

여성공무원 육아휴직에 따른 대체인력의 확보방안

금 창 호*이 세 진**

< 목 차 >

- I. 문제의 제기
- II. 육아휴직과 대체인력의 유발요건
- III. 육아휴직에 따른 대체인력의 확보실태
- IV. 육아휴직에 따른 대체인력의 확보방안
- V. 결 론

여성인력의 활용증가와 출산율의 저조에 따라 육아휴직에 대한 관심이 새롭게 조명되고 있다. 그럼에도 불구하고, 대체인력의 원활한 확보가 담보되지 않으면서 육아휴직은 제도적 명맥만 유지하고 있는 실정이다. 이러한 문제는 그동안의 정책적 노력이 육아휴직의 제도구축에만 집중되었을 뿐 실제의 제도운영을 담보하는 대체인력의 확보에는 커다란 관심을 기울이지 않은 것에 기인한다. 따라서 본 논문은 여성인력구조를 파악하여 육아휴직에 따른 대체인력의 유발요건을 살펴본 후, 이에 입각하여 대체인력의 원활한 확보방안을 제시하고 있다. 즉, 대체인력의 유발요인을 최소화하는 원인지향적 대안과 대체인력의 수요가 발생한 후 이에 대한 적절한 처방으로서 결과지향적 대안 및 이의 운영 효과를 극대화하기 위한 운영 효율화 방안 등 세 가지 측면에서 각각 대안을 모색하고 있다.

□ 주제어 : 여성공무원, 육아휴직, 대체인력

* 한국지방행정연구원 수석연구원

** 선문대학교 행정학과 강사

I. 문제의 제기

최근 우리나라는 여성인력의 활용에 대한 두 가지 핵심적 과제에 직면하고 있다. 하나는 국가 경쟁력을 제고하기 위해서 여성인력의 활용을 보다 적극화하는 조치가 필요하다는 것이다. 여성인력의 활용제고는 여성인력의 노동시장 진입을 확대뿐만 아니라 국가 경쟁력을 제고하기 위한 고급 여성인력의 활용이라는 측면에도 초점이 있다. 이를 위한 정책적 조치로 남녀구분모집제 폐지, 여성채용 목표제도도입, 헌법재판소 군가산점 위헌결정 등 양성평등에 관한 다양한 시책들이 강구되어 왔다. 또한 이러한 시책들로 인하여 2004년 10월 통계청의 자료에 의하면, 15세 이상 여성인구 19,418천명중에서 9,841천명(50.6%)이 경제활동에 참여하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 여성인력의 경제활동 참여추세는 향후에도 점차 증가할 것으로 전망되고 있다.

다른 하나는 여성인력의 활용제고를 위해 요청되는 가정과 직업의 병행이 가능한 제도적 조치의 필요성이다. 여성인력의 활용제고를 위해서는 출산율의 감소와 출산에 따른 여러 가지 보호 및 지원 시책이 요청되고 있다. 통계청의 발표에 따르면, 2003년 우리나라의 출산율은 1.19%로 과거에 비해 점차 감소경향을 보이고 있을 뿐만 아니라 여타 국가에 비해서도 비교적 낮은 수준을 보이고 있다.¹⁾ 이와 같은 출산율의 감소현상은 결혼연령의 상향화와 출산에 대한 기피현상이라는 직접적인 원인 이외에도 여성인력의 노동시장 진입증가에도 불구하고 가정과 직업의 병행을 어렵게 하는 문화적 및 제도적 장애요인에 기인하고 있다. 따라서 출산율의 제고와 더불어 여성인력의 활용도를 높이기 위해서는 여성의 노동시장 진입을 촉진하면서도 출산율을 제고할 수 있도록 국가가 정책적인 측면에서 적극적인 지원시책을 추진할 필요가 있다. 이와 같은 요청에 부응하여 여성공무원 모성보호제도와 같은 적극적 시책들을 공공부문에서 선도적으로 추진하고 있는 실정이다.

그러나 여성의 공직분야 진입증가로 육아휴직(6개월 미만, 이후 육아휴직은 6개월 미만의 육아휴직을 포함)²⁾에 대한 잠재대상이 점차 확대됨으로써 이들의 육아휴직에 따른 대체인력의 확보가 시급한 실정이다. 여성공무원의 수는 1995년 27.3%에서 2003년 현재 34.0%

1) 동일시점의 비교는 아니지만, 각국의 출생율을 비교하여 보면 일본(1998년 기준)은 1.4, 미국(1997년 기준)은 2.0, 프랑스(1996년 기준)는 1.7 그리고 독일(1996년 기준)은 1.3을 기록하고 있다(UN, 각 연도).

2) 육아휴직은 3세 미만인 자녀를 양육하기 위하여 일정기간 휴직하는 제도로 통상 자녀 1인에 대하여 1년 이내의 휴직기간이 규정되고 있으나, 6개월 이상의 휴직 시에는 별도의 정원이 정해져 결원을 보충할 수 있으므로 여기에서의 육아휴직은 6개월 미만의 육아휴직으로 개념을 한정하고자 한다.

로 증가하였으며, 특히 하위직인 9급의 경우에는 48.2%로 전체의 절반수준에 이르고 있다. 더욱이 여성공무원이 하위직에 집중적으로 분포되어 있고, 8급 및 9급의 신규임용요건 중 연령 상한선이 32세인 점을 고려하면, 다수의 여성공무원이 가입대상으로 간주된다. 따라서 여성인력의 효과적 활용을 위해서는 육아휴직에 따른 대체인력의 원활한 확보가 선행될 필요가 있다.

상기와 같은 필요성에 따라 여기서는 여성공무원의 육아휴직에 따른 업무공백을 효과적으로 해소하기 위한 대체인력의 확보방안을 모색해보고자 한다. 연구의 범위는 국가공무원과 지방공무원을 포괄하며, 연구방법으로는 주로 정부의 통계자료와 외국의 관련제도를 분석 및 고찰하는 문헌조사를 활용하고자 한다.

II. 육아휴직과 대체인력의 유발요건

1. 육아휴직의 의의와 대체인력 활용목적

육아휴직제도는 남녀 근로자가 계속 피고용자의 신분을 유지하면서 출산휴가 직후 일정기간 자녀의 양육을 위해 직무에 종사하지 않는 제도를 의미한다.³⁾ 즉, 육아휴직제도는 여성의 건강과 모성보호에 주요한 관심을 가지는 출산휴가제도와는 달리, 아동양육을 지원하는 것을 목표로 하는 휴직제도이다. 이에 따라, 남성과 여성 모두가 육아휴직을 사용할 수 있도록 되어 있다. 또한 육아휴직을 사용하는 이유로 근로자를 해고하지 못하도록 법제화되어 있으며, 고용보장 외에도 많은 국가들에서는 휴직기간동안 일정한 현금급여를 제공하고 있다(이규용 외, 2004: 4-5).

우리나라의 경우에는 제1-2차 근로여성복지기본계획⁴⁾(1994-200년)에 모성보호확대를 위한 제도가 포함 및 추진되었고, 1995년 세계화추진위원회에서 여성의 사회참여 10대 과제 중 하나로 모성보호비용의 사회분담체제 확립이 모색되는 등 모성보호비용의 사회적 분담

3) ILO에 따르면, 대부분의 국가들에서 육아휴직제도는 다음과 같은 세 가지의 특성을 내포하고 있다. 첫째, 남성 및 여성 근로자 모두가 사용이 가능하고, 둘째, 출산휴가와와는 별개의 휴직제도이며, 셋째, 휴직기간 동안 고용이 보장된다는 점이다(Bolle, 1997).

4) 제1차 근로여성복지기본계획은 「남녀고용평등법」 제5조 ‘근로여성복지기본계획’에 의해 수립되었고, 이후 1995년 12월에 제정된 「여성발전기본법」 제7조의 ‘여성정책기본계획’ 수립 법조항에 의하여 남녀고용평등법뿐만 아니라 여성발전기본법 내 근로여성에 관한 정책추진계획의 일환으로 추진되었다(김엘림, 1996).

