

# 노동시간 유연화와 시간주권의 정치: 독일 ‘근로시간계좌제’의 사례\*

최희선\*\* · 신진욱\*\*\*

## 요약

한국에서 노동시간 유연화 제도의 개편 방향이 커다란 정책적, 사회적 관심사가 되고 있는 가운데, 이 연구는 독일 노동시간 유연화의 핵심 제도인 근로시간계좌제를 대상으로 하여 노동자 시간주권, 노사 권력관계, 국가의 역할을 분석한다. 중점 주제는 (1) 노사 간 협의제도의 역할과 세부 절차상의 쟁점, (2) 기업과 노동자들의 제도 활용 실태, (3) 노동자의 자율성과 시간주권을 신장하기 위한 정부와 의회의 노력이다. 연구 결과는 독일에서 직장협의회의 노사공동결정제가 이 제도의 운영에서 핵심 역할을 하며, 그럼에도 불구하고 세부절차 규정에 기업 측을 유리하게 하는 요소가 포함될 수 있음을 발견하였다. 또한 제도의 실제 활용에서 경기 변동에 대응하는 기업의 활용 목적 뿐 아니라 노동자의 시간 자율성과 일과 삶 균형을 위한 경우도 많았지만, 기업 규모와 고용 형태에 따라 제도 활용도의 차이가 크다는 것을 확인했다. 나아가 독일 정부는 이 제도의 운영과정에서 노동자들이 해고, 이직, 기업 도산, 경영 악화, 기업의 협약위반 등에 의해 불이익을 받지 않도록 점점 더 적극적으로 보호 법제를 마련해왔다.

**주요어:** 노동시간 유연화, 근로시간계좌제, 직장협의회, 노사공동결정제도, 시간주권, 유연근무제

\* 이 논문의 초고는 2021년 한국사회학회 정기학술대회와 2022년 산업노동학회 신진연구자 캠프에서 발표되었다. 귀중한 논평을 주신 노동연구원 박명준, 조성재 박사님께 특별한 감사를 표한다. 또한 논문의 개선에 도움을 주신 세 분의 익명의 심사자께 감사드린다. 이 연구는 2020 중앙대학교 GRS 지원에 의하여 작성되었고, 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아서 수행되었다(NRF-2018S1A3A2075609).

\*\* 제 1저자, 중앙대학교 사회학과 박사과정 수료(sunnyfunny811@gmail.com)

\*\*\* 교신저자, 중앙대학교 사회학과 교수(socioshin@cau.ac.kr)

## 1. 서론

산업자본주의 시대의 상당한 기간 동안 많은 나라에서 제도화되어 온 표준적 생애과정과 노동의 시공간적 조직이 20세기 하반기에 점차 해체되면서 유연화(flexibilization)는 새로운 시대의 핵심어로 떠올랐다. 그러나 경기변동에 따른 수요 변화의 충격을 해고나 비정규직 증가를 통해 해결하는 외부적 유연화가 고용 불안정과 기업의 경쟁력 약화를 초래하면서, 그에 대한 대안으로서 노동시간 유연화가 기업과 노동자들의 요구를 동시에 충족시켜주는 역할을 할 수 있을 것인가 관심이 대상이 되고 있다(박태주, 2009).

기업의 측면에서 봤을 때, 노동시간 유연화는 경기변동에 따른 수요 변화에 탄력적으로 대응할 수 있고, 숙련 노동자들을 해고하지 않음으로써 생산력과 경쟁력을 유지할 수 있으며, 해고와 채용으로 인한 비용을 절감할 수 있다는 장점을 기대할 수 있다. 노동자의 측면에서는 이 제도가 잘 활용된다면 시장 환경의 급변 속에서도 고용을 유지할 수 있으며, 노동시간을 자율적으로 선택함으로써 작업의 효율성을 높이면서도 일과 삶의 균형을 추구할 수 있다(윤윤규 외, 2008). 특히 여성의 노동시장 참여가 높아지고 가족 내의 전통적 성역할 관념이 깨지면서 일과 가정의 양립이 중요한 과제로 등장하여 생애주기에 맞춰 노동시간을 유연하게 조정할 수 있는 제도가 요구되고 있다.

하지만 노동시간 유연화는 이러한 잠재적 순기능에도 불구하고 현실에서는 주로 사측에서 경기 변동 등 불확실한 경제 상황에 대응하기 위한 제도적 수단으로서 활용되고 있다는 비판이 제기되고 있다. 노동시간 유연화는 많은 경우 기업의 효율성 제고, 비용 절감, 조직 개편 등의 목적 아래 이루어져 왔으며, 그 과정에서 노동자의 자율성과 시간에 대한 권리는 제대로 반영되지 못하였다(Seifert, 2005; 박경순, 2019). 그러므로 ‘경직성이나 유연성이나?’라는 질문과 같이 답이 정해져 있어서 유연화 자체를 신비화하는 문제들을 벗어나서, ‘어떤 유연화냐?’라는 질문으로 기업과 노동자의 이해관계를 함께 충족시키는 제도적 대안을 모색해야 한다.

그러한 대안 모색에서 중요한 이론적, 실천적 의미를 갖는 개념이 ‘시간 자율성(time autonomy)’ 또는 ‘시간주권(time sovereignty)’이다. 삶을 주체적으로 조직한다는 것은 곧 각자의 욕구와 필요에 따라 시간을 운용하는 것을 의미한다. 왜냐하면 나의 삶과 노동의 시간을 계획하고 조직할 수 있는지 여부는 곧 내가 내 삶의 주인일 수 있는지의 문제며, 또한 나와 내 동료들의 시간을 자율적이고 협동적으로 조정할 수 있는지 여부는 곧 우리가 속한 사회조직과 공동체의 운영에 참여할 수 있는지의 문제이기 때문이다.

그래서 일찍이 시간주권 개념을 선구적으로 이론화한 앙드레 고르(André Gorz)는 ‘시간 정치(politics of time)’의 정치사회적인 중요성을 강조했다. “시간주권을 둘러싼 투쟁은 곧 권력

투쟁 그 자체다. 즉 그것은 사회적인 분배와 사회발전의 방향을 둘러싼 투쟁이다. 시간에 대한 권리를 둘러싼 투쟁에서 문화적 갈등은 필연적으로 정치적 갈등으로 나아간다.” 이 갈등의 문턱을 넘어설 때에 비로소 “시간주권사회”가 실현된다(Gorz, 2000: 104, 108).

독일은 이러한 ‘노동시간 정치(또는 정책)(Arbeitszeitpolitik)’이 일찍부터 시작되어 사회과학적인 이론화와 공론장의 토론이 활발해진 나라다. 특히 2000년대 이후로 이 제도가 본격적으로 다수 사업장에서 활용됨과 동시에 여러 제도적 진보가 이뤄졌기 때문에 독일 사례는 특별한 관심의 대상이 될 만하다. 무엇보다 독일에서는 이 제도의 운영에 기업과 노동자들이 함께 참여할 수 있도록 하는 기업 내의 또는 정부 차원의 여러 제도가 발전되었다. 따라서 한국에서 노동시간 유연화 제도를 개선할 정책 대안을 모색하는 데에서 독일 사례의 면밀한 검토는 많은 시사점을 줄 수 있다. 본 연구는 노동자의 시간자율성과 시간주권의 정치라는 이론적·실천적 관심에서 출발해서 독일의 노동시간 유연화 제도의 핵심인 ‘근로시간계좌제(Arbeitszeitkonto)’를 대상으로 하여 노사협의기구의 역할과 한계, 기업과 노동자의 실제적인 제도 활용, 그리고 국가와 정치의 역할을 분석한다.

## 2. 연구 배경과 선행연구

### 1) 노동시간 유연화의 이중성

윤석열 정부 출범 후에 고용노동부는 2022년 6월에 「노동시장 개혁 추진 방향」을 발표하면서 노동시간 유연화가 노동계와 공론장의 뜨거운 쟁점이 되고 있다.<sup>1)</sup> 정부는 노동시간과 고용이라는 두 핵심 부문에 정책적 중점을 둘 것이며, 이중 노동시간 제도 개혁은 4차 산업혁명, 디지털·플랫폼 경제, 저출생과 고령화, 노동자의 건강권 보장, 일과 삶의 균형 등의 여러 중요한 현실의 요구에 부응하기 위한 것임을 천명하였다. 실제로 정부 입장문에는 ‘노동시간 단축’, ‘노동시간 자율성’, ‘시간주권’이라는 핵심어가 포함되어 있기 때문에, 과연 정부 정책안이 이러한 정책 목표에 부합하는지, 그리고 이 목표를 달성하기 위해 필수적인 제도적 요소가 무엇 인지를 분명히 해야 한다.

정부의 노동시간 제도 개혁안의 세 가지 핵심은 ① 현재 주 단위인 연장근로시간 관리 단위를 월 단위로 확장하여 보다 유연한 시간운용을 가능케 하며, ② 노동자의 실근로시간 단축과

1) 고용노동부. 「노동시장 개혁 추진방향」 브리핑. 2022년 6월 23일; 윤석열 정부 「국정과제 이행계획서」(2022년 4월). 약속 10, 국정 51. “노사상생의 노동시장” 편.

휴식권 강화를 위해 「근로시간저축계좌제」 도입을 적극적으로 검토하고, ③ 현재 IT, 소프트웨어, 바이오산업 등 부문에서 시행 중인 선택적 근로시간제의 정산 기간을 확대하여 더욱 유연한 근로시간 조정을 가능케 한다는 것이다. 정부는 이 방향의 정책이 노사 양측에 이익이 되며 국제적인 표준에 부합하는 것이라고 주장하고 있지만, 정부 개혁안 발표 이후 노사는 상반된 반응을 보이고 있다. 경영계는 노동시간 유연화가 일자리 창출과 경영 위기를 극복하는 데 도움이 될 것이라며 반기고 있는 반면에, 노동계는 이러한 개혁안은 사실상 회사가 원하는 때에 초장시간 노동을 허용하는 개악(改惡)이라고 반발하고 있다.

이 쟁점은 윤석열 정부의 노동정책에만 해당되는 것이 아니라, 한국의 노동시간 유연화 제도 전반에 보다 근본적인 질문을 던지게 만든다. 한국에서는 유연근무제가 도입되어 시행되고 있고, 이는 근무장소의 다양화와 근무량 조절을 지원하는 제도들과 더불어 근무시간과 근무연속성을 다양화하는 제도들을 포함한다. 근무시간 유연화의 대표적 제도의 하나인 선택적 근로시간제는 노동자가 업무 시작과 종료 시간을 결정하여 노동시간을 선택할 수 있게끔 하는 제도로서, 업무 조율이 가능한 IT, 사무·금융, 연구직 등 특정 부문에서 주로 활용된다. 또 다른 노동시간 유연화 제도인 탄력적 근로시간제는 특정 일 또는 주의 노동시간을 연장하는 대신 다른 시기의 노동시간을 단축하여 평균 노동시간이 법정노동시간을 넘지 않도록 하는 제도로서, 수요 변동이 크거나 특정 시기에 업무량이 몰리는 등의 특성이 있는 산업부문에서 주로 활용된다.

문제는 이러한 노동시간 유연화 제도들이 누구의 이익을 높이거나 희생시키는 방향으로 활용되고 있는가, 노동자들이 이 제도의 운영과정에 얼마나 실질적으로 참여할 수 있느냐다(권오성, 2019; 김재훈, 2007; 박소민, 2019; 유정엽, 2019). 노동시간 유연화 제도에 관한 많은 국제적 토론들은 이 제도가 가장 이상적으로 설계되고 작동할 경우에 기업에게는 효율성을, 노동자에게는 자율성과 일과 삶의 조화를 가져다 줄 수 있을 것으로 기대해왔다. 기업의 측면에서는 노동시간의 조정을 통해 경기변동과 수요변화에 탄력적으로 대응할 수 있으며, 숙련 노동자들을 해고하지 않음으로써 생산력과 경쟁력을 유지할 수 있다. 노동자의 측면에서는 기업운영이 어려워진 상황에서도 고용을 유지하면서 노사 협력적으로 위기를 극복할 수 있으며, 노동시간을 자율적으로 조정함으로써 일과 삶의 균형을 보다 더 조화롭게 만들 수 있다.

