

KLSI

ISSUE PAPER

www.klsi.org

연장근로시간 제한의 고용효과

김유선 | 한국노동사회연구소 선임연구위원
노동시장연구센터 소장

[목차]

1. 장시간 노동 실태
2. 노동시간 법제도
3. 연장근로시간 제한의 고용효과 1
4. 연장근로시간 제한의 고용효과 2
5. 비교검토
6. 요약과 함의

한국노동사회연구소

주소 서울시 마포구 공덕동 257-3 국민서관빌딩 502호

전화 02) 393-1457

팩스 02) 393-4449

www.facebook.com/ksiedit

<요약>

통계청 경제활동인구조사(2014년)에서 연장근로시간을 제한할 때 고용효과를 추정한 결과는 다음과 같다.

첫째, 주52시간을 초과하는 장시간 노동자는 357만명(전체 노동자의 19.0%)이다. 주52시간 상한제를 전면 적용하면 62.4~108.2만명의 일자리를 만들 수 있고, 주48시간 상한제를 전면 적용하면 105.1~168.2만명의 일자리를 만들 수 있다.

둘째, 5인 미만 사업체와 특례산업, 적용제외 산업을 제외하고 주52시간 상한제를 적용하면, 즉 현행법을 엄격하게 적용하면, 33.4~57.9만명의 일자리를 만들 수 있다.

셋째, 새누리당 법개정안대로 5인 미만 사업체와 특례산업, 적용제외 산업을 제외하고 2023년까지 주60시간 상한제를 적용하면, 2020년이 되어야 8.7~17.5만명의 일자리를 만들 수 있다. 이것도 근로기준법이 100% 지켜질 때 얘기다.

연장근로시간 제한의 고용효과

김유선 | 한국노동사회연구소 선임연구위원
노동시장연구센터 소장

1. 장시간 노동 실태

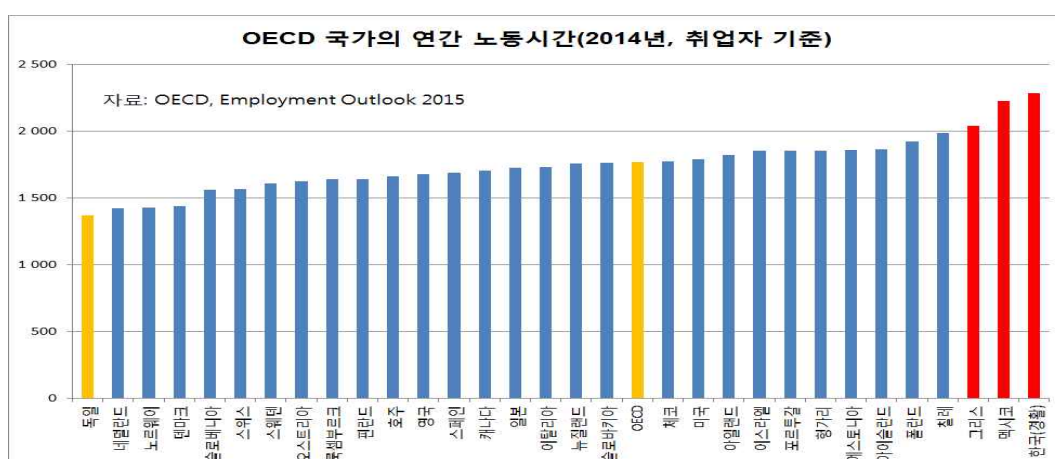
o 주5일 근무제가 실시되면서 2013년까지 노동시간은 단축되었다. 그러나 2014년에는 2013년보다 노동시간이 증가했다.

o 통계청 경제활동인구조사에서 취업자들의 연간 노동시간은 2013년 2,245시간(주43.1시간)에서 2014년 2,285시간(주43.8시간)으로 40시간(주 0.7시간) 증가했다.

