

지방정부 플랫폼 노동정책 과제와 정부 간 관계 논의¹⁾

박정우 (서울노동권익센터 연구위원)

I. 서론

과거 1970년대 서비스 산업의 팽창이 노동시장 구조를 대대적으로 재편했듯이, 최근에는 플랫폼 확산이 전 세계 노동시장에 또 다시 인상적인 변화를 보여주고 있다(이승윤·백승호·남재욱, 2020). 서비스 산업의 팽창은 균열된 일터를 일반화하였고(백승욱, 2008; Weil, 2015)²⁾, 이는 비정규직과 가짜 자영업 형태의 서비스업 증가를 야기하였다(이승윤·백승호·김윤영, 2017). 여기에 더하여, 정보기술의 발전은 노동자를 온라인 플랫폼으로 불러들여 콜별·건별·프로젝트별로 미세하게 노동력을 조직할 수 있게 하고 있다. 즉, 디지털 플랫폼은 일과 직무의 시공간적 배치를 변화시킴으로써, 노동의 탈공간화, 노동자의 탈노동자화, 위험의 개인화를 초래하고 있는 것이다(김영선, 2017). 기존 노사관계에 쉽고 빠르게 결합하는 기술 특성을 바탕으로 플랫폼 노동은 범위와 규모가 급격히 증가하고 있고, 향후에도 이런 추세는 가속화될 것으로 보인다(장진희, 2022).

플랫폼 노동은 원하는 만큼 유연하게 일하고 저숙련·저학력층도 일자리에 쉽게 진입할 수 있다는 긍정적인 측면도 있지만(이승윤 외, 2020; Dunn, 2020; Vallas and Schor, 2020; Wood·Graham·Lehdonvirta·Hjorth, 2019), 기존 현대 사회가 쌓아왔던 법적·사회적 보호 제도가 작동하지 못하고 있다는 문제가 계속 제기

1) 본 보고서는 박정우·양종민(2022) '지방정부 플랫폼 노동정책의 방향 및 정부 간 관계 연구'를 보완·수정하여 발표한 것입니다.

2) 고정된 노동 스케줄의 해체, 노동과 여가시간의 경계 허물기, 기업 내부 부서에 대한 새로운 관리통제방식의 도입과 구조조정, 업무과정의 리엔지니어링 그리고 아웃소싱 등 균열된 일터의 일반화가 나타났다.

2 지방정부 플랫폼 노동정책 과제와 정부 간 관계 논의

되고 있다(장지연·김근주·박은정·이승윤·이철승·정슬기, 2017; 황덕순, 2016; 김윤중·백준봉·이재홍, 2020; Eurofound, 2018; 장희은, 김유희, 2020). 이에 관한 논의를 반영하여, 정부는 플랫폼 노동에 대한 사회안전망 도입 및 개혁을 추진하고 있다. 2020년 12월 중앙정부는 플랫폼 노동자 보호를 위한 권익 보호, 사회안전망 확충, 안전하게 일할 수 있는 환경 조성, 생태계 조성이라는 4가지 주요 과제를 담은 종합계획을 발표하였다(관계부처 합동, 2020).

한편, 플랫폼 노동에 대한 사회적 보호는 중앙정부뿐만 아니라 지방정부에서도 중요한 관심 주제로, 자체적인 노동정책을 기획·실행하려는 시도가 나타나고 있다(서울시, 2020; 인천시, 2021; 부산시, 2021). 그러나 지방정부 플랫폼 노동정책은 아직 걸음마단계로 평가된다(김종진·김영욱·김유희·김윤영·김정훈·노성철·문수연·양경욱·이상아·이찬우·장희은·김진하·윤자호, 2019). 중앙정부의 역할을 보조·보충하거나, 사회적 이슈와 자치단체장의 의지에 따라 단편적으로 기획되는 경향이 두드러지기 때문이다. 가령, 배달기사의 산업재해가 사회적 이슈로 주목받으면 배달기사 전용 민간보험 및 산재보험 지원을 추진하거나, 코로나19로 인해 생계가 문제되자 대출사업을 도입하거나, 사업체의 불공정성 이슈가 커지자 공공앱을 출시하는 단편적인 정책결정이 이어지고 있다. 이와 같은 정책결정이 계속되는 것은 지방정부 플랫폼 노동정책의 방향과 역할에 대한 체계적인 논의가 학술적·이론적으로 부족하다는 점과 밀접한 관련이 있다. 따라서 지방정부 플랫폼 노동정책의 결정이 체계적으로 이루어지기 위해서는 이에 대한 학술적·이론적 논의가 충분히 이루어져야 한다.

본 연구는 플랫폼 노동정책 전문가들을 대상으로 '지방정부 플랫폼 노동정책의 역할과 방향은 무엇인가'에 대한 체계적인 분석을 진행하고자 한다. 이를 통해 짜임새 있게 지방정부가 플랫폼 노동정책을 결정하고, 중앙정부와의 관계를 설정하는 것에 기여하고자 한다. 연구대상은 플랫폼 노동 내 이질성과 연구의 명확성을 높이기 위해 웹기반 플랫폼 노동자를 제외하고 지역기반 플랫폼 노동자로 한정한다.

II. 이론적 논의와 기존 논의검토

1. 정책분석이론

정책과정은 의제설정·결정·집행하는 정책에 대한 일련의 과정을 지칭한다. 이중 정책결정은 정부가 정책의제와 관련하여 달성하고자 하는 정책목표를 설정하고 이러한 정책목표를 달성하는 것에 필요한 정책대안을 고안·수립한 뒤, 이를 비교·검토하여 정책을 결정하는 활동을 의미한다(정정길·이시원·최종원·정준금·권혁주·김성수·문명재·정광호, 2020). 그리고 그 과정은 '정책목표 수립 → 대안형성 → 대안의 비교·검토 → 의사결정'을 거친다(윤홍식·남찬섭·김교성·주은선, 2019). 합리적인 정책결정은 정책대안의 비교분석에 필요한 이론적·경험적 분석을 진행하는 정책분석(정책분석론)의 과정이 수반되어야 가능하다. 정책분석이라는 지적 활동은 정책결정자들이 각 분야의 전문가들과 함께 수행하는 경우가 많다. 정책분석에서 정책대안은 정책목표와 함께 재료로 사용되는데, 이러한 대안들의 비교분석을 한 정책분석은 정책결정을 내리는 데 도움을 준다. 정책분석 후 정책결정자는 대안의 비교분석결과 및 다양한 이해관계자들의 관점과 상호작용을 고려하여 정책을 결정한다.

기존 논의에서는 지방정부 플랫폼 노동정책의 결정을 위한 정책분석이 충분하게 이루어지지 못한 것으로 보인다. 기존 논의들은 중앙정부에 초점을 둔 노동법과 사회보장제도와 관련하여 주되게 진행해 왔다(장지연 외, 2017; 박은정·김근주, 2018; 정찬영·이승길, 2020; 장지연 외, 2020). 일부 지방정부에 초점을 둔 논의도 정책과제별 당사자 중요도를 제시하는 수준으로, 이러한 연구들이 정책결정에 기여하는 것엔 한계가 있다(김종진 외, 2021, 김윤중 외, 2020). 이 연구들은 정책분석에서 중요하다고 여겨지는 방향성과 정책 우선순위를 구상하고, 정책에 대한

4 지방정부 플랫폼 노동정책 과제와 정부 간 관계 논의

관점의 다양성을 드러내지 못하기 때문이다. 따라서 정책분석이론을 맥락으로 이와 같은 내용들을 체계적으로 다루는 논의가 이루어져야 한다.

본 연구는 지방정부 플랫폼 노동정책결정에 기여할 수 있는 정책분석이론에 근거를 두고 있다. 이러한 맥락에서 연구질문 중 첫 번째는 '지방정부 플랫폼 노동정책의 방향성, 정책 우선순위는 무엇이고, 이해관계자별 다양성이 존재하는가'이다.

2. 중앙·지방정부 간 관계

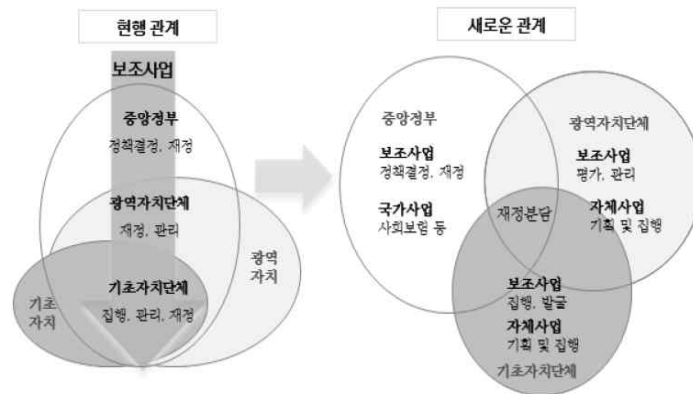
지방정부 플랫폼 노동정책에 대한 논의에서 중앙정부는 빼놓을 수 없는 주체이다. 정부 간 관계가 어떻게 설정되느냐에 따라 정책효과성과 효율성이 크게 달라질 수 있기 때문이다. 하지만 현재 학술적으로 '플랫폼 노동정책에 관해 중앙정부와 지방정부가 어떠한 관계를 가져야 하는가'에 논의는 부족하다. 따라서 정부 간 관계성에 관한 심층적인 논의가 필요한 시점이다. 플랫폼 노동정책에 관해 정부 간 관계 논의에서, Wright(1988) 모형은 지적 기반이 되어줄 수 있는 대표적인 이론이다. 이 이론은 선행연구들을 통해 한국의 정부 간 관계분석에 오랫동안 활용되어 왔다(김승연·하석철, 2020; 신현두·박순중, 2018; 유재원·소순창, 2005; 문유석, 2015). 뿐만 아니라, 이 이론은 연구의 의도를 명확한 모델로 제시할 수 있도록 도와준다.

