

특수형태업무종사자 보호를 위한 접근법과 과제

허재준 한국노동연구원 고용정책연구본부 선임연구위원

I 요약

1. 디지털 전환시대의 고용

- 디지털 전환 과정은 단절적 변화 특성을 많이 갖고 있어 그 구조변화의 특성이 고용증가를 둔화시키고 고용 안전성을 저하시킬 수 있음
- 이러한 경향성이 디지털경제의 항구적 특성은 아니며 디지털 경제 생태계 조성의 일환으로 디지털 경제에 부합하는 규범을 확립할 필요성을 제기하고 있음
- 특수형태업무종사자를 포용하는 새로운 노동시장규범을 마련하는 것은 디지털 산업 생태계 조성을 위한 사회 전반의 제도와 관행조정의 한 시금석임

2. 특수형태업무종사자 규모

- 특수형태업무종사자는 일정기간 혹은 기간의 정함이 없이 한 사업체를 위해 서 일하지만 고용주 - 종업원의 관계가 아니라 독립된 사업자로서 제반 비용을 자신이 부담하며 활동하고 성과에 따라 보상을 받는 노동시장 참여자를 가리킴
- 청사시점마다 분포 변화가 크고 현실에서는 전통적 고용계약과 도급계약 하에서 경제활동을 하는 사람이 동시에 혹은 간헐적으로 비전통적 노동계약을 맺는 사람이 다수 존재하여 정확한 규모는 물론 추세 파악이 어려움
- 국민권익위원회의 보고서가 2015년 전 직종을 망라하여 추산한 230만명과 경제활동인구조사 부가조사의 고용원 없는 자영자 규모와 임금근로자 내 특고 규모를 합한 값 450만명을 통해 전체 특고 규모를 짐작할 수 있음

