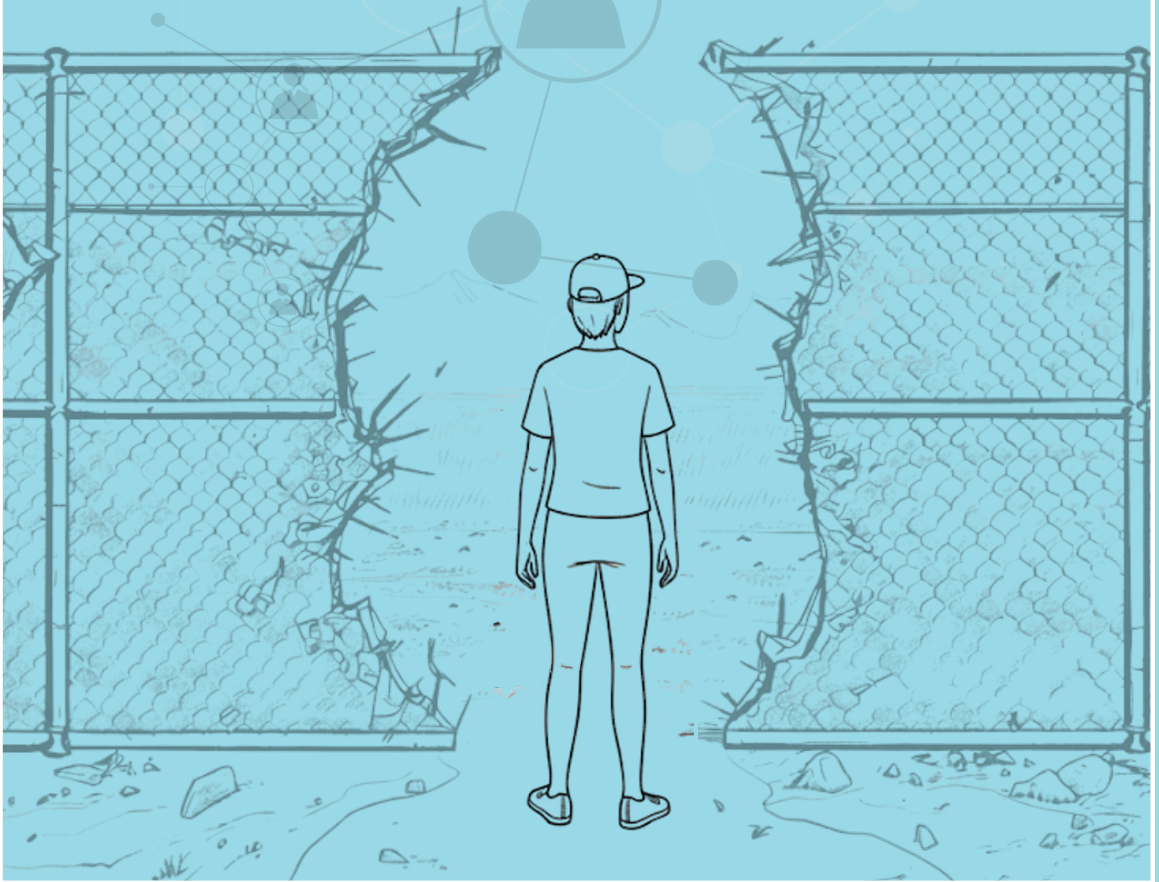


이 과제는 2025년 사무금융우분투자재단  
사업 일환으로 수행되었음

# 특수고용노동자 실태 및 보편적 노동권 보장 방안 연구





특수고용노동자 실태 및  
보편적 노동권 보장 방안 연구

2025.11.

수행기관 : 한국비정규노동센터



## 발 간 사

2019년, “비정규직 문제를 이대로 두어서는 우리 사회의 불평등 지수가 위험수위에 이를 것이다”라는 절박한 문제의식이 사무금융우분투재단 설립의 출발점이 되었습니다. 재단은 설립 이래, 현존하는 노동시장의 구조적 불평등과 법·제도의 사각지대에서 고통받는 노동자의 문제를 꾸준히 주목해왔습니다.

우리나라 노동시장은 금융위기 시기 급증한 비정규직을 중심으로 한 이중구조가 고착된 가운데, 디지털 전환과 플랫폼 경제의 급속한 확산이 더해지며 노동시장의 분절성과 불안정성이 한층 심화되고 있습니다.

지난 6년 동안 재단은 플랫폼 시장이 커지는 과정에서 드러난 배달노동자들의 건당 수수로 불합리, 사고로 인한 생계 중단 등 긴급한 위험을 조금이라도 완화하기 위해 여러 대안 지원사업을 시작했습니다. 같은 해 말 코로나19 팬데믹이 닥치자, 가장 큰 타격을 받은 제2금융권 콜센터 노동자들의 과도한 업무 부담과 열악한 근무환경을 개선하는 데 집중했습니다.

그 이후 노동시장의 다중화는 더욱 가속화되었습니다. 방송, 건설, 물류, 문화예술, 빅테크 등 여러 분야에서 노동자성이 제대로 인정되지 않는 노동자가 빠르게 늘어났으며, 3.3% 사업소득세를 납부하는 비임금노동자들이 정당한 노동자성을 되찾을 수 있도록 지원하는 활동도 이어왔습니다.

또한 유튜브·영상 분야의 10대·20대 청(소)년, 웹디자이너, 방송작가 등 이른바 ‘나홀로 노동자’들이 겪는 불안정성과, 감정노동 영역에서 저임금·언어폭력에 시달리는 노동자들—특히 청년·여성 노동자가 많은 분야—의 어려움에도 함께하고자 했습니다.

올해 초, 재단은 설립 6년을 맞아 오늘의 노동현실을 근본부터 다시 성찰해야 한다는 문제의식을 공유했습니다. 여러 전문가들의 의견을 청취하는 과정에서, 디지털 플랫폼의 확산과 고용형태 다변화가 노동시장의 불평등과 양극화를 더욱 심각하게 악화시키고 있으며, 실질적인 노동자임에도 법적 보호 밖에 머무는 비정형 노동자—특수고용, 플랫폼 노동자, 프리랜서 등—가 빠르게 증가하고 있다는 점을 다시 확인했습니다.

이에 우리는 근본적인 질문을 던졌습니다. 정부 통계와 공식 자료만으로는 충분히 드러나지 않는 이 문제에서, “왜, 어떻게, 그리고 실제로 얼마나 많은 노동자들이 법적 보호의 바깥으로 밀려나고 있는가?”라는 물음이었습니다.

재단은 문제의 본질을 세 가지로 정리했습니다.

첫째, 시장 변화의 속도와 힘이 문제를 해결하려는 사람들의 노력을 압도하고 있다는 점.

둘째, 이에 대응해야 할 노동운동조차 과학적·전략적 접근이 충분하지 못했다는 점.

셋째, 역대 정부와 정치권의 의지는 선언적 수준에 머무르기 일쑤였다는 점입니다.

이 현실을 넘어서는 길은, 서로 힘을 모으고 과학적으로 접근하며, 정부와 정치권이 책임을 다하도록 시민사회가 끊임없이 견인하는 것뿐이라고 보았습니다. 바로 이것이 이번 프로젝트를 시작한 이유입니다.

우분투재단은 이러한 문제를 구조적으로 해결하기 위해 ‘노동실태 파악 → 정책대안 마련 → 연대에 의한 정책수립과 실천’이라는 3단계 계획을 수립했습니다. 그리고 우리 사회의 불평등 문제를 가장 깊이 있게 연구해 오신 조돈문 교수님을 비롯하여 ‘한국비정규노동센터’와 함께 법 밖 노동자의 노동조건과 삶의 질 개선을 위한 노력을 함께하기로 했습니다.

이제 1차 “특수고용노동자 실태 및 보편적 노동권보장 방안연구”를 성공적으로 마무리하며, 이렇게 보고서를 세상에 내놓게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다. 흔쾌히 공감해 주시고 연구를 이끌어 주신 조돈문 교수님께 깊은 감사의 마음을 전합니다. 또한 1차 프로젝트 리더로 헌신하신 황선웅 교수님, 그리고 남우근·조현민·조규준·이찬우 연구진의 노고에도 진심으로 감사드립니다.

AI 시대, 모든 변화가 가속화되는 지금, 뒤쳐진 노동 현장을 바꾸기 위한 여정은 더욱 중요해지고 있습니다. 우분투재단은 앞으로도 그 과정에서 ‘마중물’ 역할을 성실히 수행해 나가겠습니다.

신필균, 사무금융우분투재단 이사장



## 감 사 의 글

본 연구는 사무금융우분투재단의 연구비 지원으로 수행되었다.

신필균 이사장님과 이사회 및 사무국 여러분의 격려와 지원에 감사드립니다. 재단 내부 중간 보고회(2025.07.09)에서 이창곤 이사님과 김호균 이사님이 주신 의견은 연구의 질을 높이는 데 큰 도움이 되었다.

국회 토론회(2025.10.27)를 공동 주최해 주신 김현정박홍배신장식이용우 국회의원님과 전국사무금융서비스노동조합(위원장 이재진), 축사를 해 주신 이학영 국회부의장님과 이한주 경제·인문사회연구회 이사장님, 좌장을 맡아 주신 이창곤 사무금융우분투재단 이사님, 유익한 토론을 해 주신 정진우, 김주환, 조건준, 박영삼, 김미영, 배인 선생님, 그 외 토론회 참석자 모든 분께 감사드립니다.

조돈문 한국비정규노동센터 대표님은 신필균 사무금융우분투재단 이사장님과 협의하여 본 연구를 제안해 주셨고, 연구 과정 전반에 걸쳐 소중한 조언을 주셨다.

연구팀 자문 회의, 학술대회 발표문 토론, 개인적 자문 등의 방법으로 본 연구의 진행 과정에서 유익한 의견을 주신 박은정, 김설, 이승윤, 신수정, 정성미, 노성철, 오학수, 우종원 선생님과 한국산업노동학회 가을학술대회 참석자 여러분께 감사드립니다.

황선웅 책임연구원, 부경대학교 경제학과 교수  
한국비정규노동센터 정책연구위원

구분	이름	소속
책임연구원	황선웅	부경대학교 경제학과 교수, 한국비정규노동센터 정책연구위원
공동연구원	남우근	한국비정규노동센터 소장
	조현민	한국비정규노동센터 정책연구위원
	조규준	한국노동연구원 책임연구원, 한국비정규노동센터 정책연구위원
	이찬우	한국비정규노동센터 정책국장
	기호운	한국비정규노동센터 사무국장



# 목 차

---

## 01

### 01 연구 배경과 목적 ..... 1

- 1. 연구의 배경 ..... 3
- 2. 연구의 목적과 주요 내용 ..... 4

## 02

### 02 국내외 논의 동향 ..... 7

- 1. 특수고용노동자의 개념과 국제적 비교 ..... 9
  - 1) 특수고용노동자의 개념과 특징 ..... 9
  - 2) 국제적 용어와 분류 방식 ..... 10
  - 3) 기존 용어의 한계와 ‘특수고용노동자’로 통일의 필요성 ..... 11
- 2. 특수고용노동자의 구조적 확산과 한국사회에서 확산 요인 ..... 14
  - 1) 디지털 전환과 특수고용노동자의 구조적 확산 ..... 14
  - 2) 한국 사회에서의 특수고용노동자 확산 요인 ..... 15
- 3. 국내외 특수고용노동자 규모와 실태 ..... 16
  - 1) 국내 특수고용노동자 현황과 통계 측정 ..... 16
  - 2) 해외실태 분석 ..... 18
    - (1) 유럽연합(EU)의 특수고용노동자 실태 ..... 18
    - (2) 미국 특수고용노동자의 노동 실태 ..... 18
  - 3) ASEAN 국가 특수고용노동자의 실태 ..... 19

<b>4. 특수고용노동자 포착을 위한 대안적 분류 및 추정 방식</b> .....	19
1) 기존 통계 체계의 한계 .....	19
2) 잔여적 방식(residual method)의 도입과 한계 .....	21
3) 설문조사 방식과 플랫폼 자체로부터 데이터 수집 방식 .....	21
4) 플랫폼 노동자에 대한 별도 분류 및 설문 설계 .....	22
5) 국제기구의 분류체계와 측정기법(ICSE-18 등) .....	22
6) SEAD 플랫폼 설문조사(SEAD Platform Survey) .....	25
(1) 일반 플랫폼 인구조사 .....	25
(2) 할당표본추출: 플랫폼 유형별 특화 표본추출 전략 .....	26
<b>5. 소결</b> .....	27

### 03

<b>특수고용노동자의 규모와 노동실태</b> .....	29
<b>1. 특수고용노동자 식별 방법</b> .....	31
<b>2. 특수고용노동자의 규모</b> .....	34
<b>3. 특수고용노동자의 분포</b> .....	37
1) 인적 특성 분포 .....	38
2) 산업 분포 .....	39
3) 직업 분포 .....	41
<b>4. 소득과 노동시간</b> .....	44
1) 그룹별 평균 .....	44
2) 그룹 내 불평등 .....	45
3) 최저시급 미달 및 주52시간 초과 노동 비율 .....	47
4) 부업 여부와 시간 선호 .....	48
5) 노동시간 규칙성 .....	49
6) 특이 근무 .....	51
<b>5. 업무 속도와 자율성</b> .....	54

6. 위험 노출	58
1) 물리적 위험 환경	58
2) 고객 상대와 감정 노동	62
3) 고객으로부터의 폭력 경험	64
4) 건강 및 안전 정보 제공	66
7. 건강 영향과 근로환경 만족도	67
8. 소결	72
1) 규모	72
2) 분포	73
3) 노동실태	74

## 04

— 국내 법, 제도 분석	29
1. 노동관계법의 특수고용노동자 적용 현황과 문제	79
1) 노동법 적용 대상	79
2) 특수고용노동자의 법상 개념 및 보호 내용	81
(1) 별도의 입법 시도	81
(2) 산재보험법 특례 적용	82
(3) 고용보험법 특례 적용	86
(4) 산업안전보건법 특례 적용	88
2. 제도 개선 논의 검토	90
1) 21대 국회	90
2) 22대 국회	92
(1) 노동자 추정 제도	92
(2) 일하는 사람 기본법	97
(3) 노동약자지원법안	100
3) 현 정부 정책	100
3. 소결	103

## 05

해외 법 제도 및 정책 사례	107
1. 특수고용노동자 보호 논의의 두가지 구별	109
2. 노동자 오분류 개선과 재분류를 위한 해외 국가들의 법제도	111
1) 근로자와 자영업자의 구분을 명확하게 하기 : 캘리포니아 AB5 사례	111
2) 노동자성 입증 책임의 전환	114
(1) 유럽연합(EU)의 고용관계 추정(Presumption of Employment Relation)	115
(2) 스페인 사례	116
(3) 벨기에 사례	117
(4) 캐나다 사례	117
3) 오분류에 대한 사용자의 책임을 강화하는 방안	117
3. 특수고용 노동자 보호를 위한 특별 제도 마련	119
1) 노동법상 근로자가 아닌 특수고용 노동자를 위한 법제도 마련 주요 해외 사례	120
(1) 뉴욕주의 Freelance Isn't Free Act(FIFA)	120
(2) 스페인 사례 : 자영노동법(Ley del Estatuto del Trabajador Autónomo, LETA)	121
(3) 일본 사례 : 프리랜서보호법	122
2) 최저보수 보장	124
3) 단체교섭의 주체로 특수고용 노동자 포괄하기	125
(1) “특수고용 노동자를 위한 단체교섭” 제도화 추진	126
(2) 경쟁법 적용의 명확화(단체교섭 금지에 대한 예외 규정 도입)	129
4) 사회적 대화 활성화를 통한 특수고용 노동자 보호방안 마련하기	130
4. 소결	132

## 06

결론	137
1. 연구의 의의	139
2. 정책 과제	142

1) 노동법 적용 확대를 위한 ‘근로자 추정 제도’ .....	142
2) 일하는 사람 기본법안 .....	143
3) 사회보험 및 산업안전보건법의 보편적 적용 .....	143
4) 최저보수제 .....	144
5) 일터에서의 인격권 보장 .....	145
6) 노조할 권리 보장 .....	145
<b>3. 국가 공식 통계의 정확성 제고를 위한 시사점</b> .....	146
<b>4. 연구의 한계와 후속 연구 과제</b> .....	149
<b>□ 참고 문헌</b> .....	151

# 표 목 차

〈표 3-1〉 특수형태노동자 규모 추정 결과	35
〈표 3-2〉 성별 특수고용노동자 규모와 비중	38
〈표 3-3〉 연령대별 특수고용노동자 규모와 비중	38
〈표 3-4〉 학력별 특수고용노동자 규모와 비중	38
〈표 3-5〉 지역별 특수고용노동자 규모와 비중	38
〈표 3-6〉 대분류 산업별 특수고용노동자 규모와 비중	39
〈표 3-7〉 특수고용노동자 규모 상위 20개 중분류 산업	40
〈표 3-8〉 특수고용노동자 비중 상위 20개 중분류 산업	41
〈표 3-9〉 대분류 직업별 특수고용노동자 규모와 비중	42
〈표 3-10〉 특수고용노동자 규모 상위 20개 중분류 직업	42
〈표 3-11〉 특수고용노동자 비중 상위 20개 중분류 직업	43
〈표 4-1〉 노동관계법에서의 근로자 정의	80
〈표 4-2〉 특수형태근로종사자 보호법안의 용어 정의	82
〈표 4-3〉 산재보험 가입 및 산재승인 노무제공자수 추이	85
〈표 4-4〉 고용보험 급여 비교	87
〈표 4-5〉 기존 국회의 노동자성 확대 관련 입법발의안	94
〈표 4-6〉 현행 22대 국회 노동자성 확대 입법발의안	96
〈표 4-7〉 일하는 사람 기본법안 발의 현황	98
〈표 4-8〉 일하는 사람 법안의 개념 정의	98
〈표 5-1〉 AB5의 독립계약차 판단기준(ABC 기준)	112
〈표 5-2〉 EU 집행위원회가 제시한 고용관계 추정 기준	116
〈표 5-3〉 벨기에 노동자성 판단 기준	117
〈표 5-4〉 스페인 자영노동법 적용 대상	122

# 그림 목차

[그림 2-1] ICSE-18 vs ICSE-93 .....	23
[그림 2.2] 고용지위 분류의 3단계 구조(Three step structure of status of employment categorization) ..	24
[그림 2.3] 자료 수집을 위한 표집 전략 및 기법 개요 (Overview of sampling strategy and techniques used for data collection) .....	26
[그림 3-1] 종속적 자영업자 비중의 한국과 유럽 간 비교 .....	36
[그림 3-2] 종속적 자영업자의 비중 추이: 2017~2023년 .....	37
[그림 3-3] 고용형태별 월평균 소득 .....	44
[그림 3-4] 고용형태별 월평균 노동시간 .....	45
[그림 3-5] 고용형태별 월평균 시간당 소득 .....	45
[그림 3-6] 고용형태별 그룹 내 불평등(월평균 소득, 노동시간, 시간당 소득) .....	46
[그림 3-7] 고용형태별 월평균 노동시간 불평등 .....	46
[그림 3-8] 고용형태별 시간당 소득 불평등 .....	46
[그림 3-9] 최저시급 미달자 비율 .....	47
[그림 3-10] 주52시간 초과 노동 비율 .....	47
[그림 3-11] 부업을 갖고 있음 .....	48
[그림 3-12] 현재보다 더 많은 시간을 일하고 싶음 .....	48
[그림 3-13] 현재보다 더 적은 시간을 일하고 싶음 .....	49
[그림 3-14] 매일 근무시간의 길이가 같음 .....	49
[그림 3-15] 매주 근무 일수가 같음 .....	50
[그림 3-16] 매주 근무시간의 길이가 같음 .....	50
[그림 3-17] 출퇴근 시간이 정해져 있음 .....	50
[그림 3-18] 평상시 한 달에 하루 이상 밤 근무함 .....	51
[그림 3-19] 평상시 한 달에 하루 이상 토요일 근무함 .....	51
[그림 3-20] 평상시 한 달에 하루 이상 일요일 근무함 .....	52
[그림 3-21] 평상시 한 달에 하루 이상 하루 10시간 초과 근무함 .....	52
[그림 3-22] 지난 6개월간 심야 노동 경험 있음 .....	52
[그림 3-23] 지난 6개월간 심야 포함 연속 8시간 이상 일한 경험 있음 .....	53
[그림 3-24] 지난 달에 퇴근 후 11시간 미만 휴식하고 출근한 경험 있음 .....	53
[그림 3-25] 매우 빠른 속도로 일함 .....	54
[그림 3-26] 엄격한 마감 시간에 맞춰 일함 .....	54
[그림 3-27] 일의 순서를 선택하거나 바꿀 수 있음 .....	55
[그림 3-28] 작업 방법을 선택하거나 바꿀 수 있음 .....	55
[그림 3-29] 작업 속도 또는 작업률을 선택하거나 바꿀 수 있음 .....	55
[그림 3-30] 업무속도가 고객 등의 직접적 요구에 의해 결정됨 .....	56

[그림 3-31] 업무속도가 동료가 한 일에 의해 결정됨	56
[그림 3-32] 업무속도가 수치화된 생산 또는 성과 목표에 의해 결정됨	56
[그림 3-33] 업무속도가 자동화된 라인 또는 제품의 이동 속도에 의해 결정됨	57
[그림 3-34] 업무속도가 상사의 직접적 관리·감독에 의해 결정됨	57
[그림 3-35] 고객이나 거래처로부터 공식적으로 업무를 평가받음	57
[그림 3-36] 물리적 위험 환경 노출: 수공구와 기계 등에서 발생하는 진동	58
[그림 3-37] 물리적 위험 환경 노출: 심한 소음	58
[그림 3-38] 물리적 위험 환경 노출: 높은 온도	59
[그림 3-39] 물리적 위험 환경 노출: 낮은 온도	59
[그림 3-40] 물리적 위험 환경 노출: 연기, 먼지 등 흡입	59
[그림 3-41] 물리적 위험 환경 노출: 유기 용제에서 발생한 증기 흡입	60
[그림 3-42] 물리적 위험 환경 노출: 화학물질 취급 및 피부 접촉	60
[그림 3-43] 물리적 위험 환경 노출: 다른 사람의 담배 연기	60
[그림 3-44] 물리적 위험 환경 노출: 감염 물질 취급 및 직접 접촉	61
[그림 3-45] 물리적 위험 환경 노출: 피로하거나 통증을 주는 자세	61
[그림 3-46] 물리적 위험 환경 노출: 무거운 물건을 운반	61
[그림 3-47] 고객 등 직장 동료가 아닌 사람들을 자주 직접 상대함	62
[그림 3-48] 화가 난 고객 등을 자주 다룸	62
[그림 3-49] 감정적으로 불편해지는 상황에 자주 놓임	63
[그림 3-50] 감정을 숨기고 일해야 함	63
[그림 3-51] 지난 1개월간 업무 수행 중 고객으로부터의 폭력 경험: 언어 폭력	64
[그림 3-52] 지난 1개월간 업무 수행 중 고객으로부터의 폭력 경험: 원치 않는 성적 관심	64
[그림 3-53] 지난 1개월간 업무 수행 중 고객으로부터의 폭력 경험: 위협	64
[그림 3-54] 지난 1개월간 업무 수행 중 고객으로부터의 폭력 경험: 모욕적 행위	65
[그림 3-55] 지난 1년간 업무 수행 중 고객으로부터의 폭력 경험: 신체적 폭력	65
[그림 3-56] 지난 1년간 업무 수행 중 고객으로부터의 폭력 경험: 성희롱	65
[그림 3-57] 지난 1년간 업무 수행 중 고객으로부터의 폭력 경험: 왕따/괴롭힘	66
[그림 3-58] 업무 관련 건강·안전 위험요인에 관한 정보를 잘 제공받음	66
[그림 3-59] 자신의 일이 건강을 해치거나 안전에 위험하다고 생각함	67
[그림 3-60] 자신의 일이 건강에 부정적인 영향을 미친다고 생각함	67
[그림 3-61] 전반적 근로환경 만족도	68
[그림 3-62] 지난 1년간 건강 문제로 결근한 적 있음	68
[그림 3-63] 지난 1년간 몸이 아픈데도 일한 적 있음	69
[그림 3-64] 정신 건강 위험 인원 비율	69
[그림 3-65] 지난 1년간 업무 관련 신체적 문제 있었음	70
[그림 3-66] 지난 1년간 업무 관련 정신적 문제 있었음	70
[그림 3-67] 수면 장애: 잠들기가 어렵다	71
[그림 3-68] 수면 장애: 자는 동안 자주 깬다	71
[그림 3-69] 수면 장애: 자고 일어나도 지치고 피곤하다	71
[그림 5-1] 해외 사례분석을 위한 특수고용 노동자 권리보장 제도 분석 틀	111

# 01

## 연구 배경과 목적





## 01

# 연구 배경과 목적

## 1. 연구의 배경

‘노동법 밖 노동자’가 노동시장의 주요 취약 집단으로 주목받고 있다. 특수고용노동자, 위장 자영업자, 플랫폼 노동자, 무늬만 프리랜서, 가짜 3.3 노동자 등이 대표적인 예다. 이들은 직종 차이 등으로 인한 상당한 내적 이질성에도 불구하고 근로기준법상 노동자로 인정받지 못한다는 공통점을 지닌다. 임금노동자와 유사한 방식으로 타인의 사업에 노무를 제공하지만, 임금노동자와 달리 근로계약이 아닌 상업적 성격의 계약을 맺고 일한다는 점에서 임금노동자와 자영업자의 중간지대 노동자(grey worker)로 불리기도 한다.

근로계약에 따른 법적 책임을 회피하려는 사용자들의 전략적 선택이 이러한 고용 형태의 확산을 이끌고 있다. 과거에는 관리자가 직접 수행하던 지휘감독 기능을 알고리즘의 비가시적 통제로 대행할 수 있게 한 디지털·인공지능 기술의 발전, 임금노동자와 비임금노동자 간 사회적 보호 격차, 행정·입법·사법 기관의 미흡한 규제와 대응도 주요 요인으로 지적된다.

임금노동자는 노동조건을 최저 기준을 법적으로 보장받는다. 독립 자영업자는 자신의 노동조건을 스스로 관리할 수 있다. ‘노동법 밖 노동자’는 법적 보호의 부재와 자율성의 제약이라는 이중 공백(dual deficit)으로 인해 소득 수준, 고용 안정성, 노동시간, 안전보건 등 다양한 측면에서 불리한 노동조건을 겪고 있다.

이들에 대한 사회적 보호 필요성은 2000년대 초반부터 꾸준히 제기되어 왔지만, 일부 직종의 산재·고용보험 적용 등을 제외하면 별다른 진전이 없었다. 최근에는 디지털 플랫폼 산업의 급속한 성장과 함께 노동자 안전·건강 문제가 불거지고 산재·사망 사고가 연이어 발생하면서 시급한 제도 개선을 요구하는 목소리가 더욱 높아졌다. 이에 대응하여 이재명 정부는 일하는 모든 사람의 노동조

건 보장을 위한 노동자 추정 제도 도입과 일터 기본법 제정 등을 노동 분야 주요 국정 과제로 추진하겠다고 발표했다.

성공적인 제도 개선을 위해서는 정책 대상자의 규모와 분포, 노동실태, 국내 제도 현황, 해외 정책 사례에 대한 체계적 이해가 필수적이다. 그러나 여전히 기존 연구만으로는 충분한 정보를 얻기가 어렵다. 예컨대, 고용 지위와 계약 관계의 모호함, 기존 조사 체계의 한계 등으로 인해 '노동법 밖 노동자'의 규모조차 정확히 파악되지 않고 있다. 노동실태 분석 결과도 사용한 개념과 자료에 따라 상이한 결과를 제시하고 있다. 국내의 제도 현황과 정책 시사점에 대한 논의 역시 빠르게 변하는 최근 상황을 적절히 반영할 필요가 있다.

## 2. 연구의 목적과 주요 내용

본 연구의 목적은 특수고용노동자의 실태와 정책 대안에 관한 시의적이고 체계적인 분석을 통해 기존 연구의 한계를 보완함으로써 제도 개선을 위한 실증적 근거를 강화하려는 것이다. 향후 당사자 설문 조사와 심층 면접을 통해 구체적인 정책 수요를 확인하고, 노동운동 조직 및 유관 기관과의 협력을 통해 현장 운동 전략, 법제화 방안, 정책 실현 전략을 수립하기 위한 기초 자료로 활용하려는 목적도 있다. 한국비정규노동센터는 2006년과 2015년 두 차례에 걸쳐 특수고용노동자의 실태와 정책 대안에 관한 연구 결과를 발표하였다. 본 연구는 지난 10년간의 상황 변화를 반영하여 그러한 선행 연구의 논의를 확장한다는 의의가 있다.

보고서의 주요 내용은 다음과 같다.

**제2장은 국내외 선행 논의를 개관한다.** 특수고용노동자의 개념과 특징, 국제 용어와 분류 방식을 논의한 후, 이러한 고용 형태의 확산을 이끄는 다양한 구조적 요인을 설명한다. 특수고용노동자의 규모와 노동실태에 관한 국내 기존 연구의 주요 결과를 살펴보고, 특수고용노동자 포착을 위한 기존 통계 체계의 한계와 대안적 분류 방식을 검토한다.

**제3장은 산업안전보건연구원의 2023년 근로환경조사 자료를 이용해 특수고용노동자의 규모와 노동실태를 분석한다.** 국제노동기구(ILO)의 2018년 국제종사상지위분류(ICSE-18)에서 제시된 종속계약자(dependent contractor) 개념에 따라 특수고용노동자를 정의한다는 점에서 기존 연구와 차이가 있다. 특수고용노동자의 규모는 황선웅(2025)의 최근 연구 결과를 중심으로 살펴본다. 본 연구는 그에 더해 특수고용노동자의 인적 특성과 산업 및 직업 간 분포를 분석한 후, 특수고용노동자의 소득, 노동시간, 업무 수행 방법, 위험 노출, 건강, 근로환경 만족도를 정규직, 비정규직(한시직·시간제·비전형), 독립 자영업자, 고용주와 비교해 살펴본다.

**제4장은 국내 법·제도 현황을 논의한다.** 헌법, 근로기준법, 노동조합법, 산재보험법, 고용보험법, 산업안전보건법 등의 근로자 정의와 특수고용노동자 특례 적용 내용을 살펴본다. 21대 및 22대 국회와 현 정부의 특수고용노동자 제도 개선 논의를 검토하고, 노동자 추정 제도 도입, 일하는 사람

기본법 제정, 고용보험법, 산재보험법 및 산업안전보건법 개정을 위한 기본 원칙과 주의 사항을 논의한다.

제5장은 해외 법제도 및 정책 사례를 검토하고 시사점을 모색한다. 이 장은 특수고용노동자 권리보장 방안을 크게 두 가지 유형으로 구분하여 국가별 사례를 체계적으로 분석한다는 점에서 기존 연구와 구별된다. 첫 번째 유형은 ‘오분류의 재분류’이다. 형식적으로는 자영업자 계약을 체결하였으나 실질적으로는 사용자에게 종속되어 일하는 노동자를 노동법상 노동자로 재분류하여 형식과 실질의 괴리를 해소하는 것을 의미한다. 근로자와 자영업자의 구분을 명확히 하여 특수고용노동자를 보호하려 한 미국 캘리포니아주의 AB5 법안, 노동자성 반증 책임을 사용자에게 부과한 유럽연합(EU)·스페인·벨기에·캐나다 등의 사례, 오분류에 대한 사용자 책임을 강화한 스페인·프랑스·미국 등의 사례를 살펴본다.

두 번째 유형은 현재의 노동법으로 포괄되지 않는 특수고용노동자를 위한 별도 보호 방안을 마련하는 것이다. 미국 뉴욕주의 프리랜서법(FIFA), 스페인의 자영노동법(LETA), 일본의 프리랜서보호법을 살펴보고, 미국 뉴욕시와 호주 등에서 도입한 플랫폼 노동자 최저보수제도를 소개한다. 특수고용노동자에게 단체교섭권을 보장한 유럽연합·폴란드·프랑스·캐나다·노르웨이·호주·아일랜드 등의 사례와 사회적 대화 활성화를 통해 특수고용노동자 보호 방안을 마련한 아일랜드·폴란드·스페인·싱가포르 등의 사례도 살펴본다.

연구자별 역할은 다음과 같다. 황선웅은 책임연구자로 연구 전반을 총괄하면서 서론과 제3장을 작성하였다. 남우근은 연구주관기관인 한국비정규노동센터의 소장으로 연구 행정을 총괄하면서 제4장을 집필하였고 각 연구자의 초안을 취합해 결론을 구성하였다. 조규준과 조현민은 공동연구자로서 각각 제2장과 제5장을 작성하였다. 이찬우와 기호운은 연구 기획, 행정 지원, 보고서 편집 작업을 수행하였다.



# 02

## 국내외 논의 동향





## 02

# 국내외 논의 동향

## 국내외 특수고용노동자의 실태와 새로운 비정형 노동 포착을 위한 대안적 분류 및 추정 방식

디지털 전환과 노동시장 유연화가 가속화되면서, 기존의 임금근로자와 자영업자라는 이분법적 고용구조로는 설명되지 않는 ‘특수고용노동자(Contract laborers in special types of employment)’가 빠르게 확산되고 있다. 이들은 명목상 독립 계약자지만, 실제로는 하나의 플랫폼이나 기업에 소득을 의존하며 업무 방식, 보수, 과업 배정 등에서 구조적 통제를 받는다. 국제노동기구(ILO)는 이에 대응해 2018년 ‘종사상 지위 분류 기준(ICSE-18)’을 개정, 종속계약자(dependent contractor)<sup>1)</sup>로 이들을 분류하였고, 미국, 유럽 등도 유사 개념을 법·제도적으로 도입하고 있다. 한국도 외환위기 이후 고용구조 재편과 플랫폼노동 확산 속에 이들 노동자가 증가했지만, 개념 혼재와 통계 부재로 인해 정책적 보호가 미비한 상황이다. 본 장은 이러한 문제의식에서 출발하여, 특수고용노동자의 개념과 특징, 국제적 분류 및 비교, 디지털 전환과 구조적 확산 배경, 국내외 특수고용노동자의 규모와 실태, 그리고 새로운 특수고용노동자를 포착하기 위한 대안적 분류 및 측정 방식을 종합적으로 고찰한다. 이를 통해 변화하는 노동시장의 현실을 정확히 진단하고, 포괄적 사회보장과 미래지향적 노동정책 수립을 위한 실증적·정책적 기반을 제공하고자 한다.

### 1. 특수고용노동자의 개념과 국제적 비교

#### 1) 특수고용노동자의 개념과 특징

특수고용노동자(특수형태근로종사자)는 근로계약 대신 위임·도급계약 등 형식으로 사업주에게 노무를 제공하는데, 표면적으로는 독립적인 사업자처럼 보이지만 실제로는 대부분 특정 업체나 플랫

1) 여러 문헌에서는 Dependent contractor를 의존계약자로 해석이 되고 있으나 본 연구에서는 연구진들의 협의를 통해 종속계약자로 정하기로 함

폼에 경제적으로 종속되어 있다. 이들은 독자적인 사무실이나 점포 없이 하나의 기업이나 발주처에 반복적·배타적으로 서비스와 노동을 제공하고, 그 대가로 수수료나 실적에 따른 보수를 지급받으며 생활하는 경우가 많다.

특수고용노동자는 전통적인 근로자와 달리, 근로기준법상 ‘근로자’로 인정받지 못해 노동법의 직접적인 보호를 받지 못하는 경우가 많다. 하지만 실제 업무 과정에서는 사용자의 업무지시와 관리, 작업 할당, 심지어 보수 산정 등 여러 형태의 구조적 통제를 받는다. 예를 들어, 보험설계사, 학습지 교사, 건설기계 운전자, 골프장 캐디, 택배기사, 대리운전 기사 등 다양한 직종이 여기에 포함된다.

이들은 여러 명의 사업자(클라이언트)를 자유롭게 선택할 수 있는 자영업자와 달리, 주요 소득원이 한 곳에 집중되어 있어 계약이 종료되면 곧바로 생계에 직격탄을 맞을 위험이 있다. 또한 고용보험이나 산재보험 등 사회보장제도의 사각지대에 놓이는 일이 빈번하며, 정규직 근로자에 비해 매우 열악한 환경에서 일하게 된다.

이처럼 특수고용노동자는 전통적인 근로자와 자영업자 어느 쪽에도 완전히 속하지 않는 노동시장의 새로운 지위로, 고용 관계의 변화와 함께 더욱 주목받고 있다.

## 2) 국제적 용어와 분류 방식

한국의 특수고용노동자와 유사한 개념은 국가 및 지역에 따라 다양한 용어로 불리며, 그에 따른 분류 기준도 상이하다. 각국은 전통적인 근로자와 자영업자 사이의 중간 영역에 놓인 이들을 포착하기 위해 고유한 법적·통계적 개념을 발전시켜 왔다. 이러한 노동자들은 겉으로는 독립적인 계약 관계를 맺고 자영업자처럼 보이지만, 실제로는 특정 기업이나 플랫폼에 경제적으로 종속되어 일한다는 공통점을 지닌다. 이들은 대체로 하나의 발주처나 플랫폼을 통해 수입의 대부분을 얻으며, 업무 방식이나 보수 수준, 작업 시간, 과업 배정 등에서 구조적인 통제를 받는다.

국제적 차원에서 이러한 노동 형태를 체계화하려는 노력은 2018년 국제노동기구(ILO)의 종사상 지위 분류 기준(ICSE-18) 개정에서 본격화되었다. ILO는 ‘종속적 자영업자(economically dependent self-employed)’라는 새로운 범주를 마련하여, 독립적 자영업자와 달리 특정 고용주나 플랫폼에 경제적으로 의존하며 실질적 통제를 받는 노동자를 별도로 통계에서 포착할 수 있도록 했다. 이는 종속계약자가 국제 기준에서도 공식적으로 인정된 새로운 노동 유형임을 의미한다. 기존의 임금근로자와 자영업자로 이분화된 분류 체계만으로는 현대 노동시장의 복잡한 현실을 설명하기 어렵다는 인식이 국제적으로 확산되면서, ILO는 이들을 명확히 구분하고 통계적으로 파악할 수 있는 기준을 제시한 것이다.

이러한 종속계약자들은 몇 가지 공통된 특징을 공유한다. 첫째, 계약서상으로는 독립적인 사업자로 기록되지만 실제 업무 과정에서는 플랫폼이나 발주처의 지시와 통제를 받는다. 둘째, 특정 기업과 반복적이고 배타적인 거래관계에 놓여 있어 다양한 고객을 자율적으로 확보하기 어렵다. 셋째,

주요 수입원이 단일 클라이언트에 집중되어 있어 계약이 끊기면 곧바로 생계가 위협받는다. 넷째, 고용보험이나 산재보험 같은 사회보장 제도의 보호 범위에서 벗어나 있는 경우가 많다. 이러한 특성은 노동시장에서 전통적인 고용과 자영업의 경계를 흐리게 하며, 제도적 사각지대를 만들어내고 노동자 보호 체계의 공백을 드러낸다.

미국에서는 이들을 ‘gig worker’, ‘contingent worker’, 또는 ‘independent contractor’라고 지칭한다. 특히 ‘gig worker’라는 용어는 디지털 플랫폼을 통해 단기적이고 유연한 일거리를 수행하는 노동자를 지칭하는 데 널리 사용되고 있다. 우버(Uber), 도어대시(DoorDash), 리프트(Lyft) 등 플랫폼 종사자들은 법적으로 독립 계약자로 분류되는 경우가 일반적이다. 이들은 형식상으로는 자유롭게 근무 시간을 선택하고 업무 수행 방식을 결정할 수 있는 독립적 사업자로 간주된다. 하지만 실질적으로는 플랫폼의 배정 알고리즘과 평가 시스템에 종속되어 있어, 이들을 고용관계로 재해석해야 한다는 논쟁이 지속되고 있다. 플랫폼은 알고리즘을 통해 업무를 배정하고, 고객 평점과 수락률 등을 기준으로 노동자를 평가하며, 심지어 일정 기준 미달 시 계정을 정지시키는 등 실질적인 통제권을 행사한다.

유럽연합은 ‘economically dependent worker’ 또는 ‘economically dependent self-employed’라는 개념을 통해 실질적으로 종속적인 자영업자를 구분하고 있다. 유럽은 전통적으로 노동자 보호에 강한 법적 기반을 두고 있어, 미국보다 적극적으로 이들을 보호하려는 정책적 노력을 기울이고 있다. Eurofound(2024)는 이들의 자율성, 통제 수준, 수입 의존도 등을 기준으로 ‘Ipros (Independent Professionals without Employees)’와 같은 하위 유형으로 분류하고 있으며, 이들에 대한 법적 보호 방안 마련을 적극적으로 논의하고 있다. 유럽연합 차원에서는 플랫폼 노동자의 고용 지위를 명확히 하고, 이들에게 최소한의 노동 권리를 보장하기 위한 지침을 마련하고 있다. 특히 경제적으로 종속된 자영업자에게도 단체교섭권을 인정하고, 산재보험과 사회보장제도의 적용 범위를 확대하려는 움직임이 활발하다. 독일, 프랑스, 이탈리아 등 개별 국가들도 자국의 법체계 안에서 이들을 보호하기 위한 다양한 제도를 운영하고 있으며, 상대적으로 노동자 보호에 중점을 둔 접근을 취하고 있다.

### 3) 기존 용어의 한계와 ‘특수고용노동자’로 통일의 필요성

디지털 경제가 급속히 확산되면서 기존의 노동 분류 체계로는 설명하기 어려운 새로운 고용 형태가 등장하고 있다. 이에 각국 정부와 국제기구는 ‘플랫폼 노동자’, ‘프리랜서’, ‘독립 계약자’, ‘유사 근로자’ 등 다양한 용어를 도입했다. 하지만 이러한 명칭들은 특정 맥락에서는 의미가 있을지 몰라도, 노동자가 처한 종속적 지위나 법적 보호의 필요성을 충분히 드러내지 못한다는 한계가 있다.

한국에서는 민간 노동단체를 중심으로 ‘가짜 3.3% 노동자’나 ‘종속계약자’라는 표현이 등장했다. 이는 플랫폼이나 프리랜서로 일하면서도 자영업자로 분류되어 인적용역 사업소득세 명목으로 3.3%

를 원천징수당하는 현실을 비판하기 위한 것이다. 실제로는 노동자임에도 자영업자로 잘못 분류되어 사회보장의 사각지대에 놓여 있다는 점을 강조하는 표현이다. 하지만 이 용어는 학술적·정책적 개념으로 정착하기 어렵다. ‘가짜 3.3% 노동자’는 원천징수 사업소득자 전체를 의미하는 것이 아니다. 노무 제공의 실질을 고려했을 때 근로자로 분류될 수 있음에도 동의 없이 계약이 체결된 일부 사례에만 해당한다. 문제는 실제로 얼마나 많은 인적용역 사업소득자가 여기에 해당하는지 통계적으로 확인하기 어렵다는 점이다.

이러한 상황에서 국제적으로 주목받는 개념이 ‘종속계약자(dependent contractor)’다. 국제노동기구(ILO)는 2018년 종사상 지위 분류 체계(ICSE-18)를 개정하면서 ‘종속계약자’를 별도 범주로 제시했다. ILO는 종속계약자를 “고용계약이 아닌 상업적 성격의 계약을 통해 다른 경제단위를 위해 또는 그를 통해 재화나 서비스를 제공하는 노동자로, 해당 경제단위의 피고용인은 아니지만 업무의 조직과 수행, 소득, 시장 접근에 있어 그 단위에 의존하는 자”로 정의한다. 이는 실질적으로 종속적인 자영업자를 통계적으로 포착하고 사회보장체계 설계에 활용하기 위한 것이었다.

한국 통계청도 2021년 한국종사상지위분류(KCSE)를 13년 만에 개정하면서 ‘종속계약자’ 항목을 신설했다. 통계청, 한국종사상지위분류 13년 만에 개정 이는 임금근로자와 자영업자의 중간영역에 있는 노동자를 별도로 파악하기 위한 것이다.

종속계약자 개념은 디지털 플랫폼 노동 구조를 설명하는 데 유용하다. 배달앱, 모빌리티 서비스, 온라인 콘텐츠 제작 등 다양한 영역에서 활동하는 종사자들은 법적으로는 독립 계약자다. 하지만 알고리즘에 따른 업무 배정, 사용자 평가 시스템, 계약 조건의 일방적 변경 등으로 실질적 통제를 받는다.

그러나 한국적 맥락에서는 ‘종속계약자’보다 ‘특수고용노동자(특수형태근로종사자)’가 더 적합하고 실효성이 높다. 첫째, 특수고용노동자는 이미 한국 법제도에 공식적으로 정착된 용어다. 산업재해보상보험법, 고용보험법 등에서 특수형태근로종사자를 명시적으로 규정하고 있다. 보험설계사, 학습지 교사, 택배기사 등 특정 직종에 대한 사회보험 적용의 법적 근거로 활용되고 있다. 반면 종속계약자는 통계청 개정안에 포함되었지만, 실제 법제도에서의 활용 사례는 아직 미미하다.

둘째, 특수고용노동자는 현장과 정책 논의에서 실질적으로 사용되는 용어다. 노동부, 법원, 학계, 노동조합, 시민단체 등 다양한 주체들이 이미 이 개념을 공유하고 있다. 노동자성 인정, 사회보험 적용 확대, 노동권 보장 등 구체적인 정책 의제가 이 용어를 중심으로 논의되고 있다. 대법원 판례에서도 특수고용노동자(특수형태근로종사자)의 근로자성 여부를 판단하는 기준이 축적되어 왔다. 종속계약자라는 용어를 새롭게 도입할 경우, 오히려 기존 논의 기반을 약화시키고 정책적 혼란을 초래할 우려가 있다.

셋째, 특수고용노동자 개념은 한국 노동시장의 특수성을 더 잘 반영한다. 외환위기 이후 비정규직이 급증하면서 기업들이 노동법 적용을 회피하기 위해 의도적으로 도급·위탁 형태를 활용하는 경우가 많았다. 특수고용노동자라는 용어는 이러한 역사적 맥락과 ‘위장도급’ 문제의식을 담고 있다.

단순히 경제적 종속성만 강조하는 종속계약자보다 한국 사회의 노동 현실을 더 정확히 담아낸다.

넷째, 국제 기준과의 정합성도 특수고용노동자 개념을 통해 충분히 확보할 수 있다. ILO의 ‘중속적 자영업자’와 한국의 ‘특수고용노동자’는 본질적으로 동일한 대상을 지칭한다. 굳이 용어를 통일할 필요는 없다. 오히려 각국의 법제도와 노동시장 특성에 맞는 용어를 사용하면서, 국제 비교를 위한 통계 작성 시에만 ILO 기준을 참고하는 것이 합리적이다.

다섯째, 정책 실효성 측면에서도 특수고용노동자 개념이 우위에 있다. 이미 산재보험과 고용보험의 적용 대상을 확대하는 과정에서 특수형태근로종사자라는 범주가 활용되어 왔다. 향후 노동기본권 보장, 최저임금 적용 등의 정책적 확장도 이 개념을 기반으로 이루어질 가능성이 크다. 새로운 용어를 도입하기보다 기존 제도의 보호 범위를 실질적으로 확대하는 것이 더 효과적이다.

특수고용노동자는 겉으로는 독립한 개인사업자의 형태를 갖추고 있다. 하지만 실제로는 하나의 기업이나 플랫폼에 경제적으로 종속되어 반복적이고 배타적인 거래관계 속에서 업무를 수행한다. 보험설계사, 학습지 교사, 방문판매원, 골프장 캐디, 택배기사, 대리운전 기사 등이 대표적이다. 최근에는 디지털 플랫폼 노동자들이 알고리즘과 평가시스템에 의해 업무 방식과 배정이 자동으로 이루어지면서 이 범주가 더욱 확대되고 있다.

이들은 몇 가지 공통적 특징을 지닌다. 첫째, 계약서상으로는 독립적인 사업자로 기록된다. 하지만 실제 업무 과정에서는 작업 방법과 시간, 과업 배정에 있어 사용자의 실질적 통제와 구조적 지시를 받는다. 둘째, 특정 기업과 반복적이고 배타적인 거래관계에 놓여 있어 다양한 고객을 자율적으로 확보하기 어렵다. 셋째, 주요 수입원이 단일 클라이언트에 집중되어 있다. 서비스나 노동의 대가로 수수료 및 실적 기반 보수를 받으며, 계약이 끊기면 곧바로 생계가 위협받는다. 넷째, 고용보험이나 산재보험 같은 사회보장 제도의 보호 범위에서 벗어나 있는 경우가 많다.

문제는 이들이 근로계약 관계를 맺지 않기 때문에 근로기준법상 ‘근로자’로 인정받지 못하는 경우가 많다는 것이다. 사회보험과 노동법의 사각지대에 노출되어 노동자 보호가 충분하지 않다. 계약이 중단될 경우 소득원이 즉각적으로 사라져 생계가 위협받을 수도 있다. 산업 구조 변화와 디지털 노동의 확산으로 자영업자와 근로자의 경계를 흐리는 다양한 특수고용노동자가 증가하고 있다. 이들의 지위를 제대로 분류하고 제도적으로 보호할 필요성이 더욱 높아지고 있다.

결국, 종속계약자라는 국제 기준이 통계적·이론적으로 유용한 측면이 있음에도 불구하고, 한국의 법제도, 정책 현장, 노동운동의 역사적 맥락을 고려할 때 ‘특수고용노동자’가 더 적합한 개념이다. 다양한 용어가 혼재해 사용되고 있는 현 상황에서, 이미 제도적으로 정착된 특수고용노동자 개념을 중심으로 논의를 통합하고 보호 범위를 확대하는 것이 정책적 일관성과 실효성을 높이는 길이다. 특수고용노동자가 노동시장 내 새로운 중간지위로 확고히 자리매김하고 있는 만큼, 국제적 기준과 발맞추면서도 한국적 맥락에 부합하는 법적·사회적 보호체계의 확립이 요구된다.

## 2. 특수고용노동자의 구조적 확산과 한국사회에서 확산 요인

### 1) 디지털 전환과 특수고용노동자의 구조적 확산

디지털 기술은 단순히 새로운 기기를 보급시키는 수준을 넘어, 생산·유통·소비 전 과정을 데이터로 연결하는 거대한 ‘인프라’로 자리 잡았다. 1990년대 인터넷 상용화와 2000년대 모바일 혁명이 합쳐지면서, 경제 활동의 핵심은 ‘연결성(connectivity)’과 ‘실시간 데이터 처리’가 되었다. 이 과정에서 플랫폼 기업은 이용자와 공급자를 다면적으로 연결하는 “매개자(intermediary)” 역할을 수행하며, 시장조정 기능과 노동조직 기능을 동시에 흡수하였다. 이러한 변화는 세 가지 구조적 경로를 통해 종속계약자의 증가를 야기한다.

첫째, 생산방식의 모듈화·분할화이다. 대량생산 체제에서 기업 내부에 묶여 있던 공정이 ICT를 통해 세분화되어 외부로 이전되었고, 각 세부 공정은 플랫폼을 통해 재조합된다. 일감(task)이 미시 단위로 쪼개질수록 거래비용이 낮아져 외부화가 유리해지고, 기업은 ‘소유보다 접근(access)’을, 노동자는 ‘직장보다 프로젝트(project)’를 중심으로 일하게 된다. 이때 개별 노동자는 법적으로는 사업자이지만, 사실상 플랫폼이 정한 알고리즘 규칙에 종속되므로 특수고용노동자로 귀결된다.

둘째, 노동시장 제도와 기업 지배구조의 변화이다. 1970~80년대 이후 ‘주주가치 극대화(shareholder primacy)’ 논리가 확산되면서, 기업은 고정인건비 감소와 해고비용 최소화를 목표로 고용구조를 유연화한다. 한국에서는 1997년 외환위기 이후 강도 높은 구조조정이 단행되며, 정규직을 축소하고 외주·용역·파견·특수고용 형태를 확대하는 방식으로 비용을 전가했다(김유선, 2020). 디지털 플랫폼은 이러한 유연화 흐름과 결합해, 기업이 직접 고용을 대체할 수 있는 손쉬운 경로를 제공하였다.

셋째, 데이터·평점 체계를 통한 ‘보이지 않는’ 관리·통제이다. 플랫폼은 이용자의 행태 데이터를 실시간으로 수집·분석한 뒤, 알고리즘을 통해 작업 배정, 가격 책정, 보상·제재를 자동화한다. 노동자는 계약상 독립된 사업자라 하더라도, 실제로는 평점 하락·계정 정지의 위험 때문에 플랫폼의 규칙을 따를 수밖에 없다. 이는 전통적 의미의 ‘지휘·감독’이 데이터 기반으로 전환된 모습으로, 종속성의 성격을 은닉(fogging)시킨다.

디지털 전환은 고용형태의 경계를 해체하고 노동법적 지위를 모호하게 만든다. ILO가 2018년 ICSE-18을 통해 ‘종속취업(dependent work)’ 범주를 신설한 것도 이러한 현실을 반영한다. 특수고용노동자는 사업체를 소유·통제하지 않으면서도 시장위험과 사회보험 부담을 개인이 감수해야 하는 이중적 불안정에 노출된다. 실제 조사에서도 플랫폼 종사자의 절반 이상이 사회보험에 가입하지 못한 것으로 나타났다(박보람, 2024). 반면, 플랫폼 기업은 법적 고용주 책임을 회피하면서도 서비스 품질을 통제할 수 있어 구조적 불평등이 고착된다.

결국 디지털 전환은 노동의 유연성을 극대화하면서도, 위험과 비용을 개인에게 전가하는 ‘탈(脫)

고용'의 제도화를 촉진한다. 특수고용노동자는 이러한 구조적 변동의 전위에 놓인 집단으로, 기술·시장·제도 세 축의 상호작용 속에서 지속적으로 확대될 가능성이 높다. 따라서 정책 목표는 디지털 혁신의 효율성을 유지하면서도, 노동자가 최소한의 예측 가능성과 협상력을 확보할 수 있는 새로운 보호 인프라를 구축하는 데 두어야 한다.

## 2) 한국 사회에서의 특수고용노동자 확산 요인

한국 사회에서 특수고용노동자의 확산은 구조적, 정책적, 제도적 요인들이 복합적으로 작용한 결과이다. 우선 1997년 IMF 외환위기 이후 노동시장 유연화 정책이 본격적으로 추진되며 정규직 고용의 비중이 점차 축소되었다. 기업들은 인건비 절감과 해고 유연성 확보를 위해 정규직 채용을 최소화하고, 외주화 및 특수형태고용을 확대하였다. 이로 인해 플랫폼 노동, 프리랜서, 특고 등 다양한 비정형 고용형태가 증가하게 되었으며, 이 가운데 상당수가 특수고용노동자의 형태로 나타난다(박제성 외, 2021).

둘째, 한국의 법제도는 여전히 임금근로자 중심으로 설계되어 있어, 고용계약이 아닌 도급계약이나 위임계약 등으로 일하는 이들을 '근로자'로 인정하지 않는 경향이 강하다. 특히 근로기준법, 산업안전보건법, 고용보험법 등은 고용계약을 전제로 하기에, 특수고용노동자들은 법적 보호에서 제외된다. 예컨대, 배달라이더나 웹툰 작가, 1인 미디어 크리에이터 등은 명목상 독립 사업자이지만, 실질적으로는 단일 플랫폼에 종속되어 있으며, 업무의 배정이나 해지 권한 또한 플랫폼이 쥐고 있는 경우가 많다(김종진, 2021).

셋째, 청년층과 여성 등 취약계층을 중심으로 플랫폼 노동이 확산되고 있다는 점도 주목해야 한다. 높은 주거비와 불안정한 일자리, 경력단절의 위험 등에 직면한 이들은 시간과 장소에 제약받지 않는 플랫폼 기반 노동에 진입하는 경향이 높다. 그러나 이는 자발적인 선택이라기보다 구조적인 제약 하에서의 수동적 진입이며, 그 결과 불안정성과 소득 격차가 심화된다.