이 이론은 정치, 행정, 재정적 측면에서 미국의 연방정부, 주정부, 지방정부 간 관계를 내포적 권위모델(inclusive authority), 대등적 권위모델(coordinate authority model), 중첩적 권위모델(overlapping authority model)로 분류하였다. 첫째, 내포적 권위모델이란 지방정부가 중앙정부에 전적으로 의존하는 형태로, 지방정부는 중앙정부가 결정한 내용을 집행하는 일종의 대리인(agent) 역할만을 담당한다. 역사적으로 1930~1960년대 미국을 보여주는 모형으로, 중앙정부가 지방정부에 간섭을 많이 하던 시기이다. 연방정부의 권한 강화를 우려하는 집단은

내포적 권위모델을 주로 비판한다. 둘째, 대등적 권위모델은 중앙정부와 지방정부가 대등한 관계를 갖는 형태를 의미한다. 내포적 권위모델과 달리, 지방정부는 중앙정부에 의존하는 대신 독립적인 역할을 수행한다. 미국 건국 이후 1930년대 이전까지의 이원적 연방제 상황을 표현한 모형이다. 엄격한 의미에서 '정부 간 관계'라는 개념 자체가 성립하기 힘든 형태로, 중앙정부와 지방정부가 독립적으로 움직이므로 연관관계가 아직 부족한 모형이다. 마지막으로, 중첩적 권위모델이란 내포적 권위모델과 대등적 권위모델의 절충모델로서, 중앙정부와 지방정부가 독립적인 실체를 상호 인정하는 동시에 협력적인 관계를 강조한다(신현두, 박순중, 2018: 164). 이는 1970년대 이후 미국에서 형성된 상호의존 모형이다. 지방정부는 일정 수준 자율성을 갖지만, 중앙정부와의 협상이나 협의를 통해 일정수준 제약을 받는다. 정부가 행사할 수 있는 권한이 제한되어 있으므로, 권한 밖의 능력을 행사하기 위해서는 정부 간 협상을 해야 하는 단계이다. 중첩적 권위모델은 규범적으로 가장 바람직한 모형이라 할 수 있다.

역사적으로 한국의 경우 지방자치가 부활하기 전까지는 내포적 권위모델에 가까웠으며, 지방정부의 자치기능은 거의 없고 위계관계가 강했다. 정부 간 관계가 상호의존모델(interdependent model)로 전환하고 있다는 분석결과도 존재하지만(임현정, 금중예, 2018; 이승모, 유재원, 2016), 지방자치가 부활한 이후 오늘날까지 여전히 내포적 권위모델에 가깝다는 견해가 우세하다(유재원, 소순창, 2005; 문유석, 2015). 김승연과 하석철(2020)은 Wright(1988)의 모델을 바탕으로 사회복지정책을 예로 들어 중앙정부는 지방정부와 협상을 바탕으로 권한을 행사하는 중첩적 권위모델로의 전환을 제안하고 있다. [그림-1]과 같이, 재정을 정부 간 중첩적 분담구조로 상정하고 정책 기획 및 집행과 같은 행정적 권한을 지방정부로 분산시킬 필요가 있다는 것이다. 정책에 대한 권한과 역할이 정부 간에 명확하게 배분되면 재정과 사업 결과에 대한 책임도 명확해지며(김승연, 하석철, 2020: 17), 이를 바탕으로 지방정부의 자율성이 높아지고 사업성과에 대한 사후관리가 더 효과적으로 이루어질 수 있기 때문이다.

[그림-1] 중앙정부와 지방정부간의 대안적인 관계 모델



출처: 김승연, 하석철(2020: 18) 재인용

현재 플랫폼 노동정책에 관해 정부 간 관계는 명확하지 않다. 다만, 최근 몇몇 지방정부는 대등적 권위모델을 짐작해볼 수 있다. 중앙정부와 지방정부가 자체적으로 플랫폼 노동정책을 기획·실행하고 있기 때문이다(서울시, 2020; 인천시, 2021; 부산시, 2021; 관계부처 합동, 2020). 지방정부 중 선도적이라 평가할 수 있는 서울시는 2020년에 2차 노동정책 기본계획을 수립하고, 4대 추진전략 중 제1전략으로 비정형 노동자 사회안전망 강화를 구상하였으며, 이동노동자 쉼터 전 자치구 확대, 이동노동자에 대한 행정과 복지서비스 강화, 특고·프리랜서 소액대출 지원, 서울형 유급병가 지원 확대, 특고노동조합 설립 및 운영 지원 등을 포함시켰다. 한편, 중앙정부도 별도의 계획을 발표하였다. 이 계획은 플랫폼 노동자 보호를 위한 권익 보호, 사회안전망 확충, 안전하게 일할 수 있는 환경 조성, 생태계 조성의 보호 대책으로 구성되어 있으며, 각 대책별로 세부과제와 세부사업들을 포함하고 있다.

지역기반 플랫폼 노동과 같이 지역사회 내 사회 문제와 행정 수요가 양적으로 팽창하고 질적으로 다변화하고 있는 상황은 정부 간 역할 분담과 긴밀한 협력이

그 어느 때보다도 필요한 상황이다(구주영, 2020). 이에 따라, 본 연구는 두 번째 연구질문 '플랫폼 노동정책에 대해 정부 간 관계가 어떻게 형성되어야 하는지'에 Wright(1988)모델에 근거하여 답을 구하고자 한다.

3. 플랫폼 노동자에 대한 지방정부의 법제도 현황

1) 조례

지방정부 플랫폼 노동정책의 법적 근거인 조례 현황을 살펴보면, 서울시 차원의 플랫폼 노동자 지원 조례는 없다³⁾. 다만, 서울시는 지역기반 플랫폼 노동자와 거의 유사한 「서울특별시 특수형태근로종사자 권익 보호 및 지원을 위한 조례」를 21년 3월 25일 제정하였다. 그 주요내용은 5년마다 기본·시행계획 수립, 실태조사, 지원사업 추진, 권익보호 지침 개발과 보급 적용, 특고 권익 보호 지원센터 설치·위탁, 기관·단체 지원이 있다. 지원사업의 종류는 안전 및 보호를 위한 인프라 조성, 노동조건 및 노동환경 개선, 보호 및 지원을 위한 조사·연구, 안전장구 등 필요물품 지원, 사회보험료 일부 지원, 교육·상담·법률구제 등 서비스 제공이 있다. 한편, 다른 지자체도 플랫폼 노동자 지원 조례를 신설하고 있다. 경기도와 창원시의 조례를 살펴보면, 3년마다 기본계획 수립, 실태조사, 지원사업 시행, 운영협의회 설치의 내용을 담고 있다. 지원 사업은 연구사업, 법률 상담 및 지원사업, 산재 예방 교육 및 장비 지원, 생활안정 및 사회보험 지원, 조직화 지원이 있다.

2) 정책 논의수준 및 실행 현황 : 서울시⁴⁾와 경기도⁵⁾

3) 서울시는 플랫폼 노동자를 위한 공론화를 2019년에 추진하였고, 이 공론화는 플랫폼 노동자 지원을 위한 조례 설정을 제시하였다(서울 플랫폼노동공론화추진단, 2019).

4) 서울시 (2015) 제1차 노동정책 기본계획, 서울시 (2020) 제2차 노동정책 기본계획, 서울시(2016) 노동존중특별시 서울 2016 주요하게 참고하여 작성하

(1) 노동정책 기본계획의 변화

서울시는 1기 노동정책 기본계획에 전통적인 노사관계에 기반한 임금노동자의 노동권 보호대책을 주요하게 포함하고, 특고·프리랜서에 대한 대책을 쉼터라는 휴게시설을 만드는 사업 정도를 계획하였다. 반면, 플랫폼 노동자와 같은 새로운 노동형태를 위한 맞춤형 지원이 필요하다고 평가에 따라, 2기 노동정책 기본계획은 4대 추진전략 중 제1전략으로 비정형 노동자 사회안전망 강화가 등장하였다. 서울시는 이동노동자 쉼터 전 자치구 확대, 이동노동자에 대한 행정과 복지서비스 강화, 특고·프리랜서 소액대출 지원, 서울형 유급병가 지원 확대, 특고노동조합 설립 및 운영 지원을 구상하였다.

(2) 사업체와 공정거래 조치

제2차 노동정책 기본계획에 따르면, 사업체와 공정거래 예방 조치에 대한 계획은 포함되어있지 않았다. 하지만 내부자료에 따르면, 서울시는 21년에 간병인을 대상으로 표준계약을 보급하는 사업을 수행했고, 웹기반 플랫폼 노동자에 해당하는 하나 22년에 플랫폼 노동자 2개 직종(플랫폼방문레슨종사자, 1인미디어콘텐츠창작자)을 대상으로 서울형 표준계약서 보급을 계획하고 있다⁶⁾.

사후적인 측면에서 살펴보면, 서울시는 이동노동자 쉼터 중 1곳을 지원 거점으로 설정하는 내용과 권역별 노동자지원센터 내 플랫폼 노동자전담팀을 설치하는 내용을 제시하였다. 이는 기존의 이동노동자 쉼터에 전문 상담과 교육 기능을 강화하여 능력개발 및 종합지원 공간으로 확대 운영하고, 권역별 노동자지원센터는

였다.

