

공공직업안정기관의 발전방안 연구

목 차

요 약	i
I. 서 론	1
1. 연구의 목적 및 필요성	1
2. 연구의 내용과 방법	6
II. 공공직업안정기관의 현황 및 발전과정	15
1. 공공직업안정기관(PES)의 현황 및 발전과정	15
2. 직업상담원제도의 도입 및 발전과정	21
III. 선진국들의 제도운영 사례	28
1. 미국의 직업상담원(진로상담사)제도	28
2. 일본의 직업상담원(직업지도관)제도	31
3. 독일의 직업상담원(직업상담사)제도	36
4. 선진국의 제도운영이 주는 시사점	42
IV. 제도의 운영실태 및 문제점 분석	48
1. 조직체계 및 인력구조	48
2. 조직 및 운영관리	57
3. 직업상담원 인사제도	72
V. 제도 개선 및 발전방안의 모색	86
1. 조직체계 및 인력구조	86

2. 조직 및 운영관리	91
3. 직업상담원 인사제도	100
VI. 결론 및 정책건의	119
1. 연구내용의 요약	119
2. 정책 건의	122
부 록	127

표 목 차

<표 II-1> 공공직업안정기관(PES)의 설치·운영 현황	16
<표 II-2> PES 소속 직업상담원의 인원구성	18
<표 II-3> 공공직업안정기관의 규모 변화 추이	20
<표 II-4> 공공직업안정기관과 직업상담원의 변화추이	23
<표 II-5> 직업상담원의 성·연령·학력별 현황	24
<표 II-6> 직업상담원의 업무 현황	26
<표 II-7> 업무관련 자격증 소지자 현황	27
<표 IV-1> 센터별 상담원 배치 현황(목표정원 기준)	52
<표 IV-2> 고용안정센터의 업무별 담당인력	54
<표 IV-3> 구직활동 판단 및 인정 실태	63
<표 IV-4> 실업인정건수 추이	67
<표 IV-5> 실업인정업무 업무량 및 소요시간	67
<표 IV-6> 실업급여 세부업무 중 직업상담원의 담당업무수	68
<표 IV-7> 신규 구직자의 규모 변화 추이(고용안정센터)	68
<표 IV-8> 취업상담 및 알선업무 업무량 및 소요시간	68
<표 IV-9> 실업인정과 취업알선의 연계 실태	70
<표 V-1> 상담원 정원에 따른 센터 분류 현황(목표정원)	89
<표 V-2> 직업상담원의 인원변동 현황	101

요 약

본 연구는 노동부 산하 공공직업안정기관(PES)들의 조직체제와 운영실태를 분석하고, 일선 서비스전달기관의 핵심적인 고용안정센터에서 실제로 취업알선, 고용보험, 능력개발업무 등을 담당하고 있는 공무원과 직업상담원의 운영문제, 특히 직업상담원제도의 개선방안에 초점을 맞추어 현행 제도의 문제점을 고찰함으로써 고용관련 조직을 합리적으로 관리하고 업무를 담당하고 있는 인력을 효율적으로 운영할 수 있는 제도 개선 및 발전방안을 제시하는 데 목적이 있음을 제 I 장에서 밝히고 있다.

제 II 장에서는 우리나라의 공공직업안정기관(PES)의 도입과 제도 발전과정에 대하여 간략하게 살펴보았다. 우리나라는 고용시장의 안정적 운영이라는 정책목표를 달성하기 위하여 1996년부터 고용보험 및 취업지원 관련 행정서비스를 전달하는 일선기관으로서 공공직업안정기관을 설치·운영해 오고 있는데, 2001년 말 현재 전국에는 168개의 고용안정센터, 7개의 인력은행, 16개의 일일취업센터 등 모두 191개의 조직을 운영해 오고 있다. 이 중에서 일선집행기구의 핵심조직이라고 할 수 있는 고용안정센터는 외환위기와 IMF 구제금융시기를 거치면서 민원수요가 급격하게 증가함에 따라 급속한 양적 팽창을 이루었으며, 고용보험제도의 3대 사업인 고용보험, 취업지원, 능력개발업무를 수행하고 있는 공무원과 직업상담원 또한 제도의 도입 초기임에도 불구하고 급속한 수적 성장을 이루어 왔다. 2001년 말 현재 고용안정센터 및 인력은행 등의 공공직업안정기관(상담원은 관리과에 소속된 인원도 포함)에 소속된 인원은 총 2,497명(공무원 548명, 직업상담원 1,949명)으로서 우리나라의 공공직업

안정기관은 공무원과 민간 상담원이 전체적으로 약 1 대 4의 비율을 유지하고 있는 독특한 반관반민(半官半民) 조직을 운영하고 있다.

제Ⅲ장에서는 선진국들의 제도운영 사례를 살펴봄으로써 선진국들의 제도운영 경험이 주는 시사점을 도출하였다. 선진국들은 우리보다 앞서 대규모 실업을 경험하였고, 고용시장의 안정적인 운영을 위하여 적극적인 고용정책을 추진하여 왔다. 미국과 일본의 경우에는 공공직업안정조직의 구성원들이 모두 공무원으로 보임되고 있으며, 독일의 경우에는 연방고용청을 중심으로 공무원과 민간인의 혼합조직을 성공적으로 운영하고 있다는 평가를 받고 있다. 미국은 연방제 국가로서 각 주의 특성을 고려한 다양한 고용관련 조직을 운영하고 있으며, 근로자의 고용잠재력을 강화하는 데 초점을 두고 있다. 일본은 실직자가 스스로 적극적인 구직활동 노력을 하도록 제도를 운영하고 있으며, ‘일본형 복지정책’ 수준은 상당히 높은 것으로 평가되고 있다.

제Ⅳ장에서는 우리나라에서 운영하고 있는 공공직업안정기관과 직업상담원제도의 운영과정에서 나타나고 있는 문제점을 첫째, 조직체계 및 인력구조, 둘째, 조직 및 운영관리, 셋째, 직업상담원 인사제도를 중심으로 분석해 보았다. 연구를 통하여 제시된 구체적인 문제점은 다음과 같다.

① 우리나라의 공공직업안정기관은 중앙의 전담기관이 부재하고 담당인력이 부족하여 일선 집행기관의 업무수행을 종합적으로 관리·감독할 수 있는 연결망이 없을 뿐만 아니라 정책기능과 일선 집행기관 간의 연계가 매우 취약하다는 점을 문제점으로 지적할 수 있다. 또한 1990년대 후반의 대규모 구조조정과정에서 발생한 대량 실직자들의 민원에 대응하기 위한 조직을 단기간 내 설립하다 보니 공공조직의 효과성이 제대로 발휘되지 못하였다.

고용안정센터 내에서도 취업알선, 고용보험, 능력개발 등 고용보험 3사업을 추진함에 있어 공무원과 민간 직업상담원 간의 업무

수행에 대한 명확한 기준과 업무분장이 이루어지지 않아서 결과적으로 인적자원의 비효율성을 초래하고 있다. 또한 고용보험 집행서비스 전달기관의 핵심인 고용안정센터의 경우, 소규모 센터와 분소의 증설로 인하여 센터의 기능이 취업지원업무보다는 고용보험업무를 수행하기 위한 단순행정업무에 많은 인력을 투입하는 문제점을 발생시키고 있다.

② 고용안정센터의 조직관리 운영상의 문제는 크게 나누어 보면, 조직의 목표와 임무의 문제, 조직구조의 문제, 조직문화의 문제, 업무환경의 문제, 종합적인 정보관리체계 구축의 문제로서 각각의 내용은 다음과 같다.

조직의 목표가 취업지원인지 노동부의 일선행정기관으로서의 역할인지 불분명하다. 조직구조의 문제로서 조직이 미분화되어 있을 뿐만 아니라 통합적 관리도 잘 될 수 없는 조직구조를 갖고 있다. 분화와 통합의 불균형, 집권화와 분권화의 불균형, 공식화와 상호조정 의 불균형으로 한편으로 경직된 운영을 보이면서도 다른 한편으로 전혀 관리가 되지 못하는 문제점을 지니고 있다.

조직문화의 문제로서 조직문화의 미형성, 이질적 집단(공무원과 민간인)의 공존, 지향성의 차이가 뚜렷한 조직적 특성 등으로 고용안정센터에 적합한 조직문화가 발달하지 못해 조직관리에 더욱 어려움으로 작용하고 있다. 또한 업무환경의 문제로서는 본질적 임무수행을 위한 상담을 하기에는 절대적으로 부족한 인력의 문제를 들 수 있으며, 이를 위한 최소한의 물리적 공간 확보가 잘 되어 있지 않는 실정이다. 그리고 정보체계의 문제로서는 현 고용보험 전산망 시스템의 폐쇄성으로 인해 정보체계의 효용성을 높이지 못하고 있는 문제점이 지적되고 있다.

③ 고용안정센터의 인사제도상의 문제는 무엇보다 직업상담원의 신분 불안정성에서 비롯된다. 그러나 신분 불안정의 문제를 기술적으로 해결하기는 어려우며, 가능성이 있는 여러 대안들 중에서 정책

적 판단에 의해 해결하여야 할 것이다. 신분 불안정의 문제 외에도 담당직무분야의 불명확성의 문제와 그에 따라 생기는 인사관리상의 모호성의 문제들이 있다. 이를 정리하면 다음과 같다.

근로계약이 1년 단위로 체결되므로, 인사관행에 상관없이 상담원들은 신분의 불안을 느끼고 있다. 또한 직제와 정원 개폐가 재계약에 영향을 줄 수 있게 한 것이라든지, 징계의 경우 재계약에 영향을 주도록 한 것, 재계약할 때마다 재정보증서를 제출도록 한 것 등이 직업상담원의 신분 불안감의 원인이 되고 있다.

직업상담원들이 담당하는 업무가 고용보험과 취업지원 사이에 구분이 없으므로 임용기준이나 적절한 대우의 수준, 능력발전 방향 등을 정하는 데 제약이 된다. 또한 채용수단이 적절한 인력을 충원하기에 미흡하다. 전임상담원의 전공 여부를 묻지 않는 것은 직무수행에 영향을 미치는 요인을 소홀히 하는 것이며, 응시자의 직업에 대한 이해도나 사명감을 측정할 수 있는 수단이 미흡하다. 또한 면접시험에서 민간 심사위원의 비율, 검사할 요소, 채점의 비율 등이 정해져 있지 않아 객관성이 떨어진다.

승진제도가 제정되어 있기는 하나 승진의 동기를 유발하기에는 여러 제도가 미흡하다. 1년 단위의 계약, 승진에 관계없는 직무의 내용, 보수상의 혜택에 대한 기대감 미흡 등이 승진을 매력적인 동기요인으로 작용하지 못하도록 한다. 그리고 교육과정에서 직업안정성의 결여가 교육 성취도에 부정적으로 작용하고 있으며, 다양한 교육수요에 대한 대응이 미흡하다. 또한 전문성 강화 교육이 부족하고, 강사 및 시설의 확보가 필요하다. 평정제도가 구체적이며, 객관적이지 않고 평정을 제대로 할 수 있지 않은 감독자에게 확인권이 주어져 있다. 평정이 공개되지 않아 객관성 확보가 미흡하며, 평정이 능력발전을 위해 활용될 여지가 적다. 보수가 일용임금의 개념으로 주어지므로 사기에 좋지 않은 영향을 미친다.

제V장에서는 제IV장에서 논의된 문제점들을 중심으로 고용보험

제도의 발전을 위한 구체적인 개선방안들을 제시하고 있다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위해서는 단기적인 개선방안과 함께 중장기적인 전략을 추진하는 다각적인 개선·발전방안이 모색되어야 하며, 장기적인 시각에서 고용보험제도의 안정적인 정착을 위한 노력이 있어야 할 것이다. 구체적인 제도의 개선방안을 살펴보면 다음과 같다.

① 고용관련 조직체계 및 공무원과 직업상담원의 인력구조상의 개선·발전방안으로서는 무엇보다도 독일의 연방고용청과 같은 중앙정부의 전담조직 신설과 담당인력의 확충이 필요하다. 전담조직의 신설은 체계적이고 종합적인 정책 결정과 조직간의 기능 측면에 있어서 효율성을 높일 수 있는 개혁을 지속적으로 추진해 나가는 주체이며, 동시에 정책기능과 집행기능의 연계망을 보다 강화시켜 나가야 할 것이다.

이제까지 대민 접근성의 제고에 보다 초점을 맞추어 소규모로 설치·운영되어 온 다수의 고용안정센터를 통합(대형화)하여 질 높은 고용행정 서비스를 종합적으로 제공할 수 있는 기관으로 재구축하여야 한다. 센터의 대형화는 관련직원들의 전문성을 제고할 수 있으며, 업무의 표준운영절차(SOPs)의 도입을 가능하게 함으로써 직무를 평가하고 모니터할 수 있는 기준을 수립하는 데 도움이 될 것이다. 2003년부터는 고용보험 관련 행정수요의 증가가 예상되고 있으며, 장기적으로는 다양하고 심층적인 상담업무 수요가 증가할 것으로 예상된다. 그러므로 제도의 초기 단계에 있는 고용보험업무를 수행함에 있어서는 건전한 공직문화의 정착을 유도할 수 있도록 공무원들이 책임감을 가지고 제도를 선도해 나가도록 해야 하며, 동시에 전문성을 갖춘 상담원들이 상담업무를 전문적으로 수행할 수 있도록 하여야 한다.

② 조직관리 운영상의 개선방안은 앞의 문제점을 토대로 이의 시정을 위한 개선책으로서 제시하고 있는 바 다음과 같다.

조직임무의 재설정이 필요한 바 초기의 실업대책 위주에서 취업 지원 쪽으로 비중이 옮겨져야 한다. 다만, 노동부의 일선기관으로서의 기능 수행도 중요하므로 이의 적절한 조정이 요구된다. 조직구조의 재정비를 위하여 단순구조인 고용안정센터에서 지원부문(서무, 전산 등)과 기술부문(상담방법, 업무능력 향상 등)을 부문화할 필요가 있고, 집권화와 분권화의 재조정이 필요하다. 또한 공식화의 조정도 요구되며, 조직문화의 형성을 위한 지원을 강화하여야 한다.

상담기능의 강화 및 전문화를 위하여 직업상담원 가운데 경력이 많거나 전문성이 뛰어난 사람을 선발하여 심층상담원으로 하고, 심층상담실을 설치하는 등 업무분장과 업무환경의 개선을 통하여 상담기능을 강화하도록 하여야 한다. 센터 내부의 업무 흐름을 조정하기 위한 receptionist 배치와 활용은 고객에게 편안함과 기본적인 정보를 제공해 줄 수 있도록 한다. 또한 종합적인 정보관리와 정보제공 능력의 제고를 위하여 고용보험 전산망 시스템을 종합적으로 개선해야 한다.

기타 관리상의 개선방안으로서 노동부의 고용안정센터 관리능력을 제고할 것을 제안하였고, 일용직 임금으로 책정되어 있는 직업상담원 보수의 예산 항목의 변경을 고려하여 직업상담원의 사기를 진작시킬 필요가 있으며, 각종 불만사항이 되고 있는 잡무를 축소하고 정비하여야 할 필요성이 있다.

③ 인사제도상의 개선방안은 앞의 문제점을 토대로 이의 시정을 위한 개선책으로서 제시하고 있는 바 다음과 같다. 신분 안정을 기할 수 있는 방법으로는 민간인으로 다년계약하는 방법, 민간인으로 정규직화하는 방법, 계약직 공무원으로 전환하는 방법, 일반직 공무원으로 전환하는 방법, 별정직 공무원으로 전환하는 방법 등이 있다.

직업상담원들의 임무를 고용보험과 취업지원으로 구분하여 보직 경로를 설정하는 것이 바람직하다. 업무내용상 직급도 4단계보다 2~3단계로 하는 것이 좋을 것이다.

채용단계에서는 면접시험시 심도있는 평가를 위하여 본인이 작성한 경력계획 등의 보조자료를 제출토록 하여야 한다. 표준질문과 채점기준이 있어야 하며, 다단계 면접, 민간 전문가의 심사위원 참여 확대 등이 실시될 필요가 있다. 승진을 통한 보수상의 혜택을 확실히 하여야 하며, 직급간 직무의 난이도도 다르게 정하도록 한다. 승진심사에 경력평정의 비중을 높임으로써 장기근무를 유도하고 교육 성적은 교육 점수보다 교육 경험수를 반영한다.

현재보다 전문교육시간을 늘리고, 단위수업당 참여인원은 줄인다. 강사의 전문화와 경력있는 직원의 강사활용, 다양한 교육기관의 활용, 교육담당 인력 양성 등이 필요하다. 평정의 객관화를 위하여 평정 요소의 의미와 기준을 명확히 규정하며, 확인자 대신 다면평가제를 통하여 객관성과 대고객관계, 동료들과의 협력상태 등도 평가토록 하는 것이 더 정확한 평정이 될 것이다. 또한 평정결과를 최소한 본인에게는 공개토록 하여 피평정자가 수긍하도록 하고, 자기발전에 활용토록 한다.

보수 정도는 일용급의 명목으로 지급하던 것을 기타 직무보수로 전환하여 정상적인 월급의 개념으로 바꾸도록 한다. 직급체계가 세분화될 경우 각 직급체계간에 업무의 난이도에 따라 보수수준을 일치시킴으로써 불공정의 문제가 발생하지 않도록 한다.

I. 서론

1. 연구의 목적 및 필요성

근대 산업혁명을 전후로 산업화와 노동의 분화가 급격하게 진행되었고, 과학기술의 급속한 발달은 정보기술(Information Technology : IT)을 중심으로 한 ‘디지털 경제(digital economy)’의 도래를 가져왔다. 특히 자본주의 산업구조의 고도화는 이에 따른 직업분화를 비롯하여 현대 산업 사회의 고용구조에 커다란 변화를 초래하였으며, 첨단과학기술의 놀라운 발전과 세계경기의 불안정성은 곧 노동의 수급에 있어서 공급이 수요를 초과하는 대량실업현상을 초래하고 있다. 오늘날 세계화(globalization)에 따른 개방경제체제하에서는 고용시장의 안정적인 관리문제가 선·후진국을 막론하고 세계각국의 중요한 정책적 이슈로 대두하고 있으며, 나아가 국가단위의 내부문제 차원을 넘어서 유럽연합(European Union) 등과 같은 지역적 차원에서도 고용안정을 위한 제도적 방안들이 개발되어 시행되고 있다.

이제 범국가적 차원에서 고용시장의 안정적인 운영은 단순히 개별 근로자들의 생활보호 문제라는 수준에서 벗어나 한 국가가 보유하고 있는 전체 인적자원에 대한 종합적인 정책과 체계적인 관리를 필요로 하는 어려운 문제가 되었다. 이러한 변화의 원인은 효율적이고 안정적인 고용시장의 운영 여부가 국내경제의 안정을 통한 사회적인 안정을 이루어 낼 수 있을 뿐만 아니라 날로 급변하고 있는 국제사회에서 국가경쟁력의 원천이 되기 때문이라고 할 수 있다.

우리나라는 1960년대와 1970년대의 소위 ‘개발연대’를 거치면서 정부의 수출드라이브 정책에 의해 구축되었던 노동집약적인 산업구조가 1980년대 후반부터 지식정보산업을 중심으로 하는 구조로 변화함에 따라 고용

시장의 인력수급에 있어서 불균형 문제가 발생하기 시작하였다. 특히 1990년대의 경제침체와 함께 1997년 외환위기에서 비롯한 IMF 구제금융 시기를 거치면서 공·사 부문에서 대대적으로 추진된 산업구조조정의 결과, 급격히 증가하게 된 실직자의 생계지원과 기초생활보장 문제뿐만 아니라 이들의 재취업을 촉진하고 청년층의 취업을 지원하기 위한 고용조정 및 지원문제가 우리 사회의 중요한 정책적 이슈로 대두하였다.

이에 정부는 1995년 7월부터 실직자에 대한 사전적이고 적극적 차원의 ‘종합적인 인력정책수단’으로서 고용보험제도를 시행한 이래 1998년 10월부터 1인 이상의 모든 사업장 및 임시·시간제 근로자에까지 고용보험의 적용범위를 확대함으로써 1차적 사회안전망으로서 기반을 확충하기 위한 각종 조치들을 시행·보완해 오고 있다.

또한 고용정책을 담당하고 있는 주무부처인 노동부에서는 실업자들의 취업알선업무와 고용보험업무를 수행하기 위하여 지방노동관서의 직업안정과와 고용보험과에서 관련업무를 추진하게 되었다. 그리고 공공직업안정기관으로서 1996년 7월에는 인력은행을 설치하고 민간직업상담원을 배치함으로써 취업업무를 전문화하기 시작하였으며, 이어서 전국적으로 고용안정센터로 독립시켜 운영하고, 일일취업센터를 설치하였다.

이와 같은 공공직업안정기관은 고용보험제도의 시행과 함께 노동부 산하 지방노동관서의 고용안정센터를 중심으로 고용보험업무와 취업지원업무를 관리·운영해 오고 있으며, 전문적인 취업알선업무의 수행을 위해 도입된 민간직업상담원제도는 1997년 말 외환위기를 거치면서 발생한 대량실업사태에 대응하기 위하여 공무원의 충원이 아닌 민간계약직으로 대폭적인 상담원의 인원확충을 시행한 이래 제도 개선을 거듭하여 현재에 이르고 있다.

정부는 고용보험제도의 도입과 함께 공공직업안정기관으로서 인력은행을 설치·운영하면서 업무를 담당할 인력으로서 42명의 민간직업상담원을 최초로 모집·배치하였으며, 2001년 말 현재 전국적으로는 7개의 광역자치단체(서울·부산·대구·광주·대전·인천·울산)에 인력은행을 운영(직업상담원 80명, 공무원 9명 배치)하고 있다.

아울러 종합고용정보를 제공하기 위하여 전국 각지에 168개의 고용안정센터를 설치·운영하고 있으며, 일용근로자의 취업을 알선하기 위하여 일일취업센터 16곳을 운영하고 있다. 노동부 자료에 의하면, 2001년 말 현재 고용안정센터를 중심으로 한 노동부 산하 직업안정기관에는 공무원과 민간직업상담원을 합하여 약 2,500명의 인력이 근무하고 있으며, 조직구성원은 공무원과 민간인의 혼합형태로서 그 구성비율이 1 대 4라는 독특한 인력구조를 취하고 있다.

이처럼 공공직업안정기관과 직업상담원제도를 도입한 이래 제도시행과 발전이 6년 가까이 되는 시점에서 노동시장의 불안정한 여건과 취업업무의 전문화 요청에 따라 급격하게 늘어나는 행정수요와 고용관련 조직의 다차원적이고 효율적인 역할정립 요구에 부응하기 위해서는 고용관련 조직들과 담당인력의 체계적이고 효율적인 관리 및 운영방안에 대한 종합적인 고찰이 이루어져야 할 것으로 생각된다.

특히 이제까지 공공직업안정기관들이 고객의 접근(access) 편의성 위주로 평면적인 양적 확장에만 치중해 온 결과, 공공직업안정기관이 제공하는 서비스의 질은 제도 초기 정책목표의 기대수준에 비해 급격히 저하되고 있으며 관련제도의 종합적인 개선이 필요한 시점이라는 지적이 제기되고 있다. 또한 하나의 공공조직 내에서 공무원과 민간인(직업상담원)이 같이 근무하는 제도는 우리나라에서 최초로 시도되는 것이므로 지난 50여년간 정부조직의 운영과정에서 발생한 문제점과는 다른 문제점들이 발생하고 있다. 그러므로 체계적이고 종합적인 시각에서 안정적인 제도의 발전을 위해 극복해야 할 문제점들을 분석함으로써 혼합조직의 장점을 살리는 동시에 업무의 공공조직으로서의 책임성을 확보하고 정책목표달성을 위한 효율성을 극대화할 수 있는 제도적 방안을 모색할 필요성이 요구되고 있다.

현재의 고용보험 관련제도들은 외형적으로는 어느 정도 제도적 틀이 정착되어 안정화되어 가고 있다는 연구기관의 평가¹⁾에도 불구하고 일선

1) 유길상 외, 「PES 발전을 위한 정책과제」, 한국노동연구원 고용보험연구센터, 2001.

에서 제도운동을 담당하고 있는 양대 축이라고 할 수 있는 고용안정센터와 직업상담원제도는 개선의 여지를 많이 남겨 두고 있다. 무엇보다도 업무와 관련한 정보인프라의 부족 및 구축된 정보망의 연계 문제가 보완되지 못하고 있으며, 고용관련 조직체계 및 운영뿐만 아니라 업무를 담당하고 있는 직업상담원의 인사측면과 인력운용에 있어서도 비체계성과 비효율성을 노정시키고 있으므로 합리적인 제도 개선이 조속히 이루어져야 할 필요성이 시급하다.

특히 중앙정부 차원에서 체계적인 조직설계와 제도의 운영과정에서 발생가능한 문제점들에 대한 대처방안들이 제대로 갖추어지지 않은 상황에서 IMF 구제금융 시기를 거치면서 발생한 대규모 실업사태라는 민원행정수요에 신속하게 대처하고 고용보험 확대, 자활사업에 대응하여 고용안정센터가 분소를 포함하여 168개로 증가하였다. 그러므로 노동부 산하 공공직업안정기관들은 ‘조직의 효과성’과 ‘행정서비스의 질’을 제고하고 고용시장의 환경변화와 함께 예상되는 국민들의 행정수요에 적극적으로 부응하기 위해 반드시 합리적·체계적인 정비가 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 고용관련 조직들에 대한 종합적인 분석과 조직운영 및 업무실행에 대한 체계적인 연구를 통하여 조직적 측면과 인력운영의 측면에서 조직과 업무를 재구축해야 할 필요성이 크다고 할 것이다.

본 연구 「공공직업안정기관의 발전방안 연구 - 직업상담원제도의 개선방안을 중심으로」는 노동부 산하의 공공직업안정기관인 고용안정센터의 조직과 운영을 분석함과 아울러 센터 조직의 일선에서 실제로 취업알선 및 직업상담을 비롯한 취업지원업무와 실업인정과 실업급여사업 및 피보험자 관리 등 고용보험업무를 운영함에 있어서 핵심적인 역할을 담당하고 있는 조직구성원인 담당공무원과 직업상담원의 운영문제, 이 중에서도 직업상담원 제도에 초점을 맞추어 현재 제기되고 있는 문제점을 고찰하고 제도 개선 및 발전방안을 제시하는 데 목적이 있다.

특히 고용안정센터 조직운영상의 문제점과 직업상담원 인사제도상의 문제점을 중심으로 업무현장에서 발생하고 있는 문제점을 깊이 있게 분석함으로써 공공직업안정기관이 추구하는 정책목표를 달성함에 있어서

조직의 효과성을 제고하고 직업상담원들이 보다 안정적이고 효율적으로 업무를 수행하기 위해 보완·개선되어야 할 사항들을 제도운영 및 인사 측면에서 살펴보고자 한다.

이를 통하여 행정서비스의 최일선 전달기관인 고용안정센터의 전국적 조직체계 및 업무별 인력구성 방안을 제시하고, 민간직업상담원들의 업무수행에 있어서 효율성을 제고하고 적극적인 업무수행을 위한 유인제책을 위한 방안을 제시하고자 한다. 무엇보다도 직업상담원제는 제도가 시행된 이래 지금까지(6년간) 약 31.5%에 이르는 높은 이직률을 보이고 있는 민간직업상담원들의 안정적인 신분 보장과 근무조건 개선 및 자기 발전을 통한 비전을 제시할 수 있는 구체적인 제도개선 방안을 제시하고자 한다. 직업상담원들이 자신에게 부여된 임무수행 과정에서 직무만족과 자기성취를 느낄 수 있도록 하는 개선방안을 마련하는 것은 단기적으로는 업무의 효율성을 높이는 방안이 될 뿐만 아니라 장기적으로는 제도 발전을 통하여 현장경험을 통하여 전문성을 갖춘 우수한 인력들이 직업상담원으로서의 임무를 지속적으로 수행하도록 함으로써 안정적인 고용안정이라는 정책목표 달성에 기여할 수 있도록 하는 방안이 될 것이다.

이상에서 제기한 고용안정센터의 조직 및 운영관리와 직업상담원제도의 인사 측면에 중점을 둔 연구와 병행하여 중·장기적인 차원에서 지속적으로 증가할 것으로 예상되는 고용관련 행정수요에 효과적으로 대응하기 위해서는 관련 행정업무의 분화와 전문화가 필수적이다. 그러므로 현재 고용안정센터의 조직구조 및 취업지원, 고용보험, 능력개발업무 영역별로 담당인력의 재구축 문제를 살펴봄으로써 미시적으로는 공공직업안정기관과 직업상담원의 조직 효과성과 업무능률성 측면을 보완·발전시키고, 나아가서는 고용관련 제도들이 장기적 차원에서 중앙정부가 지향하는 고용시장의 안정적인 운영과 고용보험제도의 성공적인 시행이라는 정책목표를 달성할 수 있도록 할 것이다.

2. 연구의 내용과 방법

가. 연구의 범위 및 내용

우리나라는 1962년 경제개발 5개년 계획이 처음으로 추진한 이래로 사회 각 분야별 제도들의 지향점은 근로자들을 한 분야의 산업현장에 장기간 근무하도록 하는 데 역점을 두어 왔다. 그러나 1990년대 들어 국제적으로 노동시장의 유연성에 대한 필요성이 제기되었고 IMF 구제금융 시기를 거치면서 우리나라의 고용시장에도 공·사 분야의 구조조정 현상이 일반화되었다. 이러한 현상은 실업의 급격한 증가를 초래하였으며 나아가 고용자와 피고용자 간의 고용관행에도 많은 변화가 일어나게 되었다. 그러므로 무엇보다 중요한 정책적 고려사항은 전체 고용시장을 안정화시키고 실직근로자들의 기초적인 생활을 보장하고 이들이 다시 취업할 수 있도록 하는 종합적이고 체계적인 지원방안의 모색이라고 할 수 있다.

1990년대에 들어 정부는 일차적으로는 실업자들에 대한 사회안전망의 기반을 구축하고, 나아가 고용시장의 유연성을 제고함과 동시에 시장기능의 활성화를 촉진하기 위해 고용관련 법률들을 제·개정하였다. 즉, 고용에 관한 종합적인 정책수립과 시행을 위한 「고용정책기본법」(1993) 및 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여의 3사업을 목적으로 하는 「고용보험법」(1993)을 제정하였으며, 근로자들의 직업능력개발 및 노동시장의 체계적인 육성과 운영을 위하여 기존의 각종 법제들을 개정·정비하였다. 그리고 고용보험제도와 고용안정센터를 비롯하여 고용관련 각종 제도 및 기구들을 신설·정비함으로써 적극적이고 종합적인 실업대책과 안정적인 고용정책에 대한 강력한 의지를 표명하였다.

이와 같이 정부가 과거의 직업알선이나 직업소개와 같은 소극적이고 사후적인 실업대책과 단순기능공 양성 중심의 직업훈련에서 벗어나 보다 적극적이고 종합적인 정책을 실시하게 된 배경은 무엇보다도 개방화 및 정보화사회의 진전에 따른 현대 산업사회의 환경변화에 적극적으로 대응하고 나아가 산업구조조정의 가속화 및 지식기반경제로의 진입이라는 고

용시장의 여건변화에 대응하기 위하여 종합적인 제도 내실화의 필요성이 대두되었기 때문이라고 할 수 있다.

경제협력개발기구(OECD)가 발표한 ‘고용전망(Employment Outlook)’에서는 OECD회원국 27개국을 상대로 한 조사에서 우리나라가 각종 법적 조치로 인하여 정규직 근로자를 해고하기가 극히 어려운 나라이며 세계적으로 네덜란드에 이어 두 번째로 피고용자의 해고가 어려운 국가라고 밝히고 있다.²⁾ 그럼에도 불구하고 IMF 구제금융 시기를 거치면서 발생한 대규모 실업사태는 아직도 끝나지 않았으며 급격하게 증가된 실업률도 줄어들지 않고 있다. 특히 ‘신자유주의적’ 이념에 입각한 생존경쟁을 위하여 공공부문과 사기업을 막론하고 비정규직 근로자 등 사회적 약자들에게까지 무차별적인 해고가 진행됨으로써 실직자들은 기초적인 생활 수준의 유지뿐만 아니라 정신적·육체적 건강 상실과 사회적 지위의 급격한 하락 등으로 인하여 ‘삶의 질’은 과거 어느 때보다 열악한 상황에 처해 있으며, 사회통합의 구심점이었던 경제적 중산층의 붕괴는 사회적 균열의 위기를 초래하고 있다.

그러므로 실직자들의 취업안내 및 직업상담 등을 담당하고 실직기간 중이라도 이들에게 최저생활을 보장해 줄 수 고용보험제도의 효율적인 운영은 정부의 종합적인 고용정책의 목표에 부응하기 위해서 뿐만 아니라 실직자들에게 최소한의 ‘삶의 질’을 보장하기 위해서도 시급히 보완·개선되어야 할 과제라고 할 수 있다. 무엇보다도 고용관련 제도들은 지속적으로 양적 성장을 거듭해 오고 있는 바, 이제는 장기적인 차원에서 그 실효성 제고와 효과성 확보를 위한 제도적 개선방안이 마련되어야 할 것이다.

고용시장의 중장기적인 수급원활화 및 고용안정을 위해서는 단기적으로 고용보험제도의 내실화를 통한 실업예방 및 실직자들을 보호할 수 있는 방안을 구축하는 것이 일차적인 과제이다. 특히 올해 들어 정부가 제시하고 있는 각종 경제지표들은 서서히 국내경제의 회복 가능성을 보여

2) OECD 발표자료, 2001년 10월 17일.

주고 있으나 이러한 변화에 따르는 고용시장의 안정성 문제는 아직까지 명확한 청신호가 보이지 않고 있다. 오랫동안 지속되어 온 장기적인 경제 불황 속에서 새롭게 일용근로자들의 고용보험 확대적용에 대비하고 보다 전문화된 취업지원업무의 수행을 위한 종합대책 마련은 아직 미흡한 실정이다. 특히 사회적으로 고용관련 행정수요는 보다 다양화되고 전문화된 행정서비스를 요구하고 있으며, 예상되는 각종 행정수요와 관련하여 적극적인 대응의 필요성은 날로 증대하고 있다. 그러나 현재의 공공직업안정기관과 직업상담원제도는 이 같은 요구들에 효과적으로 부응하지 못하고 있는 실정이기 때문에 급변하는 고용시장의 변화에 능동적으로 대응하기 위해서는 고용관련 기관들의 효율적인 정비와 제도의 재구축이 시급한 실정이다.

본 연구의 목적은 현재 운영중인 공공직업안정기관과 직업상담원제도가 노정하고 있는 각종 문제들을 해소함으로써 효율성을 극대화하고 안정적인 운영을 이룰 수 있는 실질적인 개선방안을 제시하는 데 그 목적이 있다.

우리나라의 공공직업안정기관은 짧은 기간에 이룩해 놓은 성과에도 불구하고 고용보험제도와 직업상담원제도의 운영에 있어서 각종 문제점들을 노출시키고 있다.

통계청이 발표하는 실업률과 실업자수를 살펴보면, 2002년 들어서도 증가하는 추세에 있으며 그 중에서도 20~30대의 실업률 상승이 두드러지고 있다. 또한 실업은 기존의 실업자뿐만 아니라 이제 막 사회의 문을 들어서는 청·장년층을 가리지 않고 증가하고 있는 경향이 강하다. 현재 우리나라에서 실시하고 있는 대표적인 사회안전망으로는 고용보험과 공적부조를 들 수 있다. 이 중에서 실업자 보호를 위하여 운영되고 있는 고용보험제도의 경우, “IMF 관리체제의 대량실업이 발생한 상황에서 실직 근로자 보호, 실업예방, 근로자 능력향상 등 사회안전망(social safety net)으로서의 핵심적 역할을 수행하고 있다”고 하는 주무부처의 자평³⁾에

3) 2000년 10월 발간, 노동부 내부문건 내용. 조선일보 사회면, 2001. 2. 8. 자.

도 불구하고 제도의 적용과 운영에 있어서는 비정규직 근로자 등에 대한 법적용의 예외가 많아 사회안전망으로서 기능을 제대로 수행하고 있지 못하고 있는 것이 현실이다. 또한 실업 판정과 급여전달 서비스, 피보험자들의 관리 측면 등에 있어서도 관련 일선행정서비스기관의 인력부족과 열악한 근무환경 등으로 인하여 문제점들이 해결되지 못하고 있다.

무엇보다도 공공직업안정기관 일선조직의 핵심기관이라고 할 수 있는 고용안정센터의 경우, 전국적으로 산재해 있는 센터에서는 담당인력의 부족문제뿐만 아니라 실업인정을 담당하는 팀과 취업지원을 담당하는 팀 간의 업무가 효율적인 연계가 이루어지지 못하고 있으며, 능력개발을 담당하는 부서의 운영 또한 구성원들의 자기개발 욕구를 만족시켜 주지 못하고 있다.

직업상담원제도 또한 제도적인 생성기 단계(gestation phase)이기는 하지만, 상담원들이 느끼는 신분 불안이 여타 직업에 비해 크고 효과적인 업무를 위한 환경이 구비되지 못한 경우가 많아 조직운영의 활력을 이끌어 내지 못하고 있다.

