

# 가족정책의 방향

## - 일-가족 양립과 일-생활 균형의 추구

최은영(충북대학교 교수)

### I. 서론

한국의 가족정책은 제 1차 중장기 계획 마련(2006-2010), 지역단위 전달체계(건강가정지원센터, 결혼이민자가족지원센터 등) 구축 등 기본적인 틀을 갖추어 가고 초기단계에 놓여 있다. 가족정책을 논의하는 자리에서 추가로 필요한 가족정책의 영역을 나열하고 고민해 보는 것도 중요하고 시급하겠지만, 본고는 가족정책의 지평을 넓히려는 의도로 일-생활 균형(work-life balance), 일-가족 양립(work-family reconciliation)의 시각을 강조하고자 한다. 근본적으로 가족정책이 가족을 위한 정책이라고 할 때, 가족은 가정에서만 생활하지 않는다. 가족은 학습하고 유급노동에 참여하고 지역사회에 봉사한다. 이 중에서도 특히 노동시장과 사업장의 가족 친화적 변화, 피용인을 노동자이자 가족의 일원으로 고려하는 프로그램<sup>1)</sup> 등 다양한 분야의 정책이 앞으로 광의의 가족정책 영역에 포괄되어야 한다. 그리고 가족정책을 수행하는 (전문) 일선 인력은 노동시장과 일터에의 개입에 필요한 지식과 기술을 습득하여 다양한 분야에 진출하고 활동해야 한다. 그럴 때만이 가족정책의 통합성이 이루어질 수 있으며, 진정으로 행복한 가족생활과 균형 잡힌 삶을 지원할 수 있을 것이다.

물론, 현재도 근로자의 가족이 각종 서비스를 필요로 하고 있고, 자활사업과 가족관련 사업이 연계될 필요성 등으로 인해서 유급노동을 이해해야 할 요구는 충분히 높은 상태이다. 일선에서 가족정책을 수행하는 인력이 노동세계에 대해 이해해야 할 필요는 이에 국한되지 않는다. 일터의 스트레스가 가족 영역에 파급되어 가족의 기능과 관계에 부정적인 영향을 미치고 있다. 기업들도 근로자의 가족생활을 지원해야만 회사에 대한 충성심과 직무능력이 높아지고 생산성 향상에 도움이 된다는 점을 점차 인식하여 가족친화경영을 도입하고 있다(저출산고령사회위원회 2007). 따라서 이러한 두 가지 중요한 삶의 체계를 이해하는 것이 가족정책에서도 커다란 과제로 대두되고 있다고 하겠다.

이러한 문제의식은 기존의 복지국가가 일의 세계를 중심으로, 노동자를 대상으로 사회보험(social

1) 대표적인 것이 EAP(Employee Assistance Program)으로, 초기에는 피용인 개인을 위해 알콜상담, 건강상담 등을 중심으로 진행되었다. 최근에는 그 관심사가 피용인을 둘러싼 환경으로 옮겨가면서 가족문제 상담, 스트레스 상담, 맞벌이 가구나 한부모 가구 지원, 부양과 수발 갈등 등의 문제에 까지 그 영역이 확장되고 있다. 가족정책 인력이 활동할 수 있는 잠재력이 큰 영역이지만, 본 글에서는 논외로 한다.

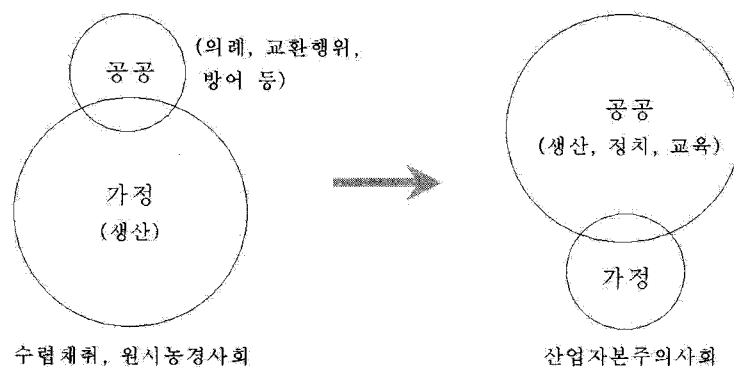
insurance)과 공적부조(public assistance) 프로그램들을 구상하고 발전시켜 온데 대한 반성과 더불어 잊혀졌던 가족의 영역에 주목하고 유급노동과 무급돌봄 노동에 대한 균형 잡힌 정책 개입이 필요하다는 논의(Esping-Andersen 2002, Leira 2002, Taylor-Gooby 2004, Pascall & Lewis 2004)가 확산되고 있는 것과도 맥락을 함께 하며, 사회서비스(social services)의 필요성이 강조되는 것과도 비판적 시각을 공유하는 것이라 볼 수 있다.

## II. 일-가족 양립과 일-생활 균형

### 1. 두 가지 세계에 대한 통합적 이해의 필요성

기본적으로 가족정책은 가족구성원 개인, 혹은 단위로서의 가족에 대한 정책개입이다. 그 동안 사적인 영역(private sphere)이라고 여겨진 가정에 공적 기제가 작용하는 것이다. 공과 사사 명확히 구분되고 사적 영역은 중요하지 않다고 간주하던 많은 학자들의 개념적 틀은 그림 1에서 확인할 수 있다. 수렵과 채취에 바탕을 둔 원시농경사회에서는 생산과 재생산의 주요한 기능을 가정이라는 사적영역이 담당하였으나, 이러한 영역간의 기능과 중요성은 산업자본주의사회로 오면서 완전히 뒤바뀌게 된다는 것이 그 들의 이해였다. 생산과 정치, 교육 등 주요한 사회적 기능이 이제는 공공영역에서 수행됨으로써 사적영역은 매우 축소된 것으로 이해된 것이다. 가정영역의 이러한 기능 축소는 곧 바로 중요성의 퇴색으로 연결되고, 비가시화(invisible)되고, 정책의 관심으로부터 멀어지게 된 것이 정당화되기도 했다.

가사노동과 돌봄노동은 가정에서 전담되며, 철저히 무급노동으로 분류된다. 이러한 이해를 바탕으로 초기 복지국가는 공공영역에만 개입하게 된다. 즉, 생산을 담당하는 남성 근로자의 건강, 실업, 노동시장 퇴장, 산업재해, 빈곤 문제에만 개입하였다. Esping-Andersen(1990)으로 대표되는 기존의 복지국가 레짐(welfare state regime) 연구에서도 여러 국가를 비교분석하는 기준에는 유급 시장노동만이 포함되었다. 따라서 또 다른 노동의 영역인 무급 노동(=가사노동과 돌봄 노동을 포함)은 복지국가 레짐 연구에서 도외시 되었다.



자료: 조혜정(1986) “가부장제의 변형과 극복: 한국가족의 경우”에서 발췌.

<그림 1> 전통적 이해

이러한 연구경향은 21세기를 맞으면서 차츰 변화하고 있다. 여성의 무급노동을 포괄하는 복지 국가 유형논의가 전개되고 있고 젠더레짐(gender regime)이라는 새로운 개념이 소개되기도 했으며, 최근에는 신 사회위험(new social risks)이라고 하는 새로운 사회적 위험에 공동으로 대처해야 할 필요성이 피력되고 있다. 신 사회위험론은 공공영역과 사적영역의 이분법과 인위적인 가치부여(사적 영역에 대한 가치절하)에 대한 근본적인 비판을 제기한다. 생산과 정치, 재생산과 돌봄은 더 이상 중요성의 차이를 반영하는 것이 아니다. 21세기의 복지국가가 새롭게 대응해야 할 과제는 공공 영역에 국한되지 않으며, 공적-사적 두 영역을 넘나드는, 생산과 재생산·돌봄 기능의 수행을 지원하고 중요성을 인정하는 사회를 준비하는 것이기도 하다.

마찬가지의 비판적인 시각에서 볼 때, 가족정책이라고 하는 사회정책의 하위 분야 역시 가정이라고 하는 사적영역에만 초점을 맞추어서는 안 된다. 인간의 삶은 유급 생산노동과 무급 돌봄 노동을 동시에 혹은 순차적으로 수행하면서, 노동시장과 가정을 넘나들면서 구성된다. 더 넓게 보면 유급노동-무급노동-교육훈련-봉사-여가 등 다양한 활동으로 생애가 구성된다. 가족의 행복과 가족의 안정은 가정과 공적영역의 상호-침투적 영향력 속에서 규정된다. 일반적으로 가족정책을 논할 때, 노동시장의 문제와 사업장의 요인은 도외시 되는 경향이 있다. 오로지 근래에 논의가 시작된 “가족친화 정책” 논의 시에만 남성 근로자의 아버지 역할, 어머니의 일-가족 양립 문제가 언급될 뿐이다. 포괄적이고 통합적인 가족정책을 지향한다면, 이러한 지류적 관심을 넘어 일-가족 양립과 일-생활 균형을 중심에 두고 가족정책을 구상해야 한다는 점이 반드시 공유되어야 한다.

지금까지 일-가족 양립과 일-생활 균형 논의에서 주로 등장한 정책영역은 보육정책과 육아휴직이었다. 그러나 이 글은 노동시간에 관련된 정책, 사업장 가족친화 경영이라고 하는 새로운 영역에 대해 강조하고자 한다. 한국사회에서 지금까지 일-가족 양립지원 정책은 논의가 진행된 짧은 기간 동안에도 몇 가지의 관점변화를 보여 왔다. 첫 단계에서 일-가족 양립정책의 대상은 여성이었다. 그리고 주로 양육의 책임을 지고 있는 여성을 위한 정책지원 위주로 논의가 이루어 졌다. 그 다음 단계에서 일-가족 양립정책은 아버지의 참여를 강조하기 시작하였다. 따라서 이 단계에서는 보육서비스 보다 휴가·휴직 정책의 보편화와 활용을 제고를 위한 논의가 주를 이루었다. 아울러, 양육뿐만 아니라 간병·간호 역시 정책의 관심사가 되기 시작하였다. 이 두 번째 단계는 양성평등의 차원에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 그리고 노동권에 이어 부모권이 강조되었다는 점에서도 커다란 함의를 내포하고 있다. 그러나 두 단계 모두, 노동 시장 자체의 변화를 의도하는 정책을 시도하지 않았다는 측면에서는 공통점을 지닌다. 즉, 노동시장을 주어진 환경으로 보고, 노동시장의 유급노동과 기타 책임의 균형을 맞추기 위해서 어떠한 사회정책을 추진할 것인가를 중심으로 이루어진 논의였다.

