

## | 사회적 대화 논단 |

# 디지털 플랫폼 노동자 사회적 보호 방안<sup>1)</sup>

남재욱 한국직업능력개발원 부연구위원

## 1. 서론

디지털 플랫폼을 통해 다양한 자산과 서비스가 중개되고 공유되는 것은 분명 기술발전이 가져온 새로운 현상이다. 디지털 플랫폼을 통해 종전에는 연결되지 못하던 사람들이 연결되고, 시장에서 새로운 신뢰가 창출되며, 종전에는 충분히 활용되지 못하던 자원이 활용되기 때문이다. 이렇게 보면 틀림없이 디지털 플랫폼의 등장은 하나의 ‘혁신’이다.

디지털 플랫폼은 많은 것을 중개하지만, 우리 주위에서 가장 쉽게 접할 수 있는 것은 노동을 중개하는 플랫폼이다. 노동을 중개하는 플랫폼(이하, ‘노동 플랫폼’)은 배달, 운송, 가사와 돌봄, 다양한 영역의 개인레슨처럼 온라인으로 중개되지만 오프라인에서 수행되는 노동(이하, ‘지역기반’)은 물론이고, 번역, 웹디자인, IT서비스, 온라인 법률상담과 같이 그 중개와 제공이 모두 온라인에서 이루어지는 노동(이하 ‘웹기반’)까지 다양한 유형과 직종, 숙련 수준의 노동을 중개하고 있다. 그런데 노동 플랫폼은 순수하게 노동을 중개만 하는 것이 아니다. 직종에 따라 혹은 플랫폼의 성격에 따라 그 정도는 다양하지만, 플랫폼은 플랫폼을 통해 중개되는 노동을 직·간접적으로 통제하고 있다. 배달앱의 알고리즘이 배달 노동자의 노동을 사실상 통제하고 있다는 언론보도나, “별점”에 의해 좌우되는 플랫폼 노동자를 가리켜 “별점인생”이라고 표현한 다큐멘터리는 플랫폼과 플랫폼을 통해 노동이 중개되는 이들의 관계가 결코 단순

1) 이 글은 남재욱 외(2020)의 연구를 기반으로 일부 수정·보완하여 작성되었다.

하지 않다는 것을 시사한다.

노동 플랫폼이 노동의 중개자에만 머무르지 않는다는 점은 플랫폼 노동자의 상황을 복합하게 한다. 플랫폼 노동자는 대개의 경우 자영업자로 분류할 수 있는 ‘독립계약자(independent contractor)’로서 플랫폼과 계약을 맺지만, 실질적으로 이들의 노동은 이들로부터 노무를 수취하는 사업주로부터 상당한 통제를 받기 때문이다. 다만 그 통제의 방식이 종전의 전형적인 사용자-피용자 관계와 다르고, 통제의 정도 역시 유형에 따라 다양하다보니 근로자-자영업자의 이분법을 중심으로 제도화되어 있는 기존 노동법과 사회보장법에 들어맞지 않는다.

여기에서 플랫폼 노동을 둘러싼 노동 “문제”가 나온다. 플랫폼 노동자는 종속된 노동의 성격을 가지고 있지만, 법적으로 근로자가 아니기 때문에 종속 노동을 보호하기 위한 제도의 혜택을 받지 못한다. 이 점은 국내외의 많은 플랫폼 노동 관련 연구들이 플랫폼 노동자가 적절한 사회적 보호나 사회적 권리를 부여받지 못한다는 문제를 지적하는 핵심 원인이다(Forde et al., 2017; Prassl, 2018; Berg et al., 2018; Ravenelle, 2019; 김철식 외, 2019; 장지연 외, 2020; 남재욱 외, 2020 등). 그런데 이 문제는 디지털 플랫폼 그 자체와 달리 그다지 새롭게 혁신적이지도 않다. 근로자와 자영업자 사이의 ‘모호한 지위’(혹은 ‘위장된 자영업’)와 그로 인한 노동권 및 사회보장권의 배제 현상은 이미 2000년대 초반부터 우리 사회에서 많은 논의가 이루어져온 특수형태근로종사자(이하 ‘특고’)의 문제와 궤를 같이하기 때문이다.

물론 플랫폼 노동의 문제가 완전히 특고의 문제와 일치하는 것은 아니다. 기존의 연구들에 따르면 플랫폼 노동자 중 적어도 일부는 특고에 비해 현저히 종속성이 낮아 프리랜서에 가까운 경우도 있으며, 미세업무(microtask)를 수행하는 플랫폼 노동과 같이 디지털 플랫폼에 기대어 진정으로 새롭게 등장한 형태의 노동도 있기 때문이다(김종진 외, 2020). 좀 더 프리랜서 성격이 강한 직종의 플랫폼 노동에서는 노동법의 문제보다 플랫폼과 노무제공자 간 계약상의 문제를 다루는 공정거래법 문제가 더 중요한 이슈가 될 것이다. 그러나 ‘사회적 보호’(social protection)의 영역을 중심으로 보면 프리랜서 노동의 문제 역시 새로운 것은 아니다. ‘근로자를 중심에 놓고 만들어진 기존의 사회보장법이나 직업능력개발에 대한 지원제도로부터 프리랜서 및 자영업자가 소외되는 문제와 그 궤를 같이 한다.

