

인권정보자료실  
TWI.31

# “사내하청 노동자와 인권” 자료모음집

2004.2

인권운동사랑방 정보자료실

“사내하청

노동자와

인권

자료모음집”

2004.2

인권운동사랑방

인권정보자료실  
TWI.31

# “사내하청 노동자와 인권”

## 자료모음집

2004.2

인권운동사랑방 정보자료실

## ■ 차 례 ■

1. 신원철, “사내하청공 제도의 형성과 전개 : 현대중공업 사례”, 「산업노동연구」 제9권 제1호, 한국산업노동학회, 2003.6.
2. 이병훈, “비정규노동의 작업장내 사회적 관계에 관한 사례 연구 : 사내하청노동자를 중심으로”, 「경제와사회」 통권57호, 한울, 2003.2.
3. 이병훈, “간접고용과 규제 : 국가 정책의 변화를 중심으로”, 「비정규노동」 제3권 제20호, 한국비정규노동센터, 2003.4.
4. 박영삼, “금속산업 사내하청 실태조사 결과와 노사정의 과제”, 「비정규노동」 제3권 제20호, 한국비정규노동센터, 2003.4.
5. 송보석, “금속산업 사내하청 조직화 방향과 과제”, 「비정규노동」 제3권 제20호, 한국비정규노동센터, 2003.4.
6. 현대중공업사내하청노동조합, “조선 업종 최고 호황 속에서도 끝병들고, 다치고 죽어가는 현대중공업 하청노동자들”, 노조 홈페이지 자료실.
7. 전국불안정노동철폐연대, “조선업종 하청노동자에 대한 부당노동행위 사례”, 2002.9.
8. 김혜진, “사내하청 노동자 조직화의 의미와 과제”, 「질라라비」 5호, 전국불안정노동철폐연대, 2003.3.
9. 서동석, “사내하청 노동자의 권리는 스스로 지켜야 한다”, 「질라라비」 10호, 전국불안정노동철폐연대, 2003.9.
10. “2003 조직 투쟁평가: 사내하청 조직화 투쟁평가 좌담회”, 「질라라비」 14호, 전국불안정노동철폐연대, 2004.1.
11. 김형기, “대공장의 비정규직, 사내하청노동자의 선택 : INP 사내하청노동자투쟁과 대공장 노동자투쟁의 새로운 전환”, 「현장에서미래를」 제67호, 한국노동이론정책연구소, 2001.6.
12. 한국비정규노동센터 현장리포트팀, “상처를 넘어, 깨어진 연대의 좌절을 넘어 : 캐리어 사내하청 노동자의 조직화 사례”, 「비정규노동」 제1권 제4호, 한국비정규노동센터, 2001.9.
13. 강승한, “신호제지의 사내하청 조직화 사례”, 「질라라비」 창간준비1호, 전국불안정노동철폐연대, 2001.12.
14. 한국비정규노동센터 현장리포트팀, “하청, ‘당신들의 노동조합’ : 현대자동차 아산공장 사내하청지회 노조설립 과정을 중심으로”, 「비정규노동」 제3권 제20호, 한국비정규노동센터, 2003.4.
15. 전국불안정노동철폐연대 조직국, “기아자동차 사내하청노조 평가(1)”, 「질라라비」 5호, 전국불안정노동철폐연대, 2003.3.
16. 전국불안정노동철폐연대 조직국, “기아자동차 사내하청노조 평가(2)”, 「질라라비」 6호, 전국불안정노동철폐연대, 2003.4.

# 사내하청공 제도의 형성과 전개 : 현대중공업 사례

신원철\*

현대중공업 사례는 한국에서 사내하청공 제도가 형성되고 재편되는 동학을 특징적으로 보여주고 있다. 현대중공업 사내하청공 제도의 전개과정은 크게 4단계로 구분해 볼 수 있다. 제1기(1974-1978)에 '위임관리제'라는 이름으로 시작된 사내하청공 제도는 바로 경영자가 작업능률에 대한 직접적 통제능력이 결여된 상태에서 선택하지 않을 수 없었던 간접적 노무관리의 일환이었다. 1974년의 「현대조선소폭동」은 바로 이에 대한 저항이었고, 노동자들의 투쟁에도 불구하고 경영자는 이를 관철시켰다. 제2기(1979-1987)는 생산관리능력을 확보한 경영자가 표준품셈제도와 능률급 등을 통해서 노동자들에 대한 직접적 통제를 강화한 시기이다. 이 시기에 사내하청공의 비중이 축소되었으며, 1980년대 이후의 조선불황과정에서 사내하청공이 고용조절기능을 담당하게 되었다. 제3기(1987-1990)는 1987년 노동자대투쟁을 계기로 노동조합이 노사관계의 주요 당사자로 등장하여 고용관계 전반에 걸쳐 강력한 규제력을 행사한 시기로서, 노동조합의 차별철폐 요구에 의하여 사내하청공제도가 일시적으로 사라졌다. 제4기(1991-)에는 경영자가 이중적 차별적 고용관리 전략을 추구하면서 사내하청공의 비중이 급속히 확대되고 있다. 이 시기에 사내하청공 제도는 고용조절, 비용절감 이외에 고용관계에 대한 노동조합의 규제력 약화 및 회피라는 다양한 목적을 충족시켜주고 있다. 국가는 사내하청 등의 간접고용에 대한 규제에 대해 대단히 소극적인 태도로 일관해왔으며, 대기업 중심의 기업별노동조합 또한 효과적인 대응을 하지 못하고 있다.

\* 성공회대 사회문화연구소 연구교수, E-mail: wcshin@mail.skhu.ac.kr

## I. 머리글

한국에서는 IMF 구제금융 이후 임시직·계약직, 사내하청공, 파견근로자 등 다양한 비정규 고용이 급증하면서 고용불안이 심화되고, 정규직과 비정규직 사이의 근로조건의 격차가 사회적 쟁점으로 대두되었다. 특히, 동일한 기업의 생산현장에서 함께 작업을 하면서 노동조합이 조직되어 있는 모기업 노동자들에 비해서 열악한 근로조건을 강요당하고 있는 사내하청 노동자들의 문제가 최근 부각되고 있다. 사내하청 노동자들은 사실상 노동기본권조차 보장되지 않아서, 이들의 노동조합 결성 시도 또한 많은 어려움에 부딪히고 있다. 특히 1987년 이후 더욱 강화된 기업별노동조합체제는 사내하청노동자의 노동운동이 극복하기 힘든 또 하나의 장벽으로 등장하고 있다.<sup>1)</sup>

사내하청고용의 증가는 모기업 경영자의 입장에서는 고용의 유연성을 확보하면서 동시에 노동비용을 낮출 수 있어서 기업경쟁력의 확보에 도움이 되는 측면이 있지만, 사내하청 노동자의 입장에서는 고용의 불안정성과 함께 차별적인 근로조건을 강요당하게 되고, 이에 따라 작업장내에서 사회적 갈등이 고조되는 부정적 측면을 안고 있다. 이 연구는 특히 이러한 부정적 측면에 주목하면서 조선 산업에서 사내하청고용이 증가해온 과정과 그 원인을 살펴보고 사내하청고용에 대한 규제방안을 검토해보고자 한다.

비정규고용의 증가에 대하여 이를 기술 및 시장 요인의 변화에 대응하기 위한 경영자의 합리적 선택이라는 측면에 국한하여 해석할 경우, 노사관계의 또 다른 당사자인 노동조합과 국가의 역할이 간과될 수 있다. 비정규고용의 형성에서 경영자의 전략과 선택을 강조하는 것은 노동시장에 대한 국가와 노동조합의 규제가 상대적으로 미약한 미국, 영국 등의 상황을 반영한 논의로 해석될 수 있지만(Kalleberg, 2001 : 493-495), 비정규고용 형태에 대한 자본/경영의 선택은 노동시장에 대한 국가 및 노동조합의 규제를 배경으로 하여 이루어지고 있으며(신원철, 2002), 미국의 경우에도 국가와 노동조합은 비정규고용의 형성과정에 영향을 미치는 중요한 행위자라는 점이

1) 금속산업의 사내하청노동자 문제에 관한 최근의 실태조사로는 전국금속산업노동조합연맹·한국비정규노동센터(2003) 참조.

지적되고 있다(Gonos, 1999 : Cobble & Vosko, 2000).

사내하청공의 경우 임시직, 계약직 등 직접 고용형태와는 달리 국가가 간접고용관계에 대하여 어떠한 태도를 취하는가가 핵심적인 쟁점이 되는데, 즉, 원청 대기업이 자신의 사업장에서 일하는 노동자를 균등하게 처우하고, 또 노동자들이 노동조합을 결성하여 단체교섭을 요청하였을 때 이에 응하여야 하는 고용주/사용자로서의 법률적 의무를 회피해나가는 수단으로서 사내하청을 이용하고 있을 경우, 이와 같은 간접고용의 문제점에 대하여 국가가 얼마나 적극적인 규제를 펴나가는가 하는 것이 중요한 쟁점이 된다. 또, 노동조합이 경영자의 차별적이중적 고용전략에 대항하여 노동자내부의 차별을 제거하기 위하여 어느 정도나 노력을 기울이는가 하는 점도 비정규고용의 형성과정에 중요한 영향을 미칠 수 있다.

자본/경영자가 사내하청공 제도를 도입하는 이유로는 1) 경영층이 노동과정에 대한 직접적 통제능력이 결여된 상태에서 간접적 노무관리가 더 효율적이라고 보는 경우, 2) 자본주의 시장관계의 불확실성과 불안정성에 대응하여 노동력의 탄력성을 확보하려는 경우, 3) 상대적으로 저임금을 지불하고 나아가서 근로기준법 및 관련법규의 적용을 회피하여 노동비용을 절감하려는 경우, 4) 고용관계에 대한 노동조합의 규제 자체를 회피하려는 경우 등 여러 가지가 있을 수 있는데, 이는 모두 많건 적건 국가와 노동조합의 규제 대상이 되는 것들이다.

지금까지의 논의에 기초하면 현실에 있어서는 자본/경영이 사내하청공을 도입하고자 하는 동기를 단순히 경제적 효율성 측면에서만 이해하기는 곤란하다. 경영자로서는 실제적 혹은 최종적인 효율성을 계산하기 위해서는 국가와 노동조합에 의한 각종 규제를 회피할 수 있는 가능성 유무, 혹은 그에 드는 비용을 고려하고, 또, 노동과정에 대한 통제(혹은 지배)에 미치는 효과까지를 고려하여야 할 것이다. 이러한 측면에 주목하여 이 글에서는 경영자가 사내하청공제도를 도입하는 과정에서 국가와 노동조합(혹은 노동운동)이 어떠한 역할을 담당했는가를 함께 살펴보고자 한다.

조선산업은 자동차, 철강 산업 등과 함께 한국의 경제성장을 대표해온 산업으로서, 시장수요의 변동에 따른 고용조절의 필요성이 다른 산업에 비해서 상대적으로 크다는 특징을 갖고 있고, 이러한 이유로 조선산업에서는 임시공, 사내하청공 등 비정규 고용 형태가 비교적 이른 시기부터 도입되어 왔다. 현대중공업은 정부의 중화학공업

육성정책에 힘입어 출범하여 한국의 조선산업을 대표하는 세계 최대의 조선소로 성장해왔는데, 1987년 노동자대투쟁을 계기로 기업별 노동조합이 설립되어 한국의 노동운동을 대표하는 강력한 투쟁을 보여준 바 있다. 현대중공업 사례는 한국에서 사내하청공 제도가 형성되고 재편되는 동학을 특징적으로 보여주고 있고, 현대중공업 사례를 통해서 한국에서 노사관계의 주요 당사자들이 사내하청공 제도의 도입에 대해서 어떠한 태도를 취해왔고, 그리고 사내하청고용이 제도화되는 데 어떠한 기여를 했는지를 밝힐 수 있을 것이다.

## II. 1974년 현대조선소 노동자 투쟁과 '위임관리제'의 도입

### 1. 1974년 현대조선소 노동자 투쟁

1974년 9월 19일 오전 8시 선각부 노동자 300여명이 "출근하면서 작업장으로 가지 않고 본관 앞에 몰려가 돌을 던지고 사무실로 뛰어들어 유리창과 기물을 부수었고 작업장으로 돌아가서도 일을 앉고 농성"을 벌이는데서 현대조선소 노동자 투쟁은 시작되었다. 오전 10시 긴급 출동한 경찰에 의해 농성이 진압되고, 노동청 울산지방사무소 소장 및 관계기관은 근로자 대표자를 선정하도록 하고 이들로부터 요구조건을 청취하였다. 노동청 관계자 등은 근로자의 요구조건을 받아들여 사용주에게 시정하도록 권고하여 시정할 것을 약속 받은 후 근로자대표에게 이를 전달하였으나, 근로자들은 다시 농성을 시작하였다. 근로자들이 다시 농성을 전개하게 된 데는 오후 5시 30분경 정주영 회장이 현지에 도착하여 이른바 「위임관리제」 철회를 거부한 것이 중요하게 작용한 것으로 보인다. 동아일보에 의하면 "현대중공업측은 「선진국의 조선공업이 거의가 하청에 의한 능률급제로 운영되고 있다」면서 「중업원이 반대한다고 해서 이를 철회할 뜻은 없다」고 위임관리제를 계속하겠다"는 뜻을 분명히 하였던 것이다(동아일보 1974년 9월 20일자).

이날 3천여명의 노동자들이 1,200여명 경찰저지선을 뚫고 정문 경비실에 걸려 있는 사기(社旗)를 불지른 후, 구내식당, 5층 본관건물 유리창 200여장을 부수고 사무실 집기를 파괴하였다. "회사기물은 말할 것도 없고 생산시설인 철판절단기 1백여 대가 망가지고 경영진들의 승용차가 불타는가 하면 외국인 기술자 숙소에서는 TV 라디오 심지어 바르던 로슨까지 없어졌다."(신동아 1974년 11월호, p.186 ; 한국일보 1974년 9월 21일자) 외국인 기술자들 47명이 뒷산을 넘어서 도주했고 특히 일본인기술자 25명은 부산 수영 비행장까지 도주한 것으로 알려졌다(노민영, 1994 : 129).

회사측은 19일밤 10시경 사내 스피커로 "근로자들의 13개항 요구조건을 모두 수락하겠다"고 공표한 것으로 알려졌다(동아일보 1974년 9월 21일자). 이날 오후 6시부터 다음날 새벽까지 경남도경찰국장의 지휘로 진압이 시작되어 노동자 총 877명이 연행되고, 이중 20명은 구속, 21명은 불구속 기소되고 나머지 인원은 훈방되었다(제90회 국회 보건사회위원회회의록 : 17). 신동아 1974년 11월호에서는 '인근 군부대의 병력 동원'이 있었던 것으로 기록하고 있다.

당시 노동자들의 요구조건 가운데는 '위임관리제반대'가 첫 번째 항목으로 포함되어 있었다.2) 노동자들의 집단 시위와 농성이 진압된 후인 9월 21일 회사측은 3일간(9.20-9.22) 휴무를 결정하여 이를 공고하고, 9월 21일에는 노사 각 9명씩 18명으로 노사협의회를 구성하여 8개항에 합의하고 있다. 위임관리제와 관련해서는 "위임관리제는 근로자의 의사에 반하여 강행치 않으며 근로조건이나 신분관계 근로계약 등에서 차별대우를 없앤다"고 합의하고 있다.(신동아 1974년 11월호 : 197-199).3)

2) 당시 13개 항목의 요구는 '위임관리제반대', '재교육실시반대', '상여금차등지급반대', '임금인상', '휴식시간 임금미지급 철회', '능률급제 폐지', '수습기간단축', '부당해고 중지', '수습기간 근로자의 직책수당 및 생산장려수당 지급', '안질환자의업무상 보상처리요구', '식사개선', '통근버스 운행', '노동조합결성 보장' 등이다(제90회 국회보건사회위원회회의록 제5차 : 18-20 ; 신동아 1974년 11월호 : 196-100). 그런데 당시 노동자들의 요구조건을 정확히 파악하기는 곤란하다. 위 13개 항의 요구조건은 "회사나 관계당국이 설득과정에서 그들의 요구가 무엇인가를 파악하려는 노력에 대하여 견습공들이 개별적, 산발적으로 말하는 것을 적은 것"이라고 회사측은 「해명서」에서 밝히고 있다(동아일보 1974년 9월 25일자). 「금속연맹삼십년사」에서는 위의 요구조건 이외에, '사원과 기능공의 차별대우 반대', '시간의 수당 지급요구' 등을 요구했다고 기록하고 있다(전국금속노동조합연맹, 1993 : 195).

3) 나머지 요구항목에 대해서는 '근로자의 재훈련, 수습기간중의 임금 및 능률급 등은 공정한

인력관리의 효율화와 작업관리의 능률화를 위한 것입니다.”(회사측 해명서, 동아일보 1974년 9월 25일자)

“직영체제로 선박을 건조해본 결과 일부 조장급 기능공들 사이에 적당주의가 팽배, 작업 능률이 오르지 않았기 때문이다. ... 위임관리제는 분야별로 중소기업이나 개인에게 하청을 주면, 하청업자가 다시 기능공에게 도급을 주는 메카니즘이다.”(현대중공업주식회사, 1992 : 382)

즉, 경영자가 위임관리제라는 내부하도급을 실시하게 된 배경에는 경영자가 노동자들의 작업과정을 직접 충분히 통제할 수 있는 관리체제를 갖추지 못했다는 사정이 있었다. 현대조선소 건설 초기의 현장관리는 허점과 실수 투성이었다. 특히 조선소 건설과 선박 건조를 동시에 추진한 초기에는 밀어부치기식의 ‘돌판작업’이 강행되었다. 1974년과 1975년의 재해건수는 각각 2,714건과 1,271건에 이르고 있다. 특히 사망 혹은 중상자의 비율이 매우 높았다(현대중공업주식회사, 1992 : 357-364). 건설자재관리가 불합리해서 “필요한 강판을 찾으려면 쌓인 강판을 하나하나 들어올려 확인해야 했고 어떤 경우에는 제일 밑바닥에 있어 전체를 이동해야 했다.” 또, 선주측으로부터 블록 조립공정에 대한 검사를 받는데, 1차 검사에서 불합격율이 90% 넘기도 해서 현장에는 불합격된 블록이 쌓이고, 도크에는 탑재할 물건이 없어서 거대한 콜리엇 크레인도 일없이 쉬고 있기도 했다(백충기, 1992 : 404-412). 또, 설계도면, 기기납기일, 현장 작업순서 등이 서로 맞지 않아 많은 문제가 발생하였다(윤도영, 1992 : pp. 419-422). 1974년 6월 1,2호선 명명식이 끝난 뒤에는 조립되지 않은 대조립품이 하나 남아서 폐기되기도 하였다.6)

5) 또 『신동아』 1974년 11월에 수록된 기사는 경영자의 동기를 다음과 같이 기술하고 있다. “근로자 간에 기능 격차가 심하고 그들 간에서도 누구는 아무일도 않고 놀고 먹는다는 식의 불평이 나오고 있는데 이를 시정할 수 없을까. 이들에 할 수 있는 것을 사출 나홀에 걸쳐 하는 타성을 없애고 작업을 능률화할 수 없을까. 회사는 이들 문제점에 대해 현대적 경영 방식을 도입해나가기 시작했다.”

6) 이러한 상태에서 체계적인 선행의장방식이 채택될 수는 없었다. 이에 대해서는 서범일(1974), “先行艤裝實施에 관한 思考”, 『현대』 1974년 9월호 참조. 이 시기의 생산관리의 합리화에 대한 필요성으로는 이철식(1975), “조선공업육성을 위한 경영합리화 방안”, 『현대』 1975년 1월

경영자가 위임관리제를 도입하게 된 또 다른 이유로 고용조정기제의 필요성과 인건비의 절감 등도 고려되고 있었다. 『현대중공업』은 1974년 3월 일본의 재팬라인사에서 2척의 VLCC를 수주한 것을 마지막으로 1974년 11월 소형 다목적 화물선을 수주할 때까지 1척의 선박도 수주하지 못했다. 이는 노동자들의 거센 저항에도 불구하고, 경영측이 ‘위임관리제’를 고수하는 또 다른 배경이 되었다. 즉, 일거리가 부족한 상태에서도 인건비를 부담해야 하고, 또 해고하고자 할 경우에도 그 부담을 경영자가 안게 되는 직접고용방식을 회피해야 할 이유가 이미 발생하고 있었던 것이다. 이 밖에도 ‘위임관리제’라는 간접적 고용관계 하에서 임금비용을 절감하려는 조치도 취해지고 있다. 당시 전국급속노동조합의 조사에 의하면, “회사에서는 직영이나 하청에서 똑같은 대우를 해준다고 하지만 현실적으로 시간급이 일당으로 책정되고 있으며 주휴, 월차, 연차수당 등이 없는 것”이라고 보고 되었다(전국급속노동조합연맹, 1993 : 198).

### 3. 위임관리제도의 실태

1974년 9월 24일 현재 현대조선에 고용된 전체노동자수는 13,156명으로 이 가운데 관리직 1,455명, 직영기능직이 4,690명, 위임관리 기능직이 7,011명이었다. 직영기능직 4,690명 가운데는 수습 혹은 견습공이 1,981명이었다.7)

호를 참조.

7) 이하 위임관리제도의 실태에 관한 자료의 출처는 제90회 국회 보건사회위원회회의록 제5호에 수록되어 있는 노동청에서 제출한 <현대조선근로자관리실태조사보고서>의 내용으로 이하 <노동청보고서>로 줄인다. 위임관리 기능직의 경우 위임관리자가 직접 모집하여 고용하는 경우와 기존의 직영 근로자를 전환하는 경우가 있었는데, <노동청보고서>에 의하면 7,011명 가운데 직영에서 관리가 전환된 경우는 204명에 불과한 것으로 나타났다. 그런데 이러한 수치는 의심스럽다. 김유덕 의원은 이날 회의에서 “이미 현대조선에서는 7,000명이라고 하는 사원을 임의로 회사 직영사원에서 위탁 다시 말해서 도급자의 손에 넘기는 도급관리근로자로 전환을 시켜놓았던 것”이라고 지적하고 있다. 신동아 1974년 11월자 기사에서도 위임관리제 그 자체는 나쁠 것도 문제될 것도 없으나 문제는 “처음부터 그렇게 시작해서 근로자들 그런 조건으로 받아들였더라면 문제가 없었을텐데 왜 지금 와서 위임관리제로 근로자의 신분을 하청 내지 도급 신세로 떨어뜨려야겠다는 것인가”라고 지적하고 있다.

위임관리제의 경우 위임관리자는 회사와 구두 또는 서면으로 도급계약을 체결하고, 근로자는 위임관리자와 구두 또는 서면으로 근로계약을 체결하는 것으로 나타났다. 위임관리하의 근로자를 해고할 때에도 역시 위임관리자의 구두 통고에 의하여 해고처리하고 있는 것으로 보고되었다. 임금은 위임관리자를 통하여 간접 지불되었고, 이로 인해 '중간착취'의 문제가 발생할 가능성이 높았다. 당시 위임관리대상 노동자의 1974년 8월분 임금은 평균 55,405원으로 기능직 사원의 56,993원보다 약간 낮은 수준이고, 기능직 수습사원의 임금평균액 49,168원보다는 높았다. 김유덕의원은 "하청인은 기업주로부터 하루 800원부터 2,000원 상당의 돈을 받아내 가지고 실제로 그 기능공들에게는 800원 내지 1,000원 정도의 말하자면 일당을 지급하는 형식의 돈을 주고 나머지는 중간착취를 하고 있다는 사실"을 지적하고 있다.

위임관리제도에 대해서 노동청은 다음과 같이 평가하고 있다.

"회사가 주장하고 있는 위임관리제도라는 것은 회사와 근로자의 노사종속관계는 유지하면서 작업공정별로 표준작업량을 설정 일정 기한내 능률적으로 이를 달성함으로써 작업성과 거양(擧揚)과 근로자의 실질소득을 배가시키는 제도라고 하나 사실상에 있어서는 일반 토건 회사에서 시도되고 있는 노임하청(什長制)에 유사한 것으로서 근로자의 고용 임금의 결정 지급책임 등이 위임관리자에게 있음으로 부당해고 등 근로자의 신분상 불안요인이 있고 임금 지급 역시 위임관리자가 직접 행하고 있을 뿐 아니라 초과달성한 능률부문에 대하여도 공정하게 배분하지 않고 위임관리자가 임의사용 처분하고 있는 점 등 불합리한 사례가 많아 근로자들의 반발을 사고 있음"(노동청보고서)

김유덕 의원은 신민당의 조사결과를 국회에서 보고하면서 위임관리 근로자는 직영 근로자에 비해서 식사비, 작업복 및 안전화 등의 지급에서도 차별을 받고 있다고 언급하였다.

