産 業 關 係 硏 究
第28卷 第3號, 2018. 9. pp.81~112
ⓒ 韓國雇傭勞使關係學會

하도급 노동자 보호를 위한 노동법정책에 관한 연구*

정 영 훈**

최근 정부의 공공부문 비정규직의 정규직 전환 정책에 따라 공공부문의 사내하도급 중 상시・지속적인 업무는 직접고용으로 전환되고 있지만, 민간부문의 경우 사내하도급 근로자의 직접고용 촉진 등을 포함한 사내하도급 근로자의 보호를 위한 대책은 매우 부족한 실정이다. 하지만 근로자파견법에 의해서 근로자파견이 매우 제한적으로 허용되고 상황에서 하도급 근로자 보호를 위하여 강력한 법적 규제를 가한다면 상당한 반발이 일어날 것임은 명약관화하다. 따라서 하도급 근로자의 보호 강화라는 목적을 달성하기 위해서는 정책적 접근과 법제도적 접근을 함께 도모하여야 할 것이다.

법적인 규제를 도입하는 데는 시간을 가지고 이해당사자들과 충분히 협의하면서 사회적 합의를 도출하는 노력을 기울이면서 갈등이 첨예하지 않은 사안부터 법제화를 이룰 수 있도록 하여야 할 것이다. 이와 함께 즉각 실행에 옮길 수 있는 정책을 수립하고 집행하여야 한다. 한편으로는 사내하도급의 불법파견 근절을 위한 방안을 수립하여 행정력을 동원하여 이를 철저히 근절하고 하도급 근로자의 노동3권을 침해하는 부당노동행위에 대해서 엄정하게 대처하여여 한다. 그리고 다른 한편으로는 도급 사업주가 자주적으로 사내하도급 근로자의 근로조건을 향상시키고 하도급으로 처리하던 업무를 직접 고용한 근로자로 하여금 처리하도록 유도하기 위하여 도급 사업주에게 이러한 행위를 위한 인센티브를 제공하여야 할 것이다.

특히 이해관계자 및 전문가 의견수렴 등 사회적 공감대 형성 과정을 거쳐 공공・민간부문에 모두 적용되는 공정하고 합리적인 생명・안전업무의 기준을 수립하는 것이 급선무이며, 이러한 기준에 따라서 공공부문부터 직접고용

논문접수일 : 2018년 2월 23일, 심사의뢰일 : 2018년 4월 23일, 심사완료일 : 2018년 5월 10일
* 본 논문은 2018년 2월 23일 한국고용노사관계학회 동계학술대회에서 발표한 발제문을 수정·보완한 것이다.
** 국회미래연구원 연구위원(법학박사), jyh1974@nafi.re.kr

원칙을 관철시키면서 민간부문에서는 인센티브를 제공하여 직접고용을 촉진하여야 한다. 이를 통하여 생명・안전업무에서 직접고용이 바야흐로 '관행'으로 자리 잡게 되는 시점에 이르게 되면 생명・안전업무에서 직접고용원칙을 법률로써 강제하는 것에 관해서 본격적으로 논의할 수 있을 것이다.

▶ **주제어: 하도급, 사내하도급, 하도급 근로자, 비정규직 근로자, 근로자파견, 파견근로자, 노동3권, 근로의 권리, 간접고용, 직접고용원칙**

Ⅰ. 민간부문 하도급 근로자의 문제 상황과 보호의 방향

1. 하도급 근로자의 노동 상황

미국의 오바마 정부에서 노동부의 임금・근로시간국(Wage and Hour Division) 국장을 역임한 데이비드 웨일(David Weil)은 그의 저서에서 현대 일터의 변화된 양상을 "균열일터(Fissured Workplace)"라고 묘사하면서 그 원인을 기업에 의한 '고용 털어버리기'에 있다고 분석하고 있다.[1] 즉, 현대 기업들은 핵심 비즈니스 모델에 적합하지 않은 활동 영역을 과감하게 외주화함으로써 경비 절감은 물론 고용주로서의 법적 책임도 함께 털어버리고 있다는 것이다. 데이비드 웨일은 이와 같은 고용 털어버리기, 즉 고용의 외부화에 의하여 일터는 균열되고 결국 외부화된 근로자들의 근로조건은 더욱 열악해졌다고 분석하면서 이에 대처하기 위한 해결책을 제시하고 있다. 이와 같은 균열일터 현상은 미국뿐만 아니라 우리나라에서도 마찬가지로 발견된다.

고용의 외부화가 확산됨에 따라 하도급업체에 고용된 근로자(이하 '하도급 근로자'라고 한다)의 근로조건은 더욱 열악해지고, 헌법 제33조에서 보장하고 있는 노동3권도 효과적으로 보장되지 못하고 있는 상황에 있다. 고용의 외부화는 흔히 직접고용과 대비되는 용어로서 간접고용이라고도 부르는데, 고용의 외부화 또는 간접고용에 의해서 하도급 근로자가 직면하게 된 노동 상황의 문제점을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째로는 가장 일반적이고 근본적인 문제로서 도급업체의 근로자들에 비하여 임금, 복리후생, 휴식・휴가, 근로시간 등과 같은 근로조건이 상당히 열악하다는 점이다. 이러한 열악함은 상대적이면서도 절대적인 것이다. 하도급업체는 통상적으로 도급업체에 비하여 사업규모가 매우 작을 것이라는 점을 생각하면 이러한 열악함은 우리나라에서 흔히 있는 대기업과 중소기업 간의 근로조건 격차의 하나로 치부할 수는 없을 것이다. 왜냐하면 하도

1) David Weil/송연수 역, 『균열일터 - 당신을 위한 일터는 없다 -』, 황소자리, 2015, pp.17-18.

급 근로자들의 근로조건의 열악함은 위에서 언급한 고용 털어버리기의 결과이기 때문이다.

둘째로 1998년에 파견근로자보호 등에 관한 법률(이하 '근로자파견법'이라고 한다)이 제정됨으로써 종래 금지되어 있던 근로자파견이 합법화된 이래로 근로자파견을 가장한 도급을 둘러싼 논란, 특히 근로자파견법을 위반한 하도급 업체의 근로자에 대한 도급 사업주의 직접고용의무 이행을 둘러싼 논란이 끊임없이 이어지고 있다는 점이다. 이는 본질적으로 하도급 근로자의 진정한 사용자가 누구인지를 묻는 것으로서, 진정한 사용자에게 사용자로서의 법적인 책임을 지도록 하는 것을 목적으로 한다.

셋째로는 최근 크게 사회문제가 되고 있는 위험의 외주화이다. 산업안전보건법에는 하도급 사업주가 고용하고 있는 근로자의 안전보건에 관해서 도급인 사업주에게 일정한 관리책임을 지우는 조항이 적지 않게 존재한다. 정부와 국회는 사망사고와 같은 중대 재해가 발생할 때마다 도급인의 책임을 강화하고 있지만, 하도급 근로자의 중대 재해 발생이 끊이지 않고 있는 것을 보면 여전히 안전과 보건 문제는 크게 개선되지 않고 있다고 할 수 있을 것이다.

넷째로는 하도급 근로자와 도급 사업주 간의 집단적 근로관계의 문제이다. 하도급 근로자의 근로조건의 유지・향상에 대한 실질적인 결정력은 도급업체가 가지고 있는 경우가 일반적이다. 하지만 하도급 근로자들이 도급업체에 단체교섭 등을 요구하면 도급업체는 자신의 근로자가 아니라는 이유로 단체교섭을 거부한다. 하도급 근로자들이 노동조합을 결성하여 하도급업체와 단체교섭을 하여도 소기의 성과를 거두기 힘든 상황에서 하도급 근로자의 집단적 노사관계의 상대방이 하도급 업체에 한정된다고 한다면 하도급 근로자의 입장에서 보면 헌법에서 보장된 노동3권의 의미는 반감될 것이다. 원・하청 근로자 간의 근로조건의 격차 문제나 산업안전보건법 상의 위험관리 문제에 관해서 하도급 근로자의 노동조합이 노동3권을 통해서 관여할 수 없다는 점은 위에서 언급한 문제를 해결할 유력한 수단 중의 하나를 버리는 것과 마찬가지이다.

2. 하도급 근로자 보호를 법제도 및 정책의 현황

이상의 문제를 해결하기 위하여 종래 다양한 대응책이 강구되어 왔다. 하지만 그 내용은 매우 빈약하다.

먼저, 법적인 대응책에 대해서 보면 근로기준법과 산업안전보건법에 하도급 근로자의 보호를 위한 몇몇 조항이 발견되는 수준이다. 이는 근로기준법을 핵심으로 하는 노동보호법에서는 원칙적으로 근로자를 '사용'하고 있는 사용자에 대해서 법적 책임을 부과하고 있기 때문이다. 예외적으로 근로기준법에서는 임금지급에 있어서 연대책임을, 산업안전보건

법에서는 수급인 근로자의 안전보건관리에 관해서 도급 사업주에게 일정한 법적 책임을 부과하고 있는 정도이다. 즉, 하도급 근로자의 사용자는 하도급업체이기 때문에 원칙적으로 사용자로서의 책임은 하도급업체가 부담한다는 원칙에 서 있다. 이러한 법률상의 빈약함을 보충하기 위해서 일부 지방자치단체는 조례를 통해 관급공사의 경우 건설근로자의 임금체불 등에 대한 보호방안을 마련하는 경우도 있다. <경상북도 관급공사 지역건설근로자 우선고용과 체불임금 방지 및 하도급업체 보호 조례>, <당진시 관급공사 지역건설근로자 우선고용과 체불임금 방지 및 하도급업체 보호 조례>, <인제군 관급공사 체불임금 방지와 지역건설근로자 우선고용 및 하도급업체보호 등에 관한 조례>, <춘천시 관급공사의 지역건설근로자 우선고용과 체불임금 방지 및 하도급업체 보호 조례> 등을 둘 수 있다. 하지만 이들 조례의 이름에서 알 수 있듯이 그 효과는 매우 제한적일 수밖에 없다. 그나마 산업안전보건 분야에 있어서는 2000년대 중후반 이후 수차례에 걸쳐 법률이 개정됨으로써 법제도의 내용에 있어서는 하도급 근로자의 생명과 안전 보호에 있어서 어느 정도 진전을 보았지만, 위에서 언급한 바와 같이 실제 효과는 그다지 크지 않다.

다음으로, 정책적인 대응에 대해서 보면 법적인 대응과 마찬가지로 그다지 획기적인 것을 발견할 수 없다. 이제까지 하도급 근로자의 보호를 위하여 정부가 추진한 정책 중에서 중요한 것을 보면 다음과 같다. 첫째로 위장도급, 즉 불법파견에 대해서 엄정하게 대처하는 것이다. 하도급 근로자의 입장에서는 현재의 도급이 불법파견인지를 아는 것이 매우 어렵기 때문에 고용노동부가 엄정하게 근로감독을 하고 직접고용에 해당하는 경우에는 적극적으로 행정적・사법적 조치를 취하는 것은 매우 중요한 의미를 가질 것이다. 둘째로 고용노동부는 불법파견을 방지하기 위하여 도급과 파견을 구분하는 기준을 마련하여 이를 홍보하고 있다. 고용노동부와 법무부(대검찰청)는 각 기관이 도급과 파견을 구분하는 기준이 달라서 발생하였던 혼선을 없애기 위해서 양 기관의 협의를 통해서 2007년에 「근로자파견의 판단기준에 관한 지침」을 작성하였다. 셋째로 고용노동부는 2011년 7월에 “사내하도급 근로자의 근로조건 보호 가이드라인(이하 ‘사내하도급 가이드라인’이라고 한다)” 및 “체크리스트”을 작성하여 이를 기준으로 업계의 자주적인 이행노력을 촉구하는 행정지도와 각종 지원을 전개하고 있다. 고용노동부는 하도급 근로자의 근로조건 개선에 대해서 관심이 많은 사업장 중 지역사회의 파급 효과가 큰 사업장을 선정하여 원하청 상생 및 사내하도급 가이드라인 준수 협약을 체결하고 있다.[2] 또한, 2016년에는 동 가이드라인의 개정에 발맞추어 가이드라인의 실효성 확보를 위하여 관련 전문가들로 구성된 ‘비정규직 고용안정・근로조건 개선 서포터즈 활동’ 및 근로감독 등을 연계하여 가이드라인 준수 및

2) 사내하도급 가이드라인 준수 협약 체결 실적을 보면, 2012년도에는 철강・금속, 기계・전기장비 업종의 11개 회사, 2013년도에는 IT, 음식료품・화학제품제조 업종의 37개 회사, 2014년도에는 보건・금융 업종의 40개 회사, 2015년도에는 숙박・유통 업종의 46개 회사이다.

