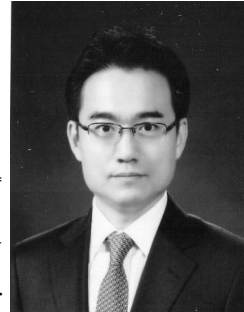


서울시 유연근무제의 활성화 방안

진중순*

명지대학교 행정학과 교수

jongsoonj@mju.ac.kr



I. 유연근무제(Flex-Working)의 의의

저출산과 고령화는 우리 사회에 중대한 영향을 미칠 문제로 큰 화두가 되고 있다. 실제로 2050년의 출생아수는 2005년의 절반 수준인 23만명으로 감소될 것으로 예상된다(통계청, 2006). 또한 여성의 공공부문 참여와 조직구성원의 개인주의화 성향, 가정과 여가생활의 중시 등 국민의 사회참여와 생활패턴의 변화도 거스를 수 없는 현실로 다가오고 있다. 이러한 변화에 대한 대응책으로 주목해야 할 것이 바로 유연근무제(Flex Working 또는 Flexible Work Arrangements)이다.

조직의 구성원이 추구하는 욕구는 각종 사회활동, 자기계발, 취미생활, 가정생활 등 다양하다(Daniels, 1991; Yankelovich, 1981). 조직구성원의 욕구는 크게 세 가지 차원에서

* 저자 학력, 경력 및 최근 연구:

- 미국 University of Southern California 행정학석사(MPA), American University 행정학박사(PhD),
- 명지대학교 행정학과 부교수
- 공직사회 유연근무제의 발전방안에 관한 연구(2010), 여성공무원 승진제도의 발전방안 연구(2010), 여성의 공직진출확대에 따른 여성공무원의 능력발전방안 연구(2009), 여성의 공공부문 참여와 부패수준(2009) 등.

논의되는데 첫째는 직장에서 삶(quality of work-life), 둘째는 개인의 능력개발이며, 셋째는 가정생활의 질(quality of family-life)이다. 기존의 인사관리는 이러한 세 가지 욕구 가운데 ‘직장에서 삶’ 과 ‘개인의 능력개발’ 에 관한 욕구만이 조직구성원의 생산성에 영향을 미치는 것으로 설명하여 왔다(Daniels et al., 1991: 139-161; US MSPB, 1991). 그러나 가정으로부터의 스트레스가 조직구성원의 직장생활과 업무에 지대한 영향을 준다는 사실이 밝혀지면서 ‘가정생활의 질’ 에 대한 관심이 커지게 되었다(Daniels et al., 1991; Payton-Miyazaki & Brayfield, 1976). 실제로 미국의 한 연구에서는 방과 후의 자녀에 대한 걱정으로 인해 직원의 스트레스가 증가하고, 그 결과 생산성이 줄고 결근이 증가되었다고 조사되기도 하였다(Workplace Flexibility 2010). 이 글에서는 조직구성원의 ‘직장과 가정의 요구 간의 갈등을 조정하기 위한 정책(policies to balance conflicting work and family needs)’ 으로서 유연근무제의 선진국 현황을 살펴보고, 활성화 방안을 제시한다.

II. 유연근무제(Flex-Working)의 정의

영국의 공인인사관리연구소(CIPD: Chartered Institute of Personnel & Development)에서는 노동시장의 유연성을 두 가지로 설명하고 있다. 우선 수량적 유연성(numerical flexibility)은 노동시장의 수적 규모가 짧은 시간에 큰 비용 없이 신속적으로 조정될 수 있는지에 대한 개념이다. 다음으로, 기능적 유연성(functional flexibility)은 노동자들이 다른 기술을 요하는 다양한 업무에 신속하게 재배치될 수 있는가에 대한 개념이다. 이러한 두 가지의 유연성이 통합되어 노동시장의 유연성을 결정한다는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, 유연근무제는 주로 노동력의 시공간적인 배치를 유연하게 하여 수량적 유연성을 향상시키는데 도움이 된다(하세정, 2006; 김경희 외, 2008).

유연근무제는 정형화된 근무형태에서 탈피하여 출·퇴근 시간, 근무장소, 고용형태(full/part time) 등을 다양화함으로써 생산성을 제고하려는 조직관리 전략을 의미한다. 좁게는 근무시간·근무장소 등의 다양화에서부터 넓게는 근무복장·근무방식 등 근무문화(culture)의 유연화도 포함하는 개념이며, 지식정보사회화의 흐름에 맞추어 직무수행에 따르는 시·공간적 제약을 최소화하는 것을 뜻한다. Starvrou(2005: 924)에 따르면 유연근무제에는 단시간근무, 분담노동, 교대근무, 그리고 주말근무, 초과근무, 연간근무시간제, 유연근무시간제, 임시직, 고정기간계약, 하부계약, 재택근무, 그리고 원격근무를 포함한다.

