

정책자료	2003-05
------	---------

민간인력서비스산업의 실태와 정책과제

김승택·신현구

목 차

요 약	i
제1장 서론	1
제2장 민간인력서비스산업	4
제1절 민간인력서비스산업의 정의	4
제2절 민간인력서비스업체의 유형	6
1. 유료직업소개소	8
2. 해외직업소개소	9
3. 외국인 근로자의 모집 및 배치를 맡는 소개소	9
4. 파견근로업체	10
5. 도급업체	11
6. 직원임대업체	12
7. 중역탐색업체	12
8. 전직지원업체	13
9. 구직 상담업체	13
10. 인력관리 상담업체	13
11. 교육훈련과 취업지원을 동시에 수행하는 업체	14
12. 정보통신기술을 이용한 직업정보제공업체	14
13. 직업경력관리업체	14
14. 위탁고용업체	15
제3절 민간인력서비스산업의 추세	15
1. 유료직업소개소	16
2. 파견근로업체	17

3. 도급업체	18
4. 직원임대업체	19
5. 중역탐색업체	19
6. 전직지원업체	20
제4절 민간직업안정기구가 증가하는 추세에 대한 원인	21
1. 노동시장의 유연성에 대한 수요 증가	21
2. 기술 구조의 변화	22
3. 생산비용 및 노동비용의 절감	22
4. 기업 조직의 변화와 새로운 서비스의 제공	23
5. 국가 또는 정부의 입장 변화	24
6. 민간인력서비스업체의 확산 성향	25
7. 민간인력서비스산업에 대한 인식 변화	25
제5절 민간인력서비스업체를 둘러싼 법적 관계	26
1. 고객과 민간인력서비스업체와의 관계	26
2. 정부와 민간인력서비스업체와의 관계	27
제6절 민간인력서비스산업의 영향	29
1. 부정적인 영향	30
2. 긍정적인 영향	32
 제3장 우리나라 민간인력서비스산업의 현황	37
제1절 우리나라 직업안정제도의 변천	37
1. 직업안정제도의 도입(1961~1978년)	37
2. 직업안정제도의 도약(1978~1993년)	38
3. 직업안정제도의 발전(1994년~현재)	40
제2절 민간인력서비스산업의 구조	43
1. 무료 직업소개사업	44
2. 유료 직업소개사업	46
3. 직업정보제공사업	56
제3절 민간직업안정기구의 현황	61
1. 민간직업소개소 현황	61

2. 민간직업안정기구 이용 현황	64
3. 직업정보제공사업의 현황	70
제4장 외국 사례와 시사점	77
제1절 ILO의 입장 변화	77
제2절 민간인력서비스산업의 국제적 유형	80
1. 국가독점형	81
2. 공민공존형(公民共存形)	85
제3절 외국의 사례에서 본 시사점	88
제5장 민간인력서비스산업과 공공부문과의 상호보완 및 공조 ..	92
제1절 민간인력서비스산업과 공공직업안정기구와의 관계	92
제2절 공조체제의 구축을 위한 정책과제	95
제6장 결론	100
1. 공공직업안정기구의 역할과 범위 정비	101
2. 공공직업안정기구와 민간인력서비스산업의 공조를 통한 효율성 증대	103
3. 민간인력서비스산업에 대한 규제의 구조 개편	104
4. 민간인력서비스산업의 신뢰 구축	105
참고문헌	107
부 록	110

표 목 차

<표 2- 1> 민간인력서비스업체의 유형	7
<표 3- 1> 직업안정법의 구성과 내용	43
<표 3- 2> 국내 유료 직업소개요금	55
<표 3- 3> 고급관리자 및 전문가직종 해당자	56
<표 3- 4> 인터넷을 이용한 직업정보제공사업의 유형	60
<표 3- 5> 공공·민간직업안정기구수	62
<표 3- 6> 유·무료직업소개소 현황	62
<표 3- 7> 지역별 민간직업소개소 현황(2001년 12월말 기준)	63
<표 3- 8> 공공·민간직업안정기구 구인자수, 구직자수 및 취업자수	65
<표 3- 9> 공공 및 민간직업안정기구의 구인배율, 취업률 및 충족률	66
<표 3-10> 유료직업소개소의 취업실적(2001년 상반기)	68
<표 3-11> 유료직업소개소 취업알선중 일용직의 직종별 분포 (2001년 상반기)	69
<표 3-12> 온라인 채용정보 업체 현황	72
<표 3-13> 2002년 하반기 인터넷 채용정보업체 개최 취업박람회 현황 ..	73
<표 4- 1> 주요국 공공직업안정기구의 실태 비교	81
<표 4- 2> 주요국 민간인력서비스산업의 실태 비교	82

요 약

21세기가 다가오면서 세계 경제는 급격한 변화를 일으켰고, 이는 노동시장의 개편을 초래하게 되었다. 이 상황에서 국가의 직업안정 기능은 그 어느 때보다 중요한 역할을 담당하게 되었고, 공공직업안정기구가 중심이 되던 환경에서 민간인력서비스산업의 역할이 더욱 중요시되는 추세로 바뀌고 있다. 이러한 상황에서 우리나라의 경우 IMF 외환위기 이후 공공직업안정기능이 강화되어 가고 있는 추세에서 민간부문 또한 정보통신서비스를 매개로 그 역할이 확대되어 가는 추세이다. 이 시점에서 우리 노동시장의 원활하고 효율적인 인력 수급을 위해서는 공공부문과 민간부문의 직업안정기능의 균형 있는 발전이 필요하고, 또한 균형 발전을 위해서는 이들의 역할에 대한 정의 및 직업안정기능의 극대화에 대한 장기적인 계획이 필요하다. 그러나 현재 직업안정기구들에 대한 연구는 주로 공공직업안정기구의 확대에 집중되어 있으며 민간부문에 대한 연구는 매우 초보적인 수준에 머물러 있다. 따라서 본 연구는 민간과 공공직업안정기구의 균형 있는 발전을 통한 직업안정기능의 극대화를 추구하기 위한 기초 자료를 제공한다는 의미에서 민간인력서비스산업에 대한 이론적 분석, 우리나라 민간인력서비스산업의 현황 파악, 현재 이 산업이 가지고 있는 문제점의 인식과 원인분석, 외국의 사례와 시사점 분석, 그리고 이를 바탕으로 정책과제 제시 등을 연구의 목적으로 한다.

이러한 배경 속에서 본 연구는 제II장에서 민간인력서비스산업의 정의와 범위 그리고 그 추세에 대한 문헌상의 논의를 정리하고, 제III장에서 우리나라 민간인력서비스산업의 발달 과정과 현황을 살펴본다. 제IV장은 외국에서의 사례와 민간인력서비스산업에 관련된 논의를 분석하고 우리나라에 적용할 때 발생하는 시사점을 찾아본다.

제V장은 분석된 내용을 바탕으로 민간인력서비스산업과 공공직업안정기구의 공조를 통한 직업안정기능의 극대화로 다가가는 체제에 대한 논의를 정리한다. 마지막으로 결론부분에서는 이러한 논의를 종합할 때 우리나라가 현재 처한 상황에서 어떤 정책적인 과제를 추진해야 할지 의견을 제시한다.

지속적인 민간직업안정기구의 증가 추세와 그 원인은 여러 사회·경제의 변화요인이 융합되고 분화되면서 각 나라의 특수한 법제도 및 사회경제 환경에 따라 다양하게 나타난다. 최근 발생하고 있는 증가의 원인으로는 첫째, 급속한 기술변화, IT산업 발전에 따른 소비자의 수요 변화 등 상품시장의 변화속도가 빨라지면서 새로운 기술습득과 노동시장의 유연성에 대한 수요가 증가하고 있고, 둘째, 기업들은 언제나 노동비용의 절감을 추구하지만, 일단 어느 정도 수준에 올라선 후에는 무조건적인 비용 절감보다는 효율적인 인적자원 관리를 더 중시하게 되는데, 민간인력서비스업체들은 고객들이 필요로 하는 새로운 또는 전문적 서비스를 제공해 주고 인적자원 관리의 효율성을 높이는 환경을 조성하고 있으며, 셋째, 최근 정부는 그 동안 공공부문이 관여했던 영역을 민영화하는 것이 더 효율적이라는 압력을 받고 있는 점, 특히 공공직업안정기능이 비효율적으로 운영되어 좋은 성과를 내지 못하는 경우 이러한 현상이 심화되고, 공공부문과 민간부문이 서로 경쟁하는 환경으로 진행되는 모습이 지적되며, 마지막으로 민간인력서비스업체의 경우 한 업체가 어느 정도 성공을 거두게 되면, 많은 경쟁업체가 생겨나고 성공한 방식의 영업형태가 매우 빨리 확산되는 성향을 지적할 수 있다. 한편 과거 직업안정기능을 민간부문이 맡게 되는 경우 가장 우려되는 것은 사회적 약자인 구직자에 대한 착취와 근로자의 권익 침해였다. 그러나 민간인력서비스업체가 다양화되고 그 활동이 노동시장에서 긍정적인 역할을 하는 것으로 증명되면서 이에 대한 전체적인 인식이 변화하고 있다. 이런 추세와 더불어 민간인력서비스업체들은 적대적인 인식에 대한 홍보활동, 서로 간의 과도한 경쟁 자제, 불법행위의 자율적 규제 등을 위

해 협회나 연합체의 구성을 통한 내부 규범(self-regulation)을 작성하고 이를 준수하지 않는 기업에 대해서는 강력한 퇴출압력을 행사하는 등의 노력을 하고 있다.

민간인력서비스업체의 유형은 5개의 범주로 나누어 분류될 수 있다.

첫째 범주는 노동공급과 수요의 중개가 그 주요 역할인 업체들로서, 유료직업소개소(fee-charging employment agencies), 해외직업소개소(overseas employment agencies), 외국인 근로자의 모집 및 배치를 맡는 소개소(agencies for the recruitment and placement of foreign workers) 등이 포함된다. 둘째 범주에는 사용업체, 근로자, 민간직업안정기구 간 계약의 삼각관계를 가진 유형인데, 파견근로업체(temporary work agencies), 도급업체(contract labour agencies), 직원임대업체(staff leasing agencies) 등이 이 범주에 속한다. 셋째 범주는 서비스의 성과에 따라 요금이 지불되는 방식의 계약을 맺는 업체들인데 주로 전문 인력을 탐색하거나 또는 경력을 상담해 주는 업체들이다. 중역탐색업체(executive search agencies), 전직지원업체(outplacement agencies), 구직상담업체(job-search consultancies), 인력관리상담업체(personnel management consultancies) 등이 포함된다. 넷째 범주는 여러 가지 직업안정기능을 동시에 제공하는 업체들로 교육훈련과 취업지원을 동시에 수행하는 업체(training and placement institutions)들과 직업정보제공업체(computerized job databases and information provider)들이 포함된다. 다섯째는 기타 업체로 직업경력관리업(career-management agencies) 및 위탁고용업체(employment enterprises) 등이 있다.

지금까지 민간인력서비스산업이 노동시장에 미치는 영향에 대해서는 오랜 논란이 있어왔다. 실제 이러한 영향은 그 당시의 사회·경제적 상황과 국가적·문화적 특수성에 따라 다양하게 나타나며 지역적·시대적으로 서로 다른 모습을 보인다. 또한 앞에서 언급된 효과들은 이러한 상황에 따라 나타나는 정도를 달리하여 서로 혼합되어

발생한다. 이렇게 다양하게 나타나는 현상 중 한 가지 명백한 것은 정책적으로 민간인력서비스업체의 출현을 막는 것은 불가능하다는 사실이다. 또한 앞에서 분류한 여러 종류의 서비스가 서로 융합되기도 하고 한편 새로운 형태로 분화하기도 하는 다양한 민간업체에 대해 어떤 서비스를 금지시키고, 어떤 서비스를 허용한다는 것도 매우 어렵다. 만약 민간 직업소개업 한 가지를 금지시킨다면 인력업체들은 다른 형태의 영업을 통해 법규제를 피해갈 것이다. 강한 법규제를 가지고 있는 국가에서도 민간업체들이 자생적으로 발생하고 다른 나라에서부터 유입되어오고 있으며, 이를 막으려고 정부가 노력하더라도 관련 산업의 통제력을 점차 잃어가는 것이 현실로 나타나고 있다. 결국 민간인력서비스업체에 대한 규제는 완화되어갈 수밖에 없는데, 관건은 그동안의 논란을 통해 지켜져야 할 원칙들을 어떤 방식으로 고수해 나갈 것이냐의 문제다.

국제적인 추세에 따르면 민간인력서비스산업을 활성화시키는 것은 국가의 직업안정기능을 극대화한다는 입장에서 당연한 논리이며, 공공부문이 약점을 가지고 있는 분야에까지 인력서비스가 확산되어갈 수 있다는 점에서 일단 바람직하다고 할 수 있다. 이러한 추세는 초기단계에는 관련된 규제의 완화로 주로 나타나고, 더 나아가 공공부문과 민간부문의 공조체제를 재정립하는 것을 궁극적인 과제로 삼는다.

공공직업안정기구와 민간인력서비스업체와의 관계는 다음 4가지 유형으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 공공직업안정기구가 대부분의 직업안정서비스를 담당하고 특수한 경우만 민간의 역할을 인정하는 경우다. 이럴 경우 장점으로 는 취약계층에 대한 국가의 서비스가 강화되는 모습을 볼 수 있으나 공공부문이 관료적으로 변하거나 도덕적 해이(moral hazard)에 빠질 가능성이 높고, 창의적인 서비스를 개발해내는 민간부문의 역할이 실종되는 문제가 있다. 둘째, 공공직업안정기구와 민간인력서비스업체가 경쟁관계에 있는 경우다. 이 경우 공공이나 민간부문이 서로 성

과를 올리기 위해 경쟁을 하게 되고 그 평가에 있어 공공부문을 민간과 비교하게 되는 경향이 있어, 취업시키기 어려운 취약계층을 서로 기피하는 문제가 나타날 수 있다. 또한 정보 네트워크나 인프라에서 우세하고, 비용전가의 부담이 없는 공공부문의 존재로 말미암아 민간부문은 틈새시장에서나 수익을 올릴 수 있는 취약한 민간인력서비스업체로 전락할 수 있다. 이런 경우 민간인력서비스업체는 전통적으로 활동해오던 일부 전문직종에서 영세한 규모의 사업을 운영하는 한편, 공공부문이 미처 제공하지 못하는 인력서비스를 제공하는 부가 서비스 분야에서 다른 민간인력서비스업체들이 활동하는 이분화 현상이 나타날 확률이 높다. 셋째, 공공직업안정기구와 민간인력서비스업체가 서로 협조하는 체제로 구성된 경우 민간부문은 외주형태, 자금지원, 서비스 대상의 차별화로 구직자나 구인자들이 원하는 직업, 또는 근로자를 연결시키는 속도를 촉진시키는 데 전력을 하고, 공공부문은 민간부문이 다루기를 꺼려하는 취약계층을 맡아 교육훈련 및 취업을 시키는 구조를 가지고 있다. 이론적으로는 가장 바람직한 형태지만 공공직업안정기구는 취업확률이 낮은 취약계층에 집중적인 서비스를 제공하기 때문에 투입되는 비용에 비해 나타나는 취업의 성과가 미미하다는 비판에 직면하게 되고, 그럴 경우 협조관계에서 민간과 경쟁관계로 전환될 위험이 상존한다. 또한 취약계층만을 공공부문이 다루게 된다면 공공직업안정기구를 이용하는 것이 본인이 취업능력이 떨어지는 집단에 속해 있다는 증거로 작용하는 낙인효과(stigma effect)가 발생하여 웬만한 구직자들은 공공직업안정기구를 기피하는 현상이 나타날 가능성도 있다. 넷째, 민간인력서비스업체가 주를 이루고 공공직업안정기구는 자금과 인프라만을 제공하는 형태인데, 이 경우 비용면에서는 매우 효과적이지만 취약계층의 고용창출에 있어서는 활동이 축소될 수 있는 약점을 가지고 있다. 호주가 그 대표적인 사례인데, 호주정부는 민간직업안정기구가 취약계층에게 교육훈련 및 구직서비스를 제공할 경우 금전적 이익(money incentive)을 주는 방향으로 취약계층에 대한 서비스를 유도

하고 있다. 이러한 변화가 고용창출 면에서는 별 개선효과를 가져오지 않고 있으나 정부의 재정을 절약하는데 있어서는 큰 기여를 하고 있는 것으로 나타난다.

한편 주의해야 할 것은 선진국의 경우 공공직업안정기구가 오랜 역사를 지니고 사회에 융화되어 있는 환경 속에서 민간인력서비스업체들이 확산되어가고 있으나, 우리나라의 공공직업안정기구는 그 기능면에 있어 정비되어가는 과정 중이라는 점이다. 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라도 국가의 직업안정기능을 극대화할 필요성이 크다는 것을 인지하고 공공직업안정기구를 확대 개편하는 한편, 규제완화를 통해 민간인력서비스산업의 활성화를 추진하고 있다. 이 과정에서 공공직업안정기구가 취약계층에 대한 서비스를 확대하고 있는 중이지만 오랜 관행에 의해 정착된 직업안정서비스의 구조는 저기능 계층에 대한 기본적인 직업소개를 유료 직업소개소가 담당하고 있어 주로 일용직에 대한 직업소개가 이루어지고 있고, 공공부문은 주로 고용보험에 가입되어 있던 실직자가 실업급여를 타기 위해 이용하기 때문에 오히려 취업확률이 높은 집단이 이용하는 구조적 역전현상이 존재하고 있다. 또한, 직업정보제공업에 있어서는 공공부문과 민간부문이 경쟁적 관계를 가지고 있어 상호보완이 되지 않는 등 공공부문과 민간부문 간의 체제 정비가 필요한 것을 발견할 수 있다.

각국의 사례와 우리나라 민간인력서비스산업의 실태를 고려할 때 현재 우리나라의 직업안정기능을 극대화하기 위한 정책과제들은 첫째, 공공직업안정기구의 역할과 범위 정비, 둘째, 공공직업안정기구와 민간인력서비스산업의 공조를 통한 효율성 증대, 셋째, 민간인력서비스산업에 대한 규제의 구조 개편, 넷째, 민간인력서비스산업의 신뢰 구축과 같이 요약될 수 있다.

본 연구는 민간인력서비스산업과 공공직업안정기구간의 상호보완적인 기능의 연계를 위한 이론적 배경과 기초 자료를 제공함으로써 향후 우리나라의 직업안정기능을 극대화하기 위한 공공직업안정기구의 역할 체계화와 동시에 민간인력서비스산업의 발전의 방향을 결

정하는 정책 마련의 기초 자료로 사용될 수 있다. 향후 이 연구를 시점으로 부족한 민간부문에 대한 연구가 더욱 활발히 진행되고, 민간 부문과 공공부문이 상호보완적으로 같이 발전하여 개인이 직업을 구하는 데 있어 필요한 시간과 비용을 최소화하고 궁극적으로 노동시장의 효율성을 증진시킬 수 있는 직업안정서비스 체계를 구축할 수 있는 정책연구가 진행될 것을 기대한다.

제1장 서론

21세기에 다가가면서 국제경제는 급격한 변화를 일으켰고 파생적으로 노동시장의 개편을 가져왔다. 정보통신, 생명공학, 신소재 개발 등 첨단 기술의 발전으로 말미암은 산업구조의 개편은 상품수명을 단축시키고 새로운 기술 및 상품의 개발을 끊임없이 요구하는 현상을 일으켰으며, 노동시장에 있어 기존 근로자들에게 새로운 기술이나 지식의 창출 내지는 습득을 요구하는 한편, 이러한 요구에 따라가지 못하는 근로자들의 생산성 하락을 초래하여 기존의 근로자들이 소위 지식근로자로 대체되는 경향이 커지고 있다. 또한 세계화로 요약되는 경제활동의 확대는 이러한 변화를 더욱 촉진시키고, 인력의 국제적 이동과 인력관련 다국적 기업의 진입 및 활동에 있어 국내법과 국외법 간의 갈등 등의 문제가 발생하고 있다.

이런 상황에서 1997년 외환위기를 맞은 우리나라는 급격한 노동시장의 변화를 맞이하게 되었고, 그 동안 평생직장의 개념을 가진 근로관행에서 이제는 많은 직장이동 심지어는 직업이동까지를 고려해야 하는 환경으로 변하고 있다. 그 과정에서 고용은 불안정해지고, 조금이라도 더 나은 근로조건과 임금을 제공하는 직장으로 옮기려는 성향이 증가하는 모습을 보이는 한편, 파견근로, 재택근로, 파트타임 등 다양한 근로형태가 등장하며 새로운 직업 또한 증가하는 모습을 보이고 있다. 이러한 일련의 변화는 직업의 이동을 촉진시키는 결과를 가져왔고, 이직을 위한 취업정보 수집과 일자리 배치의 중요성은 더욱 증가하고 있다.

한편, 1997년 외환위기 이후 발생한 대량실업의 여파는 아직도 영향력

2 민간인력서비스산업의 실태와 정책과제

을 가지고 있어서 장기실업자와 노동시장에 새로 진입하는 청년층 신규 구직자들은 좋은 직장(decent job)을 구하기가 매우 어려운 상황이며, 비정규직 형태의 신규고용이 증가하고 있기 때문에 자신이 원하는 직업 또는 직장에 대한 정확한 정보 습득의 중요성과 취업을 위한 시도의 횟수도 계속 증가하고 있다.

과거 완전고용상태의 실업률을 유지하던 우리의 노동시장에서 직업안정기능은 일부 직종(건설업 종사자, 파출부 등)에 대한 소개업에 불과했다. 이러한 상황은 1990년대 중반부터 바뀌기 시작하여 1997년 외환위기를 기점으로 대량실업의 발생과 더불어 고용안정 인프라의 구축이라는 대명제가 발생하게 되었고, 이와 더불어 진행된 노동시장의 유연화는 새로운 형태의 민간인력서비스업체들이 급속도로 확대되어 가는 원인으로 작용했다.

이러한 배경에서 한국의 민간인력서비스업체들은 근로자파견법의 제정 및 직업안정법의 개정과 같은 규제완화의 추세와 인터넷을 통한 직업정보제공업의 급속한 확산을 겪으면서 많은 성장을 하게 되었고, 한편 공공직업안정기구의 확대도 실업대책의 일환으로 추진되었다.

이제 실업률이 다시 이전 수준으로 회복된 상태에서 직업안정기구들의 확대 속도는 현저히 감소하고 있으며, 공공부문과 민간부문의 공조가 서로 보완적(complementary)이지 못하고 대체적(substitutive)인 경합현상을 보이는 모습이 나타나고 있다. 일부에서는 민간부문의 경우 과다 경쟁에 의한 손익의 균형을 맞추는 데 어려움을 보이고 있으며, 공공부문은 비효율적으로 운영되고 있다는 견해가 제시되고 있다. 이것은 시초부터 민간부문과 공공부문의 직업안정기능의 상호보완을 염두에 둔 완성된 계획(master plan)없이 우선 부족한 직업안정기능의 확대에 주력해 온 과정에 의한 당연한 결과라고 생각된다. 따라서 현 시점에서 국제적으로도 논란이 되고 있는 민간인력서비스업체들의 기능과 실태를 분석하고 향후 노동시장이 필요로 하는 직업안정기능을 구조적으로 갖추기 위해서 필요한 민간부문과 공공부문의 균형 있고 효율적인 발전 방향이 무엇인지 살펴보는 것은 큰 의미가 있다 하겠다.

이러한 배경 속에서 본 연구는 다음 장에서 민간인력서비스산업의 정

의와 범위 그리고 그 추세에 대한 문헌상의 논의를 정리하고, 제Ⅲ장에서 우리나라 민간인력서비스산업의 발달 과정과 현황을 살펴본다. 제Ⅳ장은 외국에서의 사례와 민간인력서비스산업에 관련된 논의를 분석하고 우리나라에 적용할 때 발생하는 시사점을 찾아본다. 제Ⅴ장은 분석된 내용을 바탕으로 민간인력서비스산업과 공공직업안정기구의 공조를 통한 직업안정기능의 극대화로 다가가는 체제에 대한 논의를 정리한다. 마지막으로 결론부분에서는 이러한 논의를 종합할 때 우리나라가 현재 처한 상황에서 어떤 정책적인 과제를 추진해야 할지 의견을 제시한다.

제2장 민간인력서비스산업

제1절 민간인력서비스산업의 정의

광의의 민간인력서비스산업은 민간 주체가 운영하는 모든 인력 관련 산업을 의미할 수 있다. 그러나 민간인력서비스산업의 핵심은 직업안정 기능이고, 최근 새로운 형태의 인력서비스를 제공하는 사업체들이 발생하고는 있으나 기본적으로 직업안정기능에 그 뿌리를 두고 있어 새로운 서비스의 경우도 직업안정기능과 융합하여 제공되는 경우가 대부분이다. 더군다나 본 연구의 중요한 목적 중 하나인 공공직업안정기구와 민간직업안정기구의 공조체제 발굴을 고려한다면 직업안정기능에 초점을 맞춘 분석은 필수적이다. 따라서 본 연구에서 민간인력서비스산업은 주로 민간직업안정기구를 의미하며, 특정한 민간인력서비스산업의 경우 실제 노동시장에서 나타나는 특징적인 인력서비스의 유형을 첨가하는 것으로 그 범위를 정한다.

직업안정기능은 구직자와 구인자 간, 또는 기업과 노동자 간 적절한 상대방을 찾을 수 있도록 연계시켜 주는 포괄적인 서비스를 의미한다. 따라서 직업안정기구는 구직자에게 필요한 직업정보를 제공하고 일자리를 찾아주는, 구인자에게는 가능한 인력 풀(pool)에 대한 정보를 제공하거나 필요한 인력을 찾아주는, 이직을 원하는 사람에게는 전직을 지원하는, 특별

한 형태의 직업을 원하는 사람이나 특별한 인재를 원하는 기업에게는 특별한 서비스를 제공하는 등의 역할을 담당한다. 이처럼 노동력 수급에 직접적인 역할을 하는 직업안정기능은 구인이나 구직 기간을 최소화시켜줄 수 있으며, 취약계층이나 장기실업자들을 취업으로 연계시킬 수 있고, 더불어 필요한 교육훈련을 찾아내고 제공할 수 있다는 점에서 노동시장 측면의 중요성을 가지고 있다.

ILO가 1948년에 제정한 직업안정기구에 대한 협약에 따르면 직업안정기구의 기능과 역할은 첫째, 구인과 구직의 연결지원, 둘째, 노동이동의 촉진, 셋째, 노동시장 정보의 확보와 평가, 넷째, 실업보험 및 실업자 구호 활동과의 협조, 다섯째, 적절한 고용상태의 형성을 위한 사회·경제적 계획 추진의 지원 등으로 정의하고 있다.¹⁾

우리나라의 표준산업분류에 따르면 민간인력서비스산업은 '749 달리 분류되지 않은 사업관련 서비스업(Business activities n.e.c.)'으로 분류되어 있으며, 세부적으로는 '7491 인력공급 및 고용알선업 (Labour recruitment and provision of personnel)'²⁾, '74911 인력 공급업 (Personnel supply services)'³⁾과 '74912 고용알선업(Employment agency services)'⁴⁾으로 구성되어 있다.

'7491 인력공급 및 고용알선업'은 모든 분야에서 고용에 관련된 인적사항 조사, 구인 조회 및 알선 활동과 노동인력을 확보하여 특정 인력을 일시적으로 사용하기를 원하는 사업자 또는 개인과 고용계약을 체결, 그 인력을 제공하고 그 대가를 직접 받아 그 피고용자에게 자기가 직접 급료를 지불하는 형태의 인력을 공급하는 산업활동으로 정의되어 있고, '74911

1) 당시 ILO는 공공직업안정기구의 독점적인 역할을 권고하고 있었기 때문에 여기서 정의한 기능들은 공공부분의 색채를 강하게 가지고 있다.

2) 비슷한 유형의 서비스지만 7491에 포함되지 않는 부문으로 농업노동자 공급(0142), 대리 활동(7499), 사업경영자문 전문가 제공(7414), 영화 및 기타 공연을 위한 배역 서비스 활동(9249)이 있다.

3) 포함되는 활동으로는 사무인력 공급, 개인 및 가사인력 공급, 간호인력 공급, 모델 공급, 산업노동인력 공급, 기능인 배치 대리 등이 있다.

4) 포함되는 활동으로 인력 알선·중개 서비스, 사무인력 알선·중개 서비스, 개인 및 가사인력 알선·중개 서비스, 공업 노동인력 알선·중개 서비스, 간호인력 알선·중개 서비스가 있다.

6 민간인력서비스산업의 실태와 정책과제

인력 공급업'은 자기관리 하에 모델, 기능인 및 기타 노동력을 확보하고 계약에 의거, 타인 또는 타사업체에 임시적 수요인력을 수시 제공하는 사업체의 산업활동으로 정의된다. 마지막으로 '74912 고용알선업'은 수수료 또는 계약에 의거, 고용자와 일자리를 찾고 있는 실업자를 대리하여 전산업 분야의 고용과 관련된 인력조사, 선발, 조회, 배치, 알선 등의 서비스를 제공하는 산업 활동으로 정의된다.

한편 노동부는 '직업안정법'을 근거로 민간인력서비스산업을 관리하는데 그 종류로는 직업소개사업, 직업정보제공사업, 근로자공급사업으로 나누어볼 수 있다. 이 부분에 대한 내용은 제IV장에서 보다 자세히 살펴본다.

제2절 민간인력서비스업체의 유형

1994년의 협약에서 ILO는 민간고용업체(Private Employment Agencies : 이하 민간인력서비스업체와 같은 개념으로 사용)에 대해 해당 업체가 제공하는 서비스에 대한 요금을 받는 계약 아래, 개별 기업에게는 부족한원의 충원이 용이하도록, 개인 고객에게는 취업 또는 경력 개발을 쉽게 할 수 있도록, 또는 구직 및 구인 기간을 단축하도록 도와주는 기업들로 정의하고 있다. ILO는 이런 민간인력서비스업체를 5개의 범주로 나누어 분류한다. 첫째 범주는 노동공급과 수요의 중개가 그 주요 역할인 업체들로서, 유료직업소개소(fee-charging employment agencies), 해외직업소개소(overseas employment agencies), 외국인 근로자의 모집 및 배치를 맡는 소개소(agencies for the recruitment and placement of foreign workers) 등이 포함된다. 둘째 범주에는 사용업체, 근로자, 민간직업안정기구 간 계약의 삼각관계를 가진 유형인데, 파견근로업체(temporary work agencies), 도급업체(contract labour agencies), 직원임대업체(staff leasing agencies) 등이 이 범주에 속한다. 셋째 범주는 서비스의 성과에 따라 요금이 지불되는 방식의 계약을 맺는 업체들인데 주로 전문 인력을

탐색하거나 또는 경력을 상담해주는 업체들이다. 중역탐색업체(executive search agencies), 전직지원업체(outplacement agencies), 구직상담업체(job-search consultancies), 인력관리상담업체(personnel management consultancies) 등이 포함된다. 넷째 범주는 여러 가지 직업안정기능을 동시에 제공하는 업체들로 교육훈련과 취업지원을 동시에 수행하는 업체(training and placement institutions)들과 직업정보제공업체(computer-ized job databases)들이 포함된다. 다섯째는 기타 업체로 직업경력관리업(career-management agencies) 및 위탁고용업체(employment enterprises) 등이 있다.⁵⁾

〈표 2-1〉 민간인력서비스업체의 유형

범 주	유 형
노동공급과 수요의 중개업체	유료직업소개소 해외직업소개소 외국인 근로자의 모집 및 배치를 맡는 소개소
사용업체, 근로자, 민간직업안정기구 간 계약의 삼각관계를 가진 유형의 업체	파견근로업체 도급업체 직원임대업체
전문 인력을 탐색하거나 또는 경력을 상담해 주는 업체	중역탐색업체 전직지원업체 구직상담업체 인력관리상담업체
여러 가지 직업안정기능을 동시에 제공하는 업체	교육훈련과 취업지원을 동시에 수행하는 업체 직업정보제공업체
기타 업체	직업경력관리업 위탁고용업체

5) 그러나 이러한 구분은 각 국가의 상황과 노동시장 문화에 따라 차이가 다양하게 나타나며, 최근 경향은 몇 가지의 기능이 범주를 건너뛰어 융합되고 분화되는 현상이 활발히 일어나고 있다.

8 민간인력서비스산업의 실태와 정책과제

이러한 유형의 구분은 사실 명확하게 분리되는 것이 아니다. 서로 겹치는 영역이 나타나기도 하고 때로는 다른 분야에 있는 업체들이 비슷한 서비스를 제공하는 경우도 있다. 그러나 현재 전 세계에서 나타나는 대부분 유형의 민간인력서비스업체에 대해 설명한다는 의미에서 각각의 유형에 대해 살펴본다.

1. 유료직업소개소

유료직업소개소(fee-charging employment agencies)는 가장 고전적인 형태의 민간인력서비스업체인데, 결원(vacancy)과 구직자를 연계하는 중개기능을 한다. 기업들에 결원이 별로 없어 마땅한 직업을 찾기 어려울 때(seller's market) 그들은 주로 많은 후보자 중에서 가장 적합한 사람을 추출하는 역할을 하게 되는 반면, 구직자가 별로 없어 인력 확보가 어려울 때(buyer's market)는 필요 인력을 발굴해 내는 데 활동을 집중하게 된다. 특히 지역간 거리가 있어 개인적으로 정보를 습득하기가 곤란하거나, 시기적으로 적절한 일자리와 인력의 발굴이 어려운 경우 직업소개소의 기능이 필요하다.

정부로부터 지원금을 받는 경우도 있으나, 기본적으로 고용계약이 성립되었을 때 이런 서비스를 이용한 구인자나 구직자로부터 요금을 받게 된다. 이러한 소개소들은 보통 일정 직종, 일정 지역, 일정 근로자에 전문화되는 경우가 대부분이며 많은 국가에서는 서비스 제공에 사용된 비용만을 요금으로 책정하는 비영리업체들도 존재한다.

이러한 업체들과 관련된 법규제는 일반적으로 면허(licence)를 매년 갱신하거나 인허가 및 정부의 관리를 받아야 하는, 또는 구직자에게서 요금을 받지 못하게 되어 있는 내용이 대부분이다. 이들은 직업소개소들 간의 경쟁 외에도 공공직업안정기구와 경쟁하는 일이 많고, 협회와 같은 연합체(federation)를 결성하여 스스로의 내부 규약 제정과 정부와 입법기관 그리고 노동조합에 대한 교섭창구의 역할을 맡기도 한다.

2. 해외직업소개소

인도와 동남아시아에는 그 나라의 근로자들을 아랍국가 등에 소개해주는 해외직업소개소가 다수 존재한다. 잘 조직된 해외직업소개소는 외국인 근로자를 사용하는 국가에 지점을 설치하고, 어떤 종류의 결원(vacancy)이 어떤 직종에서 발생하는지를 확인하며, 취업 후 사후조치나 자신이 소개시켜 준 근로자의 보호 등의 역할을 담당한다. 이런 업체들은 외국인 근로자들이 각 국의 특정한 법규제에 따라야 하고 그 나라의 노동담당부서의 관리를 받아야 하는데도 불구하고, 이런 상황을 잘 이해하지 못하는 외국인 근로자들의 대리인으로서 활동한다. 이 과정에서 해외직업소개소가 외국인 근로자의 대리인으로서 계약을 체결할 수 있는 점을 이용한 일부 업체의 불법적인 행위에 의해 근로자의 권리를 침해당하는 경우가 다수 발생하기도 한다.

1990년대 중반부터 동부 유럽과 러시아에서 이동의 자유가 보장되면서 이들 국가들에서도 해외직업소개소가 성행하기 시작했다. 특히 우수한 기술자나 과학자의 경우 전문 인력을 미국이나 유럽에 소개시켜주는 업체들이 나타나고 있다.

3. 외국인 근로자의 모집 및 배치를 맡는 소개소

외국인 근로자의 모집 및 배치를 맡는 소개소(agency for the recruitment and placement of foreign workers)는 해외직업소개소의 반대 개념으로 국내에서 일할 근로자를 해외에서 발굴해 내는 업무를 맡는 업체들을 의미한다. 이런 업무는 국가 간 인력교환의 협약이 이루어졌을 때 가능한 경우이기 때문에 대개는 해당 업체와 업무에 대한 특정한 관련법이 존재한다. 말레이시아의 경우 노동부의 공인(authorization)을 받은 업체들만이 모집활동을 할 수 있는데, 이 과정에서 해외로 송출되는 근로자들의 기술 유형과 규모를 효과적으로 파악하고 관리하고 있다.

