

## 정 책 과 제 도

# 비정규근로자의 실태와 정책과제\*

## I. 서 론

### ◆ 비정규근로 논의의 배경

- 한국의 노동시장은 부분적으로 경직적이지만, 전체적으로는 고용불안이 문제가 될 정도로 유연하며 특히 비정규근로자의 고용불안이 사회적 문제
- 경제위기 중 임시·일용직의 비중이 절반을 넘어서면서 비정규근로의 논의가 촉발
  - 임시·일용직이 임금근로자에서 차지하는 비중은 1993년 41.2%에 불과하였으나 경제위기를 겪으면서 임시·일용직의 비중이 급상승하기 시작하여 2000에는 52.4%까지 상승하였으며 이후 52% 내외의 수준을 유지
- 비정규근로의 부정적 실태에 대한 논의가 주를 이룸.
  - 비정규근로는 노동수요와 노동공급 양 측면에서 장점이 존재
  - 반면 비정규근로는 낮은 임금률, 저조한 (사회보험을 포함한) 부가급부, 미비한 고용안정성의 부정적 특성을 가짐.
  - 경제위기를 전후하여 비정규근로의 부정적 특성만이 부각된 것은 사용자가 노동 시장에서 협상력의 우위를 차지하였기 때문(buyers' market)
- 선진국의 정책동향과 우리나라의 상황을 고려할 때, 보호정책의 기초는 균등대우와 남용금지가 되어야 함.
  - 균등대우원칙을 통해 비정규노동이 차별받는 노동이 아니라 고용형태만 다를 뿐
  - 고용안정성을 제외하면 - 동등하게 취급되는 노동이 되도록 추진되어야 함.

\* 이 글은 2003년 2월 13일 한국노동연구원과 한국경제신문사 등이 공동주최한 「비정규근로의 실태와 정책과제에 관한 토론회」에서 발표된 내용을 요약·정리한 것임.

### ◆ 임시·일용직의 확산

- 1999년에 실업대책의 효과로 임시·일용직, 특히 일용직을 중심으로 순고용이 창출
  - 경제위기로 실업률이 급상승(1999년 2월 8.6%까지 상승)하자 대대적인 실업대책이 실시된 1999년 임시·일용직의 비중은 전년대비 4.7%포인트나 급상승
- 산업별 임시·일용직 비중의 추이에서 상당한 차이가 존재
  - 산업대분류별 임시·일용직 비중의 추이에 따라 고활용산업, 중활용산업, 저활용산업으로 분류
  - 비정규근로 고활용산업으로는 농림어업, 건설업, 숙박 및 음식점업, 기타 서비스업이 포함되며, 중활용산업으로는 도매 및 소매업, 부동산 및 사업서비스업, 제조업이 포함되고, 저활용산업으로는 운수·창고 및 통신업, 금융 및 보험업, 교육서비스업, 보건 및 사회복지사업이 포함됨.

## II. 다양한 고용형태와 근로실태

### ◆ 다양한 고용형태의 구분

- 고용형태의 분류는 세 가지 방식이 가능하며 첫째는 근로자, 사용자, 고용주와의 관계를 중심으로 직접고용, 간접고용, 특수고용으로 분류
  - 직접고용은 사용자와 고용주가 동일한 고용유형으로 사용자와 근로자의 1대1 관계에서 사용-종속관계가 긴밀한 경우
  - 간접고용은 사용주와 고용주가 상이하여 근로자와 ‘삼각관계’가 성립하는 고용유형
  - 특수고용은 사용자와 고용주가 동일한 고용유형이라는 점에서는 직접고용과 동일하나, 사용자와 근로자의 사용-종속관계가 느슨하여 비임금근로자에 가까운 고용유형
- 둘째, 고용형태를 전통적 고용관계(traditional employment arrangements)와 대안적 고용관계(alternative employment arrangements)로 분류
  - 전통적 고용관계는 전일제 직접고용을 의미

