

# 이명박 정권의 노동시간합리화 정책 비판

박준도 | 노동자운동연구원 기획실장

## 주당 52시간 초과근로 규제 방안

2011년 11월 17일, 고용노동부는 완성차업체의 근로시간 실태조사 결과를 발표하였다. 이 발표에서 고용노동부는 완성차업체 노동자들이 주당 평균 55시간 이상 일하고 있으며, 이는 연장근로 한도를 위반한 것이고 따라서 해당업체는 이를 개선해야 할 것이라고 했다. 2011년 12월, 현대기아차는 고용노동부의 개선지시에 따라 2013년 전 공장에서 주간연속2교대제를 시행하겠다는 이행계획서를 제출했다.

2012년 1월 20일, 고용노동부는 장시간 근로 개선으로 5,282명의 근로자가 신규채용 되었다며 그동안의 실적을 발표하였다. 연장근로 위반 403개 업체에게 법 위반 사안을 시정할 것을 촉구했고, 그 결과 2,908명이 채용되었으며 2,374명이 더 채용될 예정이라는 것이다. 이 자리에서 이채필 고용노동부 장관은 ‘법을 제대로 지키기만 해도 더 많은 일자리를 만들 수 있음’을 강조하였다.

2012년 1월 25일, 한겨레신문은 고용노동부의 고위 관계자 말을 인용하여 “근로기준법을 개정해 휴일근로를 연장근로에 포함시키면 근로시간이 줄고, 일자리가 늘어날 것”이라며 고용노동부가 관련 근기법 개정을 추진할 것임을 시사하는 소식을 전했다.

지금까지 고용노동부는 근로기준법이 근로시간과 연장근로, 휴일근로를 구별하고 있고, 따라서 연장근로에 휴일근로는 포함되지 않는다는 식으로 행정해석을 해왔다. 이에 따르면 토요일과 일요일 휴일근로는 12시간 이상의 연장근로를 금지하는 제한 규정에서 제외되고, 따라서 연장근로 12시간에 휴일근로 16시간을 더한 최대 68시간의 초과노동이 가능하게 된다.<sup>1)</sup>

이렇게 해서 주당 52시간을 넘기는 초과노동이 탈법적으로 가능했는데, 고용노동부가 이를 바로잡기 위해 법을 개정하거나 행정해석을 재정립하겠다는 것이다. 그러면 주당 52시간을 넘는 노동은 당장 중단될 수밖에 없게 되고, 그만큼 고용이 늘지 않겠느냐는 논리이다.

## 2012년 장시간 근로 개선 추진계획

이명박 정권은 2008년 금융위기 이후 「국가고용전략 2020」을 수립하면서 실근로시간 단축을 위해서는 탄력적 근로시간제<sup>2)</sup>의 단위기간을 확대하고(3개월 → 1년), 근로시간 저축휴가제<sup>3)</sup>를 도입하는 등 유연한 근로시간제를 확대해야 한다는 점을 역설한 바 있다.

완성차업계 근로시간 실태조사를 계기로 실근로시간 단축 문제는 2012년

---

1) 근로기준법 53조 '연장 근로의 제한'은 주당 근로시간을 40시간에서 최대 52시간까지 연장할 수 있음을 규정하는 조항이다. 1주간 근로시간은 40시간을 초과할 수 없는데, 당사자 간의 합의를 전제로 12시간을 한도로 근로시간을 연장할 수 있다고 명시하고 있기 때문이다. 그런데 고용노동부는 이를 휴일근로가 아닌 연장근로의 시간 규정이라는 해석으로 한정짓거나 '1주간 근로시간'에서 휴일근로는 제외된다는 식으로 해석한다.

2) 어떤 근로일의 근로시간을 연장시키는 대신에 다른 근로일의 근로시간을 단축시킴으로써, 일정기간의 평균근로시간을 법정기준근로시간 내로 맞추는 근로시간제를 말한다. 탄력적 운영이 가능한 '단위기간'으로는 현재 취업규칙 변경만 있으면 되는 '2주'와, 노사 서면합의가 필요한 '3개월 이내' 기간이 있다.

3) 1년 단위로 연장-휴일-야간 근로시간을 휴가로 보상받거나 사용한 휴가를 연장-휴일-야간연장 근로로 대체할 수 있는 제도를 말한다.