4. 파견근로업체

파견근로업체(temporary work agencies)는 1940년대 미국에서 처음 나타난 인력서비스산업의 한 유형인데 최근 가장 빠른 확대 추세를 보이는 업체이기도 하다. 정확한 통계자료는 수집되지 않고 있으나 다른 모든 민간인력서비스업체 규모의 합과 파견근로업체의 규모가 거의 비등할 것으로 ILO는 판단하고 있다. 그러나 매우 잦은 업체의 진입·퇴출에도 불구하고 그들이 시장에서 차지하고 있는 비중은 아직도 상대적으로 작은 편이다. 사실 이들이 취업시키는 근로자의 수는 한 사람이 단기적으로 여러 번 고용되는 경우가 많기 때문에 과대 추정될 가능성이 높다. 파견근로자가 근무한 근로시간으로 추산할 경우 그들이 전체 노동시간에서 차지하는 비중은 2%를 넘어서지 못하고 있고, 대부분의 나라에서는 불과 1% 수준이다.

파견근로업체의 확대는 많은 논란을 불러일으켰는데, 새로운 계약 형태의 등장이라는 점도 논란의 주요 내용이었다. 파견근로자는 파견업체와 일정기간 동안의 근로계약(fixed-term employment contract)을 맺고, 사용업체는 파견업체와 사용계약(assignment contract)을 맺으며, 실제 근로자는 사용업체의 관리 하에 근로하게 된다.⁶⁾ 이런 삼각관계는 파견근로자에 대한 책임에 있어 대부분은 파견근로업체가 지게 되어 있으나 사용업체도 일부분의 책임(근로자 감독, 장비제공, 안전 등)을 지게 된다. 그러나 이 과정에서 교섭능력이 큰 사용업체가 파견업체에 불균등한 계약을 요구하여 파견근로자의 권익을 침해할 수 있는 소지가 있기 때문에 파견업체와 사용업체가 그 책임을 어떻게 나눌 것인가에 대한 논란은 계속되고 있다. 또한 파견근로업체의 확대는 기존 근로자들의 일자리를 파견근로자로 대체할 수 있는 위험이 있다는 시각 때문에 기존의 노동조합과 지속적인 이해관계의 갈등을 일으키고 있다. 이러한 이유와 더불어 건

6) 일부 국가에서는 파견근로자가 자영업자와 같은 자격을 가지고 파견근로업체는 사용업체가 고용한 대리인과 같은 역할을 한다. 이 경우 파견근로업체와 파견근로자 간 근로계약은 필수적인 요건은 아니지만, 파견근로업체가 파견근로자를 여러 사용업체에 지속적으로 파견을 하려고 계획할 경우 기간을 정하지 않은 근로계약(open-ended employment contract)도 가능하다.

설업종 등과 같은 특정분야에서 발생하는 파견근로자에 대한 착취 가능성은 대부분의 국가에서 파견근로자의 사용기간을 단기간으로 한정하고, 특별한 사유가 발생했을 때만 파견근로자를 사용할 수 있도록 제한하거나, 때로는 대상업종도 일부 제한하는 원인이 되고 있다.⁷⁾

한편, 파견근로자의 사용이 기업 인력관리의 유연성과 효율성을 제고시키는 기능이 확인되면서 파견근로자에 대한 기업 쪽에서의 수요는 계속 증가하고 있으며, 노동시장에 진입하면서 취업에 어려움을 겪는 신규 구직자들이 파견근로를 정규직으로 가는 하나의 과정으로 이용하려는 경향 또한 발생하고 있다. 대부분의 국가에서는 파견근로를 시작한 근로자의 약 1/3이 정규직으로 이전해 가는 것으로 나타나는데(Bronstein, 1991), 이런 경우 파견근로는 정규직으로 가는 일종의 경력 단계로서 이용되는 긍정적인 면을 가진다.

최근 선도적인 역할을 하는 파견근로업체의 경우 파견근로자들이 갖추어야 할 기술에 대한 간단한 직업훈련과 재교육과정을 제공하고, 파견근로를 원하는 사람들을 평가하는 적성검사(aptitude test)도 개발했다. 그 과정에서 개발된 직업훈련과 적성검사는 선도적인 파견근로업체의 주업무 분야이자 상품으로 사용되기도 한다.

5. 도급업체

도급업체(contract labour agencies)는 계약에 의해 일정한 서비스를 상품처럼 제공하는 것처럼, 특정 직종에서 특정한 직무를 맡아 수행하는 근로자 집단을 사용업체에 공급해 주는 서비스를 담당한다. 파견근로업체와의 차이는 파견근로자들의 경우 연장이나 재료 공급, 현장에서의 관리, 감독 등이 사용업체의 책임이었으나, 도급업체는 이러한 사용업체의 의무 부분까지 도급업체 자신들이 책임져야 한다는 점이다. 노동조합은 이

7) 파견근로업종이나 기간에 대한 제한이 없는 미국의 경우 장기 근로계약을 맺고 파견을 하는 경우도 있으며 배달업(messenger service)이나 건물관리 및 보수 또는 경비업(maintenance or security)과 같은 일부 업종에 있어서는 거의 파견근로자가 모든 일을 다 하는 사례도 있다.

들의 업무가 정규직 근로자들과 명확히 구별되는 부분이 아니고 정규직 근로자와 같은 일을 같은 현장에서 하게 되는 경우를 지적하면서, 기업이 노동비용을 절감하기 위해 도급업체의 근로자들을 남용하게 되는 것을 문제로 제기한다.

6. 직원임대업체

직원임대업체(staff leasing agencies)는 1980년대 미국에서 나타난 유형으로 파견근로업체와 유사한데, 중소기업의 경우처럼 인력관리가 미흡한 기업들의 단점을 보완할 수 있는 서비스로 시작되었다. 이 업체들은 기업에 인력자원 관리와 지침을 제공하면서 대기업의 효율적인 인력관리 기법에 유사한 경영이 이루어지도록 돕고, 이 서비스에 대한 총괄적인 요금을 받는다. 이 업체들은 그 회사의 전체 직원을 모집하는 역할을 맡고, 그 직원들을 해당 기업에 대여해 준다. 근로자들에게는 임대업체가 고용주고, 해당 기업에게 그 직원들은 임대한 노동력이다. 이러한 서비스의 장점은 대상 고객 기업이 많아지면 많아질수록 임대업체는 매우 고단위의 인력관리 기법을 제공할 수 있으며, 사용기간의 제한이 없는 경우 더욱 만족스러운 서비스가 가능하다.

7. 중역탐색업체

중역탐색업체(executive search agencies)는 보통 헤드헌터라고 알려진 업종으로, 고객 기업에 특별한 직위의 전문가가 필요한 경우 그러한 자격을 가진 사람을 찾아 연계해 주는 일을 한다. 이 경우 업체는 구직자들만 기다리지 않고, 이미 직장을 가지고 있는 사람들에게도 정보를 제공한다. 계약이 성사되면 검색 기간 또는 취업이 이루어진 사람의 연봉 등을 기준으로 요금이 지급된다. 이 업체는 매우 전문적인 기법을 필요로 하는데, 자격자인지 아닌지를 평가하는 기술, 인터뷰 기술, 협상기술, 연봉 추정, 전문가 발견 능력 등이 갖추어져야 한다.

8. 전직지원업체

전직지원업체(outplacement agencies)는 1970년대 말부터 나타나기 시작했는데, 처음에는 정년이나, 구조조정 또는 인원조정에 의해 해고가 될 위험에 처한 중역들이 새로이 일할 자리를 알아봐주는 서비스로 시작되었다. 해고의 위험성을 해소하기 위해 전직지원업체는 직업별 연세 안내, 본인이 보유하고 있는 능력의 자기 진단, 노동시장 안내, 재교육 및 신직업의 안내, 직업탐색 기법 전수 등의 서비스를 제공한다. 일반적으로 계약은 전직지원업체와 근로자가 몸담고 있는 기업간에 이루어지는데 해당 기업은 정리해고 보상금 대신 전직지원 서비스를 제공하는 경우가 많고, 이 서비스가 실직자의 전직을 보장하는 것은 아니다. 일부 전직업체는 기업 대상이 아닌 개인을 대상으로 한 서비스를 제공하기도 하고, 이 경우 개인으로부터 요금을 받는다.

9. 구직 상담업체

구직 상담업체(job-search consultancies)는 노동시장에 진입 또는 재진입하려는 구직자에게 상담을 제공하는 것을 주 업무로 하며 구직자의 적성검사, 관련 분야 재직자와의 인터뷰 제공, 직업훈련 방법 제시, 신입사원을 공모할 기업들의 정보 제공 등의 서비스를 제공한다.

10. 인력관리 상담업체

인력관리 상담업체(personnel management consultancies)는 인력과 관련된 모든 서비스를 제공하는 것처럼 보이지만, 실제로는 신입사원 모집, 직원 선정, 교섭대행 등의 특별한 기능만을 부분적으로 수행하는 것이 보통이다. 직원임대업체와의 차이는 이렇게 부분적 관리서비스를 제공하느냐 전체적인 관리서비스를 제공하느냐에 있다.

11. 교육훈련과 취업지원을 동시에 수행하는 업체

교육훈련과 취업지원을 동시에 수행하는 업체(training and placement institutions)의 경우는 다른 민간인력서비스업체에 융합되어 발생하는 경향이 있는데, 고용이 발생하는 분야의 기술을 익히는 것이 취업가능성을 높이는 길임을 관련업체들이 인식하면서 훈련기관에서 취업지원까지를 병행하는 경우와 직업소개를 주업무로 하는 업체들이 직업훈련의 기능을 추가하는 두 가지 방식으로 나타나고 있다. 이 유형은 업체들이 노동시장에서 자신의 성과를 더욱 향상시키기 위한 방편으로 등장하는데, 이러한 경향은 일반적으로 공공과 민간부문을 망라하여 발생하고 있다.

12. 정보통신기술을 이용한 직업정보제공업체

정보통신기술을 이용한 직업정보제공업체(information provider with computerized job databases)는 초기에는 신문 등 광고에 나오는 정보를 모아서 이것을 자료(database)화하여 필요한 사람들에게 제공하는 방식의 서비스로 시작되었다. 1990년대 중반부터 정보통신기술 특히 인터넷을 통한 다자간 정보교환이 급격하게 확대되면서 이제 인터넷을 이용한 직업정보제공업은 직업안정기구가 활용하는 가장 보편적인 수단으로 등장했고, 다른 유형의 민간인력서비스업체들도 이 수단을 많이 활용하고 있다. 한편 정보통신기술을 이용하여 직업정보의 정보화를 시작한 업체들은 역으로 직업소개업이나 헤드헌터, 교육 및 배치 등의 영역으로 그 서비스를 확대하고 있다.

13. 직업경력관리업체

직업경력관리업체(career-management agencies)는 과거 패션, 스포츠, 또는 연예계에서 오랫동안 실행되어오던 유형의 서비스로 주로 개인 고객의 직업경력을 관리해주는 역할을 맡고 있다. 이들은 고객을 대신해 시장상황을 분석·예측하고, 계약조건을 협상하며, 고객에 대한 광고를 수

행하는 서비스를 제공한다. 이들의 요금은 최초의 계약금을 기본으로 하고, 경력이 발전하는 과정에서 나중에 발생하는 고객 수입의 일부분을 추가하는 형식으로 규정된다. 이 업체들은 대개 대리인으로 활동하지만, 업체와 고객과의 계약에 있어 독점적 권리(exclusive rights)를 명시하는 경우 사용자의 입장이 되기도 한다. 이런 업체들은 신뢰와 업계에 대한 친밀도가 성공을 위한 가장 중요한 요소로서 작용한다. 또한 고객과 업체와의 1대1 관계가 거의 모든 것을 결정하기 때문에 지배적인 직업경력관리 업체의 경우 고객의 권익을 침해할 가능성이 크기 때문에 매우 강력한 법규제를 적용해 고객의 권리를 보호하는 경우가 일반적이다.

14. 위탁고용업체

위탁고용업체(employment enterprises)는 보통 취업을 위해 일정한 직업훈련이 필요한 사람들을 대상으로 후보인력을 확보하고 그들에 대해 직업훈련을 시키는 업체들이다. 따라서 수익을 추구하기보다는 협회나 기업 또는 공공부문에서 자금을 지원받아서 구직자들로 하여금 실직상태에 있는 대신 일정한 훈련을 받으면서 근무하도록 한다. 중국의 경우 1991년 약 20만 명이 이런 형태의 업체에서 일하였으며, 독일의 경우 1992년 400개의 업체가 이러한 형태의 서비스를 제공했고 약 15만 명이 취업하였다.

제3절 민간인력서비스산업의 추세

민간인력서비스업체들은 노동시장의 수요에 따라 자연적으로 발생하고 소멸하며, 성장하고 쇠퇴한다. 그 과정에 있어 법이 관리하지 못하고 있는 분야에서 새로운 업체들이 생성되면 기존의 이해관계를 가진 집단과 갈등이 야기되며, 어떤 종류의 법에 의해 관리되어야 할 것이냐의 문제가 지속적으로 발생하게 된다. 국가마다 정도의 차이는 있으나 최근 노동시장의 유연화를 추구하는 기업들의 수요가 증가하면서 민간인력서비

스산업은 꾸준히 성장하는 추세다. 또한 그 형태가 다양하게 분화하기도 하고, 다국적 대기업이 선도적 역할을 맡으면서 여러 서비스가 융합되는 형태로 나타나기도 한다.

ILO는 이런 민간인력서비스업체의 양적 성장에 대해 조사를 시도했다. 그러나 강력한 협회나 연합체가 구성되어 있는 특정 국가의 일부 업종을 제외하고는 통계자료가 적절하게 축적되어 있는 경우가 거의 없으며, 업종들 간의 경계가 분명하게 나타나지 않기 때문에 양적인 실태 파악은 어려운 것으로 나타났다. 더군다나 개인 정보를 다루는 업체의 경우 그들의 성과에 대해 밝히려 하지 않는 경향이 있기 때문에 이들에 대한 데이터 구축은 더욱 어렵다. 또한 민간인력서비스업체는 법제도의 변화와 경기 변동에 매우 민감하게 반응하기 때문에 그 성장과 쇠퇴가 급격하게 진행되는 경우가 많다. 따라서 ILO는 일정 시점의 비교보다는 일정 기간의 성장추세를 관찰하기를 권고하고 있으며, 비교 및 조사가 가능한 영역에서만 부분적인 시사점을 찾아냈다. 다음은 ILO가 조사한 대표적인 민간인력서비스업체의 추세다.⁸⁾

1. 유료직업소개소

가장 역사가 깊은 민간인력서비스업체인 유료직업소개소는 꾸준히 성장하고 있으며 현재 노동시장에 많은 기여를 하고 있으나, 그렇게 성장하기까지는 매우 오랜 시간이 걸렸다. 이들은 상대적으로 작은 규모의 기업들이며 특정 직업이나 특정 지역의 노동시장에서 활동을 하고 있다. 최근 이러한 업체들은 다른 형태의 서비스와 융합되어 더욱 다양하게 변화하고 있는 추세를 보이고 있으며, 이와 관련된 법규제도 완화되고 있다.

다른 어느 국가보다도 이들 업체의 활동이 자유로운 미국의 경우 1968년 2,000여개에 불과하던 업체의 수가 1993년 약 14,000개(지점까지 포함하면 약 20,000개)로 증가해서 7배의 성장을 보이고 있다. 1993년 당시 약 216,000명의 근로자가 3,900만 달러의 임금을 받으며 유료직업소개소에서

8) 거래 총액(turnover rate) 기준으로 여기 설명된 6개의 유형이 전체 민간안정기구의 약 80%를 포함하고 있다고 ILO는 주장한다.

일하고 있었는데, 당시 공공직업안정기구가 1,700개의 사무소와 1,000만 달러의 예산을 가지고 운영되던 것과 비교할 때 직업소개소는 미국 노동 시장의 지배적인 직업안정기구로 자리를 잡고 있음을 알 수 있다.

영국의 경우 1990년대 중반까지 10년 동안 유료 민간인력서비스업체의 성장률은 매년 10% 이상을 기록해서, 1992년 당시 공공직업안정기구는 1,100개의 사무소를 가지고 있었는데 비해 민간부문은 3,500개의 업체와 5,000개의 사무소를 보유하고 있었다.

일본의 경우 민간 직업소개소에 대한 규제가 업종별로 존재했음에도 불구하고 직업소개소의 규모는 약 8%의 연평균 성장률을 기록했고, 1993년에는 479개의 공공직업안정기구와 3,200개의 유료직업소개소를 가지게 되었다.

폴란드의 경우 유료직업소개소가 1991년 10월부터 허용되기 시작했는데, 그 후 18개월이 지났을 때 125개의 민간 소개소가 만들어졌고, 불가리아나 그 외 동부유럽 국가들의 경우도 이와 같은 현상이 공통적으로 발생했다.

이러한 현상은 산업화가 진행 중인 제3세계 국가에서도 빠르게 발생하고 있는데, 짐바브웨에서는 소개소의 면허를 획득한 숫자가 1978년에서 1991년 사이 3배로 증가했고, 말레이시아는 1982년에서 1992년 사이 52개에 불과하던 면허를 가진 소개소의 수가 318개로 6배 증가했다. 인도의 경우 자국 근로자의 해외 송출을 허용한 1983년 이후 해외직업소개소(overseas employment agencies)의 숫자가 급속히 증가했다.

2. 파견근로업체

파견근로업체(temporary work agencies)를 대표하는 국제협회의체인 CIETT(International Confederation of Temporary Work Organizations)는 1992년을 기준으로 전세계의 파견근로업체들이 미화기준 약 6억 달러의 거래 총액(turnover)을 기록했으며, 그 중 2억 달러는 미국에서 생성된 것으로 파악했다. 이 거래 총액 중 미국의 경우 약 80%가 파견근로자들에게 지급되는 노동비용으로 사용되었고, 근로시간으로는 약 150만 명이

정규직으로 일한 연간 총 근로시간과 비등한 것으로 나타났다.

파견근로업체에 대한 법규제가 상대적으로 적은 미국의 경우 1970년 거래 총액이 미화기준 660만 달러였으나 1992년에는 30배가 증가하여 2억 달러에 이른 것으로 나타난다.

이와 같은 추세의 성장은 법규제가 심하지 않은 다른 나라의 경우도 마찬가지로 나타났는데, 브라질의 경우 1992년 18,000개의 사무소가 파견근로업을 하고 있었으며 독일의 경우 파견업체에 대한 강력한 법규제가 존재함에도 불구하고 1988년부터 4년 동안 약 2배의 업체 수 증가를 기록하고 있다. 프랑스는 1990년대 중반까지 20년 동안 약 100배에 가까운 증가를 보였다.

기업의 측면에서 파견근로를 주업으로 하는 가장 큰 선도업체의 경우 1992년 미화 4천만 달러의 거래 총액을 기록했고, 이것은 1988년 거래 총액의 약 4배에 달하는 규모다. 이 기업은 1992년 당시 약 32개국에서 영업을 하고 있었으며 연간 150만 명에게 일자리를 제공하고 있었다.

이와 같이 파견근로업체는 1980년대 후반부터 급속한 성장률을 기록했고, 다양한 나라에서 그 범위가 확대되어가고 있다. 그러나 아직까지 전체 근로자 수에서 파견근로자가 차지하고 있는 비중은 그리 크지 않아서 파견근로업이 가장 발달한 미국에서도 1992년 약 1%의 비중만을 차지하고 있었고, 유럽에서는 약 0.6%에 불과한 것으로 나타났다.

3. 도급업체

도급업체(contract labour agencies)는 통계자료를 축적하고 제공하는 것을 거부하는 것이 보통이지만, ILO는 이들의 문제점을 조사하기 위해 산업별 실태조사를 행하기도 한다. 그 예로 의류산업(Clothing Industry)에 대한 ILO 하부위원회(Subcommittee on Contract Labour)의 활동이 자주 등장하기도 한다.

도급업체들은 보통 건설산업에서 많이 활동하는데, 1990년 건설산업에서 자영업자로 또는 계약에 의해 도급을 하는 근로자들의 비중이 아르헨티나의 경우 약 35%, 벨기에의 경우 20%, 프랑스는 53%, 스페인 25%, 미

국 20%로 나타났다. 이는 저개발국일수록 더 심각하여 인도의 경우 1988년 이런 근로자의 비중이 약 97%에 달하는 것으로 조사되었다.

도급이 성행하고 있는 산업으로는 임업(forestry), 광업(mining), 석유업(petroleum) 등이 있다. ILO의 조사에 따르면 칠레, 말레이시아, 멕시코 등과 같은 산업발전의 초기 단계에 있는 국가일수록 도급이 증가하는 것으로 나타났고, 주로 저기술 분야에서 이런 관계가 발생하는 것으로 밝혀졌다.

4. 직원임대업체

이 업체는 1983년 미국에서 등장했는데, 그 성장속도로 볼 때 가장 빠른 증가세를 보이고 있다. 그러나 지역적으로는 여러 나라에서 다양하게 나타나기보다는 미국과 영국을 중심으로 전파되고 있다.

미국에서 1983년 처음으로 직원임대업체가 생겨난 후 1년만인 1984년 임대된 근로자는 4,000명에서 15배 증가하여 60,000명에 이르렀고, 1985년에는 275개의 업체와 750,000명의 근로자가 임대근로자로 일하게 되었다. 1992년 말 업체 수는 1,400개로 증가했으며, 관련 임대근로자는 1백만 명에 육박하는 것으로 나타났다. 이는 연평균 35%의 성장률이고 다른 모든 민간인력서비스업체의 성장을 상회하는 추세이다.

이러한 형태의 인력관리업은 우수한 중소기업일수록 더욱 유용하게 활용하는 것으로 알려졌는데, 미국 노동시장에는 2000년까지 약 1천만 명의 임대근로자 수요가 발생할 것으로 예상했다.

5. 중역탐색업체

헤드헌터라고 더 잘 알려져 있는 중역탐색업체(executive search agencies)는 1960년대 처음 등장하여 빠른 성장을 보이고 있으며 근로자의 국제적인 이동성이 향상되면서 다양한 국가들로 퍼져나가고 있다. 파견근로업에 비교하면 상대적으로 작은 규모의 영업이 이루어지는 이 분야는 미국의 경우 1990년대 중반 미화 약 2천만 달러의 거래 총액을 기록

한 것으로 추정되고, 전 세계적으로는 그 2배에 달하는 매출액이 나타난다. 1970년대 중반부터 연평균 약 25~30%의 성장률을 보이고 있는데, 규모에 따라 다음 두 가지 분야로 나누어져서 발달하고 있다. 첫째, 다국적 기업들은 국적을 가리지 않고 가장 산업화된 대도시를 중심으로 필요한 전문가들을 필요로 하기 때문에 헤드헌터들은 각국의 대도시와 같이 수요가 있는 지역에서 고용이 이루어지도록 활동을 하고 있다. 이들은 동유럽과 러시아가 자본주의화된 이후 더욱 활발한 활동을 보이면서 더욱 확산되고 있다. 둘째, 작은 규모로 특정한 지역, 특정한 업종에 집중하여 활동하는 기업들은 그 분야에서 뛰어난 사람들에 대한 정보를 이용하여 영업을 하고 있다.

세계적으로 가장 큰 헤드헌트 업체는 1992년 이미 전 세계 22개 국가에 43개의 사무소를 설치하고 영업활동을 전개하였는데, 연간 매출액은 약 130만 달러에 달하는 것으로 추정되었다.

6. 전직지원업체

1970년대 말부터 본격적으로 나타나기 시작한 전직지원업체(outplacement agencies)는 역시 미국에서 1960년대 말에 처음 등장했는데, 초기에는 매우 느린 성장을 기록하다가 1990년대에 들어서 약 30% 이상의 빠른 증가를 보이고 있다. 유럽은 스위스와 네덜란드에서 1970년대 말부터 이러한 서비스가 시작되었고, 영국과 프랑스에서 가장 큰 확산이 이루어지고 있다.

이러한 추세는 각 국가별로 다르게 나타나는데, 특히 산업구조조정이 진행되어 기존 근로자가 실직하게 되는 사회적 환경변화가 발생할 경우 국가적으로 해당 서비스에 대한 수요가 발생한다. 주로 직업소개업이나 직업정보제공업을 담당하는 업체가 그동안의 영업지식(know-how)을 기반으로 하여 전직지원서비스를 추가로 제공하는 경우가 많은데, 공공부문이나 기업들이 비용을 제공할 경우 더 빠른 속도의 증가를 보이고 있다. 최근에는 다국적기업의 활동이 나타나기도 했으나 주로 그 지역에서 전통적인 민간직업안정기구로서 활동하던 기업들이 이러한 서비스를 제

공하는 경우가 많다.

제4절 민간직업안정기구가 증가하는 추세에 대한 원인

앞 절에서 설명한 것과 같은 지속적인 민간직업안정기구의 증가 추세는 매우 복잡한 원인을 가지고 있다. 여러 사회·경제의 변화요인이 융합되고 분화되면서 각 나라의 특수한 법제도 및 사회경제 환경에 따라 다양한 원인이 나타나는데, 그 중 공통적이거나 두드러지는 요인들은 다음과 같다.

1. 노동시장의 유연성에 대한 수요 증가

기술발전과 더불어 생산성 향상이 이루어지고, 한편으로는 세계화가 진행되면서 임금이 낮은 노동시장을 가진 국가가 상대적으로 비교우위를 가질 수 있는 국제 환경이 되면서 각 국가에서의 노동시장의 유연성은 그 국가에 속한 기업들의 경쟁력과 직결되는 상황이 만들어지고 있다. 예를 들어 과거에는 거리가 먼 국가의 노동력을 이용하기가 어려웠으나, 이제는 공장자체를 그 나라로 옮기는 것이 기업의 수익성을 고려할 때 오히려 이익이 될 수 있는 상황이 된 것이다. 이런 일이 발생할 경우 기존 국가는 낮은 임금의 노동력 확보에 어려움을 겪을 수 있으며, 실업의 증가와 산업공동화 현상과 같은 부작용이 동반될 수 있다. 이런 과정에서 상대적으로 높은 임금은 어쩔 수 없다 하더라도 인적관리의 효율성을 제고하고, 더욱 생산성을 높이는 방식으로 국내 산업의 성장을 유지하기 위해서는 노동시장의 유연성이 매우 중요한 요인으로 작용한다. 이러한 환경변화는 결국 각국 노동시장에서 유연성 확대라는 수요의 증가를 가져오게 되었고, 이러한 수요에 발맞추어 민간인력서비스산업은 적절한 서비스의 제공을 확대하고 있다.

이러한 유연성의 형태는 다양하게 나타난다. 기업단위의 노사협상, 근

로시간의 유연화, 인력채용이나 해고에 있어 절차 간소화, 임금과 승진 결정에 있어서의 개인적 성과 평가 강화, 노사협상에 의한 집단적 계약보다 기업과 개인간의 계약 강화, 계약기간이 명시된 근로계약의 확대 등이 이러한 추세와 더불어 나타나는 내용들이다. 따라서 기존 노동조합들은 이러한 추세에 대해 반대운동을 하게 되고, 민간인력서비스산업이 이러한 추세에 편승하여 성장하는 데 대한 국가의 규제를 요구하는 성향이 있다.

2. 기술 구조의 변화

기술이 급속히 발전하는 것은 새로운 기술을 가진 근로자에 대한 수요도 빠른 속도로 바뀐다는 것을 의미한다. 따라서 과거 안정적인 기술 구조를 가지고 있을 때와 비교하여 새로운 기술자를 찾고 고용해야 하는 시기가 빨리 찾아오고, 또한 기존의 근로자들을 재훈련시키든지 교체해야 될 필요가 과거보다 자주 발생한다. 이렇게 기술인력의 순환이 촉진되면서 이 변화에 대한 인력 채용과 퇴출을 기업 자체의 능력으로는 쫓아가기에 비용이 너무 많이 들 경우와 공공직업안정기구가 이러한 속도를 따를 수 없는 경우가 발생하게 되고, 이러한 틈새에서 민간인력서비스산업의 역할은 더욱 중요시된다. 왜냐하면 민간인력서비스산업의 특징 중 하나는 이렇게 변화가 심한 노동시장에서 특정한 분야에 전문화하여 빠른 속도로 적절한 근로자를 구할 수 있다는 점이기 때문에 기술 구조의 변화는 최근 민간인력서비스업체의 증가에 주요한 요인이라 할 수 있다.

3. 생산비용 및 노동비용의 절감

기업은 가능하다면 생산비용과 노동비용을 최소화하는 것을 목적으로 하게 된다. 따라서 핵심 작업이 아닌 경우 하청이나 도급계약을 맺어 비용을 축소하려 하고, 이러한 의도에서 도급계약에 의한 근로자를 사용하곤 한다. 한편, 경제상황에 따라 인력교체를 할 필요가 있을 경우 이들을 통한 고용조정이 상시직에 대한 해고 시도보다 더 용이하기 때문에, 기업

의 업무에 있어 핵심 분야와 주변 분야를 분리하고, 주변 분야의 업무들은 정규직을 고용하지 않고 민간인력서비스업체 중 파견근로나 도급계약 등의 서비스를 이용하여 해결하는 방식을 택하기도 한다. 또한, 민간인력서비스업체들은 건물관리 및 경비, 배달 등의 분야에서 효율적인 인력관리를 할 수 있으며(파견근로업체), 보다 전문적인 인력을 조달해 줄 수도 있다. 모집비용 또한 노동비용을 구성하는 요소로서 작용하는데, 자체적으로 신규 근로자를 모집하는 데 드는 비용보다 헤드헌터나 직업소개소 등을 이용하는 편이 이 비용을 절감하는 데 도움이 될 수 있다. 또한 비핵심 분야에서 일정한 훈련을 받은 근로자가 필요할 때 이미 현장 경험을 갖추고 있는 인력을 사용할 수 있는 파견근로나 직원임대업과 같은 경우 모집 및 훈련비용을 절감할 수 있다. 전직지원서비스 같은 경우 해고비용을 대신하여 지급하는 전직지원비용이 오히려 경제적 또는 사회적으로 기업의 노동비용을 절감하는 요인으로 작용할 수 있다.

4. 기업 조직의 변화와 새로운 서비스의 제공

기업들은 언제나 노동비용의 절감을 추구하지만, 일단 어느 정도 수준에 올라선 후에는 무조건적인 비용 절감보다는 효율적인 인적자원 관리를 더 중시하게 된다. 생산수단의 자동화, 근로자들에 대한 동기와 책임 부여, 복합 기술 보유자의 고용, 초기 훈련의 부담 증가, 직무교환이 가능한 근로자 고용 등 새로운 인적자원 관리가 점점 더 중요시되어가는 환경에서 기업들은 서열식 계급체계와 중간단계의 감독 직무를 없애기를 희망하는 경향이 증가한다. 또한 기업 조직에서는 과거 분리되어 있던 인사부서(personnel office)와 사무국(staff relation office)이 병합되어 인적자원부서(human resource department)로 새로운 관리기법을 사용하는 추세가 확산되고 있다.

민간인력서비스업체들이 확산하는 가장 주요한 이유 중 하나는 이들이 고객들이 필요로 하는 새로운 인력관리서비스를 제공할 수 있다는 점이다. 따라서 이런 일련의 기업 조직 변화는 민간인력서비스업체들이 인적자원 부서와 연관을 맺고 그들이 하는 기능의 일부에 대해 전문적인 서비

스를 제공해 주고 인적자원 관리의 효율성을 높이는 환경을 조성하고 있다.

5. 국가 또는 정부의 입장 변화

필연적으로 이러한 산업과 기업의 변화는 또한 정부의 입장에 변화를 일으킨다. 최근 정부는 그 동안 공공부문이 관여했던 영역을 민영화하는 것이 더 효율적이라는 압력을 받고 있다. 특히 세계은행(The World Bank)이나 국제금융기구(IMF)에서 차관을 받는 개발도상국의 경우는 정책수단으로 민영화를 채택하도록 권유받고 있으며, 이러한 과정에서 정부가 독점적으로 관리하던 직업안정기능을 민간과 공유하게 되는 상황이 발생하고 있다. 특히 공공직업안정기능이 비효율적으로 운영되어 좋은 성과를 내지 못하는 경우 이러한 현상은 심화되고, 공공부문과 민간부문이 서로 경쟁하는 환경으로 진행하게 된다.

공공직업안정기구는 정부가 예산을 제공하고 서비스이용자에게 요금을 받을 필요가 없다는 점에서 민간부문에 비해 분명한 우위를 가지고 있다. 이런 공공부문의 장점에도 불구하고 대부분 국가에서 민간업체가 발생하고 확산되고 있는 이유는 무엇일까? 한 국가에서 실업이 증가할 때 정부재정에 여유가 없는 경우, 그 정부는 가장 취약한 계층에 대해 서비스를 집중할 수밖에 없고 그 외의 실업자들에게는 다른 서비스를 권유할 수밖에 없으며, 이런 경우 민간업체가 그 역할을 맡게 된다. 마찬가지로 정부가 수행해야 하는 일련의 과제 중에서 직업안정기능은 우선순위에 들지 않고 정부 예산은 한정되어 있는 경우에도 민간직업안정기구의 역할이 커질 수밖에 없다. 공공직업안정기구의 비효율성 문제 또한 이러한 추세에 기여하게 되는데, 그 원인으로는 관료화가 가장 크겠으나, 경제적, 사회적 환경 변화에 따른 새로운 전문성이 필요할 때 공공부문의 서비스가 쫓아가기 힘들다는 점도 지적할 수 있다.

한 걸음 더 나아가 호주와 같은 국가는 정부가 민간인력서비스업체에 대해 하나의 큰 고객과 같은 입장을 취하고 있다. 민간인력서비스업체의 노동시장에 대한 기여가 충분히 존재할 경우 정부는 민간업체에 예산을

제공하고 정부가 수행하던 직업안정기능을 대신 하도록 계약을 맺은 후, 그 성과에 따라 재계약, 예산의 확대 또는 축소를 결정하는 방식으로 전통적으로 공공부문이 제공하던 서비스를 민간이 수행하도록 할 수 있다. 이러한 방식은 공공직업안정기구가 담당하던 역할 중 일부에 대한 이양으로 발생하기도 하고, 호주와 같이 전체적인 대행기관으로 민간업체들과 지속적인 계약관계를 유지할 수도 있다. 이러한 방식은 그 성과에 있어 실업률에 큰 영향을 주지는 못했으나 정부 예산을 절감하는 데는 큰 효과가 있다.

6. 민간인력서비스업체의 확산 성향

민간인력서비스업체는 한 업체가 어느 정도 성공을 거두게 되면, 많은 경쟁업체가 생겨나고 성공한 방식의 영업형태가 매우 빨리 확산되는 성향을 가지고 있다. 이는 우선 해당 업계에서 발굴되는 영업지식(know-how)이 모방하기 쉽고, 큰 자본이나 인력이 없어도 인력서비스업을 시작할 수 있다는 특성에 그 원인을 찾을 수 있으나, 기업들이 이런 서비스를 이용해 효과를 보았을 때 다른 기업들도 같은 서비스를 원하게 되는 수요측면의 확산도 중요한 원인이라 할 수 있다.

또한 다국적 인력서비스 기업은 기존 국가에서의 경험을 가지고 그 기업의 서비스 영역을 다른 국가로 확산하는 추세를 보이고 있으며, 이미 이런 인력서비스를 이용하던 기업들이 다른 나라에 공장을 설립한다던가, 사업영역을 넓힐 때 이미 사용하던 서비스를 다시 이용하려는 것 또한 이러한 확산추세에 기여하고 있다.

7. 민간인력서비스산업에 대한 인식 변화

직업안정기능을 민간부문이 맡게 되는 경우 가장 우려되는 것은 사회적 약자인 구직자에 대한 착취와 근로자의 권익침해였다. 앞서 ILO의 초기 협약에서 나타나는 것처럼 이러한 인식은 상당히 오랜 기간 지속되었다. 그러나 민간인력서비스업체가 다양화되고 그 활동이 노동시장에서

긍정적인 역할을 하는 것으로 증명되면서 이에 대한 전체적인 인식이 변화하고 있다. 물론 아직도 도급업체나 파견근로업 등에서 기존의 노동조합과 갈등이 발생하기도 하지만, 민간인력서비스업체들이 구직자나 구인을 원하는 기업들에 새로운 인식을 심어주면서 관련 업계에 대한 수요가 더욱 빠르게 증가하는 것을 확인할 수 있다.

이런 추세와 더불어 민간인력서비스업체들은 적대적인 인식에 대한 홍보활동, 서로간의 과도한 경쟁 자제, 불법행위의 자율적 규제 등을 위해 협회나 연합체의 구성을 통한 내부 규범(self-regulation)을 작성하고 이를 준수하지 않는 기업에 대해서는 강력한 퇴출압력을 행사하는 등의 노력을 하고 있다. 이들은 정부에 오히려 명확한 규제를 실시할 것을 요구하기도 하고, 불법행위에 대한 강력한 처벌 조항을 법에 포함시키도록 주장하기도 한다.

