

정책브리핑



정책브리핑 | 2022-54호 | 2022년 12월 21일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 이연희 원장직무대행 | idp.theminjoo.kr

윤석열 정부의 주 69시간제 노동개악, 장시간 근로의 합법화

고 승 연 연구위원(사회복지학 박사)

《 요 약 》

■ 윤석열 정부의 노동개혁안을 담은 미래노동시장연구회 권고문 발표

- 모습을 드러낸 윤석열 정부의 노동개혁은 선거공약의 복사판, 구체적 내용이 담긴 것은 노동시간 유연화뿐, 나머지는 담론 수준 또는 ‘방안을 모색 중’

■ 정부 노동개혁안의 문제점

- ‘주 69시간’까지 근로 가능을 적시, 사실상 장시간 근로의 합법화를 의미
- 연장 근로시간 관리단위의 확대는 신규 채용의 필요성을 줄이는 결과를 초래
- 이미 근로기준법에 명시되어 있는 ‘최소 11시간 휴식’으로 장시간 근로를 합리화하고 노동자 건강권을 보장한다고 생색
- 유연근로제 개선이 아니라 포괄임금제 철폐가 더 시급, 이에 대해선 ‘종합계획 수립’의 권고 뿐
- 초과 근로수당 지급이나 연차 소진도 미흡한 현실, 과연 근로시간 저축계좌제가 폭넓게 도입·활용될 수 있을지 의문
- 한 쪽에서는 노조 탄압, 다른 쪽에서는 근로자 대표의 역할을 확대하겠다는 모순적 행태

■ 노동개혁 방향에 대한 제언

- 노동시장 유연화에 매몰된 정부, 우물 안 개구리에서 벗어나 노동시장의 핵심과제인 ‘경직된 이중구조 완화’를 위해 적극적으로 개입해야
- 노동시간 유연화가 ‘채용 장벽’이 되는 악수(惡手)가 되지 않도록, 고용상황에 대한 모니터링 강화 필요
- 초과근무와 잔업으로 지켜온 성과, 이제는 시스템 혁신과 교육훈련 강화 등으로 생산성 향상이 가능할 수 있도록 지원하는데 정부의 관심과 역량이 집중되어야
- 주4일 도입을 시작으로 근로시간 패러다임 자체가 변화되고 있는 추세, 근로시간 논쟁이 아니라 ‘근로일수 단축’을 지향해야 할 때
- 노동개혁의 교두보인 경제사회노동위원회가 제 기능을 발휘할 수 있도록 우선적으로 재정비 필요

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 윤석열 정부의 노동개혁안을 담은 미래노동시장연구회 권고문 발표

- 모습을 드러낸 윤석열 정부의 노동개혁¹⁾은 선거공약의 복사판, 5개월간 정부의 들러리 선 미래노동시장연구회
 - 고용노동부는 ‘공정한 노동시장, 자유롭고 건강한 노동을 위하여’란 제목으로 미래노동시장연구회 권고문 발표
 - 주요 내용: ▲주 52시간제(기본 40시간+최대 12시간 연장) 유연화 ▲연공급제(호봉제)축소를 통한 임금 격차 완화 ▲노동시장 이중구조 해소 등
 - 구체적 내용이 담긴 것은 주 52시간제 유연화 뿐, 나머지는 담론 또는 ‘방안 모색 중’
 - 12명의 석학들이 모인 미래노동시장연구회를 방패삼아 ‘윤석열 대선 후보의 의지’를 다시 한번 확고히 한 것일 뿐
 - 고용노동부 장관은 발표일 페이스북을 통해 미래노동시장연구회가 발표한 정부 권고문에 대해 “전문가들 진단에 그 누구도 이의를 제기하기 어려울 것”이라고 언급
 - 노동시장 양극화 해소, 노동 유연화 등 진정한 변화를 기다린 국민과 노동자, 특히 실업자와 비정규직 노동자들을 우롱
- 개혁 없는 개혁, “4차 산업혁명과 MZ세대”와 반대로 과거로의 복귀 선언, 정부가 노동개혁 의지가 있는지 의문
 - “4차 산업혁명과 MZ세대가 중심이 되는 세상과 세대의 변화 속에 우리 노동 규범과 의식, 관행은 앞으로 나아가지 못하고 있다”는 고용노동부 장관, 실상은 정권의 심부름꾼 역할만
 - 정쟁의 수단으로서가 아닌, 국가 경제의 위상에 걸맞은 선진국형 노동 정책이 절실히 필요