이행상황 모니터링을 하고 있다. 넷째로 정부는 2019년도부터 '건설산업 일자리 개선대책'의 일환으로 공공공사 발주자 임금직접지급제, 임금지급보증제, 적정임금제를 시행할 예정이다. 이와 유사한 대책은 이미 2016년에 고용노동부가 '노동시장 이중구조 해소 대책'의 후속조치로 발표한 적이 있다. 다섯째 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인 정부 모두 공공부문에 있어서 하도급 근로자를 공공기관이 직접고용하거나 공공기관이 설립한 별도의 기관이 고용하는 정책이나 처우를 개선하는 정책을 입안하거나 추진하여 왔다. 문재인 정부는 과거 정부보다 더욱 적극적으로 공공부문의 직접고용정책을 추진하고 있다. 물론 문재인 정부의 정책은 시행 초기이기 때문에 아직은 가시적인 성과를 언급할 수 있는 단계는 아니다. 이와 같은 정책은 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체도 가능한 것인데, 실제로 몇몇 광역지방자치단체의 경우에는 중앙정부보다 앞서서 직접고용 등의 정책을 추진하여 일정한 성과를 거둔 경우도 있다. 여섯째로 고용형태공시제도의 시행이다. 이 제도는 기업이 비정규직 근로자를 고용하는 현황을 공표하여 사회적 부담을 지우는 방법으로 비정규직 근로자의 채용을 자제하고 가능한 한 정규직 근로자로 채용하는 분위기를 조성하기 위한 제도라고 할 수 있다. 공공기관에 대해서는 2007년부터 이 제도가 시행되었고 민간기업에 대해서는 2014년도부터 적용되고 있다. 이 제도는 공공기관에 준하는 사회적 책임을 선도할 수 있는 규모의 기업, 즉 상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업주는 근로계약기간의 정함이 없는 근로자, 기간제근로자, 단시간근로자, '소속 외 근로자의 수'를 공시하여야 한다(고용정책기본법 제15조의2 제1항). 여기서 '소속 외 근로자'라 함은 파견근로자와 사내하도급근로자를 말한다.[3] 고용형태공시제도는 고용정책기본법에 근거하고 있지만, 고시 대상 사업주가 고용형태를 공시하지 않는다고 하여 법적인 제재가 부과되지 않는다. 설혹 과태료를 부과한다고 하더라도 이를 통해서 하도급 근로자의 근로조건 등이 직접적으로 개선되는 것도 아니다. 어디까지나 이 제도는 기업에 사회적 부담을 지움으로써 직접고용의 분위기를 조성하는 것에 그친다고 할 수 있다. 일곱째로 비정규직 근로자를 정규직 근로자로 전환하는 사업주를 재정적으로 지원하는 제도이다(이른바 정규직전환지원금제도). 이 제도는 직접고용의 형태인 기간제근로자뿐만 아니라 파견근로자와 사내하도급근로자와 같은 간접고용근로자를 직접고용으로 전환하는 경우에도 지원금을 지급한다.

---

3) '소속 외 근로자'란 법적 용어가 아니라 고용형태공시제도를 운용하는 고용노동부의 행정상의 용어이다. 법적으로는 "파견근로자보호 등에 관한 법률 제2조제5호의 파견근로자 등 다른 사업주가 고용한 근로자로서 법 제15조의2 제1항에 따른 사업주가 그 사업 또는 사업장에서 사용하는 근로자"이다. 고용노동부의 「고용형태공시제도 2017년 기업매뉴얼」을 보면 '소속 외 근로자'란 "공시의무 사업주의 '사업장 내'에서 사업주간 파견, 용역, 도급 계약에 의해 근무하는 근로자"를 의미한다고 하면서 "사업장 밖의 근로자, 사업장 내 임대매장 근로자, 납품업자 근로자는 제외"라고 하고 있다. 고용형태공시제도를 민간기업에 대해서 적용할 것을 논의한 국회 환경노동위원회 법안심사소위원회의 회의록을 보아도 '소속 외 근로자'는 사내하도급 근로자를 의미한다.

3. 민간부문 하도급 근로자 보호를 위한 정책 및 법제도 개선 방향

앞에서 본 것처럼 현재 하도급 근로자의 보호를 위한 법적 근거가 매우 빈약하기 때문에 하도급 근로자의 보호를 위하여 정부가 할 수 있는 역할은 매우 제한적일 수밖에 없다. 따라서 하도급의 활용에 대한 법제도적 규율을 개선하는 것은 피할 수 없다. 물론 법제도적 규율을 개선하는 것은 매우 어려운 것이 현실이다. 이는 이해관계가 극명하게 대립한다는 점뿐만 아니라 법리적으로 볼 때 도급 사업주와 하도급 근로자와의 사이에 어떠한 법적 관계를 상정하고, 도급 사업주에게 일정한 법적 책임을 지우는 것이 결코 쉽지 않기 때문이다. 현재의 개별적 근로관계법은 근로계약의 체결을 통하여 창설된 사용자와 근로자의 관계를 원칙적인 규율대상으로 하고, 예외적으로 파견근로관계에 있어서 파견근로자의 근로조건 등에 대한 사용사업주의 책임을 부과하고 있다. 이러한 예외적 취급은 근로자파견관계에는 근로관계의 '실질'이라고 할 수 있는 사용종속관계가 파견근로자와 사용사업주와의 사이에 존재하기 때문이다. 이러한 점이 존재한다면 사용사업주에 대해서 노동법상의 사용자 책임을 일정한 범위에서 부과하는 것은 법리적으로도 그다지 어려운 문제는 아니다. 이러한 어려움에도 불구하고 하도급 근로자의 이용에 관한 노동법적 규율의 개선은 결코 포기될 수 없다. 따라서 현실적으로 법제도적 개선 가능성과 필요성이 높은 사항이 무엇인지를 객관적 근거를 통해서 가려내고, 법리적으로는 그러한 사항에 대해서 국가가 법률을 통해서 개입할 수 있는 논거를 강화하는 것이 매우 중요할 것이다.

그리고 이러한 작업을 통해서 법률의 제·개정을 추진하는 것과 함께 기업의 하도급 근로에 대한 이용 동기를 줄여 사내하도급의 규모를 축소하고 사내하도급을 활용하더라도 기업의 자발적인 책임성을 강화하여 하도급 근로자의 근로조건 제고 등 원·하청 근로자 간의 차별을 줄이기 위한 정책 수단을 적극적으로 모색하여야 할 것이다. 즉, 법적인 규제와 행정적 조정·유도를 병행함으로써 하도급 근로자의 보호라는 목적을 효과적으로 달성할 수 있도록 하여야 한다.

아래에서는 법령의 개정 없이도 현행 법령의 틀 안에서 정부의 의지만으로도 가능한 방안에 대해서 먼저 살펴보고 보고, 다음으로 법제도적 개선 방안에 대해서 보기로 한다.

Ⅱ. 하도급 근로자 보호를 위한 정책적 대응 방안

1. 불법파견 근절을 위한 방안

(1) 불법파견의 현황 및 개선 방향

고용정책기본법에 따라서 고용형태공시의무가 있는 사업주의 공시 결과를 고용노동부가 집계한 결과를 보면 사내하도급이 주로 포함된 '소속 외 근로자'의 규모는 2014년도 878천 명에서 2017년 902천 명으로 증가하였다(각 년도 3월 1일 기준). 민간기업에 대해서 고용형태공시제도가 적용된 것이 2014년부터이기 때문에 그 이전의 관련 통계는 고용노동부가 2008년, 2010년, 2012년 세 차례에 걸쳐 300인 이상 사업체를 대상으로 실시한 사업장 고용실태조사 결과로부터 확인할 수 있다. 이 결과를 보면 2008년도에는 사내하도급을 활용하는 사업장 및 사내하도급 근로자 수는 962개소(54.6%), 368천 명(21.8%)이었고, 2010년도에는 사내하도급을 사용하는 사업장이 799개소(41.2%), 사내하도급 근로자는 326천 명(24.6%)으로, 그리고 2012년도에는 사내하도급을 활용하는 사업장은 1,167개소(61.6%), 사내하도급 근로자는 389천 명(19.6%)인 것으로 나타났다.[4)]

< 2017년도 고용형태별 근로자 공시 현황 >

(단위: 천명, %)

구분	전체 근로자 수(A=B+C))							
		소속 근로자(B=ⓐ+ⓑ)						소속 외 근로자 (C)
				기간없음(ⓐ)		기간제(ⓑ)		
			단시간> (①=②+③)		단시간 (②)		단시간 (③)	
2017 (비율)	4,755	3,852 (81.0)	234 (6.1)	2,925 (75.9)	87 (3.0)	928 (24.1)	147 (15.9)	**902 (19.0)**
2016 (비율)	4,737	3,805 (80.3)	207 (5.4)	2,905 (76.3)	69 (2.4)	900 (23.7)	138 (15.3)	**931 (19.7)**
2015 (비율)	4,593	3,676 (80.0)	195 (5.3)	2,834 (77.1)	56 (2.0)	842 (22.9)	139 (16.5)	**918 (20.0)**
'16년 대비 비율증감(%p)	–	+0.7	+0.7	−0.4	+0.6	+0.4	+0.6	**−0.7**

4) 고용형태공시제도의 집계 결과와 비교할 때 사내하도급근로자의 수에 차이가 많이 나는 이유는 2017년 고용형태공시제도에서는 고용형태를 공시한 기업은 3,407곳(공시율 99.7%)으로 전체 근로자 수가 4,755천 명인 데 비하여 2012년의 고용노동부 사업장 고용실태조사에서는 조사대상 기업은 1,895곳, 근로자 수는 1,986천 명이었기 때문이다.

이와 같이 사내하도급을 활용하는 것은 우리나라 기업의 인력 운용에서 상당히 일반화되어 있다고 할 수 있다. 그런데 사내하도급의 확대 과정에서 불법파견이 증가하고 있는 것도 사실이다. 근로자파견법 위반 중에서 가장 심각한 것은 사용사업주가 당해 파견근로자를 직접 고용해야 하는 의무를 지우는 법 조항을 위반하는 경우라고 할 수 있다. 통상 이를 '불법파견'이라고 한다. 노동계와 일부 언론은 불법파견이 제조업을 비롯한 전 산업에 만연해 있다고 비판한다.[5] 노동계와 일부 언론의 지적이 어느 정도 사실인지는 확실히 알 수 없으나 최근 고용노동부의 파견근로 관련 근로감독 결과를 보면 제조업에서의 불법파견이 적지 않다는 것은 인정할 수밖에 없을 듯싶다. 고용노동부가 2015년 3월부터 5월까지 전국 주요공단의 일시・간헐적 파견 사용업체 311개소 등 파견사업체 및 사용사업체 1,008개소를 대상으로 근로감독을 실시한 결과를 보면 파견근로자 사용사업체 566개소 중 195개소에서 총 3,379명의 근로자를 불법파견으로 사용하고 있는 것으로 확인되었다. 이 근로감독에서 적발된 불법파견 유형 등을 구체적으로 살펴보면, ① 일시・간헐적 사유 없이 파견근로자를 상시적으로 사용하거나 파견대상 업무 외의 업무에 파견근로자는 사용한 경우가 152개소 2,339명, ② 형식적으로는 도급계약을 체결하였으나 실질은 파견(무허가 파견)인 형태가 38개소 1,029명, ③ 파견기간(2년) 위반이 5개소 11명으로 나타났다. 고용노동부가 2014년 10월 27일부터 같은 해 12월 19일까지 무허가 파견이 의심되거나 사내하도급을 다수 사용하고 있는 사업장 210곳(사용사업체 68개소, 파견사업체 142개소)을 대상으로 근로감독을 실시한 결과에서도 다수의 사업장에서 불법파견이 적발되었는데, 19개 사업장에서 1천 95명의 근로자를 사용하고 있는 것으로 확인되었다.

