

플랫폼 노동의 정의와 노동권·단결권·사회권 관련 법·제도 비교연구: 한국과 유럽연합을 중심으로*

이승윤** · 박성준*** · 김규혜***

요약

21세기의 디지털 플랫폼 노동은 전 세계 노동시장의 주요 변화 중 하나로 부상하였다. 특히, 이러한 변화에 따른 노동권 및 사회권 관련 문제와 제도개혁 과제가 크게 주목받고 있다. 그중 유럽연합 차원의 대응은 개별 국가의 사회적·경제적 맥락과 노동시장 관행을 고려하면서도 플랫폼 노동 관련 법·제도의 위치를 총체적으로 파악할 수 있게 하는 기본적 기준으로 작용하기 때문에, 유럽연합과 한국의 법·제도 비교연구는 플랫폼 노동의 보호를 위한 한국의 법·제도의 상황을 총체적으로 파악하게 하고 진단하게 한다는 의의가 있다. 이에 본 연구는 먼저 유럽연합 차원에서 제시하는 플랫폼 노동의 정의, 그리고 유럽국가의 플랫폼노동의 규모와 현황을 살펴보고, 유사한 기준으로 한국 플랫폼 노동의 규모와 특징을 새롭게 추정한다. 이어 플랫폼 노동의 보호를 위한 법·제도적 보호장치가 어떤 형태로 작동하는지, 플랫폼 노동자의 권리보장 문제에 주목하며 한국과 유럽연합의 노동법, 노동조합법, 사회보장법에 대한 비교연구를 수행한다. 본 연구의 디지털 플랫폼 노동의 정의 및 법·제도 비교연구 결과는 플랫폼 노동뿐만 아니라 비정형적 모습의 새로운 형태로 일하는 모든 노동자의 권리 보장을 위한 법·제도 개선과제에 함의를 줄 수 있다.

주요어: 플랫폼 노동, 노동법, 노동조합법, 사회보장법, 법·제도 비교연구

* 본 논문에 유익하고 세심한 논평을 주신 세 분의 심사위원께 깊은 감사를 전합니다. 본 논문은 2022년도 중앙대학교 CAU GRS 지원 및 2023년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 공동연구지원사업의 지원을 받아 수행된 연구입니다(NRF-2023S1A5A2A03084402).

** 제1저자, 중앙대학교 사회복지학과 교수(lesophiasy@cau.ac.kr)

*** 공동저자, 중앙대학교 사회복지학과 박사과정(sungjunpark@cau.ac.kr)

**** 교신저자, 중앙대학교 사회복지학과 박사수료(ghkim1003@gmail.com)

1. 서론

21세기의 노동시장은 디지털 플랫폼의 부상과 플랫폼 노동의 급속한 확산으로 큰 변화를 겪고 있다. 노동자와 노무서비스 이용자를 연결하는 디지털 플랫폼은 기술발전에 힘입어 그 영향력이 확대되고 있다. 플랫폼 노동의 확대가 노동시장 진입 장벽을 낮추는 등 노동자에게 유연성과 자율성을 제공하는 새로운 기회를 만든 측면도 있다. 하지만, 사회보장, 노동환경 및 고용안정 등의 측면에서 여러 우려가 동반되면서 플랫폼 노동자의 기본적인 인권과 노동권이 심각하게 훼손되고 있다는 문제의식이 고조되고 있다. 이와 같은 배경 속에서 유럽연합 차원에서는 플랫폼 노동의 정의, 그리고 이들의 위한 제도적 보호에 대한 논의가 최근 주목받고 있다.

플랫폼 노동자의 경제활동 및 노동방식의 개념과 정의에 대한 광범위한 합의가 부재한 가운데, 플랫폼 노동자를 둘러싼 다양한 제도적 대응은 크게 두 가지 차원으로 구분해볼 수 있다. 첫째는 국가 차원의 영역이다. 여기에는 사법부의 법령해석 및 판결 내용, 유관 행정당국의 조치, 각국의 입법례 등에 따른 결정이 포함된다. 판결의 내용과 그 수준에 따라, 그리고 각국의 법체계와 노동시장 관습에 따라 상이하지만 그 적용은 플랫폼을 사이에 둔 개인들 간의 계약에 비해 보다 보편적이다. 예를 들어 독일은 근로자와 자영자 사이의 중간적 범주로서 '유사근로자'에 플랫폼 노동자를 분류하고 있으며(오상호, 2021: 9-11), 프랑스는 플랫폼 노동자를 '독립자영노동자'로 규정하되, 구체적 관계내용에 따라서는 임금노동자로 판단될 여지를 두고 있다(조임영, 2021: 61-65). 국가별 차이가 있지만, 대응 내용이 국가 전체의 범위로 적용될 여지가 있고, 후속 조치에 따라서는 디지털 플랫폼 이용자들에 대한 구속력도 가질 가능성도 높다. 그러나 범위가 일반적으로 일국적 테두리를 넘지는 않는다. 둘째는 유럽연합 또는 국제노동기구와 같은 초국가 차원의 영역이다. 2021년 12월 유럽연합 집행위원회(European Commission)가 발표한 "플랫폼 노동에서의 노동조건 개선을 위한 지침¹⁾ 입법안(Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work)"을 그 예로 들 수 있다.

앞서 설명한 첫 번째 차원은 각국의 사회·경제적 맥락과 노동시장 법·제도에 종속적인 영향을 받기 때문에 확장 및 적용 가능성의 측면에서 필연적 한계를 갖는다. 반면 두 번째 차원에서 특히 EU의 제도적 대응은 개별 국가의 사회적·경제적 맥락과 노동시장 관행을 고려하면서도

1) 물론 유럽연합의 '지침(directive)'은 회원국에게 정책목표를 제시하되 그 구체적인 실행의 형태와 방법에 관한 결정은 개별 국가에 위임한다는 점에서 '규정(regulation)'과 같은 다른 입법형태에 비해 법적 구속력이 약한 편이다(홍완식, 2004: 12). 그럼에도 유럽연합재판소는 유럽연합의 '지침'에 대해 일정한 요건 하에서 '직접적 효력'을 가질 가능성이 있다고 일관적으로 판결을 내리고 있다는 점을 참고할 필요가 있다. 또한 '지침'은 개별 국가에게 정책적 목표를 실현하기 위한 실질적 필요 조치를 요구한다는 점에서 의미가 있다.

플랫폼 노동에 대한 법·제도의 위치를 총체적으로 파악하게 하는 기본적인 기준으로 활용될 수 있다. 따라서 EU에서 이루어진 초국적 차원의 제도적 대응을 검토하며 한국과 비교·분석하는 연구는 한국에서 이루어지는 플랫폼 노동에 대한 논의의 지형을 풍부케 하는데 기여할 수 있다.

이에 본 연구는 유럽연합 차원에서 제시하는 플랫폼 노동의 정의, 그리고 유럽국가의 플랫폼 노동의 규모와 현황, 그리고 유럽연합 차원의 플랫폼 노동자를 보호하기 위한 법·제도 개혁에 주목하며 한국과의 비교연구를 실시한다. 이를 위해 본 연구는 먼저 초국가 기구로서의 유럽연합과 한국에서의 논의되고 있는 '플랫폼 노동'의 정의를 비교하고, 이 정의를 토대로 두 사례의 일반적 현황을 파악한다. 현재 플랫폼 노동자는 그 사회적 논의의 수준과는 달리 범주에 대한 법적 합의를 이루고 있지는 않으며(이호근, 2020: 61), 다만 계약 형식, 일의 형태, 법적 지위 측면에서 종속적 자영업자와 유사한 준거들을 통해 간접적으로 추산될 수 있다. 관련하여 유럽의 종속적 자영업자(dependent self-employment)에 대해서는 Williams & Horodnic(2018)이 Eurofound에서 생산하는 유럽근로환경조사(EWCS: European Working Condition Survey)를 활용하여 각국에서의 규모를 추산한 바 있다. 유럽근로환경조사를 벤치마킹한 산업안전보건연구원의 한국근로환경조사(KWCS: Korean Working Condition Survey)를 활용하면 동일한 방식으로 한국의 종속적 자영업자 규모를 추산할 수 있어서 유용하다. 유럽의 플랫폼 노동자의 경우 유럽연합 집행위원회의 정책보고서에서 실시된 자체 사회조사(COLLEEM: Collaborative Economy and Employment)에서 보고한 바 있다. 한편, 한국에서는 한국고용정보원의 '플랫폼 종사자 실태조사'가 EU 보고서의 식별방식을 일부 준용한 형태로도 추정값을 제시하고 있어 규모와 실태 비교에 용이하다.

본 논문은, 이어서 유럽연합과 한국의 노동법, 노조법 그리고 사회보장법의 영역에서 플랫폼 노동 관련 입법활동이 어떻게 이루어지고 있는지를 포함하여 현재의 구체적인 법·제도의 내용을 비교연구한다. 유럽연합의 입법활동은 플랫폼 노동에 대한 법·제도의 위치를 총체적으로 파악할 수 있는 중요한 기준을 제공하기 때문에, 비교연구 결과는 정책 입안자, 노동 단체 및 다른 관련 이해관계자들에게 플랫폼 노동의 노동권, 단결권, 사회권을 보장하는 데 필요한 중요한 함의를 제공할 수 있다. 유럽연합과 한국에서의 플랫폼노동과 관련 법·제도의 유사점과 차이점에 대한 비교분석을 토대로 본 연구는 한국의 플랫폼 노동 관련 법·제도 개혁에 대한 함의를 도출한다.

2. 플랫폼 노동의 정의와 규모

디지털 플랫폼은 통상 미리 지정된 알고리즘을 통해 시장거래를 조율하는 디지털 네트워크를 의미한다. 플랫폼 노동을 정의 및 분류하는 시도 중에는, Schmidt (2017)의 분류기준을 토대로 각국의 맥락과 플랫폼 기업을 배치하는 도식이 잘 알려져 있다. 한국의 경우 숨고, 카카오(드라이버), 알바천국 등의 플랫폼 기업을 분류한 이승윤·백승호·남재욱(2020)을 들 수 있다. 그러나 디지털 플랫폼의 정의뿐만 아니라 플랫폼 노동자에 대한 정의에 있어 국가 간에 합의점을 찾는 것이 쉽지 않으며, 국가 비교 시 플랫폼 노동자에 대해 해석과 기준이 서로 달라 총체적인 비교가 어렵고 직접적인 정책적 제언을 모색하기 어렵다는 한계가 존재한다. 나아가 국가 내에서도 판례에 따라 플랫폼 노동자의 고용지위에 대한 엇갈린 정의가 병존하기도 한다²⁾. 그렇기에 한국에서도 플랫폼 노동자를 정의하고 규모와 특징을 추산하기 위해 여러 분석이 시도되었고, 일정 수준 이상의 사회적 논의에 도달한 것으로 보인다. 이 중 본 절에서는 고용노동부 및 한국고용정보원에서 발표한 ‘플랫폼 종사자 규모와 근무실태 조사(2021, 2022)’에 주목한다. 동 조사는 일자리 위원회에서 제시하는 플랫폼 노동에 대한 정의를 준용하고 있으며, 2022년 조사결과를 보고하는 김준영(2023)의 보고서는 추가로 European Commission 정책보고서의 플랫폼 노동자 정의와 호환되는 항목을 보고하고 있어서 국제비교에 활용할 수 있다.

1) 유럽연합의 플랫폼 노동자 정의

European Commission의 보고서에서는 정량적 연구를 위해 COLLEEM 온라인 패널 설문조사를 실시하고, 이를 기반으로 유럽 국가들의 플랫폼 노동자 규모와 실태를 보고하고 있다(Pesole et al., 2018; Urzi Brancati et al., 2020). 이 두 보고서에서는 플랫폼 노동자를 두 가지 방식으로 정의하고 있다. 첫째, 우선 노무서비스의 공급자와 수요자 간의 거래가 디지털 플랫폼을 통해 매칭되고 거래에 대한 대금이 디지털 플랫폼을 통해 지급되는 모든 활동을 ‘플랫폼 노동’으로 정의한다. 그리고 1년 간 플랫폼 노동을 한 적이 있는 성인을 플랫폼 노동자로 정의하는 방식이다. 이 방식은 해당 연구에서도 밝히듯 지나치게 광범위하며 표본 내 실질적인 의미가 없는 인구도 포함된다는 점에서 한계가 있다(Urzi Brancati et al., 2020: 14-15). 둘째는, 플랫폼을 통해 제공하는 노동 시간과 얻는 소득을 구간별로 구분하여 플랫폼 노동자를 범주화하여 정의하는 방식이다. 구체적으로 ① 주업형 플랫폼 노동자(main platform workers)는 i) 플

2) 판례에 따른 해석론적 정의는 일단 판례가 발생해야 하고 이에 대한 해석과 추가 판례가 축적되는 것을 전제로 한다는 점에서 다소 수동적이다. 더군다나 이는 몇 개 사례 혹은 지리적 공간에 종속적이어서 각 법 규정 간, 그리고 국가 간 확장 가능성도 제한된다.

랫폼 노동을 통한 소득이 개인소득의 25% 이상을 차지하는 이들 중 플랫폼을 통한 노동시간이 주 20시간 이상이거나, ii) 플랫폼 노동시간이 주 20시간보다 적더라도 주 10시간 이상이고, 플랫폼 노동을 통한 소득이 개인소득의 50% 이상인 경우로 정의된다. ② 부업형 플랫폼 노동자(secondary platform workers)는 i) 플랫폼 노동을 통한 소득이 개인소득의 50% 이상이지만 플랫폼 노동시간이 주 10시간 미만이거나, ii) 플랫폼 노동을 통한 소득이 개인소득의 25-50% 수준이지만 플랫폼 노동시간이 주 19시간보다 적거나, iii) 플랫폼 노동을 통한 소득이 개인소득의 25% 미만으로 작지만 플랫폼 노동시간은 주 10시간 이상으로 긴 경우로 정의된다. ③ 한계 플랫폼 노동자(marginal platform workers)는 플랫폼 노동을 통한 소득이 개인소득의 25% 미만이고 플랫폼 노동시간이 주 10시간 미만인 경우로 정의된다. ‘플랫폼 노동’을 수행한 경험이 최근 1년간 월 1회 미만인 경우는 산발적 플랫폼 노동자(sporadic platform workers)로 정의된다. 이상을 표로 나타내면 다음과 같다.

[표 1] 플랫폼 노동자의 분류

플랫폼 노동소득 ¹	플랫폼 노동시간 ¹		
	주 10시간 미만	주 10-19시간	주 20시간 이상
개인소득 대비 25% 미만	한계	부업형	부업형
개인소득 대비 25-50%	부업형	부업형	주업형
개인소득 대비 50% 이상	부업형	주업형	주업형

* 출처: Urzi Brancati et al. (2020)의 Table 1을 재구성.

