

국가별 근로제도 및 취업구조 등에 따른 근로시간 현황 분석 및 비교 연구 출장보고서

2023. 9. 26

KDI 재정·사회정책연구부

1 출장 배경 및 목적

- (출장 배경) 정책용역 수행을 위한 현황 조사 및 전문가 면담
 - 관련 과제: 국가별 근로제도 및 취업구조 등에 따른 근로시간 현황 분석 및 비교 연구(기획재정부)
- (출장 목적) OECD 연간근로시간 통계 담당자 및 근로시간 정책 전문가 면담
 - OECD 국가별 근로시간 통계 산출방법 비교조사 및 세부자료 구득
 - 국가 간 연간근로시간 통계 비교방안에 대한 자문

2 출장 개요

- 출장지 및 기간
 - 출장지: 프랑스 파리
 - 출장기간: 2023년 9월 5일(화) ~ 9월 9일(토) (3박 5일)
- 출장자 (총 1명)

소속	성명	직위
KDI 재정·사회정책연구부	김민섭	부연구위원
기획재정부 경제구조개혁국 노동시장경제과	송상목	사무관

- 방문기관: 경제협력개발기구(OECD; Organisation for Economic Co-operation and Development)
 - 국가 간 상호 정책조정 및 협력을 통해 세계경제문제에 공동으로 대처함으로써, 공동의 경제발전을 추구하기 위해 설립된 국제기구

- 회원국 간 정책경험을 상호 비교 검토하고, 현안 문제에 대한 공동 해결방안 모색
- 변화하는 국제경제 환경 속에서 대두되는 글로벌 이슈에 대한 정책 연구
- 국제 규범 제정
- 회원국 확대 및 비회원국과의 관계 강화
- o 주소: 2 Rue André Pascal, 75016 Paris, France
- o 연락처: +33 1 45 24 82 00

3 출장 일정

일자	주요일정(안)
9.5(화)	[10:50~17:55] 인천 국제공항(ICN) → 파리 샤를드골 국제공항(CDG) [17:55~19:30] 파리 샤를 드골 공항 → 파리
9.6(수)	[10:00~14:00] OECD 근로시간 통계 담당자 및 정책 전문가 면담
9.7(목)	[11:00~13:00] OECD 한국 정책 전문가 면담
9.8(금)	[17:20~18:40] 파리 → 파리 샤를드골 국제공항
9.8 (금) 9.9 (토)	[22:00~17:20(익일)] 파리 샤를드골 국제공항 → 인천 국제공항

4 활동 내용

1. OECD 근로시간 통계 담당자 및 정책 전문가 면담

- 일시: 2023년 9월 6일 (수) 10:00~14:00
- 면담장소: Employment, Labour and Social Affairs Directorate, OECD
 - o 주소: OECD MONACO Annex, 2 rue du Conseiller Collignon, 75016 Paris, France
- 면담자
 - o Pascal Marianna (Skills and Employability Division / Employment, Labour and Social Affairs Directorate / OECD)
 - o Alexander Hijzen (Division for Jobs and Income / Employment, Labour and Social Affairs Directorate / OECD)
 - o Sandrine Cazes (Division for Jobs and Income / Employment, Labour and Social Affairs Directorate / OECD)
 - o Kyungmin Noh (Skills and Employability Division / Employment, Labour and Social Affairs Directorate / OECD)
- 질의 및 답변
 - o 국가 단위로 제공되는 OECD 연간근로시간 통계를, 임금근로자의 근로시간을 비교하고 근로시간 관련 정책적 함의를 도출하는 목적으로 이용하는 것이 적절한가?
 - OECD 연간근로시간 통계의 원래 목적은 국민계정체계(national account system; NAS) 작성 및 생산성 측정에 있으며, 노동시장 정책과 관련된 함의 도출을 위해서 산출하는 통계가 아님.