제5절 민간인력서비스업체를 둘러싼 법적 관계

1. 고객과 민간인력서비스업체와의 관계

민간인력서비스업체의 고객은 구인을 하는 기업과 구직을 하는 개인이다. 이들과의 법적인 관계는 다음 다섯 가지로 나누어 볼 수 있다.⁹⁾

첫째, 가장 역사가 오래된 형태의 관계는 중개인과 고객의 관계로, 민간인력서비스업체의 역할은 고용계약을 맺는데 있어 도움을 주는 데 한정되고, 이 경우 법규제는 그들의 배치와 모집행위에만 관련성을 가진다. 전통적인 직업소개소가 이 경우에 해당한다. 둘째, 민간인력서비스업체는 고객과의 계약에서 일정한 서비스의 제공과 이에 대한 요금의 지불을 구체적으로 기술하는 경우다. 이런 경우 요금은 성과와 비례하기도 하고, 서비스 제공의 기간과 연계되기도 한다. 파견근로업체, 헤드헌터업체, 전

9) 일정 형태의 업체는 이 다섯 가지 범주의 관계 중 여러 부분에 포함될 수 있다 (예: 파견업체).

직지원업체 등이 이 경우에 속한다. 셋째, 민간인력서비스업체가 고객의 권리 일부를 행사하는 대리인으로 나서는 경우 고객은 민간업체가 자기 대신 계약을 맺고, 법률적 행위를 하는 것을 의뢰한다. 경력관리업체, 파견근로업체와 기업간의 관계가 해당된다. 넷째, 고객에게 특정한 서비스를 제공하는 것에 추가하여 지속적으로 고객에 대해 기능적(functional) 역할을 하는 관계로, 도급업체가 이 범주에 속한다. 다섯째, 고용주로서 근로자와 계약을 맺는 관계로 근로자와 파견근로업체, 직원임대업체의 관계 등이 이 범주에 속한다.

2. 정부와 민간인력서비스업체와의 관계

민간인력서비스업체와 정부와의 관계도 다음 다섯 가지로 분류할 수 있다.

첫째, 다른 기업과 마찬가지로 일반적인 상법, 민법, 세법 등에 의해 관리되는 경우, 일반기업 등록과 과세신고 등에 의해 활동을 시작할 수 있다. 미국과 1990년 이후의 덴마크, 1993년 이후 스웨덴이 이런 사례에 해당한다. 둘째, 기업활동을 위해서는 노동관련 부서에 등록해야 하는 경우, 관련 민간인력서비스업체의 활동에 대한 규제가 존재한다. 이 경우 정부는 이들에 대해 감시자의 역할을 하고 법규제를 위반할 경우 처벌할 수는 있으나, 면허처럼 그 자격의 갱신여부를 결정할 수는 없다. 브라질이나 콜롬비아 등의 국가가 이러한 경우다. 셋째, 기업 활동을 위해 정부의 인허가를 받아야 하는 경우, 정부는 민간인력서비스업체가 기업활동을 하도록 허가해 주는 절차를 만들어 자격조건에 대한 심사를 실시하고, 심사에 통과할 경우 활동을 인정해 주는 면허(license)를 발급한다. 이 면허는 일정기간이 지난 후 갱신이 필요하므로 자연히 자격조건에 대한 재심사가 이루어지고, 규제에 어긋나는 활동이 발생하는 경우 면허를 박탈함으로써 그 업체를 시장에서 퇴출시킬 수 있다. 아직도 1949년에 발효한 ILO 협약 No.96을 적용하는 국가들이 이런 경우에 해당된다. 넷째, 정부 위임에 의한 특허(franchise)를 받는 경우인데, 그 국가의 직업안정기능이 국가에 전적으로 귀속되어있을 때 정부는 그 기능의 일부를 특허를 준 민간

직업안정기구에 위임할 수 있고, 민간업체는 정부의 감독 하에 관련 서비스를 제공한다. 위임 규칙에 어긋나는 행위를 할 경우 정부는 그 민간업체의 특허를 말소할 수 있다. 독일이 이런 경우에 해당된다. 다섯째, 정부는 민간인력서비스업체와 계약을 맺고 일정 기간 동안 일정 지역에 직업안정기능 중 일부 또는 전체 서비스를 민간업체가 제공하도록 한다. 그 계약에는 양쪽의 목적, 권리, 의무 등이 규정되고 계약취소와 갱신의 조건들이 포함된다. 따라서 민간기구에 대한 감독 및 규제는 이 계약에 의해서 진행된다. 프랑스, 호주 등이 이러한 경우에 해당된다.

그러나 이러한 법률관계는 처음부터 설정되기보다 시장에서 민간업체들이 자생적으로 발생한 후에 형성되는 것이 보통이며,¹⁰⁾ 이런 활동들이 일정한 법규제를 필요로 하거나 정부와의 관계 설정이 요구되는 환경에서 발생하는 것이 보통이다. 또한 그 노동시장과 사회 경제적인 환경에 따라 정부와 민간업체들과의 관계는 매우 다양하게 나타난다.

한편 민간인력서비스업체는 자유로운 노동시장에서 일하기를 원한다고 일반적으로 알려져 있으나, ILO의 국가별 조사에 의하면 민간업체들도 그들의 행위가 일정한 법률에 의해 인정되고 규제받는 것을 원하는 것으로 나타났다. 그 이유는 법규제가 없는 경우 전통적으로 우려되는 구직자에 대한 착취행위가 발생할 수 있고, 또한 노동시장의 인력수급 활동을 훼손하는 업체들이 관련업체에 진출할 수 있는 등, 장기적으로 민간인력서비스업체 전체에 대한 신뢰를 해칠 가능성이 있기 때문이다. 따라서 대부분의 민간업체들은 그들의 활동의 제약을 최소화하는 쪽으로 법규제를 구축하려고 노력하지만, 한편으로는 이러한 해악행위로부터 그들의 활동을 보호하는 법률을 제정해서 그들이 노동시장에서 활동하는 데 있어 법적인 규제와 보호의 균형을 잡으려는 노력을 동시에 하고 있다. 미국이나 스위스와 같이 일반법에 의해 다른 서비스기업들과 같은 처우를 받는 민간인력서비스업체들은 그런 상황에 잘 적응하고 있으나, 스스로 협회나 연합체를 조직하여 내부 규약을 정하거나 공정경쟁의 원칙을 지키는 협정을 맺기도 한다. 가장 일반적인 법규제로 지적되는 인허가제도, 즉 일

10) 일본의 경우 1985년 파견근로에 관련된 법이 만들어졌지만, 실제 노동시장에서는 이미 관련업체들이 활동을 하고 있는 상황이었다.

정기간마다 갱신되는 면허에 의한 규제는 민간업체들이 재투자를 꺼려하고 새로운 서비스를 개발하려는 노력을 저해하는 요인으로 작용해서 민간인력서비스업체가 전문적인 직업안정기구로 성장하는 것을 방해하는 반면, 구직자에 대한 착취나 개인의 권익침해 등을 방지할 수 있는 장단점을 모두 가지고 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 민간인력서비스업체의 다양성과 시장에서의 수요는 자생적으로 또는 새로운 서비스의 개방을 통해 증가하고 있고, 이것은 상대적인 공공직업안정기구의 역할 퇴조와 더불어 관련법의 완화와 자유로운 민간업체의 활동 쪽으로 가는 추세를 보이고 있다. 따라서 민간업체들이 내부규약 등을 만들어 신뢰성을 쌓아가는 노력과 동시에 법규제의 완화를 통해 전문업체들을 키워내는 것이 인력수급의 원활화를 위해 바람직한 방향이라 하겠다.

한편 최근의 변화는 새로이 법적 정비가 필요한 문제들을 발생시키고 있다. 그러한 문제들로는 개인정보를 다루는 민간업체들이 지켜야 할 규칙, 근로자 모집이나 선발 과정에 있어 권익침해 요소 제거, 새로운 서비스로 취업하는 근로자들에 대한 권리 규정(예: 파견근로자의 노동삼권 등) 등이 지적되고 있다.

제6절 민간인력서비스산업의 영향

과거 민간인력서비스산업에 대한 반대의견은 주로 도덕적인 관점에서, 즉 착취의 가능성에서 도출되었다. 그러나 민간인력서비스산업은 주로 시장수요에 의해 자생적으로 창출되는 것이기 때문에 많은 긍정적인 영향을 미친다는 주장들도 존재한다. 현재의 상황은 민간인력서비스산업이 노동시장의 구조를 바꿀 정도의 영향을 발휘할 수 있다는 의견까지 피력되고 있다.

민간인력서비스산업이 노동시장에 미치는 영향은 긍정적인 부분과 부정적인 부분이 혼합되어 나타난다. 그러나 이러한 영향들은 수량화하기에 어려울뿐더러 그 노동시장이 처해있는 상황에 따라 서로 다른 조합을

보이기 때문에 단정적으로 예측하기가 어렵다. 따라서 본 연구는 다른 문헌에서 정리하고 있는 긍정적인 영향과 부정적인 영향을 비교하는 것으로 분석의 범위를 제한한다.

1. 부정적인 영향

가. 직업안정기구 이용의 이분화

민간업체들은 수익이 나지 않는 사업에는 뛰어들 이유가 없다. 따라서 취업확률이 가장 낮은 취약계층(장애인, 저기술·저학력 청년층, 장기실업자 등)에 대해서는 자신들이 가지고 있는 서비스가 우수하다고 하더라도 제공을 하지 않는다. 기본적으로 이러한 부류의 구직자들은 공공직업안정기구가 담당해야 한다고 생각하고, 실제로 그런 방향으로 노동시장은 양분되는 경우가 많다. 그러나 이렇게 양분되는 구조는 공공직업안정기구를 이용하는 구직자들에게 낙인효과(stigma-effect)와 함께 기피성향을 가져오게 되고, 공공직업안정기구에는 점점 더 취업하기 어려운 구직자들만 남게 된다.¹¹⁾ 따라서 이런 이분화가 계속될 경우 공공직업안정기구의 어려움이 가중되게 된다.

나. 직장 내 직업훈련의 축소

민간인력서비스업체들이 활성화되게 되면 기업들은 굳이 훈련비용을 들여 근로자를 양성하기보다는 우수한 민간업체를 통해 이미 기술을 습득하고 있는 적정한 인력을 채용하는 것을 더 선호하게 된다. 그러나 이러한 현상이 한 기업의 노동비용 축소를 위해서는 바람직할지 모르지만, 이 성향이 전체 업계에 확산될 경우 신규 인력이 취업을 하는데 있어 새로운 장벽으로 작용하게 되고, 취업을 하기 전에 다른 교육 및 훈련을 통하여 필요한 기술을 습득해야 하는 취업전 훈련의 현상이 나타나게 된다.

11) 특히 실업급여와 같은 복지혜택이 공공직업안정기구를 통해 구직활동을 해야 하는 의무를 부과하는 경우 이러한 현상은 더욱 심해진다.

이것은 신규 인력에 대한 추가적인 훈련비용의 필요를 의미한다. 또한 희귀한 전문 인력의 경우 사업체 내에서 신규 인력을 길러내는 교육·훈련 과정을 생략하게 되는 경우 서로 다른 기업에 있는 전문 인력을 보다 우수한 조건을 내걸고 스카우트하는 경쟁을 벌이게 되고, 이는 전문 인력의 몸값을 높여 기업의 노동비용을 상승시킬 뿐더러, 새로운 전문 인력을 양성하는 데 실패하게 되어 업계 전체에 있어 인력부족 현상이 계속 유지될 위험을 남겨준다.

다. 고용조정 속도 상승

위에서 언급한 것처럼 민간인력서비스업체를 통해 기술을 이미 습득하고 있는 인력을 유입하는 것이 노동비용을 절약하는 구조의 노동시장이라면, 기술의 변화가 빨라져서 해당 산업에서의 기존 기술인력의 필요성은 감소하고 새로운 기술인력의 수요가 증가하는 현상이 벌어질 때, 그 기업이 택할 수 있는 손쉬운 해결 방안은 민간업체를 활용하여 기존의 인력을 해고하고 새로운 기술인력을 배치하는 것이다. 따라서 민간인력서비스산업의 활성화는 기존 근로자들의 고용안정성을 저해하고 고용조정 속도를 촉진시킬 수 있다.

라. 근로자들의 불안감 증가

따라서 민간직업안정기구의 활성화는 양적인 노동시장의 유연성을 확대시키는 것이며, 이에 대해서 기존 근로자들의 불안감은 더욱 증폭될 수밖에 없다. 이에 더하여 파견근로나 도급 등의 인력공급업이 확대되게 된다면 기존 근로자들의 일자리를 이들이 대체하게 되는 상황이 발생할 수 있다. 이런 현상이 나타날 때 기존 근로자들은 민간인력서비스산업의 확대에 대해 적극적인 반대의사를 표명할 수밖에 없고, 자신의 일자리에 대한 불안감으로 자신의 직무에 최대의 노력을 기울이지 않고 이직을 추구하게 되는 가능성이 상승한다.

마. 노동시장 정보의 분산

국가가 모든 직업안정기능을 총괄할 때는 공공에 제공되는 모든 직업 정보가 구직자들에게 전해질 수 있으나, 전문화된 민간인력서비스업체들이 각각의 정보를 수집하고, 그것을 기업의 자산으로 사용하게 될 때, 일부 또는 대다수 구직자들은 과거보다 오히려 직업정보를 얻기가 힘들어진다. 이것은 민간업체가 일반 구직자들에게 불평등한 기회를 제공하는 문제로 연결되어 계층 또는 분야에 따라 정보제공의 차별화가 발생하는 문제를 발생한다.

바. 민간인력서비스업체의 사용업체에 대한 과잉 서비스

민간인력서비스업체들은 노동 관련법을 회피하고 그것을 이용하여 다른 수단을 발굴해내는 습성을 가지고 있다. 특히 사용업체가 민간업체의 수익을 결정하는 주요 고객이기 때문에 인종차별이나 성차별적인 근로자 모집 등 불법적인 특별한 서비스를 부탁할 때 민간업체가 이것을 거절하기는 매우 힘들다. 또한 사용업체가 민간업체의 서비스에 대해 일정한 가격을 고정시켰을 때, 민간업체는 수익의 창출을 위하여 비용의 일부를 구직자나 자신이 제공하는 근로자에게 전가하는 착취로 나타날 우려가 존재한다. 따라서 이러한 기업 활동을 방지하기 위한 법규제는 반드시 필요하며 정부의 엄격한 관리 감독이 존재해야 한다.

2. 긍정적인 영향

가. 창의적인 서비스의 제공

앞서 언급한 것처럼 기술 수요, 기업 조직, 직무 내용의 급속한 변화는 인력관리에 있어 기업이 자체적으로는 대응하기 힘든 요소를 가지고 있다. 공공직업안정기구가 만능의 지식을 가지고 있기 전에는 이러한 변화에 적응하기 힘들고, 그런 면에서 민간업체들의 존재는 필수적이다. 민간

인력서비스업체들은 시장에서 발생하는 새로운 서비스의 수요를 미리 감지하고 창의적인 서비스를 제공하는 장점을 가지고 있기 때문에 초기 단계에 정부의 관리만 잘 된다면 기업들이 필요로 하는 인력서비스를 안정적으로 제공할 수 있다.

나. 노동시장 기능의 향상

민간과 공공직업안정기구가 상호 보완적으로 노동시장에서 활동할 때 그 노동시장은 구직 및 구인의 대기기간 단축, 전문 인력의 용이한 발굴, 폭넓은 직업정보의 접촉 등 향상된 기능을 보유할 수 있다. 또한 관료적이 되기 쉬운 공공부문에 비하여 민간업체들은 경쟁을 통한 효율성 증가를 가져올 수 있다. 만약 민간업체들을 시장에서 배제한다면 이는 기업이 선택할 수 있는 신규채용의 수단을 제한하는 것이며, 기업이 국제적으로 경쟁하는 데 많은 제약을 가하는 것이다. 또한 새로운 형태의 인력서비스는 기업의 이윤창출에 도움을 주기 때문에 자생적으로 발생하는 것이며, 이것은 곧 노동시장의 적절한 인력수급을 촉진하는 수단으로서의 역할을 한다.

다. 정부예산에 대한 기여

정부가 독점적으로 직업안정기능을 제공할 때 드는 비용을 계산한다면 민간업체의 활성화가 정부예산 절감에 큰 도움이 된다는 것은 명백하다. 또한 민간업체의 최근 추세를 살펴보면 미국의 경우 인력서비스산업 자체의 고용증가율이 IT산업 다음으로 높은 것으로 나타난다. 따라서 세금 및 고용 창출에 있어 국가에 기여하는 바가 크다.

◎ 민간인력서비스산업이 노동시장에 긍정적인 영향을 준 성공 사례

〈사례 1: 유연한 인적자원 관리〉

1996년 4월, 영국 웨일즈(Wales)의 브리겐드(Bridgend)에 있는 일본 소니사(社) 공장은 노동비용을 축소하고 노동력 유연성을 증가시켜야 할 필요가 있었다. 인적자원(Human Resources) 부서는 이러한 상황에서 오퍼레이터 채용을 전문 인력업체에게 아웃소싱(outsourcing)하기로 결정하였다. 주력제품인 TV에 대한 세계적인 수요 변동에 따라서 인력 채용을 유연하게 하고자 하는 목적으로 아웃소싱을 택한 것이다. 결과적으로 HR 부서는 기술직 및 관리직 등 핵심 인력 채용에 집중할 수 있었다.

소니사의 브리겐드 사업장은 전문 인력업체로부터 파견나온 직원들에게도 고용보험을 포함한 완벽한 고용계약을 제공하였다. 과거 평생직원을 채용하던 관행에서 벗어나 파견직을 고용하는 것은 소니사에게는 매우 중요한 시도였으며, 따라서 지역사회에서 존경받는 기업으로서의 명성을 해치지 않으면서 이러한 시도가 원만하게 이루어지도록 노력한 것이다.

처음 소니사 브리겐드 사업장과 아웃소싱 회사간에 형식적인 계약은 없이 매우 개방적인 협약을 맺었다. 점차 아웃소싱의 효과가 성공적으로 나타나면서 그 유용성을 알게 되자, 소니 브리겐드 사업장은 보다 많은 수의 파견직을 요구하게 되었다. 그리고 파견직에게도 또한 같은 조직의 구성원으로 관계를 설정하는 것이 중요하다는 것을 알게 되었다. 파견직들 역시 소니 브리겐드 사업장의 구성원으로서 주요 직무와 관련 이슈들에 대하여 통찰력을 가지고 업무에 임하게 되었다.

이 과정을 거친 결과 소니사의 브리겐드 사업장은 직접 채용 및 관련 업무에 소요되는 비용과 아웃소싱의 결과를 비교하여 보았을 때 약 40만파운드의 비용을 절감할 수 있었고, HR 부서가 직접 채용에 소요하던 시간도 절감할 수 있었다. 또한 필요할 때마다 전문 인력업체로부터 적격한 직원을 공급받을 수 있었기 때문에 유연한 노동력의 활용으로 인한 이점도 가질 수 있었다. 이와 같은 장점으로 인하여 소니사는 보다 많은 업무를 파견직으로 활용하고자 하였다. 두 회사의 성공에 있어 가장 중요한 것은 양측간의 파트너십이었다. 각자가 서로의 필요에 대해서 이해하고 또 완전하게 헌신함으로써 더 큰 시너지 효과를 볼 수 있었던 것이다.

〈사례 2: 신속한 인력 배치〉

우리나라의 신 국제공항인 인천국제공항의 개항일은 2001년 3월 29일로 예정되어 있었다. 그러나 개항을 앞두고 한국통신기술(2002년 3월에 (주) KT 인포텍으로 사명 변경)은 공항의 통신 장비 작동에 문제점이 발생하는 긴급한 상황에 처하게 되었다. 계획대로 일정이 진행될 것인 가도 불확실해졌다. 이에 따라 한국통신기술은 개항 전후 4일간 통신 장비가 제대로 작동하는가를 확인하기 위하여 비행정보시스템(Flight Information System)을 모니터할 인력이 필요하게 되었다.

한국통신기술은 전문 인력업체에 4일간만 모니터 업무를 맡아줄 45명의 남성 인력을 긴급하게 요구하였다. 이들은 모두 35세 이상이어야 했고, 대중교통 시설이 미비하여 인천 지역이나 공항에서 가까운 곳에 거주해야만 하였다. 사실 이러한 조건과 능력을 만족시키는 사람들은 대부분 정규직으로 채용되는 것을 선호하였기 때문에 적격한 인력을 찾는 것 자체가 매우 어려운 일이었다. 해당 인력업체는 가능한 모든 방법을 동원하여 적절한 후보자를 찾는데 노력하였고, 이후 선발한 45명의 모니터 요원들에게 업무 수행을 위한 특별 교육을 실시하였다. 그리고 그들 가운데 2명의 팀장을 직접 선택하도록 한 후, 고객사의 요구를 조정하기 위한 파견업체의 관리자 1명과 함께 파견하였다.

결과적으로 인력업체가 긴급한 상황에서 필요한 인력을 신속하고 적절하게 배치함에 따라 인천국제공항의 통신시설에 대한 점검이 무리 없이 진행되었고 인천공항 역시 예정된 일정대로 개항하게 되었다.

〈사례 3: 전직지원의 성과〉

스웨덴의 에릭슨사의 예는 구조조정으로 인하여 해고되는 직원들에게 전문 인력업체의 도움을 받아 새로운 직업을 찾을 수 있도록 전직(outplacement) 지원 서비스를 제공해 준 사례이다. 에릭슨사가 전직지원서비스를 제공하게 된 것은, 세계적인 경쟁 심화와 사업 전략의 변화로 인하여 구조조정의 필요성에 직면하자 정리해고로 회사를 이직하게 되는 직원들에게 새로운 직업을 갖도록 도와줌으로써 정리해고의 어려움을 해결하고자 했기 때문이다.

에릭슨사의 전직 지원을 담당한 인력업체에서는 전통적인 방식의 전직 지원 서비스를 넘어서는 새로운 프로그램을 제공하였다. 이는 이직자에게 급변하는 취업 시장의 상황을 보여준 후 원하는 직업으로 옮겨갈 수 있도록 도움을 주는 것이었다. 이 프로그램의 기초는 이직자의 능력평가(skill assessment)와 가능성 평가(testing capability)라고 할 수 있는데, 일련의 평가 도구를 가지고 이직자의 지식(knowledge base), 직업경력(work experience), 관심, 그리고 자원(sources) 등을 평가하여, 향후의 개인적인 경력 경로(a personal career path)를 계획해 주는 것이다.

또한 전직지원 서비스가 이에 그치는 것이 아니라 에릭슨사와 공동으로 세미나와 특화된 훈련 등을 통하여 이직자들의 능력과 기술을 향상시키는 교육훈련 프로그램도 실시하였다. 더불어 적극적으로 새로운 일자리 탐색(job search)을 지원하고, 한편으로는 원하는 사람에게는 파견직을 제안하기도 하였다. 결과적으로 대부분의 사람이 새로운 직업을 구할 수 있게 되었으며, 에릭슨사는 직원들의 미래에 관심을 보이고 투자를 하는 기업이라는 평판을 더욱 강화할 수 있었다.

제3장

우리나라 민간인력서비스산업의 현황

제1절 우리나라 직업안정제도의 변천

우리나라의 민간인력서비스산업을 관리하는 직업안정법은 직업안정기능에 대해 ‘개인에게는 취업 기회를 보장하여 생활을 영위하도록 하며, 나아가 노동력의 수급을 원활하게 하여 경제성장 및 사회 발전에 기여하는 기능’으로 정의한다. 본 절에서는 직업안정법 및 직업안정기구의 변화를 중심으로 우리나라 민간인력서비스산업의 역사적 변천 과정을 먼저 살펴보고자 한다.

1. 직업안정제도의 도입(1961~1978년)

우리나라에서 직업안정법이 처음 만들어진 것은 1961년으로 산업화가 막 시작되던 시기였다. 그 이전에도 일제에 의해 만들어진 ‘직업소개령(職業紹介令)’이 있었지만, 일제 시기에는 제국주의정책에 필요한 노동력을 동원하기 위한 수단에 불과하였고, 해방 후에도 전쟁과 경제적 어려움 등으로 인하여 직업안정에 대한 실질적인 관심은 없었다고 볼 수 있다. 1961년의 직업안정법은 모든 사람들이 자기 능력에 적합한 직업에 취업할 수 있는 기회를 제공함으로써 유희노동력의 생산화와 국민생활의 안정에 기여한다는 취지로 제정되었고, 직업안정법에 민간직업안정기구에

대한 규정이 포함되었다. 또한 당시 보건사회부 소속으로 전국 44개 지방자치단체에 직업안정소가 설치·운영되면서 각 시·도지사가 이에 대한 지도감독을 하게 되었다.

이후 지속적인 경제개발로 노동력 수급에 대한 보다 적극적인 정책이 필요해졌다. 우선 1963년 8월 노동청이 보건사회부 노동국에서 분리, 승격되고 그 아래 직업안정국이 설치되면서 직업안정 업무를 전담하는 정부 부서가 만들어졌다. 1967년도에는 직업안정법이 대폭적으로 개정되어 직업안정기구가 확충되기 시작하였다. 개정된 직업안정법에 의하면 노동청 소속하에 직업안정소를 시·군·구마다 1개 이상 설치하도록 하여 1968년에 우선 25개의 국립 직업안정소를 설치하였다. 무료 직업소개사업의 경우 지방자치단체는 노동청장의 승인을 받아서, 비영리법인은 노동청장의 허가를 받아서 운영할 수 있도록 하는 규정도 만들어졌다. 또한 민간 유료 직업소개업에 대한 허가 기준도 정비하여 1968년에는 80개의 민간 유료 직업소개소를 허가했으며, 동시에 민간 직업소개소 종사자들을 대상으로 교육을 실시하였다. 이에 힘입어 1969년에는 허가받은 유료 직업소개소의 수가 281개로 증가하였다. 따라서 개정된 직업안정법은 공공직업안정의 역할뿐만 아니라 민간직업안정의 기능 또한 향상시키고자 하는 목적을 가지고 있었다.

1961~1978년의 시기는 직업안정법이 우리나라에서 처음으로 제정되고, 이에 따라 직업안정기구가 도입되면서 국공립직업안정소가 설치되고, 유·무료직업소개사업소에 대한 규정이 생기는 등 우리나라의 직업안정 제도가 체계를 갖추기 시작한 시기였다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 전반적으로 직업안정기구의 확충은 저조하였고, 일반 기업에서도 직업안정기구를 이용하는 비율이 낮아 민간인력서비스산업은 담보 상태에 머물러 있었다고 볼 수 있다(김동섭 외, 2002).

2. 직업안정제도의 도약(1978~1993년)

1980년대는 1960~70년대의 급속한 산업화에 따른 경제 및 산업규모의 확대와 산업 구조조정에 대처하여 인력수급을 원활히 하고 고용촉진과

합리적인 실업대책을 수립하여 직업안정의 도약이 이루어지던 시기였다. 이 시기의 또 다른 특징은 근로자의 해외 진출이 확대됨에 따라 국외 근로자 모집 및 송출에 관한 규정이 정비되고 체계화되었다는 점이다. 제4차 경제개발 5개년 계획을 통하여 보다 적극적인 직업안정 정책이 실시되었는데, 전국적으로 국립직업안정소를 확충함과 동시에 민간인력서비스산업을 활성화하기 위한 정책들이 추진되었다.

1970년대 후반에는 경제 불황으로 인하여 고용 사정이 심하게 악화되었기 때문에, 그리고 경기가 회복된 1980년대 중반에는 점차 노동력 과잉에서 노동력 부족의 상태로 들어섰기 때문에 직업안정기구가 중요한 역할을 담당해야 했다. 또한 경제개발로 인한 생활수준 향상과 근로자의 의식 제고 등으로 실업 문제를 사회적 문제로 바라보는 시각이 생겨나면서 사회적으로 보다 적극적인 노동시장 정책에 대한 요구가 증가하였다.

이에 따라 정부도 공공직업안정기구와 민간 유·무료 직업소개소의 설치를 확충하고 전산화하는 등 직업안정 인프라를 구축하기 위하여 노력하였다. 1982년에는 취업알선을 촉진하도록 단체·법인·학교 등에서 무료 직업소개사업을 할 수 있도록 제반 규정을 만들었고, 유료 직업소개사업에 대한 규정도 정비하였다. 일례로 사용자 단체인 한국경영자총협회는 1982년 고용서비스센터(인재은행)를 개설한 후 다음 해에 무료 직업안내소로 개편하였다. 1987년에는 전국 44개 직업안정기구를 주축으로 광역 취업알선 전산망을 구축하여 전국 단위의 전산화된 취업알선 전산망을 운영함으로써 취업알선의 새로운 계기가 마련되었다고 볼 수 있다(김동섭 외, 2002).

이 시기는 직업안정이 노동시장에서 차지하는 역할이 중요해지면서 단순히 직업을 소개하는 데에 그치는 것이 아니라 취업알선, 노동시장 연구, 직업지도,¹²⁾ 실업 구제 등 여러 가지 분야를 포괄하는 보다 폭넓은 정책이 시행될 수 있도록 그 외연이 확대되는 시기였다고 할 수 있다.

12) “직업지도”라 함은 취직하고자 하는 자의 능력과 소질에 적합한 직업의 선택을 용이하게 하기 위하여 실시하는 직업적성 검사, 직업정보 제공, 직업상담, 실습, 권유 또는 조언, 기타 직업에 관한 지도를 말한다.

3. 직업안정제도의 발전(1994년~현재)

1961년에 제정된 이후 직업안정법은 여러 차례 개정되어 오다가 ILO의 권고사항 변화와 고용보험 시행 등의 변화에 대응하고 보다 체계화된 직업안정제도를 구축하기 위하여 1994년과 1995년에 대폭적인 개정이 이루어졌다. 이 시기 직업안정정책의 특징은 민간직업안정기구에 대한 여러 가지 행정규제를 철폐하거나 완화하여 민간인력서비스산업의 활성화를 꾀했다는 점이다. 특히 1997년 외환위기로 말미암아 대량실업 사태가 발생하고, 상시적인 고용조정이 이루어지는 등 고용의 불안정성이 커짐에 따라 노동시장에서 직업안정기구가 차지하는 역할이 그 어느 때보다도 중요해진 시기라고 할 수 있다.

우선 1994년 개정법은 직업안정기구의 직업소개·직업지도 및 고용정보 제공 등의 업무수행에 관한 사항과 그 밖에 근로자 모집 및 공급사업 등에 관한 사항을 정함으로써 민간인력서비스산업이 노동시장에서 체계적으로 육성·운영되도록 하여 국민경제의 발전에 이바지하고자 하는 목적에 의해 이루어졌다. 먼저 직업안정기구가 담당하는 업무를 직업소개, 직업지도, 고용정보의 수집 및 제공으로 구분하고 각 업무의 내용과 기본 원칙을 정하였다. 또한 유료 직업소개사업을 국내 사업과 국외 사업으로 구분하고, 국내 유료 직업소개사업은 서울특별시·직할시장 또는 도지사의 허가를 받도록 하고, 국외 유료 직업소개사업은 노동부장관의 허가를 받도록 하였다(<직업안정법> 개정령, 1994년 1월 7일, 법률 제4733호).

이후에도 세 차례에 걸쳐 직업안정법의 개정이 이루어졌다. 1995년 개정법에서는 민간직업안정사업에 대한 규제를 대폭 완화함으로써 인력수급기능을 원활히 하고 산업인력의 공급 촉진에 도모하고자 하였다. 유료 직업소개사업 허가의 유효기간을 1년에서 3년으로 연장하여 사업주의 불편을 해소하고 행정력의 낭비를 줄이고자 하였다. 또 직업정보제공사업의 직업정보 제공수단인 신문, 잡지, 방송 등이 대부분 다른 법률에 의한 등록 또는 인·허가의 대상이란 점을 감안하여 직업정보제공사업을 등록제에서 신고제로 변경하였다. 나아가 직업정보제공사업과 직업소개사업이 상호보완적인 관계에 있다는 점을 감안하여 두 사업의 겸업금지를 폐지

함으로써 취업알선 업무의 전문화를 꾀하였다(<직업안정법> 개정령, 1995년 12월 29일, 법률 제5103호). 이후 정보통신기술이 발전함에 따라 PC통신과 인터넷을 통한 정보제공업과 직업소개업을 같이 하는 사업체가 많이 등장하였다.

1997년 개정법에서도 민간인력서비스산업의 규제를 완화하려는 취지가 이어졌다. 또한 불법적인 직업소개에 대한 단속 규정 역시 강화되었다. 먼저 규제 완화와 관련해서는 종전에는 시·도지사 또는 노동부장관이 유료 직업소개사업의 허가를 하는 경우 거치던 지방고용심의회 또는 고용정책심의회 심의를 폐지하였다. 그리고 기업 활동에 대한 행정규제를 완화하기 위하여 직업정보 간행물의 납본 의무를 폐지하고, 국외취업자 모집시 해야 했던 사전신고를 사후신고로 전환하였다.

이처럼 민간 활동에 대한 불합리한 행정규제를 폐지하여 행정절차를 간소화하는 한편, 다른 한편으로는 민간의 직업안정 기능을 높이고 민간 직업소개사업을 건전하게 육성·정착시키기 위하여 불법 직업소개사업자에 대한 규제를 강화하였다. 특히 불법업자들로부터 미성년자나 여성 구직자 등을 보호하기 위해 필요한 제도적 장치를 마련하였다. 먼저 유료 직업소개사업자는 구인자로부터 선불금을 받을 수 없도록 하였다. 또한 18세 미만의 청소년에게 유해한 업소에 소개할 수 없도록 하는 규정도 신설하였다. 그리고 유료 직업소개와 관련한 불법 행위를 근절하기 위하여 유료 직업소개사업에 종사할 수 없는 결격 사유의 적용대상 범위를 사업주 및 직업상담원 외에 일반 종사자까지 확대하였다(<직업안정법> 개정령, 1997년 12월 24일, 법률 제5478호).

가장 최근에 이루어진 1999년 개정 역시 직업소개사업에 대한 규제를 폐지 또는 완화하여 민간직업안정기구의 직업소개 기능을 활성화하려는 취지에서 이루어졌다. 종전에는 무료 직업소개사업을 하려면 시·도지사의 허가를 받아야 했으나, 국내 무료 직업소개사업일 경우에는 시장·군수·구청장에게 신고하도록 하고 국외 무료 직업소개사업의 경우에는 노동부장관에게 신고하도록 하였다. 또한 사업자의 불편을 야기할 수 있는 여러 규정도 폐지하였다. 먼저 유료직업소개사업을 허가제에서 등록제로 전환하고 허가 갱신 제도를 폐지하였다. 근로자를 고용하고자 하는 사업

주가 근로자 모집을 위탁하는 경우에는 노동부장관의 허가를 받아야 했던 규정도 폐지하였다. 또한 직업소개사업 종사자에 대하여 실시하던 교육훈련도 폐지하였다. 한편 무료직업소개사업의 자격요건을 대통령이 정하는 비영리법인 또는 공익단체로 하게 하였다(<직업안정법> 개정령, 1999년 2월 8일, 법률 제5884호).

한편 이 시기는 규제 완화를 통하여 민간인력서비스산업을 활성화함과 동시에 공공직업안정 인프라를 구축하고자 하는 노력도 계속되었다. 먼저 지방노동관서와 고용보험업무 및 직업안정업무를 통합하여 전담하는 고용안정센터를 설치·운영하였다. 고용안정센터는 직업소개, 직업지도 등 직업안정업무뿐만 아니라 실업급여 등 고용보험업무, 직업훈련상담 등 종합적인 고용서비스를 제공하는 공공기관이라 할 수 있다. 민간직업소개소가 구인자와 구직자를 연결하여 취업알선에만 특화된 데에 비해 고용안정센터는 취업, 훈련, 보험 등 고용과 관련된 보다 포괄적인 서비스를 제공하는 기능을 갖추도록 계획되었다. 고용안정센터는 1998년 말 99개소에서 2002년 7월 현재 166개소로 늘어나 공공직업안정의 중추적인 역할을 맡고 있다.