2008년의 예스코 사건 전원합의체 판결[6]과 2010년 현대자동차사건 대법원 판결[7] 이후 사내하도급 = 불법파견 = 직접고용의 문제가 노사관계의 현안이 되고 있다. 이들 판결은 사내하도급의 불법파견성과 직접고용의무의 인정 범위를 넓혔다는 점에서 매우 중요한 의미를 가진다. 특히 현대자동차사건 대법원 판결은 단순노무도급의 목적과 형태를 가지는 사내하도급에 대해서 불법파견으로 판단하였다는 점에서 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 하지만 대법원 판결에서 사내하도급이 불법파견인지의 여부를 판단하는 기준을 제시하고 있다지만, 이를 실제 사내하도급의 현장에 적용하여 노사가 이를 판단하는 것은 여전히 쉽지 않은 것이 현실이다. 적지 않은 사업장들이 개별적으로 노무법인 등으로부터 자문을 얻어서 불법파견 여부를 판단하고 있으나 전문적인 지식부족 등으로 인해 사내하도급의 계속 활용에 대한 합리적인 의사결정에 어려움을 겪고 있다고 할 것이다. 최근에 화제

5) 전국민주노동조합총연맹, "[논평]사후약방문식 불법파견 근로감독, 체감현실과도 거리 멀다(2015.2.3.) (http://nodong.org)"; 경향신문, "비정규직 지능적 불법파견 은폐 만연(2010.11.21.) (http://news.khan.co.kr)"
6) 대법원 2008. 9. 18 2007두22320 판결.
7) 대법원 2010. 7. 22. 2008두4367 판결.

가 되고 있는 파리바게트의 제빵사 불법파견사건도 불법파견의 판단이 매우 어렵다는 점을 잘 말해준다.

이와 같은 상황을 고려할 때 하도급의 활용에서 불법파견 근절을 위한 정부의 행정적 대응의 방향은 크게 두 가지로 집약될 수 있을 것이다. 하나는 도급 사업주 및 하도급 사업주가 불법파견 여부를 자체적으로 판단하여 스스로 개선할 수 있도록 지원하는 방안이고, 다른 하나는 규모별 및 부문별로 단계적 전수조사를 통해 불법파견에 대한 시정조치를 내리는 방안이다.

⑵ 불법파견의 예방 및 자발적 개선을 위한 조치

여기에는 크게 두 가지의 정책 수단이 상정될 수 있다. 첫째로는 가칭 「사내하도급 불법파견 예방을 위한 가이드라인」을 작성하여 보급하는 것이다. 이를 통해서 사내하도급을 활용하고 있거나 활용하려고 하는 사업장에서 자가진단을 통해 불법파견의 소지가 있을 경우 정규직 전환을 포함한 시정 조치를 취하기 위한 판단의 기초로 활용하도록 하는 한편[8], 불법파견이라고 판단되는 경우에는 정규직 전환을 위한 방법을 구체적으로 제시하는 것이다. 둘째로는 고용노동부가 노사의 신청을 받아 불법파견 여부를 진단하고 개선서비스를 제공하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 사내하도급의 불법파견 여부를 진단하는 가이드라인을 작성하여 주지시킨다고 하더라도 구체적인 상황에 이를 적용하는 것에는 여전히 적지 않은 어려움이 따를 것으로 생각되기 때문이다.

⑶ 하도급의 활용에 대한 규모별・업종별 전수조사

하도급이 불법파견, 즉 위장도급의 형태로 확대되는 것을 막기 위해서는 위와 같은 사업주의 자발적인 노력을 촉진하는 조치를 취하는 것도 중요하지만, 불법파견을 적발하고 이에 대해서는 근로자파견법상의 엄정한 제재를 가하는 것도 매우 중요하다. 근로자들이 도급사업주에 대해서 불법파견을 이유로 직접고용의무의 이행을 요구하는 소송을 제기하여 그 목적을 달성하는 데에는 상당한 시간과 경제적 지출을 감내하여야 하기 때문에 민사소송을 통한 보호는 불법파견을 근절하기 위한 방법으로서 그다지 효과적이지 않을 수 있다. 가장 효과적인 방법은 파견근로자를 직접고용하여야 함에도 불구하고 그렇지 않은 사업주

8) 2007년에 마련된 「근로자파견의 판단기준에 관한 지침」에서 규정된 파견과 도급의 구별기준을 근로자파견법에서 정하여야 한다는 주장은 예전부터 있었고, 2015년도에는 국가인권위원회도 권고한 적이 있었다. 그리고 19대 국회에 제출된 근로자파견법 개정 법률안 중에는 은수미 의원 대표발의안과 이인제 의원 대표발의안이 이를 담고 있다.

에 대해서 과태료를 부과하는 것이다. 과태료는 직접고용을 내용으로 하는 행정지도를 먼저 하고 그 의무를 이행할 시간을 부여한 다음에 그 기간 내에 의무를 이행하지 않았을 때 부과할 수 있다. 이와 같은 탄력적인 대응을 통해서 불법파견이 적발되고 이를 시정하기 위한 방법을 모색할 때 노사정이 협의를 하여 적절한 타협책을 모색할 기회가 주어진다는 장점이 있다. 나아가 근로자파견법에서는 직접고용의무에 반하여 파견근로자를 직접고용하지 아니한 자는 3천만 원 이하의 과태료에 처하고 있기 때문에 벌금보다 훨씬 사업주에게 경제적 부담을 줄 수 있어서 직접고용의무의 이행을 확보하는 데 더 적합한 제재수단이라고 할 수 있다.

그런데 행정벌의 부과를 통해서 불법파견을 근절하기 위해서는 불법파견의 실태를 고용노동부가 정확히 파악하고 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 하도급의 실태에 대한 전수조사를 통하여 관련 자료를 확보하여야 할 것이다. 불법파견 여부를 파악하기 위한 전수조사는 기업에 대해서 무분별한 하도급의 활용 관행을 줄이라는 정부의 신호로 인식될 수 있으며, 제재가 목적이 아닌 도급의 올바른 활용이란 인식을 통해 사용자의 자발성을 이끌어내도록 하는 데도 기여할 것으로 생각된다.

다만, 전체 업종을 대상으로 한 전수조사는 투입되는 예산 및 행정력 대비 효과가 낮을 수 있으므로 300인 이상 대기업을 우선 조사 대상으로 하고, 제조업과 비제조업을 구분하여 시급한 분야를 선정하여 단계별 전수조사를 실시하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 그리고 하도급 중에서도 불법파견의 가능성이 높은 사내하도급을 우선적인 대상으로 하여야 할 것이다. 나아가 이와 같은 전수조사를 효과적으로 수행할 수 있도록 하기 위하여 현행 고용형태공시제도를 수정하여 '소속 외 근로자'를 파견근로자와 사내하도급 근로자로 분리하여 공시하도록 하고, 공시를 법적인 의무로 하여야 할 것이다. 위에서 본 바와 같이 공시대상 고용형태의 종류는 대통령령으로 규정하도록 하고 있기 때문에 이와 같은 분류 방법의 개선은 대통령령을 개정하는 것만으로도 손쉽게 할 수 있다.

이와 같은 전수조사는 다음과 같이 투 트랙의 로드맵에 따라서 진행되는 것이 타당하다. 즉, 위에서 언급한 바와 같이 사내하도급 불법파견 가이드라인을 재정비하고 불법파견 진단 및 개선서비스를 통해 불법파견을 개선하는 사용자의 자발적 조치를 이끌어내는 것과 함께 규모별·업종별 전수조사를 단계별로 실시하여 불법파견 적발 시 직접고용을 권고하여 그 이행을 감독하는 방식으로 사내하도급의 불법파견을 개선하는 것이다.

<불법파견을 근절을 위한 사내하도급 전수조사>

- 사내하도급 불법파견 가이드라인 개발 및 적용 + 불법파견 진단 및 개선 프로그램 운영 → 사용자의 자발적 조치 극대화로 불법파견 축소
- 규모별 · 업종별 사내하도급 전수조사 대상 선발기준 마련 → 단계별(규모 혹은 업종)로 전수조사 실시 → 불법파견 조사 및 행정지도로 불법파견 근절

2. 사내하도급 가이드라인 이행에 대한 인센티브 제공을 통한 책임 강화

사내하도급 가이드라인의 가장 큰 문제점은 법적 구속력이 없다는 점에 있다. 하지만 이 가이드라인의 내용을 법제화하여 그 준수를 법적으로 강제하는 것에는 상당한 논의 시간이 필요하다.

따라서 정책적인 차원에서 도급 사업주가 가이드라인을 자발적으로 준수하도록 유도하는 방안을 모색하여야 한다. 즉, 하도급 근로자의 보호와 상생을 위하여 사내하도급 가이드라인을 준수하려고 노력하는 도급 사업주에 대해서는 세제혜택, 공공조달 체결 시 가점 부여 등과 같은 인센티브를 제공하는 방안을 적극 모색할 필요가 있다.

3. 기타 위법 행위에 대한 엄정한 대처

(1) 하도급법 위반 행위 근절

하도급거래 공정화에 관한 법률에서 금지하는 도급 사업주의 행위는 하도급 사업주에게 부당한 경제적 부담을 지움으로써 결과적으로 하도급 근로자의 근로조건에도 부정적인 영향을 줄 가능성이 높기 때문에 도급 사업주의 이 법 위반 행위에 대해서는 강력하게 대처하여야 할 필요가 있다.

(2) 하도급 근로자의 노동3권 침해 행위에 대한 엄정한 대처

하도급 근로자의 근로조건 등이 상대적 · 절대적으로 열악하고, 하도급 근로자의 사용자인 하도급업체도 하도급 근로자의 근로조건을 개선하는 데에는 현실적으로 많은 한계가 있는 상황에서 하도급 근로자 스스로 단결하여 자신의 이익을 지키는 것은 매우 중요한 의미를 가진다. 이는 특히 하도급 근로자의 노동조합이 그 하도급 관계를 지배하고 있는 도급 사업주에 대해서 노동3권을 통한 협상력을 발휘할 수 있을 때 중요한 의미를 가질 것이다. 위에서 이미 언급한 것처럼 하도급 근로자의 근로조건을 향상시킬 수 있는 실질적

인 지배력・결정력은 원청 사업주에게 있는 경우가 많기 때문에 하도급 근로자의 노동조합과 원청 사업주와의 사이에 집단적 노사관계의 성립을 인정하지 않는다면 하도급 근로자의 노동3권은 헌법상 보장된 기본권으로서의 의의가 퇴색되지 않을 수 없을 것이다.[9)]

하지만 하도급업체는 도급 사업주와의 관계를 고려하여 하도급 근로자의 노동조합 활동을 억압하는 사례가 적지 않고, 심지어 도급 사업주가 직접 하도급 근로자의 노동조합 활동을 억압하거나 하도급업체로 하여금 노동조합 활동을 억압하도록 압력을 가하는 사례도 있다. 현대중공업사건 대법원 판결[10)]에서는 하도급 근로자에 대해서 근로계약의 당사자가 아닌 원청 사업주도 하도급 근로자의 기본적인 노동조건 등에 관하여 하도급 사업주와 유사하게 실질적이고 구체적으로 지배・결정하고 있는 경우에는 부당노동행위(지배개입)의 주체로서 사용자가 될 수 있다고 인정하고 있다. 물론 이 사건의 대법원 판결이 부당노동행위의 유형 중에서 지배개입에 관한 것이기 때문에 불이익 취급이나 단체교섭 거부의 경우에도 이 판결이 설시한 판단기준이 적용되는 것인지는 다소 불명확하다.[11)] 하지만 이 판결이 설시한 판단 기준은 일본 최고재판소의 아사히(朝日) 방송국사건 판결의 설시와 동일한 것이고, 이 사건은 원청의 단체교섭 거부를 부당노동행위로 인정한 것이기 때문에 현대중공업 사건 대법원 판결이 설시한 기준을 단체교섭 거부라는 부당노동행위에 적용하는 것에는 이론적으로 별다른 문제가 없을 것이다.[12)]

부당노동행위의 구제신청이 있는 경우에 부당노동행위에 해당하는지 여부를 판단하여 구제명령을 발하는 것은 노동위원회이지만, 부당노동행위는 형사처벌의 대상이기 때문에 노동위원회의 구제절차와 별도로 고용노동부는 부당노동행위의 혐의가 있는 사용자를 수사할 수 있는 권한을 가지고 있다. 고용노동부의 공무원인 근로감독관이 부당노동행위에

---

9) 집단적 노사관계에 있어서 하도급 근로자의 근로조건에 대한 원청 사업주의 책임은 현대중공업사건 대법원 판결이 보여주고 있는 것처럼 해석의 문제이기는 하지만, 해석을 통한 사용자 범위의 확장은 아직은 확고한 것이기 아니기 때문에 이 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 노동조합및노동관계조정법 제2조의 사용자 개념을 보다 넓게 정의하는 것이 필요하다. 국가인권위원회는 2009년 9월 3일에 "사내하도급근로자 노동인권 개선을 위한 법령 및 정책 개선 권고 인권위가 권고"에서 "사내하도급근로자에게 각종 업무를 지시하고 그들을 지휘하면서도 근로계약 체결의 당사자가 아니라는 이유로 노동관계법상의 각종 사용자책임을 회피하는 사례를 방지하기 위해 현행 노동관계법상의 사용자 정의규정을 근로계약 체결의 당사자가 아니라 할지라도 근로조건 등의 결정에 실질적인 영향력을 행사하는 자까지 포함하는 개념으로 개정할 필요가 있다."고 하고 있다. 즉, "근로계약 체결이 없더라도 당해 노동조합의 단체교섭 상대방으로서의 지위를 인정할 수 있거나 당해 노동조합 소속 조합원의 근로조건에 대하여 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자도 사용자로 본다."는 취지의 문언을 삽입하는 것이다(윤애림, "비정규직 문제 해결의 첫 단추는 노동기본권 보장으로부터", 『강법률논총』, 제1권 제2호(2012), p.126).