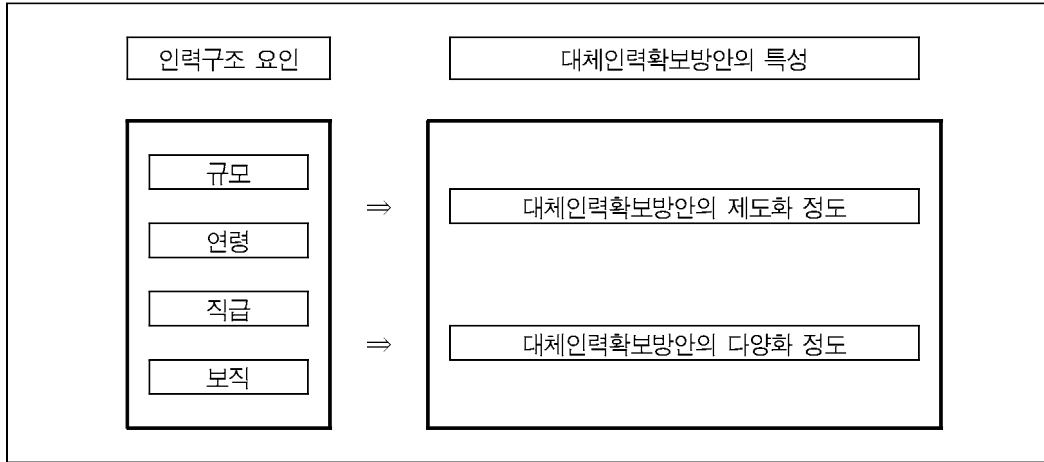
에 관한 관심과 관련연구들이 지속적으로 진행되어 왔다. 이러한 노력의 결과로 2001년 11월 1일부터 모성보호 관련법인 근로기준법, 남녀고용평등법 및 고용보험법이 개정 및 시행되면서 산전후휴가급여 및 육아휴직급여제도가 도입되었다. 이러한 육아휴직제도는 다양한 목적을 함축하고 있는 바, 예를 들면, 여성의 노동시장 참여지원 및 직장가정의 양립(OECD, 2001), 출산장려와 아동복지 제고(Moss & Deven, 1999; Hass, 1992; Lohkamp-Himmighofen & Dienel, 2000), 남성의 가족책임 분담과 성 평등의 달성(이규용 외, 2004) 등을 지적할 수 있다.

한편, 육아휴직제도의 효과적 활용에는 대체인력의 확보가 반드시 전제조건으로 자리잡고 있다. 육아휴직에 따른 대체인력의 활용은 여성인력의 효과적 활용을 촉진하는 동시에 육아에 따른 어려움을 해소함으로써 여성공무원으로 하여금 가정과 직업의 병행을 보장하기 위한 것에 근본목적이 있다. 또한 육아휴직에 따른 대체인력을 효과적으로 확보함으로써 업무공백을 적절히 해소하는 동시에 육아휴직의 활용도를 보다 높일 수 있다.

2. 대체인력의 유발요건

육아휴직에 따른 대체인력은 원칙적으로 육아휴직의 신청으로부터 그 필요성이 발생된다. 다만, 이를 여성공무원에 국한할 경우 육아휴직에 따른 대체인력의 유발은 인력구조와 밀접한 관계를 갖게 된다. 흔히 인력구조는 인력의 수량적 규모, 배치형태, 역량수준 등 인력관리 기본요소들의 양태를 말한다(금창호 외, 2003). 이와 같은 인력구조는 현재적 수준 또는 형태에 따라 조직의 총체적 성과를 결정하는 중요한 요인으로 작용하며, 따라서 여성공무원의 인력구조는 충원, 승진, 배치, 교육 등 여성공무원의 효율적 인력관리의 목표수립 및 실천을 위한 기본적 자료를 제공하는 역할을 한다. 즉, 여성공무원의 인력구조가 어떠한 형태 또는 수준에 있는가에 따라서 향후 여성공무원의 인력관리 방안이 결정된다는 것이다.

여성공무원의 인력구조가 여성공무원의 육아휴직에 따른 대체인력의 확보와 관련해서는 다음과 같은 영향관계를 가지고 있다(<그림 1> 참조). 즉, 여성공무원 인력구조의 핵심적 요건인 규모, 직급 및 보직분포, 연령 등이 대체인력의 유발요건으로 작용을 하며, 따라서 이들의 양태에 따라 대체인력의 확보방안이 차별화될 필요가 있다.



<그림 1> 인력구조와 대체인력 확보간 관계

1) 여성공무원의 인력규모

전체 공무원 중에서 여성공무원이 점유하는 비율은 연도별로 매년 증가하는 추세를 보여 주고 있다(<표 1> 참조). 2003년 12월말 현재 행정부·입법부·사법부 등을 포함한 여성공무원의 총수는 302,830명으로 전체공무원의 34.0%를 차지하고 있다. 또한 절대적 규모에서도 1995년 246,468명에서 2003년 302,830명으로 8년이 경과한 후에 무려 56,362명이 증가한 것으로 나타나고 있다. 이처럼 여성공무원이 증가하는 현상은 그 동안 공직의 남녀구분모집제 폐지('89), 여성채용목표제 시행('96~2002), 군가산점 위헌결정('99) 등 정부의 정책적 노력이 작용한 것으로 보인다.

<표 1> 여성공무원의 추이

(단위 : 명)

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
전체	903,823	913,104	923,714	888,217	865,650	849,152	859,329	869,030	891,949
여성	246,468	253,917	265,162	263,853	258,347	267,647	282,028	286,074	302,830
(%)	27.3	27.8	28.7	29.7	29.8	31.5	32.8	32.9	34.0

자료: 행정자치부, 「통계연보」, 각 연도.

2) 여성공무원의 직급별 인력구조

여성공무원의 지속적 증가에도 불구하고, 직급별 인력구조를 보면 대체적으로 하위직에 집중적으로 분포하고 있다. 2004년 현재 관리직에 해당되는 5급 이상의 여성공무원은 총 1,455명으로 전체 31,978명의 4.6%에 불과하고, 6급 이하의 여성공무원은 총 70,602명으로 전체 248,977명의 28.4%를 차지하고 있다. 또한 일반직 여성공무원 전체 72,057명 중에서 7급, 8급 및 9급이 63,151명으로 87.6%를 차지하고 있다(<표 2> 참조).

<표 2> 여성공무원의 직급별 분포현황

(단위: 명)

구분	합계	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급
전체	280,955	78	448	1,126	7,114	23,212	69,295	99,553	254,963	25,166
여성	72,057	1	3	17	231	1,203	7,451	28,717	22,315	12,119
(%)	25.6	1.3	0.7	1.5	3.2	5.2	10.8	28.8	40.6	48.2

주: 일반직 중 연구직, 지도직 제외

자료: 행정자치부, 「2004 행정자치통계연보」, 2004: 211.

3) 여성공무원의 직종별 및 보직별 인력구조

여성공무원의 직종별 및 보직별 인력구조는 여성공무원의 수평적 분포도를 나타내는 것으로 우선 전체 여성공무원을 대상으로 직종별 분포를 보면, 전체 공무원 중 여성공무원의 직종별 분포는 특정직종에 편중되어 있는 현상을 보이고 있다. 2004년 현재 전체 여성공무원 302,830명 중 가장 많이 배치되어 있는 직종은 특정직으로 181,690명이며, 그 다음으로 일반직이 74,062명, 기능직 41,487명 순으로 나타나고 있다(<표 3> 참조).

<표 3> 여성공무원의 직종별 현황

(단위: 명)

구분	계	여성수	비율
일반직	281,652	74,062	25.4
특정직	437,822	181,690	41.5
기능직	145,913	41,481	28.4
정무직	359	8	2.2
별정직	10,448	3,751	35.9
계약직	2,844	1,147	40.3
고용직	2,911	691	23.7
계	891,949	302,830	34.0

자료 : 행정자치부, 「2004 행정자치통계연보」, 2004: 211.