2. 정부 노동개혁안의 문제점

① ‘주 69시간’ 허용, 사실상 장시간 근로의 합법화를 의미

- 주 52시간은 이미 국제노동기구(ILO)의 기준(주 48시간 이상)에 의하면 장시간 노동인 셈
- 이번에 발표된 권고안에 의하면 ‘주 69시간’까지 근로 가능(일주일(6일)에 최대 29시간 초과 근무 가능, 하루 평균 노동시간은 11시간30분)
 - 하루 24시간 중 11시간 의무휴식을 제외하면 13시간 근로 가능하며, 4시간 근무 시 30분 휴식시간을 반영하면 총 1시간 30분이 제외되면 하루 최대 11시간 30분, 일주일에 6일 근무 시 69시간 가능(1주 7일 근무 시에 40.5시간까지 초과근무 가능)
- 노동계는 “노동자의 자율적 선택권보다는 노동시간에 대한 사용자 재량권이 확대되어 유연 장시간 노동체제로 귀결된다”고 우려
- 선진국들의 총노동시간과 이질적 노동 상황은 무시한 채 노동시간 유연화 방식의 답습만으로

1) 미래노동시장연구회. (2022. 12. 12.). 미래노동시장연구회 권고문.

노동개혁을 하겠다는 논리, 시급한 것은 노동시간 유연화가 아니라 노동시간의 단축

- '21년 우리나라의 노동시간은 1,915시간으로 OECD 평균보다 199시간이 많음(독일 1,349시간, 프랑스 1,490시간 불과)²⁾

② 주에서 월, 분기, 반기, 연 단위로 연장 근로시간 관리단위의 확대가 신규 채용을 제한

- 권고문에는 “관리 단위를 확대해 집중 근로가 필요한 시기에 연장근로를 좀 더 사용하고 근로시간 수요가 적거나 필요 없는 시기에 근로시간을 단축해 시장 수요에 대한 탄력성을 높여야 한다”는 취지로 설명

< 미래노동시장연구회의 연장근로 총량관리(안) >

구분	1주(현행)	월(1개월)	분기(3개월)	반기(6개월)	연(1년)
총량	12시간	52시간 (감소 없음)	140시간 (156시간 대비 90%)	250시간 (312시간 대비 80%)	440시간 (625시간 대비 70%)
도입	X	근로자대표 서면합의			
실시	연장근로 시 당사자 간 합의(현행과 동일)				
건강보호	X	근로일 간 11시간 연속휴식 부여 등			

자료: 미래노동시장연구회(2022. 12. 12)

- 국민들의 충분한 합의로 시작된 주 52시간제도, 연장 근로시간 관리단위의 장기화 추진은 결국 제도의 본질을 퇴색시키는 의도
- 또한 연장 근로시간의 유연한 적용은 신규 채용의 필요성을 줄이는 결과를 초래

③ 이미 근로기준법에 명시된 ‘최소 11시간 휴식’으로 노동자 건강권 보장한다고 생색

- ‘11시간 연속휴식 보장’은 하루의 근무가 끝난 뒤 다음날 근무가 시작되기 전 최소 11시간 휴식을 보장해야 한다는 것
- ‘11시간 연속휴식’은 이미 근로기준법에 3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제, 3개월 단위 선택적 근로시간제, 연장근로시간 한도가 없는 ‘근로시간 특례업종’에 연속 과로노동을 제한하기 위해 이미 도입된 제도
 - 제51조의2(3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제), 제52조(선택적 근로시간제), 제59조(근로시간 및 휴게시간의 특례)
- 올해 6월 노동시장 개편방안에서는 ‘11시간 연속휴식’에 대한 명시도 없이, 연장 근로시간을 주12시간 → 월52시간 추진을 발표³⁾, 산술적으로 2주 연속 92시간까지 가능, 정부의 노동자 건강권에 대해 근본적으로 인식이 부족하다는 것이 드러나

