

KERI Brief

근로시간 단축과 영세사업장 인력부족 심화

변양규

한국경제연구원, 거시정책연구실 실장, 연구위원
(econbyun@keri.org)

우광호

한국경제연구원, 거시정책연구실, 선임연구원
(wookh@keri.org)

현재 근로시간 단축에 대한 논의 과정에서 임금 감소와 그에 따른 인력부족 심화가 산업 전반에 미칠 영향은 간과되고 있다고 지적하며, 근로시간 단축 시 임금감소와 인력부족 분석결과를 제시해 근로 단축 정책의 올바른 방향을 제시하고자 본 연구를 진행했다.

고용노동부 고용형태별근로실태조사(2012)를 분석한 결과, 근로시간 단축에 따라 제조업 임금은 월 평균 4.2%(14만 7천 원) 감소할 것으로 전망되었다. 하지만 규모별로는 300인 이하 사업장의 경우 4.4% 감소하여 300인 이상 사업장(3.6%)보다 그 감소폭이 클 것으로 판단된다. 또한, 근로시간 단축 시 약 54만 7천 명의 인력이 부족할 것으로 예상되는데 300인 이하 사업장에서 약 44만 명, 300인 이상 사업장에서 약 10만 8천 명의 인력부족이 발생할 것으로 추정되었다.

한편, 인력부족 원인을 살펴보면, 요구학력 및 자격

지원자 부재(30.9%)와 요구경력 지원자 부재(21.9%)로 인해 충원하지 못하고 있는 300인 이상 사업장과는 달리 중소기업은 기피직종(29.4%) 및 낮은 임금수준(23.4%)을 이유로 인력부족을 겪고 있는 것으로 나타났다. 이러한 상황에서 근로시간 단축에 따른 임금감소는 구직자들의 대형 사업장 지원 풀림현상을 가중시켜 중소기업 인력부족을 심화시킬 것으로 우려된다.

따라서, 근로시간 단축에 관한 논의에 있어, (1)기업 상황에 맞는 합리적이고 점진적인 방안을 모색해야 하고 (2)근로시간에 대한 노·사의 자체적 합의를 존중할 필요가 있다. 또한 (3)직접적 근로시간 규제보다 '근무간 간격' 도입, 연차유급휴가 사용 촉진을 병행해야 한다. 뿐만 아니라 (4)정치적 이념에서 벗어나 현실에 부합하는 정책을 제시하기 위해 성급하고 무리한 법 시행이 산업 전반에 주는 영향에 대한 충분한 고민이 필요하다.

1. 우리나라 근로시간 현황

□ 2000년대 들어서서 상당히 빠른 속도로 근로시간이 단축되고 있으나 임금근로자의 근로시간은 여전히 세계 최고 수준

- 2004년부터 법정근로시간 1주 40시간으로 단계별 단축

○ 2004.7월 1000인 이상 기업과 공기업을 시작으로 단계별 근로시간 단축을 추진

○ 2011.7월부터 5인 이상 전 사업장에 법정근로시간 1주 40시간 적용

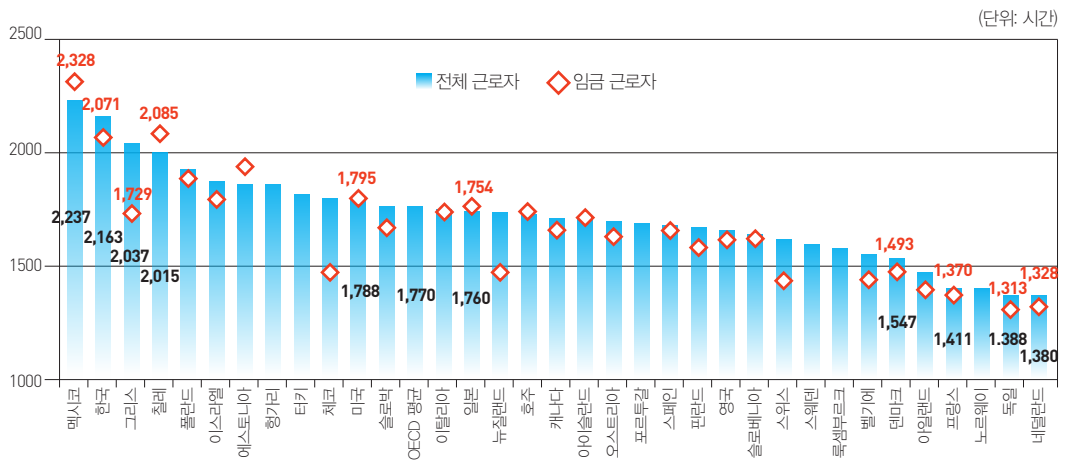
- 법정근로시간제도와는 별도로 연간 실근로시간은 여전히 OECD 국가 중 최고 수준