또한 이들은 실직자들에 대한 직업상담과 구직활동을 위한 업무과정에서 활용할 수 있는 적절한 정보의 부족과 시간의 부족으로 인하여 심층적인 상담이 미비한 실정이며, 나아가 개별 실직자들의 특수한 사정을 고려한 상담업무의 차별화가 이루어지지 못하고 있다. 특히 획일적·형식적으로 이루어지고 있는 취업지원업무의 효과성을 제고하기 위해서는 업무 전산화뿐만 아니라 고용관련 각종 정보화시스템의 연계가 필수적임에도 이러한 문제점들이 아직까지 해결되지 못하고 있는 실정이다.

본 연구의 핵심이라고 할 수 있는 직업상담원제도는 앞서 지적인 바와 같이 고용안정센터라고 하는 하나의 공공조직 내에 조직구성원으로서 공무원과 민간인이 혼합된 형태로 운영되고 있다는 점을 고려해야 한다. 그러므로 공무원과 민간인 사이의 조직 융화라는 배태된 문제점뿐만 아니라 업무수행의 중추라고 할 수 있는 민간직업상담원들이 느끼는 상대적인 신분상의 불안심리⁴⁾와 비전의 부재 등으로 인하여 제도 초기부터 높은 이직률이 발생하고 있다.

이로 인하여 상담원들의 전문성 저하 문제가 심각하게 제기되고 있으며, 이들의 채용·자격·복무·승진·보수 등 인사상의 각종 문제점들에 대한 개선의 목소리가 높은 실정이다. 특히 직업상담원이 상대적으로 높은 이직률을 보이고 있는 원인으로 지적되고 있는 단기계약에 따른 신분 불안 문제의 해결은 무엇보다도 시급하게 개선방안이 마련되어야 할 것이다.

직업상담원들은 단기계약에 따른 고용관련 불안감뿐만 아니라 개인의 발전 가능성과 그에 대한 유인이 낮고 상대적으로 낮은 보수 및 불합리한 직급체계 그리고 승진 연한의 지연 등과 관련하여 이들이 느끼는 직업만족도가 낮아서 효율적인 업무의 수행이 이루어지지 못하고 있다는 점과 업무 중복과 잡무 등으로 인하여 상담업무가 제대로 이루어지지 못하여 업무의 전문성이 확보되지 못하고 있다는 점이 개선되어야 할 사안으로 지적되고 있다.

또한 근로자로서 직업상담원의 권리를 보호하는 차원에서 거론되고 있는 노동삼권의 부여 문제는 이들의 업무수행이 실질적으로는 일선현장에서 이루어진다는 측면과 공공행정수요에 대한 대응성이 강한 성격의 업무를 수행하고 있다는 측면을 고려할 때 장기적인 시각에서 노동삼권을 어떻게 부여하는 것이 합리적인 방안이 될 것인가 하는 깊이 있는 연구와 함께 관련법제의 정비가 이루어져야 할 시점이다.

이러한 문제인식하에서 본 연구에서는 21세기의 시작과 함께 우리 사회가 보유하고 있는 인적자원의 활용을 극대화하기 위하여 그 필요조건인 근로자의 직업안정과 관련한 취업알선업무의 전문화와 고용보험제도의 효율적 운영을 통하여 장기적 차원에서 보다 효과적인 고용정책과 제

4) 한국노동연구원 고용보험연구센터의 조사(2001. 6. 18~30일) 결과는 이직의도 및 사유로서 고용불안(37.1%)과 비전 부재(29.7%) 그리고 저임금(21.7%) 등을 들고 있다. 금재호(2000)의 연구에서도 직장의 안정성과 저임금이 낮은 직무만족의 원인으로 지적하고 있다. 또한 국회 환경노동위원회 이호웅 의원이 자신의 홈페이지를 통하여 설문조사(2001. 9. 13~22일)한 결과에서도 민간계약직 상담원의 70.8%가 '서비스 질'을 제고하기 위하여 가장 시급한 것이 직업상담원의 고용안정임을 밝히고 있다.

도의 운영을 위한 개선방안을 제시해 보고자 한다.

그러므로 연구의 범위는 고용보험제도의 운영에 있어서 핵심적인 역할을 담당하고 있는 직업상담원제도의 효율적인 운영방안을 모색하고자 하는 연구의 목적을 고려하여 첫째, 고용관련 조직의 현황 및 운영실태를 파악하고, 둘째, 직업상담원제도의 현황 및 문제점을 분석하며, 셋째, 민간직업상담원제도의 효과적인 운영을 위하여 채용·신분·복무·승진·보수·역할 등을 비롯한 직업상담원제도의 개선방안을 도출하고, 넷째, 고용안정이라는 정책목표를 달성하기 위한 효율적인 취업지원 및 고용보험업무의 수행을 위하여 바람직한 조직 및 인력구성과 제도적 개선방안을 제시하는 것이다. 이와 같은 직업상담원제도의 구체적인 개선방안과 함께 장기적이고 종합적인 측면에서 공공직업안정기관의 문제점과 개선방안을 제시하고 고용관련 조직과 구성원들의 효율성을 제고할 수 있는 방안을 모색하는 것이다.

연구의 주요 내용을 살펴보면, 먼저 고용안정센터를 비롯한 공공직업안정기관과 직업상담원제도의 도입과 발전과정에 대하여 개략적인 고찰과 함께 고용보험 전달서비스와 그 운영에 있어서 고용안정센터에서 수행하고 있는 취업지원 및 고용보험관련 업무 등에 관한 조직구성과 현행 제도의 문제점 분석 등이 포함된다.

둘째, 직업상담원들이 담당하고 있는 취업알선업무와 직업상담업무에 있어서 직업상담원들의 업무운영 실태분석과 역할에 대한 분석을 통한 문제점 분석 등이 포함된다. 특히 민간직업상담원제도가 초기에 기대하였던 목표 달성을 효과적으로 수행해 낼 수 있도록 하기 위해서 해결해야 할 문제점들의 분석이 중점적으로 포함된다.

셋째, 주요 선진국들의 직업안정조직과 직업상담원제도와 관련한 각종 제도의 관리운영 방안 및 제도개선 방향에 대한 실태들을 비교·분석함으로써 우리나라가 현재 정비해 오고 있는 고용관련 제도들의 효율적 운영을 위한 거시적·미시적 차원의 제도적 보완에 대한 시사점을 도출해 내고자 한다. 특히 미국, 일본, 독일 등의 국가들이 정비·운영하고 있는 직업상담원제도와 유사한 제도들에 대한 분석을 통하여 이들이 제도발전과 정착을 위

해 어떻게 제도를 개선·보완해 나가고 있는지를 살펴봄으로써 운영의 시사점을 발견하고자 한다. 이러한 시도는 우리나라의 사회경제적 여건이 급변하고 있고, 세계화(globalization)의 진전과 신자유주의(Neoliberalism)의 급속한 확산으로 인하여 세계각국의 노동시장이 상호 영향을 주고받는 현시점에서 볼 때 선진국들의 제도에 대한 연구는 장기적이고 지속적으로 이루어져야 할 필요성이 있다고 할 것이다.

넷째, 고용안정센터와 직업상담원제도를 효율적인 활용방안을 위하여 센터기구의 보완과 함께 조직구성원간의 이질성을 극복하고 업무분담 및 업무조화를 제고할 수 있는 개선방안을 제시한다. 특히 직업상담원들이 안정적으로 업무를 수행할 수 있도록 이들의 신분 및 보수, 자격, 채용 등에 있어서의 개선방안을 제시하는 데 중점을 둔다. 무엇보다도 직업상담원들이 느끼는 신분상의 불안감이 심리적 요인으로서 업무수행에 있어서 적극적인 업무유인을 발휘하는 데 있어서 중요한 저해요인으로 작용하고 있는 현실을 고려하여 이들의 신분을 안정적으로 제도화하는 방안들을 살펴보고 그 장단점을 살펴봄으로써 선진국들의 제도를 도입할 경우에 미리 고려해야 할 문제점과 대처방안 등을 논의한다.

다섯째, 본 제도의 고객이라고 할 수 있는 실직자와 구직자의 입장에서 볼 때 고용보험 전달서비스의 효율적인 운영과 직업상담 및 취업알선업무가 실질적인 도움을 줄 수 있는 방안으로 어떠한 개선책이 보완되어야 할 것인지에 대하여 논의함으로써 고용안정센터와 직업상담원제도가 나아가야 할 업무방향에 대하여도 논의한다. 특히 행정수요의 측면에서 고용보험 관련 대상자의 수가 현재의 2배 가까이 증가할 것이 예상되고 있으며, 건설일용직 근로자 및 소규모 자영업자들까지 모두 포함할 경우 행정수요는 당분간 지속적으로 증가될 것이 예상되고 있다.

마지막으로, 고용관련 정부조직 및 직업상담원제도의 개선방안을 모색하고, 장기적인 시각에서 현재의 열악한 사회안전망을 보완하기 위하여 고용보험제도와 직업상담원제도의 미래지향적이고 발전적인 재구축 방안을 제시함에 있어서는 정부조직의 신설과 공무원의 증원 문제라는 제한을 극복하고, 고용업무의 효율성과 고용시장의 안정에 필요한 효과적

인 제도 산출을 위하여 관련제도들의 연계를 위한 정보화 시스템의 재구축 방안 등도 고찰한다.

나. 연구의 방법

본 연구는 연구 목적을 달성하기 위하여 문헌조사를 비롯하여 현장방문 및 면접조사 등을 수행함으로써 심층분석을 통한 실증연구를 병행하고자 한다.

먼저 문헌조사는 기존 연구문헌의 조사를 통하여 국내외 연구결과를 토대로 하여 조직의 업무 효율성과 안정적 운영에 영향을 미치는 변수를 명확히 설정하고, 조직구성원의 능률적인 업무수행을 위한 영향 요인을 도출할 것이다. 이를 위하여 정부기관의 백서와 기존 각종 보고서 및 신문자료 등의 심층적 분석을 진행하였다.

다음으로 심층분석을 위한 설문 및 면접조사의 본 연구는 실증적 분석을 위하여 현재 운영중인 공공직업안정기관의 업무 및 성과에 대한 자료의 비교 분석과 함께 실질적인 개선방안의 도출을 위하여 직업상담원 및 관련 공무원에 대한 면접 및 설문조사를 통하여 이들의 업무에 영향을 미치는 요인과 문제점이 무엇인지에 대한 조사를 수행하였다. 특히 심층분석을 위한 설문 및 면접조사의 경우, 제도의 보완 및 개선책 없이 수차례에 걸쳐 전수조사를 통한 설문조사가 수행되어 왔다. 그러므로 반복적인 전수조사는 오히려 일선 직업상담원들에게 부정적인 영향을 미칠지도 모른다는 실무자들의 의견을 충분히 고려하여 기존의 설문조사 결과를 중심으로 심도있는 분석을 선행한 후에 고용안정센터를 현장방문하여 관련 공무원들과 민간직업상담원들에 대한 심층적인 면접조사를 수행함으로써 현실적인 문제점들을 조사하는 질적 기법을 중심으로 연구를 진행하였다.

또한 선진국들이 운영하고 있는 직업상담원 관련제도들에 대한 추가조사를 통하여 이들을 비교·검토함으로써 국제화에 따른 각국의 제도 수준에 부응하는 노동관련 제도의 운영 및 정비 그리고 개선방안을 도출할

것이다. 선진국들의 고용보험제도 및 고용안정기능을 수행하는 기관에 대한 연구는 외국의 관련기관을 직접 방문하여 업무수행 및 운영실태를 살펴보고 이들의 의견을 청취함으로써 우리보다 앞서 유사한 제도를 시행하고 있는 이들의 경험을 토대로 하여 시사점을 도출하였다. 이를 위하여 미국과 일본의 직업상담원제도와 신분 등에 대한 현장조사를 수행할 것이며, 우리보다 먼저 각종 제도들을 설치·운영하는 과정에서 겪은 시행착오 경험과 문제점 극복방안을 고려하여 학습비용을 최소화하는 개선방안을 간략하게 제시하였다.

이상과 같은 문헌조사와 현장방문을 통한 조직구성 및 운영실태에 대한 연구를 바탕으로 보다 적실성 있는 연구를 수행하기 위하여 정기적으로 관련 전문가들의 참여를 통한 자문을 받기 위하여 자문회의 및 워크숍 개최를 통한 개선방안을 마련하고자 한다. 워크숍의 경우, 합리적이고 실행 가능한 대안도출에 활용하기 위하여 노동부 담당자를 비롯하여 고용안정센터의 센터장 및 직업상담원을 포함해 관련 전문가와 관련 부처 공무원들이 모두 참석한 세미나를 개최하여 직업상담원 문제를 바라보는 다양한 의견을 수렴하였다.

무엇보다도 고용관련 조직과 제도들은 정부의 각 부처간의 조정과 협조가 필수적인 만큼 연구와 관련하여 기획예산처, 행정자치부, 법제처(법무담당관) 등 관련업무를 담당하고 있는 공무원들의 의견을 반영함으로써 연구과정을 통하여 도출해 낸 현행 제도들의 운영실태와 문제점에 대한 개선방안들이 현실적으로 실현 가능한 대안으로 평가받을 수 있도록 하고자 한다.

II. 공공직업안정기관의 현황 및 발전과정

이 장에서는 우리나라 공공직업안정기관(PES)의 도입과정 및 발전과정을 간략하게 살펴보고, 이어서 직업상담원제도의 현황에 대하여 살펴보고자 한다.

1. 공공직업안정기관(PES)의 현황 및 발전과정

가. 노동부 산하 공공직업안정기관의 설치 현황

2001년 12월 31일 현재 노동부의 지방조직으로는 6개 관할구역별로 지방노동청과 지방노동관서들이 있으며, 노동부 산하에는 산업인력공단(중앙고용정보원 포함), 근로복지공단, 산업안전공단, 장애인고용촉진공단 등 4개의 공단이 운영되고 있다. 또한 노동부는 고용시장의 안정화라는 정책 목표를 달성하기 위하여 고용보험 및 취업지원 관련 행정서비스를 전달하는 일선기관으로서 전국에 168개의 고용안정센터, 7개의 인력은행, 16개의 일일취업센터를 두고 있다.⁵⁾

<표 II-1>은 현재 노동부가 각 지방노동관서별로 설치·운영중에 있는 공공직업안정기관(PES)인 고용안정센터, 인력은행, 일일취업센터의 수와 각 기관별로 근무중인 민간직업상담원의 수(목표정원)를 나타내고 있다. 전국 6개 지방노동관서별 지방노동청과 지방노동사무소의 관할구역에 따른 고용안정센터와 인력은행 운영현황은 보고서의 [부록 1]에 나와 있는 바와 같다.

고용관련 전국조직 중 고용안정센터는 1997년 말의 외환위기를 겪으면

5) 이하의 수치는 노동부의 2001. 12. 31. 조사자료, 그 외의 날짜는 별도 표시.

<표 II-1> 공공직업안정기관(PES)의 설치·운영 현황

(단위: 명, 개소)

지 방 노동관서	상담원 목표정원 (2001. 10. 현재)	관서별 공공직업안정기관			
		고용안정센터	센터 분소	인력은행	일일취업센터
서 울	547	33	2	1	4
부 산	361	22	4	2	3
대 구	247	16	6	1	2
경 인	453	28	3	1	3
광 주	245	20	7	1	3
대 전	209	14	13	1	1
전 체	2,062	133	35	7	16

서 증가하는 실업문제와 고용보험의 확대적용에 따른 행정수요의 급격한 증가에 대처하기 위하여 1998년 8월에 노동부 산하 지방노동사무소의 직업안정결과와 고용보험과를 분리·독립시켜 설치한 것이다.

지방노동사무소별 산하 고용안정센터는 1개에서 8개(분소 포함)에 이르기까지 다양하게 분포되어 있으며, 지방노동관서별 고용안정센터와 분소의 지역별 배치현황을 지도상에 표시한 것이 보고서의 [부록 2]이다.

<표 II-1>에서 보는 바와 같이 전국에 설치된 고용안정센터는 현재 센터 133개소와 분소 35개소를 포함하여 모두 168개소를 운영중에 있다. 이 중에서 35개에 이르는 고용안정센터 분소의 경우, 2001년에 자활사업의 원활한 추진 및 관련 수요에 대비하고 고용관련 민원인들에게 행정서비스 접근의 편의성을 제고하기 위해 설치·운영중에 있다.

인력은행은 취업알선업무를 전문적으로 담당하기 위하여 1996년 7월부터 노동부와 지방자치단체가 공동으로 설치·운영하고 있는 기관인데 지역주민의 취업증대와 중소기업의 인력난 해소에 상당한 성과를 거둔 것으로 평가받고 있다.

현재 인력은행은 서울과 6개의 광역자치단체별로 각각 하나씩 모두 7개가 설치·운영중에 있는데, 부산지방 노동관서의 부산청과 울산지방

노동사무소에 각각 한 개씩 모두 2개가 설치된 것을 제외하면 각 지방노동관서별로 1개소씩 설치되어 있는 셈이다. 2001년 말 현재 전국의 7개 인력은행에는 공무원 9명과 직업상담원 80명 등 모두 89명이 근무중에 있다.

일일취업센터는 고용보험을 비롯한 각종 고용정책의 고려대상에서 상대적으로 소외되어 온 일용직 근로자들에게 취업알선을 통한 고용기회를 부여하고 공공근로 안내를 비롯한 직업상담 서비스를 제공하기 위하여 설치되었다.

1998년 11월 9일 서울관악 일일취업센터의 개소를 시작으로 전국 주요 도시에 14개소가 설치·운영되어 왔다. 2001년 말 현재 경인지방 노동관서의 경인청 산하에 월미도 일일취업센터가 추가 설치됨으로써 전국에 모두 16개소의 일일취업센터를 설치·운영하고 있다.

이 중에서 고용안정센터와 인력은행에 근무하는 공무원과 센터·인력은행 및 관리과(능력개발업무를 담당) 등에 근무중인 직업상담원은 총 2,497명이며, 각 직급별 직업상담원의 인원 현황을 나타낸 것이 <표 II-2>이다.⁶⁾

이 표에서 보는 바와 같이 2001년 말 현재 공공직업안정기관(PES)에 소속된 공무원은 548명(21.9%)이며 직업상담원은 1,949명(78.1%)으로서 공무원과 민간직업상담원 양자의 인원비율은 약 1 대 4이다. 이 중에서 직업상담원의 경우, 전체 상담원의 97.3%에 이르는 1,898명이 가장 낮은 직급인 전임상담원으로 남아 있으며, 전임상담원으로 4년 이상 근무한 자나 직업상담 관련분야의 근무경력이 4년 이상인 자에 한해 자격이 주어지는 책임상담원의 경우에는 불과 1.9%인 37명에 불과하다.

또한 이 표에서 나타난 현 인원과 노동부 개선안 사이의 직급별 인원이 현격한 수치상의 차이를 보이고 있는 이유는 직업상담원제도가 아직은 제도의 도입 초기의 생성기 단계이기 때문에 수석상담원과 선임상담원 등의 자격요건을 갖춘 인력이 제대로 충원되지 않았기 때문이다. 노

6) 노동부에 파견근무중인 직업상담원 4인을 포함한 수치이다.

<표 II-2> PES 소속 직업상담원의 인원구성

(단위: 명, %)

	전 체	공무원	직업상담원				
			소 계	수 석 상담원	선 임 상담원	책 임 상담원	전 임 상담원
현인원	2,497	548 (21.9)	1,949 (78.1)	-	14	37	1,898
노동부 개선안	-	-	2,057 (100)	62 (3)	205 (10)	556 (27)	1,234 (60)

주: 1) 공무원수는 고용안정센터·인력은행 근무자를 포함한 수치이며, 직업상담원은 관리과(능력개발업무 담당) 등에 배치된 직업상담원을 포함하여 산정한 수치임.

2) 직업상담원의 직급은 노동부 직업상담원 규정(2001. 12. 11.) 참조(부록 3).

3) 직업상담원 개선안 정원은 노동부 2001. 9. 28일 발표(안)임.

동부가 장기적 차원에서 설정하고 있는 직급별 인력정원에 비하여 실제 하위직급 상담원의 숫자가 훨씬 초과하는 현상은 제도가 발전하여 나가는 과정에서 이직률이 낮아진다면 자연스럽게 해결될 수 있으리라고 생각된다.

나. 공공직업안정기관의 도입 및 발전과정

1) 고용보험법 실시

우리나라에서 고용과 관련한 전담조직은 1963년 8월 노동청이 보건사회부 노동국에서 분리·승격되면서 노동국과 직업안정국이 신설된 것이 시초라고 할 수 있다. 1968년에는 지방노동관서격인 25개의 직업안정소가 전국에 설치되면서 비로소 일선행정서비스기관으로서 기능을 갖추게 되었다.

고용보험과 관련한 전담조직은 1994년 노동부의 조직개편시에 직업안정국 고용보험과를 신설하여 고용보험제도의 실시에 대비한 것을 그 시작이라고 할 수 있다. 특히 1995년 7월 1일에 시행된 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여, 취직촉진수당, 보험료, 고용보험기금 등에 관한

「고용보험법」 실시는 고용보험제도의 본격적인 도입이라고 할 수 있다. 노동부는 고용보험제도의 도입과 함께 지방노동관서를 46개로 조정하고, 고용보험심의관과 고용보험운영과를 신설하였다. 이어 취업알선과 고용보험 등의 업무를 추진하기 위하여 46개 지방 소재 노동관서의 직업안정과와 고용보험과에서 업무를 추진하게 되었다.

2) 인력은행 설치와 직업상담원 배치

정부는 고용보험제도를 도입·운영하는 과정에서 1996년 7월에는 취업상담·알선에서 고용정보 제공에 이르기까지 전문적이고 종합적인 고용서비스를 제공하기 위하여 3곳에 인력은행을 설치하였으며, 담당인력으로 민간직업상담원 42명(2명은 이직)을 배치하는 직업상담원제도를 도입하게 되었다.

1997년 3곳의 인력은행이 달성한 취업알선 실적평가 결과가 전국 46개 지방노동관서의 전체 실적보다 우수한 것으로 나타나게 되자, 1997년 말까지 4개의 인력은행을 추가로 설치하여 모두 7개로 확대·운영하였으며, 1998년에는 모두 20개의 인력은행을 운영하게 되었다.

그러나 1998~99년간에 걸쳐 고용안정센터가 전국적 규모로 확대구축됨에 따라 고용관련 민원행정 수요에 적극적으로 대응하고, 자활사업의 원활한 추진을 위하여 서울과 6대 광역시에 소재한 인력은행을 제외하며, 일반 시(市) 소재 인력은행 13개소가 모두 고용안정센터로 전환되었다. 그리하여 2000년부터 인력은행은 7개소만 남게 되었는데 2001년 12월 말 현재 서울과 부산·대구·인천·광주·대전·울산 등 6개 광역시에 7개의 인력은행만을 취업 전문기관으로 특화하여 운영중에 있으며, 근무인력은 공무원 9명과 직업상담원 80명이 근무하고 있다. 노동부에서는 지역 고용정보를 분석·제공하고, 고용정보 모니터링 등의 기능을 신설하기 위하여 인력은행에 근무하는 직업상담원과 공무원의 수를 현 인원보다 증원시킬 예정이다(2001년 말 노동부의 인력은행 목표 정원은 직업상담원 106명과 공무원 14명을 합하여 총 120명임).

3) 고용안정센터의 설치와 증설

우리나라는 1997년 말에 발생한 외환위기를 극복하기 위하여 IMF (International Monetary Fund: 국제통화기금)의 구제금융을 받는 과정에서 공공부문뿐만 아니라 대부분의 사기업들이 대대적인 인력감축을 중심으로 하는 구조조정을 급속하게 진행함으로써 근로자들의 대량실업사태에 직면하게 되었다.

이 과정에서 노동부는 급증하는 실업문제에 적극적으로 대처하고 정부가 고용보험의 적용범위를 전체 사업장으로 확대하는 등(1998년 10월)의 조치와 관련하여 고용보험 관련 행정수요의 급속한 증가가 예상되었다. 이에 1998년 8월 노동부는 민원에 적극적으로 대처하기 위하여 기존에 지방노동관서에 설치되어 있던 직업안정과의 고용보험과를 분리시켜 「고용안정센터」를 신설하였다.

고용안정센터는 1998년에 전국적 규모로 설치가 추진되어 99개소가 운영을 시작하였고, 1999년에는 센터가 122개소로 증설되었으며, 2000년에는 모두 126개의 센터가 설치되었다. 2001년에는 증가하는 민원인의 접근 편의성을 제고하기 위하여 취약지구에 35개의 센터 분소를 전국적으로 설치함으로써 연말에는 전국의 지방행정단위에 모두 168개의 고용안정센터(센터 133개소 및 분소 35개소)가 설치·운영되었다.

<표 II-3> 공공직업안정기관의 규모 변화 추이

(단위: 개소)

		1996	1997	1998	1999	2000	2001. 12월말
전 체		52	53	134	157	149	191
지방노동 사무소	직업안정과	46	46	-	-	-	-
	전문인력 취업지원센터	3	-	-	-	-	-
고용안정센터		-	-	99	122	126	168
인력은행		3	7	20	20	7	7
일일취업센터		-	-	15	15	16	16

전국에 배치된 6개 지방노동관서별 고용안정센터 및 분소의 배치현황을 지도상에 나타낸 것이 [부록 2]의 ‘노동부 산하 고용안정센터 배치도’이다.

위에서 논의된 공공직업안정기관인 고용안정센터, 인력은행 그리고 일일취업센터의 발전 및 변화과정(1996~2001년, 연말 기준)을 나타낸 것이 <표 II-3>이다.

이 표에서 보는 바와 같이 현재 전국적인 규모로 설치·운영중인 공공직업안정기관은 고용안정센터 168개소를 비롯하여 인력은행 7개소 그리고 일일취업센터 16개소 등 모두 191개소가 있다.

2. 직업상담원제도의 도입 및 발전과정

가. 직업상담원제도의 도입

직업상담원제도는 1996년 7월 취업알선업무의 전문화를 위해 서울 등에 3개의 인력은행을 설치하고 관련업무를 담당할 인력으로서 민간인 신분의 직원상담원을 채용하여 업무를 수행하게 함으로써 최초로 도입되었다. 당시 최초로 민간직업상담원을 42명 채용하여 모두 인력은행에 배치하여 근무하도록 시작하였으며, 1998년 3월에는 ‘실업문제 종합대책’으로 직업상담원을 대대적으로 확충하여(1,260명 모집) 취업지원, 고용보험, 직업능력개발업무가 연계된 실업대책 서비스체계를 구축함에 있어서 핵심인력으로 자리를 잡았다.

초기에 민간직업상담원이 행정서비스 전달의 주축이 된 인력은행의 취업알선 성과가 지방노동관서의 실적보다 우수하게 나타나고 취업지원 행정서비스의 제공에 있어서도 고객들의 반응이 긍정적으로 나타나게 되자, 뒤이어 부산 등지의 인력은행에 추가적으로 직업상담원이 배치되기 시작하였다.

특히 IMF 외환위기에 이어 우리 사회에 대대적으로 불어닥친 구조조정은 급격한 실업증가에 따른 민원업무의 폭발적 증가를 가져왔고, 실업

급여의 지급자가 급격히 늘어나면서 고용보험의 적용범위가 확대되었다. 이로 인하여 행정수요는 급격히 증가하였고, 따라서 정부는 대대적인 공공직업안정조직의 확충과 함께 행정업무를 담당해야 할 인력수요의 신속한 증강 필요성을 가져왔다. 이 과정에서 정부조직상 공무원 증원 불가 방침으로 인하여 노동부는 공무원 증원의 어려움을 극복하고 전문적인 업무수행을 위한 방안으로서 민간인 신분인 직업상담원을 대거 충원한 것이다.

1996년 직업상담원제도가 최초로 도입된 이래 민간직업상담원의 증원은 확대일로의 과정을 거쳐 제도가 시행된 지 불과 5년 사이에 직업상담원이 42명에서 2,000명 가까이 충원됨으로써 무려 50배 가까운 양적인 증가를 가져왔으나 2001년 말 기준으로 현 인원 대비 30%가 넘는 인력이 이직률을 보이고 있다.

나. 직업상담원제도의 발전과정

<표 II-4>는 공공직업안정기관으로서의 고용안정센터와 인력은행의 기관 설치 및 조직변동 현황과 근무인력으로서 공무원과 직업상담원의 수적 변화를 나타낸 것이다. 이 표에서도 알 수 있는 바와 같이 1998년 고용안정센터의 대대적인 확충과 함께 직업상담원의 수도 급격하게 증가하였음을 알 수 있다.

노동부 조사자료(2001. 12. 31. 현재)에 의하면, 우리나라의 공공직업안정기관에 근무하는 공무원과 민간직업상담원의 수는 공무원 548명과 상담원 1,949명을 합하여 총 2,497명이다. 이러한 인적 구성은 1997년 총 860명(공무원 760명, 직업상담원 100)명에서 출발한 이래⁷⁾ 1998년 직업상담원의 대폭적인 충원이 이루어져 총 2,050명(공무원 836명, 직업상담

7) 1996년의 최초 모집인원은 총 42명이었으며, 이들은 모두 인력은행에 배치(이 중에서 2명은 전직)되었다. 인력은행은 1996년 3개소로 출발하여 1997년 7개로 증설되었고 1998년 20개로 증설되었다가 1999년 일반 시(市)에 소재한 인력은행 13개소가 고용안정센터로 기능이 전환됨에 따라 현재는 7개소만 운영중에 있다.

<표 II-4> 공공직업안정기관과 직업상담원의 변화추이

	1997년 말	1998년 말	1999년 말	2000년 말	2001년 말
조	53 (개소)	134 (개소)	157 (개소)	149 (개소)	191 (개소)
직	지방관서 46 인력은행 7	고용안정센터 99 인력은행 20 (일일취업센터 15)	센터 122 인력은행 20 (일일취업센터 15)	센터 126 인력은행 7 (일일취업센터 16)	센터 168 인력은행 7 (일일취업센터 16)
인	860 (명)	2,050 (명)	2,661 (명)	2,436 (명)	2,497 (명)
력	공무원 760 상담원 100	공무원 754 상담원 1,296	공무원 836 상담원 1,825	공무원 517 상담원 1,919	공무원 548 상담원 1,949

원 1,296명), 1999년 총 2,661명(공무원 836명, 직업상담원 1,825명)으로 인원 확충이 있었고, 2000년 총 2,436명(공무원 517명, 직업상담원 1,919명)으로 공무원의 정원조정작업이 진행된 이래로 현재까지 약 1 대 4의 비율이 유지되어 오고 있다.

이 중에서 1999~2000년 기간 동안 공무원 인력의 대폭적인 감소는 고용보험 적용 및 징수 업무가 노동부에서 산하 근로복지공단으로 이관됨에 따라 공무원들이 사표 후에 민간인 신분으로 대거 전직을 하였기 때문이다.

현재 약 2,000여 명에 이르는 직업상담원제도는 그동안 고용안정조직의 핵심인력으로 근무하고 있으며, 같은 공간 내에서 근무하는 공무원에 비하여 상대적으로 열악한 신분보장, 보수체계 및 보수수준, 근무시간 및 휴가제도, 복지후생 관련 제반 사항 등의 제도개선이 서서히 이루어지고 있다.

최근 노동부가 관련 전문가와 국정감사 등에서 고용안정센터와 직업상담원제도의 운영에 있어서 제기된 문제점들을 보완하여 제시한 ‘직업상담원 규정(1998. 6. 19. 제정됨, 2001. 12. 11. 개정 노동부 훈령 제540호)’에서 개선방안을 살펴보면, 상당부분 직업상담원제도를 발전시키기 위한 조치들을 제시하고 있다(부록 3 참조).

첫째, 직업상담원의 인사제도를 개선하여 현행 3단계 직급체계(전임상

담원·책임상담원·선임상담원)를 보완하기 위하여 수석상담원 직급을 신설하여 4단계 체계로 바꾸고 직급별 승진에 필요한 최저 소요 연수도 축소하였다. 또한 과거에는 직급별 정원에 관한 규정이 없었으나 새로운 직급체계하에서는 직급별로 상위 직급부터 각각 3%, 10%, 27%, 60%로 정원을 확정하였다.

둘째, 직업상담원의 근무시간을 공무원의 근무시간과 일치(하절기: 09:00~18:00, 동절기: 09:00~17:00)시켰으며, 경조사 휴가제도도 공무원과 동일하게 개선하였다.

셋째, 보수 및 수당제도와 관련해서는 과거 보수표에 의거하여 채용일자별로 획일적으로 결정된 12등급 보수체계에 호봉제도를 도입하고 경력을 인정하였다. 그리고 가족수당제도와 공무원 성과상여금 지급기준에 준하는 성과상여금제도를 신설하였다.

다. 직업상담원의 인적 구성

1) 성별·연령별·학력별 현황

2001년 말을 기준으로 한 노동부 직업안정기관에 재직중인 직업상담원 1,949명의 인적구성을 나타낸 것이 <표 II-5>이다.

먼저 이 표에서 보는 바와 같이 직업상담원의 성별 구성은 전체 인력 1,949명 중에서 남성이 503명, 여성이 1,446명으로서 남성에 비해 여성이 3배 정도 많은 인력구조를 가지고 있다. 이러한 여성 중심의 인력구조는 상담업무라는 직업의 특성에 기인한다고 볼 수 있다.

또한 현재 재직중인 직업상담원의 연령별 분포를 보면, 20대 후반

<표 II-5> 직업상담원의 성·연령·학력별 현황

<성별 현황>

	전 체	남 자	여 자
인 원	1,949 (100%)	503 (25.8%)	1,446 (74.2%)

<연령별 현황>

	전 체	25세미만	25~29세	30~39세	40~49세	50세 이상
인 원	1,949 (100%)	29 (1.5%)	1,053 (54.0%)	785 (40.3%)	69 (3.5%)	13 (0.7%)

주: 25~39세 합계: 1,838명(전체 인원의 94.3%).

<학력별 현황>

	전 체	고졸이하	전문대졸	대 졸	대학원이상
인 원	1,949 (100%)	5 (0.3%)	8 (0.4%)	1,773 (91.0%)	163 (8.4%)

(54.0%)과 30대(40.3)가 절대다수를 차지하고 있으며(전체 인원의 94.3%인 1,839명이 25~39세임), 이는 아직 제도의 초기 단계임을 감안한다면 자연스런 현상이라고 할 수 있을 것이다.

직업상담원들의 학력별 구성을 살펴보면, 이 표에서 보는 바와 같이 상담원 대부분(99.4%)이 대졸 이상의 고학력 소지자임을 알 수 있다. 특히 대학원 이상의 학력을 갖춘 인력이 163명으로 전체의 8.4%를 차지하고 있다.

2) 상담원의 업무 현황

현재 직업상담원은 대부분 전국 각지에 소재한 168개 고용안정센터에서 근무하고 있으며, 고용보험제도의 양대 업무라고 할 수 있는 취업지원 업무와 고용보험업무를 수행하는 핵심적인 역할을 담당하고 있다.

직업상담원들이 담당하고 있는 업무를 살펴보면 상담원들은 취업지원 업무(46.2%), 고용보험업무(42.1%), 능력개발업무(10.0%) 등을 담당하고 있는데 취업지원업무의 비중이 고용보험업무에 비해 약간 높은 비중을 차지하고 있다. 상담원 중에서 일부(1.8%)는 서무업무, 전산업무, 심사실 업무 등의 기타 업무를 담당하고 있는 것으로 나타나고 있다(표 II-6 참조).

<표 II-6> 직업상담원의 업무 현황

	전 체	업무별 현황			
		취업지원	고용보험	능력개발	기 타
인 원	1,949 (100%)	900 (46.2%)	820 (42.1%)	195 (10.0%)	34 (1.8%)

주: 기타 업무는 서무·전산·심사실 업무 등임.

3) 자격증 소지자 현황

현재 재직중인 직업상담원들은 대부분 업무와 관련한 각종 자격증을 소지하고 있는 것으로 조사되고 있는데, 그 현황을 나타낸 것이 <표 II-7>이다.

이 표에서 보는 바와 같이 직업상담원 중에서 자격증을 소지한 사람은 1,628명으로 조사되었는데, 이는 전체 인원의 83.5%에 해당하는 수치이다.

그러나 직업상담원 중에서 전산 관련 자격증을 소지한 사람의 비율이 전체의 47.4%(923명)에 이르고 있음에도 불구하고 취업지원 전문분야인 직업상담사 자격증을 소지한 사람은 447명으로서 전체 직업상담원 1,949명 대비 22.9%에 불과하며, 사회복지사 자격증 소지자 역시 235명으로 12.1%에 불과하다.

취업지원업무를 전문적으로 지원하는 직업상담원들 중에서 직업상담사 자격증 소지자의 비율이 전체 상담원의 4분의 1에도 미치지 못하고 있다는 것은 우리나라에 독일의 ‘노동행정 전문대학’과 같은 직업상담사를 전문적으로 양성하는 교육기관이 없으며 제도가 시행 초기이기 때문에 여러 가지 업무를 동시에 수행해야 하는 이유 등에서도 그 원인을 찾을 수 있을 것이다.

