

지방자치단체 육아휴직 대체인력제도 개선방안

— 대체인력뱅크 제도를 중심으로

손화정 · 김대욱

연구진

손화정 (수석연구원)

김대욱 (수석연구원)

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

지방자치단체 육아휴직 대체인력제도 개선방안 - 대체인력뱅크 제도를 중심으로 -

발행일 : 2016년 12월 31일

발행인 : 하혜수

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : 강원도 원주시 세계로 21

전 화 : Tel. 033)769-9999

판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 세일포커스(주) www.seilfocus.com

ISBN : 978-89-7865-423-4

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

*출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

여성 사회진출이 공직분야에 확산되고 있는 가운데, 공직사회에서의 육아휴직 또한 증가하고 있는 실정이다. 이로 인해 최근 대체인력제도가 조직인적자원관리 중에서 주목받고 있다. 이 같은 제도가 육아휴직이 빈번히 발생하는 경우 심각한 업무공백이 조직 내에 발생되어 전체적인 조직성과가 저하되는 심각한 문제점을 완화시키기 때문이다.

한편 이 같은 대체인력제도 중 특히, 한시임기제공무원을 임용하기 위하여 휴직 및 출산휴가 등이 예상되는 직위에 대해 적합한 인력을 사전에 확보하여 구성하는 인력풀 제도, 소위 대체인력뱅크 제도는 주목할 필요가 있다. 공직사회에서의 육아휴직으로 인해 발생하는 업무공백을 해소하기 위해 중앙정부가 각 부처와 지자체로 하여금 적극적으로 도입하도록 권장한 대표적인 대체인력제도의 하나이기 때문이다.

하지만, 공직에서의 대체인력제도와 관련된 기존 연구들 중 이 같은 대체인력뱅크에 초점을 맞춘 연구는 거의 전무한 실정이다. 이에 본 연구가 기존 대체인력제도에 대한 연구의 내용적 외연을 확장시키는데 크게 기여할 것으로 판단된다.

본 연구를 통하여 공직분야, 특히 지자체를 중심으로 육아휴직에 따른 업무공백해소를 위해 운용되는 현 대체인력뱅크 제도의 실태가 면밀히 고찰되는 가운데, 현 대체인력뱅크 제도의 문제점과 이에 연계된 개선방안이 제시되기를 기대한다. 본 연구가 지자체 육아휴직 대체인력제도에 대한 실무자와 관심 있는 학자들에게 많은 도움이 되기를 바라며, 연구에 심혈을 기울여준 연구진의 노고에 감사를 드린다.

2016년 12월

한국지방행정연구원 원장 하 혜 수

요약

정부의 여성 사회진출 지원정책 및 가정 내 경제적 안정을 도모하고자 하는 경제적 원인으로 여성의 사회진출이 점차 확대되고 있는 가운데, 이 같은 현상이 공직분야에 더욱 확산되고 있는 실정이다(문미경 외, 2012).

이처럼 공직분야에서 여성고용비율이 꾸준히 증가하는 가운데 저출산 문제에 직면한 정부는 문제해결을 위해 육아지원을 확대하고 있다. 특히, 대표적인 육아지원정책인 육아휴직의 경우 여성공무원이 증가함에 따라 공직사회에서의 육아휴직 이용자 또한 대체적으로 증가한 것으로 판단할 수 있다.

하지만 육아휴직이 빈번히 발생하는 경우 심각한 업무공백이 조직 내에 발생되어 전체적인 조직성과가 저하되는 심각한 문제점이 발생된다. 이와 관련하여 조직인적자원관리 중에서 주목받는 것이 대체인력이다(김윤권·오시영, 2013). 육아휴직으로 인해 발생하는 어려움의 경우 육아휴직자는 물론 조직차원에서 가장 우려하는 어려움이 업무공백이다(문미경 외, 2015). 업무공백이 어떤 방법으로든 적절히 해소되지 않는다면 육아휴직자는 그의 업무를 동료 내지 조직에 떠안겨야 하는 상당한 부담을 갖게 될 뿐만 아니라, 그의 업무를 떠안아야 되는 동료 내지 조직 역시 상당한 부담을 갖게 된다.

이 같은 맥락에서 육아휴직자와 엇비슷한 역량을 가진 이들을 활용함으로써, 즉 대체인력을 활용함으로써 업무공백을 적절히 해소하는 것은 일·가정양립을 실현시키려는 정부의 인적자원관리에 있어 가장 현실적으로 중요한 현안에 해당되는 가운데, 육아에 대한 지원확대를 통해 저출산 문제를 해결하려는 정부 입장과 육아휴직에 따른 업무공백을 해소하려는 조직 입장 모두를 감안하는 경우 현 대체인력제도의

실효성 제고를 위한 연구의 필요성이 제기된다.

한편 본 연구는 대체인력제도 중 대체인력뱅크를 연구대상으로 한정한다. 다양한 대체인력제도 모두를 단일 연구에서 다루는 것이 시간 내지 비용적인 측면에서 효율적이지 못하기 때문이다. 게다가 공직에서의 대체인력제도와 관련된 기존 연구들 중 대체인력뱅크에 초점을 맞춘 연구가 거의 전무한 실정인 것을 감안할 때 대체인력뱅크에 초점을 맞추고자 하는 본 연구의 경우 기존 대체인력제도에 대한 연구의 내용적 외연을 크게 확장시키는데 기여할 것으로 판단되기 때문이다. 이에 본 연구는 공직분야, 특히 지자체를 중심으로 육아휴직에 따른 업무공백 해소를 위해 운용되는 대체인력뱅크 제도의 실태를 면밀히 고찰함으로써, 제도 문제점을 도출하여 현 대체인력뱅크 제도개선에 단초를 제시하는데 그 목적을 두고자 한다.

이 같은 연구목적을 달성하기 위해 본 연구는 대체인력뱅크에 대한 개념 및 내용, 지자체 대체인력뱅크 대체인력 구성현황과 이용현황을 우선적으로 고찰한 바 있다. 이후, 지자체 대체인력뱅크에 대한 일반현황, 지원체계, 운영체계, 환류체계 등과 같은 4가지 영역에서 담당자 설문조사를 통해 대체인력뱅크 제도 전반이 조사 및 분석되었고 다음과 같은 결과가 제시되었다.

우선, 일반현황으로부터는 다음과 같은 5가지 결과가 제시되었다. 첫째, 지자체 대부분이 별도의 대체인력뱅크를 운영하지 않고 있는 실정인 가운데, 업무공백해소를 위한 여타 수단에 대한 선호가 이 같은 별도의 대체인력뱅크 미운영의 가장 주된 원인으로 확인되었다. 추측컨대, 지자체 입장에서는 이 같은 수단들을 통해 대체인력이 충원되는 경우 대체인력뱅크를 통해 대체인력이 충원되는 경우에 비해 업무의 안정성, 효율성, 책임성 등이 보다 담보될 수 있기 때문인 것으로 여겨진다. 둘째, 다양한 원인들로 인해 별도의 대체인력뱅크를 운영하지 않는 지자체의

경우에도 향후 별도의 대체인력뱅크의 필요성에는 전반적으로 동의하는 것으로 확인되었다. 셋째, 유독 2014년부터 별도의 대체인력뱅크가 운영된 지자체가 상대적으로 많다는 것이 확인되었다. 추측컨대, 당시 기존에 중앙정부 부처중심으로 활용되던 대체인력뱅크를 지자체도 활용할 수 있도록 기능을 크게 개선한 시기가 2014년 6월부터이기 때문인 것으로 여겨진다. 넷째, 대체인력뱅크를 통해 얻게 된 인력정보가 지자체간에 거의 공유되고 있지 않는 것으로 확인되었다. 이는 지자체간 대체인력뱅크 정보공유체계의 부재함을 일정부분 노정하는 대목으로 간주될 수 있는 바, 지자체간 대체인력뱅크 정보공유체계에 대한 제도개선에 상당한 여지가 있음을 보여준다. 마지막으로, 현재 운영되는 대체인력뱅크의 경우 육아휴직 업무공백해소에 어느 정도 기여하고 있는 것으로 확인되었다. 이는 지자체 별도의 대체인력뱅크가 그 나름의 유용성이 있다는 것을 일정부분 의미한다.

지원체계로부터는 다음과 같은 3가지 결과가 제시되었다. 첫째, 별도 대체인력뱅크가 운영된다고 답한 지자체 중 대체인력뱅크에 관련된 자체 법규(조례, 규칙)가 거의 제정되어 있지 않다는 것이 확인되었다. 이는 법적인 측면에 있어서 지자체 대체인력뱅크의 지원체계가 전반적으로 미비하다는 것을 일정부분 의미하는 바, 법적인 제도기반의 개선여지가 보인다. 둘째, 인력적인 측면에 있어서 지자체 대체인력뱅크를 담당하는 인력이 그다지 많지 않음이 확인되는 가운데, 그럼에도 불구하고 지자체 입장에서는 크게 불만족스럽게 인식하지는 않고 있다는 것이 확인되었다. 마지막으로, 예산적인 측면에 있어서 지자체 대체인력뱅크에 배당되는 예산이 거의 1억원 이상인 상황에서 이 같은 예산이 지자체 입장에서는 부족하다고 인식하지는 않는 것으로 확인되었다.

운영체계로부터는 다음과 같은 5가지 결과가 제시되었다. 첫째, 육아휴직 대체인력모집이 육아휴직 사전예고제에 보통이상으로 연계되어

계획되고 있다는 것이 확인되었다. 이는 연계 및 계획적인 측면에 있어서 지자체 대체인력뱅크의 운영체계가 전반적으로 양호하다는 것을 어느 정도 의미한다. 둘째, 육아휴직 대체인력 채용 시 업무와 연관된 별도 실무교육이 전반적으로 자주 실시되지는 않고 있는 것으로 확인되었다. 이는 실무교육적인 측면에 있어서 지자체 대체인력뱅크의 운영체계가 전반적으로 미비하다는 것을 일정부분 노정하는 바, 실무교육적인 제도기반의 개선여지가 보인다. 셋째, 전반적으로 지자체 담당자들은 대체인력선발 심사위원수 내지 심사위원의 전문성에 대해 부족하다고 인식하고 있지는 않는 것으로 확인되었다. 넷째, 전반적으로 지자체 담당자들이 선발된 대체인력을 대상으로 자주 채용의사를 확인하고 있지는 않는 것으로 확인되었다. 마지막으로, 지자체 담당자들이 육아휴직자와 대체인력자간의 사전 업무인수인계가 전반적으로 미흡하다고 인식하지는 않는 것으로 확인되었다.

환류체계로부터는 다음과 같은 2가지 결과가 제시되었다. 하나는 지자체 담당자들이 대체인력 사후평가가 전반적으로 대체인력뱅크 제도 개선에 그리 미약하게 연계되어 있다고 인식하지 않는 것으로 확인되었다. 또 다른 하나는 대체인력을 대상으로 한 사후평가가 전반적으로 그리 간헐적으로 실시되고 있지 않는 것으로 확인되었다. 즉, 환류체계는 전반적으로 양호한 것으로 파악된다.

한편 상기 분석결과를 통해 도출되는 대체인력뱅크 제도 전반에 걸친 문제점을 요약하면 다음과 같은 4가지이다. 첫 번째 문제점은 일반현황으로부터 도출된 것으로, 지자체 별도의 대체인력뱅크를 통해 연계된 인력정보가 지자체간에 거의 공유되고 있지 않다는 것이다. 이는 지자체간 대체인력뱅크 정보공유체계의 부재함을 일정부분 노정하는 대목으로 지자체간 대체인력뱅크 정보공유에 대한 제도 확립 내지 개선이 필요할 것으로 여겨진다.

두 번째 문제점은 지원체계로부터 도출된 것으로, 별도 대체인력뱅크가 운영된다고 응답한 지자체 중 대체인력뱅크에 관련된 자체법규(조례, 규칙)가 거의 제정되어 있지 않다는 것이다. 이는 법적인 측면에 있어서 지자체 대체인력뱅크의 지원체계가 전반적으로 미비하다는 것을 일정부분 의미하는 바, 조례, 규칙 등과 같은 지자체 자체법규의 제정이 필요할 것으로 여겨진다. 즉, 법적인 제도기반의 개선이 필요하다는 것이다.

세 번째 문제점은 운영체계로부터 도출된 것으로, 육아휴직 대체인력 채용 시 업무와 연관된 별도 실무교육이 전반적으로 자주 실시되고 있지 않다는 것이다. 이는 실무교육적인 측면에 있어서 지자체 대체인력뱅크의 운영체계가 전반적으로 미비하다는 것을 일정부분 노정하는 바, 실무교육적인 제도기반의 개선여지가 보인다. 즉, 양질의 실무교육을 대체인력을 대상으로 자주 실시함으로써, 업무의 안정성, 효율성, 책임성 등이 보다 담보될 수 있다고 여겨진다.

네 번째 문제점도 운영체계로부터 도출된 것으로, 전반적으로 지자체 담당자들이 선발된 대체인력을 대상으로 자주 채용의사를 확인하고 있지 않다는 것이다. 이는 대체인력풀 관리체계가 미비하다는 것을 일정부분 노정하는 바, 대체인력 관리기반의 제도개선이 필요할 것으로 여겨진다.

한편 상기 논의된 문제점과 연계되어 제시되는 본 연구의 6가지 개선방안들을 제시하면 다음과 같다. 첫 번째, 지자체간 대체인력뱅크에 관한 정보공유가 필요하다. 현재는 대체인력뱅크를 운영하는 지자체도 적을 뿐만 아니라 서로간의 공유도 부족한 실정이다. 이의 해결을 위해서는 우선적으로 광역자치단체의 역할이 필수적이다. 광역자치단체는 관할 기초자치단체의 대체인력뱅크 운영에 대한 면밀한 실태조사를 수행해야 할 것이며 광역수준의 대체인력뱅크 운영에 대한 구체적인 지

침과 지원 역할을 수행할 필요가 있다. 이를 광역 및 기초의 담당자들의 주기적인 워크숍과 교육의 장을 마련하는 것도 하나의 방법이 될 것이다.

두 번째, 대체인력뱅크를 통한 육아휴직 대체의 우수사례를 발굴하여 전국의 지방자치단체에 홍보하고 국민들에게도 적극적으로 알릴 필요가 있다.

세 번째, 대체인력뱅크 지원조례의 제정이 필요하다. 지방자치단체 차원의 대체인력뱅크 지원에 관한 구체적인 사항을 조례로 제정하여 대체인력뱅크를 통하여 대체인력을 원활히 공급할 수 있도록 하여야 한다. 특히 조례에는 대체인력뱅크에 대해 집행부에서 사전적으로 중·장기적 계획을 수립해 놓아야 할 것을 명시할 필요가 있다. 예컨대, 조례에 명시된 집행부는 의회에서 제정된 대체인력뱅크 지원조례에 따라 자체적 계획을 수립해야 할 것이다. 이를 위해 대체인력과 관련된 수요 및 예비수요 등을 철저히 파악하고 대체인력의 확보방안을 보다 철저히 마련해 둘 필요가 있다. 뱅크를 통한 지원, 선발, 관리, 교육, 임용에 대해 구체적인 방안을 마련해 둘 필요가 있다. 또한 뱅크 운영을 위한 인력, 예산 등에 대해서도 명확하게 규정해두어야 할 것이다.

네 번째, 대체인력 대상자들에 대한 면밀한 관리가 필요하다. 관리를 위해서는 우선적으로 적절한 대상자 리스트의 작성이 필수적이다. 이 리스트에는 대상자의 업무수행과 관련된 경력, 교육사항 등을 면밀하게 기록해 두어야 할 것이다. 실제 기초자치단체의 현장에서 공공부문의 육아휴직 대체인력으로 근무하고자 하는 인력은 상당히 있을 것이라 생각된다. 심각한 취업난 속에서 다양한 사유로 경력이 단절되었다든지 퇴직 후 재취업 준비라든지 경력을 쌓고 싶어 하는 사유 등으로 직장을 구하는 사람들이 상당히 있을 것이다. 우선 이러한 사람들에게 육아휴직 대체인력에 대한 구체적인 정보를 제공하는 것이 필수적이

다. 따라서 취업정보 사이트, 공공인력 구인 사이트, 홈페이지 등에 적극적으로 홍보할 필요가 있다.

다섯 번째, 대체인력 대상자들에 대한 적절한 교육도 필수적이다. 이들이 행정현장에 직접 투입되었을 때 업무에 누수가 발생하지 않도록 사전적 교육을 시켜 두면 혼란과 비용을 줄일 수 있을 것이다. 심각한 경우 업무에 숙지할만할 때 짬 되면 육아휴직자가 돌아오는 상황이 발생하는데, 이러한 경우라면 대체인력을 뽑지 않는 것만 못한 것이 되기 때문이다. 이 때 대상자들에게 사전적 교육에 참여할 구체적인 인센티브의 제공이 필수적이다. 교육 참여에 대한 수당, 향후 채용에 대한 가점부여 등이 제공되어야 대상자들도 보다 적극적으로 사전교육에 참여하게 될 것이다. 이러한 교육을 기초 지자체 수준에서 자체적으로 수행하기에는 인적, 재정적으로 여러 어려움이 있을 것으로 판단되기에 이에 대해서는 광역자치단체의 주관으로 공무원 교육원 위탁 교육 등의 방안을 고려해 보면 좋을 것이다.

마지막으로, 지방자치단체의 육아휴직 대체인력제도가 효과적으로 운영되기 위해서는 중앙정부인 행정자치부의 일정한 역할이 필수적이다. 중앙차원에서 특히 지방공무원의 인사를 관할하는 과에서 이에 대한 관심과 지원을 아끼지 않아야 할 것이다. 현재로서는 육아휴직 대체인력제도에 대한 정책적 관심과 지원이 그리 크지 않은 것으로 판단된다. 심지어 지방자치단체의 육아휴직 대체인력에 대한 면밀한 실태조사조차 이루어지지 않은 상황으로 보이는 지경이다. 지방차원에서 육아휴직 대체인력이 중요한 문제로 대두되는 시점에서 행정자치부는 이에 대한 담당자를 지정하고 지방자치단체의 실정과 어려움을 적극적으로 청취하고 면밀히 파악하여 효과적인 지원 대책을 세워주는 것이 필요하다.

목차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	3
제2절 연구의 내용	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 방법	5
3. 연구의 분석틀	6
제2장 대체인력제도에 대한 이론적 고찰	7
제1절 대체인력제도의 개념	9
1. 유사개념 비교 및 정의	9
2. 대체인력제도의 대두배경	14
제2절 육아휴직 대체인력에 대한 선행연구	26
1. 선행연구의 개요	26
2. 선행연구의 내용	27
제3장 대체인력뱅크 제도	31
제1절 대체인력뱅크의 개념	34
1. 대체인력뱅크의 정의 및 종류	34
2. 대체인력뱅크의 목적 및 방향	35
제2절 대체인력뱅크의 내용	37
1. 대체인력뱅크의 모집계획 및 공고	38
2. 대체인력뱅크의 자격요건 및 접수	39
3. 대체인력뱅크의 서류전형 및 면접	40
4. 대체인력뱅크의 합격·선발자 관리 및 교육	41
5. 대체인력뱅크의 신원조회·조사 및 신체검사	42
6. 대체인력뱅크의 임용	43

제3절 대체인력뱅크의 현황	45
1. 대체인력뱅크 대체인력 구성현황	45
2. 대체인력뱅크 대체인력 이용현황	48
제4장 대체인력뱅크의 조사분석	55
제1절 대체인력뱅크의 조사설계	57
1. 거시적인 측면에서의 조사설계	57
2. 미시적인 측면에서의 조사설계	58
제2절 대체인력뱅크의 분석결과	64
1. 대체인력뱅크 분석결과의 개요	64
2. 대체인력뱅크의 일반현황	65
3. 대체인력뱅크의 지원체계	73
4. 대체인력뱅크의 운영체계	78
5. 대체인력뱅크의 환류체계	84
제5장 결론 및 개선방안	87
제1절 본 연구의 내용요약	89
제2절 대체인력뱅크의 개선방안	95
1. 기본방향: 대체인력뱅크의 효과성 제고	95
2. 일반현황 개선방안	95
3. 지원체계 개선방안:	
대체인력뱅크 지원조례의 제정 및 중·장기적 계획수립	96
4. 운영체계 개선방안: 대체인력 대상자들의 관리	97
5. 행정자치부의 역할: 육아휴직 대체인력에 대한 관심과 지원	98
【참고문헌】	99
【부 록】	105
【Abstract】	112

표 목차

〈표 2-1〉 여성지방공무원 직렬별 현황	17
〈표 2-2〉 육아휴직관련 지방공무원법 법조항 개정연혁	21
〈표 2-3〉 육아휴직관련 지방공무원법 시행령 법조항 개정연혁	24
〈표 2-4〉 선행연구 요약	28
〈표 3-1〉 대체인력뱅크 대체인력 시도별 구성현황	46
〈표 3-2〉 지방공무원 육아휴직 대체인력 연도별 이용현황	50
〈표 3-3〉 지방공무원 직종·직급별 육아휴직 대체인력 이용현황	52
〈표 4-1〉 설문문항	63
〈표 4-2〉 설문조사 지자체 유형별 응답률	64
〈표 4-3〉 별도 대체인력뱅크 운영여부	65
〈표 4-4〉 대체인력뱅크 미운영 주요원인	66
〈표 4-5〉 대체인력뱅크 필요성정도	68
〈표 4-6〉 대체인력뱅크 운영시점	69
〈표 4-7〉 인력정보 공유여부	71
〈표 4-8〉 업무공백해소 기여정도	72
〈표 4-9〉 자체법규 유무	73
〈표 4-10〉 인력규모	74
〈표 4-11〉 인력 충분정도	75
〈표 4-12〉 예산규모	76
〈표 4-13〉 예산 충분정도	77
〈표 4-14〉 연계 및 계획성	78
〈표 4-15〉 실무교육 실시정도	79
〈표 4-16〉 심사위원수 충분정도	80
〈표 4-17〉 심사위원 전문성정도	81
〈표 4-18〉 채용의사 확인정도	82
〈표 4-19〉 업무인수인계 충분정도	83
〈표 4-20〉 사후평가 연계성	84
〈표 4-21〉 사후평가 실시정도	85

그림 목차

〈그림 1-1〉 분석틀	6
〈그림 2-1〉 대체인력 vs 육아휴직 대체인력 vs 대체인력뱅크 개념간 관계	11
〈그림 2-2〉 여성공무원 현황	15
〈그림 2-3〉 여성지방공무원 연도별 현황	16
〈그림 3-1〉 통합뱅크 절차	37
〈그림 3-2〉 기관별 뱅크 절차	38
〈그림 3-3〉 공무원사이버교육센터	42
〈그림 3-4〉 대체인력뱅크 대체인력 시별 구성현황	47
〈그림 3-5〉 대체인력뱅크 대체인력 도별 구성현황	48
〈그림 3-6〉 대체인력 연도별 현황	51
〈그림 3-7〉 지방공무원 직종·직급별 육아휴직 대체인력 이용현황	53
〈그림 4-1〉 설문구성 Framework(거시적 측면)	58
〈그림 4-2〉 설문구성 Framework(미시적 측면)	59
〈그림 4-3〉 설문조사 지자체 유형별 응답률	64
〈그림 4-4〉 별도 대체인력뱅크 운영여부	65
〈그림 4-5〉 대체인력뱅크 미운영 주요원인	67
〈그림 4-6〉 대체인력뱅크 필요성정도	68
〈그림 4-7〉 대체인력뱅크 운영시점	70
〈그림 4-8〉 인력정보 공유여부	71
〈그림 4-9〉 업무공백해소 기여정도	72
〈그림 4-10〉 자체법규 유무	73
〈그림 4-11〉 인력규모	74
〈그림 4-12〉 인력 충분정도	75
〈그림 4-13〉 예산규모	76
〈그림 4-14〉 예산 충분정도	77
〈그림 4-15〉 연계 및 계획성	78
〈그림 4-16〉 실무교육 실시정도	79
〈그림 4-17〉 심사위원수 충분정도	80

C o n t e n t s ●

〈그림 4-18〉 심사위원 전문성정도	81
〈그림 4-19〉 채용의사 확인정도	82
〈그림 4-20〉 업무인수인계 충분정도	83
〈그림 4-21〉 사후평가 연계성	84
〈그림 4-22〉 사후평가 실시정도	85



제 1 장

서론



제1절 연구의 목적

제2절 연구의 내용



제1장

서론

제1절 연구의 목적

정부의 여성 사회진출 지원정책 및 가정 내 경제적 안정을 도모하고자 하는 경제적 원인으로 여성의 사회진출이 점차 확대되고 있는 가운데, 이 같은 현상이 공직분야에 더욱 확산되고 있는 실정이다(문미경 외, 2012).

이처럼 공직분야에서 여성고용비율이 꾸준히 증가하는 가운데 저출산 문제에 직면한 정부는 문제해결을 위해 육아지원을 확대하고 있다. 특히, 대표적인 육아지원 정책인 육아휴직의 경우 여성공무원이 증가함에 따라 공직사회에서의 육아휴직 이용자 또한 대체적으로 증가한 것으로 판단할 수 있다.

하지만 육아휴직이 빈번히 발생하는 경우 심각한 업무공백이 조직 내에 발생되어 전체적인 조직성과가 저하되는 심각한 문제점이 발생된다. 이와 관련하여 조직인적 자원관리 중에서 주목받는 것이 대체인력이다(김윤권·오시영, 2013). 육아휴직으로 인해 발생하는 어려움의 경우 육아휴직자는 물론 조직차원에서 가장 우려하는 어려움이 업무공백이다(문미경 외, 2015).¹⁾ 업무공백이 어떤 방법으로든 적절히 해소되지 않는다면 육아휴직자는 그의 업무를 동료 내지 조직에 떠 안겨야 하는 상당한 부담을 갖게 될 뿐만 아니라, 그의 업무를 떠안아야 되는 동료 내지 조직 역시 상당한 부담을 갖게 된다.

이 같은 맥락에서 육아휴직자와 엇비슷한 역량을 가진 이들을 활용함으로써, 즉 대체인력을 활용함으로써 업무공백을 적절히 해소하는 것은 일·가정양립을 실현시키

1) 문미경 외(2015)는 육아휴직으로 인한 업무공백이 지금까지 많은 조사결과에서 일관되게 육아휴직으로 발생되는 어려움으로 지적된 바 있음을 밝힌 바 있다.

려는 정부의 인적자원관리에 있어 가장 현실적으로 중요한 현안에 해당되는 가운데, 육아에 대한 지원확대를 통해 저출산 문제를 해결하려는 정부 입장과 육아휴직에 따른 업무공백을 해소하려는 조직 입장 모두를 감안하는 경우 현 대체인력제도의 실효성 제고를 위한 연구의 필요성이 제기될 수 있다.

한편 본 연구는 대체인력제도 중 대체인력뱅크를 연구대상으로 한정하고자 한다. 광의적인 측면에서 조명되는 다양한 대체인력제도 모두를 단일 연구에서 다루는 것이 시간 내지 비용적인 측면에서 효율적이지 못하기 때문이다. 게다가 공직에서의 대체인력제도와 관련된 기존 연구들 중 대체인력뱅크에 초점을 맞춘 연구가 거의 전무한 실정인 것을 감안할 때 대체인력뱅크에 초점을 맞추고자 하는 본 연구의 경우 기존 대체인력제도에 대한 연구의 내용적 외연을 크게 확장시키는데 기여할 것으로 판단되기 때문이다.

이에 본 연구는 공직분야, 특히 지자체를 중심으로 육아휴직에 따른 업무공백해소를 위해 운용되는 대체인력뱅크 제도의 실태를 면밀히 고찰함으로써, 제도 문제점을 도출하여 현 대체인력뱅크 제도개선에 단초를 제시하는데 그 목적을 두고자 한다.

제2절 연구의 내용

1. 연구의 범위

이 연구는 공직분야 중 지자체 공무원, 소위 지방공무원을 대상으로 육아휴직에 따른 현 대체인력뱅크 제도를 검토하고자 하는 바, 대상범위는 17개 광역 지자체와 226개 기초 지자체를 합한 243개 지자체 전체의 대체인력뱅크에 관련된 담당공무원으로 한정하고자 한다. 또한 시간적 범위는 자료구득이 용이할 것으로 기대되는 최근 시점인 2014년부터 현재까지로 한정하고자 한다.

2. 연구의 방법

본 연구는 육아휴직 대체인력뱅크 실태를 면밀히 고찰함으로써, 제도의 문제점을 도출하여 현 대체인력뱅크 제도개선에 단초를 제시하고자 다음과 같은 연구방법들을 활용하고자 한다.

