

적정 근로시간을 찾아

안 주엽*

I. 들어가는 글

우리는 왜 일을 많이 하는 것일까? 일은 개인이 여가를 희생하는 것이고, 근로자의 이러한 희생이 생산에 기여하면, 사용자는 그 대가로 임금을 제공하고, 이는 다시 소비 등을 통하여 효용을 높이게 되어 마침내 여가의 희생이 보상을 받게 된다. 이러한 과정이 합리적 의사결정이 되기 위해서는 여가의 희생으로 야기되는 한계비효용과 소비로부터 오는 한계효용이 일치하도록 해야 한다.

노동이 단순히 임금만을 목적으로 하는 것인가? 노동이 일자리를 통해 한 개인이 사회와 소통하는 방식이라는 점에서 또 다른 효용을 가지는 것은 분명하다. 이러한 부수적인 효과까지 고려하더라도, 적정수준을 넘어서는 지나친 노동은 한계비효용은 늘리고 한계효용은 줄여 효용수준을 낮추어 의사결정의 합리성을 깨뜨리게 된다.

지난 35년간 연간근로시간은 연평균 26시간씩 줄어 왔다. 1980년대 2,900시간을 넘는 수준이었으나 주44시간제 실시로 1995년 2,648시간, 2000년 2,512시간으로 줄어들고, 법정근로시간을 주40시간으로 단축(주5일제근무)하여 2014년 2,124시간까지 지속적으로 줄어들었지만, 여전히 OECD 평균(1,770시간)보다는 350시간이나 길다.

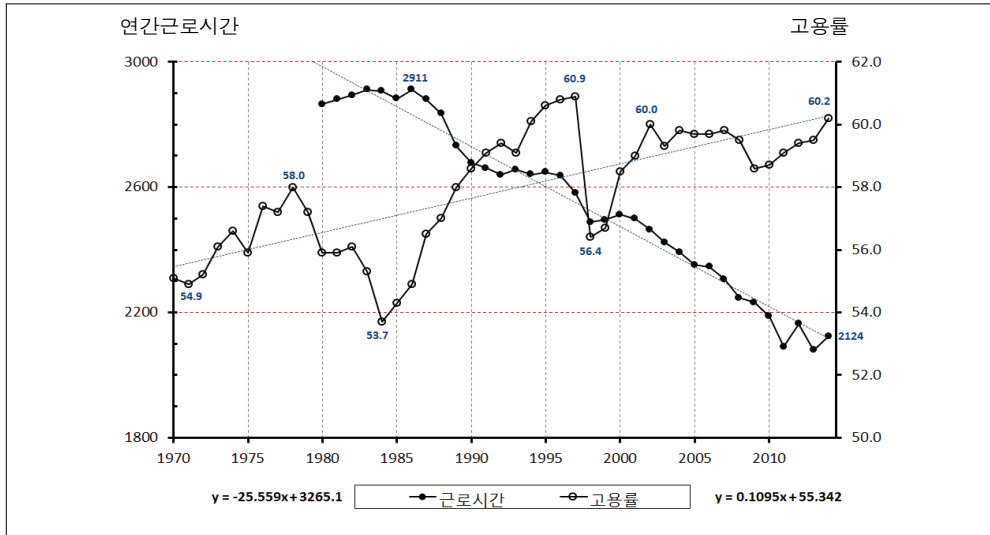
경제성장과 근로시간 단축 등에 따라 고용률은 1971년 55%에서 매년 0.10% 상승하였지만 2014년에 60%를 다소 상회하는 정도이다. 이의 장기추세를 보면, [그림 1]에서 보듯 4개의 주기가 보이는데, 각 주기의 고점(저점)은 1978년 58%(1984년 54%), 1997년 61%(1998년 56%), 2002년 60%(2009년 58%)이다. 주목할 점은 2002년부터 고용률이 60% 전후에서 정체되어 있다는 것이며, 2014년 15~64세 고용률 역시 65.3%로 OECD(65.7%) 주요 회원국(일본 72.7%)들과 비교할 때 상당히 낮다는 사실이다.

