

# 공공부문에서 정규직 시간제 일자리의 모델을 만들자!

배 규 식\*

## ◆ 저임금의 나쁜 일자리 – 현 시간제 일자리의 모습

정부가 2010년부터 유연근무제의 하나로 공무원들을 중심으로 한 시간제근로자를 확산시키는 정책을 펴자 이 정책을 둘러싸고 정부, 여성계와 노동계 사이에 공방이 벌어지고 있다. 정부는 시간제근로 등 유연근무제를 도입하여 일과 가정의 양립, 근로자 개인의 필요 충족, 부분적으로 일자리 창출을 꾀하고 있다. 그런데 노동계와 여성계는 유연근무제, 그 중에서도 시간제근로와 관련해서 공무원 사회나 공공부문에 비정규직 고용을 늘리려는 것이 아닌가 하는 의구심을 갖고 반대하고 있다. 양측이 각각 다른 의도와 시각을 갖고 시간제근로를 바라보고 있음을 분명히 드러내고 있다. 이런 상황에서 본고는 우리 사회에서 중장기적으로 일자리도 늘리고, 여성 고용률도 높이면서 일과 가정의 양립 그리고 비정규직 문제에 대한 부분적인 해법을 제공할 수 있다는 점에서 다수 국민들이 동의할 수 있는 방안으로 공공부문에서 정규직 시간제 일자리의 모델을 만들 것을 제안하고자 한다. 외국의 시간제근로 경험들을 비판적으로 검토하면서 외국에서 나타난 시간제근로의 부정적 경험들을 최소화하고 공공부문에서의 경험을 수용하여 우리나라에서 질 좋은 시간제를 확보하는 방안을 마련해 보고자 한다.

그러면 먼저 현재 우리 노동시장에서 시간제 일자리의 모습이 어떤지를 살펴보자. 2010년 8월 현재 시간제근로는 전체 임금근로자 가운데 9.5%(162만 명), 비정규직 가운데 28.5%로 2001년 6.5%(87만 8천 명) 2005년 7.0%(104만 4천 명), 2007년 7.6%(120만 1천 명)에서 지속적으로 증가해 왔다. 2005년 이후 기간제가 전체 근로자의 18.2%(272만 8천 명)에서 2010년 14.6%(249만 4천 명)로 감소하는데 비해 시간제 근로자는 증가하고 있다.<sup>1)</sup> 162만 명의 시간제 근로자 가운데에는 여성근로자가 73.7%, 남성근로자가 26.3%로 성별

\* 한국노동연구원 연구위원(baekiusik@kli.re.kr).

1) 여기에서 제시되는 통계치는 통계청의 2010년 8월 「경제활동인구조사 부가조사」에 근거한 것임을 밝혀둔다.

〈표 1〉 사회보험과 근로복지 수혜자 비율

(단위: %)

	사회보험			근로복지 수혜비율			
	국민연금	건강보험	고용보험	퇴직금	상여금	시간외 수당	유급휴가
〈임금근로자〉	65.0	67.0	63.3	63.1	64.7	44.4	58.7
정 규 직	78.4	79.5	75.7	76.6	79.3	55.4	71.3
비정규직	38.1	42.1	41.0	35.9	35.5	22.5	33.6
한시적	58.6	64.6	61.9	55.2	52.3	33.0	52.7
시간제	9.3	10.6	10.7	6.7	11.2	5.7	6.0
비전형	22.3	28.8	28.6	26.1	24.4	14.4	21.7

자료: 통계청(2010. 8), 「경제활동인구조사 부가조사」.

차이가 뚜렷하다. 또한 시간제 근로자는 서비스업 중에서도 도소매 및 음식·숙박업, 사업·개인·공공서비스업에서 136만 5천여 명(84.3%)이 일하고 있다. 직업별로는 단순노무·기능·기계조작·조립 등에서 70만 6천 명, 서비스판매에서 49만 1천 명이 일하고 있다.

