

정책연구 2006-10

직장순환제 도입방안 연구

정원호 김안국

 KRIVET 한국직업능력개발원

머 리 말

생산기술의 급속한 발전으로 직업훈련의 필요성은 더욱 커짐에도 불구하고 우리나라의 직업훈련은 여전히 OECD 국가들 중 가장 미흡한 수준에 머물러 있다. 그 원인은 다양하겠지만, 근로자들의 직업훈련 참여에 따른 업무공백이 기업의 직업훈련 추진에 있어 가장 큰 애로사항인 것으로 조사되고 있다. 그러한 애로는 중소기업일수록 더욱 심하다. 따라서 이 애로사항을 해소할 수 있도록 지원하는 것은 직업훈련정책의 중요한 과제이다.

이러한 문제의식 하에 이 연구는 '90년대 이후 유럽에서 실시되고 있는 직업훈련제도의 일종인 직장순환제(Jobrotation)에 대한 정확한 이해를 통하여 우리나라에 도입하기 위한 제도적 방안을 모색하였다. '직장순환제'란 재직근로자의 교육훈련이나 육아휴가 등으로 발생한 공석(空席)에 실업자를 한시적으로 대체고용하여 업무(=현장훈련)를 시키는 제도를 말하는데, 이를 통해 기업과 근로자는 생산성 향상과 숙련 향상을 도모할 수 있고, 실업자는 근로경험의 축적을 통해 재취업기회를 높일 수 있다. 이 연구는 이 제도의 도입을 위해 우선 직장순환제의 개요에 대해 살펴본 다음, 덴마크와 독일 등 유럽의 사례를 연구하고, 이와 관련이 있는 국내 제도의 실태와 제도 도입에 대한 사업주들의 의견을 파악하여 직장순환제 도입을 위한 제도정비방안을 모색하였다.

이 연구는 한국직업능력개발원 2006년 기본연구 2006-10 번으로 진행되었으며, 정원호 박사가 책임자로서 김안국 박사와 공동으로 연구를 수행하였다. 연구의 진행 과정에서 '국제 EU 직장순환제 협회'의 사무총장을 역임한 덴마크인 Mr. Jens Kruhøffer와 '독일 직장순환제 협회'의 Ms. Anke Gatzke는 연구에 필요한 자료 제공, 면담 및 수시 자문을 통해 결정적인 도움을 주었다. 또한 국내적으로는 노동부 및 한국고용정보원 관계자 여러분께서 자료 제공과 상담 등 각종 지원을 아끼지 않았다. 아울러 안동현 위촉연구원은 자료 및 원

고의 정리에 큰 도움을 주었으며, 연구원 내외의 많은 논평자들은 본 보고서를 읽고 대단히 유익한 논평을 해주었다. 모든 분들의 노고에 진심으로 감사드린다.

끝으로 본 보고서에서 제시된 정책대안이나 의견 등은 우리 원의 공식 의견이 아닌 연구진의 견해를 밝혀둔다.

2006년 10월

한국직업능력개발원
원장 이 원 덕

목 차

요 약

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적 · 1

제2절 연구의 내용 · 3

제3절 분석틀의 설정 · 4

제4절 연구의 방법 · 5

1. 문헌 수집 및 해외 관계자 면담 · 5
2. 실태조사 · 6
3. 전문가 의견수렴 · 7

제2장 직장순환제의 개요

제1절 직장순환제의 기본 개념 · 9

1. 용어의 정의 · 9
2. 직장순환제의 기본원리 · 11
3. 직장순환제의 의의 · 12

제2절 직장순환제의 유형 · 15

1. 1:1 대체 · 16
2. 복수 대체 · 16
3. 단시간(part-time) 대체 · 17
4. 집단 대체 · 17

제3절 직장순환제의 시행절차 · 18

1. 프로젝트 관리자의 선정 · 18
2. 기업 요구의 확인 및 생성 · 19
3. 프로젝트 계획의 수립 · 20
4. 재직근로자의 훈련 준비/대체근로자의 모집 및 사전훈련 · 21
5. 재정지원방안 마련 · 21
6. 재직근로자 및 대체근로자의 관리 · 22
7. 평가 및 홍보 · 23

제4절 직장순환제의 성공요건 · 23

1. (훈련)휴가 및 고용보호제도 · 23
2. 재정지원 · 25
3. 지역 네트워크 · 25
4. 기업 여건/일반적 경기상황 · 26
5. 참여 동기 · 27
6. 시행과정상의 요건 · 27

제3장 유럽사례 연구

제1절 EU 차원의 직장순환제 촉진 · 30

1. EU 차원의 재정지원 · 30
2. EU 직장순환제 네트워크/국제 EU 직장순환제 협회 · 31
3. 유럽고용전략(EES)에의 수용 · 32

제2절 덴마크 · 32

1. 직장순환제의 발전과정 · 32
2. (훈련)휴가제도 · 36
3. 재정지원 방안 · 37
4. 참여자 현황 및 역할 · 38

제3절 독일 · 41

1. 직장순환제의 발전과정 · 41
2. (훈련)휴가제도 · 45
3. 재정지원 방안 · 46
4. 참여자 현황 및 역할 · 49

제4절 시사점 · 53

제4장 직장순환제 관련 국내 제도의 실태 및 사업주 의견

제1절 분석 대상 및 방법 · 55

1. 분석 대상 : 국내 제도의 개관 · 55
2. 분석 방법 · 57

제2절 (훈련)휴가 및 재정지원제도 · 61

1. 유급휴가훈련 · 61
2. 기업 자체 교육훈련휴가 · 68
3. 산전후휴가 · 71
4. 육아휴직 · 75
5. 육아휴직 장려금 · 80
6. 대체인력 활용실태 · 83
7. 요약 및 평가 · 94

제3절 고용지원서비스 · 96

1. 공공 고용지원서비스기관의 현황과 문제점 · 97
2. 민간 고용지원서비스기관의 현황과 문제점 · 102

제4절 직장순환제 도입에 대한 사업주 의견 · 106

제5장 직장순환제 도입을 위한 제도정비방안

제1절 (훈련)휴가 제도 - 훈련휴가권 도입 · 112

제2절 재정지원의 확대 · 113

1. 대체인력채용장려금의 대상 확대 · 113
2. 대체인력채용장려금의 지원금액 확대 · 114
3. 대체근로자의 사전훈련비용 지원제도 도입 · 116

제3절 고용지원서비스의 강화 · 116

1. 고용지원센터의 역할 강화 · 116
2. 대체인력 네트워크 확대 · 117
3. 프로젝트 관리의 민간위탁 · 118

SUMMARY · 121

<부록 1> 고용지원센터별 업무현황 · 127

<부록 2> 대체인력 지원제도 도입을 위한 실태조사 · 132

참고문헌 · 143

<표목차>

- <표 III-1> 덴마크의 직장순환제 참가자 현황(전일제 환산치) · 34
- <표 III-2> 독일의 직장순환제 참가자 현황 · 45

- <표 IV-1> 금융산업 사업체 표본 추출 : 표본 조사 214개 사업체 · 58
- <표 IV-2> 인력대체 지원제도 도입을 위한 실태조사 설문 문항 · 60
- <표 IV-3> 유급휴가훈련 활용실태(2005) · 62
- <표 IV-4> 규모별 유급휴가훈련 활용실태 · 63
- <표 IV-5> 산업별 유급휴가훈련 지원현황 · 63
- <표 IV-6> 유급휴가훈련 활용 사업체 현황 · 64
- <표 IV-7> 유급휴가훈련의 인원 및 기간 · 65
- <표 IV-8> 유급휴가훈련 실시의 목적 · 66
- <표 IV-9> 유급휴가훈련의 애로사항 · 67
- <표 IV-10> 유급휴가훈련을 실시하지 않은 이유 · 68
- <표 IV-11> 자체 장기교육훈련 실시 여부 · 69
- <표 IV-12> 자체 장기교육훈련의 종류 및 대상 · 70
- <표 IV-13> 사업체 자체 장기교육훈련 인원 및 평균기간 · 70
- <표 IV-14> 산전후휴가 급여 활용 실적 · 72
- <표 IV-15> 산전후휴가 실시 여부 · 73
- <표 IV-16> 산전후휴가의 실시 인원과 평균 기간 · 74
- <표 IV-17> 산전후휴가의 애로사항 · 74
- <표 IV-18> 산전후휴가 미실시 이유 · 75
- <표 IV-19> 육아휴직급여 활용실적 · 76
- <표 IV-20> 1인당 육아휴직 기간 · 76
- <표 IV-21> 육아휴직 실시 사업체 현황 · 77
- <표 IV-22> 육아휴직 인원 및 평균 기간 · 78
- <표 IV-23> 육아휴직의 애로사항 · 79

- <표 IV-24> 육아휴직을 실시하지 않은 이유 · 79
- <표 IV-25> 육아휴직장려금 활용실적 · 80
- <표 IV-26> 육아휴직장려금 활용 현황(2005) · 81
- <표 IV-27> 육아휴직장려금 지원액수 만족도 · 82
- <표 IV-28> 육아휴직장려금 제도를 활용하지 않은 이유 · 82
- <표 IV-29> 교육훈련 혹은 휴가/휴직에 따른 대체인력 활용 여부 · 84
- <표 IV-30> 훈련 및 휴가/휴직 종류별 대체인력 활용실태 · 84
- <표 IV-31> 휴가/휴직 종류별 대체인력의 수 · 85
- <표 IV-32> 산전후휴가 및 육아휴직시 대체인력 활용기간 및 임금수준 · 85
- <표 IV-33> 대체인력 구인 경로 · 86
- <표 IV-34> 대체인력 활용시의 애로사항 · 87
- <표 IV-35> 대체인력 활용하지 않는 이유 · 87
- <표 IV-36> 대체인력채용장려금 활용 실적 · 89
- <표 IV-37> 2005년 대체인력채용장려금 활용 사업체 규모별/업종별 실태 · 89
- <표 IV-38> 2006년 대체인력채용장려금 활용 사업체 규모별/업종별 실태(6월 말) · 90
- <표 IV-39> 육아휴직자 대비 신규대체 근로자수 비율 · 91
- <표 IV-40> 대체근로자 1인당 채용월수 · 92
- <표 IV-41> 대체인력활용장려금 1인당 대체근로 지원액수 및 지원기간 · 92
- <표 IV-42> 1인당 육아휴직월수 대비 대체근로 채용월수 차이 · 93
- <표 IV-43> 대체인력채용장려금 지원액수 만족도 · 93
- <표 IV-44> 대체인력채용장려금을 활용하지 않은 이유 · 94
- <표 IV-45> 고용지원센터의 인력 및 이용자 현황(2006. 8월말 현재) · 99
- <표 IV-46> 최근 민간 고용서비스기관 현황 · 103
- <표 IV-47> 유료 직업소개업체의 구인자수, 구직자수 및 취업자수 추이 · 103
- <표 IV-48> 유료 직업소개소를 통한 취업자의 구성 · 104
- <표 IV-49> 근로자 파견업체 현황 · 105
- <표 IV-50> 대체인력 활용에 대한 지원시 대체인력 활용 의향 · 107

- <표 IV-51> 정부의 지원에도 불구하고 대체인력을 활용하지 않는 이유 · 108
- <표 IV-52> 대체인력 활용 지원금액의 희망수준 · 109
- <표 IV-53> 대체인력 지원제도시 지원기간 요구 정도 · 109
- <표 IV-54> 구인절차에 대한 지원 방안 · 110

<부표 목차>

- <부표 1> 지방노동청 종합센터에서 수행하는 업무 · 127
- <부표 2> 일부 지방노동지청 종합센터에서 수행하는 업무 · 128
- <부표 3> 일부 지방노동지청 종합센터에서 수행하는 업무 · 129
- <부표 4> 일부 지방노동지청 종합센터에서 수행하는 업무 · 130
- <부표 5> 일부 지방노동지청 종합센터 및 일반센터에서 수행하는 업무 · 131

[그림목차]

[그림 I-1] 분석의 틀 · 5

[그림 II-1] 직장순환제의 기본원리 · 11

[그림 II-2] 직장순환제의 의의 · 14

[그림 III-1] 덴마크의 성장률 및 실업률 추이(%) · 35

[그림 III-2] 독일의 성장률 및 실업률 추이(%) · 44

【요약】

1. 연구의 개요

본 연구는 '90년대 이후 유럽에서 실시되고 있는 직업훈련제도의 일종인 직장순환제(Jobrotation)에 대한 정확한 이해를 통하여 우리나라에 도입하기 위한 제도적 방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 직장순환제는 재직근로자의 교육훈련이나 육아휴가 등으로 발생한 공석(空席)에 실업자를 한시적으로 대체고용하여 업무(=현장훈련)를 시키는 제도인데, 이를 통해 기업과 근로자는 생산성 향상과 숙련 향상을 도모할 수 있고, 실업자는 근로경험의 축적을 통해 재취업기회를 높일 수 있다. 본 연구는 이 제도의 도입을 위해 우선 직장순환제의 개요에 대해 살펴본 다음, 덴마크와 독일 등 유럽의 사례를 연구하고, 이와 관련이 있는 국내 제도의 실태와 제도 도입에 대한 사업주들의 의견을 파악하여 직장순환제 도입을 위한 제도정비방안을 모색하였다.

2. 직장순환제의 개요

언급하였듯이, 직장순환제의 기본원리는 재직근로자와 실업자가 전자의 교육훈련이나 육아휴직 등과 실업자의 대체근로를 통해 순환하는 것이다. 이것은 몇 가지 측면에서 혁신적인데, 사업주의 입장에서 대체근로자를 통해 근로자의 훈련참여로 인한 생산차질을 방지할 수 있다는 점에서 직업훈련 활성화의 장애요인을 제거한다는 점에서, 또한 실업자의 경우 '훈련 이후 구직'이라는 과거의 고용경로와 달리 실업자를 '훈련-고용 사이클' 속에 편입시킴으로써 정규근로자로의 재취업률을 크게 제고한다

는 점에서 그러하다.

이를 통해 기업은 생산성 향상을 통한 경쟁력 강화뿐 아니라 우수한 근로자를 보유하게 되고, 대체근로자를 잠재적 인력풀로 활용할 수 있고, 재직근로자는 숙련 향상을 통해 직장의 유지 및 승진, 더 좋은 직장으로의 전직 등이 가능하게 되며, 실업자는 대체근로의 경험을 통해 숙련을 유지·향상시키고, 사업주와의 접촉을 통해 정규근로자로의 재취업 가능성을 높일 수 있다. 이처럼 직장순환제는 기업, 재직근로자, 실업자 모두에게 장점이 있다는 점에서 “win-win-win triangle”로 규정될 수 있다.

직장순환제의 유형은 단순히 재직근로자와 실업자의 1:1 대체만이 아니라 복수의 재직근로자에 대해 1명을 대체하는 복수대체, 기타 단시간 대체, 집단대체 등으로 다양할 수 있으며, 상황에 따라 적합한 유형을 활용할 수 있다. 이 점이 바로 직장순환제의 유연성을 말해준다.

개별 직장순환 프로젝트의 구체적 시행절차는 먼저, 전체 과정을 관리할 프로젝트 관리자를 선정하고, 이 관리자가 기업의 훈련요구를 확인하거나 생성시키며, 그 요구에 맞추어 프로젝트 계획을 수립하고, 계획에 따라 재직근로자의 훈련과 대체근로자의 모집 및 사전훈련을 실시하며, 이들을 위한 재정지원방안을 마련하고, 훈련 및 대체근로 중에 발생하는 제반 문제들을 관리하며, 종료 후에는 평가와 홍보를 실시하는 순서로 진행된다.

이러한 직장순환제가 성공하기 위해서는 일련의 조건들이 필요한데, 우선 훈련시간의 확보를 위해 훈련휴가권이 부여되는 것이 중요하며, 이와 함께 훈련비용은 물론 재직 또는 대체 근로자의 임금에 대한 재정지원이 충분해야 하고, 기업, 노조, 고용사무소 등 지역내 이해당사자들간의 긴밀한 네트워크가 구축되어야 하며, 경기상황도 대체될 실업자도 어느 정도 존재하고 투자가 활발하여 훈련의 필요성도 커지는 경기회복기가 직장순환제에 유리한 조건이 되며, 재정적 인센티브와 양호한 대체근로의 질 등을 통해 참여 동기를 높여야 하고, 시행과정에서 발생하는 모

든 문제들도 원활히 관리되어야 한다.

3. 유럽 사례연구

직장순환제는 '80년대 말 덴마크에서 고안되어 '90년대 이후 유럽으로 확산되었으며, 현재는 거의 모든 유럽 국가에서 시행되고 있는데, 그 가운데서도 덴마크와 독일에서 비교적 체계적으로 시행되고 있다.

덴마크에서는 1994년 노동시장개혁으로 교육훈련휴가와 육아휴가 및 안식휴가 도입되면서 직장순환제가 '90년대 중반에 크게 활성화되었다가 '90년대 말 이후 실업자가 감소하면서부터 다소 주춤한 상태이다. 그럼에도 덴마크는 직장순환제가 가장 활발한 나라인데, 그것은 여러 가지 여건들이 가장 잘 구비되어 있기 때문이다. 즉, 언급한 대로 훈련 및 육아 등을 위한 휴가제도가 구비되어 있고, 재정지원은 훈련받는 재직근로자의 생계비로 교육훈련수당을 지원하는 반면, 대체근로자의 임금은 기업이 지불한다. 훈련비용과 프로젝트 관리비용도 정부가 지원한다. 한편, 직장순환제와 관련이 있는 이해당사자들 가운데는 노동조합이 가장 적극적이기는 하지만, 사용자나 고용사무소, 기타 직업훈련기관과 실업보험 기금 등도 적극적인 자세를 갖고 있다.

독일에서는 1996년에 처음으로 직장순환제가 시행되었지만, '90년대 후반에는 큰 진전이 없다가 2002년에 한시적 대체고용에 대한 임금지원 규정을 마련한 이후부터 활성화되기 시작하였다. 그럼에도 그 활용도는 덴마크에 비해서는 크지 않은데, 그것은 무엇보다 근로자에게 교육훈련 휴가가 권리로서 보장되지 않기 때문이다. 재정지원방안도 덴마크와 다소 다른데, 독일에서는 훈련을 받는 재직근로자의 임금은 기업이 지불하고, 대체근로자의 임금은 고용사무소가 50~100%를 지원한다. 훈련비용도 실업자의 사전훈련에 대해서만 지원하고 재직자의 경우는 특수한 경우에만 지원한다. 고용사무소가 프로젝트를 제3의 기관에 위탁할

경우 프로젝트 관리비용을 지원한다. 한편, 이해당사자들 가운데 노동조합과 사용자들의 역할은 거의 알려져 있지 않고, 고용사무소 또한 직장순환제의 양적인 실업자 감축효과가 적어서 소극적인 반면, 제3의 프로젝트 시행자들이 많이 참여하며, 특히 이들 프로젝트 시행자들과 일부 기업들이 참여하는 전국 차원의 ‘직장순환제협회’(Bundesverband Jobrotation)가 제도의 홍보와 확산을 위해 적극적으로 활동하고 있다.

4. 직장순환제 관련 국내 제도의 실태 및 사업주 의견

직장순환제와 관련이 있는 제도로는 (훈련)휴가제도, 재정지원제도 및 프로젝트 관리와 관계된 고용지원서비스제도 등인데, 이들 중 일부는 이미 우리나라에도 구비되어 있다. 즉, (훈련)휴가제도로는 고용보험에 의한 유급휴가훈련, 산전후휴가, 육아휴직 등이 있고, 이와 관련된 재정지원제도로는 유급휴가훈련에 대한 훈련비용 및 임금의 일부 지원, 휴가자에게 지급하는 산전후휴가급여와 육아휴직급여, 사업주에게 지원하는 육아휴직장려금 등이 있으며, 또한 직장순환제와 직접 관련이 있는 것으로 육아휴직에 따르는 대체인력 활용에 대해 지원하는 대체인력채용장려금이 있다. 고용지원서비스는 공공기관으로 노동부의 고용지원센터와 지방자치단체의 취업정보센터 등이 있고, 민간기관으로는 직업소개소와 파견업체 등이 있다.

그런데 이들 제도의 운용실태는 매우 저조하다. 먼저, 훈련 또는 휴가제도와 그에 대한 재정지원제도를 보면, 유급휴가훈련의 활용도는 고용보험 가입 사업체의 0.02%에 불과하고, 육아휴직도 산전후휴가자 대비 25% 정도에 불과하다. 또한 대체인력 활용도 2005년 전체로 61명에 불과하다. 이러한 현실은 재직근로자의 훈련 또는 휴가와 대체인력 간의 순환이라는 직장순환제 도입의 여건이 매우 열악하다는 것을 말해준다. 그러나 역으로 바로 이러한 현실 때문에 직장순환제 도입의 필요성은 더

욱 크다고 할 수 있다. 왜냐하면 장기훈련이 저조한 가장 큰 이유가 업무 공백이기 때문에 이를 보완할 대체인력 활용을 지원해 준다면, 훈련과 대체인력 활용이 증가할 수 있기 때문이다. 따라서 이상과 같은 국내의 현실을 잘 감안하여 직장순환제의 내용을 효과적으로 설계하는 것이 필요하다 할 수 있다.

한편, 고용지원서비스기관은 훈련 상담 및 소개, 대체근로자 모집, 재정지원 등 직장순환 프로젝트 시행과정에서 핵심적인 역할을 수행할 수 있는데, 현실적으로 그러한 역할을 할 수 있는 곳은 노동부의 95개 고용지원센터이다. 그러나 현재 고용지원센터의 업무는 주로 실업자의 취업 지원업무에 집중되어 있고, 기업을 대상으로 한 훈련상담 등은 매우 취약하다. 이는 센터 담당자의 전문성에도 관계되는 문제이지만, 무엇보다 센터의 인력이 부족한 데 기인한다.

다만, 고용지원센터는 지역의 다양한 이해당사자들을 대상으로 지역고용대책추진협의회를 설치·운영하고 있는데, 이것은 직장순환제 실시에 있어 중요한 지역 네트워크로 기능할 수 있다. 또한 산전후휴가나 육아휴직에 따르는 대체인력 수요에 대처하기 위하여 2006년 10월부터 대체근로를 희망하는 여성실업자들을 인력풀로 구성하는 ‘대체인력 네트워크’ 구축사업을 시작하였는데, 이것은 대체인력 모집에 큰 도움이 될 것이다.

끝으로 직장순환제 도입에 대한 사업주들의 의견은 비교적 긍정적인 것으로 나타났다. 즉, 설문조사 결과 약 2/3의 기업이 직장순환제 도입시 활용할 의사를 갖고 있는데, 특히 현재 대체인력을 활용하지 않은 기업들 가운데 56%가 활용의사를 밝혀 직장순환제 도입의 필요성은 크다고 할 수 있다.

5. 직장순환제 도입을 위한 제도정비방안

직장순환제의 본격적 도입을 위해서는 기존에 존재하는 제도들의 보

완 및 확충과 구비되어 있지 않은 제도들의 도입이 병행되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 먼저 휴가제도에 대해 살펴보면, 산전후휴가나 육아휴직 등 모성보호 관련제도는 이미 근로자이 권리로서 보장되어 있는 반면, 유급휴가훈련은 사업주의 결정에 의존하기 때문에 활용이 저조하다. 따라서 훈련을 활성화하는 한 방안으로 훈련을 위한 유급휴가를 권리로 인정하는 훈련휴가권(right to training leave)을 부여하는 것이 필요하다.

이상의 (훈련)휴가에 대한 재정지원에 대해서는 현재 만족도가 크지 않기 때문에 전체적으로 지원금액을 확대할 필요가 있다. 특히 직장순환제와 직접 관련이 있는 대체인력채용장려금은 그 대상을 육아휴직에 따른 대체인력뿐 아니라 산전후휴가, 유급휴가훈련으로까지 확대하고, 그 금액도 현재의 월 30만원(대기업 20만원)에서 대폭 상향조정할 필요가 있다. 또한 대체근로자로 선정된 실업자가 사전훈련을 받아야 될 경우, 그 생계비와 훈련비용을 지원하는 방안도 새롭게 마련되어야 할 것이다.

끝으로 고용지원서비스와 관련해서는 우선, 고용지원센터의 인력을 확충하여 대기업 상담을 확대하여 기업들의 훈련요구를 확인하고 생성시키는 것이 필요하며, 또한 고용지원센터 내에 직장순환제 담당자를 선정하여 그에 대한 전문성을 높이고, 이와 동시에 지역고용대책추진협의회 활동도 더욱 내실 있게 활성화시켜야 할 것이다. 그리고 현재 대체인력 네트워크는 산전후휴가와 육아휴직만을 위해 여성만을 대상으로 하는데, 이를 남성까지 확대하여 유급휴가훈련 등 훈련에 대한 대체인력 모집에도 활용하여야 할 것이다. 또한 고용지원센터가 현실적으로 직장순환 프로젝트의 관리를 전담하기가 곤란할 경우에는 프로젝트 관리를 제3의 기관에 위탁하고 그에 대해 지원하는 방안도 마련되어야 한다.

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성

현대 지식기반경제에서는 급속한 기술혁신에 대응한 근로자들의 지속적인 직업능력개발이 기술혁신 그 자체에 못지않게 중요하다. 그런데 최근 우리나라 근로자의 직업능력개발 참여율은 14.1%(2004년)로 OECD 국가 중 최하위를 기록하고 있다(OECD, 2002). 그 이유는 다양하겠지만, 근로자들의 직업능력개발 참여에 따른 업무공백이 기업의 직업능력개발 추진에 있어 가장 큰 애로사항인 것으로 조사되고 있다.¹⁾

그런데 직업능력개발 참여는 대기업에 비해 중소기업이 더욱 부진하다는 것은 잘 알려져 있는 사실인데, 그 이유 중의 하나는 중소기업이 대기업에 비해 직업능력개발 참여에 따른 업무공백을 더욱 부담스럽게 여긴다는 것이다.²⁾

1) 오영훈 외(2002)의 사업체 조사에 따르면, 인력개발추진의 애로점으로 '인원차출의 어려움'과 '장기계획 미흡'이 5점 척도에서 3.4로 가장 크게 나타났으며, 한국직업능력개발원의 기업체패널조사(2006)에서도 기업들의 HRD 추진시 애로점으로 '인력부족으로 교육훈련인원 차출 어려움'이 가장 큰 것으로 조사되었다.

2) 오영훈 외(2002)의 조사에서 '인원차출의 어려움'에 대한 인식은 50인 미만 기업이 3.5, 50~299

한편, 실업자에게 있어 직업능력개발은 재취업을 위한 가장 핵심적인 수단인데, 통상 실업자 훈련 후 재취업률은 그리 높지 않은 실정이다('04년 43.5%; 노동부, 2006a). 그 주요한 원인으로 거론되는 것은 훈련의 내용이 현장의 요구에 부합되지 않기 때문이라는 것이다. 따라서 훈련을 제대로 이수하더라도 해당 숙련으로 취업할 기회가 제한될 수밖에 없는 것이다.

이상의 두 가지 문제점을 동시에 해결할 수 있는 방안이 있다면, 재직근로자의 직업능력개발 참여를 확대할 수 있고, 동시에 실업자 훈련의 효과를 높일 수도 있을 것이다. '80년대 말 덴마크에서 고안되어 '90년대 중반 이후 유럽에 확산되고 있는 직장순환제(Jobrotation)가 바로 그러한 방안인데, 그것은 간단히 말하여 재직근로자가 교육훈련휴가나 육아휴가 등으로 공석이 된 일자리에 그에 적합한 실업자를 해당 휴가기간 만큼 한시적으로 대체고용함으로써 업무 공백을 해소함과 동시에 대체된 실업자에게는 현장훈련을 시킴으로써 재취업의 전망을 높여주는 제도이다.

따라서 직업능력개발이 그 어느 때보다 중요시되고 있는 시점에서 우리나라도 이 제도의 도입을 적극적으로 고려해볼 필요가 있다고 생각된다. 나아가 최근 출산율이 세계 최저로 낮아진 우리나라의 현실을 고려한다면, 위와 같은 직장순환제의 도입을 통해 여성 근로자의 출산 및 육아휴가를 촉진할 수도 있기 때문에 출산율 제고에도 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

이러한 필요성에 근거하여 본 연구의 목적은 유럽에서 실시되고 있는 직장순환제를 우리나라에 도입함에 있어 필요한 제도적 정비방안들을 모색하는데 있다.

인 기업이 3.4, 300인 이상 기업이 3.3으로 규모가 작을수록 그 부담을 크게 느끼고 있는 것으로 나타났다. 한국직업능력개발원의 인적자본기업패널조사(2006)에서 기업들의 HRD 추진시 애로점 가운데 '인력부족으로 교육훈련인원 차출 어려움'에 대해 100~299인 기업들은 63.4%가 '그런 편임' 또는 '전적으로 그러함'에 응답하였고, 300~999인 기업과 1,000인 이상 기업들은 각각 54.4%, 47.9%가 그에 응답하여 마찬가지로 규모가 작을수록 인력차출의 어려움이 크다는 것을 알 수 있다.

제2절 연구의 내용

이 목적을 달성하기 위하여 본 연구는 먼저, 직장순환제의 개요에 대해 간략히 정리하고자 한다(제2장). 이를 통해 우선 제도 자체의 상(像)을 그려볼 수 있을 것이다.

그러나, 다른 사회제도들과 마찬가지로, 직장순환제 또한 구체적으로는 각국의 특수한 여건 속에서 고유한 모습으로 시행되고 있다. 더구나 본문에서 밝혀지겠지만, 이 제도는 한 나라 안에서조차 지역마다, 심지어는 개별적인 경우마다 구체적인 시행방식이 다를 수 있다. 따라서 그 구체적 시행방식에 대한 사례연구가 반드시 필요한데, 본 연구에서는 직장순환제의 발상지이자 가장 활발하게 시행되었던 덴마크와 그에 이어 유럽에서 두 번째로 많은 시행경험을 갖고 있는 독일의 사례를 분석함으로써 우리나라에 주는 시사점을 도출하고자 한다. (제3장).³⁾

이어서 현재 우리나라에서 직장순환제를 실시할 경우 활용할 수 있는 각종 노동시장정책적 제도들과 그 활용실태를 살펴보고자 한다(제4장). 이들 제도 가운데 재직근로자의 훈련 및 출산/육아를 위한 휴가 및 그에 대한 지원제도로는 고용보험 직업능력개발사업의 사업주지원훈련 중 유급휴가훈련과 「근로기준법」, 「남녀고용평등법」 및 「고용보험법」에 근거한 산전후휴가 및 육아휴직, 육아휴직 장려금(대체인력채용장려금) 등이 있고, 공석에 대체고용될 실업자에 대한 지원제도로는 「직업안정법」에 근거한 직업상담 및 직업소개와 「고용보험법」에 근거한 구직급여의 지급, 신규고용촉진장려금, 중장년훈련수료자채용장려금 등이 있다. 제4장에서는 이들 제도의 규정 및 운영실태를 직장순환제의 도입가능성을 염두에 두면서 검토하고자 한다.

3) 물론 직업훈련과 관련된 외국의 특정 제도가 갖는 의미를 정확히 분석하기 위해서는 그 제도가 작동하는 기반이 되는 노동시장의 구조나 각종 제도, 그리고 노동시장 내 주체들의 행위방식인 노사관계, 심지어는 사회정치적 여건들도 함께 고려되어야 할 것이다. 그러나 그러한 작업은 너무나 방대한 작업이기 때문에 현실적인 여건상 매우 힘든 상황이다. 따라서 본 연구에서는 직장순환제와 직접 관련이 있는 제도들에 대해서만 검토하고, 더욱 종합적인 분석은 추후의 과제로 남기고자 한다.

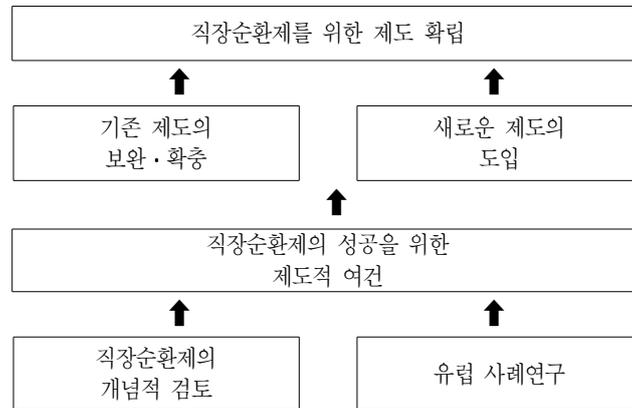
그런데 어떤 제도를 새롭게 도입하기 위해서는 단지 법률의 제·개정만이 아니라 해당 주체들의 수용상태를 사전에 확인해볼 필요가 있다. 이를 위해 제 4장에서는 설문조사를 통해 재직근로자의 교육훈련 참여와 실업자 대체고용의 결정주체인 사업주들의 의견을 청취하고자 한다.

마지막 제5장에서는 이상의 외국사례로부터의 시사점과 우리나라의 제도 검토 및 사업주들의 의견을 반영하여 우리나라에서 실현가능한 직장순환제의 도입방안을 구체적으로 모색하고자 한다.

제3절 분석틀의 설정

이상과 같은 연구의 문제의식과 연구의 내용을 포괄하는 연구의 분석틀은 다음과 같이 설정될 수 있다. 먼저, 이 연구의 최종 목적은 우리나라에서 직장순환제를 실시하기 위해 필요한 제도들을 확립하는 것이다. 이를 위해서 직장순환제의 개념적 검토와 유럽사례 연구를 통해 그 성공을 위한 제도적 여건이 무엇인지를 밝히고, 그러한 제도들 가운데 이미 우리나라에 존재하는 제도들은 실태와 문제점을 분석하여 보완·확충할 방안을 찾고, 아직 준비되어 있지 않은 제도들은 도입방안을 강구하고자 한다. 이러한 분석틀을 그림으로 나타내면 [그림 I-1]과 같다.

[그림 I-1] 분석의 틀



제4절 연구의 방법

1. 문헌 수집 및 해외 관계자 면담

본 연구를 위해 우선 직장순환제를 개념적으로 파악하는 것이 필요하기 때문에 일차적으로 유럽의 사례에 관한 문헌들을 검토하였으며, 관련 문헌 수집과 외국의 관계자들로부터 직접 설명을 청취하기 위하여 5월 중순에 독일과 덴마크를 방문하였다.

독일에는 기업, 고용 관련 공공단체(업종별 협회, 대학교 등) 및 개인을 회원으로 하는 ‘연방 직장순환제협회 - 평생학습 촉진 조합’(Bundesverband Jobrotation - Verein zur Förderung des lebenslangen Lernens e.V.)이라는 단체가 민간 차원에서 직장순환제의 보급과 확산을 위해 노력하고 있는데, 연구자는 독일 방문 중 이 협회 관계자를 만나 독일의 직장순환제 관련 상황에 대해 면담하고, 관련 문헌을 입수하였다. 이어 독일 연방노동사회부

(Bundesministerium für Arbeit und Soziales : BMAS) 관계자와는 독일의 전체 노동시장정책의 맥락 속에서 직장순환제의 위상과 역할 등에 대해 면담하였고, 독일 연방노동증개소(Bundesagentur für Arbeit)⁴⁾의 베를린-브란덴부르크 지역본부(Regionaldirektion Berlin-Brandenburg) 관계자와의 면담에서는 직장순환제 시행에 있어 고용안정기관의 역할과 베를린-브란덴부르크 지역의 현황에 대해 간략한 설명을 청취하였다.

이어진 덴마크 방문에서는 EU 15개국의 직장순환제 관련 35개 단체들이 회원으로 가입한 '국제 EU 직장순환제협회'의 사무총장(Jens Kruøffer)과의 면담을 통해 덴마크 및 유럽 전체의 현황과 문제점에 대해 설명을 듣고, 풍부한 자료를 입수하였다. 또한 코펜하겐 고용사무소(Public Employment Service Copenhagen)에서는 직장순환제 시행에 있어 고용안정기관의 역할과 재정조달방법에 대한 간략한 설명을 청취하였다.

2. 실태조사

직장순환제의 도입과 관련된 우리나라 제도의 활용실태에 대한 조사(제4장)는 기본적으로 고용보험 DB의 원시자료를 이용하였다. 즉, 해당 제도들은 유급휴가훈련, 산전후휴가급여, 육아휴직급여, 육아휴직장려금, 인력대체채용장려금 등인데, 유급휴가훈련을 제외하고 나머지 제도들의 2005년도와 2006년 상반기 활용실태를 고용보험 DB의 원시자료를 통해 전수 조사한 것이다. 유급휴가훈련 활용현황은 HRD-Net 분석을 통해 가능한데, 본 연구에서는 직접 원시자료를 분석하지 않고, 조경원·김철희(2006)의 연구결과와 한국고용정보원의 (HRD-Net 분석)을 원용하였다.