그렇지만 보다 장기적인 측면에서는 상담원 스스로 자기개발을 통한 전문성 제고에 노력하도록 하는 제도적인 보완장치가 없는 이유에서도 기인한 바 크다. 현재 고용시장의 분화와 함께 다양화된 취업정보 제공서비스에 대한 행정수요가 증가하고 있는 현실을 고려한다면 전문적이고

<표 II-7> 업무관련 자격증 소지자 현황

(단위: 명, %)

	전 체	직업상담사	사회복지사	직업능력 개발교사	전산관련 자격증
인 원	1,628 (100.0)	447 (27.5)	235 (14.4)	23 (1.4)	923 (56.7)

심층적인 상담기능을 수행할 수 있는 인력을 양성할 수 있는 제도적인 보완이 필요하다.

III. 선진국들의 제도운영 사례

이 장에서는 선진국가들 중에서 미국과 일본 및 독일에서 운영하고 있는 직업상담원 관련제도들을 살펴봄으로써 우리나라의 제도개선 방안을 모색하는 데 있어서 시사점을 얻고자 한다.

1. 미국의 직업상담원(진로상담사)제도

가. 진로상담사제도

미국에서 직업상담 관련제도가 발달하기 시작한 것은 20세기 초라고 할 수 있다. 당시 학교에서는 학생들의 교육적·직업적 측면의 문제해결을 위하여 직업지도과정에서 상담을 도입한 것이 진로상담의 계기가 되었다. 이를 계기로 하여 당시까지 직업상담의 주요 관심사였던 ‘직업’ 중심의 모형에서 ‘진로’ 중심의 모형으로 주요 관심이 전환되었다. 이러한 전환은 Super(1951)의 ‘직업상담과 직업지도에 대한 재정의’에서도 나타나고 있는데, 그는 “직업상담원은 학생들의 훈련·직무선택에 직접적으로 관여하는 것이 아니라 그들이 추구하고자 하는 생애 목표와 관련하여 개인의 자아 및 가치와 계획과 행동 등을 고려하여 내적 중재에 관여하는 진로상담사로서의 역할”을 강조하였다.

미국은 1930년대에 『직업사전(DOT: Dictionary Occupational Title)』, 『일반적성분류검사(GATB: General Aptitude Test Battery)』, 『직업전망(Occupational Outlook Hand-book)』 등을 발간하였고, 1970년대에는 직업정보 시스템과 교육 및 진로탐색 시스템이 만들어지면서 점차 직업상담과 진로상담이 체계화되었다.

미국의 진로상담사 자격과 관련한 조직으로는 국립 진로발달협회(the

National Career Development Association: NCDCA) 산하의 국립진로상담사심사협의회(the National Council for Credentialing Career Counselors)를 들 수 있다.

미국에서 진로상담사는 상담사 자격을 획득한 후에 진로상담 특별시험에 합격하고 나서 최소한의 교육과정을 이수함으로써 국가 진로상담사 자격에서 요구하는 경험을 갖추어야 비로소 진로상담사로서 활동할 수 있다. 이때 국가에서 요구하는 진로상담사의 최소 자격요건은 일반상담, 정보, 개인 및 집단평가, 협의, 관리 및 행정, 실행 등으로 구성되어 있다.

나. 조직체계

미국이 발전시킨 직업안정 조직체계의 특성은 3원화되어 있다는 것인데, 이는 미국이 채택하고 있는 연방제 행정체계와 관련이 있는 것으로서 연방·주·지방정부의 차원으로 이루어져 있다. 또한 실업방지 및 실업자 재교육대책 등을 각 부처가 분산적으로 접근하고 있으나 정책적으로는 근로자의 고용잠재력 강화에 초점을 두고 훈련을 강조하고 있으며 고용보험은 이와 관련하여 보완하는 역할을 하도록 되어 있다.

미국 연방정부의 노동부(Department of Labor)는 직업안정업무에 대한 전국적인 기획 및 감독을 수행하고 있으며, 업무 집행은 고용훈련청(Employment and Training Administration: ETA)이 담당하고 있다. 고용훈련청 산하에는 고용안정국과 전국에 10개소의 지방사무소가 있으며, 여기에서는 각 지역별로 주(州)별 상황에 맞는 직업안정정책을 수립·집행하도록 하고 있다.

그러나 기본적인 고용관련 서비스 기능은 주정부 소속이며, 주정부는 지역의 근로자 분포를 고려하여 수십 개의 도시지역에 고용센터(job center)를 설치하여 실직자의 보험업무와 취업알선업무를 지원하고 있다. 전국 54개소에 설치되어 있는 주정부의 고용안정기관에서는 주정부 차원의 직업안정업무를 수행하고 있으며, 전체적인 조직운영은 대부분 지역상황에 따라 운영방식이나 조직이 주마다 다르게 나타나고 있으며 상당히 분권

화되어 있다는 것이 특징이다. 고용관련 각종 프로그램 역시 연방정부가 프로그램을 개발하고 필요한 재정지원을 하고 있으며, 주정부는 대부분 연방정부의 프로그램을 받아서 집행하는 것이 일반적이다.

우리나라의 고용관련 조직이 반관반민(半官半民)의 구성을 이루고 있는 것과는 달리 미국 공공직업안정 조직의 직원들은 전원이 공무원으로 구성되어 있다. 1997년 자료에 의하면, 미국의 각종 직업안정 관련기관에 종사하고 있는 직원수는 약 31,600명에 이르고 있으며, 주정부 및 지방정부의 관련기관에 31,150명이 근무하고, 노동부 본부 및 10개의 지역사무소에 총 400여명이 근무하는 것으로 되어 있다. 즉, 노동부 본부에 소속되어 근무하는 직원은 전체 인원의 1~2% 수준에 불과하며, 이는 OECD국가들에서 본부에 근무하고 있는 직원들의 평균 비율인 5~8%에 비해서는 매우 낮은 수치이다.

다. 조직운영 및 관리

미국 고용훈련청의 업무를 담당하고 있는 기관은 네 가지로 분류된다. 첫째, 고용관련 업무의 ‘원스톱(One-Stop) 서비스’ 제공을 목표로 하고 있는 ‘원스톱 경력센터’(One-Stop Career Center)이다. 이 센터는 교육과 훈련을 통하여 직업기술 및 경력발전과 직장알선기능을 수행하고 있다. 1997년 현재 33개 주에 걸쳐 설치되어 운영중이며, 16개 주에 걸쳐 280개 이상의 ‘One-Stop Career Service’가 설치되어 고용서비스 및 직업서비스 프로그램 관련 서비스 제공업무를 수행하고 있다.

‘원스톱 경력센터’가 제공하는 주요 서비스로는 첫째, 정보제공(노동시장 정보, 구인·구직 정보) 및 취업알선이 있으며, 둘째, 직업훈련(경제적 취약계층에 중점) 및 직업재활훈련을 담당하고, 셋째, 취업지원(특히 사회복지연금 수혜자) 및 고령자 고용촉진, 재향군인에 대한 고용지원업무를 수행하고 있으며, 넷째, 실업보험과 관련한 종합업무를 수행하고 있다.

또한 연방정부와 주정부 및 지방정부 차원에서 각각 구축한 정보망을 긴밀한 상호연계망으로 구축하여 고용관련 업무를 동일 관서에서 종합적

으로 처리하는 ‘원스톱 서비스센터’가 체계적으로 구성함으로써 이를 가능하게 하고 있는 것이다. 미국은 이와 같은 ‘원스톱 서비스’를 수행함에 있어서 소요되는 재원을 연방·주정부 기금에서 충당하여 사용하고 있다.

둘째, 청소년들의 직업훈련을 담당하고 있는 ‘직업훈련센터’(Job Corps Center)가 있는데, 전국적으로 100여개의 직업훈련센터가 설치·운영되고 있다. 1964년 설립된 이 기관은 미국에서 가장 큰 청소년 직업훈련기관으로서 1997년 현재 연 예산규모가 10억 달러에 이르고 있으며, 이 기관이 운영하는 프로그램은 연방정부의 노동부 산하 고용훈련청(ETA)이 종합적으로 관리하고 있다.

셋째, 주정부 내에서의 노동력 수급에 대한 계획 및 집행을 담당하는 곳으로서 ‘고용 및 직업서비스 사무소’가 있는데, 이 기관은 미국의 모든 주에 걸쳐 설치·운영되고 있으며, 전국적으로 약 1,800여개의 사무소가 있다. ‘고용 및 직업서비스 사무소’는 구직자 및 고용자에게 필요한 정보와 직업훈련 프로그램을 제공하고 있으며, 복지수혜자들에게 일자리 기회를 제공해 주기 위하여 이들의 기술 정도 및 고용 가능성에 관한 각종 정보를 제공하는 기능도 수행하고 있다.

넷째, 지방정부의 단위조직(local administrative organization)으로서 ‘서비스전달 사무소(Service Delivery Areas: SDAs)’가 있다. 서비스전달 사무소는 직업훈련 프로그램을 통하여 재원을 지원받는 기관으로서 주요 임무는 연방정부의 복지수혜자 및 이들에게 훈련을 제공하는 훈련기관(사람이나 조직)의 정보를 제공하는 기능을 수행한다.

2. 일본의 직업상담원(직업지도관)제도

가. 직업지도관제도

일본의 고용보험제도는 1975년 4월부터 실시되었으며, 근로자들의 능력개발을 촉진하고 실업예방과 고용조정의 원활한 진행을 도모하는 등 독일의 고용촉진법의 영향을 많이 받은 것으로 평가되고 있다.

일본의 공공직업안정기관의 직원들은 전원 국가공무원(지방에 근무하는 공무원들 역시 모두 국가공무원으로 보임)으로 충원되어 업무를 수행하고 있다. 전국적 규모로 설치·운영되고 있는 ‘공공직업안정소’는 종합적인 고용서비스를 제공하고 있는 공공무료 봉사기관이다. 공공직업안정소 소장의 직급은 부참사관(과장급에 해당됨)으로 보임되고 있으며, 전문관으로는 지도관, 정보관, 조사관 등이 있다.

일본이 도입·운영하고 있는 전문관 제도는 독특한 제도인데, 이는 직업알선 부문의 전문성을 제고하기 위한 방안으로 시행되고 있는 것이다. 일반적으로 공공직업안정소에는 직업지도관, 고용지도관, 산업고용정보관, 외국인노동자전문관, 노동보험적용지도관, 고용보험급부조사관 등이 배치되어 업무를 수행하고 있다. 이 중에서 직업지도관은 전문분야에 따라 구분되기도 하지만, 일반적으로 업무수행 능력(경력과 전문화 정도)에 따라 총괄직업지도관, 상석(선임)직업지도관, 일반직업지도관으로 나누어진다.

일본의 직업지도관과 일반직원은 그 역할이 분화되어 있는데, 직업지도관은 직업상담 및 직업소개업무, 산업고용정보에 관한 수립 및 정보 제공업무, 기업의 고용관리에 관한 지도·원조 및 관련업무를 관장하는 기능 등을 수행하고 있다. 이에 비해 주로 직업소개 부문에 배치된 일반직원은 일상적인 사무적 업무를 수행하고, 직업상담 및 직업소개업무와 관련해서는 직업지도관을 지원하는 기능을 수행한다.

직업지도관의 구분은 곧 직업상담과 직업소개업무의 역할 분담 등에 있어서 전문분야에 따라서 총괄직업지도관, 상석(선임)직업지도관, 일반직업지도관으로 나누어진다. 물론 모든 직업지도관들은 공통적으로 구인구직접수, 직업상담 및 소개, 직장적응지도, 구인충족 상담 및 원조업무 등의 기능을 수행한다.

그렇지만 각자의 역할을 보다 세분화해 보면 전문화된 정도에 따라 역할과 지위가 분화되어 있음을 알 수 있다.

첫째, 전체적인 종합기획 및 조정기능을 담당하는 역할은 총괄직업지도관이 담당한다. 총괄지도관은 첫째, 집단업무의 총괄과 집단조직의 운

영 및 직업상담·직업소개업무 전체의 운영을 담당하고, 둘째, 직업소개 부문의 전체 업무를 기획·입안하고 종합조정하는 기능을 수행하며, 셋째, 집단담당업무의 목표 및 달성계획을 책정하는 등 기획업무와 업무수행을 종합조정하는 사무적 업무처리에 있어 집단 내의 최종책임자라고 할 수 있다. 또한 그는 각종 사안들의 결재 및 집단구성원의 업무간 훈련 등 집단조직의 원활한 운영도 책임지고 있다.

둘째, 총괄직업지도관을 보좌하는 상석(선임)직업지도관이 있다. 상석지도관은 직업상담 및 직업소개와 관련한 창구업무에 종사하는데, 오랜 업무경험과 전문지식 및 기술이 풍부하여 총괄지도관이 처리하기 곤란한 사례를 지원하여 해결하는 기능을 담당한다. 그는 총괄직업지도관이 부재중일 때에는 집단담당업무 및 직업소개 부문의 전체 업무를 대행하기도 한다.

마지막으로, 주로 창구업무를 수행하는 일반직업지도관이 있다. 일반지도관은 직업상담 및 직업소개와 관련한 창구업무를 수행하면서 총괄지도관과 상석지도관의 업무지시 및 조언을 받아 업무를 스스로 처리하기도 하며, 처리가 어려운 업무의 경우 총괄·상석지도관에서 인계하기도 한다.

나. 조직체계

일본의 직업안정행정조직은 ‘정책’과 ‘집행’이라는 2원적 구조를 가지고 있으며, 직업안정기관은 모두 지방자치단체가 아니라 중앙정부 관할이다.

먼저 일본의 고용보험사업은 중앙정부의 직업안정행정조직으로서 후생노동성 직업안정국이 있다. 직업안정국에서는 고용과 관련한 기본정책을 담당하고 있으며, 기본계획의 수립, 직업소개와 지도, 근로자 공급사업의 금지 및 근로자 모집, 고령자의 직업안정사업, 신체장애자의 고용정책, 실업대책, 고용보험사업의 시행 등 직업안정과 고용보험에 관한 업무를 담당하고 있다. 직업안정국 산하에는 고용정책과, 고용개발과, 고용보험과 등이 있어서 각각 관련업무를 담당하고 있다. 또한 후생노동성 산하에는 직업능력개발국이 설치되어 있으며, 능력개발과에서 우리의 능력개발

업무와 유사한 업무를 수행하고 있으며, 노정국 근로자복지부 또한 고용보험사업의 추진과 관련한 업무를 담당하고 있다.

지방조직은 고용보험사업의 구체적인 사업집행을 담당하는 곳으로서 후생노동성 직업안정국의 감독을 받는 도도부현(都道府縣·지방행정기관)의 직업안정주무과에서 고용보험 관련업무를 수행하고 있다. 각 도도부현에서는 직업안정과(東京都는 직업안정부)와 고용보험과(東京都는 고용보험부)를 설치하여 관할구역 내에 소재한 공공직업안정소에 대한 지도·조정업무를 담당하게 하고 있다.

공공직업안정소는 일본의 전국적인 행정구역망을 따라 조직·설치되어 있는 고용관련 조직이며, 구체적인 사업진행을 담당하고 있는 최일선 기관으로서 추진 주체라고 할 수 있다. 도도부현 지사는 공공직업안정소의 고용보험업무 집행관련 업무에 관하여 지휘·감독권을 가지고 있다. 1993년 현재 공공직업안정소는 전국에 478개의 본소가 설치되어 있으며, 출장소 115개소와 분실 26개소가 있다. 직업안정소는 소장과 차장 아래 서무과 고용보험적용과, 고용보험급부과, 노동과 등이 있으며, 지역별 사정에 따라서 1개에서 14개에 이르는 직업소개 부문이 있는 곳도 있다.

전국적으로 직업안정소 및 기타 직업안정기관에서 종사하는 직원은 1993년 현재 총 15,200여명이며, 2000년 4월에 직업안정서비스 체계가 변화됨에 따라 대민서비스의 효율성을 제고하기 위한 고용균등 및 직업안정과 관련된 행정업무를 통합한 조직체계가 마련되었다. 지난 2001년 1월 6일 일본은 전자정부(e-government)의 구축을 위하여 대대적으로 중앙정부 조직에 대한 개편을 단행하여 기존의 1부(府) 22성청(省廳)을 1부 12성청 체제로 줄였다. 이 과정에서 후생성과 노동성이 통합하여 후생노동성을 출범시켰는데, 이에 따라 고용관련 조직 역시 통합적 체제를 구축하게 되었다.

다. 조직운영 및 관리

일본의 공공직업안정 체계도를 살펴보면, 중앙조직인 후생노동성 직업

안정국—도도부현 직업안정주무과—공공직업안정소가 근간을 이루고 있다.

2001년 정부조직 개편과 함께 새롭게 재편된 고용관련 조직은 2002년 현재 후생노동성 산하의 외국(外局)인 지방지분부국(地方支分部局)으로서 지방후생(支)국 8개소와 도도부현 노동국(労働局) 47개소가 설치되어 있다. 또한 각 도도부현의 노동행정 관련부서는 자치단체에서 분리, 각 지방노동국으로 재편되었는데, 도도부현 노동국은 후생노동성 지방행정기관의 위상을 가지며, 중앙부처(후생노동성 내부국(内部局)인 직업안정국)의 직접적인 지휘·감독을 받는다.

일본의 고용관련 일선행정조직인 공공직업안정소는 1979년 4월 직업안정 일선기관 개편의 전면적 실시에 따라 처음 도입되었다. 특히 부문제(部門制)의 도입(종래는 課制)과 전문관제(專門官制) 실시 등을 골자로 하는 지역 종합고용서비스기관으로서 공공직업안정소는 체제 강화의 일환으로 설치·운영되었다.

공공직업안정소의 주요 업무로는 고용보험 적용대상 사업장 및 피보험자의 관리, 실업급여 신청접수·심사 및 지급, 고용보험 3사업(고용안정사업·능력개발사업·고용복지사업)과 관련한 각종 장려금의 지급, 취업알선 및 직업훈련 소개 등의 집행업무를 담당하고 있다.

직업안정소의 본소 배치는 광역적 관점에서 지역산업 현황 및 노동력 수요의 흐름을 고려하여 설치되는데, 주로 직업소개, 직업지도, 고용보험 관계업무를 집행하는 역할을 담당하고 있다. 출장소 및 분실의 설치는 업무 운영상 필요성이 있는 지역에 설치되어 본소의 일부 업무를 수행하고 있으며, 업무량이 특히 많은 지역에는 노동공공직업안정소와 노동출장소를 설치하여 행정수요에 부응하고 있다.

2002년 현재 동경도(都)에 소재한 지방사무소(공공직업안정소)의 운영 사례를 살펴보면, 동경도 관내에 모두 18개의 지방사무소가 설치되어 있으며, 사무소에서는 주로 실업보험업무와 실업자 알선업무를 함께 처리하고 있다.

개별 사무소의 직원수는 사무소의 규모와 업무량에 따라 다양하다. 소

규모 사무소의 경우 모두 30명 내외의 직원이 근무하는 곳도 있지만, 행정업무량이 많고 복잡하며 전문적인 업무를 수행하는 사무소의 경우에는 직원이 200여명에 이르는 대형화된 곳도 운영되고 있다.

3. 독일의 직업상담원(직업상담사)제도

가. 직업상담사제도

독일에서 ‘직업상담’이라는 용어가 최초로 사용된 것은 1898년에 독일 여성단체연맹(Bunddeutscher Frauenverein)에 의해서이다. 독일은 1969년에 「고용촉진법」을 제정하여 직업상담에 대한 업무 영역을 확대시켰는데, 이 법은 1927년에 이미 실업보험제도로서 도입되어 운영중이던 「직업소개 및 실업보험에 관한 법률」을 발전시킨 것이다.

독일은 고용촉진법을 통하여 전통적인 실업보험제도와 종합적인 인력정책을 연계시킨 적극적인 고용보험제도를 구축해 오고 있으며, 1972년에는 「직업알선 및 실업보험법」을 제정함으로써 과거 직업 선택과 직업 전환의 상황에 직면한 사람에게만 제공하였던 직업상담 서비스기능을 직업경험 및 직업적응 과정에 대한 안내에로까지 확대하여 서비스를 제공해 오고 있다.

독일이 추진하고 있는 고용보험제도의 특징은 연방고용청에서 담당하고 있으며, 고용보험제도의 틀 속에서 적극적인 고용시장정책을 집행하고 있다는 것이다. 즉, 근로자와 사용자 모두에게 노동시장의 상황, 각 직업들의 미래전망, 직업선택과 전직(轉職)에 관한 각종 정보를 제공하고 상담기능을 수행하여 공공직업안정소를 통하여 적극적으로 취업알선업무를 수행하고 있다.

독일은 세계 최초로 직업상담사 양성과정을 도입한 나라이다. 이전에는 직업상담사가 전문적으로 양성되지 않았기 때문에 주로 직업경험이 많은 사람이나 교사, 사회사업가, 마이스터 등에 의해서 직업상담이 이루어져 왔다.

그러나 1962~72년 사이에는 2년 반 동안의 교육기간을 통하여 직업상담사를 전문적으로 양성하는 과정을 설치·운영하였으며, 1972년에는 ‘직업상담사이카데미(Akademie fuer Beratungsfachkraefte)’를 설치하였고, 1976년에는 ‘연방고용공단 전문대학(Fachhochschule fuer Bundesanstalt fuer Arbeit)’이라는 전문교육기관(본 항의 뒷부분에서 상술)을 설치하여 운영하고 있다.

독일에서 직업상담사가 담당하고 있는 주요 직무는 적극적인 고용시장 정책의 목표를 달성하기 위한 진로지도를 비롯하여 협의의 직업상담업무를 수행하고 나아가 직업훈련 및 알선업무까지 담당하고 있다.

독일의 경우, 직업상담과 노동상담을 구분하여 서비스를 제공하고 있는 것이 특징이다. 먼저, 직업상담은 직업의 경험이 없거나 적은 사람에게 직업을 선택하기 이전에 승진 가능성, 자아개발 가능성, 적성검사, 심리검사 등의 전반적인 직업정보와 직업전환에 관한 정보를 제공해 주며, 직업상담을 통하여 양성훈련을 위한 직업훈련 일자리가 중개된다. 다음으로, 노동상담은 이미 직업훈련을 받고 직업을 택한 근로자의 능력향상 훈련, 전직훈련 등에 대한 상담을 의미한다.

나. 연방고용청 조직체계

독일에서 직업안정 및 고용보험업무를 수행하고 있는 기관은 연방고용청이다. 뉴른베르크(Nuernberg) 시에 본부를 두고 있는 연방고용청은 노·사·정 대표가 참여하는 자치행정기관을 가진 공법상의 법인이며, 산하에 지방고용청과 지역고용사무소 및 출장소를 두고 있다. 연방고용청의 주요 임무는 전국적으로 고용보험사업이 통일적으로 수행될 수 있도록 기본적인 지침을 시달하고 관련업무를 감독하는 것이다. 또한 「고용촉진법」에 따라 직업상담, 직업소개, 직업훈련촉진, 직업재활을 위한 직업촉진급여의 지급, 실업급여의 지급 등 고용사업 전반에 걸친 업무를 수행하며, 고용시장에 관한 전문적인 연구업무의 영역도 담당하고 있다.

고용보험업무를 관장하는 중앙조직으로서 연방고용청은 상당부분 자

을권을 가지고 자치적인 운영을 하고 있는 조직으로서 독자적인 자치운영기구와 행정조직을 설치하여 고용안정 서비스를 수행하는 최상급 책임기관이라고 할 수 있다. 연방고용청의 조직체계는 청장·부청장이 있으며, 그 산하에 6개 국(局)과 정보기술담당국이 있다. 각 국별로는 1~3개의 부서가 있고, 각 부서 산하에는 3~10개의 과(課)가 배치되어 있다. 또한 초지역적인 차원의 중앙과제를 수행하기 위하여 15개 특별사무소와 교육기관 등을 설치하고 있다.

지방조직으로는 지방고용청 및 지역고용(노동)사무소가 있는데, 전국에 10개의 지방고용청과 181개의 지역고용사무소로 구성되어 있다. 지방고용청과 지역사무소가 관할하는 지역의 범위는 해당지역의 노동시장 및 지방자치단체와의 관계 등을 고려하여 연방고용청의 업무를 최대한 효율적으로 수행할 수 있는 범위에 따라 결정된다.

지방고용청은 보통 4개의 과로 구성되어 있는데, 예를 들면, ① 직업소개 및 노동상담과 ② 직업지도·직업상담 및 직업훈련처 소개과 ③ 실업수당·실업급여 기타 현금급여과 ④ 조직·총무·인사·조직과 등으로 구성된다.

지방고용청 산하의 지역고용사무소는 일반적으로 ① 직업소개 및 노동상담과 ② 직업상담과 ③ 급여과 ④ 총무과 등으로 구성되어 있다. 지역사무소 산하에는 사무소의 업무 효율성을 제고하고 이용객들의 편의를 도모하기 위해 필요시에 설립이 가능한 약 660개의 출장소가 설치되어 현재 운영중에 있다.

다. 담당업무 및 조직운영

독일의 연방고용청을 비롯한 고용안정기관의 직원들은 공무원과 민간인이 혼재되어 있으며, 공·사 양자간의 효율적인 조화를 통하여 고용보협업무를 성공적으로 추진하고 있다는 평가를 받고 있다.

연방고용청과 산하 고용안정조직별 주요 담당업무를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 연방고용청과 지방고용청은 정책을 입안하고 관련규정을 제정·전달하며, 감독 및 자문업무만을 담당한다. 연방고용청 본부는 사업과 행정에 관한 원칙적 지침을 정하여 연방고용청의 과제와 업무, 사업 등이 독일 전 지역에 적절하고 통일적으로 시행될 수 있도록 하는 것을 주임무로 하고 있다. 지방고용청은 산하 지역고용사무소간의 협력관계를 도모하는 업무를 담당하는데, 각 지방고용청 산하의 지역고용사무소는 소규모 지역단위에 다수가 설치되어 있다.

실제로 고용보험 관련업무를 직접적으로 취급함으로써 대민업무를 집행하는 일선행정기관이 지역고용사무소이며, 필요한 경우에 설치하는 산하 출장소는 연방고용청의 사업을 지역차원에서 수행하는 기관이다. 지역고용사무소의 소장은 연방고용청 총재의 제청으로 이사회에서 임명하도록 되어 있는데, 소장 임명에 앞서서 이사회는 지방고용청과 지역고용사무소의 운영위원회 위원들의 견해를 청취하도록 하고 있다.

지역고용사무소 소속의 ‘출장소’는 독자적인 행정조직은 아니며, 그 주요 업무를 상담과 알선으로 국한하고 있다. 출장소의 설치·운영 및 위치를 결정하고 출장소의 폐쇄를 결정하는 사안은 주(州) 고용사무소의 운영위원회가 결정하도록 하고 있다.

또한 직업알선에 대한 수요가 주기적으로 반복 증가하는 지역(피서철의 관광지 또는 농번기의 농촌지역 등)에는 지역사무소와 출장소만으로 업무처리가 어려운 경우가 많은데, 이 시기에는 임시적인 보조사무소를 설치하여 단순 직업알선 기능을 수행하도록 하고 있다. 보조사무소는 직업상담이나 실업급여에 관한 업무를 취급하지 못하도록 하고 있다.

2000년을 기준으로 연방고용청에 소속된 직원수는 (국가)공무원, 사무직원, 기능직원을 포함하여 모두 85,800여명에 이르고 있으며, 이 중에서 고용청 본부에 근무하는 직원의 수는 1,000여명(1.2%)에 불과하다. 대다수의 직원들은 지역노동사무소에 근무하며(67,500여명, 전체의 78.7%에 해당), 또한 지역노동사무소에 소속된 직원 중 절반 가량인 33,800여명은 상담 및 알선업무를 담당하고 있다. 그 외에 기능직 노동자, 계약직, 채용을 전제로 한 연방고용청의 교육생 등이 약 11,500여명이며, ‘자녀수당지

급' 업무를 담당하는 직원이 약 3,500명 정도 배치되어 있다. 연방고용청 직원들의 업무추진에 소요되는 연방고용청 직원의 인건비·행정비용 등을 포함하는 재원은 연방정부의 예산에서 지급되고 있다.

연방고용청은 자체적으로 운영하는 직업양성 교육기관과 능력향상 교육제도를 통하여 고용안정기관 소속 직원들의 직무수행능력을 향상시키는 제도를 갖추고 있다. 즉, 연방고용청은 정기적인 교육훈련과 세미나 등을 통한 직원들의 직무수행능력의 향상을 위하여 적극적인 노력을 아끼지 않고 있으며, 지역고용사무소에는 교육지도관을 직원으로 배치하여 직원들에게 실기를 중심으로 하는 양성 및 향상교육을 담당하도록 하고 있다.

독일은 지역고용사무소를 이용하는 고객의 편의를 도모하고 지역고용사무소 내의 관료적인 구조 완화 및 직원들의 창의성을 강화하기 위하여 조직개편 프로그램인 '지역고용사무소 2000'을 시행해 오고 있다. 이 프로그램은 기존의 이원화되어 있는 직업상담과 취업알선을 담당하는 부서와 급여 및 각종 지원금을 담당하는 부서를 통합하여 팀 구성을 추진함으로써 담당자 한 사람이 두 가지의 업무를 함께 처리할 수 있도록 하는 윈스톱 서비스의 구현이 가능하도록 하고 있다. 이와 같이 지역고용사무소에 팀제 운영을 도입한 이후 상담업무와 알선업무를 담당하는 직원들 사이에는 위계질서가 사라지고, 팀장 한 사람이 2~3개의 팀을 담당·관리하는 것이 가능하게 되어 팀 구성원들의 융화를 이룸과 동시에 직원들의 자발적인 역할을 더욱 강조할 수 있게 되었다.

라. 직원 채용 및 전문교육기관

1) 연방고용청의 직원채용 방식

독일 연방고용청의 직원으로 채용되는 방식은 크게 세 가지로 나눌 수 있다.

첫째, 국가가 공인하는 '노동촉진을 위한 전문사무원'의 직업양성 교육을 받은 경우를 들 수 있다. 이 경우, 각 지역고용사무소에 직업양성 교육

생으로 채용되어 지역사무소에서 실기교육을 받으면서 연방고용청에서 설치한 행정학교에서 이론교육을 이수한 후에 정식 직원으로 채용되는 방식을 취하고 있다. 이들은 주로 일반 행정·사무업무에 종사하며 직위 향상에는 제약을 받고 있다. 그러나 연방고용청의 노동행정 전문대학에서 행정관리원이나 상담원이 되기 위한 학업과정에 참가하여 과정을 이수하면 보다 높은 직위로의 향상도 가능하다.

둘째, 연방고용청의 ‘노동행정 전문대학’인 ‘연방고용공단 전문대학’에서 행정관리원·상담원이 되기 위한 교육과정을 마치고 졸업하는 경우이다. 연방고용청에는 소속 직원의 직업교육을 담당하는 10개의 행정학교와 노동행정 전공의 공공행정 전문대학 1개가 설치되어 있는데, ‘노동행정 전문대학’은 정규 대학과정으로 운영되고 있다. ‘노동행정 전문대학’을 졸업하게 되면 석사 자격증과 함께 공무원 자격증도 받게 되며, 연방고용청에 비교적 직위가 높은 전문직으로 채용되기도 한다.

셋째, 일반 대학교를 졸업한 자는 직위가 높은 전문직으로 채용될 수 있는데, 이때에는 업무를 담당하기 이전에 수개월간에 걸쳐 사전적으로 업무수행에 필요한 이론교육과 실기교육을 이수하는 것이 필수적인 과정이다.

2) 노동행정 전문대학

연방고용청은 본부에 10개의 행정학교(행정연수원)를 포함한 14개의 특별사무소를 산하에 갖추고 있는데, 이들 기관은 고용보험사업에 필요한 전문요원을 양성하고, 직업소개업무를 담당하고 있다. 특히 산하에 노동행정 전공의 공공행정 전문대학을 설립하여 운영하고 있는데, ‘연방고용공단 전문대학(Fachhochschule fuer Bundesanstalt fuer Arbeit)’이 전문적인 교육기관으로서 직업상담사를 학문적으로 양성하는 3년제 교육과정을 운영하고 있다.

교육과정에 참여하는 입학생 정원은 각 지방고용청 산하 지역노동사무소의 인원현황을 고려하여 해마다 필요한 수의 직원을 결정함으로써 정해진다. 입학자격은 첫째, 전문대학의 입학자격을 가진 자로서 상담원의

직무수행에 결함이 없는 인성을 갖추어야 하고, 둘째, 직업훈련인 양성훈련을 이미 수료하였거나, 셋째, 3년 이상 실무에 종사한 경험 등이 있어야 한다. 노동행정 전문대학에 일정한 시험 절차를 거쳐서 입학이 결정되면 입학과 동시에 지역고용사무소의 직원으로 채용된다.

노동행정 전문대학은 행정관리원과 상담원을 양성하기 위한 과정을 이론교육과정과 실기교육과정으로 나누어 운영하고 있는데, 교육기간은 총 3년간의 과정으로 이루어져 있다. 이 중에 1년 6개월간의 기간은 대학에서 이론교육을 이수하며, 나머지 기간 동안은 자신이 소속된 지역고용사무소를 비롯한 연방고용청 산하의 각 기관에서 실기교육을 실시하도록 하고 있다. 1년 6개월 기간으로 운영되는 이론교육과정은 주로 심리학·교육학·사회학·경제학·경영학·법학 등으로 구성된 학문적 강의와 전문세미나 및 실습과정으로 구성되어 있다.

4. 선진국의 제도운영이 주는 시사점

가. 고용보험 관련 제도운영

이상에서 선진국가들의 고용관련 조직 및 운영과 직업상담원과 관련한 제도운영 사례들을 살펴보았다.

먼저 미국은 연방제 국가로서 매우 다양한 고용관련 조직을 운영중에 있으며, 각 주정부와 지방정부들의 특성을 고려한 다양한 조직들과 수많은 프로그램들을 운영하고 있다. 그리고 연방정부, 주정부, 지방정부가 동시에 고용관련 조직들을 갖추고 있으며, 중앙정부 차원에서도 실업방지, 실업자의 재교육 등을 분산적으로 접근하고 있다.

미국이 운영하고 있는 고용프로그램의 초점은 정책적으로 근로자의 고용잠재력을 강화하는 것에 초점을 맞추고 있으며, 재취업을 위한 교육훈련을 강조하고 고용보험은 이에 정착된 제도로서 뒷받침하는 역할을 하도록 하고 있는 것이 특징이다. 특히 미국은 연방정부, 주정부, 지방정부가 동시에 고용보험 관련조직을 갖추고 있는 3원화된 체계를 가지고 있

는 관계로 단일민족으로 구성된 단방제 국가인 우리나라의 정부조직에서는 제도적으로 수용되기 어려운 부분이 많다.

그러나 미국은 연방정부가 아닌 주정부가 중심이 되어 매우 분권적인 고용관련 정책과 프로그램을 추진하고 있다. 이제까지 우리나라는 고용시장의 특징이 전국적 성격을 띠고 있었으나 점차 고용시장이 분화되고 있는 현실을 고려한다면 우리의 고용정책도 지역별 노동시장의 특성을 살릴 수 있는 정책프로그램의 개발과 관련업무 추진체계가 필요하다고 하겠다.

일본은 정치·경제적으로 우리나라와 많은 부분이 연관되어 있으며, 고용보험·훈련·고용안정정책을 포함하는 ‘일본형 복지정책’은 상당히 높은 수준으로 평가받고 있을 뿐만 아니라 각 기능이 원활히 수행되고 있다. 이것은 일본 국민들이 공직자(일본의 고용관련 조직의 종사자는 모두 국가공무원임)에 대한 신뢰를 부여하고 있고, 공직자들도 효율적인 업무 처리를 수행하고 있기 때문이라고 할 것이다.

그러므로 우리나라에서도 고용행정의 점진적인 개혁이 지속적으로 추진되어야 하며, 이를 통하여 국민들의 신뢰를 회복하여야 할 것이다. 사전적이고 적극적인 고용정책을 통하여 복지국가를 지향하고 있는 현 시점에서 상담과 도움이 필요한 실업자의 입장에서 심리적인 부담 없이 공직자에게 실효성 있는 도움을 구할 수 있는 수준으로 우리의 고용행정 수준을 높일 수 있도록 하여야 할 것이다.

일본의 생활수준과 비교할 때 실직자에게 부여되는 실업보험의 수준이 높지 못하기 때문에 여기에만 의존하기에는 생계유지가 어렵다. 따라서 일본의 실직자들은 구직에 보다 적극적인 태도를 보이고 있으며, 전문성을 향상시키기 위한 노력이나 전직훈련 및 구직활동에 적극적이다. 우리나라가 시행하고 있는 고용관련 제도들 역시 이 점에 착안하여 적극적인 구직활동을 위한 동기를 부여하는 방향으로 나아가야 할 것이며, 고용보험기금의 안정적인 확보와 운영을 위해서는 실직자들의 공공재원에 대한 의존도를 심화시키지 않으면서 ‘한국형 복지사회’를 창조해 나가야 할 것이다.

일본은 고용관련 일선행정조직이 광역자치단체인 도도부현에 소속되어 있으며, 직업안정과 고용보험 관련 인력들은 모두 국가공무원으로 보임되어 있다. 그러나 이들은 중앙본부로 보직이 변경되거나 지역간에 이동하는 경우도 거의 없으며, 봉급재원을 국고로 하는 것 외에는 지방공무원과도 차이점이 없다. 이러한 제도운영은 기본적으로 중앙정부인 국가에 의해 복지제도를 운영하는 것이 전국적 차원에서 형평성과 통일성을 기할 수 있기 때문이다.