* 한국노동연구원 선임연구위원(jyahn@kli.re.kr).

OECD의 통계(2014년)(그림 2)를 보면, 연간근로시간이 100시간 줄어들 때, 15~64세 고용률은 1.56%포인트 상승한다. 한국의 실제 고용률은 연간근로시간을 고려한 수준(60.8%)보다 4.6%포인트 높고, 만약 ‘현 상태’에서 연간근로시간을 1,900시간 또는 1,800시간으로 줄이면, 고용률은 68.5% 또는 70%가 된다는 시사점을 얻게 된다.

[그림 1] 연간근로시간과 고용률(15~64세): 1970~2014

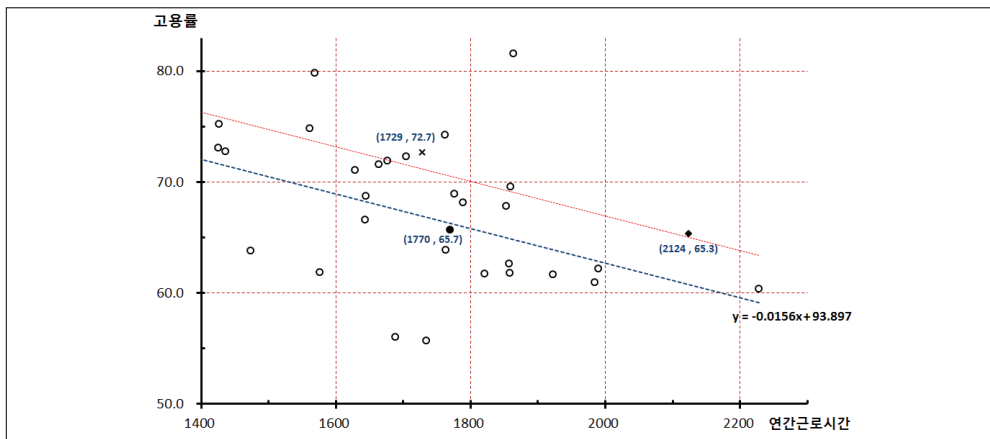
(단위: 시간/연, %)



자료: 통계청 국가통계포털; OECD, <http://stats.oecd.org/>.

[그림 2] 연간근로시간과 고용률의 국제비교(2014년)

(단위: 시간/연, %)



주: ●는 OECD 평균, ◆는 한국, X는 일본임.
 자료: OECD, <http://stats.oecd.org/>.

II. 왜 그리 오래 일하는가? 그 효과는?

1. 장시간근로의 실태

현재의 연간근로시간은 일본의 장시간근로를 두고 ‘일중독(workholic)’이라는 용어가 사용되기 시작할 즈음의 수준과 유사하다. 왜 이리 오래 일하는가? 멕시코를 제외한 OECD 최장 근로시간은 과도한 초과근로 및 휴일근로, 파트타임근로 및 유연근로제도의 미성숙, 짧은 휴가 및 이의 미소진 등을 들 수 있다.

‘고용형태별근로실태조사’(2014년)에 따르면, 5인 미만 사업체 근로자와 특수형태근로종사자를 제외한 1,011만 명 근로자 중 10.4%가 52시간을 초과하는 장시간근로를 하는데, 이들의 총근로시간은 주당 60시간이다. 또한 371만 명(36.7%)의 근로자가 주당 8.9시간의 초과근로를 하는데, 이 중 장시간근로자의 초과근로시간은 주당 18.9시간이나 된다. 211만 명(20.9%)의 근로자는 월 3.1일의 휴일에 근로를 하고 있으며, 장시간근로자의 휴일근로는 월 4.5일이다.

