「지방정부연구」 제25권 제2호(2021 여름): 75-101
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.25 No.2 (2021 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.25.2.4

포스트 코로나 시대 인사제도 개선방안 연구:
지방자치단체 유연근무제를 중심으로*

이 재 용**
김 정 숙***

국문요약

코로나19 팬데믹에 따른 공공분야에서의 유연근무제 활용의 중요성에도 불구하고, 기존의 연구들은 여전히 유연근무제와 조직의 성과 또는 성과 관련 변수들 간 관계 검증, 사례 분석 등에 집중되어 있다. 본 연구의 목적은 유연근무제 활용의 현황 및 어려움을 파악보고, 해당 제도의 실질적 활성화를 위한 실무적 차원의 개선방안을 제시하는 것이다. 본 연구는 Weisbord의 six-box 모델을 기반으로 유연근무제 분석기준을 도출하였고, 각각의 분석기준별 지방자치단체 차원의 유연근무제 제도 및 관련 환경을 파악하기 위해 혼합연구방법(mixed method)을 채택하였다. 구체적으로는 국내 243개 지방자치단체의 유연근무제 이용 현황 분석, 유연근무제 관련 지방공무원 인식 분석, 공무원 심층면담 기반 제도 운영 관련 문제점 분석을 실시하였다. 분석결과 관계, 리더십, 지원장치, 보상의 측면에서 도출된 문제점들을 확인하였으며, 이를 바탕으로 업무 공백 및 동료의 업무 가중, 유연근무제 활용에 대한 부서장의 부정적인 인식, 원격근무 시 하드웨어 및 소프트웨어 차원의 지원 미비, 보상체계 미흡 등을 개선하기 위한 실무적 차원의 대안을 제시하였다.

주제어: 코로나, 유연근무제, 원격근무제, 지방자치단체, six-box 모델

Ⅰ. 서론

코로나19[1] 팬데믹의 장기화는 의사소통 및 업무수행 방식의 변화 등 우리 사회 전체에 걸친 변화에 영향을 미쳤다. 정도의 차이는 있지만 이와 같은 변화의 양상은 공공부문에서도 나타나고 있다. 시민이라는 외부고객을 대상으로 지속적으로 행정서비스를 제공해야 하는 공공부문 주체의 특성을 고려할 때 해당 변화는 매우 놀라운 일이다. 그 이유는 전술한 행정서비스의 상시적 제공

* 이 논문은 2020년 한국지방행정연구원 정책과제(Post 코로나 시대 지방공무원 유연근무제 개선 방안 연구)의 일부를 수정 및 보완하여 발전시킨 것임.
** 제1저자, 교신저자
*** 제2저자
1) 코로나바이러스감염증-19(COVID-19)을 의미한다.

에 대한 의무가 공공부문 주체를 외부환경의 변화에 대해 보수적이고 경직될 수 밖에 없게 만드는 요인 중 하나로 여겨졌기 때문이다(정병걸·하민철, 2013).

이와 같은 공공분야의 가장 큰 변화 중 하나는 유연근무제를 통한 근무방식의 변화이다. 실제로 유연근무제는 일-가정 양립, 가족 돌봄 등에 목적을 두고 점진적으로 그 이용률이 증가하는 추세에 있었지만, 코로나19 팬데믹의 장기화로 인해 유연근무제의 활용 및 정착이 가속화되었다(김유한, 2020; 정익중, 2020). 따라서 공공분야 역시 이러한 변화에 적극적으로 대응해야 할 상황에 직면하게 된 것이다. 유연근무제가 국내 공공분야에 도입된 것은 2010년이다.[2] 공공분야로의 유연근무제 도입 이후, 해당 제도를 활용하는 공무원 수는 지속적으로 증가하였으나 중앙부처에 집중된 경향을 보였다(배귀희·양건모, 2011; 박세정, 2014).[3] 지방자치단체의 경우 대민서비스 제공의 비중이 중앙부처에 비해 상대적으로 높은 업무 특성 때문에, 유연근무제로 인해 발생하는 업무공백, 민원처리 등의 현실적인 문제가 제기되어 해당 제도가 상대적으로 활성화되지 못했다(이재용·김정숙, 2020). 이는 중앙부처와 지방자치단체 간 유연근무제 활용 정도에서 큰 격차를 보이고 있었음을 의미한다.

최근 코로나19의 유행 및 장기화로 인해 해당 제도의 실효성 및 중요성이 부각됨에 따라, 지방자치단체 차원에서의 유연근무제 이용은 2019년 이후 크게 증가하였다[4](이재용·김정숙, 2020). 그러나 이와 같은 자치단체에서의 유연근무제 이용 증가추세에도 불구하고, 여전히 중앙부처와 지방자치단체 공무원들의 제도 이용 수준은 큰 차이를 보인다. 유연근무제가 코로나19 팬데믹 상황에서 공공분야 종사자들 및 시민들의 건강과 안전을 지킬 수 있고(김유한, 2020; 정익중, 2020), 궁극적으로 구성원의 직무만족, 효능감, 업무성과 등을 직접적이고 효과적으로 향상시킬 수 있는 제도적 방안이라는 점을 고려할 때(황순옥·한상일, 2013; 민경률·박성민, 2013), 지방자치단체 공무원들이 유연근무제를 활용할 수 있는 정책적 대안 마련이 필요한 상황이다.

본 연구의 목적은 혼합연구방법을 활용하여 지방자치단체 공무원들의 유연근무제 활용을 저해하는 요인을 규명하고 이를 개선할 수 있는 실질적인 정책방안을 제시하는 것이다. 기존의 연구들을 살펴보면, 지방자치단체 공무원을 대상으로 유연근무제 활용의 저해 요인을 파악하려는 시도는 미진했으며, 주로 조직행동론적 관점에서 제도 도입을 통한 조직의 성과 또는 성과 관련 변수들과의 인과관계를 검증하거나(예. 배귀희·양건모, 2011; 황순옥·한상일, 2013; 민경률·박성민, 2013; 이정석·오세희, 2014) 국내·외 사례의 비교 분석을 통하여(예. 진종순·장용진, 2010; 박세정, 2012) 시사점을 도출하는 방식이 대부분이었다. 본 연구는 기존 연구들과 달리 지방자치단체 공무원들을 연구대상자로 삼고, 정성적 방법 및 정량적 방법을 함께 활용함으로써 유연근무제의

2) 유연근무제 도입 초기 보훈처, 교과부, 통계청, 환경부, 여성가족부, 관세청, 산림청, 국토부, 환경부, 충청북도 등의 소속공무원 1,425명이 해당 제도를 신청하였다(2010년 5월 기준)(KTV 국민방송, 2010).

3) 2016년부터 2019년까지의 기간 동안 중앙부처 공무원 정원 중 유연근무제 이용 인원의 비율은 22%에서 68.6%까지 증가하였다(인사혁신처, 2020).

4) 2010년 최초 유연근무제 시행 당시 해당 제도 활용 인원은 전체 지방공무원의 약 1%, 2011년에는 3.6%로 상승하였으며(박세정, 2012), 2019년과 2020년에는 20.2%와 31.5%로 각각 증가하였다(이재용·김정숙, 2020).

현황, 인식, 저해 요인 등에 대한 실질적 접근이 가능하다는 점에서 연구의 차별성이 있다.

본 연구는 전술한 실무적·학술적 차원의 문제의식을 바탕으로 다음의 구체적인 질문에 대한 답을 탐색하고자 하는 시도이다. 첫째, 현행 지방공무원 유연근무제의 문제점은 무엇인가? 둘째, 지방공무원 유연근무제의 개선점은 무엇인가? 셋째, 원격근무제의 활성화를 위해 필요한 중앙부처 및 자치단체 차원의 지원방안은 무엇인가? 이를 통해 자치단체의 유연근무제 운영 실태를 분석하고, 실무적 차원에서 지방공무원 유연근무제 운영 및 활용상의 문제점 및 개선방안을 도출할 수 있을 것이다.

Ⅱ. 유연근무제 개념, 현황 및 이론적 논의

1. 개념 및 도입

유연근무제(flexible work arrangement)는 조직구성원에게 업무수행과 관련하여 자신의 근무시간 및 장소 등을 자율적·능동적으로 선택할 수 있는 권한을 부여한 것을 의미한다(Leslie et al., 2012). 해당 제도는 가족친화적 정책(family friendly policy)의 일환으로 시작되었으며(Shockley & Allen, 2007), 조직구성원의 일과 생활의 균형(work-life balance)을 유지함으로써(Hayman, 2009) 그들의 업무에 대한 만족도 및 성과에 긍정적인 영향을 미치는 방안으로 인식되어져 왔다(예. 황순옥·한상일, 2013; 민경률·박성민, 2013; Leslie et al., 2012). 유연근무제의 시행은 장소 및 분야에 따라 차이를 보이며, 국내 공공분야에서의 해당 제도의 본격적인 도입은 전술한 두 기준 모두를 고려할 때 상대적으로 늦은 편이다. 해외의 경우 유연근무제의 시초는 1960년대 후반 독일의 민간기업에서 도입한 근무형태로 볼 수 있다(Swart, 1978). 이후 1970년대에 미국, 영국, 캐나다 등 영미권 국가에 등장하였으나 활성화되지는 못했으며(Meel, 2011), 1990년대에 독일, 영국 등 유럽 국가를 중심으로 학술적·실무적 차원에서의 본격적인 논의를 거친 후, 2000년대 초반에 제도적으로 도입되었다(황순옥·한상일, 2013).[5] 국내의 경우 민간분야에서 대기업을 중심으로 유연근무제가 먼저 실시되었고(황순옥·한상일, 2013), 공공부문은 2010년 2월 행정안전부가 유연근무제 기본계획 및 같은 해 8월 유연근무제 운영지침을 수립하여 중앙부처 및 지방공무원들이 해당 제도를 활용하게 되었다. 국내의 유연근무제 도입은 해외에 비해 늦었으며, 특히 국내 공공분야의 경우 가장 늦게 해당 제도를 시행하였음을 알 수 있다.

5) 영국의 2002년 유연근무규정(flexible working regulations) 및 2006년 일과 가족법(work and families act) 시행, 독일의 2000년 시간제 및 고정시간 고용법(The German part-time and fixed employment law) 등이 있다.

2. 지방공무원 유연근무제 유형 및 활용 현황

현재 지방공무원 유연근무제 운영지침(2018년 1월 개정)에서는 유연근무제의 유형을 근무시간의 운용 및 근무 장소 등에 따라 탄력근무제, 원격근무제, 시간선택제 전환 근무제의 3가지로 구분하고 있다. 세부적으로 탄력근무제는 시차출퇴근형, 근무시간선택형, 집약근무형, 재량근무형의 4개 하위유형으로, 원격근무제는 재택근무형과 스마트워크근무형의 2개 하위유형으로 각각 구분하고 있다. 시간선택제 전환 근무제는 별도의 하위유형을 두지 않는다. 먼저 탄력근무제는 주 40시간 근무를 기본으로 하되, 공무원이 자신의 출퇴근시각 및 근무시간 등을 자율적으로 조정할 수 있는 유형이다. 원격근무제는 자치단체 청사 또는 현장 등의 특정한 장소에 구애받지 않고 재택 또는 외부에 설치된 스마트워크센터에서 근무할 수 있는 유형이다. 시간선택제 전환 근무제는 주 40시간보다 짧게 근무하며, 보통 육아, 가족돌봄 등의 사유로 해당 유형을 이용하게 된다. 〈표 1〉은 현행 유연근무제의 유형 및 유형별 실시기간, 신청시기 등의 내용을 정리한 것이다.

