



고용률 70%의 불편한 진실

박근혜정부의노동시간및임금유연화비판



글 쓰는 순서

고용률 70%의 불편한 진실 - 박근혜 정부의 노동시간 및 임금 유연화 비판

여는 글	정부의 노동시간 유연화에 어떻게 맞설 것인가	4
------	--------------------------	---

1부 박근혜 정부의 고용률 70% 정책

1장. 정부의 고용률 제고 목표와 노동유연화	8
1. 고용률 70% 로드맵	9
2장. 정책추진 배경 및 전망	16
1. 근로시간 단축을 위한 법제도 개선	17
2. 임금유연화	30
3. 노동시간유연화	35
[참고] 유연근무제의 분류	46

2부 고용률 제고 및 노동유연화 정책의 문제점

3장. 한국의 노동유연화, 어디까지 왔나	48
1. 1997년 IMF 위기부터 2007년 세계경제 위기까지	49
2. 한국의 지배적 노동유연화 전략	61

4장. 장시간 노동의 구조적 원인	68
1. 장시간 노동의 원인, 수출-재벌 중심의 산업구조	69
2. 장시간 노동의 원인, 자본의 이윤 창출 욕구	78
5장. 근로시간의 자유로운 연장과 장시간 노동	81
1. 자동차 제조업의 주야 2교대제	82
2. 화물노동자의 장시간 노동	88
3. 보건의료산업의 파행적 3교대제	92
6장. 실패한 실험, 양질의 시간제 일자리	96
1. 시간제 일자리의 진실, 벗어날 수 없는 저임금	97
2. 네덜란드의 시간제 일자리, 정말 기적일까?	106
7장. 노동시간의 탄력적 운영, 노사 모두 win-win일까?	112
1. 시차출퇴근제, 노동자보다 사용자에게 훨씬 유리하다	113
2. 탄력적 근로시간제, 고무줄 노동의 합법화?	118
3. 근로시간 저축휴가제 비판: 독일의 사례	122
4. 프랑스 오브리법과 노동시간 유연화	126
3부 노동자운동, 어떻게 대응할 것인가	
8장. 어떻게 대응할 것인가	130
1. 민주노총의 대응 평가	131
2. 대응 방향과 과제	137
부록. 노동시간 단축의 역사	144

정부의 노동시간 유연화에 어떻게 맞설 것인가

박근혜 정부가 한국경제의 장기적인 성장률 제고를 위해 ‘고용률 70%’를 핵심 국정과제로 설정했다. 지난 6월 4일 발표된 「고용률 70% 로드맵」에서 그 윤곽을 제시했으며, 이에 후속해서 각종 세부 정책을 구체화하고 있는 단계다.

정부는 고용률 제고를 위한 세부정책으로 장시간 근로관행의 개선, 선택적·탄력적·재량 근로시간제와 근로시간저축휴가제 등 유연근무제의 확대, 여성의 일·가정 양립을 위한 시간제 일자리 창출 등을 제시했다. 장기 저성장 시대에 고용률을 끌어올리기 위해서 정부가 제시한 카드가 바로 실근로시간 단축과 노동유연화가 결합된 정책 패키지인 셈이다.

물론 이런 패키지가 새로운 것은 아니다. 가령 2003년 노무현 정부는 법정노동시간을 주 40시간으로 단축함과 동시에 변형근로제를 도입하는 등 각종 노동유연화 기제를 관철시켰다. 이어 2006년 노무현 정부는 파견법을 개악하고 기간제법을 통과시킴

으로써 IMF 이후 광범위하게 확대된 비정규직 고용 관행에 합법성을 부여했다.

반면 노동자운동은 정부 패키지에 맞서 성공적으로 대응하지 못했다. 민주노총은 1998년 이후 ‘노동시간 단축을 통한 일자리 나누기’를 유력한 대안으로 사고했으나 법정노동시간 단축은 변형근로제와 교환되거나 노동강도의 강화 또는 실질임금의 삭감으로 귀결되었다. 또한 노동유연화의 결과로 노동자 내부의 격차가 확대되고 노동자 사이의 경쟁도 심화되어 결국 노동자의 집단적 힘도 약화되었다. 이는 현재 민주노총의 대표성의 위기를 초래한 큰 원인이다.

정부가 다시금 ‘고용률 제고’라는 이름으로 노동시간 단축과 노동유연화 정책 패키지를 들고 나온 이 시점에서 노동자운동은 어떤 대응을 준비해야할까? 이 소책자는 이를 위한 폭넓은 토론을 통해 노동자운동의 대응방향을 수립하는 데 기여하고자 한다.

우선 1장에서는 「고용률 70% 로드맵」을 중심으로 정부 정책의 윤곽을, 2장에서는 그 배경과 지배계급의 중장기적 구상을 살펴본다.

3장은 역사적인 맥락에서 김대중 정부 이후 한국에서 지배적으로 나타나는 자본의 노동유연화 전략을 분석한다. 이를 통해 일상적 산업·특근으로 대표되는 연장형 유연화, 정리해고·비정

규직 같은 외부적 유연화를 거쳐 박근혜 정부가 내부적·단축형 유연화 제고에 주목하고 있다는 사실을 파악할 수 있다.

4장은 구조적인 맥락에서 저임금·장시간·고강도 노동의 악순환을 낳는 한국 자본주의의 특징으로서 수출·재벌 중심의 세계화를 분석한다. 관련해서 5장은 연장형 유연화의 사례로 저임금·장시간·고강도 노동을 대표하는 자동차 제조업의 2교대제, 육상운수업의 화물노동자, 공공서비스인 보건의료 부문의 파행적 3교대제 사례를 살펴본다.

6장과 7장은 단축형 유연화와 관련해서 구체적인 한국 사례와 함께 정부가 주로 참고하는 해외 사례를 비판하고자 했다. 6장은 현실의 시간제 일자리 사례를 통해 정부 정책을 비판함과 동시에 정부가 ‘1.5 맞벌이 모델’로 홍보하는 네덜란드 사례를 비판한다. 7장은 유연근무제 도입 사례들의 문제점을 지적하고, 정부가 근로시간저축휴가제의 모범사례로 제시하는 독일의 근로시간계좌제 그리고 정부 입법 주도형 노동유연화 사례로 볼 수 있는 프랑스의 오브리법 도입 사례를 비판한다.

마지막으로 8장은 정부 정책에 맞선 노동자운동의 대응방향을 모색한다. 노동시간 및 임금의 개별화를 통해 노동자의 집단적 힘을 약화시키는 경향에 대응하여, 노동자 내부의 격차를 축소함으로써 노동조합의 대표성을 회복할 것을 제안한다. 이를 위해서는 정부의 ‘장시간 노동’ 프레임을 노동자적 대안으로서 ‘정액임금 인상을 통한 노동자 단결’ 프레임으로 전환해야 한다.

아직까지는 정부의 구상이 구체화되는 단계에 있기 때문에 이에 대응하는 노동자운동의 투쟁계획을 구체적으로 논하기에는 어려운 시점이다. 그러나 지금부터 노동자운동이 내실있는 내적 준비를 해놓아야 향후 구체적인 법제도 개악 시도와 현장에서의 유연근무제 확산이 이루어질 때 힘있는 대응을 할 수 있을 것이다.

IMF 이후 전개되어 온 노동유연화 전반을 되돌아보면서 현장의 사례와 목소리를 모으고 한국보다 일찍 노동시간유연화가 진행된 해외사례를 반면교사 삼아 노동자단결을 최우선으로 한 대안을 모색하는데 주력해야 할 때다.

아무쪼록 이 소책자가 정부의 고용률 제고 정책의 본질을 파헤치고 노동자운동의 대안을 모색하는 데 조금이나마 도움이 되기를 바란다.

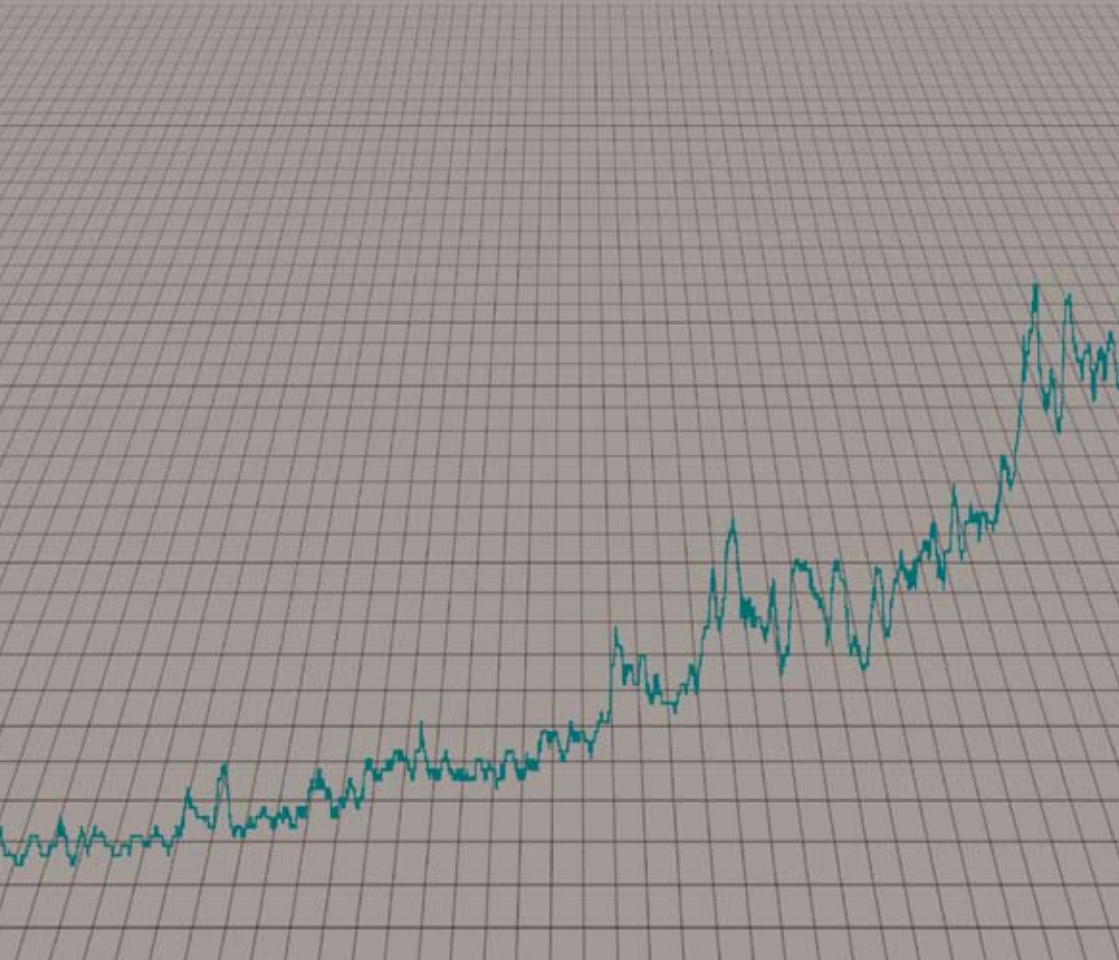
2013. 9. 24

사회진보연대



박근혜 정부의 고용률 70% 정책

1장. 정부의 고용률 제고 목표와 노동유연화



고용률 70% 로드맵

지난 6월 4일 발표된 「고용률 70% 로드맵」은 한국경제의 장기 저성장에 대응하는 박근혜 정부의 핵심 전략을 담고 있다. 먼저 정부가 고용률 제고를 핵심목표로 설정한 이유부터 살펴보자.

첫째, 정부는 고용률 제고를 “성장→일자리 증가→소득과 소비 증대→내수 활성화→성장률 제고”로 연결되는 성장-복지 선순환 구조의 핵심”으로 제시한다. 둘째, 정부는 고용률 70%를 “고령화에 대한 최선의 대응”으로 사고하고 있다. 왜냐하면 “취업자의 증가는 국가재정을 건전하게 하고 세대 간 부양부담도 완화”하며, 2021년 이후 노동력 부족에 대비해 “남성외벌이에서 모든 인력을 활용하는 체제로 전환할 필요”가 있기 때문이다.

현재 한국의 고용률은 62.9%(2009년 기준)로 2003년 63% 이후 큰 변동이 없다. 정부는 그 원인을 다음과 같이 진단한다. 첫째, 수출-제조업을 중심으로 대기업들이 성장했지만, 그것이 국가 전체의 경기부양과 일자리 창출로 이어지지 않았던 반면(낙

수효과 미흡), 일자리를 많이 만들어낼 수 있는 내수·서비스업의 성장은 빈약했다. 둘째, 남성·전일제 중심의 장시간 근로가 만연해 있다. 셋째, 유자녀 여성의 경력단절, 청년 고학력화, 장년의 조기퇴직 후 생계형 창업 등 취업 장애요인이 구조화되어 있으며, 노동시장 참여가 가능함에도 비경제활동인구로 머물러 있는 인구가 300만 명을 상회한다.

이러한 진단에 따라 정부는 일자리 정책의 중심축을 ‘수출·제조업·대기업’에서 ‘내수·서비스업·중소기업’으로 전환하고, 근로문화를 ‘남성·전일제·장시간 근로’에서 ‘여성·시간제’로 전환해 일과 가정의 양립이 가능한 사회로 나아가야 한다고 주장한다. 이를 위한 정책과제로는 △창조경제를 통한 일자리 창출 △일하는 방식과 근로시간 개혁 △여성·청년 등 비경제활동인구의 고용가능성 제고 △일자리를 위한 사회적 연대와 책임 강화 등을 제시한다.

이 중 첫 번째 정책과제인 ‘창조경제를 통한 일자리 창출’은 정보통신기술(ICT) 융합, 서비스산업 선진화, 중소기업 지원, 창업활성화 등 성장패러다임의 전환을 의미하는 것으로 정부 경제정책의 총괄적 방향을 재확인하기 위한 것이고, 마지막 정책과제인 ‘일자리를 위한 사회적 연대와 책임강화’는 노사정 합의 틀을 갖추으로써 정부 정책의 실행가능성을 높이겠다는 내용이다. 정부가 고용률 제고를 위해 추진하려는 구체적인 정책은 두 번째 정책과제인 ‘일하는 방식과 근로시간 개혁’, 세 번째 정책과제

인 ‘비경제활동인구의 고용가능성 제고’에 담겨있다. 하나씩 살펴보자.

일하는 방식과 근로시간 개혁

정부는 “장시간 근로 해소와 유연근로 확산이 일·가정 양립 확산과 문화소비, 내수확대 등을 통해 새로운 영역에서 시간제 등 다양한 일자리 창출”을 견인한다고 전망하면서, 근로시간 개혁 3대 과제로 △장시간근로 개선 △시간제 일자리 창출 △유연근로 확산을 제시한다. 장시간근로 개선과 유연근로 확산을 하나의 패키지로 제안하고, 단축된 근로시간만큼 새로운 일자리가 늘어날 것이라 가정하는 것이다. 하지만 이를 바꿔말하면 장시간근로를 개선한다는 명분을 내세워 근로시간을 단축하되 유연근로 확산, 즉 노동유연화 정책을 동시에 진행하겠다는 말과 같다. 또한 이 과정에서 단축된 노동시간만큼 이를 채울 비정규 시간제 일자리를 양산하겠다는 것이다.

세부 정책 과제 역시 근로시간 단축과 노동유연화 두 축으로 제시되고 있다. 정부는 근로시간 단축을 위해 △휴일근로를 연장근로한도에 포함 △근로시간 특례업종의 합리적 조정 △근로시간 적용제외 제도 및 포괄임금제의 합리적 개선 △근로시간 개념 및 산정방식에 대한 명확한 기준 마련 등 법제도를 정비해 나간다는 계획이다.

동시에 정부는 △재량근로시간제 확대(창조경제 관련 직종) △양질의 시간제 일자리 창출(공무원·교사, 공공부문 선도) △근로시간저축계좌제 도입(현행 보상휴가제 확대·개편) △탄력적근로시간제 단위기간 확대(2주→1개월, 3개월→1년) △스마트워크 확산 등 구체적인 노동유연화 기제들을 도입할 계획을 밝히고 있다.

이처럼 정부는 근로시간 단축의 전제로 지금보다 더 높은 수준의 노동유연화를 주장하고 있다. 장시간 근로를 규제하고 기업이 노동시간의 탄력적 조정을 가능케 할 다양한 노동유연화 기제들을 활용할 수 있도록 지원함과 동시에 시간제 일자리를 비롯해 다양한 비정규 일자리를 창출하여 고용률을 제고하겠다는 것이 정부의 목표다.

비경제활동인구의 고용가능성 제고

정부는 저출산·고령화에 따른 성장잠재력 저하에 대비해 모든 계층의 고용률을 높이고자 하는데, 특히 여기서 주된 정책대상은 고용취약계층으로 불리는 여성, 청년, 고령층 등이다.

정부는 여성의 경우 출산·육아로 인한 경력단절 방지를 위해 육아휴직 제도의 정착, 보육서비스 확충 등을 추진할 계획이다. 또 ‘양질의 시간제 일자리’ 창출과 함께 사회서비스 일자리 등으로 여성의 재취업을 지원할 예정이다.

청년의 경우 저출산으로 인한 청년인구의 지속적 감소에 대응해 청년층의 조기 노동시장 진입을 촉진하는 것이 중요한 목표다. 이를 위해 △청년 취업기회 확대(공공부문, 해외취업 등) △직무능력을 중심으로 한 직업교육 및 자격증체계 개편 △대학의 일-학습 연계 강화(선취업 후진학 등) △노동시장 미스매치(청년취업난, 중소기업인력난) 해소 등을 추진해나갈 예정이다.

장년층의 경우 고령화 추세를 반영해 주된 일자리에서 오래 일하고, 퇴직 후에도 재취업이 용이하도록 지원할 계획이다. 여기서 가장 강조되는 것은 임금피크제 등 임금체계의 개편이다. 정부는 2013년 중으로 “임금피크제 등 임금체계 개편과 연계한 60세 정년제 조기도입 촉진을 위해 고용지원금 개편”을 추진하고, 2014년까지 “임금체계 개편 표준모델”을 개발한다는 계획이다. 이 외에도 장년층에 근로시간단축청구권을 도입하고, 농어촌 파견노동 등 고령인력 활용 활성화를 위해 파견업종도 조정할 예정이다. 즉, 정부는 고령자 노동력 활용을 위한 전제조건으로 임금하향조정·노동시간유연화·고용형태유연화 등을 추진하고 있으며, 나아가 임금피크제 도입과 연동해 임금체계 전반을 개편할 계획을 수립하고 있는 것이다.

다음으로 정부는 비경제활동인구의 노동시장 참여를 촉진하기 위해서 고용-복지 연계를 더욱 강화하고자 한다. “근로빈곤층·비경제활동인구의 일을 통한 자립”을 지원한다며 근로빈곤층 및 비경제활동인구의 노동시장 진입을 촉진하는 방향으로 고용서

비스와 복지서비스를 연계하고 적극적 노동시장 프로그램을 강화해나간다는 계획이다. 가령, 근로유인형 급여체계를 구축하기 위해 미취업 수급자보다 취업자가 유리하도록 기초생활보장제도를 개편하고 기초수급자까지 근로장려세제를 적용하겠다는 것이다. 한마디로, 노동시장 참여 의무를 복지수급 조건과 연계시키는 근로연계복지(workfare)의 심화다.

[표1] 정부의 노동유연화 정책

근로시간 단축		<ul style="list-style-type: none"> • 휴일근로를 연장근로한도에 포함 ('13년) • 근로시간 특례업종 합리적 조정 ('13년) • 근로시간 적용제외 제도 및 포괄임금제의 합리적 개선 ('14년) • 근로시간 개념 및 산정방식에 대한 명확한 기준 마련 ('14년)
노동유연화	임금유연화	<ul style="list-style-type: none"> • 임금피크제 등 임금체계 개편 ('13년~'14년)
	노동시간 유연화	<ul style="list-style-type: none"> • 탄력적근로시간제 단위기간 확대 ('13년) • 재량근로시간제 대상 업무 확대 ('14년) • 근로시간저축계좌제 도입 ('13년) • 시간제일자리 확대 ('12년 149만개 → '17년 242만개) • 스마트워크 확산 ('13년~'14년)

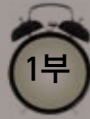
자료: 관계부처합동, 「고용률 70% 로드맵」, 2013. 6. 4

지금까지 살펴보았듯이 박근혜 정부의 고용률 제고 정책은 광범위한 내용을 포괄하고 있다. 다만 이 글에서는 그 중에서도 근로시간 단축과 노동유연화 정책 비판에 초점을 맞출 것이다. 정부가 고용률 제고에 있어서 핵심적인 수단으로 사고하고 있는 것

이 근로시간 단축과 근로형태 다양화이기 때문이다. 여성을 위한 보육서비스 확충, 청년층의 조기취업 지원, 근로연계복지 등도 중요한 정책이고 이 역시도 넓은 의미에서 노동유연화 개념에 포함되지만, 결국 정부가 이들에게 약간의 지원과 보호수단을 제공함으로써 유인하고자하는 일자리는 근로시간이 단축과 연계된 유연화된 일자리이다. 우리는 이러한 정부 정책이 노동자의 임금, 노동시간, 근로조건 등에 미치는 영향 나아가 노동조합의 힘에 미치는 영향이 무엇인지 파악하고 이에 대한 대응방안을 논의하는데 주력하고자 한다.

근로시간 단축과 노동유연화를 중심으로 정부의 고용률 제고 정책을 재정리해보면 [표1]과 같다. 근로시간 단축을 위한 각종 법제도 개선책이 제시되고 있으며, 노동시간 유연화와 관련해서는 탄력적·재량 근로시간제와 근로시간저축휴가제 등 노동유연화를 확대하고 특히 여성을 대상으로 한 시간제 일자리를 대폭 창출한다는 계획이다. 또한 비록 고령자 고용대책에서 간단하게 다루어지고 있지만, 임금피크제 도입과 연동해 임금체계를 개편함으로써 임금유연성과 고용유연성을 동시에 확보하겠다는 구상도 포함되어 있다.

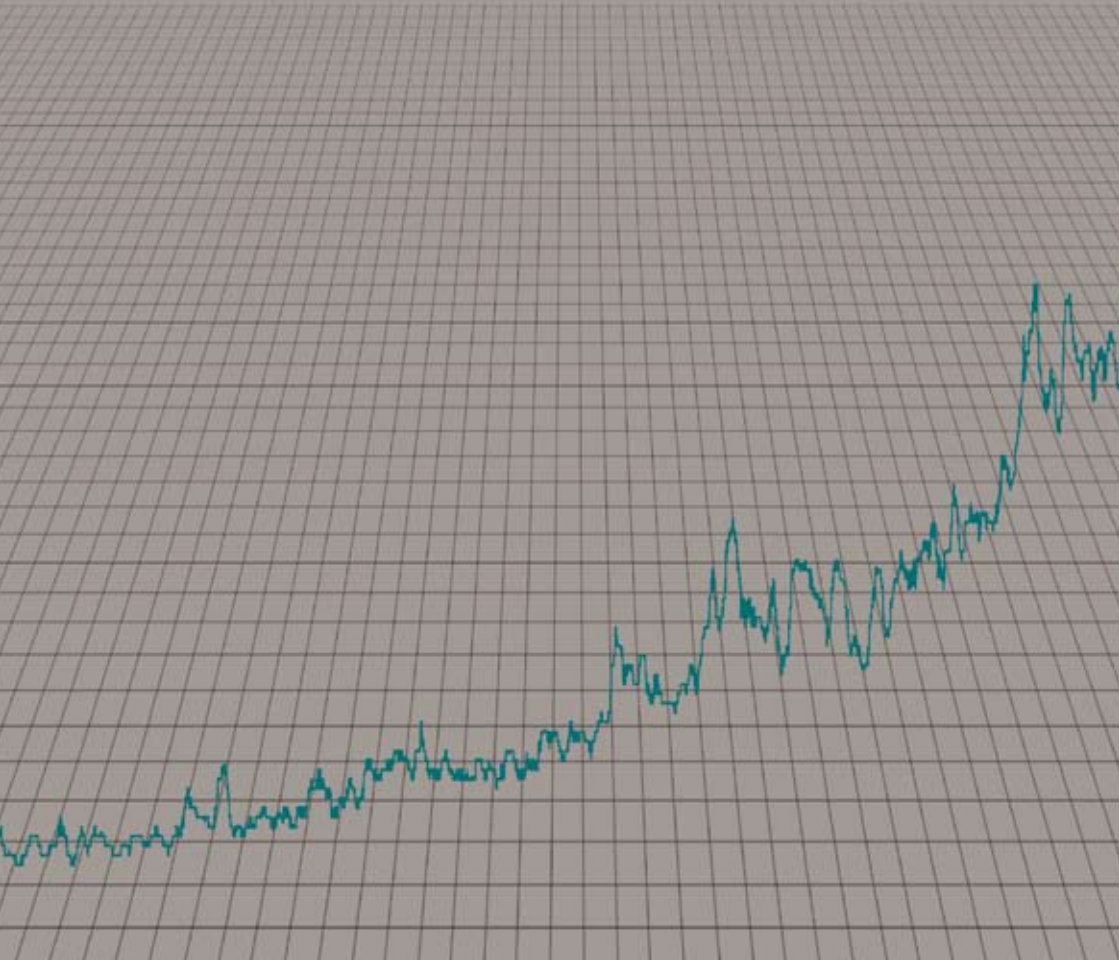
2장에서는 정부가 근로시간 단축, 임금유연화, 노동시간 유연화를 제기하는 배경 및 법제도 개악 구상이 어떤 것인지를 순서대로 살펴보도록 한다.



1부

박근혜 정부의 고용률 70% 정책

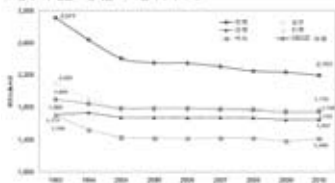
2장. 정책 추진 배경 및 전망



근로시간 단축을 위한 법제도 개선

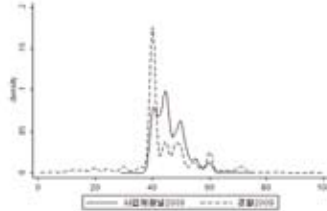
배경

[그림 1] 연간 노동시간 비교
(한국과 주요국)



자료: 배규식 외, 2011a

[그림 2] 경찰 및 사업체패널
노동시간 분포



자료: 배규식 외, 2011a

한국의 노동시간은 1983년부터 2004년까지 크게 줄었다가 2004년 이후 완만하게 감소하고 있으며, 연간 노동시간은 다른 나라들에 비해 400시간(1일 8시간 기준으로 50일) 이상 많다(그림1). 이 같은 장시간 노동은 전일제를 표준으로 하는 한국의 사

회적 인식·규범과 연관이 있다. 한국의 노동시간은 전일제의 기준이 되는 주 40시간 이상이 되는 곳에 집중적으로 분포되어 있고 주 40시간 미만보다는 주 40시간을 초과하는 쪽으로 더 완만하게 분포되어 있다(그림2).

[표1] 한국과 네덜란드 비교 (2009년도)

	시간 구분	주간 노동시간 별 고용 비중	주간 노동시간 별 여성고용 비중
한국	1~19	4.8	6.9
	20~29	5.1	7.3
	30~34	3.0	4.1
	35~39	5.1	6.8
	40이상	82.0	74.9
네덜란드	1~19	20.8	31.5
	20~29	15.9	28.3
	30~34	11.6	16.0
	35~39	19.4	12.6
	40이상	32.3	11.6

자료: 배규식 외, 2011a

전일제 고용비중을 나라별로 살펴보면, 한국 82.0%, 미국 73.3%, OECD 평균 64.5%, 일본 64.1%, 스웨덴 57.6%, 독일 51.9%, 영국 46.0%, 프랑스 34.5%, 네덜란드 32.3%로 나타난다(2009년 기준). 전일제 비중이 가장 낮은 네덜란드의 경우 주 노동시간의 길이별로 취업자의 비중이 골고루 분포되어 있으며, 특히 여성노동자의 경우 전일제 고용비중이 11.6%에 불과한 반면 20~29시간 여성고용 비중은 28.3%, 30~34시간 여성고용 비중은 16.0%로 나타나 단축형 유연성이 확보된 나라로 볼 수 있

다(표1). 이에 정부는 「고용률 70% 로드맵」에서 네덜란드를 시
간제 일자리 창출의 주요 사례로 참고한다.

업종 별로 살펴보면 한국의 장시간 노동은 특히 일부 제조업
과 육상운수업에 강하게 남아있다. 직종으로는 농림어업과 같은
전통적 1차 산업 이외에도 기능원과 기능직 종사자, 기계조작,
조립종사자들에서 장시간노동이 강하게 나타난다. 사업체 규모
별로는 사업체 규모가 영세할수록 노동시간이 길게 나타난다.
제조업, 2조2교대제, 중소기업체, 민간사업체, 하도급 거래 사업
체, 핵심직종이 생산직인 경우, 주 40시간제 미실사업체 등에서
장시간 노동이 더욱 높게 나타난다.

한국노동연구원은 이 같은 장시간 노동 관행의 원인으로 △
양적투입을 중시하는 생산체제 △주로 남성 외별이를 전제로 한
전일제 노동시간 중심의 고용형태 및 사회적 규범 △정규직 인
력 최소화를 통해 기존 인력의 노동시간을 최대한 유연하게 활
용하려는 기업의 동기 △저임금으로 인한 생계비 확보 요구 △
초과근로수당을 더 많이 얻으려는 노동조합에 가입한 생산직노
동자들의 동기 △장시간 노동 관행을 조장하는 법제도 등을 지
적한다(배규식 외, 2011a). (그러나 장시간 노동의 원인은 보다
구조적인 측면에서 분석될 필요가 있다. 이에 대해서는 4장에서
자세히 살펴보도록 한다.)

앞서 살펴봤듯 정부는 이와 같은 장시간 노동 관행을 개선하
기 위해 ①휴일근로를 연장근로한도에 포함 ②근로시간 특례업

중 합리적 조정 ③근로시간 적용제외 제도 및 포괄임금제의 합리적 개선 ④근로시간 개념 및 산정방식에 대한 명확한 기준 마련을 추진할 계획이다. 하나씩 살펴보도록 하자.

휴일근로를 연장근로한도에 포함

근로기준법 제53조 「연장근로의 제한」은 연장근로를 주 12시간으로 제한하고 있지만, 고용노동부는 행정해석에서 휴일근로시간을 연장근로 시간 계산에서 제외해왔다. 이 해석에 의하면 주 12시간의 연장근로 외에도 16시간의 휴일근로가 별도로 가능해진다. 고용노동부가 나서서 탈법적 연장근로를 인정해주면서 산업·특근을 조장해온 것이다. 이에 노동운동은 고용노동부의 행정해석에 대한 비판을 꾸준히 제기해 왔다.