- 따라서 OECD 연간근로시간 통계를 이용하여 국가 간 근로시간을 단순비교하는 것은 부적절함. 그 이유는 (1) 국가별로 근로시간 산정에 이용하는 원자료의 성격이 다르고, 이에 따라 (2) 근로시간 산정방식 및 체계에도 차이가 발생하며, (3) 원자료에서 산출된 수치를 세부 조정하는 방식도 달라지기 때문.
- 그러므로 국가 간 임금근로자의 근로시간 비교 측면에서 이상적인 자료는 OECD 연간근로시간 통계가 아니라 국가별 특성을 통제하기 위해 충분한 정보를 포함하고 있는 개인단위 자료임.
 - ※ 유럽, 미국, 영국, 캐나다 등은 국가 간 비교가 가능한 개인 단위 자료를 갖추고 있음: 유럽 노동력 조사(European Labour Force Surveys), CPS(Current Population Survey microdata) 등
- OECD는 국가별 연간근로시간을 전체 취업자와 의존적 취업자 두 가지로 각각 발표한다. 여기서 의존적 취업자의 정확한 정의는 무엇인가? 전체 취업자와 의존적 취업자의 근로시간 산정방식은 서로 유사한가?
 - 의존적 취업자는 사실상 전체 취업자 중 자영업자를 제외한 개념.
 - ※ 한국의 경우 근로시간 산출에 사업체노동력조사를 이용하므로, 의존적 취업자는 자영업자뿐만 아니라 무급가족종사자 등 사업체노동력조사에서 배제된 집단을 포함하지 않음.
 - 전체 취업자와 의존적 취업자의 근로시간 산정방식은 대체로 유사한 것으로 인식하고 있음.
 - ※ 한국의 경우 2016년 이전까지 임금근로자와 자영업자의 근로시간 산정자료 및 방식에 차이가 존재했음. 이와 유사한 차이가 다른 국가에도 존재하는지에 대한 세부적인 정보는 알려지지 않은 것으로 보임.
- OECD 연간근로시간을 이용하여 국가 간 임금근로자의 근로시간 비교를 수행하고자 할 때, 통제변수로서 고려되어야 할 주요 요인은 무엇인가?

- 국가별 분석자료 및 분석방법 근로시간 추정 방식에 따른 차이뿐만 아니라, 자영업자 및 시간제근로자 등 취업형태의 분포, 여성 비중 등 인구학적 요인, 산업 분포, 근로시간 관련 제도 및 문화적 차이 등이 고려되어야 할 것임.
- OECD 연간근로시간 통계 산출에 있어 각국은 원자료에서 직접적으로 산출된 수치에 각 국가의 상황을 고려하여 여러 가지 세부 조정을 수행한다. 이러한 주요 조정항목에는 어떤 것들이 있으며, 그 중 어떤 항목이 특히 중요한가?
 - 근로시간 산정 시 수행되는 주요 세부조정 항목에는 annual leave, strikes and temporary lay-offs, unpaid overtime, under/over reporting, job-to-person or vice versa conversions, unobserved economy 등이 있음.
 - 각각의 항목의 조정이 연간근로시간 수치에 미치는 영향을 확인하기 위해서는 OECD에서 진행 중인 연구(Ward, Zinni, and Marianna, 2018)를 참고할 수 있음.
 - ※ Ward, Zinni, and Marianna (2018)는 연간근로시간 산정 시 세부항목 조정의 중요성을 평가
 - ※ 분석대상은 EU국가 및 미국, 튀르키예
 - ※ 모든 분석국가를 대상으로 노동력조사(Labor Force Survey)를 이용하여 주당 평소근로시간(usual weekly hours of work)과 연간근로주(annual weeks worked)의 곱으로 연간근로시간을 계산하고, 주요 세부항목을 조정함에 따라 연간근로시간의 수치가 어떻게 달라지는지 탐색
 - ※ 연간근로주 관련 조정항목은 휴일 및 연가, 질병 및 육아로 인한 결근, 기타 결근 등
 - ※ 주당근로시간 관련 조정항목은 초과근로시간, 유연근로 등 평소와 다른 근로시간, 부업 근로시간 등
 - ※ 분석결과, 조정항목으로서 휴일 및 연가, 병가, 연간근로시간 관련요인 등이 중요한 조정대상으로 고려될 필요가 있음.

