

# 비공식취업통계 개발 ( I )

2005년 12월

작성자 : 통계개발팀 최 정 수

고용복지통계과 박 현 정

Tel : (042)481-2573, 2266

e-mail : ~~jschoi@nso.go.kr, phj@nso.go.kr~~

## 主 要 內 容

- 비공식부문 취업의 정의는 ‘고용계약관계가 노동법, 소득세법, 사회적 보호 및 고용관련 혜택(예: 해고통지, 퇴직금, 유급 연차휴가 및 병가 등)을 적용 받지 못하거나, causal job 또는 단기계약직 근로자 및 파견근로자 등의 비공식적 일 (informal job)임
- 개발도상국 및 유럽국가에서는 비공식 취업에 관한 원천자료를 확보할 수 있는 노동력조사(Labour force survey), 인구센서스, 사업체조사, 가구실태조사, 생활시간활용조사 등을 통하여 비공식 취업통계를 측정하는 경험을 지니고 있음(ILO, 2002)
- 우리나라는 2005년 인구센서스 조사 시 신규조사 항목으로 비공식취업의 기본 항목인 ‘근로장소(place of work)를’ 추가하였으며, 2005년 3/4월 경제활동인구조사 부가조사로 근로장소 항목을 시험조사한 결과, 우리나라 비공식취업율은 총고용의 25.3%로 나타남
- 2차년도 연구(2006년)에는 유럽국가의 비공식취업 조사 실태를 기초로 부가조사(경제활동인구조사)를 06년 8월 실시할 예정이며, 이를 통하여 ~~우리나라의 비공식취업자 분류를 체계화 할 예정~~

※ 비공식취업통계개발은 통계개발팀과 고용복지통계과(고용통계팀)이 공동연구로 진행하는 연구과제(3년)임

## I. 연구배경 및 필요성

비공식취업통계는 자영자를 포함한 취약계층의 근로자를 파악하는 하나의 지표로 작성할 수 있으며, 노동·사회복지정책수립의 기초자료, 여성활동의 측정수단, 여성 복지정책 및 국민계정의 GDP추계에 활용할 수 있다. 현재까지 비공식취업의 개념이 완전히 정립된 상태는 아니며, 국제노동기구(ILO), 비공식부문에 대한 통계전문가 그룹인 델리그룹, 은닉 및 비공식 경제활동 등 비관측 경제(non-observed economy)파악을 위한 OECD/UNECE 등의 국제기구에서 발전시키고 있는 개념이다.

최근 ILO에서는 델리그룹과 함께 비공식부문 취업에 대한 가이드라인을 작성하였으며, 이에 따라 각국에서는 시범편제를 수행중이다. 델리그룹회의는 비공식부문에 대한 주제를 가지고 매년 개최되는 회의이며, 동 회의에서 논의된 내용은 ILO 통계국에 보고되며 동 결과를 토대로 5년마다 개최되는 ILO 노동통계 총회 보고서가 작성된다.

이에 따라 우리나라도 인구센서스, 고용조사 등 통계조사에 ILO의 가이드라인을 적용하여 비공식 취업 추계를 위한 연구를 시도하고 필요시 우리나라 현실을 반영한 비공식취업 범주 및 조사를 개발할 필요성이 있다. 또한 조사 및 추계결과를 델리그룹회의나 ILO 노동통계총회에 참석하여 국제적 기준을 채택하는 과정에서 우리나라의 의견을 적극 제시할 필요가 있다.

본 연구에서는 먼저 본 연구의 핵심인 비공식취업(informal employment)을 이해하기 위해서 비공식부문(informal sector)과 비공식취업의 정의를 비교하고 차이점을 살펴본다. 그리고 비공식취업이 실제 조사에서 어떻게 측정되는지를 외국조사표를 중심으로 검토한다. 다음에는 국제적인 가이드라인에 따라 외국에서 실제 조사된 사례를 검토한 후, 우리나라에서의 비공식취업의 조사가능성을 근로장소(place of work) 항목을 중심으로 살펴본다. 마지막으로 본 연구의 한계와 2차년도(2006년)도의 연구수행목표 및 내용을 알아본다.

## II. 비공식부문(Informal sector) 및 비공식 취업(Informal employment)의 정의

### 1. 비공식부문 정의

제 15차 국제노동통계총회(ICLS: International Conference of Labor Statisticians)에서 채택된 비공식부문 취업에 대한 정의는 '비공식부문 사업체<sup>1)</sup>에서의 모든 일(jobs)로 규정하고 있다. 비공식부문 사업체는 개인이나 가구에서 운영하면서 법적으로 분리되지 않은 민간 비법인 사업체(unincorporated enterprises), 유급가내근로자(paid domestic employes)를 채용하여 판매를 목적으로 생산 활동을 하는 가구, 사업자등록이 안된 사업체(not registered under specific forms of national legislation) 또는 소규모 사업체<sup>2)</sup>를 의미한다. 제15차의 비공식부문 취업 정의는 causal 근로자, 옥외근로자 및 도급계약자, 새롭게 부각되는 비정규 및 불안정한 근로자 등이 포착될 수 없는 단점을 지니고 있다(ILO, 2003). 제 15차 ICLS의 비공식부문의 개념과 정의를 구체적으로 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

#### 1) 개념

비공식부문(informal sector)은 본인 자신이 고용기회와 소득을 얻는 것을 1차 목적으로 하여 재화나 서비스의 생산에 종사하는 제도단위로 구성된다. 이러한 제도단위는 보통 조직화의 수준이 낮고 노동과 자본의 분업이 이루어지지 않으며 소규모로 운영된다. 피고용자를 고용하는 경우도 공식적인 계약에 의하기 보다는 친척 관계나 개인적, 사회적 관계에 의존하는 것이 대부분이다. 비공식부문의 생산단위는 다음과 같은 가계기업의 특성을 갖고 있다.

