

근로시간 및 휴식제도의 중장기적 개편 방향*

김근주**

근로시간 및 휴식제도의 제도 개편은 '휴식제도 중심'으로 이루어질 필요가 있다. 이는 고도의 산업화가 이루어진 한국 사회에서 '일하는 방식'을 획일적으로 정하는 것이 어렵다는 구조적 문제로부터도 기인한다. 즉 근로시간 규율을 통해 일하는 방식을 규제하는 것은 사실적으로 불가능하지만, 근로자의 시간주권 보장을 위한 휴식제도의 개편은 자연스러운 시대적 흐름에 따라 요구되고 있다. 휴식제도의 개편에서는 ① 휴게시간의 경직성 완화, ② 유급 주휴일제도의 무급화, ③ 연차휴가의 보편적 사용촉진과 취득 요건 개선, ④ 근로자의 시간주권을 위한 적립형 근로시간제 도입 등이 논의될 수 있다. 이 중 ①에 있어서는 근로시간 내의 휴게시간뿐만 아니라 근무일과 다음 근무일까지의 여가 시간을 보장하는 일간 휴식제도(11시간 휴식)도 논의될 필요가 있다.

1. 머리말

2023년 정부의 노동개혁에서 세간의 이목이 집중되었던 것은 '근로시간제도 개편'이다. 근로시간을 어떻게 규율하는가 여부는 근로자의 삶에 직접적인 영향을 미치기에, 근로시간제도는 언제나 많은 사람들의 관심의 대상이 되어 왔다.

여러 가지 우려곡절을 겪은 현 시점에서, 근로시간제도 개편이 대대적으로 이루어지기 어려운 것은 사실이다. 그런데 문제의 시작점을 생각해 보면, 근로시간제도 개편 논의는 노동시장의 구조적 변화에 대한 대응의 일환으로 획일적·강행적 노동규제 방식에서 탈피하기 위한 것이다. 이는 향후에도 지속적으로 제기될 수 있는 문제이며, 일하는 방식의 혁신(업무시간·업무장

* 이 글은 김근주 외(2023), 『일생활 균형 실현을 위한 근로시간 및 휴식제도 개선 방안』 중 제4장의 일부 내용을 요약·정리한 것이다.

** 한국노동연구원 연구위원(keunju@kli.re.kr).

소의 경계 완화), 근로시간을 근거로 한 임금 산정에서의 탈피, 기업의 경쟁력과 함께 근로자의 선택권을 강화하여 일과 삶의 균형 추구 등의 목적에 부합하는 논의들은 현재 진행형이라고 할 수 있다.

향후의 근로시간제도 개편 논의에서 많은 사람들의 공감을 얻을 수 있는, 합리적인 방안을 어떻게 도출할 것인가는 지속적으로 고민되어야 할 지점이다. 구체적인 논의의 방식으로는 노사정의 '사회적 대화'를 들 수 있지만, 내용적으로는 노사의 이해 관계가 첨예하게 대립하는 영역으로, 쉽게 접점을 찾기 어려운 것이 사실이다.

근로시간제도 개편 논의는 노동시장의 구조적 변화에 대한 대응의 일환으로 획일적·강행적 노동규제 방식 탈피에서 시작한 것이다. 그러므로 노동법 개편의 방향도 일하는 방식의 혁신(업무시간·업무장소의 경계 완화), 근로시간을 근거로 한 임금 산정에서의 탈피, 기업의 경쟁력과 함께 근로자의 선택권을 강화하여 일과 삶의 균형 추구 등의 목적에 부합하는 논의가 이루어져야 한다.

그런데 새로운 접근법만을 강조하기보다는, 그동안 지속적으로 제기되어 왔던, 근로시간의 오랜 과제들을 해결할 수 있는 방향도 필요하다. 이에 관해서는 어느 정도 사회적 논의가 이루어져 왔기에 낡은 문제로 치부되기도 하지만, 노사의 이해관계가 첨예하게 대립되어 정책적으로 실현되지 못한 '현실적 측면'과 별도로, 정책적으로 합리적인 방안들을 제시하기 위한 '정책적 측면'의 연구들이 지속될 필요가 있다. 근로시간을 둘러싼 근본적인 문제에 해당하는 영역을 언급하면, 지나치게 기술적이고 전문적인 근로시간 규정들, 근로시간 위반에 대한 제재로서의 형사처벌 규정, 5인 미만 사업장의 근로시간 적용제외와 중소·영세 사업장의 근로시간 관리상 어려움, 주휴수당 문제 등이 이에 해당한다.

결국 근로시간의 정책적 개선은 전체적인 근로시간제도의 틀에 관한 체계적 검토는 물론, 근로시간 및 휴식제도의 실효성을 확보할 수 있는 방안, 그리고 지속적으로 제기되어 왔던 해묵은 과제들을 개선할 수 있는 근로시간제도 개편의 장기적인 정책적 방향 설정이 이루어져야 할 것이다.

II. 근로시간 정책의 고려 사항

1. 근로시간 및 휴식제도의 정책적 의의

「근로기준법」을 중심으로 한 노동관계법령에서 근로시간 및 휴식 제도는 '근로자로서의 시

간'과 '시민으로서의 시간'을 나누는 기준을 제시하고 있다. 정책적으로 보면, 고용노동정책에서 근로시간·휴식정책은 근로자, 사용자, 국가의 이해를 조정하는 과정이자 결과이다. 기존에는 근로조건의 측면에서만 접근하였으나, 향후에는 근로시간 및 휴식제도가 갖는 근로환경으로서의 성격도 함께 중요하게 다루어질 필요가 있다.¹⁾

노동정책의 근간인 근로시간 및 휴식제도는 임금 제도, 안전보건 제도, (성, 장애, 연령, 국적, 사회적 신분 등을 이유로 하는) 차별의 금지 및 평등 제도, 직장 인권 제도(직장 내 괴롭힘과 성희롱의 금지 등), 직장 민주주의(근로자대표제, 취업규칙, 노사협의제), 조합활동 보장 제도(근로시간면제제도 등)에 중요하게 영향을 미치고, 역으로 그러한 제도들로부터 상당한 영향을 받는다. 그러므로 정책적 연관성과 영향력이라는 점에서, 노동에서의 근로시간과 휴식제도는 중심 역할을 하고 있다. 또한 고용정책의 근간으로 근로시간 및 휴식정책은 일자리 정책, 실업 정책, 사회보험급여 등에 영향을 준다. 좀 더 확장해 보면, 주요 국가정책들, 예컨대 저출생·고령화 대응 정책, 기후 정책, 연금 정책 등에 있어서도 근로시간 및 휴식정책은 중요한 변수가 되거나, 향후 정책 형성의 핵심 도구로 활용될 수 있다.

2. 제도 개편의 제도적 고려사항 : 적용범위와 근로자대표제

근로시간 및 휴식제도의 구체적인 제도 개편 논의에 앞서, 현행 「근로기준법」상 근로시간의 적용에 관한 두 가지 전제조건에 관한 방향성을 살펴볼 필요가 있다.

