

근로시간 특례제도 개선을 통한 근로시간 단축을!*

배규식*

I. 근로시간 특례제도와 그 범위

근로시간 특례제도는 업종의 특성상 연장근로시간이나 휴게시간의 한도를 근로기준법에 정한 대로 규제하기 어려운 업종에 대해 연장근로시간과 휴게시간 한도를 없앤 제도이다. 원래 근로시간 특례제도는 1961년에 제정된 이후 지난 51년간 거의 변화가 없이 산업화 과정, 산업의 구조조정과 고도화 과정, 새로운 산업의 태동, 동북아시아의 분업구조의 심화 등 산업구조의 근본적인 개편에도 불구하고 그대로 유지되어 왔다. 그 사이에 근로시간 특례제도에 대한 개선 요구가 전혀 없었던 것은 아니지만(예를 들면 운수관련 노조의 문제제기), 노동운동이나 노동관련 학자들 사이에서도 근로시간 특례제도에 대한 문제제기는 드물었다. 또한 노동행정 당국에서도 각 근로시간 특례업종에 대해 과연 연장근로시간을 제한할 필요가 있는지 없는지에 대한 심각한 검토 없이 지난 51년을 보낸 것이다.

근로시간 특례제도는 해당 업종의 사용자들이 근로자들을 연장근로시간의 제한 없이 일을 시킬 수 있도록 허용함으로써 이들 업종에서 근로시간에 대한 규제를 면제해주는 파격적인 제도이다. 따라서 근로시간 특례제도는 설령 그 제도의 필요성을 인정한다고 하더라도 근로자들의 건강과 안전에 위협을 줄 수 있다는 점에서 그 범위와 해당 근로자수를 최소화할 필요성이 있다.

그러나 근로시간 특례업종은 운수업, 물품판매·보관업, 금융보험업, 영화제작·홍행업, 통신업, 교육연구업, 광고업, 의료·위생업, 접객업, 청소업, 이용업, 사회복지업 등 12개 업종이고 소업종으로는 26개나 될 정도로 광범위하다.

* 이 글은 한국노동연구원이 발간한 배규식 외(2011), 『장시간 노동과 노동시간 단축(I)-장시간 노동 실태와 과제』를 수정·보완한 내용을 밝혀둔다.

