

# 취업형태 다양화에 대한 정책적 대응\*

장지연 · 이병희 · 남궁준\*\*

## I. 서론

전통적인 고용관계를 벗어나 노동이 이루어지는 것은 이제 우리 주위에서 흔히 볼 수 있는 광경이다. 전에 없던 새로운 형태의 일자리에서는 비교적 흔한 일이며, 기존의 고용관계가 새로운 방식의 노무제공계약으로 바뀌는 경우도 드물지 않다. 세상은 이렇게 빨리 변해가지만 우리의 제도는 더디게 따라가기만 한다. 이 글은 이러한 세상 변화에 어떻게 정책적으로 대응할 것 인지를 탐색한다.

제II장에서는 이러한 추세를 잘 보여주는 플랫폼노동의 확산에 대해서 살펴본다. 새로운 취업형태에 대한 정책적 대응 방안으로 4가지를 제시하였는데, 제III장과 제IV장에서 두 가지 방안을 구체적으로 제시한다. 제III장에서는 중층적 고용안전망 체계를 구축하고, 고용보험을 노무제공자와 진성자영업자까지 확대하는 방안을 제시한다. 이를 위해 고용보험을 소득기반 체계로 전환해야 할 불가피성을 언급한다. 제IV장에서는 법 해석 또는 법 제정을 통해 법의 보호 범위를 확대하는 방안을 제시하였다. 각 개념의 법적 해석, 개념 간의 관계 정립의 중요성과 새로운 취업형태의 실태 및 취약성에 대한 파악 필요성을 추가로 언급하였다.

\* 이 글은 장지연 박사가 제II장을, 이병희 박사가 제III장을, 남궁준 박사가 제IV장을 집필하였다.

\*\* 장지연=한국노동연구원 선임연구위원(jchang@kli.re.kr),

이병희=한국노동연구원 선임연구위원(lbh@kli.re.kr),

남궁준=한국노동연구원 부연구위원(jnamgoong@kli.re.kr).

## II. 플랫폼노동 확산의 의미와 정책대응

### 1. 임금노동과 비임금노동의 경계

임금노동을 비임금노동과 구분 짓는 본질적 특성은 '종속성'이다. 종속성은 경제적 종속성과 인적 종속성으로 구분되기도 하는데, 대체로 후자를 더 중요하게 본다. 인적 종속성 또는 지시 종속성이라 함은 언제 어디서 어떻게 일할지 회사로부터 지휘·감독을 받는다는 뜻이다. 사회학에서는 노동과정의 통제라고 한다. 그런데, 노동의 모습은 완벽한 통제와 완벽한 자율로만 구성되는 것은 아니다. 임금노동과 비임금노동의 경계선 부근에는 어느 한 쪽으로 분류하기 애매한 사례들이 증가하고 있다.

지난 20여 년 동안 우리 사회가 붙들고 씨름해 온 경계(boundary) 문제는 '특수형태근로종사자(이하, 특고)'의 문제였다. 이들은 개인사업자의 자격으로 회사와 도급계약을 한다.<sup>1)</sup> 하지만 이들은 주로 한두 고객, 즉 하나의 회사만 거래하기 때문에 실질적으로는 특정 회사에 종속된다. 이들의 소득은 이 회사가 주는 대금에 전적으로 의존한다. 택배기사, 보험모집인, 방문판매인, 학습지교사, 가전제품 설치 및 수리 기사 등이 우리 주변에서 흔히 만나게 되는 특고 노동자다. 이들의 규모는 최소 160만 명에서 최대 220만 명까지 추산되는데, 전체 취업자의 약 8%에 달한다(정홍준, 2019).<sup>2)</sup> 플랫폼노동 이슈가 전면적으로 대두되기 이전까지, 임금노동과 비임금노동의 경계에서 경제적 종속성의 특징을 보이는 대표적인 존재가 바로 특수형태근로종사자였다.

플랫폼노동은 특고와는 조금 다른 의미에서 경계의 문제에 직면한다. 플랫폼노동자는 주로 하나의 회사로부터 소득을 얻는 특성이 크지 않지만, 회사로부터 비대면 지휘·감독을 받을 가능성이 있다. 모든 플랫폼노동자가 애매한 종사상 지위에 있다고 주장하려는 것은 아니다. 전형적인 프리랜서, 1인 자영자로 분류할 만한 경우가 많다. 하지만 플랫폼 기술의 발달과 이를 이용한 비즈니스는 회색지대 노동 확산과 친화적이다. 디지털 플랫폼은 알고리즘의 활용을 전제하고 있고, 알고리즘이란 절차와 규칙을 사전적으로 입력하는 기술이기 때문이다.

특고와 플랫폼노동은 모두 임금노동과 비임금노동의 중간에서 있다. 전자는 경제적 종속성의 특징을 보이고, 후자는 부분적으로 지시종속성의 특징을 갖는다는 점에서 임금노동과 닮았

1) 계약의 형식이 도급일지라도 노동과정의 자율성이 현저히 낮다면, 이런 경우는 위장자영(disguised self-employment)이나 오분류(mis-classification)로 본다.

2) 2019년 고용노동부와 한국노동연구원 의 공동 조사.

다. 특고는 플랫폼 기술 발전 이전부터 등장한 노동형태인 데 비해서 플랫폼노동은 IT 기술발전의 영향으로 대두되기 시작한 노동형태이다.

## 2. 플랫폼노동 확산의 배경

### 가. 플랫폼

플랫폼 비즈니스는 21세기 자본주의를 대표하는 새로운 사업 모델이다(Rahman & Thelen, 2019).<sup>3)</sup> 20세기 후반에 등장한 NOC(Network of Contracts) 모델은 하나의 사업이 회사들 간의 계약을 통해 운영되는 모델로서 외주화를 통한 비용 절감이 주된 특징이다. 노동자는 비정규직화되거나 간접고용 노동자가 된다. 이에 비해, 플랫폼 비즈니스 모델은 인터넷 플랫폼상에서 생산과 유통, 서비스가 조직되는 모델이다.

플랫폼이란 ‘알고리즘 방식으로 거래를 조율하는 디지털 네트워크’다(Eurofound, 2018). 온라인 공간에 마련된 플랫폼은 수요와 공급이 만나는 곳이므로 일종의 시장(market)이지만, 교환과정이 알고리즘으로 조율된다는 점이 중요하다. 정해진 절차와 규칙으로 과정이 통제된다는 뜻이다. 플랫폼에서는 형식적인 고용계약 관계 없이도 실질적인 업무 지시와 통제가 가능해진다. IT 기술의 발전이 노동과정을 회사 내부의 위계적 구조 내에 두지 않고서도 결과물의 품질을 담보할 수 있게 만들어 준 것이다(장지연, 2021).

### 나. 디지털 알고리즘

고용계약은 노동자가 고용주의 지시와 통제를 따른다는 전제하에 고용주는 임금과 그 밖의 보호를 제공한다는 약속이다. 디지털 알고리즘은 계약이나 약속과는 전혀 다른 방식으로 노동 시장에서 신뢰의 문제를 해결했다(장지연, 2021). 첫째, 과업을 잘게 쪼개서 분업을 가능하게 한다. 분업의 단위가 작아지면 결과물의 질이 아니라 양만으로 성과평가가 가능해지고 노동과정을 감독할 필요가 없어진다. 둘째, 플랫폼이 작업수행의 전 과정을 관찰하고 기록한다. 이동지점과 시간을 기록하고, AI로 불량률 찾아낸다. 비대면이기는 하지만 감독하지 않는 것은 아니다. 셋째, 작업자가 어떤 과업을 수행했는지 기록함으로써 플랫폼이 경력을 관리하고 보증한다.

