

시간관리측면에서 본 조직분석: P청 사례

임 도빈*

次

- I. 들어가는 말
- II. 조직생활과 시간관리
- III. 분석내용
- IV. 결론

要
約

본 연구는 P청 직원들이 얼마나 일을 오래하는가, 정말 업무에 에너지를 집중하는가, 근무시간과 그 외의 시간에 얼마나 시간적 여유를 가지고 일하는가를 보았다. 분석결과 한국행정조직에는 관료제적 특성이 많이 작용하여 직원들의 시간을 통제하고 있음을 알 수 있었다. 하루 평균 2시간정도의 초과근무를 하는 것으로 나타났고, 그 원인은 초과근무시간은 승진 및 시간외 근무수당에 의해 많이 영향을 받는 것으로 해석된다. 행정조직이 환경인 국민에게 봉사하는 서비스조직이라고 정의한다면, 환경과의 관계에서 조직의 목표를 달성하는 데 필요한 것이 외의 활동은 비능률적 요소라고 할 수 있다. 업무분장표에 제시되어 있지 않은 본연의 업무이외의 업무가 차지하는 비중이 33.3%라고 응답하였다. 이중 좁은 의미에서 관료제현상이라고 할 수 있는 상부를 위한 보고서 작성 등 잡무, 각종 위원회 등 회의 참석, 서울 출장, 등의 활동들이 중요한 비중을 차지하고 있다. 이를 활동에 소요되는 시간을 단순합계하면 전체의 16.11%로서 적지 않음을 알 수 있다.

【주제어: 시간, 관료제, 조직관리】

* 서울대 행정대학원 교수

I . 들어가는 말

시간은 거시적인 조직관리나 미시적인 조직관리에 있어 명시적 혹은 묵시적으로 중요변수로 작용한다. 밀레니엄을 넘어서는 서기 2000년을 맞이하여 모든 컴퓨터 기억장치상실에 관한 소위 Y2K문제가 인간의 조직생활이 시간에 얼마나 종속되어 있는가를 일깨워준 대표적인 사례이다. 이와같이 시간은 조직생활에서 항상 치명적인 요소임에도 불구하고, 구성원들에 의해 의식되어지지 못하거나, 중요한 변수로 고려되지 않는 경우가 대부분이다.

정책문제를 중심으로 생각할 때 정책집행은 관련된 개인들의 시간사용에 변화를 가져온다. 특히 개인이 용변을 본다든지 하는 불특정 다수에 영향을 미치지 않는 순수한 개인적 시간과 투표권행사와 같이 일정시간내에 이뤄지고 그 결과가 공동체생활에 큰 영향을 미치는 시간이 있을 것이다. 사적인 시간(private time)에 대비하여 후자를 위해 공적 시간(public time)이란 개념을 사용할 수 있을 것이다. 이것은 공공생활을하는 국가공동체속에서 생활하는 구성원들이 공유하는 시간이라고 할 수 있다.

개인의 입장에서 보면 사적인 시간과 공적인 시간의 구분이 애매한 경우도 있고, 양자가 중복되는 경우도 있을 것이다. 공적시간은 사회구성원들의 활동이 공동으로 수렴되도록 한다는 점에서 사회수렴적(sociopetal)이라고 한다면, 사적시간은 이를 방해하는 방향으로 작용한다는 점에서 사회분산적(sociofugal) 기능을 가진다(Zerubavall, 1981). 자유주의 국가에서 ‘정책’이란 개인의 자유영역은 제외하고 가능한 공적 시간에 국한하여 영향을 미치는 것이다. 따라서 행정활동이란 ‘공적 시간의 관리(managing public time)’라고 정의할 수 있다.

이런 논의를 한 부처조직내부로 한정해도 가능할 것이다. 공무원은 출근하여 퇴근시까지 공적 시간의 공간속에 구체적인 행위들을 채워 넣는다. 상관은 이들 행위들이 조직의 목표에 부합되도록 하기 위해 사회수렴적으로 하려고 할 것이다. 공무원 개인들은 반대로 사적시간은 물론이고 공적 시간도 사회분산적으로 시간을 활용하고 싶어 할 것이다. 이들 양자간의힘이 어떻게 작용하는지 연구하는 것은 행정조직의 관리 실태를 이해하고,

동시에 그동안 논의되어온 조직효율성을 높이는 방안이 무엇인가에 대한 시사를 받을 수 있을 것이다. 본 연구는 행정조직에서 시간이 차지하는 의미가 무엇인가를 이해함으로써, 그동안 ‘시간’에 대한 명시적인 의식이 없이 운영되던 행정조직을 시간이란 관점에서 개선하는 방안을 모색하는 것을 목적으로 한다.

II. 조직생활과 시간관리

1. 이론적 배경

우선 본 연구는 그리니치를 기준으로 하는 ‘객관적 시간’에 기초하고 있다. 물론 업무성과(performance)를 중시한다면, 개인의 심리적 특성이 반영되는 주관적 시간도 중요해진다. 객관적 시간과 주관적 시간간의 관계는 시계시간(clock time)과 사회적 시간(social time)간의 관계와 유사하다. 왜냐하면 개인의 주관적 시간은 그가 살고 있는 사회의 관습을 이어받는 동시에 그동안 상호작용하는 사람들과의 관계에서 생성되고 수정되기 때문에 완전히 개인적인 산물이라고 보기 어렵기 때문이다.¹⁾

시계시간은 집합적 생활을 하는 곳에서 자연발생적으로 시작되었는데, 오랜 시간을 거쳐 점진적 수준에서 전지구적으로 통일이 되어졌다. 즉, 1884년이 되서야 그리니치를 기준으로 전 세계를 24개의 시간대로 하는 시간제도가 성립되었다. 그리고 1913년 7월 1일 오전 10시를 기하여 에펠탑에서 전 세계에 시보를 알려주는 전파가 방출된다. 이로서 ‘전지구적 시간(world time)’이 시작되었다(Luhmann, 1982:289–324).

자본주의 경제는 이러한 시간변수를 부정했다면 발전할 수 없었을 것이다. 현재의 은행업에 해당하는, 13세기의 고리대금업자의 경우, ‘장래 돈을 벌 수 있다’는 희망을 파는 것이므로 곧 시간을 장사하는 것이라고 볼 수 있다는 것이다(Le Goff, 1980:29–30). ‘이자(interest)’라는 개념으

1) 물론 현상학적 시간도 존재한다(Hidegger, 1995).

로 변형된 시간은 곧 자본주의 경제의 핵심적인 요소가 된 것이다. 즉, 즉각적인 사용가치보다는 추상적인 교환가치인 ‘시간’을 활용함으로써 자본주의는 인간의 동기를 자극하는 기발한 발명품이 된 것이다. 사용가치(use value)는 특정한 상황을 전제로 한다면, 교환가치는 이런 상황계약에서 벗어나는 추상적, 비상황종속적인 개념이 되는 것이다. 이렇게 하여 시간은 누구나 사고 팔 수 있는 상품화가 된 것이다.

따라서 시간은 돈이다. 그러나 금전과는 달리, 시간은 미리 당겨서 사용하거나 저축할 수 없다. 또한 누구나 24시간 밖에 갖지 못한다는 점에서 모두에게 한정된 재화이다. 즉, 광물에서 방사선이 일정량으로 항상 방출되듯이 시간은 끊임없이 소모되고 있다. 이러한 시간적 특성과 다른 재화와 연결을 시키면 경영의 핵심을 읽을 수 있다. 경영자는 ‘일정한 시간’ 변수를 고려하여 설비투자액, 고용된 노동자, 소비된 물품 등을 보고 이를 상품으로 전환하여 파는 것을 생각하는 사람이다.

한편, 사회적 관습으로 굳어진 시계시간은 이제 거꾸로 인간을 ‘객관적’으로 관리하는데 중요한 도구로 사용된다. Max Weber는 그의 ‘자본주의 정신과 프로테스탄트 윤리’라는 저서에서 수도원에서 수도사들의 엄격한 생활에 대한 기술을 하고 있다. 곧 수도사들의 엄격한 일과에 의한 수행은 수도사들이 자연적으로 가질 수 있는(자유라는) 욕망에서 벗어나 하나님의 충실히 종이 되도록 한다는 것이다. 같은 맥락에서 M. Foucault(1979:154)는 권력이 인간을 가장 빠른 속도로 그리고 가장 효율적으로 통제하는 것에 대한 논의를 하였다.

조직인의 입장에서 조직 내 활동을 생각하면 상술한 시간관리의 개념이 더욱 명확해진다. 출근 시점에서부터 퇴근 시점까지 행정조직 내에서 이루어지는 활동은 완전히 공적 시간 혹은 작업시간(work time)을 어떻게 배분하느냐에 관한 것으로 이해할 수 있다. 즉, 조직관리자는 조직구성원이 직장에서 보내는 시간을 통제하는 시간통제자(time controller)이다. 19세기 말 시카고에 있는 McCormick주물공장에서는 숙련공이지만 노조에 적극 가담하는 노동자들을, 비숙련공이면서 비투쟁적인 노동력으로 대체하려는 시도를 한 바 있다. 고용주가 특정 숙련노동자에게 의존하면 그들의 시간을 마음대로 통제할 수 없기 때문이다. 숙련공을 기계로 대체하기 위해 1880년대에 경영진은 고가의 공기압착식 주물기계(moulage

pneumatique)를 도입했으나 이 기계의 신뢰성이 떨어져 제품의 질이 하락되는 것을 감수할 수 밖에 없었다. 그럼에도 불구하고 투쟁적인 숙련공에게 의존하던 것에서 벗어나려던 당초 목적은 달성된 셈이다(Balga, 2003: 12).