‘장시간근로 주요 업종 기업 대상 근로시간 운용실태 패널조사’(2014년)에 따르면, 표본사업체(16개 업종 1,022개) 4개소 중 3개소에서 월 40시간 평일 연장근로를, 56%의 사업체에 종사하는 27%의 근로자가 월 3.0일, 월 24시간 휴일근로를 하는 것으로 나타난다.¹⁾ 휴가는 18일 부여되지만 12일만 사용하여 휴가소진율은 2/3 정도에 불과하다.²⁾

표본사업체의 42%가 51%의 근로자를 대상으로 교대제를 실시하고 있는데, 이들 중 70%는 2조2교대제, 13%는 3조3교대제로 ‘설비 가동 또는 서비스를 중단할 수 없어서’ 또는 ‘기존 설비/시설을 최대한 가동하기 위하여’ 장시간근로를 하고 있다. 반면 표본사업체의 61~74%는 탄력적 근로시간제, 선택적 근로시간제, 재량근로시간제, 보상휴가제, 스마트워크 등 유연근로제에 대해 알고는 있지만 5% 정도만 이를 실시하고, 나머지는 ‘업무상 실시할 필요가 없’다고 인식하는 수준이다.

-
- 1) 평일 연장근로를 하는 사업체의 75%, 휴일근로를 하는 사업체의 70%가 상시적이라고 응답하고 있는데, 그 이유는 ‘근로자가 없거나 찾기 어려워’(40%)가 가장 많고, ‘신규채용 부담’, ‘근로자가 원하여’, ‘관행적으로’ 등이 각각 16~18%를 차지한다.
 - 2) 휴가 미소진 사유는 ‘종업원들이 추가적 수입을 목적으로’(47%)가 가장 많고, 그 다음으로는 ‘업무를 대체할 인력을 찾기 어려워’, ‘관행상 휴가를 쓸 수 없어서’ 등인데, 76%의 사업체에서 미소진 휴가에 대해 수당을 지급하고 있으며, 85%의 사업체가 연차휴가 사용촉진제를 알고 있지만 절반만 이를 실시하고 있다.

시간제근로는 6.4%의 사업체에서만 실시되고, 대부분 사업체는 ‘알맞은 직무가 없거나 많지 않아’, ‘업무의 지속성을 유지하기 어려워’ 활용할 수 없다고 인식한다. 다행스런 점은 37%의 사업체가 시간제근로가 가능한 업무/직무가 있다(전체 업무/직무의 14%)고 인식하는 한편, 23%가 근로시간(월 209시간)이 많다고 인식한다는 것이다.³⁾

2. 장시간근로의 원인

장시간근로의 원인은 무엇보다 이를 유인하는 노동 관련 법제도에 있으며, 이를 최대한 활용하려는 사용자의 전근대적 인식을 바탕으로 한 인력운용방식과 흠뻑이 문화에 익숙한 근로자의 인식에서 찾을 수 있다.

현재 근로기준법은 법정근로시간을 주40시간으로 제한하고, 초과근로는 주12시간 한도로 규정하고 있으므로 이론적으로 가능한 근로시간은 주52시간이다. 그러나 초과근로의 산정에서 휴일근로를 제외하는 행정해석은 주68시간근로를 가능하게 만들어 장시간근로를 유인하는 결과를 낳았다.⁴⁾ 또한 근로시간 관련 다양한 예외조항을 둬으로써 사용자 하여금 유연근로제도나 파트타임근로를 적극적으로 활용토록 할 유인을 억제하는 한편 ‘근로자에 대한 최소한의 보호’의 사각지대를 만들었다.

주요 예외조항으로는 상시 4인 이하 사업체에 대한 제한적 적용(동법 제11조 제2항), 1차산업 종사자 및 감시·단속적 근로자에 대한 근로시간 및 휴일 등 조항의 적용 제외(동법 제63조), 근로시간 및 휴게시간의 특례(동법 제59조), 주 15시간 미만 근로하는 근로자에 대한 적용 제외(동법 제18조 제3항) 등을 들 수 있다.

