

이슈분석

독일의 근로시간제도와 한국에 대한 시사점

조성재·이상민*

◆ 독일 근로시간 단축의 역사

- 독일 근로시간 단축 및 유연한 제도 도입의 환경과 조건
 - 독일의 법정 근로시간은 주 48시간으로서, 근로시간 단축은 주로 산별 단체협약을 통하여 이루어져 옴.
 - 독일 근로시간 단축과 유연한 근로시간제도 도입의 선도적 역할은 금속노조(IG Metall)와 금속사용자연합(Gesamtmetall)에서 담당함.
 - 1980년대 이후 독일 금속노조의 주 35시간제 도입 움직임과 경기변동 및 소비자 요구의 다양화에 대한 사용자의 유연하고 신속한 대응 필요성은 근로시간 단축과 함께 유연한 근로시간제도 확산을 가져옴.
- 주40시간제의 도입과 확산(1960~1970년대)
 - 1955년 4월 독일노총(DGB) 지도부는 완전한 임금보전을 전제로 한 주 40시간제 요구, 독일사용자연합(BDA)은 생산축소와 제조단가인상을 초래하지 않는 개별 기업 차원에서의 근로시간 변동은 환영한다는 입장
 - 브레멘 합의(1956. 6. 11) : 금속 노사는 1956년 10월 1일부터 임금보전이 완전히 이루어지는 방식으로 주 48시간을 주 45시간으로 줄이기로 합의, 협약임금상승률 8% 가운데 임금보전을 위한 부분이 6.5%
 - 1959년 1월 1일부터 주 44시간제 도입(소데너 합의, 1958. 8. 28)
 - 단계적 주 40시간제 도입(바터홈부르거 합의, 1960. 7. 8) : 주 42.5시간(1962. 1. 1.부터), 주 41.5시간(1964. 1. 1.부터), 주 40시간(1965. 7. 1.부터), 협약임금 인상

* 조성재=한국노동연구원 연구위원(chosj@kli.re.kr), 이상민=한국노동연구원 초빙연구위원(sangmin@kli.re.kr)

은 1962년 3.5%, 1964년 3.0%, 1965년 하반기 3.1%

- 1962년 사용자의 단축일정 연기 요청으로 파업과 직장폐쇄 발생, 결국 최초 일정에서 1년 반 연기된 1967년 1월 1일부터 주 40시간제 시행
- 주 40시간제의 확산 : 1973년 전체 근로자의 69%, 1974년 87.1%, 1978년 92.6%
- 독일의 주 40시간제는 당시 지속된 경제호황으로 인하여 생산성, 소득 및 고용의 증가와 동시에 이루어짐.

○ 주 35시간제의 도입과 유연한 근로시간제도의 확산

- 실업의 증가라는 경제상황의 변화 발생, 구조적 불황에 빠져있던 탄광 및 철강산업부터 주 35시간제 요구 제기(1977년 9월 뒤셀도르프)
- 금속노사의 합의 : 1984년 단협에서 1985년 4월 1일부터 주 38.5시간제 실시하기로 합의, 1987년 37.5시간, 1989년 37시간, 1992년 36시간, 1995년부터 35시간제 도입, 폴크스바겐은 기업협약으로 주 28.8시간
- 1984년에서 1995년에 이르기까지 협약임금인상률을 낮게 유지, 다양한 근로시간제도를 통하여 근로시간과 공장 가동시간을 분리(decoupling)하고 선택적 근로시간제도를 도입하는 것을 노동조합이 수용

<표 1> 근로시간 단축에 대한 독일 금속 노사 단체협약의 발전과정

협약연도	주간근로시간 (협약발효일시)	임금인상률 (발효일시)	유연화 조항	조정기간
1967	40.0시간	7.0%(1.4, 1964)		
1984	38.5시간(1.4, 1985)	3.3%(1.4, 1984) 2.0%(1.4, 1986)	변동폭(37~40), 평균 38.5	2개월
1987	37.5시간(1.4, 1988) 37.0시간(1.4, 1989)	3.7%(1.4, 1987) 2.0%(1.4, 1988) 2.6%(1.4, 1989)	변동폭(36.5~39.0), 평균 37.5 & 37.0	6개월
1990	36.0시간(1.4, 1993)	6.0%(1.3, 1990)	생산직(13%~40시간), 사무직(18%~40시간), 초과노동분의 대체방식(자유시간 및 금전보상)	6개월 12개월(5.3, 1994)
1995	35.0시간(1.10, 1995)	3.4%(1.5, 1995) 3.6%(1.11, 1995)	변동폭(35~40), 평균 35.0	12개월

자료: 이상호, 「독일 자동차산업의 노사관계 전개과정」, 조성재 외(2003), 『해외 자동차업체의 노사관계사 연구』, 한국노동연구원.