시간의 관리 혹은 통제는 시간의 소유권자와 비소유권자가 있음을 전제로 하는 것이다(Blyton et al., 1989). 시간의 소유자로부터 시간을 구매한 결과로 이를 통제하는 것이다. 광활한 국토에서 지리적 이동 및 직업이 동이 극심한 미국에서 Taylor와 같은 사람이 나타나 대량생산체제를 도입한 것은 상황적 필연성이라고도 할 수 있다. 나아가서 컨베이어 시스템과 같은 일관작업방식은 특정한 장소에서 노동자의 시간을 통제하는 장치라고 할 수 있다. 즉, 주어진 공간(space)에서 노동자의 활동을 완벽하게 조정하고 통제하는 것이다(Balga, 2003:39).²⁾

통계청에서는 한국인의 시간은 생활은 어떠한가에 대한 ‘생활시간조사’를 매 5년마다 실시하고 있다. 2005년 조사자료에 의하면 우리나라 20세 이상 성인남자는 하루 24시간중 7시간 52분을 의무적인 활동으로 사용하는 반면, 여가활동으로는 5시간 33분을 사용하는 것으로 나타났다. 여기서 의무적 활동이란 잠자고, 식사하는 시간을 제외하고, 공부하거나 일하는 것 그리고 이동하는 시간을 지칭한다. 안정옥(2004)은 상품으로서 판매대상이 되는 경제시간과 선물과 같이 상품이 아닌 선물시간으로 구분하여, 사적인 시간인 여가시간과 가정생활에서 한국인의 시간이 어떻게 사용되고 있는가를 연구하였다. 특히 출산과 육아문제로 인해 여성들이 남성에 비해 사적시간의 제약이 많음을 보여준다. 그러나 공무원을 대상으로 한 관련연구는 전무하다.

정책학분야에서 시간에 관한 연구는 정정길(2002a,b,c)에 의해 본격적으로 시도된다. 물론 정치체제의 민주성정도에 따라 공직자들의 시계(time horizon)이 결정되고 이에 따라 그 나라의 부패정도가 좌우된다는

2) 미국과는 대조적으로 프랑스를 비롯한 유럽에서는 노동력의 회귀성과 노동의 계속성을 특징으로 하고 있다. 나름대로의 품질과 특성을 가진 상품을 생산하는 가족단위 기업이 지배적이었고 이들은 생산기술의 비법을 대외비로 간직하는 특성을 가지고 있다. 가족기업에서는 상황에 따라 시간을 무제한으로 투입할 수 있기 때문에 미국식 노동시간통제의 필요성은 적어지는 것이다.

것을 통계분석한 연구도 있다(예, 진종순, 2005). 그러나 이 통계분석에서 사용한 기초자료가 시계와 밀접히 연결되는가에 의문이 간다.

행정조직의 특성에 대해서 시간적 관점에서 접근한 연구는 매우 드물다. 막스베버식 관료제는 관료의 신분이 안정되기 때문에 업무수행의 내용(즉, 성과의 질)에 관리자가 영향을 미치기 곤란한 반면, 최근 사기업에서 사용하는 시간제 고용자에 대한 통제가 비교적 용이한 편이다.³⁾ 그럼에도 불구하고 행정관료제내 개인의 작업내용은 시간이란 관점에서 심오한 분석을 하면 조직의 실체를 이해하는 데 큰 도움이 될 것이다. 예컨대 각 활동들이 어느 정도 지속(duration)하느냐, 언제 시작하느냐, 언제까지 완료하느냐 등을 분석해 볼 필요가 있다.

프랑스에서는 1990년대 사회당 정부시 노동시간을 주 35시간으로 줄이면서 실업율을 줄이려는 개혁을 하였다. 이 조치는 공직에도 예외는 아니었는데, 개혁을 전후하여 법적 문제의 검토 등을 한 연구는 있으나 그 효과에 대한 심층적인 연구는 드물다(예, Cahuc, 2001:141–166). 미국에서는 Taylor(1949) 이후 경영학분야에서 시간관리에 대한 연구가 있으나 시간사용(time use)보다는 전략적 시간관리라는 측면에서 보는 것이 지배적이다(Frost, 1994). 그러나 행정조직에 관한 연구는 역시 드문 편이다.

임도빈(2003a)은 행정조직연구에서 시간길이(time span)라는 관점에서 연구를 할 것을 제안하고, 이어서 정통부와 농림부의 사례비교를 한 바 있다. 이 연구는 기술혁신이 빠른 IT분야를 상대하는 정통부 공무원들이 그 보다 느린 농축산업을 다루는 농림부에 비하여 짧을 것이라는 가설에서 시작되었다. 그러나 실제로는 양 부처간에 큰 차이가 없으며, 작은 차이이지만 가설의 반대가 성립됨을 발견하였다. 이 결론에 대해 정부의존도가 높은 정보통신산업분야의 특성뿐 만아니라 계획, 기획관리, 예산 등 한국 행정조직의 획일적인 운영에서 비롯된 것이라는 해석을 내리고 있다. 그런데 이는 기존 제도를 통한 해석일 뿐 경험적 증거를 결여하고 있다. 본 연구는 과연 행정조직내 공무원들의 시간사용은 어떻게 되고 있는가를 밝힘으로써 선행연구를 보충하고자 한다.

3) 후술하는 바와 같이 한국의 행정조직에서 시간 외 근무는 일상화되어 있다.

2. 연구문제

정부의 부처는 그 업무 성격으로 인해 시간변수 상으로 제약이 많은 부처와 그렇지 않은 부처가 존재한다(임도빈, 2003a). 경찰조직은 물론이고, 중소기업청, 기상청 등과 같은 조직은 국민에게 신속하고 적기에 서비스를 제공해야 하는 특성이 강한 반면, 과학기술부, 재정경제부, 산림청 등의 조직은 상대적으로 장기적 시간안목을 갖고 업무를 수행한다. 따라서 이 두 그룹의 부처들 사이 직원들의 공적 시간관리가 달라질 수 있다. 즉, ‘짧은 시간관’으로 제약이 큰 부처의 경우, 조직의 목표를 달성하기 위해 직원들의 공적인 시간을 강하게 통제할 것이다. 심지어 퇴근 후에도 비상 연락망을 구축하여 유사시에 호출하는 정도가 그렇지 않은 부처에 비하여 강할 것이다. P청은 공공기관에 필요한 물자를 구입하여 주고 그 수수료를 받는 부처조직이다. 일종의 서비스 조직이기 때문에 신속하고 적기에 서비스를 제공할 필요가 있는 조직이다. 그럼에도 불구하고, P청직원들의 인식을 조사한 결과 P청의 업무특성상 바람직한 시간적 안목(즉, 규범적 시간)은 24.1개월이고, 실제로 일하는 데 가지는 시간적 안목(실제적 시간)은 16.1개월이다.⁴⁾ 이것은 다른 부처에 비하여 짧은 편이다.

P청의 미션으로 볼 때 가장 핵심적인 국(局)은 행정용품 등 각종 물품 구입 업무를 담당하는 획득국과 건축물 등 SOC에 관한 계약업무를 담당하는 SOC국이다. 이외에도 구리, 알루미늄 등 중소기업에게 필수적이면서 국내생산이 되지 않는 주요 비철금속을 미리 구입하였다가 원자재 파동이 생기면 방출하는 기능을 하는 산업자재확보관, 그리고 상술한 여러 기능을 IT기술을 이용하여 정보화 작업을 하는 정보화국이 있다. 일반행정을 담당하는 기획관리관실과 총무과가 있는 것은 다른 부처와 유사하다.

이러한 특성을 가진 조직의 내부를 들여다보면 직원들이 얼마나 바쁘게 시간을 보내고 있는가, 그리고 그것이 과연 조직의 목표에 비추어볼 때 바람직한 시간활용방법인가에 대한 의문을 제기할 필요가 있다. 정말 바쁘다면 그것은 조직의 특성인가 혹은 개인적 특성인가를 살펴볼 필요가 있다.

P청은 재정경제부에 소속된 청으로 역대 청장은 1명의 내부승진을 제

4) 이것의 구체적인 의미는 정통부와 농림부의 경우를 대상으로 연구한 임도빈(2004)을 참고할 것. 국별 차이는 후술하는 표8를 참조할 것

외하면 모두 재경부 출신이었다. 그러다보니 청장은 P청에서 내부 직원에 비해, 부처 업무에 대한 전문성도 부족하였다. 또한 직원들은 이들이 청장 직이 다른 부처의 장관 등으로 이르기 위해 거쳐 가는 길로 인식하고 있다는 불만을 토로한다. 청장의 임기는 보통 1년 남짓 머물기 때문에 그 기간 동안 직원들을 잘 독려하여 유능한 청장으로 인정받아 영전해가기를 바란다는 것은 쉽게 짐작할 수 있는 일이다. 물론 장의 짧은 임기문제는 P청만의 문제가 아니므로 본 연구의 결과가 다른 부처경우에로 일반화가 가능할 것이다.