디지털 플랫폼 노동자들의 문제가 종전의 특고나 프리랜서 문제와 유사하다는 것이 곧 이 문제의 해결이 용이하다는 것을 의미하지는 않는다. 특고의 노동권에 관한 문제가 2000년대 초반 제기된 이래 현재까지도 해결되지 못한 과제로 남아 있다는 점(박은정, 2018), 자영업자를 포괄하기 위한 사회보험제도의 규정 변화에도 불구하고 여전히 자영업자의 사회보장 사각지대 문제가 크다는 점(이아영 외, 2019) 등은 이 ‘오래된 문제’의 해결이 녹록치 않다는 것을 의미한다. 특히 특고의 경우 이들을 기존의 노동법 적용대상으로 보아야 하는지, 아니면 제3의 지위로 보아 별도의 보호를 필요로 하는지, 이들에 대한 보호가 오분류(misclassification) 문제를 일으키지 않을지에 대한 문제들로 인해 사회적 보호조치 제도화 되지 못하는 상황을 20년 가까이 이어오고 있다.

이 글에서는 디지털 플랫폼 노동자 대한 사회적 보호 살펴보고자 한다. 디지털 플랫폼 노동자의 상당수가 특고와 유사한 문제를 가지고 있기 때문에, 이들에 대한 노동법적 지위 문제는 매우 중요하다. 배달·운송 부문의 노동을 둘러싸고 국내외에서 벌어진 노동자 지위 관련 소송들은 이를 잘 보여준다. 그러나 이 글에서 좀 더 초점을 맞추고자 하는 것은 제도를 어떻게 설계하느냐에 따라 노동법적 지위와 별개로 사회적 보호를 제공할 수 있다는 점이다. 그 방향은 사회적 보호가 ‘근로자’가 아닌 ‘모든 일하는 사람’을 겨냥하고, 그 일하는 사람 안에 포함된 임금근로자와 비임금근로자 간의 격차를 최소화하는 것이다. 따라서 이 글은 한 편으로 플랫폼 노동자의 문제를 다루지만, 동시에 노동의 형태를 떠난 사회적 보호의 확대 문제를 다루는 것을 그 목적으로 한다.

## 2. 플랫폼 노동자 현황

플랫폼 노동은 다양하게 정의되지만, 어떤 정의든 ‘디지털 플랫폼을 통해 중개되는 노동’을 플랫폼 노동으로 보고 있다. 그리고 플랫폼 노동에 대한 이와 같은 정의는 플랫폼 노동자가 수행하는 일의 ‘종류’가 아닌 일이 수행되는 ‘방식’에 기초한다. 따라서 플랫폼 노동은 ‘디지털 플랫폼을 통한 중개’라는 방식이라는 점을 제외하면 그 밖의 측면에서는 전혀 다른 성격의 노동을 포괄하는 개념이며, 실제로 매우 다양한 유형의 노동이 플랫폼 노동이라는 분류 안에 포함된다.

이 점은 플랫폼 노동의 규모를 파악하는 것이 쉽지 않은 원인이기도 하다. 실제로 플랫폼 노동에 대한 국내외의 연구들은 그 규모를 상당히 다양하게 파악하고 있는데, 이는 부분적으로 플랫폼 노동자에 대한 정의 차이에 기인한다.<sup>2)</sup> 이 때문에 국내외 연구들에서는 플랫폼 노동자의 규모를 ‘협의’와 ‘광의’의 정의로 했을 때 어떻게 달라지는지를 제시해왔는데, 김준영 외(2018)의 연구에서는 정의에 따라 취업자의 1.7~2.0%로, 장지연(2020)의 연구에서는 0.9~7.5%로 각각 다른 추정을 제시한 바 있다.

**표 1** 노동자의 규모 추정

구 분	15~64세 인구	취업자	플랫폼으로 일감을 구하는 사람			
			전체	전자상거래 종사자	노무제공자	
					단순 구인구직 앱 이용자	플랫폼노동자
사례 수(명)	90,000	59,106	4,500	93	3,865	542
비율(%)		100	7.61	0.16	6.54	0.92
추정규모(천명)			1,826	37	1,570	220

\* 주 1. 15~64세 취업자를 2,400만 명으로 보고 규모를 추정함.

2. 표의 사례수에는 가중치를 적용하였으므로, 사례수의 단순합계가 N과 일치하지 않을 수 있음.

\* 출처: 장지연(2020: 3).

앞서서 플랫폼 노동자는 계약상 독립적이지만 실제로는 상당한 통제를 받고 있다는 점을 설명한 바 있다. 국내외 플랫폼 노동 현황에 관한 연구들은 대부분의 플랫폼에서 플랫폼 노동자들은 서비스의 가격 결정 권한이 없고, 업무를 본인이 결정하는 정도도 높지 않으며, 평점을 통해 평가받고 제재까지 받고 있음을 지적한다(남재욱 외, 2020; 장지연, 2020). 플랫폼 노동자의 노동에 대한 통제의 정도는 플랫폼 노동 유형에 따라 상당한 차이가 있는데, 대체로 지역기반 플랫폼 노동이 웹기반 플랫폼 노동에 비해 자율성이 낮다. 지역기반 플랫폼 노동, 그 중에서도 배달·운송 부문의 비중이 절대적으로 높은 한국의 플랫폼 노동 현황을 고려하면(장

2) 플랫폼 노동자에 대한 정의를 어떻게 규정하는지에 따라 그 외연이 어떻게 달라지는지에 대한 논의는 장지연·정민주(2019)를 참조하십시오

지연, 2020), 한국의 플랫폼 노동자 문제에서 특고와 유사한 근로자성 문제가 갖는 중요성은 상당히 클 것임을 짐작할 수 있다. 전업으로 플랫폼 노동에 종사하는 경우 노동시간 역시 상당히 길고, 그에 비해 소득은 높지 않은 편이며, 보상받지 못하는 대기시간<sup>3)</sup> 문제까지 나타나고 있다는 점을 고려하면, 유형에 따른 차이는 있겠지만 플랫폼 노동자들의 노동조건·환경은 긍정적으로 평가하기 어렵다(김철식 외, 2019; 남재욱 외, 2020; 장지연, 2020).

