

플랫폼 노동 종사자 지원 조례 제정 현황과 내용 분석*

맹 정 은**
송 지 은***

국문요약

본 연구는 전국 21개 지방자치단체에서 제정된 『플랫폼 노동 종사자 지원 조례』의 제정 현황과 조례 내용을 조례분석모형으로 비교 분석하여 개선 조례를 제안하는데 목적이 있다. 조항 존재 분석으로 조례는 목적, 정의, 적용 대상, 단체장의 책무, 실태조사, 지원사업, 계획의 수립, 협의회·위원회에 관한 내용 등으로 구성된 것을 확인하였다. 구체적으로 규범적 체계에는 자치단체에 따라 지원계획 수립에 차이가 있고, 임의조항과 노력조항으로 책임소재와 실효성 확보의 보장이 불분명한 조항이 존재한다. 실효성 체계에서는 플랫폼 노동 종사자의 지원과 보호를 위해 전담부서와 위원회의 구성 및 운영 조항의 수정과 추가가 요구된다. 분석결과를 바탕으로 첫째, 단체장의 책무조항은 강행 조항으로 상향되어야 하고 둘째, 위원회의 역할 강화를 위한 조항의 추가가 필요하다. 셋째 플랫폼 노동 종사자 대표가 위원회의 구성원으로 참여하여 당사자의 의사가 반영되어야 하고, 마지막으로 조례와 지원계획이 부합하는지를 지속적으로 모니터링할 수 있는 제도가 필요하다는 정책적 함의를 도출하였다.

주제어: 플랫폼노동, 플랫폼노동종사자 지원, 조례, 플랫폼노동종사자 지원 조례, 조례분석

I. 서론

관련 법안이 없는 상태에서 플랫폼 노동 종사자¹⁾는 노동자와 자영업자 사이를 유령처럼 떠돌고 있다. 플랫폼 기업은 혁신과 과학으로 노동자와 기업의 고용 관계를 사업자 간의 동등한 관계 사업모델(이화령 외, 2022)로 바꾸고 있으며, 이러한 플랫폼 노동은 4차 산업혁명시대 핵심적인 노동의 형태로 언급된다. 플랫폼 노동은 기존의 노동 관련 법상 근로자로 분류가 어려운 새로운 고용 형태로, 전통적인 고용 관계를 기준으로 만들어진 기존의 사회보장체계에서 플랫폼 노동 종사자

* 본 연구는 한국사회복지정책학회 2023년 춘계학술대회 발표논문 ‘플랫폼노동종사자 지원조례분석 및 개선방안 연구’를 수정 및 보완한 것입니다.

** 제1저자

*** 교신저자

1) 지자체 조례에는 각각 ‘플랫폼 노동자’, ‘플랫폼 종사자’, ‘플랫폼 노동 종사자’, ‘플랫폼 배달노동자’로 명칭이 혼재되어 있으나 본 연구에서는 포괄하여 ‘플랫폼 노동 종사자’라고 칭한다. 단, 서론과 이론적 배경에서 ‘플랫폼 노동자’ 및 ‘플랫폼 종사자’는 선행연구의 원문을 따랐다.

는 배제되고 있다. 개인사업자로 플랫폼 기업과 계약관계를 맺은 플랫폼 노동 종사자는 노동법상 근로자로서 보장받아야 하는 법정근로시간이나 최저임금, 사회보험 대상자의 영역 바깥으로 밀려났다. 이들은 업무의 재량권과 자율성을 가진 개인사업자로 계약을 맺었으나, 정작 플랫폼에 관한 권한은 플랫폼 기업이 소유하고 있어서 개인사업자의 권한이 없으므로, 분쟁이 발생하더라도 임금노동자와 같은 법적 보호를 받지 못할 가능성이 크다. 혹여 서비스 이용자의 별점 평가에서 낮은 점수를 받게 된다면, 그 기록은 플랫폼에 고스란히 남아 이후 업무 배정에 영향을 주기도 한다.

배달종사자의 사고나 택배기사의 과로사가 사회문제화되면서 플랫폼 노동 종사자 보호의 필요성에 대한 사회적 합의로(매일노동뉴스, 2020; 월간중앙, 2020; 울산매일신문, 2020; 이데일리, 2020; 한겨레, 2020; SBS 뉴스, 2020), 정부는 ‘플랫폼 종사자 보호 대책’을 발표하였고(2020.12), 국회에서는 『플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안(이후 플랫폼 종사자 보호법)』²⁾을 발의했다. 근로자성을 인정받을 때까지 ‘보호 법령 사각지대(경기도뉴스, 2019)’에 머물러야 하는 플랫폼 노동 종사자를 보호하고 지원하는데 조례가 역할을 할 수 있으며, 지방자치단체에서 제정할 수 있는 조례에 지원과 권익 보호 조항을 구성하는 것은 중요하다.

상위법이 제정되지 않은 상황에서 경기도(2020.10)를 시작으로 전국 지방자치단체에서 제정되고 있는 『플랫폼 노동 종사자 지원 조례』의 중요성은 더욱 클 수밖에 없다. 법령의 범위 내에서 위임이나 자체발의로 지방자치단체에서 입법이 가능한 조례는 지역 현안에 대응에 유용하므로, 지역 구성원이면서 법적 규정이 불완전한 플랫폼 노동 종사자의 생활에 영향을 미치는 특성을 고려하여 지원과 권익 보호를 위해 제정될 수 있었다. 이렇게 플랫폼 노동 종사자들을 지원하기 위해 제정되고 있는 관련 조례가 지원과 권익 보호와 지위 향상에 관해 어떻게 내용이 구성되었는지 확인하는 것은 조례 제정 초기에 필요하다.

이에 본 연구는 플랫폼 노동 종사자 지원조례 조항 내용을 분석연구를 통해 지원 조례의 제정 현황과 내용을 규범적 체계와 실효성 체계로 구분하여 살펴보았다. 이를 토대로 플랫폼 노동 종사자 지원이 지방정부에서 효과적으로 이루어지기 위한 방향을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 선행연구 검토

현재까지 플랫폼 노동 종사자에 관한 연구는 근로자성 범위 확대와 사회보장으로 이들을 보호

2) ①장철민 의원 등 20인 발의안, 제2108908(2021.3.18.), 주요 내용은 플랫폼 종사자 보호를 위해 노무제공 계약의 공정한 체결과 표준계약서 보급, 부당 업무수행 요구 금지 및 책임의 부당한 전가 금지, 적정한 보수 산정 및 보수 지급기준 변경에 플랫폼 종사자의 의견 제시 절차 마련 및 차별적 처우 금지를 규정하고 있다. ②이수진 의원 등 10인 발의안, 제2113269(2021.11.11.), 장철민 의원의 안에 노동자성 입증책임은 사용자가 져야 한다는 내용이 추가되었다.(의안정보시스템, 2023.9.30. 검색)

해야 한다는 연구가 주를 이루고 있다. 유럽연합 의회에서는 플랫폼 노동 종사자의 근로자성을 추정하는 조건과 이들의 업무를 결정하는 플랫폼 기업 알고리즘 경영의 투명성, 공정성과 함께 책임을 증진하는 입법 지침이 통과되었다³⁾. 디지털 노동 플랫폼이 유럽연합 내에서 지속 가능한 성장을 할 수 있도록 정한 입법지침은, 앞으로 플랫폼 노동자의 노동조건 개선을 위해 유럽의 각 국가에서 법을 제정할 때 기초로 삼아야 한다(박은정, 2023). 독일은 2017년 3월 ‘노동 4.0’으로 4차 산업혁명·인공지능 시대의 노동법을 구상하여 제시하였다. ‘노동 4.0’은 종속 고용과 자영업자 간 불분명한 경계가 디지털 산업에서 더욱 두드러질 것으로 예상하며, 법정 연금보험제도의 적용 대상을 확대하고 자영업자를 포함하는 것을 주요 정책 방향 중 하나로 정하고 있다(권오성 외, 2019; 박귀천, 2020).

캐나다(온타리오주)에서는 2022년 4월 11일 “디지털 플랫폼 노동자 권리법 2022(Bill 88, the Working for Workers Act, 2022)”를 제정하여 플랫폼 노동자 권리를 중요하게 설명하고(박은정, 2023), 미국도 주(州)마다 다른 형태로 플랫폼 노동 종사자를 보호하고 있으며, 특히 캘리포니아주의 경우 Assembly Bill 5 법안으로 이들을 법적 근로자로 인정하기 위한 시도를 계속하고 있다(김나루, 2020; 정찬영·이승길, 2020; 한인상·신동윤, 2020).