3) NOC 모델이 투자자 이익 극대화를 단기적으로 추구한 데 비해서 플랫폼 모델은 인내심 있는 자본가의 출현이 특징적이다. 당장 수익을 내지 못하더라도 플랫폼을 통한 네트워크 효과를 이용하여 시장에서 독점적 지위를 차지할 때까지 기다린다. 소비자자본주의도 중요한 특징이다. 라만과 텔렌(Rahman & Thelen, 2019)은 소비자와 자본가 사이에 노동을 배제한 정치동맹이 형성되었다고 해석하였다.

고객은 번역가나 프로그램 개발자가 그동안 작업한 경험을 보고 능력을 판단할 수 있다. 넷째, 고객으로 하여금 서비스의 질을 평가하게 하고 그 결과를 활용한다. 다섯째, 이자·삼자 간 거래에서 서비스 대금을 보관했다가 전달하는 역할을 함으로써 보수지급의 안정성을 보장한다.

### 3. 플랫폼노동의 규모와 종사상 지위

#### 가. 규모

플랫폼노동과 관련한 정책적 관심은 이들의 종사상 지위 문제에서 출발하였다. 결론부터 말하자면, 모든 플랫폼노동을 하나로 묶어 임금노동, 비임금노동, 또는 그 중간지대 어딘가에 들어가는 것으로 보는 것은 타당하지 않다. 플랫폼노동이라고 정의할 만한 공통점을 가지고 있기도 하지만, 한 가지 종사상 지위로 판정하기에는 다양성이 너무 크다. 일종의 스펙트럼으로 이해하는 것이 타당해 보인다.

보편적으로 공유되는 조작적 정의가 없다 보니 규모를 추정하는 것도 쉽지 않다. '고객이나 일감을 구하기 위해서 웹사이트나 핸드폰 앱 등 온라인 플랫폼을 이용하는 일자리'를 가졌다고 응답한 사람은 15~65세 취업자의 7.64%에 달한다(장지연, 2020). 한국고용정보원의 2021년 조사에서 이 수치는 15~69세 취업자(2,588만 명)의 8.4%에 해당하는 218만 명으로 나타났다. 그러나 이들이 이용한 플랫폼 중에서 상당수는 단순히 일감 정보를 알려주는 '게시판'의 역할만 하고 있다. 플랫폼에 누가 어떤 일을 했는지 기록으로 남지 않는 경우라면, 플랫폼 사업자에게 준고용주로서의 의무를 부과할 근거를 찾을 수 없다. 플랫폼이 종사자와 고객 사이의 거래를 '중개'했다고 볼 수 있는 경우를 협의의 플랫폼노동으로 보면 플랫폼노동자의 규모는 크게 줄어든다. 한국노동연구원의 2020년 조사에서는 전체 취업자의 1% 미만을 플랫폼노동자로 보았고, 한국고용정보원의 2021년 조사에서는 플랫폼노동자의 규모를 15~69세 취업자의 2.5%에 해당하는 65만 8천 명으로 추정하였다.

#### 나. 종사상 지위를 추론할 수 있는 특징

장지연(2020)에서는 플랫폼노동의 자율성과 종속성 정도를 판단하기 위한 질문으로 서비스 가격을 누가 결정하는지, 수행해야 할 일은 어떻게 정해지는지, 일하는 시간은 누가 정하는지, 평가시스템이 있는지의 네 가지 문항을 활용하였다. 서비스의 가격을 본인이 결정한다는 것은 자기 사업의 징표로 해석할 수 있다. 수행해야 할 일을 본인이 선택하여 정하느냐의 여부는 자율성을 측정할 수 있는 중요한 지표이다. 선택권이 없다면 근로자의 특성을 갖는 것으로 볼 수

있다. 근무시간 선택권 역시 자율성을 나타내는 중요한 지표이다. 플랫폼사들은 ‘별집’과 같은 평가시스템을 활용하는 경우가 있고, 이것이 알고리즘을 이용한 성과관리로 주목받고 있다. 노동자들이 자사의 근로자가 아님에도 불구하고 실제로 통제가 가능한 기제가 된다는 것이다.

장지연(2020)에서는 자율성의 정도를 종합적으로 평가해 보기 위한 지표를 다음과 같이 제시하였다. 서비스 가격 결정과 업무 선택권은 가장 중요한 자율성 지표이므로 이를 기초적인 기준으로 삼고, 그 중간에 근무시간 선택과 성과 평가 여부를 배치하면 다음과 같은 5점 척도 스펙트럼이 나온다. 각 범주에 속하는 종사자의 비율도 <표 1>에 표시하였다.

<표 1> 플랫폼노동의 종속성

서비스 가격 결정 + 업무 선택권 있음	서비스 가격에 관여할 수 없거나 업무 선택권 없음			서비스 가격 결정이나 업무 선택권 모두 없음
-	근무시간 변경 쉬움		근무시간 플랫폼 결정/ 또는 변경 어려움	-
	성과평가 없음	성과평가 있음		
강 ←———— 자율성 —————> 약				
4	3	2	1	0
26.6%	18.3%	14.1%	19.0%	22.0%

자료 : 장지연(2020) 재구성.

#### 다. 주업, 부업, 간헐적 참여

한국고용정보원 2021년 조사에서는 플랫폼노동에 참여하여 얻는 소득과 플랫폼노동에 참여하는 노동시간을 기준으로 플랫폼노동종사자를 ‘주업형’, ‘부업형’ 및 ‘간헐적 참가형’ 등 세 유형으로 구분하여 살펴보았다. 플랫폼노동종사자 중에서 ‘주업형’은 47.2%, ‘부업형’은 39.3%, ‘간헐적 참가형’은 13.4%로 조사되었다. 총소득이나 사회보험가입률은 간헐적 참가형에서 가장 높았고, 주업형에서 가장 낮은 것으로 나타났다. 주업형이 전체 플랫폼노동자의 절반이 안 된다는 사실은 다양한 고용형태를 드나드는 N잡러가 많다는 것으로 해석될 수 있다. 이는 정책 대응 방향을 마련함에 있어서 추가적으로 고려되어야 할 요소이다.

## 4. 정책 방향

플랫폼노동의 확산에 따른 정책 대응을 고민할 때 고려해야 할 사실은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 플랫폼노동의 종사상 지위는 임금노동과 자영으로 일도양단식의 명확한 구분이 되는 것이 아니고 일종의 스펙트럼과 같은 특징을 갖는다. 플랫폼의 기능이나 알고리즘을

통해 관여하는 정도가 어디까지인지에 따라, 임금노동에 근접한 사례부터 자영이라고 보기에 무리가 없는 사례까지 다양하다. 플랫폼노동은 단일 범주로 묶일 수 없다. 둘째, 플랫폼노동뿐 아니라 오프라인 시간제 근로를 포함하여 여러 개의 일자리를 동시에 가지고 있는 사람이 많다. 일정 기간 동안 순차적으로 여러 일자리를 전전하는 경우도 동시에 여러 일을 하는 경우와 정책적 관점에서는 크게 다를 바 없다. 따라서, 한편에서는 특정 직종에서 요구되는 세밀한 정책이 개발되어야 하겠으나, 이보다 더 중요하게는 다양한 직종과 종사상 지위에 보편적으로 적용할 수 있는 방식으로 사회적 보호제도가 마련되어야 한다. 플랫폼노동 확산에 따라 필요하게 된 정책을 적시해 보자면 다음과 같다.

첫째, 어떤 경우에도 위장자영(또는 오분류)은 금지되어야 한다. 실질적으로 플랫폼의 지휘감독을 받을 뿐만 아니라 종사자의 자율적 판단에 따라 사업을 하는 것이 아닌데 형식적으로만 개인사업자의 지위를 부여하는 것은 종사자에 대한 사회적 보호를 취약하게 만드는 것일 뿐 아니라 조세의무를 회피하는 행위이므로 엄격하게 금지되어야 한다. 예컨대, 종사자가 원하는 시간에만 일을 하고 마음에 드는 일감을 선택해서 일하지 못한다면, 종사자를 근로자로 간주해야 한다.<sup>4)</sup>

둘째, 종사자들이 노동조합을 결성하거나 단체교섭을 할 수 있는 권리를 부여하여야 한다. 배달의 민족이나 카카오 모빌리티 같은 대형 플랫폼은 단체교섭을 진행한 바 있으며, 플랫폼을 통한 배달대행 관련 업체와 종사자 간 자율협약이 성사된 사례도 있다(김종진, 2022). 이런 사례들을 확산해 나갈 필요가 있다. 플랫폼 운영사업자와 종사자 간에 자율적인 협약을 맺고 합의점을 찾아나가는 사례는 적극 권장되고 지원되어야 한다.