노동시간과 관련된 정책은 노동권과 부모권에 이어 노동시간 선택과 유연한 사용이라고 하는 새로운 영역에 관심을 가지며, 부모의 노동활동을 지원하기 위한 정책개발이 아니라 다른 활동과 병행하기 쉽도록 노동활동 자체를 변경하는 것에 초점을 맞춘다. 이러한 의미에서 노동시간 정책을 일-가족 양립정책, 일-생활 균형정책<sup>2)</sup>의 일환으로 고려하는 것은 새로운 단계로 분류해도 좋을 만큼의 큰 의미를 갖는다고 할 수 있다.

2) 노동시간 유연성은 가족관련 책임에만 국한되는 것이 아니라, 개인의 여가-훈련-사회참여(봉사)의 제반 영역과 유급노동의 균형을 맞추는데 유용한 정책도구이므로, 일-가족 양립(work-family reconciliation)보다는 일-생활 균형(work-life balance)의 시각을 더 강조한다.

## 2. 노동시장 변화를 둘러싼 이론적 맥락

이어서, 노동시간 관련정책의 의미를 인간의 삶과 노동이라는 철학적인 측면에서 고찰해 보고, 일-생활 균형을 둘러싼 제 관점과 국제기구의 원칙을 검토한다.

### 1) 인간의 삶과 노동

인간의 삶과 노동의 의미를 둘러싼 해석과 가치부여는 과거와 현재를 통해 지속적으로 변화하여 왔고, 미래에도 계속 바뀔 것이다. 돈이나 지위 등 외면적 가치와 보상에만 치중하던 사회는 지나가고 있다. 여전히 외적 보상은 인간의 삶에서 중요하지만, 더 이상 유일한 가치가 아니다. 사람들은 점점 안정감, 행복, 관계 등 내면적 가치의 균형을 꾀하고자 한다. 외면적 가치는 그 혜택을 나누는 사람들의 수가 늘어나면 각자에게 돌아가는 몫이 반비례적으로 줄어든다는 현실적인 문제점 외에도, 외적 보상에만 매달리는 노동생활은 ‘가족’영역과 ‘여가’영역을 말살한다는 보다 치명적인 문제점을 지니고 있다.

이러한 변화의 맥락은 노예제에서 근세사회로, 다시 현대 산업사회로 사회가 변화함에 따라 노동과 일에 부과된 다양한 의미의 변천을 통해 이해해 볼 수 있다(김태길 1986). 노예제 시대에 노동은 고통과 피로움의 상징이었으며, 육체노동은 천하게 여겨졌다. 그러나 근세사회로 넘어오면서 특히 산업화 과정을 거치면서 일과 근면은 중요한 덕목으로 바뀌었고, 생산량 증대와 부의 축적을 가능케 하는 일과 근면은 가치를 창조하는 원동력으로 칭송받았다. 이것이 일의 생산성 측면이다.

한편, 기계화가 촉진되면서 노동은 일부 쉬워진 부분도 있으나, 기계처럼 쉴 새 없이 일해야 하는 지나친 노동 강도의 문제를 야기하였다. 거기에 자본주의 경제 사이클에 따라 실업이 발생하면서, 일을 할 자유마저 잃어버리는 경우가 늘어나고 빈곤에 빠지는 인구가 생겨났다. 이것이 일의 소외 측면이다.

이렇게 일과 노동은 다면성과 양가성을 가지고 있다. 따라서 이제 인간은 고통과 피로움을 주는 일은 가급적 적게 하고, 지나치게 대가와 보상이 낮은 일은 형평을 맞추며, 자아실현과 유관한 일을 통해서 보람을 찾으려고 하는 지향을 갖게 되었다. 일 자체를 없앨 수는 없지만, 일을 하는 방식과 질은 개선할 수 있다는 신념이 작용하고 있는 것이다. 명령과 통제 위주의 방식을 자율과 조정을 토대로 하는 방식으로 전환하는 것이 새로운 일에 대한 생각을 유도하였고, 유토피아적 미래를 꿈꾸며 노동의 인간화를 사회운동으로 부르짖고 실험에 옮긴 사례도 존재했다. 그러나 정책의 실현가능성과 현재성을 감안할 때 당장 우리가 다루어야 하는 현실은, 일이 가진 다양한 성격을 이해하고, 일할 권리뿐만 아니라 평등성과 자율성을 확장해 가는 방식으로 노동의 능률과 노동의 인간화를 동시에 달성하는 일일 것이다. 우선 일의 능률이란, 개별 노동자가 일정한 시간 안에 보다 많은 업적을 올리는 것이다. 반드시 장시간 노동을 전제조건으로 할 필요는 없다. 일의 능률은 대부분 경영 측의 관심사이다. 한편 일의 인간화란, 삶의 리듬·정신건강을 고려하여 그에 맞게 일의 양과 방식을 바꾸어 나가는 것을 말한다. 이는 최대능률 만을 염두에 두고 노동조직을 관리한 테일러주의(Taylorism)와 상반되는 최근의 동향으로서 일정한 융통성과 자율성을 필요로 한다.

노동조직과 일의 방식을 인간의 욕구에만 맞출 수는 없다. 그러나 두 가지 주요한 문제에 대해서 일정한 해결책을 마련해 볼 수는 있다. 첫째, 지속적인 과로, 단조로움, 좁은 범위의 일만 반복

하는 것 등은 직무순환이나, 업무확장, 업무 다양화 등을 통해 해결할 수 있을 것이다. 둘째, 고정되고 긴 노동시간에서 오는 문제는 시간단축과 유연한 운용을 통해 바꿀 수 있을 것이다. 이 중에서 본 글은 후자 즉, 노동시간에 관한 정책을 다룬다.

## 2) 일과 생활에 대한 접근

일과 생활의 관계를 보는 관점은 크게 3가지로 구분할 수 있다(Edwards and Rothbard 2000)<sup>3)</sup>.

첫째, 분리(Segmentation) 관점은 일과 생활이 서로 연결되지 않도록 할 수 있다고 보는 것이다. 이 관점에서 시간관리의 중점은 어떻게 직무와 가정의 경계선을 유지하느냐에 두어진다. 그러나 직장과 가정에서 수행하는 업무와 역할이 자연적으로 구분되는 것도 아니고, 가정과 회사의 상호 영향에 대한 연구결과가 확산되는 현시점에 있어 이러한 관점의 활용도는 점점 낮아지고 있다.

둘째, 보상적(Compensatory) 관점은 일과 생활 중 사람들이 잠재적으로 만족을 느끼는 쪽에 몰입도를 높이고, 이를 통해 다른 쪽에서의 불만족을 상쇄시켜 총 만족도를 높일 수 있다고 보는 것이다. 보상적 관점에서는 (가족을 희생하더라도) 일 쪽에 시간과 관심을 집중 할당함으로써 가치 있는 보상을 창출하고, 이를 통해 자신의 총체적 만족도를 높이는 것은 선택의 문제로 간주된다. 보상적 관점에서 경영진의 관심은 일에 몰두하여 더 많은 보상을 받는 것에 가치를 두고 있는 사람을 확보하는 것이 된다.

셋째, 파급(Spillover)적 관점은 한 영역에서의 태도와 행동이 다른 영역에서의 태도와 행동 형성에 영향을 미친다고 보는 것이다. 최근의 연구를 보면, 업무 상황에서 발생한 심리적 반응은 가정에서의 심리적 반응에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 마찬가지로 가족생활 역시 업무 수행에 다양한 영향을 준다는 결과를 보여주고 있다. 파급적 관점에서 보면 기업이 일과 생활의 균형에 관심을 기울여야 하는 이유가 보다 명확해진다. 일 또는 생활 어느 한 쪽에서 발생하는 불만족이나 갈등·긴장은 다른 부문에도 나쁜 영향을 미쳐 전체적인 성과와 만족도를 저하시키는 악순환(vicious circle)의 고리가 형성되기 때문이다.

이 글은 학계와 실무에서 가장 많이 활용되고 검증된 파급적 관점을 염두에 두고 기술한다. 그렇다면 일-가족 양립지원 정책 중에서도 노동시간 관련 정책의 중요성은 어떤 거시적 맥락에서 찾아볼 수 있을 것인가?

첫째, 지식기반 경제(knowledge-based economy)에서 평생학습과 훈련의 필요성은 일-생활 균형에 대한 논의를 더 중요하게 만들고 있다. 유럽연합과 OECD에서도 일찍이 이러한 측면에 주목하여 왔다.

EU는 1973년에 유럽직업훈련개발센터를 설립하였고, 유럽시민권을 위한 주요 기제로서 직업교육훈련과 평생학습정책을 지원하고 있다. 1996년을 유럽 평생학습의 해로 선언한 바 있고, 2000년 리스본 회의 이후부터 실천전략을 강력히 추진하고 있다. OECD는 70년대 초부터 순환교육 개념을 통해 일과 교육의 연계를 강조해 왔다. 최근은 평생학습으로 개념을 변경하였고<sup>4)</sup>, 인적자원의 균형적인 활용이 경제성장에 유용하다는 그 간의 연구결과를 중시하여, 저 숙련자와 취약계층의 평생 학습 참여율을 높이는데 주목하고 있다. 참고로, 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 영국, 스위스는 성인의

3) 90년대를 통해 이루어진 다양한 연구결과를 종합하여, 개념적 명확성과 이론적 토대를 마련하기 위해 이루어진 메타연구.

4) education에서 learning으로의 변경은 수요자 중심으로 패러다임이 이동했음을 의미.

평생학습 참여율이 높은 나라이며, 헝가리, 포르투갈, 폴란드는 평생학습 참여율이 낮은 나라이다.

둘째, 생산량이 노동시간과 직결되던 것은 산업사회의 특징이었다. 그러나 후기 산업사회로 오면서 서비스 산업의 중요성이 커지고, 지식기반경제가 확장되면서, 노동시간보다는 효율성과 단위 생산성, 노동공급의 질 등이 더 중요해 지고 있다. 이에 따라 장시간 노동의 필요성은 역으로 줄어들고 있다.

따라서, 일정한 표준을 만들어 심야근로·초과근로 등을 제한하고, 근로자 개인의 역량을 극대화할 수 있는 노동시간 유형을 논의해야 할 필요가 커지고 있다. 아직은 개발도상국과 모든 근로자에게 일괄 적용하기는 무리이나, 향후 정책의 초점은 “회사에 충성하고 소득을 벌기 위해 얼마나 길게 일해야 하느냐”에서 “일정한 삶의 질을 유지하기 위해 필요한 노동, 여가, 가족, 재훈련 시간은 얼마이며 생애에 걸친 시간할당은 어떻게 조정할 것인가”로 이동해야 할 것이다.