하지만 이러한 이상적 목표에 다가가기 위해서 가장 중요한 점은 사용자와 노동자가 동등한 참여권을 갖고 노동시간에 관한 노사 간의 상이한 요구를 협의할 수 있느냐다. 그렇기 때문에 노동시간 유연화의 방향을 주도하는 주체가 누구인가에 따라 유연근로시간제의 기능과 사회적 의미가 달라진다. 즉 노동시간 조정에는 노사 간의 권력관계와 거기에 영향을 미치는 제도 환경이 깊숙이 관여되어 있다. 바로 이 문제 때문에 노동시간 유연화 정책의 실제에서는 노동자들이 사용자와 동등한 권리를 갖지 못하고 노동시간에 대한 자율성을 침해받는 경우가 많다

(Schor, 1991; Kahn & Lang, 1992).

이런 관점에서 봤을 때 지난 수십 년 간 대부분의 발전된 자본주의 사회에서 노동시간은 점점 더 유연화 되는 방향으로 변해온 공통점이 있지만, 노동시간의 운영에 노사 양측과 국가가 각기 얼마만큼의 영향을 미칠 수 있는지에 따라 제도의 성격은 국가별, 시기별로 상당한 차이를 보인다. 즉 똑같이 유연근무제가 도입되더라도 노사 간 합의제도가 약하고 사용자 측의 지배력이 강한 사회적 환경에서는 노동시간 유연화 제도가 기업의 이익만을 추구하는 방향으로 설계되고 시행될 가능성이 크다. 그에 반해 산업 수준에서든 기업 수준에서든 노동자들의 조직력과 협상력이 강한 편이고 정당정치에서 노동자들의 의사가 대표되는 나라에서는 기업 효율성과 더불어 노동자들의 참여권과 자율성을 함께 높이는 제도적 대안을 적극적으로 모색해왔다.

특히 최근 노동시간 유연화 개혁 방향은 많은 나라에서 기업의 효율성보다는 개인의 자율성 증대를 중심 목표로 삼고 있다. 프랑스의 근로시간 적립계좌제도(Compte Epargne Temps, CET), 오스트리아의 '신(新)퇴직금제(Abfertigung Neu)' 네덜란드의 '생애과정 자율조정제(Levensloopregeling)', 영국의 '유연근로시간 청구권(right to request flexible working)', 벨기에의 '경력중단 지원제도' 등은 다양한 방식으로, 그러나 공통적으로 개인들이 각자의 상황과 목표에 따라서 이직, 휴직, 육아, 돌봄, 직업훈련, 평생교육, 조기퇴직 등 생애과정의 다양한 변화들을 자율적으로 계획하고 조절할 수 있게끔 사회보장제도와 노동정책을 혁신한 사례들이다 (Eichhorst et al., 2017).

특히 독일은 노동시간의 장·단기적 유연화에 관련된 사회적 토론과 제도 개선이 오래 전부터 꾸준히 이뤄진 나라일 뿐 아니라, 특히 최근에 이른바 '4차 산업혁명', '디지털·AI 혁명' 등으로 불리는 산업적, 기술적 변화에 적극적으로 대응하기 위해서 「산업 4.0」, 「노동 4.0」 등 산업·노동정책의 패러다임 전환을 주도하고 있다. 2017년에 공식화된 「노동 4.0」은 '시간주권(Zeitsouveränität)'의 확대를 가장 중요한 목표로 제시하고 있으며, 생계노동의 시간과 육아·보육·휴식 등 삶의 시간들을 조화시킬 수 있도록 하는 제도적 대안에 큰 비중을 두고 있어서 한국의 노동시간 정책 논의 과정에서 각별한 관심을 기울일 만한 대상이다.

## 2) 독일 사례에 관한 선행연구

독일은 1960년대부터 노동시간 유연화를 도입하기 시작한 선도적인 나라 중 하나로서, 거기에서 특히 근로시간계좌제가 핵심적 역할을 하였다. 1980년대 금속노조(IG-Metall)의 단체협약 체결을 통한 근로시간단축과 더불어 노동시간의 유연성이 높아지기 시작했고, 초과근무 및 단시간 근로 이외에도 다양한 형태로 노동시간의 유연한 조정 가능성이 꾸준히 높아졌다. 노동

시간 유연화는 초기에 소수 기업에만 도입되었으나, 통독 직후인 1992-93년의 경기 침체에 대응하는 과정에서 다양한 형태의 노동시간 유연화가 확산되었다(Promberg, 2021: 17).

1990년대의 경제 불황 동안에 효율성 증가, 비용 절감 및 조직 개혁을 위한 수단으로 노동시간 유연화는 기업에게 점점 더 매력적인 전략이 되었다. 새로운 생산 유연성의 수요가 증가하는 상황에서, 기업은 경기 변동에 따른 적합한 노동시간체계를 구축하는 것이 필요했고, 근로시간 유연화는 고용과 비용에 있어 기존의 노동시간 체제보다 더 많은 이점을 가져다주었다(Promberger et al., 2002: 139). 이 제도는 이후 2000년대에 들어 본격적으로 여러 사업장에서 현실화되면서 현재 독일 내 전체 노동자의 60% 이상이 활용하고 있다(IAB-Betriebspanel, 2020). 이 제도는 경제 위기 속에서 독일이 정리해고가 아닌 노동시간 조정을 통하여 고용을 유지하면서 경제 위기에 대응하는 데 역할을 한 것으로 평가된다.

독일이 외부적 유연화 대신 노동시간 정책이라는 내부적 유연화 전략에 중요성을 부여한 데에는 몇 가지 제도환경상의 이유가 있다. 독일에서는 해고 절차가 까다로울 뿐만 아니라 해고 결정을 할 때에 노사협의 기구인 직장협의회가 관여하기 때문에 임의적인 해고가 가능하지 않다. 또한 대량해고 시에 보상금을 지급해야 해서 기업에 부담이 되기 때문에 기업은 해고보다는 고용을 유지하는 전략을 선호한다. 따라서 독일 기업들은 고용을 유지한 채로 노동시간의 유연성으로 경기변동에 대응하였다고 볼 수 있다.

독일 노동시간 유연화의 또 다른 배경은 노동자의 참여권을 보장하는 협력적인 노사 관계의 제도들이다. 산별노조, 직장협의회, 노사공동결정제 같은 조직과 제도들은 노사 간 합의를 이끌고, 기업 운영이 사용자의 이익만을 추구하게 되는 것을 방지한다. 이러한 배경 위에서 노동자들은 이러한 제도들을 통해 불합리한 노동시간에 대하여 어느 정도 거부를 행사하거나 노동시간에 대한 자율성을 확보할 수 있었고, 정부 노동정책에 노동자의 시간자율성과 시간주권이 가장 중요한 개념으로 자리 잡을 수 있었다(박명준, 2010; 이상호, 2009; 조성혜, 2018).

2017년에 연방노동사회부(BMAS, 2017)가 발표한 노동개혁안인 '노동 4.0'은 개인의 시간주권을 최대화하여 노동시간의 생계주기별 배분과 가족구성원 간 배분을 용이하게 하는 것에 초점을 맞추었다. '근로시간계좌제(Arbeitszeitkonto)'를 정부 지원 하에 혁신하여 개인들이 노동, 가사, 휴식, 병가, 자기계발을 결합할 수 있는 제도 환경을 제공하고, '가족근로시간제(Familienarbeitszeit)'를 통하여 8세 이하 자녀가 있는 부부가 일정 시간을 일하면 가족수당(Familiengeld)을 지급하여 고용 유지와 가사·돌봄을 병행할 수 있는 가능성을 높인다는 것이다.

물론 독일의 이 같은 최근 노동개혁안의 문제 또는 한계점을 지적하는 비판적 관점도 있으며(홍찬숙, 2018), 본 논문에서도 독일 사례의 맹점과 이면을 뒤에서 상세히 논할 것이다. 그러나 과거와 같은 표준적 노동시간 규제의 한계가 커지고 있는 새로운 시대환경에 대응하는 기업

측의 요구를 반영하면서도, 개인들의 노동시간과 다양한 삶의 활동 시간에 대한 자율적 결정권과 협력적 조정 가능성을 높이려는 제도 혁신의 시도들을 주목할 만하다(김호균, 2019).

근로시간계좌제에 관한 한국의 선행연구는 지난 10년 사이에 집중되어 있지만 연구가 아직 많지는 않다. 대부분 한국의 노동시장 유연화에 있어 유연화와 고용 안정을 모두 실현할 수 있는 대안적 제도로써 연구되어왔다. 정명기(2010)와 이상민(2011)은 독일의 노동시장 유연화가 외부적 유연화보다는 내부적 유연화를 중심으로 발전한 것에 주목하고, 핵심 역할을 해온 근로시간계좌제의 구조, 운영 방법, 한계 등을 분석하고 있다. 근로시간계좌제는 고용 안정, 기업 유연성 제고, 경쟁력 강화를 동시에 달성할 수 있다는 점에서 한국에의 도입 필요성을 주장하지만, 도입에 있어 독일과 같은 노사 간 다층적 교섭구조와 법제도적 보안장치가 먼저 마련되어야 한다고 주장한다. 이러한 선행연구들은 독일 사례에서 노사합의제도와 노동자의 협상력이 갖는 중요성을 주목해야 함을 강조하고 있다.

한편 김시열(2019)은 주로 제조업 분야에서 많이 활용되는 독일 근로시간계좌제도의 서비스 산업 분야에서의 적용을 분석했다. 서비스 산업은 대기업 및 제조업과는 다른 고유한 산업적 특성을 갖기 때문에, 다른 접근방식이 필요하다. 독일의 근로시간계좌제는 기업 내 직장협의회를 중심으로 기업 개별적 상황에 맞춰 운영되기 때문에, 서비스 산업 내부의 매우 상이한 특성을 가진 기업들의 개별적 상황에 맞춰 노동시간 유연화를 가능케 한다. 여기서 노사 간 협의제, 사후승인제로써 계좌 운영, 시간 채권에 대한 공적 운영 등의 제도적 조건들이 이 제도의 실질적 기능과 결과에 결정적인 중요성을 갖는다는 점이 강조된다.

박경순(2019)의 연구는 독일의 장기근로시간계좌제를 중심으로 독일 노동시간 유연화를 분석하였다. 근로시간계좌제는 계좌의 운영기간을 중심으로 단기근로시간계좌와 장기근로시간계좌(1년 이상)로 구분할 수 있는데, 장기계좌제는 노동자가 생애과정에서 걸쳐 개인의 욕구와 필요에 맞게 노동시간을 조직함으로써 노동시간 자율성을 높일 수 있는 중요한 제도다. 하지만 그동안 근로시간계좌제의 사용이 크게 증가했음에도 불구하고 장기근로시간계좌제의 활용은 기업의 낮은 사용률, 저숙련·저임금 노동자들의 활용 어려움, 고용 및 경력에 대한 불확실성, 휴가 시 대체노동자 필요, 조기 은퇴를 위한 활용 등의 문제로 인해 매우 낮은 수준이다. 이규영(2008)은 장기근로계좌제는 낮은 활용률도 문제지만, 제도 도입 이후 이직, 퇴직, 실직으로 인해 노동자가 계좌 정산을 못 받음으로서 권리가 침해되는 문제가 빈번하게 발생했음을 지적하고 있다. 이를 보완하기 위해 2009년에 노동자의 권리를 보호하는 제도가 입법화 되었다.

이상의 선행연구들은 노동시장 유연화 속에서 기업 유연성과 고용 안정성을 함께 달성할 수 있는 사례로서 독일 사례를 분석하는 한편, 한국에서의 도입 시 발생할 수 있는 문제점과 보완되어야 할 점들을 지적하면서 공통적으로 노사 간 협의제도와 노동자 권익을 보호하는 입법 등

정치적 요소의 중요성을 강조하고 있다. 한국의 노동시간 유연화 제도의 발전 과정에서 노동자의 시간주권은 특별히 결핍되어 왔고, 따라서 미래의 발전 논의에 특별한 중요성을 갖는 문제는 제도적 장치를 통해 노동자의 시간 주권을 어떻게 실현시킬 것인가로 볼 수 있다.

