

특수형태근로종사자 보호에 관한 최근 논의의 쟁점과 과제: 법경제의 관점에서

박 지 순* · 조 준 모**

논문 초록

4차 산업혁명의 쓰나미가 밀려오면서 ICT기술의 획기적 발전을 이용한 인터넷-플랫폼을 기반으로 노동의 수요와 공급이 매칭되는 플랫폼 경제(Platform-Economy)가 촉진되고 있다. 여기서 노동을 제공하는 플랫폼 노동자는 현재의 특수형태근로종사자 범주에 포함되어 논의될 수 있다. 현재 정부는 특수형태근로종사자를 산재보험, 고용보험 등 사회안전망에 의무가입을 추진하고 있다. 그러나 이들에 대한 보호 입법, 특히 사회안전망의 확대 방안을 마련할 때는 기존의 공장법적 구식 틀에 담는 것은 부적절하다고 판단된다. 사회보장제도가 공장재직근로자에 맞추어 "One Size fits All"의 방식으로 확대하는 것은 자칫 현재의 산업 및 직업과 사회보장의 특성이 반영되지 않은 상태의 확대를 의미한다. 이에 대한 반작용으로 소득파악 없이 기준 소득 설정에 의한 고용보험 가입 강제 확대 조치가 다양한 도덕성 해이로 자원 남용과 동시에 준조세로 여기는 계층이 늘어나서 사회보장 확대에 따른 저항감이 확대될 수 있다. 다양한 특고 세부 업종 종사자의 사회보장이 유연하고 더 넓게(more flexible and wider) 설계되고 공정한 운영을 위해서 현재의 사회보장제도는 소득과 이익이 전제되어야 하고 동시에 업종별 특성이 반영되도록 재설계되어야 할 것이다.

핵심 주제어: 플랫폼 경제, 특수형태근로종사자, 사회보장제도 리모델링

경제학문헌목록 주제분류: J4, K3

투고 일자: 2018. 5. 28. 심사 및 수정 일자: 2018. 6. 19. 게재 확정 일자: 2018. 6. 29.

* 고려대학교 법학전문대학원 교수, e-mail: jis-park@hanmail.net

** 교신저자, 성균관대학교 경제학과 교수, e-mail: trustcho@skku.edu

I. 들어가는 말

정부는 2017년 10월 일자리정책 5년 로드맵을 발표하면서 2018년 성과목표로서 특수형태근로종사자의 보호를 위한 법적 보호 방안의 마련을 제시한 바 있다. 그에 따라 특수형태근로종사자에 대한 실태조사를 거쳐 사회안전망 확충 및 노동기본권 보장을 위한 구체적 방안을 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다. 특히 이미 도입해 있는 특수형태근로종사자를 위한 산재보험의 가입 확대, 이들을 위한 고용보험 신규 도입 문제가 당면 현안이 되고 있다. 복잡다단한 노동시장의 변동성을 고려할 때 1인 자영업자를 위한 사회안전망의 구축이 향후 핵심과제가 될 것임을 짐작할 수 있다.

여기에 4차 산업혁명의 쓰나미가 밀려오면서 1인 자영업자의 규모가 급증할 것이라는 전망도 점차 설득력을 가지고 있다. ICT기술의 획기적 발전을 이용한 인터넷-플랫폼을 기반으로 노동의 수요와 공급이 매칭되는 플랫폼 경제(Platform Economy)가 촉진되면서 이를 기반으로 노무를 제공하는 플랫폼 취업자가 크게 증가하고 있기 때문이다. 플랫폼 취업자는 특정 디지털 플랫폼에 사실상 전속되어 소비자의 주문을 받아 오프라인에서 서비스를 제공하는 경우(O2O¹⁾ 또는 On-demand working)와, 통상 Crowdfunding 또는 Crowdsourcing이라고 부르는 디지털화된 아웃소싱 형태로 특정 성과(결과)를 제공하는 경우로 구분된다. 따라서 종래의 특수형태근로종사자의 범주는 디지털 플랫폼 경제에 밀려 사양화(斜陽化)하는 경향도 예측되고 있다. 다만, O2O방식의 플랫폼 취업자(예컨대 Uber기사, 대리기사, 배달앱을 이용한 배달 서비스종사자 등)들 중에는 사실상 특정 플랫폼에 대한 전속성을 가진 것으로 볼 수 있는 사례도 있으므로 플랫폼 사업자를 노동력의 중개자가 아니라 플랫폼 취업자에 대한 사업주로 본다면²⁾ 이들에 대하여 특수형태근로종사자의 지위를 인정할 가능성

1) Online to Offline.

2) 이 경우 법학분야에서 가장 논란이 되는 쟁점은 플랫폼 사업자가 노동법상 '사용자'로 인정될 수 있는지 여부이다. 플랫폼은 사업주(소비자)와 업무수탁자(취업자) 사이의 중개자로 보는 것이 학문적, 정책적 관점에서 지배적인 견해이다. 그 때문에 플랫폼은 자신을 가리켜 노동력(취업자)을 위한 장터(marketplace)라고 부르기도 한다. 플랫폼은 그에 대한 법적 평가에 대비하여, 취업자는 개인 자영업자로 활동한다는 점과 사회안전망, 경제적 및 건강상의 보호, 보험 및 세금 모두 개인 취업자들이 스스로 책임을 부담한다는 취지로 안내서를 작성·보급하고 있는 것이 보통이다. 이러한 설명이 취업자들의 조직과 협업에 관한 플랫폼의 역할을 적절하게 설명하고 있는지 여부는 플랫폼-취업자-사업주(소비자)의 삼자관계에 대한 법적·사회적 관계의 분석으로부터 평가될 수밖에 없다. 이에 관해서는 박지순, 4차 산업혁명과 노동법의 과제, 강원법학, 제54호, 2018.6 참고.

이 있다.³⁾ 그 경우 특수형태근로종사자 보호 방안에 대한 논의는 플랫폼 취업자에게도 영향을 미치게 된다.

그렇지만 현재 진행 중인 특수형태근로종사자의 보호 방안 마련을 위한 논의는 이와 같은 사회적 급변기의 핵심적 변화를 반영하지 못한 채 단순히 인적 종속성에 기반한 현행 근로자 개념을 단순히 특수형태근로종사자에게 확대 적용하는 방식으로 이뤄지고 있어 그 타당성과 실효성을 둘러싸고 쟁점이 제기된다. 본고는 이러한 배경에 터잡아 특수형태근로종사자 보호에 관한 법경제 이론적 쟁점에 대한 이해와, 특히 특수형태근로종사자에게 적합한 사회안전망 구축 방안 마련을 위한 실증적, 기초적 연구를 수행하는데 목적이 있다.

II. 특수형태근로종사자의 의의와 보호 방안을 위한 이론적 기초

1. 의의와 문제점

경제활동인구(취업자)의 상당수는 근로계약을 체결하여 노무를 제공하는 근로자의 지위에 있다. 통계청 경제활동인구조사를 보더라도 2018년 4월 현재 전체 취업자 26,868천명 중 근로계약을 체결한 임금근로자의 수가 20,043천명(74.6%)에 이른다. 반대로 자기의 계산으로 영업활동을 수행하는 자영업자(own-account workers, Selbständige)는 5,696천명으로 조사되었고 그 중에서 고용원이 없는 1인 자영업자의 수는 4,059천명(15%)에 이른다. 유럽연합 회원국의 1인 자영업자수 평균이 전체 취업자의 10% 수준(Rebhahn, 2009)임을 고려하면 우리나라의 1인 자영업자수가 유럽연합보다 다소 높은 수준에 있음을 알 수 있다.

1인 자영업자의 일부는 독자적인 고객영역을 보유하여 영업활동을 수행하는 시장 지향성을 가지고 있지 않다. 즉, 하나 또는 둘만의 특정 사업주(계약상대방)를 위하여 자신의 계산으로 영업활동을 수행한다. 이들은 계약상대방인 사업주에게 경제적으로 종속되어 있거나 의존적인 지위에서 노무를 제공하지만 대부분의 국가들은 경제적 관점에서 독립성이 결여하거나 약하더라도 자영업자의 지위에 영향을 주지 않는다는 입장을 취하고 있다. 노동법의 적용을 받는 근로자 개념을 일차적으로 사업조직에

3) 실제로 최근 대법원은 배달대행업체에 소속된 배달원의 배달업무를 음식배달원이 아닌 택배원 업무에 해당한다고 판단하여 산재보험법상 ‘특수형태근로종사자’에 해당한다고 판단하였다(2018. 5. 10. 선고 2016두49372 판결).

서 사용자의 지휘·명령을 받으며 노무를 제공할 의무가 있는 자라는 관점⁴⁾에서 정 의함으로써 경제적 의존성 내지 종속성만을 이유로 노동법의 적용을 인정하지 않는 입법태도를 보여주고 있는 것이다.

그렇지만 취업자 중 1인 자영업자의 비중이 점차 증가하면서 법적으로 종속적 지위에 있는 노무제공자(근로자)에 대해서만 노동법을 적용하는 것이 타당한지에 대해서는 이미 오래전부터 논란이 제기된 바 있으며(Wiedemann, 1996), 일부 국가에서는 노동법규정의 적용범위에 비근로자 중의 일부를 포함함으로써 부분적으로 근로자와 유사한 지위를 인정하고 있다. 이러한 의미에서 1인 자영업자 중 소정의 요건에 따라 노동법 및 사회보험법의 일부가 적용되는 자를 유사근로자(Arbeitnehmerähnliche Personen)라고 부르기도 한다. 물론 이러한 입법례는 많지 않으며, 제한적인 범위에서만 노동관계법의 일부를 1인 자영업자에게 적용하고 있을 뿐이다.

2. 외국사례

경제적으로 종속되어 있거나 의존적인 취업자를 위한 특별보호규정으로서 비교적 널리 보급된 것은 사회보험이다. 통상 자영업자는 독립사업자로서 계약상대방과의 관계에서 원칙적으로 반경쟁제한(공정경쟁)의 규칙에 의하여 보호를 받는다. 그렇지만 이와 같은 경제법적 보호규정이 얼마나 실효성이 있는지에 대해서는 논란이 있다. 역사적으로 경제적으로 종속적 지위에 있는 취업자에 대한 보호규정으로서 가장 오래

4) 우리 대법원은 이러한 관점을 “종속적인 관계”라고 표현하고 종속적인 관계에서 사용자의 지휘·명령을 받는다는 의미에서 사용종속관계라고 표현하기도 하고 경제적 종속성과 구분하여 인적 종속성 또는 법적 종속성이라고 표현하기도 한다. 종속적인 관계의 내용에 대해서는 “업무내용을 사용자가 정하고 취업규칙 또는 복무(인사) 규정 등의 적용을 받으며 업무수행 과정에서 사용자가 상당한 지휘·감독을 하는지, 사용자가 근무시간과 근무장소를 지정하고 근로자가 이에 구속을 받는지 등”을 주요 판단기준으로 제시하고 있다. 이와 같은 근로자개념의 전형적인 대상은 생산직과 사무직에 종사하는 근로자라고 할 수 있다. 반면에 자영업자의 업무수행 방식은 이와 상당히 다르다. 업무내용과 방법이 포괄적으로 정해질 뿐이고 구체적인 내용과 방법은 해당 종사자의 선택에 맡겨져 있는 경우가 많다. 보수는 오로지 성과와 실적에 의하여 결정되며, 근무시간이나 장소에 대한 구속을 원칙적으로 받지 않는다. 다만, 자영업자의 업무 내용과 방법이 특정 사업주의 상품과 노하우를 판매하는 것이므로 그 사업주와 전속관계에서 있는 경우가 많고 경제적으로 상당히 의존하고 있는 것이 현실이다. 예컨대 보험설계사는 보험회사의 상품을 판매하지만 회사의 사규 적용을 받지 않고 시간이나 장소의 구속 없이 독립적 지위에서 자유롭게 활동하며 실적에 따른 보수를 받고 있다. 이에 관해서는 김형배, 박지순, 노동법, 제7판, 2018, pp. 24-25 참고.

된 사례는 유사근로자 그룹에 대한 독일과 오스트리아의 입법례일 것이다. 그러나 유사근로자에 대해서는 고유한 계약유형을 인정하지 않고 노동의 주변적 영역으로서 노동법의 부속물 정도로 다루었다. 유사근로자의 표현도 서로 다르다. 독일에서는 단체협약법 제12조a 정도만이 비교적 구체적으로 정의하고 있을 뿐이다. 위 규정은 유사근로자를 ① 일신적 노무제공, ② 경제적 종속성(Abhängigkeit), ③ 근로자와 비슷한 보호필요성을 요건으로 정하고 있다.⁵⁾ 이에 비하여 노동법원법(제5조 제1항)이나 연방휴가법(제2조)은 경제적 의존성(Unselbständigkeit)을 요구하고 있을 뿐이다.⁶⁾

오스트리아의 법률은 우선적으로 경제적 의존성을 기준으로 들고 있다. 유사근로자의 범주는 독일보다는 넓은 것으로 보인다. 일단 독일 관련법이 요구하는 일신상의 노무제공이라는 요건이 빠져 있기 때문이다. 판례의 판단기준도 다소 명확하지 않다. 좁은 의미의 경제적 종속성은 불가결하지 않으며 하나의 징표로 이해한다.⁷⁾

독일에서는 유사근로자에 대하여 비교적 좁은 노동법 규정을 적용한다(예컨대 노동법원관할, 휴가, 안전과 보건, 단체협약체결 가능성 등). 그에 반하여 해고법, 근로시간법, 임금계속지급법, 책임제한, 종업원대표제도 등 중요 법령은 적용되지 않는다. 오스트리아는 휴가와 단체협약이 적용되지 않는다. 독일의 경우 유사근로자의 보호에 대하여 적용례가 비교적 좁지만 오스트리아에서는 유사근로자의 실제적 의미가 더 미미하다고 할 수 있다.

독일 단체협약법은 유사근로자에게도 단결의 자유를 보장한 것이다. 일반 근로자 외에도 법률이 정한 바에 따라 보호필요성과 단체협약법의 보호목적을 고려하여 집단적인 세력화를 통해 자신들의 종속성을 보상받을 수 있는 가능성을 인정한 것이다. 다만, 단결의 자유외에 협약자율과 쟁의행위권에 대해서는 입법자가 재화시장 및 경쟁질서 등을 감안하여 유사근로자 전부 또는 일부 그룹에 대해서는 제외할 수 있는 권한을 가진다(Löwisch and Rieble, 2017).