생산에 사용되는 고정자산 및 기타 자산은 생산단위에 속하지 않고 그 소유주에 속하며, 비공식 부문의 생산단위는 그 자신을 위해 다른 제도단위와 거래를 하거나 계약을 맺을 수 없으며 부채를 부담할 수도 없다. 생산에 필요한 자금은 소

1) 생산 활동이 일어나는 단위인 사업체(enterprise-based)를 측정의 기초로 간주

2) 국가 상황에 따라 결정할 수 있으나 대체로 99인 미만을 권고

유주가 자신의 위험 부담 하에 조달해야 하며 생산과정에서 발생하는 모든 채무는 소유주 개인이 무한책임을 진다. 또한 생산을 위한 지출과 가계지출을 구분하기 어려운 경우가 많으며 마찬가지로 건물이나 차량과 같은 자본재를 기업이 사용하였는지, 가계가 이용하였는지를 구분하기 어려운 경우도 있다. 비공식 부문의 생산 활동은 반드시 조세를 회피하거나 노동관련 법규 또는 기타 행정규제를 회피하기 위해 수행되는 것은 아니다. 따라서 비공식부문의 활동은 은닉 혹은 지하경제의 활동과는 구분<sup>3)</sup>되어야 한다.

## 2) 정의

비공식부문은 국민계정(SNA)의 정의와 분류체계에 따라 가계부문에 포함되는 가계기업, 즉 가계가 소유한 비법인기업인 생산단위의 집합을 말하며, 가계부문내에서의 비공식 부문은 “비공식 자가계정기업(informal own-account enterprises)과 “비공식 고용주 기업(enterprises of informal employers)으로 구분된다. 비공식부문은 생산 활동이 수행되는 장소나 고정자산의 사용범위, 영업기간(다년간, 계절적, 수시), 동 활동이 소유주의 주 활동인가 또는 부차적 활동인가의 여부 등과 관계없이 정의된다.

비공식 자가계정 기업이란 자가계정 근로자가 소유하고 운영하는 가계기업을 말한다. 동 기업의 소유주는 1인의 개인일 수도 있으며 여러 가계에 속하는 다수의 개인일 수도 있으며, 동 기업은 가족 또는 기타 피고용자를 수시 고용할 수 있으나 계속 고용의 형태로 고용하지는 않는다. 비공식 자가계정 기업은 각국의 사정에 따라 모든 자가계정 기업을 포함할 수도 있으며 법적으로 등록되지 않은 기업만을 포함할 수도 있다. 이때 등록이란 각국의 공장법, 세법, 사회보장법, 기타 법규정에 따라 등록하는것을 말한다. 자가계정 근로자, 무급 가족근로자, 피고용자, 계속 고용 등에 관한 정의는 “국제 고용상태분류(ICSE: International Classification of Status in Employment)에 따른다.

비공식 고용주 기업이란 고용주에 의해 소유되고 운영되는 가계기업을 말한다. 고용주는 1인의 개인일 수도 있으며 여러 가계에 속하는 다수의 개인일 수도 있다.

3) 비공식부문과 비관측경제의 관계 참조할 것<sup>99</sup> -

동 기업은 1인 이상의 피고용자를 계속 고용의 형태로 고용한다. 비공식 고용주 기업은 각국의 사정에 따라 동 제도단위의 고용규모가 일정수준 이하이거나 기업 또는 그 피고용자가 등록되지 않아야 한다는 두 가지 기준에 의해 정의할 수 있다. 규모 기준은 계속 고용의 형태로 고용된 피고용자수를 기준으로 하는 것이 바람직하나 총 피고용자수 또는 생산에 종사한 인원수 전체를 기준으로 할 수도 있다.

비공식 고용주 기업을 정의함에 있어서 피고용자수의 상한은 각국별, 업종별로 달라질 수 있다. 이는 각국의 관련 법률규정이나 실증분석결과에 의해 결정해야 한다. 복수의 사업장에서 경제활동을 수행하는 기업의 경우 규모 기준은 원칙적으로 기업전체가 아니라 각 사업장별로 적용해야 한다. 기업의 등록은 앞에서 언급한바와 같이 각국의 법률에 따라 등록 하는것을 말한다. 피고용자는 고용계약 등에 의해 고용주가 피고용자를 위해 관련 세금이나 사회보장부담금을 납부하거나 그 고용관계가 표준적인 노동법규에 적법하게 이루어진 경우 등록된 것으로 간주한다.

## 2. 비공식취업의 정의

17차 ICLS에서는 비공식부문 취업의 정의를 제 15차 총회의 비공식부문 사업체의 근로 범위를 확대하여 정의하고 있다. 즉 '일에 기초한(job-based) 비공식적 형태의 취업' 개념까지 확대할 것을 제안하였으며, 이를 17차 총회에서는 국제적 지침으로 채택하였다. 즉 '고용계약관계가 노동법, 소득세법, 사회적 보호 및 고용관련 혜택(예: 해고통지, 퇴직금, 유급 연차휴가 및 병가 등)을 적용 받지 못하거나, causal job 또는 단기계약직 근로자 및 파견근로자 들은 비공식적 일(informal job)을 하는 것으로 간주'하고 있다.

또한 17차 총회에서는 비공식취업통계의 정의에 대한 세부 기준은 국가별 상황과 자료수집 가능성을 고려하여 결정할 수 있도록 하였다. 17차 정의는 브라질, 그루지아, 인도, 멕시코, 몰디브 등의 국가에 대한 시험작성을 통하여 가이드라인으로 채택되었다. 아래의 표에서 비공식취업의 범주는 번호 (1)~(6)과 (8)~(10)이 해당된다.

