

| 사회적 대화 논단_ 위험의 외주화와 외주화의 위험 |

사업장 내 위험전가 메커니즘과 노사관계의 과제

박종식 연세대 사회발전연구소 전문연구원

- 사회학 박사

- 전 산업안전보건연구원 위촉연구원



1. 제도의 지체와 산업안전보건 취약부문의 등장

한국에서 노동자들이 작업 중 불의의 사고나 질병으로 인해 생명을 잃거나 신체적인 손실을 입은 피해에 대한 '보상' 제도는 1964년 산재보험제도의 도입으로, 노동자들의 안전 및 보건 기준을 통한 산재 '예방' 노력은 1981년 산업안전보건법 제정으로 구체화되었다. 이후 노동자들의 산업재해 '예방'과 '보상'이라는 형식적 틀을 갖추게 되었으며, 지금까지 산업재해에 대한 대응방식에 있어서 예방과 보상이라는 큰 틀이 유지되고 있다. 그러나 이와 같은 노동자들이 안전하게 일할 권리를 보장하기 위한 노력은 산업구조 및 노동시장의 변화, 나아가 산업재해에 대한 시민들의 인식이 성숙해지면서¹⁾ 기존의 산재 예방 및 보상 체계에서 포함되지 못하는 노동자들이 필연적으로 나타날 수밖에 없다. 또는 '제도의 지체'로 인해서 일시적으로 기존 제도에 포괄되지 않는 노동자(최근에는 개인사업자)들에게 '재해위험의 전가(transfer of

1) 산업재해에 대한 사회적인 인식이 확대하면서 과거에는 산업재해라고 생각하지 않았으나 최근에 산업재해로 인정받는 대표적인 사례로 감정노동, 출퇴근 교통사고 등을 꼽을 수 있다.

occupational risk)’ 현상이 발생할 수 있으며, 이로 인해 산업재해 취약부문이 필연적으로 존재하게 된다. 이러한 점에서 산업안전보건제도는 시대의 변화를 반영하여 계속 보완해가면서 산재 취약부문을 가급적 최소화해야 할 것이다. 한국에서도 1981년 산업안전보건법 제정 이후 1990년에 첫 번째 산업안전보건법 전부개정이 있었으며, 2018년 12월에 두 번째 전부개정이 이루어졌다. 두 번에 걸친 산안법 전부개정에서 공통적으로 유해·위험작업의 (하)도급 금지, 즉 위험의 외주화(outsourcing)를 통한 재해위험의 전가 가능성을 가급적 줄이려고 하고 있다는 점이다.

2000년대 이후 제조업 사내하청 및 파견노동의 확산과 서비스 부문의 독자적인 산업화와 함께 아웃소싱이 일반화되고 있다. 그런데 문제는 제조업 사내하청업체나 서비스부문의 청소 경비업체 등이 자체적으로 전문성을 보유하고 이를 바탕으로 사업을 전개한 것이 아니라, 한국에서의 거의 대부분 원청업체 또는 도급사업주의 인원감축 및 비용절감 수단으로 사내하청과 아웃소싱이 확산되었다. 그 결과 실질적인 사용자가 누구인지 모호한 파견 및 도급업체 소속 노동자들은 기본적으로 저임금과 고용불안에 노출되고, 또한 위험한 작업을 담당하는 경우에는 산업재해의 위험을 고스란히 떠안게 되는 사례들이 종종 발생하고 있다. 그 결과 원하청관계나 산업 내 가치사슬 구조에서 하청부문에 포함된 사업장의 노동자들이나, 고용형태가 불안정한 노동자들의 산업재해 위험이 증대되는 사례들이 보고되기도 하였다. 대표적으로 2000년대 이후 조선업 산재사망사고 피해자의 대부분이 사내협력업체 노동자들이거나, 발전소에서 사무직 또는 엔지니어들의 낮은 재해율과 달리 외주화된 시설관리 파트 노동자들에게 산업재해가 집중되는 사례 등이 보고되고 있다.