- 대안적 고용관계는 직접고용 중 시간제근로, 간접고용에 해당하는 파견근로와 용역근로, 특수고용에 속하는 일용대기근로, 독립도급근로, 재택근로를 포함.
- 셋째, 전통적 고용관계에 속하는 전일제 직접고용을 근로계약의 유무와 계약기간의 장단 및 근로지속 가능 여부로 분류하는 방식
  - 근로계약의 유무에 따라 유기계약근로와 무기계약근로로 구분

#### ◆ 다양한 고용형태별 규모

- 임금근로자는 2001년 8월 13,216천명에서 2002년 8월 13,631천명으로 415천명 증가하여 3.1%의 높은 고용증가율을 보임.
  - 이 중 대부분을 차지하는 389천명이 전통적 고용관계에서 발생하였으며 대안적 고용관계는 25천명 증가하는 데 그침.
  - 전통적 고용관계에 속하는 임금근로자는 10,937천명에서 11,326천명으로 3.6%의 높은 증가율을 보인 반면, 대안적 고용관계의 경우 2,280천명에서 2,305천명으로 1.1%의 낮은 증가율을 보임.
  - 이에 따라 대안적 고용관계의 비중은 17.3%에서 16.8%로 0.5%포인트 하락

#### ◆ 다양한 고용형태별 임금실태

- 임금근로자의 월평균 임금은 1,243천원에서 1,330천원으로 7.0% 증가
  - 전통적 고용관계 중 월평균 임금이 가장 높은 고용유형은 3년을 초과하는 유기계약근로자로 2,126천원으로 가장 낮은 고용유형인 1년 이하 제한적으로 근로지속 가능한 무기계약근로자의 775천원의 거의 3배 가까운 수준
  - 대안적 고용관계의 모든 고용형태에서 월평균 임금이 전체 평균보다 낮게 나타나며, 독립도급근로와 파견근로는 120만원 내외인 반면, 시간제근로와 재택근로는 53만원에 불과
- 주당 근로시간은 48.5시간
  - 무기계약근로의 경우 대부분 50시간을 초과하는 반면, 유기계약근로의 경우 대부분 50시간을 하회
  - 시간제근로의 경우 고용형태의 정의상 근로시간이 22.4시간으로 가장 짧게 나타남.
  - 파견근로나 용역근로의 주당 근로시간이 50시간을 넘는 반면, 특수고용에 속하

는 독립도급근로, 일용대기근로, 재택근로는 46시간을 하회하는 낮은 수준

### Ⅲ. 비정규근로의 정의와 실태

#### ◆ 비정규근로의 정의에 대한 논란

- 비정규근로의 규모에 나타나는 견해차는 비정규근로를 정의 또는 구분할 때 ‘종사상 지위’의 적용여부에 있음.
  - 대안적 고용관계(‘비전형근로’라 쓰기도 함)를 비정규근로의 한 형태로 보는 데에는 이견이 없음.
  - 1년 미만의 유기계약근로는 비정규근로(‘한시적 근로’)로 1년 이상의 유기계약근로는 정규근로로 보는 데에는 이견이 없음.
  - 무기계약근로자 중 근로지속이 불가능한 경우 비정규근로(‘한시적 근로’의 한 경우)로 보는 데에는 이견이 없음.
  - 이견은 근로지속이 가능한 무기계약근로의 구분에 존재
- 이하에서는 국제기준에 따라 비정규근로를 구분하되 근로자 오분류라는 개념을 사용함으로써 비정규근로의 규모에 대한 차이를 보일 것
  - ‘근로자 오분류(miscategorization)’라 함은 ‘실질적으로는 정규근로자처럼 일하지만 비정규근로자처럼 대우받는’ 경우를 일컫는 개념
  - 이하에서 비정규근로는 근로지속이 불가능(또는 표에서 보듯이 일정한 기간 내에서만 근로지속이 제한적으로 가능)한 무기계약근로자, 근로계약기간이 1년 미만인 유기계약근로자, 시간제근로 등 대안적 고용관계에 속하는 모든 고용형태를 포함.

