

| 사회적 대화 논단 |

# 특수형태고용종사자의 현황과 실태

정흥준 한국노동연구원 부연구위원

- 현 한국고용노사관계학회 총무이사
- 현 중앙노동위원회 공무원노사관계 공익위원
- 현 한국비정규노동센터 정책연구위원

## 1. 왜 특고 종사자들에게 주목하는가?

현대자본주의는 위기와 기회에 직면할 때마다 일(work)에 대한 통제방식을 꾸준히 변화시켜 왔다. 19세기 산업화 초기 기업은 일용직을 고용해서 충분히 공장을 가동할 수 있었다. 1929년 대공황을 거치면서 위기에 직면한 기업은 정규직 중심의 내부 노동시장을 통해 지식을 내부화하고 경쟁력을 발전시켜 왔다. 그러나 1980년대 국가 간 무역장벽이 해체되면서 국가 간 이념경쟁은 기업 간 생존경쟁으로 전환되었고, 반노조주의, 노동의 유연화, 아웃소싱 등과 같은 새로운 고용관계 전략이 등장하였다. 그리고 최근엔 아웃소싱의 극단적인 형태로 볼 수 있는 1인 도급이 늘어나고 있으며 인터넷 프로그램의 발달로 플랫폼 노동도 크게 증가하고 있다. 이러한 일련의 변화는 전통적인 고용관계를 위협하고 있으며 새로운 일자리의 상당수가 고용관계가 아닌 계약관계에 의해 채워지고 있다.

특수형태 고용종사자(이하 특고 종사자)는 누구인가? 이 단순한 질문에 명쾌하게 답할 수 있는 사람은 많지 않다. 심지어 특고 종사자 본인도 스스로를 어떻게 규정해야 할지 혼란스러운 것이 사실이다. 이러한 아이러니한 상황의 배경에는 1인 도급(수탁계약자)자 중 상당수가 진

정한 독립 자영업자가 아니기 때문이다. 고용인 없이 혼자 일하는 독립 자영업자는 법적으로는 자영업자로 신분을 가지며 계약당사자와는 위·수탁 계약을 체결한다. 그런데 이들 중 일부는 마치 근로계약을 맺고 있는 노동자처럼 계약 당사자에 종속되어 있는 경우가 있다. 예를 들면 회사가 일방적으로 정한 계약내용을 따르고 일정한 시간에 일터로 출근하며 직·간접적인 업무지시를 받는 등 노동자와 유사한 형태로 일을 하는 경우이다. 또한 마치 임금 노동자처럼 사용자에게 경제적으로 종속되어 있는 경우도 흔하다. 이처럼 특고 종사자의 노동과정은 노동자와 유사하지만 근로계약이 아닌 위·수탁 계약을 통해 관계가 규율되고 있기 때문에 오래 전부터 특고 종사자의 오분류(labor misclassifying)에 대해 연구가 이루어져 왔다(예: Burchell, Deakin, and Honey, 1999).

그 동안 많은 연구가 특고 종사자의 오분류에 대해 주목한 까닭은 특고 종사자를 독립 자영업자로 오분류할 경우 노동법적 보호에서 배제되기 때문이다. 우리나라의 경우 특고 종사자는 모두 독립 자영업자로 구분되어 있어 노동법이나 기업복지에서 제외된다. 미국도 우리나라와 마찬가지로 특고 종사자에 대한 명확한 법적 개념과 보호에 대한 규정이 없는데, 이에 대해 Kennedy(2005)는 현행 미국법체계에서 사용자들은 독립 자영업자와 계약할 경우 고용세(employment taxes)를 내지 않아도 되며 최저임금이나 연장근로수당 관련 규정을 적용하지 않아도 되기 때문에 결과적으로 많은 이익을 얻는 반면 특고 종사자들은 노동자로 구분되었다면 제공받았을 실업보험, 연금, 세금공제 등의 혜택을 잃어버려 결과적으로 불이익을 받고 있다며 불합리한 미국 법체계를 비판하였다.