사용자의 인식 또한 장시간근로에 경도된 측면이 강하다. 주기적 또는 예측하지 못한 상품수요의 변동에 따른 노동수요의 변동에 대응하는 방식으로 신규채용보다는 손쉬운 초과근로를 선택하였다. 이러한 대응방식은 노동수요 증가가 일시적일 때는 타당하지만, 지속적 효과를 갖는다면 가산임금(할증, premium) 지급에 따른 불필요한 비용 증가, 상시적 장시간근로에 따른 생산성 저하(근로자의 건강 악화, 산업재해 등 포함), 최적 수준에 미치지 못하는 과소고용 등의 부정적 결과를 낳는다.

또한 파트타임 근로자의 생산성이 낮고 조직에 대한 충성심이 약하다는 증명되지 않은 편견을 가진 사용자는 근로자의 시간관리에 미숙하다는 사실을 감추고자 전일제노동에 매달리고, 더 나아가 저임금·장시간근로에 과도하게 의존하는 전근대적 공장제 중심의

3) ‘장시간근로 패널조사’(2014년)에 따르면, 표본사업체의 6.4%가 ‘향후 시간제근로를 더 활용하겠다’고 응답, 22%의 사업체는 장시간근로가 강화된다면 그리 하겠다고 응답하고 있다.

4) ‘장시간근로 패널조사’(2014년)에 따르면, 표본사업체(휴일근로 사업체)의 41%(27%)는 ‘휴일근로를 포함한 연장근로시간의 12시간 한도’에 대해 ‘별다른 문제가 없다’, 24%(26%)는 ‘별다른 대응방안이 없다’고 응답하고 있다.

근로문화를 개혁할 의지조차 없이 무한경쟁의 글로벌시장에서 생존을 모색하는 모순의 길을 걷고 있다는 점을 간과할 수 없다.

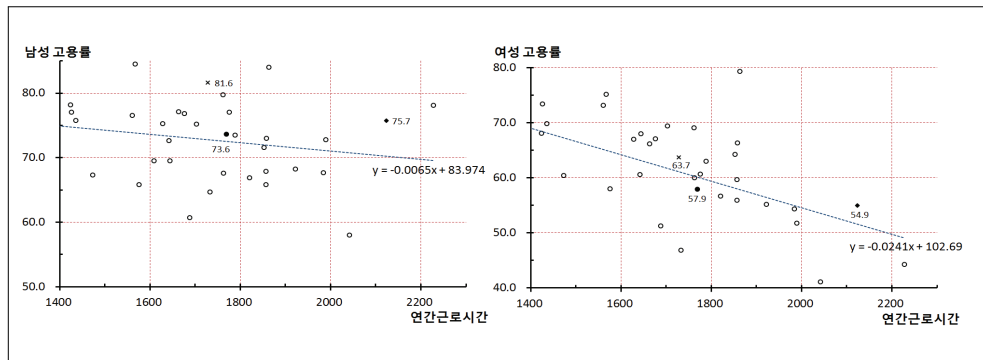
근로자 측면에서 장시간근로의 근본적 원인은 짧은 노동생애(worklife)와 파트타임근로의 낮은 임금수준, 저조한 사회보험 가입 및 부가급부 적용, 그리고 미비한 고용안정성 등 부정적 특성에 있다. 노동시장의 다양한 양극화와 사회 전반의 학력차별에 대응하는 고학력화로 노동시장 진입은 더디고, ‘오륙도’나 ‘사오정’이니 하는 조기은퇴를 포함한 연금수급 개시연령에 훨씬 앞서는 노동시장 퇴장은 짧은 노동생애를 의미하고, 과도한 자녀양육비 및 주거비 지출로 노후자금이 충분하지 않은 현실과 맞물려 ‘일할 수 있는 기간’에는 가정과 삶을 버리는 정도로 일하려는 인식이 지배적이다.