10) 대법원 2010. 3. 25. 선고 2007두8881 판결.

11) 권혁, "부당노동행위에 있어서 원청회사의 사용자성", 『노동판례백선』, 중앙경제사, 2014, p.373.

12) 강성태, "사내하청에 관한 세 가지 판단", 『노동법연구』, 제40호(2016), pp.69-70; 박수근, "접고용근로자의 집단적 노동분쟁과 쟁점의 검토", 『노동법연구』, 제24호(2008), p.46.

대한 수사권을 행사할 수 있기 때문에 이 수사권을 이용하여 고용노동부는 원청이 하도급 근로자의 노동3권을 침해하는 행위를 하였다고 판단되는 경우에는 적극적으로 개입하여야 할 것이다.

Ⅲ. 하도급 근로 이용 제한을 위한 법제도적 개선 방향

1. 비정규직 근로자의 사용 제한을 위한 방법

현행 법령 중에서는 하도급 관계를 규율하는 법률은 상당수 존재하지만[13], 하도급 근로자의 보호를 위하여 하도급 근로자의 사용을 제한하는 법률은 산업안전보건법 제28조가 유일하다. 동법 제28조제1항은 안전・보건상 유해하거나 위험한 작업 중 대통령령으로 정하는 작업은 고용노동 부장관의 인가를 받지 아니하면 그 작업만을 분리하여 도급(하도급을 포함한다)을 줄 수 없다고 규정하고 있다. 이 조항은 도급을 주는 것을 상당히 엄격하게 제한하고 있는 듯도 하지만, 행정 실무상 고용노동부장관의 인가를 받는 것은 그렇게 어렵지 않기 때문에 실제로 얼마나 소기의 효과 달성에 기여하고 있는지는 의문이다.

일반적으로 비정규직 근로자의 사용 그 자체를 제한하는 방법은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 이른바 입구규제와 출구규제이다. 기간제근로자의 사용 제한을 예로 들어 보면 기간제근로자의 사용 목적을 제한하는 것을 입구규제라고 할 수 있고, 사용목적이 아니라 총 사용기간만을 제한하는 것을 출구규제라고 할 수 있다.[14] 통상 입구규제가 출구보다도 더 엄격한 규제라고 여겨진다. 위에서 본 산업안전보건법 제28조제1항은 입구규제이기는 하지만 행정관청의 인가를 조건으로 하고 있기 때문에 인가 실무에 따라서는 그다지 엄격한 규제가 아닐 수도 있다. 비정규직 근로자 관련 법률 중에서는 기간제근로자 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률은 기간제근로자의 총 사용기간을 규제하는 출구규제만을 두

13) 예를 들어 건설산업기본법 제29조는 건설공사의 하도급・재하도급을 제한하고 있는데, 이는 건설공사의 적정한 시공과 건설산업의 건전한 발전을 도모하기 위한 것을 주된 목적으로 한다.

14) 이와 같은 입구규제와 출구규제 이외에도 간접고용을 원칙적으로 금지하는 방법이 있다. 예를 들어 2012년 9월 3일에 은수미 의원이 대표발의한 근로기준법 일부개정법률안이나 2012년 7월 3일에 심상정 의원이 대표발의한 근로기준법 일부개정법률안에서는 사용자는 해당 사업 또는 사업장의 상시적인 업무에 대하여 직업안정법 또는 근로자파견법이 정하고 있는 경우를 제외하고는 근로자를 간접고용 하여서는 아니 된다고 하고 있다. 그런데 근로자파견은 인정하면서 사내하도급과 같은 간접고용은 원칙적으로 부정하는 것은 논리적으로 타당하지 않을 것이다. 전자가 후자보다도 훨씬 근로자의 고용 및 근로조건에 악영향을 미침에도 사용사업주에게 엄격한 법적 책임을 부과하는 조건으로 법적으로 승인되어 있는 점을 고려하면, 사내하도급을 일률적으로 금지하는 것은 논리적으로 타당하지 않다.

고 있지만, 근로자파견법은 파견허용 직종을 한정적으로 허용하면서도 파견근로자의 총 사용기간도 규제하고 있기 때문에 입구규제와 출구규제를 모두 두고 있다고 할 수 있다. 이에 비해서 단시간근로자의 경우에는 그 사용에 대해서 아무런 제한을 두고 있지 않다. 기간제근로자에 비해서 파견근로자의 사용을 보다 엄격하게 제한하고 있는 이유는 근로자파견의 경우에는 고용과 사용이 분리되는 것으로부터 초래될 수 있는 문제점이 기간제근로자보다 심각하다는 인식이 있기 때문이라고 생각된다. 이렇게 보면 비정규 근로자에 관한 법정책에서 있어서도 고용의 안정성보다는 직접고용이 훨씬 중요한 가치를 가진다고도 할 수 있을 것이다.

따라서 하도급 근로자의 이용을 제한한다고 할 때 직접고용의 원칙이 어떠한 의의를 가질 수 있는 것인지에 대해서 고민하지 않을 수 없다. 아래에서는 먼저 직접고용원칙이 무엇인지에 대해서 보고 하도급 관계에서도 직접고용원칙이 구현되어야 하는지에 대해서 살펴보도록 한다.

2. 직접고용원칙의 의의

근로계약의 양 당사자인 사용자와 근로자는 임금과 근로를 상호교환함으로써 서로 이익을 얻는다. 이와 같은 이해를 단적으로 보여주는 것이 근로기준법상의 근로계약에 대한 정의이다. 근로기준법은 근로계약이란 "근로자가 사용자에게 근로를 제공하고 사용자는 이에 대하여 임금을 지급하는 것을 목적으로 체결된 계약"이라고 정의하고 있다(근로기준법 제2조제1항제4호).[15] 이 정의 조항에서 알 수 있듯이 근로계약의 목적물인 근로를 제공하는 상대방은 사용자이다. 이렇게 제공된 근로를 사용자가 사용할지 말지는 계약상 별도의 정함이 없다면 사용자의 자유이다. 물론 사용자는 자신에게 제공된 근로를 사용하지 않는다고 하여도 특별한 경우가 아니면 이미 제공된 근로에 대한 대가인 임금을 지불할 의무로부터 면제되지 않는다. 그런데 사용자가 제공된 노동력을 제삼자에게 사용할 수 있도록 하는 경우가 있을 수 있다. 민법 제657조제1항은 "사용자는 노무자의 동의 없이 그 권리를 제삼자에게 양도하지 못한다."고 규정하고 있기 때문에 사용자는 다른 모든 조건이 동일하다고 하더라도 근로자의 동의 없이는 근로자가 제공한 근로를 제삼자가 사용하게 할 수 없다. 이 조항은 고용계약의 권리·의무의 일신전속성에 관한 것으로서 동 조 제2항에서는 "노무자는 사용자의 동의 없이 제삼자로 하여금 자기에 갈음하여 노무를 제공하게 하지 못한다."고 규정하고 있다. 동 조는 근로계약의 목적물인 '근로의 제공'을 누

15) 민법 제655조도 '고용의 의의'에 대해서 "고용은 당사자 일방이 상대방에 대하여 노무를 제공할 것을 약정하고 상대방이 이에 대하여 보수를 지급할 것을 약정함으로써 그 효력이 생긴다."고 정의하고 있다.

가 하여야 하는지에 대해서 뿐만 아니라 누가 사용하여야 하는지에 대해서도 당사자의 동의라는 일정한 제한을 두고 있다. 하지만 민법 제629조제1항에서 "임차인은 임대인의 동의 없이 그 권리를 양도하거나 임차물을 전대하지 못한다."라고 규정하고 있는 것을 보면 이와 같은 제한이 고용관계에만 특유한 의미를 가지는 것은 아니라고 볼 수 있다. 계약의 목적물을 누가 사용할 것인지가 당해 계약에서 특별히 중요한 의미를 가지는 경우에는, 즉 당해 목적물을 제공한 사람을 보호할 필요가 있는 경우에는 이에 대해서 일정한 제한을 두는 것은 민법의 중요한 관심사라고 할 것이다.

그러나 노동법은 민법보다도 더 강한 제한을 부과한다. 즉 근로자의 동의가 있더라도 근로자가 제공한 근로를 제삼자가 사용하는 것을 법으로 금지하는 것이다. 이러한 대표적인 법적 제한이 바로 앞에서 언급한 직업안정법(1961년 제정)에 의한 근로자공급사업의 엄격한 제한이다.[16] 직업안정법은 영리를 목적으로 근로자의 노동력의 제공에 개입하는 행위에 대해서 엄격한 제한을 가하고 있는데, 이와 같은 제한은 이미 ILO의 제34호 협약(유료고용중개사업자에 관한 조약, 1933)과 제34조 조약을 개정하는 제96호 협약(유료고용중개사업자에 관한 조약, 1949)에 의해서 확인된 것이었다. 이들 협약은 유료고용중개사업의 원칙적 폐지 또는 점진적 폐지 및 강력한 규제를 담고 있는데, 여기서 유료고용중개에는 대가를 받고 근로자를 소개하는 행위뿐만 아니라 공급하는 행위(procuring employment for a worker or supplying a worker for an employer)도 포함되어 있었다.

이와 같은 일련의 국제법 규범과 국내법에 의해서 도입・확산된 제한 원리를 노동법학계에서는 '직접고용원칙'이라고 부르면서 현대 노동법의 핵심 원리라고 평가한다.[17] 여기서 직접고용원칙이란 당해 근로자의 근로제공으로부터 주된 이익을 향수하는 자가 근로자에 대한 관계에서 노동법상의 사용자로서의 책임을 져야 한다는 원칙[18], 즉 사용종속관계라는 근로관계의 형식과 내용을 일치시켜서 계약관계와 사용관계의 분리로부터 발생하는 근로자의 불이익을 막고자 하는 원칙[19]이라고 할 수 있다. 그렇지만 근래에 들어 앞에서 언급한 바와 같이 국내적으로는 근로자파견법이 제정되고, 국제적으론 ILO 제96호 협약의 엄격한 규제를 완화하는 내용의 181호 협약(민간고용중개사업자에 관한 협약, 1997)[20]

16) 직업안정법 제33조는 근로자공급사업을 하기 위해서는 고용노동부 장관의 허가를 받아야 하는데(제1항), 국내에서 근로자공급사업의 허가를 받을 수 있는 자는 노동조합및노동관계조정법에 따른 노동조합뿐이다(제3항).

17) 조경배, "직접고용의 원칙과 파견근로", 민주법학 제19호(2001), 39-41쪽; 脇田滋, 『勞動法の規制緩和と公正雇用保障』, 法律文化社, 1995, 39쪽; 大橋範雄, 『派遣勞動と人間の尊嚴』, 法律文化社, 2007, 47쪽.

18) 강성태, "위법한 파견근로와 사용사업주의 책임", 『노동법연구』, 제13호(2002), p.189.

19) 신권철, "법정근로관계 설정의 법리", 『노동법연구』, 제34권(2013), p.193.