### 3. 연구 목표와 이론적 기초

#### 1) 연구 목표와 질문

앞에 서술한 여러 국내 선행연구의 문제의식을 계승하고 연구 공백을 메우기 위하여, 본 연구는 노동자들의 집합적 의사를 반영할 수 있는 동등한 권력관계를 개별 기업 또는 국가적 수준에서 어떻게 제도화할 수 있는가라는 질문에 초점을 맞춘다. 보다 구체적으로 이 연구는 독일의 노동시간 유연화 제도의 핵심인 근로시간계좌제의 운영에서 (1) 노사 간 협의 제도의 역할과 구체적인 작동 방식, (2) 기업과 노동자들의 실제적인 근로시간계좌제 활용 실태, (3) 노동자의 권익을 보호하기 위한 정부와 의회의 역할을 탐구하는 것을 중점 목표로 한다. 이 연구의 주요 질문을 보다 상세히 서술하자면 다음과 같다.

첫째, 노동자가 노동시간 조정에 있어 자신의 이익을 요구하고 협상할 수 있는 합의 제도가 있는가? 자본주의 체제에서 자본과 노동이 노동시장 내 수요와 공급의 문제를 어떠한 방식으로 해결하는 가는 생산체제에 따라 다르게 나타난다. 자본주의 다양성 연구에서 구분한 자유시장경제와 조정시장경제, 또는 미국형과 라인형 체제의 중요한 차이 중 하나는 생산과정에서 발생하는 문제들에 관한 결정 과정에 노사가 함께 참여할 수 있는 제도가 발전되어 있느냐 여부다 (Albert, 1993; Coates, 2000; Hall & Soskice, 2001). 미국형 자유시장경제에서는 사용자나 주주 중심의 의사결정이나 시장 원리에 의존하며 노사 간 갈등적 양상이 강하다면, 라인형 조정시장경제에서는 다양한 이해관계자의 참여와 이익 조정을 통한 공동체적 의사결정을 선호한다. 본 연구는 노동시간 유연화 제도에서도 이러한 특성이 존재하는지, 그리고 존재한다면 어떻게 작동하는지 살펴본다.

둘째, 노동시간 유연화 제도의 실제 운용은 사용자측과 노동자 중 주로 어느 쪽의 목적을 위해 활용되는가? 노사 합의 제도가 제도적으로 존재하더라도 실제 노동 현장에서 실효성이 있는지를 함께 살펴봐야 한다. 노사 합의 기구가 있더라도 실질적 영향력은 낮다거나, 결과적으로는 기업 측의 탄력적 노동시간 활용을 목적으로 한 경우가 다수일 수 있다. 그러므로 구체적으로 근로시간계좌제의 활용 사례들 가운데 시장 환경 변화, 소비자 수요 변동, 기업 생산성 향



상, 노동자들의 시간 자율성 요구, 일-가족 양립의 필요 등 다양한 활용 목적들이 각각 어느 정도 비중을 차지하는지를 분석해봐야 한다.

셋째, 노동시간 유연화 제도의 운용 과정에서 노동자들이 입을 수 있는 권익 훼손을 막기 위해서 국가는 어떤 역할을 하는가? 회사들의 조직 환경과 산업 특성, 노동자들의 요구는 기업 또는 사업장마다 대단히 다르기 때문에 근로시간계좌제의 구체적 협상은 각 기업 차원에서 이뤄지는 것이 합리적이다. 하지만 바로 그 이유 때문에 기업의 도산이나 경영 악화, 노동자의 해고와 이직 등의 상황에서 노동자들이 초과노동으로 적립한 자산을 어떤 형태로도 돌려받지 못하게 되는 커다란 불이익이 발생할 수 있다. 이런 불확실성이 존재하는 조건에서는 노동시간 유연화 제도가 노사 양측을 위한 상생적 제도가 될 수 없다. 이런 문제는 신뢰할 수 있는 공공제도를 통해 해결될 수 있는데, 독일에서는 국가가 여기에 어떤 방식으로 역할을 했는지를 살펴보기로 한다.

이상의 목표를 본 연구에서 추진해가기 위해서 다음 절에서 우선 유연화, 특히 노동시간 유연화 이슈를 자본, 노동, 국가 간의 권력관계의 관점에서 조명할 수 있는 이론적·개념적 기초를 서술한다.

## 2) 노동시간 유연화와 시간주권

노동현장에서 시간에 대한 통제권을 둘러싼 투쟁은 자본주의의 역사만큼이나 오래된 것이다. 자본주의가 하나의 체제로서 정립되고 변형되어 온 장구한 역사적 과정에서 기업들은 노동과정의 속도와 시간의 배분, 공간의 조직에 대한 지배력을 극대화하려고 노력해왔고, 노동자들은 그에 저항하여 직장과 공장에서 노동자의 자율성의 영역을 확보하고 확대하기 위해 부단히 싸워왔다. 현대 자본주의에서 '노동시간'이라는 쟁점은 언제나 자본과 노동 간의 권력관계의 문제였고, 그래서 또한 종종 결국엔 정부 정책과 의회의 입법이 여기에 관여하게 되었다.

20세기의 하반기에 유연화 경향이 시작되기 전까지 현대의 노동시간의 역사에서 진행되어 온 두 가지 경향성은 노동시간의 '축소'와 '규격화'였다. 수공업적 생산의 단계와 산업화 초기에는 노동시간의 변동성이 컸고 법제화되지도 않았지만, 19세기 후반부터 노동시간이 평균적으로 단축되면서 또한 규격화되었다. 이 변화는 한편으로 노동조합과 노동자정당이라는 권력 자원의 성장, 다른 한편으로 산업적 대량생산에 조응하는 노동의 리듬을 자본이 강제하고 노동규율을 부과한 점이 결합된 결과였다(Deutschmann, 1982).

오늘날 21세기 자본주의에 와서도 노동시간 유연화 이슈에는 기업, 노동자, 정부의 각기 다른 이해관계와 가치지향이 섞여 들어가 있으며, 따라서 이 문제는 근본적으로 정치적 성격을

핀다(Hinrichs et al., 1982). 그런 관점에서 봤을 때, ‘유연화인가? 경직성인가?’라는 선택지로 유연화 자체를 불가피한 대세처럼 절대시하는 것은 이데올로기적 프레임에 지나지 않는다. 데이비드 하비가 날카롭게 지적했듯이 ‘유연성’, ‘다양성’, ‘탈규제’ 등과 같은 신자유주의 담론들은 현대 문화의 보편적 가치 언어들과 증첩되어 매력적으로 다가오지만, 현실에서 그것의 실제 의미가 특정 계급의 이익에 봉사한다는 사실을 은폐한다(하비, 2009). 하지만 또한 노동시간 유연화를 기업 이익의 수단으로만 간주하는 것도 그동안 노동자 정치의 관점에서 유연화를 쟁취해온 측면을 간과하는 일면적 접근이다.

노동시간 유연화는 해고나 비정규직 고용과 같은 외부적-수량적 유연화보다는 유연성의 정도는 낮지만, 고용을 유지하면서 경기 변화에 대응할 수 있다는 점에서 기업과 노동자 모두에게 긍정적인 측면이 있을 수 있다(이상호, 2009; 박태주, 2009: 320-322). 이 제도는 노동시장 유연화와 동시에 노동자의 고용을 보장한다는 점에서 유연안정성 모델과 공통점이 있지만, 유연화 및 고용보장의 방법에 있어 차이를 보인다. 내부적 유연화 전략인 노동시간 유연화 제도 하에서 기업은 경기변동 발생 시에 노동자의 고용은 유지하면서 노동시간 조정을 통해 대응한다. 이 경우에는 해고의 위험이나 비정규직의 확산이 불필요하므로 유연안정성 모델과 같은 대규모의 사회적 안전망이 없는 경우에도 고용 안정성이 확보된다. 그래서 이 모델은 해고 규정이 엄격하여 노동시장 유연화가 어려운 국가나 노동시장 내 사회적 안전망이 미비할 경우 하나의 대안이 될 수 있다.

그러나 이러한 유연근무제는 노사 간 합의제도가 약하고, 기업의 관료제적 성격이 강하며, 정부가 노동자 권익 보호에 소극적인 나라에서는 기업 이익을 과도하게 관철시키는 방향으로 발전해갈 위험성이 있다. 이와 같은 긍정적 잠재성과 부정적 잠재성을 함께 포착하면서 현실을 진단하고 미래 제도를 설계하기 위해서 우리는 ‘강요된 유연성’과 ‘자율적 유연성’을 개념적으로 구분할 필요가 있다. 이 개념쌍의 대조는 앙드레 고르, 울리히 벡(Ulrich Beck) 등에 의해 다양한 방식으로 이론화되었다(Beck, 1999; Gorz, 1994, 2000).

‘강요된 유연성’은 우리 사회의 힘 있는 집단, 무엇보다 기업들이 시장환경과 기업사정에 따라서 노동력과 노동시간의 배치를 자유자재로 할 수 있다는 것을 의미한다. 또한 오늘날 기업은 점점 더 노동시간을 잘게 쪼개어 기업의 필요에 따라 노동력을 활용하는 경향이 있다. 노동자를 ‘고용’하는 것이 아니라, 언제라도 호출하면 출근하여 지정된 시간 동안 일하고 시급을 받기로 계약하는 것이다. 이러한 종류의 유연성의 핵심은 시간에 대한 통제권이 전적으로 기업에 있고, 유연성의 기능이 오로지 기업의 생산과 이윤창출을 극대화하는 데에 맞춰져 있다는 사실이다.

그와 달리, ‘자율적 유연성’은 기본적으로 사회적 안전망에 의해 삶의 물질적 최소조건을 보

장 받는 가운데 삶과 일의 시간을 조직하고, 또한 이를 공동체의 다른 구성원들의 시간표와 협력적으로 조정할 수 있음을 뜻한다. 이러한 시간 자율성이 전제될 때에 비로소 노동자와 노동자, 또는 노동자와 고용주 간의 상이한 요구를 조정할 '협력적 유연성'을 만들어갈 수 있다. 이처럼 타율적이고 강요된 유연성과 구분되는 대안적 유연화의 철학을 집약하는 개념이 '시간자율성' 또는 '시간주권'이다.

시간주권은 테리엣(Bernhard Teriet)에 의해 처음 정식화 되었는데, 이는 생애주기의 다양한 삶의 영역에서 시간배분의 양적, 질적 측면을 개인이 조직할 수 있는 권리와 능력을 의미한다(Teriet, 1976: 9; Neufeind, 2015: 110에서 재인용). 보다 구체적으로 시간주권은 노동자의 자율성 정도, 업무 수행에 필요한 시간, 근로시간의 분배 및 작업 순서, 기업의 필요와 개인의 필요를 고려하여 여러 행위의 순서와 배열을 스스로 결정하고 계획하는 것이다(Andresen, 2009: 12; Neufeind, 2015: 110에서 재인용). 그래서 시간주권은 종속적인 고용관계 속에서 항상 제한될 수밖에 없다. 법률, 단체협약 및 직장협정은 근로시간을 체계와 절차를 규정하는데, 이러한 기존 제도들은 이해당사자들의 권력관계를 반영하는 협상과정의 결과로서 나타난다(Seifert, 2004: 9).

시간에 대한 주권과 자율성이 현실의 제도에서 좀처럼 구현되기 어려운 이유는 그것이 단순히 개개인의 가치나 선호의 문제가 아니라, 현존하는 사회질서와 지배구조에 대한 저항이기도 하기 때문이다. 시간주권이란 개인들이 타율적으로 정해진 시간표가 지시하는 대로 사는 것이 아니라, 그들의 동료들과 협력하여 그들이 속한 사회조직의 시간표를 결정하는 과정에 참여한다는 뜻이다. 또한 그것은 개인들의 자율적인 활동을 위한 사회적 공간을 확대하며, 따라서 단지 "더 많은 쉬이 아니라 더 많은 삶을 의미"한다(Gorz, 1982: 1-13). 그래서 시간 자율성과 주권의 확대는 자본주의적인 경제적 합리성의 지배력을 약화시키고, 생산과정에서의 소외를 개선한다(Gorz, 1994: 21, 61). 그렇기 때문에 노동시간의 정치는 사회체제와 제도의 조직 원리와 철학을 둘러싼 집합적 쟁투이기도 하다.