3. 장시간근로의 효과

연간근로시간과 성별 고용률의 관계를 보면, 연간근로시간이 100시간 줄어들 때, 남성 고용률은 0.65%포인트 상승하는 데 그치지만 여성 고용률은 2.41%포인트나 상승함을 알 수 있다. [그림 3]에서 보듯, 남성과 여성의 실제 고용률(76%와 55%) 모두 연간근로시간을 고려한 수준보다 상당히 높다는 점에 주목할 필요가 있다. 또한 OECD의 성별 고용률과 비교할 때, 남성에서 2%포인트 이상 높은 반면 여성에서는 3%포인트나 낮아, 성별 고용률 격차가 20%포인트를 넘는 수준이다.⁵⁾

[그림 3] 연간근로시간과 성별 고용률의 국제비교(2014년)

(단위 : 시간/연, %)



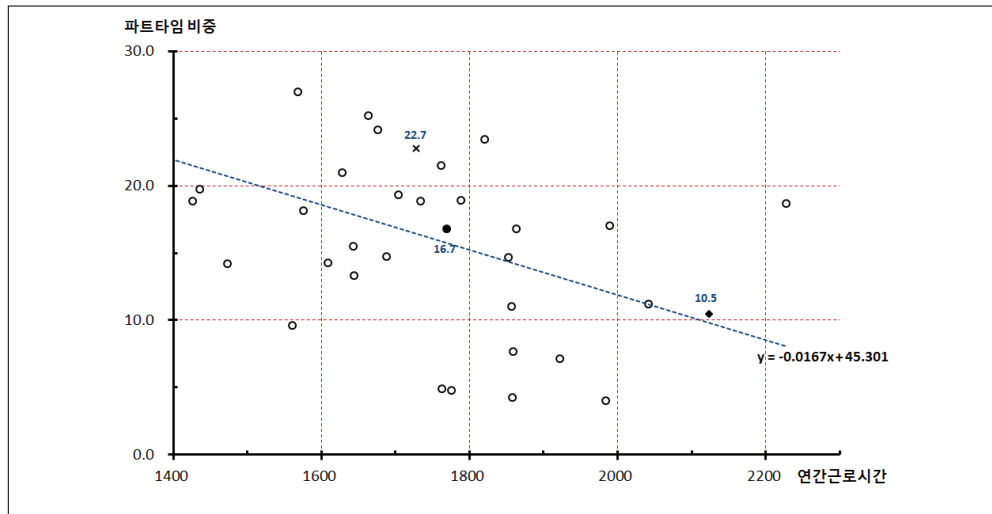
주 : ●는 OECD 평균, ◆는 한국, X는 일본임.
 자료 : OECD, <http://stats.oecd.org/>.

5) [부도 1]에서 보듯 터키, 멕시코, 칠레 다음으로 높은 수준.

이러한 고용률 양상은 파트타임근로의 비중과 밀접한 관계를 갖는다. 즉 장시간근로 중심의 근로문화로 파트타임근로가 ‘괜찮은’ 일자리의 대안이 되지 못하여, 특히 시간제 약(time constraint)이 심한 인구의 노동공급을 제한하게 되어 고용률을 저하시키게 된다.⁶⁾ [그림 4]에서 보듯, 연간근로시간이 100시간 줄어들면 파트타임근로의 비중이 1.67%포인트 상승하는데, 현재 임금근로 중 파트타임 비중은 10.5%(2013년 11.1%)로 OECD (16.7%)의 회원국과 비교하여 매우 낮은 수준이다. 연간근로시간이 1,800시간이면 파트타임근로의 비중은 약 16%가 된다.

[그림 4] 연간근로시간과 파트타임 비중(2014년)

(단위 : 시간/년, %)



주 : ●는 OECD 평균, ◆는 한국, X는 일본.
 자료 : OECD, <http://stats.oecd.org/>.