"직영사원은 하루 110원 상당의 점심을 무료로 제공받고 위임기능공은 130원씩의 돈을 내고 자기가 점심을 사 먹도록 되어 있습니다. 직영사원은 1년에 동하복 두벌의 작업복을 무료로 제공받고 위임기능공은 이 혜택을 받지 못합니다. 직영사원은 작업시에 신는 안전화를 현대가 경영하는 현대 '수퍼 마켓'에서 1,400원에 타 신을 수 있으나 위임기능공은 자기 돈으로 시중에서 2,500원을 주고 안전화를 사 신습니다."(제 90회 국회보건사회위원회회의록 제

2호: 5)

이상에서 보았듯이 '위임관리제'는 1차적으로는 노동자들의 작업능률을 통제할 필요성에서 출발하였고, 이 점이 이 시기 사내하청공제도의 두드러진 특징으로서 1990년대 이후의 사내하청공 제도와 구분되는 점이다. 하지만, 이 시기에도 이미 사내하청노동자를 고용함으로써 고용조절 및 노무비용절감을 시도하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

#### 4. 국가와 노동조합의 대응

##### 1) 국가의 대응

현대조선소 노동자 투쟁이 발생하자, 노동청은 현지소장과 근로감독관, 근로기준국장 및 기동반장 등을 현지에 파견하여 노동자의 요구사항에 대한 타당성을 분석한 후, 사업주에게 개선지시를 하고, 사업주가 이를 수락하였다고 국회에 보고하고 있다. 신○○ 노동청 울산지방사무소장은 "회사측에 능률제급여명목의 위임관리제의 증시 철폐와 노사간 협의체구성을 지시하고 근로자들에게는 조속히 노동조합결성을 종용하겠다"고 말한 것으로 보도되었다. 그는 "위임관리제는 사실상 하청제여서 근로자의 권익을 해치는 것"이라고 말하기까지 하였다. 하지만, 지방사무소장의 이러한 견해는 노동자들의 투쟁에 대하여 동정적이었던 초기의 분위기를 반영하고 있는 것으로 보인다(동아일보 1974년 9월 21일자).

위임관리제에 대한 정부의 태도는 시간이 흐르면서 변화하였다. 9월 26일자 보건사회위원회에서 노동청장은 위임관리제를 시정토록 하겠다는 요지의 답변을 하였다.

"위임관리제 차제는 법을 가지고 강제로 시정은 할 수가 없습니다만 이 사건이 발생하고 나서 그 현장에서 근로기준국장이 시정조치를 했습니다. 근로자의 의사에 반해서 이러한 위임관리제를 폐지하도록 해라 해서 사용주도 꽤히 승낙을 하고 근로자가 원한지 않는 한 위임관리제도를 하지 않겠다 이러한 말씀을 분명히 했습니다. 저희들이 이것을 앞으로 감독을 하겠습니다."(제 90회 국회보건사회위원회회의록 제2호 : 12)



하지만, 10월 16일에 개최된 보건사회위원회 회의에서 당시 김유덕 의원과 최용수 의원이 위임관리제의 존폐에 대해서, 그리고 근로기준법 제8조 중간착취의 배제 조항과 관련된 문제점에 대하여 질의를 하자 이에 대해 노동청장은 다음과 같이 답변하고 있다.

“위임관리제 자체는 현대조선에서 운영을 하는데 있어서의 하나의 독자적인 관리방법이기 때문에 저희가 위임관리를 철폐해라 또는 존치를 시켜라 그런 입장에는 있지 않습니다. 다만 저희들로서는 직영근로자나 위임관리하에 있는 근로자나 불구하고 채용으로부터 신분유지나 퇴직이나 처우문제에 있어서 직영근로자나 위임관리제의 근로자가 하등 차등대우를 받지 않도록 저희가 적극적으로 이것을 감독해 나가고 보호를 하겠다는 것을 분명히 말씀드리겠습니다. ... (중략)... 현재로서 위임관리자가 회사의 사원으로 돼가지고 이 사람이 맡고 있기 때문에 지금 위임관리제하에 있는 근로자들의 불만이 있었고 지난번에 그와 같은 사태가 발생했습니다. 회사측에서도 앞으로는 선진제국과 같은 완전히 독립된 용역회사를 설립해서 운영하는 그 과정의 하나로써 우선 회사의 직원으로 하여금 위임관리를 시키고 있다 이런 얘기가 있습니다. 따라서 이 점은 시간이 조금 걸리면은 자동적으로 해결이 될 것으로 보고 있습니다.” (제 90회 국회보건사회위원회회의록 제5호 : 26)

즉, 당시의 위임관리제는 직접고용관계의 형태를 완전히 탈피하지는 못하고 있었고, 이를 독립된 용역회사를 통한 간접 고용관계로 전환시켜나갈 것을 전망하고 있는 것이다. 결국, 이 시기에 사내하청제도에 대하여 이를 노무공급업의 일종으로 규정하고, 이에 대한 규제를 실시하는 정책은 실시되지 못하였다.<sup>8)</sup>

## 2) 노동조합의 대응

금속노조는 1974년 9월 19일부터 20일 사이에 김병용 위원장 등 4인이 울산 현지 조사를 실시하였다. 이후 9월 27일 중앙위원회를 소집하여 9월 25일자 현대조선주식회사측의 해명서에 대한 반박성명을 발표한다. 이 성명에서 금속노조는 이 사건을

8) 이 시기의 간접고용에 대한 국가의 정책에 대해서는 신원철(2003) 참조.

‘노사관계에 앞서 근본적인 인권마저 무시하는 전근대적인 주종의식이 저지른’ 사건으로 규정하고 경영자측의 9월 25일자 해명서가 ‘근로자를 우롱할 뿐만 아니라 더욱 부당노동행위의 정당화를 꾀한 언어도단의 궤변의 나열’이라고 규탄하면서 ‘50,000여 금속산업의 유일한 조직체인 전국금속노동조합은 현대조선에 대하여 즉각 이들의 모순을 시정하고 기업의 사회성을 회복하여 신뢰받는 기업발전을 갈망하여 근로자의 침해를 막기 위하여 노동조합조직을 강력히 추진할 것’을 밝히고 있다(전국금속노동조합연맹, 1993 : 199). 하지만, 금속노조가 노동조합결성을 ‘강력히 추진’한 사실은 발견되지 않고 있다. 금속노조는 <현대조선조직대책준비위원회>를 구성하고 평종출 부위원장 등 노조간부들이 울산 현지에서 정주영 회장을 만나 노조결성을 ‘협의’하기도 하고, ‘회사의 반응을 기다렸’지만(전국금속노동조합연맹, 1993 : 198-199), 그 이상의 적극적인 노력을 기울이지는 못한 것으로 보인다.

한국노총은 9월 23일 <울산현대조선분규사건에 관련하여 정부 및 노사의 반성을 촉구한다>는 제하의 담화문을 발표하였다(「한국노총」 제83호, 1974년 9월 20일자).<sup>9)</sup> 노총은 9월 29일에는 <현대조선은 9.19노사분규사태에 대한 책임을 근로자에게만 전가시키지 말고 스스로를 반성하고 보다 성실한 태도로 노사관계개선에 주력하라>는 제목의 성명서를 발표하고 있다. 이 성명서에서 노총은 위임관리제의 문제점에 대해 다음과 같이 지적하고 있다.

“회사측은 작업부문별 하청제도로써 부당한 임금착취기관을 개입시켜 단일한 생산관리방법으로 필요이상의 저임금을 강요하고 있으면서 소위 ‘위임관리제도’라는 용어를 붙여 가장 합리적인 관리방식이나 개발한 것처럼 현실호도와 자기변명에 급급해 있다.”(한국노동조합총연맹 「1975 사업보고」: 95-96)

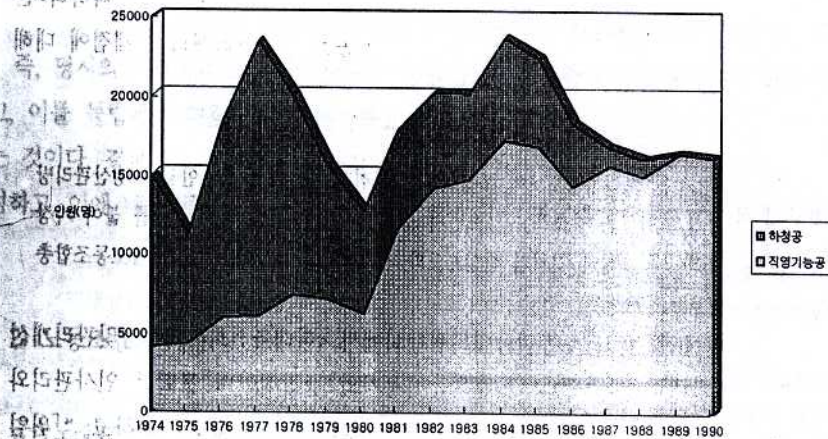
노총은 1974년 10월 18일 노총전국대의원대회에서 <현대조선회사의반성및관리개선 촉구에관한결의문>을 채택하였다. 노총은 “사용자의 강압적이며 포악한 인사관리와 중간하청제도에 의한 열악한 노동조건”에 대한 사용자측의 반성을 촉구하고, “‘위임관리제’라는 중간착취제를 지양하고 합리적인 관리방법을 도입 실시하라”고 촉구하였다(「한국노총」 제84호, 1974년 10월 20일자).

9) 「한국노총」 제83호의 실제 발행일자는 9월 23일 이후인 것으로 보인다.

결국, 금속노조와 한국노총은 울산 현대조선소 노동자들의 요구를 대변하고, 지지하는 성명서를 발표하였고, 또 노동자들의 저항을 계기로 노동조합 결성의 필요성을 주장하고는 있지만, 이를 실행에 옮길 수 있는 능력과 의지는 너무나 미약했던 것이다.

앞서 보았듯이 현대중공업 경영측은 '노사협의회'에서 '위임관리제도'는 근로자의 의사에 반하여 강행치 않으며 근로조건이나 신분관계 근로계약 등에서 차별대우를 없앤다는 내용에 합의하였지만, 위임관리제도 자체는 존속시키겠다는 의지를 결코 굽히지 않았다. 그리하여 노동자들의 저항에도 불구하고, 1974년 10월말 위임관리제도의 전환은 완료되었다. 1974년 10월말 기준으로 기능직 사원 중 직영사원은 3,929명(26.6%)이고, 하도급 사원은 1만 852명(73.4%)이었다. 이후 1970년대말까지 하도급 노동자들의 비중은 기능인력의 60%이상을 항상 넘는 것으로 나타나고 있다.(그림 1 참조)

그림 1. 현대중공업 하청공/직영기능공 수의 변화



출처 : 현대중공업 사내자료

### III. 생산관리의 강화와 사내하청고용의 재편

#### 1. 생산관리의 강화

현대중공업에서 1970년대 중반 12척의 VLCC를 건조해나가는 과정에서 생산성은 점차 향상되었다. 1인당 선박생산능력이 1973년의 연평균 0.33t에서 1975년에는 1.4로 높아졌다. 또, 선박검사의 1회 검사합격율이 1973년의 38.1%에서 1976년에는 84.1%로 증가하였다(현대중공업, 1992 : 373-374). 하지만, 아직까지도 생산관리가 체계적으로 이루어지고 있지는 못했다. 맨아위의 관리는 초기부터 이루어졌지만, 체계적인 것이 아니었다. 즉, 서류상의 맨아위와 실제상의 맨아위가 일치하지 않고, 따라서 중앙으로부터 실제적인 공수관리는 이루어지지 못한 것이다. 한 관리자는 이에 대해서 다음과 같이 지적하고 있다.

"지금까지 Ton 당 Man-Hour 는 현장을 기준으로 하여 설정되어 왔기 때문에 많은 모순점을 내포하고 있다. 그러므로 노무관리부나 경리부나 또는 생산계획부에서는 생산실계의 계량 Part에서 내려오는 물량을 기준으로 하여 예산책정 및 생산계획을 세워야 할 것이다. 그러기 위해서는 지금까지의 MH/Ton의 감소율을 무시하고 즉 다시 말하면 지금까지 어떤 일정한 감소율에 의해서 Ton 당 Man Hour가 down 되어온 그 자체를 완전히 무시하고 실제적으로 Ton 당 Man-Hour가 어느 정도 소요되고 있는가를 다시 한번 정확히 파악하여 앞으로의 모든 계획에 반영시킬 수 있도록 현행 Ton 당 Man Hour를 과감히 시정해 나가야 될 것이다. 그렇지 않고 현행 Ton 당 Man-Hour를 그대로 예산에 반영하면 앞으로 많은 잡음이 일어나리라 예상된다."(김중철, 1976)

여기서 말하는 '일정한 감소율'이란 위에서 지시된 감소율, 그리고 서류상으로 달성된 감소율을 의미하는 것으로 보인다. 당시 경영자는 작업장에서 실제 지출되고 있는 노동력을 충분히 파악하지 못하고 있었던 것이다. 이렇게 된 원인에 대해서는 다음과 같은 지적이 이루어지고 있다.

"현재도, 과거도 우리나라 조선소는 작업의 진도율에 대해서 정확히 포착하는 방법이 없

있던 블랙박스(black box)관리였음을 우리는 알아야 한다. 설령 조, 반장이 진도율을 보고해왔었다면 각 조선소마다 실제 사용할 수 있는 자료가 존재했는지도 모르겠으나, 전혀 그러한 흔적은 없는 것 같으며 주먹구구식이 아닌가 생각한다.”(정태효·이병남, 1977 : 40)<sup>10)</sup>

이러한 상태에서는 개별 노동자에 대한 작업관리 또한 가능하지 않았다. 경영자는 ‘신생산관리시스템’을 구축하여 바로 이러한 점을 개선하고자 하였다. ‘신생산관리시스템’은 ‘공정계획을 세워 일일작업지시서를 현장 관리자에게 표준시간(Hs)까지 하달하여, 현장 관리자가 표준시간과 비교하여 능률을 체크하는 시스템까지, 일관성있는 생산관리를 하고자 하는 것’으로 정의되었다. 이를 통해서 ‘조기에 정확한 인원을 계산 예측해서 배원부족이나 과잉 배원에 의한 공정 혼란이나 비능률의 발생을 방지’하고, ‘작업자 한사람 한사람에게 작업량과 기간을 명확하게 지시’하려는 것이다. 이를 위해서 ‘타임스터디 요원’에 의한 작업관측분석과 ‘모든 요소작업을 전산기에 기록’하는 것이 필요해진다.<sup>11)</sup> 또 이러한 신생산관리시스템은 계산업무, 보고업무를 간소화하고 생산현황을 즉각적으로 집중하여 계획의 민첩한 精度향상을 꾀할 수 있도록 실시간에 처리되는 온라인시스템이 필요로 한다.

‘신생산관리시스템’은 작업의 지시와 감시/평가에서 더 나아가 보상시스템, 즉 능력임금제와도 연결된다.<sup>12)</sup> 위 논문은 ‘능력임금 제도 하에서 고려되어야 하는 것들’이라는 항목에서 다음과 같이 지적하고 있다.

① 능률은 개인별로 잡하여 조별, 반별, 과별로 나타나야 한다. ② 능률은 또한 선택의

10) 정태효는 1979. 1. 1.-1982. 9. 1. 기간에 임원으로 재직하다 부사장직을 끝으로 퇴사하였고, 이병남은 1982. 4. 1.-1983. 4. 13. 기간에 임원으로 재직하였다. 이에 대해서는 현대중공업주식회사(1992)에 있는 임원명단 참조.

11) 작업자에 대한 타임스터디는 1976년부터 시작된 것으로 보인다. 현대중공업주식회사(1992), pp. 701-705 참조. 백창기는 1976년 6월 중순 ‘훈련생 19기’로 입소하여 2개월동안 용접기술을 익힌 후, 1개월간의 실습기간부터 ‘제도개선위원회’라는 곳에서 “타임 체크”라는 임무를 부여받았다. 그가 한 일은 “하루하루 지시에 의해 작업자의 아크 타임 실작업시간을 체크하는 것이었다. 하루종일 거머리같이 붙어 용접봉 교체시간, 심지어는 화장실까지 따라다니며 체크하는 일”이었다.

12) ‘작업지시’와 ‘감시 및 평가’, 그리고 ‘제재 및 보상’이 노동통제의 전과정을 구성한다는 점에 대한 논의로는 Edwards, R.(1979), pp. 16-18 참조.

구획별 또는 작업장소별로도 나타나야 한다. ③ 현장에서 능률을 정확히 포착하여 포착하는 시점에서 계획변경도 해주어야 되기 때문에, 정확한 공정계획이 선행되어야 하며 1일 공정이 필수적으로 따라야 된다. 이를 위하여 전산기를 이용하고자 하는 것이다. ④ 인력관리는 능력임금제도 하에서는 직종별로 구분하여 능률을 포착해야 한다.”(정태효·이병남, 1977 : 43)

1979년 이후 새로운 생산관리시스템이 구축되기 시작하였다. 1979년 7월 사장 지시로 「표준품셈표 제정위원회」가 설치되었다. 2개월에 걸쳐서 그 동안의 건조실 을 바탕으로 선각, 도장, 의장 부문의 「표준품셈표」가 제정되었다. 이는 1979년 4/4 기부터 적용되었고, 이후 계속 수정, 보완되어 공수관리의 기준이 되었다. 「표준품 표」 작성과 더불어 생산관리방식도 변경되었다. 선각부문은 아마자키 박사 이론 따라 탑재네트워크와 조립정반계획 작성방법을 개발하여 부하평준화 및 배원관리 전산처리되기 시작했다. 의장부문은 PERT/CPM 기법을 응용한 Arrow 다이어그램 태로 의장계획을 작성했다(현대중공업, 1992 : 553, 811).

### 2. 사내하청고용의 재편

현대중공업 경영자는 초창기에는 생산관리능력을 고려하여 위임관리제라는 간접 생산관리 및 노무관리 제도를 선택하였지만, 경영층이 생산 공정을 파악하고, 관리 력이 일정 수준에 이르자 직접적 관리를 더 선호하게 된 것으로 보인다. 도급제 장기적으로 효율적인가 하는데 대해서는 1975년에 관리자에 의해서 이미 문제가 기되고 있었다.

“임금문제에 있어서 사업주들은 능률을 최대한으로 크게 하는 수단으로 일급제 또는 도급 제를 적용하고 있으나 결국 이로 인하여 생산품 또는 작업의 질적 문제가 우려되므로 앞으로 바람직한 능력제 위계체제로 개혁할 것이 요망된다.”(조성장, 1975)

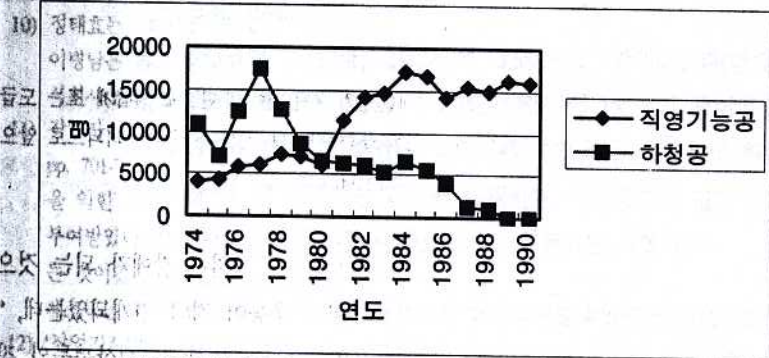
즉, 하도급제도는 일정 시점이 지나자 생산성 향상에 오히려 장애가 되는 것으로 간주되기 시작한다. 1979년 하반기부터 생산성 향상 운동이 적극 전개되었는데, 본의 선전 조선업체인 가와사키 중공업의 공정표를 참조하면서 각 생산부문의 조

공청을 줄이도록 조치했다. 아울러 그동안 생산성 하락의 요인으로 지적된 하도급 인력을 정비했다. 1978년 12월 12,629명이던 하도급 인력은 1979년말 8,926명으로 격감했으며 다시 1981년말에는 6,325명, 1982년말에는 6,143명 그리고 1983년말에는 5,423명이 되었다.”(현대중공업, 1992 : 535-536) 이 시기에 본공(직영기능공)의 숫자는 1980년 6,048명에서 1984년에는 17,114명으로 급속히 증가하고 있다.(그림 1 참조)

하청공/본공 비율의 변화를 보면 1974년에서 1978년까지는 하청공이 본공의 1.7배에서 2.9배에 달하고 있다. 이는 이른바 ‘위임관리제’가 광범위하게 실시된 결과이다. 그런데 1979년부터는 하청공의 비율이 급격히 감소하여 1979년과 1980년에는 하청공과 본공의 비율이 거의 대등하게 되고, 1982년 이후에는 하청공은 본공의 50% 이하로 떨어지고, 1983년에는 36.9%로 떨어진다.(그림2 참조)

즉, 직접적 노무관리로 전환한 1979년 이후에는 하청공은 이제 고용조절기제로서 혹은 특수한 작업부문에 한정되어 이용되기 시작한 것으로 보인다. 조선소 초창기에 생산성 향상을 위하여 실시된 하도급 제도가 오히려 생산성 하락의 요인으로 지적되고, 1979년 이후 하청공의 숫자와 비율이 감소하고 있는 것은 이 시기에 하도급 방식을 취하지 않고도, 직접적으로 노동력을 통제하여 작업을 관리할 수 있는 기능이 확보되기 시작한 것을 의미한다.

그림 2 현대중공업 고용형태 추이(1974-1990)



출처 : 현대중공업 사내자료

생산관리가 강화되면서 지속적인 생산성 향상이 이루어졌는데, 1980년 이후 품질절감율은 아래의 표1과 같다.

<표 1> 현대중공업의 품질절감율(1980-1991)

연도	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
절감율	23.1	18.6	14.2	13.9	10.7	7.8	11.4	19.2	26.2	4.1	8.8	12.8

출처: 현대중공업(1992)

이러한 품질절감율은 작업공정 및 작업방식의 개선에 따른 것도 있겠지만, 작업장도의 강화에 기인하는 측면도 적지 않았을 것이다.<sup>13)</sup> 한편, 이 시기 능률급의 운영방식을 보면 “각 작업공정별, 반별, 조별, 표준작업단위를 설정하여 이를 매월말 실적과 비교하여 능률이 正인 경우 개인별 총작업시간 및 시급수준과 능률 정도를 감안하여 지급하고 있다”. 이는 생산성을 향상시키기 위해서 개개인과 작업단위별로 인센티브를 부여한 임금체제로 해석되는데 그 비중은 크지 않았던 것으로 보인다.<sup>14)</sup> 하지만, 이러한 능률급은 작업단위별 능률에 대한 평가가 경영측에 의해서 이루어지고 있다는 점에서 주목할만한 것이다. 이러한 능률급여제의 보급은 기존의 사내하청공 제도의 기능 가운데 작업능률의 관리라고 하는 측면을 직접적 생산관리를 통해서 대체할 수 있는 가능성을 보여주는 것이었다. 또 이 시기에 인사고과는 기능적 노동자들의 급여에 직접적인 영향을 미쳤다.

“나는 인사고과에서 연속 4회 중하를 받았다. 시급도 남들보다 절반밖에 오르지 않았다. ... 나는 장기결근에다가 고의적으로 월차를 내는 등 시급받만자로서 회사에 저항하기도 했다. 그러나 결혼하고 가정이 생기자 어쩔 수 없이 일을 해야만 했다.”(현대중공업, 1992 : 510)

- 1987년의 투쟁 이후 “1989년에는 파다한 품질목표 설정에 따른 부작용 해소를 위해 품질을 현실화했다. 선장은 24.4%, 도장은 26.7%, 의장은 26.3%씩 품질목표를 상향조정했다. 종래보다 단위당 투입공수가 길어진 셈이다.” 현대중공업(1992), p.981 참조.
- 당시 「대한조선공사」와 비교해보면 능률급이 전체 임금에서 차지하는 비중이 「현대중공업」의 경우 아주 작았던 것으로 보인다. 박원구(1982), p. 420 참조.

생산관리의 합리화를 통해서 작업능률에 대한 평가가 가능해지고 능률급제도의 운영과 인사고과제도를 통하여 직접적 통제가 가능하게 된 것은 이제 위임관리제라는 사내하청공 제도가 더 이상 능률관리의 수단으로서의 의미를 상실하게 되었음을 뜻한다.

