한 대법원의 판결은 조선업종이나 철강업종의 사내하청노동에 직접 적용하기에는 한계가 있다. 이 경우에는 앞서 법·제도 개선 방향과 관련해 언급한 ‘파견과 도급의 구분 기준’의 개선이 필요하다. 즉, 사내하청노동자를 고용한 수급업체의 사업경영상의 독립성을 1차적인 핵심 준거로 하여 최소한 원청(도급) 사업에 대한 일체화, 또는 조직적 편입 등의 기준을 구체화하여 도입할 필요가 있다(은수미 외, 2012).

이렇게 될 경우에는 제조업부문에 만연한 도급으로 위장한 노무도급은 규율이 가능하다. 뱃치 방식에 기반한 조선업종이나 또는 장치산업에서 나타나는 것처럼 분산·독립적으로 도급업체가 생산과정을 수행하더라도, 원청 사업에 대한 일체화, 내지는 원청 생산조직에 대한 일체화라는 점, 즉 하도급업체·노동이 원청업체·노동과 구별되지 않는다는 점에서, 사실상의 노무도급 이상의 의미를 지니기 어렵기 때문이다.

### (3) (진정) 도급인 경우

진정도급의 영역은 1차적으로는 ‘하도급법’ 등의 경제법 및 포괄적인 원하청 문제점에 대한 정책을 통해 규율되는 영역이라 할 수 있다. 그러나 진정도급이라고 하더라도 일부 분야에서는 원청이 사용자 책임을 지도록 강제되는 부분이 있다. 대표적인 예가 근로기준법 제44조(도급임금에 대한 임금 지급)와 44조의 2(건설업에서의 임금 지급 연대책임)와 같은 임금지급 영역이다. 최저임금 지급 책임을 ‘도급인’에게 부담하도록 한 최저임금법 6조 7항 또한 동일하다.

나아가 산업안전 부분 또한 핵심이다. 현행 산업안전보건법 제28조(유해작업 도급 금지), 제29조(도급사업 시의 안전·보건조치)에서는 원청의 산업안전 책임을 규정하고 있다. 특히 산재 다발 업종인 건설업과 조선업, 유화업종의 산재 사망 사고에서 드러나고 있는 것처럼, 도급 여부를 떠나 원청 사업장 내에서의 산업안전 책임에 대한 관리·감독 및 처벌 강화가 필요하다. 현재는 도급관계가 사실상 위험을 외주화하는 통로로 역할하고 있기 때문이다.

### 3) 간접고용 노동자의 노동 3권 보장의 원칙 구현을 위한 법·제도, 정책 방향

2000년대 이후 제조업 부문의 사내하청노동자의 투쟁은 곧 노동조합 결성을 매개로 한 노동 3권 확보 투쟁이었다. 그 핵심적 요구는 앞서 언급한 원청 사용자성 인정이었으며, 이에 대한 자본의 대응은 ‘도급이기에 사용자가 아니’라는 이유로 이들 사내하청노동자의 요구를 철저히 무시하고 억압하는 것이었다. 이는 2000년대 중반 이후 제조업부문에서 갈등적 노사관계가 전개된 주된 원인이기도 하다.

---

15) 대법원이 현대차 사내하청노동을 불법파견으로 간주한 핵심 근거는 ‘컨베이어 벨트’로 대표되는 자동차 조립 생산공정의 특성이었다. 컨베이어 벨트로 움직이는 조립 공정에 직영 정규직과 혼재되어 작업을 했을 뿐만 아니라, 공정 특성상 휴일·휴게, 근로시간, 작업지시 등이 원청인 현대차에 의해 이루어졌다고 보았기 때문이다.

특히 사내하청노동의 경우, 이 과정에서 원청 사업자의 부당노동행위가 집중되어 국제적으로도 문제를 야기하기도 했다.

이와 관련한 법·제도 개선의 핵심은 개별적·집단적 노사관계 영역에서 노동자성 확대와 더불어 그에 대응한 사용자성 개념의 확대다. 즉, 간접고용 비정규노동자의 임금, 노동조건 결정에 영향을 미치는 자를 사용자로 간주하도록 함으로써, 최소한 사내하청업체와 더불어 공동 사용자 책임을 지도록 하는 것이다. 이러한 점은 이미 파견법에서도 인정되고 있는 부분이며, 제조업부문 사내하청노동에 대한 불법파견 여부를 떠나, 원청의 지배력이 관철되는 공간에서 근로제공이 이루어진다는 점에서 최소한의 사용자 책임은 부정할 수 없는 상황인 것이다. 이러한 점은 이미 현대중공업 사내하청노조에 대한 대법원의 판결에서도 재확인된 사실이다.

이를 위한 법제도 개선 내용은 이미 지난 17대 국회에서 민주노동당 단병호 의원 주도로 노동조합법 개정 요구안이 제출된 바 있기에 이를 우선적으로 재추진할 필요가 있다.<sup>16)</sup> 그 핵심은 집단적 노사관계 영역에서 사용자 범주의 확대와 더불어 이를 이유로 한 부당한 도급계약 해지를 부당노동행위로 규율하는 것이다. 사실 그 어떤 법제보다도 작업장 내 노사협약을 통한 규율보다 효율적·효과적일 수는 없으며, 사용자성 부담과 그에 조응하는 간접고용 비정규노동자에 대한 노동 3권 보장은 이를 위한 첫걸음이라 할 수 있다.

#### 4) 정규·비정규 간 노동시장 내 격차 해소의 원칙 구현을 위한 법·제도, 정책 방향

앞서 언급한 법·제도 개선 방향이 현재 한국의 노동시장·노사관계상의 분단구조를 고려할 때 제한적인 효과를 낼 수밖에 없다는 점에서, 노동시장 내 간접고용 비정규 노동자를 포함한 전체 비정규노동자의 바닥을 끌어 올리는 정책 방향 또한 필요하다. 간접고용 비정규노동에 대한 법·제도적 규율은 어떤 방식이든 그 귀결에서는 고용상 지위 상승효과를 낳게 되며, 이에 기반해 노동시장 내 임금·노동조건 개선 효과를 낼 수 있게 된다.

그러나 노동시장·노사관계상의 분단구조, 특히 대·중소기업 간의 노동시장 분단 구조 완화 노력이 병행되지 않으면, 중소기업 내 간접고용 비정규노동자의 고용상 지위 상승은 제한적일 수밖에 없다. 이런 점에서 노동시장 내 분단 구조, 특히 기업규모별 분단 구조를 완화시키기 위한 법·제도 개선 및 정책 방향 또한 필요하다.

이에 대한 법·제도 개선 및 정책 방향은 크게 두 가지 측면에서 제시할 수 있다. 하나는 간접고용 비정규노동자를 직접 대상으로 하는 방향이고, 또 다른 하나는 포괄적인 불공정 원하청 관계 개선을 목표로 하는 것이다.

##### (1) 간접고용 비정규노동자에 대한 차별 처우 개선을 위한 법·제도 개선 및 정책방향

16) 의안번호 170번, '노동조합 및 노동관계 조정법중 개정 법률안'(2004. 7. 12 발의).

간접고용 비정규노동자에 대한 차별 처우 관련 법 개정 방향의 핵심은 ‘동일노동 동일임금’ 원칙의 명문화와 더불어 근로기준법상의 고용형태에 따른 차별 처우 금지 조항을 신설하는 것이다. 이와 더불어 비정규직법상의 차별금지 조항 및 파견법에 대한 전면적인 개정 또한 필요하다. 이미 비정규 관련 법안의 차별 금지 조항은 그 실효성을 이미 상실한 지 오래이며, 시정 주체에서부터 비교대상에 이르기까지 전면적인 법 개정이 필요한 상황이기 때문이다.

[표 5] 파견노동 차별 금지 관련 법제의 개선 내용(민주통합당 안)

구분	현행	개정 방향
시정 주체	- 개별 노동자	- 노동조합 및 상급 단체 추가 ▪ 노조가 없는 경우에는 또는 해당 근로자 대표
신청 기간	- 차별적 처우가 있는 날로부터 3개월 이내	- 차별적 처우를 인지한 날로부터 6개월 이내로 개정
비교 대상	- 사용 사업주의 사업 내의 동종 또는 유사한 업무를 수행하는 근로자	- 과거·동일 유사업무에 종사하였던 노동자도 포함

[표 5]는 민주통합당의 차별 금지 관련 조항의 개정안이다.<sup>17)</sup> 시정 주체와 신청 기간에서는 기존 시민사회단체 및 조직노동이 주장해 온 내용을 반영하고 있지만, 가장 핵심적인 문제인 ‘비교 대상’과 관련해서는 간접고용 비정규노동자의 노동시장 내 상황을 반영하지 못하고 있는 한계를 보이고 있다. 즉, 현재 ‘도급’으로 간주되고 있는 간접고용 비정규노동자는 비교 대상이 사내하청업체로 제한된다는 점이다.<sup>18)</sup>

다음으로, 은행권을 중심으로 하는 무기계약직 형태에서 전형적으로 나타나고 있는 ‘간접 차별’의 문제이다. 콜센터 전문사업체 등과 같이 일부 업무분야의 경우에는 사업 시작부터 고용형태가 파견노동으로 특화되어 존재하고 있으며, 이 경우에는 ‘과거 동일 유사업무’라는 비교 대상 자체가 성립될 수 없다. 이러한 점은 제조업 부문 사내하청의 경우에도 일부 나타나고 있다. 2000년대 이후 일상화된 저장도 작업장 구조 조정을 통해 사내하도급노동자가 담당하는 업무가 지속적으로 변화되고 있기 때문이며, 조선, 기계, 철강 업종 등의 경우에는 특정 업무영역 자체가 오랜 기간 동안 사내하도급 담당으로 전문화되어 왔기 때문이다.

이러한 문제점 개선을 위해서는 하도급노동자에게도 비정규법상의 차별금지 조항을 적용하도록 하고, 비교 대상을 원청업체의 사업 내 동종·유사업무 담당으로까지 확대할 필요가 있다.

17) ‘민주통합당·한국노총 4.11 총선 노동정책 공약 발표 기자회견 자료’ (2012. 2. 27).

18) 논리적으로만 본다면 앞서 언급한 간접고용 규율을 위한 법·제도 개선을 통해 사내하도급 노동을 파견노동으로 간주, 규율하게 된다면, 자연스럽게 해결될 수 있는 문제이다. 그러나 간접고용 비정규노동의 문제점이 심각하다는 점과 그리고 무엇보다도 원하청 구조를 매개로 한 노동시장내 분단 구조 개선을 위해서라도 앞서 언급한 법·제도 개선과 병행해 사내하도급 노동에 대해서도 차별금지의 실효성을 제고해야 한다.



이는 비교 대상이 되는 노동자의 유형을 앞서 언급한 노조법상 사용자 범주 확대와 맞물려, “당해 근로자의 근로조건 등의 결정에 대하여 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자”에게 고용된 노동자까지 확대하는 것을 의미한다.

## (2) 불공정 원하청 구조 개선

간접고용 비정규노동자가 직면하고 있는 노동시장내 차별적 처우 개선을 위해서는 포괄적인 원하청 구조 개선 또한 병행되어야 할 필요가 있다. 중소기업 내 사내하도급노동자의 경우에는 지금까지 언급한 법·제도 개선 및 정책 내용이 구현된다고 하더라도 자신들의 노동시장 내 처우를 개선시킬 물적 기반이 부재하거나 미미하기 때문이다.

이런 점에서 간접고용 비정규노동자를 직접 대상으로 하는 차별 금지 법제의 개선과 더불어, 수급사업체의 물적 기반 마련 정책 또한 병행할 필요가 있다. 이러한 개선 방향은 포괄적으로는 불공정 원하청 구조 개선을 통한 양극화 해소 정책과 관련해 상세히 논의될 영역이기에 이 글에서는 간접고용 비정규노동자에 초점을 맞춰 몇 가지 기본적인 법·제도 개선 방향을 제시하도록 한다.<sup>19)</sup>

한 가지 강조할 점은 불공정 원하청 구조 개선은 앞서 언급한 법·제도 개선, 특히 간접고용 비정규노동자의 노동 3권 보장 및 원청 사용자 책임 부담과 반드시 병행되어야 한다는 점이다. 기본적으로 이 분야의 법·제도 및 정책방향은 중소기업·영세사업체를 대상으로 한다는 한계가 있기 때문이다.

우선적으로 필요한 법·제도 개선은 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 공정거래법)’ 및 ‘하도급 거래 공정화에 관한 법률(이하 하도급법)’, 그리고 ‘대중소기업 상생협력에 관한 법률(이하 상생법)’의 대대적인 개정이 필요하다.

이미 민주노총을 비롯한 조직노동과 시민사회단체 진영에서는 2000년대 이후 불공정 원하청 구조 개선을 위해 공정거래법 및 하도급법 개정을 줄기차게 요구해 왔다. [표 6]의 내용은 지금까지 주요하게 언급되어 온 불공정 원하청 구조 개선을 위한 법 개정 요구안이다.

---

19) 이와 관련한 상세한 내용은 손정순(2011) 참조.

[표 6] 공정거래법 및 하도급법 개정 주요 요구 사항

대상 법률 / 항목		문제점	개선 요구
공정거래법	전속고발권	-공정거래법 및 하도급법상 시장지배적 사업자의 남용행위에 대한 공정위의 전속고발권 행사가 매우 소극적	-개별 조항별로 전속고발권을 폐지, 또는 제한(일반적인 검찰권 행사 영역으로의 전환) • 일부 조항의 형사처벌 규정을 완화
	중소기업 카르텔	-중소기업의 공동 거래조건 협상을 '부당공동행위로 금지'하고 있는 상황	-중소 하청업체의 협상력 강화를 위해 공정거래법 및 하도급법 관련 조항 개정. • 카르텔 규제 예외 조항 신설
하도급법	분쟁조정	-하도급 분쟁 조정 신청 시 해당 업체에게만 당사자 지위 부여	-수급기업협회에 당사자성 부여
	하도급 실태조사	-하도급법상 부여된 공정위의 서면 실태조사의 부실 문제와 미공개	-서면 실태조사 항목 보완 및 전체 자료의 공표
	손해 배상	-불공정거래에 대한 민사적 구제 조치 미비	-하도급법 분야에 한해 집단소송 제도, 또는 3배 손해배상 제도의 도입
	하도급 계약	-특약 조항 규제 미비/서면 계약 미비	-법 위반 특약 조항 무효화 -표준계약서에 의거 서면 계약 의무화 및 서면의 정의를 구체화
	하도급 대금 (단가)	-법상 관련 규정에서 '부당한' 하도급 대금 규정 미비 -사정변경, 설계변경에 따른 대금 조정 규정 미비 -대금 지급 기일 장기	-관련 하도급 법 규정을 개선

\* 출처: 경제개혁연대 및 민주노총 요구안을 필자 요약.

이와 관련해 주목할 부분은 상생법의 성과공유제이다. 이 법은 기본적으로 정부가 상생협력을 확산시키기 위한 방안 및 관련 지원방안 등을 담고 있다. 사내하도급 여부를 떠나 하청구조가 일반화되어 있는 국내 산업조직의 특성상 원하청구조의 정점에 있는 대기업의 경영성과에 대한 독식은 더 이상 용인될 수 없으며, 특히 제조업부문에 재벌계 대기업은 사내하도급을 가장 많이 활용하는 사업장이기도 하다. 그런 점에서 상생법을 전면 개정해 공정거래위원회가 지정하고 있는 대규모 기업집단 중 일정 규모 이상에 대해서는 성과공유제를 의무화하도록 하고, 이를 점진적으로 확대할 필요가 있다.

#### IV. 나가며

이 글은 2000년대 이후 비정규노동자 문제에서 핵심으로 등장한 간접고용 비정규노동에 대한 포괄적인 법·제도적 규율 방안에 초점을 맞춰, 간접고용 비정규노동 특히 제조업부문에 만연된 사내하청노동에 대한 규율 방향을 서술했다.

그 핵심은 간접고용 비정규노동의 폐지를 결과적 목표로 단계적으로 간접고용 비정규노동을 축소시키기 위한 법·제도 개선이다. 파견법상의 상시파견 허용업무를 대폭 축소하고, 도급의 외양 속에서 사내하청노동을 활용하는 원청업체를 상대로 한 사용자성 부과와 사내하청노동자의 노동 3권 보장이 핵심이다. 이는 1997년 IMF 경제위기 이후 간접고용 비정규노동자의 요구를 통해 확인된 사실이다.

이러한 핵심적인 법제 개선을 기반으로 노동시장 내 핵심 행위 주체인 노동조합 또한 비정규노동자에 대한 대표성 확보를 위한 노력이 병행되어야 할 필요가 있다. 핵심은 직·간접적으로 방치, 배제되어 온 미조직·비정규노동자의 조직화이지만, 직접적인 조직화 이외에도 간접적으로 비정규노동자의 대표성을 제고할 수 있는 방안 또한 존재한다. 바로 차별철폐 정책의 구체화로서, 핵심은 동일노동 동일임금의 구현을 위해, 나아가 산별 연대임금의 기반 마련을 위해, 비정규직법상 차별 금지 조항의 전략적 활용이다. 현실적으로 동일노동 동일임금을 구현하기 위한 노동시장 내 제도 기반이 부재한 상황 속에서 지난 10여 년간 비정규직 차별 철폐의 핵심적 내용이었던 동일노동 동일임금 정책은 구호로만 존재해 왔다. 1987년 노동자 대투쟁의 핵심 요구가 기업 내 반인권·반노동적인 차별 철폐였고, 그 결과로 노동조합 운동이 최소한 사업장 내 동일노동 동일임금을 추구하고 왔었다면, 지금은 이마저도 사실상 방기되고 있다는 점에서 현실에서는 오히려 퇴보되어 온 셈이다.

현 시점에서 필요한 것은 이러한 동일노동 동일임금 정책을 실현하기 위한 기반 마련으로서 비정규법상 차별 금지 조항의 활용을 통한 사례의 축적이며, 이를 위해 관련 비정규법상의 차별 금지 조항에 대한 개정과 이의 활용이 필요하다. 법 개정을 전제로 노동조합이 이러한 법 조항상의 요건들을 활용한 다양한 사례의 축적을 통해 동일노동 동일임금을 현실에서 구현하기 위한 기반을 마련할 필요가 있다는 것이다.<sup>20)</sup> 이는 산별노조가 ‘연대임금’을 구체화하기 위한 기초를 마련하는 정책이기도 하다.

또 다른 측면에서 수반되어야 할 정책방향은 적극적 노동시장정책의 핵심 기반인 공적 고용서비스망의 양적, 질적 확대이다. 현재까지 제기되고 있는 간접고용 비정규노동자의 요구는 주로 대기업 내 간접고용 비정규노동자의 것이다. 위계적 원하청구조의 최하층을 형성하고 있는 중소기업 내 간접고용 비정규노동자는 자신의 요구를 조직화할 기반조차 부재한 채, 지역 내 노동시장에서 ‘이직-취업’의 반복을 통해 자신의 임금, 노동조건을 개선시켜 나가고 있는 상황이다.

20) 과거 ‘남녀고용평등법’상의 차별 금지 조항을 활용한 한국노총 금융노련의 여행원제 폐지 요구는 여행원의 대거 조직화와 더불어 금융산업 내 금융노련의 노동자 대표성을 제고하는 효과를 낳았다(유연숙, 1995).

이러한 상황이 전개되는 1차적인 원인은 원하청구조의 최정점에 있는 대기업의 부담 전가에 기인하고 있지만(손정순 2010), 문제는 이러한 과정에서 민간 노동력 중개기구가 취업을 매개로 불법적인 중간착취를 일삼고 있다는 점이다(조돈문 외 2013).<sup>21)</sup> 이러한 상황이 전개될 수밖에 없는 근본적인 배경에 공적 고용서비스 부문의 취약함이 자리 잡고 있다는 점에서, 이를 극복하기 위한 공적 고용서비스망의 양적·질적 확충이 시급하다.

---

21) 국내 공공 고용서비스 부문의 예산 비중은 OECD 전체 평균인 0.16%의 5분의 1에도 미치지 못하는 0.03%에 불과한 상황이다(노동부 2009).

< 참고·인용 문헌 >

- 강혜영·손정순·송민수 (2004), '철강산업의 하도급 구조', 『산업별 도급구조와 고용관계』, 한국노동연구원.
- 고용노동부 (2010), 「300인 이상 사업장 사내하도급 현황」.
- 국가인권위원회·한국비정규노동센터 (2012), 「간접고용 노동자 인권 상황 실태조사」, 국가인권위원회.
- 금속노조 (2012), 『금속산업 미조직·비정규직 노동자 조직화를 위한 금속노조의 과제』, 금속노조.
- 김기선 (2012), '독일에서의 간접고용', 은수미·김기선·박제성, 『간접고용 국제비교-파견/도급 기준 및 보호방안을 중심으로』, 한국노동연구원.
- 김종진·김직수·홍석범·인수범 (2011), 『간접고용 활용실태 및 간접고용 근로실태 조사 분석』, 국회입법조사처.
- 노동부 (2009), 「적극적 노동시장정책 활성화를 위한 중앙-지방-민간 고용서비스 협력체계 구축방안」, 정책연구용역보고서.
- 민주노총 (2012), 「'99%가 함께 사는 사회'를 위한민주노총 총대선 노동·사회 대개혁 요구안 : 「10대 과제 78대 요구」·「우선 입법 10대 과제」」.
- 손정순 (2010), '부담 전가 구조로서의 다층적 하청 구조와 중소 전자업종 사업장의 파견노동', 『산업노동연구』, 제 16권 제 1호.
- 손정순 (2011), 「중소영세 노동권 보장을 위한 민주노총의 불공정 원-하청 구조 개선 방안 : 자동차 업종을 중심으로」, 민주노총 정책 연구 보고서.
- 손정순·박종식·송용한 (2012), 『울산광역시 동구 비정규직 노동자 실태조사』, 울산광역시 동구청.
- 유연숙 (1995), '여행원제 폐지를 위한 노동운동의 전개와 그 귀결', 인하대학교 경제학과 석사학위 논문.
- 은수미·김기선·박제성 (2012), 『간접고용 국제비교 : 파견·도급 기준 및 보호방안을 중심으로』, 한국노동연구원.
- 은수미·이병희·박제성 (2011), 『사내하도급과 한국의 고용구조』, 한국노동연구원.
- 조돈문 (2012), '비정규직 문제의 쟁점과 대안', 「개원될 19대 국회, 비정규직 문제 해결 무엇이 우선인가?」토론회 발제문, 한국비정규노동센터·매일노동뉴스·지비네 (2012. 2. 21).
- 조돈문·손정순·남우근 편 (2013), 『사라져 버린 사용자 책임 : 간접고용 비정규직의 실태와 대안』, 매일노동뉴스(근간 예정).



## 주제 발표 2:

비제조업 부문 사내하도급 실태와 개선방안

김종진 한국노동사회연구소 연구위원

---

---

## 서비스 및 공공 사내하도급 주요 현황과 쟁점 및 과제 : 병원, 유통, 공공 사례를 중심으로

\* 이 글은 한국노동사회연구소의 제100차 노동포럼 발표를 위해 필자의 기존(병원, 유통, 공공) 원고를 수정, 보완, 추가 분석한 것임을 밝힙니다.

---

---

김종진

한국노동사회연구소 연구위원



## 1. 머리말: 제조업에서 공공과 서비스로 쟁점화

○ 최근 현대자동차, 대우자동차와 같은 제조업뿐 아니라 신세계 이마트의 사내하청 불법파견 문제로 우리 사회에서 사내하도급 문제는 산업 및 노사관계의 주요 쟁점이 되고 있음. 그렇다면 현재 우리나라 사내하도급 실태와 상황은 어떤 상황이며, 주요 문제점 및 쟁점 그리고 해결과제를 검토해보는 것은 노동시장 및 고용관계 차원, 그리고 노사관계 차원에서 매우 유의미한 시사점을 줄 것임.

- 우리나라는 지난 1997년 IMF 구제금융 시기와 2007년 7월 비정규직법 시행을 기점으로 서비스 사회화로 인한 고용관계 부정적 측면이 더 강화되었음. 무엇보다 우리나라는 고용관계의 긍정적 현상보다 부정적 현상이 더 강하게 나타나고 있음. 특히 외부 환경요인(IMF 구제금융, 비정규직법 시행)과 맞물려 자본은 비용합리성 차원에서 고용관계 지속성보다는 고용관계 단절성을 선택했음. 또한 자본의 입장에서 사내하도급 활용은 노사 간 역학관계에서 힘의 균형을 깨뜨릴 수 있는 효과적인 전략임.

- 실제로 외주화는 ‘자본의 전략적 선택’이나 ‘모방적 동형화’(isomorphism)와 함께 ‘산업구조 및 법제도 효과’와 맞물린 기업의 경영전략으로 자리 매김하고 있음(Lee et al, 2000; Kakabadse and Kakabadse, 2005; O'Rourke, 2003). 특히, 외주화로 인한 사내하도급 문제 등은 노동시장의 급격한 변화를 초래하여 비정규직 증가, 노조 조직력 약화, 사회 불평등 심화 등을 초래함(Gill, 2002; 은수미·김종진·김순영, 2009; 은수미, 2011; 조성재, 2011). 이런 이유로 최근 우리 사회에서 사내하도급 문제가 주요 이슈로 부각되고 있는 것임.

○ 국내외적인 환경 변화 속에서 노사관계 행위자인 자본과 노동은 서로 상이한 전략을 구사했으며, 나아가 개별 기업과 노동조합 내부에서도 전략적 선택 과정이 서로 달랐음. 국내 주요 제조업 및 서비스(병원, 유통, 공공) 사업장에서도 외주화로 인한 고용관계 단절이 나타나면서 노사관계 또한 다양한 형태로 변화했음. 예를 들면 몇몇 병원이나 유통 사업장에서는 일부 업무를 외주화하면서 조직노동의 저항에 부딪치기도 하지만, 개별 사업장 차원에서 보면 자본의 의도대로 외주화가 진행되기도 함.<sup>1)</sup>

- 이 결과 우리나라 병원, 유통, 공공 사업장 간접고용 노동자들은 외주화 이전과 비교하여 개별적 근로관계(임금 및 노동조건, 채용, 인사승진 및 배치)와 집단적 근로관계(노동조합의 가입, 단체협약의 적용 등)에서 차별을 받게 되었음. 특히 우리나라의 경우 대기업(병원, 유통)의 서비스산업 진출 이후 기업 간 경쟁이 심화되면서 외주화

1) 간접고용은 일반적으로 도급계약(용역, 위탁, 아웃소싱 등의 용어로 사용되기도 함)의 성격을 띠면서, 업무 수행 장소는 원청사(사용사업주)의 사업장 소재지에서 이루어지는 형태. 즉, “타인이 고용한 노동자를 자신의 사업장에서 자신의 사업을 위하여 직접적으로 편입시키거나 결합시켜 사용 또는 이용하는 형태로 그 노동자에 대해 그 자신이 직접적인 지휘감독을 하지 않는 경우” 의미.

직종은 갈수록 증가하고 있음. 공공부문 또한 1980년대 영국에서부터 시작된 신공공 관리론(NPM)의 영향으로 우리나라 또한 공공부문 선진화 정책(경영혁신 및 합리화)이 도입되어 비핵심 업무로 인식되는 일자리들이 외주화가 되었음.<sup>2)</sup>

- 결국 제조업과 상황과 조건을 다르지만, 국내 유통, 병원, 공공 각 개별 사업장에서 도 외주화로 인한 사내하도급 문제는 노사 간 주요 쟁점이 되고 있음. 그간 유통사업장은 청소, 주차안내 및 시설관리부터 시작하여 계산 및 후선업무까지 외주화되었음. 병원 사업장은 청소(미화), 조리배식, 시설관리 직종을 중심으로 존재했으나, 최근에는 간호보조 업무까지 확대되고 있는 추세임. 공공 사업장 또한 청소, 시설, 경비 업무들이 공공부문 혁신경영과 공공기관 평가와 맞물려 모두 외주화되었음.

---

2) 서비스 사회화 과정에서 고용 및 노사관계의 '긍정적 현상'과 '부정적 현상'이 동시에 존재하며, 이를 서비스 사회화의 고용관계 이중성으로 표현할 수 있음. 전자는 주로 산업구조 효과로 인한 서비스산업의 고용창출(긍정적 현상)가 부각되고 있음. 반면에 후자는 주로 노동시장 유연화로 인한 외주화(아웃소싱, 사내하도급 활용) 같은 고용 구조의 단절과 노동권 그리고 사회적 보호 문제(부정적 현상)가 부각되고 있음.

## 2. 문제의식: 자본의 외주화 전략과 사하도급 실태 활용실태

○ 미국이나 영국 및 유럽 주요 나라들에서 외주화는 기업경영 및 고용전략(비정규 고용)과 노사관계(노조 회피) 차원에서 수렴되는 경향을 띄고 있음. 기존 국내외 선행 연구 결과들은 기업의 고용 및 노사관계 전략을 하이-로드(High-road) 전략과 로-로드(Low-road) 전략으로 구분함(Bosch, 2005; Tilly, 2005; Mehaut et al, 2010; Appelbaum, 2010; Hatton, 2011; 은수미·김종진·김순영, 2009; 은수미, 2011).<sup>3)</sup>

- 그간 국내 산업 고용 관련된 다수의 연구조사들도 대체로 비슷한 결과들을 도출하고 있음.<sup>4)</sup> 기존 연구결과 중 일부(은수미, 2011; 이시균, 2011; 이병희, 2011)에 따르면, 외주화로 인한 간접고용 활용이 고용관계에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있음. 은수미(2011)와 조성재(2011)의 연구결과에서도 공공부문과 민간부분 외주화 문제(사내하도급 활용)의 부정적 측면이 강조되고 있음. 국내외 병원, 유통, 공공 산업 외주화 및 간접고용 연구결과들에서도 거의 대부분 외주화의 부정적인 측면들이 도출되고 있음(Mehaut et al, 2010; Appelbaum, 2010; 은수미, 2011; 은수미·김종진·김순영, 2008, 김유선·김종진·유형근 외, 2012; 김종진 외, 2011).

○ 문제는 기업의 외주화는 역사적이고 사회구조적인 차원에서 진행되고 있다는 점임. 특히 영국과 미국의 경우 파견근로 활용처럼 비정규직 고용관계는 이제 하나의 산업으로 자리 잡고 있으면서, 동시에 한 시대의 문화적인 현상으로서까지 확대되고 있음(Hatton, 2011; Cunningham and James, 2010; Mehaut et al, 2010). 이러한 이유로 선진 외국에서도 외주화로 인한 간접고용 활용과 사내하도급 등과 같은 비정규직 문제에 대한 법제도적 규제 현상도 확인되고 있음.