6) 일본의 경우를 보면, 1980년대 2,100시간대에 머물던 연간근로시간이 1988년부터 감소추세를 보였는데, 1993년 1,900시간, 2002년 1,800시간까지 급속하게 줄어들었다. 1990년대 초 고용률은 1987년 67%에서 1992년 70%로 급상승하였고, 2014년 73%를 다소 하회하는 높은 수준이다. 山本勲·黒田祥子(2014)는 1980년대 말 1990년대 초 총근로시간이 하락한 주된 요인으로 주5일제(주휴2일제)의 실시와 파트타임근로(단시간노동자)의 증가를 들고 있다(pp.20~25).

Ⅲ. 최근의 근로시간 관련 주요 정책

1. 고용률 70% 로드맵(2013. 6. 4)

현 정부는 2013년 6월 초 일자리정책의 기조로 ‘고용률 70% 로드맵’을 발표하였다. 로드맵은 4개 핵심전략을 내걸었는데, 창조경제를 통한 일자리 창출, 일하는 방식과 근로시간 개혁, 여성·청년 등 비경활인구의 고용가능성 제고, 일자리를 위한 사회적 연대와 책임 강화를 통해 2012년 64.2%에 불과한 15~64세 고용률의 2017년 70%까지 제고를 목표로 제시하였다. 일·가정 양립과 문화 소비, 내수 확대 등을 통한 일자리 창출을 위한 일하는 방식과 근로시간 개혁 전략은 ① 장시간근로 개선, ② 시간선택제 일자리 창출, ③ 유연근로시간제 확산 등 3대 개혁과제를 내걸었다.

장시간근로 개선에서는 2017년까지 실근로시간을 1,900시간 이하로 단축한다는 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위하여 ① 과도한 연장·휴일근로를 합리적 수준으로 단계적 축소, ② 범사회적 캠페인 추진을 제시하였다. 양질의 시간선택제 일자리 창출·확산에서는 ① 공공부문에서 “양질의 시간선택제 일자리” 창출을 선도하고, ② 양질의 시간선택제 일자리를 ‘민간부문으로 확산’하는 한편 ③ 시간선택제 근로에 대한 차별을 시정할 것을 제시하였다. 유연근로시간제 확산에서는 ① 근로시간의 탄력적 운영을 위한 제도 개선, ② 유연근무·스마트워크 확산을 제시하였다.

2. 노동시장 구조개선을 위한 노사정합의문(2015. 9. 15)

경제발전노사정위원회는 지난 9월 ‘급속한 세계화, 저출산 고령화, 지식·정보·서비스 중심으로의 산업구조 변동 등 우리 경제가 직면하고 있는 도전은 매우 엄중’하나 ‘노동시장 기능은 효율적으로 작동하지 않을 뿐 아니라 경제성장과 일자리 창출에 제대로 기여하지 못하고 있’으며, ‘노동시장 내 기업규모, 고용형태 등에 따른 양극화가 심화되고 있으며, ... 청년층은 극심한 취업난을 겪고 있는’ 현실을 직시하고, ‘한국경제사회의 새로운 도약과 일자리 문제 해결을 위해 ... 노동시장에 대한 근본적인 혁신이 필요하다는 공동 인식’하에 공정하고 유연한 노동시장 구축을 통하여 일자리 창출과 이중구조 개선을 목적으로 하는 노동시장 구조개혁에 관한 대타협을 마무리하였다.

합의문에서는 이러한 대타협이 ‘노동시장 구조개선의 완결이 아니라 초석을 놓는 것’이며, ‘오늘의 대타협이 우리 경제의 지속가능한 성장을 가능케 하고 사회통합을 공고히

하며, 청년과 미래세대가 희망을 가질 수 있는 사회, 일하기 원하는 사람 누구나 능력을 마음껏 발휘하며 오랫동안 일할 수 있는 사회로 가는 중요한 계기'가 될 것이라고 선언하고 있다.