5) 한성욱 (2021) 지금 여기, 우리의 노동, 2021년 제5회 한국비정규노동박람회 참고하여 작성함.

6) 이는 노동환경(계약형태, 보수 등) 조사를 통해 직종별 표준계약을 개발하고 보급하는 것이다. 예상예산은 총 1억이다.

노동 상담, 분쟁조정 및 화해지원, 법률전문가 구제, 노동교육을 실시하여, 맞춤형 지원을 제공한다는 구상이다. 실제로, 2022년 서울시는 이동노동자 합정쉼터를 거점쉼터로 지정하고 '각워크스테이션'으로 확대하였다⁷⁾. 각워크 스테이션은 공간을 새로 마련한 것이 아니라, 기존에 운영 중인 '합정 이동노동자쉼터'를 공유하는 방식이다. 2017년 조성된 이동노동자쉼터는 주로 야간시간대에 대리운전기사들의 콜대기와 휴식공간 등으로 이용되고 있는데, 낮 시간대에는 이용이 뜸해 이를 각워크터를 위한 공간으로 활용될 수 있다. 노동법 교육, 법률세무상담 등도 일부 진행되고 있다. 그러나 이것이 사업체의 불공정 행동에 대한 플랫폼 노동자들의 대응력 향상에 실질적으로 기여하고 있다고 하긴 어렵다.

(3) 직무수행 복리후생 지원

① 직무보험 지원

서울시는 플랫폼 배달라이더를 대상으로 서울형 상해보험 단체가입을 제공하고 있다. 산재보험은 사업주를 통해 가입신청을 해야 하고, 여러 업체의 콜을 받아 일하는 경우 전속성에 제한이 있기 때문이다. 「플랫폼 배달라이더 서울형 안심 상해보험」은 민간 상해보험사를 통해 가입하고, 보험계약자인 서울시가 피보험자인 배달라이더 노동자들의 보험료 전액을 납부한다. 총 예산은 25억이다. 사고가 발생하면 배달노동자가 서울시에 치료비 환급을 신청하고, 서울시가 가입한 보험사에게 보험료 지급을 요청하는 방식이다. 서울에 거주하며 만 16세 이상 오토바이 및 (전기)자전거 이용 배달노동자는 자동으로 가입된다. 주요 보장내역은 배달 업무 중 사고로 인한 사망, 후유장해, 골절진단 및 치료비 등이다.

경기도는 배달노동자의 산재보험료를 최대 1년간 90%까지 지원기로 했다. 분기별로 사업주와 노동자로부터 지원 신청을 받은 후 근로복지공단을 통해 산재보험 가입과 보험료 납부가 확인되면 지원금을 지급하는 방식으로 운영된다. 배달종

7) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220315153700004>

사자 및 퀵서비스 노동자 2,000명을 대상으로 산재보험료를 최대 1년 간 지원한다. 경기도의 산재보험료 지원은 21년에 이어 22년에도 확대 실행하고 있다⁸⁾.

② 직무교육 지원

20년에 발표된 제2차 노동정책 기본계획에 따르면, 서울시는 플랫폼 노동자에게 안전교육을 포함하여 직무수행에 필요한 교육들을 제공하겠다고 밝혔다. 실제로 내부문서에 따르면, 서울시는 21.11.6~12.5. 기간 중 토·일요일에 한국노총에 위탁하여 서울거주 배달종사자 및 예비종사자 506명을 대상으로 안전교육을 실시하였다. 총 4시간(이론 2시간, 실습 2시간) 진행된 이 교육은 교통안전에 대한 이론 강의, 안전장비 착용·주행연습·차량연습의 실습을 진행하였고, 총 소요예산은 1억 5천만 원이었다. 2022년 이후 서울시는 '긱워커 스테이션'을 통해 플랫폼 노동자의 직무수행에 필요한 다양한 교육을 제공할 것을 계획하고 있다.

경기도도 플랫폼 배달라이더 및 퀵서비스 노동자 4,000명을 대상으로 안전수칙, 노동인권, 노동법, 세법 등 실무 및 이론을 아우르는 교육을 진행하며 '찾아가는 안전교육'과 지역 및 권역 교육을 진행하고 있다. 또한, 배달산업 종사자 사회적 대화에서 노동조합이 제안한 사업으로 별점이 발생한 노동자들이 안전교육도 받고 별점도 감경받을 수 있는 '별점감경 연계 특화교육'을 도입하였다.

③ 물품 및 휴게시설 지원

2015년 1차 서울시 노동정책 기본계획에 포함되어, 현재 서울노동권익센터가 운영하고 있는 서울시 이동노동자 쉼터는 대리운전, 퀵서비스, 방송미디어산업 관련 종사자 등 이동하며 일하는 노동자를 위한 휴게공간으로, 여러 편의시설이 비치되어 디지털 플랫폼을 매개로 일하는 노동자에게 편의를 제공하고 있다. 또한, 이곳은 단순 쉼터가 아닌 생활복지 상담, 노동교육 사업, 조직화를 위한 공간 대여

8) http://www.mediagunpo.co.kr/sub_read.html?uid=14027§ion=sc12

를 같이 진행하고 있다. 생활복지는 건강, 주거, 금융, 법률의 기초상담을 진행하고 있으며, 교육 사업은 직업훈련, 세무강좌, 인문학, 노동법 교육을 진행하고 있다⁹⁾.

서울시는 이동노동자 쉼터를 접근성을 높이는 동시에 지원서비스도 강화하는 방향을 취하고 있다. 내부분서에 따르면, 서울시는 유흥지 내 고정되거나 차량 이용 이동식 쉼터를 계획하고 있고, 22년까지 11개 확대를 계획하고 있으나, 계획대로 실행이 이루어지지 않고 있다.

④ 세무신고 지원

플랫폼 프리랜서 노동자는 대부분 개인사업자 또는 자유직업소득자로 등록되어 종합소득세 등 각종 세금신고, 납부를 노동자가 직접 처리하거나 따로 비용을 들여 세무사에게 맡기는 경우가 많았다. 또한, 이들은 세금신고 방법에 대한 이해도가 낮아, 과태료를 물거나 환급금을 받지 못하는 경우도 많았다. 2021년 서울시 2개 권역별 노동자종합지원센터는 플랫폼 노동자에게 세무신고 지원 사업을 추진하였다. 상담분야는 종합소득세·양도소득세 등 소득세 전반부터 부가가치세 등 주요 국세, 취득세·재산세 등 각종 지방세까지 다양하다. 관련 전문지식을 보유한 세무사가 세금신고 대상 여부, 신고에 필요한 서류, 신고방법과 절세방법까지 자세하게 설명해주었다¹⁰⁾. 21년의 좋은 반응을 바탕으로 2022년엔 이를 확대하여, 서울시 4개 권역별 노동자종합지원센터가 세무신고 지원을 확대 실행하였다¹¹⁾.

(4) 사회적 보호를 위한 행정 지원

서울시 제2차 노동정책기본계획에 따르면, 특고·프리랜서 소액대출 지원과 서

9) 2015년 이동노동자 쉼터 설계를 연구한 이철·김주환·이영수(2015)에 따르면, 이동노동자 쉼터는 단순한 쉼의 기능을 하는 것을 넘어, 서울시의 정책과 복지시스템이 현장의 이동노동종사자들과 만나는 공간으로서의 설계가 필요하다고 제시하고 있다.

10) <https://mediahub.seoul.go.kr/archives/2002417>

11) <http://taxtimes.co.kr/mobile/article.html?no=254491>

울형 유급병가 지원 확대는 플랫폼 노동자들의 금융 및 건강의 생활복지를 확대시켜주기 위한 취지이다. 고용보험에 미가입된 특고·프리랜서와 플랫폼 노동자들에게 사회투자기금을 활용하여 자재구입비, 긴급 생계비, 치료비에 활용할 수 있도록 연 3% 저리로 3년까지 최대 500만원을 대출해준다. 또한, 이들을 위한 재무 개선 컨설팅을 진행하여, 재무 상담과 분석 컨설팅, 악성부채 예방교육 및 가계부채 관리 교육, 공공기관정책자금 및 시중은행 대출 연계를 진행한다는 구상이다¹²⁾. 실제로 21년 특고·프리랜서 소액대출 지원제도는 사회적경제기업에 대한 융자지원 제도와 결합되어 '서울시 고용취약노동자 긴급자금 소액융자'라는 명칭으로 사회적 기업(밴드파운데이션)에 위탁하여 10억 규모로 시행되었다¹³⁾. 이는 생계안전자금 최대 1,000만원을 3% 고정으로 대출을 진행하였다. 그러나 22년엔 이에 대한 사업진행이 명확치 않고, 21년 8월 이후 서울시의회 업무보고 자료에도 확인되지 않는다.

건강에 대한 지원으로, 서울형 유급병가는 국민건강보험 지역가입자 중 기준중위소득 100%이하와 재산 2억5천 이하에게 질병이나 부상으로 인한 입원, 입원연계 외래, 국민건강보험공단, 일반 건강검진 시 해당 일 수당을 서울시가 생활임금(8시간 기준)으로 지급한다. 20년부터 지원일수는 입원(10일)+건강검진(1일)에서 외래(3일)를 추가해 총14일로 확대하였다.