우선 「근로기준법」의 적용 범위, 즉 상시 4명 이하(5인 미만) 사업장의 「근로기준법」적용 문제이다. 현행 「근로기준법」 제11조 제2항은 상시 4명 이하의 사업(장)에는 대통령령에 따라 근로기준법을 적용한다고 하고, 같은 법 시행령 제7조는 그에 관해 〈별표 1〉에 따른다고 하며, 〈별표 1〉에 의하면 근로시간·휴식제도 중에는 휴게(근로기준법 제54조), 주휴일(근로기준법 제55조 제1항), 적용 제외(근로기준법 제63조) 등 세 가지만 적용된다. 상시 근로자 수를 기준으로 「근로기준법」의 일부 적용을 제외하는 것에 관하여, 행정감독상의 어려움이나 사용자의 법 준수 능력 등을 이유로 들고 있는 학설도 있는데, 헌법재판소는 이 조항을 합헌이라고 판단한 바 있다.²⁾

1) '근로환경'이란 근로조건을 포괄한 근로자를 둘러싼 제반사항들을 포섭하는 상위 개념을 의미한다. 우리는 일상적으로 '일하는 환경'을 포괄적으로 지칭할 때, 근로환경 또는 노동환경이라는 표현을 사용한다. 이러한 개념들은 법정(法定) 개념은 아니다. 그런데 최근에는 다소 모호한 이 '근로환경'이라는 개념을 통하여, 기존에 다루어지지 못했던 노동문제들에 접근하고자 하는 시도들이 이루어지고 있다. 이에 관해서는 김근주(2023), 「근로환경의 개념과 정책 방향」, 한국노동연구원 개원 35주년 기념세미나(2023. 9. 14.) 발제문 참고.

2) 헌법재판소는 2019. 4. 11. 선고 2013헌바112 결정에서 "근로기준법 자체의 목적은 근로조건의 기준을 정함으로써 근로자의 기본적 생활을 보장, 향상시키며 균형 있는 국민경제의 발전을 꾀하는 것이다(제1조). 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업장이 대체로 영세사업장이어서 근로기준법에서 요구하는 모든 사항을 한결같이 준수할

상시 근로자 수에 따른 「근로기준법」 적용은 현실적으로 불가피한 측면이 없는 것은 아니지만,³⁾ ① 형사처벌 등의 근거가 됨에도 불구하고 상시 근로자 수 산정 기준에 따르면 사전에 근로자 수 확정이 어렵다는 점,⁴⁾ ② 근로시간 및 휴식제도가 노동기본권의 측면이 있으므로 사업장 규모에 따라 이를 차등하는 것은 타당하지 않다는 점, ③ 해외 입법례를 살펴봐도라도 ‘근로자 수’에 따른 사업장 규모로 법 적용 범위를 정한 사례는 찾기 어렵다는 점 등을 고려할 때 이에 대한 제도 개선이 요구되는 것은 사실이다.

한편 현행 「근로기준법」에서는 소위 ‘근로시간 유연화제도’의 절차적 요건으로 ‘근로자대표와(의) 서면 합의’를 규정하고 있다. 즉 「근로기준법」상 근로시간 및 휴식제도를 구성하는 다양한 개별 제도들의 운영에 관한 구체적인 사항을 사용자와 근로자대표의 서면 합의에 위임하고 있는 것이다.⁵⁾ 이처럼 근로자대표 제도의 중요성에도 불구하고, 「근로기준법」에서는 근로자대표의 선출이나 운영, 서면 합의의 방식 등에 관하여 아무런 규정을 두고 있지 않다. 즉 그 개념의 모호성과 대표 선출에 대한 법적 근거 미비 등과 함께, 과반수 노동조합이 없는 경우의 근로

만한 여건과 능력을 갖추고 있지 못한 것이 현실이어서, 이러한 현실을 무시하고 근로기준법상의 근로기준을 이들 사업장에까지 전면 적용한다면 근로자보호라는 소기의 목적을 달성하지도 못한 채 오히려 영세사업장이 감당하기 어려운 경제적·행정적 부담만을 가중시키는 부작용을 초래할 우려가 있다(헌법재판소 1999. 9. 16. 선고 98헌마 310 결정). 근로기준법 제11조 제1항이 근로자 5명 이상 사용 사업장(이하 ‘5인 이상 사업장’)에 대해서만 근로기준법을 전부 적용하도록 하고, 심판대상조항은 근로기준법 중 근로자 4명 이하 사용 사업장(이하 ‘4인 이하 사업장’)에는 일부적용되는 법률조항이 무엇인지 대통령령으로 정할 수 있도록 규정한 것은 위와 같은 사정을 고려했기 때문이라고 보인다. 근로기준법은 1953. 5. 10. 법률 제286호로 제정되었을 때에는 대통령령으로 정하는 범위의 사업장에 대하여 근로기준법 적용을 제외한다고 규정하였으므로, 근로기준법이 적용되는 사업장의 구체적인 범위는 근로기준법 시행령의 개정을 통하여 근로자 수 15명 이하 사업장 전부 제외부터 4명 이하 사업장 전부 제외까지로 확대되어 왔다. 그 후 1989. 3. 29. 법률 제4099호로 개정된 근로기준법이 최초로 5인 이상 사업장에 근로기준법을 전부 적용하고, 4인 이하 사업장에는 대통령령이 정하는 바에 따라 법의 일부규정을 적용할 수 있다고 법률에 그 적용기준을 직접 규정하였다. 그 다음에는 조문의 위치만 2007. 4. 11. 법률 제8372호로 전부개정된 현행 근로기준법에서 제11조로 이동되었을 뿐, 적용기준의 내용은 지금까지 동일하게 유지되어 왔다.”라고 판단하였다.

3) 예컨대 노동법실무연구회(이용구·임상은 집필부분)(2020), 『근로기준법주해 I (제2판)』, 박영사, pp.888~889에서는 “소규모 영세 사업장까지 법 전체를 적용할 경우 현실적으로 소규모 영세 사업자들이 법을 준수할 수 없고, 행정 감독 관청도 이를 감독하기가 어렵기 때문에 결과적으로 법의 규범적 효력이 약화되는 결과를 가져오기 쉽다”고 설명하고 있다.

4) 김근주(2023), 「사업(장) 상시 근로자 수 산정기준」, 『노동리뷰』 10월호, 한국노동연구원에서는 대법원 2023. 6. 15. 선고 2020도16228 판결을 분석하면서, “상시 근로자 수 산정 기준에 관한 명문의 규정은 2008년 근로기준법 개정을 통해 도입되었으며, 구체적인 산정 방법은 대통령령에 위임하고 있다. 그 주요 내용은 상시 사용하는 근로자 수는 원칙적으로 해당 사업 또는 사업장에서 법 적용 사유 발생일 전 1개월 동안 사용한 근로자의 연인원을 같은 기간 중의 가동 일수로 나누어 산정하되, 예외적으로 그 산정 결과가 해당 사업 또는 사업장의 상태(常態)적인 고용 현황을 반영하지 못하는 경우에는 상대적인 고용 현황에 따라 법을 적용하도록 하는 것이다. 이처럼 상시 근로자 수 산정을 세부적으로 정하고 있기 때문에, 사전에 영세사업주들이 사업(장) 근로자 수를 인지하는 것은 쉽지 않다.”라고 상시 근로자 수 산정 기준의 어려움을 설명하고 있다.