아시아 태평양 경제협력체(APEC)는 2021년 12월 디지털 플랫폼 노동자의 사회적 보호를 제공하는 지침을 발표⁴⁾하고, 플랫폼 노동 종사자를 위한 사회적 격차 해결의 설계방식을 제안하였다. 특히 플랫폼 노동 종사자에게 단체교섭의 권리가 중요하므로, 사회적 보호 기구와 플랫폼 노동 종사자가 직접적인 관계를 유지하여 강력한 교섭단체를 만들어야 한다고 강조한다(박은정, 2023). 이렇듯, 산업 구조의 변화에 맞추어 플랫폼 노동 종사자의 범위나 보호 방식은 국가별로 차이가 있으나, 다수 국가와 국제기구에서 기존 노동법의 사각지대에 놓인 플랫폼 노동 종사자의 고용안정과 권리 보호를 위한 법과 제도의 재편을 고민하고 있다. 특히 오랜 시간에 걸쳐 정착된 독일의 노동정책이 산업보다는 인간을 중심으로 하고 있다는 점은, 플랫폼 노동 종사자의 근로자성 인정 및 플랫폼 기업에 대한 직접적 규제의 논의가 더딘 현재 우리나라의 상황에서 곱씹어봐야 할 지점이다.

국내 연구도 플랫폼 노동 종사자의 근로자성 인정의 필요성에 관한 연구가 주를 이룬다. 플랫폼 경제활동은 기존의 산업노동과 다른 측면에서 과생된 사회적 위험이 발생하므로 이를 대비할 수 있는 사회적 안전망을 제안한 김수영 외(2018)는 플랫폼 경제활동자를 기존 사회보험 체계에 편입시키고, 대안적 소득보장정책의 필요성을 강조하며 법률적 인정과 지원의 필요성을 강조한다. 한인상·신동윤(2020)은 플랫폼 노동이 계약, 법률관계, 노동의 매개 방식 등 전통적 고용형태와는 다른 특징을 가지므로 노동법적 보호 문제가 발생하고 있다고 진단하며 플랫폼 노동자의 수가 빠르게 증가하고 있는 현시점에서 향후 입법 및 정책적 과제로 플랫폼 노동자에 대한 실태조사 실시,

3) EU Parliament adopts position on platform workers directive

<https://www.euractiv.com/section/gig-economy/news/eu-parliament-adopts-position-on-platform-workers-directive/> (2023.6.28.검색)

4) Guidelines on Providing Social Protection to Digital Platform Workers [apec.org/publications/2021/12/guidelines-on-providing-social-protection-to-digital-platform-workers](https://www.apec.org/publications/2021/12/guidelines-on-providing-social-protection-to-digital-platform-workers)(2023.6.28.검색)

플랫폼 노동자를 위한 입법 방안의 마련, 플랫폼 노동 관련 이해관계자들 공동의 행동강령을 마련할 수 있는 여건의 조성을 제안하고 있다.

한편, 기업의 수익증대를 위하여 노동자의 고용과 해고가 쉬운, 이른바 노동 유연화 전략에 접목된 플랫폼 노동 종사자는 플랫폼 사업자에게 일과 시간을 지정받는 노동자이지만, 플랫폼 기업과 사업자로써 계약관계로 인해 권리 보호의 책임은 분산되고 파편화되고 있다. 이를 ‘유사(준) 근로자’의 법적 지위 부여, 개별 노무 제공자들을 위한 근로기준법, 노동조합법 등 노동 관계법을 제정하여 최저임금 적용 및 사회보험의 제한적 적용을 제안하거나(이승계, 2019; 김나루, 2020), 현행법 제도로 대응할 수 있는 영역이 없으므로 입법론적 형태로 기존 노동법제도의 포용이 필요성(박나리·김교성, 2020; 송강직, 2020)을 제기한다.

이러한 논의를 반영하여 정부는 관계부처 합동으로 2022년 12월 플랫폼 노동자 보호를 위한 권익 보호, 사회안전망 확충, 안전하게 일할 수 있는 환경 조성, 생태계 조성의 4가지를 주요 과제로 한 종합계획을 발표하였다(관계부처 합동, 2020). 중앙정부의 이러한 조치를 시작으로 노동관계법 영역에서는 고용보험법, 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률, 산업안전보건법, 근로복지기본법이 개정되고 있으며, 지역 기반형 플랫폼 노동자인 택배기사, 퀵서비스기사, 배달종사자를 위한 여객자동차운수사업법 개정과 생활물류서비스산업발전법 등도 제정되었다. 특히 피보험자의 범위에 노무제공자가 포함되고 근로자 추정과 판단 시 입증책임을 완화하는 방식으로 플랫폼 노동 종사자 보호를 위한 법률 개정 등의 준비가 시작되고 있다(한인상, 2021). 그러나, 노동법상 플랫폼 노동 종사자의 근로자성을 인정한다고 확정될 때까지는, 어떠한 정책적인 보호 방안이라도 특수형태근로종사자 오분류⁵⁾의 전례가 보여주듯 사용자들의 방어기제 개발에 밀려 노동자와 자영업자 사이에 머무르게 될 우려가 크다.

현재까지 대부분의 연구는 근로자성 판단의 필요성 및 국내외 정책의 동향을 파악하여 플랫폼 노동 종사자의 법적 보호를 위한 입법의 필요성과 방향을 제시하고 있으나, 지방자치단체별로 제정되고 있는 『플랫폼 노동 종사자 지원 조례』에 관한 연구는 아직 이루어지지 않았다. 상위법이 제정되고 노동 관련법이 개정되더라도 플랫폼 노동 종사자의 근로자성에 대한 논의는 노동법이 제·개정될 때까지 계속 진행될 것이고, 이러한 과도기적 시간 속에서도 플랫폼 노동 종사자는 보호와 권리보장을 회피하려는 플랫폼 기업과 계속 일해야 한다. 결국, 플랫폼 노동 종사자는 사회보장의 범위에 안착하기까지 사회적 위험에 기약없이 놓일 가능성이 크므로, 이들을 보호하고 지원하는 노력을 늦출 수 없다.

2. 플랫폼 노동 종사자의 개념 및 현황

플랫폼 노동 종사자를 정의하기 위해서는 우선 플랫폼 노동의 개념을 파악해야 한다. 일자리 위

5) 오분류는 계약의 형식과 실질이 다른 경우로서 자영업자 계약을 체결하고 실제로는 근로자로 사용하는 것으로(강성태, 2020), 대체로 근로자를 비근로자화하는 고용상 지위의 조작으로 사용자가 부당한 이익을 얻게 된다(권오성, 2022).

원회에서 제시한 플랫폼 노동의 조건은 첫째, 디지털 플랫폼을 통해 거래되는 것이 서비스 또는 가상재화일 것 둘째, 디지털 플랫폼을 통해 일감을 구할 것, 셋째, 디지털 플랫폼이 보수를 중개해야 할 것, 넷째, 디지털 플랫폼을 통해 중개되는 일감이 다수에게 열려 있어야 한다는 것이다. 일자리 위원회가 제시한 조건에 대한 이견도 존재하나 정부 기관이 제시한 최초의 플랫폼 노동의 정의이자 현실 조사에 적용 가능한 정의(장지연·정민주, 2019)라는 점에서 의미가 있으며, 위 4가지 조건은 ILO(2019)와 Eurofound(2018)가 정의하는 플랫폼 종사자와 유사(김준영 외, 2021)하다.

무엇보다 플랫폼 노동 종사자는 동질적인 하나의 집단으로 볼 수 없다. 플랫폼 노동 종사자 간에도 디지털 플랫폼 이용 및 서비스 제공의 방식과 수준이 상이하기 때문이다. 플랫폼 노동 종사자는 서비스의 내용 및 제공방식 등에서 다양한 유형으로 분류(김기선, 2022)될 수 있는데, 일반적으로 물리적 대면 없이 온라인에서 업무를 수행하는 ‘웹 기반형 플랫폼 노동자(web-based platform worker)’와 온라인 플랫폼을 통해 업무가 할당되지만, 오프라인에서 대면하여 서비스를 제공하는 ‘지역 기반형 플랫폼 노동자(local-based platform worker)’로 구분된다(De Stefano, 2016). 웹 기반형 플랫폼 노동 종사자의 서비스 제공은 온라인상에서 이루어지므로 공간적 제약이 적고 번역, 교정, 금융 및 법률 상담, 데이터 분석과 디자인 등 전문성과 창조성이 필요한 업무를 수행하는 경우가 많으며(김준영 외, 2021), 지역 기반형 플랫폼 노동 종사자는 배달, 배송 업무가 주를 이룬다(장지연·정민주, 2019; 김준영 외, 2021). 디지털 플랫폼을 통하여 얻은 일감을 특정한 지리적 공간 내에서 고객과 직접 대면하여 서비스를 제공하므로 업무 지역 간 격차가 클 수 있다(김준영 외, 2021).

국제노동기구에 따르면 웹 기반형 플랫폼 노동은 최근 10년간 3배 이상, 지역 기반형 플랫폼 노동은 같은 기간 10배 이상 증가하였고(ILO, 2021), 이에 따라 플랫폼 노동 종사자의 수 역시 증가하고 있다(김준영 외, 2021). 한국고용정보원에 의해 우리나라에서 처음으로 플랫폼 노동 종사자 규모를 추정한 2018년부터 현재까지 플랫폼 노동 종사자의 수는 계속 증가한 것으로 나타났다. 특히 코로나 팬데믹을 지나며 사회적 거리두기로 활동이 제한된 상황에서 그 공백을 메우기 위하여 지역 기반형 플랫폼 노동 종사자를 중심으로 급격히 증가하였다(이다혜, 2021; 신진욱·박선경, 2022).