4) 여성공무원의 연령별 인력구조

여성공무원의 연령별 인력구조는 국가직 공무원의 경우 관련자료의 획득이 어려워, 여기에서는 지방직 공무원만을 대상으로 분석하고 있다. 지방직 여성공무원의 전체 평균연령은 35.6세로 생물학적 측면에서는 가입대상군에 포함되는 수치이고, 직종별로는 일반직과 기능직 및 특정직에 가입대상 여성공무원이 다수가 분포되고 있다. 보다 구체적으로 살펴보면, 전체 지방직 여성공무원 56,728명중에서 생물학적으로 가입대상군에 포함되는 40세 이하가 43,562명으로 77%를 점유하고 있다(<표 4> 참조). 물론, 가입대상군에 포함되는 여성공무원이 반드시 출산 가능성이 있다고 간주하기는 어려우나, 육아휴직의 잠재적 대상군임은 분명하므로 이들의 규모를 감안하여 대체인력의 확보방안을 고려하여야 할 것이다.

<표 4> 여성공무원의 연령별 현황

(단위 : 명)

구분	20세이하	21-30세	31-40세	41-50세	51-60세	60세이상	평균연령
일반직	1	8,835	23,573	8,147	1,473	-	35.5
특정직	1	539	375	97	12	1	30.9
기능직	4	2,023	6,559	1,667	277	-	35.2
정무직	-	-	-	1	-	1	52.5
별정직	2	125	918	1,099	248	1	41.1
계약직	-	165	272	101	20	19	35.4
고용직	5	128	37	2	-	-	27.2
계	13	11,815	31,734	11,114	2,030	22	35.6

자료 : 행정자치부, 「2003 행정자치통계연보」, 2003: 304.

3. 여성공무원 인력구조의 합의

상기에서 여성공무원의 인력구조를 규모, 직급, 직종 및 보직, 연령 등의 4가지 측면에서 분석하여 보았다. 여성공무원의 인력규모는 전체 공무원 대비 32.9%를 점유하고 있고, 나아가 매년 1%정도의 증가추세를 보임에 따라 육아휴직에 따른 대체인력의 확보 필요성이 높아지고 있는 실정이다. 여성공무원의 평균연령은 35.6세이고, 실제 가입대상군에 포함되는 비율이 전체의 77%를 점유하고 있어 인력규모와 더불어 대체인력의 확보 필요성을 증가시키고 있다. 여성공무원의 직급별 분포도는 일반직 여성공무원 전체 72,057명중에서 7급, 8급 및 9급이 63,151명으로 87.6%를 점유하고 있어 대체인력 확보방안의 강구 시에 업무의 난이도가 심각한 장애요인으로 작용되지 않을 것으로 판단된다. 여성공무원의 직종별 및 보직별 분포도에서는 특정직의 비중이 높고, 일반직의 경우 민원업무의 담당비율이 높은 것으로 보아 대체인력의 확보방안을 강구할 시에 직종별 및 보직별 차별적 방안이 고려되어야 한다.

결국, 현행의 여성공무원 인력구조가 합축하고 있는 의의는 여성공무원의 육아휴직에 따른 대체인력의 확보 시에 다음과 같은 점들에 보다 유의할 필요성을 제시하고 있다. 우선 여성공무원의 수량적 규모가 점차 확대되고, 더욱이 가입대상군에 포함되는 연령대가 다수를 차지하고 있다는 점을 감안할 때, 육아휴직의 활용도는 향후 지속적으로 증가할 것이고, 따라서 제도화된 대체인력의 확보방안이 조속히 강구되어야 한다는 것이다. 한편, 여성공무원의 직급별 분포가 하위직 편중현상을 보이고 있으며, 직종별 분포는 특정직 편중현상을 그리고 보직별 분포는 민원업무 편중현상을 보이고 있으므로 대체인력의 확보방안을 강구할 시에 업무난이도에 비해 직종별 부합성을 고려한 다양화 방안을 모색할 필요가 있다는 것이다.

<표 5> 여성공무원 인력구조 특성의 종합

구 분	특 성
여성공무원의 규모	- 점증적 확대
여성공무원의 연령	- 가입연령대
여성공무원의 직급	- 하위직 편중
여성공무원의 보직	- 특정직위 편중

Ⅲ. 육아휴직에 따른 대체인력의 확보실태

1. 육아휴직의 법제적 실태

1) 육아휴직의 개요

육아휴직제도는 양육을 받아야 할 영·유아가 있는 남성 또는 여성 공무원이 일정기간 그 영·유아의 양육을 위하여 휴직할 수 있는 법적인 보장장치이다. 육아휴직은 1995년 1월 1일 최초로 도입 및 시행된 것으로 국가공무원법과 지방공무원법, 교육공무원법에서 각각 관련내용을 규정하고 있으며, 행정자치부는 육아휴직을 보다 실질적인 제도로 정착시키기 위하여 국가공무원법과 지방공무원법을 개정하여 육아휴직대상자녀의 연령을 1세 미만에서 3세 미만으로 확대하고, 임신시에도 휴직할 수 있도록 하고 있다.

<표 6> 육아휴직 신청근거

구 분	조 항	내 용
국가공무원법	제71조② 4	자녀(휴직신청당시 3세미만인 자녀에 한한다)를 양육하기 위하여 필요하거나 여자공무원이 임신 또는 출산하게 된 때
지방공무원법	제63조② 4	자녀(휴직신청당시 3세미만인 자녀에 한한다)를 양육하기 위하여 필요하거나 여자공무원이 임신 또는 출산하게 된 때
교육공무원법	제44조① 7	자녀(휴직신청당시 1세미만인 자녀에 한한다)를 양육하기 위하여 필요하거나 여교원이 임신 또는 출산하게 된 때

2) 육아휴직의 기간

휴직기간은 국가공무원법과 지방공무원법에서는 1년 이내, 교육공무원법은 1년 이내로 하되 여교원의 경우 임용권자는 2년의 범위내에서 그 휴직기간을 연장할 수 있도록 차이를 두고 있다. 특히, 국가공무원법과 지방공무원법의 개정을 통해 「자녀 1인에 대하여 1년 이내」로 명확히 규정함에 따라 자녀수에 관계없이 각 자녀당 1년 이내의 육아기간이 보장될 수 있도록 하고 있다. 민간근로자는 영아가 생후 1년이 되는 날을 경과할 수 없기 때문에 여성의 경우 최대 10.5개월(출산후 45일 제외), 남성의 경우 12개월이 가능하다.

<표 7> 육아휴직기간

구 분	조 항	내 용
국가공무원법	제72조 7	제71조② 4의 규정에 의한 휴직기간은 자녀 1인에 대하여 1년 이내로 한다
지방공무원법	제64조 7	제63조② 4의 규정에 의한 휴직기간은 자녀 1인에 대하여 1년 이내로 한다
교육공무원법	제45조 6	제44조① 7의 사유로 인한 휴직기간은 1년 이내로 한다. 다만, 여교원의 경우 임용권자는 2년의 범위 내에서 그 휴직기간을 연장할 수 있다

3) 육아휴직의 허가

육아휴직이 신청되면, 임용권자는 특별한 사정이 없는 한 반드시 휴직을 명하도록 하고 있다. 즉, 종전에는 임용권자가 업무형편이나 기타 사정으로 육아휴직 허가여부를 결정하는 임의규정이었으나, 1999년 12월 31일부터는 대통령령이 정하는 특별한 사정이 없는 한 휴직을 명하여야 하는 강제규정으로 전환되었다.

