

파견, 용역, 민간위탁 간접고용 비정규직노동자 임금탈취

# 중간착취 근절을 위한 법 제도 방안 공동토론회

2021년 10월 13일(수) 14:00  
국회 본청 220호 영상회의실

사회 장혜영 국회의원 · 인사말 민주노총 박희은 부위원장

## 발제

중간착취 근절을 위한 노동법적 해결방안

\_ 윤애림 민주노총 법률원 노동자권리연구소 연구위원

공공부문 중간착취 철폐를 위한 제도적 방안 \_ 권오성 성신여대 법학과 교수

## 지정토론

채윤희 서비스연맹 SH콜센터 지회장

이조은 공공운수노조 국민건강보험고객센터지부 대전지회장

배동산 공공운수노조 공공기관사업팀장

김기성 민주일반연맹 충남공공노동조합 위원장

김종진 한국노동사회연구소 선임연구원

고윤덕 민변 노동위원장

정부(기재부, 행안부, 노동부)

**공동주최**  민주노총 장혜영 국회의원, 민변노동위원회

## 진행 순서

시간	구분	이름
14:00 ~	인사	박희은 민주노총 부위원장 - 참석자
14:20 ~14:40	발제 1	■ 중간착취 배제를 위한 법·제도 개선 요구 윤애림(민주노총 법률원 노동자권리연구소 연구위원)
14:40 ~15:00	발제 2	■ 공공부문 중간착취 근절을 위한 제도적 방안 권오성 (노동문제연구소 解放 소장, 성신여대 교수)
15:00~17:00	지정토론 현장토론	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이조은 공공운수노조 국민건강보험고객센터지부 대전지회장</li> <li>■ 배동산 민주노총 공공운수노조 공공기관사업팀장</li> <li>■ 채윤희 서비스연맹 SH콜센터 지회장</li> <li>■ 김기성 민주일반연맹 충남공공노조 위원장</li> <li>■ 김종진 유니온센터 이사장, 한국노동사회연구소 선임연구위원</li> <li>■ 고윤덕 민변 노동위원장</li> <li>■ 고용노동부 공공기관노사관계과 김보경 사무관</li> <li>■ 기획재정부 인재경영과 윤영수 팀장</li> <li>■ 행정안전부 사회조직과 최낙송 사무관(담당 팀장)</li> </ul>

# 자료집 순서

## 발제 1

중간착취 배제를 위한 법·제도 개선 요구 .....	6
윤애림(민주노총 법률원 노동자권리연구소 연구위원)	

## 발제 2

공공부문 중간착취 근절을 위한 제도적 방안 .....	22
권오성 성신여대 법학과 교수	

## 토론문

이조은 공공운수노조 국민건강보험고객센터지부 대전지회장 .....	37
배동산 공공운수노조 공공기관사업팀장 .....	42
채윤희 서비스연맹 SH콜센터 지회장 .....	52
김기성 민주일반연맹 충남공공노동조합 위원장 .....	58
김종진 한국노동사회연구소 선임연구원 .....	63
고윤덕 민변 노동위원장 .....	72
노동부 공공기관노사관계과 김보경사무관	
기획재정부 인재경영과 운영수 팀장	
행정안전부 사회조직과 최낙송 사무관(담당 팀장)	

안녕하세요. 정의당 국회의원 장혜영입니다.

“누구든지 법률에 따르지 아니하고는 영리로 다른 사람의 취업에 개입하거나 중간인으로서 이익을 취득하지 못한다.”

근로기준법은 제9조(중간착취의 배제)를 통해 ‘중간착취’를 엄격히 금지하고 있습니다. 하지만 일선

현장을 찾아가 보면, 이를 인지하지 못하고 있는 노동청 관계자들이 여전히 많습니다.



우리 사회에 이처럼 중간착취가 만연하게 된 근본적 원인 중 하나는 고용의 형태가 ‘파견직, 용역계약, 공공부문의 민간위탁’ 등 간접고용의 확대입니다. 2019년 국가인권위원회의 조사에 따르면 우리나라의 간접고용 규모는 약 340만명입니다. 이는 전체 임금 노동자의 17.4%에 달하는 수준입니다. ‘위험의 외주화’로 대표되는 사용자의 책임 회피가 간접고용을 확산시키고 있는 것입니다. 여기에 더해 많은 사용자들은 비용 절감을 위해 임금 착취까지도 불사하고 있습니다.

얼마 전 저는 국세청 국정감사를 통해 국세청 홈택스 상담센터 중간착취 문제를 지적한 바 있습니다. 서류 상으로는 상담사를 60명 채용한다고 명시하고 있으나, 민간 용역업체는 실제로 45명 내외 인원만 채용해온 것이 확인되었습니다. 서류 상 인원인 60명을 맞추기 위해 출근부 허위 서명도 이뤄졌고, 휴가자의 컴퓨터 로그인까지 노동자에게 지시한 정황 또한 있었습니다. 계약 인원보다 적은 수의 노동자가 근무하다 보니, 상담센터를 이용하려는 국민들의 불편은 가중되었습니다. 이러한 악순환이 반복되고 있음에도 불구하고, 해당 용역업체는 국세청에 제출하는 사업계획서에 ‘집단화 방지 조

항' 을 넣는 등 사실상 노동조합 설립을 막는 조항을 추가하기도 했습니다. 해당 업체는 물론, 이를 묵인해온 국세청 모두 부당노동행위의 공범이라 해도 과언이 아닙니다.

이는 비단 국세청만의 문제는 아닙니다. 故 김용균 노동자의 사망을 비롯, 간접고용으로 인한 산재 문제가 지속적으로 불거지자 2019년 우리 정부는 관계부처 합동으로 '민간위탁 노동자 근로보호 가이드라인' 을 발표했습니다. 하지만 정확한 실태조사가 이루어지고 있는지, 가이드라인 이행에 대한 관리감독이 제대로 진행 중인지에 대해서는 여전히 의문이 남습니다. 중간착취 근절을 위해서는 공공기관 경영에 대해 관리감독권한을 가진 기획재정부와 고용노동부 및 행정안전부 등 범 부처 차원의 개선 노력이 이어져야 하지만, 그 누구도 책임지지 않고 있는 것이 현실입니다.

이에 중간착취 근절을 위한 제도 개선 및 입법 과제 논의를 위해 토론회를 마련했습니다. 소중한 시간을 내어 발제를 맡아주신 윤애림 연구위원님과 권오성 교수님께 감사의 인사를 드립니다. 그리고 현장의 목소리를 담아 다양한 주제로 토론을 진행해 주실 채윤희 지회장님, 이조은 지회장님, 배동산 팀장님, 김기성 위원장님, 김종진 연구원님, 고윤덕 위원장님과 정부부처 참석자에게도 깊은 감사의 인사를 전합니다.

모든 노동자들이 해고와 산재의 불안에 시달리지 않는 사회, 모두가 안전하고 평등하게 노동할 수 있는 사회를 만들어내기 위해 국회 기획재정위원회 위원이자 정의당 정책위원회 의장으로서 최선을 다하겠습니다.

감사합니다.

2021.10.13.

정의당 국회의원 장혜영

[발제문]

## 중간착취 배제를 위한 법·제도 개선 요구

윤애림(민주노총 법률원 노동자권리연구소 연구위원)

### 1. 출발점 - 문제의 핵심은 사용자책임 회피

#### ○ 사용자는 왜 간접고용을 선호하는가?

- 파견·용역·하청 등 간접고용 노동자는 저임금, 중간착취와 차별, 고용불안과 권리 박탈의 구조 아래 놓여 있다. 오늘 주목을 받고 있는 중간착취의 폐해는 간접고용 문제의 결과이다. 중간착취 기관에 불과한 노동자공급업체를 배제하면 원청 쪽에서도 인건비를 절약할 수 있음에도 불구하고 원청은 간접고용을 선호한다. 인건비가 더 들더라도 원청이 간접고용을 선호하는 이유를, 최근 드러난 몇몇 사례를 통해 설명하면 다음과 같다.
- 첫째, 원청에 대한 각종 규제를 피해 나갈 수 있다. LG그룹 총수인 구광모 회장의 두 고모가 설립한 용역회사에 74개 계열사 용역계약을 몰아줘서 2019년에만 60억 원의 배당금을 챙기도록 한 LG그룹, 하이트진 로그룹 총수인 박문덕 회장의 큰 아들이 설립한 회사에 일감을 몰아줘

공정거래위원회로부터 과징금이 부과됐던 서해인사이트, 금호그룹 박삼구 전 회장의 경영권 다툼에 활용됐던 금호아시아나재단이 100% 지분을 소유한 아시아나 용역업체 케이오 사례를 보자. 재벌 대기업들이 총수 일가의 경영권 승계나 일감 몰아주기를 위해 용역·하청을 활용하고 있음이 드러난다. 용역노동자들에게는 최저임금 수준만 주면서도 계열사의 일감 몰아주기를 통해 얻은 막대한 이윤과 배당금을 총수 일가가 손쉽게 독식할 수 있으니 이보다 유용한 규제 회피 방법이 없다.

- 둘째, 간접고용을 활용하면 노동조합을 상대해야 하는 번거로움을 쉽게 피할 수 있다. LG트윈타워 청소노동자, 신라대 청소노동자, 하이트진로 하청노동자, 아사히글라스 하청노동자 모두 노조에 가입해 최저수준인 노동조건 개선을 요구하자 하루아침에 용역업체가 계약해지되거나 폐업을 했다. 노동자들은 수십 년을 원청의 일터에서 일했지만, 노조에 가입했다는 이유로 별안간 일터에서 쫓겨나게 된 것이다. 부당노동행위라고 항의해도 원청은 용역업체 변경에 따른 것일 뿐 자신들은 책임이 없다며 노동법 뒤에 숨을 수 있다. 심지어 간접고용 노동자들이 원청이 부당노동행위의 책임자라고 주장하고 교섭을 요구하면, 명예훼손으로 업무방해로 건조물침입으로 고소하거나 조합활동 금지가처분 신청을 해서 노조를 탄압하기도 쉽다.
- 셋째, 간접고용을 활용하면 위험과 비용을 노동자와 사회 전체에 전가하기가 쉽다. 분류작업은 자신들의 업무가 아니라며 택배노동자들을 초장시간 노동과 과로사로 내몰고 있는 택배회사들이나, 코로나19 감염 위험 속에서 비정규 노동자들에 대한 안전보건 조치를 취하지 않고도 산업재해는 나 몰라라 하는 쿠광과 같은 회사들, 금호아시아나그룹 계열사임에도 휴업수당의 10%를 부담하기 싫어서 노동자들을 정리해고한 케이오 사례에서 드러나듯이, 사용자가 부담해야 할 최소한의 비용마저 책임지지 않고 그에 따른 고통은 노동자와 사회로 전가하고 있다.

○ 중간착취·사용자책임 회피 근절을 위한 세 가지 정책방향

ILO 헌장(필라델피아 선언) 中

총회는 이 기구가 기초하고 있는 기본 원칙, 특히 다음 사항을 재확인한다.

(가) 노동은 상품이 아니다.

(나) 표현 및 결사의 자유는 부단한 진보에 필수적이다.

ㄹ 간접고용 노동조건을 개선하고 노동법 상 최소한의 권리를 보장하는 데에는 크게 보아 두 가지 방법이 있다. 첫째, 간접고용의 활용을 제한하고 상시고용·직접고용을 법제도적 원칙으로 세우는 것, 둘째, 해당 노동자의 노동조건에 지배력을 가지는 자는 계약의 형식에 상관없이 노동자 권리에 관한 법제도적 책임을 지도록 하는 것, 셋째, 노동자의 단결·연대를 통해 실질적 지배력을 가지는 자와 단체교섭을 촉진하는 것이다.

이상의 정책방향을 뒷받침할 수 있는 법·제도적 개선과제를 이하에서 각각 제안한다.

## 2. 취업기본법으로서 「직업안정법」의 강화

### 1) 국제노동기준에 부합하는 규제 재정립

#### ○ “노동력은 상품이 아니다” 라는 대원칙

- 1946년 필라델피아 선언(ILO헌장의 부속서)에서 “노동력은 상품이 아니다” 라는 대원칙을 천명한 이래로 완전고용 및 양질의 일자리 창출에 관한 국가의 책임, 직업소개의 공공성 원칙, 민간직업소개소의 규제 원칙 등을 견지해 왔다.
- 일례로 ILO 민간직업소개소 협약(제181호, Private Employment

Agencies Convention, 1997)은, 그 적용대상인 ‘민간직업소개소’를 (a) 구직 및 구인의 수요를 서로 연결시켜주는 서비스(다만 이로 인해 발생할 수 있는 고용관계의 관련당사자는 되지 아니할 것), (b) 노동자에게 작업을 배분하고 감독하는 자연인 또는 법인인 제3자(사용사업주)가 노동자를 이용할 수 있도록 노동자들을 고용하는 서비스, (c) 권한 있는 기관이 대표적인 노사단체와 협의한 후에 결정하는, 특정 구인·구직 결합을 목적으로 하지 않는 구직관련 기타(정보제공 등)서비스가 포함된다고 정하고 있다(제1조 제1항). 이에 따르면 우리의 직업안정법상 직업소개, 근로자공급(근로자파견), 직업정보제공사업 등이 모두 해당된다.

**- 노동자에 대한 수수료 청구의 금지:**

민간 직업소개업체는 어떠한 수수료 또는 비용에 대해서도 그 전부 또는 일부를 직접 또는 간접적으로 노동자에게 청구해서는 안된다. 다만 노동자의 이익을 위해서, 그리고 최상위 노사대표단체와 협의한 후에, 특정한 종류의 노동자 및 민간직업소개소가 제공하는 특정한 종류의 서비스에 대하여 그 예외를 인정할 수 있다(제7조).

**2) 직업안정법의 보호 대상을 ‘취업자(구직자)’ 로 확대**

○ 직업안정법은 근로자의 직업안정을 도모하기 위해 직업소개 등 근로관계의 성립에 개입하는 행위를 규제하는 고용지원에 관한 기본법이다. 직업안정법의 규제 대상은 크게 보면 직업소개사업, 근로자모집, 직업정보제공사업, 근로자공급사업 등으로 구분할 수 있다.

	사업 요건	중개자의 책임	사용자의 책임
(유료)직업소개	등록	직업소개사업자	사용자
직업정보제공사업	신고	직업정보제공사업자	사용자
근로자모집	(국내)요건 없음 (국외)신고	모집업무자	사용자
근로자공급	(국내)허가받은 노조	공급사업자 내지	사용사업자

	(국외)허가	사용자	
근로자파견	허가(파견법)	파견사업자	사용사업자

○ 고용정책기본법으로서의 직업안정법의 목적에 부합하도록 직업안정법상 ‘직업’의 범위를 근로자의 고용만이 아니라 노무제공자 일반의 취업활동으로 넓혀야 한다. 현재 판례는 직업안정법의 적용대상을 근로기준법의 근로자와 동일하게 보고 있어, 특수고용·플랫폼노동자의 경우 직업안정법의 보호를 받을 수 없다. 노동자직업정보제공, 직업소개, 직업훈련 등 고용정책입법의 대상을 모든 취업자(및 그 희망자)로 개정해야 한다.

현행법	개정안
제2조의2(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다. 1. “직업안정기관”이란 직업소개, 직업지도 등 직업안정업무를 수행하는 지방고용노동행정기관을 말한다. 2. “직업소개”란 구인 또는 구직의 신청을 받아 구직자 또는 구인자(求人者)를 탐색하거나 구직자를 모집하여 구인자와 구직자 간에 고용계약이 성립되도록 알선하는 것을 말한다. 3. “직업지도”란 취업하려는 사람이 그 능력과 소질에 알맞은 직업을 쉽게 선택할 수 있도록 하기 위한 직업적성검사, 직업정보의 제공, 직업상담, 실습, 권유 또는 조언, 그 밖에 직업에 관한 지도를 말한다. 4. “무료직업소개사업”이란 수수료, 회비 또는 그 밖의 어떠한 금품도 받지 아니하고 하는 직업소개사업을 말한다. 5. “유료직업소개사업”이란 무료직업소개사업이 아닌 직업소개사업을 말한다. 6. “모집”이란 근로자를 고용하려는 자가 취	제2조의2(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다. 1. “ <u>취업서비스</u> ”란 <u>구인자 또는 구직자에 대한 직업정보의 제공, 직업소개, 직업지도 또는 직업능력개발 등 취업을 지원하는 서비스를 말한다.</u> 2. “ <u>직업안정기관</u> ”이란 <u>직업안정 및 취업서비스</u> 업무를 수행하는 지방고용노동행정기관을 말한다. 3. “ <u>직업소개</u> ”란 <u>구직자 또는 구인자를 탐색하거나 구직자를 모집하여, 구인자와 구직자 간에 취업관계가 성립되도록 정보를 제공하거나 알선하는 것을 말한다.</u> 4. “ <u>직업지도</u> ”란 취업하려는 사람 또는 학생이 그 능력과 소질에 알맞은 직업을 쉽게 선택할 수 있도록 하기 위한 직업적성검사, 직업정보의 제공, 직업상담, 실습, 권유 또는 조언, 그 밖에 직업에 관한 지도를 말한다. 5. “ <u>무료직업소개사업</u> ”이란 <u>구인자 및 구직자로부터</u> 수수료, 회비 또는 그 밖의 어떠한

<p>업하려는 사람에게 피고용인이 되도록 권유하거나 다른 사람으로 하여금 권유하게 하는 것을 말한다.</p> <p>7. “근로자공급사업”이란 공급계약에 따라 근로자를 타인에게 사용하게 하는 사업을 말한다. 다만, 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 근로자파견 사업은 제외한다.</p> <p>8. “직업정보제공사업”이란 신문, 잡지, 그 밖의 간행물 또는 유선·무선방송이나 컴퓨터통신 등으로 구인·구직 정보 등 직업 정보를 제공하는 사업을 말한다.</p> <p>9. “고용서비스”란 구인자 또는 구직자에 대한 고용정보의 제공, 직업소개, 직업지도 또는 직업능력개발 등 고용을 지원하는 서비스를 말한다.</p>	<p>한 금품도 받지 아니하고 하는 직업소개사업을 말한다.</p> <p>6. “<u>유료직업소개사업</u>”이란 무료직업소개사업이 아닌 직업소개사업을 말한다.</p> <p>7. “모집”이란 <u>사람을 고용하려는 자가 취업하려는 사람에게 피고용인이 되도록 권유하거나 다른 사람으로 하여금 권유하게 하는 것을 말한다.</u></p> <p>8. “<u>취업자공급사업</u>”이란 자신이 지배하는 <u>관계에 있는 사람을 타인에게 사용하게 하는 것을 말한다.</u><sup>1)</sup></p> <p>9. “직업정보제공사업”이란 신문, 잡지, 그 밖의 간행물 또는 유선·무선방송이나 컴퓨터통신 등으로 구인·구직 정보 등 직업 정보를 제공하는 것을 말한다.</p>
--	--

### 3) 유료직업소개사업 규제 강화

#### ○ 구직자로부터 금품 수수 금지

현행법	개정요구(안)
<p>제19조(유료직업소개사업) ③ 제1항에 따른 등록을 하고 유료직업소개사업을 하는 자는 고용노동부장관이 결정·고시한 요금 외의 금품을 받아서는 아니 된다. 다만, 고용노동부령으로 정하는 고급·전문인력을 소개하는 경우에는 당사자 사이에 정한 요금을 구인자로부터 받을 수 있다.</p>	<p>제19조(유료직업소개사업) ③ <u>유료직업소개사업을 하는 자는 구직자로부터 금품을 받아서는 아니 된다. 다만, 「고용정책 기본법」에 따른 고용정책심의회(이하 “고용정책심의회”라 한다)의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 결정·고시한 요금을 구인자로부터 받을 수 있다.</u></p>