- 현재 주요 선진국에서 간접고용 활용 규제를 통한 노동자 보호방안들이 제시되고 있음. 무엇보다 간접고용에 대한 규율 및 보호를 법적으로 명문화하는 것임(강성태, 2011; 은수미, 2012). 파견 및 하도급과 같은 간접고용 문제 해결을 위한 주용 법제도는 주로 법 개정(기존 파견법 개정, 하도급법 신설) 등으로 제시되고 있음.

○ 이에 비해 우리나라 간접고용 노동자의 노동인권보호를 위해서는 ‘고용안정’에 규제와 보호를 위한 대책 모색이 필요한 시기임.

3) 일반적으로 하향평준화(Low-road) 전략은 노사관계 차원에서 볼 때 노사대립, 고용불안, 저숙련, 기술정체, 저임금의 5가지 공통점을 보이는 반면, 상향평준화(High-road) 전략은 노사신뢰, 고용안정, 고숙련, 기술혁신, 고임금이라는 공통점을 보임.

4) 간접고용 관련 국내 연구는 실태 및 현황과 관련 양적 연구(은수미·이병희·박제성:2011, 이시균:2011, 이병희·은수미:2011), 국내 간접고용의 전반적인 실태와 관련된 연구(은수미·이병희·박제성:2011, 은수미·김종진·김순영:2009), 국내 주요 산업 및 하위 업종별 간접고용(직종) 노동실태 연구(노광표 외:2009, 이종탁:2010, 김종진:2010, 김종진:2011ab, 김주일:2010, 박준식 외:2009), 사내하도급 실태와 개선방향 연구(김유선·김종진·유형근 외, 2012; 은수미:2011a, 조성재, 2011, 위평량:2010) 등으로 구분할 수 있음.

- 은수미(2011: 211)는 기존 논의에서는 파견근로의 경우 상용형 파견(정규직 취업 지향의 직업소개형 파견 허용)에 국한하고 모집형과 등록형 파견은 금지되어야 한다는 의견이 제시하고 있음. 또한 하도급의 용역근로는 도급사업 노동자의 무분별한 대체(이른바 외주화 혹은 위탁, 분사)를 적절하게 방지해야 하고, 하도급노동자의 불안정한 고용상태를 개선할 수 있도록 사업양도 또는 사업 이전에서 고용승계 의무 규정이 제시되고 있음. 이와 관련된 주요 선진국의 입법례는 유럽연합 2001년 사업이전 지침과 영국 2006년 사업이전 지침을 참고할 수 있음.

**[유럽연합 2001년 사업이전 지침]**

- 최초의 1977년 지침(Directive n 77/187)과 이를 수정한 1998년 지침(Directive n 98/50)을 통합하여 2001년 지침(Directive n 2001/23), 'the Acquired Rights Directive'라고 불림 제정
- 지침의 적용 범위(제1조제1항(a)): "법적 이전 또는 합병의 결과로서 발생한 다른 사용자에게 사업(undertaking)이나 영업(business)의 전부 또는 그 일부를 이전하는 경우에 적용된다."
- 근로자 보호 : ①사업이전일 당시 존재하고 있던 근로자에 대한 사업양도인의 권리와 의무는 사업양수인에게 승계된다.(제3조 1항). ②사업이전은 그 자체로서 사업의 양도인이나 양수인에 의한 해고 사유가 되지 못한다.(제4조 1항). 또한 만약 근로계약이 종료된 경우에는 사용자에게 근로계약 종료의 책임이 있는 것으로 본다(제4조 제2항).
- 지침 적용 제외 및 수정 적용 : 공공부문 행정기구의 재편이나 민영화, 파산절차에 따른 사업이전 등

**[영국 2006년 사업이전법]**

- 1981년 사업이전(고용보호)법[The transfer of Undertaking(Protection of Employment) Regulations 1981]의 개정법. '서비스 공급주체의 변경'(service provision change) 방식의 사업이전 신설. 이에는 외부위탁(outsourcing, 제3조 제1항(b)(i)), 위탁업체의 변경[reassign, (b)(ii)], 외부위탁 한 업무를 다시 기업내부로 되돌리는 내부화(in-sourcing, (b)(iii)) 등 세 가지 형태가 모두 포함.
- 근로자 보호 : 서비스공급주체의 변경 시에도 원칙적으로 고용승계 의무화(근로자의 거부권 인정: 제4조), 사업이전 그 자체를 이유로 하는 해고는 불공정한 해고, 다만 정리해고에 정당한 사유가 있으면 허용(제7조).

○ 우리나라 또한 간접고용으로 인한 사내하도급 활용은 지난 몇 년 동안 지속적으로 증가하고 있음. 먼저 통계청 경제활동인구 부가조사 원 자료를 재분석한 결과 우리나라 간접고용노동자 중 사내하도급 비중은 지난 10년 사이 2.5배(2001년 1.4% → 2012년 3.8%) 가량 증가했으며, 비정규직법 시행 이후 지난 3~4년 사이 일정한 비율(3.8%)을 보이고 있음([표 1]). 지난 2007년 비정규직법 시행 이후인 2008년 3월 간접고용노동자 규모가 75만 6천 명(파견 13만 9천, 용역 61만 7천)이었고, 2012년 간접고용노동자 규모는 84만 5천 명(파견 19만, 용역 65만 5천)가 증가했고, 간접고용 중 사내하도급 성격의 용역근로자 규모 또한 약 4만 명 정도 증가했음.

[표 1] 우리나라 비정규직 비율 추이: 2001 ~ 2012.3

년도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
정규직	44.3	43.4	44.6	44.1	43.9	45.0	44.2	46.4	47.7	48.1	51.3	52.0
비정규직	55.7	56.6	55.4	55.9	56.1	55.0	55.8	53.6	52.3	50.2	48.7	48.0
임시근로	53.5	54.7	54.3	54.2	55.0	54.1	54.8	52.1	50.9	48.9	47.6	46.8
장기임시근로	37.1	40.1	32.4	30.7	29.6	30.9	32.2	30.9	28.4	29.5	28.5	27.7
한시근로 (기간제근로)	16.5	14.6	21.8	23.5	25.4	23.2	22.6	21.2 (14.7)	22.5 (17.1)	19.4 (14.4)	19.1 (14.5)	19.1 (14.7)
시간제근로	6.6	5.9	6.6	7.3	7.0	7.4	7.8	8.1	8.7	9.2	9.0	9.8
호출근로	2.3	3.1	4.2	4.6	4.8	4.3	5.8	5.9	5.4	5.2	5.3	4.9
특수고용	6.0	5.5	4.2	4.9	4.2	4.0	4.1	3.8	3.9	3.5	3.4	3.4
파견근로	1.0	0.6	0.7	0.8	0.8	0.9	1.1	1.1	1.0	1.3	1.3	1.1
용역근로	2.4	2.5	2.4	2.8	2.9	3.2	3.7	3.9	3.8	3.3	3.6	3.8
가내근로	2.0	1.7	1.2	1.2	0.9	1.1	1.0	0.9	0.6	0.4	0.5	0.4

자료: 김유선(원자료 : 통계청 경제활동인구 부가조사 원자료 각 년도별 재분석)

[그림 1] 주요 서비스산업 주요 외주화(사내하도급 활용) 흐름과 업무



- 우리나라 사내하청 규모 또한 지난 2년 사이 큰 변화 없이 일정한 규모를 유지하고 있음. 우리나라 사내하청 규모는 2008년과 2010년 노동부에서 발표된 <300인 이상 사업장 사내하도급 현황> 자료에서도 간접적으로 확인 가능함. 2008년 300인 이상 사내하도급 규모는 36만 8,590명(업체: 1만 717개)이었으나, 2010년은 32만 5,932명(업체: 8,529개)으로 다소 줄어든 것으로 보임(김종진 외, 2011). 하지만 2차년도(2010년)의 노동부 사업체 사내하도급 실태조사에서 1,000인 이상 규모의 사업체이면서도 자료에서 찾아 볼 수 없거나, 사내하도급 규모 등이 현실보다 축소 조사되었다는 노동계와 학계 의견을 고려하면, 사내하도급 현황 자료도 일정한 추이를 반영하고는 있으나 현장의 상황(voice)을 그대로 반영하는 데 한계가 있을 수밖에 없음.

○ 특히 국내 재벌 기업 소유의 서비스업의 경우에도 동종 업계 내 사내하청 규모는 매우 높은 편임. 예를 들면 서비스업 중 유통업(백화점과 대형할인점)은 사내하청노동자 수는 1만 1,135명(S 그룹 계열 2,179명, L 그룹 계열 6,476명, H 그룹 계열 2,480명)으로 300인 이상 동종 업계 사내하청노동자의 70.5%를 차지하고 있음. 재벌 그룹 소유의 병원 사내하청노동자 수는 2,729명(S 그룹 계열 1,050명, H 그룹 계열 1,679명)으로 300인 이상 동종 업계 사내하청노동자의 22.4%를 차지하고 있음. 재벌 그룹 소유의 호텔 사내하청노동자 수는 797명(S 그룹 계열 317명, L 그룹 계열 480명)으로 300인 이상 동종 업계 사내하청노동자의 42.6%를 차지하고 있음.

[표 2] 주요 제조업 및 서비스업 사내하도급 실태: 2008~2010

년도	산업	업종	원하청 실태(각 업종 평균)			원청 대비 하청노동자 비율
			원청 노동자	하청 업체수	하청노동자	
2008년	제조업	자동차	5,921	17	1,028	17.4%
		기계	854	8	154	18.0%
		조선	4,053	53	4,976	122.8%
		철강	1,632	19	1,156	70.8%
	서비스업	유통	2,129	13	587	27.6%
		병원	1,022	3	136	11.7%
2010년	제조업	자동차	56,682	146	10,221	18.0%
		기계	53,780	504	51,427	95.6%
		조선	11,924	57	4,677	39.2%
		철강	59,560	40	7,676	12.9%
	서비스업	유통	2,387	15	1,127	30.0%
		병원	943	3	94	8.7%

주: 1) 각 산업 및 업종별 사내하도급 현황은 자료 구성에 따라 조금 차이가 있을 수 있음.

2) 서비스업의 경우 '유통=백화점 및 할인점', '병원=의료원, 병원(재단 포함)'

자료: 노동부 300인 이상 사내하도급 실태조사 원자료에서 재구성(2008.8, 2010.8)

[표 3] 주요 서비스업 사내하청 상위 재벌 계열 기업 실태(2010. 8)

업종	기업 및 사업체	원청 노동자	하청 업체	하청노동자 수
유통	S 그룹 계열 업체	4,006	19	2,179
	L 그룹 계열 업체	18,442	60	6,476
	T 그룹 계열 업체[*외국계]	6,722	20	1,638
	H 그룹 계열 업체	2,230	60	2,480
	계	31,400	159	12,773
호텔	L 그룹 계열 호텔	1,210	15	480
	S 그룹 계열 호텔	1,700	6	317
	계	2,910	21	797
병원	S 그룹 계열 병원	7,465	15	1,050
	H 그룹 계열 병원	8,331	27	1,679
	계	15,796	42	2,729

주: 1) 각 산업 및 업종별 사내하도급 현황은 자료 구성에 따라 오가 차이가 있을 수 있음.

2) 서비스업의 경우 '유통=백화점 및 할인점', '병원=의료원, 병원(재단 포함)'

자료: 노동부 300인 이상 사내하도급 실태조사 원자료에서 재구성(2008.8, 2010.8)

○ 왜 자본은 외주화 전략(사내하도급 활용)을 선택할까. 또 외주화 과정에서 노사 주체 간 상호작용의 메커니즘은 어떠할까. 일반적으로 자본의 외주화(outsourcing)는 자본의 전략적 선택 과정의 하나임. 기존 연구들은 외주화 요인을 아웃소싱이 비용절감 등의 이유로 기업의 핵심전략 중 하나로 자리 잡고 있다는 데 거의 대부분 동일한 결과를 도출하고 있음(Kakabadse and Kakabadse, 2005; O'Rourke, 2003; Lee et al, 2000; Mehaut et al, 2010, 노태훈·이해종·박은철·강혜영, 2003: 72).

[표 4] 우리나라 주요 산업-업종별 간접고용 활용 이유

구 분	제조업	서비스업				전 체
		사회	유통	개인	생산자	
✓ 인건비 절감(비용절감)	44 (32.4%)	29 (36.3%)	14 (38.9%)	10 (32.3%)	5 (20.8%)	102 (33.2%)
✓ 고용유연성(일시적 수요, 일시적 공석, 휴직대체, 고용조정 용이)	38 (27.9%)	24 (30.0%)	11 (30.6%)	9 (29.0%)	8 (33.3%)	90 (29.3%)
업무 성격(중원 어려움, 숙련 필요, 기피업무 수행)	54 (39.7%)	24 (30.0%)	11 (30.6%)	11 (35.5%)	11 (45.8%)	111 (36.2%)
정원 동결	0 (0.0%)	2 (2.5%)	0 (0.0%)	1 (3.2%)	0 (0.0%)	3 (1.0%)
기타	0 (0.0%)	1 (1.3%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (0.3%)
전 체	136 (100.0%)	80 (100.0%)	36 (100.0%)	31 (100.0%)	24 (100.0%)	307 (100.0%)

자료: 한국노동연구원 사업체패널(2009) 원 자료 재구성.

주: 간접고용은 용역과 사내하청 기준(파견 제외)만을 대상으로 하였음. '전기, 가스, 수도업'은 공공부문 성격이 표본 분류상 본 표에서는 사회서비스업에 포함

- 우리나라 기업들의 간접고용 활용 이유는 대체로 경영전략(합리화, 효율화)과 노사 관계 등의 이유 때문임. [표 4]에서 알 수 있듯이 주요 기업의 사용자들은 간접고용 활용 이유로 '업무 성격'(36.8%), '비용절감'(33.2%), '고용유연성'(29.3%) 등을 꼽고 있음. 이를 해석하면, 결국 사용자의 외주화로 인한 간접고용 활용의 주된 이유는 '경영합리화 측면에서 노동시장 유연화 요인'(62.5%)인 것임.

- 이는 사용자의 노동시장 유연화(수량적 유연화와 아웃소싱) 전략에서 간접고용을 활용하는 것으로 해석할 수 있음. 특히 비용절감 및 고용유연성으로 인한 간접고용 활용은 제조업보다 서비스업에서 더 그 비율이 높았음. 주요 산업-업종 중 비용절감 및 고용유연성으로 인한 간접고용 활용 비율은, 유통서비스업(69.3%) > 사회서비스업(66.3%) > 제조업(60.3%) > 생산자서비스업(54.1%) 순임.

○ 한편 기존의 외주화 논의는 대체로 경영전략과 사회적 시각에서 접근하고 있음.<sup>5)</sup> 첫째, 외주화의 경영 전략적인 접근법은 인적자원관리 시각에 기초하여, 원하청 상호

5) Lee et al(2000)은 외주화 문제를 전략적 경영 시각(strategic management perspective), 경제적 시각(economic perspective), 사회적 시각(social perspective)의 3가지 모델(theoretical models of outsourcing)로 구분함. Hatton(2011)은 외주화(특히 파견)를 하나의 '산업'(the temp Industry)으로까지 개념을 확장하면서, 외주화 논의를 경영의 전략적 접근(HR)과 노동조합의 가치와 철학적 접근(labor union philosophy)으로 구분함.

작용(계약관계)을 통한 효율성과 비용절감에 초점을 두고 있음. 둘째, 외주화의 사회 구조적인 접근법은 고용전략을 둘러싼 사회 주체들 간의 정치적 상호작용(권력구조)에 초점을 두고 있음. 그간 기업의 외주화 문제는 법제도 효과와 경제적 차원에서 경영의 전략적 선택이라는 측면에서 논의되었음.

- 하지만 그에 비해 외주화의 사회적 측면 즉, 노사 및 사회 주체들의 정치적 상호작용 문제는 제한적 수준에서 다루어 졌음. 그 이유는 사실 기업의 외주화 전략으로 고용의 다양화가 진행되면서 노사관계 또한 제도화되지 못했기 때문임. 다만 유럽의 경우 노사관계 제도화나 단체교섭 포괄성 높기 때문에 상대적으로 외주화 문제에 대한 사회구조적인 논의가 활발한 편임.<sup>6)</sup>

○ 이 글은 다음의 몇 가지 물음을 찾고자 함. 무엇보다 우리나라 병원, 유통, 공공부문은 왜 외주화를 통한 사내하도급 활용을 선택했을까? 또한 병원, 유통, 공공 각 3개 영역의 사내하도급 활용은 법제도적인 효과 때문인가, 아니면 기업 상호간 규범이나 모방적 동형화 때문인가? 만약 그간 우리나라 외주화로 인한 사내하도급 활용의 개선책으로서 인소싱(내부화)의 가능성과 여지를 없는 것일까? 이와 같은 문제의식에서 우리나라 병원, 유통, 공공 사업장의 외주화와 사내하도급 실태를 살펴보았음.

---

6) 기업의 외주화 과정에서 노동조합과 내부 구성원의 반응은 고용 및 노사관계 차원에서 다양함. 예를 들면 기업의 외주화 과정에서 노동조합의 저항에 부딪히며, 때론 외주화 과정에서 변화에 대한 불확실성으로 내부 구성원의 반발이 나타나기도 함. 국내외 주요 연구조사 결과를 보면 외주화 과정에서 노사관계 상호작용 특히, 노동조합의 다차원적인 행동(조직화, 단체행동, 캠페인 등)을 확인 할 수 있음(Will, 2009; Cunningham and James, 2010; 정형식·김영심, 2004, 김종진, 2012). 이는 외부 변화에 대한 노동조합의 대응일 수도 있지만, 때론 외주화 과정에서 기존 노동조합의 재 활성화라는 복합적인 전략이기도 함.



### 3. 서비스산업 병원 사내하도급 실태와 문제점

#### 1) 병원산업 외주화와 노동시장 변화

○ 우리나라 병원은 1980년대 후반 이후 본격적으로 규모의 성장을 이루었음. 대체로 4차례(1977년 사회보험 형태의 의료보험 도입 → 1977년 의료보험 도입 이후 민간병원 건립 지원 단계 → 1989년 전국민간의료보험 도입 이후 병원 신설 및 병상 증축 규제 해제 단계 → 1990년대 후반 이후 의료계군비경쟁(Medical Arms Race 단계)의 변화 과정에서 규모의 경제를 실현했음(김종진, 2011b). 국내 병원산업은 최근 20년 사이 규모의 성장을 추구하면서 양적으로 성장추이를 보이고 있음. 최근 6년 사이 국내 병원(공공 및 민간, 의원급 제외) 사업체는 약 137개 증가했으며(2004년 507개 → 2010년 644개), 민간병원은 약 120개 증가했고, 공공병원은 약 16개 증가했음(공공 2004년 64개 → 2010년 80개, 민간 2004년 443개 → 2010년 563개).

- 1990년대 이후 보건의료산업의 내외적 환경변화는 고용형태에도 많은 영향을 주고 있음. 1990년대 초반 신설 대학병원과 재벌기업 병원이 적극적으로 아웃소싱을 도입한 이래, IMF 구제금융 시기와 의료정책 변화 등으로 병원 경영상태가 악화되면서 아웃소싱 도입이 점차 확산되는 추세임(노태훈·이해종·박은철·강혜영, 2003:61).

실제 최근 국내 병원 산업의 주요한 변화는 병원 간 경쟁(1989년 서울아산 및 1994년 삼성서울병원의 대기업 병원 진출, 차별화 전략) 심화, 의료기관인증평가제도 도입, 병원 사업 확대(분원, 신축, 전문병원 설립) 등을 꼽을 수 있음.<sup>7)</sup>

○ 보건의료산업의 급격한 외부 환경변화는 병원 경영전략과 연결되어 성과주의 시스템(신경영전략, 신인사제도) 도입으로 나타나면서 고용 및 노사관계에도 부정적 영향을 주고 있음. 병원에 도입된 신경영전략은 기술적 기법(2개 지표), 사회적 기법(9개 지표), 이데올로기적 기법(1개 지표)의 3개 범주(12개 지표)로 구분됨. 기술적 기법은 주로 전자의무기록(EMR), 전사적자원관리(ERP)이며, 사회적 기법은 주로 활동기준원가관리(ABC), 목표관리제(MBO), 6시그마, 균형성과지표(BSC), 팀제, 고객만족관리(CS), 질지표관리(QI), 임금관리기법(성과급제, 연봉제), 인사승진관리기법(발탁승진제, 비정규직화)이며, 이데올로기적 기법은 기업문화관리 등을 들 수 있음(윤영삼·심영옥·손헌일, 2010: 286).<sup>8)</sup>

7) 병원 경쟁이 치열해지자 소규모 병원 폐업도 병상 규모에 따라 차이를 보이고 있음. 병상 규모별 병원급 이상 의료기관 휴/폐업 현황을 보면 100병상 미만(11.2%, 100~199병상 7.6%, 200~299병상 3.9%)과 300병상(1.8%)의 휴/폐업률 차이는 약 9.4%p나 났(한겨레 21(2012. 6.4, 제913호, 30쪽)

8) 윤영삼·심영옥·손헌일(2010:287) 연구조사 결과를 보면, 병원 신경영인사제도 도입 비율은 전자의무기록(EMR) 89.5%, 전사적자원관리(ERP) 5.1%, 활동기준원가관리(ABC) 26.3%, 목표 관리제(MBO) 31.6%, 6 시그마와 균형성과지표(BSC) 10.5%, 팀제 52.6%, 고객만족관리(CS) 23.6%, 질 지표 관리(QI) 52.6%, 임금관리기법 중 성과급제 68.5%(의사만 연봉제 21.1%), 인사승진관리기법 중발탁승진제 31.6%, 기업문화관리 15.8%가 도입된 것으로 파악하고 있음.

[표 5] 주요 병원 활동기준원가관리(ABC) 도입과 사내하청 현황 비교

국내 ABC 도입 주요 병원	성과평가용	시스템운영	사내하도급 현황(2008)		사내하도급 현황(2010)	
K1 병원[국립대]	×	1999.12	업체 9개	482명	업체 12개	547명
K2 병원[민간]	○	2002.03	업체 3개	104명	-	-
K3 병원[공공]	○	2002.04	업체 9개	433명	업체 5개	451명
K4 병원[대기업]	○	2003.12	업체 9개	1,213명	업체 24개	1,619명
K5 병원[사립대]	○	2004.03	업체 8개	565명	-	-
K6 병원[사립대]	○	2006.05	업체 2개	175명	업체 4개	170명
K7 병원[사립대]	○	2005.01	업체 3개	123명	-	-
K8 병원[대기업]	○	2005.12	업체 11개	916명	업체 11개	916명
K9 병원[민간]	○	2006.08	업체 3개	110명	업체 5개	147명
K10 병원[사립대]	○	2007.12	업체 2개	44명	-	-
K11 병원[공공]	○	2008.02	업체 10개	448명	업체 18개	405명
K12 병원[사립대]	○	2009.	업체 8개	576명	업체 7개	312명

주: 2010년 사내하도급 현황 기입되지 않은 곳은 자료에서 찾을 수 없는 사업장임  
 자료: 병원 ABC 도입 현황은 김종진(2001a), 사내하도급 현황은 노동부(2008, 2010) 조사자료에서 재구성

○ [표 5]에서 알 수 있듯이 병원 신경영전략(활동기준원가관리 ABC)이 도입된 곳에서 사내하청 비중이 높음.<sup>9)</sup> 물론 국내 병원 자본의 신경영전략 도입은 병원 지배구조 성격에 따라 조금 차이가 있음. 민간병원은 병원발전 모델 속에서 진행되었음.

- 실제 국내 병원 외주화 담당 실무자를 대상으로 한 조사 결과를 보면, 외주화 이유는 비용절감(58.7%), 인력 및 조직축소(65.3%), 외부전문성활용(42.9%)이었으며, 500병상 이상 병원의 ABC 도입 비율은 26.3%나 됨(노태훈·이해종·박은철·강혜영, 2003: 72). 다만 민간병원과 달리 공공병원은 정부 정책(공기업 선진화 정책)의 일환으로 외주화 진행 이유도 추가적 요인으로 볼 수 있으며, 실제 K1, K3, K11와 같은 공공병원의 사내하도급 비율이 사립대 및 민간병원보다도 높은 것에서 확인할 수 있음.

○ 결국 국내 주요 병원의 외주화(사내하도급) 선택은 병원 경영전략과 정부정책이라는 두 가지 요인에 의한 것임. 실제 국내 중 병원 중 ABC 프로그램은 IMF 외환위기 이후 본격적으로 도입되기 시작했으며, 거의 대부분 성과평가용으로 활용하고 있음. 또한 대기업 병원과 국공립대병원 및 공공병원에서 사내하도급 활용 비율이 상대적으로 더 높음. 특히 1999년 국립대병원(K1 병원)에서 신경영기기법(활동기준원가관리 ABC)가 도입된 이후 다른 주요 병원에서도 도입되고 있는 것을 확인할 수 있음. 이

9) 활동기준원가관리(Activity-Based Costing) 프로그램은 활동(일, 업무, 장비)별로 원가를 집계하여 전체 원가를 계산하고 활동 중 줄일 수 있는 원가를 줄여 수익을 높이자는 취지로 개발된 회계 프로그램이다. 때문에 병원에서 ABC 프로그램이 도입될 경우 비용절감을 이유로 비핵심 업무로 인식되는 직무가 외주화될 가능성이 높다. 실제로 영국 NHS도 최근 시장화 및 효율화를 목표로 '효율성 증대를 통한 예산절감'(Efficiency Savings) 프로그램을 통해 2015년까지 비용절감(200억 파운드)을 추진하고 있다(이정희, 2011:61).

는 병원 외주화가 시장지배력과 영향력이 높은 병원(K1와 K4, K8)을 따라 다른 병원(K2 ~ K12)에서도 외주화의 ‘모방적 동형화’(isomorphism)가 진행되고 있는 것임.

○ 그렇다면 우리나라 병원 사업장의 외주화(사내하도급 활용)는 어떻게 전개되었을까. 우리나라 병원 또한 주요 서비스산업과 거의 비슷한 성격과 흐름으로 외주화가 진행되고 있음. 먼저, IMF 구제금융 이전 시점부터 간병, 청소, 주차안내, 보안 경비 등의 직종이 외주화 되었음. 그리고 2007년 비정규직법 도입 시점을 전후로 하여 식당(조리배식)과 업무보조, 수납, PC 보조 등이 외주화 되었음. 마지막으로 2007년 비정규직법 시행 이후부터 현재 시설관리, 간호보조 업무 등이 외주화되고 있는 상황임. 이는 우리나라 주요 서비스산업 거의 대부분 비핵심 업무로 인식되고 있는 업무와 직무들이 외주화를 되고 있는 것을 확인 할 수 있음.

- 다만, 병원 사업장의 경우 유통이나 호텔과 달리 식당(조리배식)과 시설관리 직종의 외주화 진행 정도가 더딘 것을 알 수 있음. 실제 서비스산업의 외주화로 인한 사내하청노동자 비율은 19% 전후인데, 주요 서비스산업 중 금융(29.4%), 유통(21.6%), 호텔(23.6%)에 비해 병원(11.7%) 사업장의 사내하청노동자 비율은 상대적으로 낮은 편임. 그 이유는 병원 직무의 특수성도 고려될 수 있으나 다른 한편으로는 조직 노동(산별노조)의 효과성 때문으로도 파악될 수 있음.

- 그럼에도 병원 또한 타 서비스산업과 마찬가지로 노동시장 유연화와 경영합리화 전략에 따라 청소(미화), 조리배식, 시설관리 업무부터 행정 및 고객지원 업무까지 다양한 직종에서 외주화가 진행 되는 추세이며, 최근 일부 병원의 경우 간호 및 의료기술 직도 주된 외주화 대상이 되고 있음.<sup>10)</sup>

## 2) 병원 주요 사내하도급 활용 실태

○ 일반적으로 병원(Hospital Activities) 내 주요 업무 형태는 의사를 제외하면 크게 간호직(간호사, 간호조무사), 의료기사(물리치료, 임상병리, 방사선, 작업치료 등), 약무직(약사 등), 지원서비스직(사무행정, 영양-조리배식, 시설전기, 환경미화, 주차도우미, 간병 등) 등으로 구분할 수 있음.<sup>11)</sup>

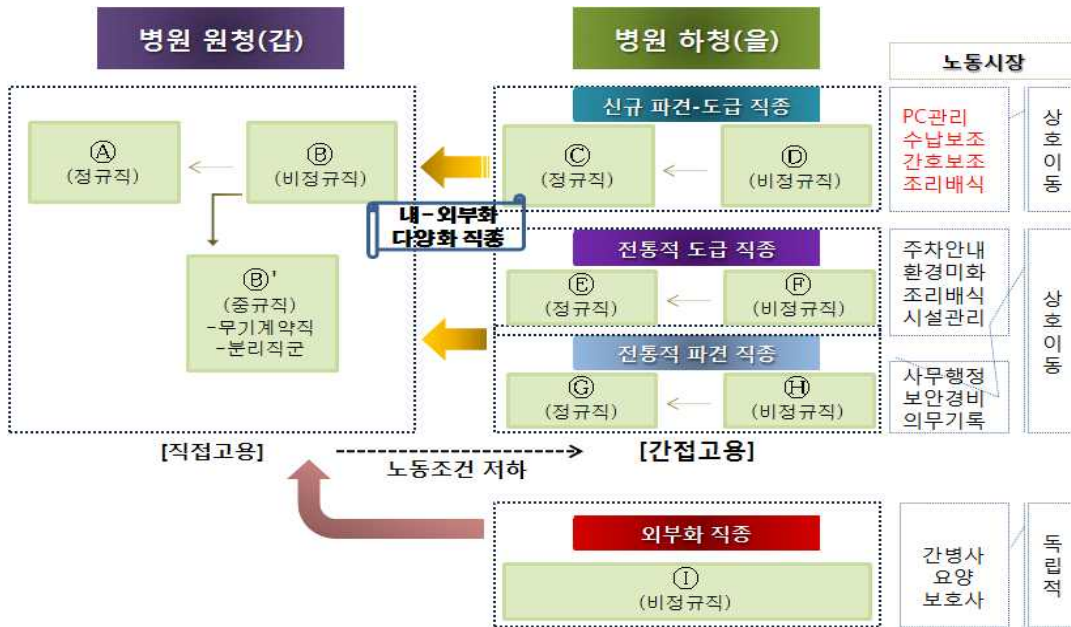
10) 현재 화순 전남대병원은 광주병원과 달리 병동, 수술실, 중앙공급실, 외래진료부서, 무균실, CT실, MRI실을 담당하는 간호조무사 업무를 간접고용 비정규직으로 채용하고 있다. 보건의료노조 화순 전남대학교병원 조합원 46명은 지난 2011년 1월 12일 전남대학교 병원장 및 화순 병원장을 “파견근로자보호등에관한법률 위반”으로 광주지방법노동청에 고소함과 동시에 전남대병원을 상대로 근로자 지위 확인 민사소송을 제기했다. 위 고소에 대해 광주지방법노동청은 2011년 7월 22일 전원 파견법 위반 혐의로 검찰에 기소 의견으로 송치하고 전남대병원에 아래와 같이 시정명령을 내렸다.