#### IV. 「1987년 노동자대투쟁」과 사내하청공 제도의 폐지

1979년의 제2차 오일쇼크 이후 전세계 경제성장율이 낮아짐에 따라 1980년대 초반에는 해상물동량이 격감하여, 1980년에 -2.9%, 1981년에 -4.0%, 1982년 -7.6%로 연속적으로 줄어들었다. 이에 따라 해운업의 불황이 시작되고 1983년 이후 선가(船價)가 폭락하였다. 선가는 8만 7천톤급 유조선의 경우 1981년 4천만달러에서 1985년에는 1,950만달러로 폭락하였다(현대중공업, 1992 : 617-623). 해운업의 불황을 반영하여 1983년을 기점으로 전체 조선산업의 수주량과 수주금액이 감소하고 있다. 특히 1985년에는 수주량이 톤(GT)수로는 33.4%, 금액기준으로는 무려 25.2%로 줄어들었다. 조선업체의 경영환경이 극도로 악화되었고, 이에 따라 감원이 시도되어 조선산업 종사자수는 1984년의 75,643명에서 계속 감소하여 1987년에는 5만 7천명대로, 1988년에는 5만명 이하로 줄어들었다. 대량감원과 함께 생산성 향상 등 '경영합리화'조치가 실시되었다(한국조선공업협회, 1998).

「현대중공업」은 1985년에 1,687명, 1986년에 5,588명을 감원하였다(현대중공업, 1992 : 629). 직영기능공의 숫자는 1985년에 2.2%, 1986년에 15.2%가 줄어들었고, 하청공의 숫자는 각각 14.7%와 27.1%가 줄었다. 불황기에 하청공의 인원이 더 빠른 속도로 줄고 있다(그림2 참조). 이 시기에는 본공에 대해서도 '작업물량이 없다'는 이유로 강제로 무급휴가가 실시되어 노동자들은 막노동판을 떠돌기도 하였다.<sup>15)</sup>

15) 해양사업부의 어느 조합원은 무급휴가를 22일간 받아서 한달 작업시간이 85.6시간에 불과했다. 「민주항해」 1996년 7월호, p.11. 「대우조선」에서도 1985년 들어서 대량감원이 이루어졌다. 특히, 하청공들이 감원의 대상이 되어서 1984년 14,763명에 달하던 하청공이 1985년

이 시기에 사내하청공은 고용조절기제로서 활용되고 있었던 것으로 보인다. 당시 사내하청공과 직영 노동자 사이에 근로조건적 격차는 별로 없었다. '피복이나 작업복, 생필품 등 모든 점에서 똑같이 지급받았'다는 것이다. 단지 차이는 '하청은 언제나 해고의 불안을 느껴야' 했다는 점으로 '하청업체 총반장의 말 한마디에 해고'가 되어야 했다는 점이고, 1987년 노동자 대투쟁과정에서 사내하청노동자들은 '하도급 철폐, 하청의 직영화'를 요구하며 투쟁에 참가하였다(현대중공업사내하청노동자모임편, 2002).

「현대중공업」에서는 1987년 7월 28일부터 9월 21일까지 약 56일간 노동자들의 파업과, 농성, 가두시위 등이 벌어졌다. 투쟁 당시 「현대중공업 노조개편대책위원회」는 17개항의 요구조건을 내걸고 회사와 협상을 하였다. 이를 보면 다음과 같다. ① 두발자율화, ② 복장자율화, ③ 섬머타임제 폐지(출근시간을 7시 30분에서 8시), ④ 중식단가인상(600원-800원), ⑤ 임금격차해소(훈련생과 공채자 간), ⑥ 임금인상 25%, ⑦ 상여금차등제 폐지, ⑧ 인사고과제폐지, ⑨ 어용노조 퇴진, 민주노조 인정, ⑩ 유급휴가 실시, ⑪ 통근버스운행, ⑫ 하도급 직영화, ⑬ 사원주택배급, ⑭ 작업전 체조폐지, ⑮ 여사원 기숙사 설립 및 근속수당 지급, ⑯ 이발소, 목욕탕 운영은 산재자 우선(산재환자 생활보호), ⑰ 야간대학생 학력인정 등이었다(현대중공업노동조합, 1991 : 40).

이 가운데 '하도급 직영화'는 바로 사내하청공의 고용불안정을 해소하려는 노력이었다. 사내하청공 제도의 폐지를 위한 노력은 1988년 이후 임금교섭 및 단체협약 교섭 과정에서도 계속되었다. 1988년 단체협약체결을 위한 교섭과정에서 <하도급직영화에 관한 별도합의서>를 작성하고 있는데, 그 내용을 보면 '회사는 내주하도급공사를 업종의 특수성을 감안하여 가능한 한 빠른 시일 내에 직영화 한다. 단, 하도급조합원의 법정근로조건에 대해서는 여하한 이유로도 차별을 둘 수 없다'고 규정하고 있다(현대중공업노동조합, 1991 : 246). 이에 따라 하도급업체들이 정리되어 1989년에는 하도급업체가 모두 사라지게 되었다.<sup>16)</sup>

4,718명으로 1986년에는 다시 2,011명으로 줄어들었다.

16) 정이환은 이를 '노동운동의 발전이 노동자에 대한 분할지배제도를 폐지시키는 결과를 가져왔다'고 평가한 바 있다(정이환, 1992 : 112). 하지만, 뒤에서 보듯이 1990년대 이후에는 새로운 '외주업체'가 증가하고 있다. 현대중공업의 경우 '하도급'과 '외주'의 구분에 대해서는 정이환(1992), pp. 112-114 참조.

한편, 「1987년 노동자대투쟁」을 통해서 현대중공업의 경우에도 기업내부노동시장의 폐쇄성이 강화되어 생산직 노동자들의 이직율은 낮아짐과 동시에 신규채용도 거의 중단되었다. 경영자는 이러한 새로운 상황에 대처하여 한편으로는 노동력의 수량적 유연성을 확보하고, 또 다른 한편으로는 노동조합 조직력의 확대를 저지하기 위하여 1990년대 들어서 외주업체에 고용된 사내하청공의 비율을 증가시키기 시작했다.

## V. 고용의 유연화와 사내하청공의 확대

### 1. 사내하청고용의 증가 현황

현대중공업의 경우 1991년 1월 19일 현재 외주업체는 모두 39개업체 1,881명이 작업을 하고 있는 것으로 나타나 있다. 이들 업체의 공사개시일자를 보면 1989년 하반기

〈표 2〉 조선소 사내하청노동자/직영 기능직 노동자 비율(%) (1990-2000)

구분 연도	현대 중공업	대우조선	한진중공업	삼성	조선산업 전체
1990	11.9	16.4	n.a.	95.8	21.2
1991	8.6	18.5	17.9	92.3	22.6
1992	13.1	16.9	55.8	79.7	24.0
1993	23.2	21.5	43.1	108.0	33.3
1994	26.4	31.0	70.8	119.3	41.6
1995	25.0	43.2	92.5	112.5	48.4
1996	31.7	29.5	95.2	120.0	51.3
1997	24.2	39.3	95.9	101.6	47.6
1998	27.0	55.8	99.9	92.8	50.7
1999	32.5	58.1	103.9	87.7	51.4
2000	50.5	75.2	130.4	120.8	71.7

출처 : 한국조선공업협회, 「조선자료집」, 각년도에 의거 계산.

기 이후 활용되기 시작한 것으로 보인다(현대중공업노동조합 1990년도 사업보고서: 66-67). 외주업체 사내하청공의 비율은 1991년 8.6%에서 해마다 증가하기 시작하여 1996년에는 31.7%에 이르고, 2000년에는 50.5%에 달하고 있다. 현대중공업만이 아니라 대우조선도 1990년의 16.4%에서 1995년에는 43.2%로 하청공의 비율이 증가하고 있으며, 특히, 한진중공업(대한조선공사)은 하청공의 비율이 1995년에는 90%를 넘고 있다. 반면, 삼성중공업의 경우는 하청공의 비율이 노사간의 세력관계의 변화와 관계없이, 경영자의 고려에 의해서 높은 수준을 유지해오고 있는 것으로 보인다(표 2 참조).

또, 아래의 표 3을 보면, IMF 구제금융사태 이후 현대중공업 구내에서 작업하는 하청업체의 숫자가 급격히 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 3〉 현대중공업 사내하청업체 설립연도별 분포

시작연도	작업팀수	퍼센트	누적퍼센트
1985	1	.4	.4
1986	1	.4	.8
1989	10	4.1	4.9
1990	2	.8	5.7
1991	4	1.6	7.3
1992	9	3.7	11.0
1993	9	3.7	14.7
1994	6	2.4	17.1
1995	11	4.5	21.6
1996	8	3.3	24.9
1997	16	6.5	31.4
1998	19	7.8	39.2
1999	22	9.0	48.2
2000	22	9.0	57.1
2001	46	18.8	75.9
2002	59	24.1	100.0
합계	245	100.0	

출처 : 현대중공업 사내자료

1996년 이전에 하청공사 작업을 시작한 경우는 약 1/4 정도이며 나머지 3/4은 1997년 이후에 새로이 공사를 시작한 경우이다. 2000년 이후에 공사를 시작한 경우가 1/2을 넘고 있으며, 특히 2002년 새로이 공사를 시작한 경우가 무려 24.1%에 달하고 있다. 1997년 사내하청 작업이 서서히 증가하는 속도가 빨라졌고, 특히 2001년 이후 사내하청이 급속히 확대되었음을 알 수 있다(표 3 참조).

2002년 9월 30일 현재 사내하청업체(회사에서 사용하는 명칭은 ‘협력업체’이다)는 모두 140개 업체이고, 사내하청업체에 고용되어 현대중공업 구내에서 작업하고 있는 노동자, 즉 사내하청노동자의 수는 14,050명이다. 2002년 1월 기준으로 사내하청노동자가 144개 팀 9,128명이었던 것과 비교하면 불과 9개월 사이에 5천여명이나 늘어나고 있음을 볼 수 있다. 특히 해양사업부의 경우 22개업체 2,713명이던 것이 9개월 사이에 30개업체 5,759명으로 3천여명 이상이 증가하고 있다. 이에 따라 사내하청노동자가 가장 많이 이용되고 있는 사업부서는 해양사업부로 나타나고 있다.

사내하청노동자들의 직종별 분포를 직접 알 수 있는 자료는 없다. 다만, 사내하청업체의 직종별 분류를 통해서 간접적으로 추산해볼 수는 있다. 아래 표를 보면 취부용접 직종이 19.2%로 가장 많고, 구조와 도장, 전기 전장 등의 직종이 그 뒤를 잇고 있다. 조선소에 있는 거의 모든 직종의 생산직 노동자들이 사내하청 형식으로 고용

<표 4> 현대중공업 사내하청업체 직종별 분포

직종	빈도	퍼센트
취부 용접	47	19.2
배관	22	9.0
도장	36	14.7
측장	4	1.6
사상 조립	16	6.5
구조	46	18.8
전기 전장	32	13.1
기타	42	17.1
합계	245	100.0

출처: 현대중공업 사내자료

되어 있다고 말할 수 있다.

## 2. 사내하청 노동자의 근로조건

사내하청업체는 현대중공업에 하청업체 등록을 한 후, 1년에 1회씩 하청업체 노동자들의 기준임금액수를 결정하는 ‘단가계약’을 체결한다. 이 ‘단가계약’을 통해서 하청업체 노동자들의 임금수준이 사실상 결정된다고 할 수 있다. 이 단가를 기준으로 수시로 프로젝트별 공사별로 ‘작업계약’이 체결되고 있는 것으로 보인다. 작업계약을 체결할 때 작업공사에 소요되는 공수(시수)에 대해서는 직영과 동일한 기준이 적용되고 여기에 일정 비율의 여유분을 감안해주고 있는 것으로 보인다.<sup>17)</sup> 하지만 이러한 여유분을 감안해도 직영노동자의 노무비와 하청노동자의 노무비의 차액이 워낙 큰 만큼, 비용절감효과가 발생한다. 선박시장상황에 따른 고용조절의 필요성 이외에 이러한 노무비의 절감효과가 현재 하청노동자 비중을 늘려나가는 기본적인 이유가 되고 있는 것으로 보인다.

한 연구는 현대중공업 경영자가 사내하청고용을 이용하는 가장 중요한 요인은 노무비용을 절감하는데 있다기보다는 노동력 수요의 변화에 대응하기 위한 것으로 평가한 바 있다. 조선경기에 따른 노동력수요의 변화뿐 아니라, 선종에 따라서 작업량의 직종별 비율이 달라지고 이에 대응하기 위해서 외주하청공을 이용한다는 것이다(相田利雄·金鎔基, 1997 : 42-43). 하지만, 사내하청 노동자들이 이미 근로조건 면에서 직영노동자들에 비해서 다양한 차별을 받고있다는 지적도 제기되었다.

“하청노동자들은 동일한 노동과 더 열악한 작업조건 속에서 일함에도 직영에 비해 임금수준이 낮고 부가급부의 혜택을 받지 못하는 곳도 있기 때문에 허탈감을 느끼고 있다. 예를 들어 식권구입, 피복지급, 명절선물 따위의 사소한 복지혜택에도 보이지 않는 소외감을 느끼고 있다고 말한다.”(강석재, 1995 : 296)

조선산업의 경우 다른 산업에 비해서 사내하청공과 직영기능공의 임금격차가 그리

17) 현대중공업 노동조합간부 조○○과의 면접 내용.

큰 편은 아니지만, 최근 급격히 증가한 사내하청 노동자들의 경우, 정규직 노동자들과 비교하여 임금수준도 격차가 나기 시작하고 있는 것으로 보인다(전국금속노동조합연맹·한국비정규노동센터, 2003). 즉, 조선산업에서도 고용조절이라는 측면 이외에 저임금의 활용이라는 비용절감차원의 동기가 크게 고려되고 있는 것으로 보인다. 생산성 향상을 위한 노동강도의 강화는 하청계약구조 자체에 구조화되어 있다고 할 수 있다(강석재, 2001: 103). 하청업체 사장의 입장에서는 '작업계약'에서 전체 공사대금이 결정되어 있고, 또 투입시수당 인건비도 정해져 있기 때문에 공기를 단축하여 투입시수를 줄이거나, 장부상의 투입시수에 비해서 실투입시수(실제의 인건비지출액수)를 줄이거나 하는 방식으로 비로소 이윤을 증가시킬 수 있는 구조인 것이다. 이에 따라 하청노동자의 작업이 공기단축 효과를 거두고 있고, 또 이 때문에 활용되고 있는 측면도 있는 것으로 보인다.

현대중공업 사내하청노동자들의 고용형태는 시급제 상용고와 일급(일당)제 일용고로 구분된다. 일당제의 경우 개인 기량에 따라 2002년 말 기준으로 1일 9만원-9만 5천원선에서 일당이 책정된다. 경력이 있고 특별히 기량이 뛰어난 경우 10만원-11만원 까지도 받지만, 일당의 상한선은 현재 9만 5천원이라고 한다. 일당제 노동자들의 경우 대체로 의료보험이나 국민연금 등에 가입되어 있지 않은 경우가 많다. 일당제의 경우 주휴일, 월차, 퇴직금 등도 적용되지 않으며 노동강도도 상대적으로 센 것으로 알려져 있다. 시급제 노동자와 달리 급여명세서도 없이, 일수와 일당액수를 계산하여 급여를 받고 있다. 시급제의 경우 4,500원-6,000원 수준에서 시급이 결정되는데, 많은 경우 7,000원까지 받는 경우도 있다. 또 여성 노동자의 경우 시급 3,500원 수준도 있다고 한다. '작업계약'시 1만여원당 인건비는 12,500원에서 13,000원사이에서 계약이 이루어지는데, 여기에는 4대보험료와 식비, 피복비 등이 포함된 것으로 보인다.<sup>18)</sup> 일당제의 고용비율이 점점 증가하고 있는 것으로 보이나, 이에 관한 자료는 없다.

50 4444

18) 이상의 내용은 현대중공업 사내하청노동자 ○○○○ 및 전현직 조합간부 수명과의 면접에 의함.

### 3. 국가와 노동조합의 대응

#### 1) 국가의 대응

1990년대 이후 한국의 국가는 노동시장의 유연화를 추구해왔고, 사내하청고용 관계의 확산에 대하여 이를 방조 내지 지원해온 것으로 보인다.

먼저, 공정거래위원회에서는 공정거래위원회고시 제1995-2호 <제조위탁의 대상이 되는 물품의 범위 고시>를 1995년 1월 1일에 제정하였다. 이 고시에서는 '물품의 제조, 수리를 위한 (임)가공'을 <제조위탁의 대상이 되는 물품의 범위>에 포함시키고 있고, 이러한 공정거래위원회의 고시에 따르면 제조업체내의 제조공정의 일부를 하도급거래의 대상으로 삼는 것이 가능해진다. 그런데, 제조위탁의 대상이 되는 물품의 범위를 공정거래위원회의 고시에서 정하도록 한 것은 1995년의 법개정을 통해서 이루어졌다. 1995년 1월 5일에 제조위탁의 범위를 규정하고 있는 <하도급거래공정화에 관한 법률> 제2조 ⑥항이 개정되어 제조위탁의 대상이 되는 물품의 범위를 공정거래위원회의 고시에서 정하도록 하였고, 공정거래위원회 고시에서는 모든 제조공정의 일부를 떼어내어 하도급을 주는 것을 가능하도록, 제조위탁의 대상이 되는 물품의 범위에 "마. 상기 물품의 제조수리를 위한 (임)가공"이라는 항목을 포함시켰던 것이다. '사내하청'은 하도급거래관계에 있는 사업자가 원사업자의 사업장에서 도급업무를 수행하는 경우를 말하며, 사내하청노동자는 하도급업무를 맡은 업자에 의해 고용된 노동자를 말한다. 그런데 처음부터 사내하청은 노동력공급사업이나 근로자파견 등으로부터 구별하기 곤란한 측면이 있고, 중간착취를 배제하고, 사용자 책임을 명확하게 하기 위해서는 직접고용원칙이 고용관계의 기본원칙으로 강조되어야 한다. 그런데 1995년에 제정된 공정거래위원회의 고시는 오히려 '임가공'이라는 제조행위 자체를 하도급의 대상으로 포함시키고 있어서 노동력의 전매(轉賣)행위를 조장하는 듯한 태도를 보이고 있다.

1998년에 근로자파견법이 제정되면서 하도급계약의 형태로 불법적인 근로자파견사업이 수행될 위험성을 예상하고, 이를 방지하기 위하여 노동부에서는 1998년 7월 31일자 노동부 고시 제98-32호로 <근로자파견사업과도급등에의한사업의구별기준에관한



고시>(이하 <노동부고시>로 줄임)를 제정하였다.<sup>19)</sup> <노동부고시>에 따르면 도급이란 “민법상 도급, 위임 기타 이와 유사한 무명계약으로서 수급인 또는 수임인이 사업주로서의 독립성을 가지고 사업을 행하는 것”으로 규정된다. 사업주로서의 독립성이란 한편으로는 업무수행, 근로시간 및 인사 및 징계 등과 관련하여 “근로자를 직접 지시하고 관리”해야 할 것을 요건으로 제시하고 있고, 다른 한편으로는 “소요자금을 자기 책임하에 조달·지급하는 경우”, “민법, 상법 기타 법률에 규정된 사업주로서의 모든 책임을 부담하는 경우”, “자기책임과 부담으로 제공하는 기계, 설비, 기재(업무상 필요한 간단한 공구는 제외)와 자재를 사용하거나, 스스로의 기획 또는 전문적 기술 또는 경험에 따라 업무를 제공하는 경우” 등의 요건을 충족시킬 것을 제시하고 있다. 더구나 위와 같은 독립성은 실질적인 것이어야 함이 강조되고 있는 바, 제4조에서는 “수급인 또는 수임인의 도급 등의 사업이 제3조 각호에 해당하는 경우라도 그것이 법의 규정에 위반하는 것을 면하기 위하여 고의로 위장된 경우에는 근로자파견사업을 행한 것으로 본다”고 규정하고 있다.

그런데, 현대중공업 등 조선산업을 비롯하여 금속산업 사내하청기업의 경우에는 대부분의 기계, 설비, 기자재를 모기업에서 제공하고 있으며, 이를 독자적인 ‘기획 또는 전문적 기술 또는 경험에 따라 업무를 제공하는 경우’로 보기는 곤란하다. 또, 외관상 사내하청기업이 인사관리와 경영 등 측면에서 독립성을 확보하고 있는 듯이 보더라도, <노동부고시> 제4조에서 정하고 있는 위장도급에 해당될 가능성이 높을 것이다.<sup>20)</sup>

[19] 조인영(2001)에 의하면 노동부고시는 일본노동성의 고시 제37호 <노동자파견사업과정부에의 이행해지는사업과의구분에관한기준>을 모델로 하고 있고, 일본노동성 고시는 또 일본의 직업안정법시행규칙 제4조의 근로자공급사업과 정부에 관한 구분기준을 보다 구체화한 것이라고 한다. 일본의 직업안정법시행규칙 제4조의 내용에 대해서는 신원철(2002) 참조.

[20] 이는 기본계약서 자체에도 나타나 있다. 공정거래위원회에서는 조선, 기계, 자동차, 전자 등 업종별로 표준하도급기본계약서를 제시하고 있는데, 계약서의 내용자체에 이미 <노동부고시>에 의하면 도급으로 보기 곤란한 내용이 나타나고 있다. 위의 기본계약서에는 「사급자재의 지급」, 「금형 등의 양도·대여」 등에 관한 규정이 포함되어 있다. 예를 들어 「조선업종 하도급기본계약서」 제6조 사급자재의 지급 ①, ②항을 보면 다음과 같다. ① 갑은 을에게 위탁을 한 목적물의 품질의 유지, 개선이나 기타 정당한 사유가 있는 경우 갑과 을이 상호 협의하여 정한 바에 따라 제조에 사용될 재료, 반제품, 제품 등(이하 “사급자재”라 한다)을

위와 같이 볼 때, 현행 조선산업의 사내하청기업은 도급으로 볼 수 없거나 위장도급에 해당되어 근로자파견사업을 행하고 있는 것으로 간주되어야 한다. 현재의 <파견근로자보호등에관한법률>에서는 제조업의 직접 생산 공정 업무에 대해서는 출산·질병·부상 등으로 결원이 생긴 경우 또는 일시적·간헐적으로 인력을 확보하여야 할 필요가 있는 경우에 한해서 근로자파견사업을 행할 수 있도록 규정하고 있고, 이 경우에도 노동조합이 있는 경우 사전에 성실하게 협의하는 절차를 거치도록 규정하고 있다. 현재의 파견법과 노동부고시 등에 입각하여 판단한다면, 현재 제조업의 대부분 사내하청기업은 불법파견사업을 행하고 있는 것으로 볼 수 있지만, 감독관청에서 이를 적극적으로 단속하고 있지 않은 상태로 보인다.

## 2) 노동조합의 대응

사내하청의 도입/확산에 대하여 현대중공업 노동조합은 거의 아무런 규제도 행사하지 못했다. 단체협약 제42조 1항은 ‘회사는 인원의 일부를 하도급으로 전환하고자 할 때에는 사전에 조합과 협의하며 인원에 대해서는 합의한다’고 규정하고 있다. 이는 기존에 정규직으로 고용된 조합원을 하도급으로 전환하는 경우로 해석되고 있는 것으로 보인다. 제42조 2항에서는 조합원의 실질적 고용보장을 위한 장치로 감원을 할 경우 사내외 외주를 금지하도록 규정하고 있다. 즉, 사내외 외주로 인하여 조합원의 고용이 불안정해지는 것을 막도록 하고 있다. 이러한 조항은 뒤집어서 해석하면 조합원의 고용이 불안정해지지 않는 한 사내외 외주의 도입에 대해서는 경영자에게 맡기고 있는 것으로 해석할 수 있다.

다만, 사내하청의 실태에 대해서 노동조합이 파악할 수 있는 장치가 마련되어 있다. 단체협약 제43조에서는 ‘회사는 외주(하청)계약이 체결되면 체결 즉시 외주(하청)인원 및 사업품목 등을 조합에 통보한다’고 규정하고 있다. 또 2001년 1월 19일자 회

사양서에 의하여 지급할 수 있다. 이 경우 사급자재의 인도 장소는 특약이 없는 한 갑이 지정하고, 사급에 관한 절차는 갑이 정하는 바에 의한다. ② 사급자재는 갑의 선택에 따라 유상과 무상으로 구분하며, 유상 사급자재의 지급 및 그 가격, 변제조건 등에 대해 갑과 을이 별도 약정한다.