** 한국노동연구원 노사·사회정책연구본부장(backiusik@kli.re.kr).

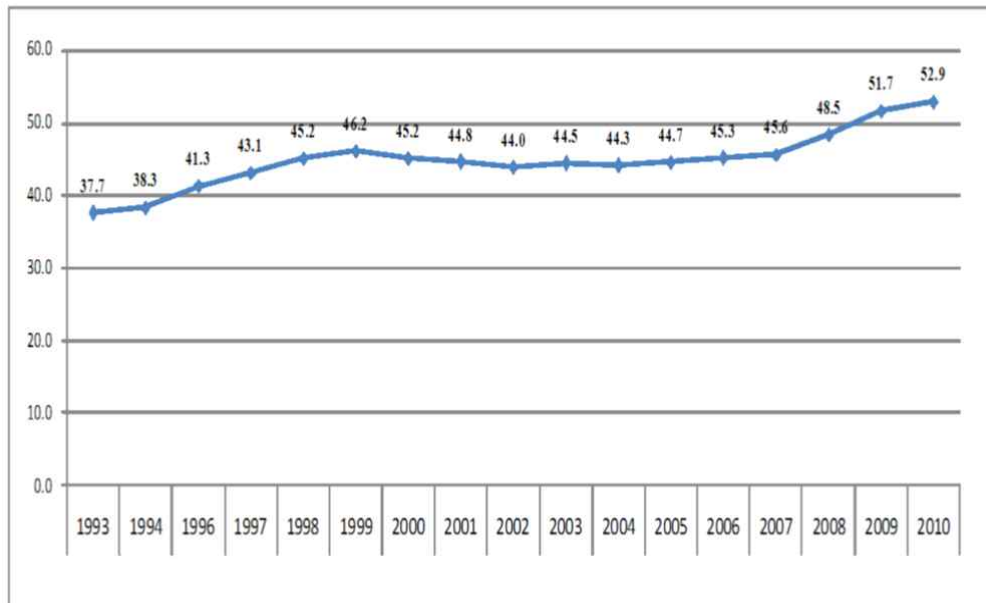
〈표 1〉 근로시간 특례업종과 일반업종의 근로시간 비교

일반업종의 근로시간	특례업종의 근로시간
<ul style="list-style-type: none"> - 기본근로시간 주 40시간 - 노사합의가 있는 경우 3개월 평균해서 주 12시간 한도로 연장근로를 할 수 있음 - 즉, 주 40시간+12시간=주 평균 52시간까지 근무시간 연장 가능 - 실제 적용: 바쁜 일이 있는 주에는 주 60시간이나 그 이상도 근무시간을 연장할 수 있으나 덜 바쁠 때에는 주 40시간이나 그 이하로 할 수 있음 - 연장근로시간 제한의 목적은 근로자의 피로누적과 산업재해 위험 방지, 노동력의 재생산과 건강 유지임 	<ul style="list-style-type: none"> - 기본근로시간 주 40시간 - 노사합의가 있는 경우 무작정 연장근로를 할 수 있음 - 1961년에 제정되어 산업화, 고도화·정보화를 거치면서도 51년째 재검토 없이 적용 - 일부 업종에서 장시간 노동의 유지를 위해 사용되어 옴. - 12개 특례업종 종사자들은 근로기준법 적용을 받는 전체 근로자(1,055만 명)의 약 38%인 400만여 명인 것으로 파악됨 - 정부의 근로시간 특례업종 축소(26개→10개)에 따라 적용대상 근로자 수는 140만 명으로 감소

[그림 1]의 근로시간 특례업종의 고용비중을 보면, 1993년에는 37.7%에 불과했으나 산업구조의 변화에 따라서 2010년에는 52.9%로 증가한 것을 볼 수 있다. 근로시간 특례업종들이 성장하는 서비스산업에 집중해 있었기 때문에 이처럼 전체 고용 가운데 차지하는 비중이 크게 높아진 것이다.

〔그림 1〕 전 산업 대비 근로시간 특례업종 고용비중

(단위 : %)



자료: 고용노동부(1993~2011), 「고용형태별 근로실태조사」(구 임금구조기본통계조사)의 산업종분류별 통계.

전체 근로자의 과반수가 근로시간 특례업종에 속한다는 사실은 근로시간 특례업종이 이미 특례업종이 아니라 일반화된 업종이 되어, 연장근로시간 규제가 전체 근로자의 53%에 가까운 근로자들에게는 애초에 적용되지 않게 된 것을 의미한다. 여기에 고용노동부 행정해석이 변화되어 휴일근로시간이 연장근로시간에 포함되면, 주 평균 52시간 이상을 근무하는 전체 근로자의 9.8%가량이 영향을 받게 되어 우리나라의 주 12시간 연장근로 제한 규정은 우리나라 전체 근로자의 최대 62.7%까지 적용되지 않는 예외적인 규정이 되고 있다. 근로시간 특례제도와 휴일근로시간의 연장근로시간 제외라는 예외적인 법제도 때문에 본래의 연장근로시간을 주 12시간으로 제한한 법규정은 오히려 무력화되고 꺾대기화되었다. 우리나라의 근로시간, 특히 연장근로시간 규제와 관련된 법제도가 대표적으로 희화화된 경우라고 할 수 있다.

근로기준법의 적용을 받는 근로자로 한정하는 경우, 근로시간 특례제도의 적용을 받고 있는 근로자 비율은 2011년 말 현재 대상 전체 근로자(1,055만 명)의 37.9%인 400만 명에 달한다. 근로시간 특례업종에는 규모가 작은 사업체들이 많아 상대적으로 근로시간 특례업종에 속하는 근로자 비중이 전체 보다는 줄어든 것이다.