〈표 1〉 지방공무원 유연근무제 유형

유형		활용방법
탄력근무제	▸주 40시간 근무하되, 출퇴근시각·근무시간·근무일을 자율 조정	
	시차 출퇴근형	- 일 8시간 근무체제 유지, 출퇴근시간 자율 조정 - 출근유형은 07:00~10:00까지 30분 단위 권장
	근무시간 선택형	- 일 8시간에 구애받지 않음(일4~12시간 근무), 주 5일 근무 준수 - 근무가능시간대: 06:00~24:00 - 1일 최대 근무시간은 12시간으로 제한
	집약 근무형	- 일 8시간에 구애받지 않음(일4~12시간 근무), 주 3.5~4일 근무 - 근무가능시간대: 06:00~24:00 - 1일 최대 근무시간은 12시간으로 제한
	재량 근무형	- 출퇴근 의무 없이 프로젝트 수행으로 주 40시간 인정 - 고도의 전문적 지식과 기술이 필요해 업무수행 방법이나 시간 배분을 담당자의 재량에 맡길 필요가 있는 분야
원격근무제	▸특정 근무장소를 정하지 않고 정보통신망을 이용하여 근무	
	재택 근무형	- 사무실이 아닌 자택에서 근무
	스마트워크 근무형	- 자택 인근 스마트워크센터 등 별도 사무실에서 근무
시간선택제 전환 근무제		- 주 40시간 보다 짧은 시간 근무

자료: 행정안전부(2018). 지방공무원 유연근무제 운영지침 수정 인용

기존의 선행연구는 유연근무제 현황 등에 대한 실무적 차원에서의 접근이 부재하였다. 본 연구는 17개의 광역 및 226개의 기초자치단체로 구성된 국내 243개 지방자치단체들의 유연근무제 현황을 파악하였다. 먼저 각 자치단체별 2019년, 2020년도의 전체 유연근무제 및 유연근무제 유형별 이용빈도를 수집한 후, 이를 통합하여 분석하였다. 활용 현황 분석 결과를 요약하면, 하위유형

별 증가 정도 및 전체 제도 이용 중 하위유형별 비중은 차이가 있지만, 전체적으로 2019년 대비 2020년의 지방공무원의 유연근무제 이용빈도는 증가하였다.

〈표 2〉는 지방공무원의 유연근무제 활용 현황을 제시한 것이다. 분석 결과, 2019년 대비 2020년의 전체 유연근무제(56,742건□103,776건, 82.9% 증가) 이용빈도는 증가하였다. 유형별 이용빈도를 살펴보면, 여전히 탄력근무의 이용빈도(전체 103,776건 중 70,788건)가 가장 높게 나타나고 있지만, 원격근무제(58건□29,383건, 505.6% 증가)가 탄력근무제(53,482건□70,788건, 32.4% 증가) 및 시간선택 전환 근무제(3,202건□3,605건, 12.6% 증가)에 비해 큰 폭으로 증가하였음을 알 수 있다.

〈표 2〉 지방공무원 유연근무제 및 유형별 이용 현황

2019년				2020년			
계	탄력근무	원격근무	시간선택	계	탄력근무	원격근무	시간선택
56,742	53,482	58	3,202	103,776 (82.9)	70,788 (32.4)	29,383 (505.6)	3,605 (12.6)

* 시간선택은 시간선택제 전환 근무제를 의미함; 괄호안 내용은 2019년 대비 증감율(%)

전년 대비 원격근무제 이용빈도의 급격한 증가(〈표 2〉 참조) 및 코로나 팬데믹에 따른 원격근무제의 효용성을 고려하여 해당 제도의 활용 현황을 구체적으로 파악하였다. 〈표 3〉은 원격근무제의 하위유형별 이용 현황의 제시이다. 분석결과 하위 유형인 재택근무형(47건□29,279건)과 스마트워크근무형(11건□104건)의 이용빈도가 모두 증가한 것으로 나타나, 하위유형을 고려한 비교에서는 재택근무형의 이용빈도가 스마트워크근무형 대비 상대적으로 높은 것이 확인되었다.

〈표 3〉 지방공무원 원격근무제 하위유형별 이용 현황

2019년			2020년		
계	재택근무형	스마트워크 근무형	계	재택근무형	스마트워크 근무형
58	47	11	29,383	29,279	104

전술한 내용을 정리하면, 지방자치단체에서의 유연근무제 활용은 급증하였으며, 하위유형 중 원격근무제의 활용 정도가 가장 크게 증가하였다. 이는 코로나 팬데믹 상황에서의 원격근무제의 높은 효용성을 고려한 행정안전부의 권고사항에 큰 영향을 받은 것으로 보인다. 실제 공공분야의 경우 코로나 확진자가 급증한 2020년 3월부터 유연근무제 활용을 독려하고 있으며, 특히 유연근무제의 하위유형 중 원격근무 또는 재택근무의 활용을 권장하고 있다.[6] 다만 이와 같은 원격근무의 효용성 및 중앙부처의 권고에도 불구하고, 여전히 유연근무제의 유형 중 탄력근무제에 집중된 활용 실태를 검토함으로써, 지방자치단체에서의 원격근무 활용의 어려움을 파악하고 이에 대한

6) 현재 행정안전부는 코로나 팬데믹 상황을 고려하여 기관 또는 부처별로 정원의 1/3 이상이 유연근무제를 활용하도록 권고하고 있다.

개선방안 마련이 필요하다.

3. 선행연구 검토

지금까지의 유연근무제 관련 연구는 크게 3가지 흐름을 보인다. 첫 번째 흐름은 유연근무제 제도의 도입 및 활용방안에 관한 연구들이다(예. 진종순·장용진, 2010; 정진택·이윤묵, 2013). 해당 연구들은 유연근무제의 도입, 현황, 제도 등을 설명하며 제도의 활용수준 향상방안 및 개선방안을 제시하고 있다. 두 번째 흐름은 국내·외 사례의 비교 분석 연구들이다(예. 유계숙 외., 2009; 진종순·장용진, 2010; 박세정, 2012; 진종순, 2012). 이러한 연구들은 미국, 영국 등 공직사회에 유연근무제를 먼저 도입한 국가들과의 제도 비교를 통하여 한국 제도의 개선점과 활성화 방안을 제시하고 있다. 마지막 흐름은 조직행동론 관점에서 조직 및 개인을 대상으로 유연근무제 도입을 통한 조직의 성과 또는 성과 관련 변수들과의 인과관계를 검증한 연구들이다(예. 배귀희·양건모, 2011; 황순옥·한상일, 2013; 민경률·박성민, 2013; 이정석·오세희, 2014). 해당 연구들은 실증적 분석방법을 활용하여 제도의 실질적 효과를 살펴보는 것을 목적으로 한다.

유연근무제의 도입 및 활용방안에 관한 연구들은 공직사회 및 공공부문에 제도가 적용된 과정, 정책, 세부 유형, 현황 등을 살펴보고 이를 통해 현재의 문제점과 개선방안을 제시하는 방식을 취한다(예. 진종순·장용진, 2010; 정진택·이윤묵, 2013). 이와 같은 방식은 국내·외 사례의 비교 분석 연구에서도 거의 동일하게 나타난다(예. 유계숙 외., 2009; 진종순·장용진, 2010; 박세정, 2012; 진종순, 2012). 예를 들어 진종순·장용진(2010)은 미국, 영국, 독일의 공공분야의 유연근무제 운용 현황과 내용을 소개하며, 제도 활용의 중요한 요인으로서 상세한 세부지침, 일관성있는 관리, 관리자의 인식제도, 지속적인 평가 및 결과 공개, 재정 마련 등을 제시한다. 해당 연구들에서 도출된 분석결과는 어떤 지역이나 직종이든 공공분야에서 제도를 운용하는 조직의 환경이 동일하다는 가정하에서만 수용될 수 있다. 그러나 유연근무제를 도입하여 활용하는 공공분야의 기관들은 각각 서로 다른 조직환경, 조직문화, 공식적·비공식적 지원 체계를 가지기 때문에 이러한 측면을 충분히 고려한 연구가 필요하다.

한편, 조직행동론 기반의 연구들은 개인 또는 조직의 특정 요인들과 유연근무제의 도입이 개인의 직무만족도, 효능감, 업무성과 등에 미치는 영향을 실증적으로 분석한다(예. 배귀희·양건모, 2011; 황순옥·한상일, 2013; 민경률·박성민, 2013; 이정석·오세희, 2014). 이와 같은 연구들은 유연근무제를 정태적 특성을 가진 요소로 가정하고 결과론적 차원에서 제도의 실익과 효과를 검증하고 있지만, 해당 제도의 활용과 관련하여 제도 이용자 또는 환경적 차원의 내용은 세밀하게 파악하지 못하였다. 예를 들어 성별에 따라 유연근무제 사용에 대한 서로 다른 선호를 보인다고 할 때 왜 이러한 차이가 발생하는지에 대해 설명하지 못한다(예. 배귀희·양건모, 2011). 따라서 이러한 실증 연구들은 분석결과가 시사하는 바를 정성적 측면의 이해를 통해 보완해야 하는 한계를 가진다.

전술한 내용은 유연근무제의 개선방안을 연구할 때 정성적 방법과 정량적 방법의 혼합을 통해

각 방법론이 가진 한계를 보완하고, 지역 및 직종 등의 대상자들의 특성을 반영한 연구설계가 필요함을 시사한다. 이에 따라 본 연구는 지방자치단체를 대상으로 선행연구들이 고려하지 않았던 유연근무제 활용의 저해요인을 파악하고 개선방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 혼합연구방법을 활용하며, 세분화된 분석기준에 의해 유연근무제와 관련한 복잡한 조직환경을 체계적으로 살펴볼 것이다.

4. 유연근무제 특성과 six-box 모델

유연근무제는 앞서 현황을 통해 설명한 것처럼 탄력근무제, 원격근무제, 시간선택제로 구분되며, 각 유형별로 시차출퇴근형, 근무시간 선택형, 집약 근무형, 재량근무형, 재택근무형, 스마트워크 근무형 등으로 나뉜다. 각 세부 유형들의 경우 운영방식이 모두 달라 속성 등에 따른 차이가 있으며, 이로 인해 제도 공급자와 이용자 모두 각각의 입장에서 선호를 가질 수 있다. 따라서 본 연구는 유연근무제라는 제도가 갖는 광범위성, 난해성을 인식하고, 유연근무제 및 관련 문제점을 다각적으로 분석하기 위해 Weisbord(1976)의 six-box 모델을 수정하여 활용하였다. six-box 모델은 흔히 조직을 다방면적으로 진단할 때 활용되며, 이때 연구대상이 되는 조직은 하나의 개방체제 즉 조직구조와 조직과정이 결합된 개체로 인식된다(김태훈, 2020). 이 모델은 조직 내 개별적 문제점을 분석하는 방식과 개별요인 간 인과관계와 상호관계를 포괄적으로 분석하는 방식을 모두 활용한다(김태훈, 2020). 따라서 유연근무제를 도입 및 운용하는 조직을 종합적으로 분석하고 파악하는 접근방식으로서 유용하다고 볼 수 있다.