(5) 조직화와 사회적 협약 지원

특고노동조합 설립 및 운영 지원은 조직화에서 소외되고 있는 플랫폼 노동자들을 위해 조직화를 행정적으로 지원하는 취지이다. 이는 조직화 준비, 설립, 활동 3가지 차원으로 나누어서 지원하는 구상이다. 준비단계에서 공간과 상담·교육·워크숍 등 설립준비를 위한 서비스를 제공하고, 설립단계에서 노동자성을 폭넓게 인정하여 신고필증을 신속히 발급하고, 설립된 노조가 원활히 활동할 수 있도록 보조

12) <https://mediahub.seoul.go.kr/archives/1292228>

13) 서울시 홈페이지 홍보상으로는 30억으로 되어있으나, 서울시가 서울시의회에 보고하는 21년 4월 업무보고자료에는 10억으로 보고되어 있다.

금을 지원한다. 그러나 실제로 서울시의 조직화 지원은 신고필증만 발생했을 뿐, 설립 이전 준비와 설립 이후에 대한 지원이 실행되었다고 보긴 어렵다.

한편, 경기도는 지방정부 최초로 다양한 이해관계자가 함께 하는 지역형 노사정 사회적 대화 모델을 마련하였다. 경기도-노동(라이더유니온, 민주노총서비스연맹, 서비스일반노동조합), 기업(딜리버리히어로, 로지올, 메쉬코리아, 바로그, 스파이더크래프트, 우아한청년들, 쿠팡이츠서비스, 경기도주식회사, 코리아스타트업포럼)이 모여 배달산업 종사자들의 노동권익 향상을 위한 협약을 체결하였다.

III. 연구방법

1. 조사대상과 방법

정책분석이론에 맥락을 두고 있는 본 연구는 조사대상을 플랫폼 노동전문가로 특정하였다. 정책분석은 정책결정자와 함께, 각 분야의 전문가들이 함께 수행하는 경우가 많기 때문이다(윤홍식 외, 2019). 조사대상은 활동영역과 직무유형별 관점 차이를 최대한 포괄하기 위해 연구자와 실무자, 중앙정부영역과 지방정부영역을 고려하여 할당·모집하였다. <표-1>과 같이 조사대상은 총 16명으로, 직무유형별로는 연구자가 10명, 실무자가 6명이고, 활동영역별로는 중앙정부영역 7명, 지방정부(서울시)영역 9명이다.

본 연구는 플랫폼 노동정책의 방향성과 우선순위를 분석한다는 연구목적에 적합한 AHP(Analytic Hierarchy Process)와 IPA(Importance-Performance Analysis)를 사용한다. AHP모형은 목표 또는 평가기준이 다수이며 복합적인 경우, 이를 계층화하여 주요 요인과 그 요인을 이루는 세부 요인들로 분해하고, 이러한 요인들을 쌍대비교를 통해 중요도를 산출하는 방법이다(Saaty, T.L., 1977). IPA모형은 사업·서비스·정책의 성격과 유형, 감정과 약점을 분석하는 기법으로, 여러 분

석 대상들의 분포를 파악하고 개선방향을 찾아내는 수단으로 활용할 수 있다 (Martilla&james, 1977).

<표-1> 조사대상

연번	유형	소속	인터뷰방식
1	연구자	기업가 겸 연구자, 중앙정부 위원회 참여	개별인터뷰
2		중앙정부 노동정책 연구기관	개별인터뷰
3		중앙정부 노동정책 연구기관	개별인터뷰
4		중앙정부 노동정책 연구기관	개별인터뷰
5		중앙정부 여성정책 연구기관	개별인터뷰
6		노동조합 소속 연구기관	개별인터뷰
7		중앙정부 위원회 소속	개별인터뷰
8		서울시 노동실무기관	FGI
9	실무자	서울시 노동실무기관	
10		서울시 노동실무기관	
11		서울시 노동실무기관	FGI
12		서울시 노동실무기관	
13		서울시 노동실무기관	
14		서울시 노동실무기관	
15		서울시 노동실무기관	
16		서울시 노동실무기관	

조사방법이 효과적이고 타당하게 이루어지기 위해서는 적합한 분석틀이 필요하다. 이에 따라, 본 연구는 기존 선행연구에서 제시한 지방정부 플랫폼 노동정책 과제들을 추출한 뒤(김종진 외 2021; 김천곤, 2016; 국토부, 2020), 플랫폼 산업의 행위자와 정책성격을 중심으로 가공하여 분석틀을 도출하였다(〈표-2〉 참조). 데이터를 수집하고 분석결과와 함의를 제시하는 과정은 이 분석틀을 활용한다.

<표-2> 지방정부 플랫폼 노동정책의 6가지 과제성격과 13가지 세부과제

과제성격	세부 과제
사업체와 공정거래 조치	사업체와 공정거래 사전예방 조치
	사업체의 불공정 행동 사후대응 지원
직무수행 복리후생 지원	직무보험 관련 지원(산재·고용보험, 상해보험)
	직무수행 시 사건사고에 대한 지원
	직무수행을 위한 직무교육 지원
	직무수행을 위한 물품 및 휴게시설 지원
	직무수행에 따른 세무신고 지원
사회적 보호 행정지원	빈곤·건강·주거·금융의 생활복지 지원
대중인식 개선 캠페인	플랫폼 노동자에 대한 대중인식 개선 캠페인
조직화와 사회적 협약 지원	플랫폼 노동자 조직화를 위한 지원
	노동자 공제조합을 위한 지원
플랫폼 노동자 통계 구축	직무수행 관련 통계 및 경력 조회시스템 구축
	전반적 노동·생활실태 통계 구축

IV. 분석결과

1. 지방정부 플랫폼 노동정책의 우선순위, 추진과제와 방향

우선 AHP 결과를 살펴보면, 사업체와 공정거래 조치(0.26)와 조직화와 사회적 협약에 대한 지원(0.25)이 가장 높은 우선순위로 나타났다. 뒤를 이어, 직무수행을 위한 복리후생 지원(0.14), 사회적 보호를 위한 행정 지원(0.13), 대중 인식개선 캠페인(0.11)과 노동자관련 통계정보 제공(0.11) 순으로 나타났다. <사업체와 공정거래 조치>와 <조직화와 사회적 협약에 대한 지원>이 높게 나타난 것은 플랫폼 사업체와 플랫폼 노동자 사이의 공정성을 높이기 위한 정책적·노사관계적 노력이 시급하다는 것을 시사한다. 사실상 이 두 가지 과제의 성격은 사업체와 노동자 사이의 문제와 시장질서에 공공이 정책을 통해 직접 개입할 것인지, 아니면 집단적 노사

관계를 형성하도록 정부가 지원해주면서 간접적으로 개입할 것인지의 차이일 뿐 두 가지 모두 공정성에 대한 우선순위를 의미하는 것으로 해석할 수 있다.

<표-3> 전체 조사대상의 AHP 결과

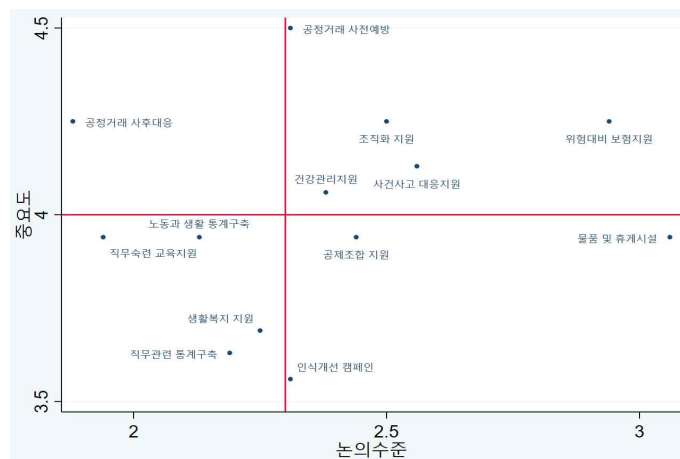
우선 순위	성격	소속	공정거래	직무복지	생활복지	대중 인식	사회적 협약 지원	통계 구축
공정 거래	연구자	중앙	0.45	0.28	0.14	0.04	0.03	0.06
	연구자	중앙	0.56	0.10	0.11	0.02	0.17	0.04
	연구자	중앙	0.52	0.06	0.14	0.07	0.07	0.14
	실무자	지방	0.41	0.10	0.09	0.04	0.33	0.03
조 직 화	연구자	중앙	0.14	0.25	0.09	0.02	0.44	0.07
	연구자	중앙	0.31	0.09	0.09	0.03	0.43	0.05
	연구자	지방	0.05	0.05	0.17	0.07	0.51	0.13
	실무자	지방	0.13	0.07	0.13	0.10	0.54	0.03
통계	실무자	지방	0.02	0.10	0.18	0.12	0.55	0.02
	연구자	지방	0.23	0.05	0.03	0.12	0.03	0.54
	연구자	지방	0.11	0.28	0.05	0.05	0.10	0.40
	연구자	지방	0.10	0.09	0.27	0.17	0.08	0.29
인식 개선	실무자	지방	0.11	0.02	0.04	0.04	0.29	0.50
	실무자	지방	0.29	0.16	0.04	0.30	0.19	0.03
생활 복지	실무자	지방	0.23	0.07	0.04	0.50	0.14	0.02
	연구자	중앙	0.24	0.15	0.26	0.15	0.15	0.06
전체			0.26	0.14	0.13	0.11	0.25	0.11
			(1)	(3)	(4)	(5)	(2)	(5)

그 다음으로 전체 조사대상의 IPA 결과를 살펴보면 [그림-2]와 같이 신속추진 영역에는 '공정거래 사후대응 지원 과제'가, 추진적합영역엔 '공정거래 사전 예방', '조직화 지원', '위험대비 보험 지원', '건강관리 지원', '사건사고 지원'이 포함되었다¹⁴⁾. 신속추진영역과 추진적합영역의 과제들은 앞서 AHP의 결과와 유사하다. 공

14) 선택추진영역(인식개선 캠페인, 공제조합 지원, 물품 및 휴게시설 지원)과 보완추진영역(직무숙련 교육지원, 생활통계구축, 생활복지 지원, 직무관련 통

정거래 사전·사후 대응, 조직화 지원, 직무복리 후생(위험대비 보험지원, 사건사고 대응지원)은 업계 관행을 공정하고 안정적으로 만들기 위한 것이기 때문이다. 특히, 공정거래 사후대응 지원은 지방정부가 신속히 진행해야 할 세부과제로 나타났다.

