2023.12.31.

국회미래연구원 I 기획연구보고서 I 23-01호

노동시간 법제 변화의 정치 과정: 주요 변화 국면 비교

정혜윤, 이상직

국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

기획연구보고서 23-01

노동시간 법제 변화의 정치과정:
주요 변화 국면 비교

국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연 구 진

내부 연구진

정혜윤 부연구위원(연구책임)
이상직 부연구위원

◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

오늘날 노동시간 관련 정책은 정치적·사회적으로 민감한 사안으로, 노동개혁의 핵심 사항으로 다루어지고 있습니다. 특히 윤석열 정부가 노동시장 개혁의 핵심으로 노동시간 유연화를 언급하면서 정부 접근에 대한 찬반양론이 주를 이루면서 논의 지형이 형성되어 왔습니다.

노동시간은 노동자의 건강권과 휴식권 확보, 노동자의 일·가정 양립과 저출산 문제, 4차 산업혁명 및 디지털 전환에 대한 노동시장의 대응 등을 위해 다차원적 대안이 필요하지만, 법제 개선 방향에 대한 노사정 합의는 어렵고 그간 성과도 미진했습니다. 이러한 현실에서 우리는 특정 정부의 특정 맥락에서 취해진 조치에 대한 찬반 판단을 넘어서 한국 사회에서 노동시간 의제가 다루어진 역사적 추이와 정치사회적 맥락을 드러내는 데에 초점을 맞추고자 했습니다. 노동시간 의제의 시기별 특징을 구분하고 중장기적 관점에서 노동시간에 관한 새로운 접근을 모색하고자 합니다.

본 연구에는 정혜윤 부연구위원이 연구책임자로 이상직 부연구위원과 함께 연구를 진행했습니다. 국회를 찾아 전문가 세미나를 해주신 한신대학교의 황규성 박사님과 노동시간 의제화 추이 등을 조사해주신 윤자은 매일노동뉴스 前기자님, 연구 수행에 필요한 행정업무를 맡아주신 혁신성장그룹의 이효림 연구행정원 등 연구에 참여하거나 다양한 형태로 도움을 주신 모든 분께 감사를 표합니다. 보고서 제작에 도움을 주신 명문인쇄공사의 정은미 팀장님께도 진심으로 감사드립니다.

우리 보고서가 국회 구성원 및 노동 현장 관계자 여러분에게 고민을 나누고 대안을 모색하는 길목에 보다 가치 있게 활용되기를 기대합니다. 국회미래연구원은 앞으로도 노동하는 시민의 미래를 위한 연구를 위해 노력할 것입니다

2023년 12월

국회미래연구원장 **김 현 곤**

목 차

제1장 노동시간 법제사 연구의 필요성 ····· 1

제1절 연구 배경 ····· 3

제2절 문제의식 ····· 6

제2장 관점과 접근 방법 ····· 9

제1절 시기 구분 ····· 11

제2절 서술 방식 ····· 20

제3장 형식적 제도 도입기(1953~1988년) ····· 23

제1절 근로기준법 제정 ····· 25

제2절 민주화 이전 근로기준법 개정의 정치과정 ····· 27

제4장 법제 실질화와 국회의 부상(1989~1997년) ····· 33

제1절 노동시간의 단축(1989년) ····· 35

제2절 노동시간 유연화(1997년) ····· 39

제5장 노동시간 법제 정치과정의 제도화(1997년~) ····· 43

제1절 주5일제 도입(2003년) ····· 45

제2절 주52시간 상한제(2018년) ····· 51

제6장 결론 ····· 59

참고문헌 ····· 67

Abstract ····· 73

[표 2-1] 노동시간 법제 변화 연혁 ····· 17
[표 2-2] 노동시간 변동의 시기 구분 ····· 18
[표 2-3] 의회-행정부 관계의 변화(1998~2022년) ····· 21
[표 5-1] 이명박·박근혜 정부 시기 노사정 위원회에서 노동시간 회의체 ····· 51

그림목차

[그림 1-1] 윤석열 정부의 노동시간에 관한 입장 발표 ····· 4
[그림 2-1] 월평균 노동시간 추이(전체근로자, 1980~2022년) ····· 12
[그림 2-2] 신문기사 내 키워드 등장 빈도(로동시간, 노동시간, 근로시간)(1920~1999년) 14
[그림 2-3] 신문기사 내 키워드 등장 빈도(근로시간, 노동시간)(1990~2023년) ····· 15

요 약

1 연구목적과 방법

- **이 연구는 노동시간 관련 법제가 변화한 국면에 초점을 맞추어 한국사회에서 노동시간 의제가 어떠한 방식으로 다루어져 왔는지를 살펴보고자 함**
  - 노동시간 의제의 시기별 특징을 구분하고, 이를 통해 특정 정부의 특정 맥락에서 취해진 조치에 대한 찬반 판단을 넘어선 중장기적 관점에서 노동시간에 관한 새로운 접근을 모색

- **노동시간 법제 과정을 형식적 제도 도입기(1953년~1988년), 작용과 반작용의 시기(1989년~1997년), 법제 제도화(1998년 ~현재) 등 3단계로 구분하고, 각 단계마다 1) '노동시간 단축(규제 강화)' 또는 '노동시간 유연화(규제 완화)'라는 의제의 성격, 2) 논의의 장(국회 및 기타 공간) 또는 주체의 성격, 3) 단독 의제인지 병행 의제(집단적 노동관계법)인지 여부 등을 통해 시기별 법제 변천의 과정을 밝히고 있음**

- **본 연구는 6장으로 구성**
  - 서론에 해당하는 1장과 2장은 본 연구의 문제의식과 배경, 시기 구분의 세 차원(① 노동시간의 현황, ② 의제화, ③ 법제 변화)을 밝히고 연구의 구성을 소개
  - 본문에 해당하는 3장~5장은 1989년 주 44시간 단축 법제, 2003년 주 40시간 단축 법제, 그리고 2018년 주 52시간 상한제 도입 등 주요 입법 시기별로 1) 법제 방향의 성격이 '규제 강화' 등 노동자 보호 등 노동시간 단축인지, '규제 완화' 등 경영계의 경영실적 개선을 위한 노동시간 유연화인지, 2) 논의 장이 비상입법기구·국회·노사정 회의체인지, 논의 주체가 노동자인지 사용자인지 혹은 정부, 여·야 정당인지, 3) 노동시간이 단독 의제로 다루어졌는지 집단적 노동관계법 등 관련 법제와 함께 다루어졌는지 등을 통해 법제 변천의 정치과정을 분석

- 6장은 결론에 해당하는 논의로 장별 분석과 논의를 요약하고 함의를 정리해 한국 노동시간에 관련해 현재 필요한 새로운 문제의식을 재구성

❑ 분석 결과(본문)

- **제3장 첫 번째 시기(1953년-1988년)는 노동시간 법제의 형식이 실질적 법규범으로서 역할을 하지 못했던 시기를 다루고 있음**
  - 1960년대부터 1980년대 민주화 이전까지 중대한 노동법 개정이 세 번 있었음. 정당성이 허약한 정부가 집단적 노사관계는 억압하는 대신 개인 노동자 보호를 강화하는 차원으로 법을 개정(국가는 행정 체계를 정비하고 확장해 근로감독을 강화하는 형태로 노동자들의 불만을 일정 부문 수용)
  - 시간법제에 대한 중대한 법개정은 없었지만 근로기준법 강화 방향과 맞물려 시간 규제도 강화
  - 노동법 결정 장소는 국가재건최고회의, 비상국무회의, 국가보위입법위원회와 같은 비정상적 입법 기관
  - 노동자들은 사용자와 집단적이고 조직적으로 노동조건을 개선하거나 대등한 교섭이 불가능했기에, 노동시간 단축을 비롯한 요구는 정치사회적으로 중대 의제로 부상하기 어렵고 개선에 한계 존재
- **제4장은 노동시간 관련 법제도가 실질화 되는 한편 '단축'과 '유연화' 조치라는 중대 법개정이 있었던 작용과 반작용의 시기인 두 번째 시기(1989년부터 1997년까지)를 다루고 있음**
  - 89년에는 정치사회적 전환기 노동의 요구가 정치라는 제도 영역으로 수용되며, 정당이 이들 요구를 받아 입법을 주도하며 44시간 단축이란 큰 개선이 이루어지며 노동시간도 단축
  - 90년대 후반 사용자측의 적극적인 대응과 경제위기 국면에서 1997년 탄력적 근로제 도입을 비롯해 각종 노동시간 유연화 조치가 도입
  - 전반기에는 여소야대 국면에서 야당들이 적극적인 행위자가 되었고 국회가 이를 논의하고 조정하는 정책결정의 공간으로 부상했고, 1990년대 중

반부터는 노사정공익이 만나 회의가 열리는 회의체가 노동법 논의의 중요 공간이 됨

- 노사는 물론 여야 간 쟁점이 복수노조 허용 등 집단법제에 초점이 있으며 시간법제는 별도의 중대한 쟁점으로 부각되지 않으며 시기별 정세에 따라 법이 전면적으로 개정될 수 있었음

- **제5장은 1998년부터 현재까지를 다루고 있는데, 법적 쟁점은 대체로 1997년까지 만들어진 법제를 기축으로 다루어지며, 이를 개정하는 제안이 중심임. 2003년에는 40시간제로 노동시간이 단축되며 탄력적 근로기간도 1개월에서 3개월로 연장됨. 2018년에는 주 52시간 상한제로 단축되었고 2021년에는 탄력적 근로제가 3개월에서 6개월로 연장되는 등 단축과 유연화 조치가 동시에, 혹은 가까운 시일 내 이루어짐**

  - 노동시간은 과거에 비해 사회적·정치적으로 별도의 중대 의제로 다루어짐

  - 노사정위원회(현재 경제사회노동위원회)가 중요한 정책 논의의 장소로 부상하며, 국회에서 입법이 되기 이전에 노사정 회의체에 위원회가 만들어져 회의를 거치는 관행이 제도화 됨

  - 노사가 과거에 비해 이익을 투입하고 협상을 하는 공간이 형성된 만큼 일방적 법개정은 어려움. 그러나 정부가 시한과 법개정 방향을 정해두는 경우가 많아 노사정 합의가 쉽지 않다 보니 부분적 합의안(혹은 공익위원안)만 가결되는 경우가 대부분임. 법률 통과 여부나 법제 성격에는 당시 대통령의 당파성과 의지가 큰 영향을 미침

  - 2018년의 법 개정은 사법부 판결에서 시작됨. 비록 국회가 법 개정의 최종 결정 장소이고 이들이 적극적으로 조정에 나서긴 했지만, 최종 법안이 가결된 데에는 대법원의 판결을 앞두었을 뿐 아니라, 문재인 정부가 행정해석을 변경하겠다며 국회를 압박한 이유가 큼

❑ 결론과 함의

- **제6장은 결론과 연구 함의를 담음**

- **노동시간이란 의제 자체가 노동 세력의 정치적 힘의 성장과 연결됨. 권위주의체제에서 노동시간 법제는 큰 변화가 없었고 주요 법제의 결정 공간은 비상권력기관이었음. 민주화 이후 10년 동안 노동의 힘이 성장하고 국회가 정책결정의 최종 공간으로 자리 잡으며 노동시간은 정치사회적으로 중요한 이슈로 다루어지기 시작했고 꾸준히 노동시간 단축의 방향으로 법 개정이 이루어짐**

  - 기존에 억압했던 집단적 노동의 요구가 분출되고 이를 규제하는 집단적 노동관계법 개정이 쟁점이 되면서 시간법제는 상대적으로 주변부 의제였음. 이에 정치적 형세에 따라 1989년과 1997년에 빠르게 단축과 유연화란 규제 강화와 완화라는 양쪽 방향으로 법 개정이 이루어짐

  - 2000년대에 들어서며 노동시간은 별도 의제로 다루어질 정도로 정치사회적으로 중대한 의제로 부상하며, 국회 입법 이전 노사정 회의체도 의제를 논의하는 공간으로 자리잡음. 입법의 핵심 행위자는 여야 정당이지만, 의제를 제기하거나 추진에 동력을 부여하는 이들은 노사 단체이고, 행정부는 여전히 중요한 행위자임. 이들의 역할과 관계, 힘 관계에 따라 법 개정이 이루어지고 그 메커니즘이 복잡해지며 제도 변화는 이제 하나의 방향으로만 가능하지 않음

  - 이런 점에서 현재 윤석열 대통령과 고용노동부의 노동시간 개편에 대한 의지는 가깝게는 2018년의 주52시간 상한제에 대한 후속 조치의 연속선상에 있으며, 거시적 관점에서 본다면 지난 한국사회 노동시간의 두 가지 방향-단축과 유연화-의 연장선상에 존재

- **민주화 이전과 이후 입법과정의 공통분모는 국가의 역할, 행정부의 막강한 영향력임. 권위주의체제시기에는 정부가 비정상적 입법기관을 동원해 법안을 통과했다면, 민주화 이후에는 국회를 통해 여야 간 합의와 조정이 중요하지만 법안 통과에 대통령의 당파성과 의지, 행정부의 역할이 여전히 큰 영향을 미침**

- 형식적으로는 노사정 합의를 거치지만 정부는 기한과 방향을 정해두고 합의를 압박하고, 기일을 넘기면 공익위원안을 통과시키거나 위원을 교체해서라도 합의안을 도출해 국회에 이송함. 혹은 정부여당이 주도해 법안을 다시 만드는 등 형식적으로는 입법부는 독립된 통치기관이고 노사정협의체가 존재하지만 정당과 노사의 자율성은 크지 않음
- 한국사회 노동법 개정 과정에서 행정 권력의 당파성이 중요했다는 관점에서 현재 윤석열 대통령과 고용노동부가 노동시간 개편에 강한 의지를 가지는 것 자체가 중대한 의미를 가짐. 물론 이는 정부 일방의 의지대로만 제도를 만들 수 있다는 의미는 아님. 1997년 노동법 날치기 통과, 2015년 9.15 노사정 합의 이후 일방적인 여당의 법안 기습 발의, 2021년 경사노위 탄력적근로제 합의 등 행정부 주도의 정책결정은 모두 정치사회적으로 큰 혼란을 야기하거나 노사정 논의 중단 등 정책결정과정의 파행으로 귀결되었음

- **이런 점에서 대통령의 국정과제를 빠르게 실현해야겠다는 의지를 앞세우기보다 충분히 이해관계자들의 의견을 청취하고 시행 실태를 점검할 필요가 존재**

- **아울러 시간 법제 논의가 주로 근로기준법 테두리에서 논의되는 현상 자체, 즉 노사 자율과 자치 영역은 억제하는 대신, 국가 행정 규제를 통해 노동자 보호를 꾀하는 것 또한 권위주의 체제 유산과 연결되는 부분이 존재. 그러나 이제 노동시간 논의는 개별노동관계법 개정을 넘어서 집단적 노동관계법과 함께 논의가 필요하며, 노동정책뿐 아닌 산업정책에 대한 보다 내실 있는 노사의 사회적 합의 도출을 위한 기획과 상상력이 필요함**

제1장

노동시간 법제사 연구의 필요성

이 연구는 노동시간 관련 법제가 변화한 국면에 초점을 맞추어 한국사회에서 노동시간 의제가 어떠한 방식으로 다루어져 왔는지를 살펴보고자 한다. 글의 일차적 배경은 2022년과 2023년에 걸쳐 노동시간 의제가 한국사회에서 다시금 주목받은 것과 관련 있다. 윤석열 정부가 노동시장 개혁 의제의 핵심으로 노동시간 유연화를 언급하면서 노동시간 의제가 크게 주목된 가운데 정부 접근에 대한 찬반양론이 주를 이루면서 논의 지형이 형성되었다.

우리는 노동시장 개혁 당위론, 또는 현실론과 노동시간 법제 '개악' 비판론 구도에서 다소 벗어나 한국사회에서 노동시간 의제가 다루어진 역사적 추이와 정치사회적 맥락을 드러내는 데에 초점을 맞추고자 한다. 2021년 이래의 국면은 그 전까지의 역사적 유산과 정치사회적 맥락에 의해 상당 부분 형성된 것이기 때문이다. 이러한 접근법을 취함으로써 우리는 노동시간 의제의 시기별 특징을 구분하고, 이를 통해 특정 정부의 특정 맥락에서 취해진 조치에 대한 찬반 판단을 넘어선 중장기적 관점에서 노동시간에 관한 새로운 접근을 모색하고자 한다.

제1절 연구 배경

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

최근 노동시간을 둘러싼 논의는 민주화 이후 노동시간을 둘러싼 한국사회 논의 지형을 반영한다. 그것은 노동시간(혹은 실근로시간)을 단축하려는 흐름과 2018년 시행된 주 52시간 상한제의 문제점을 비판하며 유연화 조치를 강화하려는 흐름이 맞물리면서 형성된 것이다.

노동시간을 둘러싼 이슈가 2021년 이후 중대 의제가 된 이유는 윤석열 대통령이 정치참여 선언을 한 인터뷰[1]를 비롯해 당선 이후에도 노동시간 개편의 필요성을 꾸준히 제기

1) "[인터뷰]윤석열 주 52시간 실패한 정책…기업 노사간 합의 맡겨야."(매일경제, 2021.7.19.)

하면서 주요 정책 사항으로 논의해서이다. 전문가 기구인 미래노동시장연구회의 제안을 거쳐, 2023년 3월 고용노동부는 1주 최대 69시간(주 6일 노동 기준)을 뼈대로 하는 입법 예고안을 발표하기도 했다. 그러나 '주 69시간제' 등 논란 끝에 논의가 사실상 중단된다. 8개월이 지난 2023년 11월 13일에 고용노동부는 노사 및 시민 대상 면접조사를 토대로 "주52시간제를 유지하면서도 일부 업종·직종에 한해 개선"하겠다는 유연화 조치를 밝혔다.[2)]

관련 논쟁이 주 120시간, 69시간, 60시간 등 숫자를 위주로 전개되었지만, 내용을 들여다보면 정부의 시도는 2018년부터 실시된 '주52시간 상한제'에 대한 후속대책으로서 성격이 강하다. 나아가 길게 보면 그것은 1997년 이후 확대된 '근로시간 유연화' 조치의 일환이라고도 볼 수 있다.

[그림 1-1] 윤석열 정부의 노동시간에 관한 입장 발표

출처: 뉴시스(2023.11.13.)

21대 국회에 발의된 법안도 상반된 방향으로 각각 발의되어 있다. 주4.5일제로 시간을 단축하는 법안, 실근로시간 단축을 위한 포괄임금 남용 방지 법안, 특별연장근로를 제한하거나 연장근로의 휴식 시간을 부여하는 법안 등 노동시간 단축을 목표로 하는 법안이 발의되어 있다.[3)] 이에 못지 않은 숫자로 유연화와 관련된 법안도 발의되었다. 30인 미만

2) "노사국민 6,030명 대상 전례없는 대규모 면접조사 결과 국민의견 전폭 수용, 주52시간제 유지하면서 일부 업종·직종에 한해 개선…" 고용노동부 보도자료(2023.11.13.)