의록에서는 '외주업체 계약해지시 조합에 통보한다'고 합의하고 있다.<sup>21)</sup>

2002년 들어 노동조합은 고용대책부를 신설하여 실태조사활동을 시작하였다. 회사로부터 사내하청실태에 관한 자료를 입수한 후, 현장부서별로 실사를 통하여 검증해 나가는 작업을 실시하였다. 소식지 등을 통하여 고용대책부 전화번호를 알리고, 사내하청노동자의 상담 및 고충처리 작업을 전개하였다.<sup>22)</sup> 2002년 단체협약 갱신과정에서 '임금이외의 근로시간, 복리후생 등 단체협약상의 근로조건을 하청노동자에게도 보장하라는 요구를 하였지만, 세부적인 교섭은 진행된 바 없고, 상징적인 의미 이상은 지나지 못했던 것으로 보인다. 1990년대 중반 이후 노동조합의 조직력이 급속히 약화되어온 상황에서 비조합원인 사내하청공 노동자들의 근로조건이 기업별 교섭을 통하여 개선되기를 기대하는 것은 무리일 것이다.

## VI. 맺음말

지금까지 보았듯이 현대중공업 사내하청공 제도의 전개과정은 크게 4단계로 구분해볼 수 있다. 제1기는 조선소 건설기부터 1978년까지의 시기인데, 이 시기는 노동자는 물론 경영측도 선박건조경험이 없기 때문에 많은 시행착오를 거쳐야 했던 시기이다. 조선소 건설초기에 '위임관리제도'라는 이름으로 시작된 사내하청공 제도는 바로 경영자가 작업능률에 대한 직접적 통제능력이 결여된 상태에서 선택하지 않을 수 없었던 간접적 노무관리의 일환이었다. 경영자는 위임관리제 도입을 통해서 사내고용조정기능 및 비용절감도 일부 추구하였으나, 가장 핵심적인 동기는 바로 이를 통해서 생산능률을 관리하고자 하는 데 있었다. 1974년의 「현대조선소폭동」은 바로 이에 대한 저항이었고, 노동자들의 투쟁에도 불구하고 경영자는 이를 관철시켰다. 두 번째

21) 단체협약에는 사내하청노동자들의 근로조건을 보호하기 위한 장치도 일부 있다. 단체협약 제43조에서는 '임금이나 퇴직금을 지급하지 않을 목적으로 위장폐업한 경우, 당해 업체 및 당해 업체 대표자의 친인척과는 재계약을 하지 않는다'고 규정하고 있다.

22) 10개월간 200여건의 상담을 하였는데, 주로 4대보험, 출입증 관련한 사안들이었다. 집행부 교체 이후에도 상근간부가 1인이 배치되어 산업재해, 퇴직금 문제 등에 대한 상담활동을 전개하고 있다.

시기는 1979년부터 1987년에 이르는 시기로서, 특히, 1979-80년 이후 흐름작업방식이 정착하고, 생산관리능력을 확보한 경영자가 표준품셈제도와 능률급 등을 통해서 노동자들에 대한 직접적 통제를 강화한 시기이다. 이 시기에 경영자는 직접적인 생산·노무관리방식을 선호하게 되어 사내하청공의 비중이 축소되었으며, 1980년대 이후의 조선불황과정에서 사내하청공이 고용조정기능을 담당하게 되었다. 즉, 이 시기에 사내하청공 제도는 노동과정에 대한 경영자의 통제를 대리/대체하는 수단이 아니라, 경기변동에 대처하는 수단이라는 성격을 주로 띠었던 것이다. 세 번째 시기는 1987년부터 1990년까지 노동자대투쟁을 계기로 노동조합이 노사관계의 주요 당사자로 등장하여 고용관계 전반에 걸쳐 강력한 규제력을 행사한 시기이다. 이 시기에는 1987년 노동자대투쟁 이후 노동조합의 차별철폐 요구에 의하여 사내하청공제도가 일시적으로 사라진 시기이다. 네 번째 시기는 1991년 이후 지금까지의 시기로서 경영자가 이중적 차별적 고용관리 전략을 추구하면서 사내하청공의 비중이 급속히 확대되고 있다. 사내하청공 제도는 고용조정, 비용절감 이외에 고용관계에 대한 노동조합의 규제력 약화 및 회피라는 다양한 목적을 충족시켜주고 있다.

노동자들은 투쟁을 통하여 차별과 고용불안정을 낳은 사내하청공 제도에 대해 저항하여 왔고, 1987년 노동자 대투쟁 직후에는 일시적이거나 사내하청공 제도를 지지시키는 데 성공하기도 하였지만, 1990년대 이후 사내하청의 확대에 대해서 효과적으로 대응하지 못하고 있다. 외주 및 사내하청고용의 증가는 대기업 노동자를 중심으로 기업별로 조직되어 있는 현재의 노동조합운동이 발휘하는 영향력이 또한 감소해왔음을 의미한다. 즉, 대기업노동자를 중심으로 기업별로 진행되는 단체교섭을 통해서 근로조건을 결정해온 기존의 활동방식을 통해서 규제되는 고용관계의 범위가 축소되어온 것이다. 더구나 사내하청노동자에게 가해지는 차별적 근로조건과 고용불안정성에 대해서 기존의 대기업 정규직 노동조합이 이를 계속 방관한다면 기존의 대기업 노동자 중심의 노동운동의 도덕적 정당성에 대하여 문제가 제기될 수밖에 없는 상황이 전개되고 있다.

한국의 국가는 사내하청 등의 간접고용에 대한 규제에 대해 대단히 소극적인 태도로 일관해왔다. 이러한 상황에서 파견업체나 사내하청업체 등은 사실상 '직업적 사자'로서 원사용자의 법률적 지위와 책임을 떠맡는 대가로 이윤을 수취하고, 원사용

는 이를 통해서 노동조합의 규제를 회피하고, 노동자들의 기본권을 무시하며 열악한 근로조건을 강요할 수 있게 된다.

노동시장에 대한 가장 중요한 두가지 규제양식인 국가에 의한 직접적 법률적 규제(조정배, 2001; 조임영, 2001)와 노동조합의 단체교섭을 통한 규제, 양자를 결합함으로써 비로소 고용관계 내에서 차별적이고 불평등한 관행이 재생산되는 것을 규제할 수 있을 것이다. 이를 위해서 무엇보다도 사내하청노동자들이 자신들의 근로조건이 결정되는 과정에 단체로서 참여할 수 있는 제도, 즉 사내하청노동자들의 노동기본권이 실현될 수 있는 구조를 만들어낼 수 있어야 한다. 즉, 원청기업과 사내하청업체 사이의 '단가계약'에 의해서 사내하청노동자들의 임금이 결정되는 현재의 구조를 변경하고, 모기업의 노동조합과 사내하청노동자가 모기업 및 사내협력업체연합체간의 공동 단체교섭을 통하여 근로조건이 결정되는 제도가 모색되어야 할 것이다.

### <참고문헌>

#### 1) 논문, 단행본

강석재(1995), "조선산업 대기업의 신경영전략과 작업장체제의 변화", 서울노동정책연구소(준비모임), 『일본적 생산방식과 작업장체제』, 새길.

강석재(2001), "조선산업 대기업의 노사관계와 사내하청", 한국노동이론정책연구소, 『현장에서 미래를』 2001년 3월호(제64호).

김종철(1976), "조선공업에 있어서 공정관리의 합리화 방안", 『현대』 1976년 5월호.

노민영(1994), "재벌 성장이 빚은 무법천지의 항쟁 - 1974 현대조선소 쟁의", 『우리네 일터』 통권 7호(1994, 1·2).

박현구(1982), "조선공업", 김수곤·하태현 편, 『노사관계사례연구』, 한국개발연구원.

백충기(1992), "한국 최초의 VLCC가 뜨기까지", 현대중공업주식회사, 『현대중공업사』.

서범일(1974), "先形艦裝實施에 관한 思考", 『현대』 1974년 9월호.

신원철(2003), "간접고용과 규제: 국가 정책의 변화를 중심으로", 한국비정규노동센터, 『월간 비정규노동』 2003년 4월호.

\_\_\_\_\_(2002), "임시공 및 사내하청공 제도의 형성과 전개 : 일본 조선산업의 사례", 『경제와 사회』 2002년 겨울호.

윤도영(1992), "나의 신입사원시절", 현대중공업주식회사, 『현대중공업사』.

이철식(1975), "조선공업육성을 위한 경영합리화 방안", 『현대』 1975년 1월호.

전국금속노동조합연맹(1993), 『금속노동운동삼십년사』.

전국금속산업노동조합연맹·한국비정규노동센터(2003), 『금속산업 사내하청 노동자 조직화를 위한 실태 연구』.

정이환(1992), "제조업 내부노동시장의 변화와 노사관계", 서울대학교 사회학과 박사학위논문.

정태호·이병남(1977), "조선공업에서의 신생산관리시스템", 『대한조선학회지』 제14권 제1호.

조정배(2001), "간접고용규제의 의의와 법적 과제", 민주주의법학연구회, 『간접고용

제한법제의 국제비교」.

조성장(1975), "조선공업진흥을 위한 조선기능인력 육성방안", 『현대』 1975년 3월호.

조임영(2001), "위장도급과 법적 규제", 『민주법학』 제19호.

현대중공업노동조합(1991), 『현중노조사』.

현대중공업사내하청노동자모임편(2002), 『사내하청노동자』 제2호.

현대중공업주식회사(1992), 『현대중공업사』.

Barker, Kathleen and Kathleen Christensen(eds.)(1998), *Contingent work : American employment relations in transition*, Cornell University Press.

Carré, Françoise, Marianne A. Ferber, Lonnie Golden and Stephen A. Herzenberg(eds.)(2000), *Nonstandard Work: The Nature and Challenges of Changing Employment Arrangements*, Industrial Relations Association.

Cobble, Dorothy Sue & Leah F. Vosko.(2000), "Historical Perspectives on Representing Nonstandard Workers" in Carré et al.(eds.).

Edwards, Richard(1979), *Contested Terrain ; The Transformation of the Workplace in the Twentieth Century*, Basic Books, Inc., Publishers, 1979.

Gónis, Goerge.(1998), "The Interaction between Market Incentives and Government Actions" in Barker and Christensen(eds.).

Kalleberg, Arne L.(2001), "Organizing Flexibility : The Flexible Firm in a New Century", *British Journal of Industrial Relations* 39:4 December 2001.

相田利雄・金鎔基(1997), "韓國造船産業の經營管理と勞使關係", 『大原社會問題研究所雜誌』 No. 469(1997.12).

2) 신문, 잡지, 노동조합 사업보고서 등

대한민국 국회사무처 <제90회국회 보건사회위원회회의록>  
 동아일보  
 신동아  
 한국노동조합총연맹 <사업보고서>  
 한국노동조합총연맹 기관지 <한국노총>  
 한국일보  
 현대중공업노동조합 <사업보고서>  
 현대중공업노동조합 기관지 <민주항해>

## 비정규노동의 작업장내 사회적 관계에 관한 사례 연구

사내하청노동자를 중심으로

이병훈\*

이 사례연구에서는 대기업(A기업)의 사내하청노동자들을 대상으로 실시한 설문조사와 현장 면담조사에 기반하여 비정규노동자의 작업장내 사회적 관계에 대해 분석하고 있다. 사내하청의 비정규인력을 활용하는 사업장에서는 이들 하청노동자는 다른 네 행위주체들-고용주체인 사내하청업체와 노동력의 사용자체인 A기업, 작업장동료인 정규노동자들, 그리고 정규직 노동조합-과 직·간접적으로 상호 작용하는 5각형의(pentagonal) 사회-심리적 관계를 형성·유지하고 있다고 할 수 있다. 법적인 고용주인 하청업체와 비정규인력의 실질적인 사용자인 A기업에 대해 하청노동자들은 자신들의 노동조건을 규정하고 있는 이중적 고용구조에 대응하여 애매하면서도 병렬적인 태도성향을 보여주고 있다. 정규직 노동조합에 대해 하청노동자들은 자신들의 열악한 고용지위를 보호하려는 집행부와 정규 조합원들을 위해 자신들을 배제·약용하려는 현장대의원들 간에 존재하는 상충된 활동지향에 따라 한편으로 높은 기대와 과잉 믿음, 그리고 다른 한편으로 실망과 배신감이라는 양가적인 감정을 동시에 표출하고 있다. 혼합인력 편성이라는 작업장의 현실 속에서 하청노동자들은 정규노동자들에 의한 도덕적 배제의 대상으로 위치하고 있다. 정규 또는 비정규의 고용지위 차이가 내부자(정규노동자)와 외부자(하청노동자) 간에 작업장내 신분차이로 고착화되는 가운데, 그 내부자들은 외부자들에 대해 비인격적인 무시와 경멸 그리고 신분 구별짓기와 자기중심적 활용 등과 같은 다양한 도덕적 배제의 행위를 내보임으로써 이들간에 사회-심리적 분절성을 심화시켜오고 있는 것이다.

\* 중앙대학교 사회학과 조교수, bhlee@cau.ac.kr

■ 이 논문은 2002학년도 중앙대학교 학술연구비 지원에 의한 것이다.

## 1. 머리말

세계화·정보화·신자유주의적 경제체제 개편 등에 의해 자본축적의 환경 여건이 급변하는 것에 발맞추어 새로운 노동수취방식으로서 고용관계의 외부화(externalization of employment relations)가 국내·외에서 광범하게 전개되고 있다(이병훈·윤정향, 2001: 3). 이같은 고용관계 외부화는 대표적으로 비정규노동의 급격한 증가추세에 의해 입증되고 있다. 특히 우리나라의 경우에는 지난 외환위기 이후 비정규노동자들의 규모가 전체 임금노동자의 절반 이상을 차지하여 오히려 '전형적(typical)' 고용형태로 자리잡게 되었다.

이같이 비정규 고용규모가 급증함에 따라 자연히 이에 대한 노동분야의 연구가 매우 활발히 이루어지게 되었다. 최근까지의 비정규관련 국내연구에서는 주로 개념적 범주 및 유형화, 규모 산정, 증가추세의 배경원인, 고용 특성, 그리고 비정규 고용조건 실태 등에 집중되어왔다.<sup>1)</sup> 그런데 외부화된 고용의 지위를 가진 비정규노동자들이 종사하는 작업장 수준에서 어떠한 사회적 관계가 형성·유지되는지에 대한 심층적인 연구는 국내에서 거의 부채환 상태에 있다.<sup>2)</sup> 상대적으로 비정규노동자의 열악한 근로조건과 취약한 고용지위에 관해 깊이 있는 사례분석을 제시하는 해외 연구문헌들(Epstein et al., 1999; Smith, 1998; McAllister, 1998; Allen & Henry, 1996; Roger, 1995; Barkers, 1995)이 적절하게 존재하고 있기는 하나, 이들 해외연구 대부분은 작업장내에서 비정규직 노동자들을 둘러싼 사회적 관계에 대해 체계적

- 1) 비정규노동의 개념정의 및 유형화 그리고 규모 산정과 관련된 연구로서는 최경수(2001), 박기성(2001), 김유선(2001a), 심상완(1999), 이병훈·윤정향(2001), 사회진보연대(2000) 등이 있다. 비정규노동의 특성, 특히 정규직에로의 이행 여부에 관한 경험적 연구로서는 남재량·김태기(2000), 한준·장지연(2000), 류재우·김재홍(2000), 금재호(2000) 등을 꼽을 수 있다. 또한 비정규고용이 증가하게 된 그 배경 원인에 대한 연구로서는 정이환(2002), 배진한(2001), 이병훈·윤정향(2001)을 참조할 수 있으며, 비정규노동의 고용조건실태에 대해서는 김유선(2001b)과 안주엽 외(2001) 등에서 상세하게 다루어지고 있다.
- 2) 비정규노동과 관련된 노사문제에 대해 이주희(2001)와 노동단체들의 실태보고서(전국불안정노동철폐연대 2002; 파견·용역노동자 공동대책위원회 2000)에서 단편적인 형태로 서술되어 있다.

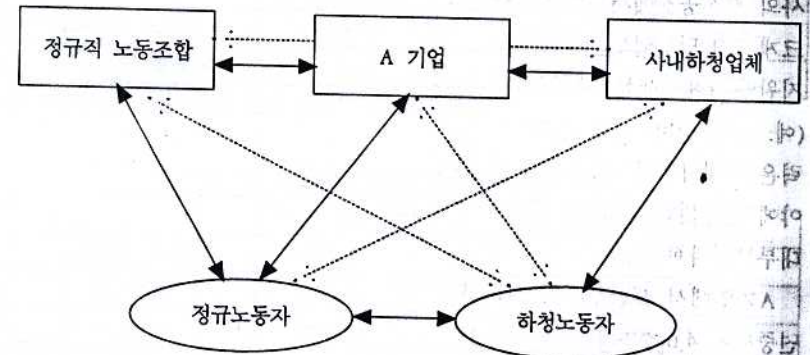
으로 검토하고 있지 않다.

이 연구에서는 기존 국내의 연구에서 소홀히 다루어져온 비정규노동자의 작업장내 사회적 관계에 대해서 대기업(이하 A기업)의 사례분석을 통해 심층적으로 살펴보고자 한다. 이 사례연구에서는 비정규노동의 여러 유형들 가운데 상대적으로 복잡한 고용관계를 형성하는 간접고용형태<sup>3)</sup>의 한 하위유형인 사내하청노동자들을 분석대상으로 삼고 있다. 사내하청노동자들은 통상 삼각형 고용관계(triangular employment relations)에 놓여 있다고 한다. 왜냐하면, 이들 사내하청노동자는 한편으로 공식적인 고용주인 하청 수탁업체에 의해 피고용되어 그들의 노동대가로서 임금 등을 지급받기는 하나, 다른 한편으로 그들의 노동력을 실질적으로 수취하는 주체는 하청도급을 위탁하고 있는 사용사업자이기 때문이다.<sup>4)</sup> 그런데 사내하청노동자들의 일상적인 작업장 생활을 통해 유지되고 있는 사회적 관계에 있어서는 이들 고용·사용 사업자들 이외에 정규노동자와 정규직 노동조합이 또다른 행위주체로서 관여·개입하게 된다. 따라서, <그림 1>에서 예시하듯이 (A기업과 같이 노조가 존재하는 경우) 사내하청의 비정규인력을 활용하는 사업장에서는 이들 하청노동자들은 다른 네 행위주체들과 직·간접적으로 상호 작용하는 5각형의(pentagonal) 사회적 관계를 형성·유지하고 있다고 할 수 있다. 이같이 사내하청노동자를 중심으로 조성되는 복합적인 작업장내 사회적 관계를 고려하

3) 파견·용역노동자 공동대책위원회(2000)에 따르면, 간접고용이란 노동자의 고용과 사용이 분리되는 근로관계를 지칭하는 것으로서 이러한 비정규고용의 유형에는 파견·용역·도급 내지 사내하청·소사장제·근로자공급·점원파견 등과 같이 실로 다양한 형태가 존재하고 있다. 현행 노동관계법에 의하면 간접고용이 직업안정법상 노동조합에 의한 근로자공급과 파견법상의 근로자파견으로 제한되어 있으나, 현실적으로는 상법 또는 용역관련 법률에 의거하여 노동공급사업자와 사용사업자 간에 체결되는 용역 또는 도급 계약을 근거로 다양한 간접고용의 활용이 제조업과 서비스업 부문의 많은 사업장에서 광범하게 이루어지고 있다. 노동계는 이같은 용역·도급형태의 간접고용에 대해 불법파견으로 간주하여 이에 대한 철폐를 주장하고 있다.

4) 파견노동과 도급·용역노동을 구분하는 핵심적인 차이점은 누가 이들 비정규노동자에 대해 작업지시 및 노무관리권을 행사하는가에 있다. 전자의 경우에는 사용사업자에 의한 직접적인 작업지시·노무감독이 가능한 반면, 후자의 경우 도급·용역업체에 의해 현장작업관리가 이루어지게 된다.

<그림 1> 사내하청노동자를 둘러싼 작업장내 사회적 관계망



주: 실선은 직접적인 상호관계를 나타내는 한편, 점선은 간접적인 상호관계를 의미함.

여, 이 글에서는 사내하청노동자들과 이들을 둘러싼 다양한 행위주체들—고용주체인 사내하청업체와 노동력의 사용주체인 A기업, 작업장동료인 정규노동자들, 그리고 정규직 노동조합—간에 어떠한 사회·심리적 관계(socio-psychological relations)를 유지하고 있는지에 대해 차례로 검토해보고자 한다.

이 사례연구는 2001년 6-9월 사이에 진행된 설문조사와 현장 면담조사에 기반하고 있다. 설문조사는 A기업의 양해를 얻어 무작위로 추출된 500명의 하청노동자들과 120명의 정규노동자들에 대해 실시되었으며, 설문지 회수율은 각각 90%와 81%에 해당된다. 현장 면접조사는 A기업 제조공장의 4개 생산부서와 1개 생산지원부서에 소속되어 있는 사내하청업체의 관리자들과 하청노동자들에 대해 3-9명의 규모로 구성된 소그룹단위로 실시되었으며, 이에 더하여 사내하청업체를 감독하는 A기업 관리자와 노조간부 그리고 일부의 정규노동자들에 대한 개별 면담이 수행되기도 하였다.

## 2. A기업의 사내하청노동에 대한 개관

국내 재벌그룹에 속하는 제조업 분야의 대기업인 A기업에서 생산부서에

사내하청의 비정규노동인력을 활용하기 시작한 것은 1986년부터이다. 이 회사의 생산공장에서 그동안 활용되고 있는 주요 비정규인력은 다음과 같이 크게 3개 담당업무분야로 구분될 수 있다. ① 직접 생산부문, ② 간접 생산 지원업무(예: 생산설비보전·자재부품물류·품질관리 등), ③ 일반 지원업무(예: 공장 경비, 식당 조리, 시설 청소 등).<sup>5)</sup> 직접·간접 생산부서의 비정규인력은 사내하청의 도급계약에 따른 도급노동자들인 한편, 일반 지원업무의 분야에서는 해당 용역업체와의 용역서비스계약에 따라 투입된 용역노동자들이 대부분이다.<sup>6)</sup>

A기업에서 생산부문의 사내하청인력규모는 외환위기 발발 이전인 1997년중까지 4,000명(일반 지원부문 포함시 대략 5,000명)의 수준으로 증가되었으나, 1998년에 회사의 고용조정정책에 따라 한동안 3,000명 수준으로 감소하였다. 1999년 중반 이후 급속한 경기회복에 힘입어 <표 1>에서 예시되듯이 2001년 현재 사내하청인력의 수는 1998년 이전 수준을 넘어 4,500명에 육박하게 되었다. 이같이 A기업은 1999년 이후 국내외 시장수요의 급증에 따라 고용조정 이후의 생산인력 부족을 대처함에 있어 정규사원을 채용하기보다는 주로 사내하청인력의 활용 증대에 의존하였던 것이다. 아울러 급증하는 생산물량을 소화하기 위해 A기업은 1997년까지 생산공정의 보조라인(sub-line)에만 국한시켜 배치하였던 사내하청인력들의 상당수를 생산부서의 핵심라인(main line)에까지 대거 투입하였다. 그 결과, 1997년까지 사내하청인력은 주되게 별도의 보조적 생산공정에 배치되어 자신들만의 독립적인 작업단위를 구성하여왔으나, 1999년 이후에는 그들의 상당수가 핵심 생산공정에까지 투입됨으로써 정규노동자들과 뒤섞여 일하게 되는 작업장내의 '혼합 인력편성(blended work arrangement)'을 초래하게 되었다. 참고로, 2001년 초 기준으로 생산 및 생산지원 부문에 있어 정규직 대비 사내하청인력의 비율은 16.7%로 드러나고 있다.

5) 이외에도, 비서직·사무보조직 등에서 소수의 파견노동이나 계약직 사원을 활용하고 있기도 하다.

6) 현재, A기업에서는 생산부서의 사내하청인력(①+②)과 일반 지원업무의 용역인력(③)에 대해 각기 구분하여 해당 관리부서를 운영하고 있다.

<표 1> 용역노동자 및 사내용역업체의 구성현황

	생산부문*	일반 지원부문	총계
사내용역 노동자 수	4,484	1,641	6,125
사내용역 업체 수	118	114	232

주: \*는 직접 생산부문과 간접 생산지원부문 포함.

<표 2> 설문조사 대상의 정규·하청노동자 비교

		정규노동자(N=95)	사내 용역노동자(N=450)
직위	생산직 사원	77.9%	73.2%
	조 반장	22.1%	26.8%
성별	남성	98.9%	87.8%
	여성	1.1%	12.2%
결혼 여부	기혼	94.7%	43.0%
	미혼	5.3%	57.0%
학력	중졸 이하	3.2%	11.5%
	고졸	78.9%	74.5%
	대졸 이상	17.9%	14.0%
나이		38.8세	31.1세
근속연수		160.6개월	23.6개월
평균 월급여*		1,461.3천 원	863.2천 원

주: \*는 상여금 제외.