우리의 근로시간 특례업종제도는 원래 일본의 제도를 본떠 도입된 것이나 일본에는 근로시간 특례업종 제도 대신 가령 운수업 노동시간에 관한 별도의 장관고시로 일정한 예외적인 규제제도를 두고 있다. 유럽 선진국에도 유사하게 운수업, 해상어업, 근해작업,

〈표 2〉 근로시간 특례업종과 종사자 수

근로시간 특례업종	종사자 수
물품판매 보관업	1,288,000명
숙박업(호텔, 여관 등)	745,000명
의료및 위생사업(병원, 의원)	554,000명
운수업(철도, 지하철, 버스, 택시, 항공, 선박)	544,000명
금융보험업(은행, 보험)	408,000명
사회복지사업(양로원, 노인요양시설)	248,000명
영화제작홍행업(영화, 방송제작)	76,000명
폐기물, 청소업(환경미화원 등)	67,000명
통신업(전기통신, 우편 등)	53,000명
광고업	30,000명
이용업(미장원, 이발소)	24,000명
교육연구조사사업(연구원, 여론조사, 컨설턴트)	17,000명
전 체	4,054,000명

자료: 고용노동부, 2009년 기준.

인턴과 레지던트의 노동을 연장근로 제한의 예외로 정한 제도가 있었으나 새로운 유럽연합의 근로시간 지침이 2003년부터 발효되면서 연장근로시간 예외업종은 없어졌다(Keter, 2009).

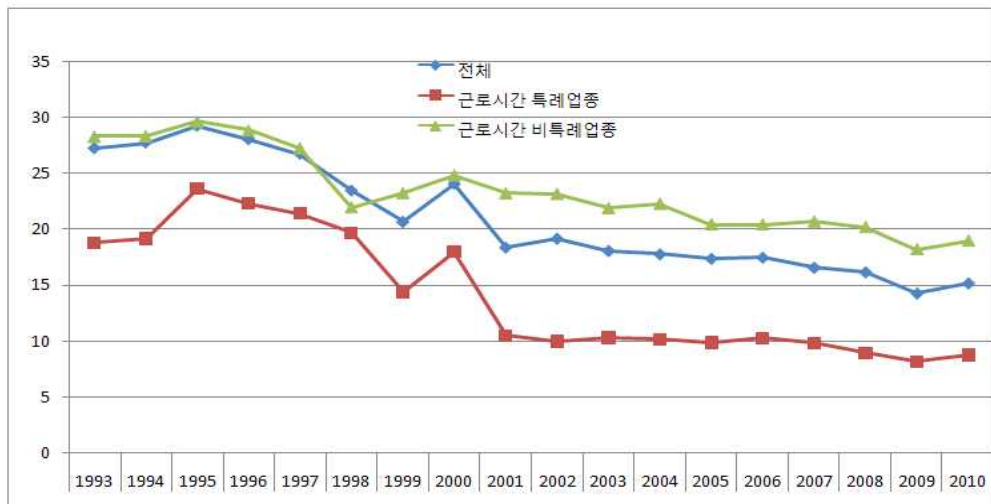
그 대신 유럽연합 소속 국가들에 적용되는 근로시간지침(EU working time Directive, 2003/88/EC)에는 보상근로시간을 나중에 보장하거나 보호장치를 마련해 둔다는 전제 아래 일부 특정 근로자들에게 연장근로시간의 한도를 초과할 수 있도록 허용하고 있다. 예를 들면, 집에서 멀리 있는 직장에 다니는 근로자, 생산이나 서비스가 지속적으로 이루어져야 하는 사업(가령 병원, 양로시설, 가스 수도, 전력산업), 작업장에서 계속 주재해야 하는 사업에 종사하는 근로자, 업무의 변동성이 큰 부문에서 일하는 근로자들, 가령 근해에서 작업하는 근로자, 경비, 언론인, 긴급구조 근로자, 농업노동자, 관광가이드들은 연장근로시간에 대한 제한을 받지 않을 수 있다.

II. 근로시간 특례제도와 장시간 노동

근로시간 특례제도는 본래 업무특성상 연장근로시간 규제(주 평균 12시간)를 적용할 수 없을 정도로 노동시간이 길거나 집중적으로 이루어지는 경우에 적용하기 위해 만들어

[그림 2] 근로시간 특례산업과 비특례산업의 월 초과근로시간 비교

(단위: 시간)



자료: 고용노동부(1993~2011), 「고용형태별 근로실태조사」(구 임금구조기본통계조사)의 산업종분류별 통계.