◆ 근로시간과 가동시간의 분리

- 독일 금속산업에서는 1980년대 이후 근로시간 단축으로 인한 공장 가동시간의 감소를 보완하고 수요 변동에 대한 대응력을 강화하기 위하여 다양한 교대제를 도입
 - 대표적으로 자동차산업에서는 다양한 교대제 형태가 출현하였는데(표 2 참조), 1980년대 이전에는 비정상적으로 간주되던 주말근로, 심야근로 등도 인정함.
 - <표 3>에서 볼 수 있듯이 이러한 다양한 교대제 도입에 따라 근로시간 단축에도 불구하고 오히려 공장 가동시간은 크게 증가하여 자본이용의 효율성을 높임.

<표 2> 1990년대 후반 독일 자동차 조립공장들의 새로운 교대제

교대제	공 장
3교대제 - 균등(월-금)	폴크스바겐 볼프스부르크
3교대제 - 심야근무 고정(월-금)	오펠 보콰, 오펠 뤼셀스하임, 아우디 잉골슈타트
혼합형(조간조 6일, 석간조 5일, 심야조 2일)	다임러크라이슬러 라쉬타트
확장 2교대제 - 8.6시간(월-금)	BMW 뮌헨
확장 2교대제 - 9시간(월-금), 토요일 주간	BMW 레겐스부르크

자료: Lehndorff, Steffen(2001), *Factories with Breathing Power - The Change in Working-Time Organization in the European Automotive Industry*, 8th International Symposium on Working Time, Amsterdam, 14-16 March 2001.

<표 3> 독일 자동차산업의 연간 공장가동시간 변화(1990~98)

회사/공장	1990	1998	증가	요 인
* 폴크스바겐 볼프스부르크	3,380	5,300	1,920	* 2교대를 3교대로 전환 * 공장휴가기간 단축
* 오펠 뤼셀스하임	3,170	3,800	630	* 4개월간 3교대제
* BMW 뮌헨	3,885	4,165	280	* 공장휴가기간 철폐
* 포드 콜로그네	3,150	3,290	140	* 공장휴가기간 단축

자료: <표 2>와 동일.

◆ 고용보장을 위한 근로시간의 단축(폴크스바겐 모델)

- 근로시간 단축의 배경
 - 1990년대 초반 세계 자동차시장, 특히 유럽에서의 급격한 자동차 수요 감소와 일본 자동차업체의 공세로 인하여 폴크스바겐 경영위기 발생