그러므로 우리나라에서도 기본정책 방향과 제도의 설계는 중앙정부에서 담당하도록 하고, 현지 적응성을 고려하여 지방조직들을 합리적으로 운영하도록 하는 것이 필요하며 이 과정에서 일본의 경우처럼 지방자치단체의 적극적인 참여방안도 고려해 볼 필요가 있을 것이다. 또한 중앙정부가 관할하는 고정된 지역사무소를 많이 설립하는 것보다는 독일과 일본의 사례에서처럼 고용시장의 변동에 따라 추가적으로 조직이 필요한 경우에는 한시적인 임시출장소나 이동사무실 체계를 갖추는 방안이 필요하다. 이렇게 상황에 따라 한시적인 임시조직을 운영을 하고 있는 나라는 일본뿐만 아니라 독일 역시 유사한 방식을 택하고 있다.

독일은 고용보험제도의 틀 속에서 적극적 고용시장정책 제도를 발전적으로 운영하고 있으며, 특히 연방고용청은 공무원과 민간인이 같이 근무하는 반관반민(半官半民)체제를 자치운영을 통하여 운영하고 있는 대표적인 나라이다. 독일의 고용관련 제도들은 일본을 비롯한 여러 나라의 고용관련 제도의 발전에 많은 영향을 미쳤을 뿐만 아니라 연방고용청의 조직구성원들이 (우리나라와 유사하게) 공무원과 민간인이 같이 근무하는 체계를 유지하면서 상당히 성공적인 운영사례로 평가되고 있다.

그러므로 독일의 연방고용청 운영사례는 공무원·민간상담원이 같이 업무를 추진하고 있는 체제를 도입하고 있는 우리나라도 깊이 검토할 가치가 있다고 할 것이다. 또한 우리나라는 정부조직상 급속한 공무원의 증원이 어려운 것이 현실이므로 이러한 제약조건을 극복하기 위해서는 민간의 전문인력을 적극적으로 활용할 수 있는 방안을 마련하여야 할 것이다. 또한 중·장기적인 측면에서 제도의 발전을 위해서는 독일의 연방고

용청 모델에 대한 보다 심도있는 연구를 통하여 관련제도의 도입가능성을 신중하게 고려해 볼 필요가 있다고 할 것이다.

나. 직업상담원제도

여러 선진국들은 안정적인 고용정책의 중요성과 현장업무의 다양성을 고려하여 우리나라의 직업상담원제도와 유사한 제도를 운영하고 있다.

우리나라의 경우, 직업안정법 제4조의 4, 고용보험법 제20조 및 동법 시행령 제24조의 2의 규정에 의해 직업안정기관에 직업상담원을 배치하도록 하고 있으며, 노동부 훈령 직업상담원 규정에서는 직업상담원의 직급을 직무수준에 따라 전임상담원, 책임상담원, 선임상담원, 수석상담원 등 4단계로 구분하고 있다(부록 3 참조).

이 중에서 최하위 직급인 전임상담원이 되기 위해서는 고등교육법에 의한 4년제 대학교 이상의 학력 소지자로서 국가기술자격법에 의하여 직업상담사 자격증을 획득하였거나, 관련업무 종사경력이 5년 이상인 고등학교 졸업 이상의 학력 소지자 중에서 서류전형, 전산능력시험 및 면접시험을 거쳐 선발하고 있다. 아직까지는 제도운영의 초기 단계인 까닭에 상위 직급인 책임상담원과 선임상담원은 전체 상담원의 2.6%인 51명에 불과하다.

즉, 우리나라의 경우에는 노동부 산하에 별도로 직업상담원을 양성하는 기관이 없으며, 필요한 인원만큼 상담원을 채용하여 기본적인 보수교육을 통해 직업상담원을 배치하거나 주로 단기간 교육훈련과정을 통해 양성하고 있다. 하위 직급의 상담원 중에서 재교육과정을 통하여 보다 전문적인 업무를 수행할 수 있는 상위 직급으로 승급할 수 있도록 하는 제도도 미비하다.

이에 비하여 미국과 독일의 진로상담사(직업상담사)는 일정 수준의 질적 관리를 통하여 체계적으로 양성되고 있다. 미국은 1970년대 직업정보시스템과 교육·진로탐색 시스템이 개발되면서 관련분야가 체계화되었는데, 주로 진로상담 쪽으로 초점이 주어져 있으며 단순 보험급여의 지급

보다는 재취업을 위한 교육과정과 적극적인 구직노력을 유도하는 쪽으로 제도를 운영하고 있는데, 이는 일본의 경우에도 유사한 제도를 운영하고 있다. 미국에서 진로상담사는 국립진로발달협회 산하의 국립진로상담사 심사협회의회에서 인정하는 상담사 자격을 획득한 후에 진로상담 특별시험에 합격하고 체계적인 교육과정을 이수하여야만 국가 진로상담사 자격이 주어진다.

독일은 연방고용청 산하 ‘노동행정 전문대학’에서 직업상담사를 교육하는 3년간의 전문과정을 운영하고 있으며, 교육과정은 이론교육과 현장교육을 통한 전문성 제고에 중점을 두고 있다. 또한 독일은 세계 최초로 직업상담사 양성과정을 도입한 나라로서 1962년부터 다양한 제도적 보완을 통하여 전문성을 갖춘 상담사를 양성해 오고 있다. 독일은 직업상담과 노동상담을 구분하여 서비스를 제공하고 있는 것이 특징이며, 아울러 직원 채용에 있어서도 세 가지 방식을 통하여 업무영역의 전문화를 추구하고 있다.

일본은 공공직업안정조직에 전문관제도를 도입함으로써 각기 분화된 업무를 전문적으로 수행하도록 하고 있다. 일반적으로 같은 업무를 수행하는 직원들도 관련업무에 종사한 경력과 전문화 정도에 따라 업무수행 능력이 달라지므로 전문관 중에서 직업지도관을 총괄직업지도관, 상석(선임)직업지도관, 일반직업지도관으로 나누어 각각 처리할 수 있는 업무의 수준에 따라 배치하고 있다. 또한 일본의 공공직업안정기관의 직원들은 전원이 국가공무원(지방근무 공무원들도 국가공무원임)으로 충원하고 있다.

그러므로 제도가 도입되고 있는 초기 단계인 우리나라의 경우, 제도의 안정적인 정착과 제도발전을 위해서는 미국이나 독일의 사례에서 볼 수 있는 바와 같이 민간직업상담원을 체계적으로 양성할 수 있는 교육제도의 도입을 검토해 보아야 할 것이다. 또한 일본의 사례에서 볼 수 있는 바와 같이 고용보험제도의 성공적인 운영을 위해서는 공무원이 앞장서서 책임감 있게 제도 정착을 위해 노력하는 것이 필요하다고 할 것이다.

직업상담원의 업무에 관해서도 일본이 전문화된 정도에 따라 3단계로

구분된 직업지도관 제도를 운영하고 있는 사례에서 볼 수 있듯이 오랜 업무경력을 통하여 전문성을 갖춘 인력은 보다 복잡하고 심층적인 상담업무를 전문적으로 담당하여 수행할 수 있도록 하는 제도적인 보완이 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 상담원들이 정기적인 교육과정의 일환으로 참여하고 있는 상담연수 프로그램도 이들이 담당하고 있는 업무의 수준에 따라 다양하게 개발하여 운영할 필요성이 크다고 할 것이다.

IV. 제도의 운영실태 및 문제점 분석

이 장에서는 우리나라의 현행 공공직업안정기관과 직업상담원제도의 운영실태 및 문제점을 분석해 보고자 한다. 이를 위하여 첫째, 공공직업안정기관의 전체적인 조직체계와 인력구조, 둘째, 조직 및 운영관리, 셋째, 직업상담원 인사제도 등 세 부분으로 나누어 고찰해 보고자 한다.

1. 조직체계 및 인력구조

가. 취약한 연계기능

현재 우리나라의 공공직업안정기관은 최근 6년간 급속한 양적 팽창을 이루었으며, 2001년 말 기준으로 중앙정부 조직인 노동부와 지방소재 46개 노동관서를 제외하고 고용관련 행정서비스를 제공하는 지방조직으로서 191개의 고용관련 조직들이 설치·운영되어 오고 있다.

초기에 설치된 고용관련 기관들은 예상치 못한 외환위기에 따른 IMF 구제금융 시기를 맞이하면서 급격하게 증가하는 실업자들로 인하여 조직과 인력이 평면적으로 양적인 성장을 이루었다. 즉, 초기에 고용안정센터를 비롯한 고용관련 조직들은 경제위기와 고용보험 확대적용에 대응하기 위하여 설치된 한시적인 조직체계의 성격을 띠고 출발하였으며, 종합적 관리와 조정을 담당하는 기구가 부재한 상태에서 전국적인 조직을 비체계적으로 증설시켜 온 것이다.

노동부 고용관련 조직의 정책기능을 담당하는 중앙부서로는 고용정책실과 산하 부서들을 들 수 있다. 이 중에서 고용정책과는 고용정책의 기본계획을 수립·시행하고, 고용안정업무, 인력수급업무, 고용촉진업무 등을 수행하고 있으며, 고용관리과는 고용시장 관리정책의 수립·조정업무

를 수행하고, 직업소개 관련사항 및 공공직업안정기관의 업무에 대한 지도감독기능을 수행하고 있다. 즉, 고용정책과와 고용관리과는 고용안정정책 및 관련기관의 운영과 관리 등에 관한 고용정책업무를 담당하고 있는 중앙부서이다.

노동부 산하 지방노동관서와 산하 공공직업안정기관들은 일선에서 행정서비스를 전달하는 고용촉진 집행조직이다. 지방조직으로서 공공직업안정기관은 전국 지방노동관서 산하에 7개의 인력은행(서울과 6개 광역시 소재)과 168개 고용안정센터 및 16개의 일일취업센터를 포함하여 총 191개 기관을 설립하여 방대한 조직을 운영하고 있다.

그러나 이들 조직은 1990년대 후반 들어 급격히 증가하는 행정수요에 대응하기 위하여 종합적인 계획이나 체계적인 관리기능을 고려하지 못한 상황에서 민원처리를 위한 고용관련 조직들을 전국 각지에 설치·운영하다 보니, 이들을 전체적으로 관리할 수 있는 체계나 종합적인 정보망의 구축이 이루어지지 못하였고, 중앙부처로서 산하 기관들에 대한 관리기능을 수행하는 데 한계가 있다.

그러므로 중앙조직인 노동부 고용정책과와 고용관리과는 공공직업안정기관의 전국적 기능을 체계적으로 개혁하고 고용관련 정책을 결정해야 하는 기능을 수행해야 하지만 중앙부서의 담당인력 부족으로 인하여 개별 기관들의 종합적 조정 및 성과관리 기능을 수행함에 있어 어려움을 겪고 있다. 현재 고용관련 조직의 중앙부처라고 할 수 있는 노동부에서는 이들 조직들을 종합적이고 체계적으로 관리할 전담부서가 없기 때문에 상위기관으로서 정책기능과 집행기능을 원활하게 조정할 수 없으며, 산하의 각 조직들이 수행하고 있는 업무량과 유사 기능을 종합적으로 파악하여 기관과 업무를 통폐합할 수 있는 기능을 수행하지 못하고 있다. 또한 장기적인 행정수요에 대한 기초적인 분석을 통하여 고용안정센터를 비롯한 각 기관들의 조직과 기능을 재구축하는 기능도 제대로 수행하지 못하고 있다.

무엇보다도 중앙정부의 정책목표를 일선에서 집행전달 서비스를 담당하고 있는 조직들이 제대로 업무를 수행할 수 있도록 관리·감독하는 연

결망이 없다는 것은 시급히 개선되어야 할 사안이다.

구체적인 문제점으로는 먼저, 중앙부처와 일선기관 간의 관계에 있어서 연계기능의 취약성을 문제점으로 들 수 있다. 즉, 노동부의 중앙기구인 ‘고용안정과 실업문제의 예방 및 극복’이라는 목표에 걸맞는 체계적이고 종합적인 조직구축이 이루어지지 않고 있으며, 따라서 일선기관과의 관계에 있어서도 효율적인 관리운영기능이 이루어지지 못하고 있다. 특히 고용관련 중앙조직의 핵심부서인 고용정책실이 전담조직 부재와 담당인력 부족 등의 한계로 인하여 정책부서와 정책집행을 담당하는 일선행정서비스기관들을 체계적으로 통합하여 운영하지 못하고 있다.

또한 각 기관들간의 관계에서 발생하는 집행업무의 비효율성 측면을 중요한 문제로 지적할 수 있다. 노동부 산하의 집행서비스 조직들간에는 업무와 정보의 연계가 제대로 이루어지지 않고 있으며, 각 기관별로 업무수행에 필요한 지식정보의 체계적인 축적이 부족하다. 뿐만 아니라 개별 기관들이 축적한 정보와 경험을 공유할 수 있는 정보망 인프라(infrastructure)가 전체 일선기관들간에 체계적인 연계망으로 정비되지 못한 상황이므로 효율적인 업무추진이 이루어지지 못하고 있다.

이러한 고용관련 조직간의 정보화시스템 미비로 인하여 개별 조직간의 통합·조정에는 물론 중앙조직과 지방조직 간에도 긴밀한 지도·통제가 제대로 이루어지지 않아 정책 효과를 달성하기에는 커다란 어려움을 겪고 있는 실정이다.

나. 센터 배치와 센터 규모의 적정성 문제

정부의 고용관련 집행업무를 담당하는 일선조직의 핵심이라고 할 수 있는 ‘고용안정센터’는 행정서비스의 최일선기관(street-level bureaucrats)이라고 할 수 있다. 그러나 고용안정센터는 독립된 기관으로서 지역의 고용정책에 관한 기획·분석·평가·교육기능을 체계적으로 수행하고 있지 못하고 있다. 뿐만 아니라 각 센터들이 정책목표 달성에 합리적이며 적절한 수준으로 배치되어 있는가 하는 점에 대한 분석이 전혀 이루어지지 않

은 채 운영되고 있는 상황이다.

우리나라의 공공직업안정조직 중에서 노동부 산하 지방노동관서별로 배치되어 있는 고용안정센터의 배치도를 나타낸 것이 [부록 2]이다. 여기에서 보는 바와 같이 전국에 산재한 고용안정센터는 모두 168곳에 이르고 있는데, 정확한 업무량의 조사나 행정수요의 정확한 분석 없이 지방행정 단위별로 설치·운영해 온 측면이 강하다.

이 그림에서 보는 바와 같이 서울지방 노동관서의 경우 각 구청별로 하나씩 설치되어 모두 25개가 운영되고 있다. 광역자치단체의 경우에도 대부분 지리적으로 매우 인접한 자치구임에도 불구하고 각기 하나씩 센터를 설치하여 운영하고 있는 경우가 많이 발견되고 있으며, 나아가 하나의 구에 2개의 센터를 설치·운영하는 경우(부산시 사상구)도 있다. 또한 일반 시(市)에도 2개의 센터를 운영하는 경우(전주시, 익산시, 군산시, 목포시)가 있을 뿐만 아니라 같은 구(區) 내에 2개의 센터가 설치된 경우(부천시 원미구, 청주시 상당구)도 있다. 인접해 있는 자치단체의 경우에도 1~2시간 거리의 공동 생활권을 형성하고 있는 지역에 각기 하나씩 센터를 설치하여 운영하는 경우(마산·진해·창원, 광양·여수)도 발견되고 있다.

다음의 <표 IV-1>은 168개 고용안정센터와 분소별 상담원 배치 현황(목표정원 기준)을 나타내고 있다.

이 표에서 보는 바와 같이 직업상담원이 15인 이상 배치된 센터는 총 39개소로서 전체 168개소의 30%에도 미치지 못하고 있다. 노동부는 기존 고용안정센터의 운영과 함께 2001년에는 자활수요에 대비하고 민원인들의 접근 편의성을 강화하는 측면에서 전국 35개소에 이르는 소규모 분소들을 추가로 설치하여 운영하고 있다. 그러나 분소에 근무하는 직업상담원은 평균 4~7명으로 전문적인 취업지원 및 직업상담업무를 제대로 수행하기에는 어려운 실정이다.

노동부가 전국적인 조직체계를 갖추어 운영하고 있는 고용안정센터에 대하여 무엇보다도 각 센터별 업무량의 과소 여부 및 행정수요와 근무인원의 적정성에 대한 문제점이 제기되고 있다.

<표 IV-1> 센터별 상담원 배치 현황(목표정원 기준)

지 방 노동관서	목표 정원에 따른 센터별 분류					비 고 (상담원 정원 15인 이상 센터)
	센터/분소	1~10인	11~15인	16~20인	21인이상	
서 울	33 / 2	11	15	2	7	9
부 산	22 / 4	10	8	6	2	9
대 구	16 / 6	14	1	6	1	7
경 인	28 / 3	12	9	4	6	11
광 주	20 / 7	21	4	2	-	2
대 전	14 / 13	23	3	1	-	1
전 체 (개소)	133 / 35 168개소	91	40	21	16	39개소 (29.3%)

주: 1) 서울지방노동관서 강남지방노동사무소의 강남센터는 41명 정원에 2001년 12월 말 현재 35명이 근무중이며, 유일하게 센터 목표 정원이 30인 이상인 센터임.

2) 고용안정센터 분소의 경우, 정원이 7명인 분소가 1개소, 6명 분소가 4개소, 5명 분소가 5개소, 4명 분소가 25개소임.

3) 인력은행의 경우 현재 근무중인 상담원의 인원은 80명이나, 서울 관악(28), 부산청(18) 및 울산(9), 대구청(13), 경인청(11), 광주청(13), 청주(11) 등 7개 인력은행에 103명의 상담원을 충원하는 것이 노동부의 목표 정원임.

현대 사회의 고용관련 행정서비스는 보다 전문화되고 복잡해지고 있다. 또한 정부조직의 특성상 센터별 규모의 대소를 막론하고 각 센터가 기본적으로 처리해야 할 행정업무의 종류와 양적 측면은 그다지 큰 차이를 보이지 않는 것이 사실이다. 그러므로 체계적인 실태조사 없이 다수의 센터를 설치하여 부족한 상담원 인력을 배치하는 것은 인적자원의 낭비를 초래할 가능성이 크다고 할 수 있으며, 결과적으로는 순수한 서비스업무의 수행을 어렵게 하는 요인이 될 것이다.

나아가 상담원들이 전화상담을 포함한 상담업무 등의 직무를 수행하는 과정에서 공공행정의 표준운영절차(SOPs)의 성립을 어렵게 하여 제도발전을 위한 건전한 공직문화의 수립과 정착이 어렵게 될 것이다.

또한 이러한 상황에서 단순 보고 등의 업무 간소화가 이루어지지 못하고, 전산망의 종합적인 연계망이 없는 단순한 업무전산화는 상담원들로

하여금 일상적인(routine) 업무에 매달리게 하고 있다. 그 결과 작은 센터에 소속된 상담원들은 일반 실업대책업무 등의 일반행정지원업무에 보다 많은 시간을 할애하게 됨으로써 자료입력 등의 상담업무로 전락하고 있으며 오히려 상담기능의 질 저하와 전문성 제고를 저해하는 문제점을 발생시키고 있다.

다. 고용안정센터의 업무분장 문제

현재 대부분의 직업상담원이 근무하고 있는 고용안정센터는 센터의 규모에 따라 차이가 있으나 하나의 센터 내에는 공무원인 센터장(센터의 규모에 따라 5·6급 공무원으로 각각 보임)을 중심으로 하여 행정공무원과 민간직업상담원이 같이 소속되어 있다. 특히 센터장과 팀장을 맡고 있는 공무원은 관리자 및 행정관리의 역할을 담당하고 있으며, 직업상담원은 각종 직업안정서비스 제공업무를 수행하며, 공무원이 상담원을 지휘·감독하는 조직체제로 구성되어 있다.

고용안정센터의 업무구조는 고용보험업무와 취업지원업무의 두 가지 업무를 중점적으로 수행하는 기본 구조를 취하고 있으며, 직업상담원은 두 가지 업무를 모두 수행하고 있다. 즉, 고용보험 3사업을 담당하는 공무원과 직업상담원 간에는 업무 구별이 명확하지 않고, 업무 수행에 따르는 자격요건 등이 명확히 규정되어 있지 않은 실정이다. 그런 까닭에 두 직군간에는 업무의 종류, 내용 등에 대한 구분기준 없이 각 센터별로 형편에 따라 업무를 부여하고 있으며, 고용보험사업 역시 행정공무원과 직업상담원 간에 업무분장이 명확하지 않아 현실적으로는 동일한 업무를 수행하고 있다.

직업상담원 규정(노동부 훈령 제540호, 2001. 12. 11. 개정) 제4조에 의하면, 직업상담원의 업무는 첫째, 취업지원업무, 둘째, 고용보험관련 업무, 셋째, 직업능력개발에 관한 업무, 넷째, 고용안정서비스 제공을 위해 필요한 업무 등으로 규정하고 있다. 노동부 조사결과에 따르면(2001년 말 기준), 직업상담원들이 담당하고 있는 업무를 살펴볼 때 상담원들은 취업지

원업무(46.2%), 고용보험업무(42.1%), 능력개발업무(10.0%) 등을 담당하고 있는 것으로 나타나고 있다.

그러나 실제 일선 고용안정센터의 업무를 살펴보면, 상담원들이 세 가지 업무를 분야별로 전문적으로 수행하고 있는 것이 아니라 상황에 따라 모든 업무를 동시에 수행하는 경우가 대부분이다. 고용보험 3사업 중에서 능력개발업무는 아직까지는 상당히 취약한 것이 현실이며, 대부분의 상담원은 취업지원과 고용보험업무와 관련한 직무를 수행하고 있다. 즉, 필요에 따라서는 동일한 상담원이 취업지원업무와 고용보험업무를 동시에 담당하고 있으며, 과중한 업무부담을 경감시키기 위하여 3인 1조로 운영되는 경우에도 1조로 3인이 모든 업무를 처리하도록 운영되고 있다.

<표 IV-2>는 고용안정센터의 업무 중 고용보험 분야의 업무성격상 담당해야 할 인력을 나타내고 있다.

노동부에서는 고용보험 분야의 업무는 공적 재원이 소요되고 그에 따

<표 IV-2> 고용안정센터의 업무별 담당인력

	고용보험 분야 업무	담당인력
피보험자 적용 및 자격 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 자격취득 및 상실신고 처리 - 피보험자 자격확인 청구처리 - 직권에 의한 피보험자격 확인 - 피보험자격관리 지도·감독 	<ul style="list-style-type: none"> · 행정공무원/보조 · 행정공무원/보조 · 행정공무원 · 행정공무원
실업급여 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 실업급여 수급자격 인정 - 실업급여 수급자에 실업인정 - 조기재취직수당 및 연장급여 지급 결정 - 부정수급 사실조사 	<ul style="list-style-type: none"> · 행정공무원 · 행정공무원 · 행정공무원 · 행정공무원
고용안정사업	<ul style="list-style-type: none"> - 고용유지지원금 등 고용조정지원 사업 지급결의 및 확인 - 장기실업자 고용촉진장려금 등 고용 촉진지원사업 지급결의 및 확인 - 부정수급 사실조사 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 행정공무원 · 직업상담원 · 행정공무원

주: 보조는 직업상담원이 행정공무원의 수행업무 중 일부를 담당하는 것을 의미함.

르는 책임성의 문제가 발생하는 영역이므로 행정공무원이 해야 할 분야이다.

그러나 이 분야 역시 상당 부분의 업무영역을 직업상담원이 수행하고 있는 것으로 나타나고 있다. 대부분의 센터에서는 센터장 스스로가 과실 책임의 소재가 보다 명확하게 나타나는 고용보험업무를 취업지원업무보다 중요시하고 있으며, 따라서 고용보험 분야에 보다 많은 인력과 시간을 할애하고 있다. 즉, 직업상담원 중에서 상당수가 취업지원과 직업상담업무를 담당하고 있는 직업상담원이지만 고용보험업무를 담당하고 있는 경우가 많다는 것이다. 담당인력이 부족한 센터의 경우, 특히 소규모 센터의 경우에는 이러한 현상이 보다 심각하게 나타나고 있다.

그러므로 한 사람이 매우 다양한 업무를 동시에 처리하게 되어 있는 경우, 책임 소재가 불분명하게 될 뿐만 아니라 근무경력이 짧은 직원은 업무 파악이 어려울 뿐만 아니라 전문성을 확보하기가 어렵게 되어 장기적으로는 고용안정센터가 제공할 수 있는 행정서비스의 질적 개선을 기대하기도 어려울 것이다.

라. 행정수요의 증가에 따른 인력증원 문제

고용보험제도가 안정적으로 정착되지 않은 현 상황에서는 고용보험센터와 인력은행 등의 인력이 적정한지 여부를 정확하게 알 수는 없을 것이다. 따라서 각 지방노동관서별로 소속 고용안정센터의 업무실태조사를 통하여 업무량과 행정수요 등을 측정하여 지역별·센터별 적정인원을 산정하여 조정하는 업무가 선행되어야 할 것이다. 또한 향후 제도의 발전을 위해서는 센터별 적정인원을 파악하는 작업이 동시에 추진되어야 할 것이다.

먼저, 고용보험 관련 행정수요는 현재보다 증가될 것이 예상되고 있다. 담당부처인 노동부는 현재 실업급여 대상자가 3~4만명으로 추정하고 있으나 향후 4만명 정도의 대상자가 추가로 발생할 것으로 예상하고 있다. 또한 약 160여만명으로 추산되는(복지연합신문) 건설일용직 근로자들이

2003년부터 고용보험 적용대상자로 편입될 것이며, 여기에 소규모 자영업자들 및 법인까지 포함할 경우 고용보험업무와 관련한 행정수요는 당분간 지속적인 증가추세를 보일 전망이다.

이와 같은 고용보험 적용대상자의 증가는 고용보험 문제에 심각성을 더해 주고 있다. 즉, 장기적인 관점에서 공적기금으로 운영되는 고용보험을 안정적으로 운영해 나가야 하는 현 시점에서는 업무를 담당할 인력의 증원도 중요하지만, 집행이 명확하게 이루어지고 있는지 여부를 점검하는(monitoring) 기능을 담당할 인력이 부족하고 정확한 집행이 이루어질 수 있도록 하는 제도적 장치가 마련되지 않은 점이 보다 큰 문제점이라고 할 수 있다.

고용보험 분야의 지속적인 증가에 비해 취업지원 및 상담기능은 소규모로 증가할 것이 예상되고 있다. 그러나 우리나라의 고용시장도 상당히 분화되고 있으며 이에 따라 상담업무도 전문적인 상담이 필요한 분야와 그렇지 않은 분야로 나뉘어질 전망이다. 그러므로 취업지원 분야는 단순히 직업상담원을 추가적으로 증원하는 문제보다는 전문적인 상담업무를 수행할 수 있는 인력을 양성하는 방안을 마련하는 문제를 보다 깊이 있게 검토해 보아야 할 것이다.

2001년 12월의 초기 조사를 통하여 파악한 직업상담원들의 업무현황은 취업상담 등 고유업무 이외에 행정업무가 많음을 지적하고 있으며, 상담원들은 취업상담 및 알선업무시 행정업무의 부담을 감소시킬 필요성이 있다는 점을 지적하고 있다.⁸⁾ 즉, 조사결과에 따르면, 행정업무의 간소화 문제가 해결되지 않으면 직업안정 서비스업무가 내실있게 처리되지 못하고 형식적으로 처리될 가능성이 높을 것임을 보여주고 있으며, 나아가 전문성 강화 측면에서 볼 때에도 비합리적임을 시사하고 있다.

그러므로 고용보험업무의 증가와 취업지원업무의 전문화에 따른 행정수요 증가에 따르는 업무분야별 인력증원의 방향은 공무원과 상담원의

8) 유길상 외(2001)의 연구에 따르면, 취업상담 및 알선업무시 행정부담의 감소가 필요하다는 의견이 33.1%, 매우 필요하다는 의견이 59.5%로서 상담원의 92.6%가 행정업무의 부담이 심각함을 지적하고 있다.

합리적인 인력배치를 고려하면서 이루어져야 할 문제라고 할 것이다.

2. 조직 및 운영관리

가. 조직의 목표와 임무의 문제

조직의 효과성의 판단기준 가운데 하나는 조직의 목표와 임무이다. 조직의 목표와 임무에 비추어 조직의 활동을 평가하는 것이다. 또한 조직이 효과적인 조직이 되기 위해서는 조직의 목표와 임무가 명확하고 구체적이어야 한다.

고용안정센터는 조직의 생애주기(life-cycle) 관점에서 볼 때, 초기 생성기에 해당하기는 하나 계속적인 추가 업무의 시달 등으로 본래의 임무(mission)가 흐려지고 있다. 따라서 고용안정센터 조직의 임무를 재설정하여 명확화하고 이에 따른 조직의 부문화가 재정비되어야 한다.

현재는 실업대책 중심의 취업지원을 하고 있어 단기적이고 임시방편적인 서비스가 되고 있으므로 실질적인 구직·구인에 대한 서비스를 제대로 수행하지 못하는 문제점이 발생하고 있다. 양(量) 중심의 서비스에 만족할 것인지, 아니면 서비스 품질 중심으로 나아갈 것인지를 따져서 방향을 다시 결정해야 하는 시점에 있다.

고용안정센터라는 이름과 직업상담원이라는 명칭에서 보여지는 것은 취업지원과 실직자 지원이 가장 중요한 조직의 임무이다. 그러나 실제 고용안정센터의 업무를 보면 고용보험과 관련된 업무가 큰 비중을 차지하고 있고, 기타의 업무들이 매우 많아 노동부의 일선기관으로서의 기능을 주로 수행하고 있음을 알 수 있다.

취업알선이 고용안정센터의 주임무인지 다른 업무들이 주임무인지가 불명확함으로 인하여 전체적으로 조직의 효과성이 의문시되고 있다고 보여진다.

나. 고용안정센터 조직구조의 문제

1) 조직의 구조

조직의 구조란 조직의 성공적인 활동을 위해 필요한 일과 부서, 직위나 권한 관계 등을 안정적으로 짜놓은 틀 또는 뼈대로서 조직구조에 의해 과업의 할당방식, 보고체계, 공식적인 통합기제, 상호작용 패턴, 자원할당 등이 결정된다. 조직의 구조가 바뀌면 일하는 방식이 달라지며, 조직의 구조가 적절하게 설계되지 못하였을 때는 조직에서 많은 문제가 발생할 수 있다.

조직의 구조는 크게 세 가지 요소로서 복잡성(complexity), 집권화(centralization) 및 공식화(formalization) 정도를 변수로 하여 논의된다. 복잡성은 분화(differentiation)의 문제로서 다시 수직적·수평적·공간적 분화의 정도로서 조직의 계층적 분화가 많을수록, 기능적 분화가 많을수록, 지리적으로 떨어져 있을수록 복잡성이 증대되며, 분화된 하위 단위들 간의 통합업무가 그만큼 증대된다. 조직의 상황에 따라 분화와 통합이 균형적으로 이루어져야 조직이 효과적으로 활동할 수 있다.

집권화의 문제는 조직 내에서 의사결정의 권한이 집중되어 있느냐, 아니면 분산되어 있느냐의 문제로서 이 또한 조직의 상황에 따라 의사결정권의 집중과 분산의 균형이 요구되는 부분이다.

공식화의 문제는 업무처리와 관련된 규정이나 규칙 등이 어느 정도 표준화되어 문서로 나타나 있는가 하는 것으로서 반복되는 일상적인 업무들은 공식화를 통해 일의 능률성을 향상시킬 수 있다. 반면 공식화의 정도가 너무 높게 되면 일의 처리가 경직성을 띠게 되며, 업무의 처리에 있어서 유연성을 상실하게 되고, 고객의 요구에 충분히 대응하지 못하는 문제를 가져올 수 있다.

2) 고용안정센터의 조직구조

가) 복잡성 : 분화와 통합의 문제

고용안정센터의 조직구조는 아직 조직 생성의 역사가 오래되지 않을 뿐 아니라 센터의 규모가 대부분 작은 규모이기 때문에 조직의 분화

(differentiation)정도가 매우 낮다. 즉, 단순구조(simple structure)로서 고용안정센터의 장(長)과 나머지 공무원을 포함한 직업상담원의 2계층으로 수직적 분화가 이루어져 있고, 수평적 분화로서는 업무영역에 따라 고용보험팀과 취업지원팀으로 나뉘어져 있다. 직업능력개발팀은 고용안정센터에서 지방노동사무소 관리과로 다시 재배치됨에 따라 고용안정센터는 일반적으로 두 개의 팀으로 구성되어 수평적 분화의 정도도 매우 낮다.

센터별로 업무 분장과 업무의 흐름이 차이가 나고 있는데, 이는 주로 규모의 차이에 따라 달리 나타나는 경우가 많으며, 센터장의 관리방침(업무 분장은 센터장 전결사항임)에 따라서도 달리 업무가 분장되고 있다.

그러나 고용보험팀과 취업지원팀에서 담당하고 있는 업무의 종류는 매우 다양하여 근무경력이 짧은 직업상담원의 경우는 업무를 제대로 파악하기 힘들며, 따라서 업무의 전문성이 낮을 수밖에 없다. 한편 업무의 종류가 다양하고 수평적 분화 및 수직적 분화의 정도가 낮음에도 불구하고 업무의 통합적 관리의 필요성이 매우 높는데, 통합을 위한 메커니즘이 제대로 갖추어져 있지 못하다. 실업인정과 구직노력, 고용보험금의 지급, 취업알선 등 일련의 연관성 있는 작업들이 분산되어 이루어지고 있으며, 이들간의 종합적 관리를 위한 장치가 전혀 없는 실정이다.

고용안정센터에서 고용보험팀과 취업지원팀에 팀장을 두고 관리하고 있으나 팀장의 직급이나 권한 등이 불명확하여 체계적인 통솔이 이루어지지 못하고 있으며, 센터장의 통합 역할도 기대하기 어려운 실정이다.

나) 집권화 : 집권화와 분권화의 문제

조직의 집권화(centralization) 정도는 조직 내에 의사결정센터가 어느 정도로 집중 또는 분산되어 있는가 하는 문제로서 조직의 상황에 따라 적정한 집권화의 정도가 다르다. 대체로 초기 조직일수록, 규모가 작을수록 집권화되는 경향이 많으며, 조직이 안정화될수록, 규모가 커질수록 분권화되는 경향을 띤다. 일반적으로 조직의 집권화 정도가 높으면 의사결정이 신속히 이루어지고 일사분란하게 업무를 추진할 수 있으나, 환경의 변화에 유연하게 대응할 수 없다거나 불필요하게 여러 결재 단계를 거쳐야

함으로 업무가 신속히 이루어지지 못하고, 담당자의 의견이 가장 중요한 업무의 경우에 문제와 멀리 떨어진 관리자가 결정권을 행사함으로 부적절한 결정이 이루어지는 등의 문제가 발생할 수 있다.

한편 분권화가 높은 조직의 경우에는 단일 업무의 의사결정이 신속히 이루어지고, 가장 문제에 근접한 담당자의 판단에 따라 결정이 이루어지므로 현실감 있는 결정이 이루어지며, 문제의 특성에 적절히 대응할 수 있는 장점이 있는 반면, 조직 전체의 관점에서 관리감독이 제대로 이루어지기 어렵고, 감독자가 조직을 체계적으로 통솔하기 어려운 상황이 발생할 수 있는 등의 문제를 야기시킬 수 있다.

고용안정센터 내의 의사결정과 명령·보고의 체계는 센터장-팀장-팀원(직업상담원)의 계층에 따라 이루어지도록 되어 있으나, 특히 취업지원 등의 업무는 팀원이 바로 처리하도록 되어 있고, 책임 문제가 따르는 고용보험 등 돈의 지급과 관련되는 업무는 팀장과 센터장의 결재를 받도록 되어 있으나, 여러 가지 통계보고 등도 직업상담원이 바로 지방노동사무소로 보고하는 등 조직체계상의 문제가 노정되고 있는 실정이다.

위임전결규정을 보면, 취업지원분야 업무에서 직업지도 및 상담결과 처리, 구인·구직신청 처리, 취업알선 채용여부 확인, 적성검사 및 직업흥미검사 실시, 국외취업 구직자 등록·알선의 업무, 고용보험분야 업무에서 보면, 전근신고, 변경신고 처리, 실업급여관리 업무에서 수급자격자증 기재사항 변경신고 처리, 실업인정 신청서 처리 및 처리결과 통지, 실업인정사항 확인업무, 실업인정일 변경신청 처리의 업무를 담당자 전결사항으로 처리하고 있다.

팀장 전결사항으로는 취업지원분야 업무에서 신고접수와 관련된 업무, 제증명 발급, 통계 파악 등의 업무를, 고용보험분야 업무에서는 피보험자 적용 및 자격관리 업무와 실업급여관리 업무의 상당부분 등이 있다.

전반적으로 센터장이 의사결정권을 갖고 있는 업무가 상당히 많은 편이고, 팀장과 상담원에의 전결권이 주어진 업무도 적지 않은 비중을 두고 있다. 위임전결규정을 볼 때, 전반적으로 집권화와 분권화의 균형이 이루어져 있는 것으로 보이나, 실제적인 측면에서 업무감독이 잘 이루어지지

못하는 실정이다. 일반적으로 센터장의 경우 실업급여의 수급 자체에만 관심을 보이는 경우도 많고, 업무 감독상의 문제로 취업지원의 경우, 상담원이 전결권을 갖고 있어 감독자 스스로 관심을 갖지 않으면 감독하기가 어려운 실정이다. 그리고 신분상의 차이에서 오는 감독상의 문제도 발생하고 있다.