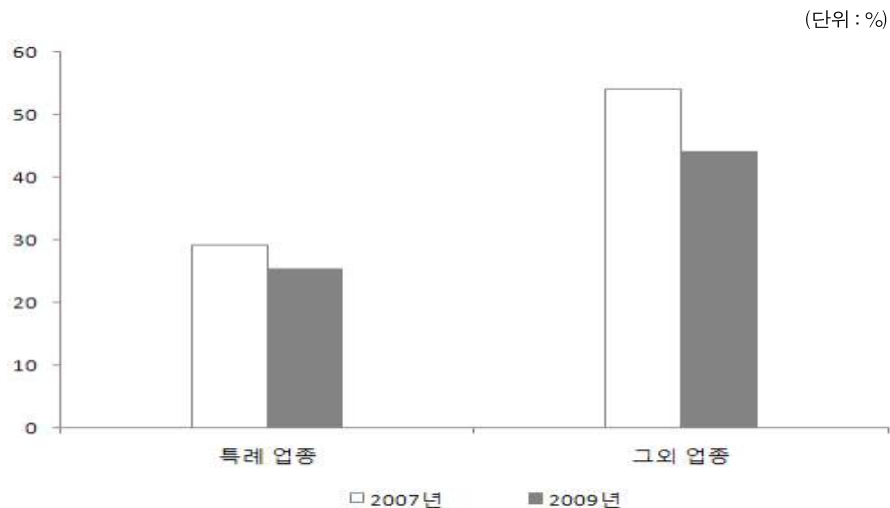
진 제도이다. 그러나 실제로는 근로시간 특례업종에 속해 있는 적지 않은 사용자들이 자신들이 근로시간 특례업종에 속해 있는지 모르는 경우도 있고 연장근로시간이 주 12시간 이내에 있어 굳이 특례업종으로 지정될 필요가 있는지 의심되는 업종도 많았다.

[그림 2]는 그림은 우리나라 근로시간 특례업종의 지정이 잘못되어 있음을 보여준다. 근로시간 특례업종 월평균 초과근로시간이 근로시간 비특례업종의 월 초과근로시간 보다 오히려 짧게 나타나고 있어 근로시간 특례업종 지정이 아이러니하다는 사실을 보여주고 있다. 1993년부터 2010년에 이르기까지 지속적으로 근로시간 특례업종의 월평균 초과근로시간이 근로시간의 비특례업종의 월평균 초과근로시간보다 약 월 10시간가량 짧은 것은 우리의 근로시간 특례업종 지정에 근본적인 문제가 있다는 점을 드러내고 있다. 근로시간 특례업종은 적어도 통계를 얻을 수 있는 1993년 이래 근로시간 특례업종에 대한 세심한 재검토를 해야만 했으나 그런 과정 없이 2012년 현재에 이르기까지 지속되어 온 것이다.

한국노동연구원의 사업체패널조사를 이용하여 분석해 보아도 주 48시간 이상의 장시간 근로의 비중이 근로시간 특례업종보다 근로시간 비특례업종에서 더 높아, [그림 2]의 고용형태별 근로실태조사 결과를 이용한 근로시간 특례업종과 비특례업종의 뒤바뀐 초과근로시간의 길이에 관한 통계가 유효함을 확인해 주고 있다.

또한 고용노동부의 고용형태별 근로실태조사를 이용하여 주 초과근로시간이 12시간 이상인 비율을 보더라도 모든 사업체규모에 걸쳐서 근로시간 비특례업종에서 근로시간 특례업종보다 훨씬 높게 나타나고 있다. 다시 한번 근로시간 특례업종의 지정이 잘못되

[그림 3] 근로시간 특례업종과 비특례업종의 장시간 근로 비중



자료 : 한국노동연구원, 사업체패널 2009.

〈표 3〉 초과노동이 12시간 이상인 비율

(단위 : %)

근로시간 특례업종 여부	1~4인	5~9인	10~29인	30~99인	100~299인	300인 이상	전체
특례업종(전체)	0.5	1.5	2.7	7.0	10.3	6.6	3.2
특례업종(일부)	0.3	1.1	2.1	4.7	5.3	3.4	3.1
비특례업종	0.6	2.3	8.1	19.0	25.6	18.3	11.6
전체	0.5	1.9	5.5	13.1	17.4	12.4	7.1