특히 2016년 서울지하철 구의역 스크린도어 사고, 2017년 삼성중공업 크레인 붕괴사고 등이 연이어 발생하였고, 문재인 대통령은 2017년 7월 산업안전 보건의 날 기념식 축사에서 “그 어떤 것도 노동자의 생명과 안전보다 우선될 수 없다”면서 “생명과 안전에 대한 책임을 외주화하는 일은 절대 없도록 하겠다”고 약속하였지만, 태안의 석탄화력발전소에서 발전정비 하청업체 소속으로 일하던 고(故) 김용균 씨가 또다시 작업 중 목숨을 잃으면서, ‘위험의 외주화’에 대한 사회적인 우려가 점차 커지고 있다.

사실 사업영역의 외주화/아웃소싱이 반드시 재해위험을 전가시킨다고 할 수는 없겠지만,

또한 재해위험을 전가시킬 개연성도 무시할 수 없는 상황이다. 이러한 점에서 1990년 산안법 전부개정 이후에 본격적으로 전개된 한국 사회의 변화, 특히 그 중에서도 산업구조와 노동시장의 변화로 인해 새롭게 등장하고 있는 산재취약 부문들을 제도적 보호의 틀 안으로 끌어들이기 위한 적극적인 노력이 필요한 시점이다. 이를 위해서 1990년대 이후 한국의 산업구조 및 노동시장의 변화를 간략히 검토하고, 사업장 내에서 산업안전보건 위험에 대한 대응방식들을 검토한 이후 이와 같은 위험을 최소화하기 위한 핵심적인 두 주체인 노사의 산업안전보건 대응과정에서의 문제점과 향후 과제를 살펴보고 글을 마무리하고자 한다.

2. 1990년대 이후 산업구조 변화 : 원·하청관계의 심화

우선 1990년대 이후 한국 사회에서 전개된 산업구조의 변화의 특징으로는 산업 전반에서 원·하청관계의 확대 심화, 연동하여 비핵심부문의 외부화를 통한 서비스업 노동자수 증가 등을 지적할 수 있다. 하청거래의 경우 민법상 보다 포괄적으로 도급거래라고 할 수 있는데, 이와 같은 도급거래는 전(前) 자본주의 시기 하청방식의 고전이라고 할 수 있는 '선대제(putting-out)' 생산방식에서 연원을 찾을 수 있다. 사업주가 생산에 필요한 원자재와 설비를 대여해주는 선대제 생산방식에서는 노동에 대한 통제의 어려움과 장인(기술자) 중심의 생산방식으로 노동자의 게으름에 대한 통제나 기술자의 장난(예를 들면 원자재 낭비나 착복 등)을 막아낼 수 없는 한계가 있었다. 이에 대한 사측의 대응의 필요성과 아울러 자본주의의 폭발적인 성장에 따라서 대량생산의 필요성이 증가하였다. 이를 위해서 자본주의적인 '공장'이 등장하게 되고, 장인들을 숙련 노동자로 전환하여 노동과정에 대한 관리자들의 직접적인 통제가 가능해졌다. 나아가 조직규모가 커지면서 관료제적인 '위계(hierarchy)'를 통해 생산과정을 보다 효율적으로 통제할 수 있었다. 여기에 20세기 초반 테일러의 '과학적 관리론(scientific management)'이 결합하게 되면서 포드주의적 대량생산이 가능해졌으며, 이로 인해 생산력은 비약적으로 발전하였다.

하지만 위기에 대한 대응 차원에서 고용규모의 경직성으로 인한 비용증대에 대한 대응의 필요성이 증가하고 있는 가운데, 1970년대 이후 정보통신기술이 빠르게 발전하면서 이를 기반한 새로운 관리/통제 시스템이 개발되고 조직관리 능력이 향상되기 시작하였다. 이러한 과