## 4. 독일의 노동시간 유연화 제도

### 1) 근로시간계좌제의 역사와 유형

내적 유연화 정책으로서 노동시간 유연화를 펼친 독일은 고용 안정과 기업 경쟁력 강화라는 두 마리 토끼를 모두 잡은 성공적인 유연화 사례로 꼽히곤 한다. 경제 위기에 대응하여 많은 독

일 기업은 해고와 같은 외부적-수량적 유연화보다는 노동시간 유연화를 통한 내부적-수량적 유연화를 시행하였다. 근로시간계좌제의 운영 형태는 다양한데, 이들의 공통점은 실노동시간과 협약 노동시간 간의 차이를 시간 계좌에 적립하여 일정 기간 내에 정산하는 것이다. 실노동시간이 협약노동시간보다 길어지면 근로시간계좌에 적립하고, 기업 또는 노동자 측의 이유로 실노동시간이 협약노동시간보다 적으면 그 차이만큼 임금 삭감 없이 시간계좌에서 차감하는 방식인 것이다(박경순, 2019: 336; Hildebrandt, 2006: 256; Seifert, 2014: 67; Zapf, 2016: 3).

독일의 근로시간계좌제는 일일선택근로시간제(Gleitzeitkonten)에서 출발했다. 일일선택근로시간제는 1960년대 노동력 부족 상황에서 하루 중 필수업무시간을 지키는 안에서 노동자가 일의 시작과 종료를 정하는 제도로 도입되었다. 하지만 1960-70년대까지만 해도 하루를 초과하는 유연한 시간 조정은 제도화되지 않았다(Hapieter, 2006: 46; Seifert, 2005: 308; Zapf, 2016: 5). 근로시간계좌제는 1980년대 노동시간 축소와 함께 새로운 국면을 맞이했다. 이 시기에 노동시간 협상의 초점은 주당 노동시간의 축소였는데, 이는 노조의 가장 중요하고 전략적인 요구 중 하나였다. 당시 노조는 노동시간 단축이 기존의 일을 더 많은 사람에게 분배함으로써 실업을 줄이고 고용을 늘릴 수 있다고 생각하였다.

노조의 지속적인 노동시간단축 투쟁으로 1984년 독일 금속노조는 단체교섭에서 임금보전과 함께 주 38.5시간 근무제를 얻어냈다. 사측은 노조의 노동시간 단축 요구를 수용하면서 노동시간의 유연화를 요구하였고, 그 결과 근로시간계좌제가 새 국면을 맞게 되었다(Hildebrandt, 2006: 252; Oschmiansky, 2020; Seifert, 2005: 308). 사측의 유연화 요구를 노조가 수용함으로써 단체협약에서 정해진 협약노동시간이 개별 사업장에서 변동 가능하게 되었다. 즉 기업별로 정해진 기간 내에서 일일 혹은 주당 노동시간이 변동될 수 있게 된 것이다.

주당근무시간의 변동을 허용하는 유연화 제도의 도입에 따라 1990년대를 경과하면서 근로시간계좌제는 빠르게 확산되어 전체 노동자 가운데 근로시간계좌제를 활용하는 노동자 비율이 2002년에는 40%를 넘어섰다(Ellguth et al., 2013: 1 ; 2018: 1). 이 과정에서 많은 기업들이 다양한 형태의 노동시간계정을 개발하고 도입하였고, 노동시간 관리의 시간적 범위를 점점 확대해나갔다(Seifert, 2005: 309).

1970-80년대 노동시간 단축 논의가 주로 노조에 의해 제기되었다면, 1990년대 이후 근로시간계좌제를 비롯한 노동시간 유연화 제도들은 기업별 직장협의회(Betriebsrat)를 통해 각 기업의 상이한 업무 환경에 맞춰 운영되었다(Hapieter, 2006: 47). 그런 의미에서 근로시간계좌제의 1990년대 확산기와 2000년대 이후의 정착기는 노사관계의 분권화 과정을 동반하였다. 그와 더불어 1998년에 도입된 제도인 ‘플렉시 아인스(Flexi I)’는 노동자가 근로시간계좌제를 활용하여 노동을 하지 않는 동안에도 고용, 실업, 연금과 같은 사회보장제도가 적용되도록 함으로

써 2000년대 이후에 근로시간계좌제가 널리 정착되는 데에 기여하였다. 아래의 [표 1]에는 독일에서 근로시간계좌제가 도입, 확산, 정착되어 온 과정의 시기 구분과 더불어, 각 시기의 핵심적 제도와 노사관계 특성이 요약되어 있다.

**[표 1] 독일 근로시간계좌제의 발전 단계**

	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
	도입기		확산기		정착기
노사관계	단체교섭 체계		단체교섭의 약화		노사관계의 분권화
노동시간 계좌제	-제한된 형태의 근로시간계좌제 도입: 일일선택근로시간제 -제한된 노동주권과 유연화: 필 수업무시간 안에서 노동의 시 작과 종료를 노동자가 조정		-노조의 노동시간 단축 요구 -금속노조 단체협약 (1984): 주 38.5시간 도입, 사측의 노동시간 유연화 요구 수용		-주당 노동시간 변동 허용으로 다양한 근 로시간계좌제 확산 -Flexi I (1998) 근로 시간계좌제 확산 -Flexi II (2009) 장기 근로시간계좌 보호

근로시간계좌제 유형은 다양한 기준으로 구분될 수 있다. 가장 중요한 기준은 계좌 정산기간으로서, 단기계좌 제도와 장기계좌 제도로 나눌 수 있다. 단기계좌는 계좌 정산 기간이 1년 이내이며, 정산기간 내에 노동시간의 채권과 부채를 정산하는 것을 원칙으로 한다. 계좌 정산기간이 1년 이상인 장기계좌는 노동시간 채권을 장기축적하는 제도로서, 노동자의 생애주기에 따라 안식년, 육아휴식, 직업훈련, 조기퇴직 등을 위해 활용될 수 있다(배규식 외, 2011: 164; Hildebrandt, 2006: 256-257; Seifert, 2005: 309).

보다 세밀한 분류를 제시한 하르트무트 자이페르트(Hartmut Seifert)는 근로시간계좌제에서 운용되는 시간의 단위, 즉 시간변동이 적용되는 기간과 계좌 내 시간채권과 시간부채의 활용 방식에 따라서 일일선택근로시간제(Gleitzeitkonten), 초과근무시간계좌제(Überstundenkonten), 유연기간모델(Bandbreitenmodelle), 저축모델(Ansparmodell)를 구분했다(Seifert, 2001: 7; 2005: 309).<sup>2)</sup> 여기서 시간채권(Zeitguthaben)이란 협정노동시간을 초과하여 일해서 계좌에 적립되는 노동시간을, 시간부채(Zeitschulden)란 협정노동시간에 미달하게 일해서 미래에 수행해야 할 노동시간을 의미한다.

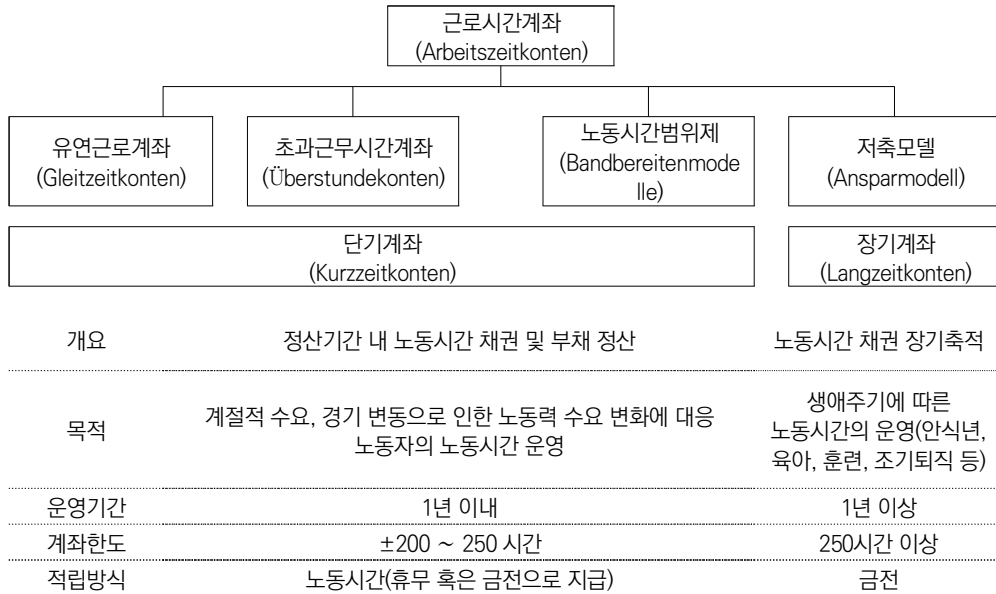
일일선택근로시간제는 일 근무시간을 조정하는 제도로, 노동자들이 핵심 근무시간은 지키면서 출퇴근 시간을 자유롭게 정하는 제도이다. 초과근무시간계좌제의 경우 노동자는 노동시

2) 독일 근로시간계좌제에 관한 국내 문헌에서는 다양한 근로시간계좌제 유형을 상이하게 번역하고 있다. 본 논문에서는 각 계좌유형의 특징과 사용목적이 최대한 잘 드러날 수 있도록 명칭을 결정하고자 노력하였다. 본 논문의 일일선택근로제(Gleitzeitkonten)는 선행연구에서는 유연근로계정, 선택적 근로시간계좌로 번역되었다. 유연기간모델(Bandbreitenmodelle)는 다른 문헌에서는 허용범주모델, 소정근로시간제, 노동시간범위제 등으로 번역되었다.

간을 계좌에 저축 할 수 있지만, 미래 노동시간에 대한 부채는 허용되지 않는다. 적립된 노동시간은 휴가로 보상되며 최소 1달에서 최대 1년을 단위로 정산된다. 유연기간모델은 일일시간선택제보다 유연성의 기간을 확대한 것으로서, 단체협약에서 정해진 기간 안에서 기업이나 노동자의 조정에 따라 협약 노동시간보다 많이 혹은 적게 근무할 수 있는 제도다. 협약노동시간과 실노동시간 간의 차이는 시간계정에 기록되어 특정 기간 내에 휴가나 임금으로 정산된다. 이 모델의 정산 기간은 일반적으로 1년이다. 마지막으로 저축모델은 앞서 살펴본 모델들에 비해 훨씬 더 장기간에 적용되는 모델로, 정산 기간이 1년 이상이다. 이 모델은 초과근무시간계좌제와 같이 시간부채는 허용되지 않고 시간채권을 적립할 수만 있다. 노동자들은 노동시간 적립액을 안식년, 출산 및 육아, 직업훈련, 조기퇴직 등을 목적으로 사용할 수 있다. 즉, 이 모델은 노동자들이 생애주기에 맞춰 근무시간을 조정하는 것을 목적으로 한다(Seifert, 2005: 308-309; Zapf, 2016: 5-7).

아래 [그림 1]은 주요 선행문헌의 근로시간계좌 유형과 단기, 장기계좌 유형론에 근거하여 근로시간계좌제 유형을 재구성 한 것이다(Hildebrandt, 2006; Seifert, 2001; 2005: 308-309).