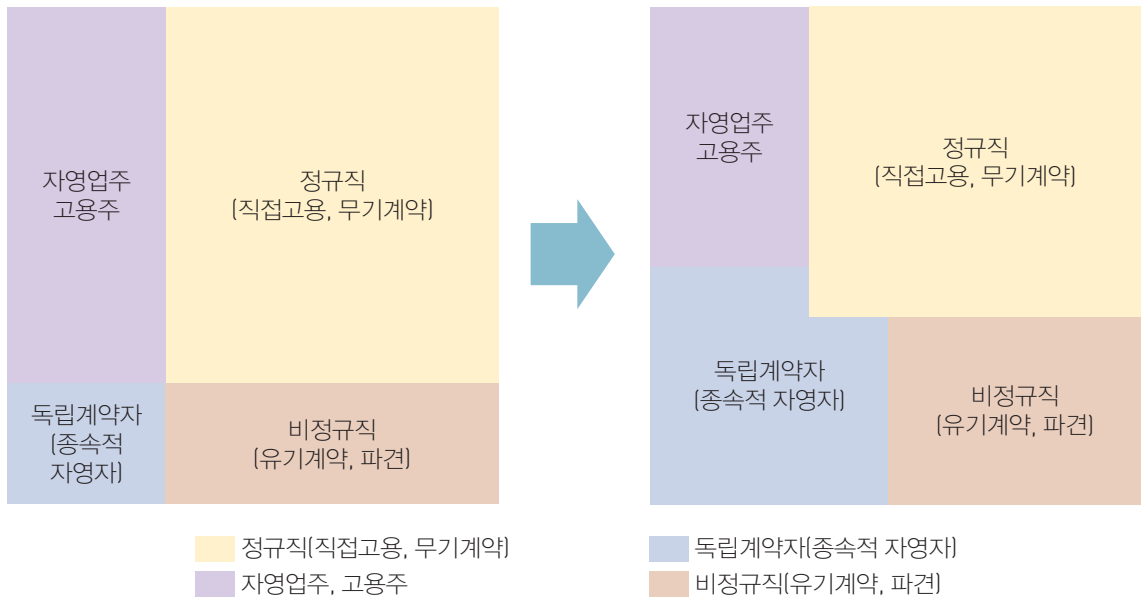
3. 특수형태업무종사자 규모 보호 방안

- 디지털 기술 변화에 따른 플랫폼 노동의 출현은 과거의 특수형태업무종사자 보호 논의에 더하여 디지털 경제에 부합하는 규범 마련이라는 논의 차원을 열어 새로운 중요성을 띠고 있음
- 현재까지 대안이 마련되지 못한 것은 본질적으로는 근로자와 자영자라는 이분법적 구분체계에 따라 노동법 및 사회보험법에 의한 보호 여부를 결정하는 현행 시스템의 한계로부터 비롯된 측면이 있음
- 경제적 종속성과 다른 부가적 조건과 함께 자영자와 임금근로자 외의 제3의 범주를 정의하여 부여되는 노동권, 사회보장권을 정의하고 일괄 적용하는 접근법이 필요
- ※ 독일, 프랑스, 스페인은 준근로자 개념을 도입하여 교섭권을 부여하며 특수형태업무종사자를 보호해 가고 있음

1. 포용성장과 농가소득 및 형평성

- 디지털 경제에서 늘어나고 있는 생산물에는 서비스가 상대적으로 많고 일단 서비스 플랫폼이 구축되면 새로운 서비스를 공급하는데 필요한 추가적 노동량이 많지 않아 한계 비용이 미미한 서비스가 많음
 - 게임과 여타 문화상품 수요와 공급의 급속한 증가에서 알 수 있다시피 디지털 경제에서는 비물질적 생산물인 서비스 생산 활동이 물질적 상품 생산보다 훨씬 높은 속도로 증가하고 있는 시대
 - 이들 서비스 생산은 일정 플랫폼을 갖추면 추가 노동 필요성이 없어 한계 비용이 0에 가까움
 - 일단 서비스 플랫폼이 구축되면 새로운 생산물을 공급하는데 필요한 추가적 노동량이 많지 않아 고용 증가도 많지 않음
- 디지털 경제로의 전환 과정은 단절적 변화 특성을 많이 갖고 있어 구조조정과 적응과 정에서 고용증가가 둔화할 수 있음
 - 디지털경제 성숙과정에서는 전통적 산업의 구조조정과 함께 대량으로 인력을 사용하던 제조업 고용이 감소하고 서비스업 비중 확대되며 단기적으로 고용 증가둔화
 - 디지털기술의 심화와 함께 이루어지고 있는 제반 변화 과정에서 업무와 일하는 방식의 변화와 함께 과거와 다른 종류의 노동이동이 일어나고 있음
 - 이로 인해 경제 전반적으로 노동수요가 제한적인 현상이 나타나고 미스매치가 심화되며 기술적 실업 증가
 - ※ 2001-2010년간 미국의 고용증가율은 연평균 0.16%에 그침(같은 기간 한국은 연평균 1.2% 증가)
 - 디지털 전환의 심화는 기존 상품과 서비스의 공급 사슬을 변화시키고 전통적 가치 사슬을 해체함으로써 전혀 새로운 형태의 사업모델들이 속속 등장하고 그로 인해 기존의 일자리에서 수행하던 '직무'가 대거 무용하게 되는 경우도 발생
 - 반면 전통산업에서 쌓은 숙련으로 새로운 직능수요를 충족시키기 힘들어 기술적 실업상태에 빠질 확률이 높아지고 필요한 경력개발을 제공하는 기업은 지극히 제한적이어서 노동시장 참여자의 적응과정은 원활하지 않음
- 기존 일자리에서 새로운 직무를 수행해야 하는 경우도 늘어나고 있으며 새로운 형태의 노동계약이 확대되고 전통적 고용계약을 벗어나는 현상과 우회하려는 요구가 커지고 있음
 - 부분품 생산이나 부속 서비스를 점점 더 모듈화하는 사업 경영(modular architecture), 플랫폼에 입각한 사업모델 증가, 소비자 수요에 즉각적으로 제품 및 서비스를 제공하는 온디맨드형 사업 모델의 확산은 기업의 경쟁기반 변화와 함께 새로운 노동계약을 확대
 - 과거의 노동법 규제를 벗어나고 있는 반면 새로운 규제가 마련되지 못하면서 이들 비전통적 고용계약 노동자들은 노동권과 사회보장의 사각지대에 놓이고 있음
 - 상당 기간 하나의 사업체와 경제적 종속성을 갖고 일정기간 일하는 1인 자영자, 프랜차이즈점주 등 과거의 규범에 호소할 수도 없고, 새로운 규범은 마련되지 않아 상대적으로 불리한 지위에 놓인 사람이 늘고 있음