‘역대 청장은 임명되는 순간부터 서울만 쳐다보고 떠날 준비를 해왔다. 이래가지고 청이 발전하겠는가?’(국장)

이런 청장 밑에서 일하는 간부급 직원들은 진정한 개혁보다는 소위 ‘위’(청와대)에 잘 보이려는 개혁을 강요하고 계속 일을 벌이려고 하니 조직 전체 수준으로는 불만이 많다. 즉 이런 청장들은 장기적인 효과가 있는 조직관리보다는 외부에 단기적으로 선전효과가 있는 것들을 추구하는 전략을 취하게 된다. 따라서, 직원들의 시간을 잘 관리하여 위에 잘 보이려는 전략을 구사할 것이다.

그럼에도 불구하고 지금까지 행정학에서는 NPM 등 직원들이 일을 어떻게 하면 더(잘)하게 하느냐에 관한 연구만 주로 하여 왔지 왜 그러한 개혁이 잘 않되는가를 심층적으로 연구하지 않았다. 그저 ‘철밥통’이라고 관료들을 비판하는 정도였다. 그렇다면 먼저 직원들이 얼마나 열심히 업무수행을 위해 시간사용을 하고 있으며, 어느 정도 불필요한데 시간을 사용하는지 이해할 필요가 있다. 또한 이들의 시간이 어느 정도 통제되고 있으며, 이러한 통제는 업무자체의 특성때문인가, 아니면 이와는 전혀 관계없는 청장을 비롯한 상관의 의지 혹은 관료제적 특성인가를 살펴볼 필요가 있다.

3. 자료수집방법

본 연구는 광범위한 문헌조사, 인터뷰, 설문지 등을 기초로 하였다. 2004년 7월부터 예비조사와 본 조사를 거쳐 12월까지 계속되었다. 조사는 정부의 개혁정책에 따라 일하는 방식을 바꿔보자는 분위기 속에서 조사

가 진행되었다.

예비조사는 직원들이 자신의 업무에 대해 갖고 있는 전반적인 인식을 파악하기 위한 것으로 자기기입식 설문조사로 했다. 다음으로 주요 구성원들과의 인터뷰를 실시하였다. 구체적으로 그들이 하는 일이 무엇이며, 무엇이 문제인가를 파악하는 것이었다. 여기에는 그들이 느끼는 여러 가지 조직상의 문제도 아울러 토로하도록 하였다.

본 조사에 가장 핵심적으로 활용된 자료는 조직 내 시간사용을 객관적으로 측정하기 위해 개발된 설문지이다. 좀 더 정확한 응답을 얻기 위해 가능한 개방형 질문지로 구성하였다. 질문은 다른 질문과 섞어서 배치하여 본 연구의 의도를 알지 못하도록 하였다. 직원들이 본 연구의 목적에 대해서 잘 알지 못하는 상황이므로 비교적 솔직한 응답을 했을 것으로 생각된다.

P청은 약 1000명의 비교적 작은 조직이고, 본 연구의 목적상 전체 직원들의 의견을 파악하는 것이 중요하므로 본청의 직원(약 450명) 전수를 대상으로 설문지를 배포하였다. 또한 지방청의 업무는 본청과 약간 상이하므로 무작위추출방법에 의해 하나의 지방청을 선택한 후 그 지방청의 전체 직원을 대상으로 설문지를 배포하였다. 회수된 설문지중 유효한 설문지의 직렬 별 실국별 분포는 현원과 거의 유사하다.⁵⁾ 익명을 전제로 인터뷰에 응해 주었기 때문에 실국명은 가명으로 하기로 하였다.

III. 분석내용

공무원은 인간으로서 다른 사람과 같이 생활공간을 가지고 있다. 여기서 생활공간이란 공간적 혹은 장소적인 것이외에도 시간적 공간을 의미한다. 시간적 공간이란 하루 24시간이라는 물리적 시간을 개인의 활동으로 채워놓는 양태를 지칭한다. 시간적 공간은 크게 근무시간으로 지정되어 판매되는 경제재화로서의 시간과, 경제적 보상과 관계없이 개인이 사용하는

5) 근무연수별 표본분포를 보면 대체로 균등하게 분포되어 있다. 그러나 직급별 표본분포를 보면 4, 5, 6, 7, 8급과 기능직에 적절한 수준의 표본수를 확보하였고, 그 외의 직급에는 매우 적은 표본이 있을 뿐이다. 이것은 4급 이상이 적은 P청의 직급구조와도 연관이 되어 있다.

사적 시간으로 구성된다(안정옥, 2004:329). 본 연구는 우선 P청 관료들의 근무시간의 그 양적 그리고 질적인 세부구성내용을 밝히려 한다. 그 후에 이런 문제를 사적 시간의 문제로 확대해서 분석하려는 것이다.

1. 근무시간: 양적인 측면

1) 일평균 초과근무 시간

공무원은 법이 규정하고 있는 근무시간이 있다. 하루 8시간 근무하여 일주일에 44시간을 근무한다. 이렇게 근무시간을 두고 있는 것은 인간으로서 공무원이 적절한 휴식과 사적인 생활을 영위하도록 하기 위한 것이다. 농촌사회에서는 이런 구분이 애매했지만 산업화되면서 양자의 구분이 명확해진 것이다(Balga, 2003).

인터뷰 결과에 의하면 P청공무원을 보면 초과근무를 하는 날이 많다고 한다. ‘하루 평균 몇 시간정도나 초과근무를 하느냐’라는 개방형 질문에 대해, P청 공무원들의 응답을 평균하면 일평균 2시간 24분(143.9분)정도로 나온다. 이 수치를 5배(주 5일저녁)하면 일 주일에 11시간이상 초과근무를 하는 셈이다. 구체적으로 보면 응답자의 57%가 일평균 1시간에서 2시간사이의 초과근무를 하는 것으로 응답했다. 그러나 2시간이상 4시간 미만으로 초과근무하는 인력도 38.3%나 되어 심각한 수준임을 알 수 있다.

물론 일평균 초과근무시간을 자기기입식으로 조사했기 때문에 응답결과가 그들의 실제 초과근무 시간이라고 볼 수는 없다. 더구나 이런 설문지에 잘못 답하면 조직이 축소되리는 우려가 있는 분위기 속에서는 실제보다 과장해서 답하는 것이 당연하다. 그럼에도 불구하고 이 응답결과를 통하여 알 수 있는 것은 P청 직원들이 초과근무를 일상화하고 있다는 점이다.

〈표 1〉 일 초과근무 시간

초과시간대	인원	구성비(%)
1시간미만	8	2.1
1시간 이상 2시간 미만	219	57.0
2시간 이상 4시간 미만	147	38.3
4시간 이상	10	2.6
총계	384	100

〈표 2〉 직급별 초과근무 시간

직급	평균시간(분)	응답자수
2급	90	1
3급	90	1
4급	118.1	16
4.5급	183.5	17
5급	147.0	79
6급	148.2	181
7급	139.0	39
8급	120	4
9급	180	1
기능직급	118.4	37
전체평균	143.9	376

초과근무상황을 직급별로 보면 4.5급에서 7급까지 관료들이 초과근무를 오래하는 편이다.⁶⁾ 특히 4.5급(평균 약 184분)은 소위 복수직급제에 의해과장자리 보임을 원하는 사람들로서 더욱 열심히 일하려는 의욕과 관계가 있을 것이다.⁷⁾ 이런 부류의 관료를 제외하면 이런 수치는 초과근무수당 때문에 직원들이 필요이상으로 초과근무를 한다는 추측이 그리 틀리지 않음을 나타내는 것이다. 물론 2, 3급은 응답자수가 적어서 일반화할 수 없다. 국장급들은 특별히 중요한 사안이 있을 때를 제외하면 매일같이 초과근무할 것이 생기는 것은 아니다. 오히려 외부인사와 저녁식사 등을 하면서 업무상 필요한 문제를 해결해야 하는 것이 많을 수도 있다.

초과근무를 국별 평균을 내보면, 기획관리관실이 187.8분으로 가장 길고, 산업자재확보관, 그리고 총무과 등 지원부서가 135분정도로 가장 낮다. 기획관리관실은 혁신업무와 같은 업무는 물론이고 청장의 지시사항을 챙기는 역할을 한다. 이런 업무 때문에 ‘업무량이 많다’고 하는 많은 직원 인터뷰 내용과 일치한다.

6) 직급 및 재직기간과 일평균 초과근무시간간의 피어슨 상관관계를 구한 결과, 유의 수준 0.05에서 유의미한 관계가 없었다.

7) 그러나 4급 이상의 고위직은 초과근무수당을 지급받지 못한다.

정보화국, 획득국, SOC국은 140분이상 147분정도로 각각 나타났다. 정보화국은 정보화를 담당하는 부서로서 급속하게 발달하는 IT기술을 어떻게 조달부문에 적용할까 하는 문제에 대해 ‘연구’하는 부서이기 때문에 초과근무를 할 여지는 별로 없다고 본다. 그런데 본 조사의 초과근무시간을 과별로 분리해서 보면 목록정보과가 평균 190분으로 3시간을 넘게 하는 것으로 되어 있다. 이것은 신빙성이 낮은 수치이다.⁸⁾

그런데 인터뷰에 의하면 P청의 핵심 2대 국장인 SOC국장과 획득국장은 초과근무를 많이 하는 것으로 나타났다. 더구나 부하가 초과근무를 하면 상관이 먼저 퇴근하기가 눈치가 보인다. 그래서 초과근무 할 부하직원들의 저녁식사를 사주는 것이 보통이다. 이것은 국장은 특별한 경우에 그렇고, 대부분은과장이 부하직원들을 데리고 나가서 하게 된다. 각국마다 비공식적으로 지정식당이 있어서 초과근무를 하는 직원들은 이름을 올려놓고 식사를 하면, 월별로 국에서 식사비를 지불한다.⁹⁾ 이것은 ‘식사인심은 후하다’는 측면과 직장문화도 하나의 가정(家庭)과 같아서(국장이나 과장은) 적어도 저녁에 남아서 근무를 하는 부하들의 식사를 책임을 지는 한국적 문화에 기인한다고 할 수 있다(조석준, 2004).

