

2012 이슈페이퍼 << 연구보고서 2012-23



2012 ISSUE PAPER

공공부문 시간제근무와 육아휴직에 따른 대체인력 활용과의 연계방안

수행과제명 | 공공부문 시간제근무와 육아휴직에 따른 대체인력
활용과의 연계방안

과제책임자 | 문미경 선임연구위원



한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

공공부문 시간제근무와 육아휴직에 따른 대체인력 활용과의 연계방안

- 수행과제명  공공부문 시간제근무와 육아휴직에 따른 대체인력
활용과의 연계방안
- 과제책임자  문 미 경 선임연구위원
-  Tel: 02-3156-7103
-  e-mail: geokim@kwdimail.re.kr

요약

아직까지 일선행정기관에서 육아휴직자가 남긴 업무를 대체할 수 있는 적절한 방안이 제시되지 않아 육아휴직이나 시간제전환 제도가 있음에도 맘 놓고 사용할 수 없고, 조직도 운영상의 어려움을 겪고 있는 것이 현실임. 본 연구는 육아휴직 공무원이 남긴 업무의 공백을 시간제근무공무원을 통해 조직의 생산성을 최대한 저하시키지 않으면서 수행할 수 있는 방안을 도출하고자 하였음.

I 서론

본 연구에서는 유연근무제의 여러 형태 중 최근 행정기관에서 가장 관심을 보이고 있는 시간제근무에 초점을 맞추어 시간제 계약직 공무원을

육아휴직자의 대체인력으로 연계하여 활용할 수는 방안을 모색하고자 하였음. 아직까지 일선행정기관에서 육아휴직자가 남긴 업무를 대체할 수 있는 적절한 방안이 제시되지 않아 육아휴직이나 시간제전환 제도가 있음에도 맘 놓고 사용할 수 없고, 조직도 운영상의 어려움을 겪고 있는 것이 현실임.

이에 본 연구는 육아휴직 공무원이 남긴 업무의 공백을 시간제근무 공무원을 통해 조직의 생산성을 최대한 저하시키지 않으면서 수행할 수 있는 방안을 도출하고자 하였음. 이를 위해 시간제근무 공무원에게 적합한 직무유형은 무엇이며, 시간제근무 공무원을 활용할 수 있는 직급과 직군 그리고 시간제근무 공무원으로 활용 가능한 대체인력 풀은 무엇인지를 파악하였음.

II 시간제근무 제도에 관한 이론적 고찰

1. 시간제근무 개념

시간제근무는 법정근로시간인 주당 40시간을 근무해야 하는 전일제 근무와 달리 본인의 필요에 따라 주당 15~35시간의 범위 내에서 근무하고 근무시간에 비례하여 재직기간 및 보수 등을 인정하는 제도임. 법정근로시간은 대부분 사업장에서 최대 근로시간임과 동시에 최소 근로시간(안주엽, 2010)으로 초과근로시간을 산정하는 기준이 됨과 동시에 풀타임과 시간제 근로를 구분하는 기준이 됨. ILO는 1994년에 시간제 근로(part-time work)에 관한 협약을 채택하면서 시간제근무의 개념을 '정규 근로시간이 비교대상이 되는 상용근로자(full-time workers)의 정규 근로시간보다 짧은 피용자'로 정의하고 있음.

2. 시간제근무의 확대요인

핵가족화, 인구구조의 변화, 임금구조의 변화 그리고 사회보장제도의 확충과 같은 사회구조의 변화는 새로운 경제 질서와 사회질서를 요구하였고 노동시간 단축을 가능하게 함. 핵가족화는 여성들에게 경제활동을 강요하였고, 기대수명의 상승으로 인한 노령화는 연령한계의 유연화, 정년연장 혹은 단축, 명예퇴직, 조기퇴직 등의 수단을 투입하여 근로자의 평생노동시간을 재분배할 필요를 생성시킴(Landenberger, 1987; 안홍순, 2000, 재인용).

오늘날의 사회구조는 더 많은 여성의 노동시장 진입뿐만 아니라 청년, 노인의 노동시장 진입 필요성이 강조되고 있음. 이러한 추세에서 이미 유럽에서는 EU를 세계에서 가장 역동적이고 경쟁력 있는 지식기반경제로 만들어 나가기 위해 2000년에 리스본 전략(Lisbon Strategy)을 채택한 바 있음. 리스본 전략의 핵심은 고용률 제고를 위해 장시간 근로가 아닌 단시간 근로의 확대가 중요한 역할을 수행한다는 것임. 단시간 근로의 확대가 여성, 청년, 고령자 등 고용률이 상대적으로 낮은 집단의 고용기회를 개선할 뿐 아니라 생애경로에 따른 적절한 교육 및 훈련이 제공된다면 지식기반경제에서 기업과 국민경제의 경쟁력을 강화하는 수단이 될 것이라는 기대를 반영함. 뿐만 아니라 최근 논의의 흐름은 일과 삶의 균형을 고려하여 단시간 근로뿐만 아니라 근로시간 운용의 재량 혹은 유연성이 확대될 수 있는 다양한 근로형태를 포함한 근로시간 재배치 정책으로 나가는 추세임.

3. 외국의 시간제근무 추세

시간제근무는 정상적인 노동시간(주 40시간)보다 짧게 근무하는 고용계약을 의미하며 전통적인 고용계약 형태인 전일제 근무와 대비되는 고용형태라 할 수 있음.

통계자료에 따르면, 국내외적으로 시간제 근로자의 꾸준한 증가를 보

여중. 1994년~2010년 사이 OECD 국가에서의 전체고용 중 시간제 근로 비중은 11.3%에서 16.6%로 증가하였음. 우리나라 또한 시간제 고용의 비중이 6.2% 늘었고, 여성 시간제 고용의 비중은 1994년에 비해 2배 이상 상승하였음. 그러나 우리나라의 시간제 고용의 비중은 OECD 평균의 1/2 보다 약간 높은 편으로 시간제 근로의 활용도가 낮은 수준임. 2010년 기준으로 시간제 근로가 가장 활발한 나라는 네덜란드로 총 고용에서 시간제 근로비중이 37.1%에 달함. 다음으로는 스위스(26.3%), 영국(24.6%), 독일(21.7%), 순임. OECD 평균은 16.6%이고 우리나라는 10.7%임.