5) 독일 단체협약법은 경제적 종속성의 구체적 징표로 볼 수 있는 추가적인 판단요소를 규정하고 있는데, 주로 근로자의 협업없이 개인적으로 노무를 제공할 것, 업무활동의 대부분을 특정 일인의 사업주를 위하여 수행하거나 그 활동이 주된 수입원일 것 등이다.

6) 물론 독일의 학설은 표현이 다르더라도 결국 단체협약법 제12조a와 같은 의미로 해석해야 한다는 견해가 다수이다. 이에 관해서는 Hromadka, NZA 1998, 1249 ff. 참고.

7) 오스트리아 사회보험법은 유사근로자의 그룹과 구별되는 피용자유사의 자유노무자(dienstnehmerähnliche freie Dienstnehmer)라는 그룹을 인정한다. 후자의 그룹에 대해서는 일신적 노무제공이라는 요건이 적용되지 않는다. 이에 관해서는 Rebhahn, Zeller Kommentar, §1151 ABGB Rn. 123 ff. 참고.

이러한 이유로 독일 입법자는 단체협약법 제12조a에 그 적용이 제외되는 자를 규정하고 있다. 단체협약법 제12조a 제4항은 독일 상법전 제84조의 당사대리인(1인 사업자로서 보험대리인 및 모집인 포함)에 대해서는 그 적용을 제외하고 있다. 협약자율을 인정할 경우 일반 시장에 대하여 일종의 카르텔(가격담합) 효과가 발생하고 이를 금지해야 하는 부문은 명확히 구별되어야 하기 때문이다(Löwisch and Rieble, 2017). 법률상 유사근로자에 포함되는 자 중에서 실제로 협약자율을 행사하는 주체는 미디어 부문의 프리랜서기자 그룹에 그치고 있다. 독일과 유사한 규정을 가지고 있는 오스트리아는 처음부터 유사근로자에 대해서는 단체협약법의 적용을 인정하지 않는다(Rebhahn, 2009).

독일 사회보장법은 근로자라는 개념 대신에 “취업자(Beschäftigte)”이라는 개념을 사용하고 있다. 사회보장법상의 취업자는 노동법상의 근로자에 근로자 유사한 자를 추가한 것이다. 독일 사회법전 제4편에서는 “취업이라 함은, 독립성이 없는 근로, 특히 근로관계에 있는 것을 말한다”라고 규정하고 있다. 사회보험법상의 ‘취업’에 해당 하는지 여부에 관한 당사자의 갈등은 사회법전 제7a조에 따른 ‘지위확인절차’(Statusfeststellungsverfahren)를 통해 해결할 수 있다. 계약당사자는 노무제공이 개시된 지 1개월 이내에 취업관계에 해당하는지 여부에 대한 결정을 독일 연금보험연합(Deutsche Rentenversicherung Bund, DRV Bund)에 서면으로 신청할 수 있다. 신청에 따라 독일 연금보험연합이 취업관계에 해당한다고 인정하면, 독일 연금보험연합의 결정이 당사자에게 통지된 날로부터 해당 노무제공자는 사회보험법상 취업자로서 모든 사회보험에 관한 권리와 의무를 갖게 된다.⁸⁾

영국의 사정은 독일이나 오스트리아와 사뭇 다르다. 영국은 피용자(employee)로서 근로자에 해당하지 않는 경우에도 경제적 종속성에 의해 보호 필요성이 있는 자를 취업자(worker)로서 노동법의 일부가 적용되도록 하고 있다. 노무제공자는 ① 고용계약을 체결하였거나 고용계약에 따라 근로하는 자(피용자)와, ② 그가 수행하는 업무 또는 사업체의 의뢰인 내지 고객의 지위를 갖는 계약이 아닌 계약의 상대방에게 개인적으로 근로 내지 용역을 수행하기로 하는 기타 계약을 체결하였거나 그 계약에 따라 근로하는 자로 규정되어 있다(최저임금법(National Minimum Wage, 1998) 제

8) 독일 사회보험법의 ‘취업자’가 일반 근로자보다도 넓은 개념이라고 보기는 어렵지만 지위확인절차를 통해 위장된 자영업자를 걸러내는 기능을 수행한다는 점에서 실무상 큰 의미가 있다고 평가된다.

54조 제3항, 근로시간법령(Working Time Regulations, 1998) 제1조, 고용권법 제230조 제3항]. 이와 같이 취업자는 근로자보다 더 포괄적인 개념으로 근로자를 포괄함은 물론 근로자와 유사한 형태의 노무제공자에게 고용보호법상의 최소한의 보호를 제공하기 위하여 고안된 법정 개념이다. 다만, 영국의 피용자(employee)는 독일 등 다른 나라에서 의미하는 근로자(Arbeitnehmer)보다는 좁은 개념이므로 영국의 취업자(worker)에는 다른 나라에서 근로자에 해당하는 노무제공자가 상당수 포함된다. 또한 취업자는 자신의 고유한 사업조직을 갖추지 않은 모든 노무제공자를 포괄한다는 점에서 독일법의 유사근로자보다는 넓지만, 시장에서 자신의 계산으로 취업하는 노무제공자는 제외된다(Deakin and Morris, 2005).

피용자인 근로자에게는 모든 고용보호법이 적용되는 반면 “worker”라는 의미로 사용되는 노무제공자(취업자)는 1998년 근로시간법령, 1998년 최저임금법의 적용대상이 된다. 또한 이들에 대하여는 2010년 평등법상의 보호와 고용권법의 일부 규정이 적용된다(임금규제의 금지(고용권법 제2장), 내부고발자의 보호(고용권법 제47조B, 제48조)). 그러나 해고보호, 휴업 및 휴일수당법 등은 적용되지 않는다. 그밖에도 관련 법률은 피용자에게 적용되는 노동관계법 중의 일부를 영국정부가 확대 적용할 수 있도록 위임하고 있지만 영국정부는 자신의 권한을 행사한 적이 없다.

영국은 사회보험이 근로자 및 노무제공자를 포함하여 자영업자에게도 적용되는 체계를 가지고 있다. 독립자영업자 및 노무제공자인 특수형태근로종사자들도 근로자와 마찬가지로 동일하게 연금, 실업, 산재, 의료보험의 혜택을 받을 수 있다. 다만 첫째, 노무제공자(worker) 범주를 제외한 자영업자에게는 최저임금법이 적용되지 않는다는 점, 둘째, 실업급여에 차이는 없지만 그 수준이 낮다는 점, 셋째, 연금체계는 사용자의 기여를 중심으로 하는데, 상당수의 자영업자가 근로자보다 수입이 낮다는 측면에서 불리함을 감수할 수밖에 없다는 점에 차이가 있다(국가인권위원회, 2006, pp. 194-195).

그밖의 입법례로서 이탈리아의 경우는 오래전부터 유사근로자와 비슷한 준종속적 취업자(*parasubordinati*)를 노동법원법의 관할과 사회보험에 포함하고 있다. 그러나 노동법 규정은 적용되지 않는다. 네덜란드의 경우는 최저임금법과 관할관청의 승인을 받아야 하는 해고법의 규정 정도만이 유사근로자에게 적용된다. 스페인은 경제적 종속성을 가진 취업자로서 일신적 노무제공 외에 소득의 75%를 특정 사업주로부터 받는 경우에만 유사근로자로 인정하고 이들의 계약을 관청에 등록하도록 강제하고 있다. 경제적 종속성을 가진 취업자에 대해서는 무급의 연차휴가와 ‘단체계약’의 가능성

을 인정하고 해고제한을 일부 인정한다. 다만, 단체계약과 관련하여 명시적으로 파업권을 보장하는지는 명확하지 않다(Rebhahn, 239). 프랑스의 경우 근로자와 자영업의 중간지대에 해당하는 자의 경제적 종속성을 고려하여 특수형태근로종사자의 유형별로 법률이 정한 요건을 충족하면 일반 근로자들에게 인정되는 근로조건을 일부 변형하여 적용하거나 그 적용을 배제하는 방식으로 일정한 보호를 도모하고 있다(조용만, 2003). 노동법전 제7권에서는 특수형태근로종사자의 직업범주로 외무원·대리인·외판원, 기자, 재택근무자, 연예인·예술가, 모델, 공동주택의 수위·고용원, 가사사용인 등을 규정하고 있다. 프랑스는 특수형태근로종사자에 대하여 독일과 달리 근로자와 유사한 자의 일반적 범위를 설정하는 대신 특정 직종에 대한 개별법 규정을 통하여 필요한 보호를 보장한다는 점에 특징이 있다(이승욱, 2006). 사회보장과 관련하여 프랑스 사회보장법전은 ‘일반보험(régime général)’에 가입할 수 있는 근로자의 범위를 최대한 넓게 해석해야 한다는 점을 밝히고 있다. 이는 ‘자영업자보험(régime autonome)’이 없던 시절 가능한 한 많은 자에게 사회보장의 혜택을 주기 위한 것이었고, 일반보험이 자영업자보험보다 유리하다는 점에서 오늘날에도 여전히 의미가 있다(황준욱, 2013).

일본의 경우 산재보험에서 개인화물운송업자⁹⁾에 대하여 특별가입을 인정하는 것 이외에 특수형태근로종사자를 위한 특별입법은 존재하지 않는다.¹⁰⁾ 물품의 제조, 가공 등 혹은 판매 또는 이러한 청부를 업으로 하는 자, 기타 이러한 행위에 유사한 행위를 업으로 하는 자로서 후생노동성령으로 정하는 것에서 주로 노동의 대상을 얻기 위해서, 그 업무의 목적물인 물품(물품의 반제품, 부품, 부속품 또는 원재료를 포함)에 대하여 위탁을 받고, 물품의 제조 또는 가공 등에 종사하는 자로서 그 업무에 대해 동거의 친족 이외의 사람을 사용하지 않는 가내근로자에 대하여는 가내노동법이 제정

9) 일본에서는 이를 용차운전수라고 하는데, 자신의 개인 차량을 이용하여 영업활동을 수행하는 운송업자를 의미한다.

10) 일본에 관해서는 기존에 나와 있는 연구논문과 보고서; 송강직, 일본의 특수고용형태 종사자에 대한 논의 방향, 인하대학교법학연구 제17집제1호, 2014.; 大内伸哉 외, 労働者の法的概念に關する比較法的考察, 労働政策研究研修機構, 2006.; 강성태, 근로자의 개념, 서울대박사학위논문, 1994.; 강희원·김영문, 근로자개념과 계약의 자유, 중앙경제, 2001.6.; 강희원·김영문 외, 특수고용직 종사자의 법적 지위, 중앙경제, 2001.12.; 조준모·이상희 외, 교육산업종사자 효율적 보호방안, 중앙경제사, 2004.; 노사정위원회, 특수형태고용종사자 관련 자료집, 2003.; 김재훈, 특수형태근로에 대한 일본 개별근로관계법 및 판례상 취급과 시사점, 노동법연구 2001 제11호, 서울대 노동법연구회, p. 71.; 労働基準法研究會, 労働基準法の労働者の判断基準에 關하여, 労働省労働基準局報告書, 1985 등을 참조.

되어 있다. 가내노동법에서는 가내노동수첩, 취업시간, 위탁거절시 예고, 공임지불, 최저공임 관련 제도, 안전 및 위생, 근로감독 등에 관하여 정하고 있다.

3. 경제적 종속성을 가진 취업자의 보호에 관한 전망

일부 국가에서는 1인 자영업자 중에서 노동법의 일부 적용의 필요성이 제기되는 자영업자에 대하여 유사근로자, 취업자, 준종속적 취업자 등 다양한 명칭을 부여하고 있지만, 이들에게 적용되는 고유한 계약적 유형을 정하는 경우는 없다. 따라서 법적 보호 규정을 두지 않고 있는 국가에서는 유사근로자, 준종속적 취업자 등의 개념 자체가 존재할 수 없다. 이들은 법적 개념으로는 자영업자, 독립사업자이기 때문이다. 보호법이 존재할 때 비로소 유사근로자, 특수형태근로종사자라는 타이틀이 부여될 수 있다.

우리나라에서도 산재보험법에서 예외적으로 근로자로 인정하는 1인 자영업자들을 ‘특수형태근로종사자’라고 명명하고 있는데, 이는 일반적인 개념범주라기 보다는 산재보험법에 의하여 보호가 이뤄지는 해당 직종 종사자에 대한 특별한 명칭에 불과하다. 따라서 그에 해당하지 않는 1인 자영업자에 대해서는 원칙적으로 특수형태근로종사자라는 명칭을 사용할 수 없다.

노동관계법의 일부가 적용되는 유사근로자, 특수직 종사자에 대한 각국의 특별규정들은 대체로 일신전속적으로 노무를 제공하면서 통상 스스로 시장활동을 하지 아니하는 자를 대상으로 한다. 대부분 공통적으로 요구하는 요건은 일신전속적인 노무제공이다. 그밖에 추가적인 요건으로서 보호필요성에 관한 정황적 요소를 요구한다. 그에 해당하는 노무제공자 그룹은 잠재적으로는 영국이 가장 넓게 인정하는 요건을 정하고 있다. 그밖에도 주로 한 사업주(계약상대방)와의 비교적 장기간의 노무급부관계, 다시 말하면 주된 수입원으로서의 성격을 가지고 있다든가 아니면 사업자간에 서로 조율되고 협력적인 노무제공관계에 있을 것을 요건으로 제시하기도 한다. 후자의 요건은 이탈리아의 사례인데 이는 결과적으로 영국보다도 더 엄격하여 적용대상이 축소되는 결과가 될 것이다.

