

장시간 근로 개선의 고용창출 연계

주 무 현*

I. 머리말

장시간 노동은 상대적 저임금과 불합리한 조직문화에 의해 오랜 기간 동안 유지되어 왔다. 일반적으로 장시간 근로는 고용주가 상대적으로 낮은 임금수준에서 장시간 노동을 유인하기 위해 초과근로를 이용하고, 근로자는 상대적으로 낮은 기대임금을 보전하기 위해 과잉근로를 감내하는 상호관계에 의해 고착되었다. 그리고 개인의 근로행태가 경제적으로 합리적인 선택 이외에도 조직상황에 의한 강압 또는 유도되어 결정되는 경우가 적지 않다. 우리나라에서도 장시간 근로가 비임금적 요인에 의해 강요되는 측면 또한 무시할 수 없다. 장시간 근로 개선은 노동시장의 임금결정요인뿐만 아니라 조직문화와 노사관계 등 노동시장의 전반적 개혁과 맞물려 있다.

임무적 근로시간 단축의 고용효과는 임금반응(reaction of wage)에 의해 결정된다. 정부가 고용률 70% 달성을 위한 핵심적 수단으로서 장시간 근로 해소를 정책목표로 설정하였다면, 근로시간 단축의 고용효과를 둘러싼 핵심적 요소들이 종합적으로 고려되어야 한다. 왜냐하면 정부에 의해 근로시간이 효과적으로 규제되고 있는 상황에서도 노동시장의 경쟁구조와 단체교섭의 중앙집권주의 수준 등에 의해 근로시간 단축이 고용과 복지를 체계적으로 개선하지 못했다는 실증분석 결과가 적지 않기 때문이다.

이 글은 장시간 근로 개선이 고용과 어떤 연계를 가지고 있는지를 살펴보고, 고용창출에 유리한 정책방향을 제시하는 데 주요 목적이 있다. 이에 제II장에서는 근로시간 단축과 고용의 관계를 살펴보면서 향후 근로시간 단축의 고용정책 개발에 고려되어야 할 쟁점을 확인한다. 제III장에서는 장시간 근로 관행 개선과 유연근무제 고용영향평가 결과를 소개하고 그 함의를 모색한다. 제IV장에서는 근로시간 단축의 고용효과를 제고하기 위한

* 한국고용정보원 선임연구위원(jumuhyun@chol.com).

포괄적 정책방향을 모색한다.

II. 근로시간 단축과 고용창출

1. 노동수요와 근로시간

노동비용함수가 식(1)과 같이 정의된다고 할 때, 최적고용과 근로시간 선택이 비용최소화의 원리에 따라 결정되는 과정을 통해 살펴보기로 하자(Cahuc and Zyberberg, 2008).

$$C = \begin{cases} [WT + (1+x)W(H-T) + Z]N & \text{if } H > T \\ (WH + Z)N & \text{if } H \leq T \end{cases} \dots\dots\dots (1)$$

- T: 기준근로시간
- W: 기준근로시간 단위당 임금
- Z: 고정비용
- x: 초과근로시간 할증률

식(1)의 노동비용(C)은 종업원 수와 근로시간을 의미하는 노동수요가 W에 의해 결정되는 가변노동비용(variable labor cost)과 Z로 표현되는 고정노동비용(the fixed cost of labor)의 비교를 통해 결정된다.¹⁾ 식(1)에서 Z로 표현되는 고정비용 축소는 기업에 근로시간 대신 근로자로 대체하여 고용을 증대시킬 수 있다. 반대로 식(1)에서 W로 표현되는 가변비용 인하, 즉 상대적 저임금은 추가적인 고용 대신 근로시간을 연장하게 되는 요인이다.

기업의 최적근로시간과 법정근로시간의 차이에 따라 고용수준이 달라진다. 첫째, 법정근로시간이 기업의 최적근로시간을 초과하는 경우, 의무적 근로시간 단축은 고용에 영향을 주지 않는다. 둘째, 기업의 희망근로시간과 법정근로시간이 일치한다면, 근로시간규제가 실근로시간을 단축시키지만, 고용창출효과는 선형적으로 볼 때 애매하다. 셋째, 기업의 최적근로시간이 법정근로시간을 초과하는 일반적 경우로서 기업은 일자리 대신 초과근로를 선택한다(Calmfors and Hoel, 1998). 근로시간 단축이 전체 근로자의 실근로시간을 증대시켜 정책 목적이 훼손되는 역설적 상황이 발생하기도 한다.

그런데 법정근로시간과 최적근로시간의 차이는 노동비용의 고정부분과 가변부분의 비

1) WT는 총근로시간임금을 표현하고, (1-x)W(H-T)는 초과근로수당을 의미한다. 고정비용은 채용과 해고, 훈련과 사회보장비용 등 근로자 1인당 노무비로 볼 수 있다.

