

# 일-학습 선순환체제의 도입을 위한 정책방안 연구

채창균·조희경·백원영·송선히·강일규

KOREA RESEARCH

INSTITUTE

FOR VOCATIONAL

EDUCATION & TRAINING

K R I V E T



## 머 리 말

우리나라의 경우 중고등교육기까지 다른 OECD 국가에 비해 높은 인적자본 수준을 유지하지만, 30대 이후가 되면 나이가 들어감에 따른 역량의 감퇴 속도가 급속하여 성인이 역량 수준이 OECD 평균수준을 오히려 하회한다. 향후 4차산업혁명과 고령화가 더 급속히 진행될 것을 감안하면, 성인 대상의 평생학습 활성화가 매우 시급한 국가적 과제인 것이다.

성인들의 평생학습 활성화와 더불어 청년 고용 문제 역시 우리 사회가 풀어야 할 중요한 난제 중의 하나이다. 청년인구의 감소가 자연스럽게 청년 고용 문제의 해결을 가져올 것이라는 기대는 지나치게 낙관적인 것이다. 설령 낙관적 기대가 실현될 수 있다고 하더라도 향후 몇 년은 청년들에게 매우 힘든 시기이다. 당장 몇 년 동안 청년 일자리를 늘리는 획기적 대책이 필요한 상황인 것이다.

이 연구에서는 평생학습의 활성화와 청년 고용 문제의 완화라는 두 마리 토끼를 잡는 혁신적 제도로써 ‘일-학습 선순환제’를 제안하고 있다. ‘일-학습 선순환제’는 재직자에게 비교적 장기의 숙련향상 기회를 부여하고, 재직자의 교육훈련기간 중 실업자가 그 자리에서 대체근무 하도록 함으로써(실업자에 대한 사전교육훈련도 필요), 대체근로자로서의 일 경험이 추후에 궁극적으로 고용으로 연결될 수 있도록 지원하는 시스템이다. 이러한 시스템은 덴마크나 핀란드와 같은 복지국가에서 활성화되어 있다. 이 연구는 어떻게 하면 우리 상황에 맞게 이 제도를 활성화시킬 수 있을 것인지에 대한 매우 구체적인 고민을 담고 있다.

이 연구는 한국직업능력개발원의 채창균 박사(1, 2장, 3장과 6장 일부)가 책임을 맡아 수행되었으며, 역시 한국직업능력개발원의 조희경(3장 일부, 4장), 백원영(5장), 송선혜(3장 일부), 강일규 박사(6장 일부)가 공동연구자로 참여하였다. 연구를 수행한 박사들의 노고를 치하하며 감사의 말씀을 드린다. 아무쪼록 본 연구가 한국적 현실에 맞는 ‘일-학습 선순환제’의 도입과 활성화에 큰 도움이 될 수 있기를 기대해본다.

끝으로 본 보고서에 제시된 정책대안이나 의견 등은 우리 원의 공식 의견이 아니며, 연구진의 개인 견해를 밝힌다.

2019년 12월

한국직업능력개발원  
원장 나 영 선

# 제목 차례

## 요 약

### 제1장 서론\_1

제1절 연구의 필요성과 목적 .....	3
제2절 주요 연구 내용과 연구방법 .....	7

### 제2장 일-학습 선순환제의 주요 내용과 이슈\_11

제1절 일-학습 선순환제의 내용 .....	13
제2절 일-학습 선순환제의 주요 이슈 .....	19

### 제3장 해외사례 분석\_27

제1절 덴마크 .....	29
제2절 핀란드 .....	49
제3절 시사점 .....	82

### 제4장 국내 유사 제도 검토\_89

제1절 고용보험법상의 유급휴가훈련제도 .....	92
제2절 중소기업 유급휴가훈련과 대체인력고용 지원사업 .....	94
제3절 ‘4차 평생교육진흥기본계획’에 따른 유급학습휴가제: 장기유급휴가훈련 .....	99

**제5장 일-학습 선순환제 도입 방안 마련을 위한 실태조사 \_111**

제1절 실태 조사 개요 ..... 113

제2절 조사 결과 ..... 117

제3절 소결 ..... 166

**제6장 일-학습 선순환제 도입 방안\_169**

제1절 유연한 제도 설계 ..... 171

제2절 근로자의 학습권 보장과 학습유형에 따른 차등 지원 .. 175

제3절 대체고용의 의무화 ..... 180

제4절 채용 조달 방안 등 기타 논의 ..... 186

**Summary\_193**

**참고문헌\_199**

**부록\_203**

본 저작물은 한국직업능력개발원에서 2019년도에 작성하여 제공한 ‘일-학습 선순환체제의 도입을 위한 정책방안 연구’(채창균)이며, 해당 저작물은 한국직업능력개발원 누리집(www.krivet.re.kr)에서 무료로 다운 받으실 수 있습니다.

## 표 차례

<표 3-1> 덴마크 근로자와 실업자의 급여표 .....	37
<표 3-2> 대규모의 대체근로자 채용단계 .....	45
<표 3-3> 소규모의 대체근로자 채용단계 .....	46
<표 3-4> 핀란드 일-학습 선순환제 비용 .....	60
<표 3-5> 일-학습 선순환제 보상금액 예시 .....	64
<표 3-6> 핀란드 일-학습 선순환제의 효과에 대한 보고서 요약 ...	74
<표 3-7> 90년대 중후반의 파트타임 임금보조 추진 실적 .....	76
<표 3-8> 성인교육수당 예시(2019년) .....	81
<표 4-1> 유급휴가훈련 활용 실적(2016년) .....	93
<표 4-2> 2018년 장기 유급휴가 훈련 현황 .....	100
<표 4-3> 2019년 장기 유급휴가 훈련 지원내역 .....	101
<표 5-1> 설문조사 대상 수 .....	114
<표 5-2> 실태조사 내용 .....	116
<표 5-3> 유급휴가훈련 정보 입수 경로(중복응답) .....	117
<표 5-4> 유급휴가훈련 실시 경험 여부 및 실시하지 않는 이유 (중복응답) .....	119
<표 5-5> 산전후휴가, 육아휴직, 교육(연수) 등의 휴가(휴직) 제도 실시 및 그에 따른 (대체)인력 채용 여부 .....	120
<표 5-6> 업무공백을 보완하기 위한 (대체)인력에게 맡긴 업무의 난이도 .....	121

<표 5-7> 대체인력 고용의 어려움(중복응답) .....	122
<표 5-8> 유급휴가훈련에 대한 기업의 평가 .....	123
<표 5-9> 다른 정부지원 재직자훈련과 비교한 유급휴가훈련의 평가 .....	124
<표 5-10> 일-학습 선순환제에 대한 기업의 참여 의사 및 노조가 느끼는 제도 도입의 필요성 .....	126
<표 5-11> 일-학습 선순환제 참여 여부에 따른 기업의 특성 .....	127
<표 5-12> 업종별 일-학습 선순환제 참여 및 도입이 필요한 이유 (중복응답) .....	129
<표 5-13> 업종별 일-학습 선순환제 참여 및 도입의 필요성이 없는 이유(중복응답) .....	131
<표 5-14> 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 훈련 대상자의 연령 및 학력 수준(중복응답) .....	133
<표 5-15> 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 훈련 대상자의 직종 수준(중복응답) .....	135
<표 5-16> 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 훈련 대상자의 직급 수준(중복응답) .....	137
<표 5-17> 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 적절한 훈련 기간 ·	139
<표 5-18> 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 주된 참여 대상 (중복 응답) .....	141
<표 5-19> 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 대상자 선정 방법 (중복 응답) .....	143
<표 5-20> 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 대상자의 숙련 수준 (중복 응답) .....	145

<표 5-21> 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 교육훈련기관 및 프로그램의 선택 범위 .....	147
<표 5-22> 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 예상되는 교육훈련 이수자의 인사상 변화(중복응답) .....	149
<표 5-23> 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 교육훈련 성과에 대한 바람직한 평가 방법(중복응답) .....	151
<표 5-24> 일-학습 선순환제 도입 시 대체인력 채용 및 활용의 애로사항(중복응답) .....	152
<표 5-25> 일-학습 선순환제 도입 시 훈련 종료 후 대체인력 채용 계획 .....	153
<표 5-26> 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 훈련 종료 후 대체인력 활용 방법(중복응답) .....	155
<표 5-27> 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 항목별 적절한 지원금 수준 .....	157
<표 5-28> 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 대체인력 고용을 위한 필요 지원 방안(중복응답) .....	159
<표 5-29> 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 적절한 교육훈련을 위한 필요 지원 방안(중복응답) .....	161
<표 5-30> 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 외부 전문기관의 컨설팅 필요 분야(중복응답) .....	163
<표 5-31> 일-학습 선순환제의 성공적 도입을 위한 조건(중복응답) ..	164
<표 5-32> 일-학습 선순환제의 성공적 도입을 위한 노조의 역할 (중복응답) .....	165
<표 6-1> 일-학습 선순환제의 설계 .....	189



## 그림 차례

[그림 1-1] 청년실업률 추이 .....	4
[그림 1-2] 연령별 역량수준 국제비교 .....	4
[그림 2-1] 일-학습 선순환제 개념도 .....	14
[그림 2-2] 여러 기업 동시 참여 일-학습 선순환제 .....	15
[그림 2-3] 다대일 일-학습 선순환제 .....	16
[그림 2-4] 일대다 일-학습 선순환제 .....	17
[그림 3-1] 덴마크의 유연안정성 모델 .....	30
[그림 3-2] 일자리 유입과 유출(Job inflows and outflows) .....	31
[그림 3-3] 실업자의 노동시장 이행 .....	32
[그림 3-4] 유럽 실업 기간 비교(1년 미만 및 1년 이상) .....	32
[그림 3-5] 국가별 노동시장정책 지출 비중 .....	34
[그림 3-6] 적극적 조치와 소극적 조치 비중 비교 .....	34
[그림 3-7] 핀란드의 재취업 비율 .....	52
[그림 3-8] 노동자 속성별 재취업 비율(2000~2008, 2009~2012) .....	53
[그림 3-9] 2016년 실업률을 고려한 GDP 중 적극적 노동시장에 대한 지출 .....	55
[그림 3-10] 공공고용서비스 상담원 수와 상담원당 실업자 수 .....	56
[그림 3-11] 소득연계 실업급여를 지급 받은 참여자 수 .....	63
[그림 3-12] 기본실업급여를 지급받은 참여자 수 .....	64

[그림 3-13] 성별에 따른 일-학습 선순환제 참여자 수 .....	66
[그림 3-14] 산업별 참여정도(2018년) .....	68
[그림 3-15] 실업자 직업별 참여비율(2018년) .....	70
[그림 5-1] 일-학습 선순환제 참여 및 도입이 필요한 이유 .....	128
[그림 5-2] 일-학습 선순환제 참여 및 도입의 필요성이 없는 이유 .....	130
[그림 5-3] 일-학습 선순환제 도입 시 훈련 대상자의 연령 및 학력 수준 .....	132
[그림 5-4] 일-학습 선순환제 도입 시 훈련 대상자의 직종 수준 .....	134
[그림 5-5] 일-학습 선순환제 도입 시 훈련 대상자의 직급 수준 .....	136
[그림 5-6] 일-학습 선순환제 도입 시 적절한 훈련 기간 .....	138
[그림 5-7] 일-학습 선순환제 도입 시 주된 참여 대상 .....	140
[그림 5-8] 일-학습 선순환제 도입 시 대상자 선정 방법 .....	142
[그림 5-9] 일-학습 선순환제 도입 시 대상자의 적절한 숙련 수준 .....	144
[그림 5-10] 일-학습 선순환제 도입 시 교육훈련기관 및 프로그램의 선택 범위 .....	146
[그림 5-11] 일-학습 선순환제 도입 시 예상되는 교육훈련 이수자의 인사상 변화 .....	148
[그림 5-12] 일-학습 선순환제 도입 시 예상되는 교육훈련 이수자의 인사상 변화 .....	150
[그림 5-13] 일-학습 선순환제 도입 시 훈련 종료 후 대체인력 활용 방법 .....	154
[그림 5-14] 일-학습 선순환제 도입 시 항목별 적절한 지원금 수준 .....	156

[그림 5-15] 일-학습 선순환제 도입 시 대체인력 고용을 위한 필요 지원 방안 .....	158
[그림 5-16] 일-학습 선순환제 도입 시 적절한 교육훈련을 위한 필요 지원 방안 .....	160
[그림 5-17] 일-학습 선순환제 도입 시 적절한 교육훈련을 위한 필요 지원 방안 .....	162
[그림 6-1] 15~29세 청년 취업자의 고용보험 가입률 .....	182
[그림 6-2] 청년(15~29세) 실업자 중 실업급여(실업부조 포함) 수급자 비율 .....	182



## 요 약

정책을 어떻게 설계하는가에 따라 평생학습 활성화와 청년 일자리 창출이라는 서로 관련성이 없어 보이는 두 가지 목표의 동시 달성도 가능하다. 덴마크에서는 오래전부터 JobRotation(재직자에게는 장기의 숙련향상 기회를 주고, 실업자에게는 재직자의 교육훈련기간 중 비게 된 일자리에서 대체 근무할 수 있는 기회를 줌으로써 향후 고용가능성이 제고되도록 지원하는 시스템)이라는 이름으로 평생학습 활성화와 일자리 창출이라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있었으며, 한때 유럽에서 큰 주목을 받을 정도로 그 성과도 적지 않았다.

이 연구에서는 일과 학습의 선순환체제인 JobRotation(이하에서는 일-학습 선순환제로 명명)이 활성화된 덴마크와 핀란드의 사례를 살펴보고, 국내 도입을 위한 시사점을 모색해 보았다. 또한 국내 유사 제도의 사례를 검토한 후, 왜 국내에서 활성화되지 못했는지, 어떻게 하면 활성화시킬 수 있을지 정리하였다. 나아가 기업과 노조 대상의 설문조사와 심층면담을 통해 일-학습 선순환제를 국내에 활성화시키기 위해 어떤 식의 제도 설계가 필요할 것인지 검토해보았다. 끝으로 이들 논의로부터 우리나라에 도입할 일-학습 선순환제의 구체적인 내용을 설계해보았다.

일-학습 선순환제가 활성화된 덴마크와 핀란드에 대한 사례 연구 결과 다음의 시사점을 얻을 수 있었다.

첫째, 일-학습 선순환제가 갖는 잠재력에 대한 적극적인 평가가 필요하다. 우리나라의 경우 양질의 재직자훈련과 실업자훈련이 이루어

지지 못하고 있으며, 청년고용 문제가 여전히 심각하다는 점에서 일-학습 선순환제를 도입해야 할 필요성이 큰 편이다. 또한 그런 만큼 일-학습 선순환제를 도입할 경우 그 효과가 상당할 것으로 기대할 수 있는 상황이다.

둘째, 우리나라와 덴마크, 핀란드의 노동시장, 복지제도 등 전반적 사회경제 시스템의 차이를 감안할 필요가 있다. 즉, 이들 나라 간의 상이한 경제적, 사회적, 역사적 맥락을 고려하는 창의적인 접근이 요구된다. 덴마크나 핀란드의 노동시장은 유연한 반면, 우리나라의 노동시장은 경직적이어서 기업이 자발적으로 정규직 고용을 늘리기가 쉽지 않은 상황이므로, 일-학습 선순환제 참여기업들이 대체근로자를 계속 고용하도록 유도하기 위한 추가적인 조치(노동시장의 경직성에 따른 비용을 상쇄할 수 있을 정도의 지원)가 있어야 할 것이다. 또한 우리의 경우에는 핀란드와 마찬가지로 대체고용의 의무화가 필요해 보인다. 대체고용의 의무화가 없다면 휴가자의 업무가 그대로 동료 근로자들에게 전가되고, 이런 관행은 휴가의 활성화를 저해하는 직장 분위기를 만들 우려가 있다. 높은 수준의 사회안전망으로 특징 지워지는 덴마크나 핀란드의 시스템에서는 일-학습 선순환제에 따른 재정 지출로 인한 정부의 추가적인 재정부담은 크지 않다. 실업급여 등으로 소극적으로 지출되던 재원을 보다 생산적이고 적극적으로 지출하는 의미가 강하다. 사회안전망이 취약한 우리나라에서는 일-학습 선순환제를 도입할 경우 재정 부담이 추가적으로 요구된다. 다만 효과가 없거나 떨어지는 유사 목적의 기존 사업들을 대체하는 식으로 일-학습 선순환제를 추진한다면, 당장의 추가 재정 소요는 별로 크지 않을 것이다. 또한 일-학습 선순환제에 대한 투자 확대의 경우 제도의

효과가 검증된 후에 추진하는 단계적 접근을 통한다면 재원 부담에 대한 우려를 최소화할 수 있을 것이다.

셋째, 일-학습 선순환제의 활성화를 위해서는 덴마크나 핀란드에서 볼 수 있듯이 교육훈련을 위한 휴가를 일정한 조건을 갖춘 근로자의 권리로서 보장하는 것이 반드시 필요하다. 교육훈련의 중요성이 아무리 강조되고 있음에도 불구하고 교육훈련의 성과를 단기간에 분명하게 확인하기가 어려운 것이 일반적인 현실이므로, 기업이 교육훈련에 두는 우선순위는 높지 않은 편인 반면, 근로자의 입장에서는 숙련수준이 곧 임금으로 연결될 수밖에 없음으로 교육훈련을 받아야 할 필요성은 매우 크기 때문이다. 그러나 동시에 근로자의 권리가 기업 경영의 어려움을 초래하지 않고, 오히려 기업의 발전(곧 근로자의 발전)으로 연결될 수 있도록 하려면 가능하다면 기업의 동의와 협조를 전제한 휴가 실시가 요구된다. 덴마크나 핀란드 모두 실제 휴가가 결정되는 과정에서는 어떤 형태로든 기업의 동의나 협조가 있어야 한다.

넷째, 덴마크와 핀란드 사례에 대한 검토로부터 제도의 활성화를 위해서는 다양한 가능성을 열어두는 유연한 접근이 필요함이 확인된다. 재직자의 경우 풀타임 휴가만이 아니라 ‘파트타임 근로 + 파트타임 휴가’ 가능성도 열어둘 필요가 있다. 또한 휴가 기간 중 교육훈련만이 아니라 다양한 활동(휴식, 여행, 취미활동, 가족 돌봄 등)도 할 수 있게 함으로써 재직자의 참여 여지를 확대해야 한다. 교육훈련도 회사와 합의된 교육훈련만이 아닌 다른 교육훈련까지 허용하는 식의 열린 접근에 대한 적극적인 검토가 있어야 한다. 최소기간만 충족된다면 휴가기간을 다양화하는 것도 필요하다. 장기휴가만을 고집할 경우 재직자의 참여가 떨어질 우려가 있다. 휴가자와 대체근로자를 다

대 1로 매칭시키는 식의 일-학습순환제도 가능하도록 열어둔다면, 장기휴가가 아니더라도 대체근로를 활성화시킬 수 있을 것이다. 대체고용의 경우 핀란드처럼 대체고용 자체만 의무화하고, 대체고용된 실업자가 어떤 일자리를 대체할 것인지는 기업의 자율적 판단에 맡기는 것도 좋을 것이다. 다만 이때 청년 고용 확대라는 정책적 목표에 부합하는 경우 정부 지원을 강화하는 식의 차별화된 지원은 필요할 수 있다.

다섯째, 다른 무엇보다 기업의 적극적인 참여가 제도 성공의 기본적인 전제조건이므로, 기업이 적극적으로 참여할 수 있도록 충실한 지원이 필요하다. 우리의 경우에도 제도 설계 시 이런 점들을 적절히 고려해야 할 것이다. 덴마크의 경우에는 기업에 대한 적극적인 지원이 이루어지고 있다. 핀란드에서는 기업에 대한 지원보다는 기업의 부담을 최소화하는 방향으로 정책이 추진되고 있다.

여섯째, 중소기업의 훈련 수요를 발굴하여 지원하는 외부전문기관의 역할도 매우 중요하다. 중소기업의 참여 활성화를 위해서는 제도를 설계한 후 중소기업이 자발적으로 참여하기를 기다리는 소극적 방식보다, 중소기업의 숙련 수요를 적극적으로 발굴하여 지원하는 적극적 방식이 요구되며, 이런 역할을 수행할 수 있는 외부전문기관이 중요한 것이다. 덴마크에서는 이런 역할을 지역 내의 잡센터가 수행하고 있다. 그 과정에서 지역 내 교육훈련기관도 적극적으로 참여하여 잡센터와 네트워크를 구축하고 있다.

일곱째, 적절한 교육프로그램이 공급될 수 있어야 일-학습 선순환제의 활성화를 기대할 수 있다. 덴마크나 핀란드 모두 공공의 감시, 감독 하에 있는 공적 성격의 교육훈련기관(주로 대학)이 적극적으로 참여하여 양질의 교육프로그램을 제공하고 있다. 우리의 경우에도 일-

학습 선순환제를 도입할 경우 어떻게 양질의 교육프로그램을 공급할 수 있을 것인지에 대한 고민이 있어야 한다. 현재와 같은 고용노동부 직업능력개발사업 수행 민간훈련기관 만으로는 양질의 교육훈련을 기대하기 어렵다. 어떻게 하면 이런 상황을 타개할 수 있을 것인지에 대한 깊은 고민이 요구된다.

국내 사례로는 먼저 「고용보험법」 제22조 및 「근로자직업능력개발법」 제24조에 규정된 유급휴가훈련의 활용 실태를 분석하였고, 고용노동부가 2009년과 2010년에 실시했던 중소기업 유급휴가훈련과 대체인력고용 지원 사업이 겨우 2년 시행 후에 폐지된 배경은 무엇인지, 또 사업의 활성화를 저해하는 요인이 있었다면 주로 어떤 것들인지 살펴보았다. 또한 최근 교육부가 ‘제4차 평생교육진흥기본계획(2018~2022)’을 통해 그간 유명무실화되어 있던 유급학습휴가제의 확산을 추진할 예정임을 밝혔는데(사업의 추진은 고용노동부가 담당), 그 내용과 추진 상황, 활성화의 장애 요인 등에 대해서도 파악해보았다. 국내 사례에 대한 분석 결과 얻을 수 있었던 시사점은 다음과 같다.

첫째, 유급휴가훈련이 제도화되어 있음에도 불구하고 활성화되고 있지 못한 이유는 근로자의 권리로서 유급휴가훈련권이 보장되어 있지 못하기 때문이다. 현재는 유급휴가훈련이 근로자의 권리라기보다는 사용자의 시혜로 인식되는 차원이어서, 아무래도 적극적인 활용이 이루어지고 있지 못한 것으로 판단된다.

둘째, 파트타임 유급휴가훈련의 도입을 검토해 볼 수 있을 것이다. 풀타임 유급휴가훈련 보다 파트타임 유급휴가훈련에 대해 중소기업이나 핵심인력의 선호가 오히려 높을 수도 있기 때문이다.

셋째, 유급휴가훈련 수요의 집합화를 생각해볼 수 있다. 개별 중소기업 핵심인력의 수요에 맞는 유급휴가훈련 과정의 개설은 규모의 경제 원칙상 실현에 어려움이 있기 때문이다.

넷째, 대체인력 채용의 부담을 경감해야 한다. 업종이나 지역 차원 또는 유급휴가훈련 운영기관에서 대체인력 풀(Pool)을 조성하고 이들의 사전훈련 실시, 현장 적응 지원, 업무 및 인력재배치 컨설팅 등 중소기업의 대체인력 채용에 대한 지원 서비스 제공이 필요하다.

다섯째, 그간 지원 대상에서 배제되어 왔던 대기업과 학위과정까지도 지원대상에 포함시키는 문제에 대한 전향적 검토가 필요하다.

여섯째, 훈련비의 재조정이 필요하다. 훈련비 지원 1천만 원의 상한은 폐지하고 직업능력개발훈련 시범사업 추진 시 많이 활용되고 있는 우대단가(NCS 직종별 300% 한도)로 지원하면, 양질의 훈련이 더 활성화될 수 있을 것이다. 또한 대체근로자의 인건비 지원 수준이 낮다는 점이 사업 참여를 제약하는 면이 있으므로 이 부분에 대한 개선이 필요하다.

일곱째, 사업 참여를 위한 준비 기간을 충분히 제공해야 한다. 훈련기관과 훈련시장 측면에서 보면 장기훈련은 수요와 공급 모두가 적어 신규로 장기훈련을 개설한다는 것은 쉽지 않기 때문이다. 개별기업과 근로자 입장에서조차 장기훈련 참여에 대해서는 여러 가지 요인을 감안해서 신중하게 결정할 수밖에 없을 것이다.

실태조사는 제조업, 서비스업, 공공기관 등을 대상으로 하였으며, 조사된 기업은 186개, 노조는 188개이다. 기업(노조)의 경우 공공 부문 45개(51개), 서비스업 71개(85개), 제조업 70개(52개)이다. 제조업,

금융업, 건설업과 공기업 등의 기업 인사담당자와 노조위원장을 대상으로 하는 심층면접도 진행되었다. 핵심적인 사항 중심으로 그 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 유급휴가훈련의 경우 응답 대상 기업의 약 95.1%가 제도를 활용하지 않았고, 훈련을 하지 않는 주된 이유로는 제도를 잘 모르기 때문이라고 응답한 비중이 높게 나타났다.

둘째, 장기적으로 교육훈련을 받을 만한 프로그램이 적절하지 않거나, 내부에서 충분히 훈련을 제공할 수 있는 경우 유급휴가훈련의 필요성을 느끼지 못하는 것으로 나타났다. 한편 대부분의 기업에서는 산전후휴가와 육아휴직 등의 모성보호제도가 활성화되어 있다. 그러나 조사 결과, 산전후휴가나 육아휴직 등을 실시하고 있는 기업의 40.9%만이 휴가(휴직)자에 대한 대체인력을 채용하였고, 대체인력 채용 기업의 경우에도 대체인력의 역량 부족으로 인한 어려움이 많은 것으로 나타났다.

셋째, 일-학습 선순환제의 경우 특히 재교육을 통한 종업원의 역량 향상 측면에서는 도입의 필요성이 높다고 인식하면서도, 실제로 기업의 입장에서는 참여 의사가 없다고 응답한 경우가 61.8%로 상대적으로 높은 비중을 차지한다(물론 40%에 달하는 기업이 참여 의사가 있다는 긍정적 해석도 가능하다). 제도에 참여하지 않거나 제도 도입의 필요성이 없는 주된 이유로는 업무 공백 및 생산 손실이라고 응답하였다. 적절한 대체인력의 채용을 지원하는 것이 제도 활성화와 관련하여 매우 중요하다는 사실을 확인할 수 있다.

넷째, 일-학습 선순환제 도입시 적절한 훈련 기간은 6개월에서 12개

월 이하인 것으로 나타났다. 장기적으로 교육훈련을 받을 수 있는 적절한 교육훈련기관 및 프로그램을 갖추는 것이 이 제도의 활성화에 매우 중요함이 확인되었다.

다섯째, 일-학습 선순환제 도입 시 대체인력 활용의 어려움으로 인력풀의 부족이 가장 높은 비중을 차지하였다. 적절한 대체인력을 채용하기 위해서는 고용센터 등에서 인력풀 제도를 운영하여 인력에 대한 경력 및 이력 관리를 통해 인력에 대한 충분한 정보를 제공할 수 있는 체계가 필요할 것이다.

여섯째, 일-학습 선순환제를 성공적으로 도입하기 위해서는 재직자 및 대체인력에 대한 인건비 지원이 중요한 것으로 나타났다. 이 외에도 재직자와 기업, 노동조합, 외부전문기관 등 이해관계자 간의 협의가 중요한 것으로 확인되었다. 또한 외부 전문기관이나 전문가의 지원이 있다면, 교육훈련 내용 및 평가 체계, 대체인력의 채용 및 활용 방안, 재직자 및 대체인력의 사후관리 방안 등에 대한 컨설팅이 필요한 것으로 파악되었다.

지금까지의 논의 결과를 토대로 일-학습 선순환제의 도입 방안을 구체적으로 설계하여 제시해보면 다음의 표와 같다.

< 일-학습 선순환제의 설계 >

일-학습 선순환제의 유형	기업요구 교육훈련형		자기주도 학습형		휴식형	
	풀 타임	파트 타임	풀 타임	파트 타임	풀 타임	파트 타임
대상 기업	고용보험 가입 모든 기업(대기업 포함)					
학습휴가 기간	최소 1개월 ~ 최대 12개월					
대체고용 의무화	의무화					
학습휴가자와 대체근로자의 일자리 일치 여부	- 일치 불필요 - 기업의 자율적 판단에 의거					
대체근로자의 고용조건	비정규직 이라는 점 제외하고 학습휴가자와 동일					
학습휴가자와 대체근로자의 매칭 비율	- 1 대 1 - n 대 1					
재직근로자의 학습권	- 근속 10년(중소기업은 5년) 이상 근로자의 권리로서 보장 - 평생의 근로생활 중 1회로 제한					
	교육훈련 내용에 대한 기업의 동의 필요		- 기업 사정에 따라 한차례 미승인 가능 - 일정 기간 경과 후 동일 사유 재신청 시 무조건 승인			
학습휴가자의 인건비	현행 수준 유지 (기업 부담)		최저 실업 급여의 90% (고용 보험)	시간제 전환에 따른 임금 손실분 1/3 보존(고용 보험)	최저 실업 급여의 70% (고용 보험)	임금 손실에 대한 보전 없음
학습휴가자의 교육훈련비	- 고용보험이 대부 분 부담 - 기업 일부 자부담		- 고용보험이 대부분 부담 - 개인 일부 자부담		해당사항 없음	

(표 계속)

일-학습 선순환제의 유형	기업요구 교육훈련형		자기주도 학습형		휴식형	
	풀 타임	파트 타임	풀 타임	파트 타임	풀 타임	파트 타임
고용노동부 훈련기준	미적용				해당사항 없음	
대체근로자의 대체고용 종료 후 정규직화 문제	정규직화된 대체근로자 인건비 일부를 일정 기간 지원					
대체근로자의 채용 관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용센터의 적극 지원(인력 풀 확보, 중소기업의 인력 채용과정 대행, 사전교육훈련 등)</li> <li>- 기업의 멘토 제공 및 멘토링 수행</li> <li>- 학습휴가 사전 신청 의무화(최소 두세 달 전)</li> <li>- 계약기간에 해고 및 추가 채용 가능</li> </ul>					
대체근로자의 인건비	정부가 100% 지급(청년, 취업취약계층은 우대)		기업 부담((청년, 취업취약계층은 인건비의 일부 정부 지원)			
전문적 프로젝트 관리 기구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소기업의 참여 활성화 위해 필요</li> <li>- 특히 기업요구 교육훈련형에서 필요성 높음</li> <li>- 지역·산업별인적자원개발위원회의 역할 기대(인력, 역량 보완 전제)</li> <li>- 이 기구가 프로젝트 생성, 고용노동부 승인 후 사업 추진</li> </ul>					
도입 시기	- 경기회복기					
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존 청년고용대책과 중소기업 지원 재원 중 효과 없는 사업 정리하여 재원 마련</li> <li>- 재직자 및 실업자 훈련 지원금 일부 투입</li> <li>- 고용안정사업 지원금 일부 활용</li> </ul>					
단계적 사업 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 파일럿 형태로 사업 시작</li> <li>- 성과 판단 후 전면적으로 확대</li> </ul>					

# 제1장

## 서론

제1절 연구의 필요성과 목적

제2절 주요 연구 내용과 연구방법



## 제1장 | 서론

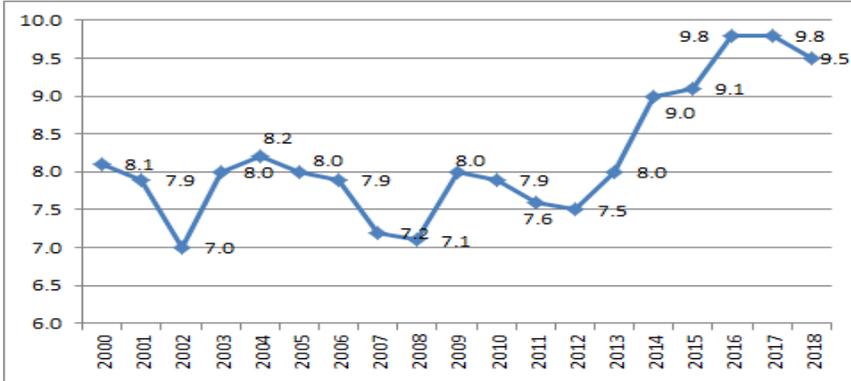
### 제1절 연구의 필요성과 목적

문재인 정부는 ‘일자리정부’를 표방하며 청년 실업 문제에도 적극적으로 대처하겠다는 의지를 보였다. 이에 따라 청년일자리 사업 예산이 급격히 증가했다(2015년 1조 7,549억 원 → 2018년 2조 9,586억 원). 그러나 청년 실업 문제는 별로 개선되고 있지 못한 상황이다(청년실업률의 경우 2000년 8.1% → 2018년 9.5%). (통계청 「경제활동인구조사」).

또한 4차산업 혁명시대를 맞아 앞으로 평생학습의 중요성이 더욱 부각될 것으로 예상됨에도 불구하고 여전히 평생학습에 대한 참여가 별로 활성화되어 있지 못한 것이 우리 현실이다. 이러한 평생학습의 비활성화 등으로 인해 한국 성인의 역량이 OECD 평균에 비해 낮은 수준이며, 그 격차가 연령이 증가함에 따라 확대되는 양상을 보이고 있다. 우리나라의 경우 중고등학교 때까지는 다른 OECD 국가들에 비해 높은 인적자본 수준을 유지하지만 30대 이후 성인들의 능력은 급격히 하락하여 OECD 국가의 평균에 미치지 못하는 상황이다. 이는 성인기 인적자원의 강화를 위한 정책 추진이 필요함을 시사한다.

4 일·학습 선순환체제의 도입을 위한 정책방안 연구

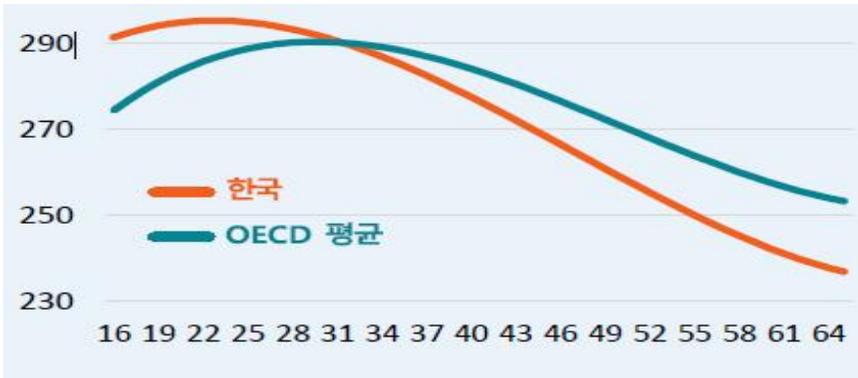
[그림 1-1] 청년실업률 추이



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각년도

[그림 1-2] 연령별 역량수준 국제비교

(역량)



(연령)

자료: OECD, PIAAC 원자료, 나영선·채창균 편저(2019) p. 217에서 재인용

주: 역량은 언어능력(literacy)으로 측정하였으며, 단순한 문해력이 아닌 개인의 핵심정보처리 능력임.

평생학습의 활성화와 청년 일자리 창출이라는 두 마리 토끼를 동시에 잡는 시스템을 구축하는 것이 아주 불가능한 것만은 아니다. 재직자에게는 숙련향상을 위한 장기의 교육훈련 기회를 주고, 실업자에게는 재직자의 교육훈련기간 중 비게 된 일자리에서 대체 근무할 수 있는 기회를 줌으로써 향후 고용가능성이 제고되도록 지원하는 시스템을 설계한다면 충분히 가능한 일이다.

전례도 존재한다. 이미 덴마크에서는 오래전부터 JobRotation이라는 이름으로 이와 같은 시스템이 실시되어 왔다. 또한 그 성과도 적지 않은 것으로 알려져 있다.(채창균 외, 2017)

JobRotation은 재직자에게는 장기의 숙련향상 기회를 주고, 실업자에게는 재직자의 교육훈련기간 중 비게 된 일자리에서 대체 근무할 수 있는 기회를 줌으로써 향후 고용가능성이 제고되도록 지원하는 시스템이다. 이와 같은 JobRotation은 통상적인 job rotation과 구별된다. job rotation이 ‘같은 직장 내에서의 근로자 간 직무변경’을 뜻하는 것이라면, JobRotation은 Cedefop(2002)의 지적처럼 ‘일(고용)과 학습(훈련) 간의 순환’을 의미하는 것이다.(채창균 외, 2018)

물론 덴마크의 JobRotation이 청년일자리 창출을 직접 목적으로 했던 것은 아니며, 교육훈련을 떠난 일자리에의 대체고용을 목적으로 한 것이지만, 적절한 변형을 통해 청년 일자리의 창출과 연계하는 것이 가능하다.

일과 학습의 순환을 가능하게 하는 덴마크의 JobRotation 시스템을 우리의 현실에 맞게 수정·보완하여 도입하는 것은 평생학습의 활성화와 청년일자리 창출에 매우 중요해 보인다. 본 연구에서는 일과 학습의 선순환 방안에 대해 구체적으로 고민해보기로 한다. 즉, 덴마크

## 6 일·학습 선순환체제의 도입을 위한 정책방안 연구

식 JobRotation 시스템의 한국 상황에 맞춘 구체적인 도입 방안을 모색해보는 것이 본 연구의 주된 목적이다.

관련 연구가 국내에 전혀 없었던 것은 아니다. 정원호 외(2006)와 정원호(2007)에서는 90년대 후반과 2000년도 초반 유럽의 JobRotation 사례를 분석하고 사업주 대상 설문조사(2006)를 실시하여 JobRotation의 도입방안을 모색하고 있다. 이 연구는 JobRotation을 국내에 최초로 소개한 것이라는 점에서 의의가 크지만, 연구 이후 15년 내외가 경과한 시점이어서 당시의 연구결과를 현시점에 그대로 적용하기 어려운 부분이 존재하며, 제도도입 방안의 경우에도 구체성이 다소 부족한 한계가 있다.

최근의 연구로는 채창균 외(2018)가 있다. 여기에서는 우리나라 직업능력개발시스템의 문제점과 덴마크 사례에 대한 집중 분석 등을 통해 JobRotation의 도입 방안에 대해 모색하고 있다. 그러나 우리나라와 사회경제 시스템이 크게 상이한 덴마크 사례만이 검토됨으로써 사례 연구로부터 끌어낼 수 있는 시사점이 제한적이며, 기업의 도입 가능성 등에 대한 실태조사가 이루어지지 못하였다. 이에 따라 제안된 정책 방안이 충분한 구체성을 담보하였다고 보기 어려운 한계가 존재한다.

본 연구는 채창균 외(2018)의 연구를 더욱 심층적으로 발전시켜, 우리 현실에 적용 가능한 구체적인 도입 방안을 모색하고자 하는 목적으로 추진되는 것이다. 보다 다양한 해외 사례의 검토, 기업 등을 대상으로 한 도입 가능성에 대한 조사 등을 토대로 보다 구체적인 도입 방안을 설계하는 것이 본 연구의 주된 목적이며, 이는 채창균 외(2018)의 논의를 보다 구체화하는 과정이라고 할 것이다.

## 제2절 주요 연구 내용과 연구방법

먼저 2장에서는 일과 학습의 선순환체제인 JobRotation(이하에서는 일-학습 선순환체제로 명명)의 개념과 주요 내용, 관련된 이슈들을 정리한다. 관련 경제주체들의 참여 동기와 유인 구조에 대해서도 검토하며, 활성화될 경우 어떤 긍정적인 효과가 있을지에 대해 논의한다.

3장에서는 주요 해외 사례를 소개한다. 우선 일-학습 선순환체가 가장 활성화된 덴마크의 사례를 소개한다. 핀란드에서도 관련 시스템이 비교적 활성화되어 있기 때문에, 핀란드의 사례에 대해서도 검토한다. 이들 두 나라는 기본적으로 복지국가이며 소국이라는 점에서 우리나라와는 매우 다르다. 또한 노동시장 여건도 경직적이며 이중노동시장 문제가 심각한 우리나라와는 상황이 크게 상이하다. 그런 점에서 이들 나라의 사례가 주는 시사점은 제한적일 수 있으며, 우리 상황에 맞게 새롭게 해석하고 고민할 필요성이 제기된다.

4장에서는 국내 유사 제도의 사례를 검토한다. 우선 재직근로자에게 유급으로 휴가를 주고 훈련을 실시하는 사업주에게 훈련비와 임금을 지원하자는 취지로 도입된 유급휴가훈련(「고용보험법」 제22조)의 활용실태를 분석하고, 활성화되지 않는 이유와 활성화를 위해서는 어떤 조치들이 필요한 것인지 논의한다.

또한 고용노동부의 중소기업 유급휴가훈련과 대체인력고용 지원사업에 대해서 살펴본다. 이 사업은 해당 중소기업의 경쟁력과 직결되는 핵심인력을 대상으로 전문과정(4주 이상 1년 미만 과정)을 통해 유급휴가훈련을 실시하는 경우 대체인력 고용을 지원하는 것을 그 내용으

로 하는데<sup>1)</sup>, 2009년과 2010년 2년 시행 후 폐지되었다. 사업이 활성화 되지 못하고 단기간에 폐지된 배경 등에 대해서 검토한다면, 향후 유사 사업의 설계 시 어떤 점들에 대한 고려가 필요한 것인지 파악할 수 있을 것이다.

최근 이 사업과 유사한 형태의 사업이 시범적으로 다시 추진되고 있는데, 그 내용에 대해서도 살펴보기로 한다. 정부는 제4차평생교육 진흥기본계획(2018~2022)을 통해 그간 유명무실화되어 있던 유급학습휴가제의 확산을 추진할 예정임을 밝혔으며, 그에 따라 2018년 상반기부터 중소기업 근로자가 유급으로 학습휴가를 갈 수 있도록 인건비와 교육비를 지원하는 장기유급학습지원 제도를 시범적으로 도입, 시행하고 있다. 현재 시범적으로 실시되고 있는 이 사업이 활성화될 가능성이 있는지, 또 활성화되기 위해서는 어떤 점들이 중요한지 검토해 보는 것은 본 연구의 목적인 일-학습 선순환제의 구체적인 설계에 크게 도움이 될 것이다.

5장에서는 일-학습 선순환제 참여 의사 및 참여 조건에 대한 기업과 노동조합 대상의 설문조사 결과를 분석한다. 조사 규모는 기업과 노동조합 각각 200여 곳이며, 가능하면 기업 조사와 더불어 해당 기업 내 노조도 같이 조사하는 방식을 취하고자 하였다. 이 조사를 통해 기업의 유급휴가훈련 활용 실태와 활용도가 낮은 배경을 파악한다. 또한 일-학습 선순환제를 도입할 경우 기업의 참여 의사와 참여 제약 요인, 참여를 가능하게 하는 조건(지원내용과 수준 등) 등에 대해서도 조사한다. 일-학습 선순환제에 대한 노조의 참여 의사, 제약요건, 참여 가능 조건 등도 파악할 것이다. 현실에 부합하는 설문지의 개발과 설문

---

1) 한국산업인력공단 홈페이지(<http://hrdc.hrdkorea.or.kr/hrdc/94382>). 2019.10.13.접속

조사 결과의 해석에 대한 이해를 돕기 위해 기업과 노동조합 대상의 심층면담조사도 진행할 예정이다.

6장에서는 지금까지의 논의 결과를 토대로 일-학습 선순환제의 구체적인 도입 방안에 대해 정리한다. 여기에서는 지원 대상 기업 선정 문제, 유급교육훈련 대상자 선정 문제, 일-학습 선순환제를 청년고용 확대와 연결지우는 방안, 기업과 재직자, 청년실업자에 대한 인센티브 문제, 대체고용의 의무화 여부, 대체근로자의 정규직 채용 활성화 방안, 유급휴가 훈련 기간, 기존 고용노동부 직업능력개발지원시스템과의 관계, 전문적 프로젝트 관리 기구(조직)의 육성 문제, 양질의 교육 훈련프로그램 제공 문제(일-학습 선순환제 참여 교육훈련기관 문제), 재원조달문제 등을 종합적으로 검토하게 될 것이다.



## 제2장

# 일-학습 선순환제의 주요 내용과 이슈

제1절 일-학습 선순환제의 내용

제2절 일-학습 선순환제의 주요 이슈



## 제2장 | 일-학습 선순환제의 주요 내용과 이슈<sup>2)</sup>

### 제1절 일-학습 선순환제의 내용

덴마크에서 활성화된 일-학습 선순환제는 재직자에게 비교적 장기의 숙련향상 기회를 부여함과 동시에, 이로 인해 비게 된 일자리에 재직자의 교육훈련기간 동안 실업자를 대체 고용하는 것이다. 이때 실업자에 대한 사전교육훈련을 통해 대체근로가 차질 없이 수행될 수 있도록 한다.

대체근로 기간이 끝난 실업자를 기업이 반드시 고용해야 할 의무는 없다. 그러나 Sørensen, Kenneth Lykke and Jacob Nielsen Arendt(2014)에 따르면, 덴마크에서는 그 기업에 계속 근무하게 되는 비율이 50%에 달하는 것으로 나타난다. 덴마크에서 보통 직업훈련을 마친 실업자들의 취업률이 약 40%인 점에 비추어보면, 취업률 50%는 높은 수치이다.

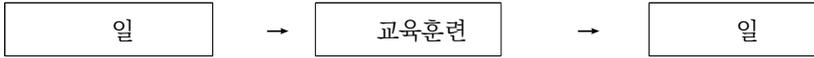
일-학습 선순환제가 어떻게 실시되는 것인지 도해해보면, [그림 2-1]과 같다.

---

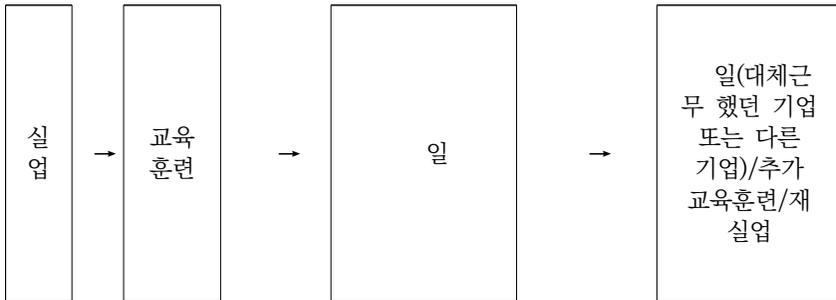
2) 이 장의 여러 내용은 채창균 외(2018)을 토대로 재정리하고 발췌하였으며, 일부 내용을 추가 보완한 것임.

[그림 2-1] 일-학습 선순환제 개념도

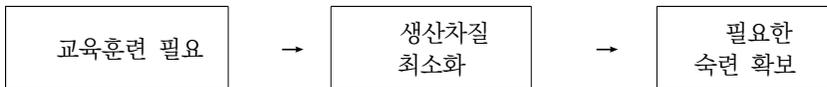
재직자



실업자



기업

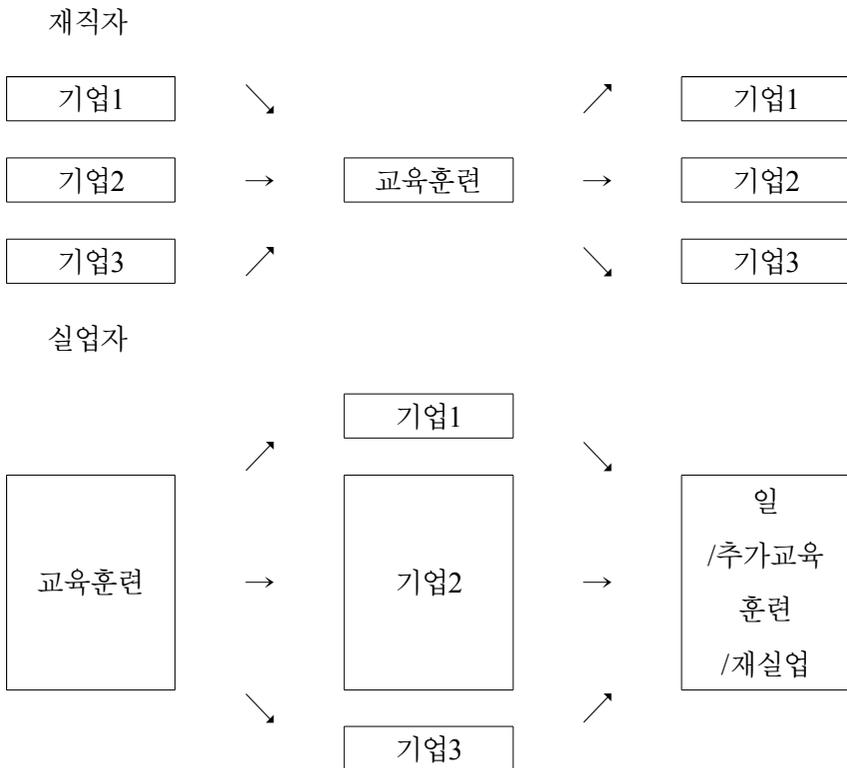


자료: 채창균 외(2018). p.69에서 재인용

일-학습 선순환제는 여러 형태로 진행될 수 있다(EC, 2009). 가장 기본적인 것은 교육훈련 재직자 1인의 교육훈련기간 동안 1인의 실업자가 대체근로하는 1대1 대체이다. 보통은 이러한 1대1 대체가 동시에 같이 진행될 것이다(예를 들어 10명이 교육훈련프로그램에 참여하고 10명의 실업자가 그 자리를 대체하는 10 대 10). 특히 한꺼번에 교육훈련에 참가하는 재직자의 수가 많은 대기업에서 이런 사례가 많이

발생할 것으로 보인다. 교육훈련 참가자의 수가 많지 않을 중소기업의 경우 맞춤형 교육훈련을 실시하기 위해서는 서로 다른 기업에서 교육훈련 참가자를 모집하여(이들은 기업은 다르지만 동일한 직무를 수행) 맞춤형의 동일 교육훈련프로그램에 참여하도록 하고, 그 자리를 동일한 사전훈련을 받은 여러 명의 실업자가 대체하는 방식도 예상해 볼 수 있다([그림 2-2] 참조).

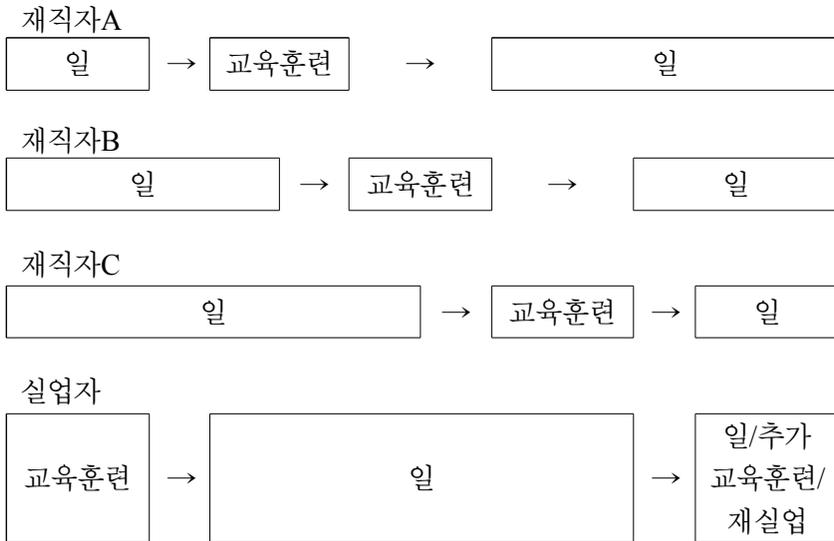
[그림 2-2] 여러 기업 동시 참여 일-학습 선순환제



자료: EC(2009). p.14

그런데 1대1 대체의 경우 유럽에서도 통상적인 유형은 아니다(정원호 외, 2006). 이 유형이 활성화되기 위해서는 장기의 교육훈련 필요성이 커야 하지만, 현실에서는 길어도 1~2달 정도의 교육만으로 충분한 경우가 많을 것이기 때문이다. 교육훈련 기간이 짧을 경우 대체고용을 필요로 하지 않을 가능성이 크다. 이런 경우에도 대체고용이 활성화되도록 하기 위해서는 여러 명의 재직자를 1명의 실업자가 대체하는 다대일 대체가 활성화되어야 한다. 다대일 대체는 여러 명의 재직자가 순차적으로 교육훈련에 참가하고 이들이 교육훈련에 참가하는 기간 내내 1인의 실업자가 대체고용되는 형태이다([그림 2-3] 참조). 실업자의 대체고용은 하나의 동일 기업에서 진행될 수도 있고, 기업을 옮겨가며 진행될 수도 있다.