¹ 플랫폼 노동소득이나 플랫폼 노동시간 둘 중 하나가 무응답일 경우 나머지 응답값을 기준으로 분류되며, 두 문항 모두 무응답일 경우 결측값으로 처리되었다(Urzi Brancati et al., 2020: 15).

2) 한국의 플랫폼 노동자 정의

한국에서 플랫폼 노동자의 규모와 특징을 파악하기 위한 목적으로 수행된 최근의 조사결과는 장지연(2020), 김준영 외(2021), 김준영(2023) 등이 대표적이다. 장지연(2020)의 보고서는 한국노동연구원이 수행한 실태조사의 내용이다. 이 조사에서는 지난 3개월 동안 소득을 목적으로 일한 적이 있는 사람 중, ‘고객이나 일감을 구하기 위해 웹사이트나 핸드폰 앱 등 온라인 플랫폼을 이용하는 일자리가 있다’고 응답한 경우 단순 ‘플랫폼으로 일감을 구하는 사람’으로 정의한다. 여기서 다시 디지털 플랫폼의 종류에 따라 전자 상거래 종사자, 단순 구인구직 플랫폼 이용자, 플랫폼을 제외한 나머지를 ‘플랫폼 노동자’로 정의한다. 전자 상거래 종사자는 디지털 플랫폼을 통해 상품이 아닌 용역(노동)이 거래되는 경우에 주목하기 위해 제외된다(장지연, 2020:

3). 단순 구인구직 플랫폼의 경우, 알고리즘을 통한 플랫폼이 수요자와 공급자 간의 거래를 ‘조율’하여 양면시장으로 기능했다기보다는 단순 게시판 성격의 역할을 수행한 것에 더 가깝기 때문에 제외된다(장지연, 2020: 2).

한국고용정보원의 실태조사 내용인 김준영 외(2021) 및 김준영(2023)의 보고서에서도 유사한 방식으로 플랫폼 노동자를 정의한다. 지난 3개월 동안 스마트폰 앱이나 웹사이트 등의 온라인 플랫폼의 중개 또는 알선을 통해 일감을 얻고 서비스를 제공하여 수입을 얻은 적이 한 번이라도 있으면 ‘광의의 플랫폼 노동자’로 정의한다. 이 ‘광의의 플랫폼 노동자’에는 재화나 금융 서비스가 거래되거나 자산이 임대되는 ‘전자상거래’와 ‘임대업’은 제외된다(김준영 외, 2021: 16). 여기서 한국고용정보원은 일자리위원회에서 제시된 ‘플랫폼 노동의 정의’에 근거하여 협의의 플랫폼 노동자를 추가로 식별한다. 일자리위원회에서는 ① 디지털 플랫폼을 통해 서비스(용역) 또는 가상재화의 거래가 중개되어야 할 것, ② 디지털 플랫폼을 통해 일거리(일감)를 구할 것, ③ 디지털 플랫폼이 대가나 보수를 중개할 것, ④ 중개되는 일감이 특정인이 아닌 다수에게 열려있어야 할 것 등을 제시하고 있다. 4개 조건을 모두 만족하는 경우 ‘협의의 플랫폼 노동자’로 정의한다(김준영 외, 2021: 15-16). 단, 협의의 플랫폼 노동자에서는 구인구직 플랫폼 이용자가 제외된다.³⁾ 이렇게 보면 고용정보원의 협의의 플랫폼 노동자는 한국노동연구원의 정의와 유사한 형태로 정의된다. 한국노동연구원과 한국고용정보원의 플랫폼 노동자 정의가 동일하다는 전제하에 규모를 살펴보면, 한국의 플랫폼 노동자는 15-64세 취업자 인구 대비 2020년 10-11월에 0.92%(장지연, 2020), 2021년 8월에 2.6%(김준영 외, 2021), 2022년 10-11월에 3.0%(김준영, 2023) 수준으로 나타나 증가추세가 관찰된다.

그러나 위의 두 방식을 유럽연합의 플랫폼 노동자 식별방식과 직접 비교하기는 어렵다. 위의 방식에서는 지난 3개월간 한 번이라도 플랫폼 노동을 수행한 적이 있는 경우 ‘플랫폼으로 일감을 구하는 사람’ 또는 ‘광의의 플랫폼 노동자’로 집계되어 유럽연합의 플랫폼 노동자 식별 방식에 비해 다소 광범위하기 때문이다. ‘협의의 플랫폼 노동자’ 기준도 유럽연합의 식별 기준과 완전한 일치를 보이지는 않는다. COLLEEM 조사는 플랫폼 노동자를 ① 온라인 플랫폼을 통해 서비스(용역)를 제공하여 소득을 얻고, ② 구매자(client)가 디지털 방식으로 매칭되고, ③ 보수 지불이 플랫폼을 통해 디지털 방식으로 이루어지며, ④ 장소에 구애받지 않는 웹 기반형이나 현장 기반형 일감에 종사하는 노동자로 정의하고 있기 때문이다(표 2 참조). 다만 한국고용정보원에서 제시하는 유럽연합 방식을 준용한 통계에 주목해볼 수 있다. 규모와 실태에 대해서는 다음 절에서 논의한다.

3) 일하는 방식이 ‘온라인 플랫폼의 중개 또는 알선을 통해 구한 일자리에 고용주(사장)에게 고용되어 일을 한다’라고 응답한 경우에 해당한다. 이 플랫폼은 구인구직알선앱/사이트가 대부분이며 이들에게 공정계약의무나 사용자로서의 의무를 부여하는 것은 현실적이지 않다(김준영 외, 2021: 16).

[표 2] COLLEEM과 한국고용정보원의 플랫폼 노동자 정의 비교

한국고용정보원 플랫폼 종사자 규모와 근무실태 조사 ¹	European Commission COLLEEM Survey ²	비교
① 디지털 플랫폼을 통해 거래되는 것이 서비스 (용역) 또는 가상 재화일 것	... who have ever gained income from providing services via online platforms, ...	일치
② 디지털 플랫폼을 통해서 일거리(일감)를 구할 것	... where the match between provider and client is made digitally, ...	일치
③ 디지털 플랫폼이 대가나 보수를 중개해야 할 것	... payment is conducted digitally via the platform, ...	일치
④ 중개되는 일감이 특정인이 아닌 다수에게 열려 있어야 할 것	... work is performed either (location-independent) web-based or on-location ...	모호

¹ 김준영 외(2021), 김준영(2023)

² Pesole et al. (2018), Urzi Brancati et al. (2020)

3) 플랫폼 노동의 규모 비교

한국에서는 종속적 자영업자 혹은 특수형태근로종사자의 식별, 법적 지위, 법제도에 대한 개선방안이 충분히 마련되지 않은 상황에서 디지털경제로 진입하게 되었고 플랫폼 노동이라는 새로운 논의가 덧씌워진 측면이 있다. 종속적 자영업자나 플랫폼 노동자의 종사상 지위에 대한 공식적 합의가 부재한 상황에서 논의가 이루어지고 있는 것이다. 새로운 노동 형태에 대한 법·제도적 개선방안을 모색한다는 것은 종속적 자영업자, 플랫폼 노동자 등의 실질적 일의 방식과 명목적 정의 사이의 엇박자를 재정렬한다는 것을 의미한다. 계약 형식, 일의 형태, 법적 지위 측면에서 플랫폼 노동자는 종속적 자영업자와 여러 속성을 공유한다는 측면에서 종속적 자영업자의 규모 추정도 간접적인 의미를 갖는다. 따라서 유럽연합과 한국의 플랫폼 노동자 규모와 현황을 체계적으로 비교하기에 앞서 ‘종속적 자영업자’의 규모와 현황에 주목해 볼 필요가 있다. 노동관계법 및 사회보장법 상에서 종속적 자영업자와 플랫폼 노동자는 고용형태와 법적 지위에 관한 의제를 공유하기 때문이다. 이에 본 절에서는 먼저 종속적 자영업자에 대한 규모와 현황을 유럽연합 국가들과 간략히 비교한 뒤, 주로 김준영(2023)의 분석을 참고하여 플랫폼 노동자의 실태를 비교한다.

먼저 종속적 자영업자의 경우, Williams & Horodnic (2018, 2019)는 Eurofound의 유럽근로 환경조사 2010, 2015년 자료를 활용하여 EU 27개국과 영국의 종속적 자영업자의 규모와 현황을 제시한다. 여기서 종속적 자영업자는 ‘고용원이 없는 자영업자(self-employed person without employees)’ 중 ‘순수 자영업자(genuine self-employed)’와 ‘종속적 자영업자(dependent self-employed)’를 구분하는 방법으로 식별한다.⁴⁾ 고용원이 없는 자영업자인 응답자가 다음 3

4) 이외에도 공식력있는 자료를 활용한 분석으로는 Eurostat의 LFS 통계의 2017년 부가조사(ad-hoc module)에

가지 조건 '① 주된 고객이 2명 이상이고, ② 필요한 경우 누군가를 고용할 권한이 있으며, ③ 사업운영에 있어서 중요한 결정을 직접 내릴 수 있다' 중 2개 이상을 충족해야 순수 1인 자영업자로 분류된다. 그렇지 않은 경우 종속적 자영업자로 분류된다.⁵⁾

한국에서는 한국근로환경조사 2017, 2020년 조사자료가 유럽근로환경조사 2010, 2015 각각의 조사자료와 문항이 서로 호환된다. 따라서 Williams & Horodnic (2018, 2019) 식별방법을 한국근로환경조사 2017, 2020년 자료에 동일하게 수행한다면 유럽근로환경조사를 활용하여 집계한 종속적 자영업자의 규모와 비교가 가능하다. [표 3]의 하단에 이 추산규모가 제시되어 있다. <표 3>의 상단에는 통계청에서 분류하는 비정규직 통계도 함께 제시되어 있다.

[표 3] Williams & Horodnic의 종속적 자영업자와 통계청의 특수형태근로종사자

		한국근로환경조사(명, %) ¹⁾		경제활동인구조사(천명, %) ²⁾	
		2017	2020	2017.08	2020.08
만 15세 이상 취업인구		49,940 (100%)	50,096 (100%)	26,740 (100%)	27,085 (100%)
임금 노동자 부문 조사	정규직 근로자	25,919 (51.9%)	24,205 (48.3%)	13,304 (49.8%)	13,021 (51.4%)
	시간제 근로자	1,987 (4.0%)	2,225 (4.4%)	1,319 (4.9%)	1,278 (4.7%)
	한시적 근로자	3,577 (7.2%)	6,134 (12.2%)	3,148 (11.8%)	4,074 (15.0%)
	일일(단기) 근로자	1,321 (2.6%)	1,512 (3.0%)	703 (2.6%)	812 (3.0%)
	파견·용역 근로자	1,863 (3.7%)	2,066 (4.1%)	882 (3.3%)	716 (2.6%)
	가정 내 근로자	312 (0.6%)	310 (0.6%)	30 (0.1%)	47 (0.2%)
	특수형태근로 종사자	2,328 (4.7%)	2,065 (4.1%)	497 (1.9%)	498 (1.8%)
특수형태근로 종사자 + 종속적 자영업자		4,558 (9.1%)	4,563 (9.1%)	.	.
비임금 노동자 부문 조사	종속적 자영업자	2,230 (4.5%)	2,498 (5.0%)	집계되지 않음	집계되지 않음
	고용원이 없는 자영업자	5,479 (11.0%)	5,329 (10.6%)	4,137 (15.5%)	4,193 (15.5%)
	고용주	2,762 (5.5%)	2,003 (4.0%)	1,559 (5.8%)	1,363 (5.0%)
	무급 가족종사자	2,162 (4.3%)	1,749 (3.5%)	1,160 (4.3%)	1,083 (4.0%)

* 출처: 한국근로환경조사(저자 계산) 및 통계청(2017a; 2017b; 2018; 2020a; 2020c)

¹⁾ 한국근로환경조사의 수치는 가중치가 적용된 값임. 또한 경제활동인구조사는 '종속적 자영업자'라는 항목이 없는 채로 집계된 비율이므로 해석에 유의하여야 한다. 즉, 경제활동인구조사의 각 행의 비율(%)은 한국근로환경조사의 각 행의 비율(%)보다 작게 보고된다. 한국근로환경조사 원자료 결측값은 각각 324명, 365명이다.

²⁾ 경제활동인구조사의 '중복을 제외한 비정규직 통계'는 2018년부터 생산되었으므로, 위 표의 2017년 값은 2018년 보도자료의 전년동월 결과에 해당한다.

한국의 공식통계에서 종속적 자영업자 지위에 가장 근접한 분류는 특수형태근로종사자(이

서 제시하는 경제적으로 종속적인 자영업자(EDSE: Economically Dependent Self-Employed)를 들 수 있다. Williams & Horodnic (2018)의 식별방식과 유사한데, ① 고객이 1명이거나 소득의 75% 이상이 1명의 고객에게서 발생하고, ② 근무 시간이 주로 고객에 의해 결정되는 경우 경제적으로 종속적인 자영업자에 해당한다. 5) 이 식별방식에 따르면, 만약 어떤 1인 자영업자가 '③ 사업운영에 있어서 중요한 결정을 직접 내릴 수 있더라도', '① 주된 고객이 1명이고' '② 누군가를 고용할 수 있는 권한이 없다면' 순수 1인 자영업자로 보지 않는다. 마찬가지로 어떤 1인 자영업자가 '① 주된 고객이 1명이라도' '② 필요할 때 누군가를 고용할 수 있고' '③ 사업운영의 중요한 결정을 직접 내린다면' 종속적 자영업자로 보지 않는다.