중에 의해 결정된다. 실증적 분석에 따르면, 고정비용 비중이 낮은 기업은 최적근로시간이 법정근로시간보다 낮고, 고정비용 비중이 높은 경우는 최적근로시간이 법정근로시간보다 높다(Cahuc and Zyberberg, 2008). 결국 희망근로시간과 법정근로시간이 같은 기업이 실근로시간을 단축시키고 고용을 늘릴 가능성이 높아진다. 정부가 고정노동비용을 어느 정도 지원하고, 노사가 일자리를 늘리기 위해 임금을 어떻게 조정할 것인가가 핵심적 관건이다.

2. 임금보전과 근로시간 단축의 고용효과

법정근로시간 단축은 노동생산성과 생산조직 효율화(설비가동시간)를 개선하여 고용창출에 유리하게 작용하기도 한다. <표 1>에서 시나리오 I 은 근로시간 단축으로 임금보전이 없고 노동생산성이 하락되었지만, 설비가동시간을 유지하기 위해 생산조직이 효율화되어 평균 생산성이 증대한 결과 고용에 긍정적으로 작용하는 경우이다.²⁾ 시나리오 II 는 임금이 완전하게 보전되지만, 설비가동시간이 줄어들면서 노동생산성이 하락하여 고용이 줄어드는 최악의 상황이다. 시나리오 III 은 시나리오 I 과 시나리오 II 의 중간 수준으로 가정한다. 따라서 <표 1>은 임금보전 수준에 따라 근로시간 단축의 고용효과가 달라지는 다양한 잠재적 가능성을 보여주고 있다.

<표 1> 근로시간 단축의 고용효과 시나리오

	임금	설비가동시간	노동생산성	고용
시나리오 I	감소	유지	감소	증대
시나리오 II	완전 보전	하락	감소	감소
시나리오 III	일부 보전	유지	상승	감소

자료 : Cahuc and Zyberberg(2008)에서 재정리.

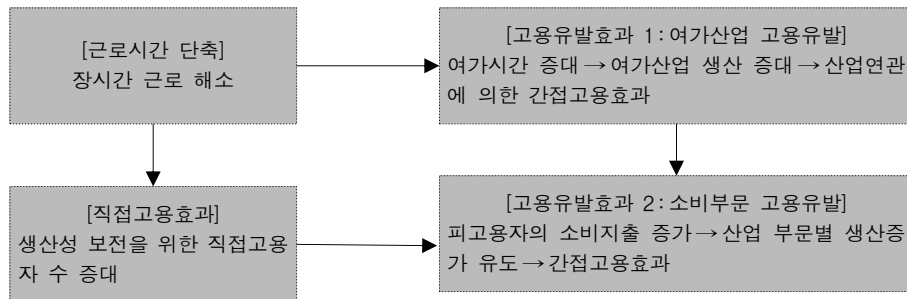
어떻든 생산성이 개선되지 않으면서 임금이 전면적으로 보전되는 기업에서 의무적 근로시간 단축은 고용에 긍정적 효과를 주지 못한다. 임금과 기업이윤을 위협하지 않은 채 장시간 근로를 해소하려는 고용정책은 기업에 대한 보조금 지원정책이 연계되어야 한다. 프랑스 주35시간제 도입과정에서 정부 보조금 지원여부에 따라 근로시간 단축의 고용효과도 상이하게 나타났다(Askenazy, 2013).

2) 법정근로시간 단축으로 주당 노동생산성은 당연히 하락한다.

3. 근로시간 단축과 여가산업 일자리 창출

[그림 1]에서 보는 것처럼 장시간 근로 해소가 여가산업 일자리 창출에 미치는 효과는 일반적으로 두 가지 경로를 밟게 된다. 우선, 근로시간의 의무적 단축 적용 기업은 생산성을 보전하기 위해 신규고용을 창출하게 된다. 이들 기업의 피고용자 임금소득은 소비지출에 사용되면서 해당 산업의 수요증대가 생산증가로 유도되어 간접적으로 일자리가 창출되는 효과가 발생한다. 두 번째 경로는 장시간 근로 해소에 따른 개별 근로자의 선호체계가 변화되면서 여가산업에 대한 소비지출을 증대시키게 된다. 개인의 여가 증대는 여가수요를 증대시키면서 노동수요가 증대하게 된다. 그러나 장시간 근로 해소가 여가산업의 일자리 창출에 어느 정도 영향을 미치고 있는가에 대해서는 체계적인 분석이 진행되고 있지 못하다.