정부 차원에서 휴일근로를 연장근로에 포함하겠다는 공식적 입장을 발표한 것은 이명박 정부 말기인 2012년 1월이다. 고용노동부가 휴일근로를 연장근로에 포함시키는 방향으로 근로기준법 개정을 추진하겠다고 밝혔고, 이명박 대통령은 “근로시간을 단축하면 삶의 질이 향상되고 일자리가 늘 뿐 아니라 소비도 촉진되는 등 사회 전반적으로 선순환이 될 것”이라 말했다.

이명박 대통령이 정권 말에 개과천선했던 것일까? 물론 아니다. 이미 정부 관료들과 자본가들 사이에서는 노동시간 단축과 고용률 제고에 초점을 둔 정책방향에 대한 큰 틀의 합의가 존

재했다. 뒤에서 살펴보겠지만, 노동시간 단축과 노동유연화를 맞바꾸는 정책은 김대중, 노무현, 이명박 정부를 거치며 일관되게 추진되어 왔던 것이다. 그 결과 2012년 대선에서 ‘저녁이 있는 삶’이라는 구호가 유행하는가 하면, 모든 후보들이 ‘노동시간 단축을 통한 일자리 확대’를 공약으로 제시했다. 현재 박근혜 정부의 노동시간 단축 논의도 이러한 역대 정부의 정책을 계승하는 것이다.

지난 6월 임시국회 환경노동위원회 법안심사소위원회에서 여야는 휴일근로를 연장근로에 포함하는 데에는 합의했지만 제도 도입시기, 근로시간저축휴가제 등에 대한 이견으로 인해 근로기준법 개정안 표결은 보류했다고 한다. 그런데 사실 휴일근로를 연장근로 시간 계산에서 제외한 것은 근로기준법 자체가 아니라 고용노동부다. 따라서 주 12시간 이상의 연장근로 관행을 개선하기 위해서 굳이 근로기준법 개정이 필요한 것은 아니며, 고용노동부의 행정해석만 바뀌어도 무방하다. 그럼에도 정부와 새누리당이 굳이 근로기준법까지 개정하려는 이유는 무엇일까. 이는 법 개정 과정에서 제도 도입시기를 기업 규모별로 단계화 함으로써 자본의 손실을 줄여주는 한편, 노동유연화를 촉진하는 여타 근로기준법 개악을 동시에 추진하려하기 때문이다.

근로시간 특례업종의 합리적 조정

근로기준법 제59조「근로시간 및 휴게시간의 특례」는 12개 업종에 대하여 노사 서면 합의 시 1주 12시간을 초과하여 연장근로를 하거나 휴게시간을 변경할 수 있도록 허용하고 있다. 12개 특례업종은 운수업, 물품 판매 및 보관업, 금융보험업, 영화제작 및 흥행업, 통신업, 교육연구 및 조사사업, 광고업, 의료 및 위생사업, 접객업, 소각 및 청소업, 이용업, 사회복지사업이다. 특례 조항은 1961년 근로기준법 개정 시 신설되었는데, 그 취지는 해당업종의 공익성이 강해 노동시간을 규제할 경우 공중생활의 불편과 지장을 초래하거나 사업 목적 달성이 어려워진다는 것이었다(김선수, 2012).

그런데 한국노동연구원의 조사결과에 따르면 전체 고용에서 특례업종이 차지하는 비중은 1993년 37.7%에서 2000년 45.2%, 2010년 52.9%로 높아져 사실상 일반업종화되어있다고 해도 과언이 아니다. 또한 육상운송 및 파이프라인운송업처럼 특례업종 중 비특례업종에 비해 항상 초과근로시간이 높게 나타나는 경우도 있지만, 평균적으로 보면 오히려 특례업종의 월 초과근로시간이 비특례업종에 비해 낮게 나타나고 있다(배규식 외, 2011a).

이처럼 법과 현실의 괴리가 심각한 상태에서 자본은 노동시간 특례조항을 악용해 무제한의 노동시간 연장을 합리화해왔다. 이에 민주노총을 비롯한 노동운동 진영은 근로시간 특례조항 폐기를 줄곧 주장해왔으며, 심지어 한국노동연구원의 한 연구에서도 특례조항의 존립 이유가 없다고 시인하고 있다(배규식 외,

2011a).

정부는 노동시간 규제의 합리화를 위해 특례업종을 “한국표준산업분류에 따라 26개로 재분류한 후 10개 업종만 특례 유지” 하겠다는 입장이다. 즉, 법과 현실의 괴리는 좁히더라도, 기업의 자유로운 연장근로 활용을 보장해주겠다는 것이다. 이러한 안은 지난 2012년 1월 31일 노사정위 근로시간특례업종개선위원회(한국노총 참여)에서 이미 채택된 바 있다. 이에 따르면 육상운송, 수상운송, 항공운송업, 기타 운송관련 서비스업, 영상/오디오 기록물 제작 및 배급업, 방송업, 전기통신업, 보건업, 하수/폐수 및 분뇨처리업, 사회복지서비스업 등 10개 업종이 특례업종으로 유지된다.

이에 대해 공공운수노조는 “버스노동자의 경우 주당 평균 근로시간이 58시간, 택시노동자의 경우 1일 평균 16시간, 철도노동자의 경우 24시간 맞교대에 주 60시간, 보육노동자의 경우 1일 평균 12시간 이상, 간병노동자의 경우 1일 평균 12시간, 화물노동자 1일 평균 13시간 이상 노동을 하는 등 살인적인 노동강도와 초과노동”에 처해 있고, “공공부문 노동자의 노동시간은 안전(교통, 운수)과 공공서비스(보육, 간병)에 직결되는 것”이므로 “근로시간 특례 조항은 폐기되어야 한다”고 비판한 바 있다(공공운수노조·연맹, 2012).

근로시간 적용제외 제도 및 포괄임금제의 합리적 개선

근로기준법 제63조 「적용의 제외」는 특정 사업이나 업무에 종사하는 노동자에 대해 근로시간, 휴게, 휴일에 관한 규정들을 적용 제외하고 있다. △토지의 경작·개간, 식물의 재식·재배·채취 사업, 그 밖의 농림 사업 △동물의 사육, 수산 동식물의 채포·양식 사업, 그 밖의 축산, 양잠, 수산 사업 △감시 또는 단속적으로 근로에 종사하는 자로서 사용자가 고용노동부장관의 승인을 받은 자 △사업의 종류에 관계없이 관리·감독 업무 또는 기밀을 취급하는 업무가 이에 해당한다.

이 업무들은 그 성격상 근로시간을 규율하는 것이 곤란한 경우인데, 가령 건강 상의 이유로 규율하는 것이 아니라면 주52시간 이상 논밭에서 전적인 재량을 갖고 일하는 자급·자작농의 노동시간을 규율하는 것은 곤란하며 불필요할 것이다. 다만 문제로 지적되는 것은 근로시간 적용제외 업종의 선정기준이 불명확하고, 또 지나치게 포괄적으로 규정되어 해당 사업 내부의 다양한 업무 내용에 관계없이 일괄 적용제외됨으로써 구체적 타당성이 떨어진다는 점이다(박제성 외, 2011).

1차 산업의 경우 근로시간이 기상이나 계절 등 자연적 조건에 크게 좌우되기는 하지만, 농림·축산·수산 분야에서 기계화와 더불어 노동밀도가 증가하고 제조업화하고 있는 추세가 나타나고 있어, 이 경우 근로시간·휴게·휴일에 관한 규정의 적용을 전면 배제하는 것은 타당치 않다는 주장이 제기되고 있다(김재훈, 2006). 또한 감시·단속적 근로의 경우 근로시간 중에도 휴식을

취하기 때문에 근로시간의 엄격한 규제가 불필요하다는 학설도 있지만, 노동 강도에 관계없이 근로시간 중에는 사용자의 지휘 명령 하에 구속되어 있기 때문에 근로시간 적용을 제외할 이유가 없다는 주장도 제기된다(배규식 외, 2011). 민주노총 역시 적용제의 대상 중 감시·단속적 근로를 삭제할 것을 요구해왔다(민주노총, 2012).

관리·감독 업무 종사자는 노무관리에서 사용자와 일체적인 지위에 있는 자를 말하며, 기밀취급 업무 종사자는 그 직무가 기밀 사무를 취급하고 그 지위가 경영자 또는 관리직의 지위에 있는 자의 활동과 불가분의 관계에 있는 자를 말하는 것으로 해석된다. 이에 대해서는 관리·감독 업무가 지나치게 좁게 해석되고 있다는 지적과 함께 화이트칼라 전반에 대해 근로시간이 아니라 일의 완성으로 업무성과를 측정할 수 있는 법·제도적 정비가 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 화이트칼라의 노동을 근로시간으로 측정할 경우 보여주기식 야근문화와 같은 생산성 저하가 우려된다는 것이다(신은중, 2011). 이런 논의들은 주로 미국의 화이트칼라 근로시간 적용 제외제도(white collar exemption)를 주요 사례로 소개하는데, 일본에서는 도입과 관련하여 노동단체가 ‘산업수당 제로제도’라며 강하게 반발한 바 있다(임서정, 2013).

한편, 근로시간 적용제외 제도의 적용을 받는 업종은 대부분 포괄임금제가 활성화되어 있다. 포괄임금제 역시 근로시간을 규

올하는 것이 곤란하다는 점을 근거로 정당화되기 때문이다. 판례가 포괄임금제를 인정하는 업종 중 근로시간 적용제외제도와 관련된 것은 기후·기상에 따른 불규칙근로(염전, 해외건설 등), 감시·단속적 근로(경비원, 시설관리 등) 등이 있다. 이 외에도 판례는 특례업종 적용을 받는 운수업이나 연장·야간·휴일근로 등이 예정되어 있는 근무에 대해 포괄임금제를 인정한다. 물론 한국노동연구원 사업체 패널조사에 따르면 판례와 무관하게 전 업종에 걸쳐 사무직, 관리직, 그리고 전문직에 포괄임금제가 보편화되어 있다.

그런데 포괄임금제는 기본적으로 법적 근거없이 수당지급 의무를 회피하려는 사측의 관행에서 탄생한 것이다. 근로기준법 상에는 포괄임금제라는 용어가 없으며 연장근로, 휴일근로 및 야간근로에 대한 수당을 별도로 계산하여 그 구성항목을 명시하도록 하고 있다. 그러나 1970년대부터 포괄임금제 관행이 확산되기 시작하고, 그것이 판례를 통해 정당성을 인정받게 된 것이다(하갑래 외, 2012).

포괄임금제의 편법성이나 노동자에게 미치는 악영향으로 인해 포괄임금제를 폐지하거나 전면 개선하지는 주장이 줄곧 제기되어 왔다. 가령 한국노동연구원의 한 연구는 “포괄임금제는 임금은 적게 주면서 노동시간을 자유롭게 연장하여 일을 시키는 불투명성, 장시간 노동의 가능성, 노동시간의 무계획성을 드러내는 것”이므로 “명문화(입법)하여 폐지하는 것이 바람직”하

다고 주장하고 있다(배규식 외, 2011a). 반면 근로자의 건강보호, 일·가정 양립, 장시간 노동 등 포괄임금제가 낳는 문제점을 개선하기 위해 남용의 여지를 없애면서 법적 제도로 인정하는 방안을 대안으로 제시하는 입장도 있다(하갑래 외, 2012).

정부는 ‘근로시간 적용제외제도 및 포괄임금제에 대한 합리적 개선’을 목표로 제시해놓은 상태다. 자본의 이익을 보장해주기 위해 편법적 관행을 금지하지 않겠다는 태도를 분명히 한 것이다. 또한 ‘합리적 개선’이란 적용제외 제도 업종의 정비와 세분화를 통해 제도를 유지시키고, 편법적인 포괄임금제 관행에 대한 정당성을 부여하는 과정이 될 가능성이 높다.

근로시간 개념 및 산정방식에 대한 명확한 기준 마련

정부는 근로시간, 대기시간, 휴게시간의 합리적 구분 기준을 마련하고, 이에 따라 근로시간 한도 및 임금산정 기준과 관련된 근로기준법령을 정비하겠다는 계획을 밝히고 있다.

근로시간, 대기시간, 휴게시간의 구분에서 가장 쟁점이 되는 부분은 단연 대기시간이다. 노동자의 입장에서 대기시간은 당연히 근로시간에 해당되지만, 자본의 입장에서는 대기시간이 노동강도나 신체 또는 정신적 긴장의 측면에서 전형적인 근로시간과 차이가 있다고 본다. 따라서 사용자는 대기시간을 근로시간이 아니라 휴게시간으로 취급하려 하면서 법률상 각종 의무(근로

시간 제한, 임금지급 등)에서 벗어나고자 한다.

그럼에도 불구하고 자본가가 대기시간을 진정한 휴식시간, 즉 사용자의 지휘명령에서 벗어나 근로자가 자유로이 이용할 수 있는 시간으로 사고하는 것은 아니다. 사용자는 자신의 지시가 있으면 근로자가 곧바로 작업을 시작할 수 있도록 대기하기를 원하기 때문이다. 결국 문제는 노동강도가 약한 대기시간을 근로시간으로 계산하고 임금도 지급해야하는 것에 대한 자본가의 불만, 법률상 의무에서는 벗어나고 싶지만 노동자를 잠정적·부분적으로 자신의 지휘명령권 행사 범위 안에 두려고 하는 자본가의 딜레마인 것이다.

따라서 정부와 자본은 이 딜레마를 해결하기 위해 노동강도를 기준으로 한 새로운 시간 개념을 마련하려 한다. 가령 프랑스 노동법에는 중간적 시간이라는 개념이 있는데, 이 시간은 일반적인 근로시간에 해당되지 않으며 특별한 임금지급 규칙에 따른다. 중간적 시간에는 다음 세 가지가 있다. △업무의 실제 수행이 없는 막간들을 포함하고 있는 특정한 고용(호텔, 카페, 레스토랑 등)에 대해서 시행령으로 달리 규정할 수 있는 ‘준근로시간’ △근로자가 사용자의 항상적이고 즉각적인 처분 하에 있지 않으면서 업무를 위해 근로를 수행할 수 있도록 자신의 주거나 근접거리에 머물러 있어야 할 의무가 있는 ‘호출 대기시간’ △특정 작업복을 착용하는 것이 근로자의 의무인 경우에 근무 장소에서 ‘옷을 갈아입는 시간’ 이다(박제성 외, 2011). 이런 논의를 따라 정부가

근로시간, 대기시간, 휴게시간을 새롭게 개념화할 경우 이는 자본에게 상당한 임금비용을 절감하는 계기가 될 것이다.

이 외에 버스나 택시 노동자처럼 근로 특성상 대기시간이 필요하고 그것이 장기화될 수 있는 경우에 대한 대기시간 규율 방안도 논의되고 있다. 가령, 근로시간 특례 규정을 폐지하는 대신 근로기준법에 육상운수업종의 근로시간 규제를 할 수 있는 근거 규정을 두고 시행령으로 육상운수업의 특성을 반영하여 일반 산업과 달리 주 평균 최대노동시간, 1일 최소연속휴식시간(반대로 1회 최대노동시간), 야간근로 시 1일 최대노동시간 및 1일 주 행거리 등을 일정하게 규제하는 방안 등이 그것이다(배규식 외, 2011a).

、

임금유연화

배경

정부와 자본은 기업들이 정규직 채용을 회피하고 중고령층을 조기 퇴출시키는 이유가 경직적인 임금체계에 있다고 판단하고 있다. 경직적인 임금체계란 근속 증가에 따라 임금이 거의 자동으로 상승하는 연공급(호봉제)을 말하는데, 연공급 하에서 정규직 중고령층 노동자의 증가가 기업에게 큰 부담으로 작용한다는 것이다.

저출산·고령화 추세 속에서 중고령층(베이비붐 세대)의 조기퇴직은 개인의 생계수준 악화, 기업의 생산인력 부족과 숙련 단절, 국가의 복지재정부담 급증 등 사회 전반에 상당한 부정적 영향을 줄 것으로 우려되고 있다(정진호 외, 2011). 가령, 중고령층이 조기퇴직 후 상대적으로 창업이 손쉬운 소매업, 음식점 등 자영업에 뛰어들었다가 실패할 경우 이는 개인, 기업, 사회전체

에 부정적 영향을 줄 수 있다. 이미 2011년 기준 창업대비 폐업률이 소매업의 경우 89.3%, 음식업의 경우 94.3%로 나타나고 있다.

이에 정부는 자영업 과밀업종에 대한 신규 진입을 억제하는 한편, 정년연장, 임금피크제, 재취업 교육 강화 등을 통해 임금근로자 재직기간을 늘리는 것을 정책방향으로 삼고 있다(기획재정부, 2013). 즉, 임금피크제 등 임금유연화를 통해서 기업의 조기퇴출 유인을 감소시키고자 하는 것이다.

한편, 신자유주의가 본격화된 이래로 자본은 기업 경쟁력을 강화하기 위해 임금유연성이 제고될 필요가 있다는 점을 강조해 왔다. 이들이 보기에 기본급을 근속과 자동 연계시키는 연공급은 조직 차원에서 임금과 공헌(직무가치, 역량, 성과)의 조화가 깨지는 것을 의미한다. 연공급으로 인해 몰입, 혁신, 학습 등을 강화하는 동기부여 기능이 상실됨으로써 장기적으로 조직의 활력과 혁신잠재력을 침식한다는 것이다. 기본급의 경직성뿐만 아니라 임금구성의 경직성도 경쟁력을 저해하는데, 가령 경영성과와 연동되지 않는 고정급 위주의 임금은 경쟁력 향상에 도움이 되지 않는다는 것이다(김동배 외, 2005).

이는 집합노동자의 평균생산성 향상에 따라 임금을 인상하는 것이 아니라, 노동자 개인의 임금유연성 확보를 통해 생산성을 향상한다는 효율성 임금의 논리다. 케인즈주의적인 생산성 임금에서 집합노동자(육체노동자, 관리노동자, 기타)의 평균생

산성을 임금결정의 기준으로 삼는 이유는 노동자개개인의 생산성을 평가할 수 있는 기준은 존재하지 않으며, 임금에는 비경제적이고 제도적인 요인이 포함될 수밖에 없다고 보기 때문이다. 반면 신자유주의적인 효율성 임금은 인과관계를 뒤집는다. 생산성이 임금을 결정하는 것이 아니라, 임금이 노동자의 생산성을 결정한다고 말이다.

이러한 효율성 임금의 논리에 따라 노동자의 의욕을 고취시켜 생산성을 향상시킨다는 명목으로 보너스임금, 연봉제, 스톡 옵션 등이 도입된다. 그러나 이는 개별 노동자들의 임금 격차를 벌리고 노동자 간 경쟁을 심화시키는 반면 임금결정 과정에서 여타의 제도적·조직적 개입을 막는다. 그 결과 임금유연화를 매개로 전반적인 노동유연화가 관철된다(사회진보연대 정책위원회, 2002, 4).

임금피크제 등 임금체계 개편

정부는 기존 연공급 체계가 가지는 근속 증가와 임금상승 간의 자동적 연계를 완화하거나 차단하고 공헌과 임금인상 간 연계를 강화하는 방향으로 임금체계를 점진적으로 개편하려 한다. 나아가 장기적으로는 연공급 체계를 대체할 새로운 임금체계의 도입도 준비하고 있다.

먼저 점진적 개선 방안부터 살펴보자. IMF 이후 사무관리직

을 중심으로 성과연동적인 연봉제가 도입되면서 임금유연화가 진행되었는데, 이는 기존 연공급에 성과차등을 가미한 것으로 점진적인 임금체계 개편 방안이었다고 평가할 수 있다. 이와 같은 점진적 개편방안으로는 △호봉급 체계를 유지하면서도 자동 승급 대신 고과승급으로의 전환 △호봉급, 직능수당, 직책수당 등 기본급 구성 항목에서 직책수당의 비중을 높이는 등의 변화(직급 및 연령별, 직종 간 기본급 구성항목을 상이하게 배합하는 것도 가능) △직급별 호봉제 등 연공급 자체를 직무급으로 재편하는 방안 등이 있다(김동배 외, 2005).

다음으로 새로운 임금체계를 도입하는 방안은 직무급 도입을 의미한다. 직무급은 조직 내 모든 직무들을 그것이 회사의 성과에 미치는 상대적 가치의 관점에서 평가하고 그 결과에 따라 임금을 책정하는 것을 말한다. 이것은 연공서열주의와 달리, 회사의 성과에 공헌한 정도를 평가하여 임금을 결정하지는 논리를 가진다. 직무급제가 도입되기 위해서는 각 직무에 대한 적절한 평가기준을 마련하고 각 직무에 대해 점수를 부여해야 하며 또 시간이 흐르면서 기존 직무 내용이 바뀌거나 없어지는 경우 재검토하는 작업이 이루어져야 한다.

직무급 도입 논의는 특히 2006년 비정규직법 시행 시점을 전후로 활발하게 이루어졌다. 당시 직무급 도입론자들은 정규직이든 비정규직이든 고용형태와 무관하게 동일직무 동일임금의 원리가 적용됨으로써 비정규직에 대한 차별을 현실적으로 해소

할 수 있을 것이라고 주장했다. 또한 이들은 직무급 도입이 각종 수당과 상여금 등 복잡한 현행 기업별 임금구조를 단순화함으로써 기업이 임금 및 인사 관리를 보다 효율적으로 할 수 있게 될 것으로 기대하고 있다.

주로 고령층 고용과 관련해 제기되고 있는 임금피크제 역시 직무급제로의 임금체계 개편과 연동되어 있다. 왜냐하면 임금 피크제는 특정 연령대부터 호봉승급제를 폐지하는 것인데, 이를 전 연령대로 확산하는 것이 연공임금 개편이기 때문이다. 따라서 임금과 (직무가치로 표현된) 생산성 간의 연계를 강화한다는 점에서 임금피크제는 전체 연령대 근로자의 고용에도 중요한 함의를 가진다(정진호 외, 2011). 정부가 임금피크제를 통해 60세 정년제 도입을 추진함과 동시에 2014년까지 임금체계 개편 표준모델을 개발할 계획을 세우는 것도 이런 맥락에서 파악할 수 있다.

노동시간 유연화

마지막으로 박근혜 정부의 노동유연화 정책 핵심인 노동시간 유연화에 대해 ①탄력적 근로시간제 단위기간 확대 ②재량근로시간제 대상 업무 확대 ③근로시간 저축계좌제 도입 ④시간제일자리 확대 순으로 살펴본다.

탄력적 근로시간제 단위기간 확대

‘탄력적 근로시간제’란 어떤 근로일의 근로시간을 연장시키는 대신에 다른 근로일의 근로시간을 단축시킴으로써 일정 기간의 평균 근로시간을 법정기준 근로시간 내로 맞추는 근로시간제를 말한다. 고용노동부는 탄력적 근로시간제가 사용자 입장에서는 수주량 변화 및 계절적 업무 등 경영여건에 따라 근로시간의 탄력적 운용이 가능하며 연장근로수당 지급감소에 따른 인건비 절감이 가능한 장점이 있고, 근로자 입장에서는 실근로시간 단축,

출퇴근 일수의 감소 및 휴일증가로 여가활용이 손쉬워지는 장점이 있다고 홍보하고 있다(고용노동부, 2010). 근로시간단축과 노동시간 유연화를 맞바꾸는 전형적인 논리다.

근로기준법 제51조 「탄력적 근로시간제」 제1항은 취업규칙에 의한 2주 이내 단위의 탄력적 근로시간제를, 제2항은 사용자와 근로자대표 사이의 서면합의에 따른 3개월 이내 단위의 탄력적 근로시간제를 규정하고 있다. 이는 1997년 근로기준법 개악 당시 1개월 이내 단위의 탄력적 근로시간제가 제도입된 후 2003년 개악을 통해 주40시간제 시행에 맞춰 3개월 이내로 그 단위기간이 확대된 것이다.

그런데 애초 2001년 김대중 정부 당시 노사정위원회 공익위원 안은 사용자와 근로자대표 사이의 서면합의에 따른 1년 단위 확대안이었고, 이는 당시 민주노총을 비롯한 노동운동의 강력한 반발을 샀다. 민주노총은 탄력적 근로시간제가 단위기간이 1년으로 확대될 경우 △법정노동시간을 주40시간으로 단축하더라도 노동시간단축의 의미가 사라지고 △연장근로에 대한 할증률만큼 임금손실이 발생해 실질임금이 최대 7.5%까지 감소하며 △만성적인 산업재해위험이 증가하고 노동자의 건강을 악화시킨다며 단위기간 확대에 반대했다. 나아가 일, 주, 월, 연 단위 초과근로 상한선을 엄격히 규제하고 최장노동한도를 도입하여 장시간노동을 억제할 것을 시급한 과제로 제시했다(민주노총, 2001).

뒤를 이은 노무현 정부 역시 2003년 1개월에서 3개월로 단위를 확대한 이후에도 단위기간의 추가적 확대를 위한 시도를 계속했다. 장시간 노동을 억제할 수 있도록 법제도적 보완을 거친다면 취업규칙에 의한 1개월 단위 그리고 근로자대표와의 합의에 의한 1년 단위의 탄력적 근로시간제 도입이 가능하다는 것이었다(김재훈, 2007).

2010년 기준으로 볼 때, 탄력적 근로시간제 활용률은 기업체노동비용조사 부가조사 결과(3,402개소, '10.5월, 고용노동부) 6.6%, 한국여성정책연구원 조사 결과(10,000개소, '10.7월) 7.3%로 매우 낮게 나타나고 있다. 이에 이명박 정부는 탄력적 근로시간제 활용률이 저조한 원인이 계절적 요인 등으로 분기별로 업무량의 변동이 있는 경우처럼 업무량의 변화 주기가 2주보다 길 때 활용이 곤란한데 있다고 진단하고, 단위기간을 확대한다면 활용률이 높아질 것으로 기대한다(고용노동부 노사정책실 근로기준과, 2010). 이명박 정부는 금융위기 이후 「국가고용전략 2020」을 수립하면서 실근로시간 단축을 위해 탄력적 근로시간제의 단위기간을 확대하고(2주→1개월, 3개월→1년), 근로시간 저축휴가제를 도입하는 등 유연한 근로시간제를 확대해야 한다고 2010년 11월 근로기준법 일부개정안을 입법예고한다.

그런 점에서 박근혜 정부의 탄력적근로시간제 단위기간 확대 계획(2주→1개월, 3개월→1년)은 김대중-노무현-이명박 정부의 노동유연화 정책을 '있는 그대로' 계승한 것이다.

민주노총은 정부의 근로기준법 개정안이 △저임금·단시간 일자리 확대 △장시간 노동 심화 △실질임금 감소 △만성적인 산업재해위험 노출, 건강악화 위험 등을 낳을 것이라고 비판하고 있다(민주노총 정책실, 2011).

재량근로시간제 대상 업무 확대

근로기준법 제58조 「근로시간 계산의 특례」 제3항은 “업무의 성질에 비추어 업무 수행 방법을 근로자의 재량에 위임할 필요가 있는 업무로서 대통령령으로 정하는 업무는 사용자가 근로자대표와 서면 합의로 정한 시간을 근로한 것으로 본다”고 규정하고 있으며 이는 소위 재량근로시간제의 법적 근거가 된다. 즉, 해당 업무를 수행하는 근로자에 대해 실제 근로시간에 관계없이 서면 합의로 정한 시간을 근로한 것으로 간주하는 제도를 재량근로시간제라고 한다.

근로기준법 시행령 제31조는 재량근로의 대상업무로 △신상품 또는 신기술의 연구개발이나 인문사회과학 또는 자연과학 분야의 연구 업무 △정보처리시스템의 설계 또는 분석 업무 △신문, 방송 또는 출판 사업에서의 기사의 취재, 편성 또는 편집 업무 △의복·살내장식·공업제품·광고 등의 디자인 또는 고안 업무 △방송 프로그램·영화 등의 제작 사업에서의 프로듀서나 감독 업무 △그 밖에 고용노동부장관이 정하는 업무를 규정하고

있으며, 현재까지 고용노동부 장관이 정하는 업무는 없다.

재량근로시간제는 1997년 근로기준법 개악 당시 도입된 근로시간 유연화 기제의 하나로, 서비스경제화·정보화 등의 배경 하에서 근로의 수행방법에 있어 근로자의 재량 폭이 증가하고 그 근로시간을 일반근로자와 마찬가지로 엄격히 규제하는 것이 업무수행 실태와 능력 발휘라는 목표 실현에 부적절하다고 여겨지는 전문적 근로자가 증가하는 상황을 고려한 것이다.

그러나 2011년 고용노동부 실태조사에 따르면 재량근로시간제 도입률은 4.1%로 매우 저조하다. 이에 정부와 자본은 대상 업무의 확대를 통해 활용도를 높여야 한다고 주장해왔다. 업무 범위에 있어서 ‘그 밖에 노동부 장관이 정하는 업무’를 정하여 그 적용확대를 도모하는 방안이나, 일본의 사례를 참고해 기획·입안·조사에 해당하는 ‘기획업무형’ 재량근로제를 도입하는 방안 등이 그것이다(김재훈, 2007).

재량근로시간제 대상업무의 확대 논의는 앞서 근로시간 적용제외제도 중 관리·감독 업무 종사자의 노동시간 규율에 대한 논의와 유사하다. 여기서도 근로기준법상 재량근로시간제 대상 업무가 지나치게 제한적이라는 평가를 바탕으로, 화이트칼라 전반에 대해 근로시간이 아니라 일의 완성으로 업무성과를 측정할 수 있는 법·제도적 정비의 필요하다는 주장이 제기된다. 정부는 창조경제 관련 직종에 재량근로시간제 대상업무를 확대하겠다는 계획이며, 그 예로 소프트웨어 개발을 언급했다.

근로시간 저축계좌제 도입 (현행 보상 휴가제 확대·개편)

근로시간 저축휴가제라고도 불리는 근로시간 저축계좌제가 정부 차원에서 처음 제기된 것은 2010년 10월 이명박 정부의 '국가 고용전략 2020'에서였다. 이는 2004년 휴일·연장·야간근로를 포함한 초과근로를 유급휴가로 보상하는 보상 휴가제를 보완하기 위한 것이었다. 근로기준법 제57조 「보상 휴가제」는 사용자는 근로자대표와의 서면 합의에 따라 연장근로·야간근로 및 휴일근로에 대하여 임금을 지급하는 것을 갈음하여 휴가를 줄 수 있다고 규정하고 있다.

그러나 한국여성정책연구원 조사 결과(2010년 7월) 보상 휴가제 도입률이 11.6%로 나타나는 등 보상 휴가제 활용률이 저조하자, 정부는 “현행 보상 휴가제를 보완하여 연장·야간·휴일근로 또는 미사용 연차 유급휴가에 대해 수당을 지급하지 않고 근로시간저축계좌에 저축하였다가 근로자가 필요한 경우에 휴가로 계좌에서 꺼내어 사용하거나, 이와 반대로 휴가를 먼저 사용하고 이후 연장근로 등으로 보충할 수 있도록 하는 「근로시간저축휴가제」를 도입하는 근거를 마련”하겠다고 밝혔다. 정부는 2010년 11월 입법예고한다.