한편 정보화 시대에 부응하여 그동안 직업안정기구 내부에서 폐쇄적으로 운영하던 취업알선 전산망을 인터넷 기반의 개방형 시스템으로 확대 발전시켰다. 노동부 고용안정정보망인 워크넷(Work-Net)은 구인·구직자에 대한 데이터베이스와 정보제공체계를 구축하고 각종 노동시장 정보를 체계적으로 분석·제공하여 종합적인 고용정보시스템으로 기능함으로써 노동시장의 원활한 운용을 도모하고자 만들어졌다. 또한 워크넷은 민간 무료직업소개기관 및 직업훈련기관과 연계하여 민간의 취업알선 기능을 효과적으로 활용하고 직업정보 및 고용정보 서비스의 전문화 및 고용동향 통계를 신속하게 제공하도록 고안되었다.¹³⁾

13) 워크넷의 인터넷 주소는 다음과 같다. <http://www.work.go.kr>

제2절 민간인력서비스산업의 구조

우리나라 직업안정법은 다음의 <표 3-1>에서 볼 수 있는 것처럼 크게 국가나 지방자치단체의 직업소개 및 직업지도, 민간의 취업 관련 사업, 구인 및 구직자 보호에 대한 규정으로 구성되어 있다. 직업안정법에서 다루는 민간인력서비스산업으로는 직업소개사업, 직업정보제공사업, 근로자의 모집, 그리고 근로자공급사업으로 나누어 볼 수 있는데 이 연구에서는 직업안정기능을 중심으로 한 직업소개사업과 직업정보제공사업을 다루고자 한다. 직업소개사업은 구인 또는 구직의 신청을 받아 구인자와 구직자간에 고용계약의 성립을 알선하는 사업을 말하며, 직업소개 요금을 받는지의 여부에 따라 무료직업소개사업과 유료직업소개사업으로 나뉘어진다. 한편 직업정보제공사업은 신문, 잡지 기타 간행물 또는 유·무선 방송이나 컴퓨터통신 등을 이용하여 구인·구직 정보 등 직업정보를 제공하는 사업을 말한다. 이 절에서는 무료직업소개사업, 유료직업소개사업,

<표 3-1> 직업안정법의 구성과 내용

구분	세부내용
국가, 지방자치단체의 직업소개 및 직업지도에 관한 규정	1. 직업안정기구(지방노동행정기관) 2. 담당 직원의 전문성 확보 3. 구인·구직신청 4. 각급 학교 및 공공직업훈련장과의 협력 5. 고용정보의 제공 6. 구인·구직의 개척
민간직업소개사업, 직업정보제 공사업, 근로자 모집 또는 근로자공급사 업	1. 무료직업소개사업 2. 유료직업소개사업 3. 직업정보제공사업 4. 근로자의 모집 5. 근로자공급사업
구직자 보호	1. 허위구인광고 등 금지 2. 손해배상책임의 보장 3. 18세 미만의 자에 대한 직업소개 제한

자료: 김동섭 외, 『직업안정법 해설』, (주)중앙경제, 2002.

직업정보제공사업으로 나누어 우리나라에서 이루어지는 민간인력서비스 산업의 사업 체계와 현황을 살펴보고자 한다.

1. 무료직업소개사업

무료직업소개사업은 수수료나 회비 등 기타 일체의 금품을 받지 아니 하고 직업소개를 행하는 사업을 말한다. 예를 들어 사회복지단체나 사회 단체가 그에 상응하는 어떠한 대가 없이 사회적 복지나 봉사 차원에서 구 직자들을 구인업체와 연결시켜 주는 것을 들 수 있다. 또 직종별 이익단 체나 협회에서 소속 회원사가 필요로 하는 인력을 미리 확보하였다가 회 원사의 요청이 있으면 알선하는 형태로 해당 분야의 구직 및 구인 수요에 대응하는 사업을 하고 있는 데서도 무료직업소개사업의 예를 찾아볼 수 있다(김동섭 외, 2002).¹⁴⁾

가. 무료직업소개사업의 신고

무료직업소개사업은 소개 대상이 되는 근로자가 취직하고자 하는 장 소를 기준으로 국내 무료직업소개사업과 국외 무료직업소개사업으로 구 분된다. 무료직업소개사업은 신고제이므로 무료직업소개사업을 행하기 이전에 관할 행정관청에 신고를 해야 한다. 국내와 국외에 따라 신고하 는 관청이 다른데 국내 직업소개사업을 하고자 하는 자는 시장·군 수·자치구의 구청장에게 신고하고, 국외 무료 직업소개사업을 하고자 하는 자는 지방노동관서를 거쳐 노동부장관에게 신고한다(<직업안정법> 제28조).¹⁵⁾

14) 각종 협회가 회원들을 대상으로 수행하는 무료직업소개사업의 경우 협회에 가 입하는 회비가 직업소개의 대가로 볼 수 있지 않겠는가 하는 문제가 발생할 수 있다. 이 때 회비의 성격이 직업소개와는 무관하게 회원의 지위 유지를 위하여 부담하는 것이라면 직업소개의 대가로 간주하지 않는다.

15) 무료직업소개사업을 신고할 때는 무료직업소개사업신고서와 함께 법인 또는 단체의 정관 또는 규약과 그 설립을 증명하는 서류, 직업소개사업에 필요한 자 산과 예산을 확인할 수 있는 자산 및 예산명세서, 신청인(법인의 경우 그 임원) 이 외국인인 경우에는 직업안정법 제38조에 해당하지 아니함을 증명하는 당해

나. 무료직업소개사업의 제한

무료직업소개사업이 신고제라 하더라도 아무에게나 무제한적으로 허용되는 것은 아니다. 무료직업소개사업을 하고자 하는 자는 그 설립 목적 및 사업 내용이 무료직업소개사업에 적합해야 할 뿐만 아니라, 당해 사업의 유지·운영에 필요한 조직 및 자산을 갖춘 비영리법인 또는 공익단체로 제한된다.¹⁶⁾ 하지만 비영리법인 및 공익단체에도 제약이 있는데, 비영리법인 가운데에서도 직업소개사업과 겸업이 금지되어 있는 영업을 하는 자(식품접객업, 숙박업, 결혼 상담 또는 중매 행위를 하는 업 등)를 구성원으로 하는 경우에는 법인이 2개 이상의 광역 지역에 걸친 조직을 갖춘 경우나 해당업자의 법인 가입률 및 회비 납부율이 80% 이상인 경우에만 한한다(<직업안정법 시행규칙> 제11조). 또 공익단체의 경우에는 단체설립에 대하여 행정기관의 인·허가를 받았거나 행정기관에 신고를 한 단체에 한하며, 그 활동의 공공성과 사회성이 인정된 단체로 그 자격이 제한된다(<직업안정법 시행령> 제14조).¹⁷⁾

국가의 정부, 그 밖에 권한 있는 기관이 발행한 서류 또는 공증인이 공증한 신청인의 진술서로서 재외공관공증법에 의하여 당해 국가에 주재하는 대한민국 공관의 영사관이 확인한 서류 등을 제출해야 한다(<직업안정법 시행규칙> 제10조).

- 16) 이 외에도 한국산업인력공단에서 하는 직업 소개, 한국장애인고용촉진공단에서 장애인을 대상으로 하는 직업 소개, 그리고 교육관계법에 의한 각급 학교의 장, 근로자직업훈련촉진법에 의한 공공직업능력개발훈련시설의 장이 재학생·졸업생 또는 훈련생·수료생을 대상으로 하는 직업 소개 등은 신고를 하지 않아도 무료직업소개사업을 할 수 있다.
- 17) 직업안정법 제38조에서는 다음과 같은 경우 (유·무료) 직업소개사업을 신고할 수 없다고 규정하고 있다.
 - ① 미성년자·금치산자·한정치산자 및 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자
 - ② 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 2년이 경과되지 아니한 자
 - ③ 직업안정법, 윤락행위 등 방지법, 미성년자보호법, 풍속 영업의 규제에 관한 법률 또는 청소년보호법을 위반하거나 직업소개사업과 관련된 행위로 선원법을 위반하여 벌금 이상의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 3년이 경과되지 아니한 자
 - ④ 금고 이상의 형의 집행유예선고를 받고 그 유예기간 중에 있는 자
 - ⑤ 직업안정법 제36조에 의하여 당해 사업의 허가나 등록이 취소된 후 3년이

이처럼 무료직업소개사업이 신고제이면서도 그 자격 요건에 제한을 두는 것은 무료직업소개사업이 가진 공공성을 해치지 않기 위함이다. 따라서 무료직업소개사업을 하는 자는 직업소개사업 이외의 사업 확장을 위해서 회원 모집, 조직 확대, 선전 등의 수단으로 직업소개사업을 운영할 수 없다(<직업안정법 시행령> 제18조).

2. 유료직업소개사업

유료직업소개사업은 구인자와 구직자간에 고용계약을 알선하면서 구인자 또는 구직자로부터 수수료나 회비 등을 받아 직업소개를 하는 사업이다. 유료직업소개소는 주로 공공직업알선기관을 이용하기 곤란한 직종을 대상으로 직업알선을 함으로써 공공부문을 보완하는 기능을 하고 있다고 볼 수 있다. 예를 들어 다방이나 유흥업소 등 공공직업알선기관을 이용하기를 꺼리는 자들의 직업소개를 담당하는 것이다.

우리나라에서 이루어지는 대부분의 직업알선은 민간 유료직업소개소에서 이루어지고 있다. 이는 비단 우리나라에서만 발생하는 현상이 아니다. 다른 국가들에서도 민간직업소개기관의 역할이 두드러지게 증가하여 왔다(정연택, 1997). 실제로 일부 유료직업소개소는 파출부, 간병인 등 수시로 필요한 인력을 회원제로 운영하면서 수요자에게 취업시키고 있으며, 건설 일용직의 경우에는 승합차나 트럭 등 차량까지 운영하면서 사업하는 경우도 있어 민간 유료 직업소개소가 공공직업안정기구보다 더 높은 경쟁력을 보이는 경우가 많다고 할 수 있다.¹⁸⁾ 고급인력에 대한 취업

경과되지 아니한 자

⑥ 법인으로서 그 임원 중에 위의 ① 내지 ④에 해당하는 자가 있는 법인

- 18) 그럼에도 불구하고 한편에서는 민간직업소개업을 규제해야 한다는 주장도 있다. 그 근거로는 첫째, 민간직업안정기구는 이윤 추구가 최우선적인 목적이기 때문에 단지 구직자들의 채용에만 관심이 있어서, 노동시장에 적응하기 힘든 계층 즉 훈련을 받지 않은 청년층, 장기실업자, 고령자 등은 관심 밖에 두게 된다는 것이다. 둘째, 기업들이 필요한 노동력을 노동시장에서 쉽게 채용할 수 있기 때문에 인적자본을 위한 투자에 소홀하게 되어 고령자나 신기술에 적응하지 못하는 근로자들의 고용이 불안해진다. 셋째, 노동시장의 정보가 공공직업안정기구에 집중되지 않고 분산됨으로써 정보 획득에 있어 기회 균등의 원칙이 깨지게

알선 역시 민간 유료직업소개소의 경쟁력이 돋보이는 분야이다. 고급 인력의 경우 구인자 및 구직자의 요구사항에 대한 보다 면밀한 검토가 필요하기 때문이다. 헤드헌팅 업체는 고급관리자나 전문가들을 미리 등록하고 관리하면서 해당 인력에 대한 수요가 있으면 각각의 요구사항에 맞도록 구인자와 구직자를 찾아 연결하여 주고 있다(김동섭 외, 2002).

가. 유료직업소개사업의 등록

유료직업소개사업은 등록제이다. 따라서 이 사업을 하고자 하는 자는 관할 행정관청에 등록을 해야 하는데, 국내 유료직업소개사업은 시장·군수·자치구 구청장에게, 국외 유료직업소개사업은 노동부장관에게 등록한다. 관할 관청은 신청 요건에 부합하는가를 확인하고 직업소개사업이 적법하게 등록되었음을 증명하는 등록증을 교부한다.¹⁹⁾ 등록할 때는 유료직업소개사업자가 직업소개를 하다가 고의 또는 과실로 인하여 근로자 또는 근로자를 소개받은 자에게 손해를 입히는 경우를 대비하여 손해에 대한 배상책임을 보장하기 위한 보증보험에 가입하거나 예치금을 금융기관에 예치해야 한다. 예치금은 사업소별로 국내 유료직업소개사업은 1천만원, 국외 유료직업소개사업자는 1억원인데, 다만 국외 연수생만을 소개하는 국외 유료직업소개사업자의 경우에는 5천만원을 금융기관에 예치하거나 보증보험에 가입해야 한다(<직업안정법 시행령> 제34조의 2).²⁰⁾

된다. 넷째, 직업간의 이동이 필요 이상으로 많아지고 또한 파견 근로자가 정규 근로자를 대체하여 고용 불안정성이 야기된다는 것이다(최강식 외, 2000).

19) 유료 직업소개사업을 등록할 때는 유료직업소개사업신청서와 함께 사업계획서(국외 유료 직업소개사업인 경우), 법인등기부등본(법인인 경우), 사업자가 등록요건에 해당하는 자임을 증명하는 서류, 직업상담원이 자격 요건에 해당함을 증명하는 서류, 종사자 명부, 예치금의 예치 또는 보증보험에의 가입을 증명하는 서류, 신청인이 외국인인 경우에는 직업안정법 제38조에 해당하지 아니함을 증명하는 당해 국가의 정부 기타 권한 있는 기관이 발행한 서류 또는 공증인이 공증한 신청인의 진술서로서 재외공관공증법에 의하여 당해 국가에 주재하는 대한민국 공관의 영사관이 확인한 서류 등을 제출해야 한다(<직업안정법 시행규칙> 제17조).

20) 금융기관에 예치하는 경우에는 시·군·구청의 장과 공동으로, 보증보험에 가

유료직업소개사업을 등록할 수 있는 자는 다음과 같은 요건에 해당하는 자로 제한한다(<직업안정법 시행령> 제21조). ① 국가기술자격법에 의한 직업상담사 1급 또는 2급의 국가기술자격이 있는 자, ② 직업소개사업의 사업소, 근로자직업훈련촉진법에 의한 직업능력개발훈련시설, 초·중등교육법 및 고등교육법에 의한 학교, 청소년기본법에 의한 청소년단체에서 직업상담·직업지도·직업훈련 기타 직업소개와 관련이 있는 상담업무에 2년 이상 종사한 경력이 있는 자, ③ 공인노무사법 제3조 제1항의 규정에 의한 공인노무사 자격을 가진 자, ④ 조합원이 100인 이상인 단위 노동조합, 산업별 연합단체인 노동조합 또는 총연합단체인 노동조합에서 노동조합 업무전담자로 2년 이상 근무한 경력이 있는 자, ⑤ 상시 근로자 300인 이상인 사업 또는 사업장에서 노무관리 업무전담자로 2년 이상 근무한 경력이 있는 자, ⑥ 국가공무원 또는 지방공무원으로서 2년 이상 근무한 경력이 있는 자, ⑦ 초·중등교육법에 의한 교원자격증을 가지고 있는 자로서 교사 근무경력이 2년 이상인 자, ⑧ 고등교육법에 의한 전문대학·대학·대학원을 졸업한 자 또는 이와 동등 이상의 학력이 있다고 인정되는 자 등이다. 만약 법인인 경우에는 직업소개사업을 목적으로 설립된 상법상 회사로서 납입자본금이 5천만원 이상이고, 임원 가운데 2명 이상이 위의 요건에 해당해야 한다.

유료직업소개사업자는 식품위생법의 규정에 의한 식품접객업, 공중위생법 규정에 의한 숙박업, 가정의례에 관한 법률 규정에 의한 결혼상담 또는 중매행위를 하는 사업을 겸업할 수 없다(<직업안정법> 제26조). 겸업금지 규정은 사업자가 타사업을 위해 직업소개사업을 이용하는 것을 방지하고자 함이다. 따라서 유료직업소개사업자뿐만 아니라 유료직업소개소에 종사하는 종사자 역시 겸업에 해당하는 활동이 금지된다(김동섭 외, 2002).

유료직업소개사업을 등록하고자 하는 개인은 2개 이상의 사업소를 둘 수 없다. 다만 법인인 경우에는 각 사업소마다 사업자격을 갖춘 자를 1인 이상 두는 경우에는 2개 이상의 사업소를 둘 수 있다. 이 경우 납입자본금은 추가하는 사업소 1개소당 2천만원을 가산한 금액 이상으로 한다. 이

입하는 경우에는 시·군·구청의 장을 피보험자로 해야 한다.

는 법인인 경우에 한하여 민간직업소개소의 법인화, 대형화를 유도하여 민간인력서비스산업의 활성화를 도모하고자 함이다.

나. 유료직업소개사업의 시설기준과 직업상담원의 자격요건

유료직업소개사업을 하려면 노동부령이 정하는 기준을 만족시켜야 하는데, 이는 시설에 대한 기준과 자격을 갖춘 직업상담원의 고용이다(<직업안정법> 제22조, <직업안정법 시행령> 제21조, <직업안정법 시행규칙> 제18조, 제19조). 개인사업자는 전용면적이 20㎡ 이상, 법인사업자는 33㎡ 이상의 독립적인 사무실을 확보해야 한다. 사무실은 직업소개사업만을 영위할 수 있는 독립적인 전용공간만을 말하며 공용 면적은 제외된다.

또한 유료직업소개사업소에서는 자격을 갖춘 직업상담원을 1인 이상 고용해야 한다. 직업상담원의 자격은 ① 소개하고자 하는 직종별로 해당 직종에서 2년 이상 근무한 경력이 있는 자, ② 직업소개사업의 사업소, 근로자직업훈련촉진법에 의한 직업능력개발훈련시설, 초·중등교육법 및 고등교육법에 의한 학교, 청소년기본법에 의한 청소년단체에서 직업상담·직업지도·직업훈련 기타 직업소개와 관련이 있는 상담 업무에 2년 이상 종사한 경력이 있는 자, ③ 공인노무사법에 의한 공인노무사, ④ 노동조합의 업무, 사업체의 노무관리 업무 또는 공무원으로서 행정 분야에 2년 이상 근무한 경력이 있는 자, ⑤ 사회복지사업법에 의한 사회복지사, ⑥ 고등교육법에 의한 전문대학·대학·대학원을 졸업한 자 또는 이와 동등 이상의 학력이 있다고 인정된 자, ⑦ 초·중등교육법에 의한 교원자격증을 가지고 있는 자로서 교사 근무경력이 2년 이상인 자 또는 고등교육법에 의한 교원으로서 교원 근무경력이 2년 이상인 자, ⑧ 직업소개사업의 사업소에서 2년 이상 근무한 경력이 있는 자, ⑨ 국가기술자격법에 의한 직업상담사 1급 또는 2급이 있는 자 등이다.²¹⁾ 이와 같은 자격을 갖

21) 유료직업소개사업을 하는 자는 다음에 해당하는 자를 고용해서는 안된다(<직업안정법> 제22조). ① 미성년자, 금치산자, 한정치산자 및 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자, ② 직업안정법, 윤락행위 등 방지법, 미성년자보호법, 풍속영업의 규제에 관한 법률 또는 청소년보호법을 위반하거나 직업소개사업과 관련된 행위로 선원법을 위반하여 벌금 이상의 형을 선고받고 그 집행이 종료되거나

준 직업상담원 외에 유료직업소개소에 종사하는 다른 고용인이 직업소개에 관한 업무를 담당해서는 안 된다.

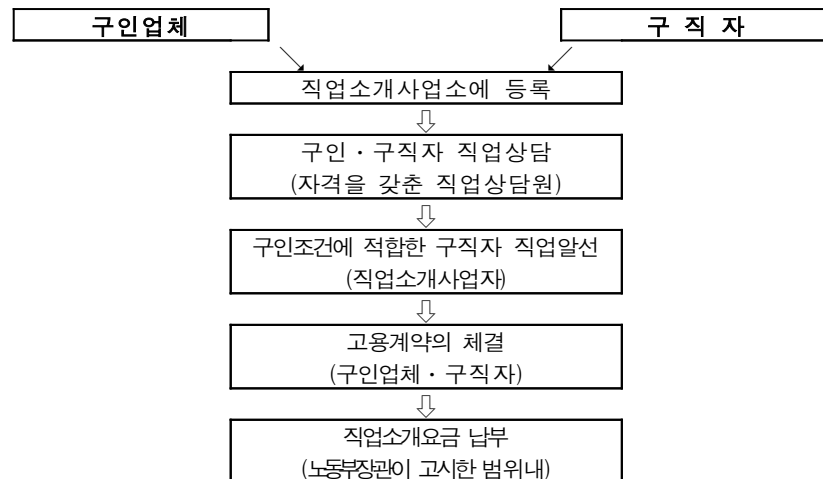
다. 유료직업소개소의 절차

규정된 시설과 인원을 갖춘 후에야 유료 직업소개소에서는 직업소개사업을 할 수 있다. 직업소개는 다음 절차에 따라 실시한다(<직업안정법 시행규칙> 별표 1의 2, 2001. 9. 28). 첫째, 구인자와 구직자는 구인·구직 접수와 함께 구인표·구직표를 작성한다. 그리고 유료 직업소개사업자는 그 내용을 구인·구직 대장에 기록한다. 둘째, 유료직업소개소에 고용된 자격을 갖춘 직업상담원이 구직자와 직업상담을 실시한다. 이 단계에서는 구직자가 원하는 직업 및 근로조건을 구체적으로 확인하면서 구직자의 적성에 적합한 직종과 직업이 무엇인가를 상담한다. 셋째, 직업상담원은 구인표와 구직표를 탐색하여 구인자에게 적합한 구직자를 알선하여 주고, 구직자에게는 적성과 능력 및 요구조건에 적합한 일자리를 알선한다. 직업소개를 할 때는 구인자 또는 구직자 어느 한쪽의 이익에 치우쳐서는 안 되며, 또한 구직자가 취직할 직업에 쉽게 적응할 수 있도록 종사하게 될 업무의 내용, 임금·근로시간 등 기타 근로조건을 상세하게 설명해야 한다. 넷째, 직업알선 결과 고용계약이 성립하면 근로계약서를 3부 작성하여 구인자·구직자·직업소개소가 각 1부씩 보관한다. 다섯째, 고용계약 내용을 직업소개대장에 기재하고 직업소개 절차를 마친다. 모든 유료직업소개소의 취업알선은 모두 이와 같은 절차를 따라야 한다. 단, 일용취업 희망자의 경우에는 별도의 등록을 받아 그 소개 절차를 따로 정할 수 있다.

직업소개에 대한 이와 같은 절차는 직업안정법 시행규칙에서 규정한 것이며, 이를 그림으로 나타내면 [그림 3-1]과 같다.

나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 3년이 경과되지 않은 자, ③ 직업소개사업의 허가나 등록이 취소된 후 3년이 경과되지 않은 자 등.

〔그림 3-1〕 유료직업소개 절차



자료: 노동부, 『직업소개사업의 올바른 이해』, 2001.

라. 유료직업소개사업의 준수사항

구인자와 구직자가 고용계약을 체결하게 되면, 직업소개업자는 구직자의 임금이 최저임금법에 의한 최저임금 이상이 보장되도록 해야 하며, 소정임금 전액을 월 1회 이상 일정한 기일을 정하여 근로자에게 지급하도록 해야 한다. 시간제 및 일용취업자에 대해서는 당일로 임금을 청산해야 한다. 그리고 전차금·숙박비 등의 어떠한 명목이든지 근로자의 임금에서 공제하고 지급할 수 없다(<직업안정법 시행규칙> 별표 1의 2).

특히 유료직업소개사업자가 구인자로부터 임금을 선불로 받아 구직자에게 제공하는 것은 법으로 금지되어 있다(<직업안정법> 제21조 2). 만약 구인자가 선불로 임금을 직업소개업자에게 준 후 구직자가 사용자와 고용계약을 체결하게 되면 약정된 계약기간 동안에는 이직할 수 없는 등 여러 가지 부작용이 발생할 가능성이 많기 때문이다. 또한 선불금을 받는 대부분의 경우 공중도덕상 유해한 업소에 소개하는 경우가 많고, 인신 구속의 우려가 많기 때문이기도 하다(김동섭 외, 2002).

이 외에도 직업소개 공익성을 견지하고자 유료직업소개사업자 및

그 종사자는 법으로 정한 몇 가지의 사항을 준수하여야 한다. 먼저 직업소개사업자는 사업소에 근무하면서 종사자를 직접 관리감독하여 직업소개 행위와 관련된 비위 사실이 발생하지 않도록 해야 한다. 직업소개사업과 관련하여 그 종사자가 저지른 위법 또는 불법 행위 역시 최종적으로는 직업소개사업자에게 책임이 있다. 그리고 구인자의 사업이 행정관청의 허가·신고·등록 등을 필요로 하는 사업인 경우에는 직업소개업자가 구인업체의 허가·신고·등록 등을 확인해야 한다. 직업소개사업소를 광고할 때에는 반드시 직업소개소의 명칭·전화번호·위치 및 등록번호를 기재하여야 한다. 또 직업소개소 사무실 외부 간판에는 사업소의 명칭을 표시해야 하고,²²⁾ 사무실 내부에는 등록증, 요금표(60cm×80cm), 정해진 양식의 직원 명단 등을 구인자 및 구직자가 쉽게 알아볼 수 있는 곳에 부착해야 한다.

마. 직업소개요금

유료직업소개업자가 직업소개 대가로 받는 직업소개요금은 노동부장관이 결정하여 고시한 범위 내에서만 받을 수 있다. 직업소개요금을 결정하여 고시할 때 노동부장관은 고용정책기본법에 의한 고용정책심의회의 심의를 거친다. 직업소개요금은 국내 유료직업소개요금과 국외 유료직업소개요금으로 나누어 구분된다.²³⁾

직업소개요금은 기본적으로 구인자(구인업체)가 부담하는 것이다. 단, 고위관리자 또는 전문가 직종에 해당하는 직업(헤드헌팅), 모델, 그리고 출입국관리법에 의한 체류 자격 중 회화지도(E-2)를 하는 강사 등은 직업소개사업자, 구인업체, 구직자가 자율적으로 직업소개요금의 부담 방법을 정할 수 있다. 즉 몇몇 직종을 포함한 헤드헌팅과 회비 형식으로 요금을 받고 일용근로자를 소개하는 경우를 제외하고, 직업소개요금은 구직

22) 유료직업소개소의 명칭은 사업자가 자유롭게 정할 수 있다. 다만 이용자가 지방노동관서나 고용안정센터 등 공공직업안정기구와 혼동하는 것을 방지하기 위하여 ‘은행, 공급, 복지, 고용안정센터’라는 용어는 그 사업소 명칭에 사용하지 못한다(<직업안정법 시행규칙> 제21조).

23) 국외 유료직업소개요금에 관한 고시는 부록 참조.

자의 근로계약이 체결된 후에만 받을 수 있다. 만약 근로계약이 체결되기 전에 등록비 등의 형식으로 직업소개요금을 미리 받거나 노동부장관이 고시한 요금을 초과하여 받은 사업자는 법에 의한 처벌을 받게 된다.

국내 유료 직업소개요금은 직종과 고용기간에 따라 차등이 있는데 차등요금 기준은 다음의 <표 3-2>에 나와 있다. 먼저 관리자·전문가 직종, 모델, 회화 강사, 회원제 일용근로자를 제외한 직종은 일반직업소개요금이 적용되는 직업으로 고용기간 3개월을 기준으로 직업소개요금이 달라진다.²⁴⁾ 고용기간이 3개월 미만인 경우는 고용기간 중 지급하기로 한 임금의 10% 이하를 구인자로부터 징수하며, 고용기간이 3개월 이상인 경우는 3개월간 지급하기로 한 임금의 10% 이하를 구인자로부터 징수한다. 만약 직업소개요금을 구인자와 구직자가 분담하여 부담하는 경우는 반드시 서면계약을 해야 하며, 이 경우에도 구직자에게 소개요금의 40%를 초과하는 요금을 요구할 수 없다. 즉 소개요금인 구직자 임금의 10% 이하를 구직자가 40% 이하, 구인자가 60% 이상 범위 내에서 나누어 징수하는 것이다.

고위관리자나 전문가 등을 대상으로 취업알선을 하는 경우, 즉 일반적으로 헤드헌팅업체라 불리는 경우는 일반직업소개요금을 적용하지 않고 별도의 규정을 따른다. 헤드헌팅 대상 직종은 직업안정법 시행규칙에서 구체적으로 규정하고 있다(표 3-3 참조). 여기에 포함되는 직종들은 최소 1개월 이상의 탐색기간이 필요하고, 구인업체가 요구하는 채용후보자에 대한 분석과 평가 등 전문적이고 종합적인 상담이 필요하기 때문에 일반 직업소개요금보다 더 많은 소개요금을 부담하도록 하고 있다. 헤드헌팅 직업소개요금은 고용기간 중 지급하기로 한 임금 또는 보수의 20% 범위 내에서 당사자가 자율적으로 정할 수 있다. 만약 고용기간이 1년 이상인 경우에는 1년간 지급하기로 한 임금 또는 보수의 20% 범위에서 정한다. 헤드헌팅 직업소개요금은 구인업체가 내든 구직자가 내든 당사자가 자율

24) 일반직업소개요금이 적용되는 직업으로는, 중·하위 관리직 및 사무직, 중·하위 생산관리직 및 생산직, 경비원, 청소원, 식당조리사, 기타 업소 서비스직, 회원제로 운영하지 아니하는 건설일용근로자·파출부·간병인·기타 등을 들 수 있다.

적으로 정할 수 있지만, 고용기간 1년을 초과하는 부분의 임금에 대해서는 직업소개요금을 받을 수 없다.

모델 및 홍보 종사자는 상품을 광고하거나 예술작품을 위하여 일정한 자세를 취하고 상품의 품질과 기능을 선전하는 등의 홍보활동을 하는 직업이다. 이러한 직업을 소개하는 경우 소개요금은 보수(출연료)의 20% 범위 내에서 부담 비율 및 부담 방법을 당사자가 자율적으로 정한다. 그리고 출입국관리법에 의한 체류자격 중 회화지도를 하는 회화강사²⁵⁾ 소

〈표 3-2〉 국내 유료직업소개요금

구분	고용조건	소개요금
일반직업소개	고용기간이 3개월 미만인 경우	고용기간 중 지급하기로 한 임금의 10/100 이하를 구인자로부터 징수
	고용기간이 3개월 이상인 경우	3개월간 지급하기로 한 임금의 10/100 이하를 구인자로부터 징수
	구직자가 직업소개요금을 부담하는 경우	서면계약에 의거하여 위 소개요금 중 구직자는 40%, 구인자는 60% 범위 내에서 분담
관리자·전문가 직종 직업소개 (헤드헌팅)	고용기간이 1년 미만인 경우	고용기간 중 지급하기로 한 임금 또는 보수의 20% 범위 내에서 당사자가 자율적으로 정함
	고용기간이 1년 이상인 경우	1년간 지급하기로 한 임금 또는 보수의 20% 범위 내에서 정함
모델 소개		보수(출연료)의 20% 범위 내에서 당사자가 자율적으로 정함
회화강사 소개	고용기간이 1년 미만인 경우	고용기간 중 지급하기로 한 임금의 10% 범위 내에서 당사자가 자율적으로 정함
	고용기간이 1년 이상인 경우	1년간 지급하기로 한 임금 또는 보수의 10% 범위 내에서 정함
회원제 일용근로자 직업소개		소개요금에 갈음하여 월 3만원 범위 내에서 회비를 징수

자료: 노동부, 『직업소개사업의 올바른 이해』, 2001.

25) 법무부장관이 정하는 자격요건을 갖춘 외국인으로서, 외국어 전문학원, 초등학교 이상의 교육기관 및 부설 어학연구소, 방송사 및 기업체 부설 어학연수원, 기타 이에 준하는 기관 또는 단체에서 외국어 회화지도에 종사하고자 하는 자로서, E-2 비자 소지자를 말한다.

〈표 3-3〉 고급관리자 및 전문가직종 해당자

한국표준직업분류 소분류 코드	고급관리자 및 전문가 직종 해당자
021	기업 고위임원
023	생산 및 운영부서 관리자 중 고위관리자
024	기타 부서 관리자 중 고위관리자
030	일반관리자 중 고위관리자
111	자연과학 전문가
112	생명과학 전문가
113	사회과학 전문가
120	컴퓨터 관련 전문가
141	의료진료 전문가(간호 제외)
162	회계 관련 전문가
163	인사 및 노사관계 전문가
164	금융·보험 전문가
165	사업서비스 관련 전문가
171	법률 전문가
182	작가 및 관련 전문가

자료: <직업안정법 시행규칙>, 노동부령 제164호, 2001. 9. 28.

개요금은 고용기간 중 지급하기로 한 임금의 10% 범위 내에서 당사자가 자율적으로 정하며, 고용기간이 1년 이상인 경우에는 1년간 지급하기로 한 임금의 10% 범위 내에서 정한다.

한편 직업소개업자가 파출부·간병인 등 일용근로자를 평소에 회원으로 등록하여 관리하다가 일자리가 생기면 알선해 주는 회원제의 경우 월 3만원의 범위 내에서 회비를 징수할 수 있으며, 그 외 직업소개에 따른 별도의 소개비를 청구할 수 없다.

임금을 따로 정하지 않고 고객으로부터 받는 봉사료를 주된 수입으로 하는 직종인 경우, 예를 들어 골프장 캐디나 웨이터·바텐더 등과 같은 직종에서는, 구인자가 제출하는 수입보증서의 금액을 기준으로 임금을 산출하며 만약 구인자가 침식을 제공하는 경우에는 월 5만원 내에서 해

당 침식비를 임금에 가산할 수 있다.

유료직업소개사업자는 반기별 실적, 즉 구인·구직, 취업현황을 시장·군수·구청장에게 보고하여야 한다. 유료직업소개사업소에 대한 지도단속은, 직업안정기구의 장 및 시장·군수·구청장이 매 분기 1회 이상 정기적으로 현지 지도단속을 실시하고, 필요한 경우 수시로 지도단속을 할 수 있다. 만약 위법한 부당 행위를 단속하였을 때는 그 처리 결과를 반기별로 노동부장관에게 보고한다.²⁶⁾ 직업소개사업에 대한 행정처분 기준은 부록에 제시되어 있다.

3. 직업정보제공사업

직업정보제공사업은 신문·잡지 기타 간행물 또는 유선·무선방송이나 컴퓨터통신 등에 의하여 구인·구직정보 등 직업정보를 제공하는 사업을 말한다. 여기서 정보제공매체에 특별한 제한은 없으나, 사업의 성격상 불특정 다수에게 동시에 직업정보를 제공할 수 있는 매체여야 한다(김동섭 외, 2002).

가. 직업정보제공사업과 직업소개사업의 구분

직업소개사업과 직업정보제공사업과의 차이를 살펴보면, 직업소개는 소개기관이 특정의 구인자와 구직자를 직접 연결하여 고용계약의 성립을 알선하여 주는 것을 말하는 반면, 직업정보제공사업은 불특정 다수의 구인자 및 구직자에게 구인·구직정보를 제공하여 주고 그 정보의 구체적인 이용은 구인·구직자 각자의 판단에 맡긴다는 점에서 구별된다(<직업정보제공사업신고업무처리규정>, 노동부 예규 제466호, 제3조). 즉 직업소개사업은 직업소개기관이 구인·구직자 정보를 이용자에게 개방하는 것이 아니라 배타적으로 보유하고 있으면서 구인·구직 수요가 발생할 때 특정의 구인·구직자간에 매개 역할을 하여 고용계약을 성사시키는

26) 관할관청에 의한 직업소개사업에 대한 지도단속은 유료직업소개사업소뿐만 아니라 무료직업소개사업소에도 해당하는 사항이다(<직업안정법 시행규칙> 제29조).

것이다. 반면 직업정보제공사업은 직업정보제공기관이 보유하고 있는 정보를 구인·구직자가 직접 검색하여 활용할 수 있도록 개방하여 주고 특정의 구인·구직자간의 고용계약에는 관여하지 않는 사업을 말한다(김동섭 외, 2002).

따라서 구인자와 구직자를 연결하여 고용계약의 성립을 알선하는 경우는 직업소개사업에 해당하는 것이므로 직업정보제공사업자에게는 금지된 활동이 된다. 만약 직업정보제공사업자가 구인자와 구직자를 상대로 구체적인 취업알선 및 직업상담 등을 하여 고용계약의 성립을 알선하려면 직업정보제공사업자 신고 외에 추가로 직업소개사업자로 등록해야 한

[그림 3-2] 직업소개사업과 직업정보제공사업의 차이점

【직업소개사업】		【직업정보제공사업】
특정의 구인자와 구직자를 직접 연결하여 고용계약의 성립을 알선	⇔	불특정 다수의 잠재적 구인자와 구직자간에 직업정보를 제공하여 구인·구직자가 스스로 구인 또는 구직
고용계약의 성립을 알선하기 위하여 직업상담 및 취업 추천을 할 수 있음	⇔	구체적인 직업상담 및 취업추천을 하거나 구직자의 이력서 발송을 대행할 수 없음
시·군·구청에 반드시 등록을 해야 직업소개사업을 할 수 있음	⇔	구인·구직정보 등 직업정보의 제공을 주된 사업으로 하는 경우는 지방노동관서에 신고하고 직업정보제공사업을 할 수 있음
직업소개사업의 간판을 내걸고 직업소개사업만을 영위할 수 있는 독립된 구조의 사무실을 갖추고 사업을 해야 함	⇔	신문·잡지 기타 간행물 또는 유선·무선방송이나 컴퓨터통신 등에 의하여 구인·구직정보를 제공하기 때문에 독립된 사무실을 요구하지 않음
예 홍길동 직업소개소		예 인터넷 취업사이트

자료: 노동부, 『직업소개사업의 올바른 이해』, 2001.

