

| 3개 합의 도출, 주요 내용과 의미는 |

노동시간제도개선위원회 「탄력적 근로시간제」 합의의 의의와 향후과제

손동희 전문위원

논의 배경과 경과

2018년 근로기준법 개정으로 주 52시간 노동시간 상한제가 도입되고 기존의 노동시간 특례업종이 26개에서 5개로 축소되었다. ‘탄력적 근로시간제’(이하 ‘탄력근로제’)는 이 같은 실질적인 노동시간 단축에 따른 경영상의 문제를 최소화하기 위해 경영계에 의해 적극적으로 제기된 이슈였다. 대내외 어려운 경제상황과 고용관련 지표의 지속적인 악화 속에서 여·야·정 국정상설협의체는 '18.11.5. 탄력적 근로시간제의 확대 적용에 대한 보완 입법 조치에 합의하였다. 이후 국회 환경노동위원회는 '18.11.9. 경제사회노동위원회에 관련 쟁점에 대한 사회적 협의를 공식 요청하였고, 경제사회노동위원회는 '18.11.22. 제1차 본위원회를 열어 「노동시간제도개선위원회」의 구성·운영을 의결하였다. 노동시간제도개선위원회는 3차례의 준비회의를 거쳐 '18.12.20. 공식 발족하였고, '19.2.19. 제9차 전체회의에서 합의문을 채택·의결한 후 관련논의를 종료하였다.

합의문의 주요 내용 : 쟁점과 의미

탄력근로제 개선을 위한 노사정 합의문은 모두 7개 문항으로 구성되었다. 내용적으로는

크게 세 부문 즉, 단위기간 확대를 포함한 운영요건 완화, 이에 대응하는 노동자의 건강권 보호 및 제도의 오남용 방지를 위한 임금보전 방안, 그리고 제도 안착을 위한 관리방안으로 나눠볼 수 있다. 이하에서는 합의문의 문항별 내용을 살펴본다.

단위기간 '3개월 초과 6개월 이내' 신설

탄력근로제 논의에서 가장 큰 사회적 관심사는 단위기간 확대 여부였다. 이번 합의문에는 탄력근로제의 단위기간을 '최대 6개월'로 명시하여 현행 단위기간 '2주 이내', '3개월 이내' 외에 '3개월 초과 6개월 이내' 단위기간을 추가하였다. 단위기간 확대는 경영계의 요구사항이기도 했다. 주로 석유·화학업종과 같은 대형 장치산업의 대정비사업, 주문자생산방식으로 변동적 주문량에 대응하는 철강산업, 계절적 변동과 기후적 요인에 영향을 받는 건설업 등을 중심으로 현행 주 52시간 노동시간 상한제 준수가 어렵다는 문제제기가 컸다. 외국의 경우, 법

〈표〉 탄력근로제 단위기간별 주요 현황 및 합의안 주요 내용

구분	현행		합의문
	2주 이내	3개월 이내	3개월 초과 6개월 이내
핵심요건	■ 취업규칙 또는 이에 준하는 것에 규정	■ 근로자대표와 서면합의	■ 근로자대표와 서면합의
노동시간 사전 확정	■ 근로일과 근로일별 근로시간 사전 확정		■ 주별 근로시간 사전 확정 - 최소 2주전 통보 - 불가피한 사정 발생시 주별 근로시간 변경 및 근로일별 근로시간 사전 통보
임금보전	■ 기존의 임금수준이 저하되지 않도록 임금보전방안을 강구		■ 임금보전 방안 마련 후 신고 - 미신고시 과태료 부과
노동시간	■ 주 60시간 (소정48+연장12시간)	■ 주 64시간 (소정52+연장12시간)	■ 주 64시간(소정52+연장12시간) ■ 근로일간 11시간 연속휴식시간 의무화 - 서면합의시 예외
기타			■ 고용노동부에 전담기구 설치
적용제외	■ 연소자(15세 이상 18세 미만), 취직인허증을 보유한 15세 미만 ■ 임신 중인 여성근로자		