정책은 우선 사회와 개인의 변화에 따라, 사회를 조직해 온 기존의 범주체계와 방식이 어떤 갈등을 가져올 수 있는지, 가져오고 있는지를 포착할 수 있어야 하며 나아가, 확인된 요구와 사회의 특성을 고려하여 이를 조직변화와 행위양식 변화로 재조정하는 기능을 수행해야 한다. 따라서, 산업사회와 다르게 후기산업사회에서 발생하고 있는 변화의 내용을 명확히 파악해야 한다. 물론, 이러한 문제의식은 반드시 모든 인간의 삶이 비슷하게 특정한 방향으로 바뀌고 있다는 것을 주장하는 것은 아니다. 여전히 기존의 방식에 묶여있는 산업이나 직종이 있고, 과거의 표준화된 생애주기를 따르는 시민이 존재한다. 그러나 인간의 사회적 행위가 기존범주로부터 일정하게 이탈되는 현상이 지속되고 있다면, 이는 정책에서 대응해야 할 과제가 되며, 변화하는 사회적 행위와 삶에 맞는 제도를 구상할 필요가 생기게 된다. 결국, 후기산업사회에서 일-생활 양립을 위한 정책방향은, 회사는 어떻게 새로이 조직되어야 할 것인지, 기업의 관리운영 방식은 어떻게 변화되어야 할 것인지를 포괄하는 새로운 접근법을 찾는 작업인 셈이다.

그렇다면, 후기 산업적 경제로 넘어가는 사회에서 노동력을 효율적으로 활용하기 위해 필요한 것은 무엇인가? 엄중한 감시체계를 유지하거나 임금을 통해 외적보상에만 치중하는 것에는 명확한 한계가 존재한다. 히르쉬만(1970)이 일찍이 지적했듯이 조직 전체에 피용인의 선택과 의사가 반영될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 그리고 이것이 조직의 생산성을 높이는 방식으로 영향을 미칠 수 있도록 합리적인 작동방식을 찾아야 한다. 프레드 블락(1990)은 조직 내의 협업구조와 노동의 효율적 활용을 위해서는 경영진 측으로부터의 강압과 노동시장으로부터의 압박요인이 우선 축소되어야 한다고 지적한 바 있다. 이러한 학자들의 선구적 주장은 노동시간을 둘러싼 정책발굴과 일-생활 양립 방향에 중요한 시사점을 던져 주고 있다.

셋째, 학교교육-직장생활-은퇴라고 하는 정형화된 생애패턴은 점차 쇠퇴하고 있다. 단선적인 생활주기를 따르지 않는 경우가 크게 늘어났고, 노동시장에서 이탈하는 시기가 불규칙해졌고, 자녀출산의 시기도 다양해 졌으며, 중년에도 교육과 훈련의 역할이 증대하고 있고, 은퇴의 시기 및 의미도 달라지고 있다. 따라서 자녀양육, 자기학습, 시민사회참여, 부모수발, 퇴직 등 중요한 삶의 과제를 근로자 마다 다양한 시기에 조합하여 수행하게 되었다. 이러한 다양성(heterogeneity)은 노동시장 유급노동과 균형을 유지하면서 선택할 수 있어야 바람직 한데, 그러기 위해서 필요한 조치 중의 하나가 근로자가 선택하는 생애패턴에 맞출 수 있는 노동시간 재분배라고 할 수 있다. 따라서 특정한 삶의 단계(예: 한국의 양육기 노동시간 단축 논의)에서만 노동시간 조정을 거론할 것이

아니라, 전 생애에 걸쳐 탄력적으로 운용할 수 있도록 해야 할 것이다. 이것이 진정한 의미의 일-가족 양립, 일-생활 균형의 근간이라고 하겠다.

이러한 사회의 변화를 반영할 때, 노동시장을 운용하는 초점은 <표 1>과 같이 이동·전환되고 있다.

<표 1> 노동시장 운용의 변화

구(舊)방식	⇒	신(新)방식
표준화/규격화		맞춤식/선택
금전적 보상		총체적 보상
상의하달/명령		피용인 자율성(선택) 보장
유급노동위주		유급노동과 무급노동 dual focus
시간의 길이 관리		시간당 투자되는 에너지 관리
근로자의 개별적 노력		작업팀과 일터의 변화노력

자료 : Lingle(2005)에서 인용, 재해석

물론, 노동조직에서 낮은 지위에 놓여 있거나, 시간조정 가능성이 적거나 배제된 직종에 근무하는 근로자의 경우 노동시간 조정 정책은 혜택이 적을 수 있다. 따라서 계층별 활용가능성과 영향을 고려하고, 다른 일-가족 양립정책의 효과를 고려하여 적절히 조합된 정책이 개발·적용되어야 할 것이다.

### Ⅲ. 유럽연합의 일-가족 양립 및 일-생활 균형 지원: 노동시간 관련정책의 유형과 동향을 중심으로

노동시간 관련 정책은 바람직하지 않은 유형의 노동시간에 대해 금지와 규제를 가하는 것, 이 용을 유도할 만한 새로운 노동시간 정책에 대해서는 이를 도입하되 사회적 보호를 동반하여 도입하는 것, 두 가지 방향을 지닌다.

첫째, 금지 및 규제 대상: 가족생활 및 건강, 삶의 질에 부정적인 영향을 미치는 야간근무, 초과근무, 교대제를 축소한다.

둘째, 사회적 보호(social protection)를 동반한 개발유도 대상: 시간제 근로, 노동시간 계정, 탄력적 노동시간, 선택적 노동시간, 재량적 노동시간 등의 제도가 해당된다. 남용과 불이익을 방지할 장치를 마련하고 있는가, 피용인이 주도하는 선택이 가능한가가 주요 쟁점이다. 최근 노동시간 제도는 국제적으로 다양화(diversification), 개별화(individualization)의 추세이고, 근로자의 자기선택에 의해 시간당 단위 생산성 향상 효과를 낼도록 강조점이 이동하고 있다.

예를 들어, 프랑스는 1996년 로비앙 법과, 1998년 오브리법 통과를 통해 법정 노동시간을 일괄적으로 주 35시간으로 단축하였다(근로기준협회 2004). 그러나 일자리 창출이나 고용개선에 성공했느냐를 두고 많은 논란을 거듭하다가 2005년 2월 주당 최고 48시간까지 노동시간을 늘릴 수 있도록 허용하는 조치를 취하였다. 사회 전체적으로 단일한 노동시간을 규정하는 것 보다는, 근로

자 개인의 상황에 맞춘 유연한 제도시행이 더 적합할 수 있다는 추정을 해 볼 수 있다. 이 밖에 노동시간계좌제도가 실시되고 있는데, 초과근로에 해당하는 시간을 저축해 두었다가 현금급여가 아니라 시간보상방식(예: 휴일)으로 쓰도록 하고 있다. 적립된 노동시간 예치분의 활용기한은 5년을 원칙으로 한다. 그리고 일찍이 1986년부터 1년 단위 탄력적 노동시간제를 도입하여 시행하고 있다. 특이한 것은, 사용자가 근로자에게 근로계약에 미리 규정된 바에 따라 노동시간배분 변경을 요구하더라도, 긴박한 가정상의 의무, 학교교육 등의 활동과 양립되지 않는다면 근로자가 그 변경을 수락하지 않을 수 있고, 그것을 이유로 해고할 수 없도록 규정하고 있는 점이다(이인재 외 2004).

독일은 노동시간이 종료되고 다음날 근로가 시작될 때까지 보장되어야 하는 최소한의 휴식시간인 “근로정지시간”을 11시간으로 규정하고 있고, 6개월 기준의 탄력 노동시간제, 2주~3년 사이에 활용 가능한 노동시간계정 제도가 시행중이다. 적립된 노동시간에 대해서는 단체협약에 따라 금전으로 보상하거나 휴가로 쓰인다. 아울러, 상시 근로자 15인 이상 사업장에서 6개월 이상 근무한 근로자는 노동시간 단축을 요청할 수 있도록 하고 있다. 문제는 경영상의 필요만 입증되면 사용자가 다시 일방적으로 노동시간 배분을 변경할 수 있다는 점이다. 일자리 공유도 시행되고 있는데, 그 중 한 근로자가 이탈하더라도 나머지 근로자를 해고하면 법적으로 무효임이 명시되어 있다.

영국은 EU 15개 회원국 중 가장 장시간 근로인데 노동생산성은 10위이다. 개인의 건강 악화, 교육훈련 기회 부족, 장시간 조직문화에서 여성근로자 차별, 가족 및 자녀에 부정적 영향, 높은 결근율 등 장시간 근로가 가져오는 다양한 문제점이 지적되어 왔으며, 세계적으로 높은 시간제 근로 비율을 보이고 있는데 불평등 처우가 심각한 수준이어서 최근에 제도를 많이 수정하고 있다. 2002년 법개정을 통해 단시간 근로자라고 하더라도 정해진 노동시간을 초과하면 초과근무 수당을 받을 권리를 보장하기 시작했고, 2003년부터 유연시간을 근로자가 요구할 수 있도록 하였다. 대상은 6세 미만의 자녀나 18세 미만의 장애를 갖고 있는 자녀를 두고 있는 근로자가 26주 이상 계속 근무한 경우이다(박선연 외 2005). 예를 들면, 연간 노동시간을 계약하고 연중 근무시간을 자유롭게 운용토록 하거나, 자녀의 방학 중에 무급의 휴가를 사용하는 것 등이다.

네덜란드는 working hours adjustment act를 제정하여, 노동시간의 유연성을 높이고 있다. 가장 특징적인 것은 양질의 시간제를 양산한 것이다. 남·여 모두가 시간제를 많이 활용하고 있고, 비자발적 시간제(involuntary part-time)는 1.9%에 불과하다. 공공분야 뿐만 아니라 시장부문(market sector)에서도 마찬가지 이다. 이러한 변화로 네덜란드는 국제적으로 노동자 일인당 노동시간이 매우 짧은 편이며, 계속 단축되고 있다. 우리나라 보다는 무려 연간 1,000 시간이 짧은 셈이다. 시간제 근로자에 대한 권리가 차츰 높아져 전일제 근로자와의 차이가 거의 없어졌다. 따라서 큰 불이익 없이 노동시간의 선택 다양화가 이루어진 것으로 평가할 수 있다. 또한 유연 근로자의 증가는 지난 15년간 비슷한 수준으로 악화되지 않았고, 경기가 좋아지면 임시직 고용이 정규직으로 전환되는 특성<sup>5)</sup>을 보여 왔기 때문에, 시간제 근로와 노동시장 불안정성은 부정적 고리를 형성하지 않은 것으로 보인다. 그러나 시간제 고용 확산의 주요 목적은 실업율을 낮추려는 것이었고, 총 고용증가 중 시간제 고용이 차지하는 비중이 지나치게 높다는 의견도 있다(1990~1995년 44%, 1995~2000년 58.4%, 2000~2002년 105.9%). 성별로 보면, 1980년대 이후 네덜란드에서 증가한 여성 일자리의 70% 이상이 시간제 일자리였고, 시간제로 일하는 여성 근로자의 절반 이상은 일주일에 20시간에

5) 프랑스와 스페인은 경기가 좋아져도 임시직의 고용이 늘어나는 반대방향의 관계를 보임.