정부는 계좌제의 성공적 사례로 독일 사례를 참고했다. 폴크스바겐은 1990년대 자동차 수요급감 시 약 3만 명을 감축할 계

획이었으나 노사합의에 따라 근로시간 저축계좌제를 도입하여 고용을 유지했는데, 이는 근로자에게는 근로시간 선택권과 고용 안정 및 소득안정, 기업에게는 수요변동에 탄력적으로 대처할 수 있는 수단이 되었다는 것이다. 다시 말해 근로시간 단축과 노동시간 유연화를 맞바꾸는 노사합의가 필요하다는 제안이다. 박근혜 정부 역시 독일 사례를 참고해 근로시간 저축계좌제(현행 보상휴가제 확대·개편)를 2013년 내로 도입한다는 계획을 가지고 있다. (독일 사례에 대한 비판은 7장에서 다룬다.)

근로시간 저축계좌제에 대해 민주노총은 △초과근로에 대한 유급지급 자체가 유명무실화되어 실질임금이 하락하고 △기간별 초과노동에 대한 명확한 제한선을 두지 않는 이상 노동시간 단축은 이루어지지 않을 것이며 △정산기간 내 초과근로시간을 사용하지 못함으로써 무급처리되는 사태가 발생할 가능성이 높고 △연장근로수당이 임금 총액으로 필수적 생활임금이 되어있는 상태에서 초과노동을 무급화하고 자유시간으로 사용하라는 것은 매우 비현실적이라고 비판한다. 결론적으로 근로시간 저축계좌제는 노동시간의 유연화 강화와 초과근로로 인한 임금비용 부담을 줄이는 것을 중점내용으로 하는 친기업적 입법안이라고 평가하고 있다(민주노총 정책실, 2011).

시간제 일자리 확대

정부는 근로문화를 ‘남성·전일제·장시간 근로’에서 ‘여성·시간제’로 전환해 일과 가정의 양립이 가능한 사회로 나아가야 한다고 주장한다. 여기서 시간제 일자리(part time job)란 전일제일자리(full time job)와 대비되는 개념으로 법률용어로는 단시간 근로에 해당한다. 근로기준법 제2조 「정의」 제8항은 “1주 동안의 소정근로시간이 그사업장에서 같은 종류의 업무에 종사하는 통상 근로자의 1주 동안의 소정근로시간에 비하여 짧은 근로자”를 “단시간근로자”라고 정의하고 있다.

정부는 여러 노동유연화 기제 중에서도 특히 시간제 일자리가 여성에게 적합한 일자리라고 홍보하고 있다. 왜냐하면 단시간근로를 통해 일·가정 양립이 가능해진다면 여성의 경력단절을 방지할 수 있고 이는 여성고용률 제고에 기여할 것이기 때문이다.

그런데 시간제 일자리는 2003년 92.9만 개, 2008년 122.9만 개, 2012년 182.6만 개로 양적으로 크게 증가해왔으나, 그 질은 매우 열악하다. 시간제 일자리의 시간당임금은 정규직 대비 50.7% 수준으로 낮고, 공적연금 가입률 20.7%, 고용보험 가입률 14.8%, 퇴직급 지급 비율 10.1%, 상여금 지급 비율 12.7% 등 제도적 보호의 사각지대에 있다. 그 배경으로는 △자영업자가 대부분인 저부가가치 산업 및 소규모 사업체에서 시간제 일자리 비중이 높고 △취업애로계층인 여성과 청년, 고령층, 저학력자의 종사비중이 높으며 △정규직 노동시장과 비정규직 노동시장

의 분단 구조가 고착화되어있고 △기업이 비용 차원에서 양질의 시간제 일자리보다는 질 낮은 시간제 일자리나 전일제 비정규직 일자리를 더 선호하기 때문인 것으로 분석된다(현대경제연구원, 2013).

이에 정부는 “양질의 시간제 일자리”를 창출하기 위해 △공공부문에서부터 공무원의 시간제 전환, 시간제 7급 이하 일반직 공무원 채용, 시간제 교사에 대한 법적 근거 마련(교육공무원 법령 개정 등) △민간부문으로의 확산을 위해 근로시간단축청구

누구나 자유롭게 활용할 수 있습니다.



“공무원 유연근무제”

일과 삶의 균형을 위해
날개를 달아 드립니다



권 도입, 육아기 근로시간 단축제도 개선 등 법·제도정비 등을 추진할 예정이다. 또한 시간제 근로 차별 시정 및 권익보호를 위해 △통상근로자와 시간제 근로자 간의 불합리한 차별, 4대 보험 미가입 등에 대한 근로감독 실시(특히 아르바이트형 시간제 일자리에 대한 최저임금 준수 및 사회보험 가입 확대 추진) △시간제 근로에 있어 ‘근로시간 비례 보호 원칙’을 법령에 명문화 △시간제 근로 보호 및 고용 촉진에 관한 법률 제정(13년) 등을 추진할 계획이다.

정부는 양질의 시간제 일자리가 정착한 사례로 네덜란드를 참고한다. 1982년 네덜란드 노사가 체결한 바세나르 협약은 노동시간단축(주40시간에서 주38시간으로)과 노동유연화를 맞바꾼 대표적인 사례다. 이후 1996년 네덜란드 노사는 다시 한번 ‘유연성과 안전성’에 대한 중앙노사협약을 맺어 노동유연화를 촉진함과 동시에 비정규직에 대한 차별을 완화하는 법제도 정비를 추진한다. 잇따른 노동유연화 협약의 결과 네덜란드에서는 근로시간의 길이, 일하는 시간대나 요일, 그리고 1일 근로하는 시간도 다양해졌다.

또한 네덜란드는 자녀와 가족을 돌보는 책임을 여성이 주로 담당하는 사회적 조건에서 시간제 노동형태를 통해 여성들의 경제활동 참여를 확대했다. 네덜란드에서는 일을 하는 여성 중 전일제 근로 비율은 26.6%에 불과하며 73.4%가 시간제노동을 하고 있다(2009년 기준). 특히 자녀가 있는 가정의 아내는 시간제

노동의 비율이 90.1%이며 자녀가 있는 가정의 남편은 전일제 근로 비율이 88.3%이로, 가구 단위로 보면 네덜란드는 1.5 맞벌이 모델(남편 전일제, 아내 시간제)이 정착된 것으로 평가된다. 시간제 일자리를 중심으로 여성고용률이 증가함에 따라 전체 고용률도 증가한다. 이는 일·가정 양립과 고용률 제고를 정책방향으로 삼은 정부가 네덜란드 사례에 주목하는 핵심적인 이유가 된다. (네덜란드 사례에 대한 비판은 6장에서 다룬다.)

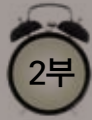
[참고] 유연근무제의 분류

유형	제도	내용	예
근로시간	단시간근로제 (시간제근로)	사업장의 같은 종류의 업무에 종사하는 통상근로자의 1주 소정근로시간보다 짧게 근로하는 제도	1일 8시간의 풀타임 일자리를 4시간씩 2개의 일자리로 나누는 직무공유(job sharing)
	선택적 근로시간제	근로자가 출퇴근시간에 시차를 두거나, 혹은 일정한 기간 이내에 총 근로시간을 정하고 출퇴근시간을 자유롭게 정하는 제도	시차출퇴근제, 근무시간 선택제 등.
	탄력적 근로시간제	특정 단위기간 내에 일이 많은 주(일)의 근로시간은 늘리는 대신 다른 주(일)의 근로시간은 줄여 평균적으로 법정근로시간 내(주40시간)로 맞추는 제도	2주에 총80시간을 근로할 경우, 첫 주에는 하루 10시간씩 주50시간 일하고, 둘째 주는 하루 6시간씩 주30시간 일하는 경우
	집약근무제	주40시간 근무를 준수하되, 1일 8시간을 초과하여 근무함으로써 1주일 근무일을 5일 미만으로 하는 제도	
	재량 근로시간제	업무성격상 업무수행방법을 근로자 재량에 맡길 필요가 있는 경우 노사합의로 정한 시간을 근로한 것으로 보는 제도	전산 개발업무, 광고회사 디자인 업무 등에서 활용
	보상휴가제	연장근로·야간·휴일근로에 대해 임금 대신 휴가를 지급하는 제도	
	근로시간 저축계좌제	연장·야간·휴일근로에 대해 임금을 지급하지 않고 근로시간저축계좌에 저축했다가 근로자가 필요한 경우에 휴가로 꺼내 사용하거나, 반대로 휴가를 먼저 사용하고 이후 연장근로 등으로 계좌에 값을 수 있도록 하는 제도	
	기간제 근로제	구체적으로 명시된 제한된 기간 동안 고용됨	
	교대근무제	고용주가 배정한 시간대에 교대근무를 하는 근로자가 편의에 따라 보다 유연한 교대근무 스케줄을 가질 수 있도록 하는 형태	

근로장소	원격근무제	대부분의 업무를 사무실이 아닌 장소에서 컴퓨터 등으로 수행하는 근무형태	mobile, telework, telecommuting, 이동형 프리랜서 등
	재택근무제	1주일에 하루 이상을 사무실이 아닌 '집'에서 업무를 수행하는 형태	

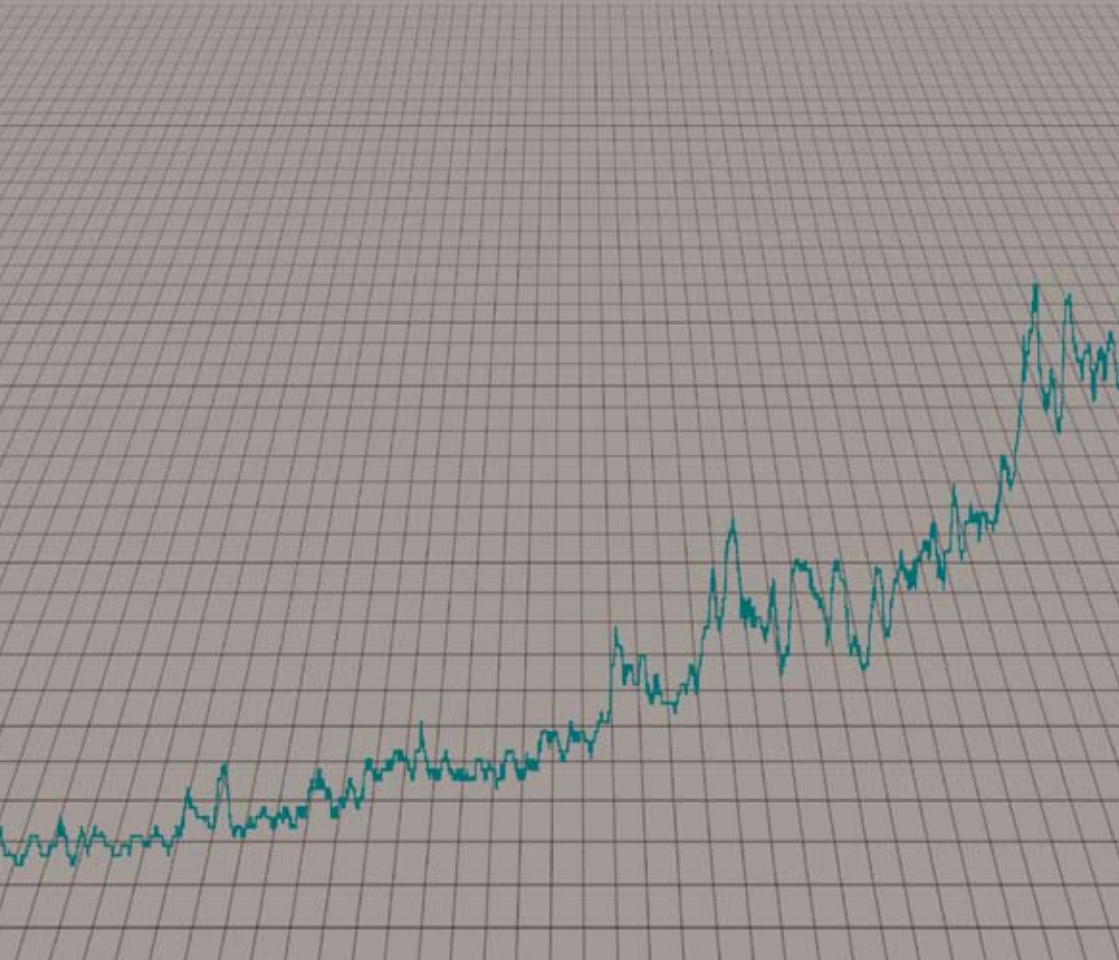
자료: 양인숙, 2012; 이성희 외, 2012를 참고하여 재구성.

일반적으로 유연근무제(flexible work arrangement)란 근로자들이 일하는 '시간'과 '장소'에 대한 유연성을 제공하는 제도를 말한다(양인숙, 2012). 고용노동부는 유연근무제를 “근로자와 사업주가 근무 시간이나 장소를 선택 조정하여 일과 가정을 조화롭게 할 수 있도록 하는 제도”라고 규정하기도 한다(고용노동부, 2012.8). 시간과 장소에 따른 다양한 유연근무제를 분류하면 위 표와 같다.



2부 고용률 제고 및 노동유연화 정책의 문제점

3장. 한국의 노동유연화, 어디까지 왔나



1997년 IMF 위기부터 2007년 세계경제 위기까지

박근혜 정부의 고용률 제고 및 노동유연화 정책을 조목조목 비판하기에 앞서, 한국의 노동유연화 역사를 간략히 살펴보고자 하자.

그 동안 정부와 자본이 취해온 주된 노동유연화 전략이 무엇이었는지 파악하고, 박근혜 정부가 그러한 전략을 계승하면서도 동시에 더욱 진전시키고자하는 부분이 무엇인지 분석한다.

신자유주의와 노동유연화: 동전의 양면

1970년대 자본주의의 구조적 위기에 대한 반작용으로 신자유주의적 금융세계화가 전개된다. 금융억압에 기반을 둔 전후 성장기 정책이 금융해방을 특징으로 하는 불황기 위기관리 정책으로 전환된 것이다.

금융의 힘이 상대적으로 강해지면서 ‘주주 행동주의’가 강화

되어 사외이사제 도입, 인수합병에 대한 규제철폐, 경영진과 이사진의 급여를 주가 변동과 결부시키는 등의 변화가 나타났다. 이에 따라 주가상승 또는 인수합병 유인을 높이기 위해 정리해고를 동반하는 다운사이징이 상시적으로 이루어졌다. 반면 장기적인 성장에 도움이 되는 설비투자와 고용확대는 상대화되었다. 그 결과 노동자들은 일상적인 고용불안에 시달리게 되었다.

또한 경기불황에 대응하는 기업의 비용절감 시도도 다양한 수준에서 이뤄졌다. 가령, 1980년대 세계적으로 확산된 ‘린 생산’ 방식은 내부적 유연성을 제고하고 노동비용을 절감하는데 최적화된 것이었으며, 이 외에도 노동에 대한 통제와 착취를 강화하는 여러 조직적 혁신들이 이뤄졌다. 또한 생산공정 일부의 외주화나 하청 등 아웃소싱은 원청업체의 노동비용을 절감하는 대신 그 비용을 하청업체로 전가하는 방식이었다. 초국적 기업들은 글로벌 아웃소싱을 통해서 전 세계 노동자의 ‘바닥을 향한 경쟁’을 강요했다.

전후 성장기 미국에서는 집합노동자의 생산성이 증가하면 그에 따라 임금도 인상되는 ‘생산성 임금’이 자리잡고 있었으나, 신자유주의자들은 ‘효율성 임금’ 논리를 바탕으로 노동자 개인의 성과와 임금인상을 연동시키기 시작했다. 이는 노동자 간 경쟁을 강화하고 노동자를 개별화함으로써 임금 결정 과정에 대한 노동자의 집단적 개입을 봉쇄하는 것이었다.

IMF 위기 이후 김대중 정부의 노동유연화

한국에서 신자유주의로의 전환이 본격화된 것은 IMF 위기 이후다. 김대중 정부는 금융자유화를 추진해 주식시장을 부양하고 외국인투자 규제를 대폭 완화했으며 사외이사제나 기관투자자의 의결권 강화 등 주식시장을 중심으로 기업을 규율할 수 있는 구조를 창출했다.

이에 발맞춰 기업 구조조정도 진행되는데 그 핵심은 과거 재벌을 지원하던 산업정책을 폐기하고 금융개혁을 통해 재벌을 금융화하는 데 있었다. 공기업 민영화도 주식시장을 육성하는 것이 주요 목표였다. 이 과정에서 한국에서도 ‘주주 행동주의’가 부



상한다.

김대중 정부에 의해 진행된 광범위한 구조조정은 노동자에게 파괴적인 결과를 낳았다. 일시적인 대량해고뿐만 아니라 정리해고가 일상화되면서 평생직장 개념이 완전히 사라졌을 뿐만 아니라 하청, 계약직 등 비정규직이 확대되었다. 김대중 정부는 1998년 정리해고제와 파견근로제를 도입함으로써 일상적 정리해고와 비정규직 확산의 흐름을 정당화하고 합법화했다.

먼저, 근로기준법 제24조 「경영상 이유에 의한 해고의 제한」 1-2항은 ‘긴박한 경영상의 필요’가 있고 ‘사용자는 해고를 피하기 위한 노력을 다할 때’ 정리해고를 허용하는데, 이는 결국 사측의 판단에 따라 언제든 자의적으로 정리해고를 감행할 수 있도록 한 것이었다. 즉, 핵심은 ‘해고의 제한’이 아니라 정리해고의 합법성을 인정해주는 것이었다.

다음으로, 파견근로제(파견근로자 보호 등에 관한 법률)는 원래 법으로 금지되던 근로자공급사업 중 일부를 합법화해 중간 착취를 용인하고, 계약의 반복 갱신을 통해 항상적인 고용불안을 노동자에게 강요하는 것이었다. 이는 파견노동자에게 더 낮은 임금과 노동조건을 감내하도록 강요하는 수단이 되었을 뿐만 아니라 모든 노동자에 대한 자본가의 힘을 강화하는 결과를 낳았다. 파견근로제의 도입은 파견노동자에 대한 ‘보호’가 아니라 모든 노동자의 근로조건 후퇴를 의미했다.

노무현 정부의 노동유연화

김대중 정부는 2000년 5월부터 민주노총이 불참한 가운데 한국 노총과 함께 노사정위원회 내에 ‘근로시간단축특별위원회’를 구성했다. 2001~2002년 노사정위원회는 합의 도출에 실패했으나 정부는 독단적으로 입법안을 추진했다.

2002년 10월, 정권 말기라는 상황에서 정부입법안이 무산되었으나 노무현 정부 출범 후 2003년에 다시 논의가 시작되었다. 그리고 민주노총의 강력한 반대 속에서 2003년 8월 관련 법안이 국회에서 통과되었다. 2003년 노무현 정부에 의한 근로기준법 개악의 핵심은 주44시간 법정노동시간이 주 40시간으로 줄어드는 대신, 휴가제도가 변경되고 탄력적 근로시간제 단위기간이 확대되는 것이었다.

먼저 휴가제도는 △유급 월차휴가를 삭제하고 △가산휴가 기준 연도를 연장하고(매1년 1일 가산→매2년 1일 가산) △유급이었던 여성 생리휴가의 무급으로 바꾸며 △연장·야간 근로에 관한 보상휴가제를 도입하고 △연차휴가 사용촉진제도를 신설하는 등 개악된 내용을 담고 있었다. 이에 따라 노동자가 동일임금을 받으려면 실제 노동시간 단축분이 거의 상쇄될 정도로 장시간 노동을 유지해야 했다. 특히 장기 근속자와 여성 노동자는 더욱 그러했다.

〈2003년 근로기준법 개악으로 인한 임금삭감 효과〉

민주노총(2002)에 따르면 당시 통상임금을 132만 51원(남), 87만 398원(여)으로 하고(노동부, 매월노동통계조사보고서상의 5인 이상 사업장의 2000년 연평균 정액급여), 초과노동시간을 월 20시간(노동부, 매월노동통계조사보고서상의 5인 이상 사업장의 99년 연평균 초과근로시간은 23.4시간)으로 했을 때, 10년 근속자를 기준으로 하면 남성노동자는 연월차수당이 5만 621원이 없어서 3.4%의 임금이 삭감된다. 여성노동자의 경우 연월차수당이 3만 3,378원이 없어지고 생리수당이 3만 811원 없어서 월 6만 4,189원, 6.5%의 임금이 삭감된다. 장기근속자일수록 임금삭감폭은 더욱 커져 20년 근속자를 기준으로 할 때 남성노동자는 5.2%, 여성노동자는 생리수당 감소분을 포함하면 8.3%의 임금이 삭감된다.

다음으로, 1996년 탄력적 근로시간제가 제도입된 이래 처음으로 그 단위기간이 확대되었다(1개월 단위→3개월 단위). 이는 장차 1년 단위 탄력적 근로시간제 도입을 향한 전기를 마련한 것으로 평가할 수 있다.

이어 노무현 정부는 2006년 파견법을 개악하고 기간제법(기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률)을 국회에 통과시킨다. 그 내용은 2004년 정부 초안과는 다소 차이가 있으나 본질은 동일한 것이었다. 파견허용 업종은 포지티브 방식을 유지하되 확대하고, 파견근로에서 직접고용 의무를 부과하는 기간을 3년에서 2년으로 조정하며, 기간제는 2년 초과 시 무기근로계약으

로 간주한다는 것이다. 노무현 정부의 '비정규직 보호법'은 보호라는 미명아래 파견제, 기간제 고용형태에 법적 정당성을 강화하고 오히려 그것을 확대하기 위한 발판을 마련하는 것이었다.

이 외에도 노무현 정부는 각종 투자보장협정(BIT)이나 자유무역협정(FTA) 같은 무역·투자자유화 협정 체결, 자본시장법 등 자산유동화를 활성화하기 위한 법·제도 개선, 경제자유구역 지정 등을 통한 외국인투자 활성화 등 신자유주의 세계화에 편입하려는 시도를 일관되게 진행했다. 이 과정에서 재벌을 비롯한 주요 기업들은 시장가치 극대화, 배당성향 증가 등 증권시장의

장시간 노동이 문제라고.....
피곤하지?
이 것 마시고 기운차리게!



해외투자자들에 의해 지배되는 경향이 심화되었고, 이는 국부유출의 문제를 낳음과 동시에 설비투자과 고용에 악영향을 미쳤다. 여기에 더해 재벌은 해외직접투자과 생산시설의 해외이전을 활발하게 전개하면서 국제하청 구조에 기반을 둔 글로벌 기업으로 성장했고 고용은 더욱 감소했다.

2007~2009년 경제위기와 이명박 정부의 노동유연화

2007년 신자유주의 세계화를 주도해온 미국에서부터 세계 경제 위기가 시작된다. 1970년대 이후 금융적 축적을 확대하면서 외연적으로는 그 범위를 가계까지 확대하고, 내포적으로는 부채의 증권화라는 금융혁신을 전개했던 신자유주의의 한계가 드러난 것이다(박상현, 2012).

각국 자본가들은 2007~2009년 세계 경제위기 속에서 수요 감소에 탄력적으로 대응하고자 했고 이는 경제위기에 따른 비용을 노동자에게 체계적으로 전가하는 과정이었다. 대표적인 것이 ‘일자리 나누기’라는 이름의 노동유연화다. 좁은 의미의 일자리 나누기는 기업이 매출감소 등으로 고용조정 필요성에 직면할 때 해고보다는 임금삭감을 동반하는 근로시간 단축을 통해 일자리를 지키는 것을 말한다. 넓은 의미의 일자리 나누기는 임금동결 또는 삭감을 통한 고용유지 및 창출, 고령자 고용에 대한 임금피크제 도입 등을 포함하기도 한다(조성재, 2009).

특히 유럽에서는 노사정협정 또는 노사협약을 통해 정부의 재정지원을 토대로 사측이 ‘고용안정’을 보장하는 대신 노동조합이 양보교섭을 수용하는 코포러티즘이 특징적으로 나타났다. 일자리 나누기는 기업 입장에서조차 정리해고에 비해서 숙련노동력을 보전할 수 있는 장점이 있다고 인식되었다. 이는 대량실업에 대한 ‘차악의 대안’으로 유연안전성(flexicurity)에 대해 노사가 합의했음을 의미한다.

세계은행(WB), 세계노동기구(ILO)와 같은 국제기구들도 경제위기와 실업에 대한 해법으로 유연안전성 개념을 강조했다. 이들의 논리에 따르면 유연한 노동시장에도 불구하고 안전성을 보증하기 위해서는 노동자들이 변화에 적응할 수 있는 수단을 가지고 있어야 한다. 그렇기 때문에 유연안전성 모델은 실업자의 노동시장 참여를 촉진시키는 적극적 노동시장 정책을 강조하고 평생학습과 훈련을 추동한다. 반대로 직업훈련, 구직에 적극적으로 참여하지 않는 실업자에 대해서는 복지수급이 제한된다. 복지수급의 대가로 수급자에게 근로를 의무화하는 정책, 즉 근로연계복지(workfare)가 확산되는 것이다.

지배계급은 근로연계복지가 노동자들이 장기실업자 또는 극빈층으로 전락하는 것을 방지하는 효과적인 방법이고, 그것이 복지비용을 최소화하는데 도움이 된다고 주장해왔다. 한국에서 근로연계복지의 김대중 정부의 ‘생산적 복지’, 노무현 정부의 ‘참여 복지’, 이명박 정부의 ‘능동적 복지’로 계승되었다. 이는 노동

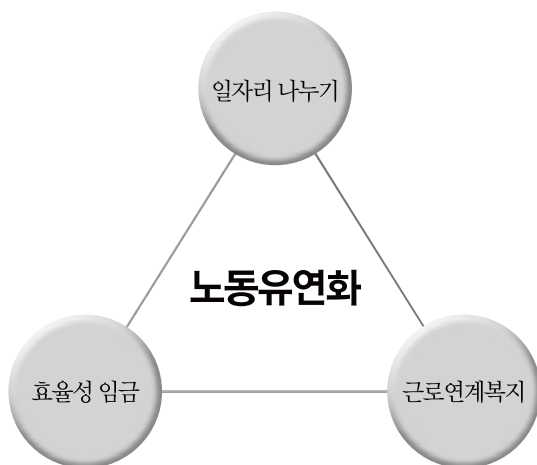
유연화(일자리나누기)와 근로연계복지의 심화로 나타나고 있는 유연안전성 모델이 한국에도 뿌리내리고 있다는 사실을 의미한다.

그러나 근로연계복지는 빈곤이 개인의 책임이라는 전제에 기반을 두고 있다는 점에서 문제가 크다. 근로연계복지는 독일의 하르츠 개혁처럼 실업자의 실업급여를 깎아 저임금의 열악한 일자리라도 받아들이게 만든다. 또한 실업자의 노동시장 진입을 강제하면서 실업자와 취업자간의 경쟁을 강화해 노동조건을 전반적 하락을 초래한다. 이렇게 근로연계복지는 광범위한 산업에 비군을 조직함으로써 자본가가 노동유연화 전략을 실행하기에 유리한 조건을 형성한다.

이명박 정부 역시 세계 경제위기에 대응해 일자리 나누기를 시도했으나, 탄력적 근로시간제 확산 등 근무형태를 다양화하는데 큰 성과를 내지는 못했다. 그 이유는 산업·특근이 일상화되어 있어 수요가 감소할 경우 기업은 초과근로수당의 감소만으로도 임금과 시간의 동시조정이 가능했기 때문이다(황수경 외, 2010). 또한 전체 고용인구의 절반에 이르는 비정규직 고용을 조정함으로써 위기에 대응하는 것이 가능했다.

그 결과 이명박 정부의 일자리 나누기는 성공적이지 못했지만, 한국은 다른 나라에 비해 2007~2009년 위기로부터 적은 충격을 받은 것으로 평가된다. 물량 감소에 따라 산업·특근이 줄어

[그림1] 신자유주의적 노동유연화



들거나 비정규직 노동자가 취업과 해고를 반복하더라도 공식 실업을 통계상으로는 큰 변화가 나타나지 않기 때문이다. 실질임금 측면에서도 한국은 2009년 1분기부터 2010년 1분기까지 수출 경쟁력 회복을 위해 노동생산성을 강력하게 향상시킨 한편 강력한 저임금 기조를 관철시킨 것으로 나타났다(ILO, 2011).

집권 후반기 이명박 정부는 노동유연화와 관련해 두 가지 축의 정책을 추진했다. 첫째, 비정규직 취업을 장려하기 위해 고용규제를 완화하면서 약간의 비정규직 보호 대책을 수립하고자 했다. 둘째, 장시간 근로를 억제하면서 이를 보완하기 위한 노동시간 유연화를 확대하고자 했다. 예를 들어 이명박 정부는 차별시정 제도를 활성화하는 법률안을 제출하고, <사내하도급 가이드라인>, <임금 및 근로조건 차별개선 가이드라인>을 권장했다. 또

한 ‘주당 연장근로 한도 12시간에 휴일근로도 포함시키는 방안’을 추진하며 탄력적 근로시간제 사용을 권장하고 그 단위 기간을 1년으로 연장하는 법안을 발의했다.

이처럼 김대중 정부 이래로 모든 정부에서 고용형태와 노동시간을 유연화하는 시도는 일관되게 추진되어 왔다. 법제도 상으로는 김대중-노무현 정부 시기 도입된 3제, 즉 정리해고제·파견근로제·변형근로제로 일단락되었다. 코퍼러티즘적 전통을 가지는 유럽에서 정리해고라는 최악에 대한 ‘차악의 대안’으로서 노동유연화를 의미하는 ‘일자리 나누기’ 개념이 한국에도 수용되었으며 특히 2007~2009년 경제위기를 계기로 더욱 힘을 받았다. 노동유연화에 동반하여 정부의 사회정책은 근로연계복지를 강화하는 방식으로 개편되었다. 이는 ‘비정규직 확대와 약간의 보호수단이 짝을 이루는 고용형태의 유연화’, ‘장시간 노동 억제와 맞바꾼 노동시간 유연화’가 심화되는 과정이었다.

한국의 지배적 노동유연화 전략

이상에서 신자유주의 세계화가 금융의 우위 아래 노동자에게 경제위기의 비용을 체계적으로 전가하고 노동유연화를 심화시켜 왔다는 점을 확인했다. 그런데 노동유연화에도 다양한 방식이 있다. 가령 어떤 기업은 정리해고를 자유롭게 하는 제도를 선호할 수 있고, 또 다른 기업은 ‘일자리 나누기’처럼 고용은 유지하되 노동시간을 줄이고 임금을 삭감하는 방식을 선호할 수도 있다. 또한 정부 역시 해당 시기 주요 경제정책 방향 속에서 정책의 실행가능성을 고려하여 특정한 노동유연화 방식을 유도하고 지원한다. 아래에서는 노동유연화의 여러 형태를 분류해보고, 한국에서 지배적인 노동유연화 전략이 무엇인지 알아보자.