## 2. 특고 종사자의 현황과 노동실태

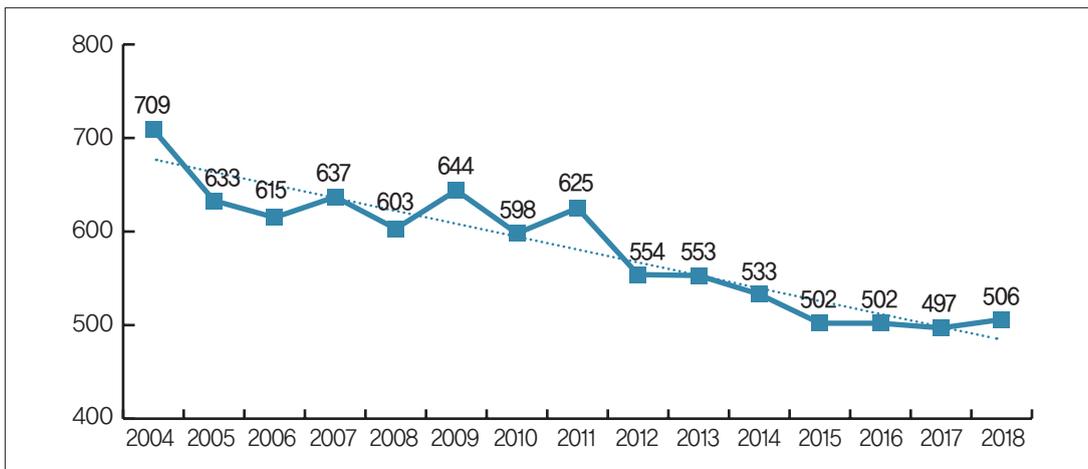
우리나라에서 특고 종사자들이 본격적으로 등장하기 시작한 것은 1997년 외환위기로 인해 국제통화기금(International Monetary Fund)의 지원을 받을 때로 거슬러 올라간다. 외환위기를 계기로 한국정부는 정리해고, 파견노동의 도입 등 노동유연화 정책들을 시행하였고, 이로 인해 전통적인 고용관계에 균열이 생기고 독립 자영업자가 늘어났다. 예를 들어 건설회사는 고용하고 있던 대형트럭 기사들을 해고하는 대신 계속 일을 하고 싶으면 트럭을 구매하여 회사와 일대일 계약을 체결하고 수수료를 받는 방식으로 바뀌어야 한다고 제안하였다. 화물트럭의 기

사나 택배기사들도 비슷한 과정을 거쳐 근로계약을 가진 노동자에서 위·수탁계약을 하는 독립 자영업자로 노동시장 내 지위가 변했다. 이렇게 시작된 한국의 특고 종사자는 보험설계사, 방문 판매원, 학습지교사, 대리운전기사 등으로 확대되어 왔다.

### 1) 특고 종사자의 현황

특고 종사자의 현황을 파악하기 위해서는 특고 종사자의 규모 추정을 둘러싼 논의를 이해해야 한다. 통계청은 매년 경제활동인구 부가조사를 통해 특고 종사자의 규모를 밝혀왔다. 통계청에 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).

<그림 1> 통계청 경제활동인구부가조사의 특고 종사자의 수



자료: 2003-2018 KLI 비정규직 노동통계

그런데 이러한 통계청의 조사결과는 현실적인 직관과 달랐는데, 고용노동부의 조사나 기존 연구들은 특고 종사자가 매년 늘어나고 있다고 발표해 왔기 때문이었다. 2011년 고용노동부는 정책연구를 통해 특고 종사자의 규모가 약 129만 명에 이른다고 보고하였다. 구체적으로 과거에 조사된 13개 직종 94만 명과 새롭게 조사된 13개 직종 35만 명을 더해 34개 직종의 특고 종사자 수가 약 129만 명이라고 밝혔다. 또한 국가인권위원회는 2015년 특고 종사의 규모를 파악하기 위해 진전된 방법을 선택하였는데, 임금 근로자 중 특고 종사자의 규모를 파악하고 1인

자영업자 중 특고 종사자의 규모를 파악하는 방식이었다. 이렇게 구한 특수고용 규모의 추정치는 임금 근로자 중 특고 종사자 134만 명과 1인 자영업자 중 특고 종사자 96만 명을 합한 230만 명이었다.

