

특 집

근로시간과 휴식제도의 현황과 과제

- 근로시간과 휴식제도를 둘러싼 최근의 논의 현황 (양승엽)
- 영국의 근로시간과 휴식제도 (남궁준)
- 프랑스 근로시간과 휴식제도 (이은주)
- 근로시간 및 휴식제도의 중장기적 개편 방향 (김근주)

월간 노동리뷰

2024년 2월호

근로시간과 휴식제도를 둘러싼 최근의 논의 현황*

양 승 업**

1953년 「근로기준법」이 제정된 이후 우리 근로시간과 휴식제도의 변천 과정을 보면, 근로시간의 단축과 휴식의 증대가 거대한 흐름이며 그 과정에는 노사정 사회적 대화가 계속 있었다. 현 정부가 제시한 ‘근로시간 개편방안’은 근로자의 근로시간 선택권과 휴식·건강권을 강화한다는 점에서 바람직하지만, 처음 발표 당시 사회적 대화를 통한 합의 없이 도출하였다는 점과 연장근로의 확대라는 인식을 국민에게 심어주었다는 점에서 사회적 갈등이라는 비용을 낳았다. 따라서 사회적 대화를 통한 노사정의 합의 형성이 시급하며, 근로시간 제도개편의 방향은 연장근로 확대보다는 선택적 근로시간제와 재량 근로시간제와 같은 근로자의 선택권을 보장하는 유연근로시간제로 가는 것이 바람직하다.

1. 머리말

국제노동기구(ILO)가 1919년 창립되었을 때 제정한 제1호 협약은 “공업 부문 사업장에서 근로시간을 1일 8시간, 1주 48시간으로 제한하는 협약”이었다. 그 후 1일 8시간 1주 48시간 근로시간제도는 1930년 제30호 협약 「상업 및 사무직 부문 근로시간 규제에 관한 협약」으로 영역이 확장되었고, 1935년 제47호 협약 「근로시간을 1주 40시간으로 단축하는 것에 관한 협약」에서는 “모든 종류의 근로”에 대하여 “생활 수준의 저하를 초래하지 않는 방식”으로 1주 40시간 근로제도를 시행할 것을 규정한다. 이렇듯 전 세계적으로 근로시간제도의 역사는 단축의 역사로, 우리가 2003년에 비로소 1주 40시간 근로제도를 시행한 것을 생각하면 그동안 우리의 발전 속도가

* 이 글은 김근주 외(2023), 「일생활 균형 실현을 위한 근로시간 및 휴식제도 개선 방안」 중 제2장의 일부 내용을 요약·정리한 것이다.

** 한국노동연구원 부연구위원(syyang@kli.re.kr).

다른 선진국에 비해 더디었다는 것을 알 수 있다. 장시간 노동에서 벗어나 개인과 가정의 생활을 균형 있게 누리는 것은 이제 산업화를 벗어난 우리 시대에서 자연스러운 것이 되었다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 변화 과정에는 다양한 갈등이 있기도 하였다. 근로자로서는 ILO 제47호 협약에서 “생활 수준의 저하를 초래하지 않는 방식”이란 구문이 나온 것처럼 근로시간 단축에 따른 수입의 감소가 걱정되었고, 사용자에게는 노무 비용의 증가가 우려되었다. 이러한 갈등 속에서 근로시간 단축이라는 큰 흐름을 벗어나지 않는 선에서 단기적인 부작용을 완화하고자 하는 여러 시도가 있어 왔다.

휴식제도 또한 마찬가지이다. 근로시간 제도의 쌍둥이라고 할 수 있는 휴식제도는 근로자에게 고된 노동에서 벗어나 휴식을 취하게 함으로써 노동력을 재생산하고, 산업재해의 위험을 감소시킬 뿐만 아니라, 개인과 가정생활에 충실할 수 있는 시간을 확보할 수 있게 하는 등 사람으로서 삶을 살아가는 데 필수적인 영양소라고 할 수 있다. 그렇기에 근로시간 제도와 더불어 휴식제도도 같이 논해진다.

이하에서는 과거 근로시간 제도와 휴식제도의 변천 과정을 간단히 살펴서 제도의 개혁마다 어떠한 정책과 보완책이 있어 왔는지 개략한 다음, 현 정부의 근로시간 제도 개편의 주요 내용을 알아본다. 옛 근로시간 제도와 휴식제도의 변천을 분석하는 이유는, 갈등 속에서 최대한 우리 노동 현실에 맞는 방식을 도출해 온 과정이 현 정부의 제도 개편에 시사점을 줄 수 있다고 생각하기 때문이다.

II. 근로시간과 휴식제도의 변천 과정과 시사점

1. 근로시간 제도의 변천 과정과 시사점

「근로기준법」을 중심으로 우리의 근로시간 제도가 어떻게 변화하였는지를 알아보면 다음과 같다. 먼저 1953년 「근로기준법」이 제정될 당시 우리 근로시간 제도는 1일 8시간, 1주 48시간 근로였다. 이러한 근로시간 제도는 오랫동안 유지되다가 1989. 3. 29. 개정 「근로기준법」에서 1일 8시간, 1주 44시간 근로시간 제도로 개선되었다.