[그림 1] 근로시간 단축과 여가산업 활성화의 고용



프랑스에서 1998년 Aubry I 법이 시행된 이후 주35시간 근무제 도입과 휴일 확대의 여가활동 및 여가산업에 대한 효과 분석은 함의하는 바가 크다(Askenazy, 2013). 주35시간 근무제 도입 이후 근로자 절반가량은 더 많은 휴식을 취하면서도 식당이나 영화 등과 같은 여가소비와 여행업은 거의 변화가 없었다. 이처럼 근로시간 단축에도 불구하고 여가산업이 발전하지 못한 이유는 가게 또는 가족 구성원의 여가 및 근로시간 조정 기능이 결여되어 있었기 때문이다. 예컨대 주간 근로시간 감소 남성 근로자의 배우자는 자신의 근로시간을 조정하지 않았다. 반대로 근로시간 감소 여성 근로자의 배우자도 근로시간 단축에 대응하는 경향이 존재하였으나, 그 반응 규모는 그다지 크지 않았고 대체로 30분 정도에 불과했다. 아울러 주35시간 근무제로 유일하게 혜택을 받은 것은 반여가 활동(semi-leisure activities)으로서 주택 개선과 정원관리 등이다. 대체로 주35시간 근무제 도입이 DIY와 정원창고를 급속하게 증가시키게 된 계기였다(Askenazy, 2013).

Ⅲ. 장시간 근로 개선과 유연근무제 확산의 고용효과

1. 장시간 근로 개선의 고용창출³⁾

법정근로시간 개정 이후 실근로시간 감소 효과는 수년간에 걸쳐 점진적이고 누적적으로 발생했다. 주40시간 근무제 도입 이후 6년이 지난 2010년에 들어서 월평균 근로시간에서 18시간을 단축하려고 했던 목표의 약 3분의 2 수준인 12~13시간이 실제로 단축되는 효과가 나타났다.⁴⁾ 총근로시간에 영향을 미치는 주요 변수들을 통제했을 때, 주40시간 근무제 도입 6년 이후 월평균 총근로시간은 약 12.65시간 감소하고 있다(부표 1 참조).

근로시간 단축의 고용 변화를 예측하기 위한 모의실험으로서 what-if 분석이 실시되었다. 이 분석방법은 한정된 정보와 모형을 이용하여 향후 발생의 소지가 있는 정책상황에 대한 가상적 예측기법으로서 예측 값의 엄밀성보다는 예측 값이 갖는 방향성과 민감성을 사전적으로 탐색하는 데 주요 의의가 있다. 우선 시나리오 I 은 월평균 근로시간이 224시간(주52시간)을 초과하는 근로자의 월평균 근로시간을 20시간(일평균 1시간) 의무적으로 단축한다고 가정했을 때 총고용량 0.89% 증가가 예측되었다. 시나리오 II는 월평균 근로시간이 172시간(주40시간)을 초과하는 근로자의 월평균 근로시간을 의무적으로 20시간 단축하게 될 경우 총고용량은 3.80% 증가하는 것으로 전망되었다.⁵⁾

<표 2>의 고용증가율은 월평균 근로시간을 20시간 단축하였을 때 단기(short-run)에 즉각적으로 발생한다고 가정한다. 그러나 근로시간 단축의 고용효과는 장기적으로 다양한 변수에 의해 발생한다고 보는 것이 보다 현실적인 가정이다. 무엇보다 장시간 근로 해소를 위한 정책수단이 개발되더라도 정책집행의 점진적으로 추진될 수밖에 없다. 40시간 근무제 도입 이후 근로시간 단축 목표의 3분의 2 수준에 도달하는 데 최소 6년 이상 소요되었다는 점에 주목해야 한다. <표 3>의 시나리오 I 에서 월평균 근로시간을 20시간 단축시킨 6년 이후 고용증가율은 0.62%가 되어 이론적 고용증가율 0.89%보다 낮다. 시나리오 II는 6년 이후 고용증가율이 2.66%가 되어 이론적 고용증가율 3.80%보다 크게 낮다. 근로시간 단축의 고용효과는 장기간에 걸쳐서 점진적으로 나타날 전망이다.

- 3) 정광호 외(2012), 『장시간 근로 관행 및 제도 개선의 고용영향평가』의 분석결과 일부를 재정리하였다.
- 4) 주44시간에서 주40시간으로의 법정근로시간 단축이 모든 근로자에게 적용되었다고 가정했을 때, 월 근로시간에서 18시간(4주×4.3시간) 정도 단축된다고 추정했기 때문이다.
- 5) 근로시간 단축의 고용효과 예측에 사용된 파라미터는 전체 산업 상용근로자 및 임시·일용직 근로자 1인당 월평균 근로시간 감소와 총근로자 수의 관계에서 추정된 것이다. 도구변수 추정방법(instrumental variable method)이 사용되었다.