나아가 고용보험 DB나 HRD-Net에서 얻을 수 없는 더 세부적인 활용실태를 파악하기 위하여 별도의 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 육아휴직장려금과 동시에 대체인력채용장려금을 활용하고 있는 사업체들과 유급휴가훈련을 비교적 많이 실시하고 있는 대분류 금융업종의 사업체들 가운데 315개 사업체

4) 과거 '연방노동청'(Bundesanstalt für Arbeit)의 새로운 명칭(2004년부터).

를 대상으로 실시되었는데, 구체적인 조사방법과 조사내용에 대해서는 제4장에서 상세히 설명한다. 또한 설문조사는 직장순환제 도입에 대한 사업주의 의견도 조사하였다.

3. 전문가 의견수렴

한편 통계로 확인할 수 없는 실업자에 대한 직업상담 및 소개 등의 고용지원서비스에 대해서는 서울남부 종합고용지원센터의 담당자 면담을 통하여 그 실태를 파악하였다.

또한 직장순환제에 대한 개념적 검토, 유럽의 사례 및 국내의 관련 제도 등을 토대로 하여 그 도입방안을 모색함에 있어서는 노동부 관계자, 기업 관계자 및 대학교수 등과의 전문가협의회를 통하여 의견을 청취하였다.

제 2 장 직장순환제의 개요

제1절 직장순환제의 기본 개념

1. 용어의 정의

본 연구에서 다루고 있는 ‘직장순환제’라는 용어는 사실 우리나라에서는 매우 생소한 용어이다. 그것의 영어 표현은 그동안 노동경제학에서 익숙하게 사용해 온 ‘job rotation’에서 유래하였는데, 그것은 우리나라에서는 ‘직무순환’으로 번역되면서 “동일 직장 내에서 근로자 간의 직무변경”을 의미하는 것으로 사용되어 왔다.

그러나, 앞에서 잠깐 언급하였듯이, 직장순환제는 재직근로자가 교육훈련 또는 육아휴가 등을 위해 해당 직장을 벗어나고, 직장 외부의 실업자가 한시적으로 직장 내로 대체고용되는 것이므로, Cedefop(2002)가 표현하고 있듯이, “고용과 훈련 간의 순환”(rotation between employment and training)이라고 할 수 있으며, 이는 전통적인 의미의 직무순환과는 명백한 차이가 있다. 이 때문에 유럽에서도 직장순환제를 지칭하는 영어 표현으로 ‘job rotation’ 대신(물론 이렇게 표현하는 경우도 간혹 있기는 하다) ‘Jobrotation’, ‘jobrotation’, ‘Job Rotation’, ‘Job-Rotation’ 또는 ‘JobRotation’ 등을 사용하여 기존의 표현과 어

편 식으로든 차별하고 있다.

그렇다면 왜 이 새로운 내용에 대해 굳이 과거의 다른 개념을 연상시키는 용어를 사용하여 혼란을 초래하는가 하는 의문이 들 수도 있다. 이에 대해서는 'job'이라는 영어 단어의 의미에 주목할 필요가 있다고 생각하는데, 그것은 경우에 따라서는 특정 작업의 속성을 의미하는 '직무'의 뜻으로도 사용되지만, 다른 경우에는 일터를 의미하는 '직장'의 뜻으로도 사용되기도 한다. 따라서 유럽의 새로운 제도인 Jobrotation을 우리말로 '직장순환제'로 번역하는 것이 타당할 것이다.

그러나 이렇게 '직무'와 '직장'을 구별한다 하더라도, '직장순환제'라는 용어가 직관적으로 이 새로운 제도의 내용을 정확하게 나타내주는 것 같지는 않은데, 그것은 '순환'(rotation)이라는 용어의 의미 때문이다. 즉 '순환'은 통상적으로 "특정한 수평 공간 내에서의 반복적 위치 이동"을 의미하는데, 이 의미에 비추어 본다면, '직장순환제'란 근로자가 여러 직장을 반복적으로 이동하는 것을 의미하는 것으로 이해될 수도 있다.

이와 관련하여 Cedefop(2002)는 '순환'의 의미를 재해석하고 있는데, 즉 직장순환제에서의 '순환'은 "한 원(圓) 위의 회전이 아니라, 특정 기업의 또한 노동시장 일반의 노동력에 대한 포괄적인 재훈련을 향한 상향 나선운동(upward spiral)으로 이루어진다"는 것이다. 다시 말해 직장순환제에서의 '순환'은 재직 근로자들의 사업장 내에서의 순환이 아니라 재직자뿐 아니라 실업자까지 포함한 모든 근로자가 사업장과 노동시장 간을 순환하면서⁵⁾ 숙련향상을 도모하는 것으로 이해될 수 있는 것이다.

본 연구에서 유럽의 'Jobrotation'을 '직장순환제'로 번역하고자 하는 것은 이상과 같은 의미에서이다.

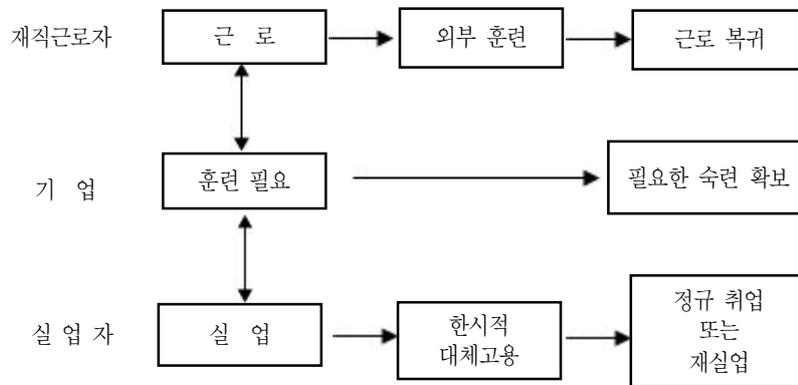
5) 물론 직장순환제 자체는 매우 유연하게 운영될 수 있기 때문에, 경우에 따라서는 그것이 사업장 내의 직무순환을 동반할 수도 있다. 예를 들면, 한 근로자(A)가 외부의 교육훈련에 참가할 경우 그 업무를 다른 재직근로자(B)가 대신하고, B의 자리에 실업자를 대체고용할 수도 있는 것이다. 직장순환제의 여러 형태에 대해서는 후술한다.

2. 직장순환제의 기본원리

직장순환제의 기본원리는 매우 간단하다. 즉, 앞에서 언급하였듯이, 재직자의 교육훈련과 실업자의 한시적 대체고용의 결합이 직장순환제의 기본원리이다.⁶⁾

이를 약간 부연설명을 하면, 먼저, 신기술 도입 등으로 근로자의 직업능력 향상이 필요한 사업주는 해당 근로자에게 휴가를 부여하여 외부 훈련기관에서의 훈련에 참여하도록 한다. 이와 동시에 훈련 참가자의 기존 업무에 적합한 숙련을 지닌 실업자를 해당 훈련기간 만큼 한시적으로 고용함으로써 재직근로자의 훈련참여로 인한 업무공백, 생산차질을 방지한다.⁷⁾ 훈련이 종료되면 해당 근로자는 직장으로 복귀하고, 대체고용되었던 실업자는 해당 기업이나 유사한 다른 기업에 계속 고용될 수도 있고, 그렇지 못할 경우 다시 실업상태로 되돌아간다. 이러한 기본원리를 간단한 그림으로 나타내면 다음 [그림 II-1]과 같다.

[그림 II-1] 직장순환제의 기본원리



자료: NU ADAPT & Bundesverband Jobrotation(2000)에서 재구성

6) 물론 직장순환제는 출산 및 육아휴가의 경우에도 활용될 수 있다. 그러나 아래에서는 편의상 재직근로자의 훈련과 실업자의 한시적 대체고용의 경우에만 국한하여 설명하고자 한다.

7) 물론 사업주가 훈련참여자(재직근로자)와 대체근로자(실업자)의 임금을 모두 지급해야 한다면, 재정적 부담으로 인해 직장순환제에 참가할 유인이 감소한다. 따라서 직장순환제는 사업주에 대한 공적 지원을 전제로 하고 있는데, 이에 대해서는 후술한다.

3. 직장순환제의 의의

기본원리는 이렇게 간단함에도 불구하고 직장순환제는 매우 혁신적인 직업훈련제도라고 할 수 있는데, 그 혁신적 성격은 적어도 다음 두 가지 측면에서 찾아볼 수 있다.

먼저, 직장순환제를 통해 그동안 직업훈련의 활성화에 장애가 되었던 요인들을 제거할 수 있다는 점이다. 즉, 사업주의 입장에서는 근로자의 훈련 참여로 인한 업무공백과 생산차질에 대한 우려가 훈련계획 수립을 저해하는 주요한 요인의 하나였는데, 이제 대체고용을 통해 이 우려를 해소함으로써 적극적으로 훈련계획을 수립할 수 있게 된다. 업무공백은 마찬가지로 재직근로자에게도 부담인데, 대체고용이 그 부담을 해소해 줌으로써 적극적으로 자신의 숙련향상을 위한 기회를 갖고자 노력할 수 있게 된다. 이리하여 결국 직장순환제는 재직근로자의 직업훈련을 촉진하게 되는 것이다.

다음으로 직장순환제의 진정한 혁신은 실업자를 ‘훈련-고용 사이클’ 속에 편입시킨다는 것이다(Mørk, 2002). 과거의 실업자훈련은 고용 이전에, 고용과는 무관하게 실시되었으며, 따라서 훈련에서 고용으로의 이행확률은 낮을 수밖에 없다. 그에 비해 직장순환제는 대체고용을 통해 실업자를 현장에서 직접 활용되는 숙련을 습득하게 함으로써 해당 기업 또는 유사 기업에 정규근로자로 고용될 가능성을 크게 높여준다.⁸⁾ 이러한 측면에서 직장순환제는 직업훈련제도임과 동시에 고용정책적 수단이기도 하며,⁹⁾ 이처럼 훈련정책과 고용정책·노동시장정책을 결합하고 있는 데에서 그 혁신적 성격을 발견할 수 있다(Siebert, 2001).

이상에서 어느 정도 알 수 있지만, 직장순환제가 참가자 각각에게 가져다주는 장점을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다(Oschmiansky, Schmid & Uhrig, 2001; Lahtinen & Lahtinen 2001; Oschmiansky, 2002)

8) 덴마크와 독일 등에서 일반적인 실업자훈련 이후의 취업률은 40% 정도인데 반해, 직장순환 프로젝트에 따라 대체고용되었던 실업자의 정규고용 비율은 60~70%에 달한다.

9) Mørk(2002)는 사회정책의 목표 중의 하나가 사회적 취약계층과의 연대를 통해 사회안정을 추구하는 것이라고 규정하면서, 직장순환제가 취약계층인 실업자의 노동시장 재진입을 통해 사회통합에 기여한다는 측면에서 사회정책적 수단이기도 하다고 설명하고 있다.

먼저, 사업주의 입장에서는 근로자의 숙련향상이 용이하게 되어 신기술 도입이나 작업조직의 현대화 등 더욱 적극적인 경영전략을 수립할 수 있으며, 이를 통해 기업의 경쟁력을 향상시킬 수 있다. 이 점은 대기업에 비해 업무공백에 대한 우려가 상대적으로 크고, 장기적인 경영전략 및 인력계획을 갖기 힘든 중소기업에 더욱 중요하다. 또한 기업은 숙련이 향상된 근로자를 보유할 수 있을 뿐 아니라, 대체고용되는 실업자들을 잠재적 인력풀로 보유하게 된다. 나아가 근로자의 지속적인 직업훈련 파견 및 대체근로자 선발과정에서 외부 훈련기관 및 고용안정기관과의 목적의식적인 협력관계를 강화할 수도 있다. 이러한 관계는 기업경영에 있어 우호적인 외부환경을 조성한다.

다음으로 재직근로자의 입장에서는 업무공백에 대한 부담을 덜어버리고 근무시간 중에 훈련기회를 가짐으로써 숙련향상을 꾀할 수 있다. 이 숙련향상은 자신의 일자리를 유지하는데 도움을 줄 뿐 아니라 경우에 따라서는 승진의 전망을 높여준다. 나아가 새롭게 습득한 숙련이 해당 기업뿐 아니라 외부 노동시장에도 통용될 경우 더 좋은 일자리로 이동할 수 있는 가능성도 갖게 된다.

마지막으로 실업자의 경우에는 대체근무를 통해 현장에 기반한 직업훈련을 받게 됨으로써 자신의 숙련을 당장 활용될 수 있도록 할 수 있다. 또한 한시적이지만, 고용상태에서 사업주 및 동료 근로자들과 직접 접촉함으로써 실업자로서의 사회적 고립감을 극복하고 노동시장 재진입의 기대를 높일 수 있다. 이러한 점들이 결국 재취업의 가능성을 높여주는데, 이 결과 근로경험 부족으로 인한 재취업기회 부재와 미취업으로 인한 근로경험 축적기회의 부재라는 악순환에서 벗어날 수 있는 것이다. 설혹 대체고용 이후에 곧바로 정규근로자로 취업하지 못하고 다시 실업자가 되더라도 대체근로를 통해 현장성 있는 숙련을 보유하게 됨으로써 향후 구직에서 유리한 상황에 있게 된다.

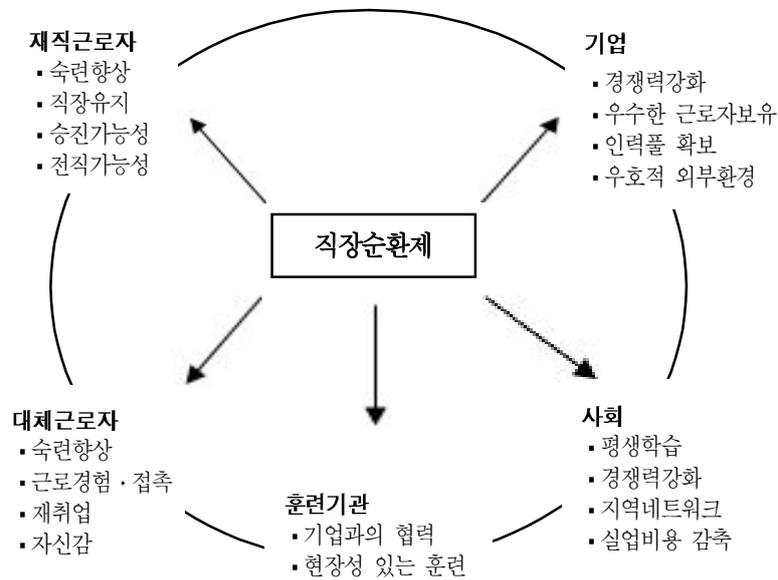
이처럼 직장순환제는 세 집단의 참가자 모두에게 장점을 가져다준다는 의미에서 "win-win-win triangle"(Kruhøffer, 2002)로 규정될 수 있다.

그러나 이상의 직접참가자 외부로 시야를 넓힌다면, 직장순환제의 장점은 여기서 그치지 않는다. 우선, 직장순환제로 인해 직업훈련이 활성화된다면 훈련기관의 역할 또한 커질 수밖에 없다. 즉, 훈련기관은 단순히 훈련참가자들을

위탁받아 훈련을 시키는 데 그치지 않고, 사전에 기업과 협력하여 기업의 장단기 훈련계획 수립에 참여할 수 있고, 이 과정에서 훈련의 내용을 더욱 수요친화적으로 개선할 수 있는 것이다. 이러한 기업과 훈련기관의 상호교류는 직업훈련을 더 한층 활성화시키는 데 큰 기여를 할 것이다.

시야를 더욱 넓혀서 노동시장 전체 또는 전 사회적 관점에서 본다면, 직장순환제는 변화하는 산업·기업환경에 맞춰 지속적으로 직업훈련을 가능케 함으로써 소위 평생학습을 활성화하는 하나의 토대가 된다. 그리고 이것은 경제 전체의 경쟁력 강화로 이어진다. 또한 직장순환제의 성공적 시행을 위해서는 기업과 훈련기관뿐 아니라 지역의 고용안정기관, 재정지원기관 등 다양한 관계자들의 긴밀한 협력이 필수적인 만큼, 지역사회의 고용네트워크를 강화할 수 있다. 한편, 직장순환제의 실업감축효과가 큼에 따라 실업급여 등 실업에 따르는 사회적 비용을 절감할 수도 있다. 이상에서 살펴본 직장순환제의 의의 내지 장점을 그림으로 나타내면, [그림 II-2]와 같다.

[그림 II-2] 직장순환제의 의의



자료: Oschmiansky, Schmid & Uhrig(2001).

그러나 직장순환제는 몇 가지 한계도 갖고 있는데(Rueth, 2002), 우선 대체 근로자가 대체근로 직후 곧바로 정규 일자리를 구하지 못할 경우, 그 대체근로 경험은, 위에서 언급한 대로 향후 구직에서 장점이 될 수도 있지만, 오히려 단점이 될 수도 있다. 왜냐하면 대체근로 직후의 미취업 사실은 잠재적 고용주에게 해당 근로자에게 모종의 문제가 있다는 인상, 즉 소위 '낙인효과'를 가져다 줄 수 있기 때문이다. 이에 따라 최악의 경우에는 대체근로가 정규취업으로의 가교가 아니라 대체근로와 실업을 반복하게 되는 출발점이 될 수도 있는 것이다. 때문에 대체근로 직후 미취업자에 대한 세심한 관리가 필요하다.

이보다 좀 더 구조적인 한계는 직장순환제 자체의 장기적 활용도와 관련이 있다. 인력대체를 필요로 할 만큼의 장기 교육훈련에 대한 기업의 요구는 미래에도 분명히 존재할 것이다. 그러나 개별기업의 입장에서 일정 시기동안 직장순환제를 집중적으로 활용한 후에는 그 필요성이 감소할 것이다. 물론 기술의 지속적 발전과 새로운 기업의 생성으로 훈련의 필요성이 발생할 것이지만, 다른 한편 외부적 유연화의 진전으로 근로자 훈련 자체가 감소하고, 소위 '고용 없는 성장'으로 근로자 자체가 상대적으로 감축되는 상황이 지속된다면, 장기적으로는 직장순환제의 활용도가 현저하게 저하될 수도 있는 것이다. 그러나 이러한 장기적 가능성이 직장순환제의 유용성 자체를 부정하는 것은 아니다.

제2절 직장순환제의 유형

이제 직장순환제의 모습을 구체적으로 이해하기 위해서는 그 유형을 살펴볼 필요가 있는데, 그것은 무엇보다도 재직근로자와 실업자 간의 대체근로의 유형에 따라 구분될 수 있다(Roth, Maier & Resch, 2002; Uhrig & Gatzke, 2005).

1. 1:1 대체

우선, 가장 본질적인 유형은 말할 것도 없이 양자간의 1:1 대체이다.

그러나 이 유형은 몇 가지 문제점을 갖고 있는데, 첫째, 1:1 대체를 위해서는 일자리를 비우는 재직근로자와 동일한 숙련을 가진 실업자가 최소한 해당 근로자 수만큼 또는 그 이상 존재해야 한다는 것이다. 그런데, 고실업 시기를 제외하면 동일 숙련의 실업자를 찾기가 현실적으로 쉽지 않으며, 따라서 이 유형을 고수할 경우 대체인력의 제약으로 인해 재직근로자의 훈련 또는 휴가가 제약될 수도 있다.

둘째, 이 유형은 다른 유형에 비해 대체근로자의 관리비용을 더욱 많이 필요로 한다. 많은 수의 실업자를 모집하는 과정에서 더 많은 홍보와 상담이 필요하고, 대체근로에 따른 인건비도 많아지는 등 유·무형의 비용부담이 커지는 것이다.

셋째, 대체근로자는 재직근로자가 복귀하면, 해당 사업장에 정규직으로 계속 고용되지 않는 한, 그 직장을 그만두어야 하는데, 이 유형에서는 오직 한 명의 재직근로자만 대체하기 때문에 아래와 같이 여러 명을 대체할 경우에 비해 대체근로자의 근무기간이 짧아 소기의 성과를 거두기 어렵게 될 수도 있다.

이러한 이유들로 인해 사실 유럽에서도 1:1 대체는 통상적인 유형은 아니며, 여러 가지 변형들이 활용되고 있다.

2. 복수 대체

그러한 변형들 가운데 가장 보편적인 것은 한 명의 실업자가 동일한 훈련을 순차적으로 받는 여러 명의 재직근로자를 순차적으로 대체하는 유형이다. 이 유형에서는 위의 1:1 대체 유형이 갖는 문제점이 대부분 극복되며, 따라서 현실적으로는 이 유형이 많이 활용되고 있다.¹⁰⁾ 이 유형에서는 당연히 대체근로자의 대체고용기간이 재직근로자의 교육훈련기간보다 길다.

10) '90년대 덴마크에서 실업자와 재직근로자의 평균 대체비율은 약 4:1이었다.

3. 단시간(part-time) 대체

또 하나의 대체근로의 유형은 단시간 대체인데, 이것은 재직근로자의 훈련 시간이 정상 근로시간보다 짧은 단시간 훈련일 경우에 활용될 수 있다. 이때 대체근로자는 역시 단시간만 대체근로를 할 수도 있고, 사업장의 상황에 따라 추가로 또 다른 재직근로자를 단시간 대체할 수도 있다.

4. 집단 대체

사업장내 동일한 직무에 종사하는 다수의 근로자집단이 일시에 교육훈련을 받아야 할 경우, 물론 개별적으로 동일한 숙련을 가진 실업자를 대체인력으로 찾을 수도 있지만, 그것은 현실적으로 쉽지 않다. 따라서 이러한 경우에 해당 직무와 동일한 훈련과정에 있는 실업자집단을 일시에 대체근로자로 활용할 수도 있다.

이 유형은 구인과정에서 유·무형의 비용이 절감될 수 있다는 장점이 있는 반면, 몇 가지 단점 내지는 유의할 점도 있다. 우선, 집단적 대체로 인해 실업자집단 내의 개별 성원들 중에는 대체근로, 즉 현장훈련의 내용에 대해 완벽하게 만족하지 않는 경우도 있을 수 있다. 나아가 이러한 집단대체는 즉흥적으로 이루어질 수 있는 것이 아니기 때문에 장기간에 걸쳐 면밀한 계획을 수립하여 시행할 필요가 있다.

한편 집단대체의 또 다른 유형은 다수 (중소)기업의 재직근로자들이 동일한 직업훈련을 필요로 하는 경우 이들을 하나의 집단으로 모집하여 하나의 훈련 과정을 이수하게 하는 것이다. 이 경우 비록 기업은 다르지만 재직근로자가 동시에 자리를 비우게 되기 때문에 이들을 대체하기 위해서는 실업자들도 미리 선발되어 동시에 투입되어야 한다.

이상에서 직장순환제의 몇 가지 유형을 살펴보았는데, 이 밖에도 상황에 따라 또 다른 변형들이 가능하다. 예를 들면, 집단대체가 아닌 개별대체의 경우 훈련과견자나 휴가자의 업무를 다른 재직근로자가 대체하고(직무순환), 그 다

른 재직근로자의 업무를 실업자가 대체하는(직장순환) 방식도 가능할 것이다. 이처럼 다양한 상황에 맞게 여러 가지 유형으로 활용할 수 있다는 점이 바로 “직장순환제의 높은 유연성”(Kruhøffer, 2002)을 말해주고 있다.

제3절 직장순환제의 시행절차

이제 직장순환제가 구체적으로 시행되는 절차에 대해 살펴보기로 하자. 물론 직장순환제의 유형이 다양한 만큼 그 시행절차도 상황에 따라 다양할 것이다. 또한 나라마다 이와 관련된 지원제도와 이해당사자들도 다른 만큼 국별로도 다소 다른 절차로 진행될 수도 있다. 따라서 여기서는 특정 유형이나 제도적 환경을 염두에 두지 않고 직장순환제 시행절차상의 본질적인 요소들에 대해서만 살펴보려고 한다(Morall; Uhrig & Gatzke, 2005).

1. 프로젝트 관리자의 선정

하나의 직장순환 프로젝트는 기업, 재직근로자, 실업자 뿐 아니라 훈련기관, 고용지원기관, 나아가 노동조합 등 매우 많은 관계자를 필요로 하고, 구체적 시행절차 또한 앞으로 살펴 볼 것과 같이 매우 복잡하다. 간단하게만 언급하자면, 기업의 훈련요구를 확인하여 그에 맞는 훈련기관 및 훈련과정을 구하고, 한편으로 유사한 숙련을 가진 실업자를 모집해야 하며(많은 경우 실업자에게 사전 훈련을 실시해야 하며), 동시에 공공 고용안정기관과의 협력 속에 인력대체에 따르는 지원방안을 마련해야 한다. 그런데 이 모든 과정들은 상호 긴밀한 관계를 갖고 진행되어야 전체 프로젝트가 성공적으로 수행될 수 있기 때문에, 해당 프로젝트를 총괄 조정할 ‘프로젝트 관리자’(project manager)가 반드시 필요하다. 따라서 기업이 재직근로자 훈련 및 인력대체의 필요성을 갖고 있을 경우 가장 먼저 해야 할 일은 이 프로젝트 관리자를 선정하는 것이다.

인력관리에 인적·물적 여유가 있는 기업의 경우에는 해당 기업의 담당자가 프로젝트 관리자의 역할을 수행할 수도 있으며, 이 경우에는 자신의 상황과 요구사항을 정확히 알고 있기 때문에 유리한 점도 있다. 그러나 그러한 여유가 없는 중소기업의 경우에는 외부자가 프로젝트 관리자가 되어야 하는데, 그러한 외부자로는 고용안정기관, 훈련기관 및 기타 제3의 기관들(관련 업종별 협회, 노동조합, 기타 비정부 공익기관 등)을 들 수 있다. 상황에 따라서는 이들 모두 또는 이들 중 일부가 ‘운영위원회’(steering committee)를 구성하여 공동으로 해당 프로젝트를 관리할 수도 있다.

물론 누가 직장순환 프로젝트의 관리자가 되는가는 관련 상황에 따라 결정될 것이기 때문에 예단할 수는 없다. 그러나 어느 경우라도 위에서 언급된 모든 관계자들의 긴밀한 협력은 필수적이다.

이무튼 프로젝트 관리자가 직장순환제의 전 과정에 있어 핵심적인 역할을 수행하게 되는데, 아래에서 하나의 직장순환 프로젝트가 진행되는 과정에서 프로젝트 관리자의 역할을 자세히 살펴보기로 한다.

2. 기업 요구의 확인 및 생성

프로젝트 관리자가 해야 할 첫 번째 일은 기업의 훈련 및 대체고용에 대한 요구를 구체적으로 확인하는 것이다. 즉, 프로젝트 관리자는 기업이 훈련을 시키고자 하는 근로자의 현재 직무는 무엇인지, 그 훈련은 어떤 성격의 훈련인지, 어떤 훈련기관을 원하는지, 어떤 대체인력을 원하는지, 해당 재직근로자는 어떤 훈련을 원하는지, 노동조합은 어떤 요구를 갖고 있는지 등등의 기업 내부 참여자들의 요구사항을 확인해야 하는 것이다. 나아가 기업의 기밀사항이 아닌 한 그 기업의 장기 경영계획과 그에 따르는 인력계획을 파악하는 것도 장기적인 훈련계획의 수립에 도움이 될 것이다.

그런데, 많은 중소기업의 경우 이처럼 명확하게 훈련이나 대체고용에 대한 요구를 갖고 있지 못한 것이 현실이다. 이럴 경우에는 기업 내부로부터가 아니라 외부로부터 직장순환제에 대한 요구를 생성시킬 필요가 있다. 즉, 직장순환

제에 대해 경험을 가진 외부의 프로젝트 관리자가 기업과의 긴밀한 상담을 통해 직장순환제의 장점, 시행과정, 비용과 이득 등에 대해 충분히 설명하여 기업의 요구를 이끌어내는 것이다. 이러한 기업의 설득과정에서 그동안의 성공사례를 적극 활용하는 것도 도움이 될 것이다.

3. 프로젝트 계획의 수립

이렇게 확인된 기업의 요구를 기초로 하여 프로젝트 관리자는 구체적인 시행에 앞서 세부적인 계획을 수립해야 한다. 프로젝트 계획의 내용에는 재직근로자의 훈련, 대체근로자의 채용 및 업무배치, 지원방안 등 필요한 모든 사항이 포함되어야 하는 것은 물론이다.

그런데 프로젝트 계획을 수립할 때 유의해야 할 점은 우선, S.M.A.R.T. (specific, measurable, achievable, realistic and time constraint) 원칙에 따라 계획을 수립해야 한다는 것이다. 즉, 계획은 구체적이어야 하고, 측정이 가능해야 하며, 달성가능한 현실적인 것이어야 하고, 시간제약을 고려해야 한다는 것이다. 이러한 원칙에 따라 각 참여자들의 목표, 책임소재, 진행단계, 시간계획, 성과지표 등이 설정되어야 한다.

또 하나 중요한 것은 계획수립 단계에서부터 해당 직장순환 프로젝트의 평가(evaluation)를 염두에 두어야 한다는 것이다. 그렇게 함으로써 그 프로젝트를 더욱 주의 깊게 시행할 수 있기 때문이다. 따라서 평가를 위한 성과지표들도 미리 설정을 해야 하는데, 그것들 또한 S.M.A.R.T. 원칙에 입각해야 한다. 그런데 직장순환제는 훈련, 고용, 지역 네트워크 강화 등 다양한 목적을 갖기 때문에 그에 대한 평가도 계량화된 지표뿐 아니라 다양한 특성을 포괄할 수 있어야 한다.

이러한 계획은 프로젝트 관리자 1인에 의해 수립될 수 있는 것이 아니다. 따라서 계획수립과정에서 관리자는 기업, 재직근로자, 노동조합, 훈련기관, 고용안정기관 등 대체고용될 실업자를 제외한 모든 관계자들을 접촉하여 의견을 수렴하고, 각각의 역할과 책임을 설정하며, 나아가 이들과의 네트워크를 형성

해야 한다.

4. 재직근로자의 훈련 준비/대체근로자의 모집 및 사전훈련

이렇게 하여 직장순환 프로젝트의 계획이 수립되면, 시간계획에 맞추어 재직근로자를 위한 훈련과정의 준비와 대체고용될 실업자의 모집 및 사전훈련이 동시에 진행되어야 한다.

먼저 재직근로자의 훈련을 위해서는 위에서 언급된 기업의 요구와 근로자의 수준 및 요구를 충족할 수 있는 훈련기관을 선정하고, 이 훈련기관이 그에 맞는 훈련과정(시설, 장비, 교사 등)을 준비해야 한다.

이와 함께 실업자를 모집하는 일이 중요한데, 이때 기업이 요구하는 대체근로의 유형에 맞는 실업자의 수, 실업자의 기능의 종류와 수준 등을 고려하여야 한다. 모집은 프로젝트 관리자가 직접 하는 것이 아니라 해당 기업과 함께 고용안정기관, 훈련기관, 노동조합 등과의 긴밀한 협력 속에 이루어져야 한다. 모집방식은 단순 광고를 넘어 고용안정기관의 심층상담 또는 집단설명회를 통한 설명, 질의, 토론 등 다양한 방식을 활용할 수 있다. 이 과정에서 실업자가 직장순환제의 내용과 과정, 향후 전망 등에 대해 충분히 인지하고 동의하도록 하는 것이 중요하다.

한편 대체근로자를 모집하더라도 그 실업자가 재직근로자의 업무를 곧바로 대체할 기능을 갖고 있는 경우는 현실적으로 많지 않을 것이다. 따라서 대부분의 경우에는 대체근로를 위해 실업자의 사전훈련이 필요하다. 이때 대체근로자의 사전훈련을 해당 기업에서 할지 외부의 훈련기관에서 할지, 또 얼마의 기간 동안 할지 등은 기업과 대체근로자의 상황에 따라 결정될 것이다.

5. 재정지원방안 마련

직장순환제가 아무리 기업들에게 이익을 가져다준다 하더라도 비용부담이 크면 시행하기 어렵다는 것은 자명하다. 특히 재정상의 여력이 없는 중소기업

의 경우는 더욱 그러할 것이다. 따라서 직장순환제에 대한 재정지원은 그 성사를 위한 필수적인 전제이다.

직장순환 프로젝트에 소요되는 비용은 훈련을 받는 재직근로자의 임금, 대체근로자의 임금, 재직근로자의 훈련비용, 대체근로자의 사전훈련비용, 프로젝트 관리비용 등 5가지로 구성된다. 이 비용들은 기업과 공공 고용안정기관 또는 지방자치단체에 의해 분담될 것인데, 누가 무엇을 얼마나 분담할 것인가는 각국의 훈련지원제도, 실업자지원제도 등 노동시장제도에 따라 상이하게 결정될 것이다.¹¹⁾ 경우에 따라서는 노사간의 단체협약에 의해 기업의 분담분이 결정될 수도 있다.

6. 재직근로자 및 대체근로자의 관리

이상의 준비사항들이 완료되면, 재직근로자의 훈련과 실업자의 대체고용이 시작될 것인데, 그에 앞서 프로젝트 관리자는 재직근로자의 훈련과 실업자의 한시적 대체고용에 대한 계약 체결을 관리해야 한다. 물론 실업자가 기업 내에서 사전훈련을 받을 경우 대체고용계약은 사전훈련 시점부터 체결되어야 할 것이다.

또한 프로젝트 관리자는 훈련과 대체근무 도중에 발생하는 각종 애로사항들도 해결해야 한다. 예를 들면, 프로젝트 관리자는 계약 위반에 따르는 갈등이라든지 대체근로자의 질병이나 기타 유고로 인한 또 다른 대체근로자의 투입¹²⁾ 등을 적시에 해결해야 하는 것이다.

마지막으로 프로젝트 관리자는 해당 프로젝트가 종료된 이후에 대체고용되었던 실업자의 취업에 대해서도 신경을 써야 하는데, 해당 기업에의 취업이 여의치 않을 경우 유사기업에의 취업을 알선해야 하고, 그마저도 여의치 않을 경우 다른 훈련과정을 소개해야 한다.

11) 약간 오래된 것이기는 하지만, '90년대 유럽 9개국의 직장순환제 관련 재정지원제도에 대한 개괄은 Schömann, Mytzke & Gülker(1998) 참조.

12) 이러한 경우를 대비하여 프로젝트 관리자는 대체근로자 풀(pool)을 준비할 필요도 있다.

7. 평가 및 홍보

하나의 직장순환 프로젝트가 종료되면, 프로젝트 관리자는 계획수립 단계에서 설정된 평가기준에 따라 해당 프로젝트를 평가해야 한다. 이 평가는 당연히 차후의 프로젝트를 더욱 발전시키는 데 도움을 줄 것이다.

이러한 평가를 바탕으로 직장순환제의 장점들, 즉 기업의 기술력 제고, 재직 근로자의 숙련 향상, 실업자의 취업기회 확대 등에 대해 적극적인 홍보를 할 필요가 있다. 이를 통해 직장순환제가 확산될 수 있을 것이다.

제4절 직장순환제의 성공요건

직장순환제는 그 목적이 복합적이고, 그에 따라 매우 많은 참여자들을 필요로 하며, 시행절차도 복잡하기 때문에, 개별 프로젝트이든 제도 전체이든 간에 그것이 성공적으로 이루어지기 위해서는 객관적(=제도적)·주체적으로 적절한 조건들이 구비되어야 한다. 물론 그러한 조건들은 나라별로, 또 개별 프로젝트별로 다를 수 있는데, 여기서는 '90년대 유럽 9개국¹³⁾의 경험에서 추출한 일반적인 성공요건들에 대해 살펴보기로 한다. 그 조건들은 (훈련)휴가 및 고용보호제도, 재정지원, 지역 네트워크, 기업의 구조적·경제적 조건, 참여 동기 및 시행과정상의 요건 등 6개 영역으로 나누어 볼 수 있다(Schömann, Mytzke & Gülker, 1998).

1. (훈련)휴가 및 고용보호제도

직장순환제를 활성화하기 위한 제도적 여건은 직업훈련, 해고보호 및 고용

13) 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 프랑스, 영국, 이탈리아, 포르투갈, 오스트리아, 독일

촉진과 관련된 법률에 의해 형성되는데, 이러한 제도들은 직장순환제와 관련된 여타의 인센티브 구조에 영향을 미치며, 특히 참여자의 행위에 결정적 영향을 미친다.