김영삼 정부(1993. 2.~1998. 2.) 때 변화된 주요한 근로시간 제도는 ‘탄력적 근로시간제’로 대표되는 유연근로시간제의 도입이다. 탄력적 근로시간제란 단위 기간(예: 4주)을 평균하여 1주 근로시간이 법정근로시간인 1주 40시간을 초과하지 않는다면, 1주 40시간, 1일 8시간을 초과하여 근로할 수 있으며, 초과근로에 대해서는 연장근로수당을 지급하지 않는 제도이다. 쉽게 설명하

면 ‘몰아서 일하고 몰아서 쉬기’로 요약될 수 있다. 탄력적 근로시간제는 근로시간 단축에 대한 보완으로 논의되어 왔는데 1997년 3월 「근로기준법」 전면 개정 당시 선택적 근로시간제, 간주 근로시간제, 재량근로시간제와 함께 도입되었다. 탄력적 근로시간 제도 도입 당시의 결정 구조를 보면 정부 주도의 입법이었지만 국회의 여·야 합의로 진행되었다.

김대중 정부(1998. 2.~2003. 2.)에서는 본격적으로 1주 40시간 근로시간 제도를 논의하기 시작하였다. 1998년 1월 공식적으로 사회적 대화 기구인 ‘노사정위원회’가 출범되었고, 근로시간제를 논의한 결과 위원회는 노사동반성장을 전제로 근로시간을 단축하는 입법을 추진하기로 합의하였다.¹⁾ 그러나 주 5일제를 표방한 1주 40시간 근로시간 제도는 김대중 정부의 임기 내 입법으로 연결되지는 못하였다. 당시 근로시간 단축에 대해 경영계는 탄력적 근로시간제의 단위 기간을 확대할 것을 주장하였고, 공익위원 측은 기존의 임금 수준이 저하되지 않는 조건에서 경영계의 주장을 받아들였다.

노무현 정부(2003. 2.~2008. 2.)는 주 40시간제를 법정근로시간으로 도입하였다. 2003년 8월 국회는 기존 노사정위원회의 논의 내용을 바탕으로²⁾ 해당 내용의 「근로기준법」 개정안을 통과시켰다. 다만, 기업의 성격 및 규모에 따라 7년에 걸쳐 6단계로 서서히 시행하는 방식을 선택하였다. 근로시간을 단축하면서 경영계의 주장 또한 받아들여 휴가제도와 탄력적 근로시간제를 개편하였는데, 휴가는 월차휴가 제도가 폐지되었고, 연차휴가에서 근속기간별 가산일이 축소되었고, 휴가사용촉진제도가 도입되어 사용자의 휴가 사용 권유에도 근로자가 휴가를 사용하지 않을 경우 사용자의 금전보상 의무를 면제하였다. 탄력적 근로시간제는 단위 기간을 1개월에서 3개월로 확대하였다.

이명박 정부(2008. 2.~2013. 2.)에서는 근로시간의 단축에 대해서 「근로기준법」의 개정 논의가 없었으나 우회적인 방식으로 1주 최대 근로시간이 52시간인가 68시간인가에 대한 논의가 심화되었다. 52시간이란 쪽은 1주를 7일로 보아 1주 40시간 근로에 연장근로 상한 12시간을 합하여 52시간이 1주 최대 근로시간이란 주장이었고, 68시간이란 측은 1주는 휴일(토요일과 일요일)을 제외한 5일이므로 월~금요일 40시간에 12시간을 더하고, 토~일요일 각각 8시간씩 16시간을 더하면 월~일요일은 총 68시간까지 근무할 수 있다는 주장이었다. 당시 행정해석이 1주 최대 68시간 근로로 안내하였기 때문에 현장에서는 주 최대 68시간으로 운용되었다. 그러다 2008년 성남시 환경미화원들이 52시간 최대 근로시간제 쪽의 시각에서 연장근로 가산임금과 휴일근로 가산임금을 추가로 청구하는 소를 제기하면서³⁾ 사회적 논쟁이 되었다.

1) 노사정위원회(2001. 9), 「근로시간단축특별위원회 활동보고」, pp.2~5.

2) 노사정위원회(2003. 8), 「근로기준법 개정 주요 내용 - 근로기준법 중 개정법률안 주 40시간제 도입 관련 쟁점별 비교」, p.1.

3) 정진우(2018), 「주당 68→52시간 되는데 20년 가까이 걸려」, 『나라경제』 4월호, 한국개발연구원, p.43.