1) “직업안정법 제33조 제1항 소정의 근로자공급사업에 해당하기 위하여는 공급사업자와 근로자간에 고용 등 계약에 의하거나 사실상 근로자를 지배하는 관계가 있어야 하고 공급사업자와 공급을 받는 사용자간에 제3자의 노무제공을 내용으로 하는 공급계약이 있어야 하며 근로자와 공급을 받는 자간에는 사실상 사용관계가 있어야 한다.”(대법원 1999. 11. 12. 선고 99도3157 판결 등)

## ○ 제3자를 통한 위탁모집 등 사실상의 직업소개에 대한 규제 복원

- 피용자가 아닌 제3자를 통한 위탁모집은 직업안정법 제정 당시부터 허가제로 규제되었으나 1999년 개정으로 허가제를 폐지.
- 우리 직업안정법의 모델이 된 일본 직업안정법은 근로자모집은 원칙적으로 자유이나 제3자가 개입하는 위탁모집은 허가제로 규제함.
- [개정안] “모집”의 정의 규정에서 “다른 사람으로 하여금 권유하게 하는 것”을 삭제하여, 제3자 위탁모집의 경우 최소한 직업소개로 규율하게 함(안 제2조의2 제7호)

## ○ 직업정보제공사업과 직업소개의 구분

- 직업소개의 일부분인 직업정보제공사업만을 분리하여 독립한 사업으로 영위하게 한 것은 1994년 직업안정법 개정 때 신설됨.
- 현행법은 직업정보제공사업을 신고만으로 할 수 있도록 하고, 직업소개사업에 관한 규제는 적용하지 않고 있음. 반면 일본 후생노동성은 민간기업이 인터넷에 의하여 구인정보, 구직자정보 등을 제공하는 경우 직업안정법 4조에서 규정하는 직업소개에 해당하는지 여부에 관한 기준을 제시한 행정지침을 제시하고 있으며, 이 기준에 따라 직업소개로 판단되는 사업의 경우 후생노동대신의 허가가 필요함.
- [개정안] 컴퓨터통신 등을 통한 직업정보제공사업과 직업소개의 구분에 관한 기준 마련

## 4) 규제의 사각지대, 플랫폼사업자의 책임성 강화

## ○ 온라인플랫폼 판 중간착취 정당화하는 정부 직업안정법 개악안

■ 정부(장철민 의원 대표발의)안

제2절 노무중개·제공플랫폼에 대한 특례<신설>

제41조(노무중개·제공플랫폼 정보 신고) ① 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 일정한 대가를 얻는 계약 체결을 위하여 그 계약 정보를 제공하거나 계약 체결을 중개하는 정보처리능력을 가진 전자적 장치 또는 체계(이하 “노무중개·제공플랫폼”이라 한다)를 운영하여 사업을 하려는 자는 해당 노무중개·제공플랫폼의 운영에 관한 정보를 고용노동부장관에게 신고하여야 한다. 신고 내용을 변경하거나 노무중개·제공플랫폼을 폐지하는 경우에도 또한 같다. (이하 생략)

- “노무중개·제공플랫폼”을 ‘노무제공계약 체결을 위하여 정보를 제공하거나 계약 체결을 중개하는 기능을 하는 장치 또는 체계’로 법적으로 정의함(안 제41조 제1항).
- 노무중개·제공플랫폼을 운영하여 사업을 하는 자는 실제 역할이 직업안정법상 근로자공급(근로자파견)사업을 하는 자에 해당할 수도 있고 근로기준법의 사용자에게 해당할 수도 있음에도 불구하고, 신고만 하면 직업안정법상 가장 약한 규제를 받게 됨.
- 법안에 따르면 “노무중개·제공플랫폼”으로 신고만 하면, 노동관계법상 사용자책임을 회피할 수 있음. 예를 들면, 플랫폼 노동자의 노무제공 방식 및 보수의 기준을 정하는 플랫폼 운영자는 노동법상 사용자로 인정될 가능성이 크지만, 법안에 따르면 ‘계약 체결의 중개자’로 취급되기 때문에 사용자 책임을 회피할 수 있는 길이 열림.

○ 플랫폼기업을 ‘중개자’로 규정할 경우, 다단계 중간착취와 회색지대 파견노동이 확산될 것임

- 도로 화물운송업의 경우 다단계 알선을 투명화 하겠다는 목적으로 2008년부터 화물정보망 사업이 실시됨. 그러나 실제로는 화물정보망(물류앱)이 확대되면서 운임은 더 하락하고, 운임 체불, 불법화물 운송 등에 대해 아무도 책임지지 않는 사례가 증가하고 있음.
- 2019년 화물연대본부의 조합원 설문조사 결과, 응답자의 52.5%가 운임

체불의 피해, 18.8%는 운임 덤핑의 피해, 7.5%가 과적 강요의 피해, 7.5%가 불법화물운송과 책임전가의 피해를 당한 경험이 있는 것으로 조사됨.

- 가사/돌봄서비스업은 플랫폼노동이 가장 빠르게 성장하고 있는 업종임. 플랫폼기업들은 가사/돌봄노동자의 보수, 노동시간, 근무일 등을 결정하고 별점/평가 등을 통해 노무제공을 통제하면서도 사용자로서의 책임은 전혀 부담하지 않고 있음. 직업안정법 개정을 통해 플랫폼기업을 ‘중개자’로 규정할 경우 이러한 사용자책임 회피 관행을 합법화시켜 주게 될 것임.
- 노무제공이 주로 온라인으로 이루어지는 플랫폼기업의 경우, 경쟁을 통한 사실상의 최저가 유도, 플랫폼노동자에게 각종 무료 노동(광고, 고객과의 커뮤니케이션, 피드백 등)을 강요하면서도 어떠한 책임도 지지 않고 있음.
- 2021 청년유니온의 [온라인 플랫폼 노동 실태조사]에 따르면, 크몽, 숨고 등 플랫폼에 대한 불만사항으로 플랫폼이 가져가는 높은 수수료(30%), 낮은 작업 단가 유도(27%), 과도한 경쟁 유도(24%), 계약 전후에 별도로 해야 하는 무료노동(7%), 값비싼 광고료(3%) 등이 지적됨.

## ○ 입법 대안

- 플랫폼사업자가 취업관계에 관여하는 방식에 따른 유형화

### A. 노무이용형 플랫폼 - 노무제공자의 노무를 이용하여 사업을 하는 플랫폼

a1. 이면형 - 플랫폼사업자가 노무제공자를 직접 통제하는 경우 (예) 요기요플러스, 배민라이더스, 카카오드라이버(대리), 대리주부(가사)

a2. 다면형 - 플랫폼사업자와 노무제공자 사이에 중간관리업체가 존재하는 경우 (예) 지역배달대행업체, 대리운전관리업체

➔ 플랫폼사업자가 노동관계법상 ‘사용자’로서 책임 부담

### B. 노무공급형 플랫폼 - 노무제공자의 노무를 타인에게 이용하게 하는 플랫폼

b1. 취업자공급형 - 노무제공의 조건(보수 등)을 계약상 또는 사실상 지배하면서 노무이용자를 위해 노무제공자를 공급(파견)하는 경우 (예) 플리토(번역), 케어네이션(간병)

b2. 직업소개형 - 노무제공자와 노무이용자 사이의 취업관계 성립을 중개만 하는 경우 (예) 위시켓(IT전문가), 숨고(레슨), 크몽(미디어콘텐츠, 레슨)

➔ 플랫폼사업자가 노무제공자의 취업관계에 관여하는 만큼 직업안정법의 규제 강화

① 노무공급형(B) 플랫폼이 직업안정법의 규제를 받도록 ‘직업소개’의 정의를 확대하고, ‘플랫폼사업자’ 정의 신설

제2조의2(정의)

3. “직업소개”란 구직자 또는 구인자를 탐색하거나 구직자를 모집하여, 구인자와 구직자 간에 취업관계가 성립되도록 정보를 제공하거나 알선하는 것을 말한다.

10. “플랫폼사업자”란 구직자 또는 구인자에 관련된 자료 및 정보 등을 수집·관리하여 이를 전자정보 형태로 처리하는 시스템(이하 “온라인 플랫폼”이라 한다)을 구축하거나 운영하는 사업자를 말한다.

② 플랫폼사업자가 하는 직업소개에 대한 직업안정법 규제 강화

입법안
제3장 직업안정기관의 장 외의 자가 하는 직업소개사업, 직업정보제공사업, 근로자 모집 또는 근로자공급사업 등
<b>제1절의2 플랫폼사업자가 하는 직업소개사업&lt;신설&gt;</b>
제27조의1(플랫폼사업자가 하는 직업소개사업) ① 직업소개사업을 하려는 플랫폼사업자는 고용노동부장관에게 등록하여야 한다. 등록된 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.
② 제1항에 따른 등록기준이 되는 인적·물적 요건과 그 밖에 직업소개사업에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.
③ 제1항에 따른 등록을 하고 직업소개사업을 하는 플랫폼사업자 및 그 종사자는 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.

1. 구인자가 구인신청 당시 「근로기준법」 제43조의2에 따라 명단이 공개 중인 체불사업주인 경우 구직자에게 그 사실을 고지할 것
2. 구인자의 사업이 행정관청의 허가·신고·등록 등이 필요한 사업인 경우에는 그 허가·신고·등록 등의 여부를 확인할 것
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

제27조의2(구직자로부터 금품 수수 금지)\* 플랫폼사업자 및 그 종사자는 어떠한 명목으로든 구직자 및 취업자로부터 회비, 수수료 등 금품 및 기타 이에 준하는 것을 받거나 그 밖의 이익을 취하여서는 아니 된다. 다만, 고용노동부령으로 정하는 경우에는 「고용정책기본법」에 따른 고용정책심의회(이하 “고용정책심의회”라 한다)의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 결정·고시한 요금을 취업자로부터 받을 수 있다.2)

제27조의3(공정한 플랫폼 이용계약의 체결) ① 플랫폼사업자와 구직자와 온라인 플랫폼 이용에 관한 계약(이하 “플랫폼 이용계약”이라 한다)을 공정하게 체결하고, 이를 신의에 따라 성실하게 이행하여야 한다.

② 플랫폼사업자는 플랫폼 이용계약을 체결할 때에 다음 각 호의 사항이 명시된 플랫폼 이용계약서를 구직자에게 서면(「전자문서 및 전자거래 기본법」 제2조제1호에 따른 전자문서를 포함한다. 이하 같다)으로 제공하여야 한다.

1. 온라인 플랫폼이 중개하는 취업서비스의 내용
2. 구직자에 관련된 정보가 온라인 플랫폼에 노출되는 순서, 형태 및 기준 등에 관한 사항
3. 온라인 플랫폼 이용계약의 기간, 변경, 갱신 및 해지 사유와 절차
3. 온라인 플랫폼 이용의 개시, 제한, 중지의 기준 및 절차
4. 그 밖에 온라인 플랫폼 이용계약 당사자의 권리·의무에 관한 사항으로 대통령령으로 정하는 사항

③ 정부는 온라인 플랫폼 이용계약의 당사자가 대등한 입장에서 공정하게 계약을 체결할 수 있도록 표준 플랫폼이용계약서를 개발하고 이를 보급하여야 한다.

제27조의4(플랫폼 이용계약의 변경·해지)

① 플랫폼사업자는 정당한 이유 없이 구직자의 플랫폼 이용을 제한하거나 플랫폼 이용계약을 해지할 수 없다.

② 플랫폼사업자는 플랫폼 이용계약을 변경 또는 해지하려는 경우에 적어도 다음 각 호에서 정한 기간 이전에 그 내용·이유 및 시기 등을 서면으로 구직자에게 제공하여야 한다. 다만, 각 호에서 정한 기간을 준수하기 어려운 부득이한 경우로서 대통령령으로 정하

는 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 플랫폼 이용계약을 변경하려는 경우: 10일

2. 플랫폼 이용계약을 제한, 정지, 해지하려는 경우: 30일

③ 제3항에 따른 절차를 거치지 아니한 플랫폼 이용계약의 변경, 제한, 정지 및 해지는 그 효력이 없다.

제27조의5(취업방해의 금지) 플랫폼사업자는 구직자와 구인자 사이의 의사소통을 정당한 이유 없이 제한하거나, 구직자의 취업을 방해하는 행위를 하여서는 아니 된다.

제27조의6(구직자의 개인정보 보호 등) ① 플랫폼사업자는 「개인정보 보호법」 등에 따라 구직자의 개인정보, 인적 사항, 경력, 노무제공의 이력 등(이하 “개인정보 등”이라 한다)을 보호하고, 이를 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.

② 플랫폼사업자는 온라인 플랫폼을 통하여 수집한 개인정보 등을 취업서비스의 목적 외의 용도로 이용하거나 제3자에게 제공하여서는 아니 된다. 다만, 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 구직자는 언제든지 온라인 플랫폼에 수집 및 게시된 자신의 개인정보 등에 사실과 다르거나 차별적 내용이 있을 경우 정정, 삭제 및 파기를 요구할 수 있다.

④ 플랫폼사업자는 제3항에 따른 구직자의 요구를 받았을 때에는 개인정보 등의 정정 또는 삭제에 관하여 다른 법령에 특별한 절차가 규정되어 있는 경우를 제외하고는 지체 없이 그 개인정보 등을 조사하여 구직자의 요구에 따라 정정, 삭제, 파기 등 필요한 조치를 한 후 그 결과를 구직자에게 알려야 한다.

⑤ 플랫폼사업자는 구직자가 온라인플랫폼을 통해 소개받은 노무를 제공한 사실, 노무제공에 관한 구인자의 평가, 그 밖에 필요한 사항에 관한 증명 등을 요구하면 해당 정보를 서면(「전자문서 및 전자거래 기본법」 제2조제1호에 따른 전자문서를 포함한다. 이하 같다)으로 제공하여야 한다. 다만, 노무를 제공한 날부터 3년이 경과한 때에는 그러하지 아니하다.

제27조의7(노무제공의 대가의 보호) ① 플랫폼사업자는 구인자와 구직자 사이에 취업관계가 성립되면 해당 노무제공의 대가(이하 “보수”라 한다), 보수의 지급기준 및 지급일 등에 관한 정보를 구직자에게 서면(「전자문서 및 전자거래 기본법」 제2조제1호에 따른 전자문서를 포함한다. 이하 같다)으로 제공하여야 한다.

② 취업자의 노무제공을 받은 자가 플랫폼사업자를 통해 보수를 지급할 경우, 노무제공을 받은 자와 플랫폼사업자가 연대하여 노무제공에 대하여 약정된 보수의 전액을 통화(通貨)로 지급할 책임이 있다.

제27조의8(준용) 플랫폼사업자가 하는 직업소개사업에 관하여 제21조부터 제27조를 준용한다.

### ③ 플랫폼사업자의 근로자공급사업 금지

현행법	개정요구(안)
<p>제33조(근로자공급사업) ① 누구든지 고용노동부장관의 허가를 받지 아니하고는 근로자공급사업을 하지 못한다.</p> <p>② (생략)</p> <p>③ 근로자공급사업은 공급대상이 되는 근로자가 취업하려는 장소를 기준으로 국내 근로자공급사업과 국외 근로자공급사업으로 구분하며, 각각의 사업의 허가를 받을 수 있는 자의 범위는 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. 국내 근로자공급사업의 경우는 「노동조합 및 노동관계조정법」에 따른 노동조합</p> <p>2. 국외 근로자공급사업의 경우는 국내에서 제조업·건설업·용역업, 그 밖의 서비스업을 하고 있는 자. 다만, 연예인을 대상으로 하는 국외 근로자공급사업의 허가를 받을 수 있는 자는 「민법」 제32조에 따른 비영리법인으로 한다.</p> <p>(이하 생략)</p>	<p>제33조(취업자공급사업) ① 누구든지 고용노동부장관의 허가를 받지 아니하고는 <u>취업자공급사업</u>을 하지 못한다.</p> <p>②~⑥까지 “근로자”를 “취업자”로 변경</p> <p><b>제33조의2 &lt;신설&gt;</b></p> <p>① <u>플랫폼사업자가 취업자의 노무제공의 대가의 기준을 정하는 등 노무제공과 관련된 조건을 지배하면서 타인에게 취업자를 사용하여 하는 경우 취업자공급사업을 하는 것으로 본다.</u></p> <p>② <u>플랫폼사업자가 제33조에 따른 허가를 받지 아니하고 취업자공급사업을 하는 경우 플랫폼사업자가 해당 취업자를 고용한 것으로 본다.</u></p>

2) 현재 대부분의 플랫폼사업자가 노무를 제공하려는 자로부터 회비, 수수료 등을 중복하여 받고 있음.  
 (예) 웹기반 인력중개 플랫폼 ‘업워크’는 노무제공자가 일감에 지원할 때마다 커넥트(플랫폼 내에서 사용되는 코인)을 지불해야 하고, 일감을 수행한 후 수수료를 지불해야 함.

### 3. 감춰진 사용자 찾기 - 공동사용자 책임 인정

#### 1) 간접고용 문제해결은 ‘진짜 사장’ 과의 단체교섭권 보장으로부터

○ ILO의 민간직업소개소 협약(제181호), 가사노동자 협약(제189호) 고용관계 권고(제198호) 등은 간접고용, 특수고용 노동자의 노동조건을 실질적 개선을 위해 단체교섭권을 비롯한 노동기본권의 보장을 우선적 정책으로 각국 정부에 제시하고 있다. 노동조건을 실질적으로 지배하는 사용자를 상대로 집단적 목소리를 낼 수 있는 제도를 조성하는 것이야말로 중간착취와 사용자책임 회피 구조를 바꿀 수 있는 가장 효과적 방안이기 때문이다.

○ 노조법에서의 ‘사용자’는 근로계약관계의 상대방에 국한되지 않으며, 집단적 노동관계에 있어 노동조합과 대항적 관계에 있는 상대방으로서, 해당 노동자 및 노동조합과의 관계에서 상관적으로 결정되어야 한다. 대법원 역시 노조법 상의 사용자는 근로계약의 당사자인 사용자에 한정되지 않으며, 근로자의 노동조건 등에 관하여 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자가 사용자에 해당한다고 확인하고 있다(대법원 2010. 3. 25. 선고 2007두9075 판결, 2007두8881 판결).

■ 국가인권위원회, 「사내하도급근로자 노동인권 개선을 위한 법령 및 정책 개선 권고」 (2009. 9. 3.)

“노동부장관에게

1. 현행 노동관계법상의 사용자 정의규정을 근로계약 체결의 당사자가 아니라 할지라도 근로조건 등의 결정에 대하여 실질적인 영향력이 있는 자까지 포함하는 개념으로 개정할 것”

■ 국가인권위원회, 「간접고용노동자 노동인권 증진을 위한 제도개선 권고」(2019. 10. 17.)

□ 주요 권고 내용

- 근로계약 체결의 당사자가 아니라 할지라도 노동조건 등에 관하여 실질적 영향력이 있는 자까지 포함하는 개념으로 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조의 사용자 정의규정을 개정하거나, 원청의 단체교섭의무를 명시하는 등 관련 규정 개정
- 하청노동조합이 원청을 상대로 노동위원회에 부당노동행위 구제신청을 제기할 수 있도록 「노동조합 및 노동관계조정법」 관련 조항을 개정하는 등 원청의 부당노동행위 책임확대 방안 마련

☞ 고용노동부는 국가인권위의 권고에 대해 사실상 불수용 입장을 밝힌 바 있음.