셋째, 사회보험은 직종이나 종사상 지위상의 특징과 상관없이 보편적으로 적용하여야 한다. 산재보험의 경우, 특수형태근로종사자를 적용대상에 포함시키고 있으며 플랫폼노동종사자로 그 대상을 넓혀나가고 있으나, 원칙에 있어서 단일한 사업주와 계약관계에 있어야 한다는 전속성 요건을 폐지하지 못하고 있다. 고용보험의 경우, 2021년 7월부터 노무제공자를 적용대상에 포함시키는 제도개선이 이루어졌다. 2022년 3월 현재 약 81만 명의 특수형태근로종사자가 제도 내로 포섭되었으며 여기는 플랫폼노동자로 볼 만한 경우도 포함되어 있다.<sup>5)</sup> 비교적 짧은 기간 동안 커다란 발전이 있었던 것으로 평가할 수 있으며, 적용대상자들의 호응이 높았던 것을 확인할 수 있다. 그러나 적용대상에 특정 직종을 하나씩 더 추가하는 방식으로 보편적 보호제도까지 가는 것은 어렵다. 다양한 종사상 지위를 겸하는 N잡러의 증가를 고려하면 이 점은 더욱 분명해진다. 모든 일자리에서의 소득을 합산하는 방식으로 '전국민고용보험'을 완성해 나

4) 해외 판례에서 우버드라이버가 근로자로 판정되는 것이나, 2020년 중앙노동위원회에서 '타다' 드라이버를 근로자로 본 것은 이런 맥락에서이다.

5) 근로복지공단 내부자료.

가는 시점을 앞당기는 노력이 필요하다.

넷째, 차별금지와 안전, 개인정보보호 등의 문제를 규율할 수 있는 법률의 제정이 필요하다. 「플랫폼종사자보호법」이 입법 발의되었으나<sup>6)</sup> 노동계와 경영계 양측이 모두 반대의견을 제출하고 있는 형편이다. 노동계는 이 법이 근로자로 분류되어 「근로기준법」의 적용을 받아야 하는 근로자에 대한 오분류를 조장할 위험이 있다고 본다.<sup>7)</sup> 경영계는 플랫폼 사업자가 사실상 중개업자로서 차별적 처우나 괴롭힘 방지 같은 의무를 수행하기 어렵다고 주장한다. 그러나 기술적으로 능력이 있고, 사업을 통해 향유하는 이익이 큰 만큼 이러한 책임을 지는 것이 마땅하다는 판단이 합리적이라고 보여진다.

### III. 고용안전망 확충

#### 1. 중층적 고용안전망 체계

코로나19 고용 위기는 임금근로자 중심의 고용보험제도가 가지는 한계를 명백하게 드러냈다. 특수형태근로종사자, 프리랜서, 자영업자에게 실업과 소득 감소가 집중되었지만, 이들은 실업급여나 고용안정지원금 등 고용보험의 보호를 받을 수 없었기 때문이다. 긴급고용안정지원금, 소상공인지원금 등 긴급 지원 정책을 실시하였지만, 지원 대상의 적절성, 지원 수준의 충분성, 지원 시기의 시의성을 둘러싼 논란이 적지 않았다.

코로나19 고용 위기 동안 실직과 생계의 위협에서 일하는 사람들의 삶을 지키기 위해 고용안전망을 촘촘하게 마련해야 한다는 공감대가 형성되었다. 이에 따라 고용보험이 2020년 12월 예술인 프리랜서, 2021년 7월 특수형태근로종사자 12개 직종, 2022년 1월 플랫폼 노무제공자 2개 직종에 적용되었으며, 7월 특수형태근로종사자 5개 직종으로 확대될 예정이다. 또한 고용보험의 보호를 받지 못하는 취업취약계층을 대상으로 국민취업지원제도가 2021년 도입되었다.

이제 고용보험과 국민취업지원제도로 구성된 중층적 고용안전망 체계를 갖추게 되었다. 실업보험-실업부조의 중층적인 고용안전망 체계를 가진 나라 가운데 독일, 일본처럼 실업부조가 중심적인 나라도 있지만, 우리나라는 고용보험을 1차 고용안전망, 국민취업지원제도를 2차 고용안전망으로 설정하고 있다. 그러나 일부 비임금근로자로 고용보험이 확대되었음에도 여전히

6) 「플랫폼 일자리 종사자 보호법안」 2021.3.18. 국회의원 장철민 대표발의.

7) 하지만, 이 법의 적용대상은 근기법 적용대상이 아닌 플랫폼종사자로 명시되어 있다.

고용보험 사각지대가 넓다.<sup>8)</sup> 고용보험이 보편적으로 확대되기까지는 국민취업지원제도가 2차 고용안전망으로서 역할이 커야 하지만, 2021년 구직촉진수당 수급자는 34만 명으로 당초 예상보다 적었다.

이 글은 보편적인 고용안전망을 확립하기 위한 과제들을 검토하고자 한다. 2020년 12월 발표된 전국민고용보험 로드맵은 자영업자를 포함하여 모든 취업자를 고용보험으로 보호하기 위한 단계적인 계획을 제시하였다. 이에 따라 소득 정보를 적시에 파악할 수 있는 인프라가 구축되어, 고용보험을 비롯한 사회보험의 사각지대를 획기적으로 줄일 수 있는 계기가 마련되었다. 이에 소득기반 고용보험으로의 전환에 필요한 과제, 자영업자 고용보험 확대 적용을 둘러싼 쟁점들에 대해 검토한다. 또한 고용위기 동안 불가피하게 소득 지원에 치중할 수밖에 없었지만, 소득 지원과 취업 지원을 결합한 한국형 실업부조로 기능해야 할 시점임을 감안하여 국민취업지원제도의 제도적 성격과 그 과제들도 검토하고자 한다.

## 2. 소득기반 고용보험으로 전환

전국민고용보험을 추진하기 위해 가장 우선했던 과제는 소득 정보의 적시 파악이었다. 플랫폼노동을 비롯한 의존계약자, 독립자영업자 등 새롭게 보호할 계층은 근로시간이나 근로일을 파악하기 어렵고, 여러 일자리를 동시에 하는 경우에 실업을 판정하기 어려우며, 소득의 변동성이 높아서 1년에 한 번 신고되는 소득 정보로는 고용보험 적용과 운영이 어렵기 때문이다.

정부는 소득 파악 체계를 획기적으로 개선하였다. 첫째, 소득 지급자가 소득 발생 시점에서 소득세를 원천 징수하는 유형은 매달 신고하는 방식으로 개편되었다. 이에 따라 일용근로소득과 인적용역형 사업소득은 2021년 7월부터 매월 소득 파악이 가능하게 되었으며, 2021년 말 현재 일용근로자 313만 명, 인적용역 사업소득자 423만 명의 월별 소득자료를 확보하게 되었다. 둘째, 용역을 증개하거나 용역 제공과 관련한 사업장을 제공하는 자의 과세자료 제출 주기를 매월로 단축하였다. 2021년 말 현재 플랫폼종사자 37만 명에 대한 월별 소득자료가 신고되었다. 셋째, 사업소득자가 직접 부가가치세 및 종합소득세를 신고하는 유형은 전자 증빙으로 적기 매출 파악이 가능한 전자세금계산서와 현금영수증 발급 대상을 확대하였다.<sup>9)</sup>

노동시장 지위와 관계없이 모든 취업자에게 고용보험을 적용하기 위해서는 소득 정보를 기반으로 하는 고용보험 관리체제로 전환해야 한다. 아직은 특수형태근로종사자·예술인 프리랜

8) 2021년 12월 말 기준으로 고용보험 가입자 수는 상용근로자 1,451만 2천 명, 예술인 프리랜서 10만 7천 명, 특수형태근로자 57만 7천 명을 기록하여, 전체 취업자의 55.7%가 고용보험에 가입하고 있다(피보험자격 취득 절차가 없는 일용근로자는 제외).