사업장은 추가연장 근로 예외를 인정하는 법안부터 근로시간 법제 전반을 유연화하는 법안, 연장근로 제한 규정을 유예하거나 벌칙을 완화하는 법안, IT업종 등 특정산업에 규제를 완화하는 법안 등이 발의되었다.[4] 2021년 7월부터 5인 이상 사업장까지 전면 시행되는 주52시간 상한제에 대해 사업장 규모별로 예외를 인정하거나 시행시기를 유예하는 등의 내용이 많다.

21대 국회가 종료되지 않은만큼 남은 회기동안 재계 요구를 수용하는 규제유연화 조치가 논의될 가능성이, 다른 방향에서는 실노동시간 단축을 위한 포괄임금 남용방지 등 방안이 논의될 가능성이 공존한다. 노동시간 의제는 22대 국회에서도 계속 쟁점이 될 것이다.

의제만 아니라 정책결정 과정 또한 유사하게 전개될 가능성이 높다. 최종 결정의 장소는 국회지만 노사정 회의체에서 의제가 논의되고 행정부의 당파성과 정치적 형세가 맞물려 입법과 제도화가 이루어지는 것도 비슷할 것이다. 그렇기에 좀 더 중장기적 관점에서 검토가 필요하다.

3) 법안 명은 모두 "000 의원 대표 발의 근로기준법 일부 개정 법률안"로 이하 대표 발의자 이름(의안번호)로 통일. 류호정(2105692), 강훈식(2116482), 우원식(2117588), 박주민(2121227), 김영진(2121721), 노웅래(2124098), 김영주(2126108)임.

4) 법안 명은 모두 "000 의원 대표 발의 근로기준법 일부 개정 법률안"로 이하 대표 발의자 이름(의안번호)로 통일. 송언석(2100366), 정희용(2100684), 최승재(2102299), 김용판(2106868), 송석준(2111831), 김은혜(2112476), 권명호(2117967), 이주환(2118607), 최승재(2119557), 권명호(2119690)임.

제2절 문제의식

노동시간에는 정치가 흐른다. 노동시간은 경제 현상처럼 보이지만 정치 현상이다. 시간 정치의 지형과 관련 규칙은 경제로부터 자동으로 연역되는 것이 아니라 이해관계와 권력관계의 짜임새에 따라 형성된다(황규성, 2022: 74-75). 노동법은 노동시간을 규율하고 틀 짓는 나침반이자 원형이다. 노동법 제·개정 과정에는 국가와 노동과 자본이 경합한다. 한 차원 낮추어 생각하면, 여당과 야당, 행정부, 노동조합과 사용자단체 등이 주요 행위자로 등장한다. 즉 법제는 주체 간 논쟁과 합의의 역사를 담고 있다. 기존 여러 논의는 노동시간 법제의 법리적 의미를 해석하는 데에 초점을 맞추고 있다. 이 연구는 법제가 만들어지고 변화한 과정에 주목한다. 그 과정의 정치사회적 맥락을 드러내는 것에 초점을 맞춘다.

정부 수립 이후 노동시간 관련 법제가 처음 도입된 때는 근로기준법이 제정된 1953년이다. 여기에서 규정된 기준근로시간은 1일 8시간, 1주 48시간이었다. 연장근로는 당사자 합의에 따라 최대 60시간까지 할 수 있었다. 이후 노동시간 관련 법제는 크게 다섯 차례 바뀌었다. 1989년과 1997년, 2003년, 2018년, 2021년이다. 1989년에 주48시간에서 44시간으로 노동시간이 단축되었으며, 1997년에는 변형근로제 등 각종 유연화 조치가 들어왔다. 2003년에는 노동시간이 주40시간으로 단축되는 대신 탄력적근로제 단위기간이 1개월에서 3개월로 연장되며 주 최대 64시간까지 연장근로가 가능해졌다. 2018년에는 주 52시간 상한제가 도입되었고 2021년에는 탄력적근로제의 단위가 3개월에서 6개월로 연장되었다.

이 연구는 이들 주요 변화의 시점에 주목하고 각 국면에서 노동시간 의제가 정치의 공간에서 어떤 식으로 다루어졌는지 재구성해보고자 한다. 관련한 주요 과제는 크게 세 개다. 정책 논의의 성격과 정책 결정 장소, 의제 논의의 형식 등이다.

첫째, 1953년 법제정 이후 노동시간 법제가 어떤 식으로 논의되었는지를 확인할 필요가 있다. 노동시간 법제 관련 논의는 크게 두 축으로 평가해 볼 수 있다. 단축 등 규제 강

화, 그리고 유연화 조치 등 규제 완화이다. 규제 강화와 완화라는 두 방향에서 어떤 축으로 개정이 이루어졌는지 살펴볼 필요가 있다. 노동운동은 장시간 노동으로 노동자의 건강과 안전을 지키고 휴식과 생활을 보장하여 노동하는 인간으로서 존엄을 유지할 수 있도록 노동시간 단축을 요구해왔다. 반면 사용자들은 노동의 요구를 억제하고 인력 비용 절감을 위해 노동시장 유연성 전략을 강조하며 수요에 따른 탄력적 인력 운용을 시도해왔다. 기업 이해가 반영될수록 시간 법제에는 특례나 예외 규정을 통해 규제 유연화 조치가 포함된다. 이에 노동시간 법제 변화를 규제 강화와 완화라는 축에서 본다면, 노동과 자본의 힘 관계 변화를 알 수 있다.

둘째, 정책 논의 및 결정 장소의 변화에 주목해 볼 수 있다. 민주화 이전 노동법의 개정은 1961년 국가재건최고회의, 1974년 비상국무회의, 1980년 국가보위입법위원회와 같은 비정상적인 입법기관에 의해 이루어졌다(김인재, 2003). 법개정을 주도하는 행위자는 권위주의 체제의 대통령 중심의 행정부였다. 그렇다면 민주화 이후 노동법 개정을 위한 논의 공간은 어디로 이동했을까. 일단 국회다. 대부분의 노동쟁점이 국회에서 논의되고 다루어지기 시작했다. 그리고 노사정위원회도 쟁점을 다루는 장소로 새롭게 부상한다. 그 과정에서 노사단체와 여야정당, 대통령 및 행정 권력이 어떻게 맞물렸는지 확인할 필요가 있다.

셋째, 의제가 논의되는 형식적 성격이다. 민주화 이후 복수노조 등 집단적 노동관계법 개정과 노동시간 등 개별적 법개정이 어떻게 맞물려 의제화되었는지, 언제 근로시간 법제가 중대 의제로 등장했는지 그 변화 양상을 살펴볼 필요가 있다.

이 글에서 답하고자 하는 질문은 다음과 같다. 첫째, 노동시간을 정치·사회적으로 개입이 필요한 '문제'라고 인식하게 된 때와 계기는 언제이고 어떤 형태인가? 의제 흐름은 어떤 변화 추이를 보이는가? 둘째, 시기별 행위자들은 어떤 관점에서 문제를 제기하고 주장을 펼치며 법제 개정을 주장했는가? 셋째, 민주화 이전과 이후 노동시간 논의 주체와 공간의 변화는 무엇을 의미하는가? 넷째, 노사정위와 국회에서 노동시간은 얼마나 중요한 의제로 다루어졌고 그 방향은 무엇이었으며, 논의 과정 형식에 있어 공통분모와 차이점은 무엇인가? 다섯째, 위와 같은 사회적 의제의 변화를 통해 현재 한국의 노동시간은 어떻게 변화했는가?

2장에서는 노동시간 법제 변동의 역사를 세 시기로 구분해 보고자 한다. 3장~5장은 시

기마다 이해관계자 간 갈등이 대표되고 조정되어 법률에 대한 합의가 도출되는 과정을 살펴본다. 의제화의 배경, 의제가 주로 논의되고 결정된 공간(노사정위, 국회, 행정부, 사법부 등), 주요 행위자의 대응, 노동시간 법제의 방향성(단축인지 유연화인지) 등을 중심으로 시기별 정치과정을 살펴본다. 6장은 결론에 해당하는 장으로 한국 노동시간 법제 변화의 정치과정의 특징을 알아본다. 한국의 노동시간 법제가 어떠한 맥락에서 변화했으면서도 변하지 않았는지 서술한다.

제2장

관점과 접근 방법

제1절 시기 구분

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

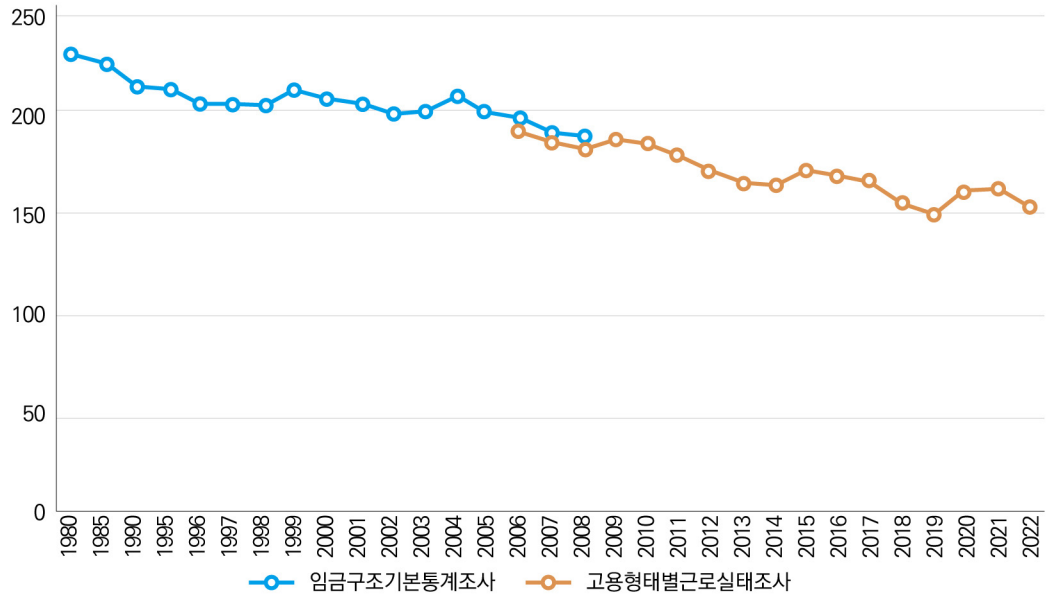
이 장은 이후 서술을 위한 준비 작업을 소개한다. 먼저 노동시간 법제 변화의 과정을 살펴보기 위한 시기 구분의 기준을 소개하고 각 시기별 특징을 간략하게 소개한다.

시기 구분의 기준으로 참고한 것은 크게 세 가지이다. 먼저 노동시간의 추이다. 노동시간이 실제로 어떻게 변화했는지를 드러냄으로써 주요 국면의 성격을 보여줄 수 있다. 다음으로 언론 지면에서의 논의 수준으로 의제화 수준을 알아본다. 노동시간 의제가 한국사회에서 어느 정도로 이슈화되었는지를 보여줄 수 있다. 마지막으로 가장 중요한 것은 법제의 변화다. 이 세 측면을 종합적으로 고려해 시기를 구분해 보고자 한다.

1 시기 구분의 세 차원: 현황, 담론, 법제

가. 노동시간 추이

먼저 노동시간 추이를 살펴보자. 한국 사회가 장시간 노동체제라는 말을 많이 하고, 다른 나라에 비해 노동시간이 길다는 비교 기사도 주기적으로 나오지만 '평균' 노동시간을 측정하는 것은 쉽지 않은 일이다. 특히 장기간의 시계열 자료를 구축하기 쉽지 않다. 이 점을 고려해 이 연구에서는 가용한 자료로 대략의 추이를 확인해보고자 한다. [그림 2-1]이 그 그래프이다.



[그림 2-1] 월평균 노동시간 추이(전체근로자, 1980~2022년)

자료: 임금구조기본통계조사 각 년도, 고용형태별근로실태조사 각 년도
출처: 임금구조기본통계조사 값은 배규식(2011: 22), 고용형태별근로실태조사 값은 국가통계포털(KOSIS)
주: 1980년에서 1995년까지는 5년 단위로 기록되어 있는 것에 유의

이 그림을 보면 한국사회 월 단위 평균 노동시간은 전반적으로 꾸준히 감소했다. 그러나 특정한 시기에는 노동시간이 늘어나기도 했다. 일관되게 감소한 것은 아니었다. 주요한 감소세를 보인 시점을 중심으로 추이를 살펴보자.

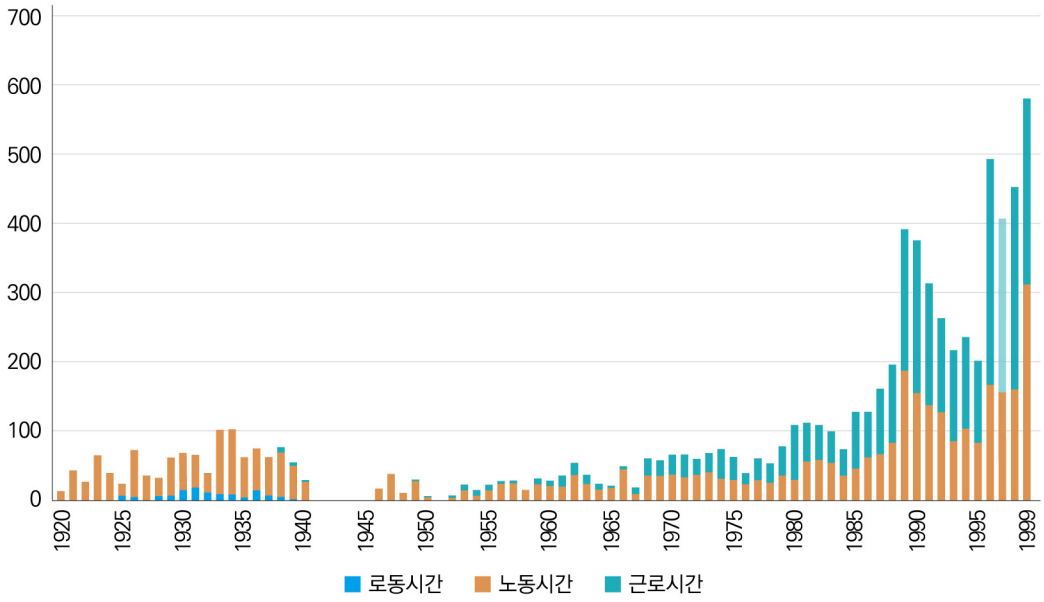
먼저 1985년에서 1990년 사이에 노동시간이 큰 폭으로 감소했다. 감소세는 1990년대 중반까지 이어진다. 1987년 노동자 대투쟁과 1989년 법개정의 영향이 있었을 것으로 보인다. 노동시간 감소세는 1990년대 중반부터 멈춘다. 주목할 지점은 노동시간이 증가한 1990년대 후반이다. 1997년의 3월 법개정으로 유연근로시간제가 도입되고 연장근로 제한 기준이 완화되면서, 같은 해 외환위기 발생으로 해고와 실직이 이어지면서 재직자의 근로시간이 늘어났을 것으로 보인다. 노동시간이 1990년대 중반 수준으로 다시 줄어드는 것은 2000년대 초반에 와서인데, 2004년에는 노동시간이 다시 늘어나기까지 한다. 일관된 감소세가 나타나는 때는 2000년대 후반에 들어서다. 2003년 8월 29일 법개정에 따라 법정노동시간이 주 44시간에서 주 40시간으로 단축된 것이 사업체 규모에 따라

2004년과 2005년, 2006년, 2008년, 2011년에 거쳐 시행된 것을 반영하는 것으로 보인다. 2010년대 초반까지 유지되던 감소세는 2015년을 기준으로 증가세로 전환된다. 증가한 노동시간은 2018년에 다시금 줄어들지만 2020년에 다시 증가세로 전환된다. 요컨대 1980년대 이래 한국의 노동시간은 전반적으로 줄었다. 그러나 전반적 감소세에서 국면에 따라 증감이 반복되는 경향을 확인할 수 있다. 이것은 노동시간 관련 법제 변화 자체에 따른 것일 수도 있고 법제 변화가 시행되는 과정에서 직면한 환경 맥락을 반영하는 것일 수도 있다.

어쨌든 노동시간의 추이를 기준으로 시기를 구분해 보자면, 1980년대 후반의 감소세를 시작한 한 차례 변곡점과 1990년대 후반 반대 경향이 나타난 분기점, 그리고 2004년 무렵을 기점으로 한 감소세의 등장, 2010년대 중반 반대 방향으로의 변곡점, 그리고 다시금 확연한 감소세를 보였던 2018년 무렵에 주목할 수 있을 것이다. 즉 1980년대 중반까지 한 국면과 1980년대 후반 이래 1990년대 중반까지의 흐름, 1990년대 후반부터 2000년대 초반까지 국면, 2000년대 중반 이후 2010년대 중반까지의 국면, 마지막으로 2010년대 후반부터 지금까지(2023년)의 국면으로 구분할 수 있다.

나. 의제화 수준 추이

다음으로 살펴볼 측면은 담론 수준의 변화이다. 이것은 신문 보도 수준으로 확인했다. 먼저 '네이버 뉴스라이브러리'를 활용해 다섯 개 신문사의 기사에서 "로동시간", "노동시간", "근로시간"이 언급된 기사의 숫자를 확인했다. 기간은 검색이 가능한 가장 이른 연도인 1920년부터 검색이 가능한 가장 최근 연도인 1999년이다. 다섯 개 신문사는 동아일보(1920~)와 조선일보(1920~), 경향신문(1946~), 매일경제(1966~), 한겨레(1988~)이다. 신문사별로 창간 시점이 다르다는 것에 유의할 필요가 있으나 전반적인 의제 수준을 확인하기에는 무리가 없다고 판단해 각 신문사에서의 등장 빈도를 단순 합산해 숫자를 확인했다. 그 결과가 [그림 2-2]다.