다) 공식화 : 표준화와 유연성의 문제

공식화(formalization)란 조직 내의 직무들이 표준화(standardization)되어 있는 정도를 의미한다. 만약 직무가 고도로 공식화되어 있다면 그 직무를 수행하는 사람은 특정의 업무를 특정의 방법으로 언제까지 해야 하는가에 대해 재량권을 행사할 여지가 거의 없다. 즉, 공식화가 높은 조직에서는 조직구성원들이 동일한 투입요소를 동일한 방식으로 처리하여 항상 일정하고 일률적인 산출물을 생산해 낼 것으로 예측할 수 있다. 이런 조직에서는 명백한 직무기술서, 많은 규칙, 정확하게 정의된 작업절차 등이 규정되어 있다.

공식화의 정도가 낮은 조직의 구성원들의 행태는 비정형화되어 있어 그 행태를 예측하기가 어렵다. 그리고 직무수행 과정에서 구성원들에게 재량권을 행사할 수 있는 자유가 주어진다. 직무에 관한 개인의 재량권은 조직에 의해서 정형화된 행태의 양과 역의 관계에 있다. 따라서 공식화는 조직 내 표준화의 정도를 측정할 수 있는 하나의 기준이 된다.

조직에서는 조직구성원들의 행태를 규제함으로써 얻게 되는 이익 때문에 공식화를 이용한다. 구성원들의 행태를 표준화시키면 다양성이 감소하게 되고 조정 활동이 용이해진다. 이러한 공식화의 방법으로는 개인의 활동을 통제하는 규칙, 절차, 규정 등이 상사의 감독을 통하여 확실하게 정의되고 수정되며 강화되어진다. 즉, 그 조직에 들어가는 사람은 누구나 그 조직이 규정하는 공식화에 명시된 행태를 보이게 되는 것이다. 이는 내부적 공식화의 방법으로 가장 일반적인 형태이다.

또한 조직에 들어오기 전의 사회화 과정, 즉 전문가들의 경우 전문교육을 이수하는 과정을 통하여 그들만의 가치, 규범, 행동양식 등이 이미 몸

에 배어 있고, 이들이 어느 조직에서 일하건 비슷한 가치와 규범, 행동양식에 따라 행동하게 되므로 특별히 조직 내에서의 공식화를 위한 규정 등이 덜 필요하게 된다.

고용안정센터의 경우, 노동부의 훈령과 업무편람에 의해 공식화의 정도가 높은 편으로 판단된다. 특히 여러 서식의 경우 상당히 구체적으로 규정되어 있어 실제 업무추진 과정에서 다양한 상황을 적용하기에 어려운 점이 문제로 지적되고 있다. 즉, 실업인정과 구직노력 등의 인정과 관련하여 고객과 담당자 간의 갈등이 발생하는 경우가 많아 담당자들의 어려움이 호소되고 있는 한편 고객들의 불만사항으로 지적되고 있다.

가장 문제가 되고 있는 적극적 구직활동 판단기준의 경직성 문제도 바로 이런 공식화의 문제이다. 한국노동연구원(유길상 외, 2001)의 조사에 의하면, 현재 실업인정시 과반수 이상(약 54%)이 실업인정 신청서 외 ‘구직활동내역서’를 요구하는 것으로 나타나는 등 구직활동 입증책임이 수급자에게 맡겨져 있고, 적극적 구직활동 인정기준이 실업자 특성을 고려하지 않은 채 획일적으로 경직되게 운영되고 있다. 구직활동 요구건수는 2주간의 실업인정 대상기간 중 평균 1.53건으로 조사되었고, 전화를 통한 구직활동은 대부분(약 93%)이 인정하고 있지 않으며, 의심스러운 경우 전화를 통해 구직활동 여부를 확인하는 경우가 대부분(약 85%)으로 구조적으로 불신을 조장할 뿐 아니라 신청인과 마찰을 일으키는(약 64%) 한 요인이 되고 있다.

그런가 하면 아직 센터의 역사가 짧고 조직구성원들의 센터 내 경력이 적은 경우, 신설 업무의 과다 등으로 전체적으로 업무의 흐름이 명확히 정의되지 못하여, 즉 공식화의 정도가 낮아 업무가 비능률적으로 처리되고 있는 면이 많이 지적되고 있다.

그리고 취업상담 등 상담업무의 경우, 규정 등을 통한 공식화가 어려운 분야이다. 따라서 전적으로 상담원의 판단에 맡겨지는 경우가 많은데, 상담원의 전문성이 낮기 때문에(전공 교육을 통한 상담의 기본적 요소와 절차, 방법 및 상담의 경험 등이 부족) 효과적인 상담을 하지 못하는 한 가지 요인이 되고 있다.

<표 IV-3> 구직활동 판단 및 인정 실태

구 분		내 용
실업인정 신청 외 별도의 '구직활동내역서' 제출요구 여부	요구함	232명 (53.6%)
	요구하지 않음	201명 (46.4%)
구직활동 성실성 판단시 '구직활동내역서'의 역할 (요구하는 경우에만 분석)	매우 도움	32명 (14.2%)
	도움이 되는 편	125명 (55.3%)
	보통	49명 (21.7%)
	도움되지 않는 편	17명 (7.5%)
	전혀 도움 안됨	3명 (1.3%)
실업인정대상 기간(2주) 중 구직활동 요구건수(평균)		1.53건 (응답자수: 433명)
전화를 통한 구직활동방법 인정 여부	명백한 하자만 없으면 인정	7명 (1.6%)
	광역 구직활동만 인정	25명 (5.7%)
	불인정	403명 (92.6%)
구직활동 확인방법	실업인정 신청서 기재내용 의존	59명 (13.7%)
	의심 있는 경우만 전화로 확인	368명 (85.4%)
	가능하면 전화 확인	4명 (0.9%)
	전부 전화 확인	0명
구직활동 내용을 신청자에게 상세한 질문 여부	매우 그러함	39명 (9.2%)
	그런 편	207명 (48.6%)
	보통	165명 (28.7%)
	그렇지 않은 편	14명 (3.3%)
	전혀 그렇지 않음	1명 (0.2%)
구직활동 인정 여부에 대한 신청자와의 마찰 경험	자주	26명 (6.1%)
	가끔	245명 (57.5%)
	1~2회 정도	126명 (29.6%)
	거의 없음	29명 (6.8%)

자료: 유길상 외, 「PES 발전을 위한 정책과제」, 2001.

우리나라의 경우, 고용안정 문제에 정부가 개입한 경험이 부족하고 이제 막 시작 단계인데다 최근에 여러 가지 새로운 업무가 많이 만들어짐으로 인해 업무 처리에 어려움을 겪고 있다. 최근에 업무편람(노동부 취업지원 업무편람, 2001. 12)이 새롭게 정비되어 각 고용안정센터에 공급되었으나, 아직 편람의 숙지 등 실제 적용에 있어 널리 활용되고 있지 못한

실정이다.

다. 조직문화의 문제: 조직문화의 부재와 이질적 구성원간의 부조화 문제

조직문화(organizational culture)는 조직구성원들 사이에 공유되는 의미의 집합으로 정의될 수 있다. 모든 조직에는 시간이 흐름에 따라 신념, 상징체계, 의례, 신화, 관행 등이 생겨나게 되는데, 바로 이러한 것들이 우리의 조직은 어떤 조직이며, 조직의 구성원으로서 어떻게 행동해야 하는가에 대한 구성원들 사이의 공통적인 이해를 형성하게 된다. 조직문화도 조직 내의 행태를 형성하고 통제하며, 직면하는 상황에 대처하는 방법, 조직을 둘러싸고 있는 환경을 해석하는 방법에 영향을 미친다.

1) 조직문화의 미형성

고용안정센터는 이제 생성된 지 몇 년 되지 않은 신설 조직이다. 따라서 조직문화가 형성되기에는 아직 시기적으로 부족한 시점이다. 또한 센터를 설치만 해 놓았지 바람직한 조직문화가 형성되기 위한 관리적 노력도 그간 전무한 것으로 보여진다. 이러한 것은 앞에서도 언급한 바와 같이 고용안정센터가 갖는 임무의 다양성, 즉 노동부의 일선행정기관적 성격과 취업알선 등 복지적·상담적 성격의 혼재로 인해 더욱 조직문화의 형성이 어려운 것으로 보인다.

2) 이질적 집단의 공존

여러 연구에서 이미 지적된 바와 같이 고용안정센터의 근본적인 문제 가운데 하나는 공무원과 민간인 신분의 직업상담원이 한 조직 내에서 근무한다는 것이다. 공무원 집단은 독특한 공무원의 조직문화를 갖고 있다. 계층제적 조직구조에 익숙하여 상관과 부하의 관념이 깊숙히 자리잡고 있으며, 계층제적 업무처리와 조직의 목표에의 순응, 공식적인 업무처리와 규정 중심적 업무처리 방식 등이 강하게 나타난다. 반면에 민간인 신분의 직업상담원들은 대부분 조직생활의 경력이 적은 경우가 많을 뿐

아니라 센터의 규모나 독립성(사무실이 일반 오피스나 상가 등과 인접해 있는 경우가 많음) 등으로 비교적 자유롭고 개인적인 성향을 띠고 있다. 업무처리에 있어서도 공식화된 절차를 따라 처리하기보다는 비공식적이고 개인적 차원에서의 문제해결을 좋아하며, 계층을 차례로 밟아가며 처리하기보다는 직접 목적인 계층에 보고하는 등 다른 성향을 갖고 있다.

이러한 성향의 차이는 근무와 보상과 관련하여 공무원과 직업상담원 간에 있어서 공무원은 공식화의 정도가 매우 높은 반면, 아직 직업상담원은 일용직의 신분으로서 근무규정 등이 미비하고 또한 제대로 적용되기 어렵기 때문이기도 하다. 직업상담원의 규정 또한 최근에 정비되었으나 현장에서는 아직 피부로 느끼지 못하고 있는 실정이다. 직급체계의 구분도 4단계로 나누어졌으나 아직 적용이 몇몇 사람에게만 가능하고, 매년 고용계약을 해야 하는 관계 등으로 조직에의 몰입이 낮고 승진이나 계층제에 대한 관념이 적게 나타나고 있다.

이러한 이질적 집단의 공존은 공무원과 직업상담원 양쪽에서 모두 문제로 제기하고 있다. 공무원들의 경우에 있어서는 직업상담원들의 행동이 통제가 어렵다고 하는 반면, 직업상담원들의 경우는 공무원의 통제 자체가 불합리하다고 여기는 경향이 많다.

3) 지향성(orientation)의 차이 문제

공무원과 민간인 신분의 직업상담원 간의 갈등과 부조화 문제는 신분상의 문제도 중요한 원인이지만, 또 한 가지 중요한 원인은 지향성의 차이에서 기인한 문제이다. 일반적으로 조직의 주요 임무가 사회사업, 상담, 치료, 교육 등인 경우의 조직에서는 공통적으로 일반관리업무를 담당하는 직원들과 고객을 직접 대면하여 핵심적 서비스를 제공하는 직원들간에는 지향성의 차이로 인한 갈등이 항상 존재하기 마련이다.

일반관리업무를 담당하는 직원들은 대체로 관료적 지향성(bureaucratic orientation)을 지니고 있어서 조직의 규정과 절차를 중시하고 조직 전체의 관점에서 문제를 인식하고 문제에 대한 해결책을 제시하는 성향이 있다.

반면에 고객과 직접 대면하면서 서비스를 제공하는 사회사업가나 교사, 상담자 등은 전문가적 지향성(professional orientation)을 지니고 있다. 이들은 조직 전체적 관점보다는 현재 자신이 맡고 있는 고객의 입장에 보다 충실하려는 경향이 있으며, 그들 직업집단의 윤리나 행동강령 등이 자신이 속한 조직의 방침보다 더욱 중요시 여기는 성향을 갖고 있다. 그래서 이들은 늘 문제를 잘 모르는 일반관리자들 때문에 업무를 제대로 수행할 수 없다고 불평하기 마련이고, 일반관리자들은 조직을 전혀 이해하지 못하는 담당자들 때문에 조직이 일을 수행해 나가기 어렵다고 불평한다.

고용안정센터의 경우에 있어서도 직업상담원들은 자신들이 직업상담원이라는 점을 인식하여 보다 고객 중심적인 업무를 수행하기 원하며, 이를 방해하는 수많은 관료제적 업무 때문에 자신들의 역량을 제대로 발휘할 수 없어 고용안정센터의 서비스가 문제로 인식된다는 생각을 갖고 있다. 이를 수행하기 위해서는 절차나 보고 등은 별로 중요하지 않다는 인식을 갖고 있어 주로 관리업무를 담당하고 있는 공무원들과 마찰을 빚는 요인으로 작용하고 있다.

라. 업무 환경의 문제

조직의 업무 환경은 크게 과업 환경과 물리적 환경으로 나누어 볼 수 있다. 업무 환경은 조직의 생산성에 매우 큰 영향을 미치는 것으로 연구되었다. 고용안정센터의 경우 업무 환경의 문제는 과업 환경과 물리적 환경 모두 능률적인 업무수행에 있어 문제가 있는 것으로 판단된다.

실업인정 및 취업상담업무 1건당 평균 소요시간이 각각 9분, 12분에 불과하여 민원인과 상담원간의 신뢰(rapport) 형성에도 곤란한 시간으로 판단된다. 짧은 시간의 만남은 상담이라고 볼 수 없는 상황이며, 이는 실업인정 및 구직등록에 필요한 입력사항을 묻고 대답하고 이를 컴퓨터에 입력하는 정도에 그치는 ‘대면 확인’ 수준에 그치고 있는 실정이므로 상담의 본래 의미가 현장에서 구현되지 못하고 있는 실정이다.

그러므로 심층상담업무를 수행하기에는 충분한 경력과 전문성을 갖추

고 있는 상담원이 많지 않은 실정이며, 민원이 밀려들어 대기하고 있는 시간대에는 물론 공간적인 환경과 근무여건이 매우 부적절하여 상담원들로 하여금 민원인들과의 개인적인 이야기를 충분히 나눌 수 있을 정도의 심층상담을 할 수 없는 실정이다.

1) 담당인력의 부족

업무별 담당인력에 비해 과다한 업무량으로 인하여 제공되는 서비스 등 업무의 질이 낮을 수밖에 없는 구조적 현상이 발생하고 있고, 실업급여업무의 경우 실업인정건수, 담당업무수, 그리고 기타 행정업무 등을 고려할 때 현재 담당 직업상담원이 부족한 실정이다.

실업인정건수는 월평균 1998년 약 21만건, 1999년 약 20만건, 2000년 약 15만건으로 경제 호전을 고려한다면 크게 줄어들고 있지 않은 상태이며, 일용근로자가 포함될 경우 업무량은 대폭 늘어날 전망이다.

실업인정업무에만 1일 평균 5시간이 소요되고, 담당 업무수가 평균 약 3건으로 전화상담과 실적 정리 및 보고 등의 행정업무까지 수행하는 데 어려움이 존재하고 있다. 실업인정시 취업알선을 병행하지 못하는 이유

<표 IV-4> 실업인정건수 추이

1998	1999	2000
206,704(건)	203,368(건)	145,262(건)

자료 : 노동부; 유길상 외(2001).

<표 IV-5> 실업인정업무 업무량 및 소요시간

구 분	내 용
실업인정건수(직업상담원 1인당 1일 평균)	30.55건
실업인정 처리시간(실업인정 신청인 1인당 평균)	9.04분
실업인정시 취업알선 미실시 이유	실업인정 신청이 많아서(74.4%)

자료 : 유길상 외(2001).

<표 IV-6> 실업급여 세부업무 중 직업상담원의 담당업무수

평 균	1개	2개	3개	4개	5개
2.6개	16.1%	29.8%	32.8%	17.2%	4.1%

주: 실업급여업무는 크게 수급자격 판정업무, 실업급여지급, 실업급여 대상자 교육, 수급자 관리, 부정수급 조사 및 적발로 구분되어 있음.

자료: 유길상 외(2001).

중 실업인정을 신청하는 민원인이 많기 때문에 해당 인력으로 부족하다는 의견이 74.4%를 차지하고 있음은 이를 반증하고 있는 것으로 볼 수 있다.

취업상담 및 알선업무의 경우 구직자수의 증가 추세와 기타 행정업무를 감안하였을 때 현재 담당 직업상담원의 규모로는 심층상담 및 구직자 특성 파악이 곤란하다. 고용안정센터를 이용하는 구직자는 1998년 약 81만명, 1999년 79만명, 2000년 약 97만명, 2001년 1/4분기 약 32만명으로 증가 추세(중양고용정보원)에 있다.

<표 IV-7> 신규 구직자의 규모 변화 추이(고용안정센터)

1998	1999	2000	2001. 1/4분기
808,027	784,601	970,458	323,514

자료: 산업인력공단 중양고용정보원; 유길상 외(2001).

<표 IV-8> 취업상담 및 알선업무 업무량 및 소요시간

구 분	내 용
취업상담자수(상담원 1인당 1일 평균)	21.15명
취업상담시간(구직자 1인당 평균)	11.53분
불충실한 상담의 원인	타업무로 인해 상담시간이 부족 (그렇다 90.6%) 구직자 대비 상담인력의 부족 (그렇다 62.4%)
최초상담 후 지속적인 상담미 실시 이유	각종 업무부담 때문(48.6%)

주: 취업상담자수와 취업상담시간은 순수 구직자들의 경우임.

자료: 유길상 외(2001).

또한 순수 구직자(실업인정을 위한, 구직등록의 갱신을 위한 상담자를 제외한 구직자)들의 취업상담 및 알선은 1일 평균 4시간 이상 소요되고, 구인자 상담 및 구인구직표의 전산입력, 기타 실적정리 및 보고 등 기타 업무의 과중을 문제점으로 지적하고 있으며, 상담의 불충실과 최초 상담 이후 지속 상담의 미 실시 원인으로 48.6%의 직업상담원이 인력부족의 문제를 제기하고 있는 실정이다.

고용안정사업 업무와 피보험자관리 업무 역시 담당 직업상담원 대비 업무량이 과다한 상태이다. 고용안정사업 업무의 경우 담당 직업상담원 수는 대부분 1~2명이며, 각종 지원금 상담에서 실적정리 및 보고 등의 기타 행정업무까지 모든 과정을 수행하고 있다.

이러한 관계로 고용안정사업 업무 중 지원금 지급에 따른 현장 실사 및 감독의 비중은 20% 미만에 불과하며, 피보험자관리 업무수행시 애로 사항으로 담당 직업상담원 중 43.4%가 담당 인력의 부족을 제기하고 있다(유길상 외, 2001).

2) 고용안정센터의 공간적 문제

고용안정센터를 IMF 위기에 행정수요에 대응하기 위하여 일시에 급히 설치하려고 하다 보니 적절한 공간을 확보하지 못한 경우가 많다. 장소가 지나치게 좁아 필요한 기능을 배치하기가 어렵거나 업무의 흐름에 따라, 업무의 성격에 따라 분리와 연계, 연계적 배치 등이 잘 이루어지지 못해 업무의 효율성을 저해하고 고용안정센터의 임무수행에 문제점으로 작용하고 있다.

가) 업무흐름에 따른 공간적 연계 부족

실업인정팀과 취업지원팀 간의 연계 정도가 낮아 실업급여 수급자들의 재취업을 유도하는 데 어려움이 존재한다. 실업인정 및 취업알선 담당자 간의 구인·구직에 대한 정보공유는 잘 이루어지고 있지 않고 있으며, 조사된 고용안정센터의 절반 이상이 실업인정팀과 취업지원팀이 바로 인접해 있지 않은 것으로 나타났다(실업인정과 취업알선을 병행하고 있는

<표 IV-9> 실업인정과 취업알선의 연계 실태

구 분		내 용
실업인정 담당자와 취업알선 담당자간의 구인·구직 정보공유 정도	잘 이루어지고 있음	22명 (11.8%)
	보통	89명 (47.8%)
	거의 이루어지고 있지 않음	75명 (40.4%)
실업인정팀과 취업지원팀 간의 인접 정도	2인 1조로 운영	10명 (5.4%)
	바로 인접	101명 (54.6%)
	동일층에 있으나 떨어져 있음	56명 (30.3%)
	다른 층에 분리되어 있음	18명 (9.7%)

135개 고용안정센터 중 71개). 이러한 현상은 실업급여 수급자들의 재취업촉진 미흡의 원인이 되고 있다고 보여진다.

나) 취업상담 공간의 부족

상담에 있어서는 적절한 신뢰형성과 프라이버시를 유지할 수 있는 공간이 필요하다. 일반 창구에 앉아 취업상담을 하기는 곤란하다. 부스(booth)형 취업상담 공간의 부족으로 심층상담이 이루어질 수 있는 기회가 감소할 수 있으며, 나아가 취업상담의 효과도 매우 낮아질 수 있는 것으로 지적되고 있다. 부스형 취업상담 공간을 설치한 곳은 121개이며, 평균 3.36개의 부스를 갖추고 있는 것으로 나타났는데(유길상 외, 2001), 부스형 취업상담 공간은 신청인과의 개인적인 문제 상담 등 남에게 알리기가 어려운 것을 상담함으로써 보다 깊이 있는 취업상담이 이루어질 수 있다는 차원에서 현재로는 부족한 것이 사실이다.

마. 종합적인 정보관리체계 구축의 문제

그동안 지속적인 정보화 사업으로 어느 정도 고용과 관련한 정보망이 구축되어 도움이 되고 있으나 아직 충분히 구축되어 있지 못하여 업무 담당자는 물론 취업정보를 구하는 사람이나 고용과 관련된 연관 업무에 관한 정보를 얻기가 용이치 못한 실정이다.

고용보험의 경우, 고용보험 자격의 취득 및 상실을 확인하고 이를 입력하는 작업과 관련하여 많은 시간을 사용하고 있으며, 온라인(Work-Net와 유관 정보망)과 오프라인상의 구직·구인정보의 사후관리가 제대로 이루어지지 못하여 정보의 확인에 많은 시간을 소요하고 있는 실정이다.

센터의 현장에서 제기되는 문제로서는 우선정보 조회와 간단한 문의 등이 많다. 또한 각 센터별 전화서비스가 매우 불편한데, 이는 회선수가 적어 센터 밖에서 전화를 걸어도 통화중 상태가 계속되어 민원인의 짜증과 불편이 큰 편이다. 이는 종합적인 정보관리체계 이전의 정보화 기본의 문제로서 시급히 해결해야 할 과제이다.

고용정보시스템은 1995년 도입되었으나 시스템의 폐쇄적 성격으로 인해 타시스템과의 연계가 어렵고, 장비의 확장에 과다 소요되는 문제점(일용근로자 적용확대에 따라 현행 시스템에서 전산망을 수정하는 경우 71억원이 소요되나, 개방형 시스템에서는 20억원 정도 소요)을 갖고 있다.

그동안 IMF로 인한 실업극복 과정에서 양적 시스템 성능 향상을 중심으로 개발되어 다양한 국민의 요구를 반영하지 못하고 있는 실정이고, 짧은 기간 내에 시스템을 증설하는 과정에서 수요자 편의보다 공급자 위주의 시스템 개발에 치우쳐 있다.

고용보험, 고용정보, 직업훈련 등 고용관련 각종 정보가 산재되어 있어 체계적 고용서비스 제공의 한계가 문제점으로 지적되고 있는데, 개인의 고용관련 정보가 각각의 시스템에 구축됨으로써 자료의 중복 및 불일치 현상이 발생하여 업무에 막대한 부담을 주고 있다.

고용보험 전산시스템은 피보험자 관리, 실업급여, 육아휴직급여 등의 지급, 직업능력개발시스템, 기금·펀딩 시스템, 고용보험 종합통계시스템, 고용정책결정 지원시스템으로 구성되어 있고, 고용안정정보망(Work-Net), 직업훈련정보망(HRD-Net), 행정자치부 생산적 복지정보 공동이용시스템과 연계되어 있으나 변환 과정을 거쳐야 하는 관계로 자료의 신뢰도 및 안정성이 부족한 문제점을 가지고 있다.

현 고용보험 전산망의 문제점으로는 우선 현재 사용중인 고용보험 주전산기 UNISYS 장비는 1995년부터 1998년까지 3대가 도입되어 개발용,

통계처리용, 업무처리용으로 운영중에 있으나 그 운영체제가 UNISYS용 OS2000 기반으로 범용성이 부족하다.

이는 폐쇄형시스템인 UNISYS로 구성되어 있어 타시스템(Work-Net, Hrd-Net 등)과 연계가 곤란할 뿐만 아니라 개발 툴의 제한적인 기능 및 범용성 부족으로 개발 및 유지·보수에 많은 시간과 비용이 소요되며, 향후 시스템 확장시 고가의 도입비용이 소요되어 가격 대비 성능이 현저히 낮은 문제점이 지적되고 있다.

3. 직업상담원 인사제도

조사된 바에 의하면 직업상담원의 인력관리에 있어서 가장 두드러진 문제점은 상담원의 높은 이직률과 고용불안, 상담원들의 자기발전의 가능성에 대한 확신의 결여로 나타났다. 이것은 다분히 현재의 인사제도가 직업상담원들로 하여금 고용안정센터를 안정적인 직장으로 생각하고 장기간 근무토록 할 수 있는 적절한 수단으로 기능하고 있지 못하기 때문이다. 문제점을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 신분의 불안정성

직업상담원의 직무만족도를 조사한 선행연구에 의하면 직무불만이 가장 큰 부분이 고용의 안정성에 있다(유길상 외, 2001: 15). 고용의 안정성에 대하여 만족을 나타낸 응답이 불과 2.5%인 데 비해 불만을 나타낸 응답은 80.6%였다. 이것은 직업상담원으로 하여금 직무에 충실하지 못하게 하고 이직을 고려하게 하는 주요 원인이 된다. 같은 연구에 의하면 조사된 직업상담원의 80.6%가 이직할 의사가 있으며, 이직하고자 하는 사유 중 가장 많은 지적을 받은 것이 고용불안(37.1%)이었고, 다음이 비전 부재(29.7%), 저임금(21.7%)의 순이었다. 이 중 고용불안과 비전 부재는 같은 맥락에서의 문제점으로 파악할 수 있다. 직장생활에서의 비전은 장래에 대한 계획이 가능하고 지속적인 근무를 통해 자기발전을 도모할 수

있을 때 가질 수 있는 것이다. 만약 고용이 불안정하여 장기적인 근무를 할 수 있는 가능성이 적다면 비전을 가질 수 없는 것이다. 따라서 직업상담원들의 근무에 있어 우선적으로 해결해야 할 문제점은 고용불안의 해소임을 알 수 있다.

현재 직업상담원 규정을 보면, 지방노동청장은 직업상담원과 1년 이내의 기간을 정하여 근로계약을 체결하도록 하고 있으며, 근로계약의 만료일은 항상 12월 31일로 정하도록 되어 있다(제9조). 재계약은 1년 단위로 할 수 있으며, 재계약을 체결하는 경우에는 근로계약서를 재작성하여 종전의 서류와 함께 보관하도록 한다. 정직 이상의 징계처분을 받은 자나 지방노동청장이 근무성적이 극히 불량하다고 판단하는 자의 경우에는 재계약을 할 수 없으며, 직제와 정원의 개폐 등으로 감원이 불가피한 경우에는 규정에 정해진 ‘재계약 제외대상자 선정기준’에 따라 재계약을 하지 아니할 수 있다(제12조). 재계약 제외대상자 선정기준은 인사고과, 근태, 포상, 자격증, 징계에 따라 점수를 부여한 뒤 점수가 낮은 자부터 재계약에서 제외하며, 동점자인 경우에는 장애인 고용촉진 및 직업재활법에 의한 장애인, 부양가족이 많은 자의 순으로 재계약한다(별표 2의 2). 또한 직업상담원이 회계업무를 수행할 경우에는 2인 이상의 재정보증서를 제출해야 한다(제10조).

직업상담원 규정에 보면 상담원의 직급을 구분하고, 승진이나 호봉도 규정하고 있어 장기근무를 전제로 한 내용이 포함되어 있다. 그러나 이러한 규정에도 불구하고 계약과 재계약에 의한 규정은 다음과 같은 점에서 직업상담원들이 신분상의 불안을 느낄 수 있는 충분한 근거가 되고 있다.

첫째, 일단 근로계약이 1년 단위로 체결된다. 관행적으로 재계약이 당연시된다고 하더라도 법적으로 1년 이상의 근무가 보장되는 것이 아니며, 행정 환경의 변화에 따라 신분이 불안정해진다고 하더라도 이를 구제받을 수 있는 근거가 없다.

둘째, 신분불안에 대한 우려는 직제와 정원의 개폐가 재계약에 영향을 줄 수 있도록 한 규정에 의해 분명해진다. 직업상담원 규정은 상당부분 현행 공무원법규를 원용하고 있다. 공무원의 경우에도 직제나 정원, 조직

의 변화에 의해 그 직급이 달라지거나 소속이 달라질 수 있다. 그러나 공무원 신분 자체에는 영향을 받지 않는다. 이와 비교하면 직업상담원의 신분 변화는 법규에 의해 인정되어 있다는 점에서 그 불안정성이 매우 높다고 할 수 있다.

셋째, 징계의 경우에도 공무원에 비해 상대적으로 직업상담원 규정이 불리하게 정해져 있다. 공무원의 경우 해임이나 파면과 같은 징계가 아니면 공무원 신분에 대한 불이익은 받지 않는다. 반면에 직업상담원은 정직의 경우에도 재계약을 할 수 없도록 되어 있다. 물론 징계를 받은 자를 다시 임용하는 것이 적절한가에 대한 논란은 있을 수 있으나 정직 이후 재계약을 금지토록 한다면 이중처벌의 가능성이 있다.

넷째, 근무성적이 극히 불량한 자의 경우에도 재계약이 금지되어 있는데, 이와 같은 조치는 조직의 생산성과 관리의 효율성을 높이기 위해서 적절한 것으로 판단된다. 그러나 문제는 현재의 근무평정기준이 평정자의 주관성이 개입될 소지가 큰 것에 비추어볼 때, 직업상담원들로 하여금 불합리하게 신분상의 압력을 받는다는 느낌을 가지게 할 수 있다. 즉, 모호한 평정기준과 그로 말미암은 신분상의 불안정은 직업상담원들로 하여금 평정자에게 지나치게 귀속되게 할 수 있고 이것은 직무수행상의 불안감을 높일 수 있는 것이다.

다섯째, 회계업무를 담당하는 상담원은 2인 이상의 재정보증서를 제출하도록 하고 있다. 우리 사회는 그 관행상 재정보증의 부탁이 타인에게 요구하기 쉬운 것이 아니라는 점을 감안하면 이러한 규정은 그 필요성을 떠나서 일단 직업상담원들에게 심리적으로 상당한 부담을 주는 것임은 분명하다.

직업상담원들이 느끼는 신분상의 불안정성이나 이로 인한 이직의 고려 등은 이상과 같은 요인이 작용한 결과라고 판단된다.

나. 보직 구분의 미비

현재 고용안정센터의 기본 업무구조를 보면 고용보험팀과 취업지원팀

으로 구성되어 있다. 전자는 실업급여와 관련된 금융관련업무를 담당하고 있으며, 후자는 구인과 구직에 관련된 취업상담업무를 담당하고 있다. 그리고 직업상담원들은 양자간의 구별이 없이 주어진 업무를 담당하도록 되어 있다. 이러한 보직 구분의 미비는 직업상담원들로 하여금 자신의 직무에 대한 정체성에 혼란을 가져오게 하고 직무 수행의 생산성을 저하시키게 된다.

직업상담원 규정에 의하면 직업상담원은 전임상담원, 책임상담원, 선임상담원, 수석상담원 등 네 직급으로 구분되어 있으며, 각각의 자격요건이 정해져 있다. 그러나 공통의 자격요건으로 취업지원, 고용보험, 직업능력개발업무 등 직업상담원 규정 제4조 제1항에 명시되어 있는 업무를 충분히 수행할 수 있어야 한다. 이것은 직업상담원이 업무의 내용에 상관없이 주어진 직무를 수행해야 하는 것을 의미한다. 이러한 직무내용에 따른 보직 구분의 미비는 다음과 같은 문제점을 낳을 수 있다.

첫째, 임용기준을 명확히 정하기가 어렵다. 취업지원의 경우 구직자가 가지고 있는 희망과 능력을 파악해야 하며, 그 사이에 괴리가 있을 경우 적절한 상담을 통하여 적절한 구직활동을 할 수 있도록 지도하여야 한다. 그러므로 피상담자의 심리와 현재 상태를 정확히 파악하며, 조언과 설득을 제공할 수 있는 능력이 있어야 하며, 피상담자와의 공감대를 형성하는 능력도 중요하다. 이에 비해 고용보험업무는 자격심사를 할 수 있는 능력이 요구된다. 물론 이 부분도 피상담자의 현 상황을 파악할 수 있는 능력이 요구되나 심리적 상태보다 보험지급에 관한 객관적 상황을 파악하고, 결정을 내릴 수 있는 능력이 보다 요구되며, 경우에 따라서는 부적절성을 밝히기 위한 수사능력이 요구되기도 한다. 취업지원이 심리적인 면에서의 능력이 요구된다면, 고용보험업무는 금융업무상의 능력이 요구된다고 할 수 있다. 전자가 피상담인의 성취가 자신의 업무성과가 되는 것에 비해, 후자의 경우에는 최대한 객관성의 확보가 자신의 업무성과가 된다. 따라서 근무에 대한 사명감을 느끼는 부분도 다르고, 갖추어야 하는 능력도 달라지게 된다.

그러므로 이렇게 구별될 수 있는 업무를 같은 사람이 수행케 한다는

것은 어느 부분에 초점을 맞추어 인력을 충원해야 하는가에 대해서 혼란을 가져올 수 있고, 임용과정에서의 구체적인 능력 검증을 어렵게 한다. 따라서 직업상담원의 전문성을 확보하기가 어려울 뿐 아니라 본인들이 장기적 근무에 대한 비전과 적절한 동기부여 수단을 제공하기도 어렵게 된다.

둘째, 적절한 대우를 위한 기준을 정하기가 어렵다. 예를 들어 현재의 직무구조와 직급체계, 보수규정을 볼 때 직업상담원은 6급 이하 공무원 이하의 대우를 염두에 두고 있다고 판단된다. 특히 고용안정센터의 센터장을 5급 공무원이 담당하며, 직업상담원의 직급을 4단계로 구분한 구조로 보면 전임상담원은 9급에 해당하는 직급이라고 볼 수 있다. 그러나 전임상담원의 자격은 대졸자의 학력을 요구하며, 이는 종전의 공무원 임용시험의 출제기준상 5급에 해당하는 기준이다. 또한 보수수준은 전임상담원 1호봉의 기본급여가 670,000원으로서 9급 4호봉(649,000원)과 5호봉(680,600원) 사이 또는 7급 1호봉(695,400원)에 해당하는 수준이다. 즉, 직업상담원에 대한 보수수준을 결정하기가 매우 애매함을 보여주는 것이다. 만약 보직기준을 명확히 한다면, 그에 필요한 직무자격기준을 더 명확히 제시할 수 있고, 이에 따라 대우수준도 공무원과 비교하여 적절히 정할 수 있을 것이다.

또한 보수가 직업상담원에게 효과적인 동기요인이 되지 못할 가능성도 있다. 취업지원에 목표를 두고 있는 경우는 금전적 대우보다 취업과정에서 피상담자에게 실질적 도움을 줄 수 있다는 것이 더 큰 동기요인이 될 수 있다. 이런 경우는 보수보다는 충실한 상담을 할 수 있는 여건의 조성 이 더 큰 인센티브가 된다. 그러므로 직업상담원의 근무내용에 따라 기관에서 활용할 수 있는 동기부여 수단이 달라질 수 있는데, 보직기준이 명확하지 않을 경우 동기부여 수단의 선택도 모호하게 된다.

셋째, 직업상담원의 능력발전을 도모하기도 어렵다. 조직원의 능력발전은 조직의 생산성 향상에 기여토록 하려는 조직의 필요와 자신의 경력이나 자아발전에 도움이 되도록 하려는 개인의 필요를 모두 충족시켜야 한다. 그런데 조직의 필요를 충족시키기 위해서는 조직원이 담당하는 직무

의 내용을 명확히 하여야 한다. 직무의 내용이 명확하여야 그에 맞는 교육훈련 수요를 파악할 수 있고, 그에 따른 능력발전 수단을 제공할 수 있는 것이다. 현행 제도와 같이 성격이 다른 업무를 담당할 가능성이 있는 경우 일정한 근무계통을 전체로 한 능력발전을 시도하기가 어렵다. 교육훈련을 시킨다고 하더라도 각 분야에 두루 적용할 수 있도록 하려면 교육훈련의 내용이 포괄적이고 피상적이거나 교육훈련에 대한 부담이 많아지게 된다. 또한 상담원의 전문성도 떨어지게 되므로 능력향상에 제약이 된다.