[그림 1] 독일 근로시간계좌제의 유형 분류

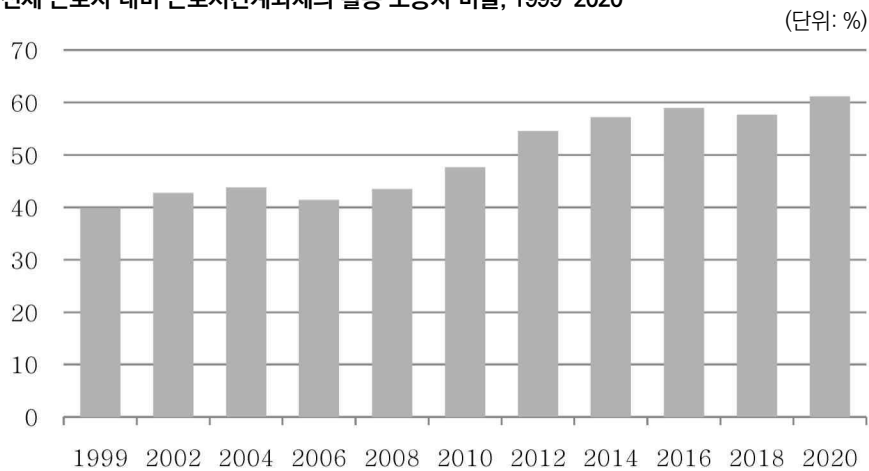


자료: Hildebrandt(2006); Seifert(2001, 2005)에 기초하여 재구성.

## 2) 근로시간계좌제의 활용 확대 추이

독일 내 근로시간계좌제의 활용은 2000년대 이후 꾸준히 증가하고 있다. 독일의 전체 사업체에서 근로시간계좌제를 운영하는 비율은 1999년 18%에서 2016년 35%까지 증가하였다(Ellguth et al., 2018: 1). 전체 노동자 대비 근로시간계좌제를 사용하는 노동자의 비율은 1999년 39%였는데 2000년대 이후에 빠르게 증가하여 2020년에는 61.18%에 달한다(IAB-Betriebspanel, 2020<sup>3)</sup>). 이는 독일 노동자의 2/3에 가까운 비율로 독일 노동시장 내에서 근로시간계좌제가 활발하게 활용되고 있음을 보여준다. 아래 [그림 2]는 1999년부터 2020년까지 독일의 전체 노동자 가운데 근로시간계좌제를 활용한 노동자의 비율의 증가 추이를 보여준다.

[그림 2] 전체 근로자 대비 근로시간계좌제의 활용 노동자 비율, 1999-2020



최근 코로나 팬데믹 시기 경기변동에 대응하기 위한 기업의 전략적 수단으로서 근로시간계좌제의 활용은 더 활발해졌다. 2020년 헤센주의 약 1,000개의 사업체를 대상으로 조사한 IAB의 조사 자료는 이를 잘 보여준다. 2020년 코로나로 인해 헤센 기업의 1/3에서 초과근무, 단축근무와 같은 노동시간의 변화가 있었다. 이 과정에서 코로나의 영향을 받은 기업(47%)은 코로나의 영향을 받지 않은 기업(16%)보다 노동자의 고용을 유지하기 위해 근로시간계좌제를 활용한 비율이 더 높았다(Behr et al. 2020: 70). 또한 기업들은 팬데믹의 장기화에 대응하기 위해 노사합의를 통해 근로시간계좌제의 저축허용범위를 확대하고 정산기간을 연장했다. 코로나 시

3) 본 수치는 IAB 사업체 패널 웹사이트에 공개된 데이터 세트를 활용한 수치이다. 공개된 데이터 세트에는 설문지 및 변수별 빈도수가 포함되어 있다. 현재는 1993-2020년까지의 자료가 공개되어 있다.

기 계좌활용 범위와 기간의 확대는 근로시간계좌활용이 앞으로 장기계좌로서 활용될 수 있는 가능성을 높였다는 주장도 있다(Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen, 2021).

그러나 정산 단위가 1년 이상인 장기 근로시간계좌제는 아직까지 활용도가 대단히 낮다. 2016년 기준으로 계좌정산기간이 1년 이내인 단기근로시간계좌제는 전체 사업체의 35%가 사용할 만큼 널리 도입되어 있는 반면, 장기근로시간계좌제는 2% 밖에 안 된다. 여기에는 몇 가지 이유가 있다. 우선 사측의 계좌지불 불이행 문제가 있다. 노동자가 퇴직 혹은 이직을 하거나 기업이 도산 시, 노동자가 계좌 정산을 받지 못하는 사례가 빈번하게 발생하였다. 또한 저숙련·저소득 노동자들은 현실적으로 장기근로시간계좌제를 이용하기가 어렵다. 뿐만 아니라 장기휴가 사용 후의 소득감소, 승진 기회 축소 등으로 인한 불이익이 있을 수 있다는 두려움 때문에 노동자들은 장기 근로시간계좌제의 활용을 회피한다(박경순, 2019: 339-340; Ellguth et al, 2018: 5). 이런 문제들은 국가의 적극적 역할을 요구하게 되는데, 이 논문의 5장 3)절에서 바로 이 이슈를 상세히 다룬다.

## 5. 노동시간 정치에서 노사관계와 국가

### 1) 노사공동결정제도의 역할과 한계

독일의 노동시간은 크게 노동법, 산별노조 수준의 단체협약, 개별 사업장 수준의 직장협약으로 규정된다. 독일의 노동법은 근로시간계좌제에 관한 법을 규정하고 있지는 않지만, 노동시간, 일 최대노동시간, 임금정산기간과 같은 노동시간에 관한 법적 규정은 근로시간계좌 운영에 큰 틀을 제시한다. 이러한 노동시간의 틀 안에서 노사는 산별단체협약과 직장협약에 따라 노동시간을 조정할 수 있다. 산별노조 단위의 단체협약에서는 일일 노동시간, 주간 최대 노동시간과 같은 근로시간계좌제 운영에 영향을 주는 큰 기준을 제시하긴 하지만, 노사 간 노동시간 조정을 위한 구체적인 운영 방안을 규정하지는 않는다. 근로시간계좌제의 구체적인 운영은 개별 직장 단위의 직장협약을 통해서 규정된다.

독일의 직장협의회(Betriebsrat)는 직장 내에서 노동자들이 사용자들과 함께 경영, 구조조정, 고용, 임금조정, 복지 등의 기업의 주요 사안에 대하여 공동으로 결정을 내리는 법적기구이다. 직장협의회는 노동자들에 의해 선출된 노동자 대표들과 경영진 대표들이 동일한 비율로 구성되어 있으며, 대표들 간의 협의를 통해 다양한 직장 내 의제들을 협의한다. 근로시간계좌제



는 이러한 직장협의회를 통해 운영된다. 사용자가 기업의 필요에 따라 노동시간을 변경할 경우, 직장협의회 승인을 반드시 거쳐야 한다. 노동자 또한 근로시간계좌제를 활용하여 휴가 사용을 원할 경우 직장협의회 승인을 통해야만한다(Hamm, 2008: 108-112; 배규식 외, 2011: 173-175; 이상민, 2011: 83-84).

독일의 직장법(Betriebsverfassungsgesetz) 제87조에서 사용자측과 노동자측의 공동결정권(Mitbestimmungsrechte)을 서술한 부분에 근로시간계좌제의 운영에서 직장협의회가 다루는 구체적 내용들이 명시되어 있다. 특정 문제에 관한 법률 혹은 단체교섭협약이 부재한 경우 노사는 직장협의회를 통해 공동결정을 내려야 한다. 직장법 제87조 2항에 따르면 직장협의회는 주간 노동시간의 분배와 일일 노동시간의 시작과 종료에 대하여 노사 간 협의를 이끌어내야 한다. 노동시간계좌제를 통한 노동시간의 조정은 이러한 주간 노동시간과 일일 노동시간에 큰 영향을 미치기 때문에, 직장협의회는 이와 관련하여 근로시간계좌제에 관한 규정들을 조정한다. 구체적으로 근로시간계좌의 적립 및 부채의 최대허용 범위, 노동시간계좌 관리규정, 최대 노동시간 허용범위, 근로시간계좌 운영의 투명성 보장, 고용관계 종료 이후의 근로시간계좌 정산 이행여부에 직장협의회가 관여한다.

근로시간계좌의 운영의 핵심인 직장협의회는 노동시간 조직에 있어 노동자의 자율성을 실현할 수 있는 제도적 장치이다. 독일의 직장협의회는 5인 이상의 기업의 경우 설립이 가능하다. 독일 내 직장협의회가 있는 사업체는 2017년에 전체 사업체 대비 약 10%였고, 이러한 사업체의 노동자는 전체 노동자 중 39%였다. 직장협의회는 중소기업보다 대기업에 더 많이 존재한다. 2017년 통계로 5-50인 사업체의 5%, 51-100인 사업체의 32%, 101-199인 사업체의 53%, 200-500인 사업체의 69%, 500인 이상 사업체의 80%로 규모가 커질수록 직장협의회가 있는 비율이 높았다(IAB-Betriebspanel, 2017).

근로시간계좌제는 주로 직장협의회를 통해 가동되기 때문에 직장협의회가 있는 기업에서 근로시간계좌제의 활용률이 높다(Ellguth & Promberg, 2007: 212; Wotschack & Hildebrandt, 2007: 11; Zapf, 2018: 69). 직장협의회는 노동시간 협약 전에 노동자가 시간을 계획할 수 있도록 신제품 발매, 대량주문 등과 같은 업무의 중요한 변수들을 미리 고지하게끔 규정되어 있다. 노동시간의 조정에서 노동자들의 다양한 개인적 상황과 기업의 업무상의 필요를 조정하는 것이 중요한데, 이때 노동자는 기업 운영에 관한 정보에 대한 접근성이 관리자나 사용자보다 낮기 때문에 직장협의회가 노동자들의 정보 접근성을 높이는 역할을 한다(Hamm, 2013: 106-108). 이처럼 독일에서 노동시간 유연화 제도는 직장협의회라는 노사협의체 제도와 긴밀하게 연계되어 있어서, 이 틀에서 노동자의 참여권과 시간주권이 실현된다.

하지만 이러한 직장협의회 역할에도 불구하고 구체적인 근로시간계좌제 운영 규정을 살

펴보면 근로시간계좌제의 운영 절차에는 사측에 더 유리한 측면들이 존재한다. 우선 노동시간의 조정은 원칙적으로 노사 간의 합의를 통해 운영되어야 하지만, 기업 운영상의 긴급한 상황이 발생할 경우에 고용주는 공동결정 협약과 관계없이 노동시간에 관한 결정을 내릴 수 있다. 여기서 기업 측의 긴급한 상황이란 핵심 인력의 손실, 기계 고장 및 기술적 문제, 예측할 수 없는 수요 변화, 대량 주문 등이다.

뿐만 아니라 기업은 노동시간의 조정을 위해 간단한 절차를 거치면 되는 반면에, 노동자는 사측에 비해 복잡한 절차를 밟아야 한다. 회사 측이 노동시간 변경을 요청하려면 늦어도 2-3일 전에 직장협의회에 고지해야 하는데, 직장협의회로부터 별다른 회신이 없을 경우에는 변경이 승인된 것으로 간주할 수 있다. 고지 기간은 산업 부문의 특성에 따라서 매우 짧은 경우도 있는데, 예를 들어 우편 산업의 경우 3시간 전까지만 노동시간 변경을 알려도 된다. 이렇게 짧은 고지 기간은 노동자들이 모여서 논의하고 의사결정을 하기에는 현실적으로 너무 촉박하기 때문에 사실상 사측이 필요에 따라 변경을 할 수 있다.

반면 노동자가 노동시간의 변경을 원하거나 사측의 노동시간 변경 요구를 거부하고자 할 경우 사측에 비해 복잡한 절차를 거쳐야 한다. 노동자가 휴가를 요청하는 경우 일반적으로 최소 5일에서 일주일 전에 알려야 하며, 기업은 긴급한 운영상의 이유로 이를 거부할 수 있다. 이러한 기업의 거부에 대해 노동자가 동의하지 않을 경우 노동자는 직장협의회를 소집하고 중재절차를 거쳐야만 이의를 제기할 수 있다(Hamm, 2013: 109-111). 이처럼 근로시간계좌제의 운영에서 직장협의회는 노동자의 권익을 어느 정도 보장해주는 제도로 기여하고 있지만, 제도의 구체적 운용을 규정하는 세부사항들은 기업 측에 더 유리하게 설계되어 있다.