또한 근로시간 제도의 적용을 회피하는 근로시간 특례 업종의 수를 줄이는 방안도 검토되었는데, 노사정위원회의 후신인 '경제사회발전노사정위원회'에서는 근로시간 특례 업종의 수를 줄이는 것에 대해서 논의하였으나, 노사의 합의에는 도달하지 못하여 공익위원안으로 특례 업종을 26개에서 10개로 축소하며 유지 업종도 연장근로 상한선을 설정하는 방안이 제시되었다.⁴⁾

박근혜 정부(2013. 2.~2017. 3.)는 국정과제로 근로시간 단축을 전면으로 내세웠다. 경제사회발전노사정위원회는 '노동시장구조개선특별위원회'를 구성하여 1주 최대 52 근로시간제 및 휴일·연장근로의 가산임금 중복, 그리고 탄력적 근로시간제의 단위기간 확대 등을 논의하였으나 노사 양측의 이견이 좁혀지지 않아 성과를 내지 못하였다.

문재인 정부(2017. 5.~2022. 5.)는 1주 최대 52 근로시간제를 법정화하였다. 2018년 「근로기준법」 개정에서 "1주란 휴일을 포함한 7일"이라는 규정을 명문화하여 그동안의 논쟁을 종식시켰다. 다만, 일요일 근무 시 휴일근로 가산임금과 연장근로 가산임금이 중복되지 않게 하기 위해 역시 「근로기준법」을 개정하여 경영계의 부담을 덜어주었다.

관행적으로 이어져 오던 1주 68시간 상한 근무가 52시간으로 줄어들자 경영계는 보완책을 요구하였고 정부는 2018년 「근로기준법」 개정 당시 상시 30명 미만의 근로자를 사용하는 사업주는 근로자대표와의 서면합의로 연장근로를 총 20시간까지 할 수 있도록 하였고, 2021년 「근로기준법」 개정으로 탄력적 근로시간제의 단위 기간으로 6개월을 새로 도입하였다. 그러나 몰아서 일하기의 단점을 보완하기 위해 근로일 간 11시간의 연속휴식 시간을 규정하였다.

또한 법정근로시간을 단축한 것은 아니지만 2018년 「근로기준법」 개정으로 「관공서 공휴일에 관한 규정」에 따른 공휴일(대체공휴일을 포함)을 유급휴일로 규정하여 휴일을 확대하였다. 그 이전에는 공휴일(公休日)은 관공서의 휴일이므로 노사 간 약정으로 하지 않는 한 근로일이었다.

이러한 2018년 「근로기준법」 개정의 내용은 경제사회발전노사정위원회의 노동시장구조개선특별위원회의 정부안이 거의 그대로 반영된 것이다.

이상 역대 정부의 근로시간제도의 기조와 결정 구조를 살펴보면 다음과 같은 특징과 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 근로시간 단축은 한 정부만의 정책이 아니라 이전 정부부터 꾸준히 추진하여 온 국정과제이다. 근로시간이 크게 단축된 정부는 노무현 정부(1주 44 → 40 근로시간)와 문재인 정부(1주 68 최대 근로시간 → 52 최대 근로시간) 때이지만 모두 이전 김대중 정부와 박근혜 정부 때부터 관련 논의를 꾸준히 진행하여 왔다.

둘째, 근로시간 단축이 이루어지면 그에 대한 대응으로 탄력적 근로시간제 또는 선택적 근로시간제의 확대가 논의되었다. 근로시간이 단축된 노무현 정부와 문재인 정부 때 탄력적 근로시

4) 노사정위원회(2012. 2), 「근로시간특례업종개선위원회 활동보고서」, p.116.

간제의 단위 기간이 확대되었으며, 후술할 현 정부는 선택적 근로시간제의 확대에 초점을 맞추고 있다.

셋째, 사회적 대화로 노사정 협의체의 역할이 있었다는 것이다. 김대중·이명박·박근혜·문재인 정부는 노사정 협의체에 특별위원회를 구성하여 근로시간의 단축을 논의하였고 이때 만들어진 공익안 또는 정부안 등이 향후 입법에 영향을 미쳤다. 이와 비교하여, 현 정부는 사회적 대화보다는 전문가 그룹(미래노동시장연구회)에 근로시간제도의 개선 방안에 대해 논의하게 하였다.

2. 휴식제도의 변천 과정과 시사점

휴식은 단위에 따라 일(日) 중 휴식인 휴게, 주(週) 중 휴식인 휴일, 그리고 연(年) 중 휴식인 휴가로 나눌 수 있다.

가. 휴게 제도의 변천 과정

1953년 「근로기준법」이 제정된 때 휴게는 “사용자는 근로시간 4시간 경우에는 30분 이상, 8시간 이상인 경우에는 1시간 이상의 휴게시간을 근무시간 도중에 주어야” 한다고 규정하고, 이어서 “휴게시간은 근로자가 자유로 이용할 수 있다”라고 규정한다. 즉, 「근로기준법」이 제정된 지 70년이 지났지만 휴게시간에 관한 제도는 양적 측면에서는 변화하지 않았다.

다만, ‘근로시간 및 휴게시간에 대한 특례’ 업종은 1961년 「근로기준법」 개정 당시 도입된 업종을, 2018년 「근로기준법」 개정 때 관련 업종을 대폭 축소 개정하여 근로시간 및 휴식제도의 원칙적 적용을 확대하였다.