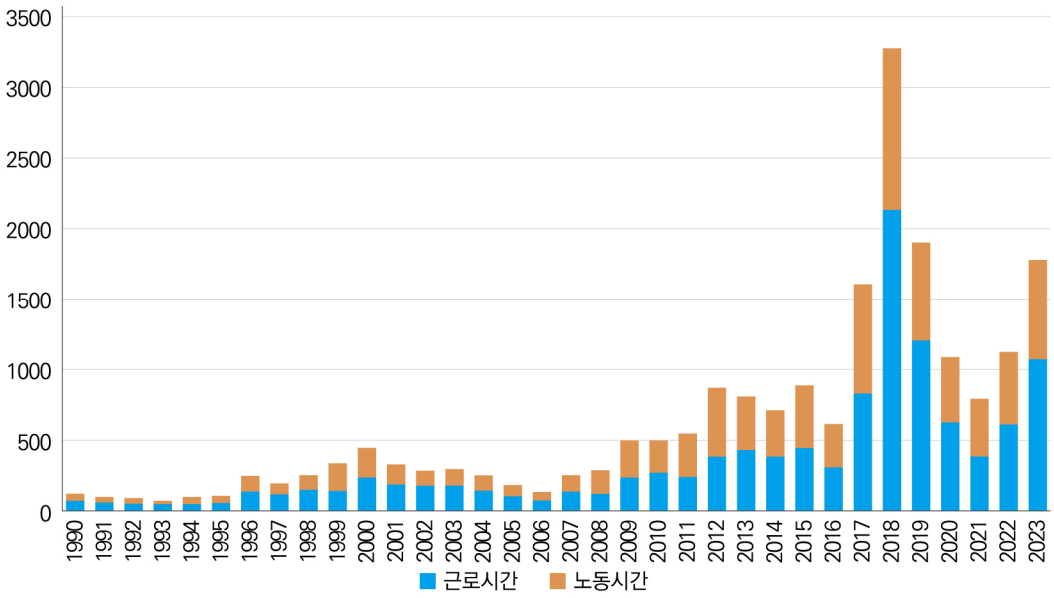
[그림 2-2] 신문기사 내 키워드 등장 빈도(로동시간, 노동시간, 근로시간)(1920~1999년)

출처: 네이버 뉴스라이브러리

[그림 2-2]를 보면, '노동시간'에 대한 기사는 1920년부터 등장한다. 동아일보에 실린 염상섭의 칼럼 "노동운동의 경향과 노동의 진의"에서다. 이후 일제강점기 내내 노동시간에 대한 언급은 일정 수준 지속된다. 그러나 해방 후 노동시간에 대한 언급은 극히 적다. 1950-70년대에 '노동시간'은 실태조사 결과를 소개할 때에나 관련 정부 시책을 소개할 때에 간헐적으로 언급되었다. 그렇지만 점진적으로 언급량은 꾸준히 증가했다. 1960년대 후반부터는 언급량이 다소 많아지고 이는 1970년대 중반까지 이어진다. 이는 장시간 근로 실태가 좀 더 알려지고, 관련된 논의가 많아진 것을 반영한다.

1980년대에 오면 노동시간에 대한 언급량은 한 수준 더 높아진다. 특히 1980년대 중반부터는 일관된 상승세를 보이고 1989년에 와서는 언급량이 비약적으로 많아진다. 1988년에 발간된 한겨레 신문 기사를 제외하고 보더라도 노동시간을 언급한 기사량이 크게 늘었다. 1990년대 초중반에 다소 줄어든 언급량은 1996년과 1999년에 다시금 크게 늘어난다. 1980년대 후반의 증가세와 1990년대 후반의 증가세는 노동시간이 전사회적 의제로 부상했다는 것을 반영한다.

최근의 의제화 추이를 확인하기 위해서는 한국언론진흥재단에서 운영하는 검색사이트인 '빅카인즈'를 활용했다. 빅카인즈에서 5개 신문사(조선일보, 중앙일보, 동아일보, 경향신문, 한겨레)를 대상으로 "근로시간"과 "노동시간"을 검색했다. 검색 기간은 1990년에서 2023년이다. 그 결과가 [그림 2-3]이다.



[그림 2-3] 신문기사 내 키워드 등장 빈도(근로시간, 노동시간)(1990~2023년)

출처: 빅카인즈

1990년대 후반에 생겨난 증가세는 2000년을 기점으로 하락세로 전환된다. 노동시간을 언급한 기사량이 다시금 늘어나는 때는 2007년이다. 이때부터 점차 언급량이 많아져 2012년에는 상당 수준으로 언급량이 많아진다. 2012년은 주52시간 상한제로 노동시간 단축 논의의 계기가 된 법원 판결이 이어진 해이기도 하다(이영주, 2018: 146-147). 이때부터 노동시간 언급량은 일정 수준으로 유지된다. 그러다가 2017년에 오면 보도량이 크게 증가해 2018년에 정점에 달한다. 2017년 국회의 법안 심사, 2018년 2월 28일 근로기준법 일부개정안 가결, 2018년 7월 1일 개정안 시행을 반영하는 것으로 보인다. 이후 언급량은 조금씩 줄어들었으나 2021년을 기점으로 다시금 많아지고 있다. 이는 글의

서두에도 언급했던, 윤석열 정부의 노동시장 개혁 논의가 등장한 것을 반영한다.

요컨대 의제화 수준의 추이도 앞서 살펴본 노동시간 변화의 추이와 전반적으로는 조응하는 것처럼 보인다. 1950년대부터 1980년대 중반까지는 노동시간에 대한 관심이 상대적으로 미약했다. 1980년대 후반부터 노동시간에 관한 관심은 크게 증가한다. 이후 감소와 증가를 반복하지만 언급량 수준 자체는 그 전 시기보다 크게 증가했다. 1980년대 후반 이후 노동시간이 또 한 차례 큰 관심의 대상이 되었던 시기는 1990년대 후반이다. 이후 노동시간에 대한 관심은 2000년대 후반부터 점차 고조되었고 2010년대 중반부터 사회적으로 가시화되었으며, 2018년에 정점을 이룬다. 이후 최근에 다시 노동시간에 대한 관심이 커졌는데, 이것은 어떤 의미에서는 2018년의 관심의 연장선에 있다고도 볼 수 있다.

다. 주요 법제 변화

마지막으로 노동시간 관련 법제 변화 연혁을 살펴보자. [표 2-1]이다. 한국 최초의 시간법제는 미군정시기다. 노동시간을 1주 48시간으로 제한하는 내용이었다(1946.11.7.).

1953년에 제정된 근로기준법은 이를 반영해 법정 노동시간을 1일 8시간, 1주 48시간으로 규정했다. 이 규정이 바뀐 때는 1989년이다. 1989년 3월에 근로기준법이 개정되면서 법정 노동시간이 1주 48시간에서 1주 44시간으로 단축되었다. 더불어 유해위험작업의 경우 1주 36시간에서 1주 34시간으로 단축되었다.

이후 1997년 3월에 변화가 있었다. 탄력적 근로시간제나 선택적 근로시간제가 도입되었고, 연장근로 제한 기준이 완화되면서 주 최대 60시간에서 64시간 노동이 가능해졌다. 노동시간 계산 특례규정도 도입되었다.

2003년 9월에는 이른바 주40시간 근로제가 도입되었다. 이는 2004년에 1,000인 이상 기업에서부터 시행되어 2011년에 20인 미만 사업장까지 확대 시행되었다.

2018년도에는 실근로시간을 줄이기 위해 주간 최대 총근로시간을 기존 64시간에서 52시간으로 단축하고 8시간을 초과하는 휴일 노동에 대해 가산 수당 할증률을 인상하는 내용으로 근로기준법이 개정되었다. 이른바 주52시간제의 도입이다. 2021년에는 6개월 단위의 탄력적 근로시간제가 도입되었다.

[표 2-1] 노동시간 법제 변화 연혁

공포 년·월	주요 내용	법정 노동 시간	방향
1953.5. 제정	『근로기준법』제정 - 기준근로시간은 1일 8시간, 1주 48시간 - 당사자 합의시 연장근로시간은 통상임금의 50% 이상 가산 지급, 1주 60시간까지 근로 - 60시간 초과 근로시간 연장 가능(특별한 사정+사회부 인가)	주 48시간 최대 주 60시간	규제
1989 .3.	- 기준근로시간은 1주 48시간에서 44시간으로 단축 - 유해위험작업은 1주 36시간에서 34시간으로 단축	주 44시간 최대 주 60시간	단축
1997.3.	- 탄력적 근로시간제 도입 - 선택적 근로시간제 도입 - 연장근로의 제한(최대 60시간)을 완화해 주당 64시간 노동 가능 - 근로시간 계산의 특례 규정(간주근로시간 및 재량근로시간제) 도입	주44시간 최대 주 64시간	유연화
2003.9.	- 기준근로시간 주 40시간으로 단축 탄력적 근로시간제 단위기간을 1개월에서 3개월로 연장	주 40시간 최대 주 64시간	단축+유연화
2018.3.	- 휴일근로 포함 주 최대 52시간제 확립 - 관공서 공휴일의 유급휴일 의무화와 8시간 이내 가산임금 중복지급 불허 - 근로시간 특례업종 대폭 축소와 11시간 연속휴식시간제 도입	주 40시간 최대 주 52시간	단축
2021.1.	- 6개월 단위 탄력적 근로시간제 도입		유연화

출처: 조용만(2021), 이영주(2018) 참고

2 세 시기

앞에서 확인한 세 차원은 시차를 두고 변화한다. 세 차원이 일관된 방향으로 연결되는 것도 아니다. 따라서 세 차원을 상관관계나 인과관계를 가진 것으로 볼 수는 없다(이정아·김수현, 2015). 그럼에도 장기 시각에서 보면 전반적인 추세는 있다. 크게 구분할 수 있는 마디를 찾아볼 수도 있다.

앞에서 확인한 세 차원의 추이를 고려해 이 연구에서는 노동시간의 역사를 크게 세 시기로 구분하고자 한다. 두 번째와 세 번째 시기는 크게 두 번의 분기점이 있었다고 본다. 아래의 표는 시기 구획의 경계를 정리한 것이다.

[표 2-2] 노동시간 변동의 시기 구분

대 구분	분기점(법제 변동)
1. 형식적 제도 도입기 (1953~1988년)	① 48시간제로 제정(1953년)
2. 작용과 반작용의 시기 (1989~1997년)	① 44시간제로 단축(1989년) ② 노동시간 유연화(1997년)
3. 법제 제도화의 시기 (1998~현재)	① 40시간제로 단축 + 탄력적 근로기간 1개월에서 3개월로 연장(2003년) ② 주52시간 상한제 단축(2018, 2021년)

첫 번째 시기는 1953년 근로기준법이 제정되고 기준 노동시간이 정해진 뒤 1989년까지 약 30년 동안으로 형식적 법제도 도입 시기다. 법률은 있지만 아직 시간 규제는 실질적 법규범으로 역할하지 못했다. 아울러 53년 이후 노동법제는 집단적 노사관계를 억압하는 대신 개인 노동자 보호를 강화하는 차원으로 개정되었는데 노동시간 규제도 그 차원에 존재한다. 시간 법제를 비롯한 중대한 노동법 정책결정의 장소는 비정상적 입법기관이었다.

산업화, 도시화가 전개되며 노동자들이 노동법과 인권에 대한 인식이 커졌고, 장시간 노동에 대한 사회적인 문제의식이 조금씩 형성되었다. 노동인권을 공안과 치안문제로 다루면서도 개별 노동자 보호 측면에서는 정부가 의지를 보였던 시기라고 볼 수 있다. 그러나 집단적이고 조직적인 문제제기가 어렵다보니 실질적으로 노동시간을 단축하거나 노동조건을 개선하려는 뚜렷한 사회적·정치적 움직임이 분명하게 드러나지는 않았다.

두 번째 시기는 1987년부터 1997년까지로 민주화 이후 법제가 실질화되며 노동시간이 사회적 의제가 된 시기다. 1980년대 중반 이후가 되면 노동시간에 대한 언론 보도량이 많아졌고 1990년대 후반에는 보도량이 더 늘었다. 이에 정치의 공간에서 노동시간 의제를 본격적으로 다루게 되며 중대한 두 번의 법개정이 있었다. 정책결정 공간도 국회로 이동했다.

1989년에 44시간으로의 노동시간 단축 법개정이 있었다면 1997년에는 노동시간에 관련된 제반 유연화 조치가 모두 들어왔다. 최대 주 60시간에서 64시간까지 연장 근로도 가능해졌다. 노동시간도 1990년 중반까지 확연한 감소 추세를 보이다가 1990년대 후반부터 늘어난다. 1989년 법개정과 노동시간 감소가 민주화 이후 등장한 노동의 힘이 증대

된 결과라고 한다면, 1997년의 변화는 이에 대한 자본측 반격에 가깝다. 그러나 아직 노동시간 법제는 별도 쟁점으로 다루어지기보다 집단적 노동관계 법제와 함께 다루어진다.

세 번째 시기는 1998년부터 지금까지다. 노동시간 법제는 1953년과 1989년, 1997년에 만들어진 틀에서 움직인다. 쟁점은 대체로 1997년까지 만들어진 법제를 기축으로 이를 개정하는 내용이 된다. 관련 보도량이 꾸준히 늘어날 정도로 노동시간은 사회적으로 중대 의제가 된다.

정치영역에서 법제정 과정도 제도화되었다. 노동시간은 이제 별도 의제로 다루어진다. 국회는 노동시간의 정책결정공간으로 자리를 잡았고 노사정위원회(경제사회노동위원회)가 중요한 정책 논의 장소로 부상한다. 노사가 이익을 투입하고 협상을 하는 공간이 형성된 만큼 일방적 법개정은 어려워졌다. 2003년 주40시간제로 단축되면서 탄력적 근로제가 1개월에서 3개월로 늘어나는 유연화 조치가 함께 도입된다. 2018년에는 주52시간 상한제로 노동시간이 단축되는 대신 2021년에 탄력적 근로제가 3개월에서 6개월로 연장되는 유연화 조치가 함께 이루어진다.

노동시간 단축 추이 역시 법제 변경 시기와 비슷한 모습을 보인다. 2010년대 중반까지 노동시간이 꾸준히 단축되다가, 2015년 완만한 증가세를 보인 후 2018년 법개정 시기를 전후해 다시 줄어든다.

제2절 서술 방식

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이하 본문에서는 크게 구분한 세 시기의 특징을 기술하는 방식으로 노동시간 법제 변화의 역사를 구성해 보고자 한다. 서론에서 밝혔지만 우리가 주목하는 측면은 세 가지다.

첫째는 노동시간 의제가 논의되는 성격에서의 특징이다. 노동시간 규율 구조는 상반된 두 차원에서 형성되었다. 하나는 노동시간을 단축하고 장시간 노동을 규율하는 규제 강화의 흐름이고, 또 하나는 특례나 예외 규정을 통해 규제 유연화를 꾀하는 규제완화의 흐름이다. 각 행위자들이 한 공간에서 각축을 벌이는 만큼 단축이나 유연화라는 하나의 방향으로 이루어지지는 않는다. 동시에, 혹은 비슷한 시기에 '단축'이란 규제 강화와 '유연화'라는 규제 완화가 동시에 법제화된다. 2003년에는 주40시간제 단축과 탄력적 근로제 단위기간 연장이 함께 도입되었다. 2018년는 주52시간제 상한제가 실시되었고, 2021년에는 6개월 단위 탄력적 시간제가 도입되었다. 즉 법제 변화에는 노사 간 주고받기 협상(give-and-take negotiations)이, 노사의 권력 관계가 팽팽하게 반영된다.

두 번째는 노동시간 의제가 논의되는 장, 또는 주체의 성격이다. 첫 번째 시기에서는 주체는 군사정부이고 논의공간은 비정상적인 입법기구이다. 두 번째 시기에 와서는 국회가 주요 공간으로 부상하고, 정당의 역할이 커진다. 이후 노사정위원회라는 노사정 3자 협의체도 등장한다. 그만큼 논의 과정이 복잡해졌다. 노사정 합의가 중요해졌지만, 그렇다고 국회가 이를 온전히 존중해 입법을 하는 것은 아니다. 행정부의 당파성 및 정치적 국면에 따라 국회에서 법안이 수정되거나 별도 법안이 발의되기도 하고 또 좌절되기도 한다. 아울러 국회 의석 변동과 행정부 교체 시기도 염두 필요가 있다.

물론 위 시기구분은 어디까지나 법제 변동을 중심으로 두었기에 입법부·행정부 교체 시기와 일치하는 것은 아니다. 다만, 본 분석이 정치과정 분석인만큼 위 사항을 고려한다면 입법부와 행정부의 권력관계가 법제 변동에 미친 영향을 파악할 수 있다.

일례로 [표 2-3]에 의하면 1989년과 2003년의 법제 변동은 여소야대 시기에 있었다.

반면 2018년과 2021년의 법제 변화는 여대야소 국면에서 이루어졌다. 이처럼 논의의 장과 주체의 변화에 주목할 필요가 있다.

[표 2-3] 의회-행정부 관계의 변화(1998~2022년)

기간	대통령	국회	의석수	여-야구도	여당	제1야당	정부-여당
1988.5.30.~ 1991.1.21	노태우	13대 (299)	125(민주정의당) 70(평화민주당) 59(통일민주당) 35(신민주공화당) 9(무소속)	여소야대	민주정의당	평화민주당	민주정의당
1991.1.22.~ 1992.5.29			219(민주자유당) 70(평화민주당) 9(무소속)	여대야소	민주자유당	평화민주당	민주자유당
1992.5.30.~ 1993.2.24		14대 (299)	149(민주자유당) 97(민주당) 31(통일국민당)	여소야대	민주자유당	민주당	민주자유당
1993.2.25.~ 1996.5.29	김영삼						민주자유당
1996.5.30.~ 1998.2.24		15대 (299)	139(신한국당) 79(새정치국민회의) 50(자유민주연합)		신한국당	새정치국민회의	신한국당
1998.2.25.~ 2000.5.29	김대중				새정치국민회의	신한국당	새정치국민회의
2000.5.30.~ 2003.2.24		16대 (273)	133(한나라당) 115(새천년민주당) 17(자유민주연합)		새천년민주당	한나라당	새천년민주당
2003.2.25.~ 2004.5.29	노무현						새천년민주당
2004.5.30.~ 2008.2.24		17대 (299)	152(열린우리당) 121(한나라당) 10(민주노동당) 9(민주당) 4(자민련) 3(기타)	여대야소	열린우리당	한나라당	열린우리당
2008.2.25.~ 2008.5.29	이명박			여소야대	한나라당	열린우리당	한나라당
2008.5.30.~ 2012.5.29		18대 (299)	153(한나라당) 127(민주통합당) 13(통합진보당) 5(자유선진당)	여대야소	한나라당	통합민주당	한나라당
2012.5.30.~ 2013.2.24		19대 (299)	152(새누리당) 127(민주통합당) 13(통합진보당) 5(자유선진당)		새누리당	민주통합당	새누리당
2013.2.25.~ 2016.5.29	박근혜						
2016.5.30.~ 2017.5.9		20대 (300)	123(더불어민주당) 122(새누리당) 38(국민의당) 6(정의당)	여소야대	자유한국당	더불어민주당	한국자유당
2017.5.10.~ 2020.5.29	문재인			여대야소	더불이민주당	새누리당	더불어민주당
2020.6.1. ~ 2022.5.9		21대 (300)	164(더불어민주당) 113(국민의힘) 6(정의당)	여대야소	더불이민주당		더불이민주당
2022.5.10.~	윤석열			여소야대	국민의힘	더불어민주당	국민의힘

출처: 이상직·강경희(2023: 173)의 [그림 6-1] 수정

마지막으로 우리는 노동시간이 주로 어떤 의제와 함께, 또는 따로 논의되는지에 주목하고자 한다. 초기에는 집단노사관계법과 함께 다루어지던 노동시간 의제는 점차 독립적인 의제로 다루어졌다. 이것의 의미가 무엇인지도 생각해보고자 한다. 우리는 이처럼 세 차원을 염두에 두고 각 시기별 노동시간 법제 변화 정치과정의 특성을 서술하고자 한다.