정에서 전자본주의 시기의 하청생산방식이 외주화/아웃소싱/조직슬림화 등등의 명칭으로 재 등장하였는데, 이를 통해 기업들은 주로 경직적인 고정비 지출 축소 및 인력운용의 유연성을 추구하였다. 한국의 재벌대기업들은 1990년대 이후 직접고용 규모를 확대하기보다는 업무나 공정의 분사화 또는 도급·용역화 방식을 선호하기 시작하였다. 이러한 흐름은 크게 ‘수평적인 네트워크’와 ‘수직적인 원·하청’으로 구분할 수 있는데, 한국의 재벌대기업들은 대체로 수직적인 원·하청 구조를 선호하였다. 특히 1990년대 이후 한국의 제조대기업의 사업장 내에서는 사내하청의 확대, 사업장 밖으로는 파견용역 노동을 점차 활용하면서 원·하청관계가 사회 전반으로 확대되었다고 할 수 있다. 중소기업중앙회에서 1970년대부터 조사하고 있는 위·수탁기업 현황 자료를 살펴보면 1980년대 후반 중소기업들 중에서 위·수탁기업(소위 하청업체)의 비중이 50%를 넘어 1990년대 중반에는 70%를 넘기도 하였다. 그런데 위계적인 하청계열화를 통해서 원청은 보다 많은 노동력을 자신들의 통제 하에 두면서도, 고용에 대한 책임은 지고 있지 않다. 이러한 점에서 원·하청관계의 확산으로 인한 기존 산업안전보건제도의 공백, 즉 산업안전보건 취약집단이 등장할 가능성을 내포하고 있다고 할 수 있다.

흥미로운 점은 첫 번째 산안법 전부개정을 통해 한국에서 처음 유해위험작업의 (하)도급금지가 법으로 명문화된 1990년까지만 하더라도 제조업에서 재벌 대기업을 정점으로 한 하청계열화된 생산방식이 본격적으로 시작되지 않은 상태였고, 서비스부문에서도 아웃소싱이 사회적으로 확산되기 전이었다. 소위 사내하청도 IMF 외환위기 후에 본격적으로 증가하기 시작하였으며, 청소경비시설관리 등의 아웃소싱도 1990년대 중반 이후에 사회적으로 나타난 현상이다. 이런 점에서 1990년 전부개정에서 도입된 하도급금지 조항은 당시로서는 매우 선진적이었지만, 오히려 현실에서 부합하는 사례를 찾지 못하여 법안 내용이 빈약할 수밖에 없었다고 평가할 수 있다.

3. 1990년대 이후 노동시장 변화 : 불안정고용의 확대

다음으로 1990년대 이후 노동시장 변화의 특징으로는 불안정-비정규 고용의 확대와 ‘위장된 고용/종속적 개인사업자’의 증가 등을 대표적으로 지적할 수 있다. 1980년대까지 한국의 노동시장은 사실상 단층노동시장이라고 할 수 있다. 즉, 정규직과 비정규직의 구분 자체가 사

실상 의미가 없었으며, 대기업과 중소기업의 임금격차도 크지 않았다. 즉 한국의 임금 노동자들은 업종, 규모, 종사상지위 등과 상관없이 전반적으로 저임금-장시간 노동을 하고 있었다는 점에서 경쟁적 단층노동시장이었다고 할 수 있다.

1987년 한국사회 민주화의 진전은 작업장으로도 확산되면서 1987년 이후 노동조합이 대거 등장하였으며, 그 결과 많은 노동자들이 개별 기업 노동조합의 조합원이 되어 한국의 노조 조직률은 20%에 육박하였다. 이와 같은 노동조합운동의 활성화의 결과 이후 한국에서도 공공부문과 대기업 사업장을 중심으로 소위 '기업내부노동시장'이 형성되었다. 기업내부노동시장 형성의 일반적인 특성으로 해당기업에 고유한 기업특수적 숙련(firm-specific skill)과 이와 같은 숙련형성에 필수적인 현장학습(OJT)을 진행하는 것을 지적하고 있다. 이를 통해 형성된 해당 기업에서 필수적인 숙련기술 노동자들을 확보하기 위해서 상대적인 고임금과 고용안정을 보장하면서 기업내부노동시장이 형성되었다는 것이 일반적인 설명이다. 그런데 한국에서는 짧은 기간 동안 사측의 필요가 아닌 노동조합 주도로 기업내부노동시장이 형성되고 상대적인 고임금과 고용안정을 달성할 수 있었지만, 이에 대해서 회사에서는 1990년대 초반부터 다양한 형식의 불안정-비정규 고용을 활용하기 시작하였다.