나. 휴일 제도의 변천 과정

1953년 「근로기준법」 제정 당시 휴일 제도는 1주일에 평균 1회 이상의 휴일을 주어야 하고(제45조 제1항), 정휴일과 법정공휴일은 임금산출의 근로일로 인정한다(제45조 제2항)고 규정하였다. 그러나 1961년 개정 「근로기준법」에서 제45조 제2항을 삭제하고 제1항을 사용자는 “근로자에 대하여 1주일에 평균 1회 이상의 ‘유급휴일’을 주어야 한다”라고 규정하여 현재의 모습을 이루게 되었다. 또한 이때 휴일근로에 대해서는 통상임금의 100분의 50 이상을 가산할 것을 규정하였다.

2018년 「근로기준법」 개정 이전까지 공휴일(公休日)은 유급휴일이 아니었으나 2018년 개정으로 공휴일 역시 유급휴일로 보장함으로써 민간 영역 근로자의 휴일 일수를 법정으로 대폭 확대하였다.

다. 휴가 제도의 변천 과정

1953년 「근로기준법」 제정 당시에는 “사용자는 1월에 대하여 1일의 유급휴가를 주어야” 하며 (월차휴가), 연차휴가는 1년간 개근한 근로자에게는 8일, 9월 이상 출근한 자에게는 3일의 유급휴가를 주어야 하고, 20일을 초과하는 휴가일수에 대하여는 통상임금을 지급하고 유급휴가를 주지 아니할 수 있다고 규정하였다. 현행 법률은 25일이라는 최대 휴가일수 제한이 있지만, 당시에는 그런 제한은 없이 보상으로 유급휴가를 제한할 수 있었다.

1961년 개정 「근로기준법」에서는 연차휴가 제도에서 근속연수에 따른 휴가가산제를 도입하여 2년 이상 계속 근무한 근로자에게는 계속 근속연수 1년마다 1일을 가산한 유급휴가를 주었다. 단, 여전히 20일을 초과하는 휴가일수에 대하여는 통상임금을 지급하여 휴가를 주지 않을 수 있었다. 그 뒤 1980년 개정 「근로기준법」에서 휴가가 장기간 적치되는 것을 막았는데 “유급휴가는 1년간 행사하지 아니한 때에는 소멸된다”라고 규정하였다. 1996년 개정된 「근로기준법」에서는 30일을 초과하는 휴가일수에 대해서는 보상 없이 휴가를 부여하지 않는다고 하였고, 월차·연차휴가에 갈음하여 특정 근로일에 근로자를 휴무하게 할 수 있는 유급휴가 대체제도를 신설하였다.

2003년 개정 「근로기준법」에서 현재와 비슷한 휴가제도를 갖게 되었는데 연차휴가의 취득요건을 개근에서 8할(80퍼센트) 이상의 출근으로 바꾸었고 근로자에게 15일의 유급휴가를 규정하였다. 월차휴가는 폐지되었다. 다만, 계속근로연수가 1년 미만인 근로자에게는 1월 개근 시 1일의 유급휴가를 부여하도록 하였다. 휴가가산제 또한 바뀌어 1년 1일 가산이 아닌 2년에 1일을 가산하되 총 휴가일수를 한정하여 25일로 하였다. 그리고 연차유급휴가 사용촉진제도가 신설되어 사용자가 근로자에게 휴가 사용을 독려했던 뒤 그러한 촉진 뒤에도 근로자가 휴가를 사용하지 않으면 연차휴가수당으로 휴가를 보상하지 않아도 되도록 하였다.

2012년 개정 「근로기준법」에서는 1년간 80퍼센트 미만으로 출근한 근로자에 대해서는 일체의 연차휴가를 부여하지 않는 모순을 개선하여 해당 근로자에게도 1개월 개근 시 1일의 연차휴가를 주도록 하였다. 2017년 개정 「근로기준법」은 2년 차 근로자에게 부여받은 유급휴가일수 15일에서 최초 1년간 사용했던 유급휴가일수를 빼는 규정을 삭제하여 2년 차에도 15일의 유급휴가를 받을 수 있도록 하였다. 2020년 「근로기준법」 개정에서는 근속기간 1년 미만의 근로자도 최초 1년의 근로가 끝날 때까지 연차휴가를 쓰지 않으면 휴가가 소멸하도록 하여 그동안 규정상 있었던 해석의 혼란을 막았고, 근속기간 1년 미만 근로자와 1년간 80퍼센트 미만 출근자의 연차휴가도 사용촉진제도를 도입하였다.