가. 문헌 및 통계자료

행자부의 통계연보, 공무원 통계, 지자체 통계연보, 중앙인사위원회 통계, 한국여성개발원의 여성통계연보, 여가부 여성백서, 기존 보고서 및 논문 등 기존 문헌들을 검토하여 지자체 여성공직자 증가 및 대체인력추이, 대체인력뱅크 제도현황 등 본 연구와 관련된 다양한 정보를 확인하여 활용하고자 한다.

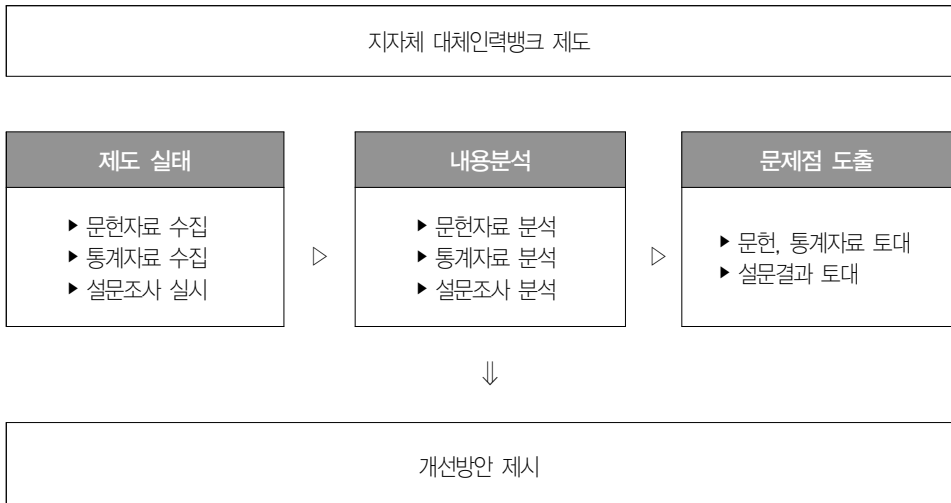
나. 설문조사

무엇보다 이 연구는 17개 광역 지자체와 226개 기초 지자체를 합한 243개 지자체

전체의 대체인력뱅크에 관련된 담당공무원을 대상으로 설문조사를 하고자 한다. 이를 통해 지자체 대체인력뱅크 제도에 대한 전반적인 현황이 파악되는 가운데, 제도에 관한 지원체계, 운영체계, 환류체계 등과 같은 영역으로 구분된 설문문항을 통해 보다 세밀한 문제점들을 도출하여 이에 연계된 정책제언을 제공하고자 한다.

3. 연구의 분석틀

〈그림 1-1〉 분석틀





제 2 장

대체인력제도에 대한 이론적 고찰



제1절 대체인력제도의 개념

제2절 육아휴직 대체인력에 대한 선행연구



제2장

대체인력제도에 대한 이론적 고찰

제1절 대체인력제도의 개념

1. 유사개념 비교 및 정의

가. 대체인력 vs 육아휴직 대체인력 vs 대체인력뱅크

일반적으로 대체인력은 어떤 상황으로 말미암아 기존인력을 대신하는 인력을 의미한다(류도암 외, 2016). 즉, 조직 내 특정업무를 수행하는 인력이 다양한 상황으로 말미암아 그 특정업무를 수행하기 어려운 경우 그 특정업무를 기존인력 대신 수행하는 인력을 의미한다는 것이다. 대체인력에 대한 논의 속에서 초점을 두어야 할 것은 업무를 대체한다는 것이다.²⁾ 하지만, 이 같은 포괄적 개념과 달리, 일·가정양립 제도에서 논의되는 대체인력의 개념의 경우에는 출산 및 육아휴직 등의 개념이 확산되는 가운데, 저출산 문제를 타개하기 위한 일련의 정부정책에 의해 도입된 수단적 개념으로 간주될 수 있다(류도암 외, 2016).

이 같은 맥락에서 정부정책의 입장에서 대체인력에 대한 개념을 다시 한 번 살펴본다면, “대체인력”은 휴직자, 출산휴가자 등의 업무를 대행하는 인력을 말하며 별도정원을 활용한 충원, 별도정원 충원 없이 전보 등 인사이동에 의한 충원, 업무대행자 지정, 한시임기제공무원 및 기간제 근로자 또는 행정인턴 등이 될 수 있다고 적시되어 있다(안전행정부, 2014; 행정자치부, 2016). 주목할 점은 여기서의 ‘휴직’은

2) 여기서 특정업무를 대체한다는 의미를 엄격하게 해석하는 경우 조직 구성원에게 부여된 과업, 책임성, 경험 등이 모두 대체된다는 것을 의미한다(류도암 외, 2016).

국가공무원법 및 지방공무원법상의 모든 휴직(육아휴직, 질병휴직 등)을 의미하며 ‘출산휴가 등’은 출산휴가와 유산·사산휴가를 포함한다는 것이다.

이에 대체인력이 모든 휴직과 출산휴가, 유산·사산휴가로 인해 발생하는 업무공백을 해소하기 위해 동원된, 별도정원을 활용한 충원, 별도정원 충원 없이 전보 등 인사이동에 의한 충원, 업무대행자 지정, 한시임기제공무원 및 기간제 근로자 또는 행정인턴 등을 의미한다고 본다면 특히, 육아휴직 대체인력은 육아휴직에 한정하여 발생하는 업무공백을 해소하기 위해 동원된, 별도정원을 활용한 충원, 별도정원 충원 없이 전보 등 인사이동에 의한 충원, 업무대행자 지정, 한시임기제공무원 및 기간제 근로자 또는 행정인턴 등을 의미한다고 볼 수 있다.

한편 대체인력뱅크에 대한 개념을 정부정책의 입장에서 또한 살펴본다면, 대체인력뱅크”은 중앙행정기관별 및 지방자치단체별로 한시임기제공무원을 임용하기 위하여 휴직 및 출산휴가 등이 예상되는 직위에 대해 업무성격에 따라 적합한 인력을 사전에 확보하여 구성하는 인력풀을 의미한다고 적시되어 있다(안전행정부, 2014; 행정자치부, 2016).

즉, 모든 휴직과 출산휴가, 유산·사산휴가로 인해 발생하는 업무공백을 해소하기 위해 동원된 대체인력 중 특히, 한시임기제공무원만을 임용하기 위해 고안된 인력풀이 대체인력뱅크 제도라는 것이며, 육아휴직 대체인력뱅크 제도란 육아휴직에 한정하여 발생하는 업무공백을 해소하기 위해 임용될 한시임기제공무원을 선출하기 위한 인력풀제도를 의미한다. 상기에서 논의된 대체인력, 육아휴직 대체인력, 대체인력뱅크 개념간의 관계는 <그림 2-1>과 같다.

한편 한국사회에서 여성근로자 및 여성공무원들이 빠르게 증가되는 가운데, 이들 상당수가 가임대상 연령대임을 감안할 때 육아휴직에 대한 수요뿐만 아니라 실제 육아휴직활용이 많아지고 있다(금창호·이세진, 2005). 이와 관련하여 조직인적자원 관리 중에서 주목받는 것이 대체인력이다(김윤권·오시영, 2013). 육아휴직으로 인해 발생하는 어려움의 경우 육아휴직자는 물론 조직차원에서 가장 우려하는 어려움이 업무공백이다(문미경 외, 2015).³⁾ 이 같은 업무공백이 어떤 방법으로든 적절히 해소

되지 않는다면 육아휴직자는 그의 업무를 동료 내지 조직에 떠 안겨야 하는 상당한 부담을 갖게 될 뿐만 아니라, 그의 업무를 떠안아야 되는 동료 내지 조직 역시 상당한 부담을 갖게 된다.

〈그림 2-1〉 대체인력 vs 육아휴직 대체인력 vs 대체인력뱅크 개념간 관계

성질별 대체인력 유형	⇒	충원방식별 대체인력 유형
육아휴직 대체인력	▷	별도정원을 활용한 총원
질병휴직 대체인력	▷	전보 등 인사이동에 의한 총원
기타휴직 대체인력	▷	업무대행자 지정
출산휴가 대체인력	▷	대체인력뱅크 를 통한 한시기제공무원 총원
유산휴가 대체인력	▷	기간제 근로자
사산휴가 대체인력	▷	행정 인턴

이 같은 맥락에서 육아휴직자와 엇비슷한 역량을 가진 이들을 활용함으로써, 즉 대체인력을 활용함으로써 육아휴직으로 인한 업무공백을 적절히 해소하는 것은 일과 가정의 양립정책을 실현시키려는 정부의 인적자원관리에 있어 가장 현실적으로 중요한 현안에 해당된다.

육아휴직으로 인해 업무공백이 발생하는 경우 민간과 공공분야에서는 공히 기본적으로 조직 내 업무 재배치 내지 재조정이라는 수단을 통해 우선적으로 해결하려는 가능성이 높다. 하지만, 이 같은 수단에 대한 활용은 육아휴직자 업무의 정형화 정도와 조직 내 업무수행여력에 따라 크게 상이할 수 있다.

예컨대, 육아휴직자 업무가 정형화되어 있는 가운데 조직 내 업무수행여력이 존재하는 경우 조직 내 업무 재배치 내지 재조정 등과 같은 수단에 대한 활용은 크게

3) 문미경 외(2015)는 육아휴직으로 인한 업무공백이 지금까지 많은 조사결과에서 일관되게 육아휴직으로 발생하는 어려움으로 지적된 바 있음을 밝힌 바 있다.

높아질 것으로 판단된다.⁴⁾ 이 같은 경우 육아휴직자와 엇비슷한 역량을 갖춘 것으로 판단될 수 있는 조직 내 인력을 활용하는 것이 업무수행의 안정성과 효율성을 상당히 담보할 수 있기 때문이다.

반면 육아휴직자 업무가 비정형화되어 있든지 혹은 조직 내 업무수행여력이 부족한 경우에는 조직 내 업무 재배치 내지 재조정이라는 수단에 대한 활용도는 크게 낮아질 것으로 판단된다. 이 같은 수단을 통해 더 이상 업무수행의 안정성과 효율성이 그리 쉽게 담보되기 어렵기 때문이다.

조직 내 업무 재배치 내지 재조정을 통해 육아휴직으로 인해 발생하는 업무공백이 해결되기 어려운 경우 별도정원충원방식이 차선으로 동원될 가능성이 높다. 즉, 육아휴직으로 인해 발생하는 업무공백을 해소하려는 조직이 우선적으로 조직 내 업무 재배치 내지 재조정이라는 수단을 활용하기 어려운 경우 신규임용, 승진임용, 강임, 전직, 전보 등의 방법으로 결원을 충원하는 소위, 별도정원충원방식에 의한 대체인력확보에 노력을 기울일 것으로 판단된다. 특히, 공직부문의 경우 국가공무원법과 지방공무원법에 따라 별도정원이 인정되어 결원을 보충할 수 있는데 상기 언급한 바 있는 신규임용, 승진임용, 강임, 전직, 전보 등이 결원을 충원하는 방식에 해당된다.⁵⁾

하지만 이 같은 결원충원방식 중 신규임용방식의 경우 승진임용, 강임, 전직, 전보 등과 같은 여타 방식들에 비해서는 활용도가 크게 낮을 것으로 판단된다. 신규임용의 경우 민간과 공공분야에서는 공히 육아휴직으로 인한 업무공백만을 해소하기 위해 신규임용에 따른 정규직 인건비를 감당하고 싶지 않기 때문이다. 이에 비해 승진임용, 강임, 전직, 전보 등과 같은 여타 방식들은 육아휴직에 의해 발생하는 업무

4) 공직부문의 경우 공식적 절차를 통해 업무가 특정인에게 지정되고 그 특정인에게 이와 관련된 수당이 지급되는 업무대행지정이라는 공식적인 제도가 존재한다. 여기서 이 같은 제도는 상기 언급된 조직 내 업무 재배치 내지 재조정에 의한 수단에 포함된다.

5) 국가공무원법 제43조 ① 6월 이상 휴직한 경우에는 휴직일로부터 당해 휴직자의 직급에 해당하는 정원이 따로 있는 것으로 보고 결원을 보충할 수 있다. 지방공무원법 제41조의 ① 6월 이상 휴직한 경우에는 휴직일로부터 당해 휴직자의 직급에 해당하는 정원이 따로 있는 것으로 보고 결원을 보충할 수 있다.

공백을 해소하려는 조직에게 거의 비용을 전가하지 않는다.

결국, 상기 언급된 논의를 종합하여 보면 조직에서의 육아휴직 대체인력은 육아휴직으로 말미암아 발생하는 조직 내 업무공백을 해소하기 위해 동원되는 인력, 예컨대, 업무 재배치 내지 재조정된 인력, 업무대행지정 인력, 신규임용, 승진임용, 강임, 전직, 전보 등 별도정원에 의해 충원된 인력, 대체인력뱅크를 통해 충원된 한시임기제, 시간선택제 임기제, 기간근로자 등과 같은 인력 모두를 포함한다고 볼 수 있다.

나. 대체인력제도

앞서 조직에서의 육아휴직 대체인력에 대해 정의하기가 비교적 용이하였던 반면에, 조직에서의 대체인력제도에 대해 정의하기란 상대적으로 그리 용이하지는 않다.

우선 대체인력제도에는 예컨대, 업무 재배치 내지 재조정된 인력, 업무대행지정 인력, 신규임용, 승진임용, 강임, 전직, 전보 등 별도정원에 의해 충원된 인력, 대체인력뱅크를 통해 충원된 한시임기제, 시간선택제 임기제, 기간근로자 등과 같은 다양한 인력 등에 대한 확보, 관리, 평가 등과 관련된 제도가 포함될 수 있다.

뿐만 아니라, 대체인력제도에는 이 같은 제도를 또한 지원하는 제도, 즉 업무대행수당, 한시임기제 보수 및 수당 등과 관련된 재정지원제도, 원활한 대체인력공급을 위한 대체인력뱅크 체제정비 등과 관련된 체제지원제도, 대체인력 적재적소 배치 및 업무 재배치 내지 재조정을 위한 인사지원제도 등이 포함될 수 있다.

한편 류도암 외(2016) 연구와 김윤권·오시영(2013) 연구를 제외한 기존 연구들은 직접적으로 대체인력제도를 정의하지는 않는 실정이다. 이들 연구들은 대체인력제도를 연구초점에 따라 대체인력뱅크에 한정하는 등 협의적인 측면에서 논의하거나, 업무대행수당, 별도정원충원방식 정교화 등 광의적인 측면에서 논의한다. 하지만, 류도암 외(2016) 연구와 김윤권·오시영(2013) 연구의 경우 대체인력뱅크에 한정하여 대체인력제도를 논의하고 있다. 즉, 이들 연구들은 대체인력제도를 협의적인 측면에서 정의하고 있다는 것이다.

결국, 상기 언급된 논의를 종합하여 보면 공직에서의 육아휴직 대체인력제도의 경우 협의적인 측면과 광의적인 측면에서 살펴볼 수 있음을 알 수 있다. 즉, 협의적인 측면에서 대체인력제도가 대체인력뱅크 등에 한정하여 논의되는 가운데, 광의적인 측면에서는 업무 재배치 내지 재조정된 인력, 업무대행지정 인력, 별도정원에 의해 충원된 인력, 대체인력뱅크를 통해 충원된 인력 등에 대한 확보, 관리, 평가 등과 관련된 제도뿐만 아니라, 이 같은 제도를 지원하는 제도, 즉 업무대행수당, 한시임기제 보수 및 수당 등과 관련된 재정지원제도, 원활한 대체인력공급을 위한 대체인력뱅크 체제정비 등과 관련된 체제지원제도, 대체인력 적재적소 배치 및 업무 재배치 내지 재조정을 위한 인사지원제도 등과 같은 제도 모두를 포함하여 논의될 수 있다는 것이다.

2. 대체인력제도의 대두배경

앞서 언급한 육아휴직 대체인력제도가 공직에 도입되게 된 배경에는 여성공무원의 증가와 출산장려를 위한 육아휴직 정부정책이 상호 맞물리면서 대체인력수요를 발생시키는 육아휴직자가 공직에서 크게 증가한 것에 기인한다(김윤권·오시영, 2013). 이에 본 항에서는 대체인력제도의 도입의 주된 배경으로 공직성비 변화와 육아휴직관련 법제를 본 연구의 대상초점인 지자체 관점에서 살펴보고자 한다.

가. 공직성비 변화

정부의 여성 사회진출 지원정책과 가정 내 경제적 안정을 도모하고자 하는 경제적 원인으로 말미암아 여성의 사회진출이 점차 확대되고 있는 가운데, 이 같은 현상이 공직분야에 더욱 확산되고 있는 실정이다(문미경 외, 2012).

예컨대, 최근 2015년 국가직 7급 공무원 합격자 중 여성비율을 살펴보면, 성별집계를 시작한 2004년 이후 사상 최고치를 기록한 바 있다(인사혁신처 보도자료,

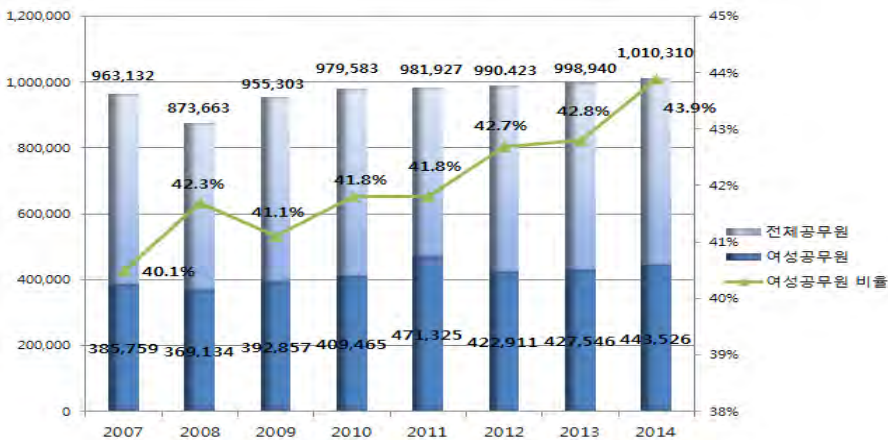
2015). 뿐만 아니라 2000년부터 2010년 사이 고위공직합격의 경우를 살펴보면 외무고시합격 여성비율은 20%에서 60%, 행정고시 행정·공안직 합격 여성비율은 23%에서 48%, 기술직합격 여성비율은 6%에서 22%까지 높아진 바 있다(한국경제, 2015).

여성공무원 현황을 살펴보면 절대적 수와 비율 공히 시간에 따라 지속적으로 증가하고 있다는 것을 알 수 있다(<그림 2-1> 참조). 우선 절대적 여성공무원 수치를 살펴보면 2007년 385,759명에서 2014년 443,526명으로 확인되는 바, 지난 7년 동안 57,767명 여성공무원이 증가하였음을 알 수 있다.

여성공무원 비율추이를 또한 살펴보면 2007년 40.1%, 2008년 42.3%, 2009년 41.1%, 2010년 41.8%, 2011년 41.8%, 2012년 42.7%, 2013년 42.8%, 2014년 43.9% 등 여성공무원 비율이 시간에 따라 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다.

여성공무원 비율이 이처럼 증대된 배경에는 교육기회확대에 따른 여성지위향상, 가족·친화적이고 안정적인 공직에 대한 선호, 양성평등정책에서 기인한 여성공직 진입장벽해소를 위한 다양한 제도 등이 주요한 동인으로 작용한 것으로 판단된다(김윤권·오시영, 2013).

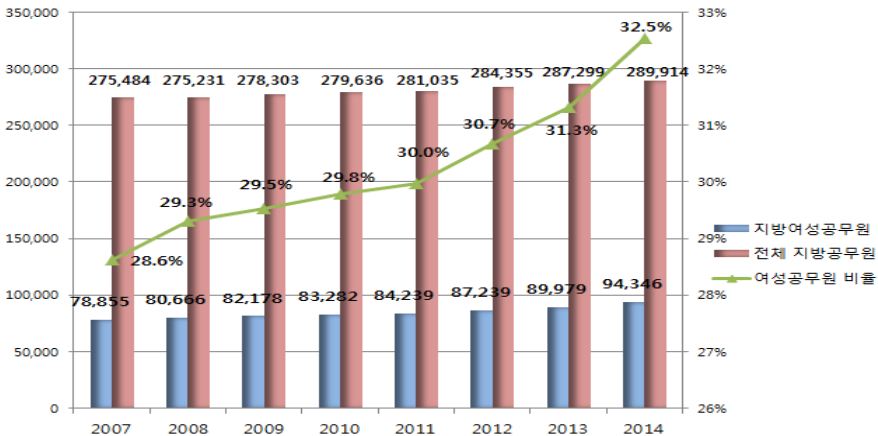
〈그림 2-2〉 여성공무원 현황



자료 : 행정자치부, 「행정자치통계연보」 각 연도 재구성

한편 지자체 여성공무원현황을 살펴보면, 2014년 12월 기준으로 전체 지방공무원 289,914명 중 여성지방공무원은 94,346명으로 전체 지방공무원의 32.5%를 차지하고 있다(<그림 2-2> 참조). 이는 2007년 여성지방공무원 비율 28.6%이었던 것에 비해 2014년 여성지방공무원 비율이 3.9% 정도 상승한 것으로 같은 기간(2007년~2014년) 대비 전체 공직 차원에서의 여성공무원 비율 증가(3.8%) 추세와 비교할 때 거의 유사한 양상을 보이고 있음을 알 수 있다(<그림 2-1, 2-2> 참조).

〈그림 2-3〉 여성지방공무원 연도별 현황



자료 : e나라지표 재구성

한편 여성지방공무원 직렬별 현황을 2012년 기준⁶⁾으로 살펴보면, 전체 지방공무원 279,844명 중 여성지방공무원이 30.5%인 가운데, 1급에서 9급까지의 일반직 37.3%, 연구직 35.9% 지도직 25%, 특정직 6.8%, 기능직 20.6%, 정무직 37.5%가 여성지방공무원임을 알 수 있다(<표 2-1> 참조).

6) 가장 최근 여성지방공무원 직렬별 현황이 상세히 제공되는 공식적 자료는 행정자치부가 2013년에 발간한 『지자체 공무원 인사통계』이다. 따라서 현 2016년 여성지방공무원 직렬별 현황은 본문에서 언급한 내용과 구체적인 부분에 있어서는 상이할 수 있다.

특히 연구 및 지도직 제외 1급에서 9급까지의 일반직 지방공무원 중 하위직 8급 및 9급의 경우 각 직렬에서 여성지방공무원이 차지하는 비율이 여타 직렬들에 비해 상당히 높음을 알 수 있다. 예컨대, 지방공무원 8급의 경우 54%, 지방공무원 9급의 경우 55%가 여성공무원으로 구성되어 있다. 이는 여성지방공무원 경우 하위직에 집중·분포되어 있다는 것을 의미한다.

게다가 8급 및 9급 하위직에 집중·분포된 여성지방공무원 다수는 가임기 여성일 가능성이 농후하다. 2009년 이전 하위직 8급 및 9급 임용요건에 32세 연령 상한선이 공식적으로 존재한 바 있었던 가운데, 연령 상한선이 폐지된 2009년부터 현재까지도 여전히 많은 젊은 여성들이 8급 및 9급에 지원·임용되고 있다는 것은 주지된 사실이기 때문이다. 읍면동 하부행정구역 및 자치단체 유형으로 여성지방공무원 비율을 비교하여 또한 살펴보면, 시도 광역단체보다 시군구 기초단체에서 그리고 시군구 기초단체보다 읍면동 하부행정구역에서 여성지방공무원 비율이 높다는 것을 알 수 있다. 이는 지자체 경우 가임기 여성일 가능성이 높은 8급 및 9급 여성지방공무원이 본청보다 상대적으로 읍면동 하부행정기관에 집중·분포되어 있음을 의미한다.

결국 이를 감안하는 경우 육아휴직으로 인한 문제점과 이에 관한 개선방안의 주된 대상초점이 기초단체 읍면동 행정기관 하위직 여성공무원들에게 맞춰질 필요가 있음을 알 수 있다. 이 같은 대상에 초점을 맞추는 경우 보다 적절한 육아휴직으로 인한 문제점과 이에 관한 개선방안을 기대할 수 있기 때문이다.

〈표 2-1〉 여성지방공무원 직렬별 현황(2012. 12. 31 기준)

(단위: 명, %)

구분	계			시도			시군구			읍면동		
	전체	여성	(%)	전체	여성	(%)	전체	여성	(%)	전체	여성	(%)
소계	279,844	85,478	30.5	82,192	11,297	13.7	152,053	52,758	34.6	46,301	19,334	41.7
1급	8	0	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0
2급	57	0	0	34	0	0	23	0	0	0	0	0

구분	계			시도			시군구			읍면동			
	전체	여성	(%)	전체	여성	(%)	전체	여성	(%)	전체	여성	(%)	
3급	311	14	4.5	226	12	5.3	85	2	2.4	0	0	0	
4급	2588	164	6.3	1374	76	5.5	1473	87	5.9	0	0	0	
5급	15,323	1,294	8.4	5,322	384	7.2	6,646	634	9.5	3,355	276	8.2	
6급	55,998	12,502	22.3	10,874	2,258	20.7	35356	8,311	23.5	9,768	1,933	19.8	
7급	68,939	30,973	44.9	9,755	1,139	31.6	47,493	22,016	46.4	11,691	5,729	11.2	
8급	32,624	17,604	54	2,131	1,101	51.7	21769	10808	49.6	8,724	5,695	65.3	
9급	17,522	9,612	55	335	159	47.5	9724	4793	49.3	7,913	4,660	58.9	
연구직	관	459	58	12.6	453	58	12.8	5	0	0	1	0	0
	사	2,492	897	36	2,043	708	34.7	448	189	42.2	1	0	0
지도직	관	479	45	9.4	114	25	21.9	357	20	5.6	1	0	0
	사	3,929	1,059	27	419	122	29.1	3,481	933	26.8	29	4	13.8
특정직	39,261	2,694	6.8	38,653	2,668	6.9	608	27	4.4	0	0	0	
기능직	37,836	7,805	20.6	9,837	2,438	24.8	23,185	4,333	18.7	4,814	1,034	21.5	
정무직	2,018	757	37.5	614	149	24.3	1,400	605	43.2	4	3	75	

자료 : 행정자치부(2013), 『지자체 공무원 인사통계』 재구성

주 : 2012. 12. 31 기준 여성지방공무원 직렬별 현황 조사(계약직 공무원 현황 미포함)

나. 육아휴직관련 법제

여기에서는 지자체 육아휴직 관련법령 및 이와 관련된 개별조항에 어떤 것들이 있는지 그리고 어떤 취지로 어떻게 지금까지 개정되어 왔는지를 살펴봄으로써, 대체인력수요를 발생시키는 육아휴직신청에 육아휴직관련 법제가 어떤 기폭제가 되었는지를 살펴보고자 한다.

1) 법률

지자체 공무원의 육아휴직과 관련하여 가장 우선적으로 살펴 볼 관련 법률은 지방공무원법이다.⁷⁾ 특히 육아휴직과 관련된 지방공무원법 개정경로와 취지를 두 가지 측면, 공무원의 개인적 측면 및 지자체의 조직적 측면에서 살펴볼 수 있다. 즉, 공무원의 개인적 측면에서는 육아휴직기간 및 보수와 관련된 호봉승급필요기간에 대한 휴직기간산입여부에 대해, 그리고 지자체의 조직적 측면에서는 육아휴직 허가 여부 및 육아휴직 신청요건에 대해 지방공무원법 개정경로와 취지를 살펴보고자 한다(<표 2-2> 참조).

공무원의 개인적 측면에서 우선, 육아휴직기간을 살펴보면 육아휴직 제도가 최초로 도입 및 시행되었던 1994년 12월 22일 신설개정(제64조 제7호)을 통해 육아휴직기간이 자녀수와 상관없이 1년 이내로 한정되어 있음을 알 수 있다. 이 같은 문제에 대해 2002년 12월 18일 일부개정을 통해 해당조항에 ‘자녀 1인에 대하여’라는 문구가 삽입되어 육아휴직기간에 대한 대상이 보다 명확하게 된 바 있다.

또한 2007년 4월 27일 일부개정은 세계 최저수준 출산율을 높이기 위한 정부의 출산장려정책에 공무원참여를 유도하기 위해 1년 육아휴직기간을 여자공무원 경우 최대 3년으로 변경하는 내용을 담고 있다. 이 같은 내용은 최근 2015년 5월 18일에 일부가 개정되었는데, 내용인즉 이전 1년 남성공무원 육아휴직기간을 여성공무원과 동일하게 최대 3년으로 변경한다는 것이다. 이를 통해 성별 간 육아휴직기간에 대한 차별을 없앤 바 있다.