이와 같은 내부노동시장의 형성은 곧 차별적인 외부노동시장도 함께 등장하면서 한국의 노동시장 전반의 이중성(dualism)이 점차 심화되어져 가고 있다고 할 수 있다. 이와 같은 노동시장의 변화 - 이중성의 심화 - 는 앞서 설명한 원-하청관계와 맞물리면서 파견, 용역, 사내 하청 등이 점차 확대되었다. 그런데 앞으로 이와 같은 고용의 외부화/아웃소싱, 비정규직 증가 경향은 계속될 가능성이 크다. 즉, 기존 정규직 노동자들은 기업내부노동시장으로 계속 보호되겠지만 나머지 필요한 인력들은 다양한 형태의 비정규직들을 통해서 계속 확산될 가능성이 크다. 이는 비단 한국뿐 아니라 일본 및 유럽의 사용자들도 세계경제(시장)의 불확실성이 증대, 표준화된 생산으로 인한 제품의 평준화로 인한 경쟁의 심화를 지적하면서 더 많은 '노동의 유연화'를 요구하고 있는 것이 현실이다.

한국 사회에서 노동시장의 유연성을 추구하면서 불안정 고용이 확산되는 과정은 단일한 양태로 나타나는 것이 아니기에 사회학적 개념의 산물인 '불안정 노동(precarious work)'의 모호하지만 다양한 의미에 주목할 필요가 있다. 기본적으로 불안정 노동은 전통적인 표

준적인(standard) 고용관계를 지탱해 온 여러 규정들이 점차 약화되면서 노동자들을 더욱 더 불안하게 만드는 것으로 일반적으로 정의하고 있다. ILO에서 2016년 발행한 보고서²⁾에서는 비표준/비정규(non-standard) 고용을 크게 4가지로 구분하고 있는데 이는 1) 임시고용(temporary employment), 2) 파트타임과 호출노동(part-time and on-call work), 3) 다층적/중층적 고용관계(multi-party employment relationship), 4) 위장된 고용/종속적 자영업자(disguised employment/dependent self-employment)이다.

사실 산안법에서 정규고용과 비정규고용을 구분하고서 별도의 법적용을 하지는 않기 때문에 비정규 고용 그 자체만으로 산업안전보건의 취약계층이라고 할 수는 없다. 하지만 작업장 내의 다양한 사회적 관계 하에서 제도의 틀 내부에 있음에도 불구하고, 즉 (5인 이상 사업장의) 모든 노동자들에게 산안법이 적용되지만 제도의 적용과정에서 불안정고용 노동자들이 종종 배제되는 문제점들이 나타나기 때문에 산재 취약부문이라고 할 수 있다.

4. 1990년대 이후 노사관계 변화와 재해위험의 전가

1990년대 대기업 사업장을 중심으로 내부노동시장이 형성된 이후 노-사는 각자의 이해관계를 반영하기 위한 활동들을 전개해 나갔다. 이러한 과정에서 원·하청관계 및 불안정 노동의 확산에 대해서는 기업내부노동시장의 외부화 및 이중화의 효과를 통해서 설명할 수 있을 것이다. 즉, 사업주 입장에서는 노동자들에게 직접 지급하는 인건비뿐 아니라, 인력관리비용까지도 줄일 수 있는 효과가 있다. 이는 다른 한 편으로 대기업 정규직 노조의 임금인상 및 고용안정 요구에 대한 회사 측의 대응으로서 ‘기업내부노동시장’이 형성되었던 과정을 통해 설명할 수 있다. 기업내부노동시장의 형성은 사업주의 입장에서는 숙련인력 확보라는 점에서 거래비용의 감소전략에 의한 것일 수도 있지만, 다른 한편으로 노동자들 스스로가 노조를 통해 고용 안정이나 임금, 승진 등을 요구해 왔기 때문이기도 하다. 정규직 노조의 고용안정 요구, 노동조건 개선과 기업복지 향상, 나아가 경영참여 등의 요구는 사업주의 입장에서 보면 (거

2) ILO, 2016, 『NON-STANDARD EMPLOYMENT AROUND THE WORLD : Understanding challenges, shaping prospects.』

래)비용을 증대시키는 요구들이다. 그 결과 기업의 대응전략은 정리해고와 같은 구조조정의 권리를 법적으로 보장받고 노동조합의 세력을 약화시키는 것과 함께, 고용의 불안정성으로 인해 노조의 결성과 조직이 상대적으로 어려울 수밖에 없는 불안정 고용을 선호하게 된다. 이러한 점에서 비정규직, 특히 한 사업장 내에서 사내하도급 노동의 확산은 원청 사업주와 정규직 노동조합의 (암묵적인) 담합(collusion), 또는 상호 간의 동의(consent) 과정으로 해석할 수가 있다.