노동개혁 의제에서 최대 이슈로 부상했다. 2012년 3월 15일 장시간근로개선 관계부처협의회에서는 이를 집행하기 위해 다음 네 가지를 핵심 중점과제로 제시하고 있는데, 여기에는 「국가고용전략 2020」의 계획이 고스란히 반영되어 있다.

첫째, 장시간 근로개선 지원을 강화하기 위해 ‘장시간근로 개선 전담 컨설팅팀’을 두어 개별 기업에 맞춤형 컨설팅을 지원하고, ‘주야2교대→3조 2교대 등’ 교대제 개편 지원을 강화하는 한편, ‘반듯한 시간제<sup>4)</sup>’ 일자리를 확산한다.

둘째, 장시간 근로개선 지도·점검을 강화하기 위해 ‘근로시간 지도·점검을 전담’하는 근로시간 감독기동반을 두고, ‘상담 사례 발굴에 주력’하는 근로시간 개선지원팀을 계속 운영하는 한편, 노사발전재단의 장시간 근로 개선 컨설팅 사업을 통해 기업의 자율적인 개선을 적극 지원한다.

또한 자동차 업종 전체의 교대제 개편을 준비하기 위해 파급력이 큰 완성차업체의 교대제 개편(주야2교대→주간연속2교대) 상황을 모니터링하면서 1차 부품협력업체도 완성차업체 교대제 개편에 맞추어 준비할 수 있도록 대비한다.

셋째, 노사 및 국민적 공감대를 형성하기 위해 노사정위 산하에 「실 근로시간단축위원회」를 운영하면서 ‘연차휴가 사용 확대, 불필요한 초과근로 최소화, 유연근로시간제 활성화, 교대제 개편 촉진 등을 위한 노사정 실천방안’에 대해 논의하여 노사정의 구체적인 실천방안을 찾아낸다.

넷째, 기업이 탄력적 인력운영이 가능하도록 19대 국회개원 즉시 근로시간 제도개선 방안을 추진한다. 구체적으로는 다음 세 가지다. 근로시간 저축휴가제를 도입하고 탄력적 근로시간제 단위기간을 확대(2주→1개월, 3개월→1

---

4) 상용형 시간제라고 하며, 고용이 안정되고 임금, 복리후생 등 근로조건에 있어서 차별이 없는 시간제 일자리를 가리킨다. 「국가고용전략 2020」에서 상용형 시간제는 전일제 근무형태를 대체하며, 또한 유연한 근로시간제를 도입하는데 핵심 매개 고리 역할을 할 것으로 간주된다.

년)하는 법 개정을 추진하는 한편, 노사정위 공익위원 합의안에 따라 특례업종을 재조정하며<sup>5)</sup>, 휴일근로를 연장근로에 포함하는 근기법 개정을 추진하는 것이다. 휴일근로를 연장근로에 포함하는 방안은 노사정위원회에서 의견을 수렴하며, 기업규모에 따라 대기업부터 단계적으로 시행하는 연착륙하는 방안을 고려한다. 그리고 마지막으로 고령자 근로시간 단축 청구권을 신설한다.

### 유연한 근로시간제 도입의 전도사가 된 실 근로시간 단축 방안

대통령 직속기구로서 「국가고용전략 2020」의 기틀을 잡은 국가고용전략회의는 2008~2009년 금융위기 당시 일자리 나누기가 한계적이었다고 평가한바 있다. 노동조합과 기업들이 근로시간 단축을 통한 ‘근무형태 다양화’ 보다는 ‘임금조정형태’를 선택해 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기의 본래 목적이 퇴색했다는 것이다. ‘임금조정형태’는 노동시간 감축 분만큼 임금을 덜 받을 뿐이어서 경기가 회복되면 전일제 근무형태로 복귀하여 결국 총고용을 늘리는 데 장애가 된다는 것이다. 이러한 평가를 기반으로 국가고용전략회의는 실 근로시간을 단축시키는 것과 함께 단시간 근로제, 탄력적 근로제 등 근무형태를 다양화함으로써 고용과 임금, 노동시간의 유연성을 동시에 달성해야 일자리 나누기가 본래의 취지에 부합하게 된다고 주장한 바 있다.