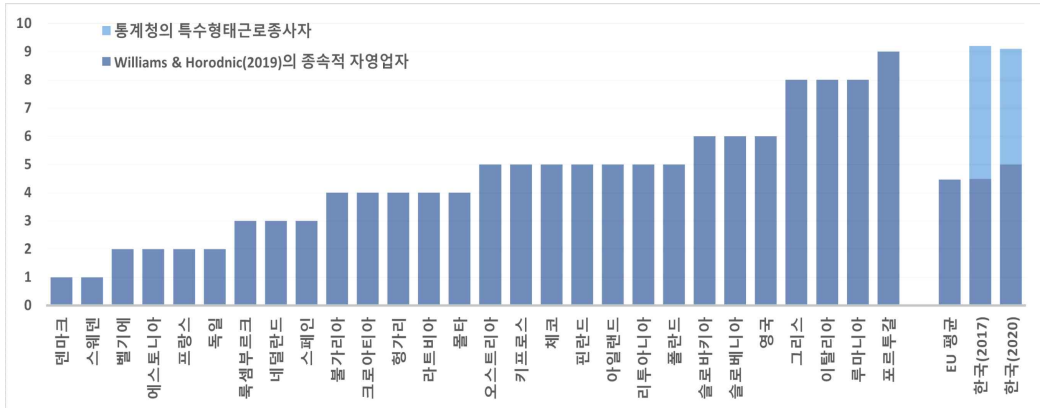
하 특고)에 해당한다.⁶⁾ 한국근로환경조사를 통해 추정한 특고의 규모는 2017년 기준 15세 이상 취업인구의 4.7% 수준으로 나타났다. 통계청(2017a)의 경제활동인구조사에서는 특고의 규모가 취업자 중 1.9% 수준으로 집계되고 있다. 이 수치는 과소추정의 의문이 제기되는 수치임에 유의할 필요가 있다. 왜냐하면 경제활동인구조사의 특고 식별은 정흥준(2019: 2-3) 등이 지적한 대로 1) 임금노동자 중에서만 이루어져서 조사대상 1인 자영업자가 배제되어 있으며, 2) 특고 판별 문항에서 제시되는 사례(보험설계사, 학습지교사 등)에 해당되는 응답자만 답했을 가능성이 크다. 본 연구에서는 특고 추정의 정밀성보다는 규모에 대한 국가비교에 초점을 둔다. 추정된 특고규모에 Williams & Horodnic의 식별방식을 적용한 종속적 자영업자의 비율은 2017년과 2020년에 각각 4.5%, 5.0% 수준으로 나타난다. 이상의 결과를 유럽근로환경조사의 조사결과(Williams & Horodnic, 2019)와 비교하여 나타내면 <그림1>과 같다.

종속적 자영업자만을 비교할 경우 한국의 전체 취업자 대비 종속적 자영업자의 비율은 4.5%를 넘지 않아 EU 국가의 중간 수준이다. 여기에 특고 비율을 합산할 필요가 있다. 특고는 비독립적인 형태로 노무를 제공하면서도 그 일을 한 만큼 소득을 얻는다는 점에서 종속적 자영업자의 특징을 강하게 공유하기 때문이다. 따라서 종속적 자영업자는 조사상 임금노동자와 1인 자영업자 사이의 중간지대에 놓이게 되는데, 상술한 바와 같이 경제활동인구조사에서 특고는 그 조사 범위가 임금노동자로 한정되어 있어서 ‘임금노동자로 분류된 종속적 자영업자’로 보는 것이 적절하다. 비임금노동자만을 대상으로 분류하는 Williams & Horodnic (2019)의 종속적 자영업자 비율과 임금노동자만을 대상으로 분류하는 경제활동인구조사의 특고 비율을 합하면 보다 현실성 있는 ‘종속적 자영업자’의 비율을 확인할 수 있다. 이렇게 산출한 최종값을 전체 EU 국가 및 영국과 비교했을 때 2020년과 2017년 모두 가장 높은 비율이 나타난다. 이외에도 포르투갈, 루마니아, 이탈리아, 그리스 등이 8-9% 수준으로 높은 비율이 나타난다.⁷⁾

6) 통계청은 ‘특수형태근로종사자’를 “독자적인 사무실, 점포 또는 작업장을 보유하지 않았으면서 비독립적인 형태로 업무를 수행하면서도, 다만 근로제공의 방법, 근로시간 등은 독자적으로 결정하면서, 개인적으로 모 집·판매·배달·운송 등의 업무를 통해 고객을 찾거나 맞이하여 상품이나 서비스를 제공하고 그 일을 한만큼 소득을 얻는 근무 형태”로 정의한다.

7) 각국의 2010년과 2015년의 자영업자 대비 비중, 1인 자영업자 대비 비중 등 세부적인 값은 Williams & Horodnic (2019)에 제시되어 있다.

[그림 1] 종속적 자영업자와 특수형태근로종사자 규모 국제비교 (%)



* 출처: Williams & Horodnic (2019)(유럽 27개국과 영국); 저자계산(한국)

※ 유럽 27개국과 영국은 유럽근로환경조사의 2015년 자료 기준이며, 제시된 모든 값은 가중치가 적용된 값이다. 제시된 각 비율(%)은 전체 취업인구 중 차지하는 비율이다. EU 27개국과 영국의 값은 출처에서 소수점이 없이 제시된 값을 그대로 사용하였다.

EU와 한국의 플랫폼 노동 규모와 현황 비교는 시도 Lee et al. (2023)의 연구에서 시도된 바 있는데, EU의 COLLEEM 조사 및 한국고용정보원의 실태조사의 2차 자료를 중심으로 비교가 이루어져서 한계가 있다. 전술한 바와 같이 최근 김준영(2023)의 분석에서 EU COLLEEM 조사와 호환되는 형태로 분석결과를 제시하고 있다. 먼저 플랫폼 노동자의 규모를 비교해보면 [표 4]와 같다.

COLLEEM 조사에 포함된 유럽 17개국의 전체 취업인구 대비 플랫폼 노동자 평균 비율은 한계 플랫폼 노동자가 3.1%, 부업형이 4.1%, 주업형이 1.4%로 나타난다. 대부분의 유럽국가에서는 주업형 플랫폼 노동자의 비중이 여타의 유형에 비해 낮은 비율을 보인다는 점이 특징적이다. 유럽 17개국 중 주업형 플랫폼 노동자의 비율이 가장 높은 국가는 네덜란드(2.7%), 스페인(2.6%), 아일랜드(2.0%)인데, 이들 국가에서도 주업형 플랫폼 노동자의 비율은 한계 플랫폼 노동자나 부업형 플랫폼 노동자에 비해 낮다. 한국에서 주업형 플랫폼 노동자의 비율이 가장 높은 것이 대조적인 특징이다. 특히 한국은 2021년에 비해 2022년에서 주업형과 한계 플랫폼 노동자의 비율이 증가하는 반면 부업형 플랫폼 노동자의 비율은 감소하여, 플랫폼 일자리에 참여하는 유형이 양극화되고 있는 것으로 보인다(김준영, 2023: 8).

전체 합계규모를 비교해보면, 한국의 플랫폼 노동자 비율은 유럽 17개국 평균 8.6%에 비해 2021년 2.6%, 2022년 3.0%로 매우 낮게 나타난다. 가장 비중이 낮은 핀란드에서도 3.8% 수준으로 나타나 한국의 2.6%, 3.0%에 비해 높은 수준이다. 스페인은 14.0%로 가장 높고, 이외에도 네덜란드(11.2%), 영국(10.8%), 아일랜드(10.4%) 순으로 나타난다.

[표 4] 플랫폼 노동자의 유형별 규모 국제비교

구분	한계 플랫폼 노동자 (%)	부업형 플랫폼 노동자 (%)	주업형 플랫폼 노동자 (%)	합계 (%)
체코	1.6	1.9	0.9	4.4
슬로바키아	2.2	1.8	0.9	4.9
헝가리	1.4	2.2	1.4	5.0
핀란드	1.4	1.8	0.6	3.8
프랑스	2.6	2.8	0.9	6.3
이탈리아	2.5	3.9	0.9	7.3
스웨덴	2.6	3.7	0.9	7.2
루마니아	3.4	3.5	1.4	8.3
크로아티아	3.6	2.7	1.2	7.5
리투아니아	3.6	2.7	1.2	7.5
영국	3.5	5.7	1.6	10.8
아일랜드	3.2	5.2	2.0	10.4
포르투갈	3.7	3.9	1.5	9.1
네덜란드	3.4	5.1	2.7	11.2
스페인	4.7	6.7	2.6	14.0
유럽 17개국 평균	3.1	4.1	1.4	8.6
한국(2021)	0.3	1.0	1.2	2.6
한국(2022)	0.6	0.6	1.7	3.0

* 출처: Urzi Brancati et al. (2020)(유럽 17개국), 김준영(2023)(한국)을 바탕으로 저자가 재계산 및 재구성.

※ 유럽 17개국은 2018년 조사 기준이며, 제시된 모든 값은 가중치가 적용된 값이다.

※ EU와 한국의 '플랫폼 노동자' 정의가 완전히 일치하지 않고, 조사시점 간 차이가 있음에 유의해야 한다.

종속적 자영업자의 전체 규모를 추산하는 데 있어서 Williams & Horodnic (2019)의 정의에 따르는 종속적 자영업자와 통계청 정의에 따르는 특수형태근로종사자의 단순합이 전체 종속적 자영업자의 규모를 온전히 의미하는지에 대해서는 논쟁의 여지가 있다. 그러나 본 연구는, 첫째, 종속적 자영업자의 규모를 정확히 추산하는데 그 목적이 있지 않다. 또한 둘째, 정홍준 (2019)의 실태조사 결과 임금노동자에 가까운 특고 745천 명, 1인 자영업자에 가까운 특고 913천 명, 그리고 새로운 유형 500천 명을 합하면 취업인구의 8.1%로 추산되어 본 연구의 추산(9.1%)와 유사하다. 셋째, 어떤 방법을 사용하여 추산하였든 한국은 EU 평균을 상회한다. 이상을 고려하여, 본 연구는 추산값을 의미있는 값으로 받아들인다.⁸⁾ 이상의 내용들을 종합하면 다음과 같다. 통계청의 경제활동인구조사(본조사, 비임금근로자, 고용형태별 부가조사)를 활용한

8) 반면 플랫폼 노동자의 추산규모는 간단하지 않다. 왜냐하면 EU 17개국을 대상으로 하는 COLLEEM 조사는 인터넷 사용자를 대상으로 표집되었기 때문에 과대표의 위험이 있다 (Urzi Brancati et al., 2020: 6). 특히 한국의 규모와 비교할 때, 김준영 외(2021)의 조사는 전화와 온라인 조사를 병행한 조사이기 때문에 두 조사의 추산결과를 완전히 비교하기는 어렵다.

한국의 특고규모와 한국근로환경조사를 활용한 종속적 자영업자 규모를 합한 결과, 유럽근로 환경조사 상 유럽 27개국 및 영국의 종속적 자영업자 규모와 비교했을 때 그 비율이 가장 높은 것으로 나타났다.

[표 5] EU 17개국과 한국 플랫폼 노동자의 성별 및 교육수준 비교

구분 ¹	유럽 17개국 (Urzi Brancati et al., 2020) ²			한국 (김준영, 2023)
	한계 플랫폼 노동자	부업형 플랫폼 노동자	주업형 플랫폼 노동자	협의 플랫폼 노동자
성별				
남자	64.3%	64.7%	64.9%	74.2%
여자	35.7%	35.3%	35.2%	25.8%
교육수준³				
Low (중졸 이하)	17.0%	16.0%	7.0%	12.6%
Medium (고졸)	34.0%	36.0%	35.0%	32.2%
High: (전문대졸 이상) ⁴	49.0%	47.0%	58.0%	65.4%

* 출처: Urzi Brancati et al. (2020)(유럽 17개국), 김준영(2023)(한국)

¹ EU와 한국의 '플랫폼 노동자' 정의가 완전히 일치하지 않고, 조사시점 간 차이가 있음에 유의해야 한다.

² 유럽 17개국은 2018년 조사 기준이며, 제시된 모든 값은 가중치가 적용된 값이다.

³ EU 17개국의 교육수준 Low, Medium, High은 각각 ISCED 교육단계의 0-2, 3-4, 5-8에 대응된다. 위 표의 범주 값은 각 교육단계를 김준영(2023)의 조사에 맞추어 정렬한 값이다.

⁴ 한국 협의 플랫폼 노동자의 교육수준 High는 전문대 졸업(16.9%), 4년제대학 졸업(37.6%), 대학원 졸업(10.9%)의 합이다.

[표 5]와 같이 유럽의 플랫폼 노동자 조사결과와 근접하게 비교가 가능한 김준영 외(2021) 및 김준영(2023)의 조사에 따르면, 플랫폼 노동의 유형별로 남성 비율이 65% 이하로 나타나는 반면, 한국의 남성 비율은 74.2%로 나타나, 유럽 17개국 평균에 비해 한국의 플랫폼 노동자에서 더 높은 남성의 비율이 확인되었다. 또한 전체 플랫폼 노동자 중 교육수준이 High, 혹은 전문대졸 이상인 경우가 많은 것은 EU 17개국과 한국에서 공통적으로 나타났다. 교육수준의 전반적 추세가 비슷한 가운데, Low, 혹은 중졸 이하의 비율은 EU 17개국에서 주업형 플랫폼 노동자 중 7.0%인 것에 비해 한국 협의의 플랫폼 노동자 중 12.6%로 약간 높게 나타났다.

다음으로 유럽연합과 한국에서 플랫폼 노동자와 관련한 입법활동을 노동법, 노동조합법 그리고 사회보장법을 중심으로 비교해보겠다.

4. 유럽연합과 한국의 입법 활동 국제비교

1) 유럽연합

(1) 노동법

표준적 고용관계(standard employment relationship)를 구성하는 계약형태, 노동과정, 노동 조건과 달라지고 있는 플랫폼 노동의 성격은, 플랫폼 노동자의 법적지위를 독립계약자로 오분류할 가능성을 확대시키고 있다. 또한 표준적 고용관계를 전제한 노동 및 사회적 보호를 위한 제도로부터 플랫폼 노동은 배제된다(Drahokoupil & Fabo, 2016; Drahokoupil & Piasna, 2017). 한편 플랫폼 기업의 알고리즘 관리는 인권 침해적인 노동 통제와 차별적 관행의 발생 위험을 증가시키는 동시에, 노동자를 의사결정 과정과 권한 구조에서 배제시켜, 플랫폼 노동자에게 중요한 영향을 미치는 노동환경 관련 선택과 결정의 책임 소재를 불분명하게 한다(De Stefano & Taes, 2021). 관련하여 EU에서 플랫폼 노동 관련 논의 및 대응은 주로 플랫폼 노동자의 고용관계 오분류 및 플랫폼 기업의 알고리즘 관리를 중심으로 이루어져 왔다(Piasna, Zwysen, & Drahokoupil, 2022: 6).

유럽연합 집행위원회(European Commission, 이하 EC)는 2021년 12월 “플랫폼 노동에서의 노동조건 개선을 위한 지침 입법안”을 발표하였다(European Commission, 2021a). 플랫폼 노동의 고용지위 오분류에 대응하고, 플랫폼 기업의 알고리즘 관리에 대해 공정성, 투명성, 책임성을 확립하고, 플랫폼 기업의 신고 의무를 제도화하고자 하였다(Eurofound, 2022). 이어서 유럽의회(European Parliament, 이하 EP)는 EC의 입법안에서 제시된 세 가지 목표 중에서 고용관계의 오분류 및 알고리즘 관리로부터의 보호 강화에 집중하는 수정안 최종안을 2022년 12월에 “플랫폼 노동에서의 노동조건 개선을 위한 지침 입법안에 관한 보고서(Report on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work)”로 발표했으며, 이는 2023년 2월 EP의 본회의(plenary) 투표에서 통과되어 EP의 입장으로 채택되었다. 본 절에서는 EC(2021)의 입법안과 EP(2022)의 수정안을 비교 분석하며 EU 수준에서 이루어진 노동법적 보호를 위한 입법 추진 현황을 검토하고자 한다.