5) 구체적으로 이러한 서면합의가 필요한 경우에는 탄력적 근로시간제, 선택적 근로시간제, 특례업종 근로시간, 사업장 밖 근로와 재량업무에 대한 간주근로시간제, 보상휴가제, 유급휴가의 대체 등이 있다.

자 과반수 대표의 선출과 운영에 관한 규정 미비는 근로시간제도 운영에서 가장 큰 걸림돌 중 하나이다.⁶⁾

「근로기준법」상 적용범위와 근로자대표 문제는 구체적인 근로시간 및 휴식제도의 운영과 직결되는 사항이므로, 이에 대한 정책적 방향은 근로시간 및 휴식제도에도 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

3. 근로시간 및 휴식정책의 전제조건

근로자의 측면에 국한하여 살펴보더라도, 근로시간 및 휴식제도는 전통적으로 근로자의 건강 보호가 일차적 목표였으나, 향후에는 다양한 기능(일·가정 양립, 시민적 활동, 여가 활동 등)을 위한 근로자의 시간주권 보장이 주요 목표가 될 것이다. 그러므로 다양한 관점을 고려한 정책 추진이 요구된다.

최근의 경향을 살펴보면, 노동관계에서 근로시간 중심성이 강하게 대두되고 있다. 지난 25년 이상 한국 노동관계(노사관계 및 근로관계)의 중심은 임금, 특히 통상임금이였다. 그러나 소위 '52시간 상한제'가 도입된 2018년 「근로기준법」개정 이후로, 노동관계의 중심 의제는 빠르게 임금에서 근로시간으로 이동하고 있고, 앞으로 이 경향은 좀 더 빠르고 강하게 진행될 것으로 예상된다. 법정기준시간과 최대 근로시간의 단축은 근로시간을 둘러싼 노사의 관심과 이견과 분쟁을 증가시키고 있다. 종래 근로시간 분쟁은 이른바 통상임금분쟁의 한 유형으로서 임금분쟁의 한 유형이었으나, 이제는 예를 들어 주52시간 초과 근로에 대한 형사고발과 같이 임금이나 가산수당의 지급 등과 무관한 독자적인 분쟁이 증가하고 있다.

이러한 점을 고려할 때, 근로시간 및 휴식제도의 제도 개편은 '휴식제도 중심'으로 이루어질 필요가 있다. 이는 고도의 산업화가 이루어진 한국 사회에서 '일하는 방식'을 획일적으로 정하는 것이 어렵다는 구조적 문제로부터 기인한다. 즉 근로시간 규율을 통해 일하는 방식을 규제하는 것은 사실적으로 불가능하지만, 근로자의 시간주권 보장을 위한 휴식제도의 개편은 시대적 흐름에 따라 자연스럽게 요구되고 있다.

한편 근로시간 및 휴식제도의 개선은 '근로시간 단축'이 불가역적 시대적 흐름이라는 사실을

6) 이와 관련하여, 정부의 근로시간제도 개편안에서는 '부분 근로자대표제'를 정책 대안으로 제시한 바 있다. 이러한 부분 근로자대표제가 특정직군을 대상으로 하는 재량근로제 등 사업장의 이해관계가 동일하지 않은 경우에 합리적인 대안이 될 수 있는 것은 사실이다. 그러나 더 나아가 근로자대표제 전체에 대한 제도 개편 논의가 이루어지는 것이 바람직하다. 사건으로 가장 바람직한 방안은 근로자참여법상 노사협의회와 근로기준법상 근로자대표를 통합 하되, 독일의 종업원평의회법과 같이 근로자들이 직접 선출한 대표로서 근로자대표위원회를 구성하는 방안이다. 그것이 어렵다면 과도적으로 근로자대표의 선출 등을 근로기준법에 구체적으로 명문화하는 방안이다. 물론 근로자 대표제에 관해서는 다양한 연구들이 축적되어 있으므로, 이를 바탕으로 구체적인 대안이 도출될 수 있을 것이다.

인정하면서 노사의 이익 균형을 도모하는 방식으로 진행될 필요가 있다. 즉 근로자의 건강 및 시간주권의 보호와 사용자의 시간 운영상 유연성 보장을 조화시키는 방안이 모색되어야 할 것이다. 정책적으로 볼 때, 가장 우선적으로 새로운 제도의 도입을 통해 정책 목표를 달성하기 위해서는, 제도의 목적과 취지가 노동 현장에 반영될 수 있도록 제도의 도입과 운영을 가능하게 하는 ‘효과적인 법제도’를 고안하는 것이 필요(입법 기술상의 쟁점)하다. 그리고 도입된 제도들이 현장에 안착할 수 있도록 ‘실효성 있는’ 행정 운영과 함께, 중장기적인 제도 보완 대책 마련이 필요하다(행정 운영상의 보완과 추가·보완 방안). 마지막으로 우리의 노동 현실을 감안한, 근로시간의 전체적인 틀을 변경할 수 있는 ‘전체적·구조적’ 문제들에 대한 중장기 대책을 지속적으로 논의해 나가는 것이 요구된다.

III. 휴식제도 개편을 통한 근로시간 정책의 패러다임 전환

1. 휴식제도 개편 필요성

근로시간 규제를 통한 근로자 보호는, 인간이 노동의 생산요소에 그치는 것이 아니라, 노동으로 인한 피로로부터 보호받아야 할 인격체라는 점에 근거한 것이다. 고용형태와 산업구조의 다양화에 따라 기존의 통일적·일률적인 근로시간 규제가 현실의 모든 사업 또는 사업장에 그대로 적용되기는 어렵다. 최근의 해외 정책 동향을 살펴보면, 근로시간의 노동인권적 측면은 주로 휴식제도를 통해 보장되며, 이는 근로자의 ‘시간 선택권 강화’의 측면에서 이루어지고 있다. 그러므로 근로시간제도 개편에서는 휴식제도의 보편성에 기반한 휴게, 휴일, 연차휴가의 보장수준을 점검하는 한편, 새로이 도입된 휴식 관련 제도들의 실효성 여부를 검토하는 것이 필요하다.⁷⁾

7) 물론 근로시간제도와 휴식제도가 엄밀하게 구분되는 것은 아니다. 근로시간의 개념이 다양화되고, 근로시간에 대한 시간보상 개념이 도입된다면, 더욱더 양자는 엄격하게 구분되기 어렵다. 이와 관련하여 프랑스와 독일과 같이 근로시간과 휴게시간의 중간에 위치한 시간에 관한 처리, 근로시간 개념의 다양화에 따른 보상시간의 도입 문제 등도 휴식제도라는 범주에서 논의 가능한 영역이다. 참고로, 현재 「근로기준법」은 이러한 중간개념을 입법화하고 있지 않지만, 대법원 2019. 7. 25. 선고 2018도16228 판결에서는 “근로시간이란 근로자가 사용자의 지휘·감독을 받으면서 근로계약에 따른 근로를 제공하는 시간을 말하는데, 위 규정은 근로자들의 과중한 근무시간을 제한하고자 하는 규정으므로 위 규정이 말하는 근로시간은 실근로시간을 의미한다(대법원 1992. 11. 24. 선고 92누9766 판결 참조). 휴게시간이란 근로시간 도중에 사용자의 지휘·감독으로부터 해방되어 근로자가 자유로이 이용할 수 있는 시간을 말한다. 따라서 근로자가 작업시간 도중에 실제로 작업에 종사하지 않는 휴식시간이나 대기시간이라 하더라도 근로자의 자유로운 이용이 보장되지 않고 실질적으로 사용자의 지휘·감독을 받는 시간은 근로시간에 포함

제도적 측면은 물론, 정책 환경의 측면을 고려하더라도 현재는 휴식 제도의 개선에 정책 역량을 집중할 필요가 있다.⁸⁾ 2018년 이전의 개선은 주로 근로시간제도의 개선, 특히 법정기준시간의 단축에 맞추어졌다. 현재 2018년 개정 근로기준법이 안착되는 과정이라는 점을 감안하면, 당분간 근로시간제도의 개선은 기술적으로나 노사와 국민의 여론으로나 쉽지 않은 일일 것이므로 현재의 제도개선은 휴게, 주휴일, 연차휴가의 개선과 함께 유급병가와 같은 특별휴가 제도의 신설 여부에 집중할 필요가 있다.