표 1 시간제 근로의 비중

구분	전체고용 중 시간제 근로 비중									전체 시간제근로 중 여성고용 비중		
	전체			남성			여성					
	'94	'08	'10	'94	'08	'10	'94	'08	'10	'94	'08	'10
한국	4.5	9.3	10.7	2.9	6.5	7.2	6.8	13.2	15.5	61.3	59.0	60.3
프랑스	13.8	12.9	13.6	5.3	4.9	5.7	24.5	21.9	22.3	78.6	79.8	78.1
독일	13.5	21.8	21.7	3.0	7.9	7.9	28.0	38.3	37.9	87.1	80.4	80.4
일본	-	19.6	20.3	-	9.9	10.4	-	33.2	33.9	-	70.4	70.3
네덜란드	28.9	36.1	37.1	11.3	16.2	17.2	54.5	59.8	60.6	76.8	75.6	75.0
스웨덴	15.8	14.4	14.0	7.1	9.6	9.7	24.9	19.6	18.8	76.8	64.6	63.3
벨기에	14.6	18.3	18.3	4.4	6.3	6.7	30.0	32.5	31.7	81.8	81.3	80.4
캐나다	18.9	18.5	19.4	10.8	11.4	12.1	28.8	26.6	27.4	68.9	67.7	67.3
영국	22.4	23.0	24.6	7.0	10.3	11.6	41.2	37.8	39.4	82.7	76.1	74.9
미국	14.2	12.8	13.5	8.5	8.0	8.8	20.4	17.8	18.4	68.4	67.5	66.9
스위스	23.2	25.9	26.3	6.8	9.0	9.6	44.9	45.9	46.4	83.3	81.2	80.1
OECD	11.3	15.6	16.6	5.1	8.1	8.9	19.7	25.3	26.3	74.1	70.9	70.0

주: * 가중평균치를 사용함.

자료: OECD(2011), OECD Employment outlook.

시간제 근로를 성별로 살펴보면, 선진국의 경우 여성의 경제활동 참여율이 높은 국가일수록 시간제근로의 비중이 높으며, 여성 근로자 중에서 시간제 근로자의 비중 또한 높음(<그림 1>참조). 예컨대, 시간제 근로의

비중이 높은 네덜란드의 경우 총 고용에서 시간제 근로자의 비중은 37.1%임. 여성근로자들 중에서 시간제 근로자가 차지하는 비중이 61%인 반면 남성은 17%에 불과함. 영국의 경우도 여성은 39%이지만 남성 12% 수준임. OECD 전체평균은, 여성이 26%, 남성 9%로 남성에 비해 여성의 시간제 근로 비중이 상대적으로 높음을 알 수 있음.

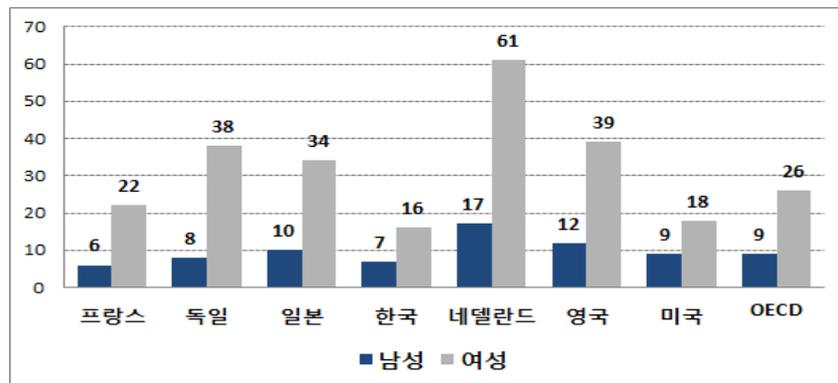


그림 1 | 성별 시간제 근로 비중(%)

4. 연구 분석 틀

본 연구에서는 시간제근무 공무원이 담당하는 업무와 육아휴직자가 담당하는 업무 사이의 연계를 분석하기 위해 내적 적합성에 초점을 맞춤. 내적 적합성 중에서도 조직수준에서의 부분기능 및 각 제도간의 적합성 차원에서 육아휴직이나 시간제 전환공무원이 담당하는 업무가 시간제근무의 업무로 인계될 때 양자 간에 필요로 되는 업무관련 적합성은 무엇인가를 분석함. 적합성 분석은 직무유형 적합성, 시간분절 적합성, 책임수준 적합성, 역량수준 적합성 요소를 이용하였음.

표 2 분석설계 모형

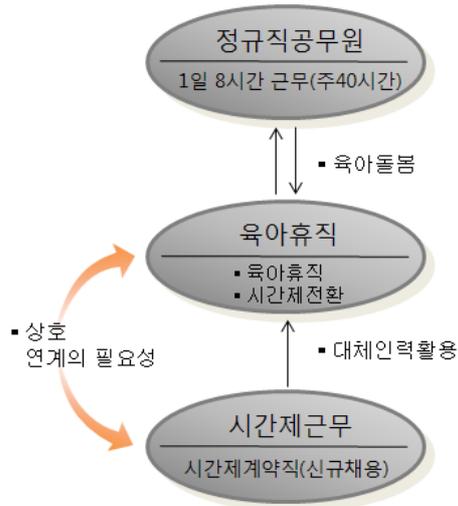
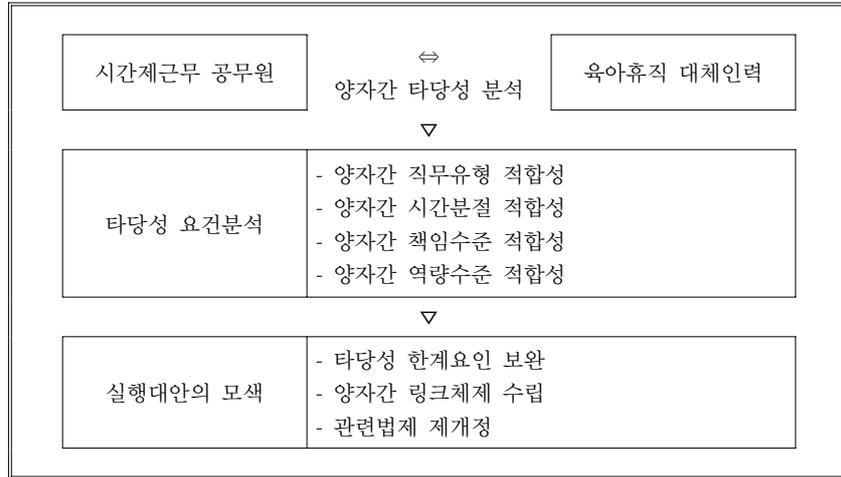