기업의 유연화 전략과 노동유연화

포괄적인 의미에서, 노동유연화는 급격한 수요 감소로 인해 발

생하는 잉여인력 문제를 해결하기 위한 기업의 대응을 지칭한다. 기업의 노동유연화를 다음 두 가지 기준에 따라 분류할 수 있다. 첫 번째 기준은 노동유연성을 획득하는 노동시장의 종류가 기업 내부인지 혹은 외부인지에 따라서 ‘내부적 유연화’와 ‘외부적 유연화’로 구분하는 것이다. 내부적 유연화란 내부노동시장의 유연성을 제고하여 노동유연성을 높이는 방식으로 노동력 수요 변화의 충격을 흡수하는 기제를 기업에 내부화하는 것이다. 반면 외부적 유연화란 외부노동시장을 이용하여 고용유연성을 실현하는 방식으로, 고용조정 기제를 기업 외부에서 찾는 것이다.

두 번째 기준은 노동유연성을 획득하는 수단에 따라 수량적 유연화, 기능적 유연화, 임금유연화로 구분하는 것이다. 수량적 유연화는 수요 변동에 따라 신속적으로 노동력 수준을 조절하려는 노력을 말한다. 기능적 유연화는 교육훈련이나 배치전환 등을 통하여 개별 근로자의 직무수행범위를 확대·전환하는 방식이다. 임금유연화란 기업 성과나 개인 성과 등에 따라 변동적·차별적 임금을 지급하여 유연성을 획득하는 방식이다.

노동유연화의 분류

이상의 두 가지 기준에 따라 노동유연화를 구분해보면 다음 여섯 가지 종류로 구분할 수 있다(윤윤규 외, 2008).

[표1] 노동유연화의 분류

	수량적	기능적	임금
내부적	①	③	⑤
외부적	②	④	⑥

① ‘내부적 수량적 유연화’는 노동시간의 유연화다. 그런데 내부적 수량적 유연화를 ‘연장형 유연화’와 ‘단축형 유연화’로 구분해 볼 수 있다. 연장형 유연화는 노동시간의 연장을 용이하게 하는 것을 말하며, 단축형 유연화는 노동시간의 단축을 용이하게 하는 것을 말한다. 기업이 노동자에게 일상적 잔업·특근을 강제하는 것이 용이하다면 연장형 유연화가 그만큼 진전되어 있다는 의미다. 또한 단시간근로, 선택적 근로시간제, 탄력적 근로시간제 등이 폭넓게 활용되고 있다면 이는 단축형 유연화가 진전되어있다는 의미다.

② ‘외부적 수량적 유연화’는 정리해고나 고용조정을 목적으로 비정규직 활용 등 외부노동시장을 활용하여 노동력 수요의 변화에 기업이 수량적 방식으로 대응하는 것을 말한다.

③ ‘내부적 기능적 유연화’는 소집단활동, 직무순환, 직무확대 교육, 다기능교육 등 직무수행능력을 심화·확대하는 것을 말한다.

④ ‘외부적 기능적 유연화’는 특정한 기술·숙련을 외부에서 획득하기 위한 목적의 비정규직 활용을 말한다.

⑤ ‘내부적 임금유연화’는 근속증가에 따라 임금이 자동적으로 증가하는 경직적인 임금체계를 유연하게 개편하는 것을 말한다. 개인이나 집단의 성과에 연동하여 성과급제를 도입하는 것이 대표적이며, 임금피크제 도입도 이에 해당한다.

⑥ ‘외부적 임금유연화’는 인건비 절감을 위해 비정규직을 활용하는 것이다.

자본의 입장에서 볼 때 외부적 유연화 전략과 내부적 유연화 전략은 각각 장단점을 갖고 있다.

먼저 외부적 유연화 전략은 무엇보다 노동력 수요 감소에 신속하게 대처할 수 있는 장점을 갖는다. 가령, IMF 위기와 같은 경제위기 상황에서 신속한 대량해고를 통해 위기를 손쉽게 노동자에게 전가할 수 있는 것이다. 반면 대량해고는 기업특수적 인적 자본, 즉 숙련노동의 손실을 가져올 수 있기 때문에 자본 입장에서도 최선의 방법이라고 할 수는 없다. 또한 외부적 유연화는 정리해고 등에 반대하는 노동자의 저항을 불러오기 때문에 정부와 자본 입장에서도 그 사회적 비용이 크다고 판단할 수 있다.

내부적 유연화 전략은 자본의 입장에서 볼 때 신속함이 떨어질 수 있다. 물론 산업특근이 일상화되어 있는 한국의 경우 연장형 유연화는 충분히 가능하겠지만, 노동자들의 근로시간을 단축하거나 직무수행능력을 다양화하고 임금수준을 변화시키는 것은 복잡한 과정이기 때문에 단시간 내에 이루어지기 어렵다. 반

면 대량해고를 피함으로써 노동자의 저항이 상대적으로 적을 수 있고, 기업들은 숙련노동력을 상대적으로 많이 보존할 수 있다는 장점이 있다.

한국에서 지배적인 노동유연화 전략

한국의 경우 내부적 수량적 유연화(①)에 있어서는 연장형 유연화가 지배적인 반면 단축형 유연화는 충분히 전개되지 못했다. 왜냐하면 기업들이 정규직 노동자를 최소한도로 고용한 채, 일상적 산업·특근으로 수요에 대응해왔기 때문이다. 수요가 감소하면 연장근로를 줄이고, 수요가 증가하면 연장근로를 무한정 확대하는 전략을 취했던 것이다. 특히 1987년 노동자대투쟁 이후 노동조합의 강화 및 영향력 증대 등에 따라, 기업들은 정리해고와 같은 외부적 유연화보다 내부적 연장형 유연화를 추구해왔다. 이에 따라 변형근로제가 법적으로 도입되었음에도 불구하고 그것은 폭넓게 활용되지 못했다.

반면 1997년 이후에는 초과근로시간의 탄력성은 다소 하락하는 반면, 외부적 수량적 유연성(②)이 증가하는 양상을 보인다. 그 이유는 IMF 위기에 따라 단기적으로 대량해고가 이루어졌을 뿐만 아니라 경기회복 이후에도 정리해고·비정규직이 일상화되었기 때문이다(황수경, 2010). 한편, 한국 기업들의 비정규직 활용 목적은 기능적 유연성 강화가 아니라 주로 고용조정

(②)이나 인건비 절감(⑥)이기 때문에 기능적 유연성(③, ④)은 낮은 수준으로 평가된다(윤윤규 외, 2008).

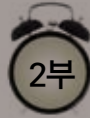
내부적 임금유연화(⑤)의 경우, 1997년 이후 개인성과급으로 운영되는 연봉제 그리고 집단성과급인 성과배분제의 확산이 꾸준히 이루어졌다. 연봉제 도입률의 경우 2000년 23%에서 2012년 66.7%로 크게 늘어났으며 성과배분제도 같은 기간 20.6%에서 39.9%로 증가한 것으로 나타났다(임금근로시간정보시스템 <http://www.wage.go.kr/>). 임금피크제의 경우 2003년 7월 신용보증기금에서 처음으로 도입한 이후 금융기관, 언론기관, 공공부문, 일부 제조업체를 중심으로 점차 도입되고 있지만 2007년 말 기준 도입률이 4.4%에 지나지 않는 것으로 나타나고 있다(김정한 외, 2008).

따라서 한국 기업들은 내부적 수량적 연장형 유연화를 가장 기본적인 전략으로 유지해왔으며, 여기에 더해 IMF 이후에는 정리해고·비정규직 등 외부적 유연성을 제고하고 성과연동적인 연봉제 도입으로 대표되는 내부적 임금유연화를 심화시켜왔다고 평가할 수 있다.

이는 역대 정부가 장시간 노동 억제와 노동시간 유연화를 맞바꾸기 위해 노력해왔음에도 불구하고 현장에서의 실적은 그리 좋지 않은 상황임을 뜻한다. 이에 따라 박근혜 정부는 연장형 유연화를 완화하는 대신 단축형 유연화를 본격화하기 위한 계획을

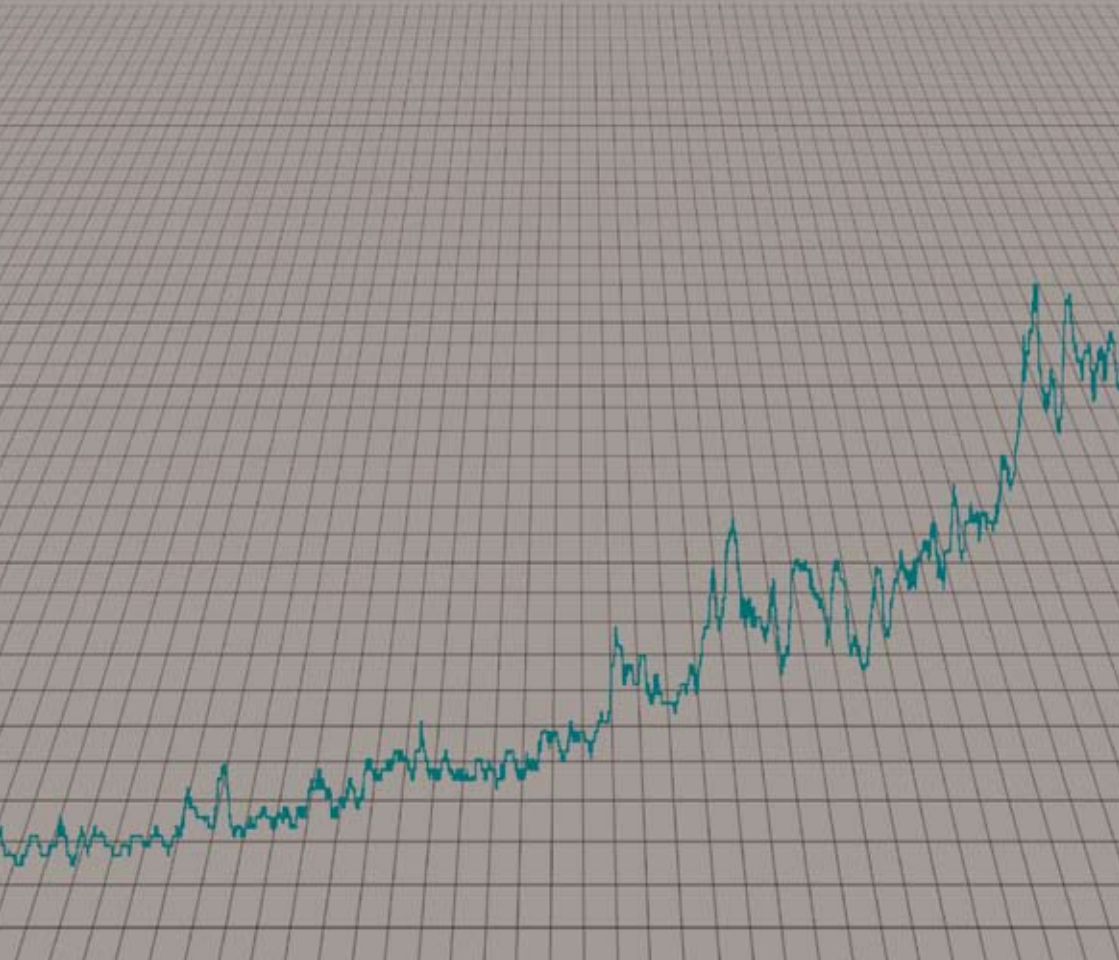
수립하고 있다. 「고용률 70% 로드맵」에 제시된 근로시간 단축 및 노동시간 유연화 정책, 임금체계 개편을 위한 준비작업 등은 이를 위한 것이다.

그렇다면 박근혜 정부의 노동시간 유연화 정책은 노동자에게 어떤 영향을 미치게 될 것인가. 잘못된 관행을 개선하거나 법제를 정비하면 장시간 근로가 억제될 수 있을까? 시간제 일자리가 장시간 근로 관행 개선에 도움을 주고, 여성들에게 적절한 일자리도 제공해줄 수 있을까? 정부 정책은 노동자에게는 노동시간과 여가에 대한 선택권을, 자본가에게는 수요에 탄력적으로 대처할 수단을 주는 윈윈 전략일까? 정부가 홍보하듯 네덜란드와 독일의 사례는 긍정적으로 검토할 만 한가? 뒤에서 검토할 여러 사례들은 ‘그렇지 않다’고 말하고 있다.



2부 고용률 제고 및 노동유연화 정책의 문제점

4장. 장시간 노동의 구조적 원인



장시간 노동의 원인, 수출-재벌 중심의 산업구조

재벌 중심의 수출 주도 경제

한국은 오랜 기간동안 수출-재벌을 중심으로 하는 산업구조를 공고히 구축해왔고, 주로 가격경쟁력을 통해 수출경쟁력을 확보해왔다. 특히 1997년 IMF 위기 이후 한국은 과잉 투자된 자본을 구조조정하고 이와 동시에 평가절하 정책을 통해 수출경쟁력을 높이는 데 주력했다. 이후 막대한 무역흑자를 통해 위기를 극복한 것으로 평가되나 한국 경제의 무역의존도는 심화되었다. 이에 2000년대 전반까지 70%에서 등락하던 무역의존도는 2011년 96.7%를 기록했다. 중국이 49.8%, 일본이 28.6%, 미국이 24.8%인 것에 비하면 굉장히 높은 수준이다(국제무역연구원, 2012).

수출의존도가 높은 한국의 산업구조는 국제적 비교우위를 가진 산업 위주로 재편되어 왔다. 이에 이러한 상품을 생산하는 자동차, 전자 업종 등 제조업의 경쟁력이 중요해진다. 그 과정에

서 자동차, 전자 업종 등을 중심으로 한 재벌의 수출경쟁력이 국가경쟁력과 동일시 될 정도로 중요하게 사고되고 있다(류주형, 2011).

특히 중국의 경쟁성장과 더불어 신흥개도국과 선진국 사이에 끼어있는 한국의 제조업이 점차 수출경쟁력을 잃을 수 있다는 ‘샌드위치론’ 또는 ‘넛-크래커(nut-cracker)론’이 제기되는 상황이다. 이에 경쟁품목이 비슷한 일본과 우리를 바짝 추격하고 있는 중국의 견제를 어떻게 따돌릴 것인가가 주요 관심사다(권철우·전봉걸, 2008).

한국의 제조업은 여전히 범용기술에 바탕을 두고 있기 때문에 중국 등 후발개도국의 추격에 취약하다. 반면 선진국과의 기술격차 또한 여전히 존재해 핵심 소재와 부품산업의 기술 수준이 낮고 이 때문에 일본에 대한 의존도가 높다. 이처럼 기술경쟁력이 떨어지는 상황에서 수출경쟁력 강화를 위해서는 ‘가격경쟁력’이 중요해지고, 이는 ‘비용절감’의 원리가 한국 산업 전반을 장악하도록 만든다.

그렇다면 가격경쟁력은 어디에서 만들어지고 있는가? 바로 재벌대기업을 중심으로 한 한국의 수직적 하청계열화 구조에서 만들어진다. 수출주도산업의 핵심을 이루는 제조업 중 한국의 수출품목 2위를 차지하는 자동차산업과 제조업 전체 출하액의 20%를 차지하는 전자산업을 중심으로 살펴보자.



자동차산업

1990년대 말 경제위기를 전후로 한국의 자동차산업은 급격한 변화를 경험한다. 완성차기업들의 몰락과 구조조정으로 국내 자동차시장은 현대자동차그룹이 약 70%를 차지하는 독점시장으로 변모한다. 전 세계적인 시장수요 둔화현상 속에서 세계적인 공급과잉이 심화되며 완성차기업들은 이를 극복하기 위한 노력을 기울인다.

현대자동차는 모듈화와 플랫폼통합이라는 새로운 자동차 생산 및 조립방식을 도입한다. 모듈화는 개별 부품들을 조달해 최종조립을 수행하는 기존 방식이 아닌 최종 조립 전에, 복수의 부품들을 소단위 부분 패키지로 조립하여 ‘모듈’을 제작해 이를 최종조립라인에 투입하는 방식이다. 플랫폼이란 구동체계, 운전석, 차축체계, 바닥, 연료체계 등 자동차의 각종 주요장비 등이 장착된 기본 골격을 구성하는 부분을 의미한다. 이 플랫폼 통합은 복수의 차종들이 동일한 기본구조를 갖도록 설계해 생산비용과 제품 개발 비용을 절감하고 다양한 모델의 생산을 가능하게 한다. 또한 이 플랫폼 통합을 통해 모듈화도 더욱 용이해진다. 동일한 조립라인에서 모듈단위의 대체만으로도 다양한 파생모델이 생산될 수 있기 때문이다. 이와 같이 모듈화와 플랫폼 통합을 통해 자동차의 구성부품이 표준화되면서 생산과정의 외부화가 용이해진다. 이제 완성차기업은 생산기능은 축소·외부화하면서 차별화 전략을 위한 연구개발·기획·디자인·마케팅 기능은 보다

강화한다.

하지만 완성차기업의 생산기능 외부화는 비용절감을 통해 단기적 수익향상에 기여할 수 있는 반면, 하위부품기업에 대한 통제력을 약화시킬 우려가 있다. 따라서 국내 완성차기업들은 자동차 생산에 요구되는 중요 핵심고리를 계열사로 채우고, 생산전반을 관리하는 새로운 중간관리기업을 만들어낸다.

현대차의 경우 현대모비스가 중간관리기업의 역할을 담당하고 있다. 현대모비스는 다른 모듈 업체에 비해 영업이익률도 3~4배 이상 높다. 반면 현대모비스에 납품하는 하청업체는 더욱 가혹한 단가 인하 압력에 시달리며, 수출도 현대모비스를 통해서만 가능하다. 또한 현대모비스는 하위부품업체의 독자브랜드화를 차단하고 자신에 대한 의존을 강화한다. 이렇게 한국의 자동차산업 구조는 완성차기업을 중심으로 중층적이고 위계적인 구조로 변모한다(김철식, 2010).

문제는 이 과정에서 노동자들은 비정규직으로 고용되고, 저임금 구조가 고착화된다는 것이다. 현대모비스는 전원 사내하청 노동력으로 구성된 '비정규직 공장'으로 만들어졌다. 이는 하위부품기업 전체로 확산되면서 자동차산업 전반의 노동조건을 악화시킨다. 하위부품사는 단가인하, 비용절감의 압력을 노동자들의 임금삭감을 통해 해결한다. 하위부품사 노동자들의 기본급은 최저임금 수준이고, 이로 인해 노동자들은 잔업·특근 수당을 늘려 생활임금을 확보할 수밖에 없게 된다. 현대차와 같은 최고 정

점에 있는 재벌대기업들의 계획에 따라 자동차산업 전반의 노동 시간과 조건, 임금 수준이 결정되는 것이다.

전자산업

이러한 수직적 하청계열화 구조는 전자산업에서도 비슷하게 나타난다. IT제품, 반도체, 디스플레이, 전자부품 등 전자산업 시장은 전 세계 시장의 15%를 차지하는데 이는 자동차산업에 비해 1.5배 큰 규모이다. 또한 한국 전자산업은 제조업 내 비중이 20%에 달하고 전체 수출 비중의 31.7%를 차지한다. 이 중 가장 큰 비중을 차지하는 제품은 반도체, 휴대폰, LCD패널, 가전(TV, 냉장고, 세탁기, 에어컨)이다. 특히 반도체는 세계시장 점유율 50% 내외, 휴대폰은 무선통신기기 생산 세계 3위, LCD 패널의 경우 세계시장 점유율 55% 내외로 매우 높은 수출경쟁력을 갖춘 분야라고 할 수 있다.

하지만 이러한 수출경쟁력은 자동차산업과 마찬가지로 한국 전자산업을 지배하고 있는 삼성전자와 LG전자의 수직적 하청계열화를 통한 노동착취를 기반으로 한 것이다. 삼성전자와 관련 계열사(삼성SDI, 삼성전기, 삼성광주전자)는 전체 전자산업의 약 62%를 차지하고, LG전자와 관련 계열사(LG디스플레이, LG이노텍)는 전체 전자산업의 약 24%를 차지한다. 즉 두 기업과 관련 계열사가 한국 전자산업의 약 86%를 장악하고 있는 것이다.

이 둘의 특징은 핵심 부품 생산은 그룹 내부화하고 노동집약적인 생산은 국외 혹은 중소기업사업장으로 외주화하는 것이다. 삼성전자의 경우 휴대폰 핵심부품 중 자체 생산이 불가능한 통신칩, 와이파이칩 등은 퀄컴이나 브로드컴같은 해외기업으로부터 수입하고, 애플리케이션칩, 디스플레이, 카메라, 배터리 등 자체적으로 기술을 보유한 부품은 삼성SDI와 같은 계열사로부터 공급받는다. 자체 생산할 필요는 없으나 전략적으로 품질을 관리해야 하는 부품들인 안테나, 케이스 모듈 등은 삼성전자가 육성한 파트론, 인탑스, 인터플렉스 등의 중견기업으로부터 공급받는다. 반면 각종 고무, 플라스틱 사출 제품들의 제작, 케이스 제작 등과 같이 단순 조립과 관련된 공정은 산업의 맨 밑에 존재하는 중소기업들이 담당하게 해 공정을 외주화한다. 이 경우에도 전량을 외주화하는 것은 아니고 자체 생산 능력을 유지하며 일부를 외주화하는 방식이다.

이렇게 삼성전자와 LG전자는 자체 생산과 외주생산을 병행하면서 불황기에도 국내 하청 생산 업체들에게 비용을 과감하게 전가할 수 있다. LG전자는 2009년 납품업체에 대한 단가 인하 등을 통해 4천억 원의 이익을 냈으며, 부품사와 끊임없이 소송 사건을 벌이기도 했다. 한국의 전자산업은 이처럼 내부 생산에 따른 위험 비용은 외부화하고 탈생산에 따른 단점은 내부 생산으로 극복하는 이중 체계를 가지고 있다.

이것이 가능한 이유는 계열사 내부에서 고강도 노동을 견뎌

내는 노동자들이 존재하고, 저임금 불안정노동이 일반화된 산업 단지가 존재하기 때문이다. 구미, 반월시화, 서울디지털 산업단지는 삼성전자, LG전자 계열사에 납품하는 중소기업들이 밀집해 있다. 이 산업단지에서는 불법 파견과 각종 노동 탄압이 일상화 되어있다. 노동자들은 대부분 최저임금 수준의 임금을 받으며 생계유지를 위해 일상적으로 초과근로에 시달리고 삼성전자, LG전자의 물량 조정에 따라 물량 축소 시에는 심각한 소득감소를 경험한다.

부품사가 아닌 삼성전자, LG전자의 생산직 노동자들 역시 힘든 것은 마찬가지다. 생산직 노동자의 임금 수준은 월 300~400만원 수준으로 상대적으로 높은 편이나 노동 강도나 노동시간도 중소기업에 비해 매우 높다. 특히 전자산업은 자동차산업과 달리 '무노조'를 원칙으로 하는 삼성전자와 같은 재벌대기업이 최상위 기업이기 때문에 1차 벤더에서부터 최저임금이 기본급으로 매겨진다. 몇 개의 재벌대기업이 전자산업을 독과점하고 있는 상황에서 하청업체들이 살아남는 방법은 원청의 단가인하 압력에 순응하는 것이며, 이는 곧 노동자들이 저임금 구조 속에서 일할 수밖에 없게 만든다(한지원, 2011).

산업 전반으로 확산되는 저임금 구조

한편 수직적 하청계열화를 통한 비용절감 시도는 한국의 전 산

업부문으로 확산된다. 전 세계적으로 중간관리 비용, 임금비용, 기업 관리를 위한 비용이 상승하면서 대기업들은 생산과 관련된 서비스의 '비효율성'으로 인한 비용을 줄이고 싶어 한다. 이와 더불어 생산영역의 대대적 구조조정을 통한 비용절감이 중요해지면서 중간관리층의 축소, 불필요한 서비스 부문의 기업 외부 이전(아웃소싱), 서비스 노동에 대한 관리 도입 등의 시도가 나타난다. 이는 대기업의 입장에서는 비용절감 목표를 달성하는 과정이었겠지만, 반대로 생각해보면 구조조정과 아웃소싱이 대대적으로 늘어나고, 소규모로 분산되거나 자영업의 형태를 띤 각종 서비스가 증가하는 과정이었다. 법률, 경영, 회계와 같은 일부 전문화된 서비스를 제외하면 아웃소싱으로 저임금 일자리가 서비스 부문으로 확산된 것이다(백승욱, 2006).

장시간 노동의 원인, 자본의 이윤 창출 욕구

재벌대기업의 비용절감을 위한 저임금 구조 속에서 노동자는 자신의 생계를 일정 수준에서 유지하기 위해 더욱더 긴 시간을 일할 수밖에 없다. 자본가의 지속적인 임금하방 압력 속에서 시간급은 낮아지고, 낮아진 임금을 보충하기 위해 노동자들은 자신의 노동시간을 늘리게 되는 것이다. 이것이 한국사회에서 잔업, 특근 등의 연장근무와 장시간 노동이 만연하는 근본적인 원인이다.

또한 자본은 시간이 지날수록 효율성이 떨어지는 기계와 같은 생산설비를 한정된 시간 내에 최대한 많이 활용하고자 한다. 이 때문에 제조업을 중심으로 2교대제, 3교대제와 같은 교대제가 도입되고, 자본은 한 순간도 쉬지 않고 24시간 설비를 가동하고자 하는 목표를 달성한다(윤소영, 2009).

동시에 자본은 같은 시간 내에서도 최대한의 노동생산성을 끌어내기 위해 노동시간 내에서 빈틈, 곧 대기시간을 없애려고

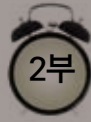
한다. 이는 최적의 생산과정과 관리체계를 만들어내며, 노동자에게 더욱더 길고 압축적인 노동을 강제한다. 자본주의의 역사 속에서는 자동차 왕 포드가 시작한 컨베이어 벨트가 바로 그 시작이었다. 이어 경영학이 발전하고, 경영학을 공부한 관리직과 사무직이 노동자와 기업 전체를 관리하는 현재의 법인기업 시스템이 만들어지게 된다. 이는 한국에서도 마찬가지로 적용되며 노동자들은 더욱더 압축적인 노동을 수행할 수밖에 없게 된다 (윤소영, 2006[2008]).

이렇게 자본은 가장 효과적인 방식으로 최대한의 이윤을 뽑아내고자 노동자들에게 장시간·고강도 노동을 강요한다. 반면 자본주의 체제 하에서는 노동자는 임금을 통해 자신의 생계를 유지할 수밖에 없기 때문에 이 체제에 순응할 수밖에 없다. 결국 저임금 구조를 매개로 이러한 자본의 의도가 노동자에게 관철된다. 이렇게 수직적, 위계적으로 구성된 원리는 다른 산업부문에 까지 확장되며 노동자에 대한 착취를 강화한다.

자본주의 사회에서, 그리고 이윤 극대화를 위한 비용절감을 핵심 목표로 하는 한국경제에서 재벌대기업을 중심으로 한 수직적이고 위계적인 기업구조에 대한 근본적인 논의 없이 장시간 노동의 문제해결은 가능하지 않다. 더불어 노동시간 그 자체가 단축된다고 하더라도 줄어든 시간만큼의 임금하락, 노동 강도의 강화가 동반된다면 그 의미도 후퇴할 수밖에 없다. 정부는 장시간 근로의 개선을 이야기하며 다양한 대안을 제시하고 있지만, 3

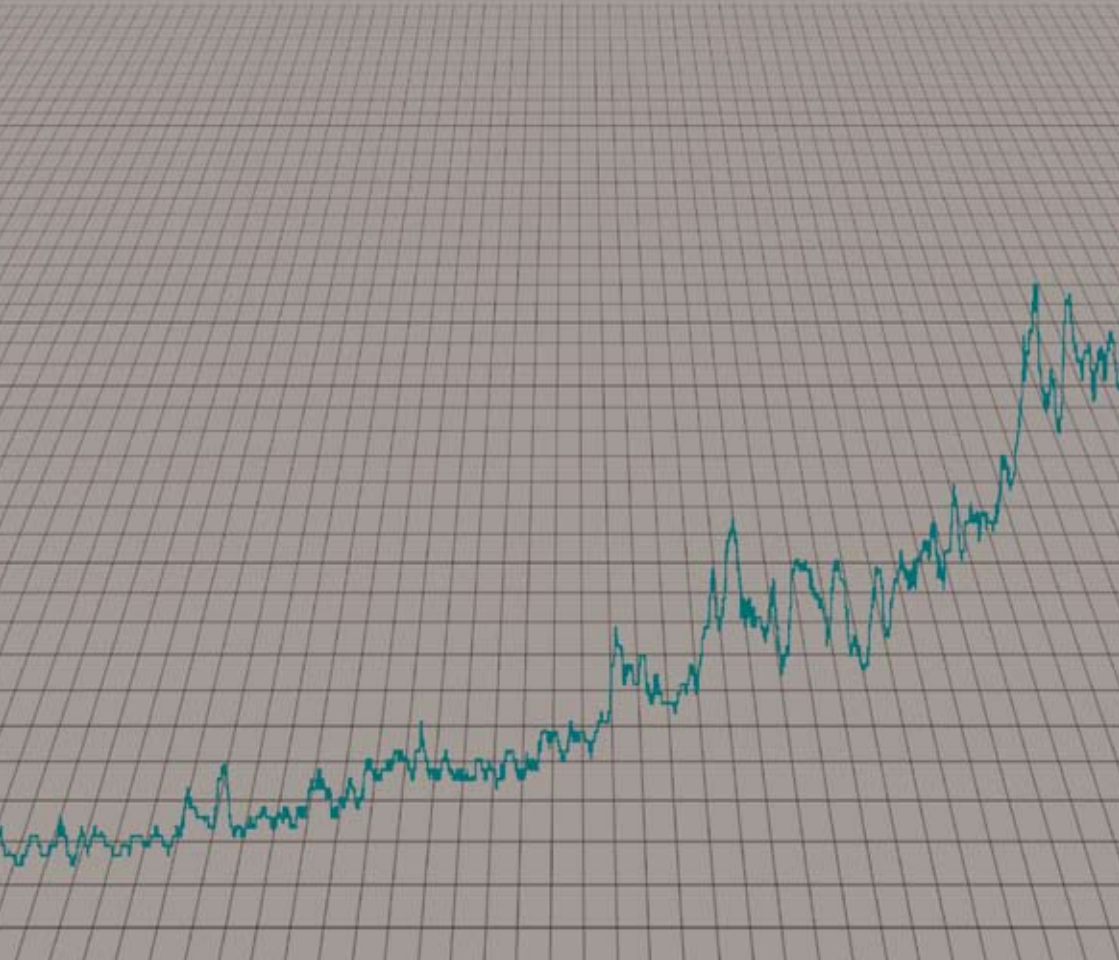
장에서 살펴보았듯이 이는 연장형 유연화에서 단축형 유연화로 강조점을 이동한 것에 불과하다. 장시간 노동이 문제인 것은 맞지만 이것이 노동시간 유연화의 빌미가 되어서는 안 된다. 앞의 다양한 사례에서 살펴보았듯이 유연화된 일자리는 질이 낮을 수 밖에 없으며, 결국 임금삭감과 노동 강도의 강화를 동반할 것이다.