먼저 2021년 12월 EC가 발표한 입법안의 세 가지 주요 목표 중 특히 플랫폼 노동자의 고용지위 오분류에 대한 대응과 관련하여, EC는 입법안에서 ‘디지털 노동 플랫폼(digital labour platform)’과 플랫폼을 통해 플랫폼 노동을 수행하는 자(플랫폼 노동자) 간의 계약관계가 5가지 지표) 중 2가지 이상 충족하여 플랫폼이 노동의 수행을 통제하는 것으로 인정되는 경우, 고용

관계의 법적 추정(제4조)이 이루어지게 하였다. 나아가 고용관계의 법적 추정을 반박 가능한(rebuttable) 것으로 하되 반박에서의 입증 책임은 사용자인 ‘디지털 노동 플랫폼’에게 전환(제5조)하고 있다(European Commission, 2021a; 박은정, 2023: 111-180). 이와 같은 고용관계의 법적 추정 및 입증 책임의 전환을 통해 2022년 기준 EU 국가에서 오분류된 전체 플랫폼 노동자(5,500 만 명) 중 최소 1,700 만 명에서 최대 4,100만 명까지 고용관계로 재분류될 수 있는 것으로 추산되었다(European Commission, 2021b: 35, 86).

그럼에도 EC의 입법안은 발표 이후 다음과 같은 한계들로 인해 비판되어왔다. 우선, EU의 입법형태와 관련하여, 서론에서 논의한대로 ‘지침(directive)’이 갖는 제한적인 법적 구속력의 수준으로 인해, 고용관계의 법적 추정을 위한 조건들이 국가 수준에서 플랫폼 노동의 고용관계를 재분류하는 방향으로 적절하게 도입될 수 있는지에 대한 비판이 있다(De Stefano, 2022: 5). 특히 그렇기에 고용관계의 법적 추정을 위한 지표를 결정하는 데 있어 ‘지침’은 개별 국가의 맥락을 고려하지 못한다는 점에서, 개별 국가의 노동법적 관행에 따라 해당 고용관계 지표들은 잘못된 방향으로 활용될 가능성이 있다. 후술하겠지만 ‘지침’에서 제시하는 고용관계의 재분류와 관련된 주요 개념의 정의가 협소하거나 충족 조건이 엄격할 경우, ‘지침’의 정책목표가 사실상 개별 국가에게 추구해야 하는 목표로 기능하지 않을 수 있는 것이다.

다음으로 해당 입법안이 제시하는 ‘디지털노동 플랫폼’의 정의는 누적적(cumulative)이라는 점에서 협소하다(ETUC, 2022: 2). 플랫폼이 ‘디지털노동 플랫폼’이기 위해서는 다음과 같은 세 가지 조건을 ‘모두’ 충족하는 “상거래 서비스를 제공하는 자연인 혹은 법인”이어야 한다(European Commission, 2021a; 박은정, 2023): (1) 적어도 부분적으로(in part) 웹사이트나 모바일 어플리케이션과 같은 전자적 수단을 통해 원격으로 제공되고, (2) 서비스 수취인의 요청으로 제공되며, (3) 노동을 온라인으로 수행하던 일정한 장소에서 수행하던 상관없이, 필수적이고 본질적인 요소로서 개인이 수행하는 노동을 조직하는 것(organisation)을 수반한다. 여기에서 (3)의 “필수적이고 본질적인 요소로서 개인이 수행하는 노동을 조직”해야 한다는 조건은 용역에 대한 제안 혹은 요청을 홍보/광고하기만 하거나 특정 지역에서 이용 가능한 플랫폼 노동자를 소개(display)만 온라인 플랫폼을 제외한다(Pape, 2022: 5). 이와 같은 협소한 정의는 플랫폼과 플랫폼 노동자 간의 사실상의 고용관계를 법적으로 인정하는 데 한계를 갖는다.

마지막으로, 고용관계의 법적 추정을 위해 충족해야 하는 조건이 엄격하다는 것이다(De

9) 구체적으로 5가지 지표는 다음과 같다: (a) 사실상 보수 수준을 결정하거나 상한을 설정한다, (b) 플랫폼 노동을 수행하는 자에게 용모, 용역 수취자에 대한 태도, 혹은 노동의 수행에 관한 구체적이고 구속력 있는 규칙을 지키도록 요구한다; (c) 전자적 수단을 포함한 방법으로 노동의 수행을 감독하거나 노동 결과의 질을 검증한다; (d) 특히 노동시간 혹은 결근 기간을 선택하거나, 업무를 수락하거나 거부하거나, 혹은 하도급업자 혹은 대체자의 사용하는 것에 대한 재량과 관련된, 노동의 조직에 관한 자유를 제재하는 것을 포함하여 사실상 제한한다; (e) 고객층을 구축하거나 다른 제 3자를 위해 노동을 수행할 가능성을 사실상 제한한다.

Stefano, 2022: 3). 구체적으로, 다섯 가지 지표 중에서 (b: 플랫폼 노동을 수행하는 자에게 용모, 용역 수취자에 대한 태도, 혹은 노동의 수행에 관한 구체적이고 구속력 있는 규칙을 지키도록 요구한다), (c: 전자적 수단을 포함한 방법으로 노동의 수행을 감독하거나 노동 결과의 질을 검증한다), 혹은 (d: 노동시간 혹은 결근 기간을 선택하거나, 업무를 수락하거나 거부하거나, 혹은 하도급업자 혹은 대체자의 사용하는 것에 대한 재량과 관련된, 노동의 조직에 관한 자유를 제재하는 것을 포함하여 사실상 제한한다)의 경우 한 가지만 충족하더라도 고용관계를 법적으로 추정하기에 충분하다는 점에서, 오히려 두 가지 이상을 충족해야 한다는 내용은 고용관계 추정을 제한되게 할 수 있다.¹⁰⁾ 관련하여 반박 가능한 동시에 무조건적인 고용관계의 법적 추정, 그리고 진성 자영업자를 정의하는 판단지표를 열거하는 것이 실질적인 입증 책임 전환을 위해 필요하다고 논의되고 있다. 앞서 논의한 한계와 연결하여, 이는 EC의 입법안에서 제시하는 5가지 지표들이 국가별 상황에 대한 고려뿐만 아니라, 디지털 플랫폼과 플랫폼 노동자 간의 고용관계에 대한 고려 또한 불충분했기 때문이라고 할 수 있다.

이와 같은 EC의 입법안에 대한 일련의 비판과 논의를 반영하여 EP에서 2022년 12월 발표한 수정안은 2023년 2월 본회의에서 전체 의석수 과반 찬성으로 통과되었으며(EURACTIV, 2023.02.02.), EC의 입법안과 비교하여 다음과 같은 주요 차이를 갖는다. 우선 EP의 수정안은 개별 회원국이 고용관계를 지나치게 협소하게 정의하지 않게 하기 위해 노동 통제 및 지시의 사실요건(factual elements)을 국가별 판례법뿐만 아니라 ILO의 2006년 고용관계 권고로부터 도출하도록 명시하였다(De Stefano, 2022: 2). 2006년 권고에서 제시한 '사실 우선의 원칙(primacy of facts)'¹¹⁾은 2013년 기준 이미 대부분의 유럽 지역 국가의 사법 시스템에서 적용되는 것으로 확인되었지만(De Stefano et al., 2021: 7), 개별 국가들이 플랫폼 노동자의 고용관계 오분류에 대응하는 데 참조할 수 있는 공통적인 기준으로서 ILO의 권고를 다시 강조한 것이다. 나아가 수정안은 노동 통제 및 지시의 사실요건이 국가 간 그리고 국가 내에서 서로 다를 수 있고 변화할 수 있다는 점에서, 개별 국가의 고유한 맥락이 반영된 제도화된 모니터링과 의사결정 체계를 바탕으로 지속적으로 진화되어야 하는 대상이라고 강조하였다. 마지막으로, 수정안은 EC의 입법안 본문에서 제시되는 고용관계의 법적 추정을 위해 충족해야 하는 판단지표를 삭제하는 방식으로, (여전히 반박 가능한 동시에) 무조건적인 고용관계의 법적 추정(general presumption)을 가능하게 하였다. 본문에서 판단지표를 삭제하는 대신, 이를 전문(recital)에서

10) 예를 들어, 유럽연합의 일부 국가에는 이미 (b)와 같은 조건만 충족하더라도 고용관계를 인정하는 판례가 존재한다는 점에서, 각 판단지표들이 고용관계 법적 추정에서 갖는 중요도가 다를 수 있을 뿐만 아니라 국가 간 제도적 맥락 및 조건이 다를 수밖에 없다는 점에 대한 고려가 부족하다는 것이다(De Stefano, 2022: 5).

11) 고용관계에 대한 판단은 계약의 형태 혹은 명칭이 아닌 '노동의 수행과 노동자의 보상과 관련된 사실'을 우선적으로 고려하여 이루어져야 한다는 원칙이다.

노동 통제 및 지시의 사실요건으로 제시하여 개별 회원국의 해당 법안 적용 과정에서 참고할 수 있는 예시로 활용하였다.

결론적으로 EP의 수정안은 ‘디지털 노동 플랫폼’을 통해 노동을 수행하는 모든 플랫폼 노동자에게 반박 가능하며 무조건적인 고용관계의 법적 추정을 가능하게 한다는 점에서, EC의 입법안에 비해 고용관계의 오분류에 대한 보다 적극적인 대응을 시도하고 있다. 해당 수정안은 EP 산하의 고용사회위원회(Committee on Employment and Social Affairs, EMPL)의 관점이 강하게 반영된 결과라는 점에서, 이후 입법절차에서 다른 정치적 입장의 동의를 얻은 통과가 가능할 것인지에 대한 우려가 있었으나, 2023년 2월 EP의 본회의에서 과반수 찬성으로 통과되어 이후 3자 협상(trilogue)을 위한 EP의 입장으로 채택되었다. 이에 따라 2023년 11월 기준 EP, EC, 각료이사회 간의 최종적인 합의 도출 및 법안 채택을 위해 각자 채택한 입장을 협의하는 3자 협상 단계에 있다(Pape, 2023: 2). 그럼에도 여전히 ‘디지털 노동 플랫폼’에 대한 정의가 EC의 입법안과 같다는 점에서 협소하며, 특히 EC보다도 보수적인 성향의 각료이사회와 같이 향후 입법 과정에 참여하는 이해관계자들 간의 입장 차이가 크고 좁혀지지 않고 있어 이후 합의 도출 및 법안 채택에 있어 난항이 예상된다(Pape, 2022: 8; Philipp, 2023: 3).

(2) 노동조합법

EC(2022a)는 임금노동자로 재분류되어 노동조합법의 적용 대상이 되는 경우부터 진성 자영업자로 분류되어 고용관계의 법적 추정이 되지 않는 경우까지 포괄하는 플랫폼 노동자의 단체협약 제도화를 위해 “1인 자영업자의 노동조건에 관한 단체협약에 대한 경쟁법 적용 가이드라인(Guidelines on the application of Union competition law to collective agreements regarding the working conditions of solo self-employed persons)”을 발표하였다.

해당 가이드라인은 1인 자영업자(이하 자영자)인 플랫폼 노동자의 노동조건 개선을 위한 협상력을 강화하는 것을 목표로 한다(European Commission, 2022b). 이를 위해 EC는 임금노동자와 유사한 상황에 있는 자영자를 다른 자영업자와 구분하여, 이들 집단을 바탕으로 이루어진 단체협약은 EU 경쟁법과 관련된 유럽연합기능조약 제101조¹²⁾의 적용 대상에서 제외하였다.¹³⁾ 임금노동자와 유사한 상황에 있는 자영자로 분류되는 경우는, 경제적으로 종속적이거나,

12) 유럽연합기능조약 제101조(Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union)는 제102조와 함께 EU 경쟁법의 중요한 기능을 하며, 제101조는 시장경쟁을 왜곡하는 공동행위를 금지하는 내용을 규정한다(박은정, 2023: 87).

13) 추가적으로 상당한 경제적 권력을 갖는 상대방과 거래하는 자영자의 단체협약 또한 EU의 경쟁법 적용에서 제외된다. 비록 ‘임금노동자와 유사한 상황’의 자영자는 아니라고 하더라도, 거래 상대방에 비해 협상력이 상당한 수준으로 약할 경우, 노동조건 개선을 위한 여력(ability)이 제한되기 때문이다(European Commission, 2022a).

임금노동자와 함께(side-by-side)로 일하거나, 디지털 노동 플랫폼을 통해 일하는 경우로, 구체적인 내용은 다음과 같다(European Commission, 2022a: 8-12; 박은정, 2023).

우선 경제적으로 종속적인 자영자는 평균적으로 전체 노동 관련 소득의 50% 이상을 단일 거래 상대방으로부터 얻는 경우이다. 이와 같은 유형의 자영자는 그들의 서비스를 주로 한 명의 고객에게 제공하기에, 거래 상대방에 대한 종속성이 높으며 이는 그들이 거래 상대방의 사업에서 핵심적인 일부가 되게 한다. 결과적으로, 경제적으로 종속적인 자영자는 시장에서 독립적으로 활동하지 않으며, 노동을 수행하는 방식에 대한 구체적인 지시를 받는 경향이 있다.

또한 일부 EU 국가 당국 및 법원의 판결을 바탕으로, 동일한 고객(들)을 위해 임금노동자와 ‘함께’ 일하는 자영자는 임금노동자와 유사한 상황에 있는 것으로 분류되었다. 이들은 임금노동자와 함께 유사하거나 동일한 업무를 수행하고, 고객의 지시를 바탕으로 서비스를 제공하는 점에서, 상업적 위험을 부담하지 않으며 그들 자신의 경제활동에 대한 자율성도 부재하다. 노동법상 이들의 고용관계가 인정되지 않는다면, 적어도 이와 같은 노동과정 및 조건에서의 사실은 EU 경쟁법의 적용 대상에서 해당 자영자 집단이 체결한 단체협약이 제외되도록 하는 근거가 될 수 있어야 한다.