- 인력감축 계획의 제출 : 1992년 가을 12만명의 인원을 1994년 초반까지 10만명으로 줄이고, 1995년 말까지 추가로 약 3만명 인력을 감축
- 폴크스바겐의 “생산입지와 고용안정을 위한 기업협약”(1993. 11. 24.)
 - 협약유효기간은 1994년에서 1995년까지, 산하 전사업장에서 1994년 1월 1일부터 일일 7.2시간, 주간 4일 28.8시간 근무
 - 초과노동은 원칙적으로 임금보상 없는 휴가로 대체하고, 주당 35근로시간을 초과할 시 초과근무수당을 지불
 - 협약기간 2년 동안 확실하게 일자리를 보장하는 대신, 경영상의 이유로 배치전환 및 직무이동이 필요할 시, 모든 근로자들은 회사측의 요청에 성실히 응해야 함.
- 폴크스바겐 모델의 특징 : 임금삭감을 동반한 일자리 나누기
 - 주당 근로시간을 36시간에서 28.8시간으로 20% 줄이는 대신 이에 상응하는 소득 감소를 근로자가 수용
 - 그러나 휴가비와 연말 특별상여금을 월소득으로 재분배함으로써 연 총소득은 축소되지만 월소득은 그대로 유지
 - 폴크스바겐은 연간 16억마르크의 인건비를 절감, 근로자들은 연간 약 11~12%의 소득감소를 감내
 - 각 사업장의 상황을 고려한 추가적인 주간근로시간의 유연화 모델 도입
- 생애근로시간의 조절방식(다단계 모델) 도입
 - 견습공의 근로시간은 근속년수가 늘어나면서 증가하고, 고령근로자의 경우 퇴직 기간에 맞추어 근로시간이 줄어들게 함.
 - 새로운 계단식 모델에 따르면 청년 견습공은 초기 2년 동안 주당 20시간, 그 이후 18개월은 24시간 일하면서 소득감소를 감내함.
 - 고령자들은 56세까지 주당 28.8시간, 59세까지는 주당 24시간, 62세 정년이 될 때까지 20시간 일하는 방식
 - 주당 근로시간의 축소방식 이외에 주당 28.8시간을 유지한 상태에서 56~59세까지 연간 10개월, 60~62세까지 연간 8.3개월만 일하는 방식도 병행
 - 이러한 계단식 모델은 제한된 일자리라는 제약하에서 근로자 “세대간 계약”이라는 의미를 지님.
- 금속산업 전체로 확산된 근로시간 단축을 통한 고용보장 모델
 - 폴크스바겐의 근로시간 단축 모델은 ① 근로시간을 줄이면서 임금보전을 완전히 하지 않은 효과, ② 전체 근로시간을 여러 근로자에게 나누면서 추가적 노동비용

- 을 발생시키지 않은 효과, ③ 근로시간의 유연화와 가동시간의 연장을 통한 노동 비용 상쇄효과 등을 동시에 달성함으로써 “비용중립적 근로시간 단축”을 실현함.
- 폴크스바겐의 근로시간 단축 모델은 노사 모두가 긍정적으로 평가함으로써 급속 노사가 얼마 지나지 않아 새로운 단체협약을 통해 일반화(표 4 참조)

<표 4> 고용안정을 위한 근로시간 단축에 관한 단체협약

협약적용 영역	근로시간 단축	최대노동 시간 단축률	임금 보전	고용 보장	초과노동	견습생에 대한 대우	해고 문제	적용 인원	발효기간
금속산업 (구 서독 지역)	주당 36시간에서 30시간까지	16.6%	없음	경영상의 이유로 해고는 불가능	수당지급의 의무화	6개월 계약	6개월전에 공지	370만 생산직과 사무직	1994년 1월 1일부터 1995년 12월 31일
폴크스바겐	주당 36시간에서 28.8시간까지	20%	부분적 임금보전 (25%)	동일	주당 35시간 이상의 경우에 수당지급	상용직이나 처음에는 파트타임 노동	규정없음	10만 생산직과 사무직	동일

자료: <표 1>과 동일.

◆ 근로시간 계정 제도의 내용

- 독일에서는 수요변동에 대응하기 위하여 개인마다의 근로시간 계좌에 초과근로를 저축하거나 미리 당겨 쓸 수 있도록 하는 근로시간계정제도를 활용
 - 이를 통하여 사용자는 초과근무수당을 지급하지 않아도 되며, 근로자들은 소득의 안정성을 확보할 수 있음.
 - 근로시간계정제도를 통하여 규정된 근로시간의 초과분은 근로시간채권으로, 규정된 근로시간의 미달분은 근로시간 부채로 전환되는데, 이들은 특정한 기간 내에 소멸 또는 변제되어야 함.
 - 근로시간계정제도를 통하여 사용자뿐만 아니라 종업원 스스로 일간, 주간, 월간 근로시간을 변화시킬 수 있는 가능성이 크게 증대됨.
- 근로시간계정제도의 관련 내용
 - 소멸 혹은 변제 기간에 따라 단기계정과 장기계정으로 나누어지는데, 장기계정의 경우 안식년을 선택하거나 조기퇴직 혹은 고령화시 짧은 근로시간을 선택할 수 있음.
 - 제조업뿐 아니라 서비스산업에서도 근로시간계정제도가 활용됨. 독일에서 서비스업체는 일반적으로 영업시간을 하루 8시간으로 제한하여 왔는데, 근로시간 계

정을 이용한 유연적 근무시간제 도입과 팀 자율성 신장을 통하여 비용 부담을 최소화하고 기존의 영업시간을 확대할 수 있음. 예를 들어서 팀원 A는 7시에 출근하고 저녁 16시에 퇴근, 팀원 B는 11시에 출근하고 20시에 퇴근함으로써 이 영업팀의 영업시간을 07~20시로 확대함.

