


Hansun Brief

발행일: 2024년 4월 8일(통권298호) / 발행인: 박제완 / 발행처: 한반도선진화재단 / 서울 중구 퇴계로 197, 407호 / 전화: 02-2275-8391 / email: hansun@hansun.org / www.hansun.org  한반도선진화재단
Hansun Foundation

플랫폼종사자 등 ‘일하는 사람의 기본법’의 쟁점과 과제

이승길

한반도선진화재단 고용노동정책연구회장

1. 논의 배경
2. 논의 경과
 - (1) 문재인 정부의 입법 추진
 - (2) 윤석열 정부 노동정책
 - (3) 제22대 총선과 공약 관련
3. 플랫폼종사자 등 일하는 사람의 기본법의 입법 과제

내 마음과 같은 ‘정책후원’

<https://www.hansun.org/korean/support.php> 클릭하고 후원하기

1. 논의 배경

기후 위기, 디지털 전환, 저출산·고령화 추세, 미·중 경쟁의 심화, 코로나 팬데믹, 우크라이나-이스라엘 전쟁의 장기화, 선진국의 정책 규제, 고물가고금리, 불안정한 근로 증가, 노동시장의 이중 격차 등 급변하는 국내외 정세 및 경영환경은 기업에게 복합적인 위기와 기회로 작용한다. 정부의 노동정책, 경제·산업정책은 급변하는 경영환경 속에서 노사 모두에게 큰 영향을 끼친다. 디지털 기술의 발전은 기업구조 및 노동의 조직체계에도 커다란 변화를 초래할 것이다. 이에 새로운 노동시장에 맞는 플랫폼종사자 등이 등장하고, 재택근무와 비대면 소비가 확산되면서 플랫폼 경제산업으로 발전해가고 있다.

한국노동연구원 보고서에 따르면, 국내 플랫폼종사자는 2021년 기준 약 179만명(전체 취업자의 7.4%, 서울 지역 취업자 중 9.3%)이고, 플랫폼에 기반한 배달 앱 기사 등이 22만 3000명이었다. 고용정보원 보고서에 따르면, 2021년 8월 기준 광의의 플랫폼종사자는 219만 7천명, 협의의 플랫폼종사자는 66만 1천명이었다. 여기서 먼저 플랫폼이란 알고리

즘 방식으로 조율되는 거래를 통해 재화와 용역(근로, 일)이 교환되는 구조화된 디지털 공간, 전자적 정보처리시스템을 뜻한다. 또한 ‘플랫폼종사자’란 플랫폼 공간에서 일 또는 일감을 얻어 자신의 노무를 제공하는 자(노무제공자, 일의 완성을 위한 경우를 포함)를 말한다. “일반적으로 플랫폼을 수단이나 매개로 수요와 공급을 매칭하는 근로 또는 서비스로서의 새로운 고용형태로 노무를 제공하는 사람”¹⁾ 또는 “일(jobs, tasks)의 배정 등에 영향을 미치는 플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 사람”을 말한다.²⁾

이러한 ‘**긱 이코노미**’(gig economy)는 지난 2008년 세계 금융위기 이후 세계경기 악화 및 코로나 팬데믹 중에서 실업사태의 실업도 해결해 주는 혁신산업으로 각광을 받았다. 음식 배달과 승차 공유 등과 같이 ‘디지털 중개 플랫폼’(기반 서비스)을 활용해 서비스가 필요한 사람(고객)과 이를 제공할 사람을 연결해 주는 서비스이다. 이러한 유연한 일에 기반한 저비용 구조는 낮은 진입 장벽의 덕분에 서비스 제공 비용이 크게 낮아진다.