[그림-2] 전체 조사대상의 IPA 결과



양적조사를 점검·보충하고 정부 간 관계에 대한 입장을 조사하기 위해 진행한 인터뷰의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 지방정부는 세밀한 맞춤형 서비스를 지향해야 하고, 중앙정부는 법과 틀을 만드는 역할을 해야 한다는 것이다. 지역별로 플랫폼의 산업구조 및 관행은 상이하да(김영아, 2021)¹⁵⁾. 전문가들은 중앙정부가 근로자성 및 사회보장과 같은 법·제도적 기틀을 마련하는 것은 가능하나, 지역·집

계구축)에 포함된 의제를 추진하지 말아야 한다는 뜻으로 해석하는 것은 유의해야 한다.

- 15) 음식 배달대행산업의 구조는 총 7가지로 확인된다(김영아, 2021). 서울과 경기도는 배달대행프로그램사가 배달대행의 하나의 서비스(one-service)로 직접 운영(유형1)하거나 배달대행프로그램사가 배달대행업체에 사용료만 받고 프로그램만 제공하는 프랜차이즈 방식(유형2)가 대부분 지배적이다. 그러나 지역별로 나머지 5가지 유형이 다양하게 혼합되어 있다. 이는 대리운전업도 마찬가지이다.

단, 개인의 문제 상황을 세부적으로 파악하여 특성에 맞는 서비스를 제공하는 것엔 한계가 있다고 보았다. 임금노동관계와 같이 전국적으로 동일한 고용구조를 가지고 있는 상황이 아니고 지역별로 산업구조의 이질성이 크다면, 중앙정부의 획일적인 법·제도는 효율적으로 작동하기 어렵기 때문이다. 또한 플랫폼 노동자는 노동유연성이 극도로 높은 뿐만 아니라, 사회적 보호체계가 여러 측면에서 부족하다. 이와 더불어, 사업체와의 불공정 계약 및 관행·행위, 직무수행 과정상 문제, 생활복지, 이용자와의 갈등, 정책 접근성 등 이들의 욕구는 산업의 행위자별로 복합적이다. 이를 고려하여 전문가들은 중앙정부에서는 플랫폼 노동정책의 법·제·제도적 기틀을 마련하고, 지방정부에서는 세부적인 기획과 실천을 수행하는 것이 바람직하다고 본 것이다.

실질적으로 법을 만들고 규제하는 틀은 중앙정부 역할이란 생각이 드는데, 심터를 만드는 일이라든지, 거래상 역을한 일을 당했을 때 상담을 통해서 새로운 액션을 할 수 있도록 도와주는 일은 지자체가 할 수 있는 일이 봅니다. (기업가 겸 연구자1, 중앙정부 위원회 참여)

가까이 있는 서비스는 지방정부가 많이 해야 하는 역할인 거 같고, 중앙정부가 할 수 없는 거 같고요(연구자3, 중앙정부 노동정책 연구기관)

관련된 법을 개선하는 것들은 중앙정부가 장기적인 차원에서 진행해야 할 거 같아요. 지방정부는 상대적으로 조례만 만들면 되고 자율성이 또 나뉘 있잖아요. 그래서 사실은 플랫폼 노동의 시급한 문제에 움직일 수 있다고 보고요. (연구자5, 중앙정부 여성정책 연구기관)

지방정부가 맞춤형 서비스를 제공해야 한다는 필요성은 IPA 결과와도 일치한다. 공정거래를 위한 사후대응, 건강관리 지원, 사건사고에 대한 대응지원, 조직화 및 사회적 합의 지원은 플랫폼 노동자들의 복합적 욕구를 충족시키는 세밀한 개별 서비스에 해당하기 때문이다.

둘째, 전문가들은 지방정부 정책이 생활복지에 대한 개입보다는 직무와 관련된 개입에 집중해야 한다고 보았다. 플랫폼 노동자들은 저임금, 빈곤, 주거문제 등 다양한 생활문제에 노출되어 있다(이철·김주환·이영수, 2015). 그러나 전문가들은 지

방정부가 플랫폼 노동자에 대한 생활복지에 개입하는 것은 재고될 필요가 있다고 간주하고 있다.¹⁶⁾ 특정 대상과 직종에게 이루어지는 생활복지 정책은 사회적 낙인과 역차별을 유발할 수 있을 뿐만 아니라, 효과성이 경험적으로 실증되지 않기 때문이다.

일반적인 생활복지보다는 플랫폼 특성에 맞는 직무과정상의 개입이라든가 공정성에 가중치를 둔 사업방안이 좋을 거 같습니다. 사회안전망의 영역에 있어서 플랫폼 노동자를 나누기 보다 프리랜서뿐만 아니라 취약계층 전반을 나눠야 하는데 플랫폼 노동자만 우선이 되면 역차별 가능성이 있을 거 같습니다. (연구자7, 중앙정부 위원회 소속)

오히려 낙인효과라고 생각할 가능성이 높고, 현실적으로 그런 분들에 대한 1차 서비스를 국가가 똑같이 지원하는 걸로 국가의 전반적인 기초를 튼튼히 가지고 가는 게 적합해보입니다. (연구자5, 중앙정부 여성정책 연구기관)

사회복지 같은 경우는 이걸 플랫폼 노동으로 접근해서 지원하는 게 맞아? 저임금 노동 혹은 보호받지 못하는 노동 이런 접근에서 해결해야 하는 게 맞지 않을까? (연구자3, 중앙정부 노동정책 연구기관)

AHP와 IPA 결과와도 비교해보면, 플랫폼 노동자의 생활에 대한 과제성격은 우선순위가 낮았고, 세부과제 중 신속추진영역과 추진접합영역에 포함된 과제들 역시 대부분 직무와 관련된 것들이었다. 이동노동자 쉼터의 기능에 대한 당사자(대리운전기사와 퀵서비스기사) 설문조사에서도 '직무와 관련된 상담 및 정보'를 제공해야 한다는 비중이 40.1%로 가장 높았고, '복지서비스'와 '가계/금융관련 법률 상담, 복지서비스'는 각각 23.0%와 15.6%로 후순위로 나타났다(이철 외, 2015). 다만, 일부 전문가는 생활과 관련된 문제를 경험하고 있는 특성을 고려하여, 특정된 복

16) 실제로 서울시는 특고·프리랜서에게 '서울시 고용취약노동자 긴급자금 소액융자'라는 명칭으로 사회적 기업(밴드파운데이션)에 위탁하여 10억 규모로 시행소액대출을 계획·시행하였으며, 이동노동자 쉼터들은 주거·빈곤·금융과 같은 생활 상담을 진행하고 있다. 한편, 22년엔 특고·프리랜서 소액대출사업이 명확히 없고, 21년 8월 이후 서울시의회 업무보고 자료에도 확인되지 않는다.

지제도를 추가 신설하기보단 플랫폼 노동자가 일반적인 복지제도에 접근성을 높이는 정책 지원이 필요해 보인다는 의견을 제시하기도 했다.

서울시 이동노동자 센터에서 하고 있는 생활복지지원 사업은 여러 가지가 있잖아요. 주로 상담 위주로 가지만 이게 현재 어떤 방식으로 근거에 의해서 할 수 있는 게 없어서 하고 있는 거예요. (실무자FGI, 서울시 노동실무기관)

저는 상담서비스 정도는 반드시 필요할 거 같아요. 집을 어디서 얻고 돈을 어디서 안전하게 빌리고 이런 것들에 대해서 잘 모르셔서 컨설팅을 해주는 건 필요할 거 같아요. (연구자4, 중앙정부 노동정책 연구기관)

셋째, 전문가들은 플랫폼 노동정책이 전통적인 노사관계에 기반을 둔 사용자 매개방식을 탈피하고, 새로운 원리와 방식을 고민해야 한다고 제안하였다. 이들은 기존 노동정책의 근본원리가 플랫폼 비즈니스모델과 정합하지 않은 측면이 있으며 그에 수반한 사회적 갈등이 지속되고 있기 때문에, 정책에서 근본원리를 교체해야 한다고 본 것이다. 기존 임금노동관계에 토대를 둔 사회적 보호 제도는 사용자가 증명해주어야 노동자를 포괄하거나, 사업체에게 책임을 지우는 방식으로 이루어졌다. 하지만 전문가들은 플랫폼 산업의 경우 이러한 방식이 적합하지 않다고 보았다. 플랫폼의 비즈니스모델은 작업 장소, 작업 결정, 소득 결정, 계약 구조 등이 임금노동과 달라 노동의 탈공간화, 노동자의 탈노동자화를 특징으로 하고, 노동자를 디지털 플랫폼에 불러들여 콜별·건별·프로젝트별로 노동력을 추출하는 방식을 취하고 있기 때문이다(김영선, 2017; Schmidt, 2017).