## 2) 기업과 노동자의 근로시간계좌제 활용 실태

앞에서 근로시간계좌제의 제도와 절차를 살펴보았다면, 이제 이 절에서는 현실에서 이 제도가 기업과 노동자 중 어느 쪽의 필요를 위해 주되게 활용되고 있는지를 보기로 한다. 아래 [표 2]에 제시된 것은 1994년부터 2015년까지 단기근로시간계좌제로 체결된 총 587개 직장협약의 협약 내용들에 포함되어 있는 이 제도의 활용 목적이다. 이 조사는 근로시간계좌제의 목적을 크게 (A) 노동자의 시간자율성 증대, (B) 노동자의 고용 안정, (C) 시장 요구에 대한 기업의 대응으로 나누었다. 이 중 (A) 시간자율성(Zeitautonomie)의 증대는 노동자의 시간주권 향상과 일-가정 양립을 포함하며, (C) 시장 요구는 노동력 수요 변동에 대한 대응, 고객친화적 노동과정, 기업 경쟁력 유지, 시장 조건에 적응, 서비스 개선, 생산의 유연화 등이 포함된다(Groß et al., 2019: 7-8).

[표 2] 노동시간 조정(협상)의 목적

(단위: %)

제도 활용 목적	응답률	활용/협약 목적	응답률
시간 자율성	73	시간주권 향상	65
		일-가정 양립	37
고용 안정	35	고용안정	35
시장의 요구	98	기업의 근로시간 손실에 따른 노동력 투입 조절	47
		고객친화적 작업진행	40
		경쟁력 유지	48
		시장조건에 대한 적응	31
		경기변동으로 인한 충격 완화	25
		서비스 개선	22
		생산의 유연화 (Flexibilisierung der Produktion)	21

출처: Groß et al., 2019에서 재구성.

조사 결과에 따르면 근로시간계좌제 관련 협약의 거의 대부분은(98%) 시장 수요에 대한 기업의 대응을 목적으로 한 제도 활용을 포함하였다. 다음으로는 자율성 실현을 위한 목적이 73%, 고용유지가 35% 포함되었다. 이러한 결과는 독일의 근로시간계좌제가 시장과 고객에 대한 기업의 신속성 있는 대응을 돕는 데에 매우 효용이 크다는 사실과 더불어, 또한 노동자의 자율적인 시간 운용에도 상당한 정도로 기여하고 있음을 시사한다(Groß et al., 2019: 7-8).

그럼에도 불구하고 이 제도가 노동자의 권익 향상에 긍정적인 기여만을 하고 있다고 볼 수 없는 다른 문제들이 있다. 첫째, 근로시간계좌제는 장기적으로 노동자들의 총 소득 감소를 초래할 수 있다. 근로시간계좌 사용 시, 노동력 수요변동과 관계없이 노동자의 고용은 유지되고 월평균 소득 또한 일정하게 유지된다. 하지만 초과근로에 대한 추가 임금 지불이 없으므로 노동자의 연간 총소득은 감소하게 된다. 독일 내 근로시간계좌제를 도입한 기업을 대상으로 한 조사에 따르면 직장협회의 25%가 근로시간계좌제 운영을 부정적으로 평가하였는데, 부정적 평가에 대한 주요한 이유는 임금삭감이었다(Seifert, 2014: 8). 근로시간계좌 정산 시, 부족노동시간은 주로 임금삭감으로, 초과노동시간은 보상휴가로 정산되기 때문에 노동자들은 임금삭감에 대한 불만이 있는 것으로 나타났다.

둘째, 근로시간계좌제를 통한 노동시간의 조정은 기업의 필요에 따른 장시간 근로, 초과근무, 주말 근무와 같은 불규칙적인 노동시간을 증가시킨다. 근로시간계좌제 도입 시에 평균적인 노동시간은 근로시간계좌제 도입 전과 같거나 조금 적을 수 있지만, 특정 노동일의 노동시간이 매우 길어질 수 있다. 이러한 노동시간의 연장은 근무일뿐만 아니라 주말이나 법정공휴일에도 해당된다. 연장근로, 야간근로, 주말 근로와 같은 다양한 유형의 초과근무가 노동자에게 일-생

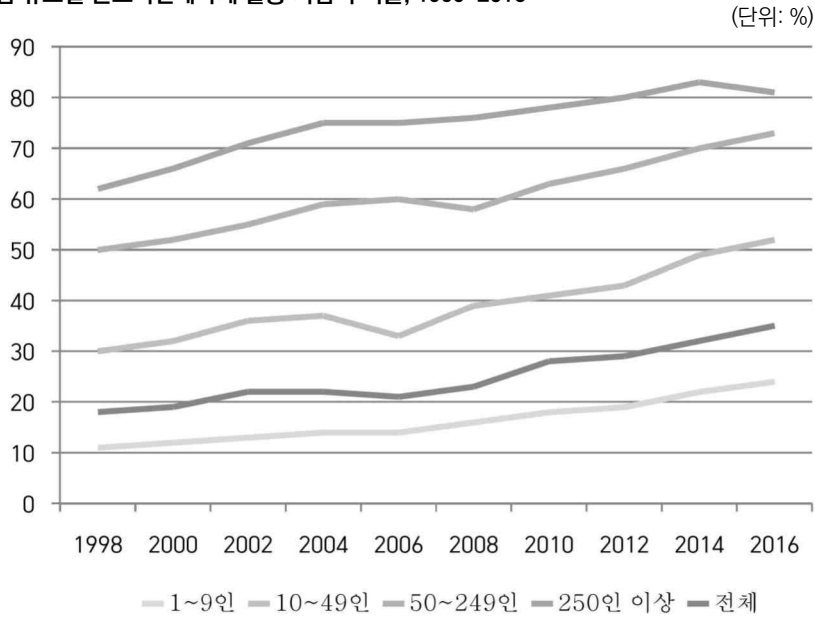
활, 일-가족 양립에 불균형을 심화시키는 경우에도 노동자들은 고용 유지를 위해 이를 수용해야 하는 상황에 처하게 된다(Seifert, 2007).

셋째, 초과근무와 관련한 또 다른 문제 중 하나는 무급 초과근무의 증가이다. 독일의 초과근무 시간은 1990년대부터 전반적으로 감소하는 추세를 보인다. 문제는 유급 초과근무는 큰 폭으로 꾸준히 줄어드는 추세인 반면에, 무급 초과근무는 1990년대에는 감소 추세였지만 2000년대 들어서 감소세가 중단되었다는 점이다. 즉 전통적인 유연성에 속했던 유급 연장근로는 낮아졌지만, 근로시간계좌제로 운영되는 무급 초과근무는 증가하고 있는 것이다(Hapieter, 2006: 51). 더욱 주목할 점은 노동시장 내의 지위에 따른 노동시간의 양극화다. 정규직 노동자들의 노동시간은 증가하는 반면, 시간제 고용, 임시직과 같은 비정형 노동자들의 노동시간은 감소하는 경향이다. 고용 형태별 희망노동시간과 실노동시간에 대한 조사 결과 정규직 노동자의 경우 더 짧은 노동시간을 희망하지만 실제 노동시간은 긴 반면, 단시간 노동자의 경우 희망노동시간은 긴 반면 실제노동시간은 그에 비해 짧은 경향을 보였다(Seifert, 2007).

넷째, 구조적 수준에서 중요한 점은 노동자의 고용형태에 따라 근로시간계좌제의 활용도에 큰 차이가 있다는 사실이다. 독일의 약 16,000개 사업체를 대상으로 한 연구에 따르면 기업 내 정규직·숙련 노동자 비율이 높을수록 근로시간계좌제 활용이 높은 반면, 비정규직이나 비숙련 노동자가 많은 기업은 근로시간계좌제 활용률이 낮다(Zapf, 2018: 70-71). 기업은 근로시간계좌제를 내부노동시장의 노동자들에게 자율성, 고용 및 임금 안정성을 제공함과 동시에 기업의 유연화를 실현하는 도구로 사용하면서, 그와 동시에 정규직 노동자들의 유연성 확대로 발생하는 공백과 리스크를 외부노동시장 노동력의 외적 유연화를 통해 만회하는 전략을 쓰기도 한다(Giesecke & Wotschack, 2009: 4, 6).

근로시간계좌제의 활용도는 기업 규모나 산업 부문에 따라서도 큰 차이가 있다. [그림 3]에서 볼 수 있듯이 2천 년대에 모든 규모의 기업에서 근로시간계좌제의 활용이 꾸준히 증가했지만, 기업 규모에 따른 활용률의 차이는 지속되었다. IAB의 2016년 조사에 따르면 근로시간계좌제 사용률은 250인 이상 규모의 사업장에선 81%인 반면, 10인 미만 기업은 24%에 그쳤다. 근로시간계좌제의 사용은 산업 분야에서도 차이를 보인다. 근로시간계좌제를 가장 많이 사용하는 업종은 공공기관 및 사회보험 분야(76%)였고, 그 다음으로는 에너지·물·폐기물·건설업 분야(59%), 제조업(54%) 순으로 높았다. 반면, 숙박업과 같은 서비스업의 경우는 평균치보다 낮은 사용률을 보였다(Ellguth et al, 2018: 3).

[그림 3] 기업 규모별 근로시간계좌제 활용 기업의 비율, 1999-2016



자료: Ellguth et al. (2018: 3).

### 3) 시간주권을 위한 국가의 역할

노동시간 유연화에 관련된 구체적인 협의는 행위자와 조건, 상황 등에 따라 고도로 세밀화 되어야 하기 때문에 노조연합체 단위가 아니라 기업별로 이뤄져야 하며, 거기서 생겨나는 노동자들의 취약점을 보완하기 위해서는 국가 차원의 법제화의 필요성이 더욱 높아진다는 사실이 이미 노동시간 유연화 제도의 도입 초기부터 분명히 인지되었다(Hinrichs et al., 1982: 28-29).

근로시간계좌제는 사업체 내 직장협의회를 중심으로 노사 간 합의를 통해 운영되기 때문에, 제도 운용으로 인해 노동자가 피해를 볼 경우에도 국가는 적극적으로 개입하지 않았다. 하지만 제도 운영과정에서 노동자의 권리가 침해되는 문제가 지속해서 제기되면서 점차 연방 정부와 의회가 개입하여 근로시간계좌제 운영을 중재하고 노동자를 부당한 권익 침해로부터 보호하는 역할을 하기 시작했다.

독일의 사회보장법에 근로시간계좌제가 처음 규정된 것은 1998년에 도입된 '플렉시 아인스(Flexi I)'를 통해서였다. 이 법률의 목적은 근로시간계좌제를 활용하는 경우에 사회보장법을 적용하는 것이었다. 근로시간계좌제가 도입된 이래로 노동자들은 노동시간의 조정을 통해 노동 수행을 하지 않는 기간에도 지속적인 급여를 받을 수 있었는데, 노동 수행을 하지 않는 기간 동안에는 사회보장법이 적용되지 않는다는 점이 문제였다. Flexi I는 노동 면제 기간을 고용

기간으로 인정함으로써, 노동자가 노동을 수행하지 않는 기간 중에도 사회보장제도가 적용되도록 하여 근로시간계좌제의 활용률 증가에 기여하였다(Deutscher Bundestag, 2016: 4; IAB, 1998).<sup>4)</sup>

하지만 이 법률에는 근로시간계좌 내 적립금 변제 및 이동에 관한 규정이나 사측의 적립금 지불 의무에 관한 규정이 부재하여 노동자의 권익을 보호하는 데에 한계가 있었다. 그 대표적인 예로 노동자가 자발적·비자발적인 이유로 이직이나 퇴직을 할 경우, 계좌 내 잔고가 새로운 직장으로 양도되지 않으면서 노동자들은 그동안 근로시간계좌에 적립한 적립금을 보상받지 못하였다. 뿐만 아니라 같은 사업장에서 고용주가 바뀌는 경우에 새 고용주에게 근로시간계좌제의 노동자 자산에 대한 법적 책임이 없어 노동자들이 불이익을 당하였다(Schietinger, 2005: 339, 341, Seifert, 2004: 11-12). 특히 이러한 문제는 장기근로시간계좌 활용에서 두드러졌다(DGB, 2009: 3-4). 2005년 기준 독일의 장기근로계좌 사용은 전체 기업의 2%였는데, 이 중 1/3만이 파산 시 노동자들이 그동안 적립해온 시간을 보장하는 규정을 가지고 있었다(Fischer et al. 2007: 81-83).