최근에는 이러한 과정에서 플랫폼종사자, 프리랜서, 특수고용형태종사자 등 취약계층이 새로운 노동시장의 등장해, 그 규모가 확대될수록, 기존의 노동법 체계를 통한 플랫폼종사자 등의 보호는 사각지대에 놓이고, 노동법에서는 배제되게 되었다. 취약계층에 대한 전통적 노동시장 질서에 중심을 둔 노동법의 적용이 모호해지고 근로자성 판단문제가 어려워지고 있는 상황이다. 특히 플랫폼종사자는 노동법상 근로자성의 유무 자체도 문제가 되고, 아울러 근로자임이 명백한 취업의 경우 그 사용자가 누구인지도 문제가 된다.

산업 현장에서 플랫폼 노동문제는 배달 업종, 유사 택시(타다)를 중심으로 진행되고 있다. 국내에서 배민 커넥트, 배달의 민족·네이버 정조준을 해 ‘쿠팡’의 무차별 ‘편의 전쟁’—로켓배송 ‘무조건 무료배송’개시 등의 변화가 있다. 쿠팡은 배달원의 배달 수수료를 올려주는 방법을 취하고 있다(배달원의 처우 문제). 배달서비스 시장의 확대로 서비스 제공자와 구매자 간 경계가 허물어지면서, 점심·저녁·휴일 등— ‘황금시간’을 공략하는 등 일시적으로 오토바이, (전동)킥 보드, 자전거, 도보, 벤츠 차량으로 (시간제)부업·투잡 종사자가 되었다가 다시 소비자가 되는 역할 변화가 유연화하는 시대도 되었다.

이와 같이 시대 환경변화에 따라 일하는 방식이 다변화하면서 다양한 고용·취업형태의 일하는 사람(노무제공자)이 늘어나고 있다. 그런데 실태조사에 의하면, 서면계약을 하지 않아 분쟁이 발생하거나 계약과 관련된 내용을 잘 모르는 등 현장 노무제공자가 어려움을 겪고 있다. 기존 노동법의 기준으로는 이들의 권익보호에 한계가 있다. 참고로 플랫폼종사자와 유사한 ‘가사서비스 종사자’의 경우 서비스 제공기관에 대한 정부의 인증제, 노동관계법

- 1) 플랫폼을 기능과 역할에 따라 (i) 단순히 구인구직 정보를 소개하는 플랫폼과 (ii) 일의 배정 등에 영향을 주는 플랫폼으로 유형화하는 개념이다.
- 2) 개정 고용보험법은 ‘노무제공플랫폼’을 “노무제공사업의 사업주가 노무제공자와 노무제공사업의 사업주에 관련된 자료 및 정보를 수집 관리하여 이를 전자정보 형태로 기록하고 처리하는 시스템”으로, ‘노무제공플랫폼사업자’를 “플랫폼을 구축 운영하는 사업자”로 규정하고 있다.

일부 적용(최저임금, 최소근로시간, 휴가 등) 등을 담은 ‘가사근로자 고용개선 등에 관한 법률’이 제정되기도 하였다(2021. 6. 15).³⁾

이러한 입법 추세에 비추어 새로운 유형의 플랫폼종사자, 프리랜서, 특수고용형태종사자 등 포괄적인 ‘일하는 사람’(=‘노무제공자’)의 제도적인 변화가 필요하다. 플랫폼근로의 특징은 ‘경제의 모호화’에 있다. 플랫폼 경제에서 노동법 체계에 온라인 플랫폼을 통해 일감을 찾고, 일하는 사람(플랫폼종사자)을 노동법상의 근로자로 포섭하는지가 쟁점이 된다. 플랫폼종사자가 근로자인지 여부에 따라 노동법인 근로기준법, 노동조합 및 노동관계조정법, 사회보장법(산재보상보험법과 고용보험법 등)의 적용에도 영향을 미친다.