넷째, 통계 측정의 한계 역시 문제다. 특수고용노동자의 규모나 특성을 포착할 수 있는 통계체계가 부재하거나 미흡하여, 이들에 대한 정책 설계나 제도 개선이 지연되고 있다. 국내에서는 2010년대 이후부터 가짜 자영업자 개념이 논의되었지만, 명확한 분류기준이 마련되지 않았고, 공식통계에서는 여전히 이들을 자영업자로 포괄하는 수준에 그치고 있다.

마지막으로, 정보 비대칭과 알고리즘적 통제는 특수고용노동자의 종속성을 더욱 강화하는 요소다. 사용자는 플랫폼의 조건을 정확히 알기 어렵고, 일방적인 계약 변경이나 계정 정지 등으로 생계가 위협받을 수 있다. 이는 노동자의 협상력 약화와 집단행동의 어려움으로 이어지며, 결국 제도 외적 위치에 고립시키는 결과를 초래한다.

결론적으로, 한국 사회에서 특수고용노동자의 증가는 단순한 고용형태의 다양화가 아니라, 제도의 경직성과 보호체계의 부재, 그리고 디지털 자본주의에 따른 고용구조의 재편이 맞물린 결과이다.

이러한 노동자의 권리보호를 위해서는 종사상 지위 분류체계의 개선과 법제도 개편이 시급하며, 실질적인 종속성과 통제를 반영하는 정책 설계가 필요하다.

### 3. 국내외 특수고용노동자 규모와 실태

#### 1) 국내 특수고용노동자 현황과 통계 측정

최근 10여 년 간 국내 노동시장은 급격한 유연화와 디지털화의 흐름 속에서 전통적인 정규직 고용이 축소되고, 특수형태근로종사자(이하 특고), 프리랜서, 플랫폼 노동자 등 다양한 비정형 노동형태가 증가하고 있다. 특히 계약 관계는 고용관계에서 상업적 계약으로 이동하고 있으며, 이에 따른 노동조건외 불안정성과 법·제도적 보호 사각지대 문제는 더욱 두드러지고 있다.

서정희(2016)는 「한국의 가짜 자영업 추정을 통해서 본 비정규 근로자 규모의 오류」에서 플랫폼 노동자 및 특고 중 상당수가 '가짜 자영업자(faux self-employed)'로 분류되어 통계에서 누락되고 있음을 지적했다. 이 연구는 한국노동연구원의 노동패널자료를 통해 가짜 자영업자 분류를 시도하였다. 그 결과, 사업장이 없는 자영업자 내에서의 비중에서 최대 29%가 실질적으로는 종속적 노동자에 가까운 것으로 나타났다. 이 분석은 기존 통계의 허점을 정량적으로 밝혀냈다는 점에서 큰 시사점을 주며, 비정형 노동의 다층적 특성을 완전히 포착하기에는 한계가 있다.

정홍준, 장희은(2018)의 「특수형태근로종사자의 규모추정을 위한 기초연구」는 국내 특고 노동자의 실제 규모를 추정하기 위해 잔여적 방식(residual method)을 적용하였다. 이는 전체 취업자에서 정규직, 임시직, 자영업자 등 기존 통계로 구분 가능한 집단을 제외하고 남은 '기타' 집단을 통해 특고를 포착하는 방식이다. 연구 결과, 당시 기준으로 약 166만 명에 이르는 특고 인구가 존재하는 것으로 분석되었으며 이는 통계청 노동력조사나 고용형태별 근로실태조사에서 제시하는 숫자보다 훨씬 큰 규모였다. 다만, 이 방식은 분류 기준의 모호성과 직업군 경계의 유동성으로 인해 통계적 신뢰성에 한계를 지닌다는 비판도 공존한다.

김종진 외(2023)는 「서울시 디지털 플랫폼노동 실태와 정책과제 연구」를 통해 지역 단위의 플랫폼 노동 실태를 분석하였다. 해당 보고서는 서울시 거주 근로자들을 대상으로 한 심층면접 및 설문 조사를 바탕으로, 배달·운송·돌봄·콘텐츠·전문직 등 다양한 직종별 특성과 노동환경을 파악하였다. 응답자들은 높은 시간 유연성과 독립성을 장점으로 꼽았지만, 낮은 수입 안정성, 과도한 경쟁, 고객 평가의 스트레스 등은 주요한 취약요인으로 지적되었다. 특히 플랫폼 기업의 알고리즘 통제는 노동자의 자율성을 심각하게 제한하는 구조적 문제로 드러났으며, 이는 플랫폼 노동자가 '명목상 자영업자'이지만 실질적으로는 종속된 상태에 놓여 있다는 회색노동 개념과도 일치한다.

박보람(2024)의 연구는 「플랫폼 노동시장의 변화와 시사점」 보고서에서 이를 실증적으로 다루었다. 해당 연구는 전국 15세 이상 인구 5만 명을 표본으로 무작위 추출해 설문조사를 실시하고, 플랫폼

폼 노동경험유무, 직종 분류, 주업/부업 여부, 사회보험 가입 여부 등 항목을 분석하여 플랫폼 종사자 규모를 추정하였다. 플랫폼을 이용하여 일을 수행하고 보수를 받는 노동자는 2023년 기준 약 88만 3천 명(전체 취업자의 3.3%)으로 추정되었으며, 2021년 69만 명, 2022년 79만 5천 명에 이어 3년 연속 증가한 수치이다. 해당 연구는 기존 노동통계의 사각지대를 보완했다는 점에서 의의가 있으나, 자가보고(self-report) 방식에 기반한 설문조사 특성상 표본오차 및 과소·과대보고 가능성은 여전히 존재한다.

김중진(2025)에 따르면 원천징수 사업소득자는 2016년 518만 명에서 2022년 847.4만 명으로 증가했으며, 이 중 기타 자영업은 173.5만 명에서 455.9만 명으로 2.6배 늘어난 것으로 나타났다. 이 수치에는 '가짜 3.3% 노동자'가 다수 포함되어 있을 것으로 추정되지만, 원천징수 사업소득자 전체가 아닌 일부 인적용역 사업소득자에 국한된 개념이기 때문에 정확한 규모를 통계적으로 확인하기는 어렵다. 연구는 이러한 추세가 노동시장에서 '고용의 프리랜서화' 현상이 확산되고 있음을 보여준다는 점에서 의미를 가지지만, 동시에 '가짜 3.3% 노동자' 개념의 모호성과 통계적 측정 한계라는 제약을 안고 있다고 지적한다.

2023년 민주노총 노동연구원이 실시한 실태조사에 따르면, 미조직 임금노동자 5,377명 중 특수고용직과 프리랜서 등 비정형 노동자는 274명으로, 전체 응답자의 5.1%를 차지하였다. 또한 전체 조사 대상 중 비정규직 비율은 31.0%로, 고용구조 전반에서 여전히 높은 비중을 차지하고 있다. 특히 5인 미만 소규모 사업장에서 일하는 응답자 비율이 10.6%로 나타나, 비정형 노동이 사업장 규모가 작을수록 더 높은 비율로 분포하는 경향이 있음을 시사한다.

노동조건 측면에서도 비정형 노동자는 구조적인 취약성을 드러낸다. 임금체불 경험률은 28.2%에 달했으며, 유급 공휴일 보장률은 63.6%, 연차 자유사용률은 42.9%로 조사되었다. 4대 보험 가입률 역시 고용형태에 따라 현저한 격차를 보였으며, 고용 안정성이 낮은 형태일수록 사회보장 사각지대에 놓이는 경향이 뚜렷했다. 이는 비정형 노동자들이 기본적인 노동권과 사회보장 체계로부터 여전히 소외되고 있음을 보여준다.

2024년 민주노총 노동연구원의 실태조사에서는 8,209명을 대상으로 설문조사를 실시하여, 현재 종사 중인 직종 및 직무유형을 통해 노동형태를 파악하였다. 그 결과, 자영업자는 20.2%, 특수형태 근로종사자는 5.2%, 프리랜서는 3.6%로 나타났으며, 이들을 모두 합한 비임금형태 종사자의 비율은 약 29%에 달했다. 이들 비임금 노동자는 대체로 근로기준법의 전면적 보호를 받지 못하는 집단으로, 고용 안정성, 소득 안정성, 사회보장 접근성 등 여러 측면에서 높은 취약성을 보였다. 특히 특수고용직과 프리랜서를 합친 비율은 8.8%로, 디지털화와 플랫폼 기반 노동의 확산 속에서도 일정한 규모를 유지하고 있다.

응답자들이 해당 직업을 선택한 주요 이유로는 시간적 유연성과 일과 삶의 균형을 추구하는 경향이 확인되었으나, 동시에 소득 불안정, 사회적 고립감, 노동권 미보장 등의 문제도 두드러지게 나타났다. 이는 비정형 노동의 확산이 자발적 선택과 구조적 제약이 동시에 작용하는 결과임을 시사한

다.

이처럼 국내 다양한 기관과 연구자들이 각기 다른 방식으로 비정형 노동의 규모와 실태를 측정하고자 시도해왔으며, 대부분의 보고서가 자영업자·프리랜서·특고·플랫폼 종사자 등 비임금 노동자 집단의 사회적 보호 부족과 종속적 고용구조를 지적하고 있다. 동시에, 측정 방식의 한계, 자가보고의 신뢰성 문제, 법적 지위의 불명확성 등은 반복적으로 언급되는 한계로 남아 있다. 이러한 점은 향후 정책 설계와 노동통계 개선에 있어 반드시 고려되어야 할 중요한 변수로 작용할 것이다.

## 2) 해외실태 분석

전 세계적으로 디지털화와 노동시장 유연화가 진전되면서 다양한 형태의 비임금 노동, 플랫폼 노동, 자영업 기반 종속노동 등 새로운 고용형태가 부상하고 있다. 특히 유럽, 미국, ASEAN 국가들에서는 이러한 비정형 고용이 국가의 노동법 체계와 사회보장 제도에 적지 않은 도전과제를 안겨주고 있다.

### (1) 유럽연합(EU)의 특수고용노동자 실태

유럽연합(EU)은 비교적 체계적인 비정형 노동통계를 축적해오고 있다. Eurofound(2024)의 보고서에 따르면, EU 전체 노동자의 약 13%가 자영업자이며, 이 중 약 70%는 고용인을 두지 않은 단독 자영업자다. 이들 중 약 20~25%는 특정 고객이나 플랫폼에 경제적으로 종속된 ‘독립 전문직 종사자(Ipros: Independent Professionals without Employees)’로 분류된다. 이들은 정보통신, 금융, 교육, 예술 등 지식기반 서비스 산업에 집중되어 있으며, 과업의 배정과 평가, 보수 결정 등 핵심 의사결정에서 플랫폼 또는 특정 클라이언트에게 실질적으로 종속된 구조를 보인다.

Eurofound는 이들의 특징으로 ‘형식적 독립성’과 ‘실질적 종속성’ 간의 괴리를 지적하며, 이들이 사회보험에서 배제되고 소득 변동성과 협상력 부족에 노출된다는 점에서 플랫폼 종사자와 유사한 구조적 취약성을 갖고 있다고 분석한다. 이는 ICSE-18이 제시한 ‘종속적 자영업자’와 개념적으로 연결되며, 사회보장제도의 보완이 필요한 주요 집단으로 부각되고 있다.

### (2) 미국 특수고용노동자의 노동 실태

미국은 상대적으로 민간 중심의 유연한 노동시장을 기반으로 다양한 형태의 비정형 고용이 오래 전부터 존재해 왔다. 특히 2010년대 중반 이후 ‘긱 이코노미(gig economy)’라는 용어가 대중화되면서, 플랫폼을 매개로 한 단기 고용과 과업 기반 노동의 확산이 사회적 이슈로 부상했다.

Survey on Workers on Web-based Digital Platforms(ILO, 2022)는 미국 내 웹 기반 플랫

폼 노동자를 대상으로 한 온라인 설문을 통해 이들의 수입, 노동시간, 사회보장 여부 등을 파악하였다. 응답자의 상당수는 플랫폼 외의 부업 또는 본업이 병존하는 '혼합형' 종사 형태를 보였으며, 전업 플랫폼 노동자는 평균 소득이 낮고 노동시간이 길며 사회보장 사각지대에 놓여 있었다. 특히 약 60%는 본인의 노동이 자율적이라고 느끼지만, 실제로는 평점 시스템이나 알고리즘에 의해 의사결정이 제한된다고 응답해 실질적인 통제력 부족을 경험하고 있었다.

미국 통계청은 2022년을 기점으로 공식 노동력 조사에 '비정형 자영업'을 세분화해 포함시키기 시작했으며, 이는 고용형태의 다양성과 디지털 기반 자영업 증가를 반영한 조치다. 다만, 주정부별로 노동자 보호 수준이 크게 달라, 플랫폼 노동자에 대한 노동법 적용과 사회보장 체계 설계에 있어 제도적 불균형이 존재한다는 비판이 제기된다.

### 3) ASEAN 국가 특수고용노동자의 실태

동남아시아 국가들은 공식 부문보다 비공식 부문이 발달해 있는 특성이 있어, 비정형 고용이 광범위하게 퍼져 있다. 특히 태국, 필리핀, 베트남, 인도네시아 등에서는 플랫폼을 기반으로 한 운송·배송·서비스 노동이 청년층과 도시 저소득층을 중심으로 확산되고 있다.

ILO 동남아 보고서(2023)에 따르면, ASEAN 국가에서는 전체 노동자의 60~80%가 비공식 부문에서 일하고 있으며, 이 중 상당수는 스마트폰 앱을 통해 과업을 수주하는 방식으로 일하고 있다. 이들은 근로계약이 없고, 임금, 노동시간, 사회보험 모두 불안정한 상태이며, 특히 여성과 청년층이 비정형 노동으로 유입되는 경향이 뚜렷하다.

동남아 국가들의 공통된 문제는 국가 차원의 노동통계 시스템이 미비하다는 점이다. 이에 따라 ILO는 현지 연구기관과 협력하여 플랫폼 종사자의 표본조사, 플랫폼 기업 데이터 분석, 인터뷰 기반 질적 조사 등을 병행하는 혼합방법론을 도입하고 있다. 이러한 방식은 통계의 정확성을 일정 수준 확보하면서도 다양한 문화·법제·산업구조를 반영할 수 있다는 장점이 있으나, 여전히 국가 간 비교가능성 확보에는 한계가 존재한다.

## 4. 특수고용노동자 포착을 위한 대안적 분류 및 추정 방식

### 1) 기존 통계 체계의 한계

특수고용노동자의 확산은 노동시장 구조의 근본적 변화를 의미하지만, 현행 노동통계는 이를 정밀하게 반영하지 못하고 있다. 기존 통계는 고용 형태를 정규직, 임시직, 일용직, 자영업자 등으로 이분법적으로 구분하는 데 그쳐 플랫폼 노동자, 프리랜서, 특수형태근로종사자 등 새로운 고용 유형을 포착하는 데 구조적 한계를 지닌다. 특히, 명목상 자영업자로 분류되지만 실제로는 사용자에게

실질적으로 종속된 특수고용노동자 형태는 기존 분류체계에서 누락되거나 왜곡된다.

통계적 공백은 노동정책 수립의 기초 자료에 오류를 발생시키며, 제도적 보호의 사각지대를 확대시키는 문제로 이어진다. 따라서 새로운 비정형 노동을 포착할 수 있는 정교한 분류와 측정 방식이 요구된다.

Farrell, & Montagnier(2020)<sup>2)</sup>에 따르면, 비정형 노동자에 속하는 플랫폼 노동자의 규모와 특성을 측정하기 위한 다양한 방법들이 지금까지 시도되어 왔지만, 정의와 조사 방법의 차이로 인해 각국 간, 시계열 간 통계의 비교 가능성은 제한적이다. 플랫폼 노동자를 어떻게 정의하고 어떤 업무가 해당되는지를 둘러싼 논쟁은 여전히 지속되고 있으며, 이에 따라 측정 방식도 다양하게 구성된다. 각각의 방법은 장단점을 가지고 있으며, 연구 목적과 가용한 자원, 그리고 조사기관이 처한 현실적 조건에 따라 선택이 달라진다.

기존의 공식 노동력통계와의 일관성을 유지하고자 할 경우, 가장 적절한 방식은 정부의 공식 노동력조사(Labour Force Survey, LFS)에 플랫폼 노동 관련 질문을 포함시키는 것이다. 이 경우 동일한 표본틀과 참조 기간을 사용할 수 있어 통계 간 일관성을 확보할 수 있다. 하지만 노동력조사와 같은 대규모 조사에서도 플랫폼 노동자는 전체 중 극히 일부에 불과해, 세부 특성을 추정하기에는 표본오차가 크다는 한계가 존재한다.

이와 달리 정보통신기술(ICT) 이용조사는 기술 사용 측면에 초점을 둔 연구에 더 적합하며, 시간 사용조사는 짧은 시간 동안 수행되는 플랫폼 노동을 포착할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 시간사용조사는 주기가 길어 자주 활용되기 어렵다는 점에서 제약이 있다. 소득조사의 경우, 플랫폼 노동이 개인의 전체 소득에서 차지하는 비중을 파악하는 데 유리하지만, 직무 내용이나 고용형태와 같은 노동조건을 자세히 파악하기에는 한계가 있다.

설문조사 문항을 설계할 때에는 응답자들이 질문의 의미를 동일하게 이해하도록 해야 시계열 비교가 가능하다. 이를 위해 ‘플랫폼 노동’이라는 개념을 직접 설명하기보다는, 그 구성 요소를 나누어 짧은 문항으로 제시하고, 이를 종합해 조사원이 플랫폼 노동 여부를 판단하는 방식이 대안으로 제시된다. 이러한 방식은 기존의 고용형태가 앱을 통한 근무 배정 등으로 변화하고 있는 현실을 더 잘 반영할 수 있다. 다만 이를 실제 설문에 반영하기 위해서는 질문의 순서, 보조질문 사용, 인지적 검증 등을 포함한 다양한 실험이 필요하다.

마지막으로, 매우 적은 수의 집단에 대한 정확한 특성 추정을 위해서는 행정자료나 빅데이터와 같은 보완적인 자료원이 활용될 수 있다. 현재로서는 이러한 자료의 활용이 제한적이지만, 향후 과세당국과 플랫폼 기업 간의 데이터 공유가 이루어질 경우 가능성은 더 커질 수 있다. 그러나 이러한 행정자료나 빅데이터는 국가 간 비교에 제약이 따르므로, 설문조사를 완전히 대체하기보다는 보완

2) O'Farrell, R., & Montagnier, P. (2020). Measuring digital platform-mediated workers. *New Technology, Work and Employment*, 35(1), 130-144.

하는 수단으로 활용하는 것이 바람직하다.

## 2) 잔여적 방식(residual method)의 도입과 한계

정홍준, 장희은(2018)은 특수형태근로종사자의 규모를 추정하기 위해 '잔여적 방식'을 제안하였다. 이는 기존 통계에서 정규직, 임시직, 자영업자 등 기존의 명시적 분류를 모두 제외한 후 남는 '기타' 집단을 특고로 간주하는 방식이다. 해당 연구는 당시 기준으로 약 166만 명에 달하는 특고 규모를 산출하였고, 이는 기존 정부 통계보다 훨씬 높은 수치였다.

잔여적 방식은 새로운 직종 분류가 어려운 현실 속에서 실용적인 대안으로 기능하였으나, 엄밀한 의미에서 통계적 정의에 부합하지 않는 추정 방식이라는 비판이 존재한다. 특히 직종 간 경계의 모호성과 직업코드의 유동성, 분류 기준의 일관성 결여 등은 추정의 신뢰도를 약화시킬 수 있다

## 3) 설문조사 방식과 플랫폼 자체로부터 데이터 수집 방식

Pesole 외(2019)<sup>3)</sup>에 따르면, 플랫폼 노동을 측정하는 방식에는 크게 두 가지 접근이 제시된다. 첫 번째는 고용 형태로서 플랫폼 노동을 측정하는 방식이다. 이는 기존 노동시장 통계에서 사용되는 노동력조사(Labour Force Survey, LFS) 방식과 유사하게, 설문조사를 통해 개인이 일정 기간 내에 플랫폼을 통해 유급 노동을 수행했는지를 파악하는 것이다. 그러나 플랫폼 노동은 전통적인 고용과는 구조적으로 다르기 때문에 단순히 참여 여부만을 묻는 것으로는 충분하지 않다. 따라서 플랫폼 노동의 정규성(regularity), 시간 투입(intensity), 수입 비중(income significance) 등을 함께 측정해야 한다. 예를 들어, 월 1회 이상 수행했는지, 주당 몇 시간 일했는지, 전체 소득 중 플랫폼 노동으로 벌어들인 비중이 얼마인지 등을 함께 파악해야 한다. 작업 유형, 거래 횟수, 사용한 플랫폼 수, 고객 수, 수입, 작업 장소, 작업 조건 등도 주요 측정 요소로 제시된다.

이와 관련된 대표적인 사례로는 유럽연합 공동연구센터(JRC)의 COLLEEM 온라인 설문조사가 있다. 이 조사는 14개 유럽국가의 16세~74세 인터넷 사용자를 대상으로 무작위 표본을 추출해 진행되었다. 조사 결과, 플랫폼 노동에 참여한 적이 있다고 응답한 비율은 약 10%였지만, 이를 정기적 수행(월 1회 이상), 주당 10시간 이상 작업, 소득의 25% 이상 또는 50% 이상이라는 조건으로 좁혀갈수록 참여율은 급격히 감소하였다. 가장 보수적인 기준으로 볼 때, 전체 인구 중 약 2%만이 실질적으로 플랫폼 노동에 정기적이고 의미 있게 참여하고 있다고 볼 수 있다. 이는 플랫폼 노동을 단순히 '경험 여부'만으로 측정할 경우 과대 추정될 수 있음을 보여준다.

3) Pesole, A., Fernández-Macías, E., Brancati, C. U., & Herrera, E. G. (2019). How to quantify what is not seen? Two proposals for measuring platform work (No. 2019/01). JRC Working Papers Series on Labour, Education and Technology.

두 번째 측정 방식은 플랫폼 노동을 ‘노동 투입’으로 간주해 측정하는 것이다. 이는 구조적 기업 통계(Structural Business Statistics, SBS) 방식과 유사한 접근으로, 플랫폼 자체에서 발생하는 디지털 기록을 활용하는 방식이다. 플랫폼은 모든 작업자와 거래를 기록·관리하기 때문에, 고용 인원 수, 총 노동시간, 임금 총액 등의 지표를 산출할 수 있는 잠재력이 있다. 다만, 여러 플랫폼을 동시에 사용하는 경우 중복 계산의 위험이 있고, 개별 거래 당사자를 명확히 식별하기 어려운 한계가 있다.

종합적으로 보면, 플랫폼 노동은 단순한 고용 경험 여부만으로 측정하기 어렵고, 정규성, 투입 시간, 수입 기여도를 포함한 복합적이고 다층적인 접근이 필요하다. 아울러 온라인 재택근무와 혼동되지 않도록 주요 플랫폼 이름을 확인하는 검증 절차도 병행되어야 한다.

#### 4) 플랫폼 노동자에 대한 별도 분류 및 설문 설계

플랫폼 노동의 측정에서는 무작위로 추출된 5만명을 대상으로 한 설문 방식이 도입되었다. 박보람(2024)은 15세 이상 인구를 표본으로 플랫폼 노동의 유경험 여부, 직종별 유형, 주업/부업 여부, 소득 수준, 사회보험 가입여부 등을 정밀하게 조사하였다. 이러한 방식은 플랫폼 종사자의 유입·이탈 경향과 직업군별 구성, 노동조건 차이를 보다 면밀하게 파악할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 자가보고(self-report) 방식의 한계도 명확하다. 응답자의 직업 인식, 경험에 대한 해석, 문항 이해 정도 등에 따라 과대·과소 보고가 발생할 수 있고, 이는 추정 결과의 일관성을 저해한다. 실제로 2023년 조사에서 약 88만 3천 명으로 추정된 플랫폼 노동자는, 설문 항목 구성이나 정의 기준의 차이에 따라 이전 해와 비교 시 단순한 증가율 해석이 어렵다는 점에서 이러한 한계가 두드러진다.

#### 5) 국제기구의 분류체계와 측정기법(ICSE-18 등)

ILO는 분류체계인 ICSE-18을 제시하였다. 이 분류체계는 ‘종속계약자’ 등 기존 체계에서 포착되지 않았던 노동형태를 보다 정밀하게 반영하려는 시도다. ICSE-18은 노동자가 수입의 대부분을 단일 고객 또는 플랫폼에 의존하며, 업무지시·성과관리·보수결정 등에서 상당한 종속성을 가진 경우, 자영업자임에도 실질적으로는 임금노동자에 가까운 상태로 분류할 수 있도록 정의하고 있다.

ICSE-18은 노동시장에서의 고용관계를 보다 세밀하고 의미 있게 반영하기 위해, ICSE-93의 6개 고용지위 분류보다 확장된 10개의 고용지위(Status of Employment) 범주를 포함하고 있다. 이 10개 범주는 근로자가 수행하는 업무에 대해 얼마나 권한을 갖는지(권한의 유형) 또는 근로자가 감수하는 경제적 위험의 수준(경제적 위험의 유형)에 따라 분류될 수 있다. 이 분류 방식은 아래 표에 제시되어 있다.

[그림 2-1] ICSE-18 vs ICSE-93

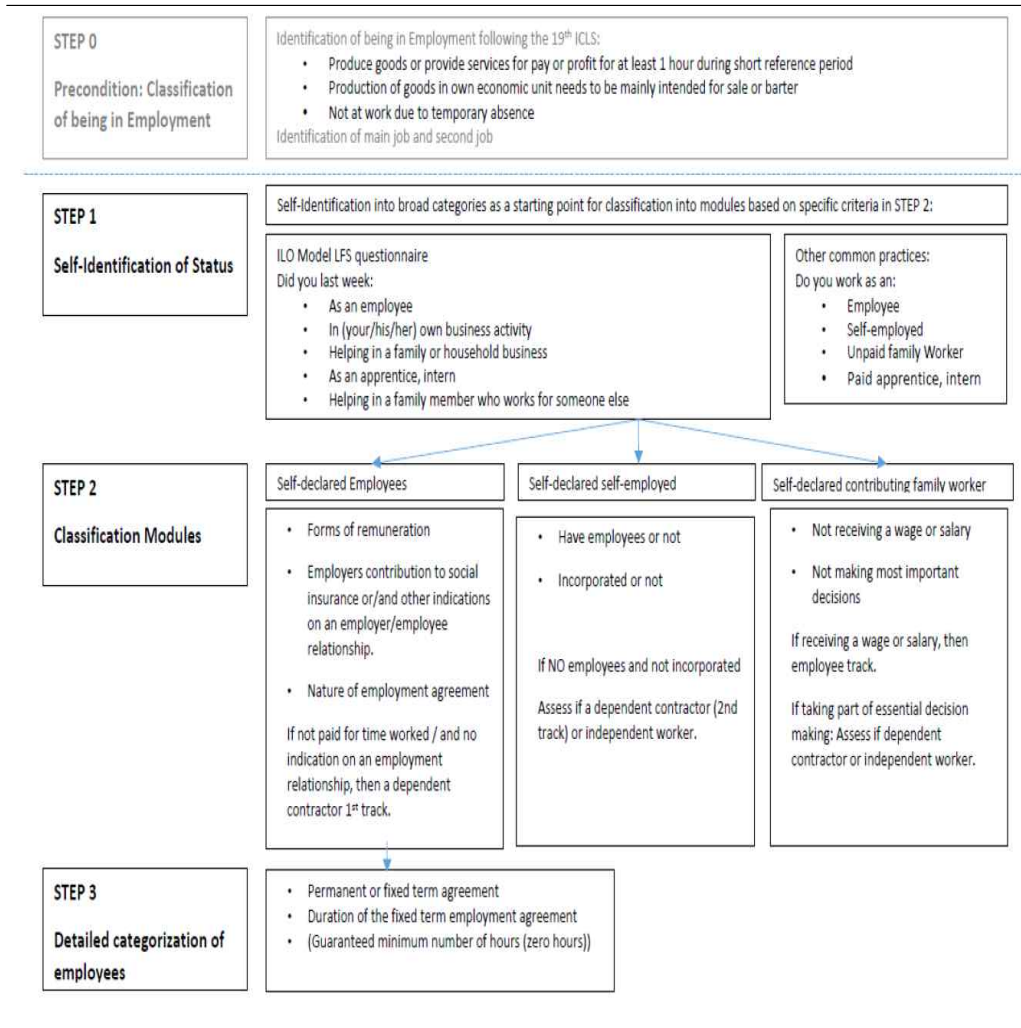
ICSE-18	ICSE-93
<i>Independent Workers</i>	<i>Self-employment jobs</i>
Employers <ul style="list-style-type: none"> <li>• Employers in corporations</li> <li>• Employers in household market enterprises</li> </ul>	Employers
Independent workers without employees <ul style="list-style-type: none"> <li>• Owner-operators of corporations without employees</li> <li>• Own-account workers in household market enterprises without employees</li> </ul>	
	Own-account workers
	Contributing family workers
	Members of producer cooperatives
	<i>Paid employment jobs</i>
<i>Dependent Workers</i>	
Dependent Contractors	
Employees <ul style="list-style-type: none"> <li>• Permanent employees</li> <li>• Fixed-term employees</li> <li>• Short-term and casual employees</li> <li>• Paid apprentices, trainees and interns</li> </ul>	Employees
Contributing family workers	
	Workers not classifiable by status

ICSE-18은 고용지위를 크게 독립근로자와 종속근로자로 나눈다. 이는 근로자가 자신의 일에 대해 어느 정도의 결정권을 갖고 있는지, 그리고 경제적 위험을 얼마나 감수하는지를 기준으로 구분된다. 독립근로자는 자신의 사업체나 경제 단위를 직접 운영하며, 타인을 고용할 수도 있고 혼자 일할 수도 있다. 먼저, 법인 내 고용주는 주식회사나 유한책임회사 등 법인을 설립하여 직원을 두고 운영하는 경우를 말한다. 반면, 비법인 가구기업 고용주는 법인을 설립하지 않고 등록되지 않은 소규모 사업체에서 직원을 두고 일하는 사람을 가리킨다. 직원이 없는 법인 사업자는 법인을 세웠지만 고용인은 없고 본인 또는 가족이 중심이 되어 사업을 운영한다. 직원이 없는 비법인 자영업자는 점포나 법인 등록 없이 노점, 프리랜서 등으로 일하는 경우를 포함한다.

한편, 종속근로자는 다른 경제주체나 고용인에게 종속되어 일을 수행하는 사람들이다. 이들 중에는 표면적으로는 자영업처럼 보이지만 실제로는 특정 기업이나 플랫폼에 의존인 형태로 일하는 사람들이다. 플랫폼 노동자나 하청 노동자가 여기에 해당한다. 상용직 근로자는 정규적인 고용계약을 통해 안정적인 수입과 근로시간을 보장받으며 일하는 사람들이다. 이에 반해 기간제 근로자는 일정한 프로젝트나 업무 기간이 정해진 계약을 통해 고용되며, 일반적으로 3개월 이상의 기간 동안 일한다. 단기 또는 일용직 근로자는 3개월 미만의 짧은 기간 동안 근무하거나 고정된 근무시간 없이 필

요할 때마다 호출되어 일하는 불안정한 고용형태다. 유급 견습생과 인턴은 직무 기술을 배우거나 현장 경험을 얻기 위해 일정한 임금을 받고 일하는 사람들이다. 마지막으로 가족종사자는 가족이 운영하는 사업체에서 정기적인 급여 없이 일을 돕는 이들로, 농업이나 소상공업 등에서 흔히 나타나는 형태다. 이러한 분류는 다양한 고용형태가 혼재된 현대 노동시장의 현실을 반영하고 있으며, 특히 비정형 노동의 실태를 보다 정밀하게 분석하고 정책적 대응 기반을 마련하는 데 기여할 수 있다.

[그림 2.2] 고용지위 분류의 3단계 구조(Three step structure of status of employment categorization)



ICSE-18의 노동력조사(Labour Force Survey, LFS) 적용은 모듈식 접근법을 따른다. 이는 많은 국가에서 일반적으로 사용하는 자기신고 방식(self-identification)을 기반으로 하며, 이 덕분에 기존의 노동력조사에 ICSE-18을 비교적 쉽게 통합할 수 있다 이 모듈식 접근법의 핵심은 단순한 자

기신고만으로는 분류하기 어려운 고용지위 범주 간의 경계를 객관적인 기준에 따라 명확히 설정하여 측정의 정밀도를 높이고, 국제적 통계 기준의 조화(harmonization)를 강화하는 데 있다. 모듈 구조는 국가별 여건과 필요에 따라 다양한 통계조사에 유연하게 적용될 수 있도록 설계되었다. 하나의 질문으로 통합되거나, 경우에 따라 두 개 이상의 질문으로 구성되어 기존 조사에 직접 통합이 가능하다. 이때 사용되는 주요 기준들(예: 고용인이 있는지 여부, 보수 형태, 고용계약의 특성 등)은 이미 많은 국가의 노동력조사에 포함되어 있는 항목이기도 하다. 그러나 일부 항목은 많은 국가에서 새롭게 도입되어야 할 수도 있다.

각국에서 ICSE-18을 도입하는 첫 단계는 현재 자국의 노동력조사에서 이미 포함되어 있는 관련 질문 항목들을 검토하는 것이다. 필요한 질문들이 기존 설문에 일부 포함되어 있을 수 있으나, ICSE-18 분류 체계를 적용하려면 대부분의 국가에서 응답자의 부담 증가가 불가피하다. 하지만 모듈식 접근법에서는 질문 간 필터링 기능을 적극 활용하기 때문에, 실제로 대부분의 응답자는 추가로 약 2개의 질문만 받게 되며, 일부만 더 많은 질문을 받게 된다.

이외에도 ILO(2023)는 Measuring Digital Platform Employment 보고서에서 혼합조사법(mixed methods)의 도입을 제안하였다. 이는 기존 노동력조사(LFS)에 플랫폼 노동 여부를 직접 묻는 문항을 추가하거나, 온라인 플랫폼의 실제 거래 데이터를 활용해 노동자의 활동을 추적하는 방식이다. 하지만 개인정보보호 이슈, 기업의 비공개 정책, 국가 간 조사 기준 차이로 인해 적용에 한계가 있다.

## 6) SEAD 플랫폼 설문조사(SEAD Platform Survey)

Gevaert 외(2025)<sup>4</sup>에 따르면 SEAD 플랫폼 설문조사 결과는, 플랫폼 노동자를 대상으로 한 기존의 확률표집 기반 조사들(예: LFS 플랫폼 노동 모듈, COLLEEM II, ETUI IPWS)과 상당히 유사한 특성을 보였다. 이는 SEAD 조사가 표본 대표성과 신뢰성 면에서도 의미 있는 데이터를 제공하고 있다는 것을 보여준다.

### (1) 일반 플랫폼 인구조사

일반 플랫폼 노동자 대상 설문조사에서는 추천 표집과 소셜 미디어 표집이라는 두 가지 비확률 목적표집 전략이 핵심적으로 활용되었다.

추천 표집에서는 벨기에 내 29개 플랫폼 기업, 노동조합, 노동자 대표자들과의 협력을 시도하여 설문 배포, 행정자료 제공, 관리자 인터뷰를 요청하는 방식으로 간접 접근을 시도했다.

4) Gevaert, J., Doms, J., Vandevenne, E., & Van Aerden, K. (2024). Strategies for surveying platform workers: lessons from a Belgian case study. *Quality & quantity*, 1-21.

소셜 미디어 표집은 페이스북을 중심으로 진행되었으며, 관련 그룹에 직접 게시글을 올리거나 메타 광고 플랫폼을 통해 유료 광고를 집행하는 두 가지 방식이 사용되었다. 광고는 다양한 노동 유형과 언어에 맞춰 제작되었으나, 플랫폼 노동자를 정밀하게 타겟팅하는 데는 한계가 있었다.

## (2) 할당표본추출: 플랫폼 유형별 특화 표본추출 전략

플랫폼 노동자를 유형별로 구분하여 할당표본추출 방식이 적용되었다. 온라인 마이크로 작업자는 설문문 하나를 하나의 작업(task)으로 제시하는 웹패널 방식을 통해 모집되었으며, 벨기에 거주자이자 18세 이상인 응답자에게 금전적 보상이 제공되었다. 허위 응답을 방지하기 위해 활동 유형 확인 절차도 포함되었고, 목표 응답 수는 144명이었다.

[그림 2.3] 자료 수집을 위한 표집 전략 및 기법 개요

(Overview of sampling strategy and techniques used for data collection)

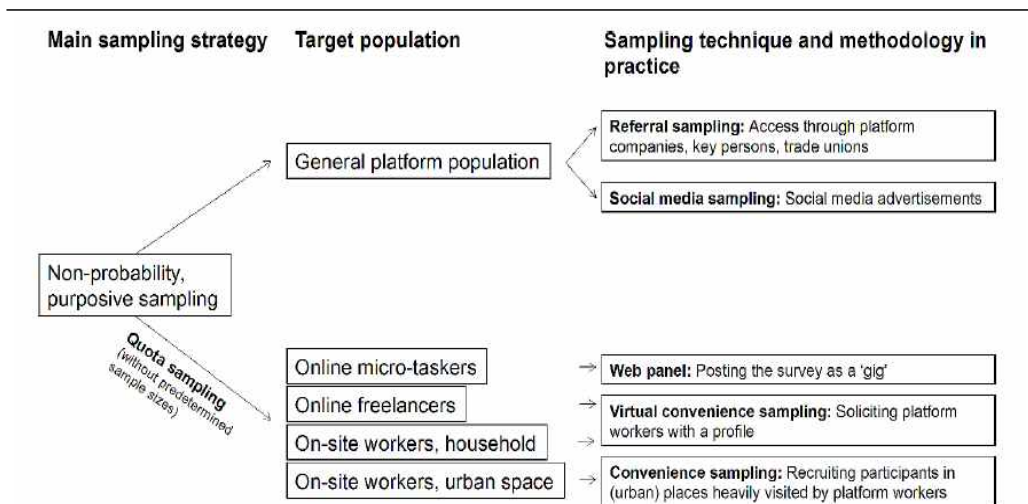


Fig. 1 Overview of sampling strategy and techniques used for data collection

온라인 프리랜서와 가정 내 현장 노동자는 가상 편의표본추출 방식으로 모집되었다. 이들은 온라인 플랫폼 내 구인광고 형태의 게시글이나 사용자 프로필에 직접 메시지를 보내는 방식으로 접근되었으며, 이 과정에서 일부 표본 편향 가능성도 제기되었다.

도시 공간에서 활동하는 배달기사, 택시기사 등은 거리 현장 중심의 편의표본추출 방식을 통해 모집되었다. 총 17명의 조사원이 벨기에 16개 도시에서 직접 플랫폼 노동자에게 설문 참여를 권유하였으며, 조사 후반에는 중복 방지를 위해 대도시 중심으로 조사가 집중되었다.

이 연구의 방법론 한계는 다음과 같다. 응답자는 자발적으로 참여한 사람들이며, 이는 플랫폼 노

동에 대한 특정 경험(예: 불만족, 적극성)을 가진 사람들이 응답했을 가능성을 내포한다. 이로 인해 결과는 전체 플랫폼 노동자의 평균적 경험을 반영하지 않을 수 있다.

요약하자면, 이 연구는 비확률 표집을 통해 플랫폼 노동자의 다양한 유형을 포착하고자 한 점에서 의미가 있지만, 대표성과 일반화 가능성 측면에서는 분명한 한계를 가지며, 향후에는 혼합 방법(mixed-method)이나 보완적 확률 표집 전략이 필요하다는 시사점을 제공한다.

## 5. 소결

플랫폼 노동·특수형태근로·프리랜싱 등 특수노동고용은 이미 노동시장의 핵심 축으로 자리 잡았으나, 기존 통계체계는 여전히 이를 주변부로 취급한다. ‘임금근로 vs. 자영업’이라는 이분법적 분류는 명목상 자영업자이지만 실질적으로 종속된 플랫폼 종사자를 포착하지 못하고, 표본 설계 역시 이들의 미시적 특성과 급속한 유입·이탈을 반영하기엔 역부족이다. 그 결과, 정책 설계의 근거자료에 구조적 왜곡이 발생하고, 사회보장 사각지대가 확대되는 악순환이 반복된다.

대안적 측정체계 구축을 위해서는 다층적·혼합적 접근이 필수적이다. 첫째, 정부 노동력조사(LFS)에 플랫폼 노동 모듈을 도입해 기존 통계와의 연계성을 확보하되, 정규성·투입시간·소득비중 등 의미 있는 참여(meaningful participation) 지표를 함께 수집해야 한다. 응답자의 개념 이해를 돕기 위해 플랫폼 이름·거래 방식·의존도 등을 세분화한 짧은 문항으로 나누고, 필터 질문을 활용해 응답 부담을 최소화하는 설계가 요구된다.

둘째, 잔여적 방식과 같은 간접 추정은 단기적으로 공백을 메우는 데 유용하지만, 장기적으로는 직업코드 유동성과 경계 불명확성으로 신뢰도가 저하될 수 있다. 따라서 잔여적 방식은 전수조사·빅데이터와의 교차검증을 통해 보완적으로 활용해야 한다.

셋째, 플랫폼 자체 데이터·행정자료를 연계해 ‘노동 투입’ 단위의 지표(참여 인원, 총 노동시간, 총 수입 등)를 산출하면, 설문 표본오차를 낮추고 극소집단 특성을 정밀 추정할 수 있다. 개인정보 보호와 데이터 표준화 문제를 해소하려면 세무당국·플랫폼 기업·통계청 간 거버넌스를 구축하고, 국외 사례처럼 암호화·익명화 절차를 명문화해야 한다.

넷째, 국제기구의 최신 분류체계(ICSE-18)를 조기 도입해 ‘종속계약자’를 공식 통계 범주로 편입하면, 국가 간 비교가능성을 높이고 정책 타깃팅을 정교화할 수 있다. 모질식 접근법 덕분에 기존 조사에 평균 2문항 내외만 추가해도 대부분의 응답자를 분류할 수 있다는 점은 실행 가능성을 뒷받침한다.

마지막으로, SEAD 플랫폼 설문과 같은 비확률·혼합 표집 사례는 초기 탐색 단계에서 유용한 시사점을 제공하지만, 대표성 한계를 극복하려면 확률표집 기반의 대규모 조사와 상호 보완이 필요하다. 정책적 활용도를 극대화하려면 조사 설계 단계에서부터 노동부·복지부·세무당국·민간 플랫폼이

공동참여하는 컨소시엄 형태를 도입하고, 결과를 국민계정 및 사회보험 통계와 정합화해야 한다.

요컨대, 새로운 비정형 노동을 온전히 측정하려면 기존 조사 개선 + 행정·플랫폼 데이터 연계 + 국제 기준 조기 수용이라는 삼중 전략이 필요하다. 이는 노동시장 변화의 실체를 적시에 포착하고, 포괄적 사회보장, 미래지향적 노동정책 수립을 위한 최소 조건이다.

# 03

## 특수고용노동자의 규모와 노동실태





### 03

## 특수고용노동자의 규모와 노동실태

이 장은 산업안전보건연구원의 제7차(2023년) 「근로환경조사(Korean Working Conditions Survey)」 자료를 이용해 특수고용노동자의 규모와 분포, 소득과 노동시간, 작업 환경, 건강 영향, 근로환경 만족도 등을 분석한다. 「근로환경조사」는 국제노동기구(ILO)와 통계청의 종속계약자(dependent contractor) 개념과 유사하게 특수고용노동자를 식별할 수 있는 거의 유일한 국가 승인 통계이다. 유럽연합(EU)의 유로파운드(Eurofound)에서 실시하는 「유럽근로환경조사(European Working Conditions Survey)」도 종속적 자영업자의 규모와 노동실태에 관한 여러 연구에서 이용되고 있다.

### 1. 특수고용노동자 식별 방법

이 장의 특수고용노동자 식별 방법과 추정 규모에 대한 논의는 황선웅(2025)의 최근 연구 결과를 정리한 것이다. 해당 연구는 자신의 종사상지위를 임금노동자 또는 고용원이 없는 자영업자로 응답한 사람에 대한 추가 질문을 통해 특수고용노동자를 식별하였다.

자신을 임금노동자로 분류한 이들에 대해서는 보수 형태와 계약 형태를 조사하여, (1) 고정된 보수가 아닌 고정되지 않은 보수(실적급 등)를 적용받으면서(문 14에 ①로 응답), (2) 근로계약 이외 위임·위탁·위촉·도급계약, 프리랜서계약 등을 체결(문 14-1에 ②로 응답)한 사람을 특수고용노동자로 정의한다.<sup>5)</sup>

5) 이러한 문항 선택은 ILO(2023)와 성재민 외(2020)를 따랐다.

--- 임금노동자 중 특수고용노동자 식별 문항 ---

문 14. 직장에서 귀하에게 적용되고 있는 보수 형태는 무엇입니까?

- ① 고정되지 않은 보수(실적급 등) ☞ 문 14-1번으로 이동
- ② 고정된 보수(시급, 일급, 주급, 월급, 연봉) ☞ 문 15번으로 이동

문 14-1. 고정되지 않는 보수를 받는 응답자 (문 14 = ① 응답자)

지난주의 직장(일)에서의 계약 형태는 무엇입니까?

- ① 근로계약
- ② 근로계약 이외(위임 · 위탁 · 위촉 · 도급계약, 프리랜서계약 등)

황선웅(2025)은 자신의 종사상지위를 고용원이 없는 자영업자로 응답한 사람을 특수고용노동자로 재분류하기 위해 총 8가지 방법을 이용하였다. 이 장에서는 ILO의 방법 중 하나인 ILO2에 따라 식별된 특수고용노동자의 노동실태를 분석한다. 이 방법은 경제적 종속(economic dependency)과 인적·조직적 종속(operational dependency)을 동시에 충족하는 사람을 특수고용노동자로 식별한다.<sup>6)</sup>

경제적 종속은 (1) 거래처 또는 고객이 한 군데이거나, (2) 총매출에서 주 고객(거래처)이 차지하는 비중이 50%를 초과하는 경우로 정의한다. 조사표의 7-C 문항에 ②로 응답하거나, 6번 문항에 ② 또는 ③으로 응답한 사람이 그에 해당한다.

--- 고용원이 없는 자영업자 중 특수고용노동자 식별 문항 : 경제적 종속 ---

문 7-C. 거래처 또는 고객이 두 군데 이상입니까?

- ① 그렇다                      ② 아니다
- ③ 모름/무응답              ④ 거절

문 6. 총매출에서 주 고객(거래처)이 차지하는 비중은 어느 정도입니까?

- ① 50% 이하                  ② 50% 초과 ~ 75% 이하      ③ 75% 초과
- ④ 모름/무응답              ⑤ 거절

6) 종속적 자영업자의 식별 방법은 ILO(2023), Discenza et al.(2023), Eurostat(2018), Horodnic et al.(2023), Eurofound(2013), Williams & Lapeyre(2017), Bozzon & Murgia(2022), 김상우(2023), 남재욱·이다미(2023), 이승윤 외(2023), 류진아(2025)를 참고하였다.

인적·조직적 종속은 계약 상대방이 (1) 자신의 보수나 상품 또는 서비스의 기본적인 가격을 결정하거나, (2) 근무시간을 결정하는 경우로 정의한다. 조사표의 5번 문항에 ① 또는 ②로 응답하면 가격 종속성(price dependency)이 있다고 판단하고, 61번 문항에 ①, ②, ③ 중 하나로 응답하면 시간 종속성(time dependency)이 있다고 판단한다.

--- 고용원이 없는 자영업자 중 특수고용노동자 식별 문항 : 인적·조직적 종속 ---

문 5. 지난주 귀하의 보수나 귀하가 제공하는 상품 또는 서비스의 기본적인 가격은 주로 누가 결정하였습니까?

- ① 다른 사업체 또는 기관(본사)                      ② 고객
- ③ 본인(시장 가격)                                      ④ 관련 제도(정부, 지자체 등)
- ⑧ 모름/무응답    ⑨ 거절

문 61. 귀하의 근무시간은 주로 어떻게 결정됩니까?

- ① 회사나 조직에서 결정하여 변경할 수 없다
- ② 회사나 조직이 정해 놓은 근무 시간 중에서 내가 선택할 수 있다
- ③ 몇 가지 제한 사항을 지키면 근무시간을 내가 결정할 수 있다(예: 유연근무제)
- ④ 내가 근무시간을 자유롭게 결정할 수 있다
- ⑧ 모름/무응답
- ⑨ 거절

황선웅(2025)은 이러한 인적·조직적 종속성 지표에 일의 순서, 작업 방법, 작업 속도 또는 작업물 등 업무 종속성(task dependency) 지표를 추가하는 방법(ILO1)도 고려했다.<sup>7)</sup> 하지만, 이 문항은 그러한 업무 자율성 부족이 계약 상대방의 통제에 의한 것인지가 분명하지 않다는 한계가 있다. 따라서, 본 연구의 노동실태 분석은 앞서 설명한 ILO2의 방법에 따라 식별된 특수고용노동자에 초점을 둔다.

황선웅(2025)은 이러한 ILO의 방법(ILO1, ILO2) 외에 2022년부터 통계청의 경제활동인구조사에 추가된 종속성 지표를 활용하는 방법(EAPS), Eurostat(2018: ES) 방법, Eurofound(2013: EF1) 방법, Williams & Lapeyre(2017: EF2) 방법, Bozzon & Murgia(2022)의 엄격한 정의(BM1)와 느슨한 정의(BM2)를 이용한 방법 등도 고려했다. EAPS는 경제적 종속성을 충족하면서 가격 또는 업무 종속성을 충족해야 한다. ES는 경제적 종속성과 시간 종속성을 충족해야 한다. EF1

7) 업무 종속성은 “귀하는 직장에서 일하실 때 다음 사항을 선택하거나 바꿀 수 있습니까?”라는 문항에 대해 A. 일의 순서, B. 작업 방법, C 작업 속도 또는 작업을 중 하나 이상에 “아니다”라고 답한 경우로 정의했다.

은 경제적 종속성, 의사결정 종속성(decision dependency), 채용 종속성(hiring dependency) 중 둘 이상을 충족해야 하고, EF2는 그중 하나 이상을 충족하면 된다.<sup>8)</sup> BM1은 경제적 종속성, 시간 종속성, 업무 종속성을 모두 충족해야 하고, BM2는 그중 둘 이상을 충족하면 된다. 이러한 방법들에 따라 식별된 특수고용노동자는 규모 추정 결과만 간략히 살펴본다.

「근로환경조사」 자료는 모집단 대표성, 조사 문항의 일관성, 조사 결과의 신뢰도가 우수하다는 장점이 있다. 조사 문항의 수도 130여 개에 달해 특수고용노동자의 노동조건을 다양한 측면에서 분석할 수 있다. 2023년 조사 대상과 규모는 전국 만 15세 이상 취업자 총 50,195명이다. 조사 규모가 작지 않아 세부 집단 분석도 가능하다. 특히, 본 연구의 목적과 관련해서는 경제적 종속과 인적·조직적 종속 모두 측정 가능하다는 장점도 중요하다.<sup>9)</sup>

본 연구의 특수고용노동자 정의에 다음과 같은 한계가 있다는 점도 주의할 필요가 있다. 첫째, 기준의 자의성이다. 종속성 측정을 위해 어떠한 지표를 사용해야 하고, 정량적 임계치를 어느 수준으로 설정해야 하는지 등에 대한 명확한 기준이 없다.<sup>10)</sup> 둘째, 경제적 종속성의 지표로 매출액 의존도만 고려하고 원자재 조달 또는 상품 유통 경로의 의존성은 고려하지 않는다. 셋째, 가격 및 근무시간 결정권 등의 개념이 모호하고 객관적 기준이 아니라 응답자의 주관적 평가에 의존한다. 넷째, 다른 경제적 단위를 위한 본인의 노동 제공 여부와 법인 여부 문항이 없다. 다섯째, 직업 또는 산업별 특수성에 대한 고려 없이 일률적 기준을 적용한다. 여섯째, 보수형태와 계약 특성, 경제적 종속 또는 인적·조직적 종속 중 어느 한 기준만 충족하는 사람을 어떻게 분류해야 할지, 고용원이 있는 경우는 제외해야 하는지 등의 기준이 불분명하다.<sup>11)</sup> 본 연구는 고용원이 없는 자영업자 중에서 두 가지 종속성 기준을 모두 충족하는 경우를 특수고용노동자로 정의했는데 이러한 기준을 완화하면 특수고용노동자 규모가 본 연구의 추정치 이상으로 증가할 가능성이 높다.

## 2. 특수고용노동자의 규모

한국의 특수고용노동자 규모에 관한 황선웅(2025)의 연구 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 특수고용노동자의 규모는 기존에 알려진 것보다 훨씬 크다. 황선웅(2025)에서 이용한 8가지 방법의 평균 추정 규모는 293만 명이고, 취업자 대비 비중은 10.2%이다. 이는 통계청 「경제활동

8) 의사결정 종속성은 사업은 운영하는 데 중요한 의사결정을 자신이 내리지 못하는 상황, 채용 종속성은 자신이 원하더라도 직원을 고용하거나 해고할 수 없는 상황으로 정의했다.

9) 「경제활동인구조사」와 「한국노동패널조사」를 이용하면 본 연구와 유사한 방식으로 자영업자 중 특수고용노동자를 정의할 수 없다.

10) 예컨대, 주 고객 매출액 의존도로 Discenza et al.(2023)은 50% 기준, Horodnic et al.(2023)은 75% 기준을 사용했다.

11) ILO(2023)의 매뉴얼에 따르면 두 기준 모두 충족해야 하고, 고용원이 있는 경우는 제외한다. Horodnic et al.(2023)은 고용원이 있는 경우도 포함한다. 통계청(2021)의 설명에도 고용원이 있는 경우를 제외한다는 규정은 없다.

인구조사」의 2023년 8월 기준 특수형태근로종사자 55만 명, 「전국사업체조사」의 2023년 12월 기준 기타 종사자 90만 명, 2023년 12월 기준 고용보험 가입 노무제공자 약 80만 명을 크게 상회한다. 박호환 외(2011)의 130만 명, 조돈문 외(2015)의 229만 명, 정홍준·장희은(2018)의 166만 명~221만 명, 서정희·박경하(2016)의 75만 명 등 국내 기존 연구에서 제시된 추정치와 비교해도 가장 크다.

둘째, 어떤 방법으로 특수고용노동자를 식별하느냐에 따라 추정 규모가 크게 달라진다. 여러 종속성 지표 중 일부만 충족되어도 특수고용노동자로 인정하면 규모가 커지고, 다양한 기준의 동시 충족을 요구하면 작아진다.

황선웅(2025)이 이용한 8가지 방법 중에는 경제적 종속성, 의사결정 종속성, 채용 종속성 중 둘 이상을 충족해야 하는 EF2의 추정 규모가 455만 명(15.9%)으로 가장 크다. 최소 추정 규모는 경제적 종속성, 시간 종속성, 업무 종속성을 모두 충족해야 하는 BM1의 158만 명(5.5%)이다. ILO의 방법 중에는 본 연구에서 노동실태를 분석하는 ILO2 방법이 209만 명(7.3%)이고, 여기에 업무 종속성 지표를 추가한 ILO1 방법이 347만 명(12.1%)이다. 나머지 방법 중에는 EAPS가 332만 명(11.6%), ES가 177만 명(10.5%), EF1이 301만 명(10.5%), BM2가 361만 명(12.6%)이다.

〈표 3-1〉 특수형태노동자 규모 추정 결과

방법	인원 (만 명)	전체 취업자 중 비중 (%)
ILO1	347	12.1
EAPS	332	11.6
ILO2	209	7.3
ES	177	6.2
EF1	301	10.5
EF2	455	15.9
BM1	158	5.5
BM2	361	12.6

※ 주 : 각 방법의 정의는 본문 참고.