<표 2>에서는 설문조사를 통해 드러난 사내하청노동자와 정규직 노동자의 인구학적 속성을 비교하여 보여주고 있다. 사내하청노동자들은 정규노동자들에 비해 평균 연령이 7.7세가 낮으며, 평균 근속연수의 경우에도 정규노동자들보다 훨씬 짧은 2년 이하인 것으로 드러나고 있다. 또한 절대다수가 기혼자인 정규노동자와 상반되게 사내하청노동자들의 과반수가 미혼자로 나타나고 있다. 정규노동자들과 비교하여 사내하청노동자들 중에 여성노동자가 상대적으로 높은 비율(12.2%)을 보이는 것은 생산라인 및 수출선적 부서의 최종 품질검사업무에 투입된 작업자들 대부분이 이들 여성 하청노동자이기 때문이다. 다만 학력수준에 있어서는 정규노동자와 하청노동자가 대동소이함을 보여주고 있다.

사내하청노동자의 평균 임금수준(상여금 제외)은 정규노동자의 59.1% 수준에 그치는 것으로 드러나고 있는데, 같은 근속연수(2년)로 통제할 경우에도 하청노동자의 임금이 정규노동자의 약 70% 수준에 달하는 것으로 나타난다. 사내하청노동자들에 대해 4대 사회보험은 보장되고 있기는 하나, 기업차원에서 제공되는 사내복지제도에 있어서는 이들 하청노동자는 정규노동자에 비해 매우 빈약한 것으로 확인되고 있다. 그 결과, 정규노동자에 비교하여 상대적으로 낮은 임금수준 및 열악한 기업복지가 하청노동자들의 핵심적인 불만사항으로 지적되고 있다.<sup>7)</sup>

사내하청업체에 의해 활용되고 있는 비정규인력은 다시 그 근속지향성에 따라 두 가지 유형으로 세분화될 수 있다. 사내하청노동자들 중 나이 많은 기혼자들은 가족부양의 경제적 부담과 직업이동 기회의 결여로 인해 현재 소속되어 있는 하청업체에 대해 강한 소속감을 가지고 있는 것으로 지적되고 있다. 반면에 나이가 어리고 미혼인 사내하청노동자들의 상당수는 고교 졸업 후 취업 또는 군입대를 위한 대기기간을 활용하거나 대학생으로 방학 또는 휴업의 기간을 이용하여 아르바이트 삼아 돈벌러 온 경우에 해당되어 그들의 소속 하청업체나 수행직무에 대해 낮은 소속감을 갖고 있다. 사내하청노동자의 월평균 이직률은 6.2%로 매우 높는데, 대부분의 이직자들은 주로 후자의 '뜨내기(transient)' 유형에 해당된다.

### 3. 하청업체 및 A기업과 사내하청노동자

A기업은 사내하청업체들에 대해 다양한 하도급계약을 체결하여 생산업무를 위탁하고 있다. 하도급의 계약형태로는 세 가지로 구분될 수 있는데, 생산물량을 기준으로 하는 물량 도급, 공급 노무의 시간당 임금으로 계산되는 임률도급, 그리고 도급업무에 투입되는 하청인력 규모에 정액임금을 적용하는 단위도급으로 나누어진다. 최근 사내하청인력의 활용에 대한 A기업의 정

7) 설문조사에서 사내하청노동자들이 응답한 주요 불만사항으로는 임금 61.8%, 인간적 차별 15.5%, 고용불안 10.1%, 복리후생 9.4%로 분석되고 있다.

책적 접근에서 주목할 만한 변화를 확인케 된다. 우선 1997년 이전과 현재에 있어 A기업은 사내하청노동자들이 노조 조직화가 용이치 않다는 점에서 이들 인력을 활용해오고 있기는 하나, 또다른 측면에서 1997년 이전에는 이들의 값싼 인건비에 주된 활용가치를 부여하였던 반면, 1998년의 혹심한 불경기를 경험한 이후 최근에는 고용조정에 대한 노조의 강한 저항과 정규노동자들의 경직된 작업장 고용관행을 의식하여 인력배치·조절의 유연성을 제고하는 방향으로 그 정책 기조를 선회하였다.<sup>8)</sup> 이에 따라, A기업은 노조의 협상을 통해 사내하청인력의 규모를 확대하려고 하는 한편, 이들 비정규노동자의 급여 및 복리후생 수준을 단계적으로 상향 조정해오고 있다. 둘째로, A기업에서는 사내하청인력의 현장 감독·관리에 대한 도급업체의 역할을 강조하는 한편, A기업의 생산부서 관리계층에 의한 개입·관여를 엄격하게 금지하고 있다. A기업의 이러한 방침은 최근 수년 동안 사내하청인력활용에 대한 불법·탈법의 시비가 노동계로부터 끊임없이 제기되고 있다는 점과, 특히 대우캐리어 등의 몇몇 기업에서 불법과연으로 인해 회사 중역이 구속된 사건들과 무관치 않다. 이에 따라, A기업의 생산부서에서는 사내하청노동자들의 담당직무에 대해 직접 작업지시를 하지 않는 대신, 하청업체로 하여금 자체적인 조·반장의 현장 감독체계를 유지하며 작업지시와 인력감독을 수행하는 것을 간접적으로 관리·감독하고 있다. 그 결과, 사내하청노동자들은 소속 하청업체의 현장감독자들에 의한 직접통제와 A기업 생산부서의 관리자들에 의한 간접 원격통제라는 이중적 통제(dual control)구조에 놓여 있다고 할 수 있다.

사내하청 사업자들은 대부분 평균 40명 정도의 인력을 고용하고 있는 영세업체들이다.<sup>9)</sup> 이들 하청업체들은 6개월 단위로 A기업의 업무수행평가를

8) 이러한 사내하청인력의 활용에 대한 정책적 입장의 변화는 A기업의 담당 중역에 의해 언급된 내용이기도 하다. 실제 1998년에는 고용조정을 반대하는 노동조합의 장기파업이 발생하였으며, 생산품목의 시장주문 변동에 따라 생산 부서 또는 라인 간의 인력 재배치가 역시 정규직 사원들의 거부로 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

9) 하청업체들은 자체의 정규인력 이외에 예정되지 않은 긴급한 작업지시(예: 주말 특근 등)와 하청노동자의 결근·이직에 대비하기 위해 평균 10명 내외의 일용직 노동자를 추가로 활용하고 있는 것으로 확인된다.



받아 도급업무의 재계약을 갱신하고 있다. 2001년 현재, 사내하청업체들이 A기업에 대해 평균 42.4개월의 도급계약을 유지해온 것으로 나타나고 있으나 이들 업체의 약 60%가 24개월 미만의 기간 동안 도급사업을 운영해오고 있는 것으로 드러났다. 따라서 사내하청업체들의 절반 이상이 1999-2000년 사이에 하청업무를 수행하기 시작하였던 것으로 확인케 된다. 아울러 사내하청업체의 사업주들 상당수가 A기업에서 퇴직한 전직 관리자 또는 전직 현장 감독자인 것으로 확인되고 있기도 하다.

이같은 이중적인 고용구조하에서 사내하청노동자들은 소속 하청업체와 A기업에 대해 실리적이면서도 복합적인 태도성향을 드러내고 있다. <표 3>에서 드러나듯이, 회사 사업성공을 위한 노력 의사와 회사 장래에 대한 걱정 에 있어 하청노동자들은 A기업보다는 자신들의 법적인 고용주인 하청업체에 대해 조직헌신의 태도를 보이고 있다. 그런데 회사 소속의 자부심과 회사에 대한 좋은 이미지에 있어서는 이들 하청노동자들은 오히려 하청업체보다

<표 3> A기업과 사내하청업체에 대한 하청노동자들의 태도 성향

	노력의지	자부심	회사걱정	좋은 이미지
소속하청업체 대상	3.86	2.92	3.49	3.11
A기업 대상	3.59	3.52	3.42	3.24
Paired sample test (t-value)	7.272***	-12.974***	1.841*	-3.449***
사례수	447	448	444	447

주: 5점 척도(1= 전혀 안 그렇다, 3= 그저 그렇다, 5= 매우 그렇다)에 대한 각 표본집단의 평균값; \*\*\* p<.01, \* p< 0.1.

<표 4> A기업에 대한 정규-하청노동자의 태도 성향

	노력의지	자부심	회사걱정	좋은 이미지
하청노동자	3.59 (N=448)	3.52 (N=448)	3.42 (N=446)	3.24 (N=448)
정규노동자	4.08 (N=95)	3.97 (N=95)	4.05 (N=93)	3.55 (N=94)
Independent samples test (t-value)	-6.671***	-5.408***	-7.670***	-3.192***

주: 5점 척도(1= 전혀 그렇지 않다, 3= 그저 그렇다, 5= 매우 그렇다)에 대한 각 표본집단의 평균값; \*\*\* p<.01.

<표 5> 하청노동자의 노무관리에 대한 사내하청업체와 A기업의 의무

	사내용역업체	A회사	Paired Sample test (t-value)	N
높은 임금	3.58	4.02	-8.838***	446
고용보장	3.81	4.06	-5.242***	446
숙련 훈련	3.53	3.81	-6.347***	446
승진승급	3.43	3.39	.857	436
작업환경 개선	3.60	4.09	-10.140***	445
복리후생 향상	3.60	4.05	-9.362***	443
고충해결 지원	3.65	3.56	1.871*	446

주: 5점 척도(1= 전혀 의무가 없다, 3= 보통, 5= 전적으로 의무가 있다)에 대한 표본집단의 평균값; \*\*\* p<.01, \* p<.1

는 A기업을 선호하고 있는바, 이는 자신들이 속해 있는 하청업체들의 주변적인 지위를 고려할 때 자연스런 반응으로 해석될 수 있다. 다만 <표 4>에서 드러나듯이 A기업에 대한 조직몰입에 있어 이 기업에 의해 직접 고용된 정규노동자들에 비해 간접 고용된 하청노동자들이 전체적으로 유의하게 낮다는 사실을 확인케 된다.

다른 한편으로, 사내하청노동자들은 A기업과 소속 하청업체에 대한 상이한 기대감을 가지고 있다는 점이 드러나고 있다. <표 5>에서 예시하듯이, 하청노동자들은 높은 임금과 복리후생의 향상 그리고 숙련훈련 및 작업환경 개선에 대해 자신들의 고용사업자인 하청업체들에 의해서 보다는 A기업에 의해 해결될 의무가 있다는 기대감을 표시하고 있다. 이같은 결과는 A기업이 도급계약의 기준을 설정함으로써 자신들의 근로조건을 실질적으로 결정하고 있다는 점과 매우 제한된 경제력을 갖고 있는 소속 하청업체에 비해 A기업의 경우 자신들의 노동생활을 개선시켜줄 수 있는 충분한 능력과 자원을 갖추고 있다는 점에 대한 하청노동자들의 분명한 인식에서 비롯된 것으로 이해될 수 있다. 다만 하청노동자들은 승진승급과 개인 고충해결과 같이 그 사안의 성격상 자신이 소속된 하청업체에 의해 해결되기를 기대하고 있다. 이처럼 A기업에 대한 그들의 기대감이 더 큼에도 불구하고, <표 6>에서는 나타나듯이 하청노동자들은 추가작업 수행과 회사기밀 엄수 그리고 품질·생산성 향상 등에 있어 소속 하청업체에 대해 전반적으로 (비록 큰 차이

<표 6> 사내하청업체와 A기업에 대한 하청노동자의 의무감

	시간 외 근무	추가작업 수행	회사기밀 엄수	장기 근속	품질/생산성 향상
사내하청업체	3.69	3.49	3.92	3.66	3.95
A회사	3.66	3.41	3.86	3.67	3.88
Paired sample test (t-value)	.623	2.093**	2.405**	-.394	2.400**
N	447	448	444	444	447

주. 5점 척도(1= 전혀 의무가 없다, 3= 보통, 5= 전적으로 의무가 있다)에 대한 표본 집단의 평균값; \*\* p<.05.

는 아니지만) 보다 강한 의무감을 표시하고 있다. 흥미롭게도 매우 미미한 차이긴 하지만 장기근속에 대한 하청노동자들의 의무감 대상으로는 A기업이 소속 하청업체보다 높은 수치를 보여주고 있기도 하다. 요컨대 이상의 설문조사 분석결과를 종합해보면 중층적인 고용관계의 현실적 여건하에서 하청노동자들은 A기업을 자신의 노동력 구매조건을 결정하는 실질적인 구매자로서, 그리고 소속 하청업체들을 자신의 노동력 수행을 관리 감독하는 중간관리자로서 인식하는 애매한 병렬적인 태도성향을 보이고 있는 것으로 추론해볼 수 있다.

#### 4. 정규직 노동조합과 사내하청노동자

현재, 사내하청업체들에 대한 A기업의 무노조 방침<sup>10)</sup>에 따라 하청노동자들은 자신들의 노동조합을 현실적으로 조직하지 못할 뿐 아니라, 정규직 노동조합에 대해서 역시 가입하지 못하는 형편에 놓여 있다. 이렇듯 자신들의 권익을 대변할 조직화된 수단이 제공되고 있지 못한 하청노동자들은 정규직 노동조합에 대해 양가적인 태도를 보이고 있다. 한편으로, 하청노동자들은

10) 사내하청업체 관리자의 면담조사에 따르면, A기업은 하청업체들에서 노조가 조직되는 것에 대해 엄격한 규제방침을 견지해오고 있으며, 실제 2000년 초에는 노조가 결성된 두 개의 하청업체에 대해 도급계약을 해지하기도 하였다.

정작 조합원이 아님에도 불구하고 A기업 안에서 상당한 영향력을 행사하는 노동조합이 자신들의 근로조건을 개선해줄 것에 대한 높은 기대심리를 보이고 있다. 보다 구체적으로 하청노동자들은 정규직 노동조합이 자신들의 권익을 위해 나설 경우 A기업에 의해 결정되는 도급계약조건이 크게 개선될 수 있을 것으로 기대하고 있는 것이다. 때때로 정규직 노동조합에 대한 하청노동자의 높은 기대는 그 노조가 안겨준 성과를 과장해서 받아들이는 '과잉 믿음(bubbled belief)'을 낳기도 한다. 이를테면, 2001년 가을 하청노동자들에게 대한 특별 상여금의 지급이 당시 회사경영실적이 매우 양호한 점을 고려하여 A기업 경영진의 독자적인 결정에 의해서 이루어졌음에도 불구하고 노조의 협상을 통해 주어지게 된 것으로 많은 하청노동자들은 이해하고 있기도 하였다. 이와 같이 자신들이 가입되어 있지 못한 정규직 노동조합에 대한 이들 하청노동자의 높은 기대와 과잉 믿음은 어찌 보면 간접적인 고용관계의 구조 속에서 자신들의 취약한 고용지위를 지켜줄 수 있는 강력한 보호자를 갖기를 절박하게 바라는 그들의 심리적인 전이(psychological metamorphosis)로 이해될 수 있다.

다른 한편으로, 하청노동자들은 정규직 노조가 그들의 높은 기대심리를 부응하지 못하거나 특히 현장 대의원에 의한 배제적인 활동태도에 의해 실망감이나 심지어 배신감을 갖게 되기도 한다. 정규직 노조에 대한 하청노동자들의 이같은 부정적인 태도는 다음의 면담발언에서 확인해볼 수 있다.

“(정규직) 노동조합 간부들은 우리더러 근로조건에 불만이나 고충이 있으면 언제든 조합 사무실로 찾아오라 한다. 그런데, 우리가 도움이 필요할 때 이러한 얘기는 말뿐으로 그치거나, 우리의 문제를 해결한다고 그들이 나설 때는 이미 때늦은 경우가 많다. 그러다 보면, 우리 동료 하청노동자들은 새 일자리를 찾아 떠나고 없다.”

“조합신문에는 노조가 우리 하청노동자들을 보호하고 임금인상을 포함하여 근로조건을 개선하기 위해 확실한 조치를 취하겠다고 자주 나온다. 이러한 내용의 기사를 보면, 당연히 우리들의 기대는 부풀게 된다. 그런데 잠시 지나면 이러한 노조의 약속이 그저 공염불이고, 우리에게 도움될 만한 어떠한 것도 생겨주지 못한 것으로 드러나곤 한다. 때로는 노조간부들이 우리를 순수하게 보

호하기 위해서라기보다는 회사와의 싸움거리를 만들기 위해 우리를 이용하고 있다는 생각이 들곤 한다.”

“노조 대의원의 관심사는 단지 조합원에게만 두어져 있다. 그들은 정규노동자들이 우리에게 무시와 차별을 하는 것에 눈감고 있거나, 심지어 조합원들의 권익을 위해 우리를 희생시키기까지 한다. 예를 들어, 대의원들은 우리 쪽에 손쉬운 업무가 있으면 바로 라인 반장이나 우리 협력업체 사장에게 압력을 넣어 그 업무와 정규직의 업무를 교체하도록 요구하기도 한다. 우리들은 대의원의 보호 밖에 있을 뿐 아니라 더러는 그들에 의한 차별처우를 당하기도 한다.”

이처럼 하청노동자들이 정규직 노조에 대해 양가적인 태도를 갖게 된 배경에는 노동조합 내부의 탈구된(disarticulated) 대응양태가 일정하게 작용하고 있다. 지난 수년 동안 노동조합 지도부는 1999년 이후 급증해온 사내하청인력의 규모에 대해서 적잖은 우려를 갖게 되었을 뿐 아니라, 외부 상급단체 및 사회단체 등에 의해 제기되어온 비정규노동의 열악한 고용조건에 대한 문제의식을 공감하여 하청노동자들의 근로조건을 개선하기 위해 상당한 노력을 경주해왔다. A기업 노무팀과의 협상을 거쳐 2000년 9월에는 하청인력 규모의 제한을 비롯하여 임금인상, 600% 상여금 지급, 사내하청업체의 경영투명성 보장, 그리고 탈법 경영 하청사업주의 처벌 등과 같이 하청노동자들의 처우조건을 크게 개선하는 요지의 기본 노사합의에 도달하게 되었다. 또한, 노조 집행부는 2000년 말에는 하청노동자들의 고충해결을 위한 고발센터를 설치·운영하기 시작하였다. 하청노동자들의 처우개선을 위한 노동조합 집행부의 정책적 노력에 관해 사내하청 사업주들은 자신의 업체경영에 대한 정규직 노조(및 A기업)의 개입·감독이 강화될 것에 적잖은 우려를 표명 하였던 반면, 하청노동자들의 경우에는 이를 전폭적으로 환영하였다. 이처럼, 정규직 노조 지도부는 A기업의 고용구조 속에 공존하는 내부자(정규노동자)와 외부자(하청노동자) 간의 근로조건 격차를 완화하기 위한 전향적인 노력을 기울여왔던 것이다.

그런데 사내하청노동자들을 보호하기 위한 노조 지도부의 정책적 노력은 회사측의 합의조치이행 지연과 특히 현장 대의원들의 호응 결여와 비협조로 인해 제한된 성과만을 거두게 되었다. 이들 대의원은 조합원들의 ‘표’를 의

식하여 작업장내 정규노동자들과 하청노동자들 간의 차별적인 지위를 보다 고착화하는 데에 적잖은 역할을 행사하였던 것이다. 실제, 현장 대의원들은 하청노동자들에 대한 동등처우를 강조하는 노조의 공식적인 입장을 무시하고, 조합원인 정규노동자들이 자신들의 이익을 위해 하청노동자들의 주변적 지위를 악용하는 것을 방관하거나 또는 적극적으로 배타적으로 정규노동자들의 편들기에 나서기도 한다. 노조의 공식 방침에 따르면 하청노동자들이 고충문제가 있을 경우 현장 대의원들을 찾아 상담하도록 되어 있으나, 대의원들이 보여주는 이같은 배타적이며 차별적인 태도는 하청노동자들로 하여금 노조 및 정규노동자에 대한 심리적인 거리감을 갖도록 작용하고 있는 것이다.<sup>11)</sup> 요컨대, 정규직 노동조합의 지도부와 현장 대의원들이 보여주는 상충된 대응행태는 하청노동자들로 하여금 노조에 대한 양가적인 태도성향을 부추기고 있다고 하겠다.

## 5. 정규노동자와 사내하청노동자

허드슨(Hodson, 2001)에 따르면, 작업장에서 함께 일하는 동료관계(co-worker relations)는 통상 친밀한 유대감과 감정적인 배제가 공존하게 된다. 그런데 A기업의 현장조사를 통해 하청노동자들은 정규노동자들과의 작업장내 관계에 대해 일관되게 매우 강한 불만을 가지고 있는 것이 드러나고 있다. 설문조사의 분석에 따르면, 실제 하청노동자들은 그들만의 동료관계에 대해서는 평균 3.86(5점척도 기준: 1=매우 불만족, 5=매우 만족)의 긍정적인 만족태도를 표시하는 반면, 정규노동자와의 동료관계에 대해서는 2.81의 부정적인 반응을 보이고 있다. 관계적 인구속성, 즉 인구학적인 유사성 또는

11) 설문조사자료에 의하면, 86.3%의 하청노동자들이 개인 고충의 해결을 위해 사내하청업체의 관리자 또는 동료 하청노동자들로부터 도움을 청하는 반면, 노조로부터의 도움받기로 응답한 하청노동자는 단지 0.9%에 지나지 않는다. 이같은 결과는 하청노동자들이 자신들의 고충해결을 위한 노조 차원의 첫 창구역할을 수행하도록 되어 있는 현장 대의원들에 대해 갖고 있는 심리적인 거리감(psychological distancing)을 잘 드러내고 있는 것으로 판단된다.

상이성은 작업장 생활에 있어 사회적 분류(social classification)와 정체성 부여(identity-building)를 통해 동료관계에 중요한 영향을 미칠 수 있다(Tsui & Farh, 1997; Chattopadhyay & George, 2002). 구체적으로 이같은 관계적 인구학이론(Relational Demography Theory)에 따르면 성별·학력수준·근속기간·결혼·여부와 같은 인구학적인 속성이 유사할 경우에는 동료 노동자들간의 관계가 강한 유대감과 집단 정체성을 형성하게 되는 한편, 그 인구학적 속성이 상이할 경우에는 낮은 동료 정체성과 약한 결속력을 보이게 된다는 것이다. <표 2>에서 살펴본바와 같이, 하청노동자들의 인구학적 속성이 전체적으로 정규노동자들과 매우 상이하므로, 이에 따라 이들 두 개 노동자집단간의 사회·심리적 관계가 부정적으로 나타나는 것으로 이해될 수 있다. 그러나 하청노동자들의 인구학적 속성을 정규노동자들과의 유사·상이한 집단으로부터 세분화하여 살펴볼 경우, 정규 근로자외의 인구학적 속성에 대한 유사·상이 정도와 관계없이 하청노동자들 모두가 공통적으로 정규노동자들에 대한 상당한 수준의 불만을 갖고 있는 것으로 드러났다. 따라서 관계적 인구속성과 관련 기존 연구문헌에서 간과되어온 고용지위의 차이(정규 vs. 비정규)가 작업장내 동료관계에의 중요한 분절선(fault line)이 되고 있음을 확인케 된다.

그러면 하청노동자들이 작업장의 동료인 정규노동자들에 대해 상당한 불만을 가지고 있는 배경원인은 과연 무엇일까? 하청노동자의 이같은 불만은 정규노동자들에 의한 '도덕적 배제(moral exclusion)'의 행위태도로부터 비롯되는 것으로 이해될 수 있다(Barker, 1995). 이때 도덕적 배제란 특정 개인이나 집단이 다른 개인이나 집단에 의해 도덕적 가치, 규범 그리고 공정성에 대한 고려가 적용되는 경계 밖에 있는 것으로 간주될 때 발생한다(Opatow, 1990).<sup>12)</sup> 도덕적 공동체(moral community)의 보호를 받게 되는 내부자들은 그 정체성을 공유하지 못하는 외부자들에 대해 심리적으로 거리감 있는 존

12) 오프토우(Opatow, 1990)에 따르면, 도덕적 배제의 반대개념인 도덕적 포용(moral inclusion)은 참여주체들의 상호 심리적 관계가 대등하고, 호혜적이며, 소속 공동체의 자원을 공유할 수 있는 절차적 공정성을 보장받게 되는 것을 의미한다. 아울러 도덕적 배제에 대해 오프토우(1990)는 약한 배제(mild exclusion, 예: 상대방의 무시, 경멸, 차별 대우 등)와 강한 배제(severe exclusion, 예: 개인적 공격과 집단적 테러 등)로 구분하고 있다.

재로 생각할 뿐 아니라 인격적으로 존중할 가치가 없어 자신들에 의해 희생 가능한 대상으로 취급하게 된다. 그 결과, 내부자들은 외부자들과의 사회·심리적 관계에 대해 도덕적 책임감을 거의 느끼지 못하고, 심지어 후자의 권리와 존엄성 그리고 자율권을 부인·무시하기까지 한다.

