

2019 인재양성 프로그램  
연구자 최종 결과보고서

# 외주화된 노동에서 새로운 위험 : 공공부문을 중심으로

New risks in outsourced work  
: Focusing on the public sector

2020. 4. 6.

전주희(특정주제연구자)

# 제 출 문

재단법인 숲과나눔 이사장 귀하

본 보고서를 “외주화된 노동에서 새로운 위험 : 공공부문을 중심으로”의 최종 연구 결과보고서로 제출합니다.

2020년 4월 6일

연구 원 : 전주희(특정주제연구자)

※ 본 보고서의 내용은 연구자의 의견이며, (재)숲과나눔의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.

## 결과보고서 초록

연구원	전주희	구분	( )박사후펠로우십 ( 0 )특정주제연구자
연구제목	한글	외주화된 노동에서 새로운 위험 : 공공부문을 중심으로	
	영문	New risks in outsourced work : Focusing on the public sector	
연구기간	2019. 3. 1. ~ 2020. 2. 28.		
색인어	한글	위험, 외주화, 산업재해, 책임, 권리	
	영문	risk, outsourcing, industrial disaster, responsibility, rights	

### ○ 결과보고서 요약

- 본 연구는 외주화된 노동에서 발생하는 새로운 위험의 발생기전을 분석하기 위하여 공공 부문 간접고용 노동자들의 위험을 대상으로 연구를 진행함.
- 2016년 구의역 스크린도어 사망사고, 2019년 태안화력발전소 사망사고는 모두 '위험의 외주화'라는 용어를 사회화시킨 사건으로 공공부문 작업장에서 사내하청 노동자들의 사망사고 라는 점에서 공통점이 있음.
- 통상 위험의 외주화는 위험이 외부로 이전되는 것을 의미함. 그러나 본 연구에서는 위험이 외부화되는 것이 아니라 원청과 하청사이에 형성된 새로운 관계에서 발생하는 구조화된 위험이며, 이러한 위험은 이전까지의 위험과는 다른 양상을 띤 새로운 위험이라는 점을 분석함.
- 원하청 구조에서 발생하는 위험은 도급계약으로 인한 법의 공백, 비정규직 관련 제도의 공백이 원청과 하청간의 의사소통구조의 공백으로 인해 잠재적인 위험이 증폭하는 조건을 형성하며, 이러한 위험을 해결할 수 있는 제도화된 책임의 공백 상태를 야기해 위험이 해결되지 않은 채 '유보된 위험'으로 형성되고 있는 상태를 의미함.
- 최근 하청노동자의 안전사고가 증가하는 가운데, 산업재해라는 한국사회의 오래된 난제가 해결되기 보다는 새로운 국면으로 전환되고 있음.
- 이를 해결하기 위해서는 법, 제도적 대안마련과 더불어 사회적으로 위험과 안전에 대한 책임의 문제를 폭넓게 재구성해야하는 것이 우선되어야함.
- 지금까지 책임은 법적 책임하에 정부와 기업의 책임으로 국한시켜 왔으나, 시민권적 의미에서 '사회적 임무'라는 차원에서 책임의 범주를 확장해 보다 근본적인 인식의 전환을 제안하고자 함.

## 국 문 요 약

### 외주화 된 노동에서 새로운 위험 : 공공부문을 중심으로.

#### 1) 연구목적

본 연구의 목적은 한국사회에서 진행되고 있는 외주화(아웃소싱)가 노동자들의 고용 불안정성을 높일 뿐만 아니라 원청과 하청의 관계에서 새로운 위험이 형성된다는 점을 분석할 것이다. ‘위험의 외주화’는 단순히 위험업무를 외부화한 것이 아니라 새로운 위험을 생성하면서 위험을 구조화한다는 것을 의미한다. 이를 살펴보기 위해 공공부문의 사내하도급(사내하청)을 중심으로 살펴볼 것이다. 공공부문의 사내하청을 대상으로 하는 이유는 한국사회에서 증가하고 있는 외주화가 기업의 경제적이고 합리적인 선택적 행위의 결과라기보다는 정부주도하에 추진하고 있는 상시적 구조조정의 영향이라는 점, 이에 따라 외주화에 대한 해결책 역시 법, 제도적인 차원을 포괄하는 정치적 접근이 이뤄져야 한다는 점을 밝히기 위해서이다.

‘위험의 외주화’라는 사회적인 용어는 위험의 원인이 외주화라는 것을 전제한다. 하지만 위험의 직접적인 원인이 외주화인지, 아니면 안전대책의 미흡인지에 대한 분석과 연구는 더 많이 필요하다. 왜냐하면 하청노동자들을 정규직화한다고 하더라도 위험은 여전히 해결되지 않은 채 있을 수 있기 때문이다. 따라서 원-하청 구조에서 위험은 어떤 양상으로 나타나는지를 분석할 필요가 있다. 하청노동자에게 위험이 집중되고 있다는 단순지표를 넘어 실질적으로 하청으로 넘겨진 작업공정에서 위험이 어떻게 생산되고 순환되고 있는지, 그리고 원-하청 관계에서 위험이 어떻게 관리되고 있는지를 통해 위험의 단순한 이전이 아니라 위험 발생의 차원에서 외주화된 노동을 분석할 것이다.

위험은 기술적이고 물리적인 것이 아니라 사회적으로 구성된 것이다. 따라서 위험이 발생하고 여전히 해결되지 않은 채 ‘유보된 위험’으로 누적되고 있는 상황은 위험에 대한 책임과 권리의 문제를 제기하지 않을 수 없다. 즉 위험은 해결해야하지만, 그 해결은 법이나 제도 이전에 행위자의 행위가 존재해야하며, 이때 기업의 책임과 노동자의 권리가 각각 어떤 방식으로 작동하는지, 혹은 작동하지 않는지를 함께 분석하고자 한다.

## 2) 연구의 내용

1장에서는 연구의 목적, 내용과 방법 등을 소개하였다.

2장에서는 새로운 위협의 조건으로서 공공부문 외주화가 진행되는 법적, 제도적 변화를 살핀다. 즉 공공부문 외주화는 민간 기업에서의 시장원리에 따른 자율적 선택이라기 보다는 정부주도형이라는 특징을 갖는다. 공공부문 구조조정과 공기업 경영혁신의 과정에서 외주화는 선택의 문제가 아니라 필수였다. 이를 가능하게 한 것은 중간착취의 법적 허용을 가능케 했던 파견법 제정이었다. 이를 계기로 한국사회의 간접고용 노동자는 증가하게 되었다. 이를 위해 파견과 도급의 문제를 검토한다. 그리고 도급이 가져온 법의 공백의 문제를 함께 검토할 것이다.

그 다음으로는 공공부문 비정규직 보호 정책의 한계점을 다룰 것이다. 공공부문에서 무리한 구조조정과 외주화는 불안정노동자를 증가시켰으며 이와 함께 간접고용 노동자를 증가시켰다. 불안정노동이 사회적으로 문제가 되자, 정부차원에서는 비정규직 보호 대책을 제출하게 되고, 공공부문은 정부의 비정규직 보호 정책의 첫 수혜대상이 된다. 그러나 노동유연화라는 총괄적인 방향이 수정되지 않은 채, 그 안에서 비정규직 보호 대책이 실질적인 성과를 거두는 데는 한계가 있었다.

공공부문에서 외주화가 증가하게 된 것은 정부의 비정규직 보호법과 공공부문 비정규직 보호대책의 역설적인 결과였다. 이들 모두가 직접고용 비정규직을 대상으로 하면서 간접고용 비정규직 노동자가 증가하게 되는 외주화의 길이 열리게 되었다. 다른 한편으로는 공기업의 상시적인 구조조정의 기조가 여전하다는 점이다. 정부가 공공부문에 대한 효율화 정책으로 내건 총액인건비제도와 경영평가제도는 외주화로 인한 인력감축시 인센티브를 부여하는 등 비정규직 대책을 실질적으로 무력화시키고 있었다. 문재인 정부 들어 간접고용 비정규직에 대한 정규직화 전환 계획을 수립하고 있으나 여전히 직접고용이 아니라 자회사 전환 방식이라는 간접고용 유지 정책을 사용하고 있어 외주화된 노동에서의 구조적 차별과 위협은 해소되지 않고 있다.

3장에서는 공공부문에서 외주화에 따른 간접고용의 실태를 다룬다. 이를 위해 우선 외주화의 개념과 규모를 정리하였다. 외주화의 핵심은 기업의 업무를 ‘핵심’과 ‘비핵심’으로 분할하는 것을 전제로 한다. 외주화의 핵심은 단순히 특정 업무를 외부로 이전시키는 것을 의미하는 것이 아니라 외부로 이전된 업무에 대한 원청의 새로운 ‘접착 기능’의 재설정을 의미한다. 외주화로 인한 인력감축은 외주화의 부분에 지나지 않는다. 원청이 외주화라는 경영방식을 채택할 때, 가장 중요한 것은 고용은 털어버리면서도 하청과의 새로운 지배관계를 재설정하는 것이다. 이것은 기업의 일부를 매각하는 것과 외주화의 가장 큰 차이이다.

간접고용의 유형을 법적인 개념으로 파악하면 근로자공급, 근로자 파견, 도급, 위임을 들 수 있으며 현실에서는 용역, 파견, 민간위탁, 사내하청, 하도급, 아웃소싱, 소사장제, 분사 등이 간접고용의 범주에 포함된다.

현재까지 간접고용 노동자의 규모는 정확한 통계자료가 존재하지 않는다. 고용이 간접적인 방식으로 외부화되면 법적, 제도적, 통계적인 시야 바깥에 존재하기 때문이다.

공공부문의 간접고용 규모는 문재인 정부의 비정규직 정규직 전환 대책의 일환으로 추산한 간접고용 인원을 바탕으로 했다. 문재인 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책에 따라 정부가 정규직 전환대상을 집계하여 공시한 수치는 175,587명이다. 여기에는 민간위탁은 제외되어 있는데, 민간위탁으로 분류된 인원 195,736명(배성기, 2018: 64)을 포함하면 371,323명이 공공부문 간접고용 노동자로 분류된다. 공공부문 고용인원 236만명 중 간접고용 노동자는 약 15.7% 정도를 차지한다. 하지만 이 통계조차 정확하지 않다. 실질적인 원청의 지배력은 존재하되, 하청노동의 경계가 매우 불투명해지는 상황은 불안정노동의 비공식화한다. 이는 간접고용 노동의 본질적인 특징이다.

4장에서는 외주화된 노동에서 위험이 어떤 메커니즘을 통해 형성되는지를 분석한다.

특히 원-하청구조에서 위험 형성의 메커니즘을 1) 도급 계약에서 내재된 책임의 공백 2) 원-하청 구조가 갖는 의사소통의 취약함 3) 원-하청간의 의사소통을 대체하는 절차의 증식과 비효율성의 증대라는 세 가지 차원에서 검토하였다.

노동의 외주화에서 위험은 단순히 전가되는 것이 아니라 원하청 구조하에서 새롭게 형성되거나 재구조화된다. 철도와 같은 네트워크 산업이나 발전소와 같은 흐름공정이 분할-외주화되었을 때, 새로운 위험이 분할된 공정 사이, 원청과 하청의 관계 사이에서 발생한다. 이는 상시, 지속업무를 외주화하였을 때 소통의 문제와 책임의 공백의 문제가 공통적으로 나타나는 공공부문 일반에 나타나는 것이라고 볼 수 있다. 원-하청 구조에서 책임의 공백과 의사소통의 취약성은 공공부문에서 새로운 위험을 형성하는 강력한 요인이 된다. 특히 철도, 공항, 전력산업 등 공공의 안전과 직결된 공공부문에서 노동자들 간의 소통체계의 불안정성은 곧바로 중대재해사고로 이어지거나 나아가 시민의 안전까지 위협할 수 있다는 점에서 그 심각성이 크다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 철도, 지하철, 공항, 전력, 병원 등의 공공기관에서 오히려 외주화가 가장 많이 진행되고 있는 현실이다.

특히 태안발전소의 김용균 노동자 사망사고 사례와 한국마사회의 문중원 기수 죽음에 대한 사례를 분석하면서 이들의 죽음이 '위험의 외주화'라는 맥락에서 어떤 구조적 원인에 놓여있는지를 분석했다. 김용균 노동자의 경우 전형적인 사내하청과 원청과의 관계에서 일어난 사고라는 점, 발전소와 같은 기계장치와 맺는 관계가 원하청이라는 고용관계하에서 위험을 어떻게 증폭시키면서 동시에 안전의 공백을 형성하게 되었는지를 중

심으로 분석하였다.

한국마사회의 경우, 제조업이나 사내하청의 형태가 아니며 ‘위장된 자영업’이라 일컫는 개인사업자 형태로서 성과압박과 경쟁체제가 노동자들의 연이은 자살로 이어지는 상황에 주목하여, ‘위험의 외주화’에 대한 또 다른 사례로서 주목할 만하다.

통상 위험의 외주화는 제조공정에서 행해지는 사내하청하에서 일어난 안전사고로 접근하는 경향이 있으나, 한국마사회처럼 구조조정-외주화 과정에서 극단적인 성과주의와 경쟁이 노동자의 신체 뿐만 아니라 정신까지도 얼마만큼 피폐하게 만드는지를 보여주는 사례라고 볼 수 있다.

5장은 새로운 위험의 메커니즘으로서 법의 공백, 제도의 공백이 결국 원하청 간의 소통의 공백으로 이어진다는 점을 분석하였다. 위의 사례들을 분석한 것을 토대로 정리하고, 외주화된 노동에서 위험이란 위험의 단순한 전가가 아니라 원하청 구조에서 내재한 위험이라는 점을 제시하였다. 또한 이러한 위험은 ‘재해자 과실론’을 재생산하며, 노동자에게 모든 위험에 따른 책임을 전가하고 있는데, 노동자가 실질적인 책임의 주체가 되는 것이 불가능한 상황 속에서 책임의 전가는 안전에 대한 전반적인 책임의 공백을 낳고 있다.

중대재해 사고에서 ‘작업자 과실론’은 외주화가 아닌 사업장에서도 있어왔다. 하지만 원-하청구조에서 작업자 과실론은 더욱 강력하게 발휘되고 있다. 왜냐하면 원청의 사용자 책임성 여부 때문이다. 원청에서 안전조치가 제대로 이뤄지지 않아 사고가 날 경우 원청의 책임소재를 물을 수 있기 때문에, 원청의 입장에서는 작업자 과실론을 매우 강력하게 작동시키고 있다.

6장은 결론부분으로 외주화된 노동에서 새로운 위험은 본질적으로 책임의 공백을 통해 형성된다는 점을 제시하였다. 책임의 공백은 위에서 열거한 법의 공백, 제도의 공백, 그리고 소통의 공백, 숙련의 공백을 통해 형성되고 있으며, 이에 따라 책임에 대한 이론적, 법적 검토를 하였다.

지금까지 공공부문에서 일어나는 ‘위험의 외주화’ 관련된 해결의 이론적 근거는 공공성이라는 차원에서 검토되었다. 하지만 ‘위험의 외주화’는 공공부문에서만 발생하는 문제가 아니라 건설, 조선소, 제조업 등 산업 전반에서 일어나는 사안이기 때문에 공공성의 증대라는 차원에서 해결의 방향을 논하는 것은 한계가 있다.

차라리 ‘책임의 구조’를 이론적으로 검토하는 것이 새로운 논의를 시작할 수 있을 것이다. 전통적인 산업관계에서 최소한의 노동권의 보장과 기업의 책임을 강제하던 구조는 외주화로 인해 균열과 공백을 야기하고 있다. 이러한 상황에서 신자유주의 시대 책임의 정치적 구조가 어떻게 변화하였으며, 이를 넘어서기 위해 어떠한 책임의 구조를 마련할 것인지를 탐구해 보고자 한다.

지금까지 산재사고에 있어서 책임은 정부와 기업의 몫으로 요구해왔다. 노동자의 사고와 위험에 대해 노동자의 책임이 아니라, 기업과 정부의 책임이라는 점을 제기하는 한에서 노동자의 권리가 위치지어졌다. 이와 동시에 책임이 법, 제도의 책임으로 협소하게 이해되면서 노동자의 위험과 안전에 대해 제도적인 수준에서 책임의 범주가 사회적으로 논의되어 왔다.

법에서 사용자성과 노동자성의 확장된 규정을 반드시 필요한 것이지만, 책임의 문제를 법의 테두리 안에서만 사고하는 것은 위험의 외주화와 산업재해라는 사회적 난제를 해결하는데 역부족이다. 그런 의미에서 책임의 범주를 보다 사회적으로 확장하고 노동자의 노동권과 사회권을 결합할 수 있는 시민권적 토대라는 차원에서 책임의 문제를 짚어보았다.

<목 차>

제1장 서론 .....	7
1. 문제제기 및 연구배경 .....	7
2. 연구과제 .....	11
1) 연구목적 .....	11
2) 연구대상 및 자료 .....	12
3. 연구의 내용 .....	15
제2장 새로운 위험의 조건 : 공공부문 외주화와 법, 제도적 변화 .....	20
1. 공공부문 외주화의 법, 제도적 기제 .....	20
1) 외주화와 중간착취의 법적 허용 .....	20
2) 도급이 가져온 법의 공백 .....	22
2. 각 정부별 공공부문 비정규직 보호 정책의 한계 .....	23
1) 노무현 정부 시기 : ‘공공기관 비정규직 종합대책’ 발표 .....	23
2) 이명박 정부 시기 : 더욱 악화된 비정규직 대책 .....	25
3) 박근혜 정부 시기 : 상시, 지속적 업무에 대한 무기계약직 전환 .....	26
4) 문재인 정부시기 : ‘자회사 전환’이 가져온 간접고용의 고착화 .....	27
3. 공공부문 외주화 확산의 제도적, 정책적 메커니즘 .....	28
1) 비정규직 보호법과 공공부문 비정규직 대책이 맞물린 역설적인 결과 .....	28
2) 국가의 시장화 : 신공공관리론으로 인한 총액인건비제와 경영평가제 .....	29
3) 의도된 오분류 : 부정확한 비정규직 규모 .....	30
제3장 공공업무의 외주화와 간접고용의 증가 .....	31
1. 외주화의 개념과 현황 .....	31
1) 외주화의 개념 .....	31
2) 외주화 규모 .....	34
2. 공공부문 간접고용 비정규직 현황 .....	36
1) 간접고용 노동의 정의 .....	37
2) 공공부문 간접고용 규모 .....	41
제4장 외주화된 노동과 새로운 위험 .....	48
1. 외주화로 인한 위험의 증가 .....	48
2. 공공부문 안전사고의 특징 .....	48
3. 위험의 메커니즘 분석(1) - 화력발전소 사례 .....	51
1) 태안 발전소 김용균 노동자 사망사고 .....	52
2) 외주화에 따른 저숙련화와 위험의 증대 .....	66
4. 위험의 메커니즘 분석(2) - 한국마사회 사례 .....	66

1) 사고경위 .....	67
2) 사고의 원인-다단계 하청구조와 '위장된 자영업' .....	68
3) 위험의 선별과 집중 - '개인사업자'의 불균등한 취약성 .....	70
4) 위험의 증폭 - 위장된 자영업과 독점 그리고 도박의 교차점 .....	70
5) 민영화-외주화에서 과로사와 과로자살 사례 .....	72
 제5장 새로운 위험의 메커니즘 : 법의 공백에서 소통의 공백으로 .....	75
1. 법의 공백 : 도급 계약에서 내재된 책임의 합법적 회피 .....	75
2. 소통의 공백 : 원-하청구조에서 위계적 의사소통의 문제 .....	77
1) 원-하청 구조에서 의사소통의 취약함 .....	78
2) 원-하청간의 의사소통을 대체하는 절차의 증식과 비용의 증대 .....	80
3) 무리한 외주화에 따른 안전업무의 공백과 비효율성 .....	82
4) 원-하청구조에서 위험의 관리양상 .....	84
5) 안전매뉴얼의 증식 : '재해자 과실론'의 근거 .....	84
3. 새로운 위험 : 원하청 구조에 내재한 위험 .....	87
 제6장 새로운 위험과 책임의 문제 .....	88
1. 책임의 공백이 야기한 새로운 위험 .....	88
1) 책임의 공백 : 법의 공백, 제도의 공백, 의사소통의 공백 .....	88
2) 법의 공백 .....	89
3) 비정규직 정규직화 정책의 공백 .....	89
4) 원-하청간 의사소통의 공백 .....	90
5) 숙련의 공백(저숙련화) .....	90
2. 책임의 이론적, 법적 검토 .....	91
1) 책임의 이론적 검토 .....	91
2) 산재보상보험법에서 책임의 문제 .....	97
3) 책임의 구조 .....	99
 제7장 결론 .....	101
 연구결과 요약 .....	101
연구의 함의 및 한계 .....	105
 <참고문헌> .....	107

# 외주화 된 노동에서 새로운 위험 : 공공부문을 중심으로.

## 제1장 서론

### 1. 문제제기 및 연구배경

2016년 5월 28일 구의역 스크린도어에서 일하던 청년노동자 ‘김군’(1997년생, 19세)이 전동열차에 치어 사망했다. 이후 수많은 언론에서 ‘위험의 외주화’라는 용어가 등장했다. 김군은 서울메트로 소속이 아니라 하청업체 소속 노동자였고, 스크린도어 수리작업은 2인1조로 진행해야 하지만, 김군은 당시 혼자 작업하고 있었다. 이러한 사망사고의 원인을 두고 ‘위험의 외주화’라는 용어는 그 죽음의 원인이 외주화에 있음을, 그리고 외주화가 기업의 입장에서는 비용을 절감을, 그리고 노동자의 입장에서는 저임금의 불안정한 노동을 의미하는 것을 넘어 ‘위험’을 적극적으로 방지하고 발생시키는 구조적 문제임을 직감하게 했다.

그로부터 2년 뒤 2018년 12월 11일 새벽, 태안에 있는 화력발전소에서 일하던 노동자 김용균(24세)이 또 다시 발전소 석탄이송 컨베이어벨트에 끼어 사망했다. 시신은 사망추정 시간으로부터 4시간여 뒤에야 동료들에 의해 발견되었다. 김용균 노동자 역시도 발전소에서 일하지만 그 소속은 발전사가 아니라 한국발전기술이라는 하청업체 소속 노동자였다. 사건 당시 한국발전기술 관계자는 “야간에 2인 1조로 근무하는게 원칙이지만 회사의 인력수급 문제로 1명씩 근무했다”고 진술했다. 김용균 노동자의 사망사고 이후 또 다시 언론과 사회는 ‘위험의 외주화’를 이야기했다.

한국사회에서 산업재해로 인한 사망사고는 어제오늘의 이야기가 아니다. 산재사망 OECD 1위라는 불명예는 더 이상 불명예가 되고 있지 못하다. 사람들은 그저 어제 고장난 신호등이 오늘도 고장나 있고, 내일도 여전히 고쳐지지 않을거라는 생각처럼 ‘1위’라는 수치를 바라본지 오래가 되었다. 신자유주의 이후 불안정 노동은 사회적 문제가 되고 있지만 그것은 어디까지나 먹고사는 문제였다. 즉 고용의 문제가 더 중요했고, 실업상태에서 벗어나는 것이 더 중요하게 간주되면서 ‘일단 들어가고’ 그 다음에 일어

날 일은, 작업장 안에서 벌어지는 일은 ‘견뎌야 하는 문제’가 되었다.

김용균 사망사고 당시 태안 장례식장에는 김용균의 동료들이 있었다. 모두 김용균과 같은 20대 초중반의 나이가 대부분이었고, 군데 군데 50대가 넘어서는 형님뻘 노동자들이 섞여 있었다.

‘태안화력 비정규직 인권실태 조사’를 위한 인터뷰 했을 때, 내가 가장 궁금했던 것은 어떻게 한국발전기술이라는, 하청업체에 들어오게 되었는지였다.

그들 대부분은 하청업체가 무엇인지도 몰랐으며, 공기업인 발전소에 취직한다는 생각으로 지원했다는 것이다.

“발전소에서 일하고 싶었어요. 안정적이니까. (발전소의) 전기설비라는게 전자제품처럼 해가 다르게 변하는게 아니니까. 공기업이니까. 하청이라도 직원들을 마음대로 자른지는 않을거라고 생각했죠. 그리고 계속 다닐 수 있는 여건이 되니까. 돈이 안정적으로 불어나는 걸 말하는게 아니라, 공기업은 쉽게 망하지 않으니까요.”(발전소 하청노동자 인터뷰. <태안화력발전소 비정규직인권실태 조사 보고서> 재인용.)

“집에서 발전소를 가라고 했었어요. 그냥 월급이 제때제때 나오는 그런 걸로 들어서 알고 있었죠.”(발전소 하청노동자 인터뷰. <태안화력발전소 비정규직인권실태 조사 보고서> 재인용.)

구의역 김군과 발전소 하청노동자 김용균은 모두 ‘IMF 키드’들이다. IMF 경제위기 시절에 부모님의 곤궁과 사회의 풍경을 눈에 담고 유년시절을 보낸 이들이 청년이 되었을 때, 부모님들의 입에서 수십년간 되풀이 되었을 그 말을 이제는 자신의 입으로 이야기하게 되는 그 이유, 공기업이기 때문에 안정적이라는 것 하나. 김용균이라는 동료의 죽음을 이야기할 때는 목소리가 잦아 들다가도, 공기업이라서 안정적이라는 이유를 말할 때는 작은 확신들로 눈빛이 반짝였다.

하지만 그들이 택한 하청업체는 안정적인 고용을 보장하지도, 공기업이지도 않았다. 그들은 그것을 화력발전소 안에 들어와서야 알게 되었다. 그럼에도 견디었다. 공기업이 이 정도인데 다른 곳은 어떨까. 라는 생각이 앞선다고 했다.

국가가 망하지 않는 이상, 전기는 만들어진다고도 했다. 기업은 망해도 전기는 만들어진다고 했다. 이러한 ‘안정성’은 수많은 하청노동자들의 위험천만한 불안정함으로 지탱된다는 것을 동료의 죽음 너머로 어렵פות이 깨달을 뿐이었다.

본 논문의 첫 번째 문제의식은 구의역이나 발전소가 모두 공기업이라는 점이다. 즉

공공부문은 왜 외주화라는 방식을 택하게 되었는지를 검토하고자 한다. IMF 이후 김대중 정부는 공공부문 민영화와 구조조정 정책을 추진했다. 매각을 중심으로한 민영화와 구조조정의 과정에서 외주화는 어떤 이유로 채택하게 되었으며, 그 규모는 얼마만큼인지의 문제이다.

외주화라는 경영기법은 IMF 이전에도 존재한다. 기업이 전문적이고 일시적, 간헐적 업무에 외주를 주었고, 초기에는 주로 정보통신 업무를 중심으로 진행되었다. 외주화의 양적 실태 뿐만 아니라 외주화가 어떤 업무를 중심으로 진행되었는지를 중심으로 살펴보는 것은 중요하다.

구의역이나 발전소 사망사고의 경우 두 업무 모두 일시적, 간헐적 업무가 아닌 상시적이고 지속적인 업무였기 때문이다. 이렇게 일상적인 업무를 외주화한다고 했을 때, 이러한 외주화가 합법적으로 진행될 수 있는 법적, 제도적 근거를 함께 살펴보는 것도 또한 중요하다. 왜냐하면 현행 노동법상 중간착취를 불법으로 간주하고 있기 때문에 외주화라는 중간 업체가 개입한 방식은 중간착취를 허용하는 것에 다름 아니기 때문이다.

문제는 이러한 중간착취가 법이 미치지 않은 소규모 영세 사업장이 아니라 거대 공기업에서 이뤄지고 있기 때문에 이러한 문제점이 무엇인지 살펴볼 필요가 있다.

두 번째 문제의식은 실제로 공공부문에서 일어나는 안전사고가 외주화된 하청노동자들에게 집중되고 있는가의 문제이다. 외주화에 따른 불안정노동자의 증가는 어제오늘의 일이 아니다. 경제위기 초기에 대규모 해고이후 구조조정이라는 이름으로 노동유연화가 진행되고 그 자리에 계약직과 같은 비정규직이 증가하기 시작했다.

그런데 이러한 직접고용 비정규직과 함께 간접고용 노동자의 문제가 제기되었으나, 정부의 비정규직 대책은 간접고용 노동자를 제외하거나 ‘합리적 외주화’라는 이름으로 오히려 간접고용 노동자를 양산하는 정책을 펼쳐왔다. 즉 비정규직 보호라는 이름으로 간접고용노동자가 늘어난 것이다. 이러한 상황에서 위험업무가 어떤 식으로 처리되고 있는지를 살펴볼 필요가 있다.

통상 위험을 처리하는 방식은 세가지가 있다. 해결불가능한 위험은 아예 금지시키는 것이 첫 번째라면, 해결할 수 있는 위험을 내부화해서 적극적으로 안전장치 등을 강화하는 방식이 두 번째이다. 마지막으로 해결할 수 있는 위험임에도 불구하고 이를 ‘생산성’ 혹은 ‘이윤’을 우선하여 위험을 외부화하는 방식이 있다. 이런 면에서 공공부문에서 외주화된 간접고용 노동자에게 안전사고가 얼마만큼 일어나고 있는지를 살펴볼 필요가 있다.

세 번째 문제의식은 외주화된 작업공정의 변화이다. 통상 위험의 외주화는 위험한 업

무를 외부로 전가시키는 것을 의미한다. 하지만 구조조정과 외주화과정은 기업 전체의 변화를 야기하는 경영전략이다. 즉 일부 업무만 떼어내는 것으로 국한되지 않고 전체 경영전략이 변화하며, 이러한 과정에서 외주화라는 방식이 채택된다.

구조조정은 기업의 이윤을 확보하기 위한 가장 손쉬운 전략이다. 경영혁신이나 기술 개발은 비용이나 시간이 소요된다. 하지만 단기간에 이윤을 늘리는 방법으로 인력감축을 통한 비용절감은 공공부문 구조조정 내내 우선적으로 채택된 방식이기도 하다.

통상 외주화의 첫 번째 단계는 기업 내부의 직무를 핵심분야와 비핵심분야로 분할하는 것이다. 이전까지 유기적으로 연결되던 업무가 핵심업무와 비핵심업무로 구별되게 되면, 비핵심업무로 편제된 노동자들은 직급상의 차별을 받거나 승진상의 차별을 받게 된다. 이러한 한에서 외주화가 진행된다. 즉 외주화가 진행된다는 것은 내부화된 업무가 이미 핵심과 비핵심으로 구조조정되었다는 것을 전제한다.

그런 한에서 외주화된 특정 업무는 어떤 업무일까? 핵심과 비핵심의 구별 기준은 무엇일까? 보통 위험한 업무가 외부화된다고 알려졌지만 위험한 업무라기 보다는 비핵심으로 분류된 업무, 기피업무가 외주화된다.

오히려 위험한 업무가 외부화된다는 주장은 어느 정도 합리적이다. 위험한 업무이기 때문에 전문성을 갖춘 인력과 회사가 특정 업무를 맡는 것이 더 안전할 수 있다는 논리가 성립되기 때문이다. 하지만 이럴 경우 위험은 고정적인 것으로 파악될 뿐만 아니라 위험을 해결할 수 있는 기업 내부의 자원이 있는지 여부도 판단해야 한다.

더욱 중요하게는 외부화된 상태에서 위험은 어떻게 변화하는가이다. 즉 비용의 문제로 위험을 외부화한다고 했을 때, 그 업무를 수행하는 하청업체는 그 위험을 해결할 수 있는 비용과 인력을 갖추고 있는가라는 문제가 제기된다. 만약 하청업체가 원청업체에 비해 더 열악한 재정상태와 경험, 전문성을 가지고 있다면 그 위험은 더욱 증폭될 것이다.

또 다른 문제는 원하청간의 관계이다. 앞서 말했듯이 상시적이고 지속적인 업무가 외주화된다고 했을 때, 업무의 지시와 책임, 그리고 업무수행의 과정에서 원청과 하청간의 관계, 다중적인 사용자와 노동자와의 관계에서 발생하는 위험은 없는가이다.

위험을 불필요하고 부차적인 비용으로 생각하는 차원에서 외주화가 진행된 것이라면, 이러한 위험은 원하청 구조에서 마치 폭탄돌리기처럼 해결되지 않은 채 위험의 잠재성이 더욱 커지는 방식으로 현장에 도사리고 있을 것이다. 그럼 그 위험을 해결하는 대신 회피하는 방식이 마련될텐데, 그러한 위험을 처리하는 방식은 어떻게 이뤄지는가의 여부를 살펴볼 필요가 있다.

이러한 문제의식으로 위험의 외주화에 대한 기존 연구들이나 언론의 보도 등을 살펴

보면 원-하청 구조에서 위험의 문제를 사회적, 정치적 동역학의 차원에서 파악하려는 시도는 그다지 많지 않다. 특히 새로운 고용관계의 등장 및 변화양상으로 인해 야기될 수 있는 위험이 무엇인가에 대한 접근은 제대로 이뤄지지 않고 있다.

더불어 이러한 문제에서 위험과 노동자의 권리 나아가 책임의 문제를 제기하는 것은 아직까지 미흡한 상황이다. 특히 개별적인 사안에 집중하면서 그 구체적인 위험을 다루기는 하지만 그 해결방안에 있어 제도적, 법적 차원에서 머물고 있는 것은 아쉬운 지점이다.

본 논문에서는 개별적인 사건을 분석하되, 전반적인 실태와 현황을 조사하는 것보다는 외주화된 위험에서 어떻게 체계적으로 노동자의 권리가 박탈되는지, 그 과정에서 책임의 문제는 어떻게 공백으로 남겨지는지를 살펴보고자 한다.

## 2. 연구과제

### 1) 연구목적

본 연구의 목적은 한국사회에서 진행되고 있는 외주화(아웃소싱)가 노동자들의 고용 불안정성을 높일 뿐만 아니라 원-하청 관계에서 새로운 위험이 형성된다는 점을 분석할 것이다. ‘위험의 외주화’가 단순히 위험업무를 외부화한 것이 아니라 새로운 위험을 구조화하면서 위험을 증폭한다는 것을 살펴보기 위해 공공부문의 사내하도급(사내하청)을 중심으로 살펴볼 것이다. 공공부문의 사내하청을 대상으로 하는 이유는 한국사회에서 증가하고 있는 외주화가 기업의 경제적이고 합리적인 선택적 행위의 결과라기보다는 정부주도하에 추진하고 있는 상시적 구조조정의 영향이라는 점, 이에 따라 외주화에 대한 해결책 역시 법, 제도적인 차원에서의 접근이 이뤄져야 한다는 점을 밝히기 위해서이다.

‘위험의 외주화’라는 사회적인 용어는 위험의 원인이 외주화라는 것을 전제한다. 하지만 위험의 직접적인 원인이 외주화인지, 아니면 안전대책의 미흡인지에 대한 분석과 연구는 필요하다. 왜냐하면 하청노동자들을 정규직화한다고 하더라도 위험은 여전히 해결되지 않은 채 있을 수 있기 때문이다. 따라서 원-하청 구조에서 위험은 어떤 양상으로 나타나는지를 분석할 필요가 있다. 하청노동자에게 위험이 집중되고 있다는 단순지표를 넘어 실질적으로 하청업무에서 위험이 어떻게 관리되고 있는지, 그리고 원-하청 관계에서 위험이 어떻게 흐르고 있는지를 통해 위험의 전가가 아니라 위험의 발생의 차원에서 외주화된 노동을 분석할 것이다.

위험은 기술적이고 물리적인 것이 아니라 사회적으로 구성된 것이다. 따라서 위험이 발생하고 여전히 해결되지 않은 채 ‘유보된 위험’으로 누적되고 있는 상황은 위험에 대한 책임과 권리의 문제를 제기하지 않을 수 없다. 즉 위험은 해결해야하지만, 그 해결은 법이나 제도 이전에 행위자의 행위가 존재해야하며, 이때 기업의 책임과 노동자의 권리가 각각 어떤 방식으로 작동하는지, 혹은 작동하지 않는지를 함께 분석하고자 한다.

## 2) 연구대상 및 자료

### 가. 연구대상

본 연구서에서는 공공부문에서의 구조조정 과정에서 외주화의 실태와 위험의 전가가 어떤 양상으로 나타나고 있는가를 대상으로 연구를 진행하고자 한다.

이와 같은 문제의식으로 연구과제를 해명하기 위해 논문에서는 연구대상의 범위를 보다 구체적으로 한정할 것이다. 우선 ‘하청’은 장소적 특징을 기준으로 원청 사업장 외부에 존재하는 외부하청과 원청 사업장 내부에 존재하는 사내하청으로 구분할 수 있다. 또한 공공부문의 외주화는 전문적, 일시적, 간헐적인 경우에 진행되는 정상적인 외주화와 민간위탁을 포함해 사내하청에 이르는 외주화의 형태가 다양하다. 여기에서는 원청과 하청간의 관계성을 집중적으로 살피기 위해 공공부문 중에서도 사내하청의 형태에 집중할 것이다. 또한 사업장 내에 사내하청에는 청소 및 경비, 식당 등의 직접적인 생산과정과 연관이 없는 사내하청 직무들이 존재하는데, 이 또한 제외된다.

특별히 직접적인 생산과정에서 진행된 외주화를 중심으로 최근에 안전사고가 발생한 경우를 중심으로 살펴보고자 한다.

사고가 발생했다는 것은 잠재적 위험이 상당하다는 것이며, 실질적으로 어떻게 위험이 사고로 이어졌는지를 살펴볼 수 있는 중요한 사례이기 때문이다.

하지만 이러한 분석에 앞서 공공부문의 구조조정과 외주화 과정을 정리하고, 그리고 이에 따른 사고사례들을 취합하여 전체적으로 공공부문에서 위험의 외주화의 문제점들을 대체적으로 정리하고자 한다.

### 나. 연구방법 및 절차

본 연구조사는 자료조사와 면접조사 및 참여관찰을 주축으로 진행되었다.

## ○ 문서자료 및 각종 기록

공공부문 간접고용의 실태와 규모, 실질적인 사고사례를 파악하기 위하여

- 고용노동부와 기획재정부, 산업안전공단 등 정부기관의 각종 정책자료
- 정부산하기관, 한국노동연구원 등의 공공부문 구조조정 분석 보고서
- 공공부문 관련 노동조합의 문서 자료 및 실태조사 자료
- 고 김용균 사망사고 종합보고서 등 관련 자료 전체
- 구의역 김군 사망사고 진상조사 보고서 등 관련 보고서 전체
- 한국마사회 문중원 기수 사망사고 진상조사 보고서 등 관련 보고서 전체
- 한국비정규노동센터와 한국노동사회연구소 등 비정규직 규모를 독자적으로 발표해 온 단체의 비정규직 관련 자료 및 연구보고서
- 기타 언론의 보도 자료

## 2) 인터뷰 및 참여관찰

선행연구들에 대한 검토만으로 부족한 구체적이 내용들을 보완하기 위해서 작업장 참여관찰 및 인터뷰를 통해 확보한 자료들을 함께 활용하였다.

- 구체적으로는 공공부문 구조조정과 신공공이론 및 상시적 구조조정 현황, 공공부문 간접고용 실태와 현황과 관련해서는 사회공공연구소에서 해당 연구작업을 진행한 연구원들에 대한 인터뷰
  - 국가인권위에서 간접고용 실태조사연구를 진행한 연구자의 인터뷰
  - 전력산업 외주화 현황과 실태에 대해서는 원청 사용자, 정규직 노동조합 및 정규직 노동자, 그리고 사내하청 업체 임원 및 사내하청 노동자에 대한 개별 인터뷰 및 집단 면접
  - 철도, 인천공항, 도시철도의 외주화 현황에 대해서는 정규직 노동조합과 공공노동 담당 활동가 인터뷰
  - 한국마사회 문중원 기수와 구조적인 죽음에 대한 원인에 대해서는 기수와 말관리사 인터뷰.
- 그와 인터뷰와 참여관찰을 통해 추가적으로 자료를 확보하였다.

이와 같은 방식으로 자료를 확보하는 이유는 공공부문 외주화 실태와 하청노동의 특성으로 인해 공식적인 통계 및 현황에 대한 자료가 매우 미흡할 뿐 아니라 공개가 제

한되어 있어 자료에 대한 접근이 매우 어려울 뿐만 아니라, 실질적인 위험의 양상을 구체적으로 분석하기 위해서는 현장 노동자들의 작업공정에 의사소통이 어떻게 이뤄지는지 파악할 필요가 있기 때문이다.