이상으로 휴게·휴일·휴가제도의 변천을 통해서 파악할 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 2018년 개정 「근로기준법」 근로시간 및 휴게시간 특례업종에서부터 도입된 근로일 간

11시간 휴식시간 제도를 일반화하여야 한다. 2021년 개정 「근로기준법」에서 3개월 초과 기간의 탄력적 근로시간제와 선택적 근로시간제를 적용받는 근로자에게 11시간 휴식시간 제도를 적용하여 확대되었지만, 여전히 이러한 예외적인 유연근로시간제를 적용받지 아니하는 근로자들에게는 근로일 간의 휴식시간을 규정하는 제도가 없어 이론상으로 일 8시간 근무에다 주 연장근로 12시간을 더하여 20시간을 일한 후 4시간 있다 출근하여도 법 위반이 아닌 게 된다(중간에 휴게 1.5시간은 계산에서 생략). 물론 이러한 극단적인 경우는 잘 없겠지만 그만큼 특정일에 장시간 노동이 가능하게 한다는 점에서 그것을 막아 근로자의 휴식권을 보장하기 위한 근로일 간 11시간 휴식제도는 반드시 보편적으로 적용되어야 한다.

이는 최근의 대법원 2023. 12. 7. 선고 2020도15393 판결에서 연장근로의 계산 방식을 해석으로 대폭 늘린 것과 맞물려 중요성이 더욱 부각되고 있다.⁵⁾

둘째, ‘근로시간저축계좌제’ 도입의 촉진이다. 현재 「근로기준법」에는 연장·야간·휴일근로에 대해 임금 지급 대신 휴가를 부여하는 ‘보상휴가제’가 있으나 적립 대상만 명시되어 있을 뿐 사용·적립·정산 등 구체적인 운영 기준이 없어 제한적으로 사용되고 있다. 후술할 정부의 2023. 3. 6. 근로시간 제도 개편 방안은 근로시간저축계좌제 도입을 제안하고 있다. 이러한 근로시간저축계좌제는 근로자의 시간주권을 확대할 수 있다는 점에서 바람직한 방향이라 할 수 있다. 다만, 저축된 장기휴가를 근로자가 사용할 때 생기는 업무 공백과 근로자의 소득 감소, 그리고 연차휴가를 모두 사용하지 못하거나 연말에 몰아서 사용하게 하는 기업 문화를 개선하지 않는 한 그 실행이 어려울 수 있기 때문에 이에 대한 보완책을 함께 연구·제시할 필요가 있다.

III. 현 정부의 근로시간제도 개편 방안과 시사점

1. 현 정부의 근로시간제도 개편 방안

현 정부의 근로시간제도 개편 방안은 근로시간 단축보다는 근로시간제도에 있어 노사의 선택권 확대에 초점을 맞추고 있다.⁶⁾ 현 정부는 2022. 6. 23. 「노동시장 개혁 추진방향」 브리핑에서

5) 대법원은 2020도15393 판결에서 1주간 12시간의 연장근로 한도를 계산하는 방법에 대해 현상에서는 ① 1일 8시간을 초과하는 연장근로시간을 1주 단위로 합산하는 방식, ② 1주간 40시간을 초과한 근로시간을 기준하는 방식, ③ ①과 ②를 모두 적용하여 어느 하나라도 초과하면 1주간 12시간 연장근로 한도를 초과한 것으로 계산하는 방식이 혼재하고 있었는데, 이 중 ②방식이 법문 해석상 타당하다는 판결을 내렸다. 다만, 이것은 근로기준법 위반의 형사사건에 국한된 것이고 가산임금 계산에 있어서는 종전처럼 ①의 방식을 따른다.

6) 대한민국정부(2022. 7), 「윤석열정부 120대 국정과제」, p.93.

근로시간제도 개편 방안으로 ① 주 단위의 연장근로시간(1주 12시간) 제도를 '월 단위'로 개편하며, ② 실근로시간 단축과 근로자 휴식권 강화를 위해 '근로시간저축계좌제'를 도입하며, ③ 선택적 근로시간제의 정산 기간을 확대하는 안 등을 내놓았다. 이 중 사회적 반향을 일으킨 것은 월 단위 연장근로시간 제도로, 1주 12시간 연장에서 월 52.1시간(4.345주×12시간) 연장으로 환산되면, 이론상 1주에 40시간에 1월의 연장근로 52.1시간을 합하여 1주 최대 92.1시간까지 일을 시킬 수 있다는 계산이 나와 여론이 악화되었다.

고용노동부는 이에 근로자 건강보호조치로 근로일 간 11시간 휴식제도가 도입될 것이기 때문에 그러한 상황은 일어나지 않을 것이라 하였지만,⁷⁾ 근로일 간 11시간 휴식을 취하더라도 최대 근로시간이 주휴일 유무에 따라 1주 최대 80.5시간 또는 69시간까지 나온다는 재반론이 나오기도 했다.⁸⁾

이에 고용노동부는 학계의 전문가들로 구성된 '미래노동시장연구회'를 발족(2022. 7. 18.)하여 관련 문제를 논의하게 하였다. 미래노동시장연구회는 4개월간 운영되었으며 2022. 12. 12. 최종 결과물로 구체적인 제도개선 및 정책제언을 정부에 권고하였다.