[그림 1] 그림 제목



자료 : 필자 작성

■ 현 발전 단계의 과도기적 디지털 경제 특성은 당분간 고용을 제약하고 고용증가 정도는 창업 활동에 크게 규정될 전망

- 지배적 서비스 공급자가 공짜에 가까운 서비스를 공급함으로써 같은 업종에 후발 기업들의 진입이 어려워 틈새시장 발굴과 새로운 플랫폼 발굴이 중요
- 전통산업 고용이 축소되는 과정에서 IT서비스와 결합한 서비스 창업이 활발해야 고용창출이 어느 정도 유지되고 그렇지 않으면 고용성과가 양적 질적으로 현저히 악화될 가능성
- 경제주체의 적응력이 높지 않아 디지털산업 생태계 조성으로의 구조조정이 원활하지 않으면 고용 증가둔화와 함께 저생산성 생계형 서비스업 확대 지속
- 디지털 경제시대에 맞는 규범 마련과 제도개선을 통해 불확실성을 줄이고 경제전반의 적응력을 제고하여 활발한 스타트업 창업과 디지털경제 생태계를 조성해야 일자리 창출과 고용안정성을 제고할 수 있음

2. 특수형태업무종사자 규모

- 특수형태업무종사자는 일정기간 혹은 기간의 정함이 없이 한 사업체를 위해서 일하지만 고용주 - 종업원의 관계가 아니라 독립된 사업자 지위로 제반 영업비용을 자신이 부담하며 활동하고 성과에 따라 보상받는 노동시장 참여자를 가리킴
- 1990년대, 특히 외환위기 이후 비용절약과 고용의무를 벗어나기 위해 비정규직과 특수형태업무

종사자⁰¹(혹은 특수형태근로종사자, 특고)를 이용하는 사업들이 늘어나기 시작

- 디지털 전환기에 부분품 생산이나 부속 서비스를 점점 더 모듈화하는 사업 경영(modular architecture) 방식이 늘어나면서 더욱 확산되고 형태도 다양화하는 추세
- 2000년대 초까지만 해도 골프장 경기보조원, 보험설계사, 학습지 교사, 레미콘 기사, 택배 기사가 대표적으로 거론되었지만, 현재는 이러한 노동계약형태가 다양한 직종에 광범위하게 퍼져 있음

■ **특고의 직종별 분포는 조사시점마다 커다란 변동을 보일 뿐만 아니라 현실에서는 전통적 고용계약과 도급계약 하에서 경제활동을 하는 사람이 동시에 혹은 간헐적으로 비전통적 노동계약을 맺는 사람이 다수 존재하여 정확한 규모는 물론 추세 파악이 어려움**