※ 출처 : 황선웅(2025) 〈표 3〉

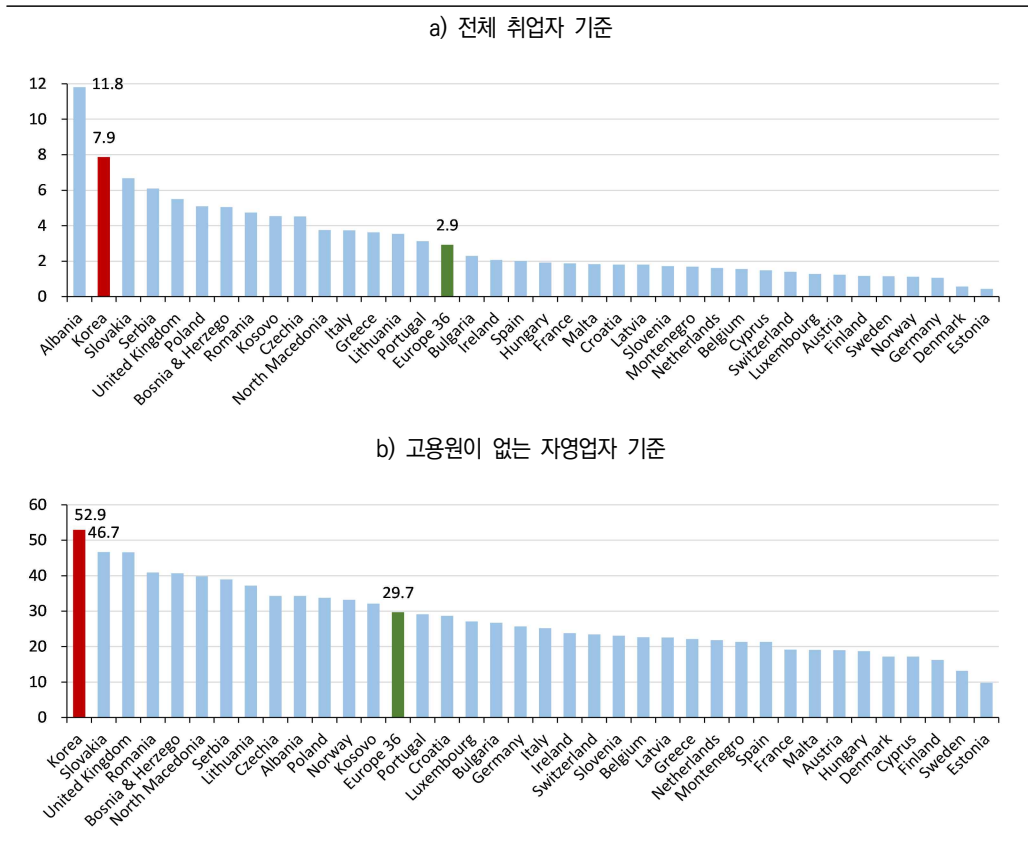
셋째, 특수고용노동자 중에는 자신을 고용원이 없는 자영업자로 분류한 사람이 임금노동자로 분류한 사람보다 많다. 황선웅(2025)의 8가지 방법에 따라 최종적으로 특수고용노동자로 재분류된 158~455만 명 중에서 자신을 임금노동자로 응답한 사람은 75만 명, 고용원이 없는 자영업자로 응답한 사람은 83~380만 명이다.

넷째, 한국의 종속적 자영업자 비중은 유럽 국가들과 비교해도 매우 높다. 유럽근로환경조사 2021년 자료에 EF1을 적용하면, 전체 취업자 중 종속적 자영업자의 비율이 조사 대상 36개국 평균 2.9%로 추정된다. 한국은 7.9%로 유럽 평균의 2.7배에 달한다. 한국보다 높은 유럽 국가는 알바니

아(11.8%) 뿐이다. 한국의 전체 취업자 중 고용원이 없는 자영업자 비율이 높기 때문만은 아니다. 고용원이 없는 자영업자 중 종속적 자영업자 비율의 유럽 36개국 평균은 29.7%이다. 한국은 52.9%로 유럽 평균의 1.8배에 달하고, 유럽 최고 수준인 슬로바키아의 46.7%보다 높다. EF2를 이용한 비교 결과도 정량적 차이만 있을 뿐 핵심 결론은 다르지 않다.

[그림 3-1] 종속적 자영업자 비중의 한국과 유럽 간 비교

(단위 : %)



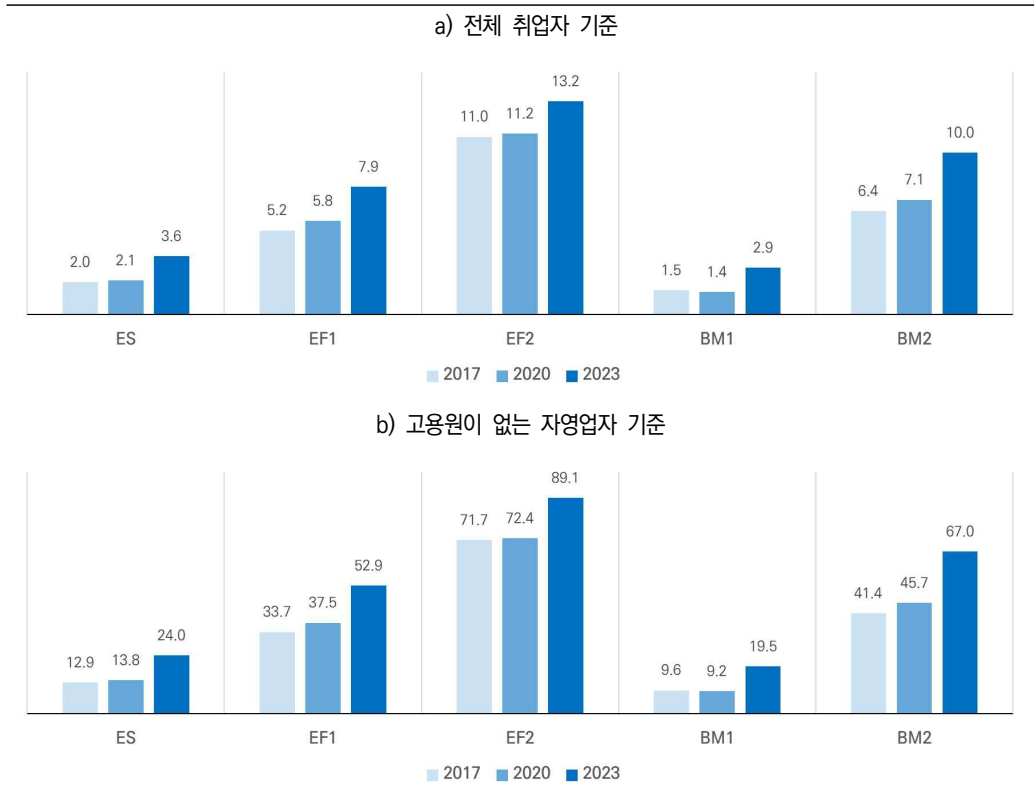
※ 주 : Eurofound(2013)의 EF1 방법에 따른 종속적 자영업자 비중을 보여줌.

※ 출처 : 황선웅(2025), <그림 3>.

다섯째, 한국의 종속적 자영업자 비중은 시간이 갈수록 증가하고 있다. 예컨대, Eurofound(2013)의 EF1 방법을 이용한 결과를 보면, 전체 취업자 중 종속적 자영업자의 비중이 2017년 5.2%에서 2020년 5.8%, 2023년 7.9%로 증가했다. 고용원이 없는 자영업자 중에서 종속적 자영업자가 차지하는 비중도 2017년 33.7%에서 2020년 37.5%, 2023년 52.9%로 증가했다. 이러한 추세는 ES, EF2, BM1, BM2 등 다른 방법을 적용해도 일관되게 관찰되며, 전체 취업자 중 고용원이 없는 자영업자 비중이 2017년 15.4%에서 2023년 14.9%로 소폭 감소한 것과 대조된다.

[그림 3-2] 종속적 자영업자의 비중 추이: 2017~2023년

(단위 : %)



※ 주 : 각 방법의 정의는 본문 참고.

※ 출처 : 황선웅(2025), <그림 4>.

### 3. 특수고용노동자의 분포

지금부터는 ILO(2023)의 ILO2 방법으로 식별한 특수고용노동자의 분포와 노동조건 특징을 살펴본다. 이들은 자신을 임금노동자로 분류했지만 근로계약을 체결하지 않고 고정되지 않은 급여(실적급)를 받거나, 자신을 고용원이 없는 자영업자로 분류했지만 계약 상대방에 경제적으로 의존하고 가격 또는 시간 측면에서 종속된 특수고용노동자다. 황선웅(2025)에 따르면, 특수고용노동자를 ILO2, ES, EF1, BM1 등의 방법으로 상대적으로 좁게 정의하면, ILO1, EAPS, EF2, BM2 등의 방법을 이용해 넓게 정의할 때보다, 정규직 노동자와 독립 자영업자 등 다른 고용 형태와의 노동조건 차이가 더 뚜렷하게 나타나는 경향이 있다.

### 1) 인적 특성 분포

특수고용노동자의 성별 취업자 비중(=특수고용노동자 수÷취업자 수\*100)은 남성(8.0%)이 여성(6.3%)보다 조금 높다. 연령대별 특수고용 취업자 비중은 55~64세(10.9%), 65세 이상(8.2%) 등의 장년층이 35~54세(7.0%), 15~35세(3.8%)보다 높다. 학력별로는 고졸(10.5%), 전문대졸(7.8%), 고졸미만(7.0%) 순으로 높고, 대졸 이상이 4.3%로 가장 낮다. 특수고용노동자의 지역별 취업자 비중은 수도권(7.2%)과 비수도권(7.4%) 간 차이가 크지 않다. 비수도권 내에서는 경상권이 8.0%, 강원·충청권이 7.0%, 전라도·제주도가 6.6%이다.

〈표 3-2〉 성별 특수고용노동자 규모와 비중

(단위 : 만 명, 괄호 안은 %)

구분	취업자 수	특수고용노동자 수	특수고용 취업자 비중
여성	1,264	80	(6.3)
남성	1,606	129	(8.0)

〈표 3-3〉 연령대별 특수고용노동자 규모와 비중

(단위 : 만 명, 괄호 안은 %)

구분	취업자 수	특수고용노동자 수	특수고용 취업자 비중
15-34세	653	25	(3.8)
35-54세	1,202	84	(7.0)
55-64세	619	68	(10.9)
65세 이상	395	32	(8.2)

〈표 3-4〉 학력별 특수고용노동자 규모와 비중

(단위 : 만 명, 괄호 안은 %)

구분	취업자 수	특수고용노동자 수	특수고용 취업자 비중
고졸 미만	296	21	(7.0)
고졸	928	98	(10.5)
전문대졸	570	44	(7.8)
대졸이상	1073	46	(4.3)

〈표 3-5〉 지역별 특수고용노동자 규모와 비중

(단위 : 만 명, 괄호 안은 %)

구분	취업자 수	특수고용노동자 수	특수고용 취업자 비중
수도권	1527	110	(7.2)
비수도권	1343	99	(7.4)
강원·충청	368	26	(7.0)

구분	취업자 수	특수고용노동자 수	특수고용 취업자 비중
경상	653	52	(8.0)
전라·제주	323	21	(6.6)

※ 주 : 수도권(서울, 인천, 경기), 강원 충청(강원도, 충청남도, 충청북도, 대전, 세종), 경상(경상남도, 경상북도, 부산, 대구, 울산), 전라·제주(전라남도, 전라북도, 제주도, 광주)

## 2) 산업 분포

대분류 산업별 특수고용노동자 수는 운수 및 창고업(32.6만 명), 도매 및 소매업(29.0만 명), 건설업(24.3만 명), 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업(19.9만 명), 숙박 및 음식점업(16.9만 명)이 가장 많다. 산업 내 취업자 중 특수고용노동자 비중은 운수 및 창고업(19.5%), 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업(17.6%), 금융 및 보험업(15.9%), 가구 내 고용활동 및 자가 소비 생산 활동(12.2%), 건설업(11.1%) 순으로 높다.

중분류 산업별 특수고용노동자 수는 육상 운송 및 파이프라인 운송업(30.9만 명), 소매업; 자동차 제외(24.7만 명), 전문직별 공사업(23.1만 명), 음식점 및 주점업(16.8만 명), 교육 서비스업(15.5만 명)이 가장 많다. 특수고용 취업자 비중은 달리 분류되지 않은 자가 소비를 위한 가구의 재화 및 서비스 생산활동(33.1%), 보험 및 연금업(30.8%), 육상 운송 및 파이프라인 운송업(25.1%), 금융 및 보험관련 서비스업(21.5%), 기타 개인 서비스업(20.9%)에서 가장 높다.

〈표 3-6〉 대분류 산업별 특수고용노동자 규모와 비중

(단위 : 만 명, %)

산업명	특수고용노동자 수	특수고용 취업자 비중
농업, 임업 및 어업	12.7	(8.1)
광업	0.0	(0.0)
제조업	12.2	(2.7)
전기, 가스, 증기 및 공기 조절 공급업	0.4	(2.6)
수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업	0.5	(4.7)
건설업	24.3	(11.1)
도매 및 소매업	29.0	(8.9)
운수 및 창고업	32.6	(19.5)
숙박 및 음식점업	16.9	(7.4)
정보통신업	4.1	(3.9)
금융 및 보험업	12.4	(15.9)
부동산업	5.7	(10.9)
전문, 과학 및 기술 서비스업	3.5	(2.5)
사업시설 관리, 사업 지원 및 임대	8.7	(6.0)

산업명	특수고용노동자 수	특수고용 취업자 비중
공공 행정, 국방 및 사회보장 행정	1.0	(0.8)
교육 서비스업	15.5	(8.3)
보건업 및 사회복지 서비스업	3.4	(1.2)
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	5.0	(9.7)
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	19.9	(17.6)
가구 내 고용활동 및 자가 소비 생산활동	1.0	(12.2)

※ 주 : 국제 및 외국기관 제외

〈표 3-7〉 특수고용노동자 규모 상위 20개 중분류 산업

(단위 : 만 명)

산업명	특수고용노동자 수
육상 운송 및 파이프라인 운송업	30.9
소매업; 자동차 제외	24.7
전문직별 공사업	23.1
음식점 및 주점업	16.8
교육 서비스업	15.5
기타 개인 서비스업	14.7
농업	12.4
보험 및 연금업	8.2
사업 지원 서비스업	6.4
부동산업	5.7
개인 및 소비용품 수리업	4.9
식료품 제조업	4.5
스포츠 및 오락관련 서비스업	3.5
금융 및 보험관련 서비스업	3.3
도매 및 상품 중개업	3.2
사회복지 서비스업	2.7
기타 전문, 과학 및 기술 서비스업	2.4
사업시설 관리 및 조경 서비스업	2.0
의복, 의복 액세서리 및 모피제품 제조업	1.8
창고 및 운송관련 서비스업	1.7

〈표 3-8〉 특수고용노동자 비중 상위 20개 중분류 산업

(단위 : %)

산업명	특수고용 취업자 비중
달리 분류되지 않은 자가 소비를 위한 가구의 재화 및 서비스 생산활동	33.1
보험 및 연금업	30.8
육상 운송 및 파이프라인 운송업	25.1
금융 및 보험관련 서비스업	21.5
기타 개인 서비스업	20.9
개인 및 소비용품 수리업	13.8
전문직별 공사업	13.3
창작, 예술 및 여가관련 서비스업	12.1
가구 내 고용활동	11.7
영상·오디오 기록물 제작 및 배급업	11.5
부동산업	10.9
소매업: 자동차 제외	10.0
자동차 및 부품 판매업	9.8
정보서비스업	9.7
인쇄 및 기록매체 복제업	9.0
스포츠 및 오락관련 서비스업	9.0
기타 전문, 과학 및 기술 서비스업	8.8
교육 서비스업	8.3
농업	8.2
의복, 의복 액세서리 및 모피제품 제조업	7.8

### 3) 직업 분포

대분류 직업별 특수고용노동자 수는 판매 종사자(35.8만 명), 전문가 및 관련 종사자(34.8만 명), 단순노무 종사자(32.4만 명), 기능원 및 관련 기능 종사자(30.0만 명), 서비스 종사자(29.3만 명) 순으로 많다. 직업 내 특수고용 취업자 비중은 판매 종사자(13.8%), 기능원 및 관련 기능 종사자(12.9%), 장치·기계 조작 및 조립 종사자(9.6%), 서비스 종사자(8.4%), 농림어업 숙련 종사자(8.3%) 순으로 높다.

중분류 직업별 특수고용노동자 수는 자동차 운전원(18.2만 명), 매장 판매 종사자(17.8만 명), 배달원(17.1만 명), 영업 종사자(13.2만 명), 조리사(12.9만 명) 순으로 많다. 직업 내 특수고용 취업자 비중은 배달원(39.6%), 방문 및 노점 판매 관련직(39.1%), 세탁 관련 기계 조작원(30.6%), 고객 서비스 관리자(29.3%), 통계 관련 사무원(29.1%) 순으로 높다.

〈표 3-9〉 대분류 직업별 특수고용노동자 규모와 비중

(단위 : 만 명, %)

직업명	특수고용노동자 수	특수고용 취업자 비중
관리자	0.3	(1.9)
전문가 및 관련 종사자	34.8	(5.4)
사무 종사자	4.3	(0.9)
서비스 종사자	29.3	(8.4)
판매 종사자	35.8	(13.8)
농림어업 숙련 종사자	12.6	(8.3)
기능원 및 관련 기능 종사자	30.0	(12.9)
장치/기계 조작 및 조립 종사자	29.0	(9.6)
단순노무 종사자	32.4	(8.3)

〈표 3-10〉 특수고용노동자 규모 상위 20개 중분류 직업

(단위 : 만 명)

직업명	특수고용노동자 수
자동차 운전원	18.2
매장 판매 종사자	17.8
배달원	17.1
영업 종사자	13.2
조리사	12.9
작물 재배 종사자	11.6
문리·기술 및 예능 강사	11.3
미용 관련 서비스 종사자	9.6
건축 마감 관련 기능 종사자	8.4
감정·기술 영업 및 중개 관련 종사자	5.7
건설 및 광업 단순 종사자	4.9
식품가공 관련 기능 종사자	4.9
건설 관련 기능 종사자	3.9
세탁 관련 기계 조직원	3.6
스포츠 및 레크리에이션 관련 전문가	3.6
건설 및 채굴기계 운전원	3.1
청소원 및 환경미화원	2.9
통신 관련 판매직	2.8
디자이너	2.7
돌봄 및 보건 서비스 종사자	2.4

〈표 3-11〉 특수고용노동자 비중 상위 20개 중분류 직업

(단위 : %)

직업명	특수고용 취업자 비중
배달원	39.6
방문 및 노점 판매 관련직	39.1
세탁 관련 기계 조작원	30.6
고객 서비스 관리자	29.3
통계 관련 사무원	29.1
영업 종사자	27.4
의복 제조 관련 기능 종사자	25.8
건설 및 채굴기계 운전원	23.7
건축 마감 관련 기능 종사자	23.5
미용 관련 서비스 종사자	20.0
재활용 처리 및 소각로 조작원	18.0
항공기·선박 기관사 및 관제사	17.9
작가 및 언론 관련 전문가	17.6
자동차 운전원	17.4
건설 관련 기능 종사자	17.0
문리·기술 및 예능 강사	15.9
가사 및 육아 도우미	15.3
공예 및 귀금속 세공원	15.0
연극·영화 및 영상 전문가	14.7
스포츠 및 레크리에이션 관련 전문가	14.7

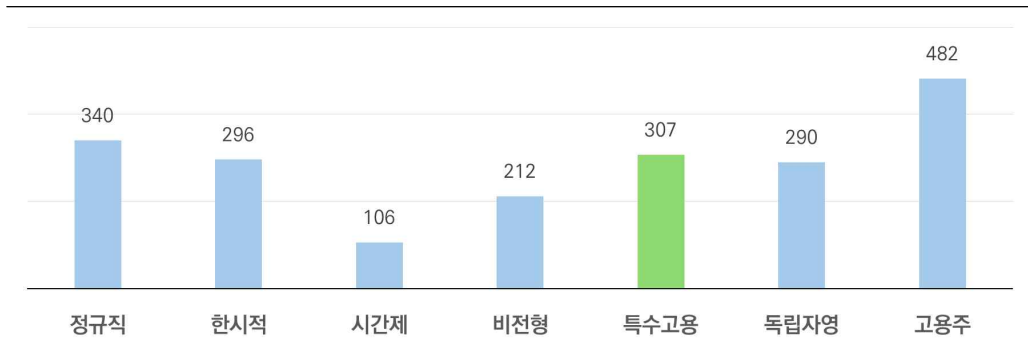
## 4. 소득과 노동시간

### 1) 그룹별 평균

특수고용노동자의 월평균 소득은 307만 원이다. 고용주(482만 원)와 정규직(340만 원)보다 낮고, 비전형 노동자(212만 원)와 시간제 노동자(106만 원)보다 높으며, 독립 자영업자(290만 원) 및 한시적 노동자(296만 원)와 비슷하다.<sup>12)</sup>

[그림 3-3] 고용형태별 월평균 소득

(단위 : 만 원)



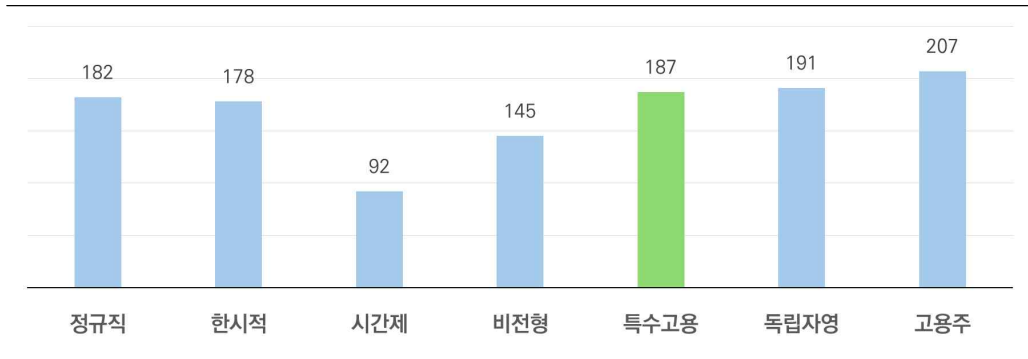
※ 주 : 주업 기준 최근 3개월간 평균 소득. 정확한 금액을 보고하지 않고 소득 구간으로 보고한 경우는 구간 중간 값을 이용했음 (예: '100만 원~200만 원 미만'으로 응답한 경우 150만원으로 처리).

특수고용노동자의 월평균 노동시간은 187시간이다. 고용주(207시간)보다 낮고, 시간제 노동자(92시간)와 비전형 노동자(145시간)보다 높으며, 정규직(182시간), 한시적(178시간) 노동자 및 독립 자영업자(191시간)와 비슷하다.

12) 이 글에서는 정규직, 한시적(기간제, 비기간제), 시간제, 비전형(파견·용역·호출·재택) 노동자를 통계청 「경제활동 인구조사 근로형태별 부가조사」와 동일하게 정의하였다. 단, 한국비정규노동센터의 분류 방법에 따라 특수고용, 비전형, 시간제, 한시적 노동자 순서로 우선 순위를 정해 고용형태 간에 중복되지 않게 했고, 비전형 노동자에서 특수고용노동자는 제외하였다.

[그림 3-4] 고용형태별 월평균 노동시간

(단위 : 시간)



※ 주 : 주업 기준 실제 노동시간. 점심시간 및 출퇴근 시간은 제외. 일주일 단위 노동시간을 기입한 경우  $4.345(=1/7*365/12)$ 를 곱함.

특수고용노동자의 시간당 소득은 19,257원이다. 고용주(26,502원)보다 낮고, 시간제(12,190원), 비전형(15,866원) 노동자와 독립 자영업자(17,084원)보다 높으며, 한시적(18,744원), 정규직(20,083원) 노동자와 비슷한 수준이다.

[그림 3-5] 고용형태별 월평균 시간당 소득

(단위 : 원)



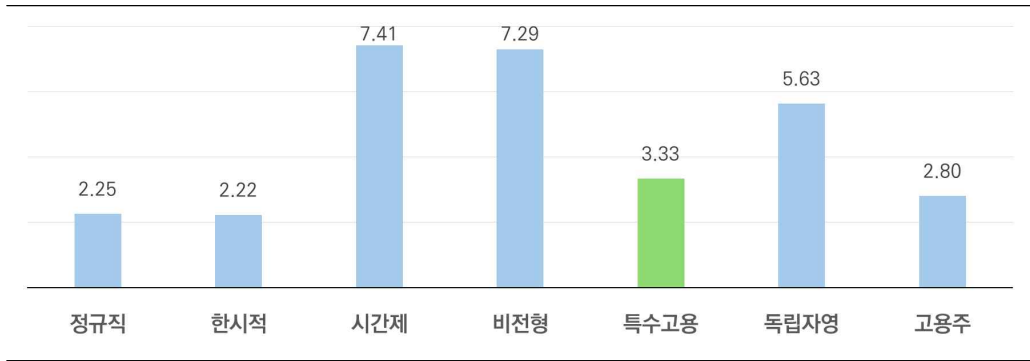
※ 주 : 주업 기준. 월평균 소득을 월평균 실제 노동시간으로 나눈 값임

## 2) 그룹 내 불평등

특수고용노동자의 월평균 소득과 노동시간의 불평등은 정규직, 한시적 노동자와 고용주보다 크고, 시간제, 비전형 노동자와 독립 자영업자보다 작다. 불평등은 하위 10% 대비 상위 10% 배율(P90/P10)로 측정했다. 시간당 소득의 불평등은 임금노동자 모든 유형보다 크고, 독립 자영업자 및 고용주보다 작다.

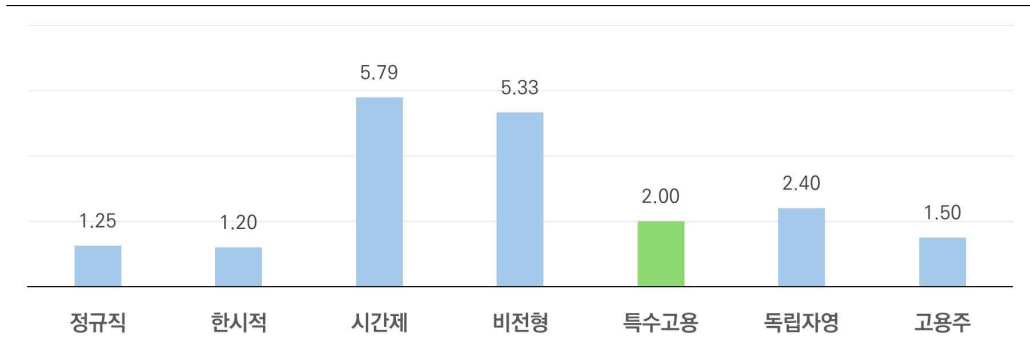
[그림 3-6] 고용형태별 그룹 내 불평등(월평균 소득, 노동시간, 시간당 소득)

(단위 : P90/P10 배율)



[그림 3-7] 고용형태별 월평균 노동시간 불평등

(단위 : P90/P10 배율)



[그림 3-8] 고용형태별 시간당 소득 불평등

(단위 : P90/P10 배율)

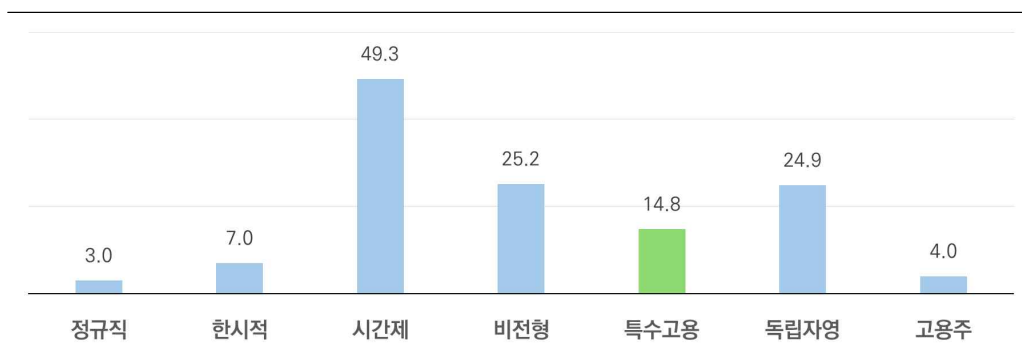


### 3) 최저시급 미달 및 주52시간 초과 노동 비율

특수고용노동자의 최저시급 미달자 비중은 14.8%이다. 시간제, 비전형 노동자와 독립 자영업자보다 낮고, 고용주, 정규직, 한시적 노동자보다 높다. 2023년 고용노동부 고시 노무제공자 직종별 필요경비 공제율 평균 24.0%를 적용한 시간당 순소득(=소득-경비)의 최저시급 미달률은 31.4%로, 시간제를 제외한 모든 임금노동 고용형태보다 높다.

[그림 3-9] 최저시급 미달자 비율

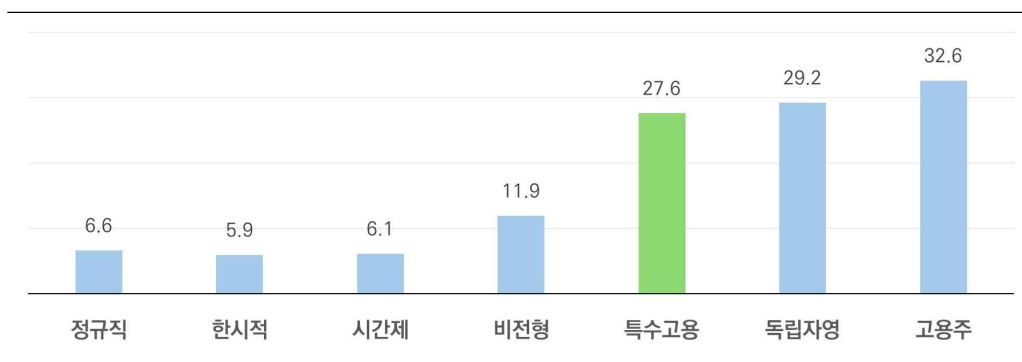
(단위 : %)



특수고용노동자 중 주 52시간 초과 장시간 노동자 비중은 27.6%이다. 모든 임금노동 고용형태보다 높고, 독립 자영업자와 고용주보다 낮다.

[그림 3-10] 주52시간 초과 노동 비율

(단위 : %)

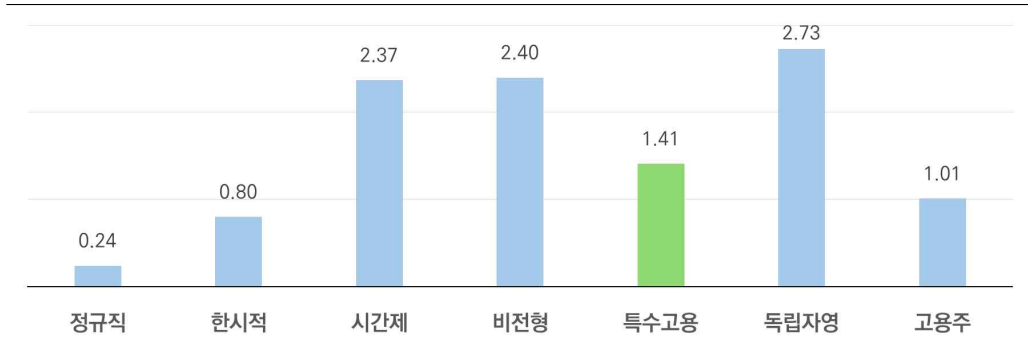


#### 4) 부업 여부와 시간 선호

부업을 갖고 있는 특수고용노동자 비율은 1.41%로, 정규직, 한시적 노동자, 고용주보다 높고, 시간제, 비전형 노동자, 독립자영업자보다 낮다.

[그림 3-11] 부업을 갖고 있음

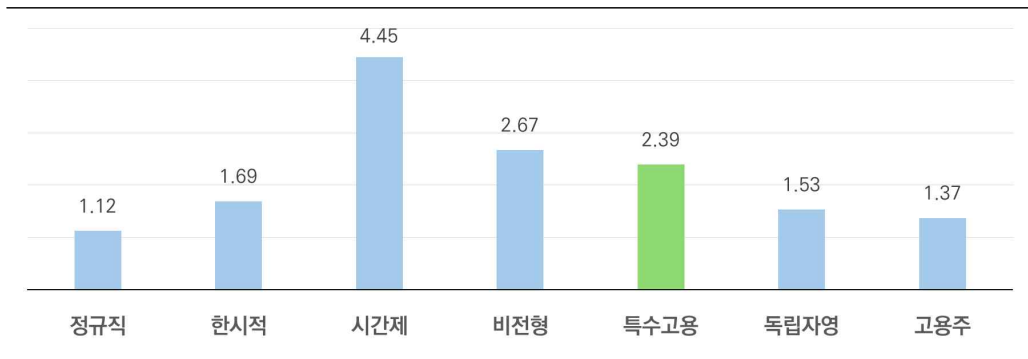
(단위 : %)



특수고용노동자 중에서 현재보다 더 많은 시간을 일하길 희망하는 인원 비율은 2.39%이다. 시간제, 비전형 노동자에 이어 세 번째로 높다.

[그림 3-12] 현재보다 더 많은 시간을 일하고 싶음

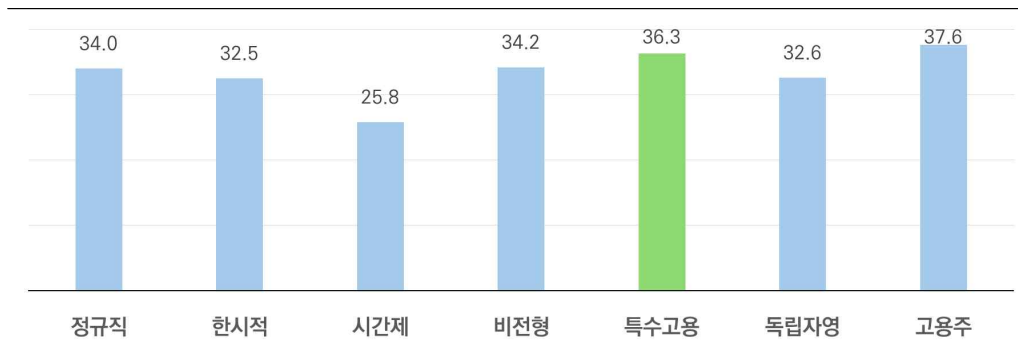
(단위 : %)



특수고용노동자 중에서 현재보다 더 적은 시간을 일하길 희망하는 인원 비율은 36.3%이며, 고용주에 이어 두 번째로 높다.

[그림 3-13] 현재보다 더 적은 시간을 일하고 싶음

(단위 : %)

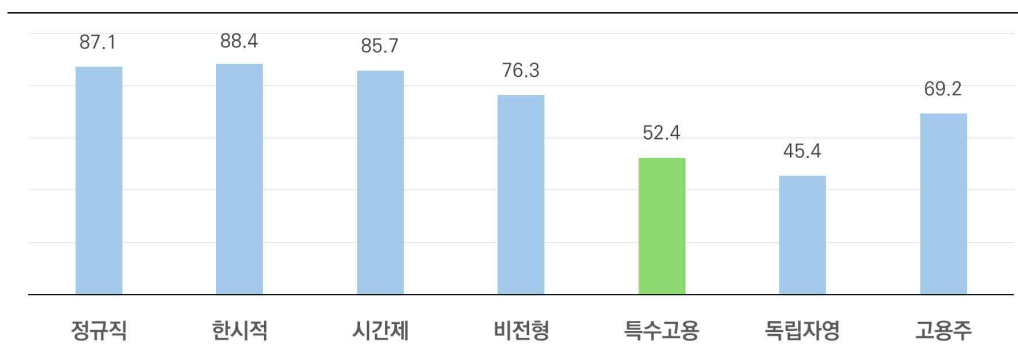


## 5) 노동시간 규칙성

특수고용노동자의 노동시간 규칙성은 매일 또는 매주 노동시간의 길이, 매주 노동 일수, 출퇴근 시간 등 모든 항목에서 독립 자영업자와 마찬가지로 모든 임금노동 고용형태보다 낮다.

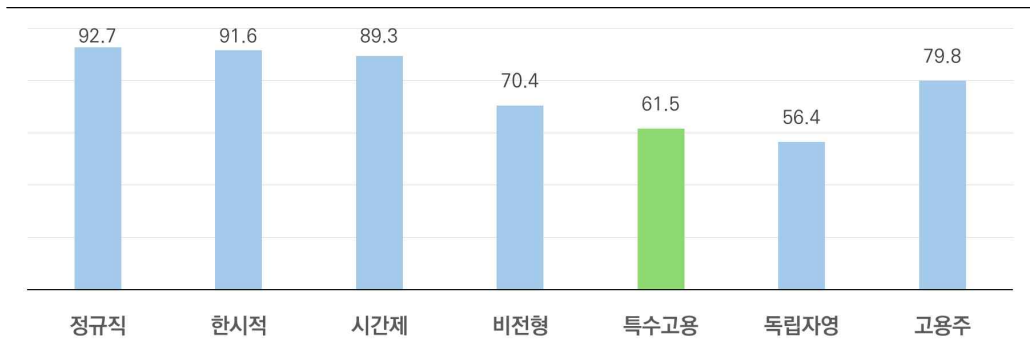
[그림 3-14] 매일 근무시간의 길이가 같음

(단위 : %)



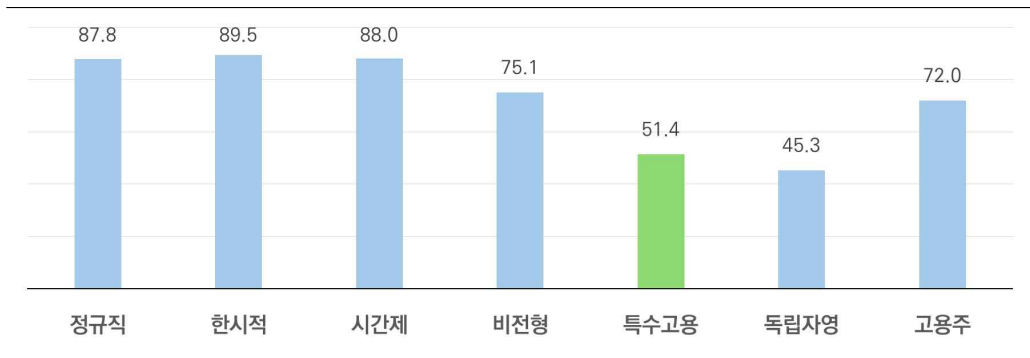
[그림 3-15] 매주 근무 일수가 같음

(단위 : %)



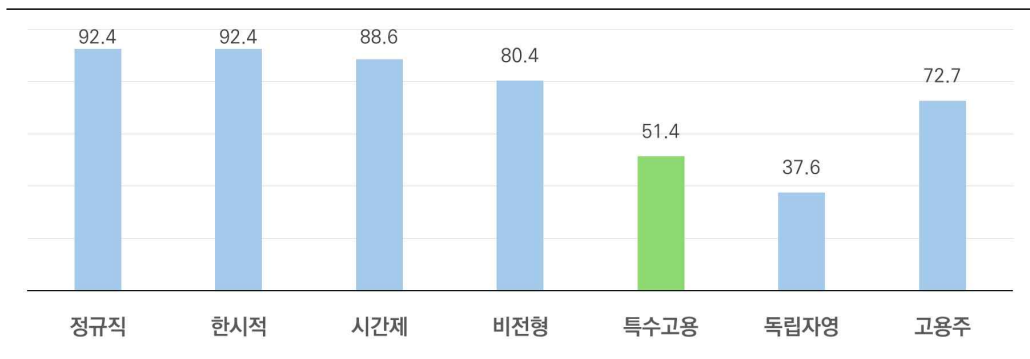
[그림 3-16] 매주 근무시간의 길이가 같음

(단위 : %)



[그림 3-17] 출퇴근 시간이 정해져 있음

(단위 : %)

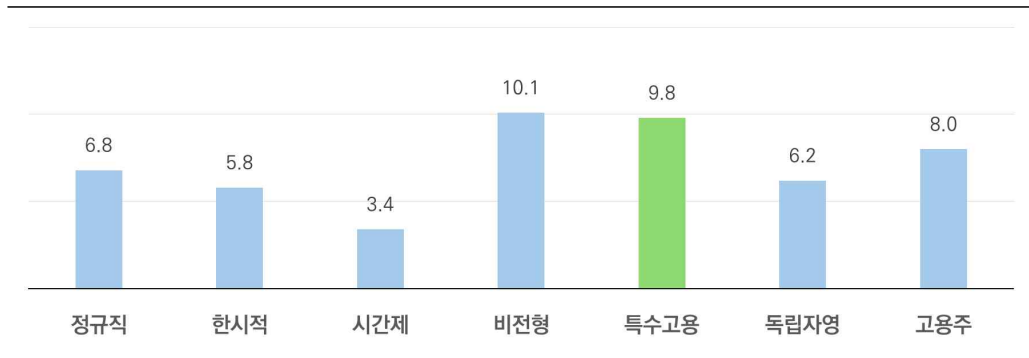


## 6) 특이 근무

특수고용노동자는 밤 근무, 주말 근무, 하루 10시간 초과 근무, 심야 근무, 심야 연속 근무, 불충분한 휴식 후 재출근 등 특이 근무 경험 비율도 비전형 노동자를 제외한 모든 임금노동 고용형태보다 높다.

[그림 3-18] 평상시 한 달에 하루 이상 밤 근무함

(단위 : %)



※ 주 : 밤 10시에서 새벽 5시 사이에 최소 2시간 이상 일한 경우

[그림 3-19] 평상시 한 달에 하루 이상 토요일 근무함

(단위 : %)



※ 주 : 출퇴근 시간 포함 총 4시간 이상 업무를 수행한 경우 (집에서 일한 경우는 제외)

[그림 3-20] 평상시 한 달에 하루 이상 일요일 근무함

(단위 : %)



※ 주 : 출퇴근 시간 포함 총 4시간 이상 업무를 수행한 경우 (집에서 일한 경우는 제외)

[그림 3-21] 평상시 한 달에 하루 이상 하루 10시간 초과 근무함

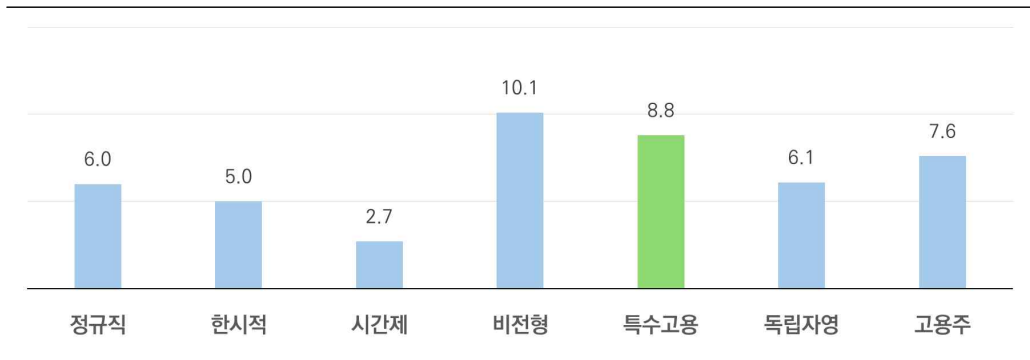
(단위 : %)



※ 주 : 출근 시간 전 업무 준비 시간과 퇴근 전 업무 정리 시간 모두 포함 (점심시간은 제외)

[그림 3-22] 지난 6개월간 심야 노동 경험 있음

(단위 : %)



※ 주 : 밤 10시부터 다음날 오전 6시 사이에 일한 경우

[그림 3-23] 지난 6개월간 심야 포함 연속 8시간 이상 일한 경험 있음

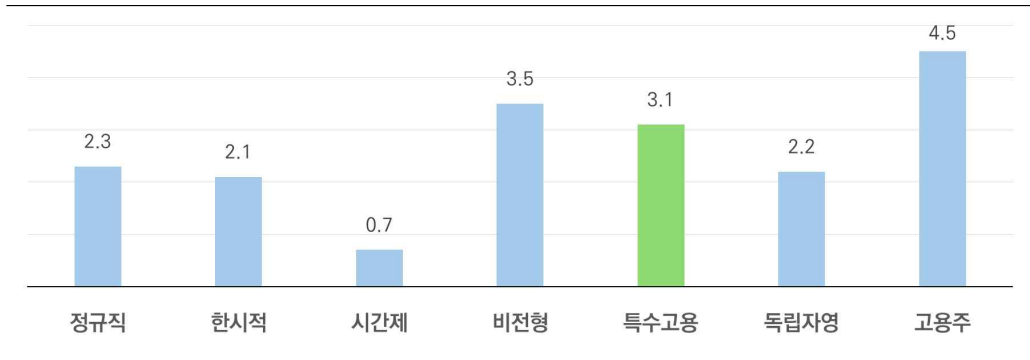
(단위 : %)



※ 주 : 밤 12시부터 오전 5시를 포함하여 연속 8시간 이상 일한 경우

[그림 3-24] 지난 달에 퇴근 후 11시간 미만 휴식하고 출근한 경험 있음

(단위 : %)

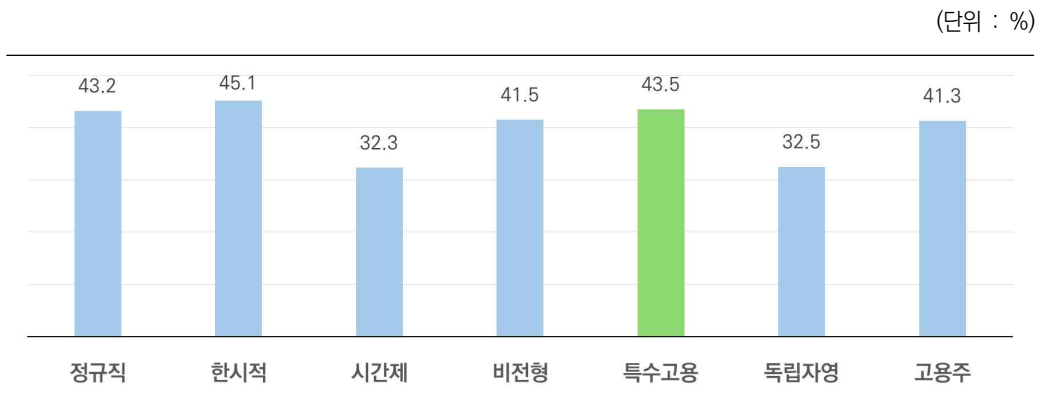


※ 주 : 퇴근 시간부터 다음 날 출근 시간까지의 간격이 11시간 미만인 경우

## 5. 업무 속도와 자율성

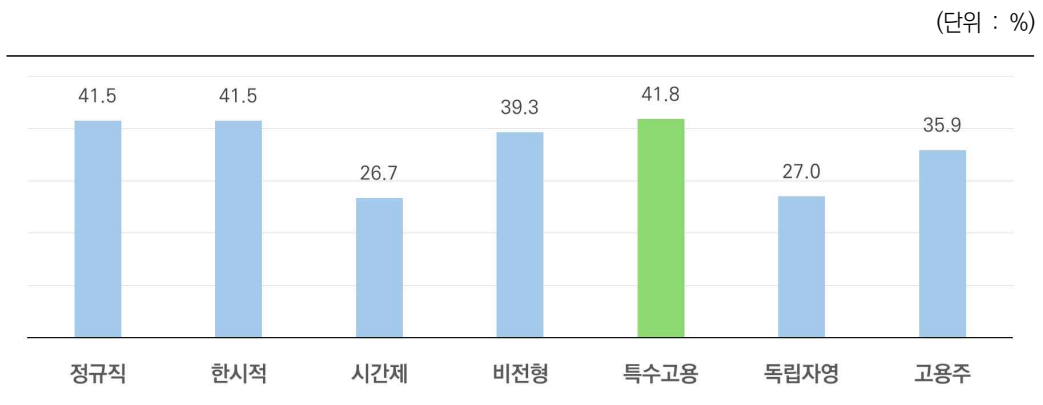
특수고용노동자는 매우 빠른 속도로 일하거나 엄격한 마감 시간에 쫓겨 일하는 비율이 정규직, 한시직, 비전형 임금노동자와 비슷하고, 시간제, 독립 자영업자, 고용주보다 높다.

[그림 3-25] 매우 빠른 속도로 일함



※ 주 : 해당 상황에서 일하는 시간이 근무시간의 1/4 이상인 경우

[그림 3-26] 엄격한 마감 시간에 맞춰 일함

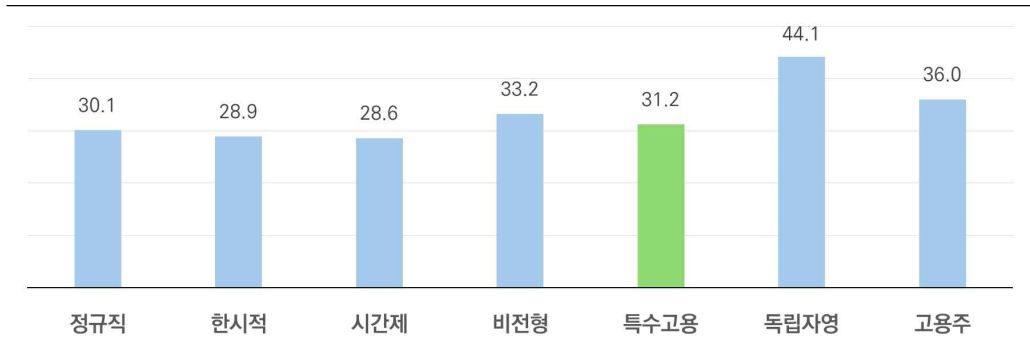


※ 주 : 해당 상황에서 일하는 시간이 근무시간의 1/4 이상인 경우

일의 순서, 작업 방법, 작업 속도를 본인이 선택하거나 바꿀 수 있다는 응답률은 각각 31.2%, 29.4%, 22.9%이다. 이는 사용주의 직접적 지휘감독 하에 일하는 임금노동자와 비슷한 수준이며, 본인의 일에 대한 자율성을 갖는 독립 자영업자와 고용주보다 낮다.

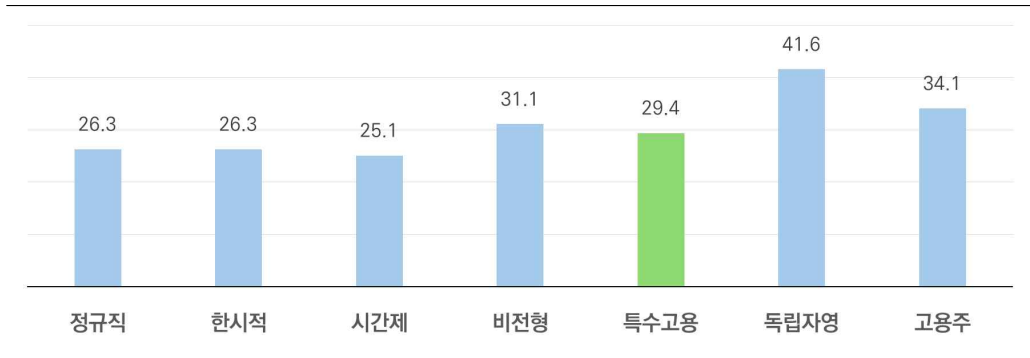
[그림 3-27] 일의 순서를 선택하거나 바꿀 수 있음

(단위 : %)



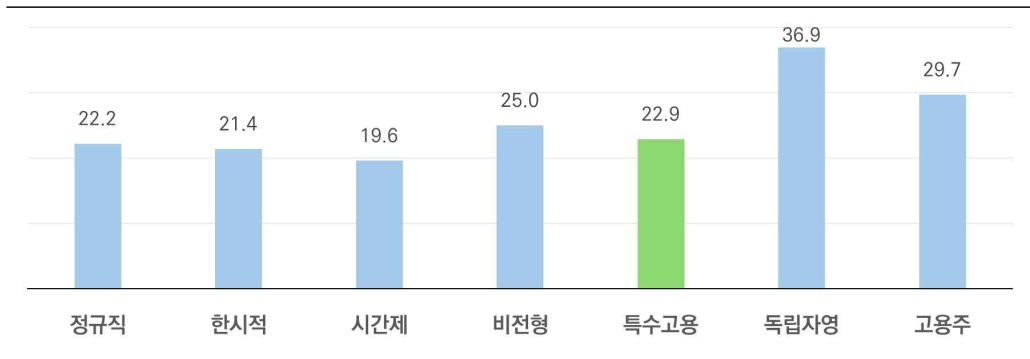
[그림 3-28] 작업 방법을 선택하거나 바꿀 수 있음

(단위 : %)



[그림 3-29] 작업 속도 또는 작업량을 선택하거나 바꿀 수 있음

(단위 : %)

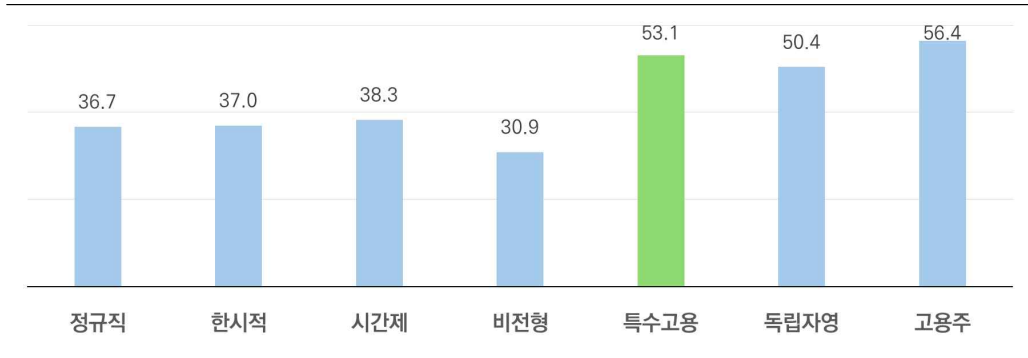


고객 등의 직접적 요구에 의해 업무 속도가 결정되는 특수고용노동자 비율은 53.1%이다. 모든 임금 노동자 고용형태보다 높고, 독립 자영업자 및 고용주와 비슷하다. 동료가 한 일, 수치화된 생

산 또는 성과 목표, 자동화 라인 속도 또는 제품의 이동 속도, 상사의 직접적 관리·감독에 의해 업무 속도가 결정되는 비율은 임금노동자 및 고용주보다 낮고, 독립 자영업자보다 높다.

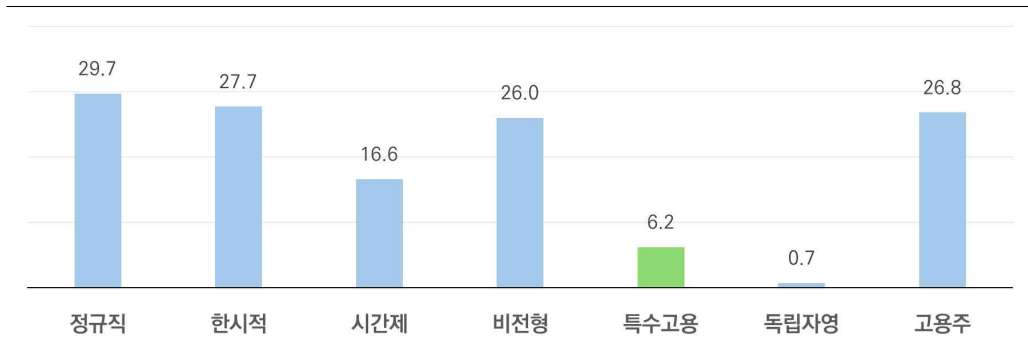
[그림 3-30] 업무속도가 고객 등의 직접적 요구에 의해 결정됨

(단위 : %)



[그림 3-31] 업무속도가 동료가 한 일에 의해 결정됨

(단위 : %)



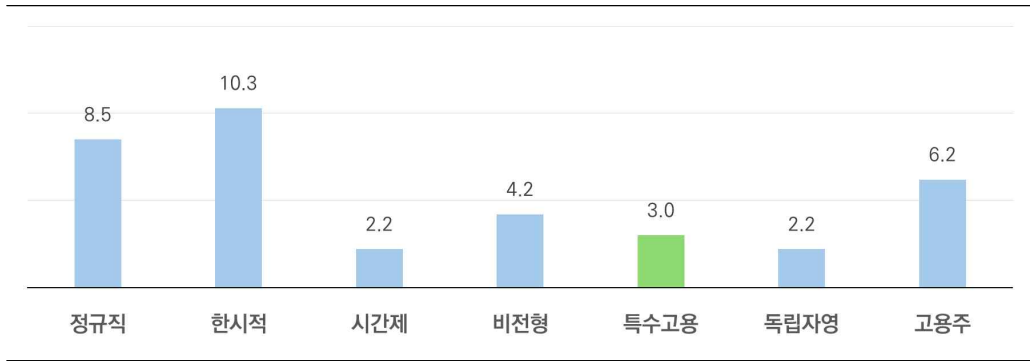
[그림 3-32] 업무속도가 수치화된 생산 또는 성과 목표에 의해 결정됨

(단위 : %)



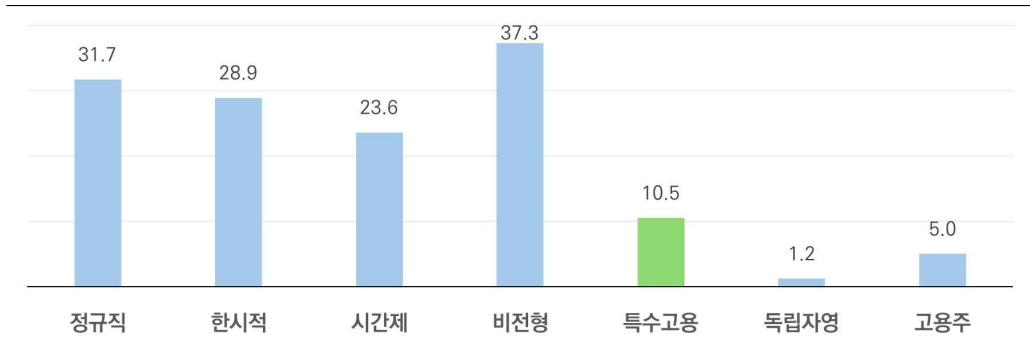
[그림 3-33] 업무속도가 자동화된 라인 또는 제품의 이동 속도에 의해 결정됨

(단위 : %)



[그림 3-34] 업무속도가 상사의 직접적 관리·감독에 의해 결정됨

(단위 : %)



고객이나 거래처로부터 공식적으로 업무를 평가받는 인원 비율은 28.4%이다. 모든 고용형태 중에서 고용주에 이어 두 번째로 높다.