<표 1> 비공식취업통계의 Framework

생산단위 (Production unit)	자가 계정 근로자 (Own-account workers)		고용주 (Employers)		고용 형태 가족근로자 (Contributing family workers)		취업자 (Employees)		Members of producers' cooperatives	
	비공식	공식	비공식	공식	비공식	비공식	공식	비공식	공식	
공식부문 사업체	X	○	X	○	1	2	○	X	○	
비공식 부문 사업체	3	X	4	X	5	6	7	8	X	
가계	9	X	X	X	X	10	○	X	X	

자료 : ILO(2002), Decent Work and the Informal Economy

주 : 1) Formal sector enterprise: 법인사업체, 비영리단체 및 정부기관 포함

2) Informal sector enterprise: 민간비법인 사업체(개인 또는 가구원으로 운영되는 사업체), 미  
등록사업체 또는 일정규모(주로 5인) 미만 사업체

3) X: 정의될 수 없는 일

4) ○: Formal jobs

5) 1~10: Informal jobs

\* Informal employment(1~6, 8~10)

\* Employment in informal sector(3~8)

\* Informal employment outside the informal sector(1~2, 9, 10)

### 3. 비공식부문과 비관측 경제(Non-observed economy)의 관계

제 17차 ICLS 총회에서는 비공식 취업과 비관측경제에 관한 개념의 구분 및 차이에 대한 논의가 있었다. 2002년 OECD/IMF/ILO에 의해 만들어진 '비관측경제 핸드북'(Handbook of non-observed economy)에서는 비공식부문을 넓은 의미의 비관측경제에 포함하고 있다. 따라서 비공식부문을 이해하기 위해서는 비관측경제(NOE)와의 관계를 분석하는 것이 무엇보다 중요하다.

비관측경제는 국민계정(SNA) 작성 시 이용되는 기초통계에 포착되지 않는 모든 생산활동으로 지하경제, 비공식부문(주로 가계의 자가생산), 불법활동 및 기초통계

미비에 따른 누락부문을 포함한다. 국민계정의 품질을 높이는 요소중의 하나는 모든 경제행위를 포괄하는 정도이다. 그러나 포괄범위의 비배제성(exhaustive coverage)은 경제행위가 광범위하고 일부는 의도적으로 은폐되기 때문에 달성되기 어렵다. 이와 같이 포괄범위에서 누락되는, 즉 불법, 지하, 비공식부문 등 통계체계에서 누락되는 생산행위를 비관측경제(NOE)라 하며, 이런 행위들을 포착하는데 노력을 기울이지 않으면 경제지표들이 과소 추정된다. 따라서 비관측경제(NOE)는 체제이행국가와 신흥공업국, 많은 빈곤국가 등에서 커다란 부분을 차지하고 중요하게 부각되고 있다. 대체로 비관측경제는 두가지 기준으로 분류된다.

### 1) '93 국민계정(SNA)의 기준에 의한 분류

- (1) 지하경제(Underground production)는 조세 또는 사회보장기여 회피, 법적기준 적용 회피 등을 위해 생산활동을 의도적으로 은폐한다. 지하생산은 93 SNA에서 정의하듯이 경제적 의미에서 생산적이고 합법적이지만 소득세나 부가가치세, 사회보장부담금 등을 회피, 최저임금기준, 근로시간, 안전기준 등의 이행을 피하거나, 행정적인 규제 등을 회피하기 위해 의도적으로 행정당국에 숨기는 행위를 의미한다.
- (2) 비공식경제활동(Informal activities)은 본인 또는 관련 당사자의 고용기회와 소득을 얻는 것을 1차 목적으로 하는 소규모 생산단위로 조직화 수준이 낮고 노동과 자본의 분업이 미발달한 경제활동을 의미한다. 비공식부문은 개발도상국가에서 중요한 경제활동 부문이다. 제 15차 ICLS 결의에서는 비공식부문의 정의를 요약하고 이러한 내용이 93 SNA에 반영되었다(93 SNA, 4. 159). 대부분 비공식부문의 재화와 서비스의 생산과 분배는 합법적이므로 불법생산과 구별 된다. 그렇지만 비공식부문의 기업은 행정규제를 따르는 것을 피하거나, 생산비용을 줄이기 위해 미등록, 무허가 상태로 있기를 위하여 지하생산과 겹치는 부분이 있다. 왜냐하면 비법인기업을 통해 비공식부문에 접근하는데 이것은 비법인 가계기업의 특징이 93 SNA에서의 비공식부문의 개념과 잘 부합하기 때문이다. 이 비법인 가계기업은 고정자본 등이 생산단위에 속하지 않고 그 소유주에 속하며 기업은 그 자체로 다른 기업과 계약하거나 부채를 지거나 할 수 없다.
- (3) 불법활동(Illegal activities)은 법적으로 금지된 경제활동으로 마약생산 및 거래, 매춘, 장물 판매 및 밀수 등이 이에 해당한다. 불법행위는 법에 의

해 금지된 행위인데, 93 SNA에서는 두가지 범주로 구분한다. 생산이 금지되거나 판매, 소유가 금지된 재화와 서비스의 생산과 생산행위는 합법적이거나 허가 받지 않은 생산자에 의한 생산행위인 불법이 되는 생산으로 나눈다. 93 SNA에서는 상호간의 동의에 의한 거래와 그렇지 않은 거래를 구분하는데 상호동의를 없는 불법행위는 생산이 아닌 외부성의 극단적인 형태로 간주한다. 여기서 생산으로부터 제외되는 기준은 불법이라기보다는 상호간의 동의의 부재이며 도둑질이 대표적인 예이다.