Weisbord(1976)는 six-box 모델을 통해 조직관리 과정에서 적합관계와 공식·비공식 체계의 존재를 주요하게 고려한다(김태훈, 2020). 적합관계에서는 구체적으로 두 가지 내용을 주요하게 살펴보고 있는데, 이는 조직과 환경 간 적합관계와 조직 구성원과 조직 간 적합관계이다(김태훈, 2020). 또한 공식적 체계는 조직 내·외부에 공식적으로 알려진 절차 및 지침인 반면 비공식적 체계는 실제 조직 내에서 이루어지는 행위들을 뜻한다(김태훈, 2020). 구체적으로 six-box 모델은 목적(purpose), 조직구조(structure), 상호관계(relationships), 리더십(leadership), 보조 메커니즘(helpful mechanisms), 보상(rewards) 등 6가지 진단변수(요인)를 분석기준으로 하여, 각각의 개별요인의 관점에서 제도의 공식적 체계 및 비공식적 체계에 대한 분석이 가능하다. 〈표 4〉는 전술한 six-box 모델의 내용을 정리한 것이다.

〈표 4〉 Weisbord(1976)의 six-box 모델

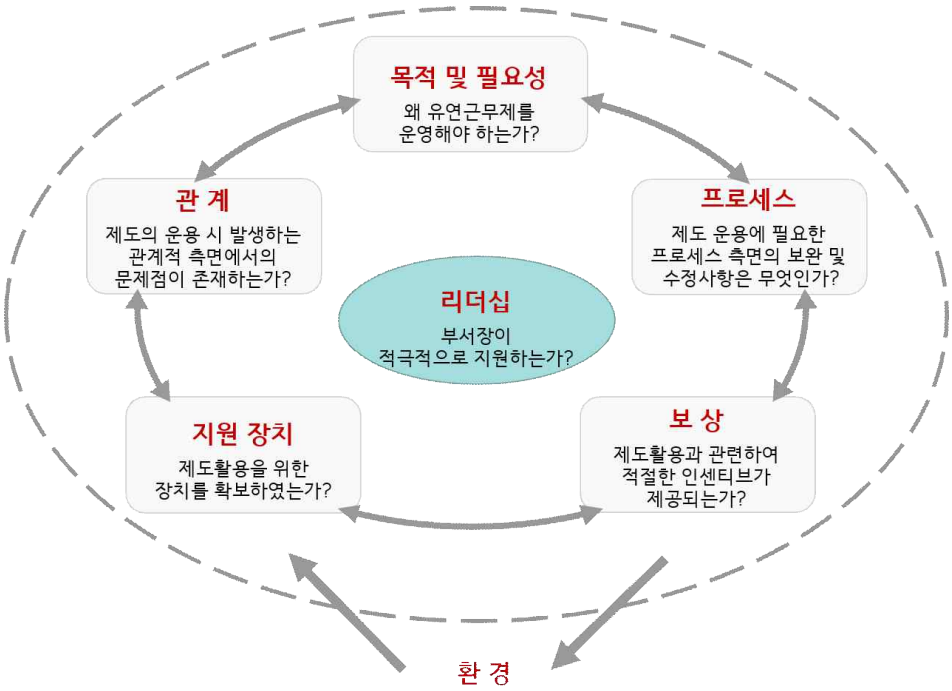
구분	공식적 체계	비공식적 체계	주요 진단 질문
목적	■ 목표의 명확성	■ 목표에 대한 동의	■ 목표의 명확성: 구성원들이 조직의 사명과 목표에 대하여 분명하게 알고 있는 정도 ■ 목표에 대한 동의: 구성원들이 조직의 목표를 달성하기 위한 내적 구조간의 적절한 조화 여부를 판단

조직구조	■ 기능적, 프로그램 중심 또는 매트릭스	■ 실제 업무가 어떻게 이루어지고 있는가? 혹은 이루어지지 않고 있는가?	■ 목표를 달성하기 위한 내적 구조간의 적절한 조화 여부를 판단
상호관계	■ 누가, 누구를, 무엇을 다루어야 하는가?	■ 얼마나 효과적으로 실행하고 있는가? ■ 갈등관리의 양태는?	■ 구성원과 개인 간의 관계, 상이한 업무를 수행하는 부서 간의 관계, 구성원과 담당 업무의 특성간의 관계 등 3가지 중요한 유형을 고려 ■ 요구되는 상호의존성 정도를 진단하고, 그 다음에 관계의 질을, 그리고 마지막으로 갈등관리의 양태를 진단
리더십	■ 최고관리자는 무엇을 관리하는가? ■ 어떤 시스템이 사용되고 있는가?	■ 어떻게? ■ 관리의 규범적 스타일	■ 다른 5개 상자를 연결하는 중심축: 다른 요소들을 관찰하고 상호간의 균형을 유지하도록 하는 역할을 담당 ■ 조직의 주요 의사결정자 또는 최고관리자가 리더의 역할을 담당 ■ 진단가들: 리더의 목표설정, 목표가 프로그램에 녹아들도록 하고, 조직의 통합을 이루고, 내부갈등을 해소하여 질서를 유지하는 역할을 어느 정도 수행하는가를 분석
보조 매커니즘	■ 예산시스템 ■ 정보관리 ■ 기획 ■ 통제	■ 실제 무엇을 위하여 활용되는가? ■ 실제 어느 정도 기능하고 있는가? ■ 어떻게 시스템은 작동되지 않는가?	■ 다양한 조직 구성요소들을 묶는 것으로 모든 조직이 생존하기 위하여 갖추어야 할 과정: 구성원들이 조직목표를 달성하는데 도움이 되고 있는지 여부 진단(기획, 통제, 예산, 정보시스템)
보상	■ 명시적인 시스템 ■ 무엇인가?	■ 묵시적·심리적 보상 ■ 보상에 대해 구성원들은 어떻게 느끼고 있는가?	■ 조직의 공식적인 보상과 구성원들이 기대하는 정도가 비슷한지 아니면 차이가 나는지를 진단

자료: Harrison & Shirom, 1999: 101-104; 박맹우, 2006: 17-18; 재인용

본 연구는 Weisbord(1976)의 six-box 모델을 일부 수정·적용하여 유연근무제를 분석하고자 한다. 이는 six-box 원형모델이 조직 전반을 진단하기 위해 활용되므로 해당 모델을 통해 제도 운용과 관련한 포괄적인 사항을 살펴볼 수 있으나, 실제 유연근무제에 적용했을 때에는 내용이 구체적으로 제시될 필요가 있기 때문이다. 해당 모델을 통해 유연근무제를 두 차원인 공식적 측면과 비공식적 측면에서 분석함으로써, 지방자치단체가 해당 제도의 원활한 운영, 관리 등을 위해 필요한 체계를 확보하였는지를 진단할 수 있다. 공식적 체계의 분석은 중앙정부 또는 해당 자치단체가 유연근무제의 운영 및 지원을 위해 채택하고 있는 특정 형식, 실체 등의 존재 여부를, 비공식적 체계 분석은 이를 위한 구체적인 실천방안 또는 체계 등의 마련 여부를 각각 파악할 수 있다. 본 연구는 six-box 모델의 주요 진단변수를 유연근무제의 제도적 측면을 고려하여, 목적 및 필요성, 프로세스, 관계, 리더십, 지원장치, 보상으로 재정리하였다. 〈그림 1〉은 수정된 six-box 모델과 공식적·비공식적 체계를 제시한 것이다.

〈그림 1〉 유연근무제 분석을 위한 six-box 모델



진단 변수	공식적 체계	비공식적 체계
목적 및 필요성	유연근무제 도입 목적의 명확성	- 구성원들이 유연근무제 도입의 목적을 이해하였는가? - 구성원들 간 유연근무제 도입에 대한 공감대가 형성되었는가?
프로세스	유연근무제의 실행을 위한 절차	- 유연근무제의 실행절차는 효율적·효과적으로 구성되었는가? - 유연근무제의 실행을 위한 불필요한 절차는 없는가? - 유연근무제 실행을 위해 조직 환경, 구성원의 업무 특성 등이 반영되어 있는가?
관계	유연근무제 운용과 관련한 조직 내 관계 및 문제점	- 유연근무제의 운용 과정에서 나타나는 구성원 간, 부서 간 관계는 어떠한가? - 유연근무제의 활용을 저해하는 관계적 측면에서의 문제점이 존재하는가? - 조직 내 관계는 유연근무제 시행에 긍정적인 영향을 주는가?
리더십	유연근무제와 관련한 부서장/관리자의 인식 및 지원	부서장/관리자는 - 유연근무제의 목적을 이해하고 있는가? - 유연근무제의 활용 필요성을 인지하고 있는가? - 유연근무제의 활용을 위한 적극적인 지원을 하는가? - 유연근무제 활용 시 발생하는 다른 업무와의 충돌을 해결하고자 노력하는가?
지원장치	유연근무제 운용에 필요한 기반	- 유연근무제 운용·활용에 필요한 재정, 인력, 전산시스템 등을 확보하였는가? - 이러한 지원장치들은 무엇을 위해 사용되고 있으며, 실제로 유연근무제의 운용 과정에서 어떤 역할을 하고 있는가? - 이러한 지원장치가 조직의 효과성을 저해하고 있지는 않은가?
보상	유연근무제 활용에 대한 공식적인 보상체계	- 유연근무제의 활용 또는 활용 독려를 위한 보상이 제공되고 있는가? - 관련한 보상은 구성원의 기대에 상응하는가? - 해당 보상이 구성원에게 유연근무제 활용 유인이 될 수 있는가?

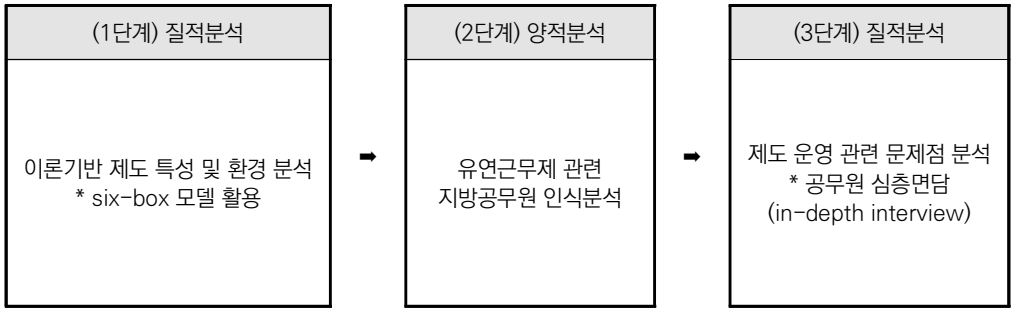
자료: Weisbord(1976)를 수정 인용

Ⅲ. 연구설계

1. 연구방법

본 연구는 유연근무제 제도 및 관련 환경의 두 가지 측면을 혼합연구방법(mixed method)을 통해 분석하였다. 구체적으로는 ① 이론 기반 제도 분석, ② 설문 데이터 기반 양적 분석, ③ 면담 기반 질적 분석을 병행하였다. 이와 같은 분석의 목적은 그동안 유연근무제의 실효성 분석에 매몰되어 기존 연구에서 간과하였던 유연근무제의 활용과 관련한 문제점을 파악하고, 실무적인 차원에서 구체적인 개선방안을 제시하기 위함이다. 〈그림 2〉는 본 연구의 분석방법에 대한 간략한 기술이다.