○ 2013년 기준 전체 취업자의 실근로시간은 2,163시간으로 OECD 국가 중 멕시코(2,237시간) 다음으로 긴 상황

○ 이는 OECD 평균 1,770시간에 비해 393시간 길고 네덜란드(1,380시간)에 비해서는 무려 783시간 긴 것

○ 임금근로자의 실근로시간도 2013년 기준 2,071시간으로 멕시코(2,328시간) 및 칠레(2,085시간) 다음으로 긴 상황

[그림 1] OECD 국가 연간 실근로시간 비교(2013년)



자료: OECD, Stat

▣ 낮은 생산성, 높은 연장근로수당, 노동사용에 대한 강력한 규제 등으로 기존인력의 장시간 근로가 관행으로 정착

- 우리나라 근로자의 시간당 노동생산성은 OECD 34개 국가 중 28위로 상당히 낮은 수준을 보임

○ 시간당 생산성 : 한국(\$29.75), OECD(\$44.56), 미국(\$60.24), 프랑스(\$58.11)

- 우리나라의 초과근로할증률은 50%로 주요 선진국의 할증률(25% 수준)의 두 배

○ 초과근로 할증률 : 일본, 독일, 프랑스는 국제노동기구(ILO)의 초과근로할증률 권고수준인 25%인데 반해 한국은 50%로 법제화되어 있음

○ 할증률이 높은 상황에서 정규직 고용보호가 상대적으로 높고, 파견근로 및 기간제 사용도 상당히 제한적이기 때문에 신규인력의 채용보다는 기존 인력의 추가근로가 관행으로 정착

- 이러한 노동시장 여건하에서는 기업 및 근로자 모두 장시간 근로를 선호할 수밖에 없음

○ 생산성이 낮고 정규직 추가 채용이 부담스러운 상황에서 초과수요에 대응하기 위해 기업은 새로운 인력 채용보다는 기존 인력의 연장근로를 선호할 수밖에 없음