그러므로 직업상담원의 보직은 취업상담과 고용보험을 구별하는 것이 바람직하다. 이에 대하여 양 업무가 전혀 별개의 것이 아니고, 그 내용을 모두 아는 것이 효과적 업무수행에 도움이 된다는 견해도 있다. 그러나 업무의 조화는 개인이 양 업무를 모두 담당토록 하는 것보다 상담원은 전문화되 같이 협력하여 직무를 수행할 수 있도록 조직구조를 개편한다든지, 업무처리 과정을 개선하는 것이 더 바람직할 것이다.

다. 채용수단의 모호성

현재 직업상담원은 서류전형, 전산능력시험 및 면접시험을 거쳐 선발한다. 서류전형은 지방노동관서장이 실시하되 각 직급의 자격요건을 충족하는 자를 대상으로 하며, 전산능력시험 및 면접시험은 지방노동청장이 실시하되 면접시험은 4인 이상 7인 이내의 공무원 및 관련분야 전문가로 구성된 선발심사위원회에서 실시한다.

이러한 채용절차는 평가자의 주관적 판단이 많이 개입할 수 있는 평가수단을 채택하고 있으며, 각 평가수단별로 평가기준이 명확히 제시되지 않아 주관적 판단의 가능성이 더욱 커질 가능성이 있다. 이와 같이 채용의 선발기준이 엄격하지 않을 경우는 환경의 변화에 대응하여 필요한 인력의 특성을 자유롭게 변화시키면서 선발할 수 있다는 장점이 있다. 즉, 채용기준을 탄력적으로 변화시킴으로써 환경변화에 대한 대응성을 높일 수 있는 것이다. 그러나 직업상담원의 업무는 그 내용이 비교적 명확하고

환경변화에 따라 달라질 가능성이 적기 때문에 이러한 신축성을 확보하는 것은 덜 중요하다. 그보다는 공공기관에서 근무할 인력을 충원하는 것이므로 기준의 타당성과 공정성을 확보하는 것이 더 필요하다.

이렇게 볼 때 현재의 채용제도는 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 서류심사에 있어 책임상담원부터는 전공관련 여부를 자격기준에 포함시키고 있으나, 전임상담원은 4년제 대학의 학력을 요구할 뿐 전공에 대한 요구는 없다(고졸자는 관련분야 근무경력 요구). 그런데 현재의 직업상담원 직급간에 업무내용에 있어 큰 차이가 없으므로 전임상담원이라고 해서 전공 관련성을 판단치 않는 것은 부적절하다. 만약 전공관련 여부가 상담원의 직무수행에 영향을 미치는 요인이라면 전임상담원의 자격기준부터 포함시켜야 한다. 직업상담원의 경력이 전임상담원부터 시작된다고 가정할 때, 정규 교육과정에서 관련분야에 대한 교육을 받은 인력이 그렇지 않은 인력보다 직무에 대한 이해도가 높을 가능성이 많다.

둘째, 현재의 제도는 응시자의 직업에 대한 이해도나 사명감 등을 판정할 수 있는 적절한 장치가 미흡하다. 이러한 것은 면접을 통해서 파악할 수 있으나 면접에 충분한 시간이 주어지지 않는다면 심도있는 측정을 하기가 어려워진다. 그러므로 서류심사에 본인의 계획서나 포부 등 이러한 내용을 판단할 수 있는 자료를 포함시키는 것도 필요하다.

셋째, 면접시험에 관한 제도도 강화할 필요가 있다. 우선 심사위원의 구성에 있어 공무원과 민간전문가로 구성한다고만 규정되어 있을 뿐 그 비율이나 인원수에 대해서는 규정되어 있지 않다. 민간전문가를 포함시키는 것은 전문가로서의 능력을 활용하기 위함인데 현재의 규정으로는 민간전문가를 포함시키지 않아도 하자가 없는 것이 된다. 상담원의 선발에 있어서 전문가의 판단이 꼭 필요하다면 이들이 반드시 포함되도록 규정을 명확히 하여야 한다. 또 전문가의 판단이 얼마나 필요한가에 따라 포함되는 비율도 명확히 해야 할 것이다.

또한 면접시험이 선발에 미치는 영향이 큰 데 비해 그 공정성이나 적절성을 확보하기 위한 제도적 장치가 미흡하다. 예를 들어 사전에 면접과정에서 검사해야 할 요소들이나 이에 대한 채점기준 등이 면접관들에게

주지되어야 할 것이다.

라. 경력 발전을 위한 동기부여 미흡

직업상담원의 인사규정은 상담원의 직급을 네 단계로 구분하여 승진의 개념을 도입함으로써 상담원들이 장기적으로 근무하면서 조직 내에서 경력을 발전시키고자 하는 동기부여의 제도적 틀을 만들었다. 그러나 이러한 구분이 형식적이어서 실제로는 적절한 동기부여 수단이 되지 못한다는 문제가 있다.

첫째, 승진이라는 개념은 지속적인 근무를 전제로 한다. 그러나 현재는 1년을 주기로 하는 계약직이 원칙이다. 그러므로 현재의 규정은 1년 주기의 계약이 다음 해에도 당연히 갱신될 수 있다는 것을 묵시적으로 전제하고 있다. 그러나 이것은 공공기관이 먼저 편법을 활용한다는 문제가 있다. 만약 1년 이상 지속적으로 근무할 것이 기대된다면 1년 주기의 계약과 재계약을 되풀이하는 것은 낭비적 활동이다. 반면에 재계약을 전제하는 것이 아니라면 상담원들은 자신들이 승진할 수 있다는 특별한 기대감을 가지기 어려우며, 오히려 상위 직급도 외부에서 충원된다고 보는 것이 더 자연스러울 수 있다. 무엇보다 근무를 지속적으로 할 수 있다는 기대를 가지기 어렵기 때문에 승진에의 희망을 포함하여 장기적인 경력 발전의 계획을 세우기가 어렵다.

둘째, 승진이 직무의 내용을 변화시키지 못한다. 일반적으로 승진이라 함은 업무의 곤란성과 책임성이 높은 직무를 수행하는 직위로 이동하는 것을 의미한다. 그리고 상위직에 있는 사람은 하위직에 있는 사람을 감독하고 지시할 권한과 책임이 주어진다. 이는 승진을 통하여 관리자로서의 지위를 얻게 되는 것을 의미한다. 그러나 현재 직업상담원의 직무내용이 승진을 통하여 달라진다고 보기는 어려우며, 무엇보다 각 직급에서 담당하는 직무의 내용이 규정되어 있지 않기 때문에 명목상 직급의 변화를 일반적인 승진의 개념으로 볼 수 있는가가 의문이다. 또한 승진의 개념으로 본다고 하더라도 당사자들이 승진에 대한 실질적 인식을 하기 어려우며

로 승진에 대한 긍정적 판단은 단기간에 그칠 수밖에 없다. 더 부정적인 결과는 보수상의 뚜렷한 변화나 직무수행에 있어서 권한과 책임이 부여되지 않을 경우, 직급의 차이가 상담원들 사이에 관계의 모호성을 증대시켜서 갈등을 심화시키게 되는 것이다. 예를 들면 상위 직급의 상담원은 상급자로서의 역할을 수행하려고 하고, 하위 직급의 상담원이 상하관계를 인식하고 행동하기를 바라는데 하위 직급의 상담원은 상위 직급의 상담원과 근무내용 면에서 차이를 느끼지 못하므로 수직적 관계가 형성되는 것에 대해 반발할 수 있는 것이다.

일반적인 승진의 개념과 달리 명목상의 승진이 별 문제를 일으키지 않는 경우는 연구소의 연구원이나 대학의 교원이다. 그러므로 승진에 따라 보수나 신분보장과 같은 편익이 크게 차이하지 않는 한 명목상의 승진만으로는 직무수행에 긍정적 기여를 하지 못한다. 그러나 이들은 직무수행과정에서 자율성이 매우 크므로 승진과 별도의 직무동기를 부여받는다. 즉, 이들은 자신들이 수행할 업무의 내용이나 방법에 대해 거의 전적으로 자율성을 부여받고 있는데, 이것이 동기부여의 원인인 것이다. 그러므로 직업상담원에게 있어서 승진이 이러한 의미를 지니는 것이 되게 하려면 승진 이전에 직무수행상의 자율성을 높여 주는 것이 더 필요하다. 그리고 이러한 자율성은 직무수행 분야에 따라 달라질 수 있다는 점도 분명히 해야 한다. 승진이 경력 발전의 주요한 동기요인이 되도록 하기 위해서는 먼저 조직 내에서 승진을 어떻게 이해해야 할 것인가를 분명히 해야 할 것이다.

셋째, 보수상으로도 승진이 주는 특별한 매력이 없을 가능성이 있다. 일반적으로 승진을 할 경우 보수가 증가하나 승진한 직급에서의 호봉을 일정 단계 낮춤으로써 증가폭을 조정한다. 직급의 구분과 승진제도의 적용이 2001년 말부터 이루어졌기 때문에 아직 그 조정이 어느 정도 될 것인가가 확인되지 않았지만, 상담원들과 면담한 바에 의하면 승진 이전의 호봉 수준과 비슷한 액수가 되도록 조정될 것이라고 예측하고 있다. 그렇다면 보수상의 이익은 사라지게 되며, 권한이나 책임의 증가도 없기 때문에 명목상 외에는 승진에 대한 동기요인이 없는 것이다. 본 연구를 위해 면담한 상담원들의 경우에도 승진에 대해 그다지 큰 기대를 하고 있지 않았다.

마. 교육제도의 미비

직업상담원 규정에는 ① 지방노동청장은 직업상담원의 직무능력 향상을 위하여 매년 1회 이상 보수교육을 실시하여야 하며, ② 지방노동청장은 제1항의 규정에 의한 교육을 한국노동교육원, 한국기술교육대학교 및 노동부장관이 인정하는 기관 등에 위탁하여 실시할 수 있고, ③ 직업상담원의 보수교육은 기본직무보수과정과 전문심화과정으로 구분하며, 각 단계별로 이수하여야 한다고 명시되어 있다. 이에 따라 한국노동교육원에서는 직업상담원들을 위탁교육시키기 위한 프로그램을 운영하고 있다.

그동안 교육프로그램 운영의 발전과정을 보면, 1999년도에는 직업상담원 직무교육을 담당업무로 구분하여 취업알선, 고용보험, 능력개발 등 3개 과정(4박 5일)으로 실시하였고, 2000년 직무교육은 다양한 분야의 실무습득을 위한 직무교육(8박 10일)을 실시하여 종합적인 고용안정센터 기본직무교육으로 발전시켰다. 그러나 이 때까지도 직업상담원의 전문가 양성에 필요한 다양한 심화학습과정이 개설되지 못하였다. 2001년도에는 다양한 고용안정서비스를 충족할 수 있는 기본 과정을 위주로 전문가 양성을 도모하기 위한 심화과정을 신설하여 교육과정별 특성을 고려하고 체계적이며 실용성이 높은 전문적 심화과정이 상담원의 교육훈련과정에 반영되도록 하였다.

이러한 과정에서 기존 실시한 교육실태에 대한 분석과 평가를 바탕으로 고용안정센터 직원 직무교육의 교육체계를 확립하고, 교과 편성 및 교육 운영의 기본방향을 정립함으로써 교육의 내실화와 고용안정센터 조직의 활성화를 도모하였으며, 나아가 효과적인 고용서비스의 질적 개선에 기여코자 주력하였다. 그 결과 2002년도에는 그간의 교육 운영 경험과 수차례의 관계자(청와대, 학계, 직업상담원 등) 회의를 거쳐 중장기적 교육체계를 확립하고, 경력과 직급에 따른 계층별 교육 및 심층적 전문성 제고를 위한 전문과정을 확대하여 기본 교육 위주에서 전문교육 위주로 교육체계를 전환하였다.

이러한 발전과정에서 나타난 성과는 다음과 같다.

첫째, 한국노동교육원이 국내 최초의 직업상담원 전문교육기관으로서의 기반을 구축하였다. 직업상담업무는 노동정책, 직업정보, 노동관계법, 노동시장, 직무분석, 직업지도, 직업상담 등 고용보험제도 및 실무 등 다양한 역할을 수행할 것을 요구하는데 한국노동교육원은 우리나라의 단일 교육기관 중 이러한 교육내용을 교육하는 기관이 전무한 실정에서 직업상담원 교육분야를 개척하였다.

둘째, 직업상담원의 사기진작 및 공동체 의식을 개발하였다. 직업상담원들은 스스로 직업상담업무의 전문성에 대해 자신이 없었고, 교육기회를 절실히 원하였던 바, 교육 수요의 충족 기회를 마련하였다.

셋째, 연차적으로 교육운영체계를 정립하고 단계별 교육의 전문성을 제고하였다. 연도별 교육평가 결과의 반영과 직업상담원, 고용안정센터장, 주무담당관 등이 참석한 각종 회의를 통해 문제점의 도출과 개선방안을 적극적으로 강구하였으며, 단일 과정의 반복적인 교육에서의 탈피, 계층별·단계별 교육과정의 특성과 전문성 제고에 주력하였다.

넷째, 위탁교육기관의 점진적 확대로 새로운 교육 수요를 창출하였다. 지자체 취업알선 공무원 교육, 법무부 취업알선관계자 교육, 국가보훈처 상담원과정(협의 중) 등으로 위탁교육기관의 다변화 계기가 마련되었다.

그러나 이는 다음과 같은 문제점이 있었다.

① 교육 외적 요인인 직업의 안정성 결여로 인하여 학습의욕과 사기저하로 교육 반응도가 다른 과정에 비해 다소 저조하였다. 2001년도 종합평가 결과 동일 강사의 경우에 있어서도 타과정에 비해 약 10% 정도 교육 반응이 낮게 나타났다.

② 수강생의 다양한 관심 및 전공 등으로 말미암아 공통된 교육 욕구의 추출이 어렵고, 신세대로서 교육 요구가 다양하게 표출되어 그에 대응하기가 어렵다.

③ 신분 불안, 민간인 신분으로서 관료조직 세계에의 부적응, 업무의 다양성과 고객의 특성 등으로 직업만족도가 낮아 교육에 대한 부정적인 영향으로 작용하였다.

④ 초빙강사의 확보가 어려웠다. 이는 우리나라에서는 직업상담 분야가 초

창기이어서 직업과 상담을 동시에 다룰 수 있는 전문가가 부족하기 때문이다.

⑤ 교육이 전문성 강화에 미흡하였다. 2001년까지는 기본교육 중심으로 프로그램이 운영되었는데, 기본교육에는 법이나 제도의 기본적인 내용에 대한 교육이 많이 포함되어 있으므로 전문적 직무능력 향상에는 제한적이다. 또한 특정 분야보다 직업상담원이 다루어야 하는 전반적인 분야를 모두 포함함으로써 심도 있는 교육을 하기 어렵다. 2002년에는 전문과정과 특별과정을 포함하여 전문분야의 교육을 위한 과정과 횟수를 늘리고 인원수도 증가토록 하였다. 그러나 각 기당 참여하는 인원이 평균 40명 이상으로 많은 데 비해 각 과정별로 포함된 과목들에 배정된 시간은 2~4시간이어서 심도 있는 교육을 하기에 미흡하다. 비록 교육방법이 대부분 강의와 토의 및 실습을 병행하도록 짜여져 있으나 이 정도의 규모와 시간에 한 과목의 교육을 마치려면 자연히 강의 위주의 교육이 주를 이루게 되며, 이는 체험적 학습을 통해 실질적인 전문능력을 향상시키는 데 있어서는 제약요인이 된다.

⑥ 교육훈련기관이 제한적이다. 아직 교육훈련 수요가 제한된 기관만으로도 감당할 수 있을 정도이기 때문일 수도 있으나 전문성 강화의 미흡함에 비추어 보면 더 많은 교육훈련기관을 활용하여 시설 및 인력, 프로그램을 풍부하게 할 필요가 있다. 또한 민간교육기관에 축적된 이론적·실무적 노하우도 적극적으로 활용하도록 하는 정책이 필요하다.

⑦ 교육훈련 결과가 승진과 연계되어 있다. 이는 피교육자들로 하여금 교육 본래의 목적보다 승진에 더 집착하게 함으로써 교육의 의의를 떨어뜨릴 소지를 발생시킬 가능성이 있다.

바. 평정제도의 모호성

근무성적 평정은 조직원들로 하여금 보다 열심히 일하고 능력을 향상시키기 위해 지속적으로 노력하도록 하는 중요한 수단이다. 그러나 평정의 목적이 불분명하다든지 평정이 타당성과 객관성을 상실하면 오히려 피평정자의 불만을 낳게 되고 심한 경우 조직의 운영에 부정적으로 작용

하게 된다. 이런 측면에서 보았을 때 직업상담원에 대한 평정제도는 부정적 영향을 낳을 여지가 있다.

직업상담원 규정에 의하면 지방노동관서장은 매반기마다 별표에 정한 근무성적 평정규정에 의거 근무성적 평정을 실시하며, 근무성적 평정 결과는 재계약, 승진 및 보수 등의 결정에 반영하여야 한다(제17조). 이 규정으로 보면 직업상담원의 근무 평정은 취약한 부분을 찾아내어 보완토록 하는 능력 발전의 목적보다는 임용과 보수지급의 기준을 삼기 위한 인사 운영상의 목적에 주안점이 있음을 알 수 있다. 이럴 경우 피평정자는 결과에 따라 서열이 매겨져야 하므로 무엇보다도 객관성과 공정성의 확보가 중요한 관건이 된다. 그러나 현재의 평정제도는 이 점에 있어서 다음과 같은 문제가 있다.

첫째, 공무원의 평정제도와 같이 평가자가 평정자와 확인자로 나뉘어 있다. 그러나 직업상담원의 경우 확인자와는 동일한 공간에서 활동하지 않는다. 그러므로 확인자가 피평정자를 알고 평정할 가능성이 희박하다. 따라서 확인자를 뒀으로써 객관성을 확보하는 것같이 보이나 확인자의 평가는 형식적이 될 가능성이 있고, 그만큼 객관성이 떨어질 수 있다.

둘째, 평정에 있어서 비록 평정 요소별로 세분되어 있고 평정표는 각 요소를 점수로 나타내도록 되어 있으나 각 평정 요소별로 어떤 기준에 의해 점수를 부여할지 여부에 대한 구체적인 기준이 마련되어 있지 않다. 그러므로 점수화를 위한 노력에도 불구하고 전적으로 평정자의 주관적 판단에 의지할 수밖에 없다. 또한 각 평정 요소가 무엇을 의미하는지에 대한 설명도 없으므로 상식적으로 그 의미를 판단할 수밖에 없다.

셋째, 평정 결과가 공개되지 않도록 되어 있다. 그러므로 피평정자인 당사자도 평정 결과를 공식적으로 확인할 수 없다. 이것은 평정자를 보호해주는 의미가 있으나 피평정자가 평정 결과를 수긍하고 자신의 단점을 보완토록 하는 데에는 장애요인이 된다.

넷째, 평정이 능력 발전을 위해 활용될 여지가 적다. 만약 평정 결과를 능력 발전을 위해 활용하려면 피평정자를 상대적으로 서열화시키는 것보다 절대평가를 하고 취약점을 찾아내서 개선토록 하는 제도적 장치가 있

어야 한다. 이는 현재의 평정제도의 목적을 근본적으로 변화시키는 것이기 때문에 정책적 판단을 요하는 문제이다. 그러나 현대의 인사관리의 개념이 ‘인적자원의 활용’이라는 적극적 개념으로 발전하는 추세임을 감안할 때, 직업상담원을 직업안정을 통한 국민복지 증진을 위해 정부가 보유한 인적자원이라고 인식하고, 그 능력의 향상을 위해 평정제도를 사용하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

사. 보수제도의 미비

현재 직업상담원의 보수체계는 각 직급별로 15단계의 호봉으로 구성되어 있다. 이외에 기본급여의 600%에 해당하는 상여금과 200%의 가계안정자금이 지급되며, 가족수당, 초과근무수당이 지급된다. 봉급보전수당, 성과상여금은 지급할 수 있는 근거 규정만 정해 놓은 상태이다.

이러한 보수제도는 현재의 직위체계상으로 볼 때 보수수준에서는 큰 문제가 없다. 공무원보다 수당의 종류가 적기는 하나 기본급의 수준이 약간 높기 때문에 금액에서 별 차이가 없다. 5급 센터장의 지휘를 받는 4단계로 구분된 직업상담원의 직위체계에 따라 보수수준이 9급부터 6급까지의 공무원의 보수수준과 비슷하다면 공공부문 전체의 보수수준에 대한 거시적 문제 제기가 아니라면 이에 대한 문제는 없다고 보아야 할 것이다. 그러나 이미 제기한 바와 같이 직무를 효과적으로 수행하기 위해서는 보다 전문적인 능력을 갖추어야 한다면 현재의 보수체계는 조정되어야 한다.

또한 현재는 직업상담원들이 1년 단위의 계약에 의해 채용되는 민간인 신분이므로 그 보수도 정규 급료가 아니라 일용임금의 개념으로 계산되고 있다. 이것은 여러 문제점이 있는데, 우선 상담원들의 사기에 부정적 영향을 미친다. 신분상의 불안에다가 보수체계에서도 일용직의 대우를 받기 때문에 소속감과 일체감이 그만큼 감소될 수밖에 없는 것이다. 뿐만 아니라 정부 예산 편성에 있어서 다른 일용직과 현격한 불균형을 이루게 된다. 즉, 정규공무원 수준의 보수수준이 지급되므로 다른 일용직과 다른 고액의 일용임금이 편성되는 부자연스러운 결과가 발생하게 된다.

V. 제도 개선 및 발전방안의 모색

이 장에서는 앞에서 살펴본 고용보험 관련제도의 운영실태 및 문제점 분석을 토대로 하여 각 분야별로 개선방안을 제시하고자 한다. 이를 위하여 첫째, 정책기능과 집행기능의 연계망 구축과 고용안정센터의 규모 적정화 및 담당인력의 증원 방향, 둘째, 센터의 조직구조 정비를 비롯한 운영관리상의 개선, 셋째, 신분 안정화와 보직 명확화를 비롯한 직업상담원 인사제도의 개선방안으로 나누어 제시하고자 한다.

1. 조직체계 및 인력구조

가. 정책기능과 집행기능의 연계망 구축

공공정책의 목표를 성공적으로 달성하기 위해서는 정책기능을 담당하는 부서와 집행을 담당하는 조직 간의 유기적인 연계망 구축은 필수적이다. 아무리 합리적이고 소망스러운(rational & desirable) 정책이 수립되었다고 할지라도 일선기관에서 집행이 이루어지지 않거나(non-implementation) 집행과정상에서 왜곡 및 변질 현상이 발생한다면 정책목표를 달성할 수 없기 때문이다. 특히 일선행정기관이 공공행정 서비스의 집행전달기관이라면 정확한 집행이 이루어질 수 있도록 하는 것이 정책의 성공을 좌우하는 중요한 변수가 될 것이다.

그러므로 무엇보다도 중앙부처와 일선기관 간의 효과적인 연계망을 구축하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 중앙부서인 노동부에 고용안정센터 등을 전담하여 운영관리할 수 있는 전담기구를 신설하고 담당인력을 확충하여야 한다. 중앙정부의 전담조직은 체계적이고 종합적인 정책결정과 기능 측면의 개혁도 중요하지만, 무엇보다도 집행기능을 기획·관리

하고 감독·평가할 수 있는 역할을 담당하여야 한다. 이를 통하여 각 기관들에게 성과를 부여하고 동기부여를 할 수 있는 체제를 구축함으로써 중앙정부의 정책이 일선기관에서 정확하게 집행될 수 있도록 하여야 하며, 특히 공적자금인 고용보험을 집행하는 기관에 대해서는 정확하게 전달서비스가 집행되고 있는지 여부를 명확하게 모니터할 수 있도록 제도를 정비하는 것이 바람직하다.

중앙전담조직의 신설방안으로서는 독일의 연방고용청이 하나의 모델이 될 수 있을 것이다. 독일은 공무원과 민간인의 혼합조직으로서 85,840명(2000년 기준)에 이르는 방대한 조직을 성공적으로 운영하고 있는 사례로 평가받고 있으며, 다가올 통일한국 시대를 고려한다면 통일독일의 고용정책에 대한 깊이 있는 연구가 필요한 시점이다.

우리나라도 이와 같은 중앙조직의 체계적인 관리 없이는 2,500여명에 이르는 행정공무원과 민간직업상담원 인력의 운영에 있어서 기능장애가 발생할 가능성이 크며, 이는 곧 인적자원의 효율적인 관리를 통한 인력낭비 요인을 제거하는 방안이 될 것이다. 또한 노동부 총무과는 노동부와 그 소속기관의 공무원 인력관리를 담당하고 있지만 직업안정기관의 인력운영에 있어서는 연계기능이 부족하므로 중앙전담조직의 인력과 함께 직업안정기관들의 인력운영을 연계하여 운영하도록 하여야 할 필요성이 크다.

그러므로 이미 업무를 수행중인 조직과 인력의 성과를 제고하기 위한 관리방안으로서 중앙전담조직을 설치하여 중앙의 정책기능과 일선기관(특히 168개에 이르는 고용안정센터)의 업무 집행을 체계적으로 연계해 나가는 방식으로 나아가야 할 것이다.

나. 센터 규모의 적정화(통합화)

[부록 1]은 전국에 설치·운영중인 고용안정센터와 인력은행에 소속된 직업상담원의 인력현황(목표정원 기준)을 나타내고 있다. 그리고 인력현황을 인력 단위별로 재구성한 것이 <표 V-1>이다. 이 표에서 보는 바와 같이 전체 센터 중에서 상담원 인력이 15명 이하인 센터가 131개소로서

78.0%를 차지하고 있다.

노동부의 고용보험정책을 담당하는 일선조직으로서의 고용안정센터는 핵심적인 기능을 담당하고 있다. 그러나 [부록 1]과 <표 V-1>에서 보다시피 소규모 센터가 많으며, 분소의 경우에는 상담원 정원이 4명인 곳이 25개소로서 전체 35개 분소의 71.4%를 차지하고 있으며 정원이 7명인 1개 분소를 제외하고는 모두 상담원 정원이 5~6명의 소규모 분소이다.

이렇게 센터 및 분소를 전국적으로 분산 배치한 이유는 구직자들의 접근 편의성을 강조한 결과이다. 그러나 센터의 업무를 보다 전문화시키고 업무분장을 통한 표준운영절차(SOPs)를 갖춘 조직으로서 기능을 재편하는 방향으로 정책을 추진하려면 어느 정도 접근의 편의성을 희생하더라도 전문성을 갖춘 ‘질 높은’ 서비스를 제공함으로써 고용안정센터의 제도 운영을 안정적으로 정착시켜 나가는 것이 보다 합리적이라고 생각한다. 고용관련 조직을 운영하고 있는 나라들은 구직자로 하여금 취업상담과 구직활동을 위하여 만나질, 즉 4시간 정도 소요되는 여행거리는 별 문제가 없다고 보고 있다. 우리나라도 이제는 개인이 국가에 대하여 의존도를 심화시키는 제도를 지양하고, 구직자 개인의 구직 동기(motivation)와 자아 결정(determination)을 요구하는 제도적 장치를 마련해 나가야 할 필요성이 있다.

우리나라는 아직까지 고용보험제도가 도입 단계에 있는 까닭에 사용자와 근로자들의 고용보험에 관한 이해가 부족하여 보험금을 납입하는 데 있어서 수동적인 상태에 있다. 그러므로 보험금의 상승폭을 줄이면서 보험재정의 안정적인 운영을 위해서는 관련조직과 담당기구의 운영상의 효율성을 제고할 수 있도록 유사 중복기능을 없애고 기관의 개수를 줄이는 방안을 추구하여야 할 것이다.

특히 조직과 인원의 급격한 증원 없이 현재 인력으로 센터 규모의 적정화를 시도한다면 센터의 주요 업무인 취업지원과 고용보험업무를 보다 전문화시켜 수행할 수 있는 적정 규모로 통폐합하는 방안이 보다 바람직한 방향이 될 것이다.

센터를 적정 규모로 통폐합하기 위해서는 적정수준의 센터 인원 분석과

<표 V-1> 상담원 정원에 따른 센터 분류 현황(목표정원)

(단위: 개소, %)

지 방 노동관서	센터별 상담원 목표정원		
	센터·분소	정원 15인 이하 센터	정원 16인 이상 센터
서울	35	26 (15.5)	9 (5.4)
부산	26	18 (10.7)	8 (4.8)
대구	22	15 (8.9)	7 (4.2)
경인	31	21 (12.5)	10 (5.9)
광주	27	25 (14.9)	2 (1.1)
대전	27	26 (15.5)	1 (0.6)
전체	168	131 (78.0)	37 (22.0)

향후 소요인력 등을 포함한 센터별 최소 인원의 예측이 선행되어야 할 것이다. 또한 센터의 효율적인 운영에 필요한 기본 행정업무와 관리기능을 포함하고, 업무 전문화와 효율적 업무분장을 위해서는 현재의 규모보다는 대형화된 종합행정서비스 전달기관으로서 정책을 집행하는 일선기관으로 재구축하는 것이 합리적인 방안이 될 것이다.

그러므로 현재 운용중인 550여명의 공무원 인력과 2,000여명 규모인 직업상담원 인력을 고려한다면 현재 설치된 168개 센터 중에서 1/3 정도는 통폐합할 수 있는 종합적인 방안이 마련되어야 할 것으로 생각된다.

다. 업무분장 및 인력증원의 방향

고용안정센터를 적정 규모로 통합화한다면 각 센터별로 직업상담, 고용보험상담, 능력개발상담 등으로 효율적인 업무분장을 위한 최소 인원이 제시되어야 할 것이다. 동시에 장기적이고 종합적인 시각에서 전국적 차원의 통일성을 갖춘 조직들로 재편할 수 있는 방안을 고려해야 할 것이다.

우리나라에서는 연방제 국가인 미국 등 선진국가들보다는 단순한 행정 이 이루어져야 하며, 고용보험기금의 안정적인 확보와 운영을 위해서는

실업자 구제비용을 최소화하여야 한다. 이를 위해서는 합리적인 업무분장을 전제로 한 인력 증원이 이루어져야 할 것이다.

먼저, 고용보험업무의 경우에는 담당인력 중에서 공무원의 비율을 높이는 방안이 바람직할 것이다. 이는 고용보험기금의 안정적 확보와 책임성 있는 운영을 통하여 고용보험제도가 우리 사회에 안정적으로 정착되기 위해서는 제도의 도입 초기 단계에서 공무원이 앞장서서 제도 정착을 위한 노력을 경주함으로써 공공 재원을 운영할 수 있는 공직문화의 정착이 이루어져야 하기 때문이다.

또한 취업지원 및 상담기능은 원래 직업상담원의 고유업무라고 할 수 있을 것이며, 현재 상담인력으로 분류되어 있는 상담원의 상당수가 고용보험업무와 관련한 행정업무에 많은 시간을 할애함으로써 상담업무의 전문화를 이루지 못하고 있는 것이 현실이다. 그러므로 앞으로 일용직 건설노동자 등의 고용보험 적용대상자가 늘어나면 증가하는 고용보험 관련 행정수요 부분은 공무원 인력이 담당하도록 하고, 이와 관련한 상담업무는 상담원이 담당하는 방향으로 나아가는 것이 바람직한 대안이 될 수 있을 것이다.

그리고 아직까지 취약한 부분으로 남아 있는 능력개발업무 분야는 미국이나 독일 등 선진국 사례에서와 같이 전국적으로 표준화된 고용관련 프로그램을 제공하고 필요한 재원을 지원하는 등 기획·관리 분야의 업무는 공무원이 담당하는 것이 바람직하다고 보여진다. 그러나 세분화된 능력개발 프로그램의 경우에는 상담원의 교육 욕구에 따라 다원적으로 운영될 필요가 있으며, 교육 및 훈련프로그램의 개발과정에는 상담원 인력의 적극적인 참여를 유도하는 방식으로 나아가야 할 것이다.

이와 같이 업무 전문화를 통한 서비스 질의 제고를 위해서는 무엇보다도 센터 내부의 규모가 현재보다 대형화되어야 하며, 업무의 흐름과 직무수행 과정에 있어서 표준운영절차(SOPs)를 정확하게 도입하는 것이 필요하다. 또한 정보통신기술을 도입함으로써 센터 직원들의 업무성과를 정확하게 측정하고 객관적인 기준을 통해 평가하는 체제를 구축함으로써 개인 발전을 독려하는 제도로 발전시켜 나가는 것이 필요하다.

2. 조직 및 운영관리

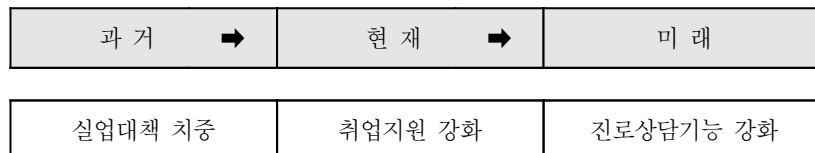
가. 고용안정센터 임무의 명확화

조직의 목표와 임무의 명확화는 조직의 효과적인 운영에 있어 필수적인 조건이다. 따라서 고용안정센터의 목표와 임무를 다시 재정비하여 명확화해야 한다. 초기 대량 실업시의 위기적 대응에서 벗어나 장기적인 관점에서 임무를 재설정하고 업무를 설계해야 한다. 과거 경제위기와 대량 실업시에 있어서의 목표가 실업대책에 치중한 것이었다면, 현재는 취업 지원 강화에 중점을 두어야 하며, 앞으로는 진로상담기능의 강화로 방향을 정립하는 것이 바람직하다.

이제는 평생고용의 개념이 사라지고 사회 전반에 걸친 구조조정 등이 일상화되면서 인력의 이동(mobility)과 노동시장의 유연화(flexibility) 현상이 급격하게 확산되고 있으므로 이러한 사조(思潮)에 능동적으로 대처하기 위하여 구인·구직의 매개체로서의 취업지원업무가 강화되어야 한다. 그러므로 단기적인 실업대책에 임기응변적으로 대응하기보다 앞으로는 취업지원 중심으로 하면서 취업대책을 부가적으로 수행하는 서비스체제로 발전해 가야 하므로 고용안정센터의 임무(mission)를 현실에 맞게 설정해야 하겠다.

양(量) 중심의 서비스를 지양하고 서비스의 품질 중심으로 나아가려면 각종 관련 제도는 물론 서비스 전달체계도 변해야 하며, 고용안정센터를 정책적인 차원에서 어떤 기능으로 활용할 것인가에 대한 인식전환이 필요하며, 그에 따른 조직관리의 패러다임 변화가 필요하다.

[그림 V-1] 고용안정센터의 임무 설정도



실업대책에 치중할 때는 상담의 기능이 약해도 실업급여 지급과 공공 근로지원 등으로 조직의 임무를 어느 정도 수행할 수 있었으나 취업지원 혹은 진로상담기능 강화에 치중할 때는 현재의 구도로는 목적 달성이 어려우므로 상담기능을 강화하고 인력의 전문성 향상과 그에 따른 제도 개선 등이 시급한 과제로 부상한다.

실업대책업무가 계속 증가하고 있으므로 고용안정센터가 재편될 경우 규모가 큰 고용안정센터를 대상으로 실업대책을 담당하게 하는 분담 정책을 추진하는 것도 취업지원과 실업대책 간의 업무 충돌을 감소할 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다. 실업대책업무의 경우 해당 지역의 기초자치단체와 긴밀한 협력관계를 구축하는 것이 필요하므로 기초지방자치단체와의 연락 창구를 일원화하고 담당자를 분명하게 지정·운용해야 책임 소재가 보다 명확해질 것이다.

그러나 고용보험이 사회안전망으로서의 역할이 더욱 중요시되고 일선 행정기관으로서 센터의 역할도 계속 중요하므로 노동부의 일선기관으로서의 역할과 취업지원기관으로서의 역할을 이원화하여 조직의 임무를 설정함이 요구된다.

현재의 직업상담원의 명칭 자체도 직업상담원의 실제적 기능과 일치하지 않음으로 인하여 발생하는 문제도 있다. 따라서 취업상담을 전문으로 하는 직업상담원과 일선행정기관의 역할을 담당하는 인력의 명칭을 구분하여 명칭과 임무가 일치하도록 함으로써 혼란을 줄이고 체계화시켜 나가는 것이 요청된다. 그래야만 직업상담원의 충원과 대우 등 여러 가지 인사상의 문제와 상담기능의 전문성을 살려 취업지원의 임무도 제대로 수행할 수 있는 체제가 갖추어질 수 있기 때문이다.

나. 센터의 조직구조 정비

1) 부문화(departmentalization)

현재 대부분의 고용안정센터는 센터장, 팀장(고용보험, 취업지원), 팀원 및 서무로 나뉘어져 있으나 기본적으로 단순구조(simple structure)이며,

고용보험팀과 취업지원팀을 지원하는 서무 및 전산지원 부문이 취약하고, 센터 내의 기본적인 지침은 고용정책실의 업무편람 제작 등으로 지원이 되고 있으나 기술적 지원부문이 전무한 형태이다. 따라서 고용안정센터의 의사결정과 감독기능을 갖춘 전략 부문(strategic apex)이라고 할 수 있는 센터장과 중간관리 부문(middle line)인 각 팀장, 핵심운영 부문(operating core)인 고용보험팀과 취업지원팀의 수평적 상담원 집단으로 구조화되어 있고, 기술구조 부문(technostructure)은 전무하며, 지원 부문(supporting staff)이 1명인 구조이다.