---

5) 근로시간 등에 관한 적용을 제외하는 업종을 근로시간 특례업종이라 한다. 2012년 1월 31일, 노사정위 산하 근로시간 특례업종 개선위원회는 근로시간특례업종의 범위를 명확히하고 원칙을 세우는 한편, 연장근로의 상한을 설정한다는 것을 전제로, 특례업종 범위를 다음과 같이 조정하는 공익위원안을 확정했다. 육상운송업, 수상운송업, 항공운송업, 기타 운송관련 서비스업, 영상·오디오 기록물 제작 및 배급업, 방송업, 전기통신업, 보건업, 하수·폐수 및 분뇨처리업, 사회복지서비스업 등 10개 업종은 특례업종으로 유지하며, 보관 및 창고업, 자동차 및 부품판매업, 도매 및 상품중개업, 소매업, 금융업, 보험 및 연금업, 금융 및 보험 관련 서비스업, 우편업, 교육서비스업, 연구개발업, 시장조사 및 여론조사업, 광고업, 숙박업, 음식점 및 주점업, 건물·산업설비 청소 및 방제서비스업, 미용·욕탕 및 유사서비스업 등 16개 업종은 특례업종에서 제외한다.

따라서 고용노동부는 근무형태를 다양화하려면 일자리 나누기에서 노동시간 유연화는 필수적이라고 강조한다. 그리하여 고용노동부는 장시간 노동을 개선하기 위한 정책조사 및 홍보를 강화하는 한편, 유연근로시간제 활용도를 높이기 위한 실무적인 방안들도 함께 강구한다.<sup>6)</sup> 노동시간 유연화에 대한 매뉴얼을 제작하고, 실 노동시간 단축과 교대제 개편 방안에 대한 맞춤형 컨설팅을 제공하면서 탄력적 근로시간제, 선택적 근로시간제, 재량 근로시간제를 활용할 수 있도록 유도한다. 아울러 52시간 초과노동을 급격히 줄이는데 따른 노동시간 감축분을 완화하기 위해, 휴일은 줄이고 연차휴가의 소비를 늘려 불필요한 연차수당 지출을 막을 수 있는 방법도 함께 안내한다.

실제로 고용노동부는 노사발전재단을 매개로 52시간을 초과하는 사업장에서 실노동시간을 단축시킬 때 임금 신축성과 노동시간 신축성을 어떻게 활용할 수 있는지를 컨설팅 해주고 있다. 2012년 3월 29일 고용노동부는 그 동안의 컨설팅 사례를 장시간 근로 개선의 성공 사례라고 자축하며 발표회를 가진 바 있다. 그 내용은 아래 표와 같다.

① ㈜한스인테크 : '교대제 전환'을 통한 장시간 근로 개선

업종	제조업(산업용 특수원단)	근로자수	53명
주요 특징	교대제 형태를 2조2교대에서 3조2교대로 개편. 기존 임금의 90% 보전		
장시간 근로 개선 효과	실 근로시간 단축(주66시간 → 주51.3시간) 일자리 창출(근무조 1개 인력 8명 추가고용) 가동일 수 및 생산량 각각 18% 증가 학습시간 증가로 인한 직무능력 향상(연 182시간 정기교육) 휴일증가(연52일 → 연122일)		

6) 2003년 주40시간제 시행과 함께 탄력적 근로시간제가 본격적으로 시행되었지만, 탄력적 근로시간제의 도입비율은 2011년 기준 6.1%에 불과할 정도로 실제 활용비율은 낮은 편이었다. 노동자의 실 노동시간이 늘 법정노동시간을 초과하고 있으면, 변형근로제 도입은 별다른 의미가 없기 때문이다. 하지만 실 노동시간이 줄어 평균근로시간이 법정근로시간과 비슷해지면 이 때 탄력적 근로시간제는 효력을 낼 수 있게 된다. 법정근로시간을 중심으로 업무량에 따라 근 노동시간을 효율적으로 배분하여, 공장가동시간 대비 투입된 노동시간의 밀도를 높일 수 있기 때문이다.