그림 2 시간제근무와 육아휴직에 따른 대체인력과의 연계 흐름도

Ⅲ 공공부문 시간제근무 이용 및 법제현황

1. 공공부문 시간제근무 이용현황

가. 시간제근무 추진경과

시간제근무 공무원은 시간제 계약직 공무원과 시간제전환 정규직 공무원 두 종류로 나눌 수 있음. 시간제 계약직 공무원은 다시 시간제 계약직 공무원과 한시계약직 공무원으로 구분됨. 시간제 계약직 공무원은 휴직하는 공무원의 업무를 대체하기 위한 대체인력으로 채용됨. 공무원임용령에서는 공무원의 업무를 대행하기 위하여 계약직 공무원 규정에 의하여 시간제 계약직 공무원 또는 한시적 계약직 공무원을 임용할 수 있음을 규정함(공무원임용령 제57조의 4, 지방공무원임용령 제38조의 16). 시간제전환 공무원은 정규직 공무원이 육아·가족돌봄·능력개발 등의 사유로 시간제로 전환할 수 있는 제도임.



표 3 시간제근무 제도 추진경과

일자	내용
'02. 1.	국가공무원법 개정, 시간제 공무원 제도 도입근거 마련
'02. 7.	계약직 규정 개정, 시간제 계약직 공무원 채용근거 도입
'05. 2.	국가공무원법 개정, 육아휴직 대상자에 부분 근무 공무원 제도 도입
'07. 5.	공무원임용령 개정, 시간제 근무 가능 직종을 전체 공무원으로 확대
'07. 7.	공무원임용령 개정, 기존공무원도 신청에 의해 시간제근무가 가능하도록 함
'10. 2.	시간제 근무 확대를 위한 T/F회의 개최
'10. 1.	시간제 근무 활성화 방안 마련
'10. 2.	시간제 근무관련 한국인사행정학회 간담회 개최
'10. 3.	「공직생산성 향상을 위한 유연근무제(시간제포함) 활성화」 공청회 개최 시간제근무 관련 시범실시 20개 부처와 MOU체결
'10. 4.	11개 공공기관 시간제근무 시범실시 확정
'10. 6.	공무원임용령 개정-1년 이내의 시간제근무 기간도 승진 소요연수에 포함
'10. 6.	지방별정직 공무원 임용 등에 관한 조례 개정-지방별정직 공무원도 시간제 근무 가능
'10. 7.	유연근무제 운영지침 사달 및 중앙·지자체 전면실시

나. 시간제근무 공무원 현황

행정기관 시간제근무 활용 현황은 2010년 11월 기준 총 2,185명으로 국가직 81명, 지방직 2,104명으로 나타남(<표 4>참조). 대부분이 시간제 계약직으로 채용된 경우(2,080명, 95%)이며, 기존 공무원이 시간제로 전환한 경우는 105명(5%) 정도임.

2010년 4월을 기준으로 시간제 근무를 시범 실시한 후, 시간제 계약직은 국가공무원이 17명에서 23명으로 지방공무원은 1,505명에서 2,057으로 증가함. 특히, 시간제 전환 공무원이 눈에 띄게 증가하였음. 국가공무원은 기존의 4명에서 58명으로 54명이 늘어났으며, 지방공무원도 0명에서 47명이 활용하는 것으로 나타났음.

표 4 시간제근무 시범실시 전후 비교(2010년 11월 기준)

(단위: 명)

구분	합계	국가공무원			지방공무원		
		소계	시간제 계약직	시간제 전환	소계	시간제 계약직	시간제 전환
시범실시 전 (2010.4월 기준)	1,526	21	17	4	1,505	1,505	0
시범실시 후 (2010.4월 기준)	2,185	81	23	58	2,104	2,057	47
증감	659	60	6	54	599	552	47

자료: 행정안전부 내부자료.

2. 법제현황

가. 국가공무원법

공공부문 시간제근무에 대한 법적 근거는 국가공무원법의 단축근무 조항에 근거함. 현 국가공무원법에 의하면 “국가기관의 장은 업무의 특성이 나 기관의 사정 등을 고려하여 소속 공무원에 대하여 통상 근무시간보다 짧게 근무하는 공무원을 규정하고 있음(국가공무원법 제26조의 2).

이러한 법률 규정에 의거하여 국가공무원임용령에서는 공무원 임용시 시간제 근무에 대한 내용을 구체적으로 제시함. 임용권자는 공무원의 요청에 의해 시간제 공무원으로 임용할 수 있으며, 시간제 공무원으로 임용된 공무원의 잔여 근무시간을 보충하기 위하여 시간제 계약직 국가공무원을 채용할 수 있음을 규정함(국가공무원임용령 제57조의 3). 또한 공무원의 출산휴가 또는 육아휴직으로 인하여 업무가 공백이 생겼을 경우 계약직 공무원 규정에 의하여 시간제계약직공무원 및 한시직계약직공무원을 채용할 수 있음(공무원임용령 제57조의 4).

나. 지방공무원임용령

지방공무원임용령에서도 공무원임용령과 동일한 취지에서 시간제 근무를 규정하고 있음. 시간제공무원의 임용에 있어서는 공무원임용령과 유사한 규정을 가지고 있으나 휴직자 또는 출산휴가자 등의 업무를 대행하는 시간제 계약직 공무원의 경우에는 보다 구체적으로 기술되어 있는 것이 특징임.

계약직공무원규정과 지방계약직공무원규정에는 시간제계약직 공무원에 대한 구체적인 내용을 규정하고 있으며, 시간제계약직공무원을 공무원법 단축근무조항(계약직공무원 규정 26조 2항)에 근거하여 채용되는 일반계약직공무원 또는 전문계약직공무원과 일반계약직공무원을 시간제로 채용하는 시간제일반직계약직공무원과 전문계약공무원으로 정의하고 있음(계약직공무원규정 제2조). 지방계약직공무원규정에는 예산의 범위 내에서 시간제계약직공무원을 채용할 수 있음을 규정함(지방계약직공무원규정 제5조, 지방계약직공무원규정 제9조).

별정직공무원인사규정에도 별정직공무원의 시간제 근무에 대하여 규정하고 있으며 별정직공무원의 요청에 의하여 시간제공무원으로 임용할 수 있으며 임용절차는 계약직공무원규정에 따른다(별정직공무원인사규정 제7조의 4)고 되어 있음.