더구나 인터뷰 결과 공무원들이 초과근무를 하도록 하는 유인체계가 있음을 발견했다. 5급 이하 공무원들은 초과근무를 하면 그에 따른 수당을 지불하기 때문에 매일 초과근무를 하면 누적되는 초과근무수당이 월 70만원에서 140만원 정도가 될 수 있다. 물론 초과근무시간도 초기 2시간까지는 기본 공제이기 때문에 무보상이다. 그리고 최대한 자정까지 근무할 수 있도록 하기 때문에 최고 하루 4시간 초과근무를 할 수 있다. 따라서 정시에 퇴근하는 것보다는 가사에서 비교적 자유롭고, 금전적 이익을 중요시하는 직원일수록 초과근무를 하고 싶게 하는 유인체계로 작동하고 있다.

- 8) 1차 예비설문조사에서 ‘가장 한가한 부서를 적으라’는 질문에 목록정보과가 가장 많이 나왔다. 이것이 공표되자 본 연구진에 대하여 각종 로비성 접촉이 시작되었다. 이러한 맥락에서 실시된 2차 설문결과인 본 이 수치는 목록정보과 직원들이 조직이 축소될까 걱정되어 이 수치를 모두 과장해서 적었으리라고 생각된다.
- 9) 정부예산상으로는 이런 항목이 없지만, 융통성 있게 예산을 활용하여 조직의 윤활 유로 사용하는 것이다.

기획관리관실은 청장의 지시사항 때문에 초과근무를 많이 한다. 다른 부서의 경우도 상관눈치를 보는 등 여러 이유 때문에 직원들이 정규근무시간에 할 수 있는 일들도 미뤘다가 근무시간이 지난 후 하려고 한다. 상관들도 간혹 부하가 초과근무를 하지 않아도 되는 것을 알면서도 가정경제에 도움이 되기 때문에 이를 말리지 못하고 묵인하는 것이다. 따라서 한국 관료제적 속성에 의해 직원들의 공적시간이 연장되는 것이다.

2) 초과근무 사유

초과근무의 절대시간도 중요하지만 어떤 이유에서 초과근무를 하느냐가 더 중요하다. 본 설문지에서는 핵심업무의 계속수행, 핵심업무 이외의 업무수행, 민원인과의 접촉 등을 예시하고, 기타의 경우 사유를 적도록 하였다. 응답결과를 보면, 응답자의 66.7%가 핵심업무를 계속 수행하기 위

〈표 3〉 초과근무 사유

항목 직급	핵심업무 계속수행		핵심업무 이외의 업무		민원인과 대화 및 접촉		기타의견	
	응답 인원(%)	전체 인원(%)	응답 인원(%)	전체 인원(%)	응답 인원(%)	전체 인원(%)	응답 인원(%)	전체 인원(%)
기획관리관	16 (69.6)	23 (100)	9 (39.1)	23 (100)	0 (0)	23 (100)	0 (0)	23 (100)
산업자재 확보관	14 (66.7)	21 (100)	9 (42.9)	21 (100)	0 (0)	21 (100)	0 (0)	21 (100)
정보화국	36 (65.5)	55 (100)	19 (34.5)	55 (100)	1 (1.8)	55 (100)	5 (9.1)	55 (100)
획득국	63 (71.6)	88 (100)	28 (31.8)	88 (100)	5 (5.7)	88 (100)	5 (5.7)	88 (100)
SOC국	57 (72.2)	79 (100)	24 (30.4)	79 (100)	4 (5.1)	79 (100)	7 (8.9)	79 (100)
감사/공보/ 총무/차장	17 (58.6)	29 (100)	8 (27.6)	29 (100)	1 (3.4)	29 (100)	6 (20.7)	29 (100)
지방청	51 (63.8)	80 (100)	26 (32.5)	80 (100)	6 (7.5)	80 (100)	6 (7.5)	80 (100)
기타	0 (0)	6 (100)	5 (83.3)	6 (100)	0 (0)	6 (100)	1 (16.7)	6 (100)
총계	254 (66.7)	381 (100)	128 (33.6)	381 (100)	17 (4.5)	381 (100)	30 (7.9)	381 (100)

해 초과근무를 한다고 응답하였다. 핵심이외의 업무는 무엇을 지칭하는가 정확히 알 수는 없으나 적어도 자신의 소관업무와는 밀접한 관련성이 없는 것이라고 해석할 수 있을 것이다. 민원인과의 대화와 접촉(4.5%)은 일과 시간에 이뤄져야 하는 것으로 자칫 부폐와 연결될 수 있다는 오해를 살 수 있는 부분이다.

‘기타’ 의견으로 제시된 것은 학습 및 업무관련 기술 및 지식습득, 어학 공부, 자격증취득(총 9명 응답)에 답하고 있다. 이것은 업무와 직접 관련 없이 개인적 이유로 초과근무를 하는 경우도 많음을 암시한다. 그러나 반드시 야간작업을 해야만 하는 경우로 컴퓨터시스템 작업, 정형화된 SOP가 없고, 관리자가 즉흥적으로 요구한 것, 출장을 위한 야간이동, 출장여비 산출업무(각 출장지마다 교통여비 확인, 수시로 출장신청이 있음)등은 업무와 관련된 초과근무라고 할 수 있다.

핵심업무이든 아니든 일과시간에 처리하지 못해 퇴근시간 이후에 더 집중할 수 있기 때문에 미루어 놓았다가 처리하는 경우도 결국은 하루 일과 중 업무과중 때문에 일어나는 초과근무라고 할 수 있다. 즉, 적어도 이 설문결과를 진실로 받아들인다면 P청은 부족한 인력을 충원하지 않고 기존 직원을 가지고 초과근무를 시켜서 해결하고 있다는 것이다. 물론 초과근무를 하는 이유는 필요없는 업무를 하는 경우, 일을 비효율적으로 하는 경우, 직원들의 역량이 부족한 경우, 등 여러 가지 근본원인이 있을 수 있다. 어떻튼 직원들이 업무이 과도한 업무량에 시달려 초과근무를 일상화하기 때문에 K. Marx의 개념대로 노동착취를 한다고 볼 수도 있다. 직원들은 업무과중으로 탈진상태에 이르고 이것은 결국 조직의 효율성 제고에도 부정적인 영향을 끼치게 만든다.

2. 업무수행의 내용과 강도: 질적인 측면

1) 가장 바쁜 시간대

관료들이 사무실에 앉아있다고 해서 항시 업무에 몰입하는 것은 아니다. 업무수행의 강도(intensity)는 사람마다, 그리고 시간대마다 다를 수 있다. 직원들이 출근하여 업무에 몰입하는 시간대가 언제인가를 알아보기 위하여 시간을 표시해 둔 직선상에 가장 바쁜 시간대를 마음대로 그리도록 요구하였다. 이 질문에 대하여 가장 바쁜 시간이라고 답한 부분을

합한 것은 다음 표와 같다. 가장 바쁜 시간대로는 14시부터 16시에 답한 사람들의 비율이 가장 많다. 오전에는 10시정도가 바쁘다고 답한 사람이 많으나, 오후 3시 근처보다는 훨씬 적다. 이것은 12시부터 13시까지 점심시간이 있기 때문에 오전에는 업무에 집중하기 어려워서 그런 것으로 생각된다.

인터뷰나 관찰을 통해서 많은 직원들이 9시 이전에 출근하고, 또한 일과 후 초과근무도 많이 한다는 것을 알 수 있었다. 그런데 본 설문지의 응답자에는 9~18시의 공식적 시간대 전후에도 표시할 수 있도록 하였으나, 가장 바쁜 시간대로 답한 사람은 한 명도 없다는 점을 주목할 필요가 있다. 이것은 근무시간이외에는 그리 바쁘게 일하는 것은 아니라는 것을 의미한다. 물론 초과수당, 개인어학학습, 윗사람 눈치보기 등 업무이외의 이유로 남아있는 사람들이 많은 것은 이런 결과와 일치된다.

〈표 4〉 일과종 가장 바쁜 시간대

시간	9	10	11	14	15	16	17	18
응답인원	64	191	149	195	234	187	81	20

2) 주요 업무내용별 구성 비율

앞에서는 근무시간의 절대량에 관해서 분석하였다. 그런데 근무시간의 절대치에 관해서는 모든 공무원들이 과장하는 경향이 있다. 특히 최근 몇 년간 조직축소를 겪었기 때문에 일종의 피해의식이 있어, 외부 연구자에게는 진실을 말하지 않는 경향이 있다. 따라서 정확히 직원들이 무엇 때문에 바쁜지를 알아낼 필요가 있다.

이러한 맥락에서 ‘업무분장표에 규정된 본연의 업무를 처리하는 시간’, ‘업무분장표에는 명시되어 있지 않으나 필요하여 추가된 업무’, ‘상관에 대한 보고서 작성 등 잡무’, ‘각종 회의의 참석’, ‘출장’, ‘기타’ 등의 유형을 놓고 설문응답자에게 전체의 합이 100%가 되도록 분류하라고 하였다. 이 질문은 개인별 초과시간이 얼마이든지 간에 그들이 상대적으로 많은 시간을 보내는 활동이 무엇인지를 알 수 있기 때문에 의미가 있다.