관련된 대표적 사회적 이슈를 보면, 코로나19 지원에 대한 증명 문제, 플랫폼 노동자 노사협의 문제, 대리기사의 민간상해보험 가입 문제가 있다. 지난 코로나 19 팬데믹에서 플랫폼 노동자들의 경력을 증명해줄 곳이 없어 정책집행에 문제가 있었으며(박정우, 2020), 플랫폼 사업자는 노사관계를 거부하여 노사협의를 회피하고 있다. 또한, 대리운전 직무수행을 위해 사용자는 대리기사에게 의무적으로 당사

와 연계된 보험사에 민간상해 단체보험가입을 요구하고 있으나, 대리운전기사들은 회사가 보험료를 중간에서 가로채거나 또 다른 수입원으로 삼고 있다고 보았다. 다시 말해, 플랫폼 사업주는 고용주 지위를 인정하고 있지 않으며, 플랫폼 노동자는 사용자에 대한 사회적 신뢰가 없는 상황이라 할 수 있다. 더 나아가, 일부 전문가들은 공공에서 인증매개해야 할 필요성이 갈수록 높아지고 있으므로 장기적으로 사용자 매개방식에서 공공 매개방식으로 전환을 고민해야 한다고 언급하기도 하였다. 향후 공공의 인증매개 역할은 중요하게 부상할 수 있고, 이는 지방정부의 과제가 될 수 있다.

지금 정책의 기존의 사회정책 노동정책 원리와 원칙은 사실 가령 사업주 매개 원칙이 많았던 거 같아요. 사회보험, 각종 기업 복지들도 그렇고. 지금 유럽 쪽에서 진행하고 있는 플랫폼 관련했던 이론을 보면 지금 어떻게 되고 있냐 하면 기존에 있는 사회보험으로는 여러 가지 문제점이 있다. (기업가 겸 연구자¹, 중앙정부 위원회 참여)

현재 상태에서 제도가 유지된다고 치고 그럴 때는 지방정부가 무엇을 할 거냐 하면 사용자 역할을 해줄 사람이 필요한 거거든요. 장기적으로는 임플로이어가 가입자 역할 중간 매개 역할을 하는 거를 다 없애자는 것입니다. (연구자⁴, 중앙정부 노동정책 연구기관)

업체가 중간에 40% 편취하는 걸로 알고 있어요. 억울하게 보험료를 더 많이 내는 거죠. 보험도 한 개 드는 게 아니고 2~3개 들면 비싸면 1년이면 2~3백 나가는 게 있고 보험료의 부당한 구조를 개선을 해야 하고 잡아줘야 하는데 안 잡히니까(실무자FGI, 서울시 노동실무기관)

넷째, 전문가들은 지방정부 플랫폼 노동정책이 영역별 균형 발전을 간과하지 말아야 한다고 언급하였다. 즉, 의제별로 정책 균형이 잡혀야 한다는 것이다. 중앙정부는 전 국민 사회보험을 기치로 고용보험과 산재보험에 플랫폼 노동자를 포괄하려 노력하는 한편, 서울시와 경기도도 서울형 민간상해보험이나 산재보험 가입 지원과 같은 중복되거나 보충하는 제도를 시행하고 있다(서울시, 2020; 경기도, 2021). 반면, 직업훈련, 직무교육, 사업체에 대한 공정거래 감독과 같은 과제에 대한 노력은 상대적으로 진척이 뚜렷하지 않다.

전반적으로 영역에 맞춰서 필요한 일정 영역에서는 시작하는 부분도 있고 어떤 면에서는 준비가 덜 된 부분도 있습니다. 그래서 정책들 간의 종합성을 갖추는 것이 중요할 것입니다. (연구자7, 중앙정부 위원회 소속)

다섯째, 전문가들은 과제의 정책화 과정에서 정부, 플랫폼 사업체, 플랫폼 노동자 각각 이해관계자별 역할 분담에 대한 논의가 필요하다고 지적하였다. 전문가들은 정부가 플랫폼 비즈니스모델에 담겨있는 사용자성에 대한 모호함이 노동자의 사회적 위험 확대로 이어지지 않도록 세밀한 논의를 진행하고, 그에 대한 사업주의 책무를 사회적으로 부과해야 한다고 보고 있다. 왜냐하면 전속성 및 사용자성이 특징되는 않는 플랫폼 비즈니스모델 특성을 고려하면, 제도적 조치 없이 자율적인 노사관계를 통해 시장질서가 안정될 가능성은 크지 않아 보이기 때문이다. 그리고 주의해야 할 것은 의제마다 플랫폼 사업주가 더 많은 역할을 해야 할 의제가 있는 반면, 공공에서 더 많이 관여해야 하는 의제가 있다는 점이다. 이는 과제별로 세부적인 정책설계가 필요하다는 것을 시사한다.

지자체 차원에서 사용자에게 어떤 책임을 묻는다고 하면 당장 나하고 직접적인 계약 관계를 맺고 있는 배달 대행업체가 직접적으로 져야 할 책임과 그걸 매개해주는 플랫폼 업체 자체가 져야 하는 책임에서 우리가 흔히 간접 고용 얘기할 때 공동 사용자성 얘기도 많이 하잖아요. (연구자2, 중앙정부 노동정책 연구기관)

방향은 저는 플랫폼이 직접적으로 책임져야 하는 문제가 있고 경계선에 있는 문제가 보통 있는 거 같습니다. (연구자7, 중앙정부 위원회 소속)

플랫폼 사용자들 만나서 얘기를 해보면 대부분 이런 거에 대해서 자기가 뭔가 기여를 하는 건 정부가 틀을 만들어 주면 하겠다 그런 얘기 많이 하거든요. 피고용자로 인정이 된다는 거에 대해서는 우려하는데, 그런 이슈가 아닌 거엔 역할을 부여하면 좋겠다는 생각이 드네요. (연구자3, 중앙정부 노동정책 연구기관)

2. 플랫폼 노동정책에 대한 관점 차이: 공공주도와 노사주도

연구수행과정에서 지방정부 플랫폼 노동정책을 바라보는 관점의 다양성(공공주도형과 노사주도형)이 감지되었는데, 이러한 관점 차이를 드러내는 것은 정책분석 이론에서 이루어져야 하는 과제이다. 정책결정은 이해당사자의 다양한 관점을 고려해야 하기 때문이다(윤홍식 외, 2019). 또한, 조사대상 전체의 분석결과는 다양한 관점이 혼합된 결과이기 때문에, 세부적 차이를 확인하는 것은 연구의 함의를 더 풍부하게 해줄 것이다. 이에 따라, 구체적으로 관점 차이를 확인하기 위해 세부적으로 직무성격과 활동영역으로 나누어 AHP와 IPA 분석을 진행하였고, 직무성격별 세부분석이 특징 차이를 드러내주었다. 그러나 주의해야 할 점은 본 연구가 직무성격과 관점 차이를 인과관계로 보고 있지 않으며, 플랫폼 노동전문가 사이에 정책 지향의 차이가 실재하고 그 특징을 밝히는 것에 의도가 있다는 것이다.

첫 번째로 확인된 관점은 공공주도형으로, 플랫폼 사업체-노동자 사이의 불공정 이슈와 노동자의 직무수행에 있어 공공영역이 직접 개입해야 한다는 입장이다. 공공주도형 관점은 시장자율에 맡기기보다 공공영역에서 더 적극적으로 정책 개입을 강화해야 한다는 입장이다. 이 입장은 정부가 사업체와 노동자 사이에 불공정 저해 요소에 개입 수준을 높이고, 위험 및 사건사고에 대한 공적 지원을 확대하는 것을 목표로 한다. 이는 기본적으로 공공영역이 공정거래, 직무위험, 사건사고에 대해 강하게 정책적으로 개입함으로써 플랫폼 산업의 시장질서를 확립해야 한다는 입장이다. 직무수행 복리후생 측면에 있어서도 산업재해 및 사건사고에 대한 정책을 확대함으로써 과거 사업자 책임으로 여겨졌던 영역을 공적 영역에서 포괄하자는 것을 의미한다.

현재는 노와 사의 자율적인 걸 기대하긴 어려운 상황이고요. 노동자 보호를 위한 정부의 주도성이 더 중요할 수밖에 없지 않나 싶습니다. (연구자2, 중앙정부 노동정책 연구기관)

조금 더 공적으로 개입 할 필요가 있다는 입장입니다. 향후에도 시장자율적인 측면에 맡길 게 있고, 배달이나 특고 영역에 대해서는 정책적인 개입이 필요하다 생각하고 있습니다. (연구자7, 중앙정부 위원회 소속)

공공의 영역에서 지방정부가 노정교섭을 이루는 데에 역할을 해야하지 않을까 생각합니다. (연구자FG, 서울시 노동실무기관)

사회보험 적용 확대 노력이라든지 실질적인 현실적인 지원 정책들이 좀 어떤 지금 모르겠어요. 하여튼 그런 지점에서 긍정적으로 생각을 하고요. (연구자6, 노동조합 소속 연구기관)

공공이 적극적으로 나설 수밖에 없는 게 이게 산업 자체가 정리가 안 되어 있고요. 그러다 보니까 법 이게 정의도 안 되어 있고요. 법제도도 없어요(기업가 겸 연구자1, 중앙정부 위원회 참여)

이와 같은 관점은 조사대상 중 연구자들을 중심으로 나타났는데¹⁷⁾, 직무성격별 AHP 결과 <표-4>에 따르면 정책연구자들은 정책에서 사업체 공정거래 조치(0.28)에 가장 높은 우선순위를 주었다. 그리고 조직화와 사회적 협약 지원(0.18), 노동자 관련 통계 제공(0.16), 직무수행과 복리후생 지원과 사회적 보호를 위한 행정지원(0.15), 대중 인식개선 캠페인(0.08)이 뒤를 이었다. 이들은 <사업체와 공정거래 조치>에 대한 지원에 우선순위를 두었지만, <조직화와 사회적 협약에 대한 지원>엔 특별히 높은 가치를 두진 않았다. 연구자들의 IPA를 보면 [그림-3]과 같이 중요도 평균은 3.9 수준이고 논의수준 평균은 2.6 수준으로 나타났다. 영역별로 보면, 신속추진영역과 추진적합영역에 공정거래 사전·사후 개입, 위험대비 보험 지원, 사건사고 대응지원, 생활통계 구축, 건강관리 지원이 있다. 공공이 사업체와 노동자 사이의 문제와 노동자의 직무수행에 직접적으로 개입하는 정책들이 주를 이루고 있음을 알 수 있다.