- OECD 34개 회원국 중 연간 노동시간이 2천시간을 넘는 나라는 한국(2,285시간), 멕시코(2,228시간), 그리스(2,042시간) 세 나라뿐이다.¹⁾

- 한국의 취업자 노동시간은 OECD 국가 중 가장 길고, 회원국 평균(1,770시간)보다 515시간 길며, 노동시간이 가장 짧은 독일(1,371시간)보다 914시간 길다.

[그림1] OECD 국가의 연간 노동시간 비교(2014년, 취업자 기준)



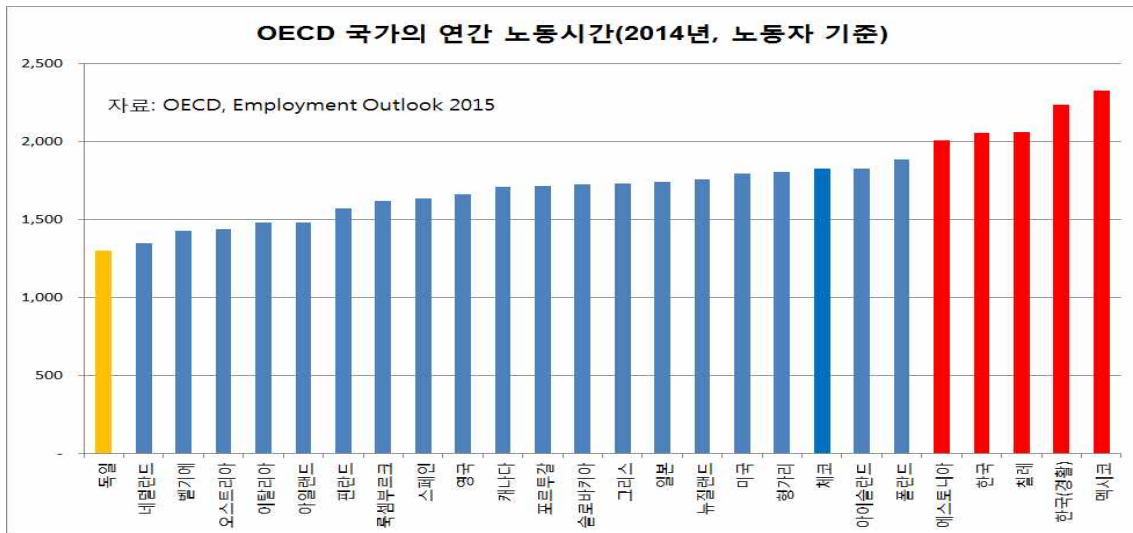
1) 정부가 OECD에 보고한 취업자들의 연간 노동시간은 2013년 2,163시간이며, 2014년 노동시간은 아직 보고되지 않고 있다. 정부가 OECD에 보고한 자료 출처를 알 수 없으나, 경제활동인구조사에서 취업자들의 연간 노동시간은 2013년 2,245시간, 2014년 2,285시간이다.

o 통계청 경제활동인구조사에서 노동자들의 연간 노동시간은 2013년 2,201시간(주42.2시간)에서 2014년 2,240시간(주43.0시간)으로 39시간(주 0.8시간) 증가했다.

- OECD 회원국 중 연간 노동시간이 2천시간을 넘는 나라는 멕시코(2,327시간), 한국(2,240시간), 칠레(2,064시간), 에스토니아(2,008시간) 네 나라뿐이다. 한국 노동자들의 노동시간은 멕시코 다음으로 길고, 가장 짧은 독일(1,302시간)보다 938시간 길다.

- 노동부가 OECD에 보고한 한국 노동자들의 연간 노동시간은 2013년 2,071시간, 2014년 2,057시간이다. 동 자료의 출처를 알 수 없으나 노동부 보고에 따르더라도 한국 노동자들의 노동시간은 멕시코와 칠레 다음으로 길다.