먼저, 근로자들에게 향상훈련에 대한 권리(right to further training)를 법적으로 부여하는 것은 직장순환제를 촉진하는 데 있어 매우 중요한 역할을 한다. 왜냐하면 이 권리를 근거로 근로자들은 사용자의 필요와 무관하게 직업훈련을 받을 수 있고, 이 기간 동안 사용자들은 실업자를 대체고용할 것이기 때문이다. 이때 그러한 대체고용이 가능하게 하려면 훈련에 대한 권리가 대체고용이 필요할 만큼 장기간 부여되는 것이 중요하다.

그런데 이 훈련권리는 효과적인 해고보호법에 의해 보호되어야 한다. 가끔씩 외부훈련이 과잉인력의 해고를 위한 수단으로 이용되는 경우가 있는데(프랑스), 이럴 경우 근로자들이 훈련권리를 사용하지 않을 우려가 있기 때문이다. 따라서 재직근로자의 훈련이 해고로 연결되지 않도록 법적으로 보호되어야 한다.

한편 근로자의 향상훈련과 무관하게 일반적으로 고용을 엄격히 보호하는 것도 간접적으로 근로자의 직업훈련을 촉진하는 효과가 있다. 왜냐하면, 해고가 용이할 경우 기업들은 생산성 향상을 위해 미숙련 근로자를 해고하고 숙련 근로자를 외부에서 채용하는 외부적 유연화를 추구하는 경향이 있지만, 반대로 해고가 어려울 경우 기업은 내부 근로자의 직업훈련을 통하여 생산성 향상을 꾀하는 내부적 유연화를 추구할 수밖에 없기 때문이다.¹⁴⁾ 이로 인한 직업훈련의 활성화는 대체고용의 필요성을 증대시킨다.

또한, 극단적인 경우이기는 하지만, 핀란드에서와 같이 재직근로자의 직업훈련시 실업자의 대체고용을 법적으로 강제하는 것도 직장순환제의 활성화에 크게 기여할 것이다.

그러나 직장순환제를 위한 제도적 여건(및 재정지원)과 관련하여 가장 중요한 것은 지역의 참여자들이 지역 상황에 맞춰 유연하게 대처할 수 있는 여지를

14) 그러나 고용이 엄격히 보호될 경우 근로자의 입장에서는 일자리 유지를 위해 추가적인 숙련향상의 필요를 느끼지 않을 수도 있기 때문에 훈련을 위해 다른 유인을 제공할 필요도 있다.

주어야 한다는 것이다. 유럽의 경험에서 볼 때, 너무 엄격한 제도적 여건은 직장순환제를 촉진하기 보다는 오히려 저해하고 있다(대표 사례: 포르투갈).¹⁵⁾

2. 재정지원

재정지원은 직장순환제 성공의 핵심적 요인인데, 재정지원의 범위와 규모는 참여자들의 동기에 결정적 영향을 미치기 때문이다. 그러나 그 범위와 규모가 어느 정도여야 성공을 보장하는지는 일률적으로 예단할 수 없고, 각국의 사정에 따라 다를 수 있다.

다만 재정지원과 관련하여 한 가지 지적할 것은 직장순환제의 참여자가 다양하기 때문에 각 참여자에 대한 재정지원의 주체 또한 다를 수 있다는 점이다. 즉, 노동시장제도에 따라 나라별로 직업훈련 지원부서와 인력채용(고용안정) 지원부서, 실업자 지원부서가 통합되어 있는 경우도 있고, 분리되어 있는 경우도 있다. 만약 이들 지원주체가 상호 독립되어 있을 경우 각각의 정책목표와 예산사정이 상이하기 때문에, 이들 간에 지원의 범위나 규모와 관련하여 갈등이 발생할 수 있다. 따라서 직장순환제의 성공을 위해서는 관련된 지원주체들간에 재정지원의 범위와 규모에 대한 원활한 정책조정이 필요하다.

3. 지역 네트워크

언급하였듯이, 직장순환 프로젝트에는 참여자가 많고, 유형이 다양하며, 진행과정도 복잡하기 때문에, 참여자들 간의 긴밀한 협력은 성공을 위한 핵심적인 관건이다(Kruhøffer, 2002; Rueth, 2002). 왜냐하면 참여자들 간의 의사소통과 합의가 전제되지 않으면 직장순환 프로젝트 자체가 성립되지 못하거나 제대로 작동되지 못할 것이기 때문이다.

직장순환제를 위한 지역 네트워크는 개별 프로젝트를 위해 지역 내의 관계

15) EU 직장순환제 네트워크(EU Jobrotation Network)의 사무총장인 Jens Kruhøffer가 본 연구자에게 보낸 e-mail에서.

자들로 일회적으로 구축될 수도 있지만, 직장순환제의 장기적인 발전을 위해서는 상설적인 협의체 형태로 구성될 필요가 있다. 기존의 노동시장 관련 지역 네트워크가 미흡하다면, 이 협의체는 직장순환제의 범위를 넘어 더욱 광범한 노동시장 발전을 위한 네트워크로 발전할 수도 있다. 물론 기존의 직업훈련 및 노동시장정책 관련 지역 조직이 존재한다면, 그 조직이 직장순환제의 시행을 담당할 수도 있다.

이 지역 네트워크 속에서는 고용현황 및 전망, 그에 따른 직업훈련 수요, 실업자 현황 등의 직장순환제와 관련된 정보의 유통이 활발하게 이루어질 수 있으며, 이를 기초로 지역 네트워크는 기업들과의 접촉을 통해 직장순환제에 대한 요구를 생성시킬 수도 있다. 지역 네트워크의 무엇보다 중요한 역할은 그 중 특정인 또는 다수가 개별 프로젝트의 관리자 역할을 수행할 수 있다는 것이다.

4. 기업 여건/일반적 경기상황

개별 직장순환 프로젝트의 성패는 기업의 여건에 의해 크게 좌우된다. 먼저, 성장속도가 빠르고 신기술 도입에 적극적인 기업에서는 근로자의 직업훈련에 대한 필요성도 크고, 프로젝트가 종료된 이후 대체고용된 실업자의 계속 고용도 가능하여 해당 프로젝트는 많은 성과를 거둘 수 있다. 반면에 경영사정이 좋지 않고 기존 기술을 고수하는 기업에서는 훈련의 필요도 적고, 사후적인 고용효과도 기대하기 힘들다. 따라서 사정이 열악한 기업(주로 중소기업)에 대한 지원을 확대하는 것도 필요하다.

한편 일반적 경기상황이 호황기에 있을 경우, 신규투자 및 그에 따른 인적자원투자의 필요성이 크기 때문에 근로자의 직업훈련에 대한 요구는 커질 수 있지만, 실업자 풀이 적어서 대체고용이 원활하지 못할 수도 있다. 반면, 불황기에는 대체고용될 실업자는 많지만, 투자의욕이 저조하여 훈련 및 대체고용의 기회 자체가 적다. 따라서 직장순환제가 활성화되기에 가장 적절한 조건은 경기회복기로서, 이때는 기업의 신규투자가 활발해지기 시작함과 동시에 불황기

에 누적된 실업자도 제법 많기 때문이다.

5. 참여 동기

직장순환 프로젝트에 대한 참여 동기는 주로 재정적 인센티브와 기타 비금전적 이득에 의존한다.

먼저, 실업자의 경우 재정적 인센티브는 대체근로에 대한 임금, 실업급여의 크기, 기간 등에 좌우되는데, 임금과 실업급여의 차이가 클수록, 실업급여의 수급기간이 짧을수록¹⁶⁾ 직장순환 프로젝트에 대한 참여 동기는 커진다. 또한 비금전적 동기로는 대체근로의 질을 들 수 있다. 즉, 대체근로가 미숙련 단순작업일 경우로서 향후 자신의 직업전망을 밝히는 데 도움이 되지 않는다면, 실업자가 대체근로에 별 매력을 느끼지 못할 것이다.

한편, 재직근로자의 경우에는 단순히 기업의 필요뿐 아니라 자격증 부여 등을 통해 근로자 개인의 향후 직업전망(내부적 승진이나 더 좋은 직장으로의 전직)을 높이는 훈련에 더욱 적극적으로 참여할 것이다.

6. 시행과정상의 요건

직장순환 프로젝트 시행과정에 있어 가장 중요한 것은, 위에서 언급하였듯이, 프로젝트의 관리이다. 프로젝트 관리자는 적절한 계획능력과 모든 참여자들의 협력을 이끌어낼 수 있는 조정력을 갖추어야 한다.

또 하나의 중요한 성공요건은 재직근로자에게 적합한 훈련과정을 개발하는 것이다. 이를 위해서는 기업, 훈련기관, 업종별 협회, 노동조합 등의 긴밀한 협력이 필요한데, 이들이 공동으로 기업의 장래 훈련수요뿐 아니라 지역의 전체적 훈련수요를 조사·분석하는 것은 훈련과정의 개발에 큰 도움이 된다.

정책당국의 의지와 적극적 지원도 중요한데, 정책당국은 정책적 의사결정

16) 그렇다고 직장순환제만을 위하여 실업급여의 수급기간을 단축하는 것이 정당화되지는 않는다. 실업급여는 실업자의 생계보장과 구직을 위해 필요하며, 그 크기와 기간은 다른 많은 요인들을 고려하여 '사회적으로' 결정된다.

뿐 아니라 정책 집행에 있어서도 관계자들의 참여를 적극 보장해야 한다.

끝으로 학문적 환경도 직장순환제의 발전에 도움을 줄 수 있는데, 이를 위해 개별 프로젝트에 대한 평가뿐 아니라 직장순환제를 둘러싼 구조적 환경에 대한 이론적·실증적 분석과 대안 제시가 활발히 이루어져야 한다. 이와 관련하여 지역 네트워크에 연구자들의 참여도 적극적으로 이루어질 필요가 있다.

제 3 장 유럽사례 연구

이 장에서는 직장순환제의 발상지이자 가장 활발하게 시행되었던 덴마크와 그에 이어 유럽에서 두 번째로 많은 시행경험을 갖고 있는 독일의 사례를 분석함으로써 우리나라에 주는 시사점을 도출하고자 한다. 사례분석의 초점은 우선 각국에서 직장순환제의 발전과정을 일별하고, 제2장에서 살펴본 직장순환제의 성공요건에 맞추어 각국의 제도나 현황을 살펴보고자 한다. 그런데, 위의 성공요건 가운데 사례연구에서 살펴볼 수 있는 것은 주로 제도적 요건, 즉 (훈련) 휴가제도¹⁷⁾ 및 재정지원제도와 직장순환제와 관련된 주요(전국 단위의) 참여주체들의 현황과 역할 뿐이다. 왜냐하면 지역 네트워크, 기업여건(또는 일반적 경기상황) 및 근로자의 참여동기 등은 각각 너무 개별적이거나 주관적인 사항으로서 일률적으로 파악하기 힘든 것이기 때문이다.¹⁸⁾

그런데 이처럼 두 나라의 사례를 보기에 앞서 EU 전체 차원의 직장순환제 추진에 대해 살펴보는 것도 의미가 있을 것이다. 다만 그것은 다국적 지원체제로 우리나라로의 도입이라는 본 연구의 목적과 다소 거리가 있기 때문에, 이에 대한 소개는 최소한으로 그치고자 한다.

17) 훈련 중 또는 훈련 후의 고용보호에 대해서는 특이사항이 없어서 생략한다.

18) 물론 이러한 사항들도 개별적인 직장순환 프로젝트에 대한 사례연구를 통해 확인할 수 있겠지만, 그것은 추후의 과제로 돌리고자 한다.

제1절 EU 차원의 직장순환제 촉진¹⁹⁾

1. EU 차원의 재정지원

EU(유럽연합) 차원의 공동의 고용정책수단 가운데 가장 중요한 것은 ‘구조기금’(structural funds)인데, 그 포괄적 목적은 EU 내에서 경제적 및 사회적 통합을 달성하는 것이다. 이 기금은 다소 구체적으로는 경제적 및 사회적 구조 문제의 해결과 다양한 지역 및 사회집단들 간의 불균형을 제거하는 데 기여하기 위한 재정지원에 사용되는데, 구조기금의 종류는 4가지이다: 유럽농업정비·보장기금(EAGFL), 어업정비재정수단(FIAF), 유럽지역발전기금(EFRE), 유럽사회기금(ESF).

이 가운데 유럽사회기금의 세부 프로그램의 하나로 1994년 ADAPT라는 EU의 공동프로그램이 시행되었는데,²⁰⁾ 그 목적은 중소기업과 그 종업원들이 산업구조조정의 도전을 극복하고 그를 통하여 고용수준을 유지·확대하는 것을 지원하는 것으로서 더욱 구체적인 목표는 다음과 같다:

- 구조변화에 대한 경제의 적응 가속화
- 상공업의 경쟁력 제고
- 숙련 향상을 통한 실업의 예방
- 일자리 창출의 가속화

그런데, 전술하였듯이, 직장순환제는 직업훈련정책과 고용정책·노동시장정책을 결합하고 있기 때문에 이러한 ADAPT의 목표에 정확하게 부합되는 것이었다. 이에 따라 ADAPT는 1996년부터 2000년까지 EU 회원국의 직장순환

19) Rueth(2002), Roth, Maier & Resch(2002), Uhrig & Gatzke(2005) 등 참조.

20) 유럽사회기금의 세부프로그램은 시기별, 대상별로 매우 다양하게 이루어져 있는데, 그에 대한 상세한 설명은 본 연구의 범위를 벗어난다.

프로젝트에 대해 재정을 지원하였다.

이후 2000년대 들어서는 더욱 다양한 EU의 프로그램들이 직장순환제를 지원하고 있는데, 관련된 프로그램들을 간략하게 나열한다면, EQUAL(노동시장 내 차별과 불평등 해소를 위한 사회구조기금의 프로그램), ESF objective 2, 3, 4(장기실업자, 청년, 산업구조 변화에 대한 적응 등을 지원), PHARE(동유럽의 노동시장 발전 지원), NOW(아일랜드의 노동시장 및 직장순환제 시범사업 지원) 등이 그것이다²¹⁾

2. EU 직장순환제 네트워크/국제 EU 직장순환제 협회

한편, 1995년에는 직장순환제를 처음 도입하고 가장 활발히 추진하였던 덴마크 노동조합측 향상훈련 네트워크인 AOF(Arbejdernes Oplysnings Forbund)의 제안으로 EU 차원의 직장순환제 촉진기구인 'EU 직장순환제 네트워크'(EU Jobrotation Network)가 설립되었으며, 이것은 2000년에 '국제 EU 직장순환제 협회'(International EU Jobrotation Association)로 개편되었다. 이 네트워크는 EU의 공식기구가 아니라 회원국에서 직장순환제와 관련된 단체들이 회원으로 가입하는 기구인데, 회원단체는 설립 초기 8개에서 2005년 현재 35개 단체로 증가하였다.

이 네트워크의 목적은 회원국에 직장순환제를 확산시키고 내용적으로 발전시키는 것인데, 이러한 목적달성을 위한 활동방식은 다음과 같다:

- 인트라넷(Intranet)을 통한 지속적인 의사소통 : 네트워크의 내부 통신망을 통한 의사소통과 정기적인 뉴스레터와 개별적인 사례를 통한 정보·경험의 지속적 교류.
- 국가별 사례발표 : 회원단체들은 모든 회원국의 국별 사례를 발표.
- 네트워크 회의 : 특정 사안에 대해 회원단체 전원이 참가하는 회의 개최
- 초국적 모듈 - 특별이해집단 구성: 직장순환제에 관한 특정 주제나 업종

21) 이어서 설명할 '국제 EU 직장순환제협회'의 사무총장 Jens Kruøffer가 개별적으로 정리.

분야별로 동일한 관심을 가진 사람들이 국가의 경계를 넘어 별도의 모임인 특별이해집단(Special Interest Group; SIG)을 결성하여 활동.²²⁾

3. 유럽고용전략(EES)에의 수용

'90년대 중반 직장순환제의 긍정적 경험에 기초하여 1997년 EU 집행위원회의 합동고용보고서(Joint Employment Report 1997)에서는 직장순환제가 “best practice”의 7번째 사례로 선정되었다. 이를 근거로 하여 EU 차원의 유럽고용전략(European Employment Strategy; EES)²³⁾에 따른 회원국들의 국가고용행동계획(national action plan for employment)에 급속히 수용되었다. 이에 따라 EU 회원국들은 다양한 지원프로그램과 지원방안의 법제화를 통해 직장순환제를 촉진하고 있다.

제2절 덴마크

1. 직장순환제의 발전과정

최근의 직장순환제는 1987년 덴마크에서 처음 고안되었는데,²⁴⁾ Funen 지역의 한 대기업에서 여성 노동조합 간부가 여성 판매보조원들도 중장비를 다루는 훈련을 받겠다는 의도로 직장순환 프로젝트를 추진하였던 것이다. 이 프로

22) 예를 들면, 프로젝트 관리, 관광업종, 재정계획, 원격훈련, 사회적 파트너십 등을 주제로 하는 약 10여개의 SIG가 있음.

23) 1998년부터 유럽고용전략은 EU 차원에서 회원국들이 준수해야 할 지침(guidelines) 또는 권고사항(recommendations)을 제시하고, 이에 근거하여 회원국들은 각자 자신의 상황에 맞는 행동계획을 수립하여 시행한다. 자세한 것은 정원호(2004b) 참조.

24) 역사상 최초의 직장순환제는 2차 대전 발발 직전인 1939년 프랑스에서 시작되었지만, 1940년에 곧 사라졌다. Guilloux(2002) 참조. 한편 몇몇 문헌들에는 덴마크에서 최초로 직장순환제가 시행된 것이 1989년이라고 기술되어 있는데, 그 구체적 정황이나 근거에 대한 언급은 발견하지 못하였다.

젝트는 시행되기는 했지만, 일자리를 위협받을 수 있다는 우려로 남성 근로자들의 파업이 발생하기도 하였다(Kruhøffer, 1999).

그러나 도입초기에는 제도적 여건의 미비로 인하여 그리 활성화되지 못하다가 1994년의 대대적 노동시장 개혁²⁵⁾으로 육아휴가, 교육훈련휴가, 안식휴가(sabbatical) 등의 세 가지 유급휴가제가 노동시장정책의 중요한 요소로 통합되어 제도적 여건이 구비되면서부터 본격적으로 활용되기 시작하였다(유급휴가제의 내용에 대해서는 후술). 즉, 위의 세 가지 유급휴가가 법적으로 보장되게 됨에 따라(단, 교육훈련휴가는 사용자의 동의를 전제) 일정 기간 업무를 중단하는 근로자가 많아졌고, 이에 기업은 대체인력을 활용해야 할 필요성이 커짐으로써 직장순환제의 시행이 증가하였던 것이다.

다음의 <표 III-1>은 1993년 이후²⁶⁾ 직장순환제 참가자(전일제 환산치)의 추이를 보여주고 있는데, 그 수는 1994년부터 크게 증가하기 시작하여 1996년에 36,000 명을 초과하여 정점에 도달하였다. 1996년의 경우 참가자 수는 덴마크 전체 취업자의 1.5%에 달하는 것이었으며, 대체고용되는 실업자의 수는 전체 실업자의 약 3%에 해당하였다(Sørensen, 2002).

25) 덴마크의 1994년 노동시장 개혁에 대해서는 정원호(2004b), 정원호·김영중(2006) 참조.

26) 1987년 도입 후 1992년까지는 참가자 수에 관한 통계도 없으며, 유급휴가제도가 1992년에 시범 실시됨에 따라 1993년부터 직장순환제가 다소 활성화되어 통계가 작성되고 있다.

<표 III-1> 덴마크의 직장순환제 참가자 현황(전일제 환산치)

(단위: 명)

	합계	실업자(대체인력)	재직자	대체인력과 재직자의 비율
1993	5,000	1,000	4,000	1 : 4
1994	18,000	6,000	12,000	1 : 2
1995	29,003	7,988	21,015	1 : 2.7
1996	36,431	5,803	30,628	1 : 5
1997	19,080	3,476	15,604	1 : 4.5
1998	26,538	5,203	21,347	1 : 4
1999	24,891	4,544	20,347	1 : 4.5
2000	8,837	1,832	7,005	1 : 4
2001	10,332	1,436	8,896	1 : 6
2002	10,000	-	-	-
2003 ¹⁾	14,000	-	-	-

자료: '93~'94년은 Sorensen(2002), '95~'01년은 Oschmiansky(2002), '02~'03년은 Szwebs(2004).

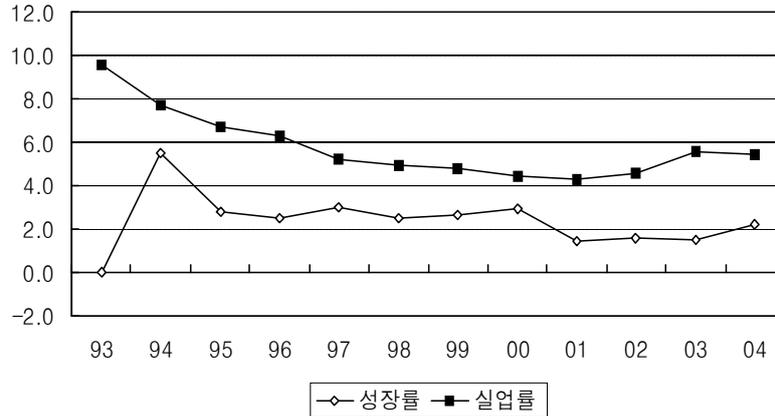
주: 1) 추정치

그러나 그 이후 2000년까지 그 수가 현저히 감소하였다가 최근에 조금씩 증가하고 있지만, '90년대에 비해서는 여전히 적은 실정이다. 그것은 제도 자체의 문제보다는 다음과 같은 요인들에 기인하고 있다(Lahtinen & Lahtinen, 2001; Oschmiansky, 2002).

가장 중요한 요인은 '90년대 중반 이후 경기회복으로 인하여 실업자 수가 크게 감소하였다는 것인데([그림 III-1]), 이는 재직자의 휴가기간 동안 대체될 인력풀 자체가 축소하였다는 것을 의미한다. 특히 실업이 감소하는 시기에 고숙련자의 실업탈출확률은 높은 반면, 계속 실업자로 잔류하는 집단은 저숙련자들이기 때문에 대체고용에 필요한 숙련을 가진 인력풀은 더욱 감소하게 된다.

둘째, '90년대 중반 이후, 특히 2000년대 들어 실업이 감소하면서 부분적으로는 인력부족현상이 나타났고, 그에 따라 노동시장정책의 초점도 '90년대 초·중반에 비해 직업훈련보다는 일자리 소개로 이동하였다(정원호·김영중, 2006). 이에 따라 직업훈련과 관련된 공공예산이 감축되었고, 따라서 직장순환제에 대한 재정지원의 여지도 축소되었다.

[그림 III-1] 덴마크의 성장률 및 실업률 추이(%)



자료: European Commission(2005).

셋째, 직장순환제가 확산되면서 프로젝트 관리에 따르는 비용과 제도적·법률적 여건의 정비에 따르는 행정적 어려움도 가중되었다. 그러나 이 점은 그다지 중요한 요인은 아닌 것으로 평가되고 있다.

한편, <표 III-1>에서 보듯이, 덴마크의 직장순환제에서는 한 명의 실업자가 평균적으로 4~5명의 재직근로자를 대체한 것으로 나타났다. 또한 직장순환제의 노동시장정책적 성과인 실업자의 정규노동자로의 계속고용은 매우 높은 것으로 나타났는데, 직장순환제가 가장 활발하게 활용되었던 '90년대 중반의 경우 60~80%의 참가 실업자가 참가 후 당해기업이나 다른 기업에 계속 고용되었다(Schömann, Mytze & Gülker, 1998).²⁷⁾ 이는 일반적인 실업자 직업훈련 이후의 취업률 약 40%(코펜하겐 고용사무소 면담)에 비해 매우 높은 것으로서 직장순환제의 노동시장정책적 도구로서의 우수성을 잘 보여주고 있다.

27) 3개 지역노동시장위원회 관할구역에 있는 26개 기업에 대한 1999년의 사례조사에 의하면, 참가 이후 참가자의 39%가 당해기업에 계속 고용되었으며, 25%는 다른 기업에 고용되었다(Sørensen, 2002).

2. (훈련)휴가제도

위에서 언급하였듯이, 덴마크 직장순환제의 가장 중요한 제도적 여건은 1994년 노동시장 개혁과 함께 도입된 육아휴가, 교육훈련휴가 및 안식휴가 등 유급휴가제도이다("key enabling factor"; Lahtinen & Lahtinen, 2001). 사실 이들 유급휴가 도입의 목적은 휴가 자체가 아니라 바로 직장순환제를 활성화하기 위한 것이었다. 각각의 구체적 내용은 다음과 같다(Oschmiansky, Schmid, & Uhrig, 2001; Rueth, 2002; 정원호·김영중, 2006).

- 육아휴가 : 12개월 이하의 자녀를 가진 취업자는 26주, 1살 이상의 자녀를 가진 근로자는(취업자뿐 아니라 실업자 및 자영업자도) 13주의 육아휴가에 대한 권리를 가지며, 9세 이하의 자녀를 가진 경우 사용자와의 협의에 의해 1년까지 연장될 수 있다. 이 육아휴가 기간 동안 휴가자는 실업수당²⁸⁾을 받는데, 그 가운데 국가로부터 최고 실업수당의 60%에 해당하는 보조금을 지급받는다. 이 육아휴가는 2002년에 자녀가 8세가 될 때까지 부와 모 양자 합하여 32주간 사용가능한 부모휴가로 통합되었는데, 이에 따라 휴가기간이 많이 단축되었다.
- 교육훈련휴가 : 25세 이상의 재직자는 사용자의 동의를 전제로 1주에서 52주(1년)까지의 교육훈련휴가를 사용할 수 있으며,²⁹⁾ 이 경우에는 국가로부터 실업수당과 같은 액수의 교육훈련수당을 받는데, 일반적으로는 사용자가 통상임금과 교육훈련수당의 차액만큼도 보상을 하기 때문에 재직자의 임금손실은 없는 편이다.
- 안식휴가 : 재직근로자는 사용자의 동의하에 13주에서 52주까지 자유롭게 시간을 활용하는 안식휴가를 사용할 수 있다. 이 기간 동안에는 도입 당시

28) 덴마크의 실업수당은 실업 직전 임금의 90%에 해당하는데, 일일 상한액이 정해져 있기 때문에 (매년 조정), 소득수준에 따라 실제 급여율은 차이가 난다. 실질적인 실업수당의 급여율은 평균 65%에 달하는데, 저소득층의 경우에는 90%까지 받고 있다. 자세한 것은 정원호·김영중(2006) 참조.

29) 실업자도 실업보험기금(unemployment insurance fund)의 동의하에 교육훈련휴가를 사용할 수 있다.

실업수당의 80%를 받았었는데, 1997년에 60%로 감축되고, 1999년에는 안식휴가 자체가 폐지되었다. 특징적인 것은 근로자의 안식휴가에 대해서는 의무적으로 대체근로자를 채용해야 한다는 것이다.

이상 세 가지 유급휴가 가운데 가장 많이 활용된 것은 교육훈련휴가이다. 예를 들면 1996년에 세 가지 유급휴가를 활용한 근로자의 총수는 약 120,200명(총 노동인구 280만 명중 약 4.3%)이었는데, 그 가운데 교육훈련휴가가 약 72,700명으로 압도적으로 많았고, 이어서 육아휴가 약 46,000명, 안식휴가 약 1,500명이었다(정원호·김영중, 2006).

3. 재정지원 방안

덴마크에서 직장순환제에 필요한 재정은 기본적으로 기업과 공공재정에 의해 공동으로 조달된다. 물론 지역별, 기업별, 프로젝트별로 여러 가지 변형이 있을 수 있지만, 기본적인 재정조달 모형은 다음과 같다(Oschmiansky, Schmid, & Uhrig, 2001; Lahtinen & Lahtinen, 2001; Oschmiansky, 2002).

먼저, 기업 외부에서 교육훈련을 받는 재직근로자는 기업으로부터 정상적인 임금을 받는 것이 아니라, 위에서 간략히 언급했듯이, 교육 및 직업훈련을 담당하는 교육부로부터 교육훈련수당을 받는다. 그런데 2001년 직업교육훈련 개혁으로 인해 재직자의 교육훈련수당은 저숙련자에게 국한되게 되었다. 이와 동시에 동 개혁은 직장순환제를 위한 별도의 자금풀(Jobrotations-Pool)을 신설하였는데, 교육훈련수당을 받을 자격이 없는 고숙련자들은 이 자금풀로부터 마찬가지로 실업수당에 해당하는 금액을 생계비로 받을 수 있다.³⁰⁾ 어쨌든 재직근로자는 외부 교육훈련에 대해 실업수당만큼의 생계비를 받는다.

그러나 재직근로자들이 실업수당만큼만 받고 교육훈련에 참가하지는 않으려 할 것이기 때문에 기업은 정상임금(특근수당 등 제외)과 교육훈련수당의 차액도 지급하는데, 이를 위해서는 노동조합들이 사용자와의 협상에 결정적 역

30) 그러나 이것은 사용자나 근로자의 권리가 아니라 고용사무소와의 협상을 통해 결정된다.

할을 한다.

재직근로자의 훈련비용은 저숙련자들의 경우에는 무상이며, 고숙련자의 경우에는 기업이 지불하지만, 고용사무소가 지원할 수도 있다. 특히 맞춤형 훈련일 경우 고용사무소가 부분적으로 지원하며, 직업대학(vocational college)이나 상급 2차 직업교육훈련(upper secondary vocational education and training) 과정 등 정규 직업 교육훈련과정의 경우에는 교육부가, 덴마크의 가장 일반적 향상훈련인 노동시장훈련(AMU)의 경우 노동부가 부담한다. 이리하여 재직자 훈련비용의 기업부담비율은 전체적으로 약 25% 정도에 달하는 것으로 추정되고 있다.

다음으로 대체고용되는 실업자의 임금은 기본적으로 기업이 지급하는데, 이것도 고용사무소로부터 여러 형태의 지원을 받을 수 있다. 기업이 단체협약에 부합되는 정상적인 근로조건으로 근로자를 채용할 경우, “정규 노동시장에서의 취업전망을 개선하는 데 도움을 주는” 노동시장정책 수단인 ‘일자리훈련’(Job-Training) 프로그램에 따라 실업수당만큼의 임금보조금을 1년 동안 지원 받을 수 있다. 또한 인력부족 부문의 직장순환 프로젝트에서 기업이 대체근로자의 임금을 전액 지급할 경우, 재직근로자의 교육훈련수당의 20%만큼을 고용사무소로부터 지원받을 수 있다.

마지막으로 직장순환 프로젝트의 관리비용도 고용사무소로부터(Jobrotations-Pool로부터) 지원받을 수 있다.

4. 참여자 현황 및 역할

덴마크에서 직장순환제와 관련된 참여자들은 다른 나라에 비해 많은 편인데, 노동조합, 사용자, 지방자치단체, 노동시장위원회, 고용사무소, 실업보험기금, 훈련기관 및 취업상담회사 등을 들 수 있다. 마지막으로 이들의 직장순환제 촉진과 관련된 역할에 대해 살펴봄으로써 덴마크 직장순환제의 특성을 좀 더 정확히 이해할 수 있다(Oschmiansky, 2002).

직장순환제에 가장 적극적인 참여자는 노동조합이다(특히 덴마크에서 두 번

제로 큰 미숙련 생산직 노동조합(SID)),³¹⁾ 노동조합은 직장순환제의 확산을 조건으로 하여 1999년부터 실업수당의 수급기간을 5년에서 4년으로 단축³²⁾하는 데 동의하였으며, 2000년에는 노사정 3자위원회가 직장순환제의 단순화와 확산을 위한 제안을 내놓기도 하였다. 노동조합은 개별 직장순환 프로젝트의 시행에 있어서도 핵심적인 역할을 수행하는데, 해당 프로젝트의 홍보, 프로젝트 진행과정에서의 조합원 관리뿐 아니라 스스로 사용자와의 접촉을 통해 직장순환 프로젝트를 만들어내기까지 한다.

사용자들도(특히 가장 큰 사용자단체인 DA)³³⁾ 직장순환제를 노동시장을 유연화하고, 유효한 훈련 및 채용수단으로 간주하며, 특히 인력부족 분야의 사용자들에게 직장순환제의 활용을 권장하고 있다.

광역 및 기초 수준의 지방자치단체들은 실업자 보호³⁴⁾에 책임이 있을 뿐 아니라 그 자신이 가장 큰 사용자로서 직장순환제에 큰 관심을 갖고 있다. 지방자치단체가 직장순환제에 주목하는 또 하나의 요인은 직장순환 프로젝트 이후 실업자의 정규 취업확률이 높다는 것인데, 그것은 실업수당 수급기간 내에 실업자가 취업하지 못할 경우 그 이후 지방자치단체가 실업자를 위해 담당해야 할 재정적 부담을 경감시켜 준다. 일부 지역에서는 직업훈련기관이 지방자치단체의 관할 하에 있기 때문에, 훈련기관의 이해 측면에서도 지방자치단체가 직장순환제에 관심을 기울이고 장려하고 있다.

노사정 3자기구로서 광역 지방자치단체 수준의 노동시장정책을 결정하고 지원하는 지역 노동시장위원회(RAR)도 대체근로자의 훈련비용을 지원하는 등 적극적으로 직장순환제를 촉진하였으나, 최근에는 예산 삭감으로 지원이 감소

31) 덴마크의 노동조합체계는 산업별 노동조합체제인데, 덴마크 노동조합총연맹(LO), 사무직·공무원연맹(FTF), 전문직협회연맹(AC) 등 3개의 전국 중앙조직 산하에 57개 산업별 노조가 있으며, 중앙조직에 가입하지 않은 독립노조도 12개가 있다. 자세한 것은 정원호·김영중(2006) 참조.

32) 덴마크의 실업수당 수급기간은 '90년대 초반까지는 무려 9년에 달하였으나, 94년 노동시장개혁으로 7년, 1996년에 5년, 1999년에 4년으로 단축되어 현재까지 유지되고 있다. 자세한 것은 정원호·김영중(2006) 참조.

33) 덴마크의 중앙수준의 사용자단체도 덴마크 사용자연합(DA), 덴마크 금융부문사용자연합(FA), 덴마크 농업부문사용자연합(ALA) 등 3개이다. 자세한 것은 정원호·김영중(2006) 참조.

34) 노동조합이 운영하는 실업보험에 가입한 실업자는 실업보험기금으로부터 실업수당을 받지만, 실업보험에 가입하지 않은 실업자나 실업수당 수급기간이 만료된 실업자는 지방자치단체로부터 사회부조를 받는다. 자세한 것은 정원호·김영중(2006) 참조.

되고 있다. 또한 노동부에 대해 자문기능만 갖는 전국 노동시장위원회(LAR)는, 큰 영향력은 없지만, 직장순환제의 권고에 열심이다.

고용사무소가 직장순환제에 관심을 기울이는 것은 1년 이상 된 실업자를 적극적 노동시장대책에 참여시켜야 하는 책임이 있기 때문이다. 즉, 덴마크의 실업자는 실업수당 지급기간 4년 중 첫 1년은 아무런 의무가 없이 실업수당을 받지만(소극적 기간(passive period)), 나머지 3년 동안은 직업훈련이나 임금보조 일자리 등의 적극적 노동시장대책에 참여해야만 실업수당을 받을 수 있다(적극화 기간(activation period)). 따라서 고용사무소는 이 장기실업자들의 훈련 및 취업을 위해 직장순환제를 적극적으로 활용하고 있다. 이리하여 고용사무소는 주로 직장순환 프로젝트에 적합한 대체근로자를 선발하는 역할을 하며, 기업과의 빈번한 접촉을 통해 훈련 및 인력수요도 파악하고 직장순환 프로젝트를 촉발시키기도 한다. 특히 2001년 직업교육훈련 개혁과 함께 고용사무소의 역할이 확대되었는데, 이전에는 사용자가 담당해야 했던 “서류작업”(신청서 작성 및 제출, 실업보험 관련 서류 등)을 고용사무소가 담당하는 것으로 변경되었던 것이다.

이처럼 고용사무소는 실업자의 직장순환제 참여에 주된 관심을 갖기 때문에 종종 기업의 요구에 맞지 않는 실업자를 대체근로자로 선발하여 기업의 불만을 사는 경우도 있다. 그러나 전체적으로 고용사무소의 역할은 직장순환 프로젝트의 성공에 크게 기여하고 있는 것으로 평가되고 있다.

직업훈련기관들은 재직근로자의 교육훈련이 자신의 영입에 도움이 되기 때문에 직장순환제에 매우 적극적이며, 몇몇 프로젝트에서는 내용적으로 주도적인 입장에 서기도 한다. 그러나 바로 이 점 때문에 훈련기관의 역할에 대해 부정적인 평가도 있는데, 훈련기관은 때때로 기업의 요구나 노동시장의 요구보다도 자신의 이해에 맞추어 훈련과정을 편성하기도 한다.