실제, 이같은 비정규 동료(하청노동자)에 대한 정규노동자의 도덕적 배제는 A기업의 작업장에서 다양한 형태를 띠며 나타나고 있다. 첫번째의 배제 형태 유형으로 비인격적 무시(dehumanization)를 지적하게 된다. 많은 경우, 하청노동자들의 인격과 존엄성 그리고 이들에 대한 감성적 유대감은 같은 생산라인에서 일하는 정규노동자들에 의해 무시·거부되곤 한다. 그 대표적인 예로서 하청노동자의 경우 작업현장에서 그들의 이름 대신, "하청!" 또는 "야!"라는 호칭을 부여받게 된다.<sup>13)</sup> 이같이 정규노동자들은 하청노동자들에 대해 상호 존중해야 할 동료로서 받아들이기보다는 하찮은 존재로서 상대함으로써 이들 비정규동료에게 심한 모멸감을 주고 있는 것이다. 또다른 예로서는 정규직 노동자들은 비정규직 동료의 열악한 작업환경에 대해 거의 관심을 두지 않거나, 오히려 자신들의 편의를 위해 하청노동자들에게 주어진 제한된 비품을 가로채는 일이 발생하기도 한다.<sup>14)</sup> 또한 작업방법이나 생산공정의 개선을 위한 하청노동자들의 제안은 아무리 가치가 있더라도 정규노동자들과(과 직영 감독자들에 의해 대부분 무시된다고 한다.

두번째의 배제유형으로 '경멸하기(derogation)'를 들 수 있다(앞서 살펴본) 하청노동자들에 대한 정규노동자의 인격무시 태도는 더러 이들에 대한 공격적인 경멸과 비하의 행태로 발전되기도 한다. 정규노동자들은 하청노동자를 마치 자신의 하급자로 다루며 하청노동자들에 대해 욕설과 험한 말을 수시로 내뱉곤 한다. 특히 직무 경험의 미숙으로 인한 하청근로자들의 작업실

13) 아울러 하청노동자들의 작업복에는 정규노동자들과는 달리 이름표가 부착되어 있지 않다.

14) 어느 하청노동자의 면담내용에 따르면: "우리의 작업장은 매우 무더운 반면, 정규직들은 에어컨이 설치되어 시원한 데서 일하고 있다. 우리가 여러 번 고충을 제기하여 어렵게 중고 선풍기 하나를 얻게 되었는데, 며칠 후 정규직들이 우리 쪽으로 와서 아무 말 없이 그 선풍기를 빼앗아갔다. 이처럼 없는 게 없는 정규직인데도 우리의 알량한 비품들을 마친 자기 것인양 챙겨가는 일이 자주 발생한다."

수를 감싸주기보다는 심한 욕설로 꾸짖는 일이 자주 발생하고 있으며,<sup>15)</sup> 심지어 생산라인을 정지시켜 하청노동자들을 골탕 먹이거나 하청업체에게 문제의 사원을 교체할 것을 요구하기도 한다. 이같이 정규노동자들이 하청노동자들의 잘못에 대해서는 심하게 따지면서도 동료 정규 동료사원들의 실수에 대해서는 눈감아주거나 자신들의 실수를 하청노동자들에게 떠넘기는 것을 볼 때 외부자와 내부자에 대한 이들의 이중적인 행위규범이 존재하고 있음을 확인케 된다. 아울러 정규노동자들은 비정규직 동료의 낮은 임금과 열악한 근무조건을 때때로 비아냥거리면서 하청노동자들의 자존심에 적잖은 상처를 주는 경우도 지적되고 있다.

세번째의 배제행동으로 '신분 구별짓기(status distinction)'을 지적하지 않을 수 없다. 정규노동자들은 작업장 안과 밖의 일상생활에서 전혀 다른 신분을 가진 것처럼 처세함으로써 비정규직의 동료들과 분명한 신분 구별짓기의 태도를 보여주고 있다. 우선 이들 정규노동자들은 자신의 직무수행을 가급적 느슨하게 하고자 하는 반면, 비정규동료에 대해서는 그같은 행태를 전혀 용납하지 않고 있다. 구체적인 예로서, 자재물류반의 경우 정규노동자들은 하청노동자들로 하여금 자신의 운반물량 두 배를 적재하여 다니도록 요구하고 있다고 한다.<sup>16)</sup> 다른 예로서, 중식시간이나 퇴근시간에 있어서도 정규노동자들은 종료시간에 앞서 5-10분 정도 일찍 하던 작업을 마치는 반면, 하청노동자들에 대해 이들은 종료시간까지 일하도록 규율하고 있다. 따라서 구내식당이나 작업종료 후 샤워실을 이용함에 있어 하청노동자들은 항상 정규노동자들의 다음 차례가 되고 있다. 또한 하청노동자들은 휴게시간중에 정규직 동

15) 하청노동자들에 따르면, 아르바이트 삼아 취업한 학생출신의 신규 하청노동자들이 정규노동자들의 야단과 욕설 때문에 하루도 못 버티고 퇴사하는 경우가 자주 일어난다고 한다.

16) 이와 관련된 하청노동자의 증언을 들어보면, "작업장에 들어와 보면 누가 정규적이고 누가 하청사원인지 손쉽게 알아볼 수 있다. 신문 보면서 퉁퉁히 일하는 사람은 정규적인 반면, 눈코 뜰 새 없이 바쁘게 일하는 건 하청이라 보면 정확하다. 심지어 작업중 화장실 가는 것에도 차별이 있다. 정규직은 자신의 일을 대기요원에게 맡기거나 심지어 우리에게 떠넘기곤 한참 동안 담배 피고 커피 한잔 마시고 돌아온다. 반면에 우리(하청노동자)의 경우에는 중간 휴게시간만을 이용하거나 정 급하면 빨리 뛰어 다녀와야 한다."

료의 넓은 휴게실을 사용할 수 없고, 여러 하청업체의 사원들이 함께 쓰는 자신들의 좁은 휴게실로 가거나 작업장에서 맴돌게 된다. 그리고 설혹 같은 아파트단지에서 살고 있어도, 하청노동자들은 정규노동자들이 이용하는 출퇴근 버스 역시 탑승하지 못하게 되어 있다.<sup>17)</sup> 아울러 예외적인 일부의 작업반은 있기는 하지만, 많은 작업반에서는 정규노동자들의 회식이나 체육행사 그리고 친목모임에 같은 작업장 동료임에 불구하고 하청노동자들은 배제되고 있다고 한다. 이같이 정규노동자들의 '사회적 거리두기(social distancing)'에 의해 이들과 하청노동자들 간의 신분차별은 더욱 심화되고 있는 것이다.

네번째의 유형으로는 하청노동력의 '자기중심적인 이용(self-interested exploitation)'을 꼽을 수 있다. 정규노동자들은 동료 하청노동자들을 자신의 작업부담을 완화·전가시키는 완충(buffer)인력으로서 활용하는 매우 이기주의적 행태를 보이고 있기도 한다. 정규직 사원들은 현장감독자와의 협의를 통하거나, 이것이 여의치 않으면 대의원의 힘을 빌어서 작업장내에서 가장 힘든 기피공정의 직무들을 하청노동자들에게 떠넘기고 있다. 실제, 2002년 초 하청노동자들을 대상으로 실시한 노동조합의 설문조사 결과에 따르면 응답자의 69.6%가 조합원들이 기피하는 직무를 수행하고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 하청노동자들은 정규노동자를 대신하여 작업장과 심지어 샤워실을 청소하거나 생산설비에 대한 도색작업을 떠맡아 수행하고 있을 뿐 아니라, 주말 특근의 경우에도 정규노동자들이 안 나오는 빈 자리를 채우기 위해 그들의 의사와 관계없이 근무해야 하는 경우가 자주 있다. 심지어 생산라인의 인력배치에 있어 추가작업의 부담을 하청노동자들에게 고스란히 부과되기도 한다. 구체적으로 어느 작업반의 경우 일부 생산공정의 자동화를 통해 2개조로 편성된 총래 8명(정규 4명+하청 4명)의 작업인력을 6명(정규 3명+하청 3명)으로 감축하기로 하였으나, 본래 부서관리자의 계획과는 달리 대의

17) 어느 하청노동자에 따르면, 그는 하청노동자들도 이용가능한 줄 알고 한동안 출퇴근버스를 이용하기도 하였는데, 같은 아파트단지에서 사는 같은 생산라인의 정규직 동료사원이 총무부서에 알려 그 이후 이용하지 못하게 되었다고 한다. 다른 한편으로, 심야근무가 종료되는 새벽 5시가 되면, 정규직 노동자들은 바로 대기한 회사 버스를 타고 귀가를 하게 되지만, 하청노동자들은 6시에 일반 교통버스가 운행될 때까지 할 일 없이 작업장에 대기해야 한다.

원과 해당 작업반 정규노동자들의 압력에 떠밀려 정규노동자의 작업조는 4명을 그대로 유지한 채 하청노동자들의 다른 한 조만 2명으로 줄여 기존의 작업물량을 담당토록 하였다고 한다. 이밖에도 정규직 노동자들과 현장 대의원들은 본인들의 개인용무나 노조활동을 이유삼아 자신의 업무를 동료 하청노동자들에게 맡기는 일이 빈번하게 발생하고 있다. 코한(Kochan) 등(1992)이 지적하듯이, 내부노동시장의 보호를 받고 있는 정규노동자들은 자신의 작업부담을 완화하기 위해 비정규직 인력(하청노동자들)의 활용에 대해 A기업의 경영자와 이해관계를 같이하는 것으로 비추어지기도 한다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 정규노동자들에 의한 다양한 형태의 도덕적 배제 행위를 경험하고 있는 하청노동자들은 실제 자신들의 불만사항 중에서 낮은 임금(응답자의 61.8%)에 이어서 작업장내 비인간적 차별(15.5%)을 두 번째로 꼽고 있는 것으로 설문조사를 통해 드러나고 있다. 요컨대 정규노동자들의 도덕적 배제행위는 그 대상이 되는 하청노동자들과의 작업장내 사회적 관계에 있어 '중층화된 시민권 구조(layered citizenship structure)'<sup>18)</sup>를 낳고 있을 뿐 아니라 심리적인 분절성을 심화시키고 있다고 하겠다.

## 6. 맺음말

이 연구에서는 A기업의 사내하청노동자들을 중심으로 여러 관련 행위주체와의 오각형 사회-심리적 관계에 대해 살펴보았다. 법적인 고용주인 하청업체와 비정규인력의 실질적인 사용자인 A기업에 대해 하청노동자들은 자신들의 노동조건을 규정하고 있는 이중적 고용구조에 대응하여 애매하면서도 병렬적인 태도성향을 보여주고 있다. 정규직 노동조합에 대해 하청노동자들은 자신들의 열악한 고용지위를 보호하려는 집행부와 정규조합원들을 위해 자신들을 배제·악용하려는 현장 대의원들간에 존재하는 상충된 활동지향

18) 이에 대한 어느 하청노동자의 의견을 그대로 옮기면 다음과 같다. “우리(하청노동자들)는 식민지시대에 사는 것 같다. 정규직은 1등 시민인 반면, 우리는 2등시민이다. 그런데 정규직들은 일제시대 때 일본놈들이 조선 사람들에게 한 것보다 우리에게 더 못되게 하고 있다.”

에 따라 한편으로 높은 기대와 과잉 믿음, 그리고 다른 한편으로 실망과 배신감이라는 양가적인 감정을 동시에 표출하고 있다. 혼합인력 편성이라는 작업장의 현실 속에서 하청노동자들은 정규노동자들에 의한 도덕적 배제의 대상으로 위치하고 있다. 정규 또는 비정규의 고용지위 차이가 내부자(정규노동자)와 외부자(하청노동자) 간에 작업장내 신분차이로 고착화되는 가운데, 그 내부자들은 외부자들에 대해 비인격적인 무시와 경멸 그리고 신분 구별 짓기와 자기중심적 활용 등과 같은 다양한 도덕적 배제의 행위를 내보임으로써 이들간에 사회-심리적 분절성을 심화시켜오고 있는 것이다. 지난 1987년 노동자대투쟁을 통해 자신들의 작업장내 시민권(박준식, 1997)을 쟁취하기 위해 그 당시 '인간다운 처우'를 외치며 노동조합을 건설하고 치열한 투쟁을 전개하였던 정규노동자들이 이처럼 비정규 하청노동자 동료들을 비인간적으로 배제·희생시키는 있다는 점은 노동현장의 중대한 아이러니가 아닐 수 없다.<sup>19)</sup> 다른 한편으로, 비정규직 동료에 대한 정규노동자들의 도덕적 배제행위에 의해 이들 노동자집단간에 유지되는 분절적인 사회-심리적 관계를 다른 행위주체들과 관련시켜 살펴보면, A기업의 사내하청 활용정책 및 혼합인력 편성방침이 이들 내·외부자간의 분절성을 형성시킨 1차적 배경원인이 될 것이며, 사내하청에 대한 노동조합내부의 탈구된 대응태도는 내부자의 도덕적 배제를 온존시켜 작업장내의 노동자 연대성을 피폐하게 만드는 2차적인 배경요인이라 할 것이다.

물론, 한 기업의 사례를 중심으로 비정규직 노동을 둘러싼 사회-심리적 관계를 규명하려는 이 연구의 성과를 일반화하기에는 조심스러울 수밖에 없다. 더욱이, 이 글에서 살펴보고 있는 사내하청과는 성격을 달리하는 여타의 비정규 고용형태(예: 계약직, 파트타임, 일용직, 파견근로, 특수고용 등)에 대해 이와 같은 작업장내 사회적 위상과 관계구조를 밝히는 것은 추후의 연구과제라 할 것이다. 다만, 그동안의 연구들이 비정규노동의 열악한 고용조건 실태를 고발하는 것으로 그쳤다면, 이 연구에서는 이들 노동자들이 작업장내

19) 이와 관련하여 구(Koo, 2001)와 김동춘(1995)은 1990년대에 들어 조직화된 대기업 노동자들이 자신들의 노동조건이 크게 개선되는 가운데 개인주의적 가치성향을 강화시킴으로써 1980년대 보여준 노동계급 내의 강고한 연대성을 상실해오고 있다는 주장에 유의할 필요가 있다.

사회적 관계 속에서 경험하고 있는 '도덕적 배제'의 진실을 알리는 것만으로도 나름대로의 의의는 가질 것으로 판단된다. 덧붙여 자본의 고용유연화 전략과 동료 정규노동자들의 도덕적 배제에 의해 이중적인 부담을 떠안고 있는 비정규노동자들에게 그들의 작업장내 시민권을 어떻게 되찾게 할 것인가는 무엇보다 시급히 답해져야 할 연구과제라 할 것이다.

(접수 2002.12.18; 채택 2003.01.05)

□ 주요용어

비정규노동, 사내하청, 작업장 노사관계, 노동분절성

□ 참고문헌

금재호. 2000, 「비정규직 함정(trap)은 존재하는가?」, 《분기별 노동동향분석》 제 13권 제4호, 37-53쪽.

김동춘. 1995, 『한국 사회 노동자연구: 1987년 이후를 중심으로』, 역사비평사.

김수영. 2001, 『고용형태 다양화와 법·제도 개선과제』, 한국노동연구원.

김유선. 2001a, 「비정규직 노동자 규모와 실태」, 《노동과 사회》 제54호, 98-102쪽.

—. 2001b, 「외환위기 이후 노동자 상태 변화: 비정규고용·임금을 중심으로」, 《동향과 전망》 제51권, 27-52쪽.

남재량·김태기. 2000, 「비정규직, 가교(bridge)인가 함정인가?」, 《노동경제논집》 제23권, 제2호, 85-105쪽.

류재우·김재홍. 2000, 「근래의 상용직 비중 변화의 양상과 요인」, 제2회 한국노동패널학회 발표논문.

박준식. 1997, 「1987년 이후의 작업장 노동정치와 노동의 시민권」, 《경제와사회》 제36호, 157-197쪽.

박기성. 2001, 「비정형근로자의 측정과 제언」, 한국노동경제학회 동계 학술세미나 발표논문.

배진한. 2001, 「비정형근로자 증가의 원인과 전망」, 한국노동경제학회 동계 학술세미나 발표논문.

사회진보연대 불안정노동연구모임. 2000, 『신자유주의와 노동의 위기: 불안정노동

연구』, 문학과학사.

심상완. 1999, 「비정규 고용의 확대와 노동복지」, 《산업노동연구》 제5권, 제2호, 149-184쪽.

안주엽 외. 2001, 「비정규근로의 실태와 정책과제 (I)」, 한국노동연구원.

이병훈·윤정향. 2001, 「비정규노동의 개념정의와 유형화에 관한 연구」, 《산업노동연구》 제7권 제2호, 1-34쪽.

이주희. 2001, 「비정규근로와 노사관계」, 안주엽 외, 『비정규근로의 실태와 정책과제 (I)』, 한국노동연구원.

전국불안정노동철폐연대. 2002, 『2002년 간접고용 실태보고서』.

정이환. 2002, 「비정규노동의 성격과 그 요인」, 《한국사회학》 제36집 제1호, 83-112쪽.

파견·용역노동자 노동권쟁취와 간접고용철폐를 위한 공동대책위원회. 2000, 『2000년 간접고용 실태보고서』.

최경수. 2001, 「비정형근로자 규모의 국제비교」, 한국노동경제학회 동계 학술세미나 발표논문.

한준·장지연. 2000, 「정규/비정규 전환을 중심으로 본 취업력(work history)과 생애과정(life-course)」, 《노동경제논집》 제23집, 33-53쪽.

Allen, J. and N. Henry. 1996, "Fragments of Industry and Employment: Contract Service Work and the Shift towards Precarious Employment," in R. Crompton, D. G. allie, and K. Purcell(eds.), *Changing Forms of Employment: Organization, Skills, and Gender*, London: Routledge.

Barker, K. 1995, "Contingent Work: Research Issues and the Lens of Moral Exclusion," in L. Terrick and J. Barling(eds.), *Changing Employment Relations: Behavioral and Social Perspectives*, Washington DC: American Psychological Association.

Chattopadhyay, P. and E. George. 2002, "Examining the Effects of Work Externalization Through the Lens of Social Identity Theory," *Journal of Applied Psychology*, 86:4, pp. 781-788.

Epstein, C., C. Seron, B. Oglensky, and R. Saute. 1999, *The Part-Time Paradox: Time Norms, Professional Lives, Family, and Gender*, New York: Routledge.

Hodson, R. 2001, *Dignity at Work*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kochan, T., J. Wells, and M. Smith. 1992, "Consequences of a Failed IR System: Contract Workers in the Petrochemical Industry," *Sloan Management Review*, 33(4), pp. 79-89.

## '노동자성'의 규정 투쟁

미국의 가정보호서비스노동자와 한국의 골프경기보조원의 조직화

제니퍼 전/성은미 옮김\*

이 사례연구는 로스앤젤레스 가정보호서비스노동자와 한국 경기지역 88컨트리클럽 골프경기보조원의 조직화 과정을 분석하면서, 이익 대표기구인 노동조합의 건설투쟁이 '노동자' 범위를 규정하는 투쟁과 직접 관련되어 있다는 것을 주장한다. 가정보호서비스노동자와 골프캐디는 노동조합의 성공적 건설을 위해서 우선적으로, '독립계약자(independent contractors)'로 규정된 자신들이 고용지위를 노동조합 건설과 단체교섭권을 가진 노동자로 재규정해야만 했다. 그러나 두 노동조합은 이 과정에서 상이한 전략을 추구하는데, 로스앤젤레스 가정보호서비스노동자의 경우 전반적인 미국 노동조합의 조합원 증가를 위한 하향식(top-down) 조직화 전략을 추구한 반면, 한국 골프경기보조원의 경우 차별적인 고용 관행과 반-노동조합(anti-union)적인 사용자에 저항하는 전투적인 조합원을 중심으로 하는 상향식(bottom-up) 투쟁이었다. 이런 전략상의 차이는 내부적인 운동의 역동성과 노동조합 승인을 둘러싼 제도적 규제의 차이를 반영한다.

- \* 저자인 제니퍼 전(Jennifer Jihye Chun, Jchun@uclink4.berkeley.edu)은 미국 버클리대학 사회학 박사과정이며, 역자인 성은미(sseemm@hanmail.net)는 중앙대 사회복지학 박사과정에 있다.
- 1) 역자주: Homecare는 한국에서 가정간호방문서비스(가정건강보호) 혹은 가정봉사서비스로 번역된다. 가정간호방문서비스는 장기입원환자가 조기에 퇴원함으로써 의료비를 줄이고 보다 많은 환자들이 입원하도록 하는 보건의료제도로써 가정전문간호사가 담당주치의의 처방에 의해 가정을 방문하여 기본간호를 비롯한 교육, 훈련, 의리, 상담, 검사, 투약, 주사 및 치료적 처치를 하

Koo, H. 2001, *Korean Workers: The Culture and Politics of Class Formation*, Ithaca: Cornell University Press.

Lee, B. 2002, "Industrial Restructuring and Employment Relations in the Korean Auto Industry," *Bulletin of Comparative Labor Relations*, 45, pp. 56-94.

McAllister, J. 1998, "Sisyphus at Work in the Warehouse: Temporary Employment in Greenville, South Carolina," in K. Barker & K. Christensen(eds.), *Contingent Work: American Employment Relations in Transition*, Ithaca: ILR Press.

Opotow, S. 1990, "Moral Exclusion and Injustice: An Introduction," *Journal of Social Issues*, 46(1), pp. 1-20.

Rogers, J. 1995, "Just a Temp: Experience and Structure of Alienation in Temporary Clerical Employment," *Work and Occupation*, 22(2), pp. 137-166.

Smith, V. 1998, "The Fractured World of the Temporary Worker: Power, Participation, and Fragmentation in the Contemporary Workplace," *Social Problems*, 45(4), pp. 411-430.

Tsui, A. and J. Farh. 1997, "Where Guanxi Matters: Relational Demography and Guanxi in the Chinese Context," *Work and Occupations*, 24(1), pp. 56-79.



했던 현대자동차 아산공장을 찾아 하청노동자들의 임금, 근로조건 실태를 살펴보는 한편 그 분노를 모아 만든 사내하청노조 설립과정과 이후 활동계획, 정규직노조와의 관계 등을 심층적으로 분석해 보았다.

지상논쟁에서는 전체 임금노동자의 56%가 넘지만 노조 조직 내에서는 1~2% 밖에 차지하지 못한 비정규 노동자들의 의사를 노조 조직에서 반영해 내기 위한 구조를 어떻게 마련할 지에 대한 공방을 시도했다. 김대성은 '현재 민주노총은 200만명 대규모 정규직 기업별 노동자만을 위한 조직구조'라고 비판하면서 노동운동 내에서도 소외돼 있는 여성, 비정규직, 중소기업사업장 노동자들도 대의원으로 활동할 수 있도록 할당제를 실시해야 한다고 주장한다. 반면 이승원은 '비정규직 문제는 결의의 문제가 아니라 실천의 문제'라면서 비정규 할당제는 또다른 비정규 대상화를 초래할 수 있는 만큼 적극적인 조직화, 또한 기업별이 아닌 산별노조로의 조직화를 통해 조직 전체의 문제로 비정규 투쟁을 벌여야 한다고 강조한다. ●



특집

# 사내하청 실태와 조직화

『비정규 노동』 제3권 제20호 (2003. 4) - 한국비정규노동센터

## 간접고용과 규제 : 국가 정책의 변화를 중심으로

신원철 | 성공회대 연구교수(사회학)  
wshin@mail.skhu.ac.kr

### 1. 머리글

노동시장에 대한 국가의 개입은 노동조합/단체교섭을 통한 규제와 더불어 노동시장에 대한 핵심적인 규제양식의 하나라고 할 수 있다. 국가는 근로기준법을 통하여 노동시장의 계약내용에 대해서 직접적 법률적 규제를 하기도 하고, 직업안정정책 등을 통하여 노동시장의 구인/구직 절차에 개입하기도 한다. 최근 부각되고 있는 사내하청노동자 문제의 경우는 임시직, 계약직 등 직접 고용형태와는 달리 국가가 간접고용관계에 대하여 어떠한 태도를 취하는가가 핵심적인 쟁점으로 부각된다. 즉, 원청 대기업이 자신의 사업장에서 일하는 노동자를 균등하게 처우하고, 또 노동자들이 노동조합을 결성하여 단체교섭을 요청하였을 때 이에 응하여야 하는 고용주/사용자로서의 법률적 의무를 회피해나가는 수단으로서 사내하청을 이용하고 있을 경우, 이와 같은 간접고용의 문제점에 대하여 국가가 얼마나 적극적인 규제를 펴나가는가 하는 것이 중요한 쟁점이 된다.