서 34시간 사이의 비교적 오랜 시간을 일하는 반면, 남성은 12시간 정도 매우 적은 시간을 일하는 학생들과 20~34시간을 일하는 고학력 남성으로 구성되어 있다(채희선 2003). 즉, 학생을 제외한다면, 남성의 단시간 근무는 적극적으로 활용되는 것이 아니라고 할 수 있는 것이다.

이제 주요 노동시간 관련 일-가족 지원방식을 살펴본다.

## 1. 총 노동시간의 단축

근로자의 연간 실제 노동시간을 국제비교해 보면 <표 2>와 같다. 전 세계적으로 총노동시간은 지속해서 축소되고 있다. 시간제 근로를 활성화 하고 있는 네덜란드는 현저히 짧은 총노동시간을 보여준다. 한편, 한국의 비임금근로자와 임금근로자 모두 다른 나라보다 월등히 긴 시간을 노동하고 있음을 알 수 있다. 국제노동기구(ILO)가 2007년 6월 7일 발표한 '전 세계의 노동시간에 따르면, 2004~2005년 통계를 기준으로 비교 가능한 41개국을 대상으로 조사한 결과 우리나라의 '장시간 노동빈도'(incidence of long working hours)<sup>6)</sup>는 49.5%로서 페루(50.9%)에 이어 2위를 차지했다(연합뉴스). 따라서 한국의 우선적 과제는 국제적인 최장시간 노동시간을 줄여나가는 것임에는 분명하다.

그리고 더 나아가 근로자의 선택권을 보장하는 다양한 방식의 유연 노동시간 제도 활성화도 필요하다. 단, 다양한 방식의 노동시간 제도가 반드시 일일 법정노동시간 규제 下에서 지켜져야 한다. 그렇지 않다면 유연성 제고를 이유로 과도한 초과근무 등이 강요될 수 있기 때문이다. 당사자 간의 합의에 의해 연장할 수 있는 시간에도 일별 혹은 주별 일정한 상한선을 두어 근로자의 건강과 능력을 감안하는 것이 바람직하다.

<표 2> 취업자 및 임금근로자의 연간 실노동시간 추이

(단위: 시간)		(Unit: hour)					
		2000	2001	2002	2003	2004	2005
전 체 취 업 자	한국	2,637	2,629	2,597	2,561	2,488	2,390
	호주	1,855	1,837	1,824	1,814	1,816	1,811
	캐나다	1,766	1,760	1,743	1,733	1,751	1,737
	핀란드	1,721	1,694	1,686	1,669	1,688	1,666
	프랑스	1,592	1,579	1,537	1,532	1,543	1,535
	독일	1,468	1,453	1,441	1,434	1,440	1,435
	이탈리아	1,855	1,851	1,828	1,810	1,803	1,791
	일본	1,821	1,809	1,798	1,801	1,789	1,775
	네덜란드	1,368	1,368	1,338	1,354	1,357	1,367
	노르웨이	1,380	1,362	1,345	1,338	1,363	1,360
	스페인	1,815	1,817	1,798	1,800	1,799	1,775
	스웨덴	1,625	1,603	1,580	1,563	1,585	1,587
영국	1,708	1,711	1,692	1,683	1,669	1,672	
미국	1,841	1,819	1,814	1,806	1,808	1,804	

6) 장시간 노동빈도는 전체 근로자 중 1주에 48시간 이상 일하는 근로자의 비율임.

임금근로자	한국	2,606	2,594	2,562	2,511	2,438	2,310
	프랑스	1,492	1,482	1,444	1,441	1,456	1,446
	독일	1,381	1,370	1,362	1,361	1,360	1,372
	일본	1,859	1,848	1,837	1,846	1,840	1,829
	네덜란드	1,331	1,330	1,317	1,309	1,312	1,322
	스페인	1,754	1,759	1,743	1,747	1,746	1,728
	영국	1,684	1,686	1,671	1,659	1,646	1,652
	미국	1,844	1,822	1,817	1,809	1,813	1,809

주: 한국은 주당근로시간  $\times 365/7$ 로 계산하였음.  
 자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각년도  
 OECE, OECD Employment Outlook, 2004.

## 2. 유연한 노동시간 제도

아래에서는 시간제 근로를 비롯하여, 유연한 노동시간 제도의 예가를 검토하고 국가간에 발견되는 차이와 제도설계의 쟁점을 논의한다.

### 1) 시간제 근로

차별만 없다면 시간제 근로는 일-가족 양립의 매우 유용한 수단으로 평가 받는다. 특히 양육기의 여성근로자를 위한 정책대안으로 자주 거론된다. 그러나 시간제 근로 활성화가 여성의 단시간근로 전면화로 이어지지 않도록, 여성의 전일제근로를 가로막는 방책으로 활용되지 않도록, 세심한 정책적 설계가 필요하다.

네덜란드는 차별 없는 자발적 시간제 근로를 대대적으로 확충하였으며, 여성에게만 사용이 국한된 것이 아니라 남성의 활용도 늘리고 있다. 영국은 이미 단시간근로가 광범위하게 여성에게 퍼져 있는 상황이고, 유럽연합의 권고에 따라 일-가족 양립을 지원하는 조치의 일환으로 유연 근로제를 늘려가고 있고 있다. 한국의 경우 (출산·양육기)여성을 위한 노동시간 단축 논의가 이루어지고 있는데, 기혼여성에게만 단시간근로가 집중되는 결과를 빚지 않도록 유의할 필요가 있다.

그 밖에 시간제 근로와 관련된 쟁점 및 주의사항은 다음과 같다. 우선, 각종 보호 장치가 필요하다. 예를 들어 명목만 시간제로 구분하고, 초과근무를 통해 전일제와 비슷한 시간을 근무하게 하고 급여를 차별하는 경우가 있어서는 안 된다. 둘째, 여성에게만 시간제를 장려하는 경우(일본) 보다는 남녀 모두의 시간제 근로를 장려하는 경우(네덜란드)가 더 바람직하다. 여성에게 부차적인 소득자로서의 역할만 강조되는 1.5 소득자 모델은 지양해야 한다. 셋째, 비자발적 시간제는 줄이고 자발적 시간제를 증가시켜야 한다. 동일하게 단시간 근로를 하고 있다 하더라도 자발적 시간제가 높은 나라와 비자발적 시간제가 높은 나라의 시간제 근로자의 만족도와 삶의 질은 매우 다르다. 넷째, 시간제 근로자에게는 시간 비례형 임금(과 사회보장 급여) 및 취업훈련 권리가 보장되어야 한다. 수당 및 급여 등 제 권리의 차원에서 일반적으로 시간제보다 일자리 공유(job sharing)가 유리하다고 알려져 있다. 2~3명의 시간제 근로자가 하나의 일자리를 공유하되, 급여와 모든 수당 등을 분할하여 지급받기 때문이다. 마지막으로, 전일제에서 시간제로, 다시 시간제에서 전일제로 전환이 가능해야 한다. 이렇게 되면, 단시간 근로(part-time working hours)가 반드시 시간제 일자

7) ILO(2004)에서는 초과근무, 시간제근무, 총노동시간 감소를 노동의 duration에 관한 정책으로, 다른 제도를 노동의 scheduling에 대한 정책으로 분류하기도 한다.

리(part-time job)를 의미하지는 않게 된다. 인생의 어떤 단계에 유급노동을 줄이고 싶은 근로자는 시간제 근무를 신청하여 근무하다가, 다시 본인이 원할 때 전일제 근무로 전환하는 등 같은 직무를 수행하면서도 노동시간만 조정하는 것이 가능하기 때문이다.

OECD 회원국 전체와 EU 15개국은 각각 전체고용 중 시간제가 차지하는 비중이 14.5%, 17%로 나타난다(표 3). 네덜란드, 일본, 영국에서 시간제 근로가 매우 높고, 독일, 캐나다, 벨기에도 높은 편이다. 명시적으로 이인생계부양자(dual earner) 모형을 추구하는 덴마크는 1990년과 비교했을 때 오히려 시간제 근로자의 비중이 줄어들었다.

<표 3> 전체 고용 중 시간제근로의 비중(1990, 2003)

단위: %

국 가	1990	2003
오스트리아	-	14.0
벨기에	14.0	18.0
캐나다	17.0	19.0
덴마크	19.5	16.0
핀란드	7.5	11.0
프랑스	12.0	13.0
독 일	13.0	19.5
이태리	9.0	11.5
일 본	19.0	26.0
네덜란드	28.0	34.5
폴란드	-	12.0
스페인	4.7.0	7.5
스웨덴	14.8	14.3
영국(UK)	20.0	23.5
미 국	14.5	13.0
EU-15개국 평균	13.2	17.0
OECD 전체 평균	11.5	14.5

자료: Boulin et als. p. 18

아래의 표 4에서는 비자발적 시간제의 비율을 알 수 있다. 네덜란드가 가장 낮고, 덴마크도 낮은 편이다. 캐나다, 핀란드, 프랑스, 스웨덴 등에서는 의외로 비자발적으로 단시간 근로를 하는 경우가 높다.