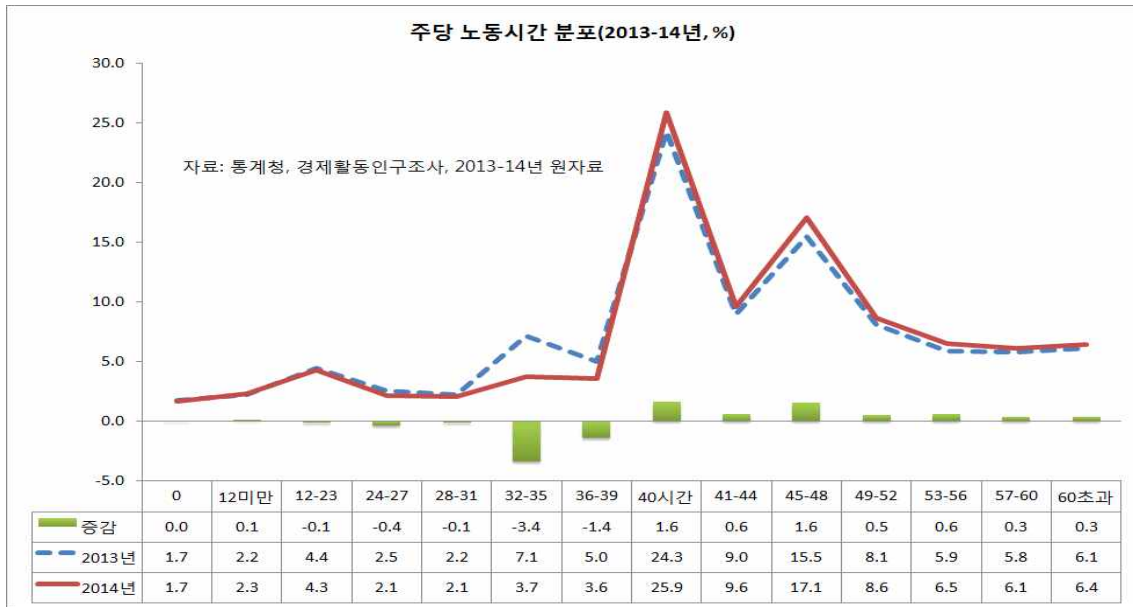
[그림2] OECD 국가의 연간 노동시간 비교(2014년, 노동자 기준)



o 통계청 경제활동인구조사에서 2014년 주당 노동시간이 36시간 미만인 단시간 노동자는 16.2%고, 36시간 이상 52시간 이하인 노동자가 64.8%며, 법정 초과근로 한도인 주 52시간을 초과해서 탈법적으로 장시간 노동을 하는 노동자는 19.0%(357만명)다.

- 2013년에는 36시간 미만 단시간 노동자가 20.2%고, 36시간 이상 52시간 이하가 61.9%며, 주52시간 초과자가 17.9%(325만명)였다. 1년 사이 주52시간 초과자가 1.1%p(35만명) 증가했다.

[그림3] 주당 노동시간 분포(2013-14년, 단위:%)



2. 노동시간 법제도

○ 근로기준법 제50조는 1주 근로시간 40시간 초과를 금지하고, 제53조는 당사자 합의에 의한 연장근로 한도를 주 12시간으로 제한하고 있다. 즉 연장근로까지 포함하더라도 주 52시간을 초과하는 노동을 금지하고 있다.

○ 그럼에도 주52시간 초과자가 전체 노동자의 19%인 357만명인 것은, ①근로기준법 제11조(적용범위)와 시행령 제7조 [별표1]이 4인 이하 사업장을 적용대상에서 제외하고, ②근로기준법 제59조(근로시간 및 휴게시간의 특례)와 제63조(적용의 제외)가 많은 산업과 업무를 적용대상에서 제외하고, ③휴일근로를 연장근로 한도에서 제외한 노동부 해석이 탈법적인 장시간 노동을 합리화하는 근거로 악용되고, ④법을 어겨도 벌칙을 적용받는 사례가 거의 없어 일단 안 지키고 보는 관행이 널리 형성되었기 때문이다.

