

근로기준법상
근로시간 특례제도
개정과 영화산업

KOFIC

근로기준법상 근로시간 특례제도 개정과 영화산업

글 : 도동준 (영화진흥위원회 산업정책연구팀 연구원)

발행인 오석근

발행일 2018년 3월 21일

영화진흥위원회

부산광역시 해운대구 센텀중앙로 55 경남정보대 센텀산학캠퍼스 13층, 14층

전화 (051)720-4700 / 팩스(051)720-4849

홈페이지 www.kofic.or.kr

©영화진흥위원회, 2018

Contents

01

들어가는 글 / 1

02

근로시간 특례제도의 연혁 / 1

03

근로시간 특례제도의 취지 및 비판 / 3

04

근로시간 특례제도와 영화산업 / 5

1. 들어가는 글

지난 2018년 2월 28일 국회 본회의에서 근로기준법(이하 ‘근기법’) 개정법률안이 통과되면서 사회적으로 큰 이슈가 되고 있다. 언론에서는 근로자들의 주당 근로가능시간이 기존의 68시간에서 52시간으로 축소됨에 따라 이른바 ‘저녁이 있는 삶’이 가능해질 것인가에 대한 기대와 우려를 다각적으로 분석하는 중이다. 아직 잘 알려져 있지 않지만 이번 개정법률에는 영화산업에 적지 않은 영향을 미칠 수 있는 내용도 포함되어 있는데, 근기법 제 59조 근로시간 및 휴게시간 특례업종에서 ‘영화 제작 및 흥행업’이 삭제된 것이다. 이에 따라 개정법률이 시행되는 올해 7월부터는 영화제작현장에서도 근기법 원칙에 따라 주당 12시간을 초과하는 연장근로가 불가능해진다. 본 조항은 강행규정이므로 영화산업 단체협약 상에 동 내용이 반영되었는지 여부와는 관계없이 법 시행과 함께 곧바로 현장에 적용되는 것이다.

여기서는 이번 법 개정에 대한 영화업계의 이해를 높이기 위해 근기법 제 59조의 연혁과 취지, 동 제도에 대한 비판의 내용, 그리고 금번 법 개정의 의미를 간략히 소개한다. 이번 법 개정이 한국영화 제작현장에 가져올 변화의 구체적 양상에 대해서는 현재로서는 예측하기가 어렵다. 어쨌든 법 시행일까지 남은 시간이 많지 않기 때문에 부정적인 상황이 발생하지 않도록 업계 모두가 미리 대비해야 할 필요가 있다.

2. 근로시간 특례제도의 연혁

근기법은 제 4장 이하에서 근로시간과 각종 휴식에 관한 원칙과 예외들을 규정하고 있다. 현재 우리나라 근기법상 주당 근로시간은 40시간, 1일 근로시간은 8시간이 원칙이고, 예외적으로 당사자 간에 합의할 경우 주당 12시간을 한도로 연장근로를 할 수 있다. 그리고 사용자는 근로시간이 4시간인 경우에는 30분 이상, 8시간인 경우에는 1시간 이상의 휴게시간을 근로시간 도중에 주도록 하고 있다. 그런데 근기법은 특정업종에 대해서는 이런 원칙과 예외에 대해 다시 한 번 특례를 부여하고 있는데, 이번에 개정된 것이 바로 이 부분이다.

근로시간 특례제도는 우리나라에서 근기법이 처음 제정된 1953년 당시에는 없던 내용이며, 1961년 법 개정 시 제 47조의 2로 처음 도입된 것이다. 1961년 개정 근기법에서는 특례업종에 해당하고, 공익 또는 국방상 필요가 있으며, 보건사회부장관의 승인을 얻으면 특례가 적용되는 것으로 규정되어 있었다. 하지만 이때의 특례제도는 현재의 특례제도와는 그 의미가 달랐는데, 사실상은 1주 단위의 변형근로시간제를 허용하는 내용이었다. 왜냐하면 위 조건이 충족되면 사용자는 근로시간을 당시 법 제 42조(1일 8시간, 1주 48시간)에 의한 주 48시간 또는 제 43조(유해위험작업에서의 법정근로시간)에 의한 주 36시간의 범위 내에서 1일 8시간 또는 6시간을 초과할 수 있고 제 44조에 의한 휴게시간을 변경할 수 있다는 것이어서, 1일의 법정근로시간인 8시간(유해위험사업은 6시간)을 초과하여 근로하게 할 수 있다는 것일 뿐 1주 48시간(유해위험사업은 36시간)이라는 주 단위의 법정근로시간 자체가 늘어나는 것은 아니었기 때문이다.¹