구분	설명	46명
직접고용 대상자	1. 간호조무사 업무 종사자 : 파견금지업무로서 입사와 동시에 고용의무 발생	24명
	2. 2년 초과하여 계속적으로 사용한 자 : 2년 이상 파견근무하여 직접고용의무 발생	9명
고용의제 대상자	2007년 7월 1일 이전 입사자로서 직접고용으로 간주	7명
불법도급 대상자	간호조무사 업무가 아니고 2년 미만인 사람	6명

11) 노태훈·이해종·박은철·강혜영(2003:73)은 병원 외주화 업무를 시설관리 영역(청소, 건물유지보수,

- 병원 주요 직종 비정규직화는 직접고용(기간제)과 간접고용(파견, 도급/용역)으로 구분 할 수 있으며, 세부적으로는 기간제 확대 직종(간호사, 간호 조무사, 약사, 의료 기술직), 파견 확대 직종(사무행정, 간호보조, 콜센터, PC 관리, 응급구조사), 도급/용역 확대 직종(주차, 청소, 시설관리, 조리배식 등), 고용관계 다양화 직종(간병, 요양보호사)으로도 구분할 수 있음.<sup>12)</sup> 대표적으로 병원 사업장에서 미화(청소)와 식당(조리 배식) 2개 업무의 외주화로 인한 사내하도급 활용 정도가 높음.

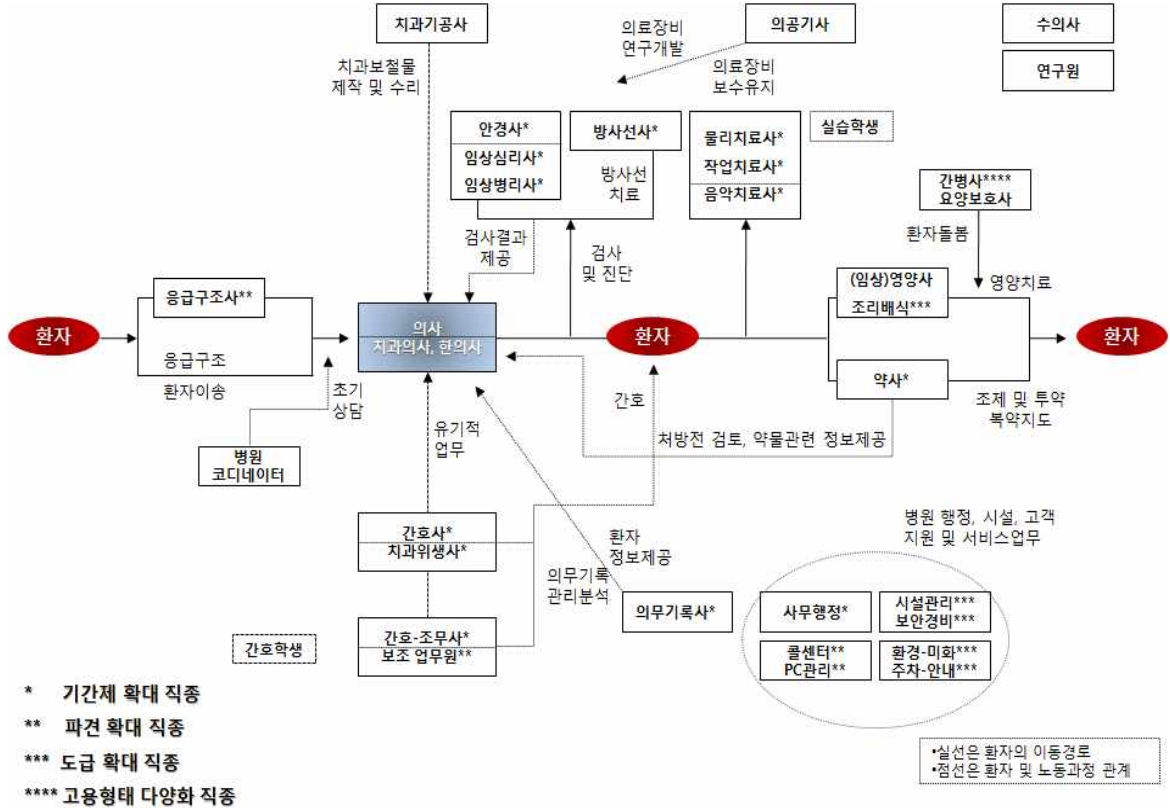
[그림 2] 병원 원하도급 구조와 고용관계 모형



경비, 차량 등), 기타 수익사업 영역(영안실, 매점, 직원 및 환자 식당 등), 물류 영역(환자식 급식, 원내배송, 구매), 정보시스템 영역(전산시스템, 전산프로그램, 네트워크, PC/Print 유지보수), 사무 행정 영역(원무, 사무), 진료 및 간호 영역, 총무 및 기타 영역의 7개로 구분하기도 함.

12) 간병요양 직종의 경우 가장 먼저 외부화된 직종이나 최근 노동시장과 법제도 변화(노인요양보호 법)에 따라 노인전문병원이 증가하면서 해당 병원에 간병 및 요양보호사를 직접고용 하는 곳도 있음. 대표적으로 보건의료노조 산하 대구시지노인전문병원의 경우 간병사를 직접고용(정규직) 하고 있음.

[그림 3] 병원 작업관계와 고용관계 모형



[표 6] 우리나라 300인 이상 병원 사업체 사내하도급 실태

연도	규모	원하청 사업체 수			원하청노동자 수			평균 원하청 사업체 및 노동자 수			
		소계	원청 사업장	하청 사업체	소계	원청 노동자	하청노동자	하청 업체	하청노동자	원청 노동자	하청 근로자 비율
2008년	300인 이상	389	95	294	109,985	97,079	12,906	3	136	1,022	11.7%
	1,000인 이상	193	32	161	71,864	62,893	8,971	32	280	1,965	12.4%
2010년	300인 이상	505	132	373	135,565	123,502	12,154	3	94	943	8.7%
	1,000인 이상	235	37	198	80,689	72,564	8,125	5	220	1,961	10.0%

자료: 노동부 사내하도급 조사 자료(2008년 8월, 2010년 8월)에서 재구성.

○ 보건의료산업이 규모의 성장을 추구하는 동안 병원 사업장 또한 다른 업종과 마찬가지로 다양한 형태로 외주화가 진행됐음. 때문에 제조업과 상황과 조건은 다르나 사내하청과 파견노동자 문제가 노사 간 쟁점이 되고 있음. 노동부 조사 자료에 의하면 병원 사업장 규모가 클수록 사내하도급 비율이 높다는 점임. 2008년과 2010년 사내하도급 노동자 비율은 다소 감소한 것처럼 확인됨. 하지만 각 조사 시기별 병원 사업장 중 1,000인 이상 사업장의 사내하도급 노동자 비율은 300인 이상 병원 하도급노동자 비율에 비해 다소(2008년 0.7%p, 2010년 1.3%p) 높음.

- 2010년 현재 300인 이상 병원 사업장의 사내하청노동자 비율은 8.7% 수준이며, 사내하도급(하청) 업체 규모는 373개(평균 3개, 하청노동자 12,154명 / 평균 94명)임. 국내 1,000인 이상 주요 병원(37개)의 사내하청노동자 비율은 10% 수준임. 1,000인 이상 사내하도급(하청) 업체 규모는 198개(평균 5개, 최대 24개, 최소 1개)이며, 하청노동자 수는 8,125명(평균 220명, 최대 1,619명, 최소 15명)임.

- 통계청 자료를 통해 보면 병원 사내하도급 활용 규모와 업무는 △청소 △급식 △시설유지 △경비 △세탁 △오물척출물 △전산 등의 순으로 많은 것으로 확인됨(표 7). 대한병원협회 산하 병원 조사 결과 병원 전체 비정규직(42,663명) 중 '청소'(8,229명, 용역 7,966명)와 '급식'(4,033명, 용역 3,109명) 2개 직종은 외주화 규모(용역 11,075명, 파견 68명)가 가장 많음. 특히 병원 내 청소와 급식은 사내하청 성격인 간접고용(용역근로) 전체(21,109명)의 절반가량 차지함. 이는 2009년 보건의료노조가 실시한 원하청 실태와 거의 비슷한 결과임. 보건의료노조 산하 사업장 중 '청소'(38.6%)와 '식당'(16.2%)의 간접고용 비율 또한 2007년 병원 관계 자료와 거의 같게 나타났음. 한편 보건의료노조 사업장 중 청소 및 식당(조리배식) 이외의 직종 중 '시설기능직'(10.5%), '보안 경비'(9.7%), '주차 관리'(8.9%) 등의 용역근로 비율도 높았음. 결국 병원 내 비핵심업무로 인식하고 있는 청소, 주차관리, 보안 경비, 세탁, 조리배식 등 직종이 외주화 되고 있는 것임.

- 앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라 병원의 청소 및 식당(조리배식) 사내하도급 활용은 IMF 구제금융 전후 그리고 2007년 비정규직법 시행 전후를 기점으로 진행되었음. 그런데 우리나라 병원 청소 및 조리배식 직종의 도급(용역) 비율은 병원 전체 외주화의 50% 정도를 차지하고 있음. 이는 병원협회와 노동조직에서 조사된 두 차례의 조사결과에서도 규모의 차이는 있으나 비율은 거의 같음.

[표 7] 병원 100명 상당 월평균 외주 용역 인력 및 용역비(단위: 명, 천 원)

외주용역구분	2004년		2010년	
	인력	용역비	인력	용역비
전체	313	53,228	512	89,213
√시설유지	29	41,868	108	74,135
√청소	184	31,517	174	51,965
√세탁	15	162,833	169	233,046
√전산시스템관리	10	113,690	154	172,861
√경비	25	33,816	56	61,575
√급식	38	79,683	160	60,784
√오물, 척출물처리	14	56,863	212	1,112,421
√주차관리	9	39,860	70	53,690
√기타	33	146,048	812	979,753

자료 : 통계청 KOSIS에서 재구성

[표 8] 대한병원협회 산하 병원 직종별 고용인력 현황(2007년, 단위: 명)

직종구분	정규직	직접고용 비정규직		간접고용 비정규직			합계	
		기간제	시간제	파견제	용역제	기타		
행정직	25,322	1,091	258	164	289	7	1,809	
기술직	3,695	357	4	5	631	0	997	
보건의직	의료기사	21,694	1,804	349	0	46	2	2,201
	영양사	2,544	191	9	5	78	0	283
	의무기록사	2,281	190	14	0	64	2	270
	간호사	73,703	5,937	427	0	451	0	6,815
	간호조무사	19,962	577	165	0	160	2	904
	기타	9,157	2031	411	867	3,009	15	6,333
약무직	3,290	298	94	3	28	2	425	
가능직	운전원	2,124	157	10	21	132	0	320
	교환원	675	46	5	10	161	7	229
	조리사	3,667	547	81	70	185	5	888
	기타	4,736	821	430	438	1,023	7	2,719
고용직	청소	1,779	243	55	25	7,966	0	8,289
	세탁	683	149	30	11	486	0	676
	급식	3,625	700	181	43	3,109	0	4,033
	기타	2,380	728	123	275	3,291	120	4,537
의사직	인턴	3,170	0	0	109	0	0	109
	레지던트	11,819	0	0	111	0	0	111
	전문의	19,471	544	4	28	0	0	576
	일반의	1,663	129	10	0	0	0	139
합계	217,430	16,540	2,660	2,185	21,109	169	42,663	

자료 : 문승원(2008: 66)

[표 9] 보건의료노조 산하 병원 직종별 외주화 실태(2009, 단위: 명, %)

	직접고용		간접고용				주요 직종과 업무
	명	%	용역/도급	%	파견	%	
간호 업무	1,020	39.9%	148	3.6%	405	65.2%	간호사/간호조무/파트타임 등
의료기술 업무	241	9.4%	0	0.0%	26	4.2%	영상의학/임상병리/방사선치료
물리·재활 치료업무	39	1.5%	2	0.1%	0		물리/재활치료
치위생업무	15	0.6%	0	0.0%	0		
의무기록/의료정보	83	3.2%	0	0.0%	29	4.7%	
약무직	108	4.2%	10	0.2%	7	1.1%	아간/ 파트타임 등
시설기술직	52	2.0%	426	10.5%	0		전기/기계, 시설유지관리
사무행정직	314	12.3%	151	3.7%	5	0.8%	사무보조/사회복지/사업팀/원무/홍보/대체인력
전산/전산유지보수	3	0.1%	0	0.0%	11	0.2%	
일반 업무							
- 청소	10	0.4%	1,569	38.6%	14	2.3%	
- 식당(조리배식)	183	7.6%	657	16.2%	65	10.5%	영양사/조리/배식
- 세탁	10	0.4%	32	0.8%	1	0.2%	세탁수거/배달/교체
- 재봉실			1	0.1%	0		
- 운전	2	0.1%	18	0.4%	0		
- 주차 관리	1	0.1%	356	8.9%	2	0.3%	
- 보안 경비	9	0.4%	393	9.7%	37	6.0%	경비/안내/주차안내
- 승강기 운행	22	0.9%	14	0.3%	0		
- 전화 예약/교환	0	0.0%	72	1.8%	0		
- 이송	0	0.0%	10	0.2%	0		수술실/병동이송
- 간병 업무	6	0.2%	0	0.0%	8	1.3%	
- 장례식장	41	1.6%	29	0.7%	11	0.2%	
- 기타	399	15.6%	180	4.4%	0		시설/청소/경비 총괄
합계	2558 명		4068 명		621 명		

자료 : 보건의료노조 내부자료(2009)에서 재인용. 보건의료노조 50개 지부 실태조사.

[표 10] 보건의료노조 산하 병원 사업장 간접고용 사내하도급(미화) 노동자 임금 실태 (2011)

간접고용 사내하도급(청소) 직종 급여내역(단위: 원)*						간접고용 사내하도급(청소) 임금 현황 (단위: 천원)**					
항목	울산 A병원 미화	항목	경기 B병원 미화	항목	서울 C병원 미화(201 0)	항목	전남 D병원	전남 E병원	울산 A병원	전남 F병원	계
기본급	934,230	기본급	680,000	기본급	858,990	연 평균 임금	10,340	10,340	9,034	8,903	9,654
연차 수당	44,700	휴일 수당	80,000	시간외	10,101	기본급 (월)	707	707	736	707	714
연장 수당	116,220	연장 수당	130,000			교통비 (월)				15	15
휴일 수당	102,810	휴가 수당	40,000			식대(월)	50	50		20	40
기타	17,880	대체 근무 수당	12,840			위험 수당 (월)	25	25			25
계	1,215,840	계	942,840	계	869,000 [*2011년 102만원]	상여금 합(연)	957	957	200		705

주 : \* 각 업체 종사자 급여명세서에서 재구성

\*\* 보건의료노조 산하 각 사업장 임금실태조사 원자료 재구성



[표 11] 병원 외주화 대상 직접고용과 간접고용 주요 직종 임금 및 주관적 태도

(2011, 단위: 만 원, 점)

직종	고용구분	2010년 총액임금	직장생활 만족도	고용 안정	임금 수준
조리 배식	정규직(363)	3,132	50.2	54.6	57.2
	직고 비정규직(73)	2,378	36.0	31.0	39.5
	<b>간고 비정규직(4)</b>	<b>1,585</b>	<b>30.6</b>	<b>21.4</b>	<b>0.0</b>
	계	2,972	47.7	50.5	53.6
청소	정규직(11)	3,109	66.5	70.0	73.3
	직고 비정규직(1)	1,676	75.0	58.3	58.3
	<b>간고 비정규직(10)</b>	<b>1,172</b>	<b>21.7</b>	<b>40.5</b>	<b>20.2</b>
	계	1,690	46.5	49.5	36.8
환자 이송	정규직(177)	4,052	43.1	58.5	35.5
	직고 비정규직(28)	2,033	47.3	46.7	25.0
	<b>간고 비정규직(2)</b>	<b>1,115</b>	<b>52.5</b>	<b>37.5</b>	<b>25.0</b>
	계	3,748	43.8	56.6	34.0
간병 요양 보호사	정규직(29)	1,881	29.2	52.8	12.8
	직고 비정규직(3)	1,575	26.6	37.5	25.0
	<b>간고 비정규직(2)</b>	<b>1,350</b>	<b>33.7</b>	<b>50.0</b>	<b>12.5</b>
	계	1,821	29.2	51.2	13.9
세탁	정규직(22)	3,609	56.0	60.1	50.0
	직고 비정규직(1)	1,500		75.0	25.0
	<b>간고 비정규직</b>				
	계	3,524	56.0	60.7	49.1
경비 안내	정규직(57)	4,237	53.2	55.6	54.4
	직고 비정규직(9)	2,620	50.5	33.3	38.8
	<b>간고 비정규직(3)</b>	<b>1,502</b>	<b>40.8</b>	<b>41.6</b>	<b>16.6</b>
	계	3,892	52.3	52.3	51.0
보조원 -의료 -사무	정규직(454)	3,575	48.8	53.2	46.2
	직고 비정규직(30)	1,853	51.5	33.1	32.4
	<b>간고 비정규직(6)</b>	<b>1,300</b>	<b>43.3</b>	<b>25.0</b>	<b>21.4</b>
	계	3,462	48.9	51.5	44.9
시설 관리	정규직(420)	4,433	53.6	58.2	50.5
	직고 비정규직(10)	2,879	57.0	25.0	55.0
	<b>간고 비정규직(4)</b>	<b>1,825</b>	<b>32.5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
	계	4,381	53.5	57.0	50.2
간호 조무	정규직(1,414)	3,685	48.5	55.4	47.3
	직고 비정규직(51)	1,713	57.3	49.0	38.8
	<b>간고 비정규직(30)</b>	<b>1,331</b>	<b>36.4</b>	<b>18.5</b>	<b>9.2</b>
	계	3,582	48.5	54.2	46.3
보건의료 병원 전 직종 평균	정규직(16,731)	3,732	46.8	65.3	40.3
	직고 비정규직(604)	2,170	52.7	45.7	39.0
	<b>간고 비정규직(70)</b>	<b>1,416</b>	<b>35.5</b>	<b>30.6</b>	<b>14.6</b>
	계	3,674	46.9	64.4	40.1

주: 1) '직장생활 만족도'는 '고용', '임금', '복지', '노동시간', '노동강도', '인사노무', '산업안전', '직장분위기', '일 자긍심' 10가지 항목을 합하여 새로운 변수로 만든 것.

2) 직장생활 만족도 계수 값 : 5점 척도(매우 만족 = 100, 매우 불만족=0)을 계수화 한 것임.

자료: 2011 보건의료노조 노동자 실태조사 원자료 재구성.

#### 4. 서비스산업 유통 사내 하도급 실태와 특징

##### 1) 유통산업 및 고용구조 특징

○ 우리나라 유통업은 1990년대 유통시장 개방과 국내외 초국적 자본과 재벌 대기업의 유통업 진출로 유통업체 지각변동이 시작되었음. 통계청 2011년 기준으로 유통업(대형종합 소매업)은 565개(백화점 93개, 할인점 및 기타 472개)이며, 종사자 규모는 78,157명(백화점 17,848명, 할인점 60,309명)이나, 여기에 파트타임이나 간접고용(파견용역, 입점협력사원, 특수고용형태종사자 등)은 제외된 것임.

○ 첫째, 유통업은 기존 재래소매업 감소(2000년 66% → 2012년 42%), 중소유통업 몰락, 재벌 유통기업 중심의 백화점 및 할인점 재편으로 나타남. 특히 재벌 빅4(롯데, 현대, 신세계, 홈플러스 테스코) 유통업 내 독과점(시장 점유율 80%)은 공정거래를 위협할 수준조차 넘어선지 오래임. 통계청 결과를 보면 대형유통업이 중소유통업체 미치는 영향(매출액 감소 평균 45%, 매출 감소 50% 이상 26.7%)은 매우 큰 상태임.

[표 12] 주요 대형 유통업 업체별 현황과 매장 수(2013년 상반기)

	백화점	할인점	아울렛	면세점	계
계	77	446(해외 152개 제외)	42	17	582
롯데쇼핑	40	107 (해외 120개 제외)	12 (프리미엄2, 이시아플러스2) (영플라자, 청량리4)	6	145
신세계	10	147(해외 28개 제외)	2	6	165
현대백화점	14				14
홈플러스 + 테스코		134			134
농협유통		28			28
이 랜 드	1 (NC 백화점 뉴코아아울렛 2001아울렛 동아마트)		18 10		30
기타(11개)	12	28		5	45

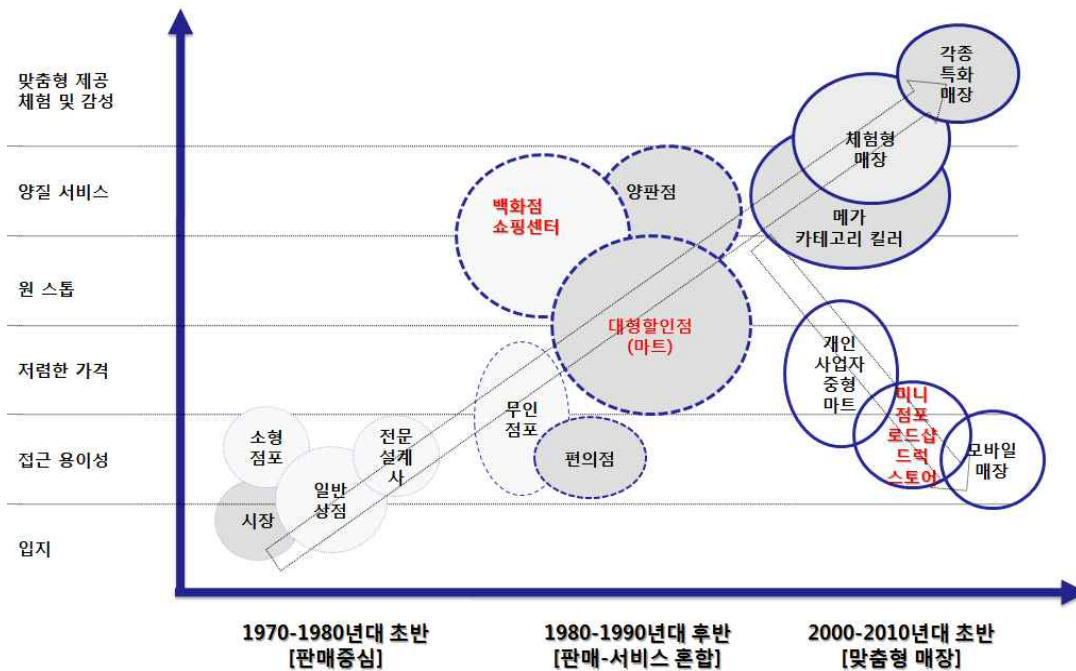
주: 1) 백화점과 할인점 사업체 : 매장면적 3천㎡ 급만을 대상으로 함(농협 지역 하나로 마트 제외)  
 2) 면세점 기타 사업체 : 워커히, 동화, 파라다이스, JDC, 관광공사,  
 3) 기타 대형 아울렛(서울 금천 W몰, 미리오, 명동 등)은 제외

- 특히 국내 대형 유통업체는 롯데, 신세계, 현대, 홈플러스, 이랜드, 농협유통에 의해 독과점 형태(총 582개)로 운영되고 있으며, 주요 유통업체 시장 점유율은 90% 수준에 이르고 있음. 특히 재벌유통기업인 롯데와 신세계는 유통 채널(카테고리) 형태인 백화점, 할인점, 면세점, 아울렛, SSM 등을 모두 소유하고 있음. 2013년 상반기 기준으로 롯데 145개(백화점 32개, 할인점 95개, 아울렛 12, 면세점 6곳)와 신세계 165개(백화점 10개, 할인점 146개, 아울렛 2, 면세점 6곳) 유통채널 수는 310개로 전체

582개의 53.2%를 차지하고 있음.

○ 둘째, 한편 우리나라 유통업은 국내외 대기업의 시장진출 이후, 정체 형상과 제한된 영역 내에서 백화점과 할인점 경쟁에서 탈피하여 기업형 슈퍼체인(SSM) 사업 진출, 카테고리킬러, 특화 매장, 미니점포 등 사업 다각화를 모색하고 있음. 실제로 할인점 동남아 시장 진출, 국내 기업형 슈퍼(SSM, Super supermarket) 증가 추세임.<sup>13)</sup> 이런 현실에서 국내 유통업체들은 기존 매장(백화점, 마트)의 우수고객 유치, 영업시간 연장, 연중무휴 운영 등의 경영전략을 취하고 있음.

[그림 4] 우리나라 유통산업 변화와 사업 다각화 추이



- [그림 4]에서도 알 수 있지만, SSM과 같은 소규모 유통체인(스토어) 사업 진출과 드럭 스토어 진출은 전 세계적 현상임.<sup>14)</sup> 이들 유통업체의 소규모유통업 진출 이유는 시장 진출(높은 접근성, 저가격)과 상품연쇄 효과가 높기 때문이며, 다른 하나는 자사 브랜드 강화 제품(Private label : 유통업체 자사브랜드 PL 혹은 PB 30% 배치)을 통해 판촉 강화라는 상품연쇄 효과(가치사슬)가 가능하기 때문임.

- 실제로 최근 국내에 도입된 산업태로는 쇼핑몰(용산아이파크몰), 프리미엄 아울렛몰

13) 현재 국내재벌 유통업 SSM은 300평 이상 규모가 절반 이상 차지(ex. 롯데 SSM 134개 중 60개, GS 116개중 65개)하고 있다. 이마트는 PL 비중이 3배 이상 증가 목표(2007년 9.7% → 2012년 30%, 약 30여개 브랜드, 품목 수 1만 6천개)로 하고 있음.

14) 글로벌 기업 중 월마트는 마켓사이드(Marketside), 테스코는 프레시앤이지(Fresh&Easy), 까르푸는 까르푸시티(Carrefour City), 독일 뢰베는 유통업체 페니(Penny)를 통해 SSM 확장하고 있다. 게다가 프랑스 유통업체의 경우 하드디스크카운트스토어(hard dis-count store), 까르푸 에드(ED), 카지노(Casino)그룹의 프랑프리(Franprix)와 리더프라이스(Leader Price) 등이 대표적 사례 임.

(신세계 첼시, 롯데), 카테고리 킬러(토이즈러스, ABC마트), 균일가샵(다이소), 드럭 스토어 형태의 Beauty & Health Shop(CJ 올리브영, GS watson's, 코오롱 W-Store, 신세계 Boons, manning, 까페베네 December24, 마츠모토 기요시) 등이 대표적 사례임.<sup>15)</sup>

[그림 5] 신세계 그룹 유통전문 매장



○ 셋째, 2013년 상반기 유통업 업체 백화점, 할인점, 아울렛, 면세점은 총 566개 점포가 있으면 해당 종사자는 45만~50만 명 정도로 추정. 백화점은 전국에 77개 점포(매장)가 있으며, 해당 종사자는 백화점 소속 직영사원(전체 종사자의 10~20% 이내)과 입점업체 소속 사원(전체 종사자의 80% 이상) 그리고 간접고용(파견용역) 종사자 등 약 17만~20만 명으로 추정. 면세점은 공항(인천국제공항, 국내공항: 김포, 부산, 제주) 및 주요 호텔(시내호텔: 롯데, 신라, 워커히, 파라다이스 등)과 기타 사업장(동화, 관광공사 등) 등 약 10여 곳이 있으며, 해당 종사자는 직영과 입점협력업체 직원 등을 포함하여 약 7천~1만 명으로 추정. 할인점은 전국에 446개 점포(1개 매장 약 3백~5백명, 해외 152개 제외) 20만~25만 명 정도로 추정.

## 2) 유통업 및 신세계 사내하도급 규모와 실태

○ 국내 유통업 사내하도급 규모는 고용노동부 조사자료를 통해 간접적으로 확인할 수 있는데, 2010년 기준 300인 이상 주요 유통업체는 214개(평균 10개, 하청노동자 15,784명; 평균 2,187명)의 하청업체와 계약관계를 맺고 있음.

- 첫째, 국내 1,000인 이상 주요 유통업체(10개)의 경우 평균 24개(하청노동자 수 평균 1,784명; 최고 6,476명, 최저 137명)의 하도급 업체와 계약을 맺고 있는데, 300~1000인 미만 사업체의 하청 업체는 평균 2개(최고 10개, 최저 1개, 하청노동자 평균 1,544명 ; 최고 750명, 최저 40명) 정도임.

15) 국내 유통업 중 화장품 로드숍은 네이처리퍼블릭(Nature Republic), 에뛰드하우스, 이니스프리, 아리따움(아모레퍼시픽), 토니모리(태성산업), 미샤, 어퓨(에이블시엔씨), 뷰티플렉스, 더 페이스샵(LG 생활건강), 스킨푸드(피어리스), 잇츠스킨(한불화장품), 뷰티크레딧(소망화장품), 홀리카홀리카 등이다. CJ 계열의 올리브영을 제외하고 코스메틱 로드숍(화장품) 거의 대부분 사내하도급으로 활용되고 있음.

- 둘째, 주요 대형유통업체 중 사내하도급 비율은 신세계 이마트(56%), 현대백화점(53%), 롯데백화점(50%), 농협유통(44%), 신세계 백화점(39%), 롯데마트(32%), 홈플러스(17%) 등의 순임.

[참조] 각 업체별 사내하도급 현황	
▲신세계 계열 백화점 및 마트(원청 13,725명) 사내하도급 업체 10개(하청노동자 2,179명)	
▲롯데계열 백화점 및 마트(원청 노동자 18,442명) 사내하도급 업체 60개(하청노동자 6,476명)	
▲현대 계열 백화점(원청 노동자 2,230명) 사내하도급 업체 60개(하청노동자 2,480명)	
▲홈플러스 계열 할인점(원청 노동자 7,032명) 사내하도급 업체 20개(하청노동자 1,638명)	
▲농협유통 계열 할인점(원청 노동자 2,099명) 사내하도급 업체 43개(하청노동자 1,161명)	
▲이랜드 계열 할인점(원청 노동자 4,201명) 사내하도급 업체 4개(하청노동자 578명)	

- 셋째, 국내 주요 유통업체별 현황을 보면 2010년 노동부 사내하도급 실태조사 당시, 신세계와 롯데는 사내하도급 노동자가 한 명도 없다고 보고되었음([표 4]). 또한 2011년 노동부에서 신세계 7곳 점포를 실태조사 했을 때 “불법파견이 없었다”고 보고된 것과 맥을 같이함(이마트 공대위 보도자료, 2013. 3.6.).