시간제 근로자들은 주 20.8시간을 일하면서 월 56만 5천 원을 받고 있다. 이에 비해 정규직 근로자들은 주 46.5시간을 일하면서 월 229만 4천 원, 기간제 근로자들은 주 40.1시간 월 136만 원, 임시직 근로자들은 주 43.8시간에 월 152.7만 원을 받고 있다. 단위 노동시간 당 기간제 및 임시직 근로자가 시간제 근로자에 비해 각각 25%, 28% 정도 높은 임금을 받고 있다. 시간당 중위임금의 2/3 이하를 받는 저임금 근로자의 비중이 시간제 근로자의 52.7%로 비정규직 전체의 39.7%, 기간제 근로자의 33.8%에 비해 훨씬 높다.

사회보험과 근로복지 수혜비율은 위와 같이 비정규직 가운데에서도 가장 낮은 수준이다. 이렇게 볼 때 시간제 근로자는 비정규직을 포함한 전체 근로자 가운데 가장 저임금에 낮은 대우를 받는 위치에 있음을 알 수 있다.

이처럼 저임금, 낮은 처우의 일자리에 시간제 근로자들이 오래 있을 수 없다. 정규직의 평균 근속기간이 6년 5개월, 비정규직의 평균 근속기간이 2년인데 비해 시간제 근로자들의 평균 근속기간은 1년 1개월에 불과하며, 시간제 근로자들의 73.7%가 1년 미만 근속자들이다. 자발적으로 시간제근로를 택한 근로자들도 시간제근로를 안정적 일자리로 생각하는 비율이 4.2%에 불과하고 다른 일자리로 이동하기 전에 정거장처럼 생각하는 비율이 47.1%나 된다.

결국 우리나라의 시간제 일자리는 노동시장에서 정규직은 물론 비정규직 일반과 비교해도 저임금, 낮은 처우, 임시직의 지위에 머물러 있어 시간제근로가 사회적으로 나쁜 일자리로 ‘낙인’이 찍혀 있다. 그 때문에 시간제 일자리를 선택할 수 있는 여성, 청년층, 고

령자들 가운데 시간제로 일하기보다 비경제활동 상태로 가사를 돕거나 전업주부에 머무는 것을 선호할 수 있다. 더구나 우리와 같이 일과 가정의 양립 조건이 덜 갖추어져 있고 육아, 환자돌봄, 장애인돌봄 서비스 등 사회복지가 미발달하거나 시장화되어 있는 나라에서 시간제로 일하는 것이 실익이 적거나 다른 것을 희생하는 것에 비해 소득이 적기 때문에 부담이 될 수 있다. 이런 점들이 여성들의 고용률을 낮추는 중요한 이유라고 생각된다.

◆ 선진국의 시간제 일자리 경험 - 다른 유형, 높은 비중, 정규직 시간제

우리나라의 시간제 고용비중도 증가해 왔으나 시간제 고용의 비중은 <표 2>에서와 같이 여전히 낮은 수준이다. 더구나 선진 외국의 시간제 일자리들이 대부분 정규직 시간제 임에 비하여 우리의 경우 비정규직이라는 점에서 대조된다.

여성 고용률이 높은 스웨덴의 경우 잘 갖추어진 육아, 환자돌봄 서비스 등 사회복지로 인해 여성들의 시간제 고용비율이 낮고 전일제 고용비율이 매우 높은 편이다. 그러나 사회복지가 잘 갖추어져 있지 않은데다 시간제 고용의 임금과 처우가 낮고, 남성의별이 가족모델이 지배적이며, 전일제를 중심으로 고용관행이 이루어지고 있는 곳에서는 여성들 고용률이 낮은 경향이 있다.