○ 근로자 역시 짧은 생애 근로기간, 저조한 여성의 경제활동, 높은 연장근로할증률 등으로 인해 초과근로를 선호함

▣ 그러나 우리나라 근로시간은 2000년대 이후 빠른 속도로 축소되고 있는 상황

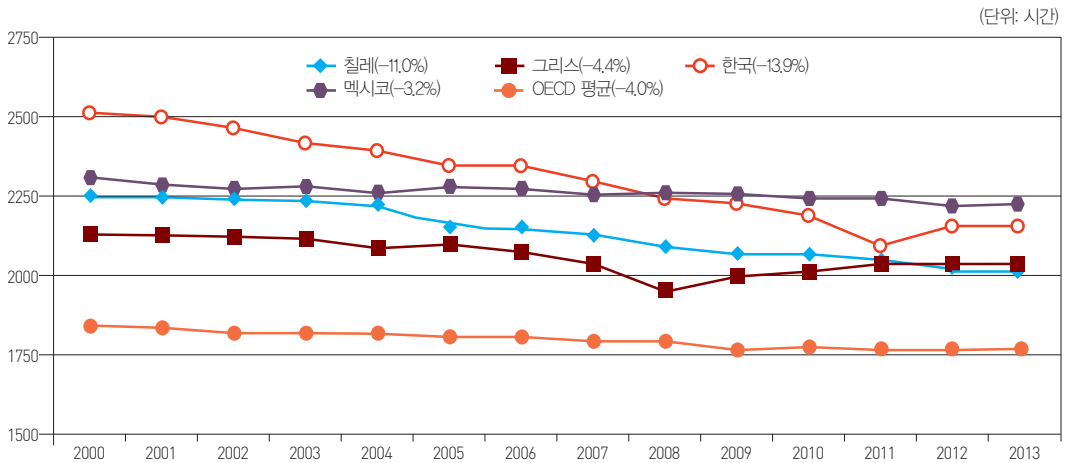
- OECD 장시간 근로 국가 중 우리나라 근로시간은 가장 빠른 속도로 단축되고 있음

○ 2000년 이후 우리나라 근로시간은 349시간(실근로시간의 13.9%) 감소했으며, 이는 OECD 장시간 근로 국가 중 최고 수준

※ 칠레(248시간, 11.0%), 그리스(93시간, 4.4%), 멕시코(75시간, 3.2%), 폴란드(70시간, 3.5%), OECD 평균(74시간, 4.0%)

○ 또한 2000년 이후 우리나라 근로시간은 연평균 1.13%씩 감소하고 있으며, 이러한 감소추세는 1980년대 근로시간 단축을 추진한 선진국들보다 더욱 빠른 추세임
 ※ 80년대 연평균 근로시간단축률: 독일(-1.03%), 프랑스(-0.87%), 네덜란드(-0.68%)

[그림 2] OECD 장시간 근로 국가의 연간 실근로시간 변화 추이



자료: OECD.Stat
 주: 괄호 안은 2000년 이후 근로시간 단축율을 나타냄

2. 근로시간 단축 관련 국회 입법발의 내용 및 논의 상황

□ 19대 국회에서는 근로시간 단축에 관한 다수의 공약 및 법령개정안이 발의되었으나 논의는 크게 진행되지 못함

- 근로시간 단축과 관련하여 국회에서 다수의 개정안이 발의됨

○한정애(민주통합당)의원 근로기준법 개정안: 법정근로시간의 적용 대상을 모든 사업장으로 확대하고 연장근로의 제한을 강화. 탄력적 근로시간제 및 선택적 근로시간제에 대한 근로시간 연장 규정을 삭제, 근로시간·휴게시간의 특례 및 적용 제외 업종에 관한 규정을 삭제함

○이완영(새누리당)의원 근로기준법 개정안: 연장근로 한도에 휴일근로가 포함되도록 하고, 근로시간을 합리적으로 조정할 수 있도록 탄력적 근로시간제의 단위기간을 확대하며, 근로시간저축휴가제를 도입하고, 근로시간 특례업종을 재정비

○김성태(새누리당)의원 근로기준법 개정안: 연장근로 한도에 휴일근로가 포함되도록 하고, 근로시간을 합리적으로 조정할 수 있도록 탄력적 근로시간제의 단위기간을 확대하며, 노사 간 합의 시 1주에 20시간까지 연장근로 허용