<표 1> 근로자 분류

	비정규근로자로 대우	정규근로자로 대우
정규근로(처럼) 일함	오분류된 근로자	정규근로자
비정규근로(처럼) 일함	비정규근로자	고속련 비정규근로자

### ◆ 비정규근로의 규모

- 비정규근로의 비중은 2001년 27%에서 2002년에는 25%로 하락
  - － 비정규근로자로 일하면서 비정규근로자로 대우받는 비정규근로자는 3,562천명에서 3,402천명으로 160천명 감소
  - － 정규근로자로 일하면서 정규근로자로 대우받는 정규근로자는 6,125천명에서 6,260천명으로 135천명 증가하였으나 임금근로자 대비 비중은 다소 하락
- 오분류된 근로자가 2001년 27%에서 2002년에는 29%로 상승
  - － 정규근로자처럼 일하면서 비정규근로자로 대우받는 오분류된 근로자는 3,529천명에서 3,968천명으로 439천명(12.4%)이나 증가
  - － 근로지속이 가능한 무기계약근로자와 근로계약기간이 1년 이상인 유기계약근로자 중 ‘일용직’에 속하는 오분류된 근로자는 691천명으로 약 5%에 해당
  - － 그러나 근로지속이 가능한 무기계약근로자와 근로계약기간이 1년 이상인 유기계약근로자 중 ‘임시직’에 속하는 오분류된 근로자는 3,277명으로 전체 임금근로자의 약 1/4을 차지

<표 2> 비정규근로의 규모

(단위: 천명, %)

	2001	2002
임금근로자	13,216	13,631
비정규근로	3,562 (27.0)	3,402 (25.0)
오분류 근로자 : 일용직	558 (4.2)	691 (5.1)
오분류 근로자 : 임시직	2,971 (22.5)	3,277 (24.0)
정규근로	6,125 (46.3)	6,260 (45.9)

주: 1) 오분류된 근로자는 국제적 기준에 따른 경우 비정규근로자로 구분되지 않아 정규근로자로 구분되나 종사상 지위가 임시직 또는 일용직인 경우로 비정규근로의 규모에서 논란이 되는 부분임.

2) ( )안의 숫자는 전체 임금근로자 중 차지하는 비중.

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』 부가조사 원자료.

### ◆ 정규-비정규근로간 근로조건 차이

- 정규근로자 대비 비정규근로자의 시간당 임금은 53~54%에 불과
  - － 2002년 비정규근로자의 월평균 임금은 859천원으로 정규근로자 월평균 임금(1,811천원)의 47% 수준
  - － 반면 비정규근로자의 주당근로시간은 43.9시간으로 정규근로자 48.7시간에 비해

4.8시간(약 10%)이나 짧게 나타남.

– 비정규근로자의 시간당 임금은 4,383원으로 정규근로자 8,265원의 53%

○ 오분류된 근로자가 비정규근로자보다 근로조건이 열악

– 2002년 오분류된 근로자의 시간당 임금은 임시직과 일용직이 각각 약 3,800원과 3,300원으로 비정규근로자보다 낮으며 정규근로자의 40%대에 불과한 수준

– 이는 오분류된 근로자의 근로시간이 52시간 전후로 비정규근로자에 비해 길게 나타나기 때문이며 정규근로자의 근로시간과 비교해도 긴 수준

– 이러한 근로조건을 볼 때 이들을 비정규근로자로 보려는 유인이 강한 것은 사실

<표 3> 정규·비정규근로와 임금

(단위: 천원/월, 시간/주, 원/시간, %)

	2001				2002			
	월임금	근로 시간	시간당 임금	임금 지수	월임금	근로 시간	시간당 임금	임금 지수
임금근로자	1,243	48.5	5,571	73.4	1,330	48.5	5,990	72.5
비정규근로자	805	43.6	4,134	54.4	859	43.9	4,383	53.0
오분류 근로자 : 일용직	831	51.6	3,219	42.4	840	51.2	3,299	39.9
오분류 근로자 : 임시직	931	52.8	3,502	46.1	1,001	52.5	3,821	46.2
정규근로자	1,687	49.0	7,593	100.0	1,811	48.7	8,265	100.0

주: 1) 오분류된 근로자는 국제적 기준에 따라 경우 비정규근로자로 구분되지 않아 정규근로자로 구분되거나 종사상 지위가 임시직 또는 일용직인 경우로 비정규근로의 규모에서 논란이 되는 부분임.