- 「노동조합 및 노동관계조정법(이하 ‘노조법’)」 제2조의 사용자 정의규정을 실질적 영향력이 있는 자까지 포함하는 개념으로 개정 또는 원청의 단체교섭 의무 명시: **중장기 검토**
- 하청노동조합이 원청을 상대로 노동위원회에 부당노동행위 구제 신청을 제기할 수 있도록 노조법 관련 조항을 개정하는 등 원청의 부당노동행위 책임 확대 방안 마련: **중장기 검토**

## 2) 입법안: 노조법 제2조(제2호) 개정

- 노동조합법의 ‘사용자’ 정의를 “근로계약의 당사자가 아니라고 해도 당해 노동조합의 상대방으로서의 지위를 인정할 수 있거나 또는 근로자의 노동조건에 대하여 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자”(노동조합법 제2조 제2호)로 확대하고, “명칭에 관계없이 도급사업주가 물건의 제조·건설·수리 또는 서비스의 제공, 그 밖의 업무를 다른 사업주에게 맡기고 자신의 사업장(도급사업주가 제공하거나 지정한 경우로서 도급사업주가 지배·관리하는 장소를 포함한다. 이하 같다)에서 해당 업무를 이행하도록 하는 경우의 도급 사업주는 실질적 지배력 또는 영향력

이 있는 자로 본다” 는 내용을 추가함. 사내하청(불법과건 해당 여부는 별도로 판단)은 이미 구조적으로 실질적 지배력과 영향력을 미칠 수밖에 없으므로 1차적으로 노조법상 사용자 책임을 지우도록 함.

현 행	개 정 안
<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. “사용자”라 함은 사업주, 사업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자를 말한다.</p>	<p>제2조(정의) (현행과 같음)</p> <p>1. “사용자”라 함은 사업주, 사업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자를 말한다. <u>이 경우 근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 다음 각목의 1에 해당하는 자는 사용자로 본다.</u></p> <p><u>가. 근로자의 전부 또는 일부의 노동조건에 대하여 영향력 또는 지배력을 가진 자</u></p> <p><u>나. 노동조합에 대하여 노동관계의 상대방으로서의 지위를 인정할 수 있는 자</u></p> <p><u>다. 명칭에 관계없이 도급사업주가 물건의 제조·건설·수리 또는 서비스의 제공, 그 밖의 업무를 다른 사업주에게 맡기고 자신의 사업장(도급사업주가 제공하거나 지정한 경우로서 도급사업주가 지배·관리하는 장소를 포함한다. 이하 같다)에서 해당 업무를 이행하도록 하는 경우의 도급 사업주</u></p> <p><u>라. 도급이 이루어지는 경우로서 하수급인 근로자의 수행업무에 대하여 영향력 또는 지배력을 가진 상위 수급인(원수급인을 포함한다)</u></p>

[발제문]

## 공공부문 중간착취 근절을 위한 제도적 방안

“노동자 집단은 외주화, 하도급 및 파견에 의하여 파편화된다. 그리고 사용자는 진정한 결정권자와 다른 경우가 많고, 이 진정한 결정권자는 책임을 회피하고 경제적 의존 관계 속에 놓인 서로 다른 회사들의 간판 뒤로 숨을 수 있다.”<sup>3)</sup>

권오성 (노동문제연구소 解放 소장, 성신여대 교수)

### 1. 들어가며

착취(exploitation)라는 말은 사실 자본이 노동자와 맺은 ‘합법적 계약’을 준수하면서 노동이 만들어낸 가치의 일부를 자신의 것으로 만든다는 의미다.<sup>4)</sup> 봉건사회의 영주도 농노의 노동 가운데 일부를 자기 것으로 만들었지만, 그러나 그것은 계약이 아니라 ‘신분’이라는 경제외적 강제를 통한 것이므로 착취가 아니라 수탈(pillage)이다. ‘고용계약’이라는 개념의 발명은 추상적으로 자유로운 인간이 자신의 의사로 종속(從屬)을 약속하는 역설(paradox)을 통해 자본주의 사회에서의 노동력 거래를 가능하게 한 것이다. 따라서 고용계약은 단순한 쌍무계약이 아니라 종속과 안전(安全)을 교환하는 신분설정

3) Alain Supiot(박제성 역), 「필라델피아 정신: 시장 전체주의를 넘어 사회적 정의로」, 한국노동연구원, 2012, 95쪽.

4) 김규향, 혁명노트, p.38.

계약의 성격을 갖는다.

이처럼 착취는 자본주의에서는 합법적이고 정상적인 행위이다. “착취 없는 세상을 바란다”는 말은 사실은 자본주의 폐지를 바란다는 말이다.<sup>5)</sup> 따라서, 진지하게 계급혁명을 도모하는 경우는 별론으로 하고, ‘착취를 근절하자’는 말은 어쩌면 그저 임금을 올려달라는 말의 수사(修辭)에 불과할 수밖에 없을 것이다.

한편, ‘중간착취’의 근절이라는 구호와 관련하여 살펴보면, (원청이 직접 고용한 근로자를 착취하는 것은 문제로 삼지 않겠다는 입장에 서지 않는 한) 중간착취의 경우에도 문제의 본질은 ‘착취’이지 ‘중간’ 착취가 아니라고 생각한다. 저임금에 시달리는 직접고용 근로자는 중간착취를 당하는 것이 아니니까 문제가 없다고 말할 사람은 없지 않겠는가?

그런데, 자본주의 사회에서 착취를 줄이는 실효적인 메커니즘은 사실상 ‘단체교섭’이 유일하다. ‘중간’ 착취가 여타 다른 착취에 비해 더욱 문제인 것은 중간착취의 경우 근로조건에 관한 실질적인 의사결정 권한이 있는 사용자 배후의 실력자와의 단체교섭이 사실상 불가능하기 하기 때문이다. 따라서, 입에 잘 붙지는 않겠지만 ‘중간착취의 근절’이 아니라 ‘직접고용원칙을 준수하라’는 구호가 문제의 본질에 가까울 것이다.

이러한 ‘직접고용의 원칙’은 민간부문에서도 당연히 준수되어야 할 원칙이지만, 소위 ‘공공부문’에서는 국가 등은 모범적 사용자로서, 또한 ‘영리(營利)’를 추구함을 목적으로 하지 않는 공법인으로서 직접고용의 원칙의 원칙에 더 강하게 구속되어야 할 것이다.

이러한 이해에 더 잡아 아래에서는 먼저 공무(公務)의 민간화 경향의 배경을 확인한 후, 행정사무의 민간위탁과 공공부문 자회사 모델의 문제점을 차례로 검토하고, 마지막으로 이러한 문제에 대응하기 위한 새로운 제도적 상상력의 필요성을 살펴보고자 한다.

## 2. ‘공직제도의 2원화’와 ‘공무의 민간화’

---

5) Ibid.

역사적으로 국가작용을 수행하는 공직자는 ‘공무원’인 것이 원칙이었다(공무수행기능의 직업공무원전담). 이러한 원칙은 직업공무원제도의 내용 중 하나로 국가의 공무집행을 원칙적으로 직업공무원에게 전담시킴으로써 사인(私人), 공무수탁사인, 선출직 공무원 기타 근로계약에 의한 공무원(여기서의 공무원은 광의의 공무원을 말한다) 등에게 공무수행기능이 부여되는 것을 억제하기 위한 것이다.<sup>6)</sup>

그러나, 국가의 활동영역이 넓어지고 사회국가적 경향에 따라 급부국가적 행정영역의 확장으로 새로이 엄청난 업무량이 발생하였다. 이에 공무원만으로 증대된 많은 국가작용의 수요를 감당하기 어렵게 되었고, 그 결과 증대된 업무량을 능률적이고 신속하게 처리하기 위한 새로운 인력이 필요하게 되었다.<sup>7)</sup> 이로 인해 공직제도의 2원화현상이 나타났다. 즉 종래 국가고권작용에 의해서만 설정될 수 있었던 전통적인 공무원관계 이외에 사법상 계약(근로계약)에 의해서 형성된 공법상의 근무관계를 바탕으로 하는 제2의 공직자집단이 생기게 된 것이다.<sup>8)</sup> 이처럼 공직제도 내의 인력구조가 2원화된 것은 공무수요의 증대에 따른 불가피한 현상이다.

한편 근래에는 여러 형태의 ‘공무의 민간화’도 진행되고 있다. 공무의 민간화에는 두 가지 측면이 있는바, 먼저 기존에 공무원이 담당했던 ‘공무’가 다양한 형태로 민간부문의 업무로 전환되는 현상으로 이를 공무의 ‘양적 민간화’로 부를 수 있을 것이다.<sup>9)</sup> 구체적으로는 공무를 민간업체에 위탁하거나 특정 부문을 독립법인화하는 것 등이 그 예이다. 이로 인하여 공무와 민간의 경계가 모호해지고 공무원이 담당하는 업무의 범위가 점차 축소되고 있다. 지방자치단체에서도 보육, 복지, 학교급식, 병원, 수도, 도시교통 등 다양한 분야에서 이러한 공무의 민간화(시장화)가 진행되고 있다. ‘공무의 민간화’의 또 다른 형태는 공무원의 임금·인사관리에 민간기업과 유사한 경영기법을 도입하는 것으로 이른바 ‘질적인 민간화’라고 부를 수 있을 것이다.<sup>10)</sup> 앞서 본 공직제도 내 인력구조의 2원화 현상은 이러한 공무의 ‘질적

6) 정연주, 헌법학원론, 법영사, 2020, p.576.

7) 허영, p.852.

8) Ibid, p.853.

9) 西谷 敏·晴山一穂·行方久生 編, 公務の民間化と公務労働, 大月書店, 2004, p.50.

10) Ibid.

인 민간화' 와도 관련이 있다.

### 3. 행정권한의 민간위탁

#### 가. 민간위탁의 의의

정부조직법 제6조 제1항은 위임(委任)을 행정기관이 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관 사무의 일부를 보조기관 또는 하급행정기관에 이양(移讓)하는 것이라고 정의하고, 위탁(委託)은 다른 행정기관·지방자치단체 또는 그 기관에 그 소관 사무를 이전(移轉)하는 것이라고 정의한다.

한편, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」(이하 "행정위임위탁규정"이라고 함) 제2조제3호는 "민간위탁"을 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것이라고 규정하고, 같은 조 제5호는 행정기관의 권한을 위탁받은 다른 행정기관의 장과 사무를 위탁받은 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 "수탁기관"이라고 정의한다.

**행정위임위탁규정 제2조(정의)** 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. "민간위탁"이란 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말한다.

5. "위탁기관"이란 자기의 권한을 위탁한 해당 행정기관의 장을 말하고, "수탁기관"이란 행정기관의 권한을 위탁받은 다른 행정기관의 장과 사무를 위탁받은 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 말한다.

한편, 행정위임위탁규정 제11조는 민간위탁의 기준에 대하여 다음과 같이

규정하고 있다.

**제11조(민간위탁의 기준)** ① 행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관 사무 중 조사·검사·검정·관리 사무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음 각 호의 사무를 민간위탁할 수 있다.

1. 단순 사실행위인 행정작용
2. 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무
3. 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무
4. 그 밖에 국민 생활과 직결된 단순 행정사무

② 행정기관은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사무에 대하여 민간위탁의 필요성 및 타당성 등을 정기적·종합적으로 판단하여 필요할 때에는 민간위탁을 하여야 한다.

③ 행정기관이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사무를 민간위탁하였을 때에는 필요한 사무처리지침을 통보하고, 그 처리에 필요한 적절한 조치를 하여야 한다. <개정 2016. 3. 22.>

따라서, 행정사무의 민간위탁은 국가 또는 지방자치단체가 자신의 소관사무 중 국민/주민의 권리·의무와 직접 관련이 없는 사무를 민간의 법인·단체나 기업, 개인 등에게 위탁하여 그의 명의로 책임하에 수행하게 하고, 국가 또는 지방자치단체는 이러한 행정업무를 공급하는 민간부문에게 조세 또는 사용자 요금의 형태로 그 대가를 지불하는 것을 말한다.

## 나. 민간위탁의 기능과 한계

이러한 행정사무의 민간위탁은 정부작용의 비효율을 없애기 위한 것으로, 민간부문이 가지고 있는 자유경쟁적 경영기법에 의한 행정작용의 공급이 정부부문의 독점적 공급에 비해서 효율적이라는 인식에서 출발하였다.

1980년대 이후 미국, 영국, 일본 등에서 정부조직을 축소하는 행정의 간소화를 도모하는 방안으로서 행정권한을 민간에 위탁하여 처리하는 방안이 제

시되었다. 즉, 민간위탁은 작은 정부 만들기와 규모가 작은 정부이면서도 정부기능의 효율성을 제고할 수 있는 기능을 동시에 충족시킬 수 있는 방안으로서 각광 받는 제도로 등장하였고, 다양한 분야로 그 영역을 확대해 나가게 되었다.

그러나, 민간의 경쟁적 요소와 친하기 어려운 공공복리행정 내지 급부행정의 영역에까지 ‘효율성의 제고’라는 민간위탁의 사업방법이 무분별하게 적용된 경우가 빈번하게 발생하고 있으며, 정부가 제공해야 할 행정급부를 민간부문에 위탁함으로써 위협받게 될 행정급부의 안정성에 대한 우려도 제기되고 있다. 나아가, 민간업체의 경우 기본적으로 영리추구를 목적으로 하기 때문에 행정급부에 대한 저소득층의 배제가 우려되기도 한다. 요컨대, 주민들은 공공부문에서 생산하는 행정급부에 비해서 민간부문이 ‘고가의 저질 행정급부’를 생산하지 않을까 하는 우려를 가질 수밖에 없다.

한편, 어떤 사무가 민간위탁에 적합한 행정기능인지 혹은 내부생산을 해야 할 행정기능인지를 명확하게 밝히는 것이 매우 어렵다. 설사 어떤 행정기능이 그 자체로서는 민간에 위탁하는 것이 바람직하더라도 이와 연계된 다른 행정기능을 정부나 산하단체가 직접 생산할 경우에는 해당 행정기능을 어떻게 공급하는 것이 바람직한지에 대한 분석은 미비한 상황이다.

또한, 위탁기관 선정 시 선정과정의 투명성도 문제가 된다. 수탁자의 선정과정에서 공개경쟁을 위한 적절한 개방성이 확보되지 못하여 담당공무원과 수탁업체 간의 부정부패가 발생할 우려가 있으며(김순양고수정, 2004: 119), 특히 사회복지서비스의 경우 사회복지직렬 담당공무원들이 사회복지 자격증을 소지하는 사람으로 충원되는 과정에서 복지법인과 사회복지사들 사이의 인적 네트워크가 강화되면서 폐쇄성이 심화될 소지가 다분하다. 또한, 생활폐기물 수거 서비스의 경우 생활폐기물 처리업체로 허가받는 것이 곧 수탁자로 선정되는 것으로 인식되어 허가취득과정에 로비를 집중할 우려가 높은 상황이다(류숙원, 2013: 110).

이러한 점을 고려할 때, 행정기관이 직접 수행해도 문제가 있는 업무를 민간기관이 수행하게 한다면 그 업무의 공정성을 기대하기는 어려우며 책임소재의 파악 및 구체적인 분쟁 발생시 쟁송절차에 있어서도 여러 가지 곤란한

문제가 발생한다.

결국, 민간위탁은 공기업 민영화와 마찬가지로 사회적 약자들을 위한 최소한의 공적 책임으로부터 국가가 자유스러워지겠다는 적극적 의지의 표현으로 국가의 계급성을 노골적으로 드러내는 것이다.<sup>11)</sup>

#### 다. 지방자치단체의 민간위탁의 특수성

문재인 정부는 2017. 7. 20. 관계부처 합동으로 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 추진계획」을 발표하면서, 3단계로 ‘민간위탁’을 대상으로 대책을 마련하기로 하였다. 그리고 2019. 2. 27. ‘공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 관련 민간위탁 정책추진방향’을 심의 확정하였다. 위 정책추진 방향은 (i) 민간위탁 노동자의 근로조건 보호 강화, (ii) 민간위탁 사무의 직접 수행 여부 검토, (iii) 민간위탁의 공공성 및 책임성 강화의 3가지 추진방향을 제시하였다.

지방자치단체 사무의 민간위탁에 대한 구체적인 정책추진을 중앙정부와 동일하게 논의하기는 어려울 것이다. 지방자치단체의 경우 재정의 한계, 행정사무의 효율성 및 능률성 제고, 지역 일자리 창출 등 고용 정책의 요구, 민간시장 경쟁력 기반 구축 지원 등 중앙정부와는 다른 상황이 존재하기 때문이다. 또한, 지방자치단체 별로 재정의 자립도 등에서 현저한 차이가 있는 바, 한정된 예산을 활용하고자 활성화된 민간위탁의 현실까지 고려하면, 전면적인 민간위탁의 폐지는 쉽지 않을 것이다(장호진, 2019). 다만, 지방자치단체의 민간위탁의 제도개선은 지방자치단체가 ‘모범적 사용자’로서의 책임과 역할을 부담하는 방향이어야 한다.

지방자치단체는 수탁기관에 대하여 주민 이익의 대변자 및 감시자로서의 역할과 함께 수탁기관 소속 근로자의 실질적인 사용자로서의 책무를 다하여야 한다. 지방자치단체가 근로계약의 당사자가 아니라고 하여 노동법상 책임을 회피, 방기하는 것이 공공성에 부합된다고 할 수 없다(장호진, 2019).

11) 이광일(2008), “한국에서 신자유주의 경쟁국가의 계보와 현재”, 문화과학 2008년 여름호 (통권 제54호), p.48.

## 4. 공공부문 자회사 모델의 문제점

### 가. 회사 제도의 기능

경제의 발달에 따라 기업의 형태가 개인기업에서 민법상 조합, 익명조합, 회사 등의 공동기업의 형태로 발전되어 왔음은 역사적 사실이다. 이러한 공동기업의 형태 중 회사(會社),<sup>12)</sup> 특히 주식회사는 자본의 집중과 위험의 분산이라는 경제적 기능을 통하여 개인으로서는 불가능한 대규모 기업의 경영을 가능하게 하였고, 그 결과 오늘날 자본주의 경제체제에 있어서 경제활동의 중추적 기능을 담당하고 있다.<sup>13)</sup>

사적 자치로부터 단체 자치가 도출된다. 단체에 대하여 이를 구성하는 자연인과 독립된 권리능력, 즉 법인격을 인정한다면 이에 관하여 생기는 법률관계를 간편하게 처리할 수 있게 된다. 단체가 독자적인 법인격(法人格)을 획득하면 단체는 자신의 이름으로 직접 법률행위를 할 수 있게 되고, 이에 의하여 취득한 권리와 의무는 그 구성원에게 일단 귀속되었다가 단체로 승계되는 것이 아니라 직접 단체의 것으로 된다. 뿐만 아니라 단체에 법인격이 부여되면 그 단체를 구성하는 자연인의 재산과는 분리·독립된 단체의 고유한 재산이 인정될 수 있다(Asset Partitioning).<sup>14)</sup> 이처럼 단체에 대하여 구성원과 독립된 법인격을 부여하고 독립된 재산단위성(財産單位性)을 부여함으로써 단체의 법률관계를 간편하게 취급하기 위한 법기술이 법인(法人)이다.<sup>15)</sup>

회사(corporation)는 ① 법인격, ② 유한책임, ③ 주식의 양도 가능성, ④ 이사회구조하에서의 중앙집권적 경영, ⑤ 자기자본 제공자에 의한 공동소유의 다섯 가지 핵심적인 구조적 특성을 지닌다.

회사는 회사가 그 회사를 경영하거나 소유하는 다양한 개인과 구분되는

12) 상법 제169조는 ‘회사’를 상행위나 그 밖의 영리를 목적으로 하여 설립한 법인을 말한다고 정의한다. 여기서 법인(法人, juristische Personen)이란 법률에 의하여 권리능력이 인정된 단체 또는 재산을 말한다.

13) 권오성, “현물출자와 주주의 신주인수권”, *홍익법학* 제15권 제4호, 2014, 735면.

14) Reinier Kraakman et al, *The anatomy of corporate law: A Comparative and Functional Approach*, Oxford University Press, 2017, p.9.

15) 이영준, *민법총칙*, 900면.