공무원의 또 다른 개인적 측면인 보수와 관련된 호봉승급필요기간에 대한 휴직기간산입여부를 살펴보면 다음과 같다. 우선 1999년 12월 31일 일부개정의 경우 종전

7) 육아휴직관련 지방공무원법 정책목적은 살펴보면 본격적으로 육아휴직관련 법조항이 신설되었던 1994년 12월 12일 신설개정의 경우 핵가족시대의 자녀양육을 돕기 위함하였고, 2007년 4월 27일 일부개정은 세계 최저수준 출산율을 높이기 위한 출산장려정책에 공무원참여를 유도하기 위함이었다. 이 같은 과정을 통해 2015년 8월 18일 개정안을 비롯한 현재 육아휴직관련 지방공무원법 정책목적의 경우 궁극적으로 일·가정 양립지원에 그 목적을 두고 있다(문미경 외, 2015).

임의적이었던 지방공무원 육아휴직 신청 시 휴직허가여부가 의무규정으로 변경되어 대통령이 정하는 특별한 사정이 없는 한, 육아휴직 신청 시 휴직을 명하도록 되었으며, 육아휴직으로 인해 불리한 처우를 하여서는 아니하며, 이전 호봉승급기간에 산입하지 않던 휴직기간을 5월에 해당되는 기간만큼 호봉간의 승급기간에 산입하도록 하는 내용을 담고 있다. 하지만 2001년 1월 29일 일부개정을 통해 '대통령령이 정하는 바에 의해 그 휴직기간의 5월에 해당하는 기간을 호봉간의 승급에 필요한 기간에 산입한다.'라는 조항내용이 삭제되는 가운데, 이에 따른 공무원보수규정이 개정되어 육아휴직기간 전 기간이 호봉승급기간에 산입하게 된 바 있다.

한편 지자체의 조직적 측면에서 육아휴직 허가여부를 살펴보면 1999년 1월 31일 일부개정을 통해 종전 제63조 ①항 지방공무원의 육아휴직 신청 시 임용권자의 휴직허가여부가 '명할 수 있다'는 임의규정이 '명하여야 한다.'는 강제규정으로 전환된 바 있음을 알 수 있다. 이는 시기에 상관없이 공무원 개인이 휴직을 원하는 경우 임용권자는 특별한 사정이 없는 한 반드시 휴직을 허락해야 한다는 것을 의미한다.

지자체의 또 다른 조직적 측면인 육아휴직 신청요건을 살펴보면 1994년 12월 22일 신설개정(제63조 ②항 제4호)에서 최근 2015년 5월 18일 일부개정까지 20여년에 걸쳐 점진적으로 육아휴직대상을 확대하고 있다는 것을 알 수 있다. 1994년 12월 22일 신설개정은 1세 미만 자녀가 있는 공무원을 육아휴직대상으로 규정하고 있다.

이후 해당조항은 2002년 12월 28일 일부개정을 통해 3세 미만인 자녀를 두고 있는 공무원까지 육아휴직대상자가 확대된 바 있다. 이는 다시 개정취지문에서도 알 수 있듯이 정부출산장려정책에 공무원참여를 유도하기 위해 2007년 4월 27일 일부개정을 통해 육아휴직요건이 3세 미만인 자녀양육에서 만 6세 이하 취학 전 자녀양육으로 확대되었다. 이후 또 다시 2011년 5월 23일 일부개정을 통해 이전 만 6세 이하 취학 전에서 만 8세 이하(취학 중인 경우 초등학교 2학년 이하)로 육아휴직대상이 확대되는 가운데, 최근 2015년 5월 18일 일부개정은 이 같은 이전 육아휴직대상요건을 보다 명확히 한 바 있다. 만 9세 초등학교 2학년인 경우 이전 만 8세 이하(취학 중인 경우 초등학교 2학년 이하)라는 문구에 대한 법적 해석에 있어 혼란이 있을

수 있다. 비록 자녀가 만 8세 이하가 아닌 9세에 해당되지만 여타 사유로 인해 초등학교에 늦게 들어가 현재 2학년인 경우 부모는 육아휴직신청 가능여부가 법적 취지상 모호하기 때문이다. 이 같은 경우에도 육아휴직대상에 포함되도록 보다 명확히 육아휴직대상요건이 개정된 것이 2015년 5월 18일 일부개정에 해당된다.

〈표 2-2〉 육아휴직관련 지방공무원법 법조항 개정연혁

구분	조항	신설 및 개정내용
개인적	휴직 기간 제64조 제7호	1년 이내로 한함(1994. 12. 22. 개정)
		자녀 1인에 대하여 1년 이내로 한함(2002. 12. 18. 개정)
		자녀 1인에 대하여 1년(여자공무원의 경우는 3년 이내) 이내로 한함(2007. 4. 27. 개정)
		남성공무원도 여성공무원과 동일하게 3년 이내의 범위에서 육아휴직을 할 수 있도록 함(2015. 5. 18. 개정)
측면	휴직 기간 산입 여부 제63조 제4항	휴직기간의 5할에 해당하는 기간을 호봉간의 승급에 필요한 기간에 산입함(1999. 12. 31. 신설)
		“휴직기간의 5할에 해당하는 기간을 호봉간의 승급에 필요한 기간에 산입한다.”는 문구 삭제(2002. 12. 18.), 육아휴직기간의 전 기간을 호봉승급기간에 산입함
조직적	허가 여부 제63조 제1항	임용권자가 ‘임의’로 휴직신청에 대하여 허가여부를 결정함(1995. 1. 1. 개정)
		육아휴직허가를 임의규정에서 강제규정으로 전환(1999. 12. 31.)
측면	신청 요건 제63조 제2항 제4호	1세 미만에서 3세 미만인 자녀까지 확대(2002. 12. 18. 개정)
		3세 미만에서 취학 전 6세 이하인 자녀까지 확대(2007. 4. 개정)
		만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하까지 확대(2015. 5. 18. 개정)

자료 : 지방공무원법 법률 제13634호 재구성, 국가법령정보센터 <<http://www.law.go.kr>>

2) 시행령

지자체 공무원의 육아휴직과 관련하여 살펴 볼 시행령에는 「지방공무원 임용령」, 「지방공무원 보수규정」, 「지방공무원수당 등에 관한 규정」 등이 있다. 육아휴직관련 시행령에 대한 개별적 조항에 대한 연혁은 <표 2-3>과 같다.

육아휴직과 관련된 「지방공무원 임용령」의 주된 내용은 휴직기간사용 및 경력평정에 관련된 것이다. 우선 휴직기간사용에 대해 살펴보면 「지방공무원 임용령」 제38조의 14에 해당공무원 자의적인 기간분할사용여부가 규정되어 있음을 알 수 있다. 이는 종전 당해 공무원이 원하는 경우 이를 2회로 분할하여 할 수 있다(2004. 11. 11. 신설)라는 규정에서 해당공무원이 원하는 경우 허용 기간한도 내에서 분할하여 사용할 수 있다는 규정으로 개정(2007. 12. 31.)된 것이다.⁸⁾

육아휴직기간의 경력평정에 대해 또한 살펴보면 「지방공무원 임용령」 제31조의 6에 종전 실질적 직무에 종사한 기간만을 경력으로 환산해주는 것에서 육아휴직 중 최초 1년까지는 경력평정을 위한 재직기간 및 승진소요연수 산입기간으로 인정하는 별도 단서조항(2004. 11. 11. 신설)을 두고 있음을 알 수 있다. 이후 2001년 3월 7일에 다자녀 육아휴직자 경력평정기간 인정범위를 확대하여 다자녀 공무원 육아휴직에 따른 부담을 덜어주고 공직생활과 양육을 병행할 수 있도록 자녀 1명에 대한 총 휴직기간이 1년을 넘는 경우에는 최초의 1년으로 하되, 셋째 자녀부터는 총 휴직기간이 1년을 넘는 경우에도 그 휴직기간 전부를 경력평정기간에 포함되는 관련 시행령으로 개정된 바 있다.

한편 육아휴직과 관련된 「지방공무원 보수규정」의 승급기간특례를 살펴보면 「지방공무원 보수규정」 제14조의 경우 종전 그 경력범위가 제한적이었던 휴직기간 5월에 해당하는 기간이라는 규정이 삭제되고 「지방공무원법」 제63조 제2항 제4호 규정에 의해 휴직한 경우 육아휴직기간을 호봉승급기간에 전부 반영토록 2003년 1월 20일에 개정된 바 있다.

하지만 이는 2008년 1월 11일 일부개정을 통해 자녀 1명에 대한 총 휴직기간이 1년을 넘는 경우에는 최초의 1년을 승급기간에 산입하는 것으로 규정되어 다시 승급기간에 있어서 제한적 범위가 명시되었다. 이후 2001년 1월 10일에 자녀 1명에 대

8) 이는 개정취지문에서도 밝혔듯이 정부출산장려정책에 공공부문부터 모범을 보여 국가출산율을 높이기 위함이며 이를 위해 육아휴기분할사용의 회수요건을 완화한 것이다.

한 총 휴직기간이 1년을 넘는 경우에는 최초의 1년으로 하되, 셋째 이후 자녀에 대한 휴직기간의 경우 전 기간이 승급기간에 산입되는 관련 시행령으로 개정된 바 있다.

『지방공무원수당 등에 관한 규정』 제11조 2에는 육아휴직수당에 대한 내용이 담겨져 있다. 이와 관련된 개정내용들을 살펴보면 다음과 같다. 우선 2003년 1월 20일에 30일 이상 휴직한 공무원에게 월 30만원 육아휴직수당을 지급하고 이는 휴직일로부터 최초 1년 이내로 한다는 규정이 신설된 바 있다.⁹⁾ 이후 각각 2004년 5월 4일 일부개정과 2007년 1월 12일 일부개정을 통해 40만원, 50만원 수당금액 변경이 있었다.

2011년 1월 10일 일부개정의 경우 『고용보험법 시행령』의 개정으로 민간부문 육아휴직급여 지급방식이 현행 정액제(월 50만원)에서 정률제(통상임금 40%)로 변경(2011. 1. 10.)됨에 따라 공무원의 경우에도 현행 정액제(월 50만원)에서 육아휴직 개시일 기준 월봉금액 40%를 육아휴직수당금액으로 산정하고 산정금액 15%에 해당되는 금액을 공제한 나머지 금액을 매월 지급하되, 산정금액 15%는 복귀 후 6개월 이상 근무하는 경우 합산하여 일시불로 지급토록 하는 내용이다. 이는 공무원 수당체계를 보다 투명하고 간소하게 하고 민간부문과 같이 공무원 육아휴직수당 지급방식을 정액제에서 정률제로 변경하여 현행제도의 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이었다.

이후 2015년 1월 12일 일부개정을 통해서도 동일자녀에 대해 부모가 모두 육아휴직을 하는 경우 두 번째 휴직자에게 월봉금액 100퍼센트를 최초 1개월분 육아휴직수당으로 지급하도록 하되, 상한액을 150만원으로 규정해 부모가 순차적으로 육아휴직 시 육아휴직수당 일부를 증액시켰다. 이 외 육아휴직대상자가 육아휴직 대신 시간선택제 전환공무원으로 지정된 경우 그 지정에 따라 발생하는 월봉금액 감소분 30퍼센트에 해당되는 금액을 육아기 근로시간 단축수당으로 지급하는 등 공무원의

9) 이는 민간기업 근로자에게 육아휴직급여를 지급할 수 있도록 고용보험법이 개정(2001. 8. 14, 법률 제6509호)됨에 따라 자녀를 양육하기 위하여 휴직한 지방공무원에 대하여도 휴직 기간 중 월 20만원 육아휴직수당을 지급하고 그밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이었다.

일과 가정의 양립을 지원하기 위한 제도적 보완이 더욱 가시화되었다.

게다가 최근 2016년 1월 12일 일부개정을 통해서도 종전 두 번째 휴직자에게 월 급전액을 최초 1개월분만 지원하던 방식에서 최초 3개월분으로 개정하여 육아휴직에 따른 경제적 손실보상에 있어 현실화를 더욱 도모하였다.

〈표 2-3〉 육아휴직관련 지방공무원법 시행령 법조항 개정연혁

시행령명	구분	조항	신설 및 개정내용
지방 공무원 임용령	휴직 기간 사용	제38조의 14	공무원이 원하는 경우 이를 2회로 분할하여 할 수 있음(2004. 11. 11. 신설) 공무원이 원하는 경우 허용 기간한도 내에서 분할하여 사용할 수 있음 (2007. 12. 31. 개정)
	경력 평정	제31조의 6	「지방공무원법」 제63조 제2항 제4호에 따른 휴직은 그 휴직기간(자녀 1 명에 대한 총 휴직기간이 1년을 넘는 경우에는 최초의 1년)동안 당시의 직급에서 직무에 종사한 것으로 보아 평정함(2007. 12. 31. 신설)휴직기간. 다만, 자녀 1명에 대한 총 휴직기간이 1년을 넘는 경우에 는 최초의 1년으로 하되, 셋째 자녀부터는 총 휴직기간이 1년을 넘는 경 우에도 그 휴직기간 전부로 함(2011. 3. 7. 개정)
지방 공무원 보수규정	승급 기간 특례	제14조	「지방공무원법」 제63조 제2항 제4호의 규정에 의하여 휴직한 경우 그 휴직기간의 5할에 해당하는 기간을 승급기간에 산입(2000. 1. 28. 신설) 그 휴직기간을 승급기간에 산입(2003. 1. 20. 개정) 그 휴직기간(자녀 1명에 대한 총 휴직기간이 1년을 넘는 경우에는 최초의 1년)을 승급기간에 산입함(2008. 1. 11. 개정) 「지방공무원법」 제63조 제2항 제4호에 따른 사유로 휴직한 경우 그 휴직 기간. 다만, 자녀 1명에 대한 총 휴직기간이 1년을 넘는 경우에는 최초의 1년만 산입하되, 셋째 이후 자녀에 대한 휴직기간은 전 기간을 산입함 (2011. 1. 10. 개정)
			① 자녀를 양육하기 위하여 30일 이상 휴직한 공무원에 대하여 월 30만 원의 육아휴직수당을 지급함 ② 제1항의 규정에 의한 육아휴직수당의 지 급기간은 휴직일로부터 최초 1년 이내로 함(2003. 1. 20. 개정)
			① 월 40만원의 육아휴직수당을 지급함 ②··(2004. 5. 4. 개정) ① 월 50만원의 육아휴직수당을 지급함 ②··(2007. 1. 12. 개정)
지방 공무원 수당 등에 관한 규정	육아 휴직 수당	제11조의 2	① 「지방공무원법」 제63조 제2항 제4호에 따른 사유로 30일 이상 휴직 한 공무원의 육아휴직수당은 육아휴직 개시일을 기준으로 월봉금액의 40 퍼센트에 해당하는 금액으로 함 ② 육아휴직수당의 상한액(월 100만원) 및 하한액(월 50만원)을 둠 ③ 제1항에 따라 육아휴직한 공무원에게는 제

시행령명	구분	조항	신설 및 개정내용
			<p>1항 및 제2항에 따라 산정한 육아휴직수당의 15퍼센트에 해당하는 금액을 빼고 남은 금액을 지급한다. 다만, 남은 금액이 월 50만원 미만일 경우에는 월 50만원을 지급함 ④ 제1항 및 제2항에 따라 산정한 육아휴직수당의 15퍼센트에 해당하는 금액(제3항 단서의 경우에는 제1항 및 제2항에 따라 산정한 육아휴직수당에서 50만원을 빼고 남은 금액을 말한다)은 육아휴직 종료 후 복직하여 6개월 이상 계속하여 근무한 경우에 합산하여 일시불로 지급함(2011. 1. 10. 개정)</p> <p>① ………. 다만, 같은 자녀에 대하여 부모가 모두 육아휴직을 하여 두 번째 육아휴직을 한 사람이 공무원인 경우 그 공무원의 최초 1개월의 육아휴직수당은 월봉급액에 해당하는 금액으로 함 ②, ③, ④ 상동 (2015. 1. 12. 개정)</p> <p>① ………. ……….최초 3개월의 육아휴직수당은 월봉급액에 해당하는 금액으로 함 ②, ③, ④ 상동 (2016. 1. 12. 개정)</p>

자료 : 지방공무원법 시행령 재구성, 국가법령정보센터 <<http://www.law.go.kr>>

제2절 육아휴직 대체인력에 대한 선행연구

1. 선행연구의 개요

이 연구의 초점이 공직 육아휴직 대체인력에 맞춰져 있는 바, 이 연구의 선행연구 검토 역시 공직 육아휴직 대체인력에 대한 연구들에 한정하는 것이 일견 바람직하다고 판단된다. 하지만, 공공기관 역시 공직과 유사한 측면을 갖고 있다고 판단되는 바, 본 연구에서는 공직뿐만 아니라, 공공기관을 대상으로 한 육아휴직 대체인력에 대한 연구들을 포함하여 선행연구를 검토하고자 한다.¹⁰⁾

이러한 맥락에서 본 연구와 관련된 육아휴직 대체인력에 대한 선행연구들은 살펴보면, 거의 선행연구 대부분이 제도개선방안 연구유형에 해당된다고 판단된다(e.g., 금창호·이세진, 2005; 김영식, 2011; 김운권·오시영, 2013; 문미경 외, 2007; 2015).¹¹⁾

이 연구유형에 해당되는 연구들의 전반적인 내용적 맥락은 공공부문에서는 대체인력 확보에 상당한 어려움을 겪고 있는 가운데 육아휴직이용은 향후 지속적으로 증가할 것으로 예상되는 바, 이에 대한 구체적이고 실효적인 개선방안이 필요하다는 것이다. 즉, 최근 육아휴직이 급격히 증가하면서 이로 인한 심각한 업무공백이 발생하는 바, 이를 최소화할 대체인력에 초점을 맞춘 방안 마련이 시급하다는 것이다.

10) 또한 선행연구에 대한 검토는 국내연구에 한정하고자 한다. 제도적 맥락이 국가 내지 지역에 따라 상당한 차이를 갖는다는 측면에서 국외연구들까지 포함하여 육아휴직에 대한 선행연구를 검토하는 것은 시간 내지 비용적인 측면에서 그리 효율적이지 못하다고 판단되기 때문이다.

11) 육아휴직 대체인력 개선방안이 육아휴직 대체인력 육아휴직 활성화를 위한 여러 방안들 중 하나로 판단되어, 육아휴직 대체인력에 대한 연구들뿐만 아니라, 보다 포괄적인 육아휴직제도 자체에 대한 기존 연구들까지 확장하여 선행연구를 검토하는 경우 육아휴직에 대한 기존 연구들을 전반적으로 3가지 연구유형, 즉 육아휴직 효과성분석, 육아휴직현황 및 활성화방안, 육아휴직 대체인력제도 개선방안 등으로 구분하여 논의할 수 있다.

2. 선행연구의 내용

본 연구와 관련된 육아휴직 대체인력에 대한 선행연구들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 금창호·이세진(2005) 연구의 경우 여성 공무원의 수량적 규모가 점차 확대되고 육아휴직 활용도는 지속적으로 증가할 것으로 예상되는 바, 이에 따른 제도화된 대체인력 확보방안이 필요하다고 언급하고 있다. 특히 여성공무원의 특징적 편중현상에 대응하는 직종별 부합성을 고려한 다양한 방안의 필요성을 제기한 바 있다.

문미경 외(2007) 연구는 출산휴가 및 육아휴직이 정부가 추진하는 가족·친화적 고용정책 중 가장 큰 영향력을 갖는 제도에 해당된다고 판단하는 가운데, 이에 따른 업무공백을 최소화하는 방안으로 대체인력의 실효성확보의 중요성을 강조한 바 있다. 특히, 이를 위해 ① 대체인력을 활용하기 위한 인재풀과 시스템의 구비 ② 업무를 대행하는 동료직원에 대한 수당의 적절성 ③ 대체인력자의 책임성부재를 극복할 대체인력조달 및 대체인력에 따른 예산확보 등이 제안된 바 있다.

문미경 외(2012) 연구에서는 일·가정양립에 있어 행정기관에서 가장 관심을 갖고 있는 시간제근무에 초점을 맞추어 시간제근무 공무원을 육아휴직의 대체인력으로 활용하는 방안을 제시한 바 있다. 특히 이들 연구에서는 육아휴직 대체인력으로 시간제근무 공무원을 활용하기 위해 양자 간의 연계요소에 대한 구비가 기본적으로 확보되어야 한다고 주장되었다. 즉 육아휴직 대체인력으로 시간제근무 공무원을 활용하기 위해서는 직무유형의 적합성과 업무의 시간분절 적합성, 책임수준 적합성 및 역할수준 적합성 등 연계요소가 사전에 구비되어야 하고 육아휴직 공무원과 시간제근무 공무원간의 교체 시 상응관계가 상당히 잘 이루어져야 한다는 것이다.

김영식(2011) 연구의 경우는 공직에서 특히, 경찰공무원을 대상으로 한정된 가운데, 일정요건을 충족하는 퇴직경찰관들로 구성되어 있기에, 업무공백 시 업무일관성 및 연속성이 확보되는 프랑스 국립경찰 예비인력제도를 대체인력 확보방안의 중요한 예로 제시한 바 있고, 김윤권·오시영(2013) 연구는 공직을 대상으로 대체인력 충

원문제, 적재적소 배치문제, 관리문제 등을 주요쟁점으로 분석하는 가운데, ① 별도 정원 정교화 ② 대체인력뱅크 운영합리화 ③ 재직공무원 적정 활용방안 등을 개선방안으로 제안한 바 있다.

마지막으로, 문미경 외(2015) 연구는 공공기관 여성근로자비율과 일·가정양립제도에 대한 수요가 지속적으로 증가하는 추세임에도 불구하고 이에 따른 대체인력 채용이 상당히 미흡한 실정임을 지적한 바 있다. 이에 따른 정책방안으로 이들 연구에서는 ① 육아휴직 대상자의 기관별 특성과 직무특성에 따른 기존 대체인력 활용수단 차별적 적용 ② 별도정원제 도입 ③ 업무대행수당 신설 등이 제안된 바 있다.

다시 한 번 상기 연구들의 정책적 제언만을 살펴보면, 업무 및 직종별 특징에 부합되는 대체인력 적재적소 배치(금창호·이세진, 2005; 김윤권·오시영, 2013; 문미경 외, 2015), 재직 및 휴직공무원 적정 활용(김영식, 2011; 김윤권·오시영, 2013), 대체인력뱅크 제도 인재풀과 시스템의 체계적 구비(김윤권·오시영, 2013; 문미경 외, 2007), 별도정원제 정교화(김윤권·오시영, 2013; 문미경 외, 2015), 업무대행수당 적절성(문미경 외, 2007; 2015) 등이 제안되고 있다(<표 2-4> 참조).

한편 연구방법론의 경우 대부분 연구들이 기존 연구 및 자료를 활용하여 대체인력 개선방안을 도출하는 가운데, 문미경 외(2007; 2015) 연구들은 대체인력관련 기존문헌 검토와 아울러 공공기관 종사자들과 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시한 바 있다.

〈표 2-4〉 선행연구 요약


저자	연구대상	연구방법	연구결과
문미경·권소영· 금창호 (2015)	공공기관 인사담당자와 근로자 1,000명	대체인력관련 기존문헌 검토와 연구대상을 중심으로 설문조사를 실시함	공공기관 여성근로자비율과 일·가정양립제도에 대한 수요는 지속적으로 증가하는 추세이나 이에 따른 대체인력 채용은 상당히 미흡한 실정. 따라서 ① 육아휴직 대상자의 기관별 특성과 직무특성에 따른 기존의 대체인력 활용수단 차별적 적용 ② 별도정원제 도입 ③ 업무대행수당 신설 등의 정책방안 제안

저자	연구대상	연구방법	연구결과
김윤권·오시영 (2013)	여성공무원	문헌 및 자료 분석	공직을 중심으로 출산·육아휴직자에 대한 대체인력제도의 주요 쟁점들을 분석하고, 개선방안을 제시. 대체인력 총원문제, 적재적소 배치문제, 대체인력관리문제를 주요 쟁점으로 분석. 개선방안으로 ① 별도정원 정교화 ② 대체인력뱅크 운영합리화 ③ 재직공무원 적정 활용방안 제안
문미경 외 (2012)	중앙부처 및 지자체 인사담당자와 공무원 1,000명	기존문헌 및 자료 분석과 연구대상을 중심으로 설문조사와 심층인터뷰를 실시함	육아휴직의 대체인력으로 시간제근무의 활용을 위해서는 기본적으로 양자 간의 연계성을 제고하는 연계요소에 대한 구비가 확보되어야 함. 즉 직무유형의 적합성과 업무의 시간분절 적합성, 책임수준 적합성 및 역할수준 적합성 등 연계요소가 구비되어야함
김영식 (2011)	경찰 공무원	문헌 및 자료 분석	공직부문을 경찰공무원으로 한정하여 특히 대체인력의 확보방안의 예로써 프랑스 국립경찰 예비인력제도 제시. 이는 일정한 요건을 충족하는 퇴직경찰관들로 구성되어 업무 공백 시 업무일관성과 계속성을 확보할 수 있음을 강조
문미경 외 (2007)	일반 공무원 573명, 인사담당자 181명	문헌 및 자료 분석과 연구대상을 중심으로 설문조사와 심층인터뷰를 실시함	정부가 추진하는 가족 친화적 고용정책 중 가장 큰 영향력을 가지는 제도는 출산휴가 및 육아휴직 관련 제도이며 이에 따른 업무공백을 최소화하는 방안으로서 대체인력의 실효성확보가 매우 중요. 이에 따라 ① 대체인력을 활용하기 위한 인재풀과 시스템의 구비 ② 업무를 대행하는 동료직원에 대한 수당의 적절성 ③ 대체인력자의 책임성 부재를 극복할 수 있는 대체인력조달 및 대체인력에 따른 예산확보 제안
금창호·이세진 (2005)	여성 공무원	문헌 및 자료 분석	여성 공무원의 수량적 규모가 점차 확대되고 육아휴직의 활용도는 지속적으로 증가할 것이기 때문에 이에 따라 제도화된 대체인력의 확보방안이 필요. 특히 여성 공무원의 특정직 편중 현상에 대응하는 직종별 부합을 고려한 다양한 방안 모색 필요



제 3 장

대체인력뱅크 제도

- 제1절 대체인력뱅크의 개념
 - 제2절 대체인력뱅크의 내용
 - 제3절 대체인력뱅크의 현황
- 

제3장

대체인력뱅크 제도¹²⁾

본 연구는 제2장에서 협의적인 측면과 광의적인 측면에서 대체인력제도를 정의할 수 있음을 전술한 바 있다. 즉, 협의적인 측면에서는 대체인력제도가 대체인력뱅크에 한정되어 논의되는 반면 광의적인 측면에서는 업무 재배치 내지 재조정된 인력, 업무대행지정 인력, 별도정원에 의해 충원된 인력, 대체인력뱅크를 통해 충원된 인력 등에 대한 확보, 관리, 평가 등과 관련된 제도뿐만 아니라, 이 같은 제도를 지원하는 재정지원제도, 체제지원제도, 인사지원제도 등과 같은 제도 모두를 포함하여 논의됨을 전술한 바 있다.

한편 본 연구는 협의적인 측면에서 조명한 대체인력제도, 즉 대체인력뱅크를 연구대상으로 한정하고자 한다. 우선, 광의적인 측면에서 조명되는 다양한 대체인력제도 모두를 단일 연구에서 다루는 것이 시간 내지 비용적인 측면에서 효율적이지 못할 뿐만 아니라, 공직에서의 대체인력제도와 관련된 기존 연구들 중 대체인력뱅크에 초점을 맞춘 연구가 거의 전무한 실정임을 감안할 때, 본 연구가 기존 연구의 외연을 내용적으로 크게 확장시키는데 크게 기여할 것으로 판단되기 때문이다. 이에 본 연구는 대체인력제도 중 대체인력뱅크에 연구초점을 맞추고자 한다.

12) 본 장의 내용은 안전행정부 (2014) 『대체인력뱅크 운영매뉴얼』 및 행정자치부 (2016) 『지방공무원 균형인사 운영지침』에서 대부분 요약 및 발췌한 것이다.