다. 그렇지 않으면 무등록 직업소개사업에 해당한다고 할 수 있다. 1995년 12월 직업안정법의 개정으로 직업소개사업과 직업정보제공사업의 겸업이 허용됨에 따라 직업정보제공사업자는 대부분 직업소개업과 겸업하는 경우가 많다.

직업소개사업과 직업정보제공사업의 차이는 앞의 [그림 3-2]로 나타낼 수 있다.

나. 직업정보제공사업의 신고

직업정보제공사업은 무료 직업소개사업과 마찬가지로 신고제이다. 직업정보제공사업을 주된 사업으로 하려는 자는 먼저 관할 고용안정센터를 통해 노동부장관에게 신고해야 한다.²⁷⁾ 여기에서 말하는 ‘주된 사업’의 의미는 단순히 전체 사업에서 직업정보제공사업이 차지하는 비중으로만 해석해서는 안 된다. 예를 들어 한 사업자가 직업소개사업과 직업정보제공사업을 겸업하고 있는데, 두 사업 가운데 직업정보제공사업이 차지하는 비중이 작다 하더라도 하나의 독자적인 사업부문으로서 운영하는 것이라면, 이는 신고대상이 되는 주된 사업으로 간주한다는 것이다.

노동부는 예규를 통하여 ‘주된 사업’으로 볼 수 없어 신고가 필요 없는 경우를 구체적으로 규정하였다(<직업정보제공사업신고업무처리규정> 제2조). 신고를 하지 않아도 되는 경우는 다음과 같다. 첫째, 정치·경제·사회·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파하면서 부수적으로 광고 및 기사를 통하여 직업정보를 제공하는 경우, 둘째, 산업·과학·종교·교육·체육·연예 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파하면서 부수적으로 광고 및 기사를 통하여 직업정보를 제공하는 경우, 셋째, 부동산 정보, 중고품 매매 정보, 상품 정보 등을 제공하면서 부수적으로 직업정보를 제공하는 경우 등이다. 즉 직업정보제공사업이 아

27) 직업정보제공사업을 신고할 때는 직업정보제공사업신고서와 함께 수입 및 지출계획 등 수지예산이 포함된 사업계획서, 법인인 경우 정관 및 그 설립을 증명하는 서류, 정기간행물의 등록 등에 관한 법률과 기타 법률에 의한 등록 또는 인·허가 등을 요하는 사업인 경우에는 그 등록 또는 인·허가 등을 증명하는 서류사본을 제출해야 한다(<직업안정법 시행규칙> 제31조).

닌 사업을 하면서 그 사업의 일부를 할당하여 직업정보를 제공하는 경우에는 이를 주된 사업으로 보지 않는다는 것이며, 따라서 신고할 의무도 없다.

다. 직업정보제공사업의 운영

직업정보제공사업은 직업소개사업과는 달리 별도의 시설 및 자본금에 관한 요건을 법으로 규정한 것은 없다. 또한 직업정보제공사업은 원칙적으로 사업자가 자율적으로 운영할 수 있다. 즉 제공하고자 하는 직업정보의 범위나 이용에 따른 요금 부과 등을 사업자가 결정할 수 있다. 정보 이용에 대한 대가로 요금을 부과할 것인지 아니면 무료로 할 것인지를 사업자가 결정할 수 있다는 것이다. 또한 유료로 운영할 경우 이용료는 얼마로 할 것인지도 역시 사업자가 결정할 일이다.

다만 직업안정법 시행령에서는 구직자를 보호하고 직업정보제공사업자가 직업소개사업에 대한 등록 없이 직업소개를 할 수 없도록 직업정보제공사업자 및 종사자가 준수해야 할 사항을 명시해 놓고 있다(<직업안정법 시행령> 제28조). 먼저 직업정보제공사업자는 구인자의 업체명(또는 성명)이 표시되어 있지 않거나 구인자의 연락처가 사서함 등으로 표시되어 구인자의 신원이 확실하지 않은 구인 광고를 게재하면 안 된다. 둘째, 직업정보제공매체의 구인·구직 광고에는 구인·구직자의 주소 또는 전화번호를 기재하고, 직업정보제공사업자의 주소 또는 전화번호는 기재하지 않는다. 셋째, 직업정보제공매체 또는 직업정보제공사업의 광고문에 (무료)취업상담·취업추천·취업지원 등의 표현을 사용해서는 안 된다. 넷째, 구직자의 이력서 발송을 대행하거나 구직자에게 취업추천서를 발부해서는 안 된다.

한편 정보통신기술의 발달에 따라 컴퓨터 및 인터넷이 급속하게 확산되면서 인터넷을 이용하여 구인자·구직자에게 정보를 제공하는 형태의 직업안정사업이 등장하고 있다. 대부분 온라인상에서 불특정 다수에게 직업정보를 제공하는 경우가 많은데 이 경우는 직업정보제공사업에 해당한다고 할 수 있다. 만약 인터넷에서 고용계약의 성립까지 이루어지도록

〈표 3-4〉 인터넷을 이용한 직업정보제공사업의 유형

유 형	내 용	사 례
직업정보제공사업 종합(전문) 사이트	직업정보제공만을 전문적으로 하는 사이트를 구축하여 구인자, 구직자가 각각 구인·구직 등록하며 스스로 정보 검색을 통하여 필요한 정보 수집	인터넷 직업 정보제공 전문사업체
일반 포털 사이트 내 부가서비스로 직업정보 제공	인터넷 일반 포털 사이트 내 부가서비스로 직업정보 서비스 제공	인터넷 포털 사이트
겸업 직업정보제공 사이트	직업소개사업, 근로자파견사업 등을 겸업하면서 이들 사업에 필요한 사이트를 운영하면서 부가적으로 직업정보를 제공	파견사업체, 직업소개소
광고, 기사, 상품정보 제공 사이트 내 부가서비스로 직업정보 제공	광고, 기사, 상품정보 사이트 운영을 주된 사업으로 하면서 부가서비스로 직업정보를 제공	신문사, 잡지 사

자료: 윤석천 외, 『전자직업소개업 형성방안 연구』, 노동부, 2000.

한다면 이는 직업소개사업에 해당한다고 할 수 있다. 그렇지만 인터넷상에서 고용계약을 추진하기는 어려워 아직까지는 인터넷을 통해서 직업정보제공에 주력하거나, 아니면 인터넷을 통하여 직업정보를 제공하면서 구인자와 구직자를 모집하는 매체로만 활용하고 직접적인 직업소개와 고용계약은 대면적인 상황 속에서 이루어지도록 하는 경우가 많다. 이는 직업정보제공사업과 직업소개사업을 겸업하는 경우 가능한 형식이다. <표 3-4>는 현재 이루어지고 있는 인터넷을 이용한 직업정보제공사업의 가능한 형식을 유형별로 정리한 것이다.

일반적으로 민간 유료 직업소개사업의 경우 고위관리직 또는 전문가 직종을 대상으로 하는 헤드헌팅업은 계속 성장할 수 있을 것으로 예상된다. 반면 전통적으로 민간 유료 직업소개소가 담당해 온 하위 사무·생산직이나 일용직 부문은 정보화의 진전에 따라 급속하게 확장되고 있는 직업정보제공사업에게 많은 부분을 내어줄 것으로 보인다. 단순 인력의 경우 노동력 수준에 대한 특별한 검증이 필요 없기 때문에 직업소개업자가

구인자와 구직자를 단순히 연결만 시켜주면 되기 때문이다. 특히 인터넷을 기반으로 하는 직업정보제공사업의 경우 기타 인쇄물에 의한 사업보다 더 발전할 것으로 보인다. 직업정보의 성격상 인쇄물을 통하여 구직자들에게 정보를 전달하는 경우, 이미 그 일자리는 필요한 사람들이 차지하고 있을 가능성이 많아서 실시간으로 정보를 제공할 수 있는 인터넷이 더 유효한 정보제공매체로 볼 수 있기 때문이다(김동섭 외, 2002). 따라서 인터넷을 통한 직업정보제공사업이 크게 활성화된다면 인터넷이 가진 신속성과 대중성으로 인하여 취업알선에 따른 비용과 시간을 절약할 수 있을 뿐만 아니라 나아가 효율적인 노동시장을 형성하는 데에 기여할 수 있을 것으로 보인다.

제3절 민간직업안정기구의 현황

1. 민간직업소개소 현황

2000년 말 현재 우리나라 직업안정기구는 모두 3,831개로 집계되었다(표 3-5 참조). 이는 10년 전인 1991년 1,392개에 비하여 약 3.2배가 증가한 것이다. 3,831개의 직업안정기구 가운데 민간이 운영하는 직업안정기구는 88.8%인 3,401개였고, 공공직업안정기구는 11.2%인 430개였다. 1991년과 비교하여 본다면 민간직업안정기구수가 차지하는 비중이 많이 늘어났다고 할 수 있다. 민간직업안정기구가 전체 직업안정기구에서 차지하는 비율이 1991년에 이미 75%로 공공직업안정기구의 3배였으며, 지난 10년 동안 민간직업안정기구는 꾸준히 증가하여 거의 90%에 육박하는 수준에 이르렀다. 한편 민간직업안정기구를 유료·무료로 구분하여 살펴보면 유료직업소개소가 90% 이상을 차지하는 것으로 나타났다(표 3-6 참조). 지역별로는 국내 유·무료직업소개소의 경우 서울 및 경기 지역에 집중되어 있었으며, 해외 유료 직업소개업체와 직업정보제공업체는 서울지역에의 집중이 더 심한 것으로 나타났다(표 3-7 참조).

〈표 3-5〉 공공·민간직업안정기구수

(단위: 개소, %)

	전 체	공공직업안정기구	민간직업안정기구	증감
1991	1,392(100.0)	342(24.6)	1,050(75.4)	103
1992	1,468(100.0)	348(23.7)	1,120(76.3)	70
1993	1,575(100.0)	350(22.2)	1,225(77.8)	105
1994	1,638(100.0)	364(22.2)	1,274(77.8)	49
1995	1,610(100.0)	339(21.1)	1,271(78.9)	-3
1996	1,771(100.0)	339(19.1)	1,432(80.9)	161
1997	2,046(100.0)	336(16.4)	1,710(83.6)	278
1998	2,325(100.0)	400(17.2)	1,925(82.8)	215
1999	3,058(100.0)	439(14.4)	2,619(85.6)	694
2000	3,831(100.0)	430(11.2)	3,401(88.8)	782

자료: 노동부, 『노동통계연감』, 각년도.

〈표 3-6〉 유·무료직업소개소 현황

(단위: 개소)

	전 체	유료직업소개소	무료직업소개소
1998	1,902(100.0)	1,773(93.2)	129(6.8)
1999	2,595(100.0)	2,422(93.3)	173(6.7)
2000	3,378(100.0)	3,168(93.8)	210(6.2)
2001	4,314(100.0)	3,968(92.0)	346(8.0)

주: 1998~2000년은 노동부 내부자료로서 노동부 공식통계인 「노동통계연감」의 수치와는 약간의 차이가 있음. 2001년은 워크넷에 나와 있는 전국 유·무료 취업알선기관 현황을 참조한 것임.

자료: 김동섭 외, 『직업안정법 해설』, (주)중앙경제, 2002.

민간직업안정기구가 계속해서 증가해 온 것은, 앞 절에서 살펴본 바대로 민간인력서비스산업 활성화를 위하여 추진해 온 행정규제 완화에 기인한 것으로 볼 수 있는데, 이는 한편으로 노동시장에서 이들의 역할이 지속적으로 필요해졌음을 의미하는 것이라 할 수 있다. 특히 1995년~2000년 사이에 민간직업안정기구 수의 증가가 두드러졌다. 1995년 1,271개였던 민간직업안정기구가 2000년에는 3,401개로 5년 만에 약 2.7배가

〈표 3-7〉 지역별 민간직업소개소 현황(2001년 12월말 기준)

(단위: 개소)

	유료직업소개소	무료직업소개소	해외유료직업소개소	직업정보제공업체
전국	3,968(100.0)	346(100.0)	24(100.0)	146(100.0)
서울	1,290(32.5)	141(40.8)	19(79.2)	79(54.1)
부산	269(6.8)	11(3.2)	2(8.3)	15(10.3)
대구	192(4.8)	10(2.9)	-	10(6.8)
인천	146(3.7)	15(4.3)	-	5(3.4)
광주	171(4.3)	7(2.0)	1(4.2)	2(1.4)
대전	206(5.2)	12(3.5)	-	11(7.5)
울산	32(0.8)	7(2.0)	-	3(2.1)
경기	667(16.8)	41(11.8)	-	17(11.6)
강원	141(3.6)	13(3.8)	-	-
충북	81(2.0)	13(3.8)	-	1(0.7)
충남	70(1.8)	9(2.6)	-	-
전북	195(4.9)	13(3.8)	1(4.2)	2(1.4)
전남	161(4.1)	11(3.2)	-	-
경북	132(3.3)	15(4.3)	-	-
경남	187(4.7)	19(5.5)	1(4.2)	1(0.7)
제주	28(0.7)	9(2.6)	-	-

주: 노동부 고용안정정보망인 워크넷에 나와 있는 전국 유·무료 취업소개소 및 직업정보제공사업체 현황을 참조하여 작성한 것임.

늘어났는데 1997년, 1998년에 각각 200개 이상이, 1999년에 694개, 2000년 782개가 늘어났다.

이처럼 민간직업안정기구가 폭발적으로 늘어난 것은 직업안정법을 위시한 관련 행정 규정들이 민간직업안정기구에 대한 간섭을 줄이고 민간 직업안정기구의 자율성을 강화하는 방향으로 정책의 개정이 이루어졌기 때문이다. 정부는 민간에 의한 인력수급기능을 원활하게 하기 위하여 직업안정기구에 대한 진입장벽을 낮추고 여러 가지 행정규제들을 철폐하거나 완화하였다. 예를 들어 당시 허가제였던 유료 직업소개소의 경우 1995년 직업안정법 개정법에서는 허가 유효기간을 1년에서 3년으로 연장하였다. 또 직업소개사업과 직업정보제공사업의 상호보완성을 인정하여 겸업을 허용하였다. 이어 1999년 개정법에서는 직업소개사업에 대한 허가제

를 폐지하였고 직업소개사업에 종사하는 사람들을 대상으로 실시하던 교육훈련도 폐지하였다. 유료직업소개사업은 허가제에서 등록제로 전환되었고 무료직업소개사업은 허가제에서 신고제로 바뀌었다. 무료직업소개사업은 자격 요건만 갖추고 국내 사업은 시장·군수·구청장에게, 국외 사업은 노동부장관에게 신고만 하면 된다. 특히 무료직업소개소의 경우 전체 민간직업소개기관 가운데 차지하는 비중이 비록 작지만, 1999년 신고제로 바뀌에 따라 2001년에만 130여 개가 늘어나는 등 그 증가가 더욱 두드러졌다(표 3-6 참조). 이 외에도 직업소개사업의 시행규칙을 개정하여 직업소개사업의 시설과 종사자(직업상담원)에 대한 기준과 자격을 완화하고, 국내 유료직업소개사업소를 설치할 때 왕복 2차선 도로나 광장에 접하도록 했던 요건도 폐지하는 등 규제완화에 따라 많은 증가가 있었던 것으로 보인다.

2. 민간직업안정기구 이용 현황

민간직업안정기구가 확충됨에 따라 직업안정기구를 이용하는 사람도 많아졌다. 민간직업안정기구에 등록된 구직자, 구인자, 취업자는 1994년에 1백만 명을 넘었고 1997년에는 2백만 명을 넘어섰다(표 3-8 참조). 민간직업안정기구에 등록한 구직자는 1989년 422,775명에서 1999년에는 2,170,008명으로 약 5.1배 늘어났고, 구인자는 1989년 471,869명에서 1999년에는 1,951,317명으로 약 4.1배 늘어났으며, 취업자는 1989년 392,341명에서 1999년에는 1,821,717명으로 4.6배 이상 늘어났다. 반면 공공직업안정기구에 등록한 구직자는 1989년 279,839명에서 1999년 3,397,740명으로 12.1배, 구인자는 1989년 359,661명에서 1999년 1,004,646명으로 2.8배, 그리고 취업자는 1989년 174,530명에서 1999년 405,229명으로 2.3배 늘어났다. 구직자 등록을 제외하고는 민간직업안정기구의 실적이 공공직업안정기구에 비하여 더 많은 증가세를 보이고 있는 것이다.

구인자, 구직자, 취업자수를 통해서 본 취업알선시장 점유율 역시 공공기관에 비하여 민간기관이 더 많은 비중을 차지한다. 전체 구인자 가운데 민간직업안정기구에 등록된 구인자 비율은 1989년 약 57%에서 1997년

〈표 3-8〉 공공·민간직업안정기구 구인자수, 구직자수 및 취업자수

(단위: 명, %)

	구인자수		구직자수		취업자수	
	공공	민간	공공	민간	공공	민간
1989	359,661(43.3)	471,869(56.7)	279,839(39.8)	422,775(60.2)	174,530(30.8)	392,341(69.2)
1990	404,058(44.0)	514,282(56.0)	325,630(41.9)	451,803(58.1)	226,152(58.1)	163,159(41.9)
1991	372,712(43.2)	489,549(56.8)	279,703(39.3)	432,214(60.7)	182,528(31.8)	391,002(68.2)
1992	549,474(45.0)	671,335(55.0)	364,680(37.0)	620,196(63.0)	192,189(26.0)	547,631(74.0)
1993	441,536(33.4)	882,299(66.6)	386,452(31.7)	831,199(68.3)	210,706(22.1)	744,386(77.9)
1994	421,814(27.5)	1,109,338(72.5)	300,307(21.9)	1,073,286(78.1)	190,646(15.8)	1,016,430(84.2)
1995	369,599(20.5)	1,432,241(79.5)	237,224(14.3)	1,423,445(85.7)	153,609(10.5)	1,306,744(89.5)
1996	380,249(17.5)	1,797,719(82.5)	269,899(12.2)	1,951,305(87.8)	142,524(7.4)	1,793,820(92.6)
1997	412,587(15.6)	2,229,091(84.4)	387,356(14.2)	2,342,085(85.8)	173,407(7.6)	2,116,137(92.4)
1998	542,527(25.0)	1,623,755(75.0)	2,174,168(52.5)	1,964,685(47.5)	304,983(16.5)	1,537,857(83.5)
1999	1,004,646(34.0)	1,951,317(66.0)	3,397,740(61.0)	2,170,008(39.0)	405,229(18.2)	1,821,717(81.8)
2000	1,045,241	-	2,328,540	-	441,628	-

주: 2000년 이후 민간직업안정기구의 실적을 발표하지 않음.

자료: 노동부, 『노동통계연감』, 각년도.

84%까지 이르렀다가 1999년 현재 66%를 차지하고 있다. 지난 10년간 전체 직업안정기구가 알선한 취업자 가운데 매년 약 80~90%가 민간직업안정기구에 의해 이루어졌으며, 공공직업안정기구를 통하여 취업한 사람의 비율은 전반적으로 10% 미만에 그치고 있다.

단 구직자 비율에 있어서는 공공직업안정기구가 차지하는 비중이 민간직업안정기구보다 많은 것으로 나타났다. 1997년까지는 민간직업안정기구에 등록된 구직자수가 압도적으로 많았는데, 1998년에 역전이 일어나 1999년 민간직업안정기구에 등록된 구직자 비율은 39%로 공공직업안정기구 61%에 비교하여 많이 떨어진다. 민간직업안정기구에 등록된 구직자는 지난 10여년 동안 비교적 일정한 증가율을 보인 반면, 공공직업안정기구에 등록된 구직자는 1997년까지 크게 증가하지 않은 상태로 있다가, 1998년 이후 2백만 명, 3백만 명으로 급속하게 늘어났다. 이렇게 된 데에는 공공직업안정기구수가 1997년 336개에서 1998년 400개로 늘어난 데

〈표 3-9〉 공공 및 민간직업안정기구의 구인배율, 취업률 및 충족률

	구인배율 ¹⁾		취업률 ²⁾		충족률 ³⁾	
	공공	민간	공공	민간	공공	민간
1989	1.28	1.12	62.36	92.80	48.52	83.15
1990	1.24	1.14	69.45	89.00	55.97	78.18
1991	1.33	1.13	65.26	90.50	48.97	79.87
1992	1.51	1.08	52.85	88.30	34.98	81.57
1993	1.14	1.06	54.52	89.56	47.72	84.37
1994	1.40	1.03	63.47	94.70	45.20	91.62
1995	1.56	1.01	64.63	91.80	41.48	91.24
1996	1.40	0.92	52.80	91.92	37.48	99.78
1997	1.06	0.95	44.76	90.35	40.02	94.93
1998	0.25	0.83	24.95	78.27	56.22	94.71
1999	0.30	0.89	11.90	83.90	40.34	93.36
2000	0.45	-	19.00	-	42.30	-

주: 1) 구인배율 = 구인수÷구직수

2) 취 업 률 = (취업자÷구직자)×100

3) 충 족 률 = (취업자÷구인수)×100

자료: 노동부, 『노동통계연감』, 2001.

서도 알 수 있듯이, 전국 각지에 고용안정센터 등 공공직업안정기구를 대폭 확충하고 이의 기능을 강화하려는 정책이 실시된 것에 기인한다고도 볼 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 대량 실업사태를 맞아 실업급여를 수급하기 위해서 실업자들이 의무적으로 고용안정센터에 구직등록을 해야만 했던 것이 더 중요한 원인으로 볼 수 있다. 이 경우에는 공공직업안정기구로부터 실제 취업알선을 받기 위해서가 아니라 단지 실업급여를 받기 위해서 구직등록을 한 것에 불과하다.

공공직업안정기구에 등록하는 구직자수가 급속하게 늘어남에 따라 1997년까지 한 사람당 1개 이상의 일자리 등록률을 보였던 공공직업안정기구의 구인배율은 1998년에 0.25로 급격히 떨어졌다(표 3-9 참조). 공공직업안정기구의 취업률 역시 1997년 45%에서 1998년 25%, 1999년 12%로 떨어졌다. 또한 등록된 일자리에 대한 취업자의 비율(충족률)도 40~

50%대에 그쳐 공공직업안정기구에서 구인자의 요구에 맞는 취업알선은 등록된 일자리의 절반 이하에 그치는 것으로 나타났다.

이러한 지표에서 우리나라의 공공직업안정기구는 그리 효율적인 성과를 거두지 못하는 것으로 보인다. 그러나 공공직업안정기구와 민간분야의 일률적인 비교에 대한 해석은 매우 주의해야 할 부분이다. 민간기구가 자신들이 원하는 직종에서의 구인과 구직만을 담당하고 취업이 어려운 구직자를 처음부터 받아들이지 않는데 구인배율이나 취업률 및 충족률을 비교하는 것은 공공기구와 민간기구의 성과나 효율성을 가리는 기준으로 옳지 않다. 오히려 공공직업안정기구의 역할이 주로 취업확률이 낮은 혹은 구인충족 확률이 낮은 구직자와 구인기업을 대상으로 해야 하는 것을 제대로 못하고 있다는 점이 이론적인 문제점으로 지적될 수 있다면 공공기구의 구인배율, 취업률, 충족률은 상대적으로 낮은 것이 당연할 것이며, 이 때 공공기구의 역할에 대한 계량적인 기준은 이러한 효율성에 대한 지표라기보다는 직업안정서비스가 제대로 제공되고 있는지에 대한 충족도 내지는 만족도여야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 구직자의 등록이 급속하게 늘어난 1998년 이전에도 공공직업안정기구의 구인배율은 민간직업안정기구에 비하여 더 높았음에도 불구하고 취업률이나 충족률에 있어서는 낮았고, 관련 연구들이 우리나라 직업안정기구의 가장 큰 문제점으로 공공직업안정기구의 이용도가 낮다는 것을 지적하는 것은 주목해야 할 일이다. 그 이유가 직업상담 기능이 약해서 구직자의 직장탐색 비용이 높고 적성이나 능력, 희망하는 근로조건과는 상이한 곳에 취업시키는 경우가 많아 이직률이 높고 근속연수가 낮기 때문으로 일관되게 지적되는 것(정연택, 1997; 장홍근, 2000; 유길상·임동진, 2002)을 볼 때, 우리나라의 공공직업안정기구는 고용보험기구의 일부분으로서의 역할을 담당하면서 부수적으로 직업안정기능 서비스를 제공할 뿐 본격적인 서비스 제공의 준비와 체계가 갖춰지지 못한 것이 오히려 구조적인 문제로 지적되어야 할 것이다.

요약하면 우리나라 취업알선시장에서 민간직업안정기구가 차지하는 비중은 낮다고 할 수 없다. 특히 구인자 등록 비중이 더 많을 뿐만 아니라 실업급여를 수급하기 위하여 고용안정센터에 등록한 점 등을 감안한다면

실질적인 구직자 등록 비중도 공공기관에 비하여 더 많을 것으로 보인다. 더구나 직업안정기구의 알선을 통하여 취업하는 취업자의 80% 이상이 민간직업안정기구에 의한 것이다. 민간직업안정기구의 취업률 역시 대량 실업사태가 발생한 1998년 이전에는 90% 수준이었고 그 이후에도 약 80% 내외의 취업률을 보이고 있으며, 구인자 충족률 역시 1990년대 중반부터 90%가 넘는 것으로 나타난다.

민간직업소개소의 취업알선을 직종별로 나누어 보면, 우선 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 일반적으로 헤드헌팅이라 불리는 관리자 및 전문가 직종을 취급하는 것과 다른 하나는 생산직이나 건설노무직, 파출부, 간병인, 기타 서비스직 등 일용직을 주로 취급하는 것이다. 우리나라에서는 이 두 가지가 공식적으로 구분되지는 않아 모두 유료 직업소개소로 분류되지만, 실질적으로 서로 다른 사업 영역이라 할 수 있다.

그러나 이러한 지표에만 집중해서는 전체적인 현황을 이해하는 데 오해를 가져온다. 왜냐하면 고용의 질이라는 측면에서 민간직업안정기구가 제공하는 직장들을 다시 고려해볼 필요가 있기 때문이다. 우리나라 민간 직업안정기구에서 이루어지는 취업알선은 대부분 일용직에 집중되어 있다. 공식적으로 무료직업소개소에 대한 실적이 집계되지는 않아서 유료 직업소개소의 실적을 통해 살펴보면, 2001년 상반기에 유료직업소개소에서 이루어진 전체 취업알선의 95%는 일용직이었으며 상용직은 5%인 것으로 나타났다(표 3-10 참조). 일용직으로의 취업알선은 남성(97%)이 여성(92%)보다 더 많은 것으로 나타났다. 이는 유료직업소개소에서 이루어지는 취업알선이 대부분 학력 및 기능수준이 낮은 직종의 일용직에

〈표 3-10〉 유료직업소개소의 취업실적(2001년 상반기)

(단위: 명, %)

구 분	상용직	일용직	합 계
전 체	76,067(5.0)	1,446,831(95.0)	1,522,898(100.0)
남 자	30,560(3.1)	946,267(96.9)	976,827(64.1)
여 자	45,507(8.3)	500,564(91.7)	546,071(35.9)

자료: 노동부 내부자료.

김동섭 외, 『직업안정법 해설』, (주)중앙경제, 2002.

〈표 3-11〉 유료직업소개소 취업알선 중 일용직의 직종별 분포(2001년 상반기)
(단위: 명, %)

구분	합 계	건설 등 단순노무직	파출부 등 서비스직	기능원· 기계조작원	사무· 관리직	기 타
전체	1,446,831(100.0)	925,212(63.9)	281,993(19.5)	141,670(9.8)	43,230(3.0)	54,726(3.8)
남자	946,267(100.0)	762,602(80.6)	28,216(3.0)	121,749(12.9)	15,936(1.7)	1,764(0.2)
여자	500,564(100.0)	162,610(32.5)	253,777(50.7)	19,921(4.0)	27,294(5.5)	36,962(7.4)

자료: 노동부 내부자료.

김동섭 외, 『직업안정법 해설』, (주)중앙경제, 2002.

특화되어 있음을 보여준다.

민간 유료직업소개소에서 알선하는 일용직의 직종별 분포를 살펴보면 (표 3-11 참조) 건설 등 단순노무직이 64%로 가장 많고, 파출부 등 서비스직 20%, 기능원·기계조작원이 10% 순으로 나타났다. 남성의 경우는 건설 등 단순노무직의 비율이 81%까지 올라갔고, 여성은 건설 등 단순노무직의 비율은 33%에 그치는 대신 파출부 등 서비스직의 비율이 51%를 차지하였다.

우리나라와는 달리 선진국들은 민간직업소개소가 전문적 자격을 요구하는 일자리와 이러한 일자리에 적절한 구직자의 알선에 집중하고, 공공 직업안정기구에서 자격요건이 낮은 일자리를 알선하는 것에 특화되어 있다(정연택, 1997). 지난 20년 동안 선진국에서 민간직업소개소가 증가한 이유 역시 기업에서 전문 또는 최고경영인을 탐색하는 데 어려움이 있고, 자동화와 새로운 기술의 개발, 전문성이 많은 서비스 업무의 등장으로 기능인력이 필요해졌는데, 민간직업소개기관들이 이러한 고급인력 및 기능인력에 대한 많은 정보를 가지고 기업들에게 도움을 주었기 때문이라는 것이다.

반면 선진국과는 달리 우리나라 민간 유료 직업소개기관이 일용직에 특화되어 있는 것은 유료 직업소개소가 가진 수익구조에서 그 원인을 찾을 수 있다(김동섭 외, 2002). 상용직의 경우 고용계약까지 많은 시간과 노력이 필요한 데다가, 한번 알선을 하면 더 이상의 수익이 따르지 않으며 소개요금 징수기간도 헤드헌팅에 해당하는 업종을 제외하고는 최대 3

개월분 임금의 10%만을 받을 수 있다. 반면 일용직의 경우는 구인처 확보가 상대적으로 용이할 뿐만 아니라 소개할 때마다 매번 일정액의 소개비를 징수하여 더 많은 수입을 얻을 수 있어서, 상대적으로 상용직 직업알선에 비해 수익 및 영업활동에서 유리하기 때문에 일용직 알선에 주력한다는 것이다. 그러나 한편으로는 이렇게 대부분의 민간직업소개소가 일용직 직종에만 특화되어 영세성을 극복하지 못하는 것이 민간인력서비스산업의 발전을 저해하는 요인으로 작용한다고도 볼 수 있다.

3. 직업정보제공사업의 현황

직업정보제공업체의 수는 앞서 살펴본 대로 2001년 12월 현재 146개 업체로 집계되었고, 단시간에 급속도로 증가한 것으로 나타난다. 관련 업계에 따르면 2002년 8월 현재 전문적으로 취업 정보를 제공하는 인터넷 사이트는 약 90여개, 포털 사이트를 포함하여 채용 정보를 제공하는 사이트는 1천개가 넘을 것으로 추정하고 있다(<매일경제신문> 2002년 8월 24일자). 그러나 다른 한편으로는 취업 포털 사이트가 400여 개에 이른다는 언론의 기사를 발견할 수도 있었다(<디지털 타임즈> 2002년 9월 3일자).

이렇게 직업정보제공 사업체가 급속하게 확산된 배경은 크게 세 가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 첫째는 사회경제적 측면으로 인터넷을 통하여 취업정보를 제공하는 직업정보제공사업자가 설립되기 시작한 것은 지난 1998년 외환위기 직후였는데, 당시 구조조정에 따른 대량 해고와 취업난이 심화되면서 인터넷 보급에 따른 일자리 정보 제공이 새로운 사업 아이템으로 부각되었다. 둘째는 구직자 측면의 이유로 구직자들은 인터넷을 통하여 어디서나 취업 정보를 쉽고 빠르게 접할 수 있을 뿐만 아니라 다른 매체보다도 많은 정보를 접할 수 있는 장점이 있다. 또한 온라인 취업정보제공사업체들이 대부분 직업소개사업을 겸하면서 기업을 대신하여 채용 서비스를 제공하기 때문에 구직자가 기업체를 방문하지 않고도 입사 지원을 할 수 있다는 점에서 편리하다고 할 수 있다. 셋째는 기업체 측면으로 기업들의 입장에서는 오프라인 매체에 비하여 온라인 매체의 구인 광고료가 훨씬 저렴하다는 장점이 있다. 또한 기업들의 채용 패턴도

과거처럼 일정 시기에 그룹 차원에서 대규모의 공채를 실시하는 것 대신 계열사나 사업 부문별로 인력수급 상황에 따른 수시 채용으로 바뀌어 나가고 있어서 인터넷을 구인 매체로 적극적으로 활용하고 있다.

하지만 아직까지 직업정보제공업체의 활동에 대한 정확한 통계는 없는 실정이다. 또한 직업정보제공사업이 '신고제'인 점과 특별한 시설이나 자본금에 대한 요건이 없고, 인터넷의 특성상 사이트의 생성과 소멸이 쉽다는 점에서 정확한 사업체수를 파악하기에는 한계가 있다. 한편, 1995년 직업안정법의 개정으로 직업소개업과 직업정보제공업의 겸업이 허용되고 인터넷이 많이 보급됨으로써 두 사업을 같이 운영하는 것이 대부분일 것으로 사료된다.

우선 전문적인 직업정보제공업체는 대부분 회원제로 운영하는 것으로 나타났다. 이들 업체들은 개인과 기업을 대상으로 인터넷에서 회원을 모집하여, 구직자의 이력서 관리와 구인업체의 구인정보를 데이터 베이스화하고 개인과 기업을 연결하는 방식으로 사업을 운영한다. 일부 업체를 제외하고는 개인회원은 무료로 회원에 가입하는 경우가 많다(진춘근, 2000).

직업정보제공업체의 주 수입원은 채용 광고와 배너 광고에 의한 광고 수입료다. 또 기업들이 구직자 개인들의 이력서 정보를 열람하고자 할 때 소정의 금액을 부담하는 것으로 나타났다. 그리고 기업이 직업정보제공업체의 채용시스템(서류 접수, 서류 심사, 합격자 발표 등)을 이용할 때 내는 사용료도 주요 수입원이라고 할 수 있다.

직업정보제공사업체의 경우 개인회원과 기업회원을 많이 보유한 업체가 영업상 유리할 것으로 보인다. 업체마다 보유한 구인기업수와 개인회원수가 크게 다를 것으로 보이지만, 회원수는 하루 접속건수와 더불어 사업체에서 정보를 밝히는 것을 꺼려하고 있어, 직업정보제공업체의 정확한 현황을 살펴보기는 어렵다.

그러나 현재 인터넷 취업정보 시장이 급성장하고 있는 것은 명백한 사실이다. 물론 이러한 업체들은 순수하게 취업정보제공사업만 하고 있는 것은 아니며, 대부분의 업체들이 기업대행 채용서비스까지 운영하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 일부에서는 이들 업체들을 직업정보제공업

〈표 3-12〉 온라인 채용정보 업체 현황

	2002년 상반기 매출액	2002년 상반기 순이익	2002년 예상 매출	2002년 예상 순이익	기업 회원수	개인 회원수
인크루트	34억원	12억 2천만원	70억원	24억 5천만원	9만	85만
스카우트	30억 2천만원	10억 3천만원	70억원	23억원	6만 5천	74만
잡코리아	21억 5천만원	6억 6천만원	65억원	-	25만	75만
잡링크	16억 7천만원	5억 8천만원	24억원	8억 4천만원	7만 5천	65만
리쿠르트	-	-	70억원	-	3만	55만

자료: <inews24> 2002-09-17.

채보다는 인터넷 채용정보업체로 부르기도 한다.

인터넷 취업정보 시장은 전반적인 경제가 위축되고 있을 당시에 오히려 매년 100% 이상의 지속적인 성장을 이루어왔고, 2002년 시장 규모는 약 300억원에 이르는 것으로 업계는 전망하고 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 손익분기점을 넘어 수익을 얻는 기업은 몇몇 선두업체를 제외하고는 많지 않은 것으로 나타나고 있다(<한국경제신문> 2002년 3월 1일자).