단일한 ‘계약 당사자’ 로 활동함으로써 회사가 그런 조정역할을 수행할 수 있도록 하는 것이다. 계약을 위한 연결점으로서의 회사에서 핵심요소는 대륙법에서 말하는 ‘재산의 분리(separate patrimony)’ 이다. 이러한 재산 분리의 핵심적인 기능은 그것이 회사재산을 회사 소유자인 주주의 채권자로부터 격리시킨다는 점을 강조하기 위하여 ‘조직 격리(entity shielding)’ 라고도 부른다.

한편, 회사 중에서 주식회사 등과 같은 물적회사의 형태는 실질적으로 회사와 채권자 사이의 계약에 ‘채권자는 회사가 자기 명의로 보유하는 (또는 소유하는) 재산만을 책임재산으로 할 수 있고 주주가 자기 명의로 보유하는 재산에 대해서는 아무런 권리를 갖지 않는다’ 는 조건을 규정한다. 이런 유한책임 원칙은 역사적으로 회사형태에 항상 수반된 것은 아니었지만, 시간이 흐름에 따라 유한책임은 거의 보편적이 되었다.

유한책임은 회사 소유자인 주주들을 회사 채권자의 채권으로부터 보호해 준다. 무한책임의 경우 주주들이 부담하는 손실 위험은 사업이 수행되는 방식에 좌우되게 된다. 그러므로 일반적으로 주주들은 이런 위험을 통제하기 위해서 업무집행에 적극적으로 관여하기를 원할 것이다. 이와는 대조적으로 유한책임의 경우에는 손실 위험에 상한이 부과되기 때문에 주주들이 자신 주식을 분산하여 보유하는 것이 가능하게 된다. 유한책임이 제공하는 ‘소유자 격리’ 는 앞에서 법인격의 구성요소로 제시한 ‘조직 격리’ 의 반대편에서 있는 것이다.

주주 채권자 ⇒ 회사 재산 집행 : 조직 격리  
회사 채권자 ⇒ 주주 재산 집행 : 소유자 격리

조직 격리가 회사재산을 회사 소유자의 채권자로부터 보호하는 것인데 비하여 유한책임은 회사 소유자(주주)의 재산을 회사 채권자의 청구로부터 보호한다.

#### 나. 노동관계에서의 법인격 부인 법리

법인격부인론(piercing the corporate veil)이란 법인이 법인격이 부여한 목적의 범위를 넘어서 불법적으로 법인격을 이용하고 있다고 인정되는 경우 특정 법률관계에 대하여 그 법인격을 부정하고 법인격이 있는 법인에게 법인격이 없는 것처럼 취급하는 법리이다. 다만, 법인격부인론은 그 명칭과는 달리 법인격을 부인하는 방향(즉, 주주 등의 책임을 회사에게 부담시키는 방향)이 아니라 유한책임을 부인하는 방향(즉, 회사의 책임을 주주 등에게 부담시키는 방향)으로 전개된 논의이다.

회사에 독립된 법인격을 부여하는 것은 커먼 로에 기원을 두고 있다.<sup>16)</sup> 단 독사업자가 자신의 사업(enterprise)을 유한책임회사로 전환하여 사실상 유일한 이사 겸 지배주주가 된 Salomon v Salomon 사건에서 상원(House of Lords)<sup>17)</sup>은 주주의 책임은 그들의 최초 납입금 이상으로 확장될 수 없으며, 회사는 ‘별개의 법적 인격(a distinct legal persona)’ 이라고 판단하였다.<sup>18)</sup> Lee v Lee’ s Air Farming 사건에서는 원고가 그 자신이 설립하고 이사이자 지배주주로 단독으로 경영한 회사의 근로자였다는 사실을 인정하면서 이러한 법리를 확인하였다.<sup>19)</sup>

한편, 기업의 법인화(incorporation)를 통하여 주주들은 그들의 경제적·법적 위험을 주식의 가치로 제한할 수 있다. 이는 신주인수(equity subscription)를 위하여 처음에 회사에 납입한 금액이거나 또는 이후에 매입하였다면 주식의 시장가치일 것이다. 회사 재산과 주주의 개인 재산의 분리(asset partitioning)를 통한 주주의 보호는 종종 회사의 장막(corporate veil)이라고 불리는데, 이는 초기의 경제 분석을 연상시키는 방식으로 회사의 사원들을 장막 뒤로 감춘다.<sup>20)</sup> 회사의 장막은, 예를 들어 회사 뒤에 있는 주주들에게 회사의 행위에 대한 책임을 부과하기 위하여, 법원에 의해 종종 찢리거나 벗겨질 수 있는데, 이러한 과정은 전통적인 커먼로에 매우 반하는 과정이다.

16) J Getzler and M Macnair, ‘The Firm as an Entity Before the Companies Acts’ in P Brand, K Costello, and W Osborough (eds), *Adventures of the Law* (Four Courts Press 2005), p.267.

17) 영국은 2009년 이전에는 상원(House of Lords)이 최고법원의 기능을 하였음. 2009년 이후 대법원(The Supreme Court)이 설립됨.

18) *Salomon v Salomon & Co Ltd* [1897] AC 22 (HL).

19) *Lee v Lee’s Air Farming Ltd* [1961] AC 12 (PC).

20) J Prassl, *supra* note 277, p.21.

정통적인 입장에서는 사기, 면탈(evasion) 또는 특정한 실정법 규정의 적용에 의해서만 이러한 장막을 벗겨낼 수 있다고 주장한다.<sup>21)</sup>

주식회사 제도는 역사적으로 주주의 책임을 주금 납입의 간접책임으로 제한하는 동시에 주식의 양도를 자유롭게 함으로써 불특정 다수인으로부터 자본의 축적을 용이하게 하는 기능을 담당하고, 이러한 주주의 유한책임의 전제로 소유와 경영이 ‘필연적으로 분리’ 된 것으로 이해되며, 이와 같이 제3자와의 관계에서 주주가 익명이라는 점이야말로 주주의 유한책임의 근거라고 할 것이다.

주식회사 법제에 있어 주주의 유한책임은 기본적으로 ‘소유와 경영의 분리’를 전제로 한 것이다. 따라서 주주가 회사의 법인격 뒤로 숨기 위해서는 ‘소유와 경영의 분리’, 즉 주주가 경영을 하지 않을 것이 전제되어야 할 것이다. 만일 주식회사의 지배주주가 직접 경영을 하면서 주식회사의 법인격 뒤에 숨는 것은 유한책임제도의 남용으로 평가될 여지가 있다. 따라서 주주의 유한책임을 배제하기 위하여 엄격하게 회사의 법인격의 형해화를 요구할 이유는 없다고 생각한다.

이러한 관점에서 볼 때, 공공부문 자회사라는 것은 대부분 그 모기업이 되는 공기업이 100% 주주가 되어 대표이사 기타 임원을 선임하여 운영한다. 이러한 경우 자회사의 주식을 100% 보유한 공기업에게 유한책임을 인정할 실익이 있는지 의문이다.

## 다. 모기업의 노동법상 사용자책임

### 1) 근로기준법상 사용자성 문제

법인격부인법리에 근거하여 모기업의 사용자성을 인정하기 위해서는 자회사의 법인격이 형해화(形骸化)될 것을 요하는바, 현실적으로 독자적인 사업을 영위하는 자회사의 법인격의 형해화는 인정되기 어렵다. 법인격부인(piercing the corporate veil)은 실제로는 법인격이 부인되는 것이 아니라 주주의 유한

---

21) *Ibid.*

책임이 부정되는 것이다. 따라서 오히려 상법학에서 법인격부인의 역적용(逆適用)이라고 불리는 현상이 법인격부인의 용어에 부합한다.

약간의 사건을 밝히면, 필자는 주식회사 법제에 있어 주주의 유한책임은 ‘소유와 경영의 분리’를 전제로 한 것이라고 생각한다. 주식회사 제도는 역사적으로 주주의 책임을 주금 납입의 간접책임으로 제한하는 동시에 주식의 양도를 자유롭게 함으로써 불특정 다수인으로부터 자본의 축적을 용이하게 하는 기능을 담당하고, 이러한 주주의 유한책임의 전제로 소유와 경영이 ‘필연적으로 분리’된 것으로 이해되며, 이와 같이 제3자와의 관계에서 주주가 익명(匿名)이라는 점이야말로 주주의 유한책임의 근거라고 생각한다. 따라서 주주가 회사의 법인격 뒤로 숨기 위해서는 주주가 경영을 하지 않을 것이 전제되어야 하며, 만일 우리나라의 재벌이나 공공기관의 자회사와 같이 대주주가 사실상 직접 경영을 한다면 주주의 유한책임을 인정할 전제가 소멸한다.

특히 모기업이 자회사의 주식을 상당 부분 보유하고 임원의 임명 등을 통하여 동일한 이사 또는 경영자에 의한 ‘일상적인 지배(common control)’가 이루어지는 상황에서, 모기업이 자회사의 법인격 뒤에 숨는 것은 유한책임제도의 남용이고, 따라서 유한책임을 배제하기 위하여 엄격하게 자회사의 법인격의 형해화를 요구할 필연적 이유 없다고 생각한다.

## 2) 노동조합법상 사용자성 문제

노동조합법상의 사용자 범위의 문제는 현실적으로는 부당노동행위에 대한 책임을 부담하는 사용자의 범위를 어떻게 확정할 것인가의 문제이기도 하므로, 모기업과 관련해서는 특히 모기업이 자회사 노동조합의 단체교섭요구에 응해야 하는지 자회사 노동조합이 모기업의 단체교섭 거부 등에 대하여 쟁의행위를 할 수 있는지 등의 문제와 직결된다.

모기업 집단 내의 집단적 노사관계와 관련하여 모기업이 자회사의 근로자로 조직되어 있는 노동조합에 대하여 단체교섭 의무를 지는가에 관하여 우리나라에서 단체교섭은 기업별로 행해지기 때문에 직접적인 근로관계가 없

는 모기업은 원칙적으로 단체교섭의무를 부담하지 않는다는 이해가 편하기는 하다. 그러나 이러한 이해를 일관하면 모기업은 여러 자회사의 노동관계를 지배하면서도 모기업 자체는 단체교섭의 장에서 벗어날 수 있게 된다.

이와 관련하여 집단적 노사관계법상 책임을 지는 사용자를 근로계약의 체결유무에 관계없이 ‘근로관계 상의 제 이익에 대하여 실질적인 영향력 내지 지배력을 가질 수 있는 지위에 있는 자’를 단체교섭 응낙의무를 부담하거나 부당노동행위의 책임을 지는 사용자로 해석하거나 그러한 자를 집단적 노사관계법상의 사용자로 삼자는 입법론이 제시되기도 한다. 즉 근로자의 단결에 대항(對向)하는 사용자측에 속하고 간접적으로라도 당해 노동관계에서의 노동조합이나 조합원의 제 이익에 지배력 내지 영향력을 미칠 수 있는 지위에 있는 자를 집단적 노사관계법상의 사용자로 인정하여야 한다는 것이다.<sup>22)</sup>

한편, 근로기준법상의 사용자와 노조법상의 사용자는 동일한 개념으로 이해되어야 하며, 그 판단기준은 근로계약관계의 유무가 아니라 ‘구체화된’ 지배적 영향력의 유무이어야 한다는 주장이 있는바,<sup>23)</sup> 박제성 박사는 구체적으로는 공정거래법에서 기업집단을 정의하면서 사용하고 있는 ‘동일인’ 개념을 기업집단에 있어서 노동법상의 ‘사용자’로 재해석할 수 있다는 견해를 피력하고 있다. 이러한 견해는 공정거래법에 명시된 ‘동일인’ 개념을 원용하여 사용자 개념의 외연을 정한다는 점에서 법적 불확실성이 적고, 이해가 간명하다는 등 많은 장점이 있어 경청할 필요가 있다고 생각한다.

약간의 사견을 더하면, ‘사업주’의 개념은 자본이 사업을 지배하던 법형식의 역사적 전개(개인소유 → 조합(합명회사) → 익명조합(합자회사) → 유한회사·주식회사)를 고려할 필요가 있다고 생각한다. 개인상은 사업을 소유하므로 무한책임을 진다. 조합에서의 조합원도 마찬가지이다. 익명조합에 이르러서야 익명조합원의 유한책임이 인정된다. 말 그대로 익명(匿名)이기 때문이다.

물적회사의 경우 앞서 언급한 것처럼 ‘소유와 경영’의 분리를 전제로

22) 김선수, “단체교섭 상대방으로서의 사용자 개념의 확대”, 『노동법의 쟁점과 과제』(김유성교수 화갑기념논문집), 2000, 법문사, 350쪽.

23) 박제성·박지순·박은정, 『기업집단과 노동법-노사협약과 단체교섭제도를 중심으로 -』, 한국노동연구원, 2007, 225쪽 이하 참조.

투자자의 유한책임이 일반화되었다. 기업의 역사는 자본이 사업에서 발생하는 이윤을 향유하면서 그 책임은 부정하는 방향으로 전개되었다. 현행 노동법의 ‘사업주’ 개념이 이러한 시대적 변화를 반영하여 입법된 것인지 개인적으로는 의문이다.

“이윤이 있는 곳에 책임이 있다(*Ubi emolumentum ibi onus*)” 는 법언과 달리 이윤은 집중되나 책임은 분산되는 것이 지금의 현실이다. ‘사업주’ 로 인정되기 위하여 사업으로부터 발생하는 책임을 모두 부담할 것을 요구하는 것은 이러한 사회경제적 변화를 외면하는 것이다. 이러한 관점에서 보면 사용자 개념의 핵심적인 징표를 ‘구체화된’ 지배적 영향력을 기준에서 구하는 견해는 타당하다.

### 3) 모자회사 관계 및 공공부문에서의 노동관계의 특수성에 대한 고려

전통적으로 중층적 노동관계의 대표적인 유형으로 원하청관계에서의 노사관계가 문제시되었다. 그런데 최근에는 모기업을 상대로 자회사 노동조합이 단체교섭을 요구하거나, 공공부문에서 국가나 지방자치단체가 민간사업체에 발주한 사업에 종사하는 근로자로 구성된 노동조합이 국가나 지방자치단체를 상대로 단체교섭을 요구하는 사례도 종종 발생하고 있다.

모기업은 자회사의 최대주주로서 자회사 경영진에 대한 임면권을 보유하고 있고, 자회사의 경영방침을 결정하는바, 자회사에 소속된 근로자의 근로조건은 물론이고 자회사 노동조합의 노동3권 행사에 실질적인 영향력을 미친다. 모자회사 관계는 단일한 목적하에 경영의 편의를 도모하고자 별개의 법인으로 분리되어 있을 뿐이라는 점에서 상호 독립한 사업자인 원하관계보다 더욱 밀접한 관계에 있고, 노동관계에 미치는 영향력 또한 상당하다는 점에서 일반적인 원하청 관계와는 질적인 차이가 있다.

한편, 공공부문에서 관(官)이 발주하는 사업을 수행하는 민간사업장 소속 근로자의 근로조건은 공공기관이 사실상 결정하고 해당 사업을 실행하는 민간사업주는 실질적인 결정권이 사실상 없다는 점에서 어느 원하청 사업관계보다도 원청인 공공기관이 민간사업주 노동조합에 미치는 영향력이 강하다.

따라서, 이러한 성격을 지닌 중층적 노동관계에서는 이른바 원청의 지위에 해당하는 모기업나 공공기관의 사용자성을 인정할 필요성이 강하다 할 것이다.

## 5. 맺으며: 새로운 ‘제도적 상상력’의 요구

먼저, 민간위탁과 관련하여 행정위임위탁규정 제11조 제1항 각호는 단순 사실행위인 행정작용, 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무, 그 밖에 국민 생활과 직결된 단순 행정사무를 민간위탁의 대상으로 정하고 있다. 행정사무의 민간위탁이 위 규정에 따른 민간위탁의 대상인지 여부를 ‘엄격한 언어의 의미’로 평가할 필요가 있다. 나아가, 민간위탁의 대상을 ‘특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무’ 정도로 제한하는 방안을 고려할 필요가 있다.

최근 멕시코는 연방 노동법을 개정하여, 일반적인 하도급 계약을 금지하고, 기업의 목적이나 주된 경제활동에 속하지 않는 ‘전문서비스’의 하도급 계약만 예외적으로 허용하는 취지로 연방 노동법을 개정하였다. 전문서비스로 분류되는 기업들은 노동부에 의무적으로 등록을 해야 한다. 물론, 이러한 법 개정은 공공부문에 관한 것이 아니라 민간부문 전체를 대상으로 할 것이지만, ‘전문서비스’의 경우에만 예외적으로 아웃소싱을 허용한 취지는 참고할 필요가 있을 것이다.

한편, 공공부문 자회사 모델을 기존의 방식으로는 유지할 경우 향후 다양한 법적 분쟁이 예상되며, 정부 측의 승소를 확인하기도 어려울 것이다. 특히, 공기업과 산하 자회사 사이의 수의(隨意) 계약 문제는 단순히 국내 법령의 개정만으로 완전히 안전하지 않다. WTO 정부조달에 관한 협정과 관련하여 수의계약이 가능한 계약인지 여부를 엄격하게 평가할 필요가 있다.

공기업이라는 하나의 법인격 내에서 처리가 가능한 사무를 굳이 ‘자회사’를 설립하여 그 사무를 전속적으로 위탁하는 방식의 주된 목적은 단체교섭을 피하기 위한 목적, 별도의 임금체계를 설정함에 따른 ‘차별’ 관련 시비를 피하기 위한 목적 등 다양한 노동법상 사용자로서의 책임을 회피함

에 있다고 생각한다. 그렇다면, 지금의 공공부문 자회사 모델은 그 목적 자체가 법률의 회피인 탈법적인 방식이라는 비판에서 자유롭기 어렵다. 적법하게 유지되기 어려운 상황이니만큼 새로운 대안을 조속히 마련해야 할 것이다.

[토론문]

## 직접인건비를 인센티브 비용으로 활용하여 무한경쟁을 시키는 국민건강보험과 하청업체

이조은(민주노총 공공운수노조 국민건강보험고객센터지부 대전지회장)

### 1. 고객센터 직영화 및 직접고용 정규직 전환

#### 1) 국민건강보험 고객센터 현황

- 국민건강보험공단은 2006년부터 전화상담업무를 외주화하여 2021년 현재 12개 센터를 11개 외주하청업체에 하청을 주고 있음
- 국민건강보험 고객센터에서 일하는 노동자들은 1,600여명이며 최저임금을 조금 상회하는 수준의 임금을 받고 있음
- 국민건강보험 고객센터 업무는 모든 국민이 가입하는 국민건강보험과 관련하여 자격부과, 징수, 보험료 상담, 외국어 상담, 노인장기요양보험 등 1,060가지의 응대업무를 수행하고 있으며 코로나19와 같은 국가적 재난 상황에서는 정부와 보건복지부의 결정에 따라 코로나 안내업무, 예방접종 예약 업무 등을 수행하는 등 공공성이 매우 중요한 업무를 수행하고 있음

## 2) 문재인 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환 미이행 사업장

○ 문재인 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환정책에 따라 국민건강보험 고객센터와 유사한 4대 보험 관련 공공기관인 국민연금공단과 근로복지공단, 보건복지부 산하의 건강보험심사평가원은 이미 직접고용 정규직 전환을 완료하였으나 국민건강보험 고객센터 업무만 유독 직접고용 정규직 전환이 완료되지 않음

## 3) 전국민을 상대로 한 공적 서비스로 공공성 강화가 시급

○ 국민건강보험은 공적인 보험으로 모든 국민이 최소한의 법적인 요건만 갖추면 모두 가입함. 따라서 국민건강보험 고객센터 업무의 공공성은 매우 중요함. 특히 상담업무 과정에서 가족관계, 재산 등 국민의 민감한 정보를 취급함에 따라 공공기관이 직접수행하여 그 책임을 다해야 하는 업무임.