정 노동시간을 비롯한 제도 전반의 차이로 직접 비교는 어려울 수 있으나, 단위 기간만 놓고 보면 ‘1주’에서 ‘1년 이상’까지 다양하다.¹⁾

일각에서는 집중 노동시간이 이루어지는 기간을 단위기간 간 앞뒤로 배치하여 연결함으로써 연속 6개월 64시간 노동이 가능하게 되었다는 비판이 있다. 이 같은 해석은 이론상으로도 가능한 과도한 우려이다. 위원회 출범 초기 논의 과정에서 이에 대한 문제 제기가 있었으나 노사 모두 현실적으로 불가하다는 공통된 입장을 밝힌 바 있다. 경영계의 제안서에도 단위기간 3개월의 경우 통상 1.5개월의 집중적인 인력운용만으로는 어렵다는 현실적 조건을 제시한 바 있다.

건강권 보호를 위한 ‘근로일 간 11시간 연속 휴식 제도’ 의무화

탄력근로제 단위기간을 6개월로 확대하면서 과로방지 및 노동자 건강보호를 위해 근로일 간 11시간 연속 휴식시간을 의무화하였다.²⁾ 다만, 불가피한 경우 근로자대표와의 서면합의가 있는 경우에는 예외를 인정하였다. 탄력근로제 단위기간 논의에서 노동계의 가장 큰 우려와 요구는 건강권 보호였다. 현행 근로기준법상 주당 노동시간에 대한 규제는 있으나 일별 규제는 없는 상태이다. 이론적으로는 연장노동을 주 12시간 한도로 규제하고 있으므로 1일 8시간 노동에 연장노동 12시간을 더하면 1일 20시간이 가능할 수도 있다. 임의의 24시간에서 11시간 연속휴식 보장은, 일과 중 휴게시간 1시간을 고려할 경우 1일 최대 12시간의 노동시간 한도를 갖는 셈이다.³⁾

한편, ‘근로자대표와의 서면합의’를 통해 주별 근로시간을 변경할 수 있도록 하는 예외조항

1) 외국의 법정노동시간과 ‘탄력적 근로시간제’ 단위기간(고용부, 2019, 『해외 주요국 근로시간제도』; 김승택 외, 2018, 『탄력적 근로시간제 실태조사 및 해외제도 연구』 참고) : 일본 - 주 40시간제, 단위기간 1주/1개월/1년, 독일 - 1일 8시간(주 48시간), 단위기간 6개월/1년(단협체결 시), 프랑스 - 주 35시간제, 단위기간 4주/1년(기업별 협약체결 시)/3년(산별협약체결 시)

2) 노동시간 특례업종(근로기준법 제59조)에 적용해오던 ‘근로일 간 11시간 연속휴식’ 제도를 탄력근로제 6개월 단위기간에 적용한 사항이다.

3) 2019년 2월 18일 민주노총이 경사노위에 제출한 항의서한에서도 노동자 건강권 보장과 과로방지를 위해 ‘연속휴식시간제’ 도입이 필요함을 제기한 바 있다.

을 두었다. 예외적 사유의 발생으로 11시간 연속휴식을 부여할 수 없는 ‘불가피한 경우’가 이에 해당한다.⁴⁾ EU 등 외국사례에서 나타나는 예외의 내용에는 ‘사고 발생이나 긴박한 사고 위험 시’, ‘원료 또는 생필품의 부패가 우려되는 경우에 일시적 업무’, ‘즉각적인 수행이 필요한 긴급 작업’ 등이 있다. 따라서 단서 조항의 의미는 i) 불가피한 경우에 한해 ii) 근로자대표와 별도의 서면합의를 체결하였다면 iii) 노사가 합의한 그 내용에 따라 ‘다른 방식의 건강권 보호 조치를 할 수 있도록 여지를 두는 것으로 해석할 수 있다. 단순히 노사가 합의할 경우 11시간 연속 휴식 의무를 지키지 않아도 되는 것으로 해석하는 것은 본 합의 내용의 취지와는 다르다.