그럼에도 불구하고 기존 연구들은 대부분 플랫폼 노동이 증가하고 있는 노동 방식이라는 점에 동의하는데(Manyika et al., 2016; Forde et al., 2017; Katz & Krueger, 2019; 장지연 외, 2020; 남재욱 외, 2020 등), 이는 단지 디지털 기술 발전뿐만 아니라 지난 1980년대 이후 지속적으로 이루어져온 노동시장의 불안정화·유연화와 기업의 ‘고용 털어내기’(Weil, 2014) 경향이 플랫폼 노동 증가의 또 다른 배경이기 때문이다. 따라서 플랫폼 노동의 증가는 통제받지 않는 노동을 선호하는 노동자들이 ‘자유로운 선택’이라고 보기에는 상당한 무리가 있는 것이 사실이다.

플랫폼 노동자는 사회적 보호로부터도 배제되어 있다. 남재욱 외(2020)의 연구에서는 플랫폼 노동자 300명(지역기반 219명, 웹기반 81명)을 대상으로 사회보험 가입현황을 분석했는데, 고용보험 18.3%, 산재보험 23.7%, 국민연금 44.7%, 국민건강보험 95.3%의 가입률을 보였다. 사회보험 가입률 역시 지역기반 플랫폼 노동자가 더 낮은 것으로 나타났지만, 좀 더 분명한 것은 플랫폼 노동자의 겸업 여부에 따른 차이로 겸업인 경우 전업인 경우보다 사회보험 가입률이 현저히 높다는 점이었다.<sup>4)</sup> 이는 플랫폼 노동자의 대부분이 플랫폼 노동을 통한 소득에 대해 사회보험 기여금을 납부하거나 보험급여를 받을 것으로 기대하기 어려운 상황임을 시사한다.

사회보험 중 유일하게 높은 가입률을 보인 것은 건강보험이었는데, 건강보험의 경우 지역가입자로서의 가입뿐 아니라 피부양자로서의 가입이 가능하기 때문인 것으로 보인다. 건강보험과 마찬가지로 지역가입자로서의 가입이 가능함에도 국민연금의 가입률은 50%에 미치지 못

3) 일감을 찾거나, 노무수행을 위해 이동하는 시간을 가리킨다.

4) 겸업 플랫폼 노동의 비율은 웹기반 플랫폼 노동이 높은 것으로 나타난다(남재욱 외, 2020; 장지연, 2020). 따라서 웹기반 플랫폼 노동의 상대적으로 높은 사회보험 가입 비율은 겸업으로 인한 결과라고 보아야 할 것이다.

하고 있는 상황이 이를 뒷받침한다. 반면 고용보험과 산재보험의 가입률은 현저하게 낮았다. 이 두 제도는 의무가입대상을 임금근로자로 한정하고 있기 때문에, 특고나 프리랜서의 성격이 강한 플랫폼 노동자들이 배제되어 있는 것이다. 산재보험의 가입률이 고용보험보다 높은 것은 배달·운송업을 포함하는 특수형태근로종사자 가입에 대한 특례를 두고 있기 때문이다. 그러나 산재보험의 특수형태근로종사자에 대한 특례는 전속성 조항, 적용제외 신청 조항, 가입자의 보험료 50% 부담, 그리고 직종별 가입방식의 한계로 인해 특고를 포괄하는데 한계를 보이고 있으며, 이 점은 플랫폼 노동자의 낮은 가입률에서도 작용하고 있다.

**표 2** 플랫폼 노동자의 사회보험 가입현황

(단위: 명, %)

구 분	전체	고용보험 가입	산재보험 가입	국민연금 가입		국민건강보험 가입		
				사업장 가입자	전체 가입률	직장 가입자	전체 가입률	
전 체	300	18.3	23.7	12.7	44.7	11.3	95.3	
유형별	지역기반	219	14.2	22.8	9.6	40.2	6.8	98.2
	웹기반	81	29.6	25.9	21.0	56.8	23.5	87.7
겸업여부	전업	176	5.1	15.3	0.0	26.1	0.0	94.9
	겸업	124	37.1	35.5	30.6	75.8	27.4	96.0

\* 주 국민연금과 건강보험의 '전체 가입률'에는 사업장/직장 가입자 외에 지역가입, 피부양자(건보), 가입했으나 가입유형 모름 등이 포함(가입 여부를 모르는 경우는 미가입으로 산정).