<관련 법조문>

○ 근로기준법 제50조(근로시간) ① 1주 간의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 40시간을 초과할 수 없다. [벌칙] 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금

○ 제53조(연장 근로의 제한) ① 당사자 간에 합의하면 1주 간에 12시간을 한도로 제50조의 근로시간을 연장할 수 있다. [벌칙] 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금

○ 근로기준법 제11조(적용범위) ② 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법의 일부 규정을 적용할 수 있다.

- 시행령 제7조 [별표1] 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장은 제4장 근로시간과 휴식 중 제54조(휴게), 제55조(휴일), 제63조(적용의 제외)만 적용

○ 근로기준법 제59조(근로시간 및 휴게시간의 특례) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대하여 사용자가 근로자대표와 서면 합의를 한 경우에는 제53조제1항에 따른 주(週) 12시간을 초과하여 연장근로를 하게 하거나 제54조에 따른 휴게시간을 변경할 수 있다.

1. 운수업, 물품 판매 및 보관업, 금융보험업
2. 영화 제작 및 흥행업, 통신업, 교육연구 및 조사 사업, 광고업
3. 의료 및 위생 사업, 접객업, 조각 및 청소업, 이용업
4. 그밖에 공중의 편의 또는 업무의 특성상 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 사업

- 새누리당 개정안 제59조(근로시간 및 휴게시간의 특례) 「통계법」 제22조 제1항에 따라 통계청장이 고시하는 산업에 관한 표준의 중분류 또는 소분류 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대하여 사용자가 근로자대표와 서면 합의를 한 경우에는 제53조제1항에 따른 주(週) 12시간을 초과하여 연장근로를 하게 하거나 제54조에 따른 휴게시간을 변경할 수 있다.

1. 육상운송 및 파이프라인 운송업
2. 수상운송업
3. 항공운송업
4. 그밖의 운송 관련 서비스업
5. 영상·오디오 기록물 제작 및 배급업
6. 방송업
7. 전기통신업
8. 보건업
9. 하수·폐수 및 분뇨처리업
10. 그밖에 공중의 편의 또는 업무의 특성상 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 사업

○ 근로기준법 제63조(적용의 제외) 이 장과 제5장에서 정한 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 근로자에 대하여는 적용하지 아니한다.

1. 토지의 경작·개간, 식물의 재식·재배·채취 사업, 그 밖의 농림 사업
2. 동물의 사육, 수산 동식물의 채포·양식 사업, 그 밖의 축산, 양잠, 수산 사업
3. 감시 또는 단속적으로 근로에 종사하는 자로서 사용자가 고용노동부 장관의 승인을 받은 자
4. 대통령령으로 정하는 업무에 종사하는 근로자

- 시행령 제34조(근로시간 등의 적용제외 근로자) 법 제63조제4호에서 “대통령령으로 정한 업무”란 사업의 종류에 관계없이 관리·감독 업무 또는 기밀을 취급하는 업무를 말한다.

o 노동부 해석: 휴일근로는 8시간 한도에서는 단순한 휴일근로에 불과하고 1일 8시간을 초과하는 부분만 휴일근로이면서 연장근로에 해당하므로 이 경우에만 휴일근로수당과 연장근로수당을 중첩적으로 지급(2000.9.19. 근기 68207-2855, 2002.10.28. 근기 68207-3125).

- 대법원 산하 노동법실무연구회 편, 『근로기준법 주해(III)』: 근로기준법 제50조 제1항은 1주간의 근로시간은 40시간을 초과할 수 없다고 하고 있을 뿐 1주간의 근로시간을 산정하면서 휴일근로시간을 빼라는 취지로 보기 어려우므로 위 견해에는 동의할 수 없음. 휴일근로가 있는 경우 휴일 외의 근로시간과 합하여 주당 40시간을 넘는 경우에는 그 한도에서 연장근로가 되고, 휴일근로를 포함한 연장근로시간이 1주에 12시간을 넘지 않아야 함. 휴일 외 다른 날의 근로시간이 1주에 40시간을 넘은 경우 휴일에 한 근로시간은 모두 휴일근로시간임과 동시에 연장근로시간에 해당하고, 그 근로시간에 대하여는 모두 휴일근로수당과 연장근로수당을 중첩적으로 지급하여야 함.