[표 1] 근로시간 단축 관련 계류 법안 내용

구분	주요 내용
한정애의원안	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연장근로에 휴일근로 포함(68시간 → 52시간) ○ 근로시간특례, 적용 제외 업종 규정 삭제 ○ 탄력적 및 선택적 근로시간제에 대한 근로시간 연장 규정 삭제
이완영의원안	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연장근로에 휴일근로 포함(68시간 → 52시간) ○ 근로시간 특례업종 축소(26개 → 10개) ○ 탄력적 근로시간제에 대한 단위기간 확대(2주, 3개월 → 1개월, 1년) <ul style="list-style-type: none"> • 특정 주 52시간 초과 불가 • 연속 연장근로 12일 한도 • 특정 근로일 근로시간 제한(3개월 이내 단위기간 시 12시간, 3개월 초과 단위기간 시 10시간) ○ 고용노동부령으로 지정하는 사유의 경우, 노사 간 서면합의로 1주에 20시간 근로시간 연장 가능(단, 1년간 13주 초과 불가) ○ 근로시간저축계좌제 도입
김성태의원안	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연장근로에 휴일근로 포함(68시간→52시간) ○ 근로시간 특례업종 축소(26개→10개) ○ 탄력적 근로시간제에 대한 단위기간 확대(2주, 3개월 → 1개월, 6개월) <ul style="list-style-type: none"> • 특정 주 48시간 초과 불가 ○ 고용노동부령으로 지정하는 사유의 경우, 노사 간 서면합의로 1주에 20시간 근로시간 연장 가능(단, 1년간 26주 초과 불가)

자료: 국회 홈페이지

- 고용노동부 역시 고용률 70% 달성을 위해 일자리 나누기 및 근로자 삶의 질 개선 등 다양한 목적을 위해 근로시간 단축을 강력히 추진 중

- 근로시간 단축을 논의하기 위해 결성된 국회 환노위 노사정소위 역시 많은 논의에도 불구하고 합의점 도출에는 실패

○근로시간 단축의 핵심 쟁점인 추가연장근로 허용 범위, 탄력적 근로시간제 확대, 휴일근로 중복할증 문제 등을 논의하기 위해 국회 환노위 노사정소위를 결성

○야당은 주 52시간 원칙을 견지하고 추가연장근로는 현재 탄력적 근로시간제를 통해 해결해야 한다는 입장인 반면, 경제계는 노사 합의 시 연중 8시간 추가연장근로를 허용해야 한다는 입장

○야당과 노동계는 휴일근로 중복할증을 인정하지는 입장이고 경제계는 수용이 어렵다는 입장

○그 결과 국회 환노위 노사정소위는 합의점을 도출하지 못한 채 종료

[표 2] 근로시간단축 관련 노·사·정 및 지원단 의견

	시행 시기	추가 연장근로	관련 법제 개선 요구안
한국노총	• 법개정즉시시행	• 반대	<ul style="list-style-type: none"> • 5인 미만 적용확대 • 탄력적 근로시간제 단위기간 확대 반대 • 근로시간 특례업종 폐지 • 근로시간, 적용예외 규정 폐지 • 포괄임금제 금지 • 연속휴식시간제(11시간) 도입 • 연속적 휴가 보장
민주노총	• 법개정즉시시행	• 반대	<ul style="list-style-type: none"> • 상동 • 연장근로 연간 상한 설정(180시간) • 근로자의 날 공휴일화(휴일 겹칠 시 연속보장)
경제계	<ul style="list-style-type: none"> • 시행유예기간(2016년까지) ※ 68시간 유지 ※ 중복할증 불인정 • 규모별단계시행[6단계] ※ 1,000명('17) ⇒ 300명('18) ⇒ 100명('20) ⇒ 50명('22) ⇒ 20명('23) ⇒ 5명 이상('24) 	<ul style="list-style-type: none"> • 노사합의 시 주 8시간 (연중상시) ※ 1주 60시간 보장 	<ul style="list-style-type: none"> • 탄력적 근로시간제 단위기간 확대 및 요건 완화 • 미사용휴가 금전보상 제한 • 초과근로 할증률 축소 • 휴일근로 중복할증 불인정 • 재량근로시간제 대상업무 확대
정부	<ul style="list-style-type: none"> • 시행유예기간(최소 2년) 68시간 유지 • 중복할증 불인정 • 규모별 단계 시행[6단계] ※ 1,000명 ⇒ 500 ⇒ 300 ⇒ 100 ⇒ 30 ⇒ 5명 이상 	<ul style="list-style-type: none"> • 노사합의 시 주 8시간 (연간 6개월 한도) ※ 일몰제 	<ul style="list-style-type: none"> • 탄력적 근로시간제 단위기간 확대(6개월~1년) • 특례업종 축소(26 ⇒ 10개) 향후 논의 • 연속휴식시간제는 시기상조 • 향후 사무·전문직 근로시간 논의(재량 확대 등) • 근로시간 저축계좌제
지원단	<ul style="list-style-type: none"> • 52시간 + 잠정조치 ※ 1인) 추가연장근로 ※ 2인) 면벌조항('17년까지, 중복할 증은 인정) 	<ul style="list-style-type: none"> • 추가연장근로 상한, 절차 요건, 단계적 적용방식은 실무적 검토 필요 ※ 단, 추가연장근로는 국제기준 위반 가능성 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 5인 미만 사업장 보호 필요 • 탄력적 근로시간제 단위기간 확대, 연장근로 제한(2주 단위 불필요) • 특례업종 축소 • 연속휴식시간제 도입 • 관리직, 고액 연봉자 적용제외 필요하다는 일부 의견