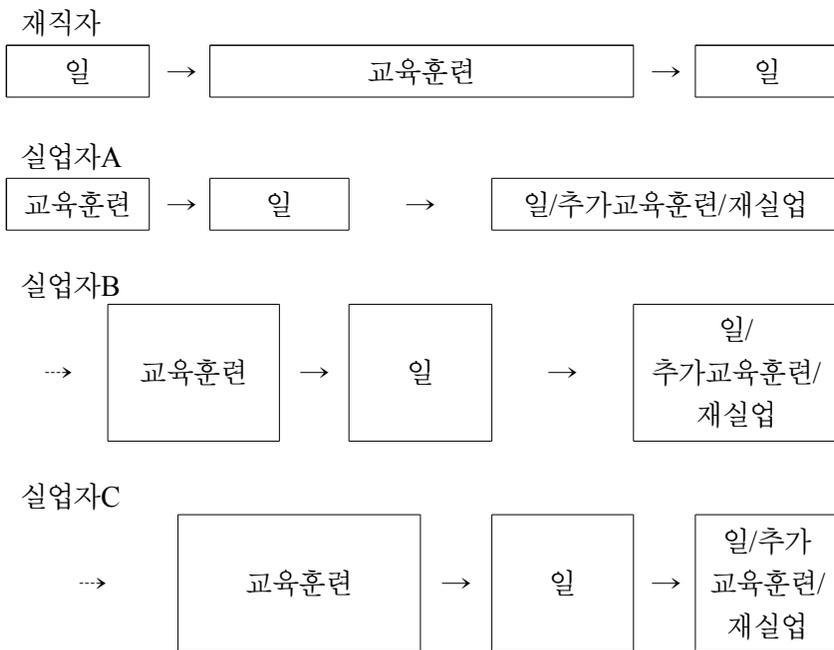
[그림 2-3] 다대일 일-학습 선순환제



자료: EC(2009) pp.12-13 토대로 재작성.

다대일 형태와 반대로 교육훈련 가는 재직자 1인의 일을 여러 명의 실업자가 분담하여 대체하는 일대다 형태의 일-학습순환제도 생각해 볼 수 있다. 기본적으로 재직자의 교육훈련기간이 비교적 장기여야 하며, 고용사정이 나쁘지 않아 실업자의 재고용이 용이한 편이고, 실업자의 고용 자체보다는 일경험을 중요시하는 상황에서 이런 형태의 일-학습순환제도가 가능할 것으로 판단된다.

[그림 2-4] 일대다 일-학습 선순환제



자료: EC(2009) p.15 토대로 재작성.

일-학습 선순환제는 참여 주체 모두에게 긍정적인 효과를 가져다 줄 것으로 기대된다.

재직자의 경우 일-학습 선순환제를 통해 장기의 교육훈련 기회가 주어지기 때문에, 필연적으로 숙련이 향상되고, 이로 인해 일에 대한 만족도와 자신감이 제고되고, 고용안정성 및 승진가능성, 더 좋은 일자리의 이동 가능성 등이 높아질 것이다. 대체근로자인 실업자의 경우 기업에서의 근무 경험을 통해 자신의 역량 제고가 가능하며, 대체근로를 마친 후 그 기업에 정규직으로 채용될 수도 있으며, 만약 그 기업에 정규직으로 취업하지 못하더라도 대체근로의 경험으로 쌓게 된 숙련으로 인해 자신의 시장 가치가 향상되고 근무 경험을 통해 쌓인 네트워크를 활용하여 차후의 구직 가능성이 제고될 것이다. 또한 실업자들이 갖기 쉬운 사회적 고립감에서 벗어날 수 있고, 실업자들에게 흔히 문제가 되는 ‘근로경험 부족 → 재취업 가능성 약화 → 근로경험 부족 심화’의 악순환에서 벗어날 좋은 기회이기도 하다. 기업은 생산 차질의 부담 없이 자기 종업원에게 꼭 필요한 교육훈련을 실시할 수 있기 때문에 기술변화에 효과적, 적극적으로 대응하는 것이 가능해진다. 교육훈련 이수 종업원들로 인한 생산성 제고와 유연한 활용 가능성 증대 등에 따른 기업 경쟁력 향상이 기대되며, 채용 인력 풀이 확보되는 이점도 있다. 지역사회는 고용, 훈련 관련 네트워크 강화, 실업 감소(와 이에 따른 실업급여 등 공공재정 절감), 평생학습이 활성화된 사회 구축, 노동자들의 숙련 수준 향상에 따른 노동시장 유연성 제고 등을 기대할 수 있다. 교육훈련기관의 경우 기업과의 협력이 강화되어 현장성 있는 교육훈련의 제공 역량을 쌓아갈 수 있다.(채창균 외, 2017)

이렇게 일-학습 선순환제는 참여주체 모두가 승자가 될 기회를 제공하기 때문에, 특히 재직자, 실업자, 기업 모두에게 도움이 된다는 의

미에서 덴마크에서는 일-학습 선순환제를 Win-Win-Win Triangle이라고 부르기도 한다.

## 제2절 일-학습 선순환제의 주요 이슈

기업의 적극적인 참여를 끌어내는 것이 일-학습 선순환제의 활성화를 위한 전제조건이다. 많은 중소기업들의 경우 미래 기술이나 숙련의 변화에 대한 파악 능력이 부족하고, 장기적인 안목에서 경영하기보다는 당장의 일손 부족을 아쉬워하는 편이며, 이직 가능성을 염려하여 유능한 종업원들의 재교육에 매우 소극적인데, 이런 현실을 어떻게 타개할 것인지가 중요하다(채창균 외, 2018).

기업의 참여를 유도하기 위해서는 우선 기업이 종업원 대상 장기훈련의 필요성을 인식해야 하고, 어떤 분야에서 어떤 내용의 훈련을 누가 받을 필요가 있는지 기업이 잘 알고 있어야 한다. 객관적으로 장기훈련의 필요성이 존재함에도 불구하고 기업이 인식하지 못하는 경우, 이를 파악할 수 있도록 지원하는 외부에서의 기업진단과 컨설팅 등이 중요하다. 이런 분야의 훈련이 지금 왜 필요하며, 훈련을 실시했을 때 기업이 얻을 수 있는 이점이 무엇인지를 명확히 설명하고 충분히 설득한다면, 기업의 참여를 이끌어낼 수 있을 것이다.

기업이 종업원 대상 장기훈련의 필요성을 인식하고 있다 하더라도, 비용부담 등으로 적극적인 참여를 주저할 수 있기 때문에, 적절한 재정지원을 통해 기업의 부담을 줄여 줄 필요도 존재한다. 다만 사중손실 효과를 최소화하려면, 일-학습 선순환제의 추진에 따른 비용이 참

여 주체 간에 ‘공정하게’ 분배되는 것이 중요하며, 이런 점에서 볼 때 기업도 비용을 분담해야 한다(채창균 외, 2017). 하지만 고용보험 가입 사업장의 경우 사중손실의 문제로부터 비교적 자유롭기 때문에, 고용보험 가입 사업장에 대한 지원을 전제할 경우, 가급적 기업의 부담을 최소화해서 참여를 적극적으로 유인하는 것이 중요해 보인다.

또한 많은 기업의 경우 훈련의 필요성을 인식하고 있지만, 특히 중소기업의 경우 마땅한 대체고용 채용의 어려움으로 인해 일-학습 선순환제의 참여를 어려워할 수도 있다. 이런 기업들의 참여를 유도하기 위해서는 지역 내 고용센터 등이 충분한 대체인력풀을 가지고 기업의 요구에 맞는 적절한 대체인력의 채용을 충실히 지원할 수 있어야 할 것이다. 적절한 대체인력이 채용되더라도 이들이 곧바로 장기 교육훈련을 간 재직근로자의 업무에 투입되어 요구되는 업무를 차질 없이 수행하는 것은 가능하지 않다. 차질 없는 업무 수행이 가능하도록 하기 위해서는 해당 기업이나 외부 훈련기관에서 사전훈련이 충실히 이루어져야 하며, 여기에 대한 지원도 중요하다. 덴마크에서는 업종이나 직종 등에 따라 상이하긴 하지만 보통 경우 6주간의 도입 교육과 4주의 실습기간을 거친다(채창균 외, 2018). 또한 대체근로자들이 현장에 잘 적응할 수 있도록 적절한 멘토링도 제공하고 있다.

종업원들이 장기훈련을 마친 후 원래 기업에 복귀하여 일정 기간(적어도 기업이 훈련에 투자한 비용을 충분히 회수할 수 있을 정도의 기간) 근속할 수 있어야 한다는 것도 중요하다. 특히 중소기업의 경우 장기훈련을 다녀온 종업원의 전직이나 외부에서의 인력 빼가기(poaching)에 대한 우려 때문에 일-학습 선순환제의 참여를 주저할 수 있다. 이런 우려를 불식시킬 수 있는 제도적 장치의 마련에 대한 검토

가 필요하다. 덴마크의 경우 노동시장이 유연해서 신규채용의 비용이 크지 않기 때문에, 교육훈련 복귀 후 의무복무기간은 없다. 그러나 노동시장이 경직적이고 이중노동시장 문제가 심각한 우리의 경우에는 다른 접근이 요구될 것이다.

일-학습 선순환제 실시와 관련된 기업의 행정업무 부담을 최소화하기 위한 노력도 중요하다. 일-학습 선순환제에 참여하는 기업들 중 여러 가지 행정업무가 부담되어 프로젝트 참여를 꺼리는 경우가 적지 않기 때문이다.

앞서 언급했던 것처럼 재직자들의 경우 장기유급휴가훈련에 참가하고자 하는 유인이 충분하다. 다만 훈련 참가 후의 고용안정에 대한 보장이 전제되지 않고서는 적극적인 참여를 주저할 수도 있다. 특히 대체근로자가 자기보다 우수하여 잘못하면 일자리를 잃을 수 있다거나 고용조정을 염두에 두고 자리를 교육훈련 보내는 것이라는 우려가 있을 수 있으므로, 그런 우려를 불식시키는 것이 중요하다. 훈련에 참여할 때 소득이 너무 많이 감소하지 않아야 재직자들의 참여가 활성화될 것이라는 점도 감안되어야 할 것이다.

또한 일-학습 선순환제를 통해 양질의 교육훈련을 받을 수 있어야 한다. 충분히 양질의 교육훈련을 받아 숙련도를 높일 수 있고, 이를 통해 복귀 후 승진 가능성이나 보다 좋은 직무로의 이동 가능성과 임금 상승 가능성이 보장된다면, 교육훈련 참여 기간에 다소의 소득 감소는 감내될 수도 있다는 점에서, 또 숙련도의 충분한 상승은 고용안정성을 가져오는 핵심 요인이라는 점에서, 양질의 교육훈련이 이루어지도록 하는 것이 무엇보다 중요하다.

실업자들의 참여 유인에 대한 고려도 필요하다. 대체고용으로부터

의 소득이 실업급여총액보다 크다면, 또 대체고용을 통해 향후 고용가능성이 제고된다면, 실업자들의 적극적인 참여가 가능할 것이다. 이런 조건들이 충족되기 위해서는 기본적으로 대체고용기간이 너무 짧아서는 곤란하고, 대체고용되는 일자리가 적절한 숙련을 쌓을 수 있는 비교적 양질의 일자리일 필요가 있다. 유럽 지역에서의 조사 결과에 따르면(EC, 2009), 대체고용된 실업자의 약 75%가 대체고용 종료 후 대체고용된 기업이나 다른 기업에 고용될 수 있었다는 점에서, 일-학습 선순환체제의 고용효과가 매우 높다는 사실이 확인된다.

기업의 참여를 유도하기 위해서는 제도를 설계하고 홍보하는 정도의 소극적 조치만으로는 부족하다. 기업들이 자발적으로 제도에 참여하기를 기다렸다가 참여할 경우 비용을 지원해 식의 “수요 대응형(Open and Wait)” 사업 방식으로는, 특히 중소기업의 참여 활성화를 유도하기 어렵다. 중소기업의 참여 활성화를 위해서는 중소기업의 숙련 수요를 적극적으로 발굴하고 숙련 확보가 가능하도록 교육훈련을 지원하는 “수요 발굴형(Open and Seek)” 사업 방식이 요구된다. 수요발굴이 특히 미래의 숙련요구와 결합되는 것이 중요하며, 작업방식의 변화나 신기술의 도입 등과 병행될 경우 새로운 훈련의 필요성이 기업에 보다 명확하게 부각될 것이다.(채창균 외, 2018)

문제는 수요 발굴을 위한 역할을 누가 할 수 있을까 하는 점이다. 지역에서 이런 역할을 하기에 가장 적합한 기관은 고용센터이다. 덴마크의 사례에 비추보면 지역에 있는 잡센터(고용센터)의 역할이 매우 크다. 잡센터는 기업이 일-학습 선순환체에 참여하도록 그 필요성을 역설하고 설득하는 역할을 수행하고 있을 뿐만 아니라, 일단 기업이 참여를 결정하면 기업에게 일-학습 선순환체의 코디네이션, 일-학습

선순환제 계획의 수립 과정 지원, 적절한 주체를 참여시키기 위한 노력, 일-학습 선순환제 관련 예산과 재정 모델 제안, 일-학습 선순환제 프로젝트 매니지먼트, 대체근로자 채용(기업이 어떤 역량을 갖춘 대체근로자를 원하는지 파악하고, 거기에 적합한 인력 선발), 행정 지원 등 일-학습순환제의 모든 영역에 걸쳐 다양한 서비스를 제공하고 있다. 이러한 지원을 통해 기업의 부담을 덜어줌으로써 기업의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 것이다.(채창균 외, 2018)

지금껏 언급한 고용센터의 역할을 외부의 전문적인 기관을 통해 지원할 수도 있다. 기업에 대해 교육훈련 컨설팅을 제공할 수 있는 인력과 역량을 갖추고 있는 기관이라면 이런 역할의 수행이 가능할 것이다. 교육훈련기관이 직접 이런 기능을 수행하는 것도 생각해볼 수 있다. 일-학습 선순환제가 제대로 작동하기 위해서는 종업원과 기업의 교육훈련 수요를 파악하고, 이들이 요구하는 교육훈련프로그램의 설계나 매칭이 잘 이루어지도록 하는 것이 중요하며, 이를 위해서는 관련 교육훈련기관의 역할이 무엇보다 중요할 것이기 때문이다. 이런 핵심 역할을 수행하는 교육훈련기관이 일-학습 선순환제의 추진과 관련된 여러 다양한 부차적인 업무에 대해서도 종합적인 지원기능을 구축할 수 있다면, 기업의 일-학습 선순환제 추진을 주도하는 것도 가능할 것이다.

일단 기업이 일-학습 선순환제를 시행하기로 결정했다면, 이제는 일-학습 선순환제의 계획 수립 및 실행 과정에서 이해관계자들, 즉 기업, 노조, 잡센터(고용센터), 교육훈련기관 등의 네트워크와 유기적 협력이 매우 중요하다. 이해관계자들 간의 적절한 역할분담과 협력이 전제되어야 일-학습 선순환제가 원활히 작동하고, 결과도 성공적일 것이기

때문이다. 덴마크에서는 일-학습 선순환체제의 추진 시 이들 기관이 참여하는 운영위원회가 구성되어 각 단계에 따른 업무 분담과 협력, 현안에 대한 대응과 해결이 이루어지고 있다.

제도 설계 시 교육훈련 파견인원에 대한 대체고용의 의무화 문제에 대한 검토가 필요하다. 대체고용을 의무화하지 않을 경우 특정 재직자의 장기교육훈련 참여에 따라 남아 있는 동료 재직자들의 업무 부담이 높아질 것이고, 이는 재직자 입장에서 장기교육훈련 참여를 주저하게 하는 압력으로 작용하게 된다. 이런 분위기를 기업은 일-학습 선순환체를 활성화시키기 어려운 명분으로 활용할 수 있다. 대체고용을 의무화할 경우 재직자의 참여 유인은 높아지겠지만, 대체고용에 대한 부담으로 기업의 참여 유인이 저하될 가능성이 있다. 일-학습 선순환체의 활성화 관점에서 볼 때는 대체고용을 의무화하는 대신 대체고용의 비용을 제도적으로 충분히 지원하는 것이 더 바람직할 수 있다. 덴마크에서는 과거 대체고용이 의무였지만, 지금은 그 규정이 폐지되었다. 대체고용을 할 경우 적절히 비용을 지원하는 정책은 유지되고 있다. 덴마크의 경우 대체고용 의무 규정을 폐지했음에도 불구하고 오히려 대체고용은 활성화되는 양상을 보였는데, 이는 이미 과거 대체고용 의무화로 대체고용 문화가 상당 정도 자리 잡은 영향이 크기 때문일 것이다.

어떤 직무를 대체고용 직무로 삼을 것인지에 대해서도 검토가 필요하다. 일반적으로는 장기교육훈련을 떠난 재직자의 직무를 대체고용하는 것이 타당하다. 그러나 일정한 근속요건을 갖춘 중장년 재직자에게 장기교육훈련 기회가 주어지는 것이 원칙이라고 할 경우, 횡단적 직무노동시장이 구축되어 있지 않은 나라에서는 장기교육훈련을 떠난 재직자의 직무를 대체고용하는 것이 쉽지 않다. 주로 입직구(port of

entry)의 직무를 통해서만 외부노동시장과 연결되는 우리나라와 같은 경우에는 장기교육훈련을 떠난 재직자의 직무는 차하위 재직자가 대체하고, 그 직무는 다시 그 직무의 차하위 재직자가 대체하는 식의 연쇄를 통해 입직구(port of entry)를 비워두고, 입직구(port of entry)에 일경험이 없는 청년구직자를 대체고용하는 식의 접근이 보다 더 현실적이다. 이러한 접근은 청년을 위한 일경험 기회 제공과 더불어 일자리 창출 기회를 제공한다는 점에서, 청년고용 문제의 해결에도 도움을 줄 수 있다.

대체고용이 종료되었을 때 추가적인 계속 고용을 위한 지원이 필요한 것인지에 대해서도 검토가 필요하다. 대체고용된 실업자의 경우 대체고용을 경험한 기업에 계속 고용된다면 가장 바람직하겠지만, 그런 기회를 얻지 못한다고 하더라도 대체고용을 통한 일경험이나 고용에 도움이 될 네트워크 구축 등으로 대체고용 경험이 없는 실업자들보다 다른 기업으로의 취업이 용이할 수 있다. 이런 점에 비추어 본다면 계속 고용을 위한 추가적인 임금보조금 지원 필요성이 약하다. 특히 노동시장이 유연하여 정규직 채용의 부담이 크지 않은 경우에는 임금보조금을 지원할 필요성은 더욱 줄어든다. 덴마크의 경우가 여기에 해당한다. 덴마크의 경우 임금보조금이 없지만 대체근로자로 일-학습 선순환제에 참가한 실업자들이 대체근로 종료 후에도 고용되는 경우가 많은 편이다. 그러나 노동시장이 경직적일 경우에는 상황이 다소 다르다. 노동시장이 경직적이면 기업이 쉽게 정규직 채용을 늘리려고 하지 않을 것이기 때문에, 기업의 비용부담을 줄여 채용을 유인할 필요성이 존재한다.

하나의 일-학습선순환 프로젝트가 종료되면, 해당 프로젝트를 적절

한 평가기준에 따라 평가해야 한다. 이러한 평가를 통해 문제점과 부족한 점, 잘된 점 등이 확인되면 2기 프로젝트의 발전적 추진에 도움이 될 것이다. 일-학습선순환 프로젝트에 대한 평가 시 일반적으로 고려해야 할 사항은 ① 역량 강화가 이루어진 유급 훈련 학습 참가자의 수 ② 대체 고용 기업에 채용되었거나 다른 기업에 채용된 대체근로자 수 ③ 잡로테이션 프로젝트 수립 시의 프로젝트 내용과 타임라인 대로 프로젝트 수행 여부 ④ 유급 훈련 참가자가 역량강화 후 다시 직무에 돌아와 느끼는 점 ⑤ 대체 근로자가 프로젝트 참가 후 노동시장에서 일자리를 구하기가 더 쉬워졌다고 느끼는지 여부 ⑥ 프로젝트를 통한 대체 근로 및 기존 직원의 교육에 대한 기업의 평가 등이 될 것이다(채창균 외, 2018).

일-학습 선순환제가 어떤 분야에서 활성화되는지도 주요한 이슈가 될 것이다. 유럽의 경우에는 제조업에서 가장 활성화되었고, 건강 및 사회서비스, 관광 및接客업 분야의 순으로 활성화되어 있는 것으로 알려져 있다(EC, 2009).

끝으로 일-학습 선순환제가 활성화되기 위해서는 도입 시점, 특히 경기 상황도 중요하다. 호황기에는 직업훈련에 대한 요구가 많지만 실업자풀이 적어 대체고용이 원활하게 이루어지지 못할 수도 있어 기업이 종업원에게 교육훈련 기회를 제공하기 꺼리는 반면, 불황기에는 대체고용이 가능한 실업자는 많지만, 투자 의욕이 저조하여 교육훈련 및 대체고용의 기회 자체가 많지 않다는 문제가 있다. 일-학습 선순환제가 활성화되기에는 경기회복기가 가장 좋다고 볼 수 있다. 경기회복기에는 기업의 신규투자가 활발해지기 시작하고, 동시에 불황기에 누적된 실업자 풀도 적지 않기 때문이다.(채창균 외, 2018)

## 제3장

# 해외사례 분석

제1절 덴마크

제2절 핀란드

제3절 시사점



## 제3장 | 해외사례 분석

이 장에서는 일-학습 선순환제를 시행하고 있는 EU의 7개국(덴마크, 핀란드, 오스트리아, 스페인, 포르투갈, 이탈리아) 중 일-학습 선순환제가 노동시장 정책의 주요 수단 중 하나로 비교적 자리 잡았다고 판단되는 덴마크, 핀란드 2개국의 사례를 구체적으로 분석한다.

### 제1절 덴마크<sup>3)</sup>

덴마크는 80년대 말 최초로 일-학습 선순환제를 도입하였으며, 일-학습 선순환제가 가장 활성화된 대표적인 나라이다.

#### 1. 노동시장의 특징

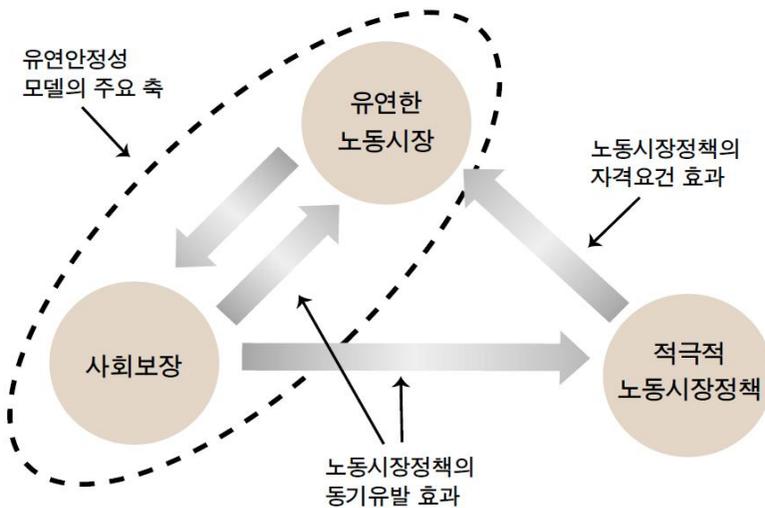
흔히들 지적하듯이 덴마크 노동시장은 유연안정성(flexicurity = flexibility + security)으로 특징 지워진다. 노동시장의 유연성과 안정

---

3) 덴마크의 사례는 채창균 외(2018)를 재정리하고 최신 정보 위주로 보완한 것임.

성을 동시에 균형 있게 추구하고 있는 것이다. 해고가 용이하다는 점에서 노동시장이 유연하지만, 사회보장제도가 발달되어 있어 해고로 인한 불안은 크지 않고, 적극적 노동시장정책이 발달되어 있기 때문에 새로운 일자리로 용이하게 연결될 수 있다. 이렇게 유연한 노동시장, 충실한 사회보장제도, 적극적 노동시장정책이 결합되어 유연안정성의 ‘황금삼각형’을 이루고 있다.(Madson, 2005)

[그림 3-1] 덴마크의 유연안정성 모델



자료: Madson(2005). p.34

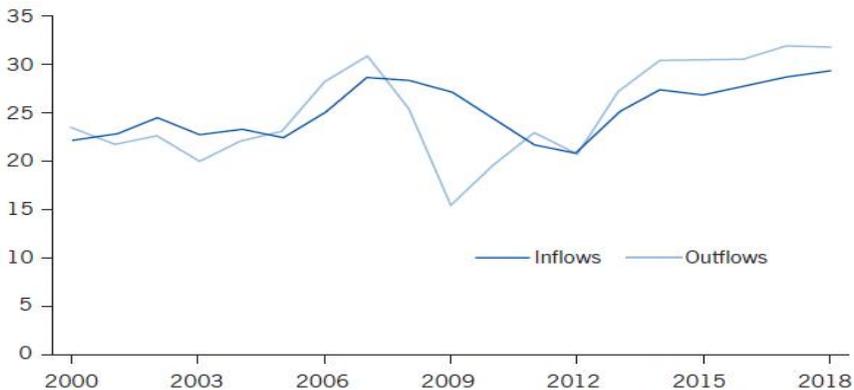
덴마크에서는 사용자가 종업원을 해고하기 쉽다. 다른 국가들에 비해 사용자의 해고 사전 통보 기간이 짧은 편이고, 해고수당이 높지 않기 때문이다. 이렇게 해고에 대한 부담이 없기 때문에 기업은 경쟁력이 약한 부분을 중심으로 용이하게 구조조정을 진행할 수 있고 결과

적으로 전체 경쟁력이 제고된다. 결과적으로 장기적으로 보면 더 경쟁력 있는 일자리가 창출되어 고용이 오히려 늘어나게 된다.

노동시장의 유연성은 높은 수준의 이직률에서 확인할 수 있다. 앞서 언급한 것처럼 해고가 용이하기 때문에 일자리 유출 비율이 높지만, 적극적 노동시장정책의 영향으로 일자리 유입 비율도 높고, 실업 기간이 짧아진다. [그림 3-2]에서 확인할 수 있듯이, 덴마크의 일자리 유입과 유출은 모두 높은 수준이다.

[그림 3-2] 일자리 유입과 유출(Job inflows and outflows)

(단위: %)



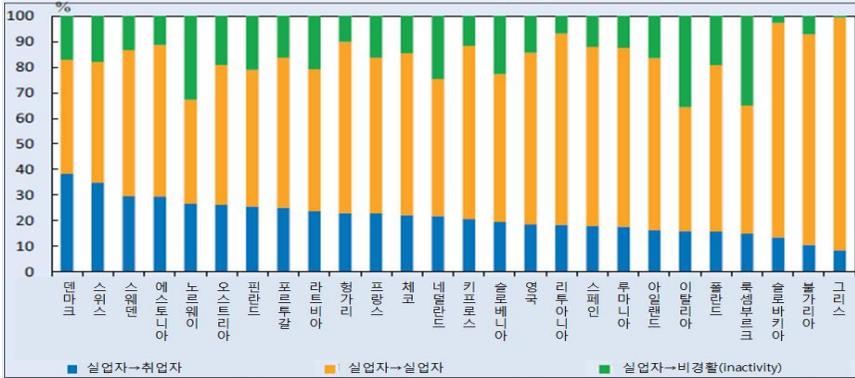
주: 덴마크의 고용주 연맹(Confederation of Danish Employers)이 다루는 지역의 육체 노동자 및 사무직 노동자 대한 유출입 비율임. 동일한 고용주(직장)의 근무 이동(Shifts)은 불포함.

자료: Andersen, 2019, p.4

실업자에서 취업자로 이행하는 비율을 다른 EU 국가들과 비교하면 (채창균 외, 2018), 덴마크의 비율이 가장 높게 나타난다([그림 3-3] 참조). 덴마크의 실업 기간별 실업자의 비율을 살펴보면, 실업자 중 1년 미만 실업자의 비율(2018년 79.8%)이 OECD 평균(71.0%)에 비해

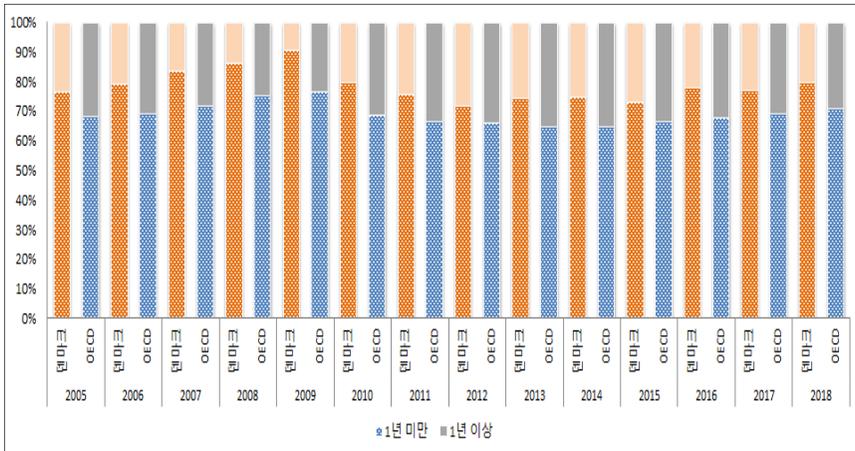
8.8%p 이상 높은 반면, 1년 이상 실업자 비율(2018년 20.2%)은 OECD 평균(29.0%)보다 크게 낮다([그림 3-4] 참조).

[그림 3-3] 유럽 실업자의 노동시장 이행



주: 2015년 2분기 노동시장의 지위 간 이행 비율이며, 계절조정이 되지 않음.  
 자료: EEAG(2016), p.91 인용, 채창균 외(2019), p.61 재인용

[그림 3-4] 실업 기간 비교(1년 미만 및 1년 이상)



자료: OECD.Stat.

덴마크의 실업급여는 근로자의 소득을 보호하는 차원에서 관대한 수준으로 지급된다. 실업보험 가입 비자발적 실업자는 실직 후 2년간 종전 임금의 최대 90%, 보통은 60%를 실업급여로 수급한다. 2년이 지나면 기초생활보장금(실업급여액의 80% 수준)을 받게 된다. 실업보험에 가입하지 않은 실업자의 경우 실직 직후부터 기초생활보장금을 수급하게 된다.(외교부, 2018)

실업급여의 지급수준이 높고 기간이 길 뿐만 아니라, 복지제도도 잘 발달되어 있다. 덴마크는 세계 최고 수준의 복지국가이다. 덴마크는 전 국민을 대상으로 무상교육, 무상의료 등 보편적 복지 모델을 시행하고 있는 대표적인 북유럽 국가 중의 하나이다. 모든 국민이 사회적 권리로서 복지 혜택을 받고, 복지 혜택 제공을 위한 재원은 일반 조세로 충당한다. 따라서 세금부담이 높은 편이지만, 그 대가로 비교적 높은 삶의 질을 향유할 수 있을 뿐만 아니라 고용불안에 따른 두려움이 크지 않다.(외교부, 2018)

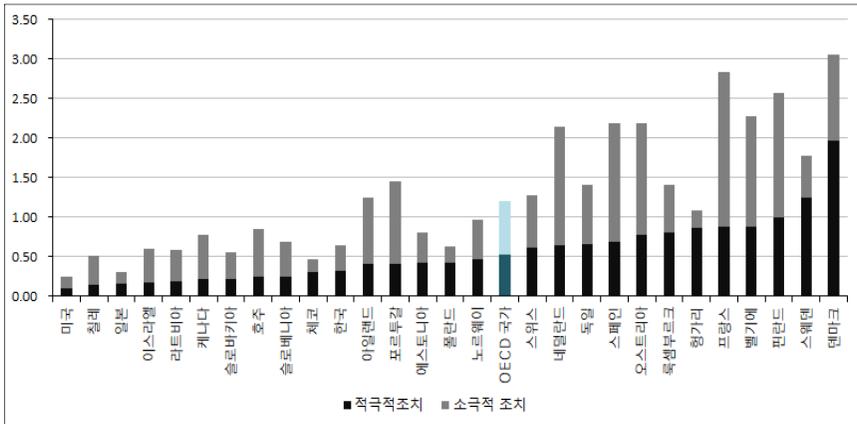
덴마크에서는 적극적 노동시장 정책이 발달되어 있어 실업자의 재취업을 적극 지원한다. 정부에서는 일자리 나누기, 일-학습 선순환제, 성인 견습제도, 현장실습제도, 임금보조 등의 적극적 노동시장 정책을 통해 재취업을 지원하고 있다. 실업자도 정부의 지원에 화답하여 적극적으로 구직활동을 수행해야 할 의무가 있다.

2017년 현재, 노동시장정책 지출 비중이 가장 큰 나라는 덴마크(3.05%)이며, 적극적 노동시장정책 지출 비중이 가장 큰 국가 역시 덴마크(1.96%)이다. 다른 나라들과의 격차도 현저하다.(OECD.Stat, [그림 3-5] 참조) 덴마크는 전체 노동시장 지출 비중이 클 뿐만 아니라, 전체 노동시장 지출 대비 적극적 노동시장 비중이 2017년에 64.2%를

차지하여 적극적 노동시장의 비중이 더 크다는 사실도 확인할 수 있다. OECD 국가의 평균을 살펴보면, 전체 노동시장정책 지출 중에서 적극적 조치의 비중보다 소극적 조치의 비중이 더 높다.(OECD.Stat, [그림 3-6] 참조).

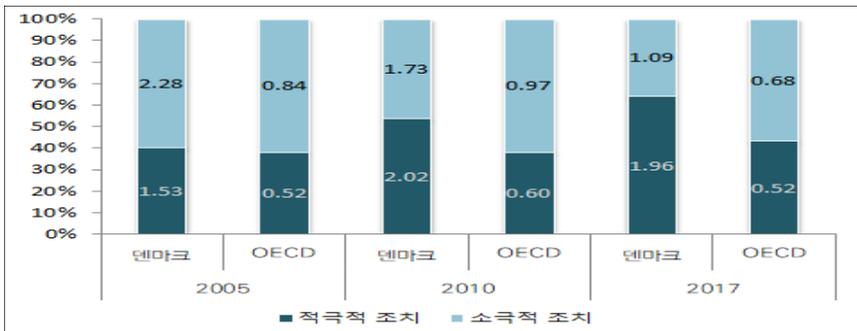
[그림 3-5] 국가별 노동시장정책 지출 비중

(단위: GDP대비 %)



자료: OECD.Stat.

[그림 3-6] 적극적 조치와 소극적 조치 비중 비교



자료: OECD.Stat.

## 2. 일-학습 선순환제의 내용

### 가. 역사

일-학습 선순환제는 덴마크에서 80년대 말에 처음 도입되었다. 사민당의 제안으로 시작되었는데, 기업에도 그렇게 손해가 아니기 때문에 보수적 정당들도 크게 반대하지 않았다.

1995년에는 8,000명의 실업자가 일-학습 선순환제를 통해 대체고용되었는데, 이는 역대 최고치로 연간 실업자의 2~3%에 달하는 수준이었다. 일-학습 선순환제 총 참여자가 1995년과 1996년에는 3만명 내외에 이를 정도로 크게 확대되었는데, 이는 덴마크 전체 노동력의 1%에 달하는 수치이다.(Sørensen, 2002)

현재와 같은 일-학습 선순환제 모델은 복지시스템 개혁의 일환으로 2006년에 도입되었다. 가장 최근에는 2014년에 덴마크 노동시장 개혁의 일환으로 일-학습 선순환제 정책에 대한 수정이 있었다. 주된 개혁의 내용은 교육훈련 기간을 최대 12개월에서 6개월로 줄이고, 대체근로자의 자격을 실업 기간 3개월 이상에서 6개월 이상으로 높이는 것이었다. 정책 대상으로 취약계층에 보다 초점을 맞추고 정부지출을 줄이고자 한 것이다.(채창균 외, 2018)

한편, 덴마크의 경우 최근 들어 일-학습 선순환제를 청년고용대책으로도 활용하기 시작했다. 덴마크에서는 EU 차원의 공통적 청년고용대책이라고 할 수 있는 청년보장제도(Youth Guarantee)의 핵심 수단 중 하나로 바로 일-학습 선순환제를 활용하고 있다. 두 가지 대상 그룹을 설정하여 지원이 이루어지고 있는데, 2014년 현재 숙련, 미숙련 노동

자를 대상으로 하는 1차 일-학습 선순환제(the primary JobRotation)를 통해 1.1억 유로를, 대졸 청년을 대상으로 하는 2차 일-학습 선순환제(the secondary JobRotation)를 통해서는 0.5억 유로를 투입할 예정이다.(채창균 외, 2017)

#### 나. 기업에 대한 지원

일-학습 선순환제에 참여하는 기업에는 대체근로자가 대체근로에 종사하지 않고 그냥 실업상태로 남아 있을 경우 받을 수 있는 실업급여의 1.6배를 지원한다. 기업에 대한 지원금은 대체 인력에게 주는 월급과 더불어 교육훈련 가는 종업원들에 대한 교육비를 보조해 주는 성격이 있다. 그러나 지원금의 용도가 사전적으로 정해져 있는 것은 아니다. 대체인력 1인당 지원금을 기업에서 자율적으로 사용할 수 있다. 교육훈련을 가는 종업원들의 인건비는 정부지원 없이 이들을 고용한 회사가 계속해서 지급하게 된다.(채창균 외, 2018)

대체근로자 채용 기업에는 대체근로 1시간당 28.1\$의 정부지원금이 지원된다. 이는 저숙련 일자리의 임금수준(시간당 평균 23.6US\$)이나 노동조합 가입자가 수령하는 실업급여(시간당 17.5US\$)보다 많은 수준이다.(<표 3-1> 참조)

저숙련 근로자를 교육훈련 보내고 그로 인해 빈 일자리에 같은 시간만큼 대체근로를 사용할 경우 사용자 입장에서는 시간당 4.5US\$가 남게 된다(채창균 외, 2018). 중간숙련 수준의 근로자를 교육훈련 보낼 경우에는 기업의 인건비 추가부담이 거의 없다.

교육훈련 기관<sup>4)</sup>은 대개 공공기관으로 교육훈련비가 전액 정부지원

인 경우가 일반적이어서 기업 입장에서 교육훈련비의 부담은 거의 없다.5)(채창균 외, 2018)

따라서 기업들이 적어도 중간숙련 수준의 근로자까지는 교육훈련에 적극적으로 나설 유인이 있다. 특히 저숙련 근로자의 교육훈련에는 더 적극적일 것이다.

재직자의 훈련 기간에 대한 특별한 제한은 없지만, 보통 6개월 이내의 교육훈련이 이루어진다. 지원금이 최대 6개월간 지급되는 상황이므로, 6개월 이상 훈련을 실시하게 되면 기업의 부담이 늘어나기 때문일 것이다.

한편, 모든 기업이 지원 대상일 수 있으며, 기업 규모 등에 대한 특별한 제한은 없다는 점이 특징적이다.

〈표 3-1〉 덴마크 근로자와 실업자의 급여표

(단위: US\$)

구분	노동조합 가입자의 실업급여	공적부조	저소득 일자리 (예:청소)	중소득 일자리 (예:사무직)	고소득 일자리 (예: 교사)
월	2,790	1,650	3,000	3,600	4,500
시간당 (주 37시간)	17.5	10.4	18.9	22.6	28.3
보너스율			25%	30%	30%
보너스			4.7	6.8	8.5
시간당 급여+보너스	17.5	10.4	23.6	29.4	36.8

자료: 덴마크 해외출장 시 면담자 제공(2018),  
채창균 외(2018). p.74에서 재인용

- 4) 훈련을 보내는 기관은 대학, 사립기관, 기업(예를 들어, 기계제작 기업에서 기계 조작 교육을 받는 경우) 등 다양하다.
- 5) 물론 사립기관에 교육훈련을 보낼 경우에는 비용이 발생한다.

#### 다. 실업자의 대체근로 유인

앞서 언급했던 것처럼 노동조합 가입 실업자는 시간당 17.5US\$의 실업급여를 노동조합으로부터 받는다. 노동조합 미가입 실업자는 이보다 많이 적은 시간당 10.4US\$의 실업급여를 정부<sup>6)</sup>로부터 받게 되며, 잡센터를 통해 실업급여를 수령하게 된다(<표 3-1> 참조). 실업자가 일-학습 선순환제에 참여하여 저소득 일자리에서 대체근로를 수행할 경우 앞서 언급한 것처럼 평균적으로 시간당 23.6US\$를 받을 수 있기 때문에<sup>7)</sup> 계속 실업상태에 머무는 것보다 대체근로를 하는 편이 경제적으로 이득이다.(채창균 외, 2018)

대체근무 기간이 종료된 후 기업이 계속해서 대체근로자를 고용할 의무는 없다. 그러나 계속 고용되는 대체근로자가 적지 않다. 최근의 한 연구에 따르면 그 기업에 계속 근무하게 되는 비율이 50%에 달하는 것으로 나타났다. 대체근로시의 임금수준과 대체근로에 따른 고용 가능성 제고 등에 비추어 실업자들이 일-학습 선순환제에 참여할 유인을 충분히 보인다.

대체근로의 최대 참여가능기간은 6개월로 정해져 있으며, 주당 최소 10시간 이상 일을 할 수 있어야 한다. 대체고용 기간 중에는 덴마크 법령 또는 단체협약 등에 규정된 근로자를 규율하는 규칙이 적용된다.(덴마크 해외출장 시 면담 결과, 2018)

실업자가 일-학습 선순환제에 참여하기 위해서는 실업 기간이 6개

6) 지방정부가 지불하며, 지급된 보조금의 60%를 중앙정부로부터 상환받는다.

7) 대체인력의 급여수준은 노사관계에 의해서 정해지는 덴마크의 직종별 임금수준에 의해 결정된다. 덴마크의 직종별 임금수준은 노동조합과 정부의 산별교섭에 의해 결정되나 기업이 반드시 따라야 할 법적인 의무는 없다. 그러나 대부분의 기업은 정부와 노동조합의 산별교섭결과를 수용한다.

월을 넘어야 한다. 단, 청년들의 대체근로 참여를 확대하기 위해서 청년들의 경우 실업 기간이 3개월을 상회하면 일-학습 선순환제 참여가 가능하도록 하고 있다. 다만 중복지원의 문제로 인해 현재 학생의 참여는 제한하고 있다(덴마크 해외출장 시 면담 결과, 2018).<sup>8)</sup>

#### 라. 재직근로자의 참여

재직자의 경우 일-학습 선순환제에 참여함으로써 훈련 참여를 통한 숙련향상과 이로 인한 임금상승은 물론이고, 일에 대한 자신감이나 일 자리에 대한 만족도 증가 등을 기대할 수 있으므로, 적극 참여할 의향이 있을 것이다. 따라서 많은 재직자들이 평생학습 과정의 하나로서 참여를 신청할 수 있지만, 최종적인 결정은 고용주에 의해 이루어진다.(채창균 외, 2018)

숙련수준에 따른 참여 제한이 명시적으로 설정되어 있는 것은 아니지만, 고학력자가 실제로 교육훈련을 가기는 어렵고 저학력자가 학위를 취득하려 가거나 저숙련자가 우선적으로 가게 되는 경우가 많다. 이는 일-학습 선순환제에 대한 정부의 비용지원 구조 때문이기도 하지만, 덴마크의 사회적인 분위기도 여기에 영향을 미치고 있다. 덴마크의 경

8) 일-학습 선순환제가 가장 인기가 있었던 90년대에는 실업자만 참여가 가능하도록 한 규정을 바꾸어 학생도 일-학습 선순환제에 참여할 수 있게 하였다. 이에 따라 공식적으로 학생으로 분류되는 도제제도 참여 학생들도 일-학습 선순환제에 참여할 수 있었다. 도제제도 참여 학생들이 학교에서 교육받는 것을 기업이 재직근로자 교육훈련으로 신고하여 지원금을 받기 시작한 것이다. 도제 학생들에게는 재직근로자 훈련비와 월급을 지급하지 않아도 되기 때문에, 도제 학생을 대체근로자로 신고하여 받은 지원금은 고스란히 기업 몫이 되는 상황이어서 이러한 관행이 기업들 사이에서 유행하게 되었다. 도제제도와 일-학습 선순환제를 통해 이중 지원을 받는 문제가 발생한 것이다. 이러한 문제점이 최근에 발견되어 2014년 개혁에서 학생의 참여를 제한하게 된 것이다. 그 영향으로 일-학습 선순환제 참여는 2014년에 정점을 찍은 이후 감소하는 양상을 보이고 있다.

우 고등교육에 대한 교육비를 국가가 전액 지원하기 때문에 고학력자를 추가적으로 지원하는 것은 형평성 측면에서 이중지원이라는 인식이 강하다. 덴마크 사회에서 고학력자는 고등교육을 통해 충분한 지원을 이미 받았으므로 정부 지원에 의존하기보다 기업과 근로자가 자율적으로 추가적인 숙련 향상을 도모해야 한다는 것이 암묵적인 사회적 합의이다. 덴마크의 일-학습선순환제가 특별히 저숙련 근로자를 중심으로 해서 활성화되고 있는 또 다른 이유 중 하나는 저학력자보다는 고학력자의 대체가 쉽지 않기 때문이다. 따라서 생산성 손실 가능성이 상대적으로 크지 않은 편이고 대체근로자를 구하기 쉬운 저학력, 저숙련 근로자 위주로 진행되는 경향이 있다.(채창균 외, 2018)

#### 마. 기타 주요 이슈

어떤 기업들이 일-학습 선순환제를 적극 활용하고 있는지에 대해 검토해보면 대체로 ① 고용이 안정적이거나 증가하고 있는 기업, ② 수량적 유연성이 아닌 기능적 유연성 제고를 전략적으로 지향하는 기업, ③ 숙련 업그레이드의 필요성이 높은 기업 등에서 활용 빈도가 높다고 지적된다(Sørensen, 2002).

덴마크의 일-학습 선순환제에서는 교육훈련 복귀 후 의무복무기간이 없다. 이는 덴마크의 노동시장이 유연하기 때문이다. 덴마크의 노동시장은 유연성이 높아 채용과 해고가 매우 쉬운 시스템이기 때문에, 교육훈련을 수료한 종업원이 다른 기업으로 이직을 한다고 하더라도 이를 대신할 직원을 큰 비용 없이 다시 채용할 수 있다. 또한 여기에는 덴마크의 기업문화도 작용하고 있다고 생각된다. 덴마크의 기업들

은 인적자원을 중요하게 여겨 종업원에 대한 교육투자를 낭비라고 생각하지 않는다. 기업 입장에서 다소 손해가 되더라도 되도록 직원들을 교육시키려는 문화가 있는 것이다.

교육훈련을 가는 종업원으로 인해 비게 된 일자리에 대체고용이 의무화되어 있지는 않다. 과거에는 대체고용이 의무였지만, 그 규정이 현재는 폐지되었다. 그럼에도 불구하고, 오히려 대체고용은 활성화되는 양상을 보이고 있다. 실제 유급교육훈련휴가로 인한 빈 일자리 중 대략 3/4 정도가 대체 고용되고 있다. 이렇게 대체고용되는 비율은 민간부문이나 대기업보다 공공부문과 중소기업에서 더 높게 나타난다.

교육훈련 참여 재직자와 대체고용 실업자의 비율은 1994년에 2 대 1이었는데, 1996년 이후에는 그 비율이 확대되어 5 대 1을 상회하는 수준으로 변화되었다. 교육훈련 참여 재직자와 대체고용 실업자의 비율이 낮은 경우에는 일반적으로 미숙련 재직자의 스킬 업그레이드가 매우 선별적으로 이루어지는 상황이 많다. 이 과정을 통해 미숙련 재직자와 대체고용 실업자의 숙련 수준을 크게 높일 수 있다. 반면 그 비율이 높은 경우는 재직자 대부분의 일반 숙련의 향상을 목표로 하는 경우가 많다. 재직자에 대한 훈련 기간은 2~3주로 길지 않은 편이고, ‘책무성 제고와 협력적 태도 고취’와 같은 일반적인 역량 향상을 목표로 하는 훈련에 참여하는 경우도 적지 않다. 이때 상대적으로 소수의 실업자가 상대적으로 다수인 재직자의 일을 대체하게 되고, 대체고용 실업자에게 요구되는 업무 수준이 그렇게 높지는 않은 편이다.(Sørensen, 2002).

한편, 기업 입장에서 2007년까지는 일-학습 선순환제에 참여할 유인이 그다지 크지 않았다. 재직자를 교육훈련을 보낼 경우 일-학습 선

순환제에 참여하지 않더라도 AUB펀드<sup>9)</sup>를 통하여 재직자의 임금보전이 가능하기 때문이다. 일-학습 선순환제의 오남용을 관리하기 위해 여러 절차들이 적용되다 보니 일-학습 선순환제를 둘러싼 관료주의의 폐해가 커졌다. 사용자 입장에서는 사용하기 불편해져 일-학습 선순환제의 활용을 기피하는 현상이 발생한 것이다. 결과적으로 일-학습 선순환제의 위상이 악화되는 문제가 발생했다. 정부지원을 받는 보조금 일자리가 다양하게 있는 상황에서 사용자 입장에서는 구태여 일-학습 선순환제를 활용할 이유가 없다. 일-학습 선순환제의 경우 교육훈련과 대체근로간의 일대일 관계를 증명하기 위한 행정비용이 수반되기 때문이다. 일-학습 선순환제 대신 재직자의 교육훈련을 위해 AUB 기금을 활용하고, 이와 별도로 정부지원 보조금 일자리 프로그램을 활용하여 대체근로자를 채용하는 편이 행정적으로 훨씬 간편했던 것이다.

이에 대응하여 일-학습 선순환제 참여 과정을 간소화하려는 조치가 취해졌다. 또한 제반 행정업무, 제출 양식을 채워 넣는 것이 기업 입장에서 부담이 될 수 있어, 잡센터나 교육기관과의 협력으로 그 부담을 줄일 수 있도록 하고 있다.

또한, 기업과 기존 종업원의 교육훈련 수요를 파악하고, 그 수요에 맞는 교육훈련프로그램의 매칭이 제대로 이루어지기 위해서는 기업에 도와 이런 기능들을 충실히 수행할 수 있도록 관련 교육기관의 역할이 중요시되고 있다.

일-학습 선순환제가 원활히 작동하기 위해서는 적절한 대체근로자

9) AUB펀드는 재직자의 교육훈련 시 임금 보전을 위한 기금이다. 5인 이상 사업장이 의무 가입하고 있으며, 종사자 규모에 따라 납입 규모가 달라진다. 이 기금의 경우 고숙련 근로자를 위해서는 사용할 수 없으므로 대기업은 거의 활용하지 않고 있으며, 중소기업이 저숙련 재직근로자의 숙련향상을 목적으로 주로 사용하고 있다.

의 채용이 가능해야 한다. 한동안 덴마크에서도 일-학습 선순환제의 인기가 감소되었던 적이 있는데, 그 이유 중 하나는 적절한 숙련수준을 갖춘 동기부여된 대체근로자를 찾기 어려웠기 때문이다(Sørensen, 2002).

적절한 숙련수준을 갖춘 동기부여된 대체근로자를 확보하기 위해 덴마크에서는 대체근로자에 대한 사전교육훈련을 중요시하고 있다. 업종이나 직종 등에 따라 다르지만 많은 경우 6주간의 도입 교육과 4주의 실습기간을 거친다. 그 사례를 보면, Tønder 지역의 제조업 분야나 올보르 지역 사회 보건 복지 분야 대체근로자들의 경우 11명의 구직자가 6주간의 도입 교육에 참여한 후 4주간의 실습기간을 거쳐 12개월의 풀타임 근무를 수행하였다. Holstebro 병원 서비스 부서 대체근로자들의 경우 약 100명의 구직자가 4주간의 도입 교육(위생 관련)을 수료한 후 6주간의 임금보조 실습을 거쳐 6개월간 채용되었다.(채창균 외, 2018)

일-학습 선순환제의 실행 시 대체근로자에 대한 멘토의 활용도 중시되고 있다. 잡센터가 대체근로자에 대한 멘토 지원 기능을 수행하고 있으며, 멘토 지원 서비스는 기업의 요청이나 교육기관 또는 외부 컨설팅기관의 요청으로 이루어진다. 기업과 교육기관의 협력을 통해 멘토 기능을 시간당 활용할 수도 있으며, 대체근로자의 적응을 돕기 위해 어느 정도의 멘토가 필요한 것인지 구체적으로 파악한 후에 활용하고 있다. 만약 멘토를 필요로 하는 대체근로자가 다수라면 개인을 위한 멘토가 아닌 기업 전체를 위한 멘토를 고용할 수도 있다.