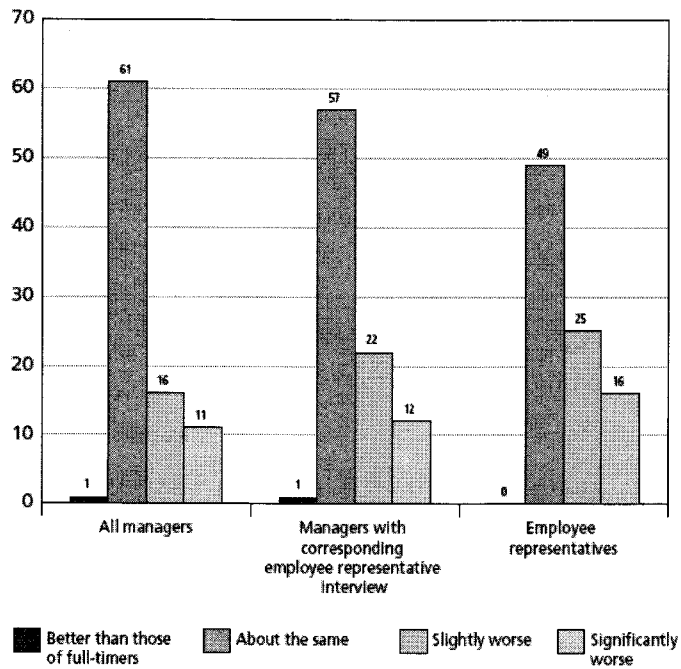
<표 4> 비자발적인 파트타임 비율

단위: %

	전 체	남 성	여 성
호 주	11.2	17.0	8.5
캐나다	31.3	34.9	29.8
체 코	3.1	1.8	3.7
덴마크	13.6	13.1	13.9

핀란드	37.6	32.8	40.2
프랑스	41.3	52.9	38.8
독 일	13.3	17.8	12.6
그리스	41.0	50.2	36.0
일 본	15.8	18.9	4.0
네덜란드	5.5	8.2	4.6
노르웨이	15.7	17.2	15.2
포르투갈	21.6	16.1	24.1
스웨덴	32.0	34.7	31.3
스위스	6.3	8.4	5.8
영 국	12.2	23.8	9.5
미 국	7.8	7.4	8.0
평 균	19.3	22.2	17.9

자료 : OECD Employment Outlook



Base: Establishments with part-time work (both types of interviews)  
Source: ESWT, 2004-2005

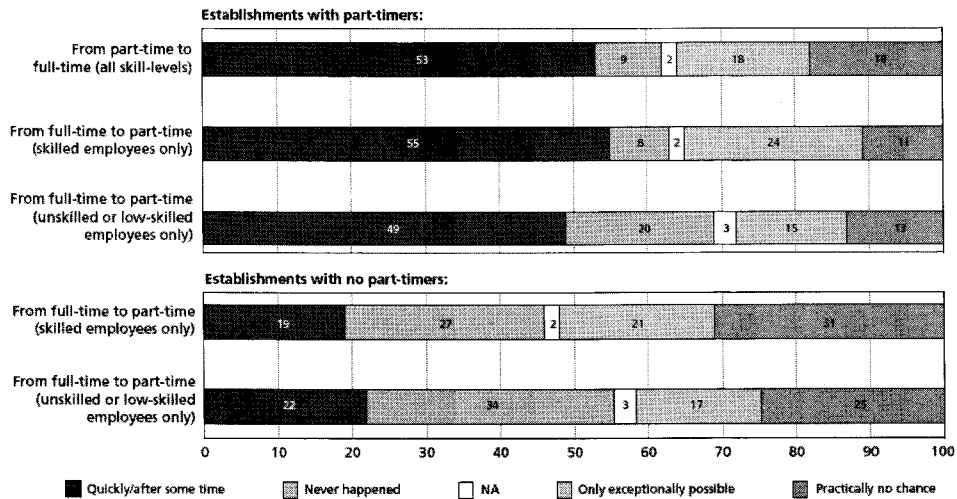
자료: EU(2006)

\*응답자 분류: 관리자 전체/ 피용인 대표가 응답한 사업장의 관리자/ 피용인 대표

\*\*내용 분류: 전일제보다 전망이 낮다/ 비슷하다/ 다소 좋지 않다/매우 좋지 않다

<그림 2> 비슷한 숙련의 전일제근로자와 비교 시 시간제근로자의 경력전망 평가(%)

앞의 그림 2를 보면, 유럽연합에서 단시간 근로는 전망이 매우 좋지 않다고 응답한 피용인(11~16%)을 제외하면 대체로 양호한 고용의 질을 보이고 있음을 알 수 있다.



Base: Establishments with and without part-time employment (management interviews)  
Source: ESWT, 2004-2005

자료: EU(2006)

\*대상 사업장 분류

- (상단:시간제 근로자가 있는 사업장) 시간제에서 전일제로 전환(전체 근로자기준)  
전일제에서 시간제로 전환(숙련 근로자)  
전일제에서 시간제로 전환(비숙련, 반숙련 근로자)
- (하단:시간제 근로자가 없는 사업장) 전일제에서 시간제로 전환(숙련 근로자)  
전일제에서 시간제로 전환(비숙련, 반숙련 근로자)

\*\*분포분류: 전환가능성 있음/ 한번도 전환이 이루어진 바 없음/ 정보 없음/ 예외적인 경우만 가능함 / 실질적으로 활용가능성 없음.

<그림 3> 사업장내에서 전일제→시간제, 시간제→전일제 전환가능성(%)

위의 그림 3을 보면, 시간제에서 전일제로, 전일제에서 시간제로의 전환이 상당한 격차를 보이는데, 일단 단시간 근로가 도입된 사업장에서 전환가능성이 더 높고 실질적 활용가능성도 높음을 알 수 있다. 즉, 단시간 근로자가 한명도 없는 사업장에서 전일제 근로자가 노동시간을 줄이고 싶어 할 때는 이러한 전환이 상대적으로 어렵다는 것을 보여준다.

2) 유연한 노동시간제도8)

앞에서 살펴본 시간제 근로 외에, 노동시간 계정, 탄력적 노동시간, 선택적 노동시간, 재량적 노동시간 등이 대표적이다. 노동시간 계정은, 초과로 근무한 시간을 저축해 두었다가 본인의 필요에 의해 휴가 등으로 사용할 수 있게 하는 제도이다. 직업훈련의 기회로 활용한다면 후기산업사회의 숙련유지에 도움이 되는 긍정적 효과를 창출할 수 있다.

탄력적 노동시간은 특정 일(day) 또는 특정 주(week)에 법정 노동시간을 초과할 수 있는 제도이다. 경영상의 필요로 행해지는 경우가 더 많으므로, 근로자의 입장에서는 사전통보(notice in advance)를 받는지 여부와 언제 받는지가 관건이 된다. 이를 확장하여 월, 분기, 년 단위로 운영할 수 있다. 즉, 언제 쉬고 언제 짧게 일하고 언제 오래 일할지를 근로자가 선택하되 (만일 법정 노동시간이 44시간

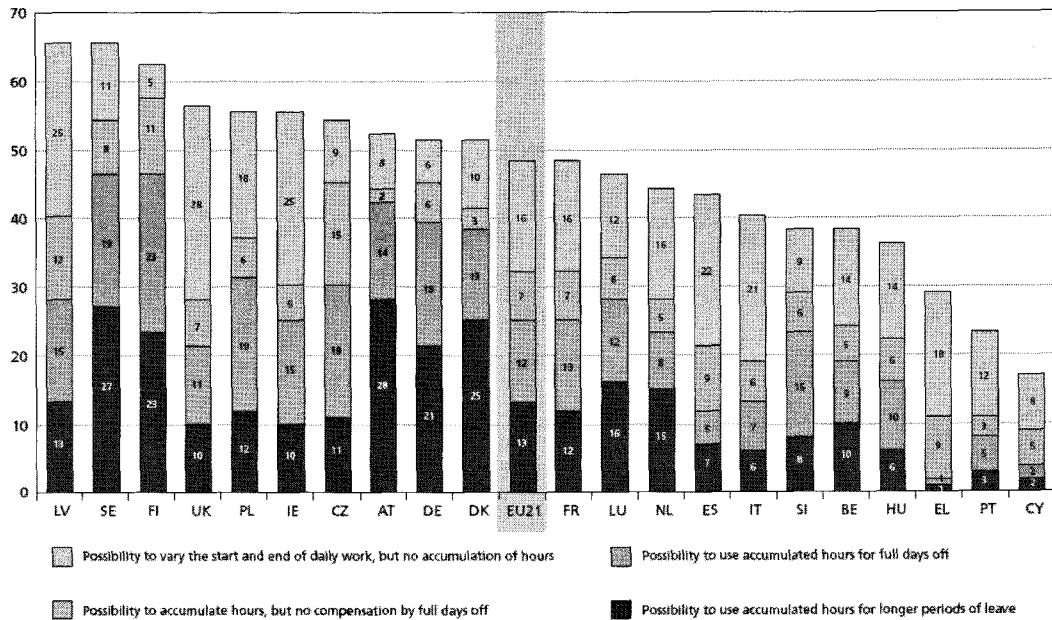
8) 원격근무도 유연한 노동시간 제도로 분류되지만, 장기적으로 근로자의 소위가 발생하므로 제도적으로 장려하기에 부적합하다고 판단됨.

이라면) 주별 44시간, 월별 176시간, 분기 당 528시간, 1년에 2,112시간의 근무를 채우도록 하는 제도이다.

선택적 노동시간은 핵심(core) 근무시간을 제외하고 출퇴근을 자유롭게 시행하는 방식이다. 매일의 시업 및 종업시간을 근로자 개개인이 혹은 팀이 결정할 수 있도록 한다. 담당 업무사이에 상호 독립성이 있는 사무직이나 영업부문, 세일즈 부문, 연구개발부문 등에서 도입할 수 있는 형태이다. 한편, 1개월을 정산기간으로 정하고 선택적 노동시간을 실시하면서 총 노동시간을 규정했을 경우, 1일, 1주일 등 더 작은 단위기간별로 노동시간 상한규제가 적용되지 않으면 특정 기간에 장시간 근무의 위험이 발생할 수 있다.

재량적 노동시간은 업무가 전문성과 창의성을 요하는 경우, 사용자의 지시를 벗어나 근무하는 방식으로, 보편화하기에는 한계가 있으나 일본에서 발달해 있다(근로기준협회 2004). 일본은 신문이나 출판사, 카피라이터나 공인회계사, 정보처리 및 유가증권 관련 업무 등 특정 직종에 대해 '전문업무형' 재량 노동시간제를 도입하였고, 국립대학의 법인화 조치 이후 교수연구 역시 이 분류에 속하게 되었다. 기업에서 사업입안, 조사 및 분석, 기획 등의 업무에 종사하는 경우는 '기획업무형' 재량노동시간제의 적용을 받는다.

아래에서는 유럽연합을 중심으로 노동시간 조정제도의 도입정도, 도입사유, 근로자가 바라는 방식, 사업장 규모별 차이, 도입효과 등의 사례를 살펴보고 함의를 도출한다.