이러한 상황에서 플랫폼 노동 종사자의 대부분은 노동강도가 높고 비전속성을 가지며 수입 불안정, 사고 및 질병의 위험, 노동분쟁에 대한 해결 절차 부재와 같은 사회적 위험에 노출되어 있음에도(김준영 외, 2021; 김기선, 2022), 현재 노동을 제공하는 플랫폼을 통한 고용보험 가입률은 8.8%, 산재보험 가입률은 15.0%로 사회보험 가입률이 저조하다(김종진 외, 2020; 신희주, 2022). 또한, 고객평가에 따른 업무 배정 및 배제 등 플랫폼 기업의 통제하에서 노동자의 의무만을 강요받고, 권리는 보장받지 못하는 ‘법적 보호의 사각지대’에서 업무와 관련된 다양한 위험들은 온전히 플랫폼 노동에 종사하는 개인에게 전가되고 있는 것(조경배, 2022)도 사회문제로 주목받고 있다. 특히 김진하·황민영(2021), 조규준(2021), 신진욱·박선경(2022)의 연구에 의하면 지역 기반형 플랫폼 노동 종사자의 경우 신체 노동의 비율이 높아 각종 위험에 더욱 취약한 것으로 보고하고 있어 이들의 안전 확보와 권리 보호 방안 마련이 시급하다.

3. 플랫폼 노동 종사자 조례의 의의

조례는 『헌법』 제117조 제1항과 『지방자치법』 제28조에 근거하여 법령의 범위 안에서 제정될 수 있는 자치법규이다. 『헌법』 제117조 제1항 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”라고 명시하고 있으며, 이는 지방자치단체의 자치입법권의 헌법적 근거이다. 『지방자치법』 제28조 제1항 “지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”라고 명시하고 있다. 조례는 법령에 의하여 위임되거나 해당 권한에 속하는 사무에 관해 지방의회가 자체발의로 의결하는 과정을 거쳐 입법이 가능하다. 즉, 법령 내에서 지방자치단체가 지역 현안에 민감하고 밀접하게 대응하여 관련 정책을 수행하도록 자체발의 근거 제시와 책임을 부과하는 것이 조례이며, 자주적으로 지방자치단체의 문제해결에 대한 의지를 확인할 수 있다(박윤영, 2016). 지방자치단체는 이러한 역할에 부합하도록 조례를 제정하여 지역사회의 구성원인 플랫폼 노동 종사자의 권리 보호 및 지위 향상을 위해 지원을 할 수 있다.

플랫폼 노동 종사자 지원 조례는 상위법률에 근거하지 않고 지방자치단체를 중심으로 자발적으로 이들을 지원하고자 지역 현안에 초점을 맞추어 자체발의과정으로 제정되었다. 따라서 조례는 법적으로 근로자가 아니며, 불안정한 고용상태로 사회보험의 적용을 받지 못하고(박광철 외, 2022) 사회적 위험을 개인적으로 대비하거나 그 위험을 조율할 수 없는 이중적 사각지대(이화령 외, 2022)에 존재할 가능성이 큰 플랫폼 노동 종사자 다수를 지원하고 보호할 중요한 근거가 된다.

이에 플랫폼 노동 종사자의 열악한 노동환경을 개선하고 노동권을 보호하기 위하여 경기도를 시작으로 총 21개(2023.8.31. 기준)의 플랫폼 노동 종사자 지원 조례가 제정되었다. 지자체에서 플랫폼 노동 종사자의 지원과 기본권보장을 위한 정책이나 사업이 시행되기 위해 조례가 필요하므로, 관련 조례의 제정은 환영할 일이다. 본 연구의 목적은 플랫폼 노동 종사자들을 보호하고 지원하기 위해 2023년 8월 31일을 기준으로 제정이 확인된 전국 21개 지자체의 플랫폼 노동자 종사자 관련 조례의 제정 현황과 내용 분석으로 분석하고 개선된 조례 조항을 제시하여, 이후 제·개정될 지원 조례가 실질적인 효과를 높이도록 하는 것이다.

III. 연구방법

1. 분석대상 및 자료수집

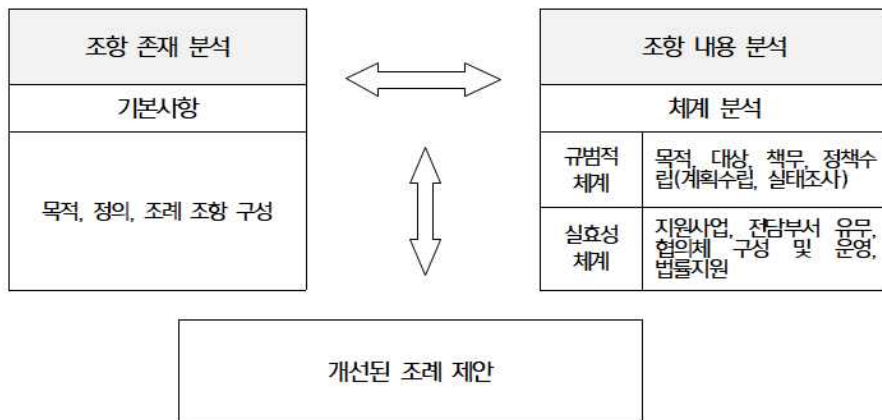
본 연구는 2023년 8월 31일을 기준으로 제정된 플랫폼 노동 종사자에 관련된 조례의 구성과 내용을 분석하였다. 연구대상은 국가법령정보센터(www.law.go.kr)에서 ‘플랫폼 노동’으로 검색(2023.8.31. 검색)하여 확인된 20개의 조례와 ‘플랫폼 종사’로 검색하여 확인된 1개(중복 1건 제외)

로 총 21개의 지자체의 플랫폼 노동 종사자 관련 조례이다.

2. 분석방법 및 분석 틀

플랫폼 노동 종사자 지원에 관한 조례는 분석 연구가 아직 이루어지지 않아 사회복지 관련 조례 연구에서 사용되는 분석 틀을 고려하였다. <그림 1>의 모형은 이용재 외(2014)의 조례분석모형 틀에 맞추어 21개 조례에서 조항의 존재 여부를 확인하고, 세부 조항은 조미정 외(2023)가 나눈 기본사항, 규범적 체계, 실효성 체계의 내용 분석(content analysis)으로 수정하여 재구성하였다. 조례의 정의와 구성 조항을 확인하기 위하여 조항 존재 분석으로 기본사항(목적, 정의, 조례 조항 구성)을, 조항 내용 분석은 체계를 구분하여 규범적 체계(목적, 대상, 책무, 정책 수립)와 실효성 체계(지원사업, 전담부서 유무, 협의체 구성 및 운영, 법률지원)로 설정하였다.

지자체별로 조례의 각 항목의 내용을 비교 분석하여 필요한 조항을 포함하는 개선된 조례안을 도출한다. 조례 간의 조항 존재 여부와 조항 내용의 비교분석이므로 연구자의 주관적 개입은 최대한 배제된다(이용재 외, 2014)는 장점이 있으며, 조미정 외(2023)의 분석기준으로 규범적 타당성과 실효성의 확보를 위하여 조항 항목의 내용 분석으로 구분하였다.



<그림 1> 이용재 외(2014)의 조례분석모형을 수정

IV. 연구결과

1. 조례 조항의 기본 내용 및 구성 분석

새롭게 등장한 노동 형태를 포용하지 못하는 법 제도의 한계로 인해 기존 사회안전망에서 배제된 플랫폼 노동 종사자의 권리를 보호하고자 『경기도 플랫폼 노동자 지원 조례』가 전국 최초로

2020년 10월 8일 제정된 이후 총 2건, 2021년 12건, 2022년 3건, 2023년 4건이 추가로 제정되어 2023년 8월 31일까지 총 21건의 플랫폼 노동 종사자 관련 조례가 집중적으로 제정 및 개정된 것으로 나타났으며(표1), 이는 플랫폼 노동 종사자에 대한 사회적 관심이 높아지고 있다는 것을 반영한 것이라 할 수 있다. 먼저 제정된 조례와 추후 제정된 조례의 일부 조항은 유사하게 구성되어 있고, 광역자치단체와 기초자치단체 사이에 조례 구성에서 큰 차이는 없었다.

