노동시간 단축을 '사회적 의제'로

이병희

한국직업능력개발원 책임연구원

1. 머리말

1997년 12월 외환·금융위기 이후 우리 나라의 실업률은 폭발적으로 증가하고 있다. 1988년 이후 10년간 2%대에 머물던 실업률은 1998년 10월 현재 7.1%로 급증하였다. 대량의 일자리 파괴에 따라 취업자수가 격감하고 있으며, 구직활동을 포기하고 노동시장에서 퇴장하는 비경제활동인구도 급격하게 증가하고 있다. 한국경제는 경제개발연대 이래 가장 심각한 경제 위기와 함께 대량 실업사태, 실질임금 저하, 불평등의 심화 등에 직면하고 있는 것이다. 또한 중장기적으로도 저성장-고실업은 불가피할 전망이다.

한편 기업들은 생산의 급격한 위축에

대응하여 과거의 고용조정양식과는 달리 고용관계의 단절을 통한 직접적인 고용조정에 의존하고 있다. 정부 또한 구조조정과 고용조정에 따른 실업의 발생은 불가피하다는 인식아래 신속한 구조조정과 노동시장의 유연화를 통하여 고용창출이 촉진될 수 있는 여건의 마련에 집중하고 있으며, 다만 생활보호와 공공근로사업을 통해 사후적으로 실업자를 지원하는 대책을 추진하고 있다. 그러나 신자유주의적 노동시장의 유연화 정책은 그 노동배제적 성격 때문에 노사관계의 긴장을 증대하고 있을 뿐만 아니라 실질임금의 저하와 소득 불평등의 확산 등의 문제를 야기할 가능성이 매우 높다. 또한 시장의 강제력에 의존하는 유연화 일변도의 정책 기조는 노사정간의 참여와 협력을 통하여 협력적 유연화를 모색하는 보다 중요한 계기를 잃는 결과를 초래할 수 있다.[1)]

이러한 가운데 고용을 유지하고 창출하는 적극적인 정책으로서 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기(work sharing)에 대한 관심이 높아지고 있다. 이미 제1기 노사정위원회에서 근로시간위원회를 98년 상반기 중 구성하여 근로시간 단축을 통한 고용안정방안을 강구하기로 합의한 바 있으며, 정부와 민주노총간의 6·4합의에서는 2000년부터 업종별·규모별로 법정노동시간을 주 40시간으로 단축하는 방안을 논의하기로 하고, 이를 위해 노사정위원회에 근로시간위원회를 설치하기로 한 바 있다. 그러나 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기의 적극적인 의의를 실현하기 위해서는 노동시간의 실질적인 단축, 임금 보전여부, 노동시간의 탄력화, 고용의 유지 및 창출효과 등의 수많은 문제에 대한 면밀한 검토와 현실적인 의제 형성이 요청된다. 이 글에서는 대량실업과 고용불안 위기를 극복하기 위해서는 무엇보다 경제주체들간의 참여와 협력이 중요하며, 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기가 그 중요한 방안이 될 수 있음을 지적하고자 한다.

2. 우리나라의 노동시간 실태

1) 장시간 노동체제

흔히 인용되는 통계에 따르면, 우리 나라의 연간 노동시간은 현재 2,400시간대로 알려져 있다(노동부, 「매월노동통계조사보고서」). 그러나 이 통계는 10인 이상 사업체에 종사하는 노동자의 노동시간만을 집계하므로, 임금노동자의 절반이 누락되어 있으며 영세 사업체에 속한 노동자일수록 장시간 노동을 하는 점을 감안하면 실노동시간을 제대로 대변한다고 보기 어렵다. 반면 취업자 전체로 확대할

1) 이병희, 「유연화와 한국의 노동시장」, 『노동사회』 1998년 3월호, 한국노동사회연구소 참조

경우 우리 나라의 연간 실노동시간은 무려 2,600시간대에 이른다(통계청, 「경제활동인구연보」)[2]

이러한 실노동시간은 국제비교를 통해 보면, 장시간 노동체제임이 여실히 확인된다. OECD에 따르면, 우리 나라의 노동시간은 OECD 회원국가 가운데 가장 높은 수준이다. 1997년 현재 우리 나라의 연간 노동시간은 취업자 기준 2,673시간, 피용자 기준 2,436시간에 이르고 있다. 취업자 기준으로 독일 1,558시간, 프랑스 1,656시간, 스웨덴 1,552시간 등 유럽에 비해 1,000~1,100시간이 많으며, 선진국 가운데 노동시간이 긴 미국 1,966시간, 일본 1,889시간 그리고 우리와 비슷한 경제수준인 멕시코 1,909시간, 스페인 1,809시간에 비해서도 700~800시간 내외의 장시간 노동을 하고 있다.[3]

한편 ILO 통계에 따르더라도 우리 나라 제조업의 노동시간은 1996년 비교대상 국가 33개국 가운데 3번째로 긴 것으로 나타나고 있으며, 실제 노동시간을 기준으로 하면 우리 나라는 사실상 세계 최장의 장시간 노동을 하고 있다고 할 수 있다.[4] 고용 유지와 실업 문제 해결을 위해서가 아니라 하더라도 노동시간 단축의 당위성은 국제 비교를 통해서 여실히 확인된다.