이들 선두업체들은 규모 및 순이익이 급속도로 성장하여 다음 <표 3-12>와 같은 실적을 기록하고 있다. 인크루트, 스카우트, 잡코리아, 리쿠르트 등이 이에 해당하는 업체들인데, 2002년 상반기에 이미 20~30억원의 매출과 10억원 내외의 순이익을 기록했고, 2002년 예상 매출액이 60~70억원에 이를 것으로 전망되며, 예상 순이익은 20억원을 넘어 매출액의 25%에 이를 것으로 전망하고 있다(<inews24> 2002년 9월 17일자). 인크루트, 스카우트, 잡코리아에 등록된 개인 회원수는 현재 70만 명이 넘는 것으로 나타나고 있으며, 특히 개인 회원수 선두업체인 인크루트는 1999년 말 11만 2,000장에 불과했던 개인 회원 이력서수가 2000년 말 38만 9,000장으로 247% 증가했고, 2001년 말에는 68만 장으로 전년 대비 74.8% 늘어났으며, 2002년 11월에는 전년에 비해 32.4% 증가한 90만 장을 돌파한 것으로 나타났다. 개인 및 기업 회원수가 일정 수준을 넘어서게 되면서 ‘규모의 경제’가 가능해져 수익성이 크게 좋아진 것으로 분석된다.

〈표 3-13〉 2002년 하반기 인터넷 채용정보업체 개최 취업박람회 현황

실시 업체	박람회명	주요 대상	기 간
잡코리아	여성 취업박람회	여성	오프라인: 2002. 11. 18.~19. 온라인: 2002. 12. 1.까지
	2002 생산제조기업 온라인 취업박람회	대구·경북, 광주·전남북 지역 생산 제조 기업	2002. 12. 1.까지
파인드 알바	주부 & 아르바이트 온라인 채용박람회	학생 대상 아르바이트 직종과 주부 대상 특화 직종	2002. 11. 26.~12. 24.
타운잡	고졸·전문대졸 인터넷 취업박람회	유통·판매·숙박·외식업 체 기업의 사무직, 판매, 유통, 서비스, 생산, 기능직 대상	2002. 12. 5.까지
인크루트	2002 드림 벤처 취업 페스티벌	국내 벤처기업들과 공동으로 IT 벤처 중심	2002. 12. 16.까지
잡링크	KOJEX 2002 이동채용박람회		2002. 10. 16~11. 16.
리쿠르트	중소기업 온라인 채용박람회	정규직, 일용직, 계약직 포함	2002. 12. 9.~12. 20.

자료: <inews24> 2002년 11월 21일자.

이와 같은 인터넷 채용정보업체의 급속한 성장은 인터넷을 기반으로 구직자 중심의 다양한 서비스를 제공할 수 있었기 때문이다. 채용정보업체들은 야후(yahoo), 네이버(naver), 다음(daum), 드림위즈(dreamwiz) 등 유명 인터넷 포털 사이트 등과 제휴하여 취업 정보를 제공하는 등 자사 사이트뿐만 아니라 다른 인터넷 사이트와 제휴함으로써 보다 많은 사람들에게 정보를 제공하고자 노력을 기울이고 있으며, 나아가 오프라인 직업소개업자들이 실시하던 취업박람회와 기업설명회도 온라인 업체들이 온라인 또는 오프라인 형식으로 개최하기 시작하고 있다. 2002년 하반기에 인터넷 채용정보업체에 의해 개최된 취업박람회는 아래의 <표 3-13>과 같으며 고졸, 전문대졸, 대졸 등의 학력에서부터 주부, 학생, 여성 등

다양한 대상을 주 고객으로 하고 IT 벤처산업으로부터 판매, 유통 서비스 직까지 또 정규직, 임시직, 일용직 등 다양한 고용 형태를 망라하는 다양한 범위의 취업박람회를 개최한다.

또한 주요 인터넷 채용정보업체는 다른 업체와는 구별되는 특징적인 서비스를 제공함으로써 나름대로의 차별화를 시도하고 있다. 예를 들어 스카우트사(社)는 구직자가 자신이 지원한 기업의 학력별, 경력별, 희망 연봉별 지원 통계치를 실시간으로 확인할 수 있는 ‘지원자 통계 시스템’ 서비스를 제공하여 지원 경쟁률을 직접 알 수 있도록 하였으며, 개인별 직무관리 프로그램을 도입하여 취업 준비생의 진로 상담을 실시하고 해당 분야 취업에 필요한 직무 능력에 대해 설명해 주는 서비스를 제공하고 있다(<조선일보> 2002년 10월 31일자). 잡이스사는 회사 연혁 등 기본적인 기업 정보는 물론 한국신용정보와 제휴하여 최근 3년간 요약 재무제표 및 각종 기업 내역을 구직자에게 제공하고 있다(<한국경제> 2002년 7월 2일자). 인크루트사는 2000년에 ‘채용릴레이’ 서비스를 제공하였는데, 이 서비스는 벤처기업 중 한 업체를 선정한 후 이 기업의 채용 정보를 온라인상에 올려놓고 구직자가 채용 진행 상황과 결과를 계속 지켜볼 수 있으며, 채용이 끝나면 구직업체가 합격자를 선정하게 된 평가 기준이나 합격 사유 등에 대해 글을 올려서 다음 구직자가 이를 참고할 수 있는 서비스를 제공하였다(<동아일보> 2000년 07월 20일자). 잡코리아사는 국내 100여 개 취업 사이트에 올라 있는 채용 공고를 한 번에 검색할 수 있는 ‘잡스파이더’ 서비스를 제공하고 있으며, 또한 거주지와 가까운 곳의 일자리를 찾는 구직자들을 위해 ‘역세권별 채용정보 서비스’를 시작하였는데, 이 서비스는 구직자가 원하는 지역에 위치한 기업체의 채용 정보를 지하철역별로 모아 검색할 수 있다(<한국일보> 2002년 11월 20일자). 잡링크는 각 개인의 능력과 취향에 맞는 ‘맞춤형 구직 정보’를 제공, 학교 졸업 후 창업을 하고자 하는 사람들을 위해 ‘프랜차이즈’이라는 창업 코너를 운영하는가 하면 경력자 헤드헌팅을 위한 ‘프라이머치’, 다른 취업 사이트 정보까지 검색해주는 ‘잡링크 메가 서치’ 서비스도 제공한다(<조선일보> 2002년 10월 21일자).

이와 같은 새로운 서비스 상품의 개발은 날로 치열해져 가는 경쟁 속

에서 기업의 수익성 향상과 수익모델의 다각화를 위해 시도되는 것인데, 이제 온라인 채용정보업체들은 초기의 단순 취업 정보 제공이나 기업의 채용 광고와 접수를 대행하는 수준에서 벗어나 기업의 채용 대행 서비스를 제공하고 있다. 즉 입사지원서 접수에서부터 서류전형과 적성검사, 합격자 발표 등 최종 면접을 제외한 전 과정을 대신해 주고 있는 서비스에서 더 나아가 채용 후 교육 및 훈련까지 모든 과정을 대행하는 서비스로까지 발전해 나가고 있다(<한국경제신문> 2002년 3월 1일자).

한편 개인회원들을 위해서는 경력 관리 프로그램과 지원 회사 선택 옵션을 다양화하여 서비스의 종류와 질을 강화하고 있으며(<한겨레신문> 2002년 2월 6일자), 최근에는 인재 DB를 활용한 헤드헌팅 사업과 외부 직업교육기관과 구직자들을 연결해 주는 교육사업 분야에도 진출하기 시작했다.

그러나 이렇게 종합적인 취업안정서비스의 제공으로까지 발전해가는 인터넷 채용정보업체도 드러나는 문제점이 분명히 존재한다. 첫째는 허위 구인정보의 문제로, 구인정보 검색 사이트 ‘잡마니’가 조사한 결과에 따르면 2001년 9월 동안 50개 채용정보 제공 사이트를 통해 구인 활동을 벌인 기업의 총 3만 3,908건의 채용정보 가운데 22%인 7,316건이 허위 구인정보인 것으로 나타났다. 그 예로는 허위·과장 광고로 취업 보장을 미끼로 학원등록을 하라며 학원비를 받는 경우, 사원을 채용하지도 않으면서 회사나 자사 제품 홍보 차원에서 구인광고를 내는 경우, 영업직을 뽑으면서 관리직 채용을 광고한 경우 등이 대표적인 것으로 드러났다(<경향신문> 2001년 10월 15일자). 특히 외환위기 이후 최악의 취업난 속에서 인터넷을 통한 취업사기가 속출한 경험도 있다. 둘째, 유흥업소 취업정보의 급증으로, 최근 유흥업소 취업 사이트가 등장하여 룸살롱, 단란주점, 다방, 나이트클럽, 카페, 증기탕, 마사지업소 등 유흥·퇴폐업소의 구인 및 구직정보를 다루고 있는 상황에서 미성년자들의 문의가 많은 것으로 나타나 문제로 지적되고 있다(<국민일보> 2002년 11월 14일자). 또한 2002년 1월 감사원이 실시한 인터넷 취업사이트 113개에 대한 표본조사에 따르면 57.5%인 65개 업체가 관할 노동사무소에 신고하지 않고 운영 중인 것으로 나타났고, 이 중 16개 업체(14.2%)는 직업안정법에서 금지한

취업 추천을 하고 있어 불법행위를 하는 업체들이 다수 존재하는 것이 발견되었다.

현재 정부는 인터넷 취업사이트에 대한 실태 파악에 어려움을 겪고 있는데 지금으로서는 관할구청에 신고만 하면 누구든 구인구직 인터넷 사이트를 개설할 수 있고, 수시로 진입 퇴출이 발생하며, 매우 많은 양의 정보가 오가는 인터넷을 이용한 정보제공업체를 관리할 만한 전문인력이 없기 때문에 실질적인 감독 및 관리가 거의 불가능한 상황이다.

제4장

외국 사례와 시사점

제1절 ILO의 입장 변화

각 국가마다 가진 고유한 전통과 현재의 상황에 따라 민간인력서비스 산업에 대한 법규제는 매우 다르게 나타난다. 일부 유럽국가에서는 아직도 직업안정기능은 국가와 사회가 담당해야 한다고 주장하며 취업에 대한 사회적인 의무를 강조하고 있다. 그러나 미국과 같은 국가의 경우 공공직업안정기구들은 취약계층의 취업과 일자리 창출에 정책적 역량을 집중하고 나머지 구직자에 대해서는 민간부문이 시장 상황에 따라 자율적으로 움직이는 것을 원칙으로 하고 있다. 최근 호주에서는 정부가 민간인력서비스업체들과 계약(contract-out)을 맺어 그들로 하여금 과거 공공부문이 맡았던 취약계층에 대한 취업지원, 정보제공, 훈련실시 등을 수행하도록 하고 있다. 그러므로 각 국가마다 민간부문과 공공부문의 직업안정 기능이 나누고 있는 역할은 다양하게 나타나고 있으나, 추세로 볼 때 민간부문의 역할이 확대되어가는 것을 인정하고 있다. 이러한 성향은 민간 직업안정기구에 대한 ILO의 최근 움직임을 보면 알 수 있다.

유럽을 중심으로 한 국가들과 ILO는 기본적으로 공공직업안정기구가 한 국가와 사회의 직업안정기능을 위한 중추의 역할을 담당해야 한다고 생각해 왔다. 그러나 최근에는 민간인력서비스업체의 역할이 현재 노동 시장에서 보다 효율적인 기능을 발휘할 수 있다는 것을 점점 더 인정하는

추세이다.

산업혁명이 발생하고 자본주의가 정착되는 초기에 자연발생적으로 생겨난 구인·구직 기능을 담당하던 민간직업소개소는 주로 중개인의 역할을 담당하며 중간착취와 근로자의 권익 침해와 같은 부작용을 일으키므로 민간인력서비스업체에 대해 국가가 철저히 감독할 필요가 있다는 인상을 남겼다. 20세기에 들어서면서 근로자모집 대행(recruitment agents)이나 노동조합을 통한 인력교환 등이 발생하기 시작했으나 이 또한 구직자에 대해 요금을 받는 등 문제가 있었다. 이런 상황에서 벨기에, 프랑스, 독일 정부는 실업자들에 대해 지원을 하기 시작했고, 1909년 영국에서 처음으로 노동교환법(Labour Exchanges Act)에 의해 공공직업안정기구의 조직(network)이 구축되었다.

1919년 베르사이유 협약(Treaty of Versailles)에서 ILO가 만들어지면서 ILO는 노동조합의 권리 인정, 1일 8시간 노동과 휴식시간의 제공, 아동 노동의 금지, 동일노동 동일임금 등의 원칙에 합의하면서 “노동은 상품이 아니다”라는 기본 개념을 확정했다. 따라서 상품이 아닌 노동, 또는 취업행위를 사고파는 영리 목적의 직업소개는 금지되어야 하고 중앙정부가 직업안정기능을 전적으로 담당하는 것을 권고했다. 따라서 직업정보 제공과 취업연계는 오직 정부기관의 몫으로 남겨졌고, 민간직업소개가 필요하다면 원칙적으로는 무료직업소개여야 하며 정부는 이들을 엄격히 관리해야 한다는 협약을 남겼다.

1933년 ILO 총회에서는 이미 각국에 존재하는 민간인력서비스산업의 존재를 고려할 때 특정한 직종에 대해서는 민간업체들을 폐쇄하는 것이 어렵다는 점을 인정하고 기존 민간인력서비스업체를 폐쇄하는 유예기간, 신설 민간업체의 설립 금지, 특정 직업군에 대한 예외조치와 그 특정 직업군의 직업소개를 정부가 담당해 갈 것을 권고했다.

1949년 ILO는 이러한 권고가 각국의 사정에 따라 달리 적용되어야 함을 인정하고 민간인력서비스산업에 관련된 법규제의 정도는 각 국가의 선택에 맡기도록 했다. 또한, 직업안정기능을 국가가 독점적으로 관리하는 주장에서 벗어나 공공과 민간직업안정기구의 공존과 철저한 관리 감독을 병행한 유료직업소개소의 존재를 인정했다.

이런 상황에서 미국, 영국, 아일랜드, 호주, 스위스 등지에서는 상대적으로 작은 정부 규제하에서 민간인력서비스업체들이 생겨나고, 이들의 역할이 노동시장에 긍정적으로 나타나는 현상이 목격되었다. 가장 먼저 긍정적인 역할이 목격된 분야는 1940년대 말 파견근로업(temporary work agencies)과 1950년대의 중역탐색(recruitment of executives) 분야였는데, 이들은 과거 민간직업소개소가 단지 중개료를 챙기는 데 급급했던 구태에서 벗어나 나름대로의 경영기법을 가지고 구직자의 경력 관리와 구인 기업의 인적자원 관리의 효율성을 높이는 역할을 하는 것으로 목격되었다. 1970년대에 전직지원업(outplacement agencies)이 새로운 유료 민간인력서비스업체로서 나타났고 1980년대에는 직원임대업(staff leasing agencies)이 등장했다. 1990년대 중반부터는 IT기술의 발전과 더불어 인터넷을 중심으로 한 직업정보제공업이 비약적으로 확산되고 있다.

이와 같은 노동시장과 대응한 민간인력서비스산업의 자생적인 그리고 급격한 변화에 따라, 이들에 대한 ILO와 각국의 태도는 변화하기 시작했다. 마침내 1994년 열린 국제노동협의회(International Labour Conference)에서 ILO는 유료 민간직업안정기구가 노동시장에서 유용한 기능을 담당하고 있는 것을 인정했다.

1994년 협의회에서 ILO가 민간고용업체(Private Employment Agencies)의 역할이 노동시장에 긍정적인 역할을 하는 내용의 예로 든 것은 다음과 같다. 부족 인원을 채용하는 시간의 단축, 결원이 발생한 경우 정보의 공개범위 확산, 노동시장의 변화에 따른 신속하고 유연한 대응, 구인·구직 과정에 있어 적절한 자격검증 과정의 적용, 급변하는 기술수요에 공공부문의 전문성이 결여될 때 민간업체에서 전문성을 가진 서비스가 가능, 파견근로를 통해 정규직으로 통하는 통로를 확보함으로써 안정된 직업 획득에 기여, 취업기회에 대한 정보를 풍부하게 제공, 전직(outplacement)에 대한 지식을 가지고 있어 전직할 경우 재취업까지의 시간을 단축, 부족한 기술 습득을 위한 단기 훈련과정 제공 등이다.

추후 계속된 협의에 의해 ILO는 1997년 획기적인 자세의 전환을 보이고 유료 민간인력서비스산업에 대해 오랜 기간 유지했던 규제 및 금지의 조항들을 완화하는 내용을 가진 'Convention No. 181'을 결의하게 된다.

Convention No. 181은 노동시장이 제대로 작동하기 위해 유연성에 대한 요구가 더욱 증가하고 있는 상황에서, 파견근로업체를 포함한 민간직업안정기구들이 이러한 유연성 수요에 잘 부응하고 있기 때문에 근로자들의 권익을 침해하지 않는 한 민간인력서비스업체의 활동을 규제할 필요가 없다는 요지를 가지고 있다. 그러나 이 협약도 각 국가별 특수 상황을 고려하여 이러한 원칙의 수행에 대해 각 회원국 나름대로의 접근을 허용하고 있으며, 각 국가들은 이 협약에 대한 해석을 서로 달리하고 있다.

제2절 민간인력서비스산업의 국제적 유형

직업안정기능에 대한 제공이 국가에 의하여 독점적으로 관리되는 정도에 따라 국가독점형과 공민공존형으로 크게 나누어볼 수 있다. 국가독점형은 직업안정기능이 정부기구에 의하여 독점적으로 관리되는 완전독점형 국가와 공공과 민간의 협조기구에 의하여 독점되는 부분독점형 국가로 분류할 수 있고, 공민공존형은 정부가 민간기관에 최소한의 법규제를 적용하거나 또는 전혀 법규제가 없이 공공기관과 민간기관이 서로의 역할을 수행하는 자유주의형 국가와 일정한 법규제에 의해 민간인력서비스 산업을 통제하는 관리감독형 국가로 나누어 볼 수 있다.

각국 공공직업안정기구와 민간인력서비스업체의 실태에 대한 비교는 다음 <표 4-1>과 <표 4-2>와 같다. 국가독점형 국가의 경우 공공기관의 역할에 대한 성취도를 나타내는 소개취업률이 공민공존형 국가보다 높은 것이 일반적이고, 규제가 강한 것으로 나타난다. 그러나 민간인력서비스업 자체를 완전히 막는 것은 아니고 일반적인 직업소개나 전문직 알선 등은 허용되는 것을 알 수 있다.

〈표 4-1〉 주요국 공공직업안정기구의 실태 비교

구 분	하부 기관수 (A)	인 원 (B)	비용자 (천명) (C)	신고된 일자리 (천명)(D)	알선취업 자(천명) (E)	등록률 (D/C)(F)	소개율 ¹⁾ (G)	소개취업률 (E/D) (H)
<독점국가>								
스페인(90)	688	5,548	12,578	459	349	3.6	2.8	76
프랑스(92)	732	-	22,098	1,184	508	5.4	2.3	43
노르웨이 (90)	121	-	1,995	237	84	11.9	4.2	35
스웨덴(92)	380	-	4,465	300	205	6.7	4.6	68
독일(92)	1,001	10,090	27,988	2,157	1,532	7.7	5.5	71
오스트리아 (92)	109	1,190	3,412	267	120	7.8	3.5	45
벨기에(92)	128	869	3,726	142	95	3.8	2.5	67
<공존국가>								
스위스(92)	120	475	3,563	35	15	1.0	0.4	43
네덜란드(91)	147	4,000	6,268	243	130	3.6	2.0	53
덴마크(91)	97	899	2,638	139	76	5.3	2.9	55
영국(92)	510	4,325	26,639	1,987	1,459	7.5	5.5	73
호주(92)	539	6,008	7,850	607	397	7.7	5.1	65
미국(91)	1,700	-	117,914	6,792	3,690	5.8	3.1	54
일본(90)	479	4,000	62,490	7,980	1,356	12.8	2.2	17
한국(93)	52	298	11,751	74	7	0.6(1.6)	0.1 ²⁾ (0.5)	10

주: 1) 소개율=소개건수/비용자수

2) 일반 숫자는 국립안정기관만에 의한 실적이며, ()안은 국립 및 지방정부 모두의 공공직업안정기구의 실적.

자료: 박래영(1999)에서 재인용.

1. 국가독점형

가. 완전독점형(정부기구에 의한 독점) 국가

완전독점형 국가는 정부기구가 모든 직업안정기능을 독점하고 구인·구직의 연결을 위시한 직업안정업무를 직접 담당하는 직업안정체계를 가지고 있으며 스페인, 노르웨이 등이 해당된다.

정부의 직업안정기능 독점은 모든 구인자와 구직자에게 정부가 운영하는 공공직업안정기구에 의무적으로 등록을 하도록 법제화하는 구인·구직 의무등록제를 사용하거나, 정부기구 외에는 구인·구직의 알선을 행하지 못하게 하는 구인·구직 알선금지제를 그 수단으로 사용할 수 있다.

〈표 4-2〉 주요국 민간인력서비스산업의 실태 비교

	기관수 (개)	인원수 (천명)	알선 취업자 비용자 (%)	규제정도 ¹⁾			허용여부 ²⁾		
				허가 규제	활동 규제	무료 소개	유료 소개	파견 일반	전문 직등 알선
<독점국가>									
스페인	-	-	-	-	-	○	×	×	×
프랑스	-	-	-	-	-	○	×	○	○
노르웨이	-	-	-	-	-	1993	×	○	1993
스웨덴	-	-	-	×	×	○	1993	○	×
독일	-	-	-	강	강	○	1989	○	×
오스트리아	-	-	-	강	강	○	1994	○	×
벨기에	-	-	-	-	-	○	×	○	○
<공존국가>									
스위스	1,747	-	2.5	중	중	○	1910	○	×
네델란드	800	1.0	1.4	-	-	○	1991	○	○
덴마크	340	-	-	×	×	○	1990	○	×
영국	13,642	46.4	1.0	중	중	○	○	○	○
호주	-	-	-	약	×	○	1947	○	○
미국	14,000	216.0	-	약	×	○	1920	○	○
일본	-	-	-	강	중	1993	1985	×	×
한국	1,276	-	1.4	중	중	○	○	×	×

주: 1) 규제 정도를 강, 중, 약으로 표시하였으며 규제가 없을 경우 ×로 표시하였음.

2) 연도 숫자는 최초로 민간직업소개소를 허용한 연도임.

자료: 박래영(1999)에서 재인용.

이와 같이 완전독점형 체계를 가지게 되는 근본적 이유는 그 국가에서 민간인력서비스업체에 대한 신뢰를 얻지 못하여 국가가 직업안정기능을 근본적으로 담당해야 하기 때문이다. 이러한 모습은 산업혁명 이후 불거졌던 중개인 착취 현상에서 비롯되었는데 초기 ILO 협약도 이와 같은 내용을 권고한 바 있다. 그러나 민간인력서비스산업이 활성화되고 있는 최근에는 엄격하게 완전독점형이라고 분류할 만한 국가들은 많지 않다. 실제 노르웨이와 스페인의 경우 결원과 구인등록이 의무화되어 있으나 노르웨이에서는 등록이 강제성을 가지고 있지 않으며, 스페인 역시 구인등록을 의무화했지만 등록의무를 지키지 않는 사업주에 대해 적용되는 벌금이 적어 실효를 거두지 못하고 있다. 스페인의 경우 공공부문의 결원을 공공직업안정기구의 소개에 의해서만 충원하도록 하였으나 1993년 공공

직업안정기구의 독점권을 해제했기 때문에 완전독점형이라고 분류하기 애매하다.

따라서 완전독점형 국가라 해도 민간인력서비스업을 완전히 금지하는 것은 아니다. 예를 들어 노르웨이와 스페인의 경우 중역탐색업(head-hunting)을 예외로 허용하고 있으며, 노르웨이는 특수직종(음악가와 미술가 등)과 60세 이상의 고령자에게는 등록의무와 알선금지를 적용하지 않아서 특정업종이나 특수직종에 대해서 의무등록 또는 민간알선금지의 예외를 허용한다.

나. 부분독점형 국가(공공과 민간부문의 협조기구에 의한 독점)

구인·구직의 연결 등 직업안정에 관한 일을 주로 공공직업안정기구가 담당하지만 그 기구는 정부기관의 성격보다는 공공과 민간부문의 협조에 의한 독립기관의 성격을 띠는 경우 부분독점형 국가로 분류할 수 있다. 독일, 오스트리아, 스웨덴 등이 이에 해당되는데 이들 국가들은 공공직업안정기구가 재원을 정부로부터 일부 혹은 전부를 받지만 정부와 독립되어 업무를 수행한다.

독일의 경우 1918년 연방고용청(Die Bundesanstalt für Arbeit)의 전신인 노동안정소와 지방의 직업안내소가 노동조합과 사용자단체의 합의로 만들어진 독립적 자치기관으로 설립되었고, 이들 기구는 1927년 국립직업소개 및 실업보험소로 명칭이 변경되었으나 여전히 독립적인 자치기관으로 유지되었다. 나치스시대 한때 독립성이 상실되기도 했으나 1952년 제정된 연방고용청 설치법에 의하여 오늘날의 연방고용청으로 출발하면서 노·사·정 3자 대표에 의해서 운영되는 자치기구로서 그 역할을 하고 있다.

이러한 독일 공공직업안정기구의 체계는 중부 유럽과 ILO 협약(제88조; 각국의 직업안정기구에서 의사결정과정에서 노·사 대표가 참여)과 권고에 영향을 받았고 1994년 현재 뉘른베르크에 있는 본부, 11개의 지방고용청, 184개 지역고용사무소, 651개 지역고용사무소 등으로 구성되어 있는 연방고용청이 취업알선과 실업보험 등 직업안정업무를 거의 독점하고

있다.

1922년 독일은 공공직업안정기구의 역할을 강화하고 민간인력서비스 업체들을 규제하는 개혁을 실시한 적이 있다. 이런 개혁이 발생했던 이유는 민간인력서비스업체들이 구직자를 착취하고 근로자의 권리를 침해했던 과거의 경험에서부터 시작된 것인데, 이런 역사적 배경은 지금까지도 구직 구인에 대한 정보교환 및 서비스가 우선 공공부문을 중심으로 발전해 나가야 한다는 주장의 근거로 작용하고 있다. 독일의 공공직업안정기구가 강조하는 것은 공공부문의 경우 구직자나 구인자 누구의 편에도 서지 않고 중립적(neutral) 입장에서 서비스를 제공할 수 있다는 사실과 구직자의 추가적인 비용 없이 취업을 촉진한다는 입장이다.

물론 독일의 경우도 직업안정서비스를 자유화해야 한다는 주장이 계속해서 발생했다. 1994년 유럽법원(European Court)의 결정²⁸⁾에 따라 민간인력서비스업체의 자유화(규제 완화)를 실시한 바가 있으나 그 성과는 미미한 것으로 알려져 있다. 1990년 중반 독일의 민간과 공공직업안정기구 모두가 직업소개에서 차지하는 비중은 60%였고 나머지 40%는 신문광고나 다른 형태의 구인을 통해 이루어졌다. 민간부문이 이 중 차지하는 비중은 공공직업안정기구 시장 비중의 4% 뿐이며 전체로는 1% 수준에 불과했다.

이렇게 독일에서의 규제완화가 효과가 없었던 점은 독일의 사회적 환경과 연관되어 있겠으나, 민간인력서비스산업의 규제완화가 곧 민간기능의 활성화로 이어지는 것은 아니라는 점을 시사해 준다. 구체적으로 노동시장에 참여하는 경제주체들의 민간인력서비스산업에 대한 의식의 변화 없는 법규제 완화로는 현실 노동시장의 변화를 이끌어 내기가 어렵다고 독일의 학자는 언급하고 있다.

오스트리아의 직업안정기구(Labor Market Service)는 본부와 9개 지방청, 96개 지역사무소, 14개 지소로 이루어져 취업알선, 실업급여 지급, 적극적 노동시장정책 실시, 외국인 근로자에 대한 취업허가 등 광의의 직업

28) 유럽 법원은 1994년에 민간직업안정기구의 존재를 부인하고 있는 EU 국가들에 대해 공공과 민간직업안정기구가 공존할 수 있게 법규제를 바꾸라는 결정을 내렸다.

안정업무를 수행한다.

스웨덴의 직업안정기구는 국가노동위원회(National Labor Market Board)를 중추로 24개 주 본부와 400여개 지역사무소로 구성되어 있으며, 광의의 직업안정업무 이외에 노동조합이 관리하는 실업급여기금에 대한 감독업무와 장애인과 취업이 힘든 실업자에 대한 재활 및 상담 서비스를 제공한다. 취업알선에 대한 독점은 1993년에 해제했으나 결원 발생에 대한 의무등록제는 유지하고 있다.

2. 공민공존형(公民共存形)

가. 관리감독형 국가

공민공존형 국가의 경우 정부가 주관하는 공공직업안정기구가 존재하면서 민간인력서비스업체의 활동 또한 허용되는 체계를 가지고 있다. 따라서 의무등록제나 취업알선금지제와 같은 국가독점을 위한 법적인 장치가 없고, 민간인력서비스업체의 활동을 법적으로 허용한다. 이들에 대한 관리 및 감독의 법규제를 가지고 있는 유형의 국가를 관리감독형이라고 분류하였는데 영국, 스위스, 일본, 우리나라 등 대부분의 국가들이 이런 형태를 취하고 있다.

영국은 산업화와 대표적인 복지국가로서 공공직업안정기구가 전국적으로 방대하게 조직되어 있다. 1995년에 통합된 교육·고용부(Department of Education and Employment) 산하에 9개의 광역지역관서(Region), 120여개 지역사무소(District), 1,030여개의 직업안내센터(Job Center) 등이 취업알선과 고용상담 및 구직자 수당지급 등의 업무를 담당한다. 한편 전국에 2만 여개의 민간 직업알선클럽(job club)이 자율적으로 형성되어 있으며, 공공직업안정기구의 통제와 협조를 받는다. 보수당 대처수상의 개혁 이후 각 기관의 장과 소속직원들은 매년 업무에 관한 계약을 체결, 성과에 따라 상여금을 지급하는 경영기법을 도입하고 있으며, 1850년경부터 허가해 온 민간 직업소개기관은 다양한 계층을 상대로 직업소개를 하고 있다. 민간 직업소개기관의 허가조건은 사무공간과 운영

자의 사회적 평판이며, 구직자로부터의 소개비는 받을 수 없고, 정부는 규정위반을 감독하고 관리하게 되어 있다.

스위스의 경우 정부의 공공직업안정기구가 잘 조직되어 있어, 120여개의 하부기관을 보유하고 있으며 1개소당 피용자수는 평균 3만 명에 달한다. 1910년부터 영리목적의 민간직업소개소가 허용되었고 1992년 1,747개의 규모를 가지고 있으며 높은 시장점유율을 기록하고 있다. 영리목적 민간직업소개소의 허가조건은 다소 까다롭고 활동에 대한 규제도 많다. 이들의 허가조건은 사무공간과 운영자의 평판이고, 직업소개 취급자는 관련 직업교육을 수료해야만 한다. 민간직업소개소와 공공직업안정기구는 상호협조적(구인 구직정보의 교환이나 취업알선의 이관 등)이라고 알려져 있다.

일본의 경우 1907년 무료직업소개소가 개설된 후, 1912년 공적인 직업소개제도가 만들어졌고, 1921년에는 직업소개소법이 제정되었다. 그러나 민간인력서비스산업은 정부의 공공직업안정기구를 중심으로 발전했고, 직업안정업무의 실제 담당 기구는 주로 공공직업안정소와 그 출장소 및 분실이다. 1990년 중반 민간 직업소개소는 600개 이상, 종사자 수는 13,000명 이상으로 기록되고 있다. 민간직업알선기관의 설립과 활동의 규제는 강한 편이고, 근로자 파견업 초기에는 취급직종을 엄격하게 지정하여 제한했는데 최근 업종제한을 풀고 규제를 완화하는 추세에 있다.

일본의 직업소개에 있어 고용안정부가 관리하는 공공직업소개소(public placement agency)의 역할은 매우 중요하다. 1995년 619개의 공공직업소개소를 15,000명의 담당자가 관리하기 시작했고, 1997년에는 670만 명의 구직지원과 560건의 구인지원 중에서 160만 명의 지원자가 공공직업소개소를 통해 직장을 구했다. 이러한 수치는 275,000명의 취업을 성사시킨 민간직업소개소와 비교할 때 규모 면에서 큰 차이를 보이고 있다. 이러한 차이가 발생한 이유는 공공직업소개소는 단지 직업정보의 제공이나 소개기능만을 담당하는 것이 아니라, 실업급여나 기업에 대한 고용안정지원금을 관리하기 때문이다.

그러나 문제는 이러한 성과에도 불구하고 공공직업안정기구를 이용하는 구직자의 20%만이 취업된다는 사실이다. 또한 사무직 실업자는 원하

는 직장을 찾기가 매우 어려워서 그들에게 있어 공공기관은 별로 효과적인 구직수단이 못 된다. 물론 사무직은 직업안정기구를 통하지 않고 다른 정보를 통해 취업을 하는 경우가 지배적이지만, 특히 사무직에 노동시장 신규진입자들이 많다는 점을 고려할 때 이 직종에 있어서는 기본적으로 공공기관이 비효과적이라는 측면이 분명히 존재한다. 경기침체가 도래하기 전까지 일본의 노동시장은 평생직장체제가 일반적이었고 개인적인 친분, 어느 학교 출신인가가 취업을 좌우하는 요인이었다. 그러나 경기침체가 장기화되면서 상대적으로 직업안정기능의 확대가 사회적으로 요구되고 있으며, 그러한 추세는 규제 완화의 방향으로 진행되는 것으로 보인다.

나. 자유주의형 국가

자유주의형 국가는 공공직업안정기구와 민간기구가 공존하는 국가 중 민간기구의 설립과 활동에 대하여 까다로운 허가 또는 규제가 거의 없이 비교적 자유로운 형태로 공존하는 국가들이다. 이 유형의 국가는 민간인력서비스산업에 대한 특별한 법규정이 없고 일반 상법에 의해서 관리되고 있는데 미국, 덴마크, 호주, 뉴질랜드 등이 여기에 속한다.

자유주의형 국가들은 엄격한 규제를 실시할 경우 상실되는 경쟁의 효율성이 민간인력서비스산업의 존재로 인해 발생하는 폐해나 부작용으로 인한 손실보다 크다는 논리에 기초하고 있다. 그러나 이러한 폐해가 부작용이 발생할 경우 묵과하는 것이 아니고 일반 상법과 형법 등에 위반되는 일반법에 준하여 처벌한다.

미국의 경우 노동부(Department of Labor) 산하 고용 및 훈련청(Employment and Training Administration)에서 직업안정, 직업훈련, 실업보험 등에 관한 업무를 담당한다. 연방정부의 직업안정기구는 고용 및 훈련청의 지역사무소(ETA Regional Office)와 미국직업은행(America's Job Bank)에서 직업정보 전달, 취업 알선, 직업훈련 및 실업보험 등과 관련된 프로그램들을 수행한다. 또한 연방정부가 지방정부, 비영리 민간단체, 영리목적의 민간기업 등에 재정지원이나 사업을 위탁하여 실시하기

도 한다. 주정부나 지방정부는 연방정부의 프로그램을 위탁받거나 독자적인 제도에 의하여 고용서비스를 제공하는 기구를 가지고 있다.

과거에는 복지혜택 수혜자들을 취업시키는 목적에서 복지와 취업서비스의 연계라는 입장에 있어 공공직업안정기구의 역할이 강조되었다. 그러나 클린턴 행정부 때 추진된 복지 개혁의 와중에서 이들이 저숙련 노동자 또는 실업자로 전환될 위기에 처해 있다. 이런 상황에서 이들을 취업시키는 데 파견근로업체들은 일정한 역할을 했고, 공공부문보다는 민간부문의 서비스가 효율적이라는 것이 목격되었다. 특히 외주계약(Contract-out)의 경우 교육훈련과 인적자원 관리에 도움이 되는 것으로 나타났다.

제3절 외국의 사례에서 본 시사점

아직도 대부분의 국가에서는 신문광고나 개인적 소개에 의해 구인과 구직이 결정되는 경우가 전체 취업자의 절반을 넘어선다. 이런 상황에서 직업안정기구를 이용하는 이유는 그 기관을 이용함으로써 무엇인가 새로운 서비스를 받을 수 있을 경우에 한정된다. 대부분의 국가에서 공공직업안정기구를 이용하는 이유는 우선 기본적인 직업안정기능을 개인의 비용 부담 없이 서비스 받을 수 있기 때문이고, 또한 일반적으로 고용보험이나 실업보험에서 보험금 수급을 위해서는 공공직업안정기구에 실업자로 등록하게 하거나 이를 통해 구직활동을 해야 하기 때문이다. 그러므로 공공직업안정기구는 직업안정시장에서 민간부문보다 유리한 우선권을 가지게 된다. 그럼에도 불구하고 기업이나 개인이 민간인력서비스업체를 사용하게 되는 비교우위의 요소는 무엇일까? 지금까지 살펴본 민간인력서비스산업의 확산의 이유는 무엇인가?

