



발행인 배규식  
편집인 성재민  
편집교정 정철

자료문의 KLI 학술출판팀  
주소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 한국노동연구원  
TEL 044-287-6081  
FAX 044-287-6088

발행일 2019년 3월 25일

# 특수형태근로종사자의 규모 추정에 대한 새로운 접근

정흥준 | 한국노동연구원 부연구위원(hjunjung@kli.re.kr)

누가 특수형태근로종사자인가? 특고의 근로자성을 둘러싼 쟁점이 여전히 진행 중이며 특수형태근로종사자에 대한 법적 보호방안도 논의 중이지만 정작 특수형태근로종사자의 규모가 어느 정도인지, 어떤 연령층에서 존재하는지, 어느 지역에 얼마나 분포해 있는지 등 구체적인 실태는 알기 어려웠다. 이 글은 특수형태근로종사자의 규모에 대해 이전의 연구방법과 차별화하여 접근하였다. 분석 결과, 특수형태근로종사자의 규모는 166만 명이었으며 새로운 유형도 55만 명에 이르는 것을 확인하였다. 이러한 결과를 토대로 향후 특수형태근로종사자에 대한 실효성 있는 보호방안을 기대해 본다.

## I. 서론

경쟁이 격화되는 환경에서 직접고용의 부담을 덜어내기 위한 사용자들의 전략적 선택은 고용형태를 다양화하였고, 1인 계약형태인 특수형태근로종사자를 늘려왔다. 특수형태근로종사자에 대해 노동계는 특수고용노동자로 부르는 한편, 정부는 2003년 노사정위원회에서 정한 특수형태근로종사자를 공식 용어로 사용하고 있다. 이 글에서는 특수형태근로종사자(이하 특고 종사자)로 통일하여 사용한다.

특고 종사자가 주목을 받고 있는 이유는 ‘근로자

성’을 둘러싸고 서로 다른 의견이 존재하기 때문인데, 이는 특고 종사자의 개념을 명확하게 해야만 그 내용적 쟁점을 파악할 수 있다. 특고 종사자는 근로계약을 체결하지 않았지만 실질상 특정 사용자의 사업에 편입되어 있거나 특정 회사의 상시적 업무를 위하여 노무를 제공하는 자로, 계약당사자인 노무수령자로부터 대가를 받아 생활하는 자를 의미한다. 특고 종사자는 자영인의 외양을 띠면서도 실질에서는 근로자와 유사한 인적 또는 경제적 종속성을 가진 사람들로 정의되기도 한다(강성태, 2007). 특고 종사자들은 고용원 없이 종속적인 위치에서 자신이 노무를 제공하고

**특고 종사자에 대한  
법적 보호를 실현하기 위해  
누가 특고 종사자이며, 그  
규모가 얼마나 되는지를  
파악하는 것이 중요**

\* 이 글은 2018년 「특수형태근로자 보호방안 마련을 위한 실태조사」(고용노동부)와 「특수형태근로종사자 규모 추정을 위한 기초연구」(한국노동연구원)를 요약·정리한 것이다.

그 대가로 생활하는 사람들이므로 임금노동자의 성격이 강하지만 계약 형식적인 측면에서 고용계약이 아닌 위수탁 계약을 맺고 있기 때문에 임금노동자가 아닌 개인사업자로 분류되며 당연히 노동법의 보호를 받지 못한다. 따라서 일의 내용과 계약 형식의 차이가 특고 종사자들을 둘러싼 ‘근로자성’에 대한 논쟁의 발단이며 법적 보호가 제기되는 이유이다.

다수의 연구들은 특고 종사자들에 대해 ‘위장된 자영업자’로 언급하며 실질적으로 노동자에 가까워 법적 보호를 강화해야 한다고 주장한다(김인재, 2009; 조정배, 2006; 한광수, 2006). 최근 실태조사로 정홍준 외(2017)는 보험설계사, 화물기사, 퀵서비스기사, 레미콘기사, 덤프트럭기사, 대리운전기사, 택배기사 등 7개 직종의 특고 종사자들의 사회보험 적용률이 낮고(고용보험 미적용 비율 91.1%, 산재보험 미적용 비율 71.0%) 1개 업체에 종속된 비율이 66.3%에 이르며 응답자의 2/3는 사업주가 업무를 결정하는 등 종속적 관계에 놓여 있음을 확인하였다. 이러한 실증결과 역시 특고 종사자들도 임금노동자에 준하는 법적 보호의 필요성을 보여준다.

이 글은 특고 종사자의 법적 보호를 실현하기 위해서는 보다 근본적으로 누가 특고 종사자이며, 그 규모는 얼마나 되는지를 파악하는 것에 초점을 둔다. 고용형태의 다양화로 인해 늘어난 특고 종사자에 대해 실효성 있는 보호방안을 마련하기 위해서는 기본적으로 특고의 규모를 파악하는 것이 일차적으로 요구되기 때문이다. 이 글은 신뢰성 있는 조사도구를 통해 임금노동자도, 자영업자도 아닌 중간 사각지대에서 노무를 제공하고 있는 특고 종사자의 권리 보호 및 노동조건을 개선하기 위한 정책 수립의 근거를 마련할 수 있는 객관적인 자료를 생산하는 것이 주된 목적이다.

그동안 특고 종사자의 규모를 파악하는 것은 크게 두 가지 이유에서 기록하지 않았다. 첫째, 특고 종사자의 개념들을 충분히 반영한 체계적인 조사도구가 개발되어 있지 않았다. 이는 단순히 조사도구가 없다는 것을 의미하는 것만이 아니라 조사도구에 대한 연구자들 사이에 합의가 부족했음을 의미한다. 둘째,

특고 종사자 스스로 자신은 특고 종사자로 인식하기 보다 자영업자 혹은 임금노동자로 인식하고 있어 조사도구가 있다고 할지라도 조사를 통해 정확하게 특고 종사자를 가려내는 것이 어렵다. 이러한 이유에서 그동안 특고 종사자의 정확한 규모 파악은 미해결 과제였다.