¹ 고려대학교 산학협력단, 『근로시간 특례업종별 근로시간 운영실태 및 개선방안 연구』, 고용노동부, 2011, 7면.

Table 1. 근로기준법상 근로시간 특례제도 개정 연혁

1961년 개정법	1996년 개정법	1997년 제정법	2018년 개정법
제47조의2 (근로시간 및 휴게시간의 특례) 다음 각 호의 1에 해당하는 사업으로서 공익 또는 국방상 특히 필요한 때에는 사용자는 보건사회부장관의 승인을 얻어 근로시간을 제42조의 규정에 의한 주48시간 또는 제43조의 규정에 의한 주36시간의 범위 내에서 1일 8시간 또는 6시간을 초과할 수 있으며 제44조의 규정에 의한 휴게시간을 변경할 수 있다. 1. 운수업, 물품판매 및 보관업, 금융보험업 2. 영화제작 및 흥행업, 통신업, 교육연구 및 조사사업, 광고업 3. 의료 및 위생사업,接客업, 소각 및 청소업, 이용업 4. 기타 보건사회부장관이 필요하다고 인정하는 사업	제47조의2(근로시간 및 휴게시간의 특례) ①다음 각 호의 1에 해당하는 사업에 대하여 사용자는 근로자대표와 서면합의를 한 때에는 제42조의4 제1항의 규정에 의한 주12시간을 초과하여 연장근로하게 하거나 제44조의 규정에 의한 휴게시간을 변경할 수 있다. 1. 운수업, 물품판매 및 보관업, 금융보험업 2. 영화제작 및 흥행업, 통신업, 교육연구 및 조사사업, 광고업 3. 의료 및 위생사업,接客업, 소각 및 청소업, 이용업 4. 기타 노동부장관이 필요하다고 인정하는 사업 ② 사용자는 대통령령이 정하는 바에 따라 제1항의 서면합의 내용을 노동부장관에게 신고하여야 한다.	제58조 (근로시간 및 휴게시간의 특례) ①다음 각 호의 1에 해당하는 사업에 대하여 사용자는 근로자대표와 서면합의를 한 때에는 제52조제1항의 규정에 의한 주 12시간을 초과하여 연장근로하게 하거나 제53조의 규정에 의한 휴게시간을 변경할 수 있다. 1. 운수업, 물품판매 및 보관업, 금융보험업 2. 영화제작 및 흥행업, 통신업, 교육연구 및 조사사업, 광고업 3. 의료 및 위생사업,接客업, 소각 및 청소업, 이용업 4. 기타 공중의 편의 또는 업무의 특성상 필요한 경우로서 대통령령이 정하는 사업 ②사용자는 대통령령이 정하는 바에 따라 제1항의 서면합의 내용을 노동부장관에게 신고하여야 한다.	제59조(근로시간 및 휴게시간의 특례) ① 「통계법」 제22조제1항에 따라 통계청장이 고시하는 산업에 관한 표준의 중분류 또는 소분류 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대하여 사용자가 근로자대표와 서면으로 합의한 경우에는 제53조제1항에 따른 주(週) 12시간을 초과하여 연장근로를 하게 하거나 제54조에 따른 휴게시간을 변경할 수 있다. 1. 육상운송 및 파이프라인 운송업. 다만, 「여객자동차 운수사업법」 제3조제1항제1호에 따른 노선(路線)여객자동차운송사업은 제외한다. 2. 수상운송업 3. 항공운송업 4. 기타 운송관련 서비스업 5. 보건업