2012년 7월 27일 발표된 OECD의 ‘2012 고용전망’에 따르면 2010년 기준 한국의 저임금고용 비중은 전년(25.7%)보다 0.2% 상승한 25.9%로 나타났다. 이는 OECD 회원국 중 가장 높은 것으로 2007년 이래 5년째 한국이 1등이다. OECD 회원국 평균이 2009년 17.0%에서 16.3%로 감소했음에도 한국은 여전히 저임금 노동자 비중이 높은 비율을 차지하고 있다(중앙일보, 2012년 7월 27일자). 제조업 뿐만 아니라 다양한 산업에서 비용절감이 최우선시되는 지금, 결국 이 모든 ‘절감된 비용은 노동자의 임금 ‘삭감’을 의미할 뿐이다. 이러한 저임금 문제를 해결하는 것이야말로 장시간노동문제를 해결할 수 있는 가장 빠른 길이다.



2부 고용률 제고 및 노동유연화 정책의 문제점

5장. 근로시간의 자유로운 연장과 장시간 노동



자동차 제조업의 주야 2교대제

수출-재벌 중심의 한국 자본주의에서는 자본에게 잔업·특근의 자유를 보장하는 연장형 유연화가 가장 지배적인 특징으로 나타난다. 자본의 입장에서는 신규채용보다 기존인원으로 잔업과 특근을 시켜 생산량을 높이는 것이 비용 면에서 훨씬 절약된다. 정부는 휴일근로를 연장근로에 포함하지 않는 행정해석, 광범위한 근로시간 특례업종 등으로 노동시간의 연장을 합법화해 주었다.

5장에서는 근로시간의 자유로운 연장과 장시간 노동이 가장 나타나는 대표적인 사례 세 가지를 살펴본다. 첫 번째는 한국 평균보다 압도적인 장시간 노동을 기록해 온 자동차 제조업이다. 자동차 제조업은 생산설비를 최대한 쉬지 않고 가동하기 위해 공장 설립 당시부터 주야2교대제를 도입했고, 현재까지도 약간의 변형을 거쳐 유지 중이다. 두 번째는 제조업과 더불어 한국에서 가장 긴 노동시간을 자랑하는 육상운수업 중 화물노동자의 사례이다. 개인사업주로 등록되어 마치 자신이 노동시간을 통

제할 수 있을 것 같지만, 실제로는 그렇지 못한 이유를 살펴본다. 마지막으로 파행적 3교대제가 일반화된 간호사들의 사례이다. 통계에 반영되지 않는 초과노동이 왜 이루어지며, 주40시간제가 도입된 다음에도 노동시간이 더 늘어났다고 느끼는 이유는 무엇인지 살펴볼 것이다.

장시간 노동의 주범, 주야2교대제

자동차 제조업의 2교대제는 한국에서 자동차 공장 운영과 동시에 도입되었다. 현대자동차는 1967년 울산공장 준공 이후 46년간, 기아자동차는 1973년 소하리공장 준공 이후 40년간 주야2교대제를 유지해오다가, 올해 3월 주간연속2교대제를 실시했다.

보통 교대제는 24시간 운영이 불가피한 곳에서 활용된다. 전기·가스·수도·통신·병원과 같이 중단될 수 없는 공공서비스, 철강·석유화학 등 생산과정이 연속되어 작업을 중단할 수 없는 경우에 보통 교대제 활용이 불가피하다고 본다. 그러나 자동차 제조업은 불가피한 상황에 해당되지는 않는다. 자동차 제조업은 더 많은 수익을 올리기 위해 최대한으로 설비를 가동할 목적으로 교대제를 도입한 사례다.

특히 40여 년간 유지되어 온 주야2교대제는 공장을 24시간 쉬지 않고 돌릴 수 있는 형태로, 이윤을 극대화하고자 하는 자본에게 유리하다. 그러나 노동자들 입장에서 주야2교대제는 심야

노동을 강제하고, 일주일 단위로 생활주기가 달라지면서 생체주기가 교란되어 건강에 심각한 위험을 가져온다. 2007년 세계보건기구(WHO)의 국제 암연구소(IARC)는 심야노동을 2급 발암 물질로 규정하기도 했다.

처음부터 주야2교대로 짜여진 노동규율에, 낮은 기본급과 시간급 형태로 이루어진 임금체계도 노동자들에게 장시간 노동을 강제했다. 2008년 1월 기준 현대자동차 노동자들의 임금구성 중 연장근로, 야간근로, 휴일근로 등 시간외수당이 차지하는 비중은 14.3%였다. 잔업·특근과 야간노동을 하지 않으면 월급의 15% 정도가 깎이는 것이다. 주간연속2교대 시행 전 현대자동차 울산공장 노동자들은 주야 맞교대와 하루 2시간의 잔업, 한 달 평균 4개 이상의 특근이 일상화되어 있었고, 연간 노동시간은 2,678시간에 이르렀다(OECD 평균 1,747시간, 한국 평균 2,193시간).

주간연속2교대제의 도입

주간연속2교대제는 1998년 현대자동차 정리해고 투쟁 시기에 일자리 나누기를 위한 방안으로서 처음 제시되었다. IMF 구조조정과 정리해고로 노동자들의 권리가 후퇴하는 상황에서 주야2교대제에 대한 개선책이자 심야노동 철폐라는 권리의 측면보다 정리해고의 차악이자 수세적인 요구로서의 성격이 더 강했던 것

이다. 그 이후 2013년 시행까지 자본과의 협상을 거치는 과정에서 노동조합의 주간연속2교대제안은 끊임없는 후퇴를 요구받았다.

올 해 3월부터 주간연속2교대제를 도입한 현대·기아자동차의 경우, 수치상으로만 보면 기존 주야2교대(10+10)에서 주간연속2교대(8+9)로 전환되면서 노동자 1인당 하루 노동시간이 10시간에서 8.5시간으로 줄었다. 그러나 현대·기아차 노동조합은 시간당 생산속도(UPH)를 높이고 휴게시간을 조정, 일부를 작업시간으로 돌리면서 추가 노동시간을 확보하는 방식으로 생산성을 유지하는 방안에 합의했다.

언론은 노사 쌍방의 협조적 태도로 생산성도 유지하고, 임금도 삭감되지 않은 상태에서 심야노동을 없앴다며 칭찬 일색의 보도를 내보냈다. 그러나 언론의 칭찬 일색 보도와 현실은 달랐다.

먼저 노동시간은 단축되었지만 반대조 지원이 어려운 특근 운영에 합의하면서 노동자들이 특근에서 빠지기 어렵게 되었다. 또한 현대자동차 울산공장 1공장을 기준으로 보면 평일 7.69%, 주말(휴일) 30% 이상 생산성을 올려 시간당 생산량을 17.8% 증가시켰는데, 이에 따라 차량 한 대당 1인 노무비용은 9% 감소했다([표1] 참고). 그러나 ‘물량을 보전하면 임금을 보전’하겠다는 회사의 약속은 이행되지 않았다([표2] 참고).

5장 근로시간의 자유로운 연장과 장시간 노동

[표1] 1공장 1인당 월 생산대수 (기준: 가동률 100% / 월 20일+특근 4회)

구분		변경 전(10/10)	변경 후 (8/9, 33)
UPH		78	84
평일 노동시간		198.3H	173.3H
평일 생산대수		14,082대	13,860대
특근	노동시간	56H	34.66H
	토(2회) 생산대수	1837.6대	
	연(2회) 생산대수	1,323대	
	총 생산대수	3,169.6대	2,772대
월 노동시간 총계		254.3H	207.96H
월 생산대수 총계		17,242.6대	16,632대
시간당 생산대수		67.8대	79.9대
차량 한 대당 1인당 노무비 (02년 입사자 기준)		218원	2000원

※ 평일과 특근 생산대수는 실노동시간(월 평균) 계산 / 노무비용 산정시 상여·성과금 미반영

[표2] 1공장 2002년 정규직 입사자 임금 비교

		변경 전(10/10)		변경 후(8/9, 33)	
기준시급		금액	시급	금액	시급
	기본급	1,650,240원	6,876원	1,650,240원	6,876원
	통상임금	1,908,040원	8,016원	2,120,113원	8,994원
		금액	비율	금액	비율
정취	주간	1,168,920원			
	야간	481,320원			
		1,650,240원	43.9%	1,650,240원	49.6%
제수당		257,800원	6.8%	257,800원	7.8%
연장수당		416,411원	11.1%	233,191원	7.0%
십야할증수당		280,560원	7.5%	157,395원	4.8%
특근수당(4회)		1,074,144원	28.6%	807,143원	24.3%
야간차액		79,800원	2.1%		
근무능력향상수당				107,613원	3.3%
주간연속2교대 전환수당				113,460원	3.2%
월 급여 총액		3,759,055원	100%	3,326,842원	100%

주간연속2교대제 전환 후 휴게시간은 줄어들고 시간당 생산속도(UPH)는 높아졌으며 임금은 축소됐다. 노동자는 심야노동 피로는 줄어들었는지 모르지만 새벽 출근으로 인한 스트레스와 인원충원 없는 UPH 상승으로 고통을 호소하고 있다(최병승, 2013). 시간 감소량보다 노동 강도가 더 상승한 것이 아니냐는 비판이 제기되는 이유다.

화물노동자의 장시간 노동

장시간 노동과 심야노동에 시달리는 화물노동자

육상운수업은 장시간 노동 관행이 심각하게 남아있는 업종이다. 육상운수업에는 택시, 버스 등도 속하지만 여기에서는 특수고용 노동자인 화물노동자의 장시간 노동을 중심으로 살펴본다.

2011년 운수노동정책연구소의 조사에 따르면 화물노동자의 1주 평균 운행시간은 47.9시간, 대기시간은 22시간으로 나타났다. 1주 평균 노동시간이 69.9시간으로 법적 초과근로시간인 12시간을 훨씬 초과하는 장시간 노동을 하고 있다. 또한 화물 노동자에게는 심야노동이 일상화되어 있다. 녹색병원의 2009년 조사에 따르면 화물노동자의 한 달 평균 심야운행(22시부터 6시까지) 횟수는 14.3일로 나타났다. 이틀에 한 번 꼴로 심야운행을 하고 있는 것이다. 이는 2006년 9.7일에 비해 무려 4.6일 증가한 것이다. 심야운행을 하는 노동자도 2006년 23.5%에서 2009년

44.2%로 증가했다.

화물노동자의 장시간 노동과 심야노동은 심각한 저임금에서 기인한다. 통계수치로 화물노동자의 경제적 상황을 살펴보면, 2011년 4/4분기 컨테이너 운송 차주의 경우 월 315시간 노동하여 191만 원의 수익을 얻고 있다. 월 141시간 초과근로를 했음에도 월수입이 200만 원도 되지 않는다. 다단계 하청을 거쳐 물량을 확보하는 화물노동자의 경우는 훨씬 심각한데, 화물연대 조사에 따르면 4단계 알선업체를 통해 물량을 받는 차주의 월 순수입은 69만 원 수준으로 월노동시간인 314시간 기준으로 환산했을 때 시급이 불과 2,197원밖에 되지 않는 것으로 나타났다. 이러한 저임금 때문에 화물노동자는 가능한 만큼 장시간 운전해야 그나마 먹고 살 수 있는 만큼의 수입을 얻는다.

화물노동자의 심야운행이 급증한 것도 비정상적으로 낮은 운송료라는 원인과 심야운행을 유도하는 정부 정책이 더해진 결과다. 정부는 화물차의 심야운행을 유도하기 위해 저녁 9시부터 새벽 6시에 운행하는 경우 고속도로 통행요금을 50% 할인해주고 있다. 심야운행을 하면서 얻는 이득은 경부선 서울-부산 구간을 왕복한다고 가정했을 때, 하루에 만 원 정도밖에 안되지만 화물노동자들은 워낙 저임금이기 때문에 이렇게라도 낮은 수입을 벌충하고자 한다.

저임금·장시간 노동은 다단계 하청구조 때문

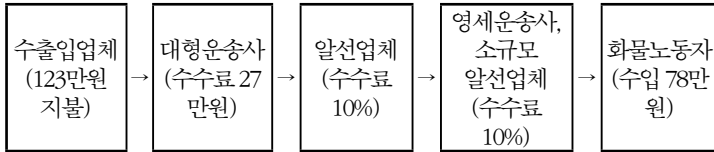
화물노동자는 대형운송사에 고용된 노동자가 아니라 한 명의 개인사업주로 분류된다. 언뜻 보면 스스로 노동시간을 통제할 수 있을 것처럼 보인다. 그런데 왜 심각한 장시간 노동을 대표하는 업종이 된 것일까? 여기에는 개인사업주라고 하지만, 대형운송 기업과 종속적 관계에서 일할 수밖에 없는 화물노동자들의 사정이 있다.

현재의 화물운송시장의 구조는 철저히 화주기업과 물류기업의 이익에 맞춰져 있다. 2008년부터 2011년까지 현대 글로비스, CJ대한통운, 한진, 세방 등 대형운송기업의 육상운송부문 매출액 총합은 32% 증가했다. 하지만 이에 반해 화물노동자들의 수입은 0.2% 증가하는데 그쳤다. 이렇게 대형물류기업의 수익은 증가하는데 반해 화물노동자의 수입이 급감하는 가장 큰 이유는 화물운송시장의 다단계 하청구조에 있다.

한국의 육상 화물운송시장은 매우 독특한 구조다. CJ대한통운, 현대글로비스 등 대형 운송사들은 직접 운송을 하지 않고 삼성전자, 포스코, 현대차 등 화주로부터 받은 물량을 화물노동자에게 넘기는 역할만을 한다. 한국의 운송회사들이 직접 소유한 화물차는 전체의 5% 미만이다. 운송회사들은 화물차를 소유한 화물노동자와 위수탁 계약만을 맺는다. 운수회사와 직접 위수탁 계약을 맺지 못하는 화물노동자들은 별도의 알선료를 지불하고 알선업체로부터 물량을 받아야 한다. 이것이 '지입제'로 불리는 화물운송시장의 현재 형태다. 지입제 구조의 가장 큰 문제는 모

든 비용 부담이 화물 노동자에게 전가된다는 점이다.

[그림1] 화물운송시장의 운임구조(2011년 기준)*



*서울-부산 왕복 40ft 컨테이너 운반시

다단계 하청 구조 하에서 화물노동자들은 123만원에서 45만원 정도를 수수료로 떼이고 낮은 운임을 받는다. 이 뿐만이 아니다. 대형운송사들은 도로비, 유류세 등 각종 세금을 포함한 기름값 등을 외주화 할 수 있다. 기름값의 등락은 대형운송사가 아니라 화물노동자 개인에게 전가된다. 이 때문에 전체 수입 중에서 도로비와 기름값 등을 제외한 순수입은 최저임금에도 미치지 못하는 경우가 비일비재하다. 이렇게 낮은 소득으로 생계를 유지해야 하는 화물노동자는 더욱더 장시간, 장거리를 이동할 수밖에 없게 된다(김동근, 2012; 한지원, 2012; 공성식, 2012).

보건의료산업의 파행적 3교대제

응급환자와 입원환자가 많은 의료기관은 24시간 운영이 불가피하다. 하지만 이러한 이유로 해당 업종에서 일하는 노동자들에게 한정 없이 일을 시킬 수는 없다. 보건의료산업에서는 24시간 업무지속을 위해 3교대제가 일반적으로 도입되어 있다. 그러나 적정인력충원을 하지 않아 3교대제는 파행적으로 운영되며, 노동자들은 장시간 노동에 시달린다.

통계도 이를 증명한다. 보건의료노조는 2004년 중앙교섭을 통해 1주 40시간, 5일 근무를 기본으로 노사합의를 하였다. 이후 병원별로 2004년 7월과 2005년 7월에 다수의 사업장이 주40시간제를 시행하였고, 이에 따라 노동시간이 단축되는 효과를 거두게 된다. (2004년 47.7시간 → 2005년 45.13시간) 그런데 2005년부터는 노동시간이 조금씩 늘어나는 역현상이 발생, 2007년 45.38시간이 된다. 근무형태별로 보면 통상근무보다 교대근무자의 근무시간이 전체평균노동시간을 상회하고, 2007년 조사에

따르면 오히려 2교대보다 3교대 근무에서 노동시간이 더 길게 나타났다. 3교대 근무가 일반화되어 있는 간호사의 경우 주당 노동시간이 2005년 45.10시간에서 2007년 46.28시간으로 늘어났다.

간호사들이 체감하는 노동시간 단축의 효과는 더욱 열악하다. 노동시간이 줄어든 만큼 인원이 충원되지 않아 노동강도가 더욱 높아졌기 때문이다. 보건의료노조에 따르면 2007년 간호사들의 노동조건에 대한 주관적 의식을 조사한 결과, 주40시간제 시행 이후 실근무시간이 감소되었다는 응답은 23.7%인데 반해, 32.4%는 오히려 늘었다고 답변했다. 노동 강도가 강화되었다고 답한 비율은 49.3%로 절반에 가까운 노동자들이 노동 강도 강화를 체감했다.

간호사들의 피로도를 높이는 가장 큰 이유로는 비공식적 연장근무, 파행적인 번표가 꼽힌다. 간호사 직종의 3교대제는 일정한 조가 편성되어 있지 않고, 낮번·초번·밤번에 개별 인원을 투입하는 방식으로 운영되고 있다. 전형적인 교대제 형태로 이 조건을 충족시키려면 5조 3교대 수준이 되어야 하지만 인력이 턱없이 부족하다. 한국의 병원 인력수는 OECD 최하위 수준으로 인구 1천 명당 병원 인력수가 영국과 노르웨이는 평균 23~24명, 프랑스는 19명, 독일은 14명, 미국은 17명인데 반해 한국은 5명 정도로 절대적으로 부족하다. 파행교번, 단협에 금지된 연속근무일수, 휴식시간을 초과하는 경우가 비일비재하다. 이러한 상

황에서 사고자가 발생하거나 업무량이 증가하는 경우 번표가 파행 운영될 가능성이 더욱 높아진다. 심한 경우 초번(저녁) 근무를 한 다음 날 낮번 근무를 하게 되는 경우가 발생하기도 한다.

그러나 병원 측은 인력충원을 하지 않고 최소한의 인원으로 3교대제를 유지하려고 한다. 보건의료노조는 보건의료산업에서 일반화되어 있는 불규칙한 교대제를 병원의 재량권이 상당한 수준으로 보장된, 사실상의 탄력적 근로시간제라고 보고 있다(전국보건의료산업노동조합, 2008).

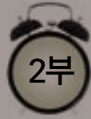
〈간호사 C씨의 하루〉

교대근무자인 간호사 C씨의 오늘 근무는 오전 7시부터 오후 3시 30분까지인 낮번이다. 그러나 6시가 되어서야 병원을 나올 수 있었다. 응급실을 통해서 응급환자가 오후 3시에 병동으로 급히 입원한 것이다. 물론 4시부터 교대하는 간호사가 있지만 교대자의 저녁 근무 또한 이미 쉴 틈 없는 정규 업무로 가득 차 있다. 그런 상황을 알기에 C간호사는 응급환자의 병동입원 수속 및 수많은 검사와 투약을 다음 교대 간호사에게 넘길 수가 없었다. 웬만한 배짱 없이는, 근무시간 끝났으니 퇴근하겠다는 건 무리다.

간호사는 낮번(오전 7시~오후 3시 30분), 초번(오후 3시~오후 11시), 밤번(오후 11시~오전 7시 30분) 근무로 3교대이다. 그런데 어느 시간대건 정규 업무가 매 시간마다 정해져 있어 여유가 없다. 밤에는 환자가 잔다는 이유로 간호사에게 주간보다 훨씬

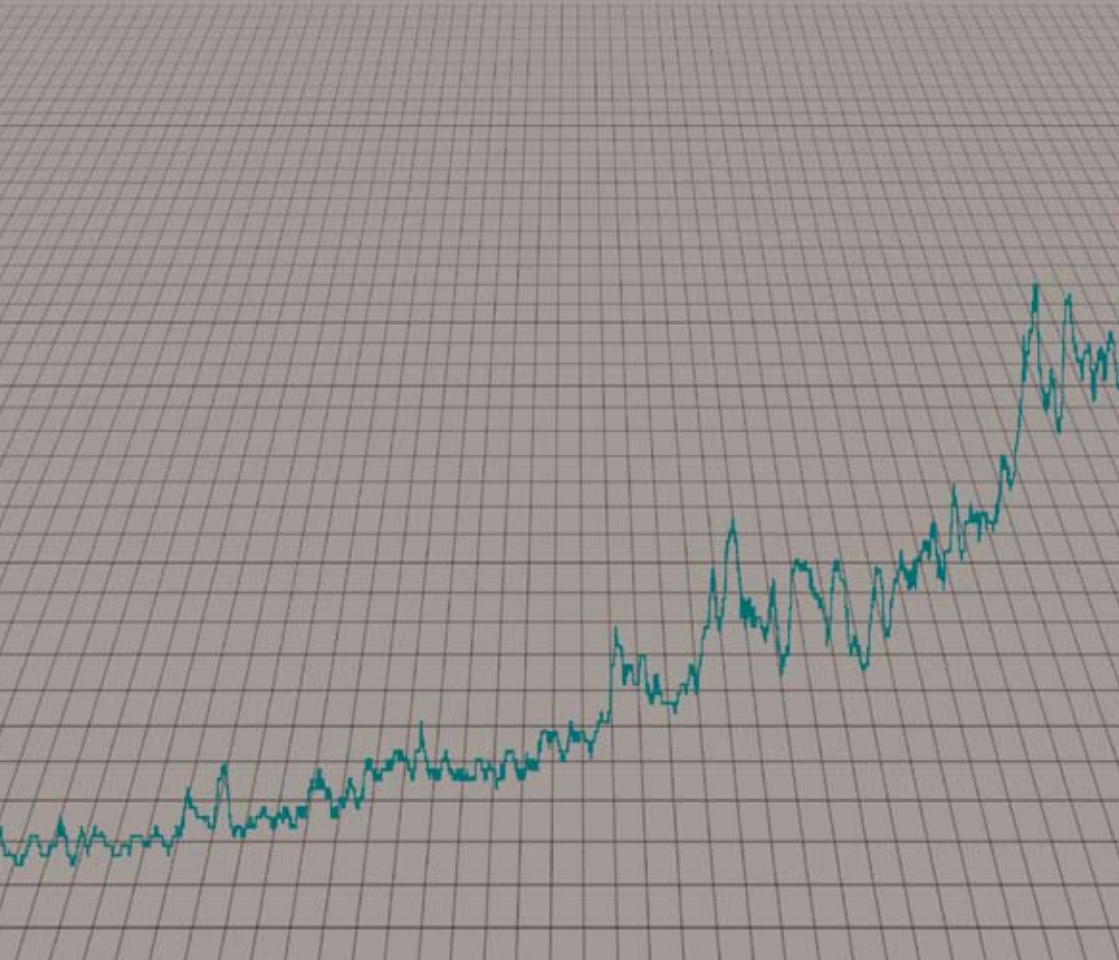
더 많은 환자를 보게 한다. 그렇기에 다음 교대자에게 정규업무가 아닌 일이 넘어오면 전 근무자의 잘못이 된다. 그러나 병동에서는 심폐소생술을 급하게 해야 하는 경우 등 응급 상황이 가득하다.

간호사 C씨는 6시쯤 업무 정리를 하고 추가근무 수당을 올리려고 하다 고민이 된다. ‘요즘 병원 경영이 어려워니 추가근무 수당을 올리지 말라’는 지침이 떠오른 것이다. 원치 않은 추가근무를 하는 것도 억울한데 이제는 병원 적자라며 추가근무 수당도 못 받는 것인가 싶다. 하지만 결국 추가근무 수당을 올리기를 포기한다. 퇴근도 2시간이나 늦었는데, 지난달처럼 근무표가 갑자기 바뀌어 밤번에 다시 투입되는 일은 없길 바랄 뿐이다.



2부 고용률 제고 및 노동유연화 정책의 문제점

6장. 실패한 실험, 양질의 시간제 일자리



시간제 일자리의 진실, 벗어날 수 없는 저임금

박근혜 정부는 시간제 일자리를 확대하기 위해 지금과는 달리 ‘양질의’ 시간제 일자리를 창출하겠다고 주장한다. 그러나 민간 기업에 모델을 제시하겠다고며 시간제 일자리를 도입한 공공기관과 학교비정규직의 선례를 볼 때 이는 어려울 것으로 보인다. 2010년 이명박 정부는 양질의, 반듯한 시간제 일자리의 조건으로 첫째, 상용직으로 고용안정이 보장되고 둘째, 사회보험, 교육훈련 및 승진, 시간당 임금에서 차별이 없으며 셋째, 전일제로 이동할 가능성이 있어야 함을 제시한 바 있다. 그러나 한국에서는 물론이고, 한국이 시간제 일자리의 모델로 삼고 있는 네덜란드에서도 이는 현실화 된 적이 없다.

시간제 일자리의 현실: 공무원

공공기관의 시간제 근무는 주 40시간, 1일 8시간의 통상적인 근무

무시간보다 짧게 근무하며, 1일 최소 3시간 이상, 주당 15시간 ~35시간을 근무하는 형태를 말한다. 2002년 1월 국가공무원법을 개정하면서 시간제공무원제도의 도입근거가 마련되었고, 2002년 7월에 계약직공무원규정을 개정하여 시간제 계약직 공무원 채용근거가 도입되었다. 2007년 7월에는 공무원 임용령을 개정하여 기존 공무원도 신청에 의해 시간제 근무가 가능하도록 했다. 2010년 5~7월 유연근무제 시범실시로 공공기관의 시간제 근무가 더욱 강조되었으며, 2013년 공공기관에서 유연근무제를 활용하는 24,400여 명 중 6,600여 명이 시간제 근무를 선택한 것으로 조사되었다(기획재정부, 2013).

2010년 공무원노동조합에서 진행한 시범사업 실태조사에 따르면, 시간제 근무로 전환한 경우는 여성 공무원과 하위직급이 90% 이상을 차지하고 있으며, 가장 많이 전환한 업무영역은 단순 민원업무(35%)와 사업지원(27.5%)등 여성 집중 직무였다. 시간제로 전환한 노동자들의 가장 큰 애로사항은 시간이 줄어도 업무가 줄지 않았다는 점이었다. 점심시간에도 일해야 하는 경우도 있고, 정시퇴근하지 못하는 경우도 있었다. 또한 시간이 줄어든 만큼 총 임금이 줄었다는 점, 자신의 업무가 줄어들 만큼 그것을 대체할 인력으로 고용한 시간제 계약직이 업무 미숙으로 다른 동료에게 업무가중을 시킨다는 점도 애로사항이었다(전국 공무원노동조합, 2010).

그러나 공공기관 시간제 일자리는 전환직보다는 채용직

이 압도적으로 많다. 2013년 공공기관 시간제 근무 종사자 중 297명이 전환형인데 비해 6,386명이 채용형이다(기획재정부, 2013). 채용형은 처음부터 ‘시간제 계약직’만을 선택지로 준 경우다. 이들은 보통 정규직 공무원이 육아휴직이나 출산휴가를 갈 경우 빈자리에 한시계약직 공무원으로 채용되는데, 한시계약직 공무원은 1년 미만으로 근무하는데다 공무원연금에도 가입할 수 없다. 계약만료 이후에는 아무런 혜택도 없고 상시적인 고용불안에 시달린다.

이에 전국공무원노조는 “시간제 공무원 확대가 공무원의 비정규직화에 가속페달을 밟는 격이 될 것”이라며 시간제 공무원 확대를 반대하고 있다. 정부가 이미 총액인건비제를 통하여 중앙행정기관 및 지자체의 공무원 수와 인건비를 통제하는 상황에서 인력 자연감소(퇴직) 등에 따른 신규 일자리의 비정규화 가능성이 크기 때문이다.

정부는 여전히 사회복지나 민원상담·콜센터·재택가능 업무 등을 시간제 근무영역으로 검토하며, 여성이나 은퇴자 등이 특화한 형태의 업무를 지닌 공직에 종사할 수 있는 기회를 주는 것이라 선전하고 있다. 그러나 이는 시간제 일자리를 저임금·비핵심업무·여성·비정규직 일자리로 만들어 공공기관의 노동조건을 이중화시키는 효과를 만들 것이다. 또한 한시계약직 공무원의 확대와 상시적 고용불안은 노동조합을 약화시킬 것이다.

시간제 일자리의 현실: 학교비정규직

전회련학교비정규직본부의 조사에 따르면, 학교에 근무하는 시간제 노동자는 학교회계직 중 단시간 노동자 약 3만 명, 강사직 종 약 15만6천여 명, 간접고용 단시간노동자 약 1만여 명으로, 전체 약 20만 명에 달할 것으로 추정된다. 학교에 근무하는 시간제 노동자는 고용불안이 심각하고, 용돈벌이 수준의 저임금을 받으며, 시간제 노동에서 전일제로 전환할 기회가 없다. 또 노동관계 법상의 사용자책임(최저임금법 위반, 저임금에 대한 책임 등)을 회피하기 위해 시간제 노동을 악용하는 사례도 있다.

고용불안이 심각하다는 점은 학교회계직 중 단시간 근무 8개 직종의 평균근속기간이 27.1개월에 불과하다는 점에서 단적으로 드러난다. 방과후학교운영실무원의 경우는 더욱 심각하여 평균근속기간이 14개월에 불과하다.

또한 학교회계직 중 단시간 근무 8개 직종의 평균임금은 월급기준 88만 4천원에 불과하여 전체 비정규직(학교회계직)의 평균임금 월133만 8천원의 66.1%에 불과하다. 평균근로시간이 27.5시간으로 전체평균(38시간)의 72.3%인 것을 고려하면, 시간-임금 비례원칙조차 지켜지지 않아 더 낮은 시간당 임금을 받고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 시간제 근무체로 바뀌면서 기존보다 임금총액이 저하된 사례도 있다. 예를 들어 광주시 방과후 학교운영실무원은 2012년 연937만9천원에서 2013년 849만4천

원으로 임금이 삭감되었는데, 이외에도 전회련학교비정규직본부에 수합된 사례가 7건이고, 지역은 대전, 강원, 제주 등 다양하다(전회련학교비정규직본부, 2013).

[표1] 학교에서 근무하는 대표적인 단시간제 직종 근로조건

구분	주당 평균근로시간	연간 평균근로일수	평균연봉 (월급기준)
방과후학교 운영실무원	35시간	335일	698만원 (58만원)
통학차량보조	23시간	278일	808만원 (67만원)
배식보조	16시간	289일	403만원 (33만원)
충남지역 사서 (보조)	26시간	-	732만원 (61만원)
세종시 배식보조	14시간	-	137만원 (11만원)

자료: 교육부 국회보고자료(2013. 6. 7) 재구성

노동관계법률을 회피하기 위해 시간제 근무제도를 악용하는 사례도 많다. 한국에서는 주 15시간 미만의 초단시간 근로자는 근로기준법 적용 제외 대상이다. 그런데 돌봄교사의 경우 전체 노동자의 26.3%가 주 15시간 미만의 초단시간 근로를 하고 있는 것으로 조사되었다. 본래 주 20시간에 하던 업무량은 그대로 두고 주15시간 미만의 초단시간 근로계약을 강요한 사례도 있다.