- 제도적으로 회사 도산시의 근로시간 채권을 보호할 수 있도록 기금을 조성함. 해당 회사가 도산한 경우에 투자기금회사는 사용자를 대신하여 회사 종업원들에게 근로시간 채권에 상응하는 금전적 보상을 지급함.

○ 시간 채권 및 채무의 상한선과 해소의무기간

- ISO(사회적 기회연구소, Institut zur Erforschung sozialer Chancen) 조사에 의하면 근로시간계정제도를 운영하고 있는 전체 사업장의 17%만이 근로시간 채권 및 채무의 해소의무기간과 근로시간 채권의 상한선을 명시적으로 규정하고 있고, 해소의무기간만을 명시한 사업장이 25%, 상한선을 명시한 사업장이 9%, 아무런 명시적 조항을 두고 있지 않은 사업장이 50%에 달함.
- 대규모 사업장에 비하여 소규모 사업장이 이러한 명시적 조항을 두지 않는 경향을 보이고 있으며, 사업장평의회가 존재할 경우 명시적 규정을 도입하는 비율이 높음.
 - ※ 그러나 명시적 조항이 없다고 해서 이들 사업체에 아무런 규칙도 적용되지 않는 것은 아님. 독일의 근로시간에 관한 법률에 따르면, 정규근로시간의 초과분은 6개월 이내에 해소되어야 하며, 일일 최장근로시간은 10시간으로 제한됨.
- 근로시간 채권의 상한선 평균이 80시간인 반면에, 근로시간 채무의 상한선 평균은 41시간인 것으로 나타남.
- 상한선을 넘은 근로시간 채권과 관련하여 많은 수의 사업장이 근무시간을 조정하거나 금전적으로 보상하는 방식을 채택하고 있으며, 상한선 이상의 근로시간 채무는 주로 근무시간 조정방식을 채택함(표 5 참조).

<표 5> 상한선을 넘은 근로시간 채권 및 채무 처리

		상한선을 넘은 근로시간 채권	상한선을 넘은 근로시간 채무
평균 상한선		80시간	41시간
발생하지 않았다		9%	41%
발생하였다		91%	59%
해소방식	금전적 보상/차감	31%	17%
	자동 해소	20%	2%
	근무조정을 통한 해소	43%	76%
	장기 계정으로 이월	5%	5%

자료: 2001년도 ISO 사업체조사.

○ 근로시간계정제도의 장단점

- 근로시간계정제도는 이상에서 언급한 많은 장점을 갖고 있으나, 사용자에게는 관리비용의 증대, 근로자에게는 소득감소라는 단점을 발생시킴(표 6 참조).

<표 6> 근로시간계정제도의 주체별 장단점

	장 점	단 점
사용자	<ul style="list-style-type: none"> · 계절적 혹은 경기요인에 따른 시장수요의 변화에 대한 노동력 투입의 최적화 · 초과근무수당 등 인건비 절감 	<ul style="list-style-type: none"> · 근로시간계정제도 운영에 필요한 행정비용 추가 부담
근로자	<ul style="list-style-type: none"> · 종업원들의 시간주권 신장 · 평생에 걸친 근로생활을 스스로 설계 	<ul style="list-style-type: none"> · 초과근무수당이 줄어들면서 소득 감소

◆ 근로시간계정제도의 영향과 효과

○ 독일에서 이러한 근로시간계정제도는 확산 추세를 보이고 있는데, 이는 사업장평의회와 협의를 통하여 장기적 신뢰관계를 형성하고 있기 때문임.

- 근로시간계정제도를 도입한 기업수는 1998년 19%에서 2001년 29%로, 적용근로자수는 같은 기간 33%에서 40%로 증가함(표 7 참조).
- 특히 500인 이상 사업장의 82%가 근로시간계정제도를 운영하고 있음.
- 근로시간계정제도 도입은 근로자측과 사용자측에게 보다 확대된 근로시간 설계의 가능성을 제공하는데, 새로운 제도 도입과 관련하여 노사 양측은 상이한 두려움과 의견 대립을 보일 수 있음. 이 때 사업장평의회는 근로시간계정제도 도입과 관련하여 노사간의 갈등을 줄이고 종업원들의 수용성을 높이는 기능을 수행함.