20) ILO 제181호 협약은 이전의 협약과는 달리 민간고용중개사업자(Private Employment Agencies)를 직업소개사업자, 파견사업자, 구직정보제공사업자로 나누어서 정의하고 있다. 동 협약에서는 체약국은

이 채택되면서 '직접고용원칙'이 중대한 위협을 받게 되었다는 비판도 있다.[21]

이와 같은 직접고용원칙이 주목을 받게 된 것은 근로자파견제도가 합법화되면서부터라고 할 수 있다. 앞에서 본 근로자파견법상의 다양한 법적 규제는 직접고용원칙의 실현과 직·간접으로 관련되어 있다. 특히 근로자파견법상의 파견근로의 사용에 대한 엄격한 제한은 직접고용원칙에 의한 영향이라고 할 것이다. 근로자파견법상의 엄격한 사용 제한은 첫째는 파견근로에 의해서 직접고용이 대체되는 것을 막는 것이다. 즉, 계속적으로 존재하는 일자리에 근로자를 사용할 때는 직접 고용하여 사용해야 한다는 것이다. 따라서 근로자파견법에서는 가능한 근로자파견의 대상 업무를 제한하고 파견근로자의 사용기간을 억제함으로써 파견근로의 확대를 억제하려고 한다. 이는 한편으로는 정규직 근로자로서 고용될 기회 그 자체를 보호하며 다른 한편으로는 고용이 불안정한 파견근로의 이용 그 자체를 억제한다. 둘째로는 위의 목적을 달성하기 위한 법적 규제를 위반하는 경우에는 그 목적을 구체적으로 실현하기 위하여 당해 파견근로자를 사용사업주가 직접 고용하도록 한다는 의미이다.

그런데 근로자파견법에서 직접고용원칙은 위와 같은 사용 제한에만 국한되지 않는다. 근로자파견관계는 고용관계와 사용관계가 완전히 분리되어 있는 삼면관계이고, 이러한 관계에서 가장 먼저 제기되는 어려움은 근로기준법과 산업안전보건법과 같은 기본적인 노동보호법의 수범자로서 누구를 사용자로 보아야 하는가이다. 근로기준법이나 산업안전보건법은 통상적으로 구체적인 '사용관계'를 전제로 하는 규정들이다. 즉, 사용자가 근로자로부터 제공받은 노동력을 사용하고 있다는 것이 당연히 전제되어 있다. 이러한 규정의 수범자를 근로계약의 일방 당사자인 고용사업주로 하는 경우에는 법적 실효성이 확보될 수 없거나 없을 가능성이 매우 높다. 예를 들어 근로기준법상의 근로시간, 휴게시간, 휴일에 관한 규정은 실제로 근로자를 사용하는 제삼자가 아니면 제대로 준수될 수 없고 이 규정의 준수에 대한 행정감독도 역시 제삼자를 대상으로 하는 것이 효과적이다. 이 점은 산업안전보건법상의 거의 모든 규정에서 더욱 명확하다. 고용사업주는 제삼자와의 관계에서 파견근로자의 노동력을 제삼자에게 이용하게 할 계약상의 의무를 부담하고 있을 뿐이기 때문에 고용사업주가 제삼자의 사업장에서 파견근로자의 안전보건을 위한 산업안전보건상의 각종 안전보건조치를 취한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 이러한 상황을 막으려면 결국 근로자의 사용에 관련된 법적 책임은 제삼자에게 부담시켜야 한다. 경우에 따라서는 고용사업주와 제삼자가 모두 사용자로서의 책임을 부담하여야만 법적 실효성을 확보할 수 있는 경우도 있다. 그럼에도 불구하고 입법자가 이와 같은 사용의 실질에 걸맞은 사용자

허가 또는 인가 제도(a system of licensing or certification)에 따라서 민간고용중개사업자의 운영 조건을 결정하도록 하고 있다.

21) 脇田滋, 전게서, p.34.

책임을 제삼자에게 지우지 않는다면, 이는 헌법 제32조의 근로의 권리, 특히 근로조건에 권리를 침해하는 것으로 될 것이다.

3. 사내하도급과 직접고용의 원칙

근로자파견법에서 이와 같이 직접고용원칙이 관철되는 것은 파견사업주 - 파견근로자 - 사용사업주의 삼면관계를 전제로 한다. 하지만 진정한 의미에서의 도급이 이루어지고 있다고 한다면 그것이 사내하도급이라고 하더라도 근로자파견법에서와 같은 삼면관계는 존재하지 않는다. 위에서도 언급한 것처럼 근로자파견을 엄격하게 제한하는 것은 고용과 사용의 분리라는 특성으로 인하여 근로자에게 고용불안과 근로조건의 열악화를 가져올 수 있기 때문이다. 그렇다면 하도급의 근로자의 사용을 제한하여야 하는 법리적인 근거는 어디에서 찾아야 하는지가 검토하여야 할 것이다.

이에 관해서는 헌법재판소의 관련 결정에서 일정한 시사를 얻을 수 있다. 헌법재판소는 근로자파견법에서 정한 근로자파견 대상업무 외의 업무에 근로자파견을 하는 것을 처벌하는 것이 근로자파견 사업을 하는 자의 직업의 자유를 침해하는지 여부가 다투어진 사건에서 합헌으로 판단하면서, 이러한 제한의 목적 및 필요성을 다음과 같이 설시하고 있다. 헌법재판소는 "우리 헌법은 인간의 존엄성을 보장하도록 근로조건의 기준을 법률로 정할 의무를 부과하고 있다(헌법 제32조제3항)"고 하면서 "근로자파견, 도급 등과 같은 간접고용은 개별 사용자에게는 단기적으로 노무관리의 편의성 증진과 인건비의 절감효과를 주지만 장기적으로는 기술축적 기회의 상실, 업무충실도 저하 등으로 기업의 체질을 약화시키고, 특히 개별 근로자에게는 정규직 근로자와 같은 일을 하면서도 그보다 낮은 수준의 임금을 지급받고 신분이 불안정한 등 여러 가지 불이익을 가져다줄 수 있다."고 하고 있다.[22] 헌법재판소의 이와 같은 설시는 근로자파견법이나 사내하도급이든 간접고용은 장점도 있지만, 단점도 있다는 점을 예리하게 지적하고 있다는 것이다.[23]

하도급이 간접고용이라는 본질적 특성을 가지고 있다면 하도급에 대해서도 직접고용의 원칙이 적용되어야 한다고 할 수 있을 것이다. 그런데 여기에서 하도급관계에서 발견되는

22) 헌재 2013. 7. 25. 2011헌바395, 『판례집』 25-2상, p.106, p.119.

23) 제조업의 직접생산공정업무를 파견금지업무로 하는 것이 헌법에 반하는지 여부가 다툼이 된 사건(헌재 2017. 12. 28, 2016헌바346)에서 헌법재판소는 다음과 같이 판단하고 있다. 헌법재판소는 "현재로서는 근로자파견의 확대로 인한 사회적·경제적 부작용을 방지할 수 있는 여건이 충분히 갖추어졌다고 단정하기 어렵다."고 하면서 "이러한 상황에서 제조업의 핵심 업무인 직접생산공정업무에 근로자파견을 허용할 경우 점차 제조업 전반으로 간접고용이 확대되어 수많은 근로자들이 열악한 근로조건과 고용불안에 내몰리게 되고, 이로 인하여 인력난이 심화되는 악순환이 초래되어 결국 제조업의 적정한 운영 자체를 어렵게 할 우려가 있다."고 하고 있다.

삼면관계는 근로자파견관계와는 달리 사용관계가 상대적으로 약하고 경제적 지배관계가 훨씬 강하게 나타나고 있는 점에 유의하여야 할 것이다. 이는 하도급의 사용을 제한하고자 할 때 그 제한의 강도는 근로자파견관계보다 더 강할 수는 없다는 점을 시사한다. 이와 같이 볼 때 하도급 근로자의 사용을 제한하고자 하는 경우에는 근로자파견과 같은 입구규제와 출구규제를 모두 적용하는 것에는 상당한 무리가 따르지 않을 수 없을 것이다. 따라서 양자 중에 하나를 적용하고자 한다면 입구규제를 적용하는 것을 신중하게 검토할 수 있을 것이다. 출구규제는 사용관계라는 실체가 있다면 고용관계도 인정하여야 한다는 객관적 사실이 전제되는 경우에 상대적으로 적용되기가 쉽기 때문이다. 이에 비하여 입구규제는 간접고용의 이용 그 자체가 억제되어야 하는 구체적인 필요성이 타당하다고 인정될 수 있는 업무나 이용 사유와 관련되어 있기 때문에 사내하도급에도 입구규제는 적용될 수 있을 것이다.

그런데 하도급에는 현행 근로자파견법과 동일한 입구규제 방식을 적용하기는 매우 어려울 것이다. 이는 현행 근로자파견법이 소위 포지티브 시스템이라고 하는 입구규제 방식을 취하고 있기 때문이다. 근로자파견법 제4조제1항은 "전문지식・기술・경험 또는 업무의 성질 등을 고려하여 적합하다고 판단되는 업무로서 대통령령이 정하는 업무"에 대해서 근로자파견이 가능하다고 하고 있다. 하지만 파견이 금지되는 업무로서 제조업의 직접생산공정업무, 건설공사현장에서 이루어지는 업무, 하역업무로서 직업안정법 제33조의 규정에 따라 근로자공급사업 허가를 받은 지역의 업무, 선원의 업무, 산업안전보건 제28조의 규정에 따른 유해하거나 위험한 업무, 그 밖에 근로자 보호 등의 이유로 근로자파견사업의 대상으로는 적절하지 못하다고 인정하여 대통령령이 정하는 업무도 함께 규정하고 있다. 입구규제로서도 매우 강력한 규제라고 하지 않을 수 없다. 따라서 하도급에 있어서는 근로자파견법과 같은 포지티브 시스템에 의한 입구규제를 취하는 것은 논리적으로 볼 때 타당하지 않을 것이다. 결국 하도급에도 적용가능한 입구규제의 방법은 근로자파견법과 같이 사내하도급이 금지되는 업무를 규정하는 것이다. 즉, 네거티브 시스템을 도입하는 것이다.

그렇다면 어떠한 업무에 대해서 하도급을 금지할 것인지를 결정하여야 할 것인데, 이는 매우 어려운 문제이기 때문에 이에 대해서는 아래에서 살펴본다.

4. 공중의 생명안전업무의 사내하도급 제한

(1) 제한의 필요성

최근 들어 철도, 선박, 건설 등의 현장에서 대형사고가 빈발하게 되면서 생명존중 및 안전에 대한 사회적 공감대가 크게 확산되고 있다. 특히 대형사고의 원인 중의 하나로 민영

화, 외주화, 민간위탁 등으로 인한 관리 소홀이 지적됨에 따라 시민안전에 위해가 될 수 있고 안전이 무엇보다 중요한 업무의 경우에는 직접고용이 바람직하다는 의견이 많다. 직접고용을 통해 종사자들의 안전의식을 향상시키고 업무를 취급하는 과정에서 안전 대한 책임감을 갖도록 해야 한다는 것이다.

박근혜 정부 시절에 집권당인 새누리당 의원들이 제출한 근로자파견법 개정법률안을 보면 국민의 생명・안전과 밀접하게 관련된 업무에 파견근로자 사용을 금지하여 이들의 고용안정을 통해 대형 사고를 예방하고 사고 발생 시에도 구난활동을 적극 수행할 수 있도록 함으로써 책임 있게 국민의 생명・안전을 지킬 수 있도록 한다는 취지 아래 파견금지 업무로 유선・도선에 승선하는 선원의 업무와 철도차량의 운전업무・철도차량의 운행을 집중 제어・통제・감시하는 업무를 추가하고 있다. 또한, 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인(2017.7.20)」에서도 "국민의 생명・안전에 밀접한 관련이 있는 업무에 비정규직을 사용할 경우 업무 집중도, 책임의식 저하로 사고 발생의 우려가 있으므로 직접고용이 원칙"이라고 하고 있다. 하지만 2017년 10월 18일에 발표된 「일자리정책 5년 로드맵」에서는 "상시・지속, 생명・안전업무의 정규직 채용원칙 확립"이라고 하면서도 생명・안전과 직접 관련되는 업무(철도, 항공 등)의 경우 기간제근로자와 파견근로자 사용 금지의 법제화를 추진하겠다고 하고 있을 뿐이다.

⑵ 직접고용 대상 생명안전업무의 범위

이와 같이 생명안전업무에 대해서 하도급을 엄격하게 제한하여야 할 필요성과 논리적 근거는 상당히 수긍이 가지만, 현행 근로자파견법상의 근로자파견업무의 범위를 매우 강력하게 규제하고 있는 상황에서 하도급마저 금지하는 경우 그 금지의 영향은 더없이 강력할 것이라는 점을 염두에 두지 않을 수 없다. 따라서 '금지'를 도입한다고 할 때 반드시 금지가 적용되어야 하는 생명안전업무의 범위를 면밀하게 검토하여야 한다. 즉, 업무에 내재하는 위험 특성, 위험이 현재화될 경우에 발생하는 피해 정도, 위험 발생의 실태 등을 면밀하게 검토하여 금지 이외의 규제로는 공중의 생명・건강을 지키는 것에 있어서 효과를 거두기 어렵다는 점을 객관적인 근거를 바탕으로 설득력 있게 설명할 수 있어야 한다.