합의문에 포함된 다섯 가지 구조개선 과제는 노사정 협력을 통한 청년고용 활성화, 노동시장 이중구조 개선, 사회안전망 확충, 3대 현안의 해결을 통한 불확실성 제거, 그리고 노사정 파트너십 구축이며, 3대 현안은 통상임금제도 명확화, 실근로시간 단축을 위한 법제도 정비, 정년연장 연착륙 등을 위한 임금제도 개선이다. 장시간근로 관행 개선과 근로문화 선진화 및 2020년까지 전산업 근로자의 실근로시간이 1,800시간대로 단축될 수 있도록 적극 노력한다는 내용을 담고 있다.

IV. 나가는 글

이 글을 쓰는 시점에도 노동시장 구조개혁에 관한 대타협을 마무리하기 위한 근로기준법, 고용보험법, 산업재해보상보험법, 기간제법, 파견법 개정안 등 소위 ‘노동개혁 5대 법안’은 국회에 계류 중이며, 환노위에서 논의 중이지만 이견을 좁히지 못하는 상태에서 연말까지 입법이 이뤄지지 않으면 자동폐기된다.

이 중 근로시간 단축 관련 근로기준법 개정은 휴일근로를 연장근로에 포함시키되 기업 규모별 4단계로 단계적으로 시행하고 노사 합의 시 휴일에 한해 1주 8시간 특별연장근로를 한시적으로 허용하는 내용을 담고 있으며, 탄력적 근로시간제 단위기간을 확대하고 근로시간 특례업종을 26개에서 10개로 축소하며 보상휴가제를 근로시간 저축휴가제로 개편하는 내용을 포함하고 있다.

그러나 최근의 논의는 이러한 노동개혁이 일자리창출에 미치는 효과에 대한 논란으로 치닫는 채 근본적 취지는 망각하는 듯한 모습이다. 노동계는 “고용 효과 추정치는 노사정 합의 사항을 정부 편향적으로 왜곡했을 뿐만 아니라, 노사정이 고통 분담을 함께 하기로 한 합의 내용도 무시한 채” “노동자의 일방적 희생치만 산정기준으로 삼았다”고 지적하며 기업의 사내유보금이 있음에도 채용이 없고, 임금위축에 따른 소비위축으로 내수경제를 어렵게 할 수 있다는 인식하에 “이에 상응하는 기업의 기여 부분”이 필요하다고 주장하고 있다. 반면 고용노동부 장관은 노동개혁의 일자리 창출 효과가 37만 개 이상이라고 제시하며 “노동개혁 5대 법안 입법 이후 그 효과에 대해 장관직을 걸고 무한책임을 지겠다”고 밝히고 있으며, 경제5단체는 “노동개혁 없인 일자리 창출도 없다”는 강한 어조로 “추가적인 일자리 창출”을 위해 “노동개혁법안을 연내 처리해 달라”고 주장하고 있다.

근로시간과 관련된 현안에서 명백히 할 점은 장시간근로의 해소, 시간제근로를 포함한 유연근로시간제도의 활성화, 생애근로시간의 측면에서 합리적 정년연장을 통하여 일과 가정의 조화, 일과 삶의 균형 속에 국민행복을 증진하는 방향으로 나아가야 한다는 것이다.

장시간근로의 해소에는 어느 누구도 반대하지는 않을 것이다. 적정 수준의 근로시간은 단기적으로는 근로자의 업무몰입도를 높이고 중장기적으로는 건강상태를 개선하여 전반적인 생산성을 높일 것이므로, 현재의 초과근로를 염두에 두고 설정된 낮은 임금수준을 상향조정할 필요가 있다. 그러나 현재 고려하는 8시간의 특별연장근로는, 한시적이라 다 행스런 일이지만, 근로시간이 주당 60시간까지 가능하여 실제 적용을 받는 근로자의 규모가 상당히 한정적이며 이에 따라 일자리 창출 효과는 미미할 것이다.