[그림 3-35] 고객이나 거래처로부터 공식적으로 업무를 평가받음

(단위 : %)



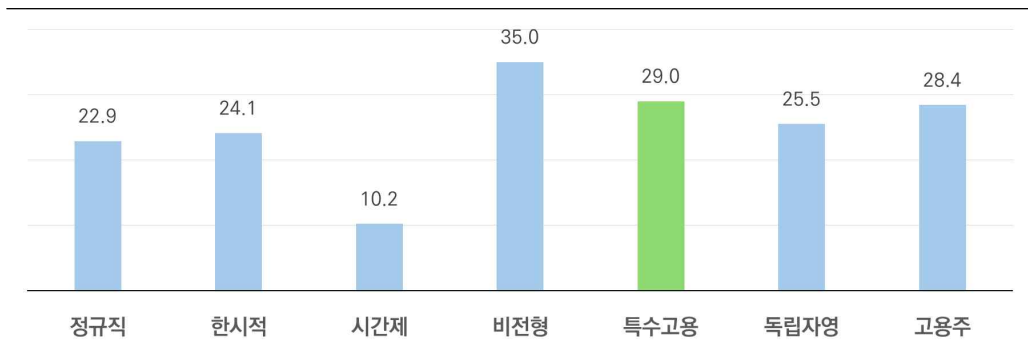
## 6. 위험 노출

### 1) 물리적 위험 환경

특수고용노동자의 물리적 위험 환경 노출도는 진동, 소음, 고온, 저온, 먼지, 유해 증기, 화학물질, 담배 연기, 감염 물질, 피로-통증 자세, 중량물 운반 등 다수의 항목에서 비전형 노동자에 이어 두 번째로 높다.

[그림 3-36] 물리적 위험 환경 노출: 수공구와 기계 등에서 발생하는 진동

(단위 : %)



※ 주 : 해당 환경에서 일하는 시간이 근무시간의 1/4 이상인 인원 비율

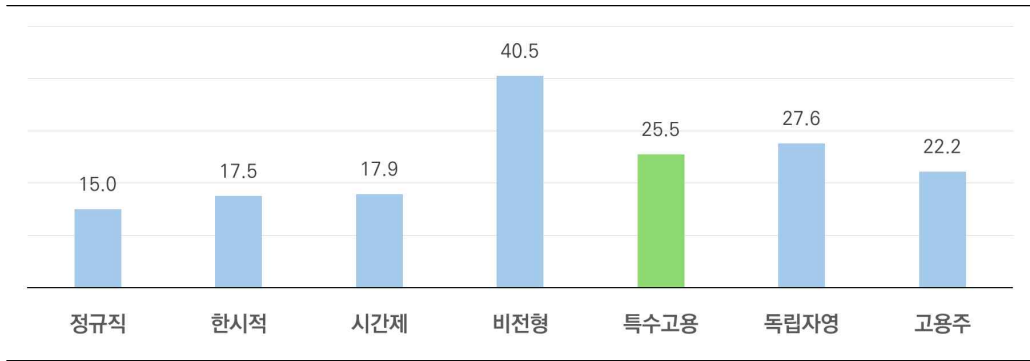
[그림 3-37] 물리적 위험 환경 노출: 심한 소음

(단위 : %)



[그림 3-38] 물리적 위험 환경 노출: 높은 온도

(단위 : %)



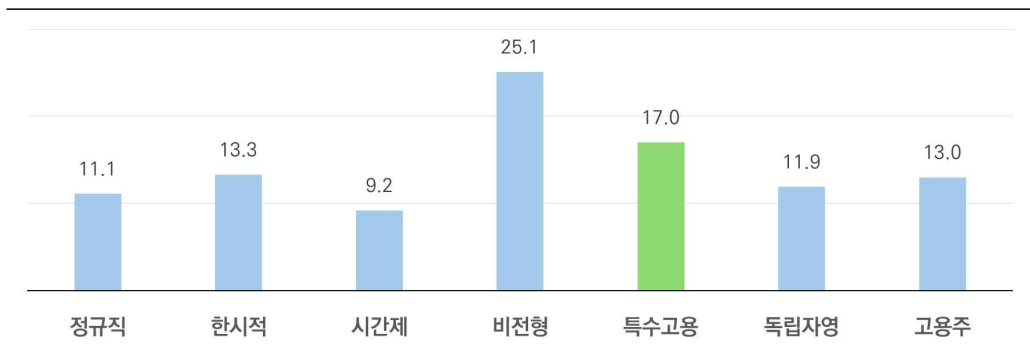
[그림 3-39] 물리적 위험 환경 노출: 낮은 온도

(단위 : %)



[그림 3-40] 물리적 위험 환경 노출: 연기, 먼지 등 흡입

(단위 : %)



[그림 3-41] 물리적 위험 환경 노출: 유기 용제에서 발생한 증기 흡입

(단위 : %)



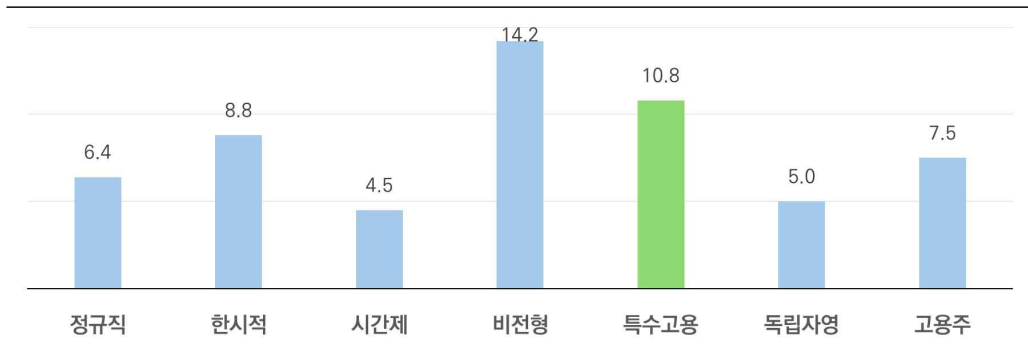
[그림 3-42] 물리적 위험 환경 노출: 화학물질 취급 및 피부 접촉

(단위 : %)



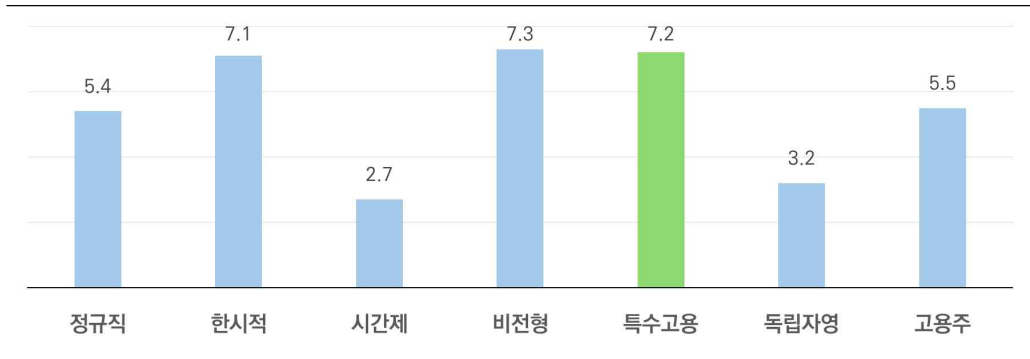
[그림 3-43] 물리적 위험 환경 노출: 다른 사람의 담배 연기

(단위 : %)



[그림 3-44] 물리적 위험 환경 노출: 감염 물질 취급 및 직접 접촉

(단위 : %)



[그림 3-45] 물리적 위험 환경 노출: 피로하거나 통증을 주는 자세

(단위 : %)



[그림 3-46] 물리적 위험 환경 노출: 무거운 물건을 운반

(단위 : %)

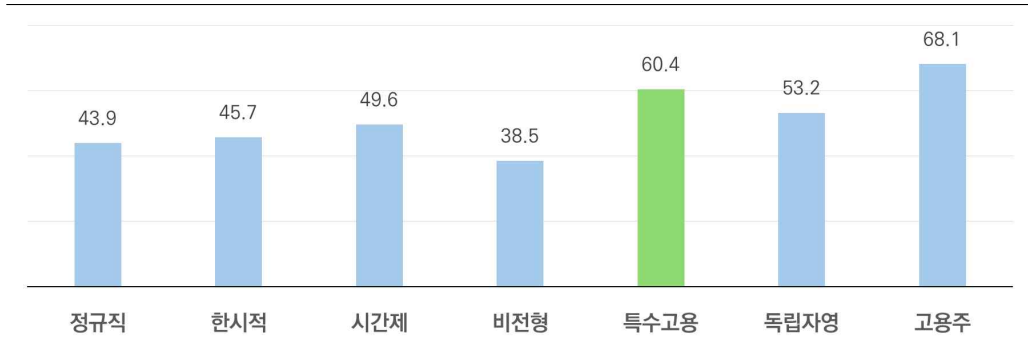


## 2) 고객 상대와 감정 노동

특수고용노동자 중에서 고객, 승객, 학생, 환자 등 직장 동료가 아닌 사람들을 직접 상대하는 비율은 60.4%이다. 고용주에 이어 두 번째로 높다.

[그림 3-47] 고객 등 직장 동료가 아닌 사람들을 자주 직접 상대함

(단위 : %)

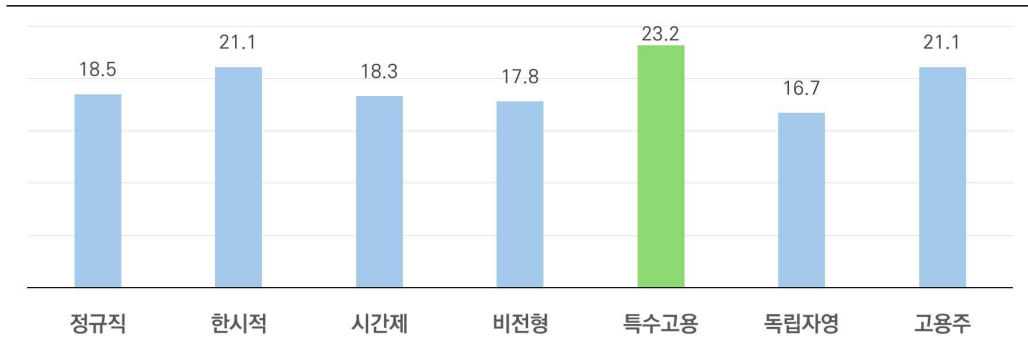


※ 주 : 근무시간의 1/4 이상

특히, 화가 난 고객이나 환자, 학생을 자주 다루는 비율(23.2%)과 감정적으로 불편해지는 상황에 자주 높이는 비율(26.7%)은 모든 고용형태 중에서 가장 높다.

[그림 3-48] 화가 난 고객 등을 자주 다룸

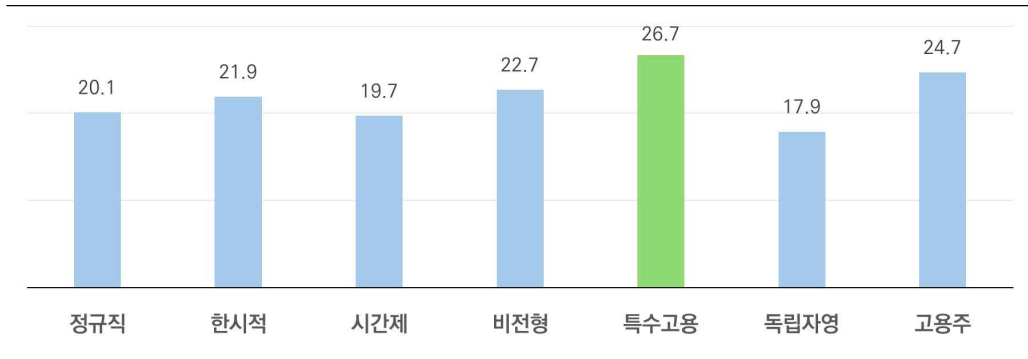
(단위 : %)



※ 주 : 근무시간의 1/4 이상

[그림 3-49] 감정적으로 불편해지는 상황에 자주 놓임

(단위 : %)

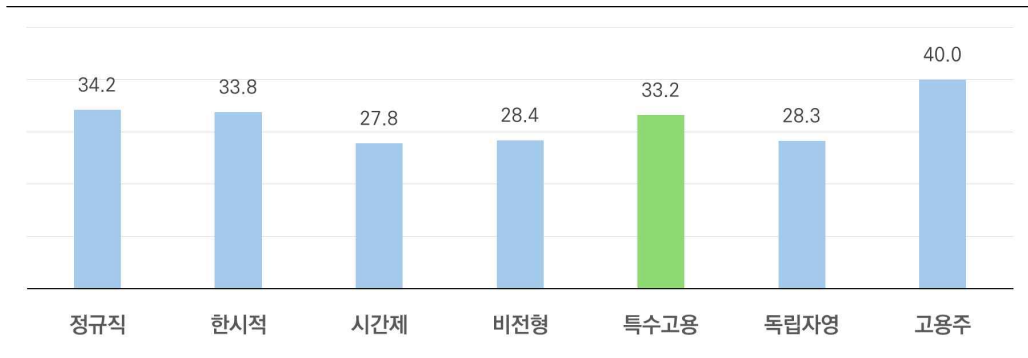


※ 주 : 근무시간의 1/4 이상

감정을 숨기고 일해야 하는 상황이 많은 인원 비율은 33.2%이며, 시간제, 비전형, 독립 자영업자보다 높고, 정규직, 한시적 노동자와 비슷하며, 고용주보다 낮다.

[그림 3-50] 감정을 숨기고 일해야 함

(단위 : %)



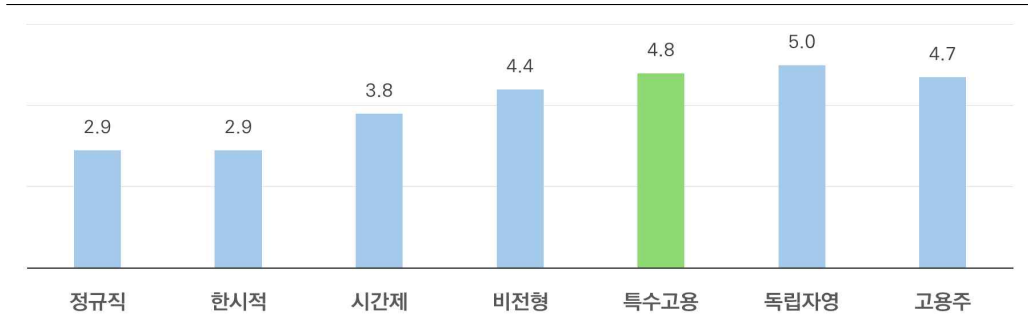
※ 주 : 항상 또는 대부분 그렇다는 응답률

### 3) 고객으로부터의 폭력 경험

특수고용노동자는 지난 1개월 또는 1년간 고객으로부터 언어 폭력, 원치 않는 성적 관심, 위협, 모욕적 행위, 신체 폭력, 성희롱 등을 당한 인원 비율이 모든 고용형태 중에서 가장 높은 편이다.

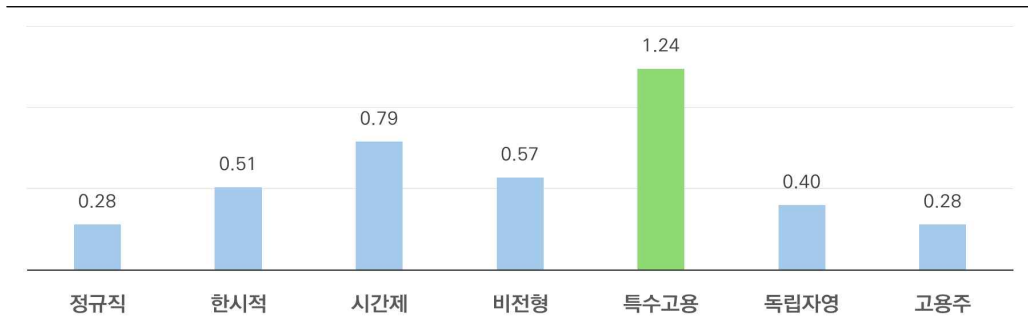
[그림 3-51] 지난 1개월간 업무 수행 중 고객으로부터의 폭력 경험: 언어 폭력

(단위 : %)



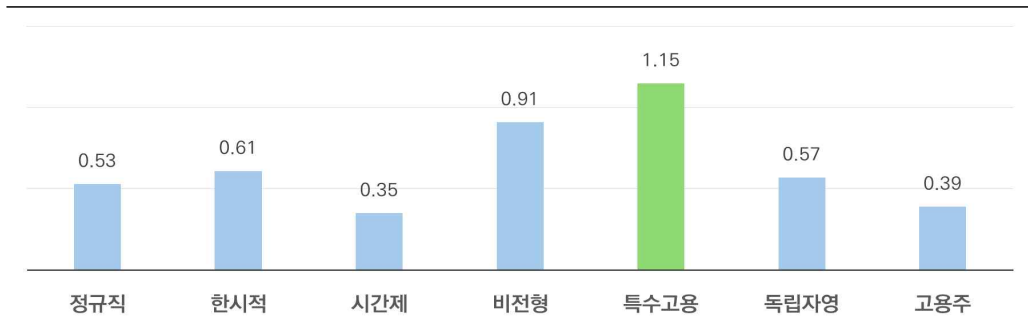
[그림 3-52] 지난 1개월간 업무 수행 중 고객으로부터의 폭력 경험: 원치 않는 성적 관심

(단위 : %)



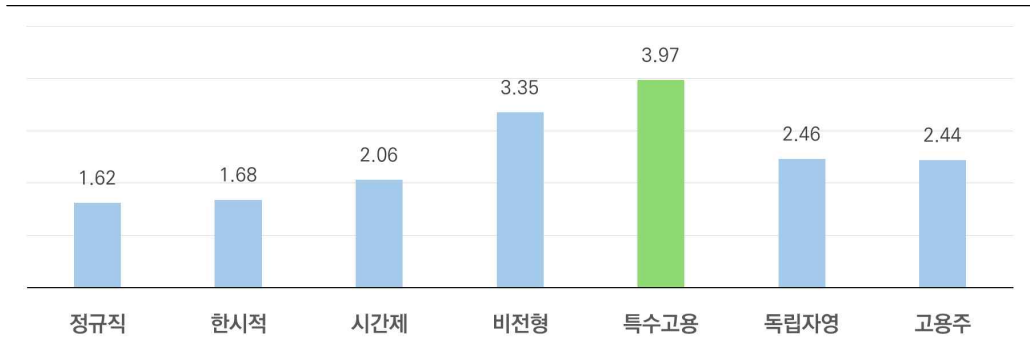
[그림 3-53] 지난 1개월간 업무 수행 중 고객으로부터의 폭력 경험: 위협

(단위 : %)



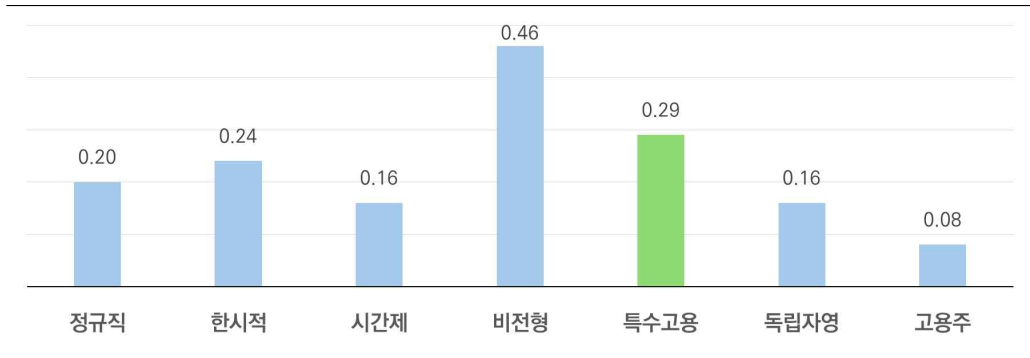
[그림 3-54] 지난 1개월간 업무 수행 중 고객으로부터의 폭력 경험: 모욕적 행위

(단위 : %)



[그림 3-55] 지난 1년간 업무 수행 중 고객으로부터의 폭력 경험: 신체적 폭력

(단위 : %)



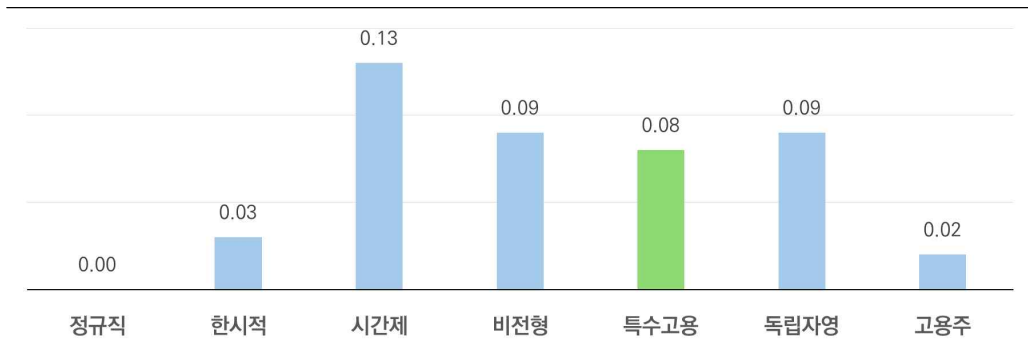
[그림 3-56] 지난 1년간 업무 수행 중 고객으로부터의 폭력 경험: 성희롱

(단위 : %)



[그림 3-57] 지난 1년간 업무 수행 중 고객으로부터의 폭력 경험: 왕따/괴롭힘

(단위 : %)

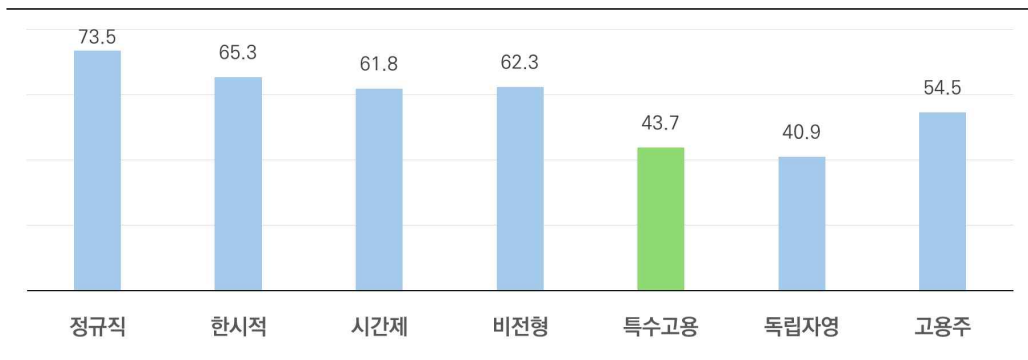


#### 4) 건강 및 안전 정보 제공

특수고용노동자 중에서 사용자 또는 외부 기관으로부터 업무와 관련하여 건강이나 안전에 관한 위험요인 정보를 잘 제공받는다고 응답한 비율은 43.7%이다. 독립 자영업자와 비슷한 수준으로, 모든 유형의 임금노동자와 고용주보다 현저히 낮다.

[그림 3-58] 업무 관련 건강·안전 위험요인에 관한 정보를 잘 제공받음

(단위 : %)



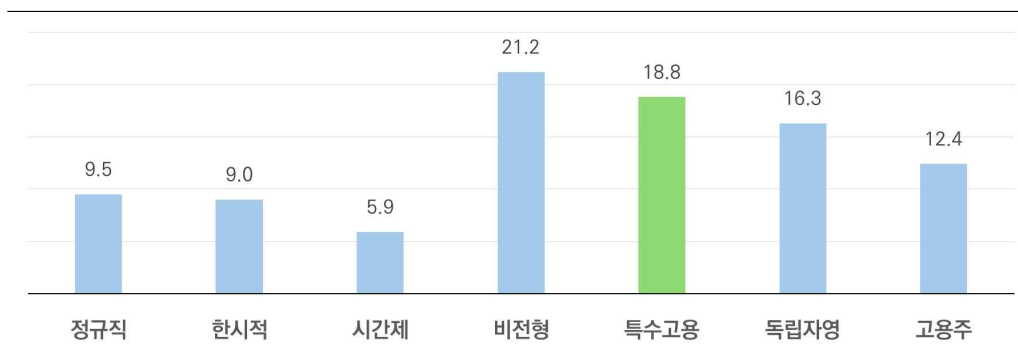
※ 주 : '① 매우 잘 제공받는다'와 '② 잘 제공받는 편이다'에 응답한 비율. 근로자는 사업주로부터, 사업주는 고용부, 공단, 지자체, 원청, 상인회 등 외부로부터 제공받는 경우를 기준으로 응답

## 7. 건강 영향과 근로환경 만족도

특수고용노동자 중에서 자신의 일이 건강을 해치거나 안전에 위험하다고 생각하는 비율은 18.8%이다. 전체 고용형태 중에서 비전형 노동자에 이어 두 번째로 높다. 자신의 일이 건강에 부정적인 영향을 미친다는 비율은 30.3%로 모든 고용형태 중에서 가장 높다.

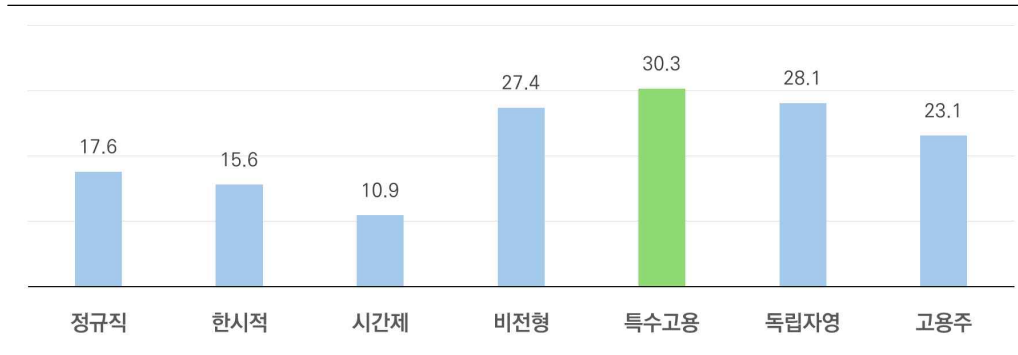
[그림 3-59] 자신의 일이 건강을 해치거나 안전에 위험하다고 생각함

(단위 : %)



[그림 3-60] 자신의 일이 건강에 부정적인 영향을 미친다고 생각함

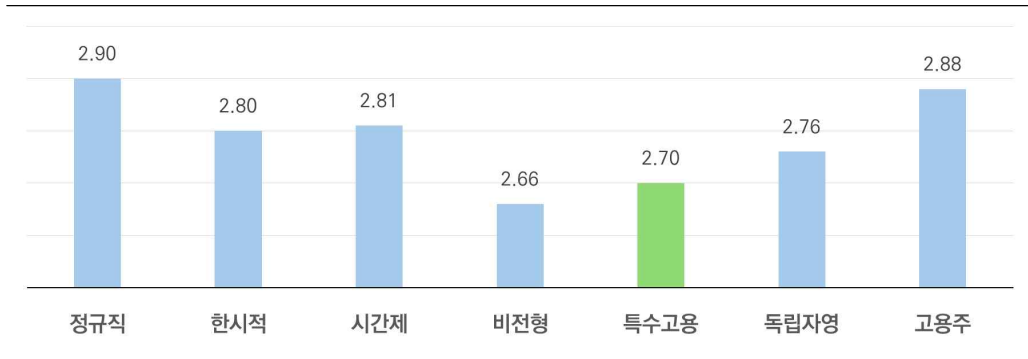
(단위 : %)



특수고용노동자의 전반적 근로환경 만족도는 4점 만점에 2.7점으로 모든 고용형태 중에서 비전형 노동자에 이어 두 번째로 낮다.

[그림 3-61] 전반적 근로환경 만족도

(단위 : 1~4점 척도)

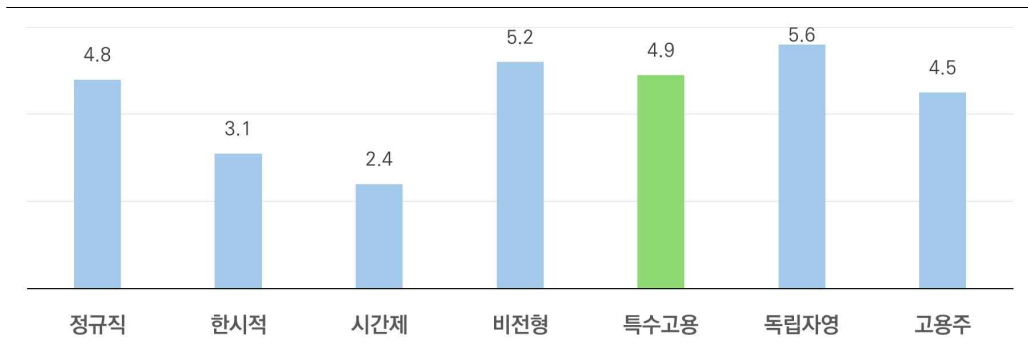


※ 주 : 4=매우 만족, 3=만족, 2=별로 만족하지 않음, 1= 전혀 만족하지 않음

특수고용노동자 중에서 지난 1년간 건강 문제로 결근한 적이 있다고 응답한 비율은 4.9%이며, 몸이 아픈데도 일한 적이 있다고 응답한 비율은 7.5%이다. 이러한 응답률은 비전형 노동자와 유사하고, 다른 임금노동 고용형태보다 높다. 비임금노동자와 비교하면, 독립 자영업자보다 낮고 고용주보다 높다.

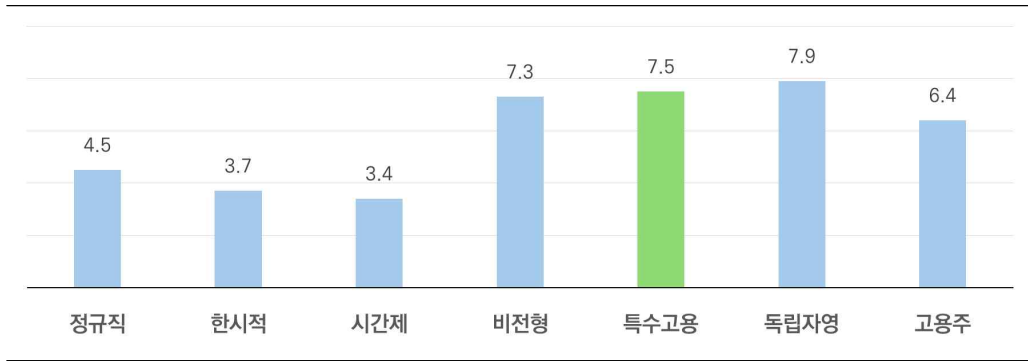
[그림 3-62] 지난 1년간 건강 문제로 결근한 적 있음

(단위 : %)



[그림 3-63] 지난 1년간 몸이 아픈데도 일한 적 있음

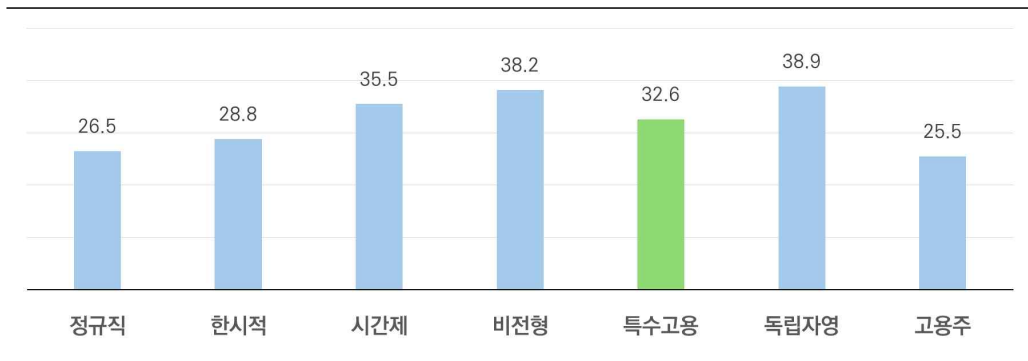
(단위 : %)



국제보건기구 WHO-5 웰빙 지수를 기준으로 정신 건강이 위험한 상태에 있는 특수고용노동자의 비율은 32.6%이다. 비전형, 시간제 노동자, 독립 자영업자보다 낮고, 정규직, 한시적 노동자, 고용주보다 높다.

[그림 3-64] 정신 건강 위험 인원 비율

(단위 : 1~4점 척도)

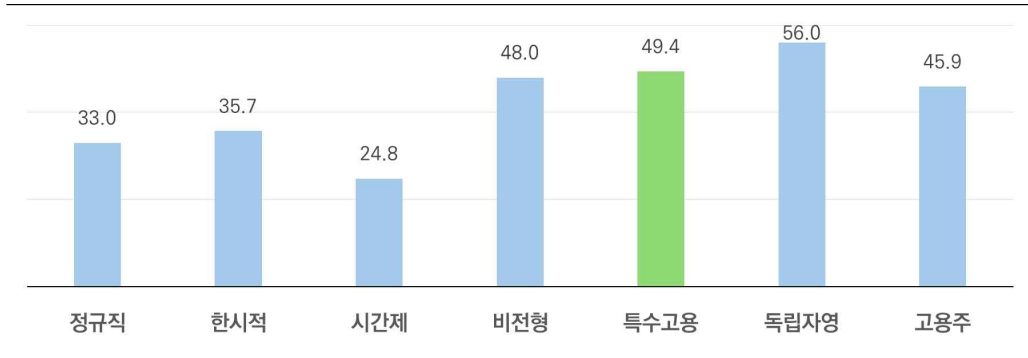


※ 주 : WHO-5 웰빙 지수 13점 미만

지난 1년간 업무 관련 신체적 문제를 경험한 특수고용노동자의 비율은 49.4%이며, 업무 관련 정신적 문제를 겪은 비율은 4.6%이다. 이러한 비율도 모든 임금노동자 고용형태보다 높다.

[그림 3-65] 지난 1년간 업무 관련 신체적 문제 있었음

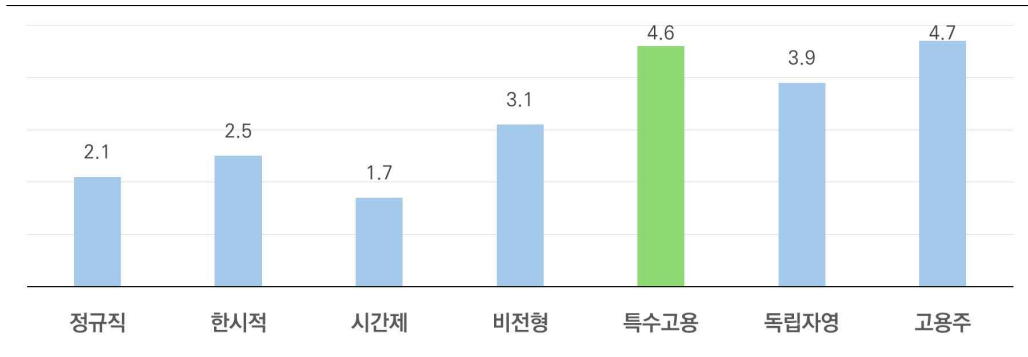
(단위 : 1~4점 척도)



※ 주 : 업무 때문에 요통, 상지 근육통, 하지 근육통, 두통, 눈의 피로, 전신 피로 중 하나 이상 경험한 경우

[그림 3-66] 지난 1년간 업무 관련 정신적 문제 있었음

(단위 : 1~4점 척도)

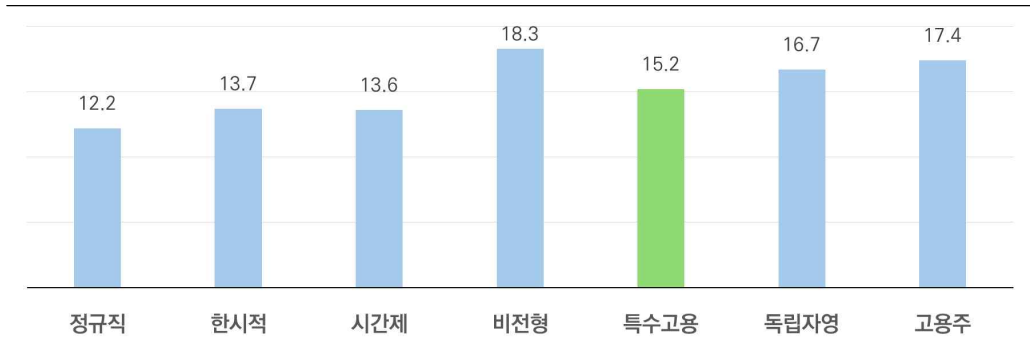


※ 주 : 업무 때문에 불안감 또는 우울함 중 하나 이상 경험한 경우

지난 1년간 수면 장애(잠들기 어려움, 수면 중 자주 깬, 기상 후 피로감)를 겪은 특수고용노동자의 비율은 비전형 노동자를 제외한 임금노동자보다 높다.

[그림 3-67] 수면 장애: 잠들기가 어렵다

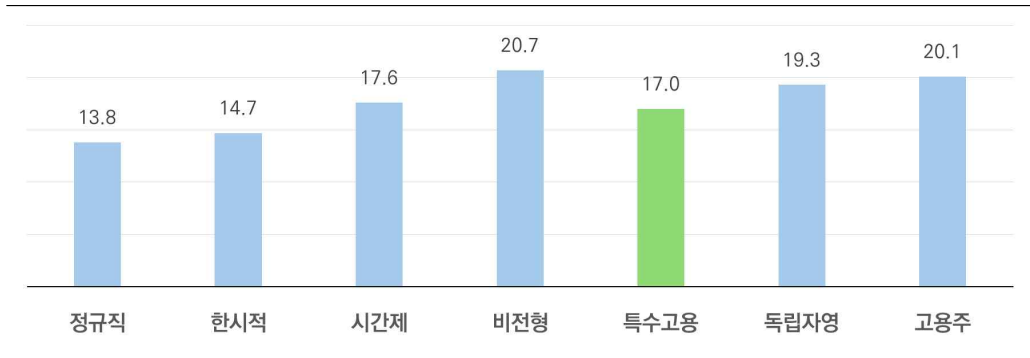
(단위 : 1~4점 척도)



※ 주 : 지난 1년간 한 달에 여러 번 이상 경험한 비율

[그림 3-68] 수면 장애: 자는 동안 자주 깬다

(단위 : 1~4점 척도)



※ 주 : 지난 1년간 한 달에 여러 번 이상 경험한 비율

[그림 3-69] 수면 장애: 자고 일어나도 지치고 피곤하다

(단위 : 1~4점 척도)



※ 주 : 지난 1년간 한 달에 여러 번 이상 경험한 비율

## 8. 소결

특수고용노동자—또는 ILO의 용어법에서는 종속계약자(dependent contractor)—는 임금노동자와 유사하게 다른 사람의 사업에 종속되어 일하지만, 근로계약이 아닌 도급, 위임 등 상업적 계약을 맺고, 노동시간에 대한 고정급이 아니라 일한 양에 따른 대가 또는 수수료를 받고 일한다는 이유로 자영업자로 분류되어 노동법의 보호를 받지 못하는 노동자를 말한다. 본 연구는 안전보건공단 「근로환경조사」 2023년 자료를 이용해 특수고용노동자의 규모와 분포, 소득과 노동시간, 작업 환경, 건강 영향, 근로환경 만족도 등을 분석하였다.

### 1) 규모

특수고용노동자의 규모에 대해서는 황선웅(2025)의 최근 연구 결과를 살펴보았다. 이 연구에서는 ILO(2023)의 매뉴얼에 기반해 자신의 종사상지위를 임금노동자 또는 고용원이 없는 자영업자로 응답한 사람들에게 대한 추가 질문을 통해 특수고용노동자를 식별하였다. 자신을 임금노동자로 분류한 경우에는 고정된 보수가 아니라 고정되지 않은 보수(실적급)를 적용받으면서, 근로계약 이외 위임·위탁·위촉·도급·프리랜서 계약 등을 체결한 사람을 특수고용노동자로 정의하였다.

자신을 고용원이 없는 자영업자로 분류한 경우에는 총 8가지 방법(ILO1, EAPS, ILO2, ES, EF1, EF2, BM1, BM2)을 이용해 특수고용노동자를 식별하였다. 각 방법은 어떤 종속성 지표를 어떻게 결합하느냐에 따라 구분된다. 경제적 종속성은 거래처 또는 고객이 한 군데이거나, 총매출에서 주 고객(거래처)이 차지하는 비중이 50%를 초과하는 경우로 정의하였다. 계약 상대방이 자신의 보수나 상품 또는 서비스의 기본적인 가격을 결정하면 가격 종속성이, 근무시간을 결정하면 시간 종속성이, 일의 순서, 작업 방법, 작업 속도 또는 작업량을 결정하면 업무 종속성이 있다고 판단하였다. 사업을 운영하는 데 중요한 의사결정을 자신이 내리지 못하면 의사결정 종속성이, 자신이 원하더라도 직원을 고용하거나 해고할 수 없으면 채용 종속성이 있다고 판단하였다.

이러한 방법을 이용해 특수고용노동자의 규모를 추정한 결과는 다음과 같다.

첫째, 특수고용노동자의 규모는 기존에 알려진 것보다 훨씬 크다. 황선웅(2025)에서 이용한 8가지 방법의 평균 추정 규모는 293만 명이며, 취업자 대비 비중은 10.2%이다. 이러한 규모는 통계청 「경제활동인구조사」 2023년 8월 기준 특수형태근로종사자 55만 명을 크게 상회하며, 국내 기존 학술 연구의 추정치(75만 명~229만 명)와 비교해도 가장 크다.

둘째, 어떤 종속성 지표를 이용해 특수고용노동자를 정의하느냐에 따라 추정 규모가 크게 달라진다. 여러 종속성 지표 중 일부만 충족되어도 특수고용노동자로 인정하면 규모가 커지고, 다양한 기준의 동시 충족을 요구하면 작아진다. 황선웅(2025)이 이용한 8가지 방법의 규모 범위는 158~455만 명이고, 전체 취업자 중 비중은 5.5~15.9%이다.

셋째, 특수고용노동자 중에는 자신을 고용원이 없는 자영업자로 분류한 사람(83만 명~380만 명)이 임금노동자로 분류한 사람(75만 명)보다 많다.

넷째, 한국의 종속적 자영업자 비중은 유럽 국가들과 비교해도 매우 높다. 유럽근로환경조사 2021년 자료에 Eurofound(2013)의 방법을 적용하면, 전체 취업자 중 종속적 자영업자의 비율이 조사 대상 36개국 평균 2.9%로 추정된다. 한국은 7.9%로 유럽 평균의 2.7배에 달한다. 한국보다 높은 유럽 국가는 알바니아(11.8%) 뿐이다. 고용원이 없는 자영업자 중 종속적 자영업자 비율의 유럽 36개국 평균은 29.7%이다. 한국은 52.9%로 유럽 평균의 1.8배에 달하며, 유럽 최고 수준인 슬로바키아의 46.7%보다 높다.

다섯째, 종속적 자영업자의 비중은 시간이 갈수록 증가하고 있다. Eurofound(2013)의 방법을 이용한 결과를 보면, 전체 취업자 중 종속적 자영업자의 비중이 2017년 5.2%에서 2020년 5.8%, 2023년 7.9%로 증가했다. 고용원이 없는 자영업자 중 종속적 자영업자의 비중도 2017년 33.7%에서 2020년 37.5%, 2023년 52.9%로 증가했다. 이러한 증가 추세는 다른 방법을 이용해도 일관되게 관찰되며, 같은 기간 전체 취업자 중 고용원이 없는 자영업자의 비중이 소폭 하락한 것과 대조된다.

전체 취업자 중 특수고용노동자의 비중이 높고 시간이 갈수록 증가하고 있다는 사실은 이들을 노동정책의 주요 대상으로 고려해야 할 필요성을 실증적으로 보여준다. 예컨대, 2023년 12월 기준 고용보험 가입 노무제공자 수는 약 80만 명(이승호 외, 2024)으로 추정되는데, 이는 본 연구에서 제시된 특수고용노동자 규모(158만 명~455만 명)의 18~51% 수준에 불과하다. 시행령에 규정된 일부 직종의 특수고용노동자만 고용보험에 가입할 수 있기 때문이다. 구직급여 수급요건 개선 및 경험요율제 도입 등 기존 제도를 보완하면서, 사회보험의 적용 대상을 일하는 모든 사람으로 확대할 필요가 있다.

특수고용노동자가 자신을 임금노동자보다 자영업자로 분류하는 경우가 더 많다는 결과는 임금노동자만을 대상으로 특수고용노동자를 식별하는 통계청의 조사 방식이 실제 규모를 상당히 과소 추정할 가능성이 높음을 시사한다. 특수고용노동자의 추정 규모가 어떠한 종속성 지표를 사용하느냐에 따라 크게 달라진다는 점은 향후 국가 공식 통계를 구축할 때 지표 선택의 적절성에 각별한 주의를 기울여야 함을 보여준다.

## 2) 분포

본 연구에서는 황선웅(2025)이 이용한 8가지 방법 중 ILO(2023)의 ILO2 방법으로 식별한 특수고용노동자의 분포와 노동조건 특징을 살펴보았다. 이는 자신을 임금노동자로 분류했지만 근로계약을 체결하지 않고 고정되지 않은 급여(실적급)를 받는 사람과, 자신을 고용원이 없는 자영업자로 분류했지만 계약 상대방에 경제적으로 의존하고 가격 또는 시간 측면에서 종속된 사람을 특수고용노

동자로 분류한다.

이러한 방법에 따라 식별된 특수고용노동자의 인적 특성별 분포를 살펴보면, 남성, 55세 이상, 고졸에서 전체 취업자 대비 특수고용노동자의 비중이 높았다. 지역 간 차이는 크지 않았다. 중분류 산업 중에는 육상 운송 및 파이프라인 운송업, 소매업, 전문직별 공사업, 음식점 및 주점업, 교육 서비스업에 가장 많았고, 중분류 직업 중에는 자동차 운전원, 매장 판매 종사자, 배달원, 영업 종사자, 조리사 순으로 많았다.

### 3) 노동실태

임금노동자는 노동법의 보호를 받는다. 독립 자영업자는 자신의 업무를 스스로 통제한다. 특수고용노동자는 자율성의 제약과 법적 보호의 부재라는 이중 공백(dual deficit)으로 인해 임금, 노동시간, 작업환경, 건강, 일자리 만족도 등 다양한 측면에서 불리한 상황에 놓여 있다.

특수고용노동자의 최저시급 미달자 비중은 필요경비를 공제하지 않으면 14.8%지만, 그러한 경비를 공제하면 31.4로 대부분의 임금노동 고용형태보다 높다. 주 52시간 초과 노동자 비중도 27.6%로 모든 임금노동 고용형태보다 높다. 노동법의 적용을 받지 못하기 때문이다. 이러한 결과는 현 정부의 주요 국정과제로 제시된 특수고용노동자 <최저보수제>의 도입 필요성을 뒷받침한다.

특수고용노동자는 일의 순서, 작업 방법, 작업 속도 등을 스스로 결정할 수 없는 비율과 매우 빠른 속도로 일하거나 엄격한 마감시간에 쫓겨 일하는 비율 모두 독립 자영업자보다 높고 임금노동자와 비슷하다.

반면에, 노동시간의 규칙성은 임금노동자보다 현격히 낮다. 심야 또는 새벽 근무, 주말 근무, 하루 10시간 이상 장시간 근무, 부족한 휴식 후 재출근 빈도 또한 대부분의 임금노동자보다 높다. 업무 속도가 고객 등의 직접적 요구에 의해 결정되는 비율이 높고, 동료가 한 일, 수치화된 생산 또는 성과 목표, 자동화된 라인 속도 또는 제품 이동 속도, 상사의 직접적 관리·감독에 의해 결정되는 비율이 낮다는 점도 임금노동자와 다르다. 고객이나 거래처로부터 공식적으로 업무를 평가받는 비율도 임금노동자보다 높다. 이러한 결과는 특수고용노동자의 야간, 주말, 장시간 노동 및 노동시간의 불규칙성에 대한 적절한 규제가 필요함을 시사한다.

업무 자율성과 노동법의 보호 부재는 특수고용노동자를 다양한 물리적, 정신적 위험 환경에 노출시키고, 건강에 부정적 영향을 미치며, 근로환경 만족도를 낮춘다. 특수고용노동자의 물리적 위험 환경 노출도는 진동, 소음, 고온, 저온, 먼지, 유해 증기, 화학 물질, 담배 연기, 감염 물질, 피로·통증 자세, 중량물 운반 등 다수의 항목에서 비전형(파견·용역·호출·재택노동) 노동자에 이어 두 번째로 높다. 화가 난 고객을 다루는 빈도와 감정적으로 불편한 상황에 놓이는 빈도는 모든 고용형태 중에서 가장 높다. 고객으로부터 언어 폭력, 원치 않는 성적 관심, 위협, 모욕적 행위, 신체 폭력, 성희롱 등을 당한 비율도 모든 고용형태 중에서 가장 높은 편이다. 하지만, 사용자 또는 외부 기관으로

부터 업무 관련 건강 및 안전 위험요인에 관한 정보를 잘 제공받는 비율은 임금노동자와 고용주보다 훨씬 낮다.

자신의 일이 건강에 부정적 영향을 미친다는 비율은 모든 고용형태 중 가장 높다. 건강 문제로 인한 결근률, 몸이 아픈데도 일한 비율, 신체 또는 정신적 문제를 경험한 비율, 수면 장애 경험한 비율 등도 대부분의 임금노동자보다 높다. 전반적 근로환경 만족도는 모든 고용형태 중에서 비전형 노동자 다음으로 두 번째로 낮다.

이러한 결과는 위험의 외부화(externalization of risk)가 사용자-고용주-노동자로 이어지는 간접고용 방식뿐 아니라 근로계약 자체를 전면적으로 부정하는 탈근로계약화의 형태로도 광범위하게 확산되고 있음을 보여준다. 사용자 책임이 다른 사업주에게 전가되는 수준을 넘어 노동자가 모든 위험 부담을 개인적으로 떠안는 구조가 확대되고 있다. 사용자의 안전보건 관리 의무를 강화하고, 고객 대면·감정 노동 보호 대상과 상병 수당 적용 대상을 모든 일하는 노동자로 확대해야 한다.



# 04

## 국내 법, 제도 분석





◇◇◇◇◇

04

## 국내 법, 제도 분석

이 장에서는 이번 연구의 대상인 종속계약자 등 특수고용노동과 관련된 국내 법제도의 현황과 입법 논의, 지원 정책에 대해 살펴본다. 종속계약자 등 특수고용노동은 기존의 노동법적 관점에서 볼 때 법적용 대상인 ‘근로자’에 해당하지 않는다. 노무제공의 실질에 있어서는 ‘노동자’이지만 계약형식, 보수의 책정 방식, 지휘명령의 양상 등이 전통적인 노동자와 다르다는 이유로 노동자로 인정받지 못하는 경우가 대부분이다. 따라서 기본적으로 노동법 적용 대상에서 배제되어 있다. 물론 노동법의 일부를 특례 적용받고 있기는 하지만 온전한 법 적용과는 차이가 있고, 보호효과도 낮다. 이 장에서는 노동법 체계에서 종속계약자 등 특수고용노동자가 어떤 법적 취급을 받고 있는지, 부분적 법적용 효과는 있는지를 살펴본다. 그리고 특수고용노동과 관련된 입법 논의를 검토하고, 소결로서 법제도 차원에서 특수고용노동자의 권리보장을 위한 접근방안들의 의미에 대해 살펴본다.

### 1. 노동관계법의 특수고용노동자 적용 현황과 문제

#### 1) 노동법 적용 대상

헌법 제32조 제1항에서는 “모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 또한 제3항에서는 “근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다”고 되어 있다. 헌법에서 별도의 정의 없이 ‘근로자’라는 표현을 사용하고 있다. 다만 “모든 국민은 근로의 권리를 가진다”라는 앞말에서 볼 수 있듯이 근로하는 모든 국민은 뒷말의 ‘근로자’로 간주된다고 해석할 수 있다. 근로자라는 개념을 넓게 사용하고 있음을 알 수 있다.

헌법에서는 근로조건의 기준을 정할 것을 법률에 위임하고 있고, 이에 따라 근로기준법, 최저임

금법, 산재보험법 등 개별적 근로관계법과 노동조합법 등 집단적 노사관계법이 제정되었다. 각 노동관계법에서는 해당 법률의 적용 대상인 ‘근로자’를 정의 조항에서 규정하고 있는데, 주요 법률의 근로자 정의를 살펴보면 아래 표와 같다.

근로기준법에서는 “임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람”을 근로자로 정의하고 있다. 또한 “임금”이란 사용자가 근로의 대가로 근로자에게 지급하는 모든 금품을 말한다고 정의하고 있다. 따라서 근로기준법상의 근로자는 근로를 제공하고 이에 대해 임금을 지급하는 것을 목적으로 하는 근로계약 관계에 있는 사용자를 전제하고 있다. 사용자, 임금, 근로계약이 명확한 사람을 근로자로 규정하고 있는 셈이다. 현재의 다변화하는 고용관계를 고려할 때 이러한 조건을 충족하지 못하는 노동자가 점점 많이 생겨나고 있고, 종속계약자 등 특수고용노동자 역시 이러한 조건을 갖추지 못하는 노동자이다.

노동관계법은 해당 법률의 입법 취지를 반영하여 법 적용 대상을 정의하고 있는데, 남녀고용평등법, 노동조합법을 제외하고는 근로기준법 상의 근로자 정의를 그대로 준용하고 있다. 남녀고용평등법에서는 근로자를 “사업주에게 고용된 사람과 취업할 의사를 가진 사람”으로 넓게 정의하고 있다. 노동조합법에서도 “임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자”를 근로자로 정의하고 있고, 통상 근로기준법상의 근로자 개념보다 넓게 해석하고 있다.