제3장

형식적 제도 도입기(1953~1988년)

제1절 근로기준법 제정

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1953년에 제정된 근로기준법은 법정 노동시간을 1일 8시간, 1주 48시간으로 규정하였다. 여기에 연장근로(12시간)를 추가하여 1주 최장 노동시간을 60시간으로 제한하고, 연장근로에 대해서는 통상임금의 50% 이상을 가산해 지급하도록 했다(조용만, 2020: 168). 또한 이를 위반한 경우 벌칙을 적용하도록 했다.

그러나 법률의 시행은 순조롭지 못했다. 시행과 관련된 구체적인 내용을 규정하는 「근로기준법시행령」은 1년 뒤인 1954년 4월에 제정·공포되었으며, 현장에서 법의 준수 여부를 감독하고 노동자를 보호해야할 근로감독관제도도 1957년에 이르러 시행되기 시작되는 등 제도가 갖추어지지 않았다(김준, 2007: 179). 애초에 한국의 노동법 자체가 한국 사업장의 여건이나 노동관행을 고려하지 않고 해외노동법을 무비판적으로 계수해서다(이철수·유범상, 2000: 24). 따라서 법률은 있지만 규범력은 높지 못했다.

그럼에도 1953년 만들어진 노동 법제는 이후 경제가 발전하고 노동의 힘이 커지며 점차 실효성을 갖추어갔다. 대부분의 노동자들은 노동법의 존재와 자신들의 법률적 권리에 대해 무지했지만, 법률의 존재를 인식하게 되면 그것을 자신의 권리를 요구하는 강력한 무기로 삼을 수 있었다(김준, 2007: 181). 이러한 노동법의 특성을 노동시간 문제에 한정해 해석하자면 노동자들의 권리의식이 향상되고 노동운동의 영향력이 커질수록 '시간 규제'는 노동측이 노동조건을 개선하고 임금을 높일 수 있는 근거이자 기준이 될 수 있었다.

1953년 노동법 제정에 주목해야할 또 다른 이유는 시간 법제를 비롯한 개별적 노동관계법이 노동조합법, 노동쟁의조정법, 노동위원회법이란 집단적 노동관계법과 함께 제정되며 노동법의 양대 축을 구성해서다. 1953년 노동법제정 이후 1960년대부터 1980년대 중반까지 노동 법제 개편 과정에서 양축의 개정의 방향은 상이했다.

사실 1953년에 만든 집단적 노동관계법은 헌법정신에 비교적 충실하게 노동조합의 자유설립주의나 노동조합의 민주성과 자주성 확보, 협약 자치의 존중, 자주적 조정의 원칙,

자유로운 쟁의권 보장 등 상당한 노사자치주의를 인정했다. 그러나 이후 권위주의체제를 거치며 단체행동권의 제한, 노동조합의 정치활동 금지, 제3자 개입 금지 등 노동 3권을 제약하는 형태로 제·개정된다.

반면 근로기준법 등 개별 노동자에 대한 보호 수준은 꾸준히 강화되었다. 국가가 근로기준법이 준수되도록 감독하는 데에 적극적이었다고 보기는 어렵다. 그럼에도 근로기준법 개정은 국가의 '보호자'로서 외양을 강화한다는 의미가 있었다(김준, 2006: 181).

1980년대에 들어설 때까지 '시간단축'이나 '유연화' 같은 중대한 개정 사항은 없었다. 몇 가지 개정은 대체적으로 노동자의 보호 수준을 높이는 틀에서 이루어졌다. 이는 개별노동관계법 등 근로기준법 개정 맥락과 일치한다. 다만 집단적 노사관계 형성에 상당한 제약이 있었기에 노동시간에 대한 내용이 '집단적 의제나 요구'로 제기되는 데에는 한계가 있었다. 상술한 맥락에서 1960년대에서 1980년대까지의 노동법개정의 맥락과 1989년 이후의 시간 법제 개정과정과의 차이를 염두할 필요가 있다.

제2절 민주화 이전 근로기준법 개정의 정치과정

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 논의 배경

1953년 노동관계법령이 제정된 이래 중대한 근로기준법 개정은 총 3번 있었다. 세 차례 변화는 그 시기와 계기, 정치과정에서 유사한 부분이 있다.

중대한 노동법개정은 1961년 5.16 쿠데타, 1972년 유신헌법, 1980년 군사쿠데타 이후에 있었다. 5.16 군사 쿠데타가 있었던 시기는 4.19 혁명 이후 노동운동이 폭발적으로 고양되던 시기다. 노동자들은 적극적으로 근로기준법 상의 권리를 요구하기 시작했다. 박정희 정권의 유신정부가 들어선 1970년대 역시 산업화와 도시화를 겪으며 상당수 노동자들이 제조업을 중심으로 노동환경과 법제를 인식했던 시기이다. 자연발생적인 노동자들의 투쟁이 이어졌다. 1970년 11월 13일 전태일 열사가 "우리는 기계가 아니다. 근로기준법을 준수하라"라고 외치며 분신한 사건을 계기로 소외된 노동자들의 저항이 이어졌다. 1980년에 등장한 군사정부도 서울의 봄 등의 민주화에 대한 뜨거운 열기와 점점 조직화되는 민주노조운동에 대응할 필요를 느꼈다. 즉 노동법개정의 일차적 목적은 정당성이 취약한 정부가 노동자들의 불만이 조직화되지 못하도록 노동운동의 성장을 억제하고 안정적 통치를 이어가는 데에 있었다.

1960년대에서 1980년대 중반까지 노동법 논의의 주체와 공간은 시민에게 위임받은 통치권을 가진 입법기관이 아니었다. 1961년 노동법의 최종 결정 장소는 '국가재건비상조치법'에 최고통치기구로 규정된 '국가재건최고회의'였다. 1974년 노동법개정의 주체도 10월 유신 선포 이후 국회를 대신해 입법 활동 및 헌법개정 작업을 담당했던 '비상국무회의'였다. 1980년 신군부에서 노동법 개정은 과도입법기구인 '국가보위입법회의'에서 이루어졌다.

2 정치과정의 특징과 결과

군부가 정부를 장악한 이후 노동정책에서 중요하게 생각한 부분은 '집단적 노동'의 힘을 억제하고 노동3권을 제약하는 형태로 법을 개정하는 것이었다. 즉 군사정부는 집단적 노동관계법 개정에 중점을 두었다.

1961년 군사정부는 5월 22일 포고령 제6호로 노동4법(노동조합법, 노동쟁의조정법, 노동위원회, 근로기준법)의 효력을 일시중지했으며, 제672호로 '근로자의 단체활동에 관한 임시조치법'을 공포했다. 1963년에는 집단적 노동관계법을 개정했다. 쟁의행위를 억제하기 위해 공익사업의 범위를 대폭 넓히는 한편, 노동위원회의 심사와 직권 조정 등의 권한을 넓히고 쟁의행위의 요건을 엄격히 해 사실상 노사자치와 쟁의행위를 부인했다.

1971년 12월에는 국가 비상사태가 선언되었고 '국가보위에 관한 특별조치법'이 공포되었으며, 단체행동권 행사가 사실상 금지되었다. 1972년 유신헌법이 공포되며 법률이 정하는 범위에서만 노동 3권이 보장되었다. 이어 노동관계법이 개정되었다. 노동조합 조직을 기업별 노조체제로 전환하여 단결력을 약화시켰고 쟁의행위를 제한할 수 있는 공익사업의 범위를 대통령이 확대할 수 있도록 하였다(김인재, 2003: 306).

1980년의 신군부 역시 마찬가지였다. 이들은 기업별노조를 법적으로 강제하고, 노조 설립 요건으로 최저 조합원수를 법으로 정했으며, 제3자 개입금지조항을 신설하는 등 노동3권을 제약하는 개정을 단행했다.

집단적 노동관계법제 개정 방향과 달리 근로기준법을 비롯한 개별노동관계법의 변화 방향은 선술한 바와 같이 노동자 보호 강화에 가까웠다.

사실 1960년대부터 재계는 근로기준법이 우리 현실과 맞지 않는다며 기준 완화를 지속적으로 요구했었고 60년대 후반이 되면 사용자단체의 근로기준법 개정 요구는 훨씬 더 빈번하고 집요해졌다. 1968년 일부 경제인들은 '경제건설과 수출산업 진흥'을 위해 근로기준법을 개정해야한다는 내용의 건의안을 국회에 제출하기도 했다. 대한상공회의소는 1969년 11월 '신년도 경제정책 종합건의'라는 형식으로 노동문제에 대해 종합적 건의를 했으며, 1970년에 창립된 경총도 보다 조직적으로 노동법 개정을 요구했다. 그러나 정부는 근로기준법을 개정하려는 적극적인 시도를 하지 않았다. 국회에서 관련 법을 발의하거나 앞장서는 의원도 없었다(김준, 2014: 36-38).

군사정부는 1961년 11월 27일 제75차 상임위원회를 열어 간략한 토의를 거친후 '근로기준법 개정법률안'을 통과시켰다. 1961년 12월 4일 개정된 근로기준법은 통상임금의 평균임금화, 해고예고제도 신설, 법정 퇴직금제도 신설, 휴업수당 지금 예외 규정 신설 등의 내용을 담았다. 노동시간과 휴식에 관한 규정도 늘었다. 법정공휴일을 근로일로 인정하던 규정을 삭제하고, 휴일 근무에 대한 가산임금 지급을 명문화했다. 20일 초과 연간 유급휴가 통상임금 또는 평균임금을 지급하도록 했다. 벌칙 규정도 대폭 강화했다.

1963년에는 산업재해보상보호법이, 1967년 1월에는 직업훈련법이 제정되는 등 개별 노동자 보호를 강화하는 방향으로 법률이 개정되었다.

유신정부에서도 근로기준법 개정 방향은 비슷했다. 재계가 꾸준히 요구해왔던 방향과 달리 노동자 보호와 규제를 강화하는 형태로 법을 개정했다. 개별 노동자 보호를 위해 임금채권의 우선변제, 근로기준법과 단체협약 위반자에 대한 처벌강화 및 부당노동행위에 대한 처벌강화를 주요 내용으로 하는 긴급조치 3호를 발표했고 그 내용은 1974년 12월에 개정된 노동법에 그대로 반영되었다. 1974년 12월 24일에 개정된 근로기준법은 노동자 개인의 보호 내용과 적용 범위를 확대하고 벌칙을 강화하는 내용을 담았다(김인재, 2003: 306). 또한 근로기준법상 안전 보건 및 재해보상에 관한 보호 규정을 5인 이상 16인 미만 노동자를 사용하는 사업장으로 확대 적용했다. 시간법제에 한해 본다면 16세 이상 18세 미만인 연소근로자에게는 기준근로시간상 특별보호 규정을 두기로 하였다(노동부, 2006: 44).

1980년대의 한국 노동법 개정의 역사 역시 비슷하다. 1980년에는 임금채권의 변제를 조세 공과금보다 우선하도록 법을 개정했으며, 1981년에는 산업안전보건법이, 1986년에는 최저임금법이 만들어졌다(이철수·유상범, 2000: 26). 소년 근로자를 보호하기 위해 당사자 합의가 있는 경우에 한해 1일 9시간에서 8시간까지 근로시간을 제한하는 법률도 개정되었다.

물론 1980년 12월말에는 근로기준법이 개정되며 특정 주에 48시간 초과 근로가 가능한 '4주간 단위 탄력적 근로시간제', 이른바 변형근로제가 도입되었다. 최장근로시간에 대한 규제가 없어 장시간 근로를 강제할 위험성이 있는 법안이었다. 이 제도는 사용자가 특정 주 또는 특정일의 법정근로시간을 상회하는 근로시간에 대해 가산임금을 지급해야 하는 것으로 해석되기도 해 실질적 의미는 갖지 못했다. 해당 조항은 이후 1987년 법개정 과정에서 삭제된다(김재훈, 2006: 5).

상술한 법 개정과정에서 주된 변화는 노동행정 체계의 확대와 정비다. 사실 1961년의 근로기준법 법개정 과정에서 최종 결정 주체는 군사정부였지만 그 내용은 보건사회부[5] 관료들이 제공했다(김준, 2014). 이들은 법제를 합리적으로 재정비하고 근로감독을 강화할 필요성이 있다고 보았다. 노동의 힘을 인정해 노사자율이나 단체교섭은 억제하는 대신, 국가가 분쟁에 적극적으로 개입하고 노동자 보호 수준과 적용 범위를 확대해 위반사항에 대해서는 벌칙을 강화하는 것이 노동정책의 기본 방향이었다. 1961년에 근로감독관제가 시작되고 1980년대까지 인력과 조직이 정비된 사실 자체가 이러한 특성을 반영한다.[6]

종합하면 1980년대 중반까지 정부 노동법제의 역사를 요약하면 노동정책적·행정적 관점에서 경제성장과 국가안보를 이유로 집단 자치 영역을 최소화하면서도 개별 보호영역에 대해서는 직접적 규제를 강화하는 형태로 법제가 제도화 되었다(이철수·유상범, 2000: 27-36). 즉 한국의 민주화 이전 노동법제는 경제발전 전략에 맞추어 노동자들을 경제적으로 동원하는 한편, 집합적이고 조직적인 정치적 동원은 최소화하는 방향으로 발전했다. 노동자들의 이해와 요구는 근로기준법에 입각한 규제와 벌칙을 통해 관리하는 것이 기본 전략이었다.

시간 법제 역시 개별적 보호법 체계 안에 위치한다. 노동시간에 관한 규제의 초기 규범력은 높지 않았지만 법제 자체의 보호 수준은 점차 높아졌다. 그 효과는 일정한 행정 감독하에 개선될 수 있었다. 다만 정부는 법률과 공권력을 동원해 집단적이고 조직적인 노사관계의 요구를 크게 억제했기에 노동시간 단축 등 집단적 요구는 적극적인 의제로 다루어지지 못했다. 법률이 실효성을 가져 근로조건의 개선으로 이어지는 데에 한계가 있었다.

상술한 권위주의 체제에서 법개정 과정의 특징은 민주화 이후 노동법 개정 과정 및 근로시간 법제 개정 과정과 맞물려 있다. 민주화 이후 노동의 영향력이 증대되며 분출된 노동법 개정 요구는 집단적 노동관계법에 먼저 모아졌다. 노동운동이 일차적으로 요구한 노

5) 1945년 9월에 상공부 광공국에 노동과가 처음 설치되었다가 1946년 7월 미군정법령에 의해 노동부가 설치되었으나 1948년 사회부로 통합, 1955년 사회부가 보건사회부로 통합되었고 1961년 노동청으로 승격했으며, 1981년 보건사회부 노동청에서 독립해 노동부로 승격했다.

6) 1961년 2월부터 근로감독관 규정이 제정되며 각 시도에 55명이 주재하며 인력이 계속 늘었다. 1974년에는 현재와 같은 지방관서 형태로 통폐합해 총 33개의 근로감독과가 설치되고 감독관도 151명으로 대폭 늘었다. 특히 1980년대에는 지방관서를 신설했을 뿐 아니라 '근로감독관 정예화 계획'이란 이름으로 자질향상, 인력충원, 행정장비 확충이 이루어졌다. 1983년에 근로감독관 공무원 행정 직렬이 생겨나고 1989년에는 감독관만 564명에 이를 정도로 인원이 대폭 늘었다(노동부, 2006).

동법에 대한 핵심 요구는 어디까지나 집단적 집단적노동관계 법제였다. 노동시간 문제는 상대적으로 덜 쟁점화되었다. 그것은 노사 간 거래 대상에 가깝거나 상대적으로 빠르게 합의될 수 있는 의제였다. 시간 법제가 별도로 논의되는 중대한 의제로 부상하는 데에는 더 시간이 필요했다.

제4장

법제 실질화와 국회의 부상(1989~1997년)

제1절 노동시간의 단축(1989년)

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 논의 배경: 전사로서 1987년 노동법 개정

근로시간법제의 중대 변화는 1989년의 근로시간 단축이다. 기준 근로시간이 1주 48시간에서 44시간으로 단축되었으며, 유해위험작업시간은 1주 36시간에서 34시간으로 단축되었다. 89년의 근로시간 단축은 87년 노동법 개정을 토대로 한다.

6월 항쟁과 87년 노동자대투쟁은 국회 본회의에서 헌법개정안이 통과된 이후(87.10.12) 노동법 개정의 직접적 추동력이 되었다. 민주노조운동이 노동정치 민주화의 중요한 계기를 제공했지만 운동의 기반은 기업차원에 한정되어 있었고 비조직적이었다. 노동법 개정의 적극적 노동 행위자는 주로 한국노총이었다. 한국노총은 노동법 개정 청원서를 국회와 각 정당에 제출하고 입법운동을 시작했다. 민주화 국면에서 민주당과 민정당이 이를 대폭 수용하면서 정치권에서 본격적인 노동법 논의가 시작되었다. 그러자 재계도 대정부 로비를 통해 법개정 저지에 총력을 기울이기 시작했다.

그 과정에서 국회는 노동법 개정의 중요한 공간으로 부상한다. 87년 개정은 이전에 비정상적 입법기관에서 이루어진 노동법 개정과 차이가 분명했다. 국회 보건사회위원회에 7인의 법안심사소위가 구성되었으며 10월 23일 1차 회의를 시작으로 각 당의 법안 제안설명이 이루어진다. 근로기준법은 민주당안과 민정당안이 있었으며 노동조합법과 노동쟁의조정법은 민정당안과 민주당안, 국민당안이 존재했다. 여야 간 주장이 팽팽히 맞섰다. 26~28일 3일에 걸쳐 법안이 심의된 끝에 단일안이 만들어졌다. 국회는 노동관계법 개정안을 11월 23일에 의결했고 정부가 공포했다. 노동법개정으로 자율적 노사관계를 가로막던 노동기본권 침해조항이 상당 부문 시정되었다.[7] 시간법제 차원에서 본다면 1980년 도입되었던 4주 단위 변형근로시간제가 폐지되었다.

7) 노동조합 설립상의 개선, 노조에 대한 해정관청의 간섭제한, 단체교섭 위임절차 간소화 및 단체협약 유효기간 2년, 임시총회의 소집절차 원활화, 유니언 숍의 허용 등이 개정됨.

다만 국회에서 정치인들이 노동법을 충분하게 논의했다고 보기는 어렵다. 헌법개정 1개월 만에 노동법을 개정했을 뿐 아니라 대선이 급박한 상태에서 논의가 이루어지면서 의원들의 이해와 준비가 부족했다. 소위와 상임위는 몇 번 열리지 않았고 논의과정에서 의원들은 보편적인 문제만 제기했을 뿐 논쟁은 거의 없었다. 가장 중요한 문제였던 복수노조 금지조항에 대한 논의도 거의 없었다(이철수·유상범, 2000: 36-46).