한편, 합의문에는 노사정 사회적 대화 주체들이 ‘노동자의 과로를 방지하기 위한 대책을 마련한다’라고 명시함으로써 ‘과로방지법’ 제정의 필요성과 그에 대한 책임 있는 주체들의 노력 의무를 부과하였다. 현행 산재보험료율 산정을 위해 활용하고 있는 ‘과로인정기준’은 ‘발병 전 12주 동안 1주 평균 60시간 초과 또는 4주 동안 1주 평균 64시간 초과’하는 경우이다. 따라서 연장노동을 포함하여 주당 최대 64시간까지 가능한 현재 노동시간제도는, 과로기준 12주 평균 60시간에 대해서는 예방이 가능하지 않다. 추후 주 52시간 노동시간 상한제에 맞춰 과로인정에 대한 기준 검토와 함께 과로방지를 위한 법 제정의 적극적인 검토가 필요하다.

운영요건의 완화 : 주별 노동시간 확정 및 최소 2주전 일별 노동시간 사전 통보

탄력근로제 도입은 단위기간 3개월과 마찬가지로 ‘근로자대표와의 서면합의’를 전제로 하였다. 이때 노동시간의 사전 확정은 단위기간 ‘3개월 이내’의 경우 ‘근로일별’로 되어 있으나 ‘3개월 초과 6개월 이내’ 단위기간에 대해서는 ‘주별’로 노동시간을 사전에 확정토록 완화하였다.⁵⁾ 단위기간 전체를 두고 ‘근로일별 근로시간’을 사전에 확정하기가 현실적으로 어렵다는 경영계의 요구가 반영된 것이다. 한국노동연구원 실태조사 결과에서는 노동시간의 사전 특정요건 완화에 대한 요구(24.6%)가 상대적으로 높게 나타난 바 있다.

4) 고용노동부(2019.3), “탄력적 근로시간제 개편내용” p.4 참고.

5) 독일의 경우 노동시간에 관한 사항은 의무적 공동결정사항이다. ‘사업조직법’ 제87조 제1항 제1호부터 제3호에는 법률이나 단협 규정이 없는 한 종업원평의회와 사용자간 합의 결정사항을 두고 있으며 이 중 제2호에는 ‘각 주에 대한 노동시간 배분’이 결정사항으로 포함되어 있다.

한편, 단위기간 전체의 주별 노동시간 확정 후 최소 '2주 전'까지는 일별 노동시간을 노동자에게 사전 통보하도록 하였다. 일별 노동시간에 대한 사전 예측성을 확보하여 생활리듬과 건강권이 침해되지 않도록 하기 위한 장치였다. 다만, '불가피한 사정'이 발생한 경우 근로자대표와의 협의를 통해 주별 노동시간을 변경할 수 있는 예외조항을 두었다. '불가피한 사정'이란 천재지변, 기계고장, 업무량 급증 등 매우 제한적이고 예외적인 경우를 의미한다. 예측하지 못한 상황의 발생을 전제할 경우 최소 2주전 일별 노동시간 통보가 현실적으로 불가능 측면이 있으므로 합의문에는 '사전'에 일별 노동시간을 통보토록 하였다. 노동시간의 중도 변경 시에도 1주 평균 노동시간은 유지되어야 한다. 불가피한 사유로써 '업무량 급증'이 사용자의 임의성을 높이는 것으로 해석되어서는 곤란할 것이다. 탄력근로제는 업무량의 변동성에 대응하기 위해 설계된 예외적인 노동시간 제도로써 이미 예측된 업무량 변동성은 설계 시 반영되었다고 볼 수 있다. 따라서 '불가피한' 수준의 업무량 급증은 합의문에 기술되어 있는 '천재지변'이나 '기계고장'처럼 극히 제한적인 경우로 보는 것이 타당할 것이다. 주별 노동시간의 변동에 대한 불가피성의 존재 등에 대해서는 추후 고용노동부의 면밀한 모니터링과 감독 강화가 요구된다.