<표 1> 연구대상 조례 현황(2023.8.31.기준)

	자치단체	조례명	제·개정 날짜	비고
1	강원특별자치도	플랫폼 노동자 지원 조례	2021.4.30. 2023.6.11. 일부 개정	'노동자' 지원
2	경기도	플랫폼 노동자 지원 조례	2020.10.8. 2022.1.6. 일부 개정	
3	경기도 군포시	플랫폼 노동자 등 지원 조례	2023.7.4.	
4	경상남도	플랫폼 노동자 지원 조례	2021.11.4.	
5	경상남도 김해시	플랫폼 노동자 지원 조례	2021.5.21.	
6	경상남도 창원시	플랫폼 노동자 지원 조례	2021.12.31. 2022.4.29. 일부 개정	
7	대전광역시	플랫폼 노동자 지원 조례	2022.4.15.	
8	부산광역시 영도구	플랫폼 노동자 지원 조례	2021.10.29. 2022.7.6. 일부 개정	
9	서울특별시 관악구	플랫폼 노동자 지원 조례	2021.4.1.	
10	서울특별시 노원구	플랫폼 노동자 지원 조례	2023.3.23.	
11	서울특별시 서초구	플랫폼 노동자 지원 조례	2021.3.26.	
12	서울특별시 중랑구	플랫폼 노동자 지원 조례	2021.1.7. 2023.2.23. 일부 개정	
13	인천광역시 계양구	플랫폼 노동자 지원 조례	2023.7.7.	
14	전라남도	플랫폼 노동자 지원 조례	2020.12.31. 2022.11.10. 일부 개정	
15	전라남도 나주시	플랫폼 노동자 지원 조례	2022.9.20.	
16	전라남도 무안군	플랫폼 노동자 지원 조례	2021.9.27.	
17	전라북도 김제시	플랫폼 노동자 지원 조례	2023.2.23.	
18	전라북도 군산시		2021.4.6.	
19	대구광역시 동구	플랫폼 배달노동자 지원 조례	2021.12.29. 2022.12.12. 일부 개정	
20	서울특별시 금천구	플랫폼 노동 종사자 지원 조례	2022.11.14.	'노동 종사자' 지원
21	부산광역시 남구	플랫폼 종사자 지원 조례	2021.12.21.	'종사자' 지원

[자료:법제처 홈페이지(www.law.go.kr) 검색(2023.8.31.) 후 정리]

21개 지방자치단체에서 제정된 조례에서 플랫폼 노동 종사자의 명칭은 플랫폼 노동자, 플랫폼 배달노동자, 플랫폼 종사자, 플랫폼 노동 종사자로 다르지만, “플랫폼 사업자로부터 일감을 받고 노동을 제공하여 수입을 얻는 자”라는 정의는 모두 유사하다. 특히, 대구 동구, 서울 중랑구, 전남

나주시는 “『산업재해보상보험법』에 따른 특수형태근로종사자 중 이동을 통해 이루어지는 노동자”를 추가하여 노동 종사자의 형태를 별도의 조항으로 구체적으로 명시하고 있다. 이는 노동 관련법과 사회보장법에서 배제되고 있는 특수형태근로종사를 포함하는 다양한 형태의 플랫폼 노동 종사자를 포괄하는 근거로 적용될 것이다.

조례 입법 지방자치단체를 살펴보면 광역자치단체 17개 중 광역시는 대전광역시, 도(道) 단위는 강원특별자치도, 경기도, 경상남도, 전라남도이다. 기초자치단체 228개(2021.12.31. 기준, 행정안전부, 2022) 중 75개의 시(市) 중 5개, 92개의 군(郡) 중에서 1개, 69개의 구(區)에서 9개로 총 21개 지방자치단체에서 조례를 제정하였다(표2 참조).

<표 2> 조례 입법 지역 분석

지역	조례 제정 지자체(총 21개)		
광역자치단체(5)	광역시(1)	대전광역시	
	도(4)	강원특별자치도, 경기도, 경상남도, 전라남도	
기초자치단체(16)	시(6)	경기도	군포시
		경상남도	김해시, 창원시
		전라남도	나주시
		전라북도	군산시, 김제시
	군(1)	전라남도	무안군
구(9)	대구광역시 동구, 부산광역시 남구, 부산광역시 영도구, 서울특별시 관악구, 서울특별시 금천구, 서울특별시 노원구, 서울특별시 서초구, 서울특별시 중랑구, 인천광역시 계양구		

조례의 조항 존재를 살펴보면 목적, 정의, 적용 대상, 자치단체장의 책무, 실태조사, 지원사업, 계획수립, 시행규칙, 협력체계 구축, 법률지원, 모범거래 기준, 협의회·위원회 설치 등이며, 지방자치단체에 따라 8~15개의 조항으로 구성되어 있다.

이 중 조례의 목적(1조), 정의(2조), 적용 대상과 자치단체장의 책무(3조 또는 4조)는 21개 지방자치단체 조례에 공통으로 명시되어 있다. 지원사업에 대해서는 19곳, 협력체계 구축에 대해 16곳, 법률지원은 10곳, 모범거래 기준 6곳(이상 <표7> 참조), 전담부서 및 전담기관은 전라남도, 경남 김해시, 경남 창원시의 3곳에서 명시하고 있다(이상 <표 6> 참조). 그밖에 플랫폼 배달 노동 이용 사업자의 책무 및 플랫폼 배달노동자의 책무(대구 동구), 의견 청취(서울 금천구), 보호 및 지원(전북 군산시)에 대한 조항이 있다.

2. 규범적 체계

플랫폼 노동 종사자의 지원에 관한 조례에서 규범적 체계는 목적, 대상, 책무, 정책 수립(계획수

립과 실태조사)으로 구분하였다.

우선, 지방자치단체 조례의 목적에 모든 지방자치단체에서 플랫폼 노동 종사자의 권리(권익) 보호를 명시하고 있다. 경기, 경남, 경남 창원시, 부산 영도구, 서울 관악구는 “『근로기준법』에 따른 노동자와 유사한 노무를 제공함에도 노동관계 법률을 적용받지 못하는 플랫폼 노동자”의 권리를 보호한다고 명시하고 있고, 대구 동구, 부산 남구, 서울 금천구, 서울 서초구·중랑구는 “노동자와 유사하게 노무를 제공함에도 불구하고 노동관계 법률을 적용받지 못하는 지역(배달)노동자들의 노동환경 개선과 권익 보호와 지위 향상을 도모하는 것”이라고 명시한다. 강원특별자치도는 안전 보호, 경남 김해시와 전라남도도는 변화하는 노동환경에 대응, 전라남도도는 생활 안정 지원을 포함한다.

조례 적용 대상은 강원, 경기, 경남, 경남 창원시, 대전, 서울 금천구, 서울 중랑구는 ‘노동 종사자의 주소지’와 ‘사업장 소재지’ 중 어느 하나의 호만 충족하여도 조례의 적용 대상으로 인정하여 적용 대상의 범위가 포괄적이나, 대구 동구, 서울 관악구, 전남은 ‘플랫폼 노동 종사자의 주소지’와 ‘사업장 소재지’ 각 호에 모두 해당해야 함을 명시하고 있다.

그러나, “플랫폼 노동 종사자가 주소지에서 활동하는 경우”로 적용 대상을 한정하거나, “플랫폼 노동 종사자의 주소지와 사업장 소재지 모두 해당 지방자치단체에 속해야 한다”는 규정은 조례의 대상자 범위를 제한할 우려가 있다. 특히 웹 기반형 플랫폼 노동 종사자와 지역 기반형 플랫폼 노동 종사자 업무 제공의 공간적 범위는 특정 공간으로 한정할 수 없으므로 사업장 소재지를 적용 대상으로 한다는 조항은 제고되어야 한다. 주요 플랫폼 기업과 플랫폼 노동 종사자의 주소지가 대부분 상이하다는 현실적 특성을 고려한다면, 사업장 소재지와 주소지가 크게 다르지 않은 전통적인 노동 특성의 기준으로서는 완전히 새로운 노동 형태를 포괄하여 적용하기에는 한계가 분명하기 때문이다.

<표 3> 플랫폼 노동 종사자 지원 관련 조례의 목적과 적용대상(이후 가나다 순)

자치단체	목적				적용대상	
	권리(권익) 보호	지위 향상	노동 환경 개선	사회안전망 구축	주소지	사업장 소재지
강원특별자치도	○	○			○	○
경기도	○	○			○	○
경기도 군포시	○	○			○	
경상남도	○	○			○	○
경상남도 김해시	○		○		○	
경상남도 창원시	○	○		○	○	○
대구광역시 동구	○	○	○		◎	◎
대전광역시	○	○			○	○
부산광역시 남구	○	○			○	
부산광역시 영도구	○	○			○	
서울특별시 관악구	○	○			◎	◎
서울특별시 금천구	○	○			○	○

자치단체	목적				적용대상	
	권리(권익) 보호	지위 향상	노동 환경 개선	사회안전망 구축	주소지	사업장 소재지
서울특별시 노원구	○	○			○	
서울특별시 서초구	○	○			○	
서울특별시 중랑구	○	○			○	○
인천광역시 계양구	○	○			○	○
전라남도	○				◎	◎
전라남도 나주시	○	○	○	○	○	
전라남도 무안군	○	○	○	○	○	
전라북도 군산시	○	○	○	○	○	
전라북도 김제시	○	○	○	○	○	

◎는 종사자의 주소와 사업장 소재지 모두 충족해야 함을 명시

책무조항에서는 플랫폼 노동 종사자의 권리를 보호한다는 목적에 부합하는 지방자치단체 정책과 사업에 대한 책임이 일차적으로 지방자치단체장에게 있다는 측면에서, 조례에서 명시하고 있는 지방자치단체장의 책무의 세부적 내용을 살펴보았다. 분석대상인 21개 조례 모두 지방자치단체장의 책무를 명시하고 있으나 세부적인 내용과 항목은 차이가 있다(표4). 조례 항목을 강행규정으로 명시한 지방자치단체는 강원특별자치도와 전라남도 단 2곳으로 ‘안전한 환경’과 ‘적정한 임금’을 강행규정으로 한다. 플랫폼 노동 종사자가 놓인 취약한 부분을 파악하고 지원하기 위해서는 차별 금지 및 보호 등 구체적인 조항을 추가하고 책무조항을 확장하여 포괄적인 지원을 강조해야 할 것이다.