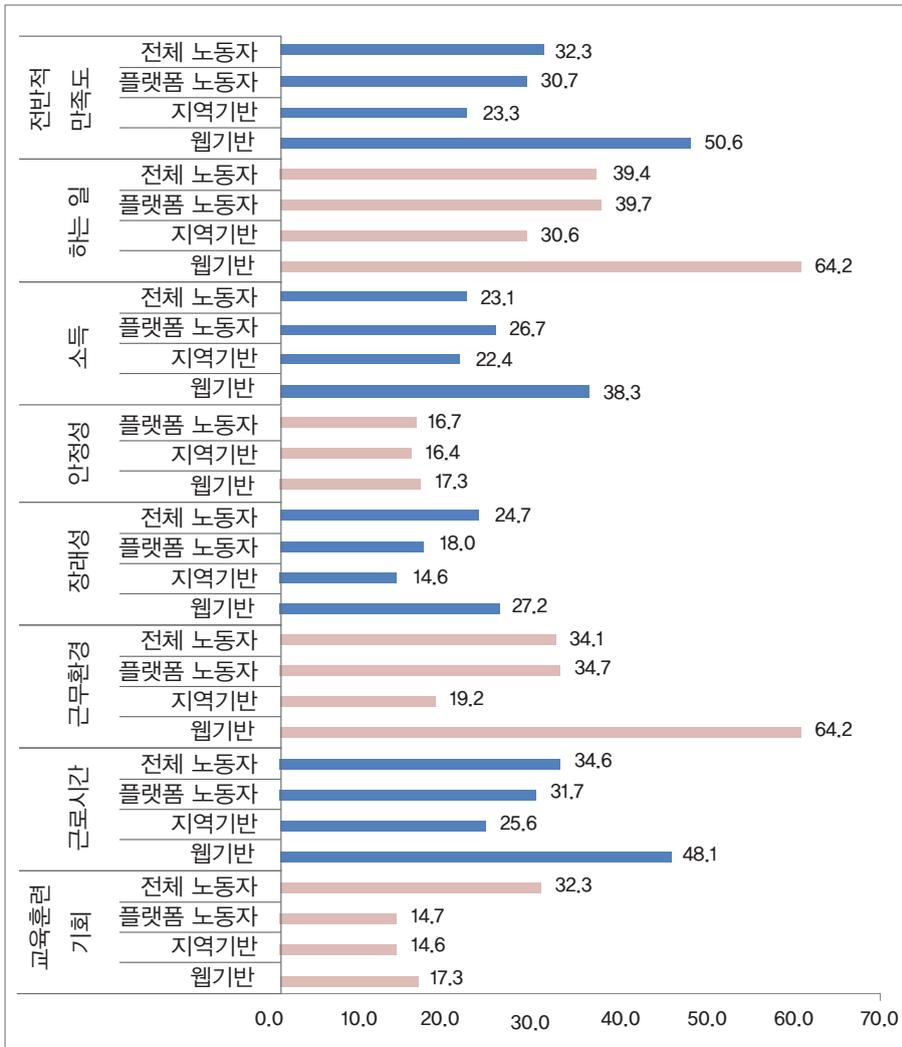
\* 출처: 남재욱 외(2020: 152)에서 일부 수정.

노동자의 사회적 보호의 또 다른 측면은 숙련개발(직업능력개발)에 대한 지원이다. 숙련개발은 노동자가 자신의 경력을 중단 없이 이어가거나 혹은 중단이 발생했을 때 재취업 가능성을 높이기 때문이다. 특히 플랫폼 노동 영역처럼 새롭게 발행하였거나 변화가 큰 노동 영역에서 현재의 일자리의 지속 또는 새로운 일자리로의 전직을 지원하는 것은 그 중요성이 크다.

그러나 플랫폼 노동자의 모호한 법적 지위는 숙련개발의 가능성 역시 낮추는 요인으로 작용하는데, 기존의 직업능력개발 체계가 고용보험에 의존하고 사용자의 존재를 전제로 하는 경우가 많기 때문이다. 물론 국민내일배움카드와 같은 개인주도 직업능력개발 지원 제도는 특고나 플랫폼 노동자의 발급 및 사용을 가능하도록 하고 있지만, 아직까지 비임금근로자의 참여 비율을 낮은 편이다. 실제로 남재욱 외(2020)의 연구에 따르면 플랫폼 노동자 중 플랫폼 기업

이 제공하는 교육훈련에 참여한 경험은 14.3%에 불과하며, 그나마도 대부분은 입직 단계에서 기초적인 교육을 제공하는 가사·돌봄 서비스 영역의 플랫폼 노동자들이었다. 게다가 플랫폼 노동자들의 공적 직업능력개발 지원 프로그램에 참여 경험 역시 5.3%에 불과한 것으로 나타나고 있다.

**그림 1** 플랫폼 노동자와 전체 노동자의 일자리 만족도 비교 (단위: %)



\* 주1. 전체 노동자는 통계청 사회조사의 근로 여건 만족도 조사 대상 임금근로자

2. 각 항목의 값은 5점 척도의 만족도 조사에서 '약간 만족'과 '매우 만족'을 합산한 비율

\* 출처: 양종서·김창록(2016), 『한중일 조선업 경쟁력 분석 및 전남 중형조선산업 지속발전 전략』, 한국은행 목포본부.

플랫폼 노동자에 대한 사회적 보호는 보통의 임금근로자에 비해 불충분할 뿐 아니라 플랫폼에 대한 플랫폼 노동자의 '종속성' 문제와 달리 플랫폼 노동자의 유형에 따른 차이도 적다. 이는 플랫폼 노동자들의 일자리 만족도에서도 확인되는데, 다른 항목의 일자리 만족도는 웹 기반 플랫폼 노동자가 일반 임금근로자보다, 일반 임금근로자가 지역기반 플랫폼 노동자보다 높은 값을 보이는 것과 달리 '소득 및 고용 안정성' 및 '교육훈련 기회' 만족도에서는 유형과 무관하게 낮은 수준을 보이는 것으로도 확인된다. 요컨대 사회적 보호로부터의 배제는 플랫폼 노동자의 유형을 떠난 공통의 문제라고 볼 수 있다(남재욱 외, 2020).