〈그림 2〉 연구방법



1단계 분석에서는 이론적 분석틀을 통해 예상되는 제도운영 관련 문제점을 도출하였다. 일반적으로 제도는 관련 분야와 정책에 따라 그 속성, 포괄 범위 및 유형 등이 다양하게 나타나기 때문에(Rossi, Lipsey, & Freeman, 2004), 제도분석을 위해 정형화되거나 일반적으로 통용할 수 있는 분석틀을 제시하는 것은 어렵다. 따라서 분석하고자 하는 제도의 특성 및 관련 환경 등 넓은 측면을 고려한 분석기준이 마련되어야 한다. 다시 말해, 제도운영과 관련한 문제점을 파악하기 위해서는 해당 제도 자체에 대한 기본적인 이해 뿐만 아니라 조직환경 및 문화 차원에서의 접근이 필요하다. 이를 통해 과연 자치단체는 제도를 수용할 수 있는가, 현재 해당 제도의 활용 정도는 어떠한가, 제도 활용상 어떤 요인들이 장애가 되고 있는가 등을 이해할 수 있다.

2. 자료수집 및 분석방법

본 연구는 1단계 분석에서 도출한 기준들의 적합 여부 및 지방자치단체 차원의 유연근무제 관련 문제점을 파악하기 위한 양적 데이터 분석을 진행하였다. 이를 위해 행정안전부가 실시한 지방자치단체 유연근무제 현황 조사 데이터를 2차 데이터로 활용하였다. 조사기간은 2020년 6월부터 8월이었으며, 설문은 먼저 행정안전부가 17개의 특광역시 및 도 단위의 광역자치단체에 공문의

첨부문서 형태로 발송한 후, 해당 광역자치단체가 기초자치단체별 유연근무제 담당 인력으로부터 응답을 취합하여 행정안전부에 회신하는 방식으로 진행되었다. 배포되었던 설문은 광역자치단체를 통해 행정안전부에 전량 제출되었기 때문에 100%의 회수율을 보였으나, 81개의 기초자치단체가 설문에 응답하지 않아 실제 응답률은 66.7%였다. 2단계 분석은 분석기준의 명확화에 기여하였으나, 2차 데이터를 기반으로 하여 관련 문제점을 고찰하는데 한계가 존재하여 본 연구는 이를 보완하기 위한 추가 분석의 과정을 거쳤다.

본 연구는 전술한 2단계 분석의 약점을 보완하기 위해 마지막으로 자치단체 공무원을 대상으로 하는 심층인터뷰(IDI, in-depth interview)의 결과를 분석하였다. 사회과학연구에서 널리 활용되는 표적심층면담(FGI, focus group interview)은 IDI에 비해 높은 경제적 효율성을 가지고 있지만, 동일한 시간과 공간에 소속이 다른 복수의 공무원들을 대상으로 조사를 진행하는 것은 현실적으로 쉽지 않다. IDI는 응답자와 조사자가 직접적으로 일정한 범위의 주제에 대해 개방적으로 대화하기 때문에, 특정 이슈에 대한 논의 및 분석을 기반으로 하는 본 연구의 성격과 잘 맞는다. 또한 일반적으로 조직 구성원들은 결과적으로 자신들에게 불리하거나 부정적으로 작용할 가능성이 있는 정보를 유출하는 것을 꺼려하는 성향이 강하기 때문에(Ashford et al., 1998; Roberts & O'Reilly, 1974; Ryan & Oestreich, 1991), 다른 자치단체 구성원과 합석하여 인터뷰를 진행할 경우 본인이 소속된 자치단체의 유연근무제 관련 이슈를 공유하지 않을 가능성이 있다. 따라서 다른 연구대상과 분리되어 독립적으로 진행되는 IDI를 통해 유연근무제의 활용에 대한 현실적 어려움을 파악하는 것이 적절하다.

3. 연구대상 선정

본 연구에서는 연구방법의 신뢰성과 타당성을 확보하기 위해 인터뷰 대상 지역을 광역자치단체와 기초자치단체 시·군·구 유형에 따라 유형별 숫자에 비례하여 선정하였다. 또한 지방자치단체의 규모와 지역의 경제·산업 현황을 고려하여 50만 이상 시, 50만 미만 시, 도농복합시, 5만 이상 군, 5만 미만 군의 유형을 모두 포함하고, 지방자치단체와 유사하게 지방 단위의 기능을 담당하는 특별지방행정기관을 포함하여 지방자치단체 내 공공기관을 포괄하고자 하였다. 또한 소속, 직급, 직위, 유연근무제 담당 여부 등을 고려하여 인터뷰의 대상을 자치단체 소속 유연근무제 또는 대민업무 담당 공무원, 지역 내 취업 관련 업무를 수행하는 고용노동부 산하 고용지원센터 소속 공무원으로 선정하였다. 조사기간은 2020년 10월부터 12월까지였다. 〈표 5〉는 인터뷰 대상자의 특징을 정리한 것이다.

〈표 5〉 인터뷰 대상자 특징

인터뷰대상	소속	직급	직위	유연근무제 담당 여부*	인터뷰방식	인터뷰일자
1	A자치단체(구)	7급		N	전화	2020.10.25.
2	B기관(시)	6급	팀장급	N	전화	2020.10.30.
3	C기관(시)	7급		N	면담	2020.11.2.
4	D자치단체(시)	7급		N	면담	2020.11.3.
5	E자치단체(시)	7급		Y	면담	2020.11.5.
6	F자치단체(시)	7급		Y	면담	2020.11.10.
7	G자치단체(군)	6급	팀장급	N	면담	2020.11.20.

* 유연근무제 담당일 경우 Y, 아닐 경우 N

Ⅳ. 분석결과

1. 2단계 분석결과(인식조사 결과 및 유형화)

본 연구는 전술한 바와 같이 원격근무제 이용 현황을 분석하기 위해 자치단체별 관련 데이터를 취합하였으며, 이 과정에서 공무원들의 유연근무제 관련 인식을 조사하였다. 해당 설문은 자치단체별 유연근무제 담당 인력들을 대상으로 진행하였으며, 유연근무제 및 원격근무제 활용이 어려운 이유에 대해서 개방형 질문(open-ended question)으로 물었다.

유연근무제의 활용이 어려운 이유에 대해서는 인허가, 세무 등의 대민업무나 기타 민원업무를 수행하는 구성원의 경우 제도의 활용이 어렵다는 의견이 가장 많았다. 담당자의 유연근무제 활용 시 발생하는 업무 공백 및 동료의 업무부담 가중에 대한 의견도 높은 빈도를 보였고, 구성원에 대한 통제·관리의 어려움, 제도 활용에 대해 부정적인 조직 분위기, 동기·유인 부족, 유연근무제 관련 정보 부족 등의 순으로 나타났다. 〈표 6〉은 전술한 내용의 빈도분석 결과이다.

〈표 6〉 유연근무제 활용 관련 인식조사 결과

순위	유연근무제 활용 저해 요인	빈도	비율(%)
1	업무성격 및 형태로 인한 제도 활용의 제약 존재	19	30.6
2	업무 공백 및 업무대행자의 업무부담 가중	18	29.0
3	근태 및 업무 성과 관리의 어려움	10	16.1
4	제도 활용에 대해 우호적이지 않은 조직 분위기	8	12.9
5	동기·유인 부족	5	8.1
6	해당 제도 관련 정보 및 인식 부족	2	3.2
계		62	100

원격근무제의 활용이 어려운 이유로는 유연근무제와 같이 업무성격상 제도 활용의 제약이 존

재한다는 의견이 가장 많았지만, 다수의 의견은 외부 접속 시의 정보 열람 제한 및 시스템 불안정, 시설 및 장비 부족 등 업무수행의 불편함과 관련된 본질적인 것이었다. 〈표 7〉은 원격근무제 활용 어려움에 대한 설문자료 빈도분석의 결과를 제시한 것이다.

〈표 7〉 원격근무제 활용 관련 인식조사 결과

순위	원격근무제 활용 저해 요인	빈도	비율(%)
1	업무성격 및 형태로 인한 제도 활용의 제약 존재	12	22.6
2	외부 접속 시 열람 가능 정보 제한	10	18.9
3	업무 공백 및 업무대행자의 업무부담 가중	9	17.0
4	원격근무에 필요한 시설 및 장비 부족	8	15.1
5	외부 접속 시 시스템 불안정	6	11.3
6	근태 및 업무 성과 관리의 어려움	5	9.4
7	외부 접속시 보안 취약	3	5.7
계		53	100

전술한 인식조사의 결과는 본 연구가 1단계에서 설정한 분석기준에 따라 유형화가 가능하다. 유형화 결과 유연근무제 활용 관련 의견들은 목적 및 필요성, 프로세스를 제외한 4가지 측면 즉 관계, 리더십, 보상, 지원장치와 관련이 있는 것으로 나타났다. 특히 자치단체 공무원들이 인식하는 원격근무제 활용을 저해하는 요인들 중 대부분은 지원장치와 관련된 것이었다. 〈표 8〉은 분석기준에 따라 유형화된 유연근무제 및 원격근무제 활용의 장애 요인들이다.

〈표 8〉 분석기준에 따른 유연근무제 관련 의견의 유형화 결과

분석기준	유연근무제 및 원격근무제 활용 저해 요인
관계	- 업무성격 및 형태로 인한 제도 활용의 제약 존재 - 업무 공백 및 업무대행자의 업무부담 가중
리더십	- 근태 및 업무 성과 관리의 어려움 - 제도 활용에 대해 우호적이지 않은 조직 분위기
지원장치	- 해당 제도 관련 정보 및 인식 부족 - 외부 접속 시 열람 가능 정보 제한 - 원격근무에 필요한 시설 및 장비 부족 - 외부 접속 시 시스템 불안정 - 외부 접속시 보안 취약
보상	- 동기·유인 부족

2. 3단계 분석결과(담당 인력 IDI 결과)

2단계 분석이 1단계 분석에서 고려한 주요 분석기준과 관련한 주요 이슈를 확인하는 과정이었다면, 3단계는 공무원 IDI를 활용한 관련 이슈의 심층 분석 과정이다. 이하에서는 six-box 모델의 분석기준인 목적 및 필요성, 프로세스, 관계, 리더십, 지원장치, 보상의 순서대로, 3단계 분석 결과를 제시한다.

1) 목적 및 필요성

목적 및 필요성은 유연근무제의 도입 목적이 자치단체 공무원들에게 명확하게 인식되고 있는가를 파악하는 기준이다. 우선 공식적 측면에서 유연근무제는 저출산 및 고령화로 인한 인구 문제, 일과 가정 간 양립 문제 등의 다양한 사회적 차원의 이슈 및 요구에 대응하기 위한 취지를 가지며, 공공부문에는 2010년 '유연근무제 운영지침'을 제정하여 해당 제도의 시행을 위한 법적근거를 마련하였다. 비공식적 측면으로는 실제 자치단체 공무원들이 유연근무제의 목적 및 필요성을 인식하고 적극적으로 활용하고 있는지를 살펴볼 수 있다. 실제 유연근무제 시행 이후, 지방공무원의 유연근무제 활용 빈도는 지속적인 증가추세에 있다. 유연근무제 시행 초기 해당 제도의 활용 인원은 전체 지방공무원의 1% 수준이었고, 큰 폭은 아니었으나 2011년에는 3.6%까지 증가하였다(박세정, 2012). 또한 본 연구의 분석결과에 따르면, 중앙부처에서의 유연근무제 이용률[7]에는 미치지 못하지만 2019년과 2020년에는 20.2%와 31.5%로 크게 증가하였다. 이와 같은 유연근무제 활용의 증가는 자치단체 차원에서의 해당 제도 활용의 필요성을 공감하고 있음을 방증하는 것으로 이해할 수 있다. 실제 지방공무원이 인식하는 유연근무제 운영의 필요성 및 공감대는 아래의 면담결과를 통해 확인할 수 있다.