계획수립은 3년 혹은 5년마다 종합계획을 수립하도록 강행규정을 명시하여 실효성을 높이도록 구성(경기, 경남, 전남)한 곳과 기본계획 수립만을 명시한 곳이 있는 반면, 명시 자체가 없는 지자체도 확인되었다. 계획 내용은 지방자치단체별로 항목 구성의 차이가 있으며, 플랫폼 노동 종사자의 실태를 조사하여 현황을 파악→필요한 지원을 위한 기본 방향 및 목표를 설정→보호와 지원을 위한 대책을 수립→관련 지원사업 진행→결과 확인의 경로로 구성되어 있고 각 사항별 예산조달에 관한 항목을 포함한다. 구체적으로 ①기본 방향 및 목표에 관한 사항, ②권익 보호 및 지원에 관한 사항, ③기본/종합계획 재원 조달에 관한 사항, ④피해 및 구제를 위한 교육·홍보에 관한 사항, ⑤실태조사에 관한 사항, ⑥분야별 시책, 추진과제 및 추진방법에 관한 사항, ⑦지원사업 추진에 필요한 예산에 관한 사항, ⑧그 밖에 단체장이 정하는 사항이며 지방자치단체별 계획 내용은 <표 4>와 같다.

실태조사는 현황 파악을 통하여 적합한 계획을 수립하여 지속 가능한 지원에 있어서 필수 항목으로 모든 지자체에 조항이 있다. 그리고, 플랫폼 노동 종사자 지원에 실질적인 역할을 할 수 있는 계획수립을 강행 규정화하고 수립주기를 명시해야 하나, 조항과 계획에 관한 내용이 없는 곳도 있다.

<표 4> 지방자치단체장의 책무와 실태조사 및 계획

자치단체	지방자치단체장의 책무 조항						실태조사 및 계획		
	차별 금지	노동자 보호와 권익 향상	안전한 환경	적정한 임금	사회 안전망	정책의 안정적 시행	실태 조사	계획 수립	계획 내용
강원특별자치도	○	○	○*	○*	○		○	기본	①②③④⑧
경기도	○	○	○	○	○		○	종합, 3년*	①②③④⑤⑧
경기도 군포시			○	○	○		○	기본	①②③④⑤⑧
경상남도	○	○	○	○			○	종합, 5년*	①②③④⑤⑧
경상남도 김해시		○			○	○	○		
경상남도 창원시	○	○	○	○	○		○		
대구광역시 동구		○	○				○	기본	①②⑥⑦⑧
대전광역시	○	○	○	○	○		○		
부산광역시 남구	○	○	○	○	○		○	기본	①③⑥⑧
부산광역시 영도구		○				○	○	기본	①②④⑤⑧
서울특별시 관악구		○				○	○	기본	①⑥⑦⑧
서울특별시 금천구		○				○	○	기본	①②④⑥⑦⑧
서울특별시 노원구		○			○	○	○	기본	①⑥⑦⑧
서울특별시 서초구	○	○	○	○	○		○	기본	①②③④⑤⑧
서울특별시 중랑구		○				○	○	기본	①⑥⑦⑧
인천광역시 계양구	○	○	○				○	기본	①②③④⑤⑧
전라남도	○	○	○*	○*	○		○	종합, 5년*	①②③④⑤⑧
전라남도 나주시		○				○	○	기본	①⑥⑦⑧
전라남도 무안군		○				○	○	기본	①⑥⑦⑧
전라북도 군산시		○				○	○	기본	①⑥⑦⑧
전라북도 김제시		○				○	○	기본	①⑥⑦⑧

*는 강행규정

3. 실효성 체계

실효성 체계는 지원사업, 협의체 구성 및 운영, 전담부서 유무와 법률지원으로 구분하였다.

플랫폼 노동 중사자의 보호 및 지원을 위한 사업에 관한 조항이 없는 강원특별자치도와 전남 군산시를 제외한 19개 지방자치단체 조례에는 플랫폼(배달)노동자 지원사업에 대해 “사업을 실시할 수 있다”라는 임의규정으로 명시하고 있다. 세부 사업의 명칭과 지원 내용은 차이가 있으며 <표 5>의 10개의 사업으로 구분된다.

지방자치단체별 추진 사업 수는 경기도 8개, 전남 나주시와 부산 남구가 7개, 부산 영도구와 인천 계양구, 경남 창원시, 김해시, 전남 무안군이 6개, 대구 동구, 경기도 군포시가 5개, 서울 관악구, 노원구, 서초구, 중랑구, 금천구, 대전, 경남, 전남 4개이다. 특히 ⑥항에서 창원시는 보건 조치, 김해시는 근로조건 및 근무환경 개선을 위한 사업을 명시하고 있으며, ⑧, ⑨항에 경기도는 유일하

계 자조 모임, 협동조합, 노동자 조직교육을 지원한다는 내용을 포함하고 있다. ⑩그밖에 플랫폼 노동자 지원을 위해 지자체장이 필요하다고 인정하는 사업을 추가할 수 있다는 내용은 강원과 전북 군산시를 제외한 19개 지방자치단체 조례 조항에 명시되어 있다.

이 중 ②플랫폼 노동 종사자의 지원 정책 및 제도 개선을 위한 연구조사, ④피해 예방 및 구제를 위한 법률 등의 상담서비스, ①근로조건 및 근무환경 개선, ③저소득 플랫폼 노동자 보호 및 지원에 지방자치단체의 절반 이상이 사업을 시행하고자 한다. 플랫폼 노동의 구조적 개선을 도모하기 위해서는 ⑦플랫폼 모범거래 기준 마련과 ⑧플랫폼 노동자의 조직화 및 ⑥산업재해 예방에 관련된 사업 시행에 관심을 높여야 한다. 특히 「서울시 디지털 플랫폼 노동 실태와 정책과제 연구(2019)」에서 플랫폼 노동의 주요 쟁점으로 드러난 10개 영역(고용 지위와 법체계, 이해 대변기구 및 교섭권, 사회보장, 수수료(소득, 임금), 산업안전, 직업훈련, 공정거래, 통제와 부당 문제, 기업 규제, 기업 책임과 조세)을 중점으로 다양한 사업이 발굴되어야 한다. 지원사업을 통해 종사자 개인의 영역에서 해결할 문제라는 사회통념의 벽을 깨고 지역사회의 경제와 지역주민의 연대가 일상화될 수 있는 기틀이 마련되어야 할 것이다.

<표 5> 조례에 포함된 지원사업의 주요 내용

조례별 주요 사업내용	자치단체	
①플랫폼 (배달)노동자의 근로조건 및 근무환경 개선을 위한 사업	광역시(0)	-
	기초(11)	경기도 군포시, 서울 관악구, 서울 노원구, 서울 서초구, 서울 중랑구, 서울 금천구, 부산 영도구, 부산 남구, 대구 동구, 전남 나주시, 전북 김제시(총 11개 지자체)
②플랫폼 (배달)노동자의 지원 정책 및 제도 개선을 위한 연구·조사	광역시(4)	대전, 경기, 경남, 전남
	기초(13)	경기도 군포시, 서울 관악구, 서울 노원구, 서울 서초구, 서울 중랑구, 서울 금천구, 인천 계양구, 부산 영도구, 부산 남구, 대구 동구, 경남 창원시, 경남 김해시, 전남 나주시
③저소득 플랫폼 노동자 보호 및 지원을 위한 재화 또는 서비스 제공	광역시(0)	-
	기초(9)	경기도 군포시, 서울 관악구, 서울 노원구, 서울 서초구, 서울 중랑구, 서울 금천구, 부산 영도구, 대구 동구, 전남 무안군
④플랫폼 (배달)노동자 피해 예방 및 구제를 위한 법률 등의 상담 서비스 제공·지원	광역시(3)	경기, 경남, 전남
	기초(9)	경기도 군포시, 인천 계양구, 부산 영도구, 부산 남구, 대구 동구, 경남 창원시, 경남 김해시, 전남 나주시, 전북 김제시
⑤플랫폼 노동자의 생활 안정 도모 및 사회보험 등 사회적 기본권/사회안전망 확충 지원	광역시(3)	대전, 경기, 경남,
	기초(6)	부산 남구, 인천 계양구, 경남 창원시, 경남 김해시, 전남 나주시, 전남 무안군
⑥플랫폼 노동자의 산업(노동)재해 예방을 위한 안전교육 및 보호장구 지원 *보건 조치(창원), 근로조건 및 근무환경 개선을 위한 사업(김해)	광역시(2)	대전, 경기
	기초(6)	부산 영도구, 인천 계양구, 경남 창원시, 경남 김해시, 전남 나주시, 전남 무안군
⑦플랫폼 노동자 모범거래 기준 마련을 위한 연구·조사(경기)	광역시(0)	-
	기초(5)	경기, 부산 남구, 인천 계양구, 경남 창원시, 전남 무안군