2) 임금지수는 정규근로자의 시간당임금=100을 기준.

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』 부가조사 원자료.

○ 비정규근로자의 모든 사회보험 적용배제율은 78%에 이르는 반면, 정규근로자의 경우는 5% 미만

– 정규근로자의 모든 사회보험 적용률은 77%이며 비정규근로자의 경우는 약 14%

– 오분류된 근로자 중 일용직의 경우는 비정규근로자보다 열악한 편인 반면, 임시직의 경우는 비정규근로자보다는 다소 나은 수준

○ 비정규근로자의 모든 부가급부 적용배제율은 84%에 이르는 반면, 정규근로자의 경우는 5%에 불과

<표 4> 사회보험 적용률

(단위: 천명, %)

	2001		2002	
	모두 배제	모두 적용	모두 배제	모두 적용
임금근로자	5,733 (43.4)	5,752 (43.5)	5,811 (42.6)	5,978 (43.9)
비정규근로자	2,851 (80.0)	488 (13.7)	2,666 (78.4)	482 (14.2)
오분류 근로자 : 일용직	503 (90.1)	26 ( 4.7)	622 (90.0)	32 ( 4.6)
오분류 근로자 : 임시직	2,136 (71.9)	481 (16.2)	2,246 (68.5)	650 (19.8)
정규근로자	244 ( 4.0)	4,757 (77.7)	278 ( 4.4)	4,814 (76.9)

주: 1) 오분류된 근로자는 국제적 기준에 따라 경우 비정규근로자로 구분되지 않아 정규근로자로 구분되거나 종사상 지위가 임시직 또는 일용직인 경우로 비정규근로자의 규모에서 논란이 되는 부분임.

2) 4대 사회보험 중 국민연금, 건강보험, 고용보험만 해당.

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』 부가조사 원자료.

<표 5> 부가급부 적용률

(단위: 천명, %)

	2001		2002	
	모두 배제	모두 적용	모두 배제	모두 적용
임금근로자	6,123 (46.3)	4,757 (36.0)	6,449 (47.3)	4,912 (36.0)
비정규근로	3,026 (85.0)	192 ( 5.4)	2,871 (84.4)	200 ( 5.9)
오분류 근로자 : 일용직	520 (93.2)	5 ( 0.9)	655 (94.8)	2 ( 0.3)
오분류 근로자 : 임시직	2,334 (78.6)	96 ( 3.2)	2,619 (79.9)	102 ( 3.1)
정규근로	242 ( 4.0)	4,464 (72.9)	304 ( 4.9)	4,608 (73.6)

주: 1) 오분류된 근로자는 국제적 기준에 따라 경우 비정규근로자로 구분되지 않아 정규근로자로 구분되거나 종사상 지위가 임시직 또는 일용직인 경우로 비정규근로자의 규모에서 논란이 되는 부분임.

2) 부가급부 중 퇴직금, 상여금, 시간외수당만 고려.

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』 부가조사 원자료.

- 정규근로자의 모든 부가급부 적용률은 74%이며, 비정규근로자의 경우는 6% 미만의 낮은 수준
- 오분류된 근로자 중 일용직의 경우는 비정규근로자보다 열악한 편인 반면, 임시직의 경우는 비정규근로자와 우열을 논하기 어려운 수준

◆ ‘오분류된 근로자’

- 국제적 기준으로는 비정규근로자로 분류할 수 없으나 정규근로자이면서 임시직 또는 일용직으로 분류되어 ‘오분류된 근로자’에 속하는 근로자는 비정규근로자보다 열악한 근로조건에 놓여 있음.
- 오분류 근로자(임시직)의 산업별 분포를 보면, 제조업과 도소매업이 각각 1/4과 1/5