전체적인 연구는 다음과 같은 과정으로 진행되었다.

기간	연구방법	주요 내용
2019.3.	문헌검토 및 자문회의	- 아웃소싱에 대한 문헌검토 - 주제 세부화를 위한 외주화 관련 실태 및 문제점 자문회의
2019.4.	면접조사 및 자료검토	-발전산업 구조조정과 외주화 과정 관련 자료검토 -발전소 하청노동자 면접조사 및 참여관찰 -KTCS 하청노동자 면접 및 산재피해자 인터뷰
2019.5.	면접조사 및 자료검토	-발전산업 내부 자료 분석 -발전소 하청노동자 작업공정 분석을 위한 참여관찰
2019.6.	자료검토	-외주화와 노동의 이중화 관련 도서 및 정부 보고서 리뷰
2019.7.	면접조사 및 자료검토	-KT 민영화 추진과정과 외주화 현황 및 과로사, 과로자살 사례 검토
2019.8.	면접조사 및 자료검토	-공공부문 외주화 실태파악을 위한 연구자 그룹 인터뷰 -공공부문 외주화 관련 현황 이해를 위한 공공노조 담당자 인터뷰
2019.9.	면접조사 및 자료검토	-철도노조 담당자 인터뷰 - 위험사회 관련 문헌 리뷰
2019.10.	면접조사 및 자료검토	-책임에 관한 이론서 세미나와 관련 문헌 검토. -발전 하청 여성노동자 인터뷰
2019.11.	면접조사 및 자료검토	-위험사회관련 세미나 및 관련 문헌 검토. -인터뷰 자료 분석
2019.12.	면접조사 및 자료검토	-구조조정과 노동법의 변화과정 관련 문헌 검토. -인터뷰 자료 분석 및 추가 인터뷰
2020.1.	면접조사 및 자료검토	-한국마사회 말관리사, 기수 인터뷰 -마사회 관련 자료 분석
2020.2.	면접조사 및 자료검토	-한국마사회 말관리사, 기수 인터뷰 -‘위장된 자영업’관련 자료 리딩
2020.3.	보고서 집필	-보고서 집필

### 3. 연구의 내용

1장에서는 연구의 목적, 내용과 방법 등을 소개하였다.

2장에서는 새로운 위협의 조건으로서 공공부문 외주화가 진행되는 법적, 제도적 변화를 살핀다. 즉 공공부문 외주화는 민간 기업에서의 시장원리에 따른 자율적 선택이라기 보다는 정부주도형이라는 특징을 갖는다. 공공부문 구조조정과 공기업 경영혁신의 과정에서 외주화는 선택의 문제가 아니라 필수였다. 이를 가능하게 한 것은 중간착취의 법적 허용을 가능케 했던 파견법 제정이었다. 이를 계기로 한국사회의 간접고용 노동자는 증가하게 되었다. 이를 위해 파견과 도급의 문제를 검토한다. 그리고 도급이 가져온 법의 공백의 문제를 함께 검토할 것이다.

그 다음으로는 공공부문 비정규직 보호 정책의 한계점을 다룰 것이다. 공공부문에서 무리한 구조조정과 외주화는 불안정노동자를 증가시켰으며 이와함께 간접고용 노동자를 증가시켰다. 불안정노동이 사회적으로 문제가 되자, 정부차원에서는 비정규직 보호 대책을 제출하게 되고, 공공부문은 정부의 비정규직 보호 정책의 첫 수혜대상이 된다. 그러나 노동유연화라는 총괄적인 방향이 수정되지 않은 채, 그 안에서 비정규직 보호 대책이 실질적인 성과를 거두는 데는 한계가 있었다.

요약하자면 정부의 비정규직 보호법과 공공부문 비정규직 대책에도 불구하고 전체적인 비정규직 비율은 소폭으로 줄어들었을 뿐이며, 여전히 전체 노동인구의 절반 가까이가 비정규직으로 일하고 있다. 하지만 이러한 양적인 지표보다 더욱 심각한 것은 고용의 질이다. 파트타임 노동과 외주화로 인한 간접고용 노동의 증가는 직접고용 비정규직보다 더 열악한 노동조건과 임금하에서 노동을 수행하게 만든다. 무엇보다 중요한 것은 이들의 노동조건이나 규모가 정부 통계상에서 사라져 버림으로써 그 실태조사 파악하지 못한다는 점이다.

외주화에서 가장 중요한 형태는 사내하청으로 명명되는 사내하도급이다. 하지만 이러한 사내하도급은 사업장 밖 인력으로 분류될 뿐만 아니라 협력업체나 자회사로 분류되어 노동자 스스로도 자신을 협력업체 소속 정규직으로 인식하고 있기 때문에 정확한 통계가 수집되지 않고 있다.

공공부문 역시도 사내하청의 규모와 실태를 정확하게 파악하지 않으면서 실질적으로 '의도된 오분류'를 행하고 있다는 비판이 일고 있다.

공공부문에서 외주화가 증가하게 된 것은 정부의 비정규직 보호법과 공공부문 비정규직 보호대책의 역설적인 결과였다. 이들이 모두 직접고용 비정규직을 대상으로 하면서

외주화의 길이 열리게 되었다. 다른 한편으로는 공기업의 상시적인 구조조정의 기초가 여전하다는 점이다. 이로 인해 총액인건비제도와 경영평가제도가 외주화로 인한 인력감축시 인센티브를 부여하는 등 비정규직 대책을 실질적으로 무력화시키고 있었다. 문재인 정부 들어 외주화 인력 또한 정규직화 전환 계획을 수립하고 있으나 여전히 직접고용이 아니라 자회사 전환 방식이라는 우회적인 정책을 사용하고 있어 외주화된 노동에서의 구조적 차별은 해소되지 않고 있다.

3장에서는 공공부문에서 외주화에 따른 간접고용의 실태를 다룬다. 이를 위해 우선 외주화의 개념과 규모를 정리하였다. 외주화의 핵심은 기업의 업무를 ‘핵심’과 ‘비핵심’으로 분할하는 것을 전제로 한다. 데이비드 와일은 <균열일터>에서 “핵심에 집중한다는 것은 한때 중심적이라 여겼던 경제활동들을 다른 조직에 이전함으로써 고용-피고용관계를 상호 독립적인 시장 거래로 전환시키는 것을 의미한다.”(데이비드 와일, 2015: 23)며 외주화로 인하여 고용관계의 왜곡이 일어나고 있다는 점을 지적한다. 이로 인해 서 고용관계가 기업간, 법인간의 계약으로 전환된다. 또한 이러한 왜곡은 원청과 하청간의 새로운 관계설정에 의해 강화된다. 즉 외주화의 핵심은 단순히 특정 업무를 외부로 이전시키는 것을 의미하는 것이 아니라 외부로 이전된 업무에 대한 원청의 새로운 ‘접착 기능’의 재설정을 의미한다.

원-하청 관계에서 중요한 것은 상품의 질이나 납품기한 등의 문제만이 아니라 실질적으로 그러한 결과물을 수행하기 위한 과정이며, 원청의 지휘 감독권한은 이러한 과정에 대한 기준과 세세한 매뉴얼을 관철시키는 것을 의미한다.

따라서 외주화는 ‘외주’라는 형태가 아니라 지속적인 과정이며, 하청업체들이 따라야 할 분명하고 명시적이며 상세한 기준의 마련과 적용에 있다. 그리고 이를 위해 하청뿐만 아니라 원청기업 역시 조직구조를 변경해야 한다.

이러한 외주화로부터 간접고용 노동자가 증가하게 된다. 간접고용의 유형을 법적인 개념으로 파악하면 근로자공급, 근로자 파견, 도급, 위임을 들 수 있으며 현실에서는 용역, 파견, 민간위탁, 사내하청, 하도급, 아웃소싱, 소사장제, 분사 등이 간접고용의 범주에 포함된다.

현재까지 간접고용 노동자의 규모는 정확한 통계자료가 존재하지 않는다. 고용이 간접적인 방식으로 외부화되면 법적, 제도적, 통계적인 시야 바깥에 존재하기 때문이다.

공공부문의 간접고용 규모는 문재인 정부의 비정규직 정규직 전환 대책의 일환으로 추산한 간접고용인원을 바탕으로 했다. 문재인 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책에 따라 정부가 정규직 전환대상을 집계하여 공시한 수치는 175,587명이다. 여기에는 민간위탁은 제외되어 있는데, 민간위탁으로 분류된 인원 195,736명(배성기, 2018:

64)을 포함하면 371,323명이 공공부문 간접고용 노동자로 분류된다. 공공부문 고용인원 236만명 중 간접고용 노동자는 약 15.7% 정도를 차지한다. 하지만 이 통계조차 정확하지 않다. 어쩌면 이는 간접고용 노동자의 본질적인 특징일 수 있다.

즉 자신의 필요인원을 외부화하면서 회계상의 인건비를 절감하는 것이 현 공공부문 외주화의 주된 목표이기 때문에 사업장 밖 간접고용 비정규직이 어느 정도의 규모로 존재하는지 원청에서 파악하지 않기 때문이다.

4장에서는 외주화된 노동에서 위험이 어떤 메커니즘을 통해 형성되는지를 분석한다.

특히 원-하청구조에서 위험 형성의 메커니즘을 1) 도급 계약에서 내재된 책임의 공백 2) 원-하청 구조가 갖는 의사소통의 취약함 3) 원-하청간의 의사소통을 대체하는 절차의 증식과 비효율성의 증대라는 세 가지 차원에서 검토하였다.

노동의 외주화에서 위험은 단순히 전가되는 것이 아니라 원하청 구조하에서 새롭게 형성되거나 재구조화된다. 철도와 같은 네트워크 산업이나 발전소와 같은 흐름공정이 분할-외주화되었을 때, 새로운 위험이 분할된 공정 사이, 원청과 하청의 관계 사이에서 발생한다. 이는 상시, 지속업무를 외주화하였을 때 소통의 문제와 책임의 공백의 문제가 공통적으로 나타나는 공공부문 일반에 나타나는 것이라고 볼 수 있다. 원-하청 구조에서 책임의 공백과 의사소통의 취약성은 공공부문에서 새로운 위험을 형성하는 강력한 요인이 된다. 특히 철도, 공항, 전력산업 등 공공의 안전과 직결된 공공부문에서 노동자들 간의 소통체계의 불안정성은 곧바로 중대재해사고로 이어지거나 나아가 시민의 안전까지 위협할 수 있다는 점에서 그 심각성이 크다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 철도, 지하철, 공항, 전력, 병원 등의 공공기관에서 오히려 외주화가 가장 많이 진행되고 있는 현실이다.

지금까지 공공부문 비정규직의 문제는 정부나 노동계 역시 처우개선이나 고용안정성의 확보 차원에서 접근해왔다. 하지만 '위험의 외주화'라는 측면에서 살펴본다면 외주화의 문제가 고용불안정이나 비정규직의 열악한 처우의 문제로 국한될 수 없다.

특히 태안발전소의 김용균 노동자 사망사고 사례와 한국마사회의 문중원 기수 죽음에 대한 사례를 분석하면서 이들의 죽음이 '위험의 외주화'라는 맥락에서 어떤 구조적 원인에 놓여있는지를 분석했다. 김용균 노동자의 경우 전형적인 사내하청과 원청과의 관계에서 일어난 사고라는 점, 발전소와 같은 기계장치와 맺는 관계가 원하청이라는 고용관계하에서 위험을 어떻게 증폭시키면서 동시에 안전의 공백을 형성하게 되었는지를 중심으로 분석하였다.

한국마사회의 경우, 제조업이나 사내하청의 형태가 아니며 '위장된 자영업'이라 일컫는 개인사업자 형태로서 성과압박과 경쟁체제가 노동자들의 연이은 자살로 이어지는 상

황에 주목하여, ‘위험의 외주화’에 대한 또 다른 사례로서 주목할 만하다.

통상 위험의 외주화는 제조공정에서 행해지는 사내하청하에서 일어난 안전사고로 접근하는 경향이 있으나, 한국마사회처럼 구조조정-외주화 과정에서 실질적인 성과주의와 경쟁체제가 노동자의 신체 뿐만 아니라 정신까지도 얼마큼 피폐하게 만드는지를 보여주는 사례라고 볼 수 있다.

5장은 새로운 위험의 메커니즘으로서 법의 공백, 제도의 공백이 결국 원하청 간의 소통의 공백으로 이어진다는 점을 분석하였다. 위의 사례들을 분석한 것을 토대로 정리하고, 외주화된 노동에서 위험이란 위험의 단순한 전가가 아니라 원하청 구조에서 내재한 위험이라는 점을 제시하였다. 또한 이러한 위험은 ‘재해자 과실론’을 재생산하며, 노동자에게 모든 위험에 따른 책임을 전가하고 있는데, 노동자가 실질적인 책임의 주체가 되는 것이 불가능한 상황 속에서 책임의 전가는 안전에 대한 전반적인 책임의 공백을 낳고 있다.

중대재해 사고에서 ‘작업자 과실론’은 외주화가 아닌 사업장에서도 있어왔다. 하지만 원-하청구조에서 작업자 과실론은 더욱 강력하게 발휘되고 있다. 왜냐하면 원청의 사용자 책임성 여부 때문이다. 원청에서 안전조치가 제대로 이뤄지지 않아 사고가 날 경우 원청의 책임소재를 물을 수 있기 때문에, 원청의 입장에서는 작업자 과실론을 매우 강력하게 작동시키고 있다.

보다 민주적이고 합리적으로 작업장의 안전문화를 실현하기 위해서는 원청의 책임성이 강화되어야 한다. 하지만 원청-하청 구조에서 원청의 책임성은 제한적일 수밖에 없다. 왜냐하면 불법파견의 문제가 있기 때문이다. 다른 한편, 원청이 외주화를 선택하는 이유는 바로 이 책임성에서 자유롭기 위해서이다. 따라서 그 어떤 안전대책이 제시된다고 하더라도 원하청구조에서는 최종적으로 책임의 문제를 중심으로 회전할 수밖에 없다.

6장은 결론부분으로 외주화된 노동에서 새로운 위험은 본질적으로 책임의 공백을 통해 형성된다는 점을 제시하였다. 책임의 공백은 위에서 열거한 법의 공백, 제도의 공백, 그리고 소통의 공백, 숙련의 공백을 통해 형성되고 있으며, 이에 따라 책임에 대한 이론적, 법적 검토를 하였다.

지금까지 공공부문에서 일어나는 ‘위험의 외주화’ 관련된 해결의 이론적 근거는 공공성이라는 차원에서 검토되었다. 하지만 ‘위험의 외주화’는 공공부문에서만 발생하는 문제가 아니라 건설, 조선소, 제조업 전반에서 일어나는 사안이기 때문에 공공성의 증대라는 차원에서 해결의 방향을 논하는 것은 한계가 있다.

차라리 ‘책임의 구조’를 이론적으로 검토하는 것이 새로운 논의를 시작할 수 있을 것이다. 전통적인 산업관계에서 최소한의 노동권의 보장과 기업의 책임을 강제하던 구조는 외주화로 인해 균열과 공백을 야기하고 있다. 이러한 상황에서 책임의 정치적 구조를 대안을 제시하는 차원에서 새롭게 구축할 필요가 있다.

외주화된 노동에서 위험을 해결하기 위해서는 책임의 문제를 어떻게 해결할 것인지를 짚어야 한다. 간접고용 노동에서 핵심은 원청인 사용자의 책임을 규정하는 것이다. 이와 관련해서 최근 들어 사용자성의 인정여부를 계약상의 근거로 제한하지 않고 실질적인 노동의 종속성과 실질적인 사용자의 지배력을 중심으로 판단해오고 있다.

법에서 사용자성과 노동자성의 확장된 규정을 반드시 필요한 것이지만, 책임의 문제를 법의 테두리 안에서만 사고하는 것은 위험의 외주화와 산업재해라는 사회적 난제를 해결하는데 역부족이다. 그런 의미에서 책임의 범주를 보다 사회적으로 확장하고 노동자의 노동권과 사회권을 결합할 수 있는 시민권적 토대라는 차원에서 책임의 문제를 짚어보았다.

## 제2장 새로운 위험의 조건 : 공공부문 외주화와 법, 제도적 변화

### 1. 공공부문 외주화의 법, 제도적 기제

#### 1) 중간착취의 법적 허용과 외주화

노동법은 직접고용을 기본원칙으로 하고 있다. 노동자와 사용자 간의 근로계약을 원칙으로 한다는 것은 계약당사자 간의 책임과 권한을 분명히 함으로써 개별적인 노사관계에서 발생할 수 있는 갈등과 분쟁을 최소화할 수 있기 때문이다. 이에 따라 근로기준법 제9조에서는 중간착취를 배제하고 있다.<sup>1)</sup> 그럼에도 불구하고 외주화로 인한 중간착

취가 어떻게 합법적으로 확산될 수 있었을까?

### 가. IMF 경제위기와 파견법의 제정

근로기준법 제9조 외에도 직업안정법 9조(유료 직업소개사업의 금지) 역시 중간착취를 금지하고 있다. 상품이 아니라 사람을 판매하는 ‘사람장사’를 금지하고 있는 두 법 조항은 1950년대 제정되었다. 당시 근로기준법과 직업안정법에 중간착취를 금지한 이유는 일제 강점기 때부터 1950년대까지 중간착취로 인한 폐단이 심각한 사회문제가 되었기 때문이다. 박정희 정부는 경제부흥을 위해 중간착취를 막아야한다고 판단했다. 당시 실업난이 심각해지다 취업을 미끼로 중간에 돈을 가로채거나 선급금을 받고 도망가는 악덕 업주들이 횡행했기 때문이었다.

엄격히 금지됐던 중간착취는 IMF 위기가 닥치자 재계의 노동 유연화 압박이 거세지면서 다시 부활했다. 당시 노동계를 압박하며 정부는 근로자파견에 대한 노사정 합의를 이뤄냈다. 1998년 2월 9일 ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’(이른바 노사정합의)을 계기로 파견근로자보호법이 곧바로 제정(2월 20일)되면서 중간착취가 정부의 강력한 의지로 합법화된 것이다. 파견법 제정으로 노동자 한명에게 ‘파견사업주’와 ‘사용사업주’라는 이름의 두명의 사장이 등장했다<sup>2)</sup>.

그런데 왜 법의 이름이 ‘근로자파견허용법’이 아니라 ‘파견근로자보호법’일까?

이 법의 취지는 두 가지다. 하나는 노동자가 아니라 기업의 입장에서 금지된 영업의 자유를 일정한 조건아래 회복시켜주는 조치다.(헌법재판소 1998.11.26. 선고 97헌바31 결정).(도재형, 2016 : 144)

다른 하나는 그 ‘일정한 조건’을 파견업체에 부과하기 위한 것인데, 파견 노동자의 최저 생활을 보장하고 근로조건을 보호하기 위한 의무를 부과한 것이다. 그리고 파견을 허용하는 업종 또한 26개로 제한했다.<sup>3)</sup>

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

2) 이정호, “박정희도 금지했는데...‘사람 장사’ 계속되는 중간착취”, 뉴스타파, 2015년 12월 2일, <https://newstapa.org/article/OpXwE>

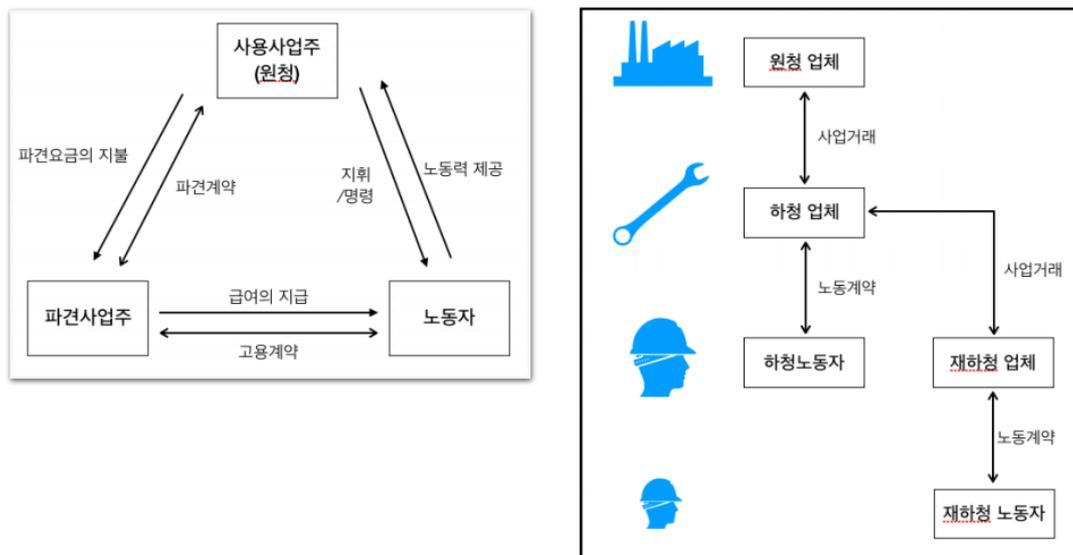
3) 당시 파견업종은 사무직, 비서직과 같은 여성직종들에 몰려있었다. 26개 직종으로는 컴퓨터전문의 업무, 사업전문의 업무, 기록보관원, 사서 및 관련정보 전문가의 업무, 언어학자, 번역자 및 통역가의 업무, 전산·전화통신 기술공의 업무, 도안사의 업무, 컴퓨터 보조원의 업무, 녹화장비 조작원의 업무(보조원에 한함), 라디오 및 텔레비전 방송장비조작원의 업무(보조원에 한함), 달리분류되지 않은 기타 교육 준전문가의 업무, 관리비서 및 관련 준전문가의 업무, 예술, 연예 및 경기 준전문가의 업무, 비서, 타자원 및 관련 사무원의 업무, 도서, 우편 및 관련 사무원의 업무, 수금원 및 관련 근로자의 업무, 전화교환 사무원의 업무, 여행 안내요원의 업무, 조리사의 업무, 보모의 업무, 간병인의 업무, 가정 개인보호 근로자의 업무, 주유원의 업무, 자동차 운전원의 업무, 전화외판원의 업무, 건물 청소원의 업무, 수위의 업무가 있다. 동시에 파견법 제5조 제3항은 파견법을 허용할 수 없는 금지업무를 규정하고 있는데, 향만 등의 하역업무, 선원법상 선원의 업무, 산업안전보건법상 유해하거나 위험한 업무 등에 대해서는 파견 근로자 사용을 금지하고 있다.

즉 ‘파견근로자보호법’은 그동안 금지된 중간착취를 허용하면서, 파견 대상을 제한하고, 파견법상 사용자 의무를 지우는 이중적인 성격을 띄고 있다. 그러나 노동법의 기준에서 보면 중간착취를 예외적으로 허용하는 법안이기에 때문에, 이로부터 외주화와 간접고용이 확대되는 계기가 된다.

파견은 불법파견을 불러오는 효과를 가져 오게 되는데, 이 때 활용되는 것이 ‘도급’이라는 방식이다. 파견이 ‘사람장사’라면, 도급은 일감을 따로 떼어내 다른 업체에게 맡기는 것이다. 따라서 파견과 달리 원청에서 도급업체 소속 노동자에게 업무상의 지휘와 명령을 할 수 없다. 만약 지휘, 명령을 하게 된다면 이는 파견과 같은 형태가 되는데, 파견법상 금지된 업종이므로 ‘불법파견’이 된다.

파견과 도급의 계약형식은 아래 <그림>과 같이 이뤄진다.

<그림> 파견과 도급의 계약형식



## 2) 도급이 가져온 법의 공백

그런데 도급계약에서 계약 당사자는 도급인과 수급인이다. 여기서 수급인은 노동자가 아니라 법인이 된다. 그리고 계약의 대가는 노동의 결과에 대해서 지급된다.

노동계약의 이행이란 노동자가 사용자의 처분에 맡긴 자신의 노동(신체)에 대해서 사용자가 노동자의 신체를 사용하기 위한 지배권을 행사한다는 것을 의미한다. 그렇다면 도급계약에서 이러한 지배권은 어떻게 나타나는가? 언뜻보면 일의 결과물이 계약의 목

적이기 때문에 노동에 대한 지배권은 불필요해 보인다. 하지만 노동의 외주화에서 가장 쟁점이 되는 부분은 원청의 사용자 책임성의 여부이고, 이것은 곧 원청이 하청노동자에게 실질적인 지배력을 행사하고 있는가와 연관이 된다.

박제상(2018)에 의하면 지배권을 직접적 지배권, 유보적 지배권, 간접적 지배권이라는 세 가지 차원으로 구별할 수 있다. 첫째, 직접적 지배권은 전통적인 근로계약관계에서 나타나는 형식이다. 실질적인 지시가 노동자에게 전달된다. 둘째, 유보적 지배권은 사용자의 지배권이 평가나 계약 속에 유보된 것이다. 가령 성과급제의 경우가 그런데, 일정한 성과를 달성한다는 유보적인 조건이 포함된다. 셋째, 간접적 지배권은 간접고용에서 사용자의 지배권이 나타나는 방식이다. 그렇다면 간접적 지배권은 어떻게 나타나는가? 가령 원청기업은 하청업체를 통해 하청노동자로 하여금 일을 하도록 하게하고, 하청업체에게 노무관리를 맡긴다. 하지만 ‘맡긴다’는 것은 일시적이거나 유보적인 것이다. 즉 원청이 요구하는 일의 성과가 도출되지 않으면 하청사업주를 교체하거나, 재계약에서의 불이익을 준다거나 할 수 있다. 특히 도급계약의 경우 계약시점에 계약금을 모두 지불하는 것이 아니라 일의 성과에 따라 실제 지불 금액이 조정되기 때문에, 이것만으로도 하청업체는 원청 사업주의 이익을 구현하는 데 최적화된 사업구조를 만들 수 있다.

현대의 노동관계는 직접적 지배권에서 유보적, 간접적 지배권으로 변화하고 있다(박제상, 2018 : 229). 하지만 최근까지도 원청의 지배권이 법적, 현실적 분쟁의 핵심이 되는 것이 현실이다. 지배권을 직접적 지배권만으로 파악하여 지배가 작동하는 다층적인 상황을 부정하기 때문이다. 이는 ‘근로계약’이라는 실질적인 계약사항을 근거로 지배관계를 규정하기 때문에 다단계 하청구조에서 벌어질 수 있는 중층적인 지배의 메커니즘이 법의 일면적인 계약관계로 환원되면서 비가시화된다. 때문에 최근까지도 유보적 지배권과 간접적 지배권이 작동하는 노동관계는 노동법의 적용 범위를 벗어나는 것처럼 취급되었다.

하지만 본질적으로 계약과 지배는 다른 것이다. 계약은 자유로운 인격 사이의 신뢰의 법적 표현물이지만, 지배는 타인의 선택과 권리를 제약하거나 박탈할 수 있는 것이다. 근대적인 산업구조는 ‘계약’으로 합리화된 지배의 양식이 공장안에서 전제적으로 작용할 수 있다는 원리로 구축되었다. 이러한 지배권은 비가시적인 성격을 가지고 있기 때문에, 이러한 지배권을 입증한다는 것은 외주화된 노동에서 매우 핵심적일 뿐만 아니라 매우 어려운 문제이다. 하지만 거꾸로 생각해본다면 정규직 노동조차 직접적 지배권만 작동하는 것이 아니라 유보적, 간접적 지배권이 모두 작동했고, 이러한 지배권하에 노동자들이 자발적이고 순응적인 신체가 될 수 있었던 것이다.

원하청 구조에서는 중층적인 계약과 촘촘한 작업공정에 관한 매뉴얼이 이러한 지배를

규범화하면서 계약상에 명시되어 있는 노동시간을 포함한 노동조건을 훨씬 초과하는 범위에서 지배력이 작동된다. 때문에 하청노동자들이 자신들의 노동과정에서 가해지는 지배의 양상을 드러내는 것은 예전보다 더 어렵게 되었다. 하청노동자 스스로가 전체적인 지배의 메커니즘을 파악하는데 쉽지 않을 뿐만 아니라, 일부분 드러낸다고 하더라도 지배의 사슬을 이어붙여 ‘누가 지배의 가장 꼭대기에 있는가?’를 규명하는 것이 쉽지 않다. 이는 노동의 역량상의 문제라기 보다는 계약과 지배의 괴리때문이며, 법은 계약을 중심으로 판단하기 때문이다. 개별적인 소송을 통해 노동자의 실질적인 사용자성이 인정되는 사례들이 늘고 있지만, 여전히 개별적인 노력들에 의해 개별적이고 부분적인 해결에 그치는 것이 반복되고 있기 때문에 ‘사례’는 법을 바꾸지 못한 채 ‘사례들’로서만 쌓일 뿐이다.

요컨대 외주화된 노동에서 원청의 사용자 책임과 실질적인 지배권이 논란의 대상이 되는 것은 상시지속 업무들을 무분별하게 외주화한 결과, 위장도급과 불법파견의 문제가 끊이지 않고 있기 때문에, 현실적 필요에 의해 역으로 지배권을 협소하게 파악한 것이라고 볼 수 있다.

보다 근본적인 것은 외주화의 본질이 이러한 지배권의 비기사화를 통해 역설적으로 지배력을 보다 강력하게 행사할 수 있다는 점이다. 때문에 원청의 지배권을 둘러싼 논란은 법의 미비가 아니라 외주화 자체에 내재하는 문제라고 볼 수 있다. 따라서 외주화를 합법적으로 연 법을 아무리 개정하고 합리화한다고 하더라도 외주화에 따른 위험은 노동법의 규범력을 해체하는 법의 공백을 통해 확대될 수밖에 없다.

그렇다면 이러한 외주화가 공공부문에서 어떻게 확산될 수 있었을까? 앞서 언급했다시피 공공부문의 경우에는 비정규직이 가장 선도적으로 확산되었지만 동시에 비정규직에 대한 정부의 보호정책이 가장 우선적으로 시행된 곳이기도 하기 때문이다.

이하에서는 역대 정부에서 비정규직 보호 정책이 어떤 방향으로 추진되었는지를 개괄하고자 한다.

## 2. 각 정부별 공공부문 비정규직 보호 정책의 한계

파견법은 1993년 김영삼 정부에서 처음 시도되었다. 노동자들의 저항으로 93년 당시에 파견법 도입은 저지되었지만 96년 12월 26일 노동법 개악을 날치기 통과하면서 정리해고제와 파견법(근로자파견제)이 도입되었다. 당시 김영삼 정부의 파견법 도입 시도는 공공부문과 민간부문 가릴 것 없이 진행되고 있었던 외주화를 합법화하려는 것이었

다(김혜진, 2017 :292). 외주화는 두 방향으로 전개되는데, 우리가 통상적으로 알고 있는 특정 업무를 떼어내어 외부화하는 것과 동시에 내부 업무를 차등적인 직군으로 분류해 이른바 ‘핵심업무’와 ‘비핵심업무’로 분할하는 작업이 진행된다. IMF 위기 국면에서 대대적인 정리해고가 일어났을 때, 정리해고 대상자들은 주로 하위직군이거나 계약직, 비핵심 업무로 이미 분류된 노동자들이었다.

즉 비핵심 업무이기 때문에 해고되거나 외주화된 것이 아니라, 김영삼 정부 시절부터 추진되어온 구조조정의 사전작업으로 내부업무에 대한 차등적 직군 분리가 있었으며, 이에 따라 IMF 위기 국면에서 매우 발빠르게 하위직군을 대상으로 정리해고와 외주화를 단행할 수 있었던 것이다.

2000년 대량해고를 통한 수량적 구조조정이 어느 정도 진행된 이후부터, 정부는 공공부문에 대해 ‘상시적 구조개혁 시스템’을 마련한다. 이 과정에서 정부는 공공기관의 예산 배정과 경영평가를 통해 ‘일상적 구조조정’을 지속하게 되고 이 과정에서 외주화가 일반적인 구조조정의 방법으로 활용되게 된다.

이 과정에서 공공부문은 직접고용 비정규직과 간접고용 비정규직이 급격히 늘어나게 된다. 국가인권위원회(2003)가 발표한 <공공부문 비정규직 인권실태조사>에 따르면, 2003년 8월 현재 공공부문의 남성 비정규직 노동자는 55만명(전체 남성노동자의 24.8%), 여성 비정규직 노동자는 97만명(전체 여성노동자의 53.0%)이며, 파견 및 용역 업체 노동자는 9만명으로 공공부문에만 총 161만명의 비정규직 노동자가 있는 것으로 조사되었다. 이마저도 도급, 사내하청과 같은 외주형태는 제외한 규모이다.

이와 함께 임금 차별(남자 정규직을 100으로 할 때 남자 비정규직은 52, 여자 정규직은 80, 여자 비정규직은 46) 뿐만 아니라 노동조건이 급속한 악화가 진행되었다. 공공부문에서 급속하게 비정규직화와 노동내부의 격차가 벌어진 이유로는 예산절감 및 경영효율화를 위한 정부의 구조조정 지침이 주된 배경으로 작용한 것이었다. 국가인권위(2003) 보고서는 공공부문에서 첫째, 정원 및 예산통제를 위한 기능직 공무원과 단순노무 종사 비정규직 감원, 2) 민간위탁과 정원동결 및 억제를 통한 정규직의 비정규직 전환, 3) 정규 상용 업무를 비정규직 업무로 상시대체를 실시하였고, 지침을 이행하는 과정에서 집단해고까지 일어나고 있는 점을 들어 정부주도로 이뤄진 국가행정 및 서비스의 불안정화와 외주화의 실태를 지적하고 있다.

상시적 구조조정으로 인한 공공부문의 불안정 노동의 문제가 사회적으로 문제가 되자, 정부에서 ‘공공부문 비정규직 대책’을 내놓게 된다. 이하에서는 역대 정부의 비정규직 대책이 어떻게 전개되었는지 살펴볼 것이다.

#### 1) 노무현 정부 시기 : ‘공공기관 비정규직 종합대책’ 발표

1998년 IMF 외환위기 이후 김대중 정부는 정부주도하에 비정규직 활용에 적극적으로 나서서 법, 제도를 개편하였다. 이후 비정규직이 공공부문에서도 급속도로 확산되자, 노무현 정부는 2006년 8월 ‘공공기관 비정규직 종합대책’을 발표했다.

주요내용으로는 비정규직 사용 관행 개선, 차별요인 해소 및 처우개선, 위법, 탈법적 비정규직 사용 지도 및 감독의 강화 등을 내 놓았다. 특히 “상시, 지속적 업무에 2년이상 근무한 기간제 노동자 일부를 무기계약으로 전환”한다는 방침은 향후 공공부문 비정규직 대책의 골자가 되었다.

하지만 문제점도 적지 않았다.

첫째, 무기계약직으로의 전환에서 가장 중요한 것은 비정규직의 규모를 파악하는 것이었다. 애초부터 조사대상에서 제외시키거나, 조사대상에는 포함되어 있지만 규모를 축소하는 등 다양한 형태로 비정규직 규모가 축소되었다. 지방자치단체 민간위탁 비정규직이 모두 누락되었고, 공기업이 자회사의 형태로 외주화한 인력 역시 조사대상에서 제외되었다.

둘째, 상시 지속업무가 과연 무엇인지가 정해지지 않았다. 종합대책에서는 이를 사전적으로 정의하지 않고 사후적으로 판단하도록 되어 있어서 이후 논란의 소지를 남겨두었다.

셋째, 무기계약직이 과연 정규직화인가라는 논란이 있다. 차별적인 노동조건은 그대로 남겨둔 채 고용만 보장되어 있어서 실제로 ‘무늬만 정규직’이라는 비판이 일었다. 하지만 정부는 무기계약직을 정규직으로 간주하고 이후 비정규직 통계에서도 제외하고 있다.

넷째, 외주화에 대한 문제이다. 정부는 직접고용 비정규직 노동자들을 대상으로 정책을 제출하고 있기 때문에 외주화로 인한 간접고용 노동자들의 경우 무기계약직으로 전환대상에서 아예 배제되었다.

심지어 외주화를 규제하기 보다는 “합리적 외주화”의 방향을 제시함으로써 모든 업무의 외주화 가능성을 열게 되었다. 종합대책은 기관 업무를 핵심업무와 비핵심업무로 구분하여 비핵심업무(주변업무)에 대해서는 외주화를 허용하고 있다. 이는 김대중 정부가 IMF 이후 단행한 공공부문 구조조정 대책과 같으며, 이것이 비정규직 보호대책으로 제출된 것이다.

〈표〉 공공부분에서 핵심-비핵심 업무의 분할

김대중 정부의 공기업 민영화 방침(1998년 기획예산위원회) <sup>4)</sup>	노무현 정부의 공공부문 비정규직 종합대책 (2006년 8월)
공기업의 설립 목적에 따른 고유업무와 핵심사업(Core Competence)에 전념. 민간이 수행하는 것이 더 효율적인 기능한 과감히 민영화 또는 민간위탁 (Outsourcing)	<p>○ 외주화 대상 업무 선정원칙</p> <p>-기관의 업무를 ‘주변업무(또는 부가업무)와 ‘핵심업무(본연의 업무)’로 구분</p> <p>-‘주변업무’에 대해서는 외주화를 허용하되 시장임금수준보다 불합리하게 낮은 임금으로 사용하기 위한 외주화는 불인정</p> <p>-‘핵심업무’에 대해서는 공공기관이 직접 수행하되 합리적인 이유가 있는 경우는 예외를 인정</p>

위의 <표>에서 나타나는 것처럼 외주화의 핵심적 근거는 핵심 업무와 비핵심 업무의 구별이다. 김대중 정부 시기, 공공부문 민영화의 핵심적인 논거는 비핵심 분야의 아웃소싱이었다. 하지만 민영화-외주화 추진과정에서 이러한 핵심과 비핵심의 구분은 자의적으로 적용되어 공공부분이나 업무간의 연속성이 전제되어야 하는 부분에서도 무차별적으로 핵심과 비핵심의 구분선이 그어졌다.

노무현 정부는 공공부문 비정규직 보호정책을 처음으로 제출하였으나, 외주화만큼은 예외였다. 심지어 비정규직 보호정책 아래서 외주화 정책이 적극적으로 고려되고 있으며, 핵심업무조차 외주화의 길을 열게 되었다. 실질적으로 외주화는 이후 지속적으로 증가하게 된다.

## 2) 이명박 정부 시기 : 더욱 악화된 비정규직 대책

이명박 정부는 2011년 11월 28일 ‘공공부문 비정규직 고용개선 대책’을 제출하였다. 하지만 고용개선 대책은 오히려 공공부문의 비정규직 문제를 더욱 심각한 상황으로 만들게 된다.

공공부문 비정규직에 대한 이명박 정부의 기본적인 인식은 “공공부문도 행정수요가 증가하고 효율적인 예산 및 인력운영에 대한 국민적 요구도 있어 비정규직 활용이 불가피”하다는 비정규직 활용론을 제기하면서 그간 공공부문 비정규직 대책(2007~2008년)이 시행되면서 비정규직 활용의 관행이 개선되었기 때문에 비정규직 남용 문제도 해결되었고, 다만 일부 불합리한 관행이 있으니 이에 대한 추가대책을 마련하면 된다는

4) ‘제2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획’, 기획예산위원회 보도자료. 1998.8.4.

것이다.(엄진령 2017 : 376)

2011년 공공부문 비정규직 고용개선 대책의 가장 큰 문제는 앞서 노무현 정부가 제시한 기준은 ‘상시, 지속적 업무’와 ‘2년 이상 계속 근로’라는 기준에 더해 ‘평가에 따라 전환’ 여부를 달리하는 매우 제한적인 기준을 도입했다는 점이다.