대체근로자의 중도 하차도 가능하다. 기업이 만약 현재 고용된 대체근로자의 역량이 부족하다고 느낄 경우에는 중도 하차시킬 수 있다.

이는 기업의 요구에 최대한 부합하는 대체고용이 가능하도록 함으로써 기업의 일-학습 선순환제 참여를 더욱 촉진하기 위함이다. 대체근로자가 스스로 중도 하차하는 경우도 있다. 잡센터에서는 이를 낮추기 위해 일-학습 선순환제 종료 후 정규직 채용 여지가 크다면 대체근로자들의 중도 포기율이 낮아짐을 기업들에게 알려주고 있다.

일-학습 선순환제의 구체적인 실행과정에서 핵심적 역할을 수행하고 있는 잡센터에서는 실제 수행된 일-학습 선순환제 프로젝트에 대한 평가가 이루어지고 있는데, 평가 시 일반적으로 고려되는 사항은 유급휴가훈련 참가자수, 대체근로자의 취업 여부(대체고용한 기업에서의 정규직 채용을 포함하여), 계획 대비 달성 정도, 기업의 일-학습순환제 프로젝트에 대한 평가, 유급휴가훈련 참가자의 평가(역량강화 여부 등), 대체근로자의 평가(프로젝트 참가 후 노동시장에서의 구직 용이성 여부) 등이다.

앞서 언급했던 것처럼 대체근로자로 일-학습 선순환제에 참가한 실업자 중 대체근로가 종료된 후에도 계속 고용되는 경우가 많으며, 이런 측면이 중요한 것으로 간주되기는 하지만, 그 자체가 이 제도의 성공을 보여주는 절대적인 지표는 아니다. 실업자에게 일경험을 쌓게 해주는 것이 중요하다고 생각한다. 일에 익숙해진다는 것이 계속 고용에 도움이 된다는 판단에서이다. 따라서 덴마크에서는 계속 고용이 이루어지더라도 추가적인 임금보조금을 지원하지는 않고 있다.

일-학습 선순환제와 관련해 잡센터가 기업에 제공해 줄 수 있는 서비스는 매우 다양하다. 일-학습 선순환제 프로젝트의 조직화과 계획 수립 과정을 잡센터가 지원하며, 적절한 주체가 참여할 수 있도록 노력한다. 일-학습 선순환제 프로젝트 관련 예산, 재정 모델을 제안한다.

또 잡센터가 일-학습 선순환제 프로젝트 활동과 시간 등에 대해 자문 기능과 관리 기능을 수행하기도 한다. 대체근로자의 채용도 지원하고 있다. 일-학습 선순환제 프로젝트에 참여시킬 대체근로자의 역량을 평가하고 이들에게 동기를 부여하며, 적합한 대체근로자를 찾고 선별하는 역할을 수행하는 것이다. 또한 기업의 일-학습 선순환제 프로젝트 참가 신청서 등에 대한 행정적 지원 기능을 수행한다.

특히 대체근로자 채용과정에서 잡센터의 역할이 중요하다. 잡센터에서는 기업의 대체근로자 수요를 파악하기 위해, 요구되는 대체근로자의 수, 근로 기간, 대체근로의 시작과 종료 시점, 대체근로자가 수행해야 할 직무의 전반적인 내용, 대체근로자의 학력 수준, 대체근로자에게 요구되는 역량에 대한 내용을 기업으로부터 파악한다.

잡센터가 주도적으로 추진하는 대체근로자의 채용 과정은 채용 규모에 따라 다소 상이한 방식으로 진행된다. 대체근로자의 대규모 채용이 필요한 경우 <표 3-2>와 같이 진행되는데, 이때 잡센터, 기업 그리고 노조, 교육기관 간에 역할을 적절히 분담하는 것이 매우 중요하다. 대체근로자가 많지 않은 경우 <표 3-3>의 절차에 따라 대체근로자 채용이 이루어진다.

〈표 3-2〉 대규모의 대체근로자 채용단계

대체근로자 채용공고	면접 인원 선정	면접 실시	채용 결과 발표
채용 공고에 대체근로자에게 요구되는 역량에 대해 짧게 기술 (기업과 함께 상의하여 결정)	노조와 함께 적합한 인재를 면접 대상으로 선정	면접은 기업에서 실시되지만, 면접의 기획은 잡센터에서 모두 처리	기업이 합격자 콘택트, 잡센터는 불합격자 콘택트

자료: 채창균 외(2018). p.79에서 재인용

〈표 3-3〉 소규모의 대체근로자 채용단계

대체 근로자 채용 공고	설명회 참석 인원 선정, 약 300~500명	설명회 개최	면접 인원 선정	면접 실시	채용 결과 발표
채용 공고에 대체근로자에게 요구되는 역량에 대해 짧게 기술(기업과 함께 상의하여 결정) - 기업이 요구하는 대체근로자의 역량 - 잡센터가 기업에 제안할 수 있는 구직자에 대해 설명 - 교육기관의 근로자 역량 강화 프로그램을 어떻게 연계시킬 것인지?	관심 있는 인원을 어떤 방식으로 프로젝트 관련 설명회에 초청할 것인지 연구 - 브로셔, 포스터 등 작성 - 잡센터 또는 노조를 통한 초청 - 기업의 구직자 데이터베이스를 통한 초청장 발송	잡센터, 기업, 교육기관, 노조의 설명회에 있어서의 역할 분담 미팅 후 구직자가 지원서 작성하여 제출하였을 때 관리하는 누가 할 것인지도 결정해야 함.	면접할 인재에 대한 선발은 기업과 잡센터의 상의하에 이루어져야 함. - 지원서 선발 스크리닝 작업은 누가 할 것인지? - 잡센터가 선발할지 기업이 선발할지? - 잡센터 또는 기업에서 인터뷰가 이루어질지? - 면접 선발인원은?	면접 방식에 대한 결정 - 장소? - 잡센터, 기업 모두 면접에 참가? - 참가 인원? - 면접은 잡센터만 참가한 상태에서 이루어져야 하는지 기업도 참가해야 하는지 - 면접 후 짧게 보고서를 작성할 것인지	합격자 통보를 잡센터 또는 기업에서 할 것인지. 합격자에 대한 차후 프로세스에 대한 논의

자료: 채창균 외(2018). p.80에서 재인용

한편, 덴마크에서는 일-학습 선순환체제의 참여가 낙인효과를 초래하지는 않는다. 노동시장이 유연하기 때문이다. 해고와 고용이 자유로운 노동시장이므로 교육훈련에 참여한다거나 대체근로이후 계속 고용되

지 못하더라도 그로 인해 낙인효과는 발생하지 않는 것이다. 노동시장이 유연하기 때문에 단기간 실업을 경험하는 사람들이 적지 않고, 따라서 계속 고용되지 못하더라도 일시적인 현상으로 이해된다. 평생학습이 활성화되어 있어 교육훈련에 참여하는 것이 역량이 부족하다는 시그널은 아니다. 저숙련 근로자들도 대부분 교육훈련을 통하여 자신의 숙련수준을 향상시킬 수 있다는 자부심이 있다. 또한 다양한 방식의 보조금이 있기 때문에 고용되지 못한다고 해서 낙인이 찍히는 것은 아니다. 많은 실업자가 다양한 보조금 일자리에 일하고 있어 보조금 지원이 끝났을 때 계속 고용으로 연결되지 않는 경우가 다반사이기 때문이다. 실제 일-학습 선순환제 참여 후 그 기업에 계속 고용이 되지 못하더라도 다른 기업에 대한 추천서를 받거나 고용에 도움이 되는 인맥 네트워크를 넓힐 수 있는 효과가 있는 것으로 알려져 있다.

덴마크에서는 일-학습 선순환제의 실제 실행 과정에서 노동조합의 역할이 중요하다. 덴마크에서 노조 가입은 의무적이지 않지만, 전체 근로자의 67%가 가입해 있으며, 근로자의 약 80%가 단체협약을 적용받기 때문에(2018년 덴마크 출장 당시 인터뷰 내용) 노사 간 단체협약(노동자 단체와 사용자단체 간의 산별 교섭을 통한 단체협약)이 노동조건을 실질적으로 규율하는 역할을 하고 있다. 산별 교섭결과를 개별 기업이 반드시 준수해야 하는 것은 아니지만, 산별 교섭 결과가 일종의 기준 역할을 하게 되고, 산별 교섭결과와 개별 기업의 노동조건 간에 격차가 생길 경우 파업이 발생할 수도 있으므로 기업들은 대체로 산별 교섭결과를 준수하고 있다. 또한 덴마크에서는 지자체의 잡센터가 있는 지역에 매칭될 수 있는 노조의 고용센터 조직이 있다. 또 노조가입자의 경우 노조에서 실업급여를 지급하고, 노조가입자의 실

업급여가 비가입자의 실업급여 수준보다 높은 수준이다. 노동조합에 서는 노조 가입 노동자들에게 교육훈련 가이드 서비스를 제공하는 기능을 수행한다. 특히 사업장에 노조가 조직되어 있는 경우 노조 간의 네트워킹을 통해 어떤 교육이 필요한지 확인하고 그에 따른 교육훈련 가이드를 제공한다. 가령 지금 사용하고 있는 기계는 앞으로 새로운 기계로 대체되는 경향이 있으니 새롭게 도입될 기계의 사용법을 배워야 한다고 권유하는 식이다.

한편, 일-학습 선순환제가 특정 산업에만 적용되는 것은 아니다. 저생산성 산업의 저숙련 근로자에게 숙련 향상을 위한 교육 기회를 제공한다고 하더라도 산업구조조정을 저해하지 않는다는 입장이다. 그런데도 모든 산업에서 일-학습 선순환제가 활발한 것은 아니다. 산업별 일-학습 선순환제의 활용에 대한 통계는 없지만, 대체로 건설업, 금속산업, 보건·의료 산업 등에서 일-학습 선순환제를 많이 활용하고 있는 것으로 알려져 있다.

#### 바. 성과 평가 결과

Sørensen & Arendt(2014)에서는 2012년 초 일-학습 선순환제에 참여한 대체 근로자들에 대해 23개월간의 임금 및 고용 효과(2012년 말에 참여한 근로자들의 경우는 11개월간의 효과)를 조사하였다. 여기에 따르면, 대체근로의 경험이 실업자의 고용을 촉진하며 임금도 상승시킴이 확인된다. 전반적으로 일-학습 선순환제에 참여한 구직자는 일-학습 선순환제에 참여하지 않은 구직자보다 2~3주 정도 빨리 일자리를 구하는 것으로 나타났다.

이러한 효과는 공공부문 일-학습 선순환제 참여자 및 미숙련 대체근로자에게서 더 분명하게 나타났다. 또한 장기실업자보다 실업 후 첫 6개월 이내에 대체근로를 경험한 구직자에게 더 효과적인 것으로 확인되었다.

## 제2절 핀란드

핀란드는 인구 약 552만 명의 소규모 개방경제로 GDP 대비 대외의존도가 높은 국가이다. 임금상승과 노키아 쇠퇴, 2014년 EU의 대러시아 경제 제재로 인한 수출 감소 탓에 2012~2014년에 마이너스 성장을 보이다가, 구조개혁 및 임금 절감 등을 통한 수출경쟁력 회복으로 2016년부터 실질 GDP가 2%대 성장률을 기록하였다.

### 1. 노동시장의 특징

#### 가. 재취업률이 높은 유연한 노동시장

핀란드는 상대적으로 유연한 노동시장(flexible labour market)을 특징으로 한다.

핀란드 노동법과 고용보호법(Employment Protection Legislation, EPL)은 구조조정을 실행하는 데 제약을 가하지 않는다. 고용보호법은 개인 해고에 대해서는 엄격하지만, 집단해고(collective dismissal)<sup>10)</sup>에

10) 핀란드 집단해고의 정의는 종업원 수 20명 이상인 기업에서 9명 이상의 직원을 금융상, 생산 관련한 이유로 해고하는 것이다. 관련 내용은 <https://www.oecd.org/els/emp/Finland.pdf> 를 참고하였다(검색일: 2019. 10. 15.).

는 비교적 관대하다. 노동자를 해고하려면 일정한 절차상 의무를 지켜야 하지만, 차별금지 규칙에 어긋나지 않는 한 해고 대상자를 고를 수 있으며, 법정 퇴직금도 지급하지 않아도 된다. 또한 근속연수 5년 미만인 노동자에게 해고 통지 기간이 짧고, 그렇지 않은 장기 근속자에 대한 통지 기간은 길다.

고용주가 감원을 계획했다면, 고용주는 노동자 대표와 함께 ‘해고 패키지(dismissal package)’를 협상하는 것이 관행처럼 되어 있다. 협상된 패키지에 근거하여 노동자들은 자발적으로 퇴사하는 모양새를 취하고 퇴직금을 받게 된다.

한편 일시적 해고제도는 예측하지 못한 경기변동, 계절적 실업으로 부정적 영향을 받는 기업에 완충 역할을 한다. 일시적 해고제도는 고용주 일방의 결정이나 고용주와 피고용인의 상호 협정에 기초하여 시행할 수 있다. 또한 고용주의 노동 수요 감소에 따른 최대 90일의 일시적 해고, 직무가 영구적으로 사라졌을 때 시간의 제한이 없는 일시적 해고제도가 있다. 그리고 고용주는 정규근무 주, 일일 근무 시간을 줄이거나 완전히 해고 할 수 있다. 일시적 해고 시 일시적 해고 절차 비용을 제외하고 고용주가 부담해야 할 비용은 발생하지 않으며, 일시적 해고에 대하여 조건을 붙이지 않아, 고용주에게 유리한 제도이다. 이에 따라 기업이 일시적 해고 제도를 남용할 우려가 있으며, 이를 방지하기 위한 방안으로 노동시간 단축에 관한 근거 제출 등이 요구되고 있다(OECD, 2016. p63, p77).

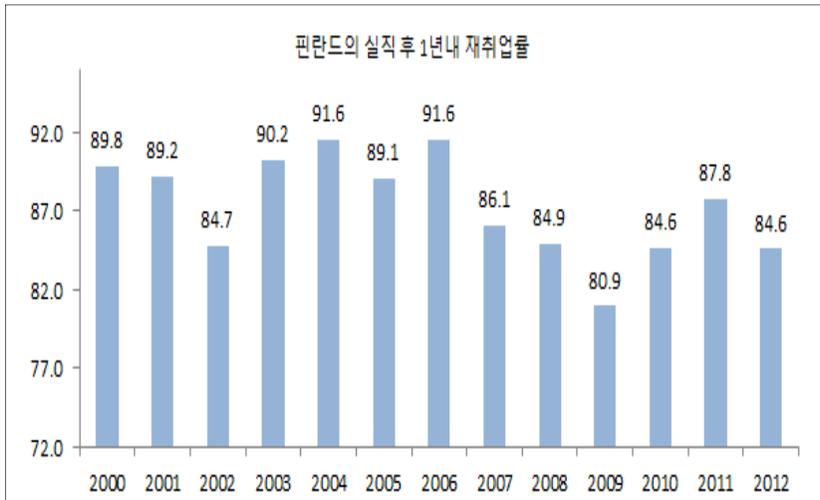
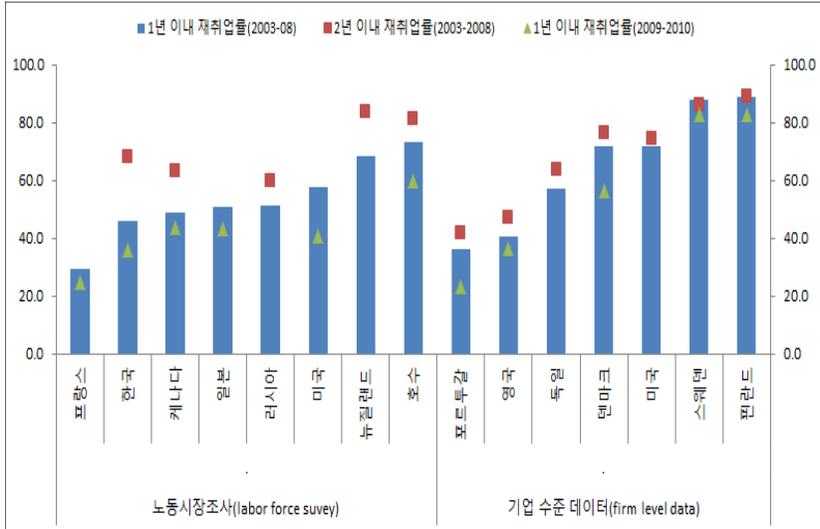
이렇게 해고도 용이한 편이지만, 동시에 실업자의 재취업률도 OECD 국가 중 가장 높다. 2000~2012년간 인구조사에 따르면, 6명이 실직하면 거의 5명이 1년 안에 새로운 일자리를 찾으며, 새로 취업한

일자리의 질은 그전 일자리보다 유의미하게 나쁘지 않다고 한다(OECD, 2016. p14).

2000~2012년에 실직자가 1년 안에 새로운 일자리를 찾는 비율은 평균 87%였다. 2009년부터 2011년까지 재취업률이 상승하다가 2012년에는 하락하였다. 2012년 이후 최근 자료의 수집이 어려워져 2012년 이후의 추세를 확인하기 어렵지만, 재취업률이 실업 기간 추세와 연계되어 있으며, 2016년 핀란드 경기 회복세에 따라 실업 기간이 감소하였다는 점에서, 현재에는 2012년보다 재취업률이 증가하였을 것으로 예상된다(OECD(2016). p34). 한편 [그림 3-7]의 상단에 나타난 것처럼 다른 국가와 달리 핀란드의 실직 후 2년 이내 재취업률은 1년 이내 재취업률보다 증가하지 않는데, 이는 실직 후 1년 이내 재취업하지 못하면 계속 실직 상태로 남아있을 가능성이 높음을 보여준다(OECD, 2016. p35).

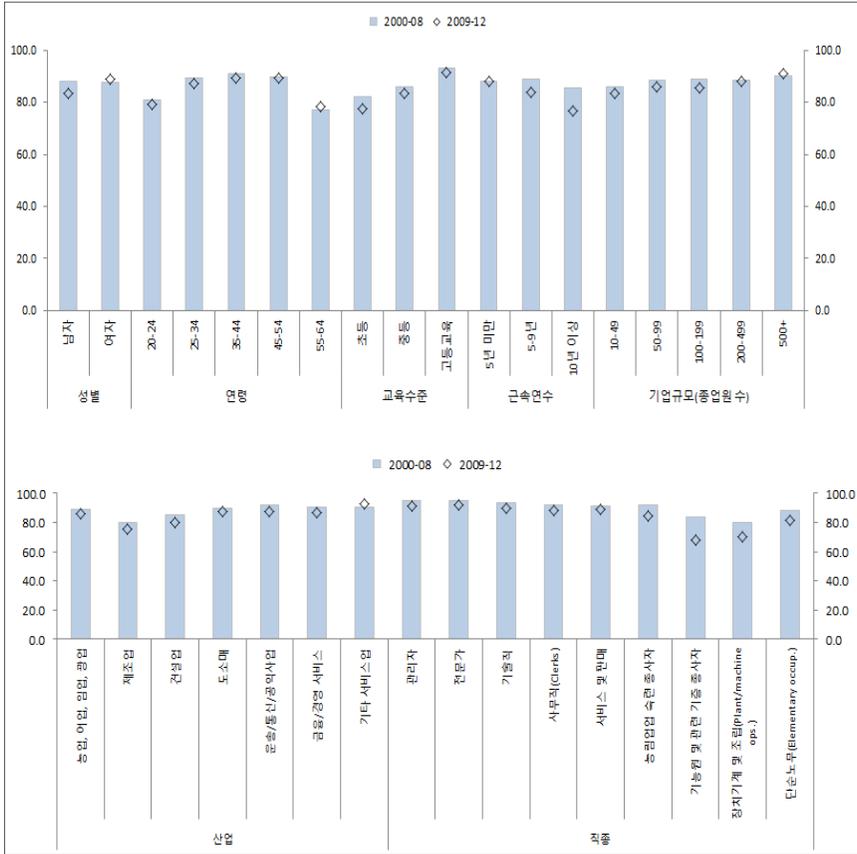
인구 속성별 재취업 비율을 살펴보면, [그림 3-7], [그림 3-8]과 같다. 55세 이상 노동자들은 25~54세 노동자들보다 재취업 비율이 낮게 나타난다(OECD(2016). p36). 또한 다른 OECD 국가들과 마찬가지로, 교육 수준이 낮은 55세 이상 노동자와 25세 미만 노동자의 재취업률이 낮았으며, 블루칼라 노동자, 특히 제조업과 건설업에 종사하는 블루칼라 노동자의 재취업률이 낮게 나타났다(OECD, 2016. p37).

[그림 3-7] 핀란드의 재취업 비율



출처: OECD(2016). p.36

[그림 3-8] 노동자 속성별 재취업 비율(2000~2008, 2009~2012)



출처: OECD(2016). p.37

### 나. 유연한 고용조정을 뒷받침하는 관대한 실업급여

핀란드는 실업급여의 수준이 높고 보상범위가 포괄적인 실업보험 제도를 갖추고 있다. 전체적으로 핀란드 실업자 4명 중에서 대략 3명이 3가지 실업급여 중 하나를 받고 있으며, 이는 국제적 수준에 견주

어 높은 비율이다. 실업급여는 겐트시스템<sup>11)</sup>에 기반을 둔 실업보험에서 지급되는 소득연계 실업급여(earnings-related unemployment benefit), 이와 별도로 핀란드 사회보험청(KELA)이 지급하는 기본실업급여(flat-rate basic benefit) 및 노동시장보조금(means-tested labour market subsidy)의 3가지로 구성되어 있다.

소득연계 실업급여는 실업보험에 가입한 노동자가 실직하면 최대 400일(주 5일 기준 80주) 동안 지급한다(2014년, 급여 수령자 중 46%). 만약 실업보험에 가입하지 않는 노동자가 실직하면 기본실업급여로 최대 400일 동안 월평균 697유로 정도의 급여를 받는다(2014년, 급여 수령자 중 10%). 한편 노동시장보조금은 고용 기록이 없는 실업자, 소득연계 실업급여나 기본실업급여를 수급한 이후에도 실직 상태인 사람에게 지급된다(2014년, 급여 수령자 중 44%). 노동시장보조금은 자산 조사를 통해 소득이 일정 수준 이하인 실업자에게 지급되고 그 기간에 제한은 없다. 소득연계 실업급여의 소득 순대체율은 70%이며, 노동시장보조금의 소득 순대체율은 5년 평균 50%이다(신영규, 2018. p124).

#### 다. 재취업률을 높이는 적극적 노동시장정책

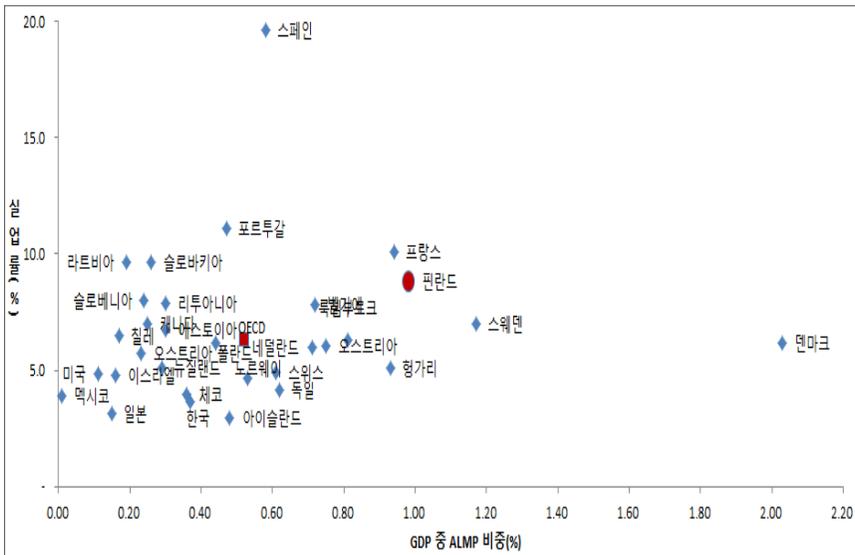
해고의 용이함에도 재취업률이 높게 나타나는 것은 해고의 용이함 자체에도 그 원인이 있지만, 재취업을 돕는 적극적 노동시장 정책이 활성화되어 있기 때문이다.

핀란드의 적극적 노동시장 프로그램에 대한 지출은 다른 OECD 국가들보다 높은 편이다. [그림 3-9]에서 보듯이 2016년 핀란드의 GDP

11) 피고용자가 실업보험 가입 여부를 자율적으로 결정하는 실업보험 운용 방식

중 적극적 노동시장에 대한 지출(0.98%)은 덴마크(2.03%)와 스웨덴(1.17%) 다음으로 높게 나타나며, 각국의 실업률을 고려하더라도 핀란드의 적극적 노동시장 지출 비율은 높은 수준이다. 적극적 노동시장 프로그램 중에서는 훈련에 관한 비용이 가장 많은 비중(0.47%)을 차지하고 있다(OECD.Stat).

[그림 3-9] 2016년 실업률을 고려한 GDP 중 적극적 노동시장에 대한 지출

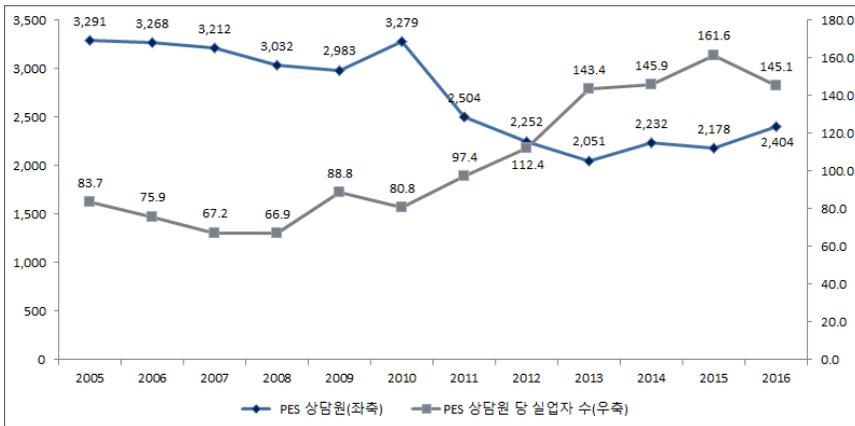


자료: OECD.Stat, 2016(<https://stats.oecd.org/>. 2019년 10월15일 검색).

상술한 바와 같이 핀란드 GDP 대비 적극적 노동시장 정책 지출 비율이 높지만, 취업 계획의 준비, 구직자 상담 등을 포함한 공공고용서비스 운용에 관련한 2016년 GDP 대비 지출 비율은 0.15%로 덴마크(0.40%), 독일(0.36%), 스웨덴(0.27%), 프랑스(0.24%), 네덜란드(0.23%), 벨기에(0.20%), 오스트리아(0.17%) 등의 국가보다는 낮은 편이다. 이

는 2010년 이후 공공고용서비스 상담원 인원수가 급격히 축소된 상황을 반영한다(2010년 3,279명에서 2013년 2,051명으로 40% 가까이 감소). 2013년 이후 공공고용서비스 상담원 인원수가 다소나마 증가하는 양상을 보이지만, 2016년 현재 2,404명으로 2010년 상황에 미치지 못하고 있다(OECD, 2018. p.116).

[그림 3-10] 공공고용서비스 상담원 수와 상담원당 실업자 수



출처: Ministry of Employment and Industry of Finland., OECD(2018). p 116 인용

그러나 핀란드에서 공공고용서비스의 역할은 여전히 중요하다. 2013년 공공고용서비스 개혁 중 주목받는 점은 다른 OECD 국가들보다 한 걸음 나아가 구직자를 3개의 범주로 구분하고 그 범주에 따라 상이한 조치를 취하는 새로운 프로파일링 시스템을 시작한 것이다. 3가지 범주는, 취업 준비생과 빈 일자리를 신속하게 매칭하는 서비스, 역량이 충분하지 않은 구직자들을 위한 역량 개발 서비스, 취업이 어려운 구직자(hard-to-place job seekers)를 위한 보조금 제공 고용서비스

스(subsidised employment services)로 구분된다. 이러한 접근법은 구직자의 특성에 맞게 더 적합한 서비스가 제공될 수 있다는 점에서 의미가 있다.(OECD, 2019. p.102)

적극적 노동시장정책과 관련하여 실직 예정 종업원을 위한 사전 조치(Change security)<sup>12)</sup>도 주목할 만하다. 실직 예정 종업원을 위한 사전 조치(Change security)는 2005년에 도입된 절차로써 고용주, 종업원, 공공고용서비스 사무소(TE office)의 협력을 통한 운영 모델이다. 이 제도는 경기변동으로 실직 위험에 놓인 피고용자가 신속하고 유연하게 재취업하도록 할 목적으로 만들어졌다. 노동자가 해고되거나 해고 패키지에 해당하여 자발적으로 회사를 그만두면, 고용주는 공공고용서비스 사무소에 교육, 전문성, 일자리 경험 등 직원의 자격 조건에 대하여 통지하여야 한다. 또한 고용주는 훈련이나 구직 지원 등의 실직 노동자가 이용할 수 있는 자세한 서비스 내용을 포함한 취업 계획을 개발하여야 한다. 직원들은 정리해고 이전에 근무기간에 따라 유급 구직자 휴가를 받는다. 한편 공공고용서비스 사무소는 이들에게 모든 실직자가 이용하는 개인별 재취업 계획뿐만 아니라 구직지원과 상담을 제공하여야 한다. 이 제도를 통해 2005년부터 2015년 기간에 8,500개 회사와 126,000명의 사람들이 혜택을 받았다고 한다. 무엇보다 이 제도의 강점은 조기개입에서 비롯되며, 초기에 고용 서비스를 받으면, 실직한 직원이 재취업을 위해 적극적으로 구직활동을 할 가능성이 있다. 또한 고용주, 종업원, 공공고용서비스 사무소 간의 적극적 협력에도 도움이 되는 것으로 밝혀졌다.

12) <https://www.eurofound.europa.eu/sr/observatories/emcc/erm/support-instrument/change-security-model>  
참고(2019년 10월 15일 검색)

## 2. 제도의 내용

핀란드는 1996년 1월 최초로 일-학습 선순환제를 도입하였으며 이는 ‘일자리대체휴가(Job Alternation Leave)’라는 이름으로 활성화되어 있다. 앞서 덴마크의 일자리순환(JobRotation)과 함께 핀란드의 일자리대체휴가(Job Alternation Leave)도 ‘일-학습 선순환제’로 명명하기로 한다. 핀란드의 일-학습 선순환제는 1996년 1월에 시작해서 2년 동안의 시범운영을 거쳤고 2002년까지 시행하다가 2003년 영구적인 관련 법령으로 제정되었다. 이 제도가 도입된 주된 이유는 1990년대 경기침체로 실업률이 매우 높았기 때문이다.

이 제도의 운영에는 기업과 재직자, 실업자, 공공고용서비스 사무소(Public Employment and Business Services Office; TE Office), 사회보험청(Social Insurance Institution; KELA), 노동조합 등이 참여하고 있다.

### 가. 개념

재직자에게는 일정 기간의 휴가를 부여하여 재충전 등을 통해 일을 좀 더 효율적으로 할 수 있게 하고(재직자는 휴직하는 동안 그냥 쉬는 것도 가능하며, 교육훈련을 받거나 가족을 돌보는 등 다양한 활동을 자유롭게 선택할 수 있다) 휴가 기간 동안에 실업자가 그 자리에서 대체근무를 하게 하는 제도이다. 고용주는 휴가 기간 동안 재충전되고 교육훈련을 통해 숙련을 업그레이드한 근로자를 통해 기업의 생산성을 높일 수 있다.

## 나. 예산 및 법률

일-학습 선순환제에 투입되는 정부 예산은 많지 않다(핀란드 고용경제부, 2019). 2017년 2천 6백 1십만 유로였고 2018년에는 1천 2백 6십만 유로에 불과했다. 이는 2017년도 정부 예산의 대략 0.05%와 2018년도 정부 예산의 0.02%에 해당하고 GDP 대비로는 각각 0.006%와 0.003%에 해당한다. 2017년의 노동시장정책 관련 총지출 수준이 56.7억 유로였으므로, 일-학습 선순환제에 투입되는 예산은 전체 노동시장정책 지출의 0.46%에 불과한 상황이다(핀란드 고용경제부 내부자료, 2019).

일-학습 선순환제에 투입되는 정부 예산이 많지 않은 이유는, 일-학습 선순환제 참여 근로자의 경우 실업상태일 때 실업급여의 70%를 받게 되는데, 이 중 일부만을 정부가 부담하기 때문이다. 핀란드의 실업급여는 실업기금에 가입되어 있지 않은 사람들을 대상으로 소득과 무관하게 지급되는 기본실업급여와 실업기금에 가입된 사람들을 대상으로 소득 수준에 따라 차등 지급되는 소득연계 실업급여로 구분되는데, 정부가 부담하는 몫은 기본실업급여 전부와 소득연계 실업급여의 일부분이다. 일-학습 선순환제 참여 근로자 중에 기본실업급여 수급자의 비중이 크지 않고, 소득연계 실업급여의 경우 일부분만을 정부가 부담하고 있는 상황이므로, 일-학습 선순환제에 따른 정부 부담은 크지 않은 것이다.

〈표 3-4〉 핀란드 일-학습 선순환제 비용

(단위: 백만 유로, %)

구 분	2017	2018
정부 부담 일-학습 선순환제 비용 (State share of alternation leave costs)	26.1	12.6
정부 예산 (State budget allocations)	55,041	55,242
GDP	416,300	437,200
노동시장정책 관련 총 지출 (Labor market policy costs)	5,672	
정부 예산대비 비율 (% of State budget allocations)	0.047	0.023
GDP대비 비율(% of GDP)	0.006	0.003
노동시장정책 관련 총 지출 대비 비율 (% of Labor market policy costs)	0.46	

자료: 핀란드 고용경제부 내부자료(2019).

일-학습 선순환제가 활성화되면 공적 재원은 오히려 절약된다. 100% 실업급여를 받는 실업자가 더 이상 실업급여를 받지 않고 대체 근무를 하는 동안, 휴직을 하는 재직자가 실업급여의 70%만을 받기 때문이다. 참여자 1인당 실업급여 재원의 30%가 절감되는 것이다.

일-학습 선순환제에 관한 법률은 이 제도를 운영하는 데 있어서 가장 중요한 기반 조건이며, 이에 관한 법 규정은 핀란드의 역사적 전통과 현행법에 의존한다. 다시 말하면 직업훈련에 관한 규정, 고용과 실업에 관한 규정, 해고보호에 관한 규정, 그리고 고용촉진을 위한 법률 등이 관여된다. 또한 추가적인 교육과 훈련에 관한 권리는 이 제도를 활성화하는 기본적인 틀을 이룬다.

가장 기본적인 근간을 이루는 규정에 따르면, 근로자는 일정의 근로 기간 이후에는 어느 정도의 휴식이 보장되며, 실업자들에 대해서는 직업훈련을 촉진하도록 되어있다. 주목할 만한 것은 일-학습 선순환제 활용에 관한 기회를 법(Act on Job Alternation Leave 30.12.2002/1305)에서 뚜렷이 명시하고 있다는 점이다.

이로 인해서 더 많은 근로자가 일-학습 선순환제에 참여하고 해고 보호에 관한 규정을 통하여 직장에서 떨어져 있는 동안에도 근로자의 직업이 위협받지 않도록 한다. 이는 기업의 입장에서도 직원의 생산성을 향상시키는 한편, 회사에 대한 애착 및 충성도를 높일 수 있어 기업이 이 제도에 적극 참여하도록 하는 기제가 된다.

핀란드의 일-학습 선순환제에 대한 법률과 규정(Act on Job Alternation Leave 30.12.2002/1305) 중 중요 목적, 범위와 정의를 살펴보면 다음과 같다. 이 법률의 목적은 근로자에게는 단기적인 휴식을 통하여 일을 더 잘 처리할 수 있도록 하고 실업자인 구직자들에게는 일정한 기간 일 경험을 제공하여 고용가능성을 향상시키는 것이다. 이 법률은 관련 부문의 풀타임 근로자이거나 풀타임 근로자 근로시간의 75% 이상을 일하는 근로자에게 적용된다. 또한 공무원 또는 정부 제공 서비스 관련으로 고용된 사람, 공공 법에 따른 지방 자치 단체 또는 기타 회사에 종사하는 자에게도 적용한다. 법에서 일자리대체휴가(Job Alternation Leave)란 고용주와 체결한 동의서에 따라 근로자가 근무관계에서 다루는 업무로부터 일정한 기간 동안 휴식하는 동시에, 고용주가 실업자로 등록된 구직자를 해당 기간 고용하는 약정을 말한다.

## 다. 기업과 재직자의 참여

핀란드의 일-학습 선순환제는 참여주체 모두에게 긍정적인 효과를 가져다준다. 참여하는 재직자는 일정기간의 휴식으로 인하여 직장에서의 스트레스 해소 및 일과 개인 생활을 어느 정도 균형 있게 유지할 수 있게 된다. 이로 인해 복귀 후 일을 보다 효율적으로 할 수 있다. 또한 휴직기간 중 숙련향상에 필요한 교육훈련을 이수함으로써 자신의 인적자본을 업그레이드할 수 있고, 결과적으로 업무 복귀 후 보다 높은 생산성을 발휘할 수 있다. 대체근로자인 실업자의 경우 실업상태에서 벗어나 노동시장에 진입함으로써 기업에서의 근무 경험을 바탕으로 추후 동일 기업 혹은 다른 기업에 채용될 가능성을 높인다. 기업의 고용주 입장에서는 새로운 기술을 작업환경에 도입할 수 있고 재직자의 직장만족도를 높여 추후 기업의 생산성 향상을 가져올 수 있다.

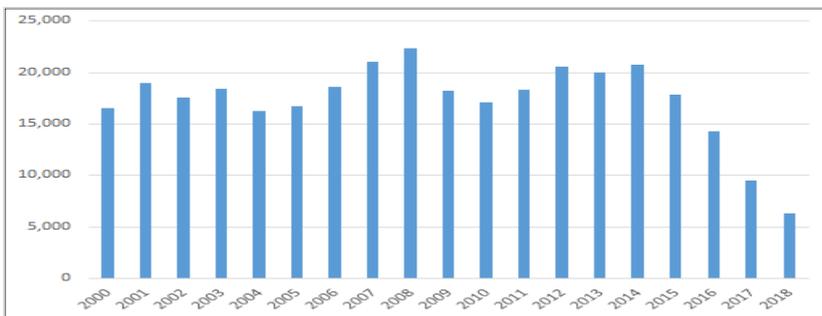
기업에서 재직자가 이 제도를 활용하려면 고용주와 재직자 상호 간의 동의(Agreement)가 전제되어야 한다. 이와 더불어 재직자는 다음의 조건을 충족해야 한다. 첫째, 풀타임(Full-time)이나 풀타임에 유사하게 근무하는(풀타임 근로시간의 75% 이상 근무) 재직자로 제도의 활용 기간이 100일 이상 180일 이하여야 한다. 둘째, 최소 20년의 근무 경력을 가지고 있어야 하고 휴직 시작 전 동일한 고용주 밑에서 13개월을 근속했어야 한다. 셋째, 은퇴하기까지 최소 3년이 남아있어야 한다.

일-학습 선순환제 참여를 위한 경력 규정이 2014년 이전에는 10년이었으나 2014년 이후 16년으로 조정되었다. 이에 따라 일-학습 선순환제에 참여한 근로자 수가 감소하기 시작했다. 이러한 감소 추세는

이후에도 계속되었는데, 이는 2016년도에 경력연수에 대한 규정이 16년에서 20년으로 다시 확대, 조정되고 휴직기간도 1년에서 최대 6개월로 단축되었기 때문이다.

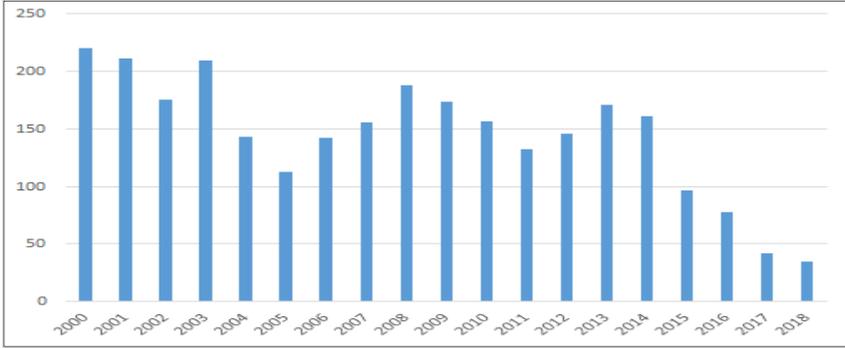
재직자의 경우 일-학습 선순환제에 참여하고자 할 때는 상당한 임금손실을 감수해야 한다. 앞서 언급했던 것처럼 일-학습 선순환제 참여 재직자는 휴직 기간 중 자신이 받을 수 있는 실업급여의 70%만을 지급받는다. 실업급여는 사회보험청에서 지급하는 기본실업급여와 실업기금(Unemployment Fund) 가입자에게 소득 수준에 따라 차등 지급되는 소득연계 실업급여로 구분되는데, 이 중 소득연계 실업급여 수급자가 압도적으로 많다. 소득연계 실업급여를 받은 참여자 수는 2018년 6,289명, 2017년 9,551명, 2016년 14,289명이며([그림 3-11] 참조), 기본실업급여 수급 일-학습 선순환제 참여자 수는 2018년 35명, 2017년 42명, 2016년 78명에 불과하다(핀란드 고용경제부 내부자료, 2019).

[그림 3-11] 소득연계 실업급여를 지급 받은 참여자 수



자료: 핀란드 고용경제부 내부자료(2019).

[그림 3-12] 기본실업급여를 지급받은 참여자 수



자료: 핀란드 고용경제부 내부자료(2019).

제도 참여 전 26주 동안 실업기금에 가입되지 않은 경우에는 기본 실업급여를 사회보험청에서 지급한다. 소득연계 실업수당을 계산할 때는 휴직 전 최소 52주 동안의 근로소득이 고려되며 이는 실업기금을 통하여 지급된다. 보상금액을 예시하면 다음 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 일-학습 선순환제 보상금액 예시

급여(Salary)	보상 금액(Compensation)
€2,000	€871
€3,000	€1,173
€4,000	€1,343
€5,000	€1,477

자료: 핀란드 고용경제부 내부자료(2019).

핀란드의 일-학습 선순환제에서는 참여 재직자에 대한 보상수준이 많지 않은 대신, 재직자는 휴직 기간 동안 여행, 취미생활, 학습, 가족

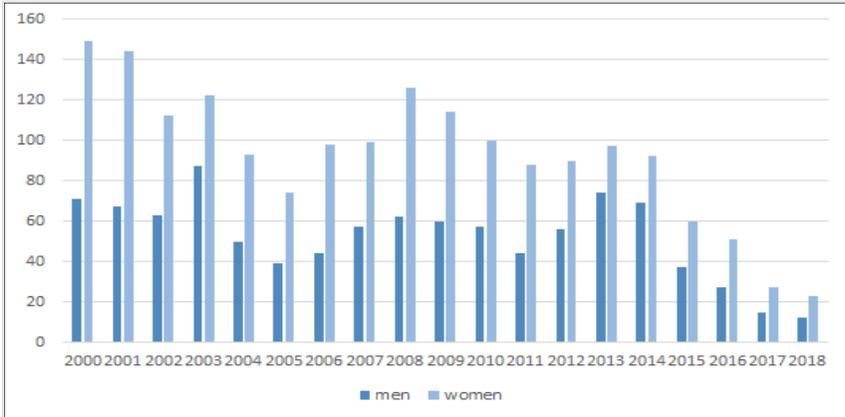
돌봄 등 자유롭게 그 시간을 활용할 수 있다.

일-학습 선순환제에 참여하는 재직자들이 휴직기간을 어떻게 보내는지에 대한 공식적인 통계는 없다(핀란드 출장에서의 면담 결과).<sup>13)</sup> 다만 다소 오래된 통계이지만, 이런 휴직 중에 주로 하고자 하는 일에 대한 EU 차원의 조사 결과를 보면, 휴식, 여행, 레저 활동의 비중이 가장 높고(60%), 그다음이 교육훈련(17%), DIY(9%), 자녀돌보기(7%) 등의 순으로 나타났다. 교육훈련을 받겠다는 비중이 두 번째로 많은 상황이고, 그 비율은 대졸자의 경우 33%로 기본교육만 이수한 경우의 13%에 비해 크게 높았다(Nätti, 2002).

일-학습 선순환제 참여자의 성별 분포를 보면 [그림 3-13]과 같이 여성이 보다 많이 참여하고 있음을 알 수 있다(여성 비중이 70% 정도). 여성의 참여가 더 활발한 것은 남성보다 여성의 경우 휴직을 하는 것의 기회비용이 작은 편이고, 여성 재직자의 경우 남성보다 가정 경제에 대한 전적인 책임으로부터 보다 자유롭게 때문이다. 또한 전통적인 역할분담에서 볼 때 여성의 경우 가정생활에 대한 책임은 더 크기 때문이다. 여성들의 경우 여행이나 취미생활, 교육훈련 등에 이 제도를 활용하기도 하지만, 가족 돌봄 등의 이유로 이 제도를 활용하고 있는 경우도 적지 않다.

13) KELA Finland의 Tschamurov Viveka의 면담(2019.9.20.).

[그림 3-13] 성별에 따른 일-학습 선순환제 참여자 수



자료: 핀란드 고용경제부 내부자료(2019).

일-학습 선순환제를 활용하는 기업에 대한 별도의 재정지원은 없다. 대신 대체인력을 의무적으로 채용해야 한다. 휴직하는 재직자의 일자리를 반드시 대체할 필요는 없으며, 기업의 필요에 따라 유연하게 대체인력을 채용하여 활용하면 되지만, 대체인력의 고용형태는 휴직하는 재직자와 동일해야 한다(휴직하는 재직자가 풀타임 근로자이면 대체근로자도 풀타임으로 채용해야 함). 적절한 대체고용을 확보하지 못하는 경우 이 제도는 기업의 생산성에 부정적으로 작용할 여지도 있다.

물론 대체고용이 잘 이루어질 경우 이 제도를 통하여 새로운 직원을 찾을 수 있기도 하다는 점에서 기업에게 전혀 장점이 없는 것은 아니다. 그러나 대체적으로 기업에게 의무만 부과되고 별다른 지원이 없으며, 기업의 생산성에 부정적으로 작용할 소지가 있다. 그럼에도 불구하고, 기업들은 바람직한 근무환경의 조성을 통한 기업의 이미지 제고 차원에서 이 제도에 참여하고 있다.

조사된 기업(433개) 중 54%가 1명의 근로자를 일-학습 선순환제로 휴직하게 하는 경험이 있으며, 2~5명을 휴직하게 한 경험이 있는 기업은 36%였다. 5명 이상의 일-학습 선순환제 참여 근로자가 있는 기업은 11%에 불과했다(Nätti, 2002).

대부분의 핀란드 고용주들(80%)은 일-학습 선순환제를 긍정적으로 인식하고 있다. 단지 8%의 기업만이 재직자의 일-학습순환제 신청을 승인하지 않은 경험이 있는데, 이는 작업 재조직의 어려움이나 대체고용 확보의 어려움 때문이었다. 일-학습 선순환제를 긍정적으로 인식하는 이유로 ‘재직자의 번아웃 완화’, ‘재직자의 새로운 선택 가능성 증가’, ‘대체근로자가 조직에 새로운 아이디어를 불어 넣음’ 등을 지적하고 있으며, 부정적으로 보는 이유로는 ‘휴직을 하는 재직자의 경제적 어려움’, ‘대체근로자 확보의 어려움’, ‘대체근로자의 훈련에 시간이 소요되는 점’ 등을 언급하고 있다(Nätti, 2002).

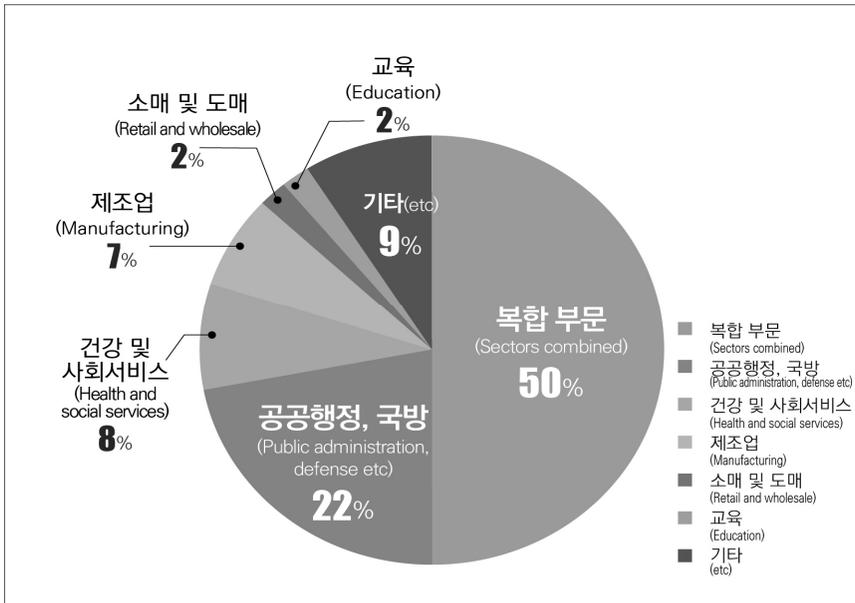
2018년도의 산업별 참여 정도를 살펴보면 다음 [그림 3-14]와 같다. 복합부문을 제외하고 공공행정 및 국방 부문, 제조업 부문, 건강 및 사회서비스 부문, 그리고 소매 및 도매 부문 순으로 기업의 참여가 많았던 것으로 확인된다.

앞서 언급했듯이 대체고용이 의무화되어 있으므로 대체고용 채용 시에는 직업군별 실업자 풀을 가지고 있는 공공고용서비스 사무소(Public Employment and Economic Development Office; TE Office)의 도움을 받는다.

대체 고용된 실업자가 휴가를 가는 재직자와 반드시 동일한 직무를 수행해야 할 필요는 없으므로 기업은 대체고용 후에 기업 내에서 직무를 재분배하기도 한다. 20년 이상의 일정한 경력요건을 갖춘 재직

자가 휴가를 가기 때문에 기업이 실업자를 대체용할 때에는 어느 정도의 직무 재분배가 필요하기 때문이다. 휴가를 가는 재직자의 직무는 차하위 재직자가 대체하고, 그 직무는 다시 그 직무의 차하위 재직자가 대체하는 연쇄적인 방법을 통하여 입직구(port of entry)를 비워두고, 대체 고용된 실업자를 거기에 배치하기도 한다. 이러한 방식은 아무래도 재직자가 많은 대기업에서 좀 더 용이하게 활용할 수 있을 것이다.

[그림 3-14] 산업별 참여정도(2018년)



자료: 핀란드 고용경제부 내부자료(2019)

실제로 대부분의 고용주(74%)는 대체근로자가 휴가를 가는 재직자와 완전히 동일한 업무를 수행한다고 응답했다. 다만 제조업(41%)과

정부 부분(48%)에서는 대체근로자가 휴가 중인 재직자와 동일한 업무를 수행하지 않는 경우가 적지 않았다(Nätti, 2002).