이에 맞추어 전통적인 노동법 체계를 정비해, 노동이 존중받는 받는 사회에 나아가는 디딤돌을 마련하려는 동향이 있다. 하지만 플랫폼종사자 등의 보호 방안에 대한 당위론 및 기존 법리를 형해화하는 방식으로 접근하는 것은 경계할 필요가 있다. 이러한 논의의 제도적 기반으로 플랫폼종사자 등의 ‘일하는 사람’(노무제공자)이 보편적으로 보호받는 ‘일하는 사람의 기본법’을 마련할 필요가 쟁점이 되고 있다. 이와 관련해 제대로 된 사회정책의 방향성을 제대로 잡고 실현하려면 실태파악, 원인 분석, 업계의 생존 전략을 종합적으로 살펴보고 대안을 모색해야 한다.

2. 논의 경과

(1) 문재인 정부의 입법 추진

4차 산업혁명의 대전환 시대에서 디지털 기반의 사업 모델을 추진해 왔다. 지난 문재인 정부는 2020년 12월 ‘플랫폼종사자 보호대책’을 발표하였다. 주된 내용은 플랫폼 거래에 대한 규율 및 플랫폼 종사자 보호의 방향과 주요 내용, 정책 추진을 위한 입법사항 추진과 그 밖에 관련 법제 정비 등이 포함되었다. 정부는 (i) 일자리위원회 내 ‘플랫폼노동과 일자리 T/F’(2020)의 실태조사와 여러 방안을 제시하였다. 입법 사항으로 ‘플랫폼 종사자 보호법’ 및 ‘플랫폼 공정화법’의 제정, ‘고용정책기본법’, ‘직업안정법’, ‘근로복지기본법’ 개정을 포함하고 있다. (ii) 경제사회노동위원회 내 ‘디지털 전환과 노동의 미래 위원회’(2018. 7. 20.~2020. 10. 10)의 논의 결과(노사 자율로 사회적 대화 포럼에서 제안된 정책)도 반영되었다.

그런데 플랫폼 경제에 노동법을 어떻게 적용할 것인가에 대해 ‘사회적 합의’가 되지 않는 상황이다. 다만 문재인 정부에서 추진한 ‘플랫폼종사자 보호 법률안’은 ‘기본법’으로 특별법의 법률안이 제3의 영역, 회색지대를 만드는 입법 방향이 아니라고 한다. 즉 정부는 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화를 위해 플랫폼 종사자에 대한 사회적 보호에 초점을 맞추어 종사자 보호 및 지원에 관한 ‘일반법’의 제정을 추진할 계획이었다. 이것은 기존

3) (i) 가사근로자: 가사서비스 제공기관의 사용자(근로기준법상 사용자)와 근로계약을 체결하고, 이용자에게 가사서비스를 제공하는 사람을 말한다(법 제2조 제4호). (ii) 입주가사근로자: 가사노동자 중 이용자의 가구에 입주해 가사서비스를 제공하는 것을 말한다(법 제2조 제4호).

노동법의 사각지대에서 노동법으로 대체하는 것이 아니다. 플랫폼종사자 모두를 노동법의 법역으로 포섭하기 위한 도구의 의미를 가진다. 일하는 사람에게 일정한 수준의 노동법적 보호를 보편적으로 제공하는 발상이다.

이에 대해 **노동계**는 특별법인 플랫폼 종사자법의 추진을 비판하고 일반근로자로 보아야 한다고 주장한다. 정부안에 대하여 ‘민주노총’은 ‘플랫폼 노동자’를 ‘종사자’로 하여 노동조합법 적용을 배제하고 노동권을 부정하는 특별법을 추진하고, 그간 플랫폼 기업의 변칙적 고용을 인정하며 그러한 방식의 확산을 용인하려는 것인데, 오히려 노동법과 사회보험 체계를 보완하면 충분하다고 주장했다(민주노총, ‘대통령 직속 일자리위원회 의결 플랫폼 종사자 보호 대책에 대한 민주노총 입장’, 2020.12.21.성명서 참조). ‘한국노총’도 졸속적 대책으로 비판하였다.