이와 관련하여 이인영의원이 2016년 6월 7일에 대표발의한 「생명안전업무 종사자의 직접고용 등에 관한 법률안」을 보면, 이러한 설득력이 매우 부족함을 쉽게 알 수 있다. 동 법안의 제안 이유를 보면 "국민들의 생명과 안전을 책임지는 업무에 대해 기간제근로자, 파견근로자를 사용하거나 외주용역에 의한 인력을 사용하게 되면 해당 근로자는 낮은 소속감, 고용불안 등으로 사용자에게 그 업무의 안전문제를 소신껏 제기하기 어려우므로, 공중의 생명・건강 등에 밀접한 관련이 있는 업무에는 직접고용에 의한 정규직 근로자를 사

용하도록 규정할 필요가 있음.”이라고 하고 있는데, 이 점에 대해서는 이론이 없을 것이다. 이러한 목적에 따라서 이 법률안에서는 “생명안전업무 사업주는 생명안전업무에 대하여 파견근로자, 기간제근로자, 단시간근로자를 사용하거나 도급(하도급을 포함한다)을 줄 수 없고 생명안전업무 종사자를 직접 고용하여야 한다.”고 하여 생명안전업무에 있어서는 비정규직 근로자를 사용하는 것으로 원칙적으로 금지하고 있다. 다만, 결원 대체 등의 사유가 있는 경우에는 생명안전업무 사업주는 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서(기간제 근로계약의 반복갱신 등의 경우에는 그 계속 근로한 총기간이 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서) 기간제근로자를 사용할 수 있도록 하고 있다. 이 법률안에서는 위의 직접고용책임을 위반한 사업주에 대해서는 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있고, 나아가 생명안전업무 사업주가 위의 직접고용책임을 위반하여 생명안전업무 종사자로부터 역무를 제공받은 경우에는 생명안전업무 사업주에 대하여 생명안전업무 종사자의 직접고용 등 시정조치를 명할 수 있고, 사업주가 이 시정조치를 이행하지 아니한 자는 3천만 원 이하의 과태료에 처하도록 하고 있다.

이 법안의 가장 큰 문제점은 생명안전업무의 범위이다. 이 법안에서는 생명안전업무가 무엇인지에 관한 일반적인 정의 규정을 두지 않고, 그 업무를 나열하고 있다. ①「선박직원법」제11조제2항에 따른 선박직원의 직무, ②「여객자동차 운수사업법」제3조제1항제1호에 따른 노선 여객자동차운송사업의 운전업무, ③「소방기본법」제16조제1항에 따른 소방활동, ④「산업안전보건법」제28조제1항 및 제29조제5항에 따른 유해하거나 위험한 업무 그리고, 다음의 별표에서 정하는 업무가 그것이다. 이 법안에서 들고 있는 금지되는 업무의 범위는 매우 포괄적이어서 현행 근로자파견법의 파견금지업무 및 산업안전보건법의 하도급 제한 업무까지 모두 포괄하고 있고, 나아가 별표 업무를 보면 노동조합 및 노동관계조정법 제42조의2제1항의 필수유지업무, 즉 “필수공익사업의 업무 중 그 업무가 정지되거나 폐지되는 경우 공중의 생명・건강 또는 신체의 안전이나 공중의 일상생활을 현저히 위태롭게 하는 업무로서 대통령령이 정하는 업무”까지도 포괄하고 있다. 그 이유는 구체적으로 알 수 없지만 ‘한국은행사업’을 제외하고 있을 뿐이다. 필수유지업무는 ‘공중의 일상생활을 현저히 위태롭게 하는 업무’도 포함하고 있기 때문에 노동조합법상의 필수유지업무에 착안하여 하도급 금지 업무로서 생명안전업무의 범위를 설정하려는 시도는 타당하지 않다.

따라서 도급(하도급을 포함)을 주는 경우에 공중의 ‘생명・건강 또는 신체의 안전’에 위험을 발생하게 할 개연성이 높은 업무에 한정하는 것이 타당할 것으로 생각되지만, 이러한 업무의 범위는 객관적인 자료와 이를 바탕으로 한 사회적 합의를 통하여 결정할 수밖에 없을 것이다. 위에서 언급한「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인」에서는 생명・안전업무의 판단기준에 대한 사회적 합의가 이루어지지 않은 상황을 고려하여 생

명・안전업무의 구체적 범위는 기관별 노사 및 전문가 협의, 다른 기관의 사례, 업무 특성 등을 참조하여 기관에서 결정할 수 있도록 하고 있다. 여기에서는 "산업안전보건관리자, 폭발물・화학물질 처리업무, 국가 주요시설 소방업무 등은 생명・안전업무의 범주에 포함될 수 있을 것임"이라고 하여 생명・안전업무를 예시하고 있지만, 이에 관해서 향후 이해관계자 및 전문가 의견수렴 등 사회적 공감대 형성 과정을 거쳐 공공・민간부문에 모두 적용되는 공정하고 합리적인 생명・안전업무의 기준을 수립할 계획이라고 하고 있다.

이와 같이 생명・안전업무의 범위를 사회적 합의를 거쳐서 확정하기 위해서는 상당한 시간이 소요될 것으로 예상되기 때문에 법률 제・개정 이전까지 첫째, 시민안전에 영향을 미치는 업무의 사내하도급 현황을 파악하고 둘째, 가이드라인을 통해 시민의 안전에 영향을 미치는 사내하도급의 업무에 대해선 직접고용을 권고하고 계도하는 노력이 필요할 것이다.

5. 근로자의 생명・건강에 유해・위험한 업무의 사내하도급 제한

(1) 제한의 필요성

국민의 생명과 안전의 보호를 목적으로 하도급을 제한하는 것이 타당하다고 하더라도 업무의 범위를 구체적으로 결정함에 있어서는 상당한 논란이 있을 수밖에 없을 것이다. 그렇다면 보다 범위를 좁혀 먼저 근로자의 생명・건강에 유해・위험한 업무의 하도급을 제한하는 방법을 고려해 볼 수도 있을 것이다. 하도급 근로자의 사망사고가 끊임없이 발생하고 있고, 일부 업종에서는 하도급 근로자의 재해사망률이 도급 근로자보다 훨씬 높다는 점 등으로 인하여 이른바 위험의 외주화 문제가 심각한 사회문제로 부각됨에 따라서 하도급 근로자의 생명과 건강에 심각한 유해를 줄 위험이 있는 업무에 대해서는 하도급을 더욱 강력하게 제한하자는 주장이 힘을 얻고 있다. 위에서 지적한 바와 같이 현재 산업안전보건법 제28조 및 제29조에서는 유해위험 작업에 대해서 도급을 제한하면서 도급 사업주에게 하도급 근로자의 안전보건에 관한 다양한 책임을 지우고 있지만, 하도급 근로자의 안전보건 문제는 개선될 기미조차 보이고 있지 않다는 점을 고려할 때 보다 근본적인 대응 방안, 즉, 근로자의 생명・건강에 유해・위험한 업무의 하도급 금지라는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다.

이 점은 현행 근로자파견법과 비교할 때도 타당하다고 생각된다. 근로자파견법은 산업안전보건법 제28조의 규정에 따른 유해하거나 위험한 업무, 진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률 제2조제3호에 따른 분진작업을 하는 업무, 산업안전보건법 제44조에 따른 건강관리수첩의 교부대상 업무는 근로자파견금지업무로 규정하고 있다. 파견근로자

는 사용사업주가 직접 지휘명령을 할 수 있는 근로자이기 때문에 파견근로자에 대해서 사용사업주는 산업안전보건법상의 사업주로 간주된다. 즉, 파견근로자의 안전보건관리 책임에 있어서 사용자는 사용사업주라는 것이다. 이와 같은 간주 규정이 있음에도 근로자파견법은 파견근로자의 생명과 건강을 보호하기 위하여 위의 업무들에 대한 근로자파견을 금지하고 있다. 근로자파견법의 이와 같은 점을 보면 산업안전보건법 제28조의 유해위험업무에 대해서 하도급을 인정하는 것은 모순적이라고 하지 않을 수 없다. 근로자파견에 있어서만 유해위험업무의 위험이 현실화될 가능성이 높은 것이 아니라는 점에서 근로자파견의 경우에만 유해위험업무에 근로자파견을 금지하여야 하는 합리적인 근거는 매우 약하기 때문이다. 근로자파견과 하도급 근로 중에서 산업재해의 위험이 현실화될 가능성은 오히려 하도급 근로에서 더 높을 것이다. 유해위험한 업무를 직접 고용한 근로자에게 시키지 않고, 이 업무의 수행을 위해서 외부의 노동력을 활용한다는 점은 근로자파견이나 하도급이나 본질적으로 동일하다는 점을 생각해 볼 때 유해위험업무에 근로자파견을 금지하고 있는 취지는 하도급에 있어서도 그대로 적용될 수 있을 것이다.

⑵ 직접고용 대상 유해・위험업무의 범위

국회에 제출된 산업안전보건법 개정 법률안 중에 2016년 6월 7일에 한정애 의원이 대표발의한 산업안전보건법 개정법률안은 상시적으로 행하여지는 사업으로서 ① 도금작업, ② 수은, 납, 카드뮴 등 중금속을 제련, 주입, 가공 및 가열하는 작업, ③ 산업안전보건법 제38조제1항에 따라 허가를 받아야 하는 물질을 제조하거나 사용하는 작업, ④ 화학물질관리법 제2조제7호에 따른 유해화학물질 중 고용노동부령으로 정하는 물질을 제조하거나 사용하는 작업, ⑤ 그 밖에 중대한 산업재해가 발생하였거나 유해・위험한 작업으로서 산업재해보상보험법 제8조제1항에 따른 산업재해보상보험 및 예방심의위원회의 정기적인 심의를 거쳐 고용노동부 장관이 정하는 작업(산업안전보건법 시행령 제26조제1항)은 도급인의 사업장에서 타인에게 하도급을 줄 수 없도록 하고 있다. 한정애 의원 대표발의원안은 현행 산업안전보건법 제28조에서 규정하고 있는 안전・보건상 유해하거나 위험한 작업 중 대통령령으로 정하는 작업을 금지작업으로 규정하고 있는 것이다.

그런데 한정애 의원 대표발의안에서 정하고 있는 작업(또는 업무)이 과연 하도급으로 처리하는 경우에 하도급 근로자의 생명・건강 또는 신체의 안전에 위험을 발생하게 할 개연성이 높은 작업(또는 업무)인지는 명확하지 않다. 물론 이들 작업은 직접 고용된 근로자에게도 산업재해를 일으킬 위험이 매우 높은 작업임에는 틀림없기 때문에 이러한 작업이 하도급 근로를 통해서 이루어지는 경우에 하도급 근로자가 산업재해를 당할 개연성은 더 높다고 생각할 수 있다. 하지만 정작 중요한 것은 이러한 추상적인 위험 발생 가능성이

아니라 하도급 근로자의 중대재해 발생실태와 부합하는지 여부라고 할 것이다. 예를 들어 공사현장의 타워크레인 작업이나 도시철도의 역사 및 선로의 유지・보수 작업 중에 하도급 근로자의 사망 재해가 빈발하고 있지만, 이들 작업은 산업안전보건법 시행령 제26조 제1항에서 규정하고 있는 작업이 아니다. 물론 여기에는 "그 밖에 중대한 산업재해가 발생하였거나 유해・위험한 작업으로서 산업재해보상보험법 제8조제1항에 따른 산업재해보상보험 및 예방심의위원회의 정기적인 심의를 거쳐 고용노동부 장관이 정하는 작업"도 포함되지만, 산업안전보건법 제28조가 2010년에 신설된 이래 이러한 작업으로서 고용노동부 장관이 지정한 작업은 단 하나도 없다. 오히려 하도급 근로자에게 중대재해가 많이 발생하는 경우는 산업안전보건법 제29조제3항에서 규정하고 있는 "토사 등의 붕괴, 화재, 폭발, 추락 또는 낙하 위험이 있는 장소 등 고용노동부령으로 정하는 산업재해 발생위험이 있는 장소"에서 이루어지는 위험 작업이라고 할 것이다.[24] 산업안전보건법 시행령 제30조제3항은 이러한 장소로서 22개를 규정하고 있기 때문에 이들 장소에서 수행되는 위험 업무 모두가 하도급 근로자의 생명과 건강에 중대한 위험을 발생시킬 개연성이 높다고 볼 수는 없을 것이다. 따라서 이들 장소에서 수행되는 위험 작업을 조사하여 실제로 하도급 근로자의 중대 재해 발생 위험이 높은 작업을 찾아야 할 것이다.