2) 한겨레신문. (2022. 12. 12). 기울어진 노사관계 외면한 노동시간 유연화, 위험하다

3) 고용노동부. (2022. 6. 23.). 노동시장 개혁 추진방향.

④ 유연근로제의 개선이 아니라 포괄임금제 철폐가 더 시급

- 권고문에 “업무의 제한 없이 선택적 근로시간제 정산 기간을 3개월까지 확대해 연구·개발뿐 아니라 일반사무직 등 모든 근로자가 제도를 활용할 수 있게 함으로써 근로자의 근로시간 선택권을 강화할 수 있다”고 언급
- 하지만 유연근로제를 도입하거나 활용하는데 어려움이 있다고 답한 기업은 26%에 불과
 - 한국노동연구원의 연구 결과, 연구개발 분야 기업들은 시차출퇴근제(62.2%), 선택적 근로시간제(46.6%), 탄력적 근로시간제(41.5%), 재택(원격)근무제(40.8%), 보상휴가제(35.4%), 사업장 밖 간주근로시간제(20.7%), 재량근로제(10.5%) 등 한 사업장에서 다양한 유연근로제를 사용 중⁴⁾
- 반면 연구개발과 분야 중 공짜야근과 크런치 모드⁵⁾가 심각한 게임업계에서는 포괄임금제 폐지가 노동자들의 주된 관심사⁶⁾
- 하지만 이번 발표에서 포괄임금제에 대해서는 ‘종합계획 수립’ 권고 뿐

⑤ 연차 소진도 어려운 상황에서 근로시간 저축계좌제 도입, 과연 실효성이 있을지 의문

- 권고안에서 “연장근로 등을 휴가로 저축하는 경우 가산수당 기준보다 높은 수준으로 적립하는 방안 모색 등을 통해 근로자의 휴가 사용 유인을 높일 것”이라고 발표
- 근로기준법에 의하면 연장근로에 대해 50%의 가산수당을 지급하도록 규정(제56조), 이에 의하면 1시간 초과 근로 시 최소 1시간 30분 이상의 휴가 시간이 확보되어야
- 주어진 연차 중 71.6%만 소진되고 있는 현실, 근로시간 저축계좌제로 증가된 휴가가 취지대로 폭넓게 활용될 수 있을지 의문
 - 연차소진율(%): ‘18(71.2%, 14일 부여/9.9일 사용), ‘19(72.4%, 15일 부여/10.9일 사용), ‘20(71.6%, 14.9일 부여/10.7일 사용)⁷⁾
- 아직 ‘시간=임금’이란 인식이 강하고, 초과 근로에 대한 보상도 제대로 되지 않고 있는 현실도 고려되어야

⑥ 한 쪽에서는 노조 탄압, 다른 쪽에서는 근로자 대표의 역할을 확대하겠다는 모순적 행태

- 이번 권고안에 연장 근로시간 단위를 ‘월’ 이상으로 정할 때는 근로자 대표와의 서면 합의와 사업장의 다양한 직군만 유연근로제를 도입할 수 있도록 ‘부분 근로자 대표’를 선출하는 방식의 제도 개선을 모색하는 방안을 포함
- 노조 조직률이 10.0%(정규직 13.1%, 비정규직 0.7%)⁸⁾에 불과한 데 30인 이상 사업체에서 사측과 교섭할 ‘근로자 대표’ 제도도 미비한 현실

4) 박태우. (2022. 4. 7). 주 120시간 바짝?...“연구개발직 ‘집중적’ 초과근로 인식은 선입관”, 한겨레신문.