노동법의 일부 적용을 받는 특수직 종사자에 대한 통일적인 표현은 아직 존재하지 않는다. 근로자와의 구별 요소가 너무나 다양하기 때문이다. 그렇지만 유럽에서는 종종 경제적으로 종속적인 취업자(economically dependent workers)라는 표현이 비교적 자주 사용되기도 한다(Pedersini, 2002). 계약상대방(사업주)에 대한 경제적 종

속성에 관해서는 나라마다 불완전하게 요건화되어 있다. 그 이유는 각국에서 여러 가지 이유로 하나의 독자적인 그룹으로서 규범화가 되어 있지 않기 때문이다. 경제적으로 종속적인 노무제공자에 관한 통계도 분명히 제시되고 있지 않으며, 그 수가 증가하고 있는지, 아니면 감소하고 있는지에 대한 평가도 다양하다.

한편, 경제적으로 종속된 노무제공자가 그것만으로 근로자로서의 지위를 갖는 것은 아니라는 점은 분명하다. 근로자가 아니면서 일신 전속적으로 노무를 제공하는 취업자들은 대부분 나라의 노동법 분야에서 매우 예외적으로만 포섭되거나 전적으로 배제되어 있다. 다만, 유럽연합에서는 상당수 회원국에서 그 수가 증가하고 있고 근로자에 비하여 아직은 상당히 적은 수이긴 하지만, 나라마다 다양한 규율방식을 가지고 있고 나아가 그 보호범위의 확대에 관한 논쟁이 진행되고 있다는 점에 비추보면 앞으로 여러 나라에서 경제적 종속성을 가진 노무제공자에 대한 노동법적 규율 필요성과 보호범위를 둘러싸고 정책적 논의가 진행될 것이라는 점을 짐작할 수 있다. 다만, 이는 어디까지나 입법적 규율 대상이다. 현행 노동법체제를 그대로 두면서 근로자개념을 인위적으로 변경하여 자영업자를 노동법의 적용범위에 편입시키는 것은 노동법의 내용상 가능하지도 않고 다른 어떤 나라도 아직까지는 그런 방식의 입법을 시도하고 있지 않다.¹¹⁾ 이와 같이 경제적 종속성을 가진 1인 자영업자를 ‘근로자개념’에 포섭하기 보다는 전통적인 근로자와 자영업자 사이에 하나의 독립된 범주로 설정하는 이른바 “취업자 3범주론”으로 체계화하고 특별법을 통해 노동법의 일부를 적용하는 방안

11) 물론 유럽의 일부 학자들은 근로자개념을 확대하여 노동법의 전부 또는 대부분을 경제적 종속성을 가진 취업자에게 확대 적용하자고 주장하기도 한다(대표적으로 Davies/Freedland, 274). 어느 정도 사회적 보호필요성이 인정되는 자영업자의 증가가 이러한 제안의 출발점이 되었을 것이다. 그러나 노동법을 비근로자에게 일괄적으로 확대적용하는데 대해서는 현행법 해석이나 입법정책적으로 부정적인 입장이 유럽연합에서는 일반적이다. 현행 노동법의 적용 근거가 인적 종속성에서 비롯된 것이고 따라서 경제적 종속성은 노동법적 보호입법의 필요성과 부합하지 아니하는 부분이 많다는 점, 경제적 종속성을 자영업자와 근로자의 구별기준으로 삼을 경우 노동법 적용을 받지 못하는 자영업자들과의 경계가 더욱 불분명해질 가능성이 높다는 점(군소 자영업자들은 많은 적든 대형사업주에 경제적으로 종속되어 있는 경우가 대부분이기 때문이다), 현행 노동법의 보호수준이 일반 근로자에게도 상당히 높은 부분이 있는데, 이를 자영업자에게 확대한다면 노동법의 보호수준을 지금보다 현저히 낮춰야 하고 그에 따라 기존 근로자들의 반발이 클 수밖에 없다는 점 등을 그 근거로 들고 있다(Rebhahn, 245). 독일에서는 2017년 4월 1일부터 민법전(BGB) 제611조a를 신설하여 일반적인 근로자개념에 대한 정의규정을 처음으로 시행하였다. 이 규정은 종래 독일연방노동법원이 인적 종속성에 기초하여 정립한 전통적인 근로자개념을 그대로 입법화한 것이다. 즉, 독일 입법자는 경제적 종속성을 근로자개념의 주된 기준으로 변경해야 한다는 주장에 대하여 명확히 반대한다는 입장을 제시한 것이다(그 내용에 관해서는 Riesenhuber, 2018, p. 103).

이 현실적인 방법이라는 점은 오랫동안 유지된 정설이라고 할 수 있다(박지순, 2006; 이승욱, 2006). 외국의 입법례도 이 점을 정확히 보여주고 있다. 그 이론적 배경에는 경제적 종속성을 가진 자영업자를 위한 보호 규정을 도입하되 사업주의 영업의 자유가 부당하게 침해되지 않도록 해야 하며, 자영업자의 자유를 촉진하는 한편 사회안전망의 사각지대가 되지 않도록 하는 것이 이상적인 노동시장의 모습이라는 점이 고려되었을 것이다. 따라서 1인 자영업자의 보호는 일차적으로 경제법이 담당하고 노동법과 사회보험제도는 그에 대한 보완적 역할에 그쳐야 한다. 노동법의 주도적 역할을 강조할 경우 법제간 충돌 문제가 발생할 뿐만 아니라 자영업자의 본질과 부합하지 아니하는 결과가 야기될 수 있기 때문이다.

Ⅲ. 특수형태근로종사자의 법적 보호에 관한 논의

1. ILO 고용관계권고

1) 성립과정

국제노동기구(ILO)는 2006년 95차 총회에서 ‘고용관계에 관한 권고’(Recommendation concerning Employment Relationship, 이하 ‘고용관계권고’라고 줄여 쓴다)를 채택하였다. 이는 고용형태의 다양화에 따른 근로자 보호의 약화 문제에 대응하기 위해 상당기간 진행해 온 새로운 노동기준 논의의 결실이라 할 수 있다. 따라서 이 권고는 도급, 위임 등 민법상의 노무공급형태로 계약을 맺고 있는 취업자의 보호문제에 대해서도 일정 부분 역할을 할 것으로 예상된다.¹²⁾

ILO에서 고용형태 다양화에 대한 논의의 출발점은 1997년 ILO 연차총회에서 ‘계약노동(contract labour)’이 새로운 기준설정 의제로서 상정되었고 이를 위해 총회 내에 계약노동위원회가 구성되면서 부터라고 할 수 있다. ILO 제86차 총회에서의 논의는 주로 협약안과 권고안의 대상이 되는 ‘계약노동’의 정의에 집중되었다. 이는 각국의 법제도의 차이, 계약노동이 다양한 실태, 그리고 새로운 국제노동기준 채택에 반대하는 사용자측의 태도 등이 복합적으로 작용한 결과였다. 결국 제86차 총회에서 새로운

12) ILO의 고용관계권고를 둘러싼 논의를 다루고 있는 문헌은 강희원, 김영문 공저, 근로자 개념과 계약의 자유, 중앙경제, 2001, pp.111-129; 장의성 박사학위논문, 우리나라 특수형태고용종사자의 노동법적 보호방안에 관한 연구, 고려대학교대학원, 2005, pp.70-80. 참고.

협약·권고 마련에 실패하고 계약노동에 관한 결의안¹³⁾ 만 채택했다.

한편 1998년 총회를 거친 후 초기 논의의 일부 사항들이 변경되었다. 첫째, 계약노동(contract labour)이라는 용어가 논의 대상 집단을 제대로 대표하지 못한다는 지적을 받고 폐기되었다. 대신 보호를 필요로 하는 집단적 범주들로 제3의 기관을 통하여 채용된 노동자, 하도급계약자에 고용되어 노무를 제공하는 노동자, 자영업자로 분류되는 사람들 중에서 그 지위가 불분명한 취업자 등이 열거되었고 이를 포괄하는 용어로 ‘보호가 필요한 노동(labour needing protection)’이라는 개념이 새로 탄생하였다. 둘째, 고용관계의 범위(scope of employment relationship)가 핵심이슈라는 점이 확인되었다.

2003년 제91차 ILO총회에서 ‘고용관계’가 의제로 상정되었다. 노사의 입장 차이에도 불구하고 회원국들은 ‘보호가 필요한 노동’에 대한 권고안 마련이 필요하다는 고용관계에 대한 결의문(resolution)을 채택하기에 이르렀다.

2) 고용관계권고의 내용

2003년 결의를 바탕으로 다양한 의견수렴 절차를 거쳐 2006년 연차총회에서 고용관계권고가 채택되었다. 고용관계권고에서 정한 보호 대상은 1997년에는 ‘계약노동(contract labour)’이었지만 2003년에는 ‘보호가 필요한 노동(labour needing protection)’으로 전환되었다. 보호가 필요한 노동은 크게 ① 위장된(disguised) 고용관계, ② 모호한(ambiguous) 고용관계, ③ 삼자간(triangular) 고용관계로 분류된다. 위장된 고용관계란 사용자가 노동자를 피고용인이 아닌 것처럼 대우함으로써 노동자의 진정한 법적 지위를 은폐하는 경우를 가리킨다. 대표적으로 민법 및 상법의 계약형식을 통해 위장 자영인, 위장 하도급 계약, 위장 구조조정 등을 활용하는 방식이 언급되었다. 모호한 고용관계는 고용관계와 유사성이 있으나, 기존의 법률이 정한 기준이 불분명하거나, 혹은 법률이 고용관계의 현대적 발전 양상에 비해 뒤떨어진 탓에 고용관계로 정의되지 않는 경우에 속한다. 기업 조직 및 노동력 활용형태의 변화로 인해, 형식적으로는 독립적이지만 실질적으로는 특정 사용자에게 종속적 내지 의

13) 결의안은 보호를 필요로 하는 상황에 놓인 노동자들의 실태, 그런 노동자들이 보호받을 수 있는 적절한 방식을 다룰 수 있는 가능성, 나라별 법률체계 및 언어의 차이를 고려하여 그와 같은 계약노동이 어떻게 정의될 수 있는지 여부 등을 다룰 전문가위원회를 구성하는 것을 주된 내용으로 하였다.

존적인 노동 형태이다. 삼자간 고용관계는 노동자가 근로계약의 상대방이 아닌 다른 사용자에게 노무를 제공하는 경우를 가리킨다. 여기서는 고용관계의 존재 여부는 의문시되지 않지만, 해당 노동자의 권리 보호에 대하여 누가 사용자로서 책임을 져야 하는가라는 문제가 제기된다.

위와 같은 3개의 대상 설정은 2003년 총회의 결론문에서 이미 언급된 것이고, 2006년 총회에서 대다수의 정부 및 노동자그룹이 지지하였음에도, 사용자 그룹은 '위장된 고용관계' 이외에는 논의의 대상으로 할 수 없다는 입장을 유지했다. 이는 사용자가 법적 책임을 회피할 의도를 가지고 고의로 고용관계를 다른 형태의 계약으로 위장한 경우만 논의의 대상으로 삼고, 나머지 대다수의 다양한 노동형태는 '계약의 자유'에 맡겨 두어야 한다는 논리를 바탕으로 하고 있다. 논란 끝에, 세 가지 문제 유형이 포괄적으로 서술되는 방식으로 권고가 마련되었다. 즉 전문에서 "관련 당사자 각각의 권리와 의무가 분명하지 않거나, 고용관계를 위장하려는 시도가 있거나, 법체계 내지 그 해석 및 적용상에 부적절함이나 한계가 존재하는 경우, 고용관계가 존재하는지 여부를 정립하는데 어려움이 있음"을 명시하고 본문 제4조에서 각각 그러한 계약형태에 적용될 수 있는 기준의 확보를 국가정책의 내용으로 요구하고 있다. 특히 '삼자간 고용관계'가 논란이 되어 삼자간 고용관계라는 표현을 사용하지 않고 '다수의 당사자가 관련된 계약'이라는 용어가 사용되었다.

3) 국가정책 수립에 있어서의 보호원칙

고용관계권고는 고용관계와 관련된 국가정책이 노동에서의 기본원칙 및 권리에 관한 1998년 선언(ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) 및 쾌찬은 일자리 의제(Decent Work Agenda)에 부합해야 함을 명시하고 있다. 또한 고용관계에 있는 노동자보호의 성질과 내용은 관련된 국제노동기준을 고려하여 효과적이고 명확하고 적절한 것이어야 한다는 내용도 있다.

고용관계권고는 제1조에서 "회원국은, 고용관계의 맥락에서 일하는 노동자를 효과적으로 보호하기 위하여, 관련된 법·규정의 범위를 적절한 간격을 두고 평가하며, 필요하다면 그 범위를 명확히 하고 조정할 수 있도록 국가 정책을 수립하고 적용해야 한다"라고 규정하고 있다. 이 규정의 취지는 고용관계의 판단과 관련하여 법과 고용관계의 현실 사이의 괴리를 줄여 노동자를 보호하여야 하고, 이를 위한 조치로서 관련 법과 규정을 정기적으로 평가하고 필요하다면 그 범위를 명확히 하거나 고용관계

의 현실에 맞도록 조정하는 정책을 수립하고 적용하라는 것이다.

고용관계권고 제18조는 고용관계의 범위와 관련된 문제의 해결책을 찾기 위한 방안으로서 단체교섭 및 사회적 파트너들과의 대화를 촉진해야 함을 강조하고 있다. 그 밖에도 권고는 전체적으로 고용관계와 관련된 국가정책 수립·이행에서 노동조합·사용자 단체와의 협의를 여러 차례 표현하고 있다. 국가정책은 가장 대표적인 노사단체와의 협의 속에서 수립되고 이행되어야 하며(제3조), 노동시장 및 노동의 조직형태의 변화를 모니터링하는 체계적인 장치를 마련하되, 이 속에서 노사단체가 가장 대등한 기반 위에서 참여할 수 있어야 한다(제20조).

4) 고용관계권고의 의의

다양한 노동형태의 출현에 따른 노동자 보호의 실질화를 위한 새로운 국제노동기준 마련 노력은 2006년 ILO 권고의 채택으로 첫걸음이 시작되었다. 그러나 국내에서는 10년이 지난 이 시점에서도 백가쟁명식의 논의는 많았지만 구체적인 입법까지는 아직 갈 길이 멀다.