9) 개인사업자 매출 중 전자 증빙으로 실시간 집계할 가능한 전자세금계산서·신용카드·현금영수증 비중은 2019년 기준 84%에 이르고 있으므로, 개인별로 집계하면 일반과세자의 매출을 추정할 수 있을 것이다.

〈표 2〉 소득 정보 인프라 구축 방안

	현행	개편
상용근로소득	연 2회 간이지급명세서 제출	(국회 계류) 매월 제출
일용근로소득	지급명세서 분기별 제출	2021. 7. 매월 제출
인적용역형 사업·기타 소득	사업소득-간이지급명세서 분기별 제출 기타소득-지급명세서 연 1회 제출	2021. 7. 매월 제출 (국회 계류) 인적용역 기타소득 매월 제출
사업자등록형 사업소득	연 1회 종합소득 신고 매출 신고는 전자세금계산서 매월, 일반과세자 반기, 간이과세자 연 회 제출	전자세금계산서 의무발급 개인 사업자를 2022. 7. 공급 가액 2억 원 이상, 2023. 7. 1억 원 이상으로 확대 현금영수증 의무발급 대상을 2023. 1. 확대
용역제공자 사업소득 <sup>1)</sup>	사업장 제공자의 과세자료 연 1회 제출 협조	2021. 11. 10. 과세자료 제출 주기를 매월로 단축하고, 과세자료 제출 사업 대상에 노무제공 플랫폼 사업자 추가

주: 1) 골프장 캐디 등 용역 제공과 관련된 사업장을 제공받거나 퀵서비스, 대리운전기사 등 직업소개업자나 노무제공 플랫폼 사업자의 알선·중개를 받아 노무를 제공하는 사업소득자.  
자료: 고용노동부, 전국민고용보험 로드맵, 2020. 12. 23.; 기획재정부, 소득세법 및 법인세법 개정안 보도자료, 2021. 1. 6.; 기획재정부, 2021년 세법개정안, 2021. 7. 26.을 재정리.

서만을 대상으로 사업장 단위의 소득 정보로 고용보험을 관리하고 있지만, 이제 모든 취업형태를 대상으로 국세청에 신고된 소득 정보를 이용하여 고용보험의 적용, 기여, 급여 수급자격, 급여액 산정 등을 하도록 면밀하게 준비해야 할 것이다. 예를 들어, 근로자의 적용 소득 기준 설정, 건설업·별목업의 보험료 부과 방식 개편, 일용근로자·단기노무제공자에 대한 소득 기준 적용 여부, 피보험자격 취득과 상실 등의 피보험자 관리 방식 개편 등을 검토해야 한다.

또한 상이한 취업형태로 이동하거나 한 시점에 여러 일자리를 수행하더라도 보편적으로 고용보험을 관리하기 위해서는 사업장 단위 관리체계에서 개인별 관리체계로 전환해야 한다. 취업형태와 관계없이 피보험자격 이중 취득을 허용하고, 개인별로 합산된 소득에 대해 보험료를 부과하며, 전체 소득 활동의 변화를 기준으로 실업을 판정하고, 보험료 납부 소득 기준으로 급여액을 산정하며, 일부 일자리를 상실하였을 때 부분 급여를 지급하는 방안 등을 검토해야 할 것이다.

### 3. 자영업자 고용보험 적용 확대<sup>10)</sup>

현행 임의가입 방식의 고용보험에 가입한 자영업자 수는 전체 자영업자의 1%에 미치지 못한

10) 자영업자고용보험적용확대연구회, 「자영업자 고용보험 적용 확대 방안: 전문가위원 제안서」, 경제사회노동위원회, 2022. 3. 참조.

다. 1인 자영업자 고용보험료 지원을 확대하고 가입 가능 기간 제한을 폐지하는 한편 실업급여 보장성을 확대하였음에도, 자영업자의 고용보험 가입 증가 규모는 크지 않았다. 희망하는 자영업자만 고용보험에 가입하는 방식에서는 지원 확대만으로 자발적인 가입을 유도하기 어렵다는 것을 시사한다. 임의가입 방식의 실업보험에서도 높은 가입률을 달성한 덴마크는 근로소득과 사업소득에 8%씩 노동시장 분담금을 의무적으로 부과하여 실업보험 재원의 70%를 지원하고 있으며, 스웨덴과 핀란드가 별도의 기초실업보험을 운영한다는 점에서 예외적인 사례다. 가입자 간 연대에 기반하여 사회적 위험에 대응하는 사회보험 운영 원리에 비추어 볼 때, 소득 수준이나 폐업 위험의 차이와 관계없이 모든 자영업자에게 고용보험을 당연 적용하는 것이 바람직하다.

한편 자영업자는 경영의 권한과 책임을 모두 가지는 개인사업자만이 아니다. 노무를 제공하는 프리랜서, 법인 사업자, 농림어업 경영주 등 다양하다. 유형별로 실업 위험과 재취업 행태, 소득 파악 수준이 다르면 고용보험을 동일하게 적용하기 어렵다. 단기간의 노무제공계약을 다수 수행하는 프리랜서는 입이직이 활발한 반면, 물적 시설을 가지고 있는 자영업자는 폐업과 재창업 비용이 크고 상당한 기간이 소요되기 때문이다. 고용보험법상 노무제공자에는 프리랜서가 포함된다. 이미 예술인 프리랜서에게 노무제공자 고용보험 방식을 준용하고 있다. 최근 소득 파악체계 개선에 따라 보험료 부과 및 자격 관리 행정 능력이 크게 개선되어 소득 기준으로 적용 방식을 전환할 수 있게 되었다. 따라서 다른 사업을 위하여 인적 용역을 제공하는 사업자에게 직종의 구분 없이 노무제공자 고용보험을 적용하는 것이 바람직하다. 한편 법인 대표 및 등기 임원은 직업의 종류와 관계없이 근로의 대가로 보수를 받아 생활하는 자이므로 국민연금·건강보험과 마찬가지로 근로자 고용보험을 적용하는 것이 타당하다.

가입자 간 형평성을 유지하기 위해서는 자영업자 고용보험도 소득에 따라 적용, 기여, 급여 수급 자격을 관리하는 것이 바람직하다. 1년에 한 번 신고하는 국세청 종합소득 정보만으로는 고용보험 적용 여부, 수급 자격 판정 등이 어려우므로, 매출 정보를 활용한 소득 추정을 병행하고, 국세청 부가가치세 신고 주기를 최소 분기로 단축하는 방안을 검토할 필요가 있다.

가입자 간 연대에 의한 사회적 보호라는 사회보험 원리에 비추어 특정 취업형태에 보험 요율을 차등하는 것은 바람직하지 않다. 가능한 한 모든 취업형태에 동일한 보험 요율(균등 부담하는 경우 합계 보험 요율)을 적용하되, 전액 부담해야 하는 자영업자는 어려움을 감안하여 사회보험료 지원을 확대할 필요가 있다.