[표 13] 우리나라 300인 이상 주요 유통업 사내하도급 실태: 대형 백화점, 할인점

연도	규모	원하청 사업체 수			원하청노동자 수				평균 원하청 사업체 및 노동자 수		
		소계	원청 사업장	하청 사업체	소계	원청 노동자	하청노동자	하청 비율	하청 업체	하청노동자	원청 노동자
2008년	300인 이상	275	20	255	54,332	42,578	11,754	27.6%	13	587	2,129
	1,000인 이상	208	12	196	36,815	26,142	10,673	40.8%	16	889	3,262
2010년	300인 이상	236	22	214	68,307	52,523	15,784	30.0%	15	1,127	2,387
	1,000인 이상	198	10	188	60,362	46,181	14,240	30.8%	26	2,034	4,618

자료 : 노동부 사내하도급 조사 자료(2008년 8월, 2010년 8월)에서 재구성.

○ 신세계 이마트뿐 아니라 유통업체 모두 고용구조를 '직영사원'(원청 정규직, 비정규직)과 '비직영사원'(사내하도급 직원, 입점협력업체 직원, 개인사업자 형태 전문판매 직원 등)으로 구분하여 활용하고 있음([그림 6]).

[그림 6] 주요 유통채널별 고용구조와 고용관계 형태 세부 형태



\* 주: 1) 2009년 롯데백화점 협력업체 직원 수(동료 사원)는 48,565명(29개 점포)으로 점포 당 평균 1,765명인데, 롯데백화점 직원 수가 6,004명(비정규직 1,594명)이라는 점을 고려하면, 원청 직원 수는 하청 직원 수의 12.4%에 불과(롯데백화점 지속가능보고서, 2009).

2) 2011년 12월 이마트 가전 전문판매사원은 129개 매장에 285명이고, 그들이 고용한 판매보조 사원은 1670명으로 조사되었음.

- 첫째, 이마트 인력은 크게 직영사원과 비직영사원으로 구분함. 직영사원은 이마트가 직접 고용하는 사원으로 공통직(4년 대졸 공채, 주로 사무직), 전문직 I(전문대졸, 업무관련 숙련도 요구되는 직무), 전문직 II(주로 2007년 파트타이머에서 정규직 전환된 캐셔직) 등. 직영사원은 주로 본부에서 근무를 하고 있으며, 전문직 I·II는 점포 등에서 근무함.

- 둘째, 비직영사원은 이마트가 간접고용하고 있는 인력을 말하는데, 비직영사원 중 입점협력업체 직원을 제외한 사내하도급은 청소·경비부터 판매·판촉, 상품진열, 운반, 가격표 부착, 시설관리 등의 임무를 행함. 또한 이마트는 남녀의류, 유아동의류, 슈즈, 내의, 자연주의 등의 매장들을 개인사업자(SE) 형태로 오랫동안 위탁계약을 맺어 운영해왔음. 이와 유사하게 지난 2011년부터는 가전제품 분야 역시 가전전문판매사원제도를 도입했음.<sup>16)</sup>

16) 하지만 가전전문판매사원제도 역시 불법과건 요지가 있음. 형식상으로는 이마트가 납품받은 가전제품을 매장에서 대신 판매하는 위탁판매자 즉 개인사업주라고 할 수 있지만 실질은 위탁판매자로 볼 수 없는 것임. 그 이유는 판매장소가 이마트가 지정한 곳으로 한정돼 있다는 점과 △이마트가 정한 경찰가로만 판매 허용(할인, 인상 금지) △비품, 집기, 판촉물 등의 비용을 이마트가 제공하는 등 사업주로서 어떤 권한도 없기 때문임. 이와 더불어 전문판매사원이 고용한 판매보조사원의 임금지급이나 4대 보험료 납부를 이마트가 비용 보존하는 방식을 취하고 있는 것 역시 불법과건의 요지가 있음. 이런 이유로 가전전문판매사원은 독립된 사업주가 아니라 이마트에 종속돼 위탁판매라는 변형된 방식으로 근로를 제공하고 있다는 것임. 법무법인 태평양에 따르면, 가전전문판매사원과 그에게 고용된 판매보조원은 이마트와 묵시적 근로계약 관계에 있다고 판단했음(이마트 공대위 내부자료).

[표 14] 주요 백화점 및 할인점 직종별 고용형태별 세부 업무와 직종

고용 형태		백화점		할인점		
		A백화점	B백화점	C할인점	D할인점	E할인점
직접 고용 정규 사원	직무1	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기획경영, 인사노무, 사무행정, 마케팅, 재무총무 등 주요 핵심 업무 담당(오피스 업무)</li> <li>■ 4년제 및 대학원 졸업자</li> </ul>				
	직무2	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 각 매장(점포) 현장 각 층별 업무 담당(현장매장 관리 업무)</li> <li>■ 2년제 및 3년제 대학 졸업자</li> </ul>				
	직무3	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 각 매장 계산, 판매, 판촉, 진열, 검수, 하역, 후선업무(농수산축산) 등</li> <li>→ 2007년 비정규직법 시행 전후 계산직 중심으로 무기계약직(직무급) 형태로 정규직 전환</li> <li>■ 초중고 졸업자</li> </ul>				
직접 고용 비정규직 사원	계약직	판매, 판촉, 문화센터, 안전시설, 배달·운전, 간호사, 사무직	식품(농수산물 작업장), 배달·운전, 사무직	판매·판촉, 안전시설, 배달·운전, 사무직	계산직, 판매·판촉, 식품(농수산물 작업장), 배달·운전, 사무직	판매·판촉, 농수산물 작업장, 배달·운전, 사무직
	시간제 (파트타임)	판매, 판촉, 식품, 상담·고객서비스, 락카관리, 사은품 행사 등	판매, 판촉, 식품, 사은품 행사 등	판매·판촉, 상담·고객서비스, 물품도우미 등	계산직, 판매, 판촉, 물품 도우미 등	판매, 판촉, 물품 도우미 등
	일용직 (아르바이트)	판매·판촉, 팀 서무, 파킹텍, 식품, 문화센터, 회원서비스, 주차 정산	판매·판촉, 팀 서무, 식품, 회원서비스, 주차 정산 등	판매·판촉 등 식품(농수산물 작업장)	판매 판촉,	판매 판촉
간접 고용 사원	파견근로	판매판촉(진열) 사무직 일부	판매판촉(진열) 사무직 일부	판매·판촉(진열), 잡화, 경리, 문화센터	판매, 판촉(진열) 사무직 일부	판매, 판촉(진열) 사무직 일부
	용역근로	계산, 백룸(농수산물류 후선업무) 검품업무, 교환, 보안·경비, 주차·안내, 안내·방송, 청소, 식당, 배송접수, 식품, 파킹텍, 락카관리, 하역	계산 보안·경비, 주차·안내, 안내·방송, 청소, 식당, 배송접수, 식품 등	계산, 계산, 백룸(농수산물류 후선업무), 보안·경비, 주차·안내, 안내·방송, 청소, 식당 등	보안 경비, 주차, 카트, 청소, 식당 등	계산직, 보안, 경비, 주차·안내, 청소, 식당
	특수고용 형태종사자 사원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 가전, 의류 등 백화점과 할인점에 입점하여, 각 브랜드별 제조업체와 계약을 맺고, 특정 해당 매장에서 브랜드 제품(상품) 판매</li> <li>■ 개인사업자 형태(소사장제) → 각 매장에서 1~4명 정도 직원 자체 채용</li> <li>■ 예시 브랜드 : 각종 가전제품, 각종 스포츠 및 아웃도어 의류 등(비직영 매장)</li> </ul>				
	입점협력 업체사원 (동료사원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 각 브랜드별 제조업체에서 백화점과 계약을 맺고, 특정 해당 매장에서 브랜드 제품 판매</li> <li>■ 정규직과 비정규직(직고&amp;간고) 고용관계 형성</li> <li>■ 예시 브랜드 : 백화점 각 1층 샵넬, 랑콤, 에스티로더 판매 브랜드 사원, 각 백화점&amp;마트 동원 참치 판매 사원</li> </ul>				

- 셋째, 유통업은 사내하도급 직원 이외에도 제조업 식품이나 공산품 등을 판매하는 입점협력업체 및 판매전문사원까지 포함할 경우 비직영사원 비율이 80%나 됨. 문제는 다양한 비직영사원의 노동인권이 심각할 정도로 침해받는다는 점임. 현재 유통업은 '원청'(갑)의 '하청'(을) 직원에 대한 불공정 행위가 일상화되어 있음. 예를 들면 입점협력업체 직원의 ▲ 근무형태(휴일휴가, 근로시간, 휴게시간) ▲ 인사채용(면접) ▲ 작업배치·변경 결정 ▲ 업무 지시·감독·평가 등 거의 모든 근로조건에 부당개입하고 있다. 심지어 협력업체 직원의 ▲ 매장 인원 교체 ▲ 임산부 교체 ▲ 여성 직원 술자리 참석 강요 ▲ 다른 매장 업무 지시 ▲ 연장영업 강요 ▲ 자사 카드 할당까지 함.

"협력업체 직원들에게 패밀리 카드(신용카드, 포인트 카드) 할당을 배정해요. 평균 2, 3개 이상 자사 포인트카드 할당량이 각 매장에 암묵적으로 배정된다고 보면 돼요. 우리 매장에서 비협조적으로 나오면 가장 먼저 휴무 사용에 압력이 들어와요. 횡포도 이런 횡포가 없어요"(백화점 식품 판매사원)

- 실제로 백화점이나 할인점 원청 관리자와 협력업체 직원 사이에 갈등이 발생하면, 그 업체는 암묵적으로 블랙리스트 명단에 올라 직간접적인 불합리한 처우를 받게 됨. 예를 들면 매장을 찾는 고객의 접근성이 낮은 장소인 구석 자리에 협력업체 제품을 배치하는 것이 대표적 사례임. 협력업체 인사이드(로테이션) 시에는 새로 배치된 직원 거부까지도 감수해야 함. 이외에도 서비스유통업 현장의 불합리함은 일일이 설명하기 어려울 정도임.

"저희는 아예 주말이라는 개념은 없어요. 휴가도 토요일, 일요일 끼어가는 것도 힘들어요. 그리고 직영사원은 휴게실이 별도로 있는데, 우리(입점협력업체)는 몇 개 층이 같이 사용해요. 집중 영업시간인 오후 3시부터 6시에는 아예 휴게실도 사용 못 하게 잠가놓아요."(아울렛 매장 의류 판매사원)

"동료 사원이라고 불러요. 그런데 정말 동료 사원인지 모르겠어요. 우리는 엘리베이터도 못 타고 계단을 이용해요. 또 면세점 스케줄 터치(관리), 매장에도 브랜드 PC 설치도 잘 못 하게 해요. 뭐하나 진행하려면 정말 '갑'에 잘 보여야 해요."(면세점 화장품 판매사원)

- 심지어 기업 매출을 위해서라며 오후 3시부터 6시 사이에는 집중영업시간이라는 명목으로 휴게실조차 폐쇄하고 있음. A업체는 몇 년 전 매장 화장실 청소를 협력업체 직원들에게 강제했는데, 청소 상태가 엉망이라며 3일 동안 해당 화장실을 폐쇄하기까지 했음. 기업의 이윤추구 앞에는 노동자의 기본적인 권리조차 묵살당하고 있는 것임. 지난 5년 동안 '빅6' 유통업 성장의 이면에는 저임금 비정규직과 협력업체 직원의 착취가 감추어져 있음.

○ 이마트 건으로 불거진 유통업 사내하도급 문제는 현재 대형할인점만이 대상이 되고 있으나, 이는 백화점, 면세점, 아울렛, SSM 등 유통산업 사내하도급 문제 중 빙산의 일각에 불과함. 신세계를 비롯한 롯데, 현대, 홈플러스, 이랜드, 농협유통 등 주요 대형유통기업은 지난 2008년과 2010년 두 차례 조사된 노동부 사내하도급 실태조사에서 그 규모를 축소, 누락하여 보고한 바 있음. 이는 최근 스스로 밝힌 사내하도급 규모와 비교하면 분명하게 드러남.



[표 15] 주요 대형 유통업체 사내하도급 규모 추정(단위: 명)<sup>17)</sup>

구분	신세계		롯데		홈플러스	현대	농협유통	이랜드
	이마트	백화점	마트	백화점	할인점	백화점	하나로마트	NC백화점
정규직	15,000	3,291	12,300	6,456	19,000	2,230	1,330	3,268
사내하도급	19,000	2,082	5,700	6,476	4,000	2,480	1,033	578
비율	56%	39%	32%	50%	17%	53%	44%	15%

주: 1) 각 업체별 보고(노동부 및 언론) 자료이나, 이마트 사례처럼 실제 사내하도급 현황이 다수 누락되었을 가능성 높음

자료: 1) 노동부 2010년 300인 이상 사내하도급 실태조사(신세계, 롯데, 현대, NC백화점과 농협유통) 재구성

2) 각사 언론사 2013년 3월 5일 보도 자료(신세계 이마트, 홈플러스, 롯데마트) 재구성

[표 16] 주요 대형 유통업체 사내하도급 규모(2010, 2013년. 단위: 개, 명)

유통업체별 업체		2010년			2013년		
기업체	사업장명(원청)	원청 근로자 수	사내하도급 업체수	사내하도급 근로자수	원청 근로자 수		사내하도급 근로자 수
					정규직	파트타임	
신세계 계열 유통업체	백화점(전점)	2,977 (광주 314)	6 (광주 3)	1,898 (광주 184)			
	할인점(이마트)	9,719	-	-	15,000	1,400	19,000
롯데 계열 유통업체	롯데 할인점	11,052	-	-	12,300		5,700
	백화점(전점)	6,456	60	6,476			9,000
	백화점(타 법인)	324	-	-			
현대 계열 유통업체	백화점(타 법인)	610	-	-			
	백화점	2,230	60	2,480			2,000
홈플러스 계열 유통업체	할인점(삼태)	1,655	-	-			
	할인점(홈테)	5,067	20	1,638	19,000	8,000	4,000
	할인점(타법인)	310	-	-			
농협 계열 유통업체	A할인점	1,330	36	1,033			
	B할인점	439	2	40			
	C할인점	330	5	88			
이랜드 계열 유통업체	유통업체1	3,264	4	578			
	유통업체1	937	-	-			
기타 대형 유통업체	A할인점	904	3	97			
	B할인점	665	10	750			
	C할인점	2,431	2	137			
	D백화점	409	2	288			

자료 : 2010년(고용노동부 2010년 300인 이상 사내하도급 실태조사), 2013년(각 언론사 기사 재구성)

17) 2013년 3월 기준 신세계 이마트 불법과건 사내하도급 10,789명과 이마트 패션 의류 판매전문사원 1,821명을 추가로 정규직 전환 발표했음. 하지만 약 1,689명(15.6%)가 퇴사하고 실제 전환인원은 9,100명 정도임. 전환 제외자는 주로 △군 미필자, △50세 이상 여성, △건강검진 재검 대상자 등인 것으로 알려지고 있음. 신세계 정규직 채용자 중 △5년 이상 근속자가 11.8%, △10년 이상 근속자가 2.4%에 이르지만, 경력이 인정되는 정규직 '전환'이 아니라 신규 채용임에도 신세계는 이번 전환으로 약 600억이 소요된다고 밝히고 있음. 한편 현재 신세계 이마트에는 직접고용 비정규직 중 파트타임 노동자가 약 1,400명 존재하고 있음.

- 첫째, 2010년 300인 이상 유통업체별 하도급노동자 수는 신세계 백화점 1천9백 명, 이마트 0명, 롯데백화점 6천5백 명, 롯데마트 0명, 홈플러스 1천6백 명, 현대백화점 2천5백 명으로 보고했음(노동부, 2010. 8). 그런데 최근 각 언론사에 기업들이 밝힌 하도급노동자 수는 이마트 1만 9천 명, 롯데백화점 9천 명, 롯데마트 5천7백 명, 홈플러스 4천 명, 현대백화점 2천 명이었음.
- 둘째, 신세계 이마트는 다른 유통업체에 비해 사내하도급 규모 자체가 많을 뿐 아니라, 판촉판매 및 상품 진열 등 불법파견 성격 이외의 청소, 경비, 주차, 시설, 안내, 카드 등의 사내하도급 규모(9천 명)도 가장 많음. 실제로 신세계는 사내하도급 비율이 61~64%로, 다른 할인점(홈플러스 38%, 롯데마트 47% 수준)에 비해 14~26% 정도 많은 상황임.

[표 17] 주요 대형 마트 직영 및 비직영 고용 현황 및 단가

고용	세부 고용 형태	이마트	홈플러스	롯데마트	임률 단가
직영 사원	직영 사원 [신세계 정규직 기준] - 4년제 : 직영의 11% - 2,3년제 : 직영의 42% - 중고졸 : 직영의 47%	36-39% 수준 [A점포 340명 중 직영 123명] [B점포 318명 중 직영 126명]	62% 수준 [C점포 326명 중 직영 203명]	53% 수준 [D점포 308명 중 직영 166명]	4년제(직무1) 2,3년제(직무2) 100% 중고졸(직무3) 64%
	계약직 및 파트타임	1,400명	8,000명(25%)	?	
비 직영 사원	불법파견(위장도급) (계산, 진열, 후선업무 등)	약 1만 명 [정규직 전환 발표]	약 4천	약 5천7백 [후선업무: 1천 명 정규직 전환 예정]	47%
	진성도급 (청소, 경비, 시설, 주차안내)	약 9천 명			

주 : 현재 백화점, 할인점, 면세점, 아울렛, SSM 등의 입점협력업체 직원 수는 각 업체가 공시하지 않는 이상 확인 가능한 자료는 없음. 현재 각 대형유통업체(원청)와 협력업체(하청)와 '위법적이고, 편법적인 공동 고용 관계'를 형성하고 있는 '신종 변형된 고용관계'가 존재하고 있음

### 3) 신세계 이마트 불법파견 주요 쟁점

○ 신세계 이마트는 자체 조사에서 사내하도급 고용규모가 '불법파견 1만 명'과 '진성 하도급 9천 명' 총 1만 9천 명인 것으로 발표함. 그러나 신세계그룹은 이마트 이외에 신세계 백화점, 아울렛, SSM 등 자사 소유 다른 유통 채널의 사내하도급 규모나 정규직 전환 입장은 표명하지 않고 있음. 기타 주요 유통업체(롯데, 홈플러스, 현대, 이랜드, 농협유통 등) 또한 이마트와 사내하도급 업무 특성이 다르기 때문에 정규직으로 전환할 이유가 없다고 밝히고 있음.

○ 현재 이마트를 비롯한 유통업 사내하도급 불법파견(위장도급)과 진성 하도급 활용과 관련된 쟁점은 아래와 같음.


- 첫째, 이마트 파견근로 활용 현황: 현재 파견법에서 명시된 32개 업종을 제외하고 다른 업종에서는 파견근로가 법적으로 금지되어 있음. 이마트에 이를 적용할 경우, 1) 계산(캐시), 2)검품(하역 포함), 3)축산/수산, 4)농산/조리, 5)가공/가공조리 5개 업무가 불법파견에 해당됨.

[그림 7] 신세계 이마트 사내하도급 노동부 노무점검 대응 시나리오와 검토 자료

**3. 당사 대응(案)**

■ 노무점검 6월內 대응준비 완료 예정 : 서류/대응논리

▶ 서류 : 도급사가 사업계획 수립 및 업무수행 FLOW 정립을 통한 독자적인 지휘명령체계 갖춘 것으로

준비 항목	현 운영	개선 내용
업무 지시	<ul style="list-style-type: none"> <li>직무교육 및 업무지시 주체가 모호</li> <li>- 직무교육 : 강사 및 교육자료 全 無</li> <li>- 업무지시 : 이마트 사원이 지시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· '작업매뉴얼' 제작 및 매뉴얼을 통한 교육 진행</li> <li>- 도급사 / PC별 작업 매뉴얼 제작 : 전점 비치</li> <li>- 직무대리인이 자체 교육 및 업무지시</li> <li>- 당사 진열방법, 순서 등을 포함하여 제작</li> </ul>
작업권한	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 진열/소분 매뉴얼 : 도급사 보유 X</li> <li>· 도급사 자체 업무 기획 X</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 점포별 '관리계획서' 작성</li> <li>- 도급업무 내용에 대한 자체기획 및 사업계획 수립에 대한 근거 마련</li> </ul>
도급비 계산	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 물량도급이 원칙 : 임용도급으로 진행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· '물량 확인 시스템' 개발을 통한 대응</li> <li>- 검품장 처리 물량 확인 後 월별 도급비 청구 방식임을 나타냄</li> </ul>
주말 캐시	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 직영캐시와 주말캐시 : 혼재 근무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· '주말지원 전용 계산대' 운영 및 개별 근무스케줄 작성</li> <li>- 각 점포별 최대 가능 계산대에 '주말 지원 전용 계산대' 표시</li> </ul> 

■ 대응논리 : 실질적인 도급으로 운영되는 것으로 준비

부서별	현 운영	개선 내용																																																			
검품/신선비신선	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 업무지시 주체가 모호</li> <li>· 일부 직무 혼재근무 발생</li> <li>- 캐시/검품/수산/축산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· '현장대리인'을 통한 업무 지시</li> <li>· 직영과 도급간 업무 정확한 구분</li> </ul> <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td colspan="2">직영</td> <td>▶</td> <td>상품발주/재고조사/시장조</td> <td>▶</td> <td>도급</td> <td>▶</td> <td>상품이동/소분/진열</td> </tr> <tr> <td colspan="8">사</td> </tr> <tr> <td colspan="2">구분</td> <td colspan="2">현 상</td> <td colspan="4">대응 논리</td> </tr> <tr> <td>장소별</td> <td>업무별</td> <td colspan="2" rowspan="3">혼재 근무</td> <td colspan="2">농산/조리/판매</td> <td colspan="2">축산/수산</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">검품장 후방</td> <td>상품하차</td> <td colspan="2">직영</td> <td colspan="2">직영</td> </tr> <tr> <td>검품검수</td> <td colspan="2">도급</td> <td colspan="2">도급</td> </tr> <tr> <td>매장</td> <td>진열 소분실</td> <td colspan="2">도급</td> <td colspan="2">도급</td> <td colspan="2">직영</td> </tr> </table>	직영		▶	상품발주/재고조사/시장조	▶	도급	▶	상품이동/소분/진열	사								구분		현 상		대응 논리				장소별	업무별	혼재 근무		농산/조리/판매		축산/수산		검품장 후방	상품하차	직영		직영		검품검수	도급		도급		매장	진열 소분실	도급		도급		직영	
직영		▶	상품발주/재고조사/시장조	▶	도급	▶	상품이동/소분/진열																																														
사																																																					
구분		현 상		대응 논리																																																	
장소별	업무별	혼재 근무		농산/조리/판매		축산/수산																																															
검품장 후방	상품하차			직영		직영																																															
	검품검수			도급		도급																																															
매장	진열 소분실	도급		도급		직영																																															
주말캐시	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 직영캐시와 주말캐시</li> <li>- 혼재 근무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 업무 혼재 및 교대제 방지 : 별도 POS 운영 및 근무 스케줄 작성</li> <li>· 업무 지시 방지 및 업무 구분</li> </ul>																																																			
물류센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 거의 모든 부분 혼재 근무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· '업무 개선' TF 운영 - 아웃소싱팀과 물류지원팀 공동 참여</li> </ul>																																																			

■ 노무점검 대응 교육 진행 : 6월初 권역단위 진행

▶ 2011년 고용노동부 사내하도급 점검 항목(총 40개)별 Q&A 작성 및 전점 지원팀장(인사파트장) 대상 교육 진행

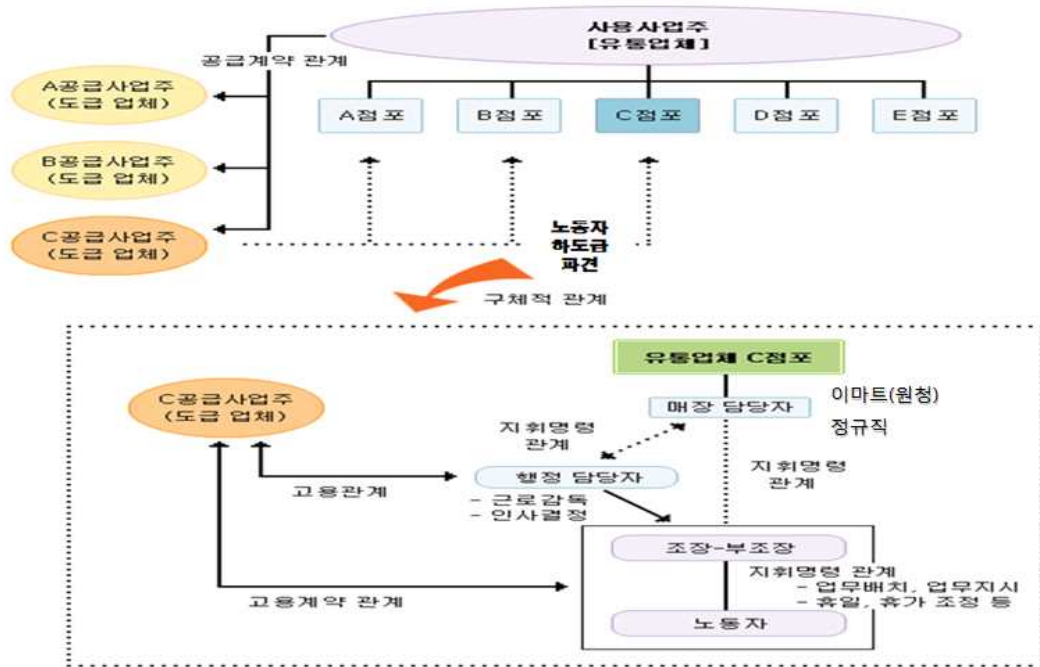
\* 자료: 이마트 공대위 법률지원단 자료(원자료: 신세계 이마트 사내하도급 노무점검 대응안(2011.5.18, 3~4쪽)

[표 18] 신세계 이마트 사내하도급 운영상 문제점 및 해소방안(2012년)

구분	쟁점항목	운영현황	법적문제	운영개선안 [2011년 6월內]	법적문제 해소여부	장기보완 사항
업무 완성도	①입문 교육	·도급업체 교육 全無 ·당사 CS파트장 주관으로 입문교육	有	◀협력사 자체 업무매뉴얼을 통한 자체교육진행 ·現CS파트장 주관 교육축소:8H→5H(점포소개인전CS교육限진행) ·도급사 주관 교육신설(3H):직무매뉴얼,관리계획서(현장팀장1H, 직무대리인2H)	해소	◀협력사 근로자 웹사이트 구축 ·인터넷 교육과정 종료 후 입사
	②채용 작업배치	·도급업체자체진행	無	-	-	-
	③비용 정산	·임율도급(근로시간 연동) -임율도급 노출시 불법 파견 판정 -서류상 물량도급 대응 ·[실제물량과 서류상의 물량 불일치]	高	◀물량확인 시스템 도입을 통한 노무점검 대응력 저하 ·검품장 일별 입점 물량 확인 프로그램 설치 - 최소한의 시스템 마련 통한 대비	일부해소 실질운영 상 어려움 有	◀現 임율도급 방법 개선 필요 ·물량도급 현실화의 어려움 발생→단위도급(정액제)과 물량도급의 혼합 운영 필요
	④조회 및 작업 지시	·조회:PM주관 전체참여 ·연장/휴일/근무스케줄/출산관련등 ·원칙은 도급사 주관이나 대체로 PM직접지시 및 통제	高	◀영업활성화를 위한 「업무협의체」:직접지시탈피 ·시간(대상):매주(수)14시(PM/현장대리인) ◀근태 관련 모든 결정:현장대리인의 지시에 따라 진행 ·PM결정권/요청권X		◀인력구조 보완으로 조회여건 보완 ·총괄사원-부총괄사원-근로자
	⑤사무실 임대	·판매용역 통합사무실 내 파티션 구분 ·빌딩용역 별도사무실 활용 중 ·사무실 무상사용	有	◀노무점검시 별도공간 확보운영 ·점검기간 동안 사무실로 활용 ◀사무실 임대차 계약서 작성- 서류상 · 年단위 정산하는 것으로 준비		◀신규점/리뉴얼시 별도 공간 확보 ◀사무실 유상 계약 진행
혼재근로 업무지시	⑥개서	·별도POS 未 확보/동일 POS 교대 원청과 유사 직무 수행	高	◀별도 최소 POS활용-未 가동 중인 최대량 활용 ◀주말 동일POS교대금지		◀파견 또는 수습 활용 검토 ·법률검토:“일시적,간헐적” 해당여부등
	⑦검품	·상품하역시 직영과 도급사원 동일 업무 수행	高	◀직영사원과 용역사원 업무구분 ·직영→폐기/잔표관리/상품하차/지게차 운영 업무 ·용역사원→단순 상품이동(영업조직으로 편제,형식상 검품 없음)		◀직영사원과 용역사원 업무구분 ·직영→폐기/잔표관리 ·AR→상품하차/지게차운영/단순상품이동
	⑧축산 수산		高	◀직영사원과 용역사원 업무구분 ·도급→진열/대면/랩핑/라벨작업 ·직영→소분/발주/재고관리	◀직영사원과 용역사원 업무구분 ·축산 소분업무 센터 이관 후 도급→단순 상품화, 직영→발주/제고 ·수산 직영인력 전환	
	⑨농산 조리	·직영과 거의 동일 업무 - 발주/재고관리 제외	有	◀직영사원과 용역사원 업무구분 ·도급→상품화,진열 ·직영→발주/재고관리/가격/이익을 결정	일부해소 실질운영 상 어려움 有	
⑩가공 MD2 가공 조리		有	◀직영사원과 용역사원 업무구분 ·도급→진열/쇼카드 부착 ·직영→발주/재고관리/시장조사/POP			

\* 자료: 이마트 공대위 법률지원단 자료(원 자료: 신세계 이마트 사내하도급 법적 검토 자료, 2012.1.26)

[그림 8] 신세계 이마트 원하청 구조와 지휘·명령 관계



주: 1) 이마트 약 5개 업무(계산, 검품, 축산/수산, 농산/조리, 가공/가공조리)가 구체적인 파견근로 확인  
 2) 이마트에서는 현장 행정 담당자(대리인)가 약 100여명의 판매용역사원 관리, 조장(총괄대리인)-부조장(부총괄대리인)이라는 형태로 지칭되고 있음.