특수고용노동자는 노동관계법상 근로자 정의가 사용자, 임금, 근로계약 관계를 명시적으로 요구하는 협소한 방식으로 되어 있기 때문에 대부분의 노동법 적용에서 제외되어 있다. 노무제공의 실질에 있어서는 여러 다툼의 소지가 있지만 특수고용노동자들이 매번 법원에 해석을 맡길 수는 없기 때문에 결과적으로 노동법적 보호의 진공상태에 놓여져 있다고 할 것이다.

〈표 4-1〉 노동관계법에서의 근로자 정의

법률	법 적용 대상에 대한 정의
근로기준법	“근로자”란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람을 말한다.
최저임금법	이 법에서 “근로자”, “사용자” 및 “임금”이란 「근로기준법」 제2조에 따른 근로자, 사용자 및 임금을 말한다.
퇴직급여법	“근로자”란 「근로기준법」 제2조제1항제1호에 따른 근로자를 말한다.
산재보험법	“근로자”·“임금”·“평균임금”·“통상임금”이란 각각 「근로기준법」에 따른 “근로자”·“임금”·“평균임금”·“통상임금”을 말한다. (※ ‘노무제공자’ 특례 적용)
고용보험법	고용산재보험료징수법에 따라 보험에 가입되거나 가입된 것으로 보는 근로자, 예술인 또는 노무제공자 (※ ‘노무제공자’ 특례 적용)
산업안전보건법	“근로자”란 「근로기준법」 제2조제1항제1호에 따른 근로자를 말한다. (※ ‘특수형태근로종사자’ 특례 적용)

법률	법 적용 대상에 대한 정의
근로복지기본법	“근로자”란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람을 말한다.
남여고용평등법	“근로자”란 사업주에게 고용된 사람과 취업할 의사를 가진 사람을 말한다.
노동조합법	“근로자”라 함은 직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자를 말한다.

## 2) 특수고용노동자의 법상 개념 및 보호 내용

### (1) 별도의 입법 시도

근로기준법상 근로자로 간주되지 않는다고 해서 특수고용노동자가 노동법적 보호에서 완전히 배제되어 있는 것은 아니다. 부분적이고 불완전하지만 노동법의 일부를 적용하는 방향으로 법제도가 변화해오고 있다. 특수고용노동자 등 ‘종속계약자’(dependent contractor)는 법률적 개념은 아니다. 노동시장의 다양한 고용특성을 설명하기 위한 사회학적 용어라고 할 수 있다. 고용특성을 설명하기 위한 용어이다보니 명확하게 개념적 범주를 배타적으로 확정하기도 힘들다. 다만 종속계약자의 고용특성을 가진 노동자 집단을 형용하는 용어이다.

종속계약자의 의미를 상당부분을 포함하고 있는 법률적 개념은 현행 노동법 상 ‘특수형태근로종사자’와 ‘노무제공자’이다. ‘특수형태근로종사자’ 개념은 2003년부터 2006년까지 운영된 노사정위원회의 ‘비정규대책특별위원회’에서 특수고용 노동자 문제를 논의하면서 사용되기 시작했다. 2005년에는 특수형태근로종사자의 보호방안을 주요 안건으로 논의했으나 노사정위원회 차원의 합의에는 실패했다.

노사정위원회의 논의에 이어서 17대 국회에서 발의된 「특수형태근로종사자의 지위 및 보호에 관한 법률안」(조성래 의원 대표발의안, 2006. 12. 21.)과 「특수형태근로종사자 보호 등에 관한 법률안」(김진표 의원 대표발의안, 2007. 6. 4.)에서는 ‘특수형태근로종사자’ 개념을 처음으로 정의했으며, 이후에도 유사한 법안이 18대 국회 김상희 의원 대표발의안, 20대 국회 김해영 의원 대표발의안, 임이자 의원 대표발의안, 21대 국회 임이자 의원 대표발의안 등이 있었다. 이들 법안은 모두 입법으로 이어지지 못했고 임기만료로 폐기되었다. 해당 법안의 특수형태근로종사자 정의는 다음과 같다.

〈표 4-2〉 특수형태근로종사자 보호법안의 용어 정의

구분	정의
조성래 의원 대표발의안 (2006. 12. 21.)	“특수형태근로종사자”라 함은 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 「근로기준법」 제14조의 규정에 따른 근로자 및 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조제1호의 규정에 따른 근로자가 아닌 자를 말한다.
김진표 의원 대표발의안 (2007. 6. 14.)	“특수형태근로종사자”(이하 “종사자”라 한다)란 계약의 형식에 관계 없이 근로자와 유사하게 노무를 제공하는데도 「근로기준법」등 노동관계법이 적용되지 아니하여 보호할 필요가 있는 자로서 다음 각 목에 모두 해당하는 자 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 자를 말한다. 가. 주로 하나의 사업 또는 사업장에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것 나. 노무를 제공함에 있어 타인을 사용하지 아니할 것

## (2) 산재보험법 특례 적용

### ① 적용 범위

별도 법안으로 발의되었던 조성래 의원안, 김진표 의원안 등과는 달리 산재보험법 일부개정(2007. 12. 14.)을 통해 특수형태근로종사자 개념이 노동법에 처음으로 등장하게 된다. 특수형태근로종사자의 정의는 ▲ 주로 하나의 사업 또는 사업장에 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것, ▲ 노무를 제공함에 있어서 타인을 사용하지 아니할 것 등이다. 개념에 대한 정의를 했지만 결과적으로는 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 자로 제한함으로써 직종을 선정하는 식으로 범위가 정해지게 되었다.

#### 〈산재보험법 개정 내용(2007. 12. 14.)〉

##### 제125조(특수형태근로종사자에 대한 특례)

- ① 계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 자로서 다음 각 호의 모두에 해당하는 자 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 자(이하 이 조에서 “특수형태근로종사자”라 한다)의 노무(勞務)를 제공받는 사업 또는 사업장은 제6조에도 불구하고 이 법의 적용을 받는 사업 또는 사업장으로 본다.
  1. 주로 하나의 사업 또는 사업장에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것
  2. 노무를 제공함에 있어서 타인을 사용하지 아니할 것
- ② 특수형태근로종사자는 제5조제2호에도 불구하고 이 법을 적용할 때에는 그 사업 또는 사업장의 근로자로 본다. 다만, 특수형태근로종사자가 제4항에 따라 이 법의 적용 제외를 신청한 경우에는 근로자로 보지 아니한다.

2007년 법개정 당시에는 시행령을 통해 보험설계사, 레미콘트럭기사, 학습지교사, 골프장캐디 등

4개 직종만 포함되었고, 이후 점차 직종이 늘어나서 현재는 18개 직종이 포함되어 있다.

〈산재보험법상 노무제공자 직종〉

1. 보험모집인	10. 방문판매원
2. 건설기계 기사	11. 대여제품 방문점검원
3. 학습지도사	12. 가전제품 설치 및 수리원
4. 골프장 캐디	13. 건설현장 화물차주
5. 택배 배달원	14. 개인화물차주
6. 퀵서비스기사	15. 소프트웨어 기술자
7. 대출모집인	16. 방과후학교 강사
8. 신용카드회원 모집인	17. 관광통역안내원
9. 대리운전기사	18. 통학버스기사

산재보험법 상의 ‘특수형태근로종사자’ 개념은 2022년 6월 10일 개정(2023년 7월 1일 시행)을 통해 ‘노무제공자’로 바뀌었다. 기존 산재보험법의 전속성 요건(주로 하나의 사업 또는 사업장에 상시적으로 노무를 제공)과 적용 제외 신청 조항(본인의 신청에 따라 법 적용 제외)을 폐지했으며, 특수형태근로종사자 및 온라인 플랫폼 종사자 등을 포괄하는 개념으로 "노무제공자"의 정의를 신설하였다.

〈산재보험법 개정에 따른 노무제공자 개념(2022. 6. 10. 개정)〉

제91조의15(노무제공자 등의 정의) 이 장에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “노무제공자”란 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 방법에 따라 자신이 직접 노무를 제공하고 그 대가를 지급받는 사람으로서 업무상 재해로부터의 보호 필요성, 노무제공 형태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람을 말한다.
  - 가. 노무제공자가 사업주로부터 직접 노무제공을 요청받은 경우
  - 나. 노무제공자가 사업주로부터 일하는 사람의 노무제공을 중개·알선하기 위한 전자적 정보처리시스템(이하 “온라인 플랫폼”이라 한다)을 통해 노무제공을 요청받는 경우
2. “플랫폼 종사자”란 온라인 플랫폼을 통해 노무를 제공하는 노무제공자를 말한다.

② 적용 조항

산재보험법 상의 노무제공자 특례 적용 내용은 ▲ 보험급여 산정기준(‘임금’이 아닌 ‘보수’), ▲ 업무상 재해인정 기준(근로자 적용 기준 준용), ▲ 보험급여 산정 특례(노무제공자 최저 휴업급여 보장액은 1일 48,232원임. 일반 근로자는 최저임금인 1일당 80,240원임), ▲ 보험료 부담(사업주와 산재보험 노무제공자가 각각 2분의 1씩 부담) 등이다.

〈산재보험법 상 노무제공자 적용 조항〉

제91조의17(노무제공자에 대한 보험급여의 산정기준 등)

- ① 노무제공자의 평균보수 산정사유 발생일은 대통령령으로 정한다.
- ② 노무제공자에 대해 제3장 및 제3장의2에 따른 보험급여에 관한 규정을 적용할 때에는 “임금”은 “보수”로, “평균임금”은 “평균보수”로 본다.
- ③ 제91조의15제6호에도 불구하고 업무상 재해를 입은 노무제공자가 평균보수 산정기간 동안 근로자(대통령령으로 정하는 일용근로자는 제외한다)로서 지급받은 임금이 있는 경우에는 그 기간의 보수와 임금을 합산한 금액을 해당 기간의 총일수로 나누어 평균보수를 산정한다.
- ④ 제36조제3항 본문에도 불구하고 노무제공자에 대한 보험급여를 산정하는 경우 해당 노무제공자의 평균보수를 산정하여야 할 사유가 발생한 날부터 1년이 지난 이후에는 매년 소비자물가변동률에 따라 평균보수를 증감한다.
- ⑤ 노무제공자에 대한 보험급여의 산정에 관하여는 제36조제5항 및 제6항은 적용하지 아니한다.

제91조의18(노무제공자에 대한 업무상의 재해의 인정기준) 노무제공자에 대한 업무상의 재해의 인정기준은 제37조제1항부터 제4항까지의 규정을 적용하되 구체적인 인정기준은 노무제공 형태 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

제91조의19(노무제공자에 대한 보험급여 산정 특례)

- ① 노무제공자에 대해서는 제54조에도 불구하고 제52조에 따라 산정한 1일당 휴업급여 지급액이 대통령령으로 정하는 최저 휴업급여 보장액(이하 “최저 휴업급여 보장액”이라 한다)보다 적으면 최저 휴업급여 보장액을 1일당 휴업급여 지급액으로 한다.
- ② 재요양을 받는 노무제공자에 대해서는 제56조제2항에도 불구하고 제56조제1항에 따라 산정한 1일당 휴업급여 지급액이 최저 휴업급여 보장액보다 적거나 재요양 당시 평균보수 산정의 대상이 되는 보수가 없으면 최저 휴업급여 보장액을 1일당 휴업급여 지급액으로 한다.
- ③ 장해보상연금을 지급받는 노무제공자가 재요양하는 경우에는 제56조제3항에도 불구하고 1일당 장해보상연금액과 제2항 또는 제56조제1항에 따라 산정한 1일당 휴업급여 지급액을 합한 금액이 장해보상연금의 산정에 적용되는 평균보수의 100분의 70을 초과하면 그 초과하는 금액 중 휴업급여에 해당하는 금액은 지급하지 아니한다.
- ④ 제1항 및 제2항에 따라 최저 휴업급여 보장액을 1일당 휴업급여 지급액으로 하는 노무제공자가 그 요양기간 중 일정기간 또는 단시간 취업을 하는 경우에는 제53조제1항 단서에도 불구하고 최저 휴업급여 보장액(별표 1 제2호에 따라 감액하는 경우에는 그 감액한 금액)에서 취업한 날에 대한 보수를 뺀 금액을 부분휴업급여로 지급할 수 있다.

제91조의20(노무제공자에 대한 보험급여의 지급)

- ① 노무제공자의 보험급여는 보험료징수법에 따라 공단에 신고된 해당 노무제공자의 보수를 기준으로 평균보수를 산정한 후 그에 따라 지급한다.
- ② 수급권자는 신고 누락 등으로 인하여 제1항에 따라 산정된 평균보수가 실제 평균보수와 다르게 산정된 경우에는 보험료징수법으로 정하는 바에 따라 보수에 대한 정정신고를 거쳐 이 법에 따른 평균보수 및 보험급여의 정정청구를 할 수 있다.
- ③ 노무제공자에 대한 보험급여의 지급 등에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.

### ③ 법 적용의 문제점

특수고용노동자는 2008년부터 특수형태근로종사자, 2022년부터는 노무제공자라는 개념으로 산재보험법의 특례적용 대상으로 포함되었다. 하지만 노동법상 근로자와 비교할 때 제한적인 법 적용이라고 할 수 있다.

첫째, 직종 제한의 한계가 있다. 산재보험법에서는 노무제공자라는 개념적 기준을 규정하고 있으나, 시행령에서 정한 직종에 한해서만 적용되고 있다. 2008년에 4개 직종에서 시작해서 점차 추가되어 2023년에 18개 직종으로 늘어났지만 여전히 직종 제한이라는 한계가 존재한다. 2022년에 전속성 규정이 삭제되었고, 적용 제외 조항도 없어짐으로 인해 시행령 상의 직종은 의무가입이 적용되고, 결과적으로 산재보험에 가입한 종속계약자 규모가 증가한 것은 사실이다. 2024년 기준 노무제공자 산재보험 가입자 수는 143만 명 가량이다.

〈표 4-3〉 산재보험 가입 및 산재승인 노무제공자수 추이

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
대상 직종(개)	13	14	14	17	18
산재보험 가입자 수(명)	183,822	762,937	805,220	1,193,801	1,438,067
산재 승인자 수(명)	2,667	5,667	8,850	11,226	14,039
노무제공자 (추정)재해율(%)	1.45	0.74	1.10	0.94	0.98
전체노동자 평균 재해율(%)	0.57	0.63	0.65	0.66	-
사망자 수(유족급여지급, 명)	-	46	76	104	122

※ 자료 : 근로복지공단(신장식 의원실 제공)

둘째, 최저 휴업급여 보장액의 문제이다. 업무상 재해로 인해 치료를 받느라 일을 할 수 없는 기간 동안 소득을 보전해 주는 휴업급여의 경우 근로자는 평균임금의 70%를 적용하고 있고, 평균임금의 70%가 최저임금에 미달할 경우는 최저임금을 최저 휴업급여로 적용하고 있다. 2025년 최저임금 시급이 10,030원이고, 1일 기준 80,240원이다. 반면 노무제공자의 경우는 「산업재해보상보험법」 제91조의19에 따라 최저 휴업급여 보장액이 고용노동부 고시를 통해 별도로 정하도록 하고 있고, 2025년은 1일 48,232원이다. 최저임금의 60.1% 수준이다. 노무제공자는 산업재해를 당해도 쉬면서 치료를 받을 수가 없다. 최저 휴업급여를 받으면 생활이 어렵기 때문이다.

셋째, 근로자와 달리 산재보험료를 사업주와 노무제공자가 절반씩 부담하는 것은 근로자와 비교할 때 형평성 문제가 제기된다. 고용산재보험료징수법 제48조의6에서는 “산재보험료는 사업주와 산재보험 노무제공자가 각각 2분의 1씩 부담한다. 다만, 사용종속관계(使用從屬關係)의 정도 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 산재보험 노무제공자의 경우에는 사업주가 부담한다.”고 규정되어 있다. 단서조항인 사용종속관계의 정도 등을 고려해서 산재보험료를 사업주가 부담하는 직종은 아직 시행령에서 정하고 있지 않다. 근로자의 경우 사업주가 전액 보험료를 부담하는

것과 비교할 때 헌법 상 평등원칙에 어긋난다는 헌법소원에 대해 헌법재판소는 평등원칙에 위반되지 않는다는 판결을 내리기도 했다(헌재 2023. 3. 23. 선고 2022헌바139). 근로기준법상 근로자에 해당하지 않는 노무제공자에게 산재보험법을 특례적용하고 있는 구조에서 비롯된 한계이다.

### (3) 고용보험법 특례 적용

#### ① 적용 범위

종속계약자가 고용보험법 적용을 받게 된 것은 2021년부터이다. 2020년 12월 문재인 정부는 “근로자와 자영자의 이분법적 접근에서 벗어나 다양한 형태의 취업자에 대한 제도적 보호 필요”를 언급하며 「전국민 고용보험 로드맵」을 발표한 이후 후속조치를 통해서 예술인(2020년 12월), 노무제공자(2021년 1월), 플랫폼 종사자에 대해 순차적으로 특례 적용을 하게 된다. 전속성 조항 없이 고용보험법에 노무제공자 개념이 처음 도입되었다. 전속성 조항은 없지만 시행령을 통해 직종을 제한하는 방식은 산재보험법과 동일하다. 현재 시행령을 통해서 17개 직종을 정하고 있다.

#### 〈고용보험법 상 노무제공자 정의〉

##### 제77조의6(노무제공자인 피보험자에 대한 적용)

① 근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 일정한 대가를 지급받기로 하는 계약(이하 “노무제공계약”이라 한다)을 체결한 사람 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람(이하 “노무제공자”라 한다)과 이들을 상대방으로 하여 노무제공계약을 체결한 사업에 대해서는 제8조제2항에 따라 이 장을 적용한다.

#### 〈고용보험법 상 노무제공자 직종〉

- |               |              |
|---------------|--------------|
| 1. 보험모집인      | 10. 건설기계 운전원 |
| 2. 학습지 교사     | 11. 화물차주     |
| 3. 택배기사       | 12. 퀵서비스기사   |
| 4. 대출모집인      | 13. 대리운전기사   |
| 5. 신용카드회원모집인  | 14. 소프트웨어기술자 |
| 6. 방문판매원      | 15. 관광통역안내원  |
| 7. 대여제품 방문점검원 | 16. 통학버스기사   |
| 8. 가전제품 설치 기사 | 17. 골프장 캐디   |
| 9. 방과후강사      |              |

#### ② 적용 조항

고용보험법 상의 노무제공자는 적용받는 고용보험 급여에서 일반 노동자와 차이가 있다. 구직급여, 출산전후휴가급여는 근로자와 동일하게 적용받지만, 취업촉진수당, 육아휴직급여, 유족급여가

적용되지 않고, 직업능력개발훈련비용도 일반 노동자에 비하면 부분 적용을 받고 있다. 사업주가 훈련비를 청구하는 방식의 재직자 훈련은 적용되지 않는다.

〈표 4-4〉 고용보험 급여 비교

구분	근기법 상 근로자	노무제공자
구직급여	○	○
취업촉진수당 (조기재취업수당, 직업능력개발수당, 광역구직활동비, 이주비)	○	×
출산전후휴가급여	○	○
육아휴직급여	○	×
직업능력개발훈련비용	○	부분 적용

### ③ 법 적용의 문제점

첫째, 고용보험 적용 조건이 협소하다. 고용보험법 상의 노무제공자 개념에 해당하고, 시행령에 명시된 직종에도 해당될 경우 고용보험이 특례적용되지만, 부수조건들이 더 있다. 고용보험 적용 대상이 되기 위해서는 월 수입 80만 원을 넘어야 하고,(노무수령자가 둘 이상일 경우는 합친 보수가 월 80만 원 이상) 보험가입 기간도 이직일 이전 24개월 동안 피보험 단위기간이 통산하여 12개월 이상이어야 한다. 근로자의 경우는 이직일 이전 18개월 동안 피보험 단위기간이 180일 이상이어야 한다. 근로자에 비해 고용보험을 적용받기 위한 조건이 까다로운 것이다.

#### 〈고용보험법 - 노무제공자의 구직급여 지급 조건〉

##### 제77조의8(노무제공자인 피보험자에 대한 구직급여)

- ① 노무제공자의 구직급여는 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에 지급한다. 다만, 제6호는 최종 이직 당시 단기노무제공자였던 사람만 해당한다.
1. 이직일 이전 24개월 동안 피보험 단위기간이 통산하여 12개월 이상일 것
  2. 근로 또는 노무제공의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업(영리를 목적으로 사업을 영위하는 경우를 포함한다. 이하 이 장에서 같다)하지 못한 상태에 있을 것
  3. 이직사유가 제77조의10제2항에서 준용하는 제58조에 따른 수급자격의 제한 사유에 해당하지 아니할 것. 다만, 제77조의10제2항에서 준용하는 제58조제2호가목에도 불구하고 노무제공자로 이직할 당시 대통령령으로 정하는 바에 따른 소득 감소로 인하여 이직하였다고 직업안정기관의 장이 인정하는 경우에는 제58조에 따른 수급자격의 제한 사유에 해당하지 아니하는 것으로 본다.
  4. 이직일 이전 24개월 중 3개월 이상을 노무제공자인 피보험자로 피보험자격을 유지하였을 것
  5. 재취업을 위한 노력을 적극적으로 할 것
  6. 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 것
    - 가. 수급자격의 인정신청일 이전 1개월 동안의 노무제공일수가 10일 미만이거나 수급자격 인정신청일 이전 14일간 연속하여 노무제공내역이 없을 것

나. 최종 이직일 이전 24개월 동안의 피보험 단위기간 중 다른 사업에서 제77조의10제2항에서 준용하는 제58조에 따른 수급자격의 제한 사유에 해당하는 사유로 이직한 사실이 있는 경우에는 그 피보험 단위기간 중 90일 이상을 단기노무제공자로 종사하였을 것

둘째, 적용받는 고용보험 급여에 차이가 있다. 앞서 살펴봤듯이 노무제공자에게는 취업촉진수당, 육아휴직급여가 적용되지 않고, 직업능력개발훈련비용도 근로자에 비하면 협소하게 적용된다. 적용 급여에 차이를 두는 것은 아무런 근거가 없다. 플랫폼노동자, 프리랜서 등 노무제공자의 취업촉진, 육아휴직 필요성이 일반 노동자에 비해서 낮다는 근거도 없고, 직업능력개발훈련비의 경우는 불안정한 고용형태인 노무제공자에게 오히려 더 필요한 급여이기도 하다.

셋째, 최저 구직급여액이 낮다. 일반 노동자의 경우 구직급여액이 최저임금법에 따른 최저임금보다 낮을 경우 최저임금액의 100분의 80을 곱한 금액을 최저구직급여일액(월 1,677,016원)으로 하고 있다. 노무제공자의 경우는 고용노동부 고시에 따라 월단위 기준보수액이 1,330,000원이다. 일반노동자에게 적용하는 최저임금액의 79.3%에 해당하는 금액이다.

넷째, 부분실업이 인정되지 않기 때문에 실업 인정을 받기 어렵다. 노무제공자, 종속계약자는 하나의 사업주, 하나의 플랫폼만 이용하는 것이 아니라 여러 사업주와 플랫폼에서 일감을 얻는 경우가 대부분이다. 한 사업주, 하나의 플랫폼에서 실직을 하더라도 다른 사업주, 다른 플랫폼을 활용하여 노무를 제공하는 경우는 구직급여를 받지 못한다. 이를테면 부분실업이 인정되지 않기 때문에 비자발적 사유로 인해 모든 사업주 또는 플랫폼으로부터 벗어나야만 구직급여를 받을 수 있다. 여러 사업주에게 노무를 제공하는 경우 총 보수를 기준으로 고용보험료를 납부하지만 부분실업에 따른 보수 축소에 대해서는 아무런 구직급여도 받지 못하게 된다. 2024년 5월 기준 노무제공자 고용보험 가입자는 80.6만 명에 이르는데 이 중 2024년 1~5월 동안 실업급여를 수급한 이들은 5,513명으로 가입자의 0.68%가 실업급여를 수급하였다. 같은 기간 임금근로자(일용직 포함)는 1,691만 가입자 중 105.7만 명이 실업급여를 수급하여 수급자 비율이 6.23%인 것으로 확인된다(전혜원, 2024).

#### (4) 산업안전보건법 특례 적용

##### ① 적용 대상

산업안전보건법은 노무를 제공하는 사람의 안전 및 보건을 유지·증진하기 위하여 산업 안전 및 보건에 관한 기준을 세우고, 이에 대한 이행책임을 명확히 하려는 목적으로 제정된 법이다. 기존 산업안전보건법은 근로기준법 상 고용관계를 전제로 하고 있었기 때문에 특수고용노동자는 산업안전보건법의 적용을 받지 못했다. 이러한 문제점을 보완하여 2019.1.15. 전면개정을 거쳐 2021.1.1.부터 시행된 개정법에서는 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받는 자(사업주)에게 특수형태근로종사자들에 대한 안전·보건 조치를 할 의무를 부여하도록 하고 있다. 특이한 것은 산재보험법과

고용보험법이 '노무제공자'라는 개념으로 변경된 것에 비해 산업안전보건법은 여전히 특수형태근로종사자라는 기존 개념을 그대로 사용하고 있다는 점이다. 전속성 조항도 여전히 살아있다.

〈산업안전보건법 상의 특수형태근로종사자 개념 정의〉

제77조(특수형태근로종사자에 대한 안전조치 및 보건조치 등)

- ① 계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있음에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하는 사람으로서 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 사람(이하 “특수형태근로종사자”라 한다)의 노무를 제공받는 자는 특수형태근로종사자의 산업재해 예방을 위하여 필요한 안전조치 및 보건조치를 하여야 한다.
  - 1. 대통령령으로 정하는 직종에 종사할 것
  - 2. 주로 하나의 사업에 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것
  - 3. 노무를 제공할 때 타인을 사용하지 아니할 것
- ② 대통령령으로 정하는 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받는 자는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 안전 및 보건에 관한 교육을 실시하여야 한다.
- ③ 정부는 특수형태근로종사자의 안전 및 보건의 유지·증진에 사용하는 비용의 일부 또는 전부를 지원할 수 있다.

〈산업안전보건법 시행령의 특수형태근로종사자 직종〉

- |               |                       |
|---------------|-----------------------|
| 1. 보험모집인      | 8. 신용카드회원 모집인         |
| 2. 건설기계 운전자   | 9. 대리운전기사             |
| 3. 학습지도사      | 10. 방문판매원             |
| 4. 골프장 캐디     | 11. 대여제품 방문점검원        |
| 5. 택배원 등 배송업무 | 12. 가전제품 설치, 수리기사     |
| 6. 늘찬배달원      | 13. 화물차주(컨테이너, 시멘트 등) |
| 7. 대출모집인      | 14. 소프트웨어 기술자         |

② 적용 조항

〈산업안전보건법 상 사업주 등의 의무〉

제5조(사업주 등의 의무)

- ① 사업주(제77조에 따른 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받는 자와 제78조에 따른 물건의 수거·배달 등을 중개하는 자를 포함한다. 이하 이 조 및 제6조에서 같다)는 다음 각 호의 사항을 이행함으로써 근로자(제77조에 따른 특수형태근로종사자와 제78조에 따른 물건의 수거·배달 등을 하는 사람을 포함한다. 이하 이 조 및 제6조에서 같다)의 안전 및 건강을 유지·증진시키고 국가의 산업재해 예방정책을 따라야 한다.
  - 1. 이 법과 이 법에 따른 명령으로 정하는 산업재해 예방을 위한 기준
  - 2. 근로자의 신체적 피로와 정신적 스트레스 등을 줄일 수 있는 쾌적한 작업환경의 조성 및 근로조건 개선
  - 3. 해당 사업장의 안전 및 보건에 관한 정보를 근로자에게 제공

산업안전보건법 제5조에서는 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받는 자에게 사업주 의무로서 특수형태근로종사자에 대하여 ▲산업재해 예방을 위한 기준, ▲근로자의 신체적 피로와 정신적

스트레스 등을 줄일 수 있는 쾌적한 작업환경의 조성 및 근로조건 개선, ▲해당 사업장의 안전 및 보건에 관한 정보를 근로자에게 제공해야하는 의무를 규정하고 있다. 또한, 산업안전보건법 제77조에서는 특수형태근로종사자의 산업재해 예방을 위하여 필요한 안전조치 및 보건조치를 하여야 한다고 규정하고 있다.

문제는 의무사항이 명시적이거나 구체적이지 않아서 특수형태근로종사자의 노무를 제공받는 자의 의무 준수 여부를 정확히 평가·감독하기 어렵다는 점이다. 또한 산업안전보건법 제41조 고객의 폭언 등으로 인한 건강장해 예방조치 역시 특수형태근로종사자들에게 적용되지 않는다.

산업안전보건법 제77조에서도 ▲ 적용 대상 직종이 제한적이라는 점, ▲ 근로기준법상 근로자인지 여부를 판단하는 요건이기도 한 전속성 요건을 특수형태근로종사자에게 요구하고 있다는 점에서 산재보험법, 고용보험법과 비교된다.

산재보험법은 노무제공자 개념을 도입하고, 전속성 조항을 폐지하면서 대상 직종을 점차 확대하였으나, 산업안전보건법은 적용범위를 넓히지 않고 있다. 특히 산업안전보건법 제77조 제2항에 따라 안전 및 보건 교육을 받아야 하는 적용대상 직종(특수형태근로종사자 14개 직종 중 9개 직종만 대상)은 더욱 제한적이다.

따라서, 일차적으로는 산업안전보건법 적용 대상 직종을 확대하고, 특수형태근로종사자들에게 해야 할 사업주의 안전·보건 조치를 구체화해야 할 것이다. 더 나아가서 산업안전보건법은 그 목적에 부합하게 노무를 제공하는 자라면 어떠한 고용 및 계약형태를 맺고 있는지에 관계없이 전면적으로 적용되어야 할 것이다.

## 2. 제도 개선 논의 검토

### 1) 21대 국회

지난 21대 국회에서는 플랫폼 종사자 지원 관련 2개의 법안이 발의되었다. 장철민 의원 대표발의안과 이수진 의원 대표발의안이다. 두 법안은 “플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 사람이 급격하게 증가하고 있음. 플랫폼 일자리는 자율성이 극대화되고 비공식 노동이 공식화되는 등 긍정적인 측면이 있지만, 고용과 소득이 불안정하고 일하는 과정에서 기본적인 권익을 보호받지 못하는 개선이 필요한 측면도 있어 플랫폼 종사자 보호가 시급한 상황”(장철민 의원 대표발의안 제안 이유), “플랫폼 종사자가 크게 증가하고 있지만, 이들 플랫폼 종사자는 기존의 「근로기준법」 등의 노동관계법령으로부터 보호를 받지 못해 계약관계의 불공정성, 불안정한 고용 및 소득 등의 문제점으로 큰 어려움을 겪고 있음.”(이수진 의원 대표발의안 제안 이유) 등의 필요성에 의해 발의되었지만, 근로자성 문제와 관련해서 노동계의 비판을 받았다.

두 법안의 문제점에 대해서는 민주노총 성명서<sup>13)</sup>에서 지적하고 있듯이 플랫폼 노동자의 노동자

성을 배제하는 것에서 출발하고 있다는 점이다. 법안에서는 플랫폼 노동자를 우선 ‘플랫폼 종사자’라는 개념으로 정의한 후 플랫폼 종사자가 노동법 상 근로자에 해당할 경우 노동법을 우선 적용한다고 되어 있다. 노동자 추정제도 등 고용지위를 구분하는 기준이 수립되어 있지 않은 상황에서 플랫폼노동자는 대부분 근로기준법 상의 근로자성이 부정되어 왔다. 법안은 결국 근로자성이 인정되지 않는 플랫폼노동자를 대상으로 하고 있고, 플랫폼노동자의 근로자성 배제를 더욱 강화하고 있다.

〈장철민 의원 대표발의안〉

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “온라인 플랫폼”이란 일하는 사람의 노무 제공(일의 완성을 위한 경우를 포함한다. 이하 같다)을 중개 또는 알선하기 위한 전자적 정보처리시스템을 말한다.
2. “플랫폼 종사자”란 계약의 명칭이나 형식에 관계없이 온라인 플랫폼을 통해 중개 또는 알선 받은 노무를 제공하기 위하여 다른 사람을 사용하지 아니하고 주로 자신의 노무를 제공하고 그 대가로 보수 등을 받는 사람을 말한다.
3. “플랫폼 운영자”란 온라인 플랫폼을 이용하여 플랫폼 종사자의 노무 제공을 중개 또는 알선하는 것을 업으로 하는 자를 말한다.
4. “플랫폼 이용 사업자”란 플랫폼 종사자로부터 노무를 제공받고 이를 통해 사업을 영위하는 자를 말한다.

제3조(다른 법률과의 관계)

- ① 플랫폼 종사자가 「근로기준법」, 「노동조합 및 노동관계조정법」, 「산업안전보건법」, 「산업재해보상보험법」, 「고용보험법」 등에 따른 근로자에 해당하는 경우에는 해당 법률을 이 법에 우선하여 적용한다. 다만, 이 법을 적용하는 것이 플랫폼 종사자에게 유리한 경우에는 이 법을 적용한다.

이수진 의원 대표발의안은 장철민 의원 대표발의안이 갖고 있는 노동자성 배제 문제를 개선하는 차원에서 제출된 법안이다. 하지만 “플랫폼 종사자가 노동관계법률의 적용을 주장하는 경우, 이에 해당하지 않는다는 점은 이를 주장하는 운영 사업자나 이용 사업자가 증명하여야 한다.”며 입증 책임을 플랫폼 사업자에게 부과하고 있는 듯 보이나, 이 역시 플랫폼 노동자를 플랫폼 종사자로 우선 분류한 후 노동자가 노동관계법 적용을 주장하는 경우에 이에 해당하지 않는다는 반대 입증 책임을 플랫폼 사업자에게 부과하고 있다는 점에서 볼 때, 현재의 협소한 노동자성 인정 기준에서는 장철민 의원 대표발의안과 근본적인 차이가 없다.

〈이수진 의원 대표발의안〉

제3조(노동관계법령과의 관계)

- ① 플랫폼 종사자가 「근로기준법」, 「노동조합 및 노동관계조정법」, 「산업안전보건법」, 「산업재해보상보험법」, 「고용보험법」 등에 따른 근로자 등 적용대상에 해당하는 경우에는 해당 법률을 이 법에 우선하여 적용한다.
- ② 제1항에 따라 플랫폼 종사자가 「근로기준법」, 「노동조합 및 노동관계조정법」 등 노동관계법률의 적용을 주장하는 경우, 이에 해당하지 않는다는 점은 이를 주장하는 운영 사업자나 이용 사업자가 증명하여야 한다.

13) 민주노총 성명서 “플랫폼이 노동기본권 배제의 면죄부는 아니다. 정부 여당은 기만적인 플랫폼 종사자법 추진을 즉각 중단하라!”, 2021. 7. 20.

법안에서는 ▲ 공정한 노무제공계약 체결 및 서면 교부, ▲ 적절한 보수 결정 및 보수 기준 변경 시 사전 고지, ▲ 노무제공계약 해지 시 사전 고지, ▲ 차별적 처우 금지, ▲ 안전보건 노력, ▲ 괴롭힘 금지, ▲ 임신, 출산, 육아 등을 이유로 불리한 처우 금지, ▲ 인격과 사생활 보호 등의 내용을 담고 있으나, 대부분 사업자가 일방적으로 결정할 수 있거나 강제력이 없는 내용으로 구성되어 있다. 특히 경영상, 영업상 비밀에 해당할 경우 알고리즘을 공개하지 않아도 되도록 규정하기도 했다. 결과적으로 두 법안은 해당 상임위에서 본격적으로 논의되지 못한 채 임기종료로 자동폐기되었다.

〈플랫폼 종사자 법률안 주요 내용(장철민 의원 대표발의안)〉

- '플랫폼 종사자' 개념 도입
- 플랫폼 이용계약을 체결하고 플랫폼 이용계약서를 서면으로 제공
- 플랫폼 운영자는 플랫폼 종사자가 정보를 요청하는 경우에 경영상·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보를 제외하고는 제공
- 플랫폼 이용 사업자는 플랫폼 종사자와 대등한 지위에서 노무제공계약을 공정하게 체결하고, 계약서를 서면으로 플랫폼 종사자에게 제공.
- 플랫폼 이용 사업자는 플랫폼 종사자가 노무를 제공하는 데 필요한 경비 등을 고려하여 보수를 적정하게 결정하고, 보수의 지급기준 등을 변경하려는 경우 플랫폼 종사자에게 사전에 서면으로 고지
- 플랫폼 이용 사업자는 계약을 해지 시 사전 고지
- 플랫폼 종사자에게 차별적 처우, 불이익한 조치, 폭언·폭행·성희롱 및 괴롭힘, 임신·출산·육아 등을 이유로 한 불리한 처우 등 금지
- 플랫폼 운영자는 플랫폼 종사자의 복지 증진 등을 위하여 공제사업을 실시할 수 있음.

## 2) 22대 국회

현 22대 국회에서는 특수고용노동자와 관련해서 ▲ 노동자 추정제도, ▲ 일하는 사람 지원, ▲ 노동약자 지원 등에 대한 법안들이 발의되어 있다. 세 유형의 발의안은 특수고용노동자의 노동권 보장과 관련해서 의미와 차원이 다른 접근이다. 각 내용을 살펴보고 노동권 보장 차원에서 어떤 의미를 갖는지 고찰한다.

### (1) 노동자 추정 제도

노동자 추정 제도는 기존 근로기준법, 노동조합법의 적용 범위를 확대하는 의미를 담고 있다. 근로기준법과 노동조합법 상의 근로자, 사용자 개념 정의를 개정함으로써 변화하는 노동시장 상황을 노동법 내로 포섭하는 접근이다. 특수고용노동자의 노동권 보장을 위한 정공법이라고 할 수 있다. ILO가 최근 2026년에 플랫폼경제에서의 “좋은 일자리(decent work)”을 위한 국제 노동 기준(convention) 및 권고(recommendation)을 제정하기로 합의한 것이나, 유럽연합 의회가 2024년 4월에 “플랫폼노동의 근로조건 개선에 관한 지침”을 통과시킨 것에도 고용지위를 구분하기 위한 기

준을 수립하도록 하고 있는데, 유사한 접근이라고 할 수 있다.

노동자 추정 제도에 대한 입법발의는 길게 보면 17대 국회로 거슬러 올라간다. 2004년 7월 단병호 의원 대표발의로 근로기준법과 노동조합법의 근로자, 사용자 개념 확대가 그것이다. 근로자는 “근로계약을 체결하지 않은 자라 하더라도 특정사용자의 사업에 편입되거나 상시적 업무를 위하여 노무를 제공하고 그 사용자 또는 노무수령자로부터 대가를 얻어 생활하는 자”로 확대하고, 사용자는 “근로계약의 체결 여부와 상관없이 당해 근로자의 근로조건 등의 결정에 대하여 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자”로 확대하자는 것이었다.

(노동자성 관련 개정안(단병호 의원 대표발의안, 2004. 7. 12.))

■ 근로기준법 개정안(2004. 7. 12.)

제14조에 제2항을 다음과 같이 신설한다.

② 근로계약을 체결하지 않은 자라 하더라도 특정사용자의 사업에 편입되거나 상시적 업무를 위하여 노무를 제공하고 그 사용자 또는 노무수령자로부터 대가를 얻어 생활하는 자는 근로자로 본다.

제15조에 제2항을 다음과 같이 신설한다.

② 근로계약의 체결 여부와 상관없이 당해 근로자의 근로조건 등의 결정에 대하여 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자도 사용자로 본다.

■ 노동조합법 개정안(2004. 7. 12.)

제2조제1호에 후단을 다음과 같이 신설한다.

근로계약을 체결하지 않은 자라 하더라도 특정사용자의 사업에 편입되거나 상시적 업무를 위하여 노무를 제공하고 그 사용자 또는 노무수령자로부터 대가를 얻어 생활하는 자는 근로자로 본다.

제2조제2호에 후단을 다음과 같이 신설한다.

근로계약의 체결 여부와 상관없이 당해 근로자의 근로조건 등의 결정에 대하여 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자도 사용자로 본다.

17대 국회 단병호 의원 대표발의로 시작된 노동자성 확대 입법 발의는 18대~21대 국회 민주노동당, 정의당 소속 국회의원 대표발의로 계속되었다. 20대 국회까지 발의된 법안들은 근로자와 사용자 개념을 확대하는 내용만으로 구성되었으나, 21대 국회 강은미 의원 대표발의안은 근로자 추정과 함께 반대 입증책임을 사용자에게 부과하는 방식으로 변화했다.

해당 법안들은 상임위에서 제대로 논의되지 않은 채 모두 임기종료로 폐기되었다.

〈표 4-5〉 기존 국회의 노동자성 확대 관련 입법발의안

시점, 대표발의자	법률안	개정안 내용
18대 국회 (2009. 5.) 홍희덕 의원	근로기준법	<p>“근로자”란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에서 근로를 제공하는 자를 말한다. 이 경우 독립사업자 형태로 노무를 제공하는 자라고 하더라도 특정 사업주의 사업에 편입되거나 특정 사업주가 상시적으로 영위하는 업무를 위하여 노무를 제공하고 그 사업주로부터 대가를 얻어 생활하는 자는 근로자로 본다.</p> <p>“사용자”란 사업주 또는 사업경영담당자, 그 밖에 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행위하는 자를 말한다. 이 경우 근로계약 체결의 당사자가 아니라고 하더라도 근로조건 등의 결정에 대하여 실질적인 지배력 내지 영향력이 있는 자는 임금, 근로시간, 복지, 해고 등 그가 영향을 미친 근로조건에 대하여 근로계약을 체결한 사용자와 연대하여 이 법에 따른 사용자의 책임을 진다.</p>
	노동조합법	<p>“근로자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 및 그와 같은 노무제공계약을 체결하려고 하는 자를 말함.</p> <p>(1) 직업의 종류와 관계없이 사업 또는 사업장에 임금 등을 목적으로 근로를 제공하는 자</p> <p>(2) 특정사용자의 사업에 편입되거나 상시적 업무를 위하여 노무를 제공하고 그 사용자 또는 노무수령자로부터 대가를 얻어 생활하는 자</p> <p>(3) 위 (1) 또는 (2)의 요건을 충족하지 못한 경우라도 이 법에 따른 보호의 필요성이 있는 자</p> <p>“사용자”란 사업주, 사업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자를 말하며, 근로계약 체결의 형식적 당사자가 아니라고 해도 해당 노동조합의 상대방으로서의 지위를 인정할 수 있거나 또는 근로자의 근로조건에 대하여 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자를 말하며, 사내 하도급의 도급사업주도 실질적 지배력 또는 영향력이 있는 자로 봄</p>
19대 국회 (2012. 7.) 심상정 의원	근로기준법	<p>이 경우 독립사업자 형태로 노무를 제공하는 자라고 하더라도 특정 사용자의 사업에 편입되거나 그 사업의 상시적 업무를 위하여 노무를 제공하고 그 사용자 또는 노무를 제공받은 자로부터 대가를 받아 생활하는 자는 근로자로 본다.</p> <p>이 경우 근로계약의 당사자가 아니더라도 임금·고용 등의 근로조건에 대하여 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자는 사용자로 보며, 임금·근로시간·복지·해고 등 그가 영향을 미친 근로조건에 대하여 근로계약의 당사자와 함께 연대책임을 진다.</p>
	노동조합법	<p>근로계약을 체결하지 않은 자라 하더라도 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자는 근로자로 본다.</p> <p>가. 자신이 아닌 다른 사업주의 업무를 위하여 노무를 제공하고 그 사업주 또는 노무제공을 받은 자로부터 대가를 받아 생활하는 자</p> <p>나. 실업상태에 있거나 구직 중인 자</p> <p>다. 기타 노무를 제공하는 자로서 이 법에 따른 단결 보호의 필요성이 있어 대통령령으로 정하는 자</p>

시점, 대표발의자	법률안	개정안 내용
19대 국회 (2012. 7.) 심상정 의원	노동조합법	이 경우 근로계약 체결의 당사자가 아니라고 하더라도 당해 노동조합의 상대방으로서의 지위를 인정할 수 있거나 근로자의 근로조건에 대하여 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자도 사용자로 본다.
20대 국회 (2016. 9.) 이정미 의원	근로기준법	이 경우 독립사업자 형태로 노무를 제공하는 자라 하더라도 특정 사용자의 사업에 편입되거나 그 사업의 상시적 업무를 위하여 노무를 제공하고 그 사용자 또는 노무를 제공받은 자로부터 대가를 받아 생활하는 자는 근로자로 본다. 이 경우 근로계약 체결의 당사자가 아니라고 하더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적인 지배력 내지 영향력이 있는 자도 사용자로 본다.
	노동조합법	다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자는 근로자로 본다. 가. 자신이 아닌 다른 자의 업무를 위하여 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 받아 생활하는 자 나. 실업상태에 있거나 구직 중인 자 다. 그 밖에 노무를 제공하는 자로서 이 법에 따른 보호의 필요성이 있는 자 중 대통령령으로 정하는 자 다만, 근로계약 체결의 형식적 당사자가 아니라고 하더라도 당해 노동조합의 상대방으로서의 지위를 인정할 수 있거나 근로자의 근로조건에 대하여 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자도 사용자로 본다.
21대 국회 (2021. 9.) 강은미 의원	근로기준법	이 경우 타인에게 노무를 제공하는 사람은 근로자로 추정하되, 사용자가 다음 각 목의 사항을 모두 입증한 경우에는 그러하지 아니하다. 가. 노무제공자가 업무수행에 관하여 사용자의 지휘·감독을 받지 아니하는 경우 나. 노무제공이 사용자의 통상적인 사업 범위 밖에서 이루어진 경우 다. 노무제공자가 사용자가 영위하는 사업과 동종 분야에서 본인의 이름과 계산으로 독립하여 사업을 영위하는 경우 이 경우 근로계약 체결의 형식적 당사자가 아니라고 하더라도, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 사용자로 본다. 가. 임금, 근로시간, 복지, 해고 등 해당 근로자의 근로조건에 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자 나. 그 밖에 노무수령자로서 이 법에 따라 사용자 지위를 인정할 필요가 있는 대통령령으로 정하는 자
21대 국회 (2022. 9.) 이은주 의원	노동조합법	다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람은 근로자로 본다. 가. 자신이 아닌 다른 사람의 업무를 위하여 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 받아 생활하는 사람 나. 그 밖에 노무를 제공하는 사람으로서 이 법에 따른 보호의 필요성이 있다고 대통령령으로 정하는 사람 이 경우 근로계약 체결 당사자가 아니더라도 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자는 사용자로 본다. 가. 근로자의 근로조건이나 수행업무에 대하여 사실상의 영향력 또는 지배력을 행사하는 자 나. 그 사업의 노동조합에 대하여 상대방으로서의 지위를 인정할 수 있는 자

현 22대 국회에서도 노동자성 확대를 위한 법안이 발의되었다. 정혜경, 이용우, 박홍배 의원이 각각 대표발의한 근로기준법 개정안은 기본적으로 미국 캘리포니아주의 AB5법을 준용하여 근로자 개념을 확대한 것이다. 노무제공자를 기본적으로 근로자로 추정하고 사용자가 이를 부정하는 입증 책임을 부담하도록 하고 있다. 정혜경 의원 대표발의안은 사용자 개념 확대도 담고 있다.

노동조합법 개정안을 통해 노동자성을 확대하는 입법발의도 이어졌다. 김태선 의원 대표발의안은 노동조합법 상의 근로자 개념에 캘리포니아주의 AB5법과 같은 추정제도를 제안하고 있다. 이용우·신장식·정혜경 의원 대표발의안은 보다 넓게 노동자 추정제도를 제안하고 있는데, “노동조합을 조직하거나 노동조합에 가입한 자는 근로자로 추정한다.”는 제안이다. 개정법률안 제안이유에서는 “실제 근로자임에도 불구하고 짧게는 수 년에서 길게는 10년 이상 소송 등을 통해 근로자로 인정받기 전까지 헌법상 노동3권을 전혀 향유하지 못하는 법의 사각지대에 방치되는 문제”를 개선할 필요가 있다는 설명이다. 이수진 의원 대표발의안에서는 노무제공자인 “다른 자의 사업을 위하여 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 받아 생활하는 자 및 구직 중인자”도 근로자로 간주하고 있다.

‘노란봉투법’으로 일컬어진 노동조합법 상의 사용자 개념을 확대한 개정안은 지난 8월 24일 국회 본회의를 통과했다. 개정된 노조법은 근로자 개념 확대는 담고 있지 않지만 “근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자”도 사용자로 본다고 규정하고 있어서 특수고용노동자의 노조할 권리를 확장하는데 기여할 것으로 보이지만 근로자 개념 확대가 포함되지 않은 것은 아쉬운 부분이다.

〈표 4-6〉 현행 22대 국회 노동자성 확대 입법발의안

시점, 대표발의자	법률안	개정안 내용
정혜경 의원 (2024. 9. 23.)	근로기준법	이 경우 타인에게 노무를 제공하는 사람은 근로자로 추정하되, 사용자가 다음 각 목의 사항을 모두 입증한 경우에는 그러하지 아니하다. 가. 노무제공자가 업무수행에 관하여 사용자의 지휘·감독을 받지 아니하는 경우 나. 노무제공이 사용자의 통상적인 사업 범위 밖에서 이루어진 경우 다. 노무제공자가 사용자가 영위하는 사업과 동종 분야에서 본인의 이름과 계산으로 독립하여 사업을 영위하는 경우
		이 경우 근로계약 체결의 형식적 당사자가 아니라도, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 사용자로 본다. 가. 임금, 근로시간, 복지, 해고 등 해당 근로자의 근로조건에 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자 나. 그 밖에 노무수령자로서 이 법에 따라 사용자 지위를 인정할 필요가 있는 대통령령으로 정하는 자
이용우 의원 (2024. 11. 6.)	근로기준법	타인에게 노무를 제공하는 사람은 근로자로 추정하고, 다만 사용자가 다음 각 목의 사항을 모두 증명한 경우에는 그러하지 아니하다.

시점, 대표발의자	법률안	개정안 내용
이용우 의원 (2024. 11. 6.)	근로기준법	가. 노무제공자가 업무수행에 관하여 사용자의 지휘·감독을 받지 아니하는 경우 나. 노무제공이 사용자의 통상적인 사업 범위 밖에서 이루어진 경우 다. 노무제공자가 사용자가 영위하는 사업과 동종 분야에서 본인의 이름과 계산으로 독립하여 사업을 영위하는 경우
박홍배 의원 (2025. 2. 11.)	근로기준법	이 경우 타인에게 노무를 제공하는 사람은 근로자로 추정하되, 사용자가 다음 각 목의 사항을 모두 입증한 경우에는 그러하지 아니하다. 가. 노무제공자가 업무수행에 관하여 계약상으로는 실제로 사용자의 실질적 지휘·감독을 받지 아니하는 경우 나. 노무제공자가 사용자의 통상적인 사업 범위 외의 업무를 수행하는 경우 다. 노무제공자가 사용자가 영위하는 사업과 동종 분야에서 본인의 이름과 계산으로 독립하여 설립된 직종, 직업 또는 사업에 참여하거나 종사하는 경우
김태선 의원 (2025. 3. 11.)	노동조합법	“근로자”란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람을 말한다. 이 경우 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하는 사람은 근로자로 추정하되, 사용자가 다음 각 목의 사항을 모두 입증한 경우에는 그러하지 아니하다. 가. 노무를 제공하는 사람이 업무를 수행함에 있어 사용자로부터 지휘·감독을 받지 아니하는 경우 나. 노무를 제공하는 사람의 업무가 사용자의 통상적인 사업 범위 밖에서 이루어진 경우 다. 노무를 제공하는 사람이 사용자가 영위하는 사업과 동종 분야에서 본인의 이름과 계산으로 독립적으로 형성된 거래, 일 또는 사업에 종사하는 경우
이용우·신장식·정혜경 의원 (2025. 6. 23.)	노동조합법	이 경우 노동조합을 조직하거나 노동조합에 가입한 자는 근로자로 추정한다.
이수진 의원 (2025. 6. 27.)	노동조합법	이 경우 다른 자의 사업을 위하여 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 받아 생활하는 자 및 구직 중인자도 근로자로 본다.
환노위원장 (2025. 8. 1.) * 원안 가결	노동조합법	이 경우 근로계약 체결 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 그 범위에 있어서는 사용자로 본다.

## (2) 일하는 사람 기본법

일하는 사람 기본법안의 출발은 성남시의 ‘일하는 시민을 위한 성남시 조례’(2020년 12월 제정)이다. 해당 조례에서는 ‘일하는 시민’을 “노동관계법에 따른 근로자를 비롯하여 고용상의 지위 또는 계약의 형태에 상관없이 일터에서 일하는 모든 사람”으로 정의하고 있다. 자치단체 조례의 성격 상 구체적인 권리, 의무를 설정하기는 힘들고, 따라서 조례의 주된 내용은 자치단체장의 노동권익보호

지원 사업, 유급병가 지원, 지원기금 설치 등이다.

성남시 조례가 시발점이 되어서 서울 성동구(2021년 12월), 경기도(2024년 7월)에서도 관련 조례를 제정했고, 국회에서도 관련 법률제정안이 발의되었다. 21대 국회에서 3건, 22대 국회에서 현재 3건의 법률안이 발의되어 있다.

〈표 4-7〉 일하는 사람 기본법안 발의 현황

구분	의안명	대표발의자	제안일자	의결결과
21대 국회	일하는 사람 기본법안	이은주의원	2023-06-08	임기만료폐기
	일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안	장철민의원	2022-11-22	임기만료폐기
	일하는 사람의 권리보장에 관한 법률안	이수진의원	2022-11-16	임기만료폐기
22대 국회	일하는 사람 기본법안	김주영의원	2024-05-31	소관위 심사
	일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안	장철민의원	2024-07-01	소관위 심사
	일하는 사람 기본법안	이용우의원	2024-10-31	소관위 심사

현재 발의되어 있는 3개의 법안을 살펴보면, 김주영 의원 대표발의안과 장철민 의원 대표발의안은 ‘일하는 사람’을 “고용상의 지위나 계약의 명칭이나 형식에 관계없이 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 이를 통해 보수 등을 받는 사람”으로 정의하고 있고, 하위 정의에서는 ‘근로기준법 상의 근로자’와 ‘노무제공자’로 되어 있다. 하지만 보호 내용을 보면, 근로기준법, 남녀고용평등법, 산업안전보건법, 고용보험법, 산재보험법의 일부를 준용하는 것으로 되어 있어서 ‘일하는 사람’의 범주에 근로기준법 상의 근로자를 포함한 것은 실질적으로는 의미가 없다. 결국 해당 법률안들은 노무제공자에 대해 근로기준법 상 근로자에게 당연 적용하고 있는 법률들의 일부 조항을 준용하는 것이라고 할 수 있다.

이용우 의원 대표발의안은 “고용상의 지위나 계약의 형식에 관계없이 일터에서 다른 사람을 위하여 자신이 직접 일하고 이를 통해 보수를 받는 사람”을 일하는 사람으로 정의하고 있는데, 이와 같은 포괄적인 개념 정의 역시 근로기준법 상의 근로자와 노무제공자를 포함한다는 점에서 위 두 법안과 동일한 의미로 볼 수 있다. 결국 법 적용 효과 차원에서 볼 때 일하는 사람 기본법안은 실질적으로는 근로기준법 상의 근로자가 아닌 새로운 범주인 노무제공자를 대상으로 하고 있는 셈이다.

〈표 4-8〉 일하는 사람 법안의 개념 정의

대표발의자	“일하는 사람” 정의
김주영의원	“일하는 사람”이란 고용상의 지위나 계약의 명칭이나 형식에 관계없이 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 이를 통해 보수 등을 받는 사람으로서, 다음 각 목의 자를 말한다. 가. 「근로기준법」 제2조제1항제1호의 근로자 나. 그 사업에 필요한 노무를 제공함에 있어 다른 사람의 노무를 통상적으로 이용하지 아니하는 자

대표발의자	“일하는 사람” 정의
장철민의원	“일하는 사람”이란 계약의 명칭이나 형식에 관계없이 다른 사람의 사업을 위하여 주로 자신이 직접 노무를 제공하는 다음 각 목 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 가. 「근로기준법」 제2조제1항제1호의 근로자 나. 고용관계 없이 특정사업자에게 계속적으로 노무를 제공하고 사업자로부터 보수·수수료·급여 등 명칭에 관계없이 대가를 받는 자. 다만, 다른 사람의 노무를 상시적으로 이용하는 자는 제외한다.
이용우의원	“일하는 사람”이란 고용상의 지위나 계약의 형식에 관계없이 일터에서 다른 사람을 위하여 자신이 직접 일하고 이를 통해 보수를 받는 사람을 말한다.