2) 노동시간에 대한 노동조합의 미흡한 규제

1989년 근로기준법의 개정을 통해 법정노동시간이 48시간에서 44시간으로 단축된 후 실노동시간은 다소 큰 폭으로 하락하였지만, 법정노동시간 단축효과가 사라진 1991년 이후에는 실노동시간 단축추세가 약화되고 완만한 변동에 그치고 있다.

[표2]는 국내 한 자동차업체의 연간 노동시간을 일본 도요타의 그것과 비교한 것이다. 1996년 현재 대우자동차의 연간 노동시간은 2,500시간대로서, 500인 이상 자동차 제조업 생산직의 노동시간과 유사한 수준이다. 반면 일본 자동차산업의 연간 노동시간은 최근 크게 감소하여 왔지만 여전히 국제적으로 높은 수준인 1,900~2,000시간대인 수준과 비교하면 500여 시간을 더 많이 일하고 있는 것으로 나타난다. 1일 8시간 노동을 기준으로 하면, 이것은 무려 2달 이상을 더 일하는 것이라고 볼 수 있다.

이제 연간 노동시간의 내역을 살펴보면, 노동시간의 격차를 야기하는 가장 큰 요인은 초과노동시간임을 알 수 있다. 이것은 우리 나라 노동조합운동이 1980년대 후반이후 단체교섭을 통해 소정 노동시간을 꾸준히 축소하여 왔지만, 이로 인

2) 조사방법과 조사대상의 차이에 따른 노동시간 통계의 비교를 통해 실노동시간을 추정한 것은 이병희, 「노동시간 단축과 일자리, 나누기 정책의 효과」, 미발표논문 (PC통신 나우누리, go KSS 10 자료실) 참조.
3) OECD, Employment Outlook, 1998
4) ILO, Yearbook of Labor statistics, 1997; 전국민주노동조합총연맹, 〔노동시간 국제 비교〕, 1998.5

〔표1〕 연간 노동시간의 국제비교 (단위: 시간)

		1973	1979	1983	1990	1993	1994	1995	1996	1997
취업자	호주		1,904	1,852	1,869	1,874	1,879	1,876	1,867	1,866
	캐나다	1,867	1,802	1,731	1,738	1,718	1,735	1,737	1,732	
	체코							2,065	2,072	2,062
	핀란드	1,915	1,868	1,821	1,764	1,754	1,768	1,773	1,773	1,763
	프랑스	1,904	1,813	1,711	1,668	1,639	1,635	1,638	1,666	1,656
	서독	1,868	1,764	1,724	1,611	1,582	1,581	1,561	1,558	1,558
	아일랜드				1,777	1,828	1,813	1,832	1,860	1,839
	이탈리아	1,788	1,764							
	일본	2,201	2,126	2,095	2,031	1,905	1,898	1,889		
	멕시코					1,804		1,834	1,955	1,909
	뉴질랜드				1,820	1,844	1,851	1,843	1,838	
	노르웨이	1,712	1,514	1,485	1,432	1,434	1,431	1,414	1,407	1,399
	포르투갈					2,000	2,000			
	스페인		2,022	1,912	1,824	1,815	1,815	1,814	1,810	1,809
	스웨덴	1,557	1,451	1,453	1,480	1,501	1,537	1,544	1,554	1,552
	스위스					1,633	1,639	1,643		
	영국	1,929	1,821	1,719	1,773	1,715	1,728	1,735	1,732	1,731
	미국	1,924	1,905	1,882	1,943	1,946	1,945	1,952	1,951	1,966
	한국			2,887	2,804	2,741	2,726	2,731	2,720	2,673
피용자	캐나다	1,814	1,757	1,708	1,718	1,704	1,720	1,726	1,721	
	체코							1,984	1,990	1,981
	핀란드				1,668	1,635	1,674	1,673	1,692	1,687
	프랑스	1,771	1,667	1,558	1,539	1,521	1,520	1,523	1,547	1,539
	서독	1,804	1,699	1,686	1,557	1,527	1,527	1,506	1,502	1,503
	아일랜드				1,843	1,790	1,774	1,776	1,799	1,790
	이탈리아	1,842	1,748	1,724	1,694	1,687	1,682			
	일본				2,064	1,920	1,910	1,910	1,919	1,891
	멕시코					1,921		1,933	2,006	1,955
	네덜란드	1,724	1,591	1,530	1,433	1,404	1,395	1,397		
	스페인		1,936	1,837	1,762	1,748	1,746	1,749	1,747	1,745
	미국	1,896	1,884	1,866	1,936	1,939	1,947	1,953	1,951	1,967
	한국			2,736	2,512	2,475	2,470	2,486	2,465	2,434