## II. 기존 조사방식의 문제점

그동안 특고 종사자의 규모를 파악하려는 노력이 없었던 것은 아니었다. 통계청은 매년 두 차례 경제활동인구 부가조사를 통해 특고 종사자의 규모를 제시하고 있으며 몇몇 연구들은 특고 직종을 중심으로 해당 직종에서 특고 종사자의 규모가 어느 정도인지를 밝혀 왔다. 그러나 두 가지 방법 모두 한계가 명확했는데, 이를 각각 살펴보도록 한다.

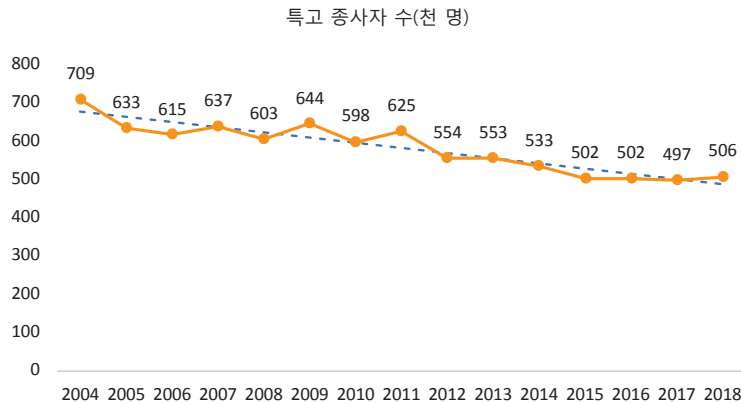
### 1. 경제활동인구 부가조사의 특고 추정

경제활동인구 부가조사에 따르면, 특고 종사자의 수는 조사 첫 해인 2004년 약 71만 명으로 가장 많았다가 점차 줄어들어 2015년 이후부터는 약 50만 명 내외를 유지하는 것으로 나타났다(그림 1 참조).

그런데 이러한 통계청의 조사결과는 다음의 두 가지 측면에서 의문이 제기되고 있다. 첫째, 경제활동인구 부가조사에 따르면, 특고 종사자 수는 장기적으로 줄어들어 왔지만 관련 연구자들은 특고 종사자가 줄어드는 것에 대해 이해하기가 어렵다고 진단한다. 고용형태가 다양하게 분화되면서 새로운 형태의 특고 종사자들이 등장하고 있는 상황에서 특고 종사자의 수가 줄어든다는 것은 납득하기 어렵다는 주장이다. 둘째, 기존의 연구결과와도 일치하지 않는 문제점이 있다. 기존의 연구들은 특고 종사자의 규모를 최소 130만 명 이상으로 보고 있으며 2015년 국가인권위원회 조사에서는 특고 종사자의 수를 약 230만 명으로 보고하였다. 따라서 경제활동인구 부가조사의 특고 종사자 규모는 과소 추정되었다는 문제가 꾸준히 제기되어 왔다.

그동안 특고 종사자의  
규모 파악이 어려웠던 것은  
특고 종사자의 개념을 반영한  
체계적인 조사도구가 없었기 때문

[그림 1] 통계청 경제활동인구 부가조사의 특고 규모



자료: 한국노동연구원, 「2003-2018 KLI 비정규직 노동통계」.

〈표 1〉 경제활동인구 부가조사표상의  
특수형태근로종사자 구별 질문

49. 지난주에 다니던 직장(일)은 개인적으로 고객을 찾거나 맞이하여 상품이나 서비스를 제공하고 그 일한 만큼(실적에 따라) 소득을 얻는 형태에 해당됩니까?  
(예: 보험설계사, 학습지교사, 퀵서비스 배달기사, 골프장 경기보조원 등)

1. 예                      2. 아니오

자료: 경제활동인구 부가조사 설문지.

준히 제기되어 왔다.

경제활동인구 부가조사에서 특고 종사자의 규모가 과소 추정된 이유는 크게 두 가지로 지적되어 왔다. 하나는 경제활동인구 부가조사가 취업자 중 ‘임금근로자’만을 대상으로 하고 있어 비임금근로자인 1인 자영업자는 원천적으로 제외되어 있다는 것이다. 실제 특고 종사자의 상당부분은 스스로를 1인 자영업자로 인지할 수 있기 때문에 경제활동인구 부가조사에서 임금근로자만을 대상으로 특고 종사자의 규모를 파악한다면 이는 구조적인 문제를 갖게 된다. 다른 문제점은 조사의 타당성과 관련된 것으로, 경제활동인구 부가조사는 조사표의 49번 질문을 통해 ‘특수형태근로종사자’를 구별하고 있다. 그런데 <표 1>에서와 같이 질문이 단일문항으로 되어 있고 ‘일한 만큼(실적에 따라) 소득을 얻는 형태인지’로 묻고 있어 지나치게 적은 정보만으로 특수고용을 판별하도록 되어 있다. 특히 사례를 든 직업군이 보험설계사, 학습지교사, 퀵서비스 배달기사, 골프장 경기보조원으로 되어 있어 해당 직종에 해당하는 응답자만 선택했을 가능성이 크다는 지적이다.

## 2. 2011년 고용노동부의 특고 종사자 규모

선행연구들은 특고 종사자가 많은 직업군을 중심으로 직종 내 특고 비율을 산출하고, 이 비율을 가지고 해당 직종에서 특고 종사자 수를 파악하기도 하였다. 2011년 고용노동부의 정책연구과제인 박호환 외(2011)의 「특수형태 업무종사자 실태조사」가 대표적이다. 박호환 외(2011)의 보고서는 이전 연구 등에서 특고 종사자가 13개 직종에서 94만 명임을 확인하고, 이에 더해 21개 특고 직종에 대한 규모파악을 시도하였으며, 21개 직종 가운데 특고 종사자는 35만 명이라는 결과를 내놓았다. 따라서 과거 조사된 13개 직종 94만 명과 신규로 조사된 13개 직종 35만 명을 더해 34개 직종의 특고 종사자 수는 약 129만 명에 이른다고 분석하였다. 이 연구는 이전에 비해 다양한 직업군을 대상으로 규모를 파악한 측면에서 의의가 있지만 특고 규모를 정확하게 파악한 것인지에 대해서는 여전히 한계적인 부분이 있다. 그 이유는 크게 하나는 특고 직종이 34개로 제한되어 있다는 것과 다른 하나는 직종 내 특고 노동자의 비율을 계산하는데 있어 신뢰성 있는 기준이 아니라 인터뷰 등 다소 주관적인 기준을 사용했다는 점이다.