- 업종별로 살펴보면, 제조업 종사자의 57%, 공공부문 종사자의 51%가 근로시간 계정제도의 적용을 받고 있는데 비하여, 서비스업 종사자의 24%, 1차 산업 종사자의 27%가 이 제도의 적용을 받고 있는 것으로 나타남.

<표 7> 근로시간계정이 적용되는 독일 사업장 및 상용근로자 추이(1998~2001년도)

조사자료	1998	1999		2000	2001
	2001년도 ISO 사업체조사1	1999년도 IAB 사업체조사2	1999년도 ISO 사업체조사	2001년도 ISO 사업체조사	2001년도 ISO 사업체조사
사업장	19	18	-	25	29
상용근로자	33	35	37	37	40

주: 1) 상용근로자 1인 이상을 고용하고 있는 독일 전체 사업장의 대표적 표본인 2,520개 사업장을 대상으로 실시한 2001년도 ISO(사회적 기회연구소, Institut zur Erforschung sozialer Chancen) 조사. 2001년도 ISO 사업체조사에서 2001년도 뿐만 아니라 1998년도 및 2000년도에 근로시간계정제도를 도입하고 있는 사업장과 적용대상인 상용근로자에 관한 설문이 이루어짐.
 2) IAB는 연방고용청(Bundesanstalt für Arbeit) 산하 노동시장 및 직업연구소(Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung).

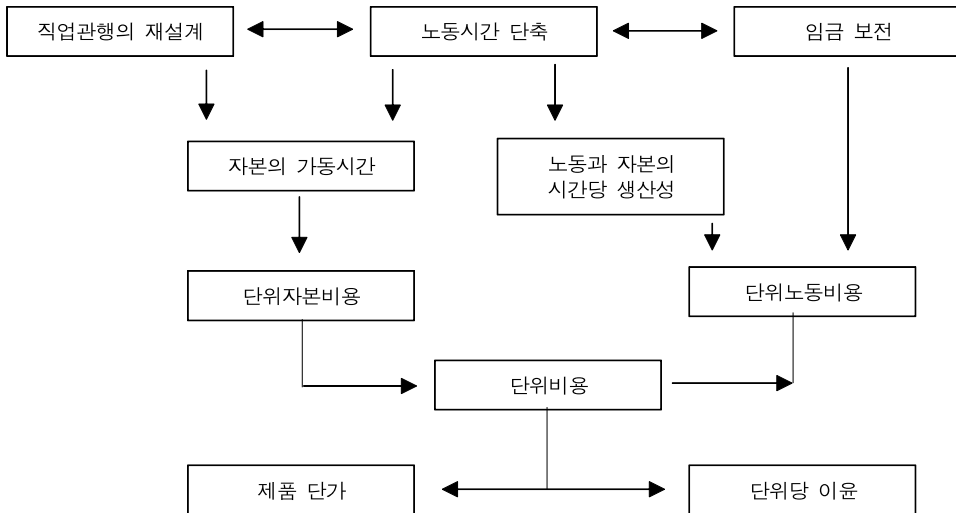
- 독일의 근로시간계정제도는 초과근로의 감소와 고용유지 효과를 갖는 것으로 보고 됨.
 - 독일의 근로시간계정제도 도입 사업장의 초과근로시간은 0.9시간으로 미도입 사업장의 2.1시간보다 적음.
 - 고용에 미치는 영향에서는 유지가 38%, 증가 4%로 감소 1%를 크게 앞섬(56%는 별 효과 없음).
 - 근로시간계정을 도입한 사업장의 61%는 이 제도를 통하여 고객서비스를 개선할 수 있었다고 응답하였으며, 민간부문 사업장의 35%는 근로시간계정을 통하여 경쟁력을 향상시킬 수 있었다고 응답함.

◆ 한국에 대한 시사점

- 법정근로시간 단축이라는 환경 변화에 대응하여 노사가 수동적으로, 혹은 갈등적으로 대응하기보다는 경쟁력 강화와 삶의 질 향상을 동시에 달성할 수 있는 다양한 방식을 시도할 필요가 있을 것임.
 - 그러한 점에서 독일의 사례는 첫째, 시간단축을 오랜시간에 걸쳐 단계적으로 추진하여 단기적 충격을 흡수하였으며, 둘째, 근로시간 단축에 따른 사용자의 어려움을 감안하여 다양한 협조가 이루어지고 더 나아가 유연성 확보에 노조가 동의하였다는 것을 보여줌.