주 1) 전체 취업자에는 피용자뿐만 아니라 자영업자, 무급가족종사자, 파트타임 등을 포함함
2) 한국 취업자의 노동시간은 통계청, 『경제활동인구연보』, 각년도에서 인용
자료 : OECD, Employment Outlook, 1998, p. 207

〔표2〕 자동차기업의 연간 노동시간 비교(단위 : 시간)

	대우자동차('96)	500인 이상 생산직 자동차 및 트레일러 제조업('96)[2]	도요타 자동차('95)
연간 정상노동시간(A)	2,008.0	1,926.0	1,937.0
연간 초과노동시간(B)	623.6	618.0	156.0
연간 정상 미작업시간(C)[1]	68.5		
연간 연월차 취득시간(D)	58.4		165.0
간 총노동시간(A+B-C-D)	2,504.7	2,544.0	1,927.0

주 1) 교육, 경조휴가, 결근, 휴직시간 등을 포함.
2) 월 평균노동시간에 12개월을 곱한 수치임.
자료 : 대우자동차 자료,
노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 1996.12
全日本金屬產業勞動組合協議會, 『1996年度 IMF-JC加盟組合 勞動諸條件一覽』 第1券(賃金 · 勞動時間 關係 等), 1997, pp.132-133

한 임금 상승효과는 가져왔다 하더라도 잔업 · 특근 등 초과노동시간에 대한 규제가 사실상 부재하여 노동조합운동이 노동시간 단축에 그다지 성과를 그다지 못하였음을 말해 주는 것이다. 한편 법정 및 단체협약을 통한 연월차 발생일은 일본과 비슷한 수준이지만[5] 실제 사용일수가 일본보다 매우 낮다는 점도 연간 총노동시간의 격차가 크게 나타난 원인 중의 하나이다. 연간 실노동시간을 단축하기 위해서는 초과노동시간의 단축과 휴일 · 휴가의 취득률 증대가 이루어져야 함을 알 수 있다.

한편 규모별 노동시간을 비교하면, 제조업 생산직 가운데 100~299인의 중규모에서 노동시간이 가장 길고, 그 이상 규모의 사업체일수록 노동시간은 짧게 나타난다. 그런데 노동시간의 내역을 보면, 대규모 사업체일수록 정상노동시간은 짧은 반면, 초과노동시간은 그렇지 못하다는 것을 알 수 있다. 이것은 대규모 사업체에서 초과노동에 대한 의존도가 상대적으로 높으며, 또한 이 부문에서 노조 조직률이 90%에 이르고 있음을 감안하면 노조가 초과노동에 대한 규제를 제대로 하지 못하였음을 말해 준다. 이러한 사실은 규모별 노동시간의 변화 추이에서도 확인된다. 500인 이상의 대기업에서 정상 노동시간의 단축 추세가 현저함에도 상대적으로 초과노동시간의 단축은 그렇지 못한 것이다.

5) 일본 역시 연월차휴일은 국제적으로 낮은 수준이다.

[표3] 규모별 노동시간의 변화 추이(제조업 생산직) (단위 : 시간)

		1980	1986	1992	1997	변화분			
						1980-1986	1986-1992	1992-1997	1980-1987
전체	총	234.9	245.7	220.2	217.5	10.8	-25.5	-2.7	-17.4
	정상	197.9	195.5	178.0	177.4	-2.4	-17.5	-0.6	-20.5
	초과	37.0	50.2	42.2	40.1	13.2	-8.0	-2.1	3.1
10-29	총	220.8	229.3	212.4	207.3	8.5	-16.9	-5.1	-13.5
	정상	197.0	195.0	183.9	183.7	-2.0	-11.1	-0.2	-13.3
	초과	23.8	34.3	28.6	23.5	10.5	-5.7	-5.1	-0.3
30-99	총	233.3	244.4	221.2	218.9	11.1	-23.2	-2.3	-14.4
	정상	196.9	197.5	180.6	181.7	0.6	-16.9	1.1	-15.2
	초과	36.3	46.8	40.6	37.2	10.5	-6.2	-3.4	0.9
100-299	총	237.8	250.9	225.4	228.8	13.1	-25.5	3.4	-9.0
	정상	197.9	196.5	179.7	178.6	-1.4	-16.8	-1.1	-19.3
	초과	39.9	54.4	45.7	50.1	14.5	-8.7	4.4	10.2
300-499	총	236.2	248.5	228.8	224.8	12.3	-19.7	-4.0	-11.4
	정상	196.5	195.0	177.8	175.2	-1.5	-17.2	-2.6	-21.3
	초과	39.7	53.5	51.0	49.6	13.8	-2.5	-1.4	9.9
500-	총	236.4	245.8	218.4	214.5	9.4	-27.4	-3.9	-21.9
	정상	198.6	194.1	173.1	169.4	-4.5	-21.0	-3.7	-29.2
	초과	37.8	51.7	45.4	45.1	13.9	-6.3	-0.3	7.3