한편, 발의안들은 모두 ‘일하는 사람’에 대한 정의개념에 추가로 “사업의 종류와 일하는 사람이 제공하는 노무의 성질을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법의 일부 규정을 적용하지 아니할 수 있다.”고 함으로써, 기존 산재보험법 시행령 제85조의5(18개 직종 규정), 고용보험법 시행령 제104조의11(17개 직종 규정), 산업안전보건법 시행령 제67조(14개 직종 규정) 등에서 노무 제공자 해당 직종을 특정하는 방식(positive list)으로 제한적인 법적용을 했던 것과 유사하게 적용 제외를 할 수 있도록 함으로써, 법 적용을 부분적으로 제한하고 있다고 할 수 있다.

발의된 법안에서는 ▲ 노무공급계약의 서면 작성 및 교부, ▲ 노동자 인격과 사생활 보장, ▲ 안전과 건강 우선, ▲ 근로기준법 상의 휴무 보장 노력, ▲ 사회보험 비용 부담, ▲ 모성보호 관련 휴가, 휴직 보장 노력, ▲ 성희롱 및 직장 내 괴롭힘 금지, ▲ 산재예방 노력, ▲ 단체결성, 사업자와의 협의요청권 및 협정의 효력 보장 등의 내용을 담고 있고, 이와 같은 의무를 사용자에게 부과하고 있다. 만약 발의된 법률안들이 국회를 통과한다면 법률에서 정의하고 있는 ‘일하는 사람’인 노무제공자에게 기존 노동법(근로기준법, 남녀고용평등법, 산업안전보건법)의 일부가 준용된다는 점에서 어느 정도의 노동권 보장 효과가 있을 것으로 보인다.

#### 〈일하는 사람 기본법에 대한 사용자 의무〉(김주영 의원 대표발의안)

- 노무공급계약의 서면 작성·교부
- 사람의 권리를 보장하고 인격과 사생활을 존중
- 일하는 사람의 안전과 건강을 우선시
- 일하는 사람에게 「근로기준법」 등에 정하는 바에 따라 휴무를 보장하거나 그에 준하는 휴무를 보장하도록 노력
- 산업재해보상보험, 고용보험 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 일하는 사람의 사회보험에 드는 비용을 부담
- 임신 중에 있는 일하는 사람에게 「근로기준법」 및 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 등에 따라 임신, 출산 및 육아 등을 위한 휴가·휴직 등을 주거나 그에 준하는 휴가·휴직 등을 보장하도록 노력
- 일하는 사람에게 성희롱, 직장 내 괴롭힘을 하여서는 아니 되고, 그 피해 사실이 확인된 경우에는 관련 법령에 따라 조치
- 「산업안전보건법」의 적용을 받지 아니하는 일하는 사람의 산업재해 예방을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 「산업안전보건법」에 준하는 조치
- 노무제공조건의 개선 등을 목적으로 단체 결성 및 단체에 가입할 수 있고, 사업자 또는 사업자단체와의 협의요청권과 협약 및 협정의 효력을 보장

### (3) 노동약자지원법안

지난 윤석열 정부가 추진했던 노동약자지원 사업의 일환으로 입법발의된 ‘노동약자지원법안’(임이자 의원 대표발의, 2024. 12. 31.)은 ‘노동약자’를 “자신이 직접 노무를 제공하고 보수를 지급받는 사람으로서 노동 관계 법령에 의하여 보호받기 어려운 사람”, “근로자임에도 불구하고 사업장·노무제공 특성, 사업장의 경제적·사회적 여건 등으로 인해 근로조건의 개선 및 삶의 질 향상을 도모하기 어려운 사람”, “노동약자지원위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 정하는 사람” 등으로 정의하고 있다. 노동자성이 배제된 노무제공자만이 아니라 노동법상 근로자라 하더라도 보호가 필요한 사람을 추가하고 있다.

#### 〈노동약자지원법안〉

“노동약자”란 국가로부터 지원 및 보호를 받을 필요가 있는 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

1. 다른 사람의 사업에 대하여 자신이 직접 노무를 제공하고 보수를 지급받는 사람으로서 노동 관계 법령에 의하여 보호받기 어려운 사람
2. 「근로기준법」, 「노동조합 및 노동관계조정법」 등 노동 관계 법령에 따른 근로자임에도 불구하고 사업장·노무제공 특성, 사업장의 경제적·사회적 여건 등으로 인해 근로조건의 개선 및 삶의 질 향상을 도모하기 어려운 사람
3. 제8조에 따른 노동약자지원위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 정하는 사람

노동약자지원법안에서는 ▲ 취업 촉진 및 고용안정, ▲ 휴게시설, 상병수당 지원 등 복지 증진, ▲ 권리 구제 상담, 산업재해 예방 지원 등 권익 보호, ▲ 표준계약서 제정·보급, ▲ 보수 미지급 예방, ▲ 경력관리, ▲ 공제회 설립 등의 노동약자 보호 내용으로 구성되어 있다. 모든 보호조항이 “국가는 ~ 할 수 있다.”라고 명시되어 있다. 제2조(정의)에는 ‘노동약자’에 대한 정의만 있을 뿐 사용자 또는 사업주에 대한 정의조항이 없는 것에서도 알 수 있듯이 사용자(사업주, 노무수령자)에 대해 의무를 부과하는 조항은 단 하나도 없다. 국가가 정책적으로 노동약자에 대한 보호조치를 추진할 수 있도록 규정되어 있을 뿐이다.

노동약자지원법안은 기존 노동법의 일부를 확대적용하는 접근이 아니라 표준계약서 사용, 공제회, 분쟁조정협의회, 경력인증 등 노동권적 관점에서 볼 때 ‘비본질적 지원’에 초점을 맞추고 있다는 점에서 ‘일하는 사람 기본법’의 노동법 준용 방식과는 차별적이다.

### 3) 현 정부 정책

지난 9월에 발표된 이재명 정부의 국정과제 중에는 “차별과 배제 없는 일터”라는 정책과제와 관련하여 ‘일터 기본법 제정’, ‘노동자 추정 제도 도입’이라는 세부과제를 제시하고 있다. 세부 설명은 없이 과제만 제시되어 있다.

〈123대 국정 과제 中〉

〔93〕 차별과 배제 없는 일터

(모든 일하는 사람의 권리보장) 일터 기본법 제정

(비정규직 권리보장 확대) 노동조합법 2.3조(노란봉투법) 개정, ‘노동자 추정’ 제도 도입

※ 대한민국 정부, 「이재명정부 123대 국정과제」, 2025. 9.

국정과제 수립의 토대가 된 이재명 후보 공약집과 국정기획위원회(인수위원회)에 대한 고용노동부 업무보고 자료를 보면 국정과제의 내용을 좀 더 유추해볼 수 있다. 더불어민주당 대통령선거 정책공약집을 보면, ‘일터권리기본법’의 내용이 제시되어 있고, 앞서 살펴봤던 ‘일하는 사람 기본법안’의 연장선에 있음을 알 수 있다. 공약이행을 위한 고용노동부 업무보고 자료에도 유사한 내용이 들어가 있다.

근로자 추정제도와 관련해서는 공약집에 “위장도급 및 오분류 방지를 위해, ‘근로자 추정’ 제도로 노동관계법상 보호 대상 명확화, 기업 등은 근로자가 아님을 입증할 수 있는 ‘반증권 제도화’”라고 서술되어 있다. 제도화를 위한 구체적인 방법론에 대해서는 언급이 없지만 근로자성을 추정하고, 사용자의 반증권을 제도화한다는 점에서 앞서 살펴본 박홍배 의원, 이용우 의원, 정혜경 의원이 각각 대표발의한 근로기준법 개정안과 동일한 맥락으로 볼 수 있다.

〈이재명 후보 공약 中〉

■ 일하는 모든 사람들의 ‘일터 권리’ 보장 강화

- 자영업자, 특수고용 및 플랫폼 노동자 등 계약의 명칭이나 형식과 관계없이 일하는 모든 사람들(취업자)의 ‘일터 권리’ 보장을 위한 기본법 제정
- “일터 권리보장을 위한 기본법”은 취업자 누구나 일하는 과정에서 ▲차별이나 괴롭힘을 받지 않을 권리, ▲사생활과 개인정보를 보호받을 권리, ▲안전하고 건강한 환경에서 노동할 권리, ▲수행한 노동에 대한 공정한 보상을 받을 권리, ▲임신·출산 등 일가정 양립을 위한 보호 및 지원받을 권리, ▲고용보험·산재보험·건강보험·국민연금 등 사회보장을 받을 권리, ▲평생교육·직업능력개발 지원받을 권리 등을 규정하고, 각각의 개별 입법을 통해 권리보장에 대한 국가의 의무 부여

■ 근로기준법 등 노동관계법 보호대상의 명확화 및 적용 범위 확대

- 기업 등이 근로자에 대한 고용(사용자) 책임 회피를 위해 가짜 3.3계약 등 무늬만 프리랜서로 만드는 위장도급 및 오분류 방지를 위해, “근로자 추정” 제도로 노동관계법상 보호대상 명확화, 기업 등은 “근로자”가 아님을 입증할 수 있는 “반증권 제도화”

※ 제21대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집, 「이제부터 진짜 대한민국」

인수위원회 역할을 대신한 국정기획위원회에 제출된 고용노동부 업무보고 자료는 대통령의 공약을 이행하기 위한 차원에서 ‘일터 권리 보장’과 ‘근로자 추정제도’를 고용노동부가 어떻게 이해하고 있는지를 드러내고 있다. 일터 권리 보장과 관련해서는 앞서의 ‘일하는 사람 기본법안’의 맥락과 동일한 내용을 담고 있고 특이점은 없다. 하지만 근로자 추정 제도는 이미 발의된 근로기준법 개정안

과 매우 다른 접근을 하고 있다. 공약 세부 이행계획에는 노동위원회에 ‘근로자판단위원회’를 설치하고, 해당 위원회에서 “노무제공자 진정 제기 → 근로자 추정 → 사용자 반증 → 의결”하는 방식으로 추정제도를 운영하겠다는 계획을 제시했다. 또한 오분류 근절을 위해 현장 기획감독을 추진하고 ‘업종별 판단매뉴얼’을 만들겠다는 것이다.

이와 같은 고용노동부 업무보고 내용은 기존 입법발의안이나 ILO, EU 등에서 논의되고 있는 근로자 추정제도를 단지 행정기구 내에서 사건을 처리하는 절차를 구비하고, 근로감독관들의 감독기준을 수립하는 수준으로 축소하고 있다. 특히 주요업종(방송, 물류)에 대한 기획감독을 하겠다는 내용이 근로자 추정제도 도입에 포함되어 있다는 점에서 고용노동부가 근로자 추정제도를 어떻게 인식하고 있는지도 알 수 있다. 고용노동부는 2024년 7월 쿠팡 물류센터 위탁업체 노동자를 개인사업자로 위장하는 이른바 ‘가짜 3.3 계약’ 문제<sup>14)</sup>와 근로자 추정제도를 동일한 문제로 보고 있는 듯하다. 현재도 편의점과 같은 프랜차이즈 단시간노동자, 식당 서빙노동자 등 상당수 노동자들이 3.3% 사업소득세를 납부하는 개인위탁 계약을 하고 있다.<sup>15)</sup> 당연히 근로계약을 체결하고 4대보험에 가입해야 할 노동자를 사업소득세 3.3%를 납부하는 사업자로 취급해서 고용하는 문제는 근로감독을 통해 근절해야 하는 사안이지 근로자 추정제도가 도입되어야 해결할 수 있는 문제가 아니다. 이를 테면, 최저임금 위반 사업장 문제는 근로감독을 통해 해결할 문제이지 최저임금법을 개정할 문제는 아닌 경우와 같다. 고용노동부는 근로자 추정제도가 논의되고 있는 세계적 추세를 전혀 다른 맥락에서 받아들이고 있는 셈이다.

정권 교체 초기의 고용노동부 업무보고 자료를 통해 현 정부의 근로자 추정제도 도입 방향을 가늠할 수는 없을 것이다. 하지만 현재까지 정부가 보이고 있는 모습은 ‘일터권리기본법’ 추진에는 적극적이지만 근로자 추정제도에 대해서는 별 다른 움직임을 보이지 않고 있다는 점에서 우려된다.<sup>16)</sup>

(공약이행을 위한 고용노동부 업무보고 중)

- 「일하는 모든 사람의 보편적 권리 보장」 공약 세부 이행계획
  - (주요 내용) 플랫폼·특고 등 계약의 명칭, 형식과 관계없이 일하는 모든 사람들의 가치 「일터 권리 보장」을 위한 기본법 제정 추진
  - (쟁점) 기본적 권리 규정, 국가의 책임 부여, 사업자의 보호 의무 부과 등 기본법에 포함될 주요 내용 검토, 합리적 방안 마련
- 「근로자 추정 및 반증권 제도화」 공약 세부 이행계획
  - (주요 내용) 근로자 추정 및 반증권 보장을 위해 노동위원회에 「근로자판단위원회」 신설 추진
    - 신고사건에서 근로자성이 쟁점이 될 경우 노동위에서 근로자성을 추정하되 사용자에게 반증권 보장 → 반증 실패 시 근로자성 인정

14) 한겨레, ‘쿠팡 ‘가짜 3.3 계약’ 실상…하청노동자 2만명 고용보험 누락’, 2024. 7. 3.  
 15) 경기도(2024), 「경기도(부천시, 안산시, 이천시 등) 단시간노동자 실태조사 보고서」 경기도, 2024.  
 16) 연합뉴스, ‘노동부, 이정부 노동1호 입법으로 ‘일터 권리보장 기본법’ 추진’, 2025. 9. 3.

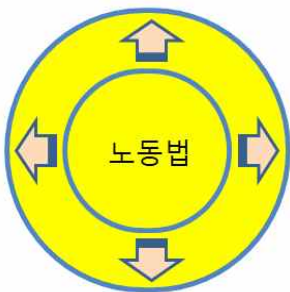
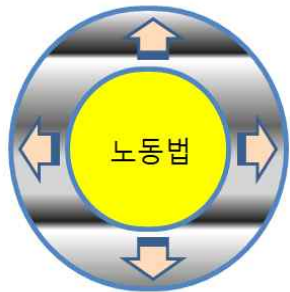

- 오분류 근절을 위해 주요 업종(방송, 운송 등) 대상 현장 실태점검 및 기획감독 추진 → 「업종별 근로자 판단매뉴얼」 신설
  - (쟁점) 근로자 추정의 효력 범위, 효력발생 시점 등 검토 필요
  - (연도별 추진계획) 기획감독, 관련법 개정안 마련(2025년 下) → 입법추진, 업종별 근로자 판단매뉴얼 신설(2026년)
  - (입법) 근로기준법 및 노동위원회법 개정
- ※ 고용노동부, 「국정기획위원회 사회분과 업무보고」, 2025. 6. 19.

### 3. 소결

현행 노동법은 기본적으로 근로기준법 상의 근로자 정의에 부합되는 노동자에게 적용되고 있어서 특수고용노동자는 법적 권리에서 배제되어 있다. 앞서 살펴본대로 고용보험법, 산재보험법, 산업안전보건법에서 ‘노무제공자’, ‘특수형태근로종사자’라는 개념을 통해 특수고용노동자 일부 직종에 대해 법률의 몇몇 조항들을 특례적용하고 있지만, 시행령으로 적용 직종을 제한하는 문제, 사회보험 가입의 문턱이 여전히 높은 문제, 사회보험 적용의 혜택이 일반노동자에 비해 협소하거나 현실적으로 적용받기 어려운 문제 등 특례적용의 효과를 얻기가 어렵게 되어 있다. 제도개선이 필요한 부분이다.

특수고용노동자의 노동권을 보장하기 위한 입법적 시도는 크게 근로자 추정 제도(노동법 확대 적용), 일하는 사람 지원(노동법 일부 준용), 노동약자지원법(국가 지원) 등으로 구분해볼 수 있다.

〈입법안의 의미 구분〉

근로자 추정 입법안	일하는 사람 기본법안	노동약자지원법안
단일 범주 (노동법 적용 범위 확대)	별도 범주 설정 (노동법 일부 준용)	별도 범주 설정 (노동법 이외의 정부 지원)
		
근로기준법 개정안 (박홍배, 이용우, 정해경 의원 각 대표발의안) 노조법 2조 개정(2025. 8.)	일하는 사람 지원법 (김주영, 이용우, 장철민 의원 각 대표발의안)	노동약자지원법 (임이자 의원 대표발의안)

근로기준법 개정을 통한 ‘근로자 추정 제도’는 특수고용노동자 문제의 핵심을 다루고 있다. 노동자성 오분류 문제를 해결하고 노동권을 복원하는 의미에 해당하며, 지난 20여 년간의 노동자 투쟁과 입법 노력의 연장선에 있다. 현재 3개의 입법발의안은 미국 캘리포니아주의 AB5법에 기초해 있다. 기본적으로 타인에게 근로(노무)를 제공하는 자를 노동자로 추정하고, 노동자가 아님을 증명할 책임을 노무수령자에게 부과하는 방식이다. 이와 같은 접근은 지난 2021년 12월 국가인권위원회가 플랫폼종사자법안에 대해 국회에 의견표명한 내용과 동일한 맥락이다. 당시 국가인권위원회는 “법률안은 모든 플랫폼 종사자에게 이 법을 우선 적용하도록 하고 있어, 플랫폼 종사자들이 노동관계법상 근로자에 포함되는 조건을 갖춘 경우에도 일단 ‘근로자가 아닌 자’로 분류되는 문제가 있다. 이를 개선하기 위해, ‘일의 배정 등에 영향을 미치는 플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 협의의 플랫폼 종사자’는 노동관계법상 근로자로 우선 추정하고, 그 반대의 입증책임은 플랫폼 운영자에게 있음을 법률안에서 명시할 필요가 있다.”면서 근로자 추정제도의 도입 필요성을 제기했다.<sup>17)</sup>

지난 8월 24일에 개정된 노동조합법은 제2조의 사용자 정의를 확대함으로써 결과적으로 노조법의 적용을 받는 노동자 범위를 확대했다. “근로계약 체결 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 그 범위에 있어서는 사용자로 본다.”고 규정함으로써 간접적으로 근로자 범위를 확대하는 효과를 가져올 것으로 기대한다. 아쉬운 것은 근로자 정의 자체를 확대하는 것까지 나아가지는 못했다는 점이다. 이후의 입법과제이다.

‘일하는 사람 기본법안’은 아직 본격적으로 논의되지 않았고, 동일한 맥락에서 현 정부는 ‘일터권리기본법’이라는 법안명으로 입법을 추진할 것으로 예상된다. 이와 같은 접근은 실질적으로는 노동법상 근로자가 아닌 자를 대상으로 한다는 점에서 현재 노무제공자나 특수형태근로종사자처럼 근로자 이외의 별도의 범주를 설정하는 방식이다. ‘일하는 사람’에게 노동법의 일부를 준용한다는 점에서 일정한 노동권 보장 효과가 있을 것으로 보이나, 기존의 고용보험법, 산재보험법, 산업안전보건법에서의 노무제공자, 특수형태근로종사자 특례적용이 실질적인 법적용 효과를 보지 못하고 있다는 점에서 ‘일하는 사람 기본법’ 역시 한계가 예상된다. 특히 ‘일하는 사람 기본법안’의 정의조항에서 보여주는 논리구조상 노무제공자는 근로기준법상 근로자가 아닌 자가 되고, 따라서 노무제공자의 노동자성을 배제하고 출발한다는 점에서 법안의 한계가 있다. 결국 ‘일하는 사람 기본법’의 위상을 어떻게 볼 것인가의 문제이다. 노조법 2조 개정 사례에 비춰볼 때 근로기준법상 노동자성 인정 기준에 대한 논의가 우선되어야 함에도 이에 대한 논의보다는 기존의 노동법 범주와는 층위가 다른 방식으로 노동법의 외연을 넓히는 쪽으로 논의가 선행되고 있는 것에 대한 우려가 존재한다.<sup>18)</sup>

결국 ‘일하는 사람 기본법’에 대한 논의가 어떤 맥락에서 진행되어야 하는지, 어떤 의미를 부여할 수 있는지에 대해 명확히 하는 것이 필요하다. 노동자성 오분류 문제에 대한 대응, 사용자의 규범

17) 국가인권위원회 보도자료, 「플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안」에 대하여 국회에 의견표명, 2021. 12. 30.

18) 김규우(2025), ‘특수고용·플랫폼노동자가 요구하는 노조법 개정’, 「불평등 세상을 뒤집는 특수고용·플랫폼 노동자 토론회」 발제문, 2025. 5. 15.

회피 행위에 대한 제재가 선행되어야 하고, 잔여적, 보충적 관점에서 ‘일하는 사람 기본법’을 논의하는 것이 필요하다. 논의 순서, 논의의 중요성이 뒤바뀌게 되면 ‘일하는 사람 기본법’에 대한 입법논의는 결과적으로 노동자성 문제, 오분류 문제에 대한 대체재로 활용될 소지가 크다.

이에 대해 ‘일하는 사람 기본법’의 필요성과 의의를 설명하는 다음의 언급을 참조할 수 있다. “근로기준법의 적용 범위를 아무리 넓힌다고 하여도 이 법 테두리 안에 모든 일하는 사람을 담기는 어렵다. 물론 이는 현재 근로기준법상 근로자 판단에 관한 오분류 문제를 해결하는 것, 즉 근로기준법상 근로자에게 요구되는 종속성 개념 문제를 충분히 극복하고 난 이후의 문제이다.”(박은정, 2024: 203-204) “‘일하는 사람 위한 기본법’의 도입에 앞서 고용상 지위를 조작함으로써 근로자를 비근로자화하려는 사용자의 규범회피행위에 대한 적극적인 정책적 대응이 선행되어야 함은 물론이다. 따라서, ‘일하는 사람 기본법’은 근로기준법 등 기존 노동법을 대체하는 것이 아니라 기존 노동법의 사각지대에 있는 일하는 사람을 노동법의 영역으로 포섭하기 위한 도구의 의미를 갖는다. 따라서 기본법은 말 그대로 ‘기본법’이므로 이는 기존의 노동법과의 관계에서는 잔여적 지위에 있을 뿐이다.”(권오성, 2022: 191-228)

지난 정부가 추진한 ‘노동약자지원법안’에 대해서는 크게 언급할 것이 없다. 노동자성을 배제한 별도 범주의 법 적용 대상을 설정하는 방식도 그렇고, 사용자에게 노동법적 책임을 부과하는 방식이 아니라 국가의 지원을 언급하는 수준이기 때문에 특수고용노동자 문제의 핵심을 왜곡하는 비본질적 접근에 해당한다.



# 05

## 해외 법 제도 및 정책 사례





05

## 해외 법 제도 및 정책 사례

### 해외 국가들의 특수고용 노동자 제도 내 포괄 노력과 보호방안

본 장은 특수고용노동자에게 보편적인 노동권을 보장하고 불평등을 해소하기 위한 방안을 마련하기 위해 해외 법·제도 및 정책 사례를 탐색하고 시사점을 모색하는 것을 목적으로 한다. 해외 여러 국가들은 다양한 고용형태(비정규직, 플랫폼 노동자, 프리랜서 등)의 확산에 따라 이들 노동자의 권익을 보호하기 위한 법제도를 지속적으로 개선하고 있다. 현재의 논의를 중심으로 해외 각국에서 플랫폼, 프리랜서를 포함한 특수고용 노동자들의 노동 권익을 보장하기 위해 어떠한 법제도 및 정책이 시행되고 있는지에 대해 다양한 사례를 통하여 살펴보기로 한다.

#### 1. 특수고용노동자 보호 논의의 두가지 구별

현재의 논의에서 특수고용노동자 보호 및 권리보장을 위해 노동법상 포괄되지 않고 있는 이들을 어떻게 규정하고, 법제도 및 정책 범주에 포함 시킬지 탐색하는 것은 중요하다. 그 이유는 고용형태의 다변화 속에서 노동법은 제도지체 현상이 나타나고 있기 때문이다. 노동법이 규정하는 ‘노동자’의 범위에 포괄할 수 없으나 현실에는 노동법상 노동자와 같이 일하는 노동의 모습들이 등장하였다. 이에 현재의 법제도가 의식하고 있는 노동자와 그렇지 않은 노동자를 구별하고 우리의 정책 대상이 누구인지를 분명히 하는 것은 정책 수립에 있어 중요한 시작점이 될 수 있다. 강성태(2020)은 노동법 제도 측면에서 노동자들을 포용적으로 보호하기 위해 노동자 논의를 두 가지로 구분하여 살펴볼 필요가 있다고 제안한다. 하나는 ‘오분류의 재분류’이다. 여기서 오분류란 계약의 형식과 실질이 다른 경우로서 자영업자 계약을 체결하였으나 실질적으로는 노동법 상 노동자로 사용하는 것을 의미하고 재분류란 이들을 법적으로 실질에 맞게 바로잡는 것을 의미한다. 다시 말해, 실질적으로는 경제적인적으로 종속관계에 있으면서도 형식적인 계약관계의 불일치에 대한 개선이 요구된다. 우리나라에서는 고용주가 노동법상 의무 즉 최저임금의 적용, 4대 보험의 가입, 퇴직금 지급 등의 노동

법상 사용자로서 부담을 회피할 목적으로 주로 오분류가 나타나고 있다. 이 경우는 실질적 근로관계를 검토하여 오분류를 바로 잡고 재분류를 실행할 수 있는 정책대안을 필요로 한다. 이러한 오분류 문제는 비단 우리나라의 문제가 아니다. 해외 여러 나라들에서도 이에 대한 문제가 제기되어 왔고 특히 플랫폼 노동이 빠르게 확산되는 과정에서 노동자성 문제가 지속적으로 제기 되어 왔다. 우리는 우리보다 앞서 다른 나라들에서 이러한 오분류 문제를 어떻게 개선해 왔는지를 살펴봄으로써 우리나라의 특수고용노동자 보호 방안에 중요한 시사점을 찾을 수 있다.

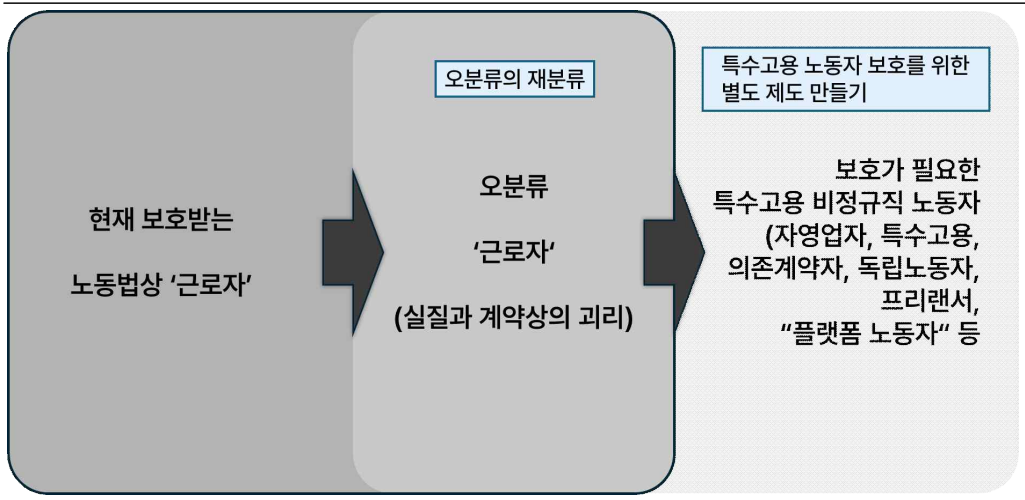
한국에서 특수고용 노동자에 관한 기존의 논의는 주로 ‘오분류의 재분류’에 초점을 맞추어 왔다. 그러나 실제 정책은 ‘오분류의 재분류’의 본질에 접근하지 못한 채, 고용·산재의 적용 범위를 늘리는 정책들이 미미하게 진행되었을 뿐이다. 한편, 해외 여러 국가들에서는 노동법적 보호가 배제되는 특수고용 노동자에 포함되는 노동자의 요건을 정한다거나, 이들에 해당하는 입증책임을 사용자에게 전가하고 특수고용 노동자를 노동법상 노동자로 추정하는 방식 등의 적극적인 정책이 이미 시행 중이다. ‘오분류의 재분류’는 기본적으로 현재의 노동법에 특수고용 노동자를 포괄하려는 노력을 포함한다. 이에 같은 내용의 법제화라 하더라도 그 내용을 ‘노동관계법’에 포괄하고 구심점에 있는 노동자에게 적용되는 노동보호법제를 그 법제도에 포괄되는 새로운 노동자들에게 확대하는 제도가 여기에 속한다.

다른 하나는 현재의 노동법으로 포괄되지 않는 특수고용 노동자에 대한 보호제도를 별도로 마련하는 것이다. 이는 현재의 논의에서는 노동법상 노동자에 포함되지 못하며, 자영업자 또는 개인사업자로 분류되나, 이들에 대한 노동법적 보호의 필요를 확대하여 해석하는 방법이다. 또한 이들을 노동권 보장이 필요한 노동자의 범주로 설정하여 제도를 마련하고 법내로 포괄하려는 노력을 의미한다. 이러한 노력은 전통적 의미의 ‘특수형태근로종사자’ 뿐 아니라 최근 그 개념조차 합의되지 못한 채 특수고용 노동자, 독립노동자, 종속노동자 등 다양한 명칭으로 불리우는 노동권리보장이 필요한 노동자들에게 정책 차원의 보호와 지원을 제공할 수 있는 기반을 마련한다는 측면에서 사회의 불평등과 격차를 완화하는데 도움이 될 수 있다. 이와 같이 노동법상 노동자와는 다른 범주를 만들고 이들에 대한 특별한 보호제도를 마련하는 방안이 대표적이다. 특수고용 노동자를 위한 특별한 보호제도는 구체적인 내용 측면에서 크게 3가지로 구분하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 개별적인 고용 및 계약관계의 관점에서 상대방에 비해 열악한 지위에 있는 특수고용노동자들에게 노동권리를 보장하기 위한 제도들이 있다. 구체적으로 특수고용노동자들의 공정한 소득을 보장하기 위한 최저보수제나 계약과정에서 불이익을 받지 않도록 하는 제도들이 포함될 수 있다. 둘째, 특수고용노동자들이 노동3권 보장을 통해 스스로의 권리를 찾을 수 있도록 하는 방안이다. 이들의 단체는 노동조합이 아니라 사업자 단체로 구분되어 공정거래법의 적용을 받는 사례들이 나타나기도 하였다. 이러한 배경 하에서 해외 여러나라들은 개별 특수고용 노동자들이 고용주의 부당한 처우에 대해 스스로 단결권을 행사할 수 있는 다양한 제도를 마련하고 있다. 마지막으로 특수고용노동자에 대한 특별한 범주화와 사회보장제도의 마련이다. 많은 유럽 국가에서 특수고용 노동자를 ‘근로자’와 ‘완전한 자영업자’ 사이

의 중간 범주에 포함하려는 시도를 한다. 예를 들어, 독일, 프랑스, 스페인 등에서는 '독립 종속 계약자' 또는 '유사 근로자(Personenähnlicher Arbeitnehmer)'와 같은 개념을 통해 이들에게 노동법상 일부 권리나 사회보장 혜택을 부여한다. 이 범주화는 경제적 종속성을 주된 기준으로 삼아, 법률상으로는 자영업자로 분류되더라도 실제 업무 수행 과정에서 근로자처럼 지휘·감독을 받거나 특정 사업자에 대한 의존도가 높은 경우에 적용된다. 이처럼 해외 국가들은 특수고용 노동자에 대한 특별한 범주화를 통해 이들의 법적 지위를 명확히 하고, 이들에게 필요한 보호를 개별적, 집단적 그리고 사회안전망 차원에서 다양한 정책들을 마련하고 있다. 우리는 이러한 해외 사례들을 면밀히 탐색함으로써 한국에서 향후 진행될 적극적 의미의 특수고용노동자에 대한 권리보장정책의 시사점을 찾고자 한다.

[그림 5-1]은 해외사례분석을 위한 특수고용 노동자 권리보장 제도의 분석틀을 보여준다. 우리는 노동법상 '근로자'의 범주에 속하나 속하지 않는 오분류된 노동자를 '찾아내고', 경제활동에 있어서 보호의 필요성이 있는 노동자들을 보호의 범주로 '포괄하는' 대안을 마련하기 위해 해외의 법제도 및 정책을 바탕으로 시사점을 모색해 보고자 한다.

[그림 5-1] 해외 사례분석을 위한 특수고용 노동자 권리보장 제도 분석 틀



## 2. 노동자 오분류 개선과 재분류를 위한 해외 국가들의 법제도

### 1) 근로자와 자영업자의 구분을 명확하게 하기 : 캘리포니아 AB5 사례

근로자와 자영업자의 구분을 명확하게 함으로써 특수고용노동자들의 보호를 시도한 대표적인 사례는 미국의 캘리포니아주의 사례를 들 수 있다. 2018년 캘리포니아 대법원은 판례(1)를 통해 주의

임금령(wage orders) 적용에 있어서 독립계약자의 지위를 판단하는 기준을 세웠다. 이러한 법 개정을 촉발한 구체적인 사례를 살펴보면, Dynamex사는 소비자의 주문에 따라서 대형마트에서 식품과 생활용품을 구매 대행하여 당일배송하는 사업자이다. 배달기사들은 회사가 자신들을 근로자가 아니라 독립계약자로 오분류하고 주의 임금령을 포함한 근로기준법제를 위반했다고 주장하였다. 이 사안에서 대법원은 해당 배달기사들이 독립계약자가 아니라 임금령의 적용대상인 근로자라고 결정하였다(Cherry, M. A. 2020).

이 판례는 근로자에게 적용되는 근로기준법제, 즉 임금, 근로시간, 휴가 등을 규율하는 법령의 해석과 적용에서 독립계약자의 지위 판단기준을 변경하였다는 점에서 큰 의의가 있다. 또한 이 판례에서 제시된 새로운 판단 기준은 법안 AB5로 주의회에서 논의되었고 이것이 2020년 주의 근로기준법제 개정으로 이어지면서 큰 이목을 집중시켰다. 이 사안에서 캘리포니아 대법원은 임금령이 적용되지 않는 독립계약자 지위 판단기준으로 ‘ABC 기준’을 제시하였다. ‘ABC 기준’은 임금령이 적용되지 않는 독립수급인 지위는 (A),(B),(C)로 구분되어 있는 세 가지 요건이 모두 충족되어야 하며, 하나라도 충족되지 않는 경우에는 근로자로 판단된다는 원칙을 제시하였다. ABC기준은 다음과 같다.

〈표 5-1〉 AB5의 독립계약자 판단기준(ABC 기준)

- |  |
|--|
| (A) 사용자의 지시와 통제를 받지 않을 것(Control) : 보수를 목적으로 노동 또는 서비스를 제공하는 자가 업무수행 계약과 사실상의 업무수행과 관련하여 사용자의 통제와 지시로부터 자유로운지(The worker is free from the control and direction of the hiring entity in connection with the performance of the work, both under the contract and in fact.) |
| (B) 사용자의 일상적 사업과 관련이 없는 노무를 수행할 것(Business Outside) : 보수를 목적으로 노동 또는 서비스를 제공하는 자가 해당 사용자 업무의 통상적인 과정 밖에서 수행하고 있는지(The worker performs work that is outside the usual course of the hiring entity’s business.)  |
| (C) 독립적 사업자 여부 (Customarily Engaged) : 보수를 목적으로 노동 또는 서비스를 제공하는 자가 수행한 작업이 사용자를 위한 것이나 그 작업이 독립적으로 이루어진 거래, 일 또는 사업과 관련되어 있는지(The worker is customarily engaged in an independently established trade, occupation, or business.)   |

※ 출처 : California Labor Code 2750.3(a)

ABC기준은 이전에 사용되던 Borello 테스트<sup>20)</sup>를 대체하여 3가지 조건을 모두 충족하는 경우에만 독립계약자로 판단하고 임금령을 적용하지 않을 수 있기 때문에 고용주와 근로자 모두에게 쉽게 이해가 가능하고 법적 분쟁 시 기준이 명확하다는 장점이 있다. 특히 A-B-C의 기준은 A(통제여부)를 가장 기본적인 요소이자 고용관계 판단의 핵심 요소로 삼고 있으며 나머지 B와 C는 필터 역할을 한다. 따라서 캘리포니아 노동청이나 법원 문서에서도 항상 A-B-C 순서로 조건을 설명하고 있다.

19) Dynamex Operations West, Inc. v. Superior Court of L.A., 4 Cal. 5th 903(Cal. 2018).

20) 1989년 California Supreme Court 판례를 바탕으로 다양한 요소(통제 정도, 수익 구조 등) 종합적 판단하여 근로자성을 판단하는 기준임.

ABC 기준이 제시될 당시 상당한 주목을 받았으나, 사실 캘리포니아에서 사회보험이나 근로기준법제 적용에서 ABC 기준을 적용하는 판례들이 나타나는 것은 이미 오래되었다고 한다.<sup>21)</sup> 2021년 조사에 따르면 컬럼비아 특구를 포함하여 21개 주는 실업보험의 적용 판단을 위하여 ABC기준을 적용하고 있었다.<sup>22)</sup>

그러나 2020년 1월 시행된 AB5는 2020년 11월, 주민투표(proposition 22) 결과에 따라 의해 폐지되고 말았다. 이후 새로운 임금령이 제정되었다. 그에 따르면 독립계약자 지위 판단을 위한 ABC기준은 유지되었지만 적용제외 직종이 109개로 대폭 늘어났다.<sup>23)</sup> 그 결과 Uber, Lyft, DoorDash 등의 플랫폼 사업자와 계약한 여객운송 기사와 음식배달 기사 유형은 실업보험법과 임금법령의 ABC 기준 적용에서 제외되었다. 그리고 이러한 노동자에 대해서는 특별법령을 제정하여 다른 노동자들과 분리하여 규율하고 있다. 특별법령은 노동자가 아니라 사업자를 규율하는 목적으로 제정된 것이었다.<sup>24)</sup> 여기에는 Uber, Lyft, DoorDash의 배달기사가 독립수급인으로 간주되는 조건을 명시하고 있다. 즉, 그 조건이 충족되지 않으면 근로자로 간주되는 방식이다. 특수고용노동자가 다음의 요건을 갖추면 독립수급인으로 간주된다 : ① 플랫폼 사업자가 노동자의 운송 또는 배달의 시작 및 종료, 앱로그인 등을 일반적으로 정하지 않아야 한다. 그리고 ② 해당 기사들이 다른 사업자의 네트워크를 이용하여 노무제공하는 것을 제한하지 않아야 하며, ③ 다른 취업과의 겸업이 제한받지 않아야 한다.

그러나 이후 주민투표(proposition 22) 결과에 반대하는 측에서는 이 발의안이 위헌이라면서 지난 2021년 초에 소송을 제기했다(Castellanos v. State of California). 그리고 지난 2021년 8월, 1심에서 차량 공유업체와 배달업체의 운전사를 채용된 직원이 아닌 독립 계약자로 구분하도록 한 캘리포니아주 주민투표(proposition 22)는 위헌이라는 법원 판결이 나왔다. 알라메다 카운티 민사 법원의 프랭크 로슈 판사는 이 판결에서 주민투표(proposition 22)가 캘리포니아주의 입법권을 제한하고, 근로자 보상 및 단체 교섭과 관련해 주의회의 권한을 침해함으로써 주 헌법에 위배된다”며 “민약 입법 권한의 제약을 원한다면 주민발의안 발의가 아닌 헌법 수정을 통해야만 할 것”이라고 판시했다(이지현, 2023).

또한, 2025년 5월 16일 미국 자영독립트럭운전사협회(Owner-Operator Independent Drivers Association : OOIDA)가 주정부를 상대로 제기한 AB5가 미국 헌법상 상거래 조항과 평등보호조항을 위반했다는 소송을 제기하였다. OOIDA가 AB5가 자동차 운송업체에 임대된 트럭운전사가 캘리포니아에서 운전하는 것을 금지하며, 캘리포니아가 주내 트럭 운전사는 사용할 수 있지

21) *Dynamex Operations West, Inc. v. Superior Court of L.A.*, 416 P. 3d 1, 7Cal. 5th 903, 232 Cal. Rptr. 3d (Cal. 2018)

22) Jon O. Shimabukuro, *Worker Classification: Employee Status Under the National Labor Relations Act, the Fair Labor Standards Act, and the ABC Test*, 17-27, CRS Report R46765 (Apr. 20, 2021), Congressional Research Service.

23) CAL. Lab Code §§2775.(b)(1)

24) Cal. Bus. & Prof. Code §7451

만 연방 규제를 받는 주간 트럭 운전사는 사용할 수 없는 면제 조항을 제공하기 때문에 AB5가 동등 보호 조항을 위반한다고 주장하였다. 그러나 연방항소법원은 AB5가 특정 운전자들의 영업 행위를 직접적으로 금지하는 것이 아니라, 운전자와 기업 간의 계약 관계 및 법적 지위(근로자성)를 재정의 하는 것에 초점을 맞춘 법이라는 견해를 밝혔다. 따라서 OOIDA가 주장한 헌법 위반 소지는 인정 되지 않는다고 보았다(Mark Schremmer, 2025)

살펴본 바와 같이 캘리포니아주의 AB5 법안과 이어진 여러 사건 및 소송은 플랫폼 경제 시대의 노동자성 판단과 보호라는 전 세계적인 난제를 상징적으로 보여주는 중요한 사례라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 캘리포니아 AB5법은 근로자와 독립계약자의 구분을 명확히 하고, 노동법의 사 각지대에 놓여있던 특수형태근로종사자들을 보호하려는 시도로서 다음과 같은 중요한 의의를 가진 다. 첫째, 'ABC 테스트'의 도입을 통한 근로자성 판단기준을 명확화 하였다. 이 테스트는 고용주가 노동자를 독립계약자로 분류하기 위해서는 (A) 사용자의 지시와 통제를 받지 않고, (B) 사용자의 일 상적 사업과 관련이 없는 노무를 수행하며, (C) 독립적 사업자로 활동해야 한다는 세 가지 조건을 모두 충족해야 한다는 매우 엄격한 기준을 제시하였다. 이 기준을 통해 기업의 자의적인 노동자 분 류를 막고 노동법적 보호를 확대하려 하였다. 둘째, 우버, 리프트 등 플랫폼 기업의 성장과 함께 독 립계약자로 분류되어 노동법적 보호를 받지 못했던 운전자, 배달 기사 등의 깃 워커(Gig Worker) 들을 근로자로 재분류하여 최저임금, 초과근무 수당, 건강보험 등 일반 근로자와 동일한 노동권을 부여하려는 강력한 시도로 평가할 수 있다.

AB5를 둘러싼 논란과 법적 다툼은 여전히 진행 중이며, 미래는 여러 가능성을 내포하고 있을지 라도, 캘리포니아의 AB5 사례는 한국의 특수고용노동자 보호 논의에 중요한 시사점을 제공한다. 첫 째, 한국 역시 전통적인 '근로자' 개념으로는 포괄하기 어려운 다양한 형태의 노동이 확산되고 있다. 캘리포니아의 ABC 테스트는 기준의 명확성이라는 장점을 가졌지만, 직종 특수성을 반영하지 못해 광범위한 반발을 겪었다. 한국은 이 사례를 참고하여 고용 형태 변화에 대응하는 유연하면서도 명확 한 근로자성 판단 기준 또는 새로운 형태의 노동자 개념 도입을 신중하게 검토할 필요가 있다. 둘째, AB5와 Prop 22의 갈등은 노동시장의 유연성을 추구하는 기업의 요구와 노동자의 권리 보호라 는 가치 사이의 충돌을 명확히 보여준다. 한국 역시 이 두 가치를 어떻게 균형 있게 조화시킬 것인 가에 대한 사회적 합의 도출이 중요하다. 단순히 '근로자-자영업자' 이분법을 넘어, 새로운 노동 형 태에 맞는 사회 안전망 구축과 권리 보장 방안을 마련해야 할 것이다.

## 2) 노동자성 입증 책임의 전환

아직까지 대부분의 국가에서는 노동자가 자신이 노동법 및 사회보장법 상 '근로자임'을 증명해야 하지만, 일부 국가는 증명 책임을 사용자(고용주)에게 전가하는 제도를 시행하고 있다. 앞서 살펴본 캘리포니아의 AB5 법 또한 근로자에 ABC원칙에 해당하지 않는다는 것을 사용자가 입증하도록 하

고 있다. 노동자성 입증 책임의 전환은 불리한 지위에 있는 노동자를 보호하는데 매우 효과적이다. 일반적으로 노동자들은 기업에 비해 법률 지식, 정보 접근성, 소송 수행 능력 등에서 현저히 불리한 위치에 있다. 따라서 노동자 스스로 자신의 근로자임을 입증하는 것은 현실적으로 매우 어렵고 많은 시간과 비용을 요구한다. 입증 책임 전환은 이러한 정보 비대칭성을 해소하여, 노동자들이 부당하게 근로자 지위를 부정당하는 것을 막고 실질적인 정의를 실현하는 데 기여할 수 있다. 뿐만 아니라, 노동자성 입증 책임을 기업에게 부과하게 되면, 기업들은 입증 책임이 자신에게 있다는 것을 인지하므로, 처음부터 노동자의 고용 형태를 보다 신중하고 투명하게 분류하려는 노력을 할 것이다. 이는 모호한 고용 관계 설정을 통한 법적 의무 회피를 억제하고, 고용 계약 단계에서부터 법적 분쟁의 소지를 줄이는 효과가 있을 수 있다.

아래 해외 여러나라에서 추진된 노동자성 입증책임을 사용자에게 부과하는 제도의 개별국가의 사례를 살펴본다.

### (1) 유럽연합(EU)의 고용관계 추정(Presumption of Employment Relation)

유럽연합(EU)은 2024년 10월 「플랫폼 경제에서의 노동 조건 개선에 관한 지침(Directive on improving working conditions in the platform economy)」을 도입하여 플랫폼 노동자의 고용 상태를 보다 정확하게 분류하는 기준을 세웠다(유럽연합, 2024). 이를 위해 고용관계 추정의 법칙을 도입하였다. 구체적으로 이 지침은 플랫폼을 통해 일하는 사람이 실제 업무 수행에서 '지시와 통제(direction and control)'를 받고 있으면, 그 사람은 계약 내용과 상관없이 "고용된 것"으로 법적으로 추정하도록 하였다. 이것은 반박할 수 있는(rebuttable) 추정이긴 하지만, 고용 관계가 아님을 입증하는 책임은 플랫폼 기업이 지도록 하고 있다. 즉, 노동자가 직접 "고용된 상태"임을 증명할 필요가 없다. 이 지침은 일정한 조건을 만족하면 플랫폼을 통해 일감을 얻는 이들의 '노동자성'을 추정할 뿐만 아니라 플랫폼 기업의 '사용자성'도 추정한다는 측면에서 고용관계 추정이 가능하다. 그러나, 일정한 조건이 무엇인가 하는 점에 대해서는 유럽연합이 소속 26개 정부의 자율에 맡겼다는 점은 한계로 지적할 수 있다.

한편, 2021년 12월 9일 EU 집행위원회의 "플랫폼 노동에서의 근로조건 개선을 위한 지침(안)"은 노무제공에 대한 감독에 해당하는 5가지 경우, 즉, ① 보수액의 실제적 결정 또는 보수 상한의 결정 ② 외모와 관련한 일정한 구속력 있는 규율 및 서비스 또는 노무제공과 관련하여 노무수령자에 취해야 할 행동 방식 등 플랫폼 노무제공자에 대한 요구 ③ 전자적 방식을 포함한 노무 제공에 대한 감독 또는 노무제공 결과에 대한 평가 ④ 제재를 포함한 근로시간 또는 부재시간의 선택 등에 있어 재량권 등 노무제공을 조직하거나 업무의 수락 또는 거부의 제한, 하수급인 내지 제3자를 사용할 자유에 대한 실제적 제한 ⑤ 고객을 확대하거나 또는 제3자에게 노무를 제공할 수 있는 가능성에 대한 실제적 제한 등이 있는 경우를 구체적으로 열거하면서, 5가지 중 2개 이상에 해당하는 경우에는

플랫폼 노동자의 노무제공에 대한 감독이 있는 경우에 해당하고, 이 경우 노무제공을 감독하는 디지털 플랫폼과 플랫폼 노동자 사이의 계약관계는 법률상 근로관계로 추정할 것으로 규정하였다(김기선, 2024). 그러나 최종적으로 의결된 EU 지침에서는 플랫폼 노동에서 근로관계로 추정되는 사실을 열거하는 방식은 폐기되었다. 대신 회원국들이 자체로 ‘근로자성’ 판단에 있어 법률상 추정 규정을 마련해야 하도록 하였다.

〈표 5-2〉 EU 집행위원회가 제시한 고용관계 추정 기준

지표	구체적 사례
① 업무 수행 방식 통제	- 작업 시간·장소 지정 - 업무 수행 방법에 대한 구체적 지시
② 보상 결정권 제한	- 플랫폼이 요금을 일방적으로 결정 - 수익 공제(커미션) 강제
③ 고객 선택권 제한	- 플랫폼이 고객을 지정 - 직접 계약 금지
④ 업무 평가·징계 시스템	- 평점 제도로 작업 배제 가능 - 알고리즘에 의한 패널티 부과
⑤ 사업 독립성 부재	- 플랫폼 브랜딩 강제 (예: 유니폼·차량 로고) - 자체 마케팅 금지

## (2) 스페인 사례

우선 스페인에서는 2021년 라이더 법 및 노동법 개정으로 플랫폼 기사(예: 배달 라이더)는 법원 소송 시 “근로자”로 추정된다. 플랫폼 경제 종사자는 원칙적으로 근로자로 추정되며 사용자가 독립 계약자임을 입증해야 한다. 기존에는 노동자가 자신의 근로자 지위를 소송으로 증명해야 했으나 법 개정 후 입증책임이 전환되었다. 적용대상은 푸드/택배 배달 플랫폼(예: Glovo, Deliveroo, Uber Eats)의 라이더였으나, 2023년부터는 확대 적용되어 청소·케어 서비스 등 다른 플랫폼 노동자로도 범위가 확대되었다(박은정, 2023).

사용자는 노동자가 “독립계약자”임을 증명하기 위해 다음의 요소를 입증해야 한다. 첫째, 실질적 자율성이 있는지 여부이다. 즉, 노동자가 작업 시간, 방법, 경로를 자유롭게 결정할 수 있는지이다. 플랫폼 알고리즘이 배달시간을 강제하는 경우 자율성이 낮다고 판단할 수 있다. 둘째, 경제적 독립성이다. 노동자가 단일 플랫폼에 의존하거나 플랫폼에 접근하는 고객만을 상대하는 경우 독립성이 낮다고 판단할 수 있다. 마지막으로 노동자가 자신의 차량과 장비를 소유하고 유지보수 비용을 부담해야 한다. 이러한 조건을 충족하지 못하는 경우 자동으로 근로자로 분류된다.

### (3) 벨기에 사례

벨기에에서는 돌봄/보안, 건설, 운송, 청소, 농업 및 원예 등 특정 "위험" 분야에서는 특정 기준에 따라 고용 계약이 있는 것으로 추정된다. 최근 동향을 고려하여 해당 업종 목록을 업데이트하는 방법을 지속적으로 검토하고 있다(Pearce, 2025).

고용관계는 경제적 종속성(노동자가 단일 고용주로부터 수입의 80% 이상을 얻는 경우)과 작업 통제권(고용주가 작업 시간, 방법, 도구 등을 통제하는지 여부)을 중심으로 판단하고 있다. 구체적으로 아래 8가지 기준 중 3개 이상(또는 마지막 5개 중 2개 이상) 충족시 고용관계가 추정된다.

〈표 5-3〉 벨기에 노동자성 판단 기준

1) 플랫폼이 해당 분야 독점성 요구
2) 위치 정보를 기본 서비스 외 목적으로 사용
3) 작업자 업무 수행 자유 제한
4) 시간당 요금 제한 + 작업 거부 불가능
5) 구속력 있는 규칙 적용
6) 전자적 수단으로 업무 배정 순위 관리
7) 업무 구성 자유 제한
8) 제3자 고객 구축 또는 작업 제한

특히 벨기에에는 2021년 사회법을 개정하여 노동자를 독립계약자로 분류할 경우 사전에 서면계약을 체결하고 해당 분류의 정당성을 입증할 문서를 보관하도록 하고 있다. 이를 위반할 경우 형사처벌의 대상이 된다. 오분류로 적발될 경우 미납 사회보장금(연금, 건강보험 등)의 200% 추가 징수하도록 하고 있다.

### (4) 캐나다 사례

캐나다에서는 2023년 연방노동법 개정을 통해 ‘근로자로 추정(Presumption of Employee Status)’ 원칙을 도입하였다. 이 법은 2024년 6월 20일 발효되었다(Levy 외 2025). 분쟁 발생 시 기본적으로 노동자는 "근로자"로 간주되며, 사용자가 독립계약자임을 입증해야 한다. 또한 사용자가 노동자를 고의로 잘못 분류(Willful Misclassification)하는 행위를 명시적으로 금지하고 있으며 위반 시 벌금이 부과되거나 민사소송이 대상이 된다.

## 3) 오분류에 대한 사용자의 책임을 강화하는 방안

노동법상 노동자로 분류되지 않은 특수고용노동자들을 현행 노동법 내로 포괄하려는 시도를 한 여러 나라들에서는 이러한 법제도 및 정책의 실효성 확보를 위해 노동법 상 노동자로 분류되어야

할 노동자에 대하여 오분류한 사용자에게 책임을 강화하는 방안을 마련하고 있다. 사용자가 특수고용 노동자를 근로자가 아닌 위장 자영업자나 3.3% 사업소득자로 분류하는 근본적인 동기는 노동법이 부여하는 퇴직금, 연장근로수당, 연차수당 등의 법정 비용과 4대보험료 부담을 회피하기 위한 경제적 이익에 있다. 따라서 이 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 사용자에게 경제적 책임을 보다 강력하게 물을 수 있는 제도적 장치가 필수적이다. 단순한 시정 명령을 넘어 체납된 임금과 복리후생비용을 가산금과 함께 추징하고, 위반 기업에 대해 가중된 행정 과태료나 세제 불이익을 적용하는 등 오분류 자체를 경제적으로 비합리적인 선택으로 만드는 강력한 제재 수단이 동원될 필요가 있다.

이러한 이유로 해외 여러 나라에서는 오분류에 대한 사용자 책임을 강화하는 정책들을 시행하고 있다. 구체적으로 스페인은 라이더법을 도입하면서 사용자에게 노동자 통제권 증명 책임을 부여하고 있다(박은정 2023). 스페인에서 음식 배달 회사 글로보(Glovo)는 2018년부터 2021년까지 바르셀로나와 발렌시아에서 10,600명 이상을 정규직이 아닌 자영업자로 허위 등록하여 라이더 법(Rider Law)을 위반한 혐의로 무려 7,900만 유로(약 1,000억 원)의 벌금을 부과받았다. 글로보는 거액의 벌금을 부과받았을 뿐만 아니라, 해당 근로자들의 고용 상태를 변경하고 급여 명세에 추가하고 다른 정규직 근로자와 마찬가지로 정규직으로 편입해야 했다(Galindo, 2022).

또한 프랑스는 전담 기관(ARPE)을 설립해 감독을 강화하고, 고의적 위반 기업에 대해서는 최대 43억 원의 벌금과 징역형을 포함한 형사처벌과 함께 영업정지 조치까지 취할 수 있다. 대표적으로 2023년 Uber 프랑스 지사는 1,200명의 운전자를 불법 자영업자로 분류해 €17M(약 250억 원) 배상 판결을 받기도 하였다. 또한 2020년 Deliveroo는 파리 노동법원에서 "라이더는 피고용자" 판결 후 €375,000(약 54억 원)을 납부하였다(박은하, 2022).