다. 특정직 공무원임용령

경찰이나 소방직 공무원들의 경우처럼 특정직 분야의 경우 별도로 시간제 근무에 대한 규정을 둬. 경찰공무원과 소방공무원의 요청으로 시간제 근무자로 임용할 수 있음을 규정함(경찰공무원임용령 제30조 2, 소방공무원임용령 제30조의 3). 다만 경찰이나 소방 등은 특수한 분야로 계약직 채용에는 무리가 있기 때문에 공무원들의 출산, 육아휴직, 시간제 근무의 신청으로 업무에 대한 공백이 생겼을 경우 임용권자가 그 공무원의 업무를 소속경찰 또는 소방관에게 대행하도록 명할 수 있음을 규정하고 있음.

라. 기타

시행규칙의 형태로 시간제계약직근무를 규정하는 경우도 있음. 법원 계약직공무원시행규칙과 헌법재판소계약직공무원시행규칙에 의하면 사법부 공무원들의 시간제근무 및 출산·육아휴직으로 업무에 공백이 발생할 경우에 법원행정처장이나 헌법재판소 사무처장이 시간제계약직공무원을 채용할 수 있음을 규정하고 있음.

법원의 경우에는 시간제근무공무원제도, 출산휴가 및 육아휴직 등의 사유로 인한 대체인력뱅크제도의 운영에 대한 사항을 대법원행정예규(제740호)로 규정하고 있음. 이러한 규정은 공무원의 시간제 근무에 따른 조직 인적 구조의 변화에 대처하고, 이로 인한 대체인력의 활용방안을 사전에 법적으로 규정함으로써 혼란을 방지하고자 하는 목적에서 비롯됨. 대법원행정예규의 형태로 제정된 규칙은 ‘법원의 업무대행공무원제도, 시간제근무공무원제도 및 대체인력뱅크제도 운영지침’이 있음. 규칙에 따르면 첫째, 소속 공무원의 신청에 따라 임용권자는 기관의 인력수급사정, 담당 직무의 적합성 및 신청사유 등을 종합적으로 검토하여 시간제근무 지정 여부를 결정해야 하며, 이들 업무들은 비교적 대체 근무가 용이하거나 정형화된 업무, 특정 근무시간 및 특정 근무일에 업무량이 급증하는 업무 등으로 한정함.

대체인력은 시간제근무 공무원의 주당근무시간이 25시간 이하인 경우에 ‘법원계약직공무원규칙’에 따라 채용되며, 시간제근무 공무원 1명에 대하여는 1명의 시간제 계약직 공무원을 채용할 수 있음.

Ⅳ 시간제근무의 육아휴직에 따른 대체인력 활용과의 연계를 위한 조사분석

1. 조사설계

공직내 육아휴직 대체인력으로서 시간제근무 공무원을 활용하는데 가능한 직무가 무엇인가를 살펴보고, 연계방안을 제시하는데 그 목적이 있음. 이를 위해 조사는 조사대상을 인사담당자와 일반공무원으로 나누어 실시함. 이원적 분석을 수행한 이유는, 인사담당자의 경우 전반적인 인력 관리의 위치에 있는 담당공무원들의 판단을 살펴볼 수 있고, 일반공무원의 경우 공무원 일반의 실질적인 인식과 견해를 파악할 수 있기 때문임.

인사담당자는 중앙부처·광역자치단체·기초자치단체의 인사담당 공무원을 모집단으로 하여 방문면접조사를 통해 실시하였음.

일반공무원은 중앙부처·수도권 광역자치단체·수도권 기초자치단체의 일반공무원을 대상으로 자기기입식 설문지를 통한 경력 3년 이상 된 조사원의 방문면접조사로 할당표본추출법을 이용한 설문조사를 실시하였음.

2. 조사결과 분석

가. 시간제근무 제도의 인식 수준

시간제근무 공무원제도에 대한 공무원의 인식 수준을 알기 위하여, 시간제 계약직 공무원, 정규직 공무원의 시간제전환 제도의 인식수준, 육아기 근로시간 단축제도, 대체인력의 현황과 인식수준에 대해 조사하였음.

먼저 시간제 계약직 공무원 현황을 파악한 결과, 육아휴직 및 휴직자의 결원으로 채용된 시간제 계약직 공무원은 기존 인계자의 보조업무를 수행하는 사람이 많은 것으로 판단되며, 전체 기관 중 약 1/3정도의 기관에서 시간제 계약직 공무원제도가 활용되고 있었음. 시간제 계약직 공무원제도 도입의 필요성에 대해서 상대적으로 많은 공무원이 필요성을 인

지하고 있으며, 이는 기관유형과 경력 유무에 따라 약간씩 차이를 보임. 시간제 계약직 공무원제도가 필요하다고 인식하고 있는 응답자를 대상으로, 현재의 시간제 계약직공무원제도를 모든 직급에 적용 가능한가를 조사한 결과, 시간제 계약직공무원 제도를 전체 직급별에 적용하는 것에 대해서는 회의적인 시각이 많았음. 정규직 시간제전환 공무원 제도 필요성에 대한 의견이 분분하나, 향후 활성화에 대해서는 훨씬 부정적인 인식을 갖고 있음을 알 수 있었음.

인사담당자와 공무원이 생각하는 적절한 육아휴직 대체인력의 가장 중요한 적합성 요소를 ① 직무유형 적합성, ② 시간분절 적합성, ③ 책임수준 적합성, ④ 역량수준 적합성의 네 가지로 구분하였을 때, 직무유형 적합성이 가장 중요한 요인으로 평가되었으며, 선호하는 대체인력으로 는 공무원 시험에 합격하거나 업무관련 자격증을 소지한 자 또는 행정업무를 직접 경험한 사람임을 알 수 있었음. 그러나 많은 인사담당자가 대민친절성을 제외한 시간제 계약직 공무원의 직무생산성에 대해 부정적으로 인식하고 있으며, 만족도에 대해서도 긍정적인 응답보다 부정적인 응답이 높았음. 시간제 계약직 공무원의 대체인력 활용에 따른 가장 큰 장애요인으로서는 책임수준을 지적하고 있으며, 그 다음은 업무역량, 근로조건(보수 등) 순임. 시간제 계약직 공무원을 활용하기 위해서는 책임수준과 업무역량에 대한 대책이 필요하다 하겠음.