## 2) Eurostat의 Pilot Project에 의한 분류

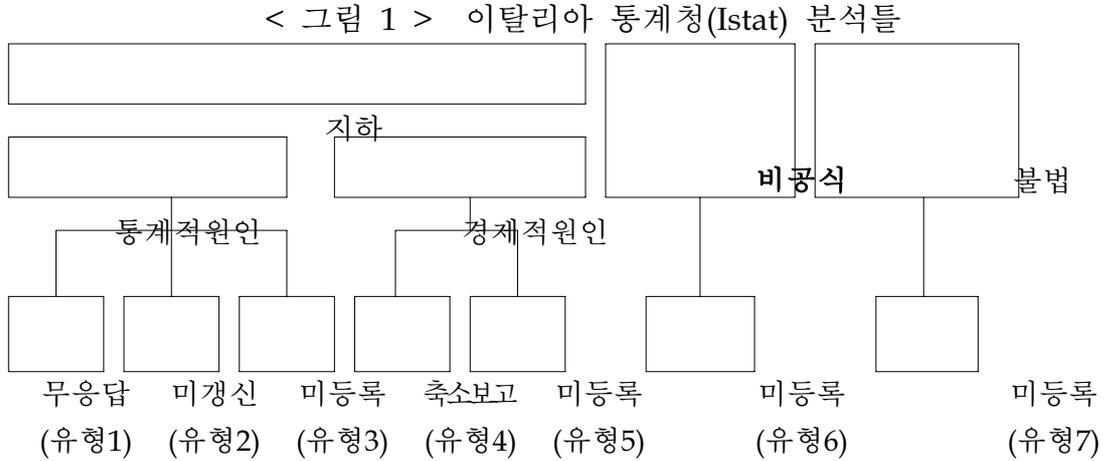
- (1) 통계적 비관측(Statistical underground)은 조사에 대한 무응답 편익(조사에 대한 무응답, 등록명부 갱신 미비, 개인기업의 높은 회전율, 통계시스템의 비효율성 등 통계적 이유)에 따른 조사단위의 누락이 해당된다.
- (2) 경제적 비관측(Economic underground)은 생산자의 의도적 축소, 은폐(조세 회피 등을 위한 매출의 축소 및 경비의 과대 보고, 조세 규제순응 비용 등의 회피를 위한 의도적인 미등록)를 의미 한다.
- (3) 비공식부문(Informal sector)은 행정법규에 의해 등록의무가 없는 조사단위의 누락을 말한다.
- (4) 불법생산(Illegal production)은 불법 활동의 은폐 또는 왜곡보고를 의미한다.

비관측경제(NOE)의 문제영역은 상호배타적(mutually exclusive)이지 않기에 먼저 한 집단을 선택하고, 이어지는 집단은 이전 집단에 포함되는 것을 제외하는 식으로 정의하여 겹치는 부분을 제거하고자 하거나 제도단위의 등록과 노동투입의 관점에서 접근하거나 소득의 관점에서 접근하기도 한다.

이탈리아 통계청(Istat)의 비관측경제에 대한 분석들은 미등록과 최신자료의 부족, 무응답, 축소보고 등 세가지 유형의 통계적 문제들로 NOE 문제영역을 보고자 한다. 먼저 크게 통계적 지하, 경제적 지하, 비공식부문, 불법생산 등 네가지로 구분하고 그 각각에 대해 위의 세가지 통계적 문제를 적용하여 유형을 구별한다.

통계적 지하에서 무응답(유형1), 최신자료의 미갱신(유형2), 제도단위의 미등록(유형3)으로 세분화한다. 경제적 지하에서는 축소보고(유형4), 제도단위의 미등록

(유형5)으로 세분화하고, 비공식부문은 제도단위의 미등록(유형6)으로 특징짓고, 불법생산도 제도단위의 미등록(유형7)으로 특징짓는다.



Istat 분석틀이 NOE의 문제영역과 통계적 측정문제에 대한 고찰에서 비롯된 반면 아래의 제도단위와 노동투입 틀(표 2 참조)은 자료수집프로그램과 비관측 행위의 여러 원인(reason)에서 출발한다. 따라서 이 틀은 생산접근법을 따른다. 행은 주로 기업조사에서 얻어지는 생산측면자료의 수집, 즉 행위를 관찰하여 세분화한다. 자료수집 측면에서 자가계정기업(자영업자), 자가사용 생산기업, 기타기업으로 나눈다. 열방향은 투입측면(input)에서 생산과정을 보여준다. 자가주택 소유에 의한 주거서비스를 제외하고 모든 생산에 노동이 투입된다. 대개 노동인구 조사에서 노동 투입이 드러나며 사람들이 노동에서 얻는 수입을 감추고 싶어 하는 경향이 있기에 이에 대한 특별한 관측 방법이 요구되고 그래서 등록·미등록 노동력으로 구분한다.

< 표 2 > 제도단위와 노동투입의 등록에 의한 NOE 분류				
제도단위				
노동	기업등록대장에 등록된 기업	기타	기업등록대장에 등록되지 않은 기업	자가사용목적생산
등록	C1	C3		
미등록	C2	C4	C5	C6

### Ⅲ. 비공식 취업의 측정

많은 국가에서는 비공식부문의 취업에 관한 원천자료를 확보할 수 있는 노동력조사(Labour force survey), 인구센서스, 사업체조사, 가구실태조사, 생활시간활용조사 등을 통하여 비공식 취업통계를 측정하는 경험을 지니고 있다(ILO, 2002). 따라서 제 17차 ICLS에서는 여러 국가에서 시험조사를 경험한 결과, 비공식취업과 연관된 조사 중 노동력조사를 비공식취업의 정의를 적용하는데 가장 적절한 조사로 간주하고 있다.

#### 1. 비공식부문에서의 취업(Employment in the informal sector) 관련 질문 항목

일반적으로 노동력조사로부터 비공식부문에서 취업과 비공식 취업에 관한 정보는 다음과 같다. 사회·인구 항목(성별, 나이, 혼인 상태, 가구 구성원, 교육수준, 거주지( 도시 혹은 농촌지역)) 등, 가구/가족 항목(가구/가족수, 가구/가족 유형), 근로시간 및 수입, 경제활동별(산업), 직업과 종사상 지위, 그리고 고용 형태(full-time 혹은 part-time, 정규직 혹은 비정규직(permanent, temporary, seasonal, occasional 등) 등이다.

일반적으로 비공식부문과 비공식취업에 관한 시험 조사를 경험한 국가들이 노동력 조사에서 질문하고 있는 항목은 다음과 같다.

전 응답자에 대한 질문

질문 1) 당신이 고용된 사업체의 근로자는 몇 명입니까?(본인 포함)

(1) 10명 미만 (2) 10~19명 (3) 20~49명 (4) 50~99명 (5) 100명 이상

\* (2)~(5) 번을 대답할 경우 질문 4)로 가시오.

\* 규모는 각국의 상황에 따라 조정할 수 있음.