소득에 따라 기여함으로써 가입자 간 부담의 형평성을 추구하더라도 급여와 수급자격 요건은 자영업자의 특성을 반영하여 보호의 실효성을 높일 필요가 있다. 예를 들어, 폐업에 상당한 기간이 소요되는 점을 고려하여 비자발적인 사유로 폐업을 예정한 자영업자가 희망리턴패키지에 참여하는 경우 실업급여를 조기 지급하는 방안, 비자발적인 사유로 휴업하는 경우 자영업자

본인에게 고용유지지원금을 지원하는 방안, 인력 공백을 두기 어려워 육아휴직이나 교육훈련 참여가 어려운 현실을 고려하여 육아 또는 교육훈련 참여로 대체인력을 채용하는 경우 그 비용을 지원하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

#### 4. 한국형 실업부조로서 국민취업지원제도의 역할 강화

국민취업지원제도는 취업취약계층에게 소득 지원과 취업 지원을 결합하여 제공하는 한국형 실업부조를 지향하고 있다. 고용보험이 보편적으로 확대되기까지 2차 고용안전망의 역할이 중요하다. 그 이후에는 고용보험 적용 소득 기준을 충족하지 못하는 취업자, 고용보험에 가입하였지만 이직사유나 기여요건을 충족하지 못하여 실업급여를 받을 수 없는 실업자, 노동시장 경력이 없는 청년이나 경력 단절을 경험한 여성 등 고용보험의 보호를 받지 못하는 취업취약계층에 대한 보완적인 제도로서 기능하게 될 것이다.

소득 지원과 취업 지원을 결합하여 제공하는 1유형은 6개월간 정액의 구직촉진수당과 최대 12개월의 취업지원서비스를 제공한다. 또한 취업지원 종료 후 최대 3년 동안 재참여를 제한하고, 실업급여 수급 종료 후에는 6개월 경과를 참여 요건으로 하고 있다. 이는 수당 수급만을 목적으로 하는 참여를 억제하고 성실한 구직활동과 취업지원서비스 참여를 우선하도록 2차 고용안전망을 제한적으로 설계하였음을 의미한다. 제도 시행에 따라 일자리 매칭의 적합도를 높이는 데 적절한 수급기간은 어느 정도인지, 재참여 제한이 과도하지 않은지 등을 평가하여 개선해야 할 것이다. 다만 1인당 생계급여보다 낮은 월 50만 원의 구직촉진수당은 당초 계획보다 참여율을 낮추고, 특히 가구 내 일차 소득자의 참여를 저해하고 있는 것으로 보인다. 정액의 수당을 1인 가구 생계 급여 수준으로 현실화하고, 피부양가족에 따라 추가 급여를 지급할 필요가 있다.

한국형 실업부조는 성실한 구직활동 및 취업지원서비스 참여 의무 이행을 전제로 구직촉진수당을 지급하는 제도다. 고용 회복기에 소득 지원과 취업 지원을 결합한 한국형 실업부조가 본격적으로 기능해야 할 것이다. 한국형 실업부조의 효과는 상담사의 개입과 지원에 의한 취업지원서비스에 달려 있다. 수급자와 상담사 간 상호 협의에 의한 취업 활동 계획을 수립하고, 구직활동 또는 적극적 노동시장 프로그램에 성실하게 참여하도록 상담사가 적극 개입하며, 수급자가 의무를 이행하지 못하였을 때는 지급 정지 등의 제재를 부과함으로써 취업지원서비스의 효과를 높여야 할 것이다.

저소득층 지원제도와 국민취업지원제도 간 연계를 강화할 필요가 있다. 한국형 실업부조는 취업취약계층이 반복적인 실업과 저임금 일자리에 고착되지 않도록 소득 지원과 취업 지원을 결합하여 제공하는 제도다. 최근 연구에 따르면, 근로빈곤의 주된 원인이었던 저임금은 최저임

금의 인상에 따라 그 영향이 줄어든 반면 낮은 취업률과 짧은 취업기간의 영향이 더 커졌다.<sup>11)</sup> 더 나은 일자리로의 이행을 위한 취업지원서비스의 중요성이 커진 것이다. 기초생활보장 생계급여 지급 기준 확대와 병행하여 저소득층에게 노동시장 통합에 필요한 취업지원서비스를 확대할 필요가 있다. 구직촉진수당을 수급할 수 있는 가구소득 요건의 조정, 자활사업과 대상자 배치 기준을 포함한 조정이 필요할 것이다. 한편 구직촉진수당을 수급하는 저소득층은 근로장려금을 수급하더라도 단신 가구를 제외하면 대부분 점감구간에 해당하여, 근로장려금 수급 요건이 확대되더라도 중복 수급에 따른 재정 소요 비용은 크지 않을 것이다. 오히려 국민취업지원제도가 재취업과 그에 따른 취업기간 및 근로소득 증가 효과가 크면 근로장려금의 지급액을 줄이거나 탈수급도 기대할 수 있다는 점에서, 근로장려금 수급자의 국민취업지원제도 참여를 장려할 필요가 있다.

## IV. 취업형태 다양화와 노동정책

### 1. 취업형태의 다양화와 기존 제도의 대응

근로계약의 형식을 띤 전통적 고용관계 일변도의 취업형태가 변하기 시작했다. 특수고용종사자(이하, 특고), 프리랜서 등 1인 자영업 형태의 노무공급 형태가 출현했고 관련 법률관계의 형식 역시 다양해졌다. 특히 급속한 디지털화와 함께 등장한 플랫폼노동은 노동법 및 고용을 전제한 사회보장법의 적용과 보호의 내용·수준에 새로운 과제를 던지고 있다. 플랫폼노동은 디지털 플랫폼 기업, 플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 플랫폼종사자, 노무수령자(고객)의 최소세 당사자 관계를 전제한다. 또한, 각 당사자가 상대방과 체결한 계약 중 어느 것도 형식적으로는 근로계약이 아니다. 불분명한 지휘종속관계와 ‘사용자’ 특성의 어려움 때문에 플랫폼종사자에게 노동관계법과 고용을 전제한 사회보장법을 적용하는 것이 쉽지 않다.

이에 대해 사회보험법이 가장 기민한 대응을 보였다. 산재보험은 “특수형태근로종사자” 개념을 창설하고 근로자와 유사한 보호를 제공하면서 적용대상 직종을 점진적으로 확대해 왔고,<sup>12)</sup> 판례는 일부 플랫폼종사자를 여기에 포섭했다.<sup>13)</sup> 「고용보험법」은 개정을 거듭해 특례로서 ‘노무제공자’, ‘예술인’, ‘자영업자’ 범주를 설정했고, 보험사무의 효율적 처리를 위해 플랫폼 사업

11) 이병희 외(2021), 『제1차 구직자 취업 지원 기본계획(국민취업지원제도) 수립 연구』, 고용노동부.

12) 산업재해보상보험법 제125조. 동 시행령 제125조 참조.

13) 대법원 2018. 4. 26. 선고 2016두49372 판결; 대법원 2018. 4. 26. 선고 2017두74719 판결 참조.

자에게 피보험자격 신고와 관련 자료 제공 의무도 도입했다.<sup>14)</sup> 「산업안전보건법」도 「근로기준법」상 근로자뿐 아니라 특수형태근로자, 이동통신단말장치 등을 통한 증개와 이륜자동차를 이용해 물건을 수거·배달하는 사람도 보호대상에 포함시키는 변화가 있었다.<sup>15)</sup> 모든 취업자에게 안전한 노동환경과 재해보상 및 고용안정망을 제공하는 방향으로 제도가 발전해왔다고 평가할 수 있다.