> *"...유연근무제를 본격적으로 시행한 것은 코로나 이후인데... 처음엔 제도시행과 관련하여 의문이 많았습니다. 공공분야, 특히 자치단체에는 맞지 않다고 생각했던 것이었죠. 그런데 시간이 지날수록 사용자 입장에서도 업무수행에 도움이 된다는 생각이 듭니다..."(E자치단체 7급 xxx, 인터뷰일자: 2020.11.5.)*

> *"...유연근무제가 업무수행에 제약이 많은 것은 사실입니다. 하지만 해당 제도의 활용으로 생활의 질이 향상되고... 여유가 생겼다고 할까요... 결과적으로는 업무수행에도 도움이 되겠지요. 특히 요즘 같은 (코로나)시국에는 유연근무제 중에서도 원격근무의 의미가 크다고 생각합니다..."(C기관 7급 xxx, 인터뷰일자: 2020.11.2.)*

본 연구는 전술한 유연근무제의 목적 및 필요성에 대한 전반적인 관점에서의 접근에 더하여 세부 유형에 대해서도 이해하고자 하였다. 앞서 제시한 면담결과와 같이, 원격근무에 대한 공무원들의 인식은 긍정적이다. 또한 원격근무 방식에 대한 참여의지 또한 높게 나타나고 있다(이재호·김태진, 2016). 해당 내용을 고려할 때, 자치단체는 원격근무 제도 운용에 필요한 구체적이고 명확한 목표를 제시하고 있으며, 조직 구성원인 공무원들 또한 해당 제도의 필요성에 대해서 공감하고 있음을 확인할 수 있다. 하지만 자치단체 차원에서의 전체 유연근무제 및 하위 유형인 탄력근무제, 원격근무제, 시간선택제 전환 근무제 각각의 활용 빈도가 증가하였음에도, 원격근무의 활용 비중은 다른 유형에 비해 상대적으로 낮음을 알 수 있다(2019년 0.1%, 2020년 28.3%, 〈표 2〉 참조). 이는 현재 유연근무제

7) 2016년부터 2019년까지의 기간 동안 중앙부처 공무원 정원 중 유연근무제 이용 인원의 비율은 22%에서 68.6%까지 증가하였다(인사혁신처, 2020).

및 하위유형인 원격근무제의 목적과 필요성이 명확하게 공유되고는 있지만, 해당 유형의 활용률이 상대적으로 높지 않은 점을 고려할 때 다른 분석기준을 통한 접근이 필요함을 시사한다.

2) 프로세스

프로세스는 유연근무제의 실행을 위한 절차의 적정성을 파악하기 위한 분석요인이다. 유연근무제의 신청은 공식적인 절차를 통해 이루어진다. 이용 희망자는 전산시스템에 등록되어 있는 신청서 양식을 작성 후 소속 부서장의 승인을 받아야 한다. 2017년까지 유연근무의 신청은 전일까지 완료되어야 했지만, 2018년부터는 일부 하위 유형의 경우 당일 신청이 가능하도록 제도가 수정되어 이용자의 편의성이 향상되었다. 이처럼 프로세스의 공식적 측면에서 유연근무제는 이용자들의 활용에 초점을 맞추어 운용 중인 것으로 볼 수 있다. 특히, 〈표 9〉의 내용과 같이, 유연근무의 하위 유형별 신청 시기는 차이를 보이며, 사용자는 실시 전일, 당일, 수시의 시간적 범위 내에서 유연근무를 신청할 수 있다. 유연근무제의 신청 방법은 하위 유형별로 차이가 존재하지만, 이는 각각의 하위 유형에 따라 외형적으로 구별되는 신청서 양식을 사용하는 것에서 차이가 있으며 작성하는 내용은 크게 다르지 않다.

〈표 9〉 유연근무 신청 시기 및 해당 유형

신청시기	유연근무제 유형
실시 전일	집약근무형, 재택근무형
당일까지	시차출퇴근형, 근무시간선택형, 스마트 워크 근무형
수시	재량근무형, 시간선택제 전환 근무제

자료: 행정안전부 지방공무원 유연근무제 운영지침(2018)

또한 프로세스의 비공식적 측면 역시 공식적 측면과 마찬가지로 자치단체 공무원들이 이용하는데 별다른 어려움이나 장애요인이 없는 것으로 나타났다. 이러한 공무원들의 인식은 아래의 면담결과를 통해 확인할 수 있으며, 실제 사용자들은 신청 절차에 있어서 어려움을 겪거나 해당 절차에 대한 문제의식을 갖고 있지 않은 것으로 나타났다.

> *"...유연근무를 신청하는 절차가 크게 복잡하다고 생각하지 않습니다. 신청은 어렵지 않고, 신청을 하게 되면 보통 승인이 되는 편입니다..."(G자치단체 6급 xxx, 인터뷰일자: 2020.11.20.)*

> *"...유연근무제 유형별로 신청하는 양식 등이 다르긴 한데, 그로 인해 큰 어려움은 느끼지 않아요. 신청방법에 크게 문제가 있다고 느낀 점은 없습니다..."(D자치단체 7급 xxx, 인터뷰일자: 2020.11.3.)*

3) 관계

관계는 유연근무제의 활용에 따른 구성원의 공석, 그로 인해 발생하는 유관 부서나 구성원들 간

업무협조 및 수행 관련 문제 파악을 위한 분석기준이다. 유연근무제의 경우 이를 활용하는 과정에서 조직구조 및 절차 상에서 상호관계의 문제점이 발생한다면 공식적 체계에서 어려움을 겪는 것으로 파악할 수 있으며, 조직구조 및 절차 상에서 상호관계의 어려움이 없으나 의도하지 않은 부작용이나 문제점이 발생하여 구성원 및 부서 간 관계가 부정적으로 변화할 경우 비공식적 체계에서의 장애요인이 있다고 판단할 수 있다.

해당 문제는 특히 유연근무제의 하위 유형인 원격근무의 활용 시 상대적으로 크게 발생한다. 탄력근무제 및 시간선택제 전환 근무제 유형은 구성원의 공석이 발생하더라도 일과시간 중 특정 시간대에 한정되기 때문에, 업무공백에 대한 예측, 구성원 간 업무조율 등이 가능하다. 예를 들어 탄력근무제의 하위유형 중 하나인 근무시간 선택형의 경우, 공동근무시간대(Core Time)를 설정하여 근무자의 업무부담, 조직 및 구성원 간 협력·조정 등의 문제를 최소화하고 있다. 반면 원격근무의 경우, 이용자가 특정 시간대가 아닌 일 단위로 근무를 하게 되어 이에 따른 문제점이 제기되고 있다. 아래의 면담결과는 원격근무 수행에 따라 발생할 수 있는 동료직원에게로의 업무 가중에 대한 내용을 담고 있다. 이러한 내용을 토대로 볼 때, 유연근무제 중 원격근무와 같이 업무공백에 대한 예측이나 구성원 간 조율 등 비공식적 체계에서 상호관계를 위한 노력이 필요한 유형의 경우 구성원들이 실제 제도 활용의 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다.

> *"...원격근무를 하게 되면 민원인 응대를 (거의)할 수가 없으니까요... 제가 재택근무를 했었는데 그렇게 되니 결과적으로는 동료가 제 업무를 떠안는 격이 되더라고요..."(A자치단체 7급 xxx, 인터뷰일자: 2020.10.25.)*

> *"...원격근무 신청한 직원이 착신전환을 해 놓지 않아서 결국 그날 해당 직원의 전화업무는 고스란히 다른 직원들이 맡았습니다. 일이 두 배로 늘어난 것이죠..."(C기관 7급 xxx, 인터뷰일자: 2020.11.2.)*

또한 대민업무수행이 많은 기초자치단체의 특성상 유연근무제의 활용은 특정 부서·분야의 구성원들에게 한정되어 있다. 일반적으로 유연근무제의 활용은 업무 특성상 인간 관계적 연계성이 비교적 낮고, 지식 집약성이 높은 업무에 보다 적합한 것으로 인식되고 있다(박세정, 2012). 아래의 면담결과는 실제로 대민접촉이 많은 업무 담당자의 경우(예. 인허가, 세무업무, 대민업무 등) 유연근무제의 활용이 상대적으로 적음을 보여준다. 특히 유연근무의 하위유형인 원격근무의 경우, 대민업무 관련 부서 및 담당자는 해당 유형을 활용하더라도 업무수행의 제약이 크게 발생하여 이를 활용하는 것은 더욱 어렵다. 따라서 원격근무의 실시에 따른 업무 공백을 줄이는 것이 중요하며, 해당 인원의 원격근무 활용이 다른 구성원의 업무 증가로 이어지지 않도록 하는 방안 마련이 필요하다.

> *"...민원업무 처리가 주를 이루는 담당자에게는 유연근무를 활용하는 실익이 없습니다. 대부분의 민원업무는 예측이 되지 않아 자리를 비울 수가 없고, 유연근무를 신청하더라도 효과적으로 해당 업무를 수행하려면 사무실이나 현장에 나올 수 밖에 없어요..."(B기관 6급 xxx, 인터뷰일자: 2020.10.30.)*

4) 리더십

리더십은 유연근무제에 대한 부서장의 인식 및 지원 수준을 파악할 수 있는 분석기준이다. 일반적으로 리더십은 조직 차원의 성과 창출 및 특정 목표 달성 뿐만 아니라 조직 구성원들의 행동에도 영향을 미치는 것으로 인식된다(Northouse, 2016). 이것은 조직의 제도 수용 관점에서, 특정 제도 및 정책이 조직에 공식적으로 시행되더라도, 해당 제도가 구성원의 활용을 통해 실질적으로 활성화되기 위해서는 부서장 또는 관리자의 제도에 대한 수용 의지 및 긍정적인 인식이 필요한 것으로 이해할 수 있다. 아래의 면담결과를 살펴보면, 유연근무제는 공식화된 제도의 일환이기 때문에, 일반적으로 부서장이 유연근무제의 실시 및 운용 목적을 공감하지 못하거나 공식적인 차원에서 비협조적인 입장을 취하는 것으로 보기는 어렵다. 다만 관리자의 입장에서 유연근무제 실시에 따른 구성원의 업무관리 문제가 제기되고 있다. 특히 원격근무를 활용하는 구성원에 대한 통제 및 관리가 어렵기 때문에 해당 제도의 활용에 대한 긍정적인 인식이 형성되어 있지 못한 것으로 나타났다. 이와 같은 관리자의 원격근무제에 대한 부정적 인식은 결과적으로 구성원들이 제도를 활용하는 데 있어서 제약으로 작용할 수 있다. 일반적으로 구성원은 자신들의 인사, 경력 등에 부정적인 영향을 미칠 것에 대한 우려 때문에 해당 제도의 이용을 꺼리기 때문이다(배귀희·양건모, 2011; Ko & Kim, 2018). 전술한 내용을 통해 볼 때, 리더십의 측면에서는 유연근무제에 대한 부서장이나 관리자의 기본적인 인식이 마련되어 있어 공식적인 체계는 갖추어진 것으로 볼 수 있다. 반면 실제 유연근무제의 목적이나 활용의 필요성을 인지하고 있음에도 불구하고, 유연근무제의 활용으로 인해 발생하는 충돌을 적극적으로 해결하거나 적극적인 지원을 통해 이용자들을 늘리고자 노력하는 모습은 보기 어렵기 때문에 비공식적 체계는 미흡하다고 볼 수 있다.