휴식제도는 정기적 휴식제도와 비정기적 휴식제도로 구분할 수 있다. 이들은 일정한 주기마다 정기적으로 부여할 '사용자의 의무'가 있다는 점에서 그 내용이 명확해야 하며, 사업장에 일률적으로 적용 가능해야 한다.

이와 관련하여 정부 근로시간제도 개편 방안에서는 휴게시간 선택권 강화와 근로자 건강권 보편화를 제시하고 있다. 즉 '1일 근로시간이 4시간인 경우 근로자가 사용자에게 30분 휴게 면제를 신청하면 퇴근할 수 있는 절차 신설'(휴게시간 선택권 강화), '근로시간 관리 단위 변경과 연계하여 근로일 간 11시간 연속휴식 부여 검토'(근로자 건강권 보편화)를 제시하였는데, 후자

된다고 보아야 한다. 근로계약에서 정한 휴식시간이나 대기시간이 근로시간에 속하는지 휴게시간에 속하는지는 특정 업종이나 업무의 종류에 따라 일률적으로 판단할 것이 아니다. 이는 근로계약의 내용이나 해당 사업장에 적용되는 취업규칙과 단체협약의 규정, 근로자가 제공하는 업무 내용과 해당 사업장의 구체적 업무 방식, 휴게 중인 근로자에 대한 사용자의 간섭이나 감독 여부, 자유롭게 이용할 수 있는 휴게 장소의 구비 여부, 그 밖에 근로자의 실질적 휴식이 방해되었다거나 사용자의 지휘·감독을 인정할 만한 사정이 있는지와 그 정도 등 여러 사정을 종합하여 개별 사안에 따라 구체적으로 판단하여야 한다"라고 실시하면서 근로시간 개념의 다양성을 처음으로 인정한 바 있다. 「근로기준법」상 근로시간에 해당하면 그 시간에는 임금이 지급되어야 하지만, 역으로 임금이 지급되거나 금전 보상이 되는 시간이라고 해서 해당 시간이 모두 근로기준법상 근로시간인 것은 아니다. 중동 현장의 경우 점심식사 후 상당한 오수시간을 부여하면서 그 시간의 전부 또는 일부를 임금시간으로 간주하기도 하였다. 이렇듯 현실에서는 근로기준법상 근로시간인지 아닌지가 애매한 회색지대의 활동이나 시간이 다수 존재한다. 사용자의 지배하에 있는 시간으로 보기도 어렵지만 그렇다고 근로자의 자유로운 이용이 확보되어 있는 휴게로 보기도 어려운 시간이 적지 않다. 예를 들어 해외 출장시간, 임원 기사의 호출대기 시간, 호출대기 시간 등이 있다. 이 시간들은 주 52시간제의 대상인 근로시간으로 보기도 적절하지 않지만, 그렇다고 휴게시간으로 처리하는 것도 부적절하다.

- 8) 휴식제도는 근로자의 비근로시간에 관한 규율의 총체를 의미한다. 김근주(2012), 『연차휴가제도에 관한 연구』, 한양대학교 박사학위 논문, p.30 이하에서는 휴식제도를 "일반적으로 휴식이란 '쉬는 것'을 의미한다. 다만 노동관계 법령에서는 실질적인 '쉬'의 의미보다는 '근로시간이 아닌 시간의 총체'를 지칭하는 규범상 개념으로 사용된다. 즉 비근로시간을 휴식이라고 보는 것이다. 예컨대 육아시간과 같이 '쉬'가 이루어지지 않는 경우에도 노동관계법령상은 '휴식'의 범주에 포함될 수 있다. 「근로기준법」을 비롯한 노동관계법령에서는 '휴식'이라는 용어를 사용하고 있지만, 그 개념에 관한 별도의 정의를 두고 있지 않다. 다만 「근로기준법」 제4장(근로시간과 휴식)의 표제에서 휴식은 '근로시간'에 대비되는 개념으로 사용되고 있다. 이처럼 협의의 휴식은 「근로기준법」 제4장에 규정된 휴게(제54조), 휴일(제55조), 연차 유급휴가(제60조 이하) 등을 의미하며, 넓은 의미에서는 근로자의 '근로시간이 아닌 모든 시간'(유럽연합 근로시간 지침 2003/88/EC 제2조 제2호) 내지 '근로제공을 요구받지 않는 시간'(ILO 제180조 협약 등)을 의미한다. 이러한 휴식 개념에 근거할 때, 노동관계법령상 휴식제도는 근로자가 휴식을 할 수 있게 만드는 제도, 보다 구체적으로 사용자에게 휴식을 청구할 수 있는 권리를 규정하는 것을 의미하며, 고용관계를 지속하면서 근로시간의 면제를 할 수 있는 모든 권리들(The Right for Time-Off)을 포괄한다고 볼 수 있다."라고 설명하고 있다.

인 11시간 연속휴식제도는 유럽연합 지침 등에서 규정한 일간 휴식(daily rest)제도로 국제기준에서의 '보편적 최저기준'에 해당하는 것이다. 그러므로 보편적인 관점에서의 검토가 아닌, 연장근로 단위가 주 단위 이상으로 확대되는 데 따른 보완 조치의 하나로 "근로일 간 11시간 연속 휴식 부여 또는 1주 64시간 상한 준수"라고 하여 '선택지 중 하나'로 제시하고 있다는 점이 문제 될 수 있다.⁹⁾

한편 비정기적 휴식제도의 대표적인 유형인 '연차 유급휴가'에 관해서는 제도 개편의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 다만 그 개편의 방향에 관해서는 다소 차이가 있는데, 크게 연차휴가의 활용을 강조하는 방식(연차휴가 소진을 향상)과 보편적 휴가로서의 기능 강화를 강조하는 방식(연차휴가의 보장을 향상)으로 구분할 수 있다. 휴식보장이라는 측면에서 연차휴가의 보편성·보장성을 강화하는 것이 필요하지만, 노동현실에서 연차휴가를 금전보상으로 인식하는 한, 이러한 정책 방향에 한계가 있는 것이 사실이다. 양자의 균형을 도모할 수 있는 정책 대안이 제시될 필요가 있다.¹⁰⁾

2. 휴게제도와 일간 휴식제도

휴게, 휴일 등의 규정은 1953년 「근로기준법」 제정 이후, 큰 틀에 변화 없이 계속적으로 유지되어 온 전형적인 '생산직·전일제 근로자상'에 바탕을 두고 있다. 세부적으로 살펴보면 휴게 제도는 제정 「근로기준법」부터 현행 법률까지 큰 변화가 없으나 '근로시간 및 휴게시간의 특례' 규정에 해당하는 업종이 크게 달라진 점이 특징이다. 휴게제도를 둘러싼 노사의 의견을 요약하면, 근로시간 4시간 도중 휴게 30분, 8시간 도중 휴게 1시간 규정은 현재 노동현안으로 고려되고 있지 않은 듯하다. 다만 지속적으로 영세사업장에서의 규정 준수 정도가 쟁점 사항으로 제기되고 있는 실정이다.