다음의 표와 같이 시간제 고용은 선진 외국에서도 나라별로 상당한 차이가 발견된다. 우리와 같이 일본은 시간제근로가 저임금, 비정규직에 집중되는 유형에 해당된다. 영국은 시간제근로가 대부분 정규직이기는 하지만, 민간부문에서는 저임금, 지위가 낮고 단순

<표 2> 시간제 고용의 비중

(단위: %)

	전체 고용 중 시간제 비중		여성고용 중 시간제 비중		여성 고용률	
	1994	2009	1994	2009	1994	2009
한국	4.5	9.9	6.8	14.2	49.8	52.2
프랑스	13.8	13.3	24.5	22.4	50.8	59.8
독일	13.5	21.9	28.0	38.1	54.7	65.2
일본	-	20.3	-	33.8	56.5	59.8
네덜란드	28.9	36.7	54.5	59.9	52.6	70.6
스웨덴	15.8	14.6	24.9	19.8	70.7	70.2
스페인	6.4	11.9	14.3	21.4	31.5	53.5
영국	22.4	23.9	41.2	38.8	62.1	65.6
미국	14.2	14.1	20.4	19.2	65.2	63.4
OECD*	11.3	16.2	19.7	26.1	52.7	56.5

주: \* 가중평균치를 사용함.  
 자료: OECD(2010), *OECD Employment Outlook*.

한 직종에 집중되는 주변화된 유형으로 굳어져 있다. 영국의 공공부문에서는 이와는 달리 시간제근로가 전문직, 숙련직 등에서 비교적 골고루 분포되어 있고 처우도 거의 동일하다. 네덜란드에서는 노사의 타협과 비례성의 원칙, 차별금지, 전일제의 시간제 전환 등 제도적 지원 속에 시간제근로가 확대된 결과 전일제근로와 마찬가지로 주류화된 유형이 되어 있다. 시간제근로는 전문직, 숙련직, 사무직 등에 골고루 분포되어 있고 대우에서 전일제와의 차이도 거의 없는 편이다. 또한 다양한 노동시간대의 근무형태가 정착되어 있고 전일제근로로부터 시간제근로로의 전환 그리고 근로시간의 길이와 기업의 업무량 사이에 시간대별 최적화된 대응 및 개별화된 근무시간표 제도 등으로 시간제근로가 유연하고 다양하며 개별화된 근무를 가능하게 하는 형태로까지 발전되어 있다.

특히 영국과 네덜란드의 공공부문에서는 정규직 시간제근로 모델이 정규직 전일제근로와 거의 차이가 없이 잘 정착되어 있다. 영국의 공공부문에서 정규직 시간제가 어떻게 활용되고 있는지 통계를 통해 간단히 살펴보자.

<표 3> 영국 중앙공무원의 고용과 남녀 및 시간제 고용비중(2010년 3월 현재)

(단위: 명, %)

	남 성		여 성		전 체	
	전체	시간제	전체	시간제	전체	시간제
고위관료	3,341	112 (3.4)	1,730	263 (13.6)	5,071	375 (7.4)
중간간부 및 전문직	136,796	7,569 (5.5)	137,026	39,481 (28.8)	273,822	47,050 (17.2)
행정직 및 미보고인력	107,529	9,102 (8.5)	141,062	53,183 (37.7)	248,591	62,285 (25.1)
전 체	247,666	16,783 (6.8)	279,818	92,927 (33.2)	527,484	109,710 (20.8)

자료: Office for National Statistics(2010), *Civil Service Statistics*.

<표 4> 잉글랜드와 웨일즈의 지방정부의 시간제 직원과 비정규직 비율

(단위: 명, %)

	전 체	전일제 직원수		시간제 직원수	
		정규직	비정규직	정규직	비정규직
남성	558,100(24.9)	409,800(18.2)		148,200(6.6)	
		383,151	26,691	92,831	55,367
여성	1,686,300(75.1)	634,500(28.1)		1,051,800(46.6)	
		581,955	52,583	861,189	195,610
전체 직원수 전일제 환산	2,256,800(100.0) 1,573,000	1,044,300(46.5)		1,200,000(53.5)	
		965,106	79,274	954,020	250,977

자료: Local Government Association(2010), *Local Government Workforce Analysis of Job Roles*.