끝으로 실업보험기금³⁵⁾도 직장순환제 활성화에 어느 정도 기여한다. 그 주된 역할은 실업자에게 실업수당을 지급하는 것이지만, 실업자의 감소는 실업보

35) 덴마크의 실업보험은 임의가입에 기초한 민간보험으로 운영되는데, 노동조합들이 관리주체이며, 국가의 감독을 받는다. 2006년 현재 31개의 실업보험기금이 있다. 자세한 것은 정원호·김영중(2006) 참조.

험기금의 절약을 가져오므로 실업자들에게 직장순환 프로젝트에 대해 정보를 주기도 하고 대체근로자 채용에 도움을 주기도 한다.

덴마크의 경험에 비추어 볼 때, 직장순환 프로젝트의 성공을 위해서는 이상에서 언급한 참여자들 가운데서 책임있는 프로젝트 관리자를 선정하는 것과 더불어 이들 모두가 참여하는 운영위원회를 구성하여 계획수립, 진행상황 점검 및 평가 등을 긴밀한 협력 하에 실시하는 것이 중요한 것으로 지적되고 있다 (Oschmiansky, Schmid & Uhrig, 2001).

제3절 독일

1. 직장순환제의 발전과정³⁶⁾

독일에서 직장순환제에 대한 관심은 1994년 베를린주 정부가 덴마크와 스웨덴의 직장순환제에 관한 연구용역을 발주한 것이 최초였다. 이어 1995년에 EU 차원의 ADAPT가 1996년도의 지원을 목표로 직장순환 프로젝트를 공모함에 따라 베를린주 정부와 고용사무소의 지원을 받은 '베를린 SPI 서비스회사'(SPI ServiceGesellschaft Berlin)³⁷⁾가 시범 프로젝트를 구상·준비하여 1996년 3월에 최초의 직장순환 프로젝트를 실시하였다.³⁸⁾

이 과정에서 직장순환제에 관한 논의가 광범하게 확산되면서 1997년부터 독일 전역에서 직장순환 프로젝트들이 시행되었다. 그러나 '90년대에는 제도적

36) NU ADAPT & Jobrotation e.V.(2000), Oschmiansky, Schmid & Uhrig(2001), Rueth(2002), Oschmiansky(2002), Uhrig & Gatzke(2005) 등 참조.

37) 베를린 사회교육연구소(Das Sozialpädagogische Institut Berlin)라는 재단이 설립한 유한회사로서 베를린 주의 노동시장정책 관련 사업을 집행하는 기관이다. 2002년에 SPI Consult로 개편되었다(<http://www.spiconsult.de/cms/index.php?id=12>).

38) 이 프로젝트의 명칭은 'ADAPT Modellprojekt SPI Jobrotation'으로서 1996년 3월부터 1999년 2월까지 3년 동안에 103개의 중소기업에서 137명의 재직근로자와 103명의 실업자가 참여하였으며, 재직 근로자의 평균 훈련기간은 6.7 주였고, 실업자의 평균 대체근로기간은 10.8 주였다.(NU ADAPT & Jobrotation e.V., 2000).

여건과 재정지원방안이 제대로 갖추어지지 않아 크게 확산되지는 않았다. 뒤에서 자세히 살펴보겠지만, 독일에서는 실업위험에 처한 근로자 등 특수한 경우를 제외하고는 재직근로자의 향상훈련에 대한 지원이 없고,³⁹⁾ 전국적 차원에서 시행되는 교육훈련휴가도 없다. 실업자의 대체근로에 대한 일반적인 지원도 없었으며, 다만 1994년부터 직업복귀자 및 장기실업자의 기업내 실습에 대해서만 1년 동안 임금의 75%까지 지원하는 제도가 존재하였다. 기타 여러 가지 노동시장대책(공공근로 등)에 따라 실업자가 일시적으로 고용되는 경우도 있지만, 이때는 정규 근로계약도 없고 보수도 실업수당⁴⁰⁾을 계속해서 받는 수준에 머물렀다.

이러한 상황에서 실업자들의 직장순환 프로젝트에 대한 참여동기가 약화되고, 프로젝트 관리비용도 노동시장정책의 일환으로 지원되지 않아 다양한 EU 프로그램이나 각 주(州)의 지원을 받기 위해 많은 노력을 필요로 하는 문제점들이 나타났다.

이 무렵에 발생한 한 가지 중요한 제도적 변화는 1969년 이후 실업보험에 기초한 노동시장정책을 규정하는 기본법인 「노동촉진법」이 1998년에 대폭 개편되어 「사회법전 III」(Sozialgesetzbuch III - Arbeitsförderung)으로 대체된 것이다.⁴¹⁾ 이 과정에서 개별 고용사무소가 법에서 정한 정책도구들이 이외에 재정의 10%를 지역의 사정에 맞추어 임의로 집행할 수 있는 “자유촉진”(freie Förderung) 제도가 도입됨으로써 고용사무소의 재량권이 커지게 되었다. 그러나 이 제도는 직장순환제의 활성화에는 오히려 방해요인이 된 것으로 평가되고 있다. 왜냐하면, 우선 「사회법전 III」의 최대 목표는 과거 「노동촉진법」에서와 같은 ‘실업의 예방’이 아니라 ‘고실업의 감축’에 있었고, 그에 따라 모든 정책수단들도 실업자 수의 감축이라는 단기적이고도 양적인 실적을

39) 독일에서도 1969년 노동촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)이 제정되어 적극적 노동시장정책이 본격적으로 시작되면서, 기업의 필요에 의한 훈련은 지원하지 않았지만, 근로자 개인에게는 훈련에 대한 권리가 부여되었다. 그러나 '70년대 중반 이후 고실업이 장기화되면서 재정상의 이유로 1994년에 근로자 개인의 훈련청구권이 폐지되었고, 주로 실업자의 훈련만 지원하게 되었다. 자세한 것은 정원호(2004a) 참조.

40) 독일의 실업수당은 자녀가 있는 경우 실업 직전 임금의 67%, 없는 경우 60%에 해당한다.

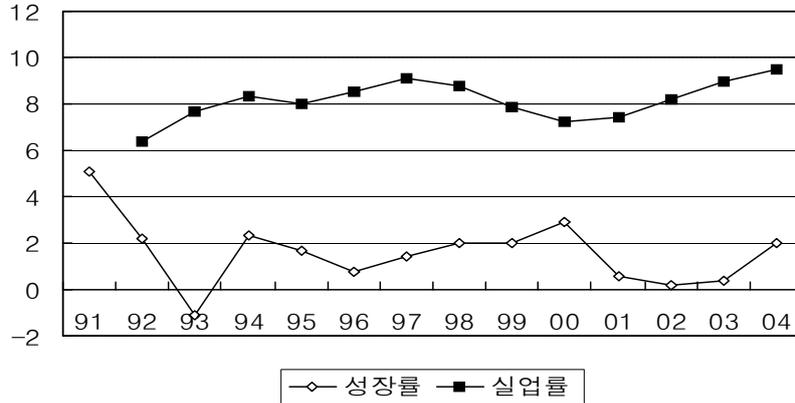
41) 자세한 배경과 내용은 정원호(2004a) 참조.

지향점으로 하여 집행되었다. 그런데 직장순환제는 소요되는 비용과 시간에 비해 실업자 감축효과는 상대적으로 크지 않기 때문에 고용사무소의 관심에서 제외될 수밖에 없었다. 직장순환제의 여타의 질적인 효과들(재직근로자 및 실업자의 숙련 향상, 재직근로자의 직장유지 및 승진 가능성, 훈련기관의 발전, 지역 네트워크의 발전 등등)은 정당하게 평가되지 못한 것이다. 다음으로, 이 무렵에 동시에 진행된 고용사무소 운영의 개편작업(“고용사무소 2000”)은 직원들의 업무부담을 가중시켰으며, 그로 인해 직장순환제라는 새로운 정책도구에 대해 고용사무소 직원들이 별 정보를 가질 수가 없었다. 그 때문에 직장순환제에 관심을 갖고 상담한 기업에 대해 프로젝트를 시행하지 말도록 권유한 경우도 있었다.

이러한 상황에서도 독일 내에서 직장순환제에 관한 논의가 확산되고 EU 차원의 권고가 계속됨에 따라 2001년에는 독일의 국가행동계획(NAP)에 직장순환제를 고령 실업자들의 재취업수단으로 사용할 것을 포함시켰다. 이어 「사회법전 III」의 개정을 통하여 2002년부터 실업자의 한시적 대체고용에 대한 임금지원규정을 마련함으로써 직장순환제가 본격적으로 확산되기 시작하였다.

그럼에도 불구하고 독일의 직장순환제는 경제상황으로 인하여 덴마크에 비해 크게 확산되지는 않았다. 우선, [그림 III-2]에서 보듯이, 독일의 실업률은 '90년대 이후 7~9%의 높은 수준을 지속적으로 유지하고 있다. 이로 인해 대체고용될 실업자는 매우 풍부하게 존재한다. 그러나 실업자의 존재는 필요조건일 뿐이다. 문제는 경제성장인데, 독일의 성장률은 통일 직후인 1991년에 통일 특수에 의해 5.1%라는 비정상적으로 높은 수준을 기록한 이후 계속 침체를 벗어나지 못하고 있다. 이러한 경기침체 상황에서는 기업들의 훈련요구가 낮을 수밖에 없기 때문에 재직근로자의 훈련으로 인한 공석(空席)이 적고 따라서 직장순환 프로젝트 자체가 성립되기 힘들다.

[그림 III-2] 독일의 성장률 및 실업률 추이(%)



자료: European Commission(2005).

이상과 같은 제도적, 경제적 여건 하에서 독일의 직장순환제 참여현황은 <표 III-2>와 같다. 그런데 이 현황에 대해서는 약간의 설명이 필요한데, 먼저 2002년부터 「사회법전 III」의 개정을 통해 노동시장정책(실업보험)의 테두리 내에서 실업자의 대체고용에 대한 지원이 이루어지기 전에는 독일 전역을 대상으로 한 공식적인 통계가 존재하지 않는다. 다만, EU ADAPT 프로그램의 독일 사무소(Nationale Unterstützungsstelle ADAPT)와 직장순환 프로젝트 시행자들의 네트워크인 '직장순환제 협회'(후술)가 1996년 첫 프로젝트부터 1999년 10월까지의 약 3년에 걸친 직장순환 프로젝트 가운데 25개(22개 시행자) 프로젝트에 대해 체계적인 조사를 실시한 바가 있다(NU ADAPT & Jobrotation e.V., 2000). 이 결과도 독일 전체의 직장순환제 참가현황을 보여주는 것은 아닌데, 어쨌든 이 결과에 따르면, 해당 3년간 25개 프로젝트에 740개 기업(95%가 근로자 250명 이하의 중소기업)에서 2,032명의 재직근로자가 기업 외부에서 향상훈련을 받았고, 그 자리를 968명의 실업자가 대체하여 평균 1:2의 대체율을 기록하였다.

<표 III-2> 독일의 직장순환제 참가자 현황

(단위: 개, 명)

연도	참가 기업	참가자 합계	재직자	실업자(대체인력)	대체인력과 재직자의 비율
1996~1999	740	3,000	2,032	968	1 : 2.1
2002	-	-	-	774	-
2003	-	-	-	1,783	-
2004	-	-	-	1,831	-
2005	-	-	-	825	-

자료: 1996~1999 동안의 현황은 NU ADAPT & Jobrotation e.V.(2000), 2002년 이후는 <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/f.htm>.

한편, 2002년부터는 실업보험에서 실업자의 대체고용에 대한 지원이 이루어지기 때문에 독일의 실업보험을 관장하는 연방노동청의 공식통계에 실업자 대체고용 현황은 파악되고 있지만, 재직근로자의 직업훈련에 대한 지원은 없기 때문에 그 현황은 파악되고 있지 않다. 아무튼 2002년 이후 직장순환제에 참가하는 실업자는 그 이전에 비해 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. 다만, 약 400만 명에 달하는 독일의 실업자 수에 비하면, 직장순환제로 인한 실업감축효과를 매우 미미하다.

이와 관련하여 한 가지 주목할 것은 최근까지도 독일의 실업률이 감소되지 않고 있음에 따라 독일 정부는 2006년 말까지 노동시장정책 수단들에 대한 대대적인 평가작업을 실시하고 있다는 것이다. 그런데 독일 정부는 그 평가결과에 따라, 위에서 언급하였듯이, 양적으로 실업자 수의 감축에 실적이 저조한 수단들은 지원에서 배제하겠다는 의도를 갖고 있다. 이렇게 될 경우 직장순환제에 대한 지원이 다시금 배제될 우려도 있는 상황이다.⁴²⁾

2. (훈련)휴가제도

독일에서 직장순환제에 활용될 수 있는 휴가제도는 덴마크에 비해 매우 열

42) 독일 연방노동사회부 관계자와의 면담.

악한 형편이다. 우선, 1979년에 출산휴가가 도입되고, 이후 1986년부터 육아휴가제(Erziehungsurlaub)가 도입되어 부모 중 일방은 3년까지 해고를 당하지 않고 육아휴가를 가질 수 있으며, 육아수당을 받을 권리를 갖게 된다(Gesetz zum Erziehungsgeld und zur Elternzeit). 그러나 육아휴가에 따르는 대체고용에 대해서는 지원규정이 없기 때문에 육아휴가가 직장순환제를 위해 활용되는 사례는 거의 보고되지 않고 있다.

다음으로 직장순환제와 관련이 있는 휴가제도는 교육훈련휴가인데, 독일에는 전국적 차원에서 근로자에게 권리로서 교육훈련휴가를 부여하는 제도는 없다. 다만, 독일연방의 16개 주 가운데 12개 주에서 주법에 따라 유급 교육훈련휴가가 실시되고 있다. 그런데, 주마다 교육훈련휴가의 목적과 내용이 다소 다르게 규정되어 있을 뿐 아니라 기간도 2년 동안 10일(또는 1년 동안 5일)에 불과하다. 특히 실제 휴가기간 중 이수하는 교육이, 최근에는 직무관련 교육훈련의 비중이 커졌지만, 전통적으로 정치·교양교육에 치중되어 있었다(조경원·김철희, 2006). 따라서 주별로 부여되는 교육훈련휴가를 직장순환 프로젝트에 활용한 경우는 발견되지 않는다.

한편, 노사간의 단체협약에는 대부분 휴가에 대한 규정과 교육훈련에 대한 규정들이 포함되어 있지만, 이 규정들이 직장순환 프로젝트에 활용되는 경우도 거의 없다. 대신 직장순환 프로젝트에서 기업 외부로 훈련을 가는 경우는 기업과 근로자, 사업장평의회(Betriebsrat), 프로젝트 관리자 등의 개별적인 협상을 통하여 해결하는 경우가 대부분이다(Oschmiansky, Schmid & Uhrig, 2001).

3. 재정지원 방안

위에서 언급하였듯이, 독일 직장순환제의 발전에 있어 가장 중요한 계기는 2002년부터 실업자의 한시적 대체고용에 대해 임금을 지원한 것이었다. 이와 관련된 「사회법전 III」(229조~232조)의 규정은 다음과 같다.

먼저, 근로자에게 직업 향상훈련에의 참여를 허락하고 그 대신 실업자를 채용하는 사용자는 95고용사무소로부터 대체근로자 임금의 50~100%를 보조금

으로 지원받을 수 있다. 이러한 지원의 전제는 사용자가 실업자를 비록 한시적이지만 주당 최소 15시간 이상의 근로시간에 정규 근로조건(협약임금 및 사회보험)으로 채용하는 것이다. 이때 보조금의 크기는 재직근로자의 훈련에 소요되는 비용과 대체근로자가 다른 경로로 받을 수 있는 지원 등을 고려하여 고용 사무소가 결정한다. 지원기간은 최소 4주에서 최대 1년까지이다.⁴³⁾

둘째, 실업자가 파견업체를 통하여 대체고용될 경우 사용업체는 파견업체에게 지불해야 할 보수의 50%를 보조금으로 받을 수 있다.

이러한 대체근로자의 임금에 대한 지원을 통하여 기업들뿐 아니라 실업자들의 직장순환제 참가에 대한 유인도 커졌는데, 이제 실업자들은 정규 근로조건으로 고용됨으로써 실업기간에 비해 지위가 강화되고 소득이 많아질 뿐 아니라 지원기간도 1년까지의 장기에 걸쳐 현장경험을 충분히 쌓음으로써 향후 정규 근로자로서의 취업전망도 높아지게 된 것이다. 또한 파견업체를 통한 대체근로자의 채용도 지원함으로써 기업들이 대체근로자를 신속하게 구할 수 있고, 또 이 대체근로자들과 직접 계약을 체결하지 않음으로써 대체근로자 관리를 용이하게 해 준다.

그러나 파견업체를 통한 대체근로자 채용의 경우 해당 대체근로자는 사용업체가 아닌 파견업체의 직원으로서 통상 사용업체의 정규 근로자에 비해 낮은 임금을 받게 된다. 이로 인해 실업자의 대체근로 유인이 약화될 수도 있으며, 사회적으로는 저임금 일자리의 확산에 기여할 수도 있다. 또한 대체근로자를 사용하는 기업의 입장에서도 실업자의 직접고용시에는 50%에서 100%까지 임금을 보조받을 수 있지만, 파견근로자를 사용할 경우 임금보조가 50%로 국한되기 때문에 경제적으로 반드시 유리한 것이 아닐 수도 있다(Oschmiansky, 2002).

다음으로 실업자의 대체고용에 소요되는 비용은 업무에 투입되기 이전에 받아야 할 수도 있는 사전훈련에 대한 비용인데, 이 사전훈련비도 2002년 「사회법전 III」의 개정과 함께 변경된 연방노동청의 시행지침에 의해 지원을 받을 수 있게 되었다. 다만 사전훈련비는 그 사전훈련이 제3자에 의해 시행될 때에

43) 4주 이하의 대체고용에 대해서는 실습보조금을 받을 수 있다.

만 지원을 받는다.

한편, 재직근로자의 향상훈련시 임금에 대한 일반적인 지원은 없기 때문에 통상 훈련기간 동안 재직근로자의 임금은 사용자가 지급한다. 그러나 몇몇 특수한 경우에는 독일 내외의 공적 지원을 받을 수 있다. 먼저, 사용자가 양성훈련 자격증이 없어서 향상훈련의 필요성이 인정되는 재직근로자에 대해 향상훈련을 시킬 경우, 해당 근로자의 보수에 대한 보조금을 지원받는데, 보조금 액수는 향상훈련기간에 해당하는 보수와 사회보험료 총액의 사용자 기여분을 합한 금액이다(「사회법전 III」 235c조). 또한 위에서 언급한 유럽사회기금(ESF)으로부터 재직근로자의 임금에 대해 지원을 받는 가능성도 있다(Oschmiansky, 2002).

재직근로자의 훈련비용에 대해서도 특수한 경우에만 고용사무소(실업보험)로부터 지원되는데, 그 대상은 실업의 위험에 처한 근로자로서 그 위험을 제거하기 위해 훈련이 필요한 자와 양성훈련 후 자격증을 취득하지 못한 자가 자격증 취득을 위해 훈련이 필요한 근로자이다. 이들이 지원받는 훈련비용은 훈련과정비용(수강료, 교재비 등등; 훈련기관에 지급), 교통비, 숙식비, 아동보육비 등이다(「사회법전 III」 77조~83조). 또한 100인 이하 소기업의 50세 이상 근로자의 향상훈련에 대해서도 훈련비용 전액을 지원받는데, 이 규정은 2006년 12월 말까지 시작된 훈련에 한정된다(「사회법전 III」 417조).⁴⁴⁾

마지막으로 프로젝트 관리비용도 고용사무소로부터 지원받을 수 있는데, 그것은 위에서 언급한 바와 같이 2002년 「사회법전 III」의 개정으로 고용사무소가 직장순환 프로젝트의 관리를 제3자에게 위탁할 수 있게 함으로써 가능하게 되었다(232조). 이때 프로젝트 관리를 위탁받은 제3자는 인건비, 행정비용을 포함하여 훈련비용 등 기타 실질 비용에 해당하는 금액을 보조받는다. 이 밖에 각 주별 프로그램에 의해서도 프로젝트 관리비용을 지원받고 있는데, 그 지원조건은 주별로 차이가 있으며 매우 다양하다(Uhrig & Gatzke, 2005). 물론 유럽사회기금으로부터의 지원가능성도 있다.

이상과 같이 독일의 직장순환제는 기업, 고용사무소(실업보험), 연방 주들,

44) 그러나 이 시한은 몇 차례 연장되어 왔기 때문에, 차후에도 연장될 가능성이 있다.

유럽사회기금 등의 공동재정에 의해 지원되고 있는데, 개별 직장순환 프로젝트들의 특성(유형, 기간, 참가자 특성 등)이 모두 다르기 때문에 어떤 재원으로 부터 얼마나 지원받을 것인지는 사전적으로 결정되는 것이 아니다. 따라서 이 다양한 가능성들을 충분히 활용하기 위해서는 프로젝트 관리자의 역할이 절대적으로 중요하다. 즉, 프로젝트 관리자는 해당 프로젝트 참여자들의 세부적 특성을 면밀히 검토하여 각각에 해당하는 지원방안을 최대한 이끌어내야 하는 것이다.

4. 참여자 현황 및 역할

직장순환제의 시행에는 수많은 참여자가 필요하지만, 독일의 경우 덴마크와는 달리 노사단체, 즉 노동조합(또는 사업장평의회)이나 사용자단체들의 역할에 대해서는 거의 보고되지 않고 있다. 따라서 아래에서는 여타 참여자들의 현황과 역할에 대해서만 살펴보기로 한다.

가. 고용사무소

독일에서 직장순환제의 시행에 있어 가장 제도화된 역할을 수행하는 참여자는 고용사무소이지만, 통상은 직접 프로젝트 관리를 담당하지는 않는다. 대신, 위에서 언급한 대로, 「사회법전 III」에 의해 고용사무소는 프로젝트 관리를 제3자에게 위탁할 수 있으며, 법령 개정과 동시에 고용사무소에 하달된 연방노동청의 지시회람도 프로젝트 관리의 제3자 위탁을 권고하고 있다. 이제 기업들로부터 직장순환 프로젝트의 필요성이 제기될 경우 고용사무소가 직접 복잡한 프로젝트 관리를 담당하지 않고 외부의 전문기관에 위탁함으로써 프로젝트의 성립과 시행을 촉진할 수 있는 가능성이 커진 것이다.

뿐만 아니라 이 지시회람은 모든 고용사무소에 직장순환제 담당자를 임명할 것을 권고하고 있다(Oschmiansky, 2002).⁴⁵⁾ 이 담당자가 직장순환제에 대해

45) 고용사무소 내 직장순환제 담당자 임명은 초기에 직장순환제가 활발하게 시행되었던 노르트라

전문지식과 경험을 축적할 경우 프로젝트 관리자와 고용사무소 간의 긴밀한 협조관계가 용이해질 것이다.

그러나 몇몇 경험은 이러한 고용사무소의 역할이 오히려 직장순환 프로젝트의 시행을 지연시키고 있다는 것을 보여주고 있다. 왜냐하면 프로젝트 관리의 제3자 위탁은 의무조항이 아니라 임의조항(Kann-Leistung)이기 때문에 전적으로 고용사무소의 의지에 달려있기 때문이다. 그런데, 위에서 언급하였듯이, 현재 독일의 고용사무소는 실업자 수의 감축이라는 양적인 실적 위주의 고용행정에 중점을 두고 있기 때문에 실업자 감소효과가 상대적으로 적은 직장순환 프로젝트에 큰 관심을 두고 있지 않다.⁴⁶⁾ 따라서 외부의 사업시행자들이 주도적으로 프로젝트를 생성하여 고용사무소에 프로젝트 관리의 위탁을 적극적으로 요구해야 할 필요가 있다(Oschmiansky, 2002).

나. 프로젝트 시행자

이러한 고용사무소의 소극적인 자세와는 달리 독일에서는 다양한 형태의 프로젝트 시행자(Projektträger)들이 직장순환 프로젝트의 형성과 관리에 적극적이다. 이 프로젝트 시행자들의 전모를 파악할 수 있는 자료는 구할 수 없었지만, <표 III-2>에서 언급한 ADPT 독일사무소와 독일 직장순환제 협회의 공동조사(1996년 3월 ~ 1999년 10월 현황)에서 그 일단을 찾아볼 수 있다(NU ADAPT & Jobrotation e.V., 2000). 그 조사에 의하면, 설문에 참여한 22개 프로젝트 시행자는 다음의 네 종류로 구분된다.

- 조정기관(Koordinierungsstelle)

예컨대 실업자들의 정보교환, 취업알선 등을 위한 소규모 지역(시의 특정 구역)의 실업자센터(Arbeitslosenzentrum) 등과 같이, 자체적으로 훈련을 실시할 여건을 갖추고 있지는 않지만, 기업, 훈련기관, 실업자 등 직장순

인-베스트팔렌 주의 경험을 기반으로 하여 확대된 것이다.

46) 이 점은 위에서 언급할 독일 직장순환제 협회 담당자와의 면담에서도 확인되었다.

환 프로젝트 참가자들을 모집하고, 이해를 조정하여 프로젝트가 성공적으로 수행될 수 있도록 관리하는 기관들이다.

- 훈련기관

재직근로자를 훈련시킬 수 있는 훈련과정을 개설하거나 자신의 훈련과정에 참여중인 실업자 훈련생들을 대체근로자 풀로 확보하고 있음으로써 프로젝트 관리에 장점을 갖고 있다.

- 조정기관과 훈련기관의 결합

특정 훈련기관이 자신의 훈련과정, 실업자 훈련생들을 확보하고 있지만, 자신의 자원만으로는 해당 프로젝트의 필요를 모두 충족시킬 수 없어서 다른 조정기관 또는 훈련기관들과 협력하여 프로젝트 관리를 담당하는 경우를 말한다.

- 합동프로젝트(Verbundprojekt)

직장순환제의 시행을 위해 수 개의 기관이 하나의 프로젝트로 결합되어 분업을 통해 서로 다른 역할을 수행하는 방식을 말한다. 예를 들면 ‘노르트라인-베스트팔렌 직장순환’(Jobrotation NRW)이라는 네트워크는 하나의 프로젝트개발센터와 네 개의 지역사무소로 구성되어 노르트라인-베스트팔렌 주의 전체 직장순환 프로젝트를 관리하는데, 지역사무소들은 각자 독립적으로 프로젝트를 형성하고 관리하지만, 재정지원방안은 프로젝트개발센터가 담당한다.

다. 직장순환제 협회

이상과 같은 각종 프로젝트 시행자들의 활발한 활동은 이들의 전국 차원의 협의체인 ‘직장순환제 협회 - 평생학습 촉진을 위한 협회’(Bundesverband Jobrotation - Verein zur Förderung des lebenslanges Lernen e.V.)의 결성으로 이어졌다. 독일에서 직장순환제가 확산되기 시작한 1997년에 그 전 해에 당초 최초의 직장순환 프로젝트를 담당하였던 SPI ServiceGesellschaft의 발의로 ‘직장순환제 발전기구’(Entwicklungsagentur Jobrotation)가 설립되었다.

이 기구는 직장순환제의 관리에 관한 몇 차례의 세미나를 개최하여 전국적 차원의 경험을 교류하였고, 이를 통해 직장순환제에 관심을 가진 개인, 기업 및 기관들의 네트워크를 형성하였다. 이 네트워크가 1998년에 '직장순환제 협회'의 설립으로 발전되었다.

이 협회는 직장순환제에 관심을 갖고 있는 개인 및 법인을 회원으로 하고 있는데, 여기에는 많은 기업, 훈련기관, 공공 고용촉진기관, 민간 취업알선기관들이 가입해 있다. 이 협회의 역할은 직장순환제 관련 각종 세미나 및 행사 개최, 월간 뉴스레터(JobRotation journal) 및 도서 발간 등을 통하여 직장순환제에 관한 경험을 교류하고, 정책적 개선방안을 모색하며, 직장순환제를 홍보하는 것이다. 물론 기업들의 요구를 파악하거나 생성시켜 직장순환 프로젝트를 형성하고 지원한다. 이를 위해 정부, 고용사무소, 노동조합, 사용자단체 및 대학교나 연구소 등 국내적인 유관기관뿐 아니라 EU 집행위원회나 다른 유럽 국가의 직장순환제 관련기관들과도 긴밀한 협력관계를 맺고 있다. 현재는 협회 내에 별도의 전문가위원회를 구성하기 위해 노력하고 있다.⁴⁷⁾

그런데 이 협회는 민간의 자발적 발의에 의해 설립된 만큼, 그 활동에 대한 공적인 지원은 없으며, 회원들의 회비에 의해 운영되고 있다.

라. 학술적 평가 및 연구

독일의 직장순환제 시행에 있어 눈에 띄는 한 가지는 거의 모든 직장순환 프로젝트에 대학이나 연구소 등 연구자들이 참여한다는 것이다. 참여의 방식은 학술적인 조사나 평가인데, 그것은 프로젝트 준비, 시행 중, 시행 후의 모든 시기에 걸쳐 이루어질 수 있다. 먼저, 프로젝트의 시작 전에는 기업들의 훈련요구조사가 필요하며, 심지어는 해당 프로젝트의 필요성이나 효과 등에 관한 전문가의 학술적 의견이 프로젝트 신청 및 승인의 전제조건인 경우도 있다. 또한 프로젝트의 시행 중에는 절차상의 요건훈련의 질적 수준에 대한 점검을 하기도 한다. 마지막으로 프로젝트의 종료 후에는 그 성과에 대한 평가작업을 수행

47) 자세한 현황 및 역할 등에 대해서는 직장순환제 협회의 홈페이지(www.jobrotation.de) 참조.

한다. 이러한 학술적인 조사와 평가는 해당 프로젝트의 품질을 개선하는 데뿐 아니라 추후 직장순환제의 발전에도 중요한 기여를 한다(NU ADAPT & Jobrotation e.V., 2000).

제4절 시사점

이미 2장에서 유럽 9개국의 경험에서 발견할 수 있는 직장순환제의 성공요건에 대해 살펴보았다. 따라서 여기서는 덴마크와 독일의 경험에서 고유하게 발견할 수 있는 몇 가지 시사점을 정리해보고자 한다.

우선, 제도적 여건 가운데 가장 중요한 근로자의 휴가제도 중 핵심적인 교육훈련휴가제도가 덴마크와 독일에 있어 차이가 난다. 즉, 덴마크에는, 비록 사용자의 동의를 전제로 하지만, 1년까지의 교육훈련휴가에 대한 권리가 부여되는 반면, 독일에는 그러한 제도가 없다. 이러한 차이가 양국의 직장순환제 활용실태에 큰 영향을 미치는 것으로 보이는데, 여기에서 직장순환제의 활성화를 위해 교육훈련휴가제도가 중요하다는 것을 다시 한번 확인할 수 있다.

다음으로, 덴마크나 독일 모두 직장순환제에 대한 공적인 재정지원은 이루어지고 있지만, 그 지원방식은 다소 차이가 있다. 즉, 덴마크에서는 기본적으로 재직근로자의 생계비가 외부의 공적 지원(기업 보상분 포함)에 의해 충당되는데 반해, 독일에서는 대체근로자의 임금이 공적 지원에 의해 조달된다. 또한 덴마크의 실업보험은 민간기금으로서 실업수당의 지급만 담당하기 때문에 직장순환 프로젝트에 참여하는 고숙련 재직근로자들의 생계비를 지원하기 위해 별도의 자금 풀(Jobrotation-Pool)을 조성하여 운영하고 있는 반면, 독일의 실업보험은 적극적 노동시장정책도 담당을 하기 때문에 실업보험에서 대체근로자의 임금이 지원된다. 이러한 차이는 각국의 제도적 및 기업문화적 차이에서 비롯되는 것일 텐데, 이는 재정지원방식의 결정에 있어 제도와 기업문화 등을 적절히 고려해야 한다는 것을 말해준다.

한편, 독일 고용사무소의 소극적 자세를 반면교사로 삼을 필요도 있을 것인데, 독일 고용사무소들은 직장순환제가 당장의 실업자 감축효과가 적다고 하여 다른 노동시장정책 수단들에 비해 큰 관심을 두지 않고 있는 것이다. 물론 그러한 소극적 자세가 엄청난 고실업 상황에서 취할 수 있는 태도라고 이해는 할 수 있지만, 직장순환제의 복합적이고 장기적인 효과를 적극적으로 평가할 필요가 있다. 즉, 그것은 실업자에게뿐 아니라 재직근로자에게도 매우 중요한 영향을 미치는데, 재직근로자의 숙련향상을 통해 기업의 생산성 향상, 따라서 경쟁력 강화에 기여할 뿐 아니라, 개인적으로는 고용의 유지 및 승진의 계기도 되고, 전직의 가능성도 높여 노동시장의 유연성 제고에도 기여한다. 따라서 직장순환제 지원의 핵심당사자인 고용사무소가 이런 점을 적극 고려하여 재정지원과 프로젝트 시행에 앞장 설 필요가 있다.

독일의 경험 가운데 중요한 것은 지역적 네트워크뿐 아니라 ‘직장순환제 협회’를 통해 전국 차원에서 경험의 교류와 사업의 개선 및 확산을 위해 노력한다는 것이다. 이러한 활동은 참가자 당사자들의 문제를 해결하고 발전시키는 데에도 유용하겠지만, 정부의 정책형성에도 중요한 기여를 할 수 있을 것이다. 또한 거의 대부분의 직장순환 프로젝트에 연구자들이 초기부터 동참함으로써 프로젝트의 질을 높이고, 엄밀한 평가를 할 수 있으며, 발전방안들을 제출하고 있다는 것이다. 이러한 방식은 적극 권장할 만하다.

끝으로, 양국의 사례분석에서 크게 언급되지는 않았지만, Uhrig & Gatzke(2005)가 직장순환제의 발전을 위한 권고사항으로 제시하고 있는 하나의 방안은 다양한 참여자 풀(pool)을 형성하는 것이다. 즉, 앞에서 잠깐 언급한 바와 같이, 대체근로자의 유고시 보충될 ‘실업자 풀’뿐만 아니라 직장순환제에 관심이 있는 ‘기업 풀’, ‘훈련기관 풀’을 형성해 둬으로써 개별 프로젝트의 시행을 더욱 신속하고 용이하게 할 수 있다는 것이다. 고용사무소 또는 직장순환제를 위한 지역네트워크가 적극 고려해야 할 사항이라고 생각된다.

제 4 장

직장순환제 관련 국내 제도의 실태 및 사업주 의견

제1절 분석 대상 및 방법

1. 분석 대상 : 국내 제도의 개관

위에서 검토한 바에 따르면, 직장순환제와 관련이 있는 노동시장제도는, 덴마크와 독일의 사례연구에서도 지적하였듯이, 직업훈련 및 출산·육아 등으로 인한 (훈련)휴가제도, 재직·대체근로자의 임금 및 훈련비용, 그리고 프로젝트 관리비용 등에 대한 재정지원제도, 그리고 프로젝트 관리에서 핵심적 역할을 수행하는 고용지원서비스기관의 기능과 역할이다. 제2장에서 거론한 나머지 성공요건들은 객관적·제도적 요건이라기보다는 주체적 또는 개별적 요건들이다. 따라서 여기에서도 주로 제도적 여건에 초점을 맞추고자 하는데, 다만 제도의 도입을 모색하는 시점에서 가장 핵심적인 이해당사자인 사업주들의 의견은 설문조사를 통해 조사하였다.

그런데 우리나라에도 직장순환제와 관련이 있는 (훈련)휴가제도, 재정지원제도 및 고용지원서비스기관은 이미 부분적으로나마 구비되어 있다. 먼저, (훈련)휴가제도로는, 서론에서 언급한 바와 같이, 고용보험 직업능력개발사업의 사업주지원훈련 중 유급휴가훈련과 「근로기준법」, 「남녀고용평등법」 및

「고용보험법」에 근거한 산전후휴가 및 육아휴직제도가 있다. 다음으로 재정 지원제도로는 유급휴가훈련에 대해 근로자 임금의 일부와 훈련비용 지원, 산전 후휴가 및 육아휴직에 대해 수당(산전후휴가급여 및 육아휴직급여) 지급, 육아휴직을 장려하기 위해 사업주를 지원하는 육아휴직장려금과 육아휴직에 따르는 대체인력 활용에 대해 사업주를 지원하는 대체인력채용장려금 등이 있다.

