

작성: 장경수 선임연구원(jang.gyeong.su@ydi.or.kr)

1. 경제를 악화시킨 주52시간제

- 2017년 문재인 후보 대선공약이었던 ‘근로시간 단축으로 일자리 50만개 창출’
- 2017년 대선공약이었던 근로시간 단축의 내용은 ‘주52시간 근로제 등 근로시간 단축으로 일자리 50만개 창출’이었음
 - 우리나라 근로자는 살인적인 장시간 근로에 시달려왔기 때문에 근로시간을 줄여야 한다는 주장이 꾸준히 제기되어왔고, 이를 통해 일자리 문제까지 해결할 수 있다는 주장까지 합쳐짐
- 우리 경제의 특성을 고려하지 않은 채 문재인 정부 출범과 함께 근로시간 단축을 강행한 것은 많은 비판의 여지가 있음
 - 현재 우리나라에는 생산성이 높은 대기업도 있지만, 옛날과 크게 다르지 않은 작업 방식의 저생산성 부문도 다수 공존하고 있어 장시간 노동 관행이 오랜 시간에 걸쳐 굳어짐
 - 저생산성 부문의 근로자들은 임금이 낮아 장시간 근로를 해야 가족을 부양할 수 있고, 사용자들 역시 장시간 기계를 돌려야 비용을 뽑을 수 있음
- 다만 그 근본 원인이 누군가의 악의가 아닌 경제 상당부문의 생산성이 낮기 때문 이라면 문제의 해결이 훨씬 복잡해짐
 - 저생산성 사업체를 대상으로 하루 8시간 근로를 무조건 준수하라고 강요하는 것은 사업을 접으라는 것과 같기 때문
 - 생산성 향상을 유도해 근로시간을 줄여나가고 이 문제의 중요성에 대한 노사의 인식이 제고되면서 어느 정도의 강제를 부여해 변화를 촉진하는 것은 중요하지만, 급작스런 규제로 이들의 소득활동 자체를 위협하고 경제를 경색시키는 것은 어떤 이유로도 합리화 할 수 없음

□ 제도 취지와 모순적인 정책결과

- 우리나라는 주52시간 근로제를 획일적이고 강력하게 밀어붙여 노동시장에 최대의 충격을 주는 방식을 사용
 - 이로 인해 피해를 보는 것은 일자리 기회에 목마른 청년들, 일자리 유지가 절실한 저숙련 장시간 근로자들임
- 가장 큰 모순은 근로시간 단축 조치 이후 내세운 긍정적인 변화가 원래부터 근로조건이 좋았던 부문들이라는 점
 - 대기업이나 공공부문 근로자들의 삶의 질이 향상되었다고 평가하지만, 이들은 이전부터도 살인적인 장시간 노동과는 거리가 멀었던 그룹임
 - 일부 업종은 일이 몰릴 때가 있었을 뿐, 또는 근로 관행 자체가 느슨해서 야근 등을 별로 신경쓰지 않던 업종들이 많음
 - 반면 저생산성 장시간 근로자들의 근로 현황이나 이들의 일자리를 위협하지 않으면서 근로시간을 줄여갈 수 있는 방안에 대해 구체적으로 파악하는 노력은 없었음
- 게다가 경제에 미친 충격을 감안하면 현재 근로시간 단축으로 일자리가 늘었다고 주장하기 어려움
 - 연구개발 직종이나 건설업 등 계절적 변동이 큰 업종에서는 근로시간 규제 강화로 인한 병목이 심각하게 나타나고 있음
 - 특히 올해부터 주52시간 근무제 본격 시행으로 인한 중소기업의 위축은 경제를 경색시키는 주요 원인이 되고 있음

2. 우리나라 근로시간 규제의 흐름과 문제점

□ 우리나라 근로시간 규제의 흐름

- 우리나라의 근로시간은 소득 증가와 함께 꾸준히 감소해왔음
 - 경제개발기의 장시간 노동은 물론, 1998년의 연간 근로시간도 2,880시간에 달했으나 2008년에는 2,120시간, 2018년에는 1,986시간으로 불과 20년 사이 대략 900시간이나 감소함

- 아직도 OECD에서 평균 근로시간이 가장 높은 국가군에 포함되어 있다는 점이 근로시간 규제 강화 주장의 논리였지만, 이미 ‘살인적 근로시간’이라는 말은 평균적 근로자에게 사용할 정도는 아님
 - 또한 선진국보다 훨씬 장시간이라고는 하지만 시간제 근무 비중이 낮고, 저생산성 부문과 고생산성 부문 근로자의 근로시간 차이가 크기 때문에 일률적으로 선진국과 비교할 수 없음
- 그동안 우리나라의 근로시간 규제는 크게 세 단계(1953년, 1989년, 2004년)를 거쳐 변화해왔음
 - 1953년 근로기준법 제정시 1일 8시간, 주48시간 근로제를 채택한 이후 1989년에는 주44시간제, 2004년에는 주40시간제로 변경됨
 - 현재 근로시간 규제의 기본은 법정 기준 근로시간이 1주간 40시간(1일 8시간)이며, 연장근로시간은 개별 근로자가 동의한 경우 주12시간 한도 내에서 허용됨