17) AHP와 IPA 수치결과가 제시되진 않았지만, 특히 중앙정부 연구자들을 중심으로 이러한 관점이 두드러진다.

<표-4> 직무성격별 AHP 결과

성격	속성	공정거래	직무복리	생활복지	대중 인식	사회적 협약 지원	통계 구축
연구자	점수	0.28	0.15	0.15	0.08	0.18	0.16
	순서	(1)	(4)	(4)	(5)	(2)	(3)
실무자	점수	0.19	0.10	0.09	0.16	0.40	0.06
	순서	(2)	(4)	(5)	(3)	(1)	(6)

[그림-3] 정책연구자의 IPA 결과



두 번째로 확인되는 관점은 노사주도형으로, 플랫폼 사업체-노동자 사이 문제를 집단적 노사관계를 통해 해소해야 한다는 입장이다. 노사주도형 입장은 정부가 최소한의 규율을 정립하되 직접적으로 개입하기보다는 법·제도적 개혁을 통해 노동자의 지위를 인정하고 개인적·집단적 노사협상을 강화하는 방안을 지원함으로써, 노사관계를 통해 시장 질서를 정립하는 것을 추구한다. 이러한 관점은 직무수행 복리후생에 대한 지원도 직무위험과 사고에 대한 지원보다 노동자들의 역량을 높여줄 수 있는 교육과 건강 지원에 더 큰 지향이 있는 특징을 보였다.

여러 가지 사실상 사용자 지위에 있음에도 불구하고 플랫폼을 운영하는 회사에 개별적으로 계약을 하는 관계라고 주장하면서, 책임을 회피하는 것이 좀 많습니다. 이 플랫폼 사에 대해서 직접적인 여러 가지 책임을 질 수 있는 구조가 마련되어야 한다고 봅니다. (실무자FG, 서울시 노동실무기관)

중앙정부는 기업의 책임을 강조하는 앞부분으로 가고 공공영역으로는 사실 좋다고 생각은 하는데, 필요하긴 필요해서 지원 정도로 생각하거든요. 중앙정부가 앞에 그런 기업의 책임을 강제하든 이제 그쪽으로 가야 할 거 같고, 결론은 지방정부는 공공영역에서 지원하는 역할을 하는 게 맞을 거 같아요. (연구자FG, 서울시 노동실무기관)

제일 바람직하게는 고용주로서 역할을 잘 하도록 유도하는 역할이 정부의 역할이지 그걸 대신해주는 게 정부의 역할은 아니라는 말이 맞고요. 그런데 그 과정에서 여러 가지 지원을 하는 것은 할 수 있는 일이라 봅니다. (연구자4, 중앙정부 노동정책 연구기관)

[그림-4] 실무자의 IPA 결과



이와 같은 관점은 조사대상 중 실무자들을 중심으로 나타나는데, 직무성격별 AHP <표-4>결과를 보면 이들은 절대적으로 조직화와 사회적 협약에 대한 지원 (0.40)을 높게 두는 특징이 있다. 사업체와 공정거래에 대한 조치(0.19), 직무수행 복리후생 지원(0.10), 사회적 보호를 위한 행정 지원(0.09), 노동자 관련 통계 제공 (0.06)이 뒤를 이었다. 이들은 <조직화와 사회적 협약에 대한 지원>에 매우 강한

우선순위를 두었지만, 나머지 과제성격은 특별히 높은 가치를 두지 않았다. 실무자들의 IPA를 보면, [그림-4]와 같이 중요도 평균이 4.1과 논의수준 평균이 1.9로, 중요도 평균은 높은 반면 논의수준은 특히 낮은 특징을 보였다. 이들이 논의수준을 낮게 느끼는 것은 노사주도형 입장을 가지고 있기 때문으로 보인다. 신속추진 영역과 추진적합영역에는 공정거래 사전예방, 조직화 지원, 공제조합 지원, 직무숙련 교육지원, 인식개선 캠페인과 건강관리지원이 포함되어 있다. 여기에는 개인적·집단적 역량 강화를 위한 공적인 지원이 많이 나타나 노사주도형 관점을 드러내고 있다.

공공주도형과 노사주도형 입장을 비교해보면 현재의 플랫폼 경제 현실 또는 사업 모델을 반영할 때 공공영역이 과거 임금노동관계보다 더 적극적인 역할을 하는 것에 대해 합의점이 있어 보인다¹⁸⁾. 특히, 공정거래에 관한 공공의 개입에 있어서 두 입장은 합치된 관점을 보여주고 있다. 그러나 공공영역이 과거 전통적인 분야에서보다 노동정책을 더욱 적극적으로 수행하되, 대부분의 정책과제를 공공이 주도하는 방향으로 갈 것인지, 아니면 노사가 주도하고 정부는 사회적 협상을 지원하는 방향으로 갈 것인지에 대한 관점의 차이가 있어 보인다.

V. 결론 및 논의

정책분석이론과 중앙·지방정부 간 관계에 관한 이론에 근거하여, 본 연구는 두 가지 질문인 '지방정부 플랫폼 노동정책의 방향성, 정책 우선순위는 무엇이고, 이해관계자별 다양성이 존재하는가'와 '플랫폼 노동정책에 관해 중앙정부와 지방정부는 어떠한 관계를 가져야 하는가'를 제기하였다.

우선 첫 번째 연구질문과 관련하여 전문가들의 AHP, IPA, 인터뷰 결과를 중

18) 다만, 공공애플처럼 플랫폼 사업자와 공공이 경쟁하는 방식은 플랫폼 산업에 선 실효성을 갖지 못한다는 의견이 많았다.

합해 볼 때 지방정부 플랫폼 노동정책은 공공주도 관점과 노사주도 관점으로 구분해볼 수 있다. AHP에서 우선순위 과제성격으로 꼽힌 〈사업체 공정거래 조치〉와 〈조직화 및 사회적 협약에 대한 지원〉은 플랫폼 사업체와 플랫폼 노동자 사이의 공정성을 플랫폼 노동정책이 제고해야 한다는 것을 시사한다. 이 두 가지 과제성격은 플랫폼 산업의 개인적·집단적 노사관행의 개선을 각각 의미하기 때문이다. IPA의 결과를 반영한 구체적 사업으로, 공공주도형 관점의 사업에는 표준계약서 개발 및 보급, 사업체 불공정 행위에 대한 사후적 상담·구제 및 직무수행 사건사고 지원, 법률 및 직무보수·안전 교육, 건강관리 지원이 주요할 수 있다. 한편, 노사주도형 관점의 사업에는 노동자 조직화 지원 강화, 지역형 사회적 대화 모델 구축, 지역공동근로복지기금 조성, 지방정부 매개형 플랫폼 특수지역보험 형성이 주요하게 해당할 수 있다.

분석결과를 종합해볼 때 정책적 측면에서 지방정부는 플랫폼 산업의 공정성 제고를 위한 노력 및 안전하고 수월한 직무수행을 위한 공공서비스 확대(공공주도형)와 노동자 조직화에 대한 지원을 토대로 집단적 노사관계의 지역형 사회적 대화 형성 및 조율(노사주도형)을 균형적으로 추진할 필요가 있다.¹⁹⁾ 더 나아가 이러한 관점을 통해, 선순환 구조가 발생하길 구상해 볼 수 있다. 공공서비스 제공과정에서 확인된 문제가 사회적 대화에서 주제로 논의되고, 사회적 대화 내 논의 내용이 다시 공공서비스에 반영되는 것이다.

중앙·지방정부 간 관계에 대한 두 번째 질문과 관련하여, 플랫폼 노동정책에 관해 정부 간 현재 관계는 대등적 권위모델에 해당하는 것으로 보인다. 중앙정부와 지방정부가 자체적으로 플랫폼 노동정책을 기획·실행하고 있기 때문이다(서울시, 2020; 인천시, 2021; 부산시, 2021; 관계부처 합동, 2020). 대등적 권위모델이 나타나는 것은 관련 정책의 발전이 초기이기 때문인 것으로, 향후에는 다른 모

19) 서울시는 이동노동자 쉼터와 권역별 노동자종합지원센터를 통해 플랫폼 산업질서를 개선하려는 시도들이 기초적인 단계에서 나타나고 있다(서울시, 2020). 또한, 경기도에서는 지역형 사회적 대화를 플랫폼 이해관계자를 모아 진행한 선례가 있다(한성욱, 2021).