좁은 의미의 노동관계법은 상대적으로 더디게 대응해왔다. 「근로기준법」상 근로자 개념에 대한 2006년 대법원 판결은 기존에 요구되던 사용자의 “구체적, 개별적 지휘·감독” 요건을 “상당한 지휘·감독”으로 완화하는 등 근로자성 인정의 문턱을 전체적으로 낮추긴 했지만, 근로자의 사용자에 대한 인적 종속성에 기반한 “사용종속관계”는 여전히 ‘좁은 문’처럼 보인다.<sup>16)</sup> 다만 2018년 6월 선고된 ‘학습지교사’ 판결은 「노동조합 및 노동관계조정법」의 “근로자” 개념이 「근로기준법」의 “근로자” 개념과 갈라서는 계기가 되었다.<sup>17)</sup> 노무제공자의 사용자에 대한 경제적 의존성에 초점을 두고 단결권·단체교섭권·단체행동권의 보장 필요성을 기준으로 노동조합법상 “근로자”인지를 판단하기 때문이다. 이로써 「근로기준법」상 근로자가 아닌 사람도 집단적 노동법을 통해 자조적으로 노무제공조건 향상을 꾀할 수 있게 되었다. 최근 플랫폼종사자로 구성된 노동조합의 설립신고 및 신고필증 교부가 이루어지고 있는 것도 이러한 법률해석의 한 산물이라고 할 수 있을 것이다.<sup>18)</sup>

개별적 근로관계법의 인적 적용범위 확장을 위한 노력도 없었던 것이 아니다. 현 21대 국회만 보더라도 여러 법률안이 제출됐다. 「근로기준법」의 근로자 정의규정에 단서를 추가해 증명 책임을 전환하고 종래 인적 종속성 중심의 근로자 개념을 탈피하려는 개정안,<sup>19)</sup> 플랫폼종사자 및 특수형태근로종사자의 개별적 노무제공관계를 각각 규율하기 위한 입법안들이 그 대표적 예다.<sup>20)</sup> 위 「근로기준법」 개정안이 기존 근로자-자영업자 이분법 구조를 유지하는 데 반해, 두 입법안은 노동관계의 새로운 인적 범주를 창설하고 각 집단에 기존 노동법상 보호와 구별되는 권리를 부여한다는 차이가 있다. 이는 다양한 취업형태와 취약근로계층 문제의 대응에 있어서 전통적 근로계약/고용계약 모델 기반의 노동관계법이 갖는 한계를 극복하고자 하는 접근방식의 차이를 반영한다.

이러한 입법과 판례를 통한 대응은, 취업형태가 다양화되는 현실에서 종래의 제도로는 새로

14) 고용보험법 제77조의 7.

15) 산업안전보건법 제77-78조.

16) 대법원 2006. 12. 7. 선고 2004다29736 판결.

17) 대법원 2018. 6. 15. 선고 2014두12598, 2014두12604(병합) 판결.

18) 대리운전노조(신고필증 교부 2020. 7. 17.), 라이더유니온(신고필증 교부 2020. 11. 10.) 등이 그 예다.

19) 「근로기준법 일부개정법률안」(강은미 의원 대표발의), 의안번호 12457, 발의일 2021. 9. 6.

20) 「플랫폼종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안」(장철민 의원 대표발의), 의안번호 8908, 발의일 2021. 3. 18.; 「특수형태근로종사자 등의 보호에 관한 법률안」(임이자 의원 대표발의), 의안번호 6018, 발의일 2020. 12. 1.

운 모습의 근로취약계층을 보호하는 데 부족하다는 기본적 인식이 전제된 것이었다. 그리고 노동법 및 관련 사회보장법이 근본적으로 틀을 바꿀 필요가 있다는 의견이 점차 힘을 얻고 있다. 주요 대선후보 공약에도 직·간접적으로 이러한 내용이 모두 담겨 있었다. 이러한 법적 쟁점에 대한 접근은 크게 세 가지 정도로 유형화할 수 있는데, 아래에서는 이를 각각 간략히 살펴본다.

## 2. 노동법의 인적 적용범위 확장을 위한 대응 방식

### 가. 근로자 개념 확장

첫 번째 접근은 기존의 근로자와 사용자 개념을 확장 또는 현대화하여 다양한 형태의 취업자를 근로자로, 그들의 노무를 이용/수령하는 상대방을 사용자로 포섭하는 것이다. 플랫폼노동의 경우를 예로 들어보면 “플랫폼종사자”를 근로자로, “플랫폼 운영 사업자” 및/또는 “플랫폼 이용 사업자”를 사용자로 분류해 각 지위에 따른 노동법상 모든 권리·의무를 귀속시키는 것이다. 여기서는 근로자성의 핵심 표지인 인적 종속성의 지위·역할을 존속시킬지, 폐기할지, 만약 변경한다면 동 개념을 어떻게 파악할 것인지가 주요 쟁점이다.

먼저 「근로기준법」의 개정 없이 판례의 판단 기준을 변경하는 법해석론적 방법이 있다. 즉 “사용종속관계” 개념을 질적으로 확장 혹은 현대화하여 가장 멀게는 상당수의 플랫폼노동까지 포섭하고자 하는 관점이다. 이 입장은 사용종속관계의 존재 여부를 사용종속성, 즉 ‘사용자가 법적 권한을 가지고 구체적·개별적으로 지휘·감독을 하는가’에 따라 판단하면 안 되고, 지배/제어/프로그래밍 종속성이 있는지를 기준으로 판단해야 한다고 본다.<sup>21)</sup> 종속과 자율이 섞여 있는 현대의 근로관계/노무제공관계에서도 변하지 않은 것은 그들이 “타인의 계산을 위하여 타인의 사업조직에 편입되어 그 일부로서 과업을 할당받아 수행”한다는 사실이다.<sup>22)</sup> 따라서 근로자성 심사는 그들이 전형적 독립자영업자가 아닐 것이라는 소극적 방식을 취해야 한다고 주장한다.<sup>23)</sup>

이러한 문제의식이 반영된 입법론의 예가 앞서 언급한 「근로기준법 일부개정법률안」이다. 미국 캘리포니아주 대법원의 ABC 테스트와 그것을 입법한 법규정을 모델로 삼아 해당 노무제공자의 근로자 지위를 추정하고 사용자가 다음의 사실을 모두 증명하는 경우에만 추정을 복멸시키고 있다. 첫째, 노무제공자가 업무수행에 관하여 사용자의 지휘·감독을 받지 아니하는 경

21) 박제성 외(2019), 『자영업자 사회법제 연구: 사회법제의 인적 적용범위를 중심으로』, 한국노동연구원, p.168.

22) 위 보고서는 「근로기준법」 제58조 제3항은 재량근무제를 규정하며 “사용자가 업무의 수행 수단 및 시간 배분 등에 관하여 근로자에게 구체적인 지시를 하지 아니한다는 내용”을 서면합의에 명시할 것을 요구하고 있는 점에 주목한다. 즉 현행법에서도 근로자가 이런 재량(자율)을 갖는 것이 이미 가능하며 사용종속성이 근로자성의 필수요소가 되어야 한다는 주장에 의문을 표한다. 위 보고서, p.169.

23) 위 보고서, p.169.

우, 둘째, 노무제공이 사용자의 통상적인 사업 범위 밖에서 이루어진 경우, 셋째, 사용자가 영위하는 사업과 동종 분야에서 노무제공자가 본인의 이름과 계산으로 독립하여 사업을 영위하는 경우가 그것이다. 위 사실은 각각 (법적) 인적 종속성, (사용자 측면의) 조직적 종속성, (노무제공자의 독립사업자성 결여, 즉 사업편입성으로 인한) 경제적 종속성(의존성)을 뜻하는데, 결과적으로 세 가지 종속성 중 어느 하나만 있어도 근로자성을 인정하기 때문에 그간 관철되어 오던 인적 종속성(지휘·감독권 행사)의 우위를 포기한 것과 같은 효과를 낳는다.

이와 같은 접근법(특히 위 개정안의 방식)을 택할 경우 「근로기준법」상 「근로자」의 범위가 「산재보험법」의 “특수형태근로종사자”, 「고용보험법」의 “노무제공자”, 노동조합법의 근로자를 넘어 확장될 수 있으며, 일단 근로자로 인정되면 현행 노동법하의 모든 권리를 향유하게 된다.