ILO 회원국이 비준시 국내법과 같은 효력을 가지는 협약(Convention)과 비교하여, 권고(Recommendation)는 법적 구속력을 갖지 않고 회원국의 국내정책과 행위의 가이드라인을 정하는 국제문서이기 때문이다. 권고의 전반에 표현되어 있는 원리는 노동형태의 변화에 따라 법제도의 범위를 적절히 재조정할 필요가 있고, 법률의 해석 및 적용은 ‘양질의 노동’이라는 목표에 부합하여야 하며, 위장된 고용관계에 대한 효과적인 국가정책이 수립되어야 하고, 이를 위해 고용관계의 추정 및 단체교섭의 촉진 등과 같은 적극적인 정책이 요구된다는 것이다.

그럼에도 권고가 주로 고용관계에 대한 판단과 고용관계에 있는 노동자의 보호에 집중되어 있는 점은 시사하는 바가 있다. 애초 ILO의 논의는 계약형식의 차이로 인해 법제도적 보호를 받지 못하는 노동자에 대한 보호로부터 출발하였으나, 고용관계의 맥락에 있는 노동자의 보호로 논의 지점이 전환된 바 있다. 여기에는 각국이 처한 상황이 제각각 다를 뿐만 아니라, 논의 대상이 되는 노동형태가 매우 다양하게 나타나고 있으며, 법제도적 보호의 출발점으로서 고용관계가 차지하는 중요성이 여전히 지배적이라는 인식이 작용한 것으로 보인다.

2. 한국에서의 보호입법 논의 과정

1) 한국 정부의 이행 노력

2002년에는 노사정위원회 공익위원안으로 근로기준법 또는 노동조합법상 근로자에 해당되지는 않지만 이와 유사한 지위에 있는 자로서 사회적 보호가 필요한 자를 ‘유사 근로자’로 정하고, 이에 대해 정당한 이유없는 계약해지로부터의 보호와 같은 개별적인 보호, 산재보험 적용, 단체조직권, 교섭권, 협약체결권을 부여하는 등의 방안을 제출하였다. 이어서 노사정위원회는 2003년 9월 ‘특수형태근로종사자 특별위원회’를 설치하고 2년여를 논의하였으나 의견 접근을 보지 못하였고, 2005년 공익위원 검토 의견을 공개한 바 있다.

2006년 정부는 고용노동부, 재경부, 산자부 등 관련 부처로 ‘특수형태근로종사자대책추진위원회’를 구성하고 ‘특수형태근로종사자보호대책’을 발표했다. 대책의 요지는 특례가입 방식으로 산재보험 적용, 특수형태근로와 관련된 불공정행위를 유형화하여 공정거래법 및 약관법의 적용, 표준 약관 보급 등이다. 2007년 6월에는 가칭 ‘특수형태근로종사자 보호 등에 관한 법률’이 정부안으로 확정되고 의원입법의 형식으로 국회에 제출되었지만, 노사 양측의 반대로 국회 통과가 무산되었다(조준모 외, 2007).

2007년 산업재해보상보험법의 개정을 통하여 특수형태근로종사자에 대한 산재보험 법상의 보호를 인정하는 방안만이 구체적인 보호로 현실화되었다. 구체적으로 산재보험법 제125조에서는 ‘계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에 도 근로기준법 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 자’가 주로 하나의 사업 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공 하고 보수를 받아 생활하고, 노무를 제공함에 있어서 타인을 사용하지 아니할 경우에는 특수형태근로종사자로 인정하여 보호하고 있다.

2) 입법안의 내용

특수형태근로종사자를 보호하는 입법은 기존 노동관계법을 개정하거나 별도의 특별법을 제정하는 방식으로 나누어진다. 노동계는 이들 특수형태근로종사자도 근로자로 인정해야 한다는 입장이므로 특별법 제정보다는 기존 노동관계법을 개정하는 방식을 선호하게 된다. 반대로 경영계는 특수형태근로종사자를 사업자로 보아야 하므로

노동관계법을 개정하는 방식이든 특별법을 제정하는 방식이든 거부하고 경제법적인 방안을 주장하게 된다. 기존의 노동관계법을 개정하는 경우에는 부분적으로 해당 법률 중 어떤 내용을 적용하고 어떤 내용을 배제할 것인지 선택의 문제만 남는다. 그런데 특별법을 제정하는 방식으로 보호 입법을 마련할 경우 특수형태근로종사자의 범위를 어떻게 정할 것인지, 그리고 그 특수형태근로종사자의 개별적 권리와 집단적 권리를 어느 범위까지 설정하고 어떤 내용으로 규정할 것인지가 중요하게 다뤄진다. 특수형태근로종사자에 대한 입법안도 1인 자영업자 중에서 특수형태근로종사자로 분류되는 자를 근로기준법과 노동조합법상 근로자 정의 규정을 개정하여 이들을 근로자 범위에 포함시키는 입법안과 특별법을 통해 보호규정들을 도입하는 입법안으로 대별된다.

먼저 근로기준법상의 근로자 범위 확대를 목적으로 하는 입법안은 근로기준법상 근로자 정의 규정을 개정함으로써 특수형태근로종사자를 근로기준법상 근로자의 범위에 포함시키고자 한다.¹⁴⁾ 또한 노동조합 및 노동관계조정법(이하 “노조법”이라 줄여 쓴다)의 근로자 정의 규정을 개정하여 특수형태근로종사자를 노조법상 근로자 범위에 포함시키는 방식으로 노동3권을 부여하려는 입법안도 제출된 바 있다.¹⁵⁾ 이 입법안 중에는 근로기준법과 노조법 모두 특수형태근로종사자를 근로자에 포함하는 입법안도 있고, 노조법상 근로자에 대해서만 특수형태근로종사자를 포함하는 입법안도 눈에 띈다. 이 입법안에 따르면 특수형태근로종사자는 근로기준법 및 노조법의 보호를 전면적으로 제한 없이 향유하게 되므로 사실상 근로자개념이 경제적으로 종속적 지위에서 취업하고 있는 자로 확대된다.

이에 비하여 특수형태근로종사자의 지위와 보호에 관한 특별법 제정을 목적으로 제출된 입법안이 있다. 조성래 의원 대표 발의 「특수형태근로종사자의 지위 및 보호에 관한 법률안」(2006. 12. 21 의안번호 175785)은 특수형태근로종사자를 특정 사업주와 근로계약 외의 노무공급계약을 체결하고 그 사업에 필요한 노무를 직접 제공함에 있어 다른 사람의 노동력을 이용하지 않으며 특정 사업주에 의하여 지급되는 수입으로 생활하는 자로서 골프장 경기보조업무종사자, 보험설계사, 콘크리트믹서트럭 운전자, 학습지교육상담교사, 그 밖에 특수형태근로종사자심의위원회에서 특수형태근

14) 심상정 의원 대표 발의 「근로기준법 일부개정법률안」(2012. 7. 3. 의안번호 1900465), 이목희 의원 대표 발의 「근로기준법일부개정법률안」(2012. 9. 3. 의안번호 1901510).

15) 심상정 의원 대표 발의 「노동조합법 일부개정법률안」(2012. 7. 3. 의안번호 464), 김경협 의원 대표 발의 「노동조합법 일부개정법률안」(2012. 9. 5. 의안번호 1901589).

로종사자로 인정받은 자로서 노동부장관에게 신고한 자로 정의하면서(제2조 제1호 및 제4조), 특수형태근로종사자의 인정 여부를 심의하기 위하여 노동부장관 소속 하에 특수형태근로종사자심의위원회를 두도록 하였다(제5조).

특수형태근로종사자의 근로조건과 관련해서는 ① 노무공급계약의 서면 체결 및 교부(제7조), ② 정당한 사유 없는 계약해지 등의 제한 및 노동위원회의 구제신청 절차(제8조 및 제9조), ③ 보수 지급 원칙 및 시효(제10조 및 제11조), ④ 휴가(제12조), ⑤ 임신부의 보호 및 육아휴직(제13조 및 제14조), ⑥ 직장 내 성희롱의 금지 및 예방(제15조), ⑦ 고충처리(제16조), ⑧ 사업장규칙의 작성·신고·변경(제17조), ⑨ 산업안전보건법의 준용(제18조), ⑨ 감독 및 감독기관에 대한 신고, 시정조치(제28조 내지 제31조) 등에 관하여 규정하였다.

특수형태근로종사자의 노동3권과 관련해서는 ① 특수형태근로종사자의 전국 단위 또는 지역 단위 직업별조합 설립권(제20조), ② 사업주와의 교섭 및 체결권한(제21조), ③ 집단행동의 금지(제22조), ④ 분쟁조정절차(제23조 내지 제27조) 등에 관해 규정하였다. 특수형태근로종사자의 사회보험 적용과 관련해서는 산업재해보상보험법 적용에 관한 규정을 두고 있었다(제19조).

김진표 의원 대표 발의 「특수형태근로종사자 보호 등에 관한 법률안」(2007. 6. 14 의안번호 176863)은 특수형태근로종사자를 주로 하나의 사업 또는 사업장에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활하며, 노무를 제공함에 있어 타인을 사용하지 아니하고, 근로자와 유사하게 노무를 제공하는데도 근로기준법 등 노동관계법이 적용되지 아니하여 보호할 필요가 있는 자로서 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 자로 정의하였다(제2조).

특수형태근로종사자의 근로조건과 관련해서는, ① 노무공급계약의 서면 체결 및 교부(제6조), ② 합리적 이유 없는 계약해지 등의 제한, 계약해지의 예고 및 부당해지에 대한 노동위원회의 구제신청 절차(제7조 내지 제9조), ③ 보수 지급 원칙 및 시효(제10조 및 제11조), ④ 연차휴가(제12조), ⑤ 임신부의 보호 및 육아휴직(제13조 및 제14조), ⑥ 직장 내 성희롱의 금지 및 예방(제15조), ⑦ 산업안전보건법의 적용(제16조), ⑧ 고충처리(제17조), ⑨ 직업능력개발(제18조), ⑩ 법 위반 계약의 효력(제19조), ⑪ 감독기관(제32조 및 제33조) 등에 관해 규정하였다.

특수형태근로종사자의 노동3권과 관련해서는 ① 특수형태근로종사자의 단체 조직 및 가입의 자유(제20조), ② 사업주와의 협의권 및 사업주의 협의 의무 발생 요건(제21조), ③ 협정의 효력(제22조), ④ 분쟁조정절차(제23조 내지 제28조), ⑤ 조직·

가입 방해 행위 금지 및 노동위원회 구제신청 절차(제29조 및 제30조) 등에 관해 규정하였다. 특수형태근로종사자의 사회보험 적용과 관련해서는 산업재해보상보험법, 고용보험법, 국민연금법, 국민건강보험법 등을 적용한다고 규정하였다(제31조).

국민권익위원회는 2013년 특수형태근로종사자의 보호를 위해 계약서 작성의 의무화, 부당 계약해지의 금지, 보수 지급 기준, 휴일 및 연차휴가, 모성보호, 성희롱 예방, 산업안전보건, 고충처리 등의 ‘근로기준’을 담은 가칭 『특수형태근로종사자 권익보호 등에 관한 법률』을 제정하도록 권고했다. 또한 조합(단체)을 통한 단체교섭 및 권리 구제 체계, 노동위원회의 조정·중재 및 시정명령 체계 등을 담은 ‘집단적 교섭단체 구성 및 권리 구제 체계’를 구축하고, 산재보험 및 고용보험 의무화, 보험료 부담 최소화, 특수형태근로종사자의 능력 개발을 위한 교육 기회 부여 등을 위한 ‘사회보험 보장제도개선’을 위한 내용도 권고안에 포함시켰다.

3. 입법론에 대한 검토

앞에서 살펴본 바와 같이 근로기준법과 노조법 등의 근로자 정의 규정을 개정하여 특수형태근로종사자를 그 적용 대상에 포함시키자는 의견은 특수형태근로종사자가 처한 사회적 위험, 경제적 종속성의 정도 및 그 발생 및 확산 원인 등에 주목한 것이다. 즉, 특수형태근로종사자가 생성되고 그 규모가 확대된 것이 기업의 비근로자화 정책 추진 등과 같은 인위적인 원인에 기인했고, 현실적으로도 특수형태근로종사자가 기업에 경제적으로 종속된 정도는 근로자와 다르지 않다는 것이다. 이 방법은 입법 절차가 상대적으로 간단하고, 특별법의 제정이라는 과정 없이 실제적인 효과를 도출하기 쉽다는 장점이 있다. 나아가 특수형태근로종사자가 처한 위험(저임금, 임금체불, 산업재해, 해고 등)은 노동법이 근로자들을 보호하려고 한 위험과 같은 성격임에도 불구하고, 오늘날의 노동법이 특수형태근로종사자와 같이 새로 출현한 노무 공급 유형을 제대로 포섭하지 못하고 있다는 점을 강조한다. 그러나 이 방안은 특수형태근로종사자의 성격에 대한 명확한 합의가 없는 상태에서 노사 당사자의 반발을 불러일으킬 수 있다. 애초 인적 종속성에 기초하여 형성, 발전된 노동법의 역사성을 부인하는 결과가 될 뿐만 아니라 자영업자를 보호범위에 포함하게 될 경우 현행 노동법의 보호 수준 자체를 저하시킬 수 있다는 우려가 있는 것도 사실이다. 근로계약에 따른 사용자의 노무지휘권, 인사권 등을 전제로 성립된 보호법규의 내용이 자영업자의 노무수행 방식과 부합하지 않는 부분이 많기 때문에 자영업자를 근로자로 인정할 경

우 상당수 보호법규의 내용과 충돌하게 되는 결과가 발생한다. 외국에서도 경제적 종속성을 가진 자영업자의 보호 문제를 근로자 개념의 확대로 해결하지 않으려는 이유도 바로 이점에 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 특별법 제정을 주장하는 의견은 특수형태근로종사가 근로자와 자영업자의 중간 영역에 있고 근로자성과 자영업자성이 혼재되어 있다는 점에 주목한 것이다. 이 의견은 특수형태근로종사자의 보호필요성이 존재한다고 파악하는 점에서 노동법적 보호를 확대하려는 입장과 같다고 볼 수 있지만, 다른 한편으로는 종속성의 정도가 근로자와 다르다는 점을 인정하고 따라서 근로자 개념의 확대로 문제가 해결될 수 없다는 점을 확인한 것이다. 이 의견에 의하더라도, 특수형태근로종사자의 보호 입법은 어떤 새로운 노무공급자 범주를 창설하는 것이 아니라 이미 존재하는 노무공급자 유형 중에서 보호의 필요성이 존재하는 영역을 발견하고 보호내용을 정하는 작업이다. 보호의 내용 측면에서는 경제법적(비노동법적) 보호로 불충분한 점을 노동법적 보호 규정의 선별 적용을 통해 보완한다는 점이 특징이다.