조례별 주요 사업내용	자치단체	
	⑧플랫폼 노동자의 노동자 조직화 지원 *자조모임·협동조합(경기)	광역시(1)
	기초(1)	경남 김해시
⑨플랫폼 노동자 교육·홍보·컨설팅 지원 *노동자 조직 교육(경기)	광역시(1)	경기
	기초(4)	부산 남구, 경남 창원시, 전남 나주시, 전남 무안군
⑩그 밖에 플랫폼 (배달)노동자 지원을 위해 지자체장이 필요하다고 인정하는 사업	광역시(4)	대전, 경기, 경남, 전남
	기초(15)	경기도 군포시, 서울 관악구, 서울 노원구, 서울 서초구, 서울 중랑구, 서울 금천구, 부산 영도구, 부산 남구, 인천 계양구, 대구 동구, 경남 창원시, 경남 김해시, 전남 나주시, 전남 무안군, 전북 김제시

<표 6>은 협의회·위원회 설치에 관한 것으로 21개 지자체 중 “지자체장의 권한으로 플랫폼 노동종사자의 보호와 지원업무를 효율적으로 추진”하기 위해 관련 전담부서 설치, 전담 및 전문인력 배치, 전담기관 지정을 할 수 있도록 명시한 곳은 경남 창원시, 경남 김해시, 전남이다. 이 중 경남 창원시와 김해시는 “소관 실·국에 지정할 수 있다”라고 구체적으로 기재하고 있다. 그러나, 운영협의회 및 위원회의 구성에 대해 경기도는 자문역할로 한정하고 있다. 위원회의 운영을 지자체 별도의 『위원회 운영에 관한 조례』를 따르거나(경기 군포시, 경남 창원시, 부산 영도구, 서울 관악구·서초구·중랑구, 인천 계양구), 별도 조항으로 위원회의 구성과 임기 및 직무에 대해 상세히 기술(서울 노원구)하기도 한다. 특히 서울 노원구는 위원의 제척·기피·회피 및 해촉 조항을 유일하게 별도로 두었다. 플랫폼 노동 종사자를 협의회·위원회 구성원으로 명시한 곳은 7곳(경기도 군포시, 부산 영도구, 서울 관악구·노원구·서초구·중랑구, 인천 계양구)이다.

전담부서나 협의회·위원회는 조례 이행에서 실질적이며 중추 역할을 맡고 있으므로, 그 구성과 직무 및 운영에 관한 세부 조항의 여부는 조례의 목적 달성에 중요하다. 이런 점에서 관련 조항이 없는 지자체 조례는 추후 개정으로 관련 조항을 추가하여 실효성을 높여야 할 것이다.

<표 6> 협의회·위원회 설치

자치단체	전담부서 및 전담기관	운영 협의회 및 위원회	구성 및 임기	위원장직무	위원회의 운영 (예산과 수당)
경기도		○			
경기도 군포시		○	○	○	◎
경상남도		○			
경상남도 김해시	○	○			
경상남도 창원시	○	○			◎
부산광역시 영도구		○	○		◎
서울특별시 관악구		○	○	○	◎
서울특별시 노원구		○	○	○	○
서울특별시 서초구		○	○	○	◎
서울특별시 중랑구		○	○		◎
인천광역시 계양구		○	○		◎
전라남도	○				

◎는 지자체의 별도 『위원회 운영에 관한 조례』에 따름을 명시한 곳

협력관계를 구축하여 플랫폼 노동자 보호 및 지원을 체계적으로 한다는 내용은 경남 김해시 등 16개 지자체 조례에 명시되어 있다. 또한, 10곳에서 권리 보호에 관련된 법률문제의 해결을 위해 ‘법률상담서비스 제공’을 명시하고 있으며, 지자체장이 모범거래 기준을 규정하거나 권장하여 플랫폼 노동 종사자에 대한 불공정거래 관행을 예방·개선한다는 지자체가 6곳이다(표7).

플랫폼 사업은 플랫폼을 운영하는 자, 플랫폼을 이용하는 사업자, 해당 서비스의 수요자, 그리고 서비스를 위한 플랫폼 노동 종사자로 이해관계가 구성(이화령 외, 2022)되므로 지역의 한계를 초월하는 사안에 대해서는 중앙행정기관 및 다른 지방자치단체를 비롯한 관련 전문 기관과 협력 체계가 필요하다. 무엇보다 플랫폼 노동 종사자의 권익 보호, 플랫폼 업무에 큰 영향을 주는 서비스 평가와 관련된 분쟁 및 알고리즘의 투명화 등 업무 범위를 명확하게 규정해 나갈 수 있도록 법률지원도 필수 조항이 되어야 한다.

그밖에 서울 금천구의 ‘의견 청취’ 조항은 협의회·위원회의 목적과 내용이 유사하므로, 조례에 의해 근거를 갖춘 협의회·위원회 관련 조항으로 수정되는 것이 바람직하다. 전라북도 군산시의 조례 조항 중 “제7조 보호 및 지원-시장은 플랫폼 배달노동자의 보호 및 지원을 할 수 있다”는 조항의 내용은 “제4조 시장의 책무-군산시장은 플랫폼 배달노동자 보호와 지원을 위한 정책의 안정적인 시행을 위해 노력하여야 한다”라는 조항과 유사하므로 수정 혹은 개정될 필요가 있다.

<표 7> 협력체계 구축, 법률지원, 모범거래 기준 및 기타

	협력체계 구축	법률지원	모범거래 기준	기타
강원특별자치도		○	○	
경기도		○	○	
경기도 군포시	○			
경상남도				
경상남도 김해시	○			
경상남도 창원시		○	○	
대구광역시 동구	○			
대전광역시		○	○	
부산광역시 남구	○			
부산광역시 영도구	○	○		
서울특별시 관악구	○			
서울특별시 금천구	○	○		의견 청취
서울특별시 노원구	○	○		
서울특별시 서초구	○	○		
서울특별시 중랑구	○			
인천광역시 계양구	○	○	○	
전라남도	○	○	○	
전라남도 나주시	○			
전라남도 무안군	○			
전라북도 군산시	○			보호 및 지원
전라북도 김제시	○			

V. 결론

본 연구는 플랫폼 노동 종사자의 근로자성 인정 여부에 대한 논의가 이어지는 가운데, 관련 법이 제정되거나 노동 관련법 개정으로 이들의 근로자성을 인정받기까지는 지방자치단체 조례로 이들을 보호하고 지원할 수 있어야 한다는 필요성에 주목하였다. 이를 위해 2020년 10월 『경기도 플랫폼 노동자 지원조례』가 제정된 이후, 2023년 8월 31일까지 제정된 플랫폼 노동 종사자 지원 관련 조례 21건을 국가법령정보센터의 자치법규 정보시스템으로 검색하여 내용 분석(content analysis)으로 비교분석한 결과는 다음과 같다.

먼저, 조항 존재 분석으로 확인한 조례 구성은 조례의 목적, 정의, 적용 대상, 자치단체장의 책무, 실태조사, 지원사업, 계획수립, 시행규칙, 협력체계 구축, 법률지원, 모범거래 기준, 협의회·위원회 설치 등으로 되어 있다. 플랫폼 노동 종사자의 처우가 사회문제로 떠오르고 관련 조례가 여러 지방자치단체마다 제정되면서 일부 조항은 먼저 제정된 조례와 유사하게 구성된 것을 확인하였다. 그러나, 몇몇 지자체에서 조례 적용 대상을 ‘종사자의 주소지’와 ‘사업장 소재지’가 동일한 경우로 정하고 있으나, 플랫폼 노동의 형태가 ‘웹 기반’과 ‘지역 기반’의 두 가지 유형으로 형성되어 있으므로, 사업장 소재지를 적용 대상에서 제외하는 것에 대한 논의가 시급히 이루어져야 한다.

조항 내용 분석 중 먼저 규범적 체계로 분석해보면, 조례 조항에서 이들의 보호와 지원에 관한 책무 사항은 노력조항이 많았고, 기본(종합)조사 및 실태조사와 운영협의회 설치를 명시하지 않은 조례가 있음을 확인하였다. 상시 법률서비스 제공과 제도 개선 및 지원기관의 설립이 필요성을 전주시의 플랫폼 노동자 실태조사로 제안(박광철 외, 2022)되었듯, 실효성을 확보하기 위해 실태조사와 운영협의회에 관한 조항은 강행 조항으로 설정되어야 한다.

실효성 체계에서 지원사업은 ‘사회적 보호’의 목적에 부합하도록 사회보험이나 산업안전보건 문제, 공정거래 관련, 직업훈련 및 노동 관련법 교육 등으로 플랫폼 노동자들에게 이동 쉽터 및 업무 관련 상담과 안전교육과 인식개선 캠페인이 필요하다는 연구(박광철 외, 2022)과 결을 같이 하며, 우리 사회에서 장기적으로 플랫폼 노동 종사자 지원 정책과 인식개선을 구체적 시도해 볼 수 있는 산실로서 지원사업의 범위가 확대되어야 한다.