## 3. 국가인권위원회의 특고 종사자 규모

또 하나 주목할 만한 특고 연구는 조돈문 외(2015)

다양한 연구를 보면 특고 종사자의 규모는 51만~230만 명으로 나타나 신뢰성 있는 규모 파악 어려워

의 연구로 특고 종사자의 규모를 파악하기 위해 진일 보완 방법을 선택하였다. 방법론 측면에서 임금근로자 중 특고 종사자를 구분해 내고 1인 자영업자 중 특고 종사자를 구분해 내는 방식이었는데, 우선 임금근로자 중 특고 종사자의 규모를 파악하기 위해 전국 단위의 표본조사인 「근로환경조사」에서 특고 비율을 구한 뒤 이를 「지역별 고용조사」의 종사자수에 곱하는 방식으로 임금노동자 중 특고 규모를 추정하였다. 이러한 방식은 개별 직종에 대한 실태조사에 근거하여 규모를 산출했던 박호환 외(2011)의 연구방법을 개선했다고 평가할 수 있다. 그러나 조돈문 외(2015)의 연구에서도 1인 자영업자 중 특고의 비율을 객관적으로 구분해 내지는 못했기 때문에 박호환 외(2011)의 보고서에서 제시된 개별 직종의 1인 자영업자 중 특고 종사자의 비율을 활용하였다. 이렇게 구한 특수고용 규모의 추정치는 임금근로자 중 특고 종사자 134만 명과 1인 자영업자 중 특고 종사자 96만 명을 합한 230만 명이었다. 조돈문 외(2015)에서 제시한 특고 종사자의 규모는 이전의 연구방법에 비해 전진된 방법임에도 불구하고 여전히 한계를 극복하지는 못했는데, 그것은 자영업자 중 특고 종사자의 비율이 주관적인 응답으로 정해졌다는 것이다. 이러한 한계를 극복하기 위해 본 연구에서는 경제활동인구조사와 같이 표본조사를 통해 특고 종사자의 규모를 추정하였다.

### III. 특고 종사자 규모 추정과정

이 글에서는 특고 종사자의 규모를 추정하기 위해 경제활동인구조사와 마찬가지로 30,000여 개의 표본조사를 실시하였다. 조사결과가 신뢰성을 갖기 위해서는 객관적이고 타당한 조사도구 및 분석기준을 마련하는 것이 매우 중요한 과제였다. 지금까지 특고 종사자의 개념을 종합적으로 반영한 조사도구가 없었으며 분석 기준도 명확하지 않았기 때문에 정확한 설문조사표를 설계하는 것이 핵심이었다.

조사도구 개발은 <표 2>와 같이 총 4단계의 프로세

<표 2> 본 연구의 조사 프로세스

		상세내용	주요 목적
1 단계	조사도구 초안설계	전문가 토론 논의 및 개선안 토론 후 조사도구(설문지) 초안 작성	설문 문항 설계
2 단계	주요 특수고용 업종별 면접조사 실시	대표적인 특고 직종에 대한 F.G.I 실시 및 설문조사 참여 (방과후강사, 셔틀버스 운전기사, 퀵서비스, 학습지도교사, 택배기사, 보험설계사, 대리운전, 레미콘, 덤프트럭, 간병인)	실제 특고 종사자가 설문조사 결과 특고로 응답되는지 체크 *type I error, type II error 체크
	기간	2018년 7월 3일(화) ~ 7월 13일(금)	
3 단계	파일럿 조사	1,787명 대상으로 파일럿조사 (모바일조사 878명, 전화조사 909명)	일반인으로 조사대상 확대 시 설문 문항의 오류 점검 *인적사항 (지역/성별/연령) 및 경제활동인구 비율로 조사
	기간	2018년 7월 23일(월) ~ 8월 10일(금)	
4 단계	조사원 교육, 표본추출, 본조사 실시	전화조사를 위한 상담원 교육 및 본조사 실시	특고 종사자 규모 추정
	기간	2018년 10월 1일(월) ~ 11월 23일(금)	

스를 거쳐 수행되었다. 1단계는 조사도구표(설문지) 초안을 설계하는 것이다. 설문지 초안을 만들기 위해 전문가 심층토론회를 2회 개최하였으며 토론을 통해 특고 종사자의 개념을 정확하게 반영할 수 있는 설문 문항이 무엇인지를 논의하였다. 본 연구의 조사방식이 신뢰성과 타당성을 갖기 위해서는 임금근로자와 1인자영업자 내에 혼재되어 있는 특고를 효과적이고 정확하게 분리해내는 조사문항을 개발하는 것이어서 1단계는 상당히 중요한 과정이었다.

2단계는 설계된 설문지 초안의 내용적 타당성을 검토하는 것이다. 이를 위해 특고 종사자들과 심층면접조사를 진행하였으며 열흘간 집중적으로 이루어졌다. 방과후 강사 등 대표적인 10개의 특고 직종 70여명과 설문지 초안에 대해 논의하였으며 설문 문항이 특고 특징을 잘 나타낸 것인지에 대한 의견을 수렴하였다. 또한 면접조사에 참여한 특고 종사자들을 대상으로 설문지 작성을 요청하였으며 그 결과를 바탕으로 1차 설문 문항의 수정이 이루어졌다. 심층면접조사를 통해 최초 설문조사표가 상당부분 바뀌게 되었다. 예를 들어 부업 여부, 최저임금에 대한 질문, 그리고 보수 및 서비스의 결과와 같은 중요한 사안이 새롭게 추가되기도 하였으며, 해석이 어려운 부분의

문구 조정도 이루어졌다. 또한 혼란을 초래할 수 있는 ‘소득 비중’과 같은 문항들은 삭제되었다.