민주노조운동의 가장 중요한 요구사항이었던 복수노조 금지 규정은 오히려 개악되었다. 급속한 속도로 세를 확장했던 민주노조운동은 법개정운동에 적극적으로 나선다. 1988년에 13대 국회가 여소야대로 구성되면서 노동법 개정국면이 다시 형성되었다. 이 국면에서 근로시간법제를 포함하는 근로기준법 개정이 일어났다.

2 정치과정의 특징과 결과[8)]

가. 새로운 공간과 주체의 등장

89년의 노동법개정 과정에서 노사단체를 비롯해 여야정당이 입법의 주체로 새롭게 등장했다. 한국노총은 1980년대 중반부터 노동법 개정 활동을 시작했는데 1987년 노동법 개정이 미진하다는 평가하에 1988년 5월부터 법개정 활동에 들어갔다. 이들과 별도로 전노협의 전신인 민주노조진영 단체들도 88년 3월부터 노동조합탄압저지활동에 나서며 전국노동운동단체운동협의회(이하 '노운')를 출범시키고 노동법 개정 등 일련의 민주개혁 입법을 위한 연대활동의 폭을 넓혔다.

87년 노동법개정은 민주헌법이 제정된 직후에 정부가 주도한 개정에 가까웠다. 반면 89년 노동법 개정은 국회 주도로 시작해 여야 정당들이 개정의 전체 과정을 관리했다는 점에서 과거 노동법 개정과 차이가 크다. 1986년에 구성된 13대 국회가 여소야대였다는 점도 중요한 맥락이었다. 여당인 민주정의당은 125석이었다. 평화민주당은 70석, 통인민주당은 59석, 신민주공화당은 35석이었다. 시민사회의 노동법 개정 움직임이 뜨거워지자 야3당은 7월 29일에 노동관계법개정 합동 공청회를 열어 거리에서의 노동계 주장을 국회 논의로 수렴하기 시작했다.

8) 해당 파트의 89년 법개정 과정은 최영기(2000)의 논의를 상당 수준 참고해 작성되었음.

경영계는 법개정 논의가 국회차원으로 본격화되자 개정 불필요성을 일관되게 주장하기 시작했다. 야3당 공청회를 통해 노사단체들과 야3당이 주장하는 법안별 내용과 쟁점이 보다 명확해졌다. 핵심 쟁점은 복수노조, 제3자 개입, 정치활동 금지조항, 교원·공무원의 단결권 보장과 쟁의권 제약에 대한 것이었다. 근로기준법의 적용범위, 주 44시간제, 휴업수당, 연장근로수당, 유급휴일, 변형근로제 등 근로시간 관련 내용에서도 의견 차이가 있었다. 노동계는 근로기준법에서 노동시간 단축을 가장 중요한 요구로 삼은 반면(이병태, 1990), 재계는 변형근로 등을 요구하며 시간 법제 개정에 반대했다. 그러나 어디까지나 주된 관심사는 노조법이었다. 야3당인 평민당과 민주당, 공화당의 각 위원 대표자 3인은 공동개정 시안을 만들 수 있었다. 민주당은 복수노조에 대해 유보적 태도를 보였고 이것이 민주당사 농성과 당무 마비로 이어지기도 했다. 그러나 민주당도 상급 단체에 한한 복수노조 허용을 받아들이며 1988년 12월 5일에 개정안을 국회에 제출했다. 이후 국회 노동위원회는 법률심사소위원회를 열어 12차례 심의를 통해 4당 간 조정을 시도했다. 결국 1989년 3월 7일에 노동위원회 의결을 거친 노동쟁의조정법과 근로기준법은 3월 9일에 국회 본회의를 통과했다. 국회 주도로 노동법 개정이 성사된 것이다. 노동법은 정치적 스펙트럼에 따라 첨예한 이해대립이 내재된 법률이다. 그럼에도 불구하고 야3당이 합의안을 도출했고 이것을 바탕으로 여당과 야당이 다수 조항에 합의했다는 것은 민주화 이후 입법과정의 변화를 의미했다(최영기, 2000: 86).

노동시간법제는 상대적으로 격렬한 쟁점 사항이 아니었고 별도 의제도 아니었다. 복수노조 허용, 교원공무원 단결권, 제3자개입금지, 쟁의 제한 등에서는 각 당의 입장이 달랐다. 그에 비해 27개 조문 개정이 논의된 근로기준법, 특히 시간 법제에서는 야3당뿐 아니라 여야 간에도 의견 차이가 크지 않았다. 개정안은 거의 원안대로 의결되었다. 이러한 특징은 이후 대통령의 거부권행사 과정에도 유사한 부분이 있다.

나. 대통령의 선별적 거부권 행사와 노동시간 단축

3월 9일 국회 의결 이후 4일 만에 노동부장관은 노동조합법 개정에 대해 대통령에게 거부권행사 건의를 공언했다. 결국 3월 16일 국무회의에서 대통령은 노동조합법과 노동쟁의조정법에 대해 거부권을 행사했다. 반면 근로기준법은 국회 통과안대로 확정 공포했다. 경영계가 요구했던 변형근로제의 부활이나 연장근로 휴업수당 조정 등은 토론에 부쳐

지지 않았다. 결국 법정근로시간이 주44시간으로 단축되고 연차 생리휴가의 권리확대 조치가 이루어졌다. 이에 대해 최영기(2000: 84)는 정부가 최소한 여야가 만장일치로 합의한 노동쟁의조정법을 통과시키거나 수용가능한 합의안이라도 만들었다면 민주적 노사관계 발전에 계기가 되었을 것이라며 아쉬움을 표한다. 반면 시간 법제는 당시 경제성장의 정점에서 별 다른 검토 없이 일방적으로 노동계에 선물을 주듯이 개정되었고, 이것이 오히려 1990년대 들어서며 경영계의 강력한 노동시장 유연화 요구를 유발했다고 평가한다.

그럼에도 시간법제에 한정해 보자면 89년 개정은 거리에서의 노동의 요구가 정치라는 제도 영역으로 포함된 성과에 가까웠다. 노동의 요구를 야 3당이 받아 입법을 주도하면서 국회라는 공간이 정책결정의 공간으로 부상했다. 국회 공청회와 노동위원회 소위원회에서의 심사가 이루어지고 그 과정에서 여야 합의가 도출된 것도 특기할만하다.

위 사례는 대통령 중심 행정권력의 당파성이 법제도 실현에 가지는 중대성도 드러낸다. 대통령의 거부권 행사는 과거에 경험하지 못한 민주주의적 법개정의 새로운 절차였다. 적어도 89년 시간 법제 개정과정에서 대통령이 최종적으로 근로시간의 단축을 수용하면서 법정노동시간 단축이라는 진전이 가능해진 것이기도 했다. 물론 이는 복수노조 허용 등 집단적 노동관계 법제와 함께 논의되며 상대적으로 쟁점이 되지 않았기 때문에 가능한 결과이기도 했다.

제2절 노동시간 유연화(1997년)

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 논의 배경

1989년 근로시간 법제 변화의 방향이 법정노동시간 단축이었다면 1997년 변화의 방향은 '근로시간 유연화'였다. 탄력적 근로시간제와 선택적 근로시간제가 도입되었으며, 연장근로 제한 기준(최대 60시간)이 완화되면서 주당 68시간 노동이 가능해졌다. 또한 근로시간 계산의 특례 규정(간주근로시간 및 재량근로시간제)이 도입된다. 왜 법개정 방향이 반대로 향했을까.

일차적으로 이는 노동의 권력 증대에 대한 사용자측 대응이 두 가지로 나타난 흐름과 관계가 있다. 기업들은 직접적 유연화가 힘든 정규 고용 노동력에 대해서는 노동시간 유연화와 성과 보상제를 적용하고자 했다. 다른 한편 신규고용이 필요하거나 기존 노동력의 대체 가능성이 높은 부문에서는 비정규 노동자의 활용을 극대화해 수량적 유연성을 강화하고자 했다(도재형, 2017: 34). 자본은 근로시간 법제를 포함해 근로기준법 전반에 유연화 조치를 거세게 요구하기 시작했다. '근로기준법'의 경우 정리해고 요건 완화, 파견근로제 대폭 완화, 법정근로시간 단축 없는 월단위 변형근로제 도입, 퇴직금 중간정산제 도입, 월차휴가의 폐지, 휴업수당에서 통상임금의 90%를 넘지 않는 단서 조항 신설 등을 요구했다.

다만 1990년대 역시 노동정치의 주요 쟁점은 1989년과 마찬가지로 복수노조, 제3자 개입금지, 노조의 정치활동 등의 집단 노사관계 법제였다. 1993년에 등장한 김영삼 정부의 첫 노동부장관이었던 이인제는 기존의 노동배제전략을 벗어나 '전교조 해직교사 및 해직노동자의 복직추진', '노조의 정치활동 허용 검토', '해고 효력 다투는 노동자의 조합원 자격 인정', '재벌 회장 부당노동행위 혐의 구속' 등은 물론 '복수노조 인정'을 검토하겠다고 밝혔다. 이 발언은 새로운 노사관계와 노동정치의 가능성에 대한 기대를 낳기도 했다. 그러나 민주적 노사관계를 구축하려는 시도는 재계의 큰 반발을 일으켰을 뿐 아니라 경제

기획원과 상공자원부 등 경제부처의 반대에도 부딪혔다. 이후 아폴로산업의 파업과 현대그룹사 노조 총파업을 계기로 집단적 노사관계를 개선하려던 노동부 정책은 사실상 좌초된다(노중기, 1997: 142-143; 김용철, 2019: 209-211).

그럼에도 김영삼정부는 변화된 노동운동의 지형과 국제기구의 강한 압력하에 노사관계 법제 개편을 추진할 수밖에 없었다. 민주화 이후 노동운동은 비민주적 혹은 억압적 노사관계제도에 대한 과감한 개혁을 끊임없이 요구했다. 1995년 11월 민주노총의 출범은 국가가 노동의 요구와 도전을 묵살할 수 없다는 변화된 상황을 드러냈다. 또한 1991년 UN과 ILO 가입, 1996년 OECD 가입은 김영삼정부의 노사관계개혁을 촉발시켰다. OECD 가입을 위한 이사회 심의과정에서 한국의 노동상황은 문제가 되었고 노동법을 국제기준에 맞춰 재편할 것을 요구 받았다(김용철, 2019: 221-222). 어떠한 형태로든 정부는 집단적 노동관계법 개정이 필요했고 근로기준법 논의도 이와 맞물려 진행되었다.

2 정치과정의 특징과 결과

가. 새로운 노사정 회의체의 등장

정책과정의 논의 장소도 바뀌기 시작한다. 최종 입법의 장소는 국회였지만 노·사·정·공익이 만나 구체적인 쟁점을 논하는 '노사관계개혁위원회(노개위)'가 1996년에 만들어졌다. 이는 1998년에 출범한 노사정위원회의 원형이 된다.

1996년 정부는 노사관계개혁의 시급성을 강조하며 '신노사관계'구상을 발표하고 5월 9일 노사관계개혁을 위한 대통령 직속 민간자문기관으로 '노사관계개혁위원회(노개위)'를 출범시켰다. 노개위는 노동대표 5명(한국노총 3명, 민주노총 2명), 자본대표 5명, 공익대표 10명, 학계대표 10명 등 총 30명으로 구성되었다. 이들은 사회적 합의방식에 기초해 노동법개정안 마련에 착수했다. 양대 노총은 복수노조 허용, 노조의 정치활동 금지 조항 철폐, 제3자 개입금지 조항 철폐, 대체근로 전면금지, 신규하도급 금지, 무노동 무임금 및 노조전임자 임금 노사자율 해결, 공무원과 교원의 단결권 허용을 주장했다. 근로기준법 관련해서는 노조와 합의를 전제로 한 정리해고제 도입, 파견근로제 반대, 법정근로시간 단축을 조건으로 한 변형근로제 도입, 퇴직금 중간정산제 반대 등의 입장이었다.

반면 자본측은 근로기준법에서 전면 유연화 조치를 요구했으며, 복수노조를 반대했고, 쟁의 기간 중 대체근로 허용, 노조전임자 임금지급 금지, 무노동 무임금 명문화를 주장했다. 노개위는 1996년 11월 7일 노동관계법 개정요강이 확정될 때까지 지속되며 공청회와 토론회, 전체 회의와 분과 회의를 수차례 열었다. 그러나 타협안 도출에 실패한다. 노동과 자본 간 팽팽한 대립으로 합의안 도출이 불가능하자 노개위는 11월 6일에 '수정공익안'을 노동관계법 개정요강으로 확정하고 147개 조항을 '합의 107개 조항'과 '미합의 40개 조항'으로 분류해 11월 12일 정부에 제출했다.

나. 여당·정부 주도의 근로시간 유연화로 법개정 과정

노동법개정은 정부와 여당 몫으로 돌아갔다. 14개 관련 부처 장관들로 구성된 '노사관계개혁추진위원회(노개추)'가 출범했다. 그런데 1996년 하반기에 정부내부 세력 구도가 변한다. 언론을 통해 '경제위기설'이 급속히 확산되자 8월 8일 개각과정에서 한승수 경제부총리와 이석채 경제수석이 주축이 되어 새로운 경제팀이 입각하고 '경제살리기' 정책을 잇달아 발표한다. 노사정간 대타협을 추구하던 정부내 노동팀은 뒷전으로 밀려나고 경제팀이 헤게모니를 얻는다(이병훈·유범상, 2001: 189-190). 결국 경제부처의 목소리가 크게 반영되어 정부개정안이 만들어졌고 12월 11일 국회에 제출한다. 집권당인 신한국당은 12월 26일 새벽 단독으로 국회 본회의를 개최해 노동관계법과 안기부법을 포함한 10여 개 법안을 날치기로 통과시킨다. 정부안은 그간 쟁점이 되었던 3금 조항(제3자 개입금지, 복수노조 금지, 노조의 정치활동 금지)을 삭제했지만, 복수노조 문제는 상급 단체의 경우 2000년부터, 기업단위노조는 2002년부터 허용한다는 유예조항을 두었다.

근로기준법은 큰 변화가 있었는데, 변형근로제와 정리해고제가 도입되었다. 정부가 변칙 처리하려 한 제정법은 노개위합의안, 또는 수정공익안과 비교할 때 노동계에 불리한 내용이었다. 제3자개입 금지, 해고근로자 조합원 자격, 방산업체 쟁의 발생, 대체근로 허용, 교사의 단결권 등의 노사 간 격렬한 쟁점은 노동보다 재계 입장을 반영하고 있었다.

노동시간 법제도 마찬가지였다. 본래 수정공익안은 변형근로제를 수용하지 않았다. 변형근로제는 2차 개혁과제로 넘겨 논의하는 것으로 결론지었다. 그런데 정부법안은 변형근로제 도입 등 노동시간 규제유연화 조치를 전면 도입했다.

1997년 연초 노동시장 유연화 및 노동법 변칙 처리에 항의하는 노동자와 시민단체가

강력한 연대파업을 벌였다. 전국에서 개최된 노동자 항의집회에 국내 비정부기구는 물론이고 수많은 시민들이 동참했다. 대통령과 정당 대표들은 변칙 처리된 개정노동법을 국회에서 재논의하기로 결정하고 입법예고를 보류했다. 이어서 여야 합의로 노동법을 재개정했다. 사실 법안 자체만 본다면 기존에서 약간 수정된 수준이었다. 정리해고제는 시행 시기를 2년 유예했다. 복수노조는 상급단체만 즉시 허용하는 대신 기업단위노조는 5년 동안 유예하기로 했다. 일부 독소조항을 수정했지만 애초 변칙 처리된 노동법의 테두리를 크게 벗어나지 못했다.

더욱이 시간법제는 수정사항이 없었다. 가장 큰 쟁점은 민주노총이라는 상급단체의 복수노조 허용문제였다. 근로기준법의 경우도 정리해고제가 노사의 일차적 관심사였다. 그에 비해 노동시간 유연화 문제는 광범위한 총파업 이후에도 변경되지 않을 정도로 결정적인 분쟁 의제가 아니었다.

즉 1997년까지 노동시간 문제는 독립된 의제라기보다 복수노조 허용 등 집단적 노동관계법 개정과 함께 논의되는 의제였다. 1989년에는 노동측 요구가 상당 부분 수용되며 주44시간제로 변했다. 1997년에는 자본의 요구가 반영되는 방향으로 유연화 조치가 포함된 데에는 당시 노사는 물론 여야의 관심이 복수노조 등 집단적 노동관계법에 맞추어진 맥락이 있었다. 시간법제는 시기별 정세에 따라 개정되었다.

노개위에서 합의가 불발되고 여당 주도로 노동법이 처리된 것은 이후 노동시간법제 변화 과정의 원형적 특징을 시사한다. 첫째, 노사정공익이 만나 여러 차례 회의가 열리지만 합의안은 쉽게 도출되지 않는다. 둘째, 정부나 국회는 합의를 압박하며 시한을 정해둔다. 결국 '공익위원 권고문'이나 '정부 대안'을 만들어 국회로 이송한다. 셋째, 정부나 국회가 법개정시에 노사정이 합의한 만큼 법개정을 추진하거나 공익위원의 권고문을 그대로 존중하는 것은 아니다. 일례로 1997년에 정부는 노개위에서의 부분적 노사 합의안을 재계 입장을 상당 부분 반영하는 식으로 수정해 발의했고 이를 국회에서 변칙적으로 통과시키려다 정권 수준의 위기를 맞이하기도 했다. 즉 노사정 논의는 준거점이 되지 못했다. 다만 정부당파성(여당)에 따라 수정될 수 있는 초안의 역할은 한다. 넷째, 최종 입법 여부 및 주요 내용은 당시의 정치적 국면과 대통령의 당파성에 따라 좌우되기 쉽다.

제5장

노동시간 법제 정치과정의 제도화(1997년~)

제1절 주5일제 도입(2003년)

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1997년 이후 노동시간 문제는 독립된 의제로 노사의 중요한 논의 대상으로 부상했다. 특히 노사정위원회에 노동시간만 다루는 별도 위원회가 만들어지면서 관련 쟁점을 노사가 직접 다루게 되었다. 거리의 정치나 국회만 아니라 노사정위원회라는 공간에서 다양한 이해관계자들이 쟁점을 다루게 되면서 논의 절차가 복잡해졌고 논의 시간도 늘었다. 법개정도 하나의 방향으로 전개되지 않게 되었다.

1 논의 배경

가. 노사정대타협과 근로시간 위원회의 출범

노동시간 법제가 독자적 의제로 부상한 것은 1998년 2월 노사정대타협과 노사정위원회의 출범과 관계가 깊다. 노사정위원회는 1997년 11월 21일 정부의 국제통화기금 지원 요청, 12월 3일 자금 지원 합의, 12월 18일 김대중 후보 당선 등을 거치면서 빠르게 설립되었다. 김대중 당선자는 당선 직후 노사단체와의 간담회에서 협의체 구성을 제안했고, 12월 26과 27일에는 양대 노총 지도부와 간담회를 가졌다. 1998년 1월 15일에는 위원회가 출범했다(경제사회발전노사정위원회, 2008: 40-41). 그리고 불과 20일 만인 2월 9일 노·사·정 대타협이 도출되었다.