#### 라. 실업자의 대체근로 유인

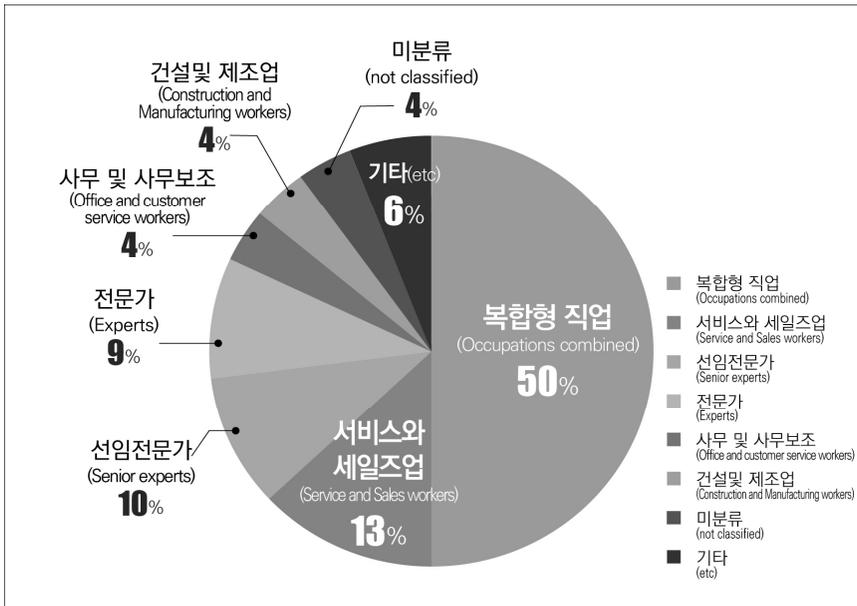
실업자가 대체인력으로 고용되기 위해서는 다음의 세 가지 조건 중 어느 하나를 충족해야 한다. 첫째, 대체인력으로 고용되기 전 14개월 동안 90일 이상 실직 상태로 공공고용서비스 사무소(Employment and Economic Development Office; TE Office)에 등록되어 있어야 한다. 둘째, 최근에 직업학교나 고등교육 학위를 받은 30세 이하의 청년이어야 한다. 셋째, 25세 이하나 55세 이상이어야 한다. 풀타임(Full-time) 학생이나 자영업자는 대체고용의 대상이 되지 않는다.

일-학습 선순환제를 통한 실업자의 대체고용은 실업자에게 첫 직장에서의 일 경험 기회를 제공하게 된다. 대체 고용된 실업자는 이를 통하여 대체고용을 경험한 기업에 계속 고용되거나, 동일기업에 계속 고용이 되지 않더라도 대체고용 경험이 없는 실업자들보다 다른 기업으로의 취업이 용이하다. 이는 대체고용으로 인한 경력 형성과 고용에 도움이 될 네트워크 구축이 추후 고용을 계속 유지하거나 다른 기업에 채용되는 데에 많은 도움이 되기 때문이다. 국가적으로도 근속기간이 많은 재직자에게 휴직의 기회를 부여하고, 실업자들을 새롭게 노동시장에 진입시킴으로써 노동시장을 보다 역동적(dynamic)으로 만드는 데에 도움이 된다.

실업자의 2018년도 직업별 참여 정도를 살펴보면, 다음 [그림 3-15]와 같다. 복합형 직업을 제외하고는 서비스와 판매업(Service and

sales), 전문가 그룹, 사무 및 사무보조, 그리고 건설 및 제조업 순으로 대체고용 채용이 활발히 이루어진 것으로 나타났다.

[그림 3-15] 실업자 직업별 참여 비율(2018년)



자료: 핀란드 고용경제부 내부자료(2019).

#### 마. 공공고용서비스 사무소(Public Employment and Business Services Office; TE Office)의 역할

공공고용서비스 사무소(TE Office)는 일-학습 선순환제에서 고용주와 구직자에 대한 정보를 가지고 있으며 이 둘 사이를 중재하여 계약을 맺도록 지원한다. 즉, 기업이 재직자의 일-학습 선순환제 참여로 인해 대체인력을 채용하려 할 때 실업자 대체인력풀을 가지고 기업이

원하는 적절한 대체인력의 채용을 지원하므로 이 제도에 있어서 핵심적인 역할을 한다고 할 수 있다.

대체인력으로 채용된 실업자가 해당 기업에서 대체인력으로 일할 때 떠난 재직자의 업무 혹은 기업에서 재조정된 업무를 차질 없이 수행할 수 있게 하기 위해 일 시작 전 적절한 멘토링도 제공한다. 공공고용서비스 사무소(TE Office)는 이와 같이 기업과 구직을 하는 실업자들의 중재자(Mediator)로서의 역할을 수행하고 있다.

공공고용서비스 사무소(TE Office)는 실업자들의 훈련도 담당하고 있다. 실업자훈련은 내부의 자원을 활용하거나 외부의 전문적인 기관을 활용해서 이루어진다. 실업자들이 원하는 교육과 훈련을 제공하며 채용 시 필요한 역량도 강화하는 데에 목적이 있다. 대학이나 직업교육훈련기관 등 다양한 외부의 전문기관을 활용하며 이때에는 지원서를 받아 위원회(Committee)를 구성하여 철저한 검증을 통하여 전문기관을 선정하고 실업자들이 그 기관에서 교육을 받을 수 있게 한다. 비용은 주로 정부에서 지원한다.

#### 바. 사회보험청(Social Insurance Institution; KELA)의 역할

일-학습 선순환제를 재직자가 활용하려고 할 때 이에 대한 보상은 실업기금(Unemployment Fund)이나 사회보험청을 통하여 지급된다. 재직자는 본인의 근무 이력을 실업기금(Unemployment Fund)이나 사회보험청을 통하여 확인할 수 있다. 일-학습 선순환제에 참여하고자 하는 실업기금 미가입 재직자가 지원서를 제출하면, 사회보험청이 이 재직자에 대한 보상금액을 결정하게 된다.

### 사. 성과 평가 결과<sup>14)</sup>

핀란드 고용경제부(Ministry of Employment Affairs and Economy)에서는 일-학습 선순환제가 고용에 미치는 영향에 관한 연구를 1997년 시작으로 2005년, 그리고 2009년도에 수행하였다. 1997년도 연구에서는 일-학습 선순환제가 대체인력으로 일한 근로자들의 고용에 긍정적인 영향을 미쳤고 이 제도에 대한 목적 달성이 잘 되었다는 결과를 도출하였다. 하지만 일-학습 선순환제 관련 행정 서류작성에 참여자들이 어려움을 토로하였으며 참여자들의 경제적인 보상이 잘 이루어지지 않았다는 부정적인 시각도 있었다.

2005년도 연구결과에 따르면(Nätti(2005)), 참여자들이 휴가기간 동안 강한 성취동기를 부여받았고 대체인력으로 고용된 실업자들의 경제상황이 향상되었다. 참여기업의 이미지 또한 긍정적으로 향상되는 효과를 보고하였다. 하지만 경제적 보상금액이 부적절하고, 대체인력 수요가 적은 업종의 고용은 향상시키지 못하였으며 휴가 사용 후 최소 5년이 경과되어야 다시 자격이 부여되는 조건에 대해서 너무나 까다롭다는 의견도 있었다.

2009년도 연구에서는(Junka, Teuvo 외, 2009) 일-학습 선순환제의 참여 재직자와 대체인력으로 채용된 실업자들의 경력에 미친 영향을 살펴보고, 이 두 가지의 영향을 결합해 일-학습 선순환제의 순 효과를 추정하였다. 이 효과에 대한 추정은 일-학습 선순환제를 이용하는 참여자들을 상대로 매년 이루어졌으며, 각각의 재직자와 대체인력으로 채용된 실업자들은 휴가 사용과 대체고용 이후 매년 추적조사 되었다.

14) Nätti, Jouko - Ruuskanen, Sauli (1997), Nätti, Jouko (2005), Junka, Teuvo - Korkeamäki, Ossi - Rokkanen, Miikka - Uusitalo, Roope (2009)를 바탕으로 재작성

연구결과에 따르면 참여한 재직자들의 향후 고용이 증가하는 효과는 없었고 휴가자들은 휴직이후에 대조군보다 덜 자주 고용되었다. 또한 휴가자들은 대조군에 비해 노동시장에서 더 비활동적이고 더 자주 실업자가 되었으며 조기퇴직과 관련해서는 제도의 효과가 없는 것으로 나타났다. 대체휴직 이후 결근에 미친 영향도 크지 않았으며, 대용량의 데이터임에도 불구하고 대부분의 사례들에서 휴가자들과 그들의 대조군 사이의 차이는 통계적으로 유의하지 않았다. 휴가자들의 연간 소득은 대조군에 비해 적었으며, 사회복지 수당은 대조군보다 많았다. 연간 소득과 사회복지 수당은 대체로 고용률의 차이를 반영한다. 유사화 방법으로 인해 휴가 사용 이전 휴가자들과 대조군 사이의 고용률은 통계적으로 유의한 차이가 없다는 점에 유의해야 한다. 휴가 사용 이후까지 휴가자들의 고용률은 대조군의 고용률보다 낮았으며 효과는 영구적이거나 적어도 지속적인 것으로 보인다. 휴가 사용 이후 8년째에 휴가자들의 고용률은 대조군의 고용률에 비해 8%p 낮았다.

반면에 일-학습 선순환제를 통해 대체인력으로 채용된 실업자들에게는 확실한 혜택이 있었다. 대체인력으로 채용된 실업자들의 실업률은 감소하고 고용률은 증가했다. 대체근로자들은 대조군과 비교해 더 활동적이고 은퇴할 가능성도 적었다. 이러한 부분적인 차이들로 인해 대체근로자들의 연간소득은 그들의 대조군보다 상당히 많았으며, 연금과 실업수당과 같은 사회복지 수당도 대조군에 비해 적었다. 대체근로자들에게도 이러한 효과는 영구적으로 보이며 대체고용이 종료된 이후 8년째에도 고용률은 10%p 정도가 더 높았다. 2009년도 연구를 요약하면, 일-학습 선순환제가 직무능력 향상을 목적으로 하고, 그 직무능력을 측정하는 척도로서 휴가 이후의 고용, 조기 퇴직, 병가, 또는

근로소득의 측면에서는 효과가 거의 없었다. 반면 대체인력으로 채용된 실업자들의 입지가 노동시장에서 향상되었고 고용을 촉진했다는 점에서 이 제도는 성공했다고 평가하였다. 이상의 결과를 종합해보면 다음 <표 3-6>과 같다.

〈표 3-6〉 핀란드 일-학습 선순환체제의 효과에 대한 보고서 요약

연구년도	긍정적 결과	부정적 결과
1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대체인력에 대한 긍정적 고용효과</li> <li>- 제도에 대한 목적이 잘 달성됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서류작성의 어려움</li> <li>- 재직자들의 경제적 보상에 대한 불만족</li> <li>- 역량 있는 대체인력을 구하기 어려움</li> </ul>
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대체인력 실업자들에 대한 강한 성취동기 부여</li> <li>- 대체인력의 경제상황이 좋아지고 추후 고용향상</li> <li>- 기업에 긍정적인 이미지 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제적 보상이 부적절</li> <li>- 대체인력 수요가 적은 직종에 대한 고용은 증가시키지 못함</li> <li>- 재자격 요건인 휴가 사용 후 최소 5년이 너무 까다로움</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대체인력 실업자들의 향후 경력에 도움</li> <li>- 대체인력 실업자들의 실업률 감소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장기적인 효과 미흡</li> <li>- 재직자들의 추후 고용향상 효과는 없었음</li> <li>- 재직자들이 휴가를 목적대로 교육과 재활에 사용하지 않음</li> </ul>

자료: Nätti, Jouko - Ruuskanen, Sauli(1997), Nätti, Jouko(2005), Junka, Teuvo - Korkeamäki, Ossi - Rokkanen, Miikka - Uusitalo, Roope(2009)를 바탕으로 재작성

### 3. 유사 제도 소개

핀란드에는 앞서 소개한 ‘일자리대체휴가(Job Alternation Leave)’ 이외에도 이와 유사한 성격을 지닌 제도들이 존재한다. ‘파트타임 임금보조(Part-time Pay Supplement)’와 ‘학습휴가(Study Leave)’가 대표적이다.

### 가. 파트타임 임금보조(Part-time Pay Supplement)

90년대만 하더라도 핀란드는 다른 유럽 국가들에 비해 파트타임 노동이 활성화되어 있지 않은 상황이었다(2000년에 이르러서도 핀란드 여성 근로자 중 파트타임 비율은 17%로, EU 평균 33%의 절반 수준에 불과, Nätti(2002)). 여기에 고용위기가 계속되자 핀란드 정부는 파트타임 노동을 실업을 줄이기 위한 수단으로 활용하고자 하였으며, 그 일환으로 풀타임 노동을 파트타임 노동으로 전환 시 보조금을 지급하는 정책을 추진하기 시작하였다.

이 정책의 핵심 내용은 풀타임 근로자가 파트타임으로 전환 시 공공고용기금(public employment funds)에서 임금 손실의 약 50%를 지원하며(파트타임으로 전환한 근로자의 임금이 풀타임 근무 시의 80~90% 수준이 되도록 지원), 대신 줄어든 근로시간만큼 실업자를 고용하도록 한다는 것이다. 파트타임으로의 전환 기간은 최소 3개월에서 최대 12개월이며, 이때 근무시간은 풀타임 근로 시의 40~60% 수준에서 결정된다.

파트타임 대체근로자는 보통의 파트타임 임금을 받게 되므로, 실업상태와 비교해서 수입 면에서 크게 개선된 것이 아닐 수 있다. 그러나 일 경험과 경력 개발, 기업과의 연결 고리 확보, 숙련의 감가상각 방지 등을 통한 향후 고용 가능성 제고라는 긍정적 효과가 기대된다. 따라서 비록 파트타임이지만 실업자들이 대체근로에 적극 참여할 유인이 있을 것이다.

만약 파트타임 임금보조 수준이 실업자들이 받던 실업급여보다 작다면, 결과적으로 공적 재원을 절감하는 효과까지도 기대할 수 있을

것이다.

이 제도는 주로 여성들(90% 정도가 여성)과 지자체가 운영하는 공공 건강 및 사회서비스 분야에서 많이 활용되었다. 특히 의료 및 간호 분야 종사자가 전체 참여자의 45%에 달했고, 사회서비스 종사자의 비중은 10% 정도였다(Nätti, 2002).

파트타임으로의 전환이 일에 너무 지쳤다거나 일의 동기부여 정도가 낮다는 것을 보여주는 신호로 작용하여 동료와의 경쟁에서 밀릴 수도 있다는 우려가 이 제도의 적극적인 활용을 저해하는 측면이 있었다. 이는 역으로 자신의 업무나 직장 내에서의 위치에 자신감이 있는 사람들은 이 제도를 적극 활용할 수도 있다는 것을 의미한다.

한시적으로 파트타임으로 전환한 근로자들은 남은 시간을 가족 돌봄이나 취미생활에 사용하기도 했고, 교육훈련에 사용하는 경우도 있었다.

이 제도가 활성화되었던 1998년에는 연간 총 17,837명의 실업자들이 대체고용되는 성과가 있었다(Nätti, 2002).

〈표 3-7〉 90년대 중후반의 파트타임 임금보조 추진 실적

연도	대체근로자수 (월평균)	신규 대체근로자수 (연간)	총 대체근로자수 (연간)	여성 비율 (%)
1994	659	1,267	1,406	
1995	2,171	4,497	5,635	91
1996	4,840	9,079	11,704	91
1997	6,525	11,444	16,024	89
1998	7,049	12,198	17,837	90
1999	6,008	9,797	15,266	91
2000	3,819	6,508	9,861	92

자료: Nätti(2002). p.83.

## 나. 학습휴가(Study Leave)

핀란드에서는 임금근로자의 권리로서 학습휴가(Study Leave)가 주어진다. 임금근로자들은 개인적으로 학습휴가를 신청할 권리가 있다. 학습휴가를 사용하려면 동일 고용주와 최소 3개월 이상 고용관계가 지속되어야 하며, 이때 최대 5일의 학습휴가 사용이 가능하다. 만약 적어도 1년 이상 동일 고용주와 고용관계가 지속된다면, 5년 내 최대 2년간 학습휴가의 사용이 가능하다. 다만 도제훈련 중인 학생들은 학습휴가를 사용할 권리가 없다.

학습휴가의 대상이 되는 학습은 공공의 감시, 감독하에 있는 교육기관에서의 풀타임 교육훈련이다. 고교단계 직업교육, 고교단계 이후의 직업자격(further vocational qualification), 직업교육훈련기관(vocational institution)에서의 다른 직업교육훈련의 전부 또는 부분 이수, 응용과학대학(university of applied science)에서의 학사, 석사 학위, 대학(university)에서의 학사, 석사, 박사 학위, 응용과학대학, 대학에서의 학위 일부 수료(기초, 중급, 상습과정), 개방대학이나 응용과학대학에서 이루어지는 보충 직업교육, 시민학교(folk high school)나 성인교육센터, 여름대학, 스포츠교육센터에서 이루어지는 개인의 직업 전문성과 역량 제고를 위한 비형식 성인교육 등이 모두 포함된다. 또 기초교육이 부족해서 전문교육을 받기 어려운 상황이라면, 기초교육법과 일반고교육법에 명시된 교육을 받는 것도 가능하다. 해외교육기관에서의 교육은 일반적으로 지원되지 않지만, 핀란드 교육기관이 수행하는 프로그램의 일부로서 해외교육이 진행되는 경우에는 지원받을 수 있다. 특정 조건하에서는 학습휴가를 사용하여 노조교육이나 농민이

되기 위한 교육에 참여할 수도 있다.

종합해보면, 학습휴가를 가기 위해서는 기본적으로 학습 자체가 직업교육적 성격을 가져야 한다. 일반교육이나 취미를 위한 교육, 명확한 목적이 없는 교육에는 지원이 되지 않는다. 여기에 대한 판단은 현재의 직업과 과거 교육 이력 등에 비추어 이루어진다. 학습휴가신청서에는 여기에 대한 고용주의 판단 내용이 첨부되어야 한다.

또한 특징적인 것은, 학습휴가의 대상이 되는 학습에는 근무시간 중에 이루어지는 고용주 제공 교육훈련이나 단체협약상의교육훈련은 포함되지 않는다는 점이다. 다시 말해 개인의 선택과 필요에 따른 학습이어야 하는 것이다.

학습휴가를 가고자 하는 근로자가 제출하는 학습휴가신청서에는 학습휴가 시작 및 종료 일, 교육훈련의 형태와 목적, 학습휴가가 이전 학습휴가를 통해 시작했던 교육훈련을 마치기 위한 것인지 여부, 교육기관이나 교육제공자, 지도받는 풀타임 자기 학습의 경우 학생과 개별 지도교사에 의해 승인된 개별적 학습 계획(개별적 학습 계획에는 학위나 논문, 요구되는 학습기간 등이 기술되어야 함) 등이 기재되어 있어야 한다.

5일 초과 학습휴가의 경우 신청서를 학습휴가 개시 최소 45일 전에 고용주에게 제출해야 하며, 고용주는 학습휴가 개시 15일 전에 종업원의 신청에 대한 수락 여부를 문서로 통보해야 한다. 5일까지의 학습휴가는 학습휴가 개시 최소 15일전에 문서나 구두로 고용주에게 신청해야 하고, 고용주는 결정내용을 학습휴가 개시 7일전에 종업원에게 알려줘야 한다.

고용주는 종업원이 신청한 학습휴가를 거부할 수 없다. 다만 기업의

활동을 크게 침해한다고 판단되면 연기 요청이 가능하다. 또한 직전 학습휴가 이후 6개월이 경과되지 않았거나 학습휴가의 목적이 이전 학습휴가 때 시작했던 교육훈련을 마치는 것이 아니라면, 고용주가 학습휴가를 연기할 권리를 갖게 된다. 학습휴가의 연기는 한 번에 최대 6개월까지만 가능하다. 만약 문제가 되는 교육훈련 기회가 6개월 이상의 간격으로 제공되는 상황이라면, 다음 교육훈련 시기까지 연기할 수 있다. 종업원 5인 이상 기업의 경우 학습휴가의 연기가 연달아 두 번까지만 가능하며, 그 이상의 연기는 허용되지 않는다.

학습휴가 신청자가 많을 때는 법적으로 규정된 우선순위에 따라 학습휴가 기회가 순차적으로 부여된다. 직업훈련이나 기초교육 완료를 위한 학습휴가, 저학력자가 신청한 학습휴가가 우선시된다. 이러한 우선순위 부여는 평생학습 기회의 격차 해소에 일조하고 있을 것으로 판단된다.

학습휴가는 한 번에 쓸 수도 있고 기간을 나누어서 사용하는 것, 즉 일과 학습을 몇 차례 되풀이하는 식으로 사용하는 것도 가능하다.

학습휴가는 기본적으로 무급이다. 그 기간 중 연금 납부도 정지되므로, 연금수령 가능 연령, 연금액 등에 영향을 줄 수 있다. 학습휴가 참여 기간에도 연간 유급 휴가 30일은 여전히 주어진다. 학습휴가를 이유로 고용주가 고용관계를 종식시킬 수는 없다. 그러나 학습휴가중이라도 다른 법적 근거를 통한 해고는 가능하다. 등록금이나 교육비를 회사가 특별히 지원해 주지는 않지만, 해외에서 공부를 하지 않는 이상 어차피 핀란드 대학 등 교육기관은 무료과정이기 때문에 회사 지원이 없더라도 딱히 교육비 부담은 없다.

학습휴가는 무급으로 제공되지만, 자격을 갖춘 학습휴가 참가자들

은 교육기금(the education fund)을 통해 성인교육수당(adult education allowance)을 수령하는 것이 가능하다. 2012년의 통계에 따르면 교육기금의 연간 지출액이 103백만 유로였으며, 이 중 94.7백만 유로가 성인교육수당의 지급에 사용되었다.<sup>15)</sup> 교육기금의 대부분이 성인교육수당의 지급에 사용되고 있음을 알 수 있다. 성인교육수당을 지급받기 위해서는 최소 8년 이상 근로하고, 학습휴가 개시 전 현재 고용주와 최소 1년의 고용관계를 유지해야 하며, 핀란드에 거주하고 핀란드 사회보장제도의 적용 대상이어야 한다. 또한 최소 2달 연속의 무급 학습휴가를 받아야 하고, 추가소득이 월 250유로를 넘지 않아야 하며, 같은 기간 동안 일자리대체휴가 보조금(Job alternation compensation)이나 사회보장청이 주는 학업보조금(study grant), 학생재정지원법에 따른 학생주거수당 등과 같은 다른 수당을 받지 않아야 한다. 한편, 임금근로자만이 아니라 창업자(entrepreneur)도 요건이 충족되면 성인교육수당을 지원받을 수 있다는 점이 특징적이다.

성인교육수당은 기본 지원금과 소득연계 지원금으로 구성된다. 기본 지원금은 최소 월 592.11유로(일 27.54유로)이며, 소득연계 지원금은 일급과 기본 지원금 간 차이의 45%(만약 월급이 기본 지원금의 105배를 초과할 경우 일급과 기본 지원금의 차이의 20%) 수준으로 지급된다. 이때 성인교육수당은 일급의 90%를 초과할 수 없으며, 과세(세율 20%) 대상이다(핀란드 해외 출장 시 면담자 제공, 2019). 성인교육수당은 월급 대비 많게는 63%, 적게는 42% 수준이다. 월급 대비 성인교육수당 비율은 월급 수준이 상승함에 따라 하락한다.

15) <https://evollution.com/opinions/adults-finland-pay-higher-education> (2019.11.7. 접근)

〈표 3-8〉 성인교육수당 예시(2019년)

(단위: 유로)

월 급	성인교육수당(월)	월급 대비 성인교육수당 비율(%)
1,600	1,013.40	63.3
1,800	1,099.37	61.1
2,000	1,185.34	59.3
2,300	1,314.29	57.1
2,500	1,400.26	56.0
2,800	1,529.21	54.6
3,000	1,615.18	53.8
3,500	1,717.23	49.1
4,000	1,812.75	45.3
4,500	1,908.27	42.4

자료: 핀란드 해외 출장 시 면담자 제공(2019).

성인교육수당의 최대 지급 기간은 15개월이다. 만약 이전에 성인교육수당을 받은 적이 있다면, 최대 지급 기간에서 그만큼 차감한 기간에 대해서만 지원이 가능하다. 15개월을 다 소진하면 더 이상 성인교육수당을 받을 수 없으며, 이 경우 사회보험청 등에 다른 보조금을 신청해야 한다. 성인교육수당 수급자에게는 정부 보증 학생대부를 받을 수 있는 자격이 부여되므로, 필요한 경우 학생대부를 활용할 수 있다.

일자리대체휴가보다 학습휴가의 지원조건이 더 좋기 때문에, 교육훈련기관에서 추가적인 교육훈련을 받기 위해 휴가제도를 활용하는 경우 일자리대체휴가보다 학습휴가가 활용될 가능성이 크다. 그러나 학습휴가의 지원대상이 되는 교육훈련은 직업교육 위주의 제도교육기관으로 엄격하게 제한되어 있는 반면, 일자리대체휴가에서는 그런 제한이 없기 때문에 학습휴가를 통해 지원되지 않는 보다 다양한 교육훈련에 참가하고자 할 경우에는 일자리대체휴가를 활용할 수밖에 없

을 것이다. 한편, 일자리대체휴가의 경우 대체고용이 기업의 의무이지만, 학습휴가의 경우 기업의 대체고용 의무가 없어 휴가제도의 일자리 창출(및 일자리 나누기) 효과는 학습휴가보다 일자리대체휴가의 경우 더 크게 나타날 것이다.

### 제3절 시사점

덴마크와 핀란드 사례에 대한 검토 결과로부터 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

먼저 일-학습 선순환제가 갖는 잠재력에 대한 적극적인 평가가 필요하다. 일-학습 선순환제가 재직자의 숙련 향상과 더불어 충실한 실업자 교육훈련과 이를 바탕으로 한 일자리 창출이라는 효과를 가져오는 좋은 기제라는 점을 보다 적극적으로 평가해야 한다. 특히, 우리나라처럼 재직자훈련과 실업자훈련의 내실화 요구가 높고, 청년일자리 문제가 심각한 상황에서는 일-학습 선순환제를 도입하는 것이 매우 필요하며, 일-학습 선순환제의 도입 시의 효과도 상당히 클 것이다.

무엇보다 노동시장과 복지제도 등 덴마크 및 핀란드와 우리나라의 사회경제적 시스템의 차이에 대한 고려가 필요하다. 즉, 이들 나라 간의 경제적, 사회적, 문화적, 역사적 맥락이 크게 상이하다는 점을 고려하는 창의적인 접근이 요구되는 것이다.

첫째, 덴마크나 핀란드의 노동시장은 유연성이 높지만, 우리나라의 노동시장은 경직적이어서 기업이 자발적으로 정규직 고용을 늘리기가 쉽지 않다. 기업이 대체근로자로 고용되었던 실업자의 역량 등에 대해

강한 확신을 갖지 않는다면, 정규직 전환 이후의 해고 어려움 때문에 대체근로 종료 후 정규직으로 전환/채용하기가 쉽지 않을 것이다. 동일 기업에서의 정규직 전환은 어려울 수 있지만, 제대로 된 일 경험과 해당 분야에서의 네트워크 구축이 다른 기업으로의 취업에 긍정적으로 작용할 여지는 분명히 존재하기 때문에, 정도의 문제는 있겠지만, 일-학습 선순환제의 고용효과가 우리나라에서도 나타날 수 있을 것으로 기대된다. 다만 우리의 상황에서는 일-학습 선순환제 참여기업들이 대체근로자를 계속 고용하도록 유도하기 위한 추가적인 조치(노동시장의 경직성에 따른 비용을 상쇄할 수 있을 정도의 지원)가 있어야 할 것이다. 또한 우리의 경우에는 핀란드와 마찬가지로 대체고용의 의무화가 필요해 보인다. 대체고용의 의무화가 없다면 휴가자의 업무가 그대로 동료 근로자들에게 전가되고, 이런 관행은 휴가의 활성화를 저해하는 직장 분위기를 만들 우려가 있다.

둘째, 우리나라의 노동시장이 경직적이라는 사실(주로 대기업 유노조부문)이 일-학습 선순환제의 도입 및 확산에 반드시 부정적으로만 작용한다고 보기는 어렵다. 노동시장의 경직성이 일-학습 선순환제의 고용효과를 제약하는 측면이 있는 반면, 현실적인 어려움이 있는 수량적 유연성을 대신하는 기능적 유연성의 추구가 기업 입장에서 불가피하며 이를 위해서는 기업이 종업원들의 숙련 업그레이드와 직무순환에 적극 나설 필요가 있을 것이기 때문이다.

덴마크의 시스템이 숙련 업그레이드와 고용창출 모두를 다 염두에 두고 있다면, 핀란드의 시스템은 고용창출에 더 역점을 두고 있는 것으로 판단되는데 숙련 업그레이드보다 숙련의 유지나 재충전에 방점), 우리의 경우에는 고용창출보다 상대적으로 숙련 업그레이드를 더 강

조하는 형태의 제도 설계가 가능할 것이다.

셋째, 사회안정망이 발달되어 있는 덴마크나 핀란드에서는 일-학습 선순환제로 인해 심각한 정부의 재정부담이 초래되기보다는, 실업급여와 같은 소극적 지출을 보다 생산적이고 적극적인 형태로 사용하는 의미가 강하다. 핀란드의 경우에는 오히려 공적재원이 절감되는 측면도 있다. 앞서 언급했던 것처럼 100% 실업급여를 받는 실업자가 더 이상 실업급여를 받지 않고 대체근무를 하는 동안, 일자리대체휴가를 가는 재직자가 실업급여의 70%만을 받기 때문에, 참여자 1인당 실업급여 재원의 30%가 절감되는 효과가 있는 것이다.

반면, 사회안전망이 취약한 우리나라에서 일-학습 선순환제를 도입한다면 추가적인 재정 부담이 불가피하다. 다만 효과성이 확인되지 않은 기존의 여러 사업들을 대체하는 식으로 도입된다면 당장은 재정의 추가 소요가 크지 않을 것이다. 큰 추가 재정부담 없이 시작하고 나서 일-학습 선순환제의 효과가 검증된 후에 추가적인 재원 투입과 더불어 사업 확대를 도모하는 단계적 접근을 취한다면 재원부담에 대한 우려가 최소화될 수 있을 것이다.

일-학습 선순환제의 활성화를 위해서는 덴마크나 핀란드에서 볼 수 있듯이 교육훈련을 위한 휴가를 일정한 조건을 갖춘 근로자의 권리로써 보장하는 것이 반드시 필요하다. 교육훈련의 중요성이 강조되고 있음에도 불구하고 교육훈련의 성과를 단기간에 분명하게 확인하기가 어려운 것이 일반적인 현실이므로, 기업이 교육훈련에 두는 우선순위는 높지 않은 편인 반면, 근로자의 입장에서는 숙련수준이 곧 임금으로 연결될 수밖에 없으므로 교육훈련을 받아야 할 필요성은 매우 크다. 즉, 기업 주도보다는 근로자 주도 시 교육훈련이 더 활성화될 가

능성이 높다고 볼 수 있기 때문에, 교육훈련을 위한 휴가 역시 근로자의 권리로서 보장될 필요가 있는 것이다.

그러나 동시에 근로자의 권리가 기업 경영의 어려움을 초래하지 않고, 오히려 기업의 발전(곧 근로자의 발전)으로 연결될 수 있도록 가능하다면 기업의 동의나 협조를 전제한 휴가 실시가 요구된다. 덴마크나 핀란드 모두 실제 휴가가 결정되는 과정에서는 어떤 형태로든 기업의 동의나 협조가 있어야 한다. 덴마크와 핀란드 두 나라 간에도 이런 측면에서의 개입 정도의 차이는 존재한다. 덴마크에서는 교육훈련의 내용까지 기업이 적극 관여하고 있는 반면(여기에 상응하게 교육훈련휴가를 가는 재직자에 대한 지원 정도가 큰 편이고), 핀란드에서는 일자리대체휴가에서는 기업의 이런 관여가 없고 학습휴가에서 직업 관련 교육훈련이라는 것을 확인하는 정도의 역할에 그치고 있다(여기에 상응하게 기업은 어떤 재정 지원 의무도 없다).

덴마크와 핀란드 사례에 대한 검토로부터 제도의 활성화를 위해서는 다양한 가능성을 열어두는 유연한 접근이 필요함이 확인된다. 재직자의 경우 풀타임 휴가만이 아니라 ‘파트타임 근로 + 파트타임 휴가’ 가능성도 열어둘 필요가 있다. 또한 휴가 기간 중 교육훈련 만이 아니라 다양한 활동(휴식, 여행, 취미활동, 가족 돌봄 등)도 할 수 있게 함으로써 재직자의 참여 여지를 확대해야 한다. 교육훈련도 회사와 합의된 교육훈련만이 아닌 다른 교육훈련까지 허용하는 식의 열린 접근에 대한 적극적인 검토가 있어야 한다. 물론 재직자에 대한 지원조건은 기업과 합의된 교육훈련 참여 시 가장 크고(덴마크식) 나머지 경우에는 지원수준을 최소화하는 식(핀란드식)의 차등화 된 지원 구조도 요구된다.

최소기간만 충족된다면 휴가기간을 다양화하는 것도 필요하다. 장기휴가만을 고집할 경우 재직자의 참여가 떨어질 우려가 있다. 휴가자와 대체근로자를 다 대 1로 매칭시키는 식의 일-학습순환제도 가능하도록 열어둔다면, 장기휴가가 아니더라도 대체근로를 활성화시킬 수 있을 것이다.

대체고용의 경우 핀란드처럼 대체고용 자체만 의무화하고, 대체고용된 실업자가 어떤 일자리를 대체할 것인지는 기업의 자율적 판단에 맡기는 것도 좋을 것이다. 다만 이때 청년 고용 확대라는 정책적 목표에 부합하는 경우 정부 지원을 강화하는 식의 차별화된 지원은 필요할 수 있다.

한편, 다른 무엇보다 기업의 적극적인 참여가 제도 성공을 위해 중요하므로, 기업의 참여가 활성화되도록 충분한 지원이 있어야 한다. 우리의 경우에도 제도 설계 시 이런 점들을 적절히 고려해야 할 것이다.

덴마크의 경우에는 기업에 대한 적극적인 지원이 이루어지고 있다. 기업에 대한 지원에는 대체인력의 인건비 등으로 활용될 수 있도록 재정적으로 충분히 지원해 주고 있을 뿐만 아니라, 행정업무 부담의 최소화나 적절한 분담, 적합한 교육훈련프로그램의 탐색이나 설계 및 매칭 지원, 대체근로자의 채용에 대한 지원, 대체근로자에 대한 멘토링 제공 등 전방위에서 총체적인 지원이 이루어지고 있다.

핀란드에서는 기업에 대한 지원보다는 기업의 부담을 최소화하는 방향으로 정책이 추진되고 있다. 일자리대체휴가나 학습휴가의 경우 휴가를 가는 재직자에게 기업이 재정적으로 추가 부담할 것은 하나도 없다. 다만 휴가 간 재직자와 대체인력의 생산성 격차가 있을 경우 그 부담이 기업의 몫으로 남지만, 공공고용서비스 사무소에서의 적절한

대체인력 채용 지원 등을 통해 이러한 가능성을 최소화하려고 하고 있다. 또한 기업이 내부에서의 직무순환 등을 통해 새로운 가능성을 창출할 여지도 있고 휴가 후 복귀 종업원에 의한 생산성 제고 효과 등도 기대할 수 있어, 이러한 변화가 꼭 기업에 부정적인 것만은 아닐 수 있다.

중소기업의 훈련 수요를 발굴하여 지원하는 역할을 수행할 외부전문기관도 필요하다. 중소기업이 적극적으로 참여하도록 하기 위해서는 관련 제도를 만들어 놓고 중소기업이 참여하기만을 그냥 기다리는 식(Open and Wait)으로는 곤란하며, 중소기업의 숙련 업그레йд 필요성을 적극적으로 발굴하여 지원하는 방식(Open and Seek)이 요구되며, 이런 역할을 수행할 외부전문기관이 중요하다. 이런 역할을 덴마크의 경우 지역 내 잡센터가 수행하고 있다. 지역 내 교육훈련기관도 잡센터와 네트워크를 구축하여, 이 과정에 적극 참여하여 중소기업을 지원하고 있다.

적절한 교육프로그램이 공급될 수 있어야 일-학습 선순환제의 활성화를 기대할 수 있다. 덴마크나 핀란드 모두 공공의 감시, 감독하에 있는 공적 성격의 교육훈련기관(주로 대학)이 적극적으로 참여하여 양질의 교육프로그램을 제공하고 있다. 우리의 경우에도 일-학습 선순환제를 도입할 경우 어떻게 양질의 교육프로그램을 공급할 수 있을 것인지에 대한 고민이 있어야 한다. 현재와 같은 고용노동부 직업능력개발사업 수행 민간훈련기관만으로는 양질의 교육훈련을 기대하기 어렵다. 어떻게 하면 이런 상황을 타개할 수 있을 것인지에 대한 깊은 고민이 요구된다.



## 제4장

# 국내 유사 제도 검토

제1절 고용보험법상의 유급휴가훈련제도

제2절 중소기업 유급휴가훈련과  
대체인력고용 지원사업

제3절 4차 평생교육진흥기본계획에 따른  
유급학습휴가제 : 장기유급휴가훈련



## 제4장 | 국내 유사 제도 검토

본 연구에서 검토하는 일-학습 선순환제의 설계에 활용될 수 있는 중요 제도 중의 하나가 유급휴가훈련이다. 이 장에서는 먼저 「고용보험법」 제22조 및 「근로자직업능력개발법」 제24조에 규정된 유급휴가훈련의 활용 실태를 분석한다.

그리고 고용노동부가 2009년과 2010년에 실시했던 ‘중소기업 유급휴가훈련’과 ‘대체인력고용 지원사업(중소기업 핵심인력이 유급휴가훈련을 통해 전문과정(4주 이상 1년 미만 과정)’에 참여하는 경우 대체인력 고용 지원)이 겨우 2년 시행 후에 폐지된 배경은 무엇인지, 또 사업의 활성화를 저해하는 요인이 있었다면 주로 어떤 것들인지 살펴본다.

한편, 최근 교육부가 ‘제4차 평생교육진흥기본계획(2018~2022)’을 통해 그간 유명무실화되어 있던 유급학습휴가제의 확산을 추진할 예정임을 밝혔는데(사업의 추진은 고용노동부가 담당), 그 내용과 추진 상황, 활성화의 장애요인 등에 대해서도 파악해 본다.

## 제1절 고용보험법상의 유급휴가훈련제도<sup>16)</sup>

유급휴가훈련은 재직근로자에게 유급으로 휴가를 부여하여 훈련을 실시하는 사업주에게 임금과 훈련비를 지원하는 제도이다. 여기에서 말하는 유급휴가란 근로기준법에 따른 연·월차 유급휴가가 아닌 경우여야 하며, 휴가기간 중에 통상임금 이상의 임금을 지급한 경우를 의미한다(「고용보험법」 시행령 제41조 1항 5).

우선지원 대상기업의 사업주 또는 상시 사용하는 근로자 수가 150인 미만인 사업주가 해당 근로자를 대상으로 연속 5일 이상의 유급휴가를 주어 20시간 이상의 훈련을 실시할 경우(30일 이상의 유급휴가를 주어 120시간 이상 훈련을 실시할 경우에는 대체인력을 고용해야 함), 또 그 외 사업주가 1년 이상 재직하고 있는 근로자를 대상으로 60일 이상의 유급휴가를 주어 180시간 이상의 훈련을 실시하는 경우 유급휴가훈련의 지원 대상이 된다(「고용보험법」 시행령 제41조 1항 5).

사업주가 종업원에게 유급휴가를 주고 외부의 직업능력개발훈련실시기관에 위탁하여 집체훈련을 실시하는 경우에만 유급휴가훈련이 인정된다.

유급휴가훈련을 실시하는 사업주에게는 훈련비(직종별 훈련비용 기준단가에 조정계수를 곱한 다음, 훈련시간과 훈련수료인원을 곱하여 산출한 금액)의 80%와 훈련생 1인당 최저임금법에 의하여 월 단위로 환산한 최저임금액(우선지원 대상기업은 월 단위로 환산한 최저임금액의 100분의 150)을 지원한다.

문제는 유급휴가훈련의 활용 실적이 대단히 미흡하다는 사실이다.

16) 이 부분은 채창균 외(2017)을 토대로 작성

<표 4-1>에서 확인할 수 있는 것처럼, 2016년 3,215개 사업체에서 유급휴가훈련을 활용하였는데, 이는 전체 재직자훈련 실시 기업의 2.5%에 불과하며, 유급휴가훈련 활용 인원은 9,499명으로 전체 재직자훈련 참여 인원 대비 0.3%에 지나지 않는다. 유급휴가훈련에 대한 지원 금액은 약 100억 원으로 전체 재직자훈련 지원 금액의 1.1%에 불과한 실정이다.

이렇게 활용실적이 미흡한 것은 훈련기관, 훈련과정, 훈련단가 등의 측면에서 기존의 고용노동부 지원 훈련형태를 벗어나지 못했고, 많은 중소기업의 경우 최대 500만 원으로 지원 한도가 설정되어 있어 그 돈으로는 양질의 훈련을 받기 어려운 상황이었기 때문이다. 훈련생에 대한 인건비 지원에도 상한이 있어, 훈련생의 소득손실이 크거나 이를 기업이 메워줄 경우 그 부담이 적지 않다는 점도 제도의 활용이 제한된 이유이기도 한다. 또한 보다 근본적으로는 근로자의 권리로서 유급휴가훈련권이 보장되어 있지 못하기 때문이다. 현재는 유급휴가훈련이 근로자의 권리로 인식되기보다는 사용자가 제공하는 시혜의 차원이어서 적극적인 활용이 이루어지고 있지 못한 것으로 판단된다.

〈표 4-1〉 유급휴가훈련 활용 실적(2016년)

구 분	유급휴가훈련 활용 실적 (개, 명, 백만 원)	전체 재직자훈련 대비 (%)
참여 사업체	3,215	2.5
참여 재직자	9,499	0.3
지원 금액	9,998	1.1

자료: 고용노동부·한국고용정보원, 「2016 직업능력개발통계연보」에서 재작성,  
채창균 외(2017). p.86에서 재인용

## 제2절 중소기업 유급휴가훈련과 대체인력고용 지원사업

고용노동부의 중소기업 유급휴가훈련과 대체인력고용 지원사업은 2009년, 2010년 2년 시행 이후 폐지된 단명한 사업이다. 이 절에서는 이 사업을 시작하게 된 배경과 진행 과정 그리고 사업이 활성화되지 못하고 단기간에 폐지된 이유 등에 대해서 검토하여 향후 유사 사업의 설계 시 어떤 점들에 대한 고려가 필요한 것인지 구체적으로 논의해보고자 한다.<sup>17)</sup>

### 1. 사업 시작 배경

이 사업의 목적은 중소기업(「고용보험법」 시행령 제12조에 의한 우선지원 대상기업) 핵심인력에 대한 중·장기에 걸친 유급휴가훈련을 장려함으로써 중소기업의 인적 및 기술 경쟁력을 제고하는 것에 있었다.(채창균 외, 2017)

우리나라 대기업은 중소기업에 비해 자체 교육훈련 연수, 유급휴가 훈련, 국내외 교육훈련기관 파견, 해외전문가과정 등 중장기 훈련이 활성화되어 있는 반면, 중소기업은 인력운용에 있어 여유 부족, 핵심인력 훈련 후 타 기업 전직 우려, 대체인력 채용의 어려움, 훈련 및 인건비 비용 부담 등으로 중장기 훈련이 잘 이뤄지고 있지 못하고 있기 때문이다.

중소기업의 경우 핵심인력일수록 학습능력이나 동기가 높음에도 장

---

17) 이 절의 내용은 당시 본 사업 담당자인 고용노동부 김범석 과장의 원고를 토대로 작성하였다.

시간 근로에 종사할 개연성이 높아 학습에 투자할 시간과 여력이 없었기 때문에 중장기 유급휴가훈련을 통해 중소기업 핵심인력이 평소 일하면서 하기 힘들었던 학습에 전념할 수 있는 여건을 마련해주고자 하였다.

이와 더불어 유급휴가훈련으로 인한 빈 일자리에 청년 등 실업자가 대체인력으로 채용됨으로써 이들에게 일할 기회를 제공하여 훈련자의 복직 후에도 중소기업 내 다른 일자리나 정규직으로 채용될 수 있는 디딤돌 역할을 기대하였다.

## 2. 사업 진행 과정

이 사업은 2006년, 2007년 한국직업능력개발원의 정원호 박사의 연구를 토대로 고용보험 신규 사업으로 추진되었다. 2007년경 내부 검토보고서를 작성하여 고용노동부의 국장 및 과장 보고, 2008년 1월 대통령 인수위 업무보고에 동 사업 포함, 2008.3.25. 새 정부의 「New Start 2008」의 핵심 추진사업으로 선정(청와대 발표)되면서 공식화된다. 2008년도 중 2009년 정부 예산(안) 심의과정에서도 기획재정부 및 국회에서 큰 반대 없이 통과되었고 이는 유급휴가훈련비 1천 명, 대체인력 인건비 1천 명 등 52억 규모로 예산이 편성되었다.

사업은 시범적 단계에 머물러서 예산 자체가 크지는 않았다. 2010년 예산은 47.9억 원 수준이었다. 사업내용은 해당 중소기업의 경쟁력과 결부되는 핵심인력을 대상으로 비교적 장기의 전문과정(4주 이상 1년 미만 과정) 참여를 위해 유급휴가훈련을 실시하는 경우 대체인력의 고용을 지원하는 것이다.(채창균 외, 2017)

지원 내용을 구체적으로 살펴보면, 유급휴가훈련에 소요되는 훈련비(심사위원회에서 훈련과정별로 결정된 시간당 훈련비와 해당 훈련과정의 훈련시간 및 수료생 수를 곱하여 산정된 비용)의 70%를 지원하고, 대체인력 지급 인건비(훈련을 받는 근로자의 해당 훈련시간 동안 사업주가 지급한 임금(급여)액을 초과하지 않는 비용)의 70%를 지급하며(월 200만원 한도), 직무 재설계, 대체인력 채용 및 적응 훈련에 따른 비용에 대하여 사업주 부담 발생 시 부담액의 70%를 또한 지원한다는 것이다(채창균 외, 2018).

이 사업은 훈련과정 실시기관(「근로자직업능력개발법」 시행령 제22조 제1항 제2호에 해당하거나, 연구소, 컨설팅 전문기관 등 중소기업을 대상으로 대체인력고용과 연계한 유급휴가훈련을 실시할 수 있는 기관)이 신청할 수 있도록 하였으며, 공모를 통해 이들 기관의 사업 신청을 받은 후 심사를 통해 예산 범위 내에서 지원 대상을 선정하였다(채창균 외, 2018).

### 3. 애로사항 및 폐지된 이유

이 사업은 시작과 동시에 2008년 9월 이후 글로벌 금융위기가 미국에서부터 시작되어 전 세계로 파급되면서, 우리나라 기업들도 전반적으로 감산, 휴업 등 생산 활동이 위축된 영향을 받았다. 당시 대기업들은 경기 불황에 직면하여 1997년 IMF 외환위기 때와는 달리 대량 해고 대신 인력 유지(retention) 전략을 통해 고용 규모를 유지하고자 노력했지만, 상당수 중소기업들은 생산량 감축 등에 따라 인력 구조조정을 실시하였다.

이러한 불황기 국면에서 대외여건으로 회사가 존폐 위기에 내몰릴 수도 있는데 중소기업이 핵심인력을 훈련 보내고 대체인력을 채용하는 선택을 하기는 힘들었을 것이다. 결국 동 사업은 경기 호황기 국면 내지 중소기업의 성장 및 성숙 단계에 적합한 사업이나 사업 1차 연도인 2009년에 글로벌 금융위기로 경기 위축이 나타나고 장래의 경기 전망 또한 불투명한 상황으로 중소기업 고용주가 훈련을 위해 핵심인력에게 유급휴가훈련을 보내는 것이 여의치 않았을 것으로 추정된다.

이와 더불어 개별 중소기업의 내재적 한계도 있었다. 중소기업의 핵심인력은 대기업과 비교할 때 여러 업무를 동시에 수행하는 경우가 많아(예컨대, 기획, 홍보, 조직 등 동시 관할; A기술 및 B기술 동시 관장) 핵심인력이 훈련으로 자리를 비우면 업무 공백이 크고 신규자로 대체하기 힘든 이유로 대체인력을 구하기도 마땅치 않았다.

비용 측면에서도 핵심인력의 인건비는 중소기업의 자부담 100%였고 핵심인력 훈련비와 대체인력 인건비는 중소기업이 30%의 자부담을 해야 하는 비용부담도 존재하였다. 또한 개별 중소기업의 핵심인력의 훈련수요에 맞는 훈련기관 및 훈련과정이 존재하지 않거나 찾기 어려웠다.

이상과 같은 어려움으로 인하여 2009년, 2010년 2년 시행 후에 중소기업 유급휴가훈련과 대체인력 고용지원 사업은 폐지되었다. 유사제도의 활성화를 위한 시사점을 모색해 보면 다음과 같다.

#### 4. 시사점

첫째, 파트타임 유급휴가훈련의 도입을 검토해 볼 수 있다. 학업, 돌

봄, 점진적 퇴직 등으로 인한 근로시간 단축 청구권이 300인 이상 기업은 2020년 1월, 30~300인 미만 기업은 2021년 1월, 30인 미만 기업은 2022년 1월부터 시행 예정이다. 학업으로 인한 근로시간 단축 행사의 경우 일종의 파트타임 유급휴가훈련으로 볼 수 있고 이를 대체 인력 채용과 결부시키는 중소기업에 지원하는 방안도 이전 사업이 단명한 결과를 보았을 때 대안이 될 수 있을 것이다. 풀타임 유급휴가훈련보다 파트타임 유급휴가훈련에 대해 중소기업이나 핵심인력의 선호가 오히려 높을 수도 있기 때문이다.

둘째, 다른 대안으로 유급휴가훈련 수요의 집합화를 생각해볼 수 있다. 개별 중소기업 핵심인력의 수요에 맞는 유급휴가훈련 과정의 개선은 규모의 경제 원칙상 실현에 어려움이 있다. 따라서 개별 중소기업의 유급휴가훈련 수요를 모을 수 있는 운영기관들, 예컨대 국가인적자원개발컨소시엄, 숙련개발을 위한 섹터카운슬(Skills' Sector Council), 경쟁력 있는 대형 훈련기관, 산학협력 우수 대학 등이 동 사업의 운영기관으로 참여하도록 유인해야 한다.

셋째, 대체인력 채용의 부담을 경감해야 한다. 업종이나 지역 차원 또는 유급휴가훈련 운영기관에서 대체인력 풀(Pool)을 조성하고 이들의 사전훈련 실시, 현장 적응 지원, 업무 및 인력재배치 컨설팅 등 중소기업의 대체인력 채용에 대한 지원 서비스 제공이 필요하다.

넷째, 적어도 중견기업으로 대상이 확대되어야 한다. 고용보험법상 우선지원대상 기업뿐만 아니라 일정 규모 이하(예컨대, 1,000인 미만; 30대 그룹 계열사 제외)의 중견기업을 지원 대상으로 포함시키는 것이다.

다섯째, 학위과정을 포함시키는 것이다. 대학 및 대학원 학위과정에

대한 중소기업 핵심인력의 선호가 높을 것이나 업무 적합성이나 현장 적용 가능성 등에서 그간 지원 대상에서 배제되어 왔다. 학위 과정의 전면적 허용보다는 산학협력 우수대학이나 과정 등 기 검증된 학위과정에 대해 제한적으로 허용하고 일반 훈련과정과 대비 훈련비 지원 수준을 하향 조정할 수도 있을 것이다. 훈련과정의 상한기간 또한 최대 1년에서 2년으로 상향함으로써 수요가 높을 것으로 예상되는 대학원 석사 과정 수강이 가능토록 허용하는 것도 좋은 방법일 것이다.

여섯째, 블렌디드 러닝(Blended Learning)을 포함시키는 것이다. OJT와 Off-JT, 집체훈련과 이러닝의 결합뿐만 아니라 1~2주 단위의 단기 과정을 결합한 유급휴가훈련도 허용하는 것도 좋은 방법이다. 예를 들어 재무회계 2주, 세무회계 2주, 세법 2주 등 다양한 과정을 허용하는 것이다.

마지막으로 핵심인력 인건비를 지원하는 것이다. 일정 규모 이하 중소기업, 예컨대 100인 미만 등 소기업에 대해 핵심인력 인건비도 추가 지원하는 방안도 생각해볼 수 있다.

### 제3절 ‘4차 평생교육진흥기본계획’에 따른 유급학습휴가제: 장기유급휴가훈련

최근 교육부가 ‘제4차 평생교육진흥기본계획(2018~2022)’을 통해 그간 유명무실화되어 있던 유급학습휴가제의 확산을 추진할 예정임을 밝혔는데 이 절에서는 그 현황과 운영상의 문제점, 그리고 개선방안에

대해서 파악해 본다. 실제 사업은 ‘장기유급휴가 훈련’이라는 이름으로 고용노동부와 산업인력공단이 추진하고 있다. 장기 유급휴가 훈련은 300인 이하 중소기업을 대상으로 최소 30일, 60시간에서 최대 2년까지 지원한다.<sup>18)</sup>

### 1. 추진 현황

2018년도 추진실적을 요약하면 다음과 같다. 20개 기업(32명)을 모집하였고 대한상공회의소 부산인력개발원, 경기경영자총협회의 2개 기관이 운영하였다. 2018년도 목표는 90명이었으나 18개 기업 총 29명이 훈련을 수료하였다. 집행예산은 114,381천원이었고 이는 훈련비 32,370천원, 인건비 76,559천원, 그리고 대체인력인건비 5,452천원을 포함한다. 이상을 요약하면 다음과 같다(한국산업인력공단 내부자료, 2019).