3단계는 수정된 설문지를 가지고 파일럿 테스트를 해보는 것이었다. 본조사 표본의 5% 이상을 가지고 파일럿 테스트를 진행하였으며 표본추출방법과 조사방식(모바일조사 및 상담원조사)을 동일하게 진행하였다. 조사는 약 2주간 진행되었으며 참여인원은 1,787명이었다. 조사결과에 대한 논의를 거쳐 최종 설문지를 확정하였고 최종 설문지는 15개 문항이었다.

마지막 4단계는 최종 수정된 설문지를 가지고 본 조사를 하는 것이었다. 본조사에 앞서 상담원들에 대한 교육을 실시하여 본 연구의 취지, 특고 종사자의 개념, 설문 문항별 의미 등을 공유하였다. 상담원들에 대한 교육은 응답자들이 다양한 질문을 할 수 있기 때문에 이에 대한 정확한 안내를 제공하기 위함이었다. 조사는 약 7주간 진행되었다.

#### IV. 분석 전략

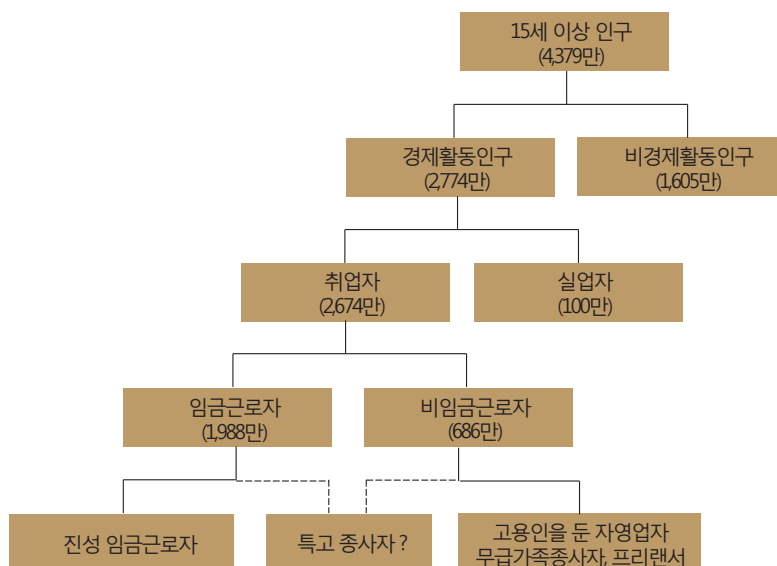
특고는 대표적인 비전형 근로형태(non-standard employment)로 전형적인 근로형태와 달리 동일한 근로형태 내에서도 상당한 이질성을 내포하고 있다. 이러한 특징 때문에 특고 종사자에 대한 보편적인 정

의를 내리기가 현실적으로 어려웠던 것이다.

지금까지 특고의 규모가 제대로 추정되지 못했던 것 역시 특고를 명확하게 정의하는 것부터가 어려워 그에 맞는 적절한 판단기준을 정립하지 못했던 것과 관련이 있다. 다행히도 그동안 특수고용에 대한 다양한 실태조사와 함께 특고의 근로자성에 대한 법적인 판단이 축적되어 가면서 특고를 판단하기 위한 객관적 기준들도 점차 확립되어 가는 과정에 있다. 그러나 여전히 해당 기준들은 개별 업종의 특성을 강하게 반영할 때가 많아 다양한 산업이나 직종의 아우를 수 있는 공통의 기준을 확립했다고 보기는 어려운 상황이다. 무엇보다 시간이 지남에 따라 특수고용의 양태 또한 변화하고 있을 뿐 아니라, 최근의 플랫폼 노동의 사례에서도 볼 수 있듯이 새로운 산업의 등장과 함께 기존과는 다른 유형의 특수고용이 나타나고 있기 때문에 보편적인 특수고용의 판단기준을 정립하는 것은 더욱 힘든 과제가 되고 있다.

이에 본 연구는 특수고용의 특징을 고려하여 특수고용을 적극적(positive)으로 정의하고 이를 근거로 특수고용의 판별기준을 세우고 규모를 추정하는 방법 대신, 특수고용을 임금노동도 자영업도 아닌 근로형태로 소극적(negative)으로 정의한 다음, 전체 취업자 가운데 엄밀한 의미의 진성 임금노동자와 비임금근로자 중 고용인이 있는 자영업자, 무급가족종사자,

[그림 2] 경제활동인구 중 특고 종사자

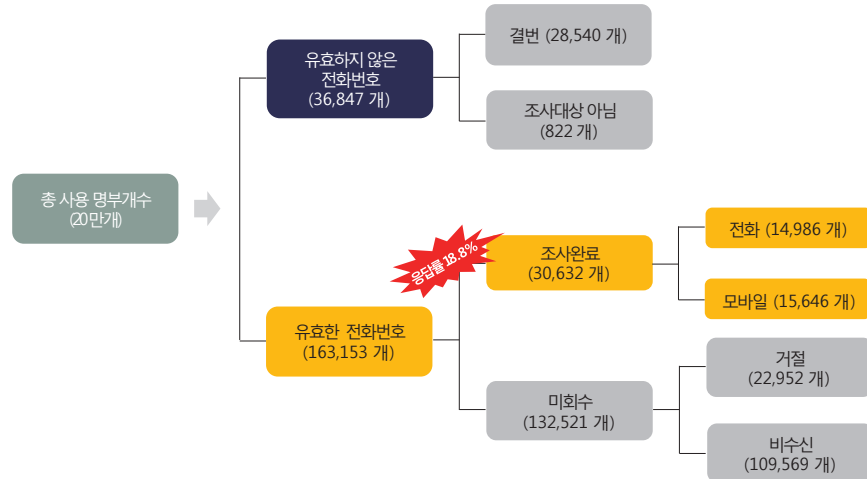




[그림 3] 임금노동자와 1인 자영업자 사이에 존재하는 특고 종사자



[그림 4] 본조사 프로세스



프리랜서 및 진성 1인 자영업자를 제외하는 방식으로 특수고용근로자의 규모를 추정하는 분석 전략을 채택하였다. 이를 도식화하면 [그림 2]와 같다. 이 그림에서 보는 바와 같이 경제활동인구가 취업자와 실업자로 구분되고, 취업자는 다시 임금근로자와 비임금근로자로 구분되며, 특고 종사자는 임금근로자와 비임금근로자 사이에 존재하게 된다.