5) 크런치 모드(Crunch mode): 마감을 앞두고 고강도 업무를 지속하는 업무 형태

6) 이현수. (2022. 1. 9). 게임업계 52시간 근무제 도입 3년... 기업·노동자 시각차 뚜렷, 전자신문.

7) 문화체육관광부. (2021. 12). 2021 근로자 휴가조사.

8) 고용노동부. (2022. 5. 25). 2021년 6월 기준 고용형태별근로실태조사 결과.

⑦ 노동개혁의 근간을 마련한 ‘미래노동시장연구회’의 대표성 문제

- 올해 7월18일 출범한 연구회는 노동법·경제·경영·보건 분야의 대학교수 12명으로 구성, ‘노동자’와 ‘사용자’가 빠졌다는 것이 큰 허점
- 논의 과정에서도 경영계·전문가 간담회는 여러 번 진행되었지만 노동계와의 공식적인 간담회는 미미, 기업 편향적 결과라는 비판의 원인
- 결국 노동에 대한 현실성 없는 청사진으로 결론, 결과에 대한 대표성과 공감대 형성에 근본적 한계

3. 정부의 노동개혁 방향에 대한 제언

○ 주 52시간제에 대한 국민들의 합의와 긍정적 성과에 대한 정부의 부정, 정권의 독단이 노동개혁에 방해가 되지 않도록 하여야

- '21. 4월 정부와 중소기업중앙회가 공동으로 50인 미만 1,300개 기업을 대상으로 한 조사 결과, 93%의 기업이 주 52시간제 법 준수가 가능하다고 응답⁹⁾
- 주 52시간제의 긍정적 효과 검증
 - '21. 11월 정부(고용노동부) 여론조사에 의하면 노동자 78%, 일반국민 71%가 주 52시간제를 ‘잘했다’고 평가¹⁰⁾
 - 주 52시간제 시행을 전·후로 연간 근로시간이 크게 줄고, 주 53시간 이상 취업자 비율이 감소하는 등의 성과¹¹⁾
 - * 연간 근로시간: ('17) 2,014 → ('18) 1,986 → ('19) 1,978 → ('20) 1,952 (상용5인 ↑, 사업체노동력조사)
 - * 주53시간 이상 취업자 비율: ('17) 19.9% → ('18) 16.8% → ('19) 14.8% → ('20) 12.4% (경찰조사)
 - * '17년 대비 '19년에 임금근로자의 근로여건 만족도가 크게 증가(27.7%→32.3%)
 - * 근로시간 만족도 큰 폭 증가(28.0%→34.5%) ('19년 한국의 사회지표, 통계청)
 - 주 52시간제 시행 후 남녀 근로자 모두 ‘근로시간 결정 자율성 확대’, ‘개인 일·생활 균형’, ‘장시간 근로 관행 개선’, ‘회사의 생산성 향상’에 대해 긍정적 평가¹²⁾
- 정권 교체 후 노동자의 권리를 보호해야 할 고용노동부의 입장 전환, 문재인 정권 지우기에 급급한 정부의 노동 후진국적 행보가 우려

9) 고용노동부. (2021. 6. 16). 5~49인 기업 주52시간제 현장지원.

10) 고용노동부. (2021. 12. 29). 우리나라 근로자들의 77.8%는 주 최대 52시간제 시행을 “잘한 일”로 평가.

11) 고용노동부. (2021. 6. 29.). “근무혁신”으로 열어가는 근로시간 단축과 일·생활균형.

12) 김난주. (2022). 주 52시간 상한제가 근로자의 일·생활 균형에 미친 영향: 성별 차이를 중심으로, 이화젠더법학, vol.14, no.2, 통권 35호 pp.145-178.