이러한 문제점이 지속해서 제기되면서 주로 기업별 노사 간 합의로 운영되어 오던 근로시간계좌제에 정부가 법제화를 통해 보다 적극적으로 개입하려는 움직임이 시작되었다. 2009년 제정된 ‘플렉시 츠바이(Flexi II)’가 이에 해당한다. 이 법의 목적은 노동자의 계좌 잔고에 대한 지급불능 문제를 개선하는 것으로, 가장 핵심이 되는 내용은 노동자의 퇴직이나 이직 혹은 기업 파산의 상황에서 장기근로시간계좌제의 잔고를 보장해주는 것이다.

Flexi II는 시간계좌(Zietkonten)와 가치계좌(Wertkonten)를 구분하여, 기존의 단기시간계좌제의 시간 운용을 훨씬 넘어서 노동자들이 생애과정을 융통성 있게 설계할 수 있게끔 하였다. 기존의 시간계좌제에서 ‘시간계좌’는 노사 간에 협약된 업무시간과 실제 업무시간 간의 차이를 의미했다. 그와 달리 Flexi II의 ‘가치계좌’는 노동시간 외에도 임금, 휴가일, 보너스, 상여금과 같은 기타 보상 요소를 계좌에 저축하여 노동자가 중장기적으로 생애주기에 맞춰 계좌를 활용할 수 있는 제도로 정의되었다.<sup>5)</sup> 가치자산은 장기적인 근로 면제를 위한 장기근로계좌, 평생근로계좌에 해당되는데(Altun et al., 2020: 23), 이 제도들은 가족 요양돌봄, 자녀 양육, 노령연금 수령 전 퇴직 등의 목적으로 활용될 수 있다(DGB, 2009: 6-7).

Flexi II의 가장 중요한 내용은 가치자산에 대한 노동자의 권리가 기업 파산, 이직, 실직 시에

4) IAB 독일 노동시장과 직업조사 연구소에서 제공하는 노동시장정책 관련 자료를 활용하였다. 1978년부터 2013년까지의 정책자료들이 업데이트 되어 있다.

(<https://www.iab.de/de/informationsservice/informationssysteme/arbeitsmarktpolitik.aspx>) (접근일: 2022년 7월 6일)

5) 직장 내 노동자대표자들을 위한 교육을 담당하는 시민단체인 ifb가 웹페이지에 제공한 정보.

(<https://www.betriebsrat.de/betriebsratslexikon/br/wertguthaben>) (접근일: 2022년 7월 6일)

도 보장이 되도록 하였다는 점이다. 기업이 도산 후 가치자산의 지급을 계속해서 미룰 경우, 노동자의 권리가 침해되기 때문에, 제3자가 가치자산을 관리하도록 법으로 규정하였다. 이 외에도 기업은 보험, 담보, 법률보증을 통해 가치자산의 권리를 보장할 수 있다. 또한 이직이나 실직 시에도 가치자산에 대한 회수가 가능해졌다. 개정 이전에는 가치자산은 이동성이 없어, 고용주가 바뀔 경우 가치자산이 상실되는 권리 침해가 있었다. 자산 회수 방식에는 두 가지가 있는데, 하나는 새 고용주에게 가치자산을 양도하는 것이고, 다른 하나는 독일 연금보험연방(Deutsche Rentenversicherung Bund)으로 이전하는 것이다. 일반적으로 이직 시, 새 고용주에게 가치자산을 양도하면 되는데, 새 고용주가 이를 거부하거나, 자영업으로의 업종 변경 혹은 실직 시에는 독일 연금보험연방으로 이전할 수 있다(DGB, 2009: 13; Deutscher Bundestag, 2016: 7). 장기근로시간계좌제의 경우 종종 조기 은퇴의 수단으로 이용되어 오면서 계좌잔고에 대한 관리를 연금보험기구에서 맡게 되었다.

또한 Flexi II에서 기업은 가치자산의 20% 이상을 주식이나 주식 펀드에 투자할 수 없도록 규정되었으며, 이 규정은 단체협약을 통해서만 면제가 가능하도록 했다(Röder, 2008: 19-20). 더욱 중요한 점은 가치자산 투자에 있어 직원들의 공동의사결정이 보장된다는 점이다. 가치자산은 노동자가 근무 수행 중 창출한 자산으로서 노동자에게 귀속되므로, 기업은 가치자산 투자 시 공동의사결정과정을 거쳐야만 한다(DGB, 2009: 11).

이러한 정부의 법 제정은 노사 중심의 근로시간계좌제에서 발생하는 문제에 개입함으로써 노사 간의 불균등한 권력균형을 중재한다고 볼 수 있다. 물론 Flexi II가 장기계좌에 해당하는 가치자산을 중심으로 제정되었기에, 단기근로시간계좌에 대한 법적 권리보호가 부재하다는 점에서 여전히 우려의 지점이 남아있다. 또한 법 제정에도 불구하고 실제 기업의 법 규정 준수를 정부가 어디까지 관리할 수 있느냐도 큰 쟁점이 될 것이다. 또 다른 문제는 근로시간계좌제의 활용은 독일 노동시장의 절반 이상이 사용하고 있지만, 장기근로계좌제의 경우 여전히 낮은 활용률을 보이는 데 있다. 2016년 독일 의회의 조사에 따르면, 500명 이상의 대규모 기업의 경우 장기근로계좌 사용이 13%에 달하는데, 1~9명인 영세기업의 활용률은 2%에 못 미쳤다. 민간기업의 경우 2%, 공공기관의 경우는 7%로 민간과 공공 사이에서도 장기근로계좌제 활용도가 다르다. 근로시간계좌제에 대한 새로운 법 제정은 노동자의 권리를 보장하고, 장기근로계좌의 확산에 있어 긍정적이지만, 한편으로는 장기계좌를 활용할 수 있는 대기업과 그렇지 못한 중소기업 간의 고용조건의 격차를 심화시킬 우려가 있다(Bundestag, 2016: 8-9).

## 6. 결론

본 연구는 독일 노동시간 유연화의 핵심적인 제도인 근로시간계좌제의 활용과 운영을 노사 권력관계와 국가의 제도적 개입이라는 측면에서 살펴보았다. 주요 결론은 다음과 같다.

첫째, 독일의 노동시간 유연화 제도는 노동자가 자신의 이익을 요구하고 사측과 협상할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다. 근로시간계좌제의 운영은 각 기업별 직장협의회에서 체결되는 직장협약에 따라 운영되는데, 직장협의회는 노동자와 사용자 대표가 동등한 비율로 구성된 노사협의제도이다. 공동결정제도에 따라 직장협의회는 근로시간의 분배, 근로시간계좌 적립 및 부채 허용범위, 관리 규정, 운영의 투명성 보장과 같이 근로시간계좌의 구체적인 운영을 노사 합의 하에 체결한다. 즉, 직장협의회는 노사 간의 중재자로서 기업의 필요뿐만 아니라 노동자들의 개인적 요구에 따라 노동시간을 조정하는 역할을 한다.

둘째, 이러한 노사협의제도에도 불구하고 대부분 기업에서 근로시간계좌제는 제도 운영 절차에서 기업에 유리한 측면들이 존재하는 것을 확인했다. 기업 운영에서 긴급한 상황이 발생 시, 고용주는 공동결정제도와 관계없이 일방적으로 노동시간에 관한 결정을 내릴 수 있다. 뿐만 아니라 노동시간 조정 과정에 있어 기업이 노동자에 비해 비교적 단순한 절차를 거치는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 제도적 불평등에도 불구하고 독일 내 근로시간계좌제의 활용에서는 기업의 이익 뿐만 아니라 상당히 많은 부분 노동자의 자율성을 실현하는 목적으로도 사용되는 것을 확인하였다. 그러나 오히려 이 제도 활용의 편향성이 분명히 나타난 지점은 고용형태, 기업규모, 산업부문 등에 따른 노동계급 내의 차이였다.

셋째, 독일 노동시간 유연화에서 노동자들의 불이익과 불확실성을 줄이고 사회적 안전을 제공하는 국가의 역할이 점점 더 커져왔음을 확인했다. 앞서 살펴본 근로시간계좌제의 긍정적인 제도 효과의 이면에는 제도의 부정적인 면도 존재한다. 특히 장기 근로시간계좌제에서 노동자들이 부당한 권의 침해를 당하는 문제가 지속적으로 제기되면서, 그동안 주로 노사 간 합의를 통해서만 운영돼오던 근로시간계좌제에 정부가 법제화를 통해 적극적으로 개입하기 시작하였다. 이런 독일 정부의 개입은 노사 합의를 통한 제도 운영과정에서 노동자의 권리가 제도적으로 보호받지 못할 경우 정부의 제도적 개입이 필요함을 보여준다. 이상과 같이 본 연구는 시간 주권을 실현하기 위한 세 가지 조건으로서 노동자의 이익을 요구하고 협상할 수 있는 제도의 존재, 협상제도의 실제 활용방향, 제도 운영에서의 국가의 역할의 중요성을 보여주었다.

노사 권력관계의 측면에서 살펴본 독일 근로시간계좌제도는 한국의 노동시간 정책에 몇 가지 시사점을 제공한다.

첫째, 노동시간 유연화 제도는 노동자들의 실질적인 참여권을 보장하는 노사 합의제도가 존



재하느냐 여부에 따라 노동자에게 자율성을 뜻할 수도, 불안정성을 뜻할 수도 있다. 실효적 참여기구가 없는 경우에 노동시간의 조정은 기업의 이익만을 추구하는 방향으로 결정되고, 노동자의 노동시간에 대한 자율성이나 일과 삶의 균형은 오히려 더 악화될 수 있다. 한국은 노조 조직률이 낮고 근로자대표제 또한 법적 구속성이 취약하다. 또한 독일의 직장협의회와 유사한 기구인 한국의 노사협의회는 법적 규제가 미비하여 실효성이 떨어지고 노사 간 협력관계 형성의 역할에 있어서도 기대에 못 미치는 실정이다. 노동자의 이익을 대변할 제도적·조직적 기반이 구축되어야 '강요된 유연화'가 아니라 '자율적·협력적 유연화'가 가능해진다.

둘째, 정부는 노동시간의 조정과 정산 과정에서 노동자들의 복지와 자율성, 참여권을 보호하기 위한 입법과 감독을 적극적으로 해야 한다. 각 기업과 사업장의 특성에 따라 세밀하게 조율되어야 하는 노동시간 유연화 제도의 특성상, 구조적이고 조직적인 권력이 약한 노동자들의 경우 이 제도에 의해서 고용주의 이익에 삶의 시간표 전체가 종속될 위험이 있다. 정부는 노사 자율에 맡긴다는 미명 하에 공적 책임을 방기해선 안 되며, 독일 정부가 시민들의 장기적인 생애 과정 설계를 가능케 하기 위해 기업 파산, 해고, 이직, 사회보장 등을 포괄하는 제도 혁신에 나선 것과 같은 능동적 대응을 펼쳐야 한다.

끝으로, 노동시간 유연화 제도의 활용 기회가 고용형태, 산업부문, 성별 등에 따라 상이하여 기존 노동시장의 분절을 더욱 심화시킬 우려가 있다는 점이 중요하다. 독일에서도 근로시간계좌제의 혜택은 노동시장 내 상이한 구조적 위치의 노동자들에게 균등하게 배분되지 않았다. 법률상으로는 모든 노동자가 근로시간계좌제를 활용할 수 있지만, 현실에서는 동일 직장에 일정 노동시간 이상 지속적인 고용이 유지되어 일정 노동시간이 확보되어야 노동시간계좌제를 활용할 수 있다. 그와 달리 고용의 지속성이 낮고, 노동시간 자체가 적거나 불규칙한 불안정 노동자의 경우에는 이 제도의 활용이 어렵다. 즉 노사 양측을 위해 잘 발전된 노동시간 유연화는 내부 노동시장만을 위한 제도가 될 위험이 있다.