이러한 결과들로 인해 통계청의 조사는 특고 종사자 규모를 과소 추정하고 있다는 지적을 받아 왔다. 그 원인은 크게 두 가지로 요약된다. 하나는 통계청에서 실시하는 경제활동인구 부가조사가 특고 종사자의 규모를 취업자 중 ‘임금 노동자만을 대상으로 하고 있기 때문이라는 것이다. 특고 종사자의 상당부분은 스스로를 1인 자영업자로 인지할 수 있기 때문에 경제활동인구 부가조사에서 임금 근로자만을 대상으로 특고 종사자의 규모를 파악한다면 이는 비임금 근로자인 독립 자영업자를 원천적으로 제외하게 된다는 것이다. 또 다른 이유는 통계청의 경제활동인구 부가조사가 단일문항으로 특고 종사자의 규모를 파악하고 있어 조사의 타당성에 문제가 있다는 지적이다. 질문 문항은 “귀하의 일은 상품이나 서비스를 제공하고 실적에 따라 소득을 얻는 형태에 해당됩니까?”로 묻고 있어 지나치게 적은 정보만으로 특수고용을 판별하도록 되어 있다. 다행히 통계청은 최근 ILO 결정에 근거하여 특고 종사자에 대한 새로운 개념 및 규모추정에 대한 검토에 착수해 이후 변화가 예상된다.

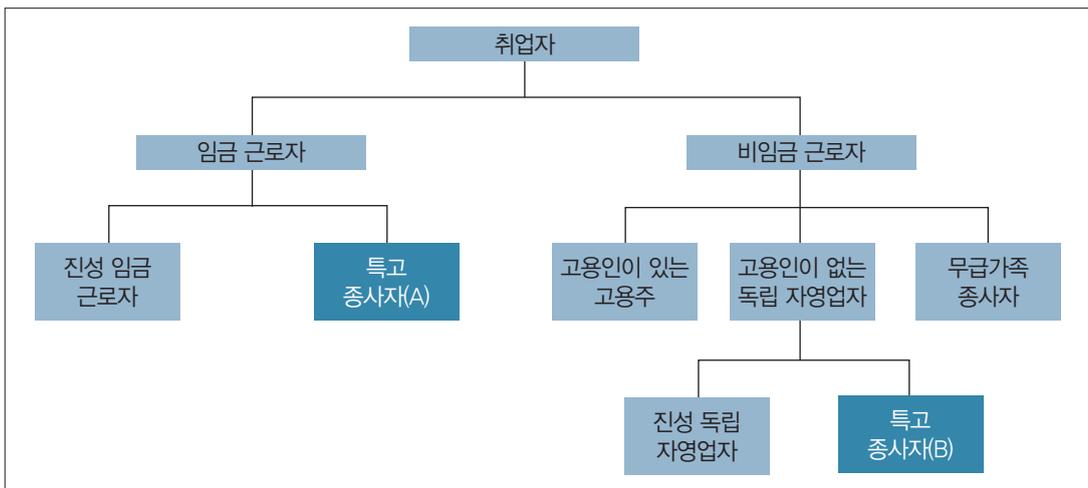
최근 이러한 한계를 극복하기 위하여 한국노동연구원은 기존의 연구와는 다른 새로운 접근 방법을 채택하여 특고 종사자의 규모를 추정하기 위한 기초연구를 실시하였다. 기존의 연구방법은 주로 특고 종사자가 다수인 직종을 대상으로 규모를 추정하는 것이었으나, 정홍준·장희은(2018)의 연구는 임금 노동자와 독립 자영업자로 오분류되어 있는 특고 종사자에 주목하였다. 구체적으로 전체 임금 노동자 가운데 진성 임금 노동자를 제외하고 남은 사람들과, 비임금 근로자 내 독립 자영업자 가운데 진성 독립 자영업자를 제외하고 남은 사람들을 합해 특고 종사자의 규모를 추정하였다.

이때 진성 임금 노동자는 세 가지로 측정하였다. 스스로 임금 노동자로 응답하고 고용보험, 산재보험, 건강보험, 국민연금이 직장가입자로 되어 있는 경우이다. 다른 방법은 스스로 임금 노동자로 응답하고 수입이 기본급과 각종수당으로 구성되어 있다고 응답한 경우이다. 마지막으로 스스로 임금 노동자로 응답하고 최저임금법의 적용을 받는 경우이다. 한국의 경우 모든 임금 노동자는 최저임금법의 적용을 받도록 되어 있기 때문이다. 임금 노동자에 위의 세 가지 중

하나라도 해당되면 진성 임금 노동자로 측정하였다.