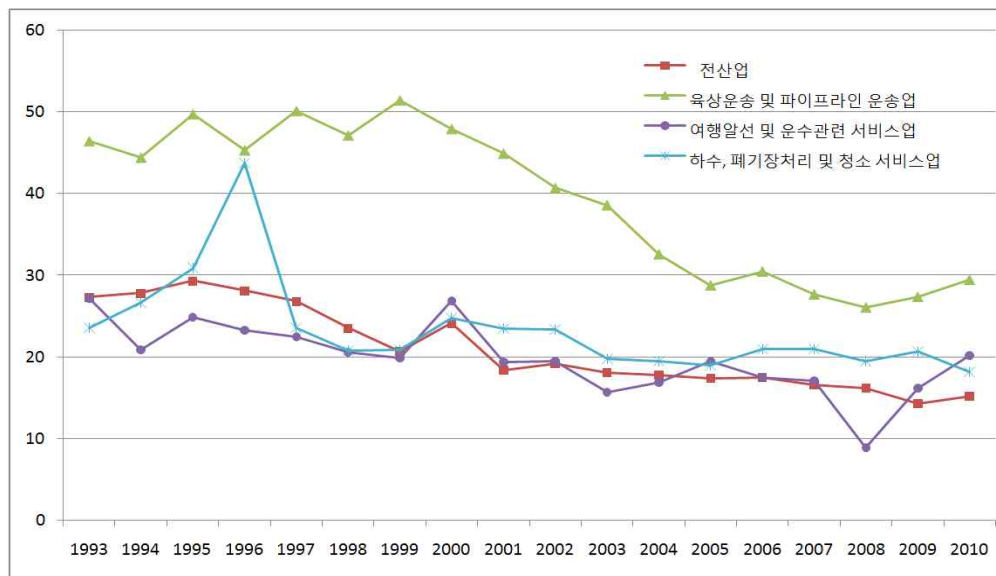
자료 : 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사, 2010년 원자료로부터 계산한 것임.

어 있음을 확인해 주고 있다. 이런 점에서 노사정위원회에서 근로시간 특례제도의 개선을 논의한 결과를 반영하여 정부가 근로시간 특례업종의 축소를 발표한 것은 만시지탄의 감은 있으나 당연한 조치라고 생각된다.

그렇다고 해서 모든 근로시간 특례업종에서 연장근로시간이 짧은 것은 아니다. 다수의 근로시간 특례업종에서 월평균 초과근로시간이 전 산업의 월평균 초과근로시간보다 낮았으나, 적어도 3개의 업종에서는 전 산업 평균보다 길거나 불경기가 아닌 때는 길었다. 이들 3개의 업종 가운데 육상운수 및 파이프라인 운송업의 월평균 초과근로시간은 전 산업보다 지속적으로 월 13~15시간 정도 길었다. 하수처리, 폐기장, 청소서비스업의 월평균 초과근로시간도 1999년 이래 전 산업의 월평균 초과근로시간보다 길게 나타나고 있다.

〈그림 4〉 근로시간 특례업종 중 월 초과근로시간이 전 산업의 월 초과근로시간보다 긴 업종

(단위 : 시간)



자료 : 고용노동부(1993~2011), 「고용형태별 근로실태조사」(구 임금구조기본통계조사)의 산업중분류별 통계.

여행알선 및 운수 관련 서비스업에서도 불경기 때를 제외하면 월평균 초과근로시간이 전 산업의 월평균 초과근로시간보다 길었다.

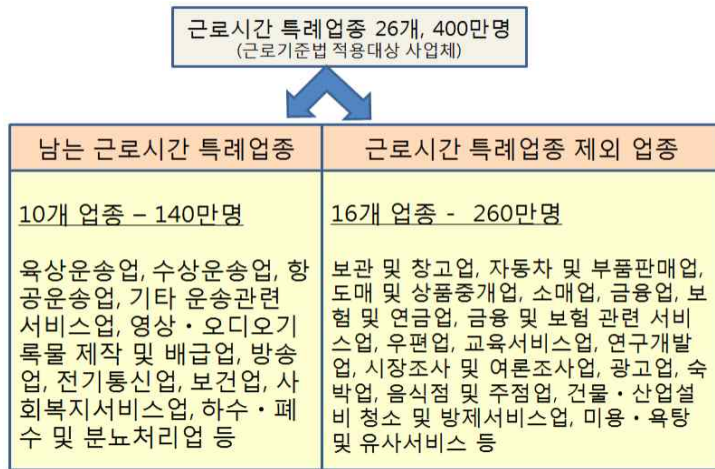
고용노동부의 통계에 의하면, 이들 3개 업종을 제외하고는 근로시간 특례업종 가운데 월평균 초과근로시간이 전 산업 월평균 초과근로시간보다 긴 곳은 없는 것으로 나타난다. 그런 점에서 총론상 3개 업종을 제외한 나머지 근로시간 특례업종을 근로시간 특례업종에서 제외해도 무방하다는 결론이 나온다.