<표 8> 육아휴직허가의 강제규정

구 분	조 항	내 용
국가공무원법	제71조② 4	자녀(휴직신청 당시 3세미만인 자녀에 한한다)를 양육하기 위하여 필요하거나 여자공무원이 임신 또는 출산하게 된 경우에는 대통령령이 정하는 특별한 사정이 없는 한 휴직을 명하여야 한다
지방공무원법	제63조② 4	자녀(휴직신청 당시 3세미만인 자녀에 한한다)를 양육하기 위하여 필요하거나 여자공무원이 임신 또는 출산하게 된 경우에는 대통령령이 정하는 특별한 사정이 없는 한 휴직을 명하여야 한다
교육공무원법	제44조① 7	자녀(휴직신청 당시 1세미만인 자녀에 한한다)를 양육하기 위하여 필요하거나 여교원이 임신 또는 출산하게 된 경우에는 본인이 원하는 경우 휴직을 명하여야 한다

4) 인사상 처우 및 근속기간

육아휴직에 따른 인사상 불이익을 예방하기 위한 규정을 명문화하고 있다. 즉, 육아휴직을 이유로 인사상 불리한 처우를 하지 못하도록 국가공무원과 지방공무원은 그 휴직기간의 5할에 해당하는 기간을 호봉간의 승급에 산입하도록 한 규정을 삭제하고, 공무원보수규정을 개

정하여 육아휴직기간을 호봉승급기간에 전부 반영하도록 하고 있다. 또한 교육공무원(교원)은 휴직기간 중 최초 1년 이내의 기간은 근속기간에 산입하도록 하고 있다.

<표 9> 인사상 처우 및 근속기간

구 분	조 항	내 용
국가공무원법	제71조 ③	②항 4호의 규정에 의한 휴직을 이유로 인사상 불리한 처우를 하여서는 아니된다(…그 휴직기간의 5월에 해당하는 기간을 …산입한다. 삭제)
지방공무원법	제63조 ③	②항 4호의 규정에 의한 휴직을 이유로 인사상 불리한 처우를 하여서는 아니된다(…그 휴직기간의 5월에 해당하는 기간을 …산입한다. 삭제)
교육공무원법	제44조 ④	①항 7호의 규정에 의한 휴직을 이유로 인사상 불리한 처우를 하여서는 아니되며, 동호의 휴직기간중 최초1년 이내의 기간은 근속기간에 산입한다

5) 육아휴직수당

육아휴직에 따른 경제적 손실을 보상하기 위하여 수당의 현실화를 도모하고 있다. 즉, 2001년부터 육아휴직수당을 신설하여 휴직중인 공무원에게 매월 20만원을 지급하기 시작하였으며, 2003년부터는 고용보험법의 개정에 따라 일반근로자와 형평성을 맞추기 위하여 개정된 공무원수당등에관한규정 및 지방공무원수당등에관한규정에 의거하여 10만원이 인상된 월 30만원의 육아휴직수당이 지급되고 있다.

<표 10> 육아휴직수당

구 분	조 항	내 용
공무원수당등에 관한규정	제11조 3	① 자녀를 양육하기 위하여 30일 이상 휴직한 공무원에 대하여 월 30만원의 육아휴직수당을 지급한다 ② 제1항의 규정에 의한 육아휴직수당의 지급기간은 휴직일로부터 최초 1년 이내로 한다 (2003년 1월 1일부터 적용)
지방공무원수당등에 관한규정	제11조 2	① 자녀를 양육하기 위하여 30일 이상 휴직한 공무원에 대하여 월 30만원의 육아휴직수당을 지급한다 ② 제1항의 규정에 의한 육아휴직수당의 지급기간은 휴직일로부터 최초 1년 이내로 한다. (2003년 1월 1일부터 적용)

6) 결원의 보충

육아휴직에 따른 업무공백 및 잔여인력의 업무 과부하를 위하여 결원의 보충이 가능하도록 하고 있다. 즉, 육아휴직이 6개월 이상일 때 국가공무원 및 지방공무원의 경우 별도정원이 인정되어 결원을 보충할 수 있으며, 교육공무원(교원)은 후임자의 보충이 필요한 때 기간을 정하여 기간제 교원을 임용할 수 있다.

<표 11> 육아휴직자 결원보충

구 분	조 항	내 용
국가공무원법	제43조①	6월 이상 휴직한 경우에는 휴직일로부터 당해 휴직자의 직급에 해당하는 정원이 따로 있는 것으로 보고 결원을 보충할 수 있다
지방공무원법	제41조①	6월 이상 휴직한 경우에는 휴직일로부터 당해 휴직자의 직급에 해당하는 정원이 따로 있는 것으로 보고 결원을 보충할 수 있다
교육공무원법	제32조① 1	휴직하게 되어 후임자의 보충이 필요한 때 예산의 범위안에서 교원의 자격을 가진 자중에서 교원을 임용할 수 있다

2. 육아휴직의 대체인력 확보실태

1) 대체인력 확보추이

육아휴직에 따른 대체인력의 확보실적을 통계자료 획득이 가능한 연도를 중심으로 살펴보면, 아래의 <표 12>와 같다. 2001년도에는 1,188명의 육아휴직자에 대하여 344명을 대체인력으로 확보하여 28.7%를 기록하고 있다. 또한 2002년도에는 1,854명의 육아휴직자에 대하여 1,089명을 대체인력으로 확보하여 58.7%의 대체율을 보이고, 2003년에는 2,009명의 육아휴직자에 대하여 1,214명의 대체인력을 확보하여 60.4%의 대체율을 보이고 있다. 이와 같은 결과에 비추어 보면, 매년 육아휴직의 활용비율도 증가하지만, 더불어서 대체인력의 확보율도 높아지는 것으로 나타나고 있다.

<표 12> 육아휴직 대체인력 확보주이

구 분	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
이용자 수	603	944	1,188	1,854	2,009
대체자 수	-	-	344	1,089	1,214
대체율	-	-	28.7	58.7	60.4

자료: 행정자치부, 「행정자치통계연보」, 각 연도.

2) 대체인력 확보율

2003년 현재 육아휴직에 따른 대체인력의 확보율을 살펴보면, 6개월 미만의 육아휴직의 경우에는 36.3%를 그리고 6개월 이상의 육아휴직의 경우에는 67.1%의 대체인력 확보율을 보여 6개월 이상의 육아휴직의 대체율이 월등히 높게 나타나고 있다(<표 13> 참조). 이와 같은 현상은 6개월 이상의 육아휴직의 경우 별도정원이 인정되고 있는 현행 제도에 기인하는 것으로 간주할 수 있다. 다만, 6개월 미만의 육아휴직에서 국가공무원보다 지방공무원의 대체인력 확보율이 높게 나타나고 있는 바, 이에 대한 원인규명이 이루어지고 나아가 대체인력 확보방안에 반영될 필요가 있을 것이다.

<표 13> 육아휴직의 대체인력 확보율(2003년)

기관별	6개월 미만			6개월 이상		
	신청자수	대체인원	대체율	신청자수	대체인원	대체율
계	435	158	36.3	1,574	1,056	67.1
국가공무원	195	32	16.4	707	453	64.1
지방공무원	240	126	52.5	867	603	69.6

자료: 행정자치부, 「2004 행정자치통계연보」, 2004: 220-223.

3) 행정기관별 대체인력 확보실태

국가기관별 육아휴직 대체인력 확보실태를 보면, 각 국가기관별로 6개월 미만보다 6개월 이상의 육아휴직에서 대체인력 확보율이 전반적으로 높게 나타나는 것은 전술한 바와 같다. 다만, 국가기관별로 대체율에서 다소의 차이가 있고, 더욱이 일부 기관들 즉, 사법부 및 중앙선거관리위원회에서 대체인력을 전혀 확보하지 못하고 있는 사례들도 나타나고 있다. 그리고 행정부의 경우에도 6개월 이상의 육아휴직에 비하여 6개월 미만의 경우에 대체율이 매우 저조한 실정이다.

<표 14> 국가기관별 육아휴직 대체인력 확보실태(2003년)

기관별	대상자수	6개월 미만			6개월 이상		
		신청자수	대체인원	대체율	신청자수	대체인원	대체율
계	33,463	195	32	16.4	707	453	64.1
입법부	215	2	1	50	11	7	63.6
사법부	1817	14	-	-	84	84	100
헌법재판소	28	-	-	-	-	-	-
중앙선거관리위원회	159	2	-	-	3	3	100
행정부	31,244	177	31	17.5	609	359	58.9

자료: 행정자치부, 「2004 행정자치통계연보」, 2004: 220.