Ⅳ. 하도급 근로자의 근로조건의 유지・향상을 위한 법제도적 개선 방안

1. 도급 사업주의 책임 강화

하도급 근로자의 근로조건을 향상시키는 데 있어서 가장 중요한 논점은 하도급 근로자의 근로조건 결정에 관해서 도급 사업주의 책임을 어디까지 인정할 것인지에 있다고 할 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 근로자파견관계의 삼면관계에서는 근로자파견법 제34조에서 근로기준법 적용에 관한 특례와 제35조에서 산업안전보건법의 적용에 관한 특례를 두고 있다. 근로자파견법은 근로기준법의 적용에 있어서는 원칙적으로 파견 중인 근로자의 파견근로에 관하여는 파견사업주 및 사용사업주를 근로기준법 제2조의 규정에 의한 사용자로 보아 근로기준법을 적용하도록 하고 있다. 이에 비하여 산업안전보건법에서는 파견 중인 근로자의 파견근로에 관하여는 사용사업주를 산업안전보건법 제2조제3호의 규정에 의한 사업주로 보아 산업안전보건법을 적용하도록 하고 있다. 물론 이 특례조항에는

24)

근로기준법 및 산업안전보법의 각 조항의 구체적인 기능과 역할을 고려하여 일정한 예외를 규정하고 있다.

사내하도급의 경우에도 근로자파견과 동일한 정도는 아니지만 일정한 삼면관계가 존재한다. 위에서 본 것처럼 이와 같은 삼면관계가 존재하는 경우 노동보호법을 적용할 때 당해 노동보호법의 각 조항의 책임을 이행하는 데 가장 적합한 사람이 누구인지를 찾아내어 그 사람에게 사용자로서의 책임을 부담시켜야 할 것이다. 이것이 바로 직접고용원칙의 요청이고, 이러한 요청은 사내하도급에서도 동일하게 관철되어야 할 것이다. 이와 같은 요청은 현행 근로기준법과 산업안전보건법에서도 일정 정도 수용되어 있다. 앞에서 언급한 임금지급의 연대책임이라든가, 산업안전보건법상의 도급 사업주의 책임이 그 예이다. 임금지급의 연대책임은 하도급 근로의 삼면관계에서 도급 사업주가 가지는 경제적 지배력・결정력에 그 책임의 근거를 찾을 수 있고, 산업안전보건법상의 도급 사업주의 책임은 이러한 경제적 지배력・결정력에 더하여 당해 사업장 내에서의 노동을 조직하는 결정력・지배력에서 그 책임의 근거를 찾을 수 있을 것이다.

하도급 근로자의 근로조건 보호를 위하여 일정한 근로조건에 대해서 도급 사업주에게 책임을 지우는 것은 이상과 같은 직접고용원칙의 요청에 부합하는 것이라고 할 수 있겠다. 그런데 이와 같은 책임 부과를 법제화하는 것은 그렇게 간단한 문제가 아니다. 그 이유로는 책임을 부과하는 방법이 매우 다양하다는 점을 들 수 있다. 예를 들어 근로자파견법과 같이 도급 사업주를 사용자로 볼 수 있도록 일정한 간주 규정을 둘 것인지, 아니면 하도급근로자보호법과 같은 독자적인 보호입법[25]을 할 것인지를 선택하여야 할 것이다. 앞에서 언급한 산업안전보건법상의 도급 사업주의 책임은 그 법에서 특별히 규정하고 있는 도급 사업주의 독자적인 책임이다. 즉, 도급 사업주를 그 법의 적용에 있어서 하도급 근로자의 사업주로 간주하겠다는 것이 아니다. 사용자로 간주한다고 규정하는 경우에도 공동사용자로 간주할 것인지 아니면, 각 조항의 성격 등에 따라서 사용자 책임을 분배할 것인지를 결정하는 것도 매우 어렵다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위한 방법으로 2012년 7월 3일에 심상정 의원이 대표발의한 근로기준법 일부개정법률안과 같이 “근로계약의 당사자가 아니더라도 임금・고용 등의 근로조건에 대하여 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자는 사용자로 보며, 임금・근로시간・복지・해고 등 그가 영향을 미친 근로조건에 대하여 근로계약의 당사자와 함께 연대책임을 진다.”는 일반 규정을 두는 방법도 있을 수 있다.

사내하도급 근로자의 근로조건의 유지・향상을 위하여 도급 사업주의 책임을 강화하여야 한다는 것에는 대체적으로 공감대를 형성할 수 있겠지만, 위에서 본 것처럼 근로기준법과 산업안전법의 적용에 있어서 도급 사업주의 지위와 책임을 규정하는 방법은 매우 다양

25) 이러한 입법으로는 18대 국회에서 김성식 의원이 대표발의한 입법안과 19대 국회에서 이한구 의원이 대표발의한 입법안이 있다.

하기 때문에 근로기준법과 산업안전법의 모든 조항의 적용에 있어서 도급 사업주의 지위와 책임을 어떻게 규정할 것인지를 검토하여 일정한 합의를 도출하는 데에는 매우 많은 시간이 필요할 것이다. 앞에서 본 심상정 의원 발표발의안과 같이 도급 사업주의 사용자 책임을 매우 포괄적이고 일반적으로 규정하는 것도 하나의 방법일 수 있지만, 이렇게 모호하게 사용자 책임을 규정하게 되면, 법을 적용하고 해석하는 법원은 각 조항의 성격과 의미에 따라서 도급 사업주의 책임을 제한적으로 인정하려고 할 가능성이 매우 높다. 나아가 설령 장기간의 논의를 한다고 하더라고 이해관계의 대립이 너무 첨예하기 때문에 이 문제에 있어서 일정한 사회적 합의를 도출하는 것은 매우 어려울 것이다.

따라서 하도급 근로자의 근로조건 중에 도급 사업주의 책임을 인정할 필요성이 높은 사항부터 우선적으로 도급 사업주의 책임을 어떻게 법정화할지를 논의하는 것이 중요할 것으로 생각된다. 이러한 사항으로 가장 중요한 것이 바로 하도급 근로자와 도급 사업주의 근로자 간의 격차와 고용불안이라고 할 수 있다. 이에 대해서는 아래에서 살펴본다.

2. 불합리한 격차의 시정

하도급 근로자의 근로조건 중에 가장 심각한 문제는 고용불안과 근로조건의 격차라고 할 수 있다. 이 문제는 도급 사업주의 입장에서 보면 하도급 근로를 이용하는 경제적 유인 중의 하나라고 할 수 있을 것이다. 따라서 이 문제를 시정할 수 있다면 하도급 근로의 활용을 줄이는 데도 일정 정도 기여할 것으로 생각된다. 「일자리정책 5년 로드맵」에서도 사내하도급 노동자 실태조사를 토대로 원・하청 노동자간 격차 완화 방안을 마련할 것을 제시하고 있다.

간접고용의 대표적인 형태인 근로자파견의 경우에 근로자파견법 제21조에서 파견사업주와 사용사업주는 파견근로자임을 이유로 사용사업주의 사업 내의 동종 또는 유사한 업무를 수행하는 근로자에 비하여 파견근로자에게 차별적 처우를 하여서는 아니 된다고 명확하게 규정하고 있다. 이 법에서는 근로기준법 제2조제1항제5호에 따른 임금뿐만 아니라 정기상여금, 명절상여금 등 정기적으로 지급되는 상여금, 경영성과에 따른 성과금, 그 밖에 근로조건 및 복리후생 등에 관한 사항에 있어서도 합리적인 이유 없이 파견근로자를 불리하게 처우하는 것을 금지하고 있다.

하도급 근로자의 경우에도 근로자파견법의 차별금지와 유사한 차별금지를 법률에서 규정하여야 한다는 제안은 이전부터 꾸준히 제기되어 왔다. 이 제안의 취지는 하도급 근로자는 도급사업주의 근로자로 직접 고용되어 동일 또는 유사한 근로를 수행했더라면 향유할 수 있는 임금과 복리후생을 포함한 모든 근로조건을 동일하게 향유해야 한다는 것에 있다. 이를 위해서는 동등한 근로조건의 보장에 관한 일차적 책임은 하도급 근로자의 근로계약

상의 사용자인 하도급 사업주가 지고, 만약 하도급 사업주가 이행하지 못하는 경우에는 도급 사업주가 그 이행 책임을 지도록 하는 것이다. 즉 하도급 사업주와 도급 사업주가 연대책임을 지는 것이다.

이와 같은 차별금지의 법제화는 그 제안이 사회적 정의의 관념에 부합한다는 점에서 타당하다고 생각되지만, 도입의 현실적 가능성은 차치하고라도 법리적으로 다음과 같은 점을 면밀하게 살펴봐야 할 것이다. 첫째로는 현재 차별시정제도는 기간제근로자, 파견근로자, 단시간근로자에 대해서 적용되고 있는데, 입법 당초의 기대와는 달리 활용도가 그다지 높지 않다는 점이다. 제도의 활용도가 낮은 이유 및 그 개선 방안에 대해서는 종래 많은 논의와 개선 제안이 있었지만, 이 문제의 해결을 위한 법제도적 개선은 거의 이루어지지 못하고 있다. 하도급 근로자에 대한 차별금지를 법제도화한다고 하더라도 여타의 비정규직 근로자에 관한 차별시정제도의 문제점이 함께 보완하지 않으면 실효성이 있는 제도로서 기능하기는 쉽지 않을 것이다. 비정규직 근로자 모두에 대해서 통일적으로 적용되는 차별시정제도 하에서 사내하도급 근로자의 차별금지 문제도 처리되어야 한다는 관점을 견지할 때, 현재의 비정규직 근로자에 대한 차별시정제도의 문제점도 함께 논의되고 개선되어야 할 것이다. 둘째로 규율대상으로서의 하도급의 의미가 명확하지 않다는 점이다. 고용형태공시제도처럼 사업장이라는 물리적 공간을 상정할 수는 있지만, 그 의미가 얼마나 명확하게 신고자들과 행정당국에 의해서 공유되고 있는지는 불명확하다. 즉, 사내하도급이라는 용어의 의미가 명확하지 않다는 점이다. 나아가 고용형태공시제도가 상정하고 있는 사내하도급과 사외하도급으로서의 전속적 하도급이 과연 다른 것인지에 관한 의문도 존재할 수 있다. 단지 하도급 근로자의 취업 장소가 도급 사업주의 사업장 외부에 물리적으로 위치한다고 하여 이러한 물리적 위치의 차이에 따라서 보호 대상으로서의 하도급인지 여부가 결정된다면 형평에 맞지 않을 것이다. 하도급 근로자의 취업 장소가 사내이든 사외이든 그것이 갖는 의미가 거의 없는 경우도 분명히 존재할 것이다. 현재의 비정규직 차별시정제도는 근로자와 사용자 사이에 사용종속관계가 직접적으로 존재하고 있기 때문에 차별시정제도의 대상으로서의 근로자가 누구인지를 판단하는 것은 상당히 쉽다. 그러나 하도급은 사내하도급이라고 하더라도 직접적인 사용관계의 강도가 매우 약하기 때문에 규율대상을 특정하여 법률에 기술하는 것이 쉽지 않다. 셋째로 하도급의 경우에는 도급 사업주의 내부에서 비교대상자를 찾는 것이 여타의 비정규직 근로자보다 어려울 수 있다는 점이다. 현재 일정 규모 이상의 기업에서는 청소, 경비, 시설물 유지・보수 등의 업무를 도급을 통하여 처리하는 것이 일반적일 것이지만, 이러한 업무에 종사하는 하도급 근로자와 비교될 수 있는 도급 사업주의 근로자는 존재하지 않을 가능성이 매우 높다. 비교대상 근로자의 범위를 넓히는 문제는 현재의 차별시정제도에서도 매우 중요한 입법적 과제로 논의되고 있는데, 하도급의 경우에는 이 문제가 보다 심각하게 현재화될 수 있는 만큼 이 점도

반드시 고려하여야 할 것이다.