질문 2) 정확한 근로자수를 적어주세요 ( 명)

**질문 3) 고용형태별 종사자는 몇 명입니까?**

- |            |                                |
|------------|--------------------------------|
| (1) 소유주    | 총(   명)   남자(   명),   여자(   명) |
| (2) 가족근로자  | 총(   명)   남자(   명),   여자(   명) |
| (3) 유급 근로자 | 총(   명)   남자(   명),   여자(   명) |
| (4) 무급 근로자 | 총(   명)   남자(   명),   여자(   명) |

\* 델리그룹(Delhi Group)에서는 유급근로자수가 5인 미만은 비공식부문으로 간주

고용주, 가족근로자에 대한 질문

**질문 4) 이미 사업체로 등록되었는가?**

- (1) 예   (2) 현재 진행 중   (3) 아니오   (4) 모름   (5) 대답 거부

\* (2)~(5) 번을 대답할 경우 질문 10)으로 가시오.

**질문 5) 사업체는 어떤 형태로 등록되었는가?**

(응답 범주는 각국의 상황에 따라 결정될 수 있음)

**질문 6) 사업체에서 지불하는 조세의 유형은?**

(응답 범주는 각국의 상황에 따라 결정될 수 있음)

근로자에 대한 질문

**질문 7) 당신은 정부 또는 공기업 또는 비영리기관, NGO, 협회 등에 고용되었는가?**

- (1) 예                   질문 10)으로 가시오.  
(2) 아니오            계속

질문 8) 당신을 고용한 사업체의 어떤 법적/제도적 형태인가?

- (1) Cooperation (2) Limited liability company
- (3) Registered cooperative (4) Ordinary partnership
- (5) Individual ownership (6) Private household employing domestic staff
- (7) Other (8) Do not know

\* (1) ~ (7) 응답은 질문 10)으로 가시오. (8) 응답은 계속

질문 9) 당신이 고용된 사업체의 유형은?

- (1) 공장 (2) 은행 혹은 보험회사 (3) 도매상점/레스토랑/서비스체인점
- (4) 건설회사 (5) 민간병원 혹은 학교 (6) 엔지니어링 기업/건축설계사무소/법  
률사무소/개인의원 등 (7) 농장, 소매상점 등 (8) 기타

전 응답자에 대한 질문

질문 10) 주로 어느 곳에서 일하는가?

- (1) 가정 (2) 가정 내 혹은 붙어 있는 근로 장소
- (3) 공장, 사무실, 상점, 숭, 간이상점, 가정과 독립된 장소 등
- (4) 농장 (5) 점원의 가정 (6) 고용주의 가정
- (7) 건설 현장 (8) Market (9) 노점

## 2. 비공식 취업(Informal employment)관련 질문 항목

브라질, 그루지아, 인디아, 멕시코, 터키 등 국가에서는 구체적인 비공식취업을 정의하기 위한 몇 가지 기준을 제시하였다. 즉 근무일지의 미흡, 연가 및 병가 사용의 부족, 사회보장시스템의 부족, 임시직 및 계절노동자에 대한 서면고용계약서의 미흡 등이다. 따라서 이러한 기준에 따라 몰디브에서 2003년 분기 노동력 조사에서 사용된 비공식취업 관련 질문을 정리해보았다(몰디브 통계·사회국, 2003).

근로자에 대한 질문

질문 11) 당신은 정규직 혹은 임시직으로 고용되었습니까?

- (1) 정규직                      (2) 임시직

질문 12) 당신은 서면계약서(written contract or agreement)상에서 고용되었습니까?

- (1) 예                              (2) 아니오

질문 13) 당신의 고용주는 연금(pension fund)을 지불하기로 하셨습니까?

- (1) 예                      (2) 아니오                      (3) 모릅니다

질문 14) 당신은 연가 사용 혜택이나 이에 대한 적절한 보상을 받습니까?

- (1) 예                      (2) 아니오                      (3) 모릅니다

질문 15) 건강상의 이유로 노동을 더 이상 하기 힘들 때, 당신은 병가 휴가 혜택을 받으실 수 있습니까?

- (1) 예                      (2) 아니오                      (3) 모릅니다

질문 16) 자녀가 태어났을 때, 당신은 출산휴가 혜택을 받으실 수 있습니까?

- (1) 예                      (2) 아니오                      (3) 모릅니다

질문 17) 당신이 과실을 범했을 때, 주의(advance notice) 없이 고용주에 의해 해고될 수 있습니까?

- (1) 예                      (2) 아니오                      (3) 모릅니다

질문 18) 해고를 당한 경우, 당신은 노동법에 의해 보상을 받으셨습니까?

- (1) 예                      (2) 아니오                      (3) 모릅니다

※ 질문 17) 항목과 18)항목은 2004년 1월부터 근로항목으로 적합지 않아 더 이상 조사항목에서 제외하고 있음

이상의 질문 항목에서 특히, 질문 10) "주로 어느곳(장소)에서 일하는가?"을 파악하는 주요 목적은 일하는(근로) 장소(place of work)를 파악하여 노동의 이동 및 질을 측정함에 있다. 근로장소의 파악은 공식적인 일과 비공식적일을 구분할 수 있는 매우 중요한 질문 항목이다. 예를 들면 가정(home), 고용주의 부동산 (premise of an employer) 및 거리(street), 건설현장 등에서 행해지는 경제활동 실태 파악이 조사의 중점이 된다.

따라서 1998년에 UN은 근로 장소를 경제적 변수 항목으로 인구센서스 혹은 노동력조사에 삽입할 것을 권고하였다. 이에 따라 유럽국가 및 많은 국가에서는 근로장소 항목을 인구센서스 및 노동력조사, 가구조사에 포함하여 조사하고 있다.

UN의 권고내용을 보면 근로장소의 범주를 세가지로 분류하고 있다.