〈표 4-2〉 2018년 장기 유급휴가 훈련 현황

구분	목표	실적(수료율)
참여 기업 수		20개
참여 근로자 수	90명	32명
훈련수료 기업 수		18개
훈련수료 근로자 수		29명(90.6%)
예산	2,000,000천원	114,381천원

자료: 한국산업인력공단 내부자료(2019).

18) 이 절의 내용은 장기 유급휴가 훈련 사업 담당자인 산업인력공단의 가성민 과장의 원고를 토대로 작성되었다.

2019년도 사업목표는 중소기업 근로자 100명을 지원하는 것이며, 총 소요예산은 2,400백만 원이다. 이를 위해 사업주훈련지원금 예산을 활용한다. 2019년 지원내역은 다음의 <표 4-3>과 같다(한국산업인력공단 내부자료, 2019).

<표 4-3> 2019년 장기 유급휴가 훈련 지원내역

1인당 지원금	지원기관, 항목		산정내역(3개월)
2,352만 원	운영기관	훈련 프로그램 개발비 (단가 계약)	500만 원(1개 과정당)
		훈련 프로그램 운영비 (단가 계약)	300만 원(3개월×1개 과정당)
	훈련기관(훈련비)		249만 원(3개월×1개 기관) ※ 1인당 연간 최대 1천만 원, 월 83만 원 수준
	중소기업(인건비)		1,303만 원(434만 원×3개월×1명) ※ 임금(월260만 원) + 대체임금(월 174만원 )

자료: 한국산업인력공단 내부자료(2019).

## 2. 운영상의 문제점

첫째, 대상이 한정적이다. 대상을 중소기업의 1년 이상 재직 근로자로 한정하여 보편적인 제도로 안착하는 것에 한계가 있다. 당초에는 중소기업의 핵심인재(3년 이상의 재직자)로 대상자를 한정하려고 하였으나 수요조사 결과 1년 이상으로 완화하였다. 그런데도 현업에 근무하는 사람들을 대상으로 한다는 점에서 참여를 꺼리는 의견이 많았다.

둘째, 지원금의 지원 항목 및 한도에 한계가 있다. 사업주훈련의 경

우 사업주가 납부한 보험료를 한도(최소 500만 원 한도 보장)에서 차감하여 훈련비를 지원하고 있는데, 납부 금액이 적은 중소기업의 경우 지원 가능 한도가 적어 장기훈련 참여 장애요인으로 작용하고 있다. 그래서 장기유급휴가 훈련의 경우 사업주가 납부한 보험료에서 차감하지 않고 고용기금 전체에서 지원하는 것으로 하였으나, 과도한 지원이 되지 않기 위하여 사업 설계부터 훈련비는 1명당 연간 1천만 원을 넘지 않도록 결정되었다.

문제는 1천만 원을 12개월로 나누게 되면 월 83만 원 정도에 불과하여, 1개월 평균훈련 시간을 160시간(1일 8시간, 20일 기준)으로 보게 되면 시간당 5,200원(NCS 직종별 기준단가의 평균 6,500원의 80% 수준)으로 훈련비가 매우 낮아지는 상황이다. 다만, 월 최대한도를 83만 원으로 제한한 것이므로 훈련시간을 적게 할수록 시간당 단가는 향상될 수 있다. 그 결과 2018년 최소훈련을 60시간으로 정하였는데, 모든 훈련과정이 월 60시간으로 맞춰 신청이 들어오는 문제점이 있었다. 이렇게 훈련시간이 증가할수록 시간당 단가가 낮아지는 구조에 대해서는 수정이 필요해 보인다.

셋째, 훈련을 받는 근로자의 인건비를 최저임금의 150%로 제한하여 사업주에게는 상당한 부담으로 작용하고 있다. 훈련에 참여한 사업주를 대상으로 한 간담회 자리에서 최저임금 150% 수준으로 제한된 임금 지원의 증액을 요청받았다. 교육훈련 참여 자체가 기업 입장에서 당장은 손실인 측면이 있으므로, 직접적인 생산 활동을 하지 않는 근로자에게 임금 부족분까지 지불하는 것은 부담스럽다는 지적이다. 그런 이유에서인지 사업에 참여한 근로자들은 최저임금 150% 전후 수준(월 200만 원)의 임금을 받는 경우가 많았다.

넷째, 2018년 29명의 근로자가 훈련에 참여하였음에도 대체인력은 4명만 지원을 받아 대체인력에 대한 활용도가 매우 낮은 것으로 확인되었다. 사업주 입장에서는 대체인력에 대한 인건비가 지급된다하여도, 제대로 활용하기 위해서 필요한 조치(모집, 선발, 교육, 배치)에 들어가는 비용을 감안했을 때 기존의 인력 재배치로 해결하는 것이 낫다고 판단한 것으로 이해된다. 대체인력과 관련하여서는 최저임금의 100% 인건비를 지원하는 것 외에 별다른 지원이 없기에, 대체인력을 활용할 의사가 있는 기업의 경우 직접 구인활동을 하거나 고용센터를 통한 구직자 안내를 이용하여야 하는 현실적인 문제가 있다.

다섯째, 사업 참여 가능 기관이 제한적이다. 최초 제도설계 단계에서 중소기업 사업주들의 의견은 일반적인 직업훈련기관에서 제공하는 범용적인 과정보다는 현장에서 필요로 하는 직무중심의 훈련을 요구하는 것이어서, 대기업, 국책연구소 등으로 훈련기관을 제한하였다. 국가인적자원개발컨소시엄에 참여하고 있는 대기업, 연구기관들을 대상으로 자문회의 등을 통해 참여를 유도하였으나 보안 문제 등으로 실질적인 참여로 이끌지 못하였고, 참여를 희망하는 기관도 사내협력업체를 대상으로 하는 훈련이거나 고용유지 목적의 훈련으로 정책 목적과는 다소 거리가 있었다. 이를 보완하기 위하여 모집과 기업발굴을 위하여 훈련기관과 기업을 연계해 줄 수 있는 운영기관을 지정하였는데, 고용노동부의 협의 과정에서 운영기관도 중소기업지원센터(전국 5개)로 제한되어 효과가 반감된 문제가 있다.

여섯째, 근로자의 참여유인이 크지 않다. 사업주훈련의 특성상 근로자의 의사보다는 사업주의 의지를 우선시하게 제도를 설계하여 근로자의 참여를 유인할만한 기제가 부족했다. 특히 1개월 이상의 유급휴

가를 부여한다는 점을 제외한다면 훈련으로 인한 직접적인 이익을 받은 것이 없고 훈련으로 인한 잔업참여 제한으로 실수령 임금이 줄어드는 부분이 근로자에게는 상당한 부담으로 작용하고 있다.

마지막으로 사업 시행 시점의 문제도 있다. 2018년 사업의 경우 8월에 공고하고 훈련 종료 기한을 12월 중순까지로 설정하였다. 사업 수행기간이 길지 않아 기업이나 관련 기관들의 사업과 훈련 참여에 상당한 제약으로 작용하였다.

### 3. 개선 방안

첫째, 훈련 대상자를 대기업이나 적어도 중견기업 근로자까지 확대하는 것이다. 근로자의 입장에서 보면 제일 큰 문제는 임금 감소에 대해 감내할 수 있는가 하는 점이다. 현재 장기유급휴가훈련에 참여하고 있는 근로자는 최저임금을 약간 상회하는 임금을 받는 중소기업 재직자로서 잔업수당 등의 비중이 높은 상황이며, 회사의 규모와 역량을 비추어 봤을 때 근로자가 받던 임금을 보전해주면서 훈련을 참여시킬 여력은 매우 부족한 것으로 생각된다. 또한 정부의 지원도 현행 지원 수준(최저임금 150%)을 초과하여 지급하는 것에는 한계가 있어 근로자의 소득 감소는 불가피하다.

장기유급휴가에 대한 사업주의 지원 부담과 근로자의 임금 손실을 감내시키려면 제도는 물론 사회적 인식 변화가 선행될 필요가 있어 단기간 내에 정착시키기에는 한계가 있다. 따라서 지금 중소기업으로 되어 있는 지원 대상을 대기업이나 적어도 중견기업 근로자로 확대 시행할 필요가 있다. 경제적으로 여유가 있고 본인의 역량 강화에 관

심이 많은 대기업이나 적어도 중견기업 근로자의 경우 급여적인 손해를 감수하는 것이 상대적으로 쉬울 수 있고, 고용의 안정과 대체인력 수급 및 활용에 여유가 있어 대기업이나 적어도 중견기업 입장에서도 느끼는 부담이 더 적을 수 있기 때문이다.

훈련기관 입장에서 다수의 중소기업의 니즈에 맞는 과정 개설보다는 소수의 대기업이나 중견기업이 훈련생 모집과 안정적 사업을 유지하는 데도 좋기 때문에 어느 정도 장기의 훈련을 할 수 있는 제도가 설계된다면 그에 맞는 과정을 개발하여 운영할 수 있을 것으로 예상된다. 다만, 대기업 지원에 대한 부정적인 시선이 예상되는데, 지원율에 차등을 두거나 지원 한도에서 대기업의 경우 일정 정도를 차감하는 방식 등을 통하여 형평을 맞추는 것도 고민할 필요가 있다.

둘째, 훈련비의 재조정이 필요하다. 현행 훈련비 지원의 경우 훈련시간이 길어질수록 단가가 낮아지는 문제가 있으니 1천만 원의 상한은 폐지하고 직업능력개발훈련 시범사업 추진 시 많이 활용되고 있는 우대단가(NCS 직종별 300% 한도)로 지원하면, 장기의 훈련에 따른 훈련비 저하를 방지할 수 있고 훈련비에 대한 예측성을 높여 훈련기관의 참여에 도움이 될 수 있다.

인건비 조정에 대해서는 신중한 접근이 필요하다고 볼 수 있는 측면이 존재한다. 우선, 평상시 임금을 상한으로 하여 지원하므로, 지원한도가 높아질수록 임금이 높은 기업과 근로자에게는 이익이 되나 임금이 낮은 기업과 근로자에게는 지원되는 액수가 적은 차별이 발생한다. 2018년 지원된 훈련비는 3천 2백만 원에 불과한데, 해당 근로자 인건비는 7천 6백만 원, 대체인력 인건비는 5백만 원으로 훈련사업임에도 인건비 비중이 더 큰 상황이다. 그러나 사업의 활성화를 위해

서는 사업주나 근로자의 부담 경감이 필요하며, 이를 위해서는 인건비 지원을 늘리는 것이 불가피하다.

셋째, 대체인력 확보를 위한 지원제도가 마련되어야 한다. 훈련에 참여하는 대상이 기업의 핵심 인력으로서 전략적으로 양성할 목적이 있고 임시 공백을 후임이 채우고 다시 후임의 자리를 그 후임이 채우는 형태로 한 후에, 대체인력을 활용하도록 하는 것이 매우 바람직한 모델이라 생각된다. 문제는 기업 규모가 작은 경우에는 핵심 인력을 대체할 사람을 사내, 사외에서 구하기가 쉽지 않고 다녀온 이후에는 원래 자리에 있던 사람을 다시 내리거나 다른 업무를 맡겨야 하는데 그렇게 이동할만한 자리가 많지 않다. 외부에서 쉽게 대체가 되지 않는다면 지원 제도가 있다 하여도 대체 인력을 활용하지 않거나 단순 업무에만 국한할 가능성이 있다.

2016년 한국지방행정연구원에서 발간한 ‘육아휴직 대체인력뱅크 제도 개선방안: 지방자치단체를 중심으로’ 연구에서 보듯(인사혁신처가 제공한 대체인력뱅크 외에 인재뱅크를 운영하지 않는다는 비중이 77.7%이며 업무 공백 해소를 인재뱅크에서 찾기보다는 신규임용, 전직, 전보를 통한 결원 충원, 업무대행, 조직 내 업무 재배치 활용), 단순히 대체인력 풀(Pool)을 제공해서는 기업이 원하는 대체인력 확보가 쉽지 않다. 대체인력을 손쉽게 찾을 수 있도록 사업제안서를 제출하는 운영기관(훈련기관)과 연계하여 최초 사업제안서를 제출하거나 참여기업을 발굴할 때부터 확충 방안을 마련하는 것이 현실적인 대안이 될 수 있다. 장기적으로는 현행 고용센터의 구직, 구인기능을 좀 더 강화할 필요가 있을 것이다.

넷째, 직업훈련기관 참여를 허용해야 한다. 활성화를 위해서는 장기

훈련 제공이 가능한 기관을 최대한 확보하는 것이 중요하기 때문에 참여요건을 완화할 필요가 있다. 다만, 무분별한 확대를 방지하기 위하여 기관이 특정 수준 이상의 인프라(조직, 시설, 장비, 실적)를 구축할 것을 요건으로 하고 훈련 직종과 시간, 인원 등에 대하여 제한하는 방식으로 최소한의 질 관리가 될 수 있도록 장치를 둘 필요는 있다.

다섯째, 사업 참여를 위한 준비 기간을 충분히 제공해야 한다. 훈련 기관과 훈련시장 측면에서 보면 장기훈련은 수요와 공급 모두가 적어 신규로 장기훈련을 개설한다는 것은 쉽지 않다. 최근 3개년 재직자를 대상으로 한 사업주훈련의 경우 120시간 이상 되는 훈련에 참여한 인원은 2016년 15,987명(전체 실시 인원의 0.66%), 2017년 14,559명(전체 실시 인원의 0.36%), 2018년 13,157명(전체 실시 인원의 0.22%)으로 인원과 비율이 점차 축소되고 있어 훈련시장 자체가 단기훈련 중심으로 이동하고 있다(한국산업인력공단 내부자료, 2019).

훈련시장에서 준비할 수 있도록 충분한 시간이 주어져야 한다. 또한 개별기업과 근로자 입장에서도 장기훈련 참여에 대해 여러 가지 요인을 감안해서 신중하게 결정할 수밖에 없는 바, 이점을 감안하여 현행 4주 정도의 신청기간을 연장하고 별도의 사전 홍보 노력이 필요하다.

여섯째, 근로자의 의사 반응을 통한 참여 확대를 위해 노동조합과의 협업이 필요하다. 장기유급휴가훈련의 경우 사업주훈련 시범사업 중 하나로, 사업주를 위한 제도로 설계되었다. 근로자에게 있어 훈련에 동기부여가 될 수 있는 사유가 있지 않는 한, 학습참여 자체에 대해 부정적으로 생각할 가능성이 높다. 자발적인 참여를 유도하기 위해서는 훈련으로 인한 효과가 근로자에게도 직접적으로 돌아갈 수 있어야 하고 그러기 위해서는 근로자의 목소리를 반영한 훈련과정이 개설되

어야 한다.

2018년 유급휴가훈련에 참여한 2개 운영기관에서 제공한 훈련은 조선과 자동차 관련으로 해당 교육을 이수할 경우 사업주는 물론이고 근로자에게도 직접적인 도움(사내 자격(license))이 되는 것이어서 만족도(90.1점)와 재참여 의사(96.9점)가 매우 높은 것으로 확인되었다(공단 훈련품질향상센터 만족도 조사결과, '18.12.28). 위 사례 외에도, IT계통의 경우 학위 유무에 따라 급여와 대우에서 차이를 인정하는 것이 일반적인 문화로 자리 잡고 있어, 개인의 경우 학위과정 내지는 학점은행제를 통하여 학습하고 있고 회사에서도 그에 대해 보상(급여, 승진 등)을 해주고 있다. 조선소의 경우에도 회사 내 자격에 따라 해당 기업 근로자는 물론 사내 하청근로자에게도 업무 가능 범위가 정해지고, 하청기업에서는 물량 확보를 위해 적극적으로 종업원들을 훈련에 참여시키고 있다. 산업이나 기업 자체적으로 형성되어 있지 않다면, 산별노조나 대기업 노조와 협력을 통하여 장기훈련, 안식년에 대한 사회적 공감대를 형성하고 훈련 프로그램 개발단계에도 참여할 수 있도록 적극적인 노력이 필요하다.

마지막으로 목적을 명확히 해야 한다. 추구하고자 하는 목적을 좀 더 명확하게 할 필요가 있는데 이는 근로자의 학습권 및 휴식 차원에서 논의인지, 아니면 장기훈련을 통한 실업자 감소 및 직무경험 습득인지, 기업의 경쟁력 향상이 주목적인지부터 정해야 한다.

근로자의 학습권 및 휴식 차원이라면 재원부터 일반회계를 활용하는 것이 고용보험기금 활용에 따른 제약을 피할 수 있다. 물론 학습의 범위를 다양한 경험 습득까지 포함하여 보다 포괄적으로 해석하면 고용보험기금의 활용도 가능할 것이다. 그리고 근로자의 의사와 의지가

중요하므로 노동조합과의 연계를 통한 과정설계 및 훈련기관 지정이 동시에 추진될 필요가 있다. 이러한 경우 사업주에게는 추가적인 부담을 지우는 것이 어렵고 근로자가 비용의 상당 부분을 부담하는 것이 바람직하다. 가령, 임금의 50% 정도를 사업주와 국가가 반씩 부담하여 지급하고, 대체인력에 대해서는 국가가 전액 부담하는 방식으로 추진하는 것을 제안할 수 있겠다. 반면 목적이 장기훈련을 통한 실업자 감소 및 직무경험 습득이라면 국가가 적극적으로 지원을 하여야 하며, 대체인력을 반드시 채용하도록 강제하거나 대체인력 채용 여부에 따라 지원금에 현격한 차등을 주는 방식으로 추진하여야 효과가 극대화될 수 있을 것이다.



## 제5장

# 일-학습 선순환제 도입 방안 마련을 위한 실태조사

제1절 실태 조사 개요

제2절 조사 결과

제3절 소결



## 제5장 | 일-학습 선순환제 도입 방안 마련을 위한 실태조사

### 제1절 실태 조사 개요

#### 가. 조사 목적 및 대상

2017년 기준 유급휴가훈련 현황을 살펴보면, 전체 고용보험 피보험자 중 참여율이 산업별로 약 0.0~1.0% 수준에 불과하다(고용노동부·한국고용정보원, 「2017 직업능력개발 통계연보」). 유급휴가훈련 지원 제도가 재직 근로자의 직무 역량을 향상시키고 직무순환을 촉진시키기 위한 목적으로 도입되었지만, 전체적으로 활용실적이 미미하게 나타나고 있다. 일-학습 선순환제가 사업장의 재정 및 대체인력 확보 측면과 밀접하게 연관이 있다는 점에서, 유급휴가훈련 참여와 관련된 제반 상황 및 실태를 파악하고, 일-학습 선순환제의 도입 방법과 개선 방안 마련을 위하여 기업과 노조를 대상으로 한 설문 조사와 심층면접 조사(FGI)를 실시하였다.

설문조사는 전국 17개 시·도에서 일선 기업의 인적자원 관리, 정책

및 교육 담당자와 사업장 단위 노동조합 대표자를 대상으로 하였으며, 구조화된 설문지를 활용하여 전자우편, 팩스, 대면조사를 통해 조사를 진행하였다. 총 응답 표본은 기업 측 186명, 노동조합 대표자 188명이다. 업종별로 살펴보면, 기업 측 응답 표본 중 서비스업은 약 38.2%, 제조업은 약 37.6%이고, 노동조합의 경우 약 45.2%가 서비스업에 해당한다. 기업 규모별로 살펴보면, 전체 응답 표본 가운데 기업과 노동조합 모두 1,000인 이상 기업의 비중이 각각 50.5%, 30.3%로 상대적으로 높은 편이다.

〈표 5-1〉 설문조사 대상 수

(단위: 명, %)

설문조사 대상		응답 수	
		기업	노동조합
합계		186 (100.0)	188 (100.0)
업종	공공	45 (24.19)	51 (27.13)
	서비스	71 (38.17)	85 (45.21)
	제조	70 (37.63)	52 (27.66)
종사자 수	1~99인 미만	12 (6.45)	26 (13.83)
	100~299인 미만	23 (12.37)	43 (22.87)
	300~499인 미만	19 (10.22)	25 (13.30)
	500~999인 미만	38 (20.43)	37 (19.68)
	1,000인 이상	94 (50.54)	57 (30.32)

전문가 심층면접(FGI)은 제조업에서 기업 인사담당 1인, 총무담당 1인, 노동조합 위원장 1인 등 3인, 금융업의 기업 인사담당 1인, 노동조합 위원장 1인 등 2인, 건설업에서 기업 인사담당 2인, 노동조합 위원장 3인 등 5인, 공기업의 인재개발부 담당자 2인을 대상으로 진행하였다.

#### 나. 조사내용

설문조사의 내용은 크게 유급휴가훈련 참여 실태와 평가, 일-학습 선순환제 도입 방법 및 제도 개선 방안 등을 포함한다. 구체적으로, 기업의 인적자원 관리, 정책 및 교육 담당자를 대상으로 유급휴가훈련 참여 실태와 종사자의 산전후휴가, 육아휴직, 교육(연수), 질병휴직 등의 제도 활용 여부, 그에 따른 업무공백을 보완하기 위한 대체인력 채용 및 활용 실태를 파악하고자 하였으며, 기업과 노동조합을 대상으로 일-학습 선순환제를 성공적으로 도입하기 위한 방법을 묻고, 재직자, 대체인력, 교육훈련의 측면에서의 개선 방안을 모색하기 위한 각종 사항에 대하여 조사하였다. 구체적인 조사 내용은 <표 5-2>와 부록에 제시하였다.

〈표 5-2〉 실태조사 내용

구 분	조사 항목
① 유급휴가훈련 참여 실태	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 참여 동기: 제도 정보 입수 경로, 참여 이유 등</li> <li>- 참가자 현황 및 훈련 특징: 성별, 연령, 직급, 학력, 근속기간, 훈련기간, 훈련시간, 훈련분야, 훈련방법 등</li> <li>- 신규 및 대체인력 채용 및 활용 방법: 채용인원, 업무 난이도, 고용의 어려움 등</li> </ul>
② 유급휴가훈련에 대한 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제도에 대한 평가: 제도 인지, 직무능력 향상, 훈련 수요, 근로자의 참여도 등의 측면</li> <li>- 다른 제도와의 비교 평가: 현업과 관련성, 직무능력향상, 훈련 내용, 훈련 기간, 강의 방법, 훈련 방법, 훈련시설, 훈련비용 등의 측면</li> </ul>
③ 일-학습 선순환제 참여 의사	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 참여 동기: 참여 또는 참여하지 않으려는 이유</li> <li>- 대체인력 채용 및 활용</li> <li>- 교육훈련 이수자의 인사상 변화</li> </ul>
④ 일-학습 선순환제 도입 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 참가자의 수준: 연령, 직종, 직급, 학력, 근속기간, 숙련 수준 등</li> <li>- 훈련 기간</li> <li>- 대상자 선정 방식</li> <li>- 교육훈련기관 및 프로그램</li> <li>- 평가 방법</li> <li>- 대체인력 활용 방안</li> </ul>
⑤ 일-학습 선순환제 제도 개선 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대체인력 측면: 고용 지원, 인건비 지원</li> <li>- 교육훈련 측면: 훈련 방법 및 내용, 비용 지원</li> <li>- 외부 전문기관의 역할</li> <li>- 성공적 도입을 위한 조건</li> </ul>

## 제2절 조사 결과

### 가. 기업의 유급휴가훈련 참여 실태에 대한 조사

유급휴가훈련 참여 여부에 앞서, 기업에서 제도에 관한 정보 입수 경로를 살펴보면 제도에 대해 알지 못하는 경우가 116명(62.7%)으로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 고용지원센터 및 고용노동청(지청)의 소개나 신문, 라디오, TV 등의 언론매체를 통해서 정보를 접한 경우는 각각 14.6%, 11.4%로 나타났다. 업종별로 살펴보면 공공 부문에서도 제도에 대해 알지 못한다고 응답한 경우가 약 57.8%로 가장 많았으며, 서비스업과 제조업에서도 각각 60.0%, 68.6%로 나타났다.

〈표 5-3〉 유급휴가훈련 정보 입수 경로(중복응답)

(단위: 명, %)

구 분	전체	공공	서비스	제조
타 업체의 사례	4 (2.16)	2 (4.44)	2 (2.86)	-
직업훈련기관	5 (2.70)	-	1 (1.43)	4 (5.71)
고용지원센터 및 고용노동청(지청)	27 (14.59)	8 (17.78)	7 (10.00)	12 (17.14)
언론매체	21 (11.35)	6 (13.33)	10 (14.29)	5 (7.14)
인터넷	6 (3.24)	1 (2.22)	3 (4.29)	2 (2.86)
지인	7 (3.78)	1 (2.22)	3 (4.29)	3 (4.29)
제도에 대해 알지 못함	116 (62.70)	26 (57.78)	42 (60.00)	48 (68.57)
기타	5 (2.70)	2 (4.44)	2 (2.86)	1 (1.43)

유급휴가훈련의 실시 경험을 조사한 결과, 기업 측 응답 대상자 184명 중 175명(95.1%)이 기업에서 유급휴가훈련을 실시하지 않고 있거나 실시한 경험이 없다고 응답하였고, 그 이유로 관련 제도를 잘 모르고 있는 경우가 45.7%로 가장 많이 나타났다. 훈련에 따른 업무공백이나 생산 손실을 우려하는 경우가 22.3%로 나타났고, 그 외에 기타 의견으로는 현행 유급휴가훈련 제도의 지원 요건이 상시 근로자의 수가 150명 미만인 사업주를 대상으로 하고 있어 적용 대상이 아니거나, 법령 등의 제도적 기반 미비, 자체적인 정기·비정기적 교육훈련으로 충분히 대체 가능한 경우 제도 활용의 필요성을 느끼지 못하여 유급휴가훈련을 실시하지 않는 것으로 나타났다.

한편 전체 응답 대상자의 약 4.9%인 9명이 해당 기업에서 유급휴가훈련을 실시하거나 실시한 경험이 있다고 응답하였고, 유급휴가훈련을 실시하는 주된 목적은 근로자의 직무능력향상인 것으로 나타났다.

〈표 5-4〉 유급휴가훈련 실시 경험 여부 및 실시하지 않는 이유(중복응답)

(단위: 명, %)

구 분		전체	공공	서비스	제조
훈련 실시 여부	실시	9 (4.89)	6 (13.95)	1 (1.41)	2 (2.86)
	미실시	175 (95.11)	37 (86.05)	70 (98.59)	68 (97.14)
	합계	184 (100.0)	43 (100.0)	71 (100.0)	70 (100.0)
훈련 실시하지 않는 이유	제도를 잘 모름	80 (45.71)	19 (50.00)	28 (40.58)	33 (48.53)
	업무 공백 및 생산 손실	39 (22.29)	10 (26.32)	14 (20.29)	15 (22.06)
	훈련기관 및 프로그램 부족	6 (3.43)	-	4 (5.80)	2 (2.94)
	역량 향상 효과 미흡	6 (3.43)	1 (2.63)	-	5 (7.35)
	인건비 및 훈련비용 부담	33 (18.86)	3 (7.89)	15 (21.74)	15 (22.06)
	훈련 후 높은 이직률	5 (2.86)	-	4 (5.80)	1 (1.47)
	대체 인력 채용의 어려움	8 (4.57)	1 (2.63)	4 (5.80)	3 (4.41)
	근로자의 참여 의사 부족	2 (1.14)	1 (2.63)	1 (1.45)	-
	기타	18 (10.29)	6 (15.79)	9 (13.04)	3 (4.41)

조사 대상자인 대부분 기업에서 유급휴가훈련 제도에 대해서 잘 모르고 있거나 실시하지 않았지만, 산전후휴가, 육아휴직, 교육(연수) 등의 휴가(휴직) 제도는 활성화되어 있는 것으로 나타났다. 기업 측 담당자 전체의 약 60.1%인 110명이 휴가(휴직) 제도를 실시한 적이 있다고 응답하였고, 그중 45명(전체의 24.6%)이 휴직자에 대한 업무 공

백을 신규나 대체인력 채용으로 해결했다고 응답하였다. 업종별로 살펴보면, 공공 부문에서는 약 74.4%가 휴가(휴직) 제도를 실시하고 있었고, 그에 따른 인력을 채용한 비중도 높은 수준이다. 한편 서비스업이나 제조업에서는 휴가(휴직) 제도를 실시한 적이 없다고 응답한 비중이 각각 42.9%, 42.7%로 공공 부문에 비해 상대적으로 높았고, 실시하였더라도 업무 공백에 대해 신규 또는 대체인력을 채용하지 않은 비중도 높은 편으로 나타났다.

〈표 5-5〉 산전후휴가, 육아휴직, 교육(연수) 등의 휴가(휴직) 제도 실시 및 그에 따른 (대체)인력 채용 여부

(단위: 명, %)

구 분	전체	공공	서비스	제조
실시하였고, 인력 채용함	45 (24.59)	26 (60.47)	14 (20.00)	5 (7.14)
실시하였으나, 인력 채용하지 않음	65 (35.52)	6 (13.95)	26 (37.14)	33 (47.14)
실시한 적 없음	73 (39.89)	11 (25.58)	30 (42.86)	32 (45.71)
합계	183 (100.0)	43 (100.0)	70 (100.0)	70 (100.0)

업무공백을 보완하기 위해 채용하였던 신규 또는 대체인력에게 맡긴 업무는 휴가(휴직)자보다 낮은 수준이라고 응답한 경우가 약 54.6%로 가장 높게 나타났다. 공공 부문의 경우 14명(56.0%)이 휴가(휴직)자와 동일한 수준이라고 응답한 반면, 서비스업 및 제조업에서는 신규 및 대체인력의 업무가 휴가(휴직)자보다 낮은 수준이라고 응답한 경우가 각각 11명(78.6%)과 3명(60.0%)으로 나타났다.

〈표 5-6〉 업무공백을 보완하기 위한 (대체)인력에게 맡긴 업무의 난이도

(단위: 명, %)

구 분	전체	공공	서비스	제조
휴가자(휴직자)와 동일 수준	18 (40.91)	<b>14</b> <b>(56.00)</b>	3 (21.43)	1 (20.00)
휴가자(휴직자)보다 낮은 수준	<b>24</b> <b>(54.55)</b>	10 (40.00)	<b>11</b> <b>(78.57)</b>	<b>3</b> <b>(60.00)</b>
단순 보조 업무	2 (4.55)	1 (4.00)	-	1 (20.00)
합계	44 (100.0)	25 (100.0)	14 (100.0)	5 (100.0)

유급휴가훈련을 포함하여 육아휴직, 교육(연수) 등의 휴가(휴직) 제도를 실시하는 기업에서는 대체인력 고용의 어려움으로 대체인력의 역량 부족이 가장 높은 비중(44.6%)을 차지하는 것으로 나타났다. 업종별로 살펴보면 공공 부문과 서비스업에서는 대체인력의 역량 부족이 각각 54.8%, 52.5%로 가장 높게 나타났고, 제조업에서는 약 56.4%가 대체인력 고용에 따른 인건비가 부담된다고 응답하였다. 이외에도, 대체인력의 업무에 대한 교육이나 적응 기간을 고려하였을 때 재직자의 휴직(휴가) 시점과 대체인력 채용 시점이 불일치하고, 복직 시 대체인력 해고가 용이하지 않아 유연한 인력 운영이 어렵다는 의견도 존재한다. 이러한 상황들을 고려할 때, 특히 대기업에서는 내부인력으로 충분히 대체할 수 있기 때문에 업무 공백을 보완하기 위한 대체 인력을 고용하지 않는 경향이 높은 것으로 나타났다.

〈표 5-7〉 대체인력 고용의 어려움(중복응답)

(단위: 명, %)

구 분	전체	공공	서비스	제조
대체인력 고용에 따른 인건비 부담	36 (32.73)	3 (9.68)	11 (27.50)	<b>22</b> <b>(56.41)</b>
대체인력의 역량 부족	<b>49</b> <b>(44.55)</b>	<b>17</b> <b>(54.84)</b>	<b>21</b> <b>(52.50)</b>	11 (28.21)
계약 종료 후 대체인력 해고의 어려움	22 (20.00)	2 (6.45)	9 (22.50)	11 (28.21)
업무 특성 상 대체 불가능	7 (6.36)	3 (9.68)	3 (7.50)	1 (2.56)
어려움이 없음	4 (3.64)	3 (9.68)	-	1 (2.56)
기타	7 (6.36)	4 (12.90)	2 (5.00)	1 (2.56)

#### 나. 유급휴가훈련에 대한 평가

<표 5-8>에 제시된 항목에 관하여 유급휴가훈련 제도에 대한 기업의 평가를 살펴보면, 제도에 관한 정보는 약 1.6점으로 매우 부족한 수준인 것을 알 수 있다. 업종별로 살펴보면 공공 부문, 서비스업, 제조업에서 모두 유급휴가훈련 제도에 대해 근로자들이 잘 모르고 있다고 평가하였다. 한편 근로자의 직무능력향상 측면에서는 공공 부문에서 약 3.6점, 서비스업과 제조업에서 각각 3.1점, 3.2점으로 평균 이상으로 유급휴가훈련이 도움이 된다고 생각하는 것으로 나타났다. 그러나 업무 지장 측면에 대한 평가 점수가 공공 부문 약 3.3점, 서비스업 약 3.8점, 제조업 약 4.0점으로 유급휴가훈련이 업무에 지장을 준다고 생각하는 경향이 높게 나타났다.

〈표 5-8〉 유급휴가훈련에 대한 기업의 평가

(단위: 점)

구 분	전체	공공	서비스	제조
근로자들이 제도를 잘 알고 있음	1.61 (0.91)	2.03 (1.23)	1.49 (0.82)	1.49 (0.70)
기업경영에 도움이 됨	2.87 (0.81)	3.21 (0.98)	2.71 (0.71)	2.84 (0.77)
근로자의 직무능력향상에 도움이 됨	3.26 (0.76)	<b>3.64</b> <b>(0.74)</b>	3.09 (0.74)	3.22 (0.73)
근로자가 희망하는 훈련을 받음	2.85 (0.78)	3.31 (0.86)	2.75 (0.76)	2.67 (0.66)
업무에 지장이 있음	<b>3.74</b> <b>(0.91)</b>	3.33 (1.03)	<b>3.77</b> <b>(0.81)</b>	<b>3.96</b> <b>(0.85)</b>
근로자들이 적극 참여할 의사를 보임	2.64 (1.05)	3.08 (0.97)	2.61 (0.99)	2.43 (1.08)

- 주: 1. 평가 척도 1=전혀 그렇지 않다, 2=그렇지 않다, 3=보통이다, 4=그렇다, 5=매우 그렇다  
2. 괄호 안은 표준편차임

유급휴가훈련을 국가인적자원개발 컨소시엄, 사업주 직업능력개발 지원, 중소기업 훈련 지원<sup>19)</sup> 등 재직근로자들의 직업능력개발훈련을 지원하는 정부 지원 훈련제도와 비교하였을 때, 훈련 내용의 수준, 훈련 방법, 강사의 질 등에서는 비슷한 수준이라고 응답한 반면, 훈련 내용의 현업 관련성, 훈련기관의 시설, 훈련비용에 있어서는 기존 재직자훈련이 더 낮다고 평가하는 것으로 나타났다. 업종별로 살펴보면, 공공 부문의 경우 다른 재직자 훈련에 비해 유급휴가훈련의 훈련비용이 더 비싸고 훈련기간이 더 길다는 점을 제외하고는 훈련내용, 훈련 방법, 훈련 기관 등의 측면에서 상대적으로 높은 점수를 준 것으로 나타났다. 서비스업에서는 대체로 다른 재직자훈련이 유급휴가훈련과

19) 기업 지원 재직자훈련에 대한 설명은 부록에 제시된 실태조사 설문지 참고

비슷한 수준이거나 더 낮다고 평가하였고, 특히 훈련 기간에는 3.41점으로, 유급휴가훈련이 더 긴 것으로 나타났다. 제조업에서는 유급휴가훈련의 기간이 더 길지만(3.34점), 훈련 내용이 직무능력향상에 더 도움이 되고(3.13점) 수준 또한 더 높다(3.05점)고 응답하였다. 반면, 훈련 방법, 현업과의 관련성, 훈련 기관 및 훈련비용에 대해서는 다른 재직자훈련이 더 낮다고 평가하는 것으로 나타났다.

〈표 5-9〉 다른 정부지원 재직자훈련과 비교한 유급휴가훈련의 평가

(단위: 점)

구 분	전체	공공	서비스	제조
훈련 내용이 현업과 더 직접적으로 관련됨	2.99 (0.83)	3.35 (1.01)	2.80 (0.85)	2.98 (0.63)
훈련 내용이 직무능력향상에 더 도움됨	3.17 (0.78)	<b>3.59</b> <b>(0.74)</b>	2.98 (0.85)	3.13 (0.63)
훈련 내용의 수준이 더 높음	3.05 (0.68)	3.26 (0.71)	2.93 (0.73)	3.05 (0.58)
훈련 기간이 더 김	<b>3.35</b> <b>(0.88)</b>	3.26 (0.96)	<b>3.41</b> <b>(0.92)</b>	<b>3.34</b> <b>(0.79)</b>
강사들의 질과 강의 방법 수준이 더 높음	3.04 (0.60)	3.27 (0.63)	2.97 (0.68)	3.00 (0.48)
훈련 방법이 더 적절함	3.07 (0.67)	3.44 (0.70)	3.00 (0.68)	2.94 (0.56)
훈련기관의 시설 및 장비가 더 좋음	2.99 (0.64)	3.06 (0.83)	2.98 (0.67)	2.97 (0.48)
훈련기관의 부대 및 복지시설이 더 잘 갖춰짐	2.99 (0.67)	3.03 (0.68)	3.03 (0.77)	2.92 (0.55)
훈련비용이 더 적절함	2.97 (0.81)	2.88 (0.82)	3.02 (0.85)	2.97 (0.79)

주: 1. 평가 척도 1=전혀 그렇지 않다, 2=그렇지 않다, 3=보통이다, 4=그렇다, 5=매우 그렇다

2. 괄호 안은 표준편차임

## 다. 일-학습 선순환제 참여 의사 및 제도 도입 방법

### 1) 참여 의사 및 동기

일-학습 선순환제에 대해서는 기업과 노동조합 모두 제도의 취지나 필요성에 대해 충분히 공감하고 있으나 현실적으로 기업의 입장에서 참여 의사가 없다고 응답한 경우가 113명(61.8%)으로 높은 편이다. 공공 부문에서는 23명(51.1%)이 참여 의사가 있다고 응답하였지만, 참여 의사가 없다고 응답한 경우도 22명(49.0%)으로 크게 차이가 없다. 서비스 및 제조업에서는 각각 51명(73.9%), 40명(58.0%)로 참여 의사가 없다고 응답한 경우가 높게 나타났다. 한편 노동조합 입장에서는 전체의 약 89.7%인 165명이 일-학습 선순환제에 대해 도입할 필요성이 있다고 응답하였고, 업종별로 살펴보면 공공 부문 58.8%, 서비스업 50.6%, 제조업 40.0%가 제도 도입의 필요성이 충분히 있는 것으로 인식하고 있다.

〈표 5-10〉 일-학습 선순환제에 대한 기업의 참여 의사 및 노조가 느끼는 제도 도입의 필요성

(단위: 명, %)

구 분		전체	공공	서비스	제조
기업	참여 의사 있음	70 (38.25)	<b>23</b> <b>(51.11)</b>	18 (26.09)	29 (42.03)
	참여 의사 없음	<b>113</b> <b>(61.75)</b>	22 (48.99)	<b>51</b> <b>(73.91)</b>	<b>40</b> <b>(57.97)</b>
	합계	183 (100.0)	45 (100.0)	69 (100.0)	69 (100.0)
노조	충분히 있다	<b>92</b> <b>(50.00)</b>	<b>30</b> <b>(58.82)</b>	<b>42</b> <b>(50.60)</b>	<b>20</b> <b>(40.00)</b>
	조금 있다	73 (39.67)	18 (35.29)	35 (42.17)	20 (40.00)
	전혀 없다	19 (10.33)	3 (5.88)	6 (7.23)	10 (20.00)
	합계	184 (100.0)	51 (100.0)	83 (100.0)	50 (100.0)

일-학습 선순환제에 대한 참여 의사 여부에 따른 기업의 특성을 살펴보면, 공공 부문의 경우 미참여에 비해 참여하겠다고 응답한 비중이 상대적으로 높게 나타났으며, 두 집단 간 차이는 통계적으로도 유의미하다. 반면 서비스업의 경우 참여할 의사가 없다고 응답한 비중이 더 높게 나타났다. 기업 규모의 경우 100~999인 미만의 기업에서 참여 의사가 없다고 응답한 비중이 높긴 하지만 참여 의사 여부에 따른 두 집단 간에 차이가 없는 것으로 나타났다. 설립기간 또한 2019년 참여 의사가 있다고 응답한 기업의 평균이 약 38.3년, 참여할 의사가 없다고 응답한 기업의 평균이 약 34.6년으로 나타났지만, 그 차이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 한편 일-학습 선순환제에 참

여하겠다고 응답한 기업에서 노동조합 또는 노사협의회가 제도 도입 등에 대한 의사 결정에 영향력을 미치는 경우가 약 37%, 참여하지 않겠다고 응답한 기업에서는 약 23%로 나타났고, 두 집단 간에 평균 차이는 통계적으로 유의하다.

〈표 5-11〉 일-학습 선순환제 참여 여부에 따른 기업의 특성

구 분		참 여	미참여	t
업종	공공	0.33 (0.47)	0.19 (0.40)	-2.06**
	서비스	0.26 (0.44)	0.45 (0.50)	2.67***
	제조	0.41 (0.50)	0.35 (0.48)	-0.82
규모	1~99인 미만	0.06 (0.23)	0.05 (0.23)	-0.12
	100~299인 미만	0.10 (0.30)	0.14 (0.35)	0.82
	300~499인 미만	0.10 (0.30)	0.11 (0.31)	0.13
	500~999인 미만	0.17 (0.38)	0.23 (0.42)	0.95
	1,000인 이상	0.57 (0.50)	0.47 (0.50)	-1.35
설립기간(년)		38.29 (26.43)	34.61 (23.84)	-0.94
의사결정에 대한 노동조합의 영향력 존재		0.37 (0.49)	0.23 (0.42)	-1.96*

주: 1. 괄호 안은 표준편차임

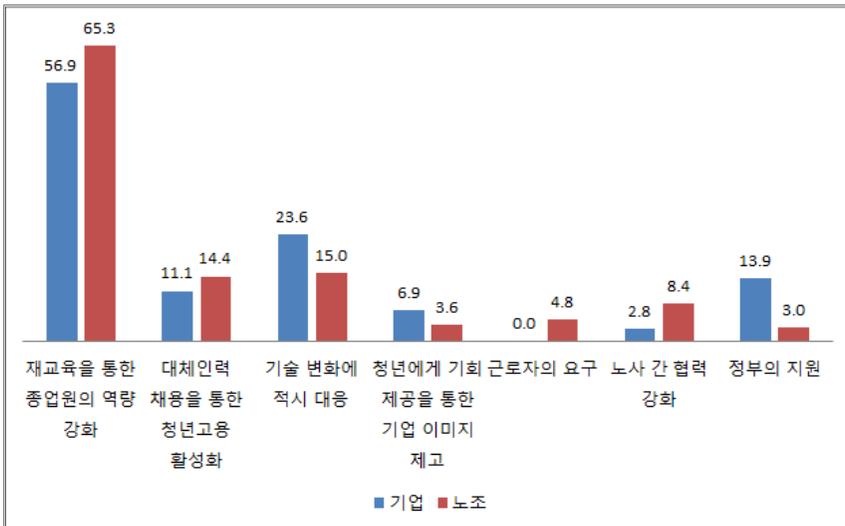
2. \*는 10%, \*\*는 5%, \*\*\*는 1% 수준에서 통계적으로 유의함

일-학습 선순환제 도입의 필요성이 높은 주된 이유로는 기업과 노동조합 모두 재교육을 통한 종업원의 역량 강화가 각각 56.9%, 65.3%로 높게 나타났다. 기업의 경우 기술 변화에 적시 대응(23.6%)과 정부

의 지원(13.9%)이 다음 순으로 나타났고, 노동조합의 경우 기술 변화에 적시 대응하거나 대체인력 채용을 통한 청년고용 활성화를 위하여 제도 도입이 필요하다고 응답한 비중이 각각 15.0%, 14.4%로 나타났다.

[그림 5-1] 일-학습 선순환제 참여 및 도입이 필요한 이유

(단위: %)



업종별로 살펴보더라도, 공공 부문과 서비스 및 제조업에서 제도 도입이 필요한 이유로 재교육을 통한 종업원의 역량 강화가 가장 높은 비중을 차지한다. 재교육을 통한 종업원의 역량 강화에 대한 노동조합의 응답 비중은 공공부문 약 78.7%, 서비스업 약 64.6%, 제조업 약 51.2%로 나타났다.

〈표 5-12〉 업종별 일-학습 선순환제 참여 및 도입이 필요한  
이유(중복응답)

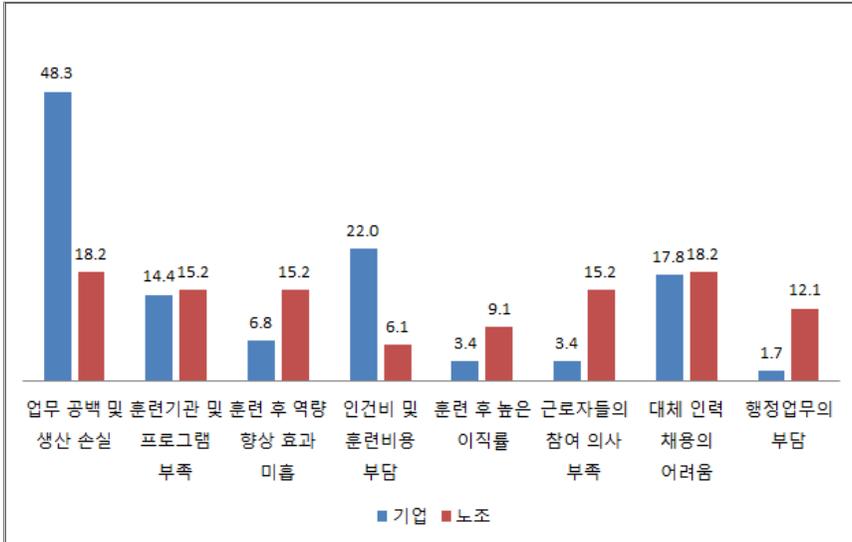
(단위: 명, %)

구 분	공 공		서비스		제 조	
	기업	노조	기업	노조	기업	노조
재교육을 통한 종업원의 역량 강화	15 (65.22)	37 (78.72)	13 (68.42)	51 (64.56)	13 (43.33)	21 (51.22)
대체인력 채용을 통한 청년고용 활성화	4 (17.39)	4 (8.51)	2 (10.53)	14 (17.72)	2 (6.67)	6 (14.63)
기술 변화에 적시 대응	4 (17.39)	4 (8.51)	4 (21.05)	10 (12.66)	9 (30.00)	11 (26.83)
청년에게 기회 제공을 통한 기업 이미지 제고	2 (8.70)	2 (4.26)	-	1 (1.3)	3 (10.00)	3 (7.3)
근로자의 요구	-	1 (2.1)	-	5 (6.33)	-	2 (4.88)
노사 간 협력 강화	1 (4.35)	2 (4.26)	1 (5.26)	8 (10.13)	-	4 (9.76)
정부의 지원	1 (4.35)	1 (2.13)	2 (10.53)	1 (1.27)	7 (23.33)	3 (7.32)
기타	-	-	-	1 (1.27)	-	1 (2.44)

일-학습 선순환제에 참여하지 않거나 제도 도입의 필요성이 없다고 응답한 경우, 그에 따른 주된 이유로는 업무 공백 및 생산 손실이 가장 높은 비중을 차지한다. 특히 기업의 입장에서는 업무 공백 및 생산 손실과 인건비 및 훈련비용에 대한 부담에 대한 응답이 각각 48.3%, 22.0%로 나타나 생산성과 비용에 대해 민감한 반응을 보이는 반면, 노동조합에서는 업무 공백 및 생산 손실과 대체 인력 채용의 어려움이 18.2%, 훈련기관 및 프로그램 부족과 훈련 후 역량 향상의 효과가 미흡하다는 응답이 15.2%로 나타났다.

[그림 5-2] 일-학습 선순환제 참여 및 도입의 필요성이 없는 이유

(단위: %)



업종별로 살펴보면, 공공부문과 서비스 및 제조업에서 모두 기업의 입장에서는 제도 도입 후 업무 공백 및 생산 손실에 대한 우려가 큰 것으로 나타났다. 이 외에도 업무 특성 상 외부 교육훈련을 통해 습득하기 어려운 부분이 있거나 내부에서도 충분히 교육훈련이 가능한 경우 비용 지원만으로 제도를 도입하기에는 무리가 있다는 의견이 있었다.

〈표 5-13〉 업종별 일-학습 선순환제 참여 및 도입의 필요성이 없는  
이유(중복응답)

(단위: 명, %)

구 분	공 공		서비스		제 조	
	기업	노조	기업	노조	기업	노조
업무 공백 및 생산 손실	12 (50.00)	1 (14.29)	24 (46.15)	2 (16.67)	21 (50.00)	3 (21.43)
훈련기관 및 프로그램 부족	6 (25.00)	3 (42.86)	8 (15.38)	-	3 (7.14)	2 (14.29)
훈련 후 역량 향상 효과 미흡	-	1 (14.29)	3 (5.77)	3 (25.00)	5 (11.90)	1 (7.14)
인건비 및 훈련비용 부담	2 (8.33)	-	11 (21.15)	2 (16.67)	13 (30.95)	-
훈련 후 높은 이직률	2 (8.33)	1 (14.29)	1 (1.92)	-	1 (2.38)	2 (14.29)
근로자들의 참여 의사 부족	-	-	3 (5.77)	3 (25.00)	1 (2.38)	2 (14.29)
대체 인력 채용의 어려움	4 (16.67)	-	8 (15.38)	3 (25.00)	9 (21.43)	3 (21.43)
행정업무의 부담	1 (4.17)	1 (14.29)	-	1 (8.33)	1 (2.38)	2 (14.29)
기타	4 (16.67)	1 (14.29)	4 (7.69)	-	2 (4.76)	-

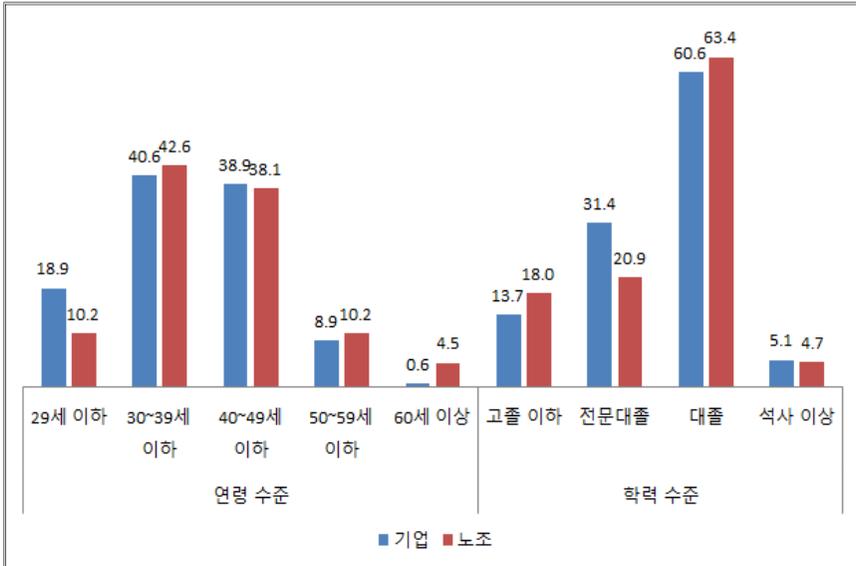
## 2) 참여 대상자의 특성

일-학습 선순환제 도입 시 훈련 대상자의 적절한 연령 수준은 30~39세 이하인 것으로 나타났다. 그 중 30~39세 이하에 응답한 비중은 기업 40.6%, 노동조합 42.6%로 나타났으며, 다음 순으로 40~49세 이하가 기업과 노조에서 각각 38.9%, 38.1%로 나타났다.