이와 같은 법리적인 문제점을 극복하기 위해서는 사내하도급 노동자 실태조사가 면밀하게 이루어져야 할 것이고, 이를 통해서 보호의 대상을 구체화하여야 할 것이다. 강제적인 차별시정제도가 사내하도급 근로자에게 적용되기 위해서는 적어도 위에서 지적한 문제점은 명쾌하게 해결되어야 할 것이다. 물론 이러한 점을 해결하기 위하여 논의하는 것만으로도 상당한 의견 대립이 예상되고 그에 따라 합의점을 도출하기 위한 시간도 더 많이 필요할 것이다. 따라서 위에서 언급한 사내하도급 가이드라인의 자발적인 이행을 촉진하는 정책을 적극적으로 전개하여 경영계의 우려와 반발을 최소화하면서 경영계의 이해와 사회적 공감대를 확대하려는 노력을 적극적으로 기울여야 할 것이다.

3. 고용불안의 완화

사내하도급 근로자의 고용을 불안하게 하는 가장 큰 요인은 하도급 관계가 종료하게 되면 하도급 근로자들은 경영상 이유에 의한 해고에 처해질 위험이 매우 높다는 점에 있다. 물론 이러한 경우에 이루어지는 경영상 이유에 의한 해고가 정당한지 여부는 법원이 판단할 사항이지만, 사법적 구제는 매우 긴 시간과 적지 않은 비용이 들기 때문에 이에 대한 입법적인 해결 방안이 모색될 필요가 있을 것이다.

이러한 필요성이 가장 높은 경우는 하도급관계가 종료하였더라도 그 하도급에 의해서 처리되던 업무가 계속 존속하는 경우이다. 이러한 경우에 도급 사업주는 자신이 직접고용한 근로자로 하여금 이를 수행하게 하든지, 아니면 다른 하도급 업체를 선정하여 당해 업무를 맡길 것이다. 전자의 경우에 도급 사업주에 대해서 하도급 근로자를 우선적으로 채용하도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있지만, 법리적으로 이를 강제하는 것은 매우 힘들다고 할 수 있다. 근로자파견법을 보아도 사용사업주가 파견근로자를 사용하고 있는 업무에 근로자를 직접 고용하고자 하는 경우에는 당해 파견근로자를 우선적으로 고용하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있을 뿐이다. 따라서 우선적 고용의무를 사내하도급에 대해서 적용하더라도 기껏해야 노력의무규정으로 규정할 수 있을 것이다. 이에 비하여 후자의 경우에는 이를 '사업이전'으로 보아 근로관계가 새로운 하도급 사업주에게 승계되는 것으로 규정하는 것은 법리적으로도 충분히 가능할 것으로 생각된다. 정부의 「일자리정책 5년 로드맵」에서도 하도급 사업주가 변경되는 경우에 하도급 근로자의 근로관계가 승계될 수 있도록 하는 방안을 검토할 것이라고 하고 있다. 비교법적으로 유럽연합의 사업이전에 관한 지침이나 영국의 2006년 사업이전법이 이러한 경우에 있어서 근로관계의 승계를 규정하고 있다는 점을 고려하여야 할 것이다.[26]

26) 이들 두 법령에 대한 소개로서는 은수미 · 김기선 · 박제성,『간접고용 국제비교 - 파견/도급 기준 및

4. 하도급 근로자의 이익대표의 제도화

하도급 중에서 사내하도급은 말 그대로 도급 사업주의 사업장 내에서 이루어지고 있는 만큼 도급 사업주의 경영조직 또는 사업조직에 편입되는 정도가 상당히 높다고 할 수 있다. 이러한 편입이 인정되는 경우 도급 사업주의 결정이 하도급 근로자의 근로조건 등에 직접적으로 영향을 미치는 경우가 많기 때문에 이에 관한 사항을 결정할 때 도급 사업주와 하도급 근로자 대표와의 협의가 이루어지도록 할 필요가 있다. 하도급 근로자의 경우 노동조합 조직률이 매우 낮다는 점에서도 이러한 협의의 장이 마련될 필요성은 매우 높다.

하지만 현행 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률은 고용계약을 통하여 근로관계를 맺고 있는 사용자와 근로자를 전제로 하여 노사협의회를 설치하고 고충처리제도를 마련할 것을 규정하고 있기 때문에 하도급 근로자는 이러한 협의에 참여할 수 없고, 고충처리제도를 통해서 고충이 처리될 수 없다.

따라서 적어도 업무수행기간 중에는 하도급 근로자를 생산공동체의 일원으로 파악하고, 협력적 노사관계의 틀 내에서 소통할 수 있는 장을 마련하여야 할 것이다. 위에서 본 사내하도급가이드라인도 고충처리제도의 마련을 권고하고 있다. 이를 위해 현행 노사협의회의 근로자 대표를 직접 고용관계를 가지고 있는 근로자뿐만 아니라 사내하도급 근로자도 포함하는 방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다. 물론 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률 제20조의 협의사항과 제21조의 의결사항, 제22조의 보고사항 모두에 하도급 근로자 대표의 참여가 요구되는 것은 아니지만, 위에서 언급한 바와 같이 도급 사업주의 결정이 하도급 근로자의 근로조건에 영향을 미치는 경우에는 이러한 사항에 관한 노사협의회에는 하도급 근로자 대표의 참여가 보장되어야 할 것이다.

Ⅴ. 결 론

최근 정부의 공공부문 비정규직의 정규직 전환 정책에 따라 공공부문의 사내하도급 중 상시・지속적인 업무는 직접고용으로 전환될 것으로 예상되지만 민간부문의 경우 사내하도급 근로자의 직접고용 촉진 등을 포함한 사내하도급 근로자의 보호를 위한 대책은 매우 부족한 실정이다.

민간부문의 하도급 근로자의 보호 강화가 매우 절실한 상황이라고 할 수 있지만, 근로자파견법에 의해서 근로자파견이 매우 제한적으로 허용되고 상황에서 하도급 근로자 보호를

보호방안을 중심으로 -』, 한국노동연구원, 2012, pp.211-212.

위하여 강력한 법적 규제를 가한다면 상당한 반발이 일어나 것임은 명약관화하다. 또한, 아무리 생명안전업무 및 유해위험업무라고 하더라도 이러한 업무를 도급으로 처리하는 것을 일률적으로 금지하는 것은 법리적으로도 현실적으로도 매우 어려운 과제가 될 것이다. 따라서 하도급 근로자의 보호 강화라는 목적을 달성하기 위해서는 정책적 접근과 법제도적 접근을 함께 도모하여야 할 것이다.

하도급 근로자에 대한 법적 보호의 도입을 정부가 검토하는 것만으로도 현재의 근로자파견제도의 파견가능업무에 대한 엄격한 제한을 완화하자는 목소리는 그만큼 더 커질 가능성이 있다. 만약 근로자파견이 가능한 업무가 현재보다 더 많이 확대되면 그만큼 사내하도급 근로자의 근로조건 보호를 검토할 실익은 줄어들지도 모른다. 하도급 근로의 이용제한과 차별시정제도의 도입을 동시에 검토하는 것은 결국 간접고용, 나아가 비정규직 근로에 관한 노동시장정책 전반에 대한 재검토를 위한 논의를 촉발할 가능성이 매우 클 것이다. 논의의 지평이 넓어지면 넓어질수록 이제까지의 경험에 비추어 보면 법제도 개편은 어려울 가능성이 높다.

따라서 법적인 규제를 도입하는 데는 시간을 가지고 이해당사자들과 충분히 협의하면서 사회적 합의를 도출하는 노력을 기울이면서 갈등이 첨예하지 않은 사안부터 법제화를 이룰 수 있도록 하여야 할 것이다. 이와 함께 즉각 실행에 옮길 수 있는 정책을 수립하고 집행하여야 한다. 한편으로는 사내하도급의 불법파견 근절을 위한 방안을 수립하여 행정력을 동원하여 이를 철저히 근절하고 하도급 근로자의 노동3권을 침해하는 부당노동행위에 대해서 엄정하게 대처하여야 한다. 그리고 다른 한편으로는 도급 사업주가 자주적으로 사내하도급 근로자의 근로조건을 향상시키고 하도급으로 처리하던 업무를 직접 고용한 근로자로 하여금 처리하도록 유도하기 위하여 도급 사업주에게 이러한 행위를 위한 인센티브를 제공하여야 할 것이다.

비정규직 근로자의 정규직 근로자 전환을 위한 가이드라인에서 밝힌 바와 같이 이해관계자 및 전문가 의견수렴 등 사회적 공감대 형성 과정을 거쳐 공공・민간부문에 모두 적용되는 공정하고 합리적인 생명・안전업무의 기준을 수립하는 것이 급선무이며, 이러한 기준에 따라서 공공부문부터 직접고용원칙을 관철시키면서 민간부문에서는 인센티브를 제공하여 직접고용을 촉진하여야 한다. 이를 통하여 생명・안전업무에서 직접고용이 바야흐로 '관행'으로 자리 잡게 되는 시점에 이르게 되면 생명・안전업무에서 직접고용원칙을 법률로써 강제하는 것에 관해서 본격적으로 논의할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. David Weil/송연수 역(2015),『균열일터 - 당신을 위한 일터는 없다 -』, 황소자리.
2. 권혁(2014), “부당노동행위에 있어서 원청회사의 사용자성”,『노동판례백선』, 중앙경제사.
3. 강성태(2002), “위법한 파견근로와 사용사업주의 책임”,『노동법연구』, 제13호, 서울대학교 노동법연구회.
4. 강성태(2016), “사내하청에 관한 세 가지 판단”,『노동법연구』, 제40호, 서울대학교 노동법연구회.
5. 박수근(2008), “접고용근로자의 집단적 노동분쟁과 쟁점의 검토”,『노동법연구』, 제24호, 서울대학교 노동법연구회.
6. 신권철(2013), “법정근로관계 설정의 법리”,『노동법연구』, 제34권, 서울대학교 노동법연구회.
7. 은수미・김기선・박제성(2012),『간접고용 국제비교 - 파견/도급 기준 및 보호방안을 중심으로 -』, 한국노동연구원.
8. 윤애림(2012), “비정규직 문제 해결의 첫단추는 노동기본권 보장으로부터”,『서강법률논총』, 제1권 제2호, 서강대학교 법학연구소,.
9. 조경배(2001), “직접고용의 원칙과 파견근로”,『민주법학』, 제19호.
10. 脇田滋(1995),『勞動法の規制緩和と公正雇用保障』, 法律文化社.
11. 大橋範雄(2007),『派遣勞動と人間の尊嚴』, 法律文化社.

abstract

Study on Labor Law Policy for Protection of Subcontract Workers

Jung, Younghoon*

In compliance with the Governmental policy on transition non-regular workers to regular worker status in a public sector, constant and continuous duties outsourced in a public sector have recently been transitioned to direct employment, however, in a private sector, measures to protect inhouse subcontract workers including promoting direct employment of inhouse subcontract workers have yet to be much improved. However, in a circumstance where dispatching of workers is heavily regulated by the law on dispatched workers, imposing strong legal regulations to protect subcontract workers will definitely give rise to considerable resistance. Therefore, policy-based approach should be taken together with legal and institutional-based approach to achieve the goal of strengthening protection of subcontract workers.

When it comes to introducing legal regulations, matters in a less sharp conflict should be legalized first by seeking sufficient consultations with interested parties and making efforts to reach a social consensus. Also, policies that can be instantly put into practice should be established and implemented. On one hand, a plan to eradicate illegal dispatching of inhouse subcontract workers should be formulated by mobilizing administrative force in its enforcement and unfair labor practices infringing three labor rights should be strictly dealt with. On the other hand, employers of the subcontract workers should be provided with incentives to encourage them to take initiatives in improving working conditions of inhouse subcontract workers and transitioning subcontract employment to direct employment.

Especially, it is the most urgent need to establish fair and reasonable life and safety standard that can be applied to both public and private sectors by going through the process of forming a social consensus such as collecting feedbacks from interested parties and experts. According to such standard, principle of direct employment should be enforced first from a public sector, which should be extended to a private sector by

* National Assembly Futures Institue, Research Fellow

providing incentives to promote direct employment. As such, when direct employment in life and safety duties becomes a “practice”, a full-fledged discussion on enforcing the principle of direct employment in life and safety duties can be started.

Keywords : Subcontracting, In-house subcontrachting, subcontract worker, Non-regular worker, Worker Dispatching, Dispatch Work, Three labor rights, Right to work, indirect employment, Principle of the direct employment