영국의 중앙정부와 지방정부에서 전체 국가공무원 및 지방정부 직원들 가운데 정규직 시간제의 비율은 각각 20.8%(여성들의 경우 33.2%), 42.4%(여성들의 경우 51.1%)에 달하고 있다. 물론 지방정부의 경우 시간제 직원수가 전체의 53.5%에 이를 정도도 높아 전일제 직원수보다 높은 비중을 차지하고 있다. 지방정부 여성직원 가운데 시간제 근로자의 비율은 62.4%에 달하고 있으며 지방정부 시간제 여성직원 가운데 정규직의 비율은 81.9%에 이르고 있다. 중앙정부와 지방정부가 매우 높은 비율로 시간제근로를 활용하고 있는

<표 5> 잉글랜드 NHS의 시간제근로(2009)

	FTE	총인원	시간제근로자
전 체	1,177,056	1,431,996	509,880(35.6%)
NHS 병원/지역의료센터의 의료/치과직원수	96,598	100,628	8,060( 8.0%)
NHS 병원과 지역의료센터의 비의료직원	972,220	1,176,831	409,222(34.8%)
전체지역의료센터 기술직원	72,153	114,268	84,230(73.7%)
전문자격증 소지의료진	614,235	725,579	222,688(30.7%)
전체(의사직)	132,683	140,897	16,428(11.7%)
전문의, 공공보건책임 포함	34,654	36,950	4,592
등록담당Registrars	36,700	37,108	816
전체 일반의	36,085	40,269	8,368
일반의기술 Providers	26,245	28,607	4,724
기타 일반의	5,866	7,310	2,888
전체 자격증소지간호직	336,007	417,164	162,314(38.9%)
자격간호사/조산사/방문간호직	306,887	353,570	93,366
간호사/조산사/방문간호사은행	15,538	41,659	41,659
일반간호사	13,582	21,9353	16,706
전문자격과학임상기술직	128,331	149,596	42,530
자격소지통합보건전문가	61,865	73,953	24,176(28.4%)
기타자격소지과학기술직	66,466	75,643	18,354
임상직을 지원하는 직원	301,235	377,617	152,764(35.6%)
의사/간호사 지원 직원	228,768	278,390	99,244(35.6%)
의사/간호사 지원직원 은행	10,249	25,034	25,034
과학, 치료, 기술직 보조직원	49,129	59,831	21,404
중앙기능, 호텔/부동산 관리기능, 관리자 등	202,703	236,103	66,800(28.3%)

주 : 여기에서 제시된 시간제 근로자수는 추정된 시간제 근로자임. 시간제 근로자수=(근로자 전체 인원-FTE)×2를 통해서 얻어졌음.

자료 : NHS(2010), *NHS Hospital & Community Health Service(HCHS) Monthly Workforce Statistics - Provisional, Experimental Statistics*. <http://www.ic.nhs.uk/pubs/provisionalmonthlyhchsworkforce>.

데 그것도 거의 대부분 정규직 시간제근로로 활용하고 있다. 또한 중앙정부에서 보면, 정규직 시간제근로는 고위관료, 중간간부 및 전문직 그리고 행정직과 행정보조에 이르기까지 다양한 직종에서 비교적 골고루 활용되고 있다.

영국의 공공부문에서 정규직 시간제근로는 최대 사용자인 국영의료서비스(National Health Service: NHS)에서도 전체 고용의 35.6%라는 높은 비율로 활용되고 있는데 거의 대부분이 정규직 시간제이다. 직종별로는 의사의 11.7%, 간호사의 38.9%가 정규직 시간제로 일하고 있다. 학교에서도 잉글랜드의 초·중학교에서는 정규직 시간제 교사의 비율이 22.1%에 이르고 있다. 네덜란드에서도 간호사와 교사직종에서 정규직 시간제근로가 다양하게 활용되고 있다. 여기에서는 지면관계상 구체적인 통계 제시는 생략한다.

영국의 정규직 시간제근로는 전일제 근로자가 출산, 육아, 환자돌봄, 기타 개인적인 사정으로 인해서 시간제근로로 전환한 경우와 처음부터 정규직 시간제근로로 채용된 두 가지 경우를 포함하고 있다. 정규직 시간제근로에서 다시 전일제근로로 역으로 전환하는 것은 빈 자리가 있는 경우에 가능하다. 영국과 네덜란드의 공공부문에서 정규직 시간제근로가 광범하게 정착되어 있으며 전일제근로와 비교하여 비례성, 균등치우 등이 잘 지켜지고 있어 차별논란이 거의 일어나지 않고 있다.