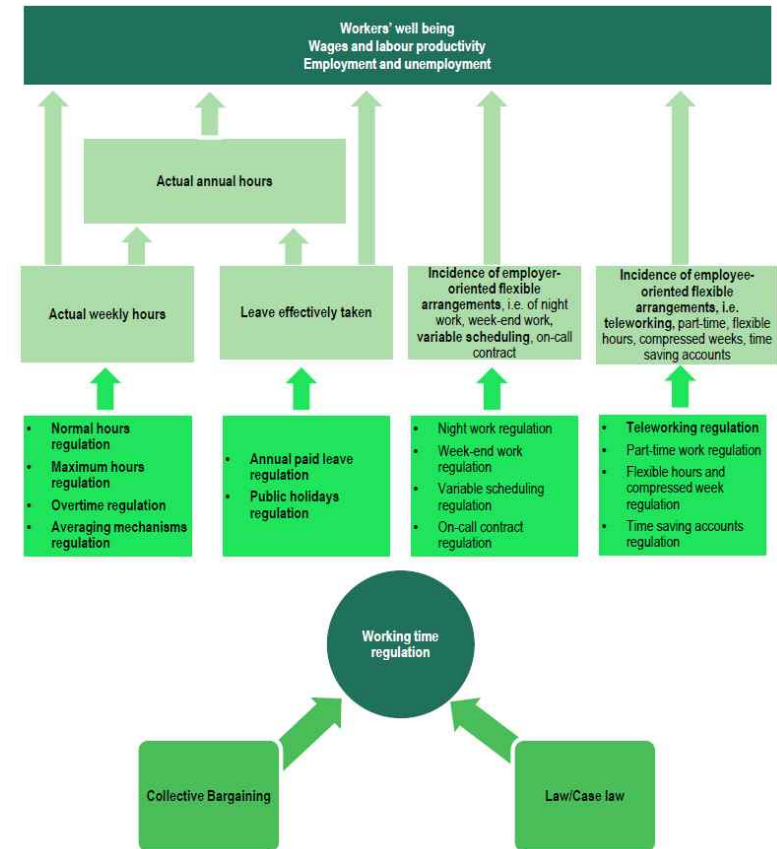
- 현재 노동력조사에 바탕한 직접산정법(direct method)으로 연간근로시간을 산정하는 국가가 다수이나, 노동력조사의 실제근로시간 측정오차를 고려하면 노동력조사에서 산출된 수치를 앞서 언급한 주요 조정항목에 대해 조정할 필요가 있는 것으로 판단함.
- ※ 이러한 측면에서 한국, 일본, 미국 등이 사업체조사에 바탕하여 구성요소산정법(component method)을 이용하는 것은 바람직한 것으로 판단함. 다만 이 국가들은 주요 세부항목을 모두 조정하는 국가들은 아님.
- ※ 세부항목 조정에 있어 모범사례로 참고할 만한 국가는 스위스, 독일, 프랑스 등임. 이 국가들은 비교적 많은 세부항목을 고려하여 조정을 실시하고 있음. 다만 독일과 프랑스의 경우 근로시간 산출 및 조정 방법이 매우 복잡하므로, 스위스를 참고 대상으로 추천함.
- 각국에서 시행 중인 연간근로시간 산정방법의 세부적인 정보가 체계적으로 정리된 자료를 구축할 방안이 있는가?
 - 개별 국가의 연간근로시간 산정방식(특히 세부항목의 조정방식)에 대한 정보가 체계적으로 구축될 수 있다면, 연간근로시간 통계의 국가간 비교가능성 제고에 도움이 될 것임.
 - 각 국가의 통계당국에 직접 정보를 요청하고 취합하는 방법이 최선으로 보임.
 - ※ OECD와 Eurostat에서는 각국의 노동투입(labor input) 통계 작성방법에 대한 설문조사를 시행한 바 있음.
 - ※ 예시로 스위스 연방 통계청(Federal Statistical Office)에서는 고용 및 근로시간 통계작성방법을 문서로 정리하여 공개함.
- 한국은 최근 최대근로시간을 52시간으로 규제하는 등 장시간 근로를 줄이기 위해서 노력하고 있다. 이러한 직접적인 근로시간 규제의 정책적 효과에 대한 OECD의 연구결과가 있는가?