미국은 우리나라와 달리 사회보험료를 세금과 같이 부과하고 국세청에서 관할한다. 미국의 국세청(IRS)은 임금노동자와 개인사업자, 즉 근로자(employee)와 독립계약자(independent contractor)에 대한 판단기준을 미국의 고용노동부와 별도로 제시하고 이에 따른 신고절차와 오분류에 대해 무겁고 엄격한 검증과 벌칙을 행사한다(Internal Revenue Service, 2022).

우선, 미국 국세청(IRS)은 고의가 아닌 분류 오류에 대해 다음과 같은 벌금을 부과한다.<sup>25)</sup>

- 미제출된 W-2 양식당 USD 50
- 분류 오류가 발생한 근로자의 급여의 1.5% + 근로자가 미납한 FICA(Federal Insurance Contributions Act Tax) 세금<sup>26)</sup>의 40%

25) Internal Revenue Service. (2022, August 2). Worker classification 101: Employee or independent contractor. U.S. Department of the Treasury.

<https://www.irs.gov/newsroom/worker-classification-101-employee-or-independent-contractor>

26) FICA 세금은 미국에서 근로자와 고용주가 사회보장(Social Security)과 메디케어(Medicare)를 위해 내는 연방 보험료이다. 2024년 기준 총 FICA 세율은 일반 근로자 7.65% (6.2% + 1.45%) + 고용주 부담분 7.65%이다. 자영업자의 경우 근로자 + 고용주 분을 모두 내야 하기 때문에 15.3%를 부담한다(SECA 세금).

- 고용주가 미납한 FICA 세금의 100%

또한, 이 금액에 대해 원금 지급 기한부터 이자가 누적된다. 사용자는 혜택 보험 환급 및 임금 청구 감사도 받을 수 있다. 미국에서는 노동부가 고의적인 위반으로 판단할 경우 분류 오류 벌금은 매우 엄격하다. 이 경우 사용주는 다음과 같은 형사 처벌을 받을 수 있다.

- 분류 오류 근로자당 최대 USD 1,000
- 관련 변호사 비용을 포함한 집단 소송
- 최대 1년의 징역형

### 3. 특수고용 노동자 보호를 위한 특별 제도 마련

특수고용노동자에 대한 보호방안은 크게 '오분류의 재분류'와 '특수고용 노동자 보호를 위한 특별한 제도 마련'으로 구분하였다. 지금부터는 두 번째 '특수고용노동자 보호를 위한 특별한 제도 마련'에 집중하여 해외 여러 국가들에서 어떠한 법제도와 정책을 통해 이를 실현해 나가는지에 대해 살펴보고자 한다.

이를 위해 우선, 특수형태근로종사자, 프리랜서, 플랫폼 노동자와 같은 특수고용 노동자를 보호하기 위해 이들을 위한 별도의 보호법제를 제정하는 사례를 살펴보고자 한다. 이러한 보호법제를 제정한 나라는 대표적으로 스페인, 일본, 캐나다 등을 들 수 있다. 이러한 방식의 보호방안 마련은 회색 지대에 있는 노동자들에 대해 최저임금, 사회보험, 부당해고 보호 등에 대한 기본적인 권리를 보장한다는 점에서 긍정적이다. 그러나, 노동자와 법의 보호에서 제외되는 독립계약자 사이에 중간 범주 노동자를 신설하여 노동법상 노동자에 속하는 범위를 협소하게 해석할 우려가 있으며, 중간 범주 노동자의 범위와 정의가 모호하여 혼란을 가져올 수 있다는 비판 또한 존재한다(권오성, 2021). 그럼에도 불구하고 다양한 고용형태의 등장 속에서 보호가 필요한 노동자들에게 최소한의 급진적이고 적극적인 보호를 제공한다는 측면에서 우리나라에서도 '플랫폼 종사자 보호에 관한 법률(안)'이 제안되기도 하였다. 이에 해외 여러 국가들에서는 특수고용 노동자를 보호하기 위해 어떠한 범주로 보호대상 노동자를 확정하고 있으며 어떠한 구체적인 보호를 제공하고 있는지 살펴보는 것은 의미가 있을 것이다.

다음으로, 특수고용 노동자와 같은 새로운 노동의 형태에 종사하는 노동자들에게 단체교섭권의 확대는 주체 스스로 자신의 권리를 확보하고 지속가능한 노동시장 내 성장을 가능하게 하는 핵심적인 권리이다. 이에 해외 여러 나라들에서는 특수고용 및 플랫폼 노동자를 포함한 다양한 특수고용 노동자들의 단체교섭권을 어떻게 확대할 것인지에 대한 논의가 지속되고 있다. 최근 한국에서 건설 노동자들과 화물운송노동자들에게 공정거래법을 적용하여 단체교섭권을 제한 한 사례와 같이 해외

여러 나라들에서도 특수고용 노동자들이 자영업자로 분류되는 과정에서 노동자에 대한 반독점 규정의 적용이 나타나고 이것으로 말미암아 특수고용노동자들의 노동권을 침해하는 경우들이 나타나고 있다. 반독점법은 모든 자영업자를 사업자로 간주하여 자영업자가 체결한 단체협약을 독점으로 간주하게 되는데, 이때 회색지대에 있는 특수고용 노동자를 자영업자로 간주하면서 더욱 두드러진다.

특수고용 노동자의 경우 노동법상 '노동자'와 더욱 유사하며 이들에게 단체교섭권을 확대해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 특히 특수고용 노동자 중 고용주 혹은 사용자에 대한 협상력이 거의 없거나 아예 없는 경우 그 필요성이 더욱 높게 제기된다. 이에 대해 EU의 여러나라들에서 등장한 조치들을 살펴보고자 한다.

이 문제에 대해 EU와 영국은 근로자(Employee)와 자영업자(Self-employed)의 이분법으로는 플랫폼 노동자 등 특수고용 노동자의 권리를 보호하기 어렵다고 판단해, 제3의 범주를 도입하여 단체교섭권을 부여하고 있다. 그러나 특수고용 노동자들은 노동조합 조직률이 낮고 조직화가 어려운 노동과정에서의 특징을 가지고 있다. 이 때문에 특수고용 노동자들에게 노동조합 조직 권한을 보장하는 것 뿐 아니라 노동조합 조직을 위한 적극적인 지원이 필수적이라고 할 수 있다(OECD, 2019). 본 고에서는 특수고용 노동자들의 노동조합 조직과 단체교섭에 대한 권리보장과 활성화에 관한 해외 사례를 살펴보고자 한다.

마지막으로, 특수고용 노동자의 범주의 확대와 보호 수준의 향상을 위해 시도되는 사회적 대화는 빠르게 변화하는 특수고용 노동자의 노동형태와 노동과정에 대응하여 현실적인 대안을 지속적으로 탐색할 수 있는 중요한 방안이다. 이에 각국에서 빠르게 변화하는 노동현실에 대응하기 위해 노사정 주체들이 숙의하고 협의하는 사회적 대화 제도를 어떻게 운영하고 있는지에 대한 대표적인 사례를 살펴보고자 한다.

## 1) 노동법상 근로자가 아닌 특수고용 노동자를 위한 법제도 마련 주요 해외 사례

### (1) 뉴욕주의 Freelance Isn't Free Act(FIFA)

캘리포니아주는 노동법(Labor Code)에 ABC 테스트를 직접 명시한 반면, 뉴욕주는 일반사업법(General Business Law, GBL)<sup>27)</sup> 내 "Freelance Isn't Free Act(FIFA)"로 독립계약자 보호 체계를 구축하고 있다. FIFA는 2024년 8월 노동법이 아닌 일반사업법(General Business Law)의 일부 조항으로 제정되었다.<sup>28)</sup> 이 법은 프리랜서(독립계약자)의 계약 투명성 및 권리 보호를 위해 제정된 법안으로, 2024년 8월 28일부터 전 주(州) 적용된다. 이 법은 2016년 뉴욕시에서 시행된 조례를 확대한 것이다. 이법은 단일 계약 또는 120내 동일 고용주와의 누적계약이 800\$이상의 서비스를

27) <https://www.nyc.gov/site/dca/about/freelance-isnt-free-act.page>

28) NY Gen Bus L Article 44-A-Freelance Isn't Free Act (2024)

제공하는 프리랜서에게 적용된다. 예외직종으로는 변호사, 의료전문가, 건설도급업자 등을 두고 있다.

이 법은 ABC 테스트 대신 전통적인 통제 테스트인 Borello Test를 적용하여 고용주의 작업 방법·시간 통제 권한, 해고 권한, 장비 제공 여부 등 11개 요소를 종합 판단하고 있다. 또한 뉴욕주에서 노동법이 아닌 일반사업법을 개정하여 특수고용 노동자를 보호하고자 한 배경에는 노동법적 접근보다 계약 관계의 공정성에 초점에 두고 "오분류" 문제보다 미지급 급여·계약 위반 방지가 우선이라는 인식이 깔려있다. 뉴욕주의 특성상 플랫폼 노동자 보다 전통적인 프리랜서(작가, 디자이너 등)의 보호에 적합한 법제를 추구하였다.

캘리포니아의 ABC 기준과 뉴욕주의 Borello Test를 비교하면 Borello Test는 ABC 테스트의 B 항목(핵심 사업 외 업무) 같은 명확한 제약이 없다. 그러나 A기준인 통제는 Borello Test에서도 중요한 요건으로 적용된다. 따라서 캘리포니아주의 ABC테스트가 고용주의 증명 책임을 적극적으로 부과하는 반면, 뉴욕주의 규정은 한계를 가지고 있다.

뉴욕주의 FIFA는 캘리포니아에서 AB5 통과 직후 나타는 주민발의안 22(Prop 22)와 우버·리프트의 2억 달러 반대 운동을 바탕으로 기업의 유연성을 부여하면서 프리랜서 노동자들에게 명확한 계약 가이드 라인을 제시하는데 더욱 중점을 둔 것으로 평가할 수 있다.

이와 같이 뉴욕주는 캘리포니아의 선례를 바탕으로 기업들의 반발을 완화하고 프리랜서 노동자들을 보호하기 위해 보호 대상인 프리랜서의 기준을 명확히 하고 이들에 대한 노동법적 보호를 구체화 함으로써 오분류된 노동자를 노동법적 제도 안으로 포섭하려는 시도로 평가할 수 있다.

## (2) 스페인 사례 : 자영노동법(Ley del Estatuto del Trabajador Autónomo, LETA)

스페인 자영노동법(Ley del Estatuto del Trabajador Autónomo, LETA)<sup>29)</sup>은 2007년 7월 11일 제정되어 2023년까지 4차 개정을 거친 핵심 법률이다. 이 법은 전통적 노동법이 포괄하지 못한 자영업자(autónomos)의 사회경제적 취약성을 해소하고, 고용주-종사자의 이분법적 구조를 탈피하기 위해 설계되었다. 이 법은 자영업자의 권리와 의무를 명문화 하고 사회보장 기여금의 체계를 공경화 하며 우버 기사나 배달 라이더와 같은 플랫폼 노동자를 칭하는 TRADE(Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente)에 대한 특별 보호장치를 마련하는 것을 목적으로 한다.

적용 대상은 크게 6가지 유형으로 구분되며 아래 표와 같다.

29) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-13409>

〈표 5-4〉 스페인 자영노동법 적용 대상

<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반 자영업자: 개인사업자 등록(RAI)을 마친 택시 기사, 소상공인 등.</li> <li>- 프리랜서 전문가: 공식 협회(콜레기오)에 등록된 의사·변호사·건축가.</li> <li>- 기업형 자영업자: 유한책임회사(SL) 설립 후 운영하는 1인 대표.</li> <li>- 협력형 자영업자: 배우자 또는 직계가족이 가족 기업에 참여하는 경우.</li> <li>- 농업 자영업자: 특별 사회보장제도(RETA) 적용을 받는 농축산업자.</li> <li>- TRADE(Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente): 단일 고객에게 수익의 75% 이상 의존하는 플랫폼 노동자.</li> </ul>
---

이 법은 경제적 종속성을 기준으로 한 TRADE라는 "제3의 지위"를 창출해 전통적 고용-자영업 이분법을 탈피했다는 점에서 법적 혁신성을 가지고 있다고 평가된다. 단일 고객으로부터 수익의 75% 이상을 획득하는 자영업자를 TRADE로 정의하고, 근로자에 준하는 보호를 적용한다.

TRADE의 판단기준은 경제적 종속성이 핵심조건이다. 이를 판단하기 위해 첫째, 단일 고객으로부터 연간 수익의 75% 이상 획득해야 하는 수익의존을 요건을 충족해야 한다. 둘째, 주간 업무 시간의 50% 이상을 해당 고객에 할당해야 하는 시간할당 비율을 충족해야 한다. 셋째, 사업 장비(차량, 배달 용품 등)를 자체 제공함으로써 사업 자립성을 가지고 있어야 한다. 나아가 고객이 작업 범위, 보상, 해지조건을 일방적으로 통제하는지 여부, 타 고객 확보가능성이 실질적으로 제한되는지 등을 추가 심사하여 판단한다. 이러한 기준을 충족한 이들에 대해서는 계약안정성을 보장하고 사회보장 혜택을 제공하고 있으며 차별적 보호장치를 두고 있다. 우선, 작업 범위·보상·해지 조건을 명시한 서면 계약서를 필수적으로 작성하도록 하고 있다. 또한 계약 해지시 30일 전에 사전통보하고 보상금을 20일 내에 지급할 것을 의무화 하고 있다. 보상이 지연될 경우 일반 채권대비 2배 연체이자를 부과한다. 다음으로 사회보장 혜택과 관련해서는 사회보장기금(TGSS)에 가입을 의무화 하고 있으며, 산체보험과 의료보험 출산휴가를 지원하고 있다. 마지막으로 노동법 보호 수준을 저하시키는 계약 조항을 무효로 하고 있으며 노동감독관이 TRADE 분쟁 시 신속하게 조정할 권한을 보유하고 있다.

그러나 이러한 TRADE에 대한 보호는 실업급여가 비적용되고 유급 병가가 제한되어 복지 사각지대를 만들고 있다(Agut & Núñez, 2012). 핵심적으로 플랫폼 기업들은 이 법을 회피하기 위해 75% 미만으로 수익 분할을 강제함으로써 법적용을 피하고 더욱 '독립계약자'처럼 보이도록 관리하여 법적용을 회피하고 있다. 또한 경제적 종속성의 입증 책임이 노동자에게 전가되어 있는 상황에서 법적용의 입증 부담이 상당하였다. 그러나 이후에는 EU 플랫폼 노동자법이 제정됨에 따라 노동자성 입증 책임의 전환 등 법적 보완이 이루어질 가능성이 높다.

### (3) 일본 사례 : 프리랜서보호법

일본에서는 최근 '프리랜서 보호법'(공식 명칭: 특정수탁사업자에 관한 거래의 적정화 등에 관한

법률)이 제정되어 시행 중이다(박수경, 2025). 이 법률은 2023년 5월 12일에 공포되어 2024년 11월 1일부터 시행되고 있다. 이 법이 제정되기 이전 일본에서는 2021년 3월 26일에 내각관방, 공정거래위원회, 중소기업청, 후생노동성 합동 명의로 “프리랜서로서 안심하고 일할 수 있는 환경을 정비하기 위한 가이드 라인”이 발표되었다(정영훈, 2021). 2014~2017년 아베 정권은 “1억 총활약 사회”를 목표로 경제성장과 인구감소 문제를 해결하려 했다. 2016년 “일본 1억 총활약 플랜”을 수립해 6대 과제(성장-분배 선순환, 일하는 방식 개혁, 출산율 제고, 요양인력 유지, GDP 600조 엔 달성 등)를 제시했다. 이 중 “일하는 방식 개혁”의 일환으로 비임금근로자(프리랜서, 도급근로자 등) 보호 정책이 논의되었다. 2016~2018년 후생노동성, 경제산업성, 공정거래위원회는 각각 전문가 회의를 통해 “고용 유사 노동자”의 실태와 보호 방안을 검토했으나, 정의와 정책 방향을 명확히 정립하지 못했다. 2020년 중간 보고서에서는 “발주자에게 의존하는 독립 근로자”를 중심으로 계약 조건 명시, 보수 적정화, 사회보장 확대 등 10개 과제를 제시했으나, 최종 결론 없이 논의가 중단되었다. 결국 정책 초점은 프리랜서 환경 개선으로 좁혀졌고, 2021년 내각관방 주도로 “프리랜서 가이드라인”이 발표되었다. 이는 계약 공정성 강화, 분쟁 조정 지원 등을 포함하지만, 법적 구속력 없는 행정 지침 수준이었다.

이러한 기존 가이드라인은 강제력이 없어 실효성이 낮았다. 또한 코로나 19를 계기로 프리랜서들의 경제적 어려움이 가시화 되었고 불공정한 계약, 갑작스러운 계약 파기, 보수 지연 등이 심각한 사회문제로 대두하였다. 이에 가이드라인의 원칙을 실제 현장에 적용하기 위해 구체적인 의무사항과 위반 시 제재가 필요하다는 사회적 합의가 형성되었고 이를 바탕으로 법이 제정되었다. 이 법은 프리랜서(특정 수탁 사업자)에게 업무를 위탁하는 모든 사업주를 대상으로 하고 있다. 기존의 '하청대가법(하청법)'과 달리 발주자의 자본금 규모에 따른 적용 제한이 없다는 점이 특징이다.

이 법률은 특정수탁사업자(프리랜서)와 특정업무위탁사업자(발주 기업)에게 적용된다. 특정수탁사업자(프리랜서)는 업무를 수탁하는 사업자로서, 종업원을 사용하지 않는 개인 또는 법인을 말한다. 여기서 '종업원'에는 단시간·단기간 등 일시적으로 고용된 자는 포함되지 않는다. 특정업무위탁사업자(발주 기업)는 특정수탁사업자에게 업무를 위탁하는 사업자로서, 종업원을 사용하는 자를 말한다. 이 법은 하청법과 달리 발주 기업의 자본금 규모에 따른 적용 제한이 없다는 특징이 있다. 대상 거래는 사업자 간(B2B) 업무위탁계약이 대상으로, '업무위탁'이란 사업자가 그 사업을 위해 다른 사업자에게 물품의 제조, 정보 결과물의 생성 또는 서비스의 제공을 위탁하는 것을 의미한다.

프리랜서보호법은 발주기업에게 다음과 같은 핵심적인 의무를 부과하고 있다. 첫째, 거래 조건의 명시 의무이다. 발주 기업은 프리랜서와 업무위탁 계약을 체결할 때 업무 내용, 보수 금액, 지급 기일, 납기 등 주요 거래 조건을 서면 또는 전자적 방법으로 명시하고 이를 프리랜서에게 교부해야 한다. 이는 거래의 투명성을 높이고 분쟁을 예방하기 위한 조치이다. 둘째, 발주 기업은 프리랜서가 업무를 완료한 후, 가능한 한 짧은 기간 내에, 그리고 수령일로부터 60일 이내에 보수의 지급 기일을 정하여 그때까지 지급해야 한다. 셋째, 발주 기업은 프리랜서에게 다음과 같은 부당한 행위를 해

서는 안된다. 구체적인 행위는 다음과 같다. 1) 프리랜서에게 귀책사유가 없음에도 불구하고 업무 결과물의 수령을 거부하거나 보수를 일방적으로 감액하는 행위. 2) 통상 시세에 비해 현저히 낮은 보수를 부당하게 정하는 가격 후려치기. 3) 정당한 이유 없이 자기가 지정하는 물건의 구입이나 서비스 이용을 강제하는 행위. 넷째, 발주 기업이 계약을 중간에 해지하거나 기간 만료 후 갱신하지 않기로 결정한 경우, 최소 30일 전에 그 취지를 프리랜서에게 예고해야 한다. 다만, 재해나 프리랜서의 계약 위반 등 부득이한 경우에는 예고가 필요 없을 수 있다. 다섯째, 발주 기업은 프리랜서 모집 시 광고 등에 게재된 정보가 정확하고 최신의 내용이어야 하며, 허위 표시나 오해를 불러일으키는 표시를 해서는 안된다. 여섯째, 발주 기업은 일정 기간 이상 계속적으로 업무를 위탁하는 프리랜서가 육아나 돌봄 등을 이유로 업무 수행에 어려움이 있는 경우, 해당 프리랜서의 신청에 따라 업무 수행 방식 변경 등 필요한 배려를 해야 합니다. 마지막으로 발주 기업은 프리랜서에 대한 성희롱, 임신·출산 관련 괴롭힘, 직장 내 괴롭힘 등이 발생하지 않도록 상담 체계를 구축하고 필요한 조치를 강구해야 한다. 또한, 상담을 한 프리랜서에 대한 불이익 처분을 금지하고 있다.

일본 프리랜서보호법은 위반 시 제재와 분쟁해결 절차를 규정하고 있어 기존 가이드라인에 비해 높은 실효성을 담보하고 있다. 법률 위반 행위가 있는 경우, 프리랜서는 공정거래위원회, 중소기업청, 후생노동성 등에 신고할 수 있다. 해당 기관들은 조사 후 필요한 경우 시정 권고나 명령을 내릴 수 있으며, 명령 위반 시 벌금(최대 50만 엔)이 부과될 수 있다. 또한 발주 기업은 프리랜서가 위반 행위를 신고했다는 이유로 계약 해지나 거래 중단 등 어떠한 불이익도 주어서는 안된다. 국가는 프리랜서의 분쟁 해결을 위해 상담 창구를 마련하도록 노력할 의무가 있으며, 실제로 일본에는 변호사 협회가 운영하는 '프리랜서 트러블 110'과 같은 상담 창구가 존재한다.

이 법률은 프리랜서의 취약한 지위를 보호하고 거래의 공정성과 투명성을 제고하는 데 중요한 의미를 가진다. 특히, 발주 기업의 자본금 규모에 관계없이 폭넓게 적용되어 보호의 사각지대를 줄였다는데 큰 의의가 있다. 그러나, 노동자성 판단 문제, 즉 실질적으로는 노동자에 가까운 프리랜서가 노동법의 보호를 받지 못하는 '오분류'문제와 사회보장 사각지대 문제는 여전히 해결과제로 남아 있다.

## 2) 최저보수 보장

한국에서도 특수고용노동자에 대해 최저임금 적용에 논의가 지속적으로 제기되고 있다. 특수고용 노동자들은 근로자로 포괄되지 않음에도 실제로 높은 종속성 하에서 노동력을 제공하고 있는 경우가 많다. 이들에 대한 인간다운 생활을 보장하기 위한 최소한의 경제적 기준으로서 최저보수제 도입이 요구되며 여러 나라에서 이미 관련 제도를 시행 중이다.

해외의 최저보수 보장 사례는 우선 특수고용노동자들을 노동법 내로 포괄하여 노동법 내 노동자에게 적용되는 최저임금제도가 이들에게도 적용되게 하는 방안이 있다. 앞서 살펴본 캘리포니아의

AB5법에서 노동자로 입증된 모든 특수고용노동자들이 노동법상 최저임금의 적용을 받는 것과 같다. 이러한 논리는 우리나라 법체계에서도 그대로 적용될 것이다. 노동법상 노동자로 인정 받지 못한 특수고용노동자가 재분류되어 노동법상 노동자로 인정 받게 되어 근로기준법의 적용대상이 된다 면 이들은 최저임금의 적용을 받을 수 있다.

호주에서는 노동법을 개정하여 '유사고용(employee-like)에 대한 기준을 제시하였다. 호주 공정 노동위원회(Fair Work Commission :위원회)는 유사고용 형태에 있는 노동자들에게 적용되는 임금 및 근로조건의 최저기준을 설정하고 부당한 계약해지에 시정 명령을 내릴 수 있고, 불공정 계약엔 공정노동위가 계약 내용 수정 및 효력 무효화 명령을 할 수 있다. 위원회는 유사고용(employee-like)노동자에 대해 1)그들이 일하는 서비스 계약에 대한 낮은 협상력 2) 비슷한 업무를 하는 근로자가 받는 금액과 같거나 그 이하의 금액 수령 3) 작업을 어떻게, 언제 수행할지에 대한 낮은 권한 중 두가지 이상에 해당하는 경우 유사고용 노동자로 판단한다. 호주는 업종별 최저임금제가 시행되고 있으며 특고 플랫폼과 같은 유사근로자에 대해 최저임금제도가 적용되면서 공정노동옴브즈만(Fair Work Ombudsman)<sup>30)</sup> 사이트를 통해 개별 근로자와 사업주가 자신에게 적용되는 최저임금이 얼마인지 계산할 수 있으며, 심지어 다양한 고용형태 속에서 어떤 업종이나 직업인지 불분명한 경우에 대비하여 검색기능으로 자신에게 적합한 최저임금을 확인할 수 있도록 하고 있다.<sup>31)</sup>

다음으로는 뉴욕시에서 시행하고 있는 배달라이더와 플랫폼택시 기사에 대한 최저임금제도를 살펴보고자 한다. 뉴욕에서 배달라이더나 플랫폼 택시기사에게 적용되는 최저임금제는 표준운임제 방식으로 플랫폼 기업은 배달라이더에게 일정한 금액의 시간당 급여를 보장하거나(대기 시간 포함), 대기시간을 제외하고 배달에 드는 시간을 계산하여 1분당 최소 금액을 지급하는 건별 최저보수 방식을 모두 택하고 있다. 2023년 최저 시급 기준으로 17.36 달러 였으나, 2024년 19.56달러, 2025년에는 21.44달러가 적용되고 있다(김성혁 외, 2025).

### 3) 단체교섭의 주체로 특수고용 노동자 포괄하기

특수고용형태종사자, 플랫폼 및 프리랜서 노동자와 같은 특수고용노동자들에게 단체교섭권의 부여는 단순히 이해 조정 차원을 넘어, 주체적 권리 행사를 통한 사회적 대등성 확보와 지속가능한 노동시장 내 위상 정립의 핵심적 수단이라고 할 수 있다. 이에 국제적으로도 특수고용 노동자들의 교섭 주체성과 권리 행사 방안을 모색하기 위한 법적·제도적 논의가 활발히 진행 중이다. 그러나 이러한 권리 확대 노력은 반 독점법 또는 공정거래법의 적용과 충돌하는 규범적 긴장을 빚고 있기도 하다. 이는 우리나라에서 건설 및 화물운송 노동자에게 공정거래법을 적용하여 단체행동을 제한한 사

30) <https://www.fairwork.gov.au/>

31) Fair Work Ombudsman web site : <https://calculate.fairwork.gov.au/FindYourAward>

례에서 확인할 수 있듯, 자영업자로 분류되는 특수고용 노동자들이 단체행동을 전개할 경우, 해당해 위가 '사업자 간 합의'로 간주되어 반독점법 위반으로 규정될 수 있기 때문이다. 따라서 특수고용노동자의 단체교섭권 보장을 위해서는 교섭권의 인정과 반독점법의 적용예외를 어떻게 조화롭게 설계할 것인지에 대한 논의가 필수적이다.

노동3권 측면에서 특수고용 노동자의 경우 노동법상 '노동자'와 더욱 유사하며 이들에게 단체교섭권을 확대해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 특히 특수고용 노동자 중 고용주 혹은 사용자에 대한 협상력이 거의 없거나 아예 없는 경우 그 필요성이 더욱 높게 제기된다.

이에 대해 유럽집행위원회의 조치와 EU의 여러 나라들에서 등장한 사례<sup>32)</sup>들을 살펴보고자 한다. 한편, 선진적인 법제도를 가지고 있다고 평가되는 유럽에서조차도, 기존 노사관계 시스템의 구조적 구조로 인해, 경쟁법에서 비롯된 제한을 제쳐두더라도 자영업자(플랫폼) 근로자의 단체교섭권을 효과적으로 적용하는 것이 특히 어려울 수 있다는 연구가 있다(Stylogiannis, 2023). 현재 여러 국가에서처럼 단순히 자영업자에게 단체교섭권을 허용하는 것만으로는 실질적인 교섭 활동을 보장하기에 충분하지 않을 수 있다. 따라서 향후 각 국가들은 개별 국가에 존재하는 법 체제의 특성을 고려하여 특수고용 노동자에 대한 단결권 및 단체교섭권 그리고 나아가 단체행동권을 어떻게 보장함으로써 이들을 보호해 나갈 수 있을지에 대해 함께 고민할 필요가 있다.

### (1) “특수고용 노동자를 위한 단체교섭” 제도화 추진

EU는 자영업자(프리랜서, 플랫폼 노동자 등)의 근로 조건 개선을 위한 단체교섭 필요성을 점차 인정하고 있다. 하지만 EU 경쟁법(특히 TFEU 제101조)은 원칙적으로 사업체 간 경쟁 제한 협정(가격 담합, 시장 분할 등)을 금지하고 있어, 단체교섭이 경쟁법 위반으로 간주될 수 있는 딜레마가 존재했다. EU 경쟁법은 자영업자의 법적 지위와 단체교섭 권리에 대해 명확한 기준을 제시하고 있다. EU 경쟁법상 '사업체'란 독립적으로 경제 활동을 수행하는 모든 주체를 의미한다. 대부분의 자영업자는 시장에서 독립적으로 영업활동을 하므로 사업체로 분류된다. 이에 따라 자영업자들이 공동으로 가격이나 근로조건을 협의할 경우 경쟁법 위반으로 처벌될 가능성이 있다. 그러나 EU는 실질적으로 경제적으로 종속된 자영업자에 대해서는 예외를 인정하고 있다. 2014년 FNV Kunsten Informatie en Media 대 네덜란드 정부 사건에서 유럽사법재판소는 근로자와 유사한 지위에 있는 자영업자의 경우 경쟁법 적용 없이 단체교섭이 가능하다고 판시했다. 이는 우버 기사나 전속 프리랜서 작가 등 단일 고객에 종속된 노동자들에게 중요한 판례로 작용한다(de Vaate, 2021).

2022년 유럽연합 집행위원회<sup>33)</sup>는 자영업자의 단체교섭에 대한 구체적인 가이드라인을 발표했다

32) OECD(2019) Policy Responses to New Forms of Work.

33) European Commission, Inception Impact Assessment, Collective Bargaining Agreements for self-employed-scope of application of EU competition rules, 6 January 2021.

<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12483-Collective-bargainin>

(European Commission, 2021). 시장 지배력이 없고 교섭력 불균형이 있으며 소비자 피해가 없는 경우에는 단체교섭이 허용된다. 특히 플랫폼에 종속된 노동자들이 최저 단가를 설정하는 것은 정당화될 수 있다. 반면 고숙련 전문직의 가격 담합이나 시장 분할 협정, 플랫폼 기업의 임금 역제를 목표로 한 협상 등은 엄격히 금지된다. 이러한 EU의 입장은 자영업자 중에서도 진정한 의미의 독립 사업자와 경제적으로 종속된 노동자를 구분하여 접근하고 있다. 특히 디지털 플랫폼 경제가 확산되는 현실을 반영하여 취약한 지위의 자영업자에 대한 보호 강화를 추구한다. 다만 경쟁 질서 유지와 노동자 보호 사이의 균형을 유지하기 위해 엄격한 적용 기준을 설정하고 있다.

유럽연합 집행위원회는 2022년 발표한 가이드라인을 통해 1인 자영업자가 경쟁법 위반 우려 없이 단결권 및 단체교섭권을 행사할 수 있는 구체적인 기준을 명확히 제시했다. 이는 디지털 플랫폼 경제 확산에 따른 새로운 노동환경 변화에 대응하기 위한 조치였다.

첫째, 가이드라인은 단체교섭권 향유 대상자를 '경제적으로 종속된 자영업자'로 한정한다. 구체적으로 ① 수입원의 80% 이상을 단일 거래처에 의존하는 경우, ② 작업 지시 및 평가에 대한 실질적 통제권이 사용자 측에 있는 경우, ③ 업무 수행에 필요한 주요 자원(플랫폼, 장비 등)을 사용자가 제공하는 경우 등을 종합적으로 평가한다. 특히 우버 기사나 푸드팬더 배달원과 같은 플랫폼 노동자는 대부분 이 기준에 해당한다. 둘째, 허용되는 단체교섭의 범위를 명시했다. 최저임금·작업조건 협상, 불리한 계약 변경 방지 조항, 안전 기준 마련 등 근로자 보호 차원의 협상은 적법하다. 반면 시장 가격 담합, 지역별 영업 구역 할당, 서비스 품질 표준 강제화 등 순수 경쟁 제한 행위는 금지된다. 단, 공정한 수익 배분을 위한 플랫폼 수수료율 협상은 예외적으로 허용된다. 셋째, 단체협약 체결 절차에 대한 안전장치를 마련했다. 협상 당사자 중 한쪽이 시장 지배적 지위를 가져서는 안 되며, 협약 내용이 소비자 후생에 중대한 부정적 영향을 주지 않아야 한다. 또한 협약 체결 후 30일 이내에 관할 경쟁당국에 신고해야 하는 등의 절차적 요건을 두었다. 이 가이드라인의 핵심은 '경제적 종속성 테스트'를 통해 진정한 자영업자와 사실상의 피고용자를 구분하는 것이다. EU는 이를 통해 노동권 보호와 경쟁 정책 간의 균형을 모색하면서도, 플랫폼 노동자 등 취약 계층의 권익을 강화하고 있다. 다만 고소득 전문 프리랜서의 경우 여전히 경쟁법 적용을 받아 단체교섭이 제한된다는 점에서 논란의 여지가 있다.

여러 나라들에서 자영업자, 플랫폼 노동자 또는 특정 부문/직종에 대한 단체 대표 및 단체교섭 권리를 확대하려는 노력을 보고하고 있다. 여전히 일부 국가에서는 경쟁법상의 장벽 외에도 자영업자의 노동조합 가입이 법으로 금지되어 있다. 그러나 최근 여러 나라들에서 특수고용 노동자에 대한 단결권 및 단체교섭권을 확대하려는 모습이 나타나고 있다

우선 폴란드에서는 2019년 1월 1일부터 노동조합법 개정안이 발효되어 민법상 계약에 따라 고용된 근로자와 자영업자에게도 노동조합 설립 및 가입, 단체협약 체결권을 부여하였다. 이 개정은 2015년 헌법재판소가 근로자만 노동조합 가입을 제한하는 것은 위헌이라는 판결을 내린 데 따른

결과였다. 또한 폴란드의 위장 자영업 문제도 개정의 동기가 되었다. 이번 개정으로 1인 자영업자로서 노동조합을 필요로 하는 권익이 있다면, 모든 노동자에게 단체교섭권 보장되었다. 그러나, 사용자들은 자영업자들과의 단체교섭에 소극적이며, 노동조합 또한 자영업자를 포괄하는 조직전략을 채택하지 않는 상황에서 법의 효과는 제한적인 상황이다(Pisarczyk, 2023).

프랑스에서는 플랫폼 노동자에게 단체교섭권을 확대하기 위한 특별한 노력이 있었다. 2016년 프랑스는 "노동 현대화 법안"(Loi Travail, 공식명칭: Loi El Khomri)을 도입해, 기존 노동법을 개정하고 플랫폼 경제 종사자(배달 라이더, 운전자 등)의 권리를 부분적으로 인정하였다. 이 법의 핵심은 플랫폼 노동자의 단결권 및 단체교섭권을 명시한 것이다. 이 법은 첫째, 플랫폼 노동자의 '집단적 권리'를 공식적으로 인정하였다. Uber Eats, Deliveroo 등 플랫폼에서 일하는 자영업자 형태의 노동자도 노동조합을 설립하거나 기존 노조에 가입할 수 있도록 허용하였다. 또한 노동조합과 플랫폼 간의 협상을 의무화 하여 플랫폼은 노동조합의 교섭요구에 대하여 임금, 보험, 안전기준 등에 대한 근로조건을 협상해야 한다. 프랑스의 엘코므리 법은 최초로 플랫폼 노동자의 단결권을 보장한다는 점에서 의의를 가지고 있다(Rehfeldt & Vincent, 2018).

캐나다에서는 아티스트 지위법(Status of the Artist Act)이 제정되어 연방 관할권에서 활동하는 아티스트와 프로듀서(방송 사업체) 간의 노동 관계를 규율하고 결사의 자유를 보호하고 있다.<sup>34)</sup> 이 법은 거의 모든 예술 매체에서 작가, 연기자 또는 기타 전문가로서 일을 하는 독립 계약자에게 적용된다. 이 법에 따라 연방에서 규제하는 "제작자"를 위해 일하는 자영 예술가 그룹은 캐나다 노사관 계위원회(CIRB)로부터 규모 계약을 체결하거나 수정할 목적으로 제작자와 협상할 독점적 권한을 가진 예술가 협회로 인정받고 인증을 받을 수 있다. 즉, 근무 시간, 스케줄링, 단체 교섭 절차, 특정 예술 분야에 고유한 조항 및 라이선스 비용, 로열티 또는 저작권과 관련된 조항을 포함할 수 있는 서면 계약을 체결할 수 있다. 이 법은 1980년에 채택된 예술가의 지위에 관한 유네스코 권고에 따라 1995년(2012년 개정)에 발효되었으며, 예술가가 회원의 이익을 대변하고 보호할 수 있는 노동조합을 조직할 권리를 보장하고 있다(Neil, 2010).

나아가, 앞서 살펴본 특수고용 노동자의 오분류 개선과 별도의 제도를 통한 단체교섭권 확대의 결과로 특히, 최근에는 플랫폼 노동자에 대해 단체교섭권을 보장하는 다양한 법제도 및 정책이 시행되고 있다. 몇몇 대표적인 사례를 살펴보고자 한다 (Forsyth & McCrystal, 2025).

프랑스에서는 2021년 다음과 같은 다양한 기능을 갖춘 행정 기관인 ARPE를 설립하였다.<sup>35)</sup> 이 기구는 플랫폼에서 일하는 근로자들의 대표성을 보장함으로써 사회적 대화의 구축과 발전에 지원하고 근로자 대표의 권리를 보장하는 역할을 수행한다. 또한 연구 및 통계 보고서 작성을 통해 사회적 대화를 촉진하고 있다. 또한 ARPE는 노동자 대표와 플랫폼 간의 지원 및 중재 역할을 수행한다. 2022년 법령은 플랫폼 노동자 조직의 대표성을 결정하는 데 사용할 기준과 연례 협상에서 다루어

34) <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/s-19.6/>

35) <https://www.arpe.gouv.fr/>

야 하는 주제와 관련된 요건, 사회적 대화와 관련된 분쟁을 중재하는 ARPE의 역할에 관한 보다 자세한 조항을 마련하였다. 2023년 1월에는 대리운전 차량 부문의 대표 조직과 해당 부문의 플랫폼 대표 조직 간에 여행 당 최소 지불금을 규제하는 두 개의 단체 협약이 체결되었다. 그 후 2023년 9월에는 플랫폼 운영의 투명성 및 서비스 중단 및 비활성화 조건에 관한 단체 협약이 당사자 간에 체결한 사례가 등장하였다.

## (2) 경쟁법 적용의 명확화(단체교섭 금지에 대한 예외 규정 도입)

노르웨이 공유경제위원회는 경쟁 당국에 단체교섭과 경쟁법 적용 문제에 대한 지침을 작성하여 발표할 것을 권고했다. 대부분의 위원들은 가격 결정권이 없는 특수고용 노동자들이 플랫폼과 단체교섭을 할 수 있도록 허용해야 한다는 의견을 표명했다. 노르웨이 공유경제위원회는 플랫폼 노동자(특히 Uber, Bolt, Foodora 종사자)의 노동권 보호와 공정경쟁 확보를 위해 다부처 합동으로 구성된 기구, 노동부, 경쟁청, 디지털정보부 장관이 공동 추진하고 있다. 이 위원회에서는 "가격 결정권 없는 플랫폼 노동자의 단체교섭이 경쟁법(경쟁법 §10) 위반으로 간주되는 현행 체계의 모순"을 해결하기 위한 법적 개선 권고하였다. 권고안의 핵심 내용은 특수고용 노동자(Dependent Contractor) 정의를 담고 있으며, 이들에게 경쟁법 적용의 예외범위를 규정하고 있다. 구체적인 예외범위는 최저수익의 보장, 수수료율 상한제, 알고리즘의 투명성 작업 거부권을 허용하고 있다. 반면, 지역별 가격 담합, 서비스 품질 표준 강제화, 플랫폼 간 공동 보이콧은 금지하고 있다. 이러한 권고안을 바탕으로 2024년 3월 노르웨이 경쟁청은 가이드라인의 초안을 발표하였다. 이를 살펴보면, 경쟁법 §10조(카르텔 금지)의 예외규정 신설하고 이러한 가이드라인은 행정규칙(guideline)이지만 법원에서 준거범으로 인정하도록 하고 있다. 또한 플랫폼 경제 참여자 중 "알고리즘 종속 노동자" 특별 분류하고 있다. 나아가 특수고용 노동자에 대한 판단을 경제적 종속성, 통제강도, 시장 접근성으로 구분하여 3개 중 2개가 충족하는 경우 단체교섭권을 부여하도록 하고 있다. 교섭을 통한 협상범위는 임금, 작업조건 등에 대해 가능하게 하고 있으나 지역별 가격 카르텔, 서비스 품질 표준화 등에 대해서는 금지하고 있다(Jesnes et al., 2019)

노르웨이에서 자영업자(특히 플랫폼 노동자)의 단체교섭을 실질적으로 보장하기 위해 도입한 시행 메커니즘은 다음과 같이 운영된다. 첫 단계로 노동조합이 경쟁청에 단체교섭 면제 신청서를 제출하게 된다. 이 신청서에는 협상 대상 플랫폼 정보, 특수고용 노동자 판단 근거, 요구하는 협상 항목 등이 상세히 기재되어야 한다. 신청 주체는 반드시 노르웨이 정부로부터 공식 인정을 받은 노동조합이어야 하며, 이는 단체교섭의 전문성과 대표성을 보장하기 위한 조치다. 신청 접수 후 20일 이내에 3자 위원회의 심사가 진행된다. 이 위원회는 노동부, 경쟁청, 기술감리원으로 구성되어 다각적인 검토를 수행한다. 노동부는 노동권 보호 측면에서, 경쟁청은 시장 경쟁에 미칠 영향 측면에서, 기술감리원은 플랫폼 알고리즘의 공정성 측면에서 각각 전문적 평가를 내린다. 특히 알고리즘 감리원의 참여는 디지털 플랫폼 노동의 특수성을 반영한 독창적인 제도다. 심사 통과 후 공식관보(Gazette)에

계재되면 30일의 유예기간을 거쳐 효력이 발생한다. 이 유예기간은 이해관계자들의 이의 제기 기회를 보장하기 위한 것이다. 관보 계재는 단체교섭의 투명성을 확보하고 향후 분쟁 시 중요한 법적 근거로 작용한다는 점에서 의미가 크다. 협약 발효 후에는 분기별로 노조와 플랫폼이 공동으로 모니터링 보고서를 제출해야 한다. 이 보고서에는 협약 이행 현황, 노동자 불만 사항, 플랫폼의 기술적 변경 사항 등이 포함된다. 모니터링 과정에서 발견된 중대한 위반 사항이 있을 경우, 경쟁청은 협약 효력 정지나 과징금 부과 등 제재를 가할 수 있다. 이 같은 메커니즘은 단체교섭의 실효성을 담보하면서도 무분별한 협상 확산을 방지하기 위해 설계되었다. 특히 행정부처 간 협업을 통한 심사와 지속적인 모니터링은 노르웨이만의 특징적인 제도 운영 방식이라고 할 수 있다. 다만 일각에서는 20일의 심사 기간이 실제로는 부족할 수 있다는 지적과, 소규모 노조의 접근성을 고려해 신청 절차를 더 간소화해야 한다는 의견도 제기되고 있다 (Ilsøe & Jesnes, 2020).

호주에서는 “경쟁 및 소비자법(Competition and Consumer Act 2010)”에 따라 일반적으로 기업은 경쟁업체와 독립적으로 행동해야 한다. 그러나 이 법은 기업이 공공의 이익에 부합하는 것으로 평가되는 경우 공급업체 또는 고객과 단체 교섭을 할 수 있도록 허용하고 있다. 호주 경쟁 및 소비자 위원회가 단체 교섭이 전반적인 공공의 이익을 가져올 것이라고 판단하는 경우 기업은 이 법의 면제를 받을 수 있다. 호주 경쟁 및 소비자 위원회는 현재 소규모 기업(독립 계약자 포함)의 단체 교섭에 대한 집단 면제 조항 신설에 관한 공개 협의 절차도 진행 중이다. 단체교섭에 대한 집단 면제는 사실상 '안전지대'를 제공하는 것으로, 자격 기준을 충족하는 기업은 경쟁법을 위반하지 않고 호주 경쟁 및 소비자 위원회의 승인을 받지 않고도 단체교섭에 참여할 수 있다(Australian Competition and Consumer Commission, 2022).

2017년 아일랜드 의회는 성우, 세션 뮤지션, 프리랜서 저널리스트 등 3개 직종에 대해 경쟁법 면제를 도입하여 단체교섭을 허용하는 경쟁법 개정법을 채택하였다. 이 세 직종은 2004년 당시 경쟁 당국이 해당 직종 내 협상을 가격 담합으로 간주하기로 결정한 이후 각 분야 노조가 캠페인과 법적 소송의 중심이 되었던 분야이다. 또한 이 법은 '위장 자영업자'뿐만 아니라 '의존 계약자'에게도 단체 교섭의 가능성을 열어주었다. 아일랜드 법에 따라 노동조합은 면제를 신청하고 대표하고자 하는 근로자가 위장 자영업자 또는 특수고용 노동자 중 하나에 해당하며, 노동조합의 요청이 "해당 자영업자 계층이 활동하는 시장에 경제적 영향을 미치지 않거나 최소화"하고 "국가에 상당한 비용을 초래하거나 초래할 것"임을 증명해야 한다 (Irish Competition and Consumer Protection Commission, 2019).

#### 4) 사회적 대화 활성화를 통한 특수고용 노동자 보호방안 마련하기

사회적 대화는 플랫폼·프리랜서노동자 및 특수고용 노동자를 보호하기 위한 실질적인 정책을 마련하는 데 효과적인 과정이다. 이는 복잡한 이해관계를 조정하고, 새로운 노동 형태에 효과적으로

대응하며, 정책의 실효성을 높일 수 있다. 빠르게 변화하는 노동형태의 변화에 대응하고 주체들의 요구를 반영하여 제도를 개선하고 정책을 수립하기 위해서는 정부의 일방적인 규제나 노동과 자본 어느 한쪽의 주장만으로는 한계가 있다. 사회적 대화를 통해 특수고용 노동자의 보호와 권리보장을 실현하면 노동자의 삶의 안정과 공정한 대우 그리고 플랫폼 및 사용자의 운영 유연성과 노동비용 그리고 정부의 사회적 균형 측면에서의 다양한 입장을 논의의 장에 모아 조정할 수 있는 기회를 만들 수 있다. 또한 현장의 목소리를 반영해 현장의 목소리를 반영해 실제로 적용 가능한 보호 기준을 함께 수립할 수 있다. 마지막으로, 정책 수립과 시행과정에서 이해관계자들의 의견을 충분히 수렴할 수 있으며 갈등을 줄이고 정책의 현실 적합성과 수용성을 높이는 효과가 있다. 특수고용 노동자를 보호하는 문제는 단순한 규제 강화가 아닌, 노동의 본질과 미래에 대한 사회적 합의를 필요로 한다.

이러한 이유로 해외 여러 나라에서는 특수고용 노동자를 보호하기 위한 정책이 사회적 대화를 통해 개발되고 있는 사례가 다수 발견되고 있다. 이를 위해 사용자 단체 및 노동조합 대표 그리고 부처 장관이 모여 경제 및 고용문제를 논의 하기 위해 포럼을 설립(아일랜드)하기도 하며, 국가 차원의 노사정 대화를 위한 포럼이 사회적 대화 기구 내에 설치(폴란드)되기도 한다.

대표적인 사례를 살펴보면, 스페인에서는 2020년 9월 대법원 판결에 따라 2021년 노동부와 사회적 경제부, 스페인의 대표적 주 단위 노동조합(CCOO 및 UGT), 고용주 단체(Confederación Española de Organizaciones Empresariales 및 Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa) 대표가 포함된 사회적 대화 라운드테이블이 설립되었다. 2021년 5월, 당사자들은 2021년 8월에 승인된 이른바 '라이더스 법'(배달 라이더에 관한 법률)의 토대를 마련하는 합의에 도달하였다. 라이더스 법은 플랫폼 노동자를 종속적 근로자(empleados por cuenta ajena)로 규정하여, 기업이 이들을 정식으로 고용해야 함을 명시하였다. 이전에는 플랫폼 기업들이 라이더들을 '자영업자'로 분류해 사회보장 혜택을 제공하지 않았으나, 이 법으로 인해 최저임금, 사회보험, 유급휴가 등이 보장되게 되었다. 이 법이 제정되기 이전 노동조합(UGT, CCOO 등), 플랫폼 기업, 정부 간의 협상을 통해 합의가 도출되었다. 특히 2021년 5월, 스페인 정부는 노조와 기업이 협상할 시간을 주며 법안을 유예했고, 결국 플랫폼 노동자의 권리 강화 방향으로 결론이 났다. 이는 유럽에서 처음으로 디지털 플랫폼 노동자를 종속 근로자로 인정한 선례가 되었다. 스페인의 라이더스법은 EU 전체에서 플랫폼 노동자 보호 논의를 촉발시켰으며, 유럽집행위원회가 2022년 유럽 차원의 플랫폼 노동 지침을 제안하는 데 영향을 주었다(ILO, 2024).

싱가포르의 경우 2021년 싱가포르 정부는 플랫폼 노동자 자문위원회를 설립하여 온라인 플랫폼을 사용하는 배달 노동자, 자가용 운전자, 택시 기사(플랫폼 운영 회사의 직원이 아닌) 등 특정 영역에서 보호를 강화하는 방안을 검토. 또한 플랫폼 노동자들이 대표 프레임워크를 통해 공식적으로 대표될 수 있는 권리를 보장할 것을 권고. 이후 정부는 플랫폼 노동자의 대표성에 관한 삼자 실무자를 소집하여 "플랫폼 노동자를 집단적으로 대표할 수 있는 권한을 모색하기 위한 대표기구의 프레임워크를 제안". 위원회는 위임장 취득 절차, 협상 범위, 협상된 합의의 공식화, 분쟁 해결 방법 등을 포

함한 권고안을 마련<sup>36)</sup>하였다.

#### 4. 소결

현대 사회는 디지털 전환과 인공지능(AI) 기술의 발전이라는 거대한 흐름 속에서 다양한 고용 형태가 등장하고 있으며, 이로 인해 전통적인 노동법의 '근로자' 개념으로는 포괄하기 어려운 새로운 형태의 노동자들이 출현하고 있다. 이러한 변화에 대응하기 위해 해외 여러 국가는 특수고용 노동자 보호 방안을 모색하고 있으며, 그 핵심적인 접근 방식은 크게 '오분류의 재분류'와 '특수고용 노동자 보호를 위한 별도 제도 만들기'로 나눌 수 있다.

우선 특수고용 노동자의 보호 방안 중 하나는 실제로는 노동법상 보호를 받는 근로자에 속해야 하지만 근로자가 아닌 자로 오분류된 노동자들을 노동법 내로 포괄하는 방식으로 재분류하는 법률 및 정책의 시행이다. 이는 형식적으로 자영업자 계약을 맺었으나 실질적으로 근로관계인 경우를 바로잡는 것이다. 국내에서는 고용주의 노동법상 의무 회피 목적으로 주로 발생하며, 실질적 근로관계를 검토하여 재분류할 정책 대안과 연결된다. 둘째는 특수고용 노동자의 별도의 대상 및 개념을 바탕으로 이들을 위한 보호를 마련하는 방안이다. 일본의 프리랜서법처럼 별도의 법규정을 마련하거나, 노동3권 보장을 통해 스스로 권리를 찾게 하는 방안이 있다. 다만, 이는 특수고용 노동자 보호를 위한 법제도 및 정책의 수립과 시행보다 빠르게 변화하는 노동시장의 모습에 대응하기 위해 지속적인 사회적 대화가 모색될 필요가 있다.

이러한 두 가지 기준에 따라 해외 주요 국가들의 특수고용 노동자 보호 제도를 살펴본 결과 다음과 같이 정리할 수 있다.

오분류된 특수고용 노동자를 노동법상 노동자로 재분류	특수고용 노동자를 위한 별도 보호방안 마련
○ 근로자와 자영업자의 구분 명확하게 하기 - 캘리포니아 AB5 사례	○ 특수고용 노동자를 위한 별도의 법제도 마련 - 미국 뉴욕주, 스페인, 일본 사례
○ 노동자성 입증 책임의 전환 - EU의 고용관계 추정 - 스페인, 독일, 프랑스 사례 등	○ 최저 보수 보장
○ 오분류에 대한 사용자 책임 강화 - 미국 사례 : 경제적 제재 강화	○ 단체교섭 주체로 특수고용 노동자 포괄하기 - 특수고용 노동자를 위한 교섭제도 마련, 경쟁법 적용을 명확화
	○ 사회적 대화를 통한 보호방안 마련 - 스페인, 싱가포르 사례

구체적으로 살펴보면, '오분류의 재분류'는 계약의 형식과 실질이 다른 경우, 즉 형식적으로는 자

36) 싱가포르, 싱가포르 노동부, 전국노동조합회의(NTUC) 및 싱가포르 전국고용주연맹(SNEF), 플랫폼 근로자를 위한 대표성 강화: 플랫폼 근로자를 위한 대표성에 관한 삼자 실무자 보고서, 2023.

영업자 계약을 체결했지만 실질적으로는 종속적인 관계에서 근로자와 같이 일하는 이들을 법적으로 정당한 '근로자'로 재규정하는 것을 의미한다. 이 접근법은 오분류된 근로자들은 실질적으로는 노동법의 보호를 받아야 마땅함에도 불구하고, 형식적인 계약 때문에 최저임금, 4대 보험, 퇴직금 등 기본적인 노동법적 권리에서 배제되는 경우가 많다. 재분류는 이러한 불합리한 상황을 시정하여 이들이 마땅히 누려야 할 권리를 되찾아 주는 중요한 과정일 것이다. 그러나 이러한 접근법의 대표적인 사례인 캘리포니아 AB5 사례는 중요한 시사점을 제시한다. 이 법안은 기존에 모호했던 근로자성 판단 기준을 명확히 하고, 독립계약자 지위 입증 책임을 사용자에게 전가하여 많은 오분류된 노동자들을 노동법의 보호 범위 안으로 '재분류'하고자 하였다. 특히, 이는 고용 형태의 다변화 속에서 나타나는 노동법의 '제도 지체' 현상에 대응하여, 실질적으로 종속적인 관계에 있음에도 형식적인 계약 때문에 근로자 권리를 누리지 못하는 이들을 구제하려는 적극적인 노력이었다. 그러나 자본과 주민들의 충분한 지지를 받지 못한 이 법안은 주민투표(Proposition 22)에 의해 사실상 무력화되었다. 그 결과 우버, 리프트, 도어대시와 같은 플랫폼 사업자와 계약한 여객 운송 및 음식 배달 기사 유형을 실업보험법과 임금법령의 ABC 테스트 적용에서 제외되었다. 이는 AB5가 당초 의도했던 플랫폼 노동자들의 광범위한 재분류가 이루어지지 못하고, 오히려 특정 플랫폼 노동자들을 다시 '독립계약자' 지위에 묶어두는 결과로 이어졌다. 이와 같이, '오분류의 재분류' 차원에서 엄격한 법적 기준을 도입하여 오분류를 바로잡으려는 시도는 반드시 사용자 측의 강력한 반발에 직면할 수 있음을 고려해야 한다. 또한 AB5는 '근로자' 개념의 경계를 재정의하려 했으나, 그 실패는 역설적으로 기존의 '오분류' 문제 해결만으로는 빠르게 변화하는 고용 형태를 모두 포괄하기 어렵다는 점을 부각시켰다. 이는 결국 오분류의 재분류 노력과 함께 '보호가 필요한 노동자들', 즉 특수고용 노동자의 범위를 더욱 확대하고 이들을 위한 새로운 법적 범주나 보호 메커니즘을 마련해야 할 필요성을 높인다.