□ 우리나라 근로시간 규제 방식의 문제점

① 선진국에 비해 강한 근로시간 규제

- 선진국의 경우 주간 근로시간 상한을 명시하지 않은 국가도 다수 있는 반면, 우리나라는 52시간으로 낮게 책정했을 뿐 아니라 연장 근로 가산임금율도 높은 수준
 - 더구나 주간 근로시간 상한이 있는 나라이더라도 탄력근로제를 통해 그 경직성을 누그러뜨리는 것과 달리 우리나라는 탄력 근로 자체도 과하게 경직되어 있음

〈표 1〉 법정 근로시간 규제의 국가별 비교

국가	근로시간 제한			초과 근로수당
	정규 근로	초과 근로 상한	근로시간 상한	
스웨덴	40	12	52	규정 없음
프랑스	39	9	48	25
독일	48	12	60	25
일본	40	연 360	초과 연 720	25
영국	없음	없음	없음	단체협약
미국	40	없음	없음	50
한국	40	12	52	50

자료: OECD

② 현실과의 괴리

- 1953년 근로기준법에 명시한 주48시간 근로는 현재의 선진국 법정 근로시간과 큰 차이가 없을 정도이지만, 6.25전쟁 이후 산업화 과정에서 초장시간 근로가 만연했던 것을 고려하면 사실상 허황된 법 규정에 불과
 - 실정에 맞는 입법을 할 정도의 지적 인프라가 갖춰지지 않은 상태에서 선진국의 법을 그대로 모방한 결과임
 - 저생산성 부문의 장시간 노동이 당연하게 여겨진 그간의 관행은 법 규정이 불명확했던 점에서 기인하기도 하지만, 다른 한편으로는 법규와 현실의 지나친 괴리에서 나타나는 구속력 부족의 문제임

③ 대기업·공공기관 중심 거대 노조의 입법 영향력

- 지금 우리나라 근로시간 규제의 본질적인 문제는 애초에 이념적 목표를 추구하며 교섭력을 강화시키려는 노조의 의도가 정부의 비호 속에서 별다른 근거로 갖추지 못한 채 신속히 입법화된 구조임
 - 이런 비호는 시대의 변화와 생산 현장의 요구와 상충하기 때문에 어떤 식으로든 합리화 되기 어려움
 - 무엇보다 기술과 인구구조가 변하고 생활 패턴이 변한 상황에서 근로시간 규제의 표준은 (이미 경직된 표준 시간을 강제하는 것이 아니라) 기준을 제시하되 노사 협의로 조정하는 것을 유연하게 허용하는 것으로 변화함
 - 근로시간에 대한 세세한 규제가 더이상 정부의 역할이 아니라는 것을 의미
- 근로자의 교섭력이 약한 곳에 원칙과 틀을 제공하고 이것이 제대로 지켜지는지를 모니터링하는 것이 아니라, 교섭력과 처우가 이미 높은 곳에 그 힘을 더해주는 것은 노동시장 격차를 가중시키고 일자리 창출을 막음

3. 근로시간 단축 규제의 바람직한 개선방향

- 주52시간제가 이미 입법된 이상, 일단 입법의 충격을 최소화하기 위해 탄력적 운용의 길을 최대한 넓히면서 중장기적으로는 규제에 대한 관점의 합리화가 중요
 - 탄력 근로의 단위기간을 1년까지 적용하는 등의 관련사항이 아직 반영되지 않은 것은 우려스러운 부분이지만, 향후 개정과정에서 주52시간 근로제에 대한 구체적 보완장치들은 가능한 합리적으로 내장하는 것이 절실함

- 기본방향은 총 근로시간 한도 범위 내에서 노사가 근로시간을 유연하게 운용할 수 있는 자율성을 최대한 인정하는 것이어야 함
 - 이에 따라 ① 탄력 근로 단위기간을 확대하고 도입 요건을 완화하고, ② 근로시간 특례 제도의 대상 업종을 확대하고 분류를 개선하며, ③ 업무의 특성을 반영해 재량 근로제 대상 업무를 확대하고, ④ 특히 이 모든 사안에서 중앙의 통제를 개별 사업장에 맞도록 변용해 적용할 권한을 현장의 노사에 부여하는 것 등이 해결해야 할 개선과제임

- 중장기적으로 근로시간 규제는 경제발전 단계에 따라 형태를 달리해야 함
 - 가난한 국가에서는 우선 산업화를 일으켜 경쟁력을 갖추되, 근로자의 건강과 안전을 해치지 않고 소득 창출 기회를 훼손하지 않는 수준의 규제와 방향 제시가 현실적임
 - 이 단계에서는 저녁이 있는 삶보다 저녁을 먹을 수 있는 삶이 훨씬 중요하기 때문
 - 나아가 경제 수준이 향상되는 과정에서는 여가, 자기계발, 일과 가정 양립의 가치가 상승하는 한편, 이미 고착화된 사회적 관행으로 인해 개인의 선택이 제한되는 현상이 나타남
 - 이런 상황에서 정부의 역할은 혼란과 마찰을 줄이면서 방향을 제시해야 함
 - 가족 구조와 근로 형태의 변화와 함께 개인이 바라는 근로시간이 다양화되고, 경제내 부문간 생산성 격차가 큰 만큼 실제 문제가 발생하는 부문을 파악해 필요한 조치를 취하는 것이 보다 적절함