○ 그러나 외주화하여 민간업체끼리 경쟁에 내맡김으로 인하여 친절하고 국민들에게 유용한 상담을 진행하기 보다는 콜 수 경쟁으로 내몰리면서 공공성은 후퇴하고 있음

## 2. 병들지 않는 일터\_외주화를 통한 ‘무한경쟁’ 은 정부의 지침마저도 무력화

### 1) 무한경쟁으로 골병 드는 노동자

○ 국민건강보험 고객센터 노동자들은 극심한 경쟁에 내몰려 있음. 국민건강보험 고객센터 노동자들의 노동건강 실태를 조사한 결과 10명 중 8명은 우울증 고위험군이며 전체 노동자들에 대한 검사와 이에 따른 치료가 필요하다는 결과가 나왔음.

2) 저임금 노동자들에게 경쟁으로 내모는 위탁계약과 임금 차등지급\_스스로 정한 기준과 민간위탁 노동자 근로조건 보호 지침을 공공기관이 앞장서 안 지키

o 국민건강보험공단이 고객센터 업무 위탁계약을 체결을 위해 제안서라는 입찰 공고를 함.

제안서에는 민간위탁 노동자 근로조건 보호 관련 이행확약서 제출하도록 하고 확약서 내용에는 ① 책정된 임금의 지급을 그 첫 번째로 하고 있음.

**민간위탁 노동자 근로조건 보호 이행확약서**

당사는 투명하고 공정한 민간위탁 사무 행정과 민간위탁 노동자의 근로조건을 보호함에 있어 금번 국민건강보험공단(이하 “공단”이라 한다)이 실시하고자 하는 “민간위탁 노동자 근로조건 보호 가이드라인”의 시행취지에 적극 동참하여 귀 공단이 발주하는 “국민건강보험공단 지역본부 고객센터 위탁용역” 계약과 관련하여 다음 사항에 대하여 반드시 이행할 것을 확약합니다.

1. 위의 사업과 관련하여 고객센터 위탁운영 도급용역계약을 통하여 민간위탁 사무에 종사하는 **상담인력의 책정 임금을 성실히 지급 이행할 것**이며, 부당한 방법으로 책정된 임금을 지급하지 않거나, 직·간접적으로 근로계약 사항을 위반하는 등 어떠한 불법적이고 부당한 행위를 하지 않겠습니다.

[업체별 계약내용] (2020년 기준)

센터명	업체명	상담사 직접인건비	인원
서울1	(주)메타넷엠플랫폼	2,150,400	112
서울2	(주)유니에스	2,146,842	112
서울3	효성아이티엑스(주)	2,145,050	112
부산1	이케이맨파워(주)	2,163,600	109
부산2	(주)한국코퍼레이션	2,153,800	109

대구	(주)그린씨에스	2,138,239	109
광주	(주)월앤비전	2,140,320	109
대전	(주)케이티아이에스	2,144,500	109
경인1	(주)제이앤비컨설팅	2,137,440	112
경인2	부일정보링크(주)	2,158,510	112
경인3	(주)제니엘	2,126,310	112
본부	(주)케이티아이에스	2,143,500	168

o 반면 공개 입찰서인 제안서에는 노동자들을 극심한 경쟁으로 내모는 구조를 열어주고 있으며 제대로 임금을 지급하는 지를 확인하지 않고 오히려 경쟁만 확인함.

o 생산성, 즉 경쟁으로 내몰기 위해 인센티브 제도를 운영하게 되며, 국민건강보험공단은 소위 프로모션(경쟁을 통한 성과 지급)을 운영하는 방안을 복지라는 명목으로 업체 평가 항목으로 두고 있음. 국민건강보험공단은 업체와 계약을 체결하면서 상담노동자들의 임금은 고정적이고 일률적인 임금으로 설계할 것을 명시하고 있어 노동자들에게 경쟁을 통한 인센티브 지급은 직접노무비로 책정된 비용으로 지급할 수 없도록 함. 그러나 아래의 명세서처럼 직접노무비를 전액 지급하지 않고 직접노무비를 인센티브 비용으로 전용하고 있음.

[직접노무비를 노동자들에게 지급하지 않고 인센티브로 전용하여 노동자들을 골병에 들게 하고 있는 임금 명세서\_변동인센티브]

o 민간위탁 노동자 근로조건 보호 지침과 스스로 정한 2,200,000원의 지급을 받지 못하는 노동자들이 속출하고 있음. 즉 최저임금 수준의 노동자들에게

2020년 05월 급여명세서

단위:원

1,862,740

지급내역		공제내역	
기본급	1,796,000	소득세	17,390
식대	100,000	주민세	1,730
변동인센티브	80,000	건강보험	43,720
연장수당	38,670	장기요양보험	4,480
합계	2,014,670	국민연금	69,300
		고용보험	15,310
		합계	151,930

무한 경쟁을 강요하고 있는 것임. 이는 국민의 건강을 책임진다는 국민건강보험공단이 해서는 안 되는 일이며 외주화가 부른 문제임.

○ 고객센터(콜센터)에서의 인센티브제도를 통해서 최저임금 노동자들에게 경쟁을 강요하고 스스로 정한 220만원 이상의 임금이 지급되어야 한다는 규정을 알고도 묵인하는 것은 외주화된 업무에서 극도의 착취를 일삼고자 하는 나쁜 공공기관의 모습이며, 나는 당신들의 사용자가 아니기에 ‘나는 모른다’ 는 외주화의 폐해가 극심하게 드러나는 것임. 병드는 노동자, 이것은 위험의 외주화임.

○ 국민건강보험공단으로 이 업무를 직접수행하는 것은 더이상 미룰 수 없음

[토론문]

## 용역형 자회사 직영화 및 설립규제 그리고 하청노동자 적정임금 보장을 위한 계약제도 개선이 필요하다

배동산(민주노총 공공운수노조 공공기관사업팀장)

### 1) 공공기관 자회사는 초과착취 목적의 인건비 대납용 유명회사

- 원청과 하청은 사용자 책임 회피와 중간착취의 공범.
- 원청 입장에서는 사용자 책임 회피와 비용 절감(또는 전가) 목적이 아니라면 간접고용을 고집할 이유가 없고, 하청 입장에서도 돈이 안 되는데 굳이 사람을 뽑아 남의 일을 대신 해줄 이유가 없음.
- 보통의 경우 중간착취란 하청업체가 원청의 사용자책임을 대신 떠안는 대가로 노동자 임금을 일부 가로채 이윤을 획득하거나, 소개업체가 수수료의 형태로 노동자 임금을 떼어가는 형태로 나타난다면, 공공기관 자회사의 경우 원청과 자회사가 사실상 한 몸이라는 점에서 중간착취보다는 근로계약 대신 용역계약 체결을 통한 초과착취 또는 추가착취에 가깝고, 공범이 아니라 동일범에 해당.
- 공공기관 자회사의 경우 원청과 하청이라는 별개의 다른 회사가 각각 서로 다른 이익을 추구한다라기 보다, 사실은 같은 회사가 의도적인 자아분열

을 통해 사용자책임 회피와 하청 노동자 임금 쥐어짜기를 통한 초과착취를 달성하기 위한 ‘인건비 대납용 유령회사’에 가까움.

- 따라서 아래에서는 하청업체에 의한 임금착복 외에도 원하청을 사실상 동일한 회사로 보고 용역계약 및 최종적으로 노동자에게 임금이 지급되는 전 과정에서 발생하는 초과착취 유형과 실태를 중심으로 이야기하고자 함. 편의상 ‘하청 노동자 임금 쥐어짜기’로 표현.

## 2) 결국 간접고용 구조를 없애야 해결되는 문제

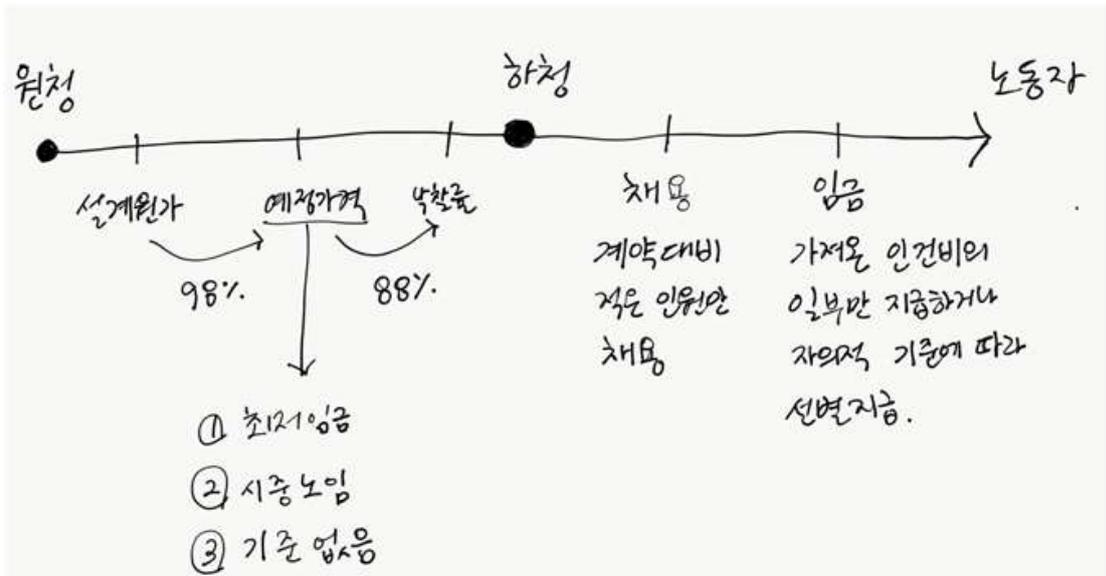
- 간접고용이 있는 곳에는 결국 중간착취든 추가착취든 존재하기 마련.
- 사용자들이 간접고용을 선호하는 이유가 비용절감과 사용자책임 회피, 중간착취에 있기 때문에 중간착취 없는 착한 간접고용은 상상하기 어려움.
- 법 제도 개선을 통해 특정한 형태의 중간착취를 규제하더라도 간접고용 구조가 계속되는 한 얼마 안가 또 다른 형태의 중간착취가 나타날 것으로 예상됨.
- 공공기관 자회사의 경우에도 원청이 마음만 먹으면 언제 어떤 방식으로든 하청 노동자 임금을 쥐어짤 수 있는데, 이게 가능한 이유는 임금이 아니라 용역비를 지급하는 형태이기 때문.

## 3) 기상천외한 방식의 자회사 임금 쥐어짜기 유형들

- 실제로 그 동안 하청 노동자들이 원청을 상대로 제기한 중간착취 관련 투쟁사례들을 되짚어 보면 실로 다양한 형태의 하청 노동자 ‘임금 쥐어짜기’가 벌어지고 있는 것을 확인해볼 수 있는데 이를 그림으로 표현해보면 아래와 같음.
- 공공부문 용역계약의 경우 원청(또는 정부)은 하청과 계약을 맺기 전 예정가격을 작성해야 하는데 법과 정부 지침에 특정한 기준이 있음에도 불구하고 이를 무시하고 예정가격이 작성되는 경우, 예정가격을 아예 작성하지 않는 경우, 설계원가대비 예정가격을 1~2% 낮춰 작성하는 경우, 아예 최저임금을 기준으로 예정가격을 작성하는 경우 등 애초에 원청이 용역서비스에 값을 매길 때부터 비용절감을 위한 추가착취는 시작됨. 직접고용했다면 지급

했어야 할 수당 및 복리후생을 지급하지 않아도 되는 것은 덤.

- 일반적으로 이렇게 작성한 예정가격에 낙찰률을 곱해 하청과 계약하는데 법정 최저하한 낙찰률은 88%이고, 자회사 평균 낙찰률은 이와 비교해 크게 다르지 않은 92.7%로 나타남. 예정가격에 낙찰률을 적용한 금액이 최저임금에 미달할 경우 용역계약은 결국 최저임금에 수렴하게 됨.



- 마지막으로 이렇게 용역계약을 맺고 난 다음 하청이라 할 수 있는 자회사는 원청과 계약한 인원 대비 적게 뽑는 방식으로 또는 지급받은 인건비(순수 용역비)의 일부만 지급하거나 일부를 떼어내 노동자들 간 경쟁을 시켜 선별적으로 지급하는 방식으로 또 한 차례의 중간착취가 발생.

#### 4) 자회사 임금 쥐어짜기의 결과

- 한국노동연구원이 2019년 고용노동부에 제출한 정규직 전환 자회사 운영 실태 조사에 따르면 자회사 노동자의 연 평균임금은 직종에 따라 2,458만원 부터 3,455만원 사이에 형성. 전체 기관 평균은 3,076만원으로 조사. 무기계약직 대비 85% 수준, 정규직 대비 41% 수준으로 나타남.

- 특히 정규직 전환 직종 중 상당수를 차지하는 환경미화, 일반경비, 콜센터는 연간 2천4백 ~ 2천8백만원 수준으로 딱 최저임금 수준임을 확인할 수 있음.

정규직전환자회사운영실태조사_2019_한국노동연구원			
	전환 이후 자회사	무기계약직	정규직
시설관리	34,548 천원	35,974 천원	74,698 천원
환경미화	25,848 천원		
특수경비	33,684 천원		
일반경비	28,764 천원		
콜센터	24,804 천원		
고객응대	24,588 천원		
전산유지	45,852 천원		
평균	30,768 천원	35,974 천원	74,698 천원

### 5) 자회사 임금 쥐어짜기의 대표적인 두가지 유형, 예정가격 작성과 낙찰률

- 자회사 노동자들의 열악한 노동실태의 주요한 원인은 정부와 공공기관이 간접고용 노동자를 공공영역의 종사자, 즉 ‘사람’으로 보는 것이 아니라 여전히 회계상의 ‘비용’으로 인식하는 데 있음. (자회사 노동자들의 임금은 원청 회계상으로는 경비 또는 사업비 지출에 해당)
- 이렇다보니 용역계약 체결 과정에서 원청이 법 위반마저 감수하고 하청 노동자의 임금을 쥐어짜서라도 비용을 절감하는 관행이 정규직 전환 자회사에까지 이어지고 있음.

### 첫 번째 예정가격 작성 시 국가계약법, 용역근로자 보호지침, 자회사 운영 개선대책 위반

- 자회사를 둔 모기관이 용역계약 체결 시 법정 기준보다 낮은 수준으로 노무비를 책정하는 관행이 계속해서 나타나고 있음.(법 위반사항)
- 국가계약법 상 시설물관리 용역계약의 경우 예정가격 작성 시 노무비를 ‘중소제조업의 시중노임’ 보다 하회하게 설계할 수 없도록 하고 있음에도 불구하고, 법을 위반하고 시중노임에 미달하게 설계한 경우가 정규직 전환 자회사를 운영하는 72개 모기관 중 35개 기관으로 나타남. 48%가 법 위반.

## 공공기관 위수탁계약사무 절차 및 관련규정

### 1. 국가계약법령 준용

공기업·준정부기관 계약사무규칙 제2조 5항에 따르면 공기업·준정부기관의 계약에 관하여 위 규칙에 규정되지 아니한 사항에 관하여는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령을 준용함.

### 2. 위수탁계약시 예정가격 결정

계약담당자는 ‘국가계약법’ 시행령 제9조 1항에 따르면 거래실례가격이나 원가계산서에 의해 예정가격을 결정해야 함.

### 3. 단순노무에 의한 용역

국가계약법시행규칙 23조의 3에 따르면 청소용역, 검침용역, 단순경비 또는 관리용역, 인력지원 용역 등은 단순노무에 의한 용역임.

### 4. 시설물관리용역의 인건비 기준단가

계약예규 예정가격 작성기준 제30조 2항에 따르면 시설물관리용역의 경우 중소기업중앙회가 발표하는 ‘중소제조업 직종별 임금조사 보고서’의 단순노무종사원 노임을 적용하고, 보고서상 해당 직종의 노임이 있는 종사원에 대해서는 해당직종의 노임을 적용해야 함.

## 낙찰률

- 국가계약법 상 정규직 전환 자회사의 경우 경쟁입찰 방식이 아닌 수의계약으로 체결하도록 하고 있고, 수의계약의 경우 낙찰률을 적용할만한 근거 법규정이 없음에도 기존 용역업체와 계약을 체결하던 관행에 따라 법에 근거 규정 없는 낙찰률 적용 등 ‘하청 쥐어짜기’ 관행이 자회사에서도 지속되고 있음.
- 특히 한국마사회, 한국국제협력단의 경우 낙찰률 적용 시비를 피하기 위해 애초에 예정가격 작성 시부터 미리 낙찰률을 적용하는 꼼수를 보이기도 함.
- 낙찰률의 경우 ‘미적용’으로 답변한 기관 중 예정가격 작성 시 미리 낙찰률을 적용하는 등 자회사 평가 과정에서 꼼수로 낙찰률을 적용하지 않은 것처럼 응답한 기관을 제외하면 72개 기관 중 3개 기관만 낙찰률 없이 시중 노임을 지급하고 있는 것으로 확인됨.

## 6) 시중노임단가 준수, 낙찰률 적용 제외 정부지침 있지만 허울뿐인 대책

- 이렇듯 자회사 전환 이후에도 간접고용 구조가 저임금을 만성화 하고 처우개선의 효과가 거의 없자, 정부는 여러 후속대책을 내놓았으나 모두 권고적 효력에 불과해 실효성이 없는 상황.

- 용역근로자 근로조건 보호지침(2019)은 공공부문 용역계약시 최소한 시중노임 이상을 기준으로 노무비를 산정하고, 시중노임단가 변경 시 변경계약을 하도록 하고 있지만 권고적 효력에 불과해 실효성이 부족함. 시중노임 준수의 경우 48%가 불이행, 시중노임 변경 시 변경계약 체결의 경우 64% 불이행.

- 지난해 정부가 합동으로 발표한 자회사 운영개선대책(2020.3)은 자회사 노동자 처우개선을 위해 종전 관행에 따라 낙찰률을 임의적용하지 않도록 하라고 명시하고 있지만 시중노임을 기준으로 할 때 결과적으로 96%가 낙찰률을 적용하고 있는 것으로 나타남.(예정가격부터 애초에 낙찰률을 적용한 경우 낙찰률을 적용한 것으로 보았음)

\* 용역근로자 근로조건 보호지침(2019년 개정으로 정규직 전환 자회사 적용 대상에 포함)

### ② 예정가격 산정

- 예정가격 산정시 노임단가는 최저임금이 아닌 시중노임단가 적용
  - 기존 임금 수준보다 낮아지지 않도록 유의

**< 노임단가 >**

◇ 중소기업중앙회에서 발표하는 '중소제조업 직종별 임금조사 보고서'의 단순노무종사원 노임\*(구 제조부분 보통인부, '13년 변경)을 기본급으로 적용

- 2019년 상반기의 경우 78,023원(일급) → 2019년 하반기 적용
- 2018년 하반기의 경우 72,020원(일급) → 2019년 상반기 적용

○ 예정가격 산정시 노임단가 = 기본급 + 「근로기준법」상 제수당 + 상여금(기준단가의 연 400%를 초과하여 계상할 수 없음) + 퇴직급여충당금 등

\* 자회사 운영 개선대책(2020.3 정부합동)

2020. 3. 23.

## 공공기관 자회사 운영 ; 관계부처 합동

**[4] - 2. 낙찰률 관행 개선**

- 공공부문 비정규직 정규직화 정책에 따라 자회사 노동자 처우를 개선하는 경우에는 **종전 관행에 따른 낙찰률\*을 임의 적용하지 않도록 함**

\* 국가계약법 상 수의계약에서는 낙찰률 적용 규정이 없음에도 종전 경쟁입찰 계약에 따른 낙찰률을 그대로 작성하는 사례가 많음

### 7) 자회사 전환 실상 드러낸 정부의 자회사 운영평가

- 2020년 말에는 고용노동부가 72개 모기관을 대상으로 원청의 사용자 책임 강화, 예정가격 산정 시 법정 기준(시중노임) 준수 및 낙찰률 문제 개선 정도 등 자회사 운영실태를 평가하기도 했는데 그 결과가 100점 만점에 평균 52점으로 드러나 자회사 운영실태가 엉망임을 다시 확인하게 됨.