그런데 이 두 범주의 제도들은 상호 독립적인 것이 아니라 훈련-임금·훈련비, 휴가·휴직·대체인력-수당·장려금이 각각 결합되어 있는 것이다. 때문에 (훈련)휴가제도와 재정지원제도를 분리하는 데 따르는 번거로움을 피하기 위하여 제2절에서는 이 양 제도를 결합하여 그 실태와 문제점을 살펴보고자 한다. 다만, 공적인 제도는 아니지만, 기업들이 공적 지원 없이 자체적으로 인력 대체가 필요할 만큼의 장기훈련을 실시하는 경우도 있기 때문에 이와 관련된 실태도 함께 살펴볼 것이다.

그런데 위의 제도들을 직업훈련과 모성보호의 영역으로 구분해 본다면, 양적으로 모성보호 영역의 제도들이 많다는 것을 알 수 있다. 이와 관련하여 한 가지 언급할 것은 직장순환제의 본질적 측면이 훈련과 고용(현장훈련)의 순환이고, 또 앞에서의 개념적 검토나 사례연구에서도 이 측면에 중점을 두었지만, 그것이 육아휴직 등 훈련 이외의 휴가와 고용(현장훈련)의 순환이라는 측면을 배제하는 것은 아니라는 점이다. 직장순환제가 훈련정책일 뿐 아니라 고용정책의 성격도 갖는 것이라면, 실업자의 대체고용의 기회를 늘리기 위하여 활용 가능한 재직근로자의 휴가는 많이 활용하는 것이 필요하다. 특히, 서론에서도 언급했듯이, 현재 우리나라에서 모성보호나 저출산 문제를 극복하기 위하여 산전 후휴가나 육아휴직의 확대가 필요한 시점이라는 것을 감안하면, 직장순환제가 양적으로 모성보호제도를 통해 더욱 많이 이루어진다고 해서 그 본질이 훼손되는 것은 아니라고 생각한다.

다음으로 직장순환 프로젝트 관리상의 문제들과 관련이 있는 제도는 직업훈련 소개, 재정지원, 대체근로자의 모집 등의 고용지원서비스 제도이다. 우리나라에서 이러한 고용지원서비스를 담당하는 기관은 공공기관으로 노동부의 고용지원센터가 있고, 민간기관으로는 직업소개소와 파견업체 등이 있다. 이들

공공 및 민간 고용지원서비스기관의 현황과 역할에 대해서는 제3절에서 살펴볼 것이다.

마지막으로 제4절에서는, 제도적 여건은 아니지만, 직장순환제 도입에 대한 사업주들의 의견을 파악함으로써 향후 제도 도입에 시사점을 얻고자 한다.

2. 분석 방법

가. 행정망 통계

실태분석의 첫 번째 단계로는 고용보험 DB와 직업훈련전산망(HRD-Net) 등 행정망 자료를 통해 2005년도와 2006년 상반기의 활용실태를 전수 조사하였다. 즉, 고용보험에서 지원되는 산전후휴가급여, 육아휴직급여, 육아휴직장려금, 대체인력채용장려금 등은 고용보험 DB의 원시자료를 분석하였고, 직업훈련지원제도인 유급휴가훈련은 HRD-Net을 활용하였지만, 직접 원시자료를 분석하지는 않았고, 한국고용정보원의 분석을 원용하였다. 또한 유급휴가훈련은 2005년도 활용실적만 이용하였다.

나. 설문조사

그러나 이러한 행정망 통계만으로는 제도 활용의 만족도나 애로점, 특히 직장순환제 도입 시 활용의향 등을 파악할 수 없기 때문에 별도의 설문조사를 실시하였다. 이 설문조사의 개요는 다음과 같다.

1) 설문조사의 대상 및 샘플링

설문조사의 대상은 육아휴직장려금과 동시에 대체인력채용장려금을 활용하고 있는 사업체들과 유급휴가훈련을 비교적 많이 실시하고 있는 대분류 금융업종의 사업체들로 한정하였다. 우선, 첫 번째 범주는 현재 우리나라에서 유일

하계 인력대체에 대한 지원방안인 육아휴직으로 인한 대체인력채용장려금 제도의 실태와 문제점을 파악할 필요가 있기 때문에 조사대상으로 삼았다. 또한 금융업종의 경우에는 직장순환제를 위해 활용될 수 있는 직업훈련제도인 유급 휴가훈련을 가장 많이 활용하고 있기 때문에 조사대상으로 선정되었다. 이처럼 두 가지 범주로 설문조사대상을 국한함에 따라 전체 사업체의 실태나 제도 도입 의향을 파악하는 데에는 한계가 있지만, 이번 조사에서는 재정 및 시간상의 제약으로 불가피한 측면이 있었다. 따라서 이번 조사는 향후 진전된 조사의 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

조사를 위한 표본은 육아휴직장려금 및 대체인력채용장려금 활용 사업체 100개 내외, 금융산업 사업체 210개 내외(사업체 기준)이며, 규모별, 업종별 분포를 우선으로 고려하고 또한 지역별 분포를 고려하여 추출하였다.

<표 IV-1> 금융산업 사업체 표본 추출 : 표본 조사 214개 사업체

규모 \ 업종	금융	보험	증권	샘플수	샘플비율 (%)	모집단비율 (%)
1-4	15	2	18	35	16.4	48.0
5-9	27	4	5	36	16.8	17.0
10-29	40	5	7	52	24.3	21.0
30-49	16	3	6	25	11.7	6.0
50-99	15	2	6	23	10.7	5.0
100-299	10	1	6	17	7.9	2.5
300-499	4	2	0	6	2.8	0.4
500-999	1	4	5	10	4.7	0.5
1000-1999	1	2	2	5	2.3	0.3
2000-	3	1	1	5	2.3	0.3
샘플계	132	26	56	214	100	
샘플비율(%)	61.7	12.1	26.2	100		
모집단비율(%)	62.0	5.0	33.0			100

구체적으로 육아휴직장려금 및 대체인력채용장려금 활용 사업체는 2005,

2006년 모두 126개이어서, 전수조사를 원칙으로 하였고, 특히 활용이 많은 어린이집 등 소규모 교육산업체를 제외한 여타 업종의 사업체에서는 전수 조사를 하였다. 금융산업의 경우 표본 추출을 위해 모집단으로 현재 금융 및 보험, 증권업 사업체 전체 list를 업종별(중분류), 종업원 규모별 표로 구성하고, 표본을 '임의할당' 방식으로 예컨대, 1규모 은행 업종 15개 이상, 보험 업종 2개 이상, 증권 업종 18개 이상, 2규모 은행 업종 27개 이상, 보험 업종 2개 이상, 증권업종 5개 이상 등 모집단의 비율에 준하면서 분석이 가능하도록 중규모 이상의 기업을 과잉 추출하여 조사 대상 사업체의 숫자를 추출하였다(<표 IV-1>).

2) 설문조사의 내용

조사의 내용은 2005-6년 이루어진 중장기의 유급휴가훈련 및 정부의 지원을 받지 않는 자체 교육훈련 가운데 인력대체를 필요로 할 만큼의 장기 교육훈련의 실시 현황, 그리고 산전후휴가 및 육아휴직 실시 현황, 육아휴직장려금 및 대체인력채용장려금의 활용 현황을 파악하고, 이러한 제도들의 실시과정에서 대체인력 활용을 얼마나 하고 있는가를 파악하는 것으로 구성되었다. 그리고 직장순환제와 같은 인력대체 지원제도에 대한 도입 방안과 필요한 여건 및 지원 정도에 대한 문항이 추가되었다(표 IV-2).

3) 설문조사의 지침

조사에 있어 사업체의 일반현황, 인력현황은 간단히 조사하고, 유급휴가훈련 및 외부과건훈련의 실시 상황, 산전후휴가 및 육아휴직, 육아휴직장려금 및 인력대체채용장려금 활용 실태 및 그 과정에서의 애로사항 등을 묻고, 활용실적이 없는 사업체의 경우 그 이유 등을 묻는 것으로 설문을 구조화하였다.

유급휴가훈련 등 외부과건훈련은 금융 및 보험업종을 중심으로 주로 조사를 하며, 육아휴직 및 대체인력채용장려금 활용실태는 활용한 사업장 모두를 전수 조사하는 것을 원칙으로 하였다. 그러나 유급휴가훈련 및 육아휴직장려금제도

등에 대해 사업체가 잘 모르고 있기 때문에, 설문시에 각 제도들에 대한 인터뷰어들의 정확한 이해가 중요한데, 설문조사 이전에 인터뷰어에 대한 사전 교육이 반드시 진행되어야 함을 조사업체에 강조하였다. 그리고 또한 직장순환제의 도입과 관련한 질문은 설문지의 핵심으로 정부가 하고자 하는 제도적 취지의 설명을 인터뷰어들이 명확하게 인지하고 조사에 임하도록 요청하였다.

<표 IV-2> 인력대체 지원제도 도입을 위한 실태조사 설문 문항

항목	내용	문항번호
1. 일반현황	고용보험 가입년도	
	종업원수(남녀별, 정규직/비정규직 별)	
2. 유급휴가훈련	유급휴가훈련 실시 여부	1
	유급휴가훈련 실시 인원과 평균 기간	2
	유급휴가훈련 실시 목적	3
	유급휴가훈련 실시 애로사항	4
	유급휴가훈련 실시하지 않은 이유	5
3. 정부 지원 없는 자체 교육훈련	중장기 자체교육훈련 실시 여부	6
	중장기 자체교육훈련의 종류, 인원, 기간	7
4. 산전후휴가	산전후휴가 실시 여부	8
	산전후휴가 실시 인원 및 기간	9
	산전후휴가 실시의 애로사항	10
	산전후휴가를 실시하지 않은 이유	11
5. 육아휴직	육아휴직 실시 여부	12
	육아휴직 실시 인원 및 기간	13
	육아휴직 실시 애로사항	14
	육아휴직 장려금제도 활용 여부	15
	육아휴직 장려금제도의 지원금액 만족도	15-1
	육아휴직 장려금제도 활용하지 않은 이유	15-2
	육아휴직 신청자가 있는데도 육아휴직을 실시하지 않은 이유	16
6. 대체 인력 활용	대체 인력 활용 유무	17
	훈련 및 휴가 휴직에 대한 대체인력 활용 인원, 기간, 대체인력 임금 수준	18

<표 계속>

항목	내용	문항번호
	대체인력 활용시 애로사항	19
	대체인력 구인 경로	20
	대체인력채용장려금제도 활용 유무	21
	대체인력채용장려금제도 지원 금액 만족도	21-2
	대체인력채용장려금제도 활용하지 않은 이유	21-3
	대체인력을 활용하지 않은 이유	22
	직장순환제 활용 도입 의사	23
	대체인력 지원 금액, 기간, 구인절차	24
	직장순환제 도입 않는 이유	25

제2절 (훈련)휴가 및 재정지원제도

1. 유급휴가훈련

가. 제도의 개요

유급휴가훈련은 고용보험법 제22조에 의하여 재직근로자에게 유급휴가를 부여하여 훈련을 실시하는 사업주에게 훈련비용과 임금의 일부를 지원하는 제도이다.

구체적으로 그 지원대상은 두 가지로 구분되는데, 우선지원 대상 기업 또는 상시근로자 150인 미만인 중소기업의 경우는 재직근로자를 대상으로 7일 이상의 유급휴가를 부여하여 30시간 이상의 훈련을 실시한 사업주, 기타 기업의 경우에는 1년 이상 재직한 근로자를 대상으로 30일 이상의 유급휴가를 부여하여 120시간 이상의 훈련을 실시한 사업주를 지원한다.

지원내용은 훈련비용과 임금으로 구분되는데, 훈련비용은 훈련직종에 따라

고시된 훈련비용의 80~100%를 지원하고, 임금은 우선지원 대상 기업의 경우 최저임금의 150%를, 대기업의 경우 최저임금의 100% 를 지원한다.⁴⁸⁾

나. 활용실태

1) HRD-Net 결과

HRD-Net을 통해 2005년도의 유급휴가훈련 활용실태를 살펴보면(<표 IV-3>), 활용 사업체는 246개, 활용 인원은 4,186명인데, 이것은 각각 전체 고용보험 가입 사업체의 0.021%, 전체 피보험자의 0.052%에 불과하여 극도로 저조한 활용실적을 보이고 있다. 사업체당 활용인원은 17명이었고, 평균 활용기간은 30.5일이다.

<표 IV-3> 유급휴가훈련 활용실태(2005)

(단위: 개소, 명, %, 일)

사업체			인원			사업체당 활용인원	평균 활용기간
활용사업체 수	전체 사업체	사업체 활용도	활용 인원	전체 피보험자	피보험자 활용도		
246	1,148,474	0.021	4,186	8,063,797	0.052	17.0	30.5

자료: 한국고용정보원, HRD-Net.

주: 활용도는 활용사업체(또는 활용인원)/전체 사업체(또는 전체 피보험자).

한편 유급휴가훈련의 활용실태를 사업체 규모별 및 산업별로 살펴보면, 각각 <표 IV-4> 및 <표 IV-5>와 같다. 먼저 규모별로는 사업체 규모가 클수록 사업체 활용도 및 피보험자 활용도가 커지고 있는데, 특히 1,000인 이상 사업체의 활용실적이 압도적으로 높다. 산업별로 보면, 사업체 활용도는 전기·가스·수도공사업이 현저하게 높은 반면, 피보험자 활용도는 금융·보험·부동산업이 가장 높다.

48) 2006년도 최저임금인 시간급으로 3,100원이다.

<표 IV-4> 규모별 유급휴가훈련 활용실태

(단위: 개소, 명, %)

구 분	50인 미만	50-150인	150-300인	300-500인	500-1000인	1000인 이상	계
사업체 (비율)	46 18.7	58 23.6	34 13.8	20 8.1	24 9.8	64 26.0	246 100.0
인원 (비율)	83 2.0	81 1.9	82 2.0	52 1.2	260 6.2	3628 86.7	4186 100.0
전체 사업체	1,115,195	23,127	6,019	2,001	1,362	770	1,148,474
전체 피보험자	4,037,038	1,215,624	703,024	387,332	503,378	1,21,7401	8,063,797
사업체 활용도	0.004	0.251	0.565	1.000	1.762	8.312	0.021
피보험자 활용도	0.002	0.007	0.012	0.013	0.052	0.298	0.052

자료: 한국고용정보원, HRD-Net.

<표 IV-5> 산업별 유급휴가훈련 지원현황

(단위: 개소, 명, %)

구 분	농림 어업, 광업	제조업	전기· 가스· 수도 공사	건설업	도소매· 수리업· 숙박· 음식점업	운수· 창고· 통신업	금융· 보험· 부동산	교육 서비스· 기타	계
사업체 (비율)	1 0.4	53 21.5	11 4.5	2 0.8	8 3.3	4 1.6	156 63.4	11 4.5	246 100
인원 (비율)	1 0.0	598 14.3	103 2.5	22 0.5	50 1.2	26 0.6	3,322 79.4	64 1.5	4,186 100.0
전체 사업체	8,494	202,784	1,458	280,768	306,951	30,639	56,904	260,476	1,148,474
전체 피보험자	48,193	2,832,781	62,459	585,551	1,035,027	591,997	621,224	2,286,565	8,063,797
사업체 활용도	0.012	0.026	0.754	0.001	0.003	0.013	0.274	0.004	0.021
피보험자 활용도	0.002	0.021	0.165	0.004	0.005	0.004	0.535	0.003	0.052

자료: 한국고용정보원, HRD-Net.

2) 설문조사 결과

설문조사의 결과 사업체들의 유급휴가훈련의 활용실태는 <표 IV-6>과 같다. 전체적으로 약 15%의 사업체가 실시한 것으로 나타나고 있는데, 이는 전체 고용보험 가입사업체를 대상으로 한 HRD-Net의 결과에서 나타난 0.02%보다 훨씬 높은 수치이다. 그것은 본 연구의 샘플링이 유급휴가훈련이 특히 많은 금융업종을 중심으로 하였기 때문이다.⁴⁹⁾

규모별로는 100~299인의 사업체에서 가장 실시 비율이 높아 30%에 이르고 있다. 반면에 9인 이하의 영세사업체에서는 실시 비율이 저조하다. 업종별로는 금융업종이 24%로 특히 높았으며, 기타 업종에서는 실시비율이 10%를 조금 넘고 있다.

<표 IV-6> 유급휴가훈련 활용 사업체 현황

(단위: 개소, %)

		실시		미실시		합계	
		행 %	빈도	행 %	빈도	행 %	빈도
전체		14.6	(46)	85.4	(269)	100	(315)
규모	9인 이하	8.7	(11)	91.3	(116)	100	(127)
	10~49인	16.0	(16)	84.0	(84)	100	(100)
	50~99인	18.2	(6)	81.8	(27)	100	(33)
	100~299인	29.2	(7)	70.8	(17)	100	(24)
	300인 이상	19.4	(6)	80.6	(25)	100	(31)
	χ^2	19.0	0.000				
업종	금융	24.1	(32)	75.9	(101)	100	(133)
	보험			100.0	(27)	100	(27)
	증권	5.3	(3)	94.7	(54)	100	(57)
	기타	11.2	(11)	88.8	(87)	100	(98)
		χ^2	8.7	0.068			

49) 이러한 행정망 통계와 설문조사 결과의 불일치 현상은 앞으로 살펴볼 모든 제도에 있어 나타날 것인데, 전체 현황은 당연히 행정망 통계에 의해 정확하게 파악될 수 있으며, 설문조사는 여타 편의적 목적에 의해 표본이 추출되었기 때문에 제도의 활용현황에 관한 조사결과는 참고자료에 불과하다는 점을 다시 한 번 지적하고자 한다. 따라서 앞으로는 이 불일치 현상에 대해 별도로 언급하지 않을 것이다.

유급휴가훈련의 활용 실적을 인원기준으로 보면 사업체당 유급휴가훈련 실시 총인원은 평균 11명으로 나타났고, 1인당 평균 기간은 3.6주(25일)로 1개월에 육박하고 있다(<표 IV-7>). 규모별로 보면 50~99인 사업체에서 훈련 인원이 가장 많았고, 300인 이상 사업체가 그 다음으로 많다. 그러나 종업원수 대비로 보면 9인 이하 사업체에서 거의 1/3에 해당하는 종업원이 유급휴가훈련을 하고 있어, 가장 많은 훈련인원을 갖는다고 할 수 있으며, 이는 차후의 유급휴가훈련 실시의 지원에서 주목해야 할 부분이다. 업종별로 보면 유급휴가훈련 인원이 가장 많은 업종은 기타 업종으로 평균 20명 이상이 유급휴가훈련을 받은 것으로 나타난다. 유급휴가훈련의 평균 기간은 10~49인, 100~299인 사업체가 가장 길었는데, 이들은 유급휴가 실시 인원은 가장 작아, 유급휴가 인원을 작게 하면서 훈련기간은 길게 하고 있다고 판단되며, 유급휴가훈련 인원과 1인당 훈련기간은 반비례의 관계를 갖는 것이 아닐까 추측된다. 업종별로는 금융업종 이외의 기타 업종이 가장 길었다.

<표 IV-7> 유급휴가훈련의 인원 및 기간

(단위: 명, 주)

		인원		평균기간	
		평균	N	평균	N
전체		11.0	41	3.6	41
규모	9인 이하	3.2	10	3.4	11
	10~49인	7.2	14	4.5	13
	50~99인	23.3	4	2.5	4
	100~299인	14.4	7	4.4	7
	300인 이상	20.5	6	1.8	6
업종	금융	7.6	30	3.6	29
	증권	11.3	3	3.0	3
	기타	23.5	8	3.9	9

다음으로 유급휴가훈련 실시의 목적을 보면 <표 IV-8>과 같다. 대부분의 사업체는 유급휴가훈련을 근로자의 직무능력 향상을 위해서 한다고 응답하고 있

다. 원활한 인사 및 고용관리를 위해서 유급휴가훈련을 실시하는 경우와 자격증 취득을 위해 유급휴가훈련을 실시하는 경우도 소수 있는 것으로 나타난다. 재미있는 것은 정부의 지원이 있어서 유급휴가훈련을 한다는 응답이 전혀 나오지 않았다는 것이다. 이는 기업들이 자체적인 필요에 의해 유급휴가훈련을 하고 있으며, 정부의 지원이 있기 때문에 유급휴가훈련을 하는 것은 아님을 나타낸다.⁵⁰⁾

<표 IV-8> 유급휴가훈련 실시의 목적

	(단위: 개소, %)	
	사업체 수	비중
근로자의 직무능력향상을 위해서	38	82.6
근로자의 자격증 취득을 위해서	3	6.5
정부의 지원이 있어서	0	0.0
원활한 인사 및 고용관리를 위해서	4	8.7
근로자, 노조의 요구에 의하여	1	2.2
합계	46	100

유급휴가훈련 실시의 애로사항으로는 대체인력을 구하기 힘들다는 것이 가장 큰 어려움인 것으로 나타났다. 다음으로 비용부담이 많이 있다는 것, 정부의 지원이 부족하며, 적합한 교육훈련 프로그램이 부족하다는 것이 주된 애로사항으로 나타났다. 애로사항이 없다는 응답도 30%이상 나와 유급휴가훈련이 애로사항 없이 잘 이루어지고 있는 사업체도 상당수 있음을 알 수 있다(<표 IV-9>).

50) 참고로 조경원·김철희(2006)에서 동일한 문항의 질문에 대해 정부의 지원이 있어서라는 응답은 전체 기업의 5.7%인 것으로 나타나 본 연구의 결과와 다른데, 이는 조경원·김철희(2006)가 유급휴가훈련을 실시한 기업만을 대상으로 조사하였기 때문일 것이라 볼 수 있다.

<표 IV-9> 유급휴가훈련의 애로사항

(단위: 개소, %)

	사업체 수	비중
대체 인력을 구하기 힘들다	12	26.1
비용부담이 적지 않다	7	15.2
정부의 지원이 부족하다	5	10.9
적합한 교육훈련 프로그램이 부족하다	5	10.9
대체인력제도에 대해 인식하지 못함	1	2.2
대체 인력을 사용할만한 기간 이하 교육으로 업무공백 없음	15	32.6
합계	46	100

반면, 유급휴가훈련을 실시하지 않은 이유는 <표 IV-10>에 정리되어 있다. 유급휴가훈련을 실시하지 않은 가장 큰 이유는 제도를 몰랐기 때문이었다. 거의 40%에 가까운 사업체가 유급휴가훈련제도 자체를 모른다고 응답하여, 차후의 유급휴가훈련의 정책 수립 및 보급에서 가장 주목해야 할 부분이 제도의 홍보인 것을 알 수 있다. 다음으로 업무공백 및 생산손실, 대체인력을 구하기 어려운 점 등이 유급휴가훈련을 실시하지 않은 주요한 이유로 나타난다. 이러한 설문 결과는 조경원·김철희(2006)과 거의 유사하다.

<표 IV-10> 유급휴가훈련을 실시하지 않은 이유

(단위: 개소, %)

	사업체 수	비중
제도를 모른다	102	37.9
업무공백 및 생산 손실이 크다	59	21.9
적합한 교육훈련 프로그램이 없다	37	13.8
교육훈련 효과가 크지 않다	9	3.3
대체인력을 구하기 어렵다	24	8.9
비용부담이 적지 않다	3	1.1
정부의 지원액수가 너무 적다	2	0.7
훈련 대상자가 없어서	23	8.6
내부교육 훈련시스템이 잘 구축되어 있어서	2	0.7
2006년 개업	2	0.7
훈련의 필요성을 못느껴서	5	1.9
지원절차가 까다로움	1	0.4
합계	269	100

2. 기업 자체 교육훈련휴가

기업들은 비록 정부지원의 요건을 구비하지 않아 지원을 받지 못하더라도 자체적인 필요에 의해 근로자의 교육훈련을 실시한다. 따라서 본 설문조사는 정부의 지원을 받지 않는 자체 교육훈련 중 인력대체를 필요로 할 만큼의 장기 교육훈련에 대해서 조사하였다.

그런데 조사결과 자체 장기교육훈련을 실시하고 있는 사업체는 매우 적어 5%도 되지 않았다(<표 IV-11>). 자체적인 장기교육훈련은 숙련 혹은 기술 지식 수준을 상당한 정도로 끌어올릴 수 있는 기회를 제공하는 것이라 보았을 때, 아직 우리나라의 현실은 사업체에서 그러한 투자를 별로 하고 있지 않음을 보여주는 것이라 하겠다.

χ^2 값이 작고 유의하지 않아 자체적인 교육훈련 프로그램 자체 장기교육훈련 실시에 규모별/업종별 차이는 없는 것으로 나타났지만, 유급휴가훈련을 실

시하는 비율이 0이었던 보험 업종에서 자체 장기교육훈련을 하는 비율이 높게 나온 것이 주목된다.

<표 IV-11> 자체 장기교육훈련 실시 여부

(단위: %, 개소)

		실시		미실시		합계	
		행 %	빈도	행 %	빈도	행 %	빈도
합계		4.8	(15)	95.2	(300)	100	(315)
규모	9인 이하	3.1	(4)	96.9	(123)	100	(127)
	10~49인	6.0	(6)	94.0	(94)	100	(100)
	50~99인			100.0	(33)	100	(33)
	100~299인	8.3	(2)	91.7	(22)	100	(24)
	300인 이상	9.7	(3)	90.3	(28)	100	(31)
	χ^2	3.515	0.319				
업종	금융	2.3	(3)	97.7	(130)	100	(133)
	보험	7.4	(2)	92.6	(25)	100	(27)
	증권	5.3	(3)	94.7	(54)	100	(57)
	기타	7.1	(7)	92.9	(91)	100	(98)
		χ^2	5.043	0.283			

자체 장기교육훈련의 종류는 대부분 국내연수와 해외연수인 것으로 나타났다. 국내연수가 거의 절반을 넘고 있으며, 해외연수도 1/3이나 되고 있다(<표 IV-12>). 기술도입을 위한 파견훈련의 빈도가 기대보다 매우 낮게 나타났다.

자체 장기교육훈련의 대상은 주로 관리직과 전문기술직과 사무직을 대상으로 하고 있다. 생산직과 판매서비스직에서는 하나도 장기교육훈련이 없는 것이 특징적이다. 관리직과 전문기술직의 비율이 작은 것을 고려하면, 특히 장기교육훈련이 이들을 대상으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 앞에서 유급휴가훈련을 실시하지 않은 이유중 업무공백 및 생산차질의 이유가 많았음을 고려하면, 관리직과 전문기술직의 경우 직접적인 생산차질이 있는 것은 아니며, 업무를 상위 직급이나, 차하위 직급 혹은 동급의 기술인력에서 보충할 수 있는 가

능성이 크기 때문에 이들을 대상으로 장기적인 교육훈련이 이루어질 가능성이 가장 크다고 할 수 있다.

<표 IV-12> 자체 장기교육훈련의 종류 및 대상

(단위: 명, %)

교육훈련 종류			교육훈련 대상		
	인원	비중		인원	비중
해외연수	6	33.3	관리직	4	22.2
국내연수(교육)	10	55.6	전문기술직	7	38.9
공로연수	1	5.6	사무직	7	38.9
기술도입 파견훈련	1	5.6			
합계	181)	100.0	합계	18	100.0

주: 1) 앞의 <표 IV-11>과 빈도에서 차이가 나는 이유는 한 기업에서 3가지 종류의 장기교육훈련을, 다른 한 기업에서 2가지 종류의 장기교육훈련을 실시하고 있기 때문이다.

사업체 자체의 장기교육훈련의 인원은 평균 6명 정도인 것으로 나타난다(<표 IV-13>). 그 편차는 커서 많은 기업은 2005년 한 해 동안 최대 40명까지 자체적인 장기교육훈련을 시킨 것으로 나타난다. 장기교육훈련의 평균기간은 13주로 대략 3개월 정도인 것으로 나타난다. 이 역시 편차가 커서 최대 2년 가까이 되는 경우도 있는 것으로 나타났다.

<표 IV-13> 사업체 자체 장기교육훈련 인원 및 평균기간

(단위: 명, 주)

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
자체 장기 교육훈련 인원 ¹⁾	15	1	40	6.5	10.0
자체 장기 교육훈련 인원 ²⁾	2	1	11	6.0	7.1
자체 장기 교육훈련 인원 ³⁾	1	4	4	4	.
자체 장기 교육훈련 평균기간 ¹⁾	15	1	52	13.1	20.0
자체 장기 교육훈련 평균기간 ²⁾	2	2	97	49.5	67.2
자체 장기 교육훈련 평균기간 ³⁾	1	52	52	52	.

주) 1) 자체장기교육훈련을 2가지 실시하고 있는 사업체.

2) 자체장기교육훈련을 3가지 실시하고 있는 사업체.

3. 산전후휴가

가. 제도의 개요

사용자는 임신 중의 여성에 대하여 산전후를 통하여 90일의 보호휴가(산후 45일 이상)를 주어야 하며, 최초 60일은 유급으로 한다(근로기준법 제72조). 국가는 이 규정에 의한 산전후휴가 또는 유산·사산 휴가를 사용한 근로자 중 일정한 요건에 해당하는 자에게 당해 휴가기간에 대하여 통상임금에 상당하는 금액(이하 “산전후휴가급여등”이라 한다)을 지급할 수 있다(남녀고용평등법 제18조). 이에 따라 고용보험은 피보험자에게 휴가기간 동안 통상임금에 해당하는 산전후휴가급여를 지급하되, 우선지원대상기업이 아닌 경우에는 60일을 초과하는 휴가기간에 대해 30일을 한도로 지급한다(고용보험법 제55조의8). 다만 산전후휴가급여의 월 상한액은 135만원이고, 하한액은 최저임금액이다(고용보험법시행령 제68조의9). 또한 산전후휴가를 이유로 사용자로부터 받은 금품과 산전후휴가급여의 합계가 통상임금을 초과할 경우 초과액은 감액된다(고용보험법시행령 제68조의12).

나. 활용실태

1) 고용보험 DB 결과

최근 4~5년간 산전후휴가급여 활용 실적은 꾸준한 증가세를 보이고 있다. <표 IV-14>에 따르면, 2005년에는 4만여 명이 산전후휴가급여를 수급하여 2002년의 두 배 가까이 증가하였으며, 2006년 상반기에도 이미 작년의 절반을 넘어서고 있다. 그리고 산전후휴가의 평균 일수는 2005년 96일, 2006년 상반기 93일로 90일을 초과하고 있다.

<표 IV-14> 산전후휴가 급여 활용 실적

(단위: 명, 일)

	인원	평균 휴가일수
2002	22,711	-
2003	32,133	-
2004	38,541	-
2005	41,104	95.7
2006 상반기	24,421	93.3

자료: 노동부(2005); 한국고용정보원, 고용보험 DB

2) 설문조사 결과

본 연구의 설문조사에서 나타난 산전후휴가의 실태를 보면, 2005년에 절반 정도의 사업체가 산전후휴가를 실시한 것으로 나타났다(<표 IV-15>). 규모별로는 사업체의 규모가 클수록 산전후휴가 실시의 비율이 높게 나타나고 있으며, 업종별로는 금융업종 이외의 기타 업종이 가장 높은 비율로 산전후휴가를 실시하고 있으며, 금융업종에서는 보험업종이 가장 많이 산전후휴가를 실시한 것으로 나타났다.

<표 IV-15> 산전후휴가 실시 여부

(단위: %, 개소)

		실시		미실시		합계	
		행 %	빈도	행 %	빈도	행 %	빈도
합계		52.4	(165)	47.6	(150)	100	(315)
규모	9인 이하	39.4	(50)	60.6	(77)	100	(127)
	10~49인	44.0	(44)	56.0	(56)	100	(100)
	50~99인	69.7	(23)	30.3	(10)	100	(33)
	100~299인	75.0	(18)	25.0	(6)	100	(24)
	300인 이상	96.8	(30)	3.2	(1)	100	(31)
	χ^2	44.818	0.000				
업종	금융	48.1	(64)	51.9	(69)	100	(133)
	보험	55.6	(15)	44.4	(12)	100	(27)
	증권	29.8	(17)	70.2	(40)	100	(57)
	기타	70.4	(69)	29.6	(29)	100	(98)
		χ^2	25.172	0.000			

산전후휴가의 평균 인원은 4.4명인데, 규모와 업종에 따라서 편차가 크다 (<표 IV-16>). 규모별로는 300인 이상의 사업체에서 산전후휴가자 인원이 가장 많고, 업종별로는 보험업종에서 산전후휴가자 인원이 가장 많다.

이와는 대조적으로 산전후휴가의 평균 기간은 편차가 극히 작은 편이다. 전체적으로 보면 88일 정도의 산전후휴가를 실시한 것으로 나타나는데, 이는 고용보험 DB의 결과보다 약간 짧다.

<표 IV-16> 산전후휴가의 실시 인원과 평균 기간

(단위: 명, 일)

		인원		평균기간	
		평균	N	평균	N
전체	합계	4.4	165	88.1	163
규모	9인 이하	1.1	50	86.9	49
	10~49인	1.3	44	84.1	43
	50~99인	1.3	23	90.0	23
	100~299인	2.7	18	91.7	18
	300인 이상	17.8	30	92.0	30
업종	금융	2.2	64	86.9	62
	보험	16.7	15	90.0	15
	증권	3.4	17	93.5	17
	기타	4.0	69	87.4	69

산전후휴가를 실시하는 사업체들에서도 애로사항은 있는데, 그것은 주로 대체인력을 구하기 힘들고, 비용 부담이 적지 않다는 것이었다. 그 외에 휴가기간이 길고, 업무공백이 크다는 점도 산전후휴가의 애로사항인 것으로 나타났다. 반면에 비용부담이 적지 않다는 것은 애로사항으로서 낮은 비율을 보이고 있다(<표 IV-17>).

<표 IV-17> 산전후휴가의 애로사항

(단위: 개소, %)

	사업체 수	비중
대체인력을 구하기 힘들다	73	44.2
비용부담이 적지 않다	31	18.8
휴가 혹은 휴직 기간이 너무 길다	7	4.2
휴가(휴직)실시후 근로자를 해고하기가 어렵다	1	0.6
업무공백이 크다	4	2.4
다른 직원의 업무량이 많아짐	2	1.2
없음	47	28.5
합계	165	100.0

끝으로 산전후휴가를 실시하지 않은 사업체들은 대부분 대상자가 없다는 것을 이유로 들고 있다(<표 IV-18>).

<표 IV-18> 산전후휴가 미실시 이유

(단위: 개소, %)		
	사업체 수	비중
산전후휴가 대상자가 없어서	144	96.6
대상자가 출산 전에 사직하기 때문에	3	2.0
2006년 설립	2	1.3
합계	149	100.0

4. 육아휴직

가. 제도의 개요

사업주는 생후 3년 미만의 영유아를 가진 근로자가 신청할 경우 1년 이내의 육아휴직을 허용하여야 한다(남녀고용평등법 제19조). 이때 고용보험은 육아휴직을 30일(산전후휴가기간 90일과 중복되는 기간 제외) 이상 부여받은 피보험자로서 일정한 요건을 갖출 경우 육아휴직급여를 지급하는데(고용보험법 제55조의2), 육아휴직급여액은 월 40만원이다(고용보험법 제68조의3).

나. 활용실태

1) 고용보험 DB 결과

산전후휴가와 마찬가지로 육아휴직급여의 활용실적도 계속 증가추세를 보이고 있다. 육아휴직급여 수급자는 2002년에 3,763명에서 2005년에는 3배 정도 증가하여 만 명을 넘었으며, 2006년 상반기에도 계속 증가추세를 이어가고 있다. 또한 산전후휴가급여의 수급자 대비 육아휴직급여 수급자의 비율도 점차

증가추세를 보이고 있다(<표 IV-19>). 이처럼 육아휴직자가 증가하는 것은 육아휴직에 대한 사회적 인식의 개선과 더불어 육아휴직급여액이 2001년 20만원에서 2004년 40만원으로 인상된 데에도 기인하고 있다. 수급자의 증가와 동시에 사업체당 육아휴직급여의 수급기간도 점차 증가하여 2002년 178일(5.9개월)에서 2006년 상반기에는 215일(7.2개월)로 증가하였다.

<표 IV-19> 육아휴직급여 활용실적

(단위: 명, %, 일)

	2002	2003	2004	2005	2006(상)
육아휴직급여 수급자수	3,763	6,816	9,303	10,733	6,238
산전후휴가자수	22,711	32,133	38,541	41,104	24,421
산전후휴가자 대비 수급기간 ¹⁾	16.6	21.2	24.1	26.1	25.5
	178	195	209	211	215

자료: 노동부(2005); 한국고용정보원, 고용보험 DB

주: 1) 여성 육아휴직자 기준, 사업체 기준.

한편, <표 IV-20>은 2005년과 2006년 상반기를 통합하여 육아휴직자 1인당 휴직기간을 보여주고 있는데, 11개월의 육아휴직을 사용한 경우가 40% 정도로 가장 많았으며, 나머지는 그 이하를 사용한 경우가 많았지만, 1년 6개월 이상 육아휴직을 사용한 경우도 13%나 되었다.