센터 규모를 적정화(통합화)할 경우, 중간관리, 기술구조, 지원부문이 보장되어야 한다. 센터장 역할이 전략부문으로 기능할 수 있도록 재정비되어야 하고, 센터장 충원방법도 내부 충원을 통한 직무임명 방식(job posting)을 활용할 것인지, 내외부 개방형 임용제를 채택할 것인지, 책임운영기관화할 것인지에 대한 검토도 필요하다.

센터 내의 수직적 분화를 센터장-팀장-팀원의 체계를 확립하며, 수평적 분화로서 기능을 기준으로 팀을 구성할 수 있으며, 고객을 기준으로 팀을 구성할 수 있으며, 관리지역을 기준으로 팀을 구성할 수 있다.

특히 업무의 연관성을 고려하고, 취업지원의 목적을 달성할 수 있도록 팀을 구성하는 것이 요구된다. 또한 심층상담 등의 전문적인 서비스를 제공하는 부문과 일반적인 서비스를 제공하는 부문을 나누어 구성할 수 있으나 어느 경우이든 업무량의 변화에 따른 신축적인 인력운영을 필요로 한다.

지원기능이 취약한 바 서무와 전산의 인력이 보충되어 일반행정적인 업무로부터 상담원의 업무 부담을 줄여주는 방안을 마련할 필요가 있으며, 센터 내의 경력있는 상담원들을 기술지원 부문, 즉 전문적 서비스의 제공과 초보상담자들의 지원 및 교육업무를 담당하도록 분화시키는 것이 필요하다.

즉, 기능 확대가 필요한 기능으로서 서무기능(문서수발, 기관 차원의 인사조직관리, 상하 조직간의 보고기능)과 정보화 지원기능(전산과 IT관련 기능-각종 정보망 관리), 통계처리 등 취약계층을 위한 상담과 외국인

근로자를 위한 상담기능의 확충, 심층면접을 위한 전문가(자격증을 갖추었거나 일정한 경험요건 등을 갖춘 자), 진로상담기능을 비롯하여 민원인들의 불평처리기능(job-seeker's charter 마련, service standard 구축 등)과 복무행태 감독기능(전화녹음, 논쟁지역 카메라 설치, 출퇴근기록 장치 등)도 고려하여 부문화가 재정비되어야 할 것이다.

2) 집권화와 분권화의 균형

고용안정센터의 경우, 업무의 성격상 현재보다 분권화의 정도를 높이는 것이 필요하다. 다만, 담당자들의 업무를 조정하는 통합기제는 더욱 강화하여 팀장과 센터장의 역할이 실질적으로 보장될 수 있도록 전결규정과 업무분담에서의 정비가 필요하다.

취업상담 담당자의 경우, 자기책임하에 업무를 추진하되 업무의 결과와 진행사항을 팀장 및 센터장과의 긴밀한 협력과 의사소통하에 추진할 수 있는 장치가 필요하다.

3) 공식화와 상호조정 균형

고용안정센터의 경우, 공무원 집단과 직업상담원간의 근무에 대한 공식화의 정도가 상이하고 다양한 업무에 대한 처리 절차 등이 상당한 정도로 공식화되어 있기는 하나 신규 업무가 많고 경험이 적은 직업상담원이 다수인 경우, 업무처리에 어려움이 있다. 따라서 업무편람 등을 보다 체계화하여 쉽게 업무를 익혀 양질의 고른 서비스를 고객에게 공급할 수 있도록 함이 요청된다.

한편 구직활동 인정 등 판정에 있어 경직성을 줄이기 위하여 각종 서식을 합리화하고 행정절차를 간소화할 필요가 있다.

다. 조직문화의 조성

고용안정센터는 규모나 역사, 이질적 집단의 공존 등 조직문화 형성에 어려움이 있다. 그러나 바람직한 조직문화의 형성은 센터의 통제관리의

효율성과 고객 중심적 서비스 제공, 적극적 취업지원 활동 등의 조직문화가 절실히 필요한 조직이다. 따라서 센터장을 중심으로 센터 자체적인 조직구성원간의 상호작용을 촉진할 수 있는 지원이 필요하며, 관료제적 지향성과 전문가적 지향성의 상호이해를 위한 교육 실시, 사명감 고취와 처우개선을 통한 조직에의 몰입도 향상 등의 노력이 적극적으로 이루어져야 한다.

라. 상담기능의 강화 및 전문화

고용안정센터의 임무를 취업지원에 초점을 둘 경우, 취업지원을 위한 상담기능에 비중을 두고 상담원의 전문성을 높이며 상담에 필요한 여건과 환경을 조성해 주어야 한다. 상담원의 전문성을 강화하기 위하여 신규충원시 관련 전공자 및 경력자에 대한 우대를 강화하고, 상담도 일반상담과 심층상담을 구분하여 경력이 많고 전문적인 상담원은 심층상담에 전념할 수 있도록 업무를 분담시켜 줄 필요가 있다.

또한 상담원이 입력 등의 행정절차적인 업무에 신경을 쓰느라 구직자와의 상담에는 전력할 수 없는 문제를 해결하기 위하여 2인 1조 혹은 3인 1조 등으로 상담원을 운영할 필요도 있다. 이때 지역대학(유관 전공분야 고려)과 협조체제를 구축하여 단순정보입력과 같은 정형화된 업무(routine task)의 수행은 대학생 인턴(intern)에게 맡기는 방안도 검토할 필요가 있다. 이렇게 되면 인력난도 해소하고 장래의 직업상담원 인력수급도 사전에 확보(경험을 쌓은 대학생이 졸업 후에 시험을 통해 입사할 수 있는 가능성 증가)할 수 있다.

상담이 가능하도록 물리적 환경을 조성해 주어야 하므로 박스(Box) 수준의 시설보다는 독립된 작은 방 수준의 부스(Booth)를 최소한 1~2개 정도는 확보해야 한다. 또한 지금까지의 1회성 혹은 단발성 상담을 지양하고 여러 차례의 지속적이고 실질적인 상담이 이루어질 수 있는 상담인프라(counseling infrastructure)를 구축해야 하며, 센터 내의 업무 흐름도 ‘상담중심’으로 재구성해야 한다.

지속적인 상담이 가능하도록 관리시스템을 정비하면서 상담을 수준(level)별로 구분하여 ① 의료보험 연장이나 공공근로 등을 목적으로 하는 필증 발급을 위한 상담, ② 실업급여 수급을 목적으로 하는 상담, ③ 순수구직자의 취업상담, ④ 자활대상자나 취약계층의 상담 등으로 세분화할 필요성이 있다.

단순한 확인 차원의 상담기능은 일반사무처리의 범주에서 처리하고, 전문적인 수준의 상담이 필요하면 전문상담원(계약직 임용 등)을 통한 심층상담이 이루어질 수 있는 체제로 재편해야 한다. 아울러 상담원의 전문성 향상을 위해 교육훈련에 있어서도 수준별로 프로그램을 개발하여 능력개발을 유도해야 할 것이다.

마. Receptionist 배치와 활용

현재의 업무처리는 센터에 오는 고객이 창구를 찾아 서비스를 제공받는 방식이고, 실제로 처음 방문하는 고객은 어디에서부터 어떤 서비스를 받아야 하는지에 대한 정보가 없는 경우가 대부분이다. 물론 실업급여 등의 교육이 하루 두 차례 실시되고 있고, 이를 통해서 고용안정센터의 서비스 이용에 대한 안내를 받을 수 있으나 업무처리의 신속성을 기하기 위하여 다음과 같이 ‘비즈니스 프로세스’를 재구성(Business Process Reengineering)할 필요가 있다.

- ① Receptionist(민원 후견인보다는 보다 적극적인 개념으로서 조직의 동선 변화를 전제로 한 것임)로부터 기본양식에 의거한 신청서를 모두 사전에 작성하게 하고 기본적인 안내를 실시함.
- ② 신청자의 신청서가 갖추어지면 필요에 적합한 상담원에게 신청인을 배치함(상담원의 가능 여부를 표시 등으로 표시하여 알기 쉽게 판별하도록 함).
- ③ Receptionist는 배치기록을 보관하여 통계에 반영함.
- ④ 연계업무에 대해서도 안내를 실시함.

이러한 ‘비즈니스 프로세스’의 효율적인 운영을 위해서는 센터를 방문하는 민원인을 위한 기본적인 안내(민원인의 방문목적 확인, 필요한 기본적인 서류작성 안내, 담당창구 및 상담원에게로 인도 등) 업무를 담당할 경력 있는 상담원을 배치할 필요가 있는데, 이는 초기 방문자의 기관에 대한 신뢰감을 형성시켜 줄 뿐만 아니라 센터의 업무 효율화에도 상당부분 기여할 것이라고 판단된다.

바. 종합적인 정보관리와 정보제공능력 제고

고용안정센터 상담원들의 경우 많은 시간을 보고를 위한 작업에 할애하고 있는데, 정보체계상으로 확인한 가능한 통계에 대해서는 보고를 생략하도록 하거나 최소한으로 보고 횟수를 줄이도록 할 필요가 있다. 또한 구인·구직 정보의 자동 갱신(update)이 이루어질 수 있도록 시스템 연계가 보완되어야 하며, 전반적인 고용보험전산망 체계가 개선되어야 할 필요성이 크다. 또한 HRD-Net(2001년 5월 JT-Net에서 명칭 변경)을 지식정보시대에 부응하는 평생능력개발을 위한 정책의 과학화 및 열린 직업훈련 환경조성을 위한 HRD 종합정보망으로 개선되어야 한다.

따라서 앞에서 제시된 문제점과 같이 우선 고용보험전산망의 기본 시스템의 폐쇄성을 해결하기 위하여는 개방형 구조(UNIX기반)의 통합데이터베이스 환경으로 새로운 고용보험시스템을 구축할 필요가 있다. 또한 현재 운영되고 있는 피보험자 관리, 실업급여, 지원금, 사업장 적용 및 징수조회 프로그램 등을 웹(Web) 환경으로 개발하여야 하며, 사용자 요구사항을 추가 파악하여 개발에 반영하여야 한다.

Work-Net, HRD-Net 등과의 연계망 구축을 보다 원활하게 하기 위하여 고용보험, 고용안정, 직업훈련시스템을 하나의 주 전산기에 통합하여 데이터베이스를 구축하는 것이 바람직하며, 한 화면에서 주민등록번호, 사업장 번호를 이용한 개인·기업에 대한 정보(취업, 고용보험, 훈련 등) 통합서비스 프로그램을 개발할 것이 요구된다.

또한 2003년부터는 고용보험이 일용직 근로자에게로 확대 적용됨에 따

라 입·이직이 빈번한 일용근로자의 특성상 새로운 피보험자 관리체계 구축이 필요하다. 그러나 현행 H/W, S/W 사양으로는 일용근로자를 포함한 피보험자의 관리가 불가능하므로 근로형태의 특수성을 고려한 사업장별·피보험자별 이력 관리가 가능하도록 데이터베이스가 구축되어야 하며, 일용근로자 적용과 관련하여 H/W 및 S/W를 구축하여야 한다.

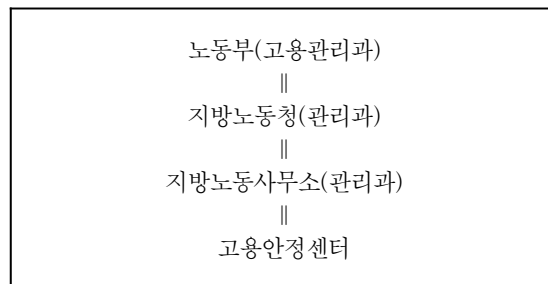
사. 기타 관리상의 문제 개선

1) 노동부 정책부서와 산하기관 집행부서와의 연계성 강화

노동부-지방노동청-고용안정센터 간의 연계 활성화를 위해서 노동부 본부(예를 들면, 고용관리과)의 직업상담원 관련책임자를 보강할 필요가 있다. 약 2,000여명의 직업상담원을 정책적으로 관리하는 조직이 부실하므로 이를 개선하기 위해서는 노동부에 직업상담원을 담당하는 기능을 확대해야 한다.

동시에 노동부 본부와 고용안정센터의 중간 조직이라 할 수 있는 지방노동청 산하의 인력은행 조직을 개편하여 직업상담원에 대한 기획지원 업무기능을 보강하는 방안도 동시에 고려해 볼 필요가 있으며, 이 때 주의할 것은 직업상담원에 대한 통제가 강화되지 않는 방향에서 추진되어야 할 것으로 생각된다.

[그림 V-2] 노동부-지방노동청-고용안정센터 간의 업무연계도



예: 노동부-서울지방노동청-서울북부지방노동사무소-XX고용안정센터

2) 직업상담원의 예산항목의 변경과 센터장의 지도력 확충

직업상담원의 예산이 일용직 기준의 사업비 형식(일용직 단가: 57,750 원)으로 되어 있어 직업상담원에게 불안감과 자괴감을 심어주고 있고, 성취프로그램 교육참가자의 중식비 등도 제대로 지출되지 않아 일선상담원의 불만이 크므로 인건비와 복지후생비에 대한 개선도 이루어져야 한다.

직업상담원제도의 출발이 위기대응책의 하나로 급하게 추진됨으로 인하여 재원(기금, 일반회계 등)도 복합적으로 구성되어 있고, 관련제도도 혼합형으로 이루어져 있으므로 고용안정센터 전반(인사, 조직, 예산, 정책, 권한이양, 정보화 등)과 고용관련 조직에 관한 보다 근본적이고 종합적인 개선대책이 중장기적으로 모색되어야 한다.

센터장과 관련공무원의 잦은 인사 등으로 인하여 직업상담기능에 관한 전문성 축적이 어려우므로 순환보직제 개선 등이 필요하며, 일선서비스기관의 책임자인 센터장의 리더십 개발을 위한 연수노력도 병행되어야 한다.

3) 잡무 축소와 정리

대부분의 직업상담원들의 불만은 잡무가 많다는 것이다. 취업지원팀 상담원은 일반구직자 취업상담 및 알선, 구인표 입력 및 알선 외에도 다른 업무가 많다고 한다. 즉, 지자체 공공근로 취업상담(1단계당 700명에서 800명 정도), 장기실직자 관리(알선 및 안내문 발송 등), 구직세일즈 공공근로업무, 미알선구직자 알선업무, 기간만료 구직자 재구직등록 안내, 동행면접 실시, 만남의 날 행사 진행, 자활취업대상자 상담 및 관리, 직업지도 및 직업선택도 검사 실시, 청소년직장체험프로그램(정부실업대책사업) 업무, 허위구인모니터링, 직업정보제공사업신고업무, 사우디사회보험료환불업무 등을 들고 있다.

고용보험팀 상담원은 취득 및 상실자 전산입력과 취득 및 상실자 현황 확인, 수급자격 판단, 실업급여 지급 외에도 실업급여대상자 교육, 수급자 관리, 부정수급 조사 및 적발, 취득 및 상실관련 서류접수 및 발송, 이직 확인업무, 산전후 급여지급, 육아휴직급여 지급, 조기재취업수당 지급, 고용안정사업관련 지원금 지급 등을 들고 있다.

그리고 능력개발팀 상담원은 관리과의 경우 상담원이 있는 경우는 적으며, 업무는 예산 지급(급여 및 일반회계 집행 등) 관련 업무의 경리업무와 인사업무 등이 있으며, 직업능력개발팀의 경우 상담원이 업무에 투입되어 있는데, 훈련기관의 인·지정업무와 지도감독업무 및 훈련비와 훈련수당 지급업무 등이 주업무인 것으로 파악되었다.

4) 실업급여 수급자의 구직등록의무제 폐지 여부

현재 구직등록의무제를 하고 있어 현장에서 논란이 잦은 편이므로 구직등록의무제를 폐지하여 구직급여를 실업급여로 변경하자는 주장이 일선 행정현장에서 제기되고 있는데 이를 고려해 볼 필요가 있다.

3. 직업상담원 인사제도

앞에서 살펴본 바에 의하면 직업상담원의 인사운영의 문제는 무엇보다 상담원들의 고용불안에서 야기되는 것이므로 무엇보다 고용불안 문제를 해결해야 한다. 더욱이 그동안 인사제도가 제대로 갖추어지지 않아 상담원들의 불만을 제도적으로 해소할 수 있는 장치가 미흡했으나 2001년 12월부터 직업상담원 규정이 개정되었으므로 불만의 많은 부분은 앞으로 자연스럽게 해결될 수 있을 것으로 기대된다.

현재의 직업상담원제도는 제도의 정착과정을 거치고 있는 것으로 판단되므로 일단 3~4년 정도의 운영 기간이 지나야 현행 제도의 미비점을 정확히 판단할 수 있을 것이다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 현재의 규정상으로도 많은 문제점이 예측되므로 사전에 이를 정비하는 것이 직업상담원제도의 생산적 운영을 위하여 바람직할 것이다.

가. 신분 불안정 문제의 해소

고용안정센터의 인력관리와 관련하여 현재 직업상담원제도의 운영상 문제는 높은 이직률과 낮은 사명감으로 요약할 수 있으며, 이는 상담원들

의 고용불안, 공무원과 민간인이 혼재된 조직구성 등이 원인으로 지적된다. 특히 1년 단위의 계약직 신분으로 인한 고용불안이 주요 문제점으로 대두되었다. 그리고 재계약시 근무환경이나 신분에 변화가 없음에도 불구하고 매년 신규 임용의 필요서류를 갖추어야 하는 불편이 있다.

<표 V-2>는 1996년 이래 직업상담원의 인원변동 추이를 나타낸 것이다. 이 표에서 보는 바와 같이 1999년부터 2001년까지는 1999년도의 경우 고용보험 적용·징수업무의 근로복지공단 이관으로 191명 전출된 점을 감안하더라도 연평균 이직률이 10%를 상회하고 있으며, 전체 인원 대비 31.5%의 이직률을 보이고 있다. 이러한 현상은 고용안정센터 공무원의 평균 재임기간이 1년을 조금 넘는 현실(2000년 평균 1년, 2001년 평균 1년 3개월 재임)을 고려할 때, 일선업무 담당자들의 재직기간이 상대적으로 짧다고 볼 수 있다. 또한 한국노동연구원의 설문조사(2001)에서는 현재 조사대상인 직업상담원들의 80.6%가 이직할 의사가 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 V-2> 직업상담원의 인원변동 현황

(단위: 명, %)

		전 체	1996	1997	1998	1999	2000	2001
모 집(명)		2,846	42	65	1,260	964	307	207
이직자(명)		897	2	5	64	435*(191)	213	178
이직률	(이직자) (소계)	-	5	5	4.9	23.8	11.0	9.1
연도말 현원	소 계		40	100	1,296	1,825	1,919	1,949
	인력은행		40	86	198	195	84	80
	지방 노동관서		-	14	1,098	1,630	1,835	1,869

주: 1) * 1999년 고용보험 적용·징수업무의 근로복지공단 이관으로 191명 전출.

2) 연도별 공공직업안정기관의 공무원 인력변동 현황은 1997년 말 760명, 1998년 말 754명, 1999년 말 836명, 2000년 말 517명, 2001년 말 548명이며, 1999~2000년간의 대폭적인 인력감소는 근로복지공단에 민간인 신분으로 전직한 인원 때문임.

이러한 신분 불안과 불편은 직무수행의 사명감 결여와 조직에서의 비전 부재의 문제를 낳고 있으며, 이는 곧 높은 이직률로 연결되어 상담업무의 전문성 확보를 어렵게 하는 주요 요인이 되고 있다.

상담원들이 직무수행에 있어 요구되는 사명감을 갖지 못하는 것은 이들이 자신들의 장기적인 경력 구축과 상담원으로서의 직무수행을 연계시키기 어렵다는 데에서 기인한다. 즉, 장기적인 근무를 통하여 자신들의 발전을 기할 수 있는 점을 찾기 어렵기 때문에 사명감도 낮아지는 것으로 이해된다. 그러므로 무엇보다 신분 불안의 문제를 해결하여야 하는데, 이는 다음과 같은 대안을 고려할 수 있다.

1) 현재와 같이 민간인으로서 계약직 신분을 유지하는 방안

이것은 현재와 같이 민간인을 계약직으로 채용하는 체제를 유지하는 것으로서 계약기간만을 조정하는 것이다. 이것도 계약기간은 현재와 같이 하되, 서류상의 불편만 없애는 방법과 계약기간을 장기적으로 책정하는 방법이 있다. 이 방법은 현행 체제의 근본적인 변화 없이 직업상담원들이 느끼는 불편이나 불안 요소를 해결해 주려 한다는 점에서 긍정적이거나 공무원과 민간인이 혼재됨으로써 나타나는 집단간 괴리감과 이로 인한 관리상의 어려움을 해소하기는 어렵다.

가) 현 체제를 유지하되 서류 불편을 해소하는 방법

이는 기본적인 제도는 그대로 두되, 재계약시 채용에 필요한 서류들을 갱신하지 않도록 하는 것이다. 특히 재정보증을 다시 받지 않도록 하는 방법이다.

(1) 장점

이는 현 제도의 골격을 대부분 유지하는 것이기 때문에 혼란을 피할 수 있고, 비교적 간단히 시행할 수 있다는 장점이 있다. 그리고 서류상 불편을 해소해 줌으로써 그만큼 심리적으로 긍정적 영향을 줄 수 있다.

(2) 단점

처음의 채용관련 서류는 1년 계약을 전제로 작성된 것이므로 계약연장 시에도 효력을 가질 수 있는가가 문제가 된다. 특히 재정보증과 같이 법적으로 금전적 책임을 져야 하는 서류의 경우 그 유효성은 매우 중요한 문제이다. 또한 이 방법은 신분 불안정이라는 근본적인 문제는 해결해 주지 못하고 있다. 그러므로 타당한 방법이 되지 못한다.

나) 현 체제를 유지하되 다년계약으로 하는 방법

이 방법은 채용시 계약기간을 다년간으로 정하는 것이다. 공무원의 계약직 채용에서 보면 3년 정도의 기간이 많이 활용된다.

(1) 장점

이 방법은 현재의 조직체계나 인사체계를 크게 변화시키지 않으면서도 다년간의 근무가 보장되기 때문에 큰 어려움 없이 고용불안의 문제를 어느 정도 해결할 수 있다는 것이 장점이다. 만약 승진기간과 계약기간을 일치시킨다면 승진 가능성에 대한 기대감을 높일 수도 있다. 또한 근무성적에 따라 인력의 조정이 가능하여 성과 중심의 관리에 유리하며, 필요한 능력을 갖춘 사람을 시기에 맞게 활용할 수 있다. 직제의 변화나 정원의 개폐에 대해서도 신축적으로 대응할 수 있으므로 조직 내에서 낭비되는 인력을 줄일 수 있다는 것도 장점이다.

(2) 단점

일정기간 신분이 보장되나 계약기간 이후가 보장되지 않기 때문에 신분의 불안정성이 근본적으로 해결되는 것이 아니다. 따라서 상담원들의 이직 희망이나 사명감의 저하가 장기적으로는 해결해야 할 과제로 남는다.

2) 민간 정규직화하는 방법

이 방안은 직업상담원을 정규직화하는 방법이다. 정규직화함으로써 신

분 불안의 문제를 근본적으로 해결할 수 있다는 장점이 있는 반면에 정규직화에 따른 인력관리의 추가적인 부담이 늘어날 가능성이 있다. 이 방법도 공무원과 민간인의 혼합 체제를 둔 상태에서 정규직화하는 방법과 직업상담원이 소속된 기관을 민간기구화하는 방법이 있을 수 있다.

가) 현 체제에서 직업상담원을 민간정규직화하는 방법

(1) 장점

현 체제를 유지한다는 점에서 변화에 대한 부담이 적어진다는 장점과 함께 정규직화함으로써 상담원들의 신분 불안을 해결하고, 이에 따라 사명감의 확보나 이직 의사의 감소와 같은 효과를 거둘 수 있다. 또한 직업상담원 규정에 명시된 인사관리의 방법들이 본래의 의의대로 활용될 수 있기 때문에 인사관리의 예측 가능성이 높아지며, 상담원들도 조직 내에서 지속적인 자기발전을 도모할 수 있으므로 근무에 대한 동기부여의 정도가 높아질 수 있다.

(2) 단점

공무원과 혼재된 상황에서 공무원의 지휘 아래 있도록 하기 위해서는 직업상담원의 직급을 일정수준 이하로 낮추어 놓아야 한다. 정규직화되면 장기근무가 가능해지는데, 그 기간 동안 올라갈 수 있는 직급의 한계가 있기 때문에 자칫 타성에 빠지게 하거나 장기적으로는 인사체계에 대한 불만을 증가시킬 수 있다.

그러나 승진 한계를 높일 경우 공무원이 민간인의 지휘·감독을 받아야 하는 경우도 생길 수 있는데, 이는 책임성의 문제를 낳을 수 있다. 즉, 공무원으로서 가져야 할 기본적인 복무기준과 하급자로서 상급자에 대한 복종이 충돌을 일으킬 수 있는 것이다.

노동조합이 결성될 수 있다는 점도 단점이라고 할 수는 없으나 민간정규직화할 경우 충분히 검토해야 할 대상이다. 더욱이 공무원과 혼재된 상황에서 노조가 결성되고 활동하면 노조의 활동도 의의를 충분히 살리기 어렵고(예를 들어, 쟁의가 발생할 경우 당연히 쟁의행위에 참여하지

않는 조직원(공무원)이 생김) 조직도 서로 구별되는 두 정규 집단의 인사 관리를 동시에 해야 한다는 점에서 어려움이 있다.

또한 정규직화한다면 업무분장, 평정 요소에 대한 설명 등 현재의 규정 보다 더 세밀한 인사관리규정이 마련되어야 한다.

나) 기관을 민간화하는 방법

(1) 장점

상담원의 장기 근무가 가능해짐으로써 조직이나 개인이 안정감을 찾을 수 있고 현재 규정에 명시된 제도들이 정상적으로 작동할 수 있다는 점은 위의 방법과 같다. 그 외에도 기관 자체가 민간화하였기 때문에 정부에서 그만큼 운영의 부담을 덜 수 있으며, 민간기구의 운영원리에 따라 효율성을 향상시킬 가능성도 커진다. 노조가 생긴다고 하더라도 직무수행 집단이 하나이므로 동질성을 띠어 노사관계의 정립이 더 용이해진다.

(2) 단점

직업상담원이 수행하는 기능은 고용안정과 지원이라는 복지기능이다. 이러한 복지적 측면을 무시한 채 민간기구에 책임을 넘기는 것은 효율성은 달성할 수 있을지 모르나 규범적으로 정부의 책임 회피라는 비난을 받을 수 있다.

민간기구이므로 피상담자에게 주는 신뢰감의 상실도 큰 부담이다. 특히 고용보험업무와 같이 개인의 이해관계에 대해 직접적으로 개입하여야 할 업무의 경우 피상담인에게 불리한 결정을 내린다면 이들이 민간에 의해 내려진 불이익한 결정에 쉽게 승복할 수 있겠는가가 큰 문제이다.

민간기구화했을 경우 그 비용의 충당을 어떻게 할 것인가도 쉬운 문제는 아니다. 기본적으로 수익성을 추구하기 어렵기 때문에 정부의 지원이 필수적이고, 정부의 지원은 정부의 감독을 동반해야 하므로 자칫 민간화가 형식화될 수 있다. 반대로 정부가 지원만 하고 감독을 안할 경우는 정부의 직무유기가 문제될 수 있다.

3) 공무원으로 전환하는 방법

이는 직업상담원의 신분을 공무원으로 바꾸는 것이다. 공무원이 되면 신분 보장의 적용을 받을 수 있기 때문에 그만큼 신분 안정이 이루어지고 그에 따른 많은 문제들이 해소될 수 있다. 그러나 작은 정부를 지향하는 정책에 위배된다든지, 공무원화함으로써 승진 적체, 비전문화 등 기존의 공직에서 발생하는 문제들이 그대로 발생할 수 있다. 공무원으로의 전환도 계약직 공무원과 같이 임시적으로 신분을 인정하는 방법과 일반적인 공무원 신분을 부여하는 방법 두 가지가 있다.

가) 계약직 공무원으로 전환하는 방법

이 방법은 공무원의 신분으로 전환하되 일정기간 계약에 의해 임용되도록 하는 방법이다.

(1) 장점

일단 공무원의 신분을 부여하는 것이므로 그만큼의 안정성을 기할 수 있다. 또한 현 체제에서 소속집단이 동일화됨으로써 관리상의 어려움도 줄일 수 있고 성과 지향적이며 상황 변화에 따른 탄력적 인력관리가 가능하다. 계약직 공무원이기 때문에 보수의 책정도 직무의 내용과 요구되는 능력에 따라 적절한 수준에서 결정할 수 있다. 정부가 현행법의 내용에 어긋나지 않는 인사관리를 할 수 있다는 것도 장점이다.

(2) 단점

계약기간 동안만의 신분 보장이므로 장기적으로 신분 불안정의 문제가 제기될 수 있다는 것은 민간계약직일 때의 문제와 동일하다. 아무리 계약직이지만 공무원의 수가 급격히 늘어나게 된다는 점도 정부로서는 큰 부담이 된다. 그러나 이 부분에 대한 행정 수요가 증가한 때문이라고 본다면 공무원수 증가의 부담에서 벗어날 수 있다. 다만, 정부업무의 분석을 통하여 행정 수요가 줄어드는 부분의 공무원수를 줄이는 노력이 병행되어야 할 것이다.

나) 일반 공무원으로 전환하는 것

직업상담원의 신분을 공무원으로 전환하되 계약직 공무원이 아니라 일반 공무원으로 하는 것이다. 신분 안정성이 훨씬 높아지는 대신에 공무원 인사관리에 따른 전통적인 문제점이 그대로 재현될 수 있다. 공무원수가 증가한다는 것도 부담이며, 특히 계약직일 경우보다 인력조정의 가능성이 줄어드는 만큼 인원 증가의 부담이 더 커진다. 이외에 방법에 따라 다음과 같은 장점과 단점이 있다.

(1) 일반직 공무원화하는 방법

이 방법은 직업상담원의 신분 안정을 가장 확실하게 할 수 있는 방법이다. 인사관리는 공무원법을 그대로 적용하면 되므로 전환상의 어려움도 감소한다. 또 순환보직이나 승진을 통하여 발전의 욕구도 충족시킬 수 있다.

그러나 이러한 장점은 그대로 문제점이 될 수 있다. 필요시 증가된 인원을 감축시키기 어렵기 때문에 인사행정이 경직성을 띠게 되며, 순환보직은 전문성을 떨어뜨릴 수 있다. 이를 방지하기 위해서는 별도 직렬화하는 방법을 생각할 수 있는데, 이는 승진 적체의 문제를 심화시키게 된다. 또한 입직시의 절차와 기준이 다르기 때문에 기존 공무원의 반발을 살 우려도 있다.

(2) 별정직 공무원화하는 방법

직업상담원을 별정직 공무원으로 전환하면 현재의 직위와 직무를 계속 해서 담당해야 하기 때문에 안정성과 전문성이 높아질 수 있다. 또한 승진의 개념은 적용하기 어렵더라도 사명감을 확보할 수 있다면 직무수행의 질도 확보할 수 있을 것이다.

그러나 장기간 동일 직무와 동일 직위에 있기 때문에 타성에 젖거나 싫증을 느낄 가능성도 높아지며, 공무원으로서 이들을 관리하기 위한 인사규정의 정교화도 이루어져야 한다. 공무원의 수가 급격히 늘어나고 인사행정의 경직성이 초래된다는 점은 별정직 공무원으로 전환하는 경우에

도 동일하게 발생하는 공무원화의 근본적 문제이다.

이상의 다양한 방법들 중에서 어느 방법이 최선인가는 정부가 고려해야 할 변수들간의 우선순위와 행정 환경에 따라 달라질 수 있기 때문에 쉽게 결론을 내리기가 어려우며, 현실적인 여건을 고려한 보다 심도 있는 연구가 필요하다.

직업상담원의 신분 안정과 관리상의 어려움을 해결하는 것 외에 현재의 인사규정상에서 예상되는 문제를 방지하기 위해서는 다음과 같은 대안들이 모색되어야 할 것이다.

나. 보직의 명확화

직업상담원들이 단기적으로라도 직무에 충실토록 하고, 그들의 업무를 제대로 평가하여 적절한 관리를 하기 위해서는 무엇보다 담당보직을 명확하게 정해 주며, 보직경로를 설정해 주는 것이 필요하다. 보직의 내용을 명확히 한다는 것은 해당 직위에 필요한 자격요건과 능력, 담당해야 할 책임을 명확히 한다는 의미이다.

먼저 직업상담원들이 담당하는 업무의 보직경로를 명확히 하여야 하며, 이를 위하여는 인사행정의 가장 기본이라고 할 수 있는 직무분석이 행해져야 한다. 만약 직무분석을 통하여 현재의 직무가 취업지원과 고용보험, 직업능력개발업무로 구별되었다면 각각의 업무내용이 직무명세서에 명기되도록 하며, 이에 따라 직업상담원의 직위가 세분되어야 한다. 예를 들어 취업지원을 담당하는 직위의 명칭이 부여되고, 직급체계가 형성되어야 하며, 마찬가지로 고용보험을 담당하는 직위의 명칭 부여와 직급체계의 형성이 필요하다. 직업능력개발업무는 구별할 수도 있고, 취업지원업무와 통합할 수도 있을 것이다.

그러므로 현재의 직업상담원의 직종을 2~3종류로 구분할 필요가 있으며, 직급체제도 2~3종류로 형성되어야 할 것이다. 직종과 직급체계가 형성되고 직위가 배치되면 각각의 직위에 따른 담당업무의 책임 정도와 능력요건을 규정함으로써 합리적인 인사관리가 가능토록 해야 한다. 그리

고 보수를 비롯한 직무수행에 대한 보상을 적절하게 조정하여야 할 것이다. 이와 같은 직위체계와 보직의 명확화는 다음에서 제시되는 모든 대안들의 기본이 된다.

다. 채용제도의 개선

여러 가지 불리한 여건에도 불구하고 직업상담원이 주어진 임무에 충실히 임하고 업무의 생산성을 높이도록 하기 위해서는 채용에서부터 적절한 인력이 선발되도록 하여야 한다. 이런 면에서 보면 채용과정을 더 정교화하고 채용기준을 명확히 해야 한다.

현재의 채용과정을 보면 서류전형, 전산능력시험, 면접시험을 거치도록 하고 있는데, 서류전형은 일단 유자격자를 구별해 내는 과정이며, 유자격자 중에서 채용자를 선발하는 것은 전산능력시험과 면접시험을 통해서이다. 그러므로 각 과정이 이러한 용도에 맞게 개선되어야 한다.

1) 서류전형의 개선

전임상담원의 채용부터 업무 관련성을 높일 필요가 있으므로 전임상담원도 학력의 정도만을 판단토록 할 것이 아니라 전공도 평가에 반영토록 하여야 한다. 즉, 서류전형으로 파악할 수 있는 유자격성을 현재보다 더 엄격히 규정함으로써 응시자의 모호성을 줄이는 것이다. 전공이 업무수행과 관련이 있는가의 의문이 제기될 수 있지만, 본 연구에서 면담한 상담원들은 관련성이 있다고 응답하였다. 만일 관련성이 없다면 오히려 상담원으로서 일정기간 근무한 것을 하나의 요건으로 하고 있는 책임상담원 이상의 직급에 전공 관련성을 직무요건으로 설정한 것을 고쳐야 할 것이다. 왜냐하면 일정기간의 근무를 통해서 직무능력을 향상시킬 수 있으므로 오히려 전공 지식이나 능력의 부족을 보충할 수 있기 때문이다.

만약에 전공을 제한하여 응시토록 하는 부정적 접근법이 어렵다면 관련분야 전공자에게는 가점을 주는 것과 같이 긍정적 접근법을 쓸 수도 있을 것이다. 또한 관련 자격증에 가점을 부여하는 것도 서류심사의 직무관

련성을 높일 수 있을 것이다.

2) 면접시험의 개선

면접시험은 실제로 채용할 인력을 변별해 내는 과정이므로 시험으로서의 타당성과 객관성을 높여야 한다. 다음과 같은 개선책이 요구된다.

첫째, 면접에 심도있는 평가를 위한 충분한 시간이 주어져야 한다. 최소한 1회 면접에 20분 이상의 시간이 할애됨으로써 응시자의 능력뿐 아니라 직업에 대한 이해와 사명감 등도 판단할 수 있어야 한다.

둘째, 면접시험의 시간적 제약과 응시자의 표현능력의 차이가 지나치게 많이 반영됨으로써 다른 능력에 대한 왜곡된 판단이 생기는 것을 막기 위해서 보조자료를 제출토록 하는 것도 필요하다. 예를 들어, 본인의 경력발전계획이나 직무의 필요성 등을 서술하여 제출토록 한다면 면접의 제한성을 완화시킬 수 있을 것이다.

셋째, 면접시험의 경우 평가자의 주관성과 질문 과정에서의 공정성이 문제가 될 수 있다. 예를 들어 평가자에 따라 채점기준이 달라진다는지 질문의 난이도가 응시자에 따라 달라진다면 면접시험을 통해 능력 있는 인력을 선발하는 것은 상당히 제한받게 된다. 따라서 표준 면접시험 내용을 개발하여야 하고, 각 내용별로 채점기준도 심사위원들에게 제시되어야 한다.