을 차지

- 음식·숙박업과 기타 서비스업에서도 높은 비중을 차지하고 있음.
- 오분류 근로자(일용직)는 제조업과 건설업, 음식·숙박업이 대부분을 차지

<표 6> 정규·비정규근로자의 분포(산업별, 직종별, 근속기간별)

(단위: 천명, %)

	근로자의 수					근로자의 비중				
	임금근 로자	비정규 근로자	오분류 일용직	오분류 임시직	정규 근로자	임금근 로자	비정규 근로자	오분류 일용직	오분류 임시직	정규 근로자
전 체	13,631	3,402	691	3,277	6,260	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
<산업별>										
농림어업	147	98	23	17	9	( 1.1)	( 2.9)	( 3.3)	( 0.5)	( 0.1)
광공업	3,399	379	159	814	2,047	(24.9)	(11.1)	(23.0)	(24.8)	(32.7)
전기가스수도	49	4	0	2	43	( 0.4)	( 0.1)	( 0.0)	( 0.1)	( 0.7)
건설업	1,272	647	120	182	323	( 9.3)	(19.0)	(17.4)	( 5.6)	( 5.2)
도소매업	1,778	497	99	685	497	(13.0)	(14.6)	(14.3)	(20.9)	( 7.9)
음식숙박업	1,073	329	176	490	78	( 7.9)	( 9.7)	(25.5)	(15.0)	( 1.2)
운수업	671	107	13	116	436	( 4.9)	( 3.1)	( 1.9)	( 3.5)	( 7.0)
통신업	192	24	9	19	139	( 1.4)	( 0.7)	( 1.3)	( 0.6)	( 2.2)
금융및보험업	647	213	6	56	372	( 4.7)	( 6.3)	( 0.9)	( 1.7)	( 5.9)
부동산임대업	254	63	3	94	95	( 1.9)	( 1.9)	( 0.4)	( 2.9)	( 1.5)
사업서비스업	1,047	403	14	152	478	( 7.7)	(11.8)	( 2.0)	( 4.6)	( 7.6)
기타서비스업	3,101	638	69	650	1,744	(22.7)	(18.8)	(10.0)	(19.8)	(27.9)
<직종별>										
고위관리자	268	15	0	9	245	( 2.0)	( 0.4)	( 0.0)	( 0.3)	( 3.9)
준전문가	1,280	120	4	151	1,004	( 9.4)	( 3.5)	( 0.6)	( 4.6)	(16.0)
전문가	1,491	240	8	294	949	(10.9)	( 7.1)	( 1.2)	( 9.0)	(15.2)
사무종사자	2,435	262	21	454	1,698	(17.9)	( 7.7)	( 3.0)	(13.9)	(27.1)
서비스종사자	1,533	469	187	619	259	(11.2)	(13.8)	(27.1)	(18.9)	( 4.1)
판매종사자	1,079	475	66	411	127	( 7.9)	(14.0)	( 9.6)	(12.5)	( 2.0)
농림어업종사	52	27	7	10	8	( 0.4)	( 0.8)	( 1.0)	( 0.3)	( 0.1)
기능종사자	1,877	592	167	535	583	(13.8)	(17.4)	(24.2)	(16.3)	( 9.3)
장치조작조립	1,614	182	37	351	1,044	(11.8)	( 5.3)	( 5.4)	(10.7)	(16.7)
단순노무종사	2,002	1,020	195	444	343	(14.7)	(30.0)	(28.2)	(13.5)	( 5.5)
<근속기간별>										
6개월 미만	5,183	2,247	456	1,537	943	(38.0)	(66.0)	(66.0)	(46.9)	(15.1)
1년 미만	1,176	252	77	456	391	( 8.6)	( 7.4)	(11.1)	(13.9)	( 6.2)
2년 미만	1,591	325	77	476	712	(11.7)	( 9.6)	(11.1)	(14.5)	(11.4)
3년 미만	1,058	165	30	275	588	( 7.8)	( 4.9)	( 4.3)	( 8.4)	( 9.4)
3년 이상	4,624	413	51	533	3,627	(33.9)	(12.1)	( 7.4)	(16.3)	(57.9)

