

행정기관 시간제근무제도의 확산 전망과 과제

양인숙*

◆ 시간제근무제도의 도입 배경

우리 정부가 여성 고용률과 출산율을 한꺼번에 높일 수 있는 방안으로 제시하고 있는 정책이 일과 가정의 양립 정책이다. 보육서비스 확충, 출산휴가 및 육아휴직 정착, 그리고 노동시간 정책 등이 이에 해당된다. 그동안 보육서비스와 출산 및 육아휴직과 관련된 제도는 상당한 수준으로 개선되었으며, 정책수혜 계층의 확대와 함께 사회적 인식 제고의 효과를 거두었다. 그러나 이러한 변화가 여성 고용률과 출산율을 향상시키는 주요 동력으로 작용하기에는 한계가 있다. 따라서 정책 전환점으로 꺼내 든 카드가 노동시간 정책, 즉 근로시간의 유연성 제고 정책이다.

시간제 일자리에 대한 노동계의 우려에도 불구하고 노동시장의 유연화가 진행될수록 시간제 일자리가 빠르게 증가할 것으로 전망된다. 민간부문의 시간제근로는 단시간근로, 시간제 또는 기간제 비정규직 일자리 등의 한계적 일자리로 구분되어 노동계의 비난이 되고 있다. 공공부문의 경우, 행정기관을 중심으로 정규직 시간제근로를 확산시키기 위한 노력을 구체화시키고 있다. 행정기관의 시간제근무 확산은 좋은 일자리에서의 고용형태 다양화가 신규 일자리 창출에 기여할 수 있으며, 정규직 시간제 일자리가 민간부문으로 파급될 수 있다는 점에서 긍정적 평가를 받는다.

지난 해 행정안전부는 행정기관의 시간제근무제도¹⁾의 확산을 위하여 법제를 정비하고 구체적인 지침을 마련하여 각 기관에 시달하였다. 그러나 이 제도는 시간제 전환 공무원에 대한 불이익을 방지하는 지침을 마련하는 것으로는 확산되기 어려운 문제들을 가지고 있다. 첫째, 다양한 유연근무제도들 중 시간제근무제도는 도입에 따른 관리역량이 가장

* 한국여성정책연구원 연구위원(insyang@kwidimail.re.kr).

1) 행정기관 시간제근무제는 정규직 공무원이 일정기간 시간제근무로 전환할 수 있는 제도로 주당 15~35시간 이하의 근무형태이다. 주당 근무시간에 비례하여 보수를 지급받으며, 사용기간은 최소 1개월 이상이고, 신청분야에 제한을 두고 있지 않다.

많이 요구되는 형태이다. 무엇보다 시간제근무로 전환한 공무원과 해당 부서장, 시간제근무자의 업무를 공유해야 하는 동료와 대체인력, 그리고 제도를 운영하고 관리하는 운영지원과 인사담당자 등 이해당사자가 복잡하다. 둘째, 시간제 전환을 개인적 선택의 여지로 남겨두면서, 행정기관의 초과근무와 갑작스런 업무지시와 같은 오랜 업무관행이 유지된다면 시간제 전환 공무원 당사자와 주변의 이해관계자들에게 불편함을 주게 된다. 제도는 있으나 활용이 어려운 근본적인 문제를 안고 있는 것이다. 셋째, 자녀양육이나 가족적 책임 등으로 휴가를 사용하는 사람에 대해 부정적으로 인식하는 조직의 분위기이다. 기관장과 관리자들이 조직보다는 개인을 중요하게 여기는 근로자가 시간제근무제도를 활용하며, 이들이 집단성과에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 인식한다면 어떠한 제도적 개선도 실효를 거두기 어렵다.

그러나 한편으로는 일과 가정의 양립에 대한 사회적 인식이 높아지고 있는 점은 다양한 유연근무제도의 활용이 점진적으로 증가될 것으로 예상할 수 있는 부분이다. 일례로 육아휴직 이용자의 증가이다. 중앙행정기관의 경우, 육아휴직 이용자가 2004년 786명에서 2008년 2,843명으로 3배 이상 증가하였고, 2020년에는 5천 6백여명까지 늘어날 것으로 전망되고 있다²⁾. 또한 2010년 9월 기준, 중앙행정기관의 유연근무제도 활용실태를 보면, 시차출퇴근제 활용자는 3,607명, 재택·원격근무제는 150명, 근무시간선택제는 73명, 시간제근무는 41명, 집약근무는 12명으로 나타났다³⁾. 이와 같이 다양한 유연근무제도가 제도적 도입에 머문 것이 아니라 활용이 증가하고 있는 추세이다.