마지막으로, 앞서 EC의 입법안에서 정의한 ‘디지털 노동 플랫폼’을 통해 일하는 자영자도 임금노동자와 유사한 상황에 있는 자영자로 분류되었다. 전술했듯이 협소한 ‘디지털 노동 플랫폼’ 정의를 충족하는 플랫폼은 플랫폼과 계약관계를 맺고 특정한 노무를 제공할 수 있는 노동자의 공급과 노무에 대한 수요를 ‘조직’해야 한다. 이와 같은 ‘디지털 노동 플랫폼’을 통해 고객 및 일감을 구하는 자영자 개인은 노동조건을 협상할 기회가 전혀 부재한 상태에서 일감 수주에 관해 양자택일의(take it or leave it) 상황에 놓여 있다는 점에서 임금노동자와 유사한 상황인 것으로 판단된다. 이에 따라, 결과적으로 자영자로 분류되는 플랫폼 노동자라고 하더라도 ‘디지털 노동 플랫폼’을 통해 일하는 한 단체협약을 통한 노동조건 개선을 시도할 수 있다.

(3) 사회보장법

각료이사회(Council of the European Union, 2019)는 2019년 11월 “노동자와 자영업자를 위한 사회보장의 접근에 관한 권고(Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed)”를 발표하여, 사회보장의 형식적 적용 범위(formal coverage), 실질적 적용 범위(effective coverage), 급여의 적절성(adequacy), 투명성(transparency)을 강조하였다. Spasova et al(2017; 2019)에 따르면, 비정형적 형태로 일하는 노동자(NSFW: Non-Standard Forms of Work, 이하 NSFW), 그리고 자영업자는 사회적 위험 중 노령 및 질병/건강에서와 달리, 직업안전 및 실업에서 사회보장의 형식적·실질적 적용 범위가 제한된 것으로

확인되었다. 이에 따라 해당 권고는 실업, 직업안전, 사회적 배제 간의 밀접한 연관성을 고려하여 노동형태에 따른 형식적·실질적 적용 범위의 격차를 줄이는 것을 목표로 하고 있다. 나아가 앞서 논의한 EC의 입법안 또한 고용관계의 재분류를 통해 플랫폼 노동자의 사회권을 보장하는 노력이, 고용주로서의 플랫폼에 의해 제공되는 급여보장뿐만 아니라 재분류를 통한 사회보장 기여금 증가를 통해 이루어질 것이라고 평가하였다.

이에 따라 본 절은 각료이사회의 권고 이후 EU 회원국 차원에서 비정형적 형태로 일하는 노동자와 자영업자의 사회보장에 대한 형식적·실질적 적용 범위와 급여의 적절성이 어떻게 변화했는지 검토하고자 한다. 우선 대부분의 EU 회원국에서 여전히 노동형태에 따른 형식적 적용의 격차가 지속되고 있다. 2021년 기준 25개 국가 중 17개국에서 NSFW 중 최소 하나의 집단이, 19개국에서 사회보장의 한 영역 이상에서, 제도 적용에 있어 배제되고 있는 것이다. 특히 실업과 산업재해 및 직업안전의 영역에서 자영업자의 경우 형식적 제도 적용조차 이루어지고 있지 않은 것으로 확인되었다. 이처럼 노동형태에 따른 사회보장의 격차를 지속시키는 원인에 관하여 지속적인 논의가 이루어져 왔다. 직종 집단을 구분하여 적용하는 직종-범주적 접근, 결과적으로 일부 노동자를 제외하는 지나치게 높은 최소 소득 조건, 급여의 적절성을 제한할 정도로 지나치게 낮은 최대 소득 조건, 비전형적 노동형태의 구체적인 노동 과정에 대응하는 보호를 구상하는 것을 어렵게 하는 표준적 고용관계 중심의 제도적 구조 등이 비판되어 왔다 (Schoukens, 2022: 14-17).

다음으로 여타 사회보장제도에 비해 노동형태에 따른 격차가 가장 큰 실업 및 산업재해/직업안전 관련 급여를 중심으로 EU 회원국에서 나타나는 임금노동자와 자영업자의 적용 범위 및 급여의 적절성에서의 격차를 논의하고자 한다. 먼저 실업급여의 경우 2021년 기준 자영업자를 법적으로 배제하는 7개 국가 혹은 자영업자는 임의 적용으로 포괄하는 5개 국가를 제외하고, 자영업자를 법적 대상으로 하는 한, 자격조건, 급여 기간 및 수준에 대한 규칙은 임금노동자와 동일한 것으로 나타난다(European Commission, 2022b: 76). 그럼에도 기여금과 급여 계산의 기반이 되는 소득기준 관련 세부적인 조건에서의 배제가 제도의 실질적 적용 및 보장성의 격차에 기여하는 것으로 확인되었다(Schoukens & Weber, 2020: 9). 한편 산업재해/직업안전 급여의 경우, 2021년 기준 자영업자를 법적으로 배제하는 13개 국가를 제외하고, 실업급여와 유사하게, 자영업자를 법적 대상으로 포괄하는 한 세부 규칙은 임금노동자와 동일한 것으로 확인되었다(European Commission, 2022b: 114). 다만 자영업자를 법적으로 배제하는 국가 중 일부에서 산업재해 급여는 상병수당 및 (업무상) 장애수당(sickness and invalidity benefits)으로 기능적인 대체가 이루어지는 것으로 확인된다. 이와 같은 NSFW에 대한 제도적 격차는, 표준적 고용관계를 중심으로 설계된 제도적 구조로 인해 노동자에게 발생하는 재해 중 무엇이 업무와 관련된 것이고 무엇이 관련

되지 않은 것인지 구분하기 어렵기 때문에 발생한다(Avlijaš, 2020; Schoukens, 2022: 25).

결론적으로, EU 회원국 대부분에서 노동형태에 따른 사회보장 적용에 격차가 있다. 일부 국가에서 자영업자는 실업 및 산업재해 보장에서 배제되었고, 그 원인으로 직종별 접근, 소득 조건, 표준적 고용관계 중심의 제도 구조 등이 지적되었다. 특히 실업급여와 산업재해 급여에서는 자영업자에 대한 세부 조건에서 차이가 발생하여 제도의 실질적 적용에 영향을 미쳤다.

2) 한국

(1) 노동법

한국의 개별적 노동관계법 영역에서 근로기준법의 ‘근로자’ 개념은 대법원 판례를 통해 고용관계 여부를 판단하는 다양한 지표들을 제시해 왔다(윤애림, 2022: 263). 관련하여, 근로기준법상 ‘근로자성’의 핵심인 ‘사용종속관계’의 주요 지표를 정식화한 1994년 대법원 판결(대법원 1994. 12. 9. 선고, 94다22859 판결)의 기준을 완화한 것으로 평가되는 2006년 대법원 판결(대법원 2006. 12. 7. 선고, 2004다29736 판결)에서 제시되는 지표는 크게 ‘인적 종속성(종속 노동성)’, ‘독립 사업자성’, ‘보수의 근로대가성’, ‘계약관계의 계속성 및 전속성’, ‘기타 요소’, ‘부차적 요소’로 구분된다(이승욱, 2014: 226-228; 남궁준, 2021: 10-12). 이 중에서도 ‘인적 종속성’이 ‘사용종속관계’를 구성하는 여타 지표에 대해 우위를 차지해왔다는 점에서, 근로기준법상 ‘근로자성’은 (인적) 종속성(subordination)을 중심으로 평가되어 왔다.

이처럼 근로기준법상 ‘사용종속관계’는 (인적) 종속성을 중심으로 해석된다는 점에서, 플랫폼 노동자뿐만 아니라 종속적 자영업자와 같은 NSF가 경험하는 (경제적) 의존성(dependence)을 반영하지 않아 이들을 관련 보호에서 제도적으로 배제하고 있다. 플랫폼 노동자의 경우 고용의 비전속성, 노무 혹은 용역의 초단기성, 노동 장소 및 시기의 불특정성 등으로 논의되는 플랫폼 노동의 특성으로 인해 기존 노동관계법의 ‘근로자성’ 지표를 충족하기 어렵다(한인상·신동윤, 2019: 5). 무엇보다도 플랫폼 노동의 일감이 하나의 사업체가 아닌 다수의 플랫폼을 통해 할당되며 플랫폼 또한 거대한 기업 네트워크를 바탕으로 운영된다는 점은 ‘사용종속관계’의 또 다른 당사자이자 지휘명령의 주체인 ‘사용자’를 확정하기 어렵게 하여 플랫폼 노동자의 ‘근로자성’ 인정을 제한하는 주요 조건으로 고려할 수 있다(박은정·김근주, 2018: 162-164).

관련하여 한국에서 플랫폼 노동자의 증가에도 불구하고 현행 노동관련법으로부터 배제되는 상황에 대응하기 위해 2021년 3월과 11월에 “플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안”(이하 플랫폼 종사자 법안)을 장철민 의원(의안번호 2108908)과 이수진 의원(의안번호 2113269)이 각각 대표발의하였다. 특별법의 지위를 갖는 해당 법안은 현행 노동관계법에서 ‘근로자성’이 인

정되지 않는 노동자와 관련하여 중간 범주를 도입하는 방식으로 기본적인 노동권을 보장하고, 플랫폼의 정보 제공 의무를 명시하고자 하며, 이수진 의원안의 경우 고용관계의 입증 책임을 전환하는 내용 또한 포함한다는 점에서 의의를 갖지만, 2023년 기준 여전히 계류 상태에 있다.

결론적으로 ‘플랫폼 종사자 법안’은 기존 노동관계법상 ‘근로자’와 구별되는 새로운 범주로 ‘플랫폼 종사자’를 제시한다는 점에서, 노동형태에 따라 분절적인 노동보호를 제도화하는 법안이라고 할 수 있다. 비록 해당 법안은 사회보험에 관한 권리를 보장하지만, 단결권은 제한적으로 보장한다는 점에서, 플랫폼 노동자에 대한 제도적 보호는 노동조합법상 그리고 근로기준법상 ‘근로자’와도 구별되는 형태로 분절적으로 확립된다는 것을 확인할 수 있다. 나아가, 이수진 의원안은 입증 책임을 사용자로 전환하지만 ‘근로자성’ 지표에 관한 내용은 다루지 않는다는 점에서, 플랫폼 노동자의 ‘근로자성’ 인정은 엄격하게 이루어질 가능성이 높다.

한편, 2022년 11월 “일하는 사람의 권리보장에 관한 법률안”(이하 일하는 사람 법안)이 동일한 취지에서 이수진 의원(의안번호 2118266)과 장철민 의원(의안번호 2118363) 각각에 의해 대표발의되었다. ‘일하는 사람’은 고용지위 혹은 계약형태와 무관하게 타인의 사업을 위해 노무를 제공하는 근로기준법상 ‘근로자’ 혹은 노무 제공에서 타인의 노무를 통상적으로 이용하지 않는 자를 의미한다. 해당 입법안들은 기본법의 위치에서 계약형태 및 고용지위와 무관하게 모든 노동자를 대상으로 기초적인 노동권을 보장하고자 하지만,¹⁴⁾ 두 법안 모두에서 ‘일하는 사람’의 정의는 1인 자영업자를 포함하지 않는다. 나아가 사회보장에서 사회보험에 포괄될 권리는 부재하다는 점에서, 기본적인 보호로 기능하기에 제한적인 측면이 존재한다. 관련하여 2023년 6월 8일 1인 자영업자까지 포괄하고자 하는 입법안이 이은주 의원(의안번호 2122540)에 의해 대표발의되었다. 이은주 의원안은 기존의 입법안과 비교하여, 해당 법안의 적용 대상에 1인 자영업자를 포괄하고자 하며, 사회보험을 노동자의 기본권으로 보장하고자 한다는 점에서 노동자의 기초적인 권리를 이전 법안에 비해 보다 확장적으로 확립한다.

(2) 노동조합법

NSFW와 관련된 “노동조합 및 노동관계 조정법”(이하 노동조합법)에서의 ‘근로자성’ 판단지표는 2018년 대법원 판결(대법원 2018. 6. 15. 선고 2014두12598, 12604(병합) 판결) 이후 근로기준법에서의 그것과 구분되어 왔다(김소영, 2018: 22-23; 권오성·박귀천, 2023: 196-197). 이는 노동조합법상 ‘사용종속성’을 인적 종속성 보다 경제적 의존성을 우선으로 하여 해석했다

14) 대표발의 의원에 따라 세부 내용에 대한 차이가 있지만 균등 처우, 공정 계약, 부당 해지 등의 제한, 보수 지급, 휴가 및 휴직, 출산 휴가, 육아 휴직, 성희롱 및 괴롭힘의 금지 및 예방, 안전보건, 단결권, 직업훈련, 사회보험을 노동자의 기본적인 노동권으로 보장하고자 한다.

는 점에서, 보다 NSFW를 포괄하는 방향으로 노동조합법상 ‘근로자’ 개념을 확대한 것으로 평가된다. 한편 노동조합법상 ‘사용자’ 개념의 경우 사법적 차원에서는 2010년 대법원 판결(대법원 2010. 3. 25. 선고 2007두8881 판결) 등과 같이 간접고용관계에서 근로계약의 당사자가 아닌 원청기업 또한 부분적으로 사용자가 될 수 있으며 복수의 사용자가 존재할 수 있다는 점이 인정되었다(이승욱, 2014: 241; 권오성, 박귀천, 2023: 205). 다만 입법적 차원에서는 이와 같은 해석이 명시되지 않아 플랫폼 노동자를 포함한 NSFW의 단체교섭 상대방으로서의 ‘사용자’에 대한 해석이 논쟁적인 문제로 지속되게 한다. 즉, 원청기업 등과 같은 사용자의 노동조합법상 단체교섭의무에 대한 회피행위를 가능하게 하고 있다. 무엇보다도 입법적 차원에서 ‘사용자’의 협소한 정의는 불법적인 쟁의 행위의 범위를 넓어지게 하고 손해배상 청구를 쉬워지게 할 여지가 있다는 점에서 NSFW의 노동3권의 행사를 실질적으로 제한한다.

이에 대응하여 ‘노란봉투법’ 입법 운동의 맥락에서¹⁵⁾ ‘근로자’, ‘사용자’, ‘쟁의 행위’의 협소한 정의(제2조) 그리고 손해배상 청구의 제한(제3조)과 관련된 수정을 핵심으로 하는 11개의 개정안이 제21대 국회에서 발의되어 왔고, 2023년 2월 21일 기존 개정안의 일부만을 반영하는 대안이 상임위원회(환경노동위원회)에서 통과되었으며, 같은 해 11월 9일 본회의에서도 가결되었다.¹⁶⁾ 본 절에서는 관련된 개정안 중 이은주 의원의 대표발의로 제안된 “노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안(의안번호 2117346)”(이하 이은주 의원안)과 본회의에서 가결된 대안(의안번호 2123038)을 검토 및 비교하고자 한다.