자료 : 노동부, 「매월노동통계조사보고서」, 각년도

3) 임금추구형 성장체제

1970년대 경제위기 이전까지 이른바 자본주의의 황금기 동안 선진자본주의에서는 큰 폭의 생산성 증가를 달성할 수 있었으며, 이는 실질임금의 증대와 노동시간 단축을 함께 가져왔다. 그러나 1970년대 이후 생산성이 하락하면서 생산성 성과의 배분은 나라별로 큰 차이를 보여주고 있다. 미국에서는 생산성 성과가 거의 전적으로 임금의 증대로만 귀결되었을 뿐이며, 노동시간은 오히려 증가하는 추세를 보이고 있다. 반면 독일과 네덜란드는 생산성 하락 추세에도 불구하고 생산성 증가분을 노동시간 단축으로 배분하고 있음이 주목된다. 한편 1980년대 후반 이후 노동시간 단축에 힘을 쏟아 온 일본에서는 최근 생산성 성과가 노동시간 단축으로 귀결되고 있다.

한편 우리나라의 경우는 생산성 성과가 노동시간 단축보다는 주로 실질임금의 증대로 귀결되어 왔다. 실노동시간이 크게 감소한 1989~1992년 동안 상대적

〔표4〕 생산성, 보수, 노동시간의 변화 추이의 국제 비교(연평균 증가율) (단위 : %)

	시기	생산성 증가율	노동소득분배율 변화율	1인당 보수 증가율	노동시간 증가율
미국	1990-1996	0.9	-0.1	0.8(114.3)	0.1(-14.3)
독일	1990-1994	2.0	-0.8	0.7(58.3)	-0.5(41.7)
네덜란드	1990-1996	1.5	-0.4	0.4(36.4)	-0.7(63.6)
일본	1980-1989	3.0	-0.2	2.4(88.9)	-0.3(11.1)
	1990-1996	2.3	1.2	1.8(51.4)	-1.7 (48.6)
한국	1980-1988	6.1	0.7	7.3(106.4)	0.4 (-6.4)
	1989-1992	6.1	3.1	7.7(83.2)	-1.6 (10.8)
	1993-1997	5.4	0.1	5.1(92.3)	-0.4 (7.7)
	1980-1997	5.9	1.1	6.7(95.9)	-0.3 (4.1)

주 1) 생산성 증가율과 노동소득분배율의 변화율 합계는 1인당 보수 증가율과 노동시간 단축율의 합계와 일치하는 항등적 관계가 존재함. 따라서 소득분배율이 일정하다면, 생산성 증대가 임금의 증대와 노동시간 단축으로 어떻게 배분되는가를 알 수 있음. 괄호안은 생산성 증가율과 노동소득분배율 변화율의 합계가 실질임금 증가율과 노동시간 단축율로 배분되는 비중임.

2) 한국 자료는 필자가 계산

자료 : OECD(1998), Employment Outlook, p. 165

한국은행, 『국민계정』, 각년도

통계청, 『경제활동인구연보』, 각년도

으로 노동시간 단축으로의 배분 비중이 높았지만, 여전히 임금추구형 성장체제가 유지되고 있다고 할 수 있다. 성장이 삶의 질을 제고하는 균형있는 성장을 달성하기 위해서는 실질임금의 증대뿐만 아니라 노동시간의 단축이 함께 추구되어야 함을 시사하는 것이라 할 수 있다.

3. 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기

1) 일자리 나누기 정책의 의의

노동배제적인 고용조정에 대한 대안으로서 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기(work sharing)가 우리 사회에서도 크게 주목되고 있다. 경기변동에 따른 고용조정방식은 정리해고 이외에도 노동시간 단축, 초과노동시간 축소, 조기퇴직제, 배치전환이나 타부서 지원, 타공장 전출, 계열사 파견, 유무급 휴직, 순환휴직제, 교육휴가, 임금 억제 등이 실업 없는 고용조정을 추구하는 방식이다.