〈표 2〉 월평균 20시간 단축에 따른 고용증가율 예측 시나리오

(단위 : %)

	시나리오 I (주52시간 이상 초과 근로자)	시나리오 II (주40시간 이상 초과 근로자)
월평균 20시간 단축	0.89	3.80

주 : 1) 시나리오 I : 0.06(상용근로자 고용증가) × 0.79(전체 상용직 근로자 비중) + 4.03(임시/일용직 고용증가) × 0.21(전체 임시/일용직 근로자 비중)
 2) 시나리오 II : 0.27(상용근로자 고용증가) × 0.79(전체 상용직 근로자 비중) + 17.10(임시/일용직 고용증가) × 0.21(전체 임시/일용직 근로자 비중)

〈표 3〉 월평균 근로시간의 20시간 단축에 따른 고용증가율 예측 : 연도별 효과

(단위 : %)

	1년차	2년차	3년차	4년차	5년차	6년차
시나리오 I (주52시간 이상 초과 근로자)	0.33	0.40	0.44	0.48	0.59	0.62
시나리오 II (주40시간 이상 초과 근로자)	1.42	1.68	1.87	2.03	2.52	2.66

2. 유연근무제 확산과 고용창출⁶⁾

이론적으로 기업이 종업원 선호에 잘 맞추기 위한 보다 유연한 탄력근무제(flexible working time)를 도입하는 데에는 여섯 가지 이유가 존재한다(Altman and Golden, 2008)(표 4 참조).

〈표 4〉 고용주가 보다 종업원 중심적인 유연근무제를 도입하게 되는 여섯 가지 이유

순번	종업원 선호 작업 스케줄에 대응하는 동기
1	종업원 선호 작업 스케줄은 결근, 작업지연, 지각 또는 근무태만 등을 증대시킬 수 있는 고용주 선호 작업장 운영 또는 교대제에서 벗어나야 한다.
2	직장이동과 빈자리 채우기의 재배치 비용이 증가한다. 즉 노동 또는 특정 유형의 인적자본의 긴급한 부족 현상이 증가한다.
3	유연근무제를 운영하는 관리·감독비용이 감소한다. 즉 기술혁신, 작업 스케줄 소프트웨어와 개선의 확산, 전자통신장비와 자율적 팀 작업 관행 등이 그것이다.
4	자기업무 스케줄에 대한 종업원 재량권이 1일 작업 및 조직성과를 제고한다. 즉 고성과 수단이 이용된다.
5	임금 인상 또는 종업원 복지 대신 종업원의 일-생활의 질을 개선해야 한다.
6	기업이 노동비용을 고려하는 시계(time horizon)가 점차 장기화되어 보다 유연한 근무제와 관련된 잠재적 미래 비용이 더욱 절약되고 있다.

6) 유연근무제 확산의 고용효과 사례는 주무현 외(2012), 『유연근무제 확산의 고용영향평가』의 일부를 재정리한 것이다.

기업성과에 대한 잠재적 영향이라는 측면에서 유연근무제는 종종 분리되어 인식되고 있다. 하나의 유연근무제는 개인 또는 기업 생산성을 제고하여 단위당 노동생산비용을 직접적으로 절약한다. 또 다른 유연근무제는 현재 노동비용의 추가 부담 없이 종업원 복지와 일-생활 만족도를 개선하여 노동비용을 장기적으로 절약하고 직장이동과 인적자본 투자에 연결되는 상대적으로 더 많이 숨겨진 비용을 절약하는 것이다(Golden, 2012). 그리고 효율임금이론 또는 교환이론의 관점에서도 종업원에게 근로시간 유연성을 더 많이 주는 유연근무제는 생산성에 영향을 주게 된다. 이런 현상은 종업원은 자신에게 보다 우호적인 환경에 대한 보답으로 더 많은 노력을 쏟기 때문이다. 유연한 근로일정 선택(flexible daily start and end times)은 장시간 노동 일에 더 적합하다. 아마도 그것은 추가적인 근로가 교환 또는 거래의 한 행동이기 때문이다.

우리나라 민간기업과 공공기업의 유연근로제 도입 현황은 다음과 같다.7) 김태홍 외(2010)의 기업실태조사에 따르면, 유연근무제 중 계약직을 포함한 시간제 근로의 도입 비율이 13.7%로 가장 높고, 보상휴가제는 11.6%, 탄력적 근로시간제가 7.3%, 선택적 근로시간제 6.1%, 원격근무제 2.8%, 재량근무제 2.2%, 재택근무제는 1.6%로 나타났다. 유연근무제 도입 비율은 ‘숙박 및 음식점업’(해당 사업체의 64.7%)이 가장 높고, 그 다음으로 ‘전기, 가스, 증기 및 수도사업’(52.8%), ‘예술, 스포츠 및 여가 관련서비스업’(50.1%), ‘교육서비스업’(46.6%), ‘보건업 및 사회복지서비스업’(41.8%) 등의 순이다.