<표 1> 근로시간 제도 개편 방안의 4대 원칙·15가지 세부 과제(2023. 3. 6.)

개편 원칙	세부 과제
[선택권] 근로시간 선택권 [시간주권] 확대	① 연장근로 관리 단위 확대 (입법) ② 근로자대표제 정비 (입법) ③ 휴게시간 선택권 강화 (입법) ④ 투명한 근로시간 기록 관리 ⑤ '연결되지 않을 권리' 논의 착수
[건강권] 근로자 건강권 보호강화	① 근로자 건강권 보편화 (입법) ② 포괄임금 오남용 근절 ③ 야간근로 건강보호 강화 ④ 근로시간 적용 사각지대 해소
[휴식권] 휴가 활성화를 통한 휴식권 보장	① 근로시간저축계좌제 도입 (입법) ② 휴가 활성화 ③ 연차휴가 개편 검토
유연한 근무방식 확산	① 선택근로제 확대 (입법) ② 탄력근로제의 실효성 제고 (입법) ③ 일·생활 균형 문화 확산

7) 고용노동부 언론보도 설명(2022. 6. 23), 「(반박) 한겨레(인터넷 6. 23.), “윤석열표 노동지옥 ‘주 92시간’이 온다” 등 기사 관련」. https://www.moel.go.kr/news/enews/explain/enewsView.do?news_seq=13659

8) 한겨레(2022. 6. 28.자), 「윤석열표 주 69시간 근무, 노동부는 “과로” 인정하고 있다」. <https://www.hani.co.kr/arti/society/labor/1048727.html>

정부는 미래노동시장연구회의 권고 사항을 기초로 2023. 3. 6. ‘근로시간제도 개편방안’을 발표하였지만, 이 개편방안에 대해서도 노동계와 여론이 강력하게 반대하자, 정부는 2023년 6월부터 8월까지 노사 및 국민(총 6,030명)을 상대로 여론조사를 실시하였다. 여론조사 결과 주 최대 52 근로시간제가 국민 생활에 정착되었음이 밝혀졌다. 이에 정부는 주 최대 52 근로시간제를 유지하면서 일부 업종·직종에 한해 개선방안을 마련하겠다는 방침을 발표하였다. 이하 2023. 3. 6. 정부의 ‘근로시간 개편방안’의 주요 내용과 여론조사 결과 정부가 내놓은 방안을 정리하면 다음과 같다.

정부는 구체적인 근로시간제도 개편방안으로 <표 1>과 같은 4대 원칙과 15개 세부 과제를 제시하였다.⁹⁾

가. 근로시간의 선택권(시간주권) 확대

첫째, 노사 합의로 연장근로를 1주 12시간에서 ‘주·월·분기·반기·연’ 단위로 추가 선택지를 부여한다. 단, 장시간 연속근로를 방지하고 실근로시간을 단축하기 위해 단위 기간에 비례하여 연장근로의 총량은 감축한다(분기 90%, 반기 80%, 연 70%). 연장근로의 총량은 근로자대표와 서면합의로 결정하고, 연장근로 자체는 사용자-근로자 당사자 간 합의로 실행한다.

둘째, 시간제·반차 휴가로 하루 4시간 근무 시 30분 휴계시간을 위해 바로 퇴근하지 못하는 불편을 고치기 위해 근로자가 휴계 면제를 신청하면 바로 퇴근할 수 있도록 선택권을 확대한다.

셋째, 현행 「근로기준법」은 사용자의 근로시간 기록 의무를 별도로 규정하고 있지 않는데, 근로시간 기록·관리범위와 방법, 그리고 근로시간 개념 정립 등을 위한 연구를 실시하고 기록·관리 활성화 방안을 마련한다.

넷째, 원격근무 확산 등으로 ‘연결되지 않을 권리’에 대한 사회적 관심이 높아지고 있어 전문가 등이 참여한 TF를 구성하여 연구한다.

나. 근로자 건강권 보호 강화

첫째, 근로자 건강권 보편화를 위해 연장근로 총량 관리 시 ① 근로일 간 11시간 연속 휴식 부여 또는 1주 64시간 상한 준수, ② 산재과로 인정 기준인 4주 평균 64시간 이내 근로 준수, ③ 관리 단위에 비례하여 연장근로 총량 감축을 입법 추진한다.

둘째, 장시간 근로를 유인하는 포괄임금제의 오남용을 막기 위해 기업이 근로시간을 비용으로 인식하게 하는 정책을 실행하고, 포괄임금 오남용 신고 센터를 운영한다.

9) 정부 관계부처 합동 보도자료(2023. 3. 6.), 「근로시간 제도 개편방안」, p.3.