이 가운데 일자리 나누기는 경기변동에 따른 노동수요의 감소를 고용규모 자체의 조정보다는 노동시간의 조정을 통해 일자리를 나눔으로써 대응하자는 것이다. 이러한 일자리 나누기 정책은 비자발적 실업을 줄이고 고용을 유지 · 창출하기 위하여 일자리를 재분배함으로써

일자리 나누기 정책은 비자발적 실업을 줄이고 고용을 유지·창출하기 위하여 일자리를 재분배함으로써 실업에 따른 고통을 함께 분담하자는 적극적인 사회연대적인 의미를 가지고 있다.

실업에 따른 고통을 함께 분담하자는 적극적인 사회연대적인 의미를 가지고 있다. 이처럼 대량해고 및 실업증대로 인한 사회적 비용을 줄일 수 있을 뿐만 아니라 노사협력을 통한 고용조정 과정은 노사관계의 개선과 노동자의 헌신성 증대를 통해 장기적으로 경영의 효율성을 높이고 발전적인 한국 경제 모델을 모색할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다. 사실 한국은 OECD 뿐만 아니라 발전도상국 가운데서도 최장시간 노동국가라는 점에서 비단 실업 억제를 위해서만이 아니라 하더라도 노동시간 단축은 절실한 과제라고 할 수 있다.

직접적인 고용조정보다는 노동시간조정을 통해 경기변동에 대응하는 것이 유럽에서는 보편화되어 있다. 유럽에서는 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기 정책이 재직 노동자의 고용 유지(job keeping)라는 소극적 정책으로서만이 아니라 장기 실업자, 청년 실업자의 고용을 창출(job creation)하기 위한 적극적 정책으로 보다 널리 활용되고 있다. 이러한 일자리 나누기 정책이 사회적인 승인을 획득한 것은 80년대 중반이래 장기간의 고실업이 계속되면서 경제성장만으로는 실업을 극복하기 어렵다는 반성이 대두하면서부터이다. 특히 1980년대 후반 경기회복에도 불구하고 실업률이 종래의 수준으로 하락하지 않고서 지속하는 이른바 실업부상효과(hysteresis effect)가 나타나면서 실업감축을 위한 수단으로 노동시간 단축이 새롭게 인식되고 있다.

유럽에서 이러한 일자리 나누기 정책은 노사간의 합의를 통해서, 또는 법제도적인 강제를 통해서 다양한 수준에 걸쳐 확산되고 있다. 예를 들어 벨기에 정부는 1983~86년간 고용 창출의 수단으로 임금 억제와 노동시간 단축을 기본적인 내용으로 하는 3-5-3 계획을 수립하여, 산업부문별 또는 기업협약을 통해 실행하도록 하였다. 즉, 50인 이상을 고용하고 있는 기업에서는 3% 임금 삭감과 5% 노동시간 단축을 통해 3%의 고용 증대를 하도록 하였으며, 추가적인 고용을 창출하지 못하는 기업은 임금 삭감의 이익을

6) OECD, "Labor adjustments and active labor market policies," The OECD Jobs Study - Evidence and Explanations Part II, 1994 참조

독일 폭스바겐 자동차공장의 노동자들. 노동시간을 20% 단축한 주 28.8시간제를 도입하는 대신 월 기본급은 유지하면서 상여금, 휴가 보너스, 이미 합의된 임금인상분 반납을 통해 임금을 약 16% 삭감하였다.

고용 기금(Employment Fund)에 납부하도록 하는 의무조치도 마련하였다. 그 결과 기대치의 절반 수준이긴 하지만, 약 23,000명의 신규 고용을 창출했다고 보고되고 있다[6]

한편 기업단위에서 일자리 나누기 정책의 대표적인 사례는 1993년 12월 독일의 폭스바겐 협약을 들 수 있다. 자동차산업의 세계적인 과잉생산설비, 일본 자동차산업과 비교한 경쟁력 약화 등으로 인해 매출 규모가 20% 급감하는 위기에 직면하여 노사는 대량해고를 피하기 위해 임금삭감과 함께 노동시간을 단축하는 합의를 이루었다. 노동시간을 20% 단축한 주 28.8시간제를 도입하는 대신 월 기본급은 유지하면서 상여금, 휴가 보너스, 이미 합의된 임금인상분 반납을 통해 임금을 약 16% 삭감하였다. 이에 따라 전체 100,000만명 종업원 가운데 고용을 위협받던 30,000명에 이르는 과잉노동력의 일자리를 유지할 수 있었다.[7]