이후 동 조항은 오랫동안 큰 변화 없이 유지되다가 1996년에 중요 부분의 개정이 이뤄짐으로써 본격적인 특례로서 기능하게 된다. 먼저 “공익 또는 국방상 필요”라는 조건이 삭제되었고 “노동부장관의 승인”² 조건이 “근로자대표와의 서면합의”로 변경되었다. 개정 전에 비해 적용조건이 완화된 것이다. 무엇보다 “주 48 시간 범위 내에서 1일 8시간 또는 6시간을 초과할 수 있다” 부분이 “주 12시간을 초과하여 연장근로하게 할 수 있다”로 변경됨으로써, 특례제도 대상업종에 해당하기만 하면 근로자대표와의 서면합의만으로 상한 없이 연장근로를 하는 것이 가능하게 되었다.

² “보건사회부장관의 승인”이 “노동부장관의 승인”으로 변경된 것이다.

1997년 제정³된 근기법에서는 “기타 노동부장관이 필요하다고 인정하는 사업”을 “기타 공중의 편의 또는 업무의 특성상 필요한 경우”로 변경하였는데 이는 현재까지 유지되고 있는 내용이다. 2018년 특례조항에 다시 한 번 대폭적인 개정이 이뤄졌는데 특례 대상업종을 대폭 축소하여 기존 대상 중에서 운송업과 보건업만 남기고 나머지는 모두 삭제하였다. 그리고 업종분류 자체를 통계청 표준산업분류에 따라 정비하였는데, 이는 기존 조문의 대상업종이 1961년 제도 도입 시의 12개 업종을 그대로 유지하고 있어서 범위가 불분명하고 이후의 산업 변화를 반영하지 못하고 있다는 비판에 따른 것이다. 또한 특례조항에 따른 연장근로를 한 경우 11시간 이상의 최소휴식시간을 부여하도록 하고 있다.

3. 근로시간 특례제도의 취지 및 비판

근로시간 특례제도는 연장근로 상한을 엄격하게 적용하고 휴게시간을 고정할 경우 공중의 불편을 초래할 수 있고, 업무의 특성상 연장근로의 제한과 휴게시간 고정이 어려운 경우에 대비하기 위한 제도라는 것이 다수설이다.⁴ 물론 이는 1997년 제정법에서 신설된 조문의 문구를 유추해석하여 정리한 것이다. 공중의 불편을 초래할 수 있는 대표적인 업종이 운송업이나 의료업이고, 사업의 성격 또는 업무의 특성상 특례가 인정되는 대표적인 업종이 영화제작 및 흥행업이나 광고업이 될 것이다.

1997년 이후 2018년까지의 상황을 보면 일단 특례업종에 해당하면 사용자와 근로자대표(대개 노동조합이 이에 해당)가 서면합의를 함으로써 바로 특례를 적용할 수 있게 되는데, 이때 1주에 12시간을 초과하여 가능한 연장근로의 상한선은 따로 규정되어 있지 않다. 휴게시간의 경우도 원칙은 반드시 4시간 근로 도중 30분 이상, 8시간 근로 도중 1시간 이상을 주도록 되어 있는 것을 다른 형태로 줄 수 있게 되는데, 이때 휴게시간 자체는 반드시 부여해야 하며 단지 그 형태를 달리 줄 수 있다.

생각해 보면 노동법에서 근로시간과 휴게시간에 관해서 상세한 규정을 두고 있다는 것 자체가 근로시간과 휴게시간이 근로자의 건강과 안전에 절대적인 영향을 미치는 근로조건이기 때문에 이를 엄격하게 보장하겠다는 취지인 것이다. 그렇기 때문에 노동법의 역사는 일관되게 근로시간을 축소하고 휴게시간을 보장하고 확대하는 방향으로 변화해 왔다. 근로시간 특례제도는 이런 노동법의 변화 방향의 예외에 해당하는 것이므로 당연히 노동계와 학계를 중심으로 이에 대한 비판이 있어 왔다.