그러나 휴게시간의 경직성 문제는 고용형태의 다양화에 따라 다양한 문제를 발생시킬 수 있다. 「근로기준법」은 휴게시간의 길이에 대하여 근로시간이 4시간인 경우에는 30분 이상, 8시간

9) 그러므로 정부 근로시간제도 개편 방안에서의 11시간 연속 휴식제도는 근로시간제도의 변화에 관계없이, 최소한의 보편적 휴식을 보장하기 위한 일간 휴식제도 도입이 전면적으로 확대될 '가능성'이 언급되었다는 점은 긍정적이지만, 기존에 많은 문제점들이 제기되어 왔던 휴게와 휴일에 대한 전면적인 재검토가 이루어지지 않은 점은 한계가 있다.

10) 이 외에도 완전한 휴식을 보장하기 위한 제도적 보장에 관한 논의도 추가적으로 이루어져야 하는데, 소위 '연결차단권'이라고 하는 휴식 중 업무연락 금지에 관한 논의가 이에 해당한다. 연결차단권을 최초로 입법화한 것은 2016년 8월 프랑스의 '엘 콤리 법(Loi El Khomri)'이다. 같은 법 제55조(노동법전 L.2242-17조) 제7호는 노사간의 교섭으로 업무시간 외 디지털 기기를 통한 업무지시를 받지 않을 것을 규정하였다. 이와 같은 연결차단권은 휴식권의 완전한 보장이라는 점에서, 특히 최근 디지털 기기의 발전과 업무에의 광범위한 활용 및 노동의 시간과 장소에서의 탈경계가 가지는 위험성을 고려하여 정책적인 대안이 제시되어야 한다.

인 경우에는 1시간 이상의 휴게시간을 규정하는 한편, 휴게의 배치와 관련하여 근로시간 도중에 주어야 한다고 규정하고 있으며, 휴게시간은 근로시간에서 제외되는 비근로시간임을 명시하고 있다(제54조). 「근로기준법」상의 휴게는 비근로시간으로서 자유로운 이용이 원칙이지만, 간호·돌봄 등 인적 연속성이 있는 서비스에 있어서 기계적인 휴게시간의 적용이 어렵다는 한계가 존재하는 것도 사실이다.¹¹⁾ 이를 해결하기 위해서는 인적 연속성이 있는 서비스업 등에 관련하여 별도의 특례 조항을 신설하거나, 전체적인 휴게시간 활용에 관한 원칙을 유연하게 적용(예컨대 노사합의)하는 방안을 고려할 수 있다. 다만 특례 조항을 신설할 경우, 그 대상을 어떻게 확정할 것인지가 문제된다. 이는 휴게를 포함하여 근로시간 및 휴식제도에 관한 직종별·업종별 접근법에서 나타나는 공통적인 문제들이다. 한편 과거 휴게시간의 특례 규정은 광범위한 업종에 대해 휴게시간 변경을 규정하고 있었으나, 2018. 3. 20. 개정 「근로기준법」으로 업종이 대폭 축소되어 과거 해당 업종 근로자들의 휴식권이 강화·개선된 것으로 평가된다. 그러나 현행 규정에서도 노선 여객자동차운송사업을 제외한 대부분의 운송업이 근로시간 및 휴게시간의 특례가 적용되는바, 업종 내 세부적인 기준으로 좀 더 면밀한 업종 구분이 필요하다.¹²⁾

휴게시간에 관한 '도중 부여 원칙'에 관해서는 근본적인 재검토가 필요하다. 유럽연합 근로시간 입법지침 제4조에 따르면, 1일 6시간 이상 근무하는 근로자에 대하여 휴게시간을 부여하도록 규정하고 있지만, 휴게시간의 길이나 부여 요건에 대해서는 단체협약이나 사업장 단위의 합의(사업장협정 등)를 통해 노사 간에 자율적으로 결정하는 것이 가능하도록 규정하고 있다. 이는 휴게시간이 업무 내용이나 일하는 방식의 특수성을 감안해야 하기 때문이다. 그러므로 근로자에게 전체적으로 적용되는, 획일적인 법정 기준을 고수할 것인지, 휴게시간의 탄력성을 고려

11) 일률적 휴게시간 제도의 문제점은 돌봄노동에 종사하는 근로자들, 예를 들어 학교, 유치원, 어린이집 등의 교사와 방과후 돌봄 교사를 비롯하여 장애인활동지원사나 아이돌보미의 휴게시간에서 현저하다. 비교법적으로 보아도 우리 근로기준법상 휴게시간 제도는 경직적이다. 예를 들어 일본 노동기준법에 따르면, 사용자는 근로시간이 6시간을 초과할 때에 45분 이상, 8시간을 초과할 때는 1시간 이상의 휴게시간을 근로시간 도중에 부여하여야 한다(노동기준법 제34조 제1항). 그런데 돌봄노동 등 일부 근로자에게는 휴게시간의 자유 이용 원칙(노동기준법 제34조 제3항)이 적용되지 않는다. 이에 속하는 근로자로는 경찰관, 소방관, 상근 소방단원, 준구급대원, 아동자립지원시설에서 아동과 기거를 같이하는 직원, 유아원·아동요양보호시설에서 아동과 기거를 같이하는 직원 등이다(노동기준법 시행규칙 제33조 1항). 독일의 근로시간법에서는 우리 근로기준법과 달리 6시간 이하의 근로시간에서는 휴게시간을 부여하지 않아도 되고, 6시간을 초과하는 경우에도 단체협약이나 사업장협정을 통해 휴게시간을 조정할 수 있도록 한다. 유럽연합의 2003년 근로시간지침은 돌봄노동 등 서비스의 계속적인 제공 필요성이 있는 활동의 경우 상응하는 시간의 보상적 휴식 부여 또는 이것이 불가능한 경우 적절한 보호 제공을 조건으로 휴게의 예외를 인정한다.

12) 예컨대 아이돌봄의 경우 별도의 특례 조항을 신설하는 방안이 현실적이다. 돌봄노동의 특성상 그 대상자와 분리된 휴게시간의 자유로운 이용이 현실적으로 불가능한 상황에서 현행 근로기준법상 휴게제도의 획일적 적용은 부적절하고, 돌봄 이용자의 생명·안전보호 법익은 돌봄 근로자의 휴식보호 법익에 우선하거나 양 보호 법익의 균형적 조화가 필요하다는 점을 근거로 한다. 그러나 특례의 방식으로 근로기준법 제59조의 특례업종에 추가하는 방식은 휴게시간의 변경만 가능할 뿐이어서 현실적인 문제를 해결하는 데 한계가 있다.