Base: All establishments (management interviews)  
Source: ESWT, 2004-2005

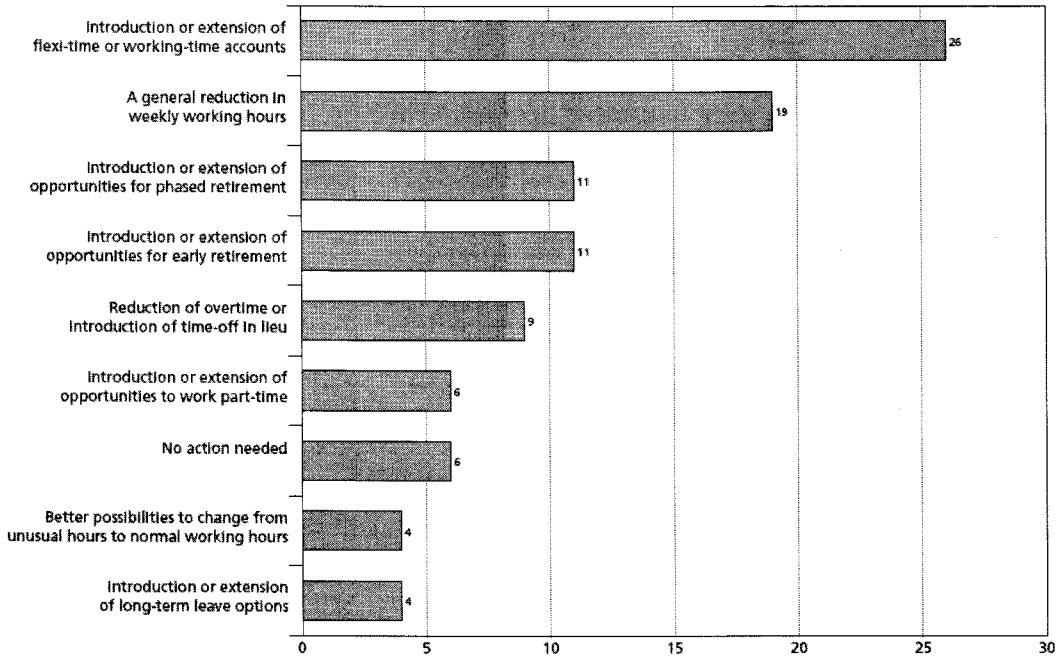
자료: EU(2006)

\*분류(좌→우):

- 하루일과의 시작과 끝을 선택할 자유만 허용(가장 낮은 유연성)
- 초과노동시간을 계정에 저축할 수 있으나, 모아둔 시간을 근무일수 축소에 활용불가
- 초과노동시간을 계정에 저축했다가 짧은 휴가로 사용가능
- 초과노동시간을 저축했다가 상당히 긴 시간동안 휴직으로 사용가능(가장 높은 유연성)

<그림 4> 국가별 유연노동시간 제도의 도입률(%)

위의 그림 4를 보면, 유럽 연합 21개국 평균 13% 정도의 사업장에서 유연성이 높은 노동시간 제도가 운영되고 있다. 오스트리아, 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 독일 등은 초과노동시간을 장기휴가로 돌릴 수 있는 가장 적극적인 형태의 유연 노동시간 제도를 전체 사업장의 20% 넘게 실시하고 있는 반면, 네덜란드는 앞에서 살펴보았듯이 시간제 근로 확산에 치중하되 유연노동시간은 덜 발달시킨 것으로 보인다. 영국과 아일랜드는 가장 소극적인 방식의 제도를 많이 도입하고 있고, 스웨덴과 핀란드 사업장의 60%는 어떤 형태든 유연근로 제도를 시행하고 있다.



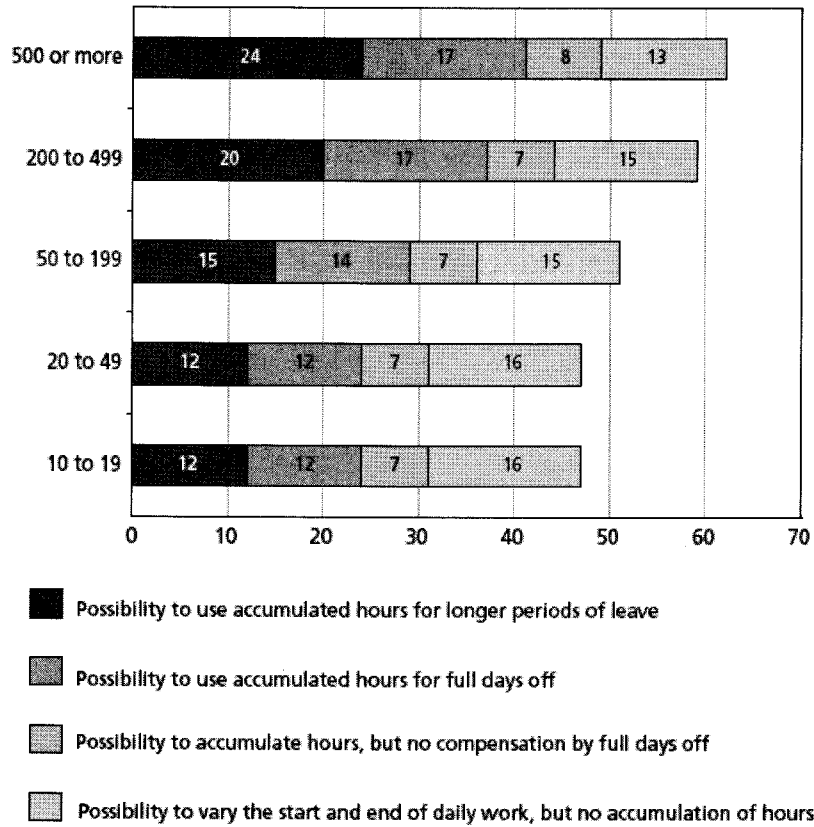
Base: Establishments with employee representative interview (employee representative interviews)  
Source: ESWT, 2004-2005

자료: EU(2006)

- \*분류: 선택적 근무시간이나 노동시간 계정 도입확대/ 주당 근무시간 축소  
/ 점진적 퇴직기회 도입확대/ 조기퇴직 도입확대  
/ 초과근무 축소나 상응하는 휴일도입/ 시간제 근로기회 도입확대/ 없음  
/ 비정형적 근무시간에서 정상 근무시간으로 변경/ 장기 휴직옵션 도입확대

<그림 5> 피용인의 일-생활 균형을 위한 제도 요구도(%)

그림 5를 보면, 유럽연합의 근로자들은 노동시간 계정의 도입이나 확대를 가장 선호하고, 주당 노동시간을 더 축소할 것을 요구한 것으로 나타났다.



Base: All establishments (management interviews)

Source: ESWT, 2004–2005

자료: EU(2006)

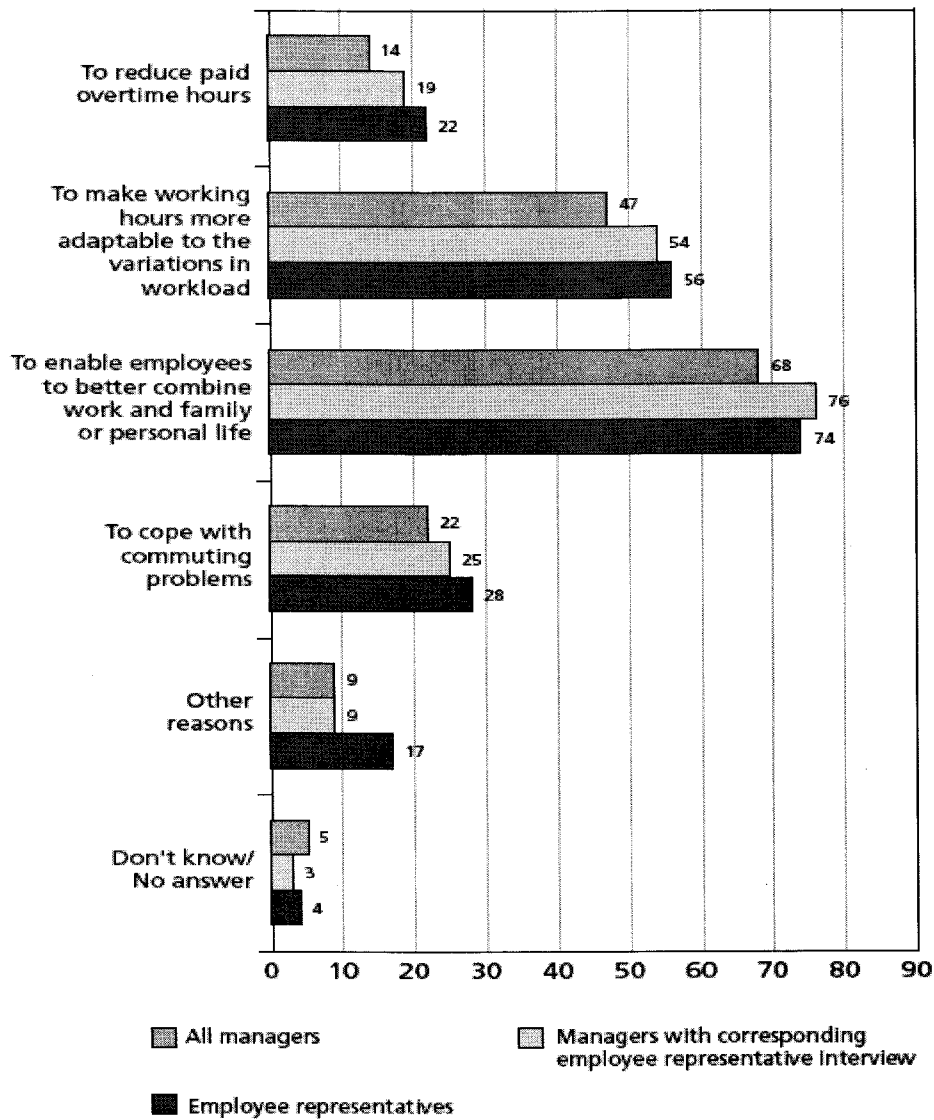
\*분류:

- 초과노동시간을 저축했다가 상당히 긴 시간동안 휴직으로 사용가능(가장 높은 유연성)
- 초과노동시간을 계정에 저축했다가 짧은 휴가로 사용가능
- 초과노동시간을 계정에 저축할 수 있으나, 모아둔 시간을 근무일수 축소에 활용불가
- 하루일과의 시작과 끝을 선택할 자유만 허용(가장 낮은 유연성)

<그림 6> 규모, 유연성 정도별 유연 노동시간 도입 사업장 분포(%)

위의 그림 6을 보면, 대규모 사업장에서 적극적 형태의 유연 노동시간 제도가 2배가량 더 많이 활성화 되어 있다. 그러나 중소기업에서도 4가지 형태의 유연 노동시간 제도를 합하면 50% 가까이 도입하고 있는 것으로 나타나서, 기업 규모별 차이가 극심하지는 않은 것으로 보인다.