- 둘째, 이마트 불법파견 문제는 ①수급사의 사업경영상 독립성 문제 ②정규직과 비정규직의 혼재 근무 여부 ③작업배치·변경 결정 문제 ④업무 지시·감독·평가 등의 법리적 판단에 있어 사내하도급이 아닌 파견근로를 수행했던 것임. [그림 1]과 [표 18]에서처럼, 신세계 이마트 스스로 내부 검토 자료에서 사내하도급을 활용하면서, 불법파견의 요건(위 ①~④ 해당)을 확인하고 있음.<sup>18)</sup>

- 셋째, 이마트는 파견근로 허용 업무가 아닌 '계산', '하역' 업무에 사내하도급을 활용하면서, 정규직과 혼재 근무뿐 아니라 지시·감독 등을 수행했다는 점에서 불법파견으로 지적된 것임. 게다가 이마트 계산 업무는 파견금지 업무임에도 주말 자사 유니폼을 입은 사내하도급을 활용했음. [그림 8]에서도 알 수 있듯이 이마트 사내하도급업체의 행정 담당자(총괄대리인)가 업무상 지휘명령을 수행해야 함에도, 원청 이마트 직원(매장 담당자)이 지시·감독을 수행했음.

18) 불법파견은 파견법 제43조에 위배되는 행위로 3년 이하 징역 또는 2000만원 이하 벌금에 해당하는 위법 행위다. 최근 이마트의 '불법파견 비직영사원의 정규직 전환' 결정은 파견법 제6조의2 고용의무 조항에 따라 '직접 고용해야 하는 의무'를 행한 것.

- 넷째, 이마트 사내하도급업체 다수는 신세계 이마트 임원 중 퇴사한 이들이 설립한 기업임. 아래 [표]에서 알 수 있듯이, 현재 이마트 사내하도급은 총 5개 영역에 30개 도급계약을 맺고 있었음. 이 중 판매(휴맥스, CSHR, 래딕스), 보안(홍익나라, 래딕스), 주차(휴맥스, CSHR)는 4개 도급업체가 중복 하도급 업무를 수행하고 있음. 문제는 하도급 업체 대부분이 경영상 독립성(자체 기술, 기자재 등)이 부족하고, 이마트 내부 시설 및 기자재를 사용하고 있다는 것임.

○ 한편 지난 2010년 8월 기준 이마트에 현재 운영되고 있는 아웃소싱 관련 협력업체는 28개사로 판매 5, 기술 1, 물류 1, 보안 5, 주차 7, 환경 9곳으로 파악. 이 중 이번 불법파견으로 적발된 곳은 바른사람, 래딕스플러스, CSHR, E&P, HNJ휴먼네트워크, CS휴먼리소스, R&J서비스, 휴맥스, 한별아소시에 등 8개 업체로 파악(프라임경제, 2013.3.12.).

[표 19] 신세계 이마트 주요 사내하도급 업체 현황(2012년)

구분(업체)	당사 위임(8개)	전문 용역(18개)
판매(8개 업체)	E&H, 휴맥스, 모두 사랑, CSHR, 바른사람, 홍익나라	래딕스플러스, E&P
기술(2개 업체)	미래비엠, ETH	
보안(6개 업체)	홍익나라	웰시스, 수호, 미성, SOS, 래딕플러스
주차(6개 업체)	휴맥스, CSHR	SPS, 수신, 탑 서비스, 송천
환경(8개 업체)		유캔씨, 메리트, 다솔, 중부개발 삼익, 케이디, 상명진흥, 수유환경

자료: 신세계 이마트 내부 자료 재구성

## 5. 공공부문 사내하도급 실태와 문제점

### 1) 공공부문 노동시장 현황과 고용구조 특징

○ IMF 구제금융 이후 비정규직 증가는 실업 및 양극화를 초래했고, 정부와 노동계 모두 고용 및 일자리 문제의 주요 핵심 사안으로 비정규직 문제를 제기하고 있음. 특히 우리 사회에서 비정규직 문제 해결의 주체로서 공공부문(중앙정부 및 지자체, 공공기관) 역할이 중요하게 인식되고 있음. 무엇보다 비정규직 문제 해결은 중앙정부나 지자체(공공부문 포함)가 모범사용자로서 ‘좋은 일자리’(양질의 일자리, decent work)를 창출해야 한다는 것이 중론임.

- 이런 이유로 최근 정부 차원에서도 ‘공공부문 비정규직 종합대책(추진 실적)’을 발표했으며, 지난 MB정부에서도 ‘공공부문 비정규직 고용개선 대책 및 추진지침’을 발표했음. 주된 내용은 기간제 노동자의 무기계약직 전환과 처우개선을 다루고 있음. 또한 정부 지침으로 용역도급 계약 시 간접고용 비정규직의 고용유지, 고용승계, 근로조건 등에 관한 지침까지 제시한 상황임. 게다가 2012년 공공부문 각 기관별로 무기계약직 전환 실태계획 및 전환(상·하반기)을 진행한 상태임.

- 특히 지난 대통령 선거 시기 정치권 여야 모두 ‘공공부문 비정규직 해소’를 공약으로 했고, 박근혜 정부 또한 공공부문 비정규직 문제 해결을 국정과제로 삼고 있기 때문에 과거와 같이 외주화로 인한 비정규직 증가는 당분간 줄어들 것으로 판단됨. 하지만 우리 사회 비정규직 문제가 직접고용에서 간접고용으로 전환되고 있는 시점에서, 현 정부의 공공부문 비정규직 개선 초점이 직접고용 비정규직(기간제)에 초점을 두고 있다는 점을 고려하면, 간접고용 사내하도급 비정규직 개선 문제가 향후 공공부문 비정규직 문제의 뜨거운 쟁점이 될 것임.

○ 그렇다면 현 시기 공공부문 비정규직의 현황과 전환을 검토하고, 공공부문 비정규직 모범 사례로 지칭되는 ‘서울시 비정규직 대책’의 시사점은 무엇인지 살펴볼 필요가 있음. 이와 같은 문제의식에서 이 글은 ‘서울시 공공부문 비정규직 종합대책’(1,2차)의 내용을 중심으로, 공공부문 비정규직 문제 해결 방향과 과제를 정리한 것임. 이 글의 구성은 △공공부문 비정규직 주요 현황과 대책 이행 실적, △서울시 비정규직 종합대책 - ‘직접고용(기간제)’과 ‘간접고용(파견용역)’ 문제를 중심으로 정리했음.

### 2) 공공부문 비정규직 현황과 정규직 전환 실태

#### (1) 공공부문 비정규직 현황

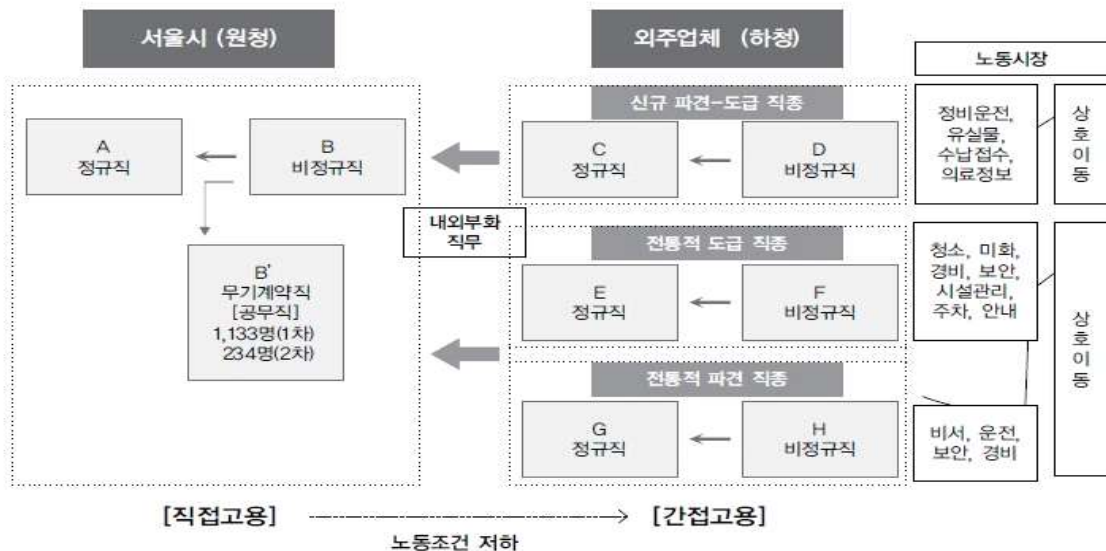
○ 우리나라 공공부문은 1980년대 영국에서 시작된 신공공관리론(NPM)의 흐름을 반영하여, 1997년 IMF 구제금융 이후 공공부문 선진화 정책(총액인건비제 포함)으로 구

조조정과 효율화(비용절감) 방침에 의해 다양한 업무들이 민간위탁이라는 형태로 외주화 되었음. 이로 인해 해당 업무는 파견용역과 같은 간접고용으로 활용되었음. 주된 직종은 청소, 경비, 시설관리, 주차안내, 식당(조리배식) 등이며, 최근에는 각 기관, 조직별 해당 업무(정비, 유실물센터, 안내도우미, 운전 등)들이 점차 외주화 되어 간접고용으로 고용되고 있는 상황임.

- 사실 공공부문은 민간부문과 마찬가지로 IMF 구제금융 이전부터 청소미화 직종을 중심으로 외주화가 진행되었음. 공공부문 중 공공기관(중앙부처 및 지자체 공기업)은 IMF 이전인 1990년대부터 청소미화와 경비 업무를 외주화 하여 간접고용으로 활용했음. 그리고 IMF 전후를 기점으로 청소 경비 업무가 본격적으로 외주화 되었으며, 식당과 시설관리 업무가 간접고용으로 전환되었다. 최근에는 공공기관 선진화 정책에 의해 공공기관 각 사업부 및 간접 부서 업무들이 외주화로 인해 사내하도급으로 활용되고 있는 상황임.

○ 공공부문 각 영역별로 보면 중앙정부, 지자체, 교육기관, 공공기관 거의 대부분 IMF 구제금융 시점을 전후로 하여 청소, 경비, 주차안내 시설업무 등이 외주화되어 간접고용으로 활용하고 있음. 또한 2007년 비정규직법 시행 전후 기존의 미외주화된 인력(청소미화)과 일부 업무들이 외주화 되었고, 비정규직법 시행 이후부터 현재는 주로 환경미화와 시설관리 업무들이 외주화로 인해 간접고용 되고 있는 상황임. 서울시 또한 2008년 이명박, 오세훈 전임 시장 시기에 공기업 효율화 정책 일환으로 창의 혁신 흐름에 따라 민간위탁이라는 이름으로 주요 투자출연기관을 중심으로 기존 핵심 업무가 외주화 되었음. 2012년 기준 서울시 사내하도급은 기타 직종을 제외하고, △청소(67%), △시설(11.7%), △경비(8.2%)가 대부분을 차지하고 있음.

[그림 9] 공공부문 자치단체(서울시) 고용구조와 원하청 고용관계 모형





[표 20] 공공부문 자치단체(서울시) 사내하도급 주요 직종 실태(2012.11, 단위: 명)

	계	청소	시설	경비	기타
계	6,231 (100%)	4,172 (67%)	731 (11.7%)	512 (8.2%)	816 (13.1%)
본청·직속기관	332	227	79	26	0
사업소	720	275	164	142	139
투자출연기관	5,172	3,670	488	344	677

○ 공공부문은 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관, 교육기관 4개 영역으로 구분되며, [표 20]은 2011년 기준 공공부문 비정규직 현황을 정리한 것임. 2011년 기준으로 우리나라 공공부문 비정규직은 340,636명(직접고용 비정규 24만 명, 간접고용 비정규 9만 9천 명)으로 집계되고 있다. 공공부문 비정규직 중 교육기관이 147,240명(직접고용 12만 5천 명, 간접고용 2만 2천 명)으로 가장 많고, 그 다음으로는 공공기관(109,253명), 자치단체(57,775명), 중앙행정기관(26,386명) 순임.

- 그간 공공부문 비정규직 핵심은 정규직과 동일 유사 업무를 상시 지속으로 담당하는 기간제 노동자(14.3%)였으며, 지자체 비정규직 내에서도 가장 높은 유형은 기간제(51.9%)였음. 때문에 2007년 비정규직법의 핵심 중 하나가 ‘기간제법’이었음. 그간 지자체들은 중앙정부의 다양한 복지사업뿐 아니라 새로운 단체장의 당선 때마다 신규 사업들이 확대되었음. 하지만 사업확대와 연동된 내외부적 상황(총액인건비, 정원 규정)으로 인력충원은 이루어지지 않고 비정규직(기간제, 공공근로 등)으로 활용했음.

[표 21] 공공부문 비정규직 인원 현황 비교: 2006~2011(단위: 명, %)

구분	2006년			2011년		
	직접고용		간접고용 (파견·용역)	직접고용		간접고용 (파견·용역)
	정규직	기간제 등		정규직	기간제 등	
합계	1,242,038	246,844(15.9)	64,822(4.2)	1,350,220	240,993(14.3)	99,643(5.9)
중앙행정	243,408	22,813(8.3)	7,494(2.7)	266,262	18,575(6.3)	7,811(2.7)
자치단체	311,564	67,595(17.6)	4,642(1.2)	327,842	47,516(12.3)	10,259(2.7)
공공기관	271,655	54,614(14.8)	42,115(11.4)	293,085	49,815(12.4)	59,438(14.8)
교육기관	415,511	101,822(19.3)	10,571(2.0)	463,031	125,087(20.5)	22,153(3.6)

자료: 고용노동부 공공부문 비정규직 고용 개선대책 실태자료(2006년, 2011년) 재인용

[표 22] 공공부문 비정규직 전환 계획 이후 변화 규모 추이: 2011~2012(단위: 명, %)

구 분	2011년				2012년			
	합계	직접고용		간접고용 (파견용역)	합계	직접고용		간접고용 (파견용역)
		정규직	기간제 등			정규직	기간제 등	
합 계	1,690,856	1,350,220	240,993 (14.3)	99,643 (5.9)	1,754,144	1,393,889	249,614 (14.2)	110,641 (6.3)
중앙 행정	292,648	266,262	18,575 (6.3)	7,811 (2.7)	289,499	263,529	20,074 (6.9)	5,896 (2.0)
자치 단체	385,617	327,842	47,516 (12.3)	10,259 (2.7)	385,050	324,281	49,349 (12.8)	11,420 (3.0)
공공 기관	402,338	293,085	49,815 (12.4)	59,438 (14.8)	450,576	322,475	54,895 (12.2)	73,206 (16.3)
교육 기관	610,253	463,031	125,087 (20.5)	22,153 (3.6)	629,019	483,604	125,296 (19.9)	20,119 (3.2)

자료: 고용노동부 공공부문 비정규직 고용 개선대책 실태자료(2011년, 2012년) 재인용.

○ 우리나라 공공부문 비정규직의 규모는 2011년(34만 명)과 2012년(36만 명) 2개년 도 조사 결과를 비교해보면, 직접고용 비정규직은 24만 명(14.3%)에서 24만9천 명(14.2%)로 약 9천 명 증가(재정지원 사업 일자리 인원 포함)했음. 간접고용 비정규직 비중은 9만9천 명(5.9%)에서 11만 명(6.3%)로 약 1만 명(1.2%p) 정도 증가했음. 2012년 기준으로 보면, 공공부문 비정규직은 교육기관(14만5천), 공공기관(14만7천 명), 지자체(6만 명), 중앙행정기관(2만6천 명) 순이다. 공공부문 중 직접고용 비정규직은 ‘교육기관’(12만5천 명), 간접고용 비정규직은 ‘공공기관’(7만3천 명)이 많은 것으로 나타났음.

- 그럼에도 불구하고 2011년 노동부가 조사한 공공부문 비정규직 자료는 표본이 과소표집 되었을 개연성이 높음. 특히 직접고용 비정규직은 국·시·구비 매칭 사업이나 프로젝트형 사업 혹은 일시 간헐 업무 등의 대상자가 표본에서 일부 누락될 가능성이 많음. 또한 간접고용 비정규직은 일선 기관에서 사용하는 개념이나 용어(도급, 용역, 파견, 민간위탁, 분사, 조건부 위탁 등)의 혼란으로 인해 단순도급 성격의 간접고용 비정규직만 조사되어 축소되었을 가능성이 높음.

- 예를 들면 서울시 사례만 보더라도 2012년 기준으로 직접고용 비정규직(약 2천9백여명)에 비해 간접고용 비정규직(약 6천2백여명)이 2배 정도 많고, 서울시 민간위탁 고용 규모는 그보다 6배나 많은 약 1만7천여명 정도로 파악되었음. 그런데 노동부가 조사한 자료에는 간접고용 비정규직(파견용역)은 직접고용 비정규직(기간제 등)의 41.3% 수준에 불과했음(서울시 좋은 일자리 만들기 기본방안 연구 보고서, 2012).

○ 주요 공공부문 비정규직의 기관별 고용형태별 규모와 실태는 2012년 조사결과(고용노동부, 2013.4.8)를 통해서 간접 확인 할 수 있음([표 22, 23, 24, 25, 26]). 노동부 자료에서 확인 가능한 2012년 기준 공공부문 비정규직 규모는 10만 명이며 공공기관(중앙공공기관 5만5천, 지방공공기관 9천)과 교육기관(1만9천)이 상대적으로 사내 하도급 규모가 많은 것으로 나타남. 사내하도급 규모가 많은 공공기관 유형별 실태를 보면 △기타공공기관(6만2천3백명) △공기업 시장형(2만5백명) △공기업 준시장형(8천1백명) △준정부기관 위탁집행형(6천4백명) △준정부기관 기금관리형(4천5백명) 순임.

[표 23] 공공부문 비정규직 규모와 현황(2012, 단위: 명)

공공부문 중분류	비정규직 총원	직접고용 비정규직				간접고용 비정규직		
		계	단시간 근로	기간제 근로	기타 근로	계	파견 근로	용역 근로
중앙행정기관 (평균)	25,970 (590.2)	20,074 (456.2)	17,440 (41.5)	1,825 (396.4)	809 (18.4)	5,896 (134.0)	26 (0.6)	<b>5,870</b> (133.4)
광역자치단체 (평균)	9,777 (575.1)	7,027 (413.4)	6,129 (31.4)	534 (360.5)	364 (21.4)	2,750 (161.8)	41 (2.4)	<b>2,709</b> (159.4)
기초자치단체 (평균)	50,097 (220.7)	41,876 (184.5)	37,535 (15.1)	3,424 (165.4)	917 (4.0)	8,221 (36.2)	102 (0.4)	<b>8,119</b> (35.8)
중앙공공기관 (평균)	110,349 (375.3)	46,971 (159.8)	34,279 (39.6)	11,646 (116.6)	1,046 (3.6)	63,378 (215.6)	7,861 (26.7)	<b>55,517</b> (188.8)
지방공공기관 (평균)	17,751 (131.5)	7,924 (58.70)	6,147 (11.7)	1,573 (45.5)	204 (1.5)	9,827 (72.8)	405 (3.0)	<b>9,422</b> (69.8)
교육기관 (평균)	145,356 (2,018.8)	125,255 (1,739.7)	95,046 (412.20)	29,680 (1,320.1)	529 (7.3)	20,101 (279.2)	172 (2.4)	<b>19,929</b> (276.8)
국립대학 (평균)	59 (11.8)	41 (8.2)	41 (0.0)	0 (8.2)	0 (0.0)	18 (3.6)	0 (0.0)	<b>18</b> (3.6)
총계 (평균)	359,359 (452.6)	249,168 (313.8)	196,617 (61.3)	48,682 (247.6)	3,869 (4.9)	110,191 (138.8)	8,607 (10.8)	<b>101,584</b> (127.9)

주 : 고용노동부 비정규 규모와의 차이는 조사기관 입력에서 누락, 추가된 기관의 차이로 판단됨.  
 자료 : 고용노동부 <공공부문 비정규직 실태조사>(2013.4.8) 원자료 재분석 [표 23] 동일

[표 24] 공공기관(중앙) 유형별 규모와 현황(2012, 단위: 명)

공공기관 유형	비정규 총원	직접고용 비정규직				간접고용 비정규직		
		계	단시간 근로	기간제 근로	기타 근로	계	파견 근로	용역 근로
공기업 시장형 (평균)	21,365 (1,526.1)	578 (41.3)	512 (4.7)	66 (36.6)	0 (0.0)	20,787 (1,484.8)	266 (19.0)	<b>20,521</b> (1,465.8)
공기업 준시장형 (평균)	18,872 (1,451.7)	9,504 (731.1)	1,502 (615.5)	8,002 (115.5)	0 (0.0)	9,368 (720.6)	1,222 (94.0)	<b>8,146</b> (626.6)
준정부기관 기금관리형 (평균)	9,447 (555.7)	4,230 (248.8)	3,282 (54.9)	933 (193.1)	15 (0.9)	5,217 (306.9)	667 (39.2)	<b>4,550</b> (267.6)
준정부기관 위탁집행형 (평균)	14,335 (235.0)	6,524 (106.9)	5,886 (8.4)	513 (96.4)	125 (2.0)	7,811 (128.0)	1,315 (21.5)	<b>6,496</b> (106.4)
기타 공공기관 (평균)	296,235 (428.7)	228,778 (331.1)	185,844 (56.7)	39,205 (268.9)	3,729 (5.4)	67,457 (97.6)	5,137 (7.4)	<b>62,320</b> (90.2)
총원 (평균)	360,254 (452.6)	249,614 (313.6)	197,026 (61.2)	48,719 (247.5)	3,869 (4.9)	110,640 (139.0)	8,607 (10.8)	<b>102,033</b> (128.2)

○ 한편 비정규직 주요 문제점은 ‘고용불안’과 ‘차별’(임금, 복지 등) 문제인데, 2011년 기준으로 공공부문 비정규직의 임금 수준은 정규직의 약 60% 수준인 것으로 확인됨. 주요 직종별로는 △전업 시간강사(38.6%), △돌봄 서비스(47.6%), △교육원 및 보조원(51.1%), △경비원(54.2%), △사서(60.8%) 등의 순으로 정규직과의 임금 격차가 큰 편임. 다른 한편 조사 당시 기준으로 공공부문 무기계약직의 임금수준 또한 비정규직과 거의 비슷한 상황이었음.

- 2012년 공공부문 직접고용 비정규직 월 평균 임금은 120만원이며, 기간제 179만원(민간 169만원), 시간제 100만원(민간 68만원)이며, 간접고용 190만원(민간 139만원, 공공부무문 파견 190만원, 용역 156만원)으로 조사되었음([표 25, 26])

- 공공기관 직접고용 기간제 월 평균 임금은 178만원이며, 기관별로 사내하도급 임금은 ‘기초자치단체’(172만원)가 가장 높고, ‘교육기관’(124만원)이 가장 낮은 편임. 공공기관 간접고용 비정규직 월 평균 임금은 178만원(파견190만원, 용역156만원)이며, 기관 유형별 사내하도급 임금은 ‘공기업 시장형’(192만원)이 가장 높고, ‘기타 공공기관’(154만원)이 가장 낮았음.

○ 때문에 현재 공공부문 비정규직의 직접고용 전환 시 임금과 노동조건 등의 처우개선 없는 정규직화(무늬만 정규직)라는 비판과 지적을 받고 있는 것임. 물론 일부 공공부문 그리고 서울시 사례처럼 처우개선까지 진행된 곳도 있지만 대부분의 공공부문에서 정부의 비정규직 정책과 함께 예산지원 등 제반 조건이 수행되지 않을 경우 공공부문 비정규직의 정규직 전환은 절반의 성공(반쪽 짜리 정책)에 그칠 수밖에 없다는 학계의 지적이 공통적임.

- 이를 반영하듯 노동부 조사자료를 보면, 공공부문 상여금은 2012년 적용 대상(46,579명)의 28% 수준인 12,824명에게 신규로 지급(평균 178만원)되고 있고, 복지포인트는 적용 대상(36,253명)의 38% 수준인 13,848명에게 신규로 지급되고 있음(고용노동부, 2013.4.8.). [표 27]에서 알 수 있듯이, 공공부문 직접고용 기간제는 복지포인트 금액은 월 평균 88만원 정도(기간제 63만원, 단시간 61만원, 기타 73만원) 적용받고 있으나, 사내하도급 비정규직은 대표적으로 적용 받지 못하고 있는 항목임.

[표 24] 공공부문 주요 직종별 고용형태별 임금실태(단위: 천원, 2011)

직종	인원수	비정규직(a)	무기계약직	정규직(b)	(a/b)*100
사무원 및 보조원	28,930	1,231.52	1,353.22	1,854.46	66.4%
전산원 및 보조원	2,144	1,272.34	1,320.54	1,919.96	66.3%
청소원_시설물 청소	6,510	929.86	1,347.10	1,500.00	62.0%
경비원	2,655	930.98	1,424.33	1,718.62	54.2%
시설관리원	9,925	1,235.00	1,516.37	1,716.87	71.9%
환경미화원	2,251	1,081.16	1,935.63	1,208.67	89.5%
도로보수원	284	1,341.29	1,625.32	2,000.00	67.1%
조리원 및 보조원	17,987	956.41	1,052.63	1,530.70	62.5%
영양사	2,014	1,499.65	1,584.07	2,233.31	67.1%
시험연구원 및 보조원	13,162	1,478.48	1,448.71	2,227.28	66.4%
전업 시간강사	12,730	1,418.36	1,505.45	3,677.15	38.6%
기간제 교사	40,832	1,947.50	2,100.58	2,195.64	88.7%
과학실험보조원	1,327	1,107.34	1,193.71	1,782.68	62.1%
교육원 및 보조원	10,565	1,135.81	1,231.39	2,224.46	51.1%
사서	3,745	1,109.31	1,374.38	1,824.29	60.8%
기록물 정리요원	276	1,202.36	1,428.00	1,678.29	71.6%
전화상담원	696	1,226.20	1,385.58	1,953.00	62.8%
돌봄 등 사회서비스	10,025	970.64	1,374.15	2,039.58	47.6%
통계조사원	1,847	1,015.71	1,532.50	1,492.50	68.1%
주차관리원	2,222	1,144.95	1,422.04	1,449.67	79.0%
기타	70,697	1,479.25	1,670.36	1,824.45	81.1%
<b>합계</b>	<b>240,824</b>	<b>1,269.03</b>	<b>1,270.43</b>	<b>2,114.31</b>	<b>60.0%</b>

주 : 조사대상 공공부문은 행정안전부(중앙행정기관, 소속기관, 자치단체 및 지방공기업), 교육과학기술부(국립학교, 교육청), 기획재정부(공공기관의 운영에 관한 법률에 따라 지정된 공공기관)

자료 : 고용노동부 2011년 공공부문 비정규직 실태조사(조사 기준 7월, 공공부문 비정규연대회의 출범식 자료 인용)

[표 25] 공공부문 비정규직 및 사내하도급 임금실태 현황(2012, 단위: 만원)

공공부문 중분류	공공부문 비정규직 임금	직접고용 비정규직 임금				간접고용 비정규직 임금		
		계	기간제 근로	단시간 근로	기타 근로	계	파견 근로	용역 근로
중앙행정기관	126.8	123.3	150.8	96.9	101.9	141.5	138.5	133.9
광역자치단체	124.1	105.2	131.6	52.9	94.0	156.1	166.2	147.2
기초자치단체	139.0	100.4	127.0	73.1	104.5	174.2	168.0	172.9
중앙공공기관	174.4	182.7	235.7	139.8	113.6	185.0	199.3	164.3
지방공공기관		103.3	166.5	78.3	116.7	185.1	171.9	148.7
교육기관	134.4	152.4	171.4	117.1	127.7	135.4	154.9	124.0
국립대학			71.0					130.0
평균	143.5	120.5	179.0	100.8	110.2	178.7	190.4	156.7

자료 : 고용노동부 <공공부문 비정규직 실태조사>(2013.4.8) 원자료 재분석. [표 28, 29] 동일

[표 26] 공공기관 비정규직 및 사내하도급 임금실태 현황(2012, 단위: 만원)

공공기관 유형	공공기관 비정규직 임금	직접고용 비정규				간접고용 비정규		
		계	기간제 근로	단시간 근로	기타 근로	계	파견 근로	용역 근로
공기업 시장형			253.5	125.9		196.0	202.6	<b>192.8</b>
공기업 준시장형			239.3	100.4		194.6	223.0	<b>156.8</b>
준정부기관 기금관리형	197.1	203.7	236.7	168.5	150.0	168.3	181.2	<b>167.6</b>
준정부기관 위탁집행형	144.3	120.0	228.0	118.7	113.5	182.8	196.6	<b>164.3</b>
기타 공공기관	140.2	119.3	170.4	94.7	109.8	175.6	186.4	<b>154.6</b>
계	143.5	120.5	178.9	100.5	110.2	178.7	190.4	<b>156.8</b>

[표 27] 공공기관 비정규직 복지실태 현황(2012, 단위: 만원)

공공부문 중분류	복지포인트 적용 금액				공공기관 유형	복지포인트 적용 금액			
	계	기간제 근로	단시간 근로	기타 근로		계	기간제 근로	단시간 근로	기타 근로
중앙행정 기관		29.0	20.5	26.3	공기업 시장형		106.9	77.2	
광역자치 단체		46.2			공기업 준시장형		83.3	92.0	
기초자치 단체		56.8	59.9	94.0	준정부기관 기금관리형		68.5	62.9	
중앙 공공기관	178.3	77.2	71.0	162.5	준정부기관 위탁집행형		63.1	56.8	
지방 공공기관	137.0	61.4	52.6	70.6	기타 공공기관	88.3	61.3	60.4	73.6
교육기관	42.1	42.1	47.1	59.7					
평균	88.3	63.3	61.6	73.6	평균	88.3	63.3	61.6	73.6

## (2) 공공부문 비정규직의 정규직 전환 실태

○ 지난 1년 사이 공공부문 비정규직의 정규직(무기계약직) 전환 실적은 어느 정도 일까. 2012년 기준으로 공공부문 비정규직의 정규직 전환 실적은 전환 대상자(기간제 비정규 근로자 24만9천 명) 대비 약 96.3% 정도(2만2천 명)로 나타났음. 공공부문 비정규직 중 규모가 큰 간접고용(11만) 특히 사내하도급 성격인 용역근로 대부분은 제외되었음.

- 여기에서 중요한 것은 공공부문 무기계약직 전환실적의 함수임. 정부 발표결과에서 무기계약직 전환 실적이 높은 이유는 공공부문 비정규직 중 무기계약직 전환 제외자(80%~90%)가 거의 대부분을 차지하고 있기 때문임. 이는 해당 기관에서 기간제법을

초월하는 보편적 노동인권의 기준과 원칙보다는 소극적 수준의 기준과 원칙을 적용했기 때문임. 또한 일선 담당 공무원의 전환 기준과 원칙(상시 지속 업무와 시기, 적용 대상자 선정 등)이 자의적(?)으로 적용된 측면도 하나의 이유임. 이는 현재 각 기관별 무기계약 전환 실적 격차가 크다는 점 그리고 향후 무기계약직 전환 계획이 높지 않다는 점 등에서도 추가적인 판단의 근거가 될 수 있음.