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210512132600530>  
 '자회사 방식' 공공부문 정규직화 평가해보니...평균 50점 그쳐

연번	자회사 운영 모기관명	자회사 운영평가 점수	A 시중노임 반영	B 시중노임 변경 시 변경계약	C 낙찰률 적용	(모두만족) A 시중노임 준수 B 변경계약 반영 C 낙찰률 미 적용
1	강원랜드	52.46	O	O	적용	X
2	공무원연금공단	58.38	X	X	적용	X
3	국방과학연구소	50.08	O	X	적용	X
4	국제방송교류재단	57.23	X	X	적용	X
5	그랜드코리아레저(주)	46.46	X	X	적용	X
6	기술보증기금	59.08	X	X	적용	X

7	도로교통공단	57.46	O	O	미적용	O
8	독립기념관	38.08	X	X	적용	X
9	사립학교교직원연금공단	53.54	X	X	적용	X
10	국민체육진흥공단	73.15	X	X	적용	X
11	신용보증기금	52.92	O	O	적용	X
12	여수광양항만공사	43.51	O	X	적용	X
13	(재)연구개발특구진흥재단	61	O	O	적용	X
14	(주)에스알	44.15	X	X	적용	X
15	예금보험공사	52.62	X	X	적용	X
16	오송첨단의료산업진흥재단	42.85	O	X	적용	X
17	울산항만공사	70.38	X	X	적용	X
18	인천국제공항공사	46.54	X	X	적용	X
19	제주국제자유도시개발센터	56.38	O	O	적용	X
20	중소기업유통센터	47.54	X	X	적용	X
21	중소기업은행	35.85	X	X	적용	X
22	중소벤처기업진흥공단	63.23	O	O	적용	X
23	태권도진흥재단	44	O	X	적용	X
24	한국건설기술연구원	28.08	X	X	적용	X
25	한국공항공사	53.56	X	X	적용	X
26	한국과학기술연구원	28.85	X	X	적용	X
27	한국관광공사	71.69	X	X	미적용	X
28	한국국제협력단	69.62	O	O	적용	X
29	한국국토정보공사	58.23	O	O	적용	X
30	한국기계연구원	28.85	X	X	적용	X
31	한국남동발전	55.46	o	o	적용	X
32	한국남부발전	69.77	o	o	적용	x
33	한국농수산식품유통공사	54	x	x	적용	x
34	한국도로공사	53.5	o	x	적용	x
35	한국동서발전	66	o	o	적용	x
36	한국마사회	55.46	x	x	적용	x
37	한국부동산원(구 한국감정원)	59.38	x	x	적용	x
38	한국산림복지진흥원	59.23	o	o	적용	x
39	한국산업단지공단	59.92	X	x	적용	x
40	한국산업은행	45.08	x	x	적용	x
41	한국생산기술연구원	26.85	o	x	적용	x

42	한국서부발전(주)	58.77	o	o	적용	x
43	한국석유공사	49.69	o	o	적용	x
44	한국수력원자력(주)	42.69	o	o	적용	x
45	한국수자원공사	59.92	o	o	적용	x
46	한국수출입은행	40.77	o	x	적용	x
47	한국에너지기술연구원	28.08	X	X	적용	x
48	한국에탁결제원	55	o	x	적용	x
49	한국원자력안전기술원	54.31	o	o	적용	x
50	한국자산관리공사	46.04	x	x	적용	x
51	한국잡월드	33.92	x	x	적용	x
52	한국전력거래소	60.54	o	o	적용	o
53	한국전력공사	61.01	x	x	적용	x
54	한국조폐공사	53.62	o	x	적용	x
55	한국주택금융공사	59	o	o	적용	x
56	한국중부발전	61.08	o	o	적용	x
57	한국지역난방공사	57.81	o	o	적용	x
58	한국지질자원연구원	28.85	X	X	적용	x
59	한국천문연구원	28.85	X	X	적용	x
60	한국철도공사	55.65	o	x	적용	x
61	한국철도기술연구원	28.85	X	X	적용	x
62	한국청소년활동진흥원	64.38	x	x	적용	x
63	한국토지주택공사	50.81	x	x	적용	x
64	한전원자력연료(주)	56.77	o	o	적용	x
65	대구도시철도공사	52	o	o	적용	x
66	서울교통공사	49.23	o	o	적용	x
67	전남개발공사	53.38	x	X	적용	x
68	IBK저축은행	18.54	x	x	적용	x
69	(주)벅스코	40.77	o	o	적용	x
70	KOSPO영남파워(주)	35.08	o	x	적용	x
71	울산테크노파크	63.38	o	o	적용	x
72	제주테크노파크	30.54	o	x	미적용	x
		평균 50.2	48% 법 위 반	64% 지침 위 반	96%가 정 부 지침 위반	4%만 시 중 노 임 을 낙찰를 없이 지급

## 8) 개선방안

- 앞서 언급했듯 자회사 노동자 처우개선을 위해서는 기본적으로 간접고용 구조 자체에 대한 해소가 절실하지만, 당면하게 중간착취 근절을 위해서는 아래와 같은 제도개선 방안이 검토될 수 있을 것으로 생각됨.

1. **(계약제도 개선)** 정규직 전환 자회사와 수의계약 시 예정가격 법정 기준 (시중노임) 준수 및 인건비 낙찰률 적용 제외 명시(계약공기업, 준정부기관 계약사무규칙 등 행정고시 개정사항임)

2. **(자회사 대책 이행력 확보)** 공공기관 운영 지침 및 예산 지침 등에 자회사 운영실태 개선을 위해 기존 용역근로자 보호지침, 국가계약법령규칙, 자회사 운영 개선대책 내용을 공공기관 운영지침 및 예산지침, 경영평가편람에 직접 반영.(정부 대책의 이행력 확보 문제)

3. **(용역형 자회사 재직영화)** 이른바 용역형 자회사, 단순 인력공급형 자회사에 대한 재직영화 추진 및 독자적 사업영역이 존재하지 않는 단순 인력공급형 외주화 금지.(공기업, 준정부기관 계약사무규칙에 사업의 환수규정 신설, 출자회사 설립 기준 강화)

[토론문]

더 이상 비정규직으로 고통받고 차별받고 일하다 죽지 않도록 정부는 끝까지 소임을 다 해주시기 바랄 뿐입니다.

채윤희 서비스연맹 SH콜센터지회장

2014년 어느 한 콜센터 업체에서 30대 남성이 부당한 노동 강요를 고발하는 유서를 남기고 자살한 사건이 있었고, 3년 뒤 바로 그 콜센터에서 3학년 여고생이 자살하는 일이 벌어졌습니다. 몸을 짓누르는 도구도 없고 기계도 없었지만, 괴롭힘과 상사의 말로 인해서 사망하게 되는 사건들이었습니다. 사회적 이슈였지만 원청의 책임지고 관리하겠다는 말은 보이지 않았습니다. 코로나 사태로 콜센터 상담사의 열악한 현실이 일순간 주목받는 일이 벌어진 적이 있었습니다. 구로 콜센터 코로나 집단감염으로 인한 것이었습니다. 하지만 그 관심의 결과 마련된 지침들은 ‘책임의 주체’가 명확하지 않아 실제 현장에서는 무의미한 경우가 많았습니다.

### < SH콜센터 >

저는 sh콜센터에서 근무한지 4년 남짓되었습니다. 일을 하면서 초창기에 저는 동료들을 보면서 ‘왜 이런 상황에 아무말도 못하고 있지?’ 라는 생각을 했습니다. 화장실도 제대로 못가게 하고 휴식도 없고 점심시간도 일정치 않고 마음대로 인사에 센터장이 편애하는 일부 근로자는 아무리 바빠도 근무시간 내내 잠을 자도 아무말 못 하고 누군가 한마디 하면 왕따를 시켜 결국 그만두게 하고, 이런 저런 행사를 핑계로 회사에서 음식을 만들게 했습니다. 하루하루 근무하는게 더럽고 치사한 상황이 많았습니다. 하지만 사회생활이

어디 녹록합니까, 그러려니 하고 근무했지만 날이 갈수록 심해졌습니다. 가장 심한 부분이 연차사용이었습니다. 어떤 사람은 이사를 가면 일주일 연차 사용을 승인했지만 어떤 사람은 이사 당일도 연차사용을 반려했습니다. 은행 대출받을 날에 연차를 미리 신청해도 반려해서 결국 그분도 사직서를 쓰고 대출 연장 신청을 했습니다. 아이가 열이 40도가 넘어서 어린이집에서 전화 와도 보내주질 않았습니다. 사직서 쓰고 이삿날 쉬고, 사직서 쓰고 어린이집으로 가라는 겁니다. 그 상황이 내가 아니더라도 언젠가는 나에게 오리라는 것은 불을 보듯 뻔했습니다. 그래서 우리 모두는 노동조합을 만들었습니다. 노동조합을 만들기 전에도 콜센터의 이런 상황을 업체에도 이야기하고 공사에도 이야기 했지만 sh공사는 직접고용자가 아니기에 책임이 없고 알아서 하라는 것이 답이었습니다. 이 대답은 아직도 유효합니다. 코로나 유급백신 휴가를 요청할때도 공사는 같은 이야기를 했고 오피스 사용에 관한 요청을 했을때도 같은 이야기를 들었으니까요.

노동조합을 만들고 우리는 우리 위치를 알았습니다. ‘아, 우리는 비정규직이었구나. 그래서 이제까지 아무런 보호도 받지 못하고 이렇게 당하고만 있었구나’ 문재인 정부의 비정규직 제로화 정책, 공공기관 가이드라인이 발표된 날짜가 2년이나 지났다는 것도 그제야 알았습니다. 그 기간동안 sh공사는 우리에게 아무것도 하지 않았습니다. 저희 sh콜센터지회는 정규직전환 가이드라인 3단계 민간위탁 오분류신청을 했고 콜센터는 심층논의하는 것으로 결론이 났습니다. 서울시는 심층논의 기관을 꾸려 약 8개월 정도 전문가위원이 사용자와 근로자를 만나서 의견을 듣고 결론을 내린 것은 더 이상 민간위탁은 맞지 않다는 것이었습니다. 하지만 기관에서의 직접고용을 반대하니 서울시 출연기관인 sh공사, 신용보증재단, 교통공사 콜센터는 다산콜센터로 통합하자라는 의견을 제시했고 저희는 받아들였습니다. 하지만 서울시장의 자리가 공석이 되고 정규직전환의 문제는 표류된 상태에서 결론에 대한 행동을 미루다가 연말 시의회에서 시의원들의 반대에 부딪혔습니다. 서울시의 책임있는 답변이 필요했고 연말 저희 콜센터 지회는 시청 앞에서 노숙투쟁을 했습니다. 아이 셋의 엄마인 저도 당연히 지하철에서 이 닦고 세수하고

시청앞 텐트에서 잠을 잤습니다. 서울시의 책임있는 답변을 기다리기 위해서요. 서울시는 다행히 답을 주었습니다. 다산으로의 통합은 어렵고 각 기관으로 직고용을 진행하는 것으로요. 당시 시장대무는 각 공사 사장을 만나 직접 고용을 권고했고 정식으로 민간위탁 정규직전환 가이드 라인을 각 공사로 보냈습니다. 그때가 20년 12월 20일 이었습니다. 코로나가 극심한 때라 1월은 쉬고 2월에 sh공사와 만남을 진행했습니다. 면담은 원활하게 진행되었습니다. 정규직 가이드라인에 맞춰 일정을 잡은 공문을 받았습니니다. 하지만 그 이후 다시 정규직 전환에 대한 문제는 실타래처럼 꼬이기 시작했습니다. 이 썸에서 생각해보면 정규직전환은 정부의 희망고문인가하는 생각까지 듭니다. 서울시가 지침을 내렸어도 공사는 용역결과를 기다려야한다 중요한 문제라 생각해야한다 사장이 공석이라 진행하기 어렵다 이런 답변으로 21년 10월 중순이 되도록 같은 상태입니다. 아마 공사 사장님이 오시면 어떤 다른 핑계를 들고 정규직 전환 문제를 뒤로 미룰지 궁금하기 까지 합니다.

### <한국장학재단 콜센터>

저희 지회는 그나마 나은 편입니다. 서비스일반노조의 지회 중 한국장학재단 지회는 정규직전환 논의에 근로자 의견을 수렴하지 않고 재단에서 노사전회의를 했다가 노동조합이 만들어지고 그 사실을 확인하게 되었습니다. 장학재단콜센터는 노동부 비정규TF에서 민간위탁 결정을 ‘재논의’ 하라는 결정을 받았습니니다. 이 얼마나 중앙정부의 정책을 눈가리고 아웅하는 식으로 행하는 것입니까. 심지어 국세청 콜센터는 1단계 사업장임에도 불구하고 아직 논의 자체도 하지 않았다고 합니다. 왜, 하지 않는 것일까요? 그러면 왜 문재인 정부는 이렇게 하지도 않을 정책을 하라고 했나요? 정말 궁금하지 않을 수 없습니다.

콜센터 뿐만 아니라 위탁계약을 하는 업체는 모두 최저임금으로 임금 책정을 합니다. 공사는 인건비를 서울시 생활임금으로 책정해서 위탁업체에 지급하도록 예산을 책정하지만 위탁업체는 그들만의 방식으로 급여를 책정해서 지급합니다. 1인당 인건비를 남길 수 있도록요. 그래서 업체는 오래 근속하

는 사람을 좋아하지도 않고 근속 기간에 따른 근속 수당 지급도 하지 않는 곳이 많이 있습니다. 공사는 위탁업체의 수익을 보장하고 위탁업체는 그제법에 걸리지 않을 만큼의 임금을 근로자에게 지급합니다.

인센티브 제도를 잠깐 설명한다면 한달 받은 수천콜 안에서 딱 2콜만 품질 평가 즉 친절함, 바른 언어사용, 정중한 표현 등을 평가해서 1등부터 등급을 책정합니다. S부터 E까지 차등으로 인센티브를 지급합니다. 하지만 아무리 열심히 해도 상대평가이기 때문에 S와 E등급은 존재합니다. 즉 한달 아무리 열심히 해도 최저시급만 받는 것입니다. 공사가 책정한 임금의 예산과 실제 받은 금액의 차이는 당연히 있었습니다.

장학재단 같은 경우는 위탁업체가 도급비 2.9% 인상 받아놓고도 임금협상 때 재단에서 도급비 동결해서 임금인상 할 수 없다고 거짓말까지 했습니다. 장학재단 콜센터는 21년 6월에 새롭게 신규 계약을 하면서 사무시설 60% 인상 받았는데 냉방도 제대로 안되는 사무실에서 땀을 뻘뻘 흘리고 일하게 했죠. 그래서 이번 한여름에 땀별에서 파카를 입고 기자회견을 진행했습니다. 100명이 있어도 에어컨은 2대였습니다. 그 기자회견 후 7월 30일에 에어컨 설치를 하게 되었습니다.

### <국세청 콜센터>

국세청 콜센터도 마찬가지입니다. 한 달에 한번 하는 업무테스트를 하기 위해서 한 시간 일찍 출근하는데 그 부분에 대한 급여는 전혀 지급하지 않았습니다. 그래서 노동부에 진정했고 일부 협의를 해서 지급을 받았습니다. 하지만 그에 대한 원청, 국세청의 책임은 전혀 없습니다. 노동조합이 없었다면 그마저도 모르고 비정규직이 무엇인지 떼인 임금이 어디로 흘러가는지 어떤 처우를 받던지 모르고 지나갔을 것입니다. 원청은 아무런 책임이 없으니까요.

요즘 부동산값이 너무 많이 올라서 여기저기 매일 뉴스며 포털이며 난리죠. 저희에게 전화를 주시는 고객도 마찬가지입니다. 사회취약계층의 고통은 말

을 할 수도 없죠. 그들은 집값 뿐만 아니라 임대주택의 가격에도 매우 예민하게 반응합니다. 청년, 신혼부부의 문의도 굉장히 많습니다. 청년과 신혼부부의 새로운 임대유형, 분양 자격요건의 완화, 이럴때 마다 문의는 폭증하고 더더욱 꼼꼼하게 따지고 많은 경우의 수를 문의 합니다. 저희는 임대나 분양 공고전에는 공고문 초안을 받았었습니다. 초안을 받고는 고객의 질의를 예측해서 QNA를 만들었고 초안을 수정해서 공사에 전달했습니다. 그런데 그러기를 몇 해, 어느 순간 공고문 초안이 몇 년 전 것이 오기 시작했습니다. 그 이유를 물어보니 공사 담당자가 그러더군요 ‘콜센터에 초안 보내면 새롭게 짝 고쳐서 준다는데요?’ 라고요. 저희는 사명감 있게 일을 했는데, 공사는 그 사명감을 잘 이용하고 있었습니다. 그래서 저희는 이제 초안을 받지 않습니다. 그에 따른 책임은 전적으로 공사에 있으며 불편은 시민이 겪게 될 것입니다.

이렇듯 간접고용의 형태인 민간위탁은 고용주와 사용자가 불일치하는 고용형태로서 노동기본권의 유린, 고용불안정, 저임금, 열악한 노동환경이란 고리를 벗어날 수 없습니다. 이 문제를 잘 알고 고통을 잘 알던 초기 정부는 적극적인 고용형태의 개선을 약속했었습니다. 이는 문재인 정부가 국정철학으로 제시한 ‘포용적 복지 국가’ 와 연관되어 있습니다. 미시적 차원으로 개인의 소득, 복지 등 삶의 질을 개선하고 , 거시적 차원으로 공정한 사회, 경제를 국정과제로 추구하는 것으로 이해할 수 있습니다. 하지만 현재 저희 콜센터는 서울시에서 심층논의를 거쳐 민간위탁을 운영하는 것은 맞지 않고 직접고용으로 전환하겠다고 결정해도 노사전 회의는 1차도 제대로 진행되지 않고 있습니다. 여전히 우리와는 거리가 먼 희망 고문같은 이야기입니다.

이 자리 국회는 법을 만드는 곳입니다. 그런데 파견법, 비정규직 양산에 찬성하는 법을 만든 이후, IMF를 벗어나고자 금붙이를 내놓았던 우리 부모들의 자식들은 합법화된 비정규직의 세상에서 살고 있습니다. 사용자성이 없는 원청, 최저임금, 쉬운 해고, 열악한 근무환경 비정규직과 아주 잘 어울리는 단어입니다. 이 단어를 합법화 시킨 입법부는 꼭 책임을 져야 할 것입니다.

공공부문 가이드 라인 발표 때의 초심을 기억해 주시길 바랍니다. 더 이상 비정규직으로 고통받고 차별받고 일하다 죽지 않도록 정부는 끝까지 소임을 다 해주시기 바랄 뿐입니다.

[토론문]

당면한 과제는 350만 간접고용 노동자들의 문제를 중앙정부나 지자체가 관심을 가지고 법을 적용시키면 중간착취의 문제가 줄어들 수 있다 !

김기성 민주일반연맹 충남공공노동조합 위원장

근로기준법 제9조 ( 중간착취의 배제 ) 누구든지 법률에 따르지 아니하고는 영리로 다른 사람의 취업에 개입하거나 중간인으로서 이익을 취득하지 못한다 .

대한민국 근로기준법에도 중간착취를 방지하려고 법이 제정되어 있다  
지금 2021년 10월 기준으로 용역업체들이 영리상의 목적으로 다른 사람의 취업에 개입하고 중간에서 막대한 이윤을 내고 있으므로 근로기준법 제9조를 위반하고 있으며 불법을 저지르고 있는 것 같다 .