<표 IV-20> 1인당 육아휴직 기간

(단위: 명, %, 일)

	인원	비중	누적 인원	누적 비중
6개월 이하	18	13.43	18	13.43
7개월 ~ 10개월	35	26.12	53	39.55
11개월	51	38.06	104	77.61
12개월 ~ 17개월	17	12.69	121	90.3
18개월 이상	13	9.7	134	100

자료: 한국고용정보원, 고용보험 DB.

2) 설문조사 결과

본 연구의 설문조사 결과, 육아휴직 실시 사업체의 현황은 <표 IV-21>과 같은데, 2005년과 2006년 상반기를 통합하여 보았을 때, 약 1/3 정도의 사업체가 육아휴직을 실시한 것으로 나타났다. 이처럼 육아휴직을 실시한 사업체의 비중이 높은 것은 설문조사의 표본에 육아휴직장려금 및 대체인력채용장려금을 활용한 사업체가 100여개, 전체 표본의 1/3 정도가 포함되어 있기 때문이다.

규모별로는 300인 이상 사업체에서 육아휴직 실시 비율이 가장 높으며, 10~299인 사업체에서의 실시 비율도 높다. 업종별로 보면 금융업종 이외의 기타 업종에서 가장 육아휴직을 많이 실시하였으며, 그 비율은 금융업종의 배가 넘고 있다. 금융업 내에서는 보험업종이 육아휴직 실시 비율이 높다.

<표 IV-21> 육아휴직 실시 사업체 현황

(단위: %, 개소)

		실시		미실시		합계	
		행 %	빈도	행 %	빈도	행 %	빈도
합계		34.3	(108)	65.7	(207)	100	(315)
규모	9인 이하	33.1	(42)	66.9	(85)	100	(127)
	10~49인	23.0	(23)	77.0	(77)	100	(100)
	50~99인	24.2	(8)	75.8	(25)	100	(33)
	100~299인	45.8	(11)	54.2	(13)	100	(24)
	300인 이상	77.4	(24)	22.6	(7)	100	(31)
	χ^2	34.233	0.000				
업종	금융	12.8	(17)	87.2	(116)	100	(133)
	보험	25.9	(7)	74.1	(20)	100	(27)
	증권	14.0	(8)	86.0	(49)	100	(57)
	기타	77.6	(76)	22.4	(22)	100	(98)
		χ^2	119.929	0.000			

또한 2005년도 사업체당 육아휴직 인원은 평균 3.3명이고, 평균 육아휴직 기간은 8.1개월로 나타났다. 이를 사업체 규모별로 보면, 규모가 클수록 실시 인원이 많아지고, 9인 이하를 제외하면 실시 기간도 길어지고 있다. 또한 업종별로는 금융업이 인원은 가장 적지만, 기간은 가장 길고, 반면 보험업종은 인원은 20.8명으로 특이하게 많지만, 기간은 6개월 정도로 가장 짧은 것으로 나타났다(<표 IV-22>).

<표 IV-22> 육아휴직 인원 및 평균 기간

(단위: 명, 개월)

		인원		평균기간	
		평균	N	평균	N
전체	합계	3.3	91	8.1	91
규모	9인 이하	1.1	38	8.2	38
	10~49인	1.1	16	6.8	16
	50~99인	1.3	8	7.4	8
	100~299인	2.6	7	8.6	7
	300인 이상	9.8	22	8.8	22
업종	금융	1.5	11	11.0	11
	보험	20.8	6	6.2	6
	증권	2.9	7	6.4	7
	기타	2.1	67	7.9	67

한편 육아휴직 실시에 따른 사업체들의 애로사항으로는 업무공백이 크다는 것과 대체인력을 구하기 어렵다는 점이 두드러지게 큰 것으로 나타났다(<표 IV-23>). 이것으로 보아 육아휴직에 따르는 대체인력채용에 대한 지원을 확대해야 할 필요가 있음을 알 수 있다.

<표 IV-23> 육아휴직의 애로사항

(단위: 개소, %)		
	사업체 수	비중
대체인력을 구하기 힘들다	34	31.5
비용부담이 적지 않다	9	8.3
휴가 혹은 휴직 기간이 너무 길다	5	4.6
휴가(휴직)실시후 근로자를 해고하기가 어렵다	4	3.7
업무공백이 크다	38	35.2
없음	18	16.7
합계	108	100.0

끝으로 육아휴직 미실시 사업체들의 경우, 대상자가 없다는 이유를 제외한 다면, 미실시의 가장 큰 이유가 “대상자가 신청을 하지 않아서”라는 사실은 아직 사업체 내에 육아휴직을 꺼리게 하는 문화가 상존하거나 육아휴직급여액(월 40만원)이 적어서 육아휴직을 꺼린다는 것을 시사하고 있다(<표 IV-24>).

<표 IV-24> 육아휴직을 실시하지 않은 이유

(단위: 개소, %)		
	사업체 수	비중
제도를 몰라서	2	1.0
업무공백 및 생산 손실이 커서	9	4.3
대체인력을 구하기 어려워서	4	1.9
다른사람이 대신할 수 있는 일이 아니라서	1	0.5
육아휴직 대상자가 없어서	121	58.5
대상자는 있었으나 신청자가 없어서	68	32.9
육아휴직전에 퇴사함	1	0.5
여직원 없음	1	0.5
합계	207	100

5. 육아휴직 장려금

가. 제도의 개요

고용보험은 육아휴직을 30일(산전후휴가기간 90일과의 중복기간 제외) 이상 부여하고 육아휴직이 종료된 후 30일 이상 그 근로자를 피보험자로 계속 고용하는 사업주에 대하여 육아휴직기간 동안 월 20만원의 육아휴직장려금을 지급한다(고용보험법시행령 제23조).

나. 활용실태

1) 고용보험 DB 결과

육아휴직의 증가와 더불어 육아휴직장려금의 활용도 크게 증가하고 있는데, 사업체수의 측면에서 2000년 401개 사업체에서 2005년 1,569개 사업체로 늘어났으며, 특히 2003년 이후의 증가폭이 두드러진다. 이에 따라 육아휴직장려금 지원액수도 크게 증가하고 있는 모습을 보이고 있다(<표 IV-25>). 2005년의 평균 활용기간은 7.8개월이었다.

<표 IV-25> 육아휴직장려금 활용실적

	(단위: 백만원, 개소, 개월)					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
지급액	1,422	2,804	2,836	5,255	6,733	7,153
사업장수	401	542	461	802	1,330	1,569
평균 활용기간	-	-	-	-	-	7.8

자료: 노동부(2005b); 한국고용정보원, 고용보험 DB.

2005년도 활용실적을 규모별, 업종별로 세분해서 살펴보면, 규모별로는 1,000인 이상 사업체와 9인 이하 사업체가 다른 규모에 비해 월등히 많아 이

양자를 합하면 전체의 절반에 이르고 있다. 나머지 규모는 300~499인 사업체를 제외하고는 10%전후의 활용률을 보이고 있다. 업종별로는 금융·부동산·사업서비스업이 30%에 가까운 활용률로 가장 많았으며, 교육서비스업을 제외하면 나머지는 20%에 조금 못 미치는 활용률을 보이고 있다(<표 IV-26>).

<표 IV-26> 육아휴직장려금 활용 현황(2005)

(단위: 개소, %)

		제조업	도소매업 수통신업	금융,부동산, 사업서비스업	교육 서비스업	보건오락문 화, 기타	전체
전체	사업체 수	439	290	466	69	305	1,569
	비중	27.98	18.48	29.70	4.40	19.44	100.00
규모	1~9인	104	67	99	56	64	390
		6.63	4.27	6.31	3.57	4.08	24.86
	10~29인	66	17	33	10	21	147
		4.21	1.08	2.10	0.64	1.34	9.37
	30~99인	42	21	41	1	35	140
		2.68	1.34	2.61	0.06	2.23	8.92
	100~299인	49	40	35	2	65	191
		3.12	2.55	2.23	0.13	4.14	12.17
300~499인	18	8	20	0	22	68	
	1.15	0.51	1.27	0.00	1.40	4.33	
500~999인	58	42	47	0	40	187	
	3.70	2.68	3.00	0.00	2.55	11.92	
1000인 이상	102	95	191	0	58	446	
	6.50	6.05	12.17	0.00	3.70	28.43	

자료: 한국고용정보원, 고용보험 DB.

2) 설문조사 결과

본 설문조사는 조사대상의 약 1/3 정도가 이미 육아휴직장려금(및 대체인력 채용장려금)을 활용한 사업체이기 때문에, 활용여부에 대한 응답은 의미가 없고, 활용 사업체에 대해서는 지원금액에 대한 만족도를, 미활용 사업체에 대해

서는 미활용이유를 조사하였다.

먼저, 지원금액(월 20만원)에 대해서는 절반 이상이 보통이라고 응답하였지만, 전체적으로 보면 만족하지 않는 경우가 만족하는 경우보다 더 많은 것으로 나타났다(<표 IV-27>).

<표 IV-27> 육아휴직장려금 지원액수 만족도

(단위: 개수, %)

	사업체 수	비중
전혀 만족하지 않음	5	6.1
별로 만족하지 않음	20	24.4
보통	42	51.2
만족함	13	15.9
매우 만족함	2	2.4
합계	82	100

이러한 지원금액에 대한 불만족 때문에, 즉 지원금이 적어서 육아휴직장려금을 아예 활용하지 않는 사업체가 미활용 사업체의 절반에 가깝다. 또 하나 육아휴직장려금을 활용하지 않는 중요한 이유는 제도를 모른다는 것이었는데, 따라서 향후 제도홍보과 시급한 과제라고 할 수 있다(<IV-28>).

<표 IV-28> 육아휴직장려금 제도를 활용하지 않은 이유

(단위: 개수, %)

	사업체 수	비중
제도를 몰라서	6	23.1
지원금이 적어서	12	46.2
기간이 짧음	1	3.8
대상자가 신청을 안했기 때문에	2	7.7
지원받기 위해 준비중	1	3.8
육아휴직 도중 퇴사함	1	3.8
현재 육아휴직중, 사유발생 이전임	3	11.5
합계	26	100

6. 대체인력 활용실태

이제 직장순환제와 직접 관련이 있는 대체인력 활용실태에 대해 살펴보고자 하는데, 대체인력에 대한 지원제도로는 육아휴직에 따르는 대체인력 채용에 대한 대체인력채용장려금이 유일하다. 그러나 이것을 활용하지 않고도 대체인력을 활용하는 경우가 있을 수 있기 때문에 먼저 설문조사를 통해 전반적인 대체인력 활용실태를 파악하고자 한다. 그런 다음 이 가운데에서 대체인력채용장려금을 활용한 현황을 더욱 자세히 살펴보고자 한다.

가. 전반적 대체인력 활용실태

대체인력의 채용은 유급휴가훈련이나 자체의 장기교육훈련, 그리고 산전후 휴가, 육아휴직 등 근로자의 장기간의 공백시에 필요할 것인데, 본 연구의 설문조사 결과 2005년과 2006년 상반기에 대체인력을 활용하고 있는 사업체는 조사대상 전체의 1/4 정도로 매우 높게 나타났다(<표 IV-29>). 이는 본 연구의 설문조사 대상의 약 1/3이 육아휴직장려금 활용에 따른 대체인력채용장려금 제도를 활용하고 있는 사업체들이기 때문이다. 따라서 이 결과가 전체 사업체에 대한 대표성을 갖는 것은 아니다.

아무튼 대체인력 활용현황을 사업체 규모별로 보면, 9인 이하의 소규모 사업체가 빈도수에서 절반에 가까운 비중을 보여 압도적이고, 규모가 커질수록 활용빈도가 적어진다. 그러나 해당 규모의 표본 수가 차이가 나기 때문에 이 결과는 의미가 없고, 해당 규모 내에서의 활용도를 보면, 100~299인 사업체와 9인 이하 사업체의 활용비율이 30% 전후로 높고, 여타 규모 사업체들의 활용비율은 20% 전후였다. 마찬가지로 방식으로 업종별 활용현황을 보면, 금융업 내의 업종들은 모두 10% 이하로 매우 낮았고, 기타 업종은 73.5%나 되었는데, 이 역시 샘플링 문제에서 비롯된다고 할 수 있다.

<표 IV-29> 교육훈련 혹은 휴가/휴직에 따른 대체인력 활용 여부

(단위: %, 개소)

		활용		미활용		합계	
		행 %	빈도	행 %	빈도	행 %	빈도
합계		25.4	(80)	74.6	(235)	100	(315)
규모	9인 이하	29.9	(38)	70.1	(89)	100	(127)
	10~49인	21.0	(21)	79.0	(79)	100	(100)
	50~99인	21.2	(7)	78.8	(26)	100	(33)
	100~299인	33.3	(8)	66.7	(16)	100	(24)
	300인 이상	19.4	(6)	80.6	(25)	100	(31)
	χ^2	4.093	0.394				
업종	금융	3.8	(5)	96.2	(128)	100	(133)
	보험	7.4	(2)	92.6	(25)	100	(27)
	증권	1.8	(1)	98.2	(56)	100	(57)
	기타	73.5	(72)	26.5	(26)	100	(98)
		χ^2	173.824	0.000			

한편 대체인력을 활용한 사업체들 중에서도 유급휴가훈련이든 자체 교육훈련이든 재직근로자의 훈련 실시에 대해서는 대체인력을 전혀 활용하지 않았으며, 산전후휴가와 육아휴직에 따르는 공백에 대해서만 대체인력을 활용하였다 (<표 IV-30>).

<표 IV-30> 훈련 및 휴가/휴직 종류별 대체인력 활용실태

(단위: 개소)

훈련/휴가의 종류	대체인력 활용기업 수
유급휴가훈련	0
자체외부훈련	0
산전후휴가	57
육아휴직 2005	62
육아휴직 2006 상반기	22

그런데 대체인력을 활용한 사업체들은 대부분 1명의 대체인력을 활용하였지만, 10명 이상을 활용한 경우도 없지는 않았다(<표 IV-31>).

<표 IV-31> 휴가/휴직 종류별 대체인력의 수

(단위: 개소, %)

대체인력의 수	산전후휴가		육아휴직 (2005)		육아휴직 (2006 상반기)	
	사업체 수	비중	사업체 수	비중	사업체 수	비중
1명	44	77.2	49	79.0	16	72.7
2~9명	8	14.0	11	17.7	5	22.7
10명 이상	5	8.8	2	3.2	1	4.5
합계	57	100	62	100	22	100

또한 이들이 대체인력을 활용한 기간과 휴가/휴직자의 임금 대비 대체인력의 임금수준은 <표 IV-32>와 같다. 이에 따르면, 육아휴직시 대체인력의 활용 기간은 2005년에 8개월이었던 데 반해 2006년에는 5개월 정도로 짧았는데, 이는 자료의 수집 시점이 2006년 8월이어서 아직 대체인력의 활용이 모두 끝나지 않았기 때문이라 추측된다. 산전후휴가시 대체인력의 사용은 약 4개월로 나타나 육아휴직의 경우보다는 더 적은 기간으로 대체인력을 활용하는 것을 알 수 있다. 그리고 산전후휴가나 육아휴직시 대체인력을 활용하는 경우 그 대체인력의 임금수준은 대체로 80% 전후 것으로 나타났다. 그러나 적은 경우 30~40%밖에 주지 않고 대체인력을 사용하는 경우도 있는 것으로 나타났다.

<표 IV-32> 산전후휴가 및 육아휴직시 대체인력 활용기간 및 임금수준

(단위: 개월, %)

		N	최소값	최대값	평균	표준편차
대체인력 활용기간	산전후휴가	56	1	12	4.0	2.7
	육아휴직 2005	62	3	12	8.1	2.9
	육아휴직 2006	20	1	12	4.8	3.0
임금수준	산전후휴가	52	40	100	86.0	17.8
	육아휴직 2005	55	30	100	86.3	17.2
	육아휴직 2006	20	40	100	78.5	18.2

이렇게 대체인력을 활용하는 사업체들은 주로 기업홈페이지나 연고, 대중매체 광고를 통해 대체인력을 구인하고 있다(<표 IV-33>). 즉, 주로 사업체 스스로의 노력에 의해 대체인력을 구하고 있는 것이다. 반면에 고용지원센터나 취업알선업체를 통한 대체인력 구인은 매우 작게 나타난다. 국가의 취업알선 서비스 기관인 고용지원센터를 통한 대체인력 구인이 10%도 되지 않는다는 사실은 큰 문제이며 이 부분은 직장순환제의 도입과 관계없이 반드시 개선되어야 할 부분이다.

<표 IV-33> 대체인력 구인 경로

(단위: 개소, %)

	사업체 수	비중
고용지원센터	5	6.25
민간취업알선업체	6	7.5
연고	24	30
대중매체(신문 등) 광고	17	21.25
인터넷(기업 홈페이지 포함)	26	32.5
무응답	2	2.5
합계	80	100

그러나 대체인력을 활용하는 사업체들도 여러 가지 애로점을 갖고 있는데, 가장 큰 것으로는 절반에 가까운 사업체가 대체인력을 구하기 힘들다는 것이며, 대체인력 활용에 대한 정부의 지원이 불충분하다는 의견도 많았다. 또한 계약 종료 후 대체인력의 해고가 용이하지 않다는 응답도 어느 정도 있어, 이 문제에 대한 적절한 대처가 있어야 할 것이라 보인다. 그리고 대체인력의 업무 미숙의 애로를 언급한 사업체가 적은 것은 산전후휴가나 육아휴직자의 숙련수준이 그렇게 높거나 직무가 특수하지는 않기 때문이라 판단된다(<표 IV-34>).

<표 IV-34> 대체인력 활용시의 애로사항

(단위: 개소, %)

	사업체 수	비중
대체인력 구하기 힘들다	37	46.25
훈련이나 휴가 후 해고를 우려한 근로자 및 노조의 반대	1	1.25
계약 종료 후 대체인력의 해고가 용이하지 않다	9	11.25
대체 인력 활용에 대한 정부 지원이 불충분하다	21	26.25
대체인력의 업무미숙	2	2.5
없음	10	12.5
합계	80	100

마지막으로 대체인력을 전혀 활용하지 않는 사업체들을 대상으로 그 이유를 조사한 결과, 기존 직원의 업무분담으로 대체인력의 활용이 불필요하다는 사업체들이 70%로 압도적으로 많았는데, 이는 결국 근로자의 훈련 또는 휴가/휴직으로 인해 여타 근로자의 노동강도가 강해진다는 것을 의미한다. 이 밖에 훈련 또는 휴가/휴직자가 없는 경우를 제외하고 대체인력을 구하기가 힘들다는 응답도 8%가 되어 원활한 고용지원서비스의 제공이 필요함을 보여준다 (<표 IV-35>).

<표 IV-35> 대체인력 활용하지 않는 이유

(단위: 개소, %)

	사업체 수	비중
기존 직원의 업무분담으로 대체인력 활용 불필요	166	70.6
대체 인력을 구하기 힘들다	19	8.1
계약 종료 후 대체인력의 해고가 용이하지 않다	8	3.4
대체 인력 활용에 대한 정부 지원이 불충분하다	7	3.0
훈련, 휴가, 휴직자가 없었음	30	12.8
지원기간 불충분	1	0.4
전문성이 떨어짐	3	1.3
업무특성상 불필요	1	0.4
합계	235	100.0

나. 대체인력채용장려금 활용실태

1) 제도의 개요

사업주가 육아휴직 개시일 90일 이전부터 신규로 대체인력을 30일 이상 채용하고, 육아휴직 종료 후 육아휴직자를 30일 이상 계속 고용한 경우로서 신규 대체인력을 채용하기 전 3월부터 채용 후 6월까지 고용조정으로 근로자를 이직시키지 아니한 때에는 고용보험이 육아휴직장려금 외에 대체인력채용장려금을 추가로 지급하는데(고용보험법시행령 제23조), 금액은 대체인력 1인당 월 30만원(대기업 20만원)이다(2005년까지는 10만원, 15만원).

2) 활용실태

위에서는 대체인력채용장려금을 활용한 사업체는 물론 활용하지 않은 사업체들까지 포함한 대체인력의 활용실태를 설문조사를 통해 살펴보았는데, 여기서는 그것을 활용한 사업체들만을 대상으로 고용보험 DB와 설문조사 결과를 통해 추가적인 정보를 얻고자 한다.

먼저, 고용보험 DB를 통해 2005년과 2006년 상반기의 활용실적을 살펴보면, 2005년에 61개의 사업체가 활용한 데 반해 2006년에는 상반기에 이미 73개 사업체가 활용하여 2005년 전체 실적을 상회하고 있다(<표 IV-36>). 이는 대체인력장려금의 액수가 2005년의 15만원(대기업 10만원)에서 2006년에 30만원(대기업 20만원)으로 배증한 것과도 연관이 있을 것으로 생각된다.

한편 사업체 기준으로 대체인력 채용월수는 2005년과 2006년 상반기 모두 6개월이 조금 넘는데, 이것을 육아휴직월수와 비교해 보면 2006년 상반기가 다소 짧은 것으로 나타났다. 이는 2006년 6월말 현재 시점에서 육아휴직이나 대체근로가 진행 중인 상황과 무관하지 않을 것인데, 육아휴직월수가 2005년에 비해 길어지고 있는 것을 볼 때, 연말 기준으로는 대체인력 채용월수도 2005년을 초과할 것으로 보인다.

<표 IV-36> 대체인력채용장려금 활용 실적

(단위: 개소, 개월, 원)

변수	2005		2006(상)	
	N	평균값	N	평균값
육아휴직일수	61	11.7	73	14.4
대체근로자 채용월수	61	6.8	73	6.2
대체근로지원액수	61	1,045,901.6	73	790,411.0

자료: 한국고용정보원, 고용보험 DB.

이를 좀 더 자세히 구분하여 사업체 규모별, 업종별로 살펴보면 <표 IV-37> 및 <표 IV-38>과 같다. 우선 사업체의 규모면에서 보면, 대체인력채용장려금 활용은 2005년과 2006년 상반기 모두 9인 이하의 사업체에서 절반 이상을 활용하고 있으며, 1,000인 이상 사업체를 제외하면, 사업체규모가 커질수록 비중이 감소하고 있다.

<표 IV-37> 2005년 대체인력채용장려금 활용 사업체 규모별/업종별 실태

(단위: 개소, %)

	제조업	도소매, 운수통신	금융, 사업서비스업	교육서비스업	보건, 오락문화, 기타	총합
1~9명 (비중)	13 21.31	1 1.64	7 11.48	11 18.03	3 4.92	35 57.38
10~29명 (비중)	4 6.56	1 1.64	2 3.28	1 1.64	2 3.28	10 16.39
30~99명 (비중)	1 1.64	2 3.28	2 3.28	0 0	1 1.64	6 9.84
100~299명 (비중)	1 1.64	0 0	0 0	0 0	3 4.92	4 6.56
300~499명 (비중)	0 0	0 0	0 0	0 0	1 1.64	1 1.64
500~999명 (비중)	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
1000명 이상 (비중)	1 1.64	0 0	0 0	0 0	4 6.56	5 8.2
총합 (비중)	20 32.79	4 6.56	11 18.03	12 19.67	14 22.95	61 100

자료: 한국고용정보원, 고용보험 DB.

주: 규모별/업종별 교차빈도의 비율은 전체에서의 비율

업종별로 보면 2005년에는 제조업의, 2006년 상반기에는 보건·오락문화·기타 업종의 활용이 다른 업종에 비해 눈에 띄게 많은 것으로 나타났고, 2005년에 현저하게 적게 활용했던 도소매·운수·통신업도 2006년 상반기에는 다른 업종과 유사한 수준으로 활용도를 높이고 있다.

<표 IV-38> 2006년 대체인력채용장려금 활용 사업체 규모별/업종별 실태(6월말)
(단위: 개소, %)

	제조업	도소매, 운수통신	금융, 사업서비스업	교육서비스업	보건, 오락문화, 기타	총합
1~9명	6	9	9	8	9	41
(비중)	8.22	12.33	12.33	10.96	12.33	56.16
10~29명	2	1	2	4	2	11
(비중)	2.74	1.37	2.74	5.48	2.74	15.07
30~99명	1	0	0	1	7	9
(비중)	1.37	0	0	1.37	9.59	12.33
100~299명	1	0	2	0	3	6
(비중)	1.37	0	2.74	0	4.11	8.22
300~499명	0	0	0	0	1	1
(비중)	0	0	0	0	1.37	1.37
500~999명	1	0	0	0	0	1
(비중)	1.37	0	0	0	0	1.37
1000명 이상	0	1	2	0	1	4
(비중)	0	1.37	2.74	0	1.37	5.48
총합	11	11	15	13	23	73
(비중)	15.07	15.07	20.55	17.81	31.51	100

자료: 한국고용정보원, 고용보험 DB.

주: 규모별/업종별 교차빈도의 비율은 전체에서의 비율

한편 대체고용의 형태, 즉 육아휴직자와 대체근로자의 비율을 보면, 거의 대부분(90.7%)이 1:1의 비율로 대체근로자를 채용하는 것으로 나타났다. 특이한 것은 5개의 사업체에서 육아휴직자 1명에 대해 2인 또는 5인의 대체인력을 채

용한다는 것이다. 이는 육아휴직 전체 기간 중 수 명의 대체근로자를 단기간에 걸쳐 채용하는 경우일 것이다(<표 IV-39>).

<표 IV-39> 육아휴직자 대비 신규대체 근로자수 비율

		(단위: 개소, %)
육아휴직자 1인당 대체근로자 수	사업체 수	비중
0.1)	1	0.78
0.3	1	0.78
0.5	3	2.33
0.67	1	0.78
0.7	1	0.78
1	117	90.7
2	4	3.1
5	1	0.78
합계	129	100

자료: 한국고용정보원, 고용보험 DB.

주: 1) 고용보험 DB 원자료에서 대체인력채용장려금은 지급되었지만, 대체근로자 수는 나타나 있지 않은 경우로서 입력오류에 해당한다고 볼 수 있음.

이들 대체인력의 채용월수는, 2005년과 2006년 상반기를 합하여 보았을 때, 5~9개월이 가장 많았는데(<표 IV-40>), 이에 따라 평균 채용월수는 약 6개월이었다(<표 IV-41>).

<표 IV-40> 대체근로자 1인당 채용월수

(단위: 명, %)

	인원	비중	누적인원	누적비중
0개월)	20	15.04	20	15.04
1개월	1	0.75	21	15.79
2개월	7	5.26	28	21.05
3개월	10	7.52	38	28.57
4개월	8	6.01	46	34.59
5개월	13	10.77	59	44.36
6개월	6	4.51	65	48.87
7개월	14	10.52	79	59.4
8개월	13	9.77	92	69.17
9개월	16	12.03	108	81.2
10개월	11	8.27	119	89.47
11개월	4	3.01	123	92.48
12개월	9	6.77	132	99.25
13개월	1	0.75	133	100

자료: 한국고용정보원, 고용보험 DB.

<표 IV-41> 대체인력활용장려금 1인당 대체근로 지원액수 및 지원기간

(단위: 명, 개월, 원)

변수	N	평균값	표준편차	최소값	최대값
지원기간	133	6.0	3.7	0	13
지원액수	133	830,836.0	534,114.6	0	1,950,000

자료: 한국고용정보원, 고용보험 DB.

또한 이 대체근로 기간을 육아휴직 기간과 비교해 보면, 육아휴직 기간에 비해 대체근로 기간이 1~3개월 적은 경우와 11개월 적은 경우가 가장 많은 빈도를 보여주고 있다. 눈에 띄는 것은 양자의 기간이 같거나 오히려 대체근로의 기간이 육아휴직 기간보다 긴 경우도 있었는데, 이것은 사전에 대체근로에 대해 준비를 한 것으로 볼 수 있다(<표 IV-42>).

<표 IV-42> 1인당 육아휴직월수 대비 대체근로 채용월수 차이

(단위: 개월, 명, %)

	인원	비중	누적인원	누적비중
-1 이하	6	4.69	6	4.69
0	6	4.69	12	9.38
1	17	13.28	29	22.66
2	16	12.5	45	35.16
3	19	14.84	64	50
4	7	5.47	71	55.47
5	5	3.91	76	59.38
6	8	6.25	84	65.63
7	5	3.91	89	69.53
8	5	3.91	94	73.44
9	6	4.69	100	78.13
10	7	5.47	107	83.59
11	18	14.06	125	97.66
13이상	3	2.34	128	100

자료: 한국고용정보원, 고용보험 DB.

한편 설문조사를 통해 대체인력채용장려금의 지원액수에 대한 만족도를 조사한 결과 절반에 가까운 45%가 보통이라 응답하였지만, 그와 유사한 40%가 만족하지 않는다고 응답하여 전체적으로 지원액수에 대한 만족도는 낮은 것으로 나타났다(<표 IV-43>).

<표 IV-43> 대체인력채용장려금 지원액수 만족도

(단위: 개소, %)

	사업체 수	비중
전혀 만족하지 않음	5	8.3
별로 만족하지 않음	19	31.7
보통	27	45
만족함	9	15
매우 만족함	0	0
합계	60	100

끝으로, 근로자의 육아휴직에 대해 대체인력을 활용하였음에도 불구하고 대체인력채용장려금을 활용하지 않은 이유는 제도를 모른다는 응답이 70%나 되어 제도의 홍보에 더욱 노력을 기울일 필요가 있음을 보여주고 있다(<표 IV-44>).

<표 IV-44> 대체인력채용장려금을 활용하지 않은 이유

(단위: 개소, %)

	사업체 수	비중
제도를 몰라서	12	70.6
육아휴직 종료후 육아휴직자를 해고하였기 때문	2	11.8
지원금이 적어서	2	11.8
신청기간의 날짜가 맞지 않아서	1	5.9
합계	17	100

7. 요약 및 평가

이상에서 직장순환제와 관련이 있는 국내의 제도, 즉 훈련 및 휴가/휴직으로 재직근로자의 공석을 초래하는 유급휴가훈련 및 기업의 자체 장기교육훈련, 산전후휴가, 육아휴직(장려금) 및 대체인력(장려금)에 대해 그 실태를 살펴보았다. 이 결과를 간단히 요약하고, 직장순환제 도입과 관련하여 어떤 의미를 갖는지 간단히 평가해 보기로 한다.

우선, 고용보험의 지원을 받는 유급휴가훈련은 고용보험 가입사업체의 0.02%, 피보험자의 0.05% 밖에 활용하지 않고 있는데, 활용사업체의 경우 평균 10명 이상의 인원에 대해 3주 이상의 기간 동안 훈련을 실시하고 있다. 또한 정부의 지원을 받지 않는 자체 교육훈련의 경우에도 활용도는 5%에도 못 미쳤지만, 실시하는 경우에는 평균 6명 정도에 대해 평균 13주 정도의 기간에 걸쳐 실시하고 있었다. 이 정도면 대체인력이 필요하다고 할 수 있지만, 현실적으로 교육훈련에 대해 대체인력을 활용하는 경우는 전혀 없는 것으로 나타났다기 때문에 대체인력에 대한 지원이 필요하다고 할 수 있다.

그런데 유급휴가훈련이나 자체 장기 교육훈련의 경우 사업체 규모가 클수록 활용도가 높은 것으로 나타났다. 이것은 중요한 의미를 갖는데, 직장순환제가 일반적으로 중소기업에 더욱 필요한 것임에도 불구하고, 현실적으로는 대기업의 활용도가 클 것이라는 것을 시사한다. 물론 중소기업의 훈련이 부족한 원인 가운데 가장 큰 것이 대체인력을 통해 해소될 수 있는 업무공백이기 때문에, 장기의 훈련에 따르는 대체인력에 대해 지원을 할 경우 중소기업의 유급휴가 훈련 활용이 증가할 것으로 예상할 수는 있다. 그럼에도 불구하고 대체인력에 대한 지원이 대기업과 중소기업 간의 훈련편차를 확대하는 데 기여하지 않도록 중소기업에 대한 지원 폭을 크게 할 필요가 있다.

한편 여성보호와 관련하여 산전후휴가는 해마다 증가하고 있는데, 대상자가 있는 경우에는 거의 산전후휴가를 실시하고 있으며, 기간은 법정 휴가일수인 90일을 약간 상회하고 있다. 그러나 사업체 규모별로는 사업체 규모가 클수록 활용도가 높았다.

육아휴직도 증가추세에 있고, 산전후휴가자에 대한 비율도 점차 증가하고 있지만, 여전히 26% 정도에 불과하여 활용도가 매우 낮은 편이다. 육아휴직자의 평균 휴직기간은 약 8개월이었다. 육아휴직을 실시하는 사업체의 경우에도 업무공백, 대체인력 구인의 곤란, 다른 직원의 업무가중 등의 애로사항을 지적하여 결국 대체인력 활용의 필요성이 크다는 것을 알 수 있다. 육아휴직 실시에 대해 육아휴직장려금을 지원받은 사업체의 수도 점차 증가하고 있으며, 지원받은 기간은 약 7.8개월이다.

한편 재직근로자의 공석에 대한 대체인력 활용은 훈련에 대해서는 실시되지 않았고 산전후휴가와 육아휴직에 대해서만 실시되었는데, 소규모 사업체일수록 더욱 많이 활용하였고, 휴가/휴직자 대비 대체인력 비율은 1:1이었으며, 대체인력 활용기간은 약 8개월, 대체인력의 임금수준은 재직근로자 대비 80%를 약간 상회하고 있다. 또한 사업체들은 주로 스스로의 노력으로 대체인력을 구하며, 공공 및 민간 고용지원서비스기관 활용도는 낮았다. 그러면서 대체인력을 구하기가 어렵다는 애로점을 호소하고 있다.

이 기업들 가운데 육아휴직에 따르는 대체인력을 활용할 경우 지원받는 대

체인력채용장려금을 지원받은 사업체도 있었지만 아직 매우 소수인데, 지원을 받지 않은 사업체의 70%가 제도 자체를 몰라서 활용하지 못한 것으로 나타났고, 지원받은 사업체도 지원액수에 대한 만족도는 낮았다.

이상과 같은 상황을 종합적으로 고려할 때, 현재 상태에서 국내 제도들 가운데 직장순환제와 관련하여 활용가능성이 있는 것은 산전후휴가와 육아휴직 등 모성보호제도뿐이다. 그리고 육아휴직에 대해서는 이미 대체인력 활용을 지원하고 있어 부분적으로나마 직장순환제가 도입되어 있다고도 할 수 있다. 그러나 직장순환제의 본래적 의미가 재직근로자의 향상훈련과 실업자의 현장훈련 간의 순환이라는 점을 상기한다면, 현재 인력대체를 필요로 할 만큼 장기간의 훈련 자체가 극히 미흡하고, 또 그에 따르는 대체인력 활용도 전무한 현실은 직장순환제 도입의 여건이 매우 열악하다는 평가를 가능하게도 한다.

그러나 역으로 바로 이러한 현실 때문에 직장순환제 도입의 필요성은 더욱 크다고 할 수 있다. 왜냐하면 장기훈련이 저조한 가장 큰 이유가 업무공백이기 때문에 이를 보완할 대체인력 활용을 지원해 준다면, 훈련과 대체인력 활용이 증가할 수 있기 때문이다. 이것은 산전후휴가나 육아휴직을 활성화하기 위하여 그 지원금액을 계속 인상하고 대체인력 활용까지 지원하는 것과 같은 이치이다. 따라서 이상과 같은 국내의 현실을 잘 감안하여 직장순환제의 내용을 효과적으로 설계하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

제3절 고용지원서비스

2장에서 직장순환제를 성공적으로 성사시키기 위해서는 무엇보다 프로젝트의 관리가 중요하다고 지적하였는데, 그 관리의 핵심적인 부분이 재직근로자의 훈련에 대한 관리와 실업자의 대체고용에 대한 관리이다. 이것은 기업이 스스로 하지 않을 경우 바로 고용지원서비스기관⁵¹⁾들이 담당해야 할 역할이기 때

51) '고용지원서비스기관'의 법률적 용어는 '직업안정기관'(「직업안정법」)이다. 그러나 최근 들어

문에, 이 절에서는 우리나라 고용지원서비스기관의 현황과 문제점을 공공과 민간으로 구분하여 살펴보고, 직장순환제 도입을 위한 시사점을 찾아보고자 한다.