제1절 대체인력뱅크의 개념

1. 대체인력뱅크의 정의 및 종류

가. 정의

대체인력뱅크의 경우 중앙행정기관별 및 지자체별(이하 각 기관)로 한시임기제 공무원을 임용하기 위하여 휴직 및 출산휴가 등이 예상되는 직위에 대해서 업무성격에 따라 적합한 인력을 사전에 확보하여 구성된 인력풀을 의미한다(행정자치부, 2016). 또한 대체인력뱅크 선발자란 각급 기관에서 모집한 대체인력뱅크에 선발된 자로 통합뱅크 선발자와 기관별 뱅크 선발자로 구분되며, 대체인력뱅크 관리시스템이란 대체인력 선발·관리·검색 등에 사용되는 시스템을 의미한다(이하, 관리시스템).

나. 종류

이 같은 대체인력뱅크는 통합뱅크 및 기관별 뱅크(지자체별 뱅크(사회복지인력풀 포함)를 포함)로 구분될 수 있다.¹³⁾ 통합뱅크는 인사혁신처가 여러 기관의 공통적인 업무분야, 예컨대, 일반행정, 사무운영 분야 등을 대상으로 모집공고 및 서류전형을 거쳐 구성된 인력풀을 지칭한다. 각 기관은 통합뱅크 인력풀 중 적격자를 대상으로 면접시험을 거쳐 한시임기제 공무원으로 임용한다.

기관별 뱅크는 각 기관이 세무안내, 직업상담, 통계조사 등 소관업무분야를 대상으로 구성된 인력풀로 서류전형 및 면접시험을 거쳐 대체인력을 선발하고 휴직 및

13) 사회복지인력풀은 각 지자체별로 구성된 사회복지사 자격증을 소지한 전문 인력풀로 지자체에서 사회복지업무 대체인력 필요시 우선적으로 업무대체가 된다(행정자치부, 2016).

출산휴가 등이 발생 시 대체인력으로 선발된 자를 한시임기제공무원으로 임용한다. 한편 필요 시 공통적인 업무분야에 대하여도 기관별 뱅크 구성이 가능하다.¹⁴⁾

2. 대체인력뱅크의 목적 및 방향

가. 목적

대체인력뱅크의 경우 휴직 및 출산휴가 등으로 인한 업무공백을 최소화하기 위하여 사전에 대체인력을 선발하고 수요발생 시 즉시 충원하는 것을 목적으로 두고 있다. 또한 이를 통해 행정의 연속성이 확보되는 가운데, 정부 생산성 제고 및 가정친화 공직문화가 조성됨으로써, 출산장려정책에 기여하고자 한다.

나. 방향

대체인력뱅크의 운영방향은 4가지로 제시되고 있다. 첫 번째 운영방향은 「국가공무원법」 제71조 제1항·제2항(지자체는 「지방공무원법」 제63조 제1항·제2항)에 따른 휴직과 「국가공무원 복무규정」 제20조 제2항·제10항(지자체는 「지방공무원 복무규정」 제7조의3 제3항·제4항)에 따른 휴가(이하, 휴직 및 출산휴가 등)에 따른 업무공백을 최소화하기 위하여 우수한 대체인력을 사전에 선발하여 인력뱅크를 구성하는 것이다.¹⁵⁾

두 번째 운영방향은 휴직자 및 출산휴가자 등 발생 시 대체인력뱅크를 통해 한시임기제공무원을 임용함으로써, 원활한 업무수행을 지원하는 것이며, 출산휴가 및 육아휴직 사전예고제와 연계하여 대체인력 충원방식을 조기에 결정하고 대체인력을

14) 기관별 뱅크는 중앙행정기관별 및 지자체별로 구축하는 것을 원칙으로 하되, 소속 기관별 설치도 가능하다.

15) 여기서의 휴직은 국가공무원법 및 지방공무원법상의 모든 휴직(육아휴직, 질병 휴직 등)을 포함하며, 출산휴가 등은 출산휴가와 유산·사산휴가를 포함한다.

사전에 확보하여 휴직자 및 출산휴가자 등 발생과 동시에 업무를 대행할 수 있도록 노력하는 것이 세 번째 운영방향에 해당된다.

그리고 네 번째이자 마지막 운영방향은 고도의 보안성 및 전문성 등의 사유로 대체인력 활용이 어려운 경우에 예외적으로 동료공무원으로 하여금 업무를 대행하는 것이다.

제2절 대체인력뱅크의 내용

앞서 대체인력뱅크의 경우 통합뱅크 및 기관별 뱅크로 구분될 수 있음을 언급한 바 있다(<그림 3-1, 3-2> 참조). 본 절에서는 통합뱅크 및 기관별 뱅크에 의해 최종적으로 한시임기제 공무원으로 임용될 때까지의 일련의 절차들, 예컨대, 모집계획, 모집공고, 원수접수, 서류전형 및 면접, 합격자발표, 신원조회, 임용 등에 관련된 내용을 고찰하고자 한다.

〈그림 3-1〉 통합뱅크 절차



자료 : 안전행정부(2014), 『대체인력뱅크 운영매뉴얼』

〈그림 3-2〉 기관별 뱅크 절차



자료: 안전행정부(2014), 『대체인력뱅크 운영매뉴얼』

1. 대체인력뱅크의 모집계획 및 공고

각 기관의 장은 여성공무원 비율, 향후 6개월 또는 1년간의 휴직 및 출산 휴가자 등 발생을 고려하여 적정인원의 대체인력뱅크 모집계획을 수립한다. 대체인력모집 시 지역, 직렬, 직급 등을 고려하여 적정인원을 구분·모집하고, 필요 시 소속기관별로 모집계획수립도 가능하다.

각 기관의 장은 대체인력모집 계획수립 이후, 인사혁신처 나라일터(<http://gojobs.go.kr>) 대체인력뱅크 선발공고에 모집공고를 5일 이상하여야 하며, 지원자가 기관별 모집계획을 쉽게 확인할 수 있도록 소속기관의 모집계획을 통합하여 각 부·처·청의 장 또는 지자체의 장 명의로 일괄 공고함을 원칙으로 한다. 단, 기관별 상황에 따라 소속기관장 명의로 공고하는 것도 가능하다.

또한 각 기관의 장은 대체인력뱅크를 구성하기 위하여 모집인원, 근무지역, 임용 예정 직급, 임용자격기준, 선발기준 및 방법, 보수, 근무조건, 구비서류 등 필요한 사항을 관리시스템을 통해 공고하여야 한다. 단, 관리시스템에서 직접적으로 대체인력을 검색·선발하고자 하는 경우에는 모집공고를 생략할 수 있다.

한편 모집공고에 반드시 포함되어야 할 5가지 사항들이 있다. 첫째, 대체인력뱅크에 선발된 자는 임용예정 직급에 휴직자 및 출산휴가자 등이 발생할 때까지 뱅크인력풀에서 대기하다가 휴직자 등의 업무대행에 필요한 기간 동안 한시임기제공무원으로 임용되는 것이 원칙이나, 관련기관의 휴직자 및 출산휴가자 등의 발생사정에 따라 임용시기에 상당한 차이가 있을 수 있음을 모집공고에 포함시켜야 한다. 둘째, 대체인력뱅크에 지원하고자 하는 자는 대체인력으로 선발된 후, 각 기관의 임용요청이 있는 경우 지체 없이 근무가 가능하여야 함을 모집공고에 포함시켜야 하며, 셋째, 대체인력뱅크에 선발되더라도 한시임기제공무원으로 임용되기 전에는 공무원신분이 아니므로 공무원관련 규정(보수·복무 등)의 적용을 받지 않음을 모집공고에 포함시켜야 한다. 넷째, 한시임기제공무원은 경력직공무원 및 다른 임기제공무원으로 임용됨에 있어 어떤 우선권도 인정되지 아니함을 모집공고에 포함시켜야 하며, 마지막으로, 한시임기제공무원은 국민연금법의 적용을 받음을 모집공고에 포함시켜야 한다.

2. 대체인력뱅크의 자격요건 및 접수

대체인력뱅크 선발공고에 지원하고자 하는 자는 공통적으로 다음과 같은 4가지 자격요건들을 갖추어야 한다. 첫째, 「공무원임용령」 별표 4의2(지자체는 「지방공무원 인사규칙 표준안」 별표 5의3)에 따른 한시임기제공무원의 임용자격기준을 충족하는 자여야 한다. 둘째, 「국가공무원법」 제33조(「지방공무원법」 제31조) 각호의 결격사유에 해당하지 않는 자여야 한다. 셋째, 「공무원임용시행령」 등 관계법령에 의하여 응시자격을 정지당하지 아니한 자여야 한다. 마지막으로 20세(한시 8호 이하는 18세) 이상의 연령에 해당하는 자여야 한다.

또한 원서접수의 경우 기간은 3일 이상이어야 하며, 대체인력뱅크 관리시스템을 통한 온라인지원을 원칙으로 한다.¹⁶⁾

3. 대체인력뱅크의 서류전형 및 면접

서류전형은 응시자의 업무수행능력, 학력 또는 경력의 업무연관성 등이 해당 직무수행에 적합한지 여부를 서면으로 심사하며, 합격자는 임용자격기준에 적합한 자 중에서 서류심사 평가결과가 우수한 자 순으로 5배수 이하 범위에서 결정한다.¹⁷⁾ 2인 이상 서류전형위원이 필요하며, 서류전형위원회 구성 시 위원 1/2 이상이 임용 분야에 관한 전문적인 학식·능력을 가진 외부 전문가(교수, 다른 중앙행정기관 소속 공무원 등)로 위촉하는 것이 원칙이다. 단, 지자체의 경우 5인 이상으로 하되, 위원 2/3 이상이 외부 전문가(교수, 다른 지방 자치단체 소속 공무원 등)로 위촉하여야 한다.

서류전형의 평가기준에는 직무수행능력, 전공 및 경력분야와 업무와의 연관성, 학업 및 경력의 성취도, 자기소개서의 완성도, 기타 능력 등이 포함되는데, 대체인력 선발 서류전형 평정표를 참고하여 각 기관별 업무특성에 맞게 자율적으로 심사기준을 설정할 수 있다. 당해 직무수행에 관련되는 지원자의 자격·경력 등이 소정의 기준에 적합한지 여부 등을 심사하여 적격·부적격 여부를 판단하고, 서류전형위원 각각의 채점을 합산하여 고득점순서로 합격자를 선발한다.

면접시험의 경우 서류전형 합격자에 한하여 당해 직무수행에 필요한 능력 및 적격성을 검증하는데, 면접 시 면접위원에게 자기소개서, 응시원서, 졸업·경력증명서 등을 제공하여야 한다. 면접시험위원의 경우에도 서류전형위원 선정 등과 동일한 방식으로 구성하되, 한시임기제 5호 임용을 위한 시험의 면접위원은 3인 이상 위촉하는 것을 원칙으로 한다.

5가지 면접시험 평정요소로는 공무원으로서의 정신자세, 전문지식과 그 응용능

16) 개인정보 제공활용에 동의한 경우, 기관회원은 응시자 개인정보를 열람할 수 있으며, 이는 대체인력뱅크 선발을 위한 목적에만 사용하여야 한다.

17) 통합뱅크의 경우 모집인원에 해당하는 수만큼 합격자를 결정하고, 각 기관에서 적격 대체인력을 임용할 수 있도록 선발인력정보를 공유한다.

력, 의사발표의 정확성과 논리성, 예의품행 및 성실성, 창의력·의지력 및 발전가능성 등이 있는데, 면접시험위원들은 직무수행에 필요한 능력 및 적격성을 검정하며, 각 평정 요소마다 각각 상, 중, 하로 평정한다. 시험위원의 과반수가 상기 면접시험 평정요소 5개 항목 중 2개 항목 이상을 “하”로 평정하였거나, 시험위원의 과반수가 어느 하나의 동일한 평정요소에 대하여 “하”로 평정한 때에는 불합격으로 하고, 불합격 기준에 해당하지 아니하는 자 중에서 평정성적이 우수한 자 순으로 합격자를 결정한다. 기타 면접시험절차의 경우 중앙행정기관은 「공무원임용시험령」과 「공무원 임용시험 및 실무수습 업무처리지침」, 지자체는 「지방공무원임용령」과 「지방공무원 인사 규칙 표준안」을 준용한다.

4. 대체인력뱅크의 합격·선발자 관리 및 교육

대체인력뱅크 관리시스템 임용정보에서는 서류전형, 면접시험, 최종 합격 등 단계별 합격·선발된 명단이 발표되고 향후 일정 등이 안내되는 가운데, 각 기관의 장은 최종 합격·선발된 대체인력목록을 관리시스템으로 관리하여야 한다. 임용기관의 장은 최종 합격·선발된 대체인력을 대상으로 각 기관에서 정한 기준에 따라 임용우선순위를 정하여 관리하여야 하며, 이 같은 대체인력을 대상으로 주기적으로 임용의사를 파악하여 임용을 포기한 경우에 목록에서 제외하는 등 인력풀에 대한 지속적인 관리를 하여야 한다.¹⁸⁾ 한편 합격·선발된 대체인력의 경우 임용 전 업무수행에 필요한 사무관리 실무교육(사이버교육) 등과 같은 기본교육이 이수되도록 유도된다. 특히, 면접시험 합격자를 대상으로 임용약정 이전(신원조회기간 동안)에 사이버교육이 이수토록 유도된다(<그림 3-3> 참조). 교육은 대체인력이 담당하게 될 주요업무

18) 한편 지원자가 대체인력뱅크 관리시스템의 임용정보를 통해 합격통보를 받더라도, 향후 제출된 서류의 허위 또는 부정 기재사실이 발견될 경우 소명절차를 거친 후 합격취소가 이루어질 수 있는데, 합격발표일로부터 3개월 이내에 임용포기, 합격취소 또는 결격사유 등의 사정으로 추가합격·선발이 필요한 경우 각 기관에서 정한 선발기준에 따라 면접시험 후순위자가 대신 합격·선발된다.

와 연관된 예컨대, 개인정보보호, 공무원 복무제도, 예산실무, 민원실무, 법제실무 등과 같은 내용으로 구성된다. 대체인력이 담당할 업무가 전문적이거나, 기관 내 별도의 교육기관이 있을 경우에는 오프라인 교육실시도 가능하다.

〈그림 3-3〉 공무원사이버교육센터

The screenshot shows the homepage of the Civil Servant Cyber Education Center. The main content area is titled '공직의 이해' (Understanding Public Service). Below the title, there is a brief introduction and a list of courses. A table lists the following courses:

학습하기 (조회 수)	과목명	학습하기 (조회 수)	과목명
학습하기 (840)	개인정보보호(new)	학습하기 (235)	공무원 노사관계
학습하기 (504)	공무원 복무제도	학습하기 (1607)	공무원이 알아야 할 행정법 사례(공무원이 알아야 할 기본법령)
학습하기 (217)	민법기초	학습하기 (1666)	민원실무(구 민원처리 노하우)
학습하기 (1339)	법제실무	학습하기 (277)	실무행정법
학습하기 (196)	정부규제개혁(New)	학습하기 (182)	정부유권해석실무
학습하기 (249)	헌법의 이해 (판례와 사례로 다가가는 헌법)		

자료: 안전행정부(2014), 『대체인력뱅크 운영매뉴얼』

5. 대체인력뱅크의 신원조회·조사 및 신체검사

가. 신원조회·조사

임용기관의 장은 한시임기제공무원 임용대상자에 대해 「공무원 임용규칙」 제119조, 제120조(지자체는 「지방공무원 인사기록·통계 및 인사사무처리 규칙」 제12조의2,

「지방공무원 인사분야 통합지침」에 따른 신원조회 및 「보안업무규정」 제31조 및 「보안업무규정 시행규칙」 제54조 제3항에 따른 신원조사를 실시하여 「국가공무원법」 제33조 (지자체는 「지방공무원법」 제31조) 각호의 결격사유 등이 있는지 확인해야 한다. 단, 근무기간을 연장(연속된 신규임용 약정 포함)하거나 공무원으로 재직 한 사람을 그 신분의 단절 없이 다시 임용하는 경우에는 신원조회·신원조사의 생략이 가능하다.

나. 신체검사

한시임기제공무원 임용대상자는 임용약정 이전까지 「공무원 채용 신체검사 규정」에 따라 임용신체검사서를 제출해야 하고, 임용기관의 장은 신체검사에 불합격판정을 받은 자를 임용할 수는 없다. 단, 임용기관의 장은 근무기간을 연장(연속된 신규 임용 약정 포함)하거나 공무원으로 재직 한 사람을 6개월 이내에 재임용하는 경우에는 「공무원임용시험령」 제14조에 따라 신체검사의 생략이 가능하다.

6. 대체인력뱅크의 임용

대체인력뱅크 선발모집에 원서를 접수한 이들 중 서류전형과 면접시험에 합격하고, 신원조회·조사 및 신체검사에서 결격사유가 없는 경우 최종적으로 한시임기제공무원으로 임용된다.

한편 임용방식의 경우 통합뱅크, 기관별 뱅크, 통합뱅크의 관리시스템 등 다음과 같은 3가지 방식이 있다. 첫째, 통합뱅크에서 임용되는 경우 임용기관의 장은 휴직자 및 출산휴가자 등의 업무가 공통 업무분야로서 인사혁신처 통합뱅크 활용이 가능한 경우에 통합뱅크 인력풀 중 2배수 이상 5배수 이하 범위 내에서 적격자를 선정하고 면접시험을 거쳐 합격자를 한시임기제공무원으로 임용한다. 단, 이 같은 경우 면접시험은 기관별 뱅크의 면접시험절차를 준용하고 한시임기제공무원 경력자를

임용하는 경우에는 면접시험을 생략할 수 있다.

둘째, 기관별 बैं크에서 임용되는 경우 임용기관의 장은 휴직자 및 출산휴가자 등이 발생한 경우 사전에 구성된 기관별 बैं크 선발자 중에서 각 기관에서 정한 기준에 따른 적격자를 한시임기제공무원으로 임용한다.

마지막, 관리시스템에서 직접 임용되는 경우 임용기관의 장은 관리시스템의 대체인력지원자 정보열람에서 직접 대체인력을 검색·선발할 수 있는데, 이들 인력 중에서 서류전형 및 면접시험을 거쳐 합격자를 정하고 한시임기제공무원으로 임용한다. 단, 이 같은 경우 모집공고는 생략될 수 있고 서류전형 및 면접시험절차는 기관별 बैं크 선발절차를 준용한다.

상기와 같은 임용방식에 의해 임용대상자가 최종적으로 한시임기제공무원으로 임용되는 경우, 그 임용대상자는 업무성과목표 등을 기재한 성과계획서, 보안서약서 등을 임용기관에 제출하여야 하며, 임용기관으로부터는 임용약정서를 발급받는다.

제3절 대체인력뱅크의 현황

1. 대체인력뱅크 대체인력 구성현황

우선, 지자체 대체인력뱅크에 지원하여 합격·선발된 대체인력 구성현황을 전체적으로 살펴보면, 지자체 대체인력뱅크를 통한 한시임기제 공무원임용에 3024명이 대기 중인 가운데, 기간제 근로자, 민간전문 인력, 공무원 임용대기자, 퇴직공무원 등의 순서로 한시임기제 공무원임용을 위해 대기 중이다(<표 3-1> 참조).¹⁹⁾

이 같은 전체적인 대체인력뱅크 대체인력 구성현황 경향의 경우 17개 시도별 대체인력뱅크 대체인력 구성현황과 비교하여 살펴보면, 경기 대체인력뱅크 구성현황 경향하고만 일치하고 있다. 경기의 경우 대체인력뱅크를 통한 한시임기제 공무원임용을 위해 844명이 대기 중인 가운데, 기간제 근로자, 민간전문 인력, 공무원 임용대기자, 퇴직공무원 등의 순서로 많은 이들이 한시임기제 공무원임용을 위해 대기 중이다.

하지만, 이 같은 대체인력뱅크 대체인력 구성현황 경향은 여타 시도에 따라 다르게 나타나고 있다. 예컨대, 서울의 경우 대체인력뱅크를 통한 한시임기제 공무원임용을 위해 343명이 대기 중인 가운데, 기간제 근로자, 공무원 임용대기자, 민간전문 인력, 퇴직공무원 등의 순서로 많은 이들이 한시임기제 공무원임용을 위해 대기 중이다. 즉, 전체적인 대체인력뱅크 대체인력 구성현황 경향과 비교하는 경우 서울은 공무원 임용대기자가 민간전문 인력보다 상대적으로 많이 한시임기제 공무원임용을 위해 대기 중임을 알 수 있다. 부산의 경우에도 동일한 경향을 보인다. 부산의 경우 대체인력뱅크를 통한 한시임기제 공무원임용을 위해 106명이 대기 중인 가운데, 기간제 근로자, 공무원 임용대기자, 민간전문 인력, 퇴직공무원 등의 순서로 한시임기

19) 세종특별자치시와 제주특별자치도의 경우 개별적으로 대체인력뱅크를 운영하고 있지 않는 바, 시도별 대체인력뱅크 구성원현황에 이와 관련하여 단 한명도 기재되어 있지 않다(<표 3-1> 참조).

제 공무원임용을 위해 많은 이들이 대기 중이다.²⁰⁾

〈표 3-1〉 대체인력뱅크 대체인력 시도별 구성현황(2015. 12. 31 기준)

(단위: 명)

구분	총계	공무원 임용대기자	퇴직 공무원	해당분야 민간전문 인력	기간제 근로자
계	3024	314	59	473	2178
서울	343	92	30	34	188
부산	106	17	-	1	88
대구	119	-	-	-	119
인천	88	-	-	3	85
광주	37	13	-	-	24
대전	23	-	-	-	23
울산	205	-	-	13	192
세종	-	-	-	-	-
경기	844	125	12	184	523
강원	178	52	2	2	122
충북	275	-	9	185	81
충남	10	-	-	3	7
전북	63	-	-	10	54
전남	269	-	-	31	238
경북	30	15	-	-	15
경남	427	-	1	7	419
제주	-	-	-	-	-

자료 : 행정자치부(2016), 『지자체 여성공무원 통계』 재구성

한편 시도별로 대체인력뱅크에 지원하여 합격·선발되어 한시임기제 공무원임용을 위해 대기 중인 인력규모만을 살펴보면, 경기, 경남, 서울, 충북, 전남, 울산, 강

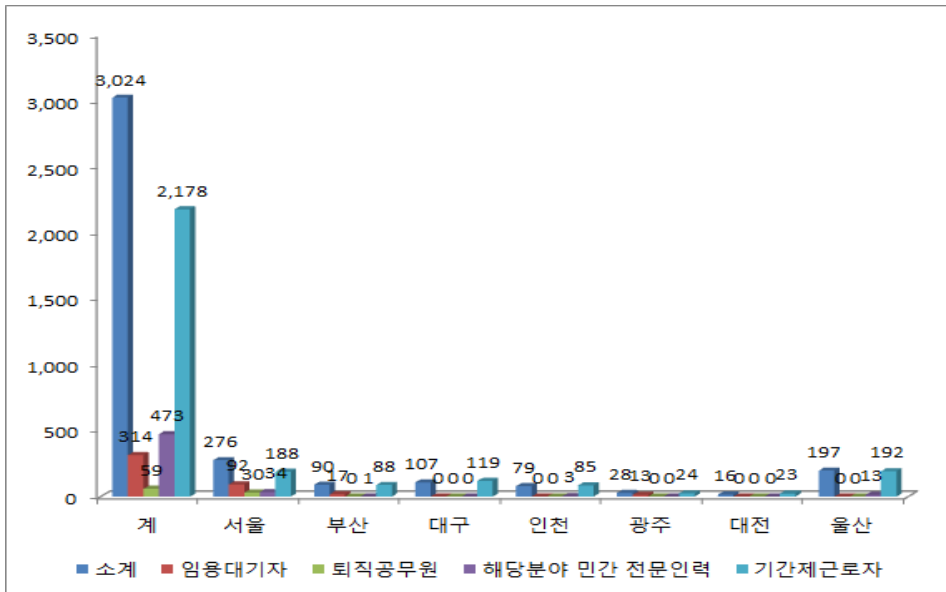
20) 단, 부산의 경우 퇴직공무원이 대체인력뱅크에 지원하여 합격·선발된 인력유형에 단 한명도 포함되어 있지 않다.

원, 대구, 부산, 인천, 전북, 광주, 경북, 대전, 충남, 그리고 대체인력뱅크에 단 한명도 대기 중인 이가 없는 세종 및 제주 등의 순서로 크다는 것을 알 수 있다.

구체적으로 시만을 대상으로 인력규모를 살펴보면, 서울, 울산, 대구, 부산, 광주, 대전 그리고 대체인력뱅크에 단 한명도 대기 중인 이가 없는 세종 등의 순서로 크며, 도만을 대상으로 인력규모를 살펴보면, 경기, 경남, 충북, 전남, 강원, 전북, 경북, 충남 그리고 대체인력뱅크에 단 한명도 대기 중인 이가 없는 제주 등의 순서로 크다는 것을 알 수 있다(<그림 3-4, 3-5> 참조).

〈그림 3-4〉 대체인력뱅크 대체인력 시별 구성현황(2015. 12. 31 기준)

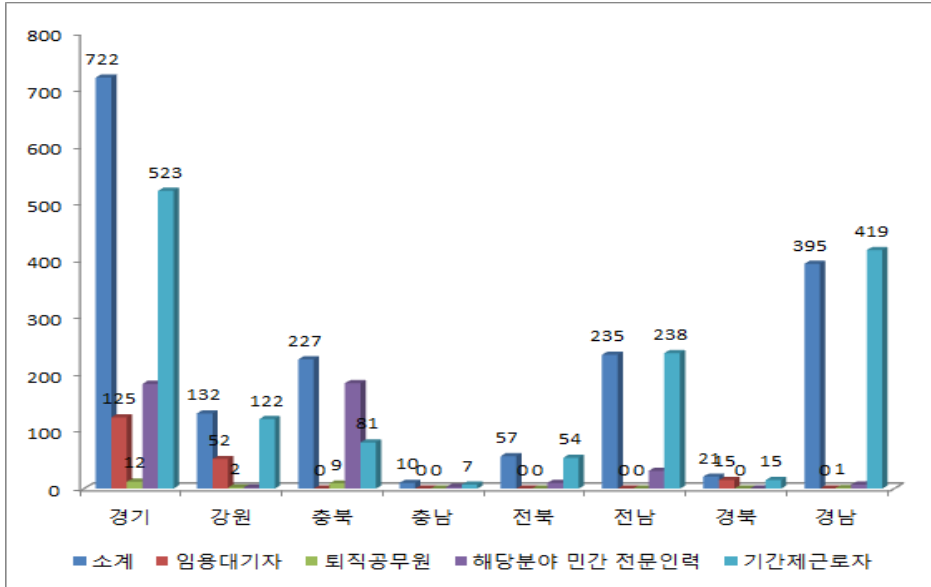
(단위: 명)



자료 : 행정자치부(2016), 『지자체 여성공무원 통계』 재구성

〈그림 3-5〉 대체인력뱅크 대체인력 도별 구성현황(2015. 12. 31 기준)

(단위: 명)



자료 : 행정자치부(2016), 『지자체 여성공무원 통계』 재구성

2. 대체인력뱅크 대체인력 이용현황

육아휴직의 경우 대체적으로 여성공무원이 증가함에 따라 공직사회에서의 육아휴직 이용자 또한 증가한 것으로 판단할 수 있다. 하지만 정부가 지속적으로 일과 가정에 대한 양립정책에 대하여 대폭적으로 체계를 갖추면서 이 같은 육아휴직 이용자 증가추세가 보다 공고히 되었을 가능성이 높다고 판단된다.

예컨대, 2005년까지 육아휴직요건은 육아대상연령이 1세에서 3세까지로 제한되고 육아기간 역시 1년으로 한정하는 등 대체적으로 제한적이었다. 하지만 이후 업무대행수당 신설, 육아대상연령 확대(3세에서 8세까지 가능), 육아휴직기간 연장(기존 1년에서 최대 3년까지 가능) 등 정부의 일과 가정에 대한 양립정책으로 말미암아 육

아휴직이용에 대한 부대요건이 크게 개선된 바 있다.

즉, 일과 가정에 대한 정부의 양립정책이 2006년 대폭적으로 체계를 갖추면서 육아휴직 또한 그 이용률이 증가하는 가운데 이에 따른 인력대체율도 점진적으로 증가하고 있는 실정이다(<표 3-2> 참조).²¹⁾ 구체적으로 지방공무원 육아휴직 대체인력 연도별 이용현황을 살펴보면 대체자의 경우 2010년 4,566명에서 2015년 7,841명으로 증가하여 이와 관련된 대체율이 2010년 83.1%에서 2015년 96.2%까지 증가함을 알 수 있다(<표 3-2>, <그림 3-6> 참조).