한국에서는 1990년대 이후 사내하청고용의 비중이 급증하고 있는데, 이는 기본적으로는 경영자의 고용전략의 전환에 의하여 나타난 현상이지만, 이와 함께 이러한 사내하청고용과 같은 간접고용관계의 확산을 국가가 조장해왔다는 점 또한 간과되어서는 안 된다. 노동시장은 역사적으로 노동시장에 대한 규제제도와 함께 발전해왔다. 특히 국가에 의한 법률적 규제는 노동조합에 의한 규제와 함

께 노동시장의 형성과 변화에 영향을 미치는 주요한 요인이라고 할 수 있다. 국가와 노동조합의 노동시장에 대한 규제라는 측면을 고려할 때 비로소 사내하청 등 비정규고용을 도입하려고 하는 경영자 동기의 다면성(多面性)<sup>1)</sup>에 대한 이해가 가능해진다. 사내하청고용의 증가 등 비정규 고용이 형성되고 재편되어온 역사적 과정을 이해하기 위해서는 경영자 뿐만이 아니라, 노동조합의 역할은 물론 국가의 노동정책이 미친 효과까지 추적하지 않으면 안 된다. 이러한 접근을 통해서 비로소 비정규고용이 형성/재편되는 동학(dynamics)을 파악할 수 있게 되고, 동시에 비정규고용형태의 증가에 따른 부정적 영향 - 고용의 불안정성 및 소득불평등의 심화, 노동기본권의 후퇴, 사회적 갈등의 고조 등 - 을 조절해가기 위한 제도적 장치를 마련해 나가는 데 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

위와 같은 문제의식에서 이 글은 한국에서 사내하청 등 간접고용관계에 대하여 국가가 어떠한 정책을 취해왔는가에 대한 개관을 시도하고 있다. 이 글의 순서는 다음과 같다. 먼저, 제1절에서는 간접고용제의 폐단을 보여주는 대표적 사례인 **심장제** 문제를 다룬다. 1960년대 이전에 이미 심장제를 중심으로 간접고용의 폐단이 사회문제화 되었음을 확인하고 이에 대해 국가가 어떤 정책을 취해왔는가를 살펴볼 것이다. 국가가 외형상으로는 직접고용 원칙을 강조해왔지만, 사실상 간접고용과 중간착취를 묵인해 왔음을 볼 것이다. 이어서 제2절에서는 간접고용의 폐단을 제거하려는 입법정신에서 출발한 **취업안정법**의 내용과 **근제노동기규**의 **직업소개소**와 관련된 조약을 정리하고 있다. 초기 취업안정법의 구상이 실현되지 못하고, 민간유료직업소개소의 비중이 증가하는 방향으로 관련법제 및 노동정책이 변화하고 있음을 보일 것이다. 직업소개행위는 소위 사내하청이나 파견근로 등의 간접고용관계와는 구분되지만, 노동력 매매 과정에 개입하여 이윤을 추구하는 행위라는 점에서 공통점을 지니고 있고, 직업소개소에 대한 국

1) 비정규 고용과 관련된 특정 제도(관행)를 자본/경영자가 도입하는 동기는 다면적이어서 ① 자본주의 시장관계의 불확실성과 불안정성에 대응하여 노동력의 탄력성을 확보하고자 하는 경우와 ② 임금을 절감하고 나아가서 근로기준법 및 관련법규의 적용을 회피하여 노동비용을 절감하려고 하는 경우, ③ 고용관계에 대한 노동조합의 규제를 회피하려고 하는 경우 등으로 구분해볼 수 있다. 이는 자본/경영이 비정규고용을 도입하고자 하는 동기를 경제적 효율성 측면에서만 이해하기는 곤란함을 뜻하며, 현실에 있어서는 효율성과 통제라는 동기가 서로 결합되어 있는 경우가 오히려 일반적이라고 할 수 있다.

가의 규제 정책은 파견근로나 사내하청에 대한 규제와도 일정한 관련성을 갖고 있다.<sup>2)</sup> 제3절에서는 사내하청 문제와 관련하여, 1974년 현대조선소 노동자 투쟁 사례와 1990년대에 제정된 공정거래위원회 고시, 노동부 고시 등의 내용을 중심으로 국가의 정책 대응을 살펴볼 것이다. 1990년대 이후 국가의 용인 하에 사내하청노동자가 급증하고 있는 바, 「노동부 고시」의 내용에 의거하더라도, 현재의 사내하청이 불법적 파견근로에 해당될 가능성이 높다는 점을 보일 것이다. 맺음말에서는 노동조합이 사내하청 등 간접고용에 대한 국가의 적극적 규제를 촉구해나가는 것이 노동운동의 성장을 위해서도 꼭 필요하다는 점을 강조할 것이다.

## 2 <십장제> 에 대한 단속



일제시대 이래 인천, 군산, 부산 등의 부두하역 분야에는 <십장제>, <반장제>가 유지되어 왔고, 십장과 반장의 중간착취에 저항하는 부두노동자들의 투쟁이 1950년대에 전개된 바 있다. 그 결과로 1958-9년에는 국회조사단이 파견되고, 보건사회부가 십장제의 폐지를 지시하기도 한다(김윤환·김낙중, 1970 : 201-203). 십장제는 제조업의 사내하청고용과 그 성격이 약간 달랐지만, 간접고용제의 폐단을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

일제 식민지 시기에 건설공사 현장에서 십장제도는 이미 노동 감독 및 중간착취 기제로 자리 잡고 있었고, 이에 따라 '십장'에 의한 중간착취, 혹은 횡

령 및 도주 사건을 둘러싼 사회적 갈등이 표출되고 있다. 십장은 인부의 1일 노임 70전 가운데 30전을 중간착취하기도 하고(동아일보, 1925. 6. 29), 2백 명 인부의 노임 1,000원 중 750원을 횡령하여 도망하여 버리기도 하였다(동아일보 1924. 1. 7). 일본 동경에서는 자신들의 임금을 일본인 십장이 횡령하여 도주하자, 살아갈 길이 없어진 조선인 인부와 가족 수십여 명이 철로에서 자살을 시도하기도 하였다(동아일보 1925. 4. 30). 인부들의 임금을 횡령한 십장이 인부들로부터 구타를 당하기도 하고(동아일보, 1925. 11. 26), 인부들이 중간착취에 항의하여 일본인 십장을 구타하고 일본인 노동자들과 패싸움이 벌어지기도 하고(동아일보, 1923. 4. 5), 평소 인부들을 함부로 대해온 십장으로 인해 일거리를 빼앗기게 된 인부들이 십장을 몽둥이로 구타하는 사건이 있는가 하면(동아일보, 1922. 7. 17), 십장의 중간착취와 횡포에 불만을 품은 인부가 이에 항의하다가 구타당하여 사망하는 사건(동아일보, 1923. 2. 1)도 벌어졌다. 더구나 임금이 통화로 지급되지 않고 전표로 지급됨에 따라서 인부들은 다시 전표교환업자에게 일정 비율을 공제당하는 '중간착취'에 대하여 노동조합과 청년단체 등에서 이를 규탄하는 활동을 전개하기도 하였다. (동아일보 1925. 4. 27, 1925. 6. 18) 십장제가 보급되어 있는 산업은 건설업 뿐만이 아니었다. 항만하역 분야와 광산업은 건설업의 십장제와 유사한 간접 고용제도가 식민지 시기 이래 널리 보급되어 있었다.

제 2차 대전이 끝난 후 미점령군당국(GHQ)은 일본에서는 일시적으로 전시노동력동원체제의 일부로서 '노동보스제=노무공급업자'를 이용하기도 하였지만, 직업안정법의 제정 등을 통하여 노동자공급사업을 금지하고 노동보스제= '조두제'를 해체시키는 정책을 실시하였다(하종문, 1999). 이에 비하여 조선의 경우 식민지시기에 형성된 '전시노동체제'의 본격적 해체는 지연되었고, 노동자공급 사업을 금지하는 직업안정법이 제정된 것은 5.16 군사쿠데타가 발발한 1961년 이후의 일이었다.

1950년대에도 항만하역 분야의 '십장제'는 부두노동조합 기구와 결합되어 정착되어 있었는데, 그 중간 착취적 성격으로 인하여 계속 사회문제로 부각되고 있다(조선일보, 1959. 7. 23). 자유당 조직위원회에서는 십장제에 관한 대한노총 인천지부연합회의 탄원을 받아 1958년 8월 5일 인천부두 자유노동조합의 십장제 폐지를 논의하기도 하였다(조선일보, 1958. 8. 6).

2) 미국의 경우 민간직업소개소에 대한 규제와 근로자파견업체에 대한 규제는 긴밀하게 결합되어서 전개되어 왔다. 미국의 사례에 대해서는 Gonos(1994) 참조.

1950년대에 이처럼 '십장제'가 항만하역 분야에서 노동자들의 원성이 되고 있었음에도 불구하고 정부는 이를 사실상 방관하였던 것으로 보인다. 행정당국은 '십장제'가 근로기준법과 노동조합법에 위반된다고 지적하면서도 사실상 이를 폐지하거나 개선하려는 적극적인 시도를 하지 않았던 것이다. 1953년에 사회부장관은 사로 제203호 예규에서 십장제도의 중간 착취적 성격과 노동조합 가입자격이 없음을 다음과 같이 지적하고 있다.

“중래의 각 부두노동자의 반장과 광산, 토건노동자 등의 십장(什長), 도십장(都什長) 등의 제도는 사용자와 근로자의 중간에 있어서 주로 근로자의 임금을 일부 중간 취득하여 온 악성제도임으로 금반 노동조합법에 의한 노조의 가입에는 차종(此種)의 반장, 십장 등은 일체 금지하도록 귀관하(貴管下) 각 관계기관에 주지 철저를 기하여 주심을 무망(務望)하나이다.”(유준식 편, 1962 :294-295)

또, 1955년 10월 28일 보건사회부에서는 조선운수주식회사 산하 하역업자들에 대하여 근로기준법 제8조(중간착취금지)와 제36조(임금의 직접지불 원칙 등)를 준수하라는 경고를 하고 있으며(조선일보 1955. 10. 29), 1958년에는 다음과 같은 통첩을 보내고 있다.

“당부직원을 파견하여 진상을 조사한 바 현재에 이르기까지 도반장 또는 반장으로 호칭되는 소위 「십장제도」가 의연 존속하고 있으며 사용자로부터 작업을 인수받아 작업지휘를 감행하고 있으며 작업종료 후에는 총 노임을 이들이 사용자로부터 일괄 인수받아 각 반장에게 지급함과 동시에 상당한 액이 소위 「십장몫」을 취득하고 있는 사실을 발견한 바, 이는 「임금직불제」, 「중간착취배제」(근로기준법 제36조 및 제8조)에 위반되는 행위일 뿐만 아니라 그러한 제도를 존속하고 있는 노동조합 자체가 노동조합법 제3조에 저촉되는 행위를 감행하고 있는 것으로서…….”(이규창, 1971: 191)

결국, 사회여론과 정부의 압력 하에서 당시 인천지역의 하역회사 기업주들은 ‘당사 작업장에서는 작년(서기 1958년) 10월 1일자로 노임직불제가 실시됨과 동

시 십장제가 완전 폐지되고 현재 존속되지 않음을 확인함’이라는 내용이 적힌 ‘십장제폐지확인서’를 작성하기도 하였다. 하지만, 명칭만 ‘연락원’으로 바뀌었을 뿐이지, 실상은 십장제가 그대로 존속되고 있었다(이규창, 1971: 196-198). 이후 1960년대에도 4.19혁명 직후에 부산부두노동자 600여명이 십장제도의 폐지와 착취행위의 일소를 요구하기도 하였지만, 십장제는 사실상 지속되었던 것이다.

이후 십장제를 둘러싼 논란은 부두노동조합이 노무공급업 허가를 받게 되면서 해소된 듯이 보인다. 즉, 1967년 7월 30일자로 개정된 직업안정법에서는 근로자 공급사업에 대해서 ‘노동조합이 공급계약에 의하여 근로자를 타인에게 사용시키는 것’이라고 정의하고(제3조), ‘누구든지 근로자 공급사업을 행하지 못한다’고 원칙적으로 금지하면서도 다만 ‘노동조합법에 의한 노동조합이 노동청장의 허가를 받아 무료의 근로자 공급사업을 행할 때에는 예외로 한다’고 규정하고 있다(제17조). 이에 따라 전국부두노동조합은 1967년 11월 29일 제3차 중앙위원회를 개최하여 전국 18개 지부를 일괄하여 본조에서 공급사업허가를 취득키로 결의하고 1969년 7월 24일 직업안정법 시행규칙에 의거 허가신청을 제출함으로써 부두노동조합은 직업안정법 제17조 단서에 따른 공식적인 노무공급업자로 되기에 이른다(이규창, 1973: 438).<sup>3)</sup>

### 3. 직업안정법의 제정과 노동시장 정책의 변화

#### 1) 직업안정법의 제정 : 공공무료 직업소개 제도에 대한 구상

5.16 군사쿠데타 후 직업안정법이 제정되어 1961.12.6 공포되었다. 직업안정법이 제정됨에 따라서 일제하에 제정되었던 조선직업소개령이 폐지되었다. 새로 제정된 직업안정법에서는 유료의 직업소개사업을 원칙적으로 금지하고(제9조), 근로자를 모집하고자 할 경우에는 사용자 자신이 직접 모집하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 제3자에게 모집을 위탁하고자 할 경우 주무부장관의 허가를 얻도

3) 이외에도 전국운수노동조합(산하 12개지부), 전국해원노동조합(산하 3개지부)에서도 근로자공급사업허가를 받고 있다. 이에 대해서는 노동청(1973), 『노동행정집념사』, pp. 170-171 참조.

록 하고 있다(제13조). 또 모집에 응모하는 근로자로부터 금품을 받지 못하도록 하고(제14조), 제3자에게 모집을 위탁한 경우에도 실비변상, 급료 등의 수준을 넘어서는 이익을 제공하지 못하도록 규정하고 있다. 그리고 제16조에서는 근로자공급업의 금지를 명시하여 주무부장관의 허가를 얻은 경우 이외에는 근로자공급업을 하지 못하도록 규정하고 있다. 위와 같은 조항들은 '직접고용'의 원칙을 강조하여 노동시장에서 이루어지는 근로계약에 제3자가 중개, 알선 등의 형태로 개입하는 것, 그리고 '전매' (轉賣)의 형태로 개입하여 이익을 취하는 모든 행위에 대하여 정당하지 못한 것으로 판단하고 있음을 보여준다. 즉, 직업안정법은 기본적으로 노동시장에서 이루어지는 구인, 구직과 관련한 정보의 전달과 취업알선을 정부의 의무로 규정하였고, 민간기구의 취업알선 행위는 비영리적 목적으로, 그것도 국가의 감독 하에서 이루어져야 할 것으로 간주하고 있었다.<sup>4)</sup>

이러한 초기 직업안정법의 내용은 노동시장에 대한 국가 규제를 강조하는 국제노동기구의 조약을 비롯한 당시의 국제적 추세를 반영한 것이었다. 국제노동기구는 <실업에 관한 조약>(C2 Unemployment Convention, 1919)과 <실업에 관한 권고>(R1 Unemployment Recommendation, 1919)<sup>5)</sup> 등에서 유료직업소개소에 대한 강력한 규제 원칙을 천명하였다. <실업에 관한 조약> 제2조 제1항에서는 중앙 정부가 관리하는 무료의 공공직업소개소 시스템을 확립하도록 규정하고 있고, <실업에 관한 권고>에서는 유료 혹은 영리 직업소개소의 설립을 금지하도록 하는 조치를 취하도록 권고하고, 기존의 유료 혹은 영리 직업소개소에 대해서는 정부의 허가 하에서만 영업을 하도록 하고, 가능한 한 조속히 이러한 직업소개소를 폐지하도록 하는 모든 실제적 조치를 취하도록 권고하였다. 1933년에 채택된 조약 제34호 <유료직업소개소에 관한 조약>(C34 Fee-Charging Employment Agencies Convention, 1933)과 1949년에 개정된 조약 제96호 <유료직업소개소에 관한 조약>(C96 Fee-Charging Employment Agencies Convention (Revised), 1949)에서도 이러한 측면이 계속 강조되고

있다. 조약 제34호에서는 영리를 목적으로 운영되는 유료직업소개소를 조약 효력발생일로부터 3년 이내에 폐지하도록 하고, '영리를 목적으로 경영되는 새로운 유료직업소개소가 설치되어서는 안 된다', '영리를 목적으로 경영되는 유료직업소개소는 권한 있는 기관의 감독에 따라야 하며 또한 위 기관에 의하여 승인되는 율에 의거하여서만 수수료 및 비용을 징수할 수 있다'고 규정하고 있다. 1949년에 개정된 조약 제96호에서는 유료직업소개소의 점진적 폐지 혹은 규제 가운데 선택할 수 있도록 규정하고 있다. 제2조 1항에서는 '본 조약을 비준하는 각 회원국은 영리를 목적으로 하는 유료직업소개소의 점진적 폐지 및 다른 직업소개소의 규제를 규정한 본 조약 제2부의 규정을 수락할 것인지 또는 영리를 목적으로 경영되는 직업소개소를 포함한 유료직업소개소의 규제를 정한 제3부의 규정을 수락할 것인지를 그 비준서에 명시하여야 한다.'고 규정하고 있다.<sup>6)</sup>

위와 같은 직업안정법의 내용과 국제노동기구의 정책기조는 1960년대 한국의 노동행정 기조에도 나타나고 있다. 노동청의 『노동사업 5개년 계획 1967-1971』에서는 경제성장에 따른 노동행정과제로 '노동시장 조직을 근대화' 하는 것을 제



6) 1997년에 채택된 조약 제181호 <민간직업소개소조약>(C181 Private Employment Agencies Convention)에서는 그 기본정신이 크게 변화하고 있다. 이 조약 제2조 3항에서는 '본 조약의 목적은 민간직업소개소의 활동을 허용하고, 동시에 직업소개 서비스를 이용하는 노동자를 보호할 수 있도록 하는 데 있다'고 규정하고 있다. 하지만, 여전히 노동자들을 보호하기 위한 조항도 발견된다. 이 조약 제4조에서는 민간직업소개소를 통해서 채용되는 노동자들 결사의 자유와 단교섭권을 침해당하지 않도록 하는 조치들이 취해져야 한다고 규정하고 있다. 또 이 조약 제7조에서는 '민간직업소개소는 간접적으로든 직접적으로든, 전체적으로든 부분적으로든 노동자에게 어떤 요금이나 비용도 부과하여서는 안된다'고 규정하고 있다. 이 조약 제16조에서는 이 조약이 1933년과 1949년의 유료직업소개소에 관한 조약을 수정하는 것임을 밝히고 있다.

4) 이에 따라 직업안정법이 지나치게 이상적이어서 현실과 부합되지 못한다는 문제제기가 이미 법 시행 초기부터 이루어지고 있었다(조선일보, 1963. 3. 23).

5) 이하 조약의 내용은 ILO 홈페이지(www.ilo.org)에 있는 조약의 원문 참조. 실업에 관한 권고는 2002년에 폐기되었다. 인용된 조약의 번역문은 국제노동연구소(1991) 참조.

기하고 있으며, 5년간 '무허가 시설 직업소개소 50개소를 단속하여 근로자의 권익보호와 무료직업소개제도를 확립' 할 것을 전망하고 있다. 특히 노동력보호사업의 세부 계획 중에는 '간접고용제 지양'이라는 항목이 있는데, 이에 의하면 5년간 총 4,528개소의 사업장 근로자 19만6,400명에 대하여 연차적으로 간접고용제를 지양할 것을 계획하고 있다.

## 2) 민간 유료 직업소개사업의 합법화 및 확대

1961년에 제정된 직업안정법이 지향했던 노동시장제도에 관한 기본 구상 즉, 직업안정기구를 국가가 관리하고, 무료의 공공직업소개제도를 확립한다는 구상은 이후 실현되지 못하였고, 민간유료직업소개소를 인정하는 방향으로 직업안정법이 개정되고, 유료직업소개 대상업무의 범위도 확대되었다.

1961년에 제정된 <직업안정법>은 유료직업소개사업을 원칙적으로 금지하고 있었는데, 1967년에 법개정을 통하여 노동청장의 허가를 얻어서 유료직업소개 사업을 할 수 있게 되었다. 또, 이 시기 법개정을 통하여 '직업소개'를 민간업자에게 맡기는 범위가 확대되었다. 시행령에서는 직업소개를 '구인자와 구직자간에 고용계약의 성립을 알선하는 것을 말한다'고 규정하고 있고(직업안정법시행령 1967. 7. 21), 유료직업소개 대상 범위를 판매서비스직 일반으로 확대하였다.<sup>7)</sup>

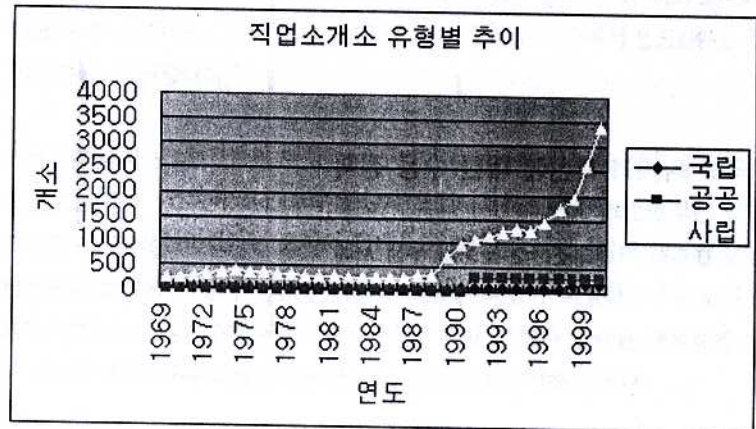
이후 1971년 6월 7일 직업안정법시행령의 개정을 통하여 유료직업소개사업의

대상 범위가 다시 확대되었는데, 전문직, 기술직, 사무직, 서비스직, 노무자 등 거의 모든 직종을 포함하고 있다. 직업안정법시행규칙(1971. 11. 1)에서는 유료직업소개사업의 대상이 되는 62개 직종을 열거하고 있다. 이후 1994년 직업안정법시행령에서 처음으로 유료직업소개사업의 허가대상에서 제외되는 직종을 결정, 고시하도록 규정하고 있는데, 이는 원칙적으로 모든 직종이 유료직업소개사업의 대상이 된 것을 의미한다.<sup>8)</sup>

더구나 1999년 법개정을 통해서 유료직업소개사업이 허가제에서 등록제로 바뀌었고, 또 1999. 5. 27 제정된 시행령에 의하여 유료직업소개사업의 대상 직종에 대한 일체의 규제가 사라지게 되었다.

이에 따라 직업소개소 자체에 대한 행정당국의 단속은 무허가직업소개행위나 소개료 과다징수, 안내소 운영권 대여 등에 초점을 두고 이루어졌고(노동백서 1984년판, 273-274), 아래의 그림 1, 2에서 보듯이 민간유료직업소개소의 숫자와 민간유료직업소개소를 통해 취업하는 근로자의 숫자는 국립, 혹은 공공 직업소개소를 훨씬 능가하게 되었다.

직업소개소의 숫자를 보면 1969년 국립 25, 공공 16, 사립 241개소에서 1990년에는 각각 53, 16, 947개소로 사립 직업소개소의 숫자가 크게 늘고 있다. 2000년에는 그 숫자는 국립 149, 공공 281, 사립 3,401로 민간직업소개소의 숫자가 전체 3,831개소의 88.8%에 이르고 있다.

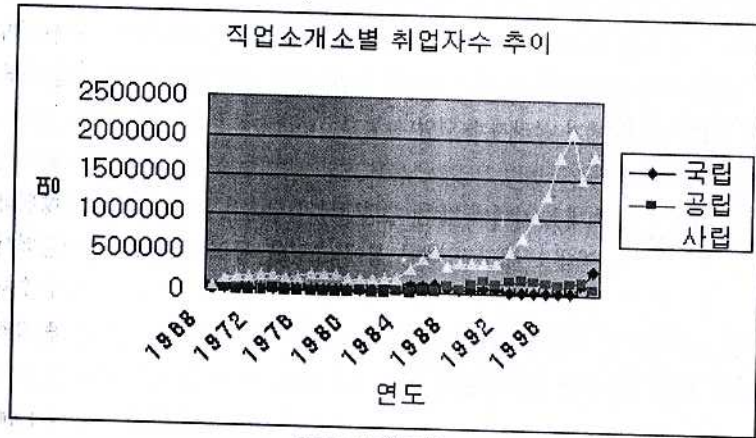


자료 : 노동통계연감 각권도

7) 직업안정법 제 10조에서는 유료직업소개를 하고자 하는 자는 노동청장의 허가를 받도록 하고, 허가의 범위 등에 대해서는 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 동법 시행령(1967. 7. 21)에서는 그 범위를 '미술·음악·연예에 종사하는 사람과 영화·연극관계기술자' '의사·약사', '조선원·간호원 및 의료보조원', '계리사', '조리사 및 영양사', '가사부·접객부' 등으로 확대하고 다시 기타 각호에 준하는 것으로서 보건사회부령으로 지정하는 직종'으로 더 확대할 여지를 남기고 있다. 직업안정법시행규칙(1969. 7. 24)에서는 보건사회부령으로 지정하는 직종의 범위에 대하여 '가정사용인', '목욕장 종사자', '여관 및 하숙의 종사자', '안내인', '판매인 및 점원', '양복 재봉사 및 한복 재봉사'로 규정하고 있다.