한편, 지방자치단체의 육아휴직 대체인력의 확보실태는 지방자치단체의 대체인력 확보실태도 전술한 국가기관들과 마찬가지로 전체규모에서는 6개월 이상의 육아휴직의 경우에 보다 높게 나타나고 있다(<표 15> 참조). 다만, 개별 지방자치단체별로 대체율의 편차는 매우 크게 나타나고 있는 바, 6개월 이상의 육아휴직에서 대전과 제주는 대체율 100.0%를 기록하고 있음에 비하여 광주와 경북은 20%대의 대체율을 보이고 있다. 이와 같은 현상들은 육아휴직자의 규모도 일정수준 영향을 미치겠지만, 보다 근본적으로는 개별 지방자치단체들의 대체인력 확보노력에 그 원인이 있는 것으로 간주된다.

<표 15> 지방자치단체의 육아휴직 대체인력 확보실태(2003년)

기관별	대상자수	6개월 미만			6개월 이상		
		신청자수	대체인원	대체율	신청자수	대체인원	대체율
계	18,868	240	126	52.5	867	603	69.6
서울	4,364	57	17	29.8	275	166	60.4
부산	1,333	14	6	42.9	83	70	84.3
대구	345	7	1	14.3	34	25	73.5
인천	947	16	14	87.5	73	60	82.2
광주	482	-	-	-	19	5	26.3
대전	308	3	3	100	9	9	100
울산	139	1	1	100	9	6	66.7
경기	2,040	33	16	48.5	176	144	81.8
강원	1,175	6	4	66.7	16	12	75.0
충북	726	9	2	22.2	10	5	50.0
충남	996	3	-	-	32	17	53.1
전북	965	4	-	-	19	7	36.8
전남	1,650	28	6	21.4	38	26	68.4
경북	1,848	7	4	57.1	26	5	19.2
경남	992	52	52	100	23	21	91.3
제주	548	-	-	-	25	25	100

자료: 행정자치부, 「2004 행정자치통계연보」, 2004: 223.

3. 대체인력 확보의 문제점

1) 육아휴직관련법제 측면

육아휴직에 따른 대체인력의 확보는 공무원의 신분제에 따라 다소 다르게 규정하고 있다. 국가공무원의 경우에는 6개월 이상을 휴직하게 되면, 휴직일로부터 당해 휴직자의 직급에 해당하는 정원이 따로 있는 것으로 보고 결원을 충원할 수 있도록 하고 있다. 지방공무원의 경우에는 전술한 국가공무원과 마찬가지로 6개월 이상을 휴직하게 되면, 별도의 정원으로 인정하여 충원이 가능토록 하고 있다. 교육공원의 경우에는 국가공무원 및 지방공무원과 달리 특정의 휴직기간을 기준으로 별도의 정원이 책정되는 것이 아니라 예산의 범위 안에서 대체인력을 확보할 수 있도록 하고 있다. 상기와 같은 현재의 관련법제에 따르면, 국가공무원과 지방공무원의 경우에는 6개월 이상의 휴직과 교육공원의 경우 충분한 예산이 확보되면, 대체인력의 확보에 커다란 문제가 없는 것으로 판단된다. 다만, 육아휴직의 경우에 국가공무원과 지방공무원의 6개월 미만의 휴직 및 교육공무원의 불충분 예산확보 시에는 대체인력의 확보가 현안이 될 수 있고, 더욱이 이와 같은 문제들이 육아휴직을 보다 적극적으로 활용하는데 장애요인으로 작용할 가능성도 매우 크다는 것이다.

2) 대체인력확보 실태 측면

2001년 모성보호관련법률의 개정에 따라 육아휴직이 종래에 비하여 보다 적극적으로 시행되고, 따라서 업무공백을 해소하기 위한 대체인력의 확보방안이 각 행정기관별로 주요한 현안과제로 대두되고 있다. 따라서 각 행정기관별로 육아휴직에 따른 대체인력을 확보하기 위한 다양한 방법들을 강구 및 시행하고, 이를 통해 업무공백을 다소 해소하고 있으나 현행의 각종 대체인력 확보방안들은 여러 가지 한계에 직면하고 있어 이에 따른 문제들이 적지 않다. 첫째, 육아휴직을 적극적으로 활용하기에는 많은 장애가 있다. 현행의 각종 대체인력 확보방안들이 내포하고 있는 가장 큰 문제점은 방안들의 자체적 결함보다 이에 따른 부정적 파생효과에 있다. 즉, 대체인력의 확보방안이 효과적이지 못하고, 그에 따라 육아휴직에 따른 업무부담이 잔여 동요들에게 분담됨으로써 실제 해당자들의 육아휴직의 적극적 활용이 저해되고 있다. 현재 육아휴직의 활용도는 3% 정도의 매우 저조한 수준에 그치고 있는 실정이다. 따라서 대체인력의 확보여부가 육아휴직을 신청하는데 특별한 장애요인이 되지 않도록 개선될 필요가 있다. 둘째, 법적 기반의 취약성을 들 수 있다. 현행의 육아휴직에 따른 대체인력 확보방안들은 확고한 법적 기반을 갖추지 못함으로써 적절한 강제력이 수반되지 못하고

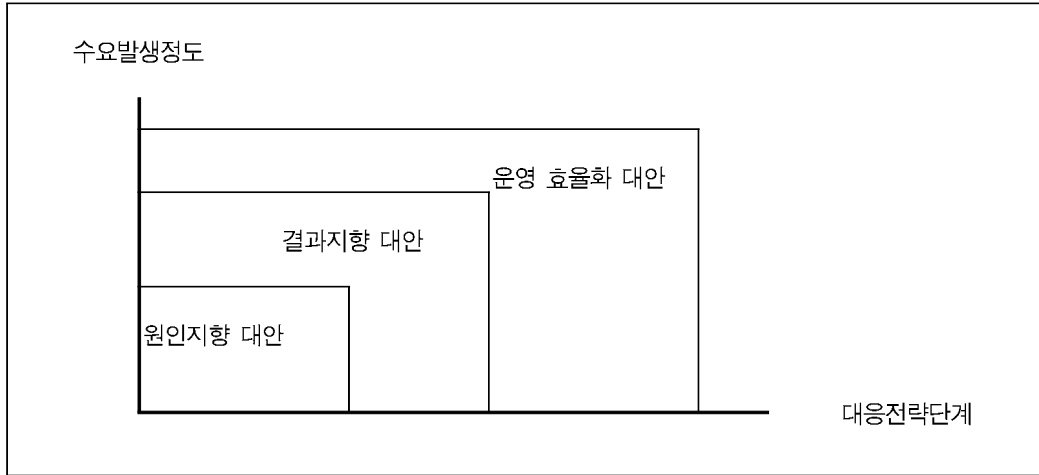
있는 실정이다. 일부 지방자치단체의 경우 복무조례를 개정하여 법적 기반을 갖추기 위한 노력을 경주하고 있으나, 이러한 사례가 행정기관 전반으로 확대되지 못하고 있다. 따라서 대체인력의 확보가 적정한 수준에 이르기 위해서는 현재와 같이 임시적 방안에 의하여 대체인력이 확보되기보다는 법적 테두리 안에서 확보될 수 있도록 하는 개선조치가 있어야 할 것이다. 셋째, 휴직자의 특성이 반영되지 못하다는 점 또한 문제점으로 들 수 있다. 현행 육아휴직자의 직급 및 보직 등에 비추어 보면, 업무의 난이도가 높지 않아 대체 용이성이 비교적 큰 것은 사실이다. 이에 따라 현행의 각종 대체인력 확보방안들은 자격요건으로 행정 유경험자를 규정하고 있으나, 실제 육아휴직자들의 업무특성을 심도 있게 고려하여 대체인력을 충원하고 있는 것은 아니다. 그러나 업무의 원활한 수행을 위해서는 가급적 육아휴직자의 담당업무를 충분히 고려하여 대체인력의 충원에 반영될 필요가 있다. 마지막으로 재원확보의 미흡을 들 수가 있다. 적정한 대체인력 확보방안의 강구와 이의 효과적 실천을 위해서는 무엇보다 소요재원의 충분한 확보가 관건이다. 그러나 실제로 다수의 지방자치단체가 대체인력의 미확보 요인으로 충분한 예산의 미확보를 지적하고 있다. 그럼에도 불구하고, 이에 대한 대비책이 마련되고 있지 않아 우선적으로 각 행정기관의 장들이 이에 대한 보다 많은 관심을 기울여야 할 것이고, 필요재원에 대한 중앙정부의 지원방안도 강구할 필요가 있을 것이다.