독립 자영업자 중 진성 독립 자영업자를 제외한 나머지를 독립 자영업자로 오분류된 특고 종사자로 보았다. 진성 독립 자영업자는 세 가지의 경우로 측정하였다. 하나는 스스로 종업원이 없는 독립 자영업자로 응답하고 점포를 가지고 있으면서 계약대상자가 특정되어 있지 않은 경우이다. 다른 하나는 스스로 독립 자영업자로 응답하고 보수나 서비스의 가격을 최종적으로 자신이 정하는 경우이다. 마지막으로 계약대상자로부터 일체의 업무지시와 출퇴근 시간규정이 없는 경우이다. 위의 세 가지 중 하나에 해당하면 진성 독립 자영업자로 측정하였다.

〈그림 2〉 특고 종사자 분류



분석결과, 임금 노동자에서 진성 임금 노동자를 제외하면 745,397명이었으며 독립 자영업자로 응답한 자 4,021,963명에서 진성 독립 자영업자를 제외하면 1,463,946명이 되었다. 따라서 특고 종사자의 수는 전체적으로 745,397명과 1,463,946명을 더한 2,209,343명이 되며 이는 전체 취업자의 8.2%에 해당되는 규모였다.

## 2) 특고 종사자의 노동실태

특고 종사자의 노동실태에 관한 쟁점은 이들에 대한 사회적 보호로 귀결된다. 특고 종사자

들은 자영업자로서의 지위를 갖고 있기 때문에 최저임금법이나 근로시간, 법정 휴일, 직장 내 남녀차별금지 등 노동자들에게 적용되는 보호조항들이 적용되지 않는다. 더 나아가 임금 노동자들이라면 기업으로부터 부분 혹은 전액 지원을 받는 고용보험, 건강보험, 국민연금과 같은 사회보험도 스스로 부담해야 한다.

구체적으로 정흥준 외(2017)는 보험설계사, 화물기사, 퀵서비스기사, 레미콘기사, 덤프트럭기사, 대리운전기사, 택배기사 등 7개 직종 특고 종사자 1,000명을 대상으로 구체적인 노동실태를 파악한 바 있는데 주요 조사결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 특고 종사자의 사회보험 적용률이 낮았다. 예를 들어 국민연금 적용률은 6.6%, 고용보험 적용률 3.4%로 매우 낮았으며 산재보험 적용률도 22.5%에 불과하였다. 산재보험의 경우 보험설계사, 골프장 경기보조원, 학습지 교사, 택배기사, 퀵서비스기사, 대출모집인, 카드 모집인, 대리운전기사 등 9개 직종에 허용되어 있지만 보험료를 특고 종사자가 전액 스스로 부담해야 하며 의무가입도 아니어서 가입률이 높지 않은 것으로 나타났다.

둘째, 특고 종사자들의 전속성은 높았다. 예를 들어 주된 계약관계를 맺고 있는 사업체에서 일한 기간은 평균 5.7년으로 짧지 않았다. 특히 화물기사의 경우 주된 계약업체에서 일한 기간이 7.8년으로 가장 길게 나타났다. 1개 업체와 전속해서 일하고 있다는 응답도 66.3%나 되었다. 화물기사와 택배기사, 레미콘기사의 경우 90%이상이 특정업체와 전속적으로 일하는 것으로 나타났다.

셋째, 근로조건을 살펴보면 일주일에 평균 5.8일 출근하는 것으로 나타났으며 레미콘기사와 덤프트럭기사를 제외하면 대부분 주 6일 가량 근무하는 것으로 확인되었다. 평균 근로시간은 주당 48.8시간으로 나타났는데 이 중 택배기사의 근로시간이 63시간으로 가장 길었다. 택배기사의 경우 배송 외에도 상·하차 작업을 해야 하기 때문에 실제 일하는 시간이 다른 직종에 비해서 길 것으로 예상되었다.

넷째, 많은 연구가 관심을 갖고 있는 종속성은 경제적 종속성과 사용 종속성 두 가지를 조사했으며 모두 높은 수준으로 나타났다. 우선, 경제적 종속성과 관련하여 보수나 서비스의 가격 결정과 관련하여 사업주 측이 일방적으로 정한다는 응답이 75.6%로 높은 반면, 자신이 주

도적으로 가격을 결정할 수 있다는 응답은 2.4%로 매우 낮았다. 또한 동시에 여러 업체와 계약을 맺을 수 있는지에 대해 ‘현실적으로도 어렵다’는 응답이 65.1%로 가장 많았다. 이에 비해 ‘본인 재량대로 다른 계약을 맺을 수 있다’는 응답은 29%에 불과하였다. 자신의 업무를 타인이 대리하도록 할 수 있는지에 대해 ‘재량대로 할 수 있다’는 응답은 10.1%에 불과했으며 ‘할 수 없다’는 응답은 77%로 많았다. 이러한 결과들은 모두 7개 직종 특고 종사자의 대부분이 경제적으로 사용업체에 종속되어 있음을 보여준다.