할 것인지에 관한 전반적인 정책 방향 설정이 요구되는 시점이다.

다음으로 엄밀한 의미에서 휴계에 포함되기 어렵지만, 근로일과 다음 근로일 간의 '일간 휴식'제도에 대한 전면 적용 가능성이 검토될 필요가 있다. 2018. 3. 20. 개정 「근로기준법」의 또 다른 의의는 바로 한정되어 있지만 근로일 간 11시간 휴식 규정이 들어온 것이다. 근로시간 및 휴계시간 특례 규정의 적용 대상 업종에 대해 “제1항의 경우 사용자는 근로일 종료 후 다음 근로일 개시 전까지 근로자에게 연속하여 11시간 이상의 휴식 시간을 주어야 한다”고 규정하고 있다. 이러한 근로일 간 11시간 휴식 규정은 일찍이 유럽연합이 2003년 ‘근로시간지침(Working time directive(2003/88/EC)’ 제3조에서 하루 11시간 연속휴식을 규정한 이후 국가별로 시행되고 있다. 우리 현행 「근로기준법」과 비교하여 보았을 때 우리 법은 ① 3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제 실행 시, ② 1개월을 초과하는 선택적 근로시간제 실행 시, 그리고 ③ 근로시간 및 휴계시간 특례 규정 적용 시 연속 11시간 휴식을 규정하고 있는데, 이런 한정적인 11시간 연속적인 휴식 시간을 「근로기준법」이 적용되는 모든 근로자부터 원칙으로서 실행할 필요가 있다.

3. 유급 주휴일 제도

휴일 제도는 제정 「근로기준법」과 1961. 12. 4. 개정된 「근로기준법」부터 현재까지 주 1회 유급휴일 규정과 휴일근로 시 통상임금의 50%를 가산한다는 규정이 동일하게 유지되고 있다. 다만, 2018. 3. 20. 개정으로 공휴일을 「근로기준법」상의 휴일로 포섭한 것은 근로자의 휴식권 보장에 크게 이바지한 것으로 평가할 수 있다.

휴일제도에 관한 해석론적 논의를 살펴보면, 먼저 우리 「근로기준법」은 주휴일을 보장하고 이를 위반할 때는 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다고 규정한다(제110조). 그러나 동시에 휴일근로를 할 경우 가산임금으로 통상임금의 50%를 지급한다는 규정도 있다. 휴일근로를 별칙으로 금지하면서, 일을 시킬 경우 통상임금의 50%를 지급하라는 것은 규범적으로 맞지 않으며, 곧바로 법을 적용할 경우 사용자는 별칙과 금전적 보상을 동시에 해야 한다. 다만, 우리나라의 다수 학설은 근로자가 휴일근로를 합의하고 사용자가 휴일근로의 가산임금을 지급할 경우 휴일근로는 가능한 것으로 해석하여 이러한 모순을 해석론적으로 해결한다.¹³⁾ 그러나 이러한 모순을 해석으로 맡길 것이 아니라 입법적으로 해결하여 현실적으로 이루어지고 있는 휴일근로에 대한 보상이 이루어지면 별칙은 적용되지 않는다고 명시하는 것이 타당하다. 그리고 현행 「근로기준법」은 “사용자는 근로자에게 1주에 평균 1회 이상의 유급휴일을 보장하여야 한다”고 규정(제55조)할 뿐 이에 대한 다른 단서 조건이 없다. 그러나 동법 시행령 제30조

13) 임종률(2022), 『노동법(제20판)』, 박영사, p.473.

(휴일) 제1항은 주휴일에 따른 유급은 “1주 동안의 소정근로일을 개근한 자에게 주어야 한다”고 규정한다. 법률에서 아무런 단서 조항이 없으나 시행령에서 주휴일의 유급을 제한하는 것은 법률이 시행령에 위임한 범위를 넘어선 행정부의 월권이라고 할 수 있다. 또한, 절대적으로 ‘개근’이라고 하였으므로 경조사 휴가나 병가 등의 부득이한 사유가 있을 경우에는 해석상 개근이 아니어서 유급이 될 수 없다. 이러한 흠결을 막기 위해서는 ‘개근’이라는 단서를 법률 제55조에 단서 조항으로 덧붙이고, 각호로서 개근의 예외 사유를 정하거나, 아니면 아예 시행령 제30조 제1항을 삭제하는 것이 타당하다.

「근로기준법」상 주휴일은 기본적인 정기적 휴식제도로써 온전한 휴식 보장이 목적이지만, 주휴일에 관한 논의는 주로 그 유급성(금전 보상)과 연계되어 있다.

현재까지 주휴일 제도를 둘러싼 주된 논의들을 요약하면, ① 모법인 「근로기준법」의 위임 규정이 존재하지 않음에도 시행령상으로 ‘1주 동안의 소정근로일의 개근’을 유급 주휴일의 보장 요건으로 규정하는 점, ② 주휴일을 특정한 요일로 규정하거나 부여하는 방식에 대하여 법적 규정 없이 노사의 자율에 맡기고 있는 점, ③ 주휴일 근로에 대한 제한 규정(연소근로자의 동의, 가산 임금 지급 등)은 존재하지만, 주휴일 근로의 허용 범위 및 여부, 대체휴일 보장 방법 등에 대한 법적 규정이 없는 점, ④ 주휴일에 근로자가 근로를 하지 않아도 마치 소정 근로를 제공한 것으로 취급하여 임금이 지급되는 유급 주휴일을 보장하고 있다는 점 등이 제도적 보완 사항으로 지적되고 있다.

현행 「근로기준법」상 주휴일 제도는 ‘1주간 소정근로일의 개근’에 의한 유급휴일을 부여하는데 취지가 있으며, 주휴일 근로에 대한 가산임금까지 고려한다면 정기적인 최소 휴식제도라기 보다는 금전 보상을 위한 수단으로 인식되고 있는 실정이다. 유급주휴일에 관한 논의, 즉 주휴일의 무급화는 제도적 당위성에 어느 정도 공감대가 형성되어 있지만, 무급화에 따른 임금수준 저하라는 현실적인 문제가 가장 큰 걸림돌이 된다. 그러므로 임금수준 저하 방지를 위한 단계적인 방안을 포함한, 중장기적 관점에서의 제도 개선이 필요하다.¹⁴⁾

추가적으로 휴일제도와 연계하여 휴일근로에 대한 가산수당 제도, 즉 금전보상 방식 역시 중장기적으로 시간 보상 제도로 변경하는 것을 고려할 필요가 있다. 현행 「근로기준법」은 휴일근로에 대해 금전보상을 원칙으로 하고(제56조), 노사합의가 있는 경우 시간 보상 즉 보상휴가

14) 이에 대하여 조용만 교수는 강성태 외(2019), 「근로시간제도 현장안착 보완 방안 연구」, 고용노동부 학술연구보고서(미발간)에서 “그렇지만 임금보전을 전제로 주휴일을 무급화할 경우 월급 근로자의 시간급 통상임금이 20% 증가하는 효과가 발생하는 반면, 임금보전 없이 주휴일을 무급으로 할 경우 단순계산으로 통상임금이 16.7% 감소하는 결과 발생 가능, 한편 저임금 근로자의 비중이 여전히 높은 상황에서 주휴수당의 폐지는 저임금 근로자의 소득감소를 초래하여 사회적 양극화를 심화시킬 우려가 있는 등 그 파급효과가 상당할 것으로 예상되므로 주휴일의 무급화에 대한 신중한 접근 필요”하다는 입장을 피력하고 있다. 이러한 견해는 갑작스러운 주휴일의 무급화가 가져오는 문제점을 지적한 것이라고 생각되는데, 전체적인 연착륙을 위한 로드맵식 접근이 필요하다.