자료: 국회 환노위 공청회(2014.4.9.~4.10.) 자료 정리

근로시간 단축과 영세사업장 인력부족 심화

- 현재까지 논의에서 근로시간 단축이 기업 인력부족 심화에 미치는 영향을 명시적으로 논의하지 않고 있어 추가적인 연구가 필요
- 현재까지는 근로시간 단축으로 인해 추가 일자리가 생기고 그 자리가 고용으로 이어질 것이란 전제하에 논의를 진행

- 그러나 근로시간 단축으로 임금이 감소할 경우 중소기업의 인력부족이 심화될 것임
 - 근로시간 단축으로 임금이 하락할 경우 저임금으로 인력 수급이 원활하지 않은 중소기업의 인력부족은 더욱 심화될 것이란 우려
 - 현재까지는 특정 산업의 경우에 한해 근로시간 단축이 1, 2차 협력업체를 포함한 중소기업에 미치는 영향을 설문조사하는 연구만 진행된 상태(아래 표 참조)

[표 3] 휴일근로 제한이 1, 2차 협력업체에게 미치는 영향(자동차산업)

	근로시간 감소	생산량 감소율	임금하락률	이직률
1차 협력업체	9.6시간	14.0%	12.4%	15.6%
2차 협력업체	8.5시간	13.4%	12.1%	25.3%

* 주 : 자동차 산업 및 제1차, 제2차 협력업체 조사
 * 자료 : 이종욱(2013), 「근로시간 단축에 관한 현안과 쟁점」

- 근로시간 단축이 사업장 규모별로 인력부족에 미치는 영향을 파악하고, 인력부족이 해결될 가능성에 대해 논의해야 함
 - 사업장 규모별 근로시간 현황을 파악하고 근로시간 단축이 인력부족에 미치는 영향을 파악할 필요