> *"...유연근무제의 실시에 대해서 단체장이 부정적인 인식을 갖는다기 보다는... (관리자인) 부서 과장의 인식이 좋지 않은 것이 더 중요한 것 같아요. 아무래도 업무관리를 하기 어려운 것은 맞으니까요..."(G자치단체 6급 xxx, 인터뷰일자: 2020.11.20.)*

> *"...관리자의 입장에서 원격근무 활용에 대해서 반대하거나 제재를 두지는 않지만... 인식이 좋지 않은 것은 사실입니다. 이러한 상황에서 굳이 무리하면서 원격근무를 할 필요는 없겠지요..."(F자치단체 7급 xxx, 인터뷰일자: 2020.11.10.)*

5) 지원장치

지원장치는 유연근무제의 운용에 필요한 인적·물적 자원 등의 기반 확보 수준을 분석하기 위한 기준이다. 먼저 자치단체 차원에서의 관련 업무수행을 위한 부서 및 인력 확보 여부이다. 현재 대부분의 자치단체의 경우, 유연근무제 운용 및 관리를 위한 전담부서를 운용하고 있지는 않으며, 관련 업무를 담당하고 있는 인력은 두고 있다[8]. 해당 인력은 지방공무원 유연근무제 운영지침에

8) 기존의 지원부서(예. 총무과, 행정과 등) 소속 인력이 복무 관련 업무의 일환으로 유연근무제의 신청 접수

근거하여 구성원들의 유연근무 신청 접수 및 처리 등의 업무를 수행하는 것으로 파악된다. 아래의 면담결과는 유연근무제 지원업무수행과 관련한 자치단체 공무원들의 의견을 제시한 것이다. 이를 정리하면 자치단체의 인력 및 재정 수준을 고려할 때, 유연근무제의 지원을 위해서 별도의 전담부서를 운영하는 것보다는 전담인력을 운용하는 것이 적절함을 알 수 있다.

"...자치단체마다 차이는 있겠지만 유연근무제 관련 업무는 보통 총무과에서 처리합니다(부서 명칭은 상이할 수 있음). 신청 관리나 처리에 대한 업무가 대부분이어서 크게 어려운 점은 없고.... 담당자 혼자서도 충분히 감당할 수 있는 정도의 업무량입니다..."(E자치단체 7급 xxx, 인터뷰일자: 2020.11.5.)

"...글쎄요. 지금까지 인력 혼자서도 유연근무제 업무를 처리하는데는 큰 문제가 없었습니다. 조직이나 부서 단위의 운영은 불필요하다고 생각합니다..."(F자치단체 7급 xxx, 인터뷰일자: 2020.11.10.)

다음은 유연근무제 이용에 필요한 정보제공 및 홍보 등과 관련된 분석이다. 유연근무제와 관련한 인식조사의 분석 결과, 해당 제도를 활용하기 어려운 이유 중 하나는 제도의 복잡성 및 제도에 대한 정보 미흡 때문이라는 응답이 확인되었다(〈표 4〉 참조). 이와 같은 문제점은 아래의 면담결과를 통해 확인할 수 있는데, 실제로 지방공무원들은 원격근무에 대해서 인지하고는 있었지만, 하위유형, 스마트워크센터 이용방법, 해당 시설의 유무 등에 대해서는 알지 못하는 것으로 나타났다. 또한 유연근무제 운영지침은 제공되고 있으나 별도의 관련 교육 및 홍보 등이 이루어지지 않기 때문에, 해당 제도의 구체적 내용, 유형, 방법 등에 대한 지방공무원들의 인식 정도는 높지 않은 것으로 판단된다. 특히 탄력근무제 유형에 비해 이용빈도 및 이용률이 상대적으로 낮은 원격근무의 경우 이와 같은 현상이 두드러지는데, 다수의 지방공무원들은 하위유형, 스마트워크센터 이용방법, 해당 시설의 유무 등에 대해서는 자세히 알지 못하는 것으로 나타났다.

"...원격근무는 재택근무를 의미하는 것이지요?..."(A자치단체 7급 xxx, 인터뷰일자: 2020.10.25.)

"...원격근무의 이용이나 구체적인 내용 등에 대해서 안내를 받은 적은 없네요..."(G자치단체 6급 xxx, 인터뷰일자: 2020.11.20.)

"...원격근무에 대해서는 대략적으로 알고 있습니다. 스마트워크근무형도 들어봤고요. 하지만 어디에 스마트워크센터가 있는지, 지방공무원이 어떤 절차를 통해서 해당 시설을 사용할 수 있는지에 대해서는 아는 바가 없습니다..."(D자치단체 7급 xxx, 인터뷰일자: 2020.11.3.)

및 처리 등에 대한 업무를 수행하고 있다.

보다 세부적인 관점에서 원격근무 이용에 필요한 기반사항을 파악하기 위한 분석도 실시하였다. 원격근무 관련 인식분석 결과(〈표 5〉 참조) 및 아래의 면담결과에 따르면, 자치단체 차원에서 스마트워크근무형을 위해 필요한 관련 시설을 확보하는 것은 쉽지 않으며, 한정된 지역에서의 해당 시설 운용은 비효율적임을 알 수 있다.

"...지방자치단체가 독자적으로 스마트워크 관련 시설을 마련하는 것은 현실적으로 어렵습니다. 설령 해당 시설을 운영한다고 해도, 어디에 설치하고 어떤 인력과 예산으로 관리해야 할까요..."(E자치단체 7급 xxx, 인터뷰일자: 2020.11.5.)

전술한 상황을 고려할 때 원격근무의 유형 중 재택근무의 활용이 상대적으로 용이하지만, 정보보안의 이유 등으로 인해 재택근무는 전산 접속, 업무수행에 필요한 정보 열람 등에 있어서 많은 제약이 존재함을 알 수 있다(〈표 5〉 참조). 아래의 면담결과를 통해 파악한 구체적인 내용을 정리하면 외부에서 '새올' 행정시스템으로의 접속은 가능하지만, 시스템 접속 이후 인허가·세무업무 등의 특정분야로의 전산접속은 허용되지 않으며, 개인 업무용 PC에 저장되어 있는 자료, 온라인 상 부서 간 공유 자료 등에 대한 접근 및 열람 또한 불가능하다. 이에 따라 외부에서의 업무수행은 새올 시스템 상에서의 단순 문서 처리, 기안, 이메일 활용 정도에 그치고 있는 실정이다.

"...원격근무 시 사무실에서 수행할 수 있는 업무의 절반에도 미치지 못하게 됩니다. 새올시스템에 접속할 수 있는 것이 할 수 있는 전부입니다. 인허가·세무 업무 등의 경우에는 새올시스템에서 또 한번 별도의 경로를 통해서 들어가야 하는데 연동이 되지 않고 있어요. 결국 사무실이 아니면 업무수행할 수 없다는 겁니다..."(G자치단체 6급 xxx, 인터뷰일자: 2020.11.20.)

"...업무용 PC에 업무와 관련된 모든 참고자료, 법령, 정보들이 저장되어 있습니다... 온라인 상에서 부서 간 공유 폴더를 통해서 수행해야 하는 업무도 있고... 외부에서 근무하게 되면 이런 자료들에 접근할 수 없어요..."(C기관 7급 xxx, 인터뷰일자: 2020.11.2.)

또한 시스템 불안정, 느린 온라인 속도 등으로 인해, 원격근무시 조직 및 구성원 간 소통문제, 회의·보고 등의 어려움이 발생하고 있다(〈표 5〉 참조). 이에 더하여 재택근무를 수행하기 위해서는 별도의 PC, 화상카메라 등의 장비가 요구되며, 이를 확보하지 못한 인력의 경우 본질적으로 해당 근무유형을 활용하기 어렵다(〈표 5〉 참조). 이와 관련한 내용은 앞서 제시한 인식조사의 결과 및 아래의 면담결과를 통해서 확인할 수 있다.

"...온라인 시스템에 접속자가 몰리는 시간대가 있는데... 이럴땐 접속 자체가 어렵고, 접속이 된 후에도 기술적인 문제가 계속 발생해서 회의 진행이 어렵습니다..."(F자치단체 7급 xxx, 인터뷰일자: 2020.11.10.)

"...재택근무를 하기 위한 장비 정도는 지원되어야 하지 않을까요? 가정에 개인 PC가 없는 직원들도 많거든요. 기반도 전혀 없는 상태에서 외부에서의 근무를 논한다는 것 자체가 문제입니다..."(C기관 7급 xxx, 인터뷰일자: 2020.11.2.)

전술한 내용을 종합하면, 공식적 체계에서 유연근무제 운용에 필요한 인적 기반(업무 담당자)은 마련되어 있으나, 유연근무제 사용자들이 실제 원격근무 등의 유형을 활용할 때 필요한 하드웨어 및 소프트웨어 시스템 등이 완비되지 않은 상황임을 알 수 있다. 더불어 비공식적 체계에서 유연근무제에 대한 홍보가 적극적으로 이루어지지 않아 제도 이용에 대해 충분히 알지 못하는 경우가 있으며, 원격근무 시 구성원 간 소통 및 회의·보고의 문제가 발생하여 활용에 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다.

6) 보상

보상은 유연근무제 활용에 대해 공식적으로 제공되는 금전적 또는 비금전적 대가의 존재 여부이다. 일반적으로 보상은 조직이 구성원에게 바라는 특정 행위의 도출에 도움을 주는 유인으로 여겨진다(이근주·이혜윤, 2007; 이재용, 2021). 따라서 보상체계는 구성원의 유연근무제 이용빈도를 증가시켜, 결과적으로 유연근무제의 활성화를 이끄는 요인으로 이해할 수 있다.

현재 유연근무제 활용에 대한 별도의 인센티브는 제공하고 있지 않기 때문에 활용자들에게 주어지는 보상은 이 제도를 활용함으로써 일-가정 양립, 가족 돌봄, 전염병 확산 저지 등의 제도적 목적을 달성할 수 있다는 점에 한정된다. 리더십의 측면에서 언급했던 부서장들이 직원에 대한 관리·감독 등의 어려움 때문에 유연근무제를 선호하지 않는 조직 내 분위기는 유연근무제 활용 시 승진 및 업적평가에 대한 불이익이 예상되어 해당 제도를 이용하고자 하는 구성원들에게 부담이 될 수 있다. 또한 일반적인 근무의 경우 초과근무 시 야근수당이 주어진다는 점을 고려하면(행정안전부, 2018), 구성원들에게 있어서 유연근무제의 활용은 긍정적으로 인식되지 못할 수 있다. 더불어 유연근무제 활용으로 인해 부서 및 구성원 간 상호관계에 부정적인 영향을 미칠 경우 중장기적으로 직장 내 관계에서 어려움을 겪을 가능성 또한 배제하기 어렵다. 관련 내용은 아래의 면담 결과에서 확인된다.