분석결과를 바탕으로 논의와 제언은 다음과 같다. 첫째, 규범적 체계에서 지자체와 지자체장의 책무조항에 대해 권고보다는 강행 조항으로 상향이 필요하다. 플랫폼 노동 종사자 지원 조례는 지역별로 실태조사를 기반으로 하여 관련 정책을 발굴하고 지원사업을 진행하여, 사회안전망의 사각지대에서 이들에게 실질적인 도움을 주기 위해 제정되었다. 조례의 이행은 지자체와 지자체장의 책무와 연관성이 큰 만큼 강행 조항이어야 실행에 대한 영향을 높일 수 있을 것이다. 또한, 지방자치단체별 실태조사 및 계획수립에 대한 구체적인 내용을 강행 조항으로 추가하고 각 지역의 특성을 파악하여 지역에 맞는 플랫폼 노동 종사자 조례로 발전시켜 나가야 할 것이다.

둘째, 실효성 체계에서 지원체계인 협의회·위원회나 지원기구가 운영되기 위하여 구체적인 조항 추가가 필요하다. 일부 조례에는 “협의회·위원회를 둘 수 있다”라는 조항이 있거나 해당 지방자치단체의 ‘노동자 관련 위원회’가 있는 경우 대행할 수 있으며, 구체적인 위원회의 운영은 지방

자치단체의 『위원회 운영 조례』에 따르는 곳도 있다. 이는 명목상으로는 아무런 수 있는 협의회·위원회의 운영을 적극적으로 이행할 수 있는 근거가 되는 중요한 조항으로, 협의회·위원회 역할을 자문으로 한정하기보다 지원사업 및 실태조사에 관한 심의 기구로 역할을 확대하여, 플랫폼 노동 종사자의 노동법적 보호를 위한 입법 및 정책 제안이 이루어져야 한다(한인상, 신도윤, 2020). 즉, 지방정부의 플랫폼 노동정책이 공공주도 관점과 노사주도 관점(박정우·양종민, 2022)의 구분을 아우를 수 있는 역할을 할 수 있게 해야 한다.

셋째, 협의회·위원회나 지원기구에 종사자 대표의 참여로 당사자의 욕구와 의사가 반영되어야 한다. 21개 조례 중 협의회·위원회 구성원으로 플랫폼 노동 종사자를 명시한 곳은 7곳(경기도 군포시, 부산 영도구, 서울 관악구·노원구·서초구·중랑구, 인천 계양구)이다. 기업 주도의 플랫폼 산업, 급변하는 기술변화를 수동적으로 받아들여야 하는 구조 속에 놓인 플랫폼 노동에 종사하는 당사자의 욕구와 의사를 파악하여 자문하거나, 관련 지원사업을 심의하는 협의회·위원회에 구성원으로 참석하는 것은 효과적인 조례 이행에 기본이며, 노동자 대표의 위원회 참여는 민주적 정당성 보장(공정원, 2022)을 강화할 방안이다.

플랫폼 노동 종사자 대표는 플랫폼 노동 종사자 단체에서 선출되어야 하는데, 이는 해당 지역에 플랫폼 노동 종사자 단체 구성이 우선되어야 함을 내포한다. 지원사업을 통해 지역 내 관련 단체를 파악하고, 필요할 경우 단체를 조직할 수 있어야 하며, 특히 지역(위치) 기반형 플랫폼 노동 종사자(77%, 김준영 외, 2022)와 함께 웹 기반형 플랫폼 노동 종사자를 포함하여야 한다. 향후 웹 기반형 플랫폼 노동의 성장이 예상되므로, 실태조사를 통한 다양한 산업과 직종별로 플랫폼 노동을 유형화하는데 중요한 밑그림이 될 것이다. 선행연구에서 플랫폼 노동 종사자와 사회적 보호 기구와의 직접 관계가 중요하다는 박은정(2023)의 연구와 맥락을 같이하며, 협의회·위원회가 지역 상황을 반영하여 지원할 때 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

넷째, 플랫폼 노동 종사자를 위한 지원계획 도달 여부의 모니터링을 해야 한다. 조례 조항에 명시되어 있는 계획, 이행과 목표 도달, 시행 효과를 확인하고 개선 방안을 제시하기 위해서는 전체 과정에 대한 모니터링이 필요하다. 지원사업에 관한 자문과 심의를 위해 설치한 위원회의 역할을 넘어서는 모니터링 조항이 마련되어야 한다. 기존의 조례 입법 평가는 시행 효과의 확인과 평가를 통해 개선 방안 마련(권신정·조선영, 2020)을 위한 것으로 유용하다. 그러나, 결과를 토대로 진행이 되므로 각 단계에서 효과를 확인할 수 있도록 세부 조항으로 추가된다면 조례 조항이 입안 목적에 부합하는지, 협의회·위원회의 역할이 조례의 목적과 일치하는지, 조례 시행과정에서의 실효성에 관한 근거를 확보할 수 있다.

국회에서 발의한 『플랫폼 종사자 보호법』은 모든 플랫폼 종사자를 보호한다는 것을 기본 방향으로 정하고 있다. 아울러 2022년 1월 1일부터 일부 플랫폼 노동 종사자(퀵서비스, 대리기사)를 고용보험에, 2023년 7월부터 산재보험 가입이 가능하도록 자격 요건을 확대한 것처럼, 디지털 산업의 특징인 중속 고용과 자영업 간의 모호한 경계를 사회보험(연금보험제도) 적용의 확대로 극복하려는 독일의 ‘노동 4.0’(권오성 외, 2019; 박귀천, 2020) 정책과 동일한 방향으로 향해야 한다. 공장제 시대에 만들어진 노동법이 4차 산업혁명시대의 달라진 노동환경을 담아내기 힘들다고 판단한

유럽연합과 ILO 등에서는 노동자의 전속성이나 종속성을 고려하지 않고 포괄적이며 보편적인 사회적 보호에 주력하고 있다. 우리나라도 노동법에서 강조하는 근로자성의 여부와 상관없이 노무를 제공하는 사람 모두를 보호하는 ‘일하는 사람을 위한 기본법(권오성, 2022)’으로 더욱 복잡하고 다양하게 바뀔 노동시장에 대응하도록 관련 기본법 제정에 관한 논의가 활발하게 이루어져야 한다⁶⁾.

상위법인 『플랫폼 종사자 보호법』이 마침내 제정된다면, 아직 조례가 없는 지방자치단체에서 제정될 관련 조례에 필수 항목들을 제시할 수 있다는 점에서 본 연구는 시의성을 가진다. 또한, 상위법의 부재 속에 플랫폼 노동 종사자를 보호하고 지원하기 위하여 각 지방자치단체에서 제정한 조례를 확인하고, 조례의 조항 구성과 내용의 비교분석 및 주요 조항들의 체계를 구분하여 분석을 시도한 초기 연구로서 의의가 있다. 그러나, 관련 조례의 제정 초기라는 연구 한계로 시행 조례가 지방자치단체에서 어떻게 집행되는지, 실제 효과와 영향, 운영 체계는 본 연구에서 확인하지 못했다. 추후 광역지방자치단체와 기초지방자치단체를 구분하여 조례 이행 여부를 확인하여 실효성과 자치단체별 특징을 구체적으로 확인하는 연구와 함께, 상위법이 제정되면 조례와의 비교를 통하여 입법 취지에 부합하는 조례 조항 분석연구로 확장하여 진행되어야 한다.

다양하고 광범해지는 플랫폼 환경에서 관련 노동 종사자를 위한 조례가 많은 지방자치단체에서 제정되거나 개정될 것이 예상되는바, 아직 조례가 없는 지방자치단체에서는 플랫폼 노동 종사자 지원과 권익 보호 실현에 더욱 부합하는 조항으로 구성된 조례로 제·개정될 때 본 연구가 도움이 되기를 기대한다.

참고문헌

- 강상태. (2020). 근로자, 포용적 접근. 「노동법연구」, 48.
- 고용노동부. (2021). 플랫폼 종사자 보호, 법·제도적 기반 마련 필요, 고용노동부 보도자료 (2021.05.18.).
- 공정원. (2022), 광역자치단체의 필수업무종사자 보호 및 지원에 관한 조례 연구. 「공공정책연구」, 39(2)
- 관계부처 합동. (2020), 사람중심의 플랫폼 경제를 위한 플랫폼 종사자 보호 대책
<https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156428221>
- 권신정·조선영. (2020), 사회복지사 처우개선 관련 조례 및 이행여부 연구-부산광역시 및 부산16개 구군을 중심으로. 「한국콘텐츠학회논문지」, 20(5)
- 권오성·유성재·노상현·박은정·김진, (2019), 노동 4.0에서의 양질의 일자리 창출 전략 연구, 「국민경제자문회의지원단 보고서」

6) 경기도 성남시(2020.12.14.)와 서울특별시 성동구(2021.12.30.)는 ‘일하는 시민을 위한 조례’를 제정하였다(2023.9.30.기준).