- 최근 경제상황과 현장의 요구를 반영, 주 52시간제의 예외 규정에 대한 유연한 적용 방안에 대해 다양하게 검토되어야
 - 특별연장근로, 한시적 추가연장근로, 특례업종, 근로시간·휴게·휴일 적용제외 등 주 52시간 제도의 예외 규정은 코로나19 및 최근의 경제상황을 고려하고 업종별 특수 상황에 대한 객관적인 판단과 기준을 통해 유연한 적용을 검토해야
 - 정부는 지난 10월 특별연장근로기간 산정 시 허가기간이 아니라 실제 사용기간을 기준으로 적용하겠다고 발표¹³⁾, 지나치게 유연한 적용으로 주 52시간제의 훼손에 대한 우려의 목소리 大, 유연하되 객관성과 타당성은 유지되도록 추진되는 것이 바람직
- 인력 확보의 구조적 문제가 주 52시간제의 문제로 변질되지 않도록 고용상황에 대한 모니터링이 강화되어야
 - 조선, 원전, 자동차 등 뿌리산업의 인력난은 주 52시간제 때문이기보다는 고령화로 인한 만성화된 문제, 산업 및 지역일자리 정책으로 추진되어야 할 이슈
 - 중소기업의 인력난 역시, 노동시장의 양극화가 주요 원인
 - 업종이나 규모에 따른 근무시간 및 신규 채용 상황에 대한 철저한 모니터링 필요
- ‘노동시간의 유연화’에 매몰된 정부, 우물 안 개구리에서 벗어나 노동시장의 핵심과제인 ‘경직된 이중구조의 완화’를 위해 적극적으로 개입하여야
 - 기업 규모나 지역, 근로형태 간 노동시장의 이중구조가 완화되고 노동시장 내 이동이 많아지면 일자리의 수급 문제는 자연적으로 해소 가능
 - 비정규직 근로조건, 동일가치노동 동일임금 등 노동 취약계층의 당면 과제는 여전히 ‘방안 모색 중’이라는 정부
 - 정권 초 강조하던 호봉제 개선 등 임금구조 해결은 ‘상생임금위원회’ 설치·운영으로 떠넘겨
- 초과근무와 잔업으로 지켜온 성과, 이제는 생산 및 조직운영 시스템의 혁신이 필요한 때, 생산성 향상을 위한 산업 현장의 근본적 변화를 지원하는데 정부의 관심과 역량이 집중되어야
 - 정부가 산업계나 사용자의 목소리에만 귀 기울일 경우 실질적인 노동개혁은 이미 실패한 셈, 결국 노동자와 사업주 모두 공멸
 - 근로시간 단축에 따른 비용 증가를 상쇄시킬 수 있는 업무 효율화와 교육훈련 강화 등을 통한 생산성 향상에 정부의 관심과 지원을 집중해야 할 때

13) 고용노동부. (2021. 10. 31). 특별연장근로 관련 규제 개선 즉시 추진.

○ 주 4일 도입을 시작으로 근로시간 패러다임 자체가 변화되는 추세, 근로시간 논쟁이 아니라 ‘근로일수 단축’을 지향해야 할 때임을 인식해야

- 노동개혁을 “MZ세대와 4차산업 시대에 맞추겠다”는 정부, 정작 일가정균형의 중요성과 일하는 방식의 변화에 대해선 관심 부족
- 이미 주요국에서는 주4일 근무가 정책적으로 추진, 노동자의 건강권 및 기업 생산성 향상의 두 마리 토끼를 잡는 근로일수 단축에 대해 노동자뿐만 아니라 경영자의 관심도 증가
 - 벨기에 정부는 지난 2월 노동자의 필요에 따라 주4일 근무(38시간)를 선택할 수 있도록 하는 내용의 노동법 개정안을 발표
 - 영국의 은행과 병원, 투자회사 등 70여개 기업들이 임금 삭감 없는 주 4일 근무제 실험에 착수
 - 미국 캘리포니아주에서 500명 이상 규모의 사업장을 대상으로 임금삭감 없이 ‘주 4일·32시간’으로 줄이는 법안 발의¹⁴⁾