3. 연장근로시간 제한의 고용효과 1

o 통계청 경제활동인구조사 자료를 사용해서, 연장근로시간을 제한할 때 고용효과를 추정하면 <표1>과 같다.

<표1> 연장근로시간 제한의 고용효과1 (2014년, 경제활동인구조사)

	시나리오	전체 (천명)	초과근로자		초과근 로시간 합계 (천시간)	고용창출가능인원(천명)					
			수 (천명)	비율 (%)		60 시간 근무	52 시간 근무	48 시간 근무	44 시간 근무	40 시간 근무	30 시간 근무
주52 시간 상한제	1-1. 전체	18,742	3,567	19.0	32,472		624	677	738	812	1,082
	1-2. 5인미만 제외	15,147	2,779	18.3	24,583		473	512	559	615	819
	1-3. 5인미만, 특례· 제외산업 제외	11,430	2,090	18.3	17,378		334	362	395	434	579
주60 시간 상한제	2-1. 전체	18,742	1,202	6.4	11,053	184	213	230	251	276	368
	2-2. 5인미만 제외	15,147	905	6.0	8,140	136	157	170	185	203	271
	2-3. 5인미만, 특례·제외산업제외	11,430	623	5.5	5,247	87	101	109	119	131	175
주48 시간 상한제	3-1. 전체	18,742	5,184	27.7	50,467			1,051	1,147	1,262	1,682
	3-2. 5인미만 제외	15,147	4,099	27.1	38,751			807	881	969	1,292
	3-3. 5인미만, 특례· 제외산업 제외	11,430	3,119	27.3	28,119			586	639	703	937

자료: 통계청, 경제활동인구조사 2014년 원자료

1) 주52시간 상한제 전면 적용 (시나리오 1-1)

○ 주52시간을 초과하는 장시간 노동자는 357만명(전체 노동자의 19.0%)이고, 이들의 노동시간 중 주52시간 초과분을 모두 합치면 3,247만 시간이다. 이를 보전하려면 주52시간 근무자라면 62.4만명, 주30시간 근무자라면 108.2만명의 추가 고용이 필요하다.

2) 주52시간 상한제, 단 5인 미만 사업체와 특례산업 등은 적용 제외 (시나리오 1-3)

○ 5인 미만 사업체와 특례산업(근기법 제59조), 적용제외 산업(근기법 제63조)은 노동시간 관련 법제가 적용되지 않는다.

○ 통계청 경제활동인구조사는 민간 연구자에게 산업 대분류 자료만 제공한다. 따라서 특례산업은 운수업, 출판영상방송통신정보서비스업, 하수폐기물처리원료재생활환경복원업, 보건업으로 정의하고, 적용제외 산업은 농림어업과 사업시설관리및사업지원서비스업(감시단속적 근로자)으로 정의한다. 특례산업과 적용제외 산업을 실제보다 넓게 정의했기 때문에, 연장근로 제한에 따른 고용 효과는 적게 추정되었을 가능성이 있다.

○ 5인 미만 사업체와 특례산업, 적용제외 산업을 제외하면 주52시간을 초과하는 장시간 노동자가 209만명(18.3%)이다. 이들의 노동시간 중 주52시간 초과분을 모두 합치면 1,738만 시간이다. 이를 보전하려면 주52시간 근무자라면 33.4만명, 주30시간 근무자라면 57.9만명의 추가 고용이 필요하다. 이상은 현행법만 제대로 지켜도 33.4~57.9만명의 일자리를 만들 수 있음을 말해준다.