특고 종사자는 그동안 별도로 구분되지 않았는데 그 이유는 특수고용에 대한 개념정의가 어려워 임금노동자에 일부가 포함되어 있었고, 비임금노동자 중 고용인이 있는 고용주, 무급가족종사자를 제외한 1인 자영업자(프리랜서, 독립계약자) 중에도 일부가 포함되어 있었기 때문이다. 따라서 특고 종사자의 규모를 파악하기 위해서는 임금근로자와 1인 자영업자에 포함되어 있는 특고 종사자를 가려내는 것이 중요한 분석 전략이다.

그런데 특고 종사자는 언급한 대로 직종별로 상당한 이질성을 내포하고 있다. [그림 3]은 직종별 종속성의 측면에서 이질성을 가진 특고 종사자의 존재행태를 보다 구체적으로 도식화한 것이다. 이 그림에서처럼 특고 종사자라 할지라도 임금노동자에 가까운 특고 종사자가 있을 수 있고, 상대적으로 1인 자영

업자에 가까운 특고 종사자도 존재한다. 따라서 임금근로자 중 진성 임금근로자를 제외하는 잔여적 방식으로 임금노동자에 포함되어 있는 특고 종사자를 구분했다. 또한 비임금근로자 중 특고 종사자의 특징을 모두 가지고 있는 경우에서부터 비임금근로자 중 고용인을 둔 자영업자, 무급가족종사자, 프리랜서, 특고 종사자를 제외하는 잔여적 방식으로 1인 자영업자에 가까운 새로운 유형을 추정하였다.

## V. 본조사 실시

본 연구의 모집단은 만 15세 이상 전 국민이 대상이며, 모집단 명부는 주민등록인구통계(2018년 7월 기준)를 따랐다. 모집단을 근거로 한 표본은 만 15세 이상 30,000명을 대상으로 한 비율추출이다. 표본추출 방법은 만 15세 이상 전 국민을 대상으로 성별(2개)/연령별(12개)/시도별(17개)로 비례할당 추출방식이다. 표본을 확정하기 위한 조사프로세스는 [그림 4]와 같다. 우선, 20만 개의 전화번호를 활용해 유효한 전화번호를 골라내고 그 중 모집단의 비율에 맞춰 30,632개의 표본을 추출하였으며 최종 응답률은 18.8%였다.

임금노동자와 1인 자영업자  
사이에 존재하는 특고 종사자의  
규모를 파악하기 위해  
임금근로자 및 비임금근로자  
각각에서 특고 종사자를  
파악하는 분석 전략 채택

〈표 3〉 본조사 항목

구분	조사항목
인적사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>성별, 연령(만 나이), 거주 지역</li> <li>취업자 여부(최근 1주일간)</li> <li>고용원이 있는 자영업자 및 무급가족종사자 여부</li> </ul>
직종	<ul style="list-style-type: none"> <li>종사하고 있는 직업 (구체적으로 기술)</li> </ul>
임금노동자의 특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>임금근로자 및 1인 자영업자 여부(본인이 인지하는 형태)</li> <li>직장가입자로 4대보험 가입 가능 여부</li> <li>최저임금법 적용 여부(최저임금 미만 시 법 위반으로 처벌)</li> <li>수입 또는 보수 형태(기본급 및 수당/일당/실적 수수료/기타)</li> </ul>
1인 자영업자의 특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>임대 또는 소유하는 점포·작업장 여부</li> <li>순수 자영업자 여부(계약 상대방을 위한 노동 제공)</li> <li>보수 또는 서비스 가격 결정방법 (회사와 협상/회사 결정/본인/정부 정책 등)</li> <li>업무내용·방식에 대한 종속성 여부</li> <li>업무시간·출퇴근 시간에 대한 종속성 여부</li> </ul>

<표 3>에서 보듯이 본조사의 내용은 크게는 진성 임금노동자의 특징과 1인 자영업자의 특징들을 파악하기 위한 질문으로 구분되며, 구체적으로는 성별, 연령(만 나이), 거주지역, 취업자 여부, 고용원이 있는 자영업자 및 무급가족종사자 여부, 종사하고 있는 직업, 임금근로자 및 1인 자영업자 여부, 직장가입자로 4대 보험 가입 가능 여부, 최저임금법 적용 여부, 수입 또는 보수 형태, 임대 또는 소유하는 점포·작업장 여부, 순수 자영업자 여부(계약 상대방을 위한 노동 제공), 보수 기준 또는 서비스 가격 결정방법, 업무내용·방식에 대한 종속성 여부, 업무시간·출퇴근 시간에 대한 종속성 여부 등 15개 문항이었다.

## VI. 조사결과

규모 산출을 위한 모수추정 가중치는 총 두 가지를 활용하였다. 첫째, 모집단 분포를 추정하기 위한 표본추출 가중치(WT1)를 적용하였고, 둘째, 경제활동 인구 분포 보정을 위한 사후 가중치(WT2)를 적용하였다. 가중치가 적용된 표본 수 44,266,005명 가운데 전화조사(52.1%)가 모바일조사(47.9%)를 약간 상회하였다. 본 연구에서 상담원조사 외에 모바일조사를 병행한 것은 특고 업무(예: 배달, 운전업무 등)의 특성상 일과시간에 직접 전화를 받기 어려운 상황을 고려한 것이다.