여기에서 노무현 정부는 왜 2년이라는 기준을 적용했을까를 생각해 볼 필요가 있다. 2년 기준은 비정규직 보호법은 2년간 계약직으로 고용되어 있을 경우 이후에는 정규직으로 전환한다는 것이 핵심 내용이다. 즉 노무현 정부가 제시한 공공부문 비정규직 대책은 비정규직 보호법상의 2년 기준을 근거로 제출한 것이다. 그렇다면 왜 정규직 전환이 아니라 무기계약직으로의 전환일까를 생각해 봐야한다. 실제로 비정규직 보호법에서 2년 사용후 정규직 전환을 법제화한 이후 민간 기업에서는 2년마다의 해고가 급증하여 오히려 불안정성이 증폭되었다. 공공부문이 선도적으로 비정규직의 고용안정을 위해 별도의 대책을 마련하였지만 이는 정규직으로의 전환이 아니라 무기계약직으로의 전환이었다. 그리고 무기계약직은 언제라도 계약해지가 가능한 조항을 삽입하였고, 정부 예산에서 인건비가 아니라 사업비로 편성되어 있기 때문에 이들의 고용불안정성이 완전하게 해소된 것도 아니었다.

여기에 더해 이명박 정부는 평가에 따라 선별적 전환이라는 옵션을 추가했다. 이는 기간제법 4호 “2년을 초과하여 기간제근로자로 사용하는 경우에는 그 기간제 근로자는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자로 본다”는 법조항을 무시한 것이다. 즉 이명박 정부시기에 행해진 비정규직 대책은 무기계약직으로의 전환도 아니고 최소한도의 비정규직 보호도 아닌 “합리적 고용관행 정착”으로서 비정규직의 보다 안정적인 사용을 명시적으로 표명한 것이라고 볼 수 있다.

또한 외주문제에 대해서도 “청소, 경비 등 단순 업무 외주 시 근로자 보호지침 마련”과 “청소용역 직영 전환 또는 사회적 기업 위탁 시 지원”을 중심 대책으로 내놓았다. 공공부문 외주화의 핵심은 외주화와 민간위탁의 남용을 구제하는 것이다. 도급, 용역, 위탁 등의 명칭으로 외주화하여 운영하지만 상당부분은 발주처인 공공기관이 직접 지휘, 명령하는 경우가 많을 뿐만 이날, 외주화에 따른 불필요한 예산 낭비(중복 관리비 및 외주업체의 이윤 등)가 심하기 때문에 이러한 문제의 해결이 공공부문 비정규직 대책의 중심이어야 하는데, 이에 대한 내용은 전무하다.<sup>5)</sup>

### 3) 박근혜 정부 시기 : 상시, 지속적 업무에 대한 무기계약직 전환

박근혜 정부는 “공공부문의 상시, 지속적 업무를 수행하는 비정규직의 정규직 전환

5) 연합뉴스, “민노총, 비정규직 대책위한 예산 마련해야”, 2012.02.20.

등 고용개선 추진”을 국정과제로 선정하고 2013년 4월 관계부처 합동으로 ‘공공부문 비정규직 고용개선 대책(2011년 11월) 보완지침’을 마련하였다. 그 구체적 내용은 1) 상시, 지속적 업무 종사자 정규직(무기계약직) 전환계획 구체화(2013년~2015년), 2) 기간제법상 사용기간 예외에 해당하는 경우라도 기관 피룡시 전환대상 포함 3) 간접고용의 직접고용 전환시 지원 등이다.

이에 따라 박근혜 정부는 전환대상 비정규직을 65,896명으로 추산하고, 이 중에서 2013년에 30,904명, 2014년에 20,003명, 2015년에 14,989명을 무기계약직으로 전환하겠다고 발표했다.

박근혜 정부는 상시, 지속 업무의 판단 기준을 ‘연중 계속되는 업무로서 과거 2년이 상 계속되어왔고, 향후에도 계속 지속될 것으로 예상되는 업무’로 한정했다. 또한 무기계약직으로 전환된 업무에 대한 비정규직 사용을 원칙적으로 금지하고, 2016년 이후에는 정원의 5% 범위 내에서 운영할 것을 제출했다. 이명박 정부에 비해 일보 전진된 조치라고 볼 수 있다. 하지만 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같은 문제점이 제출된다.

첫째, 2015년까지 상시, 지속 업무를 정규직으로 전환하겠다고 하면서 그 대상자를 6만 5천명으로 선정했는데, 이는 직접고용 비정규직을 대상으로 한정된 것이었다. 상시, 지속업무라면 파견, 용역 등 외주화된 노동형태도 포함시켜야 하지만 이는 여전히 제외되고 있다.

둘째, 전환대상자를 지나치게 협소하게 선정했다. 실제로 공공부문 비정규직의 약 73,8%가 전환에서 제외되었다(김종진, 2014).

셋째, 가장 핵심적인 것으로 공공부문 간접고용을 축소하는 대책이 빠져있다. 현재 공공부문 비정규직 문제의 가장 핵심적인 문제는 간접고용 문제이다. 직접고용 비정규직의 수가 줄어든다 하더라도 정작 간접고용 수가 증가하고 있어서 전체 비정규직 수가 줄어들지 않고 있는 상황이다. 2012년~2013년 기간에 기간제 등 직접고용 비정규직은 9,733명 감소하였으나, 간접고용 비정규직은 1,299명이 증가하였다.(국가인권위, 2014)

외주화된 간접고용 노동에 대한 심각성으로 인해 국가인권위는 “간접고용 노동자도 무기계약직 전환 대상에 포함시켜라”는 권고를 박근혜 정부에게 내렸지만 박근혜 정부를 이러한 권고를 거부해왔다.

#### 4) 문제인 정부시기 : ‘자회사 전환’이 가져온 간접고용의 고착화

문제인 정부는 취임후 인천국제공항에 방문하여 “공공기관 비정규직 체로 시대”를 선언하면서 공공부문 비정규직 정규직 전환관련 대책을 두 차례 발표하였다. 특히 공공부

문 정규직 전환 가이드라인(2017. 7.20)에서 생명 안전업무 직접 고용이 제시되었다.

이전의 정부들과 다르게 문재인 정부에서 추진한 공공부문 비정규직 대책의 차이점은 1) 공공부문 정규직화의 기본원칙을 ‘핵심과 주변’이 아닌 ‘상시, 지속업무’를 기준으로 하면서 기존의 2년의 기간을 삭제했고, 초단시간과 단시간 비정규직이 포함되었다. 2) 기존 정부에서 제외한 간접고용과 출연기관, 민간위탁을 포함하고 있다. 1단계에서는 파견용역을 전환대상에 포함하고 있다. 3) 공공부문 정규직 전환 대상에 생명, 안전업무의 직접고용이 명시되어 있다. 지난 20년간 전력, 철도, 공항, 항만, 가스, 병원 등 주요 국가 기간산업에 생명안전 업무들이 외주화되었다. ‘위험의 외주화’라는 사회적 문제가 정규직화에 포함된 것이다.

현재 추진중인 상황에서 가장 큰 문제점은 기존의 무기계약직이 아니라 정규직화를 추진하고 있으나, 직접고용 방식이 아니라 자회사로의 전환방식이 주를 이룬다는 점이다. 하지만 원하청관계가 모회사-자회사 관계로 이전한 것에 불과하다는 지적이 일고 있다. 즉 자회사는 모회사와 사실상 수의계약 방식으로 유지되면서 계약형태와 고용안정성이 불안정하다는 지적이다. 즉 수의계약방식이 철회되면 자회사로 전환된 인원들의 고안정성은 담보할 수 없게 된다. 다른 한편으로 자회사가 모기관에 가지는 업무 종속성의 정도이다. 이후에 살펴보겠지만 원-하청구조에서 가장 문제가 되는 것은 위계적 소통구조이다. 이것이 위험을 내부화하지 못하고 방치하게 되는 핵심 메커니즘이다. 따라서 위험의 외주화에 따른 위험을 해결하는 방식이 여전히 해결되지 못할 가능성이 높다. 마지막으로 자회사가 독립적인 공적 역할을 수행할 수 있는지의 여부이다. 즉 여전히 책임과 공공서의 문제에서 자회사 전환은 외주화에서의 원-하청 관계의 문제가 양화된채 유지된 것이라는 지적이다.

### 3. 공공부문 외주화 확산의 제도적, 정책적 메커니즘

#### 1) 비정규직 보호법과 공공부문 비정규직 대책이 맞물린 역설적인 결과

현행 비정규직법이 기초하고 있는 프레임은 ‘핵심-비핵심’을 기준으로 노동력 이중구조를 형성하려는 기업의 인력활용 전략을 뒷받침하는 성격을 강하게 띠고 있다(김성희, 2012 : 13) 비정규직 보호와 비정규직 사용에 대한 법적 근거에는 ‘핵심-비핵심’이라는 프레임이 작동하고 있는 것이다. 즉 비핵심 업무는 비정규직화하되 보호한다는 기준 말이다. 하지만 핵심-비핵심이라는 기준의 근거는 어디에서도 제출된 바가 없다. 이에

따라 외주화가 진행되면 될수록 핵심인력에 대해서도 외주화가 추진되는 경향이 지속된다.

제조업 대기업들과 인천공항공사 등 공공부문, 유통산업, 병원산업 등의 대규모 사업장들은 사내하청 등 숨어있는 간접고용을 광범위하게 활용하고 있어 상시인력을 대다수를 핵심-비핵심을 가르지 않고 대부분 외주로 운영하는 대표적인 업종이다.

또한 비정규직 보호법이 2년 이후 정규직 전환을 제시한 이후 정규직 전환을 회피하기 위하여 2년마다의 주기적인 해고와 외주화로 인한 간접고용 비정규직의 사용이 급증하게 되었다. 2004년부터 노동시장에서는 직접고용 회피현상이 뚜렷이 나타나면서 간접고용과 특수고용 등으로 전환시켜 사용자 책임을 벗어나는 모습이 공공부문에서도 나타나고 있다. 이러한 상황에서 비정규직이 급증하게 되자 정부에서는 공공부문 비정규직 대책을 내세웠지만 앞서 살펴보았듯이 이 속에서도 직접고용 비정규직에 대한 처우개선을 중심으로 이뤄지고 심지어 외주화를 ‘합리적 외주화’라는 이름으로 적극적인 정책으로 우회하면서 외주화가 확산되게 되었다.

〈표〉 국토해양부 산하 공공기관 25개의 3년간 고용현황(2010~2012)

2010년(명)		2011년(명)		2012년 현재(명)	
정규직	비정규직 25,644(26.5%)	정규직	비정규직 26,426(27.2%)	정규직	비정규직 27,246(27.8%)
71,213	직접고용 (기간제, 시간제)	70,903	직접고용 (기간제, 시간제)	70,843	직접고용 (기간제, 시간제)
	간접고용 (파견, 용역)		간접고용 (파견, 용역)		간접고용 (파견, 용역)
	2,780 (2.8%)		2,934 (3.0%)		2,951 (3.0%)
	22,864 (23.6%)		23,492 (24.1%)		24,295 (24.8%)

(자료 : 김성희 2012)

대표적으로 국토해양부 산하 공공기관 25개의 3년간 고용 현황을 보면, 2010년 비정규직은 25,644명(26.5%)에서 점차 증가해 2012년 현재 27,246명(27.8%)로 증가했다. 이는 공공기관의 비정규직보다 국토해양부가 3.5%p 더 높은 수치이다. 특히 정규직의 규모는 해마다 감소하는 반면 간접고용(파견 및 용역)은 해마다 꾸준히 증가함으로써 정규직이 감소하는 대신 파견 및 용역 노동형태가 대체되고 있음을 알 수 있다.

국토해양부 공공기관 중 비정규직 비율이 50%이상 기관은 5곳으로 인천국제공항공

사(87.1%), 한국도로공사(67.4%), 한국공항공사(64.7%), 한국해양과학기술원(53.7%), 울산항만공사(53.7%)이다. 이들 다수가 외주화를 통한 간접고용이 주를 이루고 있으며, 파견과 용역의 비율은 인천국제공항공사 87.0%, 한국도로공사 66.5%, 한국공항공사 64.3%, 울산항만공사 50.4%에 이른다.

## 2) 국가의 시장화 : 신공공관리론으로 인한 총액인건비제와 경영평가제

김대중 정부이후 공공부분의 구조조정은 '작은 정부', '효율적인 정부'를 기치로 내거는 '신공공관리(New Public Management)' 이론에 기반한다. 신공공관리론은 케인즈주의적인 국가를 비대하고 비효율적인 관료화로 인해 실패한 국가로 규정하고, 이를 해결하기 위하여 '작은 정부'와 '사유화'를 통한 공공행정의 효율성 강화를 주장한다. 이때 작은 정부의 효율성의 원리로 민간 기업의 경영원리를 국가 운영에 도입하는 것이 핵심이다.

신공공관리론에서는 조직을 인센티브와 성과로 연결되어 있는 계약의 네트워크로 파악한다(Dunleavy and Hood, 1994).

이에 따라 김대중 정부이후 공공부문은 상시적 구조조정 시스템으로 전환하여 각 공공부문의 성과와 인원을 중앙정부가 통제하기 위하여 총액인건비제와 경영평가제를 공기업 등 공공부문 전반에 확산시켰다.

이에 따라 각 공공기관들은 인건비를 사업비로 전환하여 외형적으로는 인건비를 낮추어 인력을 축소하여 효율성을 높이는 방식으로 대응해왔다. 하지만 이를 통해 정규직으로 책정되는 인건비가 비정규직으로 전환되어 사업비로 책정되는 것으로 전환하게 됨으로써 실질적으로 비정규직의 일자리를 늘리면서 해당 기관의 성과평가를 높게 받고 성과상여금을 정규직들만 받게 되는 과정이 반복되고 있다. 이러한 상황에서 공공부문 비정규직 대책은 무력했다. 실질적으로 해당 기관에서 정규직으로 전환하려는 의지를 갖고 있다고 해도 중앙정부(기획재정부)에서 인력예산을 증액하지 않으면 불가능한 구조인 것이다.

이로 인해 각 기관들이 가장 선호한 것은 외주화로 사업장 내부의 인력으로 썬해지지 않은 사내하청, 도급, 협력업체 등의 여러 이름을 가진, 그러나 공공부문 안에 자리가 주어지지 않은 존재들을 양산하는 것이었다.

무기계약직이나 현재 문재인 정부에서 추진하고 있는 자회사 전환의 문제는 무기계약직이나 자회사 전환 인력들의 임금이 인건비가 아니라 사업비로 책정된다는 점이다. 이로 인해 이들의 고용불안은 해소된 것이 아니라, 다소 나아진 수준이며 별도 직군을 신설하면서 임금과 노동조건 등에 있어 정규직의 하위 직군보다 도 더 낮은 차별직군으

로 분류되고 있다.

### 3) 의도된 오분류 : 부정확한 비정규직 규모

정부의 비정규직 보호법과 공공부문 비정규직 대책에도 불구하고 전체적인 비정규직 비율은 소폭으로 줄어들었을 뿐이며, 여전히 전체 노동인구의 절반 가까이가 비정규직으로 일하고 있다. 하지만 이러한 양적인 지표보다 더욱 심각한 것은 고용의 질이다. 파트타임 노동과 외주화로 인한 간접고용 노동의 증가는 직접고용 비정규직 보다 더 열악한 노동조건과 임금하에서 노동을 수행하게 만든다. 무엇보다 중요한 것은 이들의 노동조건이나 규모가 정부 통계상에서 사라져 버림으로써 그 실태조사 파악하지 못한다는 점이다.

외주화에서 가장 중요한 형태는 사내하청으로 명명되는 사내하도급이다. 하지만 이러한 사내하도급은 사업장 밖 인력으로 분류될 뿐만 아니라 협력업체나 자회사로 분류되어 노동자 스스로도 자신을 협력업체 소속 정규직으로 인식하고 있기 때문에 정확한 통계가 수집되지 않고 있다.

공공부문 역시도 사내하청의 규모와 실태를 정확하게 파악하지 않으면서 실질적으로 '의도된 오분류'를 행하고 있다는 비판이 일고 있다.

공공부문에서 외주화가 증가하게 된 것은 정부의 비정규직 보호법과 공공부문 비정규직 보호대책의 역설적인 결과였다. 이들이 모두 직접고용 비정규직을 대상으로 하면서 외주화의 길이 열리게 되었다. 다른 한편으로는 공기업의 상시적인 구조조정의 기조가 여전하다는 점이다. 이로 인해 총액인건비제도와 경영평가제도가 외주화로 인한 인력감축시 인센티브를 부여하는 등 비정규직 대책을 실질적으로 무력화시키고 있었다. 문재인 정부 들어 외주화 인력 또한 정규직화 전환 계획을 수립하고 있으나 여전히 직접고용이 아니라 자회사 전환 방식이라는 우회적인 정책을 사용하고 있어 외주화된 노동에서의 구조적 차별은 해소되지 않고 있다.

## 제3장 공공업무의 외주화와 간접고용의 증가

# 1. 외주화의 개념과 현황

## 1) 외주화의 개념

아웃소싱은 특정 업무를 내부로부터 떼어내어 외부의 전문회사에 위탁하는 경우로, 90년대 초반까지만 해도 정보시스템이나 정보기술을 중심으로 이루어졌다(경총, 2000:15). 그러나 최근에는 컴퓨터 관련업무 뿐만 아니라 총무, 인사, 영업, 제조, 서비스 등의 업무까지 광범위하게 활용되고 있는 경영기법이다. 통상 기업이 아웃소싱을 선택하는 이유로는 기업의 역량을 핵심부문에 집중하면서 외부의 전문분야를 활용하여 경쟁력을 높이기 위한 것을 목적하기 위해서다.

아웃소싱과 유사한 용어로는 분사, 외주, 하청(도급), 인재파견 등이 있다. 원청업체가 하청업체 노동자에게 지휘 감독권을 행사하는 경우를 ‘파견 근로관계’라고 한다면, 원청업체가 하청업체 소속 노동자에게 지휘 감독권을 행사하는 것이 불법인 경우, 즉 지휘 감독권을 행사하는 것이 금지된 경우를 ‘하도급 관계’라고 구별한다. 파견, 도급 형태 뿐만 아니라 분사를 통한 자회사 형식 또한 아웃소싱 범주에 포함되며, 이 글에서는 ‘외주화’를 이러한 모든 형태를 포괄하는 개념으로 사용하고자 한다.

외주형태가 아니라 ‘외주화’라는 개념을 사용하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 일반적으로 매각과는 달리 외주화는 단지 외부 업체에 일부 업무를 떼어 넘기는 것이 아니라 원청과의 관계가 지속된다는 점을 강조하려는 개념이다. 외주화는 기업이 노동자의 임금을 절감하려는 의도에 한정되지 않고 고용형태 뿐만 아니라 전체적인 산업구조와 사회의 변화를 야기한다.

외주화의 핵심은 기업의 업무를 ‘핵심’과 ‘비핵심’으로 분할하는 것을 전제로 한다. 데이비드 와일은 <균열일터>에서 “핵심에 집중한다는 것은 한때 중심적이라 여겼던 경제활동들을 다른 조직에 이전함으로써 고용-피고용관계를 상호 독립적인 시장 거래로 전환시키는 것을 의미한다.”(데이비드 와일, 2015: 23)며 외주화로 인하여 고용관계의 왜곡이 일어나고 있다는 점을 지적한다. 이로 인해서 고용관계가 기업간, 법인간의 계약으로 전환된다. 또한 이러한 왜곡은 원청과 하청간의 새로운 관계설정에 의해 강화된다. 즉 외주화의 핵심은 단순히 특정 업무를 외부로 이전시키는 것을 의미하는 것이 아니라 외부로 이전된 업무에 대한 원청의 새로운 ‘접착 기능’의 재설정을 의미한다. 고용-피고용관계가 원-하청관계로 재구조화된다는 것은 원청기업의 입장에서는 이전과는 다른 새로운 지휘 감독권한을 어떻게 행사할 것인가의 문제이면서 동시에 하청기업의 입장에서는 치열한 경쟁압력에 봉착한다는 것을 의미한다. 원-하청 관계에서 중요한 것은 상품의 질이나 납품기한 등의 문제만이 아니라 실질적으로 그러한 결과물을 수행하

기 위한 과정이며, 원청의 지휘 감독권한은 이러한 과정에 대한 기준과 세세한 매뉴얼을 관철시키는 것을 의미한다.

따라서 외주화는 '외주'라는 형태가 아니라 지속적인 과정이며, 하청업체들이 따라야 할 분명하고 명시적이며 상세한 기준의 마련과 적용에 있다. 그리고 이를 위해 하청뿐만 아니라 원청기업 역시 조직구조를 변경해야 한다.

둘째, 외주화가 갖는 효과가 기업활동에만 국한되지 않고 산업구조의 변화를 넘어 새로운 사회적 문제를 야기한다는 점이다. 역사적으로 신자유주의 이전 시기에는 대기업의 고용이 경기 회복을 이끌었거나, 적어도 경기회복의 지표로 대기업이 고용을 얼마만큼 늘리는가 여부가 중요하게 간주되었다. 즉 20세기 경제시스템은 경제적 가치창출과 고용이 대기업에 좌우되었다면 외주화가 일반화된 오늘날에는 경제시스템에 있어 대기업의 영향력은 여전하지만 경기가 회복되는 만큼 대기업의 고용이 늘지 않게 되었다. 이제 고용은 외주화의 정도에 따라 양극화되고 있다.

핵심역량의 집중, 이는 수익성 제고를 추구하는 동시에 지속적으로 비용을 발생시킬 만한 비본질적 활동들을 과감히 포기한다는 것을 의미한다. 여기에서 고용의 취약성이 증가할 뿐만 아니라 새로운 사회적 문제를 야기하는 외주화의 사회효과가 나타난다.

앞서 언급했듯이 외주화는 원청의 관리역량을 강조한다. 이는 특정 업무의 기준과 매뉴얼이 세부화되고 강화된다는 것을 의미한다. 이때 기존의 법과 규범을 통해 세워진 특정 기준이 외주화 과정에서 무력화되는 역설을 낳게 된다. 가령 하청업체들은 경쟁과 비용절감이라는 압력에 시달리게 되고 그 과정에서 각종 근로기준 위반이 일어난다. 저임금화는 임금을 평균보다 적게 받는 것 뿐만 아니라 근무시간보다 일찍 오거나 늦게 까지 남아 일하도록 압력을 받으면서도 법적으로 보장된 시간외 근무수당 등을 보장받지 못하는 상황, 근무조건에 대해 이의를 제기한 노동자들이 고용주로부터 어떤 식으로든 보복성 불이익을 당한다는 상황을 포함한다. 즉 노동법상 보장된 권리, 고용주와 노동자간에 역사적으로 형성된 규범이 외주화 과정을 통해 무력화된다.

또 하나는 외주화가 야기하는 사회효과이다. 특히 환경문제에 있어 기업이 부담해야 할 비용을 사회에 전가하는 것을 '비용의 사회화'라는 개념으로 설명한다. 이러한 문제는 산업사회 이래 지속적으로 제기되는 문제이지만 외주화는 이러한 '비용의 사회화'를 촉진한다. 외주화는 원청 기업이 부담해야 할 직접적인 비용이 아닌 것들을 외주화의 틈새로 빠져나가게 한다.

이는 전통적인 환경문제 뿐만 아니라 새로운 위협의 조건이 된다. 이 때 외주화는 생산관계를 복잡화한다. 원-하청관계는 1:1 관계가 아니라 다단계 하청들과의 다면적 생산관계를 의미하며 이러한 복잡한 체계는 원청의 관리감독과 분할된 생산과정에서의 조율이 필수적이다. 이는 역으로 조율의 어려움, 조율의 실패가능성이 증가하고 있다는

것을 의미한다. 그리고 이러한 조율의 실패는 새로운 위험의 증가와 사고로 이어진다.

2010년에 발생한 딥워터 호라이즌 원유 유출사고(미국 멕시코만 원유유출 사고)는 미국 멕시코만에서 석유시추시설이 폭발하여 5개월동안 대략 7억 7천만 리터의 원유가 유출된 사고이다. 이 사고의 조사를 담당한 미국 화학안전위원회 조사팀에 따르면 세계 2위의 석유회사인 BP사가 석유 시추업무를 세 업체에 외주를 주었는데, 이 세 업체간 업무조율 실패를 사고의 원인으로 지목하고 있다. 특히 원청인 BP사와 외주업체 중의 하나인 ‘트랜스오션’간의 안전관련 문서는 ‘낙하보호장비 사용신장 제한 등 6가지 개인 안전문제에만 초점을 맞춘 간이서류에 불과’했다고 지적한다.(데이비드 와일 :37) 원-하청 업체간 조율의 실패가 엄청난 사고로 이어지는 이러한 사례는 최근 한국 사회에서 문제로 가시화되고 있는 ‘위험의 외주화’가 사회적으로 어떠한 문제를 야기하고 있는지를 단적으로 보여준다.

이상으로부터 외주화는 원-하청관계의 관계의 지속성과 기업-산업-사회로 이어지는 연속적인 효과를 야기한다는 점에서 역동적인 과정이라는 점을 강조하는 개념이다.

## 2) 외주화 규모

한국사회에서 외주화가 전사회적으로 확산되기 시작한 계기는 IMF 위기에 대한 타개책으로 김대중 정부가 제시한 공공부문 구조조정 추진으로부터 시작되었다. 1998년 기획예산위원회에서 마련한 ‘공기업 민영화 방침’에서 구조조정의 핵심전략으로 아웃소싱에 대한 지침이 제출되었다.

“공기업의 설립 목적에 따른 고유 업무와 핵심사업(Core Competence)에 전념, 민간이 행하는 것이 더 효율적인 기능은 과감히 민영화 또는 민간위탁(Outsourcing)”

-제2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획. (기획예산위원회 보도자료. 1998.8.4.)

당시 김대중 정부는 경영혁신의 핵심 전략으로 공공부문의 민영화와 외주화를 채택했으며, 매각을 할 수 없는 공공부문의 경우 지속적인 구조조정과 외주화가 추진되었다. 한국사회에서 외주화는 기업간의 경쟁에서 우위를 차지하기 위해 자율적인 기업활동으로 확산된 것이 아니라 ‘정부 주도형’으로 추진되고 민간으로 확산된 것이라고 볼 수 있다. 그 결과 오늘날 외주화는 한국사회에서 매우 일반화된 경영기법으로 자리잡고 있

다.

최근 통계청이 발표한 <2018년 기준 기업활동조사 잠정 결과>에 따르면, 국내 회사법인 중 ‘상용근로자 50인 이상이면서 자본금 3억원 이상’인 13,144개 회사법인 중 ‘외부위탁 활용 기업’은 9,686개로 전체 조사대상 기업의 73.7%를 차지하고 있다.

외주화가 많이 활용되는 분야는 경비·청소·시설 관리(22.9%), 운송·배송업무(19.1%), 생산(17.1%) 순이고, 산업별로는 제조업(82.0%), 전기가스업(80.6%)에서 상대적으로 외부위탁의 비율이 높다.

<표> 분야별 외부위탁 규모

외부위탁 기업수	외부위탁 분야(복수응답)												
	계	생 산	경 보 처 리	디자인 제품 기획	조사 마케 팅	연구 개발	운 송 배 송	경 비 청 소 시 설	인 사 노 무	재 무 회 계	교 육	종사 자 복리 후생	기 타
9,686	21,877	3,743	1,115	688	589	818	4,182	5,002	1,134	2,234	1,221	451	700
	100.0	17.1	5.1	3.1	2.7	3.7	19.1	22.9	5.2	10.2	5.6	2.1	3.2

\*통계청(2019) 재인용.

<표> 외부위탁 활용기업 수

(개, %, %p)

산업 대분류	외부위탁 기업수			외부위탁 비율		
	2017	2018	증감률	2017(A)	2018(B)	증감(B-A)
전 산 업	9,355	9,686	3.5	<b>74.4</b>	<b>73.7</b>	-0.7
농 립 어 업	16	21	31.3	61.5	70.0	8.5
광 업 제 조 업	5,077	5,150	1.4	82.9	81.9	-1.0
제 조 업	5,069	5,143	1.5	<b>82.9</b>	<b>82.0</b>	-0.9
전 기 가 스 업	52	50	-3.8	<b>88.1</b>	<b>80.6</b>	-7.5
건 설 업	356	373	4.8	65.4	65.8	0.4
도 소 매 업	954	1,043	9.3	68.2	69.0	0.8
운 수 · 창 고 업	398	409	2.8	55.7	54.2	-1.5
숙 박 및 음식점업	209	222	6.2	64.7	64.0	-0.7
정 보 통 신 업	776	811	4.5	74.1	73.7	-0.4
부 동 산 업	155	153	-1.3	63.0	60.7	-2.3
기 타 서 비 스 업	1,133	1,205	6.4	64.0	64.3	0.3
금 융 보 험 업	229	249	8.7	70.0	69.7	-0.3

\*통계청(2019)에서 재인용

이는 현재 일반화되고 있는 외주화가 전문화된 외부인력을 활용하는 것 보다는 단순 인건비 절감을 위한 것이며, 일시·간헐적 업무 보다는 상시업무를 중심으로 이루어지고 있다는 것을 알 수 있다.

이러한 상시업무 중심, 단순 인건비 절감을 위한 외주화는 공공부문 외주화의 특징이기도 하다. 1998년 이후 외주화가 20여년간 진행되면서 핵심업무와 비핵심업무의 분할이라는 외주화의 기준은 전도되었다. 애초에 핵심과 비핵심의 기준이 모호하다는 것이 외주화의 본질인데, 무엇을 핵심업무로 볼 것이냐는 가치기준은 기술적이거나 경제적 가치 외에도 사회적인 인식이 개입되어 핵심업무 중에서도 ‘기피업무’ 일부가 외주화되어 왔다. 그래서 비핵심 업무가 외주화 된 것이 아니라 외주화된 업무가 비핵심 업무로 간주되는 인식상의 전도가 이루어지고 있다. 가령 화력발전소에서 운전업무는 핵심업무임에도 불구하고 보일러 운전과 연료운전을 분할해 연료운전을 외주화하면서 연료운전은 비핵심업무로 간주되고 있다. 지하철 정비업무는 지하철 운전과 더불어 핵심업무임에도 불구하고 정비의 일부를 외주화하거나 스크린도어의 정비를 ‘유지·보수’ 업무로 규정하면서 정비 내에서 ‘업무 지원반’이라는 이름으로 구분하고 비핵심업무로 구분하고 있다.<sup>6)</sup>

6) 이러한 구분은 2014년 구의역 김군 사망사고 이후 직접고용으로 전환된 뒤에 사라졌다.

“저희같은 경정비같은 경우는 전동차 정비를 하니까 예전에는 업무지원반이라고 따로 있어서. 한마디로 너희들은 책임의 소재가 없는 업무만 하는 애들이야라고 해서 따로 모아놨어요.”(지하철 노동자 인터뷰)

문제는 한번 분할-외주화가 이뤄지면 핵심과 비핵심의 분할선이 인식상에서도 합리적인 것으로 받아들여진다는 것이다.

특정 업무의 분할은 기계적이거나 기술적인 차원이 아니라 이데올로기 차원에서 동시에 이뤄지며, 이는 핵심과 비핵심이라는 모호한 기준이 불합리하다고 생각되는 대신, 유연하게 적용될 수 있도록 하는 조건으로 작동한다.

그렇다면 공공부문에서 외주화로 인한 간접고용 노동자의 규모는 얼마나 될까?

공공부문 뿐만 아니라 전체 산업에서 외주화로 인한 간접고용<sup>7)</sup> 노동자의 규모를 통계적으로 정확하게 추산하는 것은 어렵다.

## 2. 공공부문 간접고용 비정규직 현황

한국사회에서 비정규직이 확산되는 과정에서 공공부문의 역할은 매우 중요하다. 정부는 IMF 위기 이후 비정규직의 사용을 확대하기 위하여 법, 제도적 조치들을 마련했을 뿐만 아니라 공공부문 구조조정을 통해 공공부문의 비정규직을 확산을 주도했다. 동시에 한국사회에서 비정규직에 대한 보호와 규제를 논의할 때도 공공부문은 중요하다. 비정규직의 무분별한 남용이 사회적 갈등을 초래하고 심각한 사회적 문제로 제기되면서 정부는 별도의 공공부문 비정규직 보호와 사용 규제 조치들을 내면서 비정규직 문제 해결에 대하여서도 매우 주도적인 역할을 해왔기 때문이다.

IMF 위기를 타개하기 위해 김대중 정부부터 현 정부에 이르기까지 노동의 유연화를 구조조정의 핵심사안으로 추진하고 있다. 노동의 유연화를 유형별로 분류해 본다면, 우선 정년이 보장되는 고용을 계약기간을 설정한 기간제나 임시직으로 대체하는 ‘고용의 임시화’가 있다. 둘째로는 사용하는 노동력의 일부를 기업 외부로 통해 조달하는 간접 고용 형태인 ‘고용의 원거리화’가 있다. 마지막으로 노동자성을 배제한 채 개인도급 형

7) 간접고용이라는 용어는 직접고용에 대비되는 개념으로, 노무제공자와 근로계약을 직접 체결하지 않고 제3자에게 고용된 노동자를 이용하는 고용형태 일반을 가리킨다. 간접고용의 유형으로는 파견, 도급, 용역, 민간위탁, 사내하청, 소사장제, 사내분사 등이 포함된다.

식 즉 '위장된 자영업자' 형태로 전환된 특수고용 형태로 '고용의 파편화'로 구분할 수 있다(국가인권위 2017 : 12). IMF 직후에는 '고용의 임시화'가 확산된 반면, 사회적으로 비정규직의 문제가 확산되었고, 비정규직 보호법이 제정되면서 간접고용과 특수고용 노동의 형태로 확산되었다.

비정규직 보호법은 「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률」, 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」, 「노동위원회법」 등 비정규직 보호를 위한 관련 법률을 통틀어 이르는 말이다. 2006년 11월 30일 국회에서 통과되어 2007년 7월 1일부터 300인 이상 사업장에 적용되었다. 이후 100인 이상 기업에 적용되는 것으로 개정되었으며, 이 법의 핵심은 '2년간 비정규직으로 근무할 경우에 정규직으로 전환된다'는 것이다. 당시 법 제정과 관련하여 노동진영과 진보진영과의 갈등이 야기되었으며, 주요하게 2년간 비정규직 사용 이후 정규직 전환이 오히려 2년마다의 해고를 야기한다는 점, 외주화 등으로 인한 간접고용 노동자가 늘어날 것이라는 지적이 있었다. 이후 논의에서 비정규직 보호법이 역대 정부의 비정규직 보호 대책에 끼친 영향을 구체적으로 살펴볼 것이다.

우선 이 장에서는 간접고용 노동의 정의와 규모를 살펴보고자 한다.

### 1) 간접고용 노동의 정의

간접고용이란 직접고용에 대비되는 용어로서 법률적 용어는 아니다. 간접고용이란 자신의 사업에 타인이 고용한 노동자를 직접 편집시켜 사용하는 형태를 뜻한다.(강성태, 2010 : 2) 즉, 기업의 필요에 의해 타인의 노무를 이용하지만 노무 공급자와 근로계약을 직접 체결하지 않고 제3자에게 고용된 근로자를 이용하는 고용 형태라고 말할 수 있다. 이러한 의미에서 간접고용의 유형을 법적인 개념으로 파악하면 근로자공급, 근로자 파견, 도급, 위임을 들 수 있으며 현실에서는 용역, 파견, 민간위탁, 사내하청, 하도급, 아웃소싱, 소사장제, 분사 등이 간접고용의 범주에 포함된다. 전체적인 비정규직 분류는 아래 <표>와 같다.

#### <표> 비정규직 분류 기준과 유형

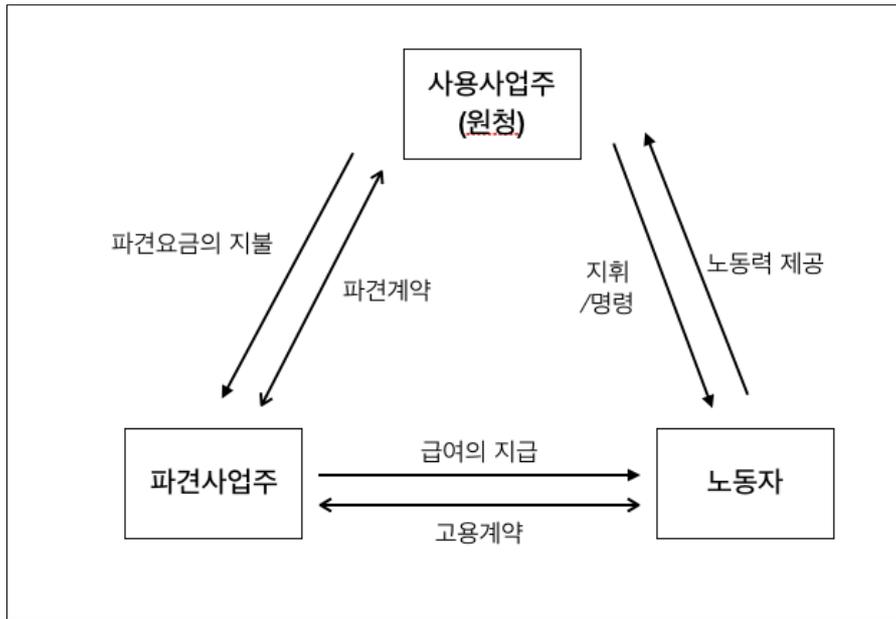
기준	종류	유형	설명
고용기간	임시고용	임시직	일시적으로 고용되는 비정규직(예 : 계절적 고용 등)
		계약직 : 기간제	특정의 고용계약기간(예 : 1년)을 설정, 고용되는 비정규직
		일용직	일일 단위로 고용되는 비정규직
노동시간	단시간	단시간(part time)	소정 노동시간(1일 8시간)보다 짧은 노동시간을 전제로 고용되는 비정규직
고용주체	간접고용 - 다면적 고용관계	파견	파견법상으로 허용된 파견 노동자
		도급 (위장도급-불법파견)	'특정 과업의 완성'을 목적으로 노무 도급을 제공 : 도급을 위장한 파견으로 불법 파견(사내하청)
		용역 (위장도급-불법파견)	'특정 과업의 처리 대행'을 목적으로 노무 도급을 제공하는 노동자(예 : 청소, 경비 등)
	특수고용	개인도급 (위장 자영노동자)	형식적 개인사업자 신분(예 : 보험모집인, 골프장 캐디 등)
		재택노동(가내노동)	가내노동, 무급가족 종사자 등

자료 : 김성희(2010)

위의 분류 중에서 간접고용의 형태는 파견, 도급, 용역을 들 수 있고, 공공부문의 경우 민간위탁 또한 간접고용의 범주에 포함된다.

### ○ 파견

파견법상으로 허용된 파견노동자를 일컫는다. 파견법상 근로자파견은 “파견사업주가 근로자를 고용한 후 그 고용관계를 유지하면서 근로자파견계약의 내용에 따라 사용사업주의 지휘·명령을 받아 사용사업주를 위한 근로에 종사하게 하는 것을 말한다.”(파견법 제2조 제1호). 파견법상의 근로자 파견 관계는 첫째, “파견사업주가 근로자를 고용한 후 그 고용관계를 유지하는 것”, 둘째 “(파견사업주가 그 근로자로 하여금) 근로자파견 계약의 내용에 따라 사용사업주의 지휘·명령을 받아 사용사업주를 위한 근로에 종사하게 하는 것”으로 구분된다.



[그림] 파견노동에서 사용자와 노동자와의 관계

노동법의 기본원칙은 직접고용이다. 간접고용일 경우 중간착취의 가능성이 있으므로 원칙적으로 간접고용을 금지하되, IMF 이후 파견업종을 법적으로 확정하여 파견법을 제정했다.