III. 선진국의 유연근무제(Flex-Working) 현황

선진국에서는 1970년대 이후 가정친화적인 정책이 도입되기 시작하여 정부와 민간기업 운영에 있어서 중요한 기능을 수행하면서 일과 생활의 균형(Work and Life Balance)과 훌륭한 일터(Great Work Place)의 모습으로 나타나고 있다. 오늘날 일과 가족의 조화를 위한 정책적 지원문제는 복지국가의 중요한 정책아젠다로 부상하고 있다(Ruggie, 1984; Pascall, 1986; Leira, 1992; Lewis, 1992; 2001; Doorne-Huiskes, 1999; O'Connor, et. al., 1999; Crompton, 2001; 원숙연, 2004; 김경희 외, 2008 재인용). 따라서 대부분의 OECD 회원국에서는 노동시간의 유연화를 목적으로 변형근로시간제, 변형근무일제, 교대근무제, 재택근무 등을 활용하고 있다(OECD, 1990; 1997).

1. 영국의 유연근무제 운영현황

영국에서는 약 190만 이상의 가정이 한부모 가정이고, 한부모 가정 중 53%는 부모가 직장을 갖고 있다. 2001년에 실시된 한 조사결과에 따르면 영국과 웨일즈 지역에 520만 명의 근로자가 16세 이하의 어린이를 두었거나(장애아의 경우 18세 이하) 부모를 간병하고 있는데, 이들이 특히 유연근무제가 필요한 사람들이다. 이러한 사회상황을 바탕으로한 노동당 정부의 적극적인 지지로 인해 영국의 유연근무제는 발달하기 시작한다. 노동당은 1997년 당시 유연근무제를 정치 공약에 포함시켰다(Rankine, Bell & MacVicar 2007: 138). 2000년 3월 수상인 Anthony Blair와 교육고용부의 장관인 David Blunkett는 일과 삶의 균형 캠페인을 시작했다. 2004년 직장 고용 관계 조사(Workplace Employment Relations Survey)에 따르면 고용자의 64%가 시간제근무 선택권을 가진 것으로 나타났다. 이 조사에 따르면, 재택근무가 1998년 16%에서 2004년 28%로, 분담노동이 1998년 31%에서 2005년 41%로, 육아휴가(parental leave)가 1998년 38%에서 2004년 73%로 증가한 것으로 나타났다. 아래의 <표 1>에서 보듯이, 영국의 경우 1998년에 비해 2004년도에는 유연근무제가 많이 보편화되고 있다. 특히 시간제근무와 육아 휴가제도를 중심으로 유연근무제가 확산되고 있다.

<표 1> 유연근무제 증가율

연도	시간제근무	재택근무	분담노동	육아휴가
1998	18	16	31	38
2004	64	28	41	73
증가율(%)	46	12	10	35

자료: ACAS(2009).

시간제, 전일제 근로자 1,193명을 대상으로 한 CIPD의 2004년 인식조사에 의하면, 조사 대상자의 80%가 고용주들이 어떤 형태로든지 유연근무제를 운영하고 있다고 답했으며, 시간제근무(53%)와 가변(variable) 근로시간제(51%)가 가장 자주 쓰이는 방법인 것으로 나타났다. 23%의 근로자들이 고용주들을 상대로 유연근무를 신청한 경험이 있었고, 이들 중 87%가 승인을 받고 유연근무를 한 것으로 조사됐다.

2. 미국의 유연근무제 운영현황

미국 연방정부차원에서 유연근무제가 본격적으로 도입된 것은 1993년 클린턴 행정부부터인데, 총무청(GSA)과 인사관리처(OPM)를 중심으로 다양한 관련정책을 추진해왔다(장지연 외, 2005). 클린턴 대통령은 직장에서 조직구성원 가족의 요구를 지원하는 것이 좋은 정부와 업무생산성을 높일 수 있다는 믿음에서 유연근무제 관련정책을 강조하기 시작하였다. 1994년 7월 11일 클린턴 대통령은 시간제근무와 일자리 나누기의 활용을 포함한 유연한 가족친화적 근무방식의 확대하기 위한 정책 수립을 행정부와 각 기관에 지시하였다. 또한 1996년 6월 21일에는 기존의 인사 관행을 검토하고 유연근무제를 활용하기 위한 행동 계획을 마련하도록 행정부와 각 기관에 지시하기도 하였다.