- 특고의 직종이나 계약 형태별 규모를 파악할 수 있는 공신력 있는 통계조사가 아직 존재하지 않고 있어서 정확한 규모는 물론 추세 파악이 어렵고 연구마다 다른 기준에 의해 규모를 추정하여 추정 규모는 연구에 따라 편차가 큼
 - ※ 노동부(2008)에는 텔레마케터 특고가 약40만명으로 조사된 반면, 박호환외(2011)에서는 약 1.8만명
- 통계청이 경제활동부가조사에서 특고 규모를 집계하고 있지만 임금근로자의 하부범주로만 파악하고 있어서 자영업자로 분류된 사람들 안의 규모는 파악이 되지 않음
 - ※ 통계청 경제활동인구조사부가조사의 특수근로 정의: 독자적인 사무실, 점포 또는 작업장을 보유 하지 않고 비독립적인 형태로 업무를 수행하면서도, 다만 근로제공의 방법, 근로시간 등은 독자적으로 결정하면서 개인적으로 모집·판매·배달 등의업무를 통해 고객을 찾거나 맞이하여 상품이나 서비스를 제공하고 그 일을 한 만큼 소득을 얻는 근무형태

[표 1] 특수형태업무 종사자의 규모 추정

자료 혹은 연구	추정 규모	비고
경제활동인구조사부가조사 (2017)	약 50만 명	임금근로자 중 특수형태업무종사자
조돈문외(2015)	약 230만 명	145개 직업별 규모
박호환외(2011)	약 113만 명	39개 주요 직종

자료 : 통계청 경제활동부가조사, 조돈문외(2015), 박호환외(2011)

■ **조돈문외(2015)가 전 직종을 망라하여 추산한 230만명과 경제활동인구조사 부가조사의 고용원 없는 자영자 규모와 임금근로자 내 특고 규모를 합한 450만 명을 통해 전체 특고 규모를 짐작할 수 있음**

- 경제활동인구조사부가조사에서 파악한 약 50만명의 특고와 고용원이 없는 자영자 약 400만명의 일부가 전체 특고 규모라고 볼 때 특고 전체 규모의 상한은 450만명을 넘지 않을 것임

01 과거에는 '특수형태근로종사자' 혹은 '특고'라는 용어가 주로 사용되었으나 산재보상보험제도가 보험설계사, 콘크리트믹서트럭 운전자, 학습지 교사, 골프장 경기보조원, 택배업 및 퀵서비스 종사자를 보호대상으로 삼으면서 이들 포함 직종 종사자를 '특수형태근로종사자'라고 한정한 후 다른 직종을 포함하는 포괄적 명칭으로는 '특수형태업무종사자'라는 용어를 사용하는 경향

- ※ 2017년 현재 한국의 취업자수는 약2,650만 명, 그 중 임금근로자는 약2,000만명, 자영자는 약550만 명, 무급가족종사자는 약 100만 명; 550만 명의 자영자 중 고용원이 없는 자영자의 규모는 약 400만 명
- 특수형태의 노동계약을 맺은 사람이 배타적으로 존재하는 것이 아니므로 새로운 노동시장 규범 마련 필요성은 특정 시점의 비전통적 계약자 수로 판단하는 것보다 그 필요성이 훨씬 큼