#### 나. 중간범주의 창설과 노동법/사회보장법의 부분적 적용

두 번째는 자율적으로 일하는 상당수의 특고, 프리랜서, 플랫폼종사자 등을 「근로기준법」상 근로자로 인정할 수 없다는 전제하에 이들을 노동법의 새로운 인적 적용범위 집단으로 묶어 일정한 보호를 제공하려는 입장이다. 근로자와 자영업자 사이에 중간범주를 설정하고 그 인적 집단에 노동법과 사회보장법상 권리를 ‘종류에 있어서 선별적으로’ 및/또는 ‘보호수준에 있어서 부분적으로’ 보장하는 것을 핵심내용으로 한다.<sup>24)</sup> 중간범주 집단의 핵심 표지는 각 국가 실정법이 명시한 경우도 있고 판례에 위임된 경우도 있으나, 대체로 경제적 의존성이 주된 기준으로 활용되며 노동법과 사회보장법의 일부 규정이 적용된다는 공통점이 있다.

한편 국제노동기구(ILO)는 2018년 기존 국제중사상지위분류를 개정해 자영인과 임금근로자 사이에 이윤을 목적으로 일하지만 인적/경제적으로 종속된 ‘dependent contractor’를 신설했으며(ICSE-18),<sup>25)</sup> 우리도 개정 한국중사상지위분류에서 이를 수용한 ‘의존계약자’ 범주를 도입하였다.<sup>26)</sup> 비록 법적 개념은 아니고 통계생산을 위한 개념이지만 세계적인 고용관계와 노동시장의 변화 추세를 반영하고 있다는 점에서 시사점이 있다.

우리는 이미 중간범주를 법적 개념으로 받아들였다고 볼 수 있으나 임금/보수, 근로/노무제공시간, 해고/해지 등의 계약조건 내용을 규율하는 개별적 노동관계법에서는 그렇지 않다. 앞서 언급한 「특수형태근로종사자 등의 보호에 관한 법률안」이 이러한 접근법의 한 예다. 「플랫폼종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안」도 유사한 측면이 있지만, 전자가 ‘근로자성 문제’를

24) 다수의 국가가 이러한 중간적 노무제공자 집단을 입법적으로 설정해 삼분법 체계를 취하고 있다. 스페인의 ‘경제적 종속근로자(TRADE),’ 이탈리아의 ‘준종속근로자(lavoratore parasubordinato),’ 영국의 ‘노무제공자(worker),’ 독일의 ‘유사근로자(Arbeitnehmerähnlichen)’가 그 예다.

25) ILO(2018), 노동관계 통계에 대한 결의, 제20차 국제노동통계총회, 2018. 10. 10-19.

26) 통계청(2021), 한국중사상지위분류 개정 보도자료, 2021. 12. 29.

정면으로 다루며 실제적 조건을 규율하려는 것에 반해, 후자는 근로자성 논의를 생략하고 플랫폼을 통해 일하는 경우 추가적으로 혹은 별도로 발생하는 관계 당사자의 권리·의무를 규정하며 주로 절차적 권리에 초점이 맞춰져 있다는 특징을 보인다.

중간범주를 창설하려는 입법론적 접근에서 중요한 쟁점은 근로자 및 자영업자와 구별되는 중간범주 집단의 핵심표지(예: 경제적 의존성)와 그들에게 부여되는 노동법적 권리 및 보호의 종류·수준을 결정하는 것이 된다.

#### 다. 모든 '일하는 사람'을 보호대상으로 하는 일반법 제정

세 번째 접근은, 근로자 개념은 물론 앞서 살핀 중간범주 집단을 모두 포괄하는 '일하는 사람' 혹은 '취업자'와 같은 노동법의 새로운 보편적 인적 적용범위를 설정해 플랫폼종사자 등 새로운 취업형태 종사자를 모두 포섭해 보호하려는 입장이다. 노동을 하여 생계에 필요한 소득을 얻는 '모든' 사람은 그들의 법적/고용상 지위와 무관하게 일정한 수준의 노동법적 보호를 받아야 한다는 것이 이 유형의 기본 시각이다. 이론적으로는 현행 근로기준법 등의 개별적 근로관계법령을 대체하는 것이 가능하나 일반적으로 제시되는 입장은 기존 노동법체계의 유지를 전제로 이를 보완하고 고용형태 간 제도적 보호의 격차를 줄이기 데 목적이 있는 것으로 보인다. 따라서 이를 위한 법률의 지위는 일반법 또는 기본법이 되며, 기존 노동법이 먼저 적용되고 잔여범주에 동 법이 적용되는 구조를 갖게 된다.<sup>27)</sup>

동 법률의 적용범위, 즉 '일하는 사람'의 개념범주가 첫 번째 쟁점이 될 수 있다. 경제적 의존성과 전속성이 긍정되는 노동조합법상 근로자(특고 포함)까지를 포괄할지, 경제적 의존성은 있지만 여러 사업자와 거래하는, 즉 전속성이 강하지 않은 의존적 자영업자까지 포섭할지, 아니면 경제적 의존성도 크지 않은 진성 자영업자, 나아가 타인을 고용하는 자영업자까지 포괄할지가 그 예다. 후자로 갈수록 '모든' 일하는 사람의 보호라는 규범목적에 충실한 법률이 될 수 있을 것이다. 그러나 동시에 적용대상이 넓어질수록 그들이 공유하는 취약성은 작거나 열어질 것이고, 그에 비례해 부여되는 보호와 권리의 범위·수준은 좁고 낮아질 공산이 크다.

사용자에게 의무를 부과하는 방식이 아닌 일하는 사람의 권리를 명시하는 방식이 거론되는데 점도 주목할 만하다. 일하는 사람이 누릴 수 있는 헌법상 기본권을 그 관철이 보다 용이하고 확실한 법률상 권리로 보장한다는 의미가 있고, 그 권리에 대응하는 의무의 부담 주체를 노동법상 사용자에 국한시키지 않고 유연하게 정할 수 있다는 의미도 있다(예: 국가). 한편 문헌에서 제시되는 일하는 사람의 권리 목록은 다음과 같다. (1) 불합리한 차별을 받지 않을 권리: 합리적

27) 대표적으로 권오성(2022), 「'일하는 사람'을 위한 기본법' 제정의 필요성」, 『노동법학』 제81호, 한국노동법학회, pp.190~191 참조.

인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이 등을 이유로 직접적 또는 간접적으로 차별받지 않을 권리, (2) 사생활과 개인정보를 보호받을 권리, (3) 인간으로서의 존엄성에 대해 적절한 배려를 받을 권리, (4) 개인적 또는 사회적 조건에 기한 괴롭힘이나 성희롱으로부터 적절한 보호를 받을 권리, (5) 노무제공과 관련하여 보건과 안전에 대해 노무제공 상대방으로부터 적절한 보호를 받을 권리, (6) 보수, 노무제공 시간, 장소 등 노무제공의 사회·경제적 조건에 대해 노무제공 상대방으로부터 적절한 정보를 제공받을 권리, (7) 임신·출산 등 모성보호와 관련하여 노무제공 상대방으로부터 적절한 배려를 받을 권리, (8) 가족 중 돌봄을 필요로 하는 자가 있는 경우 노무제공 상대방으로부터 적절한 배려를 받을 권리, (9) 노무제공과 가정생활의 균형을 도모할 수 있도록 노무제공 상대방으로부터 합리적인 배려를 받을 권리, (10) 인간의 존엄성을 확보할 수 있는 공정한 보수를 받을 권리, (11) 관련되는 사회보장을 받을 권리가 제시된다.<sup>28)</sup>