- 오분류 근로자는 주로 단순노무종사자나 기능원 및 기능관련종사자 등 숙련이 낮은 직종에 주로 분포
  - － 오분류 근로자(임시직)는 사무종사자, 서비스종사자, 판매종사자 등 다양한 직종에 걸쳐 분포되어 있음.
- 오분류 근로자의 대부분은 근속기간이 6개월 미만

## IV. 정책과제

### ◆ 균등대우 제도화 방안

- 균등대우의 제도화를 위해서는 ‘고용형태를 이유로 차별할 수 없다’는 내용을 법제화하는 것이 필요
  - － 그 방법으로는 근로기준법 제5조(“사용자는 근로자에 대하여 남녀의 차별적 대우를 하지 못하며 국적, 신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대하여 차별적 처우를 하지 못한다”)의 사회적 신분 뒤에 ‘고용형태’를 추가하는 것이 바람직함.
  - － 그리고 ‘고용형태’라는 용어가 불명료하다는 점을 고려하여 시행령에 그 내용을 명시하는 것이 필요
- 균등대우의 원칙을 보다 명료하게 강조한다는 의미에서 근로기준법의 차별금지 조항을 보다 명시적으로 표현하는 것이 바람직함.
  - － 현재 ‘근로조건에 대한 차별적 처우’라고 되어 있는 것을 ‘임금, 복지 및 기타 근로조건에 대한 차별적 처우’로 구체화하면 됨. 대신 ‘동일노동 동일임금’이라는 문항을 법에 명시하는 것은 필요하지 않을 것임.
  - － 임금에 대한 차별을 금지한다는 것과 동일노동 동일임금이라는 것은 실제적 의미가 상이하며, 후자가 좀더 강력한 규정임. 우리나라에서 동일노동 동일임금의 구체적 의미가 분명하지 않고 적용하기 어렵다는 점을 고려하면 차별금지 정도의 포괄적 규정이 적절하다고 판단됨.
- 법적 제도화와 동시에 비정규 근로자 보호 및 차별방지를 위한 기구의 설치가 필요
  - － 법률적 규정만으로 비정규근로자에 대한 보호가 실효성이 적을 가능성이 크므로,

차별 관련 민원처리, 기준정리, 사례조사, 시정권고 또는 시정요구를 담당하는 기구를 설치하는 것이 필요

### ◆ 기간제 근로자 보호방안

- (균등대우를 제외한) 기간제 근로 보호방안의 기초는 현재 우리나라에서 거의 아무런 제한없이 사용되고 있는 기간제 근로를 일정하게 규제하여 남용을 방지하는 것이 되어야 함.
  - 이를 위해 사용자가 기간제 근로자를 사용한 총 기간이 일정기간을 넘으면 이 근로자는 기간의 정함이 없는 고용을 체결한 것으로 본다는 내용을 법제화할 필요
  - 기간제한의 한계는 동일직무에 서로 다른 기간제 근로자를 연속적으로 사용하는 것을 막지 못한다는 것임. 그럼에도 기간제한을 하지는 것은 위에 말한 문제들을 고려하여 점진적 접근을 하지는 것임.
  - 사유규제이전 기간제한이전 기간제 근로의 사용에 제한이 가해질 때 사용자가 해당 직무에 상용근로자를 많이 채용할 것인가 또는 파견이나 외주화라는 선택을 할 것인가에 영향을 미치는 중요한 변수는 임금체계임. 현재의 연공적 임금체계가 대폭 약화되지 않는 상황에서 기업, 특히 대기업들은 후자의 선택을 할 가능성이 훨씬 큼. 이런 점에서도 기간제 근로 남용에 대한 추가적 규제는 임금체계 개편과 함께 점진적으로 추진되는 것이 바람직함.
- 기간규제를 하는 경우 기간을 얼마로 할 것인가가 중요한 쟁점
  - 통상적 직종에서는 비교적 짧은 기간으로 가능하며, 아주 전문적인 직종에서는 보다 긴 기간이 필요하며 통상적 직종에서는 1년, 전문직종에서는 3년으로 하는 것이 적절
  - 기간규제에 대한 예외규정도 필요. 예를 들어 일정기간 동안 진행되는 프로젝트형 사업의 경우 이 일정기간 동안 기간제 고용을 할 수 있게 해야 할 것임.