한 조사에 따르면 1980년부터 현재까지 재택근무는 완만하게 증가하고 있다. 1980년에 5일 근무 중 적어도 3일을 집에서 근무하는 비중이 2.3%에서 1990년에는 3.0%로 증가하였고, 2000년에는 3.3%인 4,184,223명의 근로자로 증가하였다. 재택근무 옵션의 활용은 산업 및 직군별로 매우 다양하다. 산업별 및 직군별 재택근무율은 다음의 <표 2>와 같다. 산업 부문별 재택근무율을 살펴보면, 전문직, 과학자, 관리직 및 행정직 등의 분야가 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 다음으로 교육, 건강 및 사회적 서비스 분야가 높은 비율을 차지하고 있다. 그 외의 산업분야에서 재택근무율은 10% 이하로 나타나 이러한 분야에서는 유연근무방식이 확산되지 못하고 있음을 알 수 있다.

직군별로도 비슷한 양상을 보이고 있는데, 관리직 및 전문가 관련 직군에서는 거의 50%에 이를 정도로 재택근무의 비중이 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 다음으로는 판매 및 사무직 직군과 서비스 직군에서 재택근무 비중이 높게 나타나고 있다. 1차 산업 직군과 건설 및 생산직 분야는 5.9%로 이들 직군에서 유연근무방식의 적용이 어려움을 알 수 있다.

〈표 2〉 산업별 및 직군별 통신재택 근무율

(단위: %)

산업부문별		직업군별	
전문가, 과학자, 관리자, 행정직, 폐기물관리서비스	20.1	관리직, 전문가 및 관련 직군	44.7
교육, 건강 및 사회적 서비스	18	판매업 및 사무직 직군	24.9
농업, 임업, 수업 및 사냥, 광업	9		
소매업	8.1	서비스 직군	18.4
금융, 보험, 부동산 및 임대차업	8.1		
기타 서비스(공공행정 제외)	7.8	천연자원, 건설 및 보수 직군	5.9
제조업	6.7		
여가 및 서비스업(hospitality)	5.6		
건설	5.0	생산, 운송 직군	5.9
도매업	3.9		
정보(information)	3.6		
운송 및 창고, 장치(utilities)	2.1	군대	0.3
행정(public administration)	1.3		
군대(armed forces)	0.6		

자료: Georgetown University Law Center(2010).

3. 독일의 유연근무제 운영현황

독일에서는 근무시간의 감소가 경쟁력은 줄이지 않으면서 일과 삶의 균형을 높이는데 기여했다고 평가된다(Hegewisch, 2009). 독일에서 시간제근무는 2001년 3.7%에서 2003년 9.8%로 크게 증가했다(Hegewisch, 2009). 독일에서 시행되고 있는 근로시간 계정제도(time-banking)는 개인의 근로시간을 은행구좌와 같이 기록하고 소정 근로시간을 초과한 부분을 저축으로 파악하는 제도이다.

근로시간 계정제도는 일정시간대에서 근로자가 자유롭게 선택할 수 있는 출퇴근시간을 정한 ‘탄력 시간제’, 시간외근로 분을 그 이후의 시간에서 정산하는 ‘시간외 근로구

좌', 사업소의 통상 근로시간은 변경하지 않고 협약의 시간 단축 분을 휴가로서 정산하는 '시간단축구좌', 협약의 근로시간이 일정한 폭을 갖고 정해지고 그 사이의 근로시간을 구좌로서 관리하는 '근로시간제도' 등 다양한 유형이 실시되고 있다.

독일에서는 이와 같은 근로시간 계정제도가 확산 추세를 보이고 있다. 연방노동시장직업연구소가 사회보험가입의무를 부담하는 근로자를 1인 이상 고용하는 약 16,000개의 사업장에 대해 실시한 조사에 의하면, 근로시간 계정을 이용하는 사업장은 전체 서비스산업의 18.1%에 이른다(박선영 외, 2005).

독일에서는 제조업뿐만 아니라 서비스산업에서도 근로시간 계정제도가 활용되고 있다. 상한선을 넘는 근로시간 채권은 많은 수의 사업장이 근무시간을 조정하거나 금전적으로 보상하는 방식을 채택하고 있으며, 상한선 이상의 근로시간 채무는 주로 근무시간을 조정하는 방식을 택하고 있다. 근로시간 계정의 결과, 직원 2,000명 이상의 대기업에서는 유상이건 무상이건 시간외 근무가 줄어들게 되었다고 한다. Kauffeld, Jonas, Frey(2004)의 연구에 의하면, 근로시간 계정제도는 개인 근로자와 고용주 모두에게 긍정적인 효과를 미치는 것으로 나타났다. 독일의 한 서비스 회사에서 근로시간 계정제도를 실시한 결과 근로시간 계정제도 근로자는 실시하지 않은 근로자 집단에 비해 근무시간에 대한 자율성과 자결권이 높아 개인의 발전이나 학습기회를 늘리는데 긍정적인 역할을 하였다고 한다. 고용주에게는 근로자들이 자율적으로 회사의 목표를 따르고, 노동생산성이 향상되는 효과가 있었다.