16만 명 중 30,632명(응답률 19%)의 표본을 수집하고, 전화조사(52%)와 모바일조사(48%) 병행

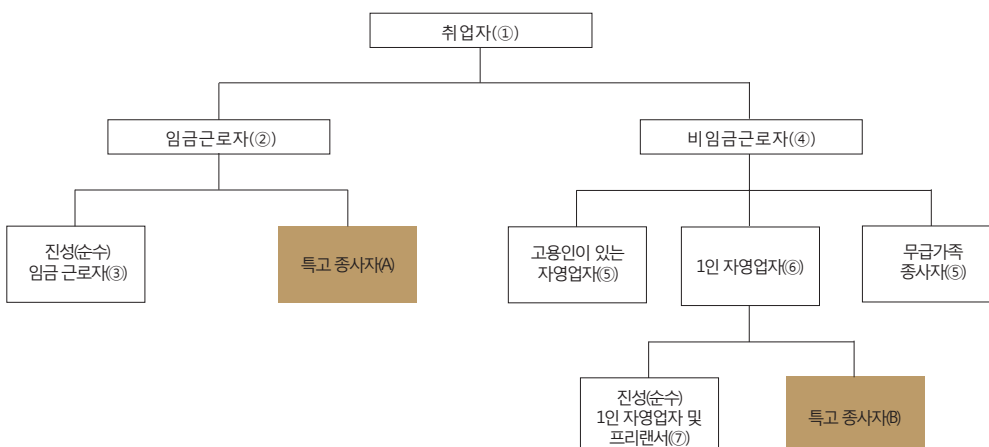
〈표 4〉 전화방식별 응답자 현황

	응답자 수	비율
전화조사(상담원조사)	23,051,592	52.1%
모바일조사	21,214,413	47.9%

특고 종사자의 규모 추정은 취업자를 임금근로자와 비임금근로자로 구분한 후 추가 질문을 통해 임금근로자 중 진성(순수) 임금근로자(Genuine wage workers)를 제외하여 특고 종사자를 추정(특고A)하고 비임금근로자 중 특고 종사자의 규모를 추정(특고B)하여 이를 합하는 방식이다. 이를 이해하기 쉽게 표현하면 [그림 5]와 같다.

분석 결과 각각의 규모는 다음과 같다.

[그림 5] 특고 종사자 추정 개요



### 1. 취업자 수(①)와 임금근로자 수(②)

전체 응답자 중 “최근 1주일간, 수입을 목적으로 1시간 이상 일한 적이 있다”고 응답한 취업자는 모두 27,093,043명(수습사원 및 무급가족종사자도 포함됨)이며, 이 중 “임금근로자”로 응답한 수는 20,274,807명이다.

### 2. 진성 임금근로자 수(③)

본조사에서 진성 임금근로자를 구하는 방법은 두 가지이다. 스스로를 임금근로자로 응답하고, 4대보험이 직장가입자로 되어 있다고 응답하거나 또는 스스로를 임금근로자로 응답하며, 수입이 기본급과 각종 수당으로 구성되어 있다고 응답한 경우이다. 이에 해당하는 경우는 18,497,257명이다.

### 3. 임금근로자 중 특고 종사자 수(A)

임금근로자의 수는 20,274,807명이며 이 중 진성 임금근로자를 제외하는 방식으로 특수고용종사자의 규모를 추정하면 20,274,807명에서 18,497,257명을 제외한 1,777,550명이다. 그러나 1,777,549명 중에는 단순 일용노동자 등 특고 직종으로 보기 어려운 노동자들이 포함되어 있을 가능성이 높으므로 이를 필터링하는 사후 검증을 실시하였다. 본 연구에서는 두 가지 방법의 필터링을 단계적으로 적용하여 신뢰도를 높였는데, 그 방법은 다음과 같다. 1단계로, 직업을 보면서 명백하게 특고 직종으로 보기 어려운 응답자를 제외하였다. 대표적인 경우가 일용직 등이었으며 이 외에도 단순 아르바이트 종사자도 제외하였다. 따라서 특고 추정인원에서 이 인원을 제외하면 906,890명(1,777,549 - 870,659명)으로 집계되었다.

2단계로, 직업으로 필터링한 후 본 설문에서 특고 종사자로 볼 수 없는(반대로 임금노동자로 볼 수 있는) 문항에 모두 응답한 인원을 제외하였다. 설문조사표에서 본인이 소유하거나 임대하고 있는 점포(작업장)가 없고, 특정 회사나 개인과 계약을 맺고 있으

며, 보수나 서비스의 가격이 거의 회사에 의해 결정되고, 업무의 내용이나 업무방식 등에 대한 지시를 자세히 받으며, 업무시간이나 출·퇴근시간에 대한 지시를 자세히 받는다고 응답하고, 최저임금법의 적용을 받는다고 응답한 경우는 특고 종사자로 보기 어려웠으며, 이 인원은 161,493명이었다. 따라서 임금노동자 중 특고 종사자의 수는 906,890명에서 161,493명을 추가로 제외한 745,397명이다.

### 4. 비임금근로자 수(④)

비임금근로자(④)의 수는 1인 자영업자+고용인을 둔 자영업자+무급가족종사자로 이 수를 합하면 6,819,567명이다. 이 중 종업원을 고용하여 사업을 운영하거나, 귀하의 가족이 운영하는 회사나 점포 등에서 일정한 보수 없이 일하는 응답자는 2,797,604명이다. “1인 자영업자”라고 응답한 응답자는 4,021,963명이다.