한편 육아휴직 대체인력에는 다양한 대체인력유형이 있다. 이를 살펴보면 대체인력 상당수가 별도정원충원으로 확보되고 있음을 알 수 있다. 즉 지방공무원법 제4장 제26조(결원보충방법)에 따라 신규임용, 승진임용, 강임, 전직, 전보의 방법으로 결원을 충원하는 소위, 별도정원충원방식으로 대체인력 상당수가 확보되고 있다는 것이다.

이에 반해 육아휴직 발생시, 필요한 기간제 근로자, 시간선택제 내지 한시임기제 공무원 등 대체인력뱅크를 통한 대체인력확보는 대체적으로 별도정원충원방식에 비해 활용이 낮은 실정이다. 대체인력뱅크를 통한 대체인력의 경우에 한정하여 살펴보면, 기간제 근로자, 한시임기제 공무원, 시간선택임기제 공무원 등과 같은 순서로 육아휴직 대체인력으로 많이 활용되고 있는 실정이다.

또한 업무대행지정방식을 통한 대체인력확보 또한 대체적으로 상기 대체인력뱅크를 통한 대체인력확보방식보다도 활용도가 상대적으로 낮다고 볼 수 있다. 업무대행지정은 공식적 절차를 통해 업무가 특정인에게 지정되고 그 특정인에게 이와 관련된 수당이 지급된다. 하지만, 업무대행에 대한 상당한 부담감과 그 부담감에 비해 상대적으로 적다고 인식되는 대행수당으로 인해 업무대행지정을 통한 대체인력 확보방식이 아직까지는 크게 활용되고 있지는 않는 것으로 판단된다.

21) 한편 여성육아휴직뿐만 아니라 남성육아휴직 또한 2008년 120명에서 2015년 722명에 이를 정도로 남성육아휴직이 꾸준히 증가하고 있음은 주목할 만한 대목이다(행정자치부(2015), 『자치체 여성공무원 통계』 참조).

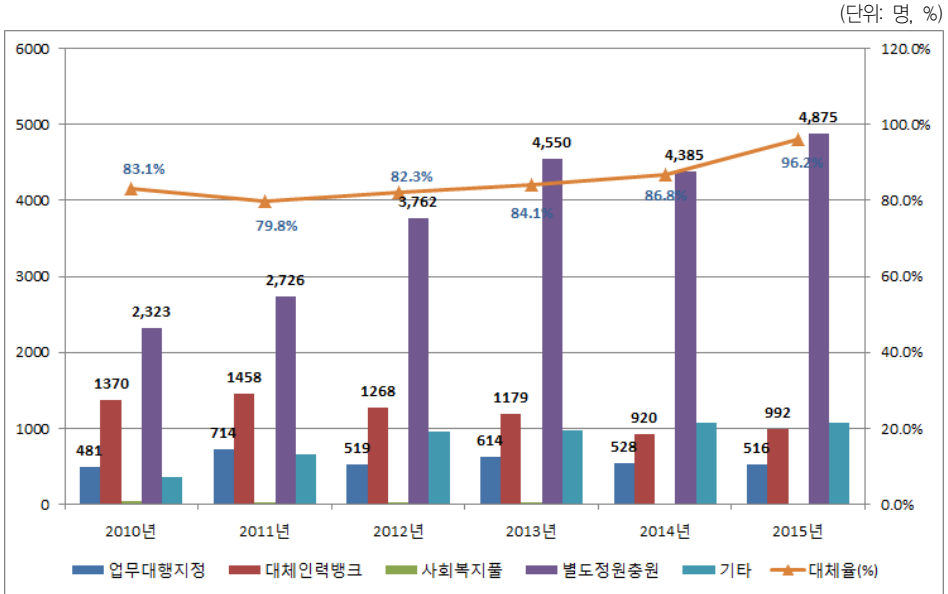
〈표 3-2〉 지방공무원 육아휴직 대체인력 연도별 이용현황

(단위: 명, %)

구분	대체율 (%)	육아휴직 이용자 수	육아휴직 대체자 수	업무대행 지정	대체인력뱅크				사회복지품 (%)	별도정원충원 (%)	기타 (%)
					소계 (%)	기간제 근로자 (%)	시간선택 임기제 (%)	한시 임기제 (%)			
'15	96.2	8,149	7,841	516 (6.6)	992 (12.7)	769 (9.8)	62 (0.8)	161 (2.1)	0	4,875 (62.2)	1,077 (13.7)
'14	86.8	7,939	6,894	528 (7.6)	920 (13.3)	784 (11.3)	40 (0.5)	96 (1.3)	0	4,385 (63.6)	1,061 (15.3)
'13	84.1	8,691	7,312	614 (8.3)	1,179 (16.1)	1,068 (14.6)	100 (1.3)	11 (0.1)	7 (0)	4,550 (62.2)	962 (13.1)
'12	82.3	7,934	6,527	519 (7.9)	1,268 (19.4)	1,177 (18)	0	91 (1.3)	25 (0.3)	3,762 (57.6)	953 (14.6)
'11	79.8	6,985	5,571	714 (12.8)	1,458 (26.1)	1,386 (24.8)	0	72 (12.9)	22 (0.3)	2,726 (48.9)	651 (11.6)
'10	83.1	5,497	4,566	481 (10.5)	1,370 (30)	1,302 (28.5)	0	68 (1.4)	41 (0.8)	2,323 (50.8)	351 (7.6)

자료 : 행정자치부(2016), 『지자체 여성공무원 통계』 재구성

〈그림 3-6〉 대체인력 연도별 현황



자료 : 행정자치부(2016), 『지자체 여성공무원 통계』 재구성

한편 대체인력뱅크를 통한 대체인력에 한정하여 지방공무원 직종·직급별 육아휴직 대체인력 이용현황을 살펴보면, 기간제 근로자, 시간선택 임기제 내지 한시임기제 공무원 등과 같은 대체인력뱅크를 통한 대체인력이 일반직 7급에 가장 많이 충원되는 가운데, 다음으로 일반직 8급, 일반직 9급, 특정직, 임기제, 연구사, 지도사 등의 순서로 많이 충원되는 실정임을 알 수 있다(<표 3-3>, <그림 3-7> 참조).

구체적으로 대체인력뱅크를 통한 대체인력이 많이 충원된 직종·직급을 살펴보면, 대체인력뱅크를 통한 대체인력유형 중 특히 기간제 근로자유형이 가장 많이 충원되고 있는 실정임을 알 수 있다. 예컨대, 일반직 7급, 8급, 9급의 경우 각각 287명, 285명, 42명이 기간제 근로자 유형으로 대체인력뱅크를 통해 충원된 바 있다(<표 3-3> 참조).

〈표 3-3〉 지방공무원 직종·직급별 육아휴직 대체인력 이용현황(2015. 12. 31 기준)

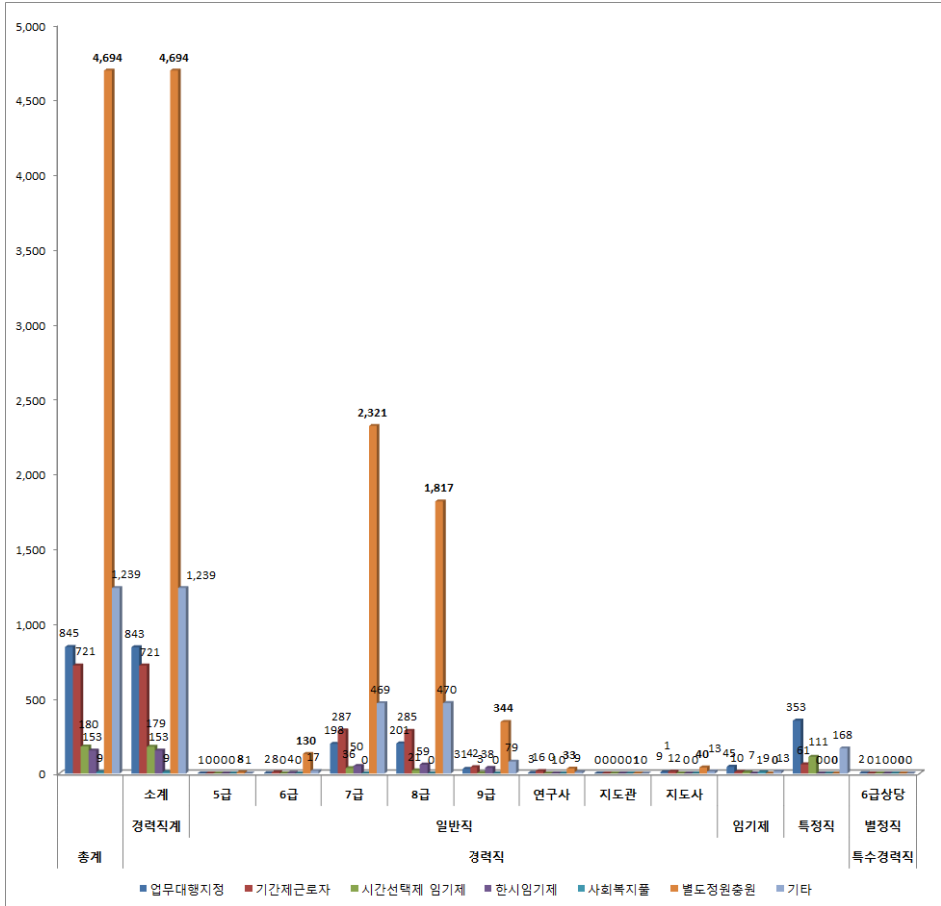
(단위: 명)

구분	업무 대행 지정	대체인력뱅크			사회 복지품	별도 정원 총원	기타		
		기간제 근로자	시간 선택 임기제	한시 임기제					
계	845	721	180	153	9	4,694	1,239		
경력직계	843	721	179	153	9	4,694	1,239		
소계	445	650	61	152	0	4,694	1,058		
경력직	일반직	3급	-	-	-	-	-	-	
		4급	-	-	-	-	-	-	
		5급	1	-	-	-	-	8	1
		6급	2	8	-	4	-	130	17
		7급	198	287	36	50	-	2,321	469
		8급	201	285	21	59	-	1,817	470
		9급	31	42	3	38	-	344	79
		연구관	-	-	-	-	-	-	-
		연구사	3	16	-	1	-	33	9
		지도관	-	-	-	-	-	1	-
		지도사	9	12	1	-	-	40	13
		전문경력	가군	-	-	-	-	-	-
	나군		-	-	-	-	-	-	
	다군		-	-	-	-	-	-	
	전담직위	5급이상	-	-	-	-	-	-	
		6급	-	-	-	-	-	-	
		7급	-	-	-	-	-	-	
		8급	-	-	-	-	-	-	
	임기제	임기제	45	10	7	1	9	-	13
특정직		353	61	111	-	-	-	168	
특수경력직	특수경력직계	2	-	1	-	-	-	-	
	정무직	-	-	-	-	-	-	-	
	별정직	소계	2	-	1	-	-	-	
		5급상당	-	-	-	-	-	-	
6급상당	2	-	1	-	-	-	-		

자료 : 행정자치부(2016), 『지자체 여성공무원 통계』 재구성

〈그림 3-7〉 지방공무원 직종·직급별 육아휴직 대체인력 이용현황

(단위: 명)



자료 : 행정자치부(2016), 『지자체 여성공무원 통계』 재구성



제 4 장

대체인력뱅크의 조사분석



제1절 대체인력뱅크의 조사설계

제2절 대체인력뱅크의 분석결과



제4장

대체인력뱅크의 조사분석

제1절 대체인력뱅크의 조사설계

1. 거시적인 측면에서의 조사설계

본 연구가 협의적인 측면에서 조명한 대체인력제도, 즉 대체인력뱅크에 초점을 맞추어 문제점이 있는지를 확인하기 위해서는 대체인력뱅크 제도 전반에 대한 점검이 우선적으로 이루어져야 한다. 이 같은 대체인력뱅크 제도점검의 의미를 이론적인 측면에서 살펴보면, 정책에 대한 평가, 소위 정책평가이론(policy evaluation theory)에 연계하여 논의하여 볼 수 있다. 대체인력뱅크 제도는 정책에, 점검은 일종의 평가에 해당된다고 볼 수 있기 때문이다.

특히, 정책평가이론 중 정책을 조망하는 다양한 관점들²²⁾ 중 투입(input), 처리(processing), 산출(output), 환류(feedback) 등 시차적 흐름(sequential flow)에 의해 정책조망이 가능한 체제이론(system theory)은 대체인력뱅크 제도점검을 위한 본 연구의 설문구성에 일정부분 거시적 틀/framework)을 제공하여 준다. 즉, 본 연구가 투입평가(input evaluation), 과정평가(process evaluation), 결과평가(output evaluation), 영향평가(impact evaluation) 등 시차적 흐름에 의한 4가지 평가영역으로 구분될 수 있는 체제이론을 준용하여 대체인력뱅크 제도점검을 위한 설문영역을 구성하는 경우 본 연구의 4가지 설문영역 예컨대, 일반현황(general status), 지원체계(support system), 운영체계(operation system), 환류체계(feedback system) 등이 제공되어 질 수 있다는

22) 예컨대, 제도주의, 기능주의, 다원주의, 엘리트이론, 마르크스주의이론, 조합주의이론, 체제이론 등이 있다.

것이다. 전반적으로 투입평가영역은 지원체계영역으로, 과정평가영역은 운영체계영역으로, 영향평가영역은 환류체계영역으로, 결과평가영역은 일반현황 중 업무공백 해소 기여정도 등으로 간주될 수 있기 때문이다.

〈그림 4-1〉 설문구성 Framework(거시적 측면)

체제이론에 입각한 평가	⇒	설문문항 영역
▶ 투입평가 (input evaluation)	▷	▶ 지원체계 (support system)
▶ 과정평가 (process evaluation)	▷	▶ 운영체계 (operation system)
▶ 결과평가 (output evaluation)	▷	▶ 일반현황(general status) - 업무공백해소 기여정도
▶ 영향평가 (impact evaluation)	▷	▶ 환류체계 (feedback system)

2. 미시적인 측면에서의 조사설계

앞서 거시적인 측면에서는 투입평가, 과정평가, 결과평가, 영향평가 등 시차적 흐름에 의한 4가지 평가영역으로 구분되는 체제이론을 통해 대체인력뱅크 제도점검을 위한 4가지 설문영역 예컨대, 일반현황, 지원체계, 운영체계, 환류체계 등이 제공된 바 있다.

이에 반해 일반현황, 지원체계, 운영체계, 환류체계 등과 같은 영역 내에서의 구체적인 설문문항 대부분은 안전행정부 (2014) 『대체인력뱅크 운영매뉴얼』 및 행정자치부 (2016) 『지방공무원 균형인사 운영지침』을 통해 제공된다. 즉, 대체인력뱅크에 의해 최종적으로 한시임기제 공무원으로 임용될 때까지의 일련의 절차들, 예컨대, 모집계획, 모집공고, 원수접수, 서류전형 및 면접, 합격자발표, 신원조회, 임용

등에 관련된 내용에 기반을 두고 일반현황, 지원체계, 운영체계, 환류체계 등과 같은 영역 내에서의 구체적인 설문문항 대부분이 구성된다는 것이다. 이 외의 설문문항은 각종 문헌 및 자료, 일부 지자체 인사담당자와의 면담 등을 통해 중요하다고 판단되는 내용이 도출되는 가운데, 이를 설문문항으로 구성한 바 있다.

〈그림 4-2〉 설문구성 Framework(미시적 측면)

개별적 설문문항 근거	⇒	영역 내 설문문항
<ul style="list-style-type: none"> - 일부 지자체 인사담당자 면담 - 각종 문헌 및 자료 	▷	일반현황 <ul style="list-style-type: none"> - 업무공백해소 기여정도
<ul style="list-style-type: none"> - 안전행정부 (2014) 『대체인력뱅크 운영매뉴얼』 	▷	지원체계 <ul style="list-style-type: none"> - 자체법규 유무 - 인력규모, 인력충분정도 - 예산규모, 예산충분정도
<ul style="list-style-type: none"> - 행정자치부 (2016) 『지방공무원 균형인사 운영지침』 	▷	운영체계 <ul style="list-style-type: none"> - 연계 및 계획성 - 실무교육 실시정도 - 심사위원수와 전문성 충분정도 - 채용의사 확인정도 - 업무인수인계 충분정도
<ul style="list-style-type: none"> - 지방공무원 임용령 	▷	환류체계 <ul style="list-style-type: none"> - 사후평가 연계성 - 사후평가 실시정도

한편 설문문항들에 대한 구체적인 논의는 다음과 같다. 첫 번째 영역인 일반현황의 경우 지자체가 별도의 대체인력뱅크를 운영하고 있는지 여부가 파악된 후, 운영되는 지자체와 미운영되는 지자체를 구분하여 설문문항을 구성한 바 있다. 우선, 인사혁신처가 제공하는 통합대체인력뱅크가 아닌 지자체 별도의 대체인력뱅크가 운영되고 있는지에 대한 설문문항이 제시되는 가운데, 별도의 대체인력뱅크가 미운영되

는 것으로 파악된 지자체의 경우에는 각종 문헌 및 자료, 일부 지자체 인사담당자와의 면담 등을 통해 미운영의 주요원인으로 여겨질 수 있는 인사혁신처의 통합대체인력뱅크 활용선호, 업무공백해소를 위한 여타 수단 선호, 대체인력모집 자체의 어려움, 대체인력뱅크 인력에 대한 조직의 거부감, 대체인력뱅크 운영을 위한 인력·예산 등에 대한 지원의 부족 등과 같은 내용으로 하여 설문문항을 구성하였다. 또한 이들 지자체를 대상으로 하여 향후 대체인력뱅크의 필요성이 어느 정도 있는지 여부에 대한 설문문항도 제시하였다.

한편 대체인력뱅크가 별도로 운영되는 것으로 파악된 지자체를 대상으로 대체인력뱅크가 언제부터 운영되어 왔는지, 이 같은 대체인력뱅크를 통해 얻어진 인력정보가 여타 지자체들과 공유하고 있는지 그리고 육아휴직으로 인해 발생된 업무공백해소에 대체인력뱅크가 어느 정도로 기여하고 있는지에 대한 설문문항이 제시된다. 이 같은 설문문항 역시 각종 문헌 및 자료, 일부 지자체 인사담당자와의 면담 등을 통해 중요하다고 여겨진 내용에 기반을 두고 구성되었다. 이를 통해 제도운영기간에 대한 정보와 인력정보 공유부족이 얼마나 많은 지자체들에서 발생하는지가 파악되는 가운데, 대체인력뱅크에 대한 업무공백해소 기여를 전반적으로 파악한다.

특히, 업무공백해소 기여정도에 대한 설문문항의 경우 여타 설문문항에 대한 종속변수로서의 역할을 한다. 즉 자체법규 유무, 인력규모 및 충분정도, 예산규모 및 예산 충분정도 등 지원체계구축의 정도에 따라, 연계 및 계획성, 실무교육 실시정도, 심사위원수 충분정도 및 전문성정도, 채용의사 확인정도, 업무인수인계 충분정도 등 운영체계구축의 정도에 따라, 사후평가 연계성, 사후평가 실시정도 등 환류체계구축의 정도에 따라, 대체인력뱅크의 운영기간에 따라, 여타 지자체간의 인력정보 공유 여부에 따라 업무공백해소에 어느 정도로 기여하였는지를 가름 해 볼 수 있다는 것이다.

두 번째 영역인 지원체계의 경우 대체인력뱅크의 원활한 운영을 위한 자체법규의 제정여부, 인력규모와 이에 대한 인력 충분정도, 예산규모와 이에 대한 예산 충분정도 등과 같은 설문문항으로 구성되어 있다.²³⁾ 한편 제도가 원활하게 운영되기 위해

서는 우선적으로 제도지원체계가 잘 갖추어져 있어야 한다는 것은 주지된 사실이다. 이 같은 맥락에서 법률, 시행령, 규칙, 조례 등과 같은 법적 기반, 인력규모 및 이에 대한 충분정도 등과 같은 인적 기반, 예산규모 내지 투자규모와 이에 대한 충분정도 등과 같은 물적 기반 등은 자연스럽게 예상하여 볼 수 있는 제도지원체계의 구성요인에 해당된다. 즉, 지원체계영역의 구성요인들의 경우 앞서 언급한 안전행정부 (2014) 『대체인력뱅크 운영매뉴얼』 및 행정자치부 (2016) 『지방공무원 균형인사 운영지침』의 내용보다는 제도평가에 대한 일반적 준칙에 근거하고 있다는 것이다.²⁴⁾

세 번째 영역인 운영체계의 경우 사전예고제와의 연계 및 계획성, 실무교육 실시정도, 심사위원수 충분정도, 심사위원 전문성정도, 채용의사 확인정도, 업무인수인계 충분정도 등과 같은 설문문항으로 구성되어 있는 가운데, 개별적 문항은 앞서 언급한 안전행정부 (2014) 『대체인력뱅크 운영매뉴얼』 및 행정자치부 (2016) 『지방공무원 균형인사 운영지침』의 내용에 근거하고 있다. 예컨대, 사전예고제와의 연계 및 계획성의 경우 다음과 같은 내용에 근거를 두고 설문문항으로 구성된 바 있다.

- 임용기관의 장은 출산휴가·육아휴직 사전예고제와 연계하여 1개월 전부터 한시임기제공무원 임용절차를 사전에 진행하고, 휴직 및 출산휴가 등 발생 즉시 업무를 대행할 수 있도록 한다.
- 각 기관의 장은 여성공무원 비율, 향후 6개월 또는 1년간의 휴직 및 출산 휴가자 등 발생을 고려하여 적정인원의 대체인력뱅크 모집계획을 수립한다. 대체인력모집 시 지역, 직렬, 직급 등을 고려하여 적정인원을 구분·모집하고, 필요 시 소속기관별로 모집계획수립도 가능하다. 각 기관의 장은 대체인력모집 계획수립 이후, 인사혁신처 나라일터(<http://gojobs.go.kr>) 대체인력뱅크 선발공고에 모집공고를 5일 이상하여야 한다.

23) 이를 통해 지원체계 구성요인들에 대한 간접적인 점검을 일정부분 할 수 있다.

24) 거의 모든 정부업무평가에 있어서 법적 기반, 인적 기반, 물적 기반 등은 기본적인 평가요인에 해당된다.

실무교육 실시정도의 경우 다음과 같은 내용에 근거를 두고 설문문항으로 구성된 바 있다.

- 합격·선발된 대체인력의 경우 임용 전 업무수행에 필요한 사무관리 실무교육(사이버교육) 등과 같은 기본교육이 이수되도록 유도된다. 특히, 면접시험 합격자를 대상으로 임용약정 이전(산원조퇴기간 동안)에 사이버교육이 이수도록 유도된다. 교육은 대체인력이 담당하게 될 주요업무와 연관된 예산대, 개인정보보호, 공무원 복무제도, 예산실무, 민원실무, 법제실무 등과 같은 내용으로 구성된다. 대체인력이 담당할 업무가 전문적이거나, 기관 내 별도의 교육기관이 있을 경우에는 오프라인 교육실시도 가능하다.

심사위원수 충분정도 내지 심사위원 전문성정도의 경우 다음과 같은 내용에 근거를 두고 설문문항으로 구성된 바 있다.

- 서류전형은 응시자의 업무수행능력, 학력 또는 경력의 업무연관성 등이 해당 직무수행에 적합한지 여부를 서면으로 심사하며, 합격자는 임용자격기준에 적합한 자 중에서 서류심사 평가결과가 우수한 자 순으로 5배수 이하 범위에서 결정한다.²⁵⁾ 2인 이상 서류전형위원이 필요하며, 서류전형위원회 구성 시위원의 1/2 이상이 임용분야에 관한 전문적인 학식·능력을 가진 외부 전문가(교수, 다른 중앙행정기관 소속 공무원 등)로 위촉하는 것이 원칙이다. 단, 지자체의 경우 5인 이상으로 하되, 위원 2/3 이상이 외부 전문가(교수, 다른 지방 자치단체 소속 공무원 등)로 위촉하여야 한다.
- 면접시험의 경우 서류전형 합격자에 한하여 당해 직무수행에 필요한 능력 및 적격성을 검증하는데, 면접 시 면접위원에게 자기소개서, 응시원서, 졸업·경력증명서 등을 제공하여야 한다. 면접시험위원의 경우에도 서류전형위원 선정 등과 동일한 방식으로 구성하되, 한시임기제 5호 임용을 위한 시험의 면접위원은 3인 이상 위촉하는 것을 원칙으로 한다.

채용의사 확인정도와 업무인수인계 충분정도의 경우 다음과 같은 내용에 근거를 두고 설문문항으로 구성된 바 있다.

- 임용기관의 장은 최종 합격·선발된 대체인력을 대상으로 각 기관에서 정한 기준에 따라 임용우선순위를 정하여 관리하여야 하며, 이 같은 대체인력을 대상으로 주기적으로 임용의사를 파악하여 임용을 포기한 경우에 목록에서 제외하는 등 인력풀에 대한 지속적인 관리를 하여야 한다.
- 임용기관의 장은 한시임기제공무원이 휴직자 및 출산휴가자 등의 업무를 원활하게 대행할 수 있도록 사전에 업무 인수인계 등을 지원하여야 한다.

25) 통합뱅크의 경우 모집인원에 해당하는 수만큼 합격자를 결정하고, 각 기관에서 적격 대체인력을 임용할 수 있도록 선발인력정보를 공유한다.

마지막 영역인 환류체계의 경우 사후평가 연계성, 사후평가 실시정도 등과 같은 설문문항으로 구성된 바 있다. 개별적 문항은 안전행정부 (2014) 『대체인력뱅크 운영매뉴얼』 및 행정자치부 (2016) 『지방공무원 균형인사 운영지침』의 내용에 근거하고 있는 가운데, 법령조항의 내용 일부에도 근거하고 있다.

- 임용기관의 장은 「공무원 성과평가 등에 관한 규정」 제22조의3(지자체는 「지방공무원 인사분야 통합지침」)에 따라 근무기간이 6개월 이상인 한시임기제공무원의 근무상황과 업무수행실적을 정기 또는 수시로 평가하여 근무기간 연장 등 인사관리에 반영하여야 한다.
- 지방공무원 임용령: 제21조의5(임기제공무원의 근무실적평가) ①지방자치단체의 장은 임기제공무원의 근무상황과 업무수행실적을 정기적으로 또는 수시로 평가하여 근무기간을 변경하거나 연장할 때 반영할 수 있다. ②제1항에 따른 근무상황과 업무수행실적의 평가에 관하여는 제31조의2를 준용하되, 임용권자는 해당 기관의 특성에 따라 평가의 기준·방법 및 그 결과의 반영절차 등에 관한 사항을 따로 정할 수 있다.

〈표 4-1〉 설문문항

영역	설문문항	
	별도 대체인력뱅크 운영여부	
일반현황	운영	미운영
	일반현황	대체인력뱅크 운영시점
인력정보 공유여부		대체인력뱅크 필요성정도
업무공백해소 기여정도		
자체법규 유무		
지원체계	인력규모	
	인력 충분정도	
	예산규모	
	예산 충분정도	
운영체계	연계 및 계획성	
	실무교육 실시정도	
	심사위원수 충분정도	
	심사위원 전문성정도	
	채용의사 확인정도	
환류체계	업무인수인계 충분정도	
	사후평가 연계성	
	사후평가 실시정도	

제2절 대체인력뱅크의 분석결과

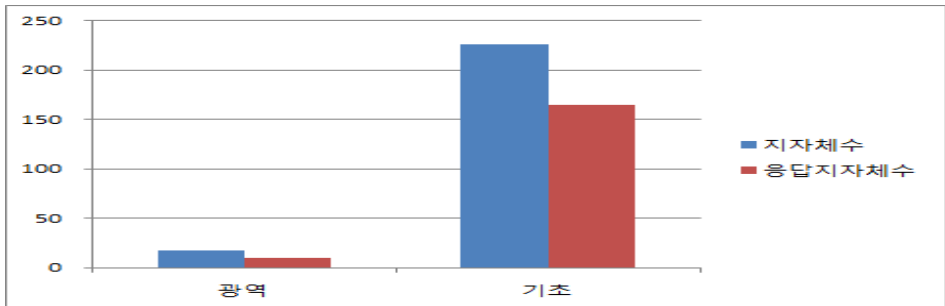
1. 대체인력뱅크 분석결과의 개요

본 연구가 협의적인 측면에서 조명한 대체인력제도, 즉 대체인력뱅크를 연구대상으로 한정하는 바, 본 조사는 지자체 대체인력뱅크에 대한 일반현황, 지원체계, 운영체계, 환류체계 등과 같은 4가지 영역에서 담당자 인식조사를 통해 제도 전반을 분석하였다. 17개 광역 지자체와 226개 기초 지자체를 합한 243개 지자체 전체의 대체인력뱅크 관련된 담당공무원들을 대상으로 2016년 9월 19일부터 당해 10월 7일까지의 3주 기간 동안 전화통화 및 이메일 등을 통해 전수조사가 실시되었고, 전체 226명 담당자들 중에서 10개 광역 지자체 담당자들과 165개 기초 지자체 담당자들이 응답하여 총 72%의 응답률을 보였다.