- 또한, 사업장 규모별로 인력부족이 발생하는 원인을 파악하고 근로시간 단축 이후 과연 인력부족이 해결될 수 있을지 검토해야 함

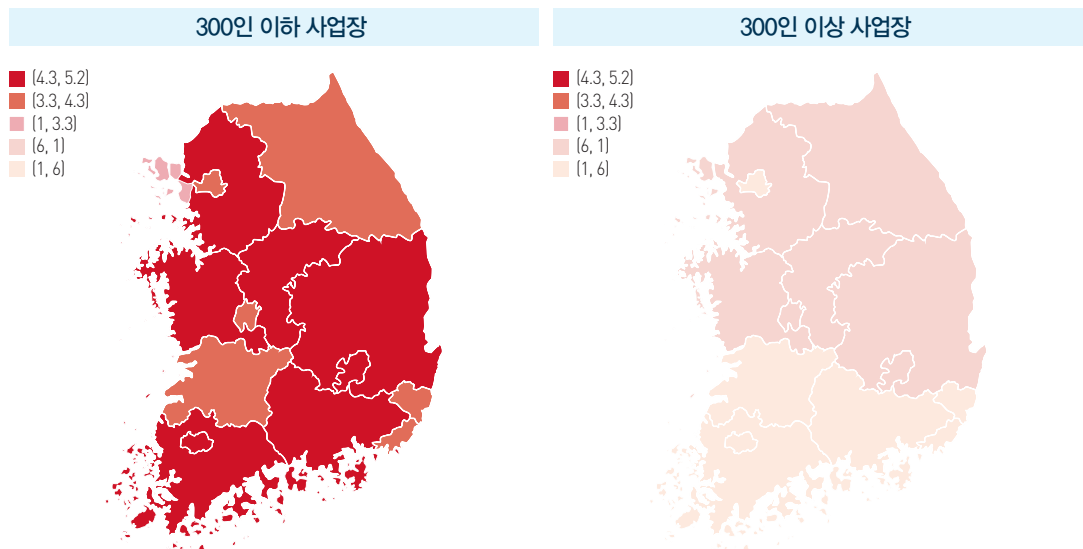
3. 근로시간 단축으로 인한 인력부족 심화

□ 근로시간 단축으로 인해 모든 사업장에서 인력부족이 심화될 전망

- 고용노동부 고용형태별근로실태조사(2012)를 활용하여 근로시간 단축이 인력부족에 미치는 영향을 추정
 - 고용형태별 근로실태조사(2012, 노동부) 자료를 이용하여 규모별 평균 근로시간을 산출
 - 휴일근로가 연장근로에 포함되어 주 52시간으로 근로시간이 제한되었을 경우 감소시간(현재 총 근로시간 - 52시간) 및 감소율 산출

- 추가부족인원은 현원과 근로시간 감소율을 바탕으로 산출
- 현 부족인원은 2013년 상반기 직종별사업체노동력조사(노동부) 자료를 이용
- 현재 소규모 사업장의 인력부족이 상대적으로 심각한 상황
 - 전체 사업장 인력부족률은 3.9%이나 5~9인 영세 사업장의 인력부족률은 7.8%로 300인 이상 사업장 인력부족률 0.8%보다 심각한 수준임

[그림 3] 사업장 규모별 인력부족 현황



자료: 2013년 상반기 직종별사업체노동력조사(고용노동부)
 주: 범주의 단위는 %이며, 붉은색이 짙을수록 인력부족이 심각함을 나타냄.

근로시간 단축과 영세사업장 인력부족 심화

- 근로시간 단축 시 사업장 규모에 상관없이 모든 사업장에서 인력부족이 심화

- 근로시간 단축 시 약 54만 8천 명의 인력이 부족
- 300인 이하 사업장의 경우 약 44만 명의 인력이 부족하고 300인 이상 사업장은 10만 8천 명의 인력부족 발생

[표 4] 규모별 근로시간 및 근로시간 단축 시 예상 인력부족

(단위: 명, %)

	총근로시간 (주당)	단축 후 감소시간	근로시간 감소율	현원	현재 부족인원	단축 후 추가 필요인원	단축 후 총부족인원	현부족률	단축 후 부족률
5-9인	58.69	6.69	11.4%	290,971	24,444	33,167	57,611	7.8%	16.5%
10-29인	60.49	8.49	14.0%	635,237	37,872	89,158	127,029	5.7%	16.7%
30-99인	63.23	11.23	17.8%	700,922	27,020	124,488	151,507	3.7%	17.8%
100-299인	64.22	12.22	19.0%	480,784	12,285	91,485	103,770	2.5%	17.8%
300인 이상	61.56	9.56	15.5%	662,387	5,052	102,866	107,918	0.8%	14.0%
전체	61.79	9.79	15.8%	2,770,300	106,671	441,164	547,835	3.9%	16.5%