넷째, 1회만의 면접으로 응시자를 충분히 파악하기는 힘들다. 또 면접방법이 응시자를 개인별로 면접하는 단독 면접이나, 복수의 응시자를 한꺼번에 면접하는 집단 면접이냐에 따라 판정내용이 달라질 수 있다. 이를 방지하기 위해서는 개인 면접과 집단 면접을 함께 실시하는 것이 필요하다. 이는 최근 정부의 각 부처에서 승진심사시에 자주 채택하는 방법으로 면접을 두 단계로 나누어 응시자가 집단의 일원으로 한 번, 독자적으로 한 번 면접을 치르도록 하는 것이다. 이것을 통하여 응시자의 개인적 능력과 타인과의 관계에서의 능력의 표현을 파악할 수 있다.

다섯째, 시험위원에 민간인 전문가를 대폭 참여토록 하여야 한다. 직업상담원은 다양한 직무분야를 순환적으로 근무해야 하는 인력이 아니고

특정분야에서 집중적으로 근무할 인력이다. 따라서 전문적 능력의 판단이 중요한데, 이를 위하여는 민간의 전문가를 시험위원으로 최대한 활용할 필요가 있는 것이다. 시험위원의 구성에 있어서 민간전문가의 참여비율을 어느 정도로 할 것인지를 제도적으로 규정해야 하며, 가능한 민간 전문가들이 다수가 되도록 하고, 위원장도 민간인이 맡도록 하는 것이 바람직하다.

여섯째, 직업상담원의 선발에서 능력 측정을 위한 필기시험의 도입은 객관성을 높일 수는 있으나 타당성을 떨어뜨릴 가능성이 크다. 기본적 소양에 대한 측정으로 노동관련법이나 사회복지 관련 전공지식의 측정 등이 의미가 있을 수 있지만 사명감이나 직업의식, 상담능력의 측정은 필기시험으로는 매우 어렵다. 그러므로 필기시험의 도입보다는 다양한 면접 방법의 실시를 통해 객관성을 높이는 방법이 모색되어야 한다.

라. 승진제도의 개선

1) 승진동기의 강화

현재 승진제도의 가장 큰 문제점은 그것이 1년 계약을 전제로 한 채용제도와 성격상 맞지 않는다는 것이다. 그러나 형식적으로는 1년 계약을 전제로 하지만 실질적으로는 지속적 근무를 전제로 하고 있다고 가정하더라도 승진을 직무수행에 대한 매력적 동기요인으로 작용토록 해야 한다는 문제가 있다. 현재는 업무 내용에 변화가 없고, 보수 증가도 미미할 것이라고 예측하고 있으므로 승진에 대한 관심이 높지 않은 것으로 파악된다. 그러나 일단 승진제도를 실시하는 것은 앞으로 동기부여의 요인으로 작용하도록 하는 기초는 갖춘 것으로 볼 수 있다.

이에 덧붙여서 다음과 같은 제도적 대안이 보장되어야 할 것이다.

첫째, 우선 쉽게 적용할 수 있는 대안으로 승진시 호봉의 조정에 있어 승진의 효과가 크게 나타나도록 한다. 승진시 승진 이전과 동일 호봉의 적용을 받는다면 기본급으로 월별 약 7만원에서 10만원의 승급이 가능하며, 상여금 및 가계안정자금까지 포함한다면 약 12만원에서 17만원 정도

의 승급이 가능하므로 승진의 매력이 높아질 수 있다. 만약 1단계 정도 조정이 된다고 하더라도 기본급으로 월별 약 5만원에서 7만원, 부가급여까지 포함하면 약 8만원에서 12만원 정도의 승급이 가능하다. 그러나 이보다 더 조정이 된다면 보수 면에서 승진의 매력은 감소할 것이다.

둘째, 직급간 직무의 난이도에 차별을 둬으로써 승진을 통하여 더 큰 책임과 보람을 느끼도록 할 필요가 있다. 직업상담원을 연구원이나 대학의 교원과 같이 자율적으로 활동할 수 있도록 하기는 어렵기 때문에 이들의 방식을 적용하기는 어려우며, 그보다는 승진과 함께 담당업무를 차별화하는 것이 더 가능성이 높다. 그러나 이것이 상위 직급을 관리직화하여 감독업무만 담당토록 하는 것을 의미하지는 않는다. 예를 들어 일정 직급 이상은 심층상담을 주로 담당한다든지, 고용보험에서도 판단이 어려운 사례를 집중적으로 담당토록 하는 것과 같이 감독이 아닌 본연의 업무 중 더 어려운 업무를 주로 담당토록 하는 것이다. 또한 피상담인의 상담내용을 판단하여 하위 직급의 상담원들에게 배정하는 권한을 부여하는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다.

2) 승진심사 요소의 개선

승진할 인력을 선발하는 과정에서도 정부의 승진제도 운영에 비추어 개선해야 할 점이 있다.

첫째, 승진심사에서 반영하는 요소별 비율을 조정할 필요가 있다. 현재는 근무성적 평정을 60% 반영하고, 경력 평정과 교육 성적을 각각 20%씩 반영한다. 이론적으로는 근무성적 평정 점수의 비중을 높이는 것이 바람직하나 상담원제도의 안정화를 위해서는 중·단기적으로 경력 평정의 비중을 높일 필요가 있다. 이는 장기근속이 승진에 유리한 환경을 조성함으로써 상담원들의 장기근무를 유도할 수 있고, 현재의 근무성적 평정제도가 정확한 평정 결과를 가져오는지를 검증하는 것도 필요하기 때문이다.

둘째, 교육 성적은 교육받은 과목에서의 시험에 의한 성적을 반영하는 것이 아니라 교육 경험을 점수로 환산토록 하여 승진에 반영할 기본점수를 부여하는 것이 바람직하다. 예를 들면 한 교육과정에 참가할 때마다

일정 점수를 부여하는 것이다. 이러한 제도의 정비는 교육이 능력발전의 수단이 아니라 승진을 위한 점수 확보의 수단으로 전락하는 것을 방지하기 위해서이다. 공무원에 대한 교육훈련의 문제점 중 자주 지적되는 것의 하나가 승진심사에 교육훈련 점수를 반영토록 함으로써 교육훈련에 참가하는 동기가 근본적으로 왜곡되고 있다는 것이다. 따라서 직업상담원의 교육에는 이러한 잘못이 반복되지 않도록 하여야 한다. 교육의 참가 경험을 반영토록 한다면 개인의 적극적 교육 참가를 자극할 수 있으며, 조직에서도 교육의 참가를 제한적으로 운영할 수 없을 것이다. 그리고 교육의 참가에 대해서는 업무 수행상의 발전 정도를 근무성적 평정에 반영토록 하면 교육 성적을 승진에 반영하는 것과 같은 효과를 거둘 수 있을 것이다.

마. 교육체제의 개선

직업상담원에 대한 교육은 크게 두 가지 면에서 의의가 있다. 하나는 상담원의 능력을 향상시킴으로써 직무 수행에서의 생산성을 높일 수 있다는 점이고, 다른 하나는 상담원으로 하여금 스스로의 발전 욕구를 충족시킬 수 있도록 한다는 점이다.

현재 상담원에 대한 교육은 한국노동교육원에서 주로 담당하며, 지속적으로 발전하고 있으나 교육 효과성을 높이기 위해서는 다음과 같은 개선방안의 시행이 필요하다.

1) 전문교육의 강화

직업상담원의 능력을 실질적으로 강화시키기 위해서는 교육의 초점이 좀더 전문교육에 맞춰져야 한다. 2002년도부터는 전문교육을 강화하고 있으나 다음과 같은 개선책이 보강되어야 한다.

첫째, 전문교육의 양을 늘려야 한다. 현재의 교과과정을 운영하려면 각 과정에 배정된 시간을 증가시켜 과목당 배정되는 시간이 늘어나도록 해야 한다. 아니면 현재의 교과과정을 세분하여 한 과정당 배정되는 과목수

를 줄이는 대신 과목당 배정 시간을 늘려야 한다. 그래야 교육에서 실습이나 토론과 같은 참여식 교육방법이 효과적으로 실시될 수 있다. 실습이 필요한 과목은 최소 6시간 정도의 시간을 배정함으로써 충분한 이론교육과 실습, 그리고 실습 후의 피드백까지 가능하도록 하여야 할 것이다.

둘째, 전문교육 과정당 참여인원을 줄여야 한다. 현재와 같이 40명 정도의 인원이 동시에 참가할 경우 토론방법의 적용은 가능하나 전체 인원이 질서 있게 참여하기는 어렵다. 일반적으로 토론은 참여자들이 서로를 바라볼 수 있도록 하는 것이 효과적이므로 20명 이내의 인원이 둘러앉도록 하는 것이 좋다. 실습은 토론 수업보다 더 적은 인원을 대상으로 적용해야 하므로 과정당 참가인원은 현재의 절반 이하의 수준으로 줄여야 할 것이다.

2) 교육참가 동기의 고취

첫째, 교육은 피교육자의 자발적 참여가 있을 때 가장 효과적이다. 특히 직업상담원 교육은 성인교육이므로 이러한 요소가 더욱 중요하다. 교육 참가의 동기를 부여하기 위해서는 먼저 인사제도상으로 이를 장려하여야 한다. 상담원의 인사기록에 교육의 참가 경력이 기록되도록 하고, 승진심사에도 교육 점수보다 참가 경력을 평가기준으로 함으로써 적극적으로 참여하려는 동기를 자극토록 한다.

둘째, 상담원들의 교육 수요를 파악하여 적극적으로 교육과정에 반영토록 한다. 즉, 수요자 중심의 교육을 강화하는 것인데, 교육분야를 직무분야와 같이 고용보험, 취업알선, 능력개발 등으로 구분하고 각 분야에 각각 전문교육 과정을 개설함으로써 직무와 관련된 교육 수요를 충족시키도록 해야 할 것이다.

셋째, 교육 수료자를 중심으로 교육훈련 결과에 대한 피드백을 실시하여 그 결과를 다음 교육계획 수립에 반영토록 한다.

넷째, 상담원의 직무내용이나 그 환경을 충실화하여 직무 수행에서 보람을 느끼도록 한다. 그럼으로써 보다 적극적으로 능력 발전을 도모하는 동기가 부여되도록 한다.

3) 교육인프라의 확충

첫째, 교육을 실시하는 강사의 전문성을 강화한다. 이를 위하여는 경력이 충분하고 경험이 많은 고참 상담원을 강사로 적극 활용한다. 이렇게 함으로써 이론보다 실제 적용 위주의 교육이 가능해지며, 강사 부족의 문제도 해결할 수 있다. 강사로 활동하는 상담원에 대해서는 승진이나 보수 상에 인센티브를 줌으로써 자신의 경험과 노하우를 전달하고자 하는 욕구를 불러일으킬 필요도 있다.

둘째, 다양한 교육기관을 활용한다. 특히 민간의 교육기관을 활용함으로써 그 시설과 축적된 학문적 업적을 상담원들이 쉽게 이용하고 습득할 수 있도록 한다. 다양한 교육기관을 활용할 경우 교육과정의 세분화나 단위 인원의 축소로 인한 시설 부족의 문제도 해결할 수 있다.

셋째, 교육을 담당할 인력의 양성에도 노력해야 한다. 한국노동교육원 내에 공무원 교육을 담당하는 인력과 구별하여 직업상담원을 전담하는 교육 인력을 갖추도록 할 필요가 있다.

4) 기타

지속적인 교육과정의 개발, 시설물의 확충, 우수한 교육 인력에 대한 인센티브의 제공, 민간교육훈련기관과의 협력 등 교육체계의 발전을 위해서는 충분한 예산지원이 있어야 한다. 최소 상담원 인건비의 3% 이상 되는 예산이 교육에 투입될 수 있도록 한다.

또한 당해 연도의 교육계획뿐 아니라 중장기 교육계획을 마련하여 체계적인 변화와 발전이 이루어지도록 한다. 센터장이나 팀장과 같이 감독자 혹은 리더로서의 역할을 수행하는 인력을 대상으로 바람직한 요건을 갖추도록 하는 교육도 필요하다.

바. 평정제도의 개선

직업상담원의 조직 내 발전이나 적절한 대우를 위해서는 그들의 업무 수행이 적절히 평가되어야 한다. 현재는 평가체계가 갖추어져 있으나 아

직까지 그 시행의 영향이 상담원들에게 인식되지 못하는 것으로 나타났으며, 앞으로 인식되어 동기부여의 수단으로 작용한다고 하더라도 적절한 평가를 위한 개선의 여지가 있다.

현재의 근무평정제도는 공무원의 방식을 그대로 따르고 있으나 직업상담원의 근무내용이나 근무환경상 다음과 같은 개선방안이 필요하다.

1) 평정의 객관화

평정의 요체는 타당한 평정 수단을 통하여 공정하고 객관적이며 정확하게 평정해야 한다는 것이다. 그런데 현재의 평정제도는 요소별 평정 척도를 사용하면서도 극히 주관적일 수 있다는 문제가 있다. 이를 극복하기 위해서는 평정 요소에 대한 구체적인 설명과 평정 등급에 대한 일반적인 기준이 제시되어야 한다. 예를 들어 ‘담당업무의 질과 양’이라는 요소에 대해서도 담당업무의 양이 그가 처리한 모든 업무의 양을 의미하는 것인지, 그에게 명시적으로 주어진 업무의 양인지 혹은 다른 의미인지, 아니면 복합적인 것인지 밝히는 것이 평정자가 판단하는 데 모호성을 줄일 수 있을 것이다.

또 각 요소별로 평정 등급은 무엇을 의미하는 것인지 대략적인 지침이 제공되어야 한다. 예를 들어 ‘담당업무의 질과 양’에서 탁월은 어떤 경우에 내리는 평가점수인지가 제시된다면 평정의 객관화에 긍정적으로 작용할 것이다.

평정 요소들에 대해서는 가능한 계량적인 평정이 가능하도록 평정대상이 되는 특성들을 정의하는 것도 필요하다.

2) 다면평가제의 도입

평정에서는 평정자의 능력이나 시각도 중요하다. 현재는 담당과장(직업안정센터에서는 센터장)이 평정자이며 그 상급자가 확인자이다. 그러므로 직업상담원 평정의 경우 확인자가 피평정자의 근무를 같은 공간에서 파악할 기회가 거의 없으며, 간접적으로 접촉할 가능성도 희박하다는 것은 정확한 평정을 위해서 큰 장애요인이 된다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 센터장의 상급자는 평정자에서 제외하고 다면평가제를 도입하여 상급자인 센터장뿐만 아니라 동료와 하급자, 피상담인까지 평정에 참여토록 하는 것이 바람직하다. 다면평가제는 업무성과 평가보다는 타인과의 협조성 여부 등 근무행태 평가에 더 효과적이다. 그러나 상담원의 경우 객관적인 직무성적을 파악하기 어려우며, 근무행태 자체가 직무수행 성과에 큰 영향을 미친다고 볼 수 있다. 특히 상담과정에서 다른 상담원들과 원활히 협조한다든지, 피상담인이 충분히 만족을 얻을 수 있도록 한다든지 하는 것은 행태적 요인이지만 이는 성과와 밀접한 관련이 있다. 그러므로 다면평가제를 직업상담원의 근무평정 제도에 도입해도 큰 무리가 없을 것이다.

3) 평정 결과의 공개

평정 결과를 공개하는 것은 평정자에게 큰 압박요인이 된다. 이는 자칫하면 평정의 집중화 현상을 초래할 수 있다. 그러나 평정 결과를 공개하면 평정자가 더 숙고하게 되고 가능한 한 객관적으로 평정하려고 노력하게 된다. 또한 평정 결과를 놓고 관리자인 평정자와 피평정자가 의견을 교환하게 함으로써 조직의 의사소통을 원활히 할 수 있다. 피평정자도 결과의 공개를 통해 자신의 장단점을 파악할 수 있으므로 개인의 발전에 활용할 수 있다. 따라서 평정 결과는 피평정자 본인에게는 공개하도록 하는 방안이 바람직하다.

4) 능력 발전을 위한 평정

현재의 평정제도는 피평정자간에 서열을 매겨 승진이나 보수 등의 인사관리에 활용하는 것을 주요 목적으로 하고 있다. 그런데 이를 절대평가화함으로써 서열보다는 각 요소별로 어떤 평가가 나왔는지를 알게 할 필요가 있다. 그리고 그 결과에 따라 적절한 능력 발전 프로그램에 참가토록 하여 자발적인 능력 발전을 유도하는 것이다. 이를 위해서는 평정의 목적부터 활용에 이르기까지 대대적인 변화가 있어야 한다.

사. 보수제도의 개선

현재의 조직구조 및 직급체제를 유지한다면 보수제도에 적극적 개선 필요성은 적다. 직업상담원의 사기를 고려하여 1년 단위의 계약직이지만 그 보수를 일용급의 명목으로 지급하던 것을 기타 직무보수로 전환하여 정상적인 월급의 개념으로 바꾸는 것이 현재 필요한 개선책이다.

그러나 만약 직급체계가 세분화된다면(예를 들어, 취업지원을 담당하는 직종의 직급체계와 보험을 담당하는 직종의 직급체계), 각 직급체계간에 업무 난이도에 따라 보수수준을 일치시킴으로써 직급체계간 불공정의 문제가 발생하지 않도록 해야 할 것이다.

VI. 결론 및 정책건의

1. 연구내용의 요약

본 연구는 노동부 산하 공공직업안정기관(PES)들의 조직체계와 운영을 분석하고, 일선 서비스전달기관의 핵심조직인 고용안정센터에서 실제로 취업알선, 고용보험, 능력개발업무 등을 담당하고 있는 공무원과 직업상담원의 운영문제, 특히 직업상담원제도에 초점을 맞추어 현행 제도의 문제점을 고찰함으로써 조직과 인력을 효율적으로 운영할 수 있는 제도 개선 및 발전방안을 제시하는 데 목적이 있다.

우리나라는 고용시장의 안정화라는 정책목표를 달성하기 위하여 1996년부터 고용보험 및 취업지원 관련 행정서비스를 전달하는 일선기관으로서 공공직업안정기관을 설치·운영해 오고 있는데, 2001년 말 현재 전국에는 168개의 고용안정센터, 7개의 인력은행, 16개의 일일취업센터 등 모두 191개의 조직을 운영해 오고 있다. 이 중에서 핵심조직이라고 할 수 있는 고용안정센터와 핵심인력인 직업상담원제도는 제도도입 초기임에도 불구하고 양적인 팽창을 거듭하였다. 2001년 말 현재 전국의 공공직업안정기관에 근무중인 인원은 총 2,497명(공무원 548명, 직업상담원 1,949명)으로서 우리나라의 공공직업안정기관은 공무원과 민간상담원이 약 1대 4의 비율을 유지하고 있는 독특한 반관반민(半官半民) 조직을 운영하고 있다.

우리보다 앞서 심각한 고용문제를 겪은 선진국들도 다양한 공공직업안정조직을 운영하고 있으며, 미국과 일본의 경우에는 공공직업안정조직의 구성원들이 모두 공무원으로 보임되고 있으며, 독일의 경우에는 연방고용청을 중심으로 공무원과 민간인의 혼합 조직을 성공적으로 운영하고 있다는 평가를 받고 있다.

우리나라에서 운영하고 있는 공공직업안정기관과 직업상담원제도의 운영과정에서 나타나고 있는 문제점을 첫째, 조직체계 및 인력구조, 둘째, 조직 및 운영관리, 셋째, 직업상담원 인사제도를 중심으로 하여 분석해보면 다음과 같다.

먼저, 조직체계와 인력구조의 경우, 중앙의 정책기관과 일선집행기관간의 연계가 매우 취약하여 일선집행기관의 업무수행을 종합적으로 관리·감독할 수 있는 연결망이 없다는 점이 문제점으로 지적될 수 있다. 또한 외환위기와 IMF 구제금융을 받으면서 급격히 증가하는 행정수요에 대응하기 위해 조직을 설립하다 보니 전국적으로 설치된 조직이 비효율적이며 유사 중복기능을 수행하고 있어서 조직의 효과성을 극대화하고 있지 못하다는 점을 문제점으로 들 수 있다. 또한 하나의 고용안정센터 내에서도 아직까지 고용보험 3사업인 취업알선, 고용보험, 능력개발 등의 업무수행에 대한 명확한 기준이 없으며 업무분장도 제대로 이루어지지 않고 있으며, 이로 인하여 전문성 저하는 물론 인적자원의 비효율적인 운영을 초래하고 있다. 그러므로 지속적으로 증가될 것으로 예상되는 고용보험 업무와 전문적인 상담기능이 요구되는 취업지원업무, 그리고 아직까지 취약한 능력개발업무를 담당할 인력을 어떻게 구성하고 인력 증원시에는 공무원과 상담원을 어떻게 배치하는 것이 바람직한가 하는 문제점이 대두되고 있다.

둘째, 고용안정센터의 조직관리 운영상의 문제는 크게 나누어 보면, 조직의 목표와 임무의 문제, 조직구조의 문제, 조직문화의 문제, 업무환경의 문제, 종합적인 정보관리체계 구축의 문제이다. 즉, 고용안정센터라는 조직의 목표가 불분명하며, 조직의 미분화와 통합의 불균형, 집권화와 분권화의 불균형, 공식화와 상호조정의 불균형으로 인하여 통합적인 관리가 되지 못하는 문제점을 지니고 있다. 또한 건전한 공직문화의 부재와 함께 열악한 업무환경과 부족한 인력문제, 정보체계의 연계미흡으로 인한 비효율성 등의 문제점이 지적되고 있다.

셋째, 직업상담원 인사제도상의 문제는 무엇보다 직업상담원 신분상의 불안정성을 들 수 있으며, 담당직무 분야의 불명확성의 문제와 그에 따라

생기는 인사관리상의 문제점들이 지적되고 있다. 즉, 직업상담원들은 1년 단위의 근로계약으로 인한 신분 불안정 문제, 수행업무의 다양성과 보직 구분의 미비에서 생기는 업무 과부하, 채용수단의 모호성, 경력 발전을 위한 동기부여의 미비, 승진제도의 미흡과 교육제도의 미비, 업무평가 및 평정제도의 모호성과 객관성 결여, 보수제도의 미비로 인한 사기저하 등의 문제점이 지적되고 있다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위해서는 깊이 있는 연구와 다각적인 개선·발전방안이 모색되어야 하며, 장기적인 시각에서 고용보험제도의 안정적인 정착을 위한 노력이 있어야 할 것이다.

구체적인 제도의 개선방안을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 조직체계 및 인력구조상의 개선·발전방안으로서는 독일의 연방 고용청과 같은 중앙정부의 전담조직의 신설과 담당인력의 확충을 통한 체계적이고 종합적인 정책결정과 조직간의 기능 측면에 있어서 효율성을 높일 수 있는 개혁을 지속적으로 추진해야 할 필요성이 있으며, 정책 기능과 집행기능의 연계망을 보다 강화시켜야 할 것이다. 또한 이제까지 대민 접근성의 제고에 보다 초점을 맞추어 설치·운영되어 온 고용안정 센터를 통합화(대형화)하여 종합 행정서비스를 제공할 수 있는 기관으로 재구축함으로써 ‘서비스의 질’을 제고함과 동시에 관련 직원들의 전문성을 제고하여야 할 것이다. 뿐만 아니라 예상되는 고용보험 관련 행정수요에 대응하기 위해서는 제도 초기에 건전한 공직문화의 정착을 위하여 공무원들이 책임감 있게 제도를 이끌고 나가도록 해야 하며, 동시에 직업상담원들은 취업지원기능을 보다 전문화시켜 상담업무를 효과적으로 역할을 수행할 수 있도록 하여야 한다. 또한 아직까지 매우 취약한 기능인 능력개발 업무를 보다 체계적으로 운영하여 통일된 기준 속에서도 실제 상담원들의 다양한 욕구를 만족시켜 줄 수 있는 프로그램들을 상담원들의 참여를 통하여 개발할 수 있는 운영방안을 모색하여야 함을 제시하였다.

둘째, 고용안정센터의 조직 및 운영관리상의 개선방안으로는 조직 임무의 재설정을 포함하여 취업지원 쪽으로 중심을 옮겨야 함을 제시하였

다. 또한 센터의 조직구조를 재정비함으로써 지원부문과 기술부문으로의 부분화 필요성과 집권화와 분권화의 재조정 및 공식화의 조정방안을 제시하였다. 또한 건전한 조직문화의 형성과 상담기능의 강화 및 전문화 방안과 함께 심층상담을 위한 개선방안들을 제시하였다. 센터 내의 업무구조의 개선방안으로는 receptionist 배치와 활용을 통한 업무 흐름의 조정 방안과 고용보험 전산망 시스템의 종합적인 연계방안을 비롯한 기타 관리상의 개선방안들을 제시하였다.

셋째, 직업상담원 인사제도상의 개선방안으로는 무엇보다도 가장 큰 문제점으로 지적되어 온 상담원 신분상의 불안정성을 제고할 수 있는 방안을 제시하였는바, 구체적인 방안으로서 민간 다년계약직화하는 방법, 민간 정규직화하는 방법, 계약직 공무원으로의 전환방법, 일반직 공무원으로 전환방법, 별정직 공무원으로 전환방법 등의 장단점을 제시하였다. 또한 보직경로의 설정과 채용제도의 객관성 확보를 위한 개선방안, 승진 제도상의 보완방안, 전문교육 중심의 교육체제 개선방안, 근무평가를 비롯한 평정제도의 객관성 제고방안, 보수제도의 개선을 통한 불공정성 문제의 해소방안 등을 구체적으로 제시하였다.

2. 정책 건의

이제까지 공공직업안정기관(PES)의 문제점을 살펴보고, 고용보험제도를 안정적으로 정착시킬 수 있는 방안과 함께 고용안정센터를 비롯한 고용관련 조직들을 합리적으로 운영할 수 있는 방안을 제시하였다.

세부적인 개선방안으로 ① 공공직업안정기관의 조직체계와 인력구조, ② 고용안정센터의 조직 및 운영관리, ③ 직업상담원 인사제도 등 세 가지로 나누어 고찰하였다. 이러한 개선방안은 제도의 안정적인 발전을 고려하여 종합적이고 체계적으로 추진되어야 성공을 거둘 수 있을 것이며, 특히 직업상담원제도의 경우에는 주무부처인 노동부의 개선 의지가 가장 중요하다고 할 것이다.

가. 중앙전담기구의 설치와 담당인력의 확충

이제까지 체계적으로 설치·운영되지 못하고 있는 고용안정센터를 비롯한 공공직업안정기관을 종합적으로 관리하고 전국적인 조직들의 집행 기능을 기획·감독·평가할 수 있는 중앙전담기구의 설치가 필요하다. 이러한 기구를 설치함에 있어서는 독일의 연방고용청 운영사례는 성공적인 모델로 평가받고 있으므로 차후에 깊이 있는 연구가 필요하다. 또한 현재의 인력으로는 191개 기관들이 수행하고 있는 업무를 분석하기 어렵기 때문에 노동부 총무과에서는 담당인력의 확보를 추진하여야 할 것이다.

나. 고용안정센터의 통합

현재 고용안정센터는 대민접근성 측면을 많이 고려하여 소규모 센터와 분소를 전국적으로 설치·운영하고 있으나 이제는 센터의 효율적인 운영과 제도화를 위한 규모의 적정화(통합화)를 추진해야 할 필요성이 크다. 특히 고용안정센터의 직원을 공무원과 상담원을 합하여 최소 20명 이상 단위로 대형화함으로써 종합적인 고용행정서비스를 제공할 수 있는 기관으로 발전시켜 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 우리나라와 정치적·역사적 전통에 있어서 유사한 상황에 있는 일본의 사례에서 좋은 시사점을 찾을 수 있을 것이다.

또한 고용보험 3사업 중 추가로 발생하는 행정수요에 있어서는 고용보험업무의 경우 제도초기의 성공적인 정착과 올바른 공직문화의 수립을 위하여 공무원으로 충원하는 방안이 합리적일 것이며, 직업상담원은 취업상담 및 알선업무의 전문성을 강화하는 방향으로 제도를 운영해 나가야 할 것이다.

다. 고용안정센터의 조직구조 정비

고용안정센터의 효과적인 운영을 위해서는 실업대책뿐만 아니라 취업

지원·진로상담기능을 강화시켜 나가는 방향으로 업무를 재설계하여야 하며, 지방자치단체와의 긴밀한 협력관계를 구축함으로써 고용정책을 성공적으로 수행하여야 한다.

이를 위해서는 센터의 진략부분뿐만 아니라 중간관리, 기술구조, 지원부분을 보강하여야 하는데, 센터 내의 업무처리에 있어서는 receptionist의 배치와 함께 고용보험, 취업알선 업무수행과 관련한 서무 및 전산지원을 강화하여야 할 것이다.

특히 지역소재 대학과의 협조체제를 적극적으로 구축하여 지역사회의 대학생 등 고급인력을 활용하는 방안을 적극적으로 검토·도입하여야 한다.

라. 종합정보망의 효율적인 연계

고용보험 종합정보시스템의 구축을 통한 고용보험, 고용정보, 직업훈련 등 고용관련 정보의 통합운영 및 관련 업무처리체계의 종합적인 개선을 통한 핵심인프라의 재구축이 필요하다. 고용보험 정보시스템 종합정보망의 효율적인 연계방안으로서 조속히 고용안정정보망(Work-Net), 직업훈련정보망(HRD-Net)과 종합직업정보시스템(KNOW)의 효율적인 연계망을 구축해야 할 것이다.

마. 직업상담원 인사제도의 개선

직업상담원의 인사운영 문제는 상담원들이 느끼는 불만사항을 제도적으로 해소하고 정부가 적극적으로 해결책을 모색해 나가야 하는 사안이다. 본 연구에서는 상담원들이 장기적인 경력 구축과 상담원으로서의 전문적인 직무수행이 가능할 수 있도록 하는 개선방안을 크게 세 가지로 제시하고, 세부방안으로 각각 두 가지씩을 제시하였다. 그러므로 노동부는 관련 부서와 협의하여 이 중에서 가장 합리적이고 실현 가능한 대안을 정책으로 추진하여 상담원들의 신분 불안에 따르는 문제점들을 해소해 주

어야 할 것이다.

또한 직업상담원이 수행해야 하는 보직을 명확하게 설정하는 방안과 함께 분야별 개선·발전방안으로서 제시된 채용제도, 승진제도, 교육훈련 체제, 평정제도, 보수제도 등에서 보완해야 할 사항으로 제시된 내용들을 충분히 검토함으로써 합리적인 방안은 고용보험제도의 발전을 위해 적극 수용하여야 할 것이다.

[부록 1] 직업상담원 목표정원(2001년 10월 현재)

[부록 2] 노동부 산하 고용안정센터 배치도

[부록 3] 직업상담원 직급별 자격기준(2001년 12월 11일)

	자 격 요 건
공 통	○ 취업지원·고용보험·직업능력개발업무 등 제4조 제1항 각 호의 업무를 충분히 수행할 수 있다고 인정되는 자 ○ 업무수행에 필요한 전산능력을 갖추었다고 인정되는 자
전임상담원	○ 국가기술자격법에 의한 직업상담사 자격을 취득하였거나 고등교육법에 의한 4년제 대학 이상의 학위를 취득한 자(이에 상응하는 자를 포함) ○ 고등학교 졸업 이상의 학력소지자로서 직업상담 관련분야 근무경력이 5년 이상인 자
책임상담원	○ 전임상담원에서 4년 이상 근무한 자 ○ 직업상담 관련분야 학사 이상의 학위소지자로서 직업상담 관련분야 근무경력이 6년 이상인 자 ○ 직업상담 관련분야 석사 이상의 학위소지자로서 직업상담 관련분야 근무경력이 4년 이상인 자
선임상담원	○ 책임상담원으로 4년 이상인 자 ○ 직업상담 관련분야 학사 이상의 학위소지자로서 직업상담 관련분야 근무경력이 10년 이상인 자 ○ 직업상담 관련분야 석사 이상의 학위소지자로서 직업상담 관련분야 근무경력이 8년 이상인 자 ○ 직업상담 관련분야 박사학위소지자로서 직업상담 관련분야의 근무경력이 4년 이상인 자
수석상담원	○ 선임상담원으로 5년 이상 근무한 자 ○ 직업상담 관련분야 석사 이상의 학위소지자로서 직업상담 관련분야 근무경력이 12년 이상인 자 ○ 직업상담 관련분야 박사 학위소지자로서 직업상담 관련분야의 근무경력이 8년 이상인 자

주: 1) 직업상담 관련분야 전공이라 함은 대학에서 직업학(직업상담·심리학 포함), 심리학(산업심리학, 교육심리학 포함), 교육학, 사회학, 사회복지학(사회사업학 포함), 청소년학, 법학, 행정학, 경제학(노동경제학 포함), 경영학(노사관계학 포함), 재활학, 정신의학 기타 이와 관련된 분야의 전공을 말함.

2) 직업상담 관련분야의 경력이라 함은 직업안정법에 의한 국·공립 직업안정기관, 국·공·사립학교, 무료직업소개사업을 하는 비영리법인, 근로자 직업훈련촉진법에 의한 직업훈련기관, 사회복지사업법에 의한 사업복지기관, 청소년기본법에 의한 공공청소년단체 등에서 직업소개, 직업지도, 직업훈련 기타 직업상담과 관련 있는 업무를 수행한 경력을 말함.

(단위 : 명)

구 분		청별 직급별 정원					관리과	고용안정센터												인력 은행
		계	전임	책임	선임	수석		소계	1센터	2센터	3센터	4센터	5센터	6센터	1분소	2분소	3분소	4분소	5분소	
총 계		2,062	1,237	556	207	62	120	1,839	738	522	238	138	36	11	89	37	22	4	4	103
서울 지방 노동 관 서	소 계	547	328	148	55	16	35	484	205	137	66	55	11	0	10	0	0	0	0	28
	서울청	55					2	53	23	21	9									
	서울강남	71					4	67	41	26										
	서울동부	73					4	69	23	14	12	20								
	서울서부	56					10	46	13	11	12	10								
	서울남부	63					8	55	23	22	10									
	서울북부	66					3	63	14	13	11	14	11							
	서울관악	87					3	56	20	13	12	11								28
	춘천	21						21	11	6					4					
	강릉	22					1	21	9	6					6					
	원주	13						13	13											
	태백	11						11	6	5										
	영월	9						9	9											
부산 지방 노동 관 서	소 계	361	217	97	36	11	26	308	138	95	45	12	0	0	9	4	5	0	0	27
	부산청	92					11	63	22	15	14	12								18
	부산동래	45					4	41	18	14	9									
	부산북부	39						39	16	11	12									
	창원	53					4	49	24	16	5				4					
	울산	48					3	36	19	17										9
	양산	30					1	29	12	12	5									
	진주	39					2	37	18	5					5	4	5			
대구 지방 노동 관 서	통영	15					1	14	9	5										
	소 계	247	148	67	25	7	12	222	95	54	25	23	0	0	8	8	9	0	0	13
	대구청	91					6	72	23	17	14	18								13
	대구남부	48					3	45	18	16	6	5								
	포항	42					2	40	19	9					4	4	4			
	구미	25					1	24	18	6										
	영주	20						20	9	6	5									
안동	안동	21						21	8						4	4	5			

(단위 : 명)

구 분		청별 직급별 정원					관리과	고용안정센터												인력 은행
		계	전임	책임	선임	수석		소계	1센터	2센터	3센터	4센터	5센터	6센터	1분소	2분소	3분소	4분소	5분소	
총 계		2,062	1,237	556	207	62	120	1,839	738	522	238	138	36	11	89	37	22	4	4	103
경인 지방노동관서	소 계	453	272	122	45	14	22	420	162	133	60	23	20	6	16	0	0	0	0	11
	경 인 청	71					4	56	26	21	9									11
	인천북부	53					2	51	22	25					4					
	수 원	86					8	78	14	18	15	12	13	6						
	부 천	39					1	38	18	12	8									
	안 양	51					1	50	23	11	9				7					
	안 산	43					1	42	28	14										
	의정부	64					3	61	14	20	10	5	7		5					
	성 남	46					2	44	17	12	9	6								
광주 지방노동관서	소 계	245	147	66	25	7	10	222	81	57	32	17	0	0	26	9	0	0	0	13
	광 주 청	76					3	60	18	10	12	11			4	5				13
	전 주	50					3	47	16	12	7	6			6					
	익 산	26					2	24	9	8	7									
	군 산	21						21	8	7					6					
	목 포	21						21	8	7					6					
	여 수	35					1	34	12	8	6				4	4				
	제 주	16					1	15	10	5										
대전 지방노동관서	소 계	209	125	56	21	7	15	183	57	46	10	8	5	5	20	16	8	4	4	11
	대 전 청	80					6	63	14	13	10	8	5	5	4	4				
	청 주	42					6	36	8	8					4	4	4	4	4	11
	천 안	34					2	32	17	11					4					
	충 주	26					1	25	10	7					4	4				
	보 령	27						27	8	7					4	4	4			

1. 서울지방 노동관서 [관할구역] - 서울지방노동청



2. 부산지방 노동관서 [관할구역] - 부산지방노동청



3. 대구지방 노동관서 [관할구역] - 대구지방노동청



4. 경인지방 노동관서 [관할구역] - 경인지방노동청



5. 광주지방 노동관서 [관할구역] - 광주지방노동청



6. 대전지방 노동관서 [관할구역] - 대전지방노동청