〈부산 방과후 코디네이터 단시간 근로 사례〉

방과후 코디네이터는 2009년 처음 교과부가 만들어낸 학교비정규직으로, 방과후 학교를 원활하게 운영하기 위하여 만들어진 직종이다. 방과후 운영일지 작성, 교실 별 시간표 작성, 강사 관리, 방과후학교 관련 행정업무 등을 담당한다.

방과후 코디네이터들은 월 50만원(하루 4시간, 주20시간) 혹은 월 75만원(하루 6시간, 주30시간)의 월급을 받았는데, 2009년부터 2012년까지 4년간 동결된 상태였다. 노동자들의 증언에 따르면 미리 학교장의 허락을 받지 않으면 초과근무수당을 줄 수 없다고 하거나 초과근무수당을 줄 예산이 없다고 하여 업무가 남으면 집에 가서 일하는 경우도 종종 있었다. 시간제 일자리가 저임금이며, 노동자들이 실제로는 정해진 노동시간 내에 완료할 수 없는 업무량에 시달렸다는 것을 보여준다.

2012년 노동자들이 노동조합에 가입하고 시급을 인상하라고 하자, 오히려 ‘근무시간’을 현저하게 줄여 임금을 삭감하고자 시도하였다. ‘주15시간 미만’인 시간 안에 그동안 주30시간 혹은 주20시간에 하던 업무량은 그대로 유지하라고 강요하였는데, 주 15시간 미만인 초단시간 노동자는 근로기준법 적용 제외 대상이며, 퇴직금 지급과 무기계약전환 대상에서도 제외된다는 법을 악용한 사례이다.

시간제 일자리의 문제점

정부가 추진하는 시간제 일자리의 문제로 ①전일제 일자리에서도 임금을 보충하기 위해 초과노동을 하는 상황에서, 비례원칙이 지켜진다고 하더라도 심각한 저임금에 시달릴 수밖에 없다는

점 ② 시간제 적합 업무를 분리하는 경우가 많아 저임금·시간제 일자리가 고착화되고, 이러한 업무에서 전일제 전환이 불가능하다는 점 ③ 시간제 일자리는 여성을 주요 대상으로 삼고 있는데, 이는 주 생계소득자를 남성으로 설정하고 있어 여성노동을 차별하는 사고를 기반으로 한다는 점 ④ 일·가사 양립이라는 명목으로 여성에게 이중의 부담을 전가한다는 점 ⑤ 소정근로시간보다 초과노동을 하는 경우가 많음에도 노동관계법률을 피하기 위해 시간제 계약을 악용한다는 점을 꼽을 수 있다.

정부는 공공부문에서 우선 양질의 시간제 일자리를 창출하면서 민간으로 이를 확산할 계획이다. 정부는 내년부터 '1인 8시간 전일제' 근무체계 외에 '2인 5시간 선택제'를 추가 도입하기로 하고, 그 대상과 규모를 결정해 가고 있다. 그러나 공공부문의 경우 총액인건비제도로 임금총액을 묶어 두고 있고, 안전행정부가 공무원 정원 확대를 반대하는 상황이라 공공기관과 지자체들은 시간제 노동자들을 채용하더라도 임금총액이 올라가지 않도록 해야 한다. 따라서 업무량이 많음에도 시간제로 계약하고 초과노동을 할 수밖에 없게 만들면서 초과노동수당은 주지 않는 일이 비밀비재하고, 심한 경우 업무량은 그대로 둔 채 15시간 미만 초단시간 근로 계약을 강요하기도 하는 것이다.

이렇게 현실에 존재하는 공공부문의 시간제 일자리도 양질이 아닌 상황에서, 이를 민간부문으로 확산하는 것은 실현 가능성도 낮을뿐만 아니라 또 다른 비정규직의 확대로 이어질 가능

성이 높다. 지난 이명박 정부에서 유사하게 진행한 반듯한 시간제 일자리 지원 사업의 신청규모는 1,700명에 불과했다. 저질의 전일제 비정규직을 활용할 수 있는 기업의 입장에서 양질의 시간제 일자리의 수요는 많지 않기 때문이다. 게다가 정부의 지원이 사라지면 그마저도 또다시 고용불안이나 비정규직이 될 위험을 가지고 있다. 또한 현재 시간제 노동자의 90.6%가 서비스업에 일하고 그 중에서도 대체로 영세한 개인서비스업, 도소매·음식숙박업 등에서 비중이 높아 정부가 주장하는 양질의 일자리를 추진할 여력이 적다(김윤호 외, 2012).

시간제 근무 노동자는 임금 대신 그만큼의 여가, 혹은 가족과의 삶을 '자발적'으로 선택한 것인가? 한국고용정보원의 설문조사에 따르면, 단시간 근로를 선택한 여성의 취업요인으로 '생활비 등 당장의 수입이 필요해서'가 33.7%로 가장 많은 응답을 보였다. 특히 45세 이상의 여성들은 50%가 이렇게 응답했다. 다음으로 '육아, 가사를 병행하기 위해'가 24.3%로 많았는데, 특히 25세 이상 45세 미만의 여성들이 많았다. 25세 미만의 여성은 '학업, 학원수강, 직업훈련을 병행하기 위해서'가 60%를 차지했다(전국공무원노동조합, 2010). 이상의 대답에서 자발적으로 시간제 근로를 선택한 여성은 드물다는 것을 알 수 있다. 근로조건에 만족해서 취업했다는 응답은 9%에 불과했다. 가사노동, 향후 더 좋은 일자리를 구하기 위한 학업 등 여성, 청년에게 부담되는 다른 의무로 인한 선택을 자발적이라 부르긴 어렵다.

게다가 시간제 업무가 저임금·저학력·저숙련 업무로 고착되고 여성이 주로 그러한 일자리에 고용되면 여성 노동에 대한 차별은 더욱 커질 것이다. 2012년 현재 한국의 성별임금 격차는 OECD 국가 중 가장 크다. OECD 평균 격차가 15% 인데 반해 한국에서 여성은 남성에 비해 39% 정도 총 임금을 덜 받는다. 시간제 일자리가 여성의 경력 단절을 예방할 것이라고 주장하고 있지만 시범사업과 해외사례에 비춰보면 가능성이 낮다. 설령 시간당 임금 격차가 줄어든다고 하더라도 시간제 근로에서 전일제 근로로 이동할 수 없다면 짧은 노동시간으로 인해 여성이 받는 임금 총액은 여전히 낮을 것이다.

정부는 여성의 고용률 제고를 목표로 하면서도 정작 여성의 저임금에 대한 해결책 없이 시간제 일자리만 제시하고 있다. 정부정책은 여성을 남성의 생계부양을 보조하는 부차적 위치로 상정하고 있는 것이다. 이는 부부와 자녀로 이뤄진 ‘정상가족’을 여성 고용 정책의 주요 대상으로 상정하면서 다양해지는 가족을 정책대상에서 제외시키고, 부정적으로 인식하는 이데올로기를 강화한다.

네덜란드의 시간제 일자리, 정말 기적일까

네덜란드의 1982년 바세나르 협약

네덜란드는 1970년대 말 경제위기로 인해 실업률이 12%까지 오르고, 천연가스 수출에 의존하던 경제가 급속히 탈산업화되면서 “네덜란드 병”이라는 말까지 생겼다. 이런 위기 속에서 노사 대표들은 ‘바세나르 협약’을 맺는다. 그 내용은 노동조합이 임금 인상 요구를 억제하고, 노동시간을 주 40시간에서 주 38시간으로 단축하는 대신 고용창출과 고용보장을 교환하는 것이었다. 이러한 노사 타협 하에 정부는 고용 유연화와 시간제 노동을 촉진하는 방향으로 제도를 만들었다. 당시 네덜란드는 아이를 가진 여성들의 고용률이 매우 낮은 편이었기 때문에 시간제 일자리는 여성들을 노동시장으로 유인하기 위한 실용적 타협책이기도 했다.

그 결과 경기 불황이 끝나는 1983년부터 2000년 사이 일자리

는 매년 2%씩 증가하는데, 이는 EU평균의 4배에 달하는 수치였다. 늘어난 200만 개의 일자리 중 3/4이 시간제 일자리였다. 여성의 경제활동 참여율은 1975년 33%에서 1990년 46%, 2000년 63%까지 증가했다. 바세나르 협약 이후 네덜란드 노총은 남녀 모두에게 시간제로 일할 수 있는 권리와 시간제와 전일제 사이의 동등한 권리를 주장했고, 고용과 사회보장에서의 권리 차이를 줄이고자 했다.

또한 이 과정에서 제조업에서 서비스업으로의 산업구조 전환도 동반되었다. 서비스업 고용비중은 1970년대 53.9%에서 2008년 73.0%로 증가했다. 같은 시기 제조업은 26.4%에서 11.5%로 축소됐다. 네덜란드는 법률상, 시간제와 전일제 사이에 임금, 부가급여의 차별을 두지 못하기 때문에 비용절감보다는 노동시장의 변화, 초과수요에 탄력적으로 대응할 수 있는 이점이 개별기업에게 중요했다. 또한 개점시간에 대한 규제가 폐지되면서 성장하고 있는 서비스 부문에서 시간제 일자리를 통해서 전체 영업시간을 확대할 수 있다는 측면도 장점이었다. 1991년 네덜란드 정부의 조사에 따르면 60%의 사용자가 시간제 근로가 시장에서 초과수요에 대응하는데 유용하다고 평가했고, 29%가 전체 노동시간을 늘리는 데 효과적이라고 응답했으며, 20%는 초과근로수당의 비용부담을 줄이는 데 도움이 된다고 응답했다 (전병유, 2011).

네덜란드는 '1.5 맞벌이모델'이 정착되었다는 평가를 받고 있

다. 1960년대까지 네덜란드는 남성이 혼자 생계부양을 하는 ‘남성외벌이 모델’이 지배적이었다. 그러나 2004년 조사에 따르면 아이를 가진 부모 중 남편은 전일제이고 아내는 시간제인 비율이 47%, 남성외벌이 모델이 33%이다. 부부 모두 전일제 근무를 하는 경우는 아이가 없는 가족에서는 38%인데, 아이가 있는 부부는 6%다. 즉 네덜란드의 남성은 여전히 생계부양의 책임을 지고 전일제로 일하고, 네덜란드의 여성은 가족 내에서 보육과 가사노동을 위해 시간제 일자리를 선택하는 것이다(배규식 외, 2011b).

네덜란드 시간제 노동의 숨겨진 현실

2009년 현재 네덜란드의 실업률은 3.4%(OECD 평균 8.3%), 고용률은 75.8%(OECD 평균 64.8%), 여성 고용률은 79.6%, 남성 고용률은 90.7%다. 이러한 가시적 성과는 네덜란드의 기적이라는 찬사를 받게 한다. 그러나 네덜란드의 고용률 증가에는 통계의 어폐가 있다. 네덜란드의 2000년대 말 고용률은 매우 높은 수준이지만 일자리 수를 전일제로 환산하여 계산하면 1970년대 말의 55%와 유사한 수준이기 때문이다. 2009년 네덜란드 공식 고용률은 77.0%이지만 FTE고용률(전일제로 환산한 고용률)은 59.2%이다. (참고로 한국은 각각 62.9%와 57.1%이다.) 또한 시간제 일자리 증가가 고용률 증가의 원인이 아니라 결과였다는

해석도 있다. 해당 시기 네덜란드의 경제 성장률이 높았고, 새롭게 생긴 일자리가 시간제 일자리였다는 것이다.

또한 저숙련 시간제 노동과 임금 억제를 중심으로 한 네덜란드의 고용 정책이 노동집약적 성장모델이라는 점에서, 한국이 미래의 대안으로 삼아야 할 모델인지도 의문이다. 네덜란드에서 저임금노동은 지속적으로 확대되고 있다. 저임금 노동의 국제적 기준에 따라 소득이 총 시급 임금 중앙값의 2/3 미만인 노동자를 저임금 노동자라고 할 때 저임금 노동자의 비율은 1970년 10.9%에서 2004년 18.2%로 증가했다. 특히 전일제 일자리의 경우 저임금 노동의 비율이 약 10%에서 머문 반면, 시간제 일자리는 1979년 19%에서 2004년 28%로 증가했다. 저임금 노동자 중에서 청년 이민자의 비율이 높게 나타나고 있으며, 숙박요식업(47%), 도소매업(39%) 등 업종 간 임금 격차도 심화되었다(Maarten van Klaveren, 2011).

네덜란드에서 시간제 일자리는 전반적인 고용형태를 개별화·유연화했다. 시간제 일자리의 도입은 네덜란드 최대기업인 필립스를 선봉으로 여타 금속부문 기업들의 노조가 전일제 노동자의 노동시간 단축 요구를 포기하도록 하는 근거가 되었다. 시간제 일자리가 처음 제조업에 도입될 때는 하루 12시간 일하는 주말 일자리와 같은 보조적 수단이었지만, 결국에는 노동자들의 고용불안을 야기하고 임금하락을 낳았다. 시간제 일자리 비율은 늘었지만 금속부문의 연간 노동시간은 여전히 영국, 이탈리아보

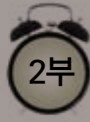
다 높았다. 시간제 일자리는 전형적인 근무형태의 비중을 축소 시키면서 노동유연화를 일반적 현상으로 인식하도록 만들었다 (Basso, 2008). 40%의 직원이 시간제 노동자인 할레머미어 시청의 한 부서의 경우 21명 가운데 5명만 전일제로 근무하고 나머지 직원은 다양한 시간제 형태로 개인마다 근무하는 시간대가 다르다.

네덜란드는 다른 나라에 비해 시간제 일자리가 사무직, 전문직까지 확산되었지만, 여전히 시간제 일자리는 대체로 더 단조롭고 부담되는 직무, 노동 강도의 강화, 보이지 않는 요구 및 추가적인 노동 등을 의미하며 저평가되고, 부정적 성격이 강하다. 네덜란드의 최저임금 노동자 4명 중 3명이 시간제 노동자이다. 저학력, 저임금, 미숙련 일자리는 시간제 일자리로 만들어지고 여기에 여성과 청년이 유입된다. 이들이 시간제에서 다시 전일제로 복귀하고자 할 경우 일자리가 없거나, 어려운 조건에 처하게 된다. 직업훈련이나 승진 기회에서 불이익을 보고 생애 전반의 임금으로 보면 상당한 손실을 겪게 된다(배규식 외, 2011b).

시간제 노동을 하는 여성들이 일하지 않는 여성에 비해 가사노동 시간이 확연히 적은 편도 아니다. 이는 곧 여성들에게 있어서는 기존의 가사노동 외에 시간제 노동만큼의 추가노동시간이 늘어났음을 의미한다. 네덜란드도 예외가 아닌데, 전통적인 성별 분업이 개선되지 않고 유지되는 가운데 여성들의 가사 전담 관행이 지속되고 있다. 네덜란드 여성들이 시간제 노동을 선택

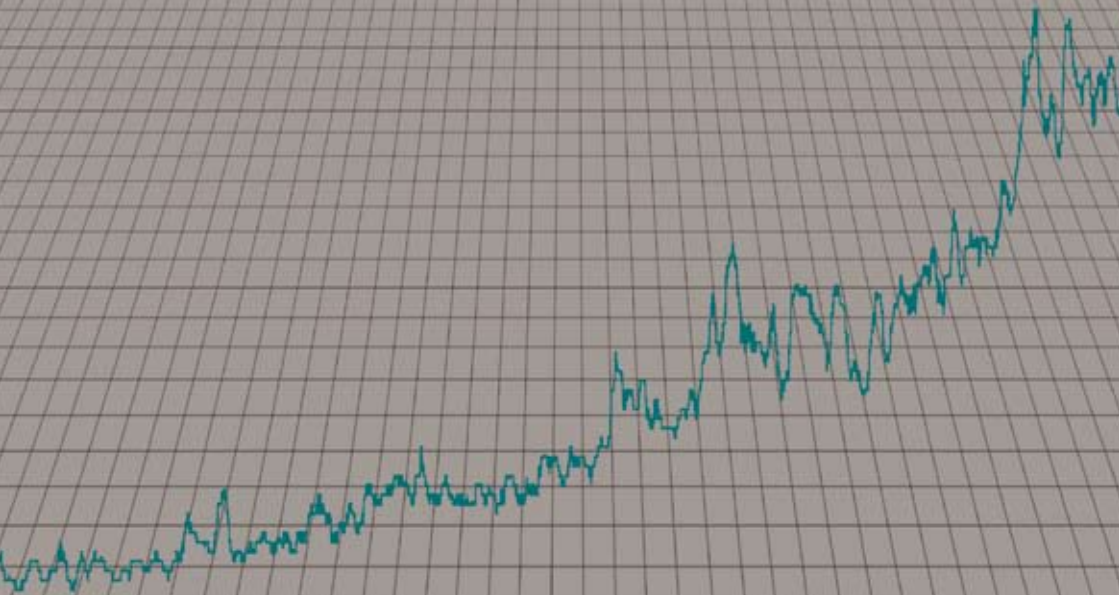
하는 것은 '2등' 노동에 대한 '선호' 때문이 아니라 가사 노동의 의무로 인해 다른 선택을 할 수 없기 때문이다.

네덜란드는 보육시설을 늘리는 등 돌봄노동과 가사노동을 사회적으로 책임지는 제도를 발달시키기보다 여성과 가족의 의무로 전가하면서 노동유연화를 선택했다. 이러한 방식은 네덜란드 내에서도 한계에 부딪혔다는 평가를 받고 있다. 박근혜 정부가 네덜란드의 시간제 일자리를 모델로 설정하는 것은 여성들이 요구하고 있는 돌봄 노동의 사회적 책임과 거꾸로 가는 길이다. 또한 성별분업에 따라 여성 노동의 가치를 낮게 평가하고, 돌봄 노동을 여성의 일이자 저임금 일자리로 만들고 있는 한국의 현실을 더 악화시킬 것이다.



2부 고용률 제고 및 노동유연화 정책의 문제점

7장. 노동시간의 탄력적 운영, 노사 모두 win-win 일까?



시차출퇴근제는 노동자보다 사용자에게 훨씬 유리하다

시차출퇴근제는 정부가 제시한 유연근무제의 다양한 형태 중 하나로, 1일 8시간 노동을 유지하면서 출근시간을 오전 7시부터 10시 사이에 선택할 수 있도록 한 제도이다.

이 제도는 다른 유연근무 제도에 비해서 상대적으로 그 활용도가 높은 편이다. 기획재정부에 따르면, 2013년 공공기관에서 유연근무제를 활용하는 24,400명 중 15,600명이 시차출퇴근제를 선택한 것으로 조사되었다(기획재정부, 2013). 또한 그 활용도도 점차 증가하는 추세인데, 예를 들어 정읍시의 경우 이미 시차출퇴근제를 이용하는 공무원 비율이 10%를 넘어섰고, 서울시의 경우도 2011년 183명에서 2012년 상반기 796명으로 빠르게 이용자가 늘어나고 있다(매일노동뉴스, 2013년 8월 22일자).

시차출퇴근제는 본래 자녀의 등교시간보다 출근시간이 일러 육아에 어려움을 겪는 여성들을 위한 제도로 홍보되었는데, 실제로는 ‘복잡한 출퇴근 시간을 피하기 위해’ 활용하는 경우가 가

장 많은 것으로 조사되었다(한국조세연구원, 2012). 공무원노동 조합 활동가들과의 면담에서도 오히려 젊은 남성의 활용률이 높다는 증언을 확인할 수 있었다. 정부가 홍보하는 제도도입 취지는 다른 결과이긴 하지만, 지금까지 공공기관의 시차출퇴근제는 별다른 문제점을 드러내지 않았고, 노동자들의 자율성을 보장하는 제도처럼 보이기도 한다.

그러나 시차출퇴근제는 사용자 입장에서 매우 좋은 제도이다. 별도의 비용부담 없이 업무의 효율성을 높일 수 있기 때문이다. 사용자 입장에서 생각해보자. 모든 노동자의 출퇴근시간이 일정하면, 업무량이 적은 시간에는 노동자들이 쉬엄쉬엄 일하게 된다. 하지만 시차출퇴근제를 이용하면 업무량에 따라 노동자를 분산 또는 집중시킬 수 있고, 기존보다 더 일찍부터 더 늦게까지 업무를 지속하는 것이 가능해진다. 노동자 개인별로는 8시간 노동을 하는 것이기 때문에 사용자는 연장수당을 지급하지 않아도 된다. 반면 노동자들이 좀 더 여유 있게 업무를 할 수 있는 시간은 줄어들기 때문에 노동 강도는 강화된다.

집배원 노동자에 대한 우정본부의 유연근무제 도입 시도

아래 우정본부의 사례는 시차출퇴근제가 노동자들의 선택권 보장이 아니라 노동강도 강화로 이어질 가능성이 높다는 점을 보여준다.

2013년 5월 우정본부는 <집배분야 유연근무제(시차출퇴근 운영지침)>을 통해 집배원노동자에 대해 유연근무제 도입을 시도했다. ‘우편물 도착시간 등 배달환경에 따라 정규근무시간을 탄력적으로 운영함으로써 집배업무 효율성을 제고하고 근로시간을 단축’한다는 것이 그 명분이었다. 운영지침은 정규근무시간을 A형~G형까지 6개 형태로 나누어 시행하는 것을 골자로 했다. 유형별 정규근무시간은 아래와 같다.

[표1] 우정본부 시차출퇴근 운영지침에 따른 근무시간표*

근무유형	정규근무시간		지정기준
	출근시간	퇴근시간	
A형	07:00	16:00	우편물 도착기준시간 07:00 이전
B형	07:30	16:30	우편물 도착기준시간 07:30 이전
C형	08:00	17:00	우편물 도착기준시간 08:00 이전
D형	08:30	17:30	우편물 도착기준시간 08:30 이전
E형(기본)	09:00	18:00	우편물 도착기준시간 09:00 이전
F형	09:30	18:30	우편물 도착기준시간 09:30 이전
G형	10:00	19:00	우편물 도착기준시간 09:30 이후

* 도착기준시간(명달시간)은 아침 마지막 우편물 도착시간을 적용

기존 집배원노동자의 정규근무시간은 09:00부터 18:00였으나 많은 물량을 처리하기 위해 일상적으로 장시간 초과근무를 하는 상황이었다. 보통 오전 8시에 출근하여 1시간 초과근무를 하고, 퇴근 이후 당일 업무량에 따라 1~5시간 정도의 초과근무를 하고 있어, 초장시간노동이 문제가 되어 왔다.

그런데 현재 우편업을 근로시간 특례업종에서 제외하는 방안이 논의되고 있어, 이렇게 되면 우편업 역시 주 12시간 이내에 서만 연장근로를 해야 하기 때문에 지금과 같은 장시간 초과근무가 불가능해지게 된다. 이러한 상황에서 우정본부가 제출한 방안이 바로 시차출퇴근제다.

우정본부 안은 현재 채용된 인원만으로 근무시간을 오전 7시부터 오후 7시까지로 확보할 의도를 가지고 있다. 또한 이 안에 따르면 집배원노동자들의 노동시간은 줄어들지만 업무량 자체가 줄어들지는 않는다. 우편물 도착시간에 정확히 맞추어 그에 맞는 인력을 배치하게 되면, 작업장에 있는 시간 동안 지금보다 더 바쁘게 일할 수밖에 없다. 사용자는 이런 방식으로 작업장에 있는 시간과 실질 노동시간의 간극을 최대한 줄이고자 하는 것이다. 이로써 노동 강도는 높아지지만, 오히려 연장근로수당은 줄어들면서 노동자의 임금은 삭감된다.

이런 이유로 우정본부의 시차출근제 도입 방침 발표 이후, 현장에서 집배원노동자들의 불만이 터져나왔다. 노동강도 강화와 임금감소 문제 때문이다. 특히 집배원노동자들은 낮은 임금을 연장근로수당으로 벌충하고 있고 임금에서 연장근로수당이 차지하는 비중도 커 우정본부 안에 크게 반발했다.

[그림1] 긴급 우정노사협의회 협정서 중 일부

<p>3. 집배원 장시간 근무 관련 대책을 마련하여 줄 것</p> <p>- 주5일근무, 일평균 2시간 이내 초과근무 등</p>	<p>합 의</p> <p>(단계적 추진)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 토요일 집배원 근무 최소화 및 주5일 근무 최대한 보장(토요일 집배업무 지참기 시달 : '13. 3. 6) - 상시계약집배원 재원으로 소포 위탁배달 확대를 통해 토요일배달 폐지 ○ 유연근무제를 도입하여 불필요한 근무시간을 줄이고, 우체통 수집방법 개선, 배달업무 집중근무제 도입 등으로 통상구 배치인력을 증원하여 집배원 업무 부하량 경감 등 제도개선 추진
--	----------------------------	--

현장에서의 반발과 함께 노동조합 내 민주파의 문제제기가 이어지자, 우정노조(한국노총)는 ‘즉각적인 중지요청을 요구하고 협의하고 있으며’, ‘조합과 합의되지 않은 근무시간 변경은 수용할 수 없다는 요지’를 우정본부에 강력하게 전달했다는 입장을 밝혔다. 결국 6월 1일부터 시행 예정이었던 시차출근제는 시행되지 못했다. 그러나 우정노조가 이미 2013년 3월 11일에 <긴급 우정노사협의회 협정서>를 통해서 노동시간 유연화에 원칙적으로 합의했기 때문에, 앞으로도 또다른 방식의 노동시간유연화 시도가 이루어질 수 있다.

탄력적 근로시간제, 고무줄 노동의 합법화?

탄력적 근로시간제란?

1998년 제도입된 ‘탄력적 근로시간제’는 2003년 법정노동시간이 주40시간으로 단축될 때, 근로시간을 3개월 단위로 탄력적으로 운용할 수 있도록 확대되었다. 이 제도를 도입하면, 평균 근로시간이 주 40시간만 되면 하루에 12시간 일을 해도 연장근무 4시간에 대해 연장근로수당을 주지 않아도 된다. 만약 물량이 부족해 하루 4시간만 일을 할 경우 지난주에 12시간 일을 했다면, 사용주가 노동자를 조퇴시키더라도 소정근로시간에 해당하는 하루 치 임금(일당)을 다 안줘도 되는 제도이기도 하다.

2012년 고용노동부는 3개월 단위의 탄력적 근로시간제를 1년 단위로 확대 실시할 수 있도록 법을 추진한 바 있다. 2013년에는 국회의원들이 나서 근로시간 단축을 위한 근로기준법 개정을 협의하면서 탄력적 근로시간제의 확대도입도 함께 포함시켰

다. 현재 박근혜 정부는 탄력적 근로시간제를 3개월에서 1년 단위로 확대한다는 계획이다.

정부는 탄력적 근로시간제가 사용자 뿐만 아니라 노동자에게도 이익이라고 홍보한다. 실근로시간 단축과 출·퇴근일수의 감소 및 휴일증가로 여가활용이 손쉬워지는 장점이 있다는 것이다. 그러나 언제 일할지 언제 쉬지를 결정하는 것은 회사이지 노동자가 아니다. 노동자들은 자신이 필요할 때 휴가를 얻을 수 있는 것이 아니라 오로지 물량이 없을 때, 강제로 쉬 수밖에 없다.

고무줄 노동의 합법화가 낳을 결과

이미 물량에 따라 노동시간이 조정되거나 해고당하는 노동자들이 존재한다. 공단에서 최저임금을 받고 비정규직으로 일하는 노동자들이 그렇다. 전자전기 업종에서는 고무줄 노동이 일반화되어 있다. 특히 핸드폰 제조업의 경우 모델별 물량 수주 여부, 계절적 수요 등에 따라 고무줄 노동이 심각하다.

핸드폰 케이스 제작 및 조립 업체의 한 노동자는 가장 일이 많을 때 한 달 동안 377시간을 일했다. 하루 8시간 1주 5일 근무가 기본 노동시간이라고 할 때 한 달 평균 209시간을 일하게 되는데, 이 외에 초과근무만 168시간을 한 것이다. 이럴 때에는 주말에 쉬지 못하는 것은 기본이고, 당장 일손이 부족하면 새벽 2~3시까지 일하기도 한다. 이렇게 일을 하여 노동자는 기본급

최저임금(4,860원)으로 230여만 원을 받았다.

그런데 이렇게 바쁜 시기는 오래가지 않는다. 길어야 두 달 정도이다. 최저임금으로 230만 원을 받았던 노동자는 다음 달은 200만 원, 그 다음 달은 180만 원을 받았고, 그 다음 달에는 110만 원을 받았다. 그리고 새로운 모델이 출시되기 직전, 기본급도 못 받는 ‘한가한’ 시기가 도래한다. 한 달 동안 1주일에 한 두 번은 12시 반 혹은 3시 반에 전체 조기퇴근을 한다. 이렇게 일하면 한 달에 70~80만 원밖에 받지 못한다. 그러다가 물량이 더 없어지면 한 달 동안 1주일 일하고 1주일 쉬는 격주근무(순환휴직)를 하게 된다. 이럴 때 가장 적게 버는 사람은 한 달에 40~50만 원을 번다. 물론 전체 조퇴와 격주근무는 휴업수당을 받아야 함에도 모두 무급이다. 연차휴가가 남아있는 노동자는 강제로 연차를 사용해야 하고, 그것도 없으면 완전한 무급이다.

일이 바쁠 때에는 노동시간만 늘어나는 것이 아니라 노동 강도도 강화된다. 무리한 작업으로 인해 통증을 호소하는 사람들이 늘어나지만 쉴 수가 없다. 저임금과 들쭉날쭉한 수입 때문에 별 수 있을 때 많이 벌어야 하기도 하고, 비정규직 신분이기 때문에 함부로 잔업·특근을 뺄 수가 없다. 몇 시간 쉬고 병원에 가보려다 해고가 될 수도 있기 때문이다. 이렇게 물량 차이가 심한 핸드폰 공장에서 일하는 노동자들은 일이 많으면 몸이 힘들어 죽을 맛이고, 일이 적으면 돈이 없어 죽을 맛이라고 증언한다.

탄력적 근로시간제는 수주량 변화에 따른 노동시간의 탄력

적 운용을 합법화하는 것이다. 만약 위 사업장에 탄력적 근로시간제가 도입된다면 어떻게 될까? 물량이 많아 잔업과 특근을 많이 하는 달에도 잔업·특근수당을 받지 못하게 된다. 전체 조퇴와 격주근무에 대해 휴업 수당을 미지급하는 것이 지금은 불법이지만, 탄력적 근로시간제 하에서는 합법이 된다.