- (1) **집(home-based workers)**: 가정 또는 가정 내 사무실 근로자 및 상점 점원, 자영 농부 등
- (2) 고정된 장소 없음(workers without fixed location for work): 도부상, 여행하는 영업사원, 장거리 트럭 운전자 등
- (3) ~~집 이외에 고정된 장소(workers with a fixed location for work outside home)~~: 업무 시작을 고정된 장소에서 시작하는 사람(버스운전자, 비행기 조종사 등), 정기적으로 일하는 장소로 여행하는 사람(건설현장 등)

이상의 분류에 따른 외국의 조사표를 보면, 질문지는 첫째, 근로장소가 자신의 집인지, 아닌지에 대한 질문과, 둘째, 근로장소가 어떤 행정구역(administrative area)에 위치하는지에 대한 질문이며 대담은 여러 행정구역에 걸쳐 답변이 가능하다. 질문의 요지는 근로장소가 거주지와 연관되어 있는지에 대한 물음이다. ~~이러한 물음의 목적은 근로장소와 거주지가 다를 경우~~ 수송수단, 교통계획, 근로의 이동 등 고정된 장소(가정)이외에서 일하고 있는지를 파악하여 정책수립을 위한 유용한 자료를 얻을 수 있다.

■ 질문 1) Where is your/is .....’s place of work located?

- o In own home or yard
- o In another home or yard
- o Not in a private home
- o On a Farm
- o Not Stated

■ 질문 2) In which parish do you/does .....work?

- o Kingston
- o Hanover
- o St. Andrew
- o Westmoreland
- o St Thomas
- o St. Elizabeth
- o Portland
- o Manchester

## IV. 국내·외 비공식취업통계 개발

### 1. 인도

인도 통계청의 Sastry(2004)는 55차 EUS(Employment Unemployment Survey 1990~2000) 조사 자료를 토대로 6차 델리그룹에서 ILO가 제안한 행렬방식을 적용하여 비공식 취업에 대한 추계를 시도한 결과, ILO의 개념적 틀이 타당하다고 평가하였다. 또한 EUS(1990~2000) 조사에서 사업체의 형태, 모회사에서 일하는지, 또는 자회사에서 일하는지 등에 대한 조사항목을 추가한 결과 비공식 취업 추계에 많은 도움을 주었다고 평가하고 있다. 추계결과는 다음과 같다.

<표 3> 성별·지역별 비공식취업 추정 결과(2001. 1월 기준)

구분	(단위: 백만명)								
	전국			농촌			도시		
	계	남자	여자	계	남자	여자	계	남자	여자
노동력	379.0	273.0	123.0	300.9	196.0	104.0	96.0	77.1	18.9
공식적 취업	32.0	26.5	5.5	11.7	9.6	2.1	20.3	16.8	3.5
비공식적 취업	364.9	117.0	364.9	289.2	187.0	102.0	75.7	60.2	15.5
	(96.3)	(95.1)	(96.3)	(96.1)	(95.4)	(98.1)	(78.9)	(78.1)	(82.0)
○ 농업	233.9	142.0	91.3	225.8	137.0	88.0	8.1	4.8	3.3
○ 제조업	38.5	26.7	11.7	20.9	13.3	7.6	17.5	13.3	4.1
○ 건설업	17.2	15.2	2.0	9.9	8.7	1.1	7.4	6.5	90.0
○ 무역업	35.8	31.4	4.4	13.5	11.9	1.7	22.2	19.5	2.7
○ 개인가사사용	1.9	68.0	1.1	29.0	11.0	18.0	1.5	57.0	98.0

Saha(2004)는 ILO의 비공식부문과 비공식취업에 대한 정의에는 동의하지만, 인도에서 적용하기에는 한계가 있음을 강조하고 이에 대한 정의를 제안하였다. 비공식부문의 정의는 1) 가구 소유의 미등록 비법인사업체, 2) 회계분리가 불가능한 사업체, 3) 자가소비만을 위한 상품생산으로 하였으며, 비공식 취업은 1) 비공식부문사업체에 종사하는 근로자, 2) 자가소비를 위한 자영자와 무급가족 종사자로 규정하고 있다.

이러한 정의에 따라 비공식부문과 비공식 취업 정의를 55차 EUS(1999~2000) 조사 자료에 적용한 결과, 비공식 취업이 총고용에서 차지하는 비중이 95.56%(농림부문: 99.14%, 비농림부문: 88.34%)로 Sastry의 추계치와 유사한 결과를 보이고 있다.

## 2. 말레이시아

Rahm & Mohammad(2004)는 말레이시아 경제에서 비공식부문의 사업체와 비공식 취업을 측정하였다. 이들은 비공식 부문의 측정범주를 비공식부문을 사업체의 비 등록, 취업인수가 적은 사업체, 사업체에서 고용인의 비 등록 등 3가지로 정의하고 있다.

이러한 정의에 따라 2002년에 실시된 ‘Census of Distributive Trade’ 사업체 자료를 가지고 분석한 결과, 비공식부문 사업체를 미등록사업체와 10인 미만의 근로자를 둔 사업체를 비공식부문을 간주할 경우, 비공식부문 사업체수는 82,453개소(도매업: 36천개소, 식당: 40천개소)로 전체 사업체의 34.9%, 전체 판매액의 7.1% 비공식 취업은 21.8%를 차지하는 것으로 나타났다.

그러나 비공식부문과 비공식고용의 정의, 포괄범위 등의 어려움으로 말레이시아의 전체 경제규모 중 비공식부문의 비중에 대한 공식적인 추계는 더 검토할 사항이라고 판단하였다. 이에 따라 말레이시아에서는 노동력조사에서 조사항목을 추가하여 향후 조사를 실시할 예정이다.

## 3. 각국의 비공식부문 조사 결과 비교

Charmes(2004)는 각국에서 활용하고 있는 비공식부문 조사를 정리한 결과, 대부분의 국가에서 비공식부문 추계를 위해서 노동력조사가 주로 활용되고 있는 것으로 파악하였다. 주요 국가별로 비농업 비공식부문의 취업이 총 취업에서 차지하는 비중(%)을 보면 다음과 같다.