#### ◆ 공공부문에서 정규직 시간제 일자리 모델

영국과 네덜란드의 공공부문에서 정규직 시간제 일자리의 정착사례에 비추어 2010년부터 정부에서 추진하는 유연한 근무형태 가운데 시간제 일자리 시도는 주목할 만하다. 다만 시간제 일자리와 관련된 정책이 공무원이나 공공부문에서 일시적인 일자리 창출 효과에 주목하기보다는 중장기적으로 정규직 시간제 일자리 모델을 만들고 정착시켜서 시간제 일자리를 통해 더 많은 여성, 청년층, 고령층의 인력을 노동시장에 참여시킬 수 있도록 해야 한다는 점에서 정부의 정책목표를 분명히 할 필요가 있다.

앞서 살펴본 대로 현재의 시간제근로는 나쁜 일자리의 대표적인 형태이므로 현재와 같은 시간제근로의 유형을 확대하는 것은 이미 높은 비중을 차지하는 비정규직을 늘려 노동시장의 양극화를 더욱 심화시키는 것이 될 것이다. 여성계나 노동계가 시간제근로에 대해 의구심을 갖는 것도 바로 이런 점일 것이다.

공공부문에서 나쁜 일자리로 낙인찍힌 현재의 ‘시간제근로’ 모델과 전혀 다른 정규직 시간제 일자리 모델을 만들어 시간제근로가 갖는 노동시장에서의 다양한 잠재력을 살릴 필요가 있다. 이를 통해 일과 가정의 양립을 촉진함으로써 전체적으로 평균 노동시간을 줄이고, 현재 25~54세에 장시간근로를 줄이는 한편 청년층, 여성층, 고령층의 노동기회를 부여함으로써 생애주기(life course)에 따른 근로시간을 평준화하여 고령화 사회에 대

비하기도 해야 할 것이다.

다행히도 정부가 2010년부터 정규 공무원 가운데 가정이나 개인형편상 시간제 일자리로 전환하여 일할 수 있는 제도를 마련하여 정규직 시간제근로의 가능성을 열어 놓기 시작했다. 1년 동안의 시범사업에 의하면, 어린 자녀, 환자, 대학원 진학 등을 염두에 두고 있는 공무원, 특히 여성 공무원들의 관심이 높으나 아직 시범사업에 머물고 있고 어떻게 시행될 것인지를 알 수 없기 때문에 소수의 용감한 공무원들만 시범사업에 참여하여 매우 긍정적인 반응과 결과를 낳고 있다. 공무원들에게 적용되는 정규직 시간제근로의 유형은 전일제근로에서 시간제근로로 전환하는 유형이고 본인이 원하는 시기에 환원이 가능한 매우 유리한 조건이다. 우리나라의 형편에서는 정규직 시간제로 뽑기보다는 이러한 전환 유형이 정규직 시간제근로의 정착을 위해서 바람직하다. 이미 공무원 사회 내부에서는 시간제로 전환했을 때 1년간 근속인정, 근무평정에서의 불이익 방지 등을 위한 제도적 장치들이 마련되는 등 진전이 있었다.

그러나 아직도 공무원, 공공부문에서 상시적인 업무임에도 불구하고 비정규직 시간제 공무원, 비공무원으로 시간제 근로자를 쓰는 경우가 훨씬 많다. 이런 분야에서도 정규직 시간제로 쓸 수 있는 방안을 적극 검토해 보아야 할 것이다. 정부의 중장기적 정책목표가 시간제 일자리를 활성화하여 고용률도 높이고, 일과 가정의 양립, 근로시간 단축과 일자리 공유, 노동시장의 양극화 완화라고 하면, 단기적으로 시간제 근로자수를 늘리는 것보다 정규직 시간제 일자리 모델을 만들고 정착시키는 것이 훨씬 더 중요할 것이다.