- 2018년 시작된 한국의 최대근로시간 규제의 초기효과에 대한 연구가 있음(Carcillo, Hijzen, Thewissen, 2023).
 - ※ 2018년 7월부터 300인 이상 기업을 대상으로 주 최대 52시간 규제가 시작됨.
 - ※ 이 시기 300인 이상 기업과 100-299인 기업 간 근로자의 근로시간을 이중차분법을 이용하여 분석
 - ※ 분석자료로는 『경제활동인구조사』 이용
 - ※ 주요 분석결과는 다음과 같음.
 - (1) 주 52시간 상한제는 52시간 이상 장시간 근로를 정책 시행 전보다 10% 감소시켰으며, 이는 근로시간 감소 효과는 있었으나 그 효과가 크지는 않았음을 시사
 - (2) 정책 시행 이후 40시간 근로는 8% 감소한 반면, 52시간 이내의 초과근로(41-52시간)는 오히려 12% 증가하였음. 이는 기업 내에서 노동시간의 재배치(노동수요효과; labor demand effects)가 이루어졌음을 시사. 즉, 기존에 52시간 이상 근로하던 근로자의 근로시간은 52 이내로 줄이고, 대신 기존에 40시간 이내로 근로하던 근로자를 52시간 이내 범위에서 초과근로하도록 한 것.
 - (3) 따라서 이러한 근로시간 상한제는 장시간 근로를 줄이는 효과가 없지 않지만 이것만으로는 충분하지 않으며, 노동수요효과를 완화하기 위한 보완적인 대책이 더해져야 할 것으로 판단함.
- 법정근로시간·최대근로시간의 상한규제 외에도 근로시간에 대한 정책은 여러 형태가 있을 수 있다. 한국 외 다른 OECD 국가들에는 어떤 형태의 정책이 있으며, 이에 대한 OECD의 견해가 있는가?
 - OECD에서는 지난 2021년과 2022년에 각국의 근로시간 관련 정책에 대해 조사한 연구(OECD Employment Outlook 2021, 2022)를 진행한 바 있으니 이를 참고하기 바람.
 - 먼저 근로시간 규제의 목표가 무엇인지 분명히 설정할 필요가 있음. 일반적으로 근로시간 규제정책은 근로시간 감축을 통한 근로자의 정신적·육체적 건강 및 행복(well-being) 증진, 임금 및 노동생산성 향상, 고용 증대 등을 목표로 할 수 있음.

- 특정한 형태의 근로시간 규제 효과의 매커니즘을 이해하기 위해서는 근로시간 규제 효과의 다층적 경로를 살펴볼 필요가 있음(그림 1).

- ※ 주당 근로시간 관련 규제는 소정근로시간, 최대근로시간, 초과근로시간, 평균근로시간에 대한 규제 등이 있음.
- ※ 휴가에 대한 규제는 연간유급휴가, 공휴일에 대한 규제 등이 있음.
- ※ 사용자 입장에서의 근로시간 유연성 관련 규제로 야간근로, 주말근로, 근로일정 변동, 온콜계약(on-call contract)에 대한 규제 등이 있음.
- ※ 근로자 입장에서의 근로시간 유연성에 대한 규제로는 재택근무, 시간제근로, 유연근로, 근로시간 저축계좌제에 대한 규제 등이 있음.