〈표 4-2〉 설문조사 지자체 유형별 응답률

구분	지자체수	응답 지자체수	%
광역	17	10	58.8%
기초	226	165	73.0%
전체	243	175	72.0%

〈그림 4-3〉 설문조사 지자체 유형별 응답률



2. 대체인력뱅크의 일반현황

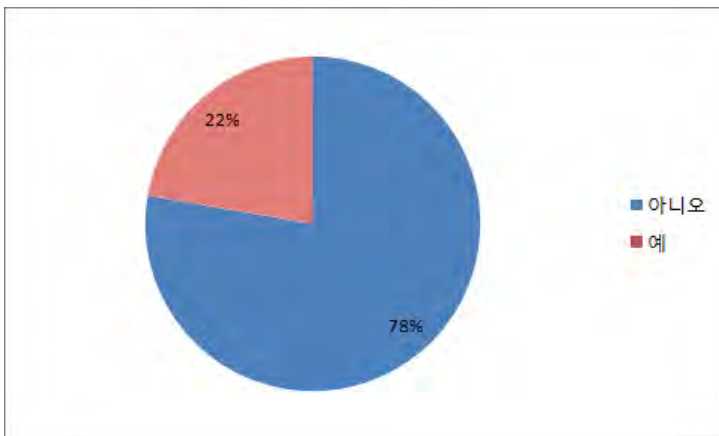
가. 별도 대체인력뱅크 운영여부

인사혁신처가 제공하는 통합대체인력뱅크가 아닌 지자체 별도의 대체인력뱅크를 운영하고 있는지에 대한 질문의 경우, 22.3%만이 별도의 대체인력뱅크가 운영된다고 응답한 반면에, 나머지 77.7%는 별도의 대체인력뱅크가 부재하다고 응답을 한 바 있다. 즉, 지자체 대부분이 별도의 대체인력뱅크를 운영하지 않는 것으로 조사되었다.

〈표 4-3〉 별도 대체인력뱅크 운영여부

구분	빈도	%
비운영	136	77.7
운영	39	22.3
전체	175	100.0

〈그림 4-4〉 별도 대체인력뱅크 운영여부



나. 대체인력뱅크 미운영 주요원인

상기 지자체 별도의 대체인력뱅크를 운영하지 않는다고 응답한 136개 지자체들만을 대상으로 별도의 대체인력뱅크를 운영하지 않는 가장 주된 원인이 무엇인가에 대한 질문의 경우, 46.2%가 업무공백해소를 위한 여타 수단 선호에 가장 많이 답한 가운데, 대체인력모집 자체의 어려움(23.5%), 대체인력뱅크 운영을 위한 인력·예산 등에 대한 지원의 부족(16.2%), 기타(6.6%), 인사혁신처의 통합대체인력뱅크 활용선호(2.9%) 등의 순서로 응답비율이 높은 것으로 조사되었다.

〈표 4-4〉 대체인력뱅크 미운영 주요원인

구분	빈도	%
인사혁신처의 통합대체인력뱅크 활용선호	4	2.9
업무공백해소를 위한 여타 수단 선호	63	46.3
대체인력모집 자체의 어려움	32	23.5
대체인력뱅크 인력에 대한 조직의 거부감	5	3.7
대체인력뱅크 운영을 위한 인력·예산 등에 대한 지원의 부족	22	16.2
기타	9	6.6
결측	1	.7
전체	136	100.0

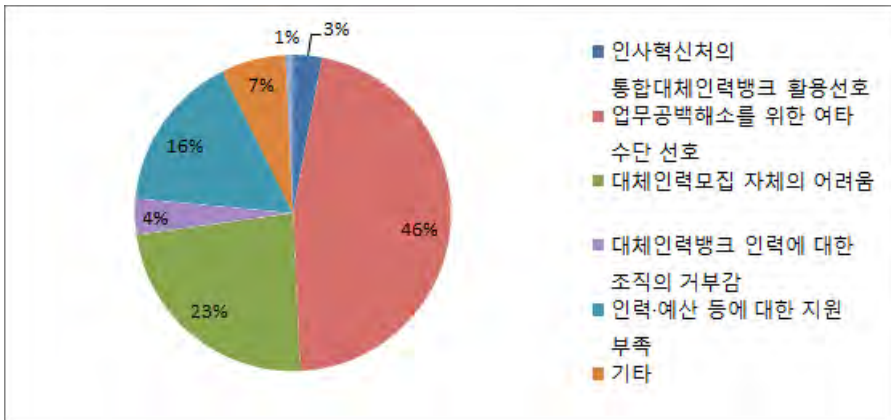
한편 지자체 별도의 대체인력뱅크가 운영되지 않는 가장 주된 이유로 46.2%가 업무공백해소를 위한 여타 수단 선호에 가장 많이 응답하였다는 점을 감안할 때, 대체인력뱅크 외, 업무공백해소를 위한 여타 대표적인 수단들을 살펴볼 필요성이 제기된다.

크게 3가지 대표적인 수단들이 꼽힐 수 있다. 첫째, 지방공무원법 제4장 제26조(결원보충방법)에 따라 신규임용, 승진임용, 강임, 전직, 전보의 방법으로 결원을 충

원하는 소위, 별도정원충원으로 대체인력을 확보하는 수단이 있다. 둘째, 업무대행 지정은 공식적 절차를 통해 업무가 특정인에게 지정되고 그 특정인에게 이와 관련된 수당이 지급되는 업무대행지정을 통한 대체인력확보 수단이 있다. 마지막으로, 조직 내 업무 재배치 내지 재조정이라는 수단이 있다.

이 같은 수단들을 통해 대체인력이 충원되는 경우 공히 대체인력뱅크를 통해 대체인력이 충원되는 경우에 비해 업무의 안정성, 효율성, 책임성 등이 보다 담보될 수 있다. 이 같은 이유로 말미암아 지자체의 경우 대체인력뱅크를 통한 대체인력충원보다는 상기와 같은 여타 수단들이 보다 선호될 것으로 판단된다.

〈그림 4-5〉 대체인력뱅크 미운영 주요원인



다. 대체인력뱅크 필요성정도

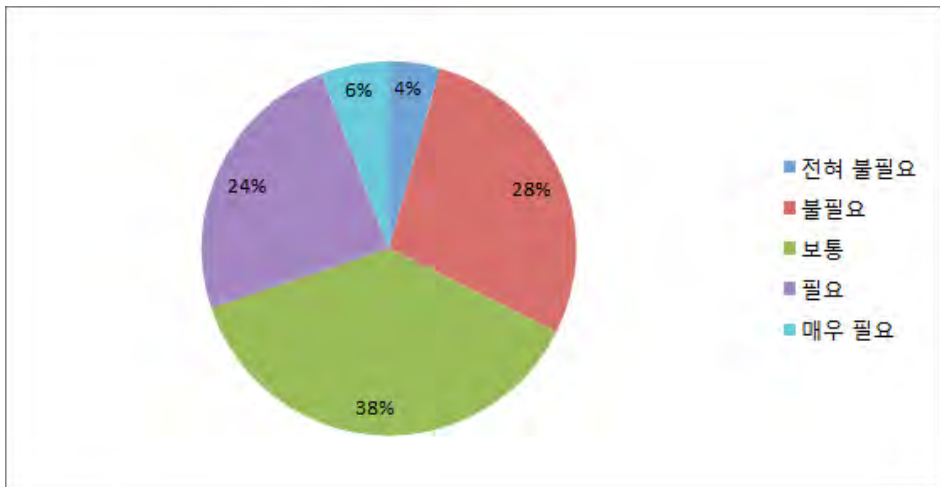
한편 상기에서 언급하였던 주된 원인들로 인해 지자체 별도의 대체인력뱅크가 부재함에도 불구하고, 향후 별도의 대체인력뱅크가 어느 정도로 필요한지에 대한 질문이 또한 제기되었다. 이와 관련하여 37.5%가 보통에 가장 많이 응답한 가운데, 불필요(27.9%), 필요(24.3%), 매우 필요(5.9%), 전혀 불필요(4.4%)등의 순서로 응답

비율이 높은 것으로 조사되었다. 대체인력뱅크의 필요성정도에 대해서는 필요하다는 인식과 필요하지 않다는 인식이 균형을 이루는 것을 알 수 있다

〈표 4-5〉 대체인력뱅크 필요성정도

구분	빈도	%
전혀 불필요	6	4.4
불필요	38	27.9
보통	51	37.5
필요	33	24.3
매우 필요	8	5.9
전체	136	100.0

〈그림 4-6〉 대체인력뱅크 필요성정도



라. 대체인력뱅크 운영시점

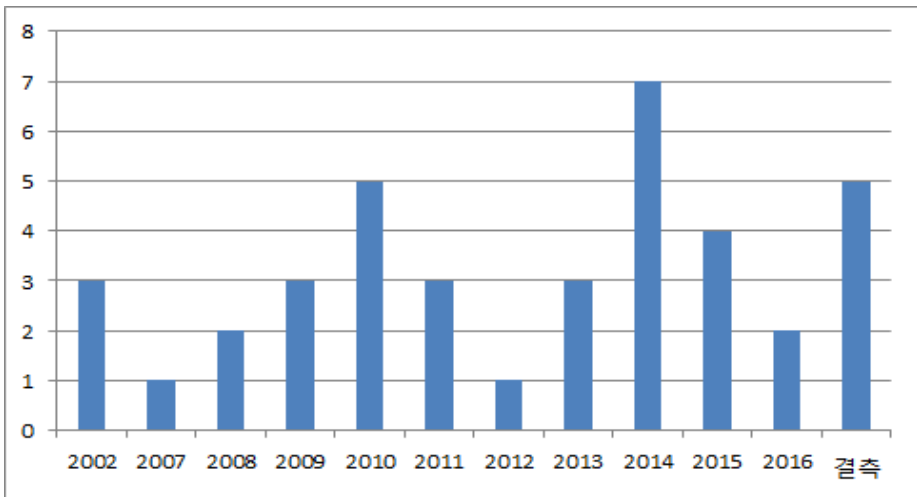
상기 별도의 대체인력뱅크가 운영된다고 응답한 지자체들에 한정하여 대체인력뱅크 제도가 언제부터 운영되어 왔는지에 대한 질문의 경우, 17.9%가 2014년부터 운영되어 왔다고 가장 많이 답을 한 가운데, 2010년(12.8%), 2015년(10.3%), 2002년(7.7%), 2009년(7.7%), 2011년(7.7%) 그리고 2013년(7.7%), 2008년(5.1%)과 2016년(5%), 2007년(2.6%)과 2012년(2.6%) 등의 순서로 응답비율이 높은 것으로 조사되었다.

〈표 4-6〉 대체인력뱅크 운영시점

구분	빈도	%
2002	3	7.7
2007	1	2.6
2008	2	5.1
2009	3	7.7
2010	5	12.8
2011	3	7.7
2012	1	2.6
2013	3	7.7
2014	7	17.9
2015	4	10.3
2016	2	5.1
결측	5	12.8
전체	39	100.0

유독 2014년부터 별도의 대체인력뱅크가 운영되어 왔다는 응답이 가장 많은 이유는 당시 기존에 중앙정부 부처중심으로 활용되던 대체인력뱅크를 지자체도 활용할 수 있도록 기능을 크게 개선한 시기가 2014년 6월부터이기 때문인 것으로 여겨진다 (인사혁신처 보도자료, 2015).

〈그림 4-7〉 대체인력뱅크 운영시점



마. 인력정보 공유여부

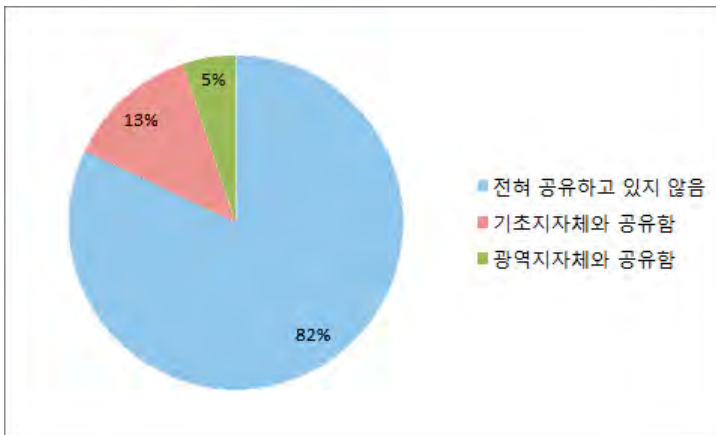
상기 별도의 대체인력뱅크가 운영된다고 응답한 지자체들에 한정하여 현재 대체인력뱅크를 통해 얻게 된 인력정보가 어떤 지자체들과 공유되고 있는지에 대한 질문의 경우, 82.1%가 전혀 공유되고 있지 않다고 답을 한 가운데, 기초지자체와 공유함(12.8%), 광역지자체와 공유함(5.1%) 등의 순서로 응답비율이 높은 것으로 조사되었다.

이는 지자체간 대체인력뱅크 정보공유체계의 부재함을 일정부분 보여주는 대목으로 간주될 수 있는 바, 지자체간 대체인력뱅크 정보공유체계에 대한 제도개선에 상당한 여지가 있음을 한편으로 보여준다.

〈표 4-7〉 인력정보 공유여부

구분	빈도	%
전혀 공유하고 있지 않음	32	82.1
기초지자체와 공유함	5	12.8
광역지자체와 공유함	2	5.1
전체	39	100.0

〈그림 4-8〉 인력정보 공유여부



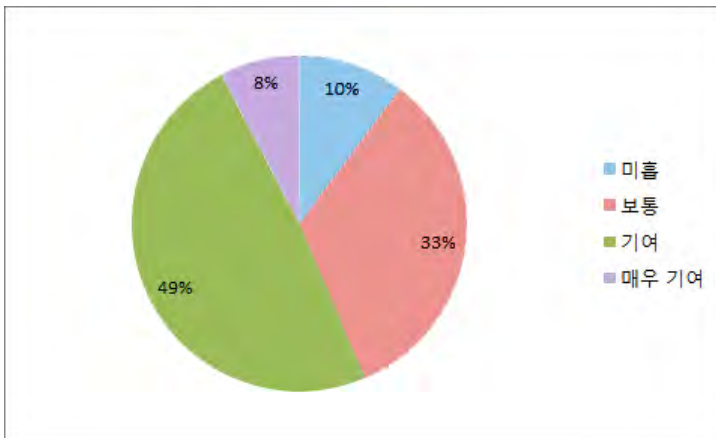
바. 업무공백해소 기여정도

별도의 대체인력뱅크가 운영된다고 응답한 지자체들에 한정하여 현재 운영되는 대체인력뱅크가 귀 지자체의 육아휴직 업무공백해소에 어느 정도 기여하고 있다고 생각되는가에 대한 질문에는 기여(48.7%)한다고 답변한 이들이 가장 많은 가운데, 보통(33.3%), 미흡(10.3%), 매우 기여(7.7%) 등의 순서로 응답비율이 높은 것으로 조사되었다. 이는 지자체 별도의 대체인력뱅크가 그 나름의 유용성이 있다는 것을 일정부분 보여주는 대목으로 간주할 수 있다.

〈표 4-8〉 업무공백해소 기여정도

구분	빈도	%
매우 미흡	0	0
미흡	4	10.3
보통	13	33.3
기여	19	48.7
매우 기여	3	7.7
전체	39	100

〈그림 4-9〉 업무공백해소 기여정도



3. 대체인력뱅크의 지원체계

가. 자체법규 유무

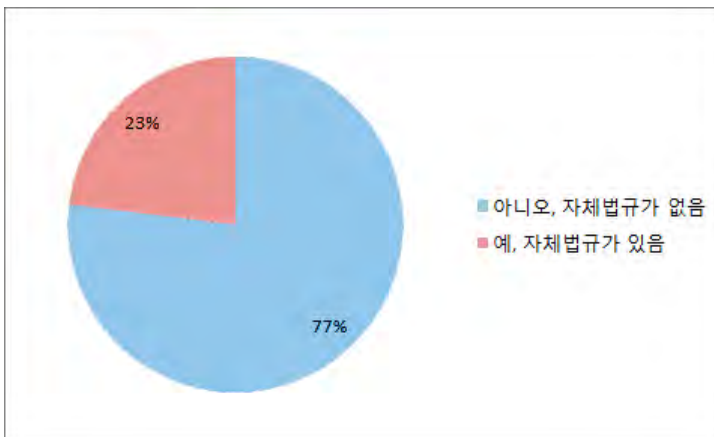
별도 대체인력뱅크가 운영된다고 답한 39개 지자체 담당자들 중 대체인력뱅크에 관련된 자체법규(조례, 규칙)가 제정되어 있는가에 대한 질문에는 76.9%가 자체법규가 부재하다고 답한 가운데, 23.1%만이 자체법규가 있다고 답변한 것으로 조사되었다.

이는 법적인 측면에 있어서 지자체 대체인력뱅크의 지원체계가 전반적으로 미비하다는 것을 일정부분 의미한다. 달리 말해 지자체 대체인력뱅크의 경우 법적인 제도기반의 개선여지가 상당히 있음을 의미한다.

〈표 4-9〉 자체법규 유무

구분	빈도	%
아니오, 자체법규가 없음	30	76,9
예, 자체법규가 있음	9	23,1
전체	39	100,0

〈그림 4-10〉 자체법규 유무



나. 인력규모

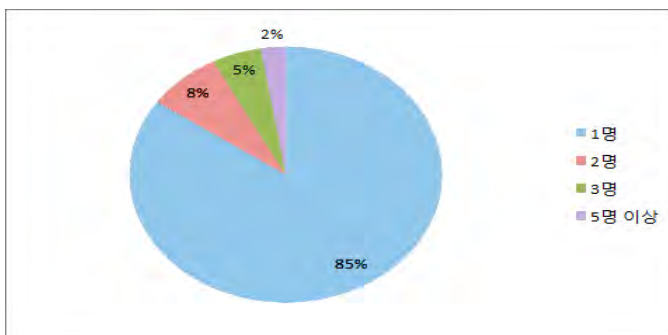
대체인력뱅크 운영을 위한 인력규모에 대한 질문의 경우, 33.3%가 1명으로 가장 많이 답한 가운데, 2명(7.7%), 3명(5.1%), 5명이상(2.6%), 4명(0%) 등의 순서로 응답 비율이 높은 것으로 조사되었다. 이는 인력적인 측면에 있어서 지자체 대체인력뱅크를 담당하는 인력이 그다지 많지 않음을 의미한다. 이는 대체인력뱅크에 대한 업무량이 그리 많지 않거나, 업무의 강도가 그리 강하지 않다는 것을 의미할 수도 있다.

하지만, 지자체 대체인력뱅크가 활성화되어 있지 않기 때문에, 이에 따른 담당인력규모가 적을 수밖에 없을 가능성도 배제할 수는 없다. 단, 지자체 대체인력뱅크에 투입되는 인력이 많지 않다는 사실에는 일반적으로 동의될 것으로 판단되는 바, 지자체 대체인력뱅크의 상황에 따라서는 이보다 많은 인력이 필요할 가능성이 있음을 배제할 수는 없다.

〈표 4-10〉 인력규모

구분	빈도	%
1명	33	84.6
2명	3	7.7
3명	2	5.1
4명	0	0
5명 이상	1	2.6
전체	39	100.0

〈그림 4-11〉 인력규모



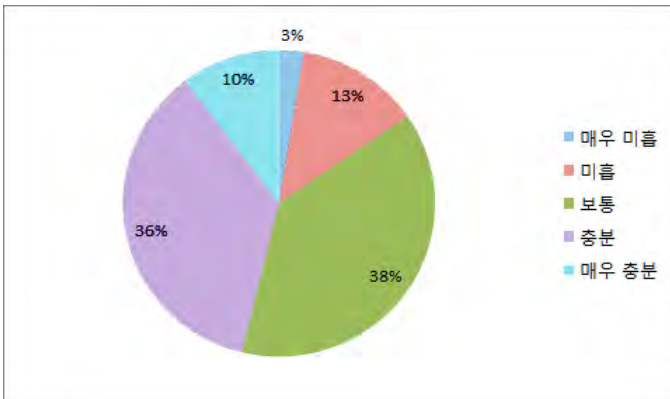
다. 인력 충분정도

대체인력뱅크 운영을 위한 인력이 어느 정도로 충분하다고 인식되는지에 대한 질문의 경우, 38.5%가 보통이라고 가장 많이 답한 가운데, 충분(35.9%), 미흡(12.8%), 매우 충분(10.3%) 등의 순서로 응답비율이 높은 것으로 조사되었다.

〈표 4-11〉 인력 충분정도

구분	빈도	%
매우 미흡	1	2,6
미흡	5	12,8
보통	15	38,5
충분	14	35,9
매우 충분	4	10,3
전체	39	100,0

〈그림 4-12〉 인력 충분정도



이를 상기 인력규모의 조사결과와 함께 판단한다면 지자체 대체인력뱅크에 투입되는 인력이 그리 많지 않음에도 불구하고, 지자체 입장에서는 그리 크게 불만족스럽게 인식하지는 않다고 해석할 수 있다.

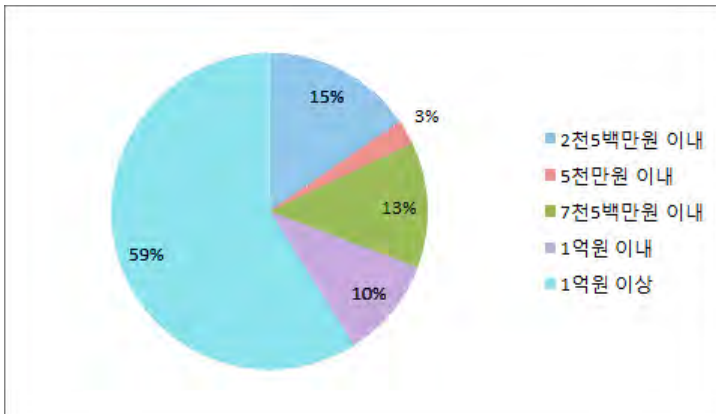
라. 예산규모

대체인력뱅크 운영을 위한 귀 지자체의 예산은 연간 어느 정도 되는지에 대한 질문의 경우, 59%가 1억원 이상이라고 가장 많이 답한 가운데, 2천5백만원 이내(15.4%), 7천5백만원 이내(12.8%), 1억원 이내(10.3%), 5천만원 이내(2.6%) 등의 순서로 응답비율이 높은 것으로 조사되었다.

〈표 4-12〉 예산규모

구분	빈도	%
2천5백만원 이내	6	15,4
5천만원 이내	1	2,6
7천5백만원 이내	5	12,8
1억원 이내	4	10,3
1억원 이상	23	59,0
전체	39	100,0

〈그림 4-13〉 예산규모



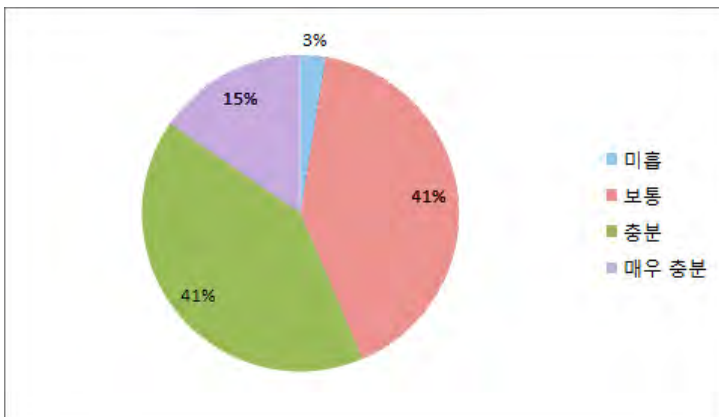
마. 예산 충분정도

대체인력뱅크 운영을 위한 예산이 어느 정도로 충분하다고 인식되는지에 대한 질문의 경우, 41%가 보통 그리고 또 다른 41%가 충분에 가장 많이 답한 가운데, 매우 충분(15.4%), 미흡(2.6%), 매우 미흡(0%) 등의 순서로 응답비율이 높은 것으로 조사되었다. 이를 상기 예산규모의 조사결과와 함께 판단한다면 지자체 대체인력뱅크에 배정되는 예산이 그리 부족하다고 인식하고 있지는 않는 것으로 해석될 수 있다.

〈표 4-13〉 예산 충분정도

구분	빈도	%
매우 미흡	0	0
미흡	1	2.6
보통	16	41.0
충분	16	41.0
매우 충분	6	15.4
전체	39	100.0

〈그림 4-14〉 예산 충분정도



4. 대체인력뱅크의 운영체계

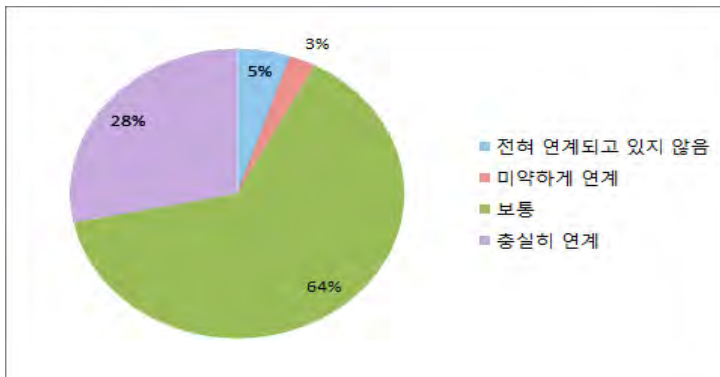
가. 연계 및 계획성

육아휴직 대체인력모집이 육아휴직 사전예고제에 어느 정도로 연계되어 계획된다고 인식되는지에 대한 질문의 경우, 64.1%가 보통이라고 가장 많이 답한 가운데, 충실히 연계(28.2%), 전혀 연계되고 있지 않음(5.1%), 미약하게 연계(2.6%), 연계(0%) 등의 순서로 응답비율이 높은 것으로 조사되었다. 이는 연계 및 계획적인 측면에 있어서는 지자체 대체인력뱅크의 운영체계가 전반적으로 양호하다는 것을 의미한다.

〈표 4-14〉 연계 및 계획성

구분	빈도	%
전혀 연계되고 있지 않음	2	5.1
미약하게 연계	1	2.6
보통	25	64.1
연계	0	0
충실히 연계	11	28.2
전체	39	100.0

〈그림 4-15〉 연계 및 계획성



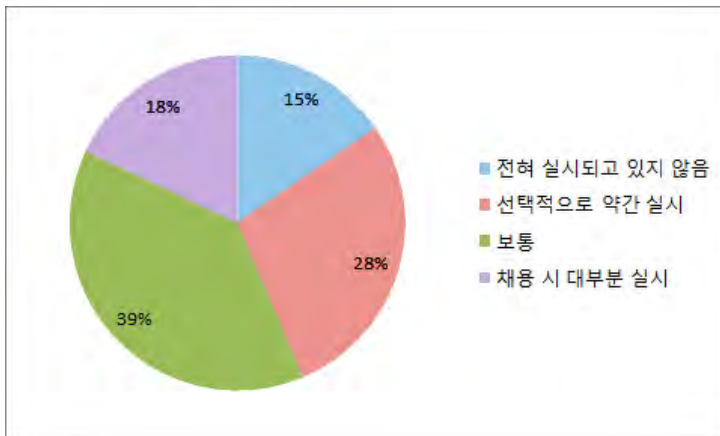
나. 실무교육 실시정도

육아휴직 대체인력 채용 시 업무와 연관된 별도 실무교육이 어느 정도로 자주 실시되고 있는지에 대한 질문의 경우, 38.5%가 보통이라고 가장 많이 답한 가운데, 선택적으로 약간 실시(28.2%), 채용 시 대부분 실시(17.9%), 전혀 실시되고 있지 않음(15.4%), 채용 시 항상 실시(0%) 등의 순서로 응답비율이 높은 것으로 조사되었다. 이를 통해 볼 때 전반적으로 지자체 실무교육이 자주 실시되고 있지는 않는 실정이라는 것을 알 수 있다.