#### ◆ 정규직 시간제 일자리를 만들기 위한 정책과제

시간제근로의 확대를 위한 제도적 장치로서 공공부문에서 정규직 전일제 근로자들이 정규직 시간제로 전환을 요구할 수 있는 권한을 공식적으로 부여해야 한다. 처음에는 공무원에서 시작하여 공공기관을 거쳐 나중에 법으로 민간부문에까지 단계적으로 확대할 필요가 있다. 정규직 전일제 근로자들의 정규직 시간제근로로의 전환요구 권한은 단순히 육아, 가족내 환자돌봄, 가족내 장애인돌봄의 필요뿐 아니라 15세까지의 자녀양육, 학업, 훈련, 건강 등의 다양한 필요에 의해서도 요구할 수 있도록 그 범위를 크게 넓히거나 아니면 근로자가 원하는 경우에 전환요구를 할 수 있도록 규정할 필요가 있다.

또한 정규직 시간제로의 전환이 기존 업무상의 지위나 위신에서 저하가 발생하지 않도록 하기 위해서 그동안 하고 있던 일자리에서 가능한 한 이루어질 수 있도록 되어야 하고 본인이 원하는 경우 다른 자리로 옮겨가서 시간제로 일할 수 있게 해야 한다. 시간제 근로로 전환을 한 근로자에게 일정한 기간이 지난 뒤 혹은 본인이 원하는 시기에 전일제 일자리가 있는 경우 역전환의 가능성도 열어두어야 한다. 이런 전일제 정규직 근로자의

정규직 시간제로의 전환요구 권리보장은 정규직의 양질의 시간제근로를 정착·확대시키기 위해 반드시 필요한 장치이다.

정규직 시간제근로가 정착할 수 있는 환경을 만들려면 공무원, 공공부문에서 상시화된 초과근로시간을 줄여야 한다. 그리고 초과로 일함으로써 부서장들에게 자신의 헌신성과 노력을 보이려는 문화, 관리자들의 의식 및 근무평정제도 등을 개혁해야 한다. 이와 더불어 8시간의 근로시간 동안 자기 업무에 집중해서 일할 수 있도록 근로시간 관리를 촘촘하게 강화하고, 작업방법을 개선하여 업무의 효율성을 높이는 작업을 동시에 진행할 필요가 있다. 여기에는 민간부문에서 진행된 다양한 기법들이 활용될 수 있을 것이다.

공공부문의 정규직 시간제근로 모델의 완만한 운용·정착과 확대를 위해 좀 더 세부적인 정책시행 매뉴얼과 인센티브가 필요하다. 또한 시간제근로를 공무원과 공공부문에 정착시키기 위해서는 기관장이나 경영진이 근로시간 관리와 관련하여 사전업무의 예측, 근로시간 활용에 대한 계획성, 노동력 배치와 관리의 효율화 등과 관련된 노하우를 기르고 축적할 수 있어야 한다. 또한 구체적으로는 시간제근로 직원들의 인사상 불이익을 막기 위해 근무평정의 지침을 시간제근로의 특수성을 반영하여 새로 만들고 근무평정을 수행하는 부서장들을 교육하여 근무시간 관련 문화를 개혁해야 한다. 또한 단순히 근무시간의 길이보다는 업무성과를 보다 객관적으로 측정하여 평가할 수 있는 평가체제 수립, 시간제근로 직원에게 업무량을 적정하게 배분하는 방법, 시간제근로를 포함한 직원들의 근로시간 관리요령, 업무량에 비추어 인력부족의 문제 해소방안, 공무원 사회 내부에서 시간제근로의 취지, 시간제근로에 따른 업무배분과 조정 및 근로시간 관리 등을 수행해야 한다.

이렇게 공공부문에서 축적되고 정착된 정규직 시간제 일자리 모델은 추후에 민간부문에서 정규직 시간제 일자리를 도입하고 확대하는데 중요한 경험적 자산이 될 것이다. 그런 점에서 지금 해야 할 일은 공공부문에서 정규직 시간제 일자리 모델을 만드는 것이다. **KLI**