3) 주60시간 상한제, 5인 미만 사업체와 특례산업 등은 적용 제외 (시나리오 2-3)

○ 새누리당은 주52시간 상한제를 주68시간 상한제로 후퇴시킨 뒤, 2017~2020년에 단계적으로 주60시간 상한제로 이행하고, 2024년에 주52시간제로 이행하는 방안을 주장하고 있다.

○ 5인 미만 사업체와 특례산업, 적용제외 산업을 제외하면 주60시간을 초과하는 장시간 노동자가 62만명(5.5%)이다. 이들의 노동시간 중 주60시간 초과분을 합치면 525만 시간이다. 이를 보전하려면 주60시간 근무자라면 8.7만명, 주30시간 근무자라면 17.5만명의 추가 고용이 필요하다. 따라서 새누리당 법 개정안대로면 5년 뒤인 2020년에 가서야 8.7~17.5만명의 고용창출이 가능하다는 사실을 확인할 수 있다.

4) 주48시간 상한제 전면 실시 (시나리오 3-1)

○ 유럽연합 지침은 '1주(7일) 평균 근로시간은 초과근로를 포함해서 48시간을 초과할 수 없다'

라 하여 주48시간 상한제를 시행하고 있다.

o 주48시간을 초과하는 장시간 노동자는 518만명(전체 노동자의 27.7%)이고, 이들의 노동시간 중 주48시간 초과분을 합치면 5,047만 시간이다. 이를 보전하려면 주48시간 근무자라면 105.1만 명, 주30시간 근무자라면 168.2만명의 추가 고용이 필요하다.

5) 주48시간 상한제, 5인 미만 사업체와 특례산업 등은 적용 제외 (시나리오 3-3)

o 5인 미만 사업체와 특례산업, 적용제외 산업을 제외하면 주48시간을 초과하는 장시간 노동자가 312만명(27.3%)이다. 이들의 노동시간 중 주48시간 초과분을 모두 합치면 2,812만 시간이다. 이를 보전하려면 주48시간 근무자라면 58.6만명, 주30시간 근무자라면 93.7만명의 추가 고용이 필요하다.

4. 연장근로시간 제한의 고용효과 2

o 노동부 고용형태별 근로실태조사 자료를 사용해서, 연장근로시간을 제한할 때 고용효과를 추정하면 <표2>와 같다.

<표2> 연장근로시간 제한의 고용효과 2(2014년, 고용형태별근로실태조사)

	시나리오	전체 (천명)	초과근로자		초과근로 시간합계 (천시간)	고용창출가능인원(천명)					
			수 (천명)	비율 (%)		60 시간 근무	52 시간 근무	48 시간 근무	44 시간 근무	40 시간 근무	30 시간 근무
주52 시간 상한제	1-1. 전체	13,962	1,346	9.6	9,973		192	208	227	249	332
	1-2. 5인미만 제외	10,200	1,058	10.4	8,171		157	170	186	204	272
	1-3. 5인미만, 특례·제외 산업 제외	7,457	820	11.0	6,276		121	131	143	157	209
주60 시간 상한제	2-1. 전체	13,962	467	3.3	3,273	55	63	68	74	82	109
	2-2. 5인미만 제외	10,200	380	3.7	2,835	47	55	59	64	71	95
	2-3. 5인미만, 특례·제외 산업 제외	7,457	298	4.0	2,099	35	40	44	48	52	70
주48 시간 상한제	3-1. 전체	18,742	2,154	11.5	16,614			346	378	415	554
	3-2. 5인미만 제외	15,147	1,711	11.3	13,437			280	305	336	448
	3-3. 5인미만, 특례·제외 산업 제외	11,430	1,326	11.6	10,361			216	235	259	345