파견법은 근로자 파견 대상 업무를 대통령령이 정하는 업무로 한정하여 원칙적으로 파견대상 업무 외에는 근로자파견 사업을 할 수 없도록 하며, 파견업무 대상 노동자를 보호하려는 목적으로 입법되었으나, 실상은 파견노동을 법적으로 열어 노동유연화를 확대할 목적으로 제정되었다.<sup>8)</sup>

파견법 대상 업무가 극히 제한적임에도 불구하고 현실에서는 불법파견에 대한 논란이 지속적으로 일고 있다. 일반적으로 파견과 도급을 구별하는 기준은 그 목적이 노동력 자체인지 아니면 노동의 결과인지에 따라 구분된다. 파견법에 따르면 파견대상업무는 “제조업의 직접생산공정업무를 제외하고 전문지식, 기술, 경험 또는 업무의 성질 등을 고려하여 적합하다고 판단되는 업무”(제5조)로 제한하고 있다. 즉 제조업이나 서비스업 분야에서 일정한 기간을 유지하면 계속적으로 이뤄지는 사내하청의 경우에는 묵시적이

8) “근로자파견은 원래 근로자 공급의 한 형태인데, ‘근로자 공급사업’은 ...사실상 또는 고용계약에 의하여 자기의 지배하에 있는 근로자를 타인의 지휘 아래 사용하게 하는 사업이므로 이를 자유로이 허용하면 타인의 취업에 개입하여 영리를 위하거나 임금 기타 근로자의 이익을 중간에서 착취하는 폐단이 생길 염려가 있어 근로기준법은 원칙적으로 이를 금지하고....다만 직업안정법에 의하여 노동부 장관의 허가를 받은 자에 대하여만 이를 인정하면서 국내 근로자공급사업의 경우는 그 허가 대상을 노동조합으로 한정하고 있었다. ...그러던 중 1998. 2. 9. ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’(이른바 노사정 합의)에서 노동시장의 유연성을 제공하는 한 방법으로 제한된 범위 안에서 근로자파견 제도를 도입하기로 합의가 이루어졌고 이를 계기로 파견근로자보호법이 제정되면서 근로자파견사업은 근로자공급사업의 범위에서 제외되게 되었다.” (대법원 2008. . 18. 선고 2007두22320 판결)

지만 실질적인 원청의 지휘, 명령이 작동할 수밖에 없기 때문에 불법파견의 문제에서 자유롭지 못하다.

#### ○ 도급

도급의 계약주체는 도급인과 수급인이다. 민법 제664조에 의하며 도급인이 그 일의 결과에 대한 결과를 지급할 것을 약정함으로써 성립하는 계약을 의미한다. 즉 도급의 목적은 노동력의 제공과 사용에 있는 것이 아니라 특정한 일의 완성이다. 이에 따라 도급인과 수급인은 원청과 하청의 관계에 놓이게 된다. 수급인은 하청업체는 일의 완성을 위해 노동자를 고용하거나, 이를 또 다시 2차, 3차 하청으로 계약할 수 있다.

그런데 사내하청에서 광범위하게 나타나는 것처럼 계약상으로는 도급이지만, 실질적으로 원청 사용자와 하청 노동자간의 지휘와 관리감독이 상시적으로 이뤄질 수 있고, 이에 따라 실질적인 사용자가 누구인지 여부가 되는 '위장도급'의 문제가 쟁점이 되고 있다.

#### ○ 민간위탁

공공부문에서의 간접고용은 법률규정상 크게 '민간위탁'과 '용역도급'으로 구분된다. 이 가운데 민간위탁은 법령에 명시한 소관사무중 국민의 권리의무와 직접 관계되지 않는 사무를 민간에 맡기는 것으로, 「정부조직법」, 「지방자치법」, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에 근거를 두고 있다. 이에 따라 공공적 사무를 민간에 위탁할 수 있게 하였는데, 민간위탁이 가능한 업무로 “단순 사실행위인 행정작용”, “공익성 보다 능률성이 현저히 요청되는 사무”, “특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무”, “그밖에 국민생활과 직결과 단순 행정사무”로 정하고 있다. 이처럼 민간위탁에서는 그 대상 업무를 광범위하고 포괄적으로 두고 있다.

서울시의 경우 민간위탁이 가능한 사무를 살펴보면(조례 제6383호, 2017.1.5.) 아래와 같다.

<서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례>

제6조(민간위탁 사무내용) 제4조에 따라 민간에 위탁할 수 있는 사무는 다음 각 호와 같다.

1. 노인, 장애인, 여성, 청소년, 노숙인 등 복지시설의 운영에 관한 사무
2. 환경기초시설의 운영에 관한 사무
3. 문화-관광시설의 운영에 관한 사무
4. 공원시설의 운영에 관한 사무
5. 시립병원, 보건, 건강증진 시설의 운영에 관한 사무
6. 산업지원, 직업훈련, 교통관련 시설의 운영에 관한 사무
7. 공무원 후생복지시설 운영에 관한 사무
8. 영어마을 운영에 관한 사무
9. 그 밖에 제4조의 기준에 적합한 사무로서 시장이 필요하다고 인정하는 사무

서울시의 조례를 봐도 알 수 있듯이 ‘단순 사실인 행정작용’ 이나 ‘단순행정사무’라는 기준은 공공적 목적 달성에 긴밀하게 연관된 업무들을 공공적인 것과 비 공공적인적(단순한 것)으로 임의로 분리하는 것이 불가피하다. 이 분리의 과정에서 특정 공공업무를 낮은 가치의 직무로 만들어버리는 효과를 갖게 된다.(김철 외 2017 : 201)

계약형식상으로 볼 때 간접고용은 파견법상 파견을 제외하면 모두 도급계약 방식을 취하고 있다. 용역, 민간위탁, 사내하청, 하도급 등의 경우 계약상으로는 도급의 형식을 띠고 있다. 왜냐하면 직업안정법상 근로자 공급사업은 노동조합 이외에는 할 수 없기 때문이다. 문제는 도급이라는 계약형식을 취하고 있지만 실질에 있어서는 도급으로 보기 어려운 위장도급에 해당하거나, 파견법을 위반해서 파견사업을 하고 있는 불법파견(이 경우도 위장도급에 해당함)의 경우이다.(국가인권위 2017 : 14)

## 2) 공공부문 간접고용 규모

### 가. 전체 비정규직 규모

2010년을 기점으로 정부와 노동계(한국노동사회연구소, 한국비정규노동센터)가 집계한 비정규직 비율이 50%이하로 감소했다. 2018년 현재 노동계는 40.9%, 고용노동부는 33% (6,614천명)이다.

그러나 비정규직 내부의 구조를 뜯어보면 정규직과 비정규직 사이에 그어졌던 균열이

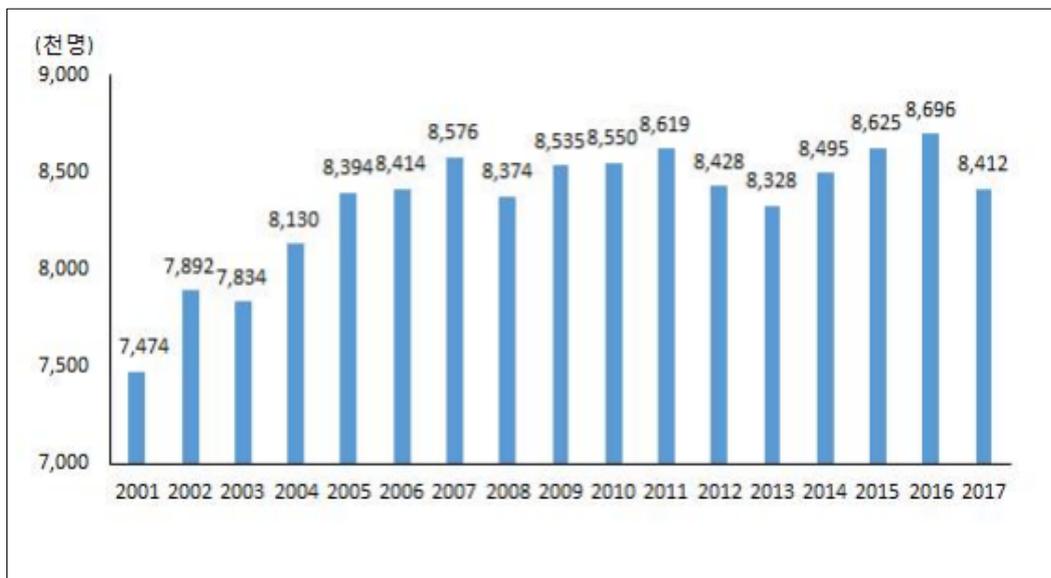
비정규직 내부에도 여러 갈래로 그어지고 있어 비정규직 내부에서도 차별의 구조화가 진행되고 있다. 특히 파트타임과 파견 용역 노동이 급증하면서 직접고용 비정규직 보다 더 열악한 간접고용 및 시간제로의 증가로 고용의 질을 하락시키고 있다.

따라서 규모의 양적 개선에 의미를 두기 보다는 질적 악화에 주목하여, 질적 악화를 초래한 원인이 무엇인지를 분석할 필요가 있다. 특히 공공부문에서 시간제와 간접고용이 증가하고 있기 때문에 공공부문에서 일부 정규직 증가가 이루어진 경우도 있지만 전반적으로 시간제와 간접고용이 증가한 것으로 나타났다.

한국비정규노동센터가 발표한 <2018년 통계로 본 비정규노동자>에 따르면 비정규직 규모는 2013년 이후 증가추세에서 2017년 큰 폭으로 감소했다. 하지만 여전히 전체 임금노동자의 절반 가까운 인구가 비정규직으로 일하고 있다.

한국비정규노동센터는 2001년 8월부터 경제활동인구조사 원자료를 이용해 각 고용형태별 규모와 노동조건을 분석한 결과를 매년 통계자료집 형식으로 발간해 왔다. 하지만 경제활동인구조사가 갖는 근본적 한계가 있음을 전제로 한다. 즉 특수고용노동자 규모, 간접고용 노동자의 규모가 과소 추정된다는 점이다. 경제활동인구조사는 사내하청 노동자의 상당수가 정규직으로 분류될 가능성이 높다. 특히 제조업과 대기업의 비정규직 규모가 과소추정될 가능성이 높다.

<그림> 비정규직 규모 추이(2001~2017)



(한국비정규노동센터)

비정규직 고용형태 중에서는 직접고용 전일제 임시직이 420만명(21.1%)로 가장 많

고, 직접고용 시간제가 213명(10.7%)로 두 번째로 많다. 간접고용은 157만명(7.9%)이며, 독립도급은 52만명(2.6%)이다.

간접고용은 2015년과 2016년에 걸쳐 확대되고 있었다. 2015년에는 전년대비 12만 6천명(8.3%)나 증가했고, 2016년에도 2만 7천명(1.6%) 증가했다. 하지만 2017년에는 전년대비 11만 6천명(-6.9%) 감소했다. 간접고용 규모의 추세적 변화여부는 분명치 않다. 앞서 언급한 대로 경제활동인구조사의 간접고용 조사에 한계가 많기 때문이다.

경제활동인구조사 원자료를 통해서는 공공부문의 비정규직 규모나 간접고용 규모를 별도로 집계하지 않기 때문에 이 자료를 바탕으로는 규모를 파악하기가 쉽지 않다. 정부는 산업별 분류 중 ‘공공행정국방’을 공공부문으로 한정하고 있지만 교육서비스업과 보건사회서비스업 역시도 공공부문으로 포함되어야 하며, 시설관리 중에서도 공공부문에 포함되어야 하기 때문이다.

#### 나. 정부통계 발표를 통해 본 공공부문 간접고용 규모

공공부문은 크게 중앙행정기관, 자치단체, 공공기관, 지방공기업, 교육기관으로 구분된다. 기관수로는 1,099개이고, 교육청 산하 국공립 초중고등학교를 모두 포함하면 1만 개 정도다. 기관별 비정규직 유형은 크게 무기계약직, 기간제, 단시단, 간접고용으로 구분할 수 있다.

정부는 공공부문 비정규직 실태를 2006년부터 조사하기 시작했다. 정부의 실태조사 결과는 고용노동부가 관리하는 ‘공공부문 비정규직 고용개선시스템’(<http://public.moel.go.kr>)에 공개된다. 2012년부터 2016년까지 5개 연도 조사결과가 게재돼 있다. 이 통계의 한계는 무기계약직의 규모와 임금이 별도로 구분돼 있지 않는 것이다. 정부는 무기계약직을 정규직으로 간주하고 있어서 정규직 인원에 포함해서 파악하고 있다.

문재인 정부에서는 외주화 인력을 포함시키고 있다. 공공부문 비정규직 정규직화 가이드라인(2017년 7월 20일)에 따르면 공공부문 총 인원은 150여만 명이며, 공공부문 비정규직은 약 52만명으로 전체 20%를 차지한다. 2016년말 기준 직접고용 비정규직은 211,950명이다. 이중 기간제와 단시간노동이 19만명이고, ‘소속 외 비정규직’으로 범주화되는 외주화된 인원(간접고용 노동)이 12만명이다.

〈표〉 공공부문 고용현황(2016년 말)

(단위 : 명)

구분	정규직	무기 계약직	기관소속인력				기관 소속 외 인력		
			소계	단시간	기간제	기타	소계	파견	용역
중앙행정 기관 (48개)	269,512	20,582	13,295	723	12,544	28	7,593	10	7,583
자치단체 (245개)	297,698	52,939	40,424	5,124	35,031	269	10,586	71	10,515
공공기관 (323개)	293,897	24,676	40,134	9,832	29,459	843	73,053	8,842	64,211
지방공기 업 (143개)	45,963	9,466	8,759	1,664	6,791	304	5,867	347	5,524
교육기관 (76개)	417,645	104,287	88,621	29,446	58,990	185	23,556	97	23,459
소계	1,324,715	211,950	191,233	46,789	142,815	1,629	120,655	9,363	111,292

(남우근 2017 : 109)

문재인 정부가 공공부문 비정규직 정규직화를 추진하면서 그동안 정규직으로 간주해 별도의 통계를 수집하지 않았던 무기계약직의 규모가 산출되었다. 하지만 ‘기관 소속 외 인력’은 파견과 용역만 수집되어 있다. 하지만 사내하청의 경우 용역노동으로 구분되지 않고 정규직으로 잘 못 분류된 가능성이 있어 실제 간접고용의 규모는 이보다 더 클 것이다. 또한 협력업체나 자회사 등으로 분류되어 있는 도급업체들은 모두 사업장 밖 인원으로 통계에서 배제되어 있다. 따라서 외주화된 간접고용의 규모는 12만 명보다 훨씬 더 많을 것으로 추정할 수 있다.

파견과 용역을 구분해보면 법적 규율대상인 파견은 9,363명인데 반해, 법의 테두리는 벗어나 있는 용역의 경우가 111,292명이다. 이는 파견보다는 용역노동의 형태가 간접고용의 주요형태라는 것을 알 수 있다.

전체 노동자 규모로 보더라도 파견용역 노동자 규모는 해마다 증가하고 있다. 경제활동인구조사 부가조사가 시작도니 2001년에는 파견과 용역을 합쳐 45만명이었는데, 2017년에는 87만명으로 증가했다. 임금노동자 중에서 차지하는 비율도 2001년 3.4%에서 2017년 4.4%로 증가했다. 규모뿐만 아니라 임금노동자의 구성에도 간접고용이 증가하고 있다는 것을 알 수 있다.



대우조선에서만 3만2천명의 외주화된 일자리가 증발했다.)

반면 5,000인 이상 대기업에서는 간접고용 일자리가 확대되었다. 특히 5000인 이상 재벌 대기업들의 간접고용은 25.5%로 나타나 그 이하 규모의 기업에 비해 압도적으로 높은 비중을 보여주고 있다.

2017년 고용형태공시에서 가장 문제가 되는 것은 실질적인 간접고용 규모가 제대로 파악되지 않았다는 것에 있다. ‘소속외 노동자’의 경우 사업장 내 파견, 용역, 도급 계약에 의해 근무하는 노동자로 한정하고 있고, 사업장 밖의 간접고용 비정규직은 제외하고 있다. 하지만 현실에서는 사내하청(사내하도급) 이외에 원청의 실질적인 지배개입하에 있는 자회사, 협력업체 또는 위장도급 형태의 사업장 밖 간접고용 규모가 갈수록 증가하고 있다.

민주노총의 성명서 ‘사라진 사업장 밖 간접고용 비정규직을 공시하라’(2017년 7월 4일)에서 제시된 KT 경우를 보면, 외주화된 인력이 어떻게 통계에서 제외되었는지를 알 수 있다.

“KT의 경우 2014년도에 상시근로자 32,157명(기간의 정함이 없음 31,872명)에 간접고용(소속 외 노동자)이 21,359명이었고, 2015년도에도 간접고용이 17,668명이었다. 그런데 2016년도에 갑자기 4,047명(기간의 정함이 없음 23,105명)으로, 2017년도엔 3,327(기간의 정함이 없음 23,298명)명으로 공시되었다. 불과 3년 만에 정규직은 8,574명이 줄어들었고, 멸절된 간접고용 노동자 18,000여명이 사라진 것이다.

사라진 간접고용노동자들은 KT의 인터넷 가설업무, A/S 업무, 콜센터 업무 등을 하는 KTS, KTIS, KTCS, KTM&S 등 소속의 노동자들이다. 실질적으로 KT 업무를 하고 있는데도 불구하고 이들은 KT의 고용형태공시에 반영조차 되지 않고 있다. SK브로드밴드, 삼성전자 서비스센터 등도 마찬가지다.“(민주노총, ‘사라진 사업장 밖 간접고용 비정규직을 공시하라.’)

‘사업장 밖 간접고용 노동자’의 규모가 늘어났다는 것은 노동의 외주화로 인해 갈수록 고용의 질이 나빠지고 있다는 것을 의미한다. 그럼에도 정부의 통계상에는 이러한 외주화가 사실상 배제되고 있다.

외주화로 인한 간접고용 문제가 심각한 이유는 비정규직의 양적 규모의 추이로 분석할 수 없는 비정규직 내의 ‘고용의 질’이 더욱 악화되었다는 것과 함께 비정규직 내부가 중층화되고 있다는 것을 의미한다.

정부의 전체적인 통계발표를 보면 비정규직의 양적 규모가 줄어들었다는 것을 강조하며 전체적으로 고용의 질이 개선되었다고 보도하고 있다. 하지만 이는 심각한 문제가 있다. 앞서 언급한 것처럼 특정 업무가 외주화되면서 실질적인 원청하에 수행되는 업무가 통계상에서 제외되게 된다. 실제 사내하청은 자회사와 협력업체 형태가 계약관계를 맺는 경우가 많은데, 협력업체나 자회사 소속 노동자들은 자신들이 비정규직이나 하청 노동자라는 자각보다 협력업체나 자회사 소속 정규직으로 인식하는 경우도 많아, 정부 통계상에 잘못 응답하는 경우도 많다. 이렇게 가장 열악한 외주화 노동은 보이지 않는 노동이 되며, 실질적으로 외주화에 대한 전반적인 규모를 추산하는 것도 가로막히게 된다.

이는 비단 통계상의 오류나 미흡으로 간주될 수 없다. 왜냐하면 외주화의 특징이 바로 사업장 밖으로 특정업무를 외부화하는 것이며, 이에 따라 기업은 책임에서 자유롭되 저비용으로 이윤을 확보할 수 있기 때문이다. 즉 실질적인 지배력을 행사하기 위해서 특정 업무를 외부화하여 사업장 바깥으로 사라지게 하는 것은 일견 모순적으로 보이지만 외주화의 핵심적인 특징이다.

따라서 외주화 중에서도 ‘소속 밖 간접고용’을 포함한 실태를 살펴보기 위해서는 통계상의 접근 보다는 외주화를 추진하게 된 법, 제도적 추진현황과 함께 질적 접근이 요구된다.

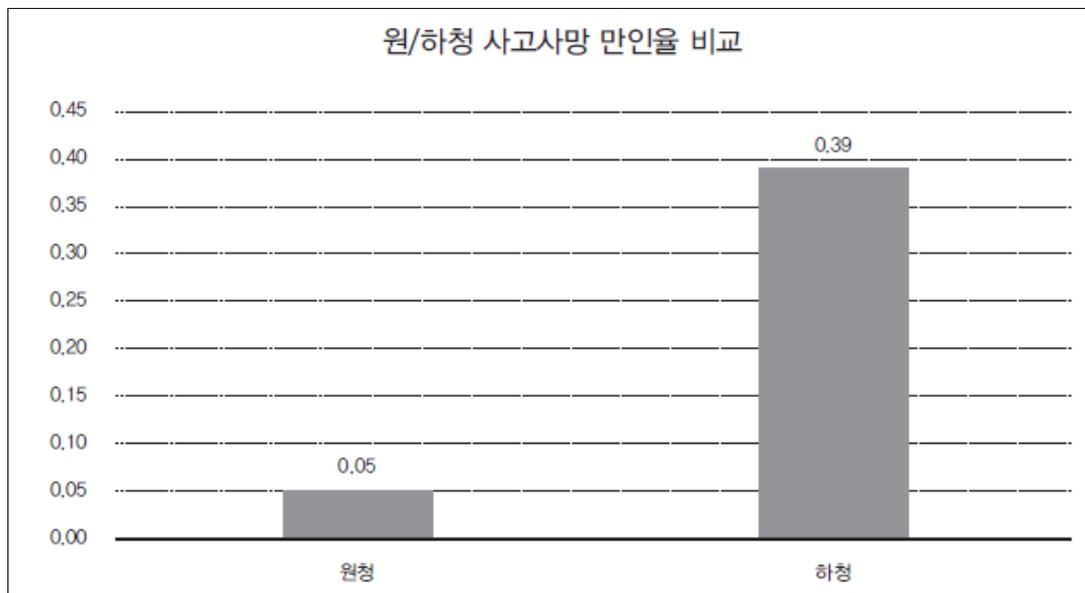
## 제4장 외주화된 노동과 새로운 위험

### 1. 외주화로 인한 위험의 증가

외주화된 노동자의 규모보다 더 심각한 것은 하청노동자의 산재사망율이다. 고용노동부는 2019년 4월 3일 작업장 사고로 인해 사망한 796명 중 309명(38.8%)가 하청노동자였다고 발표했다<sup>10)</sup>. 사내하청 노동자 비율이 18%대라는 점을 고려하면 외주화로 인한 위험이 하청노동자에게 집중된다는 것을 알 수 있다. 매달 평균 26명의 하청노동자가 사망한 셈이다. 이는 원청 소속 노동자들과 비교해 8배가 높은 수치이다.

2016년에 약 40만 명을 대상으로 조사된 안전보건공단(이하 안보공단)의 보고서를 보면 하청 노동자의 산재사망 만인율(노동자 1만 명당 산재사고로 사망할 확률)은 0.39로, 원청 노동자(0.05)보다 무려 8배 정도 높은 것으로 알려졌다.

〈표〉 원/하청 사망사고 만인율 비교



\*안전보건공단(2016), 원·하청 산업재해 통합통계 산출 실태조사.

외주화가 집중된 기업이나 산업을 중심으로 살펴보면 이러한 위험은 더욱 심각하다.

10) 한겨레 신문(2019.4.3.), '작업장 사고사 노동자 40%는 사내하청'.  
<http://www.hani.co.kr/arti/society/labor/888535.html>

국회 환경노동위원회 이용득 의원실이 2019년 고용노동부로부터 제출받은 ‘최근 5년(2014~2018년)간 10대 건설사(시공능력 기준) 원·하청별 산재사고 발생현황’ 485건을 전수분석한 결과, 산재사고 사망자의 95%가 하청업체 노동자인 것으로 조사됐다. 158명 사망자중 150명이 하청노동자였다.

조선업의 경우도 최근 6년간(2014~2019.5월) 사고로 사망한 노동자 116명 중 98명이 하청노동자로 84.4%에 달한다<sup>11)</sup>.

〈표〉 조선업 산재사망자 원하청 비율(2014~2019.5월)

연도	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19.5월	합계
계	33	26	25	20	4	8	116
원청	2	5	6	4	1	-	18
하청	31	21	19	16	3	8	98
점유율	93.9	80.8	76	80	75	100	84.4

\*단위: 명, %

## 2. 공공부문 안전사고의 특징

공공부문의 경우 산재사망자는 특정 기관에 집중되어 발생했다. 정부에서 2019년 3월 발표한 <공공기관 작업장 안전강화 대책>에 따르면 전체 338개 공공기관 중 최근 5년간 사망사고 발생기관은 38개 기관이며, 특히 LH, 도로·한전·철도·수자원공사, 농어촌·한수원 등 산재사망 상위 10대 기관에서 78.8%(223명 사망)를 차지한다.

11) 한국해운신문(2019.10.10.) ‘조선업 사망자 84%가 하청노동자’  
<http://m.maritimepress.co.kr/news/articleView.html?idxno=123791>

<공공기관 작업장 안전강화 대책> 중 사고사망자 현황

<공공기관 사고사망자 발생현황('14~'18.9월)>

(단위 : 명)

		계	국토·교통	에너지	환경	농업	항만	기타
발주공사(건설 등)		241	114	75	22	12	6*	12
자체 작업장	직영	34	19	12	1	1	-	1
	하청	8	3	4	-	1	-	-
계		283	136	91	23	14	6	13

\* 항만분야의 경우 임대차 계약관계에 있는 작업장에서 발생한 사고 포함

\* 공공기관 산재 사망자(명) : LH(43), 도로공사(39), 한전(39), 철도시설공단(27), 철도공사(23), 수자원공사(15), 농어촌공사(13), 한수원(9), 석탄공사(8), 서부발전(7)

\* (유형 발주공사 : 도로·교량·아파트 등 구조물을 새로 만들어 설치하는 토목 및 건축공사 자체 작업장 : 공공기관이 직영 또는 하청으로 제품을 생산(전기, 난방 등)하거나 서비스를 창출하는 작업장) 발주공사 85.2%(241명), 직영 12.0%(34명), 하청 2.8%(8명)

위 <표>를 보면 하청노동자의 사망사고는 2.8%에 불과하다. 하지만 발주공사 안에는 도급계약을 맺은 사내하청 노동이 포함된다. 가령 발전소에서 정비는 공사형식으로 계약을 맺는데, 이들 정비업무는 사내하청으로도 집계되지 않는다. 공공기관에서 산재사망이 집중된 기관은 외주화가 상당히 많이 이뤄진 기관들과 겹친다. 고 김용균 노동자가 사망한 태안화력발전소는 서부발전 소속 사업장이다. '김용균 특조위'에서 발전회사(서부발전을 비롯한 5개 발전사)의 사망사고 자료를 통해 확인한 바로는 지난 10년간 41명이 사망했고 그중 38명이 하청노동자의 사망한 것으로 95%의 사망률이 하청노동자에 집중된 것으로 나타났다.

또한 최근 5년간 한국전력공사 재해자 현황을 살펴보면 하청노동자 사망률이 90.9%(33명중 30명)이다. 한국전력은 배전, 송전, 변전 분야에서 52%가 외주화되었다.<sup>12)</sup>

12) “한국전력의 배전, 송전, 변전 분야 인력은 총 16718명으로 이중 52.8%인 8827명이 협력업체 근로자이며, 특히 전신주 등 설비 소요가 많은 배전 분야의 경우 55%가 협력업체 근로자로 구성되어 있는 것으로 드러났다.” <http://hnews.kr/news/view.php?no=46759>

〈표〉 최근 5년간(2013~2018) 한국전력공사 재해자 현황(자료 : 조배숙 의원실)

	공사직원	협력업체 근로자	협력업체 근로자 비중
부상	22명	395명	94.7%
사망	3명	30명	90.9%
합계	25명	425명	94.4%

한국철도공사(코레일)를 살펴보자. 코레일의 계열사 비정규직 비율은 최고 94.5%(코레일 테크), 평균 43%가 비정규직이며, 이들 계열사 자체가 외주화되었기 때문에 이들은 ‘외주업체의 비정규직’ 신분이다. 2005년 철도분리 이후 철도 공사로부터 분리되어 계열사들로 분할된 이후 외주화 비율을 매년 증가하고 있다. 코레일의 외주화 인원은 2010년 6,983명에서 2016년 8,196명으로 1,213명이 증가했으며, 외주화 비용은 2010년 1,870억원에서 2016년에는 3,061억원으로 1,190억이나 증가했다. 철도공사 현원대비 외주화 인원의 비율도 2010년 23.3%에서 2016년에는 30.8%로 증가했다.

철도공사가 외주화를 맡긴 업무를 보면, 청소와 같은 단순 업무 외에도 역무(승차권 발매), 열차승무, 차량정비, 선로유지보수, 스크린도어 등 시설 유지보수, 운전(수내입환 운전) 등 철도 전체 핵심 영역에 걸쳐 있다.

철도공사 계열사 중 비정규직 비율이 가장 높은 코레일테크의 경우 최근 5년간 21건의 안전사고가 발생해 사망자 8명, 부상자 21명 등 모두 29명의 사상자를 냈는데 이들이 모두 비정규직이었다.<sup>13)</sup>

이러한 사례가 의미하는 바는 공공부문 하청노동자 사망률 2.8%에 가려진 위험의 외주화의 심각성을 보여준다. 2.8%가 과소 집계된 것만을 지적하는 것이 아니다. 공공부문에서는 특히 평균으로 환원될 수 없는 외주화된 사업장에서의 집중된 위험에 대해 다루어야 하며, 이를 위해서는 외주화된 노동에서 위험이 어떻게 형성되는지 구체적인 메커니즘을 분석해야 할 필요가 있다.

### 3. 위험의 메커니즘 분석(1) - 화력발전소 사례

통상 ‘위험의 외주화’라는 사회적 용어는 위험한 업무가 외부로 이전된 것으로 이해된다. 하지만 이는 두 가지 문제점이 있다. 첫째, 위험을 고정된 것으로 이해한다는 점

13) 문화저널21(2016.9.30.), 코레일 계열사 비정규직 비율 최고 94.5%...철도안전 ‘위협’

이다. 위험업무가 외부화된다고 할지라도, 위험은 특정 노동과정을 둘러싼 구조적인 효과이기 때문에 이는 그대로 이전되지 않는다. 둘째, 외주화를 동태적인 과정이 아니라 정적이거나 단지 기술적인 차원으로 이해될 수 있다. 즉 특정 업무를 외주화한다는 최초의 결정에 주목하게 되면 ‘과정으로서의 외주화’가 의도치 않게 누락된다. 즉 외주화는 법인간 계약상의 결정으로 일단락되는 것이 아니라 특정 업무와 연계된 과정 전체, 기업 전체의 시스템의 변화를 야기한다. 따라서 동일한 업무라 할지라도 외주화 되었을 때는 이전과는 다른 사회적 관계와 노동조건 하에서 수행된다는 점에서 지속적인 ‘외주화 이후의 외주화’의 과정을 겪는다. 즉 위험의 외주화를 개념화할 때 주목해야할 것은 외주화라는 고용형태의 변화뿐만 아니라 위험을 어떻게 규정할 것인지의 문제이다.

한국사회의 법체계 내에서 위험은 지나치게 협소하게 규정되어 있으며, 기계장치나 건설 직종의 위험에 한정되어 있어 건설이나 제조업 등 특정한 노동의 위험만이 위험한 것으로 간주되어왔다. 하지만 위험은 특정 물질이나 인간의 실수에서 발생하는 것이 아니라 사회적 관계하에 놓인 물질과 인간의 관계에서 발생한다. 즉 특정 구조 하에서 작동하는 기계와 노동력의 관계, 특정 구조하에서 사용되는 화학 물질과 인간의 관계가 위험을 형성하고 사고의 원인이 된다. 그리고 이러한 사고는 노동자의 신체 뿐만 아니라 노동자의 정신 또한 훼손한다.

첫 번째로 살펴볼 태안발전소 사망사고의 사례는 장치산업에서 사내하청 노동의 위험이 무엇인지, 그리고 이러한 위험이 외주화와 어떻게 관련이 있는지를 살펴보기 위해서이다.

## 1) 태안 발전소 김용균 노동자 사망사고

### 가. 사고경위

2018년 12월 11일 03시 23분경 한국서부발전(주) 태안화력발전소 발전선비 #9,10호기 석탄이송용 컨베이어벨트 밀폐함 내에서 김용균 노동자가 야간근무 중 벨트에 끼어 사망했다. 김용균 노동자는 한국서부발전의 사내 하청업체 중 하나인 한국발전기술(주)에 소속된 비정규직 노동자였다. 한국발전기술은 주로 발전사로부터 연료환경설비 운전 업무를 위탁받아 운영하는 사내 하청업체이다. 김용균은 5일의 신입교육을 받고 단독으로 발전소의 연료인 석탄을 운반하는 컨베이어 벨트 점검 작업에 투입되었고, 근무한지 3개월 만에 사망했다.

김용균이 소속된 회사 이름은 ‘한국발전기술’이다. 발전소에서 일하지만 발전소 소속이 아닌 ‘간접고용’ 노동자이면서 발전소의 연료운전이라는 특정 업무가 90년대 초반에

외주화된 사내하청 노동자이다. 그는 2일간의 신규채용자 기본교육과 3일의 현장 직무 교육만을 받고서 단독으로 석탄을 운반하는 컨베이어벨트 점검 작업에 투입되었다.

입사 후 3개월째 야간근무조로 출근하여 홀로 TT04C 5층 컨베이어 벨트를 점검하던 중 밤 10시경 연락이 두절되었고, 11시 30분부터 동료 노동자들이 수색하기 시작해 4시간가량이 지난 다음날 새벽 3시 23분경 컨베이어벨트 밀폐함 내에서 머리와 몸통이 분리된 시신을 발견하였다. ‘고 김용균 특조위 보고서’에 따르면 “고인은 덮개가 제거된 벨트컨베이어 밀폐함 점검구에 상체를 집어넣고, 가동 중인 컨베이어와 아이들러 롤러 부근을 휴대폰 플래시로 비추며 근접 점검 내지 근접 촬영을 시도하다 빠른 속도로 움직이는 컨베이어 벨트에 몸의 부위가 접촉되어 말려들어가며 벨트와 아이들러 롤러 사이에 끼인 것으로 추정된다.”고 밝히고 있다.

김용균 사고의 원인을 두고 서부발전 관계자는 “벨트가 있는 기계 안쪽으로 고개를 넣고 점검하지 않아도 된다. 매뉴얼에는 그런 내용이 없다.”고 말했다. 김용균 사고의 원인이 김용균의 과실이라는 것이다. 이러한 진술은 발전소 정규직 노동자 뿐만 아니라 하청노동자들에게서도 발견된다.

“벨트가 있는 기계 안쪽으로 고개를 넣고 점검하지 않았어도 된다. 매뉴얼에는 그런 내용이 없다.”(서부발전 관계자)

“김용균이 구미 사람이예요. 취직시험을 2-30번은 봤다고 하더라고. 그게 안돼서 태안까지 흘러 들어온 거지. 그럼 어떻게 했겠어. 엄청 열심히 했을 거 아니예요. 정규직되려고. 그 사고도 그렇게 과잉 행동 때문에 일어난 거라고...”(인터뷰A)

“개구부에 얼굴을 들이밀고 일을 하라는 매뉴얼은 없어요. 이상한 거지. 개인과실이 크다고 생각해요.”(인터뷰B)

“여태까지 그 곳에서 죽은 사람은 한 명도 없었거든. 거기는 위험한 곳이 아니예요. 개인이 실수를 한거지.”(인터뷰C)

위의 진술대로라면 1) 컨베이어 벨트에 끼어 사망한 사고는 없다. 그러니 위험한 곳이 아니다. 2) 매뉴얼에 없는 행동을 했다. 2) 개인 실수 혹은 과잉 행동이 사고의 원인이다. 이 세 가지가 사고의 원인으로 지목되고 있다.

#### 나. 사고의 인식에 대한 분석

면접조사와 참여관찰, 문헌조사를 통해 위에서 언급된 세 가지 사고의 원인에 대해 분석하였다.

첫째, ‘컨베이어 벨트에 끼어 사망한 사고는 없다. 그러니 위험하지 않다’는 주장에 대해, 김용균 사고 이전에 컨베이어 벨트에 끼인 사고가 3건이 있었다. 2건은 태안발전소가 아니 타지역 발전소에서 일어났고, 마지막 1건은 태안발전소 1-8호기 구간에서 일어났다.

“저희 회사도 사고가 많았어요. 저희는 일찍 발견을 해서 장해는 입었으나 살아계시죠. 절단은 안되었고 (김용균과) 똑같이 협착이 되었어요. 그런데 저희는 30분 만에 발견을 했거든요. 낮에 사고를 당해서. 그 분은 정비를 하는 분이었는데 똑같은 회전체를 점검하러 갔다가 방진복이 끼들어갔었나 봐요. 팔은 끼들어가고 몸이 안 달려 들어가게 주위 구조물을 잡고 버티셨던 거죠.”(면접자 ㄱ, 김용균 특조위 별책 인터뷰 모음)

“당시 사고 장소가 전체 벨트에서 중간쯤 되어있는데, 신입직원이 벨트 안에 끼어 있었는데, 빨려들어가면서 풀코드를 땡기고 자력으로 나왔다. 김용균은 자력으로 나오지 못했고, 그 직원은 자력으로 나왔다. (하청노동자들은) 앰블런스를 인위적으로 부를 수 없었는데, 그 상황에서는 불렀다. 그 때 병원가서 골절되고... 꽤 입원했다. 그 친구가 현재는 다른 사업소에서 근무하고 있다. 그 때 사고 난 친구 얘기를 들어보면 김용균도 비슷한 행동을 했을 거 같은데, 아이들러 이음을 확인하려고 몸을 숙였는데, 발이 미끄러져서 안으로 쓸렸다고 들었다.”(면접자 ㄴ, 김용균 특조위 별책 인터뷰 모음)

마지막 사례는 아래와 같이 안전사례전파 자료를 통해 노동자 교육용으로 알려졌던 사례이다.

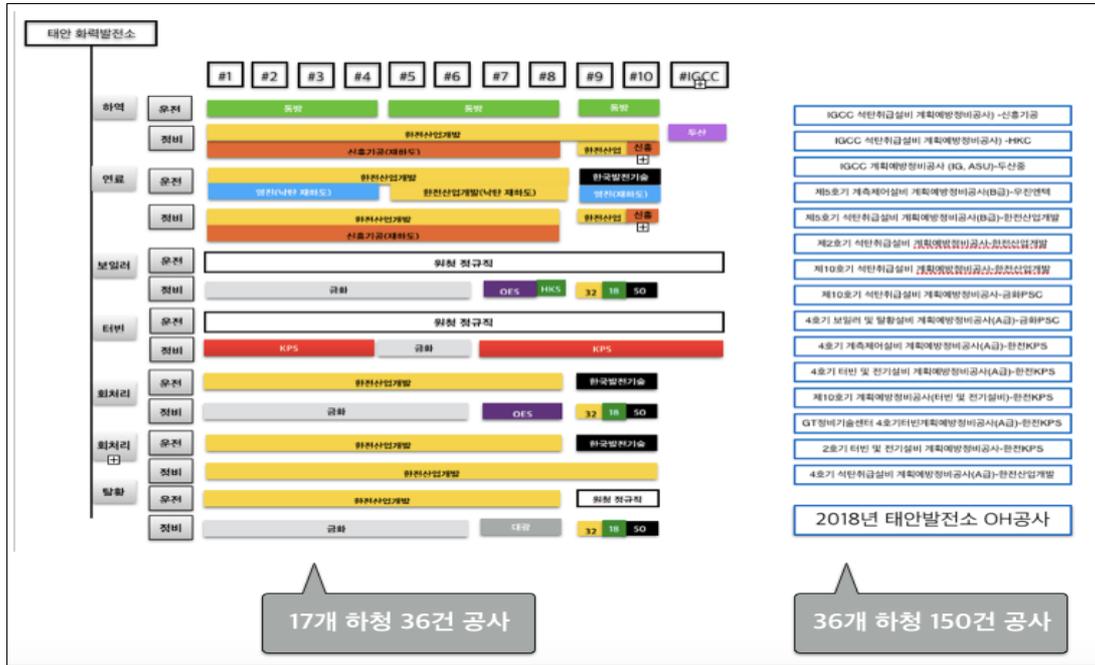
컨베이어 벨트 조정작업 중 양팔 협착	
Safety Together, Create Future	
발생일시	사 업 소
재해형태	재해정도
#1~4 상하탄기(S/R)-01B INCLINED CONVEYOR DEVIATION 조정 작업 중 허부 IMPACT IDLER에 양팔이 끼여 마찰로 인한 화상 발생	
재해개요	
재 해 상 황 도	
	
사 고 사 진	
	
	

\*태안발전소 한전산업개발 안전사례전파교육 자료(2016)

이처럼 컨베이어 벨트에 끼이는 사고가 김용균 사고 이전에도 발생했음에도 불구하고 노동자들은 이전 사고에 대한 경험을 공유하고 있지 못했다.

그 이유는 두 가지 인데, 하나는 사망사고를 제외하고는 대부분 공상처리를 하고 산재은폐가 이루어지기 때문에 산재사고가 공식적으로 유통되지 못한다. 다른 하나는 발전소별-공정별-구간별로 동일 업무라고 할지라도 각기 다른 하청업체로 외주화되어 있기 때문에 타 업체의 산재사례가 업체간 적극적으로 공유되지 못하고 있다. 마지막 사례의 경우 태안발전소에서 일어났고, 산재신청까지 했던 경우이지만 김용균과 다른 하청업체 소속 노동자의 사고이다.