〈표 2〉 연장근로 총량관리 방안

	현행	추가 선택지			
	1주	월(1개월)	분기(3개월)	반기(6개월)	연(1년)
총량	12시간	52시간 (감소 없음)	140시간 (156시간 대비 90%)	250시간 (312시간 대비 80%)	440시간 (625시간 대비 70%)
		주 평균 12시간	주 평균 10.8시간	주 평균 9.6시간	주 평균 8.5시간
도입	×	근로자대표 서면합의			
실시	연장근로 시 당사자 간 합의(현행과 동일)				
건강 보호	×	① 근로일 간 11시간 연속휴식 부여 또는 1주 64시간 상한 준수 ② 4주 평균 64시간 이내 근로 준수 ③ 관리단위에 비례하여 연장근로 총량 감축			

셋째, 근로시간 적용 사각지대(근로시간 및 휴게시간 특례 및 적용 제외 업종) 해소를 위해 취약 근로자의 적용 제외는 축소하고, 고소득·전문직은 예외를 인정하는 방향으로 추진한다. 관련하여 ‘유연근로시간제 가이드’를 개정하여 재량근로제 활성화를 병행한다.

다. 휴가 활성화를 통한 휴식권 보장

첫째, 현행의 ‘보상휴가제’를 ‘근로시간저축계좌제’로 대체·강화하고, 연장·야간·휴일근로의 적립 및 사용 방법, 정산 원칙 등의 법적 기준을 마련한다.

둘째, 휴가 활성화를 위해 단체휴가, 시간 단위 연차 사용, 10일 이상 유급식 장기휴가 활성화를 대국민 캠페인으로 추진한다.

셋째, 휴식권의 관점에서 연차휴가를 온전하게 휴식으로 누릴 수 있도록 출근율 등 부여 요건과 금전 보상 방식 등을 중장기적으로 검토·개선한다.

라. 유연한 근무 방식 확산

첫째, 시차출퇴근제, 주4일제 또는 4.5일제 확대 등 근로자의 시간주권 강화를 위해 선택근로시간제를 전 업종 3개월, 연구개발 업무 6개월로 확대한다. 그리고 근로자가 사용자에게 선택근로시간제의 적용을 요청할 수 있는 절차를 도입한다.

둘째, 탄력적 근로시간제의 실효성 제고를 위해 기계 고장, 업무량 급증 등 불가피한 사유 발생 시 근로자대표와의 협의로 사전 확정 사항을 변경할 수 있는 절차를 신설한다.

2. 근로시간제도 개편 방안이 주는 시사점과 보완점

첫째, 근로자의 연장근로 동의에 있어서 진정한 '자율성'을 어떻게 확보할 것인가가 문제된다. 근로자의 시간주권 관점에서 근로시간에 관해서 노사에게 자율적인 선택권을 부여한다는 대원칙은 바람직하고 아무런 이견이 있을 수 없을 것이다. 그러나 현행 연장근로는 「근로기준법」 제53조 제1항에 따라 “당사자 간에 합의하면” 가능하고, 정부의 근로시간제도 개편 방안도 연장근로의 총량에 대해서는 근로자대표와, 연장근로 자체는 개별 근로자와 합의할 것을 내용으로 한다. 근로자 대부분이 사용자의 연장근로 요청(사실상의 지시)을 거부할 수 없는 실정에서 형식적으로 근로자의 자율에 맡긴다는 것은 근로자의 시간주권을 형해화하는 것이다. 따라서 정부는 기업에게 연장근로가 기업의 비용임을 인식하게 하여 연장근로 자체를 줄일 뿐만 아니라 근로자의 연장근로 동의의 자율성을 확보할 수 있는 방안을 함께 추진하여야 한다.

둘째, 선택적 근로시간제에서 주 최대 근로시간을 설정하는 것이 필요하다. 현 정부는 근로시간 단축의 보완으로 선택적 근로시간제를 추진하고 있다. 선택적 근로시간제는 근로자가 근로시간대를 스스로 선택할 수 있다는 점과 근로일 간 11시간 연속 휴식시간이 부여된다는 점이 탄력적 근로시간제와 비교해서 장점이다. 다만 선택적 근로시간제 역시 '몰아서 일하기'와 '몰아서 쉬기'라는 유연화된 근로시간제의 일종인 만큼 근로자의 건강권 보호를 위해 주당 최대 근로시간을 설정하는 것이 바람직하다.

셋째, 탄력적 근로시간제의 사전 확정 요건과 사후 변경 절차에 관해서 그동안 법률이 구체적인 내용을 명문으로 규정하지 않아 현장에서 혼란을 낳고 있었다. 이에 관련 내용을 명문으로 입법하는 것이 필요하다.

넷째, 고소득 전문직에 대한 근로시간·휴식제도 적용 제외는 신중히 고려되어야 한다. 고소득 전문직에 근로시간·휴식제도를 적용 제외하는 것은 정부안에 나온 표현대로 그들에게 '근로시간의 재량성'이 인정되기 때문이다. 그러나 고소득 전문직이라고 해서 일괄적으로 근로시간의 재량이 인정된다고 볼 수 없다. 예를 들어, IT 계열 개발자의 경우 고소득 전문직이지만, 개발 일정에 따라 강도 높은 일정(크런치(crunch) 모드, 밤샘 연장)을 소화하는 것으로 유명하다. 그러나 크런치 모드는 개발자가 스스로 선택한 것이 아니라 회사가 지시한 일정에 맞춘 것으로 사용자의 지휘·명령에 의한 것이다. 따라서 고소득 전문직이라고 해서 일괄적으로 근로시간과 휴게시간 제도의 적용을 제외하는 것은 근로자의 건강권을 심각히 침해하는 것이다. 현행의 재량근로시간제와 선택적 근로시간제를 활용하는 것이 고소득 전문직의 근로시간 자율권을 해결할 수 있는 방안이라 생각된다.