이처럼 탄력적 근로시간제는 불법적으로 휴업수당을 떼먹고 일당을 안주던 사업주들의 잘못된 관행을 합법적으로 제도화한다. 거기에다 연장근로수당을 주지 않아도 되는 선물까지 없어준다. 사용자 입장에서는 비용부담을 낮추면서 노동자들을 필요할 때만 사용할 수 있지만, 노동자들 입장에서는 고강도·장시간 노동으로 인한 건강악화를 감수해야 하며 안정적 수입을 얻기가 불가능해지고 실질임금도 삭감될 것이다.

근로시간저축휴가제 비판: 독일의 사례

정부는 보상휴가제를 확대·개편해 근로시간저축휴가제를 도입할 계획이다. 정부는 근로시간저축휴가제가 기존 보상휴가제와 달리 선휴가-후근로도 가능하다는 점에서 노동자들의 시간에 대한 권리를 더 강화할 수 있다고 홍보한다. 과연 그럴까?

독일의 노동시간 계좌제

정부의 근로시간저축휴가제는 독일의 노동시간계좌제를 모델로 하고 있다. 독일은 엄격한 법적 규제와 노사공동결정의 오랜 전통으로 인해 구조조정이라는 '외부적 유연화'의 사회적 비용이 높았기 때문에 노동시간-임금유연화라는 '내부적 유연화'를 도입했다. 즉, 독일에서 계좌제의 도입은 노동자의 권리의 확대 과정이기보다는 노동유연화의 일환으로서 추진되었던 것이다. 그 결과 독일 노동자들의 권리는 후퇴되었다.

1993년 폴크스바겐의 노동시간 단축 협상을 살펴보자. 당시 사측이 10만 3천여 명의 노동자를 1995년까지 7만 2천여 명으로 정리하고하려는 계획을 내자, 사업장평의회와 독일 금속노조는 사측과 협상을 통해 정리하고 대신 노동시간 유연화를 도입하는데 합의한다. 그 주요 내용은 주 28.8 시간으로 노동시간을 줄이는 대신 임금을 삭감하고, 주당 35시간이 넘는 노동시간 분에 대해서는 보상휴가를 부여하는 노동시간계좌제를 도입한다는 것이다.

폴크스바겐에서 노동시간계좌제와 함께 확대된 노동시간의 유연화, 150가지의 노동시간 모델은 노동자들을 개별화했다. 1993년의 협약은 그 후 1995년 협약, 1997년 협약으로 갱신되면서 노동자의 시간에 대한 권리는 사측에 양도된다. 하노버 대학의 사회학자인 오스카 벡트는 이러한 현실에 대해 다음과 같이 표현했다. “회사가 부를 때 노동자는 이틀도 일하고, 그러고 나서 또 무한정 기다린다. 나는 유연성이 사람들의 자율성을 증진한다고 믿지 않는다. 오히려 그 반대로 노동자의 자기 외적인 것에 대한 의존성과 사회적·가족적 연대의 상실을 늘린다. 사람들이 언제든 부름에 달려가는 것에 익숙해지면서 정치적 권위주의가 부상할 위험이 높아지고 있다.”(Basso, 2008)

폴크스바겐은 또한 브라질의 라젠데와 색소니의 모델에서 하청 노동자들로만 이뤄진 공장을 건설하고 생산속도를 두 배로 늘였다. 비정규직 노동자들은 2008~2009년 경제위기 때 가장

먼저 노동권의 후퇴를 경험했다. 폴크스바겐은 경제위기 시기 전 세계적으로 16,500명의 비정규직을 해고 했는데, 파견노동자의 경우 단체협약 상 노동시간 단축 기제는 똑같이 적용받지만 그 외 다른 구제수단의 혜택이 적용되지 않기 때문이다.

시간에 대한 권리를 자본에 빼앗기다

독일의 노동시간계좌제는 기업에게 추가 고용, 추가 할증수당 없이 시장의 수요에 따라 공장가동시간을 자유롭게 늘릴 수 있다는 점에서 이득이었다. 노동자들은 자유롭게 자신의 시간을 통제할 수 있을 것이라 생각했지만 저축해 놓은 추가 노동시간을 언제 휴가로 사용할 수 있을지 결정하는 것은 노동자가 아니라 기업이였다. 정산기간, 즉 교환이 요구되는 시간길이는 무제한으로 길어졌다. 처음엔 두 달에서 나중엔 1년, 결국 폴크스바겐처럼 은퇴 시점까지 길어졌다. 노동자들은 추가노동을 무한히 저축하게 되고 그것을 보상휴가로 정산 받지 못한 채 축적하게 된다. 노동시간계좌제의 진정한 본성은 노동시간을 더욱 유연화할 뿐만 아니라 더 길게 만드는 것이다(Basso, 2008).

양적인 측면에서 독일 노동자는 고용을 보장받았다. 그러나 질적인 면에서 독일 노동자의 상태는 악화되고 있으며, 그것은 다시 노동자의 교섭력을 약화시켜 미래의 처지를 더욱 불안하게 만들고 있다.

따라서 정부의 주장과 달리 근로시간저축휴가제는 노동자들의 시간에 대한 권리를 강화하는 것이 아니다. 오히려 그것은 내부적 유연화를 통해 노동자를 개별화함으로써 노동자의 집단적 힘을 약화시키고 결국 시간에 대한 권리를 자본에 빼앗기는 결과를 가져온다. 그런 점에서 한국 진보진영 일각에서 제기되는 노동시간계좌제에 대한 긍정적인 입장에 대해서는 주의가 필요하다. 노동자들의 시간에 대한 권리를 확보하기 위해서는 노동시간 유연화에 맞서야 한다.

프랑스 오브리법과 노동시간 유연화

한국은 정부가 법제도 개선을 통해서 노동시간 단축과 노동시간 유연화를 추진하고 있다는 점에서 프랑스의 역사적 사례와 유사한 점이 많이 있다. 프랑스는 1980년대 주 39시간제와 탄력적 근로시간제가 도입되면서 정부 입법이 주도하는 일자리 나누기라는 특징이 형성된다.

1993년 기업의 잇따른 구조조정과 실업의 증가에 직면하여 프랑스 정부는 ‘5개년 고용법’을 시행한다. 그로 인해 노동시간 단축과 함께 1년 단위로 탄력적 근로시간제 단위기간이 확대되었다. 연간 1,607시간을 초과하지 않는 조건 하에서 노동시간을 자유롭게 변형하도록 단체협약으로 정할 수 있게 한다는 것이다. 정부는 노동시간 단축을 통해 신규 일자리를 창출하는 기업에 지원을 하였다. 그러나 일자리 창출의 효과가 크지는 않았고 이후 1996년에 제정된 로비양법은 임금과 노동시간 배치에 대해서는 자율적인 협상에 맡기는 방식으로 국가 보조의 조건을

더 완화하였으나 이것 역시 실업을 해결하였다고 평가받지는 못했다(김성희, 1999).

오브리법

1998년 ‘노동시간 단축 지원 및 촉진에 관한 법(이하 오브리법)’이 통과되면서 1980년대부터 정부가 추진해온 주 35시간제로의 이행이 이루어졌다. 그러나 법안의 내용은 노동시간을 일단위, 주단위, 연단위로 다양하게 단축할 수 있도록 해 유연성을 높였다. 또한 기존 로비양법은 10% 시간단축에 10% 고용창출 또는 유지를 조건으로 정부지원이 이루어졌으나 오브리법은 10% 시간단축에 6% 고용창출 또는 유지만 해도 정부지원이 이루어져 기업이 고용을 창출해야 하는 의무를 줄여주었다.

이 과정에서 변형근로제도 확대된다. 프랑스에서도 1994년 도입된 근로시간계좌제 관련 규제가 2005년 크게 완화된다. 1년에 22일까지 연장근로시간만큼 적립되는 보상휴식권을 시간계좌에 예치할 수 있는 상한이 있던 것을 없애는 대신 그 상한을 단체협약에서 자율적으로 정하도록 했고, 예치된 휴가권의 소멸시효도 없었다(김상호, 2008).

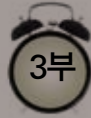
주 39시간 노동법 이후 20여 년간 정부가 노동시간 단축을 추진한 것은 노동운동의 고조에 기인한 바가 크다. 1995년 철도 노동자에서 시작된 대규모 파업은 트럭기사를 포함한 다양한 부

문의 파업으로 이어지고 대중적 지지를 받았다. 이러한 투쟁이 이후 로비양법과 오브리법으로 이어지는 정부의 노동시간 단축 추진을 가능하게 했다. 하지만 35시간 노동주는 이러한 조건에 대응하는 프랑스 정부의 신자유주의적 코포러티즘의 산물이었다. 국가는 한편으로 노동생산성을 최대화하고 기술 개발을 지지해 기업을 현대화했으며, 다른 한편으로 법정 노동시간 단축을 통해 노동자계급 일부를 포섭하려고 했기 때문이다.

고용률 제고와 근로시간 단축 효과는 거의 없었다

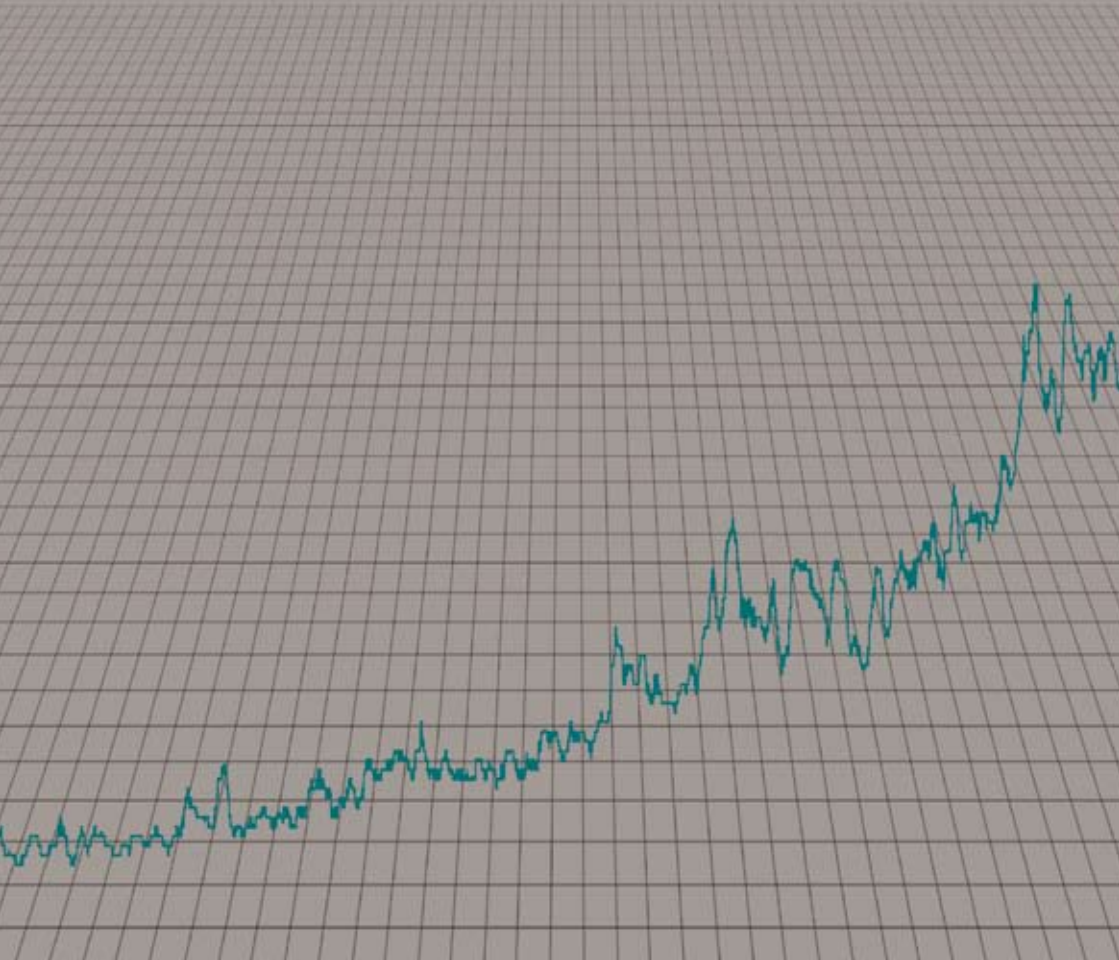
오브리 법은 결과적으로 기업에 대해서는 확실히 긍정적으로 기여한 반면 고용과 노동시간 단축에 대해서는 그렇지 않았다. 오브리 법은 노동시간 계산의 기준을 변경해 1942년 ‘파시스트’ 비쉬의 법에 의존한 엄밀한 의미의 ‘실제 근로시간’을 노동시간의 기준으로 활용하도록 했다. 이 때 ‘실제 근로시간’이란 노동자로서는 제거할 수 없는 배변시간, 점심시간, 통근시간, 근무복의 착의와 탈의 등 작업준비시간을 노동시간 계산의 기준에서 빼버리는 것을 의미한다. 휴식시간이 실제 노동시간의 계산에서 빠지는 것, 토요일이 일상적 노동일이 되는 것은 결과적으로 명목적 노동시간 단축의 효과를 상쇄한다. 법적 근로시간과 별도로 준근로시간, 대기근로시간 등으로 개념을 세분화하면서 어디까지가 ‘실제 근로시간’인지가 모호해진다. 이 때문에 법적 근로시간

을 주 35시간으로 제한하는 것의 의미 자체가 약해진다. 프랑스 정부는 한편으로 법적 노동시간을 줄이면서 다른 편으로는 실질 작업시간을 늘릴 조건을 만든 셈이다(Basso, 2008).



3부 노동자운동, 어떻게 대응할 것인가

8장. 어떻게 대응할 것인가



민주노총의 대응 평가

박근혜 정부는 임금 및 노동시간의 유연화를 통해 고용률을 제고하겠다는 목표를 세우고 있다. 우리는 1998년 이래 정부의 노동유연화 정책이 고용량과 고용형태의 유연화를 거쳐 임금 및 노동시간 유연화를 확대하는 방향으로 진행되고 있다는 점에 주목해야 한다.

문제는 현재 정부 정책이 ‘일자리 나누기’와 ‘장시간 노동체제 개선’이라는 미명 아래 추진되다보니 그것의 본질이 노동유연화라는 사실이 제대로 부각되지 않는다는 점이다. 지금까지 노동자운동이 ‘노동시간 단축을 통한 일자리 나누기’를 신자유주의와 경제위기의 유력한 대안으로 사고하면서 노동유연화에 맞서는 투쟁을 효과적으로 펼치지 못했다는 점도 고려되어야 한다.

노동자운동은 박근혜 정부가 추진하는 임금 및 노동시간 유연화가 임금·고용의 격차 확대는 물론 임금·고용의 개별화로, 즉 집단노동자의 해체와 노동조합의 약화로 귀결될 것이라는 점

에서 비상하게 대응해야 한다. 이에 1998년 이래 노동자운동의 요구와 투쟁을 간략히 평가하면서 향후 대응 방향과 과제를 논의하고자 한다.

한국에서 신자유주의적 노동유연화는 1998~2003년 경제위기·외환위기의 충격을 배경으로 한 정리해고제·파견근로제·변형근로제, 즉 '3제'의 도입으로 일단락되었다. 1987년 노동자 대투쟁에 후속하는 1989년 노동법 개정 투쟁의 성과로 쟁취된 44시간 노동주에 반하여 자본가계급은 1990년대 들어 3제의 도입을 강력히 요구했다. 민주노총은 1996~1997년 노동법 개악 저지 총파업으로 3제의 도입을 얼마간 저지하지만, 1998년 노사정위원회에 참여하여 민주노총·전교조·공무원노조의 합법화 및 노조의 정치활동을 보장받는 대신 3제의 도입을 수용했다. 이후 민주노총은 '법정근로시간 단축을 통한 일자리 나누기'를 대안으로 제시하지만, 그러나 2003년 노무현 정부에서 주5일 근무제에 따른 40시간 노동주가 도입되는 대신 변형근로제가 확대되었다 (윤소영, 2008).

2008년 이후 세계 금융위기·경제위기 속에서 대량실업에 직면한 각국 정부는 고용 유지·창출을 위한 각종 경기부양책과 노동유연화를 통한 '일자리 나누기'를 시도했다. 특히 유럽에서는 노사정협정 또는 노사협약을 통해 정부의 재정지원을 토대로 사측이 '고용안정'을 보장하는 대신 노조가 임금 동결·삭감 같은 양

보고섭을 수용하는 코포리티즘이 특징적이다(류주형, 2010). 민주노총은 경제위기의 대안으로 총고용 보장을 핵심목표로 설정하면서 노동시간 단축과 공공부문 고용창출에 덧붙여 고용안정 특별법과 고용안정협약을 핵심 요구로 제기했다. 이 중에서 노동시간 단축은 ‘일자리 나누기’를 위한 정세적 요구일 뿐만 아니라 ‘장시간 노동체제의 해체를 통한 국민병 치유,’ ‘무제한적 노동을 넘어선 노동해방,’ ‘질 좋은 노동시간을 통한 삶의 질 향상’을 위한 일종의 전략적 과제로 제기된다(강연자 외, 2011).

이처럼 1998년 이래 민주노총은 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기를 경제위기의 유력한 대안으로 사고해왔다. 여기에는 노동시간 단축이 일자리 창출로 귀결될 것이라는 전제가 깔려 있다.

그러나 우선, ‘일자리 나누기’라는 개념 자체가 신자유주의적 노동유연화를 함의한다는 사실을 기억할 필요가 있다. 신보수주의가 직접적인 방식, 즉 대량실업을 통해 임금 및 고용의 유연성을 확보하자고 주장하는 데 반해 신자유주의는 간접적인 방식, 즉 ‘실업의 조직화’를 통해 임금 및 고용의 유연성을 확보하자고 주장한다. 임금 및 고용의 유연화를 위한 정책개혁의 실행가능성을 제고하기 위해 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기, 효율성 임금, 근로연계복지(workfare)가 추진된다(윤소영, 1999: 87-92). 따라서 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기는 ‘외부적·수량적 노동유연화로서 정리해고’에 대한 대안으로서 ‘내부적·기

능적 유연화로서 비정규직화'를 포함한다. 요컨대 '일자리 나누기'라는 개념 자체가 고용량·고용형태의 유연화와 함께 노동시간 및 임금의 유연화를 함의한다.

다음으로, 노동시간 단축이 '일자리 창출'로 연결될 것이라는 전제 역시 아무런 근거가 없다. 노자간 역관계의 변화가 없는 한 노동시간 단축은 노동강도 상승으로 대체되므로 신규 고용 창출 효과가 없을 수 있다. 또한 이때 노동강도 상승에 비례해서 임금이 증가하지 않으면 사실상 임금을 하락시키는 효과를 갖는다. 게다가 노동강도 상승에 비례해서 임금이 상승하더라도 노동시간 단축이 양적·질적으로 고용 창출에 긍정적으로 기여한다는 보장도 없다(윤중희·박상현, 2010). 신자유주의와 경제위기 하에서 '고용 없는 성장'이 일반화하였을 뿐더러 3제가 도입된 결과 노동시장·노동과정·노동력재생산에서 공히 노동유연화가 관철되어 전반적인 고용의 질이 악화하였기 때문이다(사회진보연대, 2000). 오히려 1990년대 독일·프랑스의 노동시간 단축 경험에서 보는 것처럼 변형근로제를 동반한 노동주·노동년 단축은 노동시간의 유연성을 확대하여 집단노동자의 개별화를 야기했다. 이런 점에서 민주노총이 노동주 단축을 대가로 한 변형근로제의 도입 및 확대에 효과적으로 대응하지 못한 것은 큰 실책이라 할 수 있다.

한편, 법정근로시간 단축에도 불구하고 세계 최고 수준의 저임금 노동자 비율과 장시간 노동 관행이라는 부정적인 현상이

공존하는 이유를 분석할 필요가 있다. 법정근로시간 단축은 초과노동 사용을 억제할 유인을 제공하는 방식으로 실노동시간 단축이라는 목표를 달성하고자 했다. 그런데 노동력 가치로 지불되는 임금은 주어진 임금제도 내에서 노사간 교섭(력)에 의해 결정되고 임금체계에 따라 변동한다. 현실에서 사용자는 초과노동을 이용하더라도 총액급여 수준을 유지하기 위해 시간당 정액급여를 낮게 조정하여 지불한다. '사실상의' 포괄임금제가 현실에서 광범위하게 존재하는 것이다. 또한 준고용비용(연령, 근속기간, 성별에 따른 연공서열급, 상여금 및 성과급, 고용보험 등)이 높기 때문에 추가적인 신규 고용보다는 기존 노동자의 초과노동을 이용함으로써 추가 고용으로 발생할 수 있는 노동비용 증대를 방지하려고 한다. 다시 말해 고용된 노동자들의 초과노동에 대한 수요를 증가시켜 신규고용과의 대체를 억제하는 것이다(이정아, 2013). 특히 제조업의 경우 임금총액 대비 현저하게 낮은 기본급 수준이 초과노동의 결정적 유인이 되고 있다.

마지막으로, 최근 민주노총은 장시간 노동의 원인을 분석함에 있어 '노동거부'나 '일중독 비판'과 같은 아나키즘 또는 문화주의를 하나의 이론적 원천으로 삼고 있는데, 이는 그 실행 방안이 묘연하다는 점을 차치하고서라도, 장시간 노동체제의 책임을 정규직 노동자의 고용안정이나 임금보전 욕구로 인식한다는 점에서 노동자계급의 분할을 조장하거나 노동자운동을 공격하는 수단이 될 수 있다. 금속노조에서는 노동시간계좌제와 같은 수단

을 고용조정에 대한 유력한 대안으로 소개한 적도 있다(이상호, 2010). 그러나 독일의 사례에서 노동시간계좌제는 ‘외부적’ 유연화의 비용을 절감하기 위해 국가와 자본이 선택하는 ‘내부적’ 유연화 기제로서 물량 변동에 따른 노동시간의 유연성을 극대화하여 집단노동자의 개별화를 야기한다는 점에 주의해야 한다.

대응 방향과 과제

3제로 대표되는 노동유연화에 맞서 민주노총은 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기를 대안으로 제시하였지만, 노자간 역관계의 열세 속에서 노동주 단축은 변형근로제와 교환되거나 노동강도의 강화 또는 실질임금의 삭감으로 귀결되었다. 이는 노동자계급 내부의 임금·고용 격차를 확대했고, 기존 노동조합의 대표성을 심각히 약화시켰다. 이런 상황에서 이명박 정부에 이어 박근혜 정부가 추진하는 노동시간 및 임금 유연화를 저지하지 못한다면 중국에는 임금·고용이 개별화와 집단노동자의 해체, 다시 말해 노동조합의 약화로 귀결될 것이다.

그렇다면 노동자운동은 박근혜 정부의 노동시간 및 임금 유연화 정책에 어떻게 맞설 것인가?

장기적인 수준에서, 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기라는 기존의 문제설정을 ‘정액임금 인상을 통한 노동자 단결’이라는

문제설정으로 전환해야 한다.

자본주의적 생산양식에서 자본가는 노동시간의 외연적 연장을 통한 '절대적 잉여가치 생산방법'과 노동시간의 내포적 연장을 통한 '상대적 잉여가치 생산방법'을 결합한다. 자본가는 끊임 없는 임금 하방 압력을 가하고, 일정한 임금을 받아야 생계를 유지할 수 있는 노동자는 장시간·고강도 노동을 어쩔 수 없이 받아들인다. 이처럼 장시간 노동과 고강도 노동은 동전의 양면과 같으므로 노동시간에 관한 논의는 노동강도에 관한 논의와 분리할 수 없다. 따라서 우리는 장시간·고강도 노동의 악순환의 원인으로, 자본주의적 생산양식에서 보편적으로 관철되고 수출·재벌 중심의 세계화를 추구하는 한국 자본주의에서 보다 특수하게 강조되는 저임금 구조를 변혁하는 것을 기본 방향으로 설정할 필요가 있다.

동시에 우리는 노동유연화가 노동자계급 내부의 격차 확대와 집단노동자의 개별화, 노동조합의 대표성 약화를 야기한다는 점을 감안하여, 단순한 임금 인상이 아니라 정액임금 인상을 추구해야 한다. 원·하청노동자간 경쟁, 나아가 정규직과 비정규직간 경쟁을 특징짓는 임금 격차를 축소하고 노동자계급 내부의 단결을 확대하여 노동조합으로 대표되는 집단노동자의 정체성을 강화한다는 취지에서, 멀게는 1960년대 말~1970년대 초 이탈리아 평의회노조 운동의 전통에서 나타나고 가깝게는 1980년대 말~1990년대 초 한국 전노협 운동의 전통에서 나타난 바 있

는 정액임금 인상을 대안으로 고려할 수 있다. 수직적으로 위계화된 원·하청구조와 노동시장의 분단구조를 바꿔내기 위해 사내외하청을 포괄하는 산업·업종 차원의 연대임금 정책, 또는 최저임금 투쟁과 연계한 총연맹 수준의 시기집중 임금투를 구체적으로 고민할 필요가 있다.

[표1] 정부 계획과 민주노총의 요구안 비교

구분	박근혜 정부	민주노총
근로시간 단축	• 연간 실근로시간을 1,900시간('17년 목표) 이하로 단축	• 주52시간(40+12), 월180시간, 연간 1,800시간의 실노동시간 상한을 법률로 규정
휴일근로를 연장근로 한도에 포함	• 휴일근로를 연장근로 한도에 포함	• 휴일근로를 연장근로한도에 포함
근로시간 특례업종 제도	• 근로시간 특례업종 합리적 조정	• 근로시간 특례제도 폐지 (근로기준법 특례규정 삭제) • 일시 폐지가 어려운 경우 특례업종 대폭 축소 및 분류기준 세분화. 가령 병원의 모든 업무에 특례제도를 적용하는 것은 불합리함
근로시간 적용제의 제도 및 포괄임금제	• 근로시간 적용제의 제도의 합리적 개선 • 포괄임금제 합리적 개선	• 근로시간 적용제의 대상 중 감시, 단속적 노동자 삭제 • 포괄임금제 금지
근로시간, 휴게시간, 대기시간	• 근로시간 개념 및 산정 방식에 대한 명확한 기준 마련	• 노동일 중간에 휴게시간을 장시간 부여하여 임금을 저하시키는 편법이 발생. 이러한 휴게시간의 경우 대기시간으로 불여지가 있음. • 휴게시간의 상한 제한(2시간) • 노동일과 다음 노동일 사이에 연속 11시간 이상의 휴식 보장 • 연간 적어도 1회의 휴가에 대해서는 2주 이상 연속적으로 부여

근로시간 단축을 통한 일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> • 근로시간 단축으로 신규채용 시 비용 지원 • 양질의 시간제 일자리 창출 • 기업에 대한 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 3개월 평균하여 1주간 노동시간이 주40시간을 초과하는 경우 사용자에게 신규채용 의무를 부과 • 신규채용 시 기존 노동자와 동일한 노동조건으로 고용해야 할 의무 부과 • 노동시간 단축, 임금수준 저하없는 노동시간 단축, 신규고용 사업주에 대해 정부가 지원
야간노동 및 교대근로		<ul style="list-style-type: none"> • 야간노동은 매우 특수한 경우를 제외하면 제한 • 중단할 수 없는 업무를 위해 24시간 연속 교대제를 운영할 경우, 주35시간 상한을 정함(야간노동을 위한 별도의 교대조 운영 금지)
근로시간 단축에 따른 임금삭감에 대한 대안		<ul style="list-style-type: none"> • 사업주가 노동시간 단축을 추진함에 있어 기존의 임금수준이 저하되지 않도록 노력할 것을 법률에 명시 • 임금손실분의 전부 또는 일부를 정부가 지원
임금체계 개편	<ul style="list-style-type: none"> • 임금피크제 등 임금체계 개편 	<ul style="list-style-type: none"> • 노동시간 단축을 이유로 성과급 확대, 포괄임금산정 등 임금체계를 노동자에게 불이익하게 변경할 수 없도록 법률 정비
노동시간 유연화	<ul style="list-style-type: none"> • 탄력적 근로시간제 단위기간 확대 (2주, 3개월 → 1개월, 1년) • 근로시간저축계좌제 도입 • 재량근로시간제 대상 업무 확대 • 시간제 일자리 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 탄력적 노동시간제 및 노동시간저축휴가제 등 정부의 유연노동시간제 추진은 근로기준법 개악 • 탄력적 근로시간제 단위기간 확대 근거법 개악 안 철회 • 정부부처 평가지표에 시간제 근로, 유연근무제 활용률 반영 폐지 • 공공부문 신규채용인원의 10% 이상을 단시간 근무자로 채용, 전환할 것을 권고한 정부정책 폐기

출처: 관계부처합동, 「고용률 70% 로드맵」, 2013. 6. 4; 민주노총, 「실노동시간 단축과 좋은 일자리 창출 실행방향 제안」, 2012. 2. 1; 민주노총, 「2012 총대선 10대 과제 78대 요구」, 2012. 11; 민주노총, 「2013 요구와 과제」

이상의 방향성 하에서 올 하반기부터 본격적으로 추진될 정부의 노동시간 및 임금 유연화 정책 대응 과제를 고민해보자.

위 [표1]에서 보듯이, 정부의 정책 방안들은 ‘일자리 창출’과 ‘장시간 노동체제 개선’이라는 목표를 표방하고 있으나, 실은 변형근로제(‘유연근무제’)와 임금 피크제를 확대 또는 개편하여 임금 및 노동시간을 더욱 유연화 하겠다는 의도를 가지고 있다. 또한 시간제 일자리 확대 방안과 관련하여 단시간·저임금·불안정 일자리 양산이라는 비판을 의식한 듯, 공공부문을 중심으로 ‘양질의 시간제 일자리’를 확대하겠다고 공언하고 있으나 그 구체적인 방안을 내놓지는 못하고 있다. 그밖에도 야간노동 및 교대제와 관련한 대안이나 노동시간 단축에 따른 임금삭감 보전에 대해서도 아무런 대책을 찾아볼 수 없다. 한편, 저성장 국면이 지속되고 공안탄압에서 보는 것처럼 보수주의가 득세하면서 박근혜 정부가 그동안 상징적인 수준에서나마 언급하던 ‘경제민주화’와 그와 연계된 이상의 정책 방안들이 상대화되고 있다는 점에도 유의해야 한다.

노동자운동은 이번 하반기부터 본격적으로 제출될 정부의 유연근무제 확대 방안을 비판적으로 분석하고 공동으로 대응하기 위한 태세를 구축해야 한다. 노동자운동은 ‘일자리 창출’이나 ‘장시간 노동체제 개선’이라는 미명 하에 추진되는 정부 정책의 본질이 노동유연화에 있음을 분명히 인식하게 그에 총체적으로 대응할 필요가 있다. 특히 공공운수노조/연맹, 전국교직원노조, 전국공무원노조 등 공공부문 산별연맹은 정부의 시간제 일자리 방안을 비판하기 위한 공동 대응 체계를 구성해야 한다. 정부의

시간제 일자리 창출 방안이 일·가정 양립 대책의 일환으로 추진된다는 점에서 페미니즘적 비판도 필요하다.