〈그림〉 태안화력발전소 호기별, 공정별 외주업체 현황(2018년 기준)



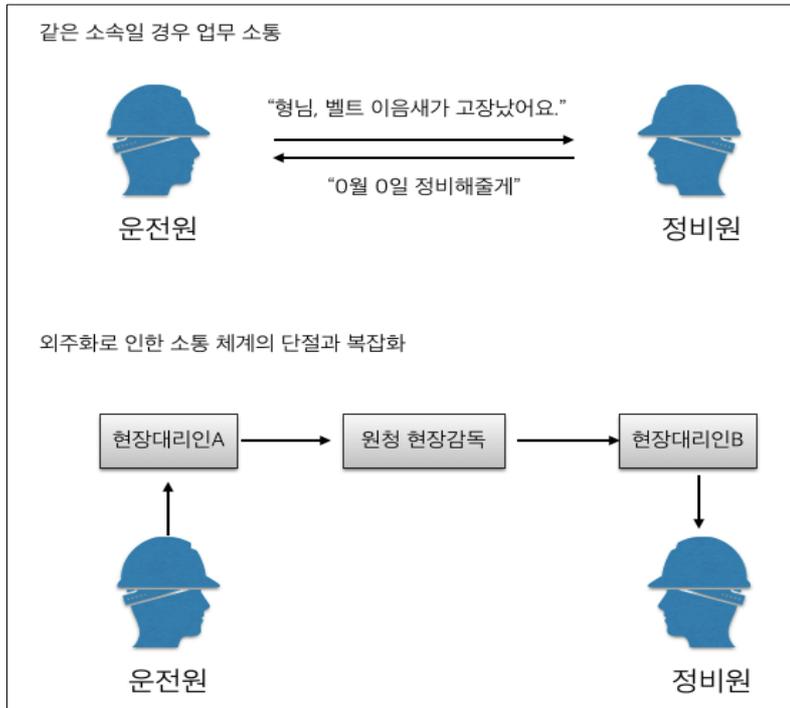
\* 왼쪽 그림은 상주하고 있는 외주업체 현황. 오른쪽 표는 OH(계획예방정비) 기간에 단기간(60일가량)으로 투입되는 하청업체와 공사 수를 표시한 것.(김용균 보고서)

발전소의 공정은 ‘흐름공정’으로 불리는 연속적인 과정으로 설계되어 있다. 항구에서 석탄을 하역하고, 하역된 석탄을 저탄장에 저장한 뒤 일정한 양을 컨베이어 벨트에 실어 보일러와 터빈까지 이동해 석탄을 태워 증기를 만든 다음 전기를 생산한다. 그 후에 다 태우고 난 석탄재를 후처리하고 재가공하는 공정까지 어느 한 구간의 공정이 멈추게 되면 전체 공정에 차질을 빚게 되는 연속공정(흐름공정)인 것이다. 즉 하역-연료-보일러-터빈-회처리-탈황 공정을 각각 지나며 각 공정별로 직접적인 운전과 점검을 담당하는 운전업무와 상시적인 정비업무로 구분된다.

이러한 흐름공정을 분할하여 위의 〈그림〉처럼 각기 다른 하청업체에게 외주화를 하게 되는데, 이 경우 하청노동자간의 업무상 소통은 아래 〈그림〉처럼 반드시 하청관리자와 원청 담당자를 매개하게 된다. 여기에서 소통은 매뉴얼과 절차서들로 채워지게 되며, 원청의 기준과 관리상의 매뉴얼이 증식하게 된다. 하지만 역설적으로 소통상의 불안정성은 증가하게 되는데, 원청관리자는 하청노동자에게 직접적인 지휘감독을 행사할 수 없으므로(불법파견의 위험) 하청업체측의 현장관리자(현장대리인)을 매개해야하며, 하청노동자 역시 타 업체 소속의 노동자에게 직접적인 소통을 하고 업무 협조를 할 수 있는 권한이 없기 때문에 하청업체의 현장대리인을 통해 원청관리자를 매개할 수밖에 없다. 이 과정에서 작업지시서를 작성해서 업무협조가 이뤄져야 하며, 이것은 원활한

소통을 대체한다. 또한 이러한 복잡한 체계는 조율의 실패가능성을 증폭시킬 뿐만 아니라 하청노동자간의 소통과 정보의 공유를 가로막는다.

〈그림〉 원하청구조에서 복잡해진 의사소통 체계



둘째. ‘매뉴얼에 없는 행동을 했다’는 주장에 대해.

위의 의사소통 체계가 복잡하게 될수록 지침과 관리차원의 매뉴얼과 작업지시서, 공정별 세분화가 동시에 이루어지면서 작업과 안전관련 매뉴얼이 증가하게 된다. 매우 구체적이고 명시적인 지침들의 촘촘한 망은 노동자들의 자율적이고 능동적인 작업방식을 제한하는 기능을 하지만 동시에 원하청 관계에서 정해진 시간에 달성해야할 업무압박 역시 동시에 가해진다.

외주화로 인한 비용절감은 하청노동자의 입장에서는 ‘보다 적은 인원으로 더 많은 일을 더 빨리 수행하는 것’이기 때문에 하청노동자에게는 성과압박과 안전·작업 매뉴얼이라는 상반된 명령이 동시에 주어진다. 하지만 안전보다는 성과달성이 더 강한 메시지가 되기 때문에 하청노동자는 제시간에 성과를 달성하기 위해 안전매뉴얼을 위반하게 되고, 이것이 사고로 이어질 경우 재해자의 과실의 근거가 된다. 이는 셋째. 당사자의 실수나 과잉행동이 사고의 원인이라는 재해자 과실론과 연결된다.

종합해보면, 사고의 원인은 외주화로 인한 원-하청구조의 분할이 업무소통상 조율의 실패가능성의 증가, 원-하청간, 하청-하청간의 의사소통의 불안정성의 증대, 노동자간

의 정보공유의 장애를 일으키는 것과 관련되어 있다. 하지만 이러한 단절이 오히려 사고의 원인으로 원-하청 구조라는 구조적 원인을 가리면서 증식된 매뉴얼과 관리절차들의 위반 여부로 원인을 돌리게 하는 효과를 갖는다. 즉 외주화는 그 자체로 위험이 증가되면서 동시에 위험의 근본 원인을 은폐하기 때문에 잠복중인 위험, 보이지 않는 위험을 증폭시킨다.

그럼에도 불구하고 발전소 소속 노동자들의 위험인식이 이렇게 과소인식된 이유는 무엇일까? 이러한 문제를 ‘위험의 구조화’라는 문제설정과 함께 살펴볼 차례다.

#### 다. 발전소 위험의 구조화와 민영화-외주화

##### ○ 발전소에서 구조화된 위험

통상 위험은 사고가 날 가능성으로 정의된다. 사고는 우발적이지만 동시에 구조적이기 때문에 위험을 어떻게 관리하느냐에 따라 사고 역시 감소할 수 있다. 그리고 사고의 발생으로부터 새로운 위험이나 위험에 대한 강도를 다시금 조정할 수 있다.

여기서 다룰 ‘위험의 구조화’는 사고가 발생했음에도 사고의 원인인 위험이 해결되지 않을 때, 누적되고 관행화된 위험을 뜻한다. 사고가 발생하고 사고의 원인이 지목되었다는 것은 현장노동자를 비롯 위험과 관련된 사람들이 위험을 지목하고, 위험의 해결에 대해 이야기했다는 것을 뜻한다. 그럼에도 불구하고 사고를 유발한 위험이 해결되지 않았을 때, 사람들은 위험에 대한 인식상의 전도가 일어난다. 즉 ‘위험이 있기 때문에 사고가 발생한다.’는 진술이 뒤집어져서 사고가 발생한다는 것은 해결 불가능한 위험이 상존하고, 고정되어 있다는 인식으로 바뀌어 버린다.

발전소에서 ‘위험의 구조화’는 반복된 산재사고에도 불구하고 위험이 지목되기는커녕 당사자의 안전부주의가 원인으로 종종 지목되면서, 인간의 해결불가능한 실수가 사고의 원인으로 간주되는 것과 관련된다. 인간의 실수란 존재론적이어서 그에 따른 위험은 늘 상 상존하며, 사고 역시 막을 수 없다는 인식상의 전개가 이뤄진다.

이로부터 사고의 원인은 은폐되거나 과소평가되고, 당사자의 부주의, 실수가 가장 큰 원인으로 지목되면서 위험을 해결할 수 있다는 집단적인 의지와 노력이 봉쇄된다.

‘위험의 구조화’의 핵심은 사고의 원인으로 위험이 은폐되면서, 오히려 사고의 피해 당사자가 위험으로 지목되어 위험에 대한 인식이 전도되는 현상이다.

그렇다면 어떻게 이러한 인식상의 전도가 일어나는가? 아래 <표>는 발전소에서 일어난 중대재해 사고 20건의 원인을 분석한 자료이다.

〈표〉 발전소 중대재해 사고원인

번호	발전 회사	사고일	재해자 /나이	재해자 소속 업체	사고원인
1	중부	12.03.27	사망:2명 부상:11명	* 사망(2명) 한국기계검사소(하도) 신흥기공(하도) * 중상(3명) 한전KPS(하도) 한전KPS(하도) 신흥기공(하도)	- 시스템비계 부재 설치 누락 등 조립 불량 - 비계의 권장사용 하중초과 가능성 (*다수의 작업자가 동시작업 진행 /4개업체13명) - 안전작업허가서 승인없이 작업 진행.
2	남부	13.02.15	사망(61세) 부상(47세)	두산중(하도)→ 코솔라(재하도) 일용직	- 관리감독자 및 작업자의 안전의식 결여 - 거푸집 설치 및 해체공사 절차서 미흡 - 코솔라 관리자 부재 - 근로자 작업절차 미준수, 업자(동료) 부주의 (*갱폼은 중량물로 재해위험이 많은 공정임) - 관리감독자 입회여부 (남부발전, 두산중, 코솔라 감독자 모두 사고 현장에 없었음)
3	남부	13.12.24	사망(39세)	한전산업개발(하도)	- 무리한 맨홀 조작으로 인한 추락 - 2인1조 작업 안됨 - 안전고리 미착용, 안전모턱끈 미고정
4	서부	13.12.29	사망(46세) 중상(45세)	금호(하도)→ 우림플랜트(재하도)	- 안전로프 체결 부정적/안전 작업절차 미준수
5	동서	14.04.13	사망(54세)	금화PSC (하도급일용직)	- 작업자의 불안정한 행동(안전고리 미체결) - 작업자의 불안정한 심리상태(2개월전 모친상)
6	남부	14.05.17	사망(54세)	GS건설 하도→ 대선건설(재하도)	- 갱폼 해체 작업시 안전작업 절차 부재 및 현장 관리 감독자 역할 미흡 - 휴일 작업시 관리감독체계 미흡 - 원도급사, 발주처 감독자 없이 작업 실시 - 안전부서 인력이 작업자 대비 3%로 절대적 부족 - 협력사 안전감시단 전문성 부족 * 공사업체 148개(시공사 16, (재)하도 125) /안전인력 16명
7	서부	14.07.30	사망(28세)	금호(하도)→ 신보(재하도)	- 안전수칙위반 및 작업구역 임의이탈
8	중부	14.10.28	사망(56세)	금호건설(하도)→미성 건설(재하도)일용직	- 작업자의 임의작업 및 불안전 행동 - 안전시설물 미설치

번호	발견 회사	사고일	재해자 /나이	재해자 소속 업체	사고원인
					- 관리감독자의 현장 안전관리 미흡
9	중부	14.11.18	사망:1명	한전산업개발(하도)	- 안전 작업절차 미준수
10	서부	14.12.30	사망(62세)	롯데(하도)→거정건설(재하도)	- 안전수칙 위반 및 지시 불이행
11	서부	15.02.18	사망(43세,34세)	SI테크(하도급사)	
12	중부	15.11.03	사망(49세)	GS건설(하도)→유승플랜트(재하도)일용직	- 작업자의 불안전 행동 - 세부공정별 위험 대책 수립 미흡 - 관리감독자 현장 안전관리 미흡
13	남부	15.12.08	사망(61세)	대우건설(하도)→창일개발(재하도)일용직	- 장비운전원(동료)의 오조작, 안전장구(구명조끼) 미착용 - 현장관리감독미흡(부재)
14	중부	15.12.17	사망(56세)	두산중(하도)→삼진공작(재하도)일용직	- 작업자의 임의작업 및 불안전 행동
15	동서	16.04.19	사망(27세)	한전KPS(하도급일용직)	- TBM 운영 미흡 - 계획에 없는 밀폐공간 작업을 허가없이 시행 - 밀폐공간 작업시 안전조치 미흡 - 정비 후 기동시험 전 현장확인 미흡 - 현장 출입통제 조치 미흡 - 정비 후 기동시험에 대한 위험성 평가 누락 - 기동시험 전 발송 미실시
16	남동	17.04.21	사망(64세)	HKC(하도)	- 작업자 안전고리 미설치 - 작업시방 미준수(비계발판 지지용 강관비계 미설치)
17	남부	17.11.02	사망(44세)	(금화PSC 하도)→NSC(재하도)일용직	- 안전수칙 미준수(안전대 걸이 미체결)/작업자 안전의식 부족
18	서부	17.11.15	사망(44세)	금화PSC(하도)→NSC(재하도)일용직	- 업무시간외(점심시간) 작업에 대한 관리감독 곤란 - 개인차량이용 환자후송 및 보고 지연 - 작업시간 준수, 감독자 입회하에 작업시행 등 작업 절차 미준수 - 작업내용에 대한 사전공유 미흡
19	남동	18.10.04	사망(38세) 부상3명	KPS(하도)	- 돌발/비정상 작업 업무절차 부재
20	서부	18.12.10	사망(24세)	한국발전기술(하도)	

\*고 김용균 보고서(2019).

위의 <표>에 따르면 사고가 발생할 때마다 사고의 원인으로 ‘안전수칙 미준수’, ‘안전 의식 부족’, ‘작업자의 불안정한 행동’ 등이 반복되어서 지목되고 있다. 그러나 이는 원인이라기 보다는 현상에 불과하다. 작업자가 안전수칙을 지키지 않은 원인이 무엇인지, 작업자가 불안정한 행동을 하게 된 이유가 무엇인지에 대한 분석이 필요하며, 이럴 때만이 사고의 원인으로서는 위험에 대해 접근할 수 있다. 하지만 발전소 원청은 반복해서 작업 당사자의 과실에 집착하고 있다. 왜 그런가?

첫째는 산업에서 재해나 사고가 예외적이고, 비정상적인 사태에 근거한다는 뿌리 깊은 인식이다. 산업사회에서 위험은 늘상 존재해왔지만 사고는 정상상태에서 벗어난 우발적이고 예외적인 것, 그리하여 부차적인 것으로 간주되어 왔다. 이는 자본주의 사회에서 자본-노동의 관계를 사회적이고 윤리적으로 정상적인 것, 합리적인 것으로 구성된 역사와 궤를 같이한다. 자본의 활동은 합법적이고 합리적이다. 이에 따른 위험이 존재한다면 이는 합리성에 벗어난 것이며, 이로부터 작업자의 우발적인 행동이나 실수에 주목하게 된다. 하지만 위험은 객관적, 기술적인 것이라기보다 사회적으로 구성된 것이다. 특정한 위험, 해결할 수 있는 위험을 부분적으로만 인식할 경우, 잔여적 위험은 해결 불가능한 것으로 간주된다. 즉 해결불가능한 위험이라는 범주는 한 사회에서 해결할 의지나 법적, 제도적 대안이 없는 경우, 그 경계를 의미한다. 그런 의미에서 아프리카의 에이즈와 미국의 에이즈는 그 위험의 정도가 다르게 구성된다. 원자력발전소의 위험과 석탄화력발전소의 위험을 과학적으로 비교할 때, 문제가 되는 것은 원자력과 석탄을 둘러싼 사회적이고 제도적인 안전장치의 여부 등이 누락된다. 하지만 실제 위험은 위험을 인식하고 해결할 수 있는 사회적이고 정치적인 경계선에 의해 구성된다.

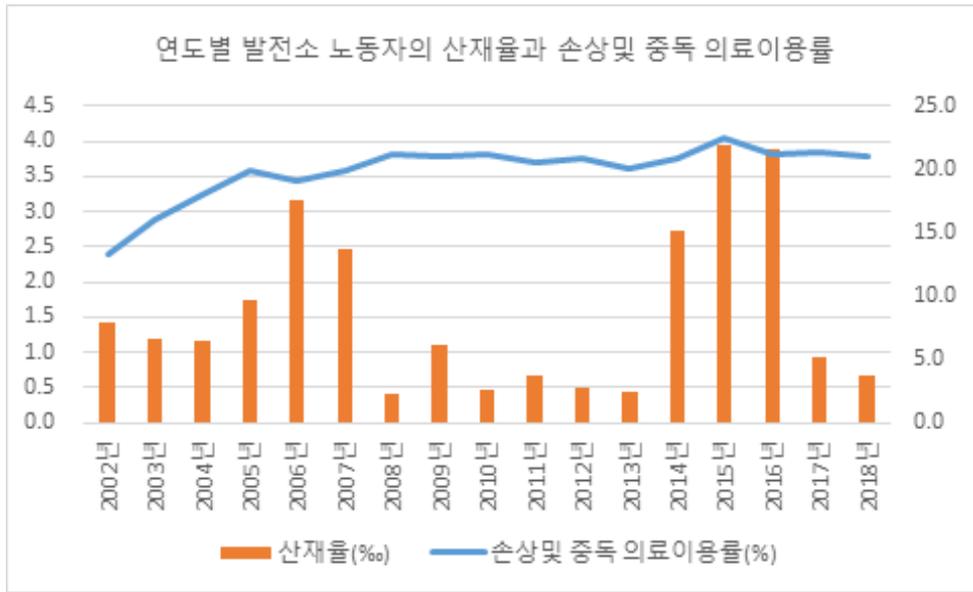
둘째는 위험에 대한 구조적 원인 규명에 대한 부재이다. 중대재해 사고가 발생할 때마다 사고조사가 진행되고, 원인과 해결책이 제시되지만, 지극히 표면적이고 형식적인 지적과 해결방안에 그치고 있다. 하지만 구조적 원인을 파악하는 것이 어려운 것은 아니다. 작업 당사자들의 진술이나 그들이 생각하는 대책 안에는 이미 근본적인 문제점에 대한 진단과 해결책이 포함되어 있다. 그럼에도 불구하고 작업당사자의 의견이 적극적으로 반영되지 않는 이유중의 하나는 해결의 비용과 책임의 문제가 뒤따르기 때문이다. 그런 면에서 ‘작업자 과실’로 원인을 지목하는 것은 원청 사용자의 비전문적, 비윤리적 행동이라기 보다는 ‘비용우선’의 측면에서 지극히 합리적인 선택이라고 할 수 있다. 즉 현행 법과 제도적 차원에서 산재가 발생할 때마다 산재요율이 올라가게 되는데, 작업자 과실은 피해 당사자로 하여금 죄책감을 형성하게하여 산재신청을 가로막는 유효한 수단이다. 또한 작업자의 과실이 원인이라면 작업자가 앞으로 안전수칙을 잘 지킬 수 있도

록 교육과 훈계 등의 조치로 끝낼 수 있다. 하지만 2인1조나 컨베이어를 중지한 상태에서 작업해야한다는 등의 보다 근본적인 해결책은 상당한 비용을 수반한다. 하지만 이는 발전회사의 입장에서는 도저히 받아들이기 어려운 부분이다. 상당한 비용에 따른 수익률 저하 뿐만 아니라 더 근본적이게는 지난 20여년간 진행된 구조조정, 발전사의 민영화-외주화로 인한 사고의 증가라는 점을 받아들이기 어렵기 때문이다. 이는 단순한 비용의 증가를 넘어선 문제이다.

○ 발전소 위험의 구조화와 민영화-외주화

위의 <표>에서도 알 수 있듯이 발전소에서 중대재해가 발생한 사례는 최근 10년간 모두 하청노동자들의 경우였다. 사망사고 뿐만 아니라 발전소 내에서의 산재율은 발전 산업 구조개별 시기에 급격히 증가했다. ‘김용균 보고서’는 아래와 같이 발전소 구조조정 시점과 산재율이 관련이 있다고 서술하고 있다.

“2002년부터 2018년까지 산재승인통계로 파악한 발전소 노동자들의 산재율은 분사이후인 2002년부터 2006년까지 증가추세를 보이다가 2007-2013년까지 감소하다가 민간개방 경쟁입찰이 시작된 2013년 이후 증가했다가 2015년에 최고치를 보이고 이후 큰 변화가 없었다. 이 기간 건강보험공단 자료로 확인한 손상 및 중독 의료이용률은 꾸준히 증가하였고, 산재율의 높은 시기에 손상 및 중독이용률도 증가하는 양상을 보였다. 이는 발전소 노동자의 안전에 장기적인 변화를 초래할만한 구조적 원인의 영향의 가능성이 있다는 점을 보여준다.”(김용균 보고서)



\*김용균 보고서(2019).

〈표〉 발전정비산업 경쟁도입, 외주화를 포함한 석탄화력발전산업 민영화 추진 현황

연도	내용
1984	○ 한국전력보수주식회사(현 한전KPS) 설립: 수의계약으로 발전정비 위탁수행('84.4)
1990	○ 한성종합산업(주) (한국전력 100% 출자 설립(1990.4.)) 회차리설비 업무 개시
1992	○ 한성종합산업(주)(현 한전산업개발) 석탄취급설비 운전 업무 개시('92.8) ○ 한국전력보수주식회사, 한전기공주식회사로 사명 변경('92.11)
1994	○ 한전기공(주)(현 한전KPS) 부분파업에 따른 발전정비 분야 공백 발생 ○ 신규발전소 정비 분야 경쟁도입(태안, 하동) ○ 1994~1996년 한국전력공사 경영진단 시행
1995	○ 한성종합산업(주) 석탄화력설비 경상정비 참여(태안)
1996	○ 한성종합산업(주), 한전산업개발(주)로 사명 변경
1998	○ 기획예산처, 공기업 민영화 방안 발표('98.7) - 일부 발전소 매각과 전력산업 구조개편정책
1999	○ 전력산업 구조개편 기본계획 수립('99.1)
2000	○ 전력산업구조개편촉진법 제정, 전기사업법 전부 개정('00.12)
2001	○ 한전, 한수원과 5개 발전자회사 분할('01.4) ○ 전기위원회, 전력거래소 설립
2002	○ 발전사 민영화 기본계획 수립('02.4): 발전자회사 설립에 따라 한전KPS의 독점적 구조를 개선하고 경쟁 환경을 조성하기 위해 발전정비의 경쟁도입 추진 ○ 발전노조의 장기파업으로 경쟁도입 유보 및 민간업체 육성 조건부 점진적 경쟁도입 추진. 한전·발전 5사·한전KPS, 2003년부터 민간발전정비회사 육성 합의('02.9.13.)('05년 20%, '06년 30%, '07년 전 설비 경쟁). 발전 5사 승인 하에 6개 업체 선정
2003	○ 대통령직 인수위원회, 공기업 민영화 정책 재검토, 현 체제 유지('03.2)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한전산업개발(주), 민영화(한국자유총연맹 51%, 한국전력공사 49%)(’03.3)</li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 노사정위, “배전분할 중단 및 독립사업부제 도입” 권고(’04.6)</li> </ul>
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 발전정비산업 현안 및 대책(’05.7.22.) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경쟁도입 유보(’08년까지), 정비 분야 경쟁업체 육성 주체를 발전사로 변경(신증설 한전KPS 수행, 상용물량 민간업체 이양)</li> <li>- 한전KPS 국제 경쟁력 배양</li> </ul> </li> <li>○ 발전정비 경쟁입찰 도입(20%)</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한전기공(주), 한전KPS로 사명 변경(’07.1)</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ‘전기, 수도, 가스 민영화 임기중 추진 유보’ 당정청 합의(’08.6)</li> <li>○ 공공기관 선진화 추진계획안(3차) 발표(’08.10) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 한전 및 발전사 경영효율화 추진</li> </ul> </li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2008년 공공기관 선진화 방안에 따라 한전의 유지보수업무 민간위탁 확대</li> <li>○ 인터젠컨설팅, “발전정비산업 경쟁여건 진단 및 경쟁력 강화 대책”(’09.2)</li> <li>○ 발전정비산업 경쟁도입 결정(’09.04.24.) <ul style="list-style-type: none"> <li>- ‘12년까지 경쟁도입 유보하되 민간으로 물량 이전, 발전회사 주도 민간업체 육성</li> </ul> </li> <li>○ 연료·환경설비 운전 경쟁도입</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전력산업구조 정책방향 연구결과 발표(KDI) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제로베이스에서 검토 결정</li> </ul> </li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한국발전기술, 여수발전설비 시운전으로 업계 진출(’11.4)</li> <li>○ 발전 5사 주관 “2013년 발전정비산업 경쟁도입 정책결정” 연구용역(가우젠, ’11.9.30.) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제1-1단계(2013~2015년): 신규핵심설비는 한전KPS가 수행하되, 이에 상응하는 물량을 입찰 전환함으로써 초기 경쟁시장을 조성하며 신규 비핵심설비도 입찰경쟁</li> <li>- 제1-2단계(2016~2017년): 기득권 물량을 환원하여 본격적인 경쟁환경을 조성하여 신규설비에 대한 경쟁과 함께 기득권 환원 물량 경쟁으로 경쟁확대 추진</li> <li>- 제2단계: 1단계 종료 전 세부방안 확정</li> </ul> </li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공공기관 정상화 방안에서 화력발전정비 민간 개방 확대 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 발전정비산업 경쟁 도입 1단계 시행 - 비주력 업무인 정비·운전 등 경쟁입찰 의무화</li> </ul> </li> <li>○ 한국발전기술 정비시장 참여(분당화력, 삼천포화력)</li> </ul>
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기재부, “공공기관 기능조정 방안” 발표(’16.6) <ul style="list-style-type: none"> <li>- “한전KPS 화력발전정비 민간 개방 확대(에너지분야 1~13과제)” 포함</li> </ul> </li> </ul>
2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ KDI, “발전운전, 정비산업 경쟁도입 2단계 정책결정 용역 최종보고서” 미발표 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 발전정비산업 경쟁 확대 정책의 실효성 검토</li> </ul> </li> </ul>
2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 연료·환경설비 운전 정규직 전환 발표(공공기관 설립방식)</li> <li>○ 경상정비 노사전협의체 구성 후 논의 중</li> </ul>

\*국가인권위 보고서(2019).

1998년 전력산업 구조개편의 요지는 덩치가 큰 전력산업을 분할하여 매각하는 것이었다. 한국전력으로 통합되어 있던 화력발전소를 남동발전, 중부발전, 서부발전, 동서발

전 등 5개 발전회사로 분할한 뒤, 다음 단계로 매각을 통한 민영화 방침은 분할저지와 매각반대에 대한 사회적 논의가 확산되면서 노무현 정부 시기 매각 철회방침을 정식화했다. 이로부터 남동발전(주)의 경우 발전부문 분할 이후 최초로 2012년 탈황설비 등을 외주화했다. 이 과정에서 수·폐수처리, CPP(화학 내 처리) 등 전력 생산의 직접 공정에 해당하는 환경·화학설비는 발전소를 가동하는 용수를 관리하고 폐수처리를 하는 핵심장치로, 필수유지업무로 지정되어 있었다. 이러한 핵심분야까지 외주화하면서 환경, 화학설비의 전면 외주화를 검토한 바 있다.(엄진령, 2019) 이처럼 매각이 중단된 후에도 구조조정이 중단된 것은 아니다. 부분적 매각이 상시적 구조조정과 외주화라는 이름으로 지속적으로 행해졌으며 이 과정에서 연료운전, 환경, 정비 분야가 외주화와 민간경쟁체제로 전환되었다.

이러한 과정은 안전에 대한 비용과 역량을 악화시키는 방향으로 진행된다. 원청이 가지고 있는 안전에 대한 비용과 시스템, 역량과 외주화의 가장 아래 단계 하청업체의 안전비용과 시스템, 역량은 현격한 차이가 난다. 규모가 적은 기업일수록 안전에 대한 비용은 적어질 수밖에 없다. 안전뿐만 아니라, 하청업체들은 기술력의 축적이나 재생산이 어렵다. 고용상의 불안정과 저임금은 노동자로 하여금 잦은 이직을 선택하게 만든다.

이는 단지 기업의 규모의 차이로 기인하는 것은 아니다. 발전소에서 외주화는 전문적인 업무나 일시적, 간헐적 업무에 국한되지 않는다. 보다 일반적이고 대규모적인 외주화는 상시적이고 지속적인 업무, 직접공정을 포함해 핵심분야의 일부까지 포함된다. 발전소에서 외주화를 하는 이유는 손쉬운 비용절감에 있다. 이러한 사정은 원-하청 계약에서 비용의 절감을 목적해야 한다는 것이며, 이는 하청업체에게 불공정한 계약을 하게끔 만들고 있다. 더욱이 공공분야로서 정부의 독점이 보장되는 발전회사와 달리 하청업체들은 경쟁을 해야하기 때문에, 해당 업무를 입찰받기 위해서는 출혈경쟁을 할 수밖에 없다. 한겨레 보도에 따르면 김용균의 소속회사인 한국발전기술과 맺은 도급계약(2015년 7월~2018년 12월) 용역비 산출단가 비중 중 노무비가 90.1%로 거의 대부분을 차지한 반면, 안전관리비는 1.5%에 불과했다. 정부가 민간 중소기업체의 기술이전과 민간시장 활성화, 발전소 운영·정비업체 육성을 목표로 외주화 정책을 주도했지만 실상 해당 업체는 ‘인력파견업체’에 불과했던 것이다.<sup>14)</sup>

14) 한겨레, [“발전소 하청노동 길 열어놓고 김용균법으로 참사 막는다?”](#) 2018.12.30.

## 2) 외주화에 따른 저숙련화와 위험의 증대

외주화와 이에 따른 복잡하고 촘촘해진 매뉴얼은 노동자들의 저숙련화와 수동적 태도를 강화한다. 발전소의 정규직와 하청노동자간의 노동 분할은 지난 20여년간 지속적으로 이루어지고 있기 때문에 발전소의 전체 공정을 종합적으로 파악하는 노동자가 급속도로 감소하고 있다. 원청 노동자는 관리감독 업무나 보일러, 터빈 운전 등에 집중되어 있기 때문에 연료 운전과 정비 분야의 작업기술과 노하우, 작업공정에 대한 숙련도가 떨어지고 있고 이는 종종 사고로 직결되고 있다.

또한 하청업체 역시 기술력을 보유하고 기술력 향상을 위해 투자하는 기업이 아니라 인력공급형 업체에 불과하기 때문에 하청 공정에 대한 전문성은 오로지 하청노동자 개별의 '노하우'로 전수되고 있는 실정이다.

“답답한 게 뭐냐면, 현장감독이라는 사람들이 우리 업무를 잘 몰라요. 그러다 보니 전기를 빼고 작업을 하는 와중에 현장 감독이 작업이 다 끝났는지를 모르니까 그냥 밸브를 돌린 거예요. 그 때문에 감전이 되어서 전신 화상을 입었어요.”(산재사고 하청노동자 인터뷰)

이러한 사정은 발전소 뿐만 아니라 외주화된 사업장에서 일반적으로 나타나고 있다. 2001년 개항시부터 외주화가 진행된 인천국제공항의 경우 85%에 이르는 인력이 외주화되어 있다. 인천국제공항공사에서 민간 컨설팅 업체에 연구용역을 맡겼던 <인력운영 구조 개선방안>(2014)에 따르면 외주화가 장기화될 경우 인천공항의 업무역량이 약화된다고 보고하고 있다. 경영기획 및 실행 등 핵심 업무까지 용역업체가 수행하고 인천공항은 이에 대한 관리·감독 업무만 하게 되면서, 인천공항공사가 직접 핵심업무를 할 수 있는 역량이 줄어든다는 것이다. 또 용역업체에 대한 의존성이 높아지면서 관리·감독 역량마저 저하될 가능성이 높다.

## 4. 위험의 메커니즘 분석(2) - 한국마사회 사례

한국마사회 소속 기수의 죽음은 자살의 경우인데, 이러한 자살이 외주화에서 또 다른 위험을 보여주기 때문이다. '위험의 외주화'는 2016년 구의역 스크린도어 사망사고나 김용균 노동자의 사고처럼 기계나 열차에 치어 사망한 사고들을 중심으로 알려져왔다.

하지만 ‘위험의 외주화’가 외주화된 노동에서 새로운 위험이 발생한 것으로 정의할 수 있다면 사고사 뿐만 아니라 과로사나 과로자살 혹은 업무상 자살이라는 형태로 나타나는 죽음역시 ‘사고사’로 분석할 수 있을 것이다.

과로사나 과로자살은 산재인정을 받기 위해서는 우울증이나 뇌심혈관계 질환 등의 질병이 업무와의 관련성이 있다는 것을 통해 우회적으로 인정되었다. 하지만 이는 산재인정을 받기 위한 현 법체계 내에서의 경로일 뿐, 과로사와 과로자살은 ‘사고’로서의 의미를 갖는다. 특히 자살의 경우는 업무상의 인과관계를 규명할 때 우울증과 같은 질병을 매개하지 않더라도 산재로 인정되는 사례가 있고, 앞으로도 정신질환과의 관련성을 매개하지 않고 업무상 자살을 규명하는 방향으로 나아가야 한다.

따라서 이 글에서 문중원 기수의 자살을 ‘업무상 질병’이 아니라 ‘산재사고’의 차원에서 분석하고자 한다.

### 1) 사고경위

한국마사회는 서울, 제주 경마장에 이어 부산경남 경마장을 2005년에 개장했다. 그런데 부산경남 경마공원에서만 말관리사와 기수 7명이 자살했고, 2012년 12월 문중원 기수의 죽음까지 이어지고 있다.

문중원 기수는 유서를 남기고 경마장 내 기수 숙소에서 스스로 목숨을 끊었다. 유서의 내용은 1) “조교사들의 부당한 지시”- “부당한 지시를 거부하면 말도 안태워 지고, 어떤 말을 타면 다출 수 있다는 걸 알면서도 목숨 걸고 타야만 했다.” 2) 선진경마에 대한 문제제기 -“마사회는 선진경마를 외치는데 도대체 뭐가 선진경마일까” 3) 마방대여와 관련한 불공정함 - “면허판지 7년이 된 사람도 안주는 마방을 갖 면허판 사람들에 먼저 주는 이런 더러운 경우” 등이 적혀 있으며 전체적으로 마사회와 조교사의 부당지시와 성과압박, 일터괴롭힘의 문제를 제기하고 있다.

2005년 이명희(26) 기수( 유서 : “고통도 없고 편히 숨 쉴 곳엘 가기 위해”)  
2010년 3월 박진희(28) 기수 (유서 : “부산경마장 기수들이 최고 힘들고 불쌍해, 도대체 부산에서 몇 번의 자살 시도냐.”)  
2011년 11월 박용석 말관리사 (유서 : 과도한 업무 부담 호소)  
2017년 5월 박경근 말관리사 ( 유서 : × 같은 마사회)  
2017년 8월 이현준 말관리사  
2019년 7월 조성곤 기수  
2019년 12월 문중원 기수(유서 : “선진경마가 대체 무엇이길래...”

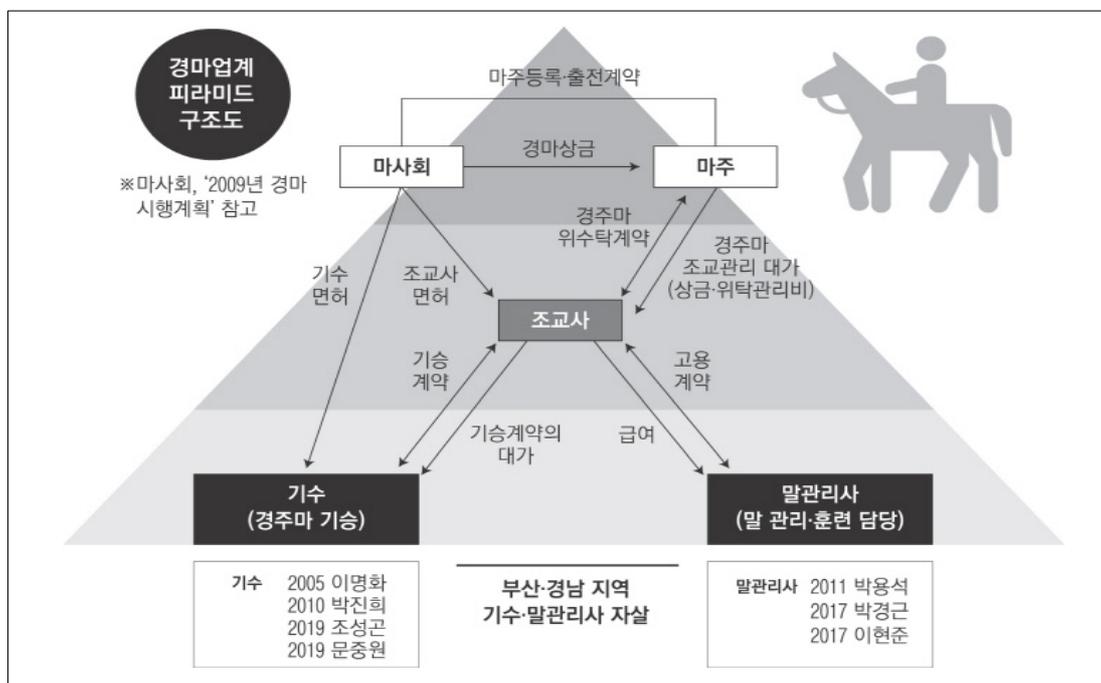
## 2) 사고의 원인-다단계 하청구조와 '위장된 자영업'

1993년 이전까지 말관리사와 기수들은 마사회가 직접고용하고 있었다. 이후 마사회가 보유하고 있던 말들을 개인에게 팔기 시작하면서 '개인 마주제'로 전환했고, 조교사와 기수, 마필관리사가 다단계 하청구조를 형성하게 되었다.

한국마사회는 오로지 경기시행만을 주관하고 있기 때문에 기수와 말관리사와의 고용 관계는 무관하다고 이야기하고 있지만, 기수들과 조교사는 마사회가 매년 갱신하는 면허권과 마방임대권의 갱신여부가 노동의 지속여부에 관건이 되는 만큼 사실상의 통제권은 마사회가 가지고 있다. 1년에 한번씩 갱신되는 면허권은 기본적인 자격의 갱신을 넘어 하위 5%는 자격을 박탈하는 사실상의 성과압박 장치로 작동하고 있으며, 일상적인 업무 통제는 조교사를 통해 이뤄지기 때문에 다단계 하청구조라고 볼 수 있다. 말관리사는 개별 조교와 고용계약을 맺고 있기 때문에 자영업자에 종속된 신분으로 개별화되어 있으며, 기수들 역시 자영업자 신분으로 전환되어 있는 상태이다. 이렇듯 실질적으로 노동이 종속되어 있고, 마사회의 실질적인 지배력 하에 놓여있지만 자영업자 신분으로 되어 있는 특수고용 형태를 '위장된 자영업자'라고 정의한다.

'다단계 하청구조'와 '위장된 자영업자' 신분으로서 기수들의 위험은 어떻게 형성되는가?

〈그림〉 시행체인 마사회와 각 주체들이 맺는 관계



\*경향신문(2019.12.11.)

첫째, 앞서 언급했듯이 마사회의 통제력이다. 1년에 한번씩 갱신되는 면허는 사실상 ‘자격’이 아니라 ‘성과’에 기반한 저성과자 해고 장치와 유사하다. 마사회는 4년 동안 2회에 걸쳐 경주성적이 하위 5%일 경우, 면허를 취소할 수 있다. 1년에 25회 이하로 출전할 경우에도 면허권이 취소된다.