일단 특례제도에 대한 가장 큰 비판은 특례 대상업종 자체가 필요 이상으로 과다하게 지정되어 있다는 것이었다. 조사에 따라 수치가 다르긴 하지만 근기법의 적용을 받는 근로자 중에

³ 1996년 노동법이 여당 단독으로 처리된 후 많은 사회적 혼란이 있었고, 결국 1997년 3월 기존의 법을 폐지하고 여야합의로 노동법을 새로 제정하는 형태로 정리된 것이다.

⁴ 김재훈, 「근로시간 및 휴게제도의 특례규정 개선방안에 관한 연구」, 『산업관계연구』, 17(1), 한국고용노사관계학회, 2007, 163-186면.; 박지순, 전윤구, 「근로시간특례제도의 문제점과 개선방안」, 『노동법논총』, 23, 한국비교노동법학회, 2011, 319-350면.; 이재욱, 「근로시간법제의 성격과 개선과제」, 『노동법학』, 50, 한국노동법학회, 2014, 107-153면.; 최영진, 「근로시간 및 휴게시간 특례규정의 개선방안」, 『한양법학』, 23, 한양법학회, 2008, 509-529면. 등 참조.

특례업종 대상 근로자 비율이 약 40%에 달하는 것으로 나타나서,⁵ 이것이 과연 특례로 규정하는 것이 맞는지에 대한 비판이 지속돼 왔다. 게다가 지금까지의 규정에 따르면 특례업종에 해당하기만 하면 사업체 규모에 관계없이 획일적으로 적용되고 시기도 상시적인 적용이 가능했는데, 사업체의 규모가 커질수록 교대제나 시차출근제 등을 통해서 공중의 불편을 해소하거나 업종의 특수성을 극복할 수 있는 다른 방법을 강구할 수 있음에도 불구하고, 업종에 해당하기만 하면 모두 특례를 적용하는 것에 대해서 비판이 있어 왔다. 시기적으로도 특례업종이라고 하여 통상 상시적으로 연장근로가 필요하기보다는 일정한 시기에 연장근로가 집중되는 경우가 많기 때문에, 이 경우 근기법상의 다른 유연근로시간제도(탄력적근로시간제, 재량근로시간제 등)를 활용하는 것이 가능하다는 지적이 있다.

실사 특례의 필요성이 인정된다고 하더라도 지금까지의 규정에는 특례의 상한선이 없었기 때문에, 일단 특례 적용의 조건을 충족하게 되면 무제한의 연장근로도 이론적으로 가능하다는 점도 중요한 문제이다. 이렇게 되면 근로시간과 휴게시간을 상세히 규정하는 근기법의 취지 자체가 유명무실화되는 셈이다.

그밖에 공중의 편의와는 무관하게 전적으로 사업의 특수성이나 업무의 성격을 이유로 근로자의 건강 및 노동력의 재생산에 직접적인 악영향을 미치는 장시간 노동을 인정하는 것 자체에 대한 문제제기도 있다. 또한 운수업의 경우 공중의 안전이 고도로 요청되는 사업임에도, 공중의 편의를 이유로 연장근로를 제한 없이 인정하는 것은 모순이라는 지적도 있다.