일자리 나누기 정책의 가장 야심찬 사례는 프랑스의 주노동 35시간제 입법

7) Blyton, P. and R. Trinczek, "Renewed interest in work-sharing? assessing recent developments in Germany," Industrial Relations Journal, 28: 1, 1997

노동조합은 노동시간단축 뿐만 아니라 노동시간의 재조직화에 대해서도 기꺼이 교섭함으로써 경제 주체들간의 협력에 의해 조정된 유연성(coordinated flexibility)을 모색하였다

(Aubry법, 1998.5)을 들 수 있다. 그 주된 내용을 보면, 첫째 법률을 통해 노동시간을 획기적으로 단축하였다. 오는 2000년 1월부터 20명 이상을 고용하고 있는 사업장에서는 법정노동시간이 현행 39시간에서 35시간으로 단축되며, 이보다 규모가 적은 사업장에서는 2002년 1월부터 시행한다. 둘째, 노동시간 단축을 통해 감원을 하지 않고 고용을 유지하거나 신규 고용을 창출하는 기업에 대해 적극적인 재정지원을 함으로써 기업이 일자리 나누기 정책을 도입하도록 적극적으로 권장하고 있다. 즉, 2000년까지 최소 10% 이상의 노동시간을 단축하고 6% 이상의 새로운 고용을 창출하거나 감원이 예정되어 있는 일자리를 유지하는 경우 5년 동안에 걸쳐 기업에게 보조금을 지급하고 있다[8].

이러한 유럽의 경험이 우리에게 주는 시사점은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 노동시간 단축이 교섭의 쟁점이 되어야 한다는 점을 사회적으로 인정하고 있다는 점이다. 또한 노동시간 단축을 실업감축을 위한 적극적 조치로 인식하기까지 장기간의 노력이 있어 왔다는 점도 주목된다. 예를 들어 1998년 프랑스의 오브리 법 이전에도 우파가 집권하던 시기에 1993년 고용5개년법, 1996년 로비앙법 등은 노동시간 단축을 통해 일자리 나누기를 권장하는 대표적인 법안들이었다. 둘째, 정부의 주도적인 역할 또한 중요하게 작용하였다. 노사정간의 중앙합의를 이끌어내는데 정부의 역할이 중요하였을 뿐만 아니라 단체교섭을 통해 자발적으로 노동시간을 단축하여 신규 채용을 확대하거나 과잉 노동력을 유지하는 경우 정부가 적극적으로 지원하고 있다. 셋째, 노동조합은 노동시간단축 뿐만 아니라 노동시간의 재조직화에 대해서도 기꺼이 교섭함으로써 경제 주체들간의 협력에 의해 조정된 유연성(coordinated flexibility)을 모색하였다는 점 또한 일자리 나누기 정책이 사회적인 의제로 대두할 수 있는 중요한 계기가 되었다.

8) 한국노총중앙연구원, 「고용구조재편의 세계적 추세와 노동조합운동의 대응」, 1998.10
9) Roche, W. K., B. Fynes and T. Morrissey, 'Working time and employment: A review of international evidence,' International Labor Review, vol. 135 no. 2, 1996

2) 일자리 나누기 정책의 유형

노동시간 단축을 통해 고용을 유지하거나 창출하고자 하는 정책에는 일자리를 나누는 방식에 따라 여러 가지 유형으로 구분할 수 있다.[9] 그 가운데 가장 대표적인 정책은 노동시간의 단축을 통한 일자리 나누기(trading hours for jobs)라 할 수 있다. 노동시간 단축은 주로 주당 표준노동시간의 단축, 초과노동의 규제, 휴가 및 휴일의 증대 등을 들 수 있다.

① 법정노동시간 단축

특히 사회 전반적인 영향을 미치기 위해서는 법정 노동시간의 단축이 필요하다. 우리 나라 노동조합의 조직률이 12% 수준에 그치고 있고, 기업별 노동조합 체계를 가지고 있기 때문에 개별 사업장별로만 추진될 경우 조직노동자와 미조직노동자, 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 간의 노동조건의 격차가 더욱 확대될 우려가 크다. 그러나 업종별 규모별로 경영여건이 크게 차이가 있기 때문에 법정 노동시간의 전면적인 단축에는 여러 가지 어려움이 존재한다. 일본이 1994년 4월 1일 노동기준법을 개정하여 1주 40시간제로 전환한 후에도 1997년 4월 1일 전면 적용시점까지 업종과 규모에 따라 40 · 44 · 46시간 등 기준노동시간을 다양하게 허용하면서 단계적으로 추진한 경험을 검토할 필요가 있을 것이다.[10]