<그림 1> 근로시간 규제, 노동시장 성과, 그리고 근로자의 정신적·육체적 건강(well-being)



2. OECD 한국 정책 전문가 면담

□ 일 시: 2023년 9월 7일 (목) 12:00~14:00

□ 장 소: Ristorante Dino

○ 주소: 8 Chau. de la Muette, 75016 Paris, France

□ 면담자

- Hogeun Lee (Permanent Delegation of the Republic of Korea to the OECD)
- Yong Ju Lee (Committee on Fiscal Affairs / Centre for Tax Policy and Administration / OECD)

□ 주요 내용

- OECD에서 매년 발간되는 OECD 한국경제보고서의 주요 주제로서 인구구조 고령화 대응, 여성의 노동시장 참여, 출산율 제고 등이 고려되고 있음.
 - 한국의 전체 인구 중 고령인구(만 65세 이상) 비율은 17.5%(2023년 기준, 통계청)에 달하는 한편, 노인빈곤율은 37.7%(이승희, 2023)로 매우 높은 상황
 - 한국 여성의 높은 교육수준에도 불구하고 노동시장 참여율은 52.8%(2020년 기준, OECD)에 그치며 성별소득격차는 세계 146개국 중 120위로 최하위권(World Economic Forum, 2022).
 - 한국의 합계출산율은 0.78명(2022년 기준, 통계청)으로 세계 최저수준인데다 지속적인 감소 추세에 있음. 한국의 합계출산율은 0.78명(2022년 기준, 통계청)으로 세계 최저수준인데다 지속적인 감소 추세에 있음.
- 고령화 대응, 여성의 노동시장 참여, 출산율 제고 모두 근로시간 및 노동환경과 복합적으로 연결되어 있는 문제임.
 - 노인빈곤 및 고령화에 대응한 복지체계가 미완성된 상황을 고려할 때,

정년연장 등을 통한 고령층의 노동시장 참여 및 양질의 일자리에 대한 접근 기회 제공 필요: 정년과 국민연금 수급개시연령 불일치로 인한 연금 공백에 대한 문제제기(김도현, 2023)가 있음.

- 다만 관련된 노동시장 구조 개혁 없이 단순히 정년만 연장되는 경우, 청년 일자리에 악영향을 미칠 수 있다는 연구결과(한요셉, 2019)가 있으므로, 노동시장 구조개혁이 유기적으로 이루어질 필요
- 여성의 노동시장 참여 및 출산율 제고를 위해서는 근로시간의 탄력적 조정을 가능하도록 하고 부모의 자녀 양육에 친화적인 노동환경이 조성되도록 하기 위한 정책이 필요
- 근로시간 관련 정책방향으로 노동 생산성 제고 측면에 초점을 맞출 필요가 있음.
 - OECD 등 국제 정책전문가그룹은 한국이 장시간근로국가로 알려진 만큼 근로시간을 감소시키기 위한 정책 방향이 필요한 것으로 인식함.
 - 반면 국내 제조업 및 중소기업의 상황을 고려하면 업무가 많이 몰리는 시기 초과근로 등을 통해 근로시간의 탄력적 운용을 가능하도록 할 필요성도 제기됨.
 - 이러한 상황을 고려하면, 향후 근로시간 정책 시행에 있어 대내외적으로 생산성 제고 등 정책목표를 분명히 알리고, 사용자와 근로자 입장에서 모두 근로시간 선택의 재량성을 제고하는 방안을 고려할 수 있음.
- 노동시장 관련 정책 입안 시 경제 메커니즘에 바탕하여 관련 정책 간 일관성을 유지할 필요
 - 예를 들어 고령층의 노동시장 참여기회를 확대한다면 그에 대한 반대급부로 청년의 일자리 기회가 줄어들 가능성을 고려한 정책이 보완적으로 필요
 - 노동시장 관련 정책뿐만 아니라 다른 정책과도 일관성이 유지된다면 보다 바람직할 것임. 예를 들어 최저임금이 인상된다면 물가상승 및 일자리 감소 등 그로 인해 다른 경제부문에 발생하는 파급효과를 고려

해야하고, 복지정책의 대상을 확대한다면 그에 수반되는 비용 상승을 감당할 수 있는 재정보호가 함께 이루어져야 함.