다섯째, 역대 정부의 근로시간법제 변화를 살펴보면 주된 방향은 근로시간의 단축이며, 많은 정부에서 사회적 대화 협의체를 통해 근로시간 정책의 방향에 대해서 논의하였다는 점이다. 이

는 근로시간 제도가 변화하는 데 필요한 시간과 사회적 비용을 감소시키는 데 큰 역할을 한 것으로 평가된다. 그러나 현 정부는 근로시간 개편 추진 초기 사회적 대화 협의체인 경제사회노동위원회를 활용하여 논의하기보다는 학계의 전문가 중심의 위원회를 통하여 제도개선과 여론을 수렴하였다. 이러한 정책 거버넌스는 입법 과정에서 반대의견이 지난하게 제기되는 등 많은 시간이 소요되고 사회 갈등 비용이 발생할 것으로 우려된다. 실제 전문가 위원회인 미래노동시장연구회의 권고안을 받아들인 2023년 3월의 '근로시간제도 개편방안'은 노동계와 여론의 강력한 반대에 부딪혔다. 다행히 정부는 이후 실시한 대국민 여론조사의 결과를 반영하여 2023년 11월 근로시간 개편 방안에 대해 노사정 사회적 대화를 통해 국민적 공감대를 형성하고 경영단체와 노동단체도 대화에 참여하여 실질적인 논의가 이루어지도록 노력하겠다고 밝혔다.¹⁰⁾

IV. 맺음말

정부가 근로자들이 근로시간을 스스로 관리하고 선택할 수 있는 방향으로 근로시간 제도 개편을 추진하겠다는 것은 근로자의 시간주권이라는 측면에서 볼 때 바람직하다. 그리고 근로일간 연속 11시간 휴식시간을 법률로 규정함으로써 근로자들의 휴식권과 건강권을 강화하는 방향 또한 전 세계적인 추세에 비추어 옳은 방향이다. 다만, 간과한 점이 있어 이를 보충할 필요가 있다.

이미 우리 사회는 장시간 노동에서 벗어나 일과 가정생활의 균형을 찾으려는 욕구가 강한 상황이다. 거기에서 1주 최대 52 근로시간제가 정착된 지 얼마 되지 않은 때에 근로시간제도를 개편하여 연장근로가 확대될 수 있도록 한 것은 그 내용의 이익 여부를 차치하고 국민들의 공감대를 형성하기가 어렵다. 따라서 현재의 사회적 대화 협의체인 경제노동사회위원회에서 근로시간특별위원회를 구성하여 학계뿐만 아니라 노사가 주체가 되는 정책 형성이 이루어져야 한다. 그럼으로써 사회적 갈등과 비용을 최대한 줄일 수가 있다. 정부가 대국민 여론 수렴 후 노사정 사회적 대화를 통한 제도개선의 필요성을 표명한 것은 그런 의미에서 바람직하다고 생각된다.

그리고 서론에서 밝힌 바와 같이 근로시간제도의 역사는 단축의 역사이다. 앞서 근로시간과 휴식의 연혁적 변천 과정을 살펴본 것도 우리 역시 큰 흐름은 근로시간 단축과 휴식의 강화라는 점을 도출하기 위함이었다. 생산성을 위해 경영계의 근로시간 유연화를 받아들이고자 한다면 그 방향은 연장근로의 확대가 아닌, 선택적 근로시간제와 재량 근로시간제를 좀 더 세심하게

10) 고용노동부 보도자료(2023. 11. 13.), 「국민 의견 전폭 수용, 주 52시간제 유지하면서 일부 업종·직종에 한해 개선방안 마련」.

다듬는 방향으로 나아가는 것이 타당하다고 생각된다. 

[참고문헌]

- 김근주·남궁준·양승엽·이은주(2023), 『일생활 균형 실현을 위한 근로시간 및 휴식제도 개선 방안』, 한국노동연구원.
- 노사정위원회(2001. 9), 「근로시간단축특별위원회 활동보고」.
- _____(2003. 8), 「근로기준법 개정 주요 내용 - 근로기준법 중 개정법률안 주 40시간제 도입 관련 쟁점별 입법대안 비교」.
- _____(2012. 2), 「근로시간특례업종개선위원회 활동보고서」.
- 대한민국정부(2022. 7), 「윤석열정부 120대 국정과제」.
- 정진우(2018), 「주당 68→52시간 되는데 20년 가까이 걸려」, 『나라경제』 4월호, 한국개발연구원.