IV. 육아휴직에 따른 대체인력의 확보방안

1. 기본방향

육아휴직에 따른 대체인력의 확보방안은 대체인력에 관한 수요발생과 이에 대한 대응방안의 모색이라는 구조 하에서 출발할 필요가 있다. 앞에서 살펴본 대체인력의 수요발생의 원인 및 양태의 기본 요소들은 다음과 같은 구조를 내포하고 있다. 즉, 원인요소에서는 여성인력 규모의 점증, 가임연령대의 집중, 하위직 편중 및 특정보직의 편중 등의 특성을 보이고 있으며, 양태요소에서는 규모증대 및 편중현상 등의 특성을 나타내고 있다.

이러한 점들에 비추어 보면, 육아휴직에 따른 대체인력의 확보방안은 다음과 같은 세 가지 측면에서 접근될 필요가 있다. 첫째, 원인 지향적 대안모색으로 대체인력의 필요성을 유발하는 수요발생을 최소화하는 노력이다. 둘째, 결과 지향적 대안모색으로 수요발생의 억제 노력에도 불구하고 초래된 수요에 전략적으로 대처하는 노력이다. 셋째, 운영 효율화 대안모색으로 강구된 대안의 효율적 운영을 도모하기 위한 노력이다.



<그림 2> 대체인력 확보방안의 기본방향

2. 원인지향적 대안

1) 보직편중의 시정

보직편중의 시정은 원인지향적 대안으로 고려할 수 있는 가장 핵심적인 방안으로 여성공무원의 특정보직 편중현상을 점진적으로 개선함으로써 특정보직에서 육아휴직의 수요가 집중적으로 발생하는 것을 완화하는 것이다. 현행의 여성공무원 인력구조의 특성에 따르면, 여성공무원이 특정보직에 편중됨으로써 특정보직에서 육아휴직의 대상자가 다수 발생되고, 이로 인해 육아휴직에 따른 대체인력의 필요성이 점증되는 결과를 초래하고 있다. 따라서 여성공무원의 보직이 분산분포를 이루게 함으로써 보직별 육아휴직의 발생규모 및 빈도를 적정수준으로 완화하게 되면, 육아휴직자의 비중이 부서 전체인력에서 차지하는 비율이 비교적 낮게 되고, 결과적으로 세계의 다수국가에서 중점적으로 활용하고 있는 휴직기간동안 동료직원들이 업무를 분담하게 되는 방법의 비중을 높일 수가 있다.

현행 관련법제에 따르면, 각 부서별 여성인력의 대표성을 제고하고, 이를 위하여 여성공무원의 장기배치 지양과 희망보직제 등을 추진하는 기반을 갖추고 있으나, 이를 적극적으로 구축할 수 있는 제도적 장치는 결여된 실정이다.⁵⁾ 따라서 여성공무원의 보직편중 현상을 시정

5) 외국의 경우에는 여성공무원의 보직관리를 양성평등 차원에서 보다 적극적으로 추진하는 다양한 노력들을 경주하고 있다. 예를 들면, 독일의 경우 연방정부, 주정부 및 지방자치단체 차원에서 「여성평등지위담당관」을 두고, 보직관리의 편중성을 지속적으로 개선하고 있다.

하기 위해서는 “여성공무원의 보직배치 할당제”를 고려할 필요가 있다. 즉, 여성공무원이 특정부서에 특정규모 이상으로 배치되지 못하도록 하는 의무규정을 신설하고, 이를 강력하게 추진하는 것이 그것이다. 이를 위해서는 각 부서별 여성공무원의 비중이 60%를 초과하지 못하도록 하고, 초과할 시에는 다른 부서로 보직배치를 하는 규정을 신설하는 것이다. 부가적으로 업무를 분담받은 동료직원에 대해서는 특별수당을 신설하여 적절한 인센티브를 제공하는 방법이 강구되어야 한다. 인센티브의 종류는 가급적 “특별수당”과 같은 재정적 인센티브를 활용하고, “특별수당”의 지급기준을 설정하기 위하여 1일 4시간 초과근무를 인정하는 규정을 신설할 필요가 있다.

2) 부분제의 도입 및 활용

부분제의 도입 및 활용방안도 전술한 “보직편중의 시정방안”과 마찬가지로 대체인력의 수요발생을 최소화하기 위한 방안의 하나이다. 즉, 육아휴직의 특정기간 전부를 휴직으로 사용하는 것이 아니라 해당기간의 일정시간만을 휴직으로 활용하는 방안이다. 이에 따라 육아휴직의 기간동안 핵심업무는 해당자가 수행하고, 나머지 업무는 동료들이 분담함으로써 대체인력의 수요를 저감시키는 효과를 가져온다. 이와 같은 부분제는 외국에서도 활용사례가 있을 뿐만 아니라 우리나라의 여성공무원들도 상당한 선호도를 보이고 있다.⁶⁾

부분제를 도입 및 활용하기 위해서는 현행의 관련규정에 대한 개정작업이 수반되어야 한다. 현행의 육아휴직에 관한 국가공무원법 및 지방공무원법의 관련규정은 전일제만 가능한 것으로 해석할 수 있다. 따라서 이를 전일제와 부분제를 선택적으로 활용할 수 있도록 병기하는 조치를 취할 필요가 있다. 더불어서 부분제의 활용시에는 그에 상응하여 보수의 적정량을 감액하여 지급하는 규정도 신설하여야 한다. 다만, 부분제의 적극적 활용을 위해서는 육아시설의 확충에 대한 국가의 강력한 의지가 반영될 필요가 있다. 이와 같은 부분제의 도입 및 활용은 다양한 직·간접적 효과를 가져올 수 있다. 우선, 중요업무의 본인처리와 여타업무의 동료직원의 협조로 대체인력의 수요를 대폭적으로 줄일 수 있는 것은 동 제도의 직접적인 효과이다. 다음으로 중요업무를 본인이 직접 처리함으로써 업무의 연속성을 유지할 수 있는 효과를 기대할 수 있다. 더불어서 경제적 이유로 육아휴직의 활용을 기피하던 여성공무원들이 보다 적극적으로 육아휴직을 활용할 수 있는 계기를 제공한다는 점도 간과될 수 없다.