자료: 노동부, 고용형태별 근로실태조사 2014년 원자료

- o 지난 9월 노동연구원의 안주엽(2015) 박사가 “근로시간 단축의 고용효과 추정”에서 행한 시뮬레이션 결과는 노동부 고용형태별 근로실태조사 자료를 사용한 것으로 <표2>와 일치한다.
 - 시뮬레이션1: 주60시간 상한제, 5인 미만 사업체/특례산업 적용 제외 3.3~6.7만명
 - 시뮬레이션2: 주52시간 상한제, 5인 미만 사업체/특례산업 적용 제외 11.2~19.3만명
 - 시뮬레이션3: 주52시간 상한제, 5인 미만 사업체 적용 제외 15.7~27.2만명

5. 비교검토

o <표3>은 <표1>과 <표2>의 고용효과 추정치를 비교한 것이다. 통계청의 경제활동인구조사를 사용했으나, 노동부의 고용형태별 근로실태조사를 사용했느냐에 따라 2.5~3.4배 차이가 나는 사실을 발견할 수 있다.

<표3> 고용효과 추정치 요약 비교 (2014년, 단위: 천명)

	시나리오	통계청 경제활동인구조사	노동부 고용형태별근로실태
주52시간상한제	1-1. 전체	624~1,082	192~332
	1-2. 5인미만 제외	473~819	157~272
	1-3. 5인미만, 특례-제외산업 제외	334~579	121~209
주60시간상한제	2-1. 전체	184~368	55~109
	2-2. 5인미만 제외	136~271	47~95
	2-3. 5인미만, 특례-제외산업 제외	87~175	35~70
주48시간상한제	3-1. 전체	1,051~1,682	346~554
	3-2. 5인미만 제외	807~1,292	280~448
	3-3. 5인미만, 특례-제외산업 제외	586~937	216~345

- o 이처럼 차이가 크게 나는 이유는 다음 2가지에서 비롯된다.
 - 첫째, 통계청 경제활동인구조사는 전체 노동자 1,874만 명을 분석대상으로 하는데 비해, 노동부 고용형태별 근로실태조사는 민간부문 사업체 소속 노동자 1,396만명을 분석대상으로 하고 있다.
 - 둘째, 통계청 경제활동인구조사에서 2014년 주당 노동시간 평균값은 43.0시간(중위값 42.0시간)인데, 노동부 고용형태별 근로실태조사에서 평균값은 38.4시간(중위값 37.3시간)이다. 노동부 조사는 주당 노동시간 평균이 40시간이 안 되고 통계청 조사보다 4.6시간이나 적다. 이것은 그만큼 기업의 인사담당자들이 노동시간을 축소, 보고하고 있음을 말해준다.

6. 요약과 합의

o 통계청 경제활동인구조사(2014년)에서 연장근로시간을 제한할 때 고용효과를 추정한 결과를 요약하면서 합의를 살펴보면 다음과 같다.

o 첫째, 주52시간을 초과하는 장시간 노동자는 357만명(전체 노동자의 19.0%)이다.

- 5인 미만 사업체와 특례산업, 적용제외 산업을 제외하더라도 209만명이다.

o 둘째, 주52시간 상한제를 전면 적용하면 62.4~108.2만명의 일자리를 만들 수 있고, 주48시간 상한제를 전면 적용하면 105.1~168.2만명의 일자리를 만들 수 있다.

- 5인 미만 사업체와 특례산업, 적용제외 산업을 제외하고 주52시간 상한제를 적용하면, 즉 현행법을 엄격하게 적용하면, 33.4~57.9만명의 일자리를 만들 수 있다.

o 셋째, 새누리당은 주52시간 상한제를 주68시간 상한제로 후퇴시킨 뒤, 2017~2020년에 단계적으로 주60시간 상한제로 이행하고, 2024년에 주52시간제로 이행하는 방안을 근로기준법 개정안으로 제출했다.

- 5인 미만 사업체와 특례산업, 적용제외 산업을 제외하고 2023년까지 주60시간 상한제를 적용하면, 2020년이 되어야 8.7~17.5만명의 일자리를 만들 수 있다. 이것도 근로기준법이 100% 지켜질 때 얘기다.