◆ 행정기관 정규직 시간제근무 전환 수요

지난 해 실시된 여성가족부의 행정기관 시간제근무 시범운영 실태조사⁴⁾의 결과에 의하면, 응답자의 27.1%가 시간제근무 전환 의향이 있다고 응답하였다(표 1 참조). 기관유형별로 보면, 중앙부처 소속기관의 공무원이 33.2%로 시간제 전환 의향이 가장 높은 것으로 나타났고, 성별로는 여성이 35.9%로 남성의 18.7%보다 17.2%p 높게 나타났다. 또한 연령이 낮을수록, 직급이 낮을수록 시간제 전환 의향이 높았다.

시간제근무제도가 여성 공무원이 주대상이 될 것이라는 인식이 일반적이나, 남성 육아휴직 이용자의 증가와 같이 남성 공무원의 시간제근무 활용도 증가할 것으로 예상된다. 연령이 낮을수록 시간제근무 수요가 높은 것으로 나타났는데, 자녀양육 시기와 생애주기적 요인과 개인생활에 대한 가치가 반영된 것으로 해석할 수 있다.

2) 행정안전부여성부(2009), 「정부내 급속한 성비 변화에 따른 종합적 공직관리 방안」, p.187.

3) 여성가족부 내부자료.

4) 행정기관 시간제근무 시범운영기관(중앙부처 11개, 지자체 9개, 총 20개 기관)을 대상으로 성별, 직급별로 표본을 층화추출하여 시간제근무제도 인식 및 수요에 대한 설문조사를 실시하였다.

〈표 1〉 시간제근무 전환 의향

(단위 : %, 명)

		있다	없다	빈도
기관 유형	본부(청)	25.5	74.5	310
	부처 소속기관	33.2	66.8	268
	지자체	24.8	75.2	488
성별	남성	18.7	81.3	545
	여성	35.9	64.1	521
연령	20대	41.2	58.8	85
	30대	32.1	67.9	445
	40대	25.1	74.9	374
	50대 이상	10.5	89.5	162
직급	1~4급	15.9	84.1	63
	5~6급	19.8	80.2	339
	7급	29.7	70.3	350
	8급 이하	34.4	65.6	314
전 체	빈도	289	777	1,066
	비율(%)	27.1	72.9	100.0

시간제근무로 전환할 의향이 있는 응답자를 대상으로 시간제근무로 전환하고자 하는 가장 중요한 목적에 대해 질문한 결과, 자녀양육과 관련된 항목인 ‘미취학 자녀(6세 이하) 돌봄’(23.5%)과 취학아동 교육’(15.6%)이 39.1%로 가장 높았고, 그 다음이 ‘자기계발’로 31.5%의 높은 분포를 차지하였다. ‘가족과 좀 더 많은 시간을 갖기 위해서’도 14.5%의 응답률을 보였다. 응답자 특성별로 살펴보면, 남성과 20대 연령집단의 경우 시간제 전환 목적에 있어 ‘자기계발’이 각각 44.1%와 45.7%로 상대적으로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 연령과 직급별로는 50대 이상에서, 1~4급의 고위직에서 ‘자기계발’이 각각 58.8%와 40.0%로 은퇴 이후의 준비를 목적으로 시간제근무로 전환할 수 있음을 보여주고 있다.

이러한 결과는 시간제근무제도가 일과 가정의 양립에 대한 요구뿐만 아니라 여가시간을 활용하고자 하는 개인의 욕구를 충족시킬 수 있는 대안이 될 수 있다는 것을 보여주고 있다. 따라서 육아나 자녀교육 등과 같은 가정적 책임뿐만 아니라 학업이나 개인생활을 영위하고자 하는 목적으로 활용될 수 있기 때문에 남성과 미혼 근로자의 활용이 일정부분 증가할 것으로 전망된다.