Base: Establishments with flexible working time arrangements (both types of interviews)

Source: ESWT, 2004-2005

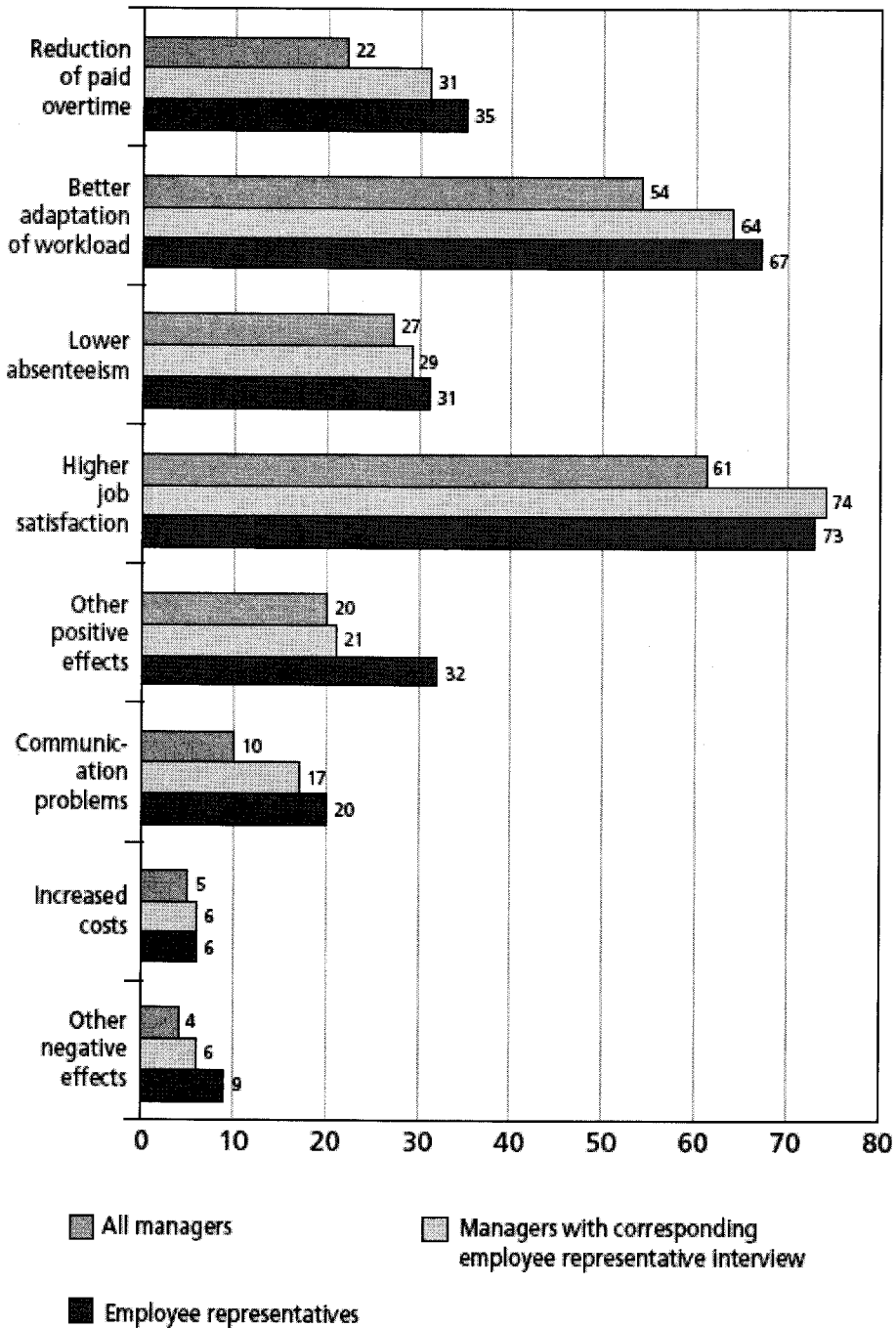
자료: EU(2006)

\*응답자 분류: 관리자 전체/ 피용인 대표가 응답한 사업장의 관리자/ 피용인 대표

\*\*내용 분류: 유급 초과근무시간 축소/ 업무량에 따라 시간조정 용이/ 피용인의 일-가족생활 양립/ 출퇴근 문제 대처/ 기타/ 모르거나 무응답

<그림 7> 유연노동시간제도 도입사유(%)

위의 그림 7에서는, 유럽의 사업장이 유연 노동시간 제도를 도입한 이유를 보여준다. 관리자, 피용인 대표 등 응답자에 따라 약간의 차이는 있으나, 일-가족 양립, 일-생활 균형을 위해 제도를 도입한 경우가 압도적으로 많다.



Base: Establishments with flexible working time arrangements (both types o interviews)

Source: ESWT, 2004-2005

자료: EU(2006)

\*응답자 분류: 관리자 전체/ 피용인 대표가 응답한 사업장의 관리자/ 피용인 대표

\*\*내용 분류: 유급 초과근무시간 축소/ 업무량 대처 용이/ 결근 감소/ 피용인의 직무만족도 향상/ 기타 긍정적 효과 / 의사소통 문제(준비와 이해부족)/ 비용증가/ 기타 부정적 효과

<그림 8> 유연노동시간제도 도입의 효과(%)

위의 그림 8에서는 이미 다양한 유연 노동시간 제도를 운영중인 사업장에서 평가하는 도입의 효과를 보여준다. 가장 큰 효과는 근로자의 직무만족도 향상이며, 대부분이 긍정적인 효과를 보고하고 있다. 그러나 유급초과근무 축소의 경우는 다소 조심할 필요가 있다. 경영자 입장에서는 이 경우는 늘 긍정적인 효과일 수 있다. 비용이 절감되기 때문이다. 그러나 근로자입장에서는 만일 계정에 적립한 시간을 기업의 도산 등 특정한 사정 때문에 사용하지 못하게 될 경우는, 초과 근무에 대한 수당도 못 받고 나중에 휴가로 활용하지도 못하는 부정적인 결과를 낳을 수 있기 때문이다. 한편, 기업이 다양한 제도를 도입하면서 충분한 준비를 못 했거나, 근로자와 인사담당 및 경영진이 제대로 이해를 못 했을 경우는, 의사소통의 문제가 생긴 것으로 보고되었고, 이는 피용인 대표가 더 많이 지적하였다.

이상, 일-생활 균형 정책의 일환으로서 노동시간 관련 정책을 살펴보았다. 종합적 고려사항을 대신하여, ILO가 최근 제시한 좋은 노동시간의 조건을 소개한다.

**박스 1. 좋은 노동시간(decent working time)의 다섯 가지 조건**

- 1) 건강에 좋은 노동시간(healthy working time)-비정형노동시간, 초과근무 등은 규제되어야 한다.
- 2) 가족친화적 노동시간(family-friendly working time)-아이를 양육하는 시기에 다양한 선택을 제공하여야 한다.
- 3) 성평등적인 노동시간(gender equality through working time)-노동시간의 운용을 통해 기존의 성차별이 누진되지 말아야 하며, 시간제 근로의 경우 남-녀 동등사용이 요구된다.
- 4) 생산적인 노동시간(productive working time)-인적자원관리와 연계되어, 조직의 생산성을 높이고 결근과 이직 감소에도 기여해야 한다.
- 5) 근로자의 선택이 보장되는 노동시간(choice and influence regarding working time)-근로자의 주관적 욕구와 선호를 반영한 노동시간이 배정되어야 한다. 작업장의 필요에 의해 일방적으로 결정되어서는 안 된다.

자료: ILO(2007)

#### IV. 소 결

결국, 노동시간 조정 정책의 배경에는 노동세계에 대한 새로운 이해, 유급 노동조직의 근본적 변화를 통한 근로자의 생활 재설계라고 하는 거대한 새로운 담론이 존재하고 있다. 이러한 접근이 당장 큰 변화를 가져오지는 못 할 것이다. 그러나 그 본질상 단순히 일-가족 두 영역을 조화롭게 유지하는 것 보다 더 혁신적이고 근본적인 개혁을 내포한다. 노동시장의 변화와 피용인의 자율성 제고를 근간으로 하기 때문이다. 그리고 그 노동시장의 변화가 근로자 개인의 자질 향상과 기술 훈련

을 위해 쓰인다면, 이는 인력관리와 숙련제고 측면에서도 획기적인 정책의 요소가 될 수 있다. 이러한 이유로 새로운 노동시장 정책을 프레드 블락(1990)은 “질적 성장” 이라고 불렀고, 인간역량의 발달과 미래의 생산성 확보 간에 긍정적 환류가 가능하도록 역동적 유연성(dynamic flexibility)을 찾아야 함을 역설하였다. 역동적 유연성이란, 생산과정에서 인간에 대한 능력 개발을 감안하여 혁신을 높이는 방식을 일컫는 것으로, 단순히 시장의 수요변화에 적응하기 위한 정태적 유연성과 구별되어 사용되었다.

가족의 성원으로서의 근로자, 부모·자녀이자 노동자로서의 피용인, 여가를 통해 생산효율을 높일 수 있는 인간, 지역의 주민으로서의 인간, 생애의 다른 요소들에서 분리·고립되어 있지 않고 병행하여 수행되는 유급노동의 다각적인 측면의 중요성을 인정한다면, 이제 노동시간의 선택과 전환을 통하여 피용인이 자신의 역량강화를 위한 교육·훈련에 시간을 투자하도록 정책옵션을 만들어 가는 일은 사회정책이 주목해야 할 핵심영역이다. 그리고 이러한 주장이 단순히 추상적이고 이념형적인 논의를 넘어 실행가능성을 지닌 실험임을 우리는 최근 유럽연합의 사례에서 찾아볼 수 있었다.

일찍이 산업사회를 거치면서 복지국가는 탈상품화(de-commodification)를 권리로서 확장시켜 왔다. 앞서 살펴본 후기산업사회의 특성을 감안할 때 후기산업사회에서는 노동시간 선택권(본인에게 맞지 않는 노동시간을 거부하고, 본인이 원하는 노동시간을 요구할 권리를 포괄)을 사회권(social right)으로 규정할 필요가 높아지고 있음을 알 수 있다. 물론, 이러한 권리를 실천에 옮길 때는 사업장의 규모와 직무의 특성을 고려하여 다각화된 정책을 개발해야 할 것이다.