이은주 의원안은 먼저, ‘근로자’의 범위(제2조 제1호)를 타인을 위하여 노무를 제공하고 해당 사업주 혹은 노무수령자로부터 대가를 받아 생활하는 자, 혹은 노무 제공 과정에서 보호의 필요성이 있다고 시행령에서 규정한 자로 확대하였지만, 대안은 ‘근로자’ 개념을 개정하지 않는다. 한편 ‘사용자’의 범위(제2조 제2호)를 이은주 의원안은 “근로계약 체결 당사자가 아니더라도”(가) 하청노동자의 원청기업과 같이 노동자의 노동조건 혹은 수행업무에 관해 사실상의 영향력 혹은 지배력을 행사하는 자, 혹은 (나) 그 사업의 노동조합에 대하여 상대방으로서의 지위를 인정할 수 있는 자로 확대하였지만, 대안은 (가) 중에서도 “근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자”로 정의하면서 이은주 의원안에 비해 협소해진 측면이 존재한다. 노동쟁의의 대상이 되는 행위(제2조 제5호)의 경우 이은주 의원안과 대안 모두 기존 정의인 (“노동관계 당사자 간에) 근로조건 결정에 관한 주장의 불일치로

15) ‘노란봉투법’은 쌍용 자동차 파업에 대해 47억 원을 보상하라는 2013년 판결을 바탕으로 ‘불법’ 쟁의 행위에 참여한 노동자들 개인에게 부과된 과중한 보상 책임을 완화하기 위해 2013년 12월 한 시민의 기부 이후 확대된 전국적인 캠페인에서 시작된 입법 운동이다.

16) 2023년 12월 1일 윤석열 대통령은 본회의를 통과한 ‘노란봉투법’에 대해 재의요구권(거부권)을 행사하였으며, 같은 해 12월 8일 본회의 재표결에서 부결되었다.

발생하는 분쟁상태”에서 ‘결정’이라는 단어를 삭제하여, 권리분쟁 또한 노동쟁의의 대상에 포함한다는 의의가 있다(민주노총 법률원, 2023. 5. 9).¹⁷⁾ ‘결정’이라는 단어는 노동쟁의 대상을 이익분쟁만으로 제한하여, 권리분쟁에 해당하는 사용자의 단체협약 혹은 노동법 위반에 대한 쟁의행위를 통한 대응을 불법화했다는 점에서, 쟁의행위에 대한 징벌적인 손해배상 청구의 주요 기제로 작용했기 때문이다. 마지막으로 손해배상 청구의 제한(제3조)과 관련하여, 이은주 의원은 쟁의행위가 노동조합에 의하여 계획된 경우, 사용자의 손해배상 청구 대상에서 노동조합 이외의 (노동조합) 임원, 조합원 혹은 노동자 개인이 제외되도록 하고, 손해배상액의 상한(제3조의 2) 및 감면청구(제3조의 3)를 규정하는 내용을 포함하였다. 반면 대안은 이은주 의원안과 달리 손해배상 청구의 대상이 되는 사람이나 행위를 제한하지 않은 채 “각 손해의 배상의 무자별로 귀책사유와 기여도에 따라 개별적으로 책임 범위”만 정하게 했다는 점에서 손해배상 청구의 제한 또한 협소하게 개정하였다.

종합하면, 먼저 이은주 의원안이 플랫폼 노동자와 같은 NSFW에게 갖는 함의는 먼저 노동조합법상 ‘근로자’ 개념의 입법적 확대를 통해 종속적 자영업자와 같은 중간 범주의 노동형태를 명시적으로 포괄하고자 하였다. 다음으로, 사법적 차원에서 이루어진 기존 판례의 해석을 바탕으로 ‘사용자’ 범위를 명시적으로 확대하여, 노동조합법상 의무가 있는 복수의 사용자를 인정하고 노동조합법상 ‘근로자’로 인정되는 NSFW의 단체교섭권을 실질적으로 보장될 수 있게 하였다. 또한, 합법적인 쟁의 행위의 범위를 확대하고, 노동자 개인 혹은 노동조합에게 부과되는 과도한 손해배상 금액을 제한한다는 점에서 플랫폼 노동자를 포함한 모든 NSFW의 노동3권을 보다 확대한다고 할 수 있다.

한편 이은주 의원안을 포함한 기존의 개정안을 부분적으로 반영하여, 최종적으로 본회의를 통과한 대안이 갖는 의의 및 한계는 다음과 같다(민주노총 법률원, 2023). 우선 대안의 ‘사용자’의 범위는 이은주 의원안보다 협소하더라도 간접고용관계를 바탕으로 하청노동자에게 사실상 지배와 통제를 행사하는 원청기업을 명시적으로 포괄하며, ‘노동쟁의’의 범위 또한 기존의 이익분쟁에서 권리분쟁까지 포함하는 방식으로 확대되었다는 의의가 있다. 다만 손해배상 청구의 제한과 관련하여, 개별적인 책임 범위를 구분하게 하는 방식으로 수정했다는 점에서, 이은주 의원안과 달리 여전히 노동조합의 조합원 개인에게 손해배상 청구가 가능하다는 한계가 있다. 또한 ‘근로자’ 개념이 수정되지 않아, 고용지위의 재분류를 위한 소송 과정에 있는 종속적 자영업자는 여전히 노동조합법상 ‘근로자’로서 보호되지 못한다.

17) ‘이익분쟁’은 노동조합이 사용자에게 새로운 단체협약 체결이나 기존 규정 개선을 위해 요구하는 과정에서 발생하는 분쟁으로, 임금인상, 단체협약 갱신 및 체결 등으로 나타난다. 한편 ‘권리분쟁’은 사용자가 기존 단체협약이나 노동법을 사용자가 위반하거나 노동조합과 다르게 해석하여 지키지 않을 때 발생하는 분쟁으로, 체불임금 청산, 해고자 복직, 단체협약 이행, 부당노동행위 구제 등이 요구된다(민주노총 법률원, 2023. 5. 9).

(3) 사회보장법

한국의 사회보험법제는 표준적 고용관계를 전제하는 근로기준법의 ‘근로자성’을 중심으로 설계되어, 플랫폼 노동자를 포함한 비정형적 형태의 일을 하는 노동자를 제도적으로 배제해왔다. NSFW는 특히 실업 및 산업재해와 관련된 사회적 위험에서 법적으로 배제되어 왔다(백승호 외, 2021). 우선 노동자의 “업무상 재해로부터의 보호”를 목적으로 하는 “산업재해보상보험법”(이하 산재보험법)은 2008년 7월부터 NSFW 중 일부 범주를 ‘특수형태근로종사자’로 규정하며 특례 적용하는 방식으로 제도적 사각지대에 대응하기 시작하였다(박은정, 2018).

플랫폼 노동자 및 NSFW를 포괄하는 데 있어, 근로기준법 및 노동조합법상 근로자 개념을 유지한 채 이들과 구분되는 사회보장법의 인적 적용 대상을 도입하는 산재보험의 대응 방식은 그동안 주로 전속성 요건, 적용 제외 조항, 직종-범주적 접근을 중심으로 비판되어 왔다(이승운 외, 2020; 황덕순 외, 2016; 박은정, 2018). 구체적으로, 전속성 요건은 복수의 사업 혹은 사업장에서 일하는 NSFW가 확대되어 가는 상황에서 “주로 하나의 사업 혹은 사업장”에서만 일할 것을 적용 조건으로 요구했다는 점에서, 제도 적용의 사각지대를 발생시키는 주요 요인이었다고 할 수 있다(박은정, 2018). 나아가 적용 제외 조항은 사용자가 보험료 전액을 부담하는 임금 노동자와 달리 특수형태근로종사자는 보험료 절반을 부담해야 하는 제도적 조건에서, 이들에게 특별한 사유 혹은 조건 없이 적용 제외 신청을 가능하게 했다는 점에서, 산재보험이 형식적으로는 의무가입 방식일지라도 실질적으로는 임의가입 방식으로 작동하게 하였다. 마지막으로 산재보험의 직종별 접근을 통해, 특수형태근로종사자는 2008년 7월 대통령령으로 정한 4개의 직종을 시작으로 6차례의 개정을 통해 2022년 7월 15개 직종까지 확대되어 왔다. 이와 같은 방식의 제도 적용의 확대는 산재보험이 포괄되어야 하는 직종이 확산되는 양상에 비해 더디다는 한계를 갖는다.

NSFW의 산재보험법에 대한 실질적 포괄성은 특히 전속성 요건 및 적용 제외 조항으로 인해 저해되었다고 할 수 있다. 관련하여, 최근 2022년 5월 29일 통과되어 2023년 7월 1일부터 시행되는 산재보험법 개정안에 주목할 필요가 있다. 해당 개정안은 전속성 요건과 적용 제외 조항을 폐지하고 기존의 특수형태근로종사자 및 플랫폼 종사자를 ‘노무제공자’¹⁸⁾로 재정의하였다. 보험료 부담에 있어, ‘특수형태근로종사자’의 경우 사용자와 노동자가 각각 절반씩 납부했던 것과 같이, ‘노무제공자’ 또한 여전히 동일하게 적용된다. 다만 “고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률(고용산재보험료징수법)”에서 노무제공을 통한 소득이 없는 기간 동안 보험료를 부과하지 않는 방향으로 개정이 이루어졌다. 그럼에도 최근 이루어진 산재보험

18) 구체적으로 개정안은 ‘노무제공자’를 두 집단으로 구분하여 포괄한다: (1) 고용주에 의해 직접 노무를 제공하도록 요청받은 자, (2) 온라인 플랫폼을 통해 노무를 제공하도록 요청받은 자.

법 개정은 여전히 형식적 포괄성의 측면에서 직종-범주적 접근을 채택하고, 보험료 수준도 전액을 고용주가 부담하는 임금노동자와 달리 절반을 노동자가 부담한다는 점은 사용자에게 노동비용 절감을 위해 고용관계 오분류를 선택하게 하는 유인을 제공한다는 한계를 갖는다.

한편 고용노동부는 2022년부터 2026년까지 자영업자를 포함한 모든 노동자의 형식적·실질적 포괄성을 보장하기 위한 제도 개혁 계획을 발표하였다. 문재인 정부는 2025년까지 직종 범주적 집단을 추가하고 현재의 고용보험을 소득 기반 사회보험으로 재조정하는 방식으로 법적 지위 혹은 계약형태와 무관하게 가입 및 적용 대상을 점진적으로 확대하고자 하였다. 고용보험에 모든 NSFW를 포함하기 위한 입법 차원에서의 개정은 2020년부터 시작되었다. 해당 개정을 위한 입법적 논의 및 활동은 2018년부터 진행되어 왔으며, 2020년 5월 26일 그리고 2021년 1월 15일에 두 차례 주요 개정안이 통과되었다.

2020년 5월 통과된 고용보험법 대안은 ‘예술인’의 특례 적용을 핵심으로 한다. 이와 달리, 2018년 11월 발의된 한정에 의원의 개정안은 ‘예술인’ 뿐만 아니라 산재보험법상 ‘특수형태근로종사자’보다 광범위한 개념으로서의 ‘노무제공자’를 포함하고자 했다(김근주, 2021: 15). 이는 이전의 산재보험법상 ‘특수형태근로종사자’의 특례 적용으로 인해 나타난 분절적인 제도화에 대한 문제의식을 바탕으로, 근로기준법 및 노동조합법상 근로자성은 인정되지 않지만 임금노동자와 사실상 유사하여 실업 위험에 대한 보호가 필요한 NSFW를 선제적으로 포괄하고자 한 것이다. 그러나 결국 통과된 고용보험법 대안도 ‘예술인’ 집단만을 특례 적용 방식으로 포괄하여, 이전 산재보험법의 제도 변화 경로로부터 단절되지 못한 것을 알 수 있다.

다음으로 2021년 1월 15일 통과된 개정안은 ‘노무제공자’ 범주를 포함시켰지만, 그 정의와 범위가 2018년에 발의된 개정안과 비교하면 협소하다는 한계가 있다. 결과적으로 2021년 7월부터 산재보험법상의 ‘특수형태근로종사자’ 중에서 12개 직종이, 2022년 1월부터 ‘플랫폼 종사자’ 중에서 2개 직종이, 2022년 7월부터 5개 직종이 ‘노무제공자’에 포함되어 총 19개 직종이 고용보험의 의무가입 대상이 되었다.¹⁹⁾ 다만, 이와 같은 고용보험법의 개정안은 기존 산재보험법의 접근과 같이 직종 범주들을 추가하는 방식이라는 점에서, 한국의 NSFW에 대해 분절적으로 적용·확대되는 사회보장제도 변화의 연속선 상에 있다.

19) 고용보험법의 ‘노무제공자’는 2021년 7월 1일부터 산재보험법의 ‘특수형태근로종사자’ 중 골프장캐디를 제외한 12개 직종(보험설계사, 학습지 방문강사, 교육교구 방문강사, 택배기사, 대출모집인, 신용카드회원 모집인, 방문판매원, 대여 제품 방문점검원, 가전제품 배송기사, 방과후학교 강사, 건설기계종사자, 화물차주), 2022년 1월 1일부터 ‘플랫폼 종사자’ 중 2개 직종(퀵서비스기사, 대리운전기사), 2022년 7월 1일부터 5개 직종(관광통역안내사, 소프트웨어기술자, 화물차주, 골프장캐디, 어린이 통학버스 기사)을 포함하여 총 19개 직종을 대상으로 하고 있다.

5. 플랫폼노동관련 법·제도의 국제비교

1) 노동법

유럽연합에서 제안된 법안은 공통적으로 고용관계의 법적 추정과 입증 책임 전환을 통해 오분류에 대응하여, 플랫폼 노동자가 임금노동자와 동등한 수준으로 단결권(right to organize) 그리고 사회권을 보장받을 수 있도록 한다는 의의를 갖는다. 다만 EC (2021)의 입법안은 고용관계의 법적 추정을 위해 충족해야 하는 판단지표를 제시한 반면, EP (2022)의 수정안은 판단지표를 제시하지 않는 방식으로 고용관계의 무조건적인 법적 추정을 하고 반박 절차를 보다 구체화했다는 차이가 있다. EP는 고용관계 판단지표들이 상대적이며 가변적인 성격을 가질 수 있다는 것을 인정하는 동시에 사용자에게 대한 입증책임 전환을 보다 실질화했다고 할 수 있다.

종합하면, EC의 입법안보다 EP의 수정안이 보다 광범위하고 실질적으로 플랫폼 노동자를 보호한다고 할 수 있다. 그럼에도 결국 진성 자영업자로 분류되거나 인정된 '디지털 노동 플랫폼'을 통해 노무를 제공하지 않는 플랫폼 노동자의 경우, 노동보호 및 사회보장으로부터 배제된다. 다만, 노동조합 및 사회보장의 측면에서 진성 자영업자에 대한 보호를 제도화하여 노동형태에 따른 보호의 격차를 줄이려는 시도가 이루어지고 있다.