한편 기준 · 소정노동시간의 단축이 실제노동시간의 단축으로 연결되기 위해서는 초과노동에 대한 규제가 요구된다. 또한 노동시간 단축이 고용 증대로 이어지기 위해서는 초과노동에 대한 규제가 필수적이다. 기준 노동시간을 단축하였더라도 초과노동시간이 증가한다면, 노동시간 단축의 고용효과는 크게 약화된다(leakage effect). 영국의 경우에도 실제 노동시간은 표준 노동시간의 단축의 단지 1/2~2/3정도만 감소함으로써 노동시간 단축의 고용효과를 상당히 상쇄하였다는 보고가 있다.[11] 우리나라에서도 1989년 근로기준법의 개정과 단체교섭을 통해 소정노동시간을 단축하여 왔지만 초과노동시장에 대한 규제가 사실상 부재하여 실노동시간의 단축에서 그다지 성과를 거두지 못하였다. 앞서 보았듯이 외국에 비해 지나치게 높은 초과노동시간을 규제하기 위하여 법의 강제력이나 노사협의를 통하여 월 단위 혹은 연간 초과노동 상한을 규정하는 것도 모색할 만하다.

10) 김소영, 「근로시간 단축의 법적 과제」, 1998
11) Whitley, J. D. and R. A. Wilson, "The impact in employment of a reduction in the length of the working week," Cambridge Journal of Economics 10, 1986

'임금삭감 없는 노동시간 단축' 주장은 비현실적일 뿐만 아니라 일자리 창출을 어렵게 함으로써 노동시간 단축의 정당성을 가로막는 결과를 가져올 가능성이 높다.

②직무분할

일자리 나누기 정책의 또 하나의 방법은 정규직 노동자의 노동시간을 단축하여 여러 명의 파트타임을 채용하는 직무분할(job sharing)을 들 수 있다. 그러나 현재처럼 비정규직 노동자가 차별적인 노동조건의 불이익을 받는 상태에서 단순히 고용을 확대하는 것은 곤란하다. 직무분할제가 이루어지기 위해서는 여성이나 고령층 노동자의 자발적인 파트타임 요구와 결합하여 이들에게 최소한 비례적인 노동조건을 보장하고, 노동시간이 줄어든 정규직에게도 종래의 권리가 유지되어야 할 것이다. 네덜란드에서는 1996년 11월 파트타임 노동자를 전일제(full time) 노동자와 달리 차별하는 것을 불법으로 규정하고 있으며, 벨기에는 재직노동자에게 조기퇴직과 안식년 휴가를 선택할 수 있는 권리를 부여하는 대신 파트타임으로 실업자를 채용하는 직무분할제를 도입하면서, 파트타임 노동자에게도 전일제 노동자와 동일한 사회보장권리를 부여하고 있다.

③일자리 교환

셋째 유형은 재직 노동자의 조기퇴직이나 휴가를 장려하는 대신 신규 취업자를 채용하는 일자리 교환(job trading) 방식이다. 유럽에서는 고령 노동자의 조기퇴직을 장려하는 대신 신규 취업자, 특히 청년층 노동자를 채용하여 일자리를 창출하는 형태로 가장 널리 활용되고 있다. 이러한 조기퇴직제는 생애노동시간을 단축하는 적극적인 수단인 뿐만 아니라 작업조직에 영향을 미치지 않으면서 직무 공유제를 실현하는 가장 단순한 형태이기도 하다. 이 때 조기퇴직 노동자에게는 줄어든 소득에 대한 일정한 보조와 일찍 연금을 받을 수 있는 권리가 부여되는 등 보상적 인센티브가 주어진다. 그러나 우리 사회의 사회복지 수준이 매우 미흡하여 노후생활이 보장되지 않는 현 상태에서 도입하기는 어려움이 많다. 특히 조기퇴직제가 정리해고의 수단으로서 악용되지 않도록 하는 것이 중요하다. 다만 생애노동시간을 단축하고 고령층 노동자의 선택권을 확대하는 차원에서 대체고용 창출의 보장이 있을 경우 검토할 수 있을 것이다. 조기퇴직제 이외에도 안식

년제(sabbaticals), 교육휴직, 양육휴직(parental leave), 순환휴가 등을 통한 일자리 교환제 방식 등이 있다.