〈표 4-15〉 실무교육 실시정도

구분	빈도	%
전혀 실시되고 있지 않음	6	15,4
선택적으로 약간 실시	11	28,2
보통	15	38,5
채용 시 대부분 실시	7	17,9
채용 시 항상 실시	0	0
전체	39	100,0

〈그림 4-16〉 실무교육 실시정도



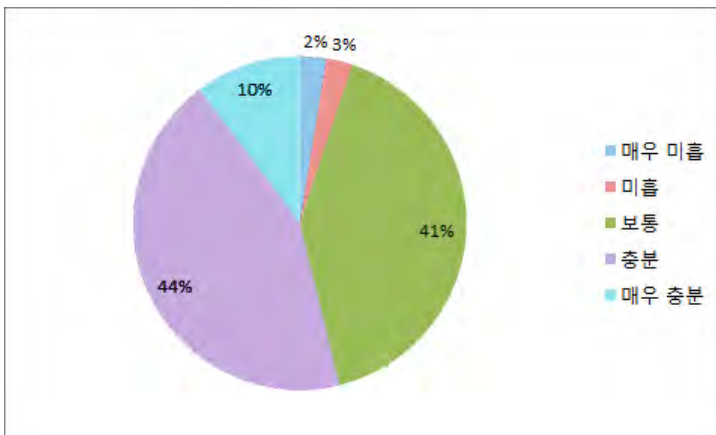
다. 심사위원수 충분정도

대체인력선발 심사위원의 수(2명 이상)가 어느 정도로 충분하다고 인식되는지에 대한 질문의 경우, 43.6%가 충분하다고 가장 많이 답한 가운데, 보통(41%), 매우 충분(10.3%), 그리고 미흡(2.6%)과 매우 미흡(2.6%) 등의 순서로 응답비율이 높은 것으로 조사되었다. 이를 통해 볼 때 전반적으로 지자체 담당자들이 대체인력선발 심사위원수가 부족하다고는 인식하고 있지는 않는 것으로 판단된다.

〈표 4-16〉 심사위원수 충분정도

구분	빈도	%
매우 미흡	1	2,6
미흡	1	2,6
보통	16	41,0
충분	17	43,6
매우 충분	4	10,3
전체	39	100,0

〈그림 4-17〉 심사위원수 충분정도



라. 심사위원 전문성정도

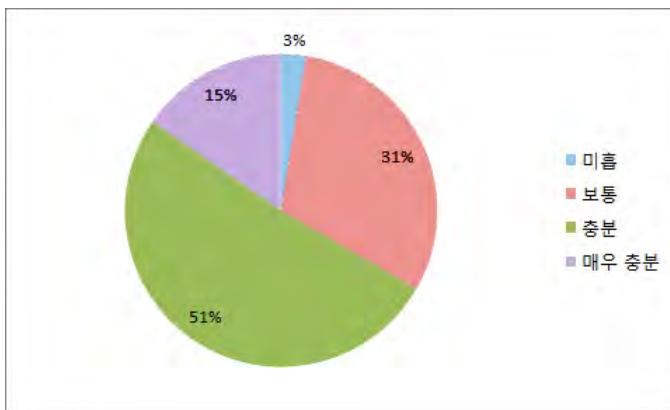
인력선발에 있어서 대체인력선발 심사위원들이 어느 정도로 충분한 전문성(지식과 경험)을 갖고 있는지에 대한 질문의 경우, 51.3%가 충분하다고 가장 많이 답한 가운데, 보통(30.8%), 매우 충분(15.4%), 미흡(2.6%), 매우 미흡(0%) 등의 순서로 응답비율이 높은 것으로 조사되었다.

전체 응답자들 중 충분이상에 답한 이들이 66.7%이라는 점을 감안할 때, 지자체 담당자들 대부분이 대체인력선발 심사위원들의 전문성이 부족하다고 인식하고 있지는 않는 것으로 판단된다.

〈표 4-17〉 심사위원 전문성정도

구분	빈도	%
매우 미흡	0	0
미흡	1	2.6
보통	12	30.8
충분	20	51.3
매우 충분	6	15.4
전체	39	100.0

〈그림 4-18〉 심사위원 전문성정도



마. 채용의사 확인정도

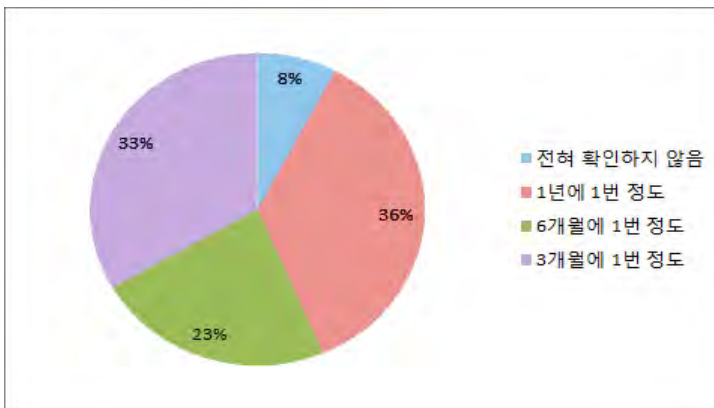
선발된 대체인력을 대상으로 어느 정도 자주 채용의사를 확인하고 있는지에 대한 질문의 경우, 35.9%가 1년에 1번 정도라고 가장 많이 답한 가운데, 3개월에 1번 정도(33.3%), 6개월에 1번 정도(23.1%), 전혀 확인하지 않음(7.7%), 1개월에 1번 이상(0%) 등의 순서로 응답비율이 높은 것으로 조사되었다.

전체 답변자들 중 6개월에 1번 정도이상에 답한 이들이 56.4%이지만, 나머지 43.6%가 1년에 1번 정도이하에 답한 점을 고려할 때, 전반적으로 선발된 대체인력을 대상으로 자주 채용의사가 확인되고 있지는 않고 있는 실정이라고 판단된다.

〈표 4-18〉 채용의사 확인정도

구분	빈도	%
전혀 확인하지 않음	3	7.7
1년에 1번 정도	14	35.9
6개월에 1번 정도	9	23.1
3개월에 1번 정도	13	33.3
1개월에 1번 이상	0	0
전체	39	100.0

〈그림 4-19〉 채용의사 확인정도



바. 업무인수인계 충분정도

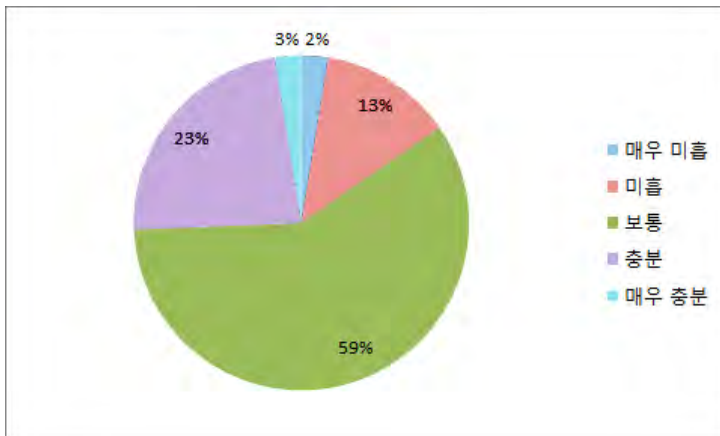
육아휴직자와 대체인력자간의 사전 업무인수인계가 어느 정도로 충분히 이루어지고 있는지에 대한 질문의 경우, 59%가 보통에 가장 많이 응답한 가운데, 충분(23.1%), 미흡(12.8%), 매우 충분(2.6%)과 매우 미흡(2.6%) 등의 순서로 응답비율이 높은 것으로 조사되었다.

이러한 결과를 통해 볼 때 전반적으로 지자체 담당자들이 육아휴직자와 대체인력자간의 사전 업무인수인계가 미흡하다고는 인식하고 있지는 않는 것으로 판단된다.

〈표 4-19〉 업무인수인계 충분정도

구분	빈도	%
매우 미흡	1	2,6
미흡	5	12,8
보통	23	59,0
충분	9	23,1
매우 충분	1	2,6
전체	39	100,0

〈그림 4-20〉 업무인수인계 충분정도



5. 대체인력뱅크의 환류체계

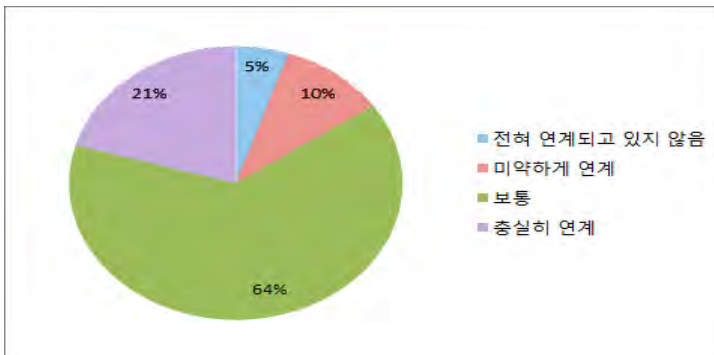
가. 사후평가 연계성

대체인력 사후평가가 대체인력뱅크 제도개선에 어느 정도 연계되어 있다고 인식 되는지에 대한 질문의 경우, 64.1%가 보통에 가장 많이 응답한 가운데, 충실히 연계 (20.5%), 미약하게 연계(10.3%), 전혀 연계되고 있지 않음(5.1%) 매우 충실히 연계 (0%) 등의 순서로 응답비율이 높은 것으로 조사되었다. 이를 통해 볼 때 전반적으로 지자체 담당자들이 대체인력 사후평가가 대체인력뱅크 제도개선에 그리 미약하게 연계되어 있다고는 인식하지 않는 것으로 판단된다.

〈표 4-20〉 사후평가 연계성

구분	빈도	%
전혀 연계되고 있지 않음	2	5,1
미약하게 연계	4	10,3
보통	25	64,1
충실히 연계	8	20,5
매우 충실히 연계	0	0
전체	39	100,0

〈그림 4-21〉 사후평가 연계성



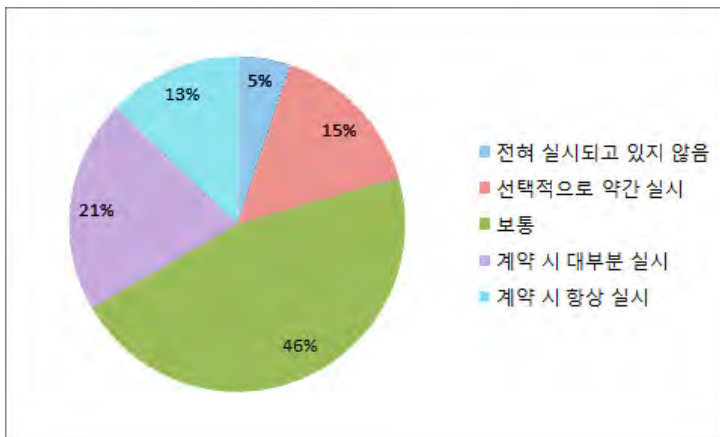
나. 사후평가 실시정도

대체인력 사후평가가 어느 정도로 자주 실시되고 있는지에 대한 질문의 경우, 46.2%가 보통에 가장 많이 답한 가운데, 계약종결 시 대부분 실시(20.5%), 선택적으로 약간 실시(15.4%), 계약종결 시 항상 실시(12.8%) 전혀 실시되고 있지 않음(5.1%) 등의 순서로 응답비율이 높은 것으로 조사되었다. 이를 통해 볼 때 전반적으로 대체인력을 대상으로 한 사후평가가 그리 간헐적으로 실시되고 있지는 않다고 판단된다.

〈표 4-21〉 사후평가 실시정도

구분	빈도	%
전혀 실시되고 있지 않음	2	5.1
선택적으로 약간 실시	6	15.4
보통	18	46.2
계약종결 시 대부분 실시	8	20.5
계약종결 시 항상 실시	5	12.8
전체	39	100.0

〈그림 4-22〉 사후평가 실시정도





제 5 장

결론 및 개선방안



제1절 본 연구의 내용요약

제2절 대체인력뱅크의 개선방안



제5장

결론 및 개선방안

제1절 본 연구의 내용요약

대체인력은 어떤 상황으로 말미암아 기존인력을 대신하는 인력을 의미한다(류도암 외, 2016). 즉, 조직 내 특정업무를 수행하는 인력이 다양한 상황으로 말미암아 그 특정업무를 수행하기 어려운 경우 그 특정업무를 기존인력 대신 수행하는 인력을 의미한다는 것이다. 이 같은 맥락에서 공직에서의 육아휴직 대체인력이란 육아휴직으로 말미암아 발생하는 조직 내 업무공백을 해소하기 위해 동원되는 인력, 예컨대, 업무 재배치 내지 재조정된 인력, 업무대행지정 인력, 신규임용, 승진임용, 강임, 전직, 전보 등 별도정원에 의해 충원된 인력, 대체인력뱅크를 통해 충원된 한시임기제, 시간선택제 임기제, 기간근로자 등과 같은 인력 모두를 포함한다고 볼 수 있다.

이처럼 공직에서의 육아휴직 대체인력에 대해 정의하기가 비교적 용이하였던 것에 비해 공직에서의 대체인력제도에 대해 정의하기란 상대적으로 그리 용이하지는 않다. 기존 논의를 종합하여 보면 공직에서의 육아휴직 대체인력제도의 경우 협의적인 측면에서는 대체인력제도가 대체인력뱅크 등에 한정하여 논의되는 가운데, 광의적인 측면에서는 업무 재배치 내지 재조정된 인력, 업무대행지정 인력, 별도정원에 의해 충원된 인력, 대체인력뱅크를 통해 충원된 인력 등에 대한 확보, 관리, 평가 등과 관련된 제도뿐만 아니라, 이 같은 제도를 지원하는 제도, 즉 업무대행수당, 한시임기제 보수 및 수당 등과 관련된 재정지원제도, 원활한 대체인력공급을 위한 대체인력뱅크 체제정비 등과 관련된 체제지원제도, 대체인력 적재적소 배치 및 업무 재배치 내지 재조정을 위한 인사지원제도 등과 같은 제도 모두를 포함하여 논의될

수 있는 등 그 대체인력제도의 정의의 범위가 상당히 넓기 때문이다.

선행연구를 살펴보면 대부분이 제도개선방안 연구유형에 해당된다(e.g., 금창호·이세진, 2005; 김영식, 2011; 김윤권·오시영, 2013; 문미경 외, 2007; 2015). 이 유형 연구들의 전반적인 내용적 맥락은 공공부문에서는 대체인력확보에 상당한 어려움을 겪고 있는 가운데 육아휴직이용은 향후 지속적으로 증가할 것으로 예상되는 바, 이에 대한 구체적이고 실효적인 개선방안이 필요하다는 것이다. 즉, 최근 육아휴직이 급격히 증가하면서 이로 인한 심각한 업무공백이 발생하는 바, 이를 최소화할 대체인력에 초점을 맞춘 방안마련이 시급하다는 것이다. 선행연구들의 정책적 제언만을 살펴보면, 업무 및 직종별 특징에 부합되는 대체인력 적재적소 배치(금창호·이세진, 2005; 김윤권·오시영, 2013; 문미경 외, 2015), 재직 및 휴직공무원 적정 활용(김영식, 2011; 김윤권·오시영, 2013), 대체인력뱅크 인재풀과 시스템의 체계적 구비(김윤권·오시영, 2013; 문미경 외, 2007), 별도정원제 정교화(김윤권·오시영, 2013; 문미경 외, 2015), 업무대행수당 적절성(문미경 외, 2007; 2015) 등이 제안된 바 있다.

한편 광의적인 측면에서 조명되는 다양한 대체인력제도 모두를 단일 연구에서 다루는 것이 시간 내지 비용적인 측면에서 효율적이지 못할 뿐만 아니라, 공직에서의 대체인력제도와 관련된 기존 연구들 중 대체인력뱅크에 초점을 맞춘 연구가 거의 전무한 실정임을 감안할 때, 협의적인 측면에서 조명한 대체인력제도, 즉 대체인력뱅크가 연구대상으로 한정되었다.

이에 대체인력뱅크에 대한 개념 및 내용이 구체적으로 제시되었다. 즉, 개념상 대체인력뱅크는 중앙행정기관별 및 지자체별(이하 각 기관)로 한시임기제공무원을 임용하기 위하여 휴직 및 출산휴가 등이 예상되는 직위에 대해서 업무성격에 따라 적합한 인력을 사전에 확보하여 구성한 인력풀을 의미하며, 통합뱅크 및 기관별 뱅크로 구분될 수 있다는 것과 통합뱅크 및 기관별 뱅크에 의해 최종적으로 한시임기제공무원으로 임용될 때까지의 일련의 절차들, 예컨대, 모집계획, 모집공고, 원수접수, 서류전형 및 면접, 합격자발표, 신원조회, 임용 등에 관련된 내용을 구체적으로 제시한 바 있다.

이후 지자체 대체인력뱅크 대체인력 구성현황과 아울러 이용현황이 간략히 고찰된 바 있다. 예컨대, 지자체 대체인력뱅크에 지원하여 합격·선발된 대체인력 구성현황을 전체적으로 살펴보면, 지자체 대체인력뱅크를 통한 한시임기제 공무원임용에 3024명이 대기 중인 가운데, 기간제 근로자, 민간전문 인력, 공무원 임용대기자, 퇴직공무원 등의 순서로 한시임기제 공무원임용을 위해 대기 중인 가운데, 대체인력뱅크를 통한 대체인력을 살펴보면, 기간제 근로자, 한시임기제 공무원, 시간선택임기제 공무원 등과 같은 순서로 육아휴직 대체인력으로 많이 활용되고 있는 실정이다.

이후, 지자체 대체인력뱅크에 대한 일반현황, 지원체계, 운영체계, 환류체계 등과 같은 4가지 영역에서 담당자 설문조사를 통해 대체인력뱅크 제도 전반이 조사 및 분석되었다. 우선, 첫 번째 영역인 일반현황의 경우 지자체가 별도의 대체인력뱅크를 운영하고 있는지 여부가 파악된 후, 운영되는 지자체와 미운영되는 지자체를 구분하여 설문조사가 시행되었다. 별도의 대체인력뱅크가 미운영되는 것으로 파악된 지자체의 경우 미운영의 주요원인을 파악하는 한편 향후 대체인력뱅크의 필요성이 어느 정도 있는지 여부도 함께 파악하였다. 별도의 대체인력뱅크가 운영되는 것으로 파악된 지자체의 경우 대체인력뱅크를 언제부터 운영하여 왔는지를 파악하였고, 이 같은 대체인력뱅크를 통해 얻어진 인력정보를 여타 지자체들과 공유하고 있는지 그리고 육아휴직으로 인해 발생된 업무공백해소에 대체인력뱅크가 어느 정도로 기여하는 것으로 인식하고 있는지를 또한 조사하였다.

두 번째 영역인 지원체계의 경우 대체인력뱅크의 원활한 운영을 위한 자체법규의 제정여부, 인력규모와 이에 대한 인력 충분정도, 예산규모와 이에 대한 예산 충분정도 등이 담당자 인식조사를 통해 파악하였고, 세 번째 영역인 운영체계의 경우 사전 예고제와의 연계 및 계획성, 실무교육 실시정도, 심사위원수 충분정도, 심사위원 전문성정도, 채용의사 확인정도, 업무인수인계 충분정도 등을 설문조사를 통해 조사하였다. 마지막 영역인 환류체계의 경우 사후평가 연계성, 사후평가 실시정도 등을 담당자 인식조사를 통해 파악하였다.

결국, 이 같은 설문조사를 통해 현 지자체 대체인력뱅크 제도에 대한 다음과 같은 결과가 제시되었다. 우선, 일반현황으로부터는 다음과 같은 5가지 결과가 제시되었다. 첫째, 지자체 대부분이 별도의 대체인력뱅크를 운영하지 않고 있는 실정인 가운데, 업무공백해소를 위한 여타 수단에 대한 선호가 이 같은 별도의 대체인력뱅크 미운영의 가장 주된 원인으로 확인되었다. 추측컨대, 지자체 입장에서는 이 같은 수단들을 통해 대체인력이 충원되는 경우 대체인력뱅크를 통해 대체인력이 충원되는 경우에 비해 업무의 안정성, 효율성, 책임성 등이 보다 담보될 수 있기 때문인 것으로 여겨진다. 둘째, 다양한 원인들로 인해 별도의 대체인력뱅크를 운영하지 않는 지자체의 경우에도 향후 별도의 대체인력뱅크의 필요성에는 전반적으로 동의하는 것으로 확인되었다. 셋째, 유독 2014년부터 별도의 대체인력뱅크가 운영된 지자체가 상대적으로 많다는 것이 확인되었다. 추측컨대, 당시 기존에 중앙정부 부처중심으로 활용되던 대체인력뱅크를 지자체도 활용할 수 있도록 기능을 크게 개선한 시기가 2014년 6월부터이기 때문인 것으로 여겨진다. 넷째, 대체인력뱅크를 통해 얻게 된 인력정보가 지자체간에 거의 공유되고 있지 않는 것으로 확인되었다. 이는 지자체간 대체인력뱅크 정보공유체계의 부재함을 일정부분 노정하는 대목으로 간주될 수 있는 바, 지자체간 대체인력뱅크 정보공유체계에 대한 제도개선에 상당한 여지가 있음을 보여준다. 마지막으로, 현재 운영되는 대체인력뱅크의 경우 육아휴직 업무공백해소에 어느 정도 기여하고 있는 것으로 확인되었다. 이는 지자체 별도의 대체인력뱅크가 그 나름의 유용성이 있다는 것을 일정부분 의미한다.

지원체계로부터는 다음과 같은 3가지 결과가 제시되었다. 첫째, 별도 대체인력뱅크가 운영된다고 답한 지자체 중 대체인력뱅크에 관련된 자체법규(조례, 규칙)가 거의 제정되어 있지 않다는 것이 확인되었다. 이는 법적인 측면에 있어서 지자체 대체인력뱅크의 지원체계가 전반적으로 미비하다는 것을 일정부분 의미하는 바, 법적인 제도기반의 개선여지가 보인다. 둘째, 인력적인 측면에 있어서 지자체 대체인력뱅크를 담당하는 인력이 그다지 많지 않음이 확인되는 가운데, 그럼에도 불구하고 지자체 입장에서는 크게 불만족스럽게 인식하지는 않고 있다는 것이 확인되었다. 마지

막으로, 예산적인 측면에 있어서 지자체 대체인력뱅크에 배당되는 예산이 거의 1억 원 이상인 상황에서 이 같은 예산이 지자체 입장에서는 부족하다고 인식하지는 않는 것으로 확인되었다.

운영체계로부터는 다음과 같은 5가지 결과가 제시되었다. 첫째, 육아휴직 대체인력모집이 육아휴직 사전예고제에 보통이상으로 연계되어 계획되고 있다는 것이 확인되었다. 이는 연계 및 계획적인 측면에 있어서 지자체 대체인력뱅크의 운영체계가 전반적으로 양호하다는 것을 어느 정도 의미한다. 둘째, 육아휴직 대체인력 채용시 업무와 연관된 별도 실무교육이 전반적으로 자주 실시되지는 않고 있는 것으로 확인되었다. 이는 실무교육적인 측면에 있어서 지자체 대체인력뱅크의 운영체계가 전반적으로 미비하다는 것을 일정부분 노정하는 바, 실무교육적인 제도기반의 개선여지가 보인다. 셋째, 전반적으로 지자체 담당자들은 대체인력선발 심사위원수 내지 심사위원의 전문성에 대해 부족하다고 인식하고 있지는 않는 것으로 확인되었다. 넷째, 전반적으로 지자체 담당자들이 선발된 대체인력을 대상으로 자주 채용의사를 확인하고 있지는 않는 것으로 확인되었다. 마지막으로, 지자체 담당자들이 육아휴직자와 대체인력자간의 사전 업무인수인계가 전반적으로 미흡하다고 인식하지는 않는 것으로 확인되었다.

환류체계로부터는 다음과 같은 2가지 결과가 제시되었다. 하나는 지자체 담당자들이 대체인력 사후평가가 전반적으로 대체인력뱅크 제도개선에 그리 미약하게 연계되어 있다고 인식하지 않는 것으로 확인되었다. 또 다른 하나는 대체인력을 대상으로 한 사후평가가 전반적으로 그리 간헐적으로 실시되고 있지 않는 것으로 확인되었다. 즉, 환류체계는 전반적으로 양호한 것으로 파악된다.

상기 제1절 내용요약을 통해 제시될 수 있는 대체인력뱅크 제도 전반에 걸친 문제점은 4가지이다. 첫 번째 문제점은 일반현황으로부터 도출된 것으로, 지자체 별도의 대체인력뱅크를 통해 얻게 된 인력정보가 지자체간에 거의 공유되고 있지 않는다는 것이다. 이는 지자체간 대체인력뱅크 정보공유체계의 부재함을 일정부분 노정하는 대목으로 지자체간 대체인력뱅크 정보공유에 대한 제도 확립 내지 개선이 필

요할 것으로 여겨진다.

두 번째 문제점은 지원체계로부터 도출된 것으로, 별도 대체인력뱅크가 운영된다고 응답한 지자체 중 대체인력뱅크에 관련된 자체법규(조례, 규칙)가 거의 제정되어 있지 않다는 것이다. 이는 법적인 측면에 있어서 지자체 대체인력뱅크의 지원체계가 전반적으로 미비하다는 것을 일정부분 의미하는 바, 조례, 규칙 등과 같은 지자체 자체법규의 제정이 필요할 것으로 여겨진다. 즉, 법적인 제도기반의 개선이 필요하다는 것이다.

세 번째 문제점은 운영체계로부터 도출된 것으로, 육아휴직 대체인력 채용 시 업무와 연관된 별도 실무교육이 전반적으로 자주 실시되고 있지 않는다는 것이다. 이는 실무교육적인 측면에 있어서 지자체 대체인력뱅크의 운영체계가 전반적으로 미비하다는 것을 일정부분 노정하는 바, 실무교육적인 제도기반의 개선여지가 보인다. 즉, 양질의 실무교육을 대체인력을 대상으로 자주 실시함으로써, 업무의 안정성, 효율성, 책임성 등이 보다 담보될 수 있다고 여겨진다.

마지막 문제점도 세 번째 문제점과 마찬가지로 운영체계로부터 도출된 것으로, 전반적으로 지자체 담당자들이 선발된 대체인력을 대상으로 자주 채용의사를 확인하고 있지 않다는 것이다. 이는 대체인력풀 관리체계가 미비하다는 것을 일정부분 노정하는 바, 대체인력 관리기반의 제도개선이 필요할 것으로 여겨진다. 대체인력을 대상으로 자주 채용의사를 확인함으로써, 대체인력의 즉각 투입성이 보다 담보될 수 있기 때문이다.

제2절 대체인력뱅크의 개선방안

1. 기본방향: 대체인력뱅크의 효과성 제고

설문조사 결과 대체인력뱅크의 필요성에 대해 필요하다는 의견과 필요하지 않다는 의견이 균형을 이루고 있다. 이는 한편으로는 대체인력뱅크 제도에 대해 현장에서는 그 필요성이 압도적이지 않다는 것을 의미한다. 이는 다른 한편으로 다른 형태의 육아휴직 대체인력 개선방안이 대체인력뱅크보다 편리하고 우수하기 때문일 것이다. 이러한 추측은 대체인력뱅크의 운영여부와 미운영 주요원인에서도 유추해 볼 수 있다. 즉 대체인력뱅크가 대부분 운영되지 않고 있으며 그 주된 원인은 다른 수단의 선호로 나타났다. 이는 별도정원, 업무대행, 업무재조정 등이 대체인력뱅크보다 선호되고 있는 것이다. 이러한 결과는 실제 행정현장에서 대체인력뱅크가 그다지 편리하고 효율적이며 효과적이지 못하다는 사실을 반증해 주는 것이라 볼 수 있다.

이러한 측면을 고려할 때 대체인력뱅크 제도의 기본적인 개선방안은 그 효과성을 제고하는 데 있어야 할 것이다. 대체인력뱅크가 사용하기 쉽고 편리하며 효율적이면 다른 수단에 앞서 적극적으로 활용될 수 있기 때문이다. 이하에서는 대체인력뱅크의 효과성 제고를 위한 구체적인 개선방안을 일반현황, 지원체계, 운영체계와 관련하여 제시해 보고자 한다.