유연근무제 확산의 고용영향평가 실태조사에 따르면,8) 조사대상 사업체가 시행하는 유연근무제는 출퇴근시간자율제가 26.5%로 가장 많이 실시되고, 그 다음 탄력적 근로시간제 22.0%, 시간제근로 19.4%, 보상휴가제 17.5%, 선택적 근로시간제 10.6%, 재택 및 원격근무제 4.4% 등의 순으로 활용되고 있다. 전반적으로 민간기업에 비하여 공공기관의 유연근무제 시행 비중이 높았고, 상대적으로 근로시간의 탄력성도 높았다. 또한 사업체규모가 클수록 유연근무제를 시행하는 비중이 높고, 금융이나 도소매, 전문과학기술서비스업, 교육서비스업, 사업서비스업, 보건 및 사회복지서비스업과 제조업에서 유연근무제의 다양한 형태가 고르게 분포되어 있었지만, 나머지 업종에는 분포의 편차가 비교적 심하다.

고용영향평가 실태조사에서 유연근로제 확산의 고용효과를 발견하기 위해 유연근무제도 시행 이후 새로운 고용형태로 근로자를 활용하기 시작했는가를 질문한 결과, 조사대상 기업체의 9.6%가 그렇다고 응답했다. 응답 기업체는 시간제 근로자, 출퇴근 시간자율제와 탄력적 근로시간제 등의 순으로 신규인력을 채용하고 있었다. 유연근무제 기업체 94.6%는 고용에 변화가 없다고 응답하였으며, 단지 4.6%만이 고용이 증가하였다고 하였

7) 근로시간(단시간 시간근로제), 선택적 근로시간제(시차출퇴근제도), 탄력적 근로시간제도, 재량근로 시간제도와 근로장소(원격근무제, 재택근무제) 등에서 유연성이 증대.

8) 유연근무제 기업이 활용하고 있는 유연근로형태는 모두 기입하는 다수응답이다.

다. 다른 한편, 유연근무제 기업체 근로자 대상 실태조사에 따르면, 유연근무제도를 활용하는 근로자의 근로시간은 주당 평균 총 40.7시간으로 정상근로시간 38.2시간과 초과근로시간 2.5시간으로 구성되어 있다. 그러나 유연근무제를 활용하여 근로시간에 어떠한 변화가 생겼는지를 질문한 결과, 84.0%는 근로시간에 변화가 없었고, 7.9%는 근로시간이 줄어들었으며 나머지 8.1%는 근로시간이 증가한 것으로 나타나 근로시간 변화가 크지 않았다. 우리나라에서 유연근무제는 근로시간 단축 수단으로 활용된다고 보기 힘들고, 인력활용의 유연성 증대와 일-가정 양립의 수단으로서 제한적으로 활용되고 있다.

<표 5>에서 유연근무제 확산의 고용효과를 미시적으로 분석하기 위해 이중차분모형(DID)을 활용하였다. 다시 말해 유연근무제 활용 여부에 따른 기업별 고용성과의 차이는 유연근무제의 고용효과를 실증적으로 보여준다.⁹⁾ 기업특성을 통제한 처리효과모형(TEM)은 일관되게 양의 고용효과라는 시그널을 보여주고 있다. 유연근무제 도입 이후 1년부터 2년까지 고용이 안정적으로 창출되어 t+2기에는 유연근무제의 고용효과 1.04명으로 나타나고 있다. 이와 같은 결과에 비춰볼 때 유연근무제는 고용창출에 긍정적으로 기여한다고 볼 수 있다.¹⁰⁾

<표 5> 유연근무제 시행의 고용효과(누적치 기준)

<종속변수=연평균 피보험자>

	t	t+1	t+2	t+3
단순DID	0.0977 (0.4909)	-0.0626 (0.7189)	0.4838** (0.0357)	-0.2144 (0.3838)
DID	0.0351 (0.7999)	-0.0811 (0.6373)	0.4662** (0.0427)	-0.2469 (0.3095)
TEM분석	0.1774** (0.0297)	0.2254** (0.0333)	1.0468*** (0.0000)	0.1868 (0.2970)

주: 1) *, **, *** 표시는 계수 값이 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 유의함을 의미
2) () 안의 숫자는 p-value를 의미

유연근무제는 근로자의 근로조건 개선에 긍정적으로 기여하고 있다. 유연근무제에 대한 근로자의 전반적 만족도 수준은 높은 것으로 조사되었다. 조사대상 근로자의 45%는 유연근무제를 활용한 후 근로조건이 개선되었다고 응답했다. 직무수행, 근로시간, 임금, 여가, 개인생활, 일과 가정의 양립 등에서 근로자의 만족도 수준이 전반적으로 높았다.

- 9) 유연근무제 확대 고용영향평가 실태조사에서 유연근무제를 도입하였다고 응답한 기업을 고용보험 DB에 연결하고, 유연근무제 도입 기업과 유사한 특성을 지닌 기업을 통제집단으로 하여 DID 분석을 실시한 것이다.
- 10) 고용보험DB 이외 기업 매출 등 고용효과에 영향을 주는 경제적 요인이 통제되지 못했다.