### 3. 대안 모색과 정책적 결정 사항

이상의 분석은 각 접근을 이념적 유형으로 구분한 것으로, 반드시 하나의 유형만을 선택하고 나머지 접근을 배제해야 한다는 것을 뜻하지 않는다. 제시된 유형은 일부 어려운 부분도 있겠지만 병존 가능하고 상호 보완할 수 있는 측면도 있기에 다양한 절충안이 고안될 수 있다. 가장 바람직한 대안을 모색하면서 다음의 문제를 고려해보아야 한다. 먼저 노동법의 헌법적 기초로 이해되는 헌법 제32조·제33조의 “근로자”, “근로”, “근로조건” 등의 (현대적) 해석이 선행되어야 한다. 앞서 살핀 세 유형 모두 이러한 헌법해석을 근거로 했을 때 법적 정당성과 설득력이 확보되고 그 한계가 획정될 수 있기 때문이다. 나아가 ‘일하는 사람’ 혹은 ‘취업자’의 개념과 범위를 검토하면서 기존에 논의되던 ‘특고’, ‘의존적 계약자’, ‘플랫폼종사자’, ‘1인 자영업자’의 개념을 다시 다듬고 각 개념 간 법적 관계를 보다 정교하게 정립할 필요가 있다. 동시에 그들이 노동시장과 노동관계에서 경험하고 공유하는 취약성의 실태를 정확히 파악할 필요가 있다. 이를 바탕으로 각 인적 범주에 부여되어야 하는 보호·혜택의 적정한 범위·수준이 결정되어야 한다. 이러한 실체적 쟁점이 논의된 후에는 조직적·절차적 측면의 후속대책이 검토되어야 한다. 특히 중간범주를 창설하자고 주장하거나 일하는 사람을 위한 기본법 제정을 주장하는 접근은 해당 법령의 성격과 지위, 그리고 실효성을 확보할 수 있는 조직과 절차를 함께 제시해야 한다. 기존 근로기준법과 노동조합법은 각각의 고유한 이행확보수단과의 관계가 명확히 정비되고 알맞은 새 제도도 버려져야 한다. 노동법의 오랜 문제를 해결할 수 있는 담대한 큰 걸음을 내딛을 때다.

28) 앞의 논문, pp.226~227.

## V. 요약 및 결론

임금근로계약이 아닌 노무제공에 대한 계약이 점차 확대되는 추세이다. 제Ⅱ장에서는 이러한 추세를 잘 보여주는 플랫폼노동의 확산에 대해서 살펴보았다. 플랫폼노동은 새로 등장하는 취업형태를 잘 대변한다. 과거라면 관리의 어려움 때문에 피했을 형태의 계약이 디지털 기술의 발전으로 가능하게 된 것이다. 제공되는 노무는 위장자영업에 해당할 만큼 종속성이 높은 것부터 제공자의 자율성이 상당해 자영업자에 가까운 것까지 아주 다양하다. 이러한 노무를 제공하는 자는 다른 일과 함께 이 일을 하는 경우가 매우 흔하다. 다시 말해서, 이제는 임금근로계약이 아닌 다양한 형태의 노무제공계약이 가능하게 되었으며, 제공되는 노무는 임금근로에 가까운 정도로 종속성이 높은 것부터 상당한 자율성이 보장되는 것까지 매우 다양한 스펙트럼을 갖고, 노무를 제공하는 자는 한 번에 여러 일을 하기도 하고, 일자리를 바꿔가며 일할 가능성이 크다. 이러한 상황은 임금근로계약을 전제로 만들어진 기존의 제도적 틀에서 벗어나지 않으면 안 됨을 의미한다. 이 절에서는 오분류 해소, 단결권 부여, 사회보험 적용 확대, 노동법적 보호 등을 대안으로 제시하였다<sup>29)</sup>. 대되며, 이 글의 이후 절에서는 고용안전망 확충과 노동법적 보호 방안에 대해서 살펴본다.

제Ⅲ장에서는 다양화된 취업형태에 대응하고자 보편적인 고용안전망을 확립하는 데 필요한 과제들을 검토하였다. 먼저 소득 정보를 적시에 파악할 수 있는 인프라 구축의 최근 상황을 살펴보고, 이를 기반으로 소득기반 고용보험으로의 전환 필요성을 언급하였다. 아울러 보험행정을 소득기반으로 개편함을 포함하여, 사업장 단위 관리체계에서 개인별 합산 소득을 기반으로 한 개인별 관리체계로의 전환 필요성을 주장하였다. 이어서 자영업자에 대한 고용보험 적용 확대를 위해 검토해야 할 쟁점들과 이 쟁점들에 대해 적용되어야 할 원칙들에 대해서도 언급하였다. 마지막으로 증층적 고용안전망의 하부를 구성하는 국민취업지원제도의 제도적 성격과 그 과제들을 살펴보았다. 제도 시행 초기이기 때문에 시행 경험에 기초하여 다양한 측면의 제도 개편이 필요함을 언급하는 한편, 저소득지원제도와 국민취업지원제도 간의 연계 강화 필요성도 주장하였다.

제Ⅳ장에서는 노동법의 적용 범위 확장을 위한 세 가지 방안을 제시하였다. 첫째는 근로자의 개념을 확장하여 새로운 취업형태까지 포괄하는 방안이다. 여기서는 근로자성의 핵심 표지인(법적) 인적 종속성의 지위와 역할을 존속시킬지, 폐기할지, 만약 변경한다면 어떻게 변경할지가 주요 쟁점이다. 두 번째는 중간범주를 만들어 이들에 대해 노동법과 사회보장법의 일부를 적용하는 것이다. 이는 새로운 취업형태의 상당수가 근로자성을 인정받을 수 없기 때문에 첫

29) 단결권에 대해서는 단체교섭 관련 글에서 간접적으로 다룰 것으로 기대한다. 오분류 해소는 제4절에서 일부 다루어졌다.

번째 방법은 보호대상을 너무 좁힌다는 문제의식에서 출발하였다. 해외사례 등을 볼 때, 중간범주 집단의 핵심 표지는 경제적 의존성이 될 가능성이 크다. 세 번째는 모든 일하는 사람을 대상으로 하는 일반법을 제정하는 것이다. 이는 기존 노동법 체제의 유지를 전제로 이를 보완하여 고용형태 간 제도적 보호 격차를 줄이기 위한 것이기 때문에 기존 노동법이 먼저 적용되고 잔여 범주에 동 법이 적용되는 구조이다. 법의 적용범위를 넓힐수록 보호의 수준이 낮아질 가능성이 크기 때문에 적절한 범위의 설정이 필요하다. 사용자에게 의무를 부과하는 방식이 아닌 일하는 사람의 권리를 명시하는 방식이 거론된다는 점도 주목할 만하다. **KLI**

### [참고문헌]

- 권오성(2022), 「일하는 사람을 위한 기본법 제정의 필요성」, 『노동법학』 제81호, 한국노동법학회.
- 김준영 외(2021), 「플랫폼노동종사자 규모와 근로환경」, 한국고용정보원.
- 김종진(2022), 「디지털 플랫폼과 일의 세계: 도전과 기회」, ILO-EU-KLI 컨퍼런스: 일의 미래에 관한 정책 대화 발표자료(2022. 2. 9.).
- 박제성 외(2019), 『자영업자 사회법제 연구: 사회법제의 인적 적용범위를 중심으로』, 한국노동연구원.
- 이병희 외(2021), 『제1차 구직자 취업지원 기본계획(국민취업지원제도) 수립 연구』, 고용노동부.
- 자영업자 고용보험 적용 확대 연구회(2022), 「자영업자 고용보험 적용 확대 방안: 전문가위원 제안서」, 경제사회노동위원회.
- 장지연(2020), 「플랫폼노동자의 규모와 특징」, 『고용·노동브리프』, 제104호(2020-11), 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_ (2021), 「플랫폼경제 시대의 노동」, 『축 2022~2023: 메디치 격년 Biennium 전망서』, 메디치출판사.
- 정홍준(2019), 「특수형태근로종사자의 규모 추정에 대한 새로운 접근」, 『고용·노동브리프』, 제88호(2019-03), 한국노동연구원.
- 통계청(2021), 한국중사상지위분류 개정 보도자료(2021. 12. 29.).
- Eurofound(2018), *Automation, digitisation and platforms: Implications for work and employment*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- ILO(2018), 「노동관계 통계에 대한 결의」, 제20차 국제노동통계총회.
- Rahman, K. and K. Thelen(2019), "The Rise of the Platform Business Model and the Transformation of Twenty-First-Century Capitalism," *Politics and Society*, 47(2), pp.177~204.