한 사회에 있어 공공직업안정기구의 기능은 필수적이지만, 그 기능을 특정 집단에 적용하는 데 있어 우선순위를 둘 수밖에 없기 때문에 전체 구직자와 구인 기업을 다룬다는 것은 불가능하다. 또한 새로이 등장하는

노동시장에서의 수요와 기술변화의 속도를 공공부문이 따라가기 어렵다는 점으로부터 민간인력서비스산업의 존재가 부각된다. 노동시장의 변화는 직업의 종류를 점점 더 다양하게(diversified) 그리고 전문적(specialized)으로 바뀌어가고 있다. 따라서 그 직업에 대한 정보가 더욱 세세해지고, 이러한 정보를 획득하고 또 그러한 직업을 갖기 위해 어떤 교육훈련과 경력을 쌓아야 하는지에 대한 준비를 시켜줄 수 있는 서비스의 필요성은 더욱 커져가고, 이런 수요의 충족은 다양한 직업안정기구가 다양한 서비스를 제공할 때만 가능하다. 결국 민간부문의 고객지향(client-oriented)적인 서비스, 그리고 선진적인 관리기법의 발굴 등이 공공직업안정기구와의 차별화를 가져오는 요소라고 할 수 있다.

따라서 민간인력서비스산업을 활성화시키는 것은 국가의 직업안정기능을 극대화한다는 입장에서 당연한 논리이며, 공공부문이 약점을 가지고 있는 분야에까지 인력서비스가 확산되어 갈 수 있다는 점에서 일단 바람직하다고 할 수 있다. 이러한 추세는 초기단계에는 관련된 규제의 완화로 주로 나타나고 더 나아가 공공부문과 민간부문의 공조체제를 재정립하는 것을 궁극적인 과제로 삼는다.

그러나 이에 대한 반대 사례도 존재한다. 민간인력서비스산업이 확대되어가는 것은 모든 국가에서 일반적으로 나타나는 추세지만, 독일의 경우에서 발견하듯이 민간부문에 대한 신뢰가 존재하지 않는 경우 규제완화의 조치만으로 민간인력서비스산업의 활성화를 가져오기는 어렵다. 또한 민간업체들은 노동시장의 수요 변화에 따라 자생적으로 발생하기 때문에 이들에 대해 각각의 규제를 적용하는 것도 현실적으로 곤란한 일이다. 따라서 국가는 직업안정기능과 민간인력서비스산업에 대한 기본적인 원칙을 정하고 이러한 원칙에 위배될 경우 처벌을 하지만, 그 외 노동시장의 수요에 의해 발생하는 인력서비스업에 대해서는 창의성을 저해하지 않는 방향으로 제도를 정비해 나가는 것이 바람직하다.

때로는 기본적인 원칙이라 할지라도 노동시장의 변화에 따라 새로이 융합되고 분화하는 서비스의 종류에 따라 변화할 수 있다는 점도 고려해야 한다. 예를 들어 EU국가의 대부분은 민간직업안정기구가 구인자에게는 요금을 받고 구직자에게는 요금을 받지 못하는 원칙을 가지고 있었다.

이는 직업안정기구가 그 위치를 이용하여 구직자를 착취할 위험을 방지하기 위해서였는데, 최근 들어 전문직의 구직을 돕는 헤드헌팅, 또는 종합인력개발회사 등에서는 경력관리나 면접능력 향상, 또는 추가적인 교육훈련에 대한 서비스를 제공하면서 요금을 받는 경우들이 발생하고 있으며, 파견근로회사의 성격을 가지는 경우 역시 구인기업과 구직자 모두에게서 요금을 받는 형태가 확대되고 있다. 이렇게 전통적인 직업소개 외의 가외 서비스(extra service)가 제공되는 경우 민간인력서비스산업의 발전과 취업시장의 활성화를 위해서는 구직자에게서 정당한 요금(fair fee)을 받는 것이 당연한 것이라는 주장이 설득력을 얻고 있는 반면, 구직자가 저임금 취업을 하게 되는 경우 임금 중 일부를 민간업체에 지불하는 상황이 발생하는 위험이 존재한다는 반론이 여전히 제기되고 있다.²⁹⁾

우리나라의 경우 한 가지 주의해야 할 것은 선진국의 경우 공공직업안정기구가 오랜 역사를 지니고 사회에 융화되어 있는 환경 속에서 민간인력서비스업체들이 확산되어가고 있으나, 우리나라의 공공직업안정기구는 그 기능면에 있어 정비되어가는 과정 중이라는 점이다. 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라도 국가의 직업안정기능을 극대화할 필요성이 크다는 것을 인지하고 공공직업안정기구를 확대 개편하는 한편, 규제완화를 통해 민간인력서비스산업의 활성화를 추진하고 있다. 이 과정에서 공공직업안정기구가 취약계층에 대한 서비스를 확대하고 있는 중이지만 오랜 관행에 의해 정착된 직업안정서비스의 구조는 저기능 계층에 대한 기본적인 직업소개를 유료 직업소개소가 담당하고 있어 주로 일용직에 대한 직업소개가 이루어지고 있고, 공공부문은 주로 고용보험에 가입되어 있던 실직자가 실업급여를 타기 위해 이용하기 때문에 오히려 취업확률이 높은 집단이 이용하는 구조적 역전현상이 존재하고 있다. 또한, 직업정보제공업에 있어서는 공공부문과 민간부문이 경쟁적 관계를 가지고 있어 상호보

29) 스웨덴의 경우 1993년 거의 모든 규제를 풀었으나 여전히 구직자들에게 어떠한 형태의 요금을 받는 것도 금지되어 있다. 그러나 덴마크의 경우 규제개혁과 동시에 구직자의 요청에 따른 서비스를 제공하는 민간직업안정기구가 구직자로부터 요금을 받는 것에 대해 문제가 없다고 판정했고, 다른 나라들에서도 구직자가 필요로 하는 서비스가 존재할 경우 민간기관이 그 서비스를 제공하고 요금을 받는 방향으로 이진해 가는 것에 대한 동의가 증가하는 상황이다.

완이 되지 않는 등 공공부문과 민간부문 간의 체제 정비에 필요한 것을 발견할 수 있다. 더군다나 공공부문에 있어 고용안정센터를 통한 직업안정서비스의 제공이 다른 고용보험사업의 부가기능처럼 인식되어 체계적이고 전문적인 직업상담, 인적사항의 추적 및 관리(profiling), 취약계층에 대한 특별 관리 등의 필수 기능의 수행이 이루어지지 못하는 것이 가장 문제로 지적된다. 따라서 현재의 과제는 공공부문과 민간직업안정기구의 상호보완적인 체제 정비와 동시에 공공직업안정 서비스 체계(system)에 대한 개혁이 동시에 추진되어야 하는 어려움을 가지고 있다.

이것은 결코 단기간에 해결할 수 있는 쉬운 문제가 아니다. 예를 들어 우리나라의 경우 기본적으로 민간직업안정기구가 구직자로부터 요금을 받지 못한다는 관행적 규제는 존재하지 않는다. 직업정보제공사업의 경우 구직자에게서는 요금을 받지 않고 구인기업으로부터 수익을 얻는 구조지만, 헤드헌팅이나 직업소개소는 구직자로부터 일정한 요금을 받고 있으며, 파견업이나 근로자공급업의 경우 그들이 사용업체로부터 받는 임금의 일부를 요금으로 받는다. 한편, 해외취업이나 취약근로자에 대한 서비스를 제공하는 업체 또는 기관들은 정부의 자금지원에 의지하는 것이 보통이다. 이와 같은 상황에서 공공직업안정기구가 민간과 비슷한 서비스를 제공하고 요금을 받지 않는다면 유사한 직종이나 업무를 원하는 구직자들은 공공부문으로 몰릴 것이며, 그런 상황에서는 취업가능성이 어느 정도 있는 구직자들이 오히려 공공직업안정기구를 더 많이 이용하는 방향으로 전개될 것이다. 이런 상황은 기존의 민간인력서비스업체들에게 큰 어려움을 발생시키기 때문에 현시점에서 경합적이지 않은 보완적인 공조체제의 설계가 매우 중요하다고 판단된다.

제5장

민간인력서비스산업과 공공부문과의 상호보완 및 공조

제1절 민간인력서비스산업과 공공직업안정기구와의 관계

지금까지의 논의를 바탕으로 공공직업안정기구와 민간인력서비스업체와의 관계는 다음 4가지 유형으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 공공직업안정기구가 대부분의 직업안정서비스를 담당하고 특수한 경우만 민간의 역할을 인정하는 경우다. 이럴 경우 장점으로는 취약계층에 대한 국가의 서비스가 강화되는 모습을 볼 수 있으나 공공부문이 관료적으로 변하거나 도덕적 해이(moral hazard)에 빠질 가능성이 높고, 창의적인 서비스를 개발해내는 민간부문의 역할이 실종되는 문제가 있다.

둘째, 공공직업안정기구와 민간인력서비스업체가 경쟁관계에 있는 경우다. 이 경우 공공이나 민간부문이 서로 성과를 올리기 위해 경쟁을 하게 되고 그 평가에 있어 공공부문을 민간과 비교하게 되는 경향이 있어 취업시키기 어려운 취약계층을 서로 기피하는 문제가 나타날 수 있다. 또한 정보 네트워크나 인프라에서 우세하고, 비용전가의 부담이 없는 공공부문의 존재로 말미암아 민간부문은 틈새시장에서나 수익을 올릴 수 있는 취약한 민간인력서비스업체로 전락할 수 있다.³⁰⁾ 이런 경우 민간인력

30) 공공직업안정기구가 민간보다 우위에 설 수 있는 이유는 다음과 같다. 첫째, 정보인프라의 구축이 가능하다. 둘째, 실업급여와 연계되어 있어 근로자가 실업의 상태에 이른 경우 구직활동을 연계하여 할 수 있고, 실업자가 구직활동에 적

서비스업체는 전통적으로 활동해오던 일부 전문직종에서 영세한 규모의 사업을 운영하는 한편, 공공부문이 미처 제공하지 못하는 인력서비스를 제공하는 부가 서비스 분야에서 다른 민간인력서비스업체들이 활동하는 이분화 현상이 나타날 확률이 높다.

셋째, 공공직업안정기구와 민간인력서비스업체가 서로 협조하는 체제로 구성된 경우 민간부문은 외주형태, 자금지원, 서비스 대상의 차별화로 구직자나 구인자들이 원하는 직업 또는 근로자를 연결시키는 속도를 촉진시키는 데 전력을 하고, 공공부문은 민간부문이 다루기를 꺼려하는 취약계층을 맡아 교육훈련 및 취업을 시키는 구조를 가지고 있다. 이론적으로는 가장 바람직한 형태지만 공공직업안정기구는 취업확률이 낮은 취약계층에 집중적인 서비스를 제공하기 때문에 투입되는 비용에 비해 나타나는 취업의 성과가 미미하다는 비판에 직면하게 되고, 그럴 경우 협조관계에서 민간과 경쟁관계로 전환될 위험이 상존한다. 또한 취약계층만을 공공부문이 다루게 된다면 공공직업안정기구를 이용하는 것이 본인이 취업능력이 떨어지는 집단에 속해 있다는 증거로 작용하는 낙인효과(stigma effect)가 발생하여 웬만한 구직자들은 공공직업안정기구를 기피하는 현상이 나타날 가능성도 있다.

넷째, 민간인력서비스업체가 주를 이루고 공공직업안정기구는 자금과 인프라만을 제공하는 형태인데, 이 경우 비용 면에서는 매우 효과적이지만 취약계층의 고용창출에 있어서는 활동이 축소될 수 있는 약점을 가지고 있다. 호주가 그 대표적인 사례인데, 호주정부는 민간직업안정기구가 취약계층에게 교육훈련 및 구직서비스를 제공할 경우 금전적 이익(money incentive)을 주는 방향으로 취약계층에 대한 서비스를 유도하고 있다. 이러한 변화가 고용창출 면에서는 별 개선효과를 가져오지 않고 있으나 정부의 재정을 절약하는 데 있어서는 큰 기여를 하고 있는 것으로 나타난다.

극적으로 참여해야만 실업급여가 지급될 경우 적극적인 구직활동을 유인할 수 있다. 셋째, 공공부문이 제공하는 직업훈련과 연계하여 서비스를 제공할 수 있다. 넷째, 구직자가 부담하는 비용이 거의 없다. 다섯째, 착취나 사기의 위험이 없기 때문에 민간보다 선호한다. 여섯째, 수익을 추구하지 않기 때문에 취약계층에 대한 서비스를 할 수 있다.

우리나라는 현재 이 네 가지 유형 중 서로 경쟁적인 관계를 가지고 있는 두 번째 경우에 가깝다 할 수 있다.

우리나라의 민간인력서비스업체는 전통적으로 저숙련 구직자에게 직장을 찾아주는 구조를 가지고 있다가 1997년 IMF 외환위기 이후 발생한 노동시장의 변화로 말미암아 공공과 민간직업안정기구 모두가 급속도로 확대 및 성장하고 있는데, 특히 직업안정 인프라가 미비해서 그 기초 인프라의 구축에 많은 투자가 필요했기 때문에 공공부문의 투자가 가파른 상승을 보이고 있다. 그러나 기능면에서는 공공과 민간부문의 구분이 잘 이루어지지 않아 경쟁관계에 있는 측면이 많고, 공공부문의 우수한 인프라를 민간직업안정기구가 이용하기를 원하지만 현실적으로는 공동사용이 어려운 형편이다.

그렇다면 과연 민간과 공공직업안정기구의 협조관계는 어떤 방향으로 가는 것이 국가의 직업안정기능을 극대화하는 것일까? 과연 상호보완적 공조체제가 가능한가? 이런 질문에 대한 답은 매우 어렵다. 우선 민간과 공공직업안정기구간의 협조가 성공한 사례들을 간단하게 살펴보자.

영국의 경우 민간과 공공직업안정기구 사이에 영구적인(permanent) 협조체계(cooperation system)가 구축되어 있다. 이 체계에 의하면 민간인력서비스업체는 지방 고용안정센터(job centre)를 통해 구인광고를 낼 수 있고, 이런 과정을 통해 취업이 되었을 때 민간기관은 센터에 보고를 해야만 한다. 또한 민간인력서비스업체는 반드시 자신들이 제공하는 서비스에 대해 센터와 실업급여 부서를 통해 광고를 내야 하고, 그 대신 센터와 실업급여 부서 사무실에 포스터를 붙이거나 전단을 비치할 수 있다. 네덜란드의 경우 정부가 취약계층(disadvantaged groups)의 취업을 위해 민간인력서비스업체를 이용한 경험(The PIM: Professional Influx Method for Disadvantaged Groups)이 있다. 이 경험은 정부 예산을 상당히 절약하는 효과가 있었던 것으로 알려진다. 이러한 사례는 호주의 직업안정기능 개편 작업에서도 그대로 나타나고 있다. 호주의 경우는 그동안 유지해오던 국가 중심의 직업안정기능을 민간인력서비스업체에 위탁하는 개혁을 단행하고 있으며 계약과 동기부여(incentive)를 통해 취약계층을 포함한 전 국민에게 효율적인 직업안정기능을 제공하려는 노력을

하고 있다. 현재까지는 예산절약의 효과는 명백하지만 취업률이 제고되는 효과는 나타나지 않고 있다. 스위스의 경우 거대기업의 파산 때 일자리를 잃게 되는 실직자들의 전직서비스에 민간부문이 참여하도록 정부가 유도하여 실직자를 최소화한 사례나, 음식배달부문에 있어 공공직업안정기구가 경험 없이 있었기 때문에 호텔업협회(Hotel Industry Association)의 도움을 받아 파견근로자들을 사용하여 효과를 본 사례도 전해지고 있다.

제2절 공조체제의 구축을 위한 정책과제

민간인력서비스업체의 존재는 이제 어느 노동시장에서나 인정을 받는 단계에 도달해 있으며, 그 기능의 필요성 또한 긍정적인 평가를 받기 시작했다. 따라서 이제는 국가가 공공직업안정기구를 통해 직업안정에 관련된 모든 서비스를 제공하기보다는 민간인력서비스업체와의 상호 보완 및 경쟁, 즉 공조체제를 구축하는 방향으로 정책적 흐름이 가고 있다. 이런 경우 정책의 목적은 국가 전체의 직업안정기능이 극대화될 수 있는 체제(system)를 개발하는 것이며, 구체적으로는 공공직업안정기구와 민간업체가 서로 경쟁은 하더라도 갈등을 일으키는 작용을 하지 않고 오히려 협조하고 보완하는 협력관계를 가지고 구인자와 구직자가 뜻하는 목표를 달성하도록 효율적으로 도와줄 수 있는 체제를 뜻한다.

이런 체제를 학술적으로 구축한 이론은 찾기가 어렵다. 오히려 각국의 실제 노동시장에서 발생하는 사례들을 종합하고 분석하여 그 장단점을 가려보는 것이 보다 바람직하다 하겠다. 각국의 사례에서 공통적으로 나타나는 내용 중 하나는 공공직업안정기구와 민간인력서비스업체가 같은 서비스를 제공하여 차별화가 되지 않은 경우, 또는 서로가 서로의 기능에 대해 인식하지 않고 파악하지도 않고 있는 경우, 서로의 평가에만 집착하여 경쟁적으로 이익을 추구할 경우가 벌어진다면 그 국가나 사회의 직업안정기능은 극대화되지 못한다는 점이다. 반면, 국가가 직업안정기능을 독점적으로 운영한다거나 모든 민간인력서비스업체들을 하부 기관처럼

철저히 감독하고 관리하는 경우도 역시 효율적이고 창의적인 서비스가 제공되기 어려운 단점을 지니게 된다. 결국 이러한 단점들을 극복하기 위해서는 공공직업안정기구와 민간인력서비스업체가 서로 공조하고 보완하는 체제가 필요한데, 이 경우 서로의 역할이 무엇인지에 대한 상호 인식이 필요하다.

물론 어떤 공조체제가 만들어지더라도 반드시 국가가 역할을 해야 하는 분야가 존재한다. 우선 국가는 노동시장과 경제에 관련된 규칙을 제시해야 하며, 갈등이 발생할 경우 중재와 최종 결정의 역할과 규칙을 위반한 경우 처벌하는 역할을 해야 한다. 둘째, 노동시장이 제대로 작동하도록 유지해야 한다. 노동정책의 목적을 명확하게 하고, 정책이 적절히 수행되는지를 확인하며, 노동시장에서 발생하는 인력수급이 원활하게 유지되어 불균형이 발생하는 것을 방지해야 한다. 한편 고용창출이나, 훈련제공, 실업급여 등을 통해 직업안정기능을 제공해야 한다. 취약계층에 대한 착취가 발생하지 않도록 방지하고, 차별적 관행을 해소하며, 공정한 관계가 노동시장에서 유지되도록 노력해야 한다. 노동시장에서 활동하는 경제주체들의 행위에 대한 감독을 지속하여 새로이 발생하는 갈등상황에 대처해야 한다. 셋째, 국가는 노동시장에 관한 정보를 수집하고 관리하며 배포하는 역할을 해야 한다. 정보가 수집되고 처리되는 과정을 개인들이 알 수 있도록 홍보해야 하며, 다른 기관에서 수집한 정보가 노동시장의 관점에서 가치 있는 것이라면 연계할 수 있는 수단을 개발해야 한다. 넷째, 국가는 노동시장을 위한 정책이 적절하게 수행될 수 있는 재정적인 뒷받침을 해야 한다. 집행된 예산이 본 목적에 맞게 사용되었는지를 감독해야 하며 그 결과에 대해 책임을 져야 한다.

이와 같이 본질적으로 국가가 책임을 져야 할 역할 외에 공조체제 아래서 국가는 노동시장에서 민간업체들이 행하는 서비스에 대해 인증(accredit)을 해주어야 하고, 장기적으로 이들이 왕성한 기업 활동을 할 수 있도록 개입을 삼가야 한다. 만약 개입이 불가피하다면 그 이유를 명백히 하고 목적을 달성할 수 있는 정책수단을 개발해야 한다. 일부 국가에서는 공공직업안정기구와 민간인력서비스업체의 효율적인 공조를 위해 계약의 형태로 그들의 역할 분담과 그 기간에 대해 정확히 예측할 수

있는 체제를 사용하고 있다.

국가가 민간직업안정기구에 대한 법규제와 관리 및 감독을 행하는 데 있어 관련되는 사항은 허용되는 민간업체의 종류와 서비스의 범위, 관리 및 감독의 방식과 법 위반시 처벌의 정도 등이다. 그러나 최근의 급변하는 경제와 노동시장의 환경은 이러한 제도적인 접근을 매우 어렵게 만들었다. 따라서 민간업체의 종류에 대한 법규제를 실시하기보다는 민간업체의 행위(activity)에 대한 표준을 정하는 것이 더 효율적인 수단으로 등장하게 되었다. 이런 방식은 시장상황에 따라 새로이 등장하는 형태의 민간인력서비스업체에 대해 일일이 구별되는 법을 제정하는 수고를 생략해 주며, 민간업체들이 어떤 활동을 할 수 있는지에 대한 기준만을 제공함으로써 새로운 방식의 서비스를 개발하는 것을 촉진시킬 수 있다.

전통적으로 민간인력서비스업체에 대한 관리 및 감독은 등록, 신고, 인허가, 면허 등의 수단을 통해 수행되어 왔다. 그러나 최근 자율적인 내부규제가 활발히 일어나는 것을 활용하여 우수협회의 선정과 지원 등의 방식을 통해 산업 내부에서 적절하고 공정한 기업 활동이 지배적인 형태로 자리잡을 수 있도록 간접적으로 관리 및 감독을 할 수도 있다. 내부 규약을 보다 공식화하기 위해서는 이러한 규약에 대해 새로이 진입하는 기업이 이것을 지켜나가겠다고 서약할 때 비로소 시장으로의 진입을 인정해 주고, 이 규약을 철저히 지켜나갈 때 비로소 우수기업으로 인정받을 수 있는 한편, 내부 규약을 어겼을 때의 처벌 부분에 있어 기업들만이 아니고 정부가 참여하는 등의 정부와 민간업체들 간의 협조체제를 구축할 수 있다.

또한 새로운 방식의 인력서비스가 개발되어 기업들에 적용될 때 정부는 이에 대한 법규제를 가지고 있지 못하고 심지어는 인식하지도 못하는 경우가 발생한다. 이때 만약 해당 산업의 협의체가 존재한다면, 이들은 보다 빨리 새로운 서비스에 대한 정보를 접하게 될 것이며 이에 대한 평가를 내릴 수 있다. 평가 결과 불법적이거나 권리침해적인 활동으로 이윤을 창출하는 사례가 인지될 경우 시간이 오래 걸리는 입법절차를 배제하고 내부 규약에 따라 이에 대한 시정조치를 요구할 수 있다.

이러한 공조체계를 위해서 정부는 해당 산업의 담당자 및 전문가들과

의 대화창구를 열어두어야 한다. 공공직업안정기능에 도움이 될 수 있는 전문가의 의견을 청취하고, 공조체계에 악영향을 미치거나 갈등을 발생시킬 요소가 무엇인지 그 가능성을 사전에 인지할 수 있는 의견교환의 기회가 서로에게 필요하다. 만약 위에서 언급한 것과 같이 내부 규약과 산업협의체를 활용하는 간접적인 관리 및 감독 수단을 사용한다면 정부는 이 대화창구를 통해 내부 규약의 내용에 대한 공공의 요구를 전달할 수 있다.

그러나 노동시장과 민간인력서비스업체들의 발달이 완숙단계에 도달하지 못한 경우 구직자에 대한 권리 침해 행위나 불법 및 위법행위에 가까운 서비스가 발생할 가능성은 매우 높다. 이런 경우 법규제와 관리 및 감독을 통해 시장의 질서를 바로잡는 것이 우선이며, 노동시장의 질서가 제대로 잡힌 경우 위에서 언급한 수단들을 사용하는 것이 더욱 효율적인 직업안정기능을 보유하는 길이라 판단된다. 또한 초기단계에서는 어떤 방식으로든 시장에서 활동하고 있는 민간업체들의 규모와 종류, 활동성향 등을 파악하는 것이 정책적으로 매우 중요하다. 이를 위해서는 등록, 신고 등을 통해 총체적인 실태를 파악할 수 있는 수단이 사용될 필요가 있다. 민간업체들이 과연 수익을 내고 있느냐에 대한 파악도 필요하다. 이들이 적절한 수익을 내지 못하고 있다면 그 부담은 서비스를 이용하는 구직자나 구인 기업에 전가될 가능성이 많고, 또한 재훈련을 필요로 하는 구직자의 경우 기술을 필요로 하지 않는 분야로만 인력이 배치되는 경향을 가져올 수 있다. 따라서 이들 기업들의 활동 성향을 분석하기 위해서는 이들의 수익구조에 대한 정보 수집 및 분석이 동반될 필요가 있다.

우리나라의 경우는 아직 공공직업안정기구의 기능이 완전하게 정착된 단계가 아닐뿐더러 민간인력서비스산업도 아직 발전의 초기단계에 머물러 있기 때문에 이런 공조체제를 구축하는 데 있어 더 큰 어려움이 존재한다. 따라서 공조체제의 구축을 시도하기 전 단계로 일단 고용안정센터를 중심으로 한 공공직업안정기구의 기능을 확충할 수 있는 계획이 먼저 선행되어야 한다. 국가가 국민에게 기본적으로 제공하는 직업안정서비스의 종류와 방법을 확정하고 이러한 내용의 서비스가 국민에게 실질적으로 전달되는 단계가 필요하다. 이 부분에서 앞서 언급한 국가가 반드시

해야 할 역할이 우선 고려되어야 할 것이다. 덧붙여서 이 확충계획은 민간인력서비스산업과의 공조를 고려하면서 고안된다면 가장 바람직하다. 이렇게 공공직업안정기구의 역할과 기능이 확정된다면 민간인력서비스산업은 이 제한조건을 염두에 두고 노동시장의 수요에 대응하여 확대되어 나갈 것이다. 현재 직업소개소나 헤드헌팅, 인터넷을 이용한 직업정보 제공업체 등의 분야에서는 그 동안의 꾸준한 규제완화에 의해 법적인 규제가 기업활동에 지장을 주는 부분은 거의 없는 것으로 나타나고 있다.³¹⁾ 그러나 과당경쟁과 무자격업체의 난립 등 내부적으로 정비해야 할 문제의 등장 때문에 업계는 오히려 자격요건의 강화와 기존 업계의 정비를 요구하고 있다. 따라서 앞서 언급한 강력한 협회의 도출 및 내부 규약의 정비 등을 위한 정부의 지원은 이와 같은 문제를 완화하는 데 도움을 줄 수 있다.³²⁾

31) 한편 파견근로업체와 같은 분야는 꾸준히 규제 완화를 요구하고 있으나 이는 비정규직 문제와 같은 사회적 상황변화와 노동시장에서의 수요 변화를 고려하여 개선해야 할 문제로 판단된다.

32) 이론적으로 민간과 공공직업안정기구의 협조가 가능한 부분으로는 첫째, 노동시장 정보에 대한 공동관리 및 사용, 둘째, 공공부문의 기능을 민간부문에 위탁하여 수행, 셋째, 직업안정기능 담당자에 대한 교육 및 훈련 공조, 넷째, 국가 직업안정기능 강화에 따른 정책결정에의 기여, 다섯째, 구직자들에 대한 직업훈련 강화 등이 있다. 그러나 이런 분야에서의 협조가 가능한 체제를 어떻게 구축하느냐의 문제는 본 연구의 범위를 벗어나는 부분이기 때문에 추후 연구과제로 남겨두기로 한다.

제6장

결론

지금까지 민간인력서비스산업이 노동시장에 미치는 영향에 대해서는 오랜 논란이 있어 왔다. 실제 이러한 영향은 그 당시의 사회경제적 상황과 국가적·문화적 특수성에 따라 다양하게 나타나며 지역적·시대적으로 서로 다른 모습을 보인다. 또한 앞에서 언급된 효과들은 이러한 상황에 따라 나타나는 정도를 달리하여 서로 혼합되어 발생한다.

이렇게 다양하게 나타나는 현상 중 한 가지 명백한 것은 정책적으로 민간인력서비스업체의 출현을 막는 것은 불가능하다는 사실이다. 또한 앞에서 분류한 여러 종류의 서비스가 서로 융합되기도 하고 한편 새로운 형태로 분화하기도 하는 다양한 민간업체에 대해 어떤 서비스를 금지시키고 어떤 서비스를 허용한다는 것도 매우 어렵다. 만약 민간직업소개업 한 가지를 금지시킨다면 인력업체들은 다른 형태의 영업을 통해 법규제를 피해 갈 것이다. 강한 법규제를 가지고 있는 국가에서도 민간업체들이 자생적으로 발생하고 다른 나라로부터 유입되어 오고 있으며, 이를 막으려고 정부가 노력하더라도 관련 산업의 통제력을 점차 잃어가는 것이 현실로 나타나고 있다. 결국 민간인력서비스업체에 대한 규제는 완화되어 갈 수밖에 없는데 관건은 그 동안의 논란을 통해 지켜져야 할 원칙들을 어떤 방식으로 고수해 나갈 것이냐의 문제이다.³³⁾

33) 굳이 상술한다면 힘 없는 구직자의 권리 보호 원칙, 노동시장에 참여하는 각 주체의 권리를 공평하게 보호하고 한 주체의 이익이 크게 손상받지 않도록 하는 원칙 등이다.

이것을 정책적으로 표현하자면 공공의 이익을 우선시하면서 민간과 공공직업안정기구가 효율적인 활동을 할 수 있는 노동시장을 어떻게 조직할 것인가의 문제다. 이러한 문제는 해결하기도 어렵고, 노동시장의 변화에 따라 그 해법도 계속해서 변화하여야만 성과를 거둘 수 있는 복잡한 문제이다. 이러한 문제점을 고려하면서 현재 우리나라의 직업안정기능을 극대화하기 위한 정책과제들을 그 우선순위에 따라 도출해 보면 다음과 같다.

1. 공공직업안정기구의 역할과 범위 정비

우리나라의 경우 민간과 공공직업안정기구의 공조체제에 대한 구축을 추진하기에 앞서 우선 공공직업안정기구의 역할과 범위에 대한 완성된 계획이 필요하다. 공공부문이 확실히 무엇을 할 것이며, 어떤 범위에서 직업안정기능을 담당할 것이냐에 대한 예측이 명백할 때 민간인력서비스업체들도 이와 보완되는 인력서비스 기능을 개발하고 투자해 나갈 것이다.

그 동안 공공직업안정기구의 성과에 대해서는 많은 논란이 있었다. 그러나 1997년 외환위기 이후에야 본격적으로 제공되기 시작한 공공직업안정서비스는 그 중요성이 더욱 커져 감에도 불구하고 고용보험제도의 일부 보조(minor) 기능으로서의 서비스로 취급되고 있다. 앞서 언급한 것처럼 전문적인 직업상담 기법 축적과 목표 집단(target group)을 대상으로 하는 서비스의 개발 등 전문적인 서비스 제공으로 개선이 이루어져야 하는 것은 누구나 알면서도 아직 그 역할의 정비와 그 역할을 수행할 수 있는 체계의 구축이 제대로 이루어지지 못하고 있다. 따라서 이 문제가 선행적으로 해결되기 전에는 공공부문과 민간부문의 공조체제의 구축이 가변적으로 남아있기 때문에 장기적인 직업안정시스템의 구축이 불가능하다.³⁴⁾ 이에 더하여 경제학적 관점에서 공공안정기구의 기능면에서 보완

34) 제도적인 접근방식을 통해 공공직업안정기구의 문제점을 분석한 한국행정학회(2002)가 제안하고 있는 공공직업안정기구의 개선방안은 다음과 같다. 첫째, 공공직업안정기구를 종합적으로 관리하고 전국적인 조직들의 집행기능을 기획, 감독, 평가할 수 있는 중앙전담기구의 설치, 둘째, 대민접근성을 고려해 설치되었던 소규모 센터와 분소를 통합하여 효율적인 운영을 위한 규모의 적정화(예:

되어야 할 점은 취약계층에 대한 취업지원서비스의 강화이다. 여기서의 취약계층은 장애인이나 고령자뿐만 아니라 노동시장에 최초로 진입하면서 마땅한 취업경험이나 취업에 대한 지식이 부족한 신규 구직자나 40대 전후반에 직장을 그만두고 노동시장에 재진입하려 하지만 그 동안의 기술변화 때문에 취업에 필요한 지식이나 기술이 부족한 구직자, 그리고 이유에 상관없이 반복해서 직장을 상실하거나 장기실업자로 머물러 있는 구직자 등을 모두 포함하는 개념이다. 결국 이러한 취약계층에 대한 취업지원서비스가 강화되기 위해서는 정보의 제공이나 구인 기업에 대한 소개와 같은 일반적인 서비스로는 한계에 부딪칠 수밖에 없고, 부가적으로 취업가능성을 향상시킬 수 있도록 구직자의 취업가능성 판단을 위한 체계적인 직업능력 판단 검사와 직업교육 및 훈련의 제공이 필요하다. 민간 부문에서도 이러한 서비스를 새로운 상품으로 개발해서 제공하고 있는데, 취약계층에 대해 비슷한 서비스를 제공할 수 있는 경제주체는 결국 공공 직업안정기구밖에 없다. 그러므로 비록 취약계층에 대한 취업지원서비스를 강화하면서 그 성과에 대한 비판에 직면하게 된다고 하더라도 공공 직업안정기구의 본질적인 역할을 수행하기 위해서는 조직적인 정비와 더불어 기능의 확충에 대한 노력도 동반되어야 할 것이다.

고용안정센터의 통합으로 대형화를 달성하고 종합적인 고용행정서비스를 제공할 수 있는 기관화), 셋째, 지역자치단체, 지방 교육훈련기관 등과의 협력체계 구축과 더불어 고용정책과 취업지원서비스를 총괄적으로 제공하는 방향으로 고용안정센터의 조직구조를 정비, 넷째, 고용안정정보망인 워크넷(Work-Net)과 종합직업정보시스템인 KNOW를 연계하여 효율적인 종합정보망을 구축, 다섯째, 현재 역설적으로 고용의 불안정이 업무성과를 방해한다는 평가를 받는 직업상담원들의 채용, 승진, 교육훈련, 평정, 보수제도 등 인사제도를 합리적으로 개선하여 효율적인 업무수행이 가능하도록 하는 방안들이다. 이 공공직업안정기구의 개선방안이 옳은지 여부에 대해서는 논란의 여지가 있다. 본 연구에서는 한국행정학회(2002)가 가장 최근의 포괄적인 연구라는 측면에서 그 내용을 인용하였으나, 공공직업안정기구에 대한 평가나 개선방안의 내용은 향후 여러 각도에서의 연구와 분석이 필요하다고 판단된다.

2. 공공직업안정기구와 민간인력서비스산업의 공조를 통한 효율성 증대

공공직업안정기구와 민간인력서비스산업이 일부 분야에서 경쟁하는 것을 피할 수 없으나 전체적인 측면에서는 서로 상호보완적인 관계를 가질 때 가장 효율적인 직업안정서비스를 제공할 수 있다. 위의 예에서도 민간인력서비스업체가 자신의 고객을 위해 교육 및 훈련기관을 필요로 할 때 공공부문의 연계체제를 이용할 수 있도록 허용해 주는 경우 크게 도움을 받을 수 있으며, 민간부문에서 개발한 우수한 직업능력 판단 검사와 기록체계(profiling system)가 있다면 공공직업안정기구에서 해당 민간업체에서 이 체계에 대해 협조를 받을 수 있는 방향으로 서로의 능력을 향상시킬 수 있다.

그 외에도 민간과 공공직업안정기구가 서로간의 협조를 통해 기능적으로 향상된 서비스를 제공할 수 있는 사례는 다음과 같다.

우선 민간인력서비스업체가 꾸준히 요구하는 부분은 정부가 우위를 가질 수 있는 노동시장 정보에 대한 공동관리 및 사용이다. 그러나 실제 시장에서 민간업체들이 수집한 정보는 그 기업의 기밀에 속하므로 공동관리 및 사용이 되는 경우는 발생하기 어렵고 주로 공공부문의 공개된 정보를 민간업체들이 활용하는 경우가 대부분이다. 이 경우 민간과 공공직업안정기구가 경합관계에 있다면 공공부문의 정보를 무상으로 민간업체들이 활용하도록 허용하려 하지 않을 것이다. 그러나 공공부문이 한 사람의 구직자라도 더 취업시키는 것을 목적으로 하고 상호보완의 공조관계를 구축하는 것을 원한다면 공공부문에서 수집한 정보를 무상으로 지역 민간업체들에게 사용할 수 있도록 허용하는 것이 바람직하다. 단, 구인 기업이나 구직자가 본인의 정보를 공공직업안정기구 외에서 사용하지 않기를 바라는 경우를 구별하기 위해 정보 수집 당시 공개에 대한 조건들을 명시할 필요가 있다.