유연근무제가 일자리 창출에 기여하기보다 현재 단계에서는 근로자의 직장 만족도를 전반적으로 개선하고 있다(Golden, 2012).

유연한 근로시간제의 기업 경영성과는 두 가지 경로를 통해 발생된다. 일반적으로 기업성과는 개별적 한계생산성 또는 기업생산성(노동자 1인당 산출량과 수익)을 제고하거나, 노동이동이나 무단결근 또는 근로태만과 같은 부정적 노동행위 축소에 의한 비용절감을 통해서 개선된다. 예컨대 보다 탄력적인 근로시간제를 도입한 기업은 그렇지 못한 기업에 비해 조직 수준의 성과가 높다. 하지만 하나의 유연근무제를 도입한 기업에 비해 몇 개의 유연근무제를 조합하여 도입한 기업이 시너지효과가 훨씬 더 큰 것으로 나타났다.

IV. 정책제언

기본적으로 근로시간 단축은 생산과정에서 고용주와 근로자의 자발적 상호작용으로 결정하는 내생적 성격을 갖고 있어 독립적 정책변수로 활용하기에는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 장시간 근로 해소는 근로시간 전반적 영역에 대한 것이 아니라 법정근로시간 이상의 과잉근로에 대한 잘못된 관행을 해소하여 일의 질을 향상시키고, 더 나아가 일자리 창출을 하겠다는 측면에서 정부가 고용정책의 일환으로 개입할 수 있는 여지는 적지 않다. 오랜 기간 장시간 근로는 고용주와 근로자 사이에 관행처럼 유지되어 왔다. 고용주는 추가고용에 따른 인건비 상승과 구인비용 및 숙련비용 등 노동비용이 추가되기 때문에 장시간 근로를 선호하고 있다. 다른 한편 근로자는 상대적으로 낮은 임금소득을 보전하기 위한 수단으로 초과근로를 선택하게 되고, 역설적으로 장시간 근로가 청년층과 여성층의 고용불안과 취업난에도 부정적 효과를 발휘하고 있는 것이다. 기존 불합리한 조직문화가 장시간 근로를 권유하는 상황을 구조화하고 있다.

일반적으로 초과근로시간의 과소추정은 포괄임금제와 초과근로를 당연하게 받아들이는 불합리한 관행에서 비롯된다. 포괄임금제는 연장근로시간에 대해 편의적으로 일부만 보상하기 위한 편법으로서 연장근로, 야간근로와 휴일근로가 임금체제에 이미 편입되어 있다. 사실 포괄임금제는 보다 높은 시간당임금을 인정하는 초과근로에 대한 과수요를 방지하고자 일종의 상한선을 제시하고자 하는 취지를 내포하고 있다. 이와 같은 임금체제가 일상화되어 고용주와 근로자 모두 초과근로를 당연하게 수용하고, 정상근무의 생산성을 저하시키는 비효율적 악순환이 반복되고 있다. 따라서 단기적으로 장시간 근로 해소는 초과근로시간의 정의와 규모를 정확히 하는 실태조사와 함께 포괄임금제에 대한 개선이 있어야 한다.

근로시간 단축의 고용효과는 경제적 요인과 비경제적 요인이 복합적으로 작용하는 다양한 경로를 통해서 발생한다. 예컨대 근로시간 단축에 의한 고용창출은 기업의 산업별·규모별 특성에 의해 크게 좌우되고, 개별 기업체의 생산비용 구조 또한 이질적이기 때문에 일관된 고용정책 방향이 제시되기 어렵다. 따라서 원칙적 차원에서 초과근로 프리미엄 지급에 대한 신중한 재검토가 필요하다. 거듭 지적했던 바와 같이 사용자는 낮은 노동생산성을 유지하기 위해 필요한 추가 노동력을 기존 근로자의 장시간 근로로 대체하려는 경향이 있고, 근로자는 초과근로를 통해 상대적 저임금소득을 보전하기 위해 초과근로를 선택하기 때문에 단위 시간당 생산성이 향상되고 있지 않다. 사용자에게는 초과근로 프리미엄의 비용을 부담스럽게 하고, 근로자에게는 초과근로의 임금소득이 여가의 기회비용보다 낮게 하는 방안이 모색되어야 한다.