응답결과, ‘업무분장표에 기술된 본연의 업무’가 차지하는 비중은 P청

전체직원으로 단순평균하여 볼 때 66.7%이다.¹⁰⁾ 이 수치는 전술한 초과근무사유중 핵심업무의 계속 수행과 우연히 일치한다. 그러나 그 외의 항목은 앞 문항의 응답결과와 일치하지는 않는다는 점에서 신뢰할 수 있는 수치라고 할 수 있다. 그런데 업무분장상 본연의 업무가 자신의 업무량 100%중 80%이상 차지하고 있다고 답한 사람은 응답자의 13.5%에 불과하다. 그리고 60~80%가 42.6%로 가장 높은 비율을 차지하는 반면, 40% 미만으로 답한 사람들도 응답자의 9.7%에 해당한다. 이 9.7%의 경우 매우 문제시 된다고 보겠다.

나머지 33.3%가 업무분장표에 기술되지 않은 필요해서 추가된 업무, 상부보고, 회의, 출장 등 업무라는 것은 문제시 될 수 있는 부분이다. 물론 업무분장표에 개인의 업무를 완벽하게 명시해놓을 수는 없겠지만, 기획업무보다는 집행업무가 주류를 이루고 있는 P청은 업무분장을 재검토하여 현실화할 필요가 있다. 물론 조직관리에서 어느 정도 융통성을 발휘할 필요가 있지만, 이것이 이 정도로 많은 것은 상급자가 자의적으로 직원들의 시간을 통제할 수 있는 여지가 있다는 것을 의미한다. 즉, 광의의 법치주의가 통하지 않는 부분이 이만큼 된다고 해석할 수 있다.

원래 본연의 업무는 아니지만 필요에 의해 추가된 업무란 행정조직에는 여러 가지 이유에 의해서 새로운 임무가 부과되는 것을 말한다. 정부출범 초기에 혁신업무 등이 이러한 업무인데, 직무분장표에 모두 반영되지 못하고 상급자의 지시에 의해 특정인에게 배분된다. P청의 경우 이러한 업무의 구성비가 20%미만으로 보는 응답자가 대부분이므로, 업무가 ‘본말이 전도되는 현상’은 없다고 봐도 된다. 이런 업무는 상황변화에 따라 생기는 것이지만 일단 한번 생기면 없어지지 않는 경향이 있다.

10) 직렬별로는 이들 활동의 비율이 큰 차이가 보이지 않는다. 즉 행정직과 기술직은 업무분장의 업무가 각각 약 66%, 64%를 차지한다고 답했고, 다른 활동의 비중도 유사한 편이다. 기술직의 경우도 본청에서 하는 업무활동의 성격은 행정적인 일이기 때문에 이런 조사결과가 나왔으리라고 본다. 그러나 기능직과 별정직은 업무분장의 업무가 각각 약 75%, 70%정도를 차지하여, 행정직과 기술직에 비하여 관료제의 특성에 의한 부수업무는 적은 편이라고 할 수 있다.

직급별로 본다면 대동소이한 차이를 보이나, 업무분장 상의 업무가 차지하는 비중은 하위직급일수록 높아지는 반면, 회의참석이 차지하는 비중은 낮아지는 경향을 발견할 수 있었다(이 두 가지 명제는 피어슨 상관관계분석결과 0.05유의수준에서 의미 있음).

〈표 5〉 업부 내용별 구성비

구분	0~20%	20~40%	40~60%	60~80%	80~100%	총계	구성평균
업무분장	5 (1.3%)	33 (8.4%)	133 (33.9%)	167 (42.6%)	54 (13.8%)	392 (100.0%)	66.72%
필요추가	338 (86.2%)	50 (12.8%)	3 (0.8%)	0 (0.0%)	1 (0.3%)	392 (100.0%)	15.05%
상부보고	373 (95.2%)	16 (4.1%)	3 (0.8%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	392 (100.0%)	9.84%
회의/ 위원회	388 (99.0%)	4 (1.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	392 (100.0%)	4.53%
출장	390 (99.5%)	2 (0.5%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	392 (100.0%)	1.92%
기타	387 (98.7%)	5 (1.3%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	392 (100.0%)	2.11%

조직내부로 본다면, 이런 일은 주로 주무과에서 담당하는 데¹¹⁾, 상관은 실제로는 중요한 업무는 유능한 직원에게, 중요하지 않은 업무는 유능하지 않다고 판단되는 직원에게 주는 경향이 있다. 그런데 이런 업무의 대부분이 추가될 당시에는 다 중요하기 때문에 생기는 것이므로 유능한 직원의 업무가 과중되는 ‘업무불균등현상’이 생긴다(임도빈, 2004 b). 여기서 ‘중요하다’는 것은 조직 목표에 비추어 ‘중요하다’는 것보다는 상부가 특별히 관심을 갖는다는 뜻이다. 상부(청와대, 장관 등)는 시간이 지나면 더 이상 문제가 생기지 않는 한 이런 사항에 대하여 관심을 두지 않는다. 그러나 하부조직에서는 혹시 또다시 상부가 관심을 가질지 모르기 때문에 업무 자체를 완전 폐지하지 못하고 유지하는 것이다.

특히 조직의 관료제화 현상에서 나타나는 것은 상부를 위한 보고서 작성 등 잡무(9.84%)¹²⁾, 각종 위원회 등 회의 참석(4.35%), 서울 출장(1.92%), 기타(2.11%)¹³⁾ 등의 활동들이다. 이들의 공통점은 조직의 주어

11) 직무분장표에는 기타 타과에 속하지 않은 사무를 주무과에서 하도록 명시되어 있음.

12) 최협의의 관료제비용이라고 할 수 있는 유형의 업무가 많은 과는 민원실, 기획예산담당관실, 비축계획, 종합지원센터, 혁신담당관실 순이다.

13) 사유를 적은 사람들은 전화응대, 민원인과의 상담, 자기계발, 등 20여가지의 다양한 사유를 기입하였다.

진 목표나 고객과 직접 관계없는 조직자체의 필요에 의한 일이라는 점이다¹⁴⁾. 이들을 단순합계하면 16.11%로서, 이 수치는 작으면 작을수록 좋다. 이런 점에서 ‘관료제화 비용’ 혹은 ‘행정비용’이라고 표현할 수 있을 것이다. 응답자 개인별로 본다면 이런 업무가 차지하는 비중이 20%이하로 답한 사람이 90%이상이기 때문에 완전히 관료제의 노예화한 직원은 없다고 볼 수 있다. 그러나 20%-60%라고 답한 35명(즉, 전체 응답자의 약 10%)정도는 직무분석을 통해 업무집중화(job concentration)를 할 필요가 있다고 하겠다.

3. 통제기제로서의 시간관리

앞에서 살펴본 바와 같이 P청 공무원들은 초과근무가 일상화될 정도로 업무과중 속에 있다고 할 수 있다. 그런데 근무시간 중 시키는 일을 수동적으로 하는데 그치는지, 아니면 좀 숨을 고르며 생각할 시간이 있느냐의 문제도 중요하다. 이것은 업무피로도와 유사한 개념이다. 즉, 여기서 문제의식은 인간은 기계가 아니므로 어느 정도 시간적 여유가 있어야 의미 있게 업무수행을 할 수 있는데, 과연 P청 공무원들이 이런 상황에 있는가라는 점이다.

1) 공적시간의 자율성

우선 근무시간 중에 업무과중에 시달려 제대로 업무를 수행할 수 있는 가를 알아보기로 하였다. 설문지를 통하여 바쁜 일과 중 자신들이 나름대로 여유를 가질 수 있는 시간, 즉, ‘자신이 스스로 관리할 수 있는 시간’이 얼마정도인지 물어 보았다. 이것은 개방형질문으로 하여 스스로 기입하도록 하였다.

이 질문에 대해서 응답자가 생각한 것은 담배피우는 시간인지 나가서 차 한잔을 하는 시간인지, 아니면 일을 처리하면서 관련 자료를 찾는 등 업무에 대하여 생각을 하는 시간인지 정확히 알기 어렵다. 원래 질문을 만들기

14) 익명의 심사자는 이점에 동의하지 않는다. 환경과의 관계에서, 고객에 직접 기여하는 목표와 이의 달성을 도움이 되는 기능으로 이분한다면 이것은 후자에 해당한다는 뜻이다.

전 인터뷰에서는, ‘너무 업무가 과중되어 눈코 뜰 새 없다’고 말하는 사람이 많아 후자를 생각하고 질문지를 작성하였다. 그러나 사실상 그렇지 않은 사람들도 많기 때문에 전자의 의미로 답한 사람도 많으리라고 추측된다.