특별법 제정을 지지하는 의견은 다시 특수형태근로종사자가 노조법상 근로자 범위에 포섭될 수 있다고 보는 의견과 이를 부정하는 의견으로 나눌 수 있다. 조성래의원안은 전자의 입장에 따른 것으로 추측된다. 그렇기 때문에 조성래의원안은 노조법 준용 규정과 함께 집단행동 금지 규정을 특별히 두고 있는 것이다. 즉, 노조법을 준용하더라도 파업 등 단체행동에 대해서는 부정적인 입장이다. 반면에 김진표의원안은, 노조법 준용 규정과 집단행동 금지 규정을 두고 있지 않다는 점에 비추어 볼 때, 특수형태근로종사자가 노조법상 근로자 범위에 포함되지 않고 특별법을 통해 그 집단적 권리의 내용을 구체화한다는 입장에 따른 것으로 해석된다. 결론적으로 양 입장은 단체행동권이 부인된다는 점에서는 일치하지만 그 논리적 기초가 노조법을 적용하되 집단행동 금지를 명시할 것인가 아니면 노조법 적용을 배제하고 별도의 교섭 및 중재 규정을 두어 규제할 것인가의 차이로 귀결된다.

끝으로 특수형태근로종사자에 대해 산재보험법 및 고용보험법 적용을 확대해야 한다는 점에 대해서는 사회안전망 확충이라는 관점에서 큰 틀의 공감대가 있는 것으로 볼 수 있다. 다만, 현행 산재보험법상 산재보험의 적용률을 높이는 방안에 대한 검토가 불충분하며, 고용보험제도 등 일자리 안전망의 구체적 적용 방법에 대한 논의가 미흡한 상태이다. 따라서 향후 특수형태근로종사자에 대한 보호 입법, 특히 사회안전망의 확대 방안을 마련할 때는 이 점에 대한 추가적인 검토가 필요하다. 이 부분에 대해서는 다음 장에서 구체적으로 다루기로 한다.

Ⅳ. 특수형태근로종사자 세부직종별 현황 및 산재보험 가입실태

특수형태근로종사자는 산재보험의 특례가입 대상으로 지정되면서 「산업재해보상보험법」 제125조에서 특고 종사자에 대한 특례를 정하고 있다. 제1호 “주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활하는 것”과 제2호 “노무를 제공함에 있어서 타인을 사용하지 아니할 것”의 모두에 해당하는 자 중에서 특수형태근로종사자로 종사하여 노무를 제공받는 사업은 이 법의 적용을 받는 것으로 보았다. 특수형태근로종사자의 산재보험 적용방법은 원칙적으로 당연 적용하되, 산재보험 적용을 원하지 않는 종사자는 적용제외 신청이 가능하도록 되어 있다. 또한 보험료는 사업주와 특수형태근로종사자 공동부담으로 각각 1/2씩 부담하도록 되어있다. 한편 산재 보험료 산정은 고용노동부 장관이 고시한 기준보수액×해당 업종별 보험요율로 정해져 있다.

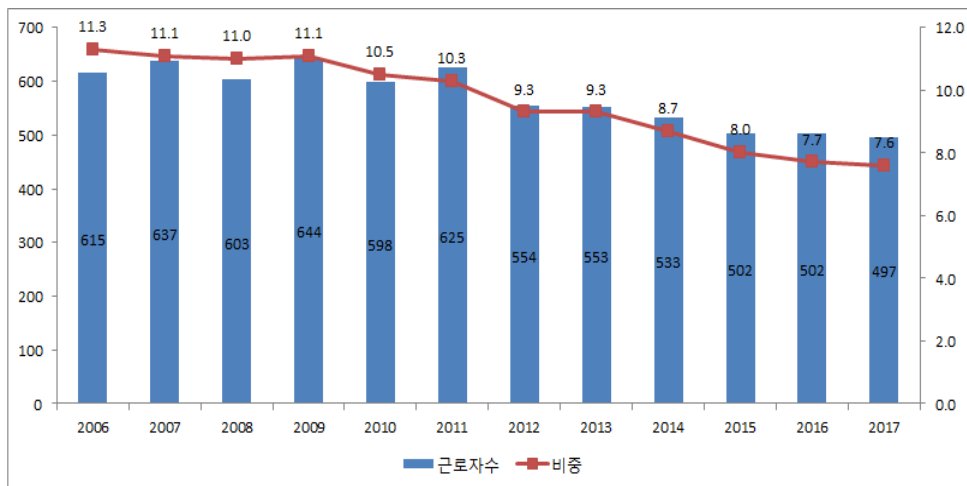
〈그림 1〉에는 통계청의 『경제활동인구조사 근로형태별부가조사(각 연도 8월)』에서 제시하는 2006-2017년까지 특수형태근로종사자의 전체 규모와 비정규직 근로자에서 차지하는 비중을 제시하고 있다. 2017년 8월 기준으로 전체 특수형태근로종사자의 규모는 497천 명으로 나타났다. 이는 전체 비정규직 근로자 6,578천 명에서 약 7.6%를 차지하는 수준이다. 〈그림 1〉에 제시된 바와 같이 전체 특수형태근로종사자가 비정규직 근로자에서 차지하는 비중은 2006년 이후 줄곧 감소하는 추세를 보이는 것이 특징이다. 통계청의 경제활동인구조사 근로형태별부가조사를 통해서도 전체 규모를 확인할 수 있으나, 특고 종사자 세부직종별 현황을 살펴볼 수 없는 한계점이 존재한다.

한편 특수형태근로종사자의 세부직종별 현황 및 산재보험가입 현황과 관련해서는 근로복지공단에서 보유하고 있는 『특수형태근로종사자 산업재해DB(이하 특고산재DB)』를 통해 확인할 수 있다. 『특고산재DB』에는 보험설계사(생명보험, 손해보험), 대출모집인(대출모집법인, 여신금융기관), 골프장캐디, 대리운전기사, 신용카드모집인, 콘크리트믹서트럭운전기사, 쿼서비스기사, 택배기사, 학습지교사 등 9개 직종의 특수형태근로종사자가 포함되어 있다. 즉, 보험설계사, 학습지교사, 레미콘기사, 골프장캐디 등 네 개 직종을 대상으로 2008년 7월에 산재보험을 적용하기 시작한 후 단계적으로 적용범위를 확대해 오고 있다. 2012년 5월 택배기사와 쿼서비스기사로 적용범위를 확대하였고, 2016년 7월부터는 대출모집인, 신용카드모집인, 대리운전기사도 추가적으로 산재보험 적용범위에 포함되었다. 따라서 현재 시점에서는 특수형

태근로종사자 9개 직종을 대상으로 산재보험이 적용되고 있다.

〈그림 1〉 특수형태근로종사자 현황

(단위: 천 명, %)



주: 비중은 (특수형태근로종사자 규모/비정규직 근로자 규모)×100을 나타냄.

자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로형태별부가조사』, 각 연도 8월 (KOSIS에서 추출).

〈표 1〉 특수형태근로종사자 세부직종

연도	세부 직종
2008년 7월부터 적용	<ul style="list-style-type: none"> · 보험설계사(생명보험, 손해보험) · 학습지교사 · 레미콘기사 · 골프장캐디
2012년 5월부터 적용	<ul style="list-style-type: none"> · 택배기사 · 퀵서비스기사
2016년 7월부터 적용	<ul style="list-style-type: none"> · 대출모집인(대출모집법인, 여신금융기관) · 신용카드모집인 · 대리운전기사

〈표 2〉에는 근로복지공단의 『특고산재DB』를 활용하여 2017년 5월 현재 특고 세부 직종별 규모 현황을 제시하고 있다. 분석 결과를 살펴보면, 전체 특고 종사자는 470,937명으로 나타났다. 세부 직종별로 살펴보면, 손보설계사 225,108명(47.8%), 생보설계사 111,610명(23.7%), 학습지교사 54,401명(11.6%) 순으로 많은 것으로 나타났다. 사업체 규모별로 특고 종사자의 분포를 살펴보면¹⁶⁾, 1,000인 이상 대규모

사업체에 종사하는 비중이 73.1%로 나타났다. 이는 특고 종사자의 약 70% 이상을 차지하는 손보설계사 및 생보설계사가 1,000인 이상 대규모 사업체에 종사함으로써 나타난 결과이다. 즉, 생보설계사, 손보설계사, 학습지교사, 신용카드모집인의 경우 대부분 1,000인 이상 대규모 사업체에 종사하는 것으로 나타난 반면, 레미콘기사, 택배기사, 킥기사, 대리운전기사의 경우 30인 미만 소규모 사업체에 종사하는 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

〈표 2〉 특수형태근로종사자 세부 직종별 규모 및 사업체 규모별 비중

(단위: 명, %)

		생보 설계사	손보 설계사	골프장 캐디	레미콘 기사	킥기사	택배 기사	학습지 교사	신용카드 모집인	대출 모집인	대리운전 기사	합계
사 업 체 규 모	1 -9인	120 (0.1)	2,586 (1.2)	114 (0.4)	1,886 (15.2)	887 (21.3)	2,695 (24.2)	1,630 (3.0)	0 (0.0)	438 (5.6)	12 (100.0)	10,368 (2.2)
	10 -29인	558 (0.5)	7,493 (3.3)	1,195 (4.2)	5,257 (42.2)	1,397 (33.5)	3,655 (32.8)	3,285 (6.0)	0 (0.0)	593 (7.5)	0 (0.0)	23,433 (5.0)
	30 -99인	923 (0.8)	14,736 (6.6)	16,223 (56.6)	4,973 (39.9)	1,399 (33.5)	2,659 (23.8)	1,283 (2.4)	74 (0.5)	862 (10.9)	0 (0.0)	43,132 (9.2)
	100 -299인	183 (0.2)	7,699 (3.4)	10,392 (36.3)	334 (2.7)	490 (11.7)	2,145 (19.2)	673 (1.2)	413 (2.7)	3,044 (38.6)	0 (0.0)	25,373 (5.4)
	300 -999인	3,796 (3.4)	14,832 (6.6)	732 (2.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2,164 (4.0)	716 (4.6)	2,271 (28.8)	0 (0.0)	24,511 (5.2)
	1,000인 이상	106,030 (95.0)	177,762 (79.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	45,366 (83.4)	14,276 (92.2)	686 (8.7)	0 (0.0)	344,120 (73.1)
	전체	111,610 (23.7)	225,108 (47.8)	28,656 (6.1)	12,450 (2.6)	4,173 (0.9)	11,154 (2.4)	54,401 (11.6)	15,479 (3.3)	7,894 (1.7)	12 (0.0)	470,937 (100.0)

주: 1. 사업체 규모는 전체 근로자의 규모로 산출한 것이 아닌, 특고 종사자를 기준으로 산출한 값임.

2. ()안은 비중을 나타냄.

자료: 근로복지공단, 특고산재DB.

〈그림 2〉 및 〈표 3〉에는 특고종사자 세부 직종별 산재보험 가입현황 분석 결과를 제시하고 있다. 전체 특고종사자 470,937명 중 약 11.2%인 52,890명이 산재보험에 가입한 것으로 나타났다. 박찬임 외(2016)에서 동일한 자료를 활용하여 분석한 2016

16) 본 연구에서 언급하고 있는 사업체 규모는 특고종사자만을 포함한 사업체 규모임을 밝혀둔다.

본 연구의 분석에서 활용하고 있는 『특고산재DB』의 경우 사업체별로 해당 사업체에 종사하는 전체 근로자수를 포함하고 있지는 못하다.

년의 결과인 10.5% (47,938명) 비교하여 조금 높아진 수준이긴 하지만, 여전히 낮은 수준을 보이고 있다. 세부 직종별로 살펴보면 컵서비스 50.2%, 대리운전기사 66.7%, 레미콘기사 44.4%, 택배기사 27.4% 순으로 높은 것으로 나타나, 일반적으로 예상한 바와 같이 상대적으로 산재의 위험이 높은 직종이기 때문인 것으로 판단된다. 이에 반해 골프장캐디 4.8%, 생보설계사 5.6%, 손보설계사 10.5% 순으로 산재보험 가입률이 낮은 것으로 나타났다.¹⁷⁾ 이처럼 특고 종사자 세부직종별로 산재보험 가입률에 차이가 발생하는 이유는 대체로 산재발생 위험률과 밀접한 연관성이 있는 것으로 추론된다. 즉, 주로 차량을 이용한 업무의 경우에는 일반 근로자와 마찬가지로 사고의 위험이 크기 때문에 가입률이 상대적으로 높고, 일반 서비스업무직의 경우에는 산재발생 가능성이 상대적으로 매우 낮아 가입률도 낮은 경향을 보이는 것으로 해석할 수 있다.

다음으로 사업체 규모별 산재가입 현황을 살펴보면 다음과 같다. 즉, 생보설계사 및 손보설계사의 경우 10인 미만 사업체의 산재보험 가입률이 1,000인 이상 사업체의 산재보험 가입률 보다 높은 것으로 나타났다. 또한 골프장캐디 및 컵기사의 경우 사업체 규모가 작아질수록 산재보험 가입률이 낮아지는 것으로 나타난 반면, 레미콘기사, 택배기사, 대출모집인의 경우 사업체 규모가 커질수록 산재보험 가입률이 높아지는 것으로 나타났다.