초과근로 프리미엄이 정상근로 임금수준은 물론이고 신규고용의 고정비용보다 높은 경우 장시간 근로는 점진적으로 해소될 수 있다. 프랑스 정부는 주35시간 근무제의 고용효과를 제고하고 임금과 이윤을 위협하지 않기 위해 보조금(subsidies)지원정책을 도입했다. 경제이론에서 보면, 새로운 일자리가 근로시간 단축, 최저임금에 가까운 노동비용 인하 또는 유연성 증대에 따른 것인지 명확하게 파악하는 것은 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 신규 고용의 고정비용 부담을 덜어주고, 근로자의 임금보전을 위해 정부가 보조금을 지원해줄 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

노동력 공급의 기본 단위인 가족 구성원 사이에서 근로시간 단축이 상이하게 적용됨에 따라 여가활동이 제약받고 있다. 경제활동인구의 인구학적 특성을 고려하여 근로시간 단축이 세밀하게 설계되어야 한다. 예컨대 근로자 자신이나 가족의 생애주기에 따라 일정한 범위 내에서 노동시간을 유연하게 선택할 수 있어야 한다. 육아를 담당하고 있는 여성 근로자의 경우에는 재택근무나 시차출퇴근제 등 유연근로제의 선택권을 확장해 줄 필요가 있다. 현재 젊은 층의 현재 근로시간이 가장 높지만 동시에 그들의 근로시간 단축 수요가 크게 나타나기 때문에 젊은 층 사이에서 일자리를 더 만들 여지가 있다.

이처럼 장시간 근로 개선에 대해서는 근로의 질 향상과 일-가정 양립을 위한 유연근무제의 각종 수단들이 함께 도입되어야 효과가 제고될 수 있다는 견해가 일반적이다. 유연근무제는 일-가정 양립과 여성 고용률 제고를 위한 여성 정규직 시간제 근로로 활용될 수 있어야 한다. 유연근무제 활성화 수준이 높은 주요 국가들의 경우 전반적으로 여성 고용률이 높다. 시간제 고용이 중요한 역할을 하고 있기 때문이다. 생애주기 맞춤형 근무형태와 양질의 시간제 근로는 여성 고용률에 긍정적 기여를 한다.

민간부문 시간제 일자리 확산을 위해서는 정책 설계와 감독 기능이 강화되어야 한다. 정부 지원이 자칫하면 사업체 인건비 절감을 위하여 근로조건 악화를 수반하는 일자리 창출을 지원하는 정책으로 인식될 수 있어, 저임금 등 근로조건 악화가 발생할 우려가

있는 소규모 사업장의 시간제 근로 등에 대한 보호조치가 우선시되어야 하며, 정부의 관리감독이 필요하다. 특히 시간제 일자리의 부가급여나 복리후생 등에서 시간 비례원칙이 준수되도록 유도해야 한다. 대체인력지원사업을 유연근무제와 연계되도록 설계할 필요가 있다. 유연근무제 확산 고용영향평가 실태조사와 전문가 심층조사에서는 대체인력지원사업이 유연근무제 정착에 크게 기여할 것으로 전망했다. 현재 유연근무제를 지원하는 프로그램을 보다 확장하여 대체인력뱅크 활성화, 컨설팅 확대 등에 보다 정책이 집중될 필요가 있다.

장시간 근로 해소는 정부의 근로감독 기능 강화와 함께 근로시간 특례업종의 초과근로 실태 파악과 관리부터 집중해야 한다. 노사정위원회의 근로시간 특례업종 개선활동이 현실화될 수 있는 기반 구축이 무엇보다 필요하지만, 지나치게 포괄적으로 정해져 있는 업종 및 직종 구분이 보다 더 명확해져야 할 것이다. 노동계와 경영계가 합의하지 못한 특례유지업종을 현실적으로 축소할 수 있는 사회적 합의가 도출되어야 한다. 그리고 특례유지업종과 적용대상 근로자 규모에 대한 노사합의가 도출되지 않더라도 정부 차원에서 연장근로시간 상한 설정 준수에 대한 지속적인 감독과 관리가 있어야 할 것이다.¹¹⁾

중장기적으로 장시간 근로 해소는 근로시간 단축과 일자리 창출을 위한 ‘노사정고용사회협약’이 불가피하다. 여기에 장시간 근로 관행을 해소하고 고용창출기반 확대를 위해 사회적 인식전환을 위한 협약이 체결되어야 한다. 굳이 해외사례를 보지 않더라도 노사정의 사회적 합의를 통해 근로시간 단축과 함께 일자리 창출에도 긍정적으로 기여할 수 있을 것이라는 예상은 가능하다. **KLI**

<참고문헌>

김태홍 외(2010), 『근무유형별 근로실태에 관한 조사 및 분석 연구』, 고용노동부.
정광호 외(2012), 『장시간근로 관행 및 제도 개선 정책 고용영향평가』, 한국고용정보원
주무현 외(2012), 『유연근무제 확산의 고용영향평가』, 한국고용정보원

Alberto Alesina, Edward Glaeser and Bruce Sacerdote(2005), “Work and Leisure in the United States and Europe: Why So Different?” NBER Macroeconomics Annual,

11) 2012년 1월 노사정위원회 공익위원안에 따르면, 특례유지업종을 26개에서 10개로 축소하여 나머지 16개 업종은 특례대상에 제외했다. 그리고 근로시간특례제도가 개선될 경우 적용대상 근로자는 근로기준법 적용 대상자 1,055만 명의 33%인 400만명선에 13%에 해당하는 140만명 수준으로 감소되는 효과가 발생한다고 추산했다.