일-학습 선순환제 대상자의 적절한 학력 수준은 대졸이라고 응답한 비중은 기업과 노조에서 각각 60.6%와 63.4%로 가장 높게 나타났다.

[그림 5-3] 일-학습 선순환제 도입 시 훈련 대상자의 연령 및 학력 수준

(단위: %)



업종별로 살펴보면, 공공부문 및 제조업에서는 기업의 경우 40~49세가 적절하다는 응답이 공공부문 22명(52.4%) 제조업 24명(34.3%), 노동조합에서는 30~39세가 22명(공공부문 45.8%, 제조업 44.0%)으로 가장 많았다. 서비스업에서는 기업의 경우 30~39세(45.6%), 노동조합의 경우 40~49세(41.0%)의 응답 비중이 높게 나타났다. 훈련 대상자의 적절한 학력 수준으로는 기업과 노동조합 모두 대졸이라고 응답하였으며, 제조업의 경우 전문대졸 이하의 비중도 높은 편이었다.

〈표 5-14〉 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 훈련 대상자의 연령 및 학력 수준(중복응답)

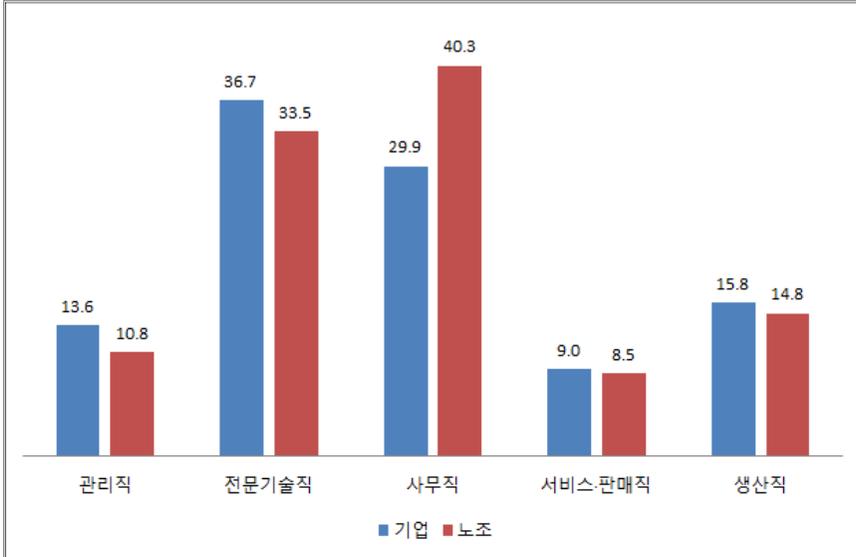
(단위: 명, %)

구 분		공 공		서비스		제 조	
		기업	노조	기업	노조	기업	노조
연령 수준	29세 이하	3 (7.14)	4 (8.33)	14 (20.59)	7 (8.97)	17 (24.29)	7 (14.00)
	30~39세 이하	19 (45.24)	<b>22</b> <b>(45.83)</b>	<b>31</b> <b>(45.59)</b>	31 (39.74)	23 (32.86)	<b>22</b> <b>(44.00)</b>
	40~49세 이하	<b>22</b> <b>(52.38)</b>	20 (41.67)	24 (35.29)	<b>32</b> <b>(41.03)</b>	<b>24</b> <b>(34.29)</b>	15 (30.00)
	50~59세 이하	2 (4.76)	3 (6.25)	3 (4.41)	10 (12.82)	11 (15.71)	5 (10.00)
	60세 이상	1 (2.38)	1 (2.08)	-	3 (3.85)	-	4 (8.00)
학력 수준	고졸 이하	3 (7.89)	1 (2.17)	5 (7.46)	12 (15.79)	16 (22.86)	18 (36.00)
	전문대졸	8 (21.05)	6 (13.04)	19 (28.36)	15 (19.74)	28 (40.00)	15 (30.00)
	대졸	<b>29</b> <b>(76.32)</b>	<b>37</b> <b>(80.43)</b>	<b>47</b> <b>(70.15)</b>	<b>52</b> <b>(68.42)</b>	<b>30</b> <b>(42.86)</b>	<b>20</b> <b>(40.00)</b>
	석사 이상	1 (2.63)	2 (4.35)	5 (7.46)	4 (5.26)	3 (4.29)	2 (4.00)

일-학습 선순환제 도입 시 적절한 훈련 대상자의 직종은 기업의 경우 전문기술직 36.7%, 사무직 29.9%, 생산직이 15.8%의 순으로 나타난 반면, 노동조합에서는 사무직 40.3%, 전문기술직 33.5%, 생산직 14.8%의 순으로 나타났다.

[그림 5-4] 일-학습 선순환제 도입 시 훈련 대상자의 직종 수준

(단위: %)



업종별로 살펴보면 공공부문과 서비스업에서는 기업과 노동조합 모두 사무직이라고 응답한 비중이 가장 높게 나타났으며, 서비스업에서는 기업의 경우 전문기술직이라고 응답한 비중이 34.3%로 사무직과 동일하게 나타났다. 한편 제조업에서는 기업의 경우 적절한 직종으로 전문기술직 37.1%, 생산직 35.7%의 순으로 나타났고, 노동조합에서는 생산직이 적절하다고 응답한 비중이 42.0%로 가장 높았다. 이러한 결과는 공공부문이나 서비스업과는 달리 상대적으로 생산직이 많은 제조업의 특성이 반영되어 있다고 볼 수 있다.

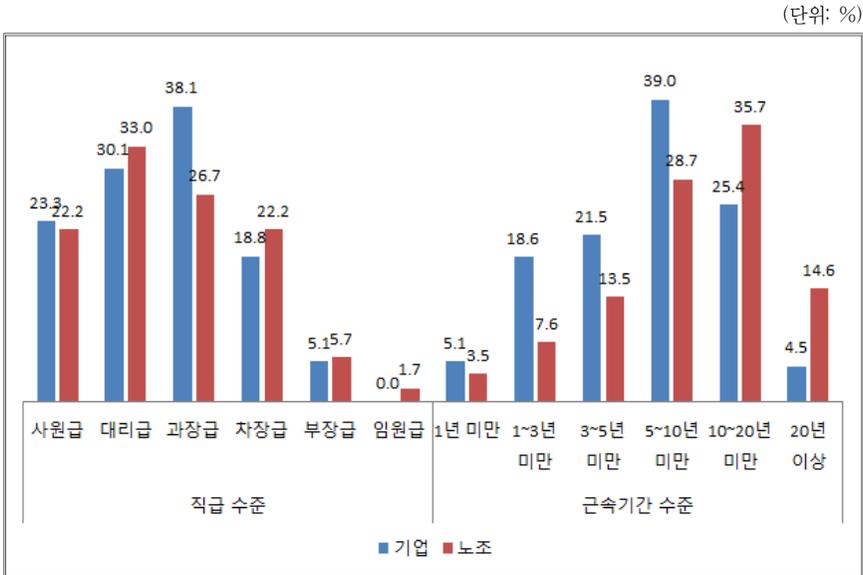
〈표 5-15〉 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 훈련 대상자의 직종 수준(중복응답)

(단위: 명, %)

구 분	공 공		서비스		제 조	
	기업	노조	기업	노조	기업	노조
관리직	6 (15.00)	2 (4.17)	10 (14.93)	12 (15.38)	8 (11.43)	5 (10.00)
전문기술직	16 (40.00)	22 (45.83)	<b>23</b> <b>(34.33)</b>	26 (33.33)	<b>26</b> <b>(37.14)</b>	11 (22.00)
사무직	<b>21</b> <b>(52.50)</b>	<b>25</b> <b>(52.08)</b>	<b>23</b> <b>(34.33)</b>	<b>32</b> <b>(41.03)</b>	9 (12.86)	14 (28.00)
서비스·판매직	1 (2.50)	1 (2.08)	9 (13.43)	11 (14.10)	6 (8.57)	3 (6.00)
생산직	-	1 (2.08)	3 (4.48)	4 (5.13)	25 (35.71)	<b>21</b> <b>(42.00)</b>

일-학습 선순환제 참여 대상자의 적절한 직급 수준으로는 기업의 경우 과장급 38.1%, 대리급 30.1%, 사원급 23.3%의 순으로 나타났고, 노동조합의 경우 대리급 33.0%, 과장급 26.7%, 사원 및 차장급이 22.2%의 순으로 나타났다. 참여 대상자의 적절한 근속 기간으로는 기업의 경우 5~10년 미만 39.0%, 10~20년 미만 25.4%, 3~5년 미만 21.5%로 나타났으며 노동조합의 경우 10~20년 미만 35.7%, 5~10년 미만 28.7%의 순이었으며, 20년 이상인 경우도 14.6%로 적지 않았다.

[그림 5-5] 일-학습 선순환제 도입 시 훈련 대상자의 직급 수준



업종별로 살펴보면, 공공부문에서는 과장급이라고 응답한 경우가 기업과 노동조합에서 각각 52.5%, 35.4%로 나타났고, 제조업에서는 대리급이 기업 31.9%, 노동조합 36.0%로 가장 높은 비중을 차지한다. 서비스업에서는 기업 측에서는 과장급이 41.8%, 노동조합에서는 대리급이 32.1%로 가장 적절하다고 응답한 것으로 나타났다. 근속기간 수준으로는 대체로 5~20년 미만에 대한 응답 비중이 높은 편이다. 공공부문의 경우 10~20년 미만에 대한 응답이 기업 40.0%, 노동조합 43.5%로 나타났고, 서비스업에서는 기업의 경우 5~10년 미만, 노동조합의 경우 10~20년 미만이 가장 적절하다고 응답하였다. 제조업에서는 5~10년 미만이 기업 34.3%, 노동조합 24.5%로 가장 높은 비중을 차지한다.

〈표 5-16〉 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 훈련 대상자의 직급 수준(중복응답)

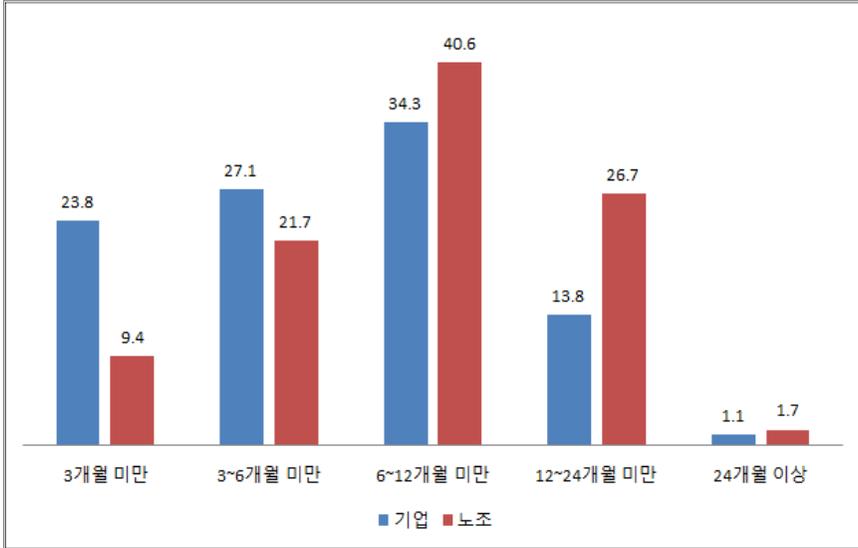
(단위: 명, %)

구 분	공 공		서비스		제 조		
	기업	노조	기업	노조	기업	노조	
직급 수준	사원급	4 (10.00)	10 (20.83)	16 (23.88)	13 (16.67)	21 (30.43)	16 (32.00)
	대리급	13 (32.50)	15 (31.25)	18 (26.87)	<b>25</b> ( <b>32.05</b> )	<b>22</b> ( <b>31.88</b> )	<b>18</b> ( <b>36.00</b> )
	과장급	<b>21</b> ( <b>52.50</b> )	<b>17</b> ( <b>35.42</b> )	<b>28</b> ( <b>41.79</b> )	20 (25.64)	18 (26.09)	10 (20.00)
	차장급	8 (20.00)	9 (18.75)	11 (16.42)	24 (30.77)	14 (20.29)	6 (12.00)
	부장급	2 (5.00)	1 (2.08)	3 (4.48)	3 (3.85)	4 (5.80)	6 (12.00)
	임원급	-	-	-	2 (2.56)	-	1 (2.00)
근속 기간 수준	1년 미만	1 (2.50)	2 (4.35)	5 (7.46)	3 (3.95)	3 (4.29)	1 (2.04)
	1~3년 미만	3 (7.50)	3 (6.52)	14 (20.90)	4 (5.26)	16 (22.86)	6 (12.24)
	3~5년 미만	8 (20.00)	5 (10.87)	16 (23.88)	9 (11.84)	14 (20.00)	9 (18.37)
	5~10년 미만	<b>16</b> ( <b>40.00</b> )	12 (26.09)	<b>29</b> ( <b>43.28</b> )	25 (32.89)	<b>24</b> ( <b>34.29</b> )	<b>12</b> ( <b>24.49</b> )
	10~20년 미만	<b>16</b> ( <b>40.00</b> )	<b>20</b> ( <b>43.48</b> )	12 (17.91)	<b>31</b> ( <b>40.79</b> )	17 (24.29)	10 (20.41)
	20년 이상	2 (5.00)	5 (10.87)	2 (2.99)	9 (11.84)	4 (5.71)	11 (22.45)

일-학습 선순환제 도입 시 적절한 훈련 기간으로는 6~12개월 미만 이라고 응답한 비중이 기업 34.3%, 노동조합 40.6%로 가장 높았다. 그 다음 순으로 기업은 3~6개월 미만(27.1%)이라고 응답한 반면, 노동조합에서는 12~24개월 미만(26.7%)으로 나타났다.

[그림 5-6] 일-학습 선순환제 도입 시 적절한 훈련 기간

(단위: %)



업종별로 살펴보면, 기업 입장에서는 공공부문과 제조업에서 6~12개월 미만이 적절하다고 응답한 비중이 각각 38.6%, 34.8%로 가장 높게 나타난 반면, 서비스업에서는 3개월 미만이라고 응답한 비중이 32.4%로 가장 높았다. 노동조합에서는 공공부문에서 12~24개월 미만에 대한 응답 비중이 42.9%로 가장 높았지만 서비스 및 제조업에서는 6~12개월 미만이 각각 50.6%, 36.0%로 가장 높게 나타났다.

〈표 5-17〉 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 적절한 훈련 기간

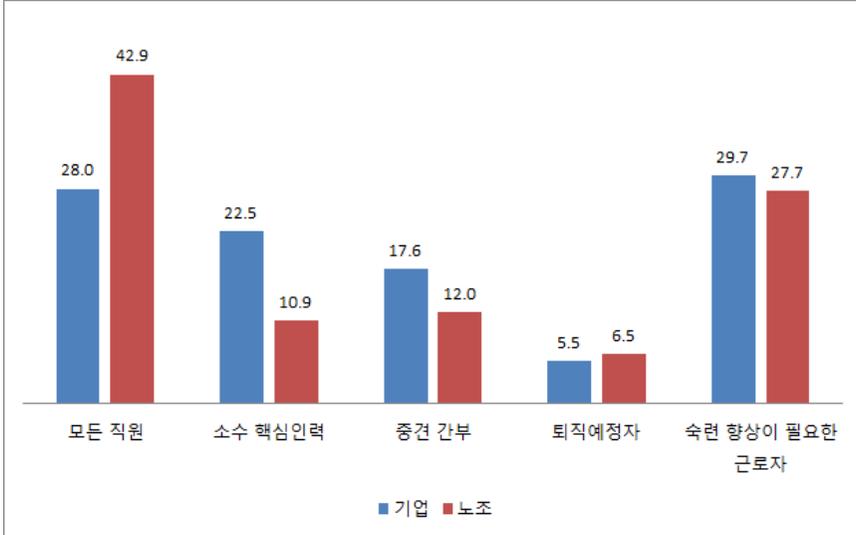
(단위: 명, %)

구 분	공 공		서비스		제 조	
	기업	노조	기업	노조	기업	노조
3개월 미만	2 (4.55)	3 (6.12)	<b>22</b> <b>(32.35)</b>	8 (9.88)	19 (27.54)	6 (12.00)
3~6개월 미만	10 (22.73)	10 (20.41)	19 (27.94)	15 (18.52)	20 (28.99)	14 (28.00)
6~12개월 미만	<b>17</b> <b>(38.64)</b>	14 (28.57)	21 (30.88)	<b>41</b> <b>(50.62)</b>	<b>24</b> <b>(34.78)</b>	<b>18</b> <b>(36.00)</b>
12~24개월 미만	13 (29.55)	<b>21</b> <b>(42.86)</b>	6 (8.82)	16 (19.75)	6 (8.70)	11 (22.00)
24개월 이상	2 (4.55)	1 (2.04)	-	1 (1.23)	-	1 (2.00)
합계	44 (100.0)	49 (100.0)	68 (100.0)	81 (100.0)	69 (100.0)	50 (100.0)

일-학습 선순환제 도입 시 주된 참여 대상은 기업의 경우 숙련 향상이 필요한 근로자라고 응답한 비중이 29.7%로 가장 높지만, 모든 직원에 대한 응답도 28.0%로 비슷한 수준이다. 노동조합에서는 모든 직원이라고 응답한 비중이 42.9%로 나타나 가장 높았으며, 숙련 향상이 필요한 근로자(27.7%)가 다음 순으로 나타났다. 기업과 노동조합 모두 참여 대상에 대한 제약을 두지 않으면서도 일-학습 선순환제 도입을 통해 재직자의 직무능력향상 측면에서 기대하는 바가 높다고 볼 수 있다.

[그림 5-7] 일-학습 선순환제 도입 시 주된 참여 대상

(단위: %)



업종별로 살펴보면, 공공부문과 서비스업에서는 일-학습 선순환제 도입의 주된 참여 대상을 모든 직원이라고 생각하는 경향이 있다. 반면 제조업에서는 기업의 경우 숙련 향상이 필요한 근로자(38.6%)가 응답한 비중이 가장 높았으며 소수 핵심인력 또한 31.4%로 나타났다. 제조업의 노동조합에서는 모든 직원(40.0%), 숙련 향상이 필요한 근로자(24.0%)의 순으로 나타났다.

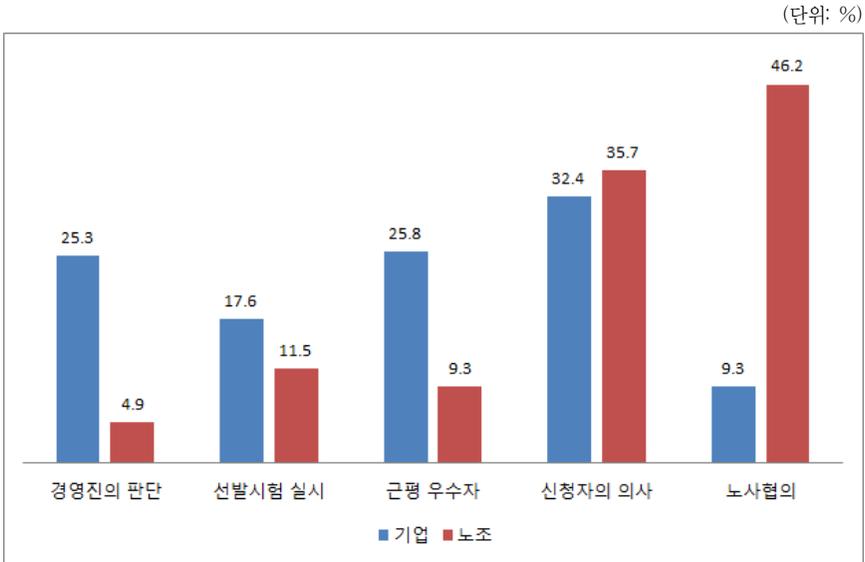
〈표 5-18〉 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 주된 참여 대상(중복 응답)

(단위: 명, %)

구 분	공 공		서비스		제 조	
	기업	노조	기업	노조	기업	노조
모든 직원	15 (34.09)	22 (44.00)	24 (35.29)	37 (44.05)	12 (17.14)	20 (40.00)
소수 핵심인력	5 (11.36)	2 (4.00)	14 (20.59)	9 (10.71)	22 (31.43)	9 (18.00)
중견 간부	11 (25.00)	7 (14.00)	14 (20.59)	12 (14.29)	7 (10.00)	3 (6.00)
퇴직예정자	2 (4.55)	1 (2.00)	2 (2.94)	5 (5.95)	6 (8.57)	6 (12.00)
숙련 향상이 필요한 근로자	11 (25.00)	18 (36.00)	16 (23.53)	21 (25.00)	27 (38.57)	12 (24.00)
기타	-	1 (2.00)	-	2 (2.38)	2 (2.86)	-

일-학습 선순환제 도입 시 대상자의 선정에 있어서 기업에서는 신청자의 의사를, 노동조합에서는 노사협의를 매우 중시하고 있는 것으로 나타났다. 기업의 경우 신청자의 의사라고 응답한 비중이 32.4%로 나타났고, 근평 우수자 25.8%, 경영진의 판단이 25.3%의 순으로 나타났다. 노동조합에서는 노사협의를 46.2%로 가장 높았으며, 신청자의 의사 35.7%, 선발시험 실시 11.5%의 순으로 나타났다.

[그림 5-8] 일-학습 선순환제 도입 시 대상자 선정 방법



업종별로 살펴보면, 공공 부문에서는 기업과 노동조합 모두 신청자의 의사에 대한 응답 비중이 각각 34.1%, 44.0%로 가장 높게 나타났다. 서비스업에서는 기업의 경우 신청자의 의사에 대한 비중이 38.2%, 노동조합의 경우 노사협의를 47.6%로 가장 높았으며, 제조업에서는 기업의 경우 경영진의 판단이 32.9%, 노동조합의 경우 노사협의를 48.0%로 나타났다. 이 외에도 신청자의 의사뿐만 아니라 사내 평가, 역량 등 다각도에서 평가한 결과를 바탕으로 선정해야 한다는 의견이 있었다.

〈표 5-19〉 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 대상자 선정 방법(중복 응답)

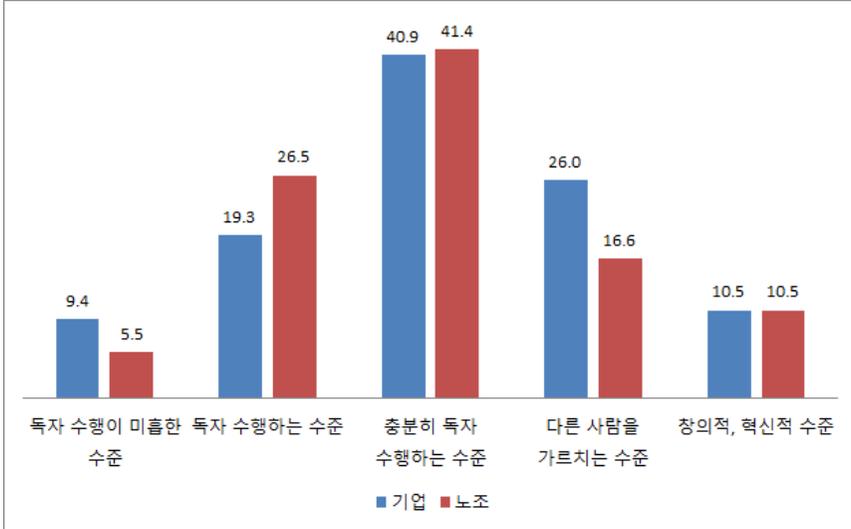
(단위: 명, %)

구 분	공 공		서비스		제 조	
	기업	노조	기업	노조	기업	노조
경영진의 판단	3 (6.82)	3 (6.00)	20 (29.41)	1 (1.22)	<b>23</b> <b>(32.86)</b>	5 (10.00)
선발시험 실시	9 (20.45)	7 (14.00)	12 (17.65)	8 (9.76)	11 (15.71)	6 (12.00)
근평 우수자	14 (31.82)	3 (6.00)	14 (20.59)	9 (10.98)	19 (27.14)	5 (10.00)
신청자의 의사	<b>15</b> <b>(34.09)</b>	<b>22</b> <b>(44.00)</b>	<b>26</b> <b>(38.24)</b>	29 (35.37)	18 (25.71)	14 (28.00)
노사협의	4 (9.09)	21 (42.00)	6 (8.82)	<b>39</b> <b>(47.56)</b>	7 (10.00)	<b>24</b> <b>(48.00)</b>
기타	-	1 (2.00)	1 (1.47)	3 (3.66)	1 (1.43)	-

일-학습 선순환제 도입 시 대상자의 적절한 숙련 수준은 본인의 업무를 충분히 독자적으로 수행하며 생산성을 발휘할 수 있는 수준이라고 응답한 비중이 기업 측 40.9%, 노동조합 측 41.4%로 가장 높았으며, 그 다음으로 기업의 경우 다른 동료나 후배에게 지식과 기술을 가르쳐줄 수 있는 수준 26.0%, 생산성은 약간 떨어지더라도 독자적으로 수행할 수 있는 수준 19.3%의 순으로 나타났다. 노동조합의 경우 독자 수행하는 수준이 26.5%, 다른 사람을 가르치는 수준이 16.6%의 순으로 나타나 기업에서 나타난 순위와 다소의 차이가 존재한다. 숙련 수준에 대한 구체적인 내용은 부록의 설문 조사지에 제시되어 있다.

[그림 5-9] 일-학습 선순환제 도입 시 대상자의 적절한 숙련 수준

(단위: %)



업종별로 살펴보면, 공공부문과 서비스업에서는 기업과 노조 모두 일-학습 선순환제 대상자의 적절한 숙련으로 충분히 독자 수행하는 수준이라고 응답한 비중이 가장 높게 나타났다. 한편 제조업의 경우 기업의 입장에서는 대상자의 적절한 숙련으로 다른 사람을 가르치는 수준이라고 응답한 비중이 30.4%로 충분히 독자 수행하는 수준인 29.0%보다 다소 높게 나타났고, 노동조합의 경우 공공 부문 및 서비스업과 마찬가지로 충분히 독자 수행하는 수준에 대한 응답 비중이 44.0%로 가장 높았다.

〈표 5-20〉 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 대상자의 숙련 수준(중복 응답)

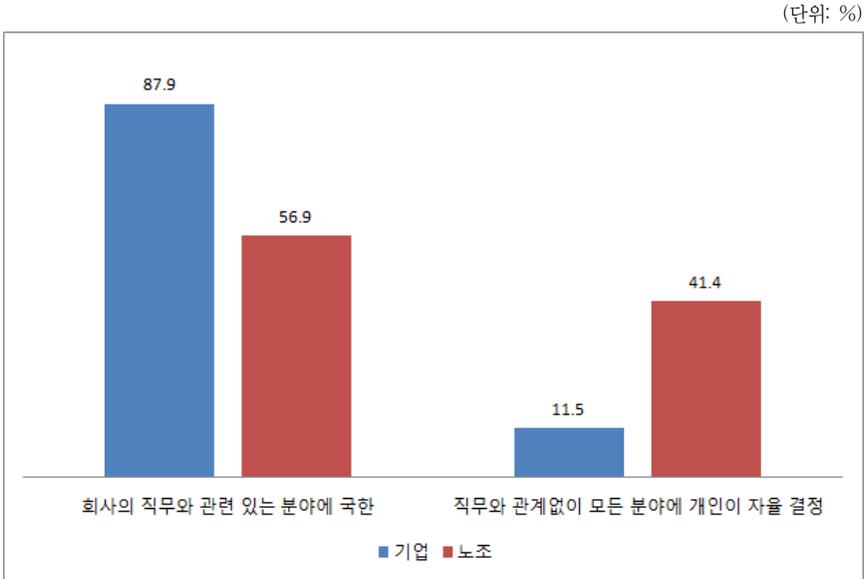
(단위: 명, %)

구 분	공 공		서비스		제 조	
	기업	노조	기업	노조	기업	노조
독자 수행이 미흡한 수준	-	3 (6.00)	7 (10.29)	3 (3.70)	10 (14.49)	4 (8.00)
독자 수행하는 수준	7 (15.91)	14 (28.00)	13 (19.12)	22 (27.16)	15 (21.74)	12 (24.00)
충분히 독자 수행하는 수준	<b>20</b> <b>(45.45)</b>	<b>23</b> <b>(46.00)</b>	<b>34</b> <b>(50.00)</b>	<b>30</b> <b>(37.04)</b>	20 (28.99)	<b>22</b> <b>(44.00)</b>
다른 사람을 가르치는 수준	16 (36.36)	8 (16.00)	10 (14.71)	15 (18.52)	<b>21</b> <b>(30.43)</b>	7 (14.00)
창의적, 혁신적 수준	3 (6.82)	2 (4.00)	6 (8.82)	12 (14.81)	10 (14.49)	5 (10.00)

## 3) 교육훈련 기관 및 프로그램

일-학습 선순환제 도입 시 교육훈련기관 및 프로그램의 선택 범위는 회사의 직무와 관련 있는 분야에 국한해야 한다는 의견이 기업과 노동조합에서 각각 87.9%, 56.9%로 가장 높게 나타났지만, 노동조합의 경우 직무와 관계없이 모든 분야에 개인이 자율적으로 결정해야 한다는 응답 비중이 41.4%로 기업에 비해 상대적으로 높은 편이었다.

[그림 5-10] 일-학습 선순환제 도입 시 교육훈련기관 및 프로그램의 선택 범위



업종별로 살펴보면, 공공부문, 서비스 및 제조업에서 기업과 노동조합 모두 회사의 직무와 관련 있는 분야에 국한하여 교육훈련기관이나 프로그램을 선택해야 한다는 경향이 높았다. 이 외에도 사회변화 및 기술 변화에 따라 교육 프로그램을 다양하게 제공해야 한다는 의견도 있었다. 특히 건설업이나 제조업의 경우 신기술 습득을 통한 역량 강화나 새로운 시장 진출을 위한 훈련 프로그램이 유용할 것이라고 응답하였다.

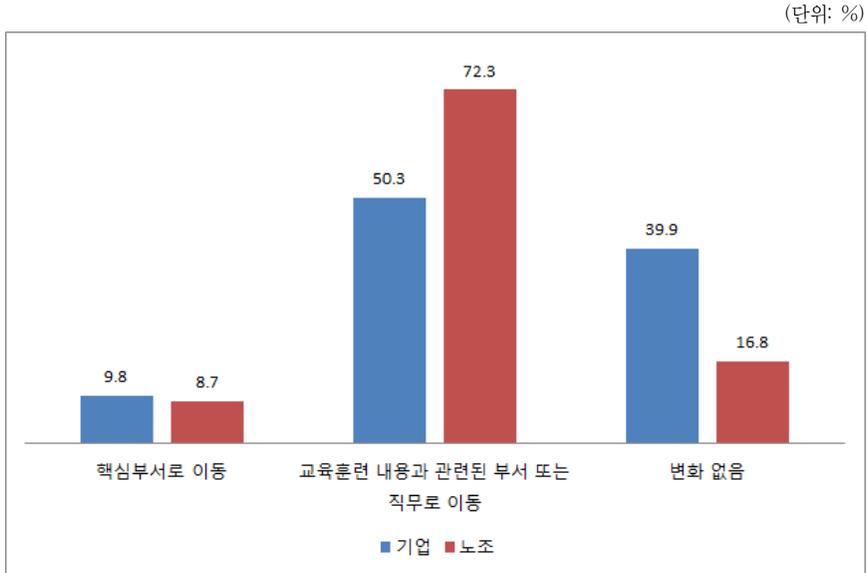
〈표 5-21〉 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 교육훈련기관 및 프로그램의 선택 범위

(단위: 명, %)

구 분	공 공		서비스		제 조	
	기업	노조	기업	노조	기업	노조
회사의 직무와 관련 있는 분야에 국한	38 (86.36)	29 (59.18)	59 (86.76)	47 (57.32)	63 (90.00)	27 (54.00)
모든 분야에 개인이 자율 결정	5 (11.36)	19 (38.78)	9 (13.24)	33 (40.24)	7 (10.00)	23 (46.00)
기타	1 (2.27)	1 (2.04)	-	2 (2.44)	-	-
합계	44 (100.0)	49 (100.0)	68 (100.0)	82 (100.0)	70 (100.0)	50 (100.0)

교육훈련 후 재직자의 인사상 변화로는 기업과 노동조합 모두 교육 훈련 내용과 관련된 부서 또는 직무로 이동하는 것이 적절하다는 응답이 각각 50.3%, 72.3%로 가장 높게 나타났고, 변화가 없을 것이라고 응답한 비중은 각각 39.9%, 16.8%로 다음 순으로 나타났다.

[그림 5-11] 일-학습 선순환제 도입 시 예상되는 교육훈련 이수자의 인사상 변화



업종별로 살펴보면, 공공부문 및 제조업에서는 기업과 노동조합 모두 교육훈련 내용과 관련된 부서 또는 직무로 이동하는 것이 적절하다는 응답이 가장 많은 것으로 나타났다. 서비스업에서는 기업의 경우 변화가 없다는 응답 비중이 44.1%, 교육훈련 내용과 관련된 부서 또는 직무로 이동할 것이라는 응답이 42.7%로 비슷한 수준을 보이고 있다. 기업 면담 결과, 교육훈련이 필요한 직무나 참여 대상자가 수행하는 직무에서의 역량 향상을 위한 훈련을 받는 경우가 많을 것이라고 예상하는 만큼 부서 또는 직무 간 이동이 거의 없을 수 있지만, 훈련 성과나 근로자의 희망에 따라 부서 또는 직무를 배치하겠다는 의견도 있었다.

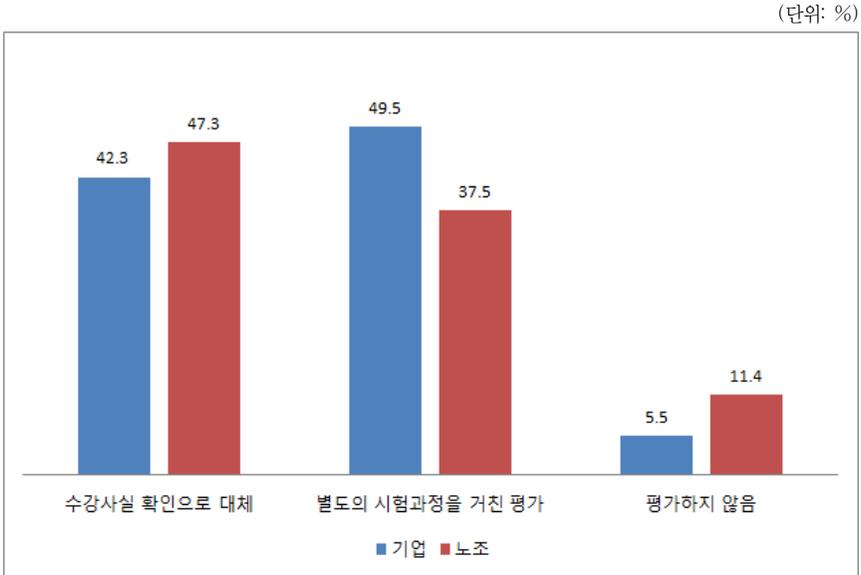
〈표 5-22〉 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 예상되는 교육훈련  
이수자의 인사상 변화(중복응답)

(단위: 명, %)

구 분	공 공		서비스		제 조	
	기업	노조	기업	노조	기업	노조
핵심부서로 이동	1 (2.22)	3 (5.88)	8 (11.76)	4 (4.88)	9 (12.86)	9 (17.65)
교육훈련 내용과 관련된 부서 또는 직무로 이동	<b>30</b> <b>(66.67)</b>	<b>39</b> <b>(76.47)</b>	29 (42.65)	<b>63</b> <b>(76.83)</b>	<b>33</b> <b>(47.14)</b>	<b>31</b> <b>(60.78)</b>
변화 없음	15 (33.33)	9 (17.65)	<b>30</b> <b>(44.12)</b>	11 (13.41)	28 (40.00)	11 (21.57)
기타	-	-	2 (2.94)	5 (6.10)	-	1 (1.96)

교육훈련에 대한 평가는 기업과 노동조합 모두 필요하다고 느끼는 것으로 나타났다. 다만 기업에서는 49.5%가 별도의 시험 과정을 거친 평가를 해야 한다고 응답한 반면, 노동조합에서는 47.3%가 수강 사실 확인으로 대체하는 것이 적절하다는 응답 비중이 높게 나타났다.

[그림 5-12] 일-학습 선순환제 도입 시 예상되는 교육훈련 이수자의 인사상 변화



업종별로 살펴보면, 공공부문에서는 기업과 노동조합 모두 교육훈련 성과에 대하여 수강 사실 확인으로 대체해야 한다는 의견이 각각 45.5%, 54.0%로 가장 높게 나타났다. 한편 서비스 및 제조업의 경우 기업에서는 별도의 시험 과정을 거친 평가가 필요하다는 의견이, 노동조합에서는 수강 사실 확인으로 대체해야 한다는 응답이 가장 높게 나타났다. 수료증이나 훈련기관의 평가 외에도 자격증 취득, 결과보고서 및 프레젠테이션을 통한 성과 공유, 추후 업무 성과에 따라 평가 결과를 인사고과에 반영하겠다는 의견도 존재하였다.

〈표 5-23〉 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 교육훈련 성과에 대한  
바람직한 평가 방법(중복응답)

(단위: 명, %)

구 분	공 공		서비스		제 조	
	기업	노조	기업	노조	기업	노조
수강사실 확인으로 대체	20 (45.45)	27 (54.00)	28 (41.18)	38 (45.24)	29 (41.43)	22 (44.00)
별도의 시험과정을 거친 평가	17 (38.64)	16 (32.00)	36 (52.94)	32 (38.10)	37 (52.86)	21 (42.00)
평가하지 않음	5 (11.36)	4 (8.00)	3 (4.41)	9 (10.71)	2 (2.86)	8 (16.00)
기타	2 (4.55)	3 (6.00)	1 (1.47)	5 (5.95)	3 (4.29)	-

#### 4) 대체인력 채용 및 활용

일-학습 선순환제의 도입을 통해 재직자의 역량 강화뿐만 아니라 대체고용의 활성화에 기여하고자 하는 만큼, 대체인력의 채용 및 활용 방안에 대한 기업들의 인식이 중요하다. 대체인력을 채용하기에 앞서 인력 풀을 확보하는 것이 어렵다고 응답한 경우가 88명(48.1%)으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 대체인력의 업무 몰입도 및 생산성이 저하될 것이라고 응답한 경우가 54명(29.5%)으로 나타났다.

업종별로 제도 도입 시 대체인력 활용 및 채용의 애로사항을 살펴 보면, 공공 부문에서는 대체인력 확보의 어려움 42.2%, 동료직원의 업무량 증가 35.6%의 순으로 나타났으며 서비스 및 제조업에서는 대체인력 확보의 어려움, 대체인력의 업무 몰입도 및 생산성 저하의 순으로 나타났다. 이 외에도 교육훈련 대상자와 대체인력 채용 시점 간

의 불일치, 인건비 부담 등의 어려움이 있음을 알 수 있었다.

특히 일부 업종에서는 업무 특성상 고유한 성격을 가지고 있어 다른 사람이 대체하기가 어려운 실정이며, 직급이나 경력에 따라 업무의 수준이 촘촘하게 구분되어 있지 않기 때문에 순차적으로 빈 일자리를 연쇄적으로 대체하고 입직구(port of entry) 일자리를 비워 대체인력으로 충원하는 방식이 적절하지 않을 수 있다는 지적도 있었다.

〈표 5-24〉 일-학습 선순환제 도입 시 대체인력 채용 및 활용의 애로사항(중복응답)

(단위: 명, %)

구 분	전체	공공	서비스	제조
대체인력 확보의 어려움	88 (48.09)	19 (42.22)	33 (48.53)	36 (51.43)
대체인력 업무몰입도 및 생산성 저하	54 (29.51)	11 (24.44)	21 (30.88)	22 (31.43)
동료직원 업무량 증가	51 (27.87)	16 (35.56)	17 (25.00)	18 (25.71)
회의 및 팀워크 등의 업무 수행 어려움	12 (6.56)	3 (6.67)	4 (5.880)	5 (7.14)
별 어려움 없음	5 (2.73)	2 (4.44)	1 (1.47)	2 (2.86)
기타	3 (1.64)	1 (2.22)	2 (2.94)	-

훈련 종료 후 대체인력의 재고용에 대해서는 대체 근로 기간의 성과를 보고 판단하겠다는 응답이 72명(41.1%)으로 가장 높고, 계속 고용이나 향후 채용 계획이 없다고 응답한 경우도 역시 72명(41.1%)으로 나타났다. 업종별로 살펴보면, 대체인력을 계속 고용하거나 향후

채용 계획이 있다는 의견은 거의 없었으며, 대체근로 기간의 성과를 보고 판단하겠다는 비중이 공공부문 42.9%, 서비스업 55.6%, 제조업 61.4%로 가장 높게 나타났다.

〈표 5-25〉 일-학습 선순환제 도입 시 훈련 종료 후 대체인력 채용 계획

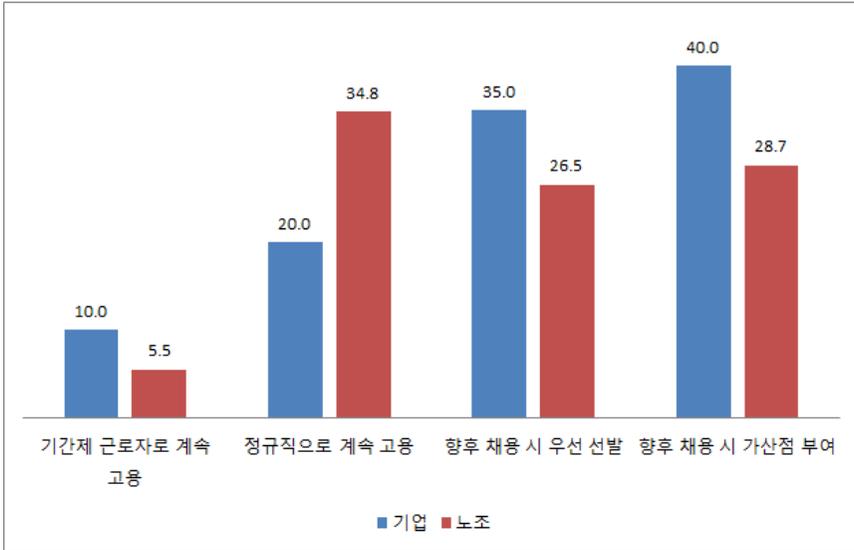
(단위: 명, %)

구 분	전체	공공	서비스	제조
계속 고용 또는 향후 채용 계획 있음	7 (4.00)	3 (7.14)	1 (1.59)	3 (4.29)
대체 근로 기간 동안의 성과를 보고 판단	96 (54.86)	18 (42.86)	35 (55.56)	43 (61.43)
계속 고용 또는 향후 채용 계획 없음	72 (41.14)	21 (50.00)	27 (42.86)	24 (34.29)
합계	175 (100.0)	42 (100.0)	63 (100.0)	70 (100.0)

기업에서 교육훈련 종료 후 대체 근로자를 계속 고용 또는 추후에 채용할 계획이 있다면, 향후 채용 시 가산점을 부여하겠다는 응답이 40.0%인 반면, 노동조합에서는 정규직으로 계속 고용해야 한다는 의견이 34.8%로 가장 높게 나타났다. 기업의 경우 향후 채용 시 우선 선발하겠다는 비중은 35.0%, 정규직으로 계속 고용하겠다는 비중은 20.0%로 나타났고, 노동조합에서는 채용 시 가산점 부여가 28.7%, 우선 선발에 대한 응답 비중이 26.5%로 나타났다.

[그림 5-13] 일-학습 선순환제 도입 시 훈련 종료 후 대체인력 활용 방법

(단위: %)



업종별로 살펴보면, 노동조합의 경우 공공부문에서 향후 채용 시 가산점을 부여하겠다는 응답이 19명(38.8%)으로 가장 많았고, 서비스 및 제조업에서는 정규직으로 계속 고용하겠다는 응답이 각각 33명(40.7%), 17명(33.3%)으로 가장 높은 것으로 나타났다.

〈표 5-26〉 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 훈련 종료 후 대체인력 활용 방법(중복응답)

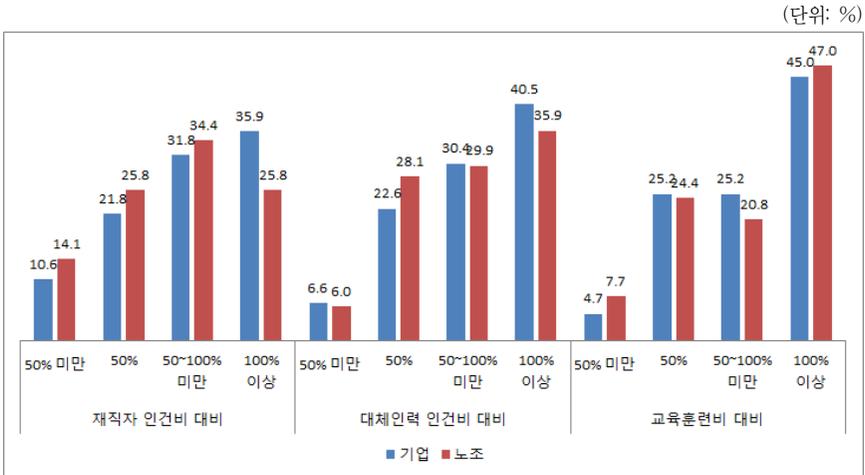
(단위: 명, %)

구 분	공 공		서비스		제 조	
	기업	노조	기업	노조	기업	노조
기간제 근로자로 계속 고용	1 (12.50)	2 (4.08)	-	4 (4.94)	1 (20.00)	4 (7.84)
정규직으로 계속 고용	1 (12.50)	13 (26.53)	1 (14.29)	<b>33</b> <b>(40.74)</b>	2 (40.00)	<b>17</b> <b>(33.33)</b>
향후 채용 시 우선 선발	2 (25.00)	8 (16.33)	4 (57.14)	19 (23.46)	1 (20.00)	21 (41.18)
향후 채용 시 가산점 부여	5 (62.50)	<b>19</b> <b>(38.78)</b>	2 (28.57)	25 (30.86)	1 (20.00)	8 (15.69)
기업의 자율적 판단에 맡김	-	8 (16.33)	-	6 (7.41)	-	8 (15.69)

라. 일-학습 선순환제 제도의 개선 방안

일-학습 선순환제 도입 시 기업의 참여 유인을 높이기 위해서는 재직자에 대한 인건비 및 교육훈련 프로그램, 대체인력 고용에 따른 지원금 수준도 중요한 요인으로 작용한다. 훈련 대상자에 대한 인건비는 기업에서는 인건비 대비 100% 이상이 적절하다고 응답한 비중이 35.9%로 나타난 반면, 노동조합에서는 50~100% 미만에 대한 응답 비중이 34.4%로 가장 높은 것으로 나타났다. 대체인력에 대한 인건비는 인건비 대비 100% 이상이 적절하다고 응답한 비중이 기업과 노동조합에서 각각 40.5%, 35.9%로 가장 높게 나타났으며, 교육훈련 비용의 경우 교육훈련비 대비 100% 이상이 적절하다고 응답한 비중이 기업 45.0%, 노동조합 47.0%로 가장 높았다.

[그림 5-14] 일-학습 선순환제 도입 시 항목별 적절한 지원금 수준



업종별로 살펴보면, 재직자 인건비는 기업의 입장에서는 100% 이상이 적절하다고 응답한 비중이 가장 높은 반면, 노동조합에서는 재직자 인건비 대비 50~100% 미만이 적절하다고 응답한 비중이 공공부문 34.1%, 서비스업 31.0%, 제조업 39.6%로 나타나 상대적으로 높은 편이다. 대체인력 인건비의 경우 공공부문 및 서비스업에서는 100%를 지원해줘야 한다는 의견이 기업과 노동조합 모두에서 가장 높은 비중을 차지한다. 한편 제조업의 경우 기업은 100% 이상이 52.3%, 노동조합에서는 대체인력 인건비의 50% 수준이나 50~100% 미만으로 지원해주는 것이 적절하다는 의견이 34.7%로 가장 높게 나타났다.

교육훈련비의 경우 조사 대상의 전 업종에서 100% 이상이라고 응답한 비중이 높게 나타났고, 공공부문에서는 교육훈련비 대비 50%가 적절하다는 기업의 응답이 16명(37.2%)으로 100% 이상(15명, 34.9%)에 대한 응답과 비슷한 수준을 보이고 있다.

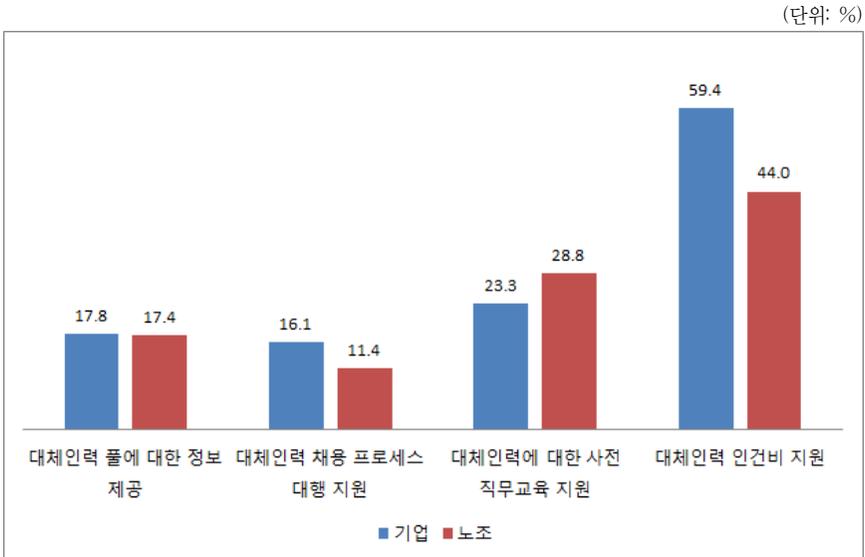
〈표 5-27〉 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 항목별 적절한 지원금 수준

(단위: 명, %)

구 분		공 공		서비스		제 조	
		기업	노조	기업	노조	기업	노조
재직자 인건비 대비	50% 미만	7 (16.67)	7 (15.91)	8 (12.50)	11 (15.49)	3 (4.69)	5 (10.42)
	50%	14 (33.33)	8 (18.18)	14 (21.88)	<b>22</b> (30.99)	9 (14.06)	12 (25.00)
	50~100% 미만	8 (19.05)	<b>15</b> (34.09)	<b>21</b> (32.81)	<b>22</b> (30.99)	25 (39.06)	<b>19</b> (39.58)
	100% 이상	<b>13</b> (30.95)	14 (31.82)	<b>21</b> (32.81)	16 (22.54)	<b>27</b> (42.19)	12 (25.00)
	합계	42 (100.0)	44 (100.0)	64 (100.0)	71 (100.0)	64 (100.0)	48 (100.0)
대체인력 인건비 대비	50% 미만	6 (14.63)	3 (6.52)	4 (6.45)	4 (5.56)	1 (1.54)	3 (6.12)
	50%	<b>13</b> (31.71)	8 (17.39)	16 (25.81)	22 (30.56)	9 (13.85)	<b>17</b> (34.69)
	50~100% 미만	9 (21.95)	13 (28.26)	<b>21</b> (33.87)	20 (27.78)	21 (32.31)	<b>17</b> (34.69)
	100% 이상	<b>13</b> (31.71)	<b>22</b> (47.83)	<b>21</b> (33.87)	<b>26</b> (36.11)	<b>34</b> (52.31)	12 (24.49)
	합계	41 (100.0)	46 (100.0)	62 (100.0)	72 (100.0)	65 (100.0)	49 (100.0)
교육 훈련비 대비	50% 미만	4 (9.30)	3 (6.25)	3 (4.69)	5 (6.94)	1 (1.56)	5 (10.42)
	50%	<b>16</b> (37.21)	12 (25.00)	17 (26.56)	18 (25.00)	10 (15.63)	11 (22.92)
	50~100% 미만	8 (18.60)	10 (20.83)	19 (29.69)	11 (15.28)	16 (25.00)	14 (29.17)
	100% 이상	15 (34.88)	<b>23</b> (47.92)	<b>25</b> (39.06)	<b>38</b> (52.78)	<b>37</b> (57.81)	<b>18</b> (37.50)
	합계	43 (10.0)	48 (100.0)	64 (100.0)	72 (100.0)	64 (100.0)	48 (100.0)

적절한 대체인력을 고용하거나 활용하기 위해서는 대체인력 인건비 지원이 필요하다는 응답에 대한 비중이 기업 59.4%, 노동조합 44.0%로 가장 높게 나타났다. 인건비 다음으로 필요한 지원 방안에 대해서는 대체인력에 대한 사전 직무교육 지원, 대체인력 풀에 대한 정보 제공의 순으로 나타났다. 업종별로 살펴보면, 전체 평균과 비슷하게 필요 지원 방안으로 대체인력 인건비 지원, 대체인력에 대한 사전 직무교육 지원의 순으로 응답한 것으로 나타났다. 기타 의견으로는 특히 공공부문에서는 일반 기업에서의 업무 영역과 다르기 때문에, 대체 인력이 정규직으로 채용될 수 있도록 정원 및 예산의 확보가 필요하다고 응답한 경우가 있었다.