### 5. 진성 1인 자영업자 및 프리랜서 수(⑦)와 특고(B)

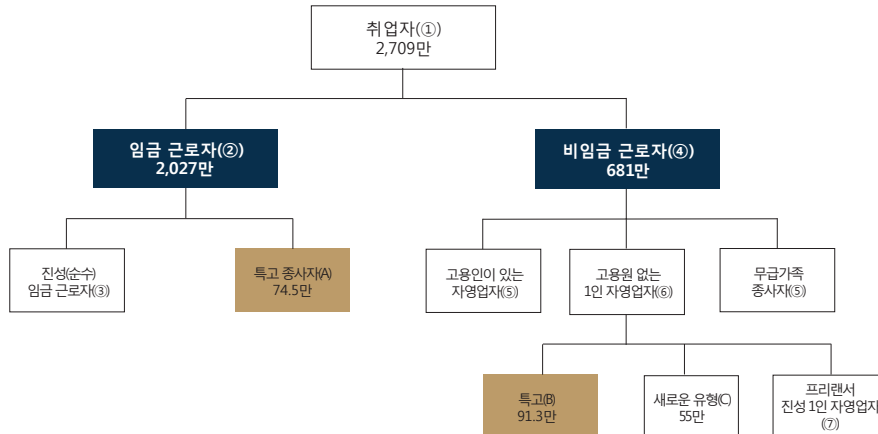
본조사에서 진성 1인 자영업자 및 명백한 프리랜서의 특징은 다음과 같다. ① 1인 자영업자로 응답한 사람 가운데 본인의 점포(작업장)를 가지고 있고, 계약대상자가 특정되어 있지 않은 경우, ② 1인 자영업자로 응답한 사람 가운데 보수나 서비스를 최종적으로 자신이 정하는 경우, ③ 1인 자영업자로 응답한 사람 가운데 일체의 업무지시와 퇴근시간 제약이 모두 없는 경우이다. 위의 세 가지 중 어느 한 가지라도 해당하면 진성 1인 자영업자로 볼 수 있다. 따라서 ① 또는 ② 또는 ③에 해당하는 경우를 합하면 그 수는 2,487,523명이다. 따라서 1인 자영업자로 응답한 자 4,021,963명에서 진성 1인 자영업자 및 프리랜서 2,487,523명을 제외하면 1,463,946명이 된다.

이 중 종속성 등 특고가 지니는 특징들을 선별하여 이에 충족하는 자는 모두 특고 종사자로 추정할 수 있다. 즉, 특고 종사자의 특징인 점포(작업장)가 없고, 보수나 서비스의 가격을 계약상대방(회사)이 일

**임금근로자 중 진성  
임금근로자를 제외한 특고  
종사자는 74.5만 명이며,  
비임금근로자 중 특고 종사자의  
특징을 모두 가진 응답자는  
91.3만 명으로 나타나**



[그림 6] 특고 종사자의 규모 결과



방적으로 정하며, 업무지시를 부분적으로라도 받고, 출·퇴근시간이 부분적으로라도 정해져 있는 경우를 모두 적용하면, 이 경우에 해당하는 응답자는 특수고용종사자이며, 그 수는 933,745명이다. 이 중 직업을 통해 특수고용종사자 직업으로 보기 어려운 일용직, 아르바이트, 개인택시, 부동산 중개업, 농업, 어업에 종사하는 응답자 20,134명을 제외하면 1인 자영업자로 응답한 특고(B)의 규모가 되며 이는 913,611명이다.

1,659,008명이다. 또한 새로운 유형 55만 명은 특고 종사자와 진성 1인 자영업자 사이에 존재할 수 있다. 따라서 특고(B)와 새로운 유형은 종속적 계약자로 구분할 수 있다. 이상의 내용을 도식화하면 [그림 6]과 같다. 즉, 특고 종사자는 74.5만 명 + 91.3만 명으로 165.8만 명이었으며, 1인 자영업자가 아니지만 특고 종사자에 비해 종속성이 약한 새로운 유형의 종속적 계약자도 55만 명에 이르는 것으로 나타났다.

**진성 1인 자영업자(프리랜서 포함)가 아니면서 특고 종사자에 비해 종속성이 약하고 상대적으로 자영업자 성격이 강한 새로운 유형 55만 명의 존재를 통해 특수고용이 진화하고 있음을 확인**

## 6. 새로운 유형<sup>1)</sup> (C)

1인 자영업자로 응답한 자 4,021,963명에서 진성 1인 자영업자 및 프리랜서 2,487,523명을 제외하면 1,463,946명이 되고, 이 중 특고 종사자의 특징을 모두 가지고 있는 913,611명을 제외하면 550,335명이 된다(1인 자영업자 중 진성 1인 자영업자나 명백한 프리랜서가 아니지만 특고 종사자(B)에 비해 종속성이 약하고, 상대적으로 자영업자의 성격이 상대적으로 강한 새로운 유형(C)). 여기에는 번역가 등 상대적으로 새로운 직업군과 종속성이 약한 특수고용 및 플랫폼 노동도 포함될 수 있다.

요약하면, 임금근로자 중 특수형태근로종사자(A)와 비임금근로자 중 특수형태근로종사자(B)를 모두 합하여 특고 규모를 추정할 수 있고, 특고 규모는

## VII. 특고 종사자의 특징과 시사점

<표 5>는 임금근로자 및 1인 자영업자로 응답한 특고 종사자의 주요 직업군을 나타낸 것으로 임금근로자 중 특고 종사자는 건설관련업에 가장 많았으며 강사, 가사도우미, 간병인 등의 순으로 나타났다. 이에 비해 1인 자영업자로 응답한 특고 종사자는 보험설계사가 가장 많았으며 판매업이 그 뒤를 이었다.

다음으로 특고 종사자를 성별 기준으로 살펴보면 여성 특고 종사자는 57.1%로 남성(42.9%)보다 더 많았다. 또한 연령대별로 특고 종사자의 수를 살펴보면, 40대가 27.4%로 가장 많았으며, 그 다음은 50대가 26.4%로 많았다. 40대와 50대는 전체 특고 종사자의 절반 이상인 53.8%를 차지하는 것으로 확인되었다.

마지막으로 지역별로 특고 종사자의 비율을 살펴

1) 이러한 새로운 유형에 대해 ILO는 새로운 하이브리드 유형으로 명명하기도 하였음.