물론 고용 환경 및 노무 제공형태를 반영해 일하는 사람이면 모두 일하는 과정에서 헌법상 ‘인간의 존엄성’을 존중받아야 한다. 이를 정부는 적극적인 노동정책의 대응이 우선해야 한다. 이에 플랫폼종사자를 체계적으로 보호하기 위하여 ‘플랫폼 종사자법’의 입법 추진 및 실태조사, 표준계약서 확대 등과 같이 ‘**플랫폼종사자 보호대책**’(2020.12.21)에서의 중요한 과제를 적절하게 이행하는 것이 필요하다.

「플랫폼종사자 보호대책」의 주요 내용

구분	주요 내용
종사자 권익보호	보호입법 마련, 직종별 표준계약서 개발·컨설팅 등
사회안전망 확충	산재보험·고용보험 적용 확대 기반 마련, 공제조합 설립 지원
안전한 근무환경	실태조사를 토대로 산재예방 대책 수립, 이륜차 보험 협의체 구성
일자리 생태계 조성	플랫폼 기업 책임 강화, 노무중개·제공 플랫폼에 신고의무 부과 등

플랫폼종사자들의 종사상 법적 지위가 불명확해도, 고용보험법, 산재보험법,⁴⁾ 산업안전보건법에서 적용을 확대하였다. 아울러 ‘택배종사자’의 과로 예방을 위한 제도적인 관리 방안을 마련하는 등 안전·보건 지원을 강화하고, 사회적 합의 기구를 통한 택배비·적정 작업조건 등을 지속적으로 논의해야 한다. 추가해 ‘특수고용형태종사자’(16개 직종)와 관련해 안전·건강(산업안전보건법 등), 안전망(고용보험법 등) 등의 관련 제도적 보호를 강화하고, 표준계약서 확산 등 공정한 노무를 제공하기 위한 질서를 확립해야 한다.

(2) 윤석열 정부의 노동정책

4) 배달업체의 경우 산재보험법을 가입하고 있지만, 쿠팡이츠의 경우 배달시간 월 118시간, 월수입 120만원 이상일 경우에 한해서만 보상해 준다. 운송수단이 배달업체 소속이 아니기 때문에 대인·대물 피해가 발생하면 개별 민간보험으로 처리해야 한다.

2022년 5월 10일 윤석열 정부가 출범한 이후, 정부는 ‘근로시간 개편 방향’(2023.3.6, 11.13.)을 발표했다. 이를테면 노동시장 유연화로 표방한 ‘연장근로 한도’를 완화(1주 52시간 연장근로 한도 확대; 일부 업종)하고자 추진했다. 그 후 정부는 노사법치로 현장 노사관계를 발전시키기 위해 법을 지키는 노조활동, 기업의 불법 근절(임금체불, 공짜 야근, 불공정 채용관행, 부당노동행위 금지), 공정·상식의 노동시장 및 제도개선(노동시장 유연성 제고 등), 양질의 일자리 창출을 도모하고 근로자 전체의 권익을 증진시키는 노동개혁을 추진했다.⁵⁾ 2년여 노동정책을 절대적인 여소야대 국회에서 여당의 입법정책은 제한적인 성과를 거두었다.

최근에는 고용노동부는 지난 2023년 12월에 현장의 노무 제공자(일하는 사람)에게 실질적으로 도움을 줄 수 있도록 노무제공자가 계약을 체결한 경우에 활용할 수 있는 공통 ‘표준계약서’등을 제정해 발표했다. 공통 표준계약서는 (i) 종사자의 권리조항: 계약기간, 계약변경, 계약조건(보수 또는 수수료의 지급 외에도 고객의 폭언·폭행·성희롱의 보호, 위수탁자의 책무, 고객정보관리·영업비밀준수 등), 불공정거래 행위금지, 부당한 처우의 금지 등, (ii) 계약해지, 손해배상, 분쟁해결 방법 등을 명시해 분쟁이 발생할 경우 공정하고 합리적으로 해결될 수 있도록 하고 있다.