둘째, 조교사의 통제권이다. 경기 출전여부는 기수의 재량이 아니라 조교사의 권한이다. 경마는 오로지 선수인 기수의 역량만으로 승부가 나는 것이 아니라 말의 역량과 기수의 역량이 종합되는 경기이다. 그런데 말의 소유와 말의 감독이 각각 마주와 조교사로 분리되어 있어서 마주와 조교사의 재량껏 좋은 말과 나쁜 말은 임의적으로 기수들에게 할당 할 수 있을 뿐만 아니라 특정 기수에게는 아예 경기 출전을 시키지 않을 수 있다. 이 때문에 상태가 안좋은 말, 다리가 다친 말, 훈련이 덜된 말(악벽마)을 조교사가 강권해도 기수들이 불이익과 위험을 감수하고 출전할 수밖에 없게 된다.

셋째, ‘선진경마’ 모델이 갖는 극단적인 경쟁과 성과압박 그리고 임금구조의 왜곡이다. 마사회는 부산경남 경마공원에 서울과 제주 경마공원에 있는 기본급 구조를 없애고 오로지 경기에 출전해서 1위~5위 안에만 주어지는 상금을 중심으로 수익구조를 극대화하면서 기수들간의 임금격차를 2500여만원이 넘는 격차가 나도록 별려놓았다. 이는 다시 기수들이 경주에 출전하는 것에 사활을 걸도록 만들게 했으며, 경주 출전권을 쥐고 있는 조교사와 면허권 갱신을 쥐고 있는 마사회의 부당한 요구에 순응하게 만드는 기제를 형성하고 있다.

이러한 조건에서 기수들의 산재율은 극단적으로 높아졌다. 대체적으로 부산경남 뿐만 아니라 서울, 제주의 기수 산재율이 타 산업에 비해 높은 편이지만, 서울과 제주에 비해 부산경남의 산재율이 높은 상태로 지속되고 있다.

한국마사회 측의 연구보고서(2014)에 따르면 기수의 평균재해율은 30%로 관리사의 3배, 타산업 평균재해율(0.6~0.7%)에 비해 50배에 이르는 것으로 나타났다. 탄광노동자가 타산업 평균재해율의 20배에 달하는 것에 비교해봐도 이는 매우 높은 수치이다.

또한 아래 <표>에서 나타나는 바와 같이 서울 경마장의 재해율은 2011년을 기준으로 절반으로 감소하는데 비해 부산경남 경마장의 경우 지속적으로 높은 수치를 나타내고 있어, ‘선진경마’ 모델을 적용하고 있는 부경 경마장의 재해율이 심각한 것으로 나타난다.

<표> 기수 재해자 수(재해율)

서울 경마장 (54.6명 정원기준)	부경 경마장 (35.6명 정원기준)	제주 경마장
------------------------	------------------------	--------

2009년	32명(58%)	27명(75%)	7명
2010년	31명(57%)	11명(31%)	13명
2011년	16명(29%)	17명(47%)	11명
2012년	16명(29%)	14명(39%)	12명
평균 재해율	43%	48%	

\*고 문중권기수 관련 국회토론회 자료집

### 3) 위험의 선별과 집중 - '개인사업자'의 불균등한 취약성

앞서 발전소의 사내하청 노동자의 경우와 달리 '개인사업자' 신분이 갖는 위험의 특징이 있다. 하청노동자의 경우 공정별, 하청업체별 분할되는 반면 기수는 개인사업자 신분으로 개별화되는데, 이때 위험은 개인들에게 균질적으로 전가되는 것이 아니라 기수들 개개인의 역량에 따라 선별적으로 집중된다는 점이다. 즉 위험의 조건은 동일하더라도 실제 위험이 집중되는 것은 기수 개인의 취약성-저성과자-에 따라, 심지어 개인적인 기질과 성격에 따라, 그리고 조교사의 인격에 따라 불균등하게 집중된다는 것이다. 이것은 기수들로 하여금 자신들의 위험이 공동으로 해결해야할 것이 아니라 개별 역량에 따른 것으로 받아들여지게 되며, 자신의 취약성이 위험의 원인이라고 생각하게 만든다. 이는 극단적인 고립감과 무력감, 패배의식을 형성하며 자살에 이르게 되는 개별적인 선택으로 나아가게 만든다.

이러한 문제는 외주화가 노동자의 정신과 신체에 동시에 가해지는 다른 차원의 위험을 설명해준다. 그리고 이는 마사회 소속 기수라는 다소 독특한 구조 하에서의 노동자의 특수한 문제가 아니라는 점을 설명하기 위해 이와 유사한 사례들을 열거하고자 한다.

### 4) 위험의 증폭 - 위장된 자영업과 독점 그리고 도박의 교차점

가. 공정한 경쟁, 스포츠다운 경쟁을 훼손하는 도박성 경쟁에 따른 연쇄자살

이명희와 박진희라는 여성 기수들이 유서를 남기고 죽었을 때, 당시 마사회에서는 "경쟁성 상금을 서울보다 많이 높였다. 경쟁성 상금이 없으면 경마가 죽는다. 그럼 누가 말을 열심히 타려고 하겠는가."고 말했다.(주간동아, 2010.4.8.) 당시 박진희 기수의 유서를 보면, "도대체 부산에서 몇 번의 자살 시도냐." "철없이 혼자 견뎌내고 있는 나

를 포라이 같은 X라며 손가락질 하고 있는 건지 모르겠어..조교사가 왜 그 나이가 되었는데도 불구하고 철없이 사람의 상처를 주는 건지도...”라며 조교사의 갑질과 연쇄적인 자살시도를 언급하고 있다.

이러한 문제가 해결되지 않음으로 인해 이후 연속적인 죽음이 반복되고 있으며, 조교사의 폭언과 인격모독 등 가혹한 인권유린이 문중원 기수의 유서에 까지 이어져 폭로되고 있다. 이러한 지속적인 인권유린 사태가 반복되는 것은 앞서 말했듯이 외주화된 고용형태와, 마사회의 독점구조, 그리고 도박이라는 교차점에서 발생하는 위험이 구조화되고 있으며, 마사회는 이러한 위험을 해결하기는 마사회 자체가 이러한 위험을 생산하고 있다고 볼 수 있다.

경마기수들의 직무스트레스 척도 개발을 위한 연구(2011)에 따르면 기수들이 느끼는 스트레스 요인으로는 경쟁, 체중부담, 의사소통, 관중, 생활, 동료비교, 부상스트레스 총 7개 요인이 있으며, 다면적 고용구조상에서 발생하는 조교사의 인격적 무시, 욕설, 위험한 작전지시에 따른 부담감 등이 의사소통의 핵심적인 요인으로 지목되었고, 경마에 참여하는 많은 관중들로부터 심한 욕설과 부정적 인식(관중), 악벽과 낙마의 두려움, 총들의 근심걱정, 몸이 아픈데 경마할 때 등(부상) 등의 요인들이 모두 조교사와 마주와의 관계라는 다단계 착취구조, 도박성 경주에 따른 압박감이 작용하는 것으로 나타났다.

이럼에도 불구하고 마사회는 “경쟁성 상금이 없으면 경마가 죽는다.”며 말관리사와 기수들의 연쇄적인 죽음에 대한 해결책을 회피했다.

#### 나. 마사회, 공공성인가 독점인가

마사회의 매출액은 7조8천억원이 넘는다. 당기순이익이 2200억원이 넘는 공기업 중에서도 돈 많이 버는 공기업이다. 이 중 16%(1조8천억원)을 세금으로 납부한다. 마사회가 세금을 많이 내기 때문에 공기업으로서의 역할을 다 한다고 말할 수 있을까? 세금납부는 마사회의 존재이유일 뿐 그것이 마사회의 공공성을 담보해주지 않는다. 오히려 마사회는 공기업이라는 이유로 연간 110억이 넘는 국고보조금을 받고 있다.

말관리사와 기수들의 죽음의 원인에 마사회의 독점적이고 폐쇄적인 구조가 있다. 그리고 이 구조가 지나치게 경마중심으로 편향되어 있어 말산업 전반을 육성한다는 본래의 취지가 무색할 지경이다. 또한 외주화로 인해 관리사와 기수들은 ‘위장된 자영업자’로 노동인권의 사각지대로 배제되었으며, 기수의 경우 스포츠 선수로서 보호받아야 하는 기본적인 권리에서조차 배제되고 있다. 즉 마사회의 독점이 기수를 스포츠 선수로도, 노동자로도 인식할 수 없게 만들면서, 일반 노동자와 스포츠 선수들의 위험보다 더 심각한 상태의 위험에 방치되고 있다.

마사회의 공공성은 실종되었고, 독점의 해악만 남아있다. 공공성은 더 많은 돈을 벌어들여, 더 많은 세금을 내는 것이 아니라 사업의 구축과 발전과정에서 기업의 내부와 외부에 공공성의 가치를 증진시켜야 하는 의무가 있다. 그런 면에서 마사회는 기업의 내부와 기업의 외부, 즉 사회적인 면 둘 다에서 공공성을 무력화하고 있다. 안에서는 노동자들의 인권유린과 죽음을 방기하고 있으며, 밖에서는 경매에 대한 사행성과 중독성을 강화하는 방식으로 수익을 창출하고 있다. 이런 상황이라면 굳이 마사회를 공기업으로 존속시켜야하는지도 우리사회가 근본적으로 따져볼 필요가 있다. 마사회가 그동안 노동자들의 죽음에 아무런 대책을 내놓지 않는 것은 그들이 이미 공공성이 아니라 독점의 권력집단이 되었다는 것을 의미하기 때문이다. 여전히 이 사건의 해결을 위해 전면에 나서지 않고 마주와 조교사 협회 등 그들이 만든 위장된 책임주체들을 앞세우고 있는 지금의 국면에서는 더더욱 마사회의 공공성은 허구가 아닌지를 진지하게 따져볼 일이다.

## 5) 민영화-외주화에서 과로사와 과로자살 사례

### 가. 한국통신에서 KT로의 민영화-외주화에서 과로사와 과로자살

공기업이었던 한국통신은 1997년말 '경제위기 수습을 위한 재원마련'차원에서 정부 지분을 전량 매각하여 민영화되었다. 이로부터 미국을 비롯한 해외투자자본이 49%의 지분을 확보하였고, 배당성향이 50%이상 유지되면서 고배당이 고착화되었다. 이러한 고배당을 위해 통신사업의 흑자에도 불구하고 지속적인 인력구조조정이 이루어졌고, 명예퇴직과 희망퇴직 등을 통해 6만명이 넘는 직원 수를 2만명으로 감축하고 4만명이 비정규직으로 대체되었다. 그리고 50여개의 자회사와 계열사로 분사(외주화)하면서 조직 구조를 대대적으로 개편하는 한편, 단기실적을 끌어올리기 위하여 추가적인 인력감축을 위한 CP비밀퇴출프로그램까지 도입하기에 이르렀다.

이 과정에서 사망자들이 증가하게 되었고, KT노동자들은 그 원인으로 민영화-외주화 과정에서의 성과압박과 저성과자 해고장치인 CP비밀퇴출프로그램을 지목하고 있다. 이 프로그램은 2006년부터 도입되었고, 2006년부터 2016년말까지 사망자 현황은 아래와 같다.

〈표〉 KT 사망자 전체 통계(2006~2016)

연도별	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	합계
합 계	19	26	36	35	41	43	56	45	33	32	33	399
재직중사망자	11	16	20	20	17	16	29	25	13	11	14	192
명퇴후사망자 (58세이하)	8	10	16	14	23	19	23	19	20	21	18	191
사내계열사				1	1	8	4	1			1	16
돌연사 (뇌출혈, 심장마비 등)	4	9	7	11	14	15	13	10	5	13	12	113
자 살	0	2	2	4	3	6	3	11	3	3	3	40
각종 암 (백혈병포함)	9	10	17	14	17	15	23	18	18	11	15	168
기 타(사고사 및 기타 질병)	6	5	10	6	7	7	17	6	7	5	2	78

\*출처 : [www.ktlifeplan.com](http://www.ktlifeplan.com) 경조사 게시판 \*2006년부터 퇴출프로그램 시행

\*KT노동인권백서(734쪽)

<표> KT 사내계열사 직원 사망자 현황(2009년 이후 사망자 통계)

연도별	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	합계
사망자 합계	1	1	8	4	1			1	16
돌연사 (뇌출혈, 심장마비 등)			1						1
자 살			2		1			1	4
각종 암 (백혈병포함)	1	1	4						6
기 타(사고사 및 기타 질병)			1	4					5

\*KT노동인권센터에서 확인된 자료(확인 안된 사망자 다수 추정)

위 사례들 중 자살과 관련된 내용만 추려보면,  
윤\*\*(52세), 노조 강북지방본부 조직국장

전\*\*(46세), 현장에서 영업으로 전환배치  
 최\*\*(48세), 체납에서 영업으로 전환배치(\*유족(부인)도 자살 사망)  
 노\*\*(48세), 농약마시고 음독자살  
 강\*\*(51세), NCS에서 지사로 전환비체 후 부적응. 은평지사 옥상에서 투신  
 박\*\*(50세), 금천전송팀장(NSC)에서 1개월전 전환배치(3차례 전환배치 거부)  
 김\*\*(53세), KT에서 15년간 노동탄압 사실 기록한 유서 남기고 자살함.  
 백\*\*(50세), 동두천CM->네트워크->동두천CM 발령. 우울증. 유서발견.  
 신\*\*(49세), 노조 산업안전국장 역임. 차량내 번개찬 자살. 유서작성.  
 이\*\*(33세, KTDS), 2008년 분리 구조조정, 우울증.  
 장\*\*(57세, KFNS), 경비실 퇴근후 자택에서 자살.  
 김\*\*(53세, 용역경비업체 파견), 점심시간 9층에서 투신.

#### 나. 프랑스 텔레콤, 우체국 사례

프랑스 통신회사인 ‘프랑스 텔레콤’은 강도 높은 구조조정을 감행하면서 2006년에서 2008년사이 22,000명이 해고되었고, 10,000명이 기업 내에서 부서이동을 당했다. 이 과정에서 본래 전공직무와 상관없는 부서로 이동되는 경우가 많았는데, 기술자들이 대리점의 판매원 또는 전화상담서비스의 상담사로 이직되는 경우가 제일 많았다. 이러한 급격한 변화를 견디지 못한 노동자 35명이 2008년과 2009년 사이 자살을 하는 사태가 발생했다.

같은 시기 공기업이었던 프랑스 우체국에서 대대적인 인력감축으로 인해 노동강도가 급증하자, 3명의 우체국 노동자가 직장에서 자살했으며, 이중 2명이 이러한 노동환경의 변화에 대한 유서를 남겼다. 이 시기에 퇴직자가 신규채용자의 4배에 달하면서 노동조건이 악화되었으며 신체적 정신적 피로도가 증가하면서 자살 및 자살시도의 가능성이 높아진 배경하에 3명의 자살이 이루어졌다.

#### 다. 집배 노동자 과로사, 과로자살 사례

극단적인 장시간 노동과 과도하게 많은 업무량으로 집배 노동자들의 과로사와 자살이 끊이지 않고 있다. <집배원 노동조건 실태 및 개선방안>(2018)에 따르면 집배노동자 15,321명을 대상으로 직무스트레스를 평가한 결과 “업무량이 많고, 업무시간이 길고, 부담이 높음” 항목의 위험도가 가장 높은 것으로 확인되었다. 집배노동자의 노동시간은

하루 평균 11.3시간, 점심시간을 제대로 확보하지 못하는 상황, 집계되지 않은 노동시간을 고려하면 12시간씩 일하는 경우가 일반적이라고 볼 수 있다. 업무량이 많은 상위 10% 우체국의 집배노동자는 하루 평균 14.9시간 노동하는 것으로 나타났다.

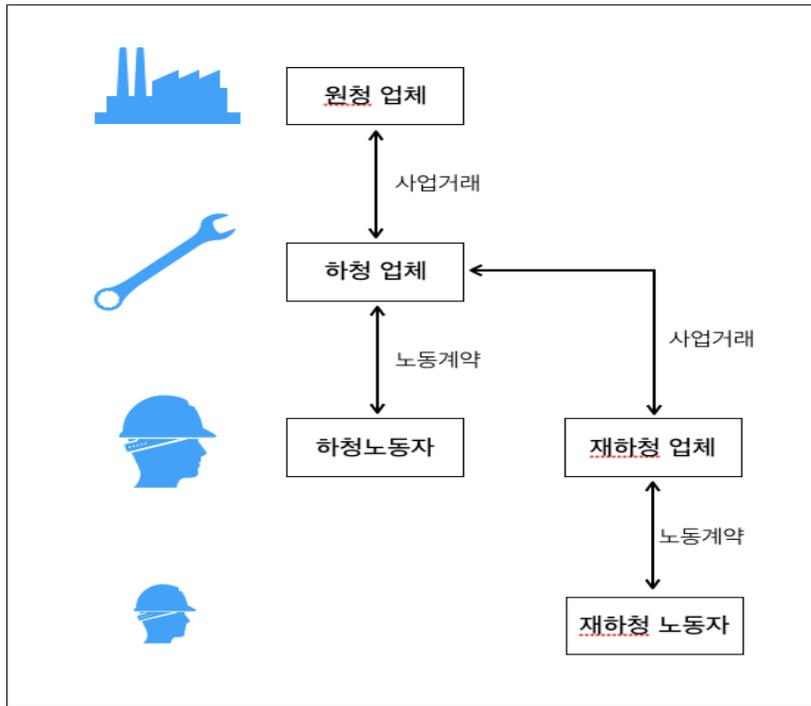
2008년부터 2017년까지 10년간 166명의 집배노동자가 사망했으며, 사망의 원인은 암, 뇌심혈관계질환, 교통사고, 자살 순으로 나타났다. 자살은 총 23건에 이르고 있다.

## 제5장 새로운 위험의 메커니즘 : 법의 공백에서 소 통의 공백으로.

### 1. 법의 공백 : 도급 계약에서 내재된 책임의 합법적 회피

도급계약과 근로계약의 가장 큰 차이는 노동력의 사용을 거래하는가, '일의 완성'을 거래하는가 여부이다. 근로계약은 기업가와 노동자 사이의 계약이 아니라, 기업(법인)과 노동자 사이의 계약이다. 반면 도급계약은 기업과 기업, 법인과 법인 사이의 계약인 것이다.

따라서 도급계약의 주체는 원청기업(도급인)과 하청업체(수급인)사이의 거래이다. 기업과 노동자와의 근로계약은 도급계약이 성립된 후에 이뤄진다. 하청업체는 의뢰받은 일을 완성해서 원청에 넘기기만 하면 되는 것이지 일의 완성을 위한 과정에 대해 원청의 지휘, 감독을 받지 않는다. 따라서 이를 또 다른 업체와의 도급계약을 맺거나(2차하청), 아니면 노동자를 고용해 직접적으로 일을 수행할 수 있다. 이 과정에서 도급계약과 근로계약이라는 매우 이질적인 계약이 함께 이뤄진다.

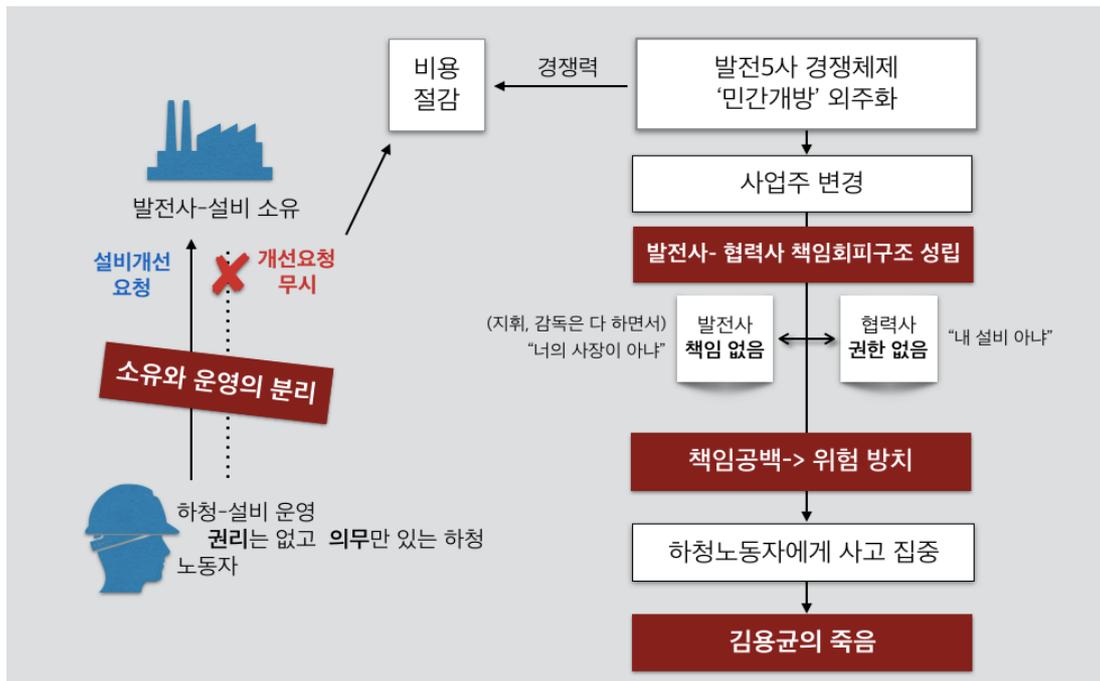


[그림] 도급에서 원-하청 업체간, 하청 노동자간 계약 관계의 변화

그런데 상시, 지속업무가 도급계약으로 외주화될 경우, 이는 대부분 사내하청의 형태를 띠게 된다. 일상적이고 지속적인 업무라면 해당 기업안에서 업무를 수행하는 경우가 일반적이기 때문이다.

이 과정에서 소유와 운영의 분리가 일어난다. 설비나 시설의 소유는 원청이되, 정작 시설과 설비를 이용해 일을 수행하는 것은 하청업체 소속 하청노동자들이 된다.

아래 <그림>의 경우처럼, 원-하청 관계에서 가장 큰 문제는 ‘진짜 사장이 누구냐’의 문제이다. 즉 실질적인 사용자가 누구인지가 문제가 되는데, 이는 도급계약법상에 내재한 문제라고 볼 수 있다. 원청과 하청업체간의 책임과 권한을 둘러싼 갈등은 책임의 공백상태를 형성하며, 이 과정에서 노동자들의 위험은 방치된다.



[그림] 도급계약이 책임공백을 야기하는 메커니즘(태안화력 발전소 사례) (김용균 특조위)

## 2. 소통의 공백 : 원-하청구조에서 위계적 의사소통의 문제

외주화(아웃소싱)은 노동자의 안전에 취약한 구조를 가지고 있는데, 보통 경쟁적 입찰방식, 장시간 노동이 위험을 가중시키는 요인으로 지목되며, 조직적 측면에서는 아웃소싱에서 발생할 수 있는 애매모호한 역할정의, 동료간의 의사소통 부족, 매니저의 복잡한 라인관리 등이었으며, 외주화된 노동자가 스스로를 보호할 수 없는 시스템이 무엇보다 중요한 조직적 요인으로 꼽히고 있다(Quinlan&Mayhaw(1999))

이 장에서는 외주화와 노동자의 안전의 관계를 원-하청간에 의사소통구조를 살펴봄으로서 외주화된 관계에서 위험이 어떻게 다루어지는지를 살펴보고자 한다. 경쟁적 입찰방식과 장시간 노동에 따른 위험의 증가 또한 언급할 것이지만 외주화된 노동에서 위험이 어떻게 형성되는지를 살펴보기 위해서는 원-하청관계에서 의사소통 구조를 살펴보는 것이 매우 중요하다.

2007년 산업안전보건공단 조사에 따르면 원청업체들이 하도급을 주는 가장 큰 이유는 해당업무가 위험작업이라는 응답이 가장 많았다. 그런데 원청은 40.8%가 이를 꼽았고, 하청은 25.3%가 응답했다. 반면 임금수준이 낮아서 하도급을 준다는 것에는 원청

이 28.2%를, 하청이 32.5%로 응답했다.

즉 원청 정규직 노동자들은 위험한 업무이기 때문에 외주화를 주는 것이라고 가장 많이 응답한 반면, 하청 노동자들은 저임금으로 인한 초과이익의 창출이 외주화를 선택한 것이라고 응답한 것이다. 이는 언뜻보면 뒤바뀐 결과라고 생각해볼 수 있다. 정작 위험한 업무를 수행하는 하청노동자들보다 정규직 노동자들이 위험업무의 외주화를 더 많이 꼽고 있기 때문이다.

여러 가지 해석이 가능하나, 우선은 위험업무를 누군가는 수행해야하므로 외주화는 불가피하다는 정규직 노동자 내부의 논리적 근거가 뒷받침되는 결과일 수 있다. 실제 공공부문 정규직들에게 ‘어떤 업무가 외주화 되는가?’라는 질문을 던졌을 때 이와 유사한 응답이 많았다.

통상 ‘위험의 외주화’는 위험업무가 외부화된 것으로 간주된다. 하지만 이렇게만 정의할 경우 위험은 고정된 것으로 이해되어, 누군가는 위험한 일을 맡아야하는 외주화 불가피론으로 빠질 가능성이 있다. 애초에 위험한 업무를 외주화한다고 하더라도, 어떤 업무는 외주화되는 반면 특정 업무는 외주화되지 않았다. 가령 발전산업에서 연료환경 운전 업무는 외주화된 반면 보일러와 터빈 운전업무는 정규직이 수행한다. 그렇다면 왜 특정 위험업무는 외주화되었으며, 어떤 업무는 그대로 남아있는가?

이러한 맥락에서 공공부문의 외주화는 합리적인 수준에서 이뤄지고 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 가령 전문화된 인력이 필요한 경우, 일시적인 업무의 수행이 필요할 경우 외주화를 선택하는지, 아니면 상시업무가 외주화된 것인지, 비핵심업무 뿐만 아니라 핵심업무도 외주화된 것인지, 핵심과 비핵심의 구별은 합리적으로 구분되고 있는지 등의 검토가 필요하다.

앞서 살펴보았듯이 공공부문에서 외주화는 주로 상시, 지속업무를 중심으로 외주화되고 있으며, 이 과정에서 비핵심업무 뿐만 아니라 핵심업무 조차 외주화되고 있으며, 이에 따른 비효율과 비용의 증가가 문제가 되고 있다. 뿐만 아니라 이러한 상시, 지속업무의 외주화가 새로운 유형의 위험을 형성하고 있다. 이러한 위험은 원-하청 관계하에서 의사소통 구조의 문제를 경유해 형성된다. 이러한 위험의 형성 요인들을 정리해 보면,

#### 1) 원-하청 구조에서 의사소통의 취약함

2015년 서울메트로 외주업체인 (주)프로종합관리 및 서울도시철도공사의 자회사인 서울도시철도엔지니어링(주) 소속 노동자 128명을 상대로 벌인 설문조사 결과에 따르면, 외주 노동자 중 48.3%(58명)가 정규직과 작업 도중 소통 부재로 안전사고가 발생하거

나 발생할 뻔한 경험이 있다고 응답했다.(사회공공연구원 2016 : 10) 구의역 김군 사망 사고 이후 서울 메트로 소속 외주 노동자들은 직고용되었지만 그 이전 업무 형태를 보면 동일업무를 정규직과 하청노동자가 함께 일하는 혼재 업무가 일반적이었다. 정규직과 하청노동자가 함께 일함에도 불구하고 소통의 문제가 제기되는 것을 무엇 때문일까?

소통이 어려운 가장 큰 원인은 원청과 하청노동자간의 위계구조 때문이다.

철도공사에서 경정비 업무의 경우, 정규직과 혼재작업을 하지만 위계상으로 하청노동자들은 원청 노동자의 작업 스케줄에 일방적으로 맞출 수 밖에 없게 된다. 이 과정에서 하청노동자들은 자신들의 작업을 제대로 마무리하지 못하거나 아니면 무리하게 일을 수행할 수 없게 된다. 이는 발전회사 하청노동자들도 가장 많이 지적하는 문제이다.

“적은 인원가지고 한정된 시간 안에 업무를 처리하려면 편법을 쓸 수밖에 없는거죠. 정확하게 인원을 맞춰주고, OH 할 때, 저희들은 아침에 작업을 투입을 하잖아요. 저녁에 상탄을 한다고 저녁에 다 철수시키래요. 그럼 어떻게 해요. 그러면 시간은 한정되어 있고 6시간 안에 최대한 많이하고 나와야하는데, 그러다보니 대충 어느 정도 빨리해가지고 작업했던 비계들을 빼내고 저녁에 상탄을 시켜야 하는거예요. 이게 OH하는거죠. 그러면서 안전불감증에 걸려있다고 한다면 정확하게 라인을 잡아주고, 24시간이든, 일주일이든 그 라인이 돌지 않게 해주고 그런 업무를 시켜야지, 그날 저녁에 바로 라인을 돌려야 한다고 하면서 OH를 하라고 하면서 안전불감증을 말하면 잘못된 방향이 아닌가 하는 생각이 듭니다. 저희도 정확한 시간, 정확한 인력이 다 추구된다면 그렇게 굳이 빨리빨리 서둘러가면서 위험하게 작업을 안하겠죠.”(발전하청 A)

도시철도공사의 경우도 마찬가지다. 부속품이나 관리업무를 정규직이 담당하면서 하청노동자들은 정비에 필요한 부속품이 필요한 만큼 제공되지 않고 있다. 이 과정에서 하청노동자들은 부족한 부속품을 요청해야 하는데, 원청 노동자에게 직접 요구할 수 없기 때문에 하청업체 현장대리인이나 관리자들을 통해 요청하게 된다. 같은 정규직이라면 부속품을 관리하는 정규직에게 직접 요청을 하고 간단하게 관리대장에 기입하면 되는 과정이, 하청노동자들에게는 조장-관리자-현장대리인-원청 부속품 담당자 등의 절차를 거치게 된다. 이 과정에서 처리가 지연되거나 누락되는 것은 필연적이다.

발전회사의 경우, 설비개선의 요청이 하청업체 관리자 선에서 원청에 전달되지 않거나 보고되지 않은 경우도 많았는데, 이는 원-하청간의 의사소통의 단절이 장기간 누적

되고 있다는 것을 그대로 보여준다.

의사소통의 취약함은 원-하청관계에서 위험의 구조화가 어떻게 이뤄지는지를 보여준다. 모든 위험이 사고로 이어지지 않는다. 그 전에 위험을 해결하면 되기 때문이다. 하지만 특정 위험이 해결되지 않고 방치되거나 누적될 때, 사고가 발생할 가능성은 높아진다. 더 큰 문제는 사고 이후에서 사고의 원인인 위험이 여전히 해결되지 않은 채 동일한 사고가 반복되어 나타날 때, 위험은 '구조화'된다.

'위험의 구조화'가 외주화와 맺는 관련성은 이러한 의사소통 구조의 취약성이 가장 큰 요인으로 작동한다. 원-하청간의 위계화와 중층화는 소통의 가장 밑, 하청노동자들이 감지하는 위험의 신호가 제대로 전달되지 않는다. 위계화는 단순히 신분상의 권위에 따른 계층화를 의미하는 것이 아니다. 원하청 구조하에서 위계화란 원청의 지배력은 위에서 아래로 흐르지만, 하청노동자들의 요구와 위험한 상황을 아래에서 위로 올라가지 못한 채 봉쇄되는 것이 구조화되어 있다는 것을 의미한다.

## 2) 원-하청간의 의사소통을 대체하는 절차의 증식과 비용의 증대

발전소와 같은 흐름공정이나 철도와 같은 네트워크 산업을 외주화를 통해 인위적으로 분리하게 되면서 전체적으로 업무상의 소통이 복잡하고 절차화되고 있다.

2016년 구의역 '김군' 사고 이후 스크린도어 수리업무관련 정규직은 2단계, 하청노동자일 경우 9단계의 절차를 거쳐야 하는 것이 진상조사위를 통해 확인되기도 하였다. 그런데 이러한 네트워크 산업이나 흐름공정이 분할-외주화 될 때, 단순히 절차가 증식하는 것만이 아니라 원-하청간, 하청-하청간, 하청업체-하청노동자간의 책임소재를 분명히 하기 위하여 절차들이 증식된다는 것이다. 이러다 보니 외주화되면 될수록 시스템이 원활하게 운영되기 어렵게 된다. 그로인해 하청노동자들의 사망사고가 지속적으로 발생하게 된다.

아래 <표>에서 나타나듯이 철도, 지하철 하청노동자 사망사고는 2011년부터 2014년까지 4년간 18건, 23명이 사망했다.

### 철도/ 지하철 외주용역 하청노동자 사망 사고 통계

번호	사고 발생일	사고내용	사망자 수	소속
1	2014.7.12.	충북 영동군 각계터널 인근 철로 일용직 2명 화물열차 치여 사망	2	외주
2	2014.4.22	지하철1호선 독산역 스크린 도어 점검 중 작업열차 치여 숨짐	1	외주
3	2014.3.21.	청라역사 신축공사장 61세 하청노동자 선로공사중 1명 사망	1	외주
4	2014.4.14	전북 익산시 화산건설동 위박용역 안전관리원 열차에 치여 사망	1	
5	2013.12.4	청라역 공사 30대 열차치여 사망	1	외주
6	2013.9.28.	제천시 입석역 인근 태백선 철길 무궁화호에 치여 1명 사망	1	외주
7	2013.1.19	성수역 스크린도어 점검 중 작업열차에 치여 1명 사망	1	외주
8	2012.12.26	의정부 지하철1호선 망월사역에서 여객용 지붕 개량 공사 중 감전으로 1명 사망	1	외주
9	2012.11.15	전안시 동남구 풍서교 선로 보수 공사 중 부산발 서울행 열차 치여 1명 사망	1	외주
10	2012.10.22	충북 옥천군 KTX경부선 철길 선로 교체작업 중 열차에 치여 1명 사망	1	외주
11	2012.8.20.	경의선전철 복선공사 중 차량 충돌 1명 사망	1	외주
12	2012.7.27.	삼랑진역 철로 신호 보수공사 작업 중	1	외주
		무궁화호 치여 사망		
13	2012.5.25	성수역 고가 방음벽 개량 현장 작업 중 열차 부딪혀 사망	1	외주
14	2011.12.9	계양역~결암역 사이 실야 선로작업 중 열차에 치여 5명 사망	5	외주
15	2011.7.14	부산1호선 범일동역 리모델링 작업 중 전장에서 전선 작업 중 감전으로 1명 사망	1	외주
16	2010.8.22	수원역내 청소노동자 사망(재해유형 부딪힘)	1	외주
17	2005.3.17	인천지하철관내역 승강장 설비유지보수용역 중 1명 사망(기사검색안됨, 재해유형 부딪힘)	1	외주
18	2005.1.15	서울 서빙고역내 양지엔지니어링 감전 1명 사망(기사검색 안됨, 재해유형 감전)	1	외주
<b>합계</b>			<b>23</b>	

(자료출처. 2011~2014 사망재해 발생현황: 근로복지공단 산재보험 통계)

대부분의 사망사고가 선로, 유지보수 업무 중 열차에 치여 사망한 경우이다. 그리고 이러한 사망사고는 최근까지 반복되고 있다. 지난 9월 2일 서울 금천구 지하철1호선 금천구청역 인근 설로에서 일하고 있던 하청 노동자가 전동차에 치여 사망했다.<sup>15)</sup> 반복

15) 한겨레, '서울 금천구청역 부근 철로서 외주노동자 전동차 치여 사망' (2019.9.3.)

된 사고와 관련 감사원은 <철도안전 관리실태 감사보고서>를 9월 10일 발표했다. 발표 내용에 따르면 반복된 사고로 인해 철도공사는 안전대책을 마련하였고, 그 중 안전사고를 막기 위해 열차접근경보 모바일 단말기를 제작했지만, 이를 원청 정규직 노동자에게만 지급하고 하청노동자에게는 지급하지 않았다는 사실이 확인됐다. 이는 원하청 관계에서 동일한 사고가 지속적으로 반복될 수 밖에 없는지에 대한 시사점을 주는 사례이다.

중대재해 사고가 발생하면 관계당국의 지휘아래 안전대책을 마련해야 하는데, 하청노동자의 경우 소속밖 인력이기 때문에 실질적으로 원청의 안전대책이 하청노동자에게까지 미치는지에 대한 여부를 파악할 수 없다. 때문에 정부의 관리감독은 원하청으로 인한 분할된 공정의 간극을 뛰어넘는데 한계가 있다.

또한 원청인 철도공사가 하청노동자에게 모바일 단말기를 지급하지 않은 이유로 “도급계약서상에 통신비 부담조건이 반영되어 있지 않다는 사유로 모바일 단말기를 지급하지 않았다”고 밝히고 있다. 그러니까 합법적으로 하청노동자에게는 지급하지 않을 수 있는 것이다.

또 다른 문제로는 기관사의 28.66%가 내비게이션을 끄고 운행하는 것으로 조사됐다. 단말기는 작업자와 기관사 양방향으로 경보가 울릴 수 있도록 개발되었지만, 바로 그렇기 때문에 기관사들의 일부가 단말기를 끄고 운행한 것이다. 역설적이게도 양방향으로 위험 경보가 이뤄진다는 점이 사고를 일으킨 것이다. 하지만 원청 정규직 기관사들은 하청 노동자들이 단말기를 지급받지 않고 있는지를 모른다.

의사소통구조상의 단절은 이러한 단절들이 모여 위험이 증폭되며 사고로 이어진다.

사고 이후에는 필연적으로 안전매뉴얼과 소통절차가 증식하게 된다. 왜냐하면 복잡한 소통구조하에서 일어난 사고이기 때문에 누구의 책임인지를 명확하게 하기 위한 절차들이 마련되기 때문이다.

### 3) 무리한 외주화에 따른 안전업무의 공백과 비효율성

철도의 경우, 시속 300Km로 달리는 KTX에는 기관사를 포함하여 6명의 승무원이 타고 있지만 승객안전을 담당하는 노동자는 정규직인 열차팀장 단 한명 뿐이다. 그 외의 승무원들은 철도공사의 자회사인 코레일관광개발 소속 파견노동자들로서 승객안전 업무를 담당할 권한이 없는 비정규직이다. 왜냐하면 생명, 안전업무의 경우 정규직 전환 대상이지만 철도공사는 직접고용을 회피할 목적으로 이 노동자들을 ‘안전업무’에서 제외시키고 승무원으로서의 비상대비 훈련도 시키지 않고 있다. 철도노조의 설문조사에 따르면, 지난 1년간 사고 대응 안전교육을 전혀 받지 못했다고 답한 승무원은 77%에 이

른다.

가장 심각한 곳은 인천국제공항이다. 인천국제공항은 2001년 개항시부터 외주화를 전제로 인력운영이 이뤄졌으며, 이로 인해 85%에 이르는 인력이 외주화되어 있다. 이 중에는 소방업무와 같은 생명, 안전업무도 외주화 되어 있는데, 소방업무 전체가 외주화된 것이 아니라, 인천공항의 구역별로 분할-외주화 되어있다. 이에 따라 3층과 2층 담당의 소방업무가 각각 다르다. 2층에서 화재가 날 경우, A 하청업체의 소방노동자가 화재작업을 하다가 3층으로 화재가 번진일이 벌어졌는데, A하청업체 노동자들이 3층의 화재진압을 하지 않은 채 2층 진압만 하게 된 사례가 있었다.

\*\*발전소에서도 유사한 사례가 있었다. 2014년 컨베이어벨트 안에서 화재가 발생했는데, 소방차가 올 때까지 하청노동자들이 화재 진압을 하지 않은 채 소방차가 오기만을 기다리는 경우가 있었다.

“(보고절차가 많아지면서 나타나는 가장 큰 문제점은?)

- 예를들어 화재가 발생했다. 그런데 우리가 물을 뿌리는데도 보고를 해야 한다. 타워하나가 탈 정도의 불이 나도 보고를 한 다음에, 역순으로 원청 사람들의 오더가 내려올 때까지 기다려야 한다. 불구경하면서.

(원청에서 조치를 하라고 하기 전까지는 불구경을 해야한다는 것인가?)

- 그렇다. 우리가 소방훈련을 가끔씩 한번씩 한다. 화재가 나면 즉각적으로 조치 하라고 소방훈련을 한다. 하지만 실제가 되면 무용지물이 된다. 왜냐하면 우리가 화재 진압을 하다가 불을 제대로 끄면 되는데, 문제가 발생하면 다 우리 책임이 된다. 우리는 불을 끄고 싶어도 나서면 안된다. 만약 불을 끄다가 다른데 불이 붙으면 욱먹고, 가만히 있어도 욱먹는다. 이래나 저래나 욱먹는다.