②(주)리엔컴파니 : '릴리프(Relief)제도'의 활용

업종	제조업(TV, 플라스틱 부품제조)	근로자수	80명
주요 특징	2조2교대 하에 1개조에 1명을 추가 투입하는 '릴리프(Relief) 제도' 활용 * 대기업 협력업체로서 마진율을 고려할 때 당장은 교대제 개편이 어려워 차선택으로 선택 연차휴가캘린더 배포, 휴가활용확대방안 마련		
장시간 근로 개선 효과	실근로시간 단축(주 58.5시간 → 주 51시간) 일자리 창출(8명 추가고용) 중식시간 가동률 증가(50% → 100%), 불량률 감소로 인한 생산성 향상 직장내 활력과 직원 만족도가 높아짐		

③(주)지오투정보기술 : IT 기업 특성에 맞는 유연근무제 활용

업종	서비스(지식기반서비스업)	근로자수	91명
주요 특징	IT기업 특성에 맞는 집중근로시간제*를 비롯한 유연근무제(대체휴무제, 재량근로시간제) 활용을 통하여 연장근로 최소화(오전, 오후 1시간씩 회의, 결재, 보고, 전화, 잡담을 금지)		
장시간 근로 개선 효과	실근로시간 단축(월 평균 191.1시간 → 182.1시간) 연장근로 감소(월 평균 18.1시간 → 9.1시간) 취미생활, 가족과 화목한 시간 갖기 등으로 직원 만족도 증가 업무효율성 증대, 자기계발 기회 증가로 생산성 향상		

첫 번째 사례는 2조2교대제를 3조2교대제로 전환하여 초과노동을 줄인 사례로, 가동일 수 및 생산량에서는 18% 상승이 있었지만, 고용증대율은 15%(8 × 100/53), 임금보존율은 90%에 그쳤다. 두 번째 사례는 1조당 1명씩 추가하여 점심을 교대시킴으로써 점심시간을 30분에서 1시간으로 보장한 사례로, 사출기 100% 가동과 함께 생산성 향상이라는 성과가 있었지만 노동자에게는 점심 식사 1시간 보장과 함께 부분적인 노동시간 감소만이 있었을 뿐이다. 통상 근로시간 감소와 함께 임금도 자동으로 줄어드는 제조업 사업장인데 임금보존율은 언급되어 있지 않다. 세 번째 사례는 집중근로시간을 두어 대체휴무제<sup>7)</sup>,

7) 보상휴가제라고도 한다. 근로자대표와의 서면합의를 전제로 연장야간휴일근로에 대해 임금을 지급하는 대신 유급으로 휴가를 부여하는 제도다.

재량근로시간제<sup>8)</sup> 등 자신의 근무형태를 결정하는 유연근무형태를 도입한 사례다. 월 평균 9시간 연장근로가 감소했을 뿐인데, 회의는 물론이거니와 결재, 보고, 전화, 잡담을 일절 금하는 근무 집중시간이 하루 2시간씩 생겼다. 명백한 노동강도 강화다.

법정노동시간과 달리, 실 근로시간 단축은 노동시간 단축에 따른 임금삭감분을 보전해줘야 할 어떤 제도적 장치도 없다. 따라서 실 근로시간 단축과정에서 노동자들은 기본적으로 양보교섭에 응하게 될 수밖에 없다. 위 3가지 사례들은 각각 노동자들이 어떻게 양보하게 되는지를 단적으로 보여준다.

### 실 근로시간 단축 방안만으로는 왜 일자리 창출이 불가능한가?

노동시간단축을 통해서 새롭게 일자리를 만들 수 있다는 논리는 노동시간 초과분을 적절한 노동시간으로 나누면 새롭게 고용할 수 있는 고용인구가 나온다는 가정을 전제한다. 12시간 초과근로를 규제하는 근로기준법만 엄격히 지켜도 일자리를 새롭게 만들 수 있다는 주장 역시 주당 52시간을 초과하는 노동인구의 전체 52시간 노동 초과분을 52시간으로 나누면 몇 명을 추가 고용할 수 있다는 가정에 기반을 두고 있다.

하지만 이런 상황은 결코 도래하지 않는다. 자본가들이 알아서 자신의 이익을 포기하지 않는 이상, 또 기업 경쟁에 살아남기 위해서라도, 자본가들은 실 노동시간 단축에 관계없이 어떻게든 자신의 전체 생산물량을 유지하려 한다. 노동자들이 자신을 보호할 수 있는 조직적 무기가 없다면, 생산 과정을 통제할 수 있는 현장의 힘, 교섭력과 투쟁력이 없다면, 노동자들은 자본의 다양한 공세 앞에서 무너지거나 양보교섭에 응하게 된다.