[표 28] 공공부문 비정규직 무기계약직 전환 실적(2012, 단위: 만원)

공공부문 (중분류)	전환계획 인원	전환 실적 인원(2012 상하반기)			전환실적 비율(%)
		계	상반기 실적	하반기 실적	
중앙행정기관 (평균)	3,197 (74.3)	2,361 (54.9)	1,132 (26.3)	1,229 (28.6)	89.5%
광역자치단체 (평균)	566 (33.3)	528 (31.1)	435 (25.6)	93 (5.5)	79.0%
기초자치단체 (평균)	1,338 (5.9)	1,243 (5.5)	496 (2.2)	747 (3.3)	92.5%
중앙공공기관 (평균)	3,936 (13.8)	3,517 (12.3)	1,712 (6.0)	1,805 (6.3)	109.1%
지방공공기관 (평균)	1,581 (12.9)	1,599 (13.0)	1,111 (9.0)	488 (4.0)	91.6%
교육기관 (평균)	12,295 (170)	12,820 (178.1)	9,968 (138.4)	2,852 (39.6)	103.1%
총계 (평균)	22,913 (29.9)	22,068 (28.8)	14,854 (19.4)	7,214 (9.4)	98.6%

[표 29] 공공기관 비정규직 무기계약직 전환 실적(2012, 단위: 만원)

공공기관 유형	전환계획 인원	전환 실적 인원(2012 상하반기)			전환실적 비율(%)
		전환실적	상반기실적	하반기실적	
공기업 시장형 (평균)	19 (1.4)	16 (1.1)	3 (0.2)	13 (0.9)	(80.0)
공기업 준시장형 (평균)	308 (23.7)	269 (20.7)	232 (17.8)	37 (2.8)	(81.3)
준정부기관 기금관리형 (평균)	231 (13.6)	262 (15.4)	124 (7.3)	138 (8.1)	(107.5)
준정부기관 위탁집행형 (평균)	671 (11.4)	583 (9.9)	270 (4.6)	313 (5.3)	(110.4)
기타 공공기관 (평균)	21,685 (32.6)	20,939 (31.4)	14,225 (21.4)	6,714 (10.1)	(97.9)
총계 (평균)	22,914 (29.8)	22,069 (28.7)	14,854 (19.3)	7,215 (9.4)	(98.6)

- 실제로 2012년 전환 실적이 0% 곳은 사실상 비정규직 개선 의지가 없는 공공부문으로 판단된다. 예컨대 '2012년 무기계약 전환계획 및 전환 실태' 보면, △광역지자체

‘인천’(0%), ‘대전’(0%), ‘충북’(0%), ‘경북’(0%), ‘경남’(21%), ‘충남’(46%), △중앙행정기관 ‘국가보훈처’(51%, 1명), ‘방송통신위원회’(50%, 1명), ‘농촌진흥청’(51%, 2명), ‘보건복지부’(52%, 32명) ‘통일부’(계획 無), ‘병무청’(계획 無), ‘소방방재청’(계획 無), ‘국가과학기술위원회’(계획 無), ‘해양경찰청’(계획 無), ‘기상청’(계획 無), ‘국가인권위원회’(0명 →1명) 등은 계획 자체가 없었거나 그나마 50% 미만 전환실적 기관들임.

- 공공기관 중 △중앙 공공기관은 ‘무기계약 전환 실적 계획 자체가 없는 곳’이 전체의 1/3(114개, 예: 한국토지주택공사, 한국전력공사 등)이나 되며, 그나마 실적 자체가 ‘0%~50% 미만’인 곳들 나머지 전체의 39개(예: 인국국제공항공사, 한국철도공사, 코레일테크 등)나 됨. △지방 공공기관 중 ‘무기계약 전환 실적 계획 자체가 없는 곳’이 전체 122개 중 1/4(32개)이나 되며, 그나마 실적 자체가 ‘0%~50% 미만’인 곳들이 15%(19개, 예: 서울 중구시설관리공단, 대구시설관리공단, 경남개발공사 등)나 됨.

[표 30] 2012년 지자체별 공공부문 무기계약직 전환 실태(2012년 상반기)

광역 자치단체	비정규직 근로자수	전환대상 제외자	전환계획 (2012년~13년)		전환실적 (2012년 상반기)		
			전환률	계획	실적	실적비율	
서울특별시청	1,500	1,168	332	22%	325	325	100%
부산광역시청	373	368	5	1%	1	1	100%
대구광역시청	211	201	10	5%	0	0	-
인천광역시청	379	332	47	12%	0	0	-
광주광역시청	93	40	53	57%	2	2	100%
대전광역시청	145	138	7	5%	0	0	-
울산광역시청	180	166	14	8%	1	1	100%
세종특별자치시	101	46	55	54%	30	31	103%
경기도청	457	427	30	7%	0	0	-
강원도청	498	468	30	6%	30	30	100%
충청북도청	297	279	18	6%	0	0	-
충청남도청	306	271	35	11%	0	0	-
전라북도청	379	359	20	5%	0	17	·
전라남도청	303	299	4	1%	0	0	-
경상북도청	483	474	9	2%	0	0	-
경상남도청	414	392	22	5%	2	2	100%
제주특별자치도청	305	254	51	17%	26	26	100%

자료 : 고용노동부 <공공부문 무기계약직 전환 계획 보도자료> 원자료 제구성(2012.9.4.)



[표 31] 주요 공공기관 무기계약직 전환 계획, 제외자, 실태(2012년 상반기)

중앙 부처별 주요 공공기관	비정규직 근로자수	전환대상 제외자	전환계획	(12-13년)		전환실적(2012년 상반기)	
				전환률	계획	실적	실적비율
마사회	7,720	7,684	36	0%	0	0	-
한국과학기술원	1,700	1,628	72	4%	0	0	-
한국관광공사	258	227	31	12%	0	0	-
한국전력공사	286	286	0	0%	0	0	-
한전KPS(주)	515	474	41	8%	36	36	100%
한전KDN(주)	471	352	119	25%	0	0	0%
국민연금관리공단	712	159	553	78%	0	0	0%
한국환경공단	576	538	38	7%	0	0	0%
근로복지공단	815	508	307	38%	10	9	90%
한국토지주택공사	2,509	2,509	0	0%	0	0	-
한국철도공사	103	103	0	0%	0	0	-
코레일네트웍스(주)	748	377	371	50%	56	0	29%
코레일유통(주)	277	255	22	8%	1	1	100%
코레일관광개발(주)	0	0	0	-	0	0	-
코레일테크(주)	1,189	1,189	0	0%	0	0	-

주 : 마사회 비정규직 대부분은 경마 발권 등의 업무를 파트타임으로 활용하고 있다고 노동부에 이야기 하고 있어 전환대상자라 아니라고 보고. 한편 마사회는 2012년 하반기 약 20명을 전환한 것으로 발표.

자료 : 고용노동부 <공공부문 무기계약직 전환 계획 보도자료> 원자료 제구성(2012.9.4)

## 6. 맺음말 : 토론 및 논의

○ 앞에서 검토한 사내하도급 실태에서 알 수 있듯이 그간 서비스 및 공공부문 비정규직은 제조업 못지않게 규모나 내용면에서도 사각지대에 놓여있던 상황임. 앞에서 살펴본 서비스 및 공공부문 사내하도급 주요 현황과 내용은 아래와 같이 요약 가능함. 대체로 사내하도급 활용은 내외적인 요인에 의해 진행되었으며, 주로 시장경쟁에 의한 비용절감 차원의 경영합리화 요인(내부요인)이나 법제도 및 정책적 요인(외부환경)에 의한 사내하도급 성격에 의한 산업-업종 특성도 확인됨.

[표 32] 국내 주요 서비스 및 공공 사내하도급 현황과 실태

산업 업종	서비스		공공			
	병원	유통	중앙행정	자치단체	공공기관	교육기관
사내하도급 규모	20,279명 (비율 8.7%)	30,024명 (비율 90%)	5,870명 (비율 2%)	1,0828명 (비율 3%)	64,939명 (비율 16%)	19,947명 (비율 3%)
사내하도급 평균 임금	118만원	114만원	133만원	170만원	160만원	124만원
사내하도급 활용 내적요인	·재벌병원 진출 및 빅5병원 과점 ·시장경쟁 비용절감 ·성과주의 경영 전략 도입	·재벌유통업 독과점 구도 ·시장경쟁 비용절감 ·기업임직원 퇴출 창구	·공공부문 성과주의 경영합리화 정책 ·개별 기관 평가(총액인건비제도)  · 정부 정 책과 지침			
사내하도급 활용 외적요인	·의료수가변화 및 의료기관평가 ·비정규직법	·유통채널 다각화 ·비정규직법	·신공공관리론(NPM) 도입, 비정규직법 시행			
주요 직종	·청소미화 ·조리배식 ·시설경비 ·전산IT	·청소시설 ·주차안내 ·계산 ·후선업무	·3대 주요 직종 : 청소, 시설관리, 경비 ·기타 기관 특성별 직종 : 교통, 병원, 금융, 운수, 교육, 문화, 방송 등			
불법과건 직종	·계산(캐셔) ·검품 하역	·간호업무 (간호보조)	· 공공부문 각 영역 중 불법과건 다수 확인			
노사관계	·노사충돌 악화 (보건의료노조)	·노사 충돌 악화 (서비스 이랜드)	· 유노조 사업장 소극적, 묵시적 수용			
동종 직접고용 사업장 유무	조리배식 (경희의료원)	계산&후선업무 (홈플러스)	?	서울시 (건물청소) (주차시설)	?	?

주 : 1)병원 및 유통 사업장은 300인 이상 사업장 기준  
2)공공 사업장은 고용노동부 공공부문 집계자료(2012년 실태조사) 사업장 기준  
3)서비스 임금은 보건의료노조(2011년) 및 서비스연맹(2011년) 실태조사 원자료 재인용

- 서비스 및 공공부문 사내하도급 주요 직종은 청소, 시설, 경비 등의 업무가 주로 외주화 되면서 간접고용으로 활용되고 있는 것으로 나타남. 최근 공공부문의 경우 하도급 재계약 혹은 신규 도급업무 수행 시 기존 노동자의 '고용승계'(지침)를 하도록 하는 규정으로 그나마 불합리한 계약만료 등 해고 사례가 감소하고 있는 상황임. 반면 민간부문의 병원과 유통과 같은 서비스 사내하도급은 전형적인 고용관계를 활용한 사내하도급 노동자의 집단적 혹은 개별적 차원의 고용 및 노사관계의 불이익과 노사 갈등이 나타나고 있음.

○ 그렇다면 서비스 및 공공부문에서의 사내하도급 전환 과정이 쟁점은 무엇인가?  
 최근 서비스산업(이마트) 및 공공부문(서울시)에서도 일부 사내하도급 업무의 내부화를 통한 비정규직의 직접고용 전환이 이루어지고 있으나 ‘업무’(직무)와 ‘대상자’(사람)를 놓고 논란과 쟁점이 되고 있음. 해당 기업과 조직은 신규 채용형식의 고용관계 필요성을 요구하고 있는 반면, 노동 및 학계에서는 기존 종사자의 고용승계 유지를 통한 고용관계 형성의 필요성을 요구하고 있는 상황임. 또한 사내하도급 비정규직의 전환 규모(일시 전환 vs. 단계적 전환)를 놓고도 경영계 및 노동계 사이에 논쟁이 있음. 특히 단계적 전환 방식에 있어서도 ‘직접고용(기간제) 과정을 통한 전환’과 ‘직접고용 전환’(정규직 혹은 무기계약직)을 놓고도 노사 간 이해관계가 대립하고 있음.

- 때문에 서비스 및 공공부문 사내하도급 개선방향은 무엇보다 국가(정부) 역할이 중요함. 그렇다면 우리 사회에서 고용 및 노동시장 문제와 관련해서 국가의 역할은 무엇인가 생각해 봐야 함. 아마도 협의의 차원에서는 우리 사회 구성원들이 법제도의 사각지대에 방치되는 문제만큼은 해결해야 할 주제일 것임. 국가와 정부의 역할을 고용과 노동 문제에 한정해 보면, 비정규직 문제를 어떻게 판단하고 어떻게 해결할 것인가의 문제로 귀결될 수 있음. 현 사회 구성원의 삶과 노동문제와 관련하여 국가(중앙과 지방정부) 역할을 살펴보면 법제도의 설계자로서, 모범 사용자로서, 감시·지도·관리자로서의 역할이 있음.

- 먼저, ‘법제도의 설계자’나 ‘정책형성자’(rule setting)로서, 사회 취약계층인 비정규직 문제 해결 위해 일명 ‘비정규직보호법’이나 ‘조례’ 제·개정의 책무가 있음. 그리고 ‘모범 사용자’로서 공공(중앙정부, 지방정부, 공공기관, 교육기관)과 민간부문 차원에서 비정규직 문제 해결의 주체로서 고용의 질을 높이기 위한 사회적 책임이 부여됨. 또한 ‘감시·지도자’로서 공공부문 각 기관 및 조직의 비정규직 정규직 전환과 처우개선 전환 이행과 사후 관리(모니터링) 역할이 부여됨.

## 1) 서비스 유통, 병원산업 개선방향과 과제

### (1) 병원 사내하도급 개선과제

○ 우리나라 병원산업은 IMF 구제금융, 비정규직법, 의료정책 변화 등의 외부환경과 맞물려 외주화로 인한 사내하도급 활용이 점차 확산되는 추세임. 특히 국내 병원간 경쟁심화(성과주의 경영전략 도입)와 사업 확대(분원, 신축, 전문병원 설립) 과정에서 사내하도급 활용이 높아졌음.

- 첫째, 국내 병원 사업장 중 사내하도급은 신경영전략(활동기준원가관리 ABC)이 도입된 곳에서 비중이 높음. 물론 국내 병원 자본의 신경영전략 도입은 병원 지배구조 성격에 따라 조금 차이가 있음. 병원 사내하도급 활용 비율은 시장지배력과 영향력이 높은 ‘빅5’병원(삼성, 아산, 서울대, 서울성모, 세브란스)을 따라가는 ‘모방적 동형화’(isomorphism)가 진행되고 있음.

- 둘째, 병원 사내하도급 활용 업무는 △청소, △급식, △시설유지, △경비, △세탁, △오물척출물, △전산 등의 순으로 많은 것으로 확인됨. 특히 병원 조리배식 업무를 담당하는 ‘급식’ 사내하도급 활용은 정부 정책(의료정책-수가) 변화 과정에서 병원에서 비용합리화 차원에서 선택하게 된 주요 요인 중 하나임.

- 셋째, 최근 병원 사내하도급은 간호업무와 직무까지 확대되었었음. 예를 들면 병원 간호조무 업무의 경우 의료법상 파견업 대상이 아님에도 불구하고 간접고용으로 활용하고 있는 현상이 확인됨(예: 화순 전남대학교병원 사례). 아마도 국내 어느 무노조 사업장의 경우 병원 핵심인 의료기술 직무까지 불법파견으로 활용되고 있을 개연성도 있을 것으로 추측됨.

## (2) 유통 사내하도급 개선과제

○ 2013년 이마트 불법파견 비정규직의 정규직 전환이 사회적으로 이슈가 되는 것은 유통업체와 다른 산업-업종에 미칠 영향이 크기 때문임. 또한 이마트에서 드러난 불법과 탈법적 관행은 빙산의 일각에 불과함. 그렇지만 현재 다양한 유통 채널별 파트타임과 사내하도급 규모, 특히 입점협력업체 형태를 띠면서도 사실상 사내하도급과 유사한 업무를 수행하는 입점협력업체 종사자 규모는 기업 스스로 공시하지 않는 이상 확인할 방법이 없음.

- 첫째, 정부는 신세계 이마트 사건을 계기로 유통업 전반의 불법파견 및 사내하도급, 협력업체 종사자 실태조사를 진행해야 함. 특히 고용노동부 사내하도급 실태조사에서 대부분의 대형유통업체가 규모를 축소 및 누락 보고했다는 것을 고려하면, 특별근로감독을 통한 조사, 사내하도급 규제와 협력업체 부당행위에 대한 불공정거래와 관련된 법제도 규정을 검토해야 함.

- 둘째, 현재 신세계 이마트(총 12,610명 - 1차 10,789명, 2차 1,821명) 이외에 다른 유통업체들은 극히 일부(롯데마트 약 1천 명)를 제외하고는 불법파견과 사내하도급 문제와 관련하여 특별한 입장 표명이 없는 상태임. 그렇지만 국내 주요 대형유통업체들은 이마트와 비슷한 형태로 다차원적인 고용관계를 형성하고 있는 상태임.

- 셋째, 신세계 이마트 불법파견 문제는 동 회사의 직원 사찰과 노조활동 부당개입으로 촉발된 노동부 특별감독 점검에서 드러난 빙산의 일각에 불과함. 신세계 이마트 정규직 전환 과정에서 신세계 그룹은 자사 백화점, 아울렛(첼시), 에브리데이리테일(SSM) 등은 왜 언급하지 않는지 답해야 함.

## 2) 공공 사내하도급 개선방향과 과제

○ 민간부문 못지않게 공공부문에서도 고용구조를 악화시키는 정책(일명: 공공부문 선진화 정책)으로 인해 사내하도급이 증가했음. 이는 그간 공공부문의 경영합리화(성과주의 경영전략 도입: BSC 성과균형지표, ABC 원가회계, MBO 목표관리제 및 평가,

총액인건비제 등의 다양한 프로그램) 정책이 무차별하게 도입되었기 때문임.

- 사실 우리나라 공공부문 각 영역별 기관과 조직에서 비정규직 문제 해결 의지가 있더라도, 중앙정부의 공공부문 비정규직 대책을 이행하지 못하는 근본 원인 중 하나가 되고 있음. 현 정부와 여야 모두 공공부문 비정규직 정규직 전환 대책을 공약으로 한 만큼, 서울시 사례가 주는 의미와 시사점을 반면교사로 삼고 이러한 상황을 구조적으로 변화시켜 우리 사회 공공부문 비정규직 해결이 진척될 필요가 있음.<sup>19)</sup>

○ 공공부문 사내하도급 해결 과제 정책적 제언은 다음의 네 가지로 요약 가능함.

- 첫째, 공공부문 사내하도급 비정규직 규모 감축 노력 필요성. 공공부문 비정규직 무기계약직 전환으로 이제 남은 주요 쟁점은 사내하도급 문제임. 정부는 공공부문 사내하도급 규모감축을 실현하기 위한 정책적 개입 필요. 특히 사내하도급 접근은 기존의 비정규직법(기간제법)상의 전환 예외 대상을 뛰어넘는 포괄적 전환 대상 노력 필요함.

- 둘째, 공공부문 사내하도급 비정규직 규모 및 실태 파악 필요성. 무엇보다 공공부문 비정규직 대책 수립을 위해서는 4개 각 영역별 비정규직(직접고용, 간접고용) 규모를 정확히 파악하는 것이 필요하며, 공공기관은 ‘공공기관 알리오’를 통해 세부적인 고용형태와 전환실적이 공개(고용공시)되도록 할 필요가 있음. 다른 공공부문도 유사한 형태의 고용공시제도를 통해서 사내하도급 모니터링 될 필요가 있음.

- 셋째, 정규직과 사내하도급 비정규직 노동조건 격차해소 필요성. 사내하도급 비정규직 노동환경 및 조건 그리고 삶의 조건을 개선하고, 이를 통해 정규직-비정규직 사이 노동조건 양극화 추세를 제어해야 함. 특히 각 기관별 전환대상 사내하도급 노동자들의 전향적인 처우개선 및 인사관리 정책이 필요함.

- 넷째, 공공부문 사내하도급 비정규직 개선 대책의 제도적 한계 개선 필요. 현재의 공공부문 비정규직 개선 한계점은 법제도 개선(총액인건비, 경영평가, 조직(정원) 및 예산지침, 비정규직법, 조례, 국비보조사업=국시비 매칭사업, 내부 인사관리제도 개선 등)이 수반되어야 가능한 구조임. 공공부문 각 기관별 정규직 전환 실적을 높일 수 있는 효과적 방안(인센티브와 페널티, 교부금과 정원 확대 문제) 모색 필요.

19) 2012년 서울시 ‘비정규직 고용개선 대책(직접, 간접)’은 전사회적 여론과 이목을 받았음. 그간 중앙정부가 해결하지 못하고 방치했던 고용불안과 저임금 사각지대 취약계층 사내하도급 약 6천 명(간접고용 총 7,598명)으로 전환하기 때문임. 하지만 그 성과 못지않게 한계도 명확함. 서울시 사례가 모범적이긴 하지만 포괄적인 국·시·구비 매칭사업(예: 보건복지건강사업의 간호사, 상담사, 의료급여사 등)과 25개 자치구 비정규직 문제(중앙정부와의 입장 차이, 재정분담 기준)까지는 해결하지 못하고 있는 상황임. 더불어 서울시의 약 380여개(1만 7천 명 종사)나 되는 민간위탁문제는 매우 포괄적인 법제도와 복잡한 고용구조 때문에 쉽게 손댈 수 없는 상황임. 때문에 서울시는 2013년 민간위탁 연구조사를 통한 3차 비정규직 고용개선 대책을 마련하겠다고 밝히고 있음.

[참조] 국내 주요 업종-직종별 간접고용 및 사내하도급 활용 현황

산업	제조업		생산자 서비스업	유통 서비스업		개인 서비스업	사회 서비스업						
	자동차	철강	금융	백화점-할인점		호텔	병원		대학	공공 기관	지자체		
원청대비 하청노동자 수[300이상]	18%	12.9%	29.4%(11년)	30%		23.4%	8.7% [청소 96% / 조리배식 77%]		14.7%	33.1%	2.7%		
직종	생산	생산	텔레마케터	계산	백룸 [후선 업무]	룸어텐던트 [메이드]	미화 [청소]	조리 배식	조리 배식	미화 [청소]	미화 [청소]		
직접고용 비교사업체 여부	부품사 [공장일부]	-	분리직군 무기계약	무기계약	무기계약	정규 분리직군	-	정규직	-	무기계약	무기계약		
직종 외주화 흐름(시기)	IMF 외환위기 이후 급증	IMF 외환위기 이전 시기부터	IMF 이후 2000년 본격화	비정규직법	비정규직법 시행 이후	IMF 외환위기 이후	병원 설립 초기	IMF 외환위기 전후	1980년대 이후	2000년대 이후	IMF 외환위기 전 시기부터		
외주화 요인 변수	외적	정부 정책	사내하도급 가이드라인	사내하도급 가이드라인	-	비정규직법	비정규직법	관광 산업 다각화(콘도, 펜션 등)	-	식대 건 강 보험 수가 적용 공공기관 경영 평가	교육 개혁 사립 대학 변화	공공기관 선화영 영(경 효화)	총액 리 제
		노동 시장	주변적 업무 외주화청화	주변적 업무 사내화청화	높은 이직률에 따른 난	POS 도입	납품 업체 업무 전가	관광호텔 위축	고령 여성 노동 시장	대기업의 신진 출	외환위기 이후 회 위 기 (구 조 조 정)	외환위기 후 공 부 문 구 조 조 정	외 부 탁 하 름
	내적	자본 경영	비용절감 물량변동 유연성 확보, 신기술 도입	비용절감 물량 변동, 유연성 확보, 신기술 도입	비용절감 책임 외부화	비용절감 내부 임직원 출구	비용절감	비용절감	비용절감	비용절감	비용절감 법적 책임 전가	비용절감 법적 책임 전가	비용절감
	노사 관계	노조 조직력 약화	무노조 경영 유지	노조 설립 회피	노조 조직력 약화	노조 조직력 약화	노조 조직력 약화	노조 회피	노조 회피	노조 회피	노조 회피	노조 회피	노조 조직력 약화
노동 상태	노동 조건	임금-복지 하락	임금-복지 하락	임금-복지 하락	임금-복지 하락	임금-복지 하락	임금-복지 하락	임금-복지 하락	임금-복지 하락	임금-복지 하락	임금-복지 하락	임금-복지 하락	임금-복지 하락
	업무	업무강도 강화 (장시간 노동)	업무강도 강화 (교대제 차별)	업무강도 강화 (성파급 체계 강화)	업무강도 강화 (연장 영업)	업무강도 강화 (인력 감소)	업무강도 강화 (객실 수 증가/인력 감소)	업무강도 강화 (인력 감소)	업무강도 강화 (인력 감소)	업무강도 강화 (인력 감소)	업무강도 강화 (업무 범위 확대/인원 감소)	업무강도 강화 (업무 범위 확대/인원 감소)	업무강도 강화 (연장 근무)

자료 : 김종진 외(2011)

## <참고문헌>

- Appelbaum, Eileen. 2010, "Institutions, Firms and the Quality of jobs in Low-Wage Labor Markets", edited by Jerome Gautie and John Schmitt. LOW-WAGE WORK IN THE WEALTHY WORD. Mew York: Russel Sage Foundation.
- Bosch, Gerhard & Steffen Lehndorff. 2005. "Introduction: service economies-high road or low road", Working in Service Sector: A tale form different worlds. Routledge, pp.1 ~ 32.
- Cunningham, Ian and Philip James. 2010, "Strategies for Union Renewal in the Context of Public Sector Outsourcing", Economic and Industrial Democracy, Vol. 31, No. 1, pp.34 ~ 61.
- Gill, Colin. 2006, "Industrial relations in Western Europe", in Morley, Michael J., Patrick Gunnigle & David G. Collings eds. 2006, Global Industrial Relations(London: Routledge), pp.71 ~ 85.
- Hatton, Erin. 2011. THE TEMP ECONOMY, Temple University Press.
- Kakabadse, Andrew and Nada Kakabadse. 2005, "Outsourcing: Current and Future Trends", Thunderbird International Business Review, Vol. 47, No. 2, pp.183 ~ 204.
- Lee, Jae-Nam, Minh Huynh, Kwok Ron Chi-wai, and Shih-Ming Pi. 2000, "The Evolution of Outsourcing Research: What is the Next Issue", Proceedings of the 33rd Hawaii International Conference System Sciences.
- Mehaut et al. 2010, "Cleaning and Nursing in Hospitals : Institutional Variety and the Reshaping of Low-Wage jobs", edited by Jerome Gautie and John Schmitt. LOW-WAGE WORK IN THE WEALTHY WORD. Mew York: Russel Sage Foundation.
- O'Rourke, Dara. 2003, "Outsourcing Regulation: Analyzing Nongovernmental Systems of Labor Standards and Monitoring", The Policy Studies Journal, Vol. 31, No. 1, pp.1 ~ 29.
- Wills, Jane. 2009. "Subcontracted Employment and its Challenge to Labor", Labor Studies Journal, Vol. 34, No. 4, pp.441 ~ 461.

- 김유선·김종진·유형근·윤정향·김미영·정승국, 2012. 『서울시 좋은 일자리 만들기 기본 방안 연구』, 서울시 일자리정책과.
- 김주일, 2010. 「IT산업 하도급 실태와 불공정거래 개선방안」. 『원하도급업체간 임금 격차 실태와 불공정거래 개선방안』, 경제사회발전노사정위원회.
- 김종진, 2010. 「유통산업 하도급 실태와 불공정거래 개선방안」. 『원하도급업체간 임금 격차 실태와 불공정거래 개선방안』, 경제사회발전노사정위원회.
- 김종진, 2011a. 『보건의료산업 직종연구』, 보건의료노조.
- 김종진 외, 2011. 『간접고용 활용실태 및 간접고용 근로자 실태분석』, 국회입법조사처.
- 노광표 외, 2009. 『철강산업 하도급 구조의 실태와 현황』, 금속노조.
- 노태훈·이해종·박은철·강혜영, 2003. 「우리나라 대형 종합병원의 아웃소싱 실태」. 《병원학회지》, 제8권 제4호, 59~75쪽.
- 문승원, 2008. 『병원 비정규 운영실태와 개선방안』, 다산경영정보연구원.
- 박준식 외, 2009. 『조선산업 하도급실태와 대응방안』, 금속노조 정책연구원.
- 박지순·김상호 외, 2010. 『외국의 사내하도급·파견 현황 및 제도 실태조사』, 고용노동부.
- 윤영삼·심영옥·손헌일, 2010. 「병원공공에 대한 신경영인사제도의 영향」. 《산업노동연구》, 제16권 제2호, 한국산업노동학회, 273~303쪽.
- 위평량, 2010. 「하도급거래구조 특성과 법제도적 개선방안」. 『기업지배구조연구』, 제35권, 경제개혁연구소, 35~49쪽.
- 이병희, 2011. 「사내하도급 활용실태와 경제적 효과」. 『사내하도급과 한국의 고용구조』, 한국노동연구원.
- 이병희·은수미, 2011. 『비정규직법 시행 3년의 고용효과』, 국회입법조사처.
- 이시균, 2011. 「간접고용이 고용성과에 미치는 효과」. 《산업노동연구》, 제17권 제1호, 한국산업노동학회, 239~264쪽.
- 이종탁, 2010. 「자동차산업 하도급 실태와 불공정거래 개선방안」. 『원하도급업체간 임금격차 실태와 불공정거래 개선방안』, 경제사회발전노사정위원회.
- 은수미, 2011. 「사내하청 활용방안과 효과」. 《한국사회정책》, 제18집 제3호, 한국사회정책학회, 9~38쪽.
- 은수미·김종진·김순영, 2009. 『유통·서비스 고용관계: 음식점, 호텔, 백화점과 할인마트를 중심으로』, 한국노동연구원.
- 은수미·이병희·박제성, 2011. 『사내하도급과 한국의 고용구조』, 한국노동연구원.
- 은수미·김기선·박제성, 2012. 『간접고용 국제비교』, 한국노동연구원.
- 이정희, 2011. 「영국 NHS 개혁과 쟁점 및 논란」. 《국제노동브리프》, Vol. 9, No. 5, 한국노동연구원, 56~66쪽.
- 전형배, 2012. 「영국의 사내하청 관련 근로의 실태와 규제」. 《국제노동브리프》, Vol. 10, No. 7, 한국노동연구원, 30~39쪽.



- 정형식·김영심. 2004. 「의료산업에 있어 조직요인이 아웃소싱에 대한 조직원 저항 및 전략채용에 미치는 영향」. 《지역발전연구》, 제9권 1호, 347~367쪽.
- 조성재. 2011. 「사내하도급 실태와 개선방향」. 《노동리뷰》, 제70호, 한국노동연구원, 73~81쪽.
- 조성재. 2012. 「사내하도급 쟁점 및 개선방향」. KLI 고용·노동리포트, 통권 제30호 (2012-18), 한국노동연구원.
- 조효래. 2008. 「사내하청노동운동의 발생과 성장에 관한 연구」. 《산업노동연구》, 제14권 제1호, 한국산업노동학회, 125~164쪽.