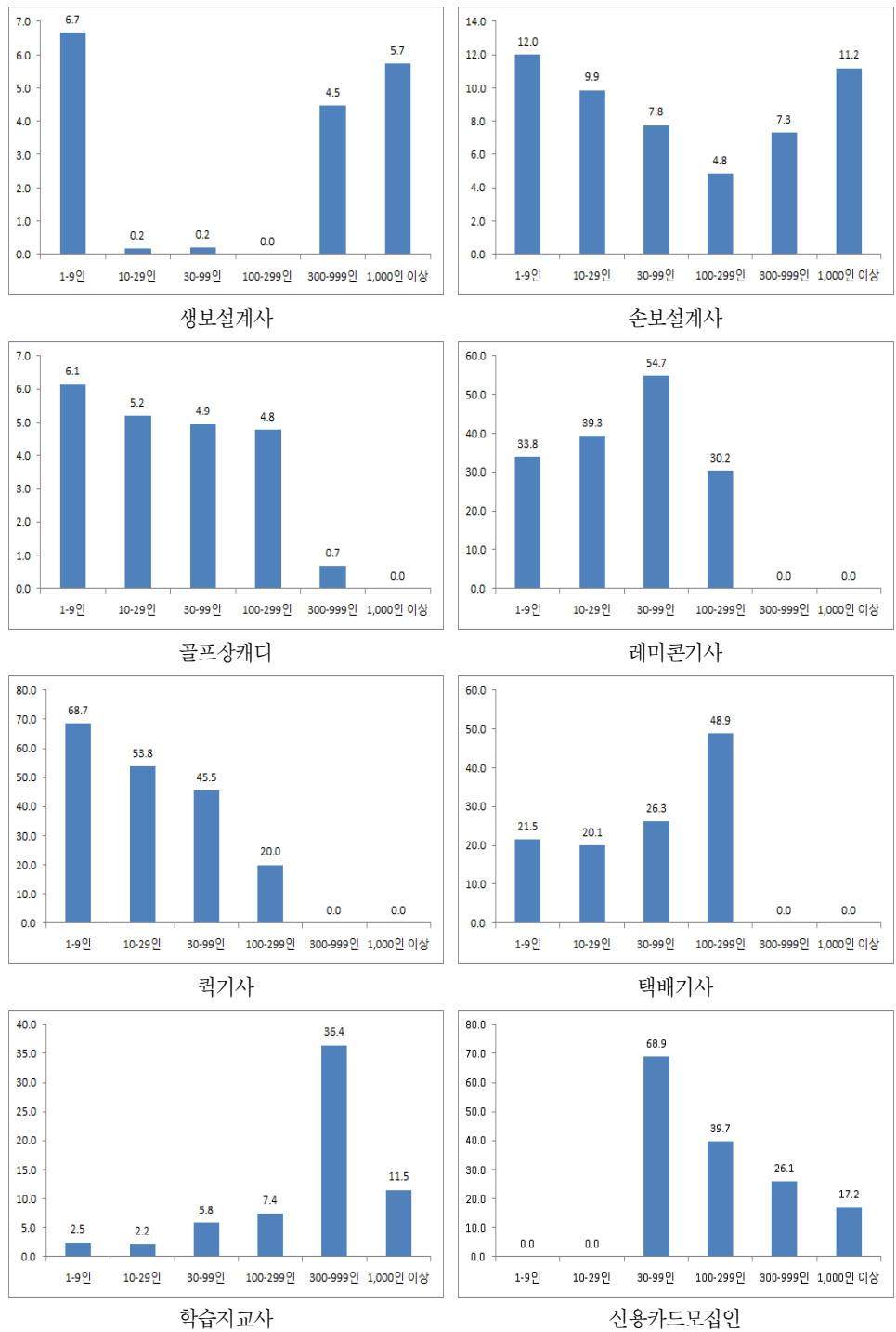
이상의 분석결과에서 나타난 특징은 특고종사자 세부 직종별 산재보험 가입률 차이보다 특이한 것은 사업체 규모별 가입률 차이가 나타나는 경향이 직종별로 상당히 다르다는 점이다. 일반적으로 사회보험 가입률이 사업체 규모가 커질수록 높은 것과는 다른 양상이 분석결과로 나타났다. 즉, 이러한 분석 결과가 나타나는 이유는 무엇보다도 우선 산재보험에 의무적으로 가입해야 하는 것이 아니라 적용제외를 통해 가입하지 않을 수 있기 때문이다(박찬임 외, 2016).¹⁸⁾

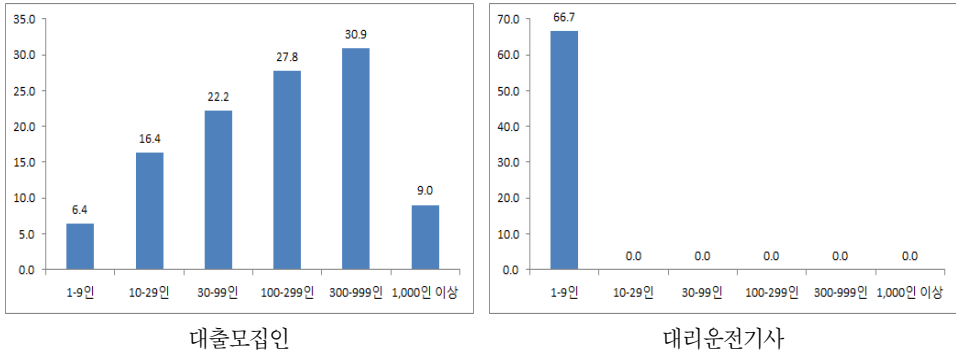
17) 근로자 1인 이상 고용하는 모든 사업장은 산재보험 당연 적용 사업장으로 되어 있으나, 특고종사자의 경우 세부 직종별로 임금근로자가 아닌 자영업으로 분류되어 있는 경우가 많아 적용대상에서 제외되는 경우가 많다. 한편, 산재보험 적용실태를 연구한 김종진(2012)은 산재보험의 실제 적용률이 낮은 이유에 관해 고시·홍보 미흡과 관련된 요인('통상 개인적으로 처리해 왔기 때문에' 및 '산재보험 제도에 대해 잘 몰라서'), 부당노동행위와 관련된 요인('산재보험을 신청하면 계약해지나 잘릴 것 같아서' 및 '회사가 산재보험 적용제외 신청서를 제출하라고 해서'), 법제도적 요인('산재보험의 자비부담 비용 때문에') 등을 제시하고 있다.

18) 동일한 자료를 활용하여 분석한 박찬임 외(2016)에서는 이와 같이 직종별로 규모별 산재보험 가입률이 서로 다른 양상을 보이는 것은 사업체 규모에 따라 회사에서 산재보험 가입에 대해 다른 정책을 채택하고 있기 때문으로 추론된다고 연구결과를 제시하고 있다.

〈그림 2〉 특수형태근로종사자 세부 직종별 산재보험 가입률

(단위: %)





자료: 근로복지공단, 특고산재DB.

〈표 3〉 특수형태근로종사자 세부 직종별 산재보험 가입자 수

(단위: 명, %)

	생보 설계사	손보 설계사	골프장 캐디	레미콘 기사	퀵기사	택배 기사	학습지 교사	신용카드 모집인	대출 모집인	대리운 전기사	합계
1 -9인	8 (0.1)	310 (1.3)	7 (0.5)	638 (11.6)	609 (29.1)	580 (19.0)	40 (0.6)	0 (0.0)	28 (1.5)	8 (100.0)	2,228 (4.2)
10 -29인	1 (0.0)	739 (3.1)	62 (4.5)	2,064 (37.4)	751 (35.9)	734 (24.0)	72 (1.2)	0 (0.0)	97 (5.0)	0 (0.0)	4,520 (8.6)
30 -99인	2 (0.0)	1,143 (4.9)	801 (58.5)	2,721 (49.3)	636 (30.4)	698 (22.8)	74 (1.2)	51 (1.8)	191 (9.9)	0 (0.0)	6,317 (11.9)
100 -299인	0 (0.0)	373 (1.6)	495 (36.1)	101 (1.8)	98 (4.7)	1,048 (34.3)	50 (0.8)	164 (5.8)	846 (44.0)	0 (0.0)	3,175 (6.0)
300 -999인	170 (2.7)	1,084 (4.6)	5 (0.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	788 (12.6)	187 (6.6)	701 (36.4)	0 (0.0)	2,935 (5.6)
1,000인 이상	6,083 (97.1)	19,890 (84.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	5,228 (83.6)	2,452 (85.9)	62 (3.2)	0 (0.0)	33,715 (63.8)
전체	6,264 (11.8)	23,539 (44.5)	1,370 (2.6)	5,524 (10.4)	2,094 (4.0)	3,060 (5.8)	6,252 (11.8)	2,854 (5.4)	1,925 (3.6)	8 (0.0)	52,890 (100.0)
산재보험 가입률	5.6	10.5	4.8	44.4	50.2	27.4	11.5	18.4	24.4	66.7	11.2

주: ()안은 비중을 나타냄.

자료: 근로복지공단, 특고산재DB.

V. 특수형태근로종사자 고용보험 적용과 관련된 논의

정부는 내년부터 보험설계사, 골프장 캐디, 대리운전 기사, 퀵서비스 기사 등과 같은 특수형태근로종사자(이하 특고종사자)에게 고용보험을 의무 적용하는 방안을 추진하고 있다. 현재는 자영업자로 분류돼 원하는 경우에 한해 의무가입이 아닌 임의가입 형태로 고용보험에 가입할 수 있다. 특고종사자의 고용보험 가입과 관련하여 현재와 같이 임의가입이 아닌 의무가입이 추진될 경우 몇 가지 쟁점사항을 면밀하게 검토할 필요가 있다.

첫째, 특고종사자의 고용보험 의무가입을 추진하기 위해서는 먼저 보험료 부과기준을 마련해야 하는데, 이때 가장 중요한 것은 특고종사자 세부직종별 소득과약이다. 이때 보험료 부과기준이 되는 소득은 기준보수와 신고소득 등으로 나누어 살펴볼 수 있다.

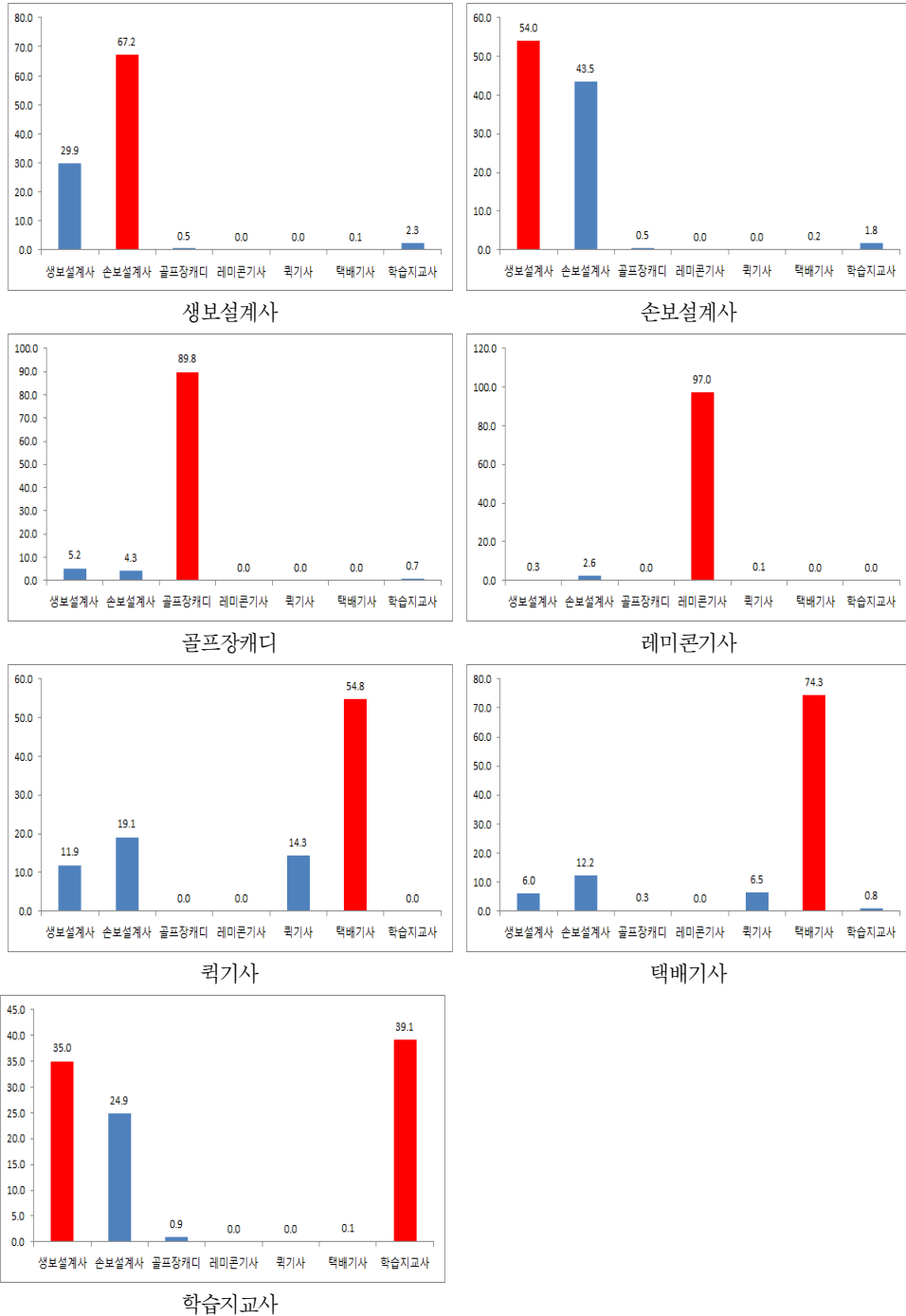
먼저 기준보수를 적용할 경우의 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 기준보수는 특고종사자의 실소득을 파악하기 어려운 점을 감안해 특고종사자 세부 직종별로 정부가 추정한 금액으로 고용보험 및 산재보상보험료 징수에 관한 시행규칙에 명시되어 있다. 즉, 보험설계사 2,623,000원(생보설계사), 2,183,000원(손보설계사), 레미콘 기사 2,254,040원, 학습지교사 1,684,000원, 골프장캐디 2,454,540원, 택배원 2,200,000원, 전속퀵서비스기사 1,454,000원, 대출모집인 1,944,000원(금융회사), 2,638,000원(모집법인), 신용카드모집인 1,756,000원, 전속대리운전기사 1,750,000원과 같이 각각 명시되어 있다.