그러나 앞의 그림들에서 나타난 그래프의 값은 평균값이어서 같은 업종 내에서도 회사별로 적지 않은 편차가 있을 수밖에 없다. 따라서 위의 3개 업종을 제외한 나머지 업종을 근로시간 특례업종에서 제외할 경우 아무런 타격이나 영향을 받지 않는 것은 아니다. 가령 금융업의 경우, 2009년 고용형태별 근로실태조사에 의하면 월 초과근로시간이 5.0시간에 불과한 것으로 조사되었고 사업체패널조사에 의하면, 금융보험업의 월 초과근로시간이 14.7시간인 것으로 조사되었다. 그러나 한국노동연구원이 2011년 독자적으로 은행업 근로자들을 대상으로 조사한 결과에 의하면, 월(22일) 평균 초과근로시간이 62시간 47분(62.8시간)으로 나와서 고용노동부의 행정통계와는 현저히 차이가 나는 경우도 있었다. 이런 경우는 은행업에서 적용되는 포괄임금제 때문에 연장근로수당을 연장근로시간대로 정확하게 계산해 지급하지 않는 관행 때문에 연장근로시간을 정확하게 보고도 하지 않고 산정도 하지 않아서 벌어진 현상이다. 이런 경우를 예외로 하면, 근로시간 특례제도를 아예 철폐하고 몇 업종에 대해서 대안적인 근로시간 법제를 만드는 등 근로시간 특례업종을 대폭 손질할 필요가 있다.

Ⅲ. 근로시간 특례제도의 개혁

정부도 근로시간 특례제도의 문제점을 인식하여 노사정위원회에서 2011년 8월 4일 노사정 및 공익위원 14인으로 ‘근로시간특례업종개선위원회’를 구성하여 근로시간 특례제도와 특례업종을 개선하기 위한 논의를 해왔다. 여기에서 근로시간 특례업종을 줄일 필요가 있다는 데에는 노사정 및 공익위원들이 공감을 하여 근로시간 특례제도는 “특별한 공익적 필요성 또는 현저한 업무상 특성으로 인해 다른 예외 규정을 통해서는 해결이 어려워 연장근로 한도를 초과하여 근로할 필요가 있는 경우에 최후적 수단으로 인정”하기로 했다(노사정위원회 근로시간 특례업종 개선 위원회, 2012. 1. 31). 근로시간 특례업종으로 남는 업종에서의 근로시간 상한 설정에 대해서는 노사간의 의견 차이가 좁혀지지 않

[그림 5] 근로시간 특례업종의 변화



는 가운데 공익위원들이 의견을 제시하였다. 고용노동부는 공익위원들이 제시한 의견을 반영하여 근로시간 특례업종을 큰 폭으로 조정하고 근로시간 특례제도를 손보겠다고 밝혔다.

정부는 2012년 1월 말 근로시간 특례제도의 개선, 특히 근로시간 특례업종의 축소에 대한 내용을 발표했다. 그동안 12개 업종으로 중분류되어 있던 근로시간 특례업종을 세분류하여 26개 업종으로 구분한 뒤 이 가운데에서 [그림 5]와 같이 10개 업종으로 축소하고 16개 업종을 근로시간 특례업종에서 제외하기로 했다. 근로시간 특례업종이 더욱 좁게 축소되지 못한 점이 아쉽기는 하지만, 이번 정부의 발표는 51년 만에 이루어진 근로시간 특례제도에 대한 중요한 개혁으로 연장근로시간의 규제 면제대상을 400만 명에서 140만 명으로 대폭 축소함으로써 연장근로시간 규제의 실효성을 높였다는 데 의의가 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 거의 대부분의 근로시간 특례업종에서 월평균 초과근로시간이 전체의 월평균 초과근로시간보다 낮게 나타난 점으로 미루어볼 때, 은행 등의 소수 업종을 제외하고는 근로시간 특례업종의 축소에 따른 충격은 적으리라 예상된다. 더구나 근로시간 특례업종을 포함하여 주 52시간 이상 일을 시키는 사업체는 30인 이상의 경우 전체의 13.4%, 제조업은 22.6%에 이르고 있고 근로자 수로는 제조업을 포함하여 전체 근로자의 9.8%에 해당되고 있다. 이렇게 볼 때 근로시간 특례업종에서 제외되는 업종 가운데 주 12시간 이상의 연장근로를 하고 있는 업종이 그다지 많지 않기 때문에 특례제도 축소에 따른 충격은 그리 크지 않을 것으로 보인다.