〈표 5〉 임금근로자로 응답한 특고 종사자의 주요 직업군

연번	임금근로자 중 특고 종사자 직업군	%	1인 자영업자 중 특고 종사자의 직업군	%
1	건설관련업	15.6	보험설계사	20.7
2	각종 강사업	14.0	판매업	10.0
3	가사도우미	7.7	택배·덤프·레이콘 운전기사	7.9
4	간병인, 요양보호사	5.3	학습지 교사	5.0
5	건축 인테리어 관련업	5.0	방과후 강사	5.0
6	판매업	4.7	다양한 형태의 단순노동	4.8
7	육아도우미	4.2	화물 기사	4.3
8	다양한 형태의 단순노동	3.0	학원 강사	4.2
9	택배, 포장물류	2.8	각종 스포츠 강사	3.8
10	방과후 강사, 보조교사	2.8	대리운전 기사	2.9

〈표 6〉 연령대별 특고 종사자 수

(단위: 명, 비율)

	명	비율
15~19세	19,554	1.2
20~29세	221,870	13.4
30~39세	221,122	13.3
40~49세	454,749	27.4
50~59세	438,660	26.4
60세 이상	303,054	18.3
합계	1,659,008	100.0

특고 종사자는 40, 50대에서 53.8%를 차지하고 있으며 서울·경기지역에 42.8%가 분포

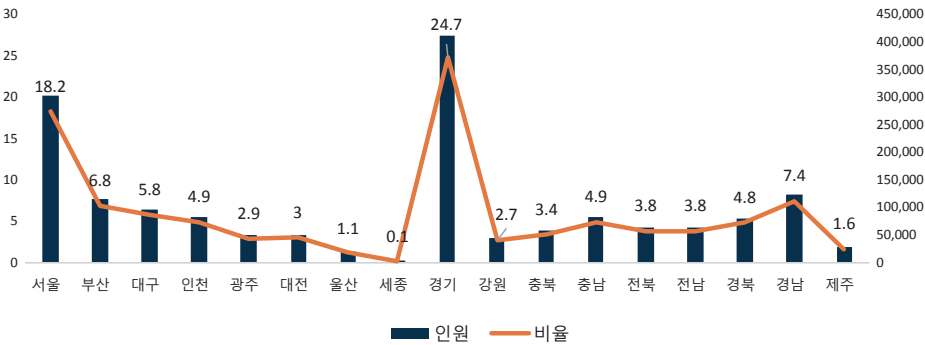
보면, 경기도가 24.7%로 가장 많았고 서울이 18.2%로 두 번째로 많았다(그림 7 참조). 경기도와 서울시에 특고 종사자의 42.9%가 분포되어 있음은 그동안

확인되지 못했던 부분이다. 새로운 유형(C)을 포함 하더라도 지역별 특고 종사자의 비율은 거의 동일하였다.

이 글에서는 국내 연구 중 최초로 대규모 샘플조사를 통해 특고 종사자의 규모를 추정하였다. 조사결과, 임금노동자로 응답된 특고 종사자는 74.5만 명이었으며 비임금노동자로 응답된 특고 종사자는 91.3만 명으로 나타나 전체 특고 종사자는 166만 명이였다. 그런데 비임금노동자 중 고용원이 없는 1인 자영업자(프리랜서 포함)가 아니면서 특고 종속성이 약한 새로운 유형이 55만 명에 이르는 것을 확인하였다. 새로운 유형 55만 명은 전통적인 특고 종사자로 분류하기는 무리가 있지만 그렇다고 진성 1인 자영업자(프리랜서 포함)도 아니기 때문에 본 연구에서는 ILO의 최근 보고서<sup>2)</sup>에 따라 새로운 유형으로 명명하였다. 이러한 결과는 2011년 고용노동부의 조사(130만 명)에 비해 특고 종사자가 크게 늘어났으며 플랫폼 노동 등을 포함하여 지속적으로 분화되고 있음을 의미한다. 이로써 다수의 연구들이 주장해 온 것처럼 특수고용 직종이 지속적으로 분화·증가하고 있음을 본 연구에서 확인할 수 있었다.

이 글에서 다룬 특고 종사자의 규모 추정은 다음과 같은 측면에서 신뢰성을 갖고 있다. 첫째, 본 연구는 모집단을 올바르게 추정하기 위하여 경제활동인구 조사를 참조하였으며 거의 동일한 표본수와 비율로 조사가 이루어졌다. 둘째, 본조사를 실시 전 면접조

[그림 7] 지역별 특고 종사자의 비율



2) ILO 고용정책부(Employment Policy Department)에서 2017년 발간한 〈Dependent self-Employment: Trends, challenges and policy responses in the EU〉를 참조.

사와 파일럿조사를 통해 설문 문항의 여러 차례 수정하는 과정을 통해 본조사에서 발생할 수 있는 구조적 오류를 줄이기 위해 최대한 노력하였다. 셋째, 조사방법에 있어서 특고 업무의 특성상 직접 전화를 받기가 어려운 직종이 적지 않아 상담사의 직접 전화조사와 함께 모바일조사를 활용하였으며, 특히 본조사에 앞서 상담원들에 대한 교육으로 설문 내용의 충분히 파악하도록 하여 정확한 응답을 이끌어 내었다.

다섯째, 분석 과정에서 특고 종사자의 규모를 추정하는데 있어 ‘당사자의 응답’에만 의존하지 않고 직업 필터링을 통해 임금노동자인데 특고 종사자로 잘못 분류될 가능성을 바로 잡았다. 따라서 이 글은 법적 보호가 필요한 특고 종사자의 규모가 최소한 166만 명에 이르며 새로운 유형(55만 명)에 대한 보호방안에 대해서도 논의가 필요함을 제시한다.

**특고 종사자 166만 명과 새로운  
유형 55만 명에 대한 실효성 있는  
법적 보호방안 마련 필요**

## 참고문헌

- 강성태(2007), 「특수고용직의 노동법적 보호: 판례상 근로자 판단방식의 변화를 중심으로」, 『노동정책연구』 7(3), pp.93-117.
- 김인재(2009), 「특수형태근로종사자의 법적 보호방안」, 『노동법학』 (31), pp.237-272.
- 박호환 외(2011), 『특수형태 업무종사자 실태조사』, 고용노동부.
- 정흥준 외(2017), 『특수형태근로종사자 근로실태 파악 및 법적 보호방안 연구』, 고용노동부.
- 조경배(2006), 「노동3권의 주체로서 근로자 개념과 특수고용노동자」, 『노동법학』 제22호, pp.419-447.
- 조돈문 외(2015), 『민간부분 비정규직 인권상황 실태조사 - 특수형태근로종사자를 중심으로』, 국가인권위원회.
- 한광수(2006), 「특수고용관계근로자에 대한 노동보호법적 고찰」, 『강원법학』 제22호, pp.153-199.
- ILO(2017), Dependent self-Employment: Trends, challenges and policy responses in the EU.