Table 2. 특례제도에 대한 주요 비판의 내용

비판 요지	세부 내용
특례업종 자체의 과다 지정	특례를 적용할 필요성이 크지 않은 업종들까지 과다하게 지정
사업체 규모에 관계없이 해당 업종에 획일적으로 적용	사업체 규모가 커질수록 교대제, 시차출근제 등 공중의 불편을 해소할 다른 방법을 강구할 수 있음에도 불구하고, 업종에 해당하기만 하면 모두 특례 적용
해당 업종에 특례를 상시적으로 적용	특례업종들에서도 통상 상시적으로 연장근로가 필요하기보다는 일정한 시기에 연장근로가 집중되는 경우가 많으며, 이 경우 근기법상의 다른 유연근로시간제도(탄력적근로시간제, 재량근로시간제 등) 활용 가능
특례의 상한선이 없음	특례 적용의 상한선이 규정되어 있지 않기 때문에 근기법상 일반적인 연장근로시간 상한(1주 12시간)을 초과하여 근로하는 것도 가능해지며, 이는 근기법 규정의 유명무실화를 초래
공중의 편의가 아닌 사업의 특수성을 이유로 특례 인정	공중의 편의와는 무관하게 전적으로 사업의 특수성이나 업무의 성격을 이유로 근로자의 건강 및 노동력의 재생산에 직접적인 악영향을 미치는 장시간 노동을 인정하는 것은 문제
특례 인정이 오히려 공중의 안전을 저해하는 결과를 초래	운수업은 공중의 안전이 고도로 요청되는 사업임에도, 공중의 편의를 이유로 연장근로를 제한 없이 인정하는 것은 모순

⁵ 고용노동부, 각 년도 『사업체노동실태현황 보고서』 참조.

4. 근로시간 특례제도와 영화산업

지난 2011년 고용노동부가 주관한 “근로시간 특례업종별 근로시간 운영실태 및 개선방안 연구” 보고서에서는 영화제작 및 흥행업에 대해서 특례대상업종으로 계속 유지할 필요성이 크지 않다는 결론을 내린 바 있다.⁶ 다만 동 연구의 결론의 근거가 되는 실태조사 결과를 보면 영화제작 및 흥행업에서 1주 12시간을 초과하여 연장근무하는 경우는 거의 없다고 되어 있어서, 조사 대상이 우리가 일반적으로 상정하는 영화제작현장과는 다른 것이라는 유추가 가능하다.

한편 2012년 대통령 소속 경제사회발전노사정위원회의 “근로시간특례업종개선위원회 활동결과 보고” 중 공익위원 의견은 영상·오디오 기록물 제작 및 배급업을 특례인정업종에 포함하는 것으로 결론내리고 있어서, 정부의 검토들 사이에서도 의견이 갈리고 있었음을 알 수 있다. 2012년 노사정위원회 공익위원 의견은 2015년 9·15 노사정 합의에 재등장하는데, 이때 합의됐던 특례유지업종 10개에 2012년 공익위원 의견이 그대로 반영되어 있다. 이후 국회 논의과정에서도 특례유지업종 10개는 계속 유지되어 오다가 지난 2월 26일 환경노동위원회 고용노동소위원회에서 추가로 폐지하기로 결정된 5개 업종에 영상·오디오 기록물 제작 및 배급업이 포함되고 이를 후 본회의를 통과하면서 특례업종 폐지가 최종 결정되었다.⁷

Table 3. 영화제작업 등 특례 부여에 관한 정부 검토내용

2011년 고용노동부 연구용역과제	2012년 노사정위원회 보고서 중 공익위원 의견
<p><u>특례대상업종으로 계속 유지할 필요성이 크지 않다고 결론내림</u></p> <p>"영화제작 및 흥행업에서는 영상, 오디오 기록물 제작 등의 현장에서 그 업무의 특성상 장시간의 연장근로가 불가피하게 필요한 상황이 발생할 수 있다. 실제로 이러한 업무의 특성이 감안되어 영화제작 및 흥행업이 근로시간 특례대상 업종으로 명시되었을 것이다. 그러나 현재 영화제작 및 흥행업의 경우 방송 프로그램, 영화 등의 제작사업에서의 프로듀서나 감독업무는 재량근로의 대상업무로 인정되고 있고, 또한 탄력적 근로시간제도가 점차 확대되어 가고 있는 상황을 감안할 때 영화제작 및 흥행업을 근로시간 특례대상 업종으로 계속 유지할 필요성은 그다지 크지 않다고 판단된다." (73면)</p>	<p><u>영상, 오디오 기록물 제작 및 배급업을 특례인정업종에 포함하는 것으로 결론내림</u></p> <p>특례인정 업종(10개): 육상운송업, 수상운송업, 항공운송업, 기타 운송관련 서비스업, 영상·오디오 기록물 제작 및 배급업, 방송업, 전기통신업, 보건업, 하수·폐수 및 분뇨처리업, 사회복지서비스업</p> <p>특례제외 업종(16개): 보관 및 창고업, 자동차 및 부품판매업, 도매 및 상품중개업, 소매업, 금융업, 보험 및 연금업, 금융 및 보험 관련 서비스업, 우편업, 교육서비스업, 연구개발업, 시장조사 및 여론조사업, 광고업, 숙박업, 음식점 및 주점업, 건물, 산업설비 청소 및 방제서비스업, 미용, 욕탕 및 유사서비스업 (6면)</p>