3. 특수형태업무종사자 보호 방안

- 2000년 초 이후 특수형태업무종사자의 노동법적 보호에 대한 논의가 지속적으로 이루어졌지만, 특수형태업무종사자의 개념, 이들에 대한 보호의 접근방식, 적용범위, 보호 정도에 대한 노사 및 이해관계자의 견해차로 인해 특수형태업무종사자에 대한 보호대책을 마련하는 데는 이르지 못함
 - 한국에서 자영자적 속성과 노동자적 속성이 혼합되어 있는 노동계약, 즉 특수형태업무종사자에 대한 보호 논의가 시작된 것은 2000년대 초
 - 원론적 보호 필요성은 확인하면서도 기업활동에 부담을 주는 것은 경제활동에 바람직하지 않다는 관점에서 적절한 제도 마련은 미루어져 옴
 - 노사정위원회 ‘특수형태업무종사자특별위원회’(2003.9.~2005.9.)에서 드러난 노사 간의 입장 차이, 공익위원 내부에서의 다양한 입장이 존재하는 점도 제도 개선안이 도출되지 못한 원인
- 그간 특고에 관한 다양한 입법적 개선 방안들이 제시되긴 했지만 노사의 견해차와 적절한 조정안과 합의 실패로 말미암아 실제로 제도변화로 이어진 것은 거의 없음
 - 제도화도 그 보호 대상과 목표에 관하여 노동법적 방식이 아닌, 사회보험(산재법) 또는 경제법적 방식이 주로 논의되었고 보호 대상도 특수형태업무종사자 전체가 아닌 특정 직역 내지 업무별 보호 방식을 염두에 두고 논의가 진행되었음
 - 입법 방식에 관한 논의도 표준계약서나 모범규준 등 연성규범(soft law)에 의존하는 보호 위주였음
 - 직종별 협회나 단체에 단결권을 넘어서 교섭권을 부여하지 않은 점도 시간이 가도 진전이 없는 중요한 이유 중 하나
- 디지털 기술 변화에 따른 플랫폼 노동의 출현은 과거의 특수형태업무종사자 보호 논의에 더하여 디지털 경제에 부합하는 규범 마련이라는 논의 차원을 제공하며 새로운 중요성을 띠고 있음
 - 초기 특수형태업무종사자 보호 논의는 주로 노무제공자인 특수형태업무종사자와 노무수령자인 사업주의 2면적 관계가 논의의 핵심이었음
 - 현재는 실질적인 노무수령자인 원청사업주와 이들로부터 도급 또는 용역계약을 받은 하청사업주, 이들 하청사업주에게 고용된 특수형태업무종사자와 같은 다면적 관계도 확인됨
 - 즉 과거에는 ‘위장 자영인가 아닌가’ 여부가 논의의 핵심이었다면 현재는 이에 더하여 ‘진짜 사용자가 누구인가’라는 차원도 가중되어 있음
 - 특고에 관한 노동규범 마련은 디지털 전환의 과도기의 부정적 영향을 최소화하기 위한 산업 생태계 조성을 위한 사회 전반의 제도와 관행조정의 한 시금석이 되고 있음

- 그러한 적응을 얼마나 신속히 적절하게 하는가가 부정적 현상이 나타나는 과도기간을 줄이고 장기적 경제의 질을 결정한다는 점에서 유연성과 고용안전성을 조화시키는 노동규범과 사회보장방안 도출이 요구되는 상황
- **현재까지 대안 모색이 활로를 찾지 못한 것은 본질적으로는 근로자와 자영인이라는 2분법적 구분 체계에 따라 노동법 및 사회보험법에 의한 보호를 결정하는 현행 시스템이 갖는 한계로부터 비롯된 측면이 있음**
 - 특수형태업무종사자는 독립된 위치에서 다양한 고객을 상대로 경제활동을 하지 않고 한 사업자에게 경제적으로 종속된 위치에서 경제활동을 하고 있다는 특성 때문에 일하는 과정에서 업무지시를 받는 근로자적 속성을 어느 정도 갖고 있음
 - 하지만 상식적으로 특고로 간주되는 사람이지만 꼭 한 명의 사업자와 관계를 갖고 일하는 것도 아님 (골프장 캐디는 한 사람의 사업주와 계약을 맺고 일하지만, 택배 기사는 평균 7명의 사업자와 계약을 맺고 일하는 것으로 알려져 있음)
 - 업무 지시도 정해진 시간 정해진 장소에서 업무감독을 받는 것도 아닌 반면, 노동계약이 고용 - 비용에 의제되는지 아니면 도급계약으로 간주되는지에 따라 사회보험, 퇴직금에 대한 비용부담 의무가 달라지기 때문에 노동계와 경영계의 이해가 첨예하게 대립되어 있음
 - 노사정위원회 ‘특수형태업무종사자특별위원회’(2003.9.~2005.9.)에서 드러난 노사 간의 입장 차이가 단적인 예

[표2] 특수형태업무종사자특별위원회「공익위원 검토의견」(안)