1. 공공 고용지원서비스기관의 현황과 문제점

가. 개황

먼저, 공공 고용지원서비스기관의 현황에 대해 살펴보면, 주요한 것으로는 노동부의 관리·감독 하에 있는 고용지원센터와 일일취업센터, 지방자치단체의 취업정보센터(명칭은 다양함)가 있으며, 이 밖에도 장애인고용촉진공단, 한국산업단지공단 등 다양한 공공기관이 각자의 기능에 맞는 특정 영역에서 고용지원서비스를 수행하고 있다. 또한 부녀복지관, 근로청소년회관 및 여성회관 등 비영리 사회복지관도 공공직업안내소를 설치·운영할 수 있고, 지방자치단체는 일일취업 근로자를 위해 일일취업안내소를 설치·운영할 수 있다(노동부, 2002).⁵²⁾

이 가운데 현재 공공 고용지원서비스의 주축을 이루는 것은 노동부 산하 95개의 고용지원센터(06년 7월 현재; 종합고용지원센터 44개, 일반고용지원센터 37개, 출장팀 14개)와 16개 광역 및 234개 기초 자치단체 대부분에 설치되어 있는 취업정보센터라고 할 수 있다. 그러나 지자체의 취업정보센터에 실질적인 전문조직과 전문인력을 배치한 경우는 극소수에 불과하고 대부분 공공근로요원(3개월 단위 교체)이 담당하고 있어 전문상담 및 직업훈련과 연계한 취업지원은 기대하기 어려운 실정이다(노동부, 2005a). 따라서 아래에서는 별도로 노동부 고용지원센터의 역할과 문제점 등을 더욱 자세히 살펴보고자 한다.

노동부에서는 ‘직업안정기관’ 대신 ‘고용지원서비스기관’이라는 용어를 사용하고 있기 때문에 본 연구에서도 ‘고용지원서비스기관’으로 사용한다. 한편, 「직업안정법」에 의하면, “직업안정기관”이란 “직업소개·직업지도 등 직업안정업무 수행하는 지방노동행정기관”을 의미한다(제4조). 그러나 지방자치단체의 취업정보센터나 민간 유무료 직업소개소도 취업알선이라는 고용지원서비스 기능을 수행하고 있기 때문에 고용지원서비스기관의 범주에 속한다고 할 수 있다.

52) 기타 자세한 공공 직업안정기관 현황은 김승택·신현구(2004) 참조.

나. 고용지원센터

1) 고용지원센터의 조직 및 인력현황

1995년 고용보험 도입 이후 1997년 말부터 고용보험 및 취업알선을 위한 별도의 조직으로 노동부 지방행정조직인 고용안정센터가 설립된 이래 지속적인 변화 속에 2006년 7월부터는 명칭도 고용지원센터로 바뀌고 조직도 대폭 개편되었다. 그 변천과정은 생략하고, 현재의 고용지원센터 현황만 살펴본다면 다음과 같다(노동부, 2006b).

우선, 고용지원센터는 전국적으로 95개가 있지만, 모두가 동일한 위상을 갖는 것은 아니며, 설치단위에 따라 지방노동청 종합센터(‘청 종합센터’), 지방노동청 종합고용지원센터(‘지청 종합센터’), 일반 고용지원센터(‘일반센터’) 및 출장센터의 네 가지로 구분된다. 청 종합센터는 6개 지방노동청에 설치되어 있고, 지청 종합센터는 38개 지방노동청에 설치되어 있다. 일반센터는 대부분 지방노동청에 설치되지만 경산 및 공주 고용지원센터는 각각 대구 및 대전 지방노동청에 소속되어 있는데, 그 수는 37개이다. 또한 민원인 밀집지역에 14개의 출장센터를 설치하여 운영하고 있다.

고용지원센터의 업무는 고용정보의 수집 및 제공, 취업지원, 기업지원, 구인·구직 개척, 직업진로 지도, 직업능력개발, 고용보험 관리, 사회적 일자리 사업, 자활지원사업, 청소년 직장체험 프로그램, 고객만족도 관리 등이다. 그런데 모든 고용지원센터가 위의 업무를 모두 수행하는 것은 아니며, 그 위상에 따라 업무내용도 차이가 난다. 즉, 종합센터들은 위 업무의 전부 또는 대부분을, 일반센터나 출장센터들은 일부만을 수행하고 있는 것이다(센터별 세부 업무내용은 부록에 수록). 여기서는 직장순환제와 관계가 있는 기업지원 업무, 직업훈련 지원, 실업자의 취업지원 업무만 살펴보면, 취업지원 업무는 모든 고용지원센터에서 수행하고 있지만, 기업지원 업무와 직업훈련 지원은 청 종합센터와 지청 종합센터(4개 지청 종합센터 제외)만 수행하며, 일반센터와 출장센터는 수행하지 않는다.

따라서 고용지원센터의 절반에 달하는 일반센터와 출장센터는 기업의 대체 인력에 대한 구인요구가 있을 경우 수동적으로 대체인력을 소개할 수는 있겠지만, 기업의 직장순환 프로젝트에 대한 요구를 확인하거나 생성시키는 주도적 역할을 하는 것은 불가능한 실정이다. 종합 고용지원센터 담당자와의 면담결과에 따르면, 이러한 사정은 종합 고용지원센터의 경우도 크게 다르지 않다. 즉, 종합 고용지원센터의 기업지원팀에서 수행하는 기업 컨설팅도 매우 피상적인 수준에 머물고 있으며, 기업의 경영전망, 해당 업종의 기술동향 및 전망, 그에 근거한 직업훈련의 필요성 파악 등은 불가능한 실정이다.

이러한 사정은 고용지원센터의 인력현황과도 무관하지 않다. 아래 <표 IV-45>는 2006년 8월말 현재 전국 고용지원센터의 인력현황과 이용자현황을 보여주고 있는데, 우선 구직자 수에 비해 고용지원센터의 인력규모가 너무 적다고 할 수 있다. 즉, 센터직원 대비 구직자 비율은 1:395를 기록하고 있는데, EU 평균이 1:155이고, ILO 권장기준이 1:100이라는 점에 비추어 보면, 고용지원센터의 인력이 엄청나게 적다는 것을 알 수 있다(노동부, 2005a).

<표 IV-45> 고용지원센터의 인력 및 이용자 현황(2006. 8월말 현재)

(단위: 명, %)

	공무원	직업상담원	합계	비중
운영지원	244	37	281	10.8
지역협력	28.5 ¹⁾	13	41.5 ¹⁾	1.6
취업지원1	58	544.5 ¹⁾	602.5 ¹⁾	23.2
취업지원2	5	233	238	9.2
직업진로지도	4	223	227	8.7
기업지원	212.5 ¹⁾	78.5 ¹⁾	291	11.2
외국인력	62.5 ¹⁾	28	90.5 ¹⁾	3.5
고용보험	245.5 ¹⁾	316	561.5 ¹⁾	21.6
직업능력개발	159	106	265	10.2
합계	1,019	1,579	2,598 ²⁾	100.0
센터 이용자	구인인원	구직인원	취업자	
	510,290	1,027,464	255,241	

자료: 노동부.

주: 1) 업무분담이 중복되어 있는 경우가 있어, 0.5명이 발생함.

2) 사무보조 158명과 일용직 553명 포함하지 않음.

이 가운데 실업급여 수급자를 대상으로 하는 취업지원¹팀의 인력 비중이 다소 높기는 하지만, 실제 그 업무는 주로 실업자의 실업인정 및 실업급여 지급 등 행정적인 업무에 집중되어 있다. 이에 따라 취업지원 실적도 낮을 수밖에 없는데, 고용지원센터의 시장점유율(센터알선취업자/신규채용자)은 5% 미만이고, 실업급여 수급기간 중 재취업비율도 19.2%에 불과하다(노동부, 2005a).

또한 기업지원팀의 인원은 11%에 불과한데, 그나마 주로 고용안정사업 지원금 및 장려금 지급에 집중되고, 훈련상담을 포함한 경영컨설팅 업무는 매우 제한적이다.

이상의 상황을 볼 때, 현재 고용지원센터의 실정으로는 직장순환 프로젝트에 대한 지원제도가 도입된다 하더라도 특정 프로젝트를 주도적으로 생성시켜 전체적으로 관리할 여건은 되지 못한다고 할 수 있다. 따라서 앞으로 고용지원센터의 인력이 확충되고, 그들의 전문성도 높이면서 훈련과 연계된 기업상담을 강화하는 것이 필요할 것이다.

2) 지역고용대책추진협의회

그러나 최근 직장순환제와 관련하여 몇 가지 의미있는 제도들이 시행되고 있는데, 그 중의 하나는 고용지원센터가 구성·운영하는 ‘지역고용대책추진협의회’이다. 동 협의회는 당초 ‘취업알선추진협의회’라는 명칭으로 직업안정기관의 장이 관내 취업알선기관과의 상호연계체제 확립을 통한 구인·구직정보교환 및 대책협의 등 지역의 인력수급문제에 공동대처하기 위하여 구성·운영하던 것이었다(노동부, 2002). 그러다가 2006년부터 더욱 포괄적으로 지역의 고용문제에 대처하기 위하여 명칭을 ‘지역고용대책추진협의회’로 변경하고 그 구성도 더욱 확대하여 지역 고용네트워크로서의 기능을 수행하고 있다.

협의회의 구성은 위원장을 포함한 20인 이내의 위원으로 하되, 위원장은 직업안정기관의 장이 되며, 위원은 지방자치단체, 무료직업소개소(YWCA·한국경영자총협회 또는 중소기업협동조합중앙회 등), 한국산업인력공단, 근로자 직업훈련촉진법에 의한 직업능력개발훈련시설 및 각급 학교 등 관내 취업알선

기관의 실무책임자 중에서 직업안정기관의 장이 위촉하는 자로 한다. 그러나 협의회 구성은 지역의 상황에 따라 다소 변경될 수 있다.⁵³⁾

협의회는 매분기 1회 개최를 원칙으로 하되, 필요시 수시 개최할 수 있으며, 실무자간담회도 수시로 개최하며, 필요시 분과도 운영할 수 있다.

물론 이 지역고용대책추진협의회는 활동상황에 대해서는 자세하게 파악되지 않고 있는 상황이고, 노동부 담당자에 따르면, 이전의 취업알선추진협의회도 그렇게 내실있게 운영되는 것은 아니라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 지역 고용네트워크가 존재한다는 것은 향후 직장순환제의 운영에 유리한 요소임은 틀림없다.

3) 대체인력 네트워크

직장순환제 도입을 위해 또 하나의 의미있는 정책방안은 2006년 10월부터 시범실시를 시작할 ‘대체인력 네트워크’ 구축사업이다(노동부, 2006c). 대체인력 네트워크는 산전후휴가와 육아휴직을 활성화할 목적으로 산전후휴가나 육아휴직에 따른 대체인력 수요가 발생할 경우 즉시 투입할 수 있도록 사전에 대체인력 풀을 구성하는 사업이다.

대체인력 네트워크는 한국고용정보원의 워크넷(worknet)을 통한 네트워크(워크넷 네트워크)와 민간 취업알선기관을 통한 네트워크(민간기업 네트워크)의 두 개 부문으로 구성되며, 기업의 선택에 따라 자유롭게 이용할 수 있도록 한다. 이들 네트워크를 통하여 대체근로를 희망하는 구직자는 대체근로희망자로 등록하고, 한시적 대체인력을 필요로 하는 기업은 대체인력 구인신청을 하여 고용지원센터 또는 민간 참여업체가 적격자를 알선하는 것이다.

그런데 이 사업은 산전후휴가와 특히 육아휴직의 활성화를 목적으로 하는 것이니 만큼 주로 여성을 대상으로 한다. 그렇지만, 직장순환제가 도입되어 기

53) 참고로 서울남부 종합고용지원센터가 운영하는 지역고용대책추진협의회는 관할구역인 영등포구, 양천구, 강서구청의 지역경제과나 사회복지과, 상공회의소, 서울시 산하의 소상공인지원센터, 신용회복위원회, 근로복지공단, 서부여성발전센터, 이달주민후원회, 경총과 한국노총이 운영하는 노사공동재취업센터, 직업전문학교, 취업정보 담당 대학교수 등으로 구성되어 있다.

업들이 직업훈련에 따르는 대체인력을 필요로 할 경우 그래도 대체인력 풀로 활용될 수 있는 만큼, 직장순환제의 중요한 기반이 된다고 할 수 있다.

2. 민간 고용지원서비스기관의 현황과 문제점

「직업안정법」에 의하면, 공공뿐 아니라 민간도 국내 또는 국외의 무료 또는 유료의 직업소개사업을 수행할 수 있다(제18조, 제19조). 이에 따라 민간부문에서도 직업소개, 직업정보제공, 근로자파견, 근로자공급 등의 사업을 하는 고용지원서비스기관이 존재한다. 2004년 현재 민간 고용지원서비스기관은 총 7,890 여개인데, 이 가운데 직업소개소가 6,543개, 근로자파견업체가 1,050개, 직업정보제공업체가 255개, 근로자공급업체가 42개이다(노동부, 2005a). 이 가운데 비중이 미미한 직업정보제공업체와 근로자공급업체를 제외하고 직업소개소와 근로자파견업체에 대해서만 간략히 살펴보고자 한다.⁵⁴⁾

가. 직업소개소

<표 IV-46>에 따르면, 2004년 현재 민간 직업소개소는 6,536개에 달하는데,⁵⁵⁾ 최근 들어 그 수는 급속히 증가하였다. 이 가운데 압도적인 비중(93%)이 국내 유료직업소개소이며, 다시 이 가운데 90%는 개인사업체이다.

54) 아래의 내용은 김승택·노상현·신현구(2006)의 해당 부분을 간략히 정리한 것이다.

55) 이 수치는 바로 위에서 언급한 노동부의 자료와 다소 차이가 난다.

<표 IV-46> 최근 민간 고용서비스기관 현황

(단위: 개소, %)

	직업소개소					
	전 체	국내 유료			국내 무료	국외 무료
		소계	법인	개인		
2000년	3,378	3,168	463	2,705	210	-
2001년	4,339	3,969	473	3,496	346	24
2002년	5,594	5,169	515	4,654	403	22
2003년	5,745	5,322	473	4,849	403	20
2004년	6,536	6,096	636	5,460	413	27

자료: 김승택·노상현·신현구(2006).

이 민간 직업소개소들이 우리나라 직업소개업의 대부분을 담당하고 있는데, <표 IV-47>에서 보듯이, 2004년 현재 유료 직업소개업체를 통한 취업자가 500만 명을 상회하고 있으며,⁵⁶⁾ 이는 고용지원서비스를 이용하여 취업하는 취업자의 80%가 넘는 비중이다.

<표 IV-47> 유료 직업소개업체의 구인자수, 구직자수 및 취업자수 추이

(단위: 명, %)

	구인자 수	구직자 수	알선자 수	취업자 수
2000년	2,759,319	3,079,383	2,790,451	2,649,957
2001년	2,714,193	2,859,917	2,738,822	2,559,502
2002년	4,578,253	4,654,874	4,533,109	4,258,691
2003년	4,248,240	4,693,741	4,240,135	3,927,643
2004년	5,516,017	6,865,844	5,507,901	5,094,223

자료: 김승택·노상현·신현구(2006).

그런데 이들 유료 직업소개소를 통해 이루어지는 취업알선은 대부분 건설 일용직, 간병인, 파출부 등 임시·일용직에 집중되어 있다. 즉, <표 IV-48>에 따르면, 최근 유료 직업소개소를 통한 취업자의 95% 이상이 일용직이며, 상용

56) 2000년 이후부터는 무료 직업소개기관의 실적이 집계되지 않음.

직은 5%에도 못 미치고 있다. 이러한 현상의 원인은 유료 직업소개소가 가진 수익구조에서 비롯되는데, 상용직의 경우 고용계약까지 많은 시간과 노력이 필요한데다가 한번 알선을 하면 더 이상의 수익이 따르지 않는데(최대 3개월) 반해, 일용직의 경우는 구인처 확보가 용이할 뿐 아니라 소개할 때마다 매번 일정액의 소개비를 받을 수 있어 더 많은 수익을 기대할 수 있기 때문이다.

<표 IV-48> 유료 직업소개소를 통한 취업자의 구성

(단위: 명, %)

	상용직		일용직		전체	
	인원	비중	인원	비중	인원	비중
2000년	96,059	3.6	2,553,898	96.4	2,649,957	100
2001년	113,763	4.4	2,445,739	95.6	2,559,502	100
2002년	273,250	6.4	3,985,441	93.6	4,258,691	100
2003년	172,104	4.4	3,755,539	95.6	3,927,643	100
2004년	141,887	2.8	4,952,336	97.2	5,094,223	100

자료: 김승택·노상현·신현구(2006).

나. 근로자 파견업체

파견근로는 1998년 「파견근로자보호등에관한법률」이 제정되면서 26개 업종에 대한 근로자 파견이 양성화된 이후 급격히 증가하여 2005년 6월 현재 1,103개의 근로자 파견업체가 허가되어 있다. 이 가운데 860개가 실적을 기록하고 있는데, 8,105개 사용업체에 51,758명의 근로자를 파견하여 실적업체당 평균 9.4개 사용업체에 60명의 근로자를 파견한 것으로 나타났다(<표 IV-49>).

<표 IV-49> 근로자 파견업체 현황

(단위: 개소, 명)

	파견사업체		사용 사업체수	파견 근로자수	실적업체당 평균	
	허가업체수	실적업체수			파견 근로자수	사용 사업체수
2000.12	1,357	820	7,054	53,029	65	8.6
2001.12	1,257	868	7,187	57,763	67	8.3
2002.12	1,243	901	7,784	63,919	71	8.7
2003.12	1,114	859	8,512	53,369	62	9.9
2004.12	1,061	829	8,081	49,589	60	9.7
2005.06	1,103	860	8,105	51,758	60	9.4

자료: 김승택·노상현·신현구(2006).

파견근로는 노동시장에서 취업의 곤란을 느끼는 한계적 구직자들에게 취업 정보와 교육훈련의 기회를 제공해 줄 수 있으며 구직활동에 드는 비용과 노력을 절약할 수 있을 뿐더러, 인력채용에 어려움을 느끼는 기업들에 대해 효율적인 인력공급을 할 수 있는 장점이 있다. 또한 정규직이 되기 전에 취업경력이 필요한 사람, 일정 기간 동안 일을 할 수 있는 사람, 유연한 근무시간이나 근무 기간을 원하는 사람, 특정한 전문 직종에서 일하는 사람 등 개인 사정에 따라 파견근로가 적합한 경우도 발생한다.

그러나 파견근로자에 대한 사용업체의 차별, 즉 정규근로자와 동일노동에 대한 저임금 지불, 작업장 내에서의 일상적 차별, 고용의 불안정 등은 파견근로자의 커다란 저항을 초래하면서 현재 우리나라 노동시장의 중요 과제가 되고 있다.

다. 직장순환제에서 민간 고용지원서비스기관의 역할

위에서 살펴 본 민간 직업소개소와 파견사업체들은, 일부 법인 직업소개소를 제외하면, 직업훈련 관련 업무는 전혀 수행하지 못하며, 단순히 취업알선 업무만 담당하고 있다. 그마저도 거의 대부분이 임시·일용직 및 파견근로자의

알선에만 국한되어 있는 실정이다.

그러나 직장순환제가 어차피 한시적 대체근로, 즉 임시직 근로자를 필요로 하는 만큼 대체근로자의 채용에는 커다란 역할을 할 수 있을 것이다. 다만, 이들 민간 고용지원서비스기관이 재직근로자의 훈련, 대체근로자의 사전훈련, 재정지원방안 마련, 근로자의 사후 관리 등 직장순환 프로젝트의 관리자 역할을 할 여건은 안 된다. 따라서 이들은 제3의 프로젝트 관리자가 대체근로자 모집 통로로 활용할 수 있을 것이다.⁵⁷⁾

제4절 직장순환제 도입에 대한 사업주 의견

직장순환제 도입에 대한 사업주 의견은 도입시 활용의향과 지원조건에 대해 조사하였다. 먼저, 유급휴가훈련이나 기업 자체의 장기교육훈련, 그리고 산전 후휴가나 육아휴직시 대체인력 고용에 대해 정부가 지원해 주는 제도가 있다면 대체인력을 활용할 의향이 있는가에 대해서 적극적 활용, 조금 활용, 미활용 의향이 각각 1/3이었다(<표 IV-50>). 다시 말하면, 직장순환제 도입시 사업주의 2/3는 그것을 활용할 의향을 갖고 있는 것으로 나타났다.

정책대상의 2/3가 어떤 제도를 활용하겠다면, 그 제도의 도입 필요성은 매우 높다고 할 수 있지만, 이 결과는 다소 유보적이다. 왜냐하면, 이 설문 응답자 중에는 이미 산전후휴가와 육아휴직에 따르는 대체인력을 활용하는 사업체 80개가 포함되어 있어 활용의향이 있는 사업체가 과잉 대표되었을 수 있기 때문이다. 이에 이 80개를 제외하고⁵⁸⁾ 현재 미활용 사업체 235개 가운데 제도 도입시 활용의향이 있는가를 살펴보면, 적극 활용 48개, 조금 활용 84개로 총 56.1%에 달하고 있다. 이처럼 현재 대체인력을 활용하지 않는 사업체들도 절

57) 고용지원센터가 프로젝트 관리자가 될 경우에는 자신에게 등록된 구직자 중에서 대체근로자를 선발할 것이기 때문에 민간 고용지원서비스기관을 이용할 필요는 없을 것이다.

58) 이 80개 중에서 5개 기업은 대체인력 지원제도가 확대되더라도 활용의향이 없는 것으로 응답했다.

반 이상이 직장순환제 도입시 그것을 활용하겠다고 한 만큼, 직장순환제 도입의 필요성은 크다고 할 수 있다.

이제 기존의 활용사업체를 포함하여 사업체 규모별로 활용의향을 보면, 적극적으로든 소극적이든 활용의향이 있는 사업체는 대체로 사업체 규모가 커질수록 많아지는데, 이는 중소기업의 경우 정부의 지원이 있더라도 인력운용에 어려움이 있어 근로자의 훈련이나 휴직을 실시하기가 곤란하고 따라서 대체인력 활용의사도 낮은 것으로 판단할 수 있다. 따라서 중소기업에 대해 우대 지원할 경우 중소기업의 활용도도 높아질 것으로 보인다.

<표 IV-50> 대체인력 활용에 대한 지원시 대체인력 활용 의향

(단위: %, 개소)

		적극적으로 활용할 것이다		조금 활용할 것이다		전혀 활용하지 않겠다		합계	
		행 %	빈도	행 %	빈도	행 %	빈도	행 %	빈도
합계		33.7	(106)	32.1	(101)	34.3	(108)	100	(315)
규모	9인 이하	37.8	(48)	21.3	(27)	40.9	(52)	100	(127)
	10~49인	33.0	(33)	30.0	(30)	37	(37)	100	(100)
	50~99인	33.3	(11)	39.4	(13)	27.3	(9)	100	(33)
	100~299인	33.3	(8)	50.0	(12)	16.7	(4)	100	(24)
	300인 이상	19.4	(6)	61.3	(19)	19.4	(6)	100	(31)
	χ^2	25.041	0.002						
업종	금융	18.0	(24)	34.6	(46)	47.4	(63)	100	(133)
	보험	18.5	(5)	37.0	(10)	44.4	(12)	100	(27)
	증권	21.1	(12)	29.8	(17)	49.1	(28)	100	(57)
	기타	66.3	(65)	28.6	(28)	5.1	(5)	100	(98)
		χ^2	81.636	0.000					

반면에 정부 지원이 있는데도 대체인력을 활용하지 않겠다는 사업체도 1/3이 있는데, 그 이유로 가장 많은 것은 대체인력 활용이 필요 없는 사업체라는 응답이 60%에 가까웠다(<표 IV-51>). 그러나 대체인력이 필요없다는 것은 휴가/휴직자의 업무를 남아있는 동료들이 추가로 분담한다는 것을 의미하는데,

이 경우 다른 근로자의 업무과중을 초래할 수 있다. 따라서 직장순환제에 대한 홍보와 심층상담을 통해 기업들로 하여금 대체인력 활용을 적극 권장한다면, 더욱 많은 사업체가 직장순환제를 활용할 수 있을 것이다.

다음으로 다른 사람이 대체할 수 있는 일이 아니라는 이유와 대체되는 인력의 기술수준에 대한 불신이라는 이유가 합하여 30%를 넘고 있는데, 주로 고기능자 또는 관리자의 경우 기존 근로자의 업무와 정확하게 동일한 기능을 가진 대체인력을 구하기 어려울 것이라는 점에서 이 두 가지 이유는 실은 동일한 내용이라고 이해할 수 있다. 그러나 고기능자나 관리자라고 훈련의 필요성이 없거나 육아휴직을 하지 말아야 하는 것은 아니기 때문에, 이들의 경우에도 공석이 발생할 수 있다. 따라서 정확한 고용지원서비스나 충분한 사전훈련을 통해 이들의 공백을 메울 수 있도록 프로젝트 관리가 이루어진다면 이들의 직장순환제 활용의향도 높일 수 있을 것이다.

<표 IV-51> 정부의 지원에도 불구하고 대체인력을 활용하지 않는 이유

(단위: 개소, %)

	사업체 수	비중
대체되는 인력의 기능기술 수준에 대한 불신	11	10.2
근로자 및 노조의 반대	2	1.9
계약 종료 후 대체인력의 해고가 용이하지 않음	5	4.6
대체 인력 활용이 필요없는 사업체임	62	57.4
다른 사람이 대체할 수 있는 일이 아님	24	22.2
정부에서 지원금이 너무 적음	1	0.9
기존 인력으로 대체 가능	3	2.8
합계	108	100

한편, 직장순환제 도입시 지원조건에 대해서는 먼저, 대체인력 활용시 지원 금액은 대체인력 임금의 100%를 지원해 주어야 한다는 의견이 1/3정도로 가장 많았다. 그러나 50%를 지원해 주어야 한다는 의견과 80%를 지원해 주어야 한다는 의견도 많고, 평균적으로는 대체인력 임금의 78%를 지원해 주기를 희망하는 것으로 나타났다(<표 IV-52>).

<표 IV-52> 대체인력 활용 지원금액의 희망수준

(단위: 개소, %)

대체인력 임금 대비 지원금액	사업체 수	비중
20 %	1	0.5
30 %	4	2.0
50 %	42	20.5
60 %	5	2.4
70 %	26	12.7
80 %	45	22.0
90 %	15	7.3
100 %	67	32.7
합계	205	100

다음으로 대체인력 활용시에 정부가 지원하는 기간은 대체되는 인력의 교육 훈련 혹은 휴가/휴직기간 전체가 되어야 하는 것으로 나타났다(<표 IV-53>). 대부분의 기업들이 교육훈련이나 휴가/휴직 기간에다가 대체인력의 사전훈련 기간도 포함하는 기간을 지원해야 한다고 응답하고 있다. 교육훈련기간이나 휴직휴가기간과 동일하게 지원하되 사전훈련기간을 제외한다는 응답은 30%에 못 미쳤다. 대체인력 사전훈련기간을 포함하여 지원해야 한다는 응답은 그러한 사전훈련을 사업체에서 스스로 해야 하는 특성을 갖는 사업체이기 때문에 나왔을 것이라 판단되며, 이에 직장순환제의 도입에서 실업자 사전훈련의 조직과정에서 그러한 사업체들에 대한 특별한 조치나 배려가 있어야 할 것이라 여겨진다.

<표 IV-53> 대체인력 지원제도시 지원기간 요구 정도

(단위: 개소, %)

	사업체 수	비중
훈련/휴가/휴직 기간만큼 + 대체인력 사전훈련기간 포함	138	66.7
훈련/휴가/휴직 기간만큼 + 대체인력 사전훈련기간 제외	55	26.6
훈련/휴가/휴직 기간의 몇 %	14	6.8
합계	207	100

앞의 분석에서 대체인력 활용을 하지 않거나, 대체인력 활용에서의 애로사항 중 대체인력을 구하기 어렵다는 응답이 많았기 때문에 대체인력 지원제도의 수립에 있어서 대체인력의 구인절차를 원활하게 하는 것은 매우 중요하다. 따라서 마지막으로 대체인력 구인절차에 대한 지원에 대해 문의한 결과, 사업체들은 구인활동에서 사업체가 주체적으로 참여하는 것을 선호하고 있는 것으로 나타났다(<표 IV-54>). 즉, 사업체가 대체인력의 기능기술수준을 점검하기 위해 고용지원센터와 공동으로 구인하는 방안과 사업체 스스로 구인을 하고 그 비용을 정부가 지원하는 방안에 대한 선호가 각각 36% 정도로 합하여 70%가 넘었다. 그러나 고용지원센터에 대한 의존도도 높았는데, 전적으로 의존하겠다는 응답이 20% 정도 되었고, 언급하였듯이, 사업체와 공동으로 고용지원센터를 활용하겠다는 응답이 36%였다. 반면, 민간 취업알선업체를 활용하겠다는 비중은 매우 낮았다. 따라서 대체인력의 구인절차에 있어서는 고용지원센터의 역할이 중요한 것으로 판단되며, 동시에 사업체들의 참여를 보장하는 방향으로 지원제도를 마련하여야 할 것이다.

<표 IV-54> 구인절차에 대한 지원 방안

(단위: 개소, %)

	사업체 수	비중
고용지원센터가 구인을 책임진다	43	20.8
고용지원센터와 공동으로 구인과정에 참여한다	75	36.2
민간취업알선업체에 의뢰하고 비용을 정부가 지원한다	14	6.8
독자적으로 구인하고, 비용을 정부가 지원한다	74	35.7
독자적으로 구인하고 지원은 필요없다	1	0.5
합계	207	100

제 5 장 직장순환제 도입을 위한 제도정비방안

지금까지 살펴본 직장순환제의 개요, 유럽 사례 및 국내 관련제도의 실태를 토대로 하여 이 장에서는 직장순환제가 우리나라에서도 효과적으로 도입될 수 있는 제도적 기반을 정비하는 방안을 모색하고자 한다. 제도적 정비에는 제4장에서 살펴본 기존 관련 제도의 보완 및 확충과 구비되어 있지 않은 제도들을 새롭게 도입하는 것을 포함하는데, 앞의 장들에서와 같이 (훈련)휴가제도, 재정지원제도 및 고용지원서비스제도의 영역에서 이 두 측면을 함께 고려해 보하고자 한다.

다만 미리 언급하고자 하는 것은 이렇게 제도적 여건들만 정비한다고 해서 직장순환제가 활발하게 작동하는 것은 아닐 것이라는 점이다. 제2장에서 살펴본 제도적 요건 이외의 직장순환제의 성공요건들에 비추어 본다면, 제도가 잘 구비되어 있더라도 경기상황에 따라 그 활용도가 달라질 수도 있고, 기타 다양한 요인들에 의해 재직근로자나 실업자의 참여 동기도 달라질 수 있다. 그러나 그러한 다양한 상황이나 요인들은 아직 직장순환제가 본격적으로 도입되지 않은 상황에서 미리 파악할 수 있는 성질의 것이 아니다. 따라서 본 연구에서는 그 도입을 위해 우선 제도적 측면에 초점을 맞추고자 하는 것이다.

제1절 (훈련)휴가 제도 - 훈련휴가권 도입

직장순환제의 출발은 재직근로자의 훈련이나 육아휴직 등으로 인해 공석(空席)이 발생하는 것이다. 이와 관련해서는, 제4장에서 본 바와 같이, 이미 우리나라에도 유급휴가훈련, 산전후휴가, 육아휴직 등 해당 제도들이 구비되어 있다. 이 가운데 산전후휴가와 육아휴직은 권리로서 보장되어 있고, 그 활용도 점차 증가하고 있는 데 반해, 유급휴가훈련은 그 활용도도 극히 저조하지만, 추세적으로도 정체되어 있다. 그 원인은 다양하지만(조경원·김철희, 2006), 그 가운데 하나가 유급휴가훈련이 사업주 지원 훈련이기 때문에 훈련실시 자체를 사업주가 결정하고, 그 경우 주로 기업내 소수의 핵심인력에게만 기회가 주어지고 있다는 것이다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 근로자 개인의 독자적 훈련에 대한 지원이 필요한데, 현행 고용보험법상 근로자 개인훈련 지원제도인 수강장려금제도나 근로자학자금대부제도는 근무시간 이외에 별도의 훈련시간을 확보하기가 어렵기 때문에 그 활용 또한 저조한 실정이다. 이 훈련시간 문제는 유급휴가훈련이 저조한 또 하나의 원인이기도 하다(조경원·김철희, 2006). 따라서 근로자 개인이 훈련을 위해 유급으로 휴가를 사용할 수 있는 권리, 즉 훈련휴가권(right to training leave)을 부여하는 것이 매우 중요한 과제로 제기된다.⁵⁹⁾

물론 이것은 사업주들에게는 일정정도 부담이 될 수도 있지만, 장기적으로는 근로자의 숙련향상을 통해 생산성 증대에 기여할 것이다. 그렇다고 단기적인 부담을 도외시할 수는 없기 때문에 모든 근로자에게 훈련휴가권을 부여하는 것은 힘들 것이며, 일정한 요건을 갖춘 근로자에 한해 적용할 필요가 있을 것이다.⁶⁰⁾

59) 이 훈련휴가권은 프랑스를 필두로 하여 북유럽 국가 등 몇몇 OECD 국가들에 도입되어 있는데, 세부적인 내용은 나라마다 다양하다. OECD(2005) 참조.

60) 조경원·김철희(2006)는 10년 이상 장기근속자에게 근무일수의 10%(약 30일)에 해당하는 기간 동안 유급휴가훈련에 대한 권리를 부여할 것을 제안하고 있는데, 구체적인 요건과 기간에 대해서는 추가적인 검토가 필요할 것이다.

제2절 재정지원의 확대

위의 각 (훈련)휴가제도에 대해서는 현재도 일정정도의 재정지원이 이루어지고 있음을 제4장에서 살펴보았다. 그러나 그 재정지원에 대한 만족도는 그리 높지 않은 것이 현실이다. 따라서 각 (훈련)휴가제도에 대한 재정지원을 확대할 경우 그 활용이 증대되는 것은 사실이었지만, 각각의 제도는 고유의 목적과 배경이 있는 만큼 여기서 일률적으로 논의하는 것은 매우 어렵다. 따라서 여기서는 현재 직장순환제와 직접 관련이 있는 유일한 재정지원방안인 대체인력채용장려금과 아직 구비되어 있지 않은 대체근로자의 사전훈련비용 지원에 대해서만 논의하고자 한다. 그런데 관련 제도 모두가 고용보험에 의해 운용되고 있기 때문에 이렇게 지원되는 재정의 재원은 고용보험에서 조달되는 것이 합당하다는 점을 첨언해 둔다.

1. 대체인력채용장려금의 대상 확대

현재 대체인력채용장려금은 육아휴직에 따르는 대체인력 활용에 대해서만 지원되고 있다. 그러나 직장순환제의 본래 취지가 재직근로자의 향상훈련을 촉진하기 위한 것이니 만큼, 유급휴가훈련이나 기타 정부의 지원을 받지 않더라도 기업이 자체적으로 실시하는 장기 교육훈련시 대체인력을 활용할 경우에도 대체인력채용장려금을 지원할 필요가 있다. 아울러 산전후휴가도 육아휴직에 비해서는 짧지만 3개월 이상의 장기간 업무공백을 초래하고, 또한 육아휴직에 비해 더욱 많은 인원이 활용하고 있기 때문에, 대체인력 채용의 활성화를 위해서는 산전후휴가에 대한 대체인력 활용도 대체인력채용장려금 지원대상에 포함시켜야 할 것이다. 이렇게 대체인력채용장려금의 대상을 확대할 경우 관련된 (훈련)휴가들이 더욱 많이 활용될 가능성은 커질 것이다.

2. 대체인력채용장려금의 지원금액 확대

한편 현재 대체인력채용장려금의 액수는 월 30만원(대기업 20만원)인데, 이에 대한 활용기업들의 만족도는 낮은 편이며, 사업주들은 향후 대체인력 임금의 평균 80% 정도를 지원해 주기를 희망하고 있다. 물론 정책대상들의 희망대로만 제도를 설계할 수는 없는 것이라 하더라도, 지원금액이 너무 적을 경우 제도의 실효성이 반감될 우려가 있다. 또한 지원금액이 적을 경우 대체근로자에 대한 임금수준이 낮아질 우려도 있다.

따라서 지원금액의 상향조정은 반드시 필요하다고 할 수 있는데, 이에 관한 외국사례를 보면 공적 지원액이 거의 임금수준과 유사하다고 할 수 있다. 물론 덴마크의 경우에는 대체인력의 임금은 기업이 지급하고 고용사무소는 훈련을 받는 재직근로자의 생계비로 교육훈련수당을 지원하는데, 그 액수는 실업수당과 동일하여 근로자 임금의 90%에 해당한다.⁶¹⁾ 반면 독일은 대체인력의 임금을 지원하는데, 지원금액은 대체근로자 임금의 50~100%에 달한다. 이러한 외국사례가 우리나라에 그대로 적용될 수는 없겠지만, 제도의 원활한 작동을 위해 높은 지원금액은 필수요소라는 점을 알 수 있다.