이러한 점에서 불안정고용의 증대를 통해서 산업재해가 중층적인 도급관계 하에서 전가될 가능성이 점차 커지고 있다고 추론할 수 있다. 산업안전보건 및 산업재해 관리 방식에서 가장 기본적인 것은 위험의 발생빈도를 감소시키거나 피해와 손실의 규모를 줄이는 예방 전략이다. 그러나 위험을 사전에 차단하겠다는 예방 전략은 가장 바람직하기는 하지만 모든 위험을 사전에 예방할 수 없기 때문에, 사업장 내에서 존재하고 있는 위험들을 적절하게 통제하기 위한 전략들이 추진한다. 이러한 위험에 대한 통제 전략으로는 일반적으로 1) 위험 회피/제거(avoidance) 2) 위험 전가(transfer) 3) 위험의 (능동적) 보유로 구분할 수 있다(이경용·오지영, 2008: 104-107). ‘위험의 회피’는 위험이 있다는 사실을 알았을 경우 해당 위험에 직접 대면하는 상황을 피하는 전략을 말한다. 다음 ‘위험의 전가’는 보험을 통해 위험을 제도적으로 이전시키는 방식과 제3자에게 위험을 이전시키는 전략으로 구분할 수 있다. 이는 가능한 위험의 회피와 제거가 불가능할 경우에 채택하는 전략인데, 보험을 통한 제도적인 위험의 전가는 가장 과학적인 방법이지만 모든 위험이 보험을 통해 전가되지 않는 한계가 있다. 마지막으로 ‘위험의 능동적 보유’는 발생할 가능성이 있는 위험으로 인한 피해와 손실을 스스로 부담하기 위해 준비금 적립 등의 적절한 대응수단을 마련하는 것을 의미한다.

위험의 회피/제거가 최선이지만, 위험 회피가 현실적으로 불가능한 경우가 많다. 예를 들어 오늘날 건설공사현장에서 크레인이 위험요인이라고 해서 크레인을 사용하지 않고서 공사를 진행할 수는 없을 것이다. 이러한 점에서 가능하다면 위험을 능동적으로 보유하고 적극적으로 관리를 하는 것도 중요하다. 이런 점에서 사업장 내 위험성 평가와 관리체계 향상이 매우 중요하다. 그리고 원·하청구조나 고용형태를 이용한 위험의 전가는 사업장 내 위험요인을 제대로 파악하여 적절한 관리를 어렵게 한다는 점에서 바람직하지 않다. 한국에서는 산업안전보건 및 산업재해에 대한 관리전략에서 지금까지 위험의 회피나 능동적인 보유 보다는 원·

하도급 관계라는 구조적 속성을 활용하여 산업안전보건 및 산업재해 발생의 위험을 전가하는 방식을 주로 채택하였다고 할 수 있다. 특히 동일 사업장 내에서는 업체 소속이 다른 사내하도급 노동자들에게 재해위험을 전가하는 전략이 일반적으로 채택되고 있다. 이와 같은 위험의 전가 방식을 주로 채택한 이유는 비용이 가장 적게 들기 때문이다.

원청 노사의 담합이 처음부터 '위험의 전가'를 목적으로 진행된 것은 아니지만, 불안정-하청 노동을 활용하게 되면서 '의도하지 않게' 제3자인 불안정-하청으로 유해·위험작업들이 전가되는 현상이 나타날 수 있다. 원청 직영 노동자들이 꺼리는 유해·위험 작업들이 불안정-하청 부문으로 전가되면서 원청 노사 양측은 자신의 입장에서 이익을 취하게 된다. 원청 노동자들의 입장에서는 힘들고 위험한 일을 피할 수 있다는 장점이 있으며, 회사의 입장에서는 결과적으로 힘든 일에 대한 재해위험이 낮아지면서 사업장 내 재해율을 낮출 수 있는 장점이 있다. 그 결과 한 사업장 내에서 원청과 하청 노동이 함께 일을 작업장에서 산업재해 위험에서의 '차이'가 '전가'로 치환된다. 즉, 힘들고 어려운 일들을 불안정-하청 노동자들이 담당하면서 사업장 내 재해위험의 전가, 또는 집중으로 자연스럽게 이어질 것으로 추론할 수 있다.