NBER.

Gerhard Bosch and Steffen Lehnendorff(2001), “Working-time reduction and employment: experience in europe and economic policy recommendations,” *Cambridge Journal of Economics* 25, pp.209~243.

Gilbert Cette, Samuel Chang and Maty Konte(2011), “The decreasing returns on working time: an empirical analysis on panel country data,” *Applied Economics Letters* 18, pp.1677~1682

Lars Calmfors and Michael Hoel(1998), “Work sharing and overtime”, *The Scandinavian Journal of Economics* 90, pp.45~62

Lonnie Golden(2012), “The Effects of Working Time on Productivity and Firm Performance: a research synthesis paper,” Condition of Work and Employment series No.33, ILO.

Lonnie Golden and Stuart Glosser(2012), Work sharing: Can reduced working hours potentially increase employment?: The case of recession in the US, International Labor and Employment Relation Conference, Philadelphia PA, July 2-5, 2012.

Pedro S. Rapose and Jan C. van Ours(2008), “How working time redcution affects Employment and earnings,” Discussion Paper No.3723, IZA.

Philippe Askenazy(2013), “Working time regulation in France from 1996 to 2012,” *Cambridge Journal of Economics* 37, pp.323~347.

Pierre Cahuc and Andre Zylberberg(2008), “Reduction of working time and employment,” in Tito Boeri, Michael C. Burda And Francis Kramarz(eds.), *Working Hours and Job Sharing in the EU and the USA : Are Europeans Lazy? Or Americans Crazy?*, Oxford University Press.

〈부표 1〉 법정근로시간 단축에 따른 총근로시간의 장기적 변화

<종속변수 = 총근로시간>

	모형 I	모형 II	모형 III	모형 IV	모형 V	모형 VI
도입 2년 전	0.51*** (.143)	0.98*** (.137)	-0.41*** (.127)	-0.42** (.177)	-0.29* (.170)	-0.36** (.164)
도입 1년 전	-2.99*** (.132)	0.64*** (.147)	-1.75*** (.137)	-1.79*** (.217)	-1.54*** (.209)	-1.57*** (.200)
도입연도	-5.09*** (.129)	0.56*** (.155)	.03*** (.144)	-3.97*** (.254)	-3.58*** (.245)	-3.46*** (.233)
도입 1년 후	-8.13*** (.121)	-1.93*** (.152)	-6.84*** (.142)	-7.63*** (.298)	6.91*** (.287)	-6.72*** (.274)
도입 2년 후	-8.45*** (.122)	-3.19*** (.159)	-8.84*** (.149)	-9.30*** (.347)	-8.15*** (.336)	-7.96*** (.320)
도입 3년 후	-9.48*** (.127)	-3.96*** (.173)	-10.3*** (.161)	-10.8*** (.400)	-9.31*** (.386)	-8.87*** (.369)
도입 4년 후	-11.5*** (.142)	-4.96*** (.185)	-13.5*** (.169)	-12.2*** (.449)	-10.1*** (.434)	-9.65*** (.415)
도입 5년 후	-15.2*** (.138)	-12.0*** (.191)	-19.1*** (.181)	-15.8*** (.513)	-12.64** (.497)	-11.9*** (.476)
도입 6년 후	-18.4*** (.138)	-14.8*** (.207)	-22.1*** (.189)	-17.2*** (.569)	-13.5*** (.551)	-12.6*** (.528)
연도 더미		Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
근무형태 더미			Yes	Yes	Yes	Yes
사업체규모 더미				Yes	Yes	Yes
성별, 학력, 근무기간					Yes	Yes
산업분류 더미						Yes
표본수	4585388	4585388	4585388	4585388	4585388	4585388
R-squared	0.0127	0.0235	0.1859	0.1891	0.2531	0.2947

주: 1) ***: p <0.01, **: p <0.05, *: p <0.1

2) 연도 더미: 2002년부터 2010년까지의 기간임.

3) 근무형태 더미: 정상근로, 2교대, 3교대, 격일제, 시간제 근무형태임.

4) 사업체규모 더미: 5~9인, 10~29인, 30~99인, 100~299인, 300~499인, 500인 이상임.

5) 성별(남, 여), 학력(중졸 이하, 고졸, 초대졸, 대졸, 대학원졸 이상), 근무기간(실문조사연도-입사연도).

6) 산업 더미: 제8차 한국표준산업중분류에 의한 총 60개의 산업 중분류임.