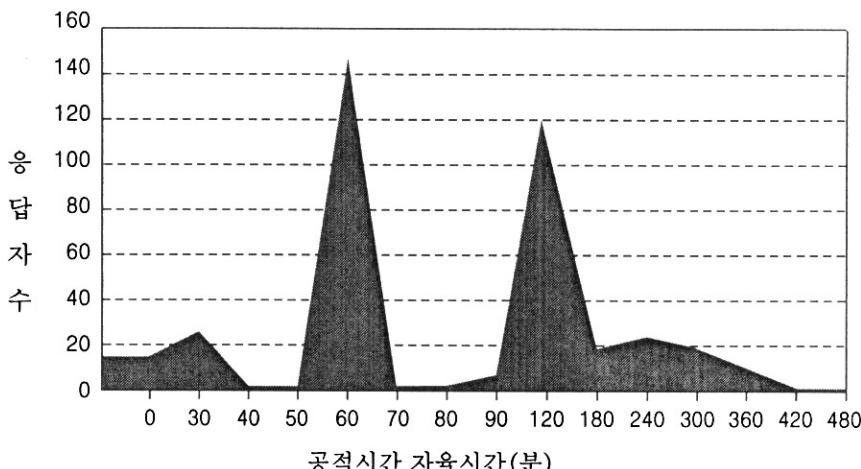
〈표 6〉 공적자율시간–시간대별 구성비

시간(분)	인원	구성비(%)
30분 미만	13	3.4
30~1시간	177	45.6
1시간~2시간	126	32.4
2시간~3시간	69	17.8
3시간 이상	3	0.8
총계	388	100

어떻든 이 질문에 대하여 일과시간 중 자신을 위해 쓸 수 있는 시간이 1시간 미만이라고 한 응답자가 전체의 49.0%정도이다. 이는 직원의 절반정도가 하루에 1시간이내의 자율적 시간을 가진다고 답했다. 시간대별이 아닌 응답자들이 기입한 시간을 그대로 나타내면 다음 그림과 같다. 대체로 1시간 근처와 2시간 근처에 응답한 사람들이 많음을 알 수 있다. 이를 달리 해석하면, 한국인들은 사고방식에서 엄밀도가 떨어지기 때문에, 그저 ‘약 한 시간정도’ 혹은 ‘약 두시간정도’라고 대략적으로 응답하는 경향을 나타낸 것이라고 할 수 있다.

그런데 현대 행정의 업무가 과거의 군대와 같이 단순한 명령복종관계보다는 어느 정도 자율성을 갖고 일하는 것이 필요하다고 본다면 이 질문에 응답은 하루 종일(즉, 8시간)에 가까울수록 바람직하다. 따라서 P청 직원들은 현대행정의 특성에 맞지 않게 지나치게 통제된 근무시간을 보내고 있다고 봐도 과언이 아니다. 그 외의 구간에 응답한 공무원들의 경우 아주 극심한 ‘업무억압’ 속에 살고 있거나, 아주 자율적으로 사는 사람들이라고 할 수 있다.

이것이 단순히 상관이 부하에 대한 권위적인 통제에서 기인한다면, 직급별로 이 응답결과를 분석해 보면 알 수 있을 것이다. 즉 상관은 일을 하지 않고 시키기만 하고 부하는 정신없이 이를 집행하는데 급급한다면, 상관은 업무시간상 자율성이 많을 것이고 부하는 그 반대일 것이다.



〈그림 1〉 공적 시간중 자율성

이를 보기 위해 직급별로 보면 <표 7>과 같이 별로 차이가 없다. 응답자의 수가 비교적 많은 4급 이하를 보면 6급까지 102분에서 109분정도로 약 한 시간이 넘게 자율적 시간을 가진다는 것이다. 7급과 기능직은 다른 직급보다 약간 더 길다. 다만 8급은 97.5분으로 상당히 짧은 편이다. 아마 자율적 기안이라는 것이 없고 상관이 시키는 일만 하면 되는 이 직급은 비

〈표 7〉 공적시간의 자율성-직급별 평균

직급	평균(분)	응답자수
2급	30	1
3급	360	1
4급	116.3	16
4.5급	102.4	17
5급	109.5	80
6급	109.9	176
7급	112.3	39
8급	97.5	4
9급	300	1
기능직급	113.9	46
전체평균	111.3	381

교적 한가한 편일지도 모른다고 볼 수도 있고, 응답자가 4명이기 때문에 이들이 우연히 가장 업무과중 상태에 있는 사람들이었는지도 모른다. 인터뷰 결과를 종합해 본다면, 8급의 경우 업무상 자율성이 있다고 보기보다는 역설적으로 업무량 자체가 적다고 볼 수 있는 경우가 많이 있다. 요컨대 매우 근소한 차이이기는 하지만 4급-6급보다는 7급-기능직이 공적 자율시간을 좀더 많이 가진다고 할 수 있다. 그러나 크게 보면 직급별 차이는 큰 차이가 없다고 볼 수 있다.

이러한 결과가 계서제에 의해 움직이는 한국행정조직에 맞지 않기 때문에 확인하기 위해 근무경력별로 차이를 보았다. 분석결과 위 직급차이에서 보이는 정도보다 낮은 수준의 차이를 보일 뿐이다. 보통 직급이 높을수록 근무경력이 길기 때문에, 양자의 차이가 서로 비슷해야 한다. 그러므로 이 연구결과, P청 직원의 근무시간 중 비교적 한가한 정도는 직급에 관계없이 적은 편으로 매우 통제된 시간관리를 받는다고 해석할 수 있다.

그렇다면 담당하는 업무의 시간적 특성에 따라 업무시간상 자유로움에 차이가 있는가를 살펴볼 필요가 있다. <표 8>에는 각 국 구성원들이 자신들의 업무특성상 가져야 하는 시간적 비전 혹은 안목에 대한 응답을 평균 한 것을 첫 번째와 두 번째 칼럼에 제시하였다. 첫 번째는 당위론적으로 가져야 하는 안목이고, 두 번째칸은 실제로 그들이 가지고 일하는 안목을 의

<표 8> 공적시간의 자율성-실국별

국명	핵심업무 수행의 규범적 기간(월)	핵심업무 수행의 실제적 기간(월)	자율시간 평균(분)	응답자수
기획관리관	31.0	20.3	97.8	23
산업자재확보관	25.8	14.5	127.1	21
정보화국	21.8	15.3	135.1	55
획득국	22.8	17.0	104.2	86
SOC국	20.1	13.9	104.7	81
감사/공보/ 총무/차장	26.8	18.6	147.3	33
지방청	27.8	16.4	99.6	82
기타	23.0	13.5	90.0	6
전체평균	24.1	16.1	112.0	387

미한다. 이것은 국의 핵심업무가 가지고 있는 시간적 특성을 짐작할 수 있는 지표이다.

핵심업무 수행에 필요한 규범적 시간이라는 점에서 보면, 국간에 1년 이상의 큰 차이는 없다. 비록 몇 개월 정도의 차이지만 기획관리관실, 원자재 수급계획관실, 감사/공보 등 지원부서, 지방청이 비교적 길고, 정보화국, 획득국, SOC국이 짧은 편이다. 즉, 행정관리적인 성격을 가진 부서의 직원들이 자신들의 업무를 좀 더 긴 안목에서 봄아 한다고 생각하는 반면, 집행업무를 담당하는 부서가 비교적 짧은 시간적 안목을 갖는다. 산업자재확보관실도 실제로는 집행업무이지만, 주요 원자재의 국제동향을 파악하여 대처한다는 점에서 비교적 장기적 시간안목을 갖는다는 것은 의미가 있다.

다음으로 공무원들이 실제로 업무수행을 하면서 가지는 시간안목을 보면 규범적 시간안목보다 국간의 차이가 더 좁혀짐을 알 수 있다. 특히 규범적 시간안목과 실제적 시간안목 간 차이가 심한 국은 기획관리관, 산업자재확보관, 감사/공보 등 지원부서, 그리고 지방청 등 주로 행정관리적 업무를 수행하는 부서임을 알 수 있다. 즉 행정관리업무에 속하는 업무를 담당하는 직원들은 이상론적으로는 장기적 안목을 가지고 일해야 하는데, 실제로는 짧은 시간적 안목을 가지고 일할 수밖에 없음을 나타낸다.¹⁵⁾ 다시 말하면 업무상 시간의 외부통제가 상대적으로 더 심한 부서라고 할 수 있다.

그렇다면 업무시간 중 비교적 한가한 시간이 얼마인가를 조사한 것과 비교할 필요가 있다. 이 점에서 응답결과를 국별차이라는 점에서 보면, 전술한 국의 핵심업무의 성격과 일치한다. 단순히 집행업무가 아니고, 비교적 장기적 안목에서 업무를 수행하는 정보화국과 산업자재확보관, 그리고 지원부서들이, 단순한 집행업무를 수행하는 획득국과 SOC국, 그리고 지방청보다 하루 20분에서 30분정도 더 짧게 업무상 자율성을 갖는 시간을 갖는다. 특히 지방청은 인력의 질이 낮기 때문에(주로 7급 이하이며, 기능직이 많음), 본청에 의존도가 높아 이런 응답결과가 나오지 않았나 생각된다. 주목해야 할 점은 지원부서에 근무하는 직원들이 업무상 자율성을 갖는 시간이 상대적으로 짧다는 것이다. 이것은 상급자들이 이들 부하들의 시간사용을 좀더 밀접히 통제한다는 것을 의미한다.

15) 다만 지방청은 주로 집행업무를 담당하는 데 이런 결과가 나와서 좀더 정밀한 연구가 필요하다.

2) 사적시간의 자율성

직원들이 매일 초과근무를 하고 있고, 근무시간 중에는 단순한 조직의 도구가 아니라 독자적인 인격체로서 자율적으로 생각할 수 있는 시간은 별로 안된다. 달리 표현하면 직원들이 조직에 얹매여 있다는 것이다. 그렇다면 퇴근시간 이후나 주말에 어떻게 시간이 활용되는가를 살펴보는 것이 중요하다. 한국의 공무원들은 가족 등 여러 가지로 빼앗기는 시간이 있기 때문에 순수하게 자기 자신을 위해 투자할 수 있는 시간이 그리 많지 않기 때문이다.