1998년 노사정대타협 이후 노동시간이 별도의 중대 의제로 부상한 것은 1998년 2월 9일에 체결된 '경제위기 극복을 위한 사회협약'의 90개 합의사항에 노동시간 단축도 포함되어 있었기 때문이다. 노동시간 단축이 핵심 의제는 아니었다.[9] 다만 '고용안정 및 실

9) ① 노동은 정리해고제 조기 실시와 파견근로제 도입을 허용, ② 국가는 노조의 정치활동 보장, 공무원 및 교원의 단결권 허용, 실업자의 초기업단위 노조 가입자격 인정, 고용안정 및 실업대책, 사회보장제도 확충, ③ 자본은 기업재무구조 개선과 경영투명성 확보, 구조조정 실행을 통한 기업 경쟁력 강화 등의 내용을 담고 있다.

업대책' 중 기업 차원의 고용안정 노력의 일환으로 "노사는 긴박한 경영상의 사유가 있을 경우 고용안정을 도모하기 위하여 자율적이고 성실한 협의를 통해 연장근로시간 단축, 근로시간조정, 임금수준 조정, 배치전환, 재훈련실시, 휴직, 휴가 등 해고회피 노력을 다한다"는 내용에 합의했다(경제사회발전노사정위원회, 2008: 426).

노동계에서도 노동시간 단축 문제가 중요 의제로 부상했다. 정리해고제를 수용하면서 노동계는 노동시간 단축 의제를 일종의 '고용안정 방안'이자 '일자리 나누기' 차원에서 제기하고자 했다. 1998년 4월 17일 현대자동차 노동조합 중앙비대위는 "주당 38시간으로 근무시간 단축, 주간 연속 2교대제로 근무형태 변경, 배치전환을 통한 일자리 나누기"를 제안했다. 그러나 사용자측은 이를 받아들이지 않았고 희망퇴직을 시행하면서 정리해고도 실시했다. 노동조합의 경고파업에도 사측이 4차 희망퇴직에 이어 정리해고 대상자 명단을 발표하자 금속산업연맹을 시작으로 총파업을 벌였고 중앙비대위도 전면파업을 선언했다. 현장 조직은 주35시간 이하 노동시간 단축, 1일 7시간 주간 연속 2교대 근무형태로 일자리를 나눠 갖자고 했으나 이 역시 받아들여지지 않았다. 현대자동차노동조합은 민주노총의 파업 철회 선언에도 불구하고 투쟁을 이어갔으나 현장 단위에서 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기는 사용자측 거부로 결국 성사되지 않았다.[10]

정부 입장에서는 '노사정 대타협'의 정당성을 얻기 위해 노동측이 회의체를 이탈하지 않도록 시간 단축 논의에 부응할 필요가 있었다. 실업자와 해고자가 넘쳐나는 상황에서 시간단축을 통해 일자리를 나눌 수 있다는 취지 역시 정당성이 있는 주장이었다.

그러나 사용자측은 노동시간 단축은커녕 논의 자체에 거세게 반발했다. 노사정위원회는 2.9합의에 입각해 '근로시간위원회'를 구성하려 했지만 그조차 쉽지 않았다. 사용자측의 거부로 위원회 명칭에 '단축'이란 말도 사용할 수 없었다(이정식, 2002). 노사정위원회에서는 9개월이 지난 11월 27일에 노사관계소위원회가 근로시간 단축 공청회를 개최해 근로시간 단축의 쟁점과 과제에 대해 각계 의견을 수렴했을 뿐이다. 2009년 9월 3기 노사정위원회가 출범하고 나서야 노사관계 소위원회에서 노동시간 단축이 10대 우선 과제 중 1개로 선정된다. 그러나 그조차 순탄하지 않았다. 1999년 2월 민주노총은 노사정위를 탈퇴했고 한국노총도 탈퇴를 고려했다. 그러자 정부와 여당은 4월 한국노총과 노정

10) 현대자동차 정리해고 반대투쟁(1998년 7~8월)[노동운동 사건-노동자역사 한내 홈페이지] https://www.hannae.org/old/index.html

합의를 통해 법정 근로시간 단축에 동의했다. 이에 경총지도부는 4월 16일 노정합의에 강력히 대응하기로 결정하고 회장단회의를 통해 노사정위를 탈퇴한다. 경총은 7월이 되어서야 복귀한다.[11] 2000년 4월 7일 노사정위는 노사관계소위원회를 열었고, 12번의 회의를 거쳤다. 그 결과 한국노총의 요구대로 시간단축의 시급성과 중요성, 민주노총에 대한 명분 제공을 위해 민주노총과 시민 사회단체 및 여성계가 참여하는 '근로시간단축특별위원회'가 2000년 5월 24일에 출범한다.

경총이 노동시간을 노사정의 의제로 삼는 데에 동의하게 된 것은 시민들의 여론은 물론 정치권의 변화 때문이다. 2000년 4월 총선기간 동안 정부여당은 물론 한나라당조차 주5일제 도입을 공약으로 내세웠다. 김대중 대통령도 노동의 요구를 긍정적으로 검토할 것이라고 발표했다. 주5일제 도입에 대한 우호적인 여론이 형성되자 사용자들도 마냥 거부하기 어려웠다(전인, 2008: 64-65).

즉 노동시간 단축은 1998년 2월 노사정 합의사항에 있었지만 이를 실제 의제로 논의하기까지는 긴 과정과 오랜 시간이 필요했다. 민주노총의 노사정위 탈퇴, 민주노총 총파업(5.27~28), 한국노총의 탈퇴 압박, 경총의 탈퇴와 복귀, 4월 총선의 여야 공통 공약 등 2년에 걸친 일련의 정치적 변화를 거치고 나서야 노동시간 단축은 노사정의 별도 의제로 다루어질 수 있었다.

2 정치과정의 특징과 결과

가. 노사정위 합의의 불발과 공익위원안의 제출

2000년 5월에 법정근로시간 단축과 관련된 논의를 위해 출범한 근로시간단축특별위원회는 한국노총, 경총 및 정부대표 3인과 공익위원 6명으로 구성되었다. 노사정위 폐지를 희망한 전경련과 노사정위를 탈퇴한 민주노총은 참여하지 않았다. 특별위원회는 총 33차례 회의를 열어 2000년 10월 23일에 '근로시간단축 관련 합의문'을 만들었다. 그러나 그것은 아주 추상적이고 원칙적인 입장에 가까웠다. "실근로시간은 약 2500시간을 빠른 시일 내 2000시간 이하로 감축하고 주 40시간-주5일제를 도입하기로 한다"고 했지만

11) "재계 노사정위 복귀 결의"(매일경제, 1999.7.28)

구체적인 시행시기도 방식도 나와 있지 않았다. 이제부터 협상을 시작한다는 의미에 가까웠다. 이후에도 현격한 입장 차이만 확인했을 뿐 노사는 주요 쟁점에 대한 의견접근에 실패한다. 노동부는 노사정합의 이르지 못할 경우 공익위원안을 토대로 정부 단독 입법을 추진하겠다고 2001년 8월에 공포한다. 그러나 최종 합의는 불발되었고, 2001년 9월 27일에 '근로시간단축에 관한 공익위원의 제안'만 만들어졌다(박운, 2023). 그렇다면 2년 후인 2003년 8월 29일에 국회 본위원회에서 근로시간단축 관련 법안이 통과된 것은 어떻게 가능했을까.

나. 국회에서 법안이 통과된 이유

첫째, 정부 여당의 의지가 강했다. 노사정위에서 공익위원 권고문만 나오자 노사정위원회의 역할에 대한 비판이 커졌다. 그러자 정부는 2001년 12월 12일에 공익위원안보다 사용자에 더 호의적인 '노사정위원회 합의 대안'을 발표했다. 이는 역으로 노동계의 강한 반발을 불러일으켰다. 또한 정부는 2002년 3월에 민간에 앞서 공공부문 주5일제 도입을 결정하며 노사정 합의를 촉구하기도 했다. 노사 합의에 부정적인 전경련이 불참한 가운데 경총과 한국노총의 양보를 상당히 얻어낸 내용을 노동부가 2002년 7월 22일에 발표하기도 했다.

그러나 여당만의 의지로 그 이상 진전은 어려웠다. 사용자단체 중 재벌사 위주로 조직된 전경련은 민주화 이후 영향력을 확대해온 노동을 동등한 파트너로 수용하기를 꺼렸다. 협상 과정에서 전경련은 노조 요구를 입법화하는 데 상당한 적대감을 가졌고 경총의 협상 전략에도 반대했다. 경총은 노사정 대화에 불참하고 대안을 제시하지 않는 전경련의 무책임성을 비난하기도 했으나 재벌회원사 중심 조직인 전경련의 압력을 무시하지 못해 더 이상 협상을 진행할 수 없었다(전인, 2007: 56).

둘째, 단위노조나 업종·산별 수준에서 성장한 노동의 힘은 개별 기업을 압도할 수 있었고 이것이 중앙의 합의를 촉진하는 계기가 되었다. 일부 기업과 산업들이 독자적으로 주5일제 도입을 시작했다. 먼저 은행 노사가 토요휴무제에 합의했고 신용카드사에 이어 증권사들도 주5일 근무를 수용하기 시작했다.[12)]

12) "은행 주 5일 근무 실시"(연합뉴스, 202.7.1), "증권사 내달 1일부터 주5일 근무"(연합뉴스, 2002.10.10.)

금속산별 중앙교섭[13]에 이어 현대차와 기아차 교섭[14]도 임금과 근로조건 후퇴 없는 주5일제 합의로 이어지면서 더 이상 경총이나 사용자단체들이 개별 기업단위 및 산별단위 합의를 막을 수 없었다. 노동은 중앙차원에서 사용자측으로부터 근로시간 단축을 이끌어내는 수준으로 성장하지는 못했다. 그러나 노동은 산별-기업별 노사관계 수준에서 시간 단축을 교섭할 수 있을 정도로는 성장해 있었다.

셋째, 정치적 변화와 대통령 권력의 소재가 결정적 계기가 되었다. 선술한 바와 같이 김대중 대통령을 비롯한 당시 정부 여당은 노동시간 단축에 적극적이었다. 2000년 4월에는 한나라당도 주5일제를 공약으로 내세웠을 정도로 노동시간 단축은 여야 공통의 의제였다. 그러나 그것만은 아니었다. 수차례 협상 끝에 이미 상당 부분 사용자 요구를 반영한 정부법안이 나와 있었지만 경총은 친사용자 후보를 지지하면서 최종 협상에 응하지 않았다. 그런데 2002년 12월 대선에서 친노동계인사이자 개혁론자로 분류된 노무현 후보가 당선되자 재벌기업들은 대통령의 노동정책과 불리한 여론을 인식해 진로를 급격히 선회했다. 전경련은 경총보다 더 빠르게 움직였다. 노무현대통령 당선 이후 3월부터 5월 사이 삼성과 한화그룹에 이어 포스코, 만도 등 대기업들이 앞다투어 주5일제를 도입했다.[15] 결국 경총은 서둘러 회원사들을 불러 모아 정부안 통과가 훨씬 나은 선택이라고 설득했다. 반면 사용자측 요구를 반영한 정부안에 비판적이었던 노동계는 노무현 후보가 당선된 이상 국회가 법안을 재검토하길 촉구했다. 그러나 정부법안은 그대로 국회에서 통과되었다(전인, 2008: 71-74). 당시는 여소야대국면이었고 다수당은 한나라당이었다. 본래 노동시간 단축을 꾸준히 주장했던 정부 여당뿐만 아니라 한나라당도 단축 자체라는 방향에서는 이견이 없었다.

2003년 8월 29일 국회 본회의에서 법정근로시간을 44시간에서 40시간으로 단축하는 대신 탄력적 근로시간제 단위기간을 1개월에서 3개월로 연장하는 조치가 이루어졌다. 근로시간 유연화 조치와 근로시간 단축 조치가 동시에 이루어진 것이다. 주 최대 노동가능시간도 60시간에서 64시간으로 늘어났다.

2003년까지의 노동시간 단축 과정을 보았을 때 민주화 이후 국회는 정책결정의 최종 장소였으나 노사정위원회도 노동시간의 개별 쟁점을 다루는 장소로 부상했다. 노동시간

13) "금속 산별교섭 첫 타결...주5일제 합의"(매일노동뉴스, 2003.7.16.)
14) "현대차식 주5일제 확산될 듯"(경향신문, 2003.8.7.)
15) "대기업들 '주5일 근무' 훈풍"(매일노동뉴스, 2003.5.26.)

에 관한 별도 위원회가 만들어졌고 여기서 노동시간이 독립된 의제로 다루어지기 시작했다. 그러나 개별 의제일수록 합의가 쉽지 않다. 1998년에 노동은 '정리해고'라는 큰 희생을 받아들이는 대가로 '노동시간 단축'을 논의하기로 했지만 사측은 노동시간 단축을 독립된 의제로 논의하는 것에 반대했다. 2년이 지나서야 노사정위원회에 위원회가 만들어졌다. 정부와 노동계의 시간단축에 대한 의지에 비해 사용자측은 협상에 소극적이었다. 그럼에도 단위노조와 산별노조의 힘은 단체협상을 통해 주5일제를 수용하게 할 정도로 성장해 있었다. 노무현 대통령의 등장이라는 행정부 권력 변화가 법개정에 대한 사용자측의 입장 변화를 가져 온 결정적 계기였다.

제2절 주52시간 상한제(2018년)

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 논의 배경

가. 실근로시간 단축을 위한 노사정 논의

2003년 법개정 이후 노동시간 법제에서 핵심 사항이 개정된 때는 15년이 지난 2018년이었다. 이는 법제도가 어느 정도 안착되었을 뿐 아니라 법제도를 개정하는 정치과정 역시 일정하게 제도화되어서이다. 즉 국회를 비롯해 노사정위원회에서 논의가 활발했지만 그만큼 여야는 물론 이해관계자 간 논의가 치열해지며 일방적 법개정이 어려웠다.

이제는 국회나 정부가 일방적으로 법개정을 추진하지 않는다. 핵심 노동법 쟁점일수록 노사정회의체에는 별도 회의체를 만들어 노사정공이 논의하는 관행이 자리잡았다. 그런데 별도 의제로 다룰수록 노사 이해관계가 더욱 첨예하게 드러나면서 합의가 어려웠다. 2018년 국회에서 주52시간 상한제가 통과될 때까지 경사노위에는 '노동시간' 의제만 별도로 다루는 회의체가 총 3개 있었다.

[표 5-1] 이명박·박근혜 정부 시기 노사정 위원회에서 노동시간 회의체

정부(시기)	위원회 명	회의 횟수 (분과회의)	합의문
이명박 (2009.6.~2010.6.)	근로시간임금제 도개선위원회	7(36)	장시간 근로 관행 개선과 근로문화 선진화를 위한 노사정 합의문 (2010.6.8)
이명박 (2011.8.~2012.1.)	근로시간특례업 종개선위원회	9	근로시간 특례제도 개선을 위한 공익위원 의견 (2012.1.27)
이명박 ~ 박근혜 (2012.3.~ 2013.4)	실근로시간단축 위원회	22	실근로시간단축을 위한 공익위원 권고문 (2013.4.4.)

출처: 이병권·박운(2023)자료 토대로 정리

이명박 정부에서 출범한 근로시간·임금제도개선위원회(2009.6.~2010.6.)가 그 첫 번째 회의체다. 이명박정부의 노동정책의 기조는 '경제 살리기'와 '일자리 창출'에 있었고 노동시장정책의 목표는 '노동시장의 유연성 제고'였다(노중기, 2020: 61-67). 이명박 정부도 장시간 노동을 비판했지만 그 이유는 '생산성 저하'였다. 그래서 시간단축의 방향도 해고 규제를 유연하게 만들고 탄력적 근로제를 확대해 양질의 파트타임 일자리를 개발하는 것으로 설정했다. 또한 생산성-직무를 반영한 임금체계를 마련해 기존 노동자의 보호 기반을 축소하거나 합리화하려는 맥락에서 시간단축을 꾀했다. 정부는 재계 입장과 친화적이었고 그 영향으로 위원회 이름부터 '시간과 임금'으로 붙여 논의를 시작했다.

전체 회의는 7차에 걸쳐, 위원회 산하 분과 회의는 36차에 걸쳐 열렸지만 노사 쟁점에 대한 합의는 사실상 불가능했다. 일례로 7차 전체 회의에서 노동계는 "다양한 근로형태 개발", "다양한 근로시간제 관련 탄력적·선택적 등의 내용", "파트타임 활성화 등"과 같은 유연화 관련 표현 등을 수정하거나 삭제해야 한다고 요구했다. 경영계는 "근로시간 단축의 목표 및 수치", "파트타임 근로자가 차별 받지 않도록 노력 한다"는 조항 역시 삭제해야 한다고 주장했다.[16] 결국 2010년 6월 30일 위원회 합의를 거쳐 9월 30일 본회의에서 "장시간 근로관행 개선과 근로문화 선진화를 위한 노사정합의문"이 도출되었으나 이는 매우 원칙적이고 추상적인 합의문에 가까웠다. "2020년 이내에 연간 노동시간을 단축하고"라고 해 노동시간 단축과 함께 "노동자와 기업 여건에 맞는 근로형태 개발, 양질의 파트타임 일자리 마련, 생산성-직무 반영 임금체계"를 마련한다는 원론적 내용만 합의했다.

이후 만들어진 두 번의 위원회에서는 노사가 장시간노동 개선에 대해 상당 부분 공감하기도 했다. 2011년 8월에 출범한 "근로시간 특례업종 개선위원회"의 경우 근로시간 특례제도가 사실상 무제한 노동을 가능하게 하는 장시간 노동의 큰 원인이라는 문제의식에서 출범했다. 특례업종의 범위를 보다 명확히 하고 특례 노동에 종사하는 이들의 건강과 안정을 보호하기 위해서 9차에 걸쳐 회의가 열렸다. 최종 합의는 어려웠지만 노사 모두 근로시간특례업종의 범위 조정 필요성에 공감했다.[17] 그러나 결과는 공익위원 명의로 "근로시간 특례제도개선을 위한 공익위원 의견"만 나왔다.

이명박 정부에서 박근혜 정부로 넘어가는 기간 동안에 '실근로시간단축위원회'가 구성

16) 제7차 근로시간·임금제도개선위원회 전체 회의 결과(2010.10.8.). 경제사회노동위원회 홈페이지. 역대 정부 사회적 대화.
17) 제9차 근로시간특례업종개선위원회 전체 회의 결과(2012.1.31.). 경제사회노동위원회 홈페이지. 역대 정부 사회적 대화.

되었다. 22차까지 회의가 전개되며 노사 모두 노동시간 단축에 공감했으나 제도 실시 방법론에 대한 입장 차이로 논의가 최종 합의로 이어지지는 않았다.