"...유연근무제 활용에 대한 보상이요? 유연근무제 자체가 보상 아닐까요? 근무시간도 자신이 조정할 수 있고, 근무장소도 구애받지 않으니까요..."(B기관 6급 xxx, 인터뷰일자: 2020.10.30.)

"...원격근무를 하게 되면 출근해서 근무하는 것보다 수당이 줄어들긴 해요. 부서장들이(관리·감독의 어려움 때문에) 좋아하는 것도 아닌데, 수당까지 줄어들면 직원 입장에서 굳이 유연근무제를 이용할 필요가 없겠지요..."(E자치단체 7급 xxx, 인터뷰일자: 2020.11.5.)

3. 분석결과 종합

현행 유연근무제에 대해 목적, 프로세스, 관계, 리더십, 지원장치, 보상의 관점에서 각각 분석한 내용은 다음과 같다. 첫째, 지방공무원의 유연근무제 활용은 지속적인 증가세를 보여왔고, 최근 코로나 팬데믹에 따른 급격한 증가를 고려할 때 해당 제도 운영의 필요성 및 공감대가 형성된 것으로 판단된다. 다만 유연근무제의 하위유형 중 하나인 원격근무의 활용 비중이 다른 유형에 비해 낮은 것에 대한 다른 관점에서의 접근이 필요해 보인다. 둘째, 유연근무의 하위유형별 신청 절차, 승인 과정, 신청 시기 등은 차이가 있으나 크게 다르지 않으며, 사용자 친화적인 체계를 확보한 것으로 분석되었다. 셋째, 유연근무제 특히 원격근무의 활용 시 발생하는 업무담당자의 공석으로 인해, 업무협조 난항 및 다른 구성원의 업무 가중 등의 문제가 발생하고 있다. 또한 대민업무 수행이 많은 기초자치단체 및 관련 부서 공무원의 경우 유연근무제 활용이 어렵거나 제약이 존재한다. 넷째, 리더십의 관점에서는 부서장이 유연근무제 활용에 대해 비협조적인 입장을 취하지는 않지만, 구성원에 대한 관리·감독의 어려움으로 인해 해당 제도의 활용에 대해 긍정적인 인식을 갖지 않음이 확인되었다. 다섯째, 전담인력을 통한 유연근무제의 관리는 큰 문제가 없었던 반면, 유연근무제의 세부내용과 관련한 교육은 부재하였고 원격근무 이용을 위해 필요한 시설·장비 등도 미흡한 것으로 분석되었다. 여섯째, 보상의 측면에서 현재 유연근무제 활용에 대한 별도의 인센티브는 제공하고 있지 않음이 확인되었다. 특히 재택근무 시 별도의 초과근무수당이 지급되지 않기 때문에, 이용자에게 해당 제도의 활용을 위한 유인이 되지 못하고 있다. 전술한 분석결과와 같이, 목적, 프로세스을 제외한 관계, 리더십, 지원장치, 보상 차원의 문제점들이 확인되었다. 〈표 10〉은 분석기준에 따른 유연근무제의 실태 및 문제점을 정리하여 제시한 것이다.

〈표 10〉 유연근무제 분석결과

분석기준	공식적 체계	비공식적 체계
목적	유연근무제 도입 목적의 명확성	- 유연근무 활용의 꾸준한 증가 □ 해당 제도 운영의 필요성 및 공감대 증가 - 반면 상대적으로 낮은 원격근무 활용비중 - 원격근무의 목적은 공유되고 있으나, 해당 유형의 활용도 제고를 위한 관점에서의 접근 필요
프로세스	유연근무제의 실행을 위한 진행절차	- 크게 다르지 않은 유연근무의 유형별 신청 절차, 승인 과정, 신청 시기 □ 사용자 친화적 프로세스 확보
관계	유연근무제 운용과 관련한 조직 내 관계 및 문제점	- 유연근무제(특히 원격근무) 활용 시 업무담당자의 공석으로 인해, 원활하지 않은 업무협조 및 다른 구성원의 업무 가중 등의 문제 발생
리더십	부서장의 인식 및 지원	- 해당 제도를 활용하는 구성원에 대한 관리·감독의 문제점 존재 - 해당 제도의 활용에 대한 부서장의 부정적 인식 존재 - 이용자의 입장에서 성과 평가 및 승진에 대한 불안감□ 유연근무제 활용의 장애요인
지원장치	유연근무제 운용에 필요한 기반	- 유연근무제 전담인력의 운용 수준은 적절 - 제도의 내용, 운영, 방법 등에 대한 낮은 인식 - 시스템 불안정, 제한된 정보 열람, 시설·장비 부족
보상	유연근무제 활용에 대한 공식적인 보상체계	- 유연근무제 활용에 대한 별도의 인센티브 미제공 - 재택근무 활용 시 야근수당 미지급

V. 결론

유연근무제는 조직구성원이 근무시간 및 장소 등을 직접 선택할 수 있는 방식이다. 해당 제도는 구성원의 일과 생활의 균형 유지를 통한 업무 성과 향상에 목적을 두고 시작되었으며, 최근 코로나19 팬데믹으로 인해 제도의 효과 및 중요성이 부각되고 있다. 공공분야의 유연근무제 이용은 지속적으로 증가하였으나 중앙부처에 집중되었으며, 특히 하위유형인 원격근무제의 이용빈도는 중앙부처와 지방자지단체 간 차이를 보였다. 따라서 본 연구는 현행 유연근무제를 고찰하고, 이를 바탕으로 지방공무원의 제도 활용 활성화를 위한 실질적인 개선방안을 도출하고자 하였다.

설문 데이터 분석의 결과, 지방자치단체에서의 2019년 대비 2020년의 유연근무제 활용은 급증한 것으로 나타났다. 유연근무제의 하위유형 중 원격근무제의 이용빈도는 가장 크게 증가하였음에도 불구하고 전체 유연근무 이용 중 원격근무 이용 비중은 탄력근무제 비중에 미치지 못하였다. 전술한 내용을 통해 현행 유연근무제는 분석기준 중 관계, 리더십, 지원장치, 보상의 측면에서 도출된 문제점들을 확인하였으며, 공무원들과의 심층 인터뷰를 통해 각각의 차원별 문제점을 심도있게 고찰하였다.

본 연구는 각각의 문제점에 대한 정책제언을 다음과 같이 제시한다. 먼저 관계적인 측면에서 유연근무 활용으로 발생할 수 있는 담당자의 업무 공백을 최소화하기 위해 제도 이용자의 의무를 제도적으로 규정하는 것이 필요하다. 유연근무는 출퇴근 시간이 다르고 근무장소 또한 제한적이지 않기 때문에 업무 공백의 문제에서 자유롭지 못하다. 특히 원격근무의 경우, 일과시간의 일부가 아닌 담당자의 장시간 부재로 인해 업무 공백의 문제점이 상대적으로 크게 나타난다. 따라서 해당 문제점을 최소화할 수 있도록 관련 내용을 구체적으로 지침상에 명시하는 것이 필요하다.[9] 또한 일 단위의 신청만 가능한 현행 원격근무제에 '시간형 원격근무' 유형을 추가하여 이용 편의성을 제고하는 것이 필요하다. 원격근무를 시간단위로 이용하게 될 경우 담당자 공석의 물리적 시간이 감소하고 업무공백에 대한 예측이 용이하기 때문에, 대민업무 담당자들의 해당 제도 이용에 실질적으로 기여할 수 있을 것이다.

리더십의 측면에서는 유연근무제의 활용에 대한 관리자의 부정적인 인식을 고려하여 성과주의 조직문화 구축 및 가정 친화적 리더십 배양이 필요하다. 관리자의 부정적인 인식은 구성원들의 업무수행에 대한 관리·감독의 어려움에서 비롯되기 때문에, 현재의 근태관리 중심 평가체제는 유연근무제의 활용과 상충하게 된다. 유연근무로 인해 구성원들의 근무시간, 장소 등이 각각 다르더라도, 업무수행 및 성과의 차이가 발생하지 않거나 크지 않다면, 구성원의 관리·감독에 대한 관리자의 부담은 완화될 수 있고 결과적으로 부정적인 인식 또한 개선될 수 있다. 성과 중심 체제로 전환될 경우, 구성원들이 좋은 평가를 받기 위해서는 결과물이 명확해야 하며 이를 위해서는 성실한

9) 예를 들어 '원격근무 이용자는 본인의 업무 공백이 없도록 해야 함', '원격근무 이용자는 특별한 사유가 없을 경우 업무용 전화를 반드시 개인의 휴대전화로 착신전환해야 함', '원격근무 시 하루의 업무량이 온라인상에서 자동으로 부서장에게 보고될 수 있거나, 부서장이 요청할 시에는 관련 내용을 제출해야 함' 등의 구체적인 내용을 운영지침에 명시할 수 있다.

업무수행이 필요하다. 가정 친화적 리더십은 구성원이 업무를 수행하는 동시에 가정의 일원으로서의 역할을 수행할 수 있도록 지원하는 관리자의 역할을 의미한다(이미라·최병순, 2011). 유연근무제의 활용도 제고 및 실질적인 업무성과 창출을 위해서는 관리자의 친화적 리더십이 매우 중요하다(Allen, 2001). 다시 말해 유연근무제는 구성원의 활용 의지가 기본적으로 요구되지만, 일과 삶의 역할수행 과정에서 어려움을 겪고 있는 구성원이 있다면 관리자가 먼저 유연근무제를 제안할 수 있는 리더십 역시 필요하다. 유연근무제 활용에 대한 관리자의 부정적인 인식을 감쇄하고 구성원에 대한 지원을 위해, 관리자 대상의 가정 친화적 리더십 배양 교육이 제공될 필요가 있다.

지원장치의 측면에서는 먼저 유연근무제 관련 교육 프로그램의 정기적 제공이 필요할 것으로 보인다. 현재 유연근무제의 하위유형 및 세부내용 등에 대한 지방공무원들의 이해도는 높지 못하다(〈표 4〉참조). 따라서 구성원들이 유연근무제의 체계, 내용, 방법 등을 파악하고 해당 제도를 활발하게 활용하기 위해서는 공식적 형태의 교육 프로그램 제공이 도움이 될 수 있다. 교육의 제공 주체는 중앙부처 또는 자치단체가 될 수 있으며, 해당 교육은 정기적 또는 필요에 따라 수시로 제공하는 것이 효과적일 것이다. 원격근무 시 외부 접속 및 열람 등의 제약에 따른 업무수행의 문제점 개선 역시 필요하다. 이를 위해서는 시스템상 안전장치 보완, 개선을 통해 적정 수준의 정보 열람이 외부에서도 가능해야 하기 때문에, 관용 웹하드의 개인 용량 증대, 시스템 간 연동,[10] 업무용 PC 및 부서 간 공유 문서로의 접근허용 등의 구체적인 방법을 고려할 수 있다. 또한 원격근무 시 개인 PC 활용에 따른 정보보안의 문제로 인해, 전산 접속 및 정보 열람이 제한되어 업무 수행상 제약이 발생하고 있으므로, 보안 프로그램 등을 통해 업무에만 제한적으로 사용할 수 있는 laptop 등의 장비를 자치단체별로 확보·지급하는 것도 고려할 수 있다.