IV. 근로시간 특례제도와 관련한 남은 과제

이번 근로시간 특례업종의 축소로 해당 근로자 수가 줄어들어 다행이기는 하지만, 축소 이후에도 여전히 140만 명에 이르는 근로자들이 연장근로시간 규제에서 오는 보호를 받지 못하게 된다. 또한 정부가 특례업종의 수를 더 줄이거나 업종을 세분화하지 않고 육상운수업, 전기통신, 보건업, 사회복지서비스업 전체를 특례업종으로 남겨둔 것도 아쉽다. 앞서 지적한 바와 같이 다른 선진국에는 우리와 같은 근로시간 특례업종제도가 없다는 점을 고려하면 더욱 그러하다.

다만 근로시간 특례제도 도입의 요건을 명확히 한 것과 근로시간 특례업종의 연장근로 한도를 정하기로 한 것은, 근로시간 특례제도에 대한 남용을 막기 위한 장치로서 부분적이기는 하지만 근로자들의 건강권 보호와 공공의 안전을 위해 중요한 규제를 도입한 것이다. 근로시간 특례업종의 연장근로시간 한도를 정할 때는 대상업무(부서), 주당 연장근로시간 한도, 특례 실시의 방법과 후속조치를 명시하도록 하여 각 기업에서 노사가 추가적으로 서면합의로 정하도록 했다.

그러나 근로시간 특례업종에 남아 있는 10개 업종에 대해서는 연장근로시간의 남용을 막기 위한 규제 내용을 보다 분명하게 할 필요가 있다. 1일 11시간의 최소연속휴식시간을 보장해야 한다. 그리고 1주 1회 35시간(1일 11시간 최소연속휴식시간 + 주말 24시간 휴일을 포함)을 연속하여 휴식할 수 있는 시간을 보장해야 한다. 또한 일본의 경우와 같이 월 최대연장근로시간 한도를 정할 수 있다. 근로시간 특례업종에서 추가적인 조치로서 주 12시간을 초과하여 연장근로를 한 경우에는 초과한 시간의 1.5배의 보상근로시간을 주어 쉴 수 있도록 하는 것도 필요하다. 물론 근로자들이 주 12시간을 초과한 연장근로에 대해 연장근로수당을 선호할 수 있으나 근로시간 특례업종에서 노동시간을 줄이기 위해서는 보상휴가를 사용하도록 촉진하는 것이 필요하다.

이번에 정부가 내놓은 근로시간 특례업종의 축소는 불필요하게 특례업종에 속해 있던 업종들을 제외함으로써 우리의 후진적인 노동시간 규제법제를 업그레이드한 것으로 평가된다. 또한 이를 통해 일정한 일자리창출 효과는 물론 직장에서의 직무만족도 개선, 피로도 감소, 삶의 질의 향상을 기대할 수 있게 되었다. 근로시간 특례업종의 축소는 휴일근로시간의 연장근로시간 포함 조치와 함께 노동시간 단축을 위한 첫걸음일 뿐이다. 앞으로 연차수당 대신 연차휴가 사용, 고정연장수당 지급, 연장근로시간을 임의로 늘리는 포괄임금제와 교대제 개편을 통한 노동시간 단축 등 장시간 노동 개혁을 위해 개선되어야 할 과제가 많이 남아 있다. **KL**

<참고문헌>

경제사회발전노사정위원회(2012. 1. 31), 근로시간 특례업종 개선 위원회 활동 결과.
배규식 외(2011), 『장시간 노동과 노동시간 단축 (I), (II)』, 한국노동연구원.

Keter, Vincent(2009), *Working time directive: formerly excluded sectors*, Business and Transport Section, House of Commons, UK.