만약 특고종사자가 2개 이상의 세부직종을 중복적으로 등록하여 일을 할 경우 제대로 된 고용보험료 징수를 할 수 없는 문제점이 발생한다. 박찬임 외(2016)에 의하면 산재보험 적용 이후에 특고종사자 중에서도 중복등록이 발생한 경우는 약 12만 건이 넘는 것으로 나타났다.¹⁹⁾ 보다 구체적으로 세부직종별로 살펴보면 골프장캐디, 레미콘기사, 택배기사를 제외한 나머지 직종에서 주된 세부직종이 아닌 다른 세부직종에 중복등록 되어 있는 것으로 나타났다. 생보설계사의 경우 67.2%(34,353명)가 손보설계사에 중복등록 되어 있고, 손보설계사의 경우 54.0%(32,389명)가 생보설계사에 중복등록 되어 있는 것으로 나타났다. 또한 퀵기사의 경우 54.8%(23명)가 택배

19) 박찬임 외(2016)의 분석 결과는 근로복지공단의 『특고산재DB』 2016년 5월 말을 기준으로 데이터가 구축되어 있음에 주의해야 한다. 즉, 퀵서비스기사 및 택배기사의 경우 적용 기간이 짧은 점을 감안해야 하고, 현재 시점에서는 두 직종의 중복등록이 더 많아질 수도 있다.

〈그림 3〉 특고종사자 세부직종별 중복등록 직종 분포

(단위: %)



출처: 박찬임 외 (2016)의 〈표 3-14〉의 통계치를 활용하여 필자 재구성.

〈표 4〉 특고종사자 세부직종별 중복등록 기간 분포

(단위: 명, %)

	30일 미만	30일 이상 90일 미만	90일 이상 180일 미만	180일 이상 1년 미만	1년 이상	합계
생보설계사	9,908 (20.9)	1,690 (3.6)	1,287 (2.7)	1,948 (4.1)	32,676 (68.8)	47,509 (41.8)
손보설계사	7,411 (13.1)	2,775 (4.9)	2,620 (4.6)	3,933 (7.0)	39,733 (70.4)	56,472 (49.6)
골프장캐디	806 (16.3)	447 (9.0)	328 (6.6)	324 (6.6)	3,043 (61.5)	4,948 (4.4)
레미콘기사	45 (6.6)	41 (6.0)	22 (3.2)	108 (15.8)	468 (68.4)	684 (0.6)
쿼기사	3 (5.6)	8 (14.8)	3 (5.6)	9 (16.7)	31 (57.4)	54 (0.1)
택배기사	24 (6.0)	26 (6.5)	44 (11.0)	32 (8.0)	275 (68.6)	401 (0.4)
학습지교사	620 (16.8)	772 (20.9)	425 (11.5)	356 (9.7)	1,516 (41.1)	3,689 (3.2)
합계	18,817 (16.5)	5,759 (5.1)	4,729 (4.2)	6,710 (5.9)	77,742 (68.3)	113,757 (100.0)

자료: 박찬임 외(2016).

기사에 중복등록 되어 있고, 학습지교사의 경우 35.0% (1,734명)가 생보설계사에 중복등록 되어 있는 것으로 나타났다. 한편 골프장캐디, 레미콘기사, 택배기사의 경우에도 세부직종은 동일하지만 다른 사업장에 중복등록 되어 있는 것으로 나타났다. 또한 세부직종별 중복등록 되어 있는 기간을 살펴보다라도 1년 이상 장기 중복등록 되어 있는 비중이 가장 높은 것으로 나타나 특고종사자의 중복등록 현상은 상당부분 발생하는 것으로 유추할 수 있다. 이와 같이 특고종사자의 경우 광범위하게 이중등록이 이루어지고 있기 때문에 어느 특정 세부직종을 기준으로 삼을지 혹은 어느 특정 사업장을 기준으로 삼을지 고민해야 하는 문제점이 발생한다.

다음으로 특고종사자의 실소득이라고 볼 수 있는 신고소득을 적용할 경우의 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 신고소득 적용의 문제점을 대략적으로 살펴보기 위해, 한국고용정보원의 『고용보험DB』와 근로복지공단의 『보수총액DB』를 결합한 데이터 (2016년 말 기준)를 활용하여 분석에 활용하였다. 현재 단계에서 특고종사자 9개 세부직종의 실소득을 파악할 수는 없다. 이를 대체하기 위한 수단으로 고용보험에 등록

된 피보험자 중 특고종사자 세부직종과 유사한 피보험자를 산출하였다. 산출기준은 세부산업분류와 직업분류를 활용하여 선택하였다. 손보설계사의 경우 세부산업분류 “65121. 손해보험업”을 사용하였고, 세부직업분류 “033. 보험관련영업원”을 사용하였다. 또한 택배기사의 경우 세부산업분류 “49401. 택배원”을 사용하였고, 세부직업분류 “095. 배달원 및 운송 관련 단순종사자”를 사용하였다. 여타 특고종사자 세부직종의 경우 산업분류 및 직업분류 상으로 분류하기도 쉽지 않고, 정확하지도 않아 산출하지 않기로 하였다. 이와 같이 산출한 손보설계사 및 택배기사의 임금분포가 아래의 표에 제시되어 있다. 아래의 표에 제시되어 있는 임금정보는 실제 특고종사자와 다를 수 있으므로 해석상 주의가 필요하고, 대략적인 임금정보만을 제시해주는 것으로 받아들일 필요가 있다.

먼저 손보설계사의 산출결과를 살펴보면, 월평균보수총액이 최소 95,833원, 최대 6,759,071원, 평균 2,940,154원으로 나타났다. 그리고 하위 10분위의 임금은 1,478,265원으로 나타난 반면, 상위 90분위의 임금은 4,553,110원으로 나타나 상하 분위 간 임금격차가 크게 발생하고 있음을 알 수 있다. 한편 택배기사의 경우 월평균 보수총액이 최소 0원, 최대 4,500,000원, 평균 1,562,075원으로 나타났다. 그리고 하위 10분위의 임금은 843,814원으로 나타난 반면, 상위 90분위의 임금은 2,416,666원으로 나타나 손보설계사와 마찬가지로 상하분위 간 임금격차가 크게 발생하고 있음을 알 수 있다. 또한 손보설계사의 경우 기준보수(2,183,000원) 이하가 약 27%로 나타나, 기준보수가 전체 손보설계사의 임금을 대표하지 못하는 것을 알 수 있다. 한편 택배기사의 경우도 마찬가지이다. 즉, 택배기사의 경우 기준보수(2,200,000원) 이하가 약 83%로 나타나, 역시 택배기사의 임금을 대표하기에는 무리가 있음을 알 수 있다. 즉, 고용보험료 산정 시 기준보수를 적용하는 것이 현실을 제대로 반영하지 못하고, 특고 세부 직종별 유용성이 떨어짐을 유추해볼 수 있을 것이다. 이상에서 살펴본 바와 같이 특고종사자의 경우 소득을 제대로 파악하기 힘들뿐만 아니라 소득격차도 크게 나타나고 있음을 확인할 수 있고, 기준보수 자체가 합리적인 기준이 될 수 있는지도 의문이다. 이와 같은 상황 하에서 일률적으로 기준보수를 적용하여 고용보험료를 징수한다면 소득수준이 높은 고성과자의 경우 소득을 축소 보고할 유인이 존재하고, 또한 고용보험에 가입할 유인이 낮아 준조세 성격이 강한 반면, 소득수준이 낮은 저성과자의 경우 준보조금 성격이 강할 수 있는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 특고종사자 세부직종별 임금분포

(단위: 원)

		손보설계사	손보설계사 기준보수	택배기사	택배기사 기준보수
임 금 정 보	10%	1, 478, 265	2, 183, 000	843, 814	2, 200, 000
	20%	1, 880, 231		1, 100, 000	
	30%	2, 305, 474		1, 209, 800	
	40%	2, 536, 770		1, 302, 165	
	50%	2, 861, 845		1, 400, 000	
	60%	3, 133, 653		1, 567, 317	
	70%	3, 593, 323		1, 875, 000	
	80%	4, 011, 229		2, 061, 613	
	90%	4, 553, 110		2, 416, 666	
	평균	2, 940, 154		1, 562, 075	
	최소	95, 833		0	
	최대	6, 759, 071		4, 500, 000	

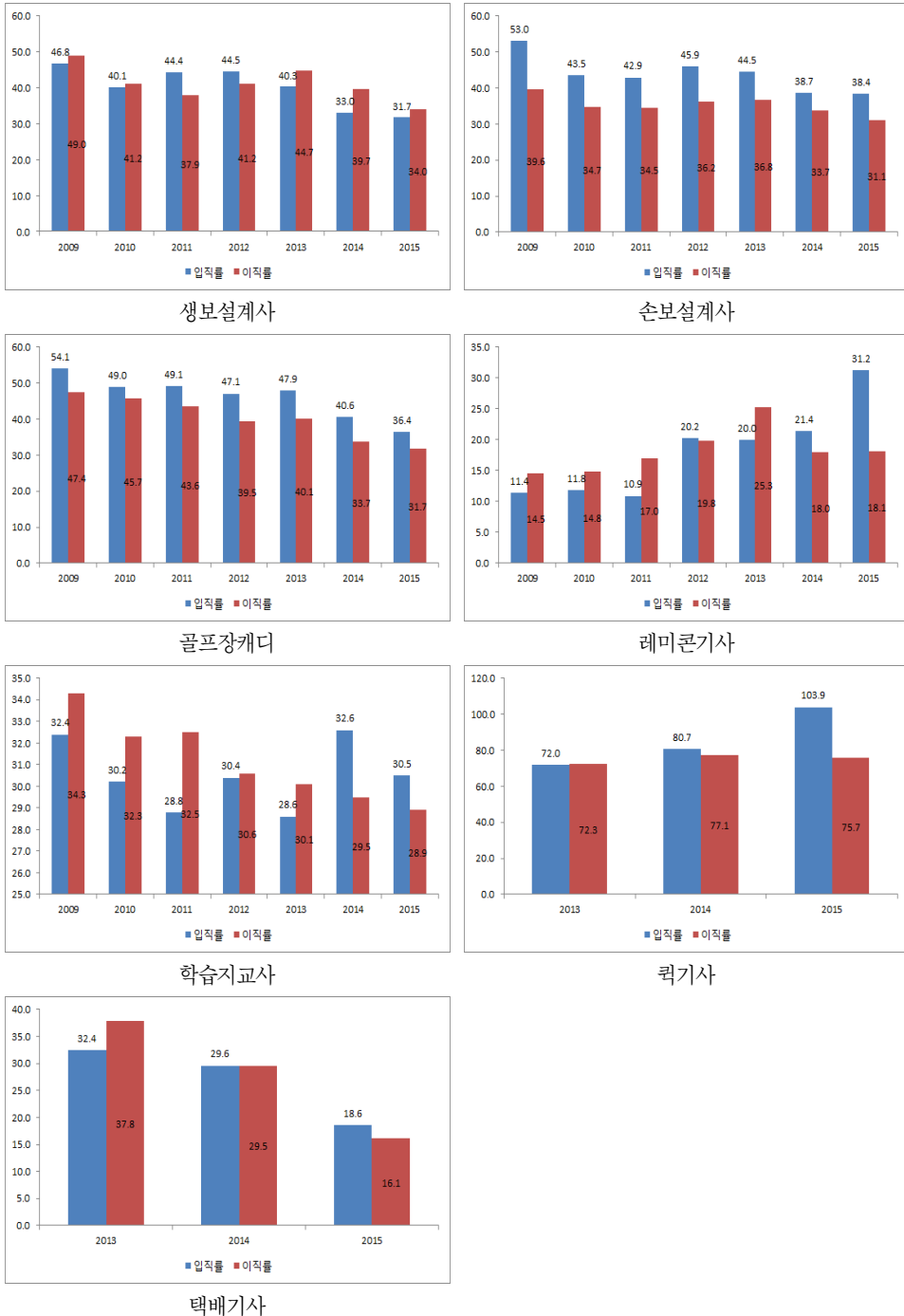
둘째, 정부가 현재 검토하고 있는 방안 중에 특고종사자의 경우 일반근로자와 달리 자발적으로 일을 그만두어도 실업급여를 지급하는 방향으로 고용보험 확대방안을 추진할 경우의 문제점이다. 즉, 일반 임금근로자의 경우 인정하지 않는 소득 감소²⁰⁾에 따른 자발적 이직을 인정하자는 의견이다. 일반 임금근로자의 경우 자발적 이직일 경우 실업급여를 받을 수가 없다.²¹⁾ ‘폐업 및 도산’, ‘경영상 필요 및 회사불황으로 인원 감축 등에 의한 퇴사’, ‘정년’, ‘계약만료, 공사종료’ 등과 같이 자신의 의지와 상관없이 비자발적 이직이 있을 때만 실업급여를 받을 수 있다. 박찬임 외(2016)에 의하면, 골프장캐디, 손보설계사, 생보설계사의 입직 및 이직이 다른 직종보다 활발하고, 레

20) 소득감소에 따른 이직을 인정하는 유사 근거로 다음과 같이 ‘고용보험법 시행규칙 제115조의 3’에 제시되어 있는 자영업자의 수급자격이 인정되는 폐업 사유를 들 수 있다. ① 폐업한 날이 속하는 달의 직전 6개월 동안 매월 직자가 지속된 경우, ② 폐업한 날이 속하는 달의 직전 3개월(이하 “기준월”)의 월평균 매출액이 기준월이 속하는 연도 직전 연도 중 같은 기간의 월평균 매출액 또는 기준월이 속하는 연도 직전 연도의 월평균 매출액 중 어느 하나에 비하여 100분의 20 이상 감소한 경우, ③ 기준월의 월평균 매출액과 기준월 직전 2분기의 분기별 월평균 매출액이 계속 감소 추세에 있는 경우.

21) 한국고용정보원(2017)에 의하면, 2016년 고용보험 상실자는 6, 412, 984명으로 나타났다. 전체 고용보험 상실자 중 ‘개인사정으로 인한 자진퇴사’, ‘사업장 이전, 근로조건변동, 임금체불 등으로 자진퇴사’ 등의 자발적 이직은 63.0%로 나타났고, ‘폐업, 도산’, ‘경영상 필요 및 회사불황으로 인원감축 등에 의한 퇴사’, ‘정년’, ‘계약만료, 공사종료’ 등의 비자발적 이직은 35.5%로 나타났고, ‘고용보험 비적용’, ‘이중고용’, ‘기타사유’, ‘분류불능’ 등의 기타는 1.5%로 각각 나타났다.