6) 외국의 경우 일본, 독일, 프랑스, 스웨덴 및 노르웨이 등에서 부분제를 적극적으로 활용하고 있으며, 또한 우리나라의 경우에도 “대통령직속 여성특별위원회·행정자치부”가 1998년 10월부터 11월까지 40개의 중앙부처와 16개의 지방자치단체를 대상으로 한 조사결과에서도 다수의 여성공무원들(60.3%)이 부분제 도입을 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 16> 부분제 도입을 위한 관련법의 제·개정내용

대상	관련법	개정내용
육아휴직기간	국가공무원법 제72조 7	제71조② 4의 규정에 의한 휴직기간은 자녀 1인에 대하여 1년 이내로 한다. 다만, 희망 시에는 1일 근무시간의 일부를 근무하지 않는 방법을 선택할 수 있다(개정)
	지방공무원법 제64조 7	제63조② 4의 규정에 의한 휴직기간은 자녀 1인에 대하여 1년 이내로 한다. 다만, 희망 시에는 1일 근무시간의 일부를 근무하지 않는 방법을 선택할 수 있다(개정)
보수지급	공무원보수규정 제28조	③ 자녀를 양육하기 위하여 1일 근무시간의 일부를 근무하지 않는 공무원에 대하여는 근무하지 않는 시간에 대하여 근무일 시간당의 급여액을 감액하고 급여를 지급한다(신설)
	지방공무원보수규정 제27조	③ 자녀를 양육하기 위하여 1일 근무시간의 일부를 근무하지 않는 공무원에 대하여는 근무하지 않는 시간에 대하여 근무일 시간당의 급여액을 감액하고 급여를 지급한다(신설)

3) 부성활용의 적극화

부성활용⁷⁾의 적극화 방안은 자녀양육을 위한 휴직기간의 일부는 반드시 부친이 활용케 함으로써 가정친화적일 뿐만 아니라 대체인력의 수요를 억제하고자 하는 것이다. 즉, 자녀양육을 위한 휴직기간을 양친이 분담하여 활용함으로써 여성공무원의 휴직기간을 원천적으로 줄일 수 있고, 이에 따라 휴직에 따른 대체인력의 필요성을 일정수준 감축하고자 하는 것이다.

부성활용을 적극화하기 위해서는 부친육아휴직 의무화규정을 신설할 필요가 있다. 즉, 6개월 미만의 육아휴직을 신청할 시에는 휴직기간의 절반을 반드시 부친이 휴직을 취득할 수 있도록 의무화 규정을 신설하는 것이다. 이와 같은 의무화 규정은 국가공무원법 및 지방공무원법의 관련규정뿐만 아니라 남녀고용평등법의 관련규정까지 개정되어야 법적 실효성을 확보할 수 있다. 부성활용의 적극화 방안은 대체적으로 직·간접적인 측면에서 두 가지의 효과를 기대할 수 있다. 직접적인 효과로는 6개월 미만의 육아휴직에 대하여 그 절반의 기간을 부친이 취득하게 됨으로써 여성공무원의 육아휴직기간을 절반으로 감축할 수 있고, 따라서 그

7) 부성활용을 가장 적극화하고 있는 나라로는 노르웨이를 들 수 있다. 노르웨이는 1993년 4월부터 부성활용제를 도입하였는 바, 육아휴직 기간 중 4주간은 반드시 부친이 의무적으로 취득하도록 하였다. 현재는 대상부친의 80% 가량이 의무적으로 육아휴직을 활용하고 있는 실정이다.

에 비례하여 대체인력의 필요성을 저감시킬 수 있다는 것이다. 그리고 간접적으로는 부친이 육아휴직의 일정부분을 분담함으로써 가정친화적인 모성보호를 적극화할 수 있다는 것이다.

다만, 부성활용은 원칙적으로 민간부분의 협조와 지지를 전제로 그 실효성이 확보된다는 것이다. 즉, 육아휴직의 해당자인 여성공무원의 남편이 민간부분 재직자인 경우에는 민간부분의 협조가 수반되지 않을 시에는 실제적인 추진이 불가능하다. 따라서 부성활용을 추진할 시에는 민간부분의 인력손실을 초래하게 되고, 이에 대한 저항의 발생이 초래될 가능성이 있다. 뿐만 아니라 부성활용은 민간부분과 동시에 공공부분의 인력손실도 초래하는 역기능을 유발할 가능성이 있다. 공공부분과 민간부분에 동시적으로 적용될 경우 민간부분의 여성인력이 육아휴직을 신청하게 되고, 그 남편이 공공부분에 재직할 시에는 동일하게 절반의 휴직기간을 활용하게 된다. 따라서 민간부분과 마찬가지로 공공부분에서도 일정수준의 인력손실을 감당하게 되는 결과를 가져온다. 그러나 부성활용이 장기적으로 국가인력의 보존과 건강한 사회조성에 상당한 기여를 할 수 있다는 점에서 적극적으로 고려할 필요가 있다.

<표 17> 부친육아휴직 의무화 규정 신설

관련법		개정내용
남녀고용평등법		제19조① 사업주는 생후 1년 미만의 영아를 가진 근로자가 그 영아의 양육을 위하여 휴직(이하 “육아휴직”이라 한다)을 신청하는 경우에 이를 허용하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다 ② 제1항의 규정에 의한 육아휴직기간은 1년 이내로 하되, 당해 영아가 생후 1년이 되는 날을 경과할 수 없다. 다만, 이 때에 육아휴직 신청기간의 절반은 반드시 그 부친이 취득하여야 한다(신설)
공무원	국가공무원법	제71조② 4의 규정에 의한 휴직기간은 자녀 1인에 대하여 1년 이내로 한다. <u>다만, 6개월 미만의 육아휴직을 신청할 시에는 그 휴직기간의 절반은 반드시 부친이 취득하여야 한다(신설)</u>
	지방공무원법	제63조② 4의 규정에 의한 휴직기간은 자녀 1인에 대하여 1년 이내로 한다. <u>다만, 6개월 미만의 육아휴직을 신청할 시에는 그 휴직기간의 절반은 반드시 부친이 취득하여야 한다(신설)</u>

3. 결과지향적 대안

1) 현행 확보규정의 확대적용

육아휴직에 따라 발생된 대체인력의 수요를 확보하기 위한 방안으로는 현행 6개월 이상의 육아휴직 시에 별도의 대체인력 확보규정을 6개월 미만의 육아휴직에도 확대 적용하는 것을 고려할 수 있다. 즉, 현행의 육아휴직 결원보충 규정에 따르면, 6개월 이상의 육아휴직 시에는 당해 휴직자의 직급에 해당하는 정원이 따로 있는 것으로 보고 결원을 충원할 수 있도록 하고 있는 바, 이 규정을 확대 적용하여 6개월 미만의 육아휴직자에도 동일한 적용을 규정하는 것이다. 이를 위해서는 현행 국가공무원법 제43조 및 지방공무원법 제41조를 개정하여 육아휴직도 별도의 정원을 인정하고, 결원을 충원할 수 있는 내용을 명시하는 개정이 요구된다.

<표 18> 현행규정의 개정방안

구 분	조 항	내 용
국가공무원법	제43조①	육아휴직(3월 이상)의 경우에는 휴가 및 휴직일로부터 당해 휴직자의 직급에 해당하는 정원이 따로 있는 것으로 보고 결원을 보충할 수 있다.
지방공무원법	제41조①	육아휴직(3월 이상)의 경우에는 휴직일로부터 당해 휴가자 및 휴직자의 직급에 해당하는 정원이 따로 있는 것으로 보고 결원을 보충할 수 있다.

2) 계약직 공무원의 활용

현행 계약직 공무원의 활용을 육아휴직에 따른 대체인력의 확보까지 확대 적용하는 방안이다. 즉, 현행의 계약직 공무원의 채용조건에 육아휴직에 따른 대체인력 확보를 반영하여 제도화된 방식에 따라 필요인력을 확보하는 것이다. 이를 위해서는 육아휴직에 따른 대체인력의 확보를 계약직 공무원으로 채용하고자 하는 경우 우선적으로 현행의 계약직공무원규정을 개정할 필요가 있다. 또한 육아휴직에 따른 대체인력의 확보를 계약직공무원으로 대체할 경우에는 사전에 연도별 필요인력의 규모를 예측하고, 이에 입각하여 소요예산을 사전에 반영하는 절차가 수반되어야 한다.

<표 19> 현행규정의 개정방안

구 분	조 항	내 용
계약직공무원규정	제2조②	일반계약직공무원은 직제 등 법령에 규정된 경력직 또는 별정직공무원의 정원에 해당되는 직위와 <u>육아휴직을 한 직원</u> 및 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 제7조 제1항의 규정에 의한 책임운영기관장의 직위에 채용되는 계약직공무원을 말한다.
지방계약직공무원 규정	제2조	지방계약직공무원은 상근하는 전임계약직공무원과 상근하지 아니하는 비전임계약직공무원으로 구분한다.