제(제57조)가 가능하도록 하고 있다. 그런데 금전보상은, 가중된 경제적 압력을 통한 노동의 사전 억제라는 목표와 무관하게, 노사 사이에 고용량 증가의 억제와 추가 소득의 확보라는 전략적 이익 합치를 통해 장시간 노동을 가져온 가장 강력한 유인이었다. 지난 30년간 통상임금 소송으로 불리어 온 노사갈등은 사실 장시간 노동에 대한 보상으로서 가산임금의 계산을 둘러싼 것이었다.¹⁵⁾ 다만 시간보상이 가능하도록 하는 방안은 주휴일 자체의 개선으로 한계가 있으며, 통칭 ‘근로시간저축계좌제’라고 하는 시간적립형 휴식제도의 구축이 선행되어야 한다.

4. 연차휴가제도의 정책 과제

연차휴가제도는 제정 「근로기준법」부터 현행 법률까지 많은 변화가 있었다. 그 특징을 꼽자면 휴가(휴식) 총량의 전반적인 증가와 보완이라고 볼 수 있다. 월차휴가는 2003. 9. 15. 개정 「근로기준법」으로 폐지되었지만, 이는 당시 주 40시간 근무제로 전체적인 휴일이 증가하였기 때문이었으며, 근속기간 1년 미만의 근로자에게는 여전히 1개월 개근에 1일의 휴가를 주는 제도를 존치하였다. 연차휴가 역시 8일(개근) → 10일(개근) → 15일(80퍼센트 이상 근무)로 늘어났으며, 다소 요건은 변천되었지만, 휴가가산 제도가 도입되어 전체적인 휴가 일수가 늘어나게 되었다. 그러나 이러한 증가 추세를 보완하기 위해 20일을 초과하는 연차휴가에 대해서는 통상임금을 지급하고 휴가를 주지 않거나, 30일을 초과하는 연차휴가에 대해서는 아무런 보상 없이 휴가를 주지 않은 연혁이 있었고, 현재는 사용자가 의무적으로 부담해야 하는 최대 연차휴가일수를 25일로 설정하였다. 또한, 근로자가 금전적인 보상을 목적으로 온전한 휴식을 취하지 않고 휴가 대신 일하여 받는 연차휴가수당을 제어하기 위해 연차휴가 사용촉진 제도를 신설하였다. 이처럼 연차휴가는 휴식제도에서 빈번한 규정 변화가 있어 왔는데, ‘정부 근로시간 개편 방안’에서도 연차휴가제도에 관한 중장기적 개편을 통한 휴가 활성화를 중장기적 정책 방향으로 제시하고 있다.

우리나라는 근로시간과 휴가가 금전보상(가산수당, 연차보상)과 연계되면서, “충분히 쉬다”는 직장 문화 형성이 부족하다. 이러한 직장 문화는 「근로기준법」이 과거 성실하게 근로한 근로자에 대한 보상(출근율에 근거한 휴가 부여)으로서의 휴식의 기회를 유급으로 제공하는 방식으로 규정한 것에 기인하는데, 일반적으로 ‘연차휴가 = 휴식권 = 기본권’이 아닌 ‘연차휴가 = 금전 보

15) ILO(2018), *Ensuring decent working time for the future*, International Labour Office, pp.99~100에서 협약·권고적용전문가위원회는 “금전보상이 원칙일 경우 근로자의 휴식권이 실제로 박탈되는 효과를 낳는다. ... 어떠한 경우에도 주휴일이 박탈된 근로자(즉 주휴일에 일하는 근로자)에게는 금전보상과 상관없이 보상휴식이 부여되어야 한다. 그리고 보상휴식은 근로자의 건강과 안녕을 보호하기 위해 필요한 것으로서 절대적으로 요구되는 보상휴식에 금전보상이 추가될 수는 있지만 보상휴식이 금전보상에 의해 대체될 수는 없다.”라는 입장을 표명한 바 있다.

상'으로 인식되고 있다. 우리나라의 휴일·휴가일수(82~92일)는 주요국(80일 내외)과 비교하면 다소 많은 편이나 2022년 기준으로 연차 소진율은 76.1% 수준에 그쳐 다른 국가에 비해 현실적으로 휴일·휴가일수가 낮은 편이다.¹⁶⁾

이러한 문제점을 해결하기 위하여 '정부 근로시간 개편 방안'에서는 '근로시간저축계좌제' 도입과 함께 휴가 사용에 대한 제도적 선택지를 확대하는 한편, 휴가 활성화를 위한 문화의 확산을 강조하였다. 다만 이 안에서는 단체 휴가(연차휴가 대체), 시간단위 휴가 사용 등의 활성화 방안 등 주로 활성화에 초점을 맞춘 듯하다.

연차휴가의 활성화는 다양한 방식의 선택지를 확대하는 방식도 가능하지만, 보편적 적용을 통한 사용촉진이라는 접근법도 고려되어야 한다. 현행 「근로기준법」 제60조는 ① 직전연도의 출근율이 80퍼센트 이상인 근로자에게는 계속근로연수에 따라 최소 15일에서 최대 25일의 유급휴가를 주고(제1항, 제4항). ② 계속 근로한 기간이 1년 미만인 근로자 또는 직전연도의 출근율이 80퍼센트 미만인 근로자에게는 1개월 개근 시 1일의 유급휴가를 주는(제2항) 연차유급휴가 제도를 두고 있다. 또한 연차휴가의 실제 사용을 촉진하기 위해 사용자의 연차휴가 사용촉진에도 불구하고 연차휴가를 사용하지 않은 근로자에게는 금전보상을 하지 않도록 한다(제61조).

국제노동기준과 국제 비교를 통해 볼 때 제도상 가장 큰 문제점은 연차유급휴가의 취득요건이다. 우리나라는 일본과 마찬가지로 근로보상적 요건인 출근율을 요구하고 있는 반면, 국제노동기준 등에서는 6개월 이상 근속한 모든 근로자에게, 출근율 등과 무관하게, 보편적으로 부여해야 하는 휴식 제도로 설계하고 있다. 연차휴가의 부여 요건(출근율에 근거한 휴가 부여), 금전보상 금지 등과 함께, 연차휴가의 권리를 강하게 보장하는 것으로 인식되어 온 연차휴가 청구권의 법적 성격(청구된 연차휴가는 사용자가 변경할 수 없는 형성권으로 보는 법원의 해석), 근속연수에 따른 가산휴가제도 등도 현실적으로 사업장에서 연차휴가를 활용하거나 연차휴가의 보편적 성격에 장애 요인으로 작용한다. 한편 노동현실에서 실제 나타나는 문제점은 저조한 이용과 초단기간 이용이다. 전자는 취득한 연차휴가일수에도 미치지 못하는 이용이고, 후자는 하루, 반나절, 시간 단위로 쪼개서 사용하는 것이다. 이 때문에 근로자의 충분한 휴양과 여가시간 부여라는 연차휴가 제도의 본래적 기능을 수행하지 못하고 있다. 사용촉진을 위해서는 2003년 유럽연합 지침 핵심적 내용의 하나인 고용종료 이외에 금전보상 불가를 명문화할 필요가 있다.¹⁷⁾ 한편, 민간에서 노사 합의 등을 통해 시행하고 있는 연차휴가 이월제 내지 계좌제(3년 내지 5년 단위의 적립 가능), 부서별 휴가달려제 등은 제도의 활성화 차원에서 명문으로 법령상 규정하는 것이 바람직하다.