제도 오남용 방지를 위한 임금보전

탄력근로제는 제도적 특성상 원칙적으로 '연장노동'에 대한 수당이 발생하지 않는다. 내용적 측면에서 탄력근로제는, 주기적인 업무량 변동으로 기준 노동시간(주 52시간 상한제) 내 대응할 수 없는 경우를 대비해 예외적으로 집중노동이 가능토록 허용하는 제도이다. 그러나 법적 측면에서 탄력근로제의 본질은 법정 기준노동시간의 단위기간을 조정하는 데 있다. 즉, 주당 평균 52시간이 유지되는 한도에서 특정한 날에 8시간 또는 특정한 주에 40시간을 초과 하더라도 연장노동이 아니라 이를 법정기준시간으로 보는 제도이다. 따라서 탄력근로제는 연장노동에 대한 보상을 기존의 '임금보상(할증임금)'이 아니라 '시간보상'을 통해 전체 노동시간을 동일하게 유지하는 제도적 특성을 지닌다.

탄력근로제 단위기간의 확대 등을 계기로 경영계가 업무량 변동에 따른 대응이 아니라 인건비(연장노동 수당) 절감을 목적으로 제도의 도입을 고려할 가능성을 배제할 수 없다. 이와 같은 제도의 오남용 방지를 위해 합의문에는 탄력근로제 단위기간 확대에 따른 임금보전 방안을 유효 조건화하는 내용을 명시하였다. 현행 근로기준법 제51조 4항에는 탄력근로제 도입

시 “기존의 임금 수준이 낮아지지 아니하도록 임금보전방안을 강구하여야 한다”라고 명시하고 있다. 그러나 이 규정은 권고적 성격이 강하여 실효성이 의문시 되는 것이 사실이다. 이에 합의문에는 i) 임금보전 방안을 마련하여 ii) 이를 고용노동부장관에게 신고하고 iii) 신고하지 않은 경우에는 과태료를 부과하도록 하였다. 다만, 근로자대표와 서면합의를 통해 임금보전방안이 마련된 경우에는 신고의무를 면제하였다.

‘임금보전’은 탄력근로제 도입 이전의 임금수준을 기준으로 제도 도입에 따른 임금수준 저하가 발생되지 않도록 한다는 의미이다. 논의과정에서 ‘과태료 부과’ 대신 ‘벌칙’으로 하자는 주장이 제기된 바 있으나, 기소 및 법원의 확정판결까지 이르는 과정의 실효성 측면이 고려되었다. 일각에서는 임금보전 방안에 대한 신고의무의 실효성에 의구심을 나타내기도 한다. 임금보전 방안을 마련하지 않고도 신고하지 않거나, 차라리 과태료를 택하는 것이 나올 수 있다고 판단할 가능성에 대한 문제제기다. 임금보전 방안의 신고의무 면제는 서면합의 사항에 임금보전 방안이 포함되어 있는지 여부를 확인하는 절차를 통해 검증될 수 있고,⁶⁾ 과태료 부과는 과태료를 물었다는 사실만으로 임금보전 의무가 면제되는 것이 아니라는 측면에서 평가될 필요가 있다. 고용노동부가 별도 전담기구를 조직하여 이에 대한 점검과 감독을 강화함으로써 이 같은 우려를 해소할 나날 필요가 있다.

합의내용의 적용범위와 관리체계

이번 합의내용은 탄력근로제 단위기간 ‘3개월 초과 6개월 이내’에 대해 적용함을 명시하였다. 최대 6개월까지로 확대된 탄력근로제 단위기간은 기존의 단위기간에 비해 규제가 강화될 필요가 있다는 측면에서 이를 구체적으로 명기한 사항이다. 그리고 조직규모에 따라 단계별로 시행되고 있는 주 최대 52시간제의 시행에 맞춰 본 합의내용을 적용토록 하였다.

6) 근로기준법 시행령 제28조 2항에서는 탄력적 근로시간제에 관한 합의사항과 관련하여 “고용노동부장관은 임금보전방안을 강구하게 하기 위하여 필요한 경우에는 사용자에게 그 보전방안의 내용을 제출하도록 명하거나 직접 확인할 수 있다”고 명시하고 있고, 그 밖에도 근로기준법 제13조(보고, 출석의 의무)에는 고용노동부장관, 노동위원회 또는 근로감독관의 요구가 있으면 “지체 없이 필요한 사항에 대하여 보고하거나 출석”하도록 하고 있으며, 제102조(근로감독관의 권한) 1항에서는 “근로감독관은 사업장, 기숙사, 그 밖의 부속 건물을 현장조사하고 장부와 서류의 제출을 요구할 수 있으며 사용자와 근로자에 대하여 심문할 수 있다”라고 명시하고 있다.