특히, 소규모 영세사업장에서 근무하는 근로자나, 제도 도입의 혜택을 받기 힘든 비정규직, 특히 파견직 등 특수고용 종사자는 본 절이 소개한 노동시간 관련 제도의 적용을 받지 못할 위험이 다분히 존재한다. 이러한 의미에서 제도 이용가능성에 제한이 있고 근로자 내부의 상이성이 있음을 명심하여야 한다. 이러한 문제는 동일권리 보장을 위한 장치를 마련하고 중소기업 제도도입 지원을 위한 기금을 마련하는 등 보완책을 통해 극복할 필요가 있다. 아울러, 보육서비스—양육관련 휴가—유연 노동시간 등 각 제도가 계층별로 갖는 차별적 효과를 감안하여 모든 계층의 일-가족 양립, 일-생활 균형이 권리로서 추구될 수 있도록 제도를 구상·적용시켜 나가야 할 것이다.

### [참고문헌]

- 저출산고령사회위원회(2007) 일과 가정의 양립을 위한 가족친화경영 확산방안 토론회.  
 조혜정(1986) “가부장제의 변형과 극복: 한국가족의 경우“, 한국여성학, 제2집. pp.136-201.  
 최은영(2006) “한국 저출산 원인의 깊은 구조 분석을 위한 시론: 국가의 성격 및 젠더관계를 중심으로”, 생활과학연구논총, 제10권 1호. 충북대.  
 최은영(2007) “New Social Risks, Korean Families, and Policy Challenges”, the 4th East Asia Social Policy International Conference, Tokyo, Japan. 2007. 10, 학술대회 발표문.  
 Boulin, Jean-Yves et als (eds.) (2006) Decent Working Time: New Trends, New Issues. ILO.

- Esping-Andersen, G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. 2002. "A new gender contract." in *Why we need a new welfare state*, pp. 68-95. edited by G. Esping-Andersen, G. Duncan, A. Hemerijck and J. Myles. Oxford University Press.
- EU(2006) *Working time and work-life balance in European companies. Establishment survey on working time 2004-2005*.
- ILO(2007) *Decent Working Time: balancing workers' needs with business requirements*.
- Leira, A. 2002. *Working parents and the welfare state: Family change and policy reform in Scandinavia*. Cambridge University Press.
- Lingle Kathleen(2005) "Work-Life means Business", Singapore Work-Life Harmony Week Conference, July 19, 2005. Alliance for Work-Life Progress(ppt 자료).
- Pascall, Gillian and Jane Lewis(2004) "Emerging Gender Regimes and Policies for Gender Equality in a Wider Europe", *International Social Policy, Vol. 33, No. 3*, pp.373-394.
- Taylor-Gooby, P.(ed.)(2004). *New Risks, New Welfare*, Oxford University Press.



## 가족정책의 방향

### - 일-가족 양립과 일-생활 균형의 추구

권 희 경(창원대학교)

저출산과 고령화로 인한 잠재적인 노동력 부족과 함께, 여성의 학력 수준이 높아지고 사회진출이 활발해 짐에 따라 직장과의 양립은 더욱 중요한 이슈로 부각되고 있다. 이제 직장과의 양립은 분리된 세계가 아니라, 개인과 가족을 사이에 두고 서로 영향을 주고받는 체계로 인식되고 있다. 따라서 가족정책 또한 가족과 일의 균형을 추구하는 방향으로 추진되는 것이 바람직하다고 할 수 있으며, 우리나라의 가족정책이 나아가야 할 방향을 모색하는 것은 매우 의미있는 작업이라 할 수 있다.

이러한 맥락에서, 본 연구는 가족과 일의 균형을 위한 정책의 패러다임에 대한 전환이 필요하며, 그 방향은 가족을 지원하는 것에서 한 걸음 더 나아가 근로 환경을 변화시키는 쪽으로 나아가야 함을 강조한다. 가족과 일의 양립을 가능하게 하는 가족정책으로서 가족 내부적인 서비스 제공보다는 노동 시간의 단축, 유연 노동 시간제 등의 노동정책을 통해 가족과 일의 양립이 가능하도록 가족정책의 방향이 바뀌어야 함을 강조하고 있다. 이를 위하여 유럽 연합(EU)과 경제협력개발기구(OECD) 회원 국가의 노동 실태에 대한 통계 자료를 다양하게 제시하면서 노동정책을 통한 가족정책의 효과성이 우리나라에도 나타날 수 있음을 간접적으로 제시하고 있다.

연구자가 밝힌 바와 같이, 우리나라의 비임금근로자와 임금근로자 모두 유럽연합과 미국보다 월등히 긴 시간을 근로에 종사하고 있으며, 가족정책 또한 현재로서는 근로환경의 변화보다는 가족생활을 지원하는 방향에 초점이 맞추어 지고 있는 실정이다. 따라서 장기적인 관점에서 접근한다면, 근로 환경의 변화를 통해 일과 가족의 균형을 추구하는 것이 바람직하다는 연구자의 주장은 당위성을 가진다고 하겠다.

본 연구는 실증적인 연구 결과를 제시하고 있기 보다는, 이론적 고찰과 외국 자료의 분석을 중심으로 일과 가족생활의 균형을 추구하기 위한 가족정책의 방향을 모색하고 있다. 이러한 논의를 통해 가족정책의 방향이 다양한 측면에서 논의되고, 그 실천 방향에 대한 합의를 이루어 가는 것은 우리나라 가족정책의 발전을 위해 중요한 기반이 되리라 본다. 다만, 가족과 일의 균형에 관심을 갖고 있는 한 사람의 학자로서, 연구자가 지향하고 있는 노동정책을 통한 가족과 일의 균형이 현실적인 설득력을 갖기 위해서 고려해야 할 점을 세 가지 측면에서 제시하고자 한다.

첫째, 노동 시간을 중심으로 한 가족과 일의 균형 정책은 가정 내에서의 성역할 구조의 변화가 수반되지 않고서는 그 실효성을 담보하기 어렵다. 이러한 점이 본 논문에서는 간과되고 있는 듯하다. 현재와 같은 상황에서 유연 노동시간 제도가 우리나라에 본격적으로 도입된다면 그 사용자의

대부분은 여성일 것이다. 현재도 일부 기업에서 실시하고 있는 유연 노동 시간제를 사용하는 근로자의 대부분이 여성으로 나타나고 있으며, 이는 가정 내에서 여성의 노동 부담을 더욱 가중화하는 것으로 알려져 있다. 즉, 유연 노동 시간제가 여성과 남성 모두에게 일과 가정의 양립이나 균형을 가능하게 하기 보다는, 가정 내의 성별 분업에 대한 개선 없이 가사와 육아 등에 대한 여성의 부담만을 늘이는 결과를 가져온다는 것이다.

둘째, 노동 시간의 조정을 통한 가족과 일의 균형은 그 대상이 제한적일 수 있다는 점에서 조심스럽게 접근되어야 한다. 노동 시간의 단축과 유연한 근무 시간 제도는 안정적인 정규직을 가진 중산층에게는 효과적인 가족정책이 될 수도 있을 것이다. 그러나, 고용 상태가 불안정한 비정규직이나 자영업, 무급가족노동에 종사하는 근로자, 저소득층 가족에게는 이러한 정책들이 가족과 일의 균형을 도모하는 데 실질적인 도움을 주기 어려울 것이다.

현재 우리나라 여성의 경제활동 참여율이 50%를 상회한다고 하지만, 여성 경제활동인구의 상당 부분이 시간제 서비스 등의 비정규직, 무급가족노동에 종사하고 있는 실정이다. 이러한 여성들에게 노동 시간의 조정이나 유연한 근무 시간 제도의 도입은 현실적으로 가족과 일을 양립할 수 있도록 하는 요인이 되지 못할 것이다.

아울러, 저소득층 가족 또한 이러한 노동정책의 혜택으로부터 소외될 수 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 절대적인 소득이 필요한 저소득층 가족의 경우, 노동 시간이 단축되고, 유연한 근무 시간제가 도입될 경우, 일정한 가계 소득 형성을 위해 더 많은 직업과 작업장을 옮겨 다녀야 할 가능성은 증가할 수 있다. 이는 저소득층 가족에게 새로운 형태의 고용불안으로 작용할 수 있으며, 가족생활의 질을 떨어뜨릴 수 있는 위협 요인이 될 수 있다.

이러한 비정규직, 무급가족노동 종사자, 그리고 저소득층 가족에게는 보육과 육아를 중심으로 하는 시간제 서비스가 효율적인 대안이 될 수 있다. 그러므로 현재 정부에서 중점을 두고 있는 보육 체계의 개선과 육아 휴직 등의 시간 중심 가족정책의 중요성 또한 부정되어서는 안될 것이다. 물론 연구자가 이러한 기존의 가족정책의 효과성을 부정하지는 않았지만, 노동에만 초점을 맞춘 가족정책은 이러한 기존의 가족정책이 중요하지 않거나 잘못되었다는 주장으로 받아들여질 수 있으므로 좀 더 조심스러운 접근이 필요할 것이라 사료된다.

셋째, 가족 내에서 성역할 관계를 평등하게 변화시키고, 평등의식을 향상시키기 위한 가족 초점은 가족정책에서 여전히 중요하다. 가족과 일이 균형을 이루는 복지 정책은, 정책의 수혜자가 그러한 정책을 필요로 하고, 목적에 맞도록 이용할 때에 그 효과성이 더욱 커진다. 그런데, 가족 내 여성과 남성의 인식 수준은 전통적인 성역할에 머물러 있으면서 노동 시간만 단축되거나 유연해 진다면, 그 수혜자는 ‘가족’이 아니라 가족 내의 ‘개인’이 될 수 있기 때문이다. 따라서, 가족 내의 역할 관계와 가족의 중요성을 강조하는 가족 초점은 현재 우리나라의 가족정책에서 중요하다고 하겠다.

연구자가 밝힌 바와 같이, 노동을 중심으로 하는 접근이 당장 큰 변화를 가져오기는 어려울 것이나, 이러한 방향에서의 가족 정책 또한 진정한 일과 가족의 균형을 위해서는 반드시 진행되어야 할 것이다. 위에서 제시한 제언 또한 장기적으로는 노동 시간에 대한 접근이 필요하다는 대전제 위에서, 현재 우리나라의 상황을 고려한 우려이다. 따라서 이러한 고려를 바탕으로 하여 본 논문에서 모색하고 있는 가족과 일의 균형, 일과 생활의 양립이 가능한 가족정책이 다양하고 심도 있게 논의되기를 기대한다.