16) 정부 관계부처 합동(2023. 3. 6), 「근로시간제도 개편 방안」, p.10.

17) 이상의 연차휴가의 입법적 개선 방안에 관해서는 김근주(2012) 참조.

이러한 정책적 방향이 구체화된다면, 법의 지침 기능을 제대로 수행하기 위한 연차휴가의 입법기술상 문제도 검토되어야 할 것이다. 「근로기준법」상 연차휴가에 관한 직접적 규정만 4개 조문(제60조~63조), 2,300여 자에 달하고 있으며, 이에 대한 행정해석과 판례도 통일되어 나타나지 못하고 있다. 보편적 근로조건임에도 불구하고 지나치게 기술적이고 다양한 요건과 제도를 규정하고 있는 연차휴가제도를 ‘간명하고 실효성 있게’ 재구성하는 입법 개선이 필요하다.

한편 연차휴가제도와 연계하여 근로시간저축계좌제의 필요성에 관하여 살펴보면, 현재 「근로기준법」에는 연장·야간·휴일근로에 대해 임금 지급 대신 휴가를 부여할 수 있는 ‘보상휴가제’가 있으나(제57조), 적립 대상만 명시되어 있고 사용·적립·정산 등 구체적인 운영 기준이 없어 제한적으로 사용되고 있다(2021년 기준 도입률 5.1%). 휴식권의 강화는 근로시간 개편과 맥락을 같이하는 것으로 정부의 2023. 3. 6. 근로시간제도 개편 방안도 근로시간저축계좌제 도입을 제안하고 있다. 정부안의 근로시간저축계좌제 주요 내용은 다음과 같다. 먼저 ① 도입 방식은 근로자대표와의 서면합의로 하고, ② 적립 대상은 연장·야간·휴일근로의 전부 또는 일부이며, ③ 적립 방법은 근로자가 임금과 시간 중 하나를 선택하여 시간을 선택한 경우 임금에 갈음하여 휴가를 지급하며, ④ 휴가 사용 방법은 적립한 시간은 저축휴가로 근로자가 원하는 시기에 사용하되, 사업 운영에 막대한 지장이 있는 경우 사용자는 시기를 변경할 수 있고, ⑤ 정산 원칙으로 정산 기간에 사용하지 못하고 남은 근로시간은 정산(소멸)하거나 이월하도록 정한다는 것이다. 이러한 정부안의 내용을 검토하면, 근로자대표의 서면합의로 제도 도입의 집단적 의사 표시가 가능하게 하였으며, 근로자가 임금 지급과 시간 적립 중 하나를 택할 수 있게 함으로써 근로자의 선택권을 강화한다는 점에서 바람직하다. 다만, 이렇게 저축된 장기간 휴가를 근로자가 사용할 때 발생하는 업무 공백(대체인력을 뽑을 수 있을 만큼의 장기가 아니라서)과 근로자의 소득 감소, 그리고 지금도 연차휴가를 전부 소진할 수 없는 기업 문화에 대해 의구심이 제기되고 있는바, 이에 대한 보완책을 함께 연구·제시하는 것이 필요하다.

IV. 결론 및 요약

지난 정부부터 근로시간의 원칙을 둘러싼 논란들이 지속되어 왔기에, 그 중요성에도 불구하고 정치적 민감도가 높아진 실정이다. 이에 근로시간제도의 전체적인 체계 개편은 쉽지 않은 실정이고, 상대적으로 민감도가 낮고 노사 공통적으로 공감대가 높은 ‘휴식제도’에 주목할 필요가 있다.

최근의 경향을 살펴보면, 노동관계에서 근로시간 중심성이 강하게 대두되고 있다. 소위 ‘52

시간 상한제'가 도입된 2018년 「근로기준법」 개정 이후로, 노동관계의 중심 의제는 임금에서 근로시간으로 빠르게 이동하고 있고, 앞으로 이 경향은 좀 더 빠르고 강하게 진행될 것으로 예상된다. 법정기준시간과 최대 근로시간의 단축은 근로시간을 둘러싼 노사의 관심과 이견과 분쟁을 증가시키고 있다. 종래 근로시간분쟁은 이른바 통상임금분쟁의 한 유형으로서 임금분쟁의 한 유형이었으나, 이제는 예를 들어 주52시간 초과 근로에 대한 형사고발과 같이 임금이나 가산수당의 지급 등과 무관한 독자적인 분쟁이 증가하고 있다.

이러한 점을 고려할 때, 근로시간 및 휴식제도의 제도 개편은 '휴식제도 중심'으로 이루어질 필요가 있다. 이는 고도의 산업화가 이루어진 한국 사회에서 '일하는 방식'을 획일적으로 정하는 것이 어렵다는 구조적 문제로부터도 기인한다. 즉 근로시간 규율을 통해 일하는 방식을 규제하는 것은 사실적으로 불가능하지만, 근로자의 시간주권 보장을 위한 휴식제도의 개편은 자연스러운 시대적 흐름에 따라 요구되고 있다.

휴식제도의 개편에서는 ① 휴게시간의 경직성 완화, ② 유급 주휴일제도의 무급화, ③ 연차휴가의 보편적 사용촉진과 취득 요건 개선, ④ 근로자의 시간주권을 위한 적립형 근로시간제 도입 등이 논의될 수 있다. 이 중 ①에 있어서는 근로시간 내의 휴게시간뿐만 아니라 근무일과 다음 근무일까지의 여가 시간을 보장하는 일간 휴식제도(11시간 휴식)도 논의될 필요가 있다. **KLI**

[참고문헌]

- 강성태 외(2019), 『근로시간제도 현장안착 보완 방안 연구』, 고용노동부 학술연구보고서.
- 김근주(2012), 「연차휴가제도에 관한 연구」, 한양대학교 박사학위 논문.
- _____(2023), 「사업(장) 상시 근로자수 산정기준」, 『노동리뷰』 10월호, 한국노동연구원, pp.83~86.
- _____(2023), 「근로환경의 개념과 정책 방향」, 한국노동연구원 개원 35주년 기념세미나(2023. 9. 14).
- 김근주 · 남궁준 · 양승엽 · 이은주(2023), 『일생활 균형 실현을 위한 근로시간 및 휴식제도 개선 방안』, 한국노동연구원.
- 노동법실무연구회(이용구 · 임상은 집필부분)(2020), 『근로기준법주해 I (제2판)』, 박영사.
- 임종률(2022), 『노동법(제20판)』, 박영사.
- 정부 관계부처 합동(2023. 3. 6), 「근로시간 제도 개편 방안」.
- ILO(2018), *Ensuring decent working time for the future*, International Labour Office.