보상의 측면에서는 유연근무제 활용에 대한 별도의 추가 인센티브를 제공하는 것보다는 특정 유연근무제 유형에 대한 수당미지급을 고려하는 것이 적절하다. 현행 지방공무원 유연근무제 운영지침에 따르면 재택근무 이용자는 시간외 근무수당을 지급받지 않는데,[11] 면담결과에 따르면 이는 구성원들의 재택근무 활용을 저해하는 요인으로 작용할 가능성이 크다. 따라서 유노동 유임금 정책 준수의 차원에서, 재택근무형의 경우에도 예외적인 조항을 두어 관리자의 사전 명령이 있는 경우에 초과근무로 인정하는 것이 적절해 보인다.

본 연구는 학술적, 실무적 차원의 기여에도 불구하고 다음과 같은 한계를 가진다. 첫째, 광역·기초에 대한 구분없이 자치단체 전반에 대한 분석을 진행하였다. 광역과 기초자치단체는 수행하는 업무, 제공하는 서비스의 종류 및 대상, 인적·물적 보유자원 등이 다르기 때문에 유연근무제의 활용 및 관련 현황의 차이가 나타날 수 있다. 하지만 본 연구는 시·군 단위 기초자치단체의 관점을 중심으로 진행되었다. 둘째, 유연근무제 업무 담당 또는 실무 담당 직급의 인력에 편중된 자료수집으로 연구를 진행하였다. 자치단체마다 차이가 있지만, 일반적으로 6, 7급 인력들이 유연근무제

10) 예. 인허가·세무업무 시스템과 새올 행정 시스템 간 연동

11) 지방공무원 유연근무제 운영지침 상 원격근무 관련 수당체계에 의하면 "원격근무자의 수당은 현재의 수당체계와 동일함을 원칙"으로 하며, "재택근무형의 경우에는「지방공무원보수업무 등 처리지침」(행정안전부 예규)에 따라 시간외근무수당 실적분을 지급할 수 없음(정액분은 지급가능)"을 명시하고 있다.

관련 업무 및 소속 부서 실무를 담당하고 있다. 본 연구는 자치단체 유연근무제 담당 인력, 부서 팀장 및 담당 대상의 설문 조사 및 면담으로 자료를 취득하였기 때문에, 특정 직급 인력에 제한된 분석으로서의 한계를 가진다. 향후 연구는 광역·기초 구분에 따른 제도 고찰, 다양한 직급을 고려한 연구대상 설정 등을 통해 전술한 한계를 극복하는 시도가 되어야 한다.

참고문헌

김유한. (2020). 유연근무제 확산을 위한 스마트 워크 선호도 증대에 관한 연구. 「한국인사행정학회보」, 19(3): 159-186.

김태훈. (2020). 확장형 6-Box 모형을 이용한 도시철도 기관사 직무성과 영향변수 분석: 서울교통공사를 중심으로. 「서울과학기술대학교 철도전문대학원 박사학위논문」.

민경률·박성민. (2013). 유연근무제가 조직결과에 미치는 영향력에 관한 연구: 공공조직 내 개혁가치의 조절효과를 중심으로. 「한국행정논집」, 25(4): 1211-1249.

박맹우. (2006). 지방정부 조직진단의 모형 정립과 적용. 「동의대학교 박사학위 논문」.

박세정. (2012). 일과 삶의 조화를 위한 자치단체의 유연근무제 도입: 현황과 향후과제. 「한국지방자치연구」, 14(1): 49-75.

박세정. (2014). 일과 삶의 조화를 구현하는 정책적 수단으로서의 유연근무제 실태와 향후 정착방안에 관한 연구. 「현대사회와 행정」, 24(1): 375-397.

배귀희·양건모. (2011). 공무원 유연근무제 정착에 관한 실증적 연구: 탄력근무, 시간제근무 및 재택근무를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 23(4): 125-153.

유계숙·한지숙·오아림. (2009). 한국과 미국의 유연근무제도 비교 및 제도 활성화 방안에 관한 연구. 「창조와 혁신」, 2: 105-142.

이근주·이혜윤. (2007). 보상 유형에 대한 차별적 기대가 공무원의 성과에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정학보」, 41(2): 117-140.

이미라·최병순. (2011). 가족친화적 리더십이 조직 효과성에 미치는 영향에 관한 연구. 「리더십연구」, 2(3): 49-76.

이재용. (2021). 도서지역 공무원의 직무만족 영향요인 연구: 경북 울릉군을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 20(1): 1-37.

이재용·김정숙. (2020). Post 코로나 시대 지방공무원 유연근무제 개선방안 연구. 한국지방행정연구원 정책과제.

이재호·김태진. (2016). 유연근무제 확대에 따른 스마트워크 활성화 방안. 한국행정연구원 기본과제.

이정석·오세희. (2014). 공직자 유연근무제에 대한 인식 및 활성화 영향 요인 탐색: 진주시를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(1): 315-336.

정병걸·하민철. (2013). 공공조직의 경직성에 대한 재고찰. 「정부학연구」, 19(1): 33-62.

정익중. (2020). 코로나 19 로 인한 아동돌봄 문제에 대한 해외 대응과 그 시사점. 「국제사회보장

리뷰」, 2020(여름): 47-59.
정진택·이윤묵. (2013). 스마트 유연근무제 유형에 관한 연구. 「디지털융복합연구」, 11(11): 169-175.
진종순. (2012). 영국과 우리나라 공공부문 유연근무제의 비교연구. 「국가정책연구」, 26(3): 155-186.
진종순·장용진. (2010). 공직사회 유연근무제의 발전방안에 관한 연구. 「한국인사행정학회보」, 9(3): 29-55.
황순옥·한상일. (2013). 유연근무제 시행이 만족도와 효능감, 업무성과에 미치는 영향 춘천시청 공무원을 대상으로 한 실증분석. 「지방정부연구」, 17(2): 391-414.

인사혁신처. (2020). 정부기관 근무혁신 종합대책. 인사혁신처 홈페이지, http://www.mpm.go.kr/mpm/comm/policyPR/mpmFocus/;jsessionid=ekhiw1mR0gZlqsnHt4AH+jLU.node05?boardId=bbs_0000000000000127&mode=view&cntId=91&category= (검색일: 2020.9.22.)
행정안전부. (2018). 지방공무원 유연근무제 운영지침.
KTV 국민방송. "공무원 1천400명 유연근무제 신청" (2010.05.11 방송) (접속: 2020.12.02.)

Allen, T. D. (2001). Family-supportive work environments: The role of organizational perceptions. Journal of Vocational Behavior, 58(3): 414-435.
Ashford, S. J., Rothbard, N. P., Piderit, S. K., & Dutton, J. E. (1998). Out on a limb: The role of context and impression management in selling gender-equity issues. Administrative Science Quarterly, 43(1): 23-57.
Harrison & Shirom. (1999). Harrison, M., & Shirom, A. (1998). Organizational diagnosis and assessment: Bridging theory and practice. Sage Publications.
Hayman, J. R. (2009). Flexible work arrangements: Exploring the linkages between perceived usability of flexible work schedules and work/life balance. Community, Work & Family, 12(3): 327-338.
Ko, E. J., & Kim, S. S. (2018). Intention to use flexible work arrangements: The case of workers in Korea and gender differences in motivation. Journal of Organizational Change Management, 31(7): 1438-1460.
Leslie, L. M., Manchester, C. F., Park, T. Y., & Mehng, S. A. (2012). Flexible work practices: A source of career premiums or penalties?. Academy of Management Journal, 55(6): 1407-1428.
Meel, J. V. (2011). The origins of new ways of working: Office concepts in the 1970s. Facilities, 29(9/10): 357-367.
Northouse, P. G. (2016). Leadership: Theory and Practice. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
Roberts, K. H., & O'Reilly, C. A. (1974). Failures in upward communication in organizations: Three possible culprits. The Academy of Management Journal, 17(2): 205-215.
Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). Evaluation: A Systematic Approach. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
Ryan, K. D., & Oestreich, D. K. (1991). Driving fear out of the workplace: How to overcome the

invisible barriers to quality, productivity, and innovation. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
Shockley, K. M., & Allen, T. D. (2007). When flexibility helps: Another look at the availability of flexible work arrangements and work-family conflict. Journal of Vocational Behavior, 71(3): 479-493.
Swart, J. C. (1978). Flexible approach to working hours. New York, NY: AMACOM.
Weisbord, M. R. (1976). Organizational diagnosis: Six places to look for trouble with or without a theory. Group & Organization Studies, 1(4): 430-447.

이재용(李在容): 미국 버지니아주립대학교(Virginia Commonwealth University)에서 행정학 박사학위(Dissertation: Understanding Knowledge Sharing Motivation in the Public Sector: Application of Self-Determination and Person-Environment Fit Theories, 2018)를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 연구관심 분야는 조직행동, 인사행정, 지방행정 등이고, 주요 논문으로 "Motivated to Share? Using the Person-Environment Fit Theory to Explain the Link between Public Service Motivation and Knowledge Sharing"(2021), "협업행정 개념 재정립 및 유형화에 관한 연구"(2021), "도서지역 공무원의 직무만족 영향요인 연구: 경북 울릉군을 중심으로"(2021) 등이 있다(jlee@krila.re.kr).

김정숙(金正淑): 연세대학교에서 행정학 박사학위(논문제목: 법정협회의 책임성 영향요인 연구)를 취득하고(2018), 현재 한국지방행정연구원에 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정부와 제3부문 관계, 지방행정, 거버넌스 등이며, 주요 논문으로는 "법정협회의 유형에 관한 연구: 퍼지셋 이상형 분석을 적용하여"(2019), "신뢰받는 정부의 특징: 실험설문 방법을 중심으로"(2020), "An Empirical Analysis on Determinants of Aid Allocation by South Korean Civil Society Organizations"(2020) 등이 있다(jskim@krila.re.kr).

〈논문접수일: 2021. 6. 15 / 심사개시일: 2021. 6. 18 / 심사완료일: 2021. 7. 21〉

Abstract

How to Improve Flexible Work Arrangements in the Post-COVID era? Improving Human Resource Management System in the Public Sector Focusing on Local Government Agencies in South Korea

Lee, Jaeyong

Kim, Jungsook

Despite the importance of flexible work arrangements in the public sector during the Covid-19 pandemic, previous studies have focused on verifying the relationships between flexible work arrangements and organizational performance (or performance-related variables) and case analysis. This study aims to identify the current status and difficulties of using flexible work arrangements and presents improvement measures for the practical activation of the system. Based on Weisbord's six-box model, this study uses mixed methods to derive analysis criteria and identify flexible work arrangements and related environments at a local government level. Specifically, this study analyzes the current status of 243 local governments in South Korea, the perceptions of public employees, and problems related to the operation of the system based on in-depth interviews (IDI). The analysis identifies problems derived from relationships, leadership, support devices, and rewards. It also suggests practical alternatives to improve gaps and peer work, as well as negative perceptions of flexible work arrangements, issues with hardware and software support in remote work, and insufficient compensation systems.

Key Words: Covid-19, flexible work arrangement, remote working, local government, Weisbord's six-box model