델로 변형될 개연성이 있다. 중요한 것은 본 연구의 분석결과에 따르면, 중앙정부가 법과 제도적 기틀을 마련하고 지방정부는 세밀한 서비스를 기획·실행하는 중첩적 권위모델이 보다 바람직하고, 내포적 권위모델은 적합하지 않아 보인다는 것이다. 플랫폼 산업은 전국적으로 동일한 구조를 가지고 있는 상황이 아니고 지역별로 다양하므로(김영아, 2021) 중앙정부가 지역·집단·개인의 특성을 고려하여 맞춤형 서비스를 제공하는 것은 한계가 있기 때문이다.

<표-5> 플랫폼 노동의제별 역할 할당 (안)

과제성격	기획	실행	재정
사업체와 공정거래 조치	·중앙·지방정부	·지방정부 ·노동자 단체 협조	·중앙·지방정부
직무수행 복리후생 지원	· 지방정부 ·사용자·노동자 단체	·지방정부	·중앙·지방정부 ·사용자 단체
사회적 보호를 위한 행정지원	·지방정부 ·(건강) 사용자·노동자 단체	·지방정부	·중앙·지방정부 ·(건강)사용자 단체
대중인식 개선 캠페인	·중앙정부	·중앙정부	·중앙정부
조직화와 사회적 협약 지원	·중앙·지방정부	·지방정부 ·사용자·노동자 단체	·중앙·지방정부
플랫폼 노동자 관련 통계 구축	·중앙·지방정부 ·사용자 단체	·중앙·지방정부 ·사용자 단체	·중앙·지방정부

분석틀 <표-2>에 기반을 두어 이해관계자별 역할을 중첩적 권위관계에 근거해 논의해보면(<표-5> 참조), 전국에 공통적인 의제이고 강력한 권위가 필요한 <사업체 공정거래 조치>, <조직화 및 사회적 협약에 대한 지원>, <플랫폼 노동자 관련 통계 구축>의 경우 중앙정부가 국가사업으로 기획을 주도하고 지방정부가 보조적으로 기획·실천하는 것을 고려해 볼 수 있다. 반면, <직무수행 복리후생 지원>과

〈사회적 보호를 위한 행정지원〉의 경우 지방정부가 자체사업을 기획·실천할 수 있는 법·제도적 근거를 중앙정부에서 마련하고 재정을 지원해야 한다. 그리고 법에 근거하여, 중앙정부는 관련 사업에 관해 사용자 단체에게 재정적 책무로 지역공동근로복지기금에 기여하도록 해야 한다. 한편, 지방정부는 국가사업 보조 실행(〈사업체 공정거래 조치〉, 〈조직화 및 사회적 협약에 대한 지원〉, 〈플랫폼 노동자 관련 통계 구축〉), 지역별 특성을 반영한 자체사업 계획수립 및 실행(〈직무수행 복리후생 지원〉, 〈사회적 보호를 위한 행정지원〉), 지역별 플랫폼 노동자 사회적 대화 기구 조성 및 노사 조직 지원, 재정 기여 및 관리(지역공동근로기금조성 포함), 전달체계 구축 및 관리를 주요하게 수행해야 한다.

참고문헌

- 경기도 (2021) 2021년 배달노동자 산재보험료 지원사업 -대상자 모집공고-, 경기도 관계부처 합동 (2020) 사람중심의 플랫폼 경제를 위한 플랫폼 종사자 보호 대책
- 구주영 (2020). 중앙정부와 지방정부간 관계 영향 요인에 관한 연구: 중앙정부의 관여, 재정적 영향력, 그리고 인사교류에 관한 중앙 및 지방공무원 인식 차이 비교를 중심으로. 지방행정연구, 34(4), 3-38.
- 국토부 (2020) 『대리운전 실태조사 및 정책연구』, 국토교통부
- 김승연·하석철 (2020). 사회복지분권화를 위한 중앙정부와 지방정부 간 역할 재정립 방안. 한국지역사회복지학, 73, 1-29.
- 김영선. 2017. "플랫폼노동, 새로운 위험사회를 알리는 징후". 『문화과학』, 92: 74-102
- 김영아(2021) 음식 배달대행 배달원의 근로 실태와 일자리 비전 -수도권과 비수도권 비교를 중심으로-, 월간 노동리뷰 2021년 3월호
- 김윤중·백준봉·이재홍 (2020) 경기도 플랫폼노동자 지원방안 연구 : 이론배달노동자를 중심으로, 경기도일자리재단

- 김종진·김영욱·김유휘·김윤영·김정훈·노성철·문수연·양경욱·이상아·이찬우·장희은·김진하·윤자호 (2019) 서울시 디지털 플랫폼노동 실태와 정책과제 연구, 서울연구원·한국노동사회연구소
- 김종진·신우진·김영욱 (2021) 디지털 플랫폼노동 실태와 특징Ⅱ- 웹기반, 지역기반 규모와 실태 -, 한국노동사회연구소
- 김천곤 (2016). 생활밀착형 온디맨드 교통서비스 현황과 정책과제: 대리운전 서비스를 중심으로, 산업연구원 이슈페이퍼.
- 문유석 (2015). 정부간관계의 관점에서 본 중앙과 지방 간의 관계: 농정 분야를 중심으로, 지방정부연구, 18(4), 393-416.
- 박은정·김근주 (2018) 디지털일자리에 대한 노동법적 관점에서의 정책적 대응, 노동법학 제66호
- 박정우 (2020) 서울의 코로나19대응 고용지원정책 현황과 평가, 동향과 이슈 2020-01
- 백승욱. 2008. "20세기 세계경제와 서비스 사회화". 신광영·이병훈 외. 『서비스 사회의 구조변동 : 노동체제의 전환과 생활세계의 변화』, 한울
- 부산시, 2021, '노동 존중 부산' 실현을 위한 부산광역시 노동정책 기본계획, 부산광역시
- 서울시 (2020) 제2차 서울시 노동정책 기본계획 (20년~24년), 서울특별시 노동정책담당관
- 신현두·박순중 (2018). 중앙-지방간 정책갈등 분석과 그 함의-서울시 청년수당 지원 사업을 사례로. 한국정책학회보, 27(2), 161-192.
- 유재원·소순창 (2005). 정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?. 한국행정학보, 39(1), 41-64.
- 윤홍식·남찬섭·김교성·주은선 (2019) 사회복지정책론, 사회평론아카데미
- 이승모·유재원 (2016). 한국의 중앙-지방정부간 관계의 특성: 거버넌스의 시각에서. 국가정책연구, 30(2), 83-108.
- 이승윤·백승호·남재욱, 2020, 한국 플랫폼노동시장의 노동과정과 사회보장제의 부정합, 산업노동연구 26(2) 77-135
- 이승윤·백승호·김윤영. 2017. 『한국의 불안정 노동자』, 후마니타스.

- 이철·김주환·이영수 (2015) 이동노동자 지원방안, 서울노동권익센터
인천시, 2021, 인천광역시 노동정책 기본계획(안) 2021~2025, 인천광역시
- 임현정·김종예 (2018). 중앙-지방 관계와 지방정부의 정책결정: 저탄소 녹색성장정책을
중심으로. 한국행정학보, 52(3), 185-214.
- 장지연·이호근·조임영·박은정·김근주·Enzo Weber, (2020) 디지털시대의 고용안전망, 한국
노동연구원
- 장지연·김근주·박은정·이승윤·이철승·정슬기 (2017) 디지털기술발전에 따른 새로운 일자
리 유형과 정책적 대응, 한국노동연구원
- 장진희, 2022, 플랫폼이동노동자의 공제회 가입의향에 관한 실증분석, 노동정책연구
22(2), 1-30
- 장희은, 김윤희 (2020) 플랫폼 경제에서의 노동자 보호를 위한 해외 정책동향. 산업노동
연구
- 정정길·이시원·최종원·정준금·권혁주·김성수·문명재·정광호 (2020) 정책학원론, 대명출판
사
- 정찬영·이승길 (2020) 플랫폼노동 종사자의 노동법적 쟁점과 보호방안, 14(1) 아주법학
- 한성욱 (2021) 지금 여기, 우리의 노동, 2021년 제5회 한국비정규노동박람회
- 황덕순 (2016) 디지털 기술과 플랫폼 노동이 제기하는 사회정책 과제들. 국제노동브리프,
14(9), 3-6
- Dunn, M.(2020). "Making Gigs Work : Digital Platforms, Job Quality and Worker
Motivations". New Technology, Work & Employment 35 (2) : 232~249.
- Eurofound (2018) Platform work: Types and implications for work and
employment, Eurofound Working Paper
- J. A. Martilla and J. C. James (1977) Importance Performance Analysis, Journal
of Marketing, Vol.41, No.3, pp.77-79.
- Saaty, T.L (1977) A Scaling Method for Priorities in Hierarchical Structures.
Journal of Mathematical Psychology, 15, 234-281.
- Schmidt, Florian. 2017. "Digital Labour Markets in the Platform Economy:

Mapping the Political Challenges of Crowd Work and Gig Work".
FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG.

Vallas, S. and J. Schor(2020). "What Do Platforms Do? Understanding the Gig Economy". Annual Review of Sociology 46 (1) : 273~294.

Weil, David. 2015. 『균열일터: 당신들을 위한 회사는 없다.』 송연수 역. 황소자리

Wood, A. J., M. Graham, V. Lehtdonvirta and I. Hjorth(2019). "Networked but Commodified : The (Dis) Embeddedness of Digital Labour in the Gig Economy". Sociology 53 (5) : 931~950

Wright. D.S. (1988) Understanding Intergovernmental Relations, (3rd ed.). California: Brooks/Cole Publishing Company.