자료: 고용형태별 근로실태조사(2012)에 근거한 계산

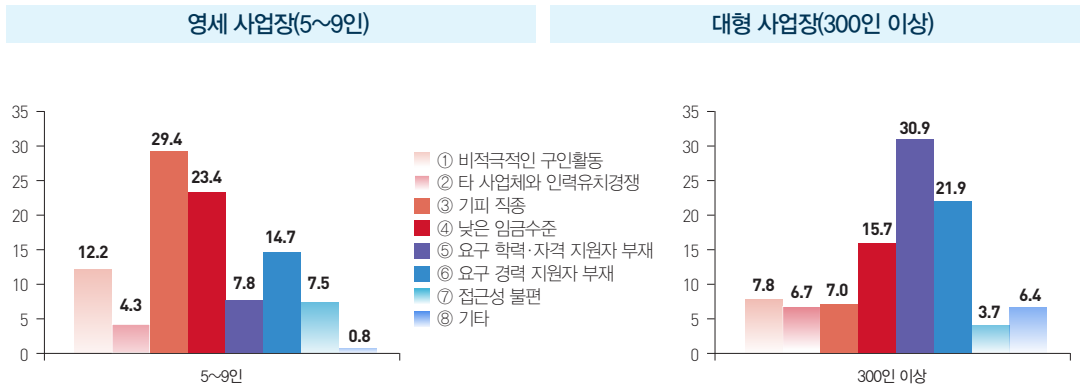
□ 인력부족의 원인을 감안할 경우 중소기업의 인력부족은 대규모 사업장에 비해 훨씬 심각해질 것으로 전망

- 영세 사업장의 인력부족 주요 원인은 열악한 근로 여건과 낮은 임금 수준

○ 5~9인 영세 사업장 인력부족의 주요 원인은 기피직종(29.4%) 및 낮은 임금수준(23.4%)

○ 그러나 대형 사업장(300인 이상)은 요구 학력 및 자격 지원자 부재(30.9%), 요구 경력 지원자 부재(21.9%)가 인력부족의 주요 원인

[그림 4] 제조업 사업장 규모별 인력부족 원인



자료: 2013년 상반기 직종별사업체노동력조사(고용노동부)

- 300인 이하 사업장의 경우 근로시간 단축으로 월평균임금의 4.4%가 줄어 300인 이상 사업장 3.6%보다 감소폭이 큰 것으로 나타났음

○ 근로시간단축으로 전체 제조업 임금은 평균 4.2%(14만 7천 원) 이상 감소할 것으로 예상됨

○ 300인 이상 사업장은 3.6%(15만 6천 원) 감소로 300인 이하 사업장에 비해 감소폭이 작게 나타남

○ 300인 이하 사업장은 초과근로수당을 통해 임금을 보전해주는 경우가 많아 근로시간 단축이 실시될 경우 임금감소가 클 것으로 예상됨

[표 5] 근로시간 단축에 따른 임금변화: 제조업

(단위: 월 천 원)

	전체	300인 이하(A)	300인 이상(B)	(A)/(B)
근로시간 단축 전	3,517	2,753	4,279	1.55
근로시간 단축 후	3,370	2,632	4,123	1.57
차이	147	121	156	
감소율	4.2%	4.4%	3.6%	

자료: 고용형태별근로실태조사(2012), 고용노동부

- 낮은 임금 수준으로 인력부족을 해결하지 못하는 영세 사업장은 근로시간 단축으로 심화된 인력부족을 해결하기 어려울 것으로 전망

- 영세 사업장일수록 낮은 임금과 열악한 근로 여건으로 인력부족을 해결하지 못하고 있음
- 근로시간 단축으로 근로자들의 월평균 임금이 더욱 하락할 경우 영세 사업장은 인력부족을 해결할 근본적인 방법이 부재
- 근로시간 단축으로 대규모 사업장 근로자의 평균 임금도 하락하지만 상대적 임금은 오히려 과거보다 높아지기 때문에 대규모 사업장 지원자 쏠림현상은 여전할 것으로 예상
- 뿐만 아니라 대규모 사업장의 경우 인력부족을 설비투자로 대체할 가능성이 높음
- 따라서 대규모 사업장은 근로시간 단축으로 인한 인력부족을 해결할 가능성이 높음