### 3. 플랫폼 노동자의 근로자성과 사회적 보호

플랫폼 노동자가 사회적 보호로부터 배제되는 1차적 원인은 이들의 모호한 법적 지위에서 기인한다. 대부분의 국가에서 사회보험 제도는 1차적으로 임금근로자를 대상으로 하여 설계되었다. 물론 제도의 발전과정에서 비임금근로자 역시 대상으로 포괄하며 확대되어 왔지만, 여전히 많은 국가에서 비임금근로자의 사회보험 가입에 대한 권리는 임금근로자에 비해 낮으며 이것이 플랫폼 노동자에 대한 사회적 보호 역시 낮아지는 결과를 초래하고 있다(Forde et al., 2017). 이는 한국에 있어서도 마찬가지인데 비임금근로자의 경우 고용보험과 산재보험은 명시적으로 가입이 제한되어 있으며, 국민연금과 건강보험은 가입은 가능하지만 실제 보험료를 납부하는 가입자 비중이 낮거나(국민연금), 부과체계의 차이로 상대적으로 불리한 조건에서 가입한다(건강보험). 직업능력개발에 대한 지원에 있어서도 대부분의 온라인 플랫폼들은 노무제공자에게 숙련개발에 대한 지원을 하지 않으며, 그 결과 숙련개발의 책임이 온전히 개인의 몫으로 남겨져 있다(Lehdonvirta, Margaryan & Davies, 2019).

플랫폼 노동자의 사회적 배제 문제가 이들의 법적 지위와 관련되어 있다는 점은 근로자성을 둘러싼 법적 문제를 해결함으로써 사회적 보호 문제도 해결할 수 있다는 결론으로 이어질 수도 있다. 그러나 법적 지위 문제의 해결은 플랫폼 노동자 사회적 보호 문제 해결을 위한 유일한 해법이 아닐뿐더러 가장 좋은 해법도 아니다. 여기에는 다음의 두 가지 이유가 있다.

첫째, 특고의 사례에서 보듯이 '근로자 지위'를 둘러싼 분쟁을 해결하는 것은 매우 지난한

일이다. 지난하다고 해서 해결하지 못한 채로 남겨져도 괜찮은 것은 아니지만, 여기에 사회적 보호를 포함한 다른 문제까지 연동시키는 것은 '지금 여기의' 플랫폼 노동자의 처지를 단계적으로라도 개선할 수 있는 방안이 되지 못한다. 또한 근로자 지위에 대한 법적 판정은 많은 경우 특정 기업과 특정 노동자 간의 소송에 대한 판결의 형태로 이루어지기에 플랫폼 노동자 일반의 문제를 해결하지는 못할 가능성도 크다. 물론 입법적 접근을 통한 해결이 이루어진다면 상황은 다를 수 있겠지만, 입법적 해결을 조급하게 추구하는 것은 자칫 모호한 지위의 노동자들에게 열등한 권리를 제도화하는 결과로 귀결될 수 있으며, 근로자 오분류 문제 해결을 더 어렵게 만들 우려도 있다.

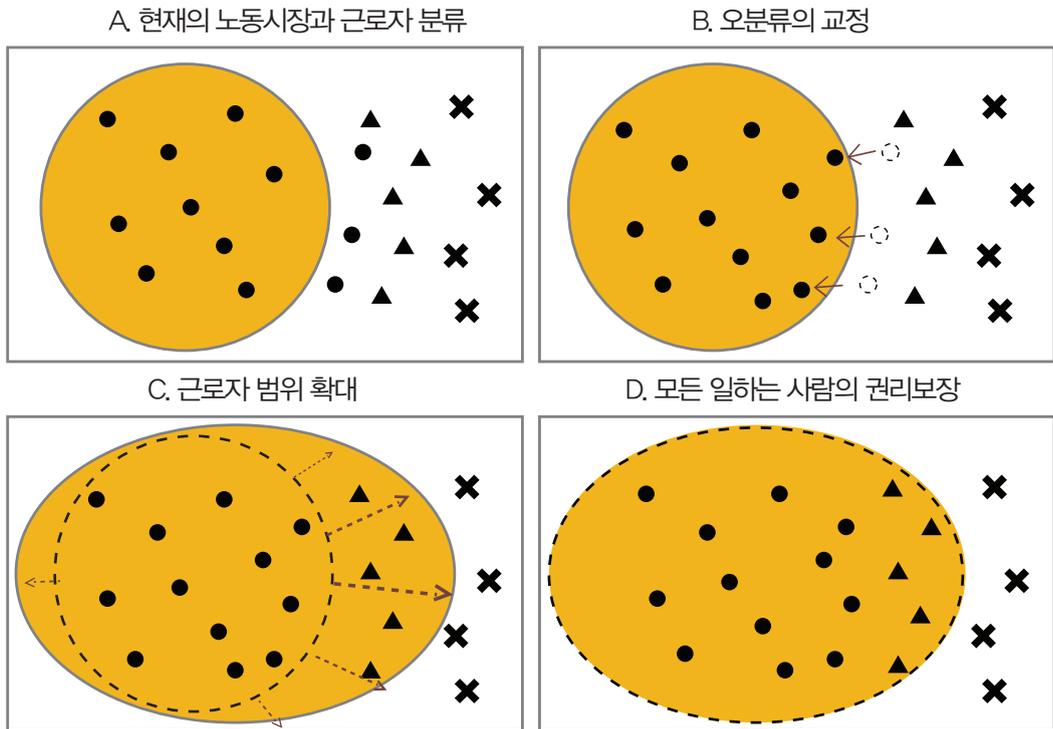
둘째, 사회적 보호의 부재와 그로 인한 불안정성은 플랫폼 노동자 공통의 문제이지만, 근로자 지위 문제는 플랫폼 노동자의 유형에 따라 상당한 차이가 있다. 이는 근로자성 획득을 통한 플랫폼 노동자의 사회적 보호 강화라는 접근이 결과적으로는 플랫폼 노동자 일부의 문제를 남겨두게 될 수 있다는 점을 의미한다. 단적으로 말하면 특고에 가까운 플랫폼 노동자의 근로자성이 인정되어 임금근로자로서의 사회적 보호를 획득한다고 해도 프리랜서에 가까운 플랫폼 노동자의 문제는 남을 수 있다는 것이다.