〈그림 4〉 특고종사자 세부직종별 입직률 및 이직률

(단위: %)



자료: 박찬임 외 (2016)의 <표 3-14>의 통계치를 활용하여 필자 재구성.

미콘기사는 다른 직종보다 확연히 낮은 경향을 보이는 것으로 나타났다. 또한 학습지 교사는 다른 세부직종과 비교하여 중간수준을 보이고 있으며, 킥서비스기사의 경우 다른 어떤 세부직종보다 입직 및 이직이 빈번한 것으로 나타났다. 이상의 분석결과는 전반적으로 레미콘기사와 택배기사의 경우 노동시장이 안정되어 있는 반면, 킥서비스기사의 경우 가장 불안정한 노동시장을 형성하고 있음을 제시하고 있는 것이다. 한편 2017년 현재 고용노동부의 『사업체노동력조사』에 의하면 산업별 및 규모별로 차이가 존재하긴 하지만, 상용직의 입직률은 대체적으로 2.5%, 이직률은 대체적으로 2.4%로 나타났다.

이와 같이 특고종사자의 경우 일반 근로자와 비교하여 입직 및 이직이 활발하게 이루어지고 있으며, 세부직종별로도 큰 차이를 보이는 것이 특징이다. 또한 이러한 입직 및 이직이 자발적으로 이루어지는지, 비자발적으로 이루어지는지 확인할 수 있는 방법이 없다. 만약 추후 고용보험에 의무 가입시킨 후 자발적 및 비자발적 이직을 식별한 후, 소득감소에 따른 자발적 이직만을 인정한다고 하더라도 제대로 된 소득 파악 없이는 문제점이 상존한다. 특고종사자의 경우 임금근로자와 달리 일정한 임금을 받는 것이 아니고, 소득 조절이 가능한 부분이 있다. 예컨대 보험설계사의 경우 일을 그만둘 때 보험계약 건수를 떨어뜨려 소득을 임의로 줄이게 되면 실업급여를 받을 수 있게 되고, 이런 상황이 반복되면 실업급여로 자신이 벌던 평균 소득보다 훨씬 많은 돈을 실업급여로 받을 수 있는 가능성이 발생할 수 있다. 이와 같은 상황 하에서 특고종사자에 한해 자발적으로 일을 그만두어도 실업급여를 지급할 경우 일반근로자와의 형평성 논란 및 도덕적 해이 문제가 발생할 가능성이 존재한다.

VI. 맺음말

4차 산업혁명의 쓰나미가 밀려오면서 ICT기술의 획기적 발전을 이용한 인터넷-플랫폼을 기반으로 노동의 수요와 공급이 매칭되는 플랫폼 경제(Platform Economy)가 촉진되고 있다. 이를 기반으로 노무를 제공하는 플랫폼 취업자가 크게 증가하고 있기 때문이다. 그렇지만 현재 진행중인 특수형태근로종사자의 보호 방안 마련을 위한 논의는 이와 같은 사회적 급변기의 핵심적 변화를 반영하지 못한 채 단순히 인적 종속성에 기반한 현행 근로자 개념을 단순히 특수형태근로종사자에게 확대 적용하는 방식으로 이뤄지고 있어 그 타당성과 실효성을 둘러싸고 쟁점이 제기된다.

특수형태근로종사자에 대해 산재보험법 및 고용보험법 적용을 확대해야 한다는 점

에 대해서는 사회안전망 확충이라는 관점에서 큰 틀의 공감대가 있다. 그러나, 현행 산재보험법상 산재보험의 적용률을 높이는 방안에 대한 검토가 불충분하며, 고용보험제도 등 일자리 안전망의 구체적 적용 방법에 대한 논의가 미흡한 상태이다. 따라서 향후 특수형태근로종사자에 대한 보호 입법, 특히 사회안전망의 확대 방안을 마련할 때는 기존의 사회안전망의 공장법적 구식 틀에 담는 것은 부적절하다고 판단된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 일반적으로 특고종사자는 제대로 된 소득과악이 쉽지 않다. 또한 입직 및 이직이 빈번한 불안정한 노동시장을 형성하고 있는 것으로 나타났다. 특고 종사자의 사회안전망 확대를 위해 고용보험 가입은 필요하나, 특고종사자 세부직종별 정확한 소득 및 업무 특성 파악 없는 고용보험 의무 가입은 다양한 기회주의적 행동을 낳을 수 있고, 재정 건전성에 위협을 주는 등 건강한 사회안전망 구축에 악영향을 미칠 수 있으며, 고용시장에 부작용을 유발할 수 있다. 특고종사자의 고용보험 의무가입에 선결적으로 처리해야 할 문제는 제대로 된 소득과악이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 보험료 산정을 위해 기준보수를 적용하든 신고소득을 적용하든 문제점이 발생할 가능성이 크다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 고용보험 등의 사회보장제도를 업종별 특성이 반영되도록 설계되고, 고용보험료율을 경험료율에 맞추어 설계되어야 할 것이다. 즉 고용보험료 산정을 위해 특고 세부 직종 특성 및 개별 근로자의 특성을 고려하지 않은 일괄적인 기준보수를 적용할 것이 아니라 제대로 된 소득 과악이 우선되어야 하고 이와 연동된 고용보험료를 부과하는 것이 필요하다. 이와 같이 업종별 특성이 반영되고 경험료율이 현재보다 보강된 고용보험 확대를 통해 기존 가입자와 새로운 가입자 간의 공정성(fairness) 시비로부터 자유로울 수 있고, 기회주의적 행동을 통한 재정건전성 악화를 사전에 방지할 수 있을 것으로 기대된다. 단순히 고용보험 가입 확대가 사회보장 확대로 착시되어서는 안 될 것이다. 고용보험제도의 리모델링이 전제되어야 비로서 산업4.0시대에 다양한 업종 종사자의 사회보장을 유연하고 더 넓게(more flexible and wider) 설계될 수 있을 것이다(유홍준·조준모·정홍주, 2014).

사회보장제도가 공장재직근로자에 맞추어 “One Size fits All”의 방식으로 확대하는 것은 자칫 현재의 산업 및 직업과 사회보장의 가성비 특성이 반영되지 않은 상태의 확대를 의미한다. 이에 대한 반작용으로 고용보험 가입 강제 확대 조치가 준조세로 여겨지는 직군이 늘어나서 사회보장 확대에 따른 저항감이 확대될 수 있다.²²⁾ 그러

22) 스페인의 경우 『비임금노동법』을 제정(2007년 7월) 하여 비임금근로자의 기본적 권리와 사회적

나 사회보장의 재분배를 소득세 조정으로 하는 것과 기금방식의 고용보험의 재분배를 통해 하는 것 가운데 어느 것이 더 적절한가에 관해서는 논쟁이 남는다. 기금방식의 고용보험의 재분배 강화를 논하기 위해서는 여타 국가에서 보여 지듯이 고용보험 기금에 국가재정 투입(state share)이 확대되면서 재분배 효과를 논의하는 것이 정당할 것이다. 노사에 의해 각출되어 운영되는 기금방식의 제도에 정부투입 부분이 수입부문에서 차지하는 것이 제로인 상태에서 재분배 강화의 불가피성은 설득성이 약해 보인다.

■ 참 고 문 헌

1. 강성태, 『근로자의 개념』, 서울대박사학위논문, 1994, 510.
2. 강희원·김영문, 『근로자개념과 계약의 자유』, 중앙경제사, 2001.6.
3. 강희원·김영문 외, 『특수고용직 종사자의 법적 지위』, 중앙경제사, 2002. 1.
4. 국가인권위원회, 『특수고용직 노동권 침해 실태조사 보고서』, 2006, pp.194-195.
5. 근로복지공단, 『특고 산재 DB』.
6. 김재훈, “특수형태근로에 대한 일본 개별근로관계법 및 판례상 취급과 시사점,” 『노동법연구』, 서울대 노동법연구회, 제11호, 2001, p.71.
7. 김종진, “쟁점과 대안: 특수고용노동자 산재보험 적용의 현실과 문제점,” 『노동사회』, 164, 2012, pp.100-114.
8. 김형배·박지순, 『노동법』, 제7판, 신조사, 2018.
9. 노사정위원회, 『특수형태고용종사자 관련 자료집』, 2003.
10. 박지순, “특수형태근로종사자에 대한 노동법의 적용가능성과 그 범위,” 『노동법학』, 제23호, 2006.
11. ———, “4차 산업혁명과 노동법의 과제,” 『강원법학』, 제54호, 2018.
12. 박찬임·황덕순·김기선, 『일자리 형태의 다양화 추세와 산재보험』, 한국노동연구원, 2016.
13. 송강직, “일본의 특수고용형태 종사자에 대한 논의 방향,” 『인하대학교법학연구』, 제17집 제1호, 2014, pp.169-196.
14. 유홍준·조준모·정홍주, “근로자의 산재보험 장해보상연금과 국민연금 장애연금 간 중복급여 조정 방안,” 『사회보장연구』, 제30권 제2호, 2014, pp.247-272.
15. 이승욱, “특수형태근로종사자에 대한 노동법적 보호방안의 모색,” 『노동법학』, 제23호, 2006.
16. 장의성, 『우리나라 특수형태고용종사자의 노동법적 보호방안에 관한 연구』, 고려대학교대학원박사학위논문, 2005, pp.70-80.
17. 조용만, 『특수고용관계종사자의 근로자성 인정여부에 관한 노동법적 접근』, 노동연구원, 2003.

보호를 규정하고 있다. 즉, 사회보험을 임금근로자와 비임금근로자 별도로 운영하고 있는 것이다. 보다 구체적으로 비임금근로자는 비임금근로자사회보험제도에 가입하며, 통합보험(건강, 모성, 상병, 노령, 유족)에 의무가입하고, 고용 및 산재보험은 임의가입이다.

18. 조준모 · 박지순 · 권순원 · 허재준 · 김용진 · 이원희 · 광명숙 · 이승민 · 안승환, 『사회보험 사각 지대 발굴 및 관리효율화방안 연구: 고용보험을 중심으로』, 경제사회발전노사정위원회, 2016.
19. 조준모 외, 『특수형태 근로종사자 보호에 관한 경제학적 이해』, 해남, 2007.
20. 조준모 · 이상희 외, 『교육산업종사자 효율적 보호방안』, 중앙경제사, 2004.
21. 한국고용정보원, 『2016고용보험통계연보』, 2017.
22. 황준욱, “프랑스 프리랜서의 사회보장,” 『국제노동브리프』, 한국노동연구원, 제11집 제12호, 2013, pp. 3-15.
23. 勞働基準法研究會, 『勞働基準法の勞働者の判斷基準에 關하여』, 勞働省勞働基準局報告書, 1985.
24. 大内伸哉 外, 『勞働者の法的概念に關-する比較法的考察』, 勞働政策研究研修機構, 2006.
25. Davies, P., and M. Freedland, *Employees, Workers, and the Autonomy of Labour Law*, In: H. Collins, P. Davies and R. Rideout (eds.), *Legal Regulation of the Employment Relation*, London: Kluwer Law International, 2000, pp. 267-286.
26. Deakin, S., and G. S. Morris, *Labour Law*, Hart Publishing, 2005.
27. Hromadka, W., *Zukunft des Arbeitsrechts*, NZA 1998, p. 1249.
28. Löwisch, M., and V. Rieble, *Tarifvertragsgesetz*, 4. Aufl., §12a, 2017.
29. Neumayr, M., and G. P. Reissner, *Zeller Kommentar zum Arbeitsrecht*, 2006.
30. Pedersini, R., “Economically Dependent Workers, Employment Law and Industrial Relations,” *EIRO comparative study TN0205101S*, EIROOnline, 2002.
31. Rebhahn, R., *Zeller Kommentar zum Arbeitsrecht*, in Neumayr / Reissner (Hrsg), *Facultas*, §1151 ABGB, 2009.
32. Riesenhuber, *Auslegung und Dogmatik von §611a BGB*, Von der “tatsächlichen Durchführung” zum “faktischen Arbeitsverhältnis”?, JuS 2018, p. 103.
33. Wiedemann. H., *Das Arbeitsverhältnis als Austausch- und Gemeinschaftsverhältnis*, CF Müller, 1966.

Recent Issues and Policy Direction on Protecting Workers in Special Employment Types: from the Perspective of Law and Economics

Ji-soon Park* · Joonmo Cho**

Abstract

The tsunami of changes wrought by the 4th industrial revolution and groundbreaking advances in ICT technology have stimulated the rise of the 'platform economy', where the supply and demand for labor are matched via internet platforms. The suppliers of said labor - the platform workers - may be discussed as currently belonging to the category of workers in special employment types. The government is currently pursuing the mandatory enrollment of such workers in the social safety net such as employment insurance and industrial accident compensation insurance schemes. However, in legislating protective measures for these workers - in particular, measures to expand the social safety net - it will be inappropriate to apply the conventional and outdated factory-based framework. Expanding the social security system in a 'one size fits all' manner fashioned after factory workers would signify an expansion that reflects neither the current industries / occupations nor their characteristics in terms of social security. Expanding mandatory enrollment in employment insurance predicated on some baseline income without means-testing runs the risk of causing reactions such as various forms of moral hazard and the ensuing waste of resources, in addition to resistance against the expansion of social security on the part of groups of people who will consider it a form of quasi-taxation. In order to design and fairly implement social security in a more flexible and wider manner for workers in diverse occupations, the current social security system must be premised on means testing while simultaneously being redesigned so as to reflect occupational characteristics.

Key Words: platform economy, workers in special employment types, remodeling

JEL Classification: J4, K3

Received: May 28, 2018. Revised: June 19, 2018. Accepted: June 29, 2018.

* Professor, School of Law, Korea University, 145, Anam-ro, Seongbuk-gu, Seoul 02841, Korea, Phone: +82-2-3290-2875, e-mail: jis-park@hanmail.net

** Corresponding Author, Professor, Department of Economics, Sungkyunkwan University, 25-2, Sungkyunkwan-ro, Jongno-ku, Seoul 03063, Korea, Phone: +82-2-760-0422, e-mail: trustcho@skku.edu