---

8) 업무의 수행방법을 근로자의 재량에 맡기는 대신, 사용자와 근로자 대표가 서면 합의한 근로시간을 소정근로시간으로 인정하는 제도다.

노동시간 단축과 함께 노동시간이 재조직화 되는 과정에서 실질노동시간(공장기동시간 대비 투여노동시간)은 증대되고, 노동자 개개인의 노동강도는 강화되며, 노동조건은 더욱 악화된다. 이 과정에서 새로운 일자리가 늘어날 여지는 줄어들게 된다.

실사 일부 현장에서 새로운 일자리가 생겼다 할지라도, 경기침체 상황에서 자본가들은 어떤 형태로든 비용절감 노력을 강구하게 된다. 결국 새로운 일자리라 할지라도 고용 안전성을 보증하지 않는 일자리가 될 가능성이 높다.

실사 경쟁력 있는 일부 기업에서 새로운 일자리에 대한 고용안정성이 확보된다 할지라도 반대편에서는 이들 기업경쟁에서 추락하는 기업과 노동자들이 존재하기 때문에 결국 국민경제 차원에서 고용이 얼마나 새롭게 증가할 수 있을지는 의문이 들 수밖에 없다.

그리고 노동시간단축임금삭감, 노동유연화 등으로 노동조건이 악화되면, 노동자들은 자신의 생계를 유지하기 위해서라도 줄어든 임금을 만회하기 위한 각종 시간급, 성과급 경쟁을 가속하게 된다.<sup>9)</sup> 이렇게 되면 일자리 나누기는 고사하고 근로시간 단축효과마저도 미미해지게 된다.

결국 남은 것은 기계 설비의 도움을 받아 노동생산성을 비약적으로 증가시켜 노동시간을 단축시켜도 생산량에 지장이 없도록 하거나, 국가가 다양한 새로운 설비투자로 고용인구를 강제로 늘리는 경우 뿐이다. 그런데 이와 관련된 계획은 국가고용전략 어디에도 보이지 않는다. 애초에 이런 보완책은 고려된 적이 없기 때문이다.

---

9) 이때 임금소득의 기준은 개인이 아니라 가계소득이다. 한국의 임금설계가 1인 생계형 가구에 기초해 있고는 하지만 저임금 구조가 만연한 상황에서 실제로는 2인 생계형 가구가 더 일반적이고, 따라서 여성의 일자리 수요도 (이른바 맞벌이 부부라 할지라도) 전일제 일자리에 대한 요구가 더 일반적이다. 왜냐하면 일과 가사에 차이더라도 가계에 필요한 월 소득을 충분히 벌 수 없다면, 육아 및 가사노동을 위해 단시간 일자리를 소망하는 것(대개의 설문조사에서 드러난다)과는 달리 현실적으로는 전일제 일자리를 찾아 나서기 때문이다. 이상 박준도, 「국가고용전략 2020 비판」, 『사회운동』 97호, 2010년 11-12월.



## 이명박 정권의 실 근로시간 단축방안은 어떻게 노동자의 양보를 강요하는가?

이명박 정권은 장시간 노동의 원인 중 하나로 노사 모두 장시간 근로를 선호하는 구조를 꼽는다. 이로 인해 불합리한 근로문화 관행이 형성되었다는 것인데, 즉 기업은 연장 휴일 근로 등을 통해 기존 근로자를 과다 활용하는 것을 선호하고, 노동자(노조)는 잔업 휴일 특근에 따른 단기적 할증 임금 수혜를 목표로 장시간 근로를 선호한다는 것이다. 이처럼 “대기업과 정규직 노조 중심의 견고한 담합구조가 형성”되어, ‘일할 기회 부족’과 ‘일하는 사람들간 격차’가 심화되었는데, 이것이 문제라는 것이다.

그렇기 때문에 국가고용전략은 이러한 담합구조를 극복하기 위해서 노사의 공감대에 기반을 두어 실 근로시간을 단축시킬 수 있는 노사정위 구성이 필요하다고 주장한다. 「실근로시간 단축 위원회」에서 대기업 노사가 사회적 책임 실천 차원에서 장시간 근로를 개선하도록 ‘한국형 사회적 책임 실천 가이드라인’을 마련하고, 이를 위해 연차휴가 사용 확대, 불필요한 초과근로 최소화, 유연근로시간제 활성화, 교대제 개편 촉진 등을 논의하자는 것이다.