3) 임용대기자의 활용

국가직 및 지방직 공무원의 임용대기자를 육아휴직에 따른 대체인력으로 활용하는 방안도 고려할 수 있다. 즉, 국가직 및 지방직 공무원의 공개채용시험에 합격한 이후 보직발령 시까지의 대기기간에 있는 자를 직급 및 전문성 등을 고려하여 육아휴직의 대체인력으로 활용하는 것이 그것이다.

임용대기자를 육아휴직에 따른 대체인력으로 활용하기 위해서는 현행의 결원보충규정을 개정할 필요가 있다. 즉, 현행의 6개월 이상의 육아휴직 결원보충 규정을 6개월 미만의 육아휴직 시에는 임용대기자를 활용할 수 있다는 내용을 추가하는 것이다. 더불어서 임용대기자에 대한 보수 등에 관해서도 필요한 조치들이 강구되어야 한다.

<표 20> 현행규정의 개정방안

구 분	조 항	내 용
국가공무원법	제43조①	6월 이상 휴직한 경우에는 휴직일로부터 당해 휴직자의 직급에 해당하는 정원이 따로 있는 것으로 보고 결원을 보충할 수 있다. 단 6개월 미만 육아휴직한 경우에는 그 기간을 한도로 직급 및 업무특성에 따라 임용대기자를 활용할 수 있다.
지방공무원법	제41조①	6월 이상 휴직한 경우에는 휴직일로부터 당해 휴직자의 직급에 해당하는 정원이 따로 있는 것으로 보고 결원을 보충할 수 있다. 단 6개월 미만 육아휴직한 경우에는 그 기간을 한도로 직급 및 업무특성에 따라 임용대기자를 활용할 수 있다.

4. 운영 효율화 대안

1) 인력풀의 구축

전술한 결과지향적 대안을 활용하고자 할 경우에는 그 운영을 효율화하기 위한 노력이 수반되어야 하는 바, 우선적인 과제가 인력풀의 구축이다. 특히, 지방자치단체의 경우 지역별 대체인력의 대상으로 활용할 수 있는 관련인력을 사전에 리스트업을 한 이후 필요시 즉시 투입절차를 거치는 시스템의 구축을 고려하여야 한다. 이는 육아휴직에 따른 결원보충은 물론 보직관리에 있어 직무수행 요건에 적합한 자를 적시에 충원할 수 있는 효과를 기대할 수 있다. 뿐만 아니라 직무 및 관련 전문성에 기초한 대체인력의 신속한 투입으로 인한 업무공백의 최소화를 도모할 수 있다. 이를 위해서는 우선 대상가능 인력의 범위를 확정하고 리스트업하는 것이 요구된다. 즉, 공직퇴직자, 행정유경험자, 공익요원 등 대상 가능 인력의 범위를 행정기관의 특성에 따라 확정된 이후 해당인력을 리스트업하는 작업이 요청된다. 리스트업 후에는 리스트업된 해당자들에게 인력풀의 구성요인으로 선발된 사실을 통보함으로써 필요시 투입할 수 있는 용이성 확보작업이 수반되어야 한다.

2) 필요재원의 확보

대체인력의 충원수요가 발생할 시에 적정인력을 충분히 확보할 수 있는 필요재원을 사전에 확충할 필요가 있다. 이를 위해서는 우선 소요재원의 예측 즉, 육아휴직의 추이에 근거하여 회계 연도별 필요재원의 규모를 사전에 예측하는 것이 요구된다. 재원확보방안으로는 해당 행정기관별로 세입 및 세출의 탄력적 조정을 통한 대체인력에 대한 자체재원 확보방법과 지방자치단체의 경우 필요재원의 규모에 따라 교부세에 증액 반영하는 교부세 지원방법 그리고 육아휴직자의 미지급 보수를 대체인력 활용기금으로 조성하여 안정적인 재원을 마련하는 육아휴직자의 보수활용 방법 등이 고려 가능하다.

V. 결 론

육아휴직에 따른 대체인력의 확보가 용이하지 않은 현재의 시점에서 보면, 국가 및 사회적으로 심각한 역기능이 유발되고 있다. 만혼풍조와 출산율의 저조, 그리고 그에 따른 국가 경쟁력의 하락 등이 중장기적인 문제로 대두될 개연성이 높다. 뿐만 아니라 단기적으로는 고급

여성인력의 적정 활용에도 적지 않은 문제점이 유발되고 있다. 이러한 국가 및 사회적 문제들을 해소하기 위해서는 육아의 문제가 여성 공무원들에게만 책임지어져서는 아니 된다. 나아가 육아휴직의 활용이 보다 적극화될 수 있는 기반이 조성되어야 한다. 그럼에도 불구하고, 지금까지의 정책적 대안은 주로 관련제도의 구축에만 초점이 맞추어져 왔다.

여기에서는 사후적 측면에서 대체인력의 확보를 가능하게 하는 관련제도뿐만 아니라 우선적으로 대체인력의 유발요건을 최소화하는 원인적 측면과 더불어 관련제도의 효과적 운영을 담보하는 운영 효율화 측면까지 포괄적인 차원에서 대안들을 모색하여 보고 있다.

그러나 이 역시 나름대로의 한계를 갖고 있다. 원인적 대안에 해당되는 다수의 방안들이 그동안 여성공무원의 핵심적 문제의 하나로 꾸준히 지적되어 왔지만, 개선되지 않은 것들에 해당된다. 그리고, 운영 효율화 방안에 해당되는 일부의 대안 즉, 재원확보 방안도 결국은 정책적 우선순위에서 후순위로 밀려날 개연성이 많다. 따라서 육아휴직이 제도의 확충이 아니라 실제적인 활용으로 연계될 수 있도록 하기 위해서는 대체인력의 원활한 확보를 위한 지속적인 노력이 필요하리라 보여진다.

【참고문헌】

- 금창호 외. (2003). 「여성공무원 출산휴가 및 육아휴직 대체인력 확보방안」. 행정자치부.
- 김미경 외. (2002). 「개정된 모성보호 관련 법제의 실시현황과 효과분석」. 여성부.
- 김엘림. (1996). 「여성발전기본법의 내용과 과제」. 한국여성개발원.
- 김재구 외. (1999). 「모성보호비용의 사회적 분담방안」. 노동부
- 여성특별위원회·행정자치부. (1999). 「육아휴직제도 개선방안: 공무원 육아휴직제도를 중심으로」.
- 이규용 외. (2004). 「육아휴직 활용실태와 정책과제」. 한국노동연구원.
- 행정자치부. (각 연도). 「행정자치통계연보」.
- Bolle, P. (1997). Perspectives. *International Labour Review*, 136(1), ILO.
- Hass, L. (1992). Equal Parenthood and Social Policy: Lessons from a Study of Parental Leave in Sweden in Hyde, J. S. & Essex, M. J.(eds.), *Parental Leave and Child Care: Setting a Research and Policy Agenda*, Philadelphia: Temple University Press.
- ILO. (1999). International Labour Conference, 87th Session 1999, Report V(1). Maternity Protection at Work.
- Kamerman, S. B. (2000). Parental Leaves Policies: An Essential Ingredient in Early Childhood Education and Care Policies, *Social Policy Report* 16(2).
- Lohkamp-Himmighofen, M. & Diemel, C. (2000). Reconciling Policies from a Comparative in Hantrais, L.(ed.), *Gendered Policies in Europe: Reconciling Employment and Family Life*, Macmillan Press.
- Moss, P. & F. Deven. (1999). Parental Leave in Context in Moss, P. & Deven, F.(eds.), *Parental Leave: Progress or Pitfall? Research and Policy Issues in Europe*, Brussels: NIDI CBGS Publications.
- OECD. (2001). *Employment Outlook*, Paris: OECD.
- Parry, J. A. (2001). Family Leave Policies: Examining Choice and Contingency in Industrialized Nations, *NWSA Journal*, 13(3).
- Waldfogel, J. (2001). International Policies Toward Parental Leave and Child Care, *The Future of Children*, 11(1).
- UN. (각 연도). *Demographic Yearbook*.