◆ 시간제근무제도의 시범운영에서 드러난 문제점

정규직 시간제근무 전환과 관련하여 모든 이해당사자를 대상으로 한 심층면접조사⁵⁾를

토대로 시간제근무제도의 시범운영에 따른 주요 문제점을 요약하면 다음과 같다. 첫째는 대체인력⁶⁾ 활용과 관련된 문제이다. 대체인력으로 채용되는 시간제계약직은 취업경험이 없는 대졸자가 다수였고, 특별한 교육없이 그대로 배치되는 경우가 대부분이어서 업무 미숙으로 동료들에게 부담이 된다는 의견이 다수였다. 또한 시간제계약직에게 책임있는 일을 맡길 수 없기 때문에 단순 업무에만 활용할 수 있다는 제약이 있었다. 운영지원과 담당자는 시간제 전환자가 시간제근무 희망기간을 6개월 미만으로 짧게 신청하거나 중도

<표 2> 시간제근무 전환 목적

(단위: %, 명)

		미취학 자녀 (6세 이하) 돌봄	취학 아동 교육	자녀 간병 (장애아 포함)	자녀를 제외한 가족 간호	자기 계발	가족과 좀 더 많은 시간을 갖기 위해서	건강상 의 이유	휴식이 필요 해서	장거리 통근	빈도
기관 유형	본부(청)	24.1	5.1	1.3	2.5	32.9	17.7	6.3	6.3	3.8	79
	부처 소속 기관	31.5	14.6	0.0	0.0	24.7	12.4	5.6	4.5	6.7	89
	지자체	17.4	23.1	0.8	2.5	35.5	14.0	3.3	3.3	0.0	121
성별	남성	14.7	6.9	2.0	2.0	44.1	18.6	5.9	2.9	2.9	102
	여성	28.3	20.3	0.0	1.6	24.6	12.3	4.3	5.3	3.2	187
연령	20대	17.1	0.0	0.0	0.0	45.7	11.4	5.7	11.4	8.6	35
	30대	37.1	13.3	0.7	0.7	28.0	10.5	6.3	1.4	2.1	143
	40대	9.6	27.7	1.1	4.3	26.6	21.3	2.1	5.3	2.1	94
	50대 이상	0.0	0.0	0.0	0.0	58.8	17.6	5.9	11.8	5.9	17
직급	1~4급	30.0	0.0	0.0	0.0	40.0	20.0	0.0	0.0	10.0	10
	5~6급	16.4	13.4	1.5	0.0	31.3	19.4	6.0	7.5	4.5	67
	7급	12.5	28.8	1.0	1.9	27.9	16.3	4.8	5.8	1.0	104
	8급 이하	38.0	5.6	0.0	2.8	34.3	9.3	4.6	1.9	3.7	108
전체	빈도	68	45	2	5	91	42	14	13	9	289
	비율(%)	23.5	15.6	0.7	1.7	31.5	14.5	4.8	4.5	3.1	100.0

- 5) 앞서 실시한 실태조사에서는 시범운영기관의 남녀공무원에 대한 설문조사와 함께 시간제 전환 공무원과 해당 부서장, 업무대행 동료와 기관 운영지원과 담당자 등의 이해당사자를 대상으로 심층면접조사가 실시되었다. 2010년 8월 현재, 시간제근무로 전환한 공무원 41명 중 1명을 제외한 40명과 관련 이해관계자, 총 125명에 대한 심층면접조사가 이루어졌다.
- 6) 시간제근무 전환자의 대체인력 활용은 육아휴직자의 대체인력 활용과 다른 문제점을 지니고 있다. 육아휴직자의 대체인력은 1년 계약직으로 전일제 채용이 가능하나, 시간제근무 대체인력은 시간제 근무 전환 공무원의 주당 근무시간이 25시간 이하인 경우 채용이 가능하다. 시간제 전환자의 시간제 근무기간이 1개월 이상에서 1년까지 다양하여 단기간 계약으로 적합한 인력을 충원하는데 어려움이 있다.

에 해제 신청을 하는 경우, 1년 계약으로 채용된 대체인력을 재배치하는 데 어려움이 따른다고 토로하였다.