또 하나의 커다란 현안은 정년연장이다. 올해부터 소위 ‘정년60세법’의 효력이 발생하는데 여전히 국민연금 수급개시연령은 61세이며, 연금개혁 일정에 따라 2033년에는 65세로 늦춰져 소득크레바스가 확대될 것이므로 이를 해소하기 위한 합리적 정년연장에 대한 논의가 시작되어야 한다.

합리적 정년연장이란, 정년이 생애노동의 생산성과 이에 대한 생애임금이 일치하도록 임금체계를 설정하는 제도라는 점을 고려할 때, 정년연장 후에도 여전히 이러한 원칙이 성립되어야 한다는 것으로 이는 새로운 임금체계를 통하여 가능하다. 국민연금 수급개시연령과 부합하는 정년제도가 고령화로부터 발생하는 제반 도전을 극복하는 데 기여할 것이다.

정년이 늘어남은 생애노동기간이 늘어나고, 다른 조건이 변하지 않는다면, 생애근로소득이 높아지며 여가의 가치 역시 높아진다는 것을 의미한다. 따라서 생애노동시간을 최적화하자면, 전반적인 근로시간을 줄일 필요가 있다. 이러한 대안 중 하나가 생애주기에 부합하도록 일정 기간 시간선택제근로로 전환하는 것이다.

출산·육아기, 고위 직군으로의 상승기, 은퇴 후 이모작을 위한 준비기를 고려하면 30년 근로생애의 10%에 해당하는 3년 정도 시간제근로를 하는 방식이다. 그러나 시간선택제 전환을 두고 이들의 노동시간을 보완하기 위한 ‘기간제’ 시간제 대체인력을 채용하는 것은 또 다른 문제를 야기한다는 점에서 바람직하지 않다. 모든 근로자가 이러한 선택을 한다는 것을 전제하면, 항시 10%의 인력이 시간제근로를 하므로, 수행할 업무의 양이 일정할 때, 19명이 할 업무를 20명이 수행하는 셈이므로 지속적으로 5% 이상의 인력이 필요하며 이를 통해 추가의 일자리창출이 가능해진다. 주목할 점은 이러한 시기에 일자리에서 완전히 벗어나 있는 것보다는 시간제근로를 통하여 조직과 연계되어 있는 것이 중장기 시각에서 근로자의 생산성을 높이게 된다는 것이다.

이와 더불어 사용자와 근로자 모두 파트타임근로 및 유연근로제도에 대한 인식의 전환

이 필요하다. 이를 통하여 미취업자를 노동시장으로 유입시키는 활성화(activation)를 통하여 효과적인 고용-복지체계의 구축이 가능해지고 전반적인 고용률을 높이는 데 기여할 것이다. 이를 위해서는 파트타임근로의 부정적 특성을 완화 또는 해소하여 근로자에게 파트타임근로가 ‘괜찮은 대안’이 되도록 차별을 근절하는 법제도의 정비와 평생학습체계에 기반한 근로자의 생산성 향상과 이에 부응하는 보수체계의 적용이 필요하다.

2016년이 국민연금 수급에 부합하는 정년제도와 근로시간의 적정성 확보를 통하여 일과 삶의 균형을 이루고, 근로자를 포함한 국민행복수준을 높이는 길로 나아가는 생산적 논의의 원년이 되었으면 한다. **KLI**

<참고문헌>

고용노동부(2015), 「고용형태별 근로실태조사」 원자료.

성지미·안주엽·황준욱(2014), 「장시간근로 주요 업종 기업 대상 근로시간 운용실태 패 널조사」, 고용노동부.

山本勳·黒田祥子(2014), 『勤勞時間の經濟分析—超高齡社會の働き方を展望する』, 日本經濟新聞出版社(東京: 日本).

[부도 1] 성별 고용률 격차의 국제비교(2014년)

(단위 :%)