○ 노동개혁에 대한 사회적 공감대 형성 및 성공적인 추진을 위한 교두보인 경제사회노동위원회가 제 기능을 발휘할 수 있도록 우선적으로 재정비되어야

- 노동개혁은 당사자인 노동계와 경영계의 협조 없이는 달성할 수 없다는 점에서 노·사·정 사회적 대화 기구인 경사노위의 역할이 절대적
- 하지만 김문수 위원장에 대한 부정적 여론이 커, 사회적 대화를 원만하게 끌여가기 어렵다는 의견이 다수
- 정부는 노동개혁에 앞서 경제사회노동위원회가 정상적으로 제 기능을 발휘할 수 있도록 재정비에 힘써야

14) 노정연. (2022. 6. 7). 임금 보전한 주 4일제가 온다, 경향신문.

[부록] 노동시장 개혁 추진방향과 권고문 주요 내용

구분	과제	세부내용
근로 시간	노사의 자율적인 근로시간 선택권 부여	· 연장 근로시간 관리단위 '주, 월, 분기, 반기, 연' 단위 개편 · 선택적 근로시간제 정산시간 확대 '연구개발 외 1개월 → 전 업종 3개월'
	근로자 건강권 강화 근로시간 투명관리	· 연장근로 개편 시, 근로일간 11시간 연속휴식 등 보호방안 마련 · 근로시간 기록관리 관행 정착 방안 모색
	휴가 사용 패러다임 전환	· 근로시간 저축계좌제 도입, 장기·단체휴가 등 다양한 휴가사용 활성화
임금 체계	임금격차 해소	· 중소기업 근로자 임금체계 구축 지원, 업종별 임금체계 개편 지 원
	법·제도 정비	· 직군·직종 다양성이 반영되도록 취업규칙 변경 동의 주체 명확화 · 60세 이상 계속 고용 법제 마련을 위한 사회적 논의 시작
추가 주요 과제	미래지향적 노동법제 마련	· 플랫폼종사자 보호, 파견제도 전반 개선 등 검토 · 파견·도급 구별 등 제도적 방안 모색
	자율과 책임 기초한 노사관계 구축	· 노동조합 설립·운영, 사업장 점거제한 등 법·제도 개선 검토

자료: 미래노동시장연구회(2022. 12. 12)

참고문헌

- 고용노동부. (2021. 6. 16). 5~49인 기업 주52시간제 현장지원.
- 고용노동부. (2021. 6. 29.). "근무혁신"으로 열어가는 근로시간 단축과 일·생활균형.
- 고용노동부. (2021. 10. 31). 특별연장근로 관련 규제 개선 즉시 추진.
- 고용노동부. (2021. 12. 29). 우리나라 근로자들의 77.8%는 주 최대 52시간제 시행을 "잘한 일"로 평가.
- 고용노동부. (2022. 5. 25). 2021년 6월 기준 고용형태별근로실태조사 결과.
- 고용노동부. (2022. 6. 23.). 노동시장 개혁 추진방향.
- 김난주. (2022). 주 52시간 상한제가 근로자의 일·생활 균형에 미친 영향: 성별 차이를 중심으로, 이화
젠더법학, vol.14, no.2, 통권 35호 pp.145-178.
- 노정연. (2022. 6. 7). 임금 보전한 주 4일제가 온다, 경향신문.
- 문화체육관광부. (2021. 12), 2021 근로자 휴가조사.
- 미래노동시장연구회. (2022. 12. 12.). 미래노동시장연구회 권고문.
- 박태우. (2022. 4. 7). 주 120시간 바짝?... '연구개발직' 집중적 초과근로 인식은 선입관, 한겨레신문.
- 이현수. (2022. 1. 9). 게임업계 52시간 근무제 도입 3년... 기업·노동자 시각차 뚜렷, 전자신문.
- 한겨레신문. (2022. 12. 12). 기울어진 노사관계 외면한 노동시간 유연화, 위험하다.