영화 관련단체들에서 이번 법 개정에 관한 직접적인 의견 표명은 아직 나오지 않은 상태이다. 다만 영화진흥위원회가 간접적으로 취합한 의견들, 한국콘텐츠진흥원에서 취합한 타 콘텐츠분야 관계자들의 의견, 과거 노동법 개정에 관해 발표했던 단체 입장 등등을 종합하면 노사 간의 의견 대립은 분명해 보인다.

⁶ 고려대학교 산학협력단, 상거서, 73면.

⁷ 제 356 회 국회 환경노동위원회 제 1 차 고용노동소위원회 회의록(2018.02.26.) 참조.

제작자 측에서는 당장 영화제작현장에서 발생할 현실적 어려움에 관한 우려의 목소리를 내고 있다. 영화산업의 특성상 제조업과 동일한 기준을 적용하는 것은 맞지 않다는 점, 영화제작과정을 보면 실제 촬영시간 전에 그보다 더 긴 촬영·조명 준비시간이 필요한데 특례를 인정하지 않을 경우 근기법 준수를 위해 더 많은 인력을 고용하거나 촬영기간을 늘려야 하므로 제작비가 상승할 것이라는 점, 대부분의 제작사가 영세한 상황에서 인건비 상승이나 제작편수 감소 등으로 인해서 영화제작이 위축될 가능성이 높고 특히 이는 고예산영화보다 저예산영화 제작에 타격이 클 것이라는 점 등이 우려의 내용이다.

반면 노동조합 측에서는 제작자 측에서 말하는 ‘한국영화현장의 특수성’에 대해 일관되게 거부 의사를 표명해 오고 있다. 모든 산업은 생산설비, 제품설계, 유통에 이르기까지 발생하는 시간과 비용을 최소화하여 이익을 추구하고 이는 사용자의 의무이자 책임이라는 것이다. 한국영화산업에서 사용자 본연의 의무와 책임을 다하지 못하는 이유를 ‘한국영화현장의 특수성’ 때문으로 돌리고 위법한 영화제작관행을 당연하게 여기며 근로자의 끝없는 이해와 열정만을 강요하는 것은 이제 더 이상 타당하지 않으며, 법이 개정된 이상 제대로 정착될 수 있도록 명예근로감독관제 도입 등을 통한 현장 근로감독 강화를 요구하고 있다.

영화근로자의 근로환경 및 삶의 질 개선이라는 명분을 외면하는 것도, 한국 영화제작현장의 현실적 상황을 고려하지 않는 것도 모두 타당하지 않다는 점에서, 이번 근기법 개정에 대응한 정책적 방안을 찾기가 쉽지 않은 상황이다. 어쨌든 국회를 통과한 이상 그에 대한 찬반 여부와 관계없이 개정법률은 이미 시행이 예정되어 있는 것이므로, 법 시행 이후 상황에 대한 시뮬레이션을 통해 제작기간 증가나 제작비 상승에 관한 합리적인 예측치를 산출해 보고 그에 따른 준비를 할 필요가 있다. 경우에 따라서는 향후 영화진흥위원회의 사업내용 설계도 변경해야 할 수 있을 것이다. (끝)