(3) 제22대 총선과 공약 관련

2024년 4월 10일 제22대 국회의원 선거 결과에 따라 입법정책의 변화가 예상된다.⁶⁾ 최근 ‘한국노총’이 검토한 이번 국회의원 선거에서 ‘사회연대입법’중에서 ‘일하는 사람을 위한 권리보장법 제정’등 ‘취약근로자 보호법안’⁷⁾ 요구했다. ‘한국노총’은 취약근로자 보호법안의 구체적인 정책방향으로는 (i) 플랫폼·프리랜서 등 비정형 노동문제 해결을 위한 ‘일하는 사람’을 위한 권리보장법 입법, (ii) 플랫폼근로자의 근로자성에 대한 최소 인정기준 입법, (iii) 일하는 모든 사람을 위한 사회보험제도 확대와 사회보장 정책 강화, (iv) 플랫폼·프리랜서 근로자들의 권익보호를 위한 사회적 대화와 업종별 협의 활성화, (v) 비정형 근로자 복지기금 설치 등을 요구하고 있다. 이러한 요구에 대하여 ‘더불어민주당’은 동의 및 공약화의 입장이고, 여당인 국민의힘은 경제사회노동위원회의 사회적 대화 결과를 토대로 반영한다는 입장으로 대분되었다.

- 5) 그러한 사이에 법원에서는 다양한 쟁점에 대한 주요한 판결을 내렸다. 노동조합 및 노동관계조정법(이른바 ‘노란봉투법’)의 제정 논란 속에서 불법쟁의행위 손해배상 책임 개별화 등도 있었다. 물론 2024년에는 (i) 재직자 조건이 부가된 정기상여금이 통상임금인지 여부, (ii) 원천이 하청노동의 단체교섭 상대방인지 여부, (iii) 사기업의 경영성과금이 임금인지 여부 등의 판결이 예상되고 있다.
- 6) (i) 50인 미만 사업장 중대해처벌법 적용 여부(5인 이상-50인 미만 사업장은 2024.1.17. 시행), (ii) 최저임금 인상 및 산입범위 확대(2024년 시급 9860원, 정기상여금 및 복리후생비 전액 포함), (iii) 육아휴직 급여 특례 확대(생후 18개월의 자녀 부모 첫 6개월 450만원 상한 등), 근로시간 관련(연장근로 관리단위 활용방안, 포괄임금제 오남용 근절 등, 1주간 연장근로시간 계산방법), (iv) 고령자고용정책 중 정년연장 방안(60세→65세, 계속고용제도로 정년연장·정년폐지·축삭직 방안) 등이 산적해 있다.
- 7) 여기에는 ‘5인 근로기준법 적용 적용’, ‘동일노동 동일임금 원칙’ 등도 포함된다.

3. 플랫폼종사자 등 일하는 사람의 기본법의 입법 과제

이상과 같이 플랫폼종사자 등 일하는 사람의 기본법의 주요 내용은 경제활동 인구의 포괄하고, 사법화된 노동 이슈, 포괄적이고 보편적인 제도 개선을 통해 쟁점을 해소해 사회적 비용을 줄인다는 긍정적인 효과도 기대할 수 있다. 주된 내용은 일하는 사람(플랫폼종사자 등)의 정의, 공정한 계약 체결 원칙(계약내용 서면명시, 부당한 업무 수행 요구금지 등), 인간의 존엄에 반하는 노무제공 조건, 차별적인 취급, 플랫폼 운영자의 책무와 지원 등의 규정을 두어야 한다. 다만 노동법의 적용 영역을 확대하는 방안에는 신중한 검토가 필요하다. 플랫폼종사자의 자영적 근로에 해당하는 노무 제공 관계에 대해서까지 노동법을 확대 적용할 수는 없기 때문이다.