### ◆ 단시간 근로자 보호방안

- 단시간 근로관련 핵심적 문제는 명목상으로만 단시간 근로로 고용하고 실제로는 통상근로자와 다름없이 장시간 근로를 시키면서 채우는 차별적으로 하는 관행
  - 구체적 대안으로는 단시간 근로자의 소정근로시간 초과에 대해 가산임금을 부여

하는 규정을 마련하거나, 실근로시간이 통상근로자의 소정근로시간을 초과하는 경우 통상근로자로 간주하는 규정을 마련하는 것이 필요

- 현재 15시간 미만 초단시간 근로자에 대해서는 근로기준법상의 많은 조항들이 적용되지 않고 있음.
  - 이들에 대해서도 비례보호원칙을 적용하는 것이 필요

#### ◆ 파견근로 보호방안

- 파견근로는 하나의 고용형태로서 인정하되 비교적 엄격히 규제되어야 함.
  - 불법파견에 대한 규제를 강화해야 함. 우리나라에 합법파견근로자의 규모는 크지 않으나, 불법파견된 근로자의 규모는 이보다 훨씬 큰 것으로 추산되고 있음. 불법파견은 범위반이므로 이에 대한 행정감독을 강화하는 것이 필요. 그리고 불법파견이 적발된 후 근로자가 직장을 잃는 문제를 개선하기 위해 근로자파견업종에 해당하지 않는 업종에서 불법으로 파견된 근로자는 사용자에게 직접 고용된 것으로 보도록 하는 것이 필요
  - 과도한 중간수수료로 인해 파견근로자가 불이익을 보는 것을 방지하기 위해 파견사업주와 사용자간에 맺어진 파견근로계약 사항을 파견근로자에게 서면으로 고지하도록 하는 것도 필요
- 현행법의 정신이 사용형 파견인 것에 비해 실체는 등록, 모집형 파견이 다수라는 문제도 지적되고 있음.
- 파견근로자가 작업장에서 발언권을 가지게 하는 것도 필요
  - 이에 대해서는 일종의 단체교섭권을 보장하는 방안도 제시되고 있으나, 이보다는 근참법상의 노사협의회에 참여할 수 있는 기회를 주는 것이 바람직
- 중요한 쟁점이 파견근로의 허용직종을 현재대로 포지티브 리스트제도로 할 것인가 네가티브 리스트제도로 바꿀 것인가의 문제
  - 한국에서는 아직 파견근로의 제도화가 덜 된 상황이어서 네가티브 리스트제도로 바꾸는 경우 파견근로의 급격한 증가 등 부작용이 우려되므로 현행 제도를 유지하는 것이 바람직하다고 판단
- 고령자처럼 취업이 상대적으로 어려운 층에 대해서는 파견근로 사용의 규제를 완화하는 것도 필요