2. 일반현황 개선방안

가. 지자체간 대체인력뱅크에 관한 정보공유

지자체간 대체인력뱅크에 관한 정보공유가 필요하다. 현재는 대체인력뱅크를 운영하는 지자체도 적을 뿐만 아니라 서로간의 공유도 부족한 실정이다. 이의 해결을 위해서는 우선적으로 광역자치단체의 역할이 필수적이다. 광역자치단체는 관할 기

초차치단체의 대체인력뱅크 운영에 대한 면밀한 실태조사를 수행해야 할 것이며 광역수준의 대체인력뱅크 운영에 대한 구체적인 지침과 지원 역할을 수행할 필요가 있다. 이를 광역 및 기초의 담당자들의 주기적인 워크숍과 교육의 장을 마련하는 것도 하나의 방법이 될 것이다. 기초 수준의 담당자가 1~2년 주기로 바뀌는 것을 감안할 때, 워크숍과 교육은 반기에 1회 정도가 적절할 것으로 판단된다.

또한 광역지자체의 홈페이지에 대체인력뱅크 항목을 신설하여 당 광역지자체뿐만 아니라 관할 기초지자체의 대체인력모집을 총괄적으로 볼 수 있도록 하여야 할 것이다. 그래야지 지원자의 입장에서 일일이 해당 기초지자체의 홈페이지를 구석구석 찾아가지 않고 간편하게 지원을 할 수 있을 것이기 때문이다.

나. 대체인력뱅크에 대한 홍보

대체인력뱅크가 많이 활용되지 않는 것은 다른 방법에 비해 상대적으로 번거로우며 효과적이지도 않다는 인식에서 비롯된 것으로 보인다. 따라서 대체인력뱅크를 통한 육아휴직 대체의 우수사례를 발굴하여 전국의 지방자치단체에 홍보하고 국민들에게도 적극적으로 알릴 필요가 있다.

3. 지원체계 개선방안:

대체인력뱅크 지원조례의 제정 및 중·장기적 계획수립

대체인력뱅크 지원조례의 제정이 필요하다. 지방자치단체 차원의 대체인력뱅크 지원에 관한 구체적인 사항을 조례로 제정하여 대체인력뱅크를 통하여 대체인력을 원활히 공급할 수 있도록 하여야 한다. 특히 이 조례에는 대체인력뱅크에 대해 집행부에서 사전적으로 중·장기적 계획을 수립해 놓아야 할 것을 명시할 필요가 있다.

조례에 명시된 집행부의 계획수립에 대해 좀 더 자세히 논의해 보겠다. 집행부는 의회에서 제정된 대체인력뱅크 지원조례에 따라 자체적 계획을 수립해야 할 것이다.

이를 위해 대체인력과 관련된 수요 및 예비수요 등을 철저히 파악하고 대체인력의 확보방안을 보다 철저히 마련해 둘 필요가 있다. 은행을 통한 지원, 선발, 관리, 교육, 임용에 대해 구체적인 방안을 마련해 둘 필요가 있다. 또한 은행 운영을 위한 인력, 예산 등에 대해서도 명확하게 규정해두어야 할 것이다.

4. 운영체계 개선방안: 대체인력 대상자들의 관리

가. 대상자들의 구체적 리스트 작성

육아휴직 대체인력의 성공을 위해서는 대체인력이 효과적으로 충원되고 적절하게 업무를 수행할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 대체인력 대상자들에 대한 면밀한 관리가 필요하다. 관리를 위해서는 우선적으로 적절한 대상자 리스트의 작성이 필수적이다. 이 리스트에는 대상자의 업무수행과 관련된 경력, 교육사항 등을 면밀하게 기록해 두어야 할 것이다.

실제 기초자치단체의 현장에서 공공부문의 육아휴직 대체인력으로 근무하고자 하는 인력은 상당히 있을 것이라 생각된다. 심각한 취업난 속에서 다양한 사유로 경력이 단절되었다든지 퇴직 후 재취업 준비라든지 경력을 쌓고 싶어 하는 사유 등으로 직장을 구하는 사람들이 상당히 있을 것이다. 우선 이러한 사람들에게 육아휴직 대체인력에 대한 구체적인 정보를 제공하는 것이 필수적이다. 따라서 취업정보 사이트, 공공인력 구인 사이트, 홈페이지 등에 적극적으로 홍보할 필요가 있다.

이러한 여러 경로로 대체인력뱅크에 지원한 사람들에 대한 리스트를 구체적이고 충실하게 작성해 두고 예비인력으로 선정해 두면 적절한 대상에 대한 빠른 충원이 가능할 것이다.

그리고 대상자 정보에 대해 인근지역과 적극적으로 공유하는 것도 필수적이다. 인접 지역이라 하더라도 지역에 따라서 대상자가 많은 곳과 상대적으로 적은 곳이 있을 것이다. 이 때 많은 곳에서 적은 곳으로 적절한 대상자를 추천하는 것도 좋은

방안이 될 것이라 판단된다.

나. 대상자들에 대한 교육

대체인력 대상자들에 대한 적절한 교육도 필수적이다. 이들이 행정현장에 직접 투입되었을 때 업무에 누수가 발생하지 않도록 사전적 교육을 시켜 두면 혼란과 비용을 줄일 수 있을 것이다. 심각한 경우 업무에 숙지할만할 때 쯤 되면 육아휴직자가 돌아오는 상황이 발생하는데, 이러한 경우라면 대체인력을 뽑지 않는 것만 못한 것이 되기 때문이다. 이 때 대상자들에게 사전적 교육에 참여할 구체적인 인센티브의 제공이 필수적이다. 교육 참여에 대한 수당, 향후 채용에 대한 가점부여 등이 제공되어야 대상자들도 보다 적극적으로 사전교육에 참여하게 될 것이다. 이러한 교육을 기초 지자체 수준에서 자체적으로 수행하기에는 인적, 재정적으로 여러 어려움이 있을 것으로 판단되기에 이에 대해서는 광역자치단체의 주관으로 공무원 교육원 위탁 교육 등의 방안을 고려해 보면 좋을 것이다.

5. 행정자치부의 역할: 육아휴직 대체인력에 대한 관심과 지원

지방자치단체의 육아휴직 대체인력제도가 효과적으로 운영되기 위해서는 중앙정부인 행정자치부의 일정한 역할이 필수적이다. 중앙차원에서 특히 지방공무원의 인사를 관할하는 지방공무원과에서 이에 대한 관심과 지원을 아끼지 않아야 할 것이다. 현재로서는 육아휴직 대체인력제도에 대한 정책적 관심과 지원이 그리 크지 않은 것으로 판단된다. 심지어 지방자치단체의 육아휴직 대체인력에 대한 면밀한 실태조사조차 이루어지지 않은 상황으로 보이는 지경이다.

지방차원에서 육아휴직 대체인력이 중요한 문제로 대두되는 시점에서 행정자치부는 이에 대한 담당자를 지정하고 지방자치단체의 실정과 어려움을 적극적으로 청취하고 면밀히 파악하여 효과적인 지원 대책을 세워주는 것이 필요하다.

[참고문헌]

□ 국내논문

- 금창호·박기관. (2005). 여성공무원 육아휴직에 따른 대체인력의 확보방안. 「한국정책학회 하계 학술대회 논문집」.
- 금창호·이세진. (2005). 여성공무원 육아휴직에 따른 대체인력의 확보방안. 「지방행정연구」, 19(1): 173-192.
- 고용노동부. (2010). 「유연근무제 확산방안 발표: 공공부문 유연근무 확대, 상시근로자수 산정기준 개선」. 보도자료. 2. 18
- _____. (2016a). 「16년, 민간 대체인력뱅크 확대 운영」. 보도자료. 1. 28
- _____. (2016b). 「육아 휴직하는 아빠, 근로시간 단축하는 엄마, 일·가정 양립은 육아휴직과 근로시간 단축으로!」. 보도자료. 2. 3.
- 김근주. (2012). 일·가정 양립을 위한 근로시간 단축제도. 「법학논총」, (29)3: 23-41.
- 김엘림. (1993). 육아휴직제도에 관한 연구. 「Women's Studies Forum」, 41: 5-38.
- 김영미. (2008). 한국사회, 일·가족 양립의 현주소. 「지역사회연구」, 겨울호 59호.
- 김영숙·김난주·장윤선·김효진. (2014). 「일·가정양립지원정책의 효과성 분석」. 국회예산정책처.
- 김영식. (2011). 휴직경찰관 대체인력 확보방안. 「한국행정학회 하계학술대회발표논문집」.
- 김영옥·김태홍·홍승아·배호중. (2011). 「일 가정 양립 실태조사」. 고용노동부.
- 김영희. (2007). 「복지국가체제별 출산장려정책에 관한 연구: 미국·프랑스·스웨덴의 사례를 중심으로」. 석사학위논문. 공주대학교 대학원.
- 김윤권·오시영. (2013). 공직 성비 변화에 따른 출산·육아 휴직자 대체인력제도에 관한 연구. 「사회과학연구」, 24(2): 21-46
- 김종관·이윤경. (2009). 업무구조, 조직문화, WLB제도가 조직유효성에 미치는 영향-일과 생활의 균형의 매개 효과를 중심으로. 「인적자원관리연구」, 16(4): 57-77.
- 김종숙·김혜영·김난주·남재량. (2007). 「대졸여성 청년층 노동시장 구조파악과 정책과제」. 서울: 한국여성정책연구원.

- 김주숙. (1999). 스웨덴의 부모보험제도와 여성의 경제활동. 「한국사회복지학회 추계학술대회」, 187-212.
- 김태홍·김난주. (2003). 우리나라 모성보호제도의 실시 현황 분석과 개선방안. 서울: 한국여성정책연구원.
- 문미경·권소영·금창호. (2015). 「일·가정양립지원을 위한 대체인력 활성화 방안: 공공기관을 중심으로」. 서울: 한국여성정책연구원.
- 문미경·김복태·금창호·박미연. (2012). 「공공부문 시간제근무와 육아휴직에 따른 대체인력 활용과의 연계방안」. 서울: 한국여성정책연구원.
- 문미경·김복태·김혜영. (2015). 「지자체 지방직공무원 육아휴직 활용실태 및 개선방안」. 서울: 한국여성정책연구원.
- 문미경·조선주·금창호·김남주·최문용. (2007). 「출산휴가·육아휴직에 따른 대체인력의 효율적 운영방안」. 행정자치부.
- 문은영·최나리. (2010). 서울시 중소기업 가족친화제도의 효과성 분석 및 활성화 방안. 「한국사회」, 11(2): 93-121.
- 박재욱. (1988). 「여성의 취업 및 직장생활에서의 평등한 대우보장」. 법제처
- 배규식·윤자영·김기민·조인경·윤정향·권현지·임주리·백다레·Bosch, G·Anxo, D·문정혜. (2013). 「노동시간과 일·생활 균형」. 세종: 한국노동연구원.
- 서종수·조희금. (2010). 일·생활균형정도가 생활만족도에 미치는 영향: 대구지역 비영리기관 종사자를 중심으로. 「한국가정관리학회 학술발표대회 자료집」.
- 성효용·홍태희·윤미경. (2012). 「일·가정 양립정책의 경제적 효과에 관한 연구」. 여성가족부.
- 손영미·김정운·박정열. (2011). 중앙공무원의 일과 삶의 균형에 대한 조직 및 개인변인의 영향력 검증 연구. 「여가학연구」, 9(1): 101-131.
- 송광선·이유덕. (2008). 직무관련 특성 및 조직지원과 직장-가정 갈등 간의 관계. 「인적자원개발 연구」, 11(2): 57-78.
- 송지원. (2015). 아버지의 휴직사용을 장려하는 스웨덴의 육아휴직제도. 「국제노동브리뷰」, 13(6): 78-85.
- 신경아 (2007). 산업화 이후 일·가족 문제의 담론적 지형과 변화. 「한국여성학」, 23(2): 5-45.
- _____. (2009). 일·삶의 균형(work-life balance)과 노동시간. 「민주사회와 정책연구」, 16호:

176-211.

- 안전행정부. (2014). 「대체인력뱅크 운영매뉴얼」.
- 안현미. (2010). 『일과 가족생활 양립의 정책 성격에 관한 한국·일본·스웨덴의 비교연구』. 박사학위논문. 중앙대학교 대학원.
- 양인숙·문미경. (2011). 「기업의 유연근무제 도입 실태 및 활성화 방안」. 서울: 한국여성정책연구원.
- 오문순. (2014). 출산휴가 및 육아휴직에 따른 대체인력 확보 방안. 「연수논총」, 32: 215-239.
- 유홍림·김미경 (2009). 지자체 여성공무원의 일·가정 양립지원을 위한 가족친화적·근로복지친화적 서비스 개발의 정책적 제안. 「한국인사행정학회보」, 8(3): 243-277.
- 윤소영·김하늬·고선강. (2009). 맞벌이 가정의 일·가정 균형을 위한 기업의 가족친화정책 실시, 활용 및 요구. 「한국가족자원경영학회지」, 13(1): 1-21.
- 윤희식. (2005). 가족정책의 성통합적 재구조화: 노동주체의 관점에 근거한 일과 가족의 양립을 중심으로. 「한국사회복지학」, 57(4): 291-319.
- 이규용·남재량·박혁·김은지. (2004). 「육아휴직 활용실태와 정책과제」. 세종: 한국노동연구원.
- 이삼식·최효진·정혜은. (2010). 「저출산정책 효과성 평가 연구」. 세종: 한국보건사회연구원.
- 이승욱. (2007). 일과 가정의 양립을 위한 육아기 근로시간 단축의 쟁점과 방향. 「노동리뷰」 3월호, 27: 95-102.
- 이유덕. (2011). 가족친화경영이 조직성과와 가정생활만족에 미치는 영향. 「인적자원관리연구」, 18(2): 71-83.
- 이재경·이은아·조주은. (2006). 기혼 취업 여성의 일·가족생활의 변화와 한계: 계층 간 차이를 중심으로. 「한국여성학」, 22(2): 41-79.
- 이정현. (2011). 「일·가정 양립지원정책의 개선에 관한 연구: 육아지원을 중심으로」. 석사학위논문. 건국대학교 대학원.
- 이정희. (2014). 일·가족 양립 문제의 시대적 변화에 대한 고찰. 「여성연구」, 86(1): 281-324.
- 이진. (2015). 공직 내 대체인력제도 현황과 개선방안, 일·가정양립의 해답, 대체인력활성화에서 차다. 「새누리당 국회의원 황인자 세미나자료」.
- 이진숙. (2008). 독일의 일·가족양립정책에 대한 연구. 「한독사회과학논총」, 18(3): 165-190.
- 인사혁신처. (2015). 「공무원 여초(女超)시대 열린다」. 보도자료. 7. 2.

- 정양숙. (1998). 「한국여성 노동관련 정책과정 연구: 남녀고용평등법 제·개정 과정을 중심으로」. 고려대학교 박사논문.
- 정영금. (2008). 가족자원경영학적 관점에서 본 일-가정 균형 정책에 대한 평가와 방향. 「한국가족자원경영학회지」, 12(2): 1-4.
- _____. (2009). 일-가정 균형과 관련된 법과 정책의 비교고찰. 「한국가족자원경영학회지」, 13(2): 85-105.
- 정형욱·안태윤. (2013). 「경기도 ‘육아휴직 대체인력뱅크’ 운영방안」. 경기도: (재)경기도 가족연성연구원.
- 최성일·유계숙. (2007). 가족친화적 기업정책이 근로자의 일·가정 조화, 인적자원 성과, 삶의 질에 미치는 효과에 관한 경로모형 검증. 「한국가족관계학회지」, 12(2): 1-26.
- 최영선. (2006). 「아동수당제고 도입방안에 관한 연구」. 박사학위논문. 공주대학교 대학원.
- 최영진. (2013). 일본의 저출산과 가족정책. 「한양법학」, 44: 215-243.
- 행정자치부. (2005). 「여성공무원 생애주기별 보직모델 개발 연구」.
- _____. (2013). 「대체인력뱅크(대체인력) 제도 개요」.
- _____. (2016). 「지방공무원 균형인사 운영지침」.
- _____. (2007-2016). 「행정자치통계연보」.
- _____. (2014-2016). 「지자체 여성공무원통계」.
- 한국경제. (2015). 「공직사회 '여초시대'...내년 여성 공무원 남성 추월」, 7. 2.
- 홍승아. (2009). 외국의 일가족양립정책의 최근 경향과 특성: 부모휴가정책을 중심으로. 「창조와 혁신」, 2(2): 75-104.
- 황수경. (2010). 일-생활 양립형 고용형태로서의 상용단시간근로 확대. 「젠더리뷰」, 한국여성정책연구원.
- 황수경·김훈·김인선·성지미·유계숙. (2008). 「파트타임 등 일·가정양립형 일자리 확대를 위한 정책대안 연구」. 세종: 한국노동연구원.

□ 국외논문

- Adams, M., Colette. D., and Geraldine G. (1996). Relationships of job and family involvement, family social support, and work-family conflict with job and life satisfaction, *Journal of Applied Psychology*. 81(4).
- Aryee, S. (1992). Antecedents and outcomes of work-family conflict among married professionals women; Evidence from Singapore, *Human Relations*, 45.
- Clark, C. (2000). Work/family Border Theory: Anew theory of work/family balance, *Human Relations* 53: 747-770.
- Comfort, D., Johnson, K. and Wallace, D. (2003). Part-time work and family-friendly, *Human Resources Development Canada, Statistics Canada*.
- Eaton, S. (2001). If you can use them: Flexibility policies, organizational commitment, and perceived performances, *industrial relations. Journal of Economy and Society*, 42(2).
- Grzywacz, J. G, and D. S. Carlson. (2007). Conceptualizing Work-family Balance: Implications for practice and research. *Advance in Developing Human Resources*. 9(4): 455-471.
- Kossek, E., and Ozeki, C.(1998). Work-family conflict, policies, and the job-life satisfaction relationship: A review and directions for OB/HR research. *Journal of Applied Psychology*, 83(2).
- Marks, Stephen and S. MacDermid. (1996). "Multiple Roles and the Self: a The theory of role balance." *Journal of Marriage and the Family*. 58: 417-432.
- OECD. (2002-2007). *Babies and Bosses, Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of findings for OECD countries*.
- OECD. (2016) OECD family database. Retrieved from <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>
- Rantanen, J., U. Kinnunen, S. Mauno and K.Tillemann. (2011). "Introducing Theoretical Approaches to Work-Life Balance and Testing a New Typology Among Professionals." S. Kaiser et al.(eds), *Creating Balance*, Springer-Verlag Berlin Hidelberg.
- Tiedje, L. B., C.B. Wortman, G. Downey, C. Emmons, M.Biernat, and E. Lang. (1990). "Woman with Multiple Roles: Role-compatibility perceptions, satisfaction and mental health, *Journal of Marriage and the Family*. 52(1): 63-72.

□ 사이트

고용노동부 정책홈페이지. <http://www.moel.go.kr/policyinfo>

공공기관 채용정보시스템. <http://job.alio.go.kr>

국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr>

대체인력뱅크 취업관리시스템. <http://matchingbank.career.co.kr>

인사혁신처 나라일터. <https://www.gojobs.go.kr>

일본무역진흥기구. <https://www.jetro.go.jp/kr>

e나라지표. <http://www.index.go.kr>

[부 록] 설문지

육아휴직 대체인력뱅크 제도 개선방안 설문조사

안녕하십니까? 바쁘신 중에도 설문에 응해주셔서 진심으로 감사드립니다. 저희 한국지방행정연구원 연구진은 현재 지자체 육아휴직 대체인력뱅크 제도 개선방안 연구를 수행하고 있습니다.

이 연구의 목적은 지자체 육아휴직 대체인력뱅크 제도 전반을 살펴봄으로써, 제도의 문제점들을 파악하고 이와 연계된 개선방안을 제시하는데 있습니다. 이에 저희 연구진은 지자체 대체인력뱅크 제도운영 실무를 담당하시는 선생님들의 고견을 듣고자 이 같은 설문을 개발하였습니다.

설문 상 질문항목에는 정답이 없으며, 질문을 읽으신 뒤 해당항목에 체크(✓) 또는 내용을 기입하여 주시기 바랍니다. 설문지의 모든 문항 하나하나가 저희 연구에서 매우 중요하오니, 다소 번거로우시더라도 빠짐없이 응답해주시기를 부탁드립니다.

수집 자료는 통계법 제33조에 의거하여 비밀이 보장되며 학술적 연구를 위한 통계목적 이외에는 사용되지 않습니다. 선생님께서 응답하신 내용은 오직 저희 연구목적으로만 활용되며, 개인 신상과 관련된 자료는 개별적으로 절대 공개되지 않습니다. 설문내용 및 답변과정에서 궁금하신 점은 아래 연락처로 문의해 주시면 성심껏 답해 드리겠습니다.

감사합니다.

▶ 조사관련 문의사항 : hsohn70@krila.re.kr

※ 응답요령

해당되는 항목에 체크(√) 하시거나 내용을 기입하여 주시기 바랍니다.

■ 일반현황

1. 귀 지자체의 경우, 인사혁신처가 제공하는 통합대체인력뱅크가 아닌 지자체 별도의 대체 인력뱅크를 운영하고 있습니까?

- ① 아니오, 운영하고 있지 않음(①)(☞ 18번으로 이동)
 ② 예, 운영하고 있음(②)(☞ 2번으로 이동)

2. 귀 지자체의 경우, 현재 대체인력뱅크를 통해 얻게 된 인력정보를 어떤 지자체들과 공유하고 있습니까?

- ① 전혀 공유하고 있지 않음(①)
 ② 기초지자체와 공유함(②)
 ③ 광역지자체와 공유함(③)

3. 귀 지자체의 경우, 대체인력뱅크 제도가 언제부터 운영되어 왔습니까?

()년 ()월부터

예: 2011년 3월부터

4. 현재 운영되는 대체인력뱅크 제도가 귀 지자체의 육아휴직 업무공백해소에 어느 정도 기여하고 있다고 생각되십니까?

매우 미흡	미흡	보통	기여	매우 기여
(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)

■ 지원체계

5. 귀 지자체의 경우, 대체인력뱅크의 원활한 운영을 위해 이와 관련된 자체법규(조례, 규칙)가 제정되어 있습니까?

- ① 아니요, 자체법규가 없음(①)
- ② 예, 자체법규가 있음(②)

6. 귀 지자체의 경우, 대체인력뱅크 운영을 위한 담당인력은 몇 명입니까?

1명	2명	3명	4명	5명이상
(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)

7. 귀 지자체의 경우, 대체인력뱅크를 운영하는데 있어서 상기 담당인력이 어느 정도로 충분하다고 생각되십니까?

매우 미흡	미흡	보통	충분	매우 충분
(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)

8. 대체인력뱅크 운영을 위한 귀 지자체의 예산은 연간 어느 정도입니까?

2천5백만원 이내	5천만원 이내	7천5백만원 이내	1억원 이내	1억원 이상
(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)

9. 귀 지자체의 경우, 대체인력뱅크를 운영하는데 상기 예산이 어느 정도로 충분하다고 생각되십니까?

매우 미흡	미흡	보통	충분	매우 충분
(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)

■ 운영체계

10. 귀 지자체의 경우, 육아휴직 대체인력모집이 육아휴직 사전예고제에 어느 정도로 연계되어 계획된다고 생각되십니까?

전혀 연계되고 있지 않음	미약하게 연계	보통	충실히 연계	매우 충실히 연계
(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)

11. 귀 지자체의 경우, 대체인력 채용 시 업무와 연관된 별도 실무교육이 어느 정도로 자주 실시되고 있습니까?

전혀 실시되고 있지 않음	선택적으로 약간 실시	보통	채용 시 대부분 실시	채용 시 항상 실시
(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)

12. 귀 지자체의 경우, 대체인력선발 심사위원의 수(2명 이상)가 어느 정도로 충분하다고 생각되십니까?

매우 미흡	미흡	보통	충분	매우 충분
(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)

13. 귀 지자체의 경우, 인력선발에 있어서 대체인력선발 심사위원들은 어느 정도로 충분한 전문성(지식과 경험)을 갖고 있다고 생각되십니까?

매우 미흡	미흡	보통	충분	매우 충분
(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)

14. 귀 지자체의 경우, 선발된 대체인력을 대상으로 어느 정도 자주 채용의사를 확인하고 있습니까?

전혀 확인하지 않음	1년에 1번 정도	6개월에 1번 정도	3개월에 1번 정도	1개월에 1번 이상
(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)

15. 육아휴직자와 대체인력자간의 사전 업무인수인계가 귀 지자체의 경우, 어느 정도로 충분히 이루어지고 있다고 생각되십니까?

매우 미흡	미흡	보통	충분	매우 충분
(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)

■ 환류체계

16. 귀 지자체의 경우, 대체인력 사후평가가 대체인력뱅크 제도개선에 어느 정도 연계되어 있다고 생각되십니까?

전혀 연계되고 있지 않음	미약하게 연계	보통	충실히 연계	매우 충실히 연계
(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)

17. 귀 지자체의 경우, 대체인력 사후평가가 어느 정도로 자주 실시되고 있습니까?

전혀 실시되고 있지 않음	선택적으로 약간 실시	보통	계약종결 시 대부분 실시	계약종결 시 항상 실시
(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)

18. 귀 지자체의 경우, 별도 대체인력뱅크가 운영되지 않는 가장 큰 이유가 무엇이라고 생각되십니까?

- ① 인사혁신처의 통합대체인력뱅크 활용선호()
- ② 업무공백해소를 위한 여타 수단 선호(e.g., 별도정원충원, 업무대행지정 등)()
- ③ 대체인력모집 자체의 어려움()
- ④ 대체인력뱅크 인력에 대한 조직의 거부감()
- ⑤ 대체인력뱅크 운영을 위한 인력·예산 등에 대한 지원의 부족()
- ⑥ 기타()

19. 상기 이유들로 인해 별도의 대체인력뱅크가 부재함에도 불구하고, 육아휴직 업무공백 해소를 위해서 귀 지자체의 경우 향후 별도의 대체인력뱅크가 어느 정도로 필요하다고 생각되십니까?

전혀 불필요	불필요	보통	필요	매우 필요
(①)	(②)	(③)	(④)	(⑤)

■ 응답자 일반사항

20. 질문자가 개별설문 이후 아래의 응답자 일반사항을 기재하여 주십시오.

20-1	소속자치단체	예: 대구광역시, 대구 달성군, 서울특별시 중구, 전남, 경기 용인시 등
20-2	소속부서	예: 총무과, 인사과, 자치행정과 등
20-3	성별	예: 남성 및 여성 중 선택
20-4	직책	예: 주무관, 사무관, 계장, 팀장, 과장 등
20-5	성명	예: 홍길동
20-6	연락처	예: 02-3488-7313, hsohn70@naver.com 등 전화번호 혹은 이메일 등

설문에 답변해 주셔서 대단히 감사합니다.

■ ■ Abstract

Improvement Plans For Local Governments' Substitute Human Resources Systems on Parental Leave - Focuses on 'Substitute Human Resources Pool Banks'

The government that faced the declining birthrate has established and conducted child care support policies while women's employment has steadily increased in public sector. In particular, in the case of parental leave, representative one of child care support policies, as women civil servants increase, parental leave users in public sector have roughly increased.

However, if parental leave frequently occurs, the blank of work will be generated within the organization, resulting in the serious problem that the overall organizational performance will be decreased. Therefore, substitute human resources are the focus of attention in the government's human resources management because the blank of work can be properly eliminated by utilizing substitute human resources.

In this context, we research the substitute human resources pool banks that are being operated to resolve the blank of work due to parental leave, mainly in the field of public sector, especially local governments. In doing so, we derive problems of the substitute human resources pool banks and suggest remedial measures improving current substitute human resources pool banks.

In order to achieve such research objectives, this research considers the concept, contents, the situations of local governments' substitute human resources pool banks. After that, the questionnaire survey is conducted in the four areas such as the general situation, the support system, the operating system and the feedback system of the local governments' substitute human resources pool banks.

Based on the results derived through such questionnaire survey, the following six remedial measures of this research are presented as follows. First of all, it is necessary to share information on substitute human resources among local governments. Secondly, it is necessary to discover the best practices for local governments' substitute human resources pool bank,

promote the best practices to all local governments throughout the country, and inform the public.

Thirdly, it is necessary to establish the rules to support the local governments' substitute human resources pool banks. Fourth, the careful management of substitute human resources is necessary. For management, it is necessary to have the appropriate list of substitute human resources.

The fifth thing is that we need the appropriate education for substitute human resources. Finally, Ministry of the Interior of the central government should play certain significant roles in order for local governments' substitute human resources pool banks to be effectively managed.