5. 위험의 전가를 넘어서기 위한 과제

산업안전보건 관리체계는 기본적으로 제도의 설계 및 관리자로서의 정부, 사업장 내에서 제도를 운영하고 적용하는 사업주와 노동자, 그리고 산업안전보건관리 수준의 향상을 위한 산업안전보건전문가, 4주체를 통해서 형성된다고 할 수 있다. 이 중 모든 노동자들이 안전하고 건강한 노동환경 속에서 안심하고 일하기 위해서는 일상의 산업안전보건활동에서 노사가 주체가 되어 작업장의 유해인자에 대한 위험성 평가를 실시하고 동시에 지속적인 개선활동을 해 나가야 한다. 다만 원-하청관계의 심화와 사용자가 모호한 중층적 고용관계가 확산되면서 노동자의 적극적인 참여에 있어서 제약이 있을 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

한국의 산업화 과정에서, 작업장에서 수많은 이들의 희생이 있었다. 혹자는 한국의 안전보건관리체계가 총체적으로 부실하다고 비판하는 경우들이 종종 있는데, 사실 한국의 사업장 산업안전보건관리 수준은 상당히 개선되었다는 점도 분명하다. 여전히 산재사망비율이 국

제비교에서도 높기는 하지만, 그 동안 산업공학 및 보건의로 전문가들의 노력의 결과로 산재 사망자수가 감소하였다는 점을 굳이 부정할 필요는 없다. 그렇다고 마냥 한국의 산업안전보건관리수준의 향상을 긍정하고 있을 수만도 없다. 한국에서는 21세기가 시작된 지 20년이 되어 가는데도 여전히 건설현장과 조선소에서는 추락·폭발·충돌 등의 재래형 산업재해로 노동자들이 사망하고 있고, 심지어 메탄올·수은 중독과 같이 익히 알려진 독성물질에 의한 직업병이 재등장하고 있기 때문이다. 산업공학 및 보건의로 전문가들의 노력과 개선에도 불구하고 다소 어이없는 산업재해의 피해자들이 발생하고 있는 원인은 산업안전보건제도 그 자체의 검토만으로 한계가 있기 때문은 아닌지 이제는 재검토해볼 필요가 있을 것이다. 오늘날 기업들은 ‘하청’, ‘비정규고용’을 통제하면서 활용 하지만 국가는 ‘하청’, ‘비정규고용’을 통제/규제할 수 없게 되면서 산재 취약부문이 계속 온존하고 있는 것은 아닌지도 한 번 성찰해볼 필요가 있다. 산업재해를 줄일 수만 있다면 전통적인 산재예방 대책뿐 아니라 상상력을 발휘하여 과거에 해보지 않았던 새로운 산재예방 방식들을 시도해볼 수도 있을 것이다.

아울러 이를 위해서는 현장에서의 사업주와 노동자의 참여가 중요한 요소이다. 최근까지 사업장 단위의 의사결정에서 노동자들의 참여는 노동자들의 고용형태에 따라서 배제되었거나 낮은 수준의 권리만 누릴 수 있는 경우가 많았다. 노동자 혹은 노동자 대표의 참여, 특히 작업장 차원에서 노동자들의 참여는 작업장의 유해위험 요인들을 신속하게 제거하고 지속적인 개선활동을 해 나가는 활동을 통해서 산업안전보건 수준의 증진을 기대할 수 있을 것이다. 이러한 점에서 사업장 내 위험성 평가에서부터 원청뿐만 아니라 하청부문의 노동자들도 의견을 개진하고 참여할 수 있는 제도적인 경로들을 모색해야 할 것이다. 이와 같은 사업장 전체 수준에서 안전보건수준 향상을 위한 방안을 모색하는 과정에서 적어도 산업안전보건 문제에 있어서는 불안정-하청부문의 ‘배제’와 불안정-하청부문의 ‘전기’와 같은 암묵적인 담합구조를 극복할 필요가 있다.