노사정이 합의하지 못했는 데도 2018년 12월에 주 52시간 상한제가 도입되고 2021년에 탄력적근로제가 도입된 것은 어떻게 해석할 수 있을까?

나. 대법원의 판결

정부와 국회에서 시간법제에 대한 논의가 폭증하고 논의가 본격화된 것은 1주 기준 노동시간을 초과한 휴일근로 가산임금과 함께 연장근로 가산임금을 지급해야하는지 여부를 두고 2012년 이후 엇갈린 하급심 판결이 이어지면서 대법원이 '성남시 환경미화원 사건'을 2013년 9월 전원합의체에 회부하면서다.

2012년 이전에 고용노동부는 행정해석을 통해 1주일의 의미를 월-금부터 5일로 보았고 노동시간은 주 최대 64시간이 가능했다. 법원도 행정부와 비슷한 입장을 유지했었다. 그런데 2012년부터는 1주 기준근로시간을 초과한 근무는 휴일이라도 연장근로이므로 연장근로와 휴일근로 모두 중복해 가산임금을 지급해야 한다는 판결이 이어졌다.

만약 대법원의 판결이 기존 고용노동부 행정해석과 달라져 1주를 7일로 본다면 연장근로 수당만 지급해야할 뿐 아니라 관행적으로 이어온 휴일특근 관행이 모두 위법하다는 결론이 된다. 사용자는 가산임금 중복할증으로 지급해야하는 임금이 늘어날 뿐 아니라 근로시간 단축이 불가피하다. 노동자들도 가산임금이 지급되는 연장근로가 단축되면 소득이 급감할 가능성이 있다. 즉 새로운 하급심 판결이 대법원에서 그대로 확정되면 사회적 변화가 엄청날 수 있기에 정부는 긴급하게 대응해야 했고 국회도 서둘러 해결책을 모색해야 했다.

2 정치과정의 특징과 결과

가. 국회의 정치적 해결

논의의 촉발은 대법원 판결이었지만 국회가 최종적으로 법률을 바꾸고 정치적 해결에 나선 것은 분명하다. 19대 국회에서는 새누리당 소속 의원이 주로 고용노동부 입장을 반영해 법안 4건을 대표 발의했다. 민주당 소속의원은 2건을, 정의당 의원은 1건을 발의했다.[18] 입법의 필요성이나 법 개정의 방향에 대해서는 의견이 크게 엇갈렸으나, 여야는 대체로 장시간 노동이 이루어지는 대부분의 영세한 사업장에서 법원 판결로 시간단축이 즉시 시행되면 기업의 부담은 물론 저임금 노동자의 임금 감소·고용불안이 초래될 수 있다고 생각했다(이영주, 2018: 148-151). 기업규모별 단계적 시행시기나 유예기간, 특별연장 근로시간 실시 여부에 대한 의견이 크게 엇갈리며 관련 법안이 통과되지는 못했지만 여야 정당이 문제 해결에 적극적으로 나서기 시작했다.

19대 회기 중에는 국회 환경노동위원회 산하 환노위 여야 의원 대표와 노사정 대표들로 구성된 '노사정 사회적 논의 촉진을 위한 소위원회'가 2014년 2월에 구성되기도 했다. 당시는 전국철도노동조합의 파업과 정부의 강경 대응으로 노사정관계가 극도로 경색되며 대화가 사실상 중단된 상황이었다. 비록 합의에 이르진 못했지만, 국회가 나서서 근로시간 단축 등 문제를 해결해야 한다는 정치사회적 요구에 부응하고자 노력했다.[19]

물론 정당과 국회가 노사갈등의 중재자로서 역할한다고 보기만은 어렵다. 박근혜 정부 시기 경제사회발전노사정위원회에서 노동시장 개선 방안을 논의하는 맥락에서 노동시간 문제가 다루어지기도 했다. 2014년 9월에 설치된 '노동시장구조개선 특별위원회'는 2015년 9월에 '9.15 노사정 대타협'을 발표했다. 내용 중에는 2020년까지 전 산업근로자의 연평균 근로시간을 1,800시간대로 단축하도록 협력하고, 1주일은 7일로 하여 휴일근로시간을 주당근로시간을 52시간으로 하기로 한 것도 있었다. 대신 휴일근로에 연장근로를 포함하는 것은 법개정 후 1년이 경과한 시점부터 시작하며 기업규모를 기준으로 1년씩 4단계에 걸쳐 시행하기로 했다. 또한 휴일근로에 연장근로가 포함되는 시점부터 한

18) 명칭은 모두 "000 의원 대표발의 근로기준법일부개정법률안"임. 대표발의자는 이완영(의안번호:1901544), 김성태(의안번호:1905249), 권성동(의안번호: 1911962), 김무성(의안번호:1916864), 한정애(의안번호: 1900546), 심상정(의안번호: 1905482), 홍영표(의안번호: 1912336)임.

19) "'노사정 사회적 논의촉진 소위' 근로시간 단축 논의"(연합뉴스 2014.2.21.)

시적 특별근로를 허용하되, 특별연장근로의 허용이 종료되는 시점부터 탄력적 근로시간제의 단위기간을 1개월(취업규칙)과 6개월(노사합의)로 한다는 내용을 포함했다(권오성, 2019: 64).

즉 통상임금, 임금제도개선, 비정규직 사용기간 연장 및 파견대상 업무 확대, 일반해고 및 취업규칙 요건 등에 관한 합의의 경우 대체로 원론적이고 추상적 수준에 머문데 비해 시간단축 논의는 비교적 구체적인 수준에서 이루어졌다. 그러나 바로 다음날 9.15 합의에 포함되지 않거나 그간 노동이 반대했던 내용을 새누리당이 '노동개혁 5대 법안'이란 형태로 국회에 기습 발의하면서 노동계와 시민사회가 강하게 반발했다. 이어 정부는 2016년 1월 22일에는 저성과자 해고와 취업규칙 불이익 변경요건 완화 방안을 담은 정부의 '양대 지침'을 발표했다. 결국 한국노총은 '9.15 노사정 대타협'안의 파기를 선언한다. 즉 정부여당이 노사정위 논의를 지나치게 형식적 절차로 만드는 과정에서 노동시간 문제도 함께 다루어졌다. 그 과정에서 노사정 회의체는 파행했고 국회 심의도 진전되지 못했다.

20대 국회에서는 법안 건수가 더 많아졌다.[20] 2018년 2월 28일 본회의를 통과할 때까지 노동시간을 다루는 법률이 20건에 이를 정도로 여야 의원들의 관심이 컸다. 그런만큼 쟁점에 대한 의견이 팽팽한 평행선을 유지하는 답보 상태에 빠졌다. 당시 자유한국당의 김성태 원내대표가 교섭단체 연설을 통해 근로시간 단축의 무게중심을 가산임금 중복할증에서 노동자의 휴식권 보장으로 쟁점을 옮기며 논의의 물꼬를 틔우기도 했다(이영주, 2018: 152-153).

2018년 2월 말 여야 3당 환노위 간사들이 주요 쟁점을 고용노동소위, 환노위 전체회의에서 조율했다. 그 결과 추후 실태조사 및 재논의를 거치기로 한 유예 쟁점을 부칙이나 부대의견에 적시하는 선에서 타협이 이루어졌다(한인상, 2019: 140).

---

20) 명칭은 모두 "000 의원 대표 발의 근로기준법일부개정법률안"로 이하 대표 발의자 이름(의안번호)로 통일. 김성태(2000804), 이철희(2000333), 한정애(2000843), 한정애(2000204), 김성태(2000028), 홍영표(2001240), 김삼화(2005150), 한정애(2001572), 김삼화(2002925), 이찬열(2008011), 신창현(2007985), 소병훈(2009185), 박홍근(2007966) 신창현(2007441), 송옥주(2008212), 이언주(2011168), 강병원(2011129), 송옥주(2010563), 강병원(2011692), 장석춘(2011770)임.

나. 행정부 주도 주52시간 상한제와 탄력적 근로제의 도입 과정

선술한 바와 같이 대법원 판결이 의제 논의의 계기를 만들고 국회가 적극적으로 의제를 논의하며 법안이 통과된 것은 사실이지만 최종적으로 여야가 합의하고 법안이 국회 본회의 관문을 넘어선 것은 대통령 당파성과 관계가 깊다.

국회에서 논의를 시작한지 5년이 지나도 계류되어 있던 법안이 문재인 정부로 교체된 지 1년도 되지 않아 통과된 것은 우연이 아니다. 문재인 대통령은 국회에서 노동시간 단축법이 통과되지 않는다면 고용노동부의 잘못된 행정해석을 폐기하겠다며 국회를 압박했다. 사실 주52시간제는 대통령 공약 사항으로 국정기획자문위원회의 100대 국정과제에 해당하기도 했다. 대통령직속 일자리위원회도 국회 입법이 최선이지만 어려울 경우 행정해석을 고려하겠다고 이야기하기도 했다.[21] 김효준 외(2021)는 대통령과 정부부처 및 장관들이 기업회장단을 청와대에 초청하고 양대노총 간담회를 적극 추진하는 등 노사 양쪽과 네트워크를 구축하고, 정당에 근로시간 단축법 입법을 압박하면서 정권교체 1년도 안된 시점에서 법안이 국회 본회의를 통과할 수 있었다고 설명한다.

그러나 민주당계 정부가 늘 노동시간 단축에 주도적인 것은 아니었다. 2021년에 도입된 유연화 조치도 문재인 정부가 주도적으로 추진한 것이었다.

사실 탄력적근로제는 국회에서 '주52시간 상한제'가 합의되는 과정에서 재차 논의할 여지를 남겨두었다. 2018년 통과된 법안의 부칙 3조는 "제3조(탄력적 근로시간제 개선을 위한 준비행위) 고용노동부장관은 2022년 12월 31일까지 탄력적 근로시간제의 단위기간 확대 등 제도개선을 위한 방안을 준비하도록 한다"는 조항이 있었다. 또한 주 52시간 상한제가 전면 정착되는 2023년 1월1일부터 탄력적 근로시간제의 단위기간이 확대 적용될 수 있도록, 20대 국회에서 논의가 마무리되지 않을 경우 21대 국회에서 방향에 대한 공감을 전제로 논의가 이루어지도록 한다는 의견을 국회 기록에 남기기로 합의하기도 했다.[22] 즉 주52시간제 상한제가 통과될 때 이미 부칙 제3조의 범위 내에서 탄력적근로제 개정을 하기로 어느 정도 방향을 결정했다고 볼 수 있다. 2018년에 단축이란 큰 방향으로 법이 개정되었지만 이는 탄력적근로제 확대라는 노동시간의 유연화 조치를 어느 정도 전제한 것이다. 이 사례로 우리는 노사 어느 일방의 요구만 수용되지 않는다는 점을

21) "문 대통령 '주52시간제' 위해 행정해석 폐기할까...9월 정기국회 근기법 논의가 분수령"(경향신문 2017.8.27.)
22) 국회사무처(2018), 『제356회 국회(임시회) 환경노동위원회회의록 2차』. p.9.

확인할 수 있다. 그런데 이것이 입법되는 과정에서는 행정부의 주도성이 컸다.

문재인 대통령은 2018년 11월 5일 대통령 주재로 여야정 상설협의체를 열어 탄력근로제 확대를 합의했다. 이어 11월 8일 여야 3당 원내대표가 탄력근로제 확대 법안을 연내에 처리하기로 합의한다. 그런데 국회는 이를 바로 논의하지 않았다. 11월 9일에 국회 환노위원장은 탄력근로제 합의에 대한 경사노위 합의를 공식 요청한다. 11월 22일에는 노동시간제도개선위원회가 설치된다. 9차에 걸친 회의 끝에 의원들은 2019년 2월 19일에 탄력적근로제를 3개월에서 6개월로 연장하기로 합의한다. 이처럼 시간위원회에서 합의가 성사되었으나 2019년 3월부터 본위원회에서 계층별위원들이 회의를 보이콧하며 본위원회가 계속 무산된다. 그러자 사실상 청와대 요구에 따라 경사노위는 계층별위원을 해촉하고 본회의 위원을 재구성해 의제를 통과시켰다. 경사노위 역사에서 합의가 안되면 공익위원안을 통과시키고 그대로 국회에 송부하는 경우는 흔했지만 쟁점 사항이 통과되지 않는다는 이유로 본위원회 위원을 재구성한 경우는 전례가 없었다.

그 과정에서 민주노총까지 포괄해 독립적이고 새로운 사회적 대화체계를 설계하려는 문재인 정부의 이상은 실현되지 못했다.[23] 이후 노동시간 관련 안은 공익위원안 상태로 국회에 제출되었고, 그로부터 8개월이 지난 후 경사노위에서 새롭게 구성된 본위원회에서 시간위원회 합의 내용을 의결했다. 어쨌든 2021년 탄력적근로제 법안 통과 역시 문재인 대통령을 중심으로 한 청와대의 의지가 주요하게 작동했다고 볼 수 있다.

23) 사실 문재인 정부는 2018년 1월에 노사정대표자회의에서 민주노총까지 포괄해 새로운 사회적 대화 체계를 설계했다. 특히 민주노총의 제안을 받아들여 의결조항 및 이행조항을 삭제하며 협의기구로서 성격을 강화했다. 당시 민주노총 지도부는 경사노위 참가를 공약으로 제시했고 공공, 금속, 조선 등 여러 산별과 연맹이 업종별 협의회 설치를 요청해둔 상태였다. 그러나 경사노위에서의 '탄력적근로제' 논의를 둘러싼 논란을 계기로 민주노총은 경사노위에 불참한다.

제6장

결론

지금까지 우리는 한국사회에서 노동시간 법제 변화의 정치과정을 역사적으로 살펴보았다. 노동시간의 현황, 담론, 법제에 따라 크게 세 시기로 구분하고 국면별 법제 개정 정치과정의 특징을 기술했다.

본문의 내용을 다음의 세 가지 질문에 따라 정리해 보고자 한다. 첫째, 한국의 노동시간 법제는 어떠한 과정을 거쳐 만들어졌는가. 둘째, 민주화 이전과 이후 노동시간 법제 결정 과정은 어떻게 변화했는가. 셋째, 앞의 맥락에서 지금까지의 법개정의 의의와 한계를 어떤 식으로 짚어볼 수 있으며, 앞으로 노동시간 법제도 개선 방향을 어떻게 전망할 수 있는가?

첫 번째 시기(1953-1988)는 노동시간 법제의 형식이 실질적 법규범으로서 역할하지 못했던 시기다. 1960년대부터 1980년대 민주화 이전까지 중대한 노동법 개정이 세 번 있었다. 정당성이 허약한 정부가 집단적 노사관계는 억압하는 대신 개인 노동자 보호를 강화하는 차원으로 법을 개정했다. 노동시간 법제에서 중대한 개정은 없었지만 근로기준법 강화 방향과 맞물려 시간 규제도 강화되었다. 노동법 결정의 장소는 국가재건최고회의, 비상국무회의, 국가보위입법위원회와 같은 비정상적 입법 기관이었다. 정부는 경제성장을 우선 가치로 보고 노동자의 집단적이고 조직적 요구를 억압했지만, 그렇다고 늘 사용자 요구를 수용했던 것은 아니다. 국가는 행정 체계를 정비하고 확장해 근로감독을 강화하는 형태로 노동자들의 불만을 일정 수준 수용하고자 하였다. 노동자들은 집단적이고 조직적으로 노동조건을 개선하거나 사용자와 대등하게 교섭하기 어려웠기에 노동시간 단축을 비롯한 요구는 정치사회적으로 중대 의제로 부상하기 어려웠다. 개선에도 한계가 있었다.

두 번째 시기는 1989년부터 1997년까지다. 이는 1980년대 후반 민주화와 87년 노동자대투쟁을 계기로 노동시간 관련 법제도가 실질화되는 한편 '단축'과 '유연화' 조치라는 규제 강화와 완화로의 큰 법개정이 있었던 작용과 반작용의 과정의 시기다. 비로소 노동시간이 사회적 의제로 부상했고 정치적으로 의제로 다루어졌다. 89년에는 44시간 단축이라는 큰 개선이 이루어졌다. 반면, 90년대 후반 사용자측의 적극적인 대응과 경제위기 국면에서는 탄력적 근로제를 비롯한 각종 노동시간 유연화 조치가 도입되었다. 그 과정에서 노동시간은 늘어나기도 했다.

전반기에는 전환기 노동의 요구가 정치라는 제도 영역으로 수용되며, 정당이 이들 요구를 받아 입법을 주도했다. 특히 여소야대 국면에서 야당들이 적극적인 행위자가 되었고

국회가 이를 논의하고 조정하는 정책결정의 공간으로 부상했다. 대통령은 집단적 노동관계법 개정에는 거부권을 행사했지만 근로시간 단축 법제는 원안을 그대로 수용했다. 복수노조 허용 등 집단적 노동관계법제에 비해 노동시간 의제는 상대적으로 덜 쟁점화되었다.

1997년에는 경제위기 국면에서 자본측 요구가 반영되는 방향으로 유연화조치가 전면 수용되는 형태로 법이 개정된다. 법개정 방향은 1989년과 정반대였지만 양 시기에 법개정이 전면적으로 이루어질 수 있었던 것은 노사는 물론 여야 간 쟁점이 복수노조 허용 등 집단법제에 집중되어 있었기 때문이다. 즉 두 번째 시기까지 시간법제는 별도의 중대한 쟁점으로 부각되지 않았다. 법개정은 시기별 정세에 따라 이루어졌다.

법제가 국회에서 결정되면서 여야 간 합의와 조정을 거치는 입법과정이 제도화되었다. 1990년대 중반부터는 노사정공익이 만나 회의가 열리는 회의체가 노동법 논의의 중요 공간으로 부상했다. 그러나 노사정 합의는 되지 않았고 정부여당이 주도해 법률 개정에 나선다.

세 번째 시기는 1998년부터 지금까지다. 노동시간 법제는 1953년과 1989년, 1997년에 만들어진 틀에서 움직인다. 법적 쟁점은 대체로 1997년까지 만들어진 법제를 기축으로 이를 개정하는 제안이 중심이다. 2003년에는 40시간제로 노동시간이 단축되며 탄력적 근로기간도 1개월에서 3개월로 연장되었다. 2018년에는 주52시간 상한제로 단축되었고 2021년에는 탄력적 근로제가 3개월에서 6개월로 연장되었다. 즉 단축과 유연화 조치가 동시에, 혹은 가까운 시일 내에 이루어졌다.

이제 노동시간은 사회적으로나 정치적으로나 별도의 중대 의제로 다루어진다. 특히 경제위기 국면에서 노사정위원회(현재 경제사회노동위원회)가 중요한 정책 논의의 장소로 부상하며 '노동시간'을 의제로 다루는 위원회가 만들어졌다. 이후 국회에서 입법이 되기 이전에 노사정 회의체에 위원회가 만들어져 회의를 거치는 관행이 제도화되었다. 노사가 이익을 투입하고 협상을 하는 공간이 형성된 만큼 일방적 법개정은 어려워졌다. 그러나 정부가 시한과 법개정의 방향을 정해두는 경우가 많아 부분적 합의안이나 공익위원안만 가결되는 경우가 대부분이다. 법률 통과 여부나 법제의 성격은 당시 대통령의 당파성 및 의지와 관련 있다.