다음으로 사용종속성을 살펴보면 응답자의 62.4%는 근무 장소와 근무 시간이 사용업체에 의해 결정된다고 응답하였다. 업무 수행 방법이나 업무 내용 등도 자신이 정하는 경우는 25.8%에 불과하였고 사업주가 정하는 경우가 68.0%로 많았다. 회의소집(59.6%), 정기교육(63.1%), 업무관련 개별면담(50.2%) 등도 빈번하게 이루어지고 있었다. 이러한 결과들은 7개 주요 직종 특고 종사자의 사용종속성이 높은 수준임을 보여준다.

마지막으로 특고 종사자의 노동조합 활동을 둘러싼 쟁점이다. 노동조합과 특고 당사자들은 특고 종사자가 ‘위장된 자영업자’이기 때문에 노동법적 권리를 가져야 한다고 주장한다. 이러한 주장을 반영하듯 분석결과, 응답자의 91.4%는 노조활동을 보장해야 한다고 답하였다. 그러나 한국의 노동법에 따르면, 특고 종사자들은 노조법 상 근로자에 해당되지 않는다. 따라서 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 가질 수 없는 상황이다. 즉, 노동조합 설립, 사용자와의 교섭, 파업 등의 권리가 없다. 다만, 현실에서는 약간 다른 모습이 나타나기도 한다. 예를 들어 노동조합 설립과 관련하여 승인할 권한이 있는 지방자치단체장은 특고 종사자의 노동조합을 종종 승인하고 있으며 국가기관도 특고 종사자들에게 노동기본권을 보장할 것을 권고하고 있다. 예를 들어 서울시는 2018년 9월 대리운전노동조합 설립신고를 승인했으며 국가인권위원회는 특고 종사자들에게 노동3권을 보장하기 위해 법률개정을 권고하기도 하였다.

### 3. 소결

지금까지 다수의 연구는 특고 종사자들에 대한 보호의 필요성을 지지해 왔다. 가장 큰 이유는 특고 종사자가 ‘위장된 자영업자’라는 데 동의하기 때문이었다. 실제, 정홍준 외(2017)의 실

태조사에서도 특고 종사자들의 전속성은 물론 경제적 종속성과 사용 종속성이 매우 높은 수준으로 나타났다. 비록 7개 직종에 국한된 조사였지만 이전의 연구들도 비슷한 결론을 내놓고 있다.

현재 특고 종사자를 둘러싼 쟁점은 보호의 필요성이라기보다 어떻게 보호할 것인가가 더 정확한 표현일 수 있다. 노동자들은 노조법 개정을 통한 노동3권을 가장 우선적으로 주장하고 있으며 정부는 산재보험 전면 허용 및 일부 직종에서의 고용보험 추진 등 사회보험을 확대하는 한편, 표준계약서를 권고하여 거래관계의 공정성을 확보하려고 한다. 이러한 노력들은 모두 의미가 있지만, 필자는 노사관계 측면에서 특고 종사자가 사업주와 교섭하여 스스로 노동조건을 향상시키는 것이 우선적인 방향이라고 본다. 당장 특고 종사자를 근로기준법 상의 근로자로 인정하기 어렵기 때문에 종속적 관계에서 발생하는 특고 종사자들의 다양한 고충들은 사업주들과의 교섭을 통해 해결될 수 있도록 권리를 보장해야 한다. 그렇지 않고 지금처럼 특수고용 노동조합에 신고필증만 부여할 경우 실질적인 교섭보다 법적 효력을 둘러싸고 대립과 갈등만 쌓여갈 수 있다. 그렇다고 특고 종사자로부터 노무를 제공받아 이익을 창출하는 기업은 빠진 채 정부가 나서서 특고 종사자의 이해와 고충을 대변하는 것도 적절하지는 않다. 이러한 이유에서 주요 선진국들도 대부분 특고 종사자에 대한 노동3권을 보장하고 있는 것이다.