노동시간 유연화와 관련하여 노동자운동은 ‘노동시간 단축 시 임금 삭감, 노동강도 강화, 노동시간 유연화를 동반하지 않아야 한다’는 기조로 대응해야 한다. 이는 과거의 선례나 지금의 역관계를 감안할 때, 민주노총이 노동시간 단축 그 자체를 궁극적 목표로 상정할 경우 노동시간 단축을 정부와 자본이 추구하는 노동유연화 기제와 맞바꾸는 식으로 귀결될 가능성이 높다는 점을 고려한 논리다. 이 과정에서 탄력적 근로시간제 단위기간 확대, 근로시간저축계좌제 도입, 재량근로시간제 대상 업무 확대를 저지하고 근로시간특례제도 폐지, 포괄임금제 금지를 관철하는 등 거시적 수준에서 법·제도적 개선을 쟁취해야 한다. 아울러 각 산별연맹은 구체적인 현장 실사를 통해 교대제나 야간노동 개편 방안에 관한 미시적 수준의 구체적 대안을 마련해야 한다. (사회진보연대도 이 책자에 후속하여 현장의 구체적 대응 방안을 제시할 예정이다.)

끝으로, 임금 유연화 대응 기조를 확인할 필요가 있다. 앞서 살펴보았듯이 임금을 결정하는 것은 결국 노사간의 역관계 또는 노동조합이라는 제도라고 할 수 있다. 케인즈의 경우 이렇게 임금이 제도적으로 결정되는 것을 ‘경직성’이라고 부르는데, 임금의 경직성을 상징하는 것이 바로 연공서열급이다. 연공서열을 포함해서 임금이 경직적일 수밖에 없는 이유는, 노동생산성이

개별노동자가 아니라 집단노동자의 노동생산성을 의미하기 때문이다. 노동조합의 경제투쟁의 성과로 노동생산성의 상승에 비례해서 임금이 상승하는 '생산성임금'이 실현되고 임금분배율이 일정하게 유지된다. 이러한 생산성임금을 역전시키는 것이 바로 효율성임금으로서, 이는 임금의 개별화를 통해서 노동자간 경쟁을 격화시키고 개별화된 노동생산성을 상승시키려는 의도를 지닌다. 아직 생산직에서는 연봉제가 도입되지 않았지만 언제라도 그럴 가능성이 있다는 점에 유의해야 한다. 그럴 경우 일단 임금을 개별화하는 임금체계 개편을 저지할 필요가 있는데, 비정규직이나 실업자의 문제를 고려하여 정규직과 비정규직 또는 취업자와 실업자의 격차를 축소할 수 있는 연대임금을 추구해야 한다.

[부록]

노동시간 단축의 역사

1. 서구에서 노동시간 단축의 역사

노동시간 단축 요구는 현대적 노동자운동과 그 역사적 궤적을 함께 한다.

자본주의적 생산양식이 보편화되면서 현대 노동자들의 노동시간은 비약적으로 증가한다. 바소의 관찰에 따르면 13세기 영국 성인 남성농민의 노동년은 12시간 노동일×135일=1620시간이다. 그러나 상품교환이 발전함에 따라, 또 노동력이 상품화되고 기계제대 공업이 출현하면서 노동이 자본에 의해 실질적으로 포섭됨에 따라 1840년 영국 전노동자의 노동년은 3105시간(69시간 노동주×45주), 1850년 미국 전노동자의 노동년은 3150시간(70시간 노동주×45주)으로 2배가량 연장된다(Basso, 2003).

장시간 노동이 노동자의 생존과 안전을 위협하는 수준에 이르자, 1830~1840년대 영국 노동자운동을 대표한 차티스트 운동은 노동일 단축과 보통선거권 쟁취를 주요 요구로 내건다. 그야말로 ‘살인적인’ 장시간 노동은 노동자계급의 재생산을 위협하는 요인이었으므로 지배계급으로서도 일정한 법적 규제를 가할 필요를 느끼게 된다. 그 결

과 영국에서는 1833년 12시간 노동일, 1847년 10시간 노동일이 법제화된다.

『영국 노동자계급의 상태』의 저자 엥겔스는, 10시간 노동일 규제를 핵심으로 하는 공장법이 노동력의 안정적인 유지와 재생산을 위해 지배계급으로서도 필수불가결한 규제 입법이며 그것이 언제나 반동적으로 철회될 수 있다는 한계를 지적하면서도 노동일 규제를 통해 노동과정을 재조직하려는 노동자계급의 투쟁의 가능성에 주목한다. 이러한 인식은 당대 국제 노동자운동의 여러 조류를 망라한 국제노동자연합(제1인터내셔널)의 활동에도 반영된다. 국제노동자연합 창립 선언문(1864년)은 영국 노동자들의 10시간 노동일 쟁취가 ‘최초로 부르주아의 경제학이 프롤레타리아의 경제학 앞에서 공개적으로 항복한 것’이라고 평가한다.

노동시간의 법적 제한을 둘러싼 투쟁이 더 치열해진 이유는, 그것이 이윤 추구를 위협하기 때문이라는 사실을 차치하고서라도, 이 문제가 부르주아 경제학의 기초인 수요-공급 법칙의 맹목적 지배와 노동자계급의 경제학의 기초인 사회적 예견에 의해 관리되는 사회적 생산 사이의 일대 논쟁과 관련되는 것이기 때문이다. 그렇기 때문에 10시간 노동법은 중요한 실천적 성공이었을 뿐만 아니라 원칙의 승리이기도 하였다. 처음으로 부르주아지의 경제학이 노동자계급의 경제학 앞에서 공개적으로 항복했던 것이다.

- 「국제노동자연합 창립 선언문」(1864년)

국제노동자연합은 8시간 노동일을 주요 요구로 채택한다. 노동일 제한은 각국의 노동자들이 국제 노동표준을 상승시킴으로써 민

죽적 경쟁을 지양한다는 국제주의의 이념을 표현한다. 마르크스는 「국제노동자연합 임시총평의회 대표에게 보내는 각각의 문제에 대한 지침」(1867년)에서도 노동일의 제한을 ‘노동자계급의 [상태의] 개선과 해방을 위한 예비조건’으로 규정한다.

[표1] 서구의 법정노동시간 단축 연혁

연도	주요사건
1830년	영국, ‘전국노동자동맹’ 결성, 10시간 노동일 운동 시작
1833년	영국, 12시간 노동법 실시, 세계 최초의 노동시간 입법
1848년	영국, 10시간 노동법 실시 프랑스, 12시간 노동법 실시
1849년	미국, 펜실베이니아 주에서 10시간 노동법 실시
1866년	국제노동자연합, 8시간 노동제를 주요 강령에 포함
1886년	미국, 8시간 노동제를 요구하는 총파업, 이른바 헤이마켓 투쟁
1889년	제2인터내셔널, 메이데이 지정
1900년	프랑스, 11시간 노동제 실시
1917년	러시아혁명, 8시간 노동제 실시
1918년	독일혁명, 8시간 노동제 실시
1919년	프랑스, 8시간 노동제 실시 국제노동기구 결성, 8시간 노동제를 1호 조약으로 채택
1923년	이탈리아, 8시간 노동제 실시
1933년	미국, 주40시간 노동제 실시(산업부흥법)
1934년	독일, 8시간 노동제 폐지(나치 정부)
1935년	국제노동기구, 주 40시간 노동제 조약 채택
1936년	프랑스, 주40시간 노동제 실시(인민전선 정부)
1938년	프랑스, 인민전선 정부 붕괴로 주40시간 노동제 폐지 미국, 주40시간 노동제 실시(공정근로기준법)
1962년	국제노동기구, 주40시간 노동제를 사회적 기준으로 하는 116호 권고안 채택

출처: 편집부(1984), 이원희(1992) 참고해서 정리

8시간 노동일 요구는 19세기 말 미국의 ‘악덕 재벌’(robber baron)에 저항하던 인민주의 운동에서도 나타난다. 1886년 5월 1일 8시

간 노동일을 주요 요구로 총파업이 전개되고 그에 대한 자본가계급의 대대적인 탄압이 자행된다(헤이마켓 투쟁). 1888~1890년 미국 노동총동맹은 8시간 노동일을 주요 요구로 채택하고 1889년 제2인터내셔널은 헤이마켓 투쟁을 기려 국제 노동절로 지정한다(편집부, 1984).

마침내 8시간 노동일은 1917년 러시아혁명과 1919년 독일혁명 과정에서 최초로 법제화되기에 이른다. 그 후 주5일 노동에 따른 40시간 노동주는 대불황 및 2차 세계전쟁 이후 미국, 그리고 1960년대 말 이후 유럽에서 도입된다. 그러나 40시간 노동주는 진정한 의미에서 노동시간 단축이 아닌데, 1970년대 이후 미국에서 도요타주의의 수입에 따라 법인자본의 수직통합이 해체되면서 노동시간이 다시 연장되고, 1990년대 이후 화폐동맹이 추진되면서 유럽에서도 동일한 현상이 출현하기 때문이다(윤소영, 2008).

이 대목에서 마르크스주의적인 의미에서 노동시간 단축이란 노동주 단축이 아니라 노동일 단축이라는 점을 기억할 필요가 있다. 노동시간의 측정 단위는 보통 노동일·노동주·노동년이고, 최근에는 노동자 개인의 생애라는 한 가지 기준이 더 추가되기도 한다. 이 네 가지 중 어느 단위를 기준으로 하느냐에 따라서 노동시간의 실태는 급격히 달라진다. 자본주의의 지지자가 항상 편향적으로 노동년이나 노동주를 기준으로 채택하는 반면, 자본주의의 비판자는 항상 노동일을 채택한다. 노동년의 편파성은 연간 작업시간이라는 준거가 기업의 예산 및 생산계획 상의 요구에 더 부합한다는 것에서 나타난다. 기업은 생산요소의 구매량과 그 비용 등 자신들의 예산과 기획을 연

단위로 계획하는데, 자본가의 입장에서 볼 때 노동자는 노동력 제공 자일 뿐이므로 노동자의 인간적 욕구가 고려될 여지는 전혀 없다. 자본가는 시장의 요구에 따라 생산을 늘려야 할 필요가 생기면 별다른 조치 없이도 야간근무를 비롯한 새로운 교대제 등을 도입하여 그런 요구를 쉽사리 해결한다. 그러나 그런 전환은 노동자의 일상생활에 엄청난 악영향을 미친다. 시장의 급박한 요구에 따라 작업시간을 변형하는 노사협약이 증가하는 것은 분명히 산노동을 문자 그대로 물질로 취급한다는 것을 보여준다. 그러나 임노동은 인간적 욕구의 담지자다. 노동자들이 단순히 생존을 넘어 인간적 생활을 영위하기 위해선 노동시간과 ‘가처분’ 시간이 모두 필요한데, 이때 그런 시간은 오직 노동일에만 해당한다. 왜냐하면 인간적 욕구들의 충족은 하루 단위로 이루어지기 때문이다.

이런 관점에서 볼 때 결국 노동자의 입장에서 보면 프롤레타리아 계급이 쟁취한 마지막 승리는 1917~1919년의 8시간 노동일이다. 그 이후로 노동주와 노동년 수준에서, 또 아마도 노동자의 생애 수준에서도 작업시간의 단축이 있었지만, 이것은 노동자들의 구조적 조건을 바꾸지는 못했다. 실제로 신자유주의적 세계화에 따라 세계 경제에서 중심부와 주변부의 거리는 점차 좁혀졌다. 서구 산업(그리고 서비스업)의 노동조건과 노동시간은 점점 더 세계화된 자본이 주변부 노동자들에게 부과하는 노동조건 및 노동시간에 좌우되고 있으며, 그 역도 마찬가지다.

한편 40시간 노동주로 실현된 주5일제는 사실 자본가들의 저항이 가장 작은 지점이다. 토요일 휴무는 사실 회사의 입장에서 ‘노동

자들이 가장 생산적이지 않은 시간을 포기'하는 것을 의미한다. 나아가 1960년대 말 이후 이탈리아의 '소비자사회'로의 전환이 '자유시간'의 증가를 요구한 것이기도 하다. 자유시간은 대중 소비주의와 이른바 '서비스'의 팽창에 절대적으로 필요한 것이다. 따라서 노동시간 단축은 개별 자본가의 입장에서는 손실이지만 집합적 자본가의 입장에서는 필요한 조치였고, 노동자들의 힘에 어쩔 수 없이 양보를 해야 했던 자본가계급은 주5일 근무 또는 휴가의 연장이 그 모순을 해결할 가장 기민한 조치였던 셈이다. 뒤집어 말하면, 노동자들이 노동일 단축 대신 주5일 근무안을 선호했다는 것은 체제 순응의 지표라고 볼 수 있다(Basso, 2003).

2. 한국에서 노동시간 단축의 역사

이제 이원희(1992)를 참고해서 한국에서 노동시간 단축의 역사를 살펴보자.

일제 하 조선의 노동자들은 극도의 저임금·장시간·고강도 노동에 시달려야 했다. 1931년 조선총독부의 조사에 따르면 상시 10인 이상을 고용하는 조사 대상 공장의 79.4%와 소속 노동자의 78.4%가, 조사 대상 광산의 81.6%와 소속 노동자의 77.4%가 10시간 이상 노동했다. 12시간 이상 일하는 공장과 노동자의 비율도 각각 41%와 46.9%에 달하고 있다. 이는 한국인 사용자가 경영하던 공장에서도 예외가 아니었는데, 한국인 사용자가 많았던 1930년 방직산업의 경우 노동자의 82.2%가 12시간 이상 노동하고 있다.

해방 이후 노동자 총파업과 북조선에서의 제반 개혁 조치의 영향으로 미군정 하에서 일본 노동법을 모방한 일반근로임금에 관한 법령(1945.10.10., 법령 제14호), 아동노동법규(1946.9.18., 법령 112호), 최고근로시간에 관한 법령(1946.11.7., 법령 121호) 등이 제정되지만, 이는 미비점 및 현실성을 이유로 그 시행이 보류되다가 끝내 시행되지 않는다. 일제 하 노동자운동을 주도하던 사회주의자들에 의해 해방 직후 결성된 조선노동조합전국평의회는 그 행동강령에서 8시간 노동일과 유해·위험작업의 7시간 노동일, 14세 미만 아동노동 금지 등을 주장했다. 반면 반공단체로서 성격을 가진 대한독립촉성노동총연맹의 강령에는 이와 관련한 아무런 요구도 없었다.

1953년 5월 10일 공포된 근로기준법의 근로시간 규정은 미군정 하 법령과 크게 다르지 않았다. 전 노동자에게 1일 8시간 1주 48시간 근로제, 주휴제, 연차유급휴가제가 규정되었지만 각종 예외가 인정되었다. 뿐만 아니라 기본급만으로는 생활을 영위할 수 없는 저임금 하에서 노동자들은 초과노동에 의지하지 않을 수 없었기 때문에 장시간 노동이 불가피했다.

그 후 근로기준법은 전혀 변화가 없다가 5·16 쿠데타 이후 1961년 12월 4일 처음으로 개정된다. 이 때 근로시간 및 휴게시간의 특례가 인정되었는데(제47조의 2 신설), 물론 이는 노동자들에게 불리한 것이었다. 당시 상공회의소는 8시간 노동일 대신 12시간 노동일을, 1일 3교대제 대신 2교대제를, 18세 이상 여성노동자에 대한 연간 150시간의 근무상한 대신 520시간 근무상한을 요구하는 근로기준법의 대폭 개악을 제안하였으나 받아들여지지 않았다.

1974년 12월 24일 근로기준법이 다시 개정되어 상시 5인 이상고
용업체로 근로기준법의 적용대상이 확대되었고 16세 이상 18세 미
만 연소근로자에 대해서도 기준 근로시간 상의 특별보호가 행해졌
다(제55조). 1980년 12월 31일 근로기준법 개정으로 1일 8시간의
기준근로시간 원칙을 완화시켜 주 48시간 단위로 양 당사자 간의 합
의로 운영 가능케 하는 변형시간근로제가 인정되었으며(제42조 ②
항 신설), 또한 종전에 ‘노동청장의 인가로 1일 2시간 이내로’ 연소근
로자의 연장근로가 가능했던 것을 ‘당사자 합의로 1일 1시간, 1주 6
시간 한도로’ 가능하게 고쳤다(제55조).

1987년 노동자대투쟁의 성과에 힘입어 1989년 3월 29일 여소야
대 국회 하에서 1일 8시간 주 44시간 근로제(42조 ①항)를 골자로 근
로기준법이 개정된다. 그러나 유해·위험 작업에 대해 1일 6시간 1주
34시간(산업안전보건법 제46조)과 연소근로자에 대해 1일 7시간 1
주 42시간(근로기준법 제55조)을 별도로 규정하고 있다. 성인근로
자와 유해·위험 작업 노동자의 노동시간은 1953년 제정 이래 그대
로 유지되던 것을 1989년 근로기준법 개정으로 처음 단축하였으나
연소자에 대해서는 제정 시의 규정을 그대로 두고 있는 것이다. 뿐만
아니라 법정 시간외 근로를 시킬 수 있는 경우(42조 ①항 단서 및 ③
항), 공익상·국방상 특히 필요한 때에(47조의 2), 그리고 사업 또는
업무의 성질에 따라 근로시간·휴게 및 휴일에 관한 규정의 적용을
아예 배제할 수 있는(49조) 등 광범한 예외를 인정하고 있다.

2003년에는 ‘근로자의 삶의 질 향상과 기업의 경쟁력 강화에 이
바지하기 위하여 법정근로시간을 단축하고 근로시간 및 휴가제도를

국제기준에 맞추어 개선한다'는 취지 하에 근로기준법이 개정되었다(2003.9.15.). 이에 따라 현행 1주 44시간제가 1주 40시간제(주5일제)로 개정되고(제49조) 탄력적 근로시간제의 단위기간이 현행 1월 이내에서 3월 이내로 확대되었다(제50조). 또한 사용자는 근로자대표와의 서면합의에 의하여 연장근로·야간근로 및 휴일근로에 대하여 임금을 지급하는 것에 갈음하여 휴가를 부여할 수 있도록 하였고(제55조의 2 신설), 월차유급휴가를 폐지하고 여성인 근로자에 대하여 월 1일의 유급생리휴가를 주도록 하던 것을 무급화하였다(제57조 삭제 및 제71조).

3. 소결

주류 사회학·경제학 문헌은 '지난 100년간 생산성 향상으로 모든 나라에서 노동주가 체계적으로 감소해왔다, 휴가가 길어진 것을 고려하면 노동시간은 거의 절반으로 줄었다, 이런 감소폭은 수명연장과 학습시간 연장 및 은퇴연령 조기화를 고려하면 더 클 것이다'라고 말한다. 그러나 20세기 두 번의 단절적 계기를 제외하고 서구의 노동시간은 큰 변화가 없었다. 그 첫 번째 계기는 1917~1919년 러시아혁명과 독일혁명으로, 이 과정에서 비로소 8시간 노동일이 표준으로 도입된다. 두 번째 계기는 1960년대로서, 이 시기 서구 노동자운동은 비약적인 생산성 상승의 대가를 요구하며 전투성을 발휘했다. 그런데 이 시기 노동시간 단축은 노동일이 아니라 노동주를 단축한 것이었다(8시간 노동일의 주5일제).

이후 서구에서는 주40시간 노동제가 표준화되지만, 그러나 신자유주의적 반격에 따라 미국에서는 1970년대 이후, 유럽에서는 1990년대 이후 오히려 실노동시간이 늘어나고 있는 추세다. 1990년대 독일과 프랑스에서 노동주가 단축되기도 했지만, 이것이 각종 노동유연화 조치, 특히 변형근로제와 연계됨으로써 노동시간 단축이 아니라 노동시간의 연장과 유연화, 노동강도 강화로 귀결되었다. 한국에서도 1953년 8시간 노동일 44시간 노동주 법제화 이후 1989년 44시간 노동주가 법제화되고 2003년 40시간 노동주가 법제화되었지만, 노동주 단축과 노동유연화가 교환됨으로써 저임금·장시간·고강도 노동의 악순환이 지속되고 있다. 또한 노동주 단축에도 불구하고 장시간 노동을 인정하는 각종 예외조항과 특례업종이 존재하고 있다.

지난 100년간 노동시간의 역사적 추세를 관찰하면 각국의 특이정보다는 자본주의의 전형성이 나타난다. 1917~1919년 국제노동자운동이 사회주의 혁명과 민족해방 운동의 물결 속에서 기존 11~12시간 노동일에서 8시간 노동일로 대대적인 노동시간 단축을 쟁취한 것과 비교할 때, 100년 전 48시간 노동주가 오늘날 40시간 노동주로 줄어든 것은 매우 미미한 진전일 뿐이다. 따라서 장기 역사적 추세를 관찰할 때, ‘생산성의 증가와 노동시간 단축 사이에는 아무런 기계적 연관성도 없다’고 말할 수 있다. 자본주의에서 노동생산성 향상과 노동시간 단축의 자동적 관계는 여전히 입증되지 않았다. 어떤 이는 서구에서 노동시간 단축 추세가 한계에 도달했다고 말하기도 한다.

노동시간은 노동자계급과 자본가계급 사이의 첨예한 전장이다.

‘노동시간 단축을 통한 일자리 나누기’와 같은 방식으로 노동주 단축과 노동유연화를 맞바꾸는 것은 실노동시간 단축에 기여하지 못한다. 법정 노동일 단축을 포함한 노동시간의 새로운 조직화는 결국 인간다운 삶과 노동을 향유하고자 하는 노동자계급의 열망과 투쟁, 세력의 크기에 달려 있다.

〈참고문헌〉

강진순, 「주간연속 2교대제 논의와 노동시간 교섭정책의 새로운 모색」, 『동향과 전망』, No.82, 2011.

강연자·김미정·김영선·이상호, 『실노동시간 단축의 올바른 방향과 노동조합의 과제』, 민주노총, 2011

고용노동부, 『유연한 근로시간제 도입 매뉴얼』, 2010

고용노동부 노사정책실 근로기준과, 「근로기준법 개정안(일부개정) 설명자료」, 2010. 11

고용노동부, 「2012년 유연근무제 활용 현황 집계 결과」, 2012. 8

공공운수노조·연맹, 「근로시간 특례조항 폐지하고 근로시간 상한제 마련하라」, 2012. 2. 1

공성식, 「대형운송사의 화물노동자 과잉착취」, 노동자운동연구소 보고서, 2012

국제무역연구원, 「2012 세계 속의 대한민국」, 2012

권철우·전봉걸, 「제조업 업종별 특성과 수출경쟁력」, 한국은행, 『금융경제연구』, 2008.3

기획재정부, 「최근 자영업자 동향과 시사점」, 2013. 3

기획재정부, 「2013년 1/4분기 공공기관 유연근무제 추진현황 보도자료」, 2013.5.20

김동근, 「안전한 도로, 안전한 운임에서 시작된다! - 시민의 안전과 화물노동자의 안전이 만나려면」, 2012.6.25. 노동자운동연구소

김동배 외, 『임금체계와 결정방식』, 한국노동연구원, 2005

김상호, 「프랑스의 근로시간법제에 관한 비교연구」, 『노동정책연구』제8월

제2호, 2008

김선수, 「노동시간 단축을 위한 제도적·입법적 개선방안」, ‘장시간노동의 제도적 요인과 실태, 개선방향’ 토론회 자료집, 한국노총, 2012

김성희, 『노동시간 단축의 쟁점과 과제』, 한국노총 중앙연구원, 1999

김윤호 외, 「시간제 근로 유형화와 양질의 시간제 일자리에 대한 다수사례 연구」, 『산업노동연구』 18권 2호, 2012

김정환 외, 「임금피크제 실태조사」, 한국노동연구원, 2008. 5

김재훈, 「근로시간·휴일·휴가제도의 합리적 운용을 위한 제도 개선방안 연구」, 국제노동법연구원, 2006

김재훈, 「탄력적 근로시간제 및 재량근로제 개선방안」, 『노동정책연구』, 2007

김철식, 「모듈화와 가치사슬 구조 변화: 한국 자동차산업 사례」, 『산업노동연구』 제16권 제1호, 2010

류주형, 『세계 경제위기와 노동조합의 대응』, 노동자운동연구소, 2010

류주형, 「한국경제와 자유무역협정」, 『사회운동』, 2011년 5·6월호, 2011

박상현, 『신자유주의와 현대 자본주의 국가의 변화』, 백산서당, 2012

박제성 외, 『장시간 노동과 노동시간 단축(II)』, 한국노동연구원, 2011

배규식 외, 『장시간 노동과 노동시간 단축(I)』, 한국노동연구원, 2011a

배규식 외, 『노동시간의 유연성과 개선방안』, 한국노동연구원, 2011b

백다미, 「한국과 독일의 수출산업 구조 비교와 시사점」, 현대경제연구원, 2013.3.4

백승욱, 「서비스 산업의 성장과 20세기 세계자본주의」, 『동향과 전망』, 2006

사회진보연대, 『신자유주의와 노동의 위기』, 문화과학사, 2000

사회진보연대 정책위원회, ‘노동조건 후퇴없는 주5일제 쟁취 투쟁의 문제점」,

《사회화와 노동》, 2002. 4.

신은중, 화이트칼라 근로자의 근로시간 관리규범에 대한 새로운 모색, 『산업관계연구 제21권』, 2011

양인숙, 「일과 가정의 양립 및 여성 일자리 창출을 위한 유연근무제 활성화」, 2012

윤소영, 『신자유주의적 금융세계화와 워싱턴 컨센서스』, 공감, 1999

윤소영, 『일반화된 마르크스주의 개론』, 공감, 2006[2008]

윤소영, 『일반화된 마르크스주의와 대안노조』, 공감, 2008

윤소영, 『마르크스의 ‘자본’』, 공감, 2009

윤윤규 외, 『산업별 노동유연성에 대한 국제비교 연구』, 한국노동연구원, 2008

윤종희·박상현, 「2007-09년 금융위기 논쟁 비판」, 윤소영 외, 『2007-09년 금융위기 논쟁』, 공감, 2010

이동렬, 「우리나라 경제성장률 하락요인 분석: 노동생산성을 중심으로」, 한국은행 『이슈노트』, 2013

이상호, 「고용위기를 극복하기 위한 실노동시간단축방안」, 금속노조 정책연구원 이슈페이퍼, 2010

이성희 외, 『공공기관 근로시간 실태 및 정책과제』, 2012

이원희, 『근로시간제에 관한 법적 연구』, 서울대학교 법학과 박사학위논문, 1992

이정아, 「초과노동과 임금 결정의 수행성」, 『경제와 사회』, 2013

임서정, 「일본 근로계약법의 제정 경과」, 『근로계약법에 관한 연구』, 한국노동연구원, 2013. 5

임진, 「고용변동의 임금에 대한 영향」, 한국은행, 2012

전국공무원노동조합, 『공직사회 유연근무제 도입 대응방안 연구』, 2010.10

전국민주노동조합총연맹, 「탄력적 근로시간제 확대방안의 문제점」, 2001. 9

전국민주노동조합총연맹, 「이른바 ‘주5일 합의대안’이 노동조건에 미치는 영향」, 2002. 4

전국민주노동조합총연맹, 「2012 총대선 10대 과제 78대 요구」, 2012. 11

전국민주노동조합총연맹 정책실, 「정부의 근기법개악안(노동시간관련)에 대한 민주노총의 입장」, 2011. 6. 20

전국보건의료산업노동조합, 한국비정규노동센터, 「병원 사업장의 교대근무 개선 방향 연구보고서」, 2008.1

전병유, 「네델란드에서의 시간제근로의 현황과 정책」, 산업노동연구 제17권 제1호, 2011

전회련학교비정규직본부, 「학교 단시간노동자 현황 발표」, 『공공부문 시간제 일 자리 증언대회』 자료집 2013.6.27.

정진호 외, 「노동력 고령화와 임금체계 혁신」, 『한국노동연구원』, 2011

조성재, 「일자리나누기 사업 평가와 향후 과제」, 한국노동연구원, 『월간 노동리뷰』, 2009

중앙일보, <한국 저임금 노동자 비중, 5년째 불명예 OECD 1위>, 2012.7.27

최병승, 「‘주간연속 2교대’로 현대차 노동자의 삶은 나아졌나」, 매일노동뉴스, 2013.6.10.

편집부, 『노동시간의 역사』, 형성사, 1984

하갑래 외, 「포괄임금제의 운영실태 및 개선방안에 관한 연구」, 한국노동법학회, 2012

한국조세연구원, 「공공기관 유형별 유연근무제 활성화 방안」, 2012.11

한지원, 「전자산업 생산, 공급사슬, 노동조건외 특징」, 노동자운동연구소 보고서, 2011

한지원, 「화물운송시장의 다단계 하청구조와 대기업의 유류세 전가 문제」, 노동자운동연구소 보고서, 2012

황수경 외, 『경제위기와 고용』, 한국노동연구원, 2010

현대경제연구원, 「시간제일자리의 실상과 대응방안」, 2013. 7

Maarten van Klaveren 외, 「최근 경제위기와 네덜란드의 단체교섭 및 저임금 고용」, 『국제노동브리프』 2011년 9월호, 2011

ILO, “Global Employment Trends 2011”

Pietro Basso, *Modern times, Ancient Hours*, Verso, 2008

고용률 70%의 불편한 진실
- 박근혜 정부의 노동시간 및 임금 유연화 비판

발행처 사회진보연대

주소 121-865 서울시 마포구 연남동 259-12번지 3층

전화 02-778-4001~2

팩스 02-778-4006

홈페이지 www.pssp.org

대표 E-mail pssp@jinbo.net

발행일 1판1쇄 2013년 9월 24일

편집 김태훈, 류주형, 박상은, 이민영, 전준범

값 3,000원



사회진보연대는

IMF 외환위기 직후

공공부문 민영화, 비정규직 확산 등 신자유주의에 맞선

새로운 사회운동이 필요하다는 문제의식 하에 1998년 출범했습니다.

사회진보연대는 신자유주의 세계화에 반대하며

노동조합을 비롯한 아래로부터의 대중운동과 연대의 힘에 기초하여

대안적 사회를 만들기 위해 활동하는 사회운동 단체입니다.

사회진보연대를 후원해주세요!

사회진보연대는 정부 보조금, 기업 후원금과 광고를 받지 않습니다.

오직 회원들의 회비와 시민들의 자발적인 후원금으로 운영됩니다.

• 정기적으로 후원하기

월 정액 후원금을 납부하는 후원회원이 되어주세요.

사회진보연대에서 발행하는 계간지 『사회운동』을 우편으로,

주간 웹소식지 《사회화와노동》을 비롯 각종 소식을 이메일로 보내드립니다.

홈페이지(<http://www.pssp.org>)에서 후원회원에 가입하거나,

주변의 사회진보연대 회원에게 문의하세요.

• 한번 후원하기

한 번의 후원도 사회진보연대에게는 큰 힘이 됩니다.

계좌: 하나은행 771-910262-85707 정영섭

※ 후원금에 대해서는 세액공제, 소득공제가 되지 않습니다.

※ 문의: 전화 02-778-4001~2 / 이메일 pssp@jinbo.net