## ■ 참고문헌 ■

- 권오성 (2019). 탄력적 근로시간제 개정 논의에 대한 소고. *노동연구*. 38. 57-82.
- 김시열 (2019). 콘텐츠산업에서 독일의 노동시간저축계좌제 도입가능성에 관한 소고. *법학논총*. 45. 25-49.
- 김재훈 (2007). 탄력적 근로시간제 및 재량근로제 개선방안. *노동정책연구*. 7(2). 135-157.
- 김호균 (2019). 독일의 '사회국가 4.0'에 대한 연구. *경상논총*. 37(3). 1-24.
- 박경순 (2019). 새로운 노동시간정책: 장기근로시간계좌 - 독일의 사례를 중심으로 -. *한국자치행정학보*. 33(2). 331-346.
- 박소민 (2019). 최근 경제사회노동위원회의 탄력적 근로시간제 합의안에 대한 논의- 현행 근로기준법상 탄력적 근로시간제에 대한 내용을 포함하여 -. *홍익법학*. 20(2). 489-519.
- 박명준 (2010). 글로벌 경제위기 시기 독일의 일자리 정책 내적 유연화를 통한 위기대응과 한국에 주는 함의. *시민과 세계*. 18. 75-86.
- 박태주 (2009). 주간 연속 2교대제를 둘러싼 쟁점과 과제, 현대자동차 사례를 중심으로. *산업노동연구*. 15(2). 317-429.
- 배규식, 이상민, 권현지 (2011). 노동시간의 유연성과 개선방안. *한국노동연구원*.
- 유정엽 (2019). 탄력적 근로시간제 확대 논의의 문제점. *노동사회*. 204. 96-103.
- 윤윤규, 정승국, 노용진, 이상민 (2008). 산업별 노동유연성에 대한 국제 비교연구 - 기업사례 비교를 중심으로 -. *한국노동연구원*.
- 이규영 (2008). 독일의 근로시간계좌제를 기업의 도산으로부터 보호하기 위한 입법 동향. *국제노동브리프*. 6(10). 42-28.
- 이상민 (2011). 독일 기업의 근로시간계좌제 사례연구. *경상논총*. 29(2). 77-97.
- 이상호 (2009). 독일 자동차산업 고용안정협정의 전략적 함의. *산업노동연구*. 15(2). 289-316.
- 이용관 (2015). 노동시간 불일치와 근로자의 건강과의 관계 분석. *보건사회연구*. 35(3). 135-165.
- 이호근 (2012). 정리해고 등 기업의 고용조정과 독일의 '조업단축지원금' 제도의 고용안정망 역할에 대한 고찰 -쌍용차 정리해고 사태에 대한 독일 '조업단축지원금' 제도의 시사점-. *노동정책연구*. 12(3). 177-214.
- 정명기 (2010). 독일의 근로시간계좌와 노동유연성에 관한 연구. *경상논총*. 28. 59-52.
- 조성혜 (2018). 독일의 유연근로시간제와 4차 산업혁명. *노동법포럼*. 24. 213-253.
- 하비, 데이비드 (2009). 신자유주의: 간략한 역사, 최병두(역). 서울: 한울아카데미.
- 홍찬숙 (2018). 노동 4.0인가 제2 노동세계인가?: 노동 4.0의 산업사회 관점 및 그 한계. *경제와 사회*. 119. 165-192.
- Albert, M. (1993). *Capitalism against Capitalism*. London: Whurr.
- Altun, U., Hartmann, M. A., Hille, S. & Brökircher, M. (2020). Gestaltung und Steuerung von Arbeitszeitkonten: Für mehr Flexibilität und Individualität. IFAA. 1-50.
- Beck, U. (1999). *Schöne neue Arbeitswelt*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Behr, D., Lauxen, O. & Larsen, C. (2020). Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Betriebe in Hessen: Ergebnisse des IAB-Betriebspanels Hessen 2020 Gesamtbericht. IWAK. 1-106.

- BMAS(Bundesministerium für Arbeit und Soziales). (2017). Weißbuch Arbeiten 4.0. Berlin.
- Coates, D. (2000). *Models of Capitalism: Growth and Stagnation in the Modern Era*. London: Polity.
- DGB. (2009). Neuregelungen zum Insolvenzschutz von Arbeitszeitkonten(Flexi II Gesetz). DGB Profil. 1-32.
- Deutscher Bundestag. (2016). Langzeit- und Lebensarbeitszeitkonten Rechtliche Grundlagen und Umsetzung in Deutschland. 1-9.
- Deutschmann, Ch. (1982). Zeitflexibilität und Arbeitsmarkt. Zur Entstehungsgeschichte und Funktion des Normalarbeitstages. In C. Offe, K. Hinrichs, & H. Wiesenenthal (eds.). *Arbeitszeitpolitik. Formen und Folgen einer Neuverteilung der Arbeitszeit*. Frankfurt/New York: Campus, 32-46.
- Eichhorst, W., Fahrenholtz, B. & Linckh, C. (2017). Persönliches Erwerbstätigenkonto – Internationale Modelle und Erfahrungen. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH IZA. Forschungsbericht. No. 493.
- Ellguth, P., Gerner, H.-D. & Zapf, I. (2013). Vielfalt und Dynamik bei den Arbeitszeitkonten. IAB-Kurzbericht. 3. 1-6.
- Ellguth, P., Gerner, H.-D. & Zapf, I. (2018). Flexible Arbeitszeitgestaltung wird immer wichtiger. IAB-Kurzbericht. 15. 1-8.
- Ellguth, P. & Promberger, M. (2007). Arbeitszeitsituation und betriebliche Interessenvertretung–Bessere Zeiten mit Betriebsrat?. WSI Mitteilungen. 4/2007. 209-215.
- Fischer, G., Wahse, J., Dahms, V., Frei, M., Riedmann, A. & Janik, F. (2007). Standortbedingungen und Beschäftigung in den Regionen West- und Ostdeutschlands. IAB-Forschungsbericht. 5/2007. 1-103.
- Gorz, A. (1982). *Farewell to the Working Class: An Essay on Post-Industrial Socialism*. London and Sidney: Pluto Press.
- Gorz, A. (1994). *Capitalism, Socialism, Ecology*. London and New York: Verso.
- Gorz, A. (2000). *Arbeit zwischen Misere und Utopie*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Haipeter, T. (2006). Flexibilität und Arbeitszeitkonten- Probleme und Perspektiven der flexiblen Arbeitszeitregulierung in der BRD. WISO. 4/2006. 44-68.
- Hall, PA. & Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hamm, I. (2013). *Flexible Arbeitszeiten-Kontenmodelle*. Frankfurt am Main: Bund-Verlag.
- Hildebrandt, E. (2006). Balance between work and life- New corporate impositions through flexible working time or opportunity for time sovereignty?. European Societies. 8(2). 251-271.
- Hinrichs, K., Offe C., & Wiesenenthal, H. (1982). Der Streit um die Zeit–Die Arbeitszeit im gesellschaftspolitischen und industriellen Konflikt. In C. Offe, K. Hinrichs, & H. Wiesenenthal (eds.). *Arbeitszeitpolitik. Formen und Folgen einer Neuverteilung der Arbeitszeit*. Frankfurt/New York: Campus, 8-31.
- Giesecke, J. & Wotschack, P. (2009) Flexibilisierung in Zeiten der Krise: Verlierer sind junge und gering qualifizierte Beschäftigte. WZBrief Arbeit. 2009/01. 1-7.
- Neufeind, M. (2015). Mehr Zeitsouveränität Arbeitszeitpolitik zwischen Selbststeuerung und Mitbestimmung. In Schroeder, W. & Bogedan, C. (eds.). *Gute Arbeit und soziale Gerechtigkeit im 21. Jahrhundert*. Edition sigma. 106-133.

- Oschmiansky, Frank. 2020. Arbeitszeitpolitik. 독일연방정치교육원(bpb: Bundeszentrale für politische Bildung) '노동시장정책(Arbeitsmarktpolitik)' 설명 글. <https://www.bpb.de/themen/arbeit/arbeitsmarktpolitik/306055/arbeitszeitpolitik/> (접근일: 2022년 7월 6일)
- Promberger, M. (2021). A Short History of Flexible Hours – Historical Baselines of Working Time Policy in Germany. IAB-Discussion Paper. 17/2021. 1-27.
- Promberger, M., Böhm, S., Heyder, T., Pamer, S., & Strauß, K. (2002). *Hochflexible Arbeitszeiten in der Industrie: Chancen und Risiken für Beschäftigte*. Berlin: edition sigma.
- Röder, H. (2008). Flexi II: Kommentar zum Gebot der sicheren Vermögensanlage für Wertguthaben. Lohn+Gehalt. 19-22.
- Seifert, H. (2001). Zeitkonten: Von der Normalarbeitszeit zu kontrollierter Flexibilität. WSI Mitteilungen. 54(2). 334-340.
- Seifert, H. (2004). Flexibility through working time accounts: reconciling economic efficiency and individual time requirement. WSI discussion papers. 130. 1-13.
- Seifert, H. (2005). Vom Gleitzeit- zum Langzeitkonto. WSI-Mitteilungen. 2005/06. 308-313.
- Seifert, H. (2007). Arbeitszeit-Entwicklungen und Konflikte. 독일연방정치교육원(bpb: Bundeszentrale für politische Bildung) '노동시간(Arbeitszeit)' 설명 글. <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/30691/arbeitszeit-entwicklungen-und-konflikte/> (접근일: 2022년 7월 6일)
- Seifert, H. (2014). Arbeitszeitkonten – Ein Ansatz für lebenslauforientierte Zeitgestaltung?. Zeitschrift für Arbeitswissenschaft. 68. 67-71.
- Schietinger, M. (2005). Insolvenzversicherung von Arbeitszeitguthaben: Wer trägt das Risiko der Arbeitszeitflexibilisierung?. WSI Mitteilungen 6/2005. 339-345
- Teriet, B. (1975). Jahresarbeitszeit und Urlaub. WSI Mitteilungen. 28. 89-99.
- Wotschack, P. & Hildebrandt, E. (2007) Long-Term Working-Time Accounts and Life-Course Policies: Preliminary Results of a Representative Company Survey. WZB. 1-27.
- Zapf, I. (2016). Bestimmungsgründe von Arbeitszeitkonten bei Betrieben und Beschäftigten. Sozialpolitik. 2. 1-36.
- Zapf, I. (2018). Verbreitung und betriebliche Bestimmungsfaktoren von Arbeitszeitkonten. Industrielle Beziehungen: Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management. 25(1). 51-81.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen. "Arbeitszeitkonten und Home-Office prägen Pandemie". <https://wirtschaft.hessen.de/Presse/Arbeitszeitkonten-und-Home-Office-praegen-Pandemie.> (2021. 11. 05).

Abstract

## The Politics of Working Time Flexibilization and Time Sovereignty: The Case of the German 'Working Time Account'

Choi, Heesun\* · Shin, Jin-Wook\*\*

While the future direction of the policy of working time flexibilization is attracting great public attention in South Korea, this study investigates the case of the German 'Working Time Account (Arbeitszeitkonto)' from the standpoint of the workers' time sovereignty, power relations between employers and workers, and the role of the state in protecting workers' rights and autonomy. The focus is on (1) the role of the Works Council (Betriebsrat) and the institutions of co-determination, (2) the actual use of the Working Time Account for the purpose of enterprises and workers, and (3) the efforts of the government and parliament to promote workers' autonomy and time sovereignty. The results of the study found that in Germany, the co-determination system of the Works Council plays a key role in the operation of the system, but the detailed procedural rules may contain factors that favor the enterprise. In addition, although the actual use of the system was not only for the interest of the enterprises, but also for the time autonomy and work-life balance of workers, the difference in the utilization of the system was large depending on the size of the enterprise and the type of employment. Furthermore, the paper shows that the German government has been increasingly active in legislating to prevent workers from being disadvantaged by layoffs, turnover, corporate bankruptcy, management deterioration, and violations of the agreement by employers.

**Keywords:** working time flexibilization, German working time account, works council, co-determination, time autonomy, time sovereignty

◆ 2022. 7. 27. 접수 / 2022. 8. 26. 1차수정 / 2022. 9. 23. 게재확정

\* PhD student, Department of Sociology, Graduate School of Chung-Ang University (sunnyfunny811@gmail.com)

\*\* Professor, Department of Sociology, Chung-Ang University (socioshin@cau.ac.kr)