그러나 현실에서는 도급계약서에 책정되어 지급된 노무비를 노동자에게 전액 지불하지 않아도 위법이 아니다. 법적으로는 근로계약서에 갑(용역업체)와 을(노동자)이 임금을 작성하면 갑(용역업체)이 최저임금을 위반하지 않으면 법적으로 처벌을 할수 없다 .

도급 계약서에 근로자 인건비가 500만원이 책정되어도 용역업체는 근로계약서에 작성한 250만원만 주면 법적으로는 아무런 문제가 없다. 얼마를 남겨

먹던 최저임금만 지키면 모든 중간착취가 합법적이라는 말이다. 용역업체는 도급계약서에 써있는대로 업무만 문제 없이 수행하고 노동자에게는 근로계약서에 작성한 임금만 지불하면 되는 것이다. 원청과 맺은 도급계약과 노동자와 맺은 근로계약은 완전히 다른 계약이므로 법적으로는 아무런 영향을 줄 수 없다는 것이다. 용역업체는 두 계약 사이의 빈틈을 알고 합법적으로 중간착취를 재제 없이 할수 있는 것이다.

고용노동부는 올해 4월 지자체 120곳 및 이 지자체 들과 계약을 맺은 용역 . 민간위탁업체 120곳을 대상으로 「용역 근로자 근로조건 보호 지침」 과 「민간위탁 노동자 근로자 보호 가이드라인」 준수 실태 조사를 벌였다. 용역 . 위탁업체 120개 중 93개(78%) 업체가 근로기준법 , 최저임금법 등을 위반하는 것으로 나타났다. 그 중 29개 업체는 노동자 251명에게 휴일근로 수당 , 연차휴가 수당 , 퇴직금 등을 지급하지 않았다.

노동자 보호에 앞장서야 할 지자체도 상황은 다르지 않다 .

가이드라인은 공공부문에서 일하는 용역근로자( 청소 , 경비 , 시설관리 , 생활폐기물 수집.운반 ) 들에게 최저임금이 아닌 시중 노임단가를 적용해 임금을 산정하도록 하고 있다 . 시중노임단가는 중소기업중앙회에서 발표하는 일종의 업종 평균임금으로 최저 임금 보다 높다. 시중노임단가를 지킨 곳은 66% 다. 지자체가 시중노임단가를 기준으로 인건비를 지급했다더라도 용역업체가 이를 100% 노동자에게 지급했는지 확인이 어렵다. 고용노동부는 지자체가 업체에 지급한 것만 조사를 했다.

정부는 민간위탁업체의 중간착취를 막기 위해 가이드라인에 “노무비 전용계좌 개설” 을 명시했지만 시스템은 마련하지 않고 있다. 현재 다수의 정부부처나 공기업은 기획재정부가 만든 ‘ e-나라도움 ’ 시스템을 통해 민간위탁 업체에 인건비 등 사업비를 결제하는데 이 시스템에는 업체당 1개의

계좌만을 등록할수 있어 노무비 전용계좌를 아예 등록할 수 없는 구조다 .  
 민간위탁 가이드라인 실행 ( 2019년 12월 ) 전 시스템 개편부터 진행했어야 하는데 관련 부처 ( 기재부 , 노동부 ) 는 이를 인지하지 못하고 서로 책임을 떠넘기고 있는 것 같다 언제 이 문제가 개선 될지도 알 수 없다.

여러 가지 문제 점은 나열을 할수 없을 만큼 많다  
 그럼 꼭 짚어 법을 제정하면 최선의 방법이나 법이 아니더라도 중간착취를 막는 최소한의 안전장치라도 있지 않을까 ?  
 우리나라는 파업하고 투쟁하고 행동을 해야 법을 만드는 전통이 있는 것 같다

전국에 있는 350만 간접노동자가 길거리로 나와 투쟁해야 하는가 ?  
 방법은 간단 할 수도 있다. 공공부문의 도급계약서나 협약서에 용역업체의 노무비를 전용하지 않고 노무비 및 4대 보험료를 정산(반환) 한다 . 그러나 문구를 넣는 곳이 별로 없다.

저희 노동조합이 활동하는 충남 15개 지자체에 하수처리장에 대해 직접 노무비 및 4대 보험료 정산 ( 반환 ) 내용을 일괄 정보공개 요청 실시 하였다

충남 15개 지자체 공공하수처리장 직접 노무비 및 4대 보험료 정산		
지자체	직접 노무비	4대 보험료
천안시	정보 없음 (비정산)	정보 ( 공개 ) 보험료 사용내역 정산내역 없음
공주시	정보 없음 (비정산)	정보 ( 공개 ) 보험료 집행내역 현황
논산시	정보 없음 (비정산)	정보 ( 공개 ) 계약내역과 정산내역 금액 일치 * 채용지연인건비 정산에 따른 보험료 감액
부여군	정보 없음 (비정산)	정보 ( 공개 ) 보험료 사용내역 정산내역 없음
서천군	정보 없음 (비정산)	정보 ( 공개 ) 보험료 집행내역 현황

청양군	정보 없음 (비정산)	정보 ( 공개 ) 보험료 사용내역 정산내역 없음
홍성군	정보 없음 (비정산)	정보 ( 공개 ) 보험료 사용내역 정산내역 없음
보령시	정보 없음 (비정산)	정보 없음 * BTO(민간투자) 사업으로 하수처리량의 m³(톤)당 단가로 하수처리비용 청구
아산시	정보 없음 (비정산)	정보 부존재 * 지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준에 따라 정산하나 별도 구분한지 않아 정보 부존재
계룡시	정보 없음 (비정산)	정보 없음 * 공공하수처리시설 운영비 중 인적 보험료는 고정비에 해당되어 정산내역 없음
당진시	정보 없음 (비정산)	정보 없음 * 공공하수처리시설 4대보험 정산자료는 민간 (단순)관리대행 비정산 부분
금산시	정보 없음 (비정산)	정보 없음 * 공공하수처리 인적 보험료 정산 내역 없음
예산군	정보 없음 (비정산)	정보 없음 * 공공하수처리 인적 보험료 정산 내역 없음
태안군	정보 없음 (비정산)	정보 없음 * 공공하수처리 인적 보험료 정산 내역 없음
서산시	정보 없음 (비정산)	정보 ( 공개 ) * 첨부

충청남도의 경우 직접노무비는 정산을 하는 곳이 하나도 없었고 4대보험(인적보험료)은 8개 지자체는 정산을 하나 반환을 확인한곳은 서산시만 확인을 할수 있었다.

\* 서산시 보험료 정산내역

구분	계약금액 (원)	사용금액 (원)	정산(환수)금액 (원)
2018년	226,482,820	202,062,840	24,419,980
2019년	262,867,020	239,231,360	23,635,600
2020년	237,753,100	225,197,260	12,555,840

서산시의 경우도 4대 보험료는 지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준에 따라 정산(반환) 하나 직접 노무비는 정산을 하지 않았다. 저희 노동조합의 직접고용 투쟁을 2년간 벌이면서 서산시도 문제점을 인지하고 노무비 계좌 개설과 2022년 도급계약서 및 협약서에 직접노무비도 정산(반환)을 실시하기로 했다. 환경 미화원 및 재활용 선별장 등 환경부가 관할하는 특정 직종의 경우 노무비성은 정산(환원) 하고 있다.

용역업체가 일반관리비 및 이윤 그리고 비정산 항목으로 자본주의 사회의 이익 창출을 반대하는 것은 아니다. 노동자들의 노무비 마저 용역업체의 중간 착취로 이용당하는 그리고 이것에 대해 아무 꺼리낌 없이 당당히 주장하는 자본의 행태에 대해 우리 모두의 책임이 있다고 본다.

노동조합을 하면서 느끼는 건데 우리나라에는 좋은 법이 많다. 그러나 그것을 이해하고 적용하는 것이 힘들다는 것이다. 정부부처나 각 지자체 담당자와 통화해 보면 자의적인 판단이지만 5분정도 내용을 가지고 소통하다 보면 답이 나오는 것 같다. 관심과 업무에 관심 및 이해도가 뛰어나면 소통과 의견이 교환되지만 앓되는 분들은 벽을 보고 소통하는 것 같다.

지금 만들어진 법도 제대로 이해하고 지키지 못하고 있는데 당면한 과제는 전국의 350만 간접고용 노동자들의 문제를 중앙정부나 지자체가 관심을 가지고 법을 적용시키면 중간착취의 문제가 줄어들 수 있다.

서산시의 경우도 도급계약서 및 협약서에 직접 인건비 정산(반환)을 넣는데 10여년의 기나긴 투쟁이 있었다 간단한 문구 넣는데도 이렇게 어려운데 앞으로 중간착취는 법을 강화해도 또 다른 방법으로 진화해서 이익을 창출하려고 할 것이다. 모두가 관심을 가지고 정부는 법을 잘 시행해서 노동자들이 권리를 지켜줘야 한다고 생각한다.

[토론문]

## 중간착취 논의와 노동시장 대안 모색과 논의

김종진 (유니온센터 이사장, 한국노동사회연구소 선임연구위원)

### □ 토론 발제자료 시사점

○ 토론회 발제자료(윤애림, 권오성)는 우리 사회의 다양한 고용문제의 본질적 문제(직영, 민간위탁, 외주화, 파견용역, 직업알선, 플랫폼기업 등)를 지적하고 있음. 토론 발표자료가 광범위한 내용을 다루고 있어 정책 과제를 논의하기 여의치 않은 측면이 있으나 이들 모두 제도적, 정책적 개선 논의가 필요한 사항들로 판단됨. 기본적으로 발제자들의 문제 지적에 동의하면 몇까지 토론 지점에서 논의를 풀어 나가기 위해 영역과 쟁점들을 열거해 봄.

○ **발제 1**(권오성)은 공공부문의 업무 수행이 공무원이 아닌 비공무원의 수행(근로기준법상 근로자)이나 업무의 행정위임 규정으로서 사무 및 시설 위탁(민간위탁 & 자회사) 문제를 법제적 관점에서 노동의 문제를 지적하고 있음.

- 먼저, 공공부문에서 위탁(도급 영역)은 공공위탁과 민간위탁으로 구분되어 통용됨. 이런 이유로 공공기관의 공사·공단·재단(투자출연기관) 운영을 통해 공공행정에서 (공무원) 담당해야할 업무를 위탁을 맡기기도 함(예: 한전 KPS, 서울시 120다산콜센터 등).

- 그런데 공공위탁(자회사 아닌 별도 공공기관 설립 운영)은 또 다른 외주화

등의 논의가 2017년~2018년 공공부문 정규직 전환 때 문제제기 되기도 했음. 그렇다면 본질적으로 위탁 자체는 민간위탁과 동일하게 보아야 하는지, 아니면 조건과 내용 등의 담보될 때 가능하다는 것인지 노동계나 학계 내부에서 최소 공통 논의가 필요할 것 같음.

- **발제2(윤애림)**는 사용자 책임 회피로서 파견·용역·하청 등 간접고용 노동자의 저임금 중간착위와 차별, 고용불안과 권리 박탈의 구조를 지적하고 있음. 특히 간접고용으로 인한 중간착취의 폐해(노무공급업자의 이윤, 인건비, 일반관리비 등으로)를 지적하고 있음. 이는 각 종 규제 회피, 노동조합 및 노사관계 회피, 위험과 비용의 외주/사회화의 문제점도 지적하고 있음.
- 파견과 용역 등의 간접고용 논의에서 소위 중간착취 문제(전자)와 작업안정법상 중간착취 문제(후자)가 모두 있는 상황에서 주된 초점은 ‘민간직업소개소’를 규율하는 직업안정법의 개정과 규제 강화를 통한 노무 공급이나 중개 형태로 운영되는 ‘다양한 간접고용 형태의 노동자’들을 보호하기 위한 방법으로 제시한 것으로 판단됨.
- 더불어 최근 사회적 논쟁이 되고 있는 플랫폼기업의 성격 규정(노무제공, 중개 등등)의 문제점을 지적하면서 노무 이용형(이면, 다면)과 공급형(취업자 공급, 직업소개형)으로 구분하고 후자의 문제를 직업안정법에서 규제 강화 필요성을 제시하고 있음.
- 하지만 전통적인 파견·용역·하청 등의 간접고용(사실 상 원청이 명확하여 직영/직접고용 노동자 다수) 문제와 직업안정법에서 규율되는 플랫폼노동자 문제를 같이 묶어서 이야기하기 보다, 각기 분리 하여 논의 하는 것이 더 효율적 논의로 보임(파견용역 영역: 이윤, 일반관리비 등 ↔ 플랫폼 영역 문제: 가입비, 수수료 등).

## □ 간접고용, 민간위탁, 외주화 상황들

- 비정규직 규모가 약 850만명(41.6%)인 상황에서 기존 다른 형태의 불안정 노동자가 비슷한 규모(특수고용 165만명, 플랫폼노동 179만명, 프리랜서 400만명 등)로 노동시장이 형성되고 있음<sup>24)</sup>. 전통적인 간접고용 노동자가 71만6천명(과건 16만4천명, 용역 55만2천명)이고, (유료)민간직업소개소 등을 통해 일 하는 저임금 불안정 노동자인 호출노동자도 89만6천명이나 됨.<sup>25)</sup> 우리나라 300인 이상 대기업(3,520개)에서 간접고용 인원만 91만3천명(18.3%)이고, 10대 재벌 기업의 간접고용 인원은 42만명(30.9%)되고 있음.
- 2018년 기준 공공부문 정규직 전환 가이드라인 위한 민간위탁 조사 결과, 민간위탁 사무는 정부 예산의 1.86%에 해당하는 7조9천억원이었고, 사무위탁(64.2%, 4,145개)과 시설위탁(35.8%, 2,316개)로 구분됨. 민간위탁은 일반행정, 공공질서, 교육, 환경, 사회복지, 해양수산, 교통물류, 과학기술 등 전 영역에서 활용되고 있음. 공공부문 860여 곳에서 약 10,099개 행정사무의 민간위탁 종사자 수는 대략 19만5천명이나 됨.
- 민간위탁 시설의 다수는 소규모 특성상 법률 위반 현상이 많았고, 노동인권의 관점에서 보면 민간위탁 시설(일터)에서는 ‘노동법률 미준수’ 나 ‘차별’ 문제 등이 다양하게 발생하고 있음. 민간위탁 시설의 법 준수, 운영구조와 노동조건 등 포괄적 통일성이나 일반적인 기준 설정이 필요함. A 광역지자체 민간위탁 전수 조사결과(2019)에서는 성별, 고용형태별 사무 유형별 임금 격차 등이 확인되고 있음.<sup>26)</sup>

○ IMF 경제외환 위기 이후 약30년 동안 비정규직 문제가 전 사회적인 쟁점이 되면서 제도적 개선이 진척된다고는 하지만 이전과 다른 새로운 형태의

---

24) 2021년 9월 <제3기 인구TF 정책과제 - 다양한 고용형태 보호 방안> 정부 관계부처 합동(2021.9.30.).  
 25) 2020년 8월 통계청 경제활동인구 부가조사 원자료(한국노동사회연구소, 2020.11)  
 26) A지자체의 민간위탁 노동자 대상 설문조사 결과(2020년1월) 주요한 개선방향 영역으로는 △복지 및 사회안전망(82.6점), △민간위탁 노동자의 임금 및 노동조건 개선(81.9점), △적정 인력 기준(79.7점) △채용 과정의 경력 및 호봉 합리적 반영(79.3점) 등이 높게 나타났음.

노동(웹기반 플랫폼노동)까지 출현하면서 노동시장의 고용다변화 혹은 다양한 고용형태 문제를 해결하기 위한 해법은 더 어려운 것이 현실임. 이런 이유로 기존의 법률(근로기준법, 직업안정법 등)을 포괄하는 법률 논의가 진척되는 것일지도 모름

- 중간착취 문제는 국제기구(ILO, OECD, EU 등)나 외국의 좋은 정책 사례, 시사점 혹은 우리 현실에 맞는 정책을 통해 노동시장의 대비(labor market ready)를 하는 것이 적절하다고 판단됨. 우리 행정조직은 뛰어난 역량의 인재들이 대학을 졸업 하고 공공행정을 운영하나 ‘역량의 덩어리’ (Competency trap)에 빠져 있어, 간접고용이나 민간위탁 문제는 혁신적 혹은 노동인지적 행정은 찾기 어려운 조건임(공공행정의 민간위탁 신화).

## □ 간접고용, 민간위탁의 개선 과제들

- 공공부문에서 파견용역 등 상시지속 성격의 민간위탁은 공공행정의 재구조화 전략으로 공공부문 업무의 직영화(in-house) 검토는 지속적으로 필요함. 공공부문 민간위탁으로 인한 서비스 질 하락과 고용불안정 및 노동인권 침해 등은 언론기사 및 연구결과 등에서도 제기 된바 있음.<sup>27)</sup> 대표적 민간위탁의 나라로 선호되는 영국에서도 민간위탁의 직영화를 통한 노동의 질 개선 사례도 있음.<sup>28)</sup>
- 한편 민간위탁 직용(인소싱)과 외주화(아웃소싱)의 효과성도 다양한 지표(비용 절감 방식의 효율성 이외의)를 통한 논의도 관계부처에서 해야할 시점임. 예산 절감 논의가 이나리 공공부문 영역에서 민간위탁 직영화 사례가 객관적으로 외주화 영역에서의 조직과 노동자, 시민 등에서 어떤 효과

27) 영국의 경우 아웃소싱된 서비스를 인소싱한 주요 요인으로는 지역 니즈와 우선순위 변화에 유연하게 대처하기 위해서(23%), 서비스 질의 하락(20%), 성과 하락(20%) 등을 꼽았음(iGov Survey, 2017).

28) 채준호(2019), 「영국 공공부문 아웃소싱(민간위탁) 사업의 인소싱 사례」, 《국제노동브리프》, 제17권 6호, 한국노동연구원, 95~110쪽.

성이 있고, 그 결과가 노동의 관점에서 어떻게 판단할지 등 다양한 유형별 검토가 필요함.

**영국의회 2016년 보고서 - 지방정부 인소싱 사례**  
(Local Government: Alternative Models of Service Delivery)

- 가. 2011년 서러크의회(Thurrock Council)  
: 환경미화 서비스 인소싱을 통해 약 2천만 파운드 비용 절감
- 나. 2014년 버밍엄시 의회(Birmingham City Council)  
: 과거 캐피타(Capita) 운영 고객센터 업무 인소싱 결정
- 다. 2014년 리버풀시 의회(Liverpool City Council)  
: IT서비스 인소싱 이후 3년간 3천만 파운드 비용절감 기대
- 라. 2013년 이즐링턴 자치구 의회(Islington Borough Council)  
: 쓰레기 수거, 도로 환경미화, 도로관리 서비스 인소싱, 매년 약 3백만 파운드 비용절감

출처 : Sandford, M.(2016), “Local Government: Alternative Models of Service Delivery”, House of Common Briefing Paper, No. 05950.

- 실제로 영국은 1994년 규제완화 및 민간위탁법(Deregulation and Contracting Out Act 1994)을 통해 △고용서비스(employment service), △범죄자관리(offender management), △보건의료(health), △지방정부(local government), △사회보장(social care) 영역에서 시행되나, 한편으로는 영국 고용보호규칙(TUPE)에 근거하여 △민간위탁 과정 발생 고용 불안정성 문제 해결, △위탁과정 인사문제 민감성 인지, △노동자와 소통 원활 노력하도록 규정하고 있음. 그러나 우리는 민간위탁 노동자 보호 가이드라인(2019-2020)이 구속력 없고 실행되지 않는 것도 문제임.

○ 국제기구들에서는 민간위탁 운영이나 계약 방식 등과 관련하여 다양한 정책과 개선방안들을 제시하고 있음. 국제노동기구(ILO)에서는 고용서비스 협약, 공공계약에서 노동조합에 관한 협약 등을 통해 민간위탁 주요 규정을 제시하고 있음. 유럽연합(EU)은 민간위탁 및 공공조달 등 관련 영역에

서 4개 지침을 제시하고 있음.