그렇다면 플랫폼 노동자의 사회적 보호 문제 해결은 어떤 방식으로 접근해야 할까? [그림 2]는 이에 대한 해결의 방향을 세 가지로 나누고 있다. 그림의 A에서 보는 것처럼 현재 우리 노동시장의 취업자 중에는 기존의 기준으로 볼 때 명백한 임금근로자(●)와 명백한 비임금근로자(x)가 있으며, 현재의 노동법과 사회보장법은 원 안에 위치한 임금근로자(음영처리된 부분)를 주로 보호하고 있다. 여기에 그림에서 삼각형으로 표시된 모호한 고용(▲)이 증가하고 있는데, 플랫폼 노동자의 다수는 여기에 속한다.

그런데 그림A의 임금근로자 범주 밖에 있는 것이 모호한 고용(▲) 또는 비임금근로자(x)만은 아니다. 일부는 명백한 임금근로자이지만, 사용자의 오분류로 인해 원 밖에 방치되어 있다(음영 원 밖의 ●). 플랫폼 노동자 중에서도 그 실질적 종속성이 높은 이들은 이에 해당한다. 이들에 대해서는 오분류를 시정하고 근로자로서의 권리를 되찾는 것이 가장 중요한 과제다([그림 2]의 B). 근로자 오분류는 마땅히 사용자가 부담할 책임을 사회로 전가하고, 그 결과 책임을 충실히 이행하는 기업에 대해 일종의 불공정 경쟁이 된다는 점에서 중요한 과제다.

그러나 이것만으로는 충분치 않다. 누가 근로자이고 누가 근로자가 아닌가를 판정하는 것은 ‘근로자’에 대한 법적 기준에 의거하는데, 기존 노동법상의 기준은 현재의 ‘모호한 고용’을 규율하기에 충분하지 못하다. 특히 플랫폼 노동자의 경우 알고리즘과 평점이라는 새로운 기술을 통해 통제되고 있다는 점에서 종전의 법적 표지에 따른 근로자성 판단기준으로는 그 실질에 맞는 판단이 이루어지지 못할 우려가 크다. 따라서 고용관계의 변화에 대응하기 위해서는 근로자에 대한 법적 표지 자체를 재검토할 필요가 있으며, 이를 통해 근로자의 범위를 확대할 필요가 있다. 이를 나타낸 것이 [그림 2]의 C에 나타난 ‘근로자 범위 확대’이다.<sup>5)</sup>

**그림 2** 플랫폼 노동자의 사회적 권리 보호를 위한 개선방향



\* 출처 : 남재욱 외(2020: 305)

5) 비록 proposition22로 플랫폼 노동자에 대한 적용은 제외됐지만, 미국 캘리포니아주의 AB5가 근로자 표지를 ABC 기준으로 재설정하고, 그 입증책임은 기업에게 부여한 것은 이와 같은 시도의 전형적인 사례라고 하겠다. 이에 대한 상세한 설명은 남재욱 외(2020: 5장)를 참조하십시오.

‘오분류 교정’이나 ‘근로자 범위 확대’가 상호관련 속에서 이루어질 수밖에 없는 접근인 반면, ‘모든 일하는 사람의 권리보장(D)은 고용관계나 종사상 지위와 무관하게 모든 취업자의 권리를 확대하는 것을 지향한다. 노동권, 사회보장권, 숙련개발권이 모두 ‘일하는 사람의 권리’라고 본다면, 그 권리가 보편적으로 보장될수록 근로자와 다른 취업자의 격차가 감소하며, 근로자성 인정 여부를 떠나 노동자의 권리 박탈을 최소화할 수 있다.

그러나 이것이 오분류의 교정이나 근로자 범위 확대의 필요성을 대체할 수 있는 것은 아니다. 일하는 사람이 보장받아야 하는 어떤 권리들은 명백하게 이들로부터 노무를 수취하는 기업의 몫이며, 모든 일하는 사람의 권리보장 접근이 이를 면제하는 것이 되어서는 안 된다. [그림 2]의 D에 나타난 타원 안과 밖의 미묘한 음영차이가 표시하고 있는 것처럼 D가 이루어졌다고 해도 여전히 오분류 교정과 근로자 범위 확대는 중요한 과제이며, 모든 일하는 사람의 권리를 보장하고자 하는 노력이 이 과제들의 해결에 걸림돌이 될 이유도 없다. 요컨대 ‘모든 일하는 사람의 권리보장’ 접근은 ‘오분류 교정’이나 ‘근로자 범위 확대’와 별도로 추구되어야 할 목표이지만, 그렇다고 이들을 대신하거나 유예하는 것은 아니다.

플랫폼 노동자에 대한 사회적 보호를 개선하는 것은 원칙적으로 [그림 2]의 D를 통한 해결을 지향하는 것이 가장 바람직하다. 이는 사회보장이나 숙련개발과 같은 사회적 보호가 임금 근로자에게만 필요한 권리만은 아니기 때문이다. 물론 전통적으로 실업이나 업무상 재해와 같은 위험은 임금노동자만의 사회적 위험으로 여겨져 왔다. 그러나 플랫폼 노동자와 같이 상당 부분 종속적으로 일하는 경우나 프리랜서와 같이 별도의 생산수단 보유 없이 일하는 경우는 비임금근로자라 하더라도 이와 같은 사회적 위험을 가지고 있다고 볼 여지가 충분히 있다. 모든 일하는 사람의 권리 차원의 접근은 법적 지위 문제와 관련 없이 플랫폼 노동자에 대한 사회적 보호를 실질적으로 개선할 수 있다.