8) 노동부고시 제1995-34호 '유료직업소개사업허가대상제외직종'에 의하면 공무원, 교수, 교사, 철도 기관사 등 제외 직종을 열거하고 있다.

민간유료직업소개소를 통해서 취업하는 근로자의 숫자는 1968년에는 5만 9,479명으로 전체 9만2,708명의 64.2% 수준이었다. 1990년에는 40만2,083명으로 전체 62만8,235명의 64.0% 수준에서 1999년에는 182만1,717명으로 전체 222만6,946명의 81.8%로 증가하고 있다.



자료: 노동통계연감 각년도

이처럼 민간유료직업소개소의 비중과 역할이 증가한 것은 근로자와 사용자 사이에 중간매개자 역할을 하면서 영리를 추구하는 업체가 증가한 것을 뜻하고, 이는 다른 한편으로는 1990년대 이후 근로자파견법 제정에 영업적 이해를 갖는 집단이 형성되는 과정으로 평가할 수 있을 것이다.

#### 4. 사내 하청의 확산에 대한 수용 정책

##### 1) 1974년 울산 현대조선소 노동자 투쟁 사례

사내하청제도의 합법성 문제가 노사관계의 커다란 쟁점으로 부각된 최초의 사건은 1974년 울산 현대조선소 노동자 투쟁이었다. 당시 현대조선소 노동자들의 저항은 바로 직접적 고용관계에 따른 책임부담을 경영자가 회피하고 '위임관리'라는 방식을 도입하는데서 시작되었다고 볼 수 있다. 사건 당시 현대조선소 전

체근로자수는 1만3,379명으로 이 가운데 직영근로자수는 6,368명이고 위임관리 근로자수는 7,011명이었다. (제90회 국회 보건사회위원회 회의록 제1호) 회사측은 초기에는 직접 고용 형식, 그것도 '사원대우'라는 형식의 채용을 약속하였지만, 곧 이를 '위임관리제'라는 간접고용형태로 변화시켜 나갔고, 이것이 노동자들의 저항을 불러온 일차적인 계기가 되었다.

당시, 현대중공업 경영자가 위임관리제라는 내부하도급을 실시하게 된 배경에는 경영자가 노동자들의 작업과정을 직접적으로 충분히 통제할 수 있는 관리체제를 갖추지 못했다는 사정이 있었다. 그리고 '위임관리제'라는 간접적 고용관계 하에서 임금비용을 절감하려는 조치도 취해지고 있다. 당시 전국금속노동조합의 조사에 의하면, "회사에서는 직영이나 하청에서 똑같은 대우를 해준다고 하지만 현실적으로 시간급이 일당으로 책정되고 있으며 주휴, 월차, 연차수당 등이 없는 것"이라고 보고되었다(전국금속노동조합연맹, 1993: 198). 또, 위임관리 근로자는 직영근로자에 비해서 식사비, 작업복 및 안전화 등의 지급에서도 차별을 받고 있었다. 김유덕 의원은 신민당의 조사결과를 국회에서 보고하면서 다음과 같이 언급하였다.

"직영사원은 하루 110원 상당의 점심을 무료로 제공받고 위임기능공은 130원씩의 돈을 내고 자기가 점심을 사 먹도록 되어 있습니다. 직영사원은 1년에 동하복 두벌의 작업복을 무료로 제공받고 위임기능공은 이 혜택을 받지 못합니다. 직영사원은 작업 시에 신는 안전화를 현대가 경영하는 현대 「수퍼 마킷」에서 1,400원에 타 신을 수 있으나 위임기능공은 자기 돈으로 시장에서 2,500원을 주고 안전화를 사 신습니다."

이번 사건에서 노동자들의 핵심적 요구였던 위임관리제에 대한 정부의 태도는 시간이 흐르면서 변화하였다. 9월 26일자 보건사회위원회에서 노동청장은 위임관리제를 시정토록 하겠다는 요지의 답변을 하였지만, 10월 16일에 개최된 보건사회위원회 회의에서 당시 김유덕 의원과 최용수 의원이 위임관리제의 존폐에 대해서, 그리고 근로기준법 제8조 중간착취의 배제 조항과 관련된 문제점에 대하여 질의를 하자 이에 대해 노동청장은 다음과 같이 답변하고 있다.

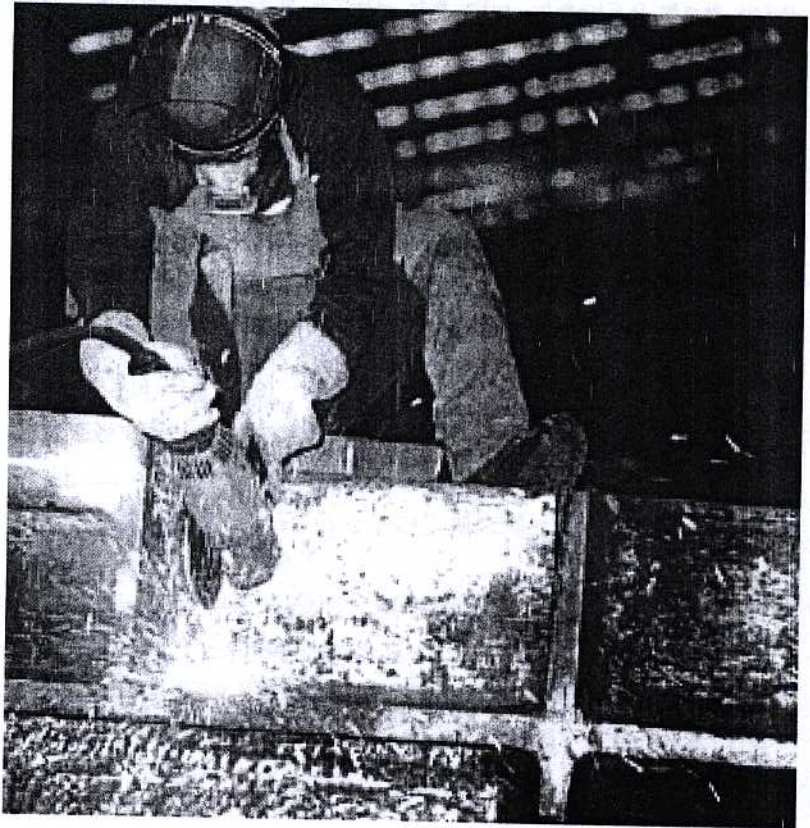
“위임관리제 자체는 현대조선에서 운영을 하는 데에 있어서의 하나의 독자적인 관리방법이기 때문에 저희가 위임관리를 철폐해라 또는 존치를 시켜라 그런 입장에 있지 않습니다. 다만 저희들로서는 직영근로자나 위임관리 하에 있는 근로자나 불구하고 채용으로부터 신분유지나 퇴직이나 처우문제에 있어서 직영근로자나 위임관리제의 근로자가 하등 차등대우를 받지 않도록 저희가 적극적으로 이것을 감독해 나가고 보호를 하겠다는 것을 분명히 말씀드리겠습니다. (중략) 현재로서 위임관리자가 회사의 사원으로 돼 가지고 이 사람이 맡고 있기 때문에 지금 위임관리제하에 있는 근로자들의 불만이 있었고 지난 번에 그와 같은 사태가 발생했습니다. 회사측에서도 앞으로는 선진제국과 같은 완전히 독립된 용역 회사를 설립해서 운영하는 그 과정의 하나로서 우선 회사의 직원으로 하여금 위임관리를 시키고 있다 이런 얘기였습니다. 따라서 이 점은 시간이 조금 걸리면은 자동적으로 해결이 될 것으로 보고 있습니다.”

즉, 당시의 위임관리제는 직접고용관계의 형태를 완전히 탈피하지는 못하고 있었고, 이를 독립된 용역회사를 통한 간접 고용관계로 전환시켜 나갈 것을 전망하고 있는 것이다.

결국, 이 시기에 사내하청제도에 대하여 이를 노무공급업의 일종으로 규정하고, 이에 대한 규제를 실시하는 정책은 실시되지 못하였다. 오히려 1990년대 이후 노동시장의 유연화가 추진되는 과정에서 제조공정의 일부를 하도급으로 처리하는 조직개편이 광범위하게 추진되는데 이와 관련하여 두 개의 <고시>를 검토할 필요가 있다.

#### 2) 제조위탁의 대상이 되는 물품의 범위 고시(공정거래위원회고시 제1995-2호)

하도급거래공정화에관한법률 제2조에서는 하도급거래에 대한 정의로, ‘하도급거래’라 함은 원사업자가 수급사업자에게 제조위탁(가공위탁을 포함한다. 이하 같다)·수리위탁 또는 건설위탁을 하거나 원사업자가 다른 사업자로부터 제조위탁·수리위탁·또는 건설위탁을 받은 것을 수급사업자에게 다시 위탁을 하고, 이를 위탁(이하 “제조 등의 위탁”이라 한다)받은 수급사업자가 위탁받은 것(이하 “목적물”이라 한다)을 제조 또는 수리하거나 시공하여 이를 원사업자에게 납품 또는 인도(이하 “납품”이라 한다)하고 그 대가(이하 “하도급대금”이라 한



다)를 수령하는 행위를 말한다.’고 규정하고 있다.

공정거래위원회에서는 공정거래위원회고시 제1995-2호 <제조위탁의 대상이 되는 물품의 범위 고시>를 1995년 1월 1일에 제정하였다. 이 고시에서는 ‘상기 물품의 제조, 수리를 위한 (임)가공’을 <제조위탁의 대상이 되는 물품의 범위>에 포함시키고 있고, 이러한 공정거래위원회의 고시에 따르면 제조업체 내의 제조공정의 일부를 하도급거래의 대상으로 삼는 것이 가능해진다.

그런데, 제조위탁의 대상이 되는 물품의 범위를 공정거래위원회의 고시에서 정하도록 한 것은 1995년의 법개정을 통해서 이루어졌다. 1995년 1월 5일에 제조위탁의 범위를 규정하고 있는 <하도급거래공정화에관한법률>제2조6항이 개정되어 제조위탁의 대상이 되는 물품의 범위를 공정거래위원회의 고시에서 정하도록



특 하였고, 공정거래위원회 고시에서는 모든 제조공정의 일부를 떼어내어 하도급을 주는 것을 가능도록, 제조위탁의 대상이 되는 물품의 범위에 “다. 상기 물품의 제조·수리를 위한 (임)가공”이라는 항목을 포함시켰던 것이다.

‘사내하청’은 하도급거래관계에 있는 사업자가 원사업자의 사업장에서 도급업무를 수행하는 경우를 말하며, 사내하청노동자는 하도급업무를 맡은 업자에 의해 고용된 노동자를 말한다. 그런데 처음부터 사내하청은 노동력공급사업이나 근로자파견 등으로부터 구별하기 곤란한 측면이 있고, 중간착취를 배제하고, 사용자 책임을 명확하게 하기 위해서는 직접고용원칙이 고용관계의 기본원칙으로 강조되어야 한다. 그런데 1995년에 제정된 공정거래위원회의 고시는 오히려 ‘임가공’이라는 제조행위 자체를 하도급의 대상으로 포함시키고 있어서 노동력의 전매(轉賣)행위를 조장하는 듯한 태도를 보이고 있는 것이다.

### 3) 근로자파견사업과도급등에의한사업의구별기준에관한고시 (노동부 고시 제98-32호)

1998년에 근로자파견법이 제정되면서 하도급계약의 형태로 불법적인 근로자파견사업이 수행될 위험성을 예상하고, 이를 방지하기 위하여 노동부에서는 1998년 7월 1일자 노동부 고시 제98-32호로 <근로자파견사업과도급등에의한사업의구별기준에관한고시>(이하 <노동부고시>로 줄임)를 제정하였다.<sup>9)</sup>

<노동부고시>에 따르면 도급이란 “민법상 도급, 위임 기타 이와 유사한 무명계약으로서 수급인 또는 수임인이 사업주로서의 독립성을 가지고 사업을 행하는 것”으로 규정된다. 사업주로서의 독립성이란 한편으로는 업무수행, 근로시간 및 인사 및 징계 등과 관련하여 “근로자를 직접 지시하고 관리”해야 할 것을 요건으로 제시하고 있고, 다른 한편으로는 “소요자금을 자기 책임하에 조달·지급하는 경우”, “민법, 상법 기타 법률에 규정된 사업주로서의 모든 책임을 부담하는

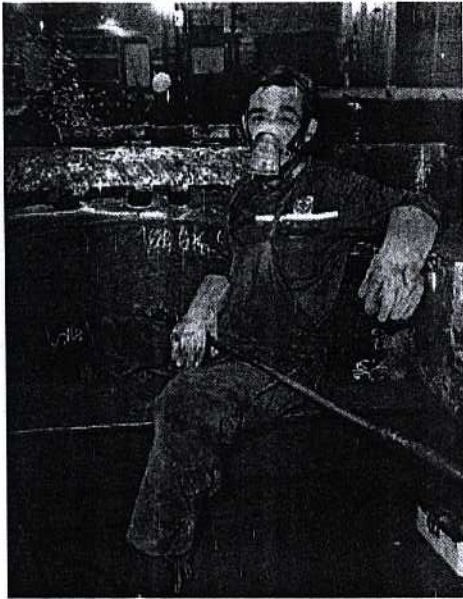
경우”, “자기책임과 부담으로 제공하는 기계, 설비, 기재(업무상 필요한 간단한 공구는 제외)와 자재를 사용하거나, 스스로의 기획 또는 전문적 기술 또는 경험에 따라 업무를 제공하는 경우” 등의 요건을 충족시킬 것을 제시하고 있다. 더구나 위와 같은 독립성은 실질적인 것이어야 함이 강조되고 있는 바, 제4조에서는 “수급인 또는 수임인의 도급 등의 사업이 제3조 각호에 해당하는 경우라도 그것이 법의 규정에 위반하는 것을 면하기 위하여 고의로 위장된 경우에도 근로자파견사업을 행한 것으로 본다”고 규정하고 있다.

그런데, 현재 한국의 제조업에서 이루어지는 하도급계약은 위와 같은 ‘독립성 요건’을 충족시키지 못하는 경우가 대부분이다. 금속산업 사내하청기업의 경우에는 대부분의 기계, 설비, 기자재를 모기업에서 제공하고 있으며, 독자적인 ‘기획 또는 전문적 기술 또는 경험에 따라 업무를 제공하는 경우’로 보기는 곤란하다. 또, 외관상 사내하청기업이 인사관리와 경영 등 측면에서 독립성을 확보하고 있는 듯이 보이더라도, <노동부고시> 제4조에서 정하고 있는 위장도급에 해당될 가능성이 높을 것이다.<sup>10)</sup>

위와 같이 볼 때, 현행 제조기업의 사내하청기업은 도급으로 볼 수 없거나 위장도급에 해당되어 근로자파견사업을 행하고 있는 것으로 간주되어야 한다. 그런데 현재의 <파견근로자보호등에관한법률>에서는 제조업의 직접 생산 공정 업무에 대해서는 출산·질병·부상 등으로 결원이 생긴 경우 또는 일시적·간헐적으로 인력을 확보하여야 할 필요가 있는 경우에 한해서 근로자파견사업을 행할

10) 이는 기본계약서 자체에도 나타나 있다. 공정거래위원회에서는 조선, 기계, 자동차, 전자 등 업종별로 표준하도급기본계약서를 제시하고 있는데, 계약서의 내용자체에 이미 <노동부고시>에 의하면 도급으로 보기 곤란한 내용이 나타나고 있다. 위의 기본계약서에는 「사급자재의 지급, 「금형 등의 양도·대여」등에 관한 규정이 포함되어 있다. 예를 들어 「조선업종하도급기본계약서」 제6조 사급자재의 지급 ① ②항을 보면 다음과 같다. ① 갑은 을에게 위탁을 한 목적물의 품질의 유지, 개선이나 기타 정당한 사유가 있는 경우 갑과 을이 상호 협의하여 정한 바에 따라 제조에 사용될 재료, 반제품, 제품 등(이하 “사급자재”라 한다)을 사양서에 의하여 지급할 수 있다. 이 경우 사급자재의 인도 장소는 특약이 없는 한 갑이 지정하고, 사급에 관한 절차는 갑이 정하는 바에 의한다. ② 사급자재는 갑의 선택에 따라 유상과 무상으로 구분하며, 유상 사급자재의 지급 및 그 가격, 변제조건 등에 대해 갑과 을이 별도 약정한다.

9) 조임영(2001)에 의하면 노동부 고시는 일본노동성의 고시 제37호 <노동자파견사업과청부에의해행해지는사업과의구분에관한기준>을 모델로 하고 있고, 일본노동성 고시는 또 일본의 직업안정법시행규칙 제4조의 근로자공급사업과 청부에 관한 구분기준을 보다 구체화한 것이라고 한다. 일본의 직업안정법시행규칙 제4조의 내용에 대해서는 신원철(2002) 참조.



수 있도록 규정하고 있고, 이 경우에도 노동조합이 있는 경우 사전에 성실하게 협의하는 절차를 거치도록 규정하고 있다. 이를 위반하여 파견사업을 행할 경우에는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에, 그리고 이를 위반하여 근로자파견의 의무를 제공받은 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다. 현재의 파견법과 노동부고시 등에 입각하여 판단한다면, 현재 금속산업 대기업의 사내하청기업은 대부분 불법파견사업을 행하

고 있는 것으로 볼 수 있지만, 감독관청에서 이를 적극적으로 단속하고 있지는 않은 실정인 것이다.

## 5. 맺음말

현재, 경영자측은 사내하청노동자들은 파견근로자가 아니며, 민법의 도급계약 및 하도급법의 하도급거래계약을 체결하고 있는 협력업체사장과 근로계약을 체결하고 있는 '정규노동자'라고 주장하고 있다. 그러나, 모기업이 직접 고용에 따른 인건비 부담과 노동조합의 규제를 회피하기 위하여 사실상 불법파견근로에 해당하는 사내하청기업을 양산하고 있는 것이 현실인 만큼, 일차적으로는 국가가 파견사업주 및 사용자사업주에게 대한 감독 및 처벌에 적극적으로 나서도록 노동운동측에서 적극 요구하여야 할 것이다. 그리고 현재의 불법파견근로를 개선해나가기 위해서는 사내하청노동자들을 모기업이 직접 고용하여 사용자로서의 책임을 지도록 하는 방안을 검토하여야 할 것이다. 이를 위해서는 우선 현재의 사내하청관계가 사실상 간접고용관계에 해당한다는 점을 명확히 하고, 간접고용

을 규제하는 기본원리로서 '직접고용원칙'이 강조되어야 한다. 1961년에 제정된 우리나라의 직업안정법과 국제노동기구의 관련 조약이 기반하고 있던 원칙은 바로 <노동현장>과 <필라델피아선언>에서 제시된 바 있는 '노동은 상품이 아니다'라는 원칙이었다. 민간유료직업소개소나 파견근로, 사내하청 등을 통한 노동력의 전매행위는 노동력의 매매를 통해서 이윤을 남기는 행위로 노동력의 상품화를 더욱 가속화시키는 조치이다. 파견업체나 사내하청업체 등은 사실상 이러한 과정에서 '직업적 사용자'로서 원사용자의 법률적 지위와 책임을 떠맡는 대가로 이윤을 수취하고, 원사용자는 이를 통해서 노동조합의 규제를 회피하고, 노동자들의 기본권을 무시하며 열악한 근로조건을 강요할 수 있게 된다.

고용의 안정과 기본적인 근로조건에 대해서 실질적인 사용자의 책임을 지우기 위해서 고용관계의 기본 원칙으로서 직접고용원칙이 사회적으로 확립되어야 하며, 이러한 방향으로 관련 법규가 개정될 필요가 있다. 그리고 사내하청노동자의 단결권 등 노동기본권이 침해를 받고 있는 바, 실질적인 사용자에게 대해서 사내하청노동자의 노동조합 결성을 보장하고, 단체교섭에 응해야 할 의무를 지우는 방향으로 부당노동행위 관련 조항을 명료히 할 필요도 있을 것이다(조경배, 2001).

외주 및 사내하청고용의 증가는 대기업 노동자를 중심으로 기업별로 조직되어 있는 현재의 노동조합운동이 발휘하는 영향력이 또한 감소해왔음을 의미한다. 즉, 대기업노동자를 중심으로 기업별로 진행되는 단체교섭을 통해서 근로조건을 결정해온 기존의 활동방식을 통해서 규제되는 고용관계의 범위가 축소되어온 것이다. 더구나 사내하청노동자에게 가해지는 차별적 근로조건과 고용의 불안정성에 대해서 기존의 대기업 정규직 노동조합이 이를 계속 방관한다면 기존의 대기업 노동자 중심의 노동운동의 도덕적 정당성에 대하여 문제가 제기될 수밖에 없는 상황이 전개되고 있다. 사내하청노동자를 노동조합에 포괄하면서 불안정 고용, 특히 간접고용을 규제하는 정책을 실시하도록 정부에 압력을 가하고 차별과 불평등을 철폐하고 사내하청노동자의 노동기본권을 확보하기 위한 전사회적 캠페인을 조직해나가는 것이 시급한 시점이다. ㉞

## 참고문헌

- 김윤환·김낙중. 1970. 『한국노동운동사』, 일조각.
- 대한민국국회사무처. 1974. 『제90회 국회 보건사회위원회 회의록』.
- 신원철. 2002. "임시공 및 사내하청공 제도의 형성과 전개 : 일본 조선산업의 사례", 『경제와 사회』 2002년 겨울호.
- 유준식 편. 1962. 『현행 노동법령 통첩해석 예규집』, 홍문관.
- 이규창. 1971. "전근대적 노무관리에 관한 연구 - 인천지방 항만노무관리의 사례를 중심으로-", 『단국대논문집』 5.
- 이규창. 1973. "항만 하역노동자의 고용형태에 관한 연구", 『단국대논문집』 7.
- 조경배. 2001. "간접고용규제의 의의와 법적 과제", 민주주의법학연구회, 『간접고용 제한법제의 국제비교』.
- 하종문. 1999. "일본의 전후 개혁과 노동력 정책의 재편", 『일본역사연구』 9.
- 국제노동연구소. 1991. 『ILO 조약권고집』, 도서출판 돌베개.
- 조임영. 2001. "위장도급과 법적 규제", 『민주법학』 제19호.
- Gonos, George. 1994. "A sociology of the temporary employment relationship", Ph. D. Dissertation of Rutgers The State University of New Jersey.

# 금속산업 사내하청 실태조사 결과와 노사정의 과제<sup>1)</sup>

사내하청 실태조사, 박영삼

박영삼 | 센터 정책기획국장  
yspark@kcwn.org

## 1. 금속산업 사내하청의 전개과정

금속산업의 경우 80년대 중반 이후 총무, 시설, 경비, 식당, 차량운전 등 단순업무에서 시작된 용역화는 90년대 이후 점차 물류, 간접부서, 위해부서(도장, 주물), 생산 영역으로 확대되었고, 90년대 중반 이후에는 과거에 부분적으로 존재하던 내부하청, 즉 사내하청이 산업 전반에 걸쳐 대규모로 확산되었다. 특히 자동차와 조선 등을 중심으로 진행되어온 사내하청의 급속한 확대는 대공장 내부 뿐만 아니라 대공장에 부속된 수많은 외부 하청업체들의 구조조정과 사내하청 확대와 연결되어 있으며, 이것을 계획하고 실행하고 있는 핵심 기업들의 체계적인 전략에서 비롯되고 있다.

산업혁명시대에 자본주의적 기업들은 주로 지역의 현지시장에서 소규모의 인력으로 많이 봐야 몇십 명의 노동자를 고용하는 개별 기업과 그러한 협력관계에 의해 지배되었다. 20세기가 시작되면서 이 체제는 수천, 수만 명을 고용하는 몇

1) 이 글은 전국금속산업노동조합연맹 한국비정규노동센터가 공동으로 발간한 『금속산업 사내하청 노동자 조직화를 위한 실태연구』(2003. 3) 보고서의 제2부와 제3부(일부) 내용을 발췌 요약하면서 결론 부분에 금속산업의 불법파견 문제를 중심으로 한 노사정의 과제를 추가한 것이다. 덧붙여 결론 부분의 내용은 필자 개인의 의견을 밝혀둔다.