다음으로 공공직업안정기구는 자신이 수행하던 기능 중 일부를 민간업체들에게 위탁하여 수행하게 함으로써 공공부문의 규모를 확대시키지 않고 필요한 기능을 수행하는 한편, 민간인력서비스산업의 발전을 추구할 수 있는 방식으로 공조체제를 구축할 수 있다. 이러한 방식이 효과적인

사례로는 노동시장이 너무 급격하게 변화하여 공공부문의 전문성으로는 계속해서 추적하기가 어려운 경우, 또는 정부예산 측면에서 비용의 절감을 달성할 수 있는 경우, 공공부문의 조직을 확대하지 않아야 할 경우, 공공부문이 수행해야 하는 노동정책 및 직업안정서비스가 과다하여 인력이나 조직을 충분히 배치하기 어려운 경우 등이다.

그러나 교육훈련과 직업능력 판단 검사의 예에서 언급한 것처럼 공공 직업안정기구와 민간인력서비스산업 중 서로 비교우위가 있는 기능에 대해서 상호 협력이 발생하는 경우 공조가 효과적인 결과를 가져온다. 따라서 민간인력서비스업체들이 공공부문보다 더 발달된 서비스를 제공하는 분야에 대해 공공직업안정기구가 위탁 등의 방식으로 이들 업체를 사용할 경우 보다 효율적인 공조체제가 형성될 것이다.

다른 나라의 사례를 살펴볼 때 공공직업안정기구의 경우 담당자가 관료화되거나 노동시장의 변화에 대처하지 못해 전문성을 잃게 될 위험이 존재한다. 이것을 방지하기 위해서는 담당자의 재교육 및 훈련이 필요한데, 관련되는 민간인력서비스업체의 전문가를 이용한 교육훈련체제가 형성되도록 협조가 이루어질 경우 상호간에 도움을 줄 수 있다.

마지막으로 국가의 직업안정기능에 관련된 정책을 결정할 때 민간인력서비스산업의 선도업체들을 참여시킨다면, 현재 관련 노동시장에서 발생하는 문제점에 대한 인식을 보다 빨리 그리고 현실적으로 인지할 수 있는 환경을 조성할 수 있고, 발생 가능한 갈등을 사전에 차단함으로써 공공과 민간부문의 공조체제를 강화할 수 있다.

3. 민간인력서비스산업에 대한 규제의 구조 개편

지금까지의 논의를 통해 우리는 정부가 국가의 직업안정기능을 확보하기 위해 노동시장에 대한 전체적인 관리, 감독, 개입의 역할을 해야 한다는 사실을 분명히 알게 되었다. 그러나 법과 규제를 통해 민간인력서비스산업을 직접 관리하는 전통적인 방식은 이제 그 한계를 드러냈다는 것 또한 알 수 있었다. 따라서 정부는 민간인력서비스산업에 대한 직접적인 규제 및 감독행위를 필수적인 부분에 국한하여 적용하고, 그 외의 분야에

있어서는 각 서비스분야를 확인하고 그 자격조건에 대한 규제를 적용하기보다는 민간인력서비스업체들의 활동에 대해 삼가야 할 원칙과 처벌당하는 행위를 명확히 규정하는 방향으로 구조를 개편하고 있는 추세다. 또한 규제에 의한 관리보다 한 단계 위의 기법으로 민간업체들과의 상호보완적인 협력사업 전개, 업체들간의 공정한 경쟁적 관계 유지 등 동기를 유발하는 방식을 이용할 수도 있다.

현재 우리나라의 민간인력서비스산업에 대한 법과 규제는 전통적인 관리방식을 택하여 각 서비스분야에 대한 자격조건과 그 활동 중 요금에 대한 규정을 중심으로 운영되고 있다. 최근 추세는 민간인력서비스산업의 활성화를 위한 규제완화가 진행이 되면서 고용알선업에 대해서는 매우 너그러운 활동을 보장하고 있는 반면 인력공급업에 대한 규제는 여전히 엄격한 것으로 나타난다. 이런 불균등성의 원인은 인력공급업의 경우 해당 업체들의 활동이 기존 근로자들의 권익을 침해할 가능성이 있기 때문에 엄격한 규제가 요구되는 현실을 반영하고 있는데, 실제 구직자들의 권익보호에 대한 고려는 이에 비해 구체적인 내용이 취약한 형편이다. 따라서 노동시장의 수요에 따라 자생적으로 발생하는 새로운 인력서비스의 종류를 일일이 파악하는 어려움을 극복하기 위해 구직자의 권익을 침해하는 직접적인 행위에 대한 일반적인 규제사항을 제시하고, 창의적인 인력서비스의 제공을 활성화하는 새로운 구조로 관련 규제들을 개편해 나갈 필요가 있다.

4. 민간인력서비스산업의 신뢰 구축

독일의 사례에서 살펴보았듯이 민간인력서비스산업 내에서 신뢰를 받지 못한다면 규제완화가 민간인력서비스산업의 활성화를 가져오는 효과를 발휘할 수 없고, 공공부문과 민간부문의 공조도 실현되기 어렵다. 따라서 민간직업안정기능이 사회적으로 기여를 하고 있다는 사실이 우선 노동시장에서 확인이 되어야 하고 이를 통해 기업과 구직자들에게 신뢰를 얻어야 한다.

이러한 신뢰는 물론 업계 내부의 노력으로부터 시작되겠지만, 정부가

이런 방식의 노력을 지원하고 유도할 수도 있다. 우선 제대로 작동하는 협회의 조성을 위해 우수협회의 선정과 지원을 할 필요가 있다. 규제 완화가 이루어지면서 많은 업체들의 진입과 퇴출이 이루어지는 상황에서 정부가 이들에 대한 관리와 감독을 철저히 하기란 매우 어렵다. 따라서 업계 내부에서 적절하고 공정한 활동을 이끌어낼 수 있도록 협회가 중심이 되어 지배적인 내부 규약이 자리잡을 수 있도록 유도한다면, 정부는 간접적인 수단을 통해 관리와 감독의 역할을 수행할 수 있다. 이 내부 규약이 효력을 가지기 위해서는 협회에 참여하는 기업에 한해서 일정한 자격조건을 충족시켰을 때 정부가 공식인증(예: 국제인증 ISO와 같은 형식)을 해줄 수도 있고, 내부 규약을 위반할 경우 내부 징계 외의 공적인 조사를 병행하는 등의 방식을 사용할 수도 있다.

마지막으로 협회와의 효과적인 공조체계를 유지하기 위해서 정부는 해당 산업의 담당자 및 전문가들과의 대화창구를 열어두어야 한다. 공공직업안정기능에 도움이 될 수 있는 전문가의 의견을 청취하고, 공조체계에 악영향을 미치거나 갈등을 발생시킬 요소가 무엇인지, 그 가능성을 사전에 인지할 수 있는 의견교환의 기회가 서로에게 필요하다. 만약 위에서 언급한 것과 같이 내부 규약과 협회를 활용하는 간접적인 관리 및 감독 수단을 사용한다면 정부는 이 대화창구를 통해 서로간의 요구를 교환할 수 있다.

이와 같이 민간인력서비스산업 내에서의 신뢰구축 노력과 이러한 노력에 대한 정부의 체계적 지원이 병행될 때 민간인력서비스산업은 시장의 신뢰를 얻게 될 것이다. 이렇게 시장의 신뢰라는 전제조건이 충족될 때 비로소 민간인력서비스산업의 확대에 대한 기존 근로자들의 경계심리를 완화시키고, 구직자들의 취업기회를 향상시키며, 노동시장의 변화에 대응하여 개발되는 창의적인 민간인력서비스의 보급을 활성화시키고, 민간과 공공부문간 공조를 통해 국가의 직업안정기능을 극대화하는 최선의 목표를 성취하는 데 한 걸음 가까워질 것이다.

참고문헌

- 김동섭·서호원·오성욱(2000), 『직업안정법 해설: 행정해석 및 직업소개소 창업·운영』, (주)중앙경제.
- 김승택(1998), 『신산업의 발전비전 및 육성방안』, 산업연구원.
- 노동부, 『노동통계연감』, 각년도.
- _____(2001), 『직업소개사업의 올바른 이해』.
- 노동부 직업안정고용망 워크넷(Work-net), <http://www.work.or.kr/>
- 박래영(1999), 「직업안정기구의 민영화」, 대한상공회의소 한국경제연구센터.
- 유길상·임동진(2002) 「공공직업안정서비스 고객만족도 평가 및 결정요인」, 『노동정책연구』, 제2권 제1호.
- 윤석천 외(2000), 『전자직업소개업 형성방안 연구』, 노동부.
- 정연택(1997), 『직업안정기구의 국제비교 연구』, 한국노동연구원.
- 장홍근(2000), 『공공직업안정기구의 취업알선·직업상담 실태와 효과분석』, 한국노동연구원.
- 진춘근(2000), 「국내외 전자 취업알선 서비스 현황 소개」, 이슈보고서 35, 한국노동연구원 실업대책모니터링센터.
- 최강식 외(2000), 『노동시장의 매개기능 활성화를 통한 고용확대 방안』, 노동부.
- 한국행정학회(2002), 『공공직업안정기관의 발전방안 연구』, 한국노동연구원.
- 「직업안정법」(법률 제5884호), 1999. 2. 8.
- 「직업안정법 시행령」(대통령령 제17326호), 2001. 7. 30.
- 「직업안정법 시행규칙」(노동부령 제164호), 2001. 9. 28.
- 「직업정보제공사업신고업무처리규정」(노동부 예규 제466호), 2001. 9. 4.
- <경향신문> 2001년 10월 15일자

<국민일보> 2002년 11월 14일자.
<동아일보> 2000년 07월 20일자.
<디지털 타임즈> 2002년 9월 3일자.
<매일경제신문> 2002년 8월 24일자.
<조선일보> 2002년 10월 21일자.
<한겨레신문> 2002년 2월 6일자.
<한국경제신문> 2002년 3월 1일자.
<한국일보> 2002년 11월 20일자.
<inews24> 2002년 9월 17일자.

- Belous, R. S.(1989), *The Contingent Economy: The Growth of the Temporary, Part-time, and Subcontracted Workforce*, Washington, National Planning Association.
- Blanpain, R.(1999), *The Role of the Public and Private Employment Agencies*, Bulletin of Comparative Labour Relations-Deventer, Vol. 36, pp. 1~76.
- BLS(1988), *First Survey of Pay and Employee Benefits in the Temporary Help Supply Industry*, Washington D.C.
- CIETT(1999), "ILO Convention on Private Employment Agencies - CIETT Comments on Convention No. 181 and its implementation", Bulletin of Comparative Labour Relations-Deventer, Vol. 36, pp. 97~104.
- Chi, K. S. and K. Devin.(1989), "Use of the Private Sector in Employment and Job Training", in Allen J. W. et. al. *The Private Sector in State Delivery: Examples of Innovative Practices*, Washington D.C., The Urban Institute Press.
- Engelen-Kefer, U.(1990), "International Labour Standards and Economic Development: The role of Public Labour Administration", *Labour and Society*, International Institute of Labour Studies, No. 1, pp. 89~98.

- Hendrickx, F.(2000), *Private Employment Agencies and Privacy*, Bulletin of Comparative Labour Relations-Deventer, Vol. 37, pp. 155~180.
- ILO(1994), *The Role of Private Employment Agencies in the Functioning of Labour Markets*, International Labour Conference 81st Session 1994, Report VI.
- Lenz, E. A.(1992), *Co-employment: A Review of Customer Liability Issues in the Staffing Services Industry*, Virginia, National Association of Temporary Services.
- Manpower Inc.(1993), *Annual Report*, Milwaukee, Wisconsin.
- Thuy, P.(1999), *ILO Convention on Private Employment Agencies(No. 181)*, Bulletin of Comparative Labour Relations-Deventer, Vol. 36, pp. 77~96.
- Treu, T.(1992), "Labour Flexibility in Europe", *International Labour Review*, 4~5, pp. 497~512.
- Van Lier, G.(1992), "Economic Globalization: Labour Options and Business Strategies in high Labour Cost Countries", *International Labour Review*, 4~5, pp. 453~470.
- Walsh, M.(1969), "Labour Administration, Origins and Development", *International Labour Review*, July, pp. 62~67.
- Webster, E. and G. Harding(2001), "Outsourcing Public Employment Services-The Australian Experience", *The Australian Economic Review*, Vol. 34, part 2, pp. 231~242.

〈부록 1〉 국내유료직업소개요금 등 고시

직업안정법 제19조 제6항의 규정에 의하여 국내유료직업소개요금(노동부고시 제1995-35호)을 다음과 같이 개정·고시합니다.

1997년 9월 20일

노동부장관

- ① 소개요금은 구인자·구직자간에 근로계약 등이 체결된 경우 다음 각 호의 기준에 의하여 징수한다.
 1. 제2호 내지 제5호에 해당되지 않은 직종을 소개하는 경우에는 다음 각목의 기준에 의하여 소개요금을 징수한다.
 - 가. 고용기간이 3월미만인 경우 고용기간중 지급하기로 한 임금의 10/100이하를 구인자로부터 징수한다.
 - 나. 고용기간이 3월이상인 경우 3개월간 지급하기로 한 임금의 10/100이하를 구인자로부터 징수한다.
 - 다. 가목 및 나목의 규정에 불구하고 구직자로부터 소개요금을 징수하는 경우에는 반드시 서면계약에 의하되 위 소개요금액의 40%를 초과할 수 없다.
 2. 최소 1개월이상의 탐색기간, 채용후보자에 대한 분석과 평가 등 전문적이고 종합적인 상담에 의하여 별표1에 열거된 고위관리자 또는 전문가 직종에 해당하는 자를 소개한 경우 그 소개요금은 고용기간중 지급하기로 한 임금 또는 보수의 20% 범위내에서 당사자가 자율적으로 정한다. 다만, 고용기간이 1년이상인 경우에는 1년간 지급하기로 한 임금 또는 보수는 20% 범위내로 한다.
 3. 패션 및 기타모델(한국표준직업분류 소분류 521)직종에 해당하는 자를 소개하는 경우 그 소개요금은 보수(출연료 등)의 20% 범위내에서 당사자가 자율적으로 정한다.
 4. 출입국관리법에 의한 체류자격중 회화지도(E-2)에 해당하는 자를 소개하는 경우, 그 소개요금은 고용기간중 지급하기로 한 임금의

10% 범위내에서 당사자가 자율적으로 정한다. 다만, 고용기간이 1년이상인 경우에는 1년간 지급하기로 한 임금의 10% 범위내로 한다.

5. 파출부, 간병인 등 일용근로자를 회원제로 소개·운영하는 경우에는 그 소개요금에 갈음하여 월 3만원의 범위내에서 회비를 징수할 수 있다.

② 소개요금의 산출근거가 되는 임금은 근로기준법 제18조의 규정에 의한 임금으로 한다. 다만, 임금을 따로 정하지 않고 봉사료를 주된 수입으로 하는 직종에 소개하는 경우에는 구인자가 제출하는 수입보증서의 금액에 의하여 임금을 산출하며, 구인자가 침식을 제공하는 경우에는 월 5만원의 범위내에서 당해 침식비를 임금에 가산할 수 있다.

부 칙

이 고시는 고시한 날부터 시행한다.

〈부록 2〉 국외유료직업소개요금 등 고시

직업안정법 제19조 제6항의 규정에 의하여 국외유료직업소개사업을 하는 자가 받을 수 있는 소개요금 및 그 징수방법을 다음과 같이 결정·고시합니다.

1995년 9월 5일

노동부장관

1. 소개사업자가 징수할 수 있는 소개요금은 미화를 기준으로 월 기본급 600달러까지는 220달러를 한도로 하며, 월 기본급이 600달러를 초과할 때에는 당해 초과분의 33% 범위내에서 추가 징수할 수 있다.
2. 소개사업자가 국외취업희망자의 요청에 의하여 출국수속을 대행하는 때에는 1인당 30달러의 범위내에서 소개요금에 추가하여 징수할 수 있다.
3. 제1항 및 제2항의 규정에 의한 소개요금은 구인요청서 또는 구인협약이 정하는 바에 따라 구인자와 구직자의 일방 또는 쌍방으로부터 징수할 수 있다. 다만, 쌍방으로부터 소개요금을 징수할 때에는 그 징수총액이 제1항 및 제2항의 규정에 의한 각각의 한도액의 합계를 초과하여서는 아니된다.
4. 제1항 및 제2항의 소개요금은 여권 및 비자의 발급, 고용주의 항공권 송부 등 출국절차가 완료되어 객관적으로 취업이 확정된 것으로 볼 수 있는 날 이후에 징수하여야 한다.
5. 제4항에 의하여 소개요금을 징수할 때에는 징수당일의 한국외환은행 미화매도환율에 따라 한화로 징수하여야 한다.

〈부록 3〉 행정처분기준(직업안정법 시행규칙 제42조 관련)

1. 일반기준

- 가. 위반행위가 2이상인 때에는 그중 중한 처분기준에 의하며, 2이상의 처분기준이 같은 사업정지인 경우에는 중한 처분기준에 나머지 각각의 처분기준의 2분의 1을 더하여 처분한다.
- 나. 위반행위의 횟수에 따른 행정처분의 기준은 최근 1년간 같은 위반행위를 한 경우에 적용한다.
- 다. 사업정지의 기간이 경과하여도 그 정지사유가 소멸되지 아니한 때에는 그 기간을 연장할 수 있다.
- 라. 종사자가 사업소 또는 사업소 외의 장소에서 위반행위를 한 경우에도 이에 대한 책임은 직업소개사업자가 부담하며, 행정처분의 조치에 따라야 한다.
- 마. 개별기준에 열거되어 있지 아니한 위반사항에 대해서는 개별기준에 열거된 유사한 위법사항의 처분기준에 준하여 처분하여야 한다.

2. 개별기준

가. 직업소개사업

(무: 무료직업소개업자, 유: 유료직업소개업자)

위반사항	근거법령	행정처분기준		
		1차위반	2차위반	3차위반
1.법 제18조 제1항 후단 및 법 제19조 제1항 후단의 규정에 의한 변경 신고·등록 위반	법 제36조1항			
가.유·무료직업소개사업자가 신고나 등록을 하지 아니하고 직업소개사업소의 수 또는 위치를 변경한 때		사업정지 3월	유: 등록취소 무: 사업정지 6월	
나.유·무료직업소개사업자가 신고나 등록을 하지 아니하고 직업소개사업소의 명칭을 변경한 때		사업정지 15일	사업정지 1월	유: 등록취소 무: 사업정지 6월
다.무료직업소개사업자가 신고를 하지 아니하고 대표자를 변경한 때		경고	사업정지 1월	사업정지 2월
라.유료직업소개사업자가 변경등록을 하지 아니하고 등록신청서에 기재한 겸업사항을 변경한 때		경고	사업정지 1월	등록취소
마.법인인 유료직업소개사업자가 변경등록을 하지 아니하고 대표자 또는 임원을 변경한 때		경고	사업정지 1월	등록취소
바.유료직업소개사업자가 변경등록을 하지 아니하고 직업상담원 또는 일반종사자를 고용한 때		사업정지 1월	사업정지 2월	등록취소
2.유료직업소개사업자가 법 제19조 제6항의 규정을 위반하여 노동부장관이 결정·고시한 요금외의 금품을 받은 때	법 제36조1항	사업정지 1월	사업정지 2월	등록취소
3.유료직업소개사업자가 법 제21조의 규정을 위반하여 명의대여 등을 한 때	법 제36조1항	등록취소		
4.유료직업소개사업자가 법 제21조의 2의 규정을 위반하여 구직자에게 제공하기 위하여 구인자로부터 선불금을 받은 때	법 제36조1항	등록취소		
5.유·무료직업소개사업자가 법 제21조의 3의 규정을 위반하여 18세미만자에 대하여 친권자 또는 후인의 취업동의서를 받지 아니하고 직업소개를 한 때	법 제36조1항	사업정지 2월	유: 등록취소 무: 사업정지 6월	

위반사항	근거법령	행정처분기준		
		1차위반	2차위반	3차위반
6.유료직업소개사업자가 법 제22조를 위반한 때	법 제36조1항			
가.직업상담원을 두지 아니하거나, 자격 없는 직업상담원을 둔 때		사업정지 2월	등록취소	
나.직업상담원 이외의 자에게 직업소개에 관한 사무를 담당시킨 때		사업정지 1월	등록취소	
7.유·무료직업소개사업자가 법 제26조의 규정에 의한 겸업금지 의무를 위반한 때	법 제36조1항	사업정지 2월	유: 등록취소 무: 사업정지 6월	
8.유·무료직업소개사업자가 법 제34조의 규정을 위반하여 허위구인 광고 등을 행한 때	법 제36조1항	사업정지 1월	사업정지 2월	유: 등록취소 무: 사업정지 6월
9.유·무료직업소개사업자가 법 제38조의 규정에 의한 결격사유에 해당하게 된 때	법 제36조1항	유: 등록취소 무: 사업정지 6월		
10.유료직업소개사업자가 법 제39조의 규정에 의한 장부 등을 비치하지 아니하거나 장부 등을 허위로 기재한 때	법 제36조1항	경고	사업정지 1월	등록취소
11.유·무료직업소개사업자가 법 제41조(보고 및 검사)를 위반한 때	법 제36조1항			
가.유·무료직업소개사업자가 직업안전기관의 장 또는 시장·군수·구청장의 보고명령을 이행하지 아니하거나 허위의 보고를 한 때		사업정지 10일	사업정지 1월	사업정지 3월
나.유료직업소개사업자가 제27조의 규정에 의한 보고를 하지 아니하거나 허위의 보고를 한 때		사업정지 10일	사업정지 2월	사업정지 3월
다.유·무료직업소개사업자가 관계공무원의 출입·검사·질문 등의 업무를 거부·기피하거나 방해한 때		사업정지 1월	사업정지 2월	유: 등록취소 무: 사업정지 6월
12.유·무료직업소개사업자가 법 제42조의 규정을 위반하여 그 업무상 알게 된 비밀을 누설한 때	법 제36조1항	사업정지 1월	사업정지 2월	유: 등록취소 무: 사업정지 6월
13.유·무료직업소개사업자가 영 제14조 또는 영 제21조의 규정에 의한 신고 또는 등록요건에 미달하게 된 때	법 제36조1항	경고	유: 등록취소 무: 사업정지 6월	
14.무료직업소개사업자가 영 제17조(타목적 이용금지)의 규정을 위반하여 직업소개사업외의 사업의 확장을 위한 회원모집·조직확대·선전 등의 수단으로 직업소개사업을 운영한 때	법 제36조1항	사업정지 1월	사업정지 2월	사업정지 6월

위반사항	근거법령	행정처분기준		
		1차위반	2차위반	3차위반
15.유료직업소개사업자가 영 제25조의 규정에 의한 준수사항을 위반한 때	법 제36조1항			
가.유료직업소개사업자(법인의 경우에는 영 제21조제1항의 규정에 의한 등록요건에 해당하는 자)가 장기결근으로 인하여 근무를 소홀히 하고 종사자에 대한 지도·감독을 극히 태만히 한 때		경고	사업정지 10일	사업정지 1월
나.구인자의 사업이 행정관청의 허가나 신고·등록을 필요로 하는 사업인 경우, 그 허가나 신고·등록 등의 여부를 확인하지 아니하고 직업소개를 한 때		경고	사업정지 1월	등록취소
다.직업소개소의 명칭, 전화번호, 위치 및 신고·등록번호를 기재하지 아니하고 광고를 한 때		사업정지 1월	사업정지 2월	등록취소
라.근로계약 체결전에 소개요금 등을 받은 때		사업정지 1월	사업정지 2월	등록취소
마.구직자에게 취직할 직업에 대한 업무의 내용·임금·근로시간 기타 근로조건을 상세히 설명하지 아니하거나 허위로 설명한 때		사업정지 1월	등록취소	
바.구인·구직자의 신원을 확인하지 아니하고 직업소개를 한 때		사업정지 1월	사업정지 2월	등록취소
사.구직자의 주민등록증 및 물건 등을 보관하거나 압류한 때		사업정지 1월	사업정지 2월	등록취소
아.근로계약서를 작성하지 아니하고 취업시킨 때(일용근로자를 소개한 경우를 제외한다)		사업정지 1월	사업정지 2월	등록취소
자.직업소개소 내부에 등록증·요금표 등을 부착하지 아니한 때		경고	사업정지 1월	사업정지 2월
차.간판에 직업안전기관의 장, 시장·군수·구청장이 정한 사항을 표시하지 아니한 때		경고	사업정지 10일	사업정지 1월
16.유료직업소개사업자가 제21조 제2항의 규정을 위반하여 직업소개소의 명칭을 표시한 때	법 제36조1항	사업정지 10일	사업정지 1월	사업정지 2월
17.직업소개사업자가 이중신고(등록)를 한 때	법 제36조1항	유: 등록취소 무: 사업정지 6월		

위반사항	근거법령	행정처분기준		
		1차위반	2차위반	3차위반
18. 폭행·협박·감금 기타 정신 또는 신체에 부당한 제재를 가하는 수단으로 직업소개를 한 때	법 제36조1항	유: 등록취소 무: 사업정지 6월		
19. 공중위생 또는 공중도덕상 해로운 업무에 직업소개를 한 때	법 제36조1항			
가. 해당업무의 내용을 알고 소개한 때		유: 등록취소 무: 사업정지 6월		
나. 해당업무의 내용을 알지 못하고 소개한 때		사업정지 3월	유: 등록취소 무: 사업정지 6월	
20. 최근 1년동안 직업소개실적이 없는 때	법 제36조1항	유: 등록취소 무: 사업정지 6월		
21. 법령을 위반하여 풍속영업소 등에 직업소개를 한 때	법 제36조1항	유: 등록취소 무: 사업정지 6월		
22. 유료직업소개사업자가 직업소개사업의 신고나 등록을 하지 아니한 자와 공동으로 직업소개사업을 한 때	법 제36조1항	등록취소		
23. 무료직업소개사업자가 직업소개와 관련하여 회비 등 금품을 징수한 때	법 제36조1항	사업정지 1월	사업정지 2월	사업정지 6월
24. 사업정지기간중에 사업을 한 때	법 제36조1항	유: 등록취소		

나. 근로자 공급사업

위반사항	행정처분기준		
	1차위반	2차위반	3차위반
1.근로자공급사업과 관련하여 근로자로부터 금품 기타 이익을 제공받거나 국내근로자공급사업의 경우 허가조건을 위반하여 조합원외의자를 공급한 때	경고	사업정지 1월	허가취소
2.공중도덕상 해로운 업무에 취업시킬 목적으로 근로자를 공급한 때	허가취소		
3.법 제38조의 규정에 의한 결격사유에 해당하게 된 때	허가취소		
4.최근 1년동안 근로자공급실적이 없는 때	허가취소		
5.법 제39조의 규정에 의한 장부 등을 비치하지 아니하거나 장부 등을 허위로 기재한 때	경고	사업정지 1월	사업정지 2월
6.법 제41조(보고 및 검사) 위반			
◦ 보고명령을 이행하지 아니하거나 허위의 보고를 한 때	경고	사업정지 1월	사업정지 3월
◦ 이 규칙 제40조 제4항의 규정에 의한 보고를 하지 아니하거나 허위의 보고를 한 때	경고	사업정지 1월	사업정지 3월
◦ 관계공무원의 출입·검사·질문 등의 업무를 거부·기피하거나 방해한 때	경고	사업정지 1월	허가취소
7.국외근로자공급사업자가 제41조의 규정에 의한 근로자공급 및 관리를 하지 아니한 때			
◦ 취업자격이 없는 근로자를 공급하거나 공급계약외의 업무에 종사하게 한 때	사업정지 3월	허가취소	
◦ 근로자에 대하여 공급계약기간을 초과하여 체류하게 한 때	사업정지 1월	사업정지 3월	허가취소
◦ 근로자를 국외에 공급한 후 동조 제1항에 의한 관리를 하지 아니한 때	경고	사업정지 1월	허가취소
8.제38조의 규정을 위반하여 허가받지 아니하고 허가사항을 변경한 때	경고	사업정지 1월	허가취소
9.국외근로자공급사업자가 제41조의2의 규정에 위반한 때			
◦ 근로자공급계약을 서면으로 작성하지 아니하거나 동조제2항 각호의 사항을 누락한 때	경고	사업정지 1월	허가취소
◦ 국외공급근로자에게 동조제2항 각호의 사항을 미리 알려주지 아니한 때	경고	사업정지 1월	허가취소

위반사항	행정처분기준		
	1차위반	2차위반	3차위반
◦ 국외공급근로자에 대하여 왕복여비 등 국외공급과 관련된 경비를 부담시킨 때	사업정지 1월	사업정지 3월	허가취소
10. 국외근로자공급사업자가 제41조의 3의 규정에 위반한 때			
◦ 실연심사위원회의 심사에 합격하지 아니한 자를 국외공급연예인으로 선발한 때	사업정지 1월	사업정지 3월	허가취소
◦ 실연심사와 관련하여 부정행위를 한 때	사업정지 1월	사업정지 3월	허가취소
◦ 만20세가 되지 아니한 자를 국외공급 대상 연예인으로 선발한 때	사업정지 3월	허가취소	

다. 직업정보제공사업

위반사항	행정처분기준		
	1차위반	2차위반	3차위반
1. 법 제23조의 규정을 위반하여 변경신고를 하지 아니하고 신고사항을 변경한 때	경고	사업정지 1월	사업정지 2월
2. 삭제 <98. 6. 10.>			
3. 법 제25조(준수사항)를 위반한 때	사업정지 1월	사업정지 2월	사업정지 3월

〈부록 4〉 직업정보제공사업 신고업무처리규정

제정 1995. 2.15 예규 제260호

개정 1996. 7.29 예규 제309호

개정 2001. 9. 4 예규 제466호

제1조(목적) 이 규정은 직업안정법(이하 “법”이라 한다) 제23조의 규정에 의한 직업정보제공사업의 신고업무 및 관리를 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(직업정보제공사업의 범위) 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 법 제23조 제1항의 규정에 의한 직업정보제공사업으로 보지 아니한다.

1. 정치·경제·사회·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파하면서 부수적으로 광고 및 기사를 통하여 직업정보를 제공하는 경우
2. 산업·과학·종교·교육·체육·연예 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파하면서 부수적으로 광고 및 기사를 통하여 직업정보를 제공하는 경우
3. 부동산정보, 중고품매매정보, 상품정보 등을 제공하면서 부수적으로 직업정보를 제공하는 경우

제3조(직업소개사업과의 구별) ① 직업소개사업은 특정의 구인자와 구직자를 직접 연결하여 고용계약의 성립을 알선하는 것이나, 직업정보제공사업은 불특정다수의 잠재적 구인자와 구직자에게 직업정보를 제공하여 구인·구직자가 스스로 구인 또는 구직하도록 하는 것을 말한다.

② <삭제 '01.9.4>

제4조 <삭제 '96.7.29>

제5조(신고사항등의 보고) 직업안정기구의 장은 직업정보제공사업의 신

고를 수리한 때에는 별지 제1호 서식에 의하여, 변경·폐지신고의 수리 또는 사업소 등의 폐쇄조치를 한 때에는 별지 제2호 서식에 의하여 각각 10일 이내에 노동부장관에게 보고하여야 한다.

제6조(지도점검 및 보고) ① <삭제 '01.9.4>

- ② 직업안정기구의 장은 관내 직업정보제공사업체에 대하여 매분기마다 지도점검을 실시하고, 필요한 경우에는 수시로 지도점검을 하여야 한다.
- ③ 직업안정기구의 장은 제2항의 규정에 의한 지도점검을 실시한 때에는 그 처리결과를 별지 제3호 서식에 의하여 매분기 종료후 다음달 10일까지 노동부장관에게 보고하여야 한다.

제7조(지방자치단체와 협조) ① 직업안정기구의 장은 직업정보제공사업을 신고한 자가 불법직업소개행위를 하는 것을 방지하기 위하여 관내 지방자치단체에 직업정보제공사업체 명단을 통보하여 상호협조하여야 한다.

- ② 직업안정기구의 장이 제6조의 규정에 의한 지도점검을 실시하여 관내 직업정보제공사업체의 불법직업소개행위를 적발한 경우에는 지체 없이 그 사업체명단 및 위법사실을 관할 행정관청에 통보하여야 한다.

부칙

(시행일) 이 규정은 1995. 2. 15부터 시행한다.

부칙

(시행일) 이 규정은 1996. 7. 29부터 시행한다.

부칙

(시행일) 이 규정은 2001. 9. 4부터 시행한다.

【별지 제1호 서식】

전화번호 년 월 일

문서번호 :

수 신 : 노동부장관 발신 : (인)

참 조 : 고용관리과장

제 목 : 직업정보제공사업 신고수리결과보고

신고번호	사업소명칭	소재지	전화번호	대표자	주민등록번호	제 호
신고일자	정보제공수단	제공지역	제공대상	대가의유·무	검 업 사 항	

324-10211보
96. 7. 10 개정

210mm×297mm
(신문용지 54g/m²)

【별지 제2호 서식】

전화번호 년 월 일

문서번호 :

수 신 : 노동부장관 발신 : (인)

참 조 : 고용관리과장

제 목 : 직업정보제공사업 신고사항 변경·폐지 결과보고

사업소명칭	소재지	대표자성명	변경·취소·폐지내용 (변경전과 변경후의 구체적 내용, 사유기재)	수리 및 폐지일자	비고
		주민등록번호			

324-10311보
96. 7. 10 개정

210mm×297mm
(신문용지 54g/m²)

【별지 제3호 서식】

전화번호 년 월 일

문서번호 :

수 신 : 노동부장관 발신 : (인)

참 조 : 고용관리과장

제 목 : 직업정보제공사업 지도점검결과보고

[년 /4분기분]

	사업소명	제 호	적 발 내 용	조치결과
1. 정 보 지 점 검				
	사업소명		적 발 내 용	조치결과
2. 현 지 점 검				

〈부록 5〉

〈부표 1〉 연도별 공공·민간직업안전기구수

(단위: 개소, %)

	전 체	공공직업안전기구	민간직업안전기구
1969	282(100.0)	41(14.5)	241(85.5)
1970	270(100.0)	35(13.0)	235(87.0)
1971	313(100.0)	32(10.2)	281(89.8)
1972	371(100.0)	31(8.4)	340(91.6)
1973	382(100.0)	31(8.1)	351(91.9)
1974	457(100.0)	46(10.1)	411(89.9)
1975	418(100.0)	46(11.0)	372(89.0)
1976	411(100.0)	41(10.0)	370(90.0)
1977	376(100.0)	41(10.9)	335(89.1)
1978	390(100.0)	43(11.0)	347(89.0)
1979	356(100.0)	43(12.1)	313(87.9)
1980	338(100.0)	43(12.7)	295(87.3)
1981	331(100.0)	44(13.3)	287(86.7)
1982	324(100.0)	46(14.2)	278(85.8)
1983	323(100.0)	45(13.9)	278(86.1)
1984	323(100.0)	46(14.2)	277(85.8)
1985	319(100.0)	49(15.4)	270(84.6)
1986	318(100.0)	49(15.4)	269(84.6)
1987	380(100.0)	52(13.7)	328(86.3)
1988	376(100.0)	56(14.9)	320(85.1)
1989	764(100.0)	57(7.5)	707(92.5)
1990	1,016(100.0)	69(6.8)	947(93.2)
1991	1,392(100.0)	342(24.6)	1,050(75.4)
1992	1,468(100.0)	348(23.7)	1,120(76.3)
1993	1,575(100.0)	350(22.2)	1,225(77.8)
1994	1,638(100.0)	364(22.2)	1,274(77.8)
1995	1,610(100.0)	339(21.1)	1,271(78.9)
1996	1,771(100.0)	339(19.1)	1,432(80.9)
1997	2,046(100.0)	336(16.4)	1,710(83.6)
1998	2,325(100.0)	400(17.2)	1,925(82.8)
1999	3,058(100.0)	439(14.4)	2,619(85.6)
2000	3,831(100.0)	430(11.2)	3,401(88.8)

자료: 노동부, 『노동통계연감』, 각년도.

민간인력서비스산업의 실태와 정책과제

- | | |
|-----------|--|
| ▪ 발행연월일 | 2001년 12월 31일 초판
2002년 4월 25일 재판 |
| ▪ 발 행 인 | 이 원 덕 |
| ▪ 발 행 처 | 한국노동연구원
150-0110 서울특별시 영등포구
여의도동 16-2 중소기업회관 9층
☎ 대표 (02) 782-0141 Fax : (02) 786-1862 |
| ▪ 조판 · 인쇄 | 거목정보산업(주) (02) 853-2255 |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등 록 번 호 | 제13-155호 |

© 한국노동연구원 정 가 16,000원

ISBN 89-7356-360-2