나. 직급에 따른 시간제근무 공무원의 적합성 인식

육아휴직 대체인력에 따른 시간제근무의 적합성에 대한 인식을 직급으로 나누어 분석한 결과, 하위 직급의 공무원일수록 향후 육아휴직 대체인력에 따른 시간제 계약직 공무원제도의 적합성에 대해 긍정적이었음. 5급을 기준으로 상위직 공무원과 하위직 공무원을 비교하였을 때, 5급 이상의 경우 시간제 계약직 공무원제도 활용에 대해 소극적이었으나 6급 이하 공무원은 긍정적이었음. 6급 이하에서는 일반행정직보다 기술직에서 시간제 계약직 공무원제도 활용에 대하여 보다 더 긍정적인 인식

을 갖고 있었음.

다. 시간제근무 활용을 위한 적합요소 분석

직무유형에 따른 시간제 계약직 공무원의 적합성간의 관계를 살펴보기 위하여 직무수준에 따른 세 지표를 활용하여 직무유형에 따른 시간제 계약직 공무원의 적합성 수준을 측정함. 대체적으로 단순하고 반복적인 업무나 정규직 보조업무의 경우 시간제 계약직 공무원 도입이 적절하나 이에 비해 업무 난이도와 책임이 수반되거나, 지도, 판단력이 필요한 직무의 경우 시간제 계약직 공무원 활용에 대하여 부정적으로 인식하고 있음. 역량수준에 따른 시간제 계약직 공무원의 적합성은 단순한 관리능력이 요구되는 업무나 고객과의 의사소통이 요구되는 업무의 경우 시간제 계약직 공무원 활용에 대해 적합하다는 의견이 많았으나, 전략적 대안의 수립이나 관계부서와의 협력이 요구되는 업무에 대해서는 시간제 공무원에 대하여 부정적인 답변이 높았음. 시간분절에 따른 시간제 계약직 공무원 활용은 일상적인 정형화된 행정지원 업무나 교대제 업무에 대해서는 시간제 계약직 공무원의 향후 도입에 있어서 적합성이 높다고 판단하였으나, 시급성을 요하며 연속성이 요구되거나 빈번한 초과근무가 요구되는 경우 대체적으로 시간제 계약직 공무원 활용에 대하여 부정적으로 인식하고 있음. 마지막으로 책임수준에 따른 시간제 계약직 공무원의 활용은 전문가로서 행동규범이나 가치를 중심으로 수행되는 업무의 경우 시간제 계약직 공무원 활용에 대해 상당히 부정적인 인식을 가지고 있었으며 이에 비해 설정된 절차 위주로 수행되는 업무에는 시간제 계약직 공무원 활용에 대해 상대적으로 긍정적임을 알 수 있었음.

라. 시간제근무 적합직무 도출

시간제 계약직 공무원의 적합성 분석을 근거로 하여 시간제 계약직 공무원을 활용할 수 있는 적합 직무를 도출하고자 하였음. 우선, 업무역량 특성에 따른 시간제계약직 공무원의 대체가능성을 5점 척도(1점 전혀 가

능하지 않음, 5점 매우 가능함)로 조사한 결과, 전체평균 2.61로 나타남. 세부적으로 민원업무(평균 3.13), 문화 및 관광업무(평균 2.75), 환경 및 복지업무(평균 2.64), 광공업업무(2.60) 등은 보통 이상으로 나타났고, 실무직(평균 2.67)이 관리직(평균 2.41)보다 높게 나타남. 다음은 시간분절 특성에 따른 시간제 계약직 공무원 대체가능성을 분석하였음. 분석결과, 업무의 시간분절 특성과 관련하여 대부분의 업무는 ‘일상적이고 정형화된 행정지원’의 시간분절 특성이 가장 광범위하게 나타났고, 기술직의 광공업, 정보통신, 환경을 제외한 나머지 모든 업무는 ‘시급성이 요구’되거나 ‘수시로 보고’해야 하는 시간분절 특성이 있는 것으로 조사됨. 시간분절에 따른 시간제 계약직 공무원의 대체가능성은 업무별로는 행정직에서는 민원(평균 3.57), 환경 및 복지(평균 2.91), 자치행정(평균 2.84)순이었고, 기술직에서는 환경분야(평균 3.38)가 타 업무에 비해 상대적으로 높았으며, 실무직(평균 2.91)이 관리직(평균 2.61)보다 높게 나타남. 마지막으로 책임분절에 따른 시간제 계약직 공무원 대체가능성을 조사분석함. 대부분의 업무에서 ‘공표된 운영절차위주로 수행’과 ‘서비스에 대한 전문성 요구’의 책임분절 특성을 보였고, 책임분절 특성에 따른 시간제 계약직 공무원의 대체가능성은 문화 및 관광(평균 3.16)과 민원(평균 3.22)이 상대적으로 높게 나타남. 직급별로는 실무직(평균 2.91)이 관리직(2.59)보다 책임분절 특성에 따른 시간제 계약직 공무원의 대체가능성이 높았음.

마. 대체인력인 시간제근무 공무원의 적합 유형

육아휴직에 따른 대체인력으로 시간제근무 공무원을 활용하려고 할 때 적합한 유형으로 인식되고 있는 사람은 공무원 임용대기자(45.7%), 업무관련 자격증 소지자(34.9%), 퇴직공무원(32.1%), 전직 공공부문 종사자(26.7%), 공공부문 행정인턴 경험자(20.4%) 순으로, 시간제 계약직 공무원으로 적절한 대체인력은 공무원 시험에 합격하거나 업무관련 자격증 소지자 또는 공공부문 업무를 직접 경험한 사람이 선호되고 있음을 알 수 있었음.

V 외국의 시간제근무의 육아휴직 대체인력 활용 사례 시사점

육아휴직 등으로 발생하는 업무의 공백은 조직업무의 지속성과 경쟁력을 약화시킬 수 있음. 그럼에도 일 가정양립과 일과 삶의 균형을 이루고자 하는 근로자의 욕구는 커져가고 있음. 따라서 조직 구성원의 일 가정양립에 의해 발생하는 업무 공백을 조직차원에서 어떻게 해소할 수 있는가의 문제가 제기됨. 해외사례에서 나타나는 시사점은 다음과 같음.

첫째, 시간제근무를 활용할 수 있는 법적 기반과 절차가 잘 마련되어 있음. 네덜란드는 세계에서 첫 번째의 시간제근무 국가라 할 수 있는데, 시간제근무는 전일제 근로와 비교하여 임금, 복지, 노동조건 등 비례성(pro rata)의 원칙하에 운영됨. 또한 전일제로 일하는 모든 근로자가 특별한 이유가 없더라도 본인이 원하는 경우 시간제로의 전환이나 역 전환을 요청할 수 있는 권리가 부여되어 있음. 만약 사용자가 사업상의 이유로 근로자의 전일제 근로의 시간제근무로의 전환을 거부하는 경우 법원에 사건을 제소하여 사용자의 거부사유에 대해 다툴 수 있는 절차도 마련되어 있음.

둘째, 시간제근무자에 대한 처우가 공정함. 시간제근무 활용비율이 높은 국가는 시간제근무에 대한 처우가 정규직에 비해 낮지 않음을 알 수 있음. 비자발적 시간제 비중이 낮고 전일제와의 임금격차도 적어 시간제 일자리의 질이 상대적으로 높은 편임. 네덜란드의 경우 시간제근무자의 70-80%가 정규직 근로자로 채용되어 있어 고용의 안정성을 보장받고 있음.

셋째, 시간제근무와 전일제근로를 이질적으로 분리하지 않고 서로 중복되는 방향에서 운영하는 점임. 영국의 시간제근무의 업무는 정형화된 업무나 전일제의 보조업무에서 벗어나 지도업무, 판단업무 등 일의 난이도가 높고 비정형화된 업무에도 시간제근무자를 활용하는 중복형 쪽으로 움직이고 있음. 이는 시간제근무자와 전일제 근로자의 업무가 분리되지 않고, 서로 중복되는 방향으로 나아가는 통합적 인사관리 구축을 통해 시간제근무를 양질의 고용형태로 유도하고자 하는 의도가 있음. 또한 이와

같은 중복형은 실무직이든 관리직이든, 전문직이든 비전문직이든 모든 직위와 업무에서 시간제근무를 활용할 수 있는 유용한 방안이라 생각됨.

넷째, 시간제근무를 효율적으로 운영하기 위한 매뉴얼이 잘 개발되어 있음. 운영 매뉴얼에는 시간제근무의 정의, 일자리 나눔에 있어서의 의무나 책임에 관한 정의, 모집과 선발절차, 계약조건, 근로시간 등 시간제근무를 운영하는데 필요한 세부적인 내용과 절차 등을 담고 있고, 이를 통해 시간제근무는 조직에서 혼란과 차질 없이 운영되고 있음.

다섯째, 시간제근무를 활용할 수 있는 대체인력 풀이 잘 구축되어 있음. 육아휴직 등으로 조직 구성원의 업무에 공백이 예상되는 경우 계약직 또는 임시직을 채용하는 것임. 이 경우 신규 채용에 준하여 새로운 대체인력을 선발하는 것으로 정원 내에서 선발하는 경우와 별도정원을 두어 선발하는 경우가 있음. 별도정원을 두는 경우는 많이 활용되지 않고 대부분의 국가에서 정원 내에서 선발하며 보통 인사규정으로 명문화되어 있는 경우가 많음. 이 경우 사전에 인력뱅크제 또는 기관별 인력풀을 구축하는 것이 중요함. 인력풀의 사전 구축은 업무를 수행할 능력이 있는 대체인력을 미리 구축해 놓을 수 있다는 이점이 있으며 결원이 예상될 때 또는 결원 시에 바로 투입이 용이함.

프랑스의 경찰예비인력제도는 시사하는 바가 큼. 육아휴직 대상자의 업무가 전문성, 위험성 등의 성격을 지니고 있어 업무대체가 불가능할 경우에 적극적으로 활용할 수 있음. 퇴직을 앞둔 경찰공무원들에 대한 지원 및 심사를 통해 경찰 각 기능별 대체인력 Pool을 구성하고 별도정원에 의한 충원이 이루어지지 않는 휴직 경찰관이 생길 경우 즉시 업무 공백을 메울 수 있다면 경찰업무의 일관성과 계속성을 확보할 수 있음. 퇴직경찰관의 비밀엄수 의무, 임용과정에서의 신원 검증 및 각 경찰기능에 대한 업무 전문성은 휴직자가 생길 경우 별도의 절차가 필요 없이 퇴직자를 투입하여 단기간에 원활한 업무인수인계가 가능하고 업무 공백을 최소화 할 수 있다는 이점이 있음(김영식, 2011). 또한 퇴직자를 활용한다는 점에서 고령자 재취업 문제를 함께 해결할 수 있다는 장점이 있음.

외국사례의 시사점을 짧게 요약하면, 육아휴직이나 여러 이유에서 발

생하고 있는 업무공백을 메워 줄 대체인력으로 시간제근무를 활용하기 위해 시간제근무가 갖고 있는 제도적 장벽을 제거하려는 적극적인 노력이 있었음. 또한 기존인력이든 신규채용 인력이든 시간제근무로 활용할 수 있는 대체인력 풀을 잘 구축하고 있으며, 시간제근무와 정규직간의 직종분리 현상이 크지 않다는 점임.

VI 시간제근무와 육아휴직 대체인력과의 연계를 위한 정책제언

1. 연계요소의 타당도 분석

현실적으로 육아휴직의 대체인력으로 시간제근무가 활용되기 위해서는 전술한 바와 같이 직무유형의 적합성과 시간분절 적합성, 책임수준 적합성 및 역량수준 적합성에서 상당수준의 적합성이 확보되어야 함. 이는 각각의 독립적인 제도의 연계활용을 효과적으로 확보하기 위한 필요조건 요소들이기 때문임. 이와 같은 구비요소에 대한 판단은 각각의 요소들이 일정수준의 적합성을 확보하고 있지만, 충분한 수준을 확보하고 있는 것은 아님. 각 구비요소들이 일정수준의 적합성을 확보하고 있는 것은 시간제근무가 관련법령에 기초하여 시간제 정규직 공무원뿐만 아니라 출산휴가 및 육아휴직에 대해서도 대체인력으로 활용될 수 있음을 규정하고 있고, 나아가 현실적으로 일부 활용되고 있기 때문임. 이러한 측면에서 육아휴직의 대체인력으로 시간제근무를 활용하기 위한 구비요소별 타당성은 충분하지는 않지만 일정수준 확보되어 있되, 적극적 활용을 위해서는 구비요소에 따라서 실질적인 한계들이 보완될 필요가 있음.

실태분석에서 제시된 결과에 기초하여 육아휴직의 대체인력으로 시간제근무를 활용하기 위한 구비요소별 개선방향을 보면, 가장 우선적으로 직무유형의 적합성을 확보하는 것이 요청됨. 이어서 책임수준의 적합성과 시간

분절의 적합성 및 역량수준의 적합성 등에 대한 개선이 수반되어야 함.

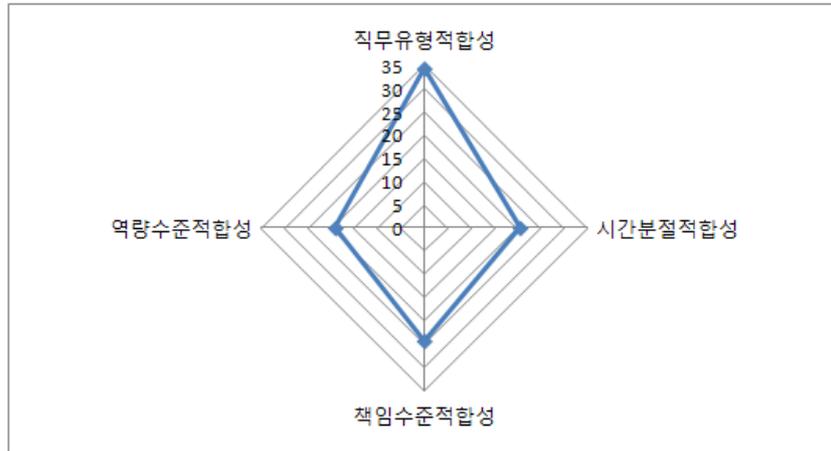


그림 3 구비요소별 중요도

2. 정책적 방안

가. 직무유형 적합성 제고방안

1) 활용직무의 명시적 규정

육아휴직의 대체인력으로 시간제근무를 활용할 경우 전술한 바와 같은 직무유형의 적합성이 나타나고 있음. 다시 말하면, 시간제근무를 육아휴직의 대체인력으로 활용이 가능한 직무유형이 민원업무 등을 중심으로 제시되고 있음. 그러나 양자간의 직무유형의 적합성이 존재한다고 해서 육아휴직 대체인력으로 시간제근무가 적극적으로 활용되는 것은 아님. 이는 기본적으로 시간제근무가 육아휴직의 대체인력에 초점을 두고 설계된 제도가 아니기 때문임. 따라서 육아휴직의 대체인력으로 시간제근무의 활용도를 제고하기 위해서는 보다 적극적인 대안의 설계가 수반될 필요가 있음.

이를 위해서는 육아휴직의 대체인력과 시간제근무간에 적합도가 높은 직무유형을 관련법령에 제시하고, 해당직무에 대해서 육아휴직이 발생

할 경우에는 우선적으로 시간제근무의 활용을 권장하는 것임. 이 경우에 활용권장 직무유형은 행정기관의 특성에 따라 다소의 편차가 발생할 수 있으므로 관련법령의 제시에서는 “민원업무, ... 등”의 표현으로 개방성을 유지하는 것이 필요함. 예를 들면, 현행의 「국가공무원법」 제57조의 4를 개정하여 육아휴직의 대체인력으로 시간제근무를 활용할 경우 “민원업무, ... 등”과 같은 직무분야에 대해서는 우선적으로 시간제공무원을 채용할 수 있는 것으로 규정하는 것임.

2) 적합직무의 확대

적합직무의 확대를 위해서는 대상직무에 관한 자격증소지자를 사전에 파악하여 직무분야별 인력풀을 구축하는 것이 필요함. 현재 정부에서 활용하고 있는 제도화된 장치로는 “대체인력뱅크제도”가 있음. “대체인력뱅크제”는 출산휴가 및 육아휴직이 예상되는 직위에 대해 업무성격을 고려하여 적합한 대체인력을 사전에 확보하고 필요시에 공급함으로써 대체인력의 수급을 원활하게 하고자 하는 취지의 제도임. 그러나 문제는 실제 육아휴직에 따른 대체인력의 확보과정에서 현장에서 겪는 어려움이 적지 않다는 점임. 이와 같은 어려움은 결과적으로 현행의 제도가 나름의 한계를 갖고 있다는 것임. 현실적인 한계를 보완하기 위해서는 지방의 경우 광역단위의 “대체인력뱅크제”를 운영하여 지역별 인적자원의 불균형을 완화할 필요가 있음.

다음, 시간제근무의 직무분야별 전문성을 제고하는 또 다른 방안으로 대상인력에 대한 교육이수를 고려할 수 있음. 즉, 육아휴직의 발생이 예상되면, 해당분야의 직무에 대한 대상인력의 교육이수를 선행절차로 추진하는 것임. 교육기관은 중앙부처의 근무인력일 경우 중앙공무원교육원을 그리고 지방자치단체 근무인력일 경우 각 지방공무원교육원을 지정하는 것이 타당함. 그리고 교육기간은 1개월 이내로 하되, 육아휴직의 예상시점을 기준으로 1개월 이전에 교육이수를 실시하여 업무대체에 공백이 발생하지 않도록 하는 것임. 다만, 교육의 효과를 제고하기 위해서

는 전술한 “대체인력뱅크제”에서 관련분야의 자격증을 소지한 인력과
의 연계성을 고려하는 것이 필요함.

나. 책임수준 적합성 제고방안

일시적인 업무대행자라는 시간제근무 공무원의 인식이 업무수행에 대
한 이완적 태도를 나타낼 가능성을 높이게 됨. 따라서 시간제근무의 업
무수행 적정성을 확보하기 위해서는 다음과 같은 세 가지 측면에 대한
고려조치가 수반될 필요가 있음.

1) 업무매뉴얼 개발

우선, 대체인력의 업무과약을 용이하게 하기 위한 조치로 육아휴직 해
당직무에 대한 “업무매뉴얼”이 작성되어야 함. 해당직무의 처리를 위한
표준화된 “업무매뉴얼”이 작성 및 비치되어 있을 경우 대체인력의 업무
과약이 보다 용이하고, 그에 따라서 업무처리에 따른 시행착오를 획기적
으로 감축할 수 있음.

2) 업무관련 멘토 지정

해당직무의 업무처리와 관련된 멘토를 지정할 필요가 있음. 기존 직원
들을 대상으로 대체인력에 대한 멘토를 지정하면, 업무처리에서 발생되
는 곤란과 어려움을 즉시 해결할 수 있고, 그 결과 업무처리의 효율성을
확보할 수 있음.

3) 평가시스템 확립

대체인력의 근무기간 동안 실적을 업무 완결성, 수행태도 적정성 등의
기준에 의해 평가하고, 그 실적이 부진할 경우 “일용직”은 여타 직무 재
위촉을 금지하고, “임용대기자나 정년연장”의 경우 임용결정에 불이익을
부여한다는 사실을 사전에 공지하는 것이 필요함.

다. 시간분절 적합성 제고방안

육아휴직의 대체인력으로 시간제근무를 적극적으로 활용하기 위해서는 시간분절에 따른 한계의 보완으로 명확한 인수인계의 절차가 확보되어야 함. 시간제근무의 단축근무를 감안할 때 육아휴직에 따른 특정업무의 수행이 다수의 시간제근무로 대응하게 되고, 이 경우 동질적인 업무수행이 수반되지 않으면 효율적인 성과산출이 확보되지 않게 되기 때문임. 따라서 특정업무에 다수 인력의 투입에도 불구하고, 양질의 성과를 확보하기 위해서는 명확한 업무의 인수인계를 통해서 인력간의 업무수행 편차를 사전에 해소하는 필요함.

1) 시간제근무자에 대한 업무관련 오리엔테이션 실시

특정업무에 투입되는 시간제근무의 인력이 해당업무에 대한 내용과 수행조건을 사전에 이해하고, 나아가 공유하고 있어야 함. 이를 위해서는 육아휴직에 따라 시간제근무의 대체인력이 채용되면, 이들을 대상으로 해당업무의 수행에 필요한 제반조건들을 설명하는 절차임. 이와 같은 절차는 가급적 해당업무를 담당하던 육아휴직자가 직접 대응하는 것이 타당함.

2) 업무처리대장 작성

각자의 업무처리 상황을 인수받는 인력이 파악할 수 있어야 함. 즉, 인수자가 인수시점부터 해당업무의 전체 처리과정과 종전의 처리내용 및 이후의 처리내용 등을 전반적으로 파악할 수 있어야 함. 이를 위해서는 해당업무의 일별 전체 처리과정과 인계자가 처리한 내용 등을 기록하는 업무처리대장을 작성하여 비치하는 것이 효율적임.

3) 인수인계 확인자 지정

인수인계의 결과를 최종적으로 확인하는 검토자가 지정되어야 함. 즉, 해당업무의 인수인계를 인계자와 인수자에 전적으로 위임할 경우 명확한

인수인계가 생략될 가능성이 존재하므로 정규 공무원 가운데 1인을 인수인계의 최종확인자로 지정하여 인수인계의 여부를 검토하도록 하는 것임.

라. 역량수준 적합성 제고방안

현재 지방자치단체에서 활용하고 있는 “정원의 인력기준”에 의한 대체인력은 “일용직(일시 사역임부)”이 주로 활용되고 있음. 그러나 동 제도는 전술한 바와 같이 출산휴가 및 육아휴직의 대체인력으로 활용되고 있음에도 불구하고, 제도화된 장치는 아님. 더욱이 “일용직”의 경우 대체적으로 행정 유경험자를 대상으로 확보되고 있음에도 업무의 난이도가 비교적 낮은 하위직을 대상으로 활용될 뿐임. 따라서 업무의 난이도와 책임도가 비교적 높은 고위직에 대한 대체인력의 확보방법으로는 적절한 충원방법이 없음. 대상직급에 따라 차별화된 부가적인 대체인력 확보방안이 활용될 필요가 있음.

1) 일반행정직

(가) 실무직급

실무직을 대상으로 현재 각 일선기관에서 주로 활용하는 일용직과 같은 시간제 계약직 공무원과 인턴경험자 그리고 업무관련 자격증 소지자를 시간제전환 및 육아휴직에 따른 대체인력 확보장치로 공식화하는 것이 필요함. 다만, 이 경우에는 행정안전부에서 관련지침 등을 통해 직급, 보수 등에 대한 표준화된 가이드라인을 제시할 필요가 있음.

(나) 관리직급

정년연장을 통한 관리직의 대체인력확보임. 육아휴직자의 업무가 전문성과 높은 책임성 등의 성격을 지니고 있을 경우, 현재의 시간제 계약직 공무원 채용방법으로는 업무대체가 불가능할 수 있음. 이런 경우, 퇴직을 앞둔 공무원을 활용하는 방안을 생각해 볼 수 있음. 본 연구에서 실시한 조사에서도 관리직의 대체인력으로 퇴직공무원을 활용하는 방안에

대해 긍정적인 응답율이 부정적인 응답율보다 더 높았음. 고령화 사회에 대비해 공직에서도 정년연장의 문제가 대두되고 있다는 점과 정년연장을 통해 현재의 시간제 계약직 공무원의 업무능력과 책임소재 등의 한계를 극복할 수 있는 방안을 제시할 필요가 있음. 근로시간단축형의 정년연장은 그 동안 공직에서 쌓아 온 집적된 노하우를 활용하기 때문에 관리직급에서 시간제 계약직 공무원으로 대체할 수 없는 업무특성들에게도 적용할 수 있는 장점이 있음.

2) 기술직

육아휴직에 대한 대체인력으로서 가장 중점을 두어야 할 점은 해당 업무에 대체인력 적격자를 충원하는 것으로, 퇴직을 앞둔 공무원에 대한 지원 및 심사를 통해 각 기능별 대체인력을 구성하고 즉시 공백을 메울 수 있다면 공직 업무의 일관성과 지속성을 확보할 수 있을 것임. 퇴직 공무원의 대체인력 활용은 대체인력 적격자 확보라는 점에서 가장 이상적인 방안이라 할 수 있음. 이는 퇴직 공무원의 경우 행정업무에 대한 직접 경험이라는 점에서 검증되었으며, 각 기능에 대해 전문성을 확보하였기 때문에 별도의 교육훈련 없이 단기간에 원활한 업무인수인계가 가능하고 업무 공백을 최소화 할 수 있음. 또한 퇴직 공직자에 대한 재취업 활성화에 기여할 수 있음.

주관부처 : 행정안전부

관계부처 : 여성가족부 가족지원과, 고용노동부 노동정책실 근로개선정책과