[그림 5-15] 일-학습 선순환제 도입 시 대체인력 고용을 위한 필요 지원 방안



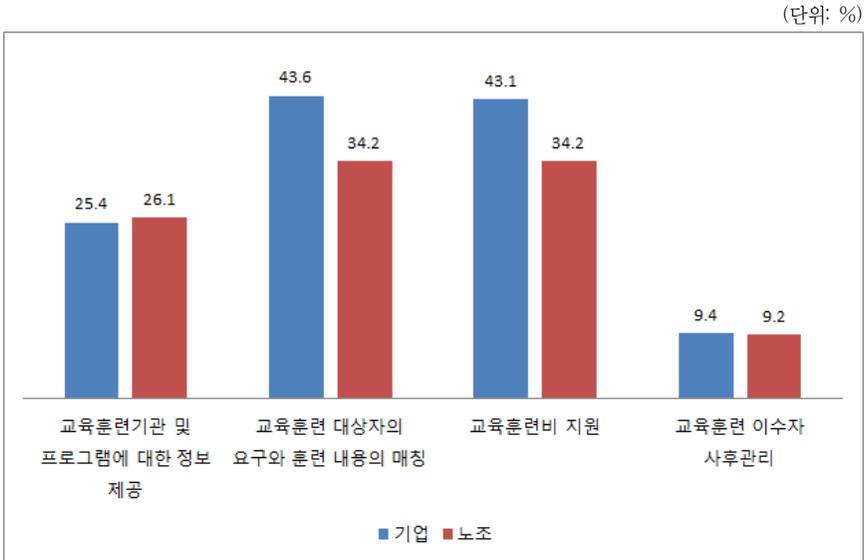
〈표 5-28〉 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 대체인력 고용을 위한 필요  
지원 방안(중복응답)

(단위: 명, %)

구 분	공 공		서비스		제 조	
	기업	노조	기업	노조	기업	노조
대체인력 풀에 대한 정보 제공	7 (15.91)	10 (20.00)	13 (19.40)	17 (20.24)	12 (17.39)	5 (10.00)
대체인력 채용 프로세스 대행 지원	7 (15.91)	-	14 (20.90)	11 (13.10)	8 (11.59)	10 (20.00)
대체인력에 대한 사전 직무교육 지원	10 (22.73)	11 (22.00)	14 (20.90)	27 (32.14)	18 (26.09)	15 (30.00)
대체인력 인건비 지원	22 (50.00)	28 (56.00)	41 (61.19)	32 (38.10)	44 (63.77)	21 (42.00)
기타	4 (9.09)	3 (6.00)	-	1 (1.19)	-	-

적절한 교육 훈련을 제공하기 위한 지원 방안의 경우 교육훈련 대상자의 요구와 훈련 내용의 매칭과 교육훈련비 지원이 가장 중요한 것으로 나타났다. 구체적으로 기업의 경우 교육훈련 대상자와 훈련 내용의 매칭이 43.6%, 교육훈련비 지원이 43.1%, 교육훈련기관 및 프로그램에 대한 정보 제공이 25.4%의 순으로 나타났고, 노동조합의 경우 교육훈련 내용의 매칭 및 비용 지원이 각각 34.2%, 정보 제공이 26.1%의 순으로 중요한 것으로 나타났다.

[그림 5-16] 일-학습 선순환제 도입 시 적절한 교육훈련을 위한 필요 지원 방안



업종별로 살펴보면, 공공부문의 경우 기업에서는 교육훈련 대상자의 요구와 훈련내용의 매칭이 필요하다고 응답한 비중이 56.8%로 가장 높게 나타난 반면, 노동조합에서는 교육훈련비 지원이 42.0%로 중요한 것으로 나타났다. 서비스업에서는 기업과 노동조합 모두 수요와 훈련 내용의 매칭이 중요하다고 응답한 비중이 각각 40.3%, 41.7%로 가장 높았으며, 제조업에서는 교육훈련비 지원이 기업 57.1%, 노동조합 46.0%로 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 5-29〉 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 적절한 교육훈련을 위한 필요 지원 방안(중복응답)

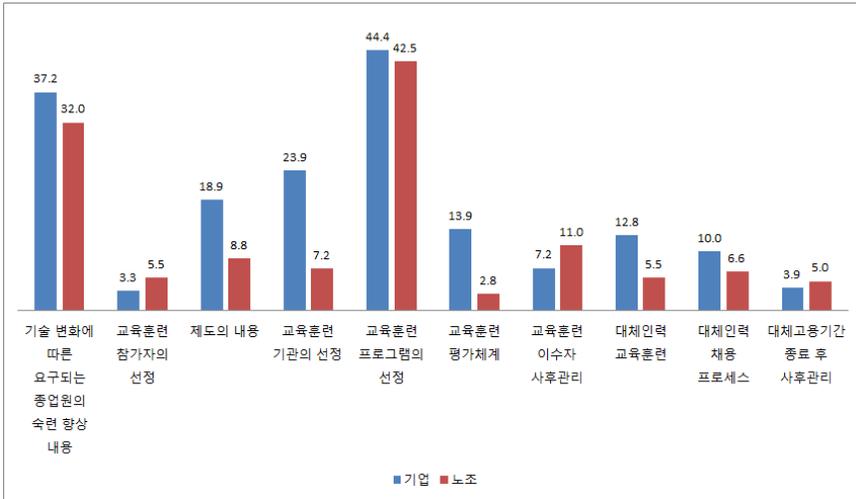
(단위: 명, %)

구 분	공 공		서비스		제 조	
	기업	노조	기업	노조	기업	노조
교육훈련기관 및 프로그램에 대한 정보제공	8 (18.18)	11 (22.00)	22 (32.84)	25 (29.76)	16 (22.86)	12 (24.00)
교육훈련 대상자의 요구와 훈련내용의 매칭	<b>25</b> <b>(56.82)</b>	17 (34.00)	<b>27</b> <b>(40.30)</b>	<b>35</b> <b>(41.67)</b>	27 (38.57)	11 (22.00)
교육훈련비 지원	12 (27.27)	<b>21</b> <b>(42.00)</b>	26 (38.81)	19 (22.62)	<b>40</b> <b>(57.14)</b>	<b>23</b> <b>(46.00)</b>
교육훈련 이수자 사후 관리	4 (9.09)	2 (4.00)	5 (7.46)	9 (10.71)	8 (11.43)	6 (12.00)
기타	-	1 (2.00)	-	1 (1.19)	-	1 (2.00)

일-학습 선순환제 도입 시 외부 전문기관을 통해 컨설팅을 받고 싶은 내용으로는 교육훈련 프로그램의 선정이라고 응답한 경우가 기업과 노동조합에서 각각 44.4%, 42.5%로 가장 높게 나타났다. 다음 순으로 기술 변화에 따라 요구되는 종업원의 숙련 향상 내용이 기업 37.2%, 노동조합 32.0%이고, 제도의 내용에 대한 컨설팅이 필요하다고 응답한 비중이 기업 18.9%, 노동조합 8.8%로 나타났다.

[그림 5-17] 일-학습 선순환제 도입 시 적절한 교육훈련을 위한 필요 지원 방안

(단위: %)



업종별로 살펴보면, 공공부문 및 서비스업에서는 기업과 노동조합에서 모두 교육훈련 프로그램의 선정 부분에서 외부 전문기관의 컨설팅이 필요하다고 응답한 비중이 가장 높게 나타났다. 서비스 및 제조업에서는 기술 변화에 따른 숙련 향상 내용 또한 컨설팅의 필요성을 느끼고 있으며, 특히 제조업의 노동조합에서는 이 부분에 대한 응답 비중이 교육훈련 프로그램의 선정보다 높은 것으로 나타났다.

이 외에도 일부 기업에서는 특정 내용에 국한되기보다 제도의 내용부터 교육훈련기관 선정 및 프로그램 내용, 대체인력 채용 지원 및 활용 방안, 사후 관리 등 전반적인 측면에서 컨설팅이 필요하다는 의견을 제시하기도 하였다.

〈표 5-30〉 업종별 일-학습 선순환제 도입 시 외부 전문기관의 컨설팅  
필요 분야(중복응답)

(단위: 명, %)

구 분	공 공		서비스		제 조	
	기업	노조	기업	노조	기업	노조
기술 변화에 따른 숙련 향상 내용	10 (22.73)	12 (24.49)	26 (39.39)	28 (34.15)	31 (44.29)	<b>18</b> <b>(36.00)</b>
교육훈련 참가자의 선정	3 (6.82)	3 (6.12)	2 (3.03)	4 (4.88)	1 (1.43)	3 (6.00)
제도의 내용	7 (15.91)	6 (12.24)	14 (21.21)	4 (4.88)	13 (18.57)	6 (12.00)
교육훈련 기관의 선정	4 (9.09)	5 (10.20)	19 (28.79)	5 (6.10)	20 (28.57)	3 (6.00)
교육훈련 프로그램의 선정	<b>17</b> <b>(38.64)</b>	<b>25</b> <b>(51.02)</b>	<b>31</b> <b>(46.97)</b>	<b>38</b> <b>(46.34)</b>	<b>32</b> <b>(45.71)</b>	14 (28.00)
교육훈련 평가체계	3 (6.82)	1 (2.04)	12 (18.18)	3 (3.66)	10 (14.29)	1 (2.00)
교육훈련 이수자 사후관리	2 (4.55)	6 (12.24)	5 (7.58)	10 (12.20)	6 (8.57)	4 (8.00)
대체인력 교육훈련	6 (13.64)	4 (8.16)	6 (9.09)	4 (4.88)	11 (15.71)	2 (4.00)
대체인력 채용 프로세스	4 (9.09)	2 (4.08)	5 (7.58)	4 (4.88)	9 (12.86)	6 (12.00)
대체고용기간 종료 후 사후관리	3 (6.82)	1 (2.04)	-	5 (6.10)	4 (5.71)	3 (6.00)
기타	1 (2.27)	1 (2.04)	1 (1.52)	2 (2.44)	-	1 (2.00)

일-학습 선순환제의 성공적 도입을 위한 조건으로 기업의 입장에서는 재직자 및 대체인력에 대한 인건비 지원이 중요하다고 응답한 경우가 74명(41.1%)으로 가장 많았고, 그다음으로 교육훈련비 지원이 63명(35.0%), 재교육 수요 파악과 양질의 교육훈련 제공이 62명(34.4%)

순으로 나타났다. 업종별로 살펴보면, 공공부문의 경우 재직자와 기업, 노조, 외부 전문기관 등 이해관계자 간의 협의가 중요하다고 응답한 비중이 43.2%로 가장 높았으며, 인건비 지원과 양질의 교육훈련 제공의 순으로 나타났다. 서비스업에서는 재교육 수요 파악과 양질의 교육훈련 제공이 42.4%로 가장 높았고, 교육훈련비 지원과 제도에 대한 적극적인 홍보가 37.9%로 다음 순으로 나타났다. 제조업의 경우 재직자 및 대체인력에 대한 인건비 지원과 교육훈련비 지원에 대한 응답 비중이 각각 51.4%, 45.7%로 나타나 비용에 대한 지원을 중요하게 생각하는 것을 알 수 있다.

〈표 5-31〉 일-학습 선순환체제의 성공적 도입을 위한 조건(중복응답)

(단위: 명, %)

구 분	전체	공공	서비스	제조
제도에 대한 적극적인 홍보	53 (29.44)	5 (11.36)	25 (37.88)	23 (32.86)
재직자-기업-노조-외부전문기관 등 이해관계자 간의 협의	46 (25.56)	<b>19</b> <b>(43.18)</b>	13 (19.70)	14 (20.00)
재직자 및 대체인력에 대한 인건비 지원	<b>74</b> <b>(41.11)</b>	15 (34.09)	23 (34.85)	<b>36</b> <b>(51.43)</b>
교육훈련비 지원	63 (35.00)	6 (13.64)	25 (37.88)	32 (45.71)
재교육 수요 파악과 양질의 교육훈련 제공	62 (34.44)	12 (27.27)	<b>28</b> <b>(42.42)</b>	22 (31.43)
지역고용센터 등에서 대체고용 지원	7 (3.89)	-	5 (7.58)	2 (2.86)
교육훈련 후 이직 제한	13 (7.22)	1 (2.27)	8 (12.12)	4 (5.71)
기업을 지원할 전문적 관리기구(조직) 필요	8 (4.44)	1 (2.27)	2 (3.03)	5 (7.14)

노동조합에서는 일-학습 선순환제가 성공적으로 도입하기 위해서는 제도에 관한 사회적 합의에 적극 참여하는 것이 자신들의 역할이라고 생각하는 경우가 53명(29.4%)으로 가장 많았다. 공공부문에서는 교육훈련 참여 인원 선발 및 교육훈련 수요 및 내용에 대한 협의에 적극적으로 참여해야 한다는 의견이 26.5%로 나타났으며, 서비스 및 제조업에서는 제도 관련 사회적 합의에 대한 응답이 각각 29.6%, 36.0%로 가장 높았다. 특히 서비스업에서는 사회적 합의에 참여하는 것뿐만 아니라 교육훈련 대상자의 근로조건에 대해 모니터링하는 것도 중요한 역할이라고 응답하였다.

〈표 5-32〉 일-학습 선순환제의 성공적 도입을 위한 노조의 역할  
(중복응답)

(단위: 명, %)

구 분	전체	공공	서비스	제조
제도 관련 사회적 합의에 적극 참여	53 (29.44)	11 (22.45)	24 (29.63)	18 (36.00)
근로자들의 재직자 교육훈련에 대한 관심 독려	39 (21.67)	11 (22.45)	18 (22.22)	10 (20.00)
교육훈련 참여 인원 선발에 대한 협의	35 (19.44)	13 (26.53)	12 (14.81)	10 (20.00)
교육훈련 수요 및 내용에 대한 협의	36 (20.00)	13 (26.53)	15 (18.52)	8 (16.00)
교육훈련 대상자의 근로조건에 대한 모니터링	46 (25.56)	11 (22.45)	24 (29.63)	11 (22.00)
대체 근로자의 근로조건에 대한 모니터링	23 (12.78)	6 (12.24)	12 (14.81)	5 (10.00)
교육훈련 프로그램의 평가	15 (8.33)	3 (6.12)	9 (11.11)	3 (6.00)
교육훈련 후 근로자의 부서 이동에 대한 협의	9 (5.00)	1 (2.04)	3 (3.70)	5 (10.00)
기타	2 (1.11)	1 (2.04)	1 (1.23)	-

### 제3절 소결

재직자에 대한 장기교육훈련을 활성화하고 청년층의 일자리 창출을 기대할 수 있는 일-학습 선순환체의 구축을 위해, 유급휴가훈련의 참여 실태를 파악하고 일-학습 선순환체의 성공적인 도입을 위한 제도 개선 방안에 대하여 살펴보았다. 조사 결과, 유급휴가훈련의 참여 실적은 매우 저조한 것으로 나타났으며, 이에 대한 평가와 개선 방안을 고려하여 일-학습 선순환제에 대한 제도 설계가 필요함을 알 수 있었다.

첫째, 유급휴가훈련의 경우 응답 대상 기업의 약 95.1%가 제도를 활용하지 않았고, 훈련을 실시하지 않는 주된 이유로는 제도를 잘 모르기 때문이라고 응답한 비중이 높게 나타났다. 따라서 제도를 실질적으로 운영할 수 있는 훈련기관 및 기업의 인사 담당자 등을 대상으로 제도를 홍보하거나 관련 정보에 대한 접근성을 높일 수 있는 방안이 필요하다고 할 수 있다.

둘째, 장기적으로 교육훈련을 받을 만한 프로그램이 적절하지 않거나, 내부에서 충분히 훈련을 제공할 수 있는 경우 유급휴가훈련의 필요성을 느끼지 못하는 것으로 나타났다. 특히 기업의 경영상황이 악화될 경우, 비용 문제나 업무 공백에 대한 부담으로 유급휴가훈련을 실시하기 어려운 실정임을 알 수 있었다. 한편 대부분의 기업에서는 산전후휴가와 육아휴직 등의 모성보호제도가 활성화되어 있다. 조사 결과, 산전후휴가나 육아휴직 등을 실시하고 있는 기업의 절반 이상이 휴가(휴직)자에 대한 대체인력을 채용하였지만, 대체 인력의 역량 부족에 대한 어려움이 많은 것으로 나타났다.

셋째, 일-학습 선순환체의 경우 특히 재교육을 통한 종업원의 역량

향상 측면에서는 도입의 필요성이 높다고 인식하면서도, 실제로 기업의 입장에서는 참여 의사가 없다고 응답한 경우가 61.8%로 상대적으로 높은 비중을 차지한다. 제도에 참여하지 않거나 제도 도입의 필요성이 없는 주된 이유로는 업무 공백 및 생산 손실이라고 응답하였다. 제도의 활성화가 가능하려면, 생산손실의 최소화에 대한 지원, 특히 적절한 대체 인력의 원활한 활용이 가능하도록 지원하는 것이 매우 중요함을 시사한다.

넷째, 일-학습 선순환제 도입 시 적절한 훈련 기간은 6개월에서 12개월 이하인 것으로 나타났다. 이에 따라 장기적으로 교육훈련을 받을 수 있는 적절한 교육훈련기관 및 프로그램이 매우 중요하다. 교육훈련의 내용은 업종별, 직무별로 차별화되어야 하며, 재직자의 직무역량 향상을 위해 전문적이고 실무적인 교육을 제공할 수 있는 강사의 역량 및 콘텐츠가 필요하다. 장기적인 교육훈련 방법의 한 예로, 산학연계프로그램을 통해 대학원의 학위과정에 산업체가 요구하는 교육과정을 개설하는 방안 등이 고려될 수 있을 것이다.

다섯째, 일-학습 선순환제 도입 시 대체인력 활용의 어려움으로 인력풀의 부족이 가장 높은 비중을 차지하였다. 업종이나 직무에 따라 인력의 역할이 매우 다양하게 나타나기 때문에 순차적으로 대체하기가 쉽지 않으며, 입직구(port of entry) 일자리라고 하더라도 경영지원이나 단순직을 제외하고는 매칭되는 인력을 채용하는 것이 어렵다. 따라서 적절한 대체인력을 채용하기 위해서는 고용센터 등에서 인력풀 제도를 운용하여 인력에 대한 경력 및 이력 관리를 통해 인력에 대한 충분한 정보를 제공할 수 있는 체계가 필요할 것이다.

여섯째, 일-학습 선순환제를 성공적으로 도입하기 위해서는 재직자

및 대체인력에 대한 인건비 지원이 중요한 것으로 나타났다. 재직자 및 대체 인력 채용에서도 인건비에 대한 충분한 지원을 통해 기업들이 일자리 창출에 적극 동참할 수 있도록 유도해야 할 것이다. 이 외에도 재직자와 기업, 노동조합, 외부전문기관 등 이해관계자 간의 협의가 중요한 것으로 나타났다. 기업의 입장에서는 재직자에 대한 교육훈련을 통해 중장기적으로 생산성을 향상할 수 있고 청년 고용을 창출할 수 있다는 인식, 근로자의 입장에서는 교육훈련에 참여하였을 때 얻을 수 있는 혜택과 훈련 참여자의 직무 대체를 자연스럽게 받아들이는 인식에 대한 개선 등이 필요하다. 훈련 대상자의 선정 방식에서도 기업과 근로자의 충분한 합의를 통해 훈련 참여에 대해 공정하게 혜택을 받을 수 있어야 할 것이다. 또한 외부 전문기관이나 전문가를 통해 교육훈련 내용 및 평가 체계, 대체인력의 채용 및 활용 방안, 재직자 및 대체인력의 사후관리 방안 등에 대한 컨설팅이 필요하다고 할 수 있다.

결론적으로, 일-학습 선순환제는 기업이나 근로자의 입장에서 모두 제도 도입의 필요성과 중요성에 대해서는 충분히 공감하고 있으나 그 취지가 제대로 실현될 수 있도록 정책의 기획과 집행 단계에서 구체화하는 것이 선행되어야 함을 시사한다. 특히 일-학습 선순환제에 대한 전반적인 내용에 대해 기업의 인사담당자 및 재직근로자들을 대상으로 한 명확한 활용 가이드라인을 마련할 필요가 있다. 교육훈련에 있어서는 업종이나 직무별로 생산성 향상과 직결될 수 있도록 훈련과정이나 목표에 따라 프로그램이 설계되어야 할 것이다. 업무 공백과 장기훈련에 따른 생산손실을 방지하고 원활한 직무순환을 위해서 대체인력 활용에 있어서도 적절한 인력풀의 제공, 구체적인 보상, 사후관리 등에 대한 제도 및 체계가 마련될 필요가 있다.

## 제6장

# 일-학습 선순환제 도입 방안

제1절 유연한 제도 설계

제2절 근로자의 학습권 보장과  
학습유형에 따른 차등 지원

제3절 대체고용의 의무화

제4절 자원 조달 방안 등 기타 논의



## 제6장 | 일-학습 선순환제 도입 방안

이 장에서는 지금까지의 논의 결과를 토대로 일-학습 선순환제의 도입 방안을 제시해보고자 한다. 제도의 큰 틀에 대해 먼저 설명하고 (제도 설계의 핵심 원리는 유연성) 핵심 참여 주체들(재직자, 기업, 대체 근로 실업자)의 관점에서 제도의 여러 측면을 추가로 기술하며, 끝으로 채용 문제 등 기타 논의 사항들을 검토하게 될 것이다. 재직자, 기업, 대체 근로 실업자 이외에 제도의 운용과 관련된 고용센터 등과 같은 다른 참여 주체들의 역할은 논의가 필요한 부분에서 적절히 기술하게 될 것이다.

### 제1절 유연한 제도 설계

재직자의 학습휴가와 실업자의 대체근로를 연계함으로써 재직자에게는 숙련 업그레이드의 기회를 주고 실업자에게는 일을 통해 배울 기회를 줌으로써 고용가능성을 제고하는 한편, 이 과정에서 기업은 기술변화에 맞춰 생산 차질 없이 종업원의 숙련수준을 제고할 수 있을

것이므로 급변하는 경제 환경 속에서도 계속 경쟁력을 높여갈 수 있게 된다는, 재직자-실업자-기업 모두에게 득이 되는 윈-윈-윈 상황을 만들 수 있도록 하자는 것이 일-학습 선순환체의 기본적인 취지이다.

이런 취지가 잘 살아나도록 제도적으로 설계하는 과정에서 몇 가지 짚고 넘어가야 할 부분이 있다.

우선 재직자에게 주어지는 학습휴가에서 학습의 범위이다. 통상적인 의미에서의 학습, 즉 공식적인 교육훈련기관에서의 교육훈련 이수만이 아니라 여기에서는 여러 가지 비형식, 무형식 학습은 물론, 휴식이나 여행도 학습의 범위에 포함시키도록 한다. 공식적인 교육훈련기관에서의 학습도 기업에서 원하는 영역에 대한 학습이 있을 수 있으며, 기업의 요구와는 무관한 자기주도적 학습이 있을 수 있다. 휴식이나 여행이 번아웃(burnout)을 막고 재충전의 계기가 될 수 있다면, 그 자체가 인적자본을 유지시키는 중요한 활동이며, 휴식이나 여행 중의 다양한 경험을 통해 배울 수 있는 것도 많고 새로운 아이디어를 얻을 수도 있을 것이기 때문에, 일-학습 선순환제에서 학습의 범위를 폭넓게 정의해도 무방할 것으로 판단된다. 다만 학습휴가를 가는 재직자에 대한 보상은 좁은 의미의 학습에 가까울수록, 또 기업의 요구에 부합할수록 더 크게 설정하는 것이 합리적일 것이다.

재직자가 학습휴가를 반드시 풀타임으로 가야만 하는가 하는 점이다. 일과 학습을 동시에 병행하는 식도 가능할 것으로 판단된다. 즉, 전일제로 일하던 재직자가 일정 기간 동안 한시적으로 파트타임 근로로 전환하고 남은 시간을 학습이나 휴식 등에 활용할 수 있도록 한다면, 오히려 더 많은 재직자들의 호응을 이끌어낼 가능성도 있다. 물론 이때 파트타임으로의 전환에 따른 임금소득의 상실분 중 일정 정도에

대한 보상이 있어야, 전일제 근로 재직자의 적극적인 참여를 유도할 수 있을 것이다.

학습휴가 기간의 경우 최소기간과 최대기간만을 설정해두고 그 범위 내에서 재직자의 필요에 따라 자유롭게 선택할 수 있도록 해야 할 것이다. 기업과 노조 대상의 조사 결과 6개월 이상 12개월 미만이 가장 높게 나왔으므로, 최대기간을 12개월 정도로 설정해두면 적절할 것이다. 최소기간의 경우 너무 짧으면 교육훈련의 효과도 기대하기 어렵고 대체고용에도 어려움이 있어 제도 활용의 의의가 크게 반감될 것이므로 적어도 한 달 정도를 최소기간으로 설정해두는 것은 필요해 보인다.

학습휴가를 가는 재직자의 일을 대신할 대체근로자의 채용은 의무화되어야 한다. 대체근로자의 채용이 이루어지지 않을 경우 학습휴가자의 업무를 남은 동료들이 분담하는 식의 상황이 발생하게 될 우려가 있다. 이 경우 동료들의 보이지 않은 압력이 학습휴가 신청을 어렵게 하는 요인으로 작용하게 되고, 결국 학습휴가의 활성화를 가로막게 될 것이다. 본 연구에서의 조사 결과에 따르면, 산전후휴가나 육아휴직 등을 실시했을 때에도 41% 정도만이 대체인력을 채용한 것으로 나타나, 기업의 자율적인 판단에 맡길 경우 대체고용의 활성화를 기대하기 어려운 실정이다. 대체고용의 활성화를 위해서는 대체고용의 의무화가 불가피해 보인다.

대체근로자의 업무와 학습휴가자의 업무가 반드시 일치할 필요는 없다. 대체근로자의 빈자리를 어떻게 메울 것인지는 전적으로 기업 측의 자율에 맡긴다. 학습휴가자의 빈자리로 인해 기업은 새로운 작업조직을 염두에 둔 내부 노동력의 순환을 시도해볼 수 있을 것이다. 학습

휴가자의 업무를 차하위 재직자가 메우고, 그렇게 생긴 빈자리를 다시 그 차하위 재직자가 연쇄적으로 메우는 식으로 해서 입직구(port of entry)에 대체근로자를 채용하는 것도 가능하다. 이 경우 학습휴가자 뿐만 아니라 자리를 옮기는 많은 종업원들의 역량 향상이 동시에 기대되며, 입직구(port of entry) 일자리로서 청년 일자리가 늘어나는 효과가 기대된다. 그러나 이것은 하나의 예이며, 기업이 어떤 식으로 대체근로자를 활용할지는 기업의 상황에 맞게 기업이 결정할 일이다. 다만 현재 고용상황이 좋지 못한 청년 일자리의 확대를 위해서는 기업이 대체근로자로 청년을 고용하는 경우 일정한 보조금을 지급하는 식의 우대 방안을 적극 검토할 필요가 있을 것이다.

대체근로자의 고용조건은 대체 기간만 고용되는 비정규직이라는 점을 제외한 나머지 다른 측면에서는 학습휴가자와 동일해야 한다. 즉, 학습휴가자가 전일제 근로자였다면, 대체근로자도 전일제 근로자여야 한다. 다만 기업의 생산 차질이 최소화될 수 있게, 기대했던 업무 능력을 발휘하지 못할 경우 해당 대체근로자를 해고할 수 있는 자유를 사용자에게 부여하되, 해고와 동시에 다른 대체근로자를 채용하도록 의무화해야 한다.

학습휴가자와 대체근로자가 반드시 일 대 일로 매칭될 필요도 없다. 학습휴가자의 휴가기간이 제각각일 수 있는 반면, 대체근로자의 고용기간은 가급적 1년을 맞춰주는 것이 바람직할 것이기 때문이다. 예를 들어 동일 기업 내에서 학습휴가자 12명이 순차적으로 한 달씩 학습휴가를 가고, 그로 인한 빈자리를 한 명의 대체근로자가 대신하는 식의 설계도 가능할 것이다. 단기의 학습휴가로 충분한 상황에서는 대체고용의 의무화라는 제약으로 인해 학습휴가가 활성화되기 어려울 수

있는데, 이런 식의 설계가 가능하다면 학습휴가의 활성화에 기여하게 될 것이다.

## 제2절 근로자의 학습권 보장과 학습유형에 따른 차등 지원

일-학습 선순환제의 활성화를 위해서는 재직 근로자에 대한 학습권이 명시적으로 보장되어야 한다. 학습휴가가 사용자의 시혜에 의해 주어지는 상황에서는 학습휴가가 활성화되기 어렵다. 기본적으로 특정 조건이 충족되는 재직자에게는 학습휴가를 요구할 수 있는 권리를 보장해 주어야 한다. 기업과 노조 대상 설문조사에서 다수(기업 28%, 노조 43%)가 모든 직원이 일-학습 선순환제 참여 대상이어야 한다고 응답했고, 또 경영진의 판단이나 선발시험, 근평에 따라 대상자를 선정해야 한다는 응답보다 다수인 35% 내외(기업 32%, 노조 36%)가 신청자의 의사에 따라야 한다고 응답했던 점에 비추어 보더라도, 학습휴가가 기업이 선별한 소수에게 주어지는 시혜가 아니라 모두의 권리가 되어야 함을 알 수 있다.

학습휴가 이후 원직으로의 복귀를 보장해주거나 교육훈련 내용과 관련된 부서 또는 직무로의 이동을 보장해주는 것도 권리로서의 학습휴가의 활성화를 위해 매우 중요하다. 학습휴가 이후의 고용이 불안정하다면, 참여 희망자가 크게 줄어들 것이기 때문이다. 교육훈련휴가 기간 중에 해고될 가능성이 없어야 하며, 대체 근로자로 인해 교육훈련 후 원래 일자리로 복귀하지 못할 수도 있다는 불안감이 최소화되어야 한다.

기업과 노조 대상 설문조사에서 학습휴가 신청 가능 시점은 근속기간 기준으로 기업은 5년~10년 미만이 39%로 가장 많았고, 노조는 10~20년 미만이 36%로 가장 많았다. 이런 점을 감안하면 적어도 해당 기업에 10년 정도는 근속하는 것을 신청 조건으로 할 필요가 있어 보인다. 다만 중소기업의 경우 10년 이상 근속자가 많지 않을 가능성이 있으므로, 충분한 실태 파악을 통해 5년 정도로 낮추는 문제를 검토해 볼 수 있을 것이다. 연령으로는 대략 40세 전후가 될 것이다. 기업과 노조에 대한 조사 결과에서도 30대와 40대가 각각 40% 내외로 높게 나왔다. 이런 조건을 충족해서 학습휴가를 가는 경우는 많은 근로자들에게 고르게 기회가 갈 수 있도록 당분간은 평생의 근로생활 중 1회로 제한해야 할 것이다.

학습휴가를 가는 근로자에 대한 지원 수준은 앞서 언급했던 것처럼 학습의 유형과 기업 요구와의 일치 여부를 감안하여 차등화할 필요가 있다. 공적인 모니터링이 가능한 교육훈련기관에서 기업의 요구에 부합하는 교육훈련을 받는 경우 교육훈련의 참여로 인한 임금 손실이 최소화되도록 해야 하며, 학습휴가자의 휴가 기간 중 인건비는 기업이 부담하도록 한다. 이러한 지원은 학습휴가자가 기업의 요구에 맞춘 교육훈련에 보다 적극적으로 참여하도록 유인하는 좋은 기제가 될 것이다.

기업의 요구와 무관하게 학습휴가자가 공식적인 교육훈련기관에서 자기주도적 학습을 수행하거나 휴식이나 여행 등의 이유로 휴가를 신청하는 경우 기업이 휴가 기간 중의 인건비를 부담할 의무는 없을 것이다. 또한 기업의 사정이 좋지 못할 경우 재직자의 이런 유형의 학습휴가 신청을 핀란드의 사례에서처럼 두 차례 정도 승인하지 않을 수도 있게 허용한다. 다만 두 번 미승인되고 일정 기간 경과 후에 동일

한 사유로 다시 신청하는 경우에는 무조건 승인되는 것을 원칙으로 한다.

이 경우에는 학습휴가자가 고용보험 가입자임을 전제로 예를 들어 고용보험에서 최저 실업급여의 90% 정도를 보장해주는 것으로 한다. 휴식이나 여행 등 좁은 의미의 학습이 아닌 이유로 휴가를 가는 경우에는 고용보험 가입자임을 전제로 예를 들어 최저 실업급여의 70% 정도를 지원해주는 것으로 한다. 두 가지 경우에 지원 수준을 차등화하는 것은 학습의 강도(및 학습에 따른 고통의 수반 정도)에 비추어 타당해 보인다.

고용보험에서의 지원이 공적 재원의 부담을 초래할 것으로 우려할 수도 있으나, 대체근로자로서 실업급여 수급 실업자가 고용되는 상황을 전제하면, 학습휴가자의 실업급여 수급액이 대체근로자의 실업급여 수급액보다 작을 것이라는 점에서는 오히려 공적 재원의 부담을 절감될 수 있다. 그러나 우리의 경우 실업급여의 수급 기간이 길지 않다는 점(고용보험 가입기간이 10년 이상이며 50세 이상일 경우에도 실업급여를 받을 수 있는 최대 기간은 240일에 불과함)에서는 공적 재원의 부담으로 작용할 수도 있다. 여기에서는 예시적으로 최저 실업급여의 90%와 70%를 언급했지만, 이 부분에 대해서는 공적 재원의 추가 부담을 최소화한다는 전제하에서 엄밀하게 설정할 필요가 있을 것이다.

일정 기간 파트타임으로 전환하고 나머지 기간 중 다양한 학습활동을 수행하는 경우에도 역시 학습의 성격에 따른 차등 지원이 있어야 한다. 만약 파트타임으로 전환하고 나머지 기간을 기업의 요구에 따른 교육훈련을 풀타임으로 공식적인 교육훈련기관에서 수행하는 경우에

는 파트타임 전환에도 불구하고 임금손실이 없도록 해야 하며, 이때의 인건비는 기업이 전액 부담하도록 한다.

파트타임 전환과 더불어 기업의 요구와 무관한 자기주도적 학습활동을 공식적인 교육훈련기관에서 수행하는 경우에는 파트타임으로의 전환에 따른 임금손실분의 일정 부분, 예를 들어 1/3 정도를 고용보험을 통해 보장해주는 것으로 한다. 파트타임 전환과 더불어 나머지 시간을 여행이나 휴식 등에 활용하는 경우에는 추가적인 지원은 불필요해 보인다. 이런 정도의 지원이라면 실업급여 수급자의 대체고용으로 인한 실업급여 재원의 절감분을 감안할 때 공적 재원에 크게 부담을 주지는 않을 것으로 판단된다.

공식적인 교육훈련기관에서의 교육훈련에 참여하는 경우 고용보험을 통해 교육훈련비의 대부분이 지원되어야 하며, 고용보험으로 지원되지 않는 나머지 부분에 대해서는 기업의 요구에 맞춘 교육훈련의 경우 기업이 부담하고, 학습휴가자의 자기주도적 학습일 경우 학습휴가자가 부담하는 것을 기본 원칙으로 하면 될 것이다.

재직자의 학습휴가 참여를 유인하기 위해서는 양질의 교육훈련을 제공하는 것이 무엇보다 중요하다. 현재의 고용노동부 훈련기준을 그대로 적용한다면 양질의 훈련이 이루어지지 못할 가능성이 있으므로, 학습휴가의 경우에는 기존의 고용노동부 훈련기준이 아닌 새로운 기준을 적용하는 문제에 대한 적극적 검토가 필요하다. 관련해서 대학 등이 교육훈련프로그램의 제공에 적극 참여할 수 있도록 유도하는 것도 교육훈련프로그램의 질적 제고 관점에서 중요하다고 생각된다.

대기업의 경우 자체적으로 교육훈련프로그램을 설계하거나 적절한 위탁기관을 찾는 것에 큰 어려움이 없을 수도 있지만, 중소기업의 경

우는 상황이 그렇지 못하다. 중소기업의 경우에는, 적절한 교육훈련 프로그램에 대한 정보를 제공해 주거나, 적정 교육훈련기관과 연결시켜주고, 필요하면 직접 교육훈련 프로그램을 설계하는 등의 역할을 수행할 외부 전문기관이 중요할 수 있다.

교육훈련비용 일부를 기업이 자부담하는 것은, 기업의 요구에 맞춘 훈련을 수행하고 유급훈련휴가를 마치고 복귀한 재직자가 일정 기간 그 기업에서 계속 근무하도록 강제하기 위해서도 불가피하다. 근로자에게 근로계약의 불이행에 대하여 위약금 또는 손해배상을 예정하는 계약을 체결하는 것은 강행규정인 「근로기준법」 제20조에 위반되어 무효이지만, 기업체에서 비용을 부담 지출하여 직원에게 위탁교육훈련을 시키면서 일정 임금을 지급하고 이를 이수한 직원이 교육 수료 일자부터 일정한 의무재직기간 이상 근무하지 아니할 때에는 기업체가 지급한 임금이나 해당 교육비용의 전부 또는 일부를 상환하도록 하되 의무재직기간 동안 근무하는 경우에는 이를 면제하기로 약정한 경우, 교육비용의 전부 또는 일부를 근로자로 하여금 상환하도록 한 부분은 「근로기준법」 제20조에서 금지된 위약금 또는 손해배상을 예정하는 계약이 아니므로 유효하다는 판례(대법원95다24944·24951, 1996.12.06.)와 의무재직기간은 「근로기준법」 제20조에서 말하는 근로계약기간이 아니라 교육비용반환채무의 면제기간을 정한 것으로 봄이 상당하다는 판례(대법원91다26232, 1992.02.25.), 의무복무기간의 불이행을 이유로 한 임금 반환을 약정한 부분은 기업체가 근로자에게 근로의 대상으로 지급한 임금을 채무불이행을 이유로 반환하기로 하는 약정으로서 실질적으로는 위약금 또는 손해배상을 예정하는 계약이므로 「근로기준법」 제20조에 위반되어 무효에 해당한다는 판례(대

법원95다24944·24951, 1996.12.06.) 등에 비추어 볼 때, 임금 및 체재 지원비는 반환의무가 없지만 교육비, 연수비는 반환 의무가 있으며, 이런 점에 비추어 고용관계의 안정성을 확보하기 위해서는 기업이 교육훈련비용의 일부를 자부담하는 것이 중요하다고 생각된다.

### 제3절 대체고용의 의무화

어떤 유형의 학습휴가에 대해서건 대체고용은 의무화되어야 한다. 정책의 목적을 재직자의 스킬 업그레이드에 둔다면 대체고용 의무화가 학습휴가의 확대를 저해할 소지가 있다. 반면 대체고용을 의무화하지 않을 경우에는 기존 재직자의 노동강도 강화가 우려된다. 재직자의 스킬 업그레이드와 일자리 창출을 동시에 목표로 한다면 대체고용의 의무화가 불가피하다. 다만 기업에 대한 충분한 인센티브의 제공을 통해 제도 참여에 따른 기업의 부담을 최소화하려는 정책적 노력이 병행되어야 할 것이다.(채창균 외, 2017)

누가 대체고용될 것인지, 대체고용되는 것은 실업자에게 어떤 이점이 있는 것인지, 또 대체고용이 적절히 지원되어 생산차질이 최소화되도록 하기 위해서는 어떻게 해야 하는지, 대체고용되는 실업자의 인건비에 대한 지원을 어떻게 할 것인지 등이 대체고용과 관련된 핵심 이슈이다.

먼저 누가 대체고용되어야 할 것인가 하는 점이다. 적절한 대체고용자는 기업이 비워두는 일자리의 성격에 따라 결정될 것이며, 어떤 일자리에 대체고용자를 채용할 것인지는 전적으로 기업의 자율적 판단에

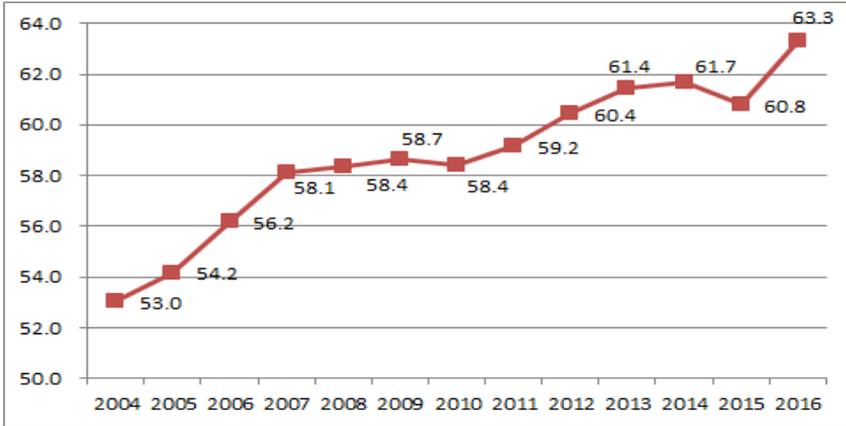
따른다. 다만 청년층이나 상대적 취약계층(장기실업자와 같이 노동시장에서 자기주도적으로 재고용 기회를 찾기가 어려운 계층)을 대체고용자로 채용할 경우 기업을 추가적으로 지원함으로써 기업이 이들을 우선적으로 대체고용하도록 유도할 필요성은 존재한다. 추가 지원은 대체근로자 인건비의 일부 지원 형태를 취하는 식이 적절할 것이다.

대체고용되는 것은 실업자에게 여러 가지 이점이 있다. 우리나라의 경우 실업급여의 소득대체율이 높지 않고 실업급여의 지급 기간도 짧은 편이기 때문에 실업자의 입장에서는 대체고용되는 쪽이 소득 측면에서 명확한 이점을 갖는다. 이런 경향은 청년의 경우 더욱 뚜렷하다. 청년층 취업자의 40%가 고용보험 미가입 사업장에서 근무한다는 사실에서 확인할 수 있듯이 청년 중에는 고용보험 미가입자가 많은 편이고, 청년 실업자 중 실업급여 수급자 비율은 2014년 현재 3.1%로 OECD 국가 평균(28.2%)의 1/10 수준에 불과한 상황이었어서, 대체 근무 자체가 청년 실업자에게는 적지 않은 인센티브로 작용할 것이다 (채창균 외, 2018).

소득 측면의 이점 이외에도, 대체고용을 통한 적절한 일 경험이 이후 취업에 긍정적으로 작용할 가능성이 크다. 기업과 노조 대상 조사 결과에 따를 때, 대체 인력의 훈련 종료 후 채용계획에 대해 4%가 계속 고용 또는 향후 채용 계획이 있다고 응답했으며, 55%는 대체 근로기간의 성과를 보고 판단하겠다고 답한 것에 비추어 볼 때, 대체고용 기업에서의 고용가능성이 결코 낮지 않아 보인다. 또한 해당 기업에서 고용이 어렵더라도 대체고용을 통한 일경험과 관련 분야에서의 네트워크 구축이 유사 분야 다른 기업으로의 취업에 긍정적인 영향을 미칠 것은 분명하다.

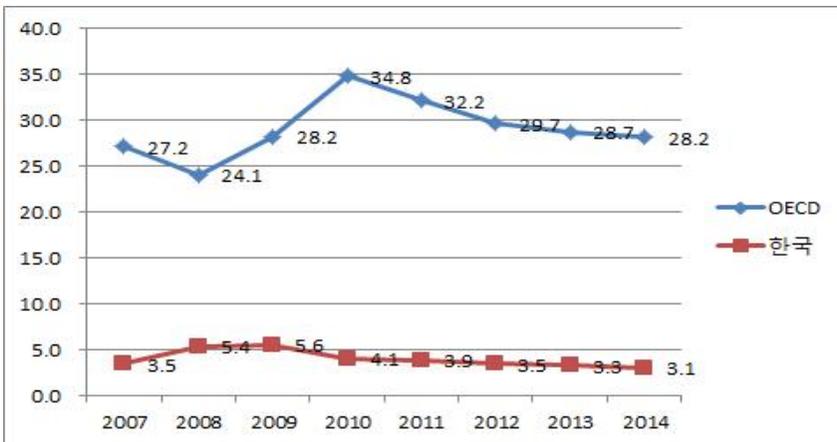
[그림 6-1] 15~29세 청년 취업자의 고용보험 가입률

(단위: %)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별부가조사(매년 8월). 채창균 외(2018). p.93. 재인용

[그림 6-2] 청년(15~29세) 실업자 중 실업급여(실업부조 포함) 수급자 비율



주: 한국의 경우 각 연도 12월 기준(2008년은 11월).

자료: OECD, 각 연도. 한국은 고용노동부, 각 연도. 채창균 외(2018). p.93. 재인용

대체근로자가 대체고용된 기업에서 정규직으로 채용될 가능성이 더 제고되도록 정책적 지원 방향에 대한 고민도 필요하다. 우리가 살펴본 덴마크나 핀란드에서 대체근로자의 계속 고용이 활발하게 나타나는 이유는 유연한 노동시장 때문이다. 우리의 경우 경직적인 노동시장으로 인해, 기업의 자율적 판단에 맡길 경우 대체근로자의 정규직 전환이 활발히 일어날 것 같지 않다. 만약 그렇다면 일-학습 선순환제가 비정규직만 양산하는 결과를 가져올 수도 있다(정규직 교사의 육아휴직으로 인해 대체 고용되는 기간제교사와 같은).. 따라서 장기유급휴가훈련을 떠난 재직자가 복귀한 후에도 대체근로자가 정규직으로 계속 고용될 수 있게 정책적으로 유도할 필요성이 있어 보인다. 관련해서 대체근로자를 정규직으로 전환할 경우 해당 인건비의 일정 비율을 일정 기간 지원하는 문제에 대한 적극적인 검토가 요구된다. 다만 정책 효과를 극대화하기 위해서는 사중손실(deadweight loss) 등의 문제가 최소화될 수 있어야 할 것이다.

보다 근본적으로는 후술하는 대체근로자의 채용 과정이 잘 이루어져 기업의 요구에 잘 부합하는 실업자를 선발하고, 이들에게 사전교육 훈련을 충실히 제공하여 업무 수행에 요구되는 역량을 갖춰주는 동시에, 적절한 멘토링 등이 제공되어 이들이 기업에 잘 적응하게 된다면, 기업 입장에서 볼 때 이들 대체근로자를 정규직으로 채용할 가능성이 높아질 것이다.

기업의 입장에서 적절한 인력이 대체고용되는 것은 매우 중요하다는 사실은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 적절한 대체인력이 채용되어야, 기업의 생산 차질이 최소화될 것이기 때문이다. 그런 점에서 적절한 대체인력의 채용을 지원하는 것은 일-학습 선순환제에 대한 기

업의 수용성 제고 및 그에 따른 일-학습 선순환체의 활성화를 위해 매우 중요한 것이다. 기업과 노조 대상 설문 조사에서도 일-학습 선순환제 도입 시 대체인력 확보의 어려움과 대체인력의 업무몰입도 및 생산성 저하에 대한 우려가 큰 것으로 확인되었다. 이런 우려가 최소화될 수 있도록 적절한 지원이 있어야 한다.

관련해서 지역 내 고용센터의 역할이 매우 중요할 것이다. 고용센터에서 지역 내 기업들의 주요 업무 분야별 대체인력의 풀을 충실히 갖추고 있어야 하며, 그 정보를 필요에 따라 기업에게 잘 제공할 수 있어야 한다. 또한 채용능력이 떨어지는 중소기업을 대상으로 해서는 대체인력의 채용과정을 대행해 줄 수도 있어야 한다. 기업의 요구에 부합하는 대체인력이 확보되기 위해서는 대체인력의 풀을 충실히 갖추는 것도 중요하지만, 대체인력에 대한 사전교육도 매우 중요하다. 사전교육은 기업과 고용센터, 교육훈련기관 등이 유기적으로 협력하는 가운데 진행되어야 한다.

대체인력 채용 과정 및 사전교육이 충실히 이루어지기 위해서는 학습휴가 개시 시점보다 상당히 이전에 대체고용 일자리가 확정되어야 한다. 이것이 가능하기 위해서는 학습휴가 희망자가 학습휴가 개시일보다 적어도 두세 달 전에는 학습휴가를 신청할 수 있도록 의무화해야 할 것이다.

대체인력의 채용 후에는 기업이 적절한 멘토를 통해 대체인력에게 충분한 멘토링을 제공해줌으로써, 대체인력이 새로운 환경에 잘 적응할 수 있도록 지원해주어야 한다.

또한 대체인력이 기업의 요구에 충분히 부합하지 못할 경우 기업이 대체인력을 해고하고, 새롭게 대체인력을 채용할 수 있는 길을 보장해

주어야 한다. 그렇게 해야 기업의 요구와 대체인력 간 매칭의 질이 최대한 제고될 수 있을 것이다.

대체고용에 대한 지원조건은 학습휴가의 유형에 따라 다르게 설정하는 것이 타당하다. 기업의 요구에 부합하는 교육훈련을 받기 위한 학습휴가로 발생하는 빈자리의 대체고용에 대해서는 정부가 최대한 지원할 필요가 있다. 교육훈련 가는 재직자에 대한 기업의 인건비 부담이 있기 때문에, 대체고용에 대한 인건비까지 기업이 직접 부담해야 한다면, 기업의 참여 유인이 크게 약화될 것이기 때문이다. 제도가 활성화되기 위해서는 기업의 적극적인 참여가 무엇보다 중요하므로, 제도 도입 단계에는 기업을 적극적으로 지원할 필요가 있다. 이런 점에서 제도를 도입하는 기업의 추가적 인건비 부담이 최소화되도록 해야 한다. 다시 말해 대체근로자의 인건비의 최대 100%까지의 지원도 검토할 필요가 있다. 대체근로자로 청년이나 취업 취약계층을 고용한 경우에는 일정 기간 대체근로자의 인건비를 상회하는 수준의 지원(예를 들어 120%)도 가능할 것이다. 대신 교육훈련비용의 일정 비율에 대해서는 기업이 자부담할 수 있도록 해서, 기업이 재직자의 교육훈련 내용과 프로그램 등에 관심을 두도록 하고, 이렇게 교육훈련을 받은 수료자가 타기업으로 이직하는 것을 일정 기간 제한할 근거를 마련할 수 있도록 한다. 결국 제도 참여로 인한 기업의 추가적인 부담은 자부담 교육비 정도이며, 이 정도의 부담은 교육훈련 후 숙련 수준이 제고된 근로자의 향상된 생산성을 통해 충분히 커버될 수 있는 것으로 기대되고, 그럴 경우 기업들의 참여가 활성화될 수 있을 것이다. 이 경우 대체근로자 채용으로 인해 발생할 가능성이 있는 생산성 하락 정도도 기업의 부담이긴 하지만, 그 부담은 그렇게 크지 않을 것으로 판

단된다. 만약 적절한 대체고용이 이루어진다면 생산성 손실은 최소화될 수 있으며, 설령 생산성 손실이 발생하더라도 이는 일시적일 것이고, 이 정도의 손실은 교육훈련 중인 종업원이 복귀하여 높아진 숙련 수준을 통해 충분히 회복할 수 있을 것이기 때문이다.

다른 유형의 학습휴가에 대해서는 대체근로자에게 정부가 별도의 지원을 해 줄 필요는 없으며, 이들에 대한 인건비는 기업이 부담해야 할 것이다. 기업은 학습휴가자에게 아무런 부담의 의무가 없어(이들에 대해서는 앞서 언급했던 것처럼 정부가 고용보험을 통해 일정 정도 지원을 해주게 된다) 절감된 학습휴가자의 인건비로 대체근로자를 채용하는 것이므로, 기업 입장에서 추가적인 재정적 부담은 없다. 다만 청년이나 취업취약계층의 고용활성화를 유도하기 위해서는 이들을 대체근로자로 고용한 기업에 대해 기업이 부담하는 대체근로자 인건비의 일부를 일정 기간 지원해 주는 식의 우대 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다.