한편 한국에서 이루어진 입법 활동은 공통적으로 근로기준법상 그리고 노동조합법상 '근로자'에 비해 제한된 대상에게 제도적 보호를 하려는 방식이다. 우선 '플랫폼 종사자 발의안'은 플랫폼 노동자만 대상으로 하며 공정계약, 차별금지 등의 근로기준법상 근로자의 노동권을 부분적으로 보장한다는 점에서 명시적으로 중간 범주를 도입하는 방식으로 보호하고자 한다. 이 수진 의원안의 경우, 입증 책임 전환을 포함하고 있지만, 법적으로 고용관계를 추정하고 있지 않다. 특히 지난하고 복잡한 한국의 근로자지위 확인 소송 과정을 고려하면, 그와 같은 과정이 진행되는 동안의 플랫폼 노동자를 제도적으로 보호하지 못한다는 한계가 있다. 나아가 모든 입법안은 공통적으로 단결권을 제한적으로 보장하며, 근로기준법상 '근로자'와 구별되는 방식으로 주변적인 보호를 확립한다는 한계가 있다.

한편 '일하는 사람 발의안'은 플랫폼 노동자뿐만 아니라 계약형태와 무관하게 모든 노동형태를 대상으로 한다는 점에서, 보다 광범위한 대상을 포괄한다. 계약형태와 무관하게 모든 노동자에게 기초적으로 보장되어야 하는 노동권을 제도화하고자 하는 것이다. 그럼에도 이와 같은 기초적인 노동보호는 그 필요성에도 불구하고, 고용관계 오분류를 시정하기 위해 고용관계를 재정의하는 그리고 입증 책임을 사용자에게 전환하는 제도 변화가 제한적인 상황으로 인해, 정치적으로 중간 범주의 도입과 다르지 않은 결과를 가져올 수 있다는 한계가 있다.

2) 노동조합

유럽연합에서 노동조합 관련 입법적 시도는 경쟁법에서 노동자와 유사한 상황에 있는 자영자에 한해서 단체교섭 및 협약을 인정하는 방식으로 이루어지고 있다. 이는 앞서 논의한 노동법적 접근에서 보호되지 않는, 노동자와 유사한 상황에 있거나 '디지털 노동 플랫폼'을 통해 노무를 공급하지만 진성 자영자로 분류되는 플랫폼 노동자를 대상으로 단체교섭 및 협약을 통해 노동조건 개선의 가능성을 하는 제도 변화라고 할 수 있다. 나아가 노동자와 유사한 상황에 있지 않은 자영자라고 하더라도, '스스로의 노동조건을 개선하기 어려운 수준'으로 그의 거래 상대방에 비해 협상력이 낮을 경우 추가적으로 경쟁법의 적용에서 제외되도록 하였다.

한편 '노란봉투법' 입법 운동의 맥락에서 제안된 이은주 의원의 노동조합법 개정안은 협소한 고용관계에 기반한 '근로자' 및 '사용자' 정의를 확대하고, 합법적인 쟁의 행위의 범주를 추가하고, 파업 이후 노동조합을 대상으로 이루어지는 손해배상 청구를 제한하고자 하였다. 기존 노동조합법은 노동조합법상 노동자로 인정되지 않는 노동조합의 쟁의 행위는 불법으로 판단되어 노동조합뿐만 아니라 조합원에 대한 지나친 손해배상 청구로 이어져 왔다는 점에서, NSFW의 노동3권을 실질적으로 제한하는 수단으로 논의되어 왔기 때문이다. 결과적으로 기존에 발의된 11개 개정안을 반영하여 상임위원회 및 본회의에서 가결된 대안은 '사용자'의 정의를 확대하여 '사용자'에 원청을 포함시키고, 쟁의행위의 법적 대상으로 이익분쟁 뿐만 아니라 권리분쟁도 추가했으며, 파업 후 손해배상 청구에 대해 조합원 개인별 부담 비중을 규정했다는 의의를 갖는다. 그럼에도 이는 이은주 의원의 개정안과 비교할 때, 노동자 정의를 확대하지 않아 사용자가 근로자성을 인정하지 않는 경우 근로자성 인정을 위한 소송을 거쳐야 하고, 파업 후 손해배상 청구가 여전히 조합원 개인에게 가능하다는 한계를 갖는다.

3) 사회보장법

EU에서 서로 다른 고용지위 사이에 존재하는 사회보장제도의 격차를 줄이기 위한 시도가 이루어져 왔다. 각료이사회는 2019년 이를 위해 국가별 사회보장제도가 형식적 및 실질적 적용 범위, 적절성, 투명성과 같은 기준을 바탕으로 평가되어야 한다는 권고를 발표하였다. 특히 실업 및 산업재해/직업안전 위험에서 노동형태 간의 형식적 및 실질적 적용 범위에서의 격차를 줄여야 한다고 논의하였다. 집행위원회(2021) 또한 플랫폼 노동자에 대한 고용관계 재분류를 통해 잠재적으로 기대되는 긍정적 효과로 사회보장 기여금의 증가와 사회보장제도의 포괄성 개선을 언급하였다. 하지만, 이와 같은 권고 발표 이후에도 노동형태에 따른 형식적 적용 범위

의 격차는 EU 회원국의 대부분에서 존재했으며, 실업과 산업재해 및 직업안전 영역에서 특히 두드러졌다(Spasova et al, 2017; 2019). 한편, 실업과 산업재해 및 직업안전 영역에서 자영업자를 형식적 적용 대상으로 포괄하는 회원국의 경우, 적용 조건, 급여 기간 및 수준과 관련된 세부 규칙은 노동형태와 무관하게 유사하거나 동일한 것으로 확인되었다.

한국에서 또한 NSFV는 사회보험 전반에서, 특히 실업 및 산업재해와 관련된 사회적 위험에서 법적으로 배제되어 왔다(백승호 외, 2021). 최근 통과된 산재보험법 개정안은 이전의 '특수형태근로종사자'를 '노무제공자'로 재정의하고, 그 과정에서 기존의 '특수형태근로종사자'에게만 해당하던 전속성 요건과 적용 제외 조항을 폐지하여 실질적 적용 범위를 확대하기 위한 제도 변화가 이루어졌다. 해당 개념에 플랫폼 종사자를 포함하여 직종 범주를 추가하는 방식으로 적용 범위를 확대하였다.

이와 같은 제도 개정에도 불구하고, 여전히 플랫폼 노동자의 산재보험법에서의 적용 수준은 근로기준법상 '근로자'에 비해 제한적이라고 할 수 있다. 인적 적용 대상이 직종 범주를 추가하는 방식으로 확대되기 때문에 사실상 업무상 재해로부터의 보호가 필요한 플랫폼 노동자를 선제적으로 포괄하는 데 한계가 있다. 나아가 '노무제공자'와 같은 중간 범주의 사용자에게 부과되는 기여금 수준이 근로기준법상 '근로자'와 비교하여 낮다는 점은, 그나마 적용 제외 조항의 폐지로 인해 실질적 적용 수준을 제한하는 결과로 이어지지 않겠지만, 한국의 고용관계 오분류에 대한 노동법적 대응이 제한적인 상황에서 사용자에게 노동비용 절감을 위해 고용관계 오분류를 선택하게 하는 유인을 제공한다.

이처럼 산재보험의 '특수형태근로종사자' 개념을 통한 특례 적용 방식의 확대는 분절적인 제도적 보호를 야기한다는 점에서 지속적으로 비판받았다. 관련하여, 2018년 한정애 의원의 고용보험법 개정안은 NSFV를 포괄하는 보다 광범위하고 선제적인 개념으로 '노무제공자'를 도입하고 특례 적용이 아닌 원칙 적용을 주요 내용으로 포함했지만, 결국 2020년 통과된 대안은 산재보험법과 유사하게 특례 적용으로 '예술인'부터 포괄하였다. 나아가 2021년 개정안에서 결국 '노무제공자' 개념은 한정애 의원안과 달리 산재보험법과 유사하게 직종 범주적 접근을 바탕으로 정의 및 범위가 결정되었으며, 2022년 7월 기준 총 19개의 직종이 포함되었다.

[표 6] EU와 한국 간의 플랫폼 노동의 법적 권리에 관한 입법 현황 (2023년 11월 기준)

	법제 영역별 입법 현황	노동권	단결권	사회권
노동법				
EU	플랫폼 노동에서의 노동조건 개선을 위한 지침 입법안 (2021.12.09. 발표)	△ 제한적인 고용관계의 법적 추정 및 입증책임의 전환	△ 제한적인 집단에게 임금노동자로서의 단결할 권리 보장	△ 고용관계 재분류를 통해 플랫폼 기업의 사회보장 기여금 납부
	플랫폼 노동에서의 노동조건 개선을 위한 지침 입법안에 관한 보고서 (2022.12.21. 발표)	○ 무조건적인 고용관계의 법적 추정 및 입증책임의 전환	○ 상대적으로 포괄적인 집단에게 임금노동자로서의 단결할 권리 보장	
한국	플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안 (장철민 의원 대표 발의, 2021.03.18. 발의)	△ 직접적인 중간 범주의 도입	X	△ 제한적인 집단을 대상으로 사회보험 권리 확립
	일하는 사람의 권리보장에 관한 법률안 (이은주 의원 대표 발의, 2023.06.07. 발의)	△ 기초적인 노동권 확립 (간접적인 중간 범주의 도입)	X	○ 포괄적인 집단을 대상으로 직업안전 및 사회보험 권리 확립
노동조합법				
EU	1인 자영업자의 노동조건에 관한 단체협약에 대한 경쟁법 적용 가이드라인 (2022.09.30. 발표)	△ 단체협약 및 교섭을 통한 노동조건을 개선하는 방식으로 노동권 보장	○ 경쟁법 적용 대상에서 임금노동자와 유사한 자영업자의 단체교섭 및 협약의 제외	X
한국	노동조합 및 노동관계 조정법 일부개정법률안 (이은주 의원 대표 발의, 2022.09.14. 발의)	△ 노동조합을 통해 노동조건을 개선하는 방식으로 노동권 보장	○ 근로자와 사용자의 법적 재정의	X
	노동조합 및 노동관계 조정법 일부개정법률안(대안) (2023.11.09. 본회의 가결)		△ 오직 사용자만의 법적 재정의	X
사회보장법				
EU	노동자와 자영업자를 위한 사회보장의 접근에 관한 권고 (2019.11.08. 발표)	X	X	○ 모든 노동형태의 노동자에 대한 사회권 보장
한국	산업재해보상보험법 일부개정법률안(대안) (2022.05.29. 통과)	X	X	△ 전속성 요건과 적용제외 조항의 폐지 및 직종 범주적 접근에 기반한 형식적 적용 범위의 확대
	고용보험법 일부개정법률안(대안) (2021.01.15. 통과)	X	X	△ 직종 범주적 접근에 기반한 형식적 적용 범위의 확대

※ 법제 영역별 입법 현황에서 '○'는 해당 법적 권리의 보장이 직접적으로 혹은/그리고 원칙적으로 규정되어 있는 경우, '△'는 해당 법적 권리의 보장이 간접적으로 혹은/그리고 부분적으로 규정되어 있는 경우, 'X'는 해당 법적 권리의 보장이 규정되어 있지 않은 경우를 의미한다.

[표 6]은 법제 영역별로 유럽연합과 한국 간의 플랫폼 노동의 법적 권리를 규정하는 입법 현황을 비교한 결과이다. 종합하면, 유럽연합은 노동법(개별적 노동관계법) 영역에서 임금노동자와 자영업자라는 이분법적 노동형태에 기반한 제도 보호를 유지하고 있지만, 동시에 노동조합법(집단적 노동관계법) 및 사회보장법 영역에서 임금노동자와 자영업자 사이에 존재하는 제도 보호에서의 격차를 줄이는 변화가 시도되고 있다. 반면 한국은 노동법 영역에서 근로기준법상 그리고 노동조합법상 ‘근로자’에 비해 광범위한 대상에게 상대적으로 제한적인 보호를 보장하는 방식으로 중간 범주를 제도화하는 시도가 이루어지고 있다. 입법안에 따라 ‘플랫폼 종사자’ 혹은 ‘일하는 사람’을 대상으로 사회권은 보장되 단결권은 제한하기 때문이다. 나아가 노동조합법 개정안은 사용자만을 법적으로 재정의하고 산재보험법 및 고용보험법 개정안은 직종·범주적 접근에 입각하여 형식적으로 적용범위를 확대하고 있다는 점에서 노동형태에 따른 제도 보호의 격차는 제한적으로 완화되고 있다고 할 수 있다.

6. 결론

본 연구는 플랫폼 노동자의 규모를 추정할 수 있는 지표의 일환으로 한국 통계청의 특고정의와 Williams & Horodnic (2019)의 종속적 자영업자 정의를 활용하였다. 한국근로환경조사 자료를 통해 한국의 종속적 자영업자 규모를 추산한 결과, 유럽 27개국과 영국의 종속적 자영업자보다 그 규모가 더 큰 것으로 나타났다. 한국은 종속적 자영업자만을 단독으로 고려하거나 (5.0%), 특고와 그 규모를 합치더라도(9.1%) EU 27개국 및 영국의 평균을 상회한다. 플랫폼 노동자 실태조사의 표집 과정에 따른 한계로 인해 유럽과 한국의 직접적인 규모 비교는 어렵지만, 주목할 점은 2021년과 비교할 때 한국은 부업형 노동자의 비율이 감소하는 반면 주업형 노동자는 증가하여 플랫폼 일자리 유형이 양극화되고 있다는 것이다(김준영, 2023: 8). 반대로 COLLEEM 조사에서 유럽 17개국 평균은 부업형 플랫폼 노동자가 가장 높았다. 한국에서 주업형 플랫폼 노동자의 수가 증가 추세라는 점은 향후 플랫폼 노동을 둘러싼 근로기준법, 노동조합법, 사회보장법적 분쟁과 그 조정의 필요성이 증가할 것임을 의미한다.

다음으로, 플랫폼 노동자를 포함하여 표준적 고용관계에서 이탈한 비정형적 형태의 노동을 하는 ‘일하는 사람’들의 노동권, 단결권, 그리고 사회권을 중심으로 법·제도를 비교분석하였다. 먼저, 노동권과 관련하여, 유럽연합은 노동법 영역에서 공통적으로 고용관계의 법적 추정 및 입증책임의 전환을 통해 고용관계 오분류에 대응하고 있다. 그럼에도 여전히 진성 자영업자로 분류되는 경우, 특히 임금노동자와 유사한 상황에 있는 자영업자에 한하여 이들 집단에 의한 단

체협약 및 교섭을 경쟁법 적용에서 제외하는 방식으로 노동권을 간접적으로 보장하고 있다. 한편 한국의 노동법에서 ‘플랫폼 종사자 법안’은 ‘플랫폼 종사자’라는 중간 범주를 직접적으로 도입하고자 하는 반면 ‘일하는 사람 법안’은 ‘일하는 사람’이라는 보다 포괄적인 범주를 대상으로 기초적인 노동권을 확립하고자 한다. 그럼에도 고용관계 재분류를 위한 제도 변화가 미진한 상황에서 결국 후자의 입법안도 중간 범주를 간접적으로 도입하는 효과가 있다. 노동조합법에서는 ‘사용자’ 정의를 확대하여 보다 다양한 노동형태가 노동조합을 통해 노동조건을 개선할 수 있도록 하는 방식으로 노동권을 보장하고자 하였다.