직원들이 과중한 업무수행에서 헤어나지 못하고 지치면 효율적인 조직이 될 수 없다. 인간은 기계가 아니므로 어느 정도의 휴식이 필요하고, 레크레이션 활동도 필요하다. 직원들이 잠자는 시간을 제외하고 자기개발을 위해 사용하는 시간이 얼마나 되느냐는 질문은 이러한 의도에서 작성된 것이다. 주중에는 많은 사람들이 초과근무를 하는 상황이기 때문에 결국 주말이 실제로 이런 목적으로 사용할 수 있는 시간이 될 것이다. 응답자들에게 잠자는 시간은 제외하라고 하였기 때문에, 1주일동안 사용할 수 있는 사적시간의 절대량은 그리 많을 수 없다.

<표 9>에서 볼수 있듯이 10시간 미만은 약 23%정도이며, 나머지는 대부분 10시간에서 20시간 정도이다. 이 수치는 한국의 20세이상 성인이 하루 여가활동으로는 5시간 33분을 사용하는 것으로 나온 것보다 매우 작은 것이다. 물론 본 조사와 통계청의 2004 시간생활조사와 여가시간의 개념이 완전히 같은 개념으로 사용된 것은 아니지만 적어도 P청 공무원들은 일반 국민들에 비하여 열악한 수준에 있다고 할 수 있을 것이다.

사적 시간의 자율성정도를 직급별로 보면 표본수가 충분한 4급에서 8급까지 보면, 직급 간 큰 차이는 보이지 않는다. 기능직의 경우 평균 17시간정도로 다른 직급에 비하여 2~4시간정도가 적다. 이것은 기능직이 경력발전에 한계가 있기 때문에 자기계발을 위한 도전적인 투자를 하기보다는 현실에 안주하는 것이 아닌가 생각한다. 직렬별 차이가 있는지 본다면, 큰 차이를 보이지는 않는다. 행정직이 평균 20.38시간, 기술직이 18.86시간, 기능직이 18.88시간 정도이다.

심층 인터뷰결과 국장급이상 고위직은 하루 24시간, 일주일 7일 동안 항상 대기상태라고 할 수 있을만큼 사적 자율시간이 부족하거나 불확실하

〈표 9〉 사적 자율시간-시간대별

직급	시간 미만	5 시간 미만	5-10 시간 미만	10-15 시간 미만	15-20 시간 미만	20-25 시간 미만	25-30 시간 미만	30-35 시간 미만	35-40 시간 미만	40 시간 이상	총계
2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
3	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
4	1	2	4	1	1	1	3	0	2	15	
4.5	2	0	4	1	4	2	3	0	0	0	16
5	5	13	15	7	19	2	6	4	8	79	
6	19	23	39	26	18	12	20	6	14	177	
7	2	4	5	1	10	3	9	1	3	38	
8	0	1	1	0	0	0	2	0	0	0	4
9	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
기능 직급	6	6	3	5	11	2	4	1	4	42	
총계 (%)	36 (9.6)	49 (13.1)	71 (19.0)	41 (11.0)	65 (17.4)	22 (5.9)	47 (12.6)	12 (3.2)	31 (8.3)	374 (100)	

다는 점이다. 상급자가 부른다든지, 긴급한 작업을 해야 한다든지, 아니면 외부인과 식사를 한다든지 하는 활동이 주말에도 이뤄지기 때문이다. ‘우리는 주말도 없다’라는 말을 하는 국장급이 이러하므로 정도는 약하지만 주요 과장도 비슷한 입장에 있다. 이것은 권위주의적 조직문화가 있는 한국판료제의 특징중의 하나이다.

이와 관련하여 언급해야 할 것은 본 조사가 진행되는 동안 범정부차원에서 추진한 ‘불필요한 일 버리기 운동’이다. 각 직원들이 인터넷으로 버려야 할 불필요한 일을 찾아내 건의하면 이를 적극적으로 받아들이는 것이었다. 그중의 하나가 월요일 오전에 있는 청장주재의 간부회의를 위한 그 전 주말에까지 직원들의 근무이다. 특히 토요격주 휴무제가 되었고 근무하는 토요일도 자기계발 등을 하도록 권장하고 있는데, 실제로는 간부회의 준비 때문에 이러한 일버리기 운동이 아무런 의미가 없다는 것이다. 따라서 간부회의를 화요일 등 다른 요일로 옮기면 자동적으로 토요일에 출근하여 회의준비하는 일이 줄어들 것이라는 건의였다. 간부들은 이 건의를 검토한

결과, 업무추진을 위해서는 월요일에 간부회의를 할 수 밖에 없다는 결론을 내렸다. 이것은 환경(고객)과는 전혀 관련이 없는 조직내부의 관료제 특성이 조직인들의 사적 시간생활까지 축소시키는 결과를 가져 올 수 있음을 엿볼 수 있는 예이다.

재직기간별로 보면, 5년~10년사이가 약 28시간으로 미래를 위한 시간 투자에 가장 동기부여가 되는 반면, 그 이상은 근무기간이 길어질수록 자율적 사적시간이 적어지는 경향이 있다. 5년 이하의 신입직원들이 사적 시간상 자율성을 많이 갖는 것이 직업공무원제로서 장기적인 능력발전을 위해 바람직할 것이다(유민봉, 임도빈, 2002).

〈표 10〉 사적 시간의 자율성-재직기간별

재직기간(5년 단위)	평균(시간)	응답자수
5년이하	21.93	56
5년 초과 10년 이하	27.77	31
10년 초과 15년 이하	18.88	50
15년 초과 20년 이하	17.41	61
20년 초과 25년 이하	16.49	89
25년 초과 30년 이하	18.46	59
30년 초과 35년 이하	25.75	16
35년 초과	16.80	5
전체평균	19.48	367

VI. 결 론

본 조사결과 P청의 공무원들은 하루 평균 2시간 24분(143.9분)의 초과근무를 하는 것으로 나타났다. 행정조직이 환경인 국민에게 봉사하는 서비스조직이라고 정의한다면, 환경과의 관계에서 조직의 목표를 달성하는 데 필요한 것이외의 활동은 비능률적 요소라고 할 수 있다. 업무분장표에 제시되어 있지 않은 본연의 업무이외의 업무가 차지하는 비중이 33.3%라고 응답하였다. 특히 ‘관료제현상’이라고 할 수 있는 상부를 위

한 보고서 작성 등 잡무, 각종 위원회 등 회의 참석, 서울 출장, 등의 활동들이 차지하는 비중을 단순합계하면 전체의 16.11%로서 적지 않음을 알 수 있다.

본 연구에 사용된 여러 변수 간의 상관관계를 분석하면 다음 표와 같다. 재직기간과 일평균 공적시간(조직내)의 자율성 가능시간(분), 사적시간(개인적)의 자율성 가능시간(시간)은 유의수준 0.05에서 유의미한 상관관계가 없다. 다만 공적 자율시간과 사적 자율시간간에는 낮으나마(0.09) 0.12유의수준 하에서 상관관계가 있다. 이것은 근무시간 중에 바쁘지 않은 사람은 사적인 시간도 더 여유있게 쓴다는 것을 의미한다. 공적시간에 여유가 있는 이유는 보직의 특성이 그럴 수도 있고, 개인적 특성 때문에 직장에서 일을 덜 맡을 수도 있고, 아니면 업무량은 많지만 일을 효율적으로 처리하기 때문일 수도 있다.

〈표 11〉 직급, 재직기간, 공적시간의 자율성, 사적시간의 자율성의 상관관계

구 분		직급	재직 기간(월)	공적시간 (조직내)의 자율성(분)	사적시간 (개인적)의 자율성(시간)
직급	피어슨계수	1.00	-0.54	0.01	0.00
	유의수준	.	0.00	0.85	1.00
재직 기간(월)	피어슨계수	-0.54	1.00	-0.03	-0.09
	유의수준	0.00	.	0.62	0.12
공적시간(조직내)의 자율성 가능시간(분)	피어슨계수	0.01	-0.03	1.00	0.09
	유의수준	0.85	0.62	.	0.12
사적시간(개인적)의 자율성 가능시간(시간)	피어슨계수	0.00	-0.09	0.09	1.00
	유의수준	1.00	0.12	0.12	.

어떻든 본 연구에서 발견한 수치들은 P청에서 상관이 부하의 시간을 필요이상으로 통제하는 정도가 얼마나가를 어느 정도 짐작하게 해준다. 더구나 직원들의 공적 시간에 대한 통제는 근무시간외 사적 시간에까지 침범하고 있다. 특히 이런 특성들은 기획관리실 등 행정관리적 업무를 담당하는 직원들과 특정 직급에 더 심하게 작용함을 알 수 있었다. 즉, 최고관리자의 내부권력행사와 직원들의 시간통제와는 밀접한 관계가 있는 것이다.

관료제는 ‘특정인’과의 노동관계(work relation)를 불특정인과의 기능적 관계(function relation)로 변환시키는 대표적인 조직형태이다(Balga, 2003:31). 즉, 관료조직은 감정, 성격 등 개인적 특성에 관계없이 어떤 직무를 누구나 처리할 수 있는 노동대체성을 전제로 한다(Weber, 1968). 초과근무수당 등의 개념은 표준화된 노동의 질이 전제되는 곳에서만 가능하다. 반대로 고도의 지적 능력을 요구하는 직종(예, 과학자)에서는 노동 시간에 비례한 보수지급제도는 의미가 없다. 사실 P청의 경우 직원간 업무가 모두 차이가 있으므로 노동대체성이 낮은데도 초과근무가 일상화되어 있다. 청장을 비롯한 상급자의 직원시간에 대한 통제의욕 때문에 발생한 것이다.