〈표〉 합의안 법 개정 시 단계별 적용

규모	법 개정시	'19.7.	'20.1.	'21.1.	'21.7.
300인~	법 시행일 (특례 제외 업종, '19.7.1)				
50~299인		('20.1.1)			
5~49인				('21.7.1)	

자료: 고용노동부(2019)의 합의문 설명자료

한편, 탄력근로제 단위기간 확대에 따른 현장 관리 강화와 주 52시간 노동시간 상한제의 정착을 위해 향후 3년간 탄력근로제 도입 및 운영 실태를 면밀히 분석하고 그 문제점을 파악 하도록 명시하였다. 나아가 제도 운영에 관한 상담 및 지원을 제공하기 위해 고용노동부에 전담기구를 설치하는 내용이 합의문에 포함되었다.

합의 이후 향후 과제

노사가 첨예하게 대립하는 쟁점에 대해 책임 있는 주체들이 양보와 타협으로 이번 합의를 이끌어냈다는 점에서 의미 있는 평가가 필요하다. 도출된 합의안은 입법의 기본방향과 골격을 제안하고 촉진하기 위한 사회적 대화의 산출물이다. 따라서 국회에서는 입법 논의과정에서 노사정간 사회적 합의 결과를 존중하는 한편, 법안 완성도를 높일 수 있도록 추가적인 촘촘한 보완책을 강구할 필요가 있을 것이다.

한편, 이번 합의안 도출 과정을 통해 향후 논의하고 해결해야 할 과제도 함께 생성되었다. 논의 과정에서 노동계가 가장 주목하고 중시한 점은 미조직·영세사업장에 대한 고려였다. 그런 점에서 '근로자대표'와의 집단적 합의에 관한 전제는 필수적인 요소였다. 탄력근로제는, 개별 노동자와의 합의를 통해 이루어지는 '연장노동'과 달리, 사업장내 노동시간에 관한 '노동조건'의 기준을 변경하는 것으로써 집단적 합의가 본질적이기 때문이다. 따라서 '근로자대표'의 성격에 대한 규정은 제도 전반에서 중요한 요소를 차지하게 된다. 이런 까닭에 이번 합의 내



용에 대한 비판적 관점에서는 ‘근로자대표’에 대한 명확한 규정이 없다는 점을 지적하고도 있다. 문제는 ‘근로자대표’에 대한 규정이 탄력근로제에만 국한된 사항이 아니라는 점이다. 근로기준법뿐만 아니라 산업안전보건법, 파견법, 근로자퇴직급여보장법, 고용정책기본법, 고령자고용촉진법 등 많은 현행법상 ‘근로자대표’가 기술되어 있다.⁷⁾ 따라서 현행법 전반에서 기술하고 있는 ‘근로자대표’의 개념정리와 구체적인 요소(선발방식, 권한, 임기 등)를 규정하기 위한 논의는 앞으로의 과제이다.

합의 내용상 예외조항에 대한 비판으로부터 도출되는 과제도 있다. 예컨대, 근로일 간 11시간 연속휴식시간에 대해 서면합의 시 예외 조항과 주별 노동시간 확정 후 불가피한 상황 발생 시 협의를 통해 변경 가능토록 한 사항, 임금보전 방안에 대한 신고를 근로자대표와 서면

7) 김태욱(2019.3), 「탄력근로제 확대의 진실 국회 토론회」 자료 참고 → 근로기준법상 정리해고(제24조), 선택근로제(제52조), 보상휴가제(제57조), 간주근로시간제(제58조), 노동시간 특례(제59조) 등의 조항, 파견법상 파견사업 조사연구(제4조), 파견노동자 사용(제5조) 등의 조항, 산업안전보건법상 안전과 보건에 관한 통지요청(제11조), 안전보건 관리규정 작성 변경(제21조) 등의 다수 조항이 있음.