노동자들이 장시간 노동을 하게 되는 것은 충분한 생활소득을 벌 수 없어 부족한 임금소득분을 장시간 노동으로 만회하려 하기 때문이다. 그런데 이를 국가와 자본가들은 대기업과 정규직 노조의 담합에서 기인한다며 기만한다. 그리고는 노사정위에서 노사 양쪽이 한발씩 양보할 것을 강요한다. 물론 기업주들에게는 노동시간 재조직화 및 노동유연화 방안에 대해 다양한 방식으로 컨설팅 해주면서 말이다.

이런 의미에서 노사정위 실 근로시간 단축위원회의 논의결론은 이미 예정되어 있는 셈이기도 하다. 정부는 노동자들에게는 초과근로 단축으로 이익을 얻을 것인 만큼 탄력적 근로시간제, 근로시간 계좌제 도입과 같은 변형근로

제 확산 방안에 대해서는 저항하지 말고 양보하라고 종용할 것이다. 반대로 자본가들에게는 실 근로시간 단축으로 피해를 입을 수 있으니, 휴일근로를 연장 근로에 포함하는 방안은 대기업에서 중견기업, 중소기업에서 영세기업... 이렇게 기업 규모에 따라 단계적으로 시행하는 방안을 고려하자고 할 것이다. 이 과정에서 노동자들에게 조금이라도 도움이 될 수 있는 법제도는 기업의 입맛에 맞게 계속 변형되어 결국 누더기가 되고 말 것이다.

이렇게 주당 52시간 초과근로 규제 방안이 기업 규모에 따라 단계적으로 진행되면, 중소기업의 하청노동자들은 장시간 일은 일대로 하면서, 자신의 시급을 올리는 투쟁을 준비하는 데에는 여전히 곤란을 겪을 것이다. 이렇게 되면 대규모 사업장과 소규모 사업장 사이의 노동자 임금격차는 또다시 확대된다.

### 이명박 정권의 노동시간합리화 계획의 본질

정리하자. 고용노동부는 「2012년 주요업무추진계획」에서 세계경제의 불확실성에 따라 고용상황 개선추세가 둔화될 것이라 전망했다. 그에 따라 2012년 고용노동정책 추진방향으로 청년 일할 기회 늘리기, 내일 희망 일터 만들기, 상생의 일자리 가꾸기를 3대 핵심 과제로 제시했다. 내일 희망 일터를 만들기 위해 고용노동부는 근로시간 제도 합리화를 가장 우선해야 할 사업으로 제안했다. 그리고 이를 실행하기 위한 계획으로서 ① 탄력적 근로시간제 및 근로시간 특례업종 개선 등 제도개선을 준비하는 한편 ② 대기업을 중심으로 근로시간을 집중 감독하고 ③ 교대제를 개편하며 ④ 노사정위 '실 근로시간단축위원회' 운영 등 장시간 근로 개선에 대한 공감대를 확보하는 것 등 네 가지를 제시했다.

이명박 정권의 노동시간 합리화 정책이 추진되는 과정에서 지금 가장 핵심 이슈로 부각된 것은 실 노동시간 단축 문제다. 고용노동부는 이런 실 노동

시간 단축 문제를 지렛대 삼아 유연한 근로시간제 도입을 확대하고 있다. 노동 시간 유연화는 일자리 나누기를 위한 명분으로 내세운 것이지만 어디에도 실효성 있는 일자리 창출 계획이 명문화되어 있지 않다. 이런 상황에서 고용노동부는 고통분담을 명분으로 노동자에게는 노동강도 강화, 실질노동시간(공장 가동시간 대비 투입 노동시간)의 증대, 노동조합 기반을 약화시킬 노동시간의 파편화 개별화를 받아들일 것을 종용하고 있다. 자본가들에게는 시설 투자에 대한 비용지출은 최소화하면서도 늘어난 노동강도 위에서 생산성 증대를 만끽할 수 있는 방안들을 제시해주고 있다. 이것이 바로 이명박 정권의 실 노동 시간 단축계획의 본질이다. 