3) 노동시간 단축의 쟁점

① 임금문제

한편 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기를 둘러싸고 찬반이 크게 엇갈리는 것이 사실이다. 그 가운데 가장 대표적인 것이 노동시간 단축에 따른 노동비용 증대에 대한 우려이다. 노동시간 단축에 따라 삭감된 임금 보전 문제는 노사간의 핵심적인 갈등 사항이기도 하다. 그러나 '임금삭감 없는 노동시간 단축' 주장은 비현실적일 뿐만 아니라 일자리 창출을 어렵게 함으로써 노동시간 단축의 정당성을 가로막는 결과를 가져올 가능성이 높다. 물론 진정한 고통분담을 위해서는 노동소득 뿐만 아니라 노동소득과 자본소득간의 분배, 부의 재분배가 이루어져야 하지만, 그럼에도 노동시간 단축에 따른 비용을 노사정이 함께 부담하는 방향으로 유연한 사고가 요청된다. 그러나 사용자가 제기하는 비례적인 임금삭감은 곤란하다. 노동시간 단축은 생산성을 증대하여 노동비용 상승을 상당히 상쇄하기 때문이다.[12] 일본에서의 실증연구에 따르면, 실노동시간 1%의 단축은 약 0.9%의 노동생산성 향상을 가져와서, 노동시간 단축에 의한 비용 증가 가운데 상당한 부분을 상쇄한다고 한다.[13]

② 노동시간 유연화

한편 또 하나의 쟁점은 노동시간의 탄력화이다. 사용자는 노동시간 단축을 받아들이는 대가로 가동시간을 높이기 위해 다양한 탄력적 노동시간제를 요구한다. 독일에서 1987년 일련의 교섭을 통해 주당 노동시간을 1988년 37.5시간, 1989년 37시간으로 단축하는 대신 노동시간의 탄력적 활용을 양보한 것은 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 이러한 노동시간의 탄력화는 가동률 증대를 위해 노동력 활용의 극대화를 목적으로 한다는 점에서 노동강도의 강화를 초래할 가능성이 크다. 또한 세계적으로 많은 초과노동시간이 유지되는 상태에서 변형노동시간제의 확대는 문제가 크다. 그러나 다른 한편으로 노동시간의 단축이 불가피하게 생산의 유연성을 저해하는 결과를 가지는 것 또한 사실이다. 그러나 이 문제는 '단축이냐, 탄력화냐'라는 단순한 선택의 문제가 아니라고 생각된다. 즉, 생산과 작업조직에 대한 규제와 참

12) White, M., Working Hours: Assessing the Potential for Reduction, ILO, 1987
13) 勞 省, 「昭和60年 勞 經濟の分析」, 1985, pp. 216~217

노동시간 단축을 통한 일자리 나누기의 도입 여부는 한국 경제의 금융개혁, 재벌개혁과 함께 참여적 노사관계를 확립하는 중요한 계기가 될 것이다.

여의 측면에서 탄력화 문제를 바라볼 필요가 있다. 적극적으로 설비 및 작업조직의 개선과 직업자의 숙련향상을 통한 유연 생산체제의 확립을 모색한다면 노동조합의 정책적 역량과 발언권은 강화될 수 있을 것이다. 또한 앞서의 초과노동시간에 대한 상한 규제를 획득한다면 탄력화 문제에 대해 개방적인 자세를 가질 수 있을 것이다.

4. 맺음말

우리 나라에서도 실업대책의 일환으로 노동시간의 단축이 노동계를 중심으로 본격적으로 제기되고 있지만 아직 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기가 '사회적 의제'로 승인되고는 있지 못한 실정이다. 기업들은 대량 감원을 통한 단기적인 인건비 절감에 치중하고 있으며, 노동조합 또한 정리해고제 철폐를 고집하면서 노동시간 단축을 포함한 다양한 고용조정에 대한 협의를 통한 규제를 제대로 하지 못한 채 사실상의 정리해고가 강제되는 사례가 빈발하고 있는 것이다. 이러한 대량감원은 실업보험 · 사회적 불안 등의 사회적 비용을 초래할 뿐만 아니라 감원 이후 기업조직의 불안정과 노사관계의 불안에 따른 효율성 저하 등 기업이 부담해야 할 비용도 막대하다는 점을 감안하면 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기는 충분한 의의를 가진다고 판단된다. 또한 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기의 도입 여부는 한국 경제의 금융개혁, 재벌개혁과 함께 참여적 노사관계를 확립하는 중요한 계기가 될 것이다.

물론 노동시간 단축만으로 현재의 경제 위기에 따른 대량 실업을 해결하기는 어렵다. 현재의 경제위기를 야기한 문제점을 치료하는 경제구조개혁과 함께 중소기업에 대한 신용경색을 해결할 수 있는 정책적 처방이 당연 결합되어야 할 것이다. 또한 극심한 생산 위축에 따라 최후의 수단으로서 고용조정이 불가피할 경우에 이에 대한 정당한 절차와 해고자 선정 기준 등에 대한 노조의 정책적 대비가 이루어져야 할 것이다. ❖