#### 4. 플랫폼 노동자의 사회적 보호를 위한 과제

국제노동기구(ILO)를 중심으로 이루어진 디지털 플랫폼 노동에 관한 일련의 연구들은 디

지털 플랫폼 노동자에 사회보장을 위해 다음과 같은 세 가지 원칙에 기초한 제도의 재구조화가 필요하다는 점을 제시하였다(ILO, 2018).

- 모든 형태의 취업자(workers in all forms of employment, independently of the type of contract)를 보호하는 사회보험 체계를 마련해야 한다.
- 기여와 급여체계를 간소화하기 위해 기술발전을 활용해야 한다.
- 조세 기반의 사회보장체계(아동수당, 노인수당 등)를 도입하거나 강화하여 모든 사람에게 최소한 기본적인 수준의 사회보호 메커니즘을 제공해야 한다.

이는 플랫폼 노동자 보호를 위한 사회보장제도가 이들을 특정화한 보호의 방식이 아닌 보편적 사회적 보호의 방식을 통해 이루어져야 한다는 것을 의미하며, 특히 사회보험 방식은 여전히 핵심적인 수단임을 제시하고 있다. 사회적 보호를 특정한 대상에게 한정하여 제공하는 방식은 지속적으로 다변화되고 있는 고용형태에 유연하게 대응하기 어렵다. 사회보험은 비록 임금근로자를 대상으로 한 제도로 시작되었다는 점에서 변화하는 노동시장에 대한 대응력이 낮다는 평가를 받고 있지만, 일단 제도화되면 재원조달이 안정적이고 사회적 위험 발생 이전의 소득을 상당부분 보전할 수 있는 수준의 급여를 제공할 수 있다는 장점이 있다.

### 표 03 국민내일배움카드 현황

구 분	내 용
지원과정	고용노동부로부터 적합성을 인정받아 훈련비 지원대상으로 공고된 훈련과정
지원대상	국민 누구나 신청 가능 -단, 현직 공무원, 사립학교 교직원, 졸업예정자 이외 재학생, 연 매출 1억 5,000만 원 이상의 자영업자, 월 임금(소득) 300만 원 이상인 대규모기업종사자(45세 미만) 및 특수형태 근로종사자 등은 제외
지원한도	지원한도: 1인당 300~500만 원까지, 훈련비의 45~85% 지원 -단, 취업성공패키지 1유형 참여자는 훈련비의 100% 또는 80%를, 2유형 참여자는 50~85%를, 근로장려금(EITC) 수급자는 72.5~92.5% 지원 등 - 140시간 이상 과정 수강 시 훈련장려금(월 최대 116천 원) 지원
유효기간	계좌 발급일로부터 5년

\* 출처 : 고용노동부 홈페이지(<http://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/reclamation/list2.do>), 남재욱 외(2020: 373) 재인용.

따라서 사회보험을 보편화함으로써 고용형태와 무관한 보호를 제도화하는 것은 디지털 플랫폼 노동을 포함한 고용형태 다변화에 대한 적합한 대응이 될 수 있다. 최근 정부가 로드맵을 발표한 전국민 고용보험은 ILO가 제시한 이와 같은 보편적 사회보험 접근의 첫 걸음으로 볼 수 있다(관계부처합동, 2020). 그러나 비임금근로자의 경우 임금근로자와 사회적 위험의 성격이 다르다. 고용보험을 중심에 놓고 보면 임금근로자에 대한 사회적 보호가 ‘고용’과 ‘실업’이라는 고용관계의 변화를 중심에 놓고 있는 것과 달리 비임금근로자에 대한 사회적 보호는 ‘소득’ 그 자체를 보호해야 한다. 플랫폼 노동자나 프리랜서가 특정한 하나의 소득원에 의존하지 않고, 소득이 완전히 상실되지 않아도 급격한 감소 등의 변화가 나타난다는 등의 경제활동상의 특성을 제도에 반영해야 하는 것이다. 이를 위해 제도 측면에서는 ‘실업’이 아닌 ‘소득’을 기준으로 하는 조정이 필요하며, 제도 인프라 측면에서는 비임금근로자에 대한 소득과약 인프라 구축이 필요하다.<sup>6)</sup> 요컨대 사회보험제도의 비임금근로자에 대한 적용은 적용범위 확대만으로 이루어지지 않는다. 제도 자체를 비임금근로자의 상황에도 맞도록 유연화하는 것이 함께 이루어져야 하며, 소득중심으로 사회보험 체계로의 전환이 그 유연화의 가장 핵심이 되는 변화다.

직업능력개발을 위한 지원에 있어서 임금근로자와 비임금근로자의 차이를 최소화하기 위해서는 개인주도 직업능력개발을 강화해야 한다. 국민내일배움카드는 이와 같은 성격의 제도로, 2020년부터 재직자와 실업자로 나뉘어져 있던 종전의 내일배움카드를 통합하고 적용대상자를 확대하여 운영하고 있다.

국민내일배움카드를 통해 고용보험 미가입자는 물론 비임금근로자의 직업능력개발 기회가 확대되었지만, 아직까지 플랫폼 노동자를 포함한 특고나 자영업자의 참여는 높지 않다. 제도의 규정 측면에서 보면 월평균 300만 원 이상의 소득을 가진 특고의 참여를 제한하고 있는 것이 비임금근로자의 직업능력개발 지원에 장벽이 되고 있는데, 이와 같은 제한을 폐지함으로써 이들의 참여를 제고해야 한다. 또한 사용자의 지원 없이 개인 차원에서 직업능력개발 참여에 대한 의사결정, 프로그램 선택, 교육시간 확보를 해야 한다는 점을 고려할 때, 개인의 직업

6) 정부의 로드맵 역시 이를 위한 과제를 포함하고 있지만, 적용대상자 확대와 달리 실행시기를 다음 정부 임기인 2024~25년으로 보고 있어 그 실행 여부에 대한 확실성이 높지 않다.