다음으로 단결권에서 유럽연합은 노동법 영역에서 EC의 입법안의 경우 제한적인 고용관계 재분류를 바탕으로, 그리고 EP의 수정안의 경우 보다 포괄적인 고용관계 재분류를 바탕으로 플랫폼 노동자를 포함한 NSFW에게 ‘임금노동자’로서의 단결권을 보장한다. 한편 노동조합법 영역에서 유럽연합은 임금노동자와 유사한 자영업자의 단체교섭 및 협약을 경쟁법 적용 대상에서 제외하는 방식으로 임금노동자로 재분류되지 않는 플랫폼 노동자의 단결권을 확립한다. 한편 한국의 노동조합법 영역에서 보다 광범위한 NSFW의 단결권을 보장하는 방향으로 ‘근로자’와 ‘사용자’ 범위 및 손해배상 청구 수준을 개정하는 이은주 의원안과 비교하면, 본회의에서 가결된 대안은 제한적인 수준에서 NSFW의 단결권을 보장한다고 할 수 있다.

마지막으로 사회권의 경우 유럽연합은 노동법 영역에서 모두 고용관계 재분류를 통해 플랫폼 기업 사용자로 인정하고 사회보장 기여금을 부담하게 하여 플랫폼 노동자에게 ‘임금노동자’로서의 사회권을 보장한다. 이와 함께 사회보장법 영역에서 노동형태에 따른 사회보장제도의 격차를 완화하기 위한 목적의 권고를 발표하면서, 임금노동자로 재분류되지 못하거나 진성 자영업자로 분류되는 플랫폼 노동자를 포괄하고자 했다. 한편 한국의 경우 노동법 영역에서 ‘플랫폼 종사자 법안’은 협소한 범위의 플랫폼 노동자를 대상으로, 그리고 ‘일하는 사람 법안’은 플랫폼 노동자를 포함한 보다 광범위한 NSFW를 대상으로 사회보험의 권리를 보장하고자 하였다. 또한, 사회보장법 영역에서 산재보험법 개정을 통해 전속성 요건과 적용제외 조항을 폐지하여 실질적 적용 범위를 확대하였다. 그럼에도 산재보험법 및 고용보험법 개정 모두 직종 범주적 접근을 지속하며 플랫폼 노동자를 포함한 NSFW의 형식적 적용 범위를 제한적으로 확대하고 있다는 한계를 갖는다.

요약하자면, 플랫폼 노동은 유럽뿐만 아니라 한국에서도 그 비율이 확대되고 있는 것으로 분석되었지만 특히 한국에서는 종속적 자영업자와 특고 노동자의 규모가 유럽연합과 비교하여 더 높게 나타나는 것에 주목할 필요가 있다. 이에 따라 플랫폼 노동자들의 노동권, 단결권, 사회권을 보장하는 법·제도의 필요성은 더욱 부각되고 있다. 유럽과 한국에서 플랫폼 노동의 확산은 유사했지만, 이에 대한 제도적 대응은 상이했다는 점에서, 비교분석 결과는 한국의 법·제

도 개선 방향에 다음과 같은 함의를 제공한다. 우선 한국의 노동법에서 발의된 ‘플랫폼 종사자 법안’ 및 ‘일하는 사람 법안’은 직접적으로나 간접적으로 중간범주를 도입하는 한계가 있다는 점에서 고용관계 오분류에 대한 실질적인 대응을 통해 노동자를 보호하는 경로를 고민할 필요가 있다. 한편 노동조합법에서 2023년 11월 본회의에서 가결된 대안은 손해배상 청구의 제한 및 ‘근로자’ 범위 확대 측면에서 이은주 의원안보다 제한적인 수준의 개선이었음에도, 이에 대해 윤석열 대통령은 같은 해 12월 1일 재의요구권(거부권)을 행사하였으며 결국 12월 8일 본회의 재표결에서도 부결되었다. 이는 2013년 12월 시작된 노란봉투법 운동을 배경으로 제19대, 제20대, 제21대 국회에서 발의되어 온 노동조합법 개정안 중 유일하게 국회 본회의에서 가결된 대안에 대한 대통령의 거부권 행사를 통한 일방적인 폐기라는 점에서 한국에서 플랫폼 노동자를 포함한 NSFW의 노동권, 단결권, 사회권에 대한 논의가 앞으로도 지속되고 확대되어야 할 필요를 보여준다. 마지막으로 사회보장법과 관련하여, 한국의 플랫폼 노동자의 사회권을 확대하려는 입법적 시도는 직종 범주적 접근의 한계를 여전히 갖는다는 점에서, 실질적 적용 범위 확대를 위해 고용관계 재분류를 바탕으로 플랫폼 기업에게 사회보장 기여금을 부담하게 한 유럽연합의 방식을 참고할 필요가 있다.

본 연구는 유럽연합의 기준으로 한국의 플랫폼 노동자의 규모를 추정하고 구체적인 특징을 비교하여 플랫폼 노동뿐만 아니라 비정형적인 형태로 일하는 노동의 정의 및 규모 추정 연구에 기여하고자 했다. 나아가 한국과 유럽연합의 노동법, 노동조합법, 사회보장법의 비교분석 결과가 플랫폼 노동자의 권리보장을 위한 제도개혁뿐만 아니라 새로운 형태로 일하는 모든 노동자의 권리보장을 위한 법·제도 개선과제에 함의를 줄 수 있길 기대한다.

■ 참고문헌 ■

- 김근주. (2021). 적용범위 확대를 위한 고용보험법 개정의 의의와 과제. *노동리뷰*, 197, 9-20.
- 김소영. (2018). 디지털플랫폼에 의한 노무제공자의 근로자성 판단. *법학연구*, 29(4), 11-39.
- 김준영. (2023). 최근 플랫폼종사자 노동시장의 변화와 시사점. *고용동향브리프*, 23(1), 2-17.
- 김준영, 장재호, 김강호, 박상현. (2021). 플랫폼종사자 규모와 근무실태. 음성: 한국고용정보원.
- 민주노총 법률원. (2023. 5. 9). “노조법 2조와 3조가 개정되면 어떻게 되나요?” 환노위 통과 노조법 2·3조 개정안 13문 13답”. <https://worknworld.kctu.org/news/articleView.html?idxno=501935>.
- 박은정. (2018). 특수형태근로종사자의 보호. *산업관계연구*, 28(3), 47-80.
- _____. (2023). 플랫폼 노동자의 근로조건 보호 시도에 관한 해외사례연구. *노동법논총*, 57, 111-180.
- 백승호, 이승윤, 김태환. (2021). 비표준적 형태의 일과 사회보장개혁의 남아있는 과제들. *사회보장연구*, 37(2), 139-176.
- 오상호. (2021). 독일 플랫폼 노동 종사자의 법적 지위와 보호에 관한 연구. *강원법학*, 62, 1-46.
- 윤애림. (2022). 플랫폼 노동과 근로자성에 대한 최고법원 판례의 비교법적 검토. *노동법학*, 81, 263-302.
- 이승윤, 백승호, 남재욱. (2020). 한국 플랫폼노동시장의 노동과정과 사회보장제의 부정합. *산업노동연구*, 26(2), 77-135.
- 이호근. (2020). 플랫폼 노동 등 고용형태의 다양화와 사회보장법 개선방안에 대한 연구. *산업노동연구*, 26(1), 49-112.
- 장지연. (2020). 플랫폼노동자의 규모와 특징. *고용·노동브리프*, 104, 1-8.
- 장지연, 이호근, 조임영, 박은정, 김근주, Enzo Weber. (2020). *디지털 시대의 고용안전망*. 세종: 한국노동연구원.
- 정홍준. (2019). 특수형태근로종사자의 규모 추정에 대한 새로운 접근. *고용·노동브리프*, 88, 1-11.
- 조임영. (2021). 프랑스의 플랫폼 노동에 관한 법제. *강원법학*, 62, 47-90.
- 통계청. (2017a). 2017년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과. 세종: 통계청.
- _____. (2017b). 2017년 8월 경제활동인구조사 비임금근로 및 비경제활동인구 부가조사 결과. 세종: 통계청.
- _____. (2018). 2018년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과. 세종: 통계청.
- _____. (2020a). 2020년 5월 경제활동인구조사 청년층 부가조사 결과. 세종: 통계청.
- _____. (2020b). 2020년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과. 세종: 통계청.
- _____. (2020c). 2020년 8월 경제활동인구조사 비임금근로 및 비경제활동인구 부가조사 결과. 세종: 통계청.
- 한인상, 신동윤. (2019). 플랫폼노동의 주요 현황과 향후과제. NARS 현안분석, 76, 1-20.
- 홍완식. (2004). 유럽연합의 입법에 관한 연구. 법제논단.
- 황덕순, 박찬임, 박계성, Howcroft, D., Bergvall-Kåreborn, B., Berg, J., Huws, U., Spencer N., Joyce, S., Mandle, I., De Stefano, V., Prassl, J., & Cherry, M. (2016). *고용관계 변화와 사회복지 패러다임 연구*. 세종: 한국노동연구원.

- Avlijaš, S. (2020). Comparing Social Protection Schemes for the Selfemployed across EU-27. European Commission.
- De Stefano, V. (2022). The EU Commission's proposal for a Directive on Platform Work: an overview. *Italian Labor Law e-Journal*, 15(1-22).
<https://doi.org/https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/15233>
- De Stefano, V., Durri, I., Stylogiannis, C., & Wouters, M. (2021). Platform work and the employmentrelationship. ILO Working Paper.
- De Stefano, V., & Taes, S. (2021). Algorithmic Management and Collective Bargaining. ETUI Foresight Brief.
- Drahokoupil, J., & Fabo, B. (2016). The platform economy and the disruption of the employment relationship. ETUI Research Paper-Policy Brief, 5.
- Drahokoupil, J., & Piasna, A. (2017). Work in the platform economy: beyond lower transaction costs. *Intereconomics*, 52, 335-340.
- Euractiv. (2023). "EU Parliament adopts position on platform workers directive".
<https://www.euractiv.com/section/gig-economy/news/eu-parliament-adopts-position-on-platform-workers-directive/>
- Eurofound. (2022). Regulating platform work in Europe: A work in progress. 1-3.
- European Commission. (2021a). Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work.
- European Commission. (2021b). Commission staff working document impact assessment report: Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council to improve the working conditions in platform work in the European Union.
- European Commission. (2022a). Access to social protection for workers and the self-employed: (Partial) Update of the monitoring framework.
- European Commission. (2022b). Communication from the commission Guidelines on the application of Union competition law to collective agreements regarding the working conditions of solo self-employed persons,
- European Parliament. (2022). Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work.
- Lee, S, Kim G, Park, S, Park, Y, & Kim J. (2023). Desk study EU-Korea Agreement Platform work and Institutional Protection with a Specific focus on South Korea and the EU. EESC.
- Pape, M. (2022). Improving the working conditions of platform workers. European Parliamentary Research Service, 1-8.
- Pesole, A., Brancati, U., Fernández-Macias, E., Biagi, F., & González Vázquez, I. (2018). Platform workers in Europe. Publications Office of the European Union.
- Philipp, O. (2023). Platform workers need stronger legal protection. *International Politics and Society*, 1-5.
- Piasna, A., Zwysen, W., & Drahokoupil, J. (2022). The platform economy in Europe (Results from the Second ETUI Internet and Platform Work Survey (IPWS), Issue.
- Schmidt, F. A. (2017). Digital labor markets in the platform economy: mapping the political

challenges of crowd work and gig work.

Schoukens, P. (2022). Improving access to social protection for the self-employed in the EU - State of play and possible policy reforms European Commission.

Schoukens, P., & Weber, E. (2020). Unemployment insurance for the selfemployed: a way forward post-corona. European Institute of Social Security.

Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D., & Vanhercke, B. (2017). Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies. Brussels: European Commission.

Urzi Brancati, Maria Cesira, Pesole, A., & Fernández-Macías, E. (2020). New evidence on platform workers in Europe: Results from the second COLLEEM survey.

Williams, C. C., & Horodnic, I. A. (2018). Evaluating the prevalence and distribution of dependent self-employment: Some lessons from the European working conditions survey. *Industrial Relations Journal*, 49(2), 109-127.

Williams, C. C., & Horodnic, I. A. (2019). *Dependent self-employment: Theory, practice and policy*. Edward Elgar Publishing.

Abstract

A Comparative Study of the Definition of Platform work and Legislation of Worker's Rights: Focusing on Korea and the European Union

Sophia Seung-yoon Lee* · Seong Jun Park** · Gyu Hye Kim***

Digital platform work in the 21st century has emerged as one of the major changes in the global labour market. In particular, labour rights and social rights issues and institutional reforms have received significant attention. Since the European Union's legislative directive serves as a basic reference for the overall position of the legal and institutional framework for platform labour while taking into account the social and economic context and labour market practices of each country, a comparative study of the EU's legislative directive and Korea's legal and institutional framework is significant in that it provides a holistic view and diagnosis of Korea's legal framework for the protection of platform labour. First, this study examines the definition of platform work proposed by the European Union and the scale and status of platform work in European countries, and uses similar criteria to estimate the scale and characteristics of platform labour in Korea. Then, it conducts a comparative study of Korean and EU labour laws, trade union laws, and social security laws, focusing on how legal and institutional protections for platform work operate and secure the rights of platform workers. The findings of this study on the definition of digital platform labour and the comparative legal system may have implications for improving the legal system to ensure the rights of not only platform workers but also all workers working in new forms of nonstandard work.

Keywords: Platform Work, Labour Law, Trade Union Law, Social Security Law, Comparative Study of Legal Systems

◆ 2023. 10. 31. 접수 / 2023. 12. 6. 1차수정 / 2023. 12. 7. 게재확정

* First Author, Professor., School of Social Welfare, Chung-Ang University (leesophiasy@cau.ac.kr)

** Co-author, PhD student, School of Social Welfare, Chung-Ang University (sungjunpark@cau.ac.kr)

*** Corresponding Author, PhD student, School of Social Welfare, Chung-Ang University (ghkim1003@gmail.com)