## 주제발표 3:

법제도 부문 사내하도급 실태와 개선방안  
,김선수 법무법인 시민 변호사

---

---

## 법제도 부문 사내하도급 실태와 개선방안

---

---

---

김선수

---

법무법인 시민 변호사

## 1. 사내하도급의 법제도적 실태

### 가. 의의

#### 1) 간접고용

- 인권위 권고: 간접고용은 기업이 필요한 노동력을 자신이 직접 고용하지 아니하고 다른 기업이 고용한 근로자를 사용하는 것으로, 고용과 사용이 분리되는 것에 그 특징이 있음. 간접고용을 지칭하기 위하여 현실에서는 도급, 파견, 용역, 하청 등의 다양한 용어가 혼용되고 있으며, 아웃소싱, 외주화, 분사화 등은 간접고용으로 전환하는 과정을 일컬음.
- 은수미 의원 대표발의 근로기준법 개정안(의안번호 1513): 간접고용의 정의 - 도급, 위탁, 용역 등 명칭에도 불구하고 제3자를 매개로 하여 근로자를 사용하는 고용형태.

#### 2) 사내하도급

- 인권위 권고: 간접고용 형태의 하나로 사업장 내에서 이루어지는 (하)도급. 민법 제 664조에 따른 도급계약(계약의 일방 당사자가 일의 완성을 약정하고 타방이 그 일의 결과에 대해 보수의 지급을 약정함으로써 성립하는 계약)에 따라 도급인이 자신의 업무 중 일부를 다른 사업자(즉 수급인)에게 위탁하였으나, 그 작업수행이 도급인의 사업장 밖이 아니라 사업장 안에서 이루어지는 경우.
- 새누리당 「사내하도급근로자 보호 등에 관한 법률안」(이하 '사내하도급법안'): 사내하도급이란 원사업주의 사업장 내에서 수급사업주가 원사업주로부터 도급 또는 위임받은 업무를 독립적으로 수행하는 것을 말한다.
- '원사업주의 사업장 내'라는 자구에 초점을 둘 경우 실질적으로 사내하도급으로 보아야 함에도 작업 장소가 원사업주의 사업장 내부가 아니라는 이유로 법적인 보호를 받지 못하는(눈에 보이지 않는다는 이유로 차별을 은폐하는) 경우가 발생할 가능성 있음. 사내하도급은 사업장 안이든 밖이든 제조업이든 서비스업이든 형식상 도급인이 형식상 수급인의 근로자를 자신의 사업을 위하여 사용하는 현상 일체를 가리키는 것으로 정의할 필요가 있다는 지적(사내하도급법안에 대한 전문위원 검토보고서 소개) → 사업장 밖의 도급에 대해서는 간접고용 일반에 대한 대책으로 접근하고, 사내하도급은 '사업장 내'의 도급으로 구분해서 대책을 강구할 현실적 필요성을 부정할 필요는 없을 듯함.

## 나. 간접고용 및 사내하도급에 관한 법적 규율의 실태

### 1) 직업안정법에 의한 근로자공급의 규제

- 사용사업주가 근로자공급을 받는 형태를 취하는 경우 직업안정법 적용.
- 근로자공급사업의 허가제. 불법근로자공급의 효과에 대해서는 규정 없음.
- 대법원 2004. 6. 25. 선고 2002다56130, 56147 판결: 무허가 근로자공급계약은 강행법규 위반이므로 무효. 그러한 경우 해당 근로자와 공급받은 자 사이에 바로 근로계약관계가 성립하는 것은 아니고 근로자공급사업자의 실체가 없어 근로 제공의 상대방과 근로자 사이에 묵시적 근로계약관계가 성립하였다고 볼 수 있는 경우에만 직접 근로관계 인정.
- 사실상 사용사업주에 종속적 지위에 있는 근로자라도 사용사업주의 근로자로 인정받지 못할 가능성이 농후하여 근로자 보호에 중대한 공백 발생. 근로자공급사업자는 근로자의 담당업무 및 인사상의 관계에서 사용자 지위를 인정할 수 없음.

### 2) 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」(약칭 ‘파견법’)에 의한 근로자파견 규제

- 근로자파견사업의 허가제. 대상 업무 및 기간의 제한.
- 파견사업주와 사용사업주의 사용자 책임 분담. 파견법 제34조에 의해 부분적으로 파견 근로자의 근로조건에 관하여 사용사업주와 파견사업주 연대책임 부담. 다만 사용사업주와의 직접적인 근로계약관계의 성립 부정.
- 2년 초과 시 및 불법파견의 경우 즉시 사용사업주의 직접고용의무

### 3) 민법상의 도급관계에 해당할 경우

- 근로기준법 제44조 및 제44조의2에 의한 하수급근로자의 근로조건에 관한 원수급인의 하수급인과의 연대책임: 하수급인이 직상(直上) 수급인의 귀책사유로 근로자에게 임금을 지급하지 못한 경우 그 직상수급인은 하수급인과 연대책임. 건설업에서 건설업자가 아닌 하수급인이 그가 사용한 근로자에게 임금을 지급하지 못한 경우에는 그 직상 수급인은 하수급인과 연대책임.
- 그 외 노동법 상 특별한 보호 규정 없음.

### 4) 사내하도급 관련 판결례

- 대법원 2008. 7. 10. 선고 2005다75088 판결(현대미포조선 사건): 하청업체(용인기업)가 실질적으로는 업무수행의 독자성이나 사업경영의 독립성을 갖추지 못한 채

원청업체(현대미포조선)의 일개 사업부서로서 기능하거나 노무대행기관의 역할을 수행하였을 뿐이라는 이유로 하청업체 근로자들과 원청업체 사이에 묵시적인 근로 계약관계 성립 인정.

- 대법원 2010. 7. 22. 선고 2008두4367 판결/ 대법원 2012. 2. 23. 선고 2011두 7076 판결(현대자동차 사건): 컨베이어벨트를 이용한 자동흐름방식으로 진행되는 자동차 조립·생산 작업의 의장공정에 종사하면서 정규직 근로자들과 함께 원청의 작업지시서 등에 의하여 단순·반복적인 업무를 수행해온 원청 자동차제조회사의 하청업체 근로자들은, 형식상의 도급계약에도 불구하고 원청회사와 근로자파견관계에 있다고 인정. 불법파견의 경우에도 구 파견법의 직접고용 간주 조항에 따라 파견근무 2년 후부터 원청회사의 근로자 지위 인정.

“근로자파견관계에 해당하는지 여부는 당사자가 설정한 계약형식이나 명목에 구애 받지 않고 계약 목적 또는 대상의 특정성, 전문성, 기술성, 계약당사자의 기업으로서 실제 존부와 사업경영상 독립성, 계약 이행에서 사용사업주의 지휘·명령권 보유 등을 종합적으로 고려하여 그 근로관계의 실질을 따져서 판단하여야 한다.”

- 대기업 제조업체의 직접 생산공정에서 행해지고 있는 사내하도급은 위 대법원 판례의 기준에 의하면 대부분 근로자파견에 해당.

#### 다. 사내하도급 관련 법제도의 문제점

- 비정규직법의 회피 수단으로 악용: 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」(약칭 ‘기간제법’)과 파견법 등 비정규직법 시행 이후 비정규직근로자의 확산을 막고자 하는 입법 취지와는 달리 규제를 회피하기 위하여 직접 고용해 오던 인력을 도급이나 용역 등 간접고용으로 대체.
- 사내하도급 근로자는 근로조건과 수행업무에 실질적인 영향력을 행사하는 사용사업주와의 관계에서 기본적인 노동기본권조차 보호받지 못하는 법적용의 사각지대에 놓임. 고용불안정, 노동3권 행사의 제약, 제반 근로조건에서의 심각한 차별대우, 신분상 지위로 인한 차별
- 반(反)인권, 반(反)정의, 반(反)사회통합, 반(反)인본주의적인 현상으로 그 해결은 우리 사회의 핵심 과제.
- 많은 사내하도급근로자들의 투쟁과 자살.

## 2. 사내하도급 근로자 보호를 위한 제도 개선에 관한 기준

### 가. 국제노동기구(ILO) 기준

- ‘고용관계에 관한 권고(2006)’: 각 회원국에 대하여 위장된 고용관계를 척결하기 위한 국가정책을 마련할 것을 권고
- ‘고용관계리포트(2006)’: “고용관계의 존재 자체가 피고용자의 보호에 있어 주요한 수단이 된다. 그러나 다양한 계약형태 특히 하도급을 통한 인력 활용 등으로 인해 피고용자 권리의 부재가 발생하고, 이와 같은 근로자 보호 부족으로 인해 결국 근로자와 그 가족이 피해를 받으며, 기업에 있어서도 반생산적일 뿐만 아니라 사회 전체적으로도 부정적 영향을 미칠 수 있다. 따라서 진정한 사용자가 누구인지, 근로자에게 주어진 권리가 무엇인지, 이를 보장할 책임이 누구에게 있는지를 판명하는 것이 주요한 관건이다. 근로자의 노무로부터 직접적인 이익을 얻는 사용사업주(user)가 그 근로자들의 권리가 보장되도록 하는데 있어 그 역할이 결정적이라 할 수 있으므로, 이와 같은 간접고용관계에 있는 근로자를 보호하기 위해서는 각국의 법체계가 갖고 있는 한계와 결점, 즉 현실과의 간극을 메우기 위해 관련법의 개정이 필요하다”

### 나. 국가인권위원회 권고

- 2009. 9. 3. 상임위원회 ‘사내하도급 근로자 노동인권 개선을 위한 법령 및 정책 개선 권고’ 의결
- 노동부장관에게 다음 사항을 권고
  1. 현행 노동관계법상의 사용자 정의 규정을 근로계약 체결의 당사자가 아니라 할지라도 근로조건 등의 결정에 대하여 실질적인 영향력이 있는 자까지 포함하는 개념으로 개정할 것.
  2. 상시적인 업무에 대한 직접고용 원칙을 법률에 명시적으로 규정함으로써 간접고용의 남용을 억제할 것.
  3. 사내하도급근로자에 대한 차별금지 및 이들의 차별시정 신청권을 법률로 명문화 할 것.



### 3. 국회에 계류 중인 법률안의 현황

#### 가. 새누리당 사내하도급법안

##### 1) 현황

- 이한구 의원 대표발의(의안번호 12)
- 안효대 의원 대표발의(의안번호 1435): 이한구 의원안과 다른 점은 ① 제15조 직업 능력개발, ② 제25조 임금에 대한 압류의 금지, ③ 제32조 과태료 1항 2호, 2항 4호 추가

##### 2) 제안이유

- 국가의 소득재분배 기능 약화로 인해 경제성장에도 불구하고 서민 경제가 더욱 어려워지고 있는데, 그 주요 원인 중 하나가 비정규직과 사내하도급의 무분별한 확산 등 노동시장 이중구조에 의한 것임.
- 1997년 IMF 외환위기 이후 기업이 비정규직뿐만 아니라 사내하도급을 활용하는 사례가 꾸준히 증가하고 있는데, 이는 성과 중심의 경영과 함께 노동관계법상 사용자 책임을 회피하기 위한 수단이라는 측면이 있음.
- 기업들이 법의 규제를 피하기 위해 기간제근로자나 파견근로자보다는 사내하도급을 통해 근로자를 간접 고용함으로써 보호받지 못하는 사내하도급근로자가 증가하고 있는 추세이고, 사내하도급 근로자가 원사업주가 직접 고용한 근로자와 동일 또는 유사한 업무를 수행하고 있음에도 임금 등 근로조건에 있어 상대적으로 열악한 대우를 받고 있고 사내하도급계약 만료로 수급사업자 교체 시 사내하도급 근로자의 고용불안이 심각한 실정임.
- 가장 근본적인 대책은 정규직의 유연화와 함께 사내하도급의 사유 제한을 통해 사내하도급의 무분별한 확산을 방지해야 하나, 이는 많은 논의와 신중한 검토가 선행되어야 할 사안으로 폭넓은 사회적 합의가 필요하므로, 사내하도급 근로자의 합리적 사용기준과 근로조건 등에 관한 법률을 제정함으로써 사업장내에 불합리한 차별을 시정하고 사내하도급 근로자의 고용안정 및 근로조건을 개선할 것을 목적으로 함.

##### 3) 주요내용

- 정의
  - ‘사내하도급’: 원사업주의 사업장 내에서 수급사업주가 원사업주로부터 도급 또는 위임받은 업무를 독립적으로 수행하는 것

- ‘사내하도급근로자’: 수급사업주가 고용한 근로자로서 원사업주의 사업장에서 수급사업주의 지휘·명령에 따라 근로자를 제공하는 자

○ 사내하도급계약의 체결

- 원사업주와 수급사업주는 사내하도급계약을 서면으로 체결. 원사업주는 사내하도급계약을 체결하는 때에는 수급사업주에게 차별적 처우 금지 규정을 준수하도록 하기 위하여 필요한 정보 제공.
- 전문위원 검토보고서: 사내하도급계약의 당사자는 원사업주와 수급사업자인 점을 고려할 때 근로시간 및 휴게시간, 휴일·휴가, 연장·야간·휴일근무 등 사내하도급 근로자의 근로조건에 관한 사항을 계약내용에 포함할 경우 원사업주가 사내하도급근로자의 인사노무관리에 영향력을 행사할 수 있게 되어 ‘수급사업주가 업무를 독립적으로 수행한다’는 사내하도급의 정의와 부합하지 않게 될 우려.

○ 사내하도급계약의 해지

- 원사업주는 사내하도급계약을 해지하는 때에는 60일 전에 수급사업주에게 통보. 사내하도급 근로자의 노동조합 활동 등을 이유로 사내하도급계약 해지 금지 → 전문위원 검토의견서: 원사업주에게 귀책사유가 있는 경우 수급사업주가 사내하도급계약을 해지할 수 있도록 하는 근거 마련할 필요.
- 원사업주는 사내하도급계약이 해지되어 수급사업주가 교체될 때 업무의 연속성이 있는 경우 특별한 사유가 없는 한 고용 및 근로조건 유지 → 전문위원 검토보고서: 수급사업주가 교체되는 때에 기존 사내하도급 근로자의 고용을 승계하고, 근로조건을 종전과 같은 수준으로 유지할지 더 나은 수준으로 개선할지 여부는 신규 수급사업주가 결정할 사항이기 때문에, 원사업주에게 고용 및 근로조건 유지 의무를 부과하는 조문 내용과 관련하여서는 일부 조정이 필요.

○ 차별적 처우 금지 및 시정

- 원사업주와 수급사업주는 사내하도급 근로자임을 이유로 원사업주의 사업 내의 동종 또는 유사한 업무를 수행하는 근로자에 비해 차별적 처우 금지. 사내하도급 근로자는 차별적 처우를 받은 경우 노동위원회에 차별시정 신청. 기간제법 제9조부터 제15조 등에 규정된 차별시정 절차(신청권자 확대 및 징벌적 금전보상명령 등) 준용. 고용노동부장관의 차별적 처우 시정 요구 및 확정된 시정명령의 효력 확대
- 전문위원 검토의견서: 그 취지가 바람직하다는 점을 인정하면서도 ① 사내하도급근로자는 수급사업주에게 고용된 근로자로서 원사업주의 근로자와는 소속이 다르고, 파견근로자와 달리 원사업주는 사내하도급 근로자에 대한 지휘·명령권을 행사할 수 없기 때문에, 임금 및 근로조건 등에 있어 양자 사이의 차이를 차별로 볼 것인지에 대한 논의와 판단이 선행될 필요 있음. ② 사내하도급 근로자가 원사업주의 근로자에 비하여 임금 및 근로조건이 열악한 경우 수급사업주에게 차별을 해소할

의무를 간접적으로 부과하는 것은 수급사업주의 경영권을 제약하는 결과를 야기할 수 있음 등의 이유를 거론하며 신중한 의견.

○ 수급사업주의 준수사항 등

- 사내하도급 근로자로 고용한다는 취지 및 취업조건에 대한 고지의무
- 고용관계 종료 후 원사업주에게 고용 금지 내용의 근로계약 체결 금지 등.

○ 원사업주의 준수사항 등

- 사내하도급 근로자가 원사업주가 고용하는 동종 또는 유사한 업무를 수행하는 근로자에 비해 차별받지 않도록 적절한 도급대금 보장
- 원사업주의 귀책사유로 사내하도급 근로자에게 임금을 지급하지 못한 경우 수급사업주와 연대책임 부담
- 신규채용하는 경우 일자리 정보를 수급사업주와 사내하도급 근로자에게 제공하여 사내하도급근로자 중 적격자 우선 채용 노력
- 사내하도급 근로자의 고충을 처리하기 위해 고충처리담당자를 지정하고 사내하도급 근로자대표의 노사협의회 참여 등

○ 기타

- 고용노동부장관의 지도·조언, 개선명령, 보고와 검사, 자료의 요청

○ 시행시기

- 상시 1,000명 이상 근로자 사용 사업 또는 사업장: 2013년 7월 1일부터
- 상시 1,000명 미만 근로자 사용 사업 또는 사업장: 2015년 1월 1일부터

## 나. 민주통합당의 법안들

### 1) 근로기준법 개정안(은수미 의원 대표발의, 의안번호 1513)

- 간접고용 정의: “간접고용”이란 도급, 위탁, 용역 등 명칭에도 불구하고 제3자를 매개로 하여 근로자를 사용하는 고용형태를 말한다.(제2조 제1항 제9호)
- 간접고용의 원칙적 금지 및 직접고용 간주: 제9조 “② 사용자는 당해 사업 또는 사업장의 상시적인 업무에 대하여 「직업안정법」, 「파견근로자보호 등에 관한 법률」 등 다른 법률(민법을 제외한다)이 정하고 있는 경우를 제외하고는 근로자를 간접고용하여서는 아니 된다. ③ 사용자가 전항의 규정을 위반하여 근로자를 간접고용한 경우 사용자는 해당 근로자를 직접 고용한 것으로 본다.”
- 사업이전에 의한 해고 제한: 도급에 따른 사업의 전부 또는 일부가 위탁업체의 변경 등에 의해 이전되는 경우, 해당 근로자에 대한 권리 또는 의무는 사업이전에

따라 변경된 하수급인에게 승계된다.(제23조의2)

## 2) 파견법 개정안(은수미 의원 대표발의, 의안번호 647)

### ○ 파견과 도급 등과의 구별

- 도급으로 판단할 기준(1. 도급계약의 목적 및 내용이 특정되어 있고 단순히 노무의 공급만을 목적으로 하는 것이 아닌 경우, 2. 채용, 근로조건의 결정, 인사, 업무수행의 방법 및 평가 등에 관한 사항에 대하여 독립적으로 결정하고 직접적으로 지시·관리하는 등 노동력을 스스로 직접 이용하는 경우, 3. 스스로의 전문적인 기획과 기술에 따라 업무를 처리하고, 자기 책임과 부담으로 업무에 필요한 설비·기자재 등을 제공하여 독립적인 계획에 따라 작업순서 및 과정을 결정하는 경우, 4. 「민법」, 「상법」 또는 그 밖의 법률에 규정된 사업주로서의 모든 책임을 부담하고, 그 근로자에 대하여 법률에 규정된 사용자로서의 모든 의무를 다하는 경우)을 명시하고, 모든 기준에 해당하지 않을 경우 근로자파견사업을 행한 것으로 봄.
- 도급이라 하더라도 법률의 규정을 고의로 면탈하기 위하여 도급 등의 형태로 위장한 경우에는 근로자파견사업을 행한 것으로 봄.
- 수급인 등에 소속된 현장대리인을 두고 독립적으로 업무를 수행하더라도 도급인의 지시가 구체적이거나 현장대리인에 의해 단순히 전달되는 경우에는 근로자파견사업을 행한 것으로 봄.

### ○ 대상업무 제한

- 고도의 전문적인 지식·기술을 요하는 업무로서 대통령령이 정하는 업무로 한정.
- 제조업의 생산공정업무는 절대금지업무로 함.

### ○ 사용사유 제한

1. 근로자의 출산·육아 또는 질병·부상 등으로 인하여 발생한 결원을 대체할 경우
2. 계절적 사업의 경우
3. 일정한 사업의 완료에 필요한 기간을 정한 경우.

### ○ 고용의제

- 사용사업주가 파견사업 허용업무 및 사유의 제한을 위반한 경우 및 불법으로 파견근로자를 사용한 경우에는 사용사업주가 직접 고용한 것으로 간주. 파견근로자의 명시적 의사에 반할 수 없도록 함.
- 사용사업주가 파견근로자를 직접 고용한 것으로 보는 경우 파견근로자의 근로조건을 당해 사업 또는 사업장에 적용되는 취업규칙, 단체협약 등에 의한 근로조건을 기준으로 함.

### 3) 직업안정법 개정안(은수미 의원 대표발의, 의안번호 1588)

- 불법근로자공급의 경우 직접고용 의제. 다만, 공급대상이 되는 근로자의 명시적 의사에 반할 수 없도록 함(제33조의2 제1항)
- 직접고용 의제 시 적용되는 근로조건은 해당 사업 또는 사업장에 적용되는 취업규칙, 단체협약 등에 의한 근로조건으로 그 기준을 명확히 함.

### 4) 「노동조합 및 노동관계조정법」(약칭 ‘노조법’) 개정안(김경협 의원 대표발의, 의안번호 1589)

- 사용자 개념 확대
  - 당해 노동조합의 상대방으로서의 지위를 인정할 수 있거나 근로자의 근로조건에 대하여 실질적인 지배력이 있는 자도 사용자로 봄(제2조제2호 후단 신설)
- 부당노동행위 유형 추가
  - 불이익취급 조항을 “근로자의 근로계약이나 노무제공계약의 해지 또는 갱신을 거부하거나 해고하는 등 근로자에게 불이익을 주는 행위”로 개정(제81조 제1호 및 제5호)
  - 제6호 “근로계약의 형식적 당사자가 아니더라도 제2조 제2호의 후단의 규정에 따라 사용자로 보는 자가 실질적인 지배력을 행사하여 제1호 내지 제5호의 행위를 하거나 다른 사람으로 하여금 위 각 호의 행위를 하게 하는 행위” 추가
- 부당노동행위 간여 금지 명시
  - 제81조의2(부당노동행위 간여 금지) “① 누구든지 도급·위임 그 밖의 계약을 체결함에 있어서 그 상대방은 다음 각 호의 어느 하나의 행위를 하여서는 아니 된다. 1. 제81조 각 호의 행위를 하는 것을 조건으로 하는 행위. 2. 소속 근로자들이 노동조합에 가입하지 아니하거나 탈퇴할 것을 조건으로 하는 행위. 3. 정당한 단체행동에 참가하지 않을 것을 조건으로 하는 행위. ② 누구든지 쟁의행위 등 노동조합 활동을 이유로 당해 조합원들이 소속된 업체와의 도급·위임 그 밖의 계약을 해지하여서는 아니 된다.”

## 다. 진보정의당

### 1) 근로기준법 개정안(심상정 의원 대표발의, 의안번호 465)

- 사용자 개념 확대
  - 근로계약의 당사자가 아니더라도 임금·고용 등의 근로조건에 대하여 실질적인 지

배력 또는 영향력이 있는 자는 사용자로 보며, 임금·근로시간·복지·해고 등 그  
가 영향을 미친 근로조건에 대하여 근로계약 당사자와 연대책임 부담.

○ 상시적 업무의 간접고용 금지(제9조의2 신설)

- 사용자는 사업 또는 사업장에서 수행하는 상시적 업무에 대하여 근로자를 사용하는  
경우 기간의 정함이 없이 직접 고용하여야 한다.
- 사용자는 사업 또는 사업장에서 수행하는 상시적 업무에 대하여 직업안정법 또는  
파견법에서 정하는 경우를 제외하고는 도급·위탁·용역·파견 등 어떠한 형태로  
도 제3자를 매개로 하여 근로자를 사용하여서는 아니 된다.
- 사용자가 제2항을 위반하여 제3자를 매개로 하여 근로자를 사용한 경우에는 그 근  
로자를 최초로 사용한 때부터 기간의 정함이 없이 직접 고용한 것으로 본다.
- 4항에서 기간의 정함이 없이 직접 고용한 것으로 보는 경우 그 근로조건에 관하여,  
5항에서 동종 또는 유사한 업무의 판단 기준에 관하여 규정.

**2) 노조법 개정안(심상정 의원 대표발의, 의안번호 464)**

○ 사용자 개념 확대

- 근로계약 체결의 당사자가 아니라고 하더라도 당해 노동조합의 상대방으로서의 지  
위를 인정할 수 있거나 근로자의 근로조건에 대하여 실질적인 지배력 또는 영향력  
이 있는 자도 사용자로 본다.

○ 부당노동행위 확대

- 제81조 제1호 및 제5호 “근로자와의 노무제공계약을 해지하거나 갱신을 거부하는 등  
그 근로자에게 불이익을 주는 행위”로 개정.
- 제6호 “근로계약의 형식적 당사자가 아니더라도 제2조제2호의 후단의 규정에 따라  
사용자로 보는 자가 실질적인 지배력 또는 영향력을 행사하여 제1호 내지 제5호의  
행위를 하거나 다른 사람으로 하여금 위 각 호의 행위를 하게 하는 행위” 추가.

○ 부당노동행위 간여 금지(제81조의2)

- ① 누구든지 도급·위임 그 밖의 계약을 체결함에 있어서 그 상대방은 다음 각 호의  
어느 하나의 행위를 하여서는 아니 된다. 1. 제81조 각 호의 행위를 하는 것을 조  
건으로 하는 행위, 2. 소속 근로자들이 노동조합에 가입하지 아니하거나 탈퇴할 것  
을 조건으로 하는 행위, 3. 정당한 단체행동에 참가하지 않을 것을 조건으로 하는  
행위. ② 누구든지 쟁의행위 등 노동조합 활동을 이유로 당해 조합원들이 소속된  
업체와의 도급·위임 그 밖의 계약을 해지하여서는 아니 된다.

#### 4. 법제도적 개선방안 검토

##### 가. 상시적 업무에 대한 무기계약·직접고용 원칙

###### 1) 원칙 확립의 필요성

- 간접고용은 고용과 사용의 분리를 전제로 하여 중간착취를 합법화한 제도인 점에 비추어 보면, 사용자와의 관계에서 사회·경제적 지위가 열악한 근로자의 헌법상 보장되는 기본권인 인간의 존엄과 가치, 행복추구권, 근로의 권리, 인간의 존엄성을 보장하는 근로조건 법정주의, 인간다운 생활을 할 권리, 노동기본권 등을 실질적으로 보장하기 위해 근로계약의 무기계약 및 직접고용 원칙이 도출됨.
- 국가인권위원회는 상시적인 업무에 대한 직접고용 원칙을 법률에 명시적으로 규정함으로써 간접고용의 남용을 억제할 것을 권고.
- 이러한 원칙을 명문으로 입법한다면 개별적 근로관계에 관한 기본법인 근로기준법에 규정하는 것이 타당함.

###### 2) 입법안

- 은수미 의원 및 심상정 의원 발의 근로기준법안에 반영됨.
- 근로기준법 제9조(중간착취의 배제)에 이어서 간접고용 금지 원칙을 신설하는 방안이 바람직함.
- 예외적으로 간접고용을 허용하는 경우에 대해 심상정 의원안은 직업안정법과 파견법에 정한 경우만으로 제한했으나, 은수미 의원안은 ‘등’을 사용하여 민법을 제외한 다른 특별법에 의해 허용될 여지를 인정함. 경비업법 등 특별법에 의한 도급 또는 용역이 인정되는 경우가 있고, 이들 법률을 모두 나열할 수 없으므로 ‘등’으로 탄력적으로 규정하는 것이 타당.

###### 3) 상임위 전문위원 검토보고서

- 현재 우리나라에 비정규직 근로자가 831만 명으로 전체 임금근로자의 48.7%를 차지하고, 특히 파견근로자와 용역근로자가 82만 명을 웃도는 상황(통계청, “2012년 3월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사” 결과)에서 비정규직 근로자의 확산을 방지하려는 개정안의 취지는 타당성이 있다고 인정하면서도 위 개정안에 대해서는 다음과 같은 이유로 신중한 견해 피력.
- ① 작업방식과 생산기법이 고도로 다양화된 현대사회에서 상시적 업무라는 이유로 도급이나 위탁방식 등에 따른 간접고용을 금지한다면 기업의 경영상 자유를 지나치게 제한하는 동시에 경쟁력을 약화시킴으로써 결국 기업의 해외이전 등을 초래

할 수 있음

- 이윤 중심이 아니라 인간 중심의 사회, 인본주의적 노동법의 회복이 절실히 필요한 상황. 우리 사회가 지향해야 할 가치의 문제이고, 우리 헌법 체제하에서 사업을 하는 사업주는 이러한 가치를 수용해야 함.
- ② 고용의제조항은 형사처벌이나 고용의무조항보다 근로자 보호에는 유리할 수 있지만 계약당사자의 의사와 관계없이 일방적으로 법률효과를 발생시켜 계약의 자유 또는 사적자치의 원칙을 저해할 가능성이 있음 → 노동법의 본질 자체가 사적 자치의 수정 내지 제한으로서 보다 차원 높은 인간의 기본적 권리와 사회를 위한 체계임. 근로자의 사용으로부터 직접적인 이익을 얻는 자가 그에 상응하는 책임을 부담하도록 하는 것은 이익과 책임의 일치라는 기본 법리에도 부합함.
- ③ 원청업체 사업주와 하청업체 사업주 및 하청업체 사업주에게 고용된 근로자 사이의 법률관계가 불명확해지는 문제가 나타날 수 있음. 근로자를 고용하는 것으로 보는 경우 고용의제시점 및 고용의제 후 근로조건 등이 명확하지 않아 그 해석을 둘러싸고 당사자 사이에 법률분쟁이 발생할 수 있음.
  - 이에 대해서는 법원의 해석을 통해 충분히 보충할 수 있음. 더구나 심상정 의원안은 이에 대해 명시적으로 규정하고 있음.
- ④ 간접고용 자체를 금지하기보다는 위장도급이나 불법파견, 무허가 근로자공급사업 등과 같이 변질된 간접고용 형태를 파견법이나 직업안정법 등을 통해 엄격히 규제하는 방법을 우선적으로 모색할 필요가 있음
- 간접적인 해결 방식을 추구해온 결과 실효성 있는 대책 마련되지 못함. 오히려 원론적인 입법 필요함.