다음으로 사용자 책임 회피 방지 차원에서 우리나라를 포함한 많은 국가에서 고용주들이 노동법상 부담(최저임금, 보험 가입, 퇴직금 지급 등)을 회피할 목적으로 의도적인 '오분류'를 시도하는 경향이 있다. 이는 특히 플랫폼 노동처럼 새로운 형태의 고용 관계가 확산되면서 더욱 두드러지는 현상이었다. 이러한 의도적인 오분류는 노동자의 기본적인 권리를 침해하고 사회 안전망에서 배제하는 결과를 초래한다. 이러한 문제에 대응하기 위해 가장 효과적인 방법으로 논의되는 방안은 특수고용 노동자를 근로자로 추정하여 '노동자 입증 책임을 사용자에게 전환'하는 방안이다. 이에 대해서는 캐나다와 캘리포니아에서 해당 제도가 운영 중에 있다. 우리나라도 의도적인 오분류를 방지하고 노동자 보호를 강화하기 위해 다음과 같은 방안들을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이 제도의 핵심은 근로자성 관련 노동분쟁이 발생했을 때 해당 노무제공자를 근로기준법상 '근로자'로 우선 추정하고, 사용자가 '근로자가 아님'을 입증해야 하는 반증책임 구조에 있다.

마지막으로 노동자 오분류 개선을 위해 중요한 정책대안 중 하나는 오분류를 줄이기 위해 오분류에 대한 사용자 책임을 강화하는 방안이 요구된다. 미국 등 여러 나라에서 근로자성을 회피하기 위한 세금 신고에 대해 높은 수준의 벌금을 부과하여 오분류를 줄이는 시도를 하고 있다. 이에 비해

우리나라는 사용자의 오분류에 대한 제재가 매우 낮은 수준으로 개선을 위한 검토가 요구된다. 미국 사례처럼 오분류가 적발될 경우 단순히 시정 명령을 넘어, 그동안 회피했던 노동법상 의무(임금, 보험료, 퇴직금 등)의 소급 적용은 물론, 상당한 수준의 행정적 벌금이나 과태료를 부과하여 사용자의 책임 회피 유인을 근본적으로 줄여야 할 필요가 있다.

다음으로, 해외 여러 나라들에서 노동법상 노동자로 포괄되지 못하는 노동자들에 대해 별도의 보호방안을 마련하고 있는 사례를 살펴보았다. 법적 근로자 지위와 무관하게 ‘최소한의 기업 책임’을 강조하는 방식으로 특수고용 노동자를 보호하기 위한 제도들이 해외에서 시행되고 있다. 이에 대하여 본 고에서는 특수고용 노동자를 위한 별도의 법을 제정하여 이들을 보호하고자 시도하는 국가들의 사례를 살펴보았다. 구체적으로 미국 뉴욕주와 스페인, 일본의 사례를 살펴보았다. 앞의 두 국가는 플랫폼 노동자에 대해 별도의 법률을 제정하였으며 일본의 경우 프리랜서를 대상으로 하고 있다. 그러나 이러한 별도의 법은 노동법이 아닌 일반법을 통해 노동 규율을 정한다. 또한 별도의 법률로 포괄되는 과정에서 재분류되어야 할 노동자들이 노동법에 흡수되지 못하는 한계들이 나타나고 있는 한계가 있다.

다음으로, 특수고용 노동자들의 생계에 가장 중요한 보수 측면에서 이들을 노동법상 노동자에 포괄하지 않더라도 별도의 제도를 통해 최저보수를 보장하는 사례를 살펴보았다. 특히 뉴욕의 경우 배달 노동자와 플랫폼 운송 노동자에 대해 대기시간을 포함하여 최저보수를 산정하도록 하고 있으며, 업무과정에서 소비되는 비용 또한 최저임금에 반영될 수 있도록 하였다. 또한 시간당 기준과 건당 기준을 모두 제시하여 업종의 특성을 반영하고 있다는 점에서 인상적이다. 또한 호주에서는 노동법 개편을 통해 공정노동위원회를 활용하여 최저보수를 정하고 위반사례에 대한 직접적인 행정력을 가함으로써 실효성을 확보하고 있는 모습이 나타났다.

세 번째로, 본 연구에서 주목한 사항은 집단적 이해대변을 통해 특수고용노동자들이 자신들의 권리를 확보할 수 있는 방안으로 단체교섭의 주체로 이들을 포괄하기 위한 해외 여러국가들의 노력이었다. 우선 EU 집행위원회는 2022년 자영업자 단체교섭에 대한 구체적인 가이드라인을 발표하였다. 이는 우리나라보다 넓게 보장되고 있는 특수고용노동자에 대한 단체교섭뿐 아니라 더 넓은 범위의 자영업자에게까지 일정한 요건이 충족되는 경우 교섭을 허용한 선진적인 사례로 평가할 수 있다. 또한 노르웨이의 경우 특수고용 노동자들의 단체교섭에 대해 경쟁법의 적용을 명확화함으로써 일반 법리에 의해 이들의 노동권이 침해되지 않도록 하였다. 나아가 몇몇 국가에서는 단체교섭 금지에 대한 예외규정을 도입하고 있으며, 특정 집단에 대한 권리를 확대하기 위한 정책을 펴고 있다.

넷째, 특수고용노동자 보호에서 사회적 의제들을 정리하고 주체들의 의견을 수렴하여 정책 효과성을 높이기 위해 다양한 형태의 사회적대화가 시도되고 있다. 사용자 단체 및 노동조합 대표 그리고 부처 장관이 모여 경제 및 고용문제를 논의 하기 위해 포럼을 설립(아일랜드)하기도 하며, 국가 차원의 노사정 대화를 위한 포럼이 사회적 대화 기구 내에 설치(폴란드)되기도 하였다.

프랑스의 경우 플랫폼 노동자에게 근로자 지위를 공식 인정하지 않더라도, 플랫폼이 산재보험료

를 납부할 의무를 가진다. 또한 벨기에는 자영업자로 간주되는 플랫폼 근로자에 대해서도 고용 산재 보험 제공을 플랫폼의 책임으로 법에 명시하였다. 포르투갈의 경우 자영업자의 활동 중 50% 이상에서 이익을 얻는 기업에게 사회보장 기여금 납부 책임을 부여하여 경제적 종속 관계에 따른 책임을 명확히 하였다.

또한 공정한 거래 관행 및 계약 조건을 마련하기 위해 일본의 프리랜서 보호 가이드라인 및 최근 프리랜서법은 중개사업자가 프리랜서와의 계약 시 서면으로 조건을 명확히 하고, 일방적인 불리한 변경을 엄격히 금지하며, 위반 시 행정적 제재를 가하도록 규정하고 있다. 이는 프리랜서나 킷 워커와 같은 특수고용 노동자들에게 일방적으로 불리한 계약 조건을 강제하거나, 부당한 대금 지연, 임의 감액, 반복적인 무상 수정 요구 등 불공정 거래 행위를 하지 못하도록 법적 제재를 강화한 사례이다. 이는 특히 시장에서 우월한 지위에 있는 플랫폼 기업이나 중개사업자에게 더욱 강력히 적용되어야 하며, 불공정 거래에 대한 신고 시스템을 활성화하고 제재를 강화하는 것이 중요하다.

마지막으로, 특수고용 노동자의 보호를 강화하기 위해 단체교섭권 확대 및 사회적 대화 활성화가 필요하다. 덴마크와 노르웨이에서는 플랫폼 노동자의 사회보험 문제가 단체협약의 결과물로 도출되었다. 또한 EU에서는 '특수고용 노동자'에게 단체교섭권을 부여하려는 움직임이 있다. 특수고용 노동자들 스스로가 목소리를 내고 집단적으로 교섭할 수 있는 권한을 보장하는 것은 사용자 책임 회피를 견제하고 공정한 조건을 확보하는 강력한 수단이 될 수 있다. 노동조합법상 근로자가 아니라는 이유로 단체교섭권을 인정하지 않을 경우, 이는 노동시장의 힘의 불균형을 심화시킬 수 있다. 따라서 법적으로 특수고용 노동자들에게 단결권과 단체교섭권을 보장하고, 노사정 대표들이 참여하는 사회적 대화 기구를 통해 변화하는 노동 현실에 대한 공론화와 합의를 이끌어내는 것이 장기적인 해결책이 될 것이다.

살펴본 바와 같이 특수고용 노동자의 보호를 위해서 해외 여러 국가들에서는 '오분류의 재분류'와 '일하는 사람 보호 확대'와 관련된 여러 제도들이 시행 중이며, 다양한 형태로 발전하고 있는 것을 확인하였다. '오분류의 재분류'와 '일하는 사람 보호 확대'는 서로 다른 목적을 지향하지만, 특수고용 노동자 보호라는 공동 목표를 위해 유기적으로 연결되고 조화롭게 운영되어야 한다. 둘 중 한 가지 접근 방식만으로는 변화하는 노동 환경에 대한 포괄적인 대응이 어렵다. 재분류만으로는 새로운 형태의 취약 노동자를 포괄하기 어렵고, 보호 확대만으로는 의도적인 오분류를 막지 못해 기업들이 저렴한 비용으로 노동자를 '운영'하는 수단으로 악용될 소지가 있다. 두 제도가 조화를 이룰 때 비로소 빈틈없는 사회적 안전망을 구축할 수 있을 것이다. 오분류를 바로잡아 법적 명확성을 확보하면서도, 새로운 유형의 노동자를 포괄할 수 있는 유연한 법제도 도입을 통해 법이 현실을 따라가지 못하는 '제도 지체' 현상을 극복할 수 있다.

'오분류의 재분류'는 사용자 측의 강력한 저항에 직면할 수 있으며(캘리포니아 AB5 사례), '일하는 사람 보호 확대'는 모든 특수고용 노동자를 근로자로 인정하지 못하는 한계로 인해 노동자 단체의 불만을 야기할 수 있다. 두 제도를 동시에 추진하되, 어떤 지점에서 재분류를 강력히 추진하고

어떤 지점에서 별도 보호 범주를 확장할지 사회적 대화를 통해 균형점을 찾아야 할 필요가 있다. 예를 들어, 명백한 오분류는 강력한 재분류로 대응하고, '진정한' 독립성을 가지면서도 보호가 필요한 경우(예: 일부 프리랜서)는 별도 법령이나 사회보험 확대로 보호하는 방안 등을 고민할 필요가 있다. 특히 '일하는 사람 보호 확대'는 '노동자 범위 확대'와 관련된 논의이기 때문에, 이는 노사정 당사자 간의 치열한 논의를 넘어 사회적 합의를 만들어나가는 과정이 필요하다. 이러한 합의는 두 제도가 충돌 없이 효과적으로 작동하는 데 중요한 기반이 될 수 있다.

결론적으로, 해외 여러 국가들은 특수고용 노동자 보호를 위해 '오분류의 재분류'를 통해 노동법의 기본 정신을 확립하고, 동시에 '일하는 사람 보호 확대'를 통해 변화하는 노동 현실에 유연하게 대응하며 다층적인 보호망을 구축하고 있음을 확인하였다. 이러한 두 가지 접근 방식이 서로의 한계를 보완하고 시너지를 창출할 때 비로소 모든 일하는 사람에게 보편적인 권리를 보장할 수 있을 것이다.

본 연구는 노동법 밖에 위치하고 있는 특수고용노동자에 대한 보호 및 권익 증진을 실현하고 있는 여러 해외사례들을 범주화 하여 살펴보았다. 본 연구가 여러 국가의 정책들을 일정한 범주를 통해 분류하고 그 제도의 특색을 살펴본 데에 의의가 있다. 그러나 각 국가의 법제도 구조와 제도 변화의 요건들이 상당히 상이하여 일률적인 비교나 즉각적인 제도 모방은 적절하지 않을 수 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 한국에서 고민하고 있는 특수고용 노동자에 대한 보호 대책들이 해외의 그것들과 어떻게 매칭될 수 있으며 우리의 지향점은 어디가 되어야 할지, 그 과정에서 필요한 법제도 및 정책의 우선순위는 무엇이 되어야 할지 등에 중요한 시사점을 줄 수 있다.

**06**

**결론**





06

## 결론

---

### 1. 연구의 의의

제2장의 분석은 국내외 논의 동향을 살펴서 특수고용노동자의 개념과 특징, 국제적 분류 및 비교, 디지털 전환과 구조적 확산 배경, 국내외 특수고용노동자의 규모와 실태, 그리고 새로운 특수고용노동자를 포착하기 위한 대안적 분류 및 측정 방식 등에 대해 고찰하고 있다. 특히 특수고용노동자를 포착하기 위한 대안적 측정체계와 관련하여 다음의 제안을 하고 있다.

- 정부 노동력조사(LFS)에 플랫폼 노동 모듈을 도입해 기존 통계와의 연계성을 확보하되, 정규성·투입시간·소득비중 등 ‘의미 있는 참여(meaningful participation)’ 지표를 함께 수집해야 한다.
- 잔여적 방식은 전수조사 빅데이터와의 교차검증을 통해 보완적으로 활용해야 한다.
- 플랫폼 자체 데이터·행정자료를 연계해 ‘노동 투입’ 단위의 지표(참여 인원, 총 노동시간, 총 수입 등)를 산출하면, 설문 표본오차를 낮추고 극소집단 특성을 정밀 추정할 수 있다.
- 국제기구의 최신 분류체계(ICSE-18)를 조기 도입해 ‘종속계약자’를 공식 통계 범주로 편입하면, 국가 간 비교가능성을 높이고 정책 타깃팅을 정교화할 수 있다.
- SEAD 플랫폼 설문과 같은 비확률·혼합 표집 사례는 초기 탐색 단계에서 유용한 시사점을 제공하지만, 대표성 한계를 극복하려면 확률표집 기반의 대규모 조사와 상호 보완이 필요하다.

제3장의 분석은 ILO(2018, 2023)의 새로운 종사상지위분류에서 제시된 종속계약자 개념에 따라 특수고용노동자의 규모를 추정하고 그들의 노동조건을 다양한 측면에서 살펴보았다는 점에서 의의

가 있다. 이러한 실증적 결과는 향후 특수고용노동자의 권리보장 방안 수립을 위한 기초 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 정책 시사점을 중심으로 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

- 전체 취업자 중 특수고용노동자의 비중이 높고 시간이 갈수록 증가하고 있다는 결과는 이들을 노동·사회정책의 주요 대상으로 고려해야 할 필요성을 실증적으로 보여준다.
- 특수고용노동자가 자신을 임금노동자보다 자영업자로 분류하는 경우가 더 많다는 결과는 임금노동자만을 대상으로 특수고용노동자를 식별하는 통계청의 조사 방식이 실제 규모를 상당히 과소 추정할 가능성이 높음을 시사한다.
- 특수고용노동자의 추정 규모가 어떠한 종속성 지표를 사용하느냐에 따라 크게 달라진다는 결과는 향후 국가 공식 통계를 구축할 때 지표 선택의 적절성에 각별한 주의를 기울여야 함을 보여준다.
- 최저임금 미달자 비중과 주 52시간 초과 장시간 노동자 비중이 대부분의 임금노동자보다 높다는 결과는 현 정부의 주요 국정과제로 제시된 특수고용노동자 최저보수제도의 도입 필요성을 뒷받침한다.
- 노동시간이 불규칙하고, 심야·새벽·주말 근무 비중이 높으며, 일의 순서와 방법, 속도 등을 스스로 결정할 수 없고, 고객의 직접적 요구와 평가에 의해 마감시간에 쫓겨 매우 빠른 속도로 일하는 비중이 높다는 결과는 특수고용노동자의 노동시간에 대한 적절한 사회적 규제가 필요함을 시사한다.
- 물리적 위험 환경 노출도와 고객으로부터의 폭력 경험 빈도가 높고, 건강 및 안전 위험요인에 관한 정보를 잘 제공받지 못하며, 자신의 일이 건강에 부정적 영향을 미친다는 비율이 높고 전반적 근로환경 만족도가 낮다는 결과는 사용자의 안전보건 관리 의무를 강화하고, 고객 대면·감정 노동 보호 대상과 상병 수당 적용 대상을 모든 일하는 노동자로 확대해야 할 필요성을 제기한다.

제4장의 분석은 특수고용노동자와 관련된 국내 법제도의 현황과 입법 논의, 지원 정책에 대해 살펴봤다. 특히 특수고용노동자의 노동권 보장을 위해 현재 발의되었거나 논의되고 있는 추정제도, 일하는사람 지원법, 노동약자지원법의 의미에 대해 살펴보고 있다. 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

- 현행 노동법은 기본적으로 근로기준법 상의 근로자 정의에 부합되는 노동자에게 적용되고 있어서 특수고용노동자는 법적 권리에서 배제되어 있다.

- 
- 일부 직종에 대해 고용보험법, 산재보험법, 산업안전보건법을 특례적용하고 있지만, 시행령으로 적용 직종을 제한하는 문제, 사회보험 가입의 문턱이 여전히 높은 문제, 사회보험 적용의 혜택이 일반노동자에 비해 협소하거나 현실적으로 적용받기 어려운 문제 등 특례적용의 효과를 얻기가 어렵게 되어 있다.
  - 입법적 시도는 크게 근로자 추정 제도(노동법 확대 적용), 일하는 사람 지원(노동법 일부 준용), 노동약자지원법(국가 지원) 등으로 구분해볼 수 있다.
  - 근로기준법 개정을 통한 ‘근로자 추정 제도’는 특수고용노동자 문제의 핵심을 다루고 있다. 노동자성 오분류 문제를 해결하고 노동권을 복원하는 의미에 해당하며, 지난 20여 년간의 노동자 투쟁과 입법 노력의 연장선에 있다.
  - ‘일하는 사람 기본법안’은 별도의 범주를 설정하여 ‘일하는 사람’에게 노동법의 일부를 준용한다는 점에서 일정한 노동권 보장 효과가 있을 것으로 보이나, 기존의 고용보험법, 산재보험법, 산업안전보건법 특례적용이 실질적인 법적용 효과를 보지 못하고 있다는 점에서 ‘일하는 사람 기본법’ 역시 한계가 예상된다.
  - ‘노동약자지원법안’은 노동자성을 배제한 별도 범주의 법 적용 대상을 설정하는 방식이며, 사용자에게 노동법적 책임을 부과하는 방식이 아니라 국가의 지원을 언급하는 수준이기 때문에 특수고용노동자 문제의 핵심을 왜곡하는 비본질적 접근에 해당한다.
- 

제5장의 분석은 특수고용노동자의 노동권 보장과 불평등 해소를 위한 해외 법·제도 및 정책 사례를 탐색하고 시사점을 모색했다. 해외 사례 분석을 통해 특수고용노동자 권리보장을 위해 크게 ‘오분류의 재분류’ 접근법과 ‘별도 보호제도’ 접근법으로 구분해서 살펴봤다. 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

- 
- ‘오분류의 재분류’ 접근법에 대해서는 노동자와 자영업자의 구분 기준 수립(미국 캘리포니아 사례), 노동자성 입증 책임 전환(EU, 스페인, 독일, 프랑스 사례), 오분류에 대한 사용자 책임 강화(미국 사례) 등에 대해 참조할 수 있다.
  - 법적 근로자 지위와 무관하게 ‘최소한의 기업 책임’을 강조하는 방식으로 특수고용 노동자를 보호하기 위한 제도들이 해외에서 시행되고 있다.(미국 뉴욕주와 스페인, 일본의 사례)
  - 노동법상 노동자에 포괄되지 않더라도 별도의 제도를 통해 최저보수를 보장하는 사례(미국 뉴욕주, 호주 사례)
  - 집단적 이해대변을 통해 특수고용노동자들이 자신들의 권리를 확보할 수 있는 방안으로 단체 교섭의 주체로 이들을 포괄하기 위한 해외 여러국가들의 사례
-

## 2. 정책 과제

### 1) 노동법 적용 확대를 위한 ‘근로자 추정 제도’

근로기준법, 노동조합법에 근로자 추정 제도를 도입하는 것은 특수고용노동자 문제를 해결하는 가장 핵심적인 방법이다. 그 외의 대책들은 모두 잔여적, 보충적 의미를 갖는다. 근로기준법 제2조의 근로자 개념을 개정해서 추정 제도를 도입하는 것은 미국 캘리포니아주의 AB5에 기반해서 이미 3개의 법안이 발의되어 있고, 여기서 논의를 출발할 수 있다. 이에 대해 윤애림(2025)은 “우리의 근로기준법은 헌법 제32조로부터 그 직접적 근거를 가지므로 헌법 제32조의 근로의 권리의 담지자의 인간다운 근로의 조건을 보장하기 위한 것이다. 이 때 헌법 제32조 및 제33조의 담지자가 ‘자영인’을 배제한 ‘근로자’라는 범주를 상정한 것이라고 보기 어렵다. ABC 테스트를 우리 법체계에 그대로 들여왔을 때 우리 법체계가 애초에 상정하지 않았던 ‘근로자’ 대(對) ‘자영인’이라는 이분법도 수용하게 되는 의도치 않은 결과가 생길 수 있다.”는 이유로, “타인의 업무를 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 그 대가를 지급받는 사람은 근로자로 추정한다.”를 근로기준법 제2조에 추가하는 방식을 제안하고 있다. 이후 논의 과정에서 참조할 수 있을 것이다.

노동조합법 상의 근로자 추정제도는 이용우의원·신장식의원·정혜경의원 대표발의안에서 논의를 출발해야 한다. “노동조합을 조직하거나 노동조합에 가입한 자는 근로자로 추정한다.”고 넓게 근로자성을 인정하는 것은 2021년 2월 국회에서 ILO 3대 핵심협약 중 단결권 관련 협약인 「결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약」(제87호)과 「단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약」(제98호)을 비준하면서 선결되었어야 할 문제이다. 이제라도 논의를 본격화해야 한다.

이렇듯 근로자성을 확대하는 방식으로 추정 제도를 도입하는 것은 국제적인 흐름에 부합하는 것이다. 유럽연합(EU)의 2024년 ‘플랫폼노동 입법 지침’이나, ILO의 2026년 협약 제정을 준비하는 협약제안문·협약결의초안을 참조할 수 있다.

#### 〈플랫폼 노동의 노동조건 개선에 대한 유럽연합 입법지침〉

##### 제4조 고용상 지위의 올바른 판단

1. 회원국은 플랫폼 노무제공자의 고용상 지위의 올바른 판단을 확인 및 보장하기 위해 제5조에 따른 고용관계의 추정의 적용을 비롯하여 적절하고 효과적인 절차를 확립해야 한다. 이는 유럽연합사법재판소의 판례를 고려하면서 회원국의 법 단체협약 또는 관행에 따라 정의된 바대로 고용관계의 존재를 확인하기 위함이다.

##### 제5조 법적 추정

1. 유럽연합사법재판소의 판례를 고려하면서 회원국의 법 단체협약 또는 관행에 따라 통제와 지시를 나타내는 사실이 발견되는 경우, 디지털 노무제공 플랫폼과 해당 플랫폼을 통해 노무를 제공하는 사람 간의 계약관계는 고용관계로 법적 추정된다. 디지털 노무제공 플랫폼이 법적 추정을 반박하려는 경우 유럽연, 합사법재판소의 판례를 고려하면서 회원국의 법 단체협약 또는 관행에 따라 정의된 바대로 해당 계약관, 계가 고용관계가 아니라는 점은 해당 디지털 노무제공 플랫폼이 증명해야 한다.

※ 윤애림(2024)

## 〈ILO - 플랫폼 종사자의 고용상 지위 오분류 방지〉

\* 협약 제안문은 21-22조; 협약 결의초안은 20-21조.

20. 각 회원국은 디지털 플랫폼 종사자에게 고용관계가 존재하는지 여부에 관한 정확한 분류가 이루어지도록 보장하는 조치를 취하여야 하며, 이때 디지털 플랫폼 종사자의 노동 수행 방식 및 보수에 관한 사실관계를 주된 기준으로 삼아야 한다. 이러한 분류는 「고용관계 권고, 2006(제198호)」를 참조하고, 디지털 노동 플랫폼을 통한 업무의 특수성을 고려하여 이루어져야 한다.
21. 제20조에서 언급된 조치는, 진정한 민사적·상업적 관계를 침해하지 않아야 하며, 동시에 고용관계에 있는 디지털 플랫폼 종사자에게는 그에 상응하는 보호가 보장되도록 하여야 한다.

※ 남궁준(2025)

## 2) 일하는 사람 기본법안

근로기준법에 근로자 추정 제도를 도입하더라도 산업변화에 따라 여전히 포섭되지 못하고 경계에 있는 일하는 사람에 대해 노동기본법을 제정해서 최소한의 권리를 보장할 필요가 있다. 이에 대해서는 이미 3개 법안이 발의되어 있고 현 정부도 입법에 적극적이다.

기본법에서는 차별을 받지 않을 권리, 투명한 계약을 체결할 권리, 일터의 안전과 건강에 대한 권리, 쉼 권리, 스스로를 대표할 권리, 일·가정양립을 위한 권리, 사회보험의 적용을 받을 권리, 정보 접근과 정보정정의 권리, 사업주의 설명 책임 등 다양한 내용을 담을 수 있을 것이다.(박은정, 2024) 이러한 접근은 한편에서는 불가피한 측면도 있지만 노동법 상 노동자와 독립사업자 사이에 제3의 범주를 만든다는 점에서 기존의 노무제공자, 특수형태근로종사자 개념이 갖는 한계를 그대로 재현할 수 있다는 우려도 존재한다.

따라서 입법을 추진하는 과정에서 두 가지 점에 주의해야 한다. 첫째는 근로자 추정 제도를 통해 노동법 적용 영역을 확대하는 논의를 대체하는 방식으로 일하는 사람 기본법이 논의되어서는 안 된다는 점이다. 둘째는 일하는 사람 기본법의 실효성을 어떻게 확보할 것인가이다. 선언적 의미만을 담는 것은 특수고용노동자 문제 해결에 도움이 되지 않는다. 기본법에서 노동법의 일부 규정을 준용하더라도 사용자 의무를 명확히 해야 할 것이고, 이에 대한 강제력을 확보하는 방식으로 접근해야 한다.

## 3) 사회보험 및 산업안전보건법의 보편적 적용

현재 특수고용노동자에게 특례적용되고 있는 고용보험법(노무제공자), 산재보험법(노무제공자), 산업안전보건법(특수형태근로종사자)의 문제점에 대해서는 앞서 4장에서 살펴보았다. 근로기준법에 근로자 추정제도가 도입된다면 이러한 문제는 일거에 해결될 것이다. 일부 조항을 특례적용하는 것이나, 적용 직종을 제한하는 것이 아니라 전면 적용될 것이기 때문이다. 다만 근로자 추정 제도가

도입되기 이전이라도 시급히 개선되어야 할 점을 제안한다.

첫째, 세 법률 모두 적용 직종을 시행령을 통해 제한(positive list)하고 있는데(고용보험법 17개 직종, 산재보험법 18개 직종, 산업안전보건법 14개 직종), 직종 제한 방식을 폐지해서 모든 노무제공자에게 적용해야 한다. 둘째, 고용보험법 상 노무제공자의 보험가입기간, 고용보험 급여를 일반노동자와 동일하게 해야 한다. 또한 플랫폼노동의 특성을 반영하여 부분실업에 대해 실업급여를 부분 지급할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 산재보험법 상 노무제공자의 최저 휴업급여 보장액을 일반노동자와 동일하게 최저임금 기준으로 해야 한다. 넷째, 산업안전보건법은 여전히 ‘특수형태근로종사자’ 개념을 사용하고 있고, 전속성 조항(주로 하나의 사업에 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것)을 유지하고 있는데, 이를 폐지하고 고용보험법, 산재보험법 상의 노무제공자 개념과 동일하게 해야 한다. 법 적용도 고객응대근로자 보호 조항 등 안전보건 관련 적용 범위도 확대해야 한다.

#### 4) 최저보수제

특수고용노동자들의 노동권 보장을 위해서는 우선 임금 및 노동조건에 관한 최소한의 법적 기준을 마련하는 것이 매우 시급하다. 해외 여러나라에서 시행된 특수고용노동자에 대한 별도의 법제도 마련은 임금 및 노동조건을 직접적인 사항을 규율하는 방식으로 발전하고 있다. 그러나 한국의 경우 사회보험법의 일부 규정을 일부 직종에게만 적용하는 방식으로 이들에 대한 사회안전망 내 보호가 이루어졌을 뿐이다. 본질적인 임금 및 노동시간 등에 관해서는 전혀 개선되지 못하고 있는 현실이다. 특히, 특수고용노동자에 대한 최저임금 및 보수를 정하는 문제에 있어서 국정과제에는 ‘도급제 최저임금 심의·지원’, ‘특고·플랫폼·프리랜서 최저보수제 마련 및 시행’에 관한 내용이 담겨 있지만 공약집이나 실제 이 정책을 실행해야 하는 노동부의 보고자료에서는 어떠한 내용도 확인할 수 없는 상황이다.

한편, 2024년 최저임금위원회 노동자측 위원들은 특고·플랫폼 노동자에 대한 최저임금 확대적용(최저임금 5조 3항 : 도급제로 임금이 정해지는 경우 최저임금액을 별도로 정할 수 있다)을 논의안건으로 제안하였고, 해당 안건에 대해 고용노동부는 ‘최저임금위원회가 논의할 수 있다’는 유권해석을 내놓았다. 그럼에도 불구하고 최저임금위원회는 실질적 권한을 갖는 국회, 경사노위 등에서 논의하기를 권유하는 것으로 얼버무리고 말았다.

향후 진정으로 특수고용노동자에 대한 최저임금 보장을 꾀하고자 한다면, 특수고용노동자의 노동시간, 대기시간 등 노동현실을 반영한 적용 직종의 범주화와 확장적인 적용방안을 구체적으로 마련해야 할 필요가 있다. 이러한 기준에서라면 최저임금법 개정안이 현재는 임기만료로 폐기되었지만 고용보험법, 산재보험법상 ‘노무제공자’에 대해 우선적으로 최저임금 적용을 모색하고 이후 대상을 확대해가는 방식을 모색할 수 있을 것이다.

## 5) 일터에서의 인격권 보장

주지하다시피 특수고용노동자에게 산업안전보건법 상의 '감정노동 보호' 조항은 적용되지 않는다. 근로기준법 상의 '직장 내 괴롭힘 금지' 조항 역시 마찬가지이다. 괴롭힘 금지와 감정노동 보호는 일터에서의 인격권을 보장하기 위한 최소한의 조치임에도 불구하고 고용형태에 따라 적용받지 못하는 노동자들이 많은 것이 현실이다.故 오오안나 사망사건을 계기로 근로기준법의 괴롭힘 금지 조항을 '근로자'만이 아니라 모든 일하는 사람에게 적용하고자 하는 입법안이 여럿 발의되기도 했다.

차제에 국제노동기구(ILO)가 2019년 총회에서 채택한 '일의 세계에서 폭력과 괴롭힘 근절을 위한 협약'(190호 협약)에 대해 비준을 서둘러야 한다. 해당 협약은 고용계약 형태와 관계없이 일터에 있는 모든 사람에게 신체적·정신적·성적·경제적 해를 끼치는 행위와 관행을 금지하는 내용이다. 현재 영국, 프랑스, 독일 등 40여 개국에서 비준했으나 한국은 아직 비준하지 않은 상태다. 협약 비준은 현 정부 123대 국정과제에도 포함되어 있으니 빠르게 비준절차와 후속 법개정을 추진해야 한다.

## 6) 노조할 권리 보장

특수고용 노동자들의 지속가능한 노동조건 개선과 권리보장을 위해서는 주체화와 교섭력을 확보하는 것이 필수적이다. 그러나 ILO(2024)는 해외 여러나라들에서도 단체교섭과 관련된 법률 및 관행들이 발전되고 있으나 여전히 배달 부문에 집중되어 있으며, 일부 발전에도 불구하고 전 세계 대부분의 플랫폼 경제 노동자들은 단체교섭권의 효과적인 인정을 받고 있지 못하고 지적하고 있다. 한국에서는 노조법 2,3조 개정으로 특수고용노동자들의 교섭권이 확대될 것이라는 기대가 높아지고 있다.

하지만 노조법 개정으로 특수고용 및 플랫폼 노동자의 노동기본권이 향상될 것에 대한 기대가 있는 반면, 노동자 정의 규정이 개정되지 않은 한계들이 여전히 지적되고 있다. 뿐만 아니라 노조법 2,3조 개정과 맞지 않는 교섭창구단일화 규정은 향후 특수고용노동자들의 단체교섭권을 여전히 제한할 가능성이 있어 시급한 개정이 요구되는 상황이다. 이에 대해서는 최근 국정감사에서 고용노동부 장관이 '교섭창구단일화 관련 시행령 개정을 검토하겠다는 의견을 밝혔다.<sup>37)</sup> 또한 노동부는 이에 대해 교섭창구를 의제별로 구성할 수 있는 방안을 검토하고 있다고 밝히기도 하였다. 따라서 현 시점에서 노조법 2,3조 개정으로 특수고용노동자에 대한 단체교섭권을 보장하기 위해서는 노조법 2,3조 개정에 따른 후속조치에 대한 노동계의 역량을 집중할 필요가 있다. 특히 행정편의적으로 구

37) <https://www.edaily.co.kr/News/Read?newsId=03788406642333248&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>

성되는 원청사용자성의 판단이나 교섭의제의 범위를 행정력을 통해 규정하려는 시도에 대해서는 조직적 목소리를 강하게 내야 할 필요가 있다.

### 3. 국가 공식 통계의 정확성 제고를 위한 시사점

통계청이 2020년 2월 발표한 「한국중사상지위분류(KCSE) 개정 추진 계획 및 초안」에 따르면 기존의 '특수형태근로종사자' 항목과 '기타 종사자' 항목은 신설된 '종속계약자' 항목에 포함되어 삭제될 예정이다.

제3장의 결과가 보여주듯이, 특수고용노동자(종속계약자)의 규모와 노동실태 분석 결과는 다양한 종속성 지표의 선택과 결합 방법에 따라 크게 달라진다. 향후 국가 공식 통계를 작성할 때 지표 선택의 적절성에 각별히 주의할 필요가 있다.

통계청의 경제활동인구조사는 2022년부터 종속계약자 식별을 위한 것으로 보이는 아래의 문항들을 추가하였다.

자신을 임금노동자로 응답한 사람에 대해서는 다음과 같은 사항을 추가 조사한다.

문26. 지난주의 직장에서 귀하에게 적용되고 있는 보수형태는 무엇입니까?

- ① 고정되지 않은 보수(실적급 등)
- ② 고정된 보수

문26-1. (고정되지 않은 보수를 받는 응답자) 지난주의 직장(일)에서의 계약 형태는 무엇입니까?

- ① 다른 사업체 또는 기관(본사)
- ② 고객
- ③ 본인(시장가격)
- ④ 관련제도(정부, 지자체 등)

자신을 고용원이 없는 자영업자로 응답한 사람에 대해서는 다음과 같은 사항을 추가 조사한다.

문25. 지난주 귀하의 보수나 귀하가 제공하는 상품 또는 서비스의 기본적인 가격은 주로 누가 결정하였습니까?

- ① 다른 사업체 또는 기관(본사)
- ② 고객
- ③ 본인(시장가격)
- ④ 관련제도(정부, 지자체 등)

2018년부터 비임금근로자 부가조사(매년 8월 시행)에 추가된 다음과 같은 질문들도 종속계약자를 식별하기 위해 사용할 수 있을 것으로 보인다.<sup>38)</sup>

문88. (고용원이 없는 자영업자) 지난 주의 사업(일)을 운영하기 위한 독자적인 사무실이나 점포, 또는 작업장을 보유하고 있습니까?

- ① 예 (질문 끝)
- ② 아니오 (88-1로 이동)

문88-1. 지난 주에 종사한 사업(일)은 몇 개의 사업체나 업주와 계약되어 있습니까?

- ① 하나
- ② 두 개
- ③ 세 개 이상
- ④ 계약되지 않음

문88-2. 지난 주에 종사한 사업(일)은 사업체나 업주로부터 업무의 내용을 지시받아 직접 일하는 형태였습니까? (예: 보험설계사, 학습지교사, 퀵서비스 배달기사, 골프장 경기보조원, 대리운전기사, 택배기사, 레미콘 자차기사, 신용카드모집인, 대출모집인 등 다양)

- ① 예
- ② 아니오

이러한 문항을 어떻게 이용하여 종속계약자를 식별할 것인지는 아직 발표되지 않고 있다. 문항별 조사 결과도 발표되지 않고 있다.

ILO(2023)의 식별 방법을 따르면, 자신을 임금노동자로 응답한 사람 중에는 고정되지 않은 보수(실적급 등)를 적용 받고(26번 문항에 ①로 응답) 근로계약 이외 위임·위탁·위촉·도급계약, 프리랜서 계약 등을 체결(26-1번 문항에 ②로 응답)한 사람을 종속계약자로 정의할 것으로 예상된다.

자신을 고용원이 없는 자영업자로 응답한 사람에 대해서는 다음과 같은 식별 방법이 고려될 수 있을 것이다.

- 
- 본조사의 가격 종속성(25번 문항에 ① 또는 ②로 응답)만 충족하면 종속계약자로 분류
  - 부가조사의 경제적 종속성(88번 문항에 ②로 응답하고 88-1번 문항에 ①로 응답)을 충족하면서 본조사의 가격 종속성(25번 문항에 ① 또는 ②로 응답)과 부가조사의 업무 종속성(88번 문항에 ②로 응답하고 88-2번 문항에 ①로 응답) 중 하나 이상 충족하면 종속계약자로 분류
  - 또는 이러한 세 기준을 모두 충족하는 사람을 종속계약자로 정의
- 

본 연구의 <표 3.1>에 제시된 것처럼, 경제적 종속성을 충족하면서 가격 종속성과 업무 종속성 중 하나 이상을 충족하는 방법(EAPS)을 2023년 근로환경조사에 적용하면 종속계약자의 규모가 332만 명, 전체 취업자 중 11.6%로 추정된다. 단, 독자적인 사무실이나 점포, 또는 작업장을 보유

38) 문88-1은 2019년부터 추가되었다.

하지 않아야 한다는 조건을 추가하면 추정 규모가 이보다 작아질 것이다. 종속성 지표로 본조사의 가격 종속성만 이용하는 방법을 2023년 근로환경조사에 적용하면 종속계약자의 규모가 142만 명, 전체 취업자 중 5.0%로 추정된다. 세 기준을 모두 충족할 것을 요구하는 방법을 적용하면 종속계약자의 규모가 122만 명, 전체 취업자 중 4.2%로 줄어든다.

이러한 접근법은 다음과 같은 점에 주의할 필요가 있다.

- 독자적인 사무실이나 점포, 또는 작업장을 보유하지 않아야 한다는 조건은 ILO 매뉴얼에는 없는 추가적 제약이다. ILO는 자신이 소유·경영하는 비법인 기업에 상당한 재정적 또는 물질적 자산을 투입했으나 자신의 업무나 사업 활동에 대해 완전한 통제권과 지휘 권한을 갖지 못한 노동자도 종속계약자로 분류한다.
- 종속계약자의 상당수는 자신의 종사상지위에 관한 첫 단계 질문에서 임금노동자와 고용원이 없는 자영업자 중 무엇을 선택해야 하는지를 판단하기 어려울 수 있다. 임금노동자와 자영업자의 성격이 혼재된 노동자라는 종속계약자의 정의상 당연한 일이다. 논리적으로도, 결국 임금노동자도 아니고 독립 자영업자도 아닌 제3의 범주로 분류할 사람들에게 통계 조사의 편의상 임금노동자와 자영업자 중 하나를 이분법적으로 선택하도록 하는 것은 모순이다.
- 그러한 첫 단계 질문에서 자신의 종사상지위를 무엇으로 분류하느냐에 따라 다음 단계의 추가 질문이 달라져 종속계약자 식별 결과에 영향을 미칠 수 있다. 예컨대, 자신의 종사상지위를 임금노동자로 응답하고 최종적으로 종속계약자로 분류된 사람 중에는 둘 이상의 사업체와 일하거나 계약 업체로부터 업무의 내용을 지시받지 않고 일하는 사람이 포함될 수 있다. 이들은 첫 단계 질문에서 자신을 고용원이 없는 자영업자로 응답했다면 종속계약자에 포함되지 않았을 것이다. 반대로, 자신의 종사상지위를 고용원이 없는 자영업자로 응답하고 최종적으로 종속계약자로 분류된 사람 중에는 첫 단계 질문에서 자신을 임금노동자로 응답했다면 종속계약자로 분류되지 않았을 사람이 포함될 수 있다. 어느 두 사람이 같은 상황에서 일하더라도 첫 단계 질문에서 자신의 종사상지위를 어떻게 분류했느냐에 따라 한 사람은 종속계약자로 분류되고 다른 사람은 그렇지 않은 결과가 초래될 수 있다는 것이다.
- 현재의 문항에 따르면, 계약 업체가 하나인 경우에만 경제적 종속성이 있다고 판단한다. 보험 설계사, 학습지교사, 플랫폼 노동 등 상당수 특수고용노동자들이 둘 이상의 업체와 일하는 현실과 다르게 완전한 전속성을 요구한다. 그러한 전속성 요건을 폐지한 산재보험법과 고용보험법의 변화 방향에도 부합하지 않는다. 총소득에서 주요 계약 상대방이 차지하는 비중이 50% 이상인 경우도 경제적 종속성이 있다고 판단하는 ILO(2023), Eurostat(2018) 등의 식별 방법과도 다르다.

- 
- 업무 내용에 대한 계약 업체의 지시 여부만 조사하고 업무 수행 방법이나 근무 시간과 장소 등에 대한 지휘·감독 여부는 조사하지 않는다. 사용자의 직접적 지휘·감독 행위가 알고리즘에 의한 비가시적 통제로 빠르게 변하고 있는 최근 추세도 조사 결과에 영향을 미칠 수 있다.
  - 해당 업무가 계약 업체의 일상적 업무이거나 운영에 반드시 필요한 업무인지 여부는 고려하지 않는다.
  - 직종 예시는 이해에 도움을 준다는 장점도 있지만, 다른 직종의 종속계약자 규모를 과소 추계할 수 있다는 한계도 있다.
- 

조사 방법의 적절성을 높이기 위한 더욱 면밀한 검토와 사회적 토론이 필요하다.

#### 4. 연구의 한계와 후속 연구 과제

이번 연구에서 수행한 특수고용노동자에 대한 실증 분석은 여러 의의에도 불구하고 근로환경조사 자료의 한계로 인해 추정 결과에 상당한 불확실성이 존재한다. 예컨대, 종속성 측정을 위한 지표 중 업무 순서와 방법, 작업 속도에 대한 문항 등은 그러한 자율성의 제약이 계약 상대방의 통제에 의한 것인지가 불분명하다.

특수고용노동자의 노동실태 파악을 위해 매우 중요하지만 관련 문항 부재로 분석하지 못한 주제도 많다. 향후 더 정교하게 설계된 설문 조사와 면접 조사를 통해 특수고용노동자의 노동실태를 면밀히 분석할 필요가 있다.

추가적 조사가 필요한 몇 가지 후속 연구 주제를 제시하면 다음과 같다.

- 
- 근로계약을 체결하지 않고 고정급을 받고 있지 않은 특수고용노동자가 자신의 주관적 종사상 지위를 임금근로자로 분류하는 이유
  - 특정 사용자에 종속되어 일하고 있는 특수고용노동자가 자신의 주관적 종사상 지위를 자영업자로 분류하는 이유
  - 직접적 지휘·감독 행위를 은폐하기 위한 사용자의 조치 사례
  - 특수고용노동자의 사회보험 가입률과 보험료 납부 및 구직급여 수급 현황
  - 소득세 유형과 납부 주체 (인적용역 사업소득세 3.3% 원천징수 여부 등)
  - 계약 사항의 사전 협의 여부 및 조정 방식
  - 해당 업무가 계약 업체의 일상적 업무이거나 운영에 반드시 필요한 업무인지 여부
  - 업무 수행을 위해 자신이 직접 지출하는 비용
-

- 성수기와 비수기의 소득 변동성
  - 고용보험 제외 기준인 월 80만원 미만 소득 경험 빈도
  - 주된 일 이외 다른 일(부업)의 종사상지위와 월 소득
  - 가구 재무 상황과 부채 현황
  - 일 평균 휴식, 대기, 작업 준비·정리 시간
-

## □ 참고 문헌 □

- Agut García, C., & Núñez González, C. (2012, February 8). La regulación del trabajo autónomo económicamente dependiente en España: un análisis crítico comparado con Italia (Working Paper No. 124). Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del Lavoro e sulle Relazioni Industriali: Working Paper Adapt.
- Australian Competition and Consumer Commission. (2022). Small business collective bargaining. Australian Competition and Consumer Commission.
- Bozzon R, Murgia A, 2022, Independent or dependent? European labour statistics and their (in)ability to identify forms of dependency in self-employment, Social Indicators Research, 160: 199-226.
- Cherry, M. A. (2020). 플랫폼 노동자에 대한 법적 보호: 미국 캘리포니아주 AB 5 법. 국제노동브리프 2020년 5월호 pp.31~43.
- Cravo, T. (2025). Survey on workers on web-based digital platforms: New data for Latin America and the Caribbean region. International Labour Organization, Regional Office for Latin America and the Caribbean.
- de Vaate, V. B. (2021). Collective redress and workers' rights in the Netherlands. European Labour Law Journal, 12(4), 455-474.
- Discenza AR, Frosch M, Walsh K, 2023, Identification of status in employment ICSE-18 through labour force surveys: Main Findings from the ILO pilot studies in Uganda and Peru, ILO.
- Eurofound, 2013, Self-employed or not self-employed? Working conditions of 'economically dependent workers', Background paper.
- European Commission. (2021, January 6). Collective bargaining agreements for self-employed - scope of application of EU competition rules (Inception Impact Assessment)
- Eurostat, 2018, Labour Force Survey (LFS) ad-hoc module 2017 on the self-employed persons: Assessment report, 2018 edition.
- Faraoun, A. (2024). Theorizing labor in the platform economy: Labor restructuring in historical perspective. Sociology Compass, 18(11), e70018.

- Forsyth, A., & McCrystal, S. (2025). Collective bargaining and collective action in the platform economy (ILO Working Paper No. 143). International Labour Organization. <https://doi.org/10.54394/EMDS2473>
- Galindo, C. (2022, September 21). Trabajo multa con 79 millones a Glovo por operar con 10.000 falsos autónomos en Barcelona y Valencia. EL PAÍS. <https://elpais.com/economia/2022-09-21/inspeccion-de-trabajo-multa-con-79-millones-a-glovo-por-mantener-a-falsos-autonomos.html>
- Gevaert, J., Doms, J., Vandevenne, E., & Van Aerden, K. (2024). Strategies for surveying platform workers: lessons from a Belgian case study. *Quality & quantity*, 1-21.
- Horodnic A, Williams CC, Horodnic A, 2023, Extent of dependent self-employment in the European Union, European Labour Authority.
- ILO (2024). Social Dialogue Report 2024: Peak-Level Social Dialogue for Economic Development and Social Progress.
- ILO, 2018, Resolution concerning statistics on work relationships.
- ILO, 2023, International Classification of Status in Employment (ICSE-18) Manual, last updated: August 2023.
- Ilsøe, A., & Jesnes, K. (2020). Collective agreements for platforms and workers—two cases from the Nordic countries. *Platform work in the Nordic models: Issues, cases and responses*, Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 57-67.
- Internal Revenue Service. (2022, August 2). Worker classification 101: Employee or independent contractor. U.S. Department of the Treasury. <https://www.irs.gov/newsroom/worker-classification-101-employee-or-independent-contractor>
- International Labour Office, Department of Statistics. (2018, October 16-19). 20th International Conference of Labour Statisticians, resolution on statistics on the work relationship (ICLS/20/2018/Resolution I). International Labour Organization.
- International Labour Office. (2023). *Women and men in the informal economy: A statistical update* (English ed.). International Labour Organization.
- Irish Competition and Consumer Protection Commission. (2019, 5월 17일). *Competition Issues in Labour Markets – Note by Ireland* (DAF/COMP/WD(2019)39). Organisation for Economic Co-operation and Development.

- 
- Jesnes, K., Ilsøe, A., & Hotvedt, M. J. (2019). Collective agreements for platform workers? Examples from the Nordic countries. *Nordic future of work Brief*, 3.
- Levy, R. B., Badrov, M. P., & Nicholson, N. (2025, January 9). \*24 Key Developments in Canadian Labour and Employment Law in 2024\*. Lexology. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=abc123>
- Neil, G. (2010, September). Status of the Artist in Canada. In *Canada Conference of the Arts*.
- OECD(2019) Policy Responses to New Forms of Work.
- O'Farrell, R., & Montagnier, P. (2020). Measuring digital platform-mediated workers. *New Technology, Work and Employment*, 35(1), 130-144.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, International Labour Organization, & European Union. (2023). *Handbook on measuring digital platform employment and work*. OECD Publishing.
- Pearce, V. (2025, April 23). Belgian employment law and labor rights. *Expatica*. <https://www.expatica.com/be/working/employment-law/belgian-employment-law-104587/>
- Pesole, A., Fernández-Macías, E., Brancati, C. U., & Herrera, E. G. (2019). How to quantify what is not seen? Two proposals for measuring platform work (No. 2019/01). *JRC Working Papers Series on Labour, Education and Technology*.
- Pisarczyk, Ł. (2023). Uphill struggle: collective bargaining for the self-employed in Poland. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 29(4), 475-489.
- Rehfeldt, U., & Vincent, C. (2018). The decentralisation of collective bargaining in France: an escalating process. *Multi-employer bargaining under pressure: Decentralisation trends in five European countries*, 151-184.
- Schremmer, M. (2025, July 4). California wins latest battle over AB5 law. *Land Line Media*. <https://landline.media/magazine/california-wins-latest-battle-over-ab5-law/>
- Weber, T., Eiffe, F. F., & Adăscăliței, D. (2024). Self-employment in the EU: Job quality and developments in social protection. *Eurofound*.
- Williams CC, Lapeyre F, 2017, *Dependent self-employment: Trends, challenges and policy responses in the EU*, ILO.

- 강성태. (2020). 근로자, 포용적 접근. 노동법연구, (48), 1-34.
- 권오성(2021) 일하는 사람을 위한 기본법의 올바른 입법방향 발제자료. 한국노총
- 권오성(2022), “일하는 사람을 위한 기본법’ 제정의 필요성’, 노동법학 제81호, 2022. 3.
- 김규우(2025), ‘특수고용·플랫폼노동자가 요구하는 노조법 개정’, 「불평등 세상을 뒤집는 특수고용·플랫폼 노동자 토론회」 발제문, 2025. 5. 15.
- 김기선. “플랫폼 노무제공 유럽연합지침의 주요 내용과 시사점”, 『스타트업얼라이언스 이슈페이퍼』 2024-06호, 2024, 8~9쪽.
- 김상우, 2023, 종속성에 따른 1인 자영업의 유형화와 주관적 노동 불안정성, 비판사회정책, 제81호, 107-144.
- 김성혁·정홍준·백남주·조현실 (2025), 특고·플랫폼 노동자 최저임금 적용 방안 연구. 민주노동연구원.
- 김유선. (2020). 비정규직 규모와 실태-통계청, ‘경제활동인구조사 부가조사’(2020.8) 결과. 한국노동사회연구소 이슈페이퍼, 2020(20), 1-33.
- 김종진, 김영욱, 김유휘, 김윤영, 김정훈, 노성철, 문수현, 양경욱, 이상아, 이찬우, 장희은, 김진하 & 윤자호. (2020). 서울시 디지털 플랫폼노동 실태와 정책과제 연구. 한국노동사회연구소 연구보고서, 2020(1), 1-331.
- 김종진. (2025). 불안정 고용 확산, 제도 밖 사각지대의 사회안전망 확대 검토. 사회권 보장 불평등 완화 위원회 4차 토론회 자료]
- 남궁준(2025), ‘플랫폼 노동과 국제노동기준’, KLI 노동포럼 6차 발제문, 2025. 10. 1.
- 남우근(2024), ‘3장. 노동시장과 노사관계의 변화’, 「대전환 시대 노동운동 진단」, 민주노동연구원, 2024.
- 남재우, 김봄이, & 히슬, C. (2020). 플랫폼 노동자의 사회적 권리 보장 연구. 한국직업능력개발원.
- 남재욱·이다미, 2023, 노동시장 취약계층의 구성변화와 근로환경 분석: ‘1인 비임금근로자’를 중심으로, 산업노동연구, 제29권 제2호, 139-177.
- 류진아, 2025, 1인 자영업자의 프리젠티즘에 대한 연구, 사회과학연구논총, 제41권 제1호, 121-156.
- 박보람. (2024). 플랫폼 노동시장의 변화와 시사점: 2023년 플랫폼 종사자 규모추정과 근무실태 조사 결과를 중심으로. 한국고용정보원.
- 박수경(2025) 일본 프리랜서보호법 동향과 시사점. 미래노동개혁포럼 18차
- 박영민. (2024). 2024 전국 노동환경 실태조사 분석 결과. 민주노동연구원.

- 박은정(2024), '일하는 사람의 노동기본법', 사회법연구, vol 54. 2024.
- 박은정. (2023). 플랫폼 노동자의 근로조건 보호 시도에 관한 해외사례연구. 노동법논총, 57, 111-180.
- 박은하. (2022, 4월 20일). 프랑스, '유럽판 배민' 딜리버루에 벌금형...“배달원은 노동자”. 경향신문.
- 박제성, 차유미, 남궁준, & 정영훈. (2021). 자영업자 노동조합 연구. 한국노동연구원.
- 박호환 외, 2011, 특수형태 업무종사자 실태조사, 고용노동부.
- 서정희·박경하, 2016, 한국의 가짜 자영업 추정을 통해서 본 비정규 근로자 규모의 오류, 한국사회정책, 23(3), 49-77.
- 성재민·안주엽·정성미·남궁준, 2020, 한국 종사상지위분류 개정 2차 연구사업, 한국노동연구원.
- 유럽연합. (2024). 유럽의회와 이사회 지침 (EU) 2024/2831: 플랫폼 노동의 근로조건 개선에 관한 지침.
- 윤애립(2024), '유럽연합 플랫폼 노동 지침의 의의와 주요 내용', 노동자권리연구소 이슈페이퍼, 2024. 4.
- 윤애립(2025), '특수고용·플랫폼노동자 노동기본권 보장 방안', 「불평등 세상을 뒤집는 특수고용·플랫폼 노동자 토론회」 발제문, 2025. 5. 15.
- 이승윤·박성준·김규혜, 2023, 플랫폼 노동의 정의와 노동권·단결권·사회권 관련 법·제도 비교연구: 한국과 유럽연합을 중심으로, 한국사회정책, 제30권 제4호, pp. 35-69.
- 이지현(2023). 미 깃(gig)업계 대상 캘리포니아 주법 'AB5'를 놓고 치열한 법정공방. kotra 해외시장뉴스  
web:  
[https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE\\_NO=3&MENU\\_ID=70&CONTENTS\\_NO=1&bbsGbn=00&bbsSn=246&pNttSn=203307](https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=3&MENU_ID=70&CONTENTS_NO=1&bbsGbn=00&bbsSn=246&pNttSn=203307)
- 이창근, & 정경은. (2023). 2023년 전국 노동조건 실태 설문조사 분석 결과 (이슈페이퍼 2023-12). 민주노동연구원.
- 정영훈, “자영업자 노동조합 일본 사례” 『자영업자 노동조합 연구』(박제성 외 공저), 한국노동연구원, 2021, p.82.
- 정흥준·장희은, 2018, 특수형태근로(특수고용) 종사자의 규모추정을 위한 기초연구, 한국노동연구원 연구보고서 2018-10.
- 조돈문·조경배·심재진 외, 2015, 민간부문 비정규직 인권상황 실태조사 - 특수형태근로종사자를 중심으로, 한국비정규노동센터·국가인권위원회.

통계청, 2021, 다양한 고용형태 측정을 위해 통계분류 개정한다. - 한국 종사상지위(일하는 사람과 기업간의 노동관계) 분류 개정 - 2021.12.29. 보도자료.

황선웅, 2025, 회색 지대의 경계: 근로환경조사를 이용한 의존계약자 규모 추정, 한국산업노동학회 추계학술대회(2025.10.24.) 자료집.



---

## 특수고용노동자 실태 및 보편적 노동권 보장 방안 연구

---

2025.11.

의뢰기관  
사무금융우분투자재단  
04518 서울특별시 중구 정동길3, 12층(경향신문사 본관)

수행기관  
한국비정규노동센터  
07256 서울 영등포구 당산로 135, 3층  
TEL : 02-312-7488  
Mail : kcwc@kcwn.org



사무금융우분투자재단 한국비정규노동센터