◆ 특수형태 근로 보호방안

- 특수형태 근로자들은 현재 대부분 법원에 의해 근로자성을 인정받지 못하고 있음.
- 특수형태 근로자 보호방안의 전제는, 이들이 임금근로자로서의 성격도 가지지만 자영업자로서의 성격도 가지는 중간적 고용형태라는 점을 인정하는 것
  - 이들이 중간적인 존재이므로 보호방안도 중간적인 것이 되어야 할 것임. 즉 완전한 자영업자와는 달리 일정한 사회적 보호의 필요성이 인정되지만, 동시에 임금근로자와 동일한 정도의 보호를 하는 것은 적절하지 않다는 것임.
- 중간적인 보호를 어떤 방식으로 할 것인가에 있어 어려운 점은 아직 선진국에서도 이에 관한 충분한 경험이 축적되지 않았으며, 특히 정책의 전체적인 경향이 드러나지 않는다는 것임.
  - 우리는 세계적인 정책추세를 고려하면서도 우리의 상황에 필요한 정책을 마련해야 할 것임. 많은 선진국들이 특수형태 근로자에 대한 정책대안 마련에 소극적인 가장 중요한 이유는, 그 나라에서 이 문제가 그다지 심각한 사회문제가 아니기 때문. 이에 비해 한국에서는 이 문제가 심각한 사회문제이므로 정책대안의 마련이 시급
- 특수형태 근로자에게 우선적으로 제공될 수 있는 보호는 사회보험과 자주적 단결권 보장
- 사회보험 중에서도 이들이 가장 절실하게 요구하고 있다고 알려져 있는 산재보험 적용이 우선적으로 적용될 수 있음.
  - 강제가입 여부, 보험료 납부방식 등에 대해 이견이 있을 수 있으나, 일단 사회보험의 취지를 살린다면 강제가입으로 하는 것이 바람직함. 단, 본인이 보험료의 일부를 부담하게 하는 방안도 검토해 볼 필요가 있음.
  - 나머지 사회보험은 본인부담금이 있기 때문에 특수형태 근로자 중 많은 수가 그 적용을 받는 것을 달가워하지 않는 것으로 보고되고 있음. 그러므로 충분히 검토한 후 적용여부를 결정해야 할 것임.
- 자주적 단결권 보장을 어떤 방식으로 할 것인가는 공정거래법 등 경제법상의 특례조항을 만들어서 이들이 집단적으로 교섭할 수 있는 통로를 만들어 주는 방안, 근로기준법상의 근로자로는 인정받지 못한다고 해도 노동조합법상 근로자로 인정받게 하는 방안, 노동조합법상 근로자라도 인정하지 않지만 특별법을 만들어서 단결하고 교섭할 권리를 주는 방안 등 세 가지 방안이 제시됨.

- 이 문제는 단지 사회적 정당성에 대한 고려뿐 아니라 법 논리적 고려가 필요한 사항. 노사정위 비정규근로자 특위의 논의결과를 토대로, 주로 법률전문가로 이루어진 연구팀이 국내법과 타국 사례에 대한 집중적 검토를 통해 대안을 마련하는 것이 바람직함.
  - 노동조합법상 근로자로 인정하는 것도 바람직. 경제법의 특례조항을 만드는 것은 실효성이 적을 수 있고, 노동법적 보호의 성격을 가진 보호를 하기 위해 경제법에 특례조항을 만든다는 것은 적절치 않다고 판단. 그리고 특별법을 만드는 방안도 고려할 수 있겠으나 특별법을 만들지 않고 해결책을 찾는 것이 우선시되는 것이 바람직함.
  - 노동조합법상의 근로자로 인정하는 경우 노동3권은 모두 보장해야 할 것이다.
  - 대신 근로기준법상의 주요 보호, 예를 들어 퇴직금·휴가·해고제한 등은 적용하지 않는 것으로 해야 함. 이는 5인 미만 사업체 근로자와의 형평성을 고려해서도 그러함.
- 특수형태 근로자에 대한 보호방안의 적용대상을 어떻게 정할 것인가도 쟁점. 특수형태 근로자라고 총칭되는 근로자들의 직종, 업무내용, 종속성의 정도 등이 지극히 다양하고, 새로운 업종이 속속 등장하고 있기 때문임.
- 이런 다양성 및 가변성 때문에 법률적 보호대상의 범위를 설정하는 것이 어렵다는 주장도 있으나, 외국의 사례를 참조하여 범위를 설정할 수 있을 것임.
  - 예를 들어 ① 특정 사업주를 위하여 노무를 제공하고 이로 인하여 얻은 수입으로 생활할 것 ② 타인을 고용하지 않고 본인이 직접 노무를 제공할 것 ③ 노무제공의 방식을 결정하는 데 있어서 사용자에게 직간접적으로 종속될 것 정도의 법적 기준을 제시하는 것임. 그리고 시행령으로 구체적 직종을 명시하면 대상이 보다 구체적으로 확정될 수 있을 것임.