4. 시사점

□ 근로시간 단축 입법에 있어, 임금감소와 그에 따른 인력부족 문제를 고려해 현실에 맞는 근로단축 방안 모색에 노력해야 함

- 근로시간 단축이 고용으로 이어진다는 주장은 근로자 임금 감소와 현 인력현황을 고려하지 않은 것에서 비롯됨

- 앞서 분석한 임금감소분은 초과근로 중복할증분을 고려하지 않은 최소치임으로 근로단축이 실시될 경우 그 감소액은 더 크게 나타날 수 있음

- 저임금과 기피직종의 이유로 인력부족을 겪고 있는 중소기업에게 근로시간 단축으로 인한 임금감소는 인력수급에 치명적인 영향을 미칠 것임

- 대기업에 비해 복리후생비, 수당 등이 낮은 중소기업은 초과근로수당이 임금보전에 큰 수단 중 하나로 이미 마져 줄어들면 인력충원은 더욱 힘들어질 것임

- 또한, 한국의 경직된 노동시장에서는 추가인력을 고용하기보다 단기에서는 기간제근로자 사용, 도급 등의 형태로 운영하다 점차 노동을 자본으로 대체할 가능성 역시 배제할 수 없음

- 근로시간 단축은 노·사 양측 모두 적극적으로 찬성하지 않는 상황에서 논의가 진행되고 있음을 인지하고 노·사·정의 충분한 논의를 바탕으로 시행되어야 함

○사측은 갑작스런 근로시간 단축으로 생산차질이 불가피하고 추가인력고용에 따른 부담과 인력충원의 어려움을 호소하고 있음

○노측은 근로시간 단축은 동의하지만 임금수준은 단축 시행 전과 동일하게 보전되어야 한다는 전제조건을 제시함

○이와 같은 상황에서 무리한 법 시행이 산업 전반에 나타날 파급효과에 대해 충분한 고민이 필요함

○일본, 독일 등의 국가들은 법률에 의한 획일적 근로시간 단축보다 노·사·정의 긴 협의 끝에 점진적으로 시행하였음을 참고해야 함

- 법안은 최소한의 범위만 정의하고 구체적인 부분은 노·사 자율에 맡겨 해결토록 하는 것이 올바른 정책 방향일 것으로 판단됨

○산업별, 사업장별 특성을 고려하지 않고 법안을 통한 일률적 규제는 실근로시간 단축에 도움이 되지 않고 많은 부작용을 야기할 것으로 예상됨

○기업 상황을 고려한 노·사 자체적 합의를 존중하고 법을 통해 큰 틀만 정하는 것이 혼란을 최소화하고 근로시간도 줄일 수 있는 방안임

- 근로자의 삶의 질을 높이는 것이 근로시간 단축의 목적이려면 휴식시간 확보와 같은 다른 접근방법을 병행해야 부작용을 완화할 수 있음

○근로시간 단축을 통해 근로자의 삶의 질을 높이기 위해서는 부작용이 우려되는 직접적 근로시간 규제보다 휴식시간 확보와 같은 접근 방법이 바람직

○일본의 경우 유럽과 유사하게 1일의 종업(終業) 시간에서 다음 날의 시업(始業) 시간까지 반드시 일정한 시간을 두는 '근무 간격' 도입을 추진 중

○'근무 간격' 외에도 연차유급휴가의 사용을 적극 권장할 경우 과도하게 근로시간을 단축하지 않고도 근로자의 삶의 질을 높일 수 있음

- 근로시간 단축방안은 이념논리에서 벗어나 현재 여러 사정들을 고려한 점진적이고 현실적인 정책이 제시되어야 할 것임

○근로시간 단축이 모든 근로자에게 도움이 되기 때문에 법률을 통해서라도 반드시 시행해야 한다는 주장은 부정확한 사실에 근거한 이념적 주장에 불과

○사업장 규모별, 근로자 근로형태별 영향을 모두 파악한 뒤 현실적인 대안을 모색해야 함