(자체적으로 사고 수습을 하다가 다른 문제가 발생하면 책임을 지야 하기 때문에 실질적으로 조치할 수 있는 권한이 없다는 것인가?) 능력은 있지만 권한이 없다.“  
(발전소 하청노동자 인터뷰)

무리한 외주화로 인한 분할은 업무의 비효율성을 떨어뜨릴 뿐만 아니라 위험이 증폭된다. 이는 외주화가 효율성을 높인다는 주장을 뒤집는 사례들이다. 특히 공공부문의 경우 업무의 공공적 성격상, 노동자나 작업장의 위험은 곧바로 시민의 위험으로 직결될 수 있다. 그럼에도 불구하고 철도공사는 여전히 선로 유지보수 업무를 더욱 더 많이 외주화하고 있는 상태이다.

#### 4) 원-하청구조에서 위험의 관리양상

‘위험의 외주화’라는 용어는 원-하청구조에서 위험의 원인을 외주화된 노동임을 전제한다. 이에 대해 외주화된 노동은 고용형태일 뿐이며, 고용형태와는 무관하게 위험은 별도의 안전대책을 통해 해결해야한다는 반론을 제기할 수 있다. 물론 정규직 노동자가 모두 안전한 것은 아니며, 직접고용된다고 하더라도 컨베이어벨트의 위험이나 선로 유지 보수 업무의 위험함이 해결되는 것은 아니다.

하지만 위에서 살펴보았듯이 원-하청 구조에서 발생하는 의사소통의 취약성은 도급 계약에 따른 원청의 지배력과 위계화에서 기인하는 것이므로 기존의 위험이 단순히 전가되는 것이 아니라 원-하청 구조안에서 새로운 위험요인이 형성되는 것이라고 볼 수 있다.

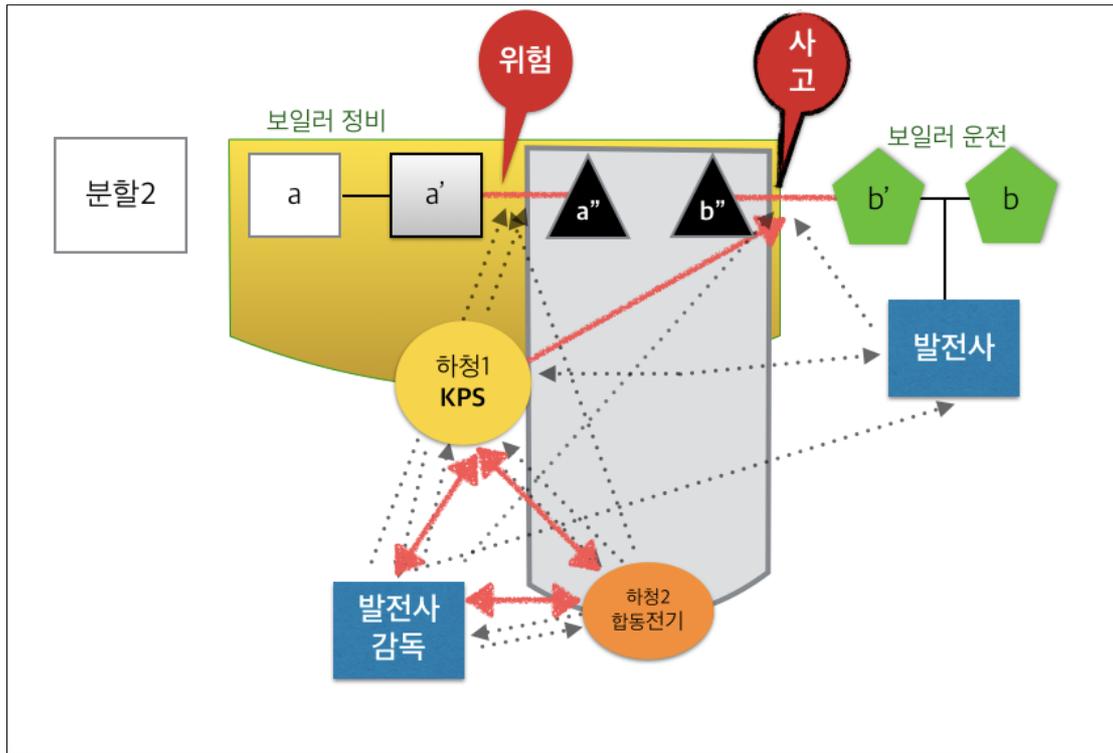
#### 5) 안전매뉴얼의 증식 : ‘재해자 과실론’의 근거<sup>16)</sup>

〈김용균 특조위 보고서〉에서 분석한 내용에 따르면 2016년 당진발전소에서 일어난 ‘한전KPS 소속 일용직 노동자 사망사고’는 흐름공정을 분할-외주화했을 때, 이것이 어떻게 위험을 증폭시키는지, 그리고 사고로 드러나기 전에는 증폭된 위험이 역설적으로 비가시화될 수 있는지를 보여준 사고이다.

발전소 정비업체인 한전KPS는 2호기 미분기 OH공사를 합동전기에 (재)하도를 주었다.

해당 사고는 원청과 하청사이의 분할, 하청과 재하청사이의 분할이 이중으로 발생하면서 위험의 구조적 증폭이 사고로 드러났다. 첫째는 KPS와 하도급업체인 합동전기와 의 분할. 여기서 청소작업에 대한 공백이 발생해 우\*\* KPS 노동자가 청소를 했고, 이것은 “안전작업허가서 미발행”과 “계획에 없는 밀폐공간 작업을 허가 없이 시행”했다는 사고의 원인이 되었다. 둘째는 한전KPS와 합동전기, 그리고 발전본부 사이의 분할.

16) 김용균 특조위 보고서 205~215쪽에 분석된 사고내용을 참고하여 요약함.



[그림] 2016년 당진 발전소 사고에서 나타난 원-하청간의 소통구조(김용균 특조위 보고서)

당시 고용노동부의 <재해조사 의견서>에는 원·하청간의 소통구조를 문제점으로 지적했다. 즉 “한전KPS의 정비업무와 연계된 발주처의 기동(운전) 작업공정이 누락되어 위험공정 진행 전에 위험성 평가가 이루어지지 않았고, 작업주체간 회의 및 의사소통 등을 통해 책임과 역할을 지정하고 업무를 분담하는 등 기동(운전)과 정비작업에 대한 의사소통 및 신호방법이 적절하게 이루어지지 않았”다고 밝히고 있다.

이러한 원하청간의 문제를 해결하기 위해 발전본부와 한전KPS에서는 “기동시험 전 도급사 정비책임자, 감독자, 운전원이 함께 안전점검 시행으로 점검 사각지대 발생 예방” 할 것을 대책으로 제시했다. 이에 따라 구체적인 대책과 절차마련은 한전KPS에서 이루어졌는데 첫째, 해당 작업 공정별 수시 위험성 평가서에 작업단계를 4개에서 26단계로 세부화했다. 그리고 이를 위해 당진발전본부 측과 한전KPS는 해당 공정에 대한 절차서 개정(20단계→26단계)을 보완했다.

절차가 보다 세분화되면서 동시에 객관적인 공정을 기술하는 것에서 행위주체가 누구인가를 보다 명확하게 하는 방향으로 절차서가 보완되었다. 가령 사고 이전에는 ‘을 차단한다.’ 혹은 ‘~을 기동한다’는 공정을 설명하는 서술에서 ‘~감독에게 요청한다.’, ‘감독은 ~을 확인한다’는 식으로 책임 주체가 해당 공정에서 수행해야할 업무 특히 소통상의 업무 분장과 책임을 중심으로 세분화한 것이다.

“업체가 다름으로서 책임소재가 불명확한 것은 맞습니다. 대부분의 도급이나 이런 과정을 거치는 그런 부분들은 당연히 책임소재라는 부분이 각자의 업체에 피해가 최소화되는 방향으로 접근이 가능할 수밖에 없기 때문에.. 명확해져야 되는 부분들이 있어요. 그건 당연한 거구요. 요런 부분들이 침예하게.. 경계라는 부분이 발생했을 때 경계가 불분명하면 공정하지 않은 부분으로 흘러가는게 있거든요. 그래서 절차서라든가 이런것들이 점점 보강되는 부분들은 책임소재를 강화하는 쪽으로. 강화라기보다는 책임소재를 명확하게 하는 쪽으로 변경 개정될 수밖에 없는 사정은 있습니다.”(발전소 관계자 인터뷰 중, 김용균 특조위 보고서 재인용.)

실질적인 안전대책은 곧 공정의 세분화와 안전매뉴얼의 세분화로 이어지고 이는 곧 작업자의 책임소재를 입증하는 증거로 종종 전환된다. 안전매뉴얼이 워낙에 촘촘하게 이뤄지다 보니 실질적으로 작업상에 모든 안전매뉴얼을 지키면서 작업하는 것은 불가능에 가깝다는 것이다.

철도노조에서도 이와 동일한 문제를 지적했다. 선로 유지보수 업무의 사망사고가 반복되고 있지만 철도공사 측에서는 ‘안전규칙 미준수’로 사망자나 재해자의 과실 때문에 사고가 발생하는 것으로 규정한다는 것이다.

“안전규칙이 너무 많아요. 그걸 다 지키면서 일을 할 수 없는 구조예요. 하지만 그것 때문에 사고가 나면 모두 노동자 책임 탓으로 돌리고 있습니다.”(철도노조 간부)

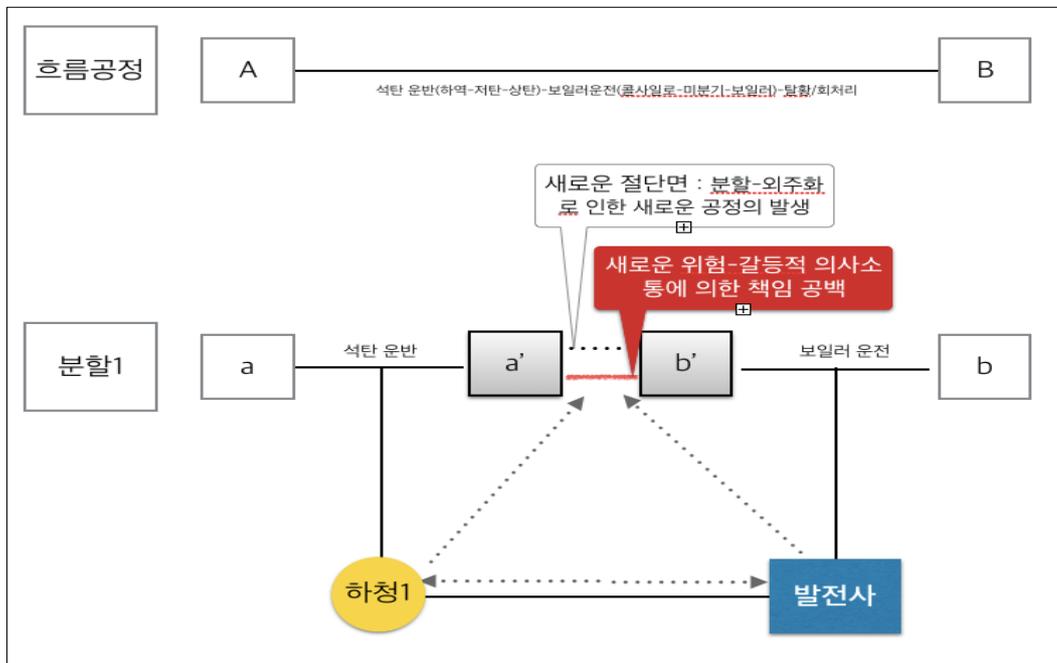
중대재해 사고에서 ‘작업자 과실론’은 외주화가 아닌 사업장에서도 있어왔다. 하지만 원-하청구조에서 작업자 과실론은 더욱 강력하게 발휘되고 있다. 왜냐하면 원청의 사용자 책임성 여부 때문이다. 원청에서 안전조치가 제대로 이뤄지지 않아 사고가 날 경우 원청의 책임소재를 물을 수 있기 때문에, 원청의 입장에서는 작업자 과실론을 매우 강력하게 작동시키고 있다.

보다 민주적이고 합리적으로 작업장의 안전문화를 실현하기 위해서는 원청의 책임성이 강화되어야 한다. 하지만 원청-하청 구조에서 원청의 책임성은 제한적일 수밖에 없다. 왜냐하면 불법파견의 문제가 있기 때문이다. 다른 한편, 원청이 외주화를 선택하는 이유는 바로 이 책임성에서 자유롭기 위해서이다. 따라서 그 어떤 안전대책이 제시된다고 하더라도 원하청구조에서는 최종적으로 책임의 문제를 중심으로 회전할 수밖에 없다.

### 3. 새로운 위험 : 원하청 구조에 내재한 위험

노동의 외주화에서 위험은 단순히 전가되는 것이 아니라 원하청 구조하에서 새롭게 형성되거나 재구조화된다.

아래 <그림>은 흐름공정이 분할-외주화되었을 때, 새로운 위험이 분할된 공정 사이, 원청과 하청의 관계 사이에서 발생한다는 것을 보여준다. 이는 발전소만의 특성이 아니라 상시, 지속업무를 외주화하였을 때 소통의 문제와 책임의 공백의 문제가 공통적으로 나타나는 공공부문에 적용할 수 있을 것이다.



[그림] 분할-외주화된 공정에서의 위험(김용균 특조위 보고서)

원-하청 구조에서 책임의 공백과 의사소통의 취약성은 공공부문에서 새로운 위험을 형성하는 강력한 요인이 된다. 특히 철도, 공항, 전력산업 등 공공의 안전과 직결된 공공부문에서 노동자들 간의 소통체계의 불안정성은 곧바로 중대재해사고로 이어지거나 나아가 시민의 안전까지 위협할 수 있다는 점에서 그 심각성이 크다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 철도, 지하철, 공항, 전력, 병원 등의 공공기관에서 오히려 외주화가 가장 많이 진행되고 있는 현실이다.

지금까지 공공부문 비정규직의 문제는 정부나 노동계 역시 처우개선이나 고용안정성의 확보 차원에서 접근해왔다. 하지만 '위험의 외주화'라는 측면에서 살펴본다면 외주화의 문제가 고용불안정이나 비정규직의 열악한 처우의 문제로 국한될 수 없다.

## 제6장 결론

### 1. 책임의 공백이 야기한 새로운 위험

#### 1) 책임의 공백 : 법의 공백, 제도의 공백, 의사소통의 공백

지금까지 외주화된 노동에서 위험이 어떻게 나타나는지를 살펴보았다. 이를 요약하면 1) 외주화는 노동의 불안정성을 높일 뿐만 아니라 노동의 불안정성을 높인다. 2) 외주화는 고용을 외부화할 뿐만 아니라 위험 역시 외부화한다. 3) 이때 위험은 단순히 위험이 외부로 전가되는 것이 아니다. 4) 위험을 동태적으로 파악하면 원-하청 관계에서 새로운 위험이 형성되는데, 이로부터 ‘위험의 외주화’는 위험의 단순한 바깥으로의 이전이 아니라, 원-하청 관계에서 새롭게 구조화된 위험의 형성이 된다. 그리고 이러한 ‘새로운 위험’이 구조화되는 데 핵심적인 요인으로는 책임의 공백과 더불어 노동의 집단적 권리가 무력화되는 것이 핵심이다.

노동분야에서 위험에 대한 일반적인 정의는 일하다 다치거나 손상을 입을 가능성이 다. 즉 위험은 사고의 잠재적인 원인이지만, 그렇다고 모든 위험이 반드시 사고로 연결되지는 않는다. 위험이 사고로 연결되기 전에 해결되거나, 사고가 난 이후에도 사고의 원인을 규명하는 과정에서 위험을 해결할 수 있다.

하지만 위험이 사고로 연결된 후에도, 여전히 위험이 해결되지 않은 채 남아있다면 위험은 다시 사고로 이어지게 되며, 이로부터 반복적인 유형의 사고가 발생하게 된다. 발전소 안에서 일어난 노동자들의 사망사고는 주로 추락, 끼임 등에 집중되어 있고 사고지점 역시 컨베이어벨트나 수십미터 높이의 비계 등으로 반복되어 나타나고 있다. 마사회 안에서 노동자들의 연쇄적인 자살은 극단적인 성과압박과 임금격차로 인한 생존의 위협이다. 노동자들의 반복적인 죽음에 대해 그 구조적 원인이 해명되지 않았고, 이로부터 책임의 공백상태가 지속되면서 위험이 구조화되었다.

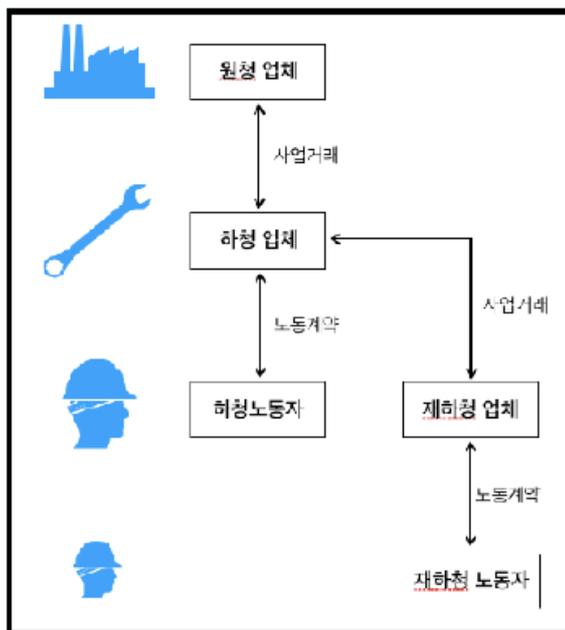
이 과정에서 발전소 하청 노동자들은 설비상의 위험이나 노동과정상의 위험을 제기해왔으나, 원청과 하청기업은 각각 법적 책임이 없음(원청), 설비에 대한 소유권이 없으므로 권한이 없음(하청)이라는 이유로 하청노동자가 위험을 해결하기 위한 집단적인 요구가 무력화되었다. 마사회 노동자들은 유서를 남기면서 모두 마사회의 책임을 묻고 있지만, 다단계 하청구조와 자영업자 신분으로 인해 마사회는 여전히 책임을 회피하고 있다. 이 때문에 위험이 해결되지 않고 방치되었다. 이는 원-하청간의 고유한 ‘위험’을 야

기한다.

새로운 위험의 핵심은 외주화가 책임의 공백상태를 만드는 것인데, 이는 법의 공백, 정책상의 공백, 의사소통 구조의 공백, 숙련의 공백이 중층화되어 책임의 공백상태를 형성한다.

## 2) 법의 공백

도급계약이라는 법, 제도상의 문제이다. 도급계약은 노동과 자본간의 직접적인 고용 계약을 대체하며, 기업이 책임져야할 안전에 대한 의무와 노동권을 합법적으로 회피할 수 있게 만들었다. 고용계약관계를 기업간의 사업거래로 전환하면서 노동의 권리와 법적 책임으로부터 자유롭게 만드는 것으로부터 원청 기업은 노동에 대한 법적인 의무를 회피하고 하청 노동자에 대한 지배력을 행사할 수 있게 된다.



## 3) 비정규직 정규직화 정책의 공백

노무현 정부부터 박근혜 정부에 이르기까지 공공부문 비정규직 정규직화 정책을 추진했다. 하지만 이들 정책의 대상은 직접고용 비정규직만을 대상으로 하고 있어, 오히려 정규직화를 회피하기 위해 외주화를 통한 간접고용이 증가되는 역효과가 발생했다. 문재인 정부들어 간접고용 노동자를 정규직 전환 대상에 포함시켰으나, 정규직 전환이 직

접고용이 아니라 자회사를 통한 전환까지 포함하고 있어 대부분의 간접고용 노동자들이 자회사 소속으로 여전히 간접고용의 형태로 존속하고 있다.

#### 4) 원-하청간 의사소통의 공백

법/제도상의 공백과 정부의 비정규직 대책상의 공백은 실질적인 사용자인 원청과 하청노동자간의 의사소통의 공백을 낳으며 노동자가 처한 위험이 제대로 해결되지 않게 하고 있다. 원-하청간의 위계화와 중층하는 소통의 가장 밑, 하청노동자들이 감지하는 위험의 신호가 제대로 전달되지 않는다. 위계화는 단순히 신분상의 권위에 따른 계층화를 의미하지 않는다. 원하청 구조에서 위계화란 원청의 지배력은 위에서 아래로 흐르지만, 하청노동자들의 요구와 위험한 상황을 아래에서 위로 올라가지 못한 채 봉쇄되는 것이 구조화되어 있다는 것을 의미한다.

#### 5) 숙련의 공백(저숙련화)

원청과 하청으로 분할된 작업공정 사이의 숙련이 단절되면서 전반적인 저숙련화가 진행된다. 숙련은 기술적 숙련 뿐만 아니라 관계적 숙련이 있는데, 노동자들이 노동과정에서 소통하면서 체득하는 관계성 역시 숙련의 한 종류라고 할 수 있다. 하지만 무리한 공정상의 분할로 인해 원청과 하청간, 그리고 같은 공정에도 각기 다른 하청업체들로 분할되어 경쟁이 유발되는 바람에 각각의 노하우나 관계성이 취약해지게 된다. 지난 20여년간 노동의 외주화가 진행되면서 하청노동자들이 맡고 있는 작업공정에 대해 원청관리자와 노동자들의 이해도와 숙련도가 떨어지면서 무리한 작업지시와 소통 불안정으로 인한 사고가 반복되어 나타나고 있다.

이는 기수들의 경우도 마찬가지이다. 기수들의 성적은 공정한 경쟁에 따른 순위가 아니라 저성과자는 지속적으로 저성과의 굴레에서 벗어날 수 없게끔 구조화되어 있는 것이 문제이다. 이에 따라 기수들의 역량은 조교사의 임의적인 통제권아래서 과소규정되며, 극단적인 성과압박은 기수들로 하여금 제대로 된 역량을 발휘할 수 없는 신체적, 정신적 상태에 놓이게 된다. 이러한 전반적인 저숙련화는 어떤 주체도 숙련의 책임을 지지않게 하는 숙련의 공백 아래서 형성된다.

## 2. 책임의 이론적, 법적 검토

### 1) 책임의 이론적 검토

#### 가. 울리히 벡의 <위험사회>와 책임의 문제

울리히 벡은 <위험사회>(1986년)에서 산업혁명이후 도래한 산업사회가 야기한 위험에 대해 이야기한다. 위험(risk)은 17세기 스페인의 항해술 용어에서 유래한 것으로 ‘암초를 뚫고 나가다’는 의미였다. 즉 목적을 향해, 부의 축적을 위해 위험은 감수해야하는 난관이기 때문에 위험은 곧 기회이자 전환의 의미를 갖게 된다. 위험에 대한 다소 낭만주의적 의미를 변환시키기 위한 작업이 벡의 목표이다.

산업사회에서 근대적 합리성이란 부의 축적을 위한 행위를 중심으로 형성되었다. 이때 과학적 지식이 우위를 점하는 지식이 근대적 합리성을 구축하게 된다. 그리고 생산성의 추구라는 경제적 맹목에 과학지식이 복무하게 되면서 산업사회에서 부의 생산과 부의 분배 문제 이외에 다른 모든 것은 부차적이거나 비합리적인 것으로 간주되어 왔다. 그러나 산업사회가 정점에서 맞이하게 된 것은 구조적 위험으로 가득한 ‘위험사회’이다. 벡은 현대사회의 안전과 위험문제는 산업혁명이래 근대적 합리화 과정에 대한 전반적인 재평가를 통해 이후 사회의 전망을 다시 재출해야 하는 문제라고 짚어내고 있다.

‘무엇이 위험한 것인가’ 혹은 ‘어떤 상태가 위험한 상태인가’에 대한 과학의 답변은 반과학적이며, 주술적이다. 근대사회에서 과학적 합리성은 특권적 지위를 차지하며 ‘무오류의 신화’를 재상연하고 있다. 수치와 통계상의 기준점으로 위험한 것과 위험하지 않은 것을 가르는 기준은 임의적이며, 이는 산업의 정상적인 재생산이라는 목표아래 오히려 위험은 비가시적인 것으로 만드는 역설적 상황을 만들고 있다는 것이다.

이러한 위험사회에서 책임의 문제는 어떻게 변형되는가?

위에서 언급했듯이 위험사회는 산업사회 발전의 결과로서 등장한다. 즉 고도로 분화된 노동분업과 지구화적 경향하에서 사회는 일반적으로 복잡성이 등대해지며, 이 복잡성에 의해 책임소재가 불분명 해진다. 이를 벡은 “조직화된 무책임성”(Beck, 1998)이라고 말한다.

“이 복잡성에 의해 일반적으로 책임소재가 불분명하게 된다. 모든 사람이 원인이자 결과이며, 따라서 원인이 아니다. 원인은 행위자와 조건, 반응과 역반응의 일반적인 아말감 상태로 급격히 변하며, 이에 따라 체계 개념은 확실성과 대중성을 얻게

된다.

이것은 체계 개념의 윤리적 의미를 전형적이 형태로 보여준다. 즉 우리는 무엇인가 할 수 있으며 그에 대해 개인적 책임을 지는 일 없이 그것을 계속하고 있다. 마치 우리는 개인적으로 존재하지 않는 동시에 행위하고 있는 듯한 모습이다. 물리적으로 행위하지만 도덕적이나 정치적으로 행위하지 않는다. 일반화된 타자, 즉 체계는 개별 자아의 내부에서 그것을 통해 행위한다. 즉 이것이 문명의 노예적 도덕성이며, 그 안에서 사람들은 자연적 숙명에 따르듯이, 체계의 '만유인력'에 복종하는 듯이 개인적으로 그리고 사회적으로 행위한다.”(Beck, 1986 : 72)

고도로 분업화된 사회에서 책임은 잘게 쪼개지며, 이로부터 책임에 대한 사소화가 발생한다. 개별 행위들에 대한 책임은 부분화, 파편화되면서 전체 조직적 차원에서의 책임은 사라진다. 이러한 조직화된 무책임성 아래 구조적 위험에 대한 책임이 사라지며, 이와 함께 위험에 대한 인식 또한 과소화되며 기술적 차원에 머물게 된다.

이렇게 위험이 과소인식되는 사회는 역설적으로 위험사회의 실재성을 앞당긴다. 과학적 합리성에 의해 구축된 인식가능한 위험은 실상 과학이 숨긴 인식불가능한 위험의 광범위한 지대를 생산하면서 구축된다. 이러한 부인된 위험은 인식상에서 사라지더라도 위험 자체가 제거되지 않는다. “필요의 구체성은 위험의 인식을 억제한다. 그러나 인식을 억제할 뿐 그 실제성이나 효과를 억제하지 않는다. 부인된 위험은 특히 빨리 그리고 잘 자란다.”(Beck, 1986 : 91)

그렇다면 이렇게 부인된 위험, 비가시화된 위험을 어떻게 우리 삶의 무대위로 올려놓을 수 있을까?

이 문제에 대해 벡은 '위험지위'라는 개념을 제시한다. 위험지위는 위험에 직면한 자, 영향을 받은 자와 '아직 영향을 받지 않은 자'로 구별된다. 그리고 이러한 위험지위는 계급지위와 중첩되는 곳에서 “지구적 위험사회의 프롤레타리아트”를 양산한다. 이는 유해산업이 제 3세계의 저임국들로 옮겨가고, 신기술을 지방 소도시로 이전하는 문제와 결부되어있다. 따라서 위험사회에서 “새로운 적대는 위험의 정의를 생산하는 사람과 그것을 소비하는 사람들 사이에서 형성된다.”(Beck, 1986 : 93) 여기서 주목해야 할 것은 '위험의 정의' 즉 무엇을 위험으로 규정할 것인가와 관련된 지식정치의 문제이다. 산업사회에서 지식정치는 과학에 의해 주도되었다. 이로부터 위험을 수치화하고 해결불가능한 것, 부수적인 것으로 만들었다.

이에 대해 벡은 위험사회가 수많은 희생자들을 만들고 있다고 비판한다. 과학자들이 '잠재적 부수효과', '입증되지 않은 인과관계'라고 폄하하고 있는 피해자들의 목소리가 부정되는 사태가 '희생양 사회'로 나아가게 했다는 것이다. 여기에서 벡은 희생자들의

목소리와 행위에 주목한다. 희생자들이 경험하고 체화된 위험에 대해 행위하는 것은 평균과 측정에서 탈락시킨 위험들, 비논리적 성격을 갖는 위험들로 과학적 정확성의 기준을 뒤집고 ‘인정된 위험의 순환’을 해체하는 것이다. 또한 근대적으로 성립된 과학적 인과성(타당성, 예측가능성, 통제가능성)의 부정이기도 하다. 과학적 인과성은 엄격성을 특징으로 하는데, 이로부터 대중들이 도저히 쫓아오지 못하는 전문성이 확립된다. 나아가 위험의 피해자들은 과학적 합리성 아래서 “실재성의 상실”을 경험한다. 백의 논리를 쫓으면 위험의 비가시성, 혹은 부인된 위험은 곧 수많은 위험의 희생양이 된 대중들과 노동자들이 체화된 신체를 통해 드러나며, 알려지지 않았다는 과학적 진단을 통해 그 불안과 공포가 극대화된다. 그리고 이러한 조건이 희생자의 행위를 촉발시킨다.

올리히 백은 여기에서 책임의 문제를 보다 진전시키지 않는다. 하지만 과학적 합리성에 의해 축소된 위험에 대한 인식은 책임의 조직적 무책임성을 낳았다. 이런 상황에서 희생자들의 행위성을 위험사회에 새롭게 제기되는 책임의 문제로 다시 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 백이 말하듯 위험의 비가시적 측면, 위험의 잠재적 단계는 점차적으로 끝나가고 있다고 말한다. 이는 알려지지 않은 위험이 단지 과학의 미발견의 차원으로 정의하는 것에 대한 반대이자, 위험이야말로 현재적으로 구성되는 것이라는 강력한 주장이다.

“위험에서 비롯되는 위험의 잠재적 단계는 끝나가고 있다. 볼 수 없는 위해가 볼 수 있는 위해로 변하고 있다. 자연의 손상과 파괴는 더 이상 화학적, 물리학적, 생물학적 영향의 사슬망 내에서 우리가 겪는 개인적 경험을 벗어나서 발생하지 않는다.”(Beck, 1986 : 106)

이러한 상황에서 위험에 대한 과학적 진술은 대중들의 위험 인식과 침묵하게 대립하게 되며, 위험을 둘러싼 정치와 책임의 문제를 공적 자리로 이끈다. 이제 공장의 위험은 사용자와 노동자간의 대립을 통해, 즉 계급적대의 사안으로 자리매김되기 보다는 위험의 사회적 구성과 사회적 해결이라는 차원에서 보다 확장된 논의의 장 안에 위치하게 된다.

이때 위험의 희생자의 행위와 경험은 매우 중요한 위험인식의 자원이 된다. 희생자는 수동적인 피해자가 아니라 위험이 갖는 구조적인 원인들의 한복판에 거주하며, 그 안에서 경험한 것, 체화된 것을 말한다. 그래서 위험사회는 두 가지 경향을 함의하는 듯 하다. 하나는 희생양을 만드는 사회. 즉 위험을 특정 계층에게 전가시키며 ‘아직 위험하지 않은 지위’ 혹은 위험을 생산자는 자의 지위에 동일시하는 사회이다. 하지만 위험은 결코 해결되지 않기 때문에 위험에 대한 사회적인 불안과 공포는 확산되고 이에 대한 대

응은 개인적인 수준에서 할당된다. 이때 책임은 개인화된다. 이와 함께 ‘위험상품’이 활기를 찾으면서 이러한 개인이 위험에 대해 책임지는 사회를 강화한다.

다른 하나는 희생양의 경험을 객관화하는 사회이다. 직접적으로 체화된 위험이 가리키는 구조적이고 광범위한 위험의 조건들을 해결하기 위해 책임의 범주를 재설정하는 사회이다.

백도명(2020)은 피해자의 정의를 ‘구조의 다중성, 그리고 그 사이에 위험은 차 있느냐 주체는 비어있는 공간들을 그 자체로 바라봄으로써, 그 원인을 지목하는 역할’로 정의했다. 즉 피해자는 위험사회에서 가득차 있는 위험을 지목하는 주체로서 피해자를 적극적으로 규정하면서 그 안에서 사회적이고 집단적인 주체들을 향해 진술한다. 피해자가 ‘말한다’는 것은 피해자 자신의 행위이기도 하지만 동시에 그러한 진술을 듣는 주체들이 존재해야한다는 것을 전제한다. 즉 어느 사회에서 특정한 피해에 대해 진술한다는 것은 그것을 듣는 자를 불러낸다. 그것이 얼마나 충분한가는 차치하고서라도 그러한 듣는자를 전제한다는 것은 우리에게 사회적으로 구성된 집합적 권리라는 개념 옆에, 말하고 듣는 행위의 적극적인 책임의 문제를 사유할 수 있게 해준다.

#### 나. 아이리스 매리언 영의 책임 개념

미국의 페미니스트 철학자 아이리스 매리언 영은 <정의를 위한 정치적 책임>에서 책임의 문제를 다룬다. 특히 3장 ‘죄와 책임 : 한나 아렌트 읽기와 부분적 비판’에서 죄와 책임의 문제를 구별해서 사유해야 한다고 주장한다.

아이리스에게 윤리적 책임은 기본적으로 개인적인 것이다. 그럼에도 개별 행위자들이 나쁜 의도가 없이 열심히 자기 일을 했는데도 부정의가 발생할 경우, 그 부정의를 만드는 구조의 핵심적인 역할을 인정한다. 여기에서는 ‘구조적 부정의’에 따른 책임의 문제를 살펴보고자 한다.

아이리스는 “광범위한 국민 대중에게 영향을 끼치는 조치나 사건에 관해 공적인 자세를 취하고 거대한 해악이 발생하는 것을 막기 위해 집단행동을 취하고자 노력하거나 더 나은 방향으로 제도적 변화를 촉진해야할 의무가 개인에게 있으며, 이러한 의무를 정치적 책임으로 보아야 한다.”(Iris, 2011: 144)고 말한다.

이러한 주장은 아이리스가 한나 아렌트를 독해하면서 도출한 결론이다. 아렌트는 죄나 비난 같은 도덕적이고 법적인 개념을 전체 사회에 적용해서는 안된다고 주장한다. 죄나 무고함 같은 개념은 개인 행위에만 엄격히 제한해야 한다는 것이다. ‘모두가 유죄다’라고 말하는 것은 ‘누구도 유죄가 아니다’라고 말하는 것이나 다름 없다는 것이다. 이로부터 책임과 죄를 구별한다. 아렌트는 “책임과 달리 죄는 늘 추려내는 것이고 순전

히 개인적인 것이다.”라고 말한다. 죄는 개인적인 것이지만, 책임의 집단성을 부정하지는 않는다. 죄는 도덕적이고 법적인 것이다. 그래서 개인적인 것이다. 반면 책임은 정치적인 문제이므로 집단적인 것이다.

아렌트가 말하는 집단적 책임에는 두 가지 조건이 있다. 첫째는 ‘나는 내가 행하지 않은 일에 책임이 있다’는 것이고, 둘째는 ‘내게 책임이 있는 이유는 내가 어떤 의지적 행위로도 해소할 수 없는, 그 집단의 일원이라는 사실’로부터 나온다.(Iris, 2011: 147) 아이리스는 죄와 책임을 구별하려는 아렌트의 시도를 중요하게 다룬다. 이로부터 정치적 책임개념을 비판적으로 확장한다. 아이리스가 아렌트의 집단적 책임개념에서 미심쩍어 하는 부분은 “각 세대는 역사적 연속체 속에서 태어났기 때문에 서조가 취한 행동 덕분에 축복을 받는 것처럼, 선조가 행한 죄로 인해 부담을 진다는 것 이상을 뜻하지는 않는다.”는 대목이다.(Iris, 2011: 150)

아이리스가 보기에 이는 매우 불명료한 것이다. 단지 국가라는 실재에 참여했기 때문에 책임이 있다는 식은 지나치게 책임을 형이상학적인 차원으로 사고하게 한다는 것이다. 정치적 책임의 의미를 지나치게 넓게 해석하고 있다는 것이다.

반면 아이리스는 <예루살렘의 아이히만>을 재독해하면서, 정치적 책임은 집단의 일부이기 때문에 갖게 되는 것이 아니라 오히려 정치적 책임이 국가에 의해서만 이행되지 않는다는 점을 제기한다. 그녀는 “아렌트적 의미에서 책임의 이행이 정치적인 것이 되려면 단순히 관료적 기능의 일부로 국가 공무원들의 이해나 바람을 표현하는 것이 아니라, 시민들의 능동적인 참여가 있어야 한다. 정치적이 되기 위해서 행동은 반드시 공적으로 일어나야 하고 역사적 사건에 개입하거나 응답하기 위해 집단행동의 가능성을 염두에 두고나 그것을 목표로 해야한다.”(Iris, 2011: 150)고 주장한다.

이러한 사례로 아이리스는 아렌트가 제시한 정책적 책임의 사례를 인용한다.

“아렌트는 정치적 책임을 다하고자 했던 사례를 딱 한가지 제시한다. 뮌헨에 살던 두 학생, 솔스 남매는 히틀러는 대학살자로 묘사한 소책자를 대중에게 뿌렸다. 나치 친위대에서 일하기를 거부하거나 유대인을 숨겨주는 것과 같은 칭찬할 만한 도덕적 행위와는 달리, 이것은 두 가지 이유 때문에 정치적인 행위다. 즉, 공개적으로 일어났고, 히틀러에 대한 공개적인 반대에 동참하도록 사람들을 선동하는 것이 목표였기 때문이다.”(Iris, 2011: 167)

아이리스는 죄와 책임, 특히 죄와 정치적 책임 사이를 구분한다. 죄는 범죄나 잘못을 저지른 자, 혹은 직접적으로 기여한 자에 귀속된다. 따라서 책임은 있지만 죄는 없다는 것은 범죄나 잘못을 저지르도록 정부나 제도, 관행을 능동적, 수동적으로 지원한 경우

에 해당한다. 죄나 책임을 과거지향적인 것으로 간주하는 아렌트와는 달리 아이리스는 책임을 미래지향적인 것으로 정의하고 싶어한다. 아이리스는 “현재 진행중인 사건들과 관련해서도, 그리고 그 사건들이 미래에 미칠 파장과 관련해서도 책임은 늘 바로 지금 우리에게 있다. 우리는 그런 정치적 책임을 갖는 조건 속에 살며 그로부터 정치적 책임을 다해야 한다는 명령이 나온다.”(Iris, 2011: 167)

더욱 중요한 것은 이러한 정치적 책임을 다하기 어려운 조건이 있을 수 있다. 정치적 억압과 폭력이 극단적으로 펼쳐질 때나, 개인이 감당할 수 없는 위험에 처해있을 때, 그리고 그것을 해결할 수 있는 법적, 제도적 장치들이 취약해질 때가 그렇다. 하지만 아이리스는 “정치적 책임은 혼자서 무언가를 하는 것이 아니라 타인에게 집단행동을 함께할 것을 권하는 것”(Iris, 2011: 170)이라고 말한다.

#### 다. 위험의 외주화와 책임의 문제

외주화된 노동에서 위험을 해결하기 위해서는 책임의 문제를 어떻게 해결할 것인지를 짚어야 한다. 간접고용 노동에서 핵심은 원청인 사용자의 책임을 규정하는 것이다. 이와 관련해서 최근 들어 사용자성의 인정여부를 계약상의 근거로 제한하지 않고 실질적인 노동의 종속성과 실질적인 사용자의 지배력을 중심으로 판단해오고 있다.

법에서 사용자성과 노동자성의 확장된 규정을 반드시 필요한 것이지만, 책임의 문제를 법의 테두리 안에서만 사고하는 것은 위험의 외주화와 산업재해라는 사회적 난제를 해결하는데 역부족이다.