국제기구 민간위탁 관련 주요 협약, 가이드라인, 지침

ILO 협약	OECD 가이드라인, 핸드북	EU 4개 지침
1948년 제88호 「고용서비스협약(Employment Service Convention)」, 제181호 1997년 「민간직업소개소 협약(Private Employment Agencies Convention)」 과 제94호 「공공계약에서의 노동조합에 관한 협약 (Convention concerning Labour Clauses in Public Contracts)」	민간위탁 가이드라인(Best Practice Guidelines for Contracting Out Government Services) △최고위층의 민간위탁 관여 및 개혁 권고, △노동자에 대한 고려사항, △성과로 나타내는 서비스의 구체화, △성과 모니터링 및 협력관계 촉진, △내부 입찰의 검토, △경쟁 시장 조성, △관련 지식의 개발 및 유지 등	「물품에 관한 지침(Directive 93/36/EEC)」, 「공사에 관한 지침(Directive 93/37/EEC)」, 「용역에 관한 지침(Directive 92/50/EEC)」, 「공익산업(Utility)에 관한 지침(Directive 93/37/EEC)」 4개 지침 운용

- 공공부문 민간위탁 가이드라인의 구체적 권고 이행은 경제협력개발기구(OECD, 2000)는 민간위탁 가이드라인을 제시하고 있고, 주요 내용으로는 △최고위층의 민간위탁 관여 및 개혁 권고, △노동자에 대한 고려사항, △성과로 나타내는 서비스의 구체화, △성과 모니터링 및 협력관계 촉진, △내부 입찰의 검토, △ 경쟁 시장 조성, △관련 지식의 개발 및 유지 등을 담고 있음.

<OECD 핸드북 Handbook 취약국 민간위탁 4단계 추진사안>(2000)

- ① 계약절차 게시 단계로 서비스 제공의 전략 수립 및 서비스의 수요 확인
- ② 계획수립 단계로 위탁업무의 범위와 책임, 위탁기간, 성과 평가방안 등에 대한 계획을 수립
- ③ 입찰과 계약자 선정 단계로 입찰공고를 하고 경쟁시장 조성 및 입찰 참여 확대를 도모
- ④ 낙찰 이후 단계로 계약 이행에 대한 감독과 평가, 최종수혜자 및 이해관계자의 의견 교류와 재계약 혹은 계약 종료 여부 판단

○ 공공부문의 파견용역과 민간위탁에서 발생하는 인건비 등 중간착취 문제를 해결하는 실제적인 방법은 국가계약법과 지방계약법과 동 시행령·규칙 및 고시에 실효적인 방법을 모색하는 것도 현실적임.<sup>29)</sup> 현재 조달 계약 등의 형태로 진행되는 도급 및 민간위탁의 계약사항 ‘추정가격’ 과 ‘고시 가격’ 등에서 설계내역서와 최종 계약서 및 완료 정산에서 최소한 인건비 문제는 확인이 가능하도록 규정(청렴계약의 내용과 체결 절차, 이행)하는 것을 검토할 필요가 있음.

- 이를 위해서 현재의 계약의 디지털화(공공부문의 전자계약 고도화)를 통해 전체 계약 금액(인건비와 사업비 등)에서 인건비 실제 금액의 확인하도록 하고, 일부 사업과 형태는 사업비와 인건비 계정을 별도로 분리하여 당사자들에게 임금(급여)이 직접 지급되는 시스템(서울시 건설 일용직 대금 e 바로 시스템) 등을 참고할 수 있을 것임. 초기 제도 시행의 효과적 추진을 위해 공공부문 계약 형태와 사무 성격을 구분하여 진행하는 방법도 고민할 수 있음. 더불어 독일 브레멘처럼 민간위탁 시설의 최저임금 미지급 관련 관리감독 행정을 통해 공공부문의 계약의 투명성 등 다양한 방법도 모색할 수 있음.

29) 공공부문 용역업체 120곳 조사..중간착취 당한 노동자들이 쏟아졌다(한국일보 기사, 2021년 10월 4일 자기사, [https://news.v.daum.net/v/20211004170020714?x\\_trkm=t](https://news.v.daum.net/v/20211004170020714?x_trkm=t))

### 독일 브레멘 최저임금 감독과정

- 가. 공공계약기관의 위탁신고  
: 신고 후 자동으로 최저임금특별위원회에 발송(위탁내용, 위탁기관, 장소, 기간, 수임 기업, 계약액수 등 기재)
- 나. 최저임금특별위원회에서 임의로 선정해서 감독시행  
: 주로 건물청소, 건축, 안전요원, 정원관리, 이사업체 등
- 다. 공공계약기관은 직접 감독하거나 또는 제3기관에 감독(변호사, 건축사 등)을 의뢰. 보통 2주 정도 시간이 소요됨
- 라. 일반적으로 두 명의 감독관이 사전 통보 없이 현장에서 조사함
- 마. 해당 근로자에게 근로계약관계, 업무의 종류, 시간당 수당, 시간외 추가수당 지급여부 등의 질문조사
- 바. 근로계약서, 임금장부, 위탁계약서를 비롯한 그 밖의 필요한 증명서 제출 요청
- 사. 위반사항 없을 시 감독 종료. 위반사항이 적발되면 공공계약기관에 신고함.
- 아. 적발 시 공공계약기관은 수탁기업에 민사상 제재를 가하고 수탁기업은 향후 2년간 브레멘에서 공공입찰에 참여 할 수 없음. 이미 계약이 진행되었더라도 공공계약기관에 의해 즉시 계약해지가 가능함.

- 플랫폼노동은 현재 플랫폼기업들의 과도한 수수료(10% 전후부터 30% 전후까지 다양, 크몽: 6~20%, 오투잡 20%, 재능넷 15%, 이랜서 15~20%, 이고수로 5~20%, 재능아지트 4~19%)로 인해 노동자의 몫을 착취하는 문제가 있고 이는 국제노동기구 ILO나 정부 유료소개의 비용 기준(10% 이상)을 초과하는 등 시장 질서 거의 투명성과 표준화가 필요한 상황이 이미 노동계나 학계에서 지적하고 있는 상황임. 더불어 최근 EU에서 온라인 플랫폼 시장의 공정성과 투명성 규칙 및 예측 가능한 근로조건 등에 관한 지침 등을 참고하여 우리 정부도 온라인 플랫폼 노동시장의 중간착취 문제 해결 모색이 필요할 것으로 판단됨.

### EU 온라인 플랫폼 시장 공정성, 투명성과 근로조건 지침

- \* EU 『온라인 플랫폼 시장의 공정성 및 투명성 강화 위한 2019년 EU 이사회 규칙』  
- 총 19개 조항 구성, 제1조, 제2조, 제19조는 기본적 사항(적용대상·정의·발효시기)
- \* EU 「투명하고 예측 가능한 근로조건에 관한 지침」 (2019)  
- 총 5장 26개 조항 구성, 제1장은 일반규정(제1조~제3조), 제2장은 고용관계에 관한 정보(제4조~제7조), 제3장은 노동조건 관련 최소요건(제8조~제14조), 제4장 보호규정(제15조~제19조), 제5장은 최종규정(제20조~ 제26조)

\* 자료 : 1) *Regulation (EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services.*

2) Directive (EU) 2019/1152 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on transparent and predictable working conditions in the European Union

## [토론문]

고윤덕 변호사 (민변 노동위)

### 1. 들어가며

#### ○ 고착화된 간접고용의 현실

- 파견, 용역, 하청, 플랫폼노동 등 다양한 간접고용의 현실.
- 근로기준법 제9조(“누구든지 법률에 따르지 아니하고는 영리로 다른 사람의 취업에 개입하거나 중간인으로서 이익을 취득하지 못한다.”)에서 말하는 “법률”로는 「직업안정법」이나 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」(이하 “파견법”)<sup>30)</sup>이 논의됨. 다만, 그간 직업안정법의 경우 특별한 논의가 없었고(적용범위가 제한적), 파견법에 관해서는 대상업무의 제한이나 차별시정이 주로 논의되어 왔음.
- 현실에서 주로 문제가 되는 사례들(용역, 하청 등)은 판례와 해석에 의존. 근로자지위확인 소송이나 단체교섭, 부당노동행위 사건 등에서 근로자성, 사용자성 문제에 집중.
- 플랫폼노동의 경우 사실상 노동법적 규제가 없는 상태.

#### ○ 문제해결의 어려움

- 복잡하고 다양한 노무제공 관계의 현실에서 근로계약을 전제로 한 현행법상 대응의 한계. 간접고용의 문제점을 인식하면서도 근본적인 해결(사용자 개념 확대, 공동사용자책임 인정)에 극도로 소극적이고 회피적인 태도.

30) 다만, 파견의 경우 파견사업주와 근로자간 근로계약관계가 있으므로 엄밀하게 말해 타인의 근로계약관계에 개입하는 것은 아님.

- 사회적으로 “노무제공 관계의 불공정성”에 대한 공감대가 있음에도 실제로 법과 제도로써 구현하는데 무기력. 실효성에 대한 깊은 불신.
- 특별법(예컨대 플랫폼 종사자 보호법, 프리랜서 보호법 등)에 의한 해결방식의 한계와 노동법적 문제(노동자-자영인 외 제3의 영역)

### ○ 중간착취 근절의 관점에서 해결방안을 모색하는 의의

- 간접고용 문제를 해결하기 위한 기존의 입법적 논의<sup>31)</sup>는 주로 “원청의 사용자성 인정 문제”, “근로자인지 아닌지”의 문제에 가로막혀 공전을 계속해 왔음. 이는 국제 노동기준은 물론이고 현재 대법원 판례의 법리에 비추어 볼 때 매우 통탄할 일이거나 엄연한 현실인 것이 사실임.
- 여기서 최소한 “중간착취”의 관점에서 간접고용, 플랫폼노동으로 인한 당면한 폐해를 시정하려는 노력이 시급히 요구됨.

## 2. 직업안정법 관련

### ○ 직업안정법의 보호대상을 모든 “취업자(구직자)”로 확대

- 직업안정법이 전통적으로 근로관계의 성립에 개입하는 행위를 규제해 왔으나, 노무제공 방식이 다양하게(분절, 파편화) 되면서 반드시 근로관계 성립에 한정할 이유가 없게 되었음.
- “취업의 기회 제공”, “직업안정”의 목표는 모든 취업자(구직자)에 공통

31) 주로 「노동조합 및 노동관계 조정법」(이하 “노조법”)의 사용자 개념의 확대, 근로기준법에 상시업무 간접고용 금지 및 위반 시 직접고용 의제 규정 도입, 파견법의 파견대상 업무 제한 등

된 것이며, 취업의 형식이 근로관계인지 특수고용, 프리랜서 형식의 노무제공 관계인지 여부에 따라 구직자 보호의 필요성이 달라지지 아니함.

- 특히 실질적으로 직업정보를 제공하고 직업을 알선하는 디지털 플랫폼에 대해서 직업안정법의 체계에서 통일적으로 규율할 필요성.
- 입법 대안에서 제시한 제2조(정의) 규정 외에 제1조(목적) 규정(“이 법은 모든 근로자가 각자의 능력을 계발·발휘할 수 있는 직업에 취업할 기회를 제공하고, ...”),<sup>32)</sup> 그밖에 근로관계를 전제로 하는 문구들을 노무제공 관계를 포괄할 수 있는 내용으로 변경할 필요.

### ○ 플랫폼노동에 대한 규율

- 장철민 의원안에 대한 문제점 지적에 동의.  
(다만, 국회 환경노동위원회 검토보고서는 개정안의 본래 취지는 사업 행위의 신고·등록 또는 허가 등에 관한 사항은 다른 관계 법률에 따라 적용 받고,<sup>33)</sup> 그와는 별개로 사업수단인 노무중개·제공플랫폼의 운영에 관한 정보만 고용노동부장관에게 신고하도록 하려는 것이라고 설명함)
- 입법대안의 체계는 아래와 같다고 판단됨.

취업관계에 관여 방식		입법대안의 내용	플랫폼사업자와 노무제공자의 관계
A. 노무	a1. 이면형	-	- 노무제공자 직접 통제 - 고용관계 인정

32) 참고로 장철민 의원안에서는 다음과 같이 규정하고 있음.

- 제1조(목적) 이 법은 국가, 지방자치단체 및 민간부문이 상호 협력하여 고용서비스를 효율적으로 제공함으로써 국민 개개인이 각자의 능력을 계발·발휘할 수 있는 직업에 취업할 기회를 확대하고, 각 산업 분야에 필요한 인력이 원활하게 공급되도록 지원하여 근로자 등의 직업생활의 안정과 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

33) 사업자의 성격에 따라 「직업안정법」에 따른 ‘직업소개사업’ 또는 ‘직업정보제공사업’으로, 「여객자동차 운수사업법」에 따른 ‘여객자동차운송플랫폼사업’으로, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」에 따른 통신판매업자 등으로 신고·등록 또는 허가

이용형	a2. 다면형		
B. 노무 공급형	b1. 취업자 공급형	-1단계 : “ <b>직업소개</b> ” 정의에 포함하고 구직자로부터 금품수수 금지 등 플랫폼 특유의 규제 강화	- 노무제공 조건의 지배·결정을 통한 통제 - 고용관계 의제
	b2. 직업소개형	-2단계 : 노무제공 관련 조건을 지배하는 경우 <b>금지된 근로자(취업자)공급사업</b> 으로 보고 플랫폼사업자가 취업자를 고용한 것으로 간주	- 플랫폼이용계약관계

- 위 입법대안에 관한 의문점

- ① 직업안정법의 규정 외에 A.노무제공형 플랫폼 또는 플랫폼노동 일반에 대한 별도의 법률을 전제로 하고 있는 것인지(예컨대 현재 논의 중인 플랫폼종사자보호법과의 관계 등)
- ② 플랫폼사업자가 취업자공급형으로 확인되는 경우 고용관계 의제되므로 직업안정법상의 플랫폼노동 규제는 적용되지 않는 것인지
- ③ 직업안정법이 근로관계 외에 특수고용, 프리랜서 등 노무제공관계 일체의 성립에 관여하는 경우로 적용범위를 확대하는 경우, 특별히 플랫폼노동에 관한 규정을 도입하지 않더라도 그 실질에 따라서 취업자의 모집(A)이나 직업소개사업(b1), 취업자공급사업(b2) 등 규정을 적용하여 일정 정도 규제가 가능한 것이 아닌지 (예컨대 등록을 통한 관리, 수수료에 대한 규제, 거짓 구인광고에 대한 처벌 등)

- 개인적인 견해는 플랫폼노동의 규제와 관련하여 직업안정법에 위 입법대안을 도입하는 정도로 다음과 같은 의의가 있다고 생각함.

- ① 플랫폼사용자에 대한 의무규정 도입으로 규제의 명확화. 특히 구직자에 대한 금품수수 금지 규정을 통해 가입비, 수수료 등 명목의 중간착취

문제 해결에 기여.

- ② 플랫폼노동의 규제의 틀을 확립. 즉, 1차적으로 플랫폼노동을 직업소개형으로 상정하여 규제하고, 2차로 플랫폼사업자의 실질적 지배 양상을 검토·판단하여 사용자로 의제하거나(b1) 사용자성을 인정(A)하는 방식. 노무이용형(A)은 엄밀히 말해 직업안정법의 적용대상이 아니나, 그 실체는 구체적인 사건에서 비로소 판명되는 것이므로 결국 플랫폼노동 전반에 대해 기본적으로 직업소개에 준하는 규제를 의도한 것으로 볼 수 있음.
- ③ 관련하여 노동행정의 개입 근거 마련. 즉, 플랫폼의 실질이 단순한 직업소개인지 금지된 근로자(취업자)공급사업인지에 따라서 적용 법령이 달라지므로 법 적용을 위한 세부적인 판단기준, 지침 등 필요. 그 과정에서 실태조사, 지도, 지원 등 적극적인 노동행정 기대.
- ④ 플랫폼사업자가 취업자공급형으로 확인된 경우 직업안정법상의 플랫폼노동 규제가 적용되지 않는다고 하더라도 플랫폼사업자와의 단체교섭을 통한 문제해결이 가능할 것으로 판단됨. (이 경우 공정거래법상 부당공동행위 적용 배제)

### 3. 노조법 제2조 제2호 사용자의 정의 규정 개정 (공동사용자책임 인정)

- 노조법 제2조 제2호 개정은 국제노동기준과 대법원 판례의 법리, 국가인권위 권고를 반영한 것임.
- 실제로 원청에 대한 단체교섭 요구 등 과정에서 솜한 형사사건, 징계문제 발생. 부당노동행위 구제신청이나 노동쟁의 조정 등 행정적 지원의 어려움. 장기간 소송의 부담.

- 헌법상 노동3권의 실질적인 보장의 관점에서 반드시 개정이 필요함.

## 4. 기타

### ○ 파견법상 파견노동자 임금의 보호

- 파견근로자의 임금 및 수수료 공개
- 파견수수료 상한 제한
- 근로자파견 관련 입찰계약시 예정가액에서 파견근로자의 임금을 제외하고 낙찰률 적용하는 방안<sup>34)</sup>

### ○ 상시업무 직접고용 원칙의 제도화 : 근로기준법 제9조 개정안<sup>35)</sup>

- 상시업무에서 간접고용을 금지하고 이를 위반한 경우 해당 근로자를 직접 고용한 것으로 의제.
- 상시업무 직접고용 원칙 위반 시 근로자를 최초 사용한 때부터 직접고용한 것으로 간주
- 직접고용 의제된 근로자의 근로조건을 구체적으로 명시
- 참고로 2017년 「정부의 공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 추진계획」은 공공부문에서 상시(연중 9개월 이상 계속)·지속적(향후 2년 이상 계속) 업무는 정규직으로 전환하겠다고 밝혔음

현행	개정안
<b>제9조(중간착취의 배제)</b> 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 영리로 다른 사람의 취업에 개입하거나 중간인으로서 이익을	<b>제6조(중간착취의 배제)</b> ① 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 영리로 다른 사람의 취업에 개입하거나 중간인으로서 이익

34) 강민정 의원 대표발의 (의안번호 2108751)

35) 신인수, “비정규직 사용사유 제한과 입법방향”, 2020. 7. 국회 토론회 자료집, 24-25면 참조

<p>취득하지 못한다.</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>&lt;신설&gt;</p> <p>&lt;신설&gt;</p>	<p>을 취득하지 못한다.</p> <p>② 사용자는 사업 또는 사업장에서 수행하는 상시적 업무(연중 6개월 이상 계속되는 업무를 말한다)에 대하여는 「직업안정법」, 「파견근로자보호 등에 관한 법률」에서 정한 경우를 제외하고는 도급, 위탁, 용역, 파견 등 어떠한 명칭으로든지 제3자를 매개로 하여 근로자를 사용하여서는 아니된다.</p> <p>③ 사용자가 제2항을 위반하여 제3자를 매개로 근로자를 사용한 경우에는 그 근로자를 최초 사용한 때부터 기간의 정함이 없이 직접 고용한 것으로 본다.</p> <p>④ 제3항에 의하여 기간의 정함이 없이 직접 고용한 것으로 보는 경우 그 근로자의 근로조건은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 당해 사업 또는 사업장에 동종 또는 유사한 업무에 종사하거나 종사하였던 직접 고용 근로자가 있는 경우 근속년수에 비례하여 그 근로자에게 적용되는 근로조건에 의한다.</li> <li>2. 당해 사업 또는 사업장에 동종 또는 유사한 업무에 종사하거나 종사하였던 직접 고용 근로자가 없는 경우 근속년수에 비례하여 당해 사업 또는 사업장의 직접 고용 근로자에게 적용되는 근로조건 중 최저수준을 하회하여서는 아니된다.</li> </ol>
---	---