- [그림 1]에서 보는 바와 같이 임금보전이 이루어지더라도 이에 상응하여 생산성이 이루어질 경우 단위노동비용을 낮게 유지할 수 있음.
- 근로시간 단축에 따른 공장 가동시간의 감소를 만회하기 위하여 다양한 방식으로 작업관행의 재설계가 이루어져 왔는데, 특히 1980년대 이후는 전세계적으로 유연한 교대제와 다양한 근로시간제도를 도입하는 추세임.

[그림 1] 근로시간 단축효과의 파급 경로



자료: Cetto and Taddei(1994), Bosch, Gerhard, and Steffen Lehnndorff(2001), *Working-time reduction and employment: experiences in Europe and economic policy recommendations*, Cambridge Journal of Economics, Vol. 25. No. 2. Mar 2001.에서 재인용.

○ 반면 우리나라의 경우 법정근로시간 단축을 둘러싼 공방이 오랜 동안 지속되면서 선도 사업장인 현대자동차와 금속노조 등에서 2003년에 분배교섭적 요구를 관철하는 형태로 나타남.

- 주당 근로시간을 40시간으로 단축하면서 상응하는 임금 조정이나 작업조직의 변화를 이끌어내지 못함으로써 잔업수당만 증가하는 효과를 초래함.

※ 잔업시간 증가유형(영미식)으로부터의 교훈

- 영국과 미국은 유럽대륙 국가들에 비하여 상대적으로 근로시간이 긴 편이며, 특히 1990년대 미국의 경기호황은 실근로시간(잔업시간)의 증가와 함께 이루어졌는데, 이는 ① 이들 나라의 노사관계가 매우 분권화(decentralization)되어 상급단체의 책임 있는 타협이 어렵고, ② 소득분배가 불균등하여 협약임금인상률을 낮

게 유지하기 곤란하며, ③ 고용창출 효과로 이어질 수 있는 숙련인력의 공급이 불충분하기 때문임¹⁾.

- 한국은 그러한 점에서 영미식과 유사한 구조적 특징이 있으므로 노사관계의 혁신과 함께 시간단축을 고용창출로 연결시켜야 하는 어려움에 직면해 있음.
- 향후에는 실근로시간의 단축을 중심으로 노사가 임금체제와 작업조직, 교대제 등에서 유연성과 안정성을 양립시킬 수 있는 방안을 모색해야 할 것임.
- 독일뿐 아니라 해외 사례에서 공통적인 것은 근로시간 단축이 긍정적인 효과를 낳을 것인가의 여부는 법이나 단협에 의한 시간단축 이후 노사가 어떠한 노력을 하는가에 상당부분 좌우된다는 점임.
 - 특히 생산성 교섭(productivity bargaining)을 통하여 실근로시간 단축을 이끌어내야 하는 사용자의 이니셔티브가 중요함.
 - 노동조합 역시 청년실업, 고령화 문제 등의 심각성을 감안하여 실근로시간 단축을 통한 일자리 나누기 전략을 개발하고, 글로벌 경쟁에 노출된 사용자의 곤란성을 감안하여 다양한 교대제를 통한 가동시간의 증대, 근로시간계정제도 도입에 의한 유연성과 안정성의 동시 확보 등을 적극 검토해야 할 것임.
 - 요컨대 법이나 단협에 의한 시간 단축 이후 긍정적 효과는 일반적으로 시차(time lag)를 두고 나타나기 때문에 중장기 시야를 갖고 이를 관리해 나갈 수 있는 노사의 교섭된 유연성(negotiated flexibility)이 요구됨.

1) 아래 두 편의 논문을 참조.

Bosch, Gerhard., and Steffen Lehndorff(2001), *Working-time reduction and employment: experiences in Europe and economic policy recommendations*, Cambridge Journal of Economics, Vol. 25. No. 2. Mar 2001.

Bosch, Gerhard(2001), "Working time: from redistribution to modernization". in: Auer, Peter (ed.): *Changing labour markets in Europe: the role of institutions and policies*, Geneva: Internat. Labour Office, pp.55-115.