IV. 서울시 유연근무제의 활성화 방안

미국의 실적주의보호위원회(Merit Systems Protection Board)의 조사에 의하면, 연방공무원의 49%가 공직에 머무는 이유는 유연근무제 때문이라고 응답하였다(OPM, 1998). 이는 우리나라에서도 앞으로 유연근무제가 인사관리의 주요한 수단으로 부각될 것임을 암시한다. 유연근무제는 직접적인 효과뿐만 아니라 간접적인 효과도 가져오게 될 것이다. 일례로, 선진국의 경우와 같이 우리나라에서도 유연근무제는 시간외근무를 줄이는 효과를 가져오게 될 것이며, 이는 공무원 업무행태와 관행, 조직문화의 변화를 의미한다. 또한 일과 가정의 양립을 돕는 유연근무제는 공무원의 업무효율과 함께 사기진작에도 큰 도움이 될 것이다. 유연근무제는 우리사회 전반으로 확산될 경우, 우리나라의 가장 큰 문제 가운데 하나인 저출산과 고령화의 문제 해결에도 도움이 될 것이다.

결국 유연근무제에 관한 논쟁은 이 제도를 도입할 것인가, 도입하지 않을 것인가의 문제가 아니라, 어떻게 도입하여 운영할 것인가의 문제임을 알 수 있다. 유연근무제는 부정적 효과를 상쇄하는 긍정적 효과가 있는 제도이므로 운영의 묘를 어떻게 살릴 것인가가 쟁점이 되어야 하는 것이다. 이러한 측면에서 유연근무제의 도입에 있어 다음과 같은 다섯 가지의 방안을 제시할 수 있다.

첫째, 유연근무제의 운영을 위한 상세한 세부지침이 마련되어야 한다. 우리나라의 경우, 법적 근거가 마련되어 있으나, 아직은 관련된 다양한 지침이 제시되지 못하고 있다. 따라서 현장의 실제 수요를 흡수하거나 새로운 수요를 창출하기 위한 구체적인 세부지침이 필요하다.

둘째, 일선 관리자는 일관성 있게 유연근무제를 운영해야 한다. 유연근무제가 효과를 갖기 위해서는 조직구성원의 수용성을 높여야 하며, 이를 위한 가장 근본적인 방안은 상세한 세부지침을 마련하여 조직구성원의 불만요인을 최대한 차단하는 것이다. 하지만 다양한 상황에 적용되어야 하는 유연근무제를 운영하는데 있어서 예외적인 경우가 많이 발생할 것이다. 따라서 세부지침이 다루지 못하는 경우에는 일선 관리자의 일관성 있는 관리가 반드시 요구된다.

셋째, 앞서 말한 일선 관리자의 유연근무제에 관한 인식을 제고하기 위해 장기적인 홍보가 필요하다. 유연근무제의 성패는 복잡한 제도를 운영해야 하는 관리자들이 쥐고 있다. 따라서 제도의 홍보도 누구보다도 일선 관리자를 그 주된 대상으로 삼아야 한다. 그리고 일선 관리자에 대한 홍보는 일방적인 것이어서는 안 된다. 실제로 외국에서 나타나고 있는 제도의 장점을 실제 데이터를 활용하여 보여주고, 이해를 얻는 방향으로 홍보해야 할 것이다. 이러한 홍보는 단기간에 효과를 거두기 힘들다. 따라서 장기적인 마스터플랜을 세우고 지속적으로 홍보를 추진하여 관리자들의 인식변화를 이끌어내야 한다.

넷째, 유연근무제에 관한 지속적인 평가와 평가결과의 공개가 필요하다. 도입 초기단계에 있는 유연근무제의 경우, 반드시 매년 주기적으로 평가가 이루어지고 그 결과는 공개되어야 한다. 구체적으로는 정책 대상자의 인식이 조사되고, 그 결과가 환원되어 운영의 보완이 계속 이루어져야 한다.

다섯째, 유연근무제의 실시를 위해서 충분한 재정이 확보되어야 한다. 대체인력의 채용이 요구되는 유연근무제는 필연적으로 추가비용을 유발한다. 따라서 유연근무제의 시행을 권장하기 위해 기금을 마련하거나 또는 국회가 직접 예산을 책정함으로써 재정을 확보해야 할 것이다. **SDI**