플랫폼종사자 등 일하는 사람의 보호와 관련된 입법 추진과정에서 시장에서 발생하는 혼란을 방지하고 예측가능성을 높일 수 있도록 법률상 개념 정의를 보다 명확화해야 한다. 아울러 플랫폼의 근로가 가지는 진입의 용이성 및 플랫폼 노무제공자의 근로 이동성을 고려할 때에 플랫폼종사자의 판단기준을 마련해야 한다. 이것은 종래의 ‘특수형태근로종사자’에 입법 논의와 경과, 현행 규율 태도 및 경험 등에 반면교사의 측면이 있다. 플랫폼종사자의 기본법안의 입법추진과제는 노동법의 제3의 영역을 정해 근로자성의 ‘은폐’, ‘오분류 문제’를 악화시키고, 플랫폼 근로를 활성화하려는 접근 방식에 우려를 표명할 수 있다.

선제적으로 근로자(플랫폼 노동통제, 사업장별 산업재해의 실태 데이터), 시민(일상데이터 수집 및 감시), 소비자(소비활동 데이터의 사적 포획)라는 권리 약자로 생존하는 개별 국민에 대한 데이터 오남용과 정보인권의 잠재적 위협 문제를 검토해야 한다. 대리운전·심부름 대행 등으로 확산하는 ‘플랫폼종사자’가 **사회보장제도**에서 소외된 것을 개선해야 한다. 플랫폼 경제에서 급증하는 전자상거래, 투잡이 일반화되는 트렌드와 프리랜서 이코노미 등의 플랫폼종사자가 등장하면서, 전자상거래 시장이 시대 변화에 맞추어 보험정책 등 관련 법제도 전반을 검토하면서 관련 법령이 사업장에서 연착륙할 수 있도록 대비가 필요하다.⁸⁾

‘플랫폼종사자의 지위’와 관련해, 입법 방안은 노동법상 근로자 및 사용자의 개념을 정비하는 방식부터 개별적인 입법 목적에 따라 그 보호 대상에 포섭 방식, 최근의 근로자 추정 및 근로자성의 판단 시 입증책임 완화 방안⁹⁾ 등의 주장이 있다. 플랫폼종사자의 처우 향상 방안은 사법질서의 형해화와 일자리 창출 저해, 신규창업의 위축, 불공정한 행위 유

8) 사회서비스 설립·운영과 지원에 관한 법, 생활물류서비스산업발전법(통과), 필수근로자를 지정하고 보호대책을 수립, 시행할 수 있는 추진체계를 제도화하는 내용의 필수근로자 보호법이다.

9) 독일 연방노동사회부는 “플랫폼경제에서의 공정한 근로”를 통해 플랫폼근로에 관한 핵심적 정책방향을 제시하였다. 이를테면 플랫폼종사자(Plattformtätige)의 노동법적 지위 확인을 위한 입증책임 규정을 도입하고자 추진하는데, 구체적으로 플랫폼종사자가 근로관계 존재에 대한 정황증거(간접증거)를 제시하면 근로관계가 없다는 입증책임은 플랫폼사업자(Plattformbetreiber)가 부담하게 한다. 이는 양자의 정보 비대칭성을 흡수하는 방안이다.

발, 현실과의 부정확성으로 인한 현장 혼란 등의 부작용에 대한 방안도 강구해야 한다. 결국 플랫폼종사자의 종사상 법적 지위는 사업장마다 다양할 수 있다. 많은 국가에서 플랫폼종사자는 상당수가 ‘자영업자’로 분류된다. 이에 플랫폼종사자의 보호 방안에 대해서는 어려운 회색지대에 있어서 노동시장에 관한 규율인 경제법 영역(공정거래법, 약관규제법)이나 직업안정법에서의 보호 가능성이 주장된다. 따라서 자영업적 성격과 특성을 반영해 경제법 보호방안 등의 차원도 고려해 국회 및 정부의 입법 과정에서 입법의 방향 및 내용, 고려 사항에 대한 논의와 합의가 필요하다.

※ 본고는 한반도선진화재단의 견해와 다를 수 있습니다.

이 자료가 도움이 되셨다면

<https://www.hansun.org/korean/support.php>을 클릭해 후원 신청을 보내주세요.