## 나. 노동법상 사용자 개념 및 부당노동행위 확대

### 1) 사용자 개념 확대

- 사용과 책임의 일치를 위해 노동법상의 사용자 개념을 확대할 필요가 있음. 심상정 의원 근로기준법 및 노조법 개정안과 김경협 의원 노조법 개정안은 사용자 개념의 확대를 규정하고 있음.
- 근로기준법상 사용자 개념 확대 관련 전문위원 검토보고서: 하도급 근로자에 대한 도급인의 현행법상 연대책임 범위가 좁아 하수급인 근로자 또는 파견근로자 등의 보호를 위해 근로기준법상 사용자 개념을 확대하여 실질적인 지배력을 가진 자도 연대책임을 지도록 한 개정 취지의 타당성을 인정하면서도, “실질적인 지배력 또는 영향력”의 의미가 분명하지 않아 그 해석을 둘러싼 논란이 발생할 수 있고 이에 따라 오히려 책임의 소재가 불명확해질 수도 있으며, 근로기준법상 사용자개념을 확대할 경우 이 법을 준용하는 다른 노동관계법에 영향을 끼쳐 현행 노동법 체



계가 흔들릴 가능성도 배제할 수 없으므로 개별 법률이나 근로기준법의 개별조항을 개정함으로써 근로자를 보호하는 방법도 모색하는 등 개정안에 대하여 충분한 시간을 가지고 심도 있는 심사를 거쳐 결정하는 것이 바람직.

- ‘실질적인 지배력 또는 영향력’은 그 구체적인 의미와 범위가 법원의 판결을 통해 충분히 보충될 수 있는 개념임. 다른 노동관계법에 준용하는 경우 실질적인 영향력을 미치는 근로조건에 대해 연대책임을 부담하도록 조정하는 것이 가능.
- 노조법상 사용자 개념의 확대와 관련하여 전문위원 검토보고서: 실질적인 결정 권한을 가진 원청업체도 단체교섭 및 부당노동행위의 주체로서의 사용자 개념에 포함되어 간접고용 근로자 보호에 충실한 측면이 있으나, ‘실질적 지배력 또는 영향력’에 대한 해석을 두고 노사 간에 불필요한 다툼을 야기할 수 있는 등 갈등에 따른 사회적 비용을 초래할 가능성이 있으므로, 이러한 점들을 종합적으로 검토하여 결정할 필요가 있음.
- 이는 법원의 해석에 의해 보충해야 할 영역으로 입법을 미뤄야 할 타당한 이유가 될 수 없음.

## 2) 부당노동행위의 확대

- 원청회사(사용사업주)에 의한 실질적인 노동3권 침해행위에 대해 효과적으로 대처하기 위해서는 원청회사(사용사업주)에 의한 불이익취급과 부당노동행위에 간여 금지 필요.
- 국가인권위원회도 파견근로자의 사용사업주를 상대로 한 노동3권의 인정 및 사용사업주의 사업장 노사협의회에 참여 보장을 권고한 바 있음.
- 심상정 의원 및 김경협 의원 노조법 개정안에 반영되어 있음.
- 전문위원 검토보고서: 쟁의행위 등 노동조합 활동을 이유로 당해 조합원이 소속된 업체와의 도급·위임 등 계약을 해지할 수 없도록 한 것은 근로자의 고용안정과 단체행동권을 보호하는 차원에서 바람직한 것으로 평가함. 다만, ‘도급·위임 그 밖의 계약’의 범위가 매우 넓게 해석될 수 있기 때문에 계약 당사자 일방에게 필요 이상으로 과도한 손해를 감수하도록 하는 결과를 초래하는 경우가 있을 수 있으므로, 그러한 일이 없도록 할 필요가 있음.
- 구체적 사안에서 법원의 해석을 통해 충분히 보충될 수 있는 영역임.

## 다. 파견법의 폐지 및 직업안정법의 개정

### 1) 파견법의 폐지

- 파견법은 사용자책임의 회피라는 탈법을 용인하고 직접고용 원칙이라는 노동법의 근본취지를 훼손하는 것. 직접고용의 예외인 근로자파견 제도를 금지하고 직업안

정법에 의해 근로자공급사업 및 직업소개로서 규율하는 것이 원칙적으로 타당함.

- 다만 파견법 폐지 법안은 아직 국회에 제출되지 않은 상태임.

## 2) 직업안정법의 개정

- 대법원이 불법 근로자공급의 경우에도 사용사업주의 직접고용을 인정하지 않아 중 각착취 금지를 목적으로 하는 근로자공급사업에 대한 규제와 무허가 근로자공급계약에 근거하여 실질적으로 근무한 근로자 보호에 허점이 초래되고 있으므로 사용사업주와의 직접고용 간주 규정을 둘 필요가 있음.
- 은수미 의원안에 반영되어 있음.
- 전문위원 검토보고서
  - 간접고용의 대표적 형태인 근로자공급사업과 근로자파견사업, 사내하도급사업이 개념상으로는 구분되지만, 실제 운영과정에서는 각 사업의 성격이 혼재된 경우가 적지 않아 무허가 근로자공급사업이나 불법파견 및 위장도급 등 변질된 간접고용형태가 사회적 문제로 제기되는 상황에서, 현행 직업안정법과 파견법을 통해 규제하지 못하는 간접고용의 사각지대를 좁힐 수 있을 것이라고 그 취지는 인정.
  - ① 위법한 근로자공급을 이유로 사용사업주와 근로자 사이의 고용관계를 의제하는 것은 계약의 자유 또는 사적자치의 원칙을 저해할 수 있음. 사용사업주에게 고의 또는 과실이 없는 경우에도 고용의제를 적용할 경우 헌법상 과잉금지원칙에 비추어 문제될 여지가 있음 → 고용의제는 근로자 보호를 위한 효과적인 방법으로 보다 고차원의 기본권 보장을 위한 계약 자유 원칙에 대한 수정으로서 노동법의 본질적 요청에 해당함. 사용자가 근로자를 사용하여 실질적인 이익을 향유한다는 사정을 고려하여 '이익과 책임의 일치' 원칙에 따라 고용의제를 적용하는 것이므로 과잉금지원칙에 위반된다고 볼 수 없음.
  - ② “이 법의 규정에 위반된 근로자 공급을 받은 경우”의 범위가 지나치게 포괄적이어서 무허가 근로자공급 뿐만 아니라 ‘거짓구인광고 등 금지(제34조)’ 조항을 위반한 경우 등에도 고용의제되는 것으로 해석될 가능성이 있음. - 해석론으로 해결할 수 있고, 필요하면 고용의제의 효과가 발생하는 경우를 구체적으로 명시하는 방안으로 수정할 것임.
  - ③ 고용의제의 경우 고용의제 시점 및 고용의제 후 근로조건 등이 명확하지 않아 그 해석을 둘러싸고 당사자 사이에 법률분쟁이 발생할 수 있음 - 법원의 해석에 의해 해결할 수 있는 문제임. 고용의제 시점은 근로자를 공급받은 시점이 될 것이고, 고용의제 후의 근로조건에 대해서는 개정안에 명시하고 있음.
  - ④ 고용의제된 근로자는 동종·유사업무에 종사하는 근로자와 동등한 대우를 받을 수 있고, 유사업무 종사자가 없는 경우에도 최소한 무기계약근로자의 근로조건보다 낮아지지 않으므로 고용의제된 근로자를 더욱 두텁게 보호할 수 있을 것이나, 동종 또는 유사업무에 ‘종사하였던’ 근로자를 판단기준에 포함하는 것은 해당 근로

자 선정 및 근로조건 결정의 어려움을 고려할 때 신중하게 결정할 필요가 있음 -  
구체적인 사안에서 법원의 판단을 통해 해결할 수 있는 문제임.

## 라. 파견법의 개정 방안

### 1) 파견과 도급 등의 구별

- 파견과 도급 등의 구별은 궁극적으로 법원이 구체적인 사안마다 최종적으로 판단할 문제이나, 객관적인 해석기준을 제시함으로써 남용이나 잘못된 해석의 여지를 축소할 필요 있음.
- 은수미 의원 파견법 개정안에 반영되어 있음.
- 전문위원 검토보고서
  - 도급과 파견을 구별하는 기준을 마련함으로써 근로자파견의 범위가 명확해지고 위장도급 등이 줄어들 것으로 기대된다는 취지는 인정하면서도 신중한 견해.
  - ① 도급과 파견을 구별하는 기준을 법률에 직접 명시하는 방법과 양자의 구별을 복잡하고 전문화된 기술적 사항으로 보아 정부에 일정한 재량을 부여하는 방안 중 어느 쪽이 근로자에게 유리하고 보다 합리적인지에 관한 논의가 필요하다고 판단됨 → 정부와 대법원이 일정한 판단기준을 제시하고 판단하고 있으나, 이를 보다 명확하게 하기 위해 입법을 할 필요성이 있음.
  - ② 개정안에 따르면 수급인의 실체가 부정되는 경우 근로자파견사업을 행한 자로 보게 되는데, 이는 도급인과 수급인의 근로자 사이에 묵시적인 근로관계가 성립하는 것이라는 판례의 입장과 부합하지 않는 측면이 있음 - 근로자파견의 경우에도 파견업체의 실체가 부정되는 경우에는 여전히 묵시적 근로계약관계의 성립을 인정할 수 있음.

### 2) 파견 대상 업무 및 사용사유 제한

- 필요성
  - 상시적 업무에 대한 무기계약·직접고용 원칙 적용의 결과 비정규직의 사용은 이를 정당화할 만한 객관적이고 정당한 사유가 있는 경우에만 허용될 수 있다는 사용사유 제한 방식을 도입하여야 함을 의미.
  - 기간제 근로자 또는 파견근로 등 간접고용 등의 비정규직 대책의 최소한은 사용사유 제한이라 할 수 있음. 국가인권위원회도 기간제 근로의 사용사유 제한 방식을 권고하였고, 또한 파견 대상 업무에 대한 포지티브 제한 방식의 유지를 권고.
- 은수미 의원 파견법 개정안에 반영되어 있음.

○ 전문위원 검토보고서

- 개정안은 파견이 허용되는 대상업무를 축소하고, 파견근로자를 사용할 수 있는 사유를 엄격하게 제한함으로써 직접고용 및 정규직 채용의 원칙을 확립하는데 기여하고, 개정안에 따라 파견 허용업무가 줄어들고 파견사유까지 제한하면 파견근로자는 현재보다 크게 감소할 것으로 예상.
- 불확실한 경제상황에 탄력적으로 대응하기 위하여 또는 성질상 파견근로의 활용이 불가피한 업무가 있다는 점을 고려할 때 파견대상업무를 축소하는 것은 바람직하지 않으며, 현재도 파견근로자 보호를 위한 규제가 강한데 파견사유까지 제한하면 일자리 창출 여력이 감소하고, 제조업 생산공정업무의 경우 예측하지 못한 결원이 발생하거나 계절적 요인 등으로 인력수요가 발생한 경우 탄력적으로 대응할 수가 없어 기업경쟁력 약화가 우려된다는 견해 소개 → 사용과 책임의 일치, 파견근로자의 고용과 인권 보장 및 정의의 관념에 비추어 필요한 개선안.

**3) 불법파견의 효과로서 직접고용 의제**

- 현행 파견법은 2년 초과 또는 불법파견의 효과로 직접고용의무를 규정하고 있으나, 근로자의 권리구제나 지위 확인에 직접적으로 원용되기 어려워 근로자파견의 상용화·장기화를 방지하고 파견근로자의 신분 안정을 도모하기 위해서는 직접고용 의제로 개정할 필요 있음. 국가인권위원회도 직접고용 의무가 아니라 직접고용 간주를 권고.
- 은수미 의원 파견법 개정안에 반영되어 있음.
- 전문위원 검토보고서
  - 고용의무조항이 타당하다는 견해와 고용의제조항이 타당하다는 양 견해를 소개 → 고용의무조항이 있는 경우 직접 근로자의 지위를 법적으로 확인할 수 없는 것으로 해석되어 권리구제에 취약하므로 고용의제로 개정하는 것이 타당함.
  - 고용의제 조항 위반에 대한 형사처벌 조항은 노동위원회의 부당해고 결정이나 법원의 판결에도 불구하고 사용자가 근로자의 노무 제공을 거부하는 문제를 해결하여 파견근로자의 신분을 신속하게 안정시키는 효과가 있을 것으로 기대되나, 현재 부당해고에 대하여 형사처벌을 도입하지 않는 점 등을 감안하여 개정 내용에 대하여 심도 있는 논의를 거쳐 신중하게 결정할 필요가 있다는 견해 제시 → 고용의제 조항의 실효성 확보를 위해 필요. 부당해고에 대해서도 처벌 조항을 부활할 필요.

## 마. 사내하도급법안에 대한 검토

### 1) 전문위원 검토보고서

- 노동계와 경영계의 반대 입장 설명
- 노동계: 파견이 허용되지 않는 업무에 대한 간접고용 형태의 근로자 사용이 가능해 지고, 2년을 초과하여 근로자를 사용하더라도 사용자가 해당 근로자를 직접 고용하여야 할 의무가 없어지게 되어 오히려 근로자 보호에 역행할 수 있다는 우려를 나타내고 있음.
- 경영계: 사내하도급을 기업이 생존하기 위한 하나의 생산방식으로 보고 사내하도급 활용에 대한 규제는 생산방식 다양화를 통한 경쟁력 제고에 역행하는 것으로 보고 있음. 사내하도급이 그 요건을 갖추지 못해 파견으로 판단될 경우에는 파견법을 적용하면 되므로 일부 불법파견의 문제를 이유로 사내하도급 생산방식 자체에 대한 규제를 하는 것은 바람직하지 않음.

### 2) 사내하도급법안의 문제점

- 사내하도급법안은 ‘모든 산업과 업무에 파견기간의 제한 없이 전면적으로 파견을 허용하는 법’ ‘사내하도급이라는 이름으로 불법파견을 합법화시켜주는 법’이라는 평가가 있음.
- 현대자동차 사내하도급에 대해 대법원이 불법파견으로 인정하고 원청회사인 현대자동차를 사내하청업체 근로자의 사용자 지위를 인정했는데, 사내하도급법이 제정될 경우 불법파견으로 인정될 관계가 적법한 사내하도급으로 인정되어 사실상 불법파견이 합법화되는 결과로 될 것임.
- 사내하도급은 제조업(자동차, 조선, 전자, 철강, 화학 등), 서비스업, 공공부문, 사무직, 건설 등 다양한 분야에 분포됨. 사내하도급법이 제정될 경우 불법파견과 적법한 사내하도급의 구분이 사실상 불가능하게 됨. 불법파견 합법화 초래.
- 사내하도급법상의 ‘사내하도급계약’에 포함될 사항은 파견법 제20조의 근로자파견 계약에 명시할 사항과 거의 동일하여 양자의 구분이 극히 어렵게 됨. 사내하도급 계약의 내용으로 ‘사내하도급 근로자가 종사할 업무의 내용’을 규정함으로써 구체적인 일의 완성이 아니라 노무제공만을 목적으로 하는 형태도 사내하도급으로 합법화됨. 하청회사가 도급업무를 수행할 능력(전문적 기술능력, 고도의 전문인력 보유, 작업복이나 기타 보호복 제공, 노무작업 재료의 공급, 독립된 사업시설의 보유)을 보유하지 않더라도 파견이 아니라 사내하도급이 됨. 구체적인 근로제공 장소, 인건비를 포함한 대금의 구체적인 내역, 사내하도급근로자의 근로시간 및 휴게시간, 휴일·휴가, 연장·야간·휴일근무, 안전 및 보건에 관한 사항을 사내하도급계약의 내용으로 정하도록 하고 있는바, 이는 이러한 사항들을 원사업주가 결정한다는 의미인데 이러한 관계는 근로자파견관계이지 도급관계로 볼 수 없음.

- 원사업주가 작업의 특성상 불가피하다는 이유로 수급사업주의 협조를 요청할 수 있다는 조항, 원사업주가 사내하도급근로자에 대한 직무교육을 실시하거나 두 회사 근로자를 대상으로 공동훈련을 실시할 수 있다는 조항, 원사업주가 고충처리 명분으로 담당자 지정 및 고충처리에 관여하여야 한다는 조항 등은 오히려 근로자파견 관계임을 보여주는 징표들임.
- 사내하도급의 경우에는 대상업무, 사유, 기간 등 아무런 제한이 없음. 그동안 경영계와 정부는 파견 대상 업무 확대, 파견기간 제한 완화, 불법파견 시 직접고용 책임 완화를 시도해 왔는데, 사내하도급법의 제정을 통해 이러한 목적을 초과 달성하게 됨. 사실상 모든 산업현장에서는 근로자파견은 소멸하고 사내하도급만 남게 될 것임.
- 차별적 처우 금지 및 차별시정절차 적용의 한계
  - 사내하도급 근로자의 고용안정과 차별해소에 그 실효성 의문.
  - 한 업무분야 전체를 사내하도급으로 하는 경우에는 원사업주에 동종 또는 유사업무에 종사하는 노동자가 없어서 비교대상이 없다는 이유로 차별구제 불가.
  - 합리적 이유가 있으면 차별이 아니므로 합리적 이유를 통한 회피 가능성.
  - 노동위원회 시정명령은 확정되어야 효력이 있는데, 지방노동위원회와 중앙노동위원회 각 3개월, 행정법원-고등법원-대법원까지 최소 3~4년 소요. 차별시정 사건은 입증에 쉽지 않고 어려운 형태의 소송에 해당하여 노무사, 변호사의 조력 필요함. 오랜 시간과 상당한 비용이 소요되므로 사내하도급 근로자가 이 제도를 이용하여 차별을 구제받겠다는 것은 현실적으로 곤란. 대표자나 노조가 대신 신청하더라도 본인이 드러나기 때문에 시정절차 이용에 어려움은 여전히 존재하고, 전체 비정규직 노동자의 노조가입율은 2012. 3. 통계청 조사에 따르면 837만 명의 비정규직 중 1.9%에 불과함. 사내하도급 근로자가 가입된 노조가 대신한다는 것도 실효성에 의문 있음.
  - 고용노동부장관 직권 조사 후 시정요구. 이를 따르지 않으면 지방노동위원회부터 시작되는 시정절차로 이행해야 함. 확정까지는 긴 시간과 상당한 비용이 소요
  - 확정된 시정명령의 확대도 바로 효력을 부여하는 것이 아니라 노동부가 시정을 요구한다는 것이고, 시정요구를 따르지 않으면 노동위원회 시정절차로 이행하는 것에 불과.
- 원사업주의 사내하도급근로자 보호 노력 조항들: 실효성이 없음.
  - 사내하도급근로자의 고용안정을 도모할 노력(도급계약을 장기간으로 하거나 갱신을 보장함으로써)
  - 신규채용 시 일자리 정보를 제공하여 사내하도급근로자 중 적격자가 우선 채용될 수 있도록 노력
  - 사내하도급계약이 해지되어 수급사업주가 교체될 때 업무의 연속성이 있는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 기존 수급사업주가 고용한 근로자의 고용 및 근로조건이 유지될 수 있도록 함. 업무의 연속성이 없거나(즉 업무가 줄어들거나), 기타 특

별한 사정이 있는 경우에는 고용승계를 안 해도 됨.

- 사업장 내 모든 사내하도급근로자가 투표로 선출한 대표의 노사협의회 참여 보장. 단체교섭권을 보장해야 함.
- 사내하도급 근로자의 성별·종교·사회적 신분이나 노동조합의 활동 등을 이유로 한 사내하도급계약 해지 금지. 벌칙 조항 없음. 도급계약 종료시점에 계약 갱신을 하지 않거나, 하청회사가 해지를 요청하는 방식에 대해서는 규제 불가능.

## 5. 결론

- 직접고용 근로자와 함께 작업하는 생산 공정의 사내하도급의 경우에는 하청업체가 독자적 실체가 없는 때에는 하도급근로자와 원청업체 사이에 묵시적 근로계약관계가 성립하였고, 하청업체가 독자적 실체가 있는 때에는 실질적으로 근로자파견으로서 불법파견에 해당하여 원청업체는 직접고용 의무를 부담함.
- 사내하도급법안은 현재의 상황을 개선한다기보다는 사실상 불법파견을 사내하도급이란 명분으로 전면적으로 합법화함. 오히려 간접고용 폐해를 확산시킬 것임.
- 현재의 단계에서 사내하도급 문제를 해결하기 위해 우선적으로 해야 할 일은 대법원 판결에 의해 불법파견으로 인정된 현대자동차를 비롯한 유사 대기업 직접생산 공정의 사내하도급 근로자들을 원청업체의 직접고용으로 전환하는 것임. 대법원의 판결이 무시되는 상황이 이렇게 오랫동안 방치되는 것은 심각한 문제이므로, 특히 여당과 정부의 적극적인 역할이 절실히 요청됨.
- 이어 근로기준법 개정을 통해 상시업무에 대한 간접고용을 원칙적으로 금지(직접고용 원칙 규정)하고, 노동법상의 사용자 개념을 확대하며, 파견법 개정을 통해 파견과 도급의 구별을 명확히 하고 불법파견 또는 위장도급에 대한 철저한 근로감독을 통하여 직접고용 전환을 확실하게 하고, 직업안정법을 개정하여 불법근로자공급의 경우에도 직접고용을 의제하는 등의 제도적 개선을 해야 할 것임.
- 구체적인 법안은 모두 국회에 제출되어 계류 중이고, 실행 가능한 정책수단도 이미 충분히 검토되었으므로, 결국 남은 것은 의지뿐임. 국민들에게 희망을 주는 정치를 간절히 기대함.



# 目次

---

---

## 사내하도급 실태와 개선방안 토론편

---

---

이종훈

새누리당 국회의원

---

---

## 사내하도급 실태와 개선방안 토론편

---

---

은수미

민주통합당 국회의원

---

---

## 사내하도급 실태와 개선방안 토론회

---

---

심상정

진보정의당 국회의원

---

---

# 사내하도급 실태와 개선방안 토론편

---

---

박지순

고려대 법학전문대학원 교수

---

---

사내하도급근로자보호 관련 법률들이  
근본적 대안이 될 수 있는가

---

---

유정엽

한국노총 정책실장

## 1. 사내하도급의 특성과 문제

- 사내하도급은 그 계약의 형식은 도급이지만, 원청사업주의 사업장 내에서 특정 공정이나 업무의 일부에 투입되어 노무도급의 방식으로 근로를 제공한다는 점에서 통상의 도급과 차이가 있음.
- 사내하도급은 사업장 내에서 도급이 이루어짐으로 인해 동일한 장소에서 원청사업주의 정규직 근로자와 더불어 근무하면서, 원사업주의 정규직 근로자와 사내하도급근로자는 동종 업무 내지 동일 작업에 참여하게 되는 특성을 가짐.
- 그 대표적인 사례로서, 현대자동차 사내하도급에서처럼 차 뒤쪽 라이트인 리어램프의 왼쪽을 사내하청 근로자가, 오른쪽을 현대자동차 정규직 근로자가 조립하는 경우가 발생함(경향신문 7월 25일자 사회 13면). 이는 사실상 도급으로 위장된 불법파견임. 대법원은 원사업주인 현대자동차가 이러한 사내하도급 노동자들을 정규직 근로자로의 전환이라는 직접고용의무를 확인하였음(대판 2010. 7. 22, 2008두4367 및 대판 2012. 2. 23, 2011두7076).
- 사내하도급이 문제가 되는 이유는 첫째, 사내하도급이 직접적인 사용자 책임을 회피하기 위한 간접고용이라는 점, 둘째, 동일가치노동을 하면서도 원사업주 소속 근로자와의 심각한 임금, 근로조건상의 극심한 차별이 존재한다는 것임.
- 또한 문제는 사내하도급관계의 특징으로 인해 직접고용을 회피하려는 원사업주의 의도가 있고 도급을 위장한 불법파견 또는 수급사업주의 실체가 없는 위장도급의 실질이 있더라도 이를 밝혀내기 어렵다는 점임.

## 2. 사내하도급근로자 보호법의 문제점과 민주통합당의 입법대안의 실효성

### 1) 새누리당 사내하도급 보호법의 문제점

- 사내하도급근로자 보호법안은 현행 법체계 및 법해석의 혼란을 야기함.
- 새누리당 법안은 근본적 문제점은 직접고용을 회피하기 위하여 사내하도급 남용하려는 사용자의 의도를 양성화.합법화 시키거나 용인해주는 결과가 초래됨.
- 이 법안은 사내하도급근로자를 기간제법 및 파견법의 적용대상과 마찬가지로 차별시정의 대상으로 삼고 있고, 차별시정과 관련하여서 징벌적 보상명령을 포함한 것, 일정 조건하의 고용유지 등 긍정적 내용도 포함되어 있다고 봄.
- 반면 새누리당의 사내하도급 근로자의 보호법이 시행될 경우 현행 법체계에서 그나마 이루어지던 도급과 파견, 위장도급과 불법파견의 법적 판단기준의 혼란만 야기하고 법

적 판단의 경계를 애매모호해지거나 없어지는 문제를 야기할 수 있음.

- 이러한 문제점은 아래와 같이 오늘 발표문이나 국회 입법 전문위원들의 검토의견 등에 서도 지적되고 있음.

▶ 사내하도급계약의 당사자는 원사업주와 수급사업주인 점을 고려할 때 근로시간 및 휴게시간, 휴일, 휴가, 연장, 야간, 휴일근무 등 사내하도급 근로자의 근로조건에 관한 사항을 계약내용에 포함할 경우 원사업주가 사내하도급근로자의 인사노무관리에 영향력을 행사할 수 있게 되어 ‘수급사업주가 업무를 독립적으로 수행한다’는 사내하도급의 정의와 부합하지 않음.

▶ “원사업주는 업무의 연속성이 있는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 기존 수급사업주가 고용한 근로자의 고용 및 근로조건이 유지될 수 있도록 해야 한다”라고 하여, 결국 이 법률안에서 사내하도급이란, 회사만 바뀌고 해당 업무를 하는 노동자들은 그대로 일하는 형태를 상정하고 있는 것인데, 특히 수급사업주가 교체되는 때에 기존 사내하도급 근로자의 고용을 승계하고, 근로조건을 종전과 같은 수준으로 유지할지 더 나은 수준으로 개선할지 여부는 신규 수급사업주가 결정할 사항이므로 이 역시 도급의 정의와 부합하지 않음, 법률이 원사업주에게 고용 및 근로조건 유지 의무를 부과하는 것은 사내하도급 관계에서 원사업주에게 사용자 책임이 있음을 인정한 것이고, 수급사업주가 독립적인 사업수행의 실체가 없음을 인정한 것임. 이는 ‘파견근로’에 있어서 사용자사업주의 특성과 책임에 해당하는 부분이라고 할 수 있음.

▶ 사내하도급근로자는 수급사업주에게 고용된 근로자로서 원사업주의 근로자와는 소속이 다르고, 파견근로자와 달리 원사업주는 사내하도급 근로자에 대한 지휘·명령권을 행사할 수 없기 때문에, 임금 및 근로조건 등에 있어 양자 사이의 차이를 차별로 볼 것인지에 대한 논리적 모순이 발생됨. -> 새누리당 사내하도급법에서 사내하도급 근로자가 원사업주의 근로자에 비하여 임금 및 근로조건이 열악한 경우 수급사업주에게 차별을 해소할 의무를 간접적으로 부과하는 것도 역시 ‘수급사업주가 업무를 독립적으로 수행한다’는 사내하도급의 정의와 부합하지 않음. 이는 새누리당 법안에서 스스로 이는 사내하도급의 경우 원청사업주가 사내하도급 근로자에 대한 사용자책임은 가지는 실체라는 점을 인정한 결과라고 할 수 있음.

- 이상에서 지적한 바와 같이 새누리당 법안은 간접고용을 위한 기존 사내하도급 고용형태에 인정해주면서 차별과 고용을 어느 정도 보장해주기 위한 법안으로 판단되지만, 오히려 차별개선 및 고용안정 효과 보다는 도급과 파견의 법적 판단 기준에 대한 혼란 야기하고, 현행 파견법마저도 유명무실하게 만드는 결과를 초래할 우려가 큼.

- 이에 위장도급 내지 불법파견과의 구별을 전제로 사내하도급근로자의 직접고용 회피를 막기 위한 근본적인 규제방안의 마련이 요구됨.

## 2) 민주통합당의 사내하도급 노동자 보호법안



- 민주통합당에서는 사내하도급법안을 직접 제출하는 대신 파견법 개정안 발의를 통해 도급과의 구별(안 제2조의2)을 시도함으로써 원.하도급관계의 재정비를 피하고 있는데, 이는 정상적이고 독립적인 도급형태가 아닌 경우 수급사업자의 실제여부에 따라 파견법상 사용자 책임관계, 또는 위장도급에 따른 원사업주의 책임관계를 명확히 하여 사내하도급노동자를 보호하려는 방향임. 또한 근로기준법에 상시업무에 대한 간접고용을 원칙적으로 금지(직접고용 원칙 규정)함.
- 민주통합당 법안은 우리 헌법 및 근로기준법, 현행 파견법 및 직업안정법 등의 법체계 질서를 바로세우면서도 자칫 사용자 책임을 회피수단으로 악용될 소지가 큰 사내하도급으로 대표되는 노무도급의 남용을 규제하는 바람직한 방안이라고 생각됨.
- 근로기준법에서 간접고용의 원칙적 금지 명문화 역시 상시적이고 지속적 업무에 정규직 고용원칙을 확립했다는 점에서 박근혜 대통령의 공약과도 일치한다고 판단됨.

### 3. 도급/ 파견의 법적 기준 마련 및 사용자성 확대 병행 필요

- 사내하도급 근로자 보호를 위한 근본적인 제도개선 대안은 근로기준법 개정을 통해 상시업무에 대한 간접고용을 원칙적으로 금지(직접고용 원칙 규정)하고, 파견법 개정을 통해 파견과 도급의 법률적 구별을 명확히 함으로써 불법파견 또는 위장도급에 대한 명확한 법적 판단 기준 마련과 함께 철저한 근로감독을 통하여 직접고용 전환을 확실하게 하도록 해야 함.
- 또한 직업안정법을 개정하여 불법근로자공급의 경우에도 직접고용을 의제하는 등의 제도적 개선을 해야 될 것임
- 이와 함께 노조법 상의 사용자성 확대가 입법적으로 이루어져야 함. 이로써 사내하도급 관계에서도 원청사업주의 책임근거가 명확해 질 것임. 이러한 다각적 접근이 함께 행해 질 때, 사내하도급 문제의 제도적 해결이 실효를 거둘 수 있음.
- 아울러 유사한 맥락에서 하도급법 및 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 개정을 통하여 불공정 하도급 관계 개선 및 위장도급 문제에 대한 접근이 병행되어야 함.

---

---

## 사내하도급 실태와 개선방안 토론편

---

---

김태현

김태현 민주노총 정책연구원장