둘째, 시간제 전환 공무원의 입장에서는 시간에 비례하여 업무량이 줄지 않았다는 점이 가장 큰 애로사항으로 지적되었다. 시간제근무로 전환할 때, 시간제근무가 가능한 직무의 부서에 배치하는 경우와 기존 부서에서 하던 업무를 그대로 유지하면서 근무시간을 조정할 경우 두 가지가 있다. 후자의 경우에 해당하는 공무원 중 ‘보수는 시간에 비해 줄었지만, 기존 업무를 그대로 하고 있다. 점심시간에도 일을 해야 하고 정시 퇴근도 어렵다’는 의견이 있었다. 인사평정에서의 불이익은 어느 정도 감수해야 한다고 생각하고 있었다).

셋째, 대체인력인 시간제계약직 채용 문제, 시간제 전환 공무원의 복무 및 인사관리 등 인적자원관리가 복잡해지는데 인사시스템 기반이 마련되어 있지 못하다. 행정기관의 인사시스템은 법령에 기반을 두고 있지만, 세부 사항에 대해서는 기관 특성에 따라 내부 지침을 마련하고 운영하게 된다. 이 부분에서 기관의 인적자원관리 역량이 요구된다. 1일 4시간, 주당 20시간 근무하는 시간제 전환 공무원이 대직자가 없어 휴가를 사용하지 못하는 경우, 대체인력(시간제계약직)의 채용, 교육, 재배치 과정에서 어려움을 겪는 경우 등 크고 작은 관리적 사안들이 발생하고 있다.

◆ 향후 전망과 과제

서두에서 제시한 행정기관의 시간제근무제도의 정책적 목적은 여성 고용률과 출산율이었다. 장기적 관점에서 시간제근무제도가 두 가지 목적을 달성하는데 일정 정도 기여할 것으로 판단된다. 그러나 보다 분명한 효과는 공공부문에서 유연근무제도의 확산이 가져오는 사회적 파급효과이다. 최근 확대되고 있는 남성 육아휴직자는 그동안 육아휴직제도의 정착을 위해 노력한 덕분이다. 일자리 창출과 더불어 근로자의 삶의 질을 높이기 위한 사회적 기반을 마련하는 것이 정부의 역할이기 때문이다.

행정기관의 시간제근무제도가 확산될 것인가에 대한 질문에서는 긍정적으로 전망할 수 있다. 최근 일과 가정의 양립과 개인의 삶에 대한 가치가 중요하게 인식되면서 근로시간 단축을 희망하는 근로자들이 늘고 있다. 이러한 사회적 인식 변화와 제도적 뒷받침이 있다면 예상보다 빠른 속도로 정착될 것이다. 다만, 가장 많이 활용되고 있는 시차출퇴근제도와 달리 시간제근로는 제도 도입을 위한 각 기관의 철저한 준비가 필요한 제도이다. 앞서 제시한 시간제근무제도의 문제점들을 해결하기 위한 과제를 세 가지로 요약하면 다

7) 심층면접조사가 실시된 시점에서는 고과가 이루어지기 이전이었기 때문에 추후 추적조사가 필요하다.

음과 같다.

첫째, 기관특성에 따라 단계별 도입이 필요하다. 직무유형과 근무형태, 그리고 대상 직급에 따른 단계적 확산 방안을 마련하고, 초기 도입단계에서의 문제점들을 개선해 나가야 할 것이다. 또한 광역별 시간제근로 대체인력뱅크 구축도 해결해야 할 과제이다. 둘째, 조직문화와 업무관행의 변화가 요구된다. 이 두 가지는 단기간에 개선되기 어려운 과제이지만, 최고 관리자계층의 의지와 실천 노력에 따라 큰 차이를 보이는 부분이기도 하다. 가족친화적 조직문화를 창출하고 관행적인 초과근무와 갑작스런 업무지시를 줄이기 위한 구체적인 실행전략들을 마련하는 것이 첫걸음이다. 셋째, 일과 가정의 조화, 나아가 일과 삶의 조화에 대한 사회적 인식이 제고되어야 한다. 시간제근로제도가 육아기 여성만을 위한 제도로 인식된다면 승진에 무관하거나 관심이 없는 사람들만 활용하는 제도가 될 우려도 있다. 개인의 삶의 질을 제고시키기 위하여 자신의 근로시간을 선택할 수 있는 폭을 넓히고, 다양한 고용형태가 국가경쟁력 향상과 정부기관을 비롯한 기업의 성과 향상으로 연결된다는 인식이 확산되어야 할 것이다. **KL**