구분	검토 의견 안		
제1안	A직군	골프장 경기보조원	근로기준법·노조법을 준용할 직군
	B직군	보험설계사, 학습지 교사, 레미콘 지입차주	근로기준법·노조법을 준용하지 않는 직군 - 별도의 개별적·집단적 권리 보호방안 마련
제2안	근로기준법 및 노조법 준용 배제 별도의 개별적·집단적 권리 보호방안 마련		
제3안	원칙적으로 노조법 준용 개별적 권리보호방안은 별도로 마련하지 않거나, 기본적 범위만 마련 유니온숍, 쟁의행위 등에 관하여 노조법 준용에 대한 특례 검토		

- **사용주가 사회보험과 퇴직급여 등 노동관계법에 의해 사용자가 부담하던 의무들을 전적으로 책임지든지 전혀 책임을 지지 않아도 되든지, 노동3권을 보장하든지 전혀 보장하지 않는지 중 양자택일식의 접근 만을 하고 실용성 있는 대안적 방안을 적극적으로 모색하지 않았음**
 - 사법부도 국회가 입법한 바에 따라 축조 판단만 하고 사회변화의 방향을 제시하는 판결에 그리 적극적 이지도 않음

- 현재까지의 성과는 산재보험에 보험설계사 등 6개 직종 ‘특수형태근로종사자’가 보호대상으로 포함되어 있는 것이 전부임
 - 사안의 중요성이나 해법 모색의 복잡성에 비추어 보면 부처간 협의는 물론 국회 환노위를 포함한 고위 의사결정집단의 참여가 필수적이나 원론적 보호 필요성만 제시하고 고용노동부의 일 개 과에 해법 도출을 미루어 온 것도 제도 개선이 진척되지 못하고 있는 원인
 - 개별부처 초기에는 주로 골프장 경기보조원, 보험설계사, 학습지교사, 지입차주 기사를 중심으로 논의가 이루어진 탓에 아직도 특수형태업무종사자 일반을 염두에 두기보다는 직종별로 부분적으로 접근하려는 경향이 아직까지 이어지고 있고 진전도 아주 더딤
- **경제적 종속성을 대표적 특징으로 하여 부가적 조건과 함께 자영자와 임금근로자에 해당되지 않는 제3의 범주를 정의하여 해당되는 노동권, 사회보장권 등을 정의하고 일괄 적용하는 방식으로 접근하는 새로운 접근과 입법적 결단이 필요**
- 현재는 특수형태업무종사자 보호 필요성이 존재하고 기존 보호대책은 특수형태업무 종사자에 대한 보호에 그리 효과적이지 않았다는 데에 광범위한 공감대 존재
 - 특수형태업무종사자에게 공통적으로 적용될 수 있는 사항과 각 직종별 종사자가 나름의 특수성을 반영하여 협회 등 자조조직을 스스로 만드는 경우 그 조직이 교섭권을 가질 요건을 구체화하고 사회 보험 운영과정에는 보조하는 방안 마련 필요
 - 해법 모색 과정에서 이해관계가 복잡하고 전체 노동법 체계에 미치는 영향이 크므로 국회 환노위를 포함한 고위 의사결정집단이 의사결정만이 아니라 논의에 참여할 필요
- ※ 영국과 미국에서는 최근 “이 계약은 근로 동의 또는 근로관계가 아님을 명확하게 합의한다”는 계약 조항에도 불구하고 우버기사에 대해 노동자 지위를 부여하는 판결이 이루어진 바 있음; 이는 우버본사가 고객서비스 품질 관리를 위해 차종, 음악종류, 복장, 등을 구체적으로 지정한 것을 업무지시로 본 것이며 독일, 프랑스, 스페인은 준근로자 개념을 도입하여 교섭권을 부여하며 특고를 보호해 가고 있음



경제·인문사회연구회
NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR
ECONOMICS, HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES
국책연구전략센터

30147 세종특별자치시 시청대로 370(반곡동) 세종국책연구단지 연구지원동(A동) 9층
Tel 044-211-1000 Fax 044-211-1398 www.nrc.re.kr