지금까지 공공부문에서 일어나는 ‘위험의 외주화’ 관련된 해결의 이론적 근거는 공공성이라는 차원에서 검토되었다. 하지만 ‘위험의 외주화’는 공공부문에서만 발생하는 문제가 아니라 건설, 조선소, 제조업 전반에서 일어나는 사안이기 때문에 공공성의 증대라는 차원에서 해결의 방향을 논하는 것은 한계가 있다.

차라리 ‘책임의 구조’를 이론적으로 검토하는 것이 새로운 논의를 시작할 수 있을 것이다.<sup>17)</sup> 전통적인 산업관계에서 최소한의 노동권의 보장과 기업의 책임을 강제하던 구조는 외주화로 인해 균열과 공백을 야기하고 있다. 이러한 상황에서 책임의 정치적 구조를 대안을 제시하는 차원에서 새롭게 구축할 필요가 있다.<sup>18)</sup>

17) 신자유주의 사회에서 ‘책임’의 문제는 프랑스 철학자 미셸 푸코가 제기한 ‘기업가적 주체’의 문제로 주로 접근해왔다. 즉 미국의 인적자본이론에서 나타나는 것처럼, 한국사회의 ‘각자도생’이라는 사회적 용어가 널리 쓰이는 것과 같은 맥락에서 신자유주의 사회에서 책임은 전적으로 ‘개인 책임화’의 문제로 전환되었으며, 이에 따라 개인은 사회나 국가의 복지혜택이나 지원 없이 자기 스스로의 삶을 기업가처럼 경영할 수 있어야 한다는 것이다. 하지만 이 글을 통해서 알 수 있듯이 책임의 구조는 개인의 차원 뿐만 아니라 산업구조의 차원에서 변형되고 있다.

18) 보다 체계적인 이론적 작업은 후속 연구과제로 남겨둔다. 다만 여기서는 위험의 외주화가 형성한 책임의 공백상태를 해결하기 위한 책임 개념을 어떻게 확장해야하는지 거칠게나마 정리하기로 한다.

서구에서 책임의 의미는 전통적으로 도덕적인 개념이었으나 근대 산업이 발전하면서 책임의 개념에 탈도덕화, 탈개인화가 일어났다. ‘산업화로 인한 노동분업과 기술화’로 인한 부정적 결과를 어느 특정 행위로 귀속시키기 어려운 문제가 발생했다. 실제로 노동자의 사고와 같은 기업차원의 부정적인 결과에 대해, 개별적인 행위들에 대해 대체 어디까지 귀책의 범위를 설정할 것인지에 대한 부분을 결정하는 것은 까다로운 문제일 수 있다. 이런 상황에서 책임 개념은 변화하는데, 이미 발생한 결과에 대한 비난을 누군가에게 귀속시키는 문제가 아니라 미래에 예견되는 부정적 결과의 발생에 대한 예방 부담을 누구에게 귀속시킬 것인가의 문제로 전환된다.(이영록, 2019:207) 따라서 책임은 과거 행위에 따르는 것이 아니라 지속가능한 사회를 위한 부담을 누구에게 귀속시킬 것인가의 문제가 된다. 이를 “위험책임화의 경향”(이영록: 207)이라고 말하기도 한다.

“위험의 원천을 가지고 이익을 얻는 자는 위험의 발생이 운영자의 비난받을 태도와 관계없이 그 원천으로부터 발생한 위험을 인수해야 한다.”(이영록 : 207)

이러한 논의에 더해 미국의 페미니스트 정치철학자인 아이리스 매리언 영(2018)은 죄와 책임을 구별할 것을 제안한다. 죄를 묻는 것이 곧 책임을 묻는 것은 아니다. 죄는 과거의 행위에 대해 특정한 개인에게 도덕적, 법적 비난을 하는 것에 비해 어떤 이에게 책임을 돌리는 것은 그에게 임무가 있다는 것을 알려준다는 뜻이다. 책임은 개인과 집단 둘 다에게 물을 수 있다. 즉 “죄가 없는 사람에게도 책임은 있을 수 있다.”(아이리스, 2018: 18)

물론 한국사회에서 책임의 문제는 법적, 윤리적 책임의 문제와 분리해서 사유할 수 없다. 여전히 과거 행위에 대한 책임을 묻는 것 역시 제대로 이뤄지지 않고 있기 때문이다. 때문에 ‘죄를 묻기보다 책임을 묻는다’는 것으로 나아가는 대신 죄와 책임의 영역을 구별하되 책임의 의미를 법적, 도덕적인 차원보다 구조적이고 사회적인 차원으로 위치짓는 것이 중요하다.

이러한 차원에서 ‘위험의 외주화’에 따른 책임은 미래에 발생할 것이 예상되는 위험을 담보하는 것, 그리고 그러한 사회적 임무가 있다는 것을 공적으로 부여하는 것이어야 한다. 발전소나 마사회의 사망사고가 원청인 발전사와 한국마사회의 책임일 뿐만 아니라, 이들 공기업을 강제하고 규율해야하는 책임이 국가에 있는 것은 바로 이러한 논거 위에서 보다 설득력 있게 제기될 수 있을 것이다.

## 2) 산재보상보험법에서 책임의 문제

우리나라 민법에서 책임의 문제는 '과실책임주의'를 기본으로 한다. 고의 또는 과실로 인한 해위에 대해서만 책임을 지게 하는 원칙이다. 이러한 과실책임의 문제는 근대 산업사회의 발전과 더불어 위험이 증가하게 되면서 수정을 가할 수밖에 없는 상황이 되었다. 이로부터 등장한 개념이 '무과실책임주의'이다. 즉 과실의 유무가 불확실하더라도 책임을 질 수 있도록 한 것인데, 산업사회가 발달하면서 환경오염 등의 위험에 무방비하게 노출되면서 불특정한 다수가 피해를 입는 경우가 발생했기 때문이다. 즉 위험의 비용이 사회적으로 전가되면서 기업은 위험의 비용을 지지 않고 막대한 이윤을 보는 상황에 대해 피해가 무과실이라는 이유로 책임을 지지 않는다는 것이 불합리하기 때문이다. 이러한 무과실책임주의는 보상책임의 원리, 위험책임의 원리, 결과책임의 원리, 원인책임의 원리, 공평책임의 원리라는 원리로 구성된다.(박병도, 2007 ; 최영호, 2014)

보상책임의 원리는 이익이 있는 곳에 책임이 있다는 것이다. 최종적으로 누가 이익을 얻는가에 따라 그 이익을 얻는 주체가 피해에 대한 책임을 져야 한다는 원리이다. 위험책임의 원리는 위험이 있는 곳에 책임이 있다는 것이다. 위험물을 소유하거나 관리하는 기업과 나아가 그 관리책임이 있는 정부는 위험을 사전에 예방하고 관리해야하므로 이로부터 발생한 피해에 대해 책임을 부담해야 한다는 논리다.

결과책임의 원리는 행위의 과정과는 관계없이 결과에 따른 책임을 논한다. 과정상에 어떠한 고의나 과실여부가 존재하지 않더라도 결과적으로 피해를 발생했다면, 이에 대한 책임이 있다. 원인책임의 원리는 피해의 원인을 준 조직이나 사람이 책임을 져야 한다는 것이다. 고의 또는 과실이 없더라도 실질적으로 원인을 제공한 정부나 원인제공자가 손해배상을 해야한다는 원리이다. 공평책임의 원리는 피해에 대한 책임을 져야 하는 단위가 모호하거나 다수일 경우 여기에 참여한 단체 모두가 공동으로 책임을 부담해야 한다는 원리이다.

이러한 무과실책임주의는 서구 유럽 등 여러 나라 뿐만 아니라 우리나라 법제에서도 특별법 형태로 도입되고 있다. 이는 위험사회가 이미 어느 정도 법, 제도상에 기입되어 있다는 의미이기도 하다.

무과실책임주의에 따라 마련되어 있는 법은 자동차손해배상보장법, 제조물책임법, 항공기사고에 관한 개정상법, 환경정책기본법 및 토지환경보전법 등의 환경오염 개별 법률, 원자력손해배상보장법 등이 마련되어 있다.

특히 산업재해보상보험법도 무과실책임주의에 근거한 법이다. 산업재해로 인한 피해자의 보호문제는 민법의 불법행위에 관한 규정만으로는 불충분하다. 왜냐하면 민법에서는 피용자의 귀책사유를 요구하고 때문이다. 하지만 산업재해보상보호법은 노동자가 업

무를 수행하는 중에 입은 손해를 보상하는 것을 목적으로 하며, 이는 사용자의 손해배상 책임의 성격과 사회보장적 성격을 함께 갖고 있다. 산업재해보상보험법상 사용자의 책임은 무과실책임이다. 동시에 노동자의 귀책여부도 묻지 않는다. 법의 성격이 기본적으로 보상보험에 있기 때문이다.

하지만 오늘날 위험의 외주화로 야기된 산업현장의 위험은 해결될 기미가 보이지 않고 있다. 위험에 대한 사회적 인식이 높아지는 것에 비해 산업현장의 위험은 여전히 부차적인 것이자 불가피한 것으로 인식되고 있다. 그리고 이러한 인식에는 위험의 외주화라는, 위험을 손쉽게 처리하는 기업의 관행이 고착화되고 이에 대한 법의 규율이 미비한 것과도 결부되어 있다.

이에 따라 노동, 시민사회 단체에서는 기업의 사회적 책임을 강조하면서, 중대재해를 일으킨 기업에 대해 실질적인 책임을 물어야한다는 목소리가 꾸준히 제기되고 있다. 이러한 차원에서 2007년 이후 등장한 노동자 건강권 운동과 기업살인법 제정운동을 살펴볼 필요가 있다.

김직수·이영희(2015)는 2007년 이후 등장한 노동자 건강권 운동이 기존의 노동운동의 부분운동으로서 노동안전운동과는 다른, 보다 광범위한 수준의 ‘사회운동’으로서의 ‘노동자 건강권’ 운동으로의 전환을 모색해 왔다고 말한다. 즉, 기존의 운동이 조직된 남성 대기업 노동자를 대상으로한 운동이었다면 새로운 노동자 건강권 운동은 노동유연화에 따른 비정규직의 증대와 서비스산업으로의 산업구조 재편 등에 조용하며, 제조업 운동 중심에서 벗어나 지역사회와 시민사회 차원에서 운동의 확장을 모색한 것이다. 즉 “기존의 산재추방운동과 노동안전보건 운동이 ‘죽지않고 일할 권리’로 대변되는 구체적 현장에서의 건강권으로 대별된다면, 새로운 노동자 건강권운동은 현장의 의미를 넘어서는 사회적 측면에서의 건강권으로 확장된다.(김직수·이영희(2015))

이러한 의미에서 기업살인법 제정운동은 그동안 노동안전보건운동이 작업장 내에서의 ‘참여권’ 강화에 초점을 맞춰왔던 것에 비해 ‘사회권’적 의미에서 노동자 건강권 운동을 강화하게 된 계기가 되었다. ‘최악의 살인기업’ 선정 발표 등 일련의 실천들을 통해 기업살인법 제정운동은 한편으로 작업장 수준의 협소한 이해관계를 넘어 시민사회와의 연대의의 접점을 형성하였고, 다른 한편으로 조직노동 부문이 포괄하지 못했던 비정규직 및 중소하청기업 등의 주변부 노동자들의 안전권을 제기하는 데 의미가 있다.

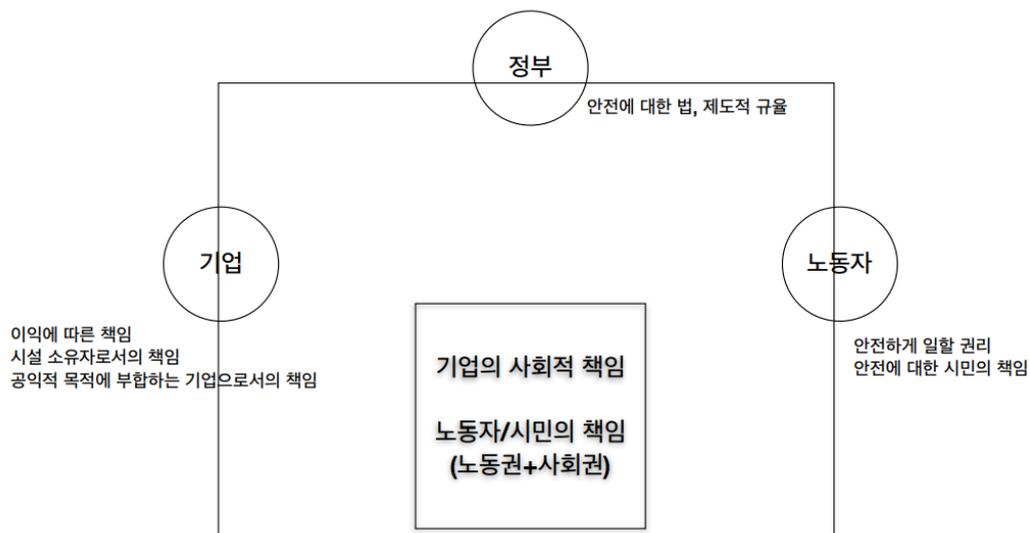
### 3) 책임의 구조

지금까지 위험에 대한 책임의 문제는 기업이나 정부의 몫으로 이야기되어 왔다. 이는 노동자와 사용자간의 불균등한 지위를 고려하는 문제가 있고, 또한 ‘재해자 책임론’ ‘재

해자 입증책임'이 여전히 재해당사자의 책임을 묻는 효과를 가져오기 때문이기도 하다. 그래서 기업과 정부에게는 책임을, 노동자에게는 권리의 문제를 각각 할당하면서 논의가 전개된 측면이 있다. 하지만 이러한 책임과 권리의 분할은 책임에 대한 사회적인 문제를 간과하거나 지나치게 법, 정책적 문제로 국한해온 경향이 없지 않다.

하지만 '위험의 외주화'라는 문제는 법적, 제도적 문제 뿐만 아니라, 실질적으로 기업 안에서 안전문제를 담당하고 실행하는 안전관리자와 노동자들의 행위에까지 영향을 미치는 문제이다. 또한 사회적으로 이러한 산업현장의 위험을 더 이상 자연스러운 것으로 간주되는 경향을 해결하지 않고서는 한국사회에서 산업현장의 안전문제는 획기적인 해결책이 나오기 쉽지 않은 상황이다.

이런 한에서 책임의 문제를 전사회적인 문제로 이론화하면서 그 안에서 정부와 기업, 그리고 노동자의 책임이 어떻게 다르게 구성되어야 하는지를 논하는 것이 필요하다.



위의 <그림>에서처럼 정부와 기업, 노동자는 모두 사회의 안전을 위해 특정한 위험을 해결하고 책임져야 할 주체들이다. 이것은 시민적 권리이자 임무로서 책임과 권리의 문제를 관통한다. 이러한 한에서 노동자들의 책임은 안전하게 일할 권리와 더불어 기업이 위험을 사회적으로 비용전가 하지 않도록 감시하고 통제할 임무가 있다. 이는 단지 피해당사자 혹은 잠재적인 피해자로서의 노동자의 위치 뿐만 아니라, 가장 구체적으로 위험이 작동되고 처리되는 과정을 목격하는 '목격자'로서 노동자의 사회권적 위치가 주어진다.

기업 안은 여전히 '관계자와 출입금지'라는 핏말 안에, 영업비밀이라는 면에서 일반시

민들에게 공개되지 않고 있다. 설령 공개된다고 하더라도 그 구체적인 위험이 어떻게 발생하는지 파악하기가 쉽지 않다. 사회적으로는 전문가가 위험, 위해요인에 대한 안내자의 역할을 했다면, 기업 안에서 현장노동자는 시민사회에게 이러한 전문가의 역할을 할 수 있을 것이다. 이러한 차원에서 현장에서 노동자가 위험에 대한 감시와 통제기능을 하는 것은 기업의 경영권 침해의 문제가 아니라 시민으로서 사회권적 책임을 하는 것으로 보아야 한다. 또한 이러한 맥락에서 사회적으로 위험을 해결하기 위한 법적, 제도적인 차원에서의 실천이 자리매김 될 수 있다. 이는 조직된 노동조합이 자신들의 이해관계에 기반해 위험을 해결하는 것, 혹은 조직되지 않은 노동자들의 자신들의 권리 찾기 운동을 하는 것을 넘어, 사회의 불특정한 위험에 대해 보다 폭넓은 문제제기와 함께 공동체에 대한 의무와 덕성을 실천하는 것으로서 책임의 문제를 재구성할 필요가 있다.

## 7장 결론

### 1. 연구결과 요약

#### 1) 연구목적

본 연구의 목적은 한국사회에서 진행되고 있는 외주화(아웃소싱)가 노동자들의 고용 불안정성을 높일 뿐만 아니라 원-하청 관계에서 새로운 위험이 형성된다는 점을 분석할 것이다. ‘위험의 외주화’가 단순히 위험업무를 외부화한 것이 아니라 새로운 위험을 구조화하면서 위험을 증폭한다는 것을 살펴보기 위해 공공부문의 사내하도급(사내하청)을 중심으로 살펴볼 것이다. 공공부문의 사내하청을 대상으로 하는 이유는 한국사회에서 증가하고 있는 외주화가 기업의 경제적이고 합리적인 선택적 행위의 결과라기보다는 정부주도하에 추진하고 있는 상시적 구조조정의 영향이라는 점, 이에 따라 외주화에 대한 해결책 역시 법, 제도적인 차원에서의 접근이 이뤄져야 한다는 점을 밝히기 위해서이다.

‘위험의 외주화’라는 사회적인 용어는 위험의 원인이 외주화라는 것을 전제한다. 하지

만 위험의 직접적인 원인이 외주화인지, 아니면 안전대책의 미흡인지에 대한 분석과 연구는 필요하다. 왜냐하면 하청노동자들을 정규직화한다고 하더라도 위험은 여전히 해결되지 않은 채 있을 수 있기 때문이다. 따라서 원-하청 구조에서 위험은 어떤 양상으로 나타나는지를 분석할 필요가 있다. 하청노동자에게 위험이 집중되고 있다는 단순지표를 넘어 실질적으로 하청업무에서 위험이 어떻게 관리되고 있는지, 그리고 원-하청 관계에서 위험이 어떻게 흐르고 있는지를 통해 위험의 전가가 아니라 위험의 발생의 차원에서 외주화된 노동을 분석할 것이다.

위험은 기술적이고 물리적인 것이 아니라 사회적으로 구성된 것이다. 따라서 위험이 발생하고 여전히 해결되지 않은 채 '유보된 위험'으로 누적되고 있는 상황은 위험에 대한 책임과 권리의 문제를 제기하지 않을 수 없다. 즉 위험은 해결해야하지만, 그 해결은 법이나 제도 이전에 행위자의 행위가 존재해야하며, 이때 기업의 책임과 노동자의 권리가 각각 어떤 방식으로 작동하는지, 혹은 작동하지 않는지를 함께 분석하고자 한다.

## 2) 연구의 내용

1장에서는 연구의 목적, 내용과 방법 등을 소개하였다.

2장에서는 새로운 위험의 조건으로서 공공부문 외주화가 진행되는 법적, 제도적 변화를 살핀다. 즉 공공부문 외주화는 민간 기업에서의 시장원리에 따른 자율적 선택이라기 보다는 정부주도형이라는 특징을 갖는다. 공공부문 구조조정과 공기업 경영혁신의 과정에서 외주화는 선택의 문제가 아니라 필수였다. 이를 가능하게 한 것은 중간착취의 법적 허용을 가능케 했던 파견법 제정이었다. 이를 계기로 한국사회의 간접고용 노동자는 증가하게 되었다. 이를 위해 파견과 도급의 문제를 검토한다. 그리고 도급이 가져온 법의 공백의 문제를 함께 검토할 것이다.

그 다음으로는 공공부문 비정규직 보호 정책의 한계점을 다룰 것이다. 공공부문에서 무리한 구조조정과 외주화는 불안정노동자를 증가시켰으며 이와함께 간접고용 노동자를 증가시켰다. 불안정노동이 사회적으로 문제가 되자, 정부차원에서는 비정규직 보호 대책을 제출하게 되고, 공공부문은 정부의 비정규직 보호 정책의 첫 수혜대상이 된다. 그러나 노동유연화라는 총괄적인 방향이 수정되지 않은 채, 그 안에서 비정규직 보호 대책이 실질적인 성과를 거두는 데는 한계가 있었다.

공공부문에서 외주화가 증가하게 된 것은 정부의 비정규직 보호법과 공공부문 비정규직 보호대책의 역설적인 결과였다. 이들이 모두 직접고용 비정규직을 대상으로 하면서 외주화의 길이 열리게 되었다. 다른 한편으로는 공기업의 상시적인 구조조정의 기초가

여전하다는 점이다. 이로 인해 총액인건비제도와 경영평가제도가 외주화로 인한 인력감축시 인센티브를 부여하는 등 비정규직 대책을 실질적으로 무력화시키고 있었다. 문재인 정부 들어 외주화 인력 또한 정규직화 전환 계획을 수립하고 있으나 여전히 직접고용이 아니라 자회사 전환 방식이라는 우회적인 정책을 사용하고 있어 외주화된 노동에서의 구조적 차별은 해소되지 않고 있다.

3장에서는 공공부문에서 외주화에 따른 간접고용의 실태를 다룬다. 이를 위해 우선 외주화의 개념과 규모를 정리하였다. 외주화의 핵심은 기업의 업무를 ‘핵심’과 ‘비핵심’으로 분할하는 것을 전제로 한다. 외주화의 핵심은 단순히 특정 업무를 외부로 이전시키는 것을 의미하는 것이 아니라 외부로 이전된 업무에 대한 원청의 새로운 ‘접착 기능’의 재설정을 의미한다.

이러한 외주화로부터 간접고용 노동자가 증가하게 된다. 간접고용의 유형을 법적인 개념으로 파악하면 근로자공급, 근로자 파견, 도급, 위임을 들 수 있으며 현실에서는 용역, 파견, 민간위탁, 사내하청, 하도급, 아웃소싱, 소사장제, 분사 등이 간접고용의 범주에 포함된다.

현재까지 간접고용 노동자의 규모는 정확한 통계자료가 존재하지 않는다. 고용이 간접적인 방식으로 외부화되면 법적, 제도적, 통계적인 시야 바깥에 존재하기 때문이다.

공공부문의 간접고용 규모는 문재인 정부의 비정규직 정규직 전환 대책의 일환으로 추산한 간접고용인원을 바탕으로 했다. 문재인 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책에 따라 정부가 정규직 전환대상을 집계하여 공시한 수치는 175,587명이다. 여기에는 민간위탁은 제외되어 있는데, 민간위탁으로 분류된 인원 195,736명(배성기, 2018: 64)을 포함하면 371,323명이 공공부문 간접고용 노동자로 분류된다. 공공부문 고용인원 236만명 중 간접고용 노동자는 약 15.7% 정도를 차지한다. 하지만 이 통계조차 정확하지 않다. 어쩌면 이는 간접고용 노동자의 본질적인 특징일 수 있다.

4장에서는 외주화된 노동에서 위험이 어떤 메커니즘을 통해 형성되는지를 분석한다.

특히 원-하청구조에서 위험 형성의 메커니즘을 1) 도급 계약에서 내재된 책임의 공백 2) 원-하청 구조가 갖는 의사소통의 취약함 3) 원-하청간의 의사소통을 대체하는 절차의 증식과 비효율성의 증대라는 세 가지 차원에서 검토하였다.

노동의 외주화에서 위험은 단순히 전가되는 것이 아니라 원하청 구조하에서 새롭게 형성되거나 재구조화된다. 철도와 같은 네트워크 산업이나 발전소와 같은 흐름공정이 분할-외주화되었을 때, 새로운 위험이 분할된 공정 사이, 원청과 하청의 관계 사이에서 발생한다. 이는 상시, 지속업무를 외주화하였을 때 소통의 문제와 책임의 공백의 문제가 공통적으로 나타나는 공공부문 일반에 나타나는 것이라고 볼 수 있다. 원-하청 구조에서 책임의 공백과 의사소통의 취약성은 공공부문에서 새로운 위험을 형성하는 강력

한 요인이 된다. 특히 철도, 공항, 전력산업 등 공공의 안전과 직결된 공공부문에서 노동자들 간의 소통체계의 불안정성은 곧바로 중대재해사고로 이어지거나 나아가 시민의 안전까지 위협할 수 있다는 점에서 그 심각성이 크다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 철도, 지하철, 공항, 전력, 병원 등의 공공기관에서 오히려 외주화가 가장 많이 진행되고 있는 현실이다.

특히 태안발전소의 김용균 노동자 사망사고 사례와 한국마사회의 문중원 기수 죽음에 대한 사례를 분석하면서 이들의 죽음이 ‘위험의 외주화’라는 맥락에서 어떤 구조적 원인에 놓여있는지를 분석했다. 김용균 노동자의 경우 전형적인 사내하청과 원청과의 관계에서 일어난 사고라는 점, 발전소와 같은 기계장치와 맺는 관계가 원하청이라는 고용관계하에서 위험을 어떻게 증폭시키면서 동시에 안전의 공백을 형성하게 되었는지를 중심으로 분석하였다.

한국마사회의 경우, 제조업이나 사내하청의 형태가 아니며 ‘위장된 자영업’이라 일컫는 개인사업자 형태로서 성과압박과 경쟁체제가 노동자들의 연이은 자살로 이어지는 상황에 주목하여, ‘위험의 외주화’에 대한 또 다른 사례로서 주목할 만하다.

통상 위험의 외주화는 제조공정에서 행해지는 사내하청하에서 일어난 안전사고로 접근하는 경향이 있으나, 한국마사회처럼 구조조정-외주화 과정에서 실질적인 성과주의와 경쟁체제가 노동자의 신체 뿐만 아니라 정신까지도 얼마나 피해하게 만드는지를 보여주는 사례라고 볼 수 있다.

5장은 새로운 위험의 메커니즘으로서 법의 공백, 제도의 공백이 결국 원하청 간의 소통의 공백으로 이어진다는 점을 분석하였다. 위의 사례들을 분석한 것을 토대로 정리하고, 외주화된 노동에서 위험이란 위험의 단순한 전가가 아니라 원하청 구조에서 내재한 위험이라는 점을 제시하였다. 또한 이러한 위험은 ‘재해자 과실론’을 재생산하며, 노동자에게 모든 위험에 따른 책임을 전가하고 있는데, 노동자가 실질적인 책임의 주체가 되는 것이 불가능한 상황 속에서 책임의 전가는 안전에 대한 전반적인 책임의 공백을 낳고 있다.

중대재해 사고에서 ‘작업자 과실론’은 외주화가 아닌 사업장에서도 있어왔다. 하지만 원-하청구조에서 작업자 과실론은 더욱 강력하게 발휘되고 있다. 왜냐하면 원청의 사용자 책임성 여부 때문이다. 원청에서 안전조치가 제대로 이뤄지지 않아 사고가 날 경우 원청의 책임소재를 물을 수 있기 때문에, 원청의 입장에서는 작업자 과실론을 매우 강력하게 작동시키고 있다.

6장은 결론부분으로 외주화된 노동에서 새로운 위험은 본질적으로 책임의 공백을 통해 형성된다는 점을 제시하였다. 책임의 공백은 위에서 열거한 법의 공백, 제도의 공백, 그리고 소통의 공백, 숙련의 공백을 통해 형성되고 있으며, 이에 따라 책임에 대한 이

론적, 법적 검토를 하였다.

지금까지 공공부문에서 일어나는 ‘위험의 외주화’ 관련된 해결의 이론적 근거는 공공성이라는 차원에서 검토되었다. 하지만 ‘위험의 외주화’는 공공부문에서만 발생하는 문제가 아니라 건설, 조선소, 제조업 전반에서 일어나는 사안이기 때문에 공공성의 증대라는 차원에서 해결의 방향을 논하는 것은 한계가 있다.

차라리 ‘책임의 구조’를 이론적으로 검토하는 것이 새로운 논의를 시작할 수 있을 것이다. 전통적인 산업관계에서 최소한의 노동권의 보장과 기업의 책임을 강제하던 구조는 외주화로 인해 균열과 공백을 야기하고 있다. 이러한 상황에서 책임의 정치적 구조를 대안을 제시하는 차원에서 새롭게 구축할 필요가 있다.

법에서 사용자성과 노동자성의 확장된 규정을 반드시 필요한 것이지만, 책임의 문제를 법의 테두리 안에서만 사고하는 것은 위험의 외주화와 산업재해라는 사회적 난제를 해결하는데 역부족이다. 그런 의미에서 책임의 범주를 보다 사회적으로 확장하고 노동자의 노동권과 사회권을 결합할 수 있는 시민권적 토대라는 차원에서 책임의 문제를 짚어보았다.

## 2. 연구의 함의 및 한계

본 연구는 외주화된 노동에서 위험의 사회적-정치적 동역학이 어떻게 작동하는지를 중심으로 현장연구를 수행하였다. 지금까지 노동현장의 위험에 대한 연구는 많이 이뤄졌지만 위험이 정치적이고 사회적으로 어떻게 구성되고 있는지, 그리고 이러한 결과 법과 제도의 차원에서 위험이 어떻게 관리되거나, 관리되지 않은지에 대한 문제를 현장참여관찰을 통해 이뤄진 사례는 부족한 실정이다.

그 동안의 연구조차 제조업 사내하청을 중심으로 이뤄지고 있어 공공부문에서 외주화에 따른 노동안전의 문제는 2016년 구의역 사고를 기점으로 연구가 시작되고 있는 상황이다.

본 연구가 함의하는 바는 정부의 노동법의 변화가 기존의 노동안전을 위한 산업안전보건법과 산재보상보험법 등 법적 보호장치들을 합법적으로 회피하게 되면서 발생하는 문제를 법의 공백이라 명명하고, 비정규직 보호를 위한 정책적 조치들이 오히려 간접고용 노동자를 증가시키게 되었는지를 분석하면서 이를 제도의 공백이라 명명하며, 법과 제도의 미비가 아니라, 적극적인 법의 조치들이 오히려 위험의 외주화를 증폭시키는 계기로 작동하게 되는가를 분석하였다. 또한 이러한 법과 제도의 공백이 어떻게 노동현장에서 작동하는지를 분석하면서 원청과 하청사이의 관계성에 주목하였다.

본 연구에서는 위험의 외주화가 단지 하청노동자의 산재사고의 증가라는 양적 증가로만 이해하는 것을 넘어, 현장 작업공정의 구체적인 과정에서 어떻게 위험이 생성되고, 방치되는지를 분석하였다. 이로부터 외주화된 위험은 이전까지의 산업재해의 형태와는 다른 ‘새로운 위험’이라 규정하였다.

이는 고용구조와 불가분하게 얽혀 위험이 생산되는 조건을 분석했다는 점에서 현재 안전시스템에 대한 개선 등으로 안전대책이 강구되고 있는 현실에 시사점을 제시한다. 즉 산업현장의 위험은 산업안전 시스템이라는 문제로 국한되지 않는다. 이는 언제나 고용구조와 전반적인 산업정책과 노동정책이 맞물린 결과이다. 따라서 불안정 노동에 대한 근본적인 대책과 유리된 안전정책의 한계점을 보여주는 것이 ‘위험의 외주화’라는 점을 밝히고자 했다.

본 연구의 한계는 공공부문 전반의 노동안전 실태를 조사하고 총괄하지 못했다는 점이다. 이는 외주화 과정을 연구하는 연구의 공통된 난관이다. 하청노동자들은 전반적으로 자신들의 노동조건과 안전문제에 대한 알 권리가 배제된 상태에 놓여있다. 노동조합이 있더라도 굉장히 취약하며, 사측에 자료를 요청하더라도 제대로된 자료를 받는 것이 거의 불가능한 상황이었다. 대부분은 사측에 노동안전이나 계약서 등의 자료를 요청할 수 있다는 사실조차 인지하고 있지 못한 상황이었다. 또한 원청 소속의 정규직 노동조합의 도움 역시도 한계가 있었다. 다른 기업의 자료를 원청노조가 요청하기 어렵다는 것이었고, 노조 자체에서도 하청노동자들의 안전실태나 사고조사 등이 취합되지 않은 상황이었다. 이런 상황에서 단편적으로 보도된 언론보도에 의존해 관련 자료를 취합하는데 그치는 한계를 갖고 있다. 다만, 그동안 흩어져 있는 자료라도 모아서 정리한다는 것을 목표로 정리하는데 그쳤다. 다만 발전소와 마사회의 경우 관련 사망사고에 개입할 수 있는 조건에 있어서 그나마 관련 노동자 인터뷰와 자료 등을 취합, 분석할 수 있었다. 향후의 과제는 특정 사업장의 구체적인 분석을 더해 새로운 위험의 기제를 밝혀내는 것이 필요할 것이다. 동시에 책임의 문제를 이론적으로 검토하는 것을 넘어 실질적으로 우리사회에서 책임에 대한 사회적 논의를 확장할 수 있는 보다 진전된 연구를 수행할 필요가 있다.

[참고문헌]

- 가우젠. (2011). 「2013년 발전정비산업 경쟁도입 정책결정 최종보고회 자료」.  
고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회. (2019.8). 『고 김용균 사망사고 진상조사결과 종합보고서』.  
고용노동부(2011), 「공공부문 비정규직 고용개선 대책」 (2011.11. 28)  
고용노동부(2014), 비정규직 종합대책(안) : 비정규직 처우개선 및 노동시장 활력 제고 방안(2014.12.29.)  
관계부처 합동(2012), 「상시. 지속적 업무 담당자의 무기계약직 전환기준」 등 공공부문 비정규직 고용개선 추진지침(2012.01.16.)  
관계부처 합동(2013), 공공부문 비정규직 고용개선 대책 보완지침(2013.4)  
관계부처 합동(2015), 용역근로자 근로조건 보호지침 설명자료(2015.1)  
관계부처 합동. (2017). 공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인 (2017.7.20.).  
구의역 사망재해 시민대책위 진상조사단(2016a), 「1차 진상조사 결과 시민보고회」 (2016.8.20.) 보고서.  
구의역 사망재해 시민대책위 진상조사단(2016b), 「2차 진상조사 결과 시민보고회」 (2016.10.20.) 보고서.  
국가인권위원회(2014), 공공부문 비정규직 근로자의 고용안정 및 처우개선을 위한 권고.  
국회환경노동위원회.(2012), “간접고용 추이 변화와 정책과제 연구”, 국회환경노동위 정책연구 12-2.  
권혜자(2014), “청소 및 경비직의 고용규모, 일자리 특성과 정책과제”.  
기획재정부. (2018a). 공공기관 혁신 가이드라인(2018.6.5.).  
기획재정부. (2018b). 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』(2018.9).  
기획재정부. (2019a). 2019년 기획재정부 주요업무 추진계획(2019.3.6.).  
기획재정부. (2019b). 공공기관 안전강화 종합대책(2019.3).  
기획재정부. (2019c). 「공공기관의 안전관리에 관한 지침」(2019.3).  
김기배.(2017), 「도급사업의 산업재해 확산기제 연구」, 성공회대학원 석사학위논문.  
김성희·백윤정(2012), “간접고용 추이 변화와 정책과제 연구”, 국회환경노동위원회 정책연구 12-2, 2012.12.  
김유선(2018), “비정규직 규모와 실태 : 통계청, ‘경제활동인구조사 부가조사’(2016)결과”, 한국노동사회연구소.  
김종진(2013), “비제조업 부문 사내하도급 실태와 개선방안”, 한국노동사회연구소 제 100차 노동포럼 “사내하도급 실태와 개선방안”(2013.04.25.)

김직수·이영희.(2015), 「한국노동안전보건운동의 전개 : 노동안전 시민권의 형성과 전환을 중심으로」, 『산업노동연구』 제21권 2호.

김철. (2016a). “공공부문 외주화 부추기는 법·제도의 문제점과 개선방안.” 구의역 참사 재발 방지를 위한 정부 제도 개선 토론회(2016.7.1.) 자료집.

김철. (2016b). “외주화·민영화 정책에 대한 점검 및 개선방향.” 4·16세월호참사 특별조사위원회 안전사회 소위원회 자문/전문위원. 『안전사회 실현과제 보고서』.

김철·남우근·엄진령·이상훈. (2017). 『공공부문 비정규직 정책 평가 연구』. 사회공공연구원.

노동과건강연구회 외.(1990), 『공노동자 건강의 사회적 보장 : 그 현실과 과제』, 한울.

도제성(2016), 『노동법의 회생 : 신자유주의적 구조조정과 한국 노동법』, 이화여자대학교출판문화원

데이비드 와일. (2015), 『균열일터』, 송연수 옮김. 황소자리

박제성. (2018), 『하청노동론』, 퍼플

브르노 팔리에. (2010), 『이중화의 시대』, 한국노동연구원.

아이리스 매리언 영. (2018), 『정의를 위한 정치적 책임』, 허라금, 김양희, 천수정 옮김, 이화여자대학교출판문화원

안희탁.(2000), 『아웃소싱의 이론과 실무』, 한국경영자총협회 부설 노동경제연구원.

엄진령. (2019). "공공기관 비정규직 자회사 전환 실태 분석과 개선 과제." 공공기관 비정규직 자회사 전환, 간접고용 해법인가? 토론회(2019.6.3.) 자료집. 공공운수노조·강병원 의원실 주최.

울리히 벡. (1998), 『정치의 재발견』, 거름.

울리히 벡. (2006), 『위험사회-새로운 근대성을 향하여』, 홍성태 옮김, 새물결.

울리히 벡. (2011), 『세계화 시대의 권력과 대항권력』, 홍찬숙 옮김, 길.

엄진령·이승우(2014), 국가의 공공부문 비정규직 활용 전략과 운용실태, 이승우 외, 『공공부문 간접고용 규율을 위한 법·제도 개선방안 연구』, 사회공공연구원

이승우·엄진령·박주영·김기범. (2014). 『공공부문 직접고용 규율을 위한 법·제도 개선방안 연구』. 사회공공연구원.

이창현 외.(2011), 「위험책임에 관한 연구」, 2011년 법무부 연구용역 과제보고서.

전국불안정노동철폐연대(2011), “간접고용 노동자 노동조건 실태와 권리보장 방안”(2011.5)

전주희 외(2020), 「숨겨진 위험, 구조화된 위험 새로운 위험」, 숲과나눔 노동안전토론회 자료집,

정흥준. (2017b). “전력(발전)의 아웃소싱.” 정흥준 외. 『아웃소싱의 메커니즘과 기업내외에 미치는 영향』. 한국노동연구원.

정흥준. (2018). “발전정비 분야의 노동환경 실태.” 발전정비 경쟁도입 현황 및 정비

분야 정규직 전환 평가 토론회(2018.11.26.) 자료집.

제갈현숙 외(2014), 『공공부문 비정규직 노동운동 10년 평가와 전망』, 사회공공연구원

조돈문 외, 『공공부문 비정규직 제로화의 길』, 2018, 매일노동뉴스

집배원 노동조건 개선 기획추진단.(2018), “집배원 노동조건 실태 및 개선방안”.

청년 비정규직 고 김용균 시민대책위원회. (2019). 발전 5사 연료환경설비운전·경상정비 직접고용의 필요성. 미발간자료.

태안화력발전소 비정규직 인권실태조사단. (2019). 「태안화력발전소 비정규직 인권실태조사 보고서」.

한국노동안전보건연구소.(2018), “자살, 정신질환 산재 판정 무엇이 문제인가 : 2017년 질병판정위원회 자살 정신질환 사례 분석”, 더불어민주당 이용득 의원실.

한국비정규노동센터. (2018). 「간접고용노동자 노동인권 실태조사」. 국가인권위원회 연구용역보고서.

한국마사회 고 문중원기수 죽음의 진상규명과 책임자 처벌을 위한 시민대책위 진상조사팀.(2020), “고 문중원 기수 죽음과 관련한 마사회 구조와 실태 조사 보고서”.

한임임(2016), “철도, 지하철 안전하게 탈 수 있나?”, 철도안전법 개정안 관한 정책토론회 자료집(2016. 10.26)

행정자치부(2016), 2016년도 지방공기업 예산편성기준.

Baltussen, R., & Niessen, L. (2006). Priority setting of health interventions: the need for multi-criteria decision analysis. Cost effectiveness and resource allocation, 4(1), 14.

Jaques, E. (2002). Social power and the CEO: Leadership and trust in a sustainable free enterprise system. Greenwood Publishing Group.

본 연구보고서의 내용은 연구자의 의견이며,

(재)숲과나눔의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다