능력개발 관련 의사결정을 돕기 위한 공공고용서비스(PES)의 경력지도(career guidance) 기능 강화 및 학습 기간의 소득결손을 지원할 수 있는 소득보장 프로그램과의 결합 역시 필요하다. 또한 전체 직업능력개발사업에서 개인주도 직업능력개발의 비중을 증가시킴으로써 이동성이 높아지고, 고용형태가 다변화되는 노동시장에 대한 대응력을 높여야 한다.

노동법적 권리의 측면에 있어서도 ‘근로자’의 법적 지위에 있는 노동자와 그렇지 않은 노동자 사이의 격차를 줄이는 것이 필요하다. 사실 근로기준법을 비롯한 노동법이 보장하고 있는 권리 중 상당 부분은 모든 일하는 사람이 필요로 하는 권리들이다. 예컨대 불합리한 차별의 금지, 인간으로서의 존엄성에 관한 보호, 괴롭힘이나 성희롱으로부터의 보호, 보수를 비롯한 노무제공의 조건에 대한 정보제공, 일·가정 양립과 일·생활 균형에 대한 권리와 같은 것은 사용자와 피용자 관계에서든 노무제공자와 노무수취자 관계에서든 보장받아야 하는 권리들이다. 이렇게 본다면 노동법이 보장하는 권리의 어떤 부분들은 고용계약 관계 하에 있는 근로자 뿐만 아니라 모든 일하는 사람의 권리가 되어야 한다.

근로자 지위 문제를 해결하는 것은 근로자 오분류가 빈번한 노동시장의 현실을 고려할 때 매우 중요하다. 그러나 플랫폼 노동자를 포함한 다양한 고용형태의 노동자들에 대한 사회적 보호를 제고하는 것이 근로자 지위 문제 해결에 종속되어야 하는 것은 아니다. 플랫폼 노동자에 대한 사회적 보호체계 개선이 사회적 보호체계 자체를 고용형태나 종사상지위에 무관하게 보편적으로 이루어질 때, 앞으로의 노동시장 변화에도 유연하게 대응할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 관계부처합동(2020). 「모든 취업자를 실업급여로 보호하는 전국민 고용보험 로드맵」.
- 김종진·김영욱·김유휘·김운영·김정훈·노성철·문수연·양경욱·이상아·이찬우·장희은·김진하·윤자호·신영규(2019). 『서울시 플랫폼노동 실태와 정책 연구』. 서울: 서울연구원.
- 김준영·권혜자·최기성·연보라·박비곤(2018). 『플랫폼경제종사자 규모 추정과 특성 분석』. 충북: 한국고용정보원.
- 김철식·김영선·윤애림·박주영·박찬임·홍석만·신순영(2019). 『플랫폼 노동 종사자 인권실태조사』. 국가인권위원회.
- 남재욱·김봄아·크리스티나히슬(2020). 『플랫폼 노동자의 사회적 권리 보장 연구』. 한국직업능력개발원.
- 박은정. (2018). 특수형태근로종사자의 보호. 산업관계연구, 28(3), 47-80.
- 이아영·황남희·양준석·안영(2019). 『자영업가구 빈곤 실태 및 사회보장정책 현황 분석』. 한국보건사회연구원.
- 장지연(2020). 플랫폼노동자의 규모와 특징. 고용·노동브리프 제104호(2020-11).
- 장지연·이호근·조임영·박은정·김근주·Enzo Weber(2020). 『디지털 시대의 고용안전망 : 플랫폼 노동 확산에 대한 대응을 중심으로』. 세종: 한국노동연구원.
- 장지연·정민주(2019). 『플랫폼 노동 실태파악을 위한 통계·설문 방안 검토』. 일자리기획단·한국노동연구원.
- Berg, J., Furrer, M., Harmon, E., Rani, U., & Silberman, M. S.(2018). *Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world*. Geneva: International Labour Office.
- Forde, C., Stuart, M., Joyce, S., Oliver, L., Valizade, D., Alberti, G., & Carson, C.(2017). *The social protection of workers in the platform economy*. Policy Department—Economic and Social Policy, Employment and Social Affairs (European Parliament).
- ILO (2018). *Digital labour platforms and the future of work: Towards decent*

- work in the online world. Geneva, ILO.
- Katz, L. F. & Krueger, A. B.(2019). *The rise and nature of alternative work arrangements in the United States, 1995-2015*. *ILR Review*, 72(2), 382-416.
  - Lehdonvirta, V., Margaryan, A. & Davies, H. (2019). *Skills formation and skills matching in online platform work: policies and practices for promoting crowdworkers' continuous learning (CrowdLearn)*. CEDEFOP.
  - Manyika, J., Lund, S., Bughin, J., Woetzel, J., Stamenov, K. & Dhingra, D.(2016). *Digital globalization: The new era of global flows*. McKinsey Global Institute.
  - Prassl, J.(2018). *Humans as a Service — The Promise and Perils of Work in the Gig Economy*. [이영주 옮김(2020). 『플랫폼 노동은 상품이 아니다』, 숨쉬는책공장].
  - Ravenelle, A. J.(2019). *Hustle and Gig: Struggling and Surviving in the Sharing Economy*. [김고명 옮김(2020). 『공유경제는 공유하지 않는다』, 롤러코스터].
  - Weil, D. (2014). *The Fissured Workplace*. [송연수 옮김(2015). 『균열일터: 당신을 위한 회사는 없다』, 황소자리].