- 권오성. (2022). '일하는 사람을 위한 기본법' 제정의 필요성. 「노동법학」, 81
- 김기선. (2022). 플랫폼노동과 노동법의 과제. 「노동법학」, (83)
- 김나루. (2020). 플랫폼 노동자의 법적 지위 향상을 위한 비교법적 연구. 「외법논집」, 44(4)
- 김수영·강명주·하은솔. (2018). 플랫폼 경제활동에 대한 시론적 고찰. 「한국사회정책」, 25(4)
- 김종진·김영욱·김유휘·김윤영·김정훈·노성철·문수연·양경욱·이상아·이찬우·장희은·김진하·윤자호. (2020). 「서울시 디지털 플랫폼노동 실태와 정책과제 연구」, 한국노동사회연구소 연구보고서 1
- 김준영. (2022). 2021년 플랫폼종사자 규모추정과 근무실태 분석. 「한국고용정보원」, 세미나자료
- 김준영·장재호·김강호·박상현. (2021). 플랫폼종사자 규모와 근무실태. 「한국고용정보원」 보고서.
- 김진하·황민영. (2021). 택배기사 근로환경 문제와 개선 방안. 「정책리포트」
- 문현경·류재린. (2023). 특수형태근로종사자의 직종별 국민연금 가입 특성 분석: 사업장가입자와의 비교를 중심으로. 「한국사회정책」, 30(2)
- 박광철·김현진·최춘현. (2022). 플랫폼 노동자 실태조사와 지원방안에 관한 연구: 전주시 사례를 중심으로. 「경영교육연구」, 37(1)
- 박귀천. (2020). 4차 산업혁명, 인공지능 시대의 노동법 -독일의 상황을 중심으로. 「노동법논총」, 49
- 박나리·김교성. (2020). 플랫폼 노동자의 불안정성 완화를 위한 법적 지위 규정 방안. 「한국사회복지학」, 72(4)
- 박은정. (2023). 플랫폼 노동자의 근로조건 보호 시도에 관한 해외사례연구. 「노동법논총」, 57
- 박윤영. (2016). 전국 광역자치단체의 주거복지조례에 관한 연구. 「한국지역사회복지학」, 57
- 박정우·양종민. (2022). 지방정부 플랫폼 노동정책의 방향 및 정부 간 관계 연구. 「노동정책연구」, 22(3)
- 서울연구원. (2019). 「서울시 디지털 플랫폼노동 실태와 정책과제 연구」, 한국노동사회연구소
- 송강직. (2020). 한국에서의 4차 산업혁명시대와 노동법 논의. 「노동법논총」, 49
- 신진욱·박선경. (2022). 코로나19 재난 상황의 필수노동자 지원 정책을 누가 지지하는가?: 보건의료, 돌봄, 청소, 배달노동자에 대한 시민인식 패널조사 데이터 분석. 「정부학연구」, 28(1)
- 신희주. (2022). 계층 불평등, 현황과 과제: 노동의 양극화를 중심으로. 「민주주의의 이슈와 전망」, 74
- 이다혜. (2021). 코로나19와 노동법의 과제: 포스트 코로나 시대, 정의롭고 안전한 노동을 위한 법제도적 방향. 「법과 사회」
- 이승계. (2019). 플랫폼 노동 종사자의 법적 지위와 권리 보호 방안. 「經營法律」, 30(1)
- 이용재·원훈희·강명희. (2014). 사회복지사 처우 및 지위향상을 위한 지방자치단체 조례분석. 「한국콘텐츠학회논문지」 14(1)
- 이화령·강금봉·권오성·김형건·장지연. (2022). 새로운 고용, 플랫폼 일자리의 등장, 전문가 좌담 플랫폼노동편(2022.03). KDI경제정보센터.
- 장지연·정민주. (2020). 「플랫폼노동 실태 파악을 위한 통계·설문 방안 검토」, 한국노동연구원.
- 정찬영·이승길. (2020). 플랫폼노동 종사자의 노동법적 쟁점과 보호방안. 「아주법학」, 14(1):

- 조경배. (2022). 플랫폼 기술에 기반을 둔 사업과 노동법상의 쟁점 - 디지털 플랫폼노동의 종속관계론. 「민주법학」, 79
- 조규준. (2021). 배달 플랫폼 노동의 특징과 문제. 「노동리뷰」
- 조미정·정순들·이하진. (2023). 광역 및 기초지방자치단체의 고독사 예방에 관한 조례 비교분석: 고독사 예방법을 중심으로. 「사회복지법제학회」, 14(2)
- 한인상. (2021). 플랫폼노동 관련 최근 입법동향 및 과제. 「노동법논총」, 51
- 한인상·신동윤. (2020). 플랫폼노동의 쟁점과 향후 입법·정책적 과제. 「노동법포럼」, 29
- 법제처. <https://www.law.go.kr/> (검색일시 2023.8.31.).

- 경기도뉴스. 보호법령 사각지대' 내몰린 플랫폼 노동자...이재명 '정당한 노동의 대가 보상받아야' 2019.12.19.
- 매일노동뉴스. 플랫폼 노동자 공제회 만들어 실업부조·퇴직공제 하자. 2020.11.5.
플랫폼 노동자 보호' ILO 권고협약 나온다. 2023.3.23.
- 월간중앙. 코로나사태가 부른 '택배사회'의 명과 암. 2020.11.17.
- 울산매일신문. 부산지역 플랫폼 노동조건 개선 부산시 역할 모색 시급. 2020.11.22.
- 이데일리. 플랫폼 노동자는 '근로자'인가. 2020.11.15.
- 중앙선데이. 플랫폼 노동자들 '별점 노예'처럼 생활...평점 '어두운 그림자' 갈수록 짙어져. 2021.1.2.
- 한겨레. 모든 노동자 법 보호받는 사회 만들어야. 2020.11.13.
- SBS뉴스. 택배 과로 방지 대책...1일 최대 작업 시간' 제한 건다. 2020.11.12.

- De Stefano, Valerio, Introduction: Crowdsourcing, the Gig-Economy and the Law (April 20, 2016). *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Vol. 37, No. 3, 2016, Bocconi Legal Studies Research Paper No. 2767383, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2767383>
- Eurofound. (2018). 「European Industrial Relations Dictionary: Platform work」. <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/platform-work>
- ILO. (2021). 「World Employment and Social Outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work. ILO Flagshop Report」, (1), 21

맹정은(孟廷恩): 부산대학교 대학원 사회복지학과에서 석사학위(옹호연합모형을 적용한 지역 공공보건의료기관의 설립과정 분석:성남시의료원과 부산광역시 금정구 공공병원을 중심으로, 2018)를 취득하고, 동 대학원 박사과정을 수료하였다. 부산광역시 교육청 시민감사관(2016.5.~2020.4.)을 역임하고, 부산광역시 교육청 성인권시민조사관(2021.1.~현재), 부산광역시 감염병관리지원단 운영위원(2021.1~현재)등으로 활동하고 있다. 주요 관심분야는 사회적 약자, 노동, 인권, 건강권 등이고, 주요논문은 “다차원적 고용의 질이 사회복지사의 건강에 미치는 영향(2023)”이 있다. (silver0317@hanmail.net).

송지은(宋志恩): 부산대학교 대학원 사회복지학과 석사과정 중에 있으며, 부산대학교 사회복지학과 4단계 BK21 ‘4차 산업혁명시대 성장과 공존을 선도하는 사회복지 미래인재 양성단’에 참여하고 있다. 주요 관심분야는 돌봄, 가족, 노인 등이며, 주요논문으로는 “코로나19가 청년의 스트레스에 미치는 영향-1인 가구 및 다인 가구 청년을 중심으로(2023)”가 있다(essay0617@naver.com).

<논문접수일: 2023. 10. 10 / 심사개시일: 2023. 10. 10 / 심사완료일: 2023. 11. 7>

Abstract

Abstract

Analysis of the Status and Content of the Enactment of Ordinances supporting
Platform Workers

MAENG, Jeong-Eun

SONG, Ji-Eun

This study is to propose an improvement ordinance by comparing and analyzing the enactment status and contents of the compared and analyzed the enactment status and contents of the 『Platform Worker Support Ordinance』 enacted by 21 local governments nationwide using an ordinance analysis model. Through analysis of the existence of provisions, it was confirmed that the composition of the ordinance includes purpose, definition, application target, responsibilities of the head of the organization, actual situation survey, support project, establishment of plan, council/committee, etc. As for the normative system, it was confirmed that there are differences in the establishment of support plans depending on the local government, and that there are provisions where responsibility and effectiveness are unclear due to arbitrary and effort provisions. In the effectiveness system, it was confirmed that modifications and additions to the composition and operation provisions of dedicated departments and committees were necessary to support and protect platform workers. In order to secure the effectiveness of the ordinance based on the analysis results, the responsibility clause of the head of a local government should be upgraded to a mandatory clause. Second, it is necessary to add an additional clause to strengthen the role of the council and committee. Third, workers' representatives must participate as members of the council and committee to reflect the parties' intention. Lastly, policy implications were drawn that a continuous monitoring system is needed to ensure that the ordinance and support plan are in compliance.

Key Words: Platform workers, platform worker support, ordinance, platform worker support ordinance, ordinance analysis