국가	인도	파키스탄	터키	멕시코	러시아
조사자료	노동력조사 & 사업체조사	노동력조사	노동력조사	노동력조사 & 사업체조사	노동력조사
기준년도	1999~2000	1999~2000	2003	2000	2001
비중(%)	49.9	65.8	12.9	28.6	12.6

주: 러시아는 농업이 포함됨

#### 4. 우리나라의 비공식취업통계 개발

우리나라에서 비공식취업에 대한 관심은 최근 IMF 외환위기 이후 고용의 불안정에 비롯한 비정규직 근로자의 상승, 가정에서의 여성 근로자의 증대, 정보통신기술의 발전으로 인한 가정근로자의 증가 등에서 비롯되었다. 따라서 중앙통계기관인 통계청 뿐 만 아니라 노동부, 여성가족부, 노동단체 등의 관련 기관에서는 이러한 현상을 포착하기 위해 외국의 비공식취업 통계 개발 및 작성 동향에 관심을 가지면서 2004년부터 ILO 및 텔리그룹회의<sup>4)</sup>에 참여하기 시작하였다.

특히 통계청에서는 비공식취업통계개발의 중요성을 인식하고 금년부터 3개년 계획으로 개발에 착수하기 시작하였다. 금년(2005년)의 연구목표는 국제기구에서 논의되는 비공식취업의 개념 및 범주, 개발사례를 분석이다. 이를 위하여 통계청에서 이루어지고 있는 '노동력 조사' 및 '2006 인구센서스'에 비공식부문 및 비공식취업의 범주를 잘 파악할 수 있는 근로장소(place of work) 항목을 신규항목 및 부가조사 항목으로 추가하여 비공식취업통계 조사표 설계를 위한 토대 마련에 중점을 두고 있다.

이하에서는 비공식취업의 형태를 판단하기 위한 중요한 요소인 근로장소에 대한 정의를 실제 조사표상에서의 질문항목을 통하여 살펴본 후, 통계청의 2005년 노동력조사를 통하여 얻어진 결과를 정리해보기로 한다.

UN은 각국의 사정에 따라 근로장소의 분류를 고정치 말고 다소 변동을 들 것을 권고하였다. 그러나 2006년 인구센서스 및 2005년 노동력조사에서는 외국의 질문과 동일하게 근로장소 항목을 신규 및 부가조사로 추가하였다. 다만 인구센서스의 근로장소 항목에 대한 조사결과 처리는 2006년 하반기에 알 수 있어 본 연구에서는 노동력조사(경제활동인구조사)를 통해 얻어진 결과만 다루기로 한다.

- 4) - ILO : 근로 장소의 측정을 위해 수차례 전문가회의 개최 및 권고안 마련  
- 성, 활동종류 및 부지 존재유무별 고용인구 회의: 멕시코, 1998.  
- 성, 근로장소 및 종업원수별 고용인구 회의: 멕시코, 1998.  
- 공식/비공식분야, 근로장소, 성 및 교육정도별 고용인구 회의: 콜롬비아  
- 근로장소에 대한 4차 텔리그룹회의 권고안: 인디아, 2000.  
- 근로장소 측정에 대한 전문가 그룹회의<sup>2</sup>권고안: 제네바, 2000.

(근로장소 : 설문 예 1)

(세는 나이 16세 이상 부터 기입) 주로 일하는 장소는 어디입니까?

(‘06 인구주택총조사 시 신규 항목으로 반영)

- (1) 사업장(건물 및 땅) (2) 자기 집 (3) 남의 집  
(4) 거리 (5) 야외 작업현장 6) 운송수단 내부 7) 기타

※ (2) 자기집은 사업장이 가정내에 있는 경우를 말합니다.

(4) 거리는 배달, 방문판매 및 서비스, 점포 없는 노점상을 포함합니다.

(근로장소 : 설문 예 2)

귀하께서 실제로 일하는 장소는 어디입니까?

(05년 3/4월 경제활동인구조사에서 시험조사)

- (1) 본인 또는 타인의 부동산(건물, 대지) (2) 자기 가정 (3) 남의 가정  
(4) 거리 (5) 농림어업 및 건설업 작업현장 6) 운송수단 내부 7) 기타

※ 사례수집시 분류가 애매하거나 해당항목이 없는 경우는 (7) 기타에 표시  
하고 상세하게 기입

이상에서 비공식취업의 범주는 (1) 본인 또는 타인의 부동산을 제외한 (2)~(7) 항목이다. 이에 따라 통계청 노동력조사(2005. 3/4월)의 부가조사를 통하여 나타는 결과는 다음과 같다.

시험조사 결과, 전체취업자수의 25.3%가 비공식취업자수로 나타났다. 세부적으로 살펴보면, 농림어업 및 건설업 작업현장 취업자수가 전체 비공식취업자수의 50%를 차지한다. 2005년 3월과 4월 조사를 비교하면, 농림어업 및 건설현장의 근로자수가 증가한 것으로 나타났다.

<표 4 > 근로 장소 항목에 의한 비공식 취업자수(경제활동인구조사)

	2005.3		2005.4		구성비
	천명	구성비	천명	구성비	
계	22,576	100.0	22,934	100.0	
1. 본인 또는 타인의 부동산 (건물, 대지)	17,039	75.5	17,105	74.6	
2. 자기 가정	506	2.2	484	2.1	
3. 남의 가정	393	1.7	389	1.7	
4. 거리	753	3.3	722	3.1	
5. 농림어업 및 건설업 작업현장	2,732	12.1	3,127	13.6	
6. 운송수단 내부	1,094	4.8	1,058	4.6	
7. 기타	59	0.3	49	0.2	

자료: 통계청(2005), 경제활동인구조사(05, 3월 및 4월) 부가조사(내부자료)

근로장소 항목에서, 특히 가정(homeworker) 근로자는 여성근로자수의 증가, 아시아 지역에서의 외환위기, 정보통신의 발전 및 정보화 등으로 가정에서 노동하는 층이 날로 증가하고 있다.