그렇다고 여기서 지원금액을 명시할 수는 없지만, 이와 관련하여 참고가 될 만한 하나의 제도는 노동부가 실시하는 청소년직장체험프로그램이다(노동부, 2005c). 이 프로그램은 미취업 청소년을 인턴으로 채용하여 현장연수 기회를 제공하는 대상기관에게 1인당 월 60만원씩 연수 6개월을 지원하고, 연수 후 15일 이내 정규직으로 채용시 3개월간 추가로 지원하는 취업지원제(인턴제)와 미취업 청소년을 연수생으로 선발하여 직장체험 기회를 제공 하는 경우 연수 기간 동안 연수생에게 1인당 월 30만원씩의 연수수당(교통비·중식비)을 최대 6개월 한도로 지원하는 연수지원제로 구성되어 있다. 여기서 인턴의 경우도 직장순환제와 마찬가지로 한시적 현장훈련이라고 할 수 있는데, 인턴의 급여가 통상임금 60만원 이상, 최저임금 이상인 조건에서 해당기관이 월 60만원을 지

61) 덴마크의 법적 실업수당은 직전 임금의 90%이지만, 일일 상한액이 있어 고소득자의 경우 훨씬 낮은 실업수당을 받는다. 평균적으로는 65%에 달한다.

원받는 사실을 감안할 때, 이 금액이 직장순환제 지원금액 결정에 하나의 참고가 될 수 있을 것이다. 아울러 대체근로자의 정규직 취업을 장려하기 위하여 인턴제와 마찬가지로 대체근로자를 정규직으로 채용할 경우 추가로 지원하는 것도 필요할 것이다.

그런데 금액이 어느 수준이든 이렇게 정액으로 지원할 경우 기업별로 대체근로자의 임금수준이 다를 것이기 때문에 수혜의 정도도 달라질 수밖에 없다. 따라서, 유럽사례에서 보듯이, 원칙적으로 보아 대체근로자 임금 대비 정률로 지원하는 것이 타당하다. 그러나 정률로 지원할 경우 지원금을 많이 받기 위해 허위 고용계약서를 작성할 유인이 발생하며, 그 확인을 위해 행정비용이 많이 들 수도 있다. 또한 대체근로자의 임금이 높은 대규모기업이 중소기업에 비해 더 많은 지원을 받게 되어, 인력대체의 필요성이 더욱 큰 중소기업이 상대적으로 과소지원될 것이다. 이런 문제점들을 해소하기 위해서는 정액지원방식이 정률지원방식보다 더 효과적일 수 있을 것이다.

그런데 많은 노동시장 대책들은 정액지원방식이 중소기업에 상대적으로 유리함에도 불구하고 중소기업에 지원하는 절대금액(또는 기간)을 많이 책정하고 있다. 이는 열악한 중소기업의 현실을 감안하여 더 많은 유인을 제공하는 것인데, 이러한 측면은 직장순환제에도 적용될 필요가 있으며, 따라서 현행 대체인력채용장려금의 중소기업/대기업 차등지원방식은 그 대상이 직업훈련과 산전후휴가로 확대되더라도 유지되어야 할 것이다.

한편, 대체인력채용장려금을 지원할 경우 몇 가지 부대조건이 필요하다고 생각된다. 첫째는 대체근로자의 임금, 근로시간, 사회보험 등 근로조건이 대체되는 정규직과 동일해야 한다는 것이다. 이것은 비록 한시적이지만 열악한 일자리가 확산되는 것을 방지할 뿐 아니라 구직자들의 대체근로 의욕을 고취시키기 위해서도 필요하다. 또 하나 실업자의 대체근로를 촉진할 수 있는 방안은 구직급여 수급기간 중에 있는 수급자격자가 대체근로를 할 경우⁶²⁾ 대체근로 이후에 즉시 다시 실업상태가 되더라도 나머지 구직급여 수급기간동안은 구직

62) 물론 구직급여 수급기간 중에 6월 이상 계속 고용될 것이 확실하다고 인정되는 직업에 취직한 경우에는 조기취업수당을 지급한다(고용보험법 제50조).

급여를 계속하여 지급하도록 하는 것이다. 이를 통해 정규직 재취업이 확실히 보장되지 않은 상황에서 대체근로 이후의 실업상태에 대한 불안을 다소 완화시켜 줄 수 있을 것이다.

3. 대체근로자의 사전훈련비용 지원제도 도입

마지막으로 대체근로에 앞서 대체근로자의 사전훈련이 필요할 경우 실업자 훈련지원에 준하여 훈련비용 등도 지원해야 할 것이다. 물론 현재에도 실업자 훈련에 대해 고용보험에서든 일반(또는 특별)회계에서든 재정지원을 하고 있지만, 직장순환제를 통해 대체인력으로 선정된 경우에는 별도의 규정을 통해 이들에 대한 지원을 실시하는 것이 효율적일 것이다. 이때 사전훈련의 실시기관(기업내 현장훈련 또는 외부 훈련기관)과 실업자의 상태(구직급여 수급 여부 등)에 따라 훈련비용과 훈련수당을 적절하게 책정해야 할 것이다.

제3절 고용지원서비스의 강화

마지막으로 직장순환 프로젝트의 관리와 관련된 고용지원서비스제도를 강화하는 방안에 대해 살펴보고자 한다. 그것을 위해서는 현재 매우 취약한 고용지원센터의 역할 강화와 막 시작한 대체인력 네트워크의 확대, 그리고 향후 프로젝트 관리의 민간위탁 등이 필요할 것이다.

1. 고용지원센터의 역할 강화

민간 고용지원서비스기관들이 영세한데다가 단순한 직업소개업무에만 집중하고 있는 현실에서 기업지원, 구직자 상담, 직업훈련 지원, 각종 재정지원 등을 종합적으로 수행하고 있는 고용지원센터는 직장순환제의 원활한 실시를 위

해 중요한 역할을 수행할 수 있다. 그러나, 앞에서 보았듯이, 현재의 고용지원 센터는 인력이 매우 부족하고 전문성도 낮아 상담이 매우 피상적이며, 따라서 기업의 직업훈련 요구를 확인하거나 생성시키는 역할은 거의 불가능하다. 따라서 고용지원센터가 직장순환 프로젝트를 주도적으로 관리하기 위해서는 향후 인력의 대폭적인 확충과 조직의 확대(특히 기업지원조직), 그리고 상담의 내실화가 필요하다. 그러나 이것은 당장 이루어지기 힘든 장기적 과제라고 할 때, 현재 상태에서라도 직장순환제를 위해 고용지원센터의 역할을 강화할 방안을 찾아야 한다.

그 중의 하나는 독일에서와 같이 고용지원센터 내에 직장순환제 담당자를 지명하여 직장순환 프로젝트의 관리를 전담하게 하는 것이다(물론 사정에 따라 다른 업무를 병행할 수도 있을 것이다). 이 담당자는 센터 내 특정 부서의 업무를 넘어서 재직근로자의 훈련 소개, 대체근로자의 모집, 재정지원방안 마련, 관련 네트워크 구성, 제도 홍보 등을 종합적으로 수행하여야 한다. 또는, 후술하듯이, 외부의 사업시행자에게 직장순환 프로젝트의 관리를 위탁할 경우 해당사업자와의 계약업무를 담당해야 한다.

또 한 가지 직장순환제와 관련하여 고용지원센터의 역할을 강화할 수 있는 방안은 고용지원센터가 운영하고 있는 지역고용대책추진협의회의 활동을 더욱 내실있게 하는 것이다. 예를 들면, 이 협의회 내에 직장순환제 분과를 설치하여 그와 관련된 지역내 정보를 수집하고 밀도있는 토론을 통해 직장순환 프로젝트를 활성화하는 방안을 찾고, 특정 프로젝트에 대한 관리자를 선정할 수도 있을 것이다.

2. 대체인력 네트워크 확대

2006년 10월 현재 시범실시에 들어간 대체인력 네트워크 구축사업은 대체인력 풀을 구축하는 것이니 만큼 직장순환제 실시에도 절대적으로 필요한 토대이다. 그런데 현재는 산전후휴가와 육아휴직에 따르는 대체인력만을 목표로 하여 여성만을 대상으로 네트워크를 구축하고 있다. 따라서 직업훈련을 포함하여 직

장순환제의 본격적인 실시를 위해서는 남성까지 포함하여 전체 구직자를 대상으로 하는 대체인력 네트워크로 확대할 필요가 있다.

3. 프로젝트 관리의 민간위탁

앞에서 직장순환제 프로젝트는 그 관리가 핵심적인 요인이라고 강조했는데, 현재의 고용지원센터는 그 역할을 강화하더라도 인력여건상 혼자서 모든 직장순환 프로젝트를 관리하는 데 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 프로젝트의 관리를 공공이든 민간이든 제3의 고용촉진기관에 위탁할 필요가 있다. 예를 들면, 업종별 협회, 지역 상공회의소, 지자체가 지원하는 각종 고용촉진기관(예컨대 여성발전센터 등), 노사공동재취업센터, 폴리텍대학, 민간 훈련기관(직업전문학교 등), (대규모)민간취업알선기관, 컨설팅 업체 등 다양한 기관들이 그러한 역할을 수행할 수 있을 것이다. 이러한 프로젝트 관리의 민간위탁은 고용지원센터의 인력부족문제를 완화시킬 수도 있다.

고용지원센터는 기업과 실업자는 물론 이들 기관을 대상으로 직장순환제에 대한 홍보를 강화하고, 이들 기관이 직장순환 프로젝트를 생성하여 사업을 신청할 경우 타당성을 검토하여 지원을 하되, 재직 및 대체근로자의 훈련비용과 대체근로자의 임금에 대한 지원금 뿐 아니라 프로젝트 관리비용(근로자 모집비용, 담당자 인건비 등)도 함께 지원해야 할 것이다. 물론 사후적으로 이들 기관의 사업실적에 대한 평가도 실시하여 프로젝트 관리를 지속적으로 개선할 필요도 있다.

그런데 이때 주의할 것은 제3의 사업시행자들이 대체근로자 모집을 수월하게 하기 위하여 파견업체를 통해 파견근로자를 모집하려는 유인을 가질 수 있다. 그런데 근로자파견의 경우 파견업체의 수익으로 인해 파견근로자의 임금이 저하되기 때문에 대체근로의 질이 저하될 수도 있다. 따라서 파견업체를 통한 대체근로자 모집을 가급적 자제하도록 유도하고, 불가피할 경우에는 별도의 지원조건을 부과할 필요가 있다.

끝으로, 독일의 직장순환제협회(Bundesverband Jobrotation e.V.)와 같이,

기업 또는 직장순환 프로젝트 사업시행자들이 상호 경험을 교류하고 발전방안을 모색하는 별도의 조직을 결성하도록 권고하고 그 활동에 대해 지원하는 방안도 고려해 볼만 하다.

SUMMARY

A Study on the Introduction of Jobrotation

Jeong, Weon-Ho & Kim, Ahn-Kook

1. Overview

This Study aims at understanding the "Jobrotation" as one of vocational training systems that has spreaded in Europe since the nineties, and taking measures to introduce it in Korea. Jobrotation means that while employees get trained outside their firm unemployed workers work temporarily in the firm as substitutes for the training employees. Through Jobrotation, employers can expect the improvement of productivity, employees can expect to upgrade their skills, and unemployed workers can obtain the better opportunities of employment as regular employees through job experiences.

For this purpose we understand the features of Jobrotation at first, and then study the cases of Denmark and Germany. Successively we examine the Korean institutions that relate to Jobrotation and the employers' inclination to Jobrotation, and finally suggest some institutional changes.

2. Features of Jobrotation

As above mentioned, the principle of Jobrotation is the rotation of

employees' training and unemployed workers' substitutional work. Because through this rotation three participants, i.e. employers, employees and unemployed workers all get their own advantages(see above), Jobrotation can be characterized as a "win-win-win triangle".

According to the form of substitution of employees and unemployed workers there are several types of Jobrotation such as one-to-one substitution, multiple substitution, part-time substitution and group substitution etc. Therefore the process of a Jobrotation project is very complex, so it is very important that the process of a Jobrotation project should be well managed by a project-manager. Furthermore, concerned institutions especially their financial support system should be well structured, and close networks between firms, Public Employment Services, training institutions, and other regional stake-holders should be established.

3. European cases

Jobrotation was designed first at the end of the eighties in Denmark and has spreaded in Europe since the nineties. Among european countries Jobrotation is most activated in Denmark and next in Germany.

In Denmark the labor market reform 1994 led an rapid activation of Jobrotation through the introduction of three leave systems such as training leave, maternity leave and sabbatical. Thereafter in the middle of the nineties the number of participants in Jobrotation grew considerably, but since then it has reduced slightly, because the number of the unemployed that could be substituted reduced. Although the leave system and the financial support system for Jobrotation are better established in Denmark than any other european countries.

In Germany Jobrotation had been introduced in 1996, but was not activated until substitutes workers' wage is supported to employers by the Federal Employment Agency since 2002. However the number of participants in Jobrotation is not so much, because there is not training leave in Germany. The Employment Offices are also not so active for Jobrotation, because Jobrotation has not so great effect on the reduction of the unemployed. But private project coordinators such as firms, training institutions, academic institutions etc. are very active, so that there is a nation-wide association for Jobrotation(Bundesverband Jobrotation) that is composed of them.

4. Korean institutions for Jobrotation

In Korea as the institutions concerned with Jobrotation there are paid leave training, maternity leave and wage support to substituted workers for female workers under maternity leave that are financially supported by the Employment Insurance. But the institutions are not so much utilized, because the amount of the support is very small. The function of Public Employment Services that should manage Jobrotation projects is also very weak, because the number of personnel of PESs is not sufficient for the management.

On the other hand, according to an survey employers are positive for the introduction of Jobrotation.

5. Policy suggestion

In order to activate Jobrotation in Korea first of all the right to training leave should be given to workers so as to have time to participate in

vocational training.

Secondly, wage support to substituted workers should be given to substituted workers for training employees as well as for female workers under maternity leave. Furthermore the amount of the support should be raised too.

Thirdly, personnel of PESs should be supplemented in order to facilitate project management. Otherwise PESs should consign project management to private coordinators and support them.

<부 록>

<부록 1> 고용지원센터별 업무현황

<부록 2> 대체인력 지원제도 도입을 위한 실태조사

<부록 1> 고용지원센터별 업무현황

<부표 1> 지방노동청 종합센터에서 수행하는 업무

구 분		주 요 내 용
기획총괄과	운영지원팀	센터 인사·예산·교육·홍보 지원 센터·직원 평가 및 성과향상 지원
	지역협력팀	지자체, 산하단체 및 유관기관 협력사업 총괄 사회적 일자리 사업 운영 지방고용심의회 및 실무위원회 운영 지원 지역 노동시장 분석 직업안정법 집행
취업지원과	취업지원 1팀	수급자 취업지원, 실업안정 및 실업급여 지급
	취업지원 2팀	고령자, 장애인, 여성가장, 자활대상자 등 취약계층 및 일반 구직자 취업지원
	직업진로 지도팀	청소년 직업진로 지도 및 취업지원 청소년 직장체험 프로그램 운영 성취, 희망, CAP 등 집단 상담프로그램 운영
기업지원과	기업지원팀	종합컨설팅, 채용대행 서비스 고용안정사업 지원금·장려금 일자리 개척
	외국인력팀	고용허가제 운영
	고용보험팀	실업급여 수급자격 판정, 부정수급 조사 고용보험 피보험자격 관리 모성 보호 사업 집행
직업능력 개발과	직업능력개발팀	직업훈련 과정 및 시설 인·지정, 관리 감독 재직자·실업자 등 각종 직업훈련 지원

자료: 노동부(2006b)

<부표 2> 일부¹⁾ 지방노동지청 종합센터에서 수행하는 업무

구 분	주 요 내 용
기획총괄과	운영지원팀 센터 인사·예산·교육·홍보 지원 지자체, 산하단체 및 유관기관 협력사업 총괄 사회적 일자리 사업 운영 지방고용심의회 및 실무위원회 운영 지원 직업안정법 집행
	직업능력 개발팀 직업훈련 과정 및 시설 인·지정, 관리 감독 재직자·실업자 등 각종 직업훈련 지원
취업지원과	취업지원 1팀 수급자 취업지원, 실업안정 및 실업급여 지급
	취업지원 2팀 고령자, 장애인, 여성가장, 자활대상자 등 취약계층 및 일반 구직자 취업지원
	직업진로 지도팀 청소년 직업진로 지도 및 취업지원 청소년 직장체험프로그램 운영 성취, 희망, CAP 등 집단상담프로그램 운영
기업지원과	기업지원팀 종합컨설팅, 채용대행 서비스 고용안정사업 지원금·장려금 일자리 개척
	고용보험팀 실업급여 수급자격 판정, 부정수급 조사 고용보험 피보험자격 관리 모성보호사업 집행
	외국인력팀 고용허가제 운영

자료: 노동부(2006b)

주: 1) 서울강남, 서울동부, 서울서부, 서울남부, 서울북부, 서울관악, 부산동래, 부산북부, 창원, 울산, 대구북부, 인천북부, 수원, 안양, 성남, 전주, 청주

<부표 3> 일부¹⁾ 지방노동지청 종합센터에서 수행하는 업무

구 분	주 요 내 용	
기획총괄과	운영지원팀	센터 인사·예산·교육·홍보 지자체, 산하단체 및 유관기관 협력사업 총괄 사회적 일자리 사업 운영 지방고용심의회 및 실무위원회 운영 지원 직업안정법 집행
	직업능력 개발팀	직업훈련 과정 및 시설 인·지정, 관리감독 재직자·실업자 등 각종 직업훈련 지원
	기업지원팀	종합 컨설팅, 채용대행 서비스 고용안정사업 지원금·장려금 일자리 개척
	외국인력팀	고용허가제 운영
취업지원과	취업지원 1팀	수급자 취업지원, 실업안정 및 실업급여 지급
	취업지원 2팀	고령자, 장애인, 여성가장, 자활대상자 등 취약계층 및 일반 구직자 취업지원
	직업진로 지도팀	청소년 직업진로 지도 및 취업지원 청소년 직장체험 프로그램 운영 성취, 희망, CAP 등 집단 상담프로그램 운영
	고용보험팀	실업급여 수급자격 판정, 부정수급 조사 고용보험 피보험자격 관리 모성보호사업 운영

자료: 노동부(2006b)

주: 1) 의정부, 부천, 천안.

<부표 4> 일부¹⁾ 지방노동지청 종합센터에서 수행하는 업무

구 분	주 요 내 용
기획총괄팀	센터 인사·예산·교육·홍보 지자체, 산하단체 및 유관기관 협력사업 총괄 사회적 일자리 사업 운영 지방고용심의회 및 실무위원회 운영 지원 직업훈련 과정 및 시설 인·지정, 관리감독 재직자·실업자 등 각종 직업훈련 지원 직업안정법 집행
취업지원팀	수급자 취업지원, 실업안정 및 실업급여 지급 고령자, 장애인, 여성가장, 자활대상자 등 취약계층 및 일반 구직자 취업지원 청소년 직장체험 프로그램 운영 청소년 직업진로 지도 및 취업지원 성취, 희망, CAP 등 집단 상담프로그램 운영
기업지원팀	종합 컨설팅, 채용대행 서비스 고용안정사업 지원금·장려금 일자리 개척 실업급여 수급자격 판정, 부정수급 조사 고용보험 피보험자격 관리 모성보호사업 운영 고용허가제 운영

자료: 노동부(2006b)

주: 1) 춘천, 강릉, 원주, 양산, 진주, 통영, 포항, 구미, 평택, 안산, 익산, 군산, 목포, 순천, 충주, 보령

<부표 5> 일부¹⁾ 지방노동지청 종합센터 및 일반센터에서 수행하는 업무

구 분	주 요 내 용
운영지원팀	센터 인사·예산·교육·홍보 지자체, 산하단체 및 유관기관 협력사업 총괄 종합 컨설팅, 채용대행 서비스 일자리 개척 고용허가제 운영 직업안정법 집행 직업훈련 지원(종합센터에 한함)
취업지원팀	수급자 취업지원, 실업안정 및 실업급여 지급 고령자, 장애인, 여성가장, 자활대상자 등 취약계층 및 일반 구직자 취업지원 청소년 직업진로 지도 및 취업지원 실업급여 수급자격 판정, 부정수급 조사 고용보험 피보험자격 관리

자료: 노동부(2006b)

주: 1) 태백, 영월, 안동, 영주.

<부록 2> 대체인력 지원제도 도입을 위한 실태조사

안녕하십니까?

한국직업능력개발원은 인적자원정책과 국민의 평생 직업능력개발을 위해 1997년 설립된 정부출연연구기관이며, 직업교육훈련과 인적자원에 대한 정책연구 및 인프라 연구를 수행하고 있습니다.

본 조사는 기업들의 근로자 직업능력개발에 있어 가장 큰 애로사항으로 지적되는 ‘업무공백 및 생산차질’ 문제를 해소하기 위하여 대체인력 활용을 지원하는 제도를 도입하려는 목적으로 수행되고 있습니다.

귀하께서 응답하신 내용은 귀중한 정책 자료로 활용되오니 바쁘시더라도 솔직하게 답변해 주시면 감사하겠습니다. 또한 귀하의 응답내용은 통계법 제13조와 제14조에 의거하여 통계처리에만 사용되며 조사 이외의 목적으로는 절대 사용되지 않음을 약속드립니다.

2006년 8월 한국직업능력개발원 원장 김 장 호

연구책임자 : 정원호 (한국직업능력개발원 부연구위원;
전화 02-3485-5126)

공동연구자 : 김안국 (한국직업능력개발원 부연구위원;
전화 02-3485-5267)

조사대행기관 : (주)코리아데이타네트워크

담당 연구원 : 박 경 순 (전화 : 02-548-5141)

기업명			
전화 번호		응답자 성명	
담당 부서		직 위	
고용보험 가입 년도	년		

※ 귀사의 종업원 수는 몇 명입니까? (2005년 말 기준)

합계		명
성별	남자	명
	여자	명
고용 유형별	정규직	명
	비정규직	명

※ 먼저 유급휴가훈련에 대해 질문드리겠습니다.

유급휴가훈련(고용보험법 제22조 등)

○ 지원대상

- 우선지원대상기업 또는 상시근로자 150인 미만인 중소기업 : 재직 근로자를 대상으로 7일 이상의 유급휴가를 부여하여 30시간 이상의 훈련을 실시한 사업주
- 기타기업 : 1년 이상 재직한 근로자를 대상으로 30일 이상의 유급휴가를 부여하여 120시간 이상의 훈련을 실시한 사업주

○ 지원내용

- 훈련비용 : 훈련직종에 따라 고시된 훈련비용의 80%~100%
- 임금 : * 우선지원대상기업 : 최저임금의 150%
- * 대기업 : 최저임금의 100%
- (※ 2006년 최저임금 : 시간급 3,100원, 2007년 최저임금 : 시간급 3,480원)

문1. 귀사는 2005년도에 유급휴가훈련을 실시하였습니까?

1. 실시 2. 미실시 ➡ 문 5로

문2. 귀사의 경우 2005년도 실시한 유급휴가훈련의 실시 인원과 1인당 평균기간은 얼마입니까?

1. 인원 (총 _____ 명) 2. 기간 1인당 평균 (_____ 주)

문3. 귀사가 유급휴가훈련을 실시하는 목적은 무엇입니까?

1. 근로자의 직무능력향상을 위해서 2. 근로자의 자격증 취득을 위해서
3. 정부의 지원이 있어서 4. 원활한 인사(승진) 및 고용 관리를 위해서
5. 근로자, 노조의 요구에 의하여 6. 기타 (_____)

문4. 유급휴가훈련 실시의 애로 사항은 무엇입니까?

1. 대체 인력을 구하기 힘들다 2. 비용 부담이 적지 않다
3. 정부의 지원이 부족하다 4. 적합한 교육훈련 프로그램이 부족하다
5. 기타 (_____)

문5. 귀사의 경우 2005년도 유급휴가훈련을 실시하지 않은 이유는 무엇입니까?

1. 제도를 모른다 2. 업무 공백 및 생산 손실이 크다
3. 대체인력을 구하기 어렵다 4. 적합한 교육훈련 프로그램이 없다
5. 교육훈련 효과가 크지 않다 6. 비용 부담이 적지 않다
7. 정부의 지원액수가 너무 적다 8. 기타 (_____)

※ 정부의 지원을 받지 않는 자체 교육훈련에 대해 질문드리겠습니다.

문6. 귀사는 정부의 지원을 받지 않는 자체 교육훈련 가운데 인력대체를 필요로 할 만큼의 장기 교육훈련을 실시하였습니까? (예 : 연수휴직, 국내외 교육연수(유학), 기술도입선 파견훈련 등)

1. 실시 2. 미실시 ➡ 문 8로

문7. 교육훈련의 종류, 인원, 기간은 어떻습니까?

- (2) 직종 보기 : 1. 관리직 2. 전문기술직 3. 사무직 4. 생산직
5. 서비스판매직

종류(1)	직종(2)	인원(3)	평균기간(4)
		명	주
		명	주
		명	주
		명	주
		명	주

※ 다음으로 산전후휴가에 대해 질문드리겠습니다.

산전후휴가(근로기준법 제72조, 남녀고용평등법 제18조, 고용보험법 제55조의7, 제55조의8, 고용보험법시행령 제68조의9) :

- 사용자는 임신 중의 여성에 대하여 산전후를 통하여 90일의 보호휴가(산후 45일 이상)를 주어야 하며, 최초 60일은 유급.
- 고용보험은 피보험자에게 휴가기간 동안 통상임금에 해당하는 산전후휴가급여를 지급하되, 월 상한액은 135만원이고, 하한액은 최저임금. (산전후휴가를 이유로 사용자로부터 받은 금품과 산전후휴가급여의 합계가 통상임금을 초과할 경우 초과액을 감액; 고용보험법시행령 제68조의 12)

문8. 귀사는 2005년도 산전후휴가를 실시하였습니까?

1. 실시 2. 미실시 ➡ 문11으로

문9. 귀사의 경우 2005년도 산전후휴가 실시 인원 및 평균 기간 얼마입니까?

1. 인원 _____ 명, 2. 기간 _____ 일

문10. 산전후휴가 실시의 애로사항은 무엇입니까?

1. 대체 인력을 구하기 힘들다
2. 비용 부담이 적지 않다
3. 휴가기간이 너무 길다
4. 휴가 실시후 근로자를 해고하기가 어렵다
5. 기타 ()

문11. 산전후휴가를 실시하지 않은 이유는 무엇입니까?

1. 출산 전에 해고를 하기 때문
2. 산전후휴가 대상자가 없어서
3. 기타 ()

※ 다음으로 육아휴직에 대해 질문드리겠습니다.

육아휴직(남녀고용평등법 제19조, 고용보험법 제55조의2, 고용보험법 제68조의3) :

- 사용자는 생후 3년 미만의 영유아를 가진 근로자가 신청할 경우 1년 이내의 육아휴직(산전후휴가기간 90일과의 중복기간 제외)을 허용하여야 함.
- 육아휴직기간이 30일 이상인 고용보험 피보험자에게 고용보험이 지원하는 육아휴직급여액은 월 40만원 (육아휴직을 이유로 사용자로부터 받은 금품과 육아휴직급여의 합계가 통상임금을 초과할 경우 초과액을 감액; 고용보험법시행령 제68조의 6)

육아휴직장려금(고용보험법시행령 제23조) : 육아휴직을 30일(산전후휴가기간 90일과의 중복기간 제외) 이상 부여하고 육아휴직이 종료된 후 30일 이상 그 근로자를 피보험자로 계속 고용하는 사업주에 대하여 육아휴직기간 동안 월 20만원의 육아휴직장려금을 지급.

문12. 귀사는 2005년도 또는 2006년 상반기에 육아휴직을 실시하였습니까?

1. 실시
2. 미실시 ➡ 문 16으로

문13. 육아휴직의 실시 인원 및 평균 기간 얼마입니까?

연도	인원	평균기간
2005년	명	개월
2006년 상반기	명	개월

문14. 육아휴직 실시의 애로사항은 무엇입니까?

1. 업무 공백 및 생산 손실이 크다
2. 대체 인력을 구하기 힘들다
3. 비용 부담이 크다
4. 휴직기간이 너무 길다
5. 휴직 실시 후 근로자를 해고하기가 어렵다
6. 기타 ()

문15. 귀사는 2005년도 또는 2006년 상반기에 육아휴직장려금 제도를 활용하였습니까?

1. 활용
2. 미활용 ➡ 문 15-2로

문15-1. 육아휴직장려금 제도의 지원(금액)에 대한 만족도는 어떻습니까?

1. 전혀 만족하지 않음
2. 별로 만족하지 않음
3. 보통
4. 만족함
5. 매우 만족함

문15-2. 육아휴직장려금 제도를 활용하지 않은 이유는 무엇입니까?

1. 제도를 몰라서
2. 육아휴직 종료 후 근로자를 해고하였기 때문
3. 지원금이 적어서
4. 기타()

문16. (육아휴직 미실시 기업) 육아휴직을 실시하지 않은 이유는 무엇입니까?

1. 제도를 몰라서
2. 육아휴직 이전에 해고를 하기 때문
3. 업무 공백 및 생산 손실이 커서
4. 대체인력을 구하기 어려워서
5. 다른 사람이 대신할 수 있는 일이 아니라서
6. 육아휴직 대상자가 없어서
7. 육아휴직 대상자는 있었으나 신청자가 없어서
8. 기타 ()

※ 대체인력 활용을 활성화하기 위한 제도의 도입방안에 대한 의견을 구하겠습니다.

문23. 만일 위에서 살펴본 훈련, 출산, 육아 등으로 인한 휴가나 휴직시 대체 인력을 활용하고, 이에 대해서 정부가 지원을 하는 제도를 시행한다면, 훈련이나 휴가·휴직을 확대 시행하고, 대체 인력을 활용할 의향이 있으십니까?

1. 적극적으로 활용할 것이다
2. 조금 활용할 것이다
3. 전혀 활용하지 않겠다 →문 25로

문24. 대체인력을 활용하기 위해 원하는 지원조건에 대해 말씀해 주시기 바랍니다.

문24-1. 지원금액 : 대체인력 임금의 (%))

문24-2. 지원기간

1. 훈련기간 또는 휴가·휴직기간만큼(대체인력의 사전훈련기간 포함)
2. 훈련기간 또는 휴가·휴직기간만큼(대체인력의 사전훈련기간 제외)
3. 훈련기간 또는 휴가·휴직기간의 (%),
4. 기타 (개월)

문24-3. 구인절차에 대한 지원은 다음 중 어떤 것이 가장 좋을 것 같습니까?

1. 고용안정센터가 구인을 책임진다(동일 기능을 가진 대체인력이 없을 경우 해당 기능에 대한 사전훈련 포함).
2. 대체인력의 기능을 점검하기 위하여 고용안정센터와 공동으로 구인과정에 참여한다.
3. 민간취업알선업체에 구인을 의뢰하고 그 비용을 정부가 지원한다.
4. 독자적으로 구인하고, 그 비용을 정부가 지원한다.
5. 기타 ()

문25. 이 제도를 활용하지 않겠다는 이유는 무엇입니까?

1. 대체되는 인력의 기능기술 수준에 대한 불신
2. 근로자 및 노조의 반대
3. 계약 종료 후 대체인력의 해고가 용이하지 않음
4. 대체 인력 활용이 필요 없는 사업체임
5. 다른 사람이 대체할 수 있는 일이 아님
6. 기타 ()

끝까지 설문에 응해 주셔서 감사합니다.

참고문헌

- 김승택·신현구(2004). 『공공·민간 직업안정기관 운영실태 및 개선과제』. 한국노동연구원.
- 김승택·노상현·신현구(2006). 『민간고용서비스 활성화 방안 연구』. 한국노동연구원.
- 노동부(2002). “직업소개등업무처리규정”(훈령 제554호).
- ___(2005a). “고용지원서비스 선진화 방안”.
- ___(2005b). 『고용보험 10년사』.
- ___(2005c). “『05년 청소년직장체험프로그램』 시행지침”.
- ___(2006a). 『2006년도 업무추진계획』.
- ___(2006b). 『고용지원센터 운영규정』.
- ___(2006c). 『대체인력 네트워크 구축방안』.
- 오영훈 외(2002). 『사업체 HRD 조사(2002)』. 한국직업능력개발원.
- 정원호(2004). 「독일 노동시장정책 이념의 전개와 함의」. 『사회경제평론』 제23호. 235-263.
- ___(2004). 『유럽의 유연안정성(flexicurity) 전략 연구』. 한국직업능력개발원.
- 정원호·김영중(2006). 『덴마크 고용안정 사례의 정책수용방안』. 한국직업능력개발원.
- 조경원·김철희(2006). 『유급휴가훈련제도 활성화 방안』. 한국직업능력개발원.
- 한국고용정보원. 『고용보험 DB』, 『HRD-Net』.
- 한국직업능력개발원(2006). 『인적자본기업패널조사』.
- Nationale Unterstutzungsstelle(NU) ADAPT & Jobrotation e.V.(2000). *Jobrotation in Deutschland - Eine bundesweite Auswertung.*
- Bundesverband Jobrotation(2005). *Handlungsempfehlungen JobRotation*

50+.

Cedefop(2002). *Jobrotation*. Panorama series.

European Commission(2005). *Employment in Europe*.

Guilloux, P.(2002). " 'Jobrotation' in France: a pioneering measure".

Cedefop. *Jobrotation*. 9-17.

Kruhøffer, J.(1999). "JOBROTATION IN DENMARK. status and problems". Schmid, G. & Schömann, K.(Hg./eds.). *Von Dänemark lernen (Learning from Denmark)*. WZB discussion paper FS I 99-201. 17-23.

_____, J.(2002). "*Jobrotation* : development and dissemination in Europe". Cedefop. *Jobrotation*. 19-31.

Lahtinen, K. K. & Lahtinen, P.(2001). *Job Rotation - European Modells*. Tampere.

Morall, R.(연도미상). *A Dummies Guide to Jobrotation*. Sapiens Academia.

Mørk, J.(2002). "A few Danish comments on the concept of Jobrotation". Cedefop. *Jobrotation*.

OECD(2002). *Education at a Glance*.

_____(2005). *Promoting Adult Learning*.

Oschmiansky, H.(2002). *Implementation von Jobrotation im Gesundheits- und Pflegebereich - ein dänisch-deutsch Vergleich*. WZB discussion paper FS I 02-205.

Oschmiansky, H., Schmid, G. & Uhrig, B.(2001). *Qualifikation und Beschäftigung : Jobrotation als Instrument der Weiterbildung und Integration von Arbeitslosen*. Friedrich-Ebert-Stiftung.

Roth, C., Maier, D. & Resch, A(2002). *Jobrotation : Begrenzte Varianz im mehrebenensystem der EU*. WIP Occasional Paper Nr.16 - 2002.

Rueth, M.(2002). Chancen und Grenzen von Jobrotation.

Schömann, K., Mytzeck, R. & Gülker, S.(1998). *Institutional and Financial*

- Framework for Job Rotation in nine European Countries*. WZB discussion paper. FS I 98-207.
- Siebert, R.(2001). "Jobrotation: Combining Skills Formation, Business Development and Active Labour Market Policy". Lahtinen, K. K. & Lahtinen, P.. *Job Rotation - European Modells*. 4-6.
- Sørensen, J. H.(2002). "Job-rotation schemes in Denmark: An active labour market policy instrument and its dependence on qualification strategies and economic situation of firms". Rouault, S., Oschmiansky, H. & Schömann, I.(Hg.). *Reacting in time to qualification needs: Towards a cooperative implementation?*. WZB discussion paper FS I 02-202. 38-56.
- Szwebs, W.(2004). *Jobrotation in Denmark and Europe*. EU-Jobrotation.
- Uhrig, B. & Gatzke, A.(2005). *Jobrotation - Qualitätskriterien für ein innovatives Instrument der Beschäftigungspolitik*. Bundesverband Jobrotation e.V.

■ 저자 약력

· 정원호

- 한국직업능력개발원 부연구위원

· 김안국

- 한국직업능력개발원 부연구위원

직장순환제 도입방안 연구

· 발행연월일	2006년 10월 30일 인쇄 2006년 10월 31일 발행
· 발행인	이원덕
· 발행처	한국직업능력개발원 135-949, 서울특별시 강남구 청담2동 15-1 홈페이지: http://www.krivet.re.kr 전화: (02)3485-5000, 5100 팩스: (02)3485-5200
· 인쇄처	한컴닷컴 (02)2264-7234
· 등록일자	1998년 6월 11일
· 등록번호	제16-1681호

©한국직업능력개발원

<정가 6,000원>