본 연구결과는 정책적 시사점을 발견할 수 있다. 한국행정조직은 상관의 권위주의적 특성에 의한 시간통제가 강하기 때문에 시간자율성에 대한 개혁은 잘 실행되기 어렵다. 예컨대 최근 추진한 탄력근무제의 경우 왜 54개 중앙행정기관 중 단지 15곳이 채택하고 있으며, 총 대상자 9641명의 15%인 1435명에 머물고 있다는 점을 잘 설명해준다(서울신문, 2005.4.7.). 특히 국가직 공무원 58만명인 점을 고려하면 아직 미미한 것이다. 탄력근무제를 신청한 사람도 원래 퇴근시간의 1~2시간을 넘긴 후 퇴근 하는 경우가 많다는 불평도 많이 보인다. 이와는 반대의 의미로 2005년 7월 주 40시간근무제 실시를 앞두고, 집중근무제를 도입하기도 한다. 서울시는 매일 오전 9~11시사이에는 회의나 흡연, 티타임을 이유로 자리를 비우거나 신문을 보고 인터넷 서핑을 하지 못하고 집중해서 근무하도록 하고 있다(동아일보, 2005.4.7.). 이것은 업무시간의 질과 관계 없이 물리적 혹은 외형적으로 직원들의 시간사용을 통제하려는 제도이다. 시민의 입장에서 본다면 실제의 효과는 별로 없을 것이다.

환언하면 본 연구에서 발견한 권위적 혹은 관료제적 시간통제 메커니즘이 있는 한 많은 개혁이 효용이 없을 것이다. 즉 조직현상은 권력현상이 있고, 그 이면에는 시간통제라는 개념이 존재한다. 모든 상관은 부하들의 시간을 자신에게 맞추려는(즉, 동시화, synchronization) 욕구를 가지고 있다. 노무현 정부에 들어와서 추진하는 각종 개혁도 그 소기의 성과가 나타나기 전까지는 모두 이런 관료제 내부통제의 효과만 가져오는 것이다.

구체적으로 정부혁신분권위, 중앙인사위원회, 행정개혁본부 등이 공직

사회 개혁이라는 명목으로 도입하는 각종 개혁이 나타낸 병폐가 그것이다. 위에서 혁신이 잘 않된다고 불평하는 반면, 일선 조직에서는 혁신 때문에 못살겠다고 한다. 혁신에 더욱 박차를 가하기 위해 각 부처까지 전파하기 위해 혁신인사담당관이 신설되고, 지방의 일선조직에까지 혁신관리담당자가 지정되어 있다¹⁶⁾. 이들 부서에서 일하는 공무원들은 모두 혁신의 내용설정과 평가 때문에 다른 동료들을 독촉하는(즉, 시간통제)하는 악역을 맡고 있으며, 이들 자신을 포함하여 모든 직원들이 상당시간을 이런 업무에 빼앗기고 있다. 여기까지는 모두 혁신의 비용만 발생할 뿐이다.

본 연구는 누구도 사람이 시간의 흐름에서 예외가 될 수 없기 때문에 행정의 문제는 시간이라는 관점에서 연구가 가능하다는 점을 제시했다는 의의가 있다. 직원들의 시간관리를 합리화 하는 것(즉, 적절히 자율시간을 부여하는 것, 불필요한 상관의 통제를 없는 것 등)은 곧 관료제의 효율성을 높이는 길이다.

16) 그렇다고 정권을 잡은 정치인들이 자신의 이상을 실현시킬 도구(조직)를 모두 빼앗어서는 않된다. 이를 위해서 정부조직에도 정치적 요소를 담당하는 직원이나 부서를 일상적인 행정을 하는 부서와 분리할 필요가 있다(임도빈, 2004b). 장관이 하는 이들 양 부서의 시간관리는 각각 달라야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 안정옥. (2004). “생활양식의 시간구조와 사회적 소통형태: 시간경제, 시간 선물과 사회적 관계맺기”, 송호근 외 공저, 「한국사회의 연결망연구」, 서울:서울대 출판부
- 유민봉 · 임도빈. (2002). 「인사행정론」, 서울: 박영사
- 임도빈. (2003a). “시간적 관점에서 조직연구의 필요성”, 「한국정책학보」, 제 12권 1호
- _____. (2003b). “시간길이와 부처조직 운영에 관한 연구: 정통부와 농림부의 비교”, 「한국행정학보」, 37권4호
- _____. (2004a). 「한국지방조직론」, 서울: 박영사
- _____. (2004b). “정부조직의 재설계”, 「행정논총」, 제42권 3호
- 정정길. (2002a). “행정과 정책연구를 위한 시차적(時差的) 접근방법-제도의 정합성 문제를 중심으로-”, 「한국행정학보」, 36권 1호
- 정정길. (2002b). “정책과 제도의 변화과정과 인과법칙의 동태적 성격: 시차적 접근방법을 위한 제언,” 「한국정책학회보」, 11권2호
- 정정길. (2002c). “행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법 III“(미간행원 고)
- 조석준. (1997). 「한국행정조직론(2판)」, 서울: 법문사
- 조석준. (2004). 「행정조직과 조직문화」, 서울: 대영문화사
- 진종순. (2005). “부패와 시계(Time Horizons)와의 관계 - 개발도상국과 미개 발국을 중심으로” 한국행정학회 춘계학술대회논문집
- Hidegger. 소광희 역. (1995). 「시간과 존재」. 서울: 경문사
- Balga, Lusin. (2003). *Sociologie des Organisation*, Paris: La Decouverte
- Le Goff, J. P. (1996). *Les Illusions du Management*, Paris: La Decouverte
- Aldrich, Howard. (1972). “Technology and Organizational Structure: A Reexamination of the Findings of the Aston Group”, *Administrative Science Quarterly* 17, N.1
- Ancona, Okhuysen, and Perlow.(2001). “Taking Time to Integrate Temporal Research”, in *The Academy of Management Review*, vol.26.N.4
- Blount and Janick. (2001). “When plans change: Examining how people evaluate

- timing changes in work organizations”, *The Academy of Management Review*, vol.26.N.4
- Blyton et al. (1989). “Time and Labour Relations”, in P. Blyton, J. Hassard, S. Hill, and K. Starkey(eds.), *Time, Work and Organizations*, London: Routledge
- Cahuc, Pierre. (2001). “L’exprience franÇaise de rduction du temps de travail : moins d’emplois et plus d’engalites, *Revue franÇaise d’économie* , vol.15. N.3, p.141-166
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*, Boston: Little Brown
- Foucault, M. (1979). *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, trans. Alan Sheridan. New York: Vintage Press
- Frost, Alan G. (1994). “High-Speed Management: Time-Based Strategies for Managers and Organizations”, *Journal of Business & Psychology*, Vol.8. N.3
- Gortner, et al. (1997). *Organization Theory: A Public Perspective*, New York: Harcourt Brace College Publishers
- Kaufman, H. (1991). *Time, Chance and Organizations*, Chatham, N.J.: Chatham House
- Moore, W.E. (1963). “The Temporal Structure of Organizations”, in E.A. Tiryakian(ed.), *Sociological Theory, Values, and Sociocultural Change: Essays in honor of Pitirim A. Sorokin*, New York: Free Press, pp.161-170
- Pfeffer Jeremy. (1992). *Managing with Power*, Boston, MA: Harvard Business School Press
- Weber(ed. G. Roth & C. Wittich). (1968). *Economy and Society*, New York: Bedminster Press
- Whipp et al.(eds.). (2002). *Making Time: Time and management in Modern Organizations*. Oxford: Oxford university Press
- Zaheer, S., Albert, S. & Zaheer, A. (1999). “Time Scales and Organizational Theory, *Academy of Management Review*, 24.
- Zerubavel, E. (1981). *Hidden Rhythms: Schedules and Calendars in Social Life*, Chicago: University of Chicago Press

Abstract

How to Manage an Administrative Organization? An Analysis of a Korean Case from a Time Perspective

To-Bin Im

This study considers the workplace time use in an organization in order to understand the internal operation of the organization. In particular this study analyzes the use of work time for a case of P Administration in Korea. Each employee has public time as well as private time. With only 24 hours in the day, employees sell their time at the while managers attempt to control the time use of their subordinates.

Employees working in an authoritarian organization have significantly less free time than those who work in a democratic one. The more authoritarian a superior is, the more tightly he will try to exercisecontrol over the time use of his subordinates. Because Koreans in general work both very hard and quickly (with fast work being an important value both within Korean society in general and within public organizations in particular) such tendencies are strengthened. According to one survey, employees of P Administration put in 143.9 minutes on average of overtime daily.

Respondents to the survey replied that one third of their total work volume has nothing to do with P Administration's core function with regard to environment. 16% of their time is spent for internal goals such as inhouse meetings, travel to Seoul, the preparation of informal notes for their superiors etc. This kind of work has been increasing over the recent past and the organization has become less efficient as a consequence. Overtime for public work due to the managers' wills to control subordinates comes to take over even the private time of employees' .

This study concludes that employees' time in P Administration is as tightly controlled as the control found in a prison described by M. Foucault. It is argued that returning a certain degree of discretion over the allocation of work time to employees would increase the efficiency and effectiveness of the organization over the long run.

【Key words : Time, Bureaucracy, Organization】