합의 시 예외로 한 사항 등이다. 합의문에 명시하고 있듯이, 노사정 각 주체로 하여금 노동자의 과로를 방지하기 위한 대책을 마련키로 하고 있다는 점에서 향후 노동자 건강권 강화를 위한 입법 예컨대, ‘과로방지법’ 제정을 위한 논의의 필요성이 제기된다. 또한 제도 전반에 관한 실태와 문제점을 면밀하게 점검·관리하는 것도 예외·단서조항에 대한 일반의 우려를 해소하는 대안 중의 하나이다. 이미 지난 4월 9일 고용노동부의 조직 개편이 국무회의에서 의결되었다. 조직 개편 내용 중에는 ‘근로감독정책단’ 신설이 포함되어 있다. 이는 이번 합의문에 명시하고 있는 별도의 전담기구 설치에 관한 사항이 이행된 결과이기도 하다. ‘근로감독정책단’은 최저 임금 위반과 주 52시간제 등 노동조건을 핵심으로써 임금 및 노동시간에 대해 기업들의 준수 여부를 면밀히 모니터링 할 예정이다.⁸⁾

탄력근로제 합의문은 참여주체가 양보와 결단으로 이뤄낸 결과이지만 그 자체로 완결성을 갖는 것은 아니다. 사회적 대화에 참여한 각 주체의 입장에서도 합의 내용의 각 조항마다 욕심껏 채워 넣지 못한 불만족과 요구가 더 많다. 이 격차를 어떻게 읽어낼 것인가는 우리 사회 전체의 몫이다. 투쟁과 갈등의 노사관계 역사 속에 잠재된 상호 불신과 대결적 관점에서는 합의문의 흠결이 더더욱 커 보일 수밖에 없을 것이다. 들성들성 문장의 벌어진 행간이 국회 입법 논의 과정에 더하여 노사 간의 신뢰로 채워지길 바란다.

탄력근로제 개선을 위한 경제사회노동위원회 노사정 합의문

노사정은 주 최대 52시간제도의 현장 정착을 위해 다음과 같이 합의한다.

1. 탄력적 근로시간제의 단위기간을 최대 6개월로 한다.
2. 3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제 도입으로 우려되는 노동자의 과로를 방지하고 건강을 보호하기 위하여 근로일 간 11시간 연속 휴식시간을 의무화함을 원칙으로 하되, 불가피한 경우 근로자대표

8) 고용노동부 보도자료(2019.4.9.)

와의 서면합의가 있는 경우에는 이에 따른다.

○ 아울러, 노사정은 노동자의 과로를 방지하기 위한 대책을 마련한다.

3. 탄력적 근로시간제는 근로자대표와의 서면합의를 통해 도입한다. 이 경우, 3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제에 대해서는 근로일별 근로시간을 사전에 확정하는데 애로가 있음을 고려하여 주별로 근로시간을 정하고, 최소 2주 전에 근로일별 근로시간을 노동자에 통보하여야 한다.

○ 다만, 서면합의 시 사용자가 예측하지 못한 천재지변, 기계고장, 업무량 급증 등 불가피한 사정이 발생한 경우, 정해진 단위기간 내 1주 평균 근로시간을 유지하면서, 근로자대표와의 협의를 거쳐 주별 근로시간을 변경할 수 있다. 다만, 이 경우에도 사전에 근로일별 근로시간을 노동자에게 통보하여야 한다.

4. 3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제의 오남용을 방지하기 위해 사용자는 임금저하 방지를 위한 보수당, 할증 등 임금보전 방안을 마련하여 이를 고용노동부장관에게 신고하고, 신고하지 않은 경우에는 과태료를 부과한다.

○ 다만, 근로자대표와의 서면합의로 임금보전 방안을 마련한 경우에는 예외로 한다.

5. 위 2부터 4까지의 내용은 3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제 적용에 있어 그 단위기간 전체에 대하여 적용한다.

6. 위의 사항들은 주 최대 52시간제 시행에 맞춰 단계적으로 적용한다.

7. 정부는 3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제의 도입과 운영 실태를 향후 3년간 면밀히 분석하고 그 문제점을 파악하며 제도운영에 관한 상담 및 지원을 제공한다. 이를 위하여 고용노동부에 전담기구를 설치한다.

2019. 2. 19.