우리나라(2005년)와 EU 12개 국가의 가정근로자(1996년)를 비교하면 다음과 같다(표 5 참조). 2005년 우리나라의 가정근로자(본인 가정 및 타인 가정)는 3.8%, 유럽 12개국은 4.6%(1996년)를 나타냈다. 비록 비교시점이 상이하지만 우리나라의 가정근로자는 그리스(1.4%), 스페인(0.6%)에 비해 높게 나타나고 있다. 향후 우리나라의 가정근로자는 노동시장의 유연화와 정보통신의 발전, 인터넷 보급률의 확대 등으로 인해 더욱 증가할 것으로 보인다.

< 표 5 > 유럽국가의 가정근로자(homeworker) (총고용 대비 %)

국 가	1992	1993	1994	1995	1996
EU 12개국	4.9	4.2	4.6	4.6	4.6
벨기에	11.6	11.3	11.1	10.8	10.1
덴마크	11.0	10.3	11.8	11	11
프랑스	0.8	2.6	5.5	5.4	5
독일	5.2	5.1	5.1	4.1	5
그리스	1.7	2.3	1.8	1.6	1.4
아일랜드	20.6	19.5	18.6	18.2	7.1
이탈리아	5.5	5.1	4.5	4.6	4.6
룩셈부르크	5.5	6.9	6.3	6.9	6.1
네델란드	5.6	6.4	6.8	6.8	6.8
포르투갈	4.4	3.9	4.0	3.7	3.5
스페인	0.8	0.7	0.6	0.6	0.6
영국	7.6	2.7	2.7	2.6	2.6

자료 : Felstead & Jewson(2000), In Work at Home : 1992-1997, Eurostat

## V. 개발의 한계 및 향후 계획

본 보고서에는 비공식취업을 측정하기 위한 국제적 논의, 즉 정의 및 측정 방법과 실제 각국에서의 조사 사례를 알아보았다. 그리고 각국의 사례를 통하여 우리나라 경제활동인구조사의 부가조사 항목으로 시험조사를 해 보았다. 그러나 경제활동인구조사만으로 비공식취업 범주를 파악하기 위해서는 많은 한계가 따른다. 따라서 향후(2006년) 06년 인구센서스 결과(근로장소 항목)와 고용조사를 비교하면 더욱 유용한 결과를 얻을 것으로 보인다.

기본적으로 비공식취업자수를 정확히 파악하기 위한 금년도의 연구 결과는 다음과 같은 한계를 지니고 있다.

첫째, 비공식취업에 관한 제 17차 국제노동통계총회의 개념을 적용한 각국의 조사 사례에 대한 구체적인 분석이 부족하다.

둘째, 비공식부문, 비공식취업, 비관측 경제의 차이점과 이를 조사에 적용하기 위한 분명한 경계가 불명확하다. 특히 현재까지 많은 비공식취업통계에 대한 경험이 개발도상국 및 후진국 중심으로 이루어져 선진국 대열에 다가선 우리나라의 실정과 많이 달라 이에 대한 정리가 필요하다.

셋째, 근로장소 개별 항목에 해당되는 직업 범주에 대한 세분화가 부족하고 불명확하여 실제 경제활동인구조사의 근로장소 부가조사에서 조사대상자로부터 조사에 대한 개념과 조사대상에 대해 많은 혼란이 야기되었다.

2차년도(2006년)의 연구에서는 이상의 한계점을 보완한 후 우리나라 실정에 적합한 비공식취업 조사표를 설계하고, 이를 통하여 실제 시험 조사(경제활동인구조사)를 진행하여야 할 것이다. 이를 위하여 우리나라 상황과 유사한 유럽국가들의 비공식 취업 조사 항목(근로장소, 취업자 분류 등)을 구체적으로 파악하여 향후 비공식취업조사표 설계에 활용하여야 한다.

또한 최근 논란이 되고 있는 비정규직, 상용직, 임시직 등 취업자 분류를 비공식취업 분류와 비교 검토하여 우리나라 실정에 적합한 비공식취업자분류를 체계화하여 실제 경제활동인구조사의 부가조사에서 시험조사가 이루어져야 할 것이다. 마지막으로 ILO, 델리그룹 등 국제적 동향을 파악에도 전력을 기울여 국제비교가 가능한 통계를 작성하는데 노력을 기울여야 한다.

## 참고문헌

- [1] Charmes. J. (2004). Data Collection on the Informal Sector: a Review of Concepts and Methods Used Since the Adoption of an International Definition - Towards a Better Comparability of Available Statistics, 7th Meeting of the Expert Group on Informal Sector Statistics (Delhi Group), New Delhi.
- [2] Felstead A. and Jewson N.(2000). In Work at Home, Towards an Understanding of Homeworking, 203p.
- [3] Hussmanns, Ralf(2001). informal sector and informal employment: elements of a conceptual framework; 5th Meeting of the Expert Group on Informal Sector Statistics (Delhi Group), New Delhi.
- [4] Hussmanns, Ralf(2004). Statistical definition on informal employment: Guidelines endorsed by the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians (2003), 7th Meeting of the Expert Group on Informal Sector Statistics (Delhi Group), New Delhi.
- [5] Hussmanns, Ralf(2003). Defining and measuring informal employment, ILO.
- [6] ILO(2002). On measuring place of work.  
(<http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/wpneas.pdf>)
- [7] ILO(2002), Decent Work and the Informal Economy.
- [8] Mata Greenwood A. (2000). Measurement of the variable "place of work", paper prepared for the Expert Group Meeting on the Measurement of Place of Work, Geneva.
- [9] Rahnan A. and Mohanmad F. (2004). Mesurment of Informal Economy in Malaysia, 7th Meeting of the Expert Group on Informal Sector Statistics (Delhi Group), New Delhi.
- [10] OECD(2002). Handbook of Non-observed Economy.

- [11] Sastry. N. S. (2004). Estimation of Informal Employment in india 1999~2000 through application of ILO conceptual framework on NSS data, 7th Meeting of the Expert Group on Informal Sector Statistics (Delhi Group), New Delhi.
- [12] UNECE(2003), Non-observed Economy in National Accounts : Survey of National Practices.
- [13] UNSD(2002), Collection of Economic Characteristics in Population Censuses, Technical Report, 103~109pp.