2018년의 법개정과 앞선 시기의 차이는 2018년의 논의가 사법부 판결에서 시작되었다는 점이다. 법개정의 최종 결정 장소는 국회였지만, 법안이 가결된 데에는 대법원의 판

결이 큰 영향을 미쳤다. 문재인 정부가 행정해석을 변경하겠다며 국회를 압박한 이유도 컸다. 2021년에 국회가 탄력적 근로제 입법을 서두른 것에도 문재인 대통령 중심의 청와대의 의지가 주요하게 작동했다.

종합하면 노동시간 법제 변화의 정치과정은 민주화 이전에는 비상권력기관의, 민주화 이후에는 입법부의 입법과정이었다. 한국사회에서 1953년에 법제도가 마련된 이후 노동시간이 정치사회적으로 의제가 되고 법개정까지 이루어진 것은 민주화 이후에서다. 권위주의 체제에서 노동자의 집단적 요구와 이해를 억제하기 위한 집단적 노동관계법과 근로기준법을 비롯한 개별적 노동관계법이 세 차례 개정되었으나 근로시간 법제는 큰 변화가 없었다. 노동시간이라는 의제 자체가 노동세력의 정치적 힘의 성장과 연결된다는 점을 재차 확인할 수 있는 지점이다.

민주화 이후 10년 동안 노동의 힘이 성장하고 국회가 정책결정의 최종 공간으로 자리잡으며 노동시간은 정치사회적으로 중요한 이슈로 다루어지기 시작했고 노동시간 단축을 위한 법개정이 이루어졌다. 다만 기존에 억압했던 집단적 노동의 요구가 분출되고 이를 규제하는 집단적 노동관계법 개정이 쟁점이 되면서 노동시간 법제에 대한 관심은 상대적으로 주변화되었다. 이에 정치적 형세에 따라 유연화와 단축이라는 규제강화와 완화 방향 사이에서 법개정이 이루어졌다.

반면 2000년대에 들어서며 노동시간 의제는 별도로 다루어질 정도로 정치사회적으로 중대한 의제로 부상한다. 노사정회의체도 의제를 논의하는 공간으로 자리 잡는다. 입법의 핵심 행위자는 여야 정당이지만, 의제를 제기하거나 입법에 동력을 부여하는 이들은 노사단체이고, 행정부는 여전히 중요한 행위자다. 이들의 역할과 관계, 힘 관계에 따라 법개정이 이루어지고 그 메커니즘이 복잡해지며 제도 변화는 이제 하나의 방향으로만 가능하지 않게 되었다. 그럼에도 한국사회 노동시간 단축 추이와 법개정 방향은 꾸준히 시간단축으로 향했다. 그것은 장시간 노동에서 발생하는 노동자의 건강과 안전 침해를 예방하기 위한 '근로시간 단축의 역사'이기도 했다. 물론 기업의 노동시간 유연화를 반영한 노동법 개정과정도 있었지만 궁극적으로 그것은 '근로시간 단축'이라는 큰 흐름에서 기업과 힘의 균형을 맞추어가는 과정이었다고도 볼 수 있다.

다만 민주적인 정책과정이 어느 정도 제도화되면서 이제는 어느 일방의 이해만 반영되는 법개정이 불가능해졌다. 노사단체는 물론 여야 정당, 행정부와 사법부 등 다양한 정책

행위자들의 역할이 맞물려 제도가 만들어지기 때문이다.

물론 민주화 이전과의 공통분모도 존재한다. 국가의 역할, 행정부의 막강한 영향력이다. 권위주의 체제 시기에는 정부가 비정상적 입법기관을 동원해 법안을 통과시켰다. 민주화 이후에도 대통령의 당파성과 의지, 행정부의 역할이 중요하다. 형식적으로는 노사정합의를 거치지만 정부는 기한과 방향을 정해두고 합의를 압박한다. 기일을 넘기면 공익위원안을 통과시키거나 위원을 교체해서라도 합의안을 도출해 국회에 이송한다. 혹은 정부여당이 주도해 법안을 다시 만든다. 형식적으로는 행정부와 입법부는 독립된 통치기관이고 경제사회노동위원회(노사정위원회)도 존재하지만 정당과 노사의 자율성은 크지 않다.

이러한 관점에서 현재 윤석열 대통령과 고용노동부가 노동시간 개편에 강한 의지를 가지는 것 자체가 중대한 의미를 가질 수 있다. 그간 한국사회 노동법 개정 과정에서 행정권력의 당파성이 중요했기 때문이다. 물론 이것이 정부 일방의 의지대로 제도를 만들 수 있다는 의미는 아니다. 1997년 노동법 날치기 통과는 정권 자체에 큰 위기를 가져올 정도로 한국사회 정치사회 전반을 뒤흔든 사건이었다. 2015년 9.15노사정 합의 다음날에 있었던 일방적인 여당의 법안 기습 발의도 노동계와 시민사회의 강한 반발을 초래했다. 이것은 노정 간 첨예한 갈등으로 이어졌다. 법개정은 더 어려워졌다. 2021년 탄력적근로제 합의도 새롭게 출범한 경제사회노동위원회를 사실상 중단시키는 결과로 이어졌다. 현재 윤석열 대통령과 고용노동부의 노동시간 개편에 대한 의지는 가깝게는 2018년의 주52시간상한제에 대한 후속 조치의 연속선상에 있다. 거시적 관점에서 본다면 그것은 지난 한국사회 노동시간의 두 가지 방향-단축과 유연화-의 연장선상에 있다. 이런 점에서 국정과제를 빠르게 실현해야겠다는 대통령의 의지를 앞세우기보다 이해관계자들의 의견을 충분히 청취하고 시행 실태를 점검하는 방식을 고려할 필요도 있다.

아울러 시간 법제 논의가 주로 근로기준법의 테두리에서 논의되는 현상 자체, 즉 노사자율과 자치 영역은 억제하는 대신, 국가 행정 규제를 통해 노동자 보호를 꾀하는 것 또한 권위주의 체제 유산과 연결되는 지점이다. 문제는 더 이상 이러한 방식이 유효할 수 있는가이다. 가령 '노동자 선택권'을 강조하면서 유연화 조치를 취해도 노사가 자율적이고 대등하게 교섭할 수 없다면 그 조치는 사실상 사용자의 선택권을 늘리는 결과를 낳을 것이다. 아직 우리 노동현장에는 위법과 탈법을 오가는 부정확하고 잘못된 관행이 폭넓게 존재한다. 장시간 노동이 쉽게 해소되지 못하는 이유다.[24]

이런 현실에서 노동시간 규제를 보다 유연하게 만드는 법 개정이 아무리 '노사 합의 조항'과 '법정 휴게 시간'을 포함해도 그것이 법대로 시행되리라 기대하기 어렵다. 그것은 근로시간에 대한 노동자의 선택권보다는 사용자의 재량권을 확대하면서 '유연 장시간 노동체제'를 지속시키는 데에 기여할 수 있다(이창근·이상윤·이정훈, 2022: 158).

마찬가지로 '법정 노동 시간'을 단축하고 각종 남용 조치를 방지하는 '규제'를 입법한다 해도 행정력과 벌칙 조항만으로 충분한 효과를 기대하기 어려울 수 있다.

무엇보다 업종과 기업규모에 따라 여건이 다르다. 특히 중소기업의 경우 사업체의 수익구조 취약으로 비용 증가를 감당할 수 없으면 생산물 축소를 선택하기 쉽다. 이것은 기업 수익은 물론 노동자의 연봉 총액 감소라는 부정적 효과로 이어질 수 있다.[25] 사실 한국 산업구조에서 원하청의 교섭 능력은 현격하게 다르다. 원청이 하청의 노동시간 단축 사정을 고려해 납기일이나 주문마감일을 조정해주는 사례는 상상하기 어렵다. 오히려 예고 없이 설계나 주문 변경을 요구하는 일이 빈번하다. 이는 예측하기 어려운 초과 노동을 유발한다.

즉 노동은 무노조 사업장을 비롯한 노동 현장에서 사용자와 대등한 교섭력을 가질 수 있어야 한다. 중소기업을 비롯한 하청사는 대기업 및 원청 간 관계에서 힘의 균형을 이룰 수 있어야 한다. 이럴 때에 '시간 법제'는 보다 유의미한 결과를 가져올 수 있을 것이다. 더욱이 최근 몇 년간 엄청나게 늘어난 플랫폼, 특수고용, 프리랜서, 자영업으로 위장된 도급노동 등 노동법으로 보호받지 못하는 일하는 사람의 규모가 국세청 추산 규모로만 800만에 이른다. 이들의 노동시간에 대한 판단 기준을 세우는 문제나 인공지능(AI) 등 기술화 과정에서 '일자리 나누기(work-sharing)'를 위해 노동시간을 분배하는 문제는 중요한 노사 합의 영역일 수밖에 없다.

노동시간은 개별노동관계법 개정을 넘어서 집단적 노동관계법과 함께 논의될 필요가 있다. 노동정책을 넘어 산업정책을 아우르는 의제에 사회적 합의를 도출할 수 있는 기획과 상상력이 필요하다.

---

24) 가령 '직장갑질119'의 이메일상담 사례 279건을 분석한 결과에 의하면 노동현장은 사실상 위법천지에 가깝다. 당사자 간 합의 없이 사용자나 상사의 일방 명령으로 이루어지는 야근과 특근, 연장근로가 만연하다. 특히 전체 노동자의 약 80%가 일하는 100인 이하 사업장의 경우 시간외수당을 지급하지 않는 무급노동, 초과근무 수당 대신 위법한 '보상휴가' 제공, 허위 휴게 시간, 사용자 일방이 근로시간을 변경하거나 통제하는 경우가 허다하다(박성우, 2022).

25) 가령 김승택(2019) 등은 초과근로가 가장 많은 300인 미만 4개 제조업에 대한 실태조사를 통해 주52시간제가 오히려 노동자 상당수의 임금 감소로 이어질 위험성을 지적하기도 했다.

우리는 특정 정부 맥락에서 이루어진 노동시간 관련 조치에 대한 찬반 논의를 넘어서고자 하였다. 노동시간 단축이 필요하다는 당위론, 혹은 중소기업 등의 노동시간 단축 시기 상조론 등을 넘어서는 역사적이고 구조적인 접근을 하고자 했다. 의회가 노동시간 의제를 진지하게 다루는 방식은 당장 근로기준법 내에서 더 많은 법안을 발의하는 것만은 아닐 수 있다. 지난 법제에 대한 점검뿐 아니라 어떤 정치과정이 더 효과적으로 사회 갈등을 조정했는지에 대한 검토 또한 다층적으로 이루어질 필요가 있다.

참고문헌

참 고 문 헌

경제사회발전노사정위원회. 2008.『1998~2007 경제사회발전노사정위원회 10년사』.

권오성. 2019. “탄력적 근로시간제 개정 논의에 대한 소고.”『노동연구』38, 57-82.

김승택. 2019. “근로시간 단축의 효과와 주 52시간 상한제의 적용.”『월간 노동 리뷰』, 39-54. 한국노동연구원..

김재훈. 2006.『근로시간·휴일·휴가제도의 합리적 운용을 위한 제도 개선방안 연구』. 노동부 용역보고서.

김준. 2007. “개별적 노사관계의 원형적 질서의 형성 - 1950년대 근로기준법의 시행과정을 중심으로.”『사회와 역사 』107, 177- 214.

김준. 2014. “1960년대 근로기준법 개정과 그 시행 실태.”『사회와 역사 』101, 9-65.

김용철. 2019.『한국의 노동정치 : 변화와 동학』. 마인드탭.

김인재. 2003 “노동기본권 회복을 위한 노동관계법 개정.”『기억과 전망』2, 304-316.

김효준·정주호·조민효. 2021. “근로시간 단축법 개정의 정책변동과정 연구: 주52시간제 도입을 중심으로.”『한국행정논집』33(2), 255-282.

노동부. 2006.『노동행정사.3, 근로자보호정책』.

노중기. 1997. “한국의 노동정치체제 변동, 1987-1997년.”『경제와 사회』36, 128-156.

노중기. 2020.『노동체제 변동과 한국 국가의 노동정책(2013~18)』. 후마니타스.

도재형. 2017.『노동법의 회생』이화여자대학교 출판부.

박성우. (2022.12.8.). 노동시간을 둘러싼 현장 갑질 사례 분석과 시사점. ‘윤석열 정부 노동시간 제도개편의 실체와 문제점, 정책대안은 무엇인가?’ 토론회 자료집, 210-247.

박운. 2023. “경사노위 주요 합의, 권고-건의, 제안 현황.” 국회미래연구원(미간행 자료)

유성재. 2012. “개별적 근로관계법.”, 유성재·강성태·조성혜·이정. 『노동법 60년사 연구』. 고용노동부. 113-233.

유성재·강성태·조성혜·이정. 2012. 『노동법 60년사 연구』. 고용노동부.

이광택. 2013. “노동법 제정 60년의 평가와 과제”, 『노동법 제정 60년의 평가와 발전과제, 노사정의 역할 - 토론회 자료집』. 7-47.

이병권·박운. 2023. “경사노위 데이터셋 인물·회의체 원자료.” 국회미래연구원(미간행 자료)

이병태. 1990.10.15. “근로시간 단축과 노사관계 상 – 1989년 개정법 제42조의 해석과 관련하여.” 법률신문.

이병훈·유범상, “2001 노동법의 형성과 집행에 관한 노동정치 연구: 정리해고제의 사례를 중심으로.” 『한국사회학』 35(2), 177-204.

이상직·강경희. 2023. “누가 어떤 노동법안을 얼마나 발의하는가.” 정혜윤·이상직·박상훈·박운·고민지·강경희·이병권. 『한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정』. 국회미래연구원. 191-220.

이영주. 2018. “근로시간 단축법 개정의 경과와 쟁점.” 『노동법포럼』 24, 143-179.

이정식. 2002. “노동시간 단축 운동의 과거 · 현재 그리고 미래 - 노사정위원회 논의와 협상을 중심으로.” 『비정규 노동』 13, 17-32.

이정아·김수현. 2015. “법정근로시간 단축의 효과와 의의의 재검토.” 『경제와 사회』 108, 108-136.

이창근·이상윤·이정훈. 2022.12.8. 『노동시간 실태 및 제도 설문조사 결과 분석. ‘윤석열 정부 노동시간 제도개편의 실체와 문제점, 정책대안은 무엇인가?’』 토론회 자료집, 210-247.

이철수·유범상. 2000. “제2장 1987년 노동법 개정과 노사관계의 질서의 새로운 모색.” 최영기·전광석·이철수·유범상. 『(한국의 노사관계와 노동정치(Ⅱ)) 한국의 노동법 개정과 노사관계: 87년 이후 노동법 개정사를 중심으로』. 한국노동연구원.

이현주. 2018. “기록으로 돌아보는 1953년부터 2018년까지의 근로시간 변화:「근로기준법」개정을 중심으로.” 『월간산업보건』 12월호, 7-13.

전인. 2007. “노사정위원회에서 경영자총협회의 역할과 전략적 행동: 법정근로시간단축 협상을 중심으로, 1998~2003.” 『노동정책연구』 7(2), 27-71.

전인. 2008. “제2장. 한국경영자총협회.”, 전인·서인덕, 『한국의 사용자단체: 한국경영자총협회, 금속산업사용자협의회, 보건의료산업사용자협의회』 한국노동연구원. 13-82.

정혜윤. 2023. “제13장 환경노동위원회: 미래사회의 변화와 근로시간에 관한 논의.” 유희수 외. 『국회상임위원회별 미래의제 분석』 . 국회미래연구원. 301-322.

조용만. 2020. “근로시간 단축의 제도적 논의와 쟁점.” 『노동법학』 73, 167-201.

최영기. 2000. “제3장 1989년의 노동법 개정.”, 최영기·전광석·이철수·유범상. 『(한국의 노사관계와 노동정치(Ⅱ)) 한국의 노동법 개정과 노사관계: 87년 이후 노동법 개정사를 중심으로』. 한국노동연구원.

최영기·전광석·이철수·유범상. 2000. 『(한국의 노사관계와 노동정치(Ⅱ)) 한국의 노동법 개정과 노사관계: 87년 이후 노동법 개정사를 중심으로』. 한국노동연구원.

한인상. 2019. “최근 근로시간법제 개정 논의의 주요 내용과 쟁점.” 『노동법논총』 45, 139-174.

황규성. 2022. “한국 노동시간체제의 성격 변화.” 『노동정책연구』 22(3), 67-99.

Abstract

The Political Process of Working Hours Legislation: Comparing Major Phases of Change

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

This study aims to analyze how the issue of working hours has been addressed in Korean society by focusing on the phases of change in legislation concerning the matter. The discussion has been approached from the mid-/long-term perspective by identifying the major phases through which the working hours issue has been dealt with politically. The goal has been to move beyond simply judging the pros and cons of measures taken in a particular context by a particular government administration.

We have divided the political process of working hours legislation into three main periods: (1) Formal Institutionalization (1953-1988), (2) Action and Reaction (1989-1997), and (3) Legal Institutionalization (1998-present). The process of legal transformation was characterized by (1) the nature of and agenda for reducing working hours (strengthening regulations) and making working hours more flexible (deregulation), (2) the venue (National Assembly parliament and other spaces) and main actors, and (3) whether it was an independent effort or part of some other agenda (collective labor relations law).

Chapters 1 and 2 introduce the research questions, background, and three dimensions of the timeline of this study, namely (1) the status of working hours, (2) establishment of an agenda, and (3) legislative changes. They also explain the organization of the study.

Chapter 3 analyzes the first period (1953-1988), when the form of labor hour legislation did not function effectively as a rule of law. Chapter 4

explores the period of action and reaction from 1989 to 1997. Major reforms were made for reducing working hours and making them more flexible during the legislative process.

Chapter 5 deals with the institutionalization of the working hours laws and regulations from 1998 to the present. Chapter 6 summarizes the chapter's analyses and reconstructs news questions for the political process of working hours legislation.

The study presents the historical trends and political and social context in which the working hours issue has been addressed in Korean society over the mid-/long-term.

노동시간 법제 변화의 정치과정: 주요 변화 국면 비교

발 행	2023년 12월 31일
발 행 인	김 현 곤
발 행 처	국회미래연구원
주 소	서울시 영등포구 의사당대로 1
전 화	02)786-2190
팩 스	02)786-3977
홈페이지	www.nafi.re.kr
인 쇄 처	명문인쇄공사 02)2079-9200

ⓒ2023 국회미래연구원

ISBN 979-11-986487-2-3 (95360)

새로운 희망을 만드는 국회

국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE