

2015

연구보고서-19

I S S U E P A P E R

공공기관 일·가정양립지원을 위한 대체인력 활성화 방안


수행과제명 · 일·가정양립지원을 위한 대체인력 활성화 방안

과제책임자 · 문미경 선임연구위원




한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

공공기관 일·가정양립지원을 위한 대체인력 활성화 방안*

수행과제명  일·가정양립지원을 위한 대체인력 활성화 방안

과제책임자  문미경 선임연구위원

 Tel: 02-3156-7103

 e-mail: geokim@kwdimail.re.kr

요약

공공기관에서 여성근로자가 증가함에 따라 육아휴직 등 일·가정양립 지원 정책의 활용도가 높아짐에 따라 발생하는 업무공백 문제를 해결하기 위한 수단으로 대체인력 활성화 방안을 제안하고자 함.

* 이 이슈페이퍼는 다음과 같이 인용해 주십시오.

문미경·권소영·금창호(2015). 일·가정양립지원을 위한 대체인력 활성화 방안. 서울: 한국여성정책연구원.

1 배경 및 문제점

- 박근혜정부의 국정핵심가치(국정기조) 중 하나는 ‘국민행복’임. 노동시장에서 근로자가 행복하기 위해서는 근로를 하면서도 개인적 삶의 질이 현저히 저하되지 않는, 일도 하면서 개인적 삶을 병행할 수 있는 일·가정양립의 중요성과 이에 대한 장치 마련일 것임.
- 그러나 우리나라의 현실을 보면 특히 여성근로자들에게 일·가정양립이나 일과 삶의 균형은 거리감이 있는 듯함. 경력단절여성이 직장을 그만 둔 이유가 결혼, 육아, 임신·출산으로 일·가정양립과 관련이 있고, 여성의 삶의 질 제고를 위해 가장 우선적으로 추진해야 할 가족정책은 자녀양육지원과 육아휴직 등 일과 가정을 병행할 수 있도록 지원하는 것으로 나타났음.
- 노동시장에서 여성인력의 증가는 꾸준히 진행될 것임. 이러한 현상은 일·가정양립정책에 대한 수요 증대로 이어질 것이며, 이에 따른 대체인력의 필요성과 중요성도 증대할 것임. 대체인력은 육아휴직 등 일·가정양립정책 활용 따른 업무공백 문제를 해결하기 위한 방안으로 개인에게는 일·가정양립과 경력유지를 가능케 하고 조직에는 업무 연속성 및 조직 관리를 원활하게 돕는 역할을 함.
- 그러나 일선현장에서 육아휴직에 따른 업무공백을 대신할 대체인력 활용 비율은 5.5% 정도로 상당히 미흡함. 대체인력 활용의 저조는 육아휴직 등 일·가정양립지원 정책의 활용을 저해하는 악순환 고리를 형성함.
- 본 연구에서는 공공부문에서부터 대체인력 활성화 방안을 모색하여 현장에서 발생하고 있는 일·가정양립지원정책의 활성화 저해를 해소하고 더불어 민간부문으로 자연스러운 확산을 유도하고자 하였음.

2 조사 및 분석결과

1) 주요 연구내용 및 연구방법

- 본 연구는 공공기관에서 대체인력을 활성화할 수 있는 방안을 마련하는 것으로 다음과 같이 네 가지 질문에 연구초점을 맞추고 이에 대한 답을 찾아 활성화 방안을 마련하고자 하였음.
- 공공기관 여성근로자 현황과 육아휴직 현황 그리고 대체인력 현황은 어떠한가임. 이를 기존 문헌과 통계데이터를 통해 파악하고자 함. 과거 공공기관에서 보여 왔던 성별 근로자 비율과의 차이를 파악함으로써 조직에서 발생할 수 있는 문제와 준비하여야 하는 것이 무엇인지를 도출할 수 있음. 성별 근로자 비율의 변화는 일·가정양립정책의 수요와 업무공백을 유발하기 때문에 대체인력 활성화의 필요성을 제시하는 근거가 될 것임.
- 공공기관이 대체인력을 활용하는데 근거가 되는 육아휴직 등 일·가정양립정책에 대한 조직기반은 어느 정도인가를 파악하고자 하였음. 이러한 조직기반을 파악하기 위한 요소는 출산휴가, 육아휴직, 육아기근로시간단축제, 육아휴직 등에 대한 제도 시행 및 인지, 일·가정양립정책 활용에 대한 기관 내 수용성, 기관의 업무공백에 대한 대응방식, 기관의 대체인력 채용방식 등에 대해 파악하고자 하였음.
- 공공기관에서 대체인력 활용을 위한 인프라에 대한 인식은 어느 정도이며 대체인력에 대한 등가성은 어느 정도인가임. 대체인력 인프라에 대해서는 현재 타 부문에서 시행되고 있는 업무대행제도나 대체인력뱅크 등을 인사담당자나 구성원들은 어느 정도 인지하고 있는가를 파악하고자 하였음. 이는 현장에서 육아휴직 등에 따른 업무공백으로 발생하는 문제에 대해 조직이나 구성원들이 얼마나 적극적으로 대응할 수 있는가를 측정할 수 있는 이정표라 할 수 있다. 대체인력의

등가성에 대해서는 대체인력의 역량 및 적절성, 출산 및 육아휴직에 따른 대체인력의 도움 정도, 유형별 대체인력의 적절성 등으로 구분하여 살펴보고자 함.

- 마지막으로 공공기관에서의 대체인력 활성화 방안과 시급과제는 무엇인가임. 공공기관에서 육아휴직 등 업무공백에 따른 대체인력 활성화 방안과 이러한 방안들 중 현장에서 가장 시급하게 요구되는 과제는 무엇인지를 통해 정책적 제언을 마련하고자 하였음.

■ 연구방법

- 공공기관 대체인력 활성화 방안을 강구하기 위해서 대체인력과 직접적으로 관련이 있는 자료들을 분석하였으며 대체인력관련 기존 연구 및 정책자료 등의 문헌을 검토함.
- 공공기관에서의 대체인력 활용실태 및 활성화 방안을 위한 설문 조사는 공공기관에 종사하는 인사담당자와 근로자 1,000명을 대상으로 실시함.
- 설문조사에서 파악하기 어려운 부분은 심층인터뷰를 실시하여 보완 함.
- 전문가 자문회의를 개최하여 전반적인 연구내용의 흐름과 조사내용 그리고 정책제언에 대한 의견을 수렴함.

2) 분석 결과

■ 대체인력 활용을 위한 조직기반 분석

- 일·가정양립제도 활용에 대한 기관 내 수용성
 - 일선 현장에서 일·가정양립제도를 자유롭게 사용할 수 있는 수용적 분위기가 조성되어 있는 것으로 나타남.
 - 출산휴가와 육아휴직 사용에 대해서는 이해하는 분위기 속에서 동료들이 업무를 배분하거나 대체인력이 투입되는 경우가 비교적 높게 나타났음.

- 그러나 업무공백이 더 길게 발생하는 육아휴직 사용에 대해서는 출산휴가보다 덜 수용적인 분위기를 보였음.

● 기관의 업무공백 대응 방식

- 기관에서 육아휴직 등 일·가정양립제도의 사용으로 인한 업무 공백이 발생했을 때 어떤 방식으로 대응하고 있는가를 조사 분석한 결과,
- 외부에서 대체인력을 추가로 고용하여 해결한다는 응답(53.4%)이 가장 높았고, 외부에서 대체인력 고용 없이 부서 내 동료들이 해결(27.1%), 부서 간 업무배치를 조정하여 해결(12.9%)하는 방식이었다. 대체인력 추가 고용 없이 부서 내 동료 해결 또는 부서 간 업무 배치 조정을 통한 동료들의 업무 부담율이 42.6%로 상당함을 알 수 있었음.

● 대체인력 채용방식 및 업무부담 완화

- 공공기관에서 대체인력 채용방식은 기관차원의 공식적 절차에 의한 채용(80.8%)이 가장 높았고, 부서차원의 공식적 절차에 의한 채용(전체의 18.3%)이 다음이었다. 대부분이 기관차원이든 부서차원이든 공식적 절차를 구비하여 채용하는 방식이었고 비공식적 채용비율은 상당히 낮았음.
- 외부 대체인력 고용은 업무부담을 해소시켜 준다는 응답이 73.5%, 어느 정도 해소시켜 줌 46.0%, 완전 해소시켜 줌 27.5% 라고 인식함. 이러한 결과는 대체인력 고용이 조직 내 육아휴직 등 일·가정양립제도에 따른 업무공백을 메꾸어 주는데 긍정적인 역할을 하고 있음을 알 수 있음.

■ 대체인력 활용을 위한 인프라

● 기관의 대체인력 확보를 위한 적극성

- 기관차원에서의 대체인력 확보를 위한 적극성은 높은 것으로 나타남. 전체적으로 적극적(전체 50.3%)이라는 응답이 소극적(전체 13.2%)이라는 응답보다 높음.

● 타 부문 대체인력뱅크제도에 대한 인지

- 타 부문에서 운영하는 대체인력뱅크제도에 대한 인지 정도는 공공기관의 대체인력 확보에 긍정적 영향을 줄 수 있음.
- 전반적으로 타 부문에서 운영 중인 대체인력뱅크제도에 대한 인지 정도가 낮았음. 고용노동부의 대체인력뱅크 제도에 대해 전체적으로 모른다는 의견(60.8%)이 알고 있다는 의견(39.2%)보다 높게 나타났고, 국가인사혁신처 대체인력뱅크제도에 대해서도 전체적으로 모른다는 응답(71.0%)이 높았음.

● 업무대행제도 존재여부

- 공직에서는 출산 및 육아휴직에 따른 업무공백을 위해 업무대행제도를 도입하여 시행하고 있음. 출산 및 육아휴직자의 업무를 동료 1인이 대행할 경우 월 5만원, 2인 이상이면 월 3만원을 지급하는 제도임.
- 현재까지 공공기관에는 공식적인 업무대행제도가 존재하지 않은 것으로 나타남.

■ 대체인력 역량 및 활용유형 분석

● 대체인력 역량

- 육아휴직 등 기존 업무공백 유발자와의 비교를 통해 외부에서 대체인력으로 들어 온 사람에 대한 역량 정도를 분석한 결과, 대체인력자의 업무수행능력은 인정하지만 조직원으로서 가져야 하는 업무에 대한 책임감이나 조직헌신도는 떨어지고 있음을 알 수 있었음.
- 그러나 외부에서 투입된 대체인력으로 육아휴직자의 업무를 대신할 수 있는가에 대해서는 가능하다는 응답(56.1%)이 높게 나타났다.

● 대체인력 활용 유형과 도움정도

- 인사담당자를 대상으로 대체한 인력의 유형과 도움정도를 구분하여 분석한 결과, 활용에 있어서는 공개지원희망자(61.1%)가 가장 많았고, 동료 업무대행(53.8%), 신규일용직 채용(42.3%) 순으로

나타남.

- 유형별 인력활용의 도움 정도는 동료의 업무대행이 가장 높았고 (56.3%), 공채지원희망자(42.9%) 순으로 나타남.

■ 유형별 대체인력의 적절성

- 채용임용대기자, 기관퇴직자 등 경력자, 공익근무요원, 공개지원 희망자, 신규일용직으로 구분하여 유형별 대체인력의 적절성을 조사 분석한 결과, 전체적으로 공개지원 희망자(58.8%), 기관 퇴직자 등 근무경력자(49.3%), 동료(44.8)의 순으로 적절성이 나타남.
- 신규일용직(38.8%)과 공익근무요원(51.6%)에 대해서는 부적절하다는 응답이 높았음.

■ 대체인력 활성화 방안 분석

● 대체인력 활성화 필요성

- 육아휴직 등 일·가정양립제도에 따른 업무공백을 위해 대체인력 활성화가 필요한가에 대해서는 전체적으로 필요하다는 응답 (전체의 71.5%)이 높았음.

● 대체인력 활성화 방안

- 업무대행 직원에 대한 현실적 수당 지급, 공공기관과 현행 중인 대체인력뱅크 제도와의 연계, 공공기관 전담 대체인력관리 시스템 구축, 현행 대체인력지원금 인상으로 구분하여 조사 분석함.
- 업무대행 직원에 대한 현실적 수당 지급의 필요성(전체 65.0%)이 가장 높게 나타났고, 공공기관 전담 대체인력관리시스템 구축(전체 64.1%), 현행 대체인력지원금 인상(전체 48.4%), 공공기관과 현행 운영 중인 대체인력뱅크 제도와의 연계(전체 44.3%) 순으로 나타남.
- 위의 방안 중 현장에서 가장 시급하게 요구되는 방안에 대해서는 업무대행직원에 대한 현실적 수당지급(전체 64.1%), 공공기관 전담 대체인력관리 시스템 구축(58.9%)의 순으로 나타남. 이러한 결과는 대체인력 활성화 방안에 대한 조사 분석결과와 일치함.

3 정책제언

■ 수요억제 개선대안

● 보직편중의 조정

- 보직편중의 조정은 여성근로자의 특정보직 편중현상을 개선하여 특정보직에서 육아휴직의 수요가 집중적으로 발생하는 것을 완화하는 것임. 여성근로자의 보직이 분산분포를 이루게 함으로써 보직별 육아휴직 등 일·가정양립정책 활용에 따른 업무공백의 발생규모 및 빈도를 적정수준으로 완화하게 되면, 육아휴직자의 비중이 부서 전체인력에서 차지하는 비율이 비교적 낮게 되고, 결과적으로 휴직기간동안 동료직원들이 업무를 분담하게 되는 비중을 높일 수가 있음.
- 여성근로자의 보직편중 현상을 시정하기 위해서는 “여성근로자의 보직배치 할당제” 등을 고려할 수 있음. 여성근로자들이 특정 부서에 특정규모 이상으로 배치되지 못하도록 하는 규정을 신설하고, 이를 추진하는 것임.

● 육아기 근로시간단축제 활성화

- 육아기 근로시간단축제 활성화는 보직편중의 조정과 마찬가지로 대체인력의 수요발생을 최소화하기 위한 방안으로 활용될 수 있음.
- 육아휴직의 특정기간 전부를 휴직으로 사용하는 것이 아니라 해당기간의 일정시간만을 휴직으로 활용하는 방안임. 만약 육아기 근로시간단축제가 활성화된다면 육아휴직 기간에 핵심 업무는 해당자가 수행하고, 나머지 업무는 동료들이 분담함으로써 대체인력의 수요를 저감시키는 효과를 확보할 수 있음.
- 육아기 근로시간단축제 활성화를 위해서는 육아휴직 대상자가 이 제도의 활용을 제고할 수 있도록 대체인력자의 일정 근무시간 보장이나 교통비 지급 등 장치 보완이 필요함.

● **부성제의 활용**

- 부성제는 자녀양육을 위한 휴직기간의 일부를 반드시 부친이 활용케 함으로써 가정친화적일 뿐만 아니라 대체인력의 수요를 억제하는 제도임.
- 자녀양육을 위한 휴직기간을 양친이 분담하여 활용함으로써 여성근로자의 휴직기간을 원천적으로 줄이는 효과를 확보할 수 있음. 이에 따라 육아휴직에 따른 대체인력의 수요를 일정수준 감축하고자 하는 것임.
- 점증적으로 부친육아휴직 의무화 규정을 신설할 필요가 있음.

■ **수요발생 개선대안**

● **대체인력 수요특성 최적반영**

- 육아휴직 등에 따른 대체인력은 양적 수요뿐만 아니라 질적 수요도 고려될 때 최적의 대체관계가 이루어짐. 이를 위해서는 육아휴직 대상자의 기관별 특성과 직무특성에 따른 기존의 대체인력 활용수단이 차별적으로 적용되는 것이 바람직함. 육아휴직 대상자의 지역적 및 업무적 특성을 기준으로 차별적인 제도를 활용함으로써 대체인력의 증가성을 높일 수 있음.

● **별도 정원제 도입**

- 장기적으로 육아휴직에 따른 대체인력을 근본적으로 해결하기 위해서는 현행의 결원보충에 활용되는 별도정원을 기본정원으로 전환하는 대책이 필요함. 여성인력의 적극적 활용이나 저출산의 문제를 근본적으로 해결한다는 측면에서 보면, 사회정책 합의를 통해서 보다 적극적으로 대응할 필요가 있음.
- 이를 위해서는 육아휴직의 증가율을 총액인건비제(기준인건비제)에 반영함으로써 상시적 대응능력을 확보하는 것이 필요함.

● **공공기관 대체인력뱅크 운영**

- 본 조사결과, 공공기관만을 전담하는 대체인력뱅크의 필요성에 대해 높은 공감대를 보임.

- 새로운 공공기관 대체인력뱅크 설치

• 관리운영체계

공공기관을 대상으로 하는 중앙 대체인력지원센터를 설치하고 행정기관 이전에 따른 권역을 구분한 후 이에 따라 권연별 대체인력지원센터들을 설치할 필요가 있음.

• 대체인력 대상

1) 거의 모든 공공기관은 그 기관만이 독특성을 갖고 추진하는 고유 업무와 모든 조직에서 공통적으로 필요한 일반 행정지원 업무로 구분될 수 있음. 2) 전체 공공기관에서의 정년퇴임자와 경력단절 구성원에 대한 DB를 구축할 필요가 있음. 3) 기존 정부 대체인력뱅크와의 연계를 통해 대체인력을 확보하는 방법임. 기관회원에 공공기관을 추가하여 공공기관에서 필요한 대체인력을 선발공고하고 선발할 수 있는 시스템으로의 확대를 제안할 수 있음.

• 대체인력자 역량강화 지원

대체인력 풀에 불특정 다수의 구직자가 구직등록을 하는 것이 아니라 대체인력뱅크 등록 자격기준을 제시한 후 자격기준에 달한 구직자만 등록하도록 함. 대체인력자에게 요구되는 직업훈련과정에 대해 수급자격을 부여하고 이를 수료 또는 이수하게 함으로써 대체인력자의 직무역량을 강화시킬 필요가 있음.

■ 업무대행수당 신설

- 업무를 대행하는 것은 단순히 주어진 업무만을 수행할 수 있는 업무수행능력만이 아니라 조직 구성원으로 가져야 할 책임감이나 조직헌신도 등과 같은 요소들도 요구됨.

- 이런 차원에서 대체인력 대상을 고려한다면 동료만큼 좋은 대안은 없을 것임.
- 동료직원은 정보공유 및 일의 흐름, 직원간의 분위기 등 업무와 일상의 호흡을 큰 무리 없이 해낼 수 있는 인력이라는 점과 기존

업무공백 유발자가 쉬는 기간에 단기간으로 고용할 수 있는 양질의
등가성을 가진 대체인력을 외부에서 확보하기란 상당히 어려운
일임.

- 공직에서 활용하고 있는 업무대행수당제도를 공공기관에도 신설
하여 업무를 대행한 근로자에게 일정 보상을 지급할 필요가 있음.

4 기대효과

- 공공기관 대체인력 확보에 필요한 실증적 근거자료 제시
- 공공기관 대체인력지원 방안 제시
- 대체인력 활성화를 통한 일·가정양립지원제도의 정착

주관부처 : 고용노동부 여성고용정책과

관계부처 : 여성가족부 여성인력개발과, 여성가족부 여성정책과