#### 제4절 자원 조달 방안 등 기타 논의

일-학습 선순환제의 지원 대상 기업을 어디까지로 설정할 것인가 하는 점이다. 통상적인 정부 지원 사업의 경우 그 대상이 중소기업에 국한되는 것이 일반적이지만, 일-학습 선순환제의 경우 대기업까지도 지원 대상에 포함시킬 필요가 있다. 기업 대상 면담 조사에서 확인되었듯이 대기업의 경우에도 종업원에게 장기간의 교육훈련을 부여하는

경우는 많지 않은 상황이었고, 양질의 일자리를 창출하면서 이들 일자리에 청년 고용이 활성화되도록 하기 위해서는 대기업까지도 지원 대상으로 포함시킬 필요가 있기 때문이다. 대기업의 경우 중소기업 다 참여 의사가 더 높다는 사실도 설문 조사 결과 확인할 수 있었다.

일-학습 선순환제의 경우 고용보험 가입 사업장만을 지원 대상으로 삼아야 할 것이다. 고용보험 미가입 사업장은 재직자의 숙련 업그레йд 필요성이 낮은 기업일 가능성이 높고, 채용의 문제도 있으며, 청년고용대책의 일환으로 일-학습 선순환제를 고려할 경우 청년대체인력의 확보가 곤란할 수도 있기 때문이다. 고용보험 미가입 사업장 일자리나 비정규직 일자리 재직자의 스킬 업그레йд 문제는 훈련바우처제도 등과 같은 별도의 제도를 통해 해결해 나갈 필요가 있다.

기업, 특히 중소기업의 기업요구 교육훈련형 일-학습 선순환제(대체 고용을 수반하는 기업 요구에 부합하는 장기 교육훈련을 위한 재직자의 학습휴가)의 참여 활성화를 위해서는 전문적 프로젝트 관리 기구(조직)가 필요하다. 이 기구의 역할은 특히 중소기업의 참여를 설득하는 것이다. 이들 중소기업에서 어떤 숙련수요가 있는지 파악하여, 필요 숙련에 맞는 교육훈련과정을 설계하고 적절한 교육훈련기관과 매칭시켜주며, 대체 고용된 실업자에 대해 사전교육훈련을 실시하고 멘토링을 제공하는 등의 프로젝트 관리 기능이 요청된다. 이런 역할을 수행할 수 있는 기관이 개별 중소기업주들의 동의를 받아 프로젝트를 생성하고 그 프로젝트를 고용노동부로부터 승인받는 식의 사업 추진이 필요할 것이다. 경우에 따라서는 유사 분야의 여러 중소기업을 하나로 묶어서 공동 프로젝트를 추진하는 것도 가능하다. 이 기구를 중심으로 기업, 노조, 사용자단체, 교육훈련기관, 고용센터 등 여러 이해

당자자들간의 이해관계를 조율하는 것도 필요하다. 이런 역할들에 비추어 이 기구는 기획 역량, 스태프, 자금 등을 갖춰야 한다.

현재 지역·산업별인적자원개발위원회(2013년 12월 출범)에 부여된 역할이 지역 특성을 감안한 훈련수급분석, 지역 내 인력양성 거버넌스 등이므로, 이런 역할에 비추어 본다면, 지역·산업별인적자원개발위원회가 일-학습 선순환제 프로젝트를 수행하는 것이 적절해 보인다. 다만 아직 위원회가 정착된 상태가 아니며, 인력과 역량도 부족한 상황임이 감안되어야 한다. 현재 시점에서는 지역·산업별인적자원개발위원회가 이런 기능을 수행할 수 있도록 관련 여건을 조성하는 것이 더 시급하다.

제도의 도입 시점은 경기 회복기가 가장 적절할 것으로 판단된다. 과거 유사 제도의 추진 시 제도 도입 시점이 불황기여서 제도가 활성화되지 못하고 폐지되었던 전례가 있었음에 유념해야 할 것이다.

재원 조달과 관련해서는 고용보험기금과 더불어 효과가 없는 것으로 판명된 일부 사업(특히 청년고용대책이나 중소기업 지원 사업)의 재원을 활용할 수 있다면 별문제가 없을 것으로 판단된다. 다만 이를 위해서는 기존 정책에 대한 엄밀한 성과평가가 전제되어야 한다.

또한 일-학습 선순환제가 통상적인 재직자 훈련이나 실업자 훈련보다 훨씬 효과적인 훈련이므로, 기존 재직자 훈련이나 실업자 훈련 재원 중 일부를 활용하여 재원 문제에 대응할 수도 있을 것이다. 만약 재직자 훈련과 실업자 훈련 지원금 약 1.5조 원(2016년) 중 20%만 일-학습 선순환제에 투입하더라도 3,000억 원의 확보가 가능하다. 고용안정사업<sup>20)</sup> 지원금 약 6,502억 원(2016년) 중 일부<sup>21)</sup>도 일-학습 선순

20) 경영위기에 처한 기업을 지원함으로써 실업을 예방하고, 실직자 채용 시 장려금을 지급하여 실업을 감소시키는 등 근로자를 실업으로부터 보호하는 목적으로 하는 사업

21) 예를 들어 청장년인턴제정규직전환 지원금 약 1,019억 원도 그 성격상 일-학습 선순환제로

환제에 투입할 수 있을 것으로 판단된다.

일-학습 선순환제의 경우 성과에 기반하여 사업을 점진적으로 확대 해가는 식으로 접근해야 한다. 사업의 효과성 여부에 대한 정확한 검증 없이 초기 단계부터 사업을 대규모로 실행하는 것은 결코 바람직한 것이 아니다. 먼저 파일럿 형태로 사업을 추진하고 나서, 성과를 판단하여 사업의 성과가 상당하다고 판단될 경우에만 전면적으로 확대하는 단계적인 접근 방식을 취해야 한다. 시범사업 시 특정 지역만을 대상으로 추진하는 것도 가능해 보인다.

이상의 논의를 토대로 본 연구를 통해 설계해본 일-학습 선순환제의 주요 내용을 표로 정리하면 <표 6-1>과 같다.

<표 6-1> 일-학습 선순환제의 설계

일-학습 선순환제의 유형	기업요구 교육훈련형		자기주도 학습형		휴식형	
	풀 타임	파트 타임	풀 타임	파트 타임	풀 타임	파트 타임
대상 기업	고용보험 가입 모든 기업(대기업 포함)					
학습휴가 기간	최소 1개월 ~ 최대 12개월					
대체고용 의무화	의무화					
학습휴가자와 대체근로자의 일자리 일치 여부	- 일치 불필요 - 기업의 자율적 판단에 의거					
대체근로자의 고용조건	비정규직 이라는 점 제외하고 학습휴가자와 동일					
학습휴가자와 대체근로자의 매칭 비율	- 1 대 1 - n 대 1					

(표 계속)

전환 가능할 것으로 보인다.

일-학습 선순환체의 유형	기업요구 교육훈련형		자기주도 학습형		휴식형	
	풀 타임	파트 타임	풀 타임	파트 타임	풀 타임	파트 타임
재직근로자의 학습권	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근속 10년(중소기업은 5년) 이상 근로자의 권리로서 보장</li> <li>- 평생의 근로생활 중 1회로 제한</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업 사정에 따라 한차례 미승인 가능</li> <li>- 일정 기간 경과 후 동일 사유 재신청시 무조건 승인</li> </ul>			
학습휴가자의 인건비	현행 수준 유지 (기업 부담)		최저 실업 급여 의 90% (고용 보험)	시간제 전환에 따른 임금 손실분 1/3보존 (고용 보험)	최저 실업 급여의 70% (고용 보험)	임금 손실에 대한 보전 없음
학습휴가자의 교육훈련비	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용보험이 대부분 부담</li> <li>- 기업 일부 자부담</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용보험이 대부분 부담</li> <li>- 개인 일부 자부담</li> </ul>		해당사항 없음	
고용노동부 훈련기준	미적용				해당사항 없음	
대체근로자의 대체고용 종료 후 정규직화 문제	정규직화된 대체근로자 인건비 일부를 일정기간 지원					
대체근로자의 채용 관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용센터의 적극 지원(인력 풀 확보, 중소기업의 인력채용과정 대행, 사전교육훈련 등)</li> <li>- 기업의 멘토 제공 및 멘토링 수행</li> <li>- 학습휴가 사전 신청 의무화(최소 두세달 전)</li> <li>- 계약기간 중 해고 및 추가 채용 가능</li> </ul>					

(표 계속)

일-학습 선순환제의 유형	기업요구 교육훈련형		자기주도 학습형		휴식형	
	풀 타임	파트 타임	풀 타임	파트 타임	풀 타임	파트 타임
대체근로자의 인건비	정부가 100% 지급(청년, 취업취약계층은 우대)		기업 부담((청년, 취업취약계층은 인건비의 일부 정부 지원)			
전문적 프로젝트 관리 기구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소기업의 참여 활성화 위해 필요</li> <li>- 특히 기업요구 교육훈련형에서 필요성 높음</li> <li>- 지역·산업별인적자원개발위원회의 역할 기대(인력, 역량 보완 전제)</li> <li>- 이 기구가 프로젝트 생성, 고용노동부 승인 후 사업 추진</li> </ul>					
도입 시기	- 경기회복기					
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존 청년고용대책과 중소기업 지원 재원 중 효과 없는 사업 정리하여 재원 마련</li> <li>- 재직자 및 실업자 훈련 지원금 일부 투입</li> <li>- 고용안정사업 지원금 일부 활용</li> </ul>					
단계적 사업 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 파일럿 형태로 사업 시작</li> <li>- 성과 판단 후 전면적으로 확대</li> </ul>					



## **Summary**

### **Policy Research on Introducing JobRotation**

Chang Kyun Chae, Hee Kyung Cho, Won Young Baek,  
Seon Hye Song, Il Gue Kang

This research outlines the implications of introducing JobRotation in South Korea after examining cases in Denmark and Finland where job rotation is already being implemented. It also discusses why, after examining cases of similar systems, job rotation has failed domestically and how it can be actualized. In addition, surveys and in-depth interviews with companies and labor unions provided insight into the best systems design for executing JobRotation in Korea. Finally, following this discussion, the specific contents of the JobRotation program that will be introduced nationally was constructed. The summary is as follows.

First, various non-official, informal forms of learning, in addition to vacation or travel, should be included within the general scope of what it means to 'learn', rather than restricting the definition to the completion of a curriculum in a formal educational institution. Education from a formal institution may include types of training that companies are

interested in, or it may be education that purely benefits the self and does not correspond to company needs.

Second, employee do not necessarily have to subscribe to a full-time study leave. In other words, it may become possible to simultaneously work and undertake a study leave.

Third, regarding the duration of the study leave, only the minimum and maximum time will be set. The employee should then be allowed to decide the study leave duration freely within that time range, according to his/her needs. The most common answer in the survey of companies and labor unions was a minimum duration of 6 months and a maximum of 12 months. As such, setting a maximum duration of 12 months seems appropriate. If the minimum duration is too short, the effects of implementation will be dramatically reduced, as it may be difficult to find a replacement or to fully reap the benefits of the training. Therefore, it is necessary to set the minimum duration to at least one month.

Fourth, it is not necessary for the substitute worker to assume the exact same roles as the employee on study leave. The method for replacing the substitute worker is left entirely to the discretion of the company. However, the substitute worker's conditions of employment are the same as that of the employee on study leave, except for the fact that the replacement is an irregular worker who is hired exclusively during the period of substitution.

Fifth, it is not necessary to match each employee on study leave with

a substitute worker. This is because while the length of vacancy of the employee on leave may vary, it is expected that the duration of employment for substitute workers preferably be a whole year. For example, it may be possible to design a method of execution where one substitute worker replaces the vacancy of 12 company employees who sequentially undertake study leave, one month apart from each other.

Sixth, in order to implement JobRotation, employees' rights to learn must be explicitly guaranteed. It is difficult to implement the program if the study leave is given according to applicants' merits. Employees that generally satisfy a set of conditions must be guaranteed the right to demand a study leave.

Seventh, the level of support for employees going on study leave must be differentiated according to the needs of the company, as mentioned previously. In cases where training is undertaken to meet the company's needs, in an educational institution that allows public monitoring, the employee's loss of wages due to participation in the training should be minimized and the cost of labor should be borne by the company during the duration of the study leave. In cases where an employee requests leave to complete training for his/her own benefit, unrelated to company needs, or for the purposes of vacation or travel, it is not necessary for the company to bear the cost of labor during this time. The level of support, too, should be differentiated. For example, an employee on study leave will receive 90% of the minimum level of unemployment benefits provided by employment insurance, whereas

employees taking leave for the purposes of vacation or travel, which do not conform to the traditional meaning of ‘learning’, will receive 70% of minimum employment benefits. After changing a set duration to part-time, the level of support in the remainder of the time, where various learning activities may be undertaken, should also be differentiated according to the type of learning (if the training corresponds with company needs, any loss of employees’ wages should be eliminated; if the training is carried out in a formal educational institution for one’s own benefit, employment insurance may prevent part of the wage loss resulting from the part-time transition, for example around 1/3; if the part-time transition and the remainder of the time are both spent on travel or vacation, there is no need to provide additional support.)

Eighth, in cases where training is undertaken at a formal educational institution, part of the cost of training should be covered by employment insurance (the company will cover another). As a principle, the remainder of the cost that is not covered by insurance will be paid for by the company if training aligns with company needs, or paid for by the individual if training aligns with personal needs.

Ninth, substitute employment should become mandatory regardless of the type of study leave. Implementation of substitution is inevitable if one wishes to both upgrade employees’ skills and create new jobs. Nonetheless, it is important to create policies that will minimize the burden of study leaves on companies by providing them with enough incentives. Consideration should also be given to the direction of policy

support so that substitute workers are more likely to become full-time employees at the companies that hire them. It is reasonable to differentiate the support requirements for substitute employment according to the type of study leave. It is necessary for government to provide maximum support to cover the vacancies that arise from employees taking study leaves that directly respond to company needs. In other words, government support of up to 100% of the labor cost of the substitute worker should be considered. There is no need for government support on substitute workers for other types of study leaves, as these costs should be borne by the company. Companies do not have any obligations towards employees on study leave and therefore can hire replacements with the money that is left over from those employees' reduced labor costs. As such, companies will not be subject to additional financial burdens.

Finally, there are discussions on how many companies will be able to receive support for JobRotation. In general, the recipients of government-sponsored projects are limited to SMEs, but in the case of JobRotation, even large firms needs to be considered. As confirmed by the interviews with companies, there were not many instances where large firms provide long-term educational training to their employees. There is a growing need to consider large firms for governmental support, in order to create high-quality jobs and to promote youth employment in these positions.



## 참고문헌

- 고용노동부·한국고용정보원, 「2016 직업능력개발통계연보」  
[https://eis.work.go.kr/sys02030.do?tranId=sys02030\\_10&selectMenuId=100040&seqno=287](https://eis.work.go.kr/sys02030.do?tranId=sys02030_10&selectMenuId=100040&seqno=287)(검색일: 2019.10.13.)
- 강유덕·이철원·오탈현·이현진·김준엽(2013). 유럽사례를 통해 본 복지와 성장의 조화 방안연구, KIEP 정책연구 브리핑 연구보고서 13-24
- 나영선·채창균 편저(2019). 포용적 성장과 인적자원개발, 한국직업능력개발원.
- 반가운·김미란·김봄이·박동진·최혜란(2018). 한국의 기업은 왜 교육훈련에 투자하지 않는가?, 한국직업능력개발원 연구보고서 2018-13.
- 한국산업인력공단 내부자료(2019).
- 신영규(2018). 겐트(Ghent)시스템 개혁 이후 핀란드 실업보험 동향, 국제사회보장리뷰 5. 123-127
- 외교부(2018). 2018 덴마크 개황
- 정원호·김안국(2006). 직장순환제 도입방안 연구. 한국직업능력개발원
- 정원호(2007). 유럽의 직장순환제 사례연구. 한국직업능력개발원
- 조근식(2017). 덴마크식 실업보험(겐트시스템) 안정적 운용을 위한 제언. 강원연구원 정책메모 제609호
- 핀란드 고용경제부 내부자료(2019).
- 채창균·임언·손유미·박동열·양병찬·최일선·김현수·류성민(2017). 평생·직업교육분야 미래 교육비전 및 교육개혁 방향 연구. 대통령직속 국가교육회의·한국직업능력개발원

채창균·최영섭·양정승(2018). 재직자 유급휴가 훈련 활성화를 위한  
Action Plan. 국민경제자문회의·한국직업능력개발원

최성은(2012). 유럽의 복지개혁 동향, 한국조세연구원

「고용보험법」(시행 2019. 11. 1. 법률 제16415호, 2019. 4. 30., 타  
법개정) 제22조.

<http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B3%A0%EC%9A%A9%EB%B3%B4%ED%97%98%EB%B2%95>(검색  
일: 2019.10.15.)

「근로자직업능력개발법」(시행 2019. 4. 30. 법률 제16413호, 2019.  
4. 30., 타법개정) 제24조

<http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B7%BC%EB%A1%9C%EC%9E%90%EC%A7%81%EC%97%85%EB%8A%A5%EB%A0%A5%EA%B0%9C%EB%B0%9C%EB%B2%95>(검색일: 2019.10.15.)

Andersen M. T.(2017). The Danish labor market, 2000–2016. IZA  
World of Labor.

Andersen, T. M.(2019). The Danish labor market, 2000 - 2018. IZA  
World of Labor.

Beskæftigelsesregionerne i Danmark(2012). Handbog I jobrotation.

Cedefop(2002), JobRotation, Panotama series.

EEAG(2016), The EEAG Report on the European Economy, CESifo,  
Munich 2016. <https://www.cesifo-group.de/DocDL/EEAG-2016.pdf>  
(검색일: 2019.10.10.)

- EUROPEAN COMMISSION(2009), Job Rotation e-service enhancing life long learning for the Agriculture Sector”, JOB - ROTATION APPLICATION HANBOOK, Lifelong Learning Programme 2007-2013, [https://ec.europa.eu/info/index\\_en](https://ec.europa.eu/info/index_en)(검색일: 2019.10.13.)
- EUROPEAN COMMISSION(2017), Denmark: A new unemployment insurance scheme for the future labour market ESPN Flash Report <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17993&langId=en> (검색일: 2019.10.19.)
- EUROPEAN COMMISSION(2018), COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Country Report Denmark 2018
- Junka, Teuvo - Korkeamäki, Ossi - Rokkanen, Miikka - Uusitalo, Roope (2009), Vuorotteluvapaajärjestelmän työllisyysvaikutukset (Employment effects of the job alternation leave system), Ministry of Employment and the Economy
- Nätti, Jouko - Ruuskanen, Sauli(1997), Vuorotteluvapaakokeilun seuranta tutkimuksen loppuraportti, Työministeriö(Final report of the job alternation leave experiment), Ministry of Labour
- Nätti, Jouko(2002), Job Rotation in Finland: National and Local Experiments, wz-berlin
- Nätti, Jouko(2005), Vuorotellen virkeäksi, Työministeriö(Getting refreshed via job alternation leave), Ministry of Labour
- OECD(2016), Back to Work: Denmark: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267503-en>(검색일: 2018.12.13.)

OECD(2018). OECD Economic Surveys: Finland 2018, OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-fin-2018-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fin-2018-en)(검색일: 2018.12.13.)

OECD(2019), Investing in Youth: Finland, Investing in Youth, OECD Publishing, Paris,

Sørensen, Kenneth Lykke and Jacob Nielsen Arendt(2014), Effekter af ansættelse som jobrotationsvikar, KORA.

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.

<http://hrdc.hrdkorea.or.kr/hrdc/94382>(검색일: 2019.10.13.)

<https://evollution.com/opinions/adults-finland-pay-higher-education>(검색일: 2019.11.7.)

<https://www.star.dk/> (검색일: 2018.12.14.)

<https://stats.oecd.org/> (검색일: 2018.12.13.)

<https://doi.org/10.1787/1251a123-en>(검색일: 2019.10.13.)

<https://www.eurofound.europa.eu/sr/observatories/emcc/erm/support-instrument/change-security-model>(검색일: 2018.10.15.)

<https://www.oecd.org/els/emp/Finland.pdf>(검색일: 2019.10.22.)

# 부 록

실태조사 설문지



## 〈부록〉 실태조사 설문지

ID			
----	--	--	--

## 장기유급휴가훈련과 대체고용의 활성화 방안 마련을 위한 실태 조사

안녕하십니까?

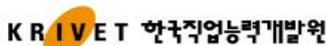
기술변화가 급격히 이루어지고 있는 요즘, 기업의 생존과 번영을 위해서는 기술변화를 신속히 따라가야 합니다. 이를 위해서는 재교육을 통해 종업원의 역량 강화를 이끌어내는 것이 무엇보다 중요합니다. 특히 비교적 장기의 교육훈련이 요구되는 경우가 많으므로, 여기에 대한 적극적인 대응이 필요합니다. 그런데 장기의 재교육이 필요한 경우 대체근로자를 채용하지 않고서는 생산차질이 빚어질 우려가 있거나 교육훈련을 가지 않고 남아있는 종업원들의 노동강도가 높아지는 부작용이 발생할 수도 있습니다. 만약 정부가 종업원의 장기교육훈련을 지원하면서도 대체고용이 원활히 이루어지도록 대체인력의 채용과 인건비를 적정하게 지원해준다면, 기업의 재직자에 대한 장기교육훈련이 활성화될 것입니다.

정부의 이런 정책이 원활히 추진된다면, 종업원들에게 장기교육훈련의 기회를 제공하는 기업은 종업원의 역량 강화를 통해 필요한 숙련을 확보하게 되고 기술변화에 효과적으로 대응할 수 있게 됨으로써, 다른 기업들과의 경쟁에서 한발 앞서 나갈 수 있게 됩니다. 장기교육훈련을 받은 종업원들은 자신의 역량을 제고함으로써 경쟁력이 높아집니다. 이에 따라 고용이 안정될 뿐만 아니라 승진이나 임금상승도 기대할 수 있을 것입니다. 대체근로자(실업자)는 기업에서의 근무 경험을 바탕으로 자신의 역량을 제고하는 것이 가능하며, 프로젝트 종료 후 그 기업에 정규직으로 채용될 가능성이 있습니다. 설령 해당 기업에 채용되지 못하더라도 자신의 시장 경쟁력이 강화되고 근무 경험을 통한 네트워크 구축으로 차후에 구직 가능성이 제고될 것입니다. 이렇게 장기유급휴가훈련과 대체고용이 활성화될 경우 기업과 종업원, 대체근로자(실업자) 모두가 좋아하는 win-win-win의 상황을 기대할 수 있습니다.

국무총리실 산하 정부출연 국책연구기관인 한국직업능력개발원에서는 이러한 문제의식을 가지고 기업과 노조를 대상으로 설문조사를 실시하고자 합니다. 본 조사의 결과는 장기유급휴가훈련과 대체고용의 활성화를 위한 정책마련의 기초자료로 사용됩니다. 귀하가 응답한 내용은 <통계법> 제33조에 의해 비밀이 보장되며 개인정보 역시 <개인정보보호법> 제3조에 따라 보호될 것입니다. 바쁘시더라도 적극적인 협조를 부탁드립니다. 감사합니다.

주관 기관

조사 기관






## B. 유급휴가훈련 참여 실태에 대한 조사

### 【참고】 유급휴가훈련 개요

- (지원내용) 사업주가 근로자에게 유급휴가를 주고 훈련을 실시하면 훈련비, 근로자 임금, 대체인력 인건비 등을 지원
  - (훈련비) 기업규모별로 NCS 기준단가의 50~100% 지원
  - (훈련참여 근로자 인건비) 우선지원대상기업 최저임금의 150%, 그 외 기업 100%
  - (대체인력 인건비) 우선지원대상기업이 30일 이상 유급휴가를 부여하고 120시간 이상 훈련을 실시하면서 대체인력을 고용한 경우 최저임금 지원

B1) 귀사에서 유급휴가훈련 제도 관련 정보를 입수하게 된 경로는 무엇입니까?

1. 타 업체의 사례를 보고
2. 직업훈련기관을 통해서
3. 고용지원센터 및 고용노동청(지청)의 소개
4. 신문, 라디오, TV 등 언론매체
5. 인터넷 게시
6. 친지, 친구 등 지인
7. 유급휴가훈련 제도에 대해서 모르고 있었음
8. 기타 (            )

B2) 노동조합(또는 노사협의회)에서 유급휴가훈련 실시 결정에 영향을 미치고 있습니까?

1. 예      2. 아니오

B3) 2018년 기준 귀사에서는 유급휴가훈련을 실시하였습니까?

**1. 예 → [B4로 이동]      2. 아니오 → [B7로 이동]**

B4) 귀사에서 유급휴가훈련을 실시하는 가장 큰 이유는 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 (                      )



B6) 귀사에서 유급휴가훈련 참여자의 인사상 주요 변화가 이루어졌습니까?

1) 승진	(    )	응답보기: ①예 ②아니오
2) 인센티브(급전적 보상)	(    )	
3) 보직을 임명	(    )	
4) 핵심부서로 이동	(    )	
5) 장기연수(대학원 진학, 해외연수 등)에 참여	(    )	
6) 이직/퇴사	(    )	

→ **응답 후 [B8로 이동]**

B7) 귀사에서 유급휴가훈련을 실시하지 않는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

1. 제도를 몰라서
2. 참여 시 업무 공백 및 생산 손실
3. 적절한 훈련 기관 및 교육 프로그램을 찾기 어려움
4. 교육훈련 후 재직자의 역량 향상 효과 미흡
5. 인건비 및 훈련비용 부담
6. 훈련 후 근로자들의 높은 이직률
7. 근로자들의 참여 의사 부족
8. 대체 인력 채용의 어려움
9. 행정업무의 부담
10. 기타 (            )

B8) 귀사에서 유급휴가훈련을 포함하여 종사자의 산전후휴가, 육아 휴직, 교육(연수), 질병휴직 등을 실시하였거나, 이로 인한 업무공백을 보완하기 위하여 대체인력 또는 신규인력을 채용한 경험이 있습니까?

1. 실시하였고, 그에 따른 인력을 채용하였음 → [B9로 이동]
2. 실시하였으나, 그에 따른 인력을 채용하지 않았음 → [B11로 이동]
3. 실시한 적 없음 → [C1으로 이동]

B9) 2018년 기준 업무공백을 보완하기 위한 채용 인원은 몇 명입니까?

1) 정규직 근로자	(        )명
2) 비정규직, 하청, 파견 근로자	(        )명
3) 청년인턴	(        )명

B10) 귀사에서 대체인력 또는 신규인력을 채용하였을 때 그들에게 맡긴 업무의 난이도는 어떠하였습니까?

1. 휴가자(휴직자)가 했던 업무와 동일수준의 업무를 수행하였다
2. 휴가자(휴직자)가 했던 업무보다 낮은 수준의 업무를 수행하였다
3. 특정직무가 아닌 단순 보조 업무를 수행하였다

B11) 대체인력 고용의 가장 큰 어려움은 무엇입니까?

1. 대체인력 고용에 따른 인건비가 부담스럽다
2. 해당 업무를 수행할 능력을 갖춘 대체인력을 구하기가 어렵다
3. 계약 종료 후 대체인력의 해고가 용이하지 않다
4. 업무 특성 상 대체가 불가능하다
5. 어려움이 없다
6. 기타 (            )

### C. 유급휴가훈련에 대한 평가

C1) 귀사에서는 유급휴가훈련에 대하여 어떻게 평가하십니까?

1) 근로자들이 제도를 잘 알고 있다	( )	응답 보기: ①전혀 그렇지 않다 ②그렇지 않다 ③보통이다 ④그렇다 ⑤매우 그렇다
2) 기업경영에 도움이 된다	( )	
3) 근로자의 직무능력향상에 도움이 된다	( )	
4) 근로자가 희망하는 훈련을 받는다	( )	
5) 업무에 지장이 있다	( )	
6) 근로자들이 적극 참여할 의사를 보인다	( )	

C2) 귀사에서는 다른 정부지원 재직자훈련과 비교하였을 때, 유급휴가 훈련에 대한 아래의 평가에 대해 얼마나 동의하십니까?

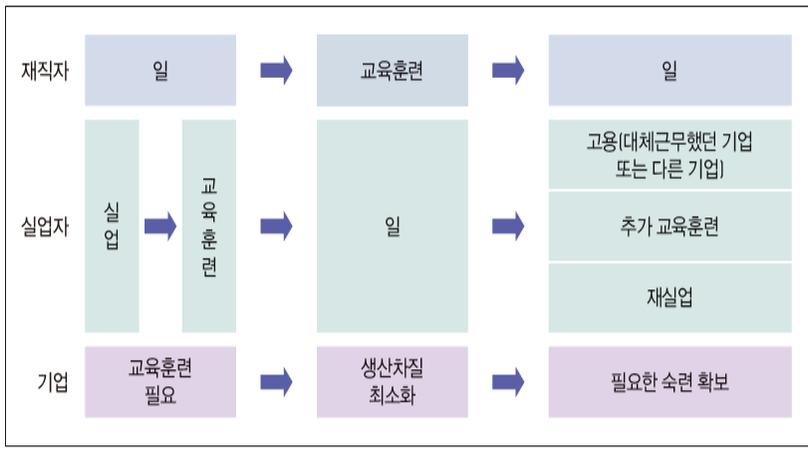
<b>【참고】 기업지원 재직자훈련</b>	
◎ 사업주직업훈련지원(직접/위탁): 사업주가 소속근로자, 채용예정자, 구직자의 직무능력 향상을 위해 직업훈련을 실시하는 경우 훈련실시에 따른 비용 일부를 지원	
◎ 일-학습병행제: 산업현장의 실무형 인재육성을 위해 기업이 채용한 근로자에게 NCS(국가직무능력표준)기반의 체계적 교육훈련을 제공	
◎ 중소기업 학습조직화 지원: 중소기업이 업무관련 지식, 경험, 노하우를 작업장 내에서 체계적으로 축적·확산토록 학습활동 및 인프라 지원	
◎ 국가인적자원개발컨소시엄: 중소기업과 인적자원개발 컨소시엄(협약)을 구성한 기업 등에게 공동훈련에 필요한 훈련 인프라와 훈련비 등을 지원	

1) 훈련 내용이 현업과 더 직접적으로 관련 된다	( )	응답 보기: ①전혀 그렇지 않다 ②그렇지 않다 ③차이가 없다 ④그렇다 ⑤매우 그렇다
2) 훈련 내용이 직무능력향상에 더 도움이 된다	( )	
3) 훈련 내용의 수준이 더 높다	( )	
4) 훈련 기간이 더 길다	( )	
5) 강사들이 더 성실하고, 강의 방법이 더 적절하다	( )	
6) 훈련 방법이 더 적절하다	( )	
7) 훈련기관의 시설 및 장비가 더 좋다	( )	
8) 훈련기관의 부대시설 및 복지시설이 더 잘 갖추어져 있다	( )	
9) 훈련비용이 더 적절하다	( )	

### D. 일-학습 순환제 참여 의사에 대한 조사

#### 【참고】 일-학습 순환제의 개념

기업이 근로기준법상의 유급휴가 이외에 별도로 직업능력개발을 위하여 재직자에게 유급휴가를 부여하여 장기의 교육훈련을 실시할 경우 훈련을 실시하는 사업주에게 훈련비용 과 임금의 일부를 지원하는 제도이다. **일-학습 순환제의 주된 특징 중 하나는 재직자의 교육훈련 기간 중 발생하는 빈 일자리를 연쇄적으로 차하위직급자가 대체하고 입직구(port of entry) 일자리를 비워 청년 실업자를 대체인력으로 충원하는 것이다.** 종업원들에게 장기교육훈련의 기회를 제공하는 기업은 종업원의 역량 강화를 통해 필요한 숙련을 확보하게 되고 기술변화에 효과적으로 대응할 수 있게 된다. 장기교육훈련을 받은 종업원들은 자신의 역량을 제고함으로써 고용이 안정될 뿐만 아니라 승진이나 임금상승도 기대할 수 있다. 대체근로자(청년실업자)는 기업에서의 근무 경험을 바탕으로 자신의 역량을 제고하는 것이 가능하며, 프로젝트 종료 후 그 기업에 정규직으로 채용될 가능성이 있으며, 설령 해당 기업에 채용되지는 못하더라도 자신의 시장 경쟁력이 강화되고 근무 경험을 통한 네트워크 구축으로 차후에 구직 가능성이 제고될 것이다. 이렇게 일-학습 순환제가 활성화될 경우 기업과 종업원, 대체근로자(청년실업자) 모두가 좋아하는 win-win-win의 상황을 기대할 수 있다. 유럽(덴마크, 네덜란드, 독일 등)에서는 이러한 일자리 나누기를 훈련과 고용이 맞물려 돌아가는 JobRotation 이라는 용어로 표현한다.



D1) 귀사에서 일-학습 선순환제 도입 시 참여할 의사가 있습니까?

1. 예 → [D2로 이동]      2. 아니오 → [D3으로 이동]

D2) 귀사에서 일-학습 선순환제에 참여하고자 하는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

1. 재교육을 통한 종업원의 역량 강화
2. 대체인력 채용을 통한 청년고용 활성화
3. 기술 변화에 적시 대응
4. 미취업 청년에게 일·경험 기회 제공을 통한 기업 이미지 제고
5. 근로자의 요구로
6. 노조의 요구로
7. 정부의 지원이 있어서
8. 기타 (                      )

→ 응답 후 [D4로 이동]

D3) 귀사에서 일-학습 선순환제에 참여하지 않으려는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

1. 참여 시 업무 공백 및 생산 손실
2. 적절한 훈련 기관 및 교육 프로그램을 찾기 어려움
3. 교육훈련 후 재직자의 역량 향상 효과 미흡
4. 인건비 및 훈련비용 부담
5. 훈련 후 근로자들의 높은 이직률
6. 근로자들의 참여 의사 부족
7. 대체 인력 채용의 어려움
8. 행정업무의 부담
9. 기타 (                      )

D4) 일-학습 선순환제를 실시한다면, 대체인력 채용 및 활용 시 애로사항은 무엇입니까?

1. 대체 근로자 확보가 어려움
2. 대체 근로자 업무몰입도 및 생산성 저하
3. 동료직원 업무량 증가
4. 회의·팀워크 업무 수행 어려움 발생
5. 별 어려움 없음
6. 기타 ( )

D5) 일-학습 선순환제를 실시한다면, 교육훈련 이수자의 인사상 어떤 변화를 예상하십니까?

1. 핵심부서로 이동
2. 교육훈련 내용과 관련된 부서 또는 직무로 이동
3. 변화 없음
4. 기타 ( )

**E. 일-학습 선순환제 도입 방법 및 제도 개선 방안**

E1) 일-학습 선순환제를 실시한다면 아래 항목에 대하여 참가자의 적절한 수준을 응답해주시기 바랍니다.

1) 연령	①29세 이하    ②30~39세    ③40~49세    ④50~59세    ⑤60세 이상
2) 직종	①관리직    ②전문기술직    ③사무직    ④서비스·판매직    ⑤생산직
3) 직급	①사원급    ②대리급    ③과장급    ④차장급    ⑤부장급    ⑥임원급
4) 학력	①고졸 이하    ②전문대졸    ③대졸    ④석사 이상
5) 근속 기간	①1년 미만                  ②1년~3년 미만    ③3년~5년 미만 ④5년~10년 미만    ⑤10~20년 미만    ⑥20년 이상

E2) 일-학습 선순환제를 실시한다면 그 기간은 어느 정도가 적당하다고 생각하십니까?  
(                  )개월

E3) 일-학습 선순환제를 실시한다면 적합한 주 참여 대상은 누구라고 생각하십니까?

1. 모든 직원
2. 소수 핵심인력
3. 중견 간부
4. 퇴직예정자
5. 숙련 향상이 필요한 근로자
6. 기타 (                  )

E4) 일-학습 선순환제 대상자 선정은 어떤 방식으로 하는 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까?

1. 경영진의 판단
2. 선발시험 실시
3. 인사고과 등 근평에서 우수한 성적을 받은 자
4. 신청자의 의사
5. 노사협의
6. 기타 (                    )

E5) 일-학습 선순환제 대상자의 적절한 숙련 수준은 무엇이라고 생각하십니까?

**【참고】 숙련 수준의 구체적 내용**

1. 독자 수행이 미흡한 수준: 남의 도움이 있어야만 업무를 수행
2. 독자 수행하는 수준: 남의 도움 없이 본인의 업무를 독자적으로 수행하지만, 해당 직급에서 요구하는 생산성에 약간 못 미치는 수준
3. 충분히 독자 수행하는 수준: 남의 도움 없이 본인의 업무를 독자적으로 수행하며, 해당 직급에서 요구하는 생산성을 충분히 발휘하는 수준
4. 다른 사람을 가르치는 수준: 독자적으로 본인의 업무를 만족스럽게 수행할 뿐 아니라 다른 동료나 후배에게 업무지식과 기능(skills)을 가르쳐줄 수 있는 수준
5. 창의적, 혁신적 수준: 창의적으로 새로운 업무 수행 방식을 제시하여 생산성을 지속적으로 향상시킬 수 있는 수준

1. 독자 수행이 미흡한 수준
2. 독자 수행하는 수준
3. 충분히 독자 수행하는 수준
4. 다른 사람을 가르치는 수준
5. 창의적, 혁신적 수준

E6) 일-학습 선순환제를 실시한다면 교육훈련기관 및 교육훈련 프로그램의 선택 범위는 어떠했으면 좋겠습니까?

1. 회사의 직무와 관련 있는 분야에 국한
2. 직무와 관계없이 모든 분야에 개인이 자율 결정
3. 기타 (            )

E7) 일-학습 선순환제를 실시한다면 그 결과는 어떠한 방법으로 평가하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

1. 수강사실 확인으로 대체
2. 별도의 시험과정을 거쳐서 평가
3. 평가하지 않음
4. 기타 (            )

E8) 교육훈련 종료 후, 대체 근로자를 계속 고용 또는 추후에 채용할 계획이 있습니까?

1. 계속 고용 또는 향후 채용 계획 있음 → **[E9로 이동]**
2. 대체 근로 기간 동안의 성과를 보고 판단 → **[E10으로 이동]**
3. 계속 고용 또는 향후 채용 계획 없음 → **[E10으로 이동]**

E9) 계속 고용 또는 향후 채용 시 어떻게 하실 계획이십니까?

1. 기간제 근로자로 계속 고용
2. 정규직으로 계속 고용
3. 향후 채용 시 우선 선발
4. 향후 채용 시 가산점 부여

E10) 일-학습 선순환제 도입 시, 적절한 대체 인력이 고용되기 위해 어떤 지원이 가장 필요하다고 생각하십니까?

1. 대체인력 풀에 대한 정보 제공
2. 대체인력 채용 프로세스 대행 지원
3. 대체인력에 대한 사전 직무교육 지원
4. 대체인력 인건비 지원
5. 기타 (            )

E11) 일-학습 선순환제 도입 시, 적절한 교육훈련을 받도록 하기 위해 무엇이 가장 중요하다고 생각하십니까?

1. 교육훈련기관 및 교육 프로그램에 대한 정보 제공
2. 교육훈련 대상자 요구와 훈련 내용의 매칭 지원
3. 교육훈련비 지원
4. 교육훈련 이수자 사후관리
5. 기타 (            )

E12) 일-학습 선순환제 도입 시, 아래의 항목에 대해 지원금은 어느 정도가 적절하다고 생각하십니까?

1) 재직자에 대한 인건비	재직자 인건비 대비 (     )%
2) 대체 근로자에 대한 인건비	대체 근로자 인건비 대비 (     )%
3) 교육훈련비	교육훈련비 대비 (     )%

E13) 일-학습 선순환제 도입 시, 외부 전문기관의 컨설팅을 받고 싶은 내용은 무엇입니까?

1. 기술 변화에 따라 요구되는 종업원의 숙련 향상 내용
2. 교육훈련 참가자의 선정
3. 제도의 내용
4. 적절한 교육훈련 기관의 선정
5. 적절한 교육훈련 프로그램의 선정
6. 교육훈련 평가체계
7. 교육훈련 이수자 사후관리
8. 대체인력 교육훈련
9. 대체인력 채용 프로세스
10. 대체고용기간 종료 후 사후관리
11. 기타 (            )

E14) 일-학습 선순환제의 성공적 도입을 위한 조건은 무엇이라고 생각하십니까?

1. 제도에 대한 적극적인 홍보
2. 재직자와 기업, 노조, 외부전문기관 등 이해관계자간의 협의
3. 재직자 및 대체 근로자에 대한 인건비 지원
4. 교육훈련비 지원
5. 기존 근로자의 재교육 수요 파악과 양질의 교육훈련 제공
6. 지역고용센터 등에서 대체고용 지원
7. 교육훈련 후 다른 기업 이직 제한
8. 기업을 지원할 전문적 외부 프로젝트 관리 기구(조직) 필요
9. 기타 (            )



F2) 노동조합의 조직률은 몇 % 인니까?

\* (귀 노동조합의 조합원 수 ÷ 전체 종합원 수) × 100

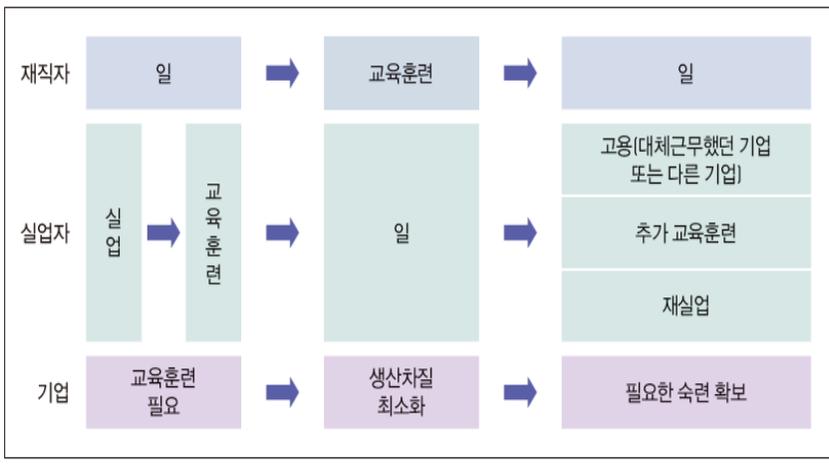
1. 10% 미만
2. 10~30% 미만
3. 30~50% 미만
4. 50~70% 미만
5. 70~90% 미만
6. 90% 이상

F3) 귀 노동조합에 가장 많은 조합원이 가입해 있는 직군은 무엇입니까?

1. 관리직
2. 전문기술직
3. 사무직
4. 서비스·판매직
5. 생산직

**【참고】 일-학습 순환제의 개념**

기업이 근로기준법상의 유급휴가 이외에 별도로 직업능력개발을 위하여 재직자에게 유급휴가를 부여하여 장기의 교육훈련을 실시할 경우 훈련을 실시하는 사업주에게 훈련비용 과 임금의 일부를 지원하는 제도이다. **일-학습 순환제의 주된 특징 중 하나는 재직자의 교육훈련 기간 중 발생하는 빈 일자리를 연쇄적으로 차하위직급자가 대체하고 입직구(port of entry) 일자리를 비워 청년 실업자를 대체인력으로 충원하는 것이다.** 종업원들에게 장기교육훈련의 기회를 제공하는 기업은 종업원의 역량 강화를 통해 필요한 숙련을 확보하게 되고 기술변화에 효과적으로 대응할 수 있게 된다. 장기교육훈련을 받은 종업원들은 자신의 역량을 제고함으로써 고용이 안정될 뿐만 아니라 승진이나 임금상승도 기대할 수 있다. 대체근로자(청년실업자)는 기업에서의 근무 경험을 바탕으로 자신의 역량을 제고하는 것이 가능하며, 프로젝트 종료 후 그 기업에 정규직으로 채용될 가능성이 있으며, 설령 해당 기업에 채용되지 않는 못하더라도 자신의 시장 경쟁력이 강화되고 근무 경험을 통한 네트워크 구축으로 차후에 구직 가능성이 제고될 것이다. 이렇게 일-학습 순환제가 활성화될 경우 기업과 종업원, 대체근로자(청년실업자) 모두가 좋아지는 win-win-win의 상황을 기대할 수 있다. 유럽(덴마크, 네덜란드, 독일 등)에서는 이러한 일자리 나누기를 훈련과 고용이 맞물려 돌아가는 JobRotation 이라는 용어로 표현한다.



F4) 일-학습 선순환체제의 도입 필요성이 어느 정도라고 생각하십니까?

1. 충분히 있다 → [F5로 이동]
2. 조금 있다 → [F5로 이동]
3. 전혀 없다 → [F6으로 이동]

F5) 일-학습 선순환체제를 해야 하는 이유는 무엇입니까?

1. 재교육을 통한 종업원의 역량 강화
2. 대체인력 채용을 통한 청년고용 활성화
3. 기술 변화에 적시 대응
4. 미취업 청년에게 일·경험 기회 제공을 통한 기업 이미지 제고
5. 근로자의 요구로
6. 정부의 지원이 있어서
7. 노사 간 협력 강화
8. 기타 ( )

→ 응답 후 [F7로 이동]

F6) 일-학습 선순환제 도입의 필요성이 없다고 생각하는 이유는 무엇  
입니까?

1. 참여 시 업무 공백 및 생산 손실
2. 적절한 훈련 기관 및 교육 프로그램을 찾기 어려움
3. 교육훈련 후 재직자의 역량 향상 효과 미흡
4. 인건비 및 훈련비용 부담
5. 훈련 후 근로자들의 높은 이직률
6. 근로자들의 참여 의사 부족
7. 대체 인력 채용의 어려움
8. 행정업무의 부담
9. 기타 (            )

F7) 일-학습 선순환제를 실시한다면, 대체 근로자를 어떻게 활용하는  
것이 적절하다고 생각하십니까?

1. 기간제 근로자로 계속 고용
2. 정규직으로 계속 고용
3. 향후 채용 시 우선 선발
4. 향후 채용 시 가산점 부여
5. 기업의 자율적 판단에 맡김

F8) 일-학습 선순환제를 실시한다면, 교육훈련 이수자의 인사상 어떤  
변화가 적절하다고 생각하십니까?

1. 핵심부서로 이동
2. 교육훈련 내용과 관련된 부서 또는 직무로 이동
3. 변화 없음
4. 기타 (            )

F9) 일-학습 선순환제를 실시한다면 아래 항목에 대하여 참가자의 적절한 수준을 응답해주시기 바랍니다.

1) 연령	①29세 이하    ②30~39세    ③40~49세    ④50~59세    ⑤60세 이상
2) 직종	①관리직    ②전문기술직    ③사무직    ④서비스·판매직    ⑤생산직
3) 직급	①사원급    ②대리급    ③과장급    ④차장급    ⑤부장급    ⑥임원급
4) 학력	①고졸 이하    ②전문대졸    ③대졸    ④석사 이상
5) 근속 기간	①1년 미만            ②1년~3년 미만    ③3년~5년 미만 ④5년~10년 미만    ⑤10~20년 미만    ⑥20년 이상

F10) 일-학습 선순환제를 실시한다면 그 기간은 어느 정도가 적당하다고 생각하십니까?  
(            )개월

F11) 일-학습 선순환제를 실시한다면 적합한 주 참여 대상은 누구라고 생각하십니까?

1. 모든 직원
2. 소수 핵심인력
3. 중견 간부
4. 퇴직예정자
5. 숙련 향상이 필요한 근로자
6. 기타 (            )

F12) 일-학습 선순환제 대상자 선정은 어떤 방식으로 하는 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까?

1. 경영진의 판단
2. 선발시험 실시
3. 인사고과 등 근평에서 우수한 성적을 받은 자
4. 신청자의 의사
5. 노사협의
6. 기타 (            )

F13) 일-학습 선순환제 대상자의 적절한 숙련 수준은 무엇이라고 생각하십니까?

**【참고】 숙련 수준의 구체적 내용**

1. 독자 수행이 미흡한 수준: 남의 도움이 있어야만 업무를 수행
2. 독자 수행하는 수준: 남의 도움 없이 본인의 업무를 독자적으로 수행하지만, 해당 직급에서 요구하는 생산성에 약간 못 미치는 수준
3. 충분히 독자 수행하는 수준: 남의 도움 없이 본인의 업무를 독자적으로 수행하며, 해당 직급에서 요구하는 생산성을 충분히 발휘하는 수준
4. 다른 사람을 가르치는 수준: 독자적으로 본인의 업무를 만족스럽게 수행할 뿐 아니라 다른 동료나 후배에게 업무지식과 기능(skills)을 가르쳐줄 수 있는 수준
5. 창의적, 혁신적 수준: 창의적으로 새로운 업무 수행 방식을 제시하여 생산성을 지속적으로 향상시킬 수 있는 수준

1. 독자 수행이 미흡한 수준
2. 독자 수행하는 수준
3. 충분히 독자 수행하는 수준
4. 다른 사람을 가르치는 수준
5. 창의적, 혁신적 수준

F14) 일-학습 선순환제를 실시한다면 교육훈련기관 및 교육훈련 프로그램의 선택 범위는 어떠했으면 좋겠습니까?

1. 회사의 직무와 관련 있는 분야에 국한
2. 직무와 관계없이 모든 분야에 개인이 자율 결정
3. 기타 (            )

F15) 일-학습 선순환제를 실시한다면 그 결과는 어떠한 방법으로 평가하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

1. 수강사실 확인으로 대체
2. 별도의 시험과정을 거쳐서 평가
3. 평가하지 않음
4. 기타 (            )

F16) 일-학습 선순환제 도입 시, 적절한 대체 인력이 고용되기 위해 어떤 지원이 가장 필요하다고 생각하십니까?

1. 대체인력 풀에 대한 정보 제공
2. 대체인력 채용 프로세스 대행 지원
3. 대체인력에 대한 사전 직무교육 지원
4. 대체인력 인건비 지원
5. 기타 (            )

F17) 일-학습 선순환제 도입 시, 적절한 교육훈련을 받도록 하기 위해 무엇이 가장 중요하다고 생각하십니까?

1. 교육훈련기관 및 교육 프로그램에 대한 정보 제공
2. 교육훈련 대상자 요구와 훈련 내용의 매칭 지원
3. 교육훈련비 지원
4. 교육훈련 이수자 사후관리
5. 기타 (            )

F18) 일-학습 선순환제 도입 시, 아래의 항목에 대해 지원금은 어느 정도가 적절하다고 생각하십니까?

1) 재직자에 대한 인건비	재직자 인건비 대비 (    )%
2) 대체 근로자에 대한 인건비	대체 근로자 인건비 대비 (    )%
3) 교육훈련비	교육훈련비 대비 (    )%

F19) 일-학습 선순환제 도입 시, 외부 전문기관의 컨설팅을 받고 싶은 내용은 무엇입니까?

1. 기술 변화에 따라 요구되는 종업원의 숙련 향상 내용
2. 교육훈련 참가자의 선정
3. 제도의 내용
4. 적절한 교육훈련 기관의 선정
5. 적절한 교육훈련 프로그램의 선정
6. 교육훈련 평가체계
7. 교육훈련 이수자 사후관리
8. 대체인력 교육훈련
9. 대체인력 채용 프로세스
10. 대체고용기간 종료 후 사후관리
11. 기타 (            )

F20) 일-학습 선순환제를 실시한다면, 일-학습 선순환제의 성공적 도입을 위한 노조의 역할은 무엇이라고 생각하십니까?

1. 제도 관련 사회적 합의에 적극 참여
2. 근로자들의 재직자 교육훈련에 대한 관심 독려
3. 교육훈련 참여 인원 선발에 대한 협의
4. 교육훈련 수요 및 내용에 대한 협의
5. 교육훈련 가는 근로자의 임금 등 근로조건에 대한 모니터링
6. 대체 근로자의 임금 등 근로조건에 대한 모니터링
7. 교육훈련 프로그램의 평가
8. 교육훈련 후 근로자의 부서 이동에 대한 협의
9. 기타 (            )

## □ 저자 약력

- 채창균
  - 한국직업능력개발원 선임연구위원
- 조희경
  - 한국직업능력개발원 연구위원
- 백원영
  - 한국직업능력개발원 부연구위원
- 송선혜
  - 한국직업능력개발원 연구원
- 강일규
  - 한국직업능력개발원 명예위원

### 일-학습 선순환체제의 도입을 위한 정책방안 연구

발행연월일	2019년 12월 29일 인쇄 2019년 12월 31일 발행
발행인	나 영 선
발행처	한국직업능력개발원 30147. 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 홈페이지 : <a href="http://www.krivet.re.kr">http://www.krivet.re.kr</a> 전화 : (044)415-5000, 5100 팩스 : (044)415-5200
등록일자	1998년 6월 11일
등록번호	제16-1681호
I S B N	979-11-339-7425-2
인쇄처	(주)삼일기획 (044)866-3011