

정책연구

2006-02

민간고용서비스 활성화 방안 연구

김승택·노상현·신현구

목 차

요 약	i
제1장 서 론	1
제1절 민간고용서비스업의 정의	1
제2절 민간고용서비스업체의 유형	3
제3절 민간고용서비스의 추세	6
제4절 연구의 구성	10
제2장 우리나라 민간고용서비스 현황	12
제1절 우리나라 민간고용서비스의 변천	12
1. 고용서비스의 도입(1961 ~ 78년)	21
2. 고용서비스의 정비(1979 ~ 93년)	31
3. 고용서비스의 확대(1994년 ~ 현재)	41
제2절 우리나라 민간고용서비스 현황·문제점·업체의 요청사항 ...	18
제3절 민간고용서비스업체 실태조사 분석	37
1. 유료직업소개소 실태조사	37
2. 직업정보제공업체 실태조사	55
제3장 민간고용서비스사업 활성화를 위한 법적 과제	83
제1절 고용서비스에 대한 현행 법제의 검토	83

1. 고용서비스에 관한 법규정	84
2. 현행 직업안정법의 내용	87
3. 고용서비스와 직업안정법의 검토과제	92
제2절 고용서비스에 관한 국제기구 및 외국의 개혁과 내용	94
1. OECD의 권고	95
2. ILO 제181호 협약 및 제188호 권고의 채택	99
3. 독일	103
4. 일본	109
5. 영국	121
6. 시사점 및 협약비준문제	123
제3절 소 결	131
제4장 외국의 사례: 공공과 민간고용서비스의 연계를 중심으로 ..	132
제1절 호주	138
1. 고용서비스의 역사와 개혁 배경	138
2. 취업네트워크를 중심으로 한 고용서비스 개혁의 주요 내용 ..	142
3. 취업네트워크기관의 선정과 관리	152
4. 평가	156
제2절 네덜란드	158
1. 고용서비스의 역사와 개혁 배경	158
2. SUWI 시행을 통한 공공고용서비스 개혁의 주요 내용	161
3. 민간 고용서비스기관 선정과 관리	169
4. 새로운 체제에 대한 평가	171
제3절 기타 사례	173
1. 일본	173
2. 영국	175

제4절 우리나라에의 시사점	177
제5장 결론: 민간고용서비스 활성화 방안	181
제1절 정부의 지원 정책	182
1. 민간기관의 전문성과 경쟁력의 제고	182
2. 민간고용서비스 지원 방안	186
제2절 법 제도 및 규제의 개선	188
제3절 공공고용서비스와의 연계를 통한 활성화	192
제4절 보론	195
참고문헌	197
부록	203

표 목 차

<표 1- 1> 민간고용서비스업의 유형	4
<표 1- 2> 대표적 유형의 민간고용서비스업과 그 특성	5
<표 1- 3> 민간고용서비스의 잠재적 영향	9
<표 2- 1> 우리나라 민간고용서비스의 변천 과정	18
<표 2- 2> 공공 및 민간직업안정기관의 발전 단계	20
<표 2- 3> 최근 민간고용서비스업체수와 구성	22
<표 2- 4> 유무료직업소개업체의 구인자수, 구직자수 및 취업자수 추이	23
<표 2- 5> 유무료직업소개업체의 실적	24
<표 2- 6> 유료직업소개업체를 이용한 취업자의 상용직 및 일용직 비율	25
<표 2- 7> 파견사업체 현황	31
<표 2- 8> 민간고용서비스업에 대한 법적 규제	32
<표 2- 9> 조사대상 사업체의 특성	39
<표 2-10> 유료직업소개사업 이외에 운영하는 다른 인력알선사업 여부	41
<표 2-11> 국내유료직업소개사업 이외에 운영하는 인력알선사업 (복수응답)	41
<표 2-12> 대표자를 포함한 종사자 수	43
<표 2-13> 유료직업소개의 사업체 시작년도	44
<표 2-14> 대표자의 직업소개사업 분야 종사 경력	45
<표 2-15> 대표자의 직업소개사업 분야 종사 경력	46
<표 2-16> 2004년 매출액과 순이익	48
<표 2-17> 2004년 매출액	49

<표 2-18> 2004년 순이익	5
<표 2-19> 2004년 순이익 중 매출액 비중	5
<표 2-20> 하루 평균 등록 구직자와 일자리 수	5
<표 2-21> 2004년 대비 구직자 수 변화	5
<표 2-22> 2004년 대비 구직자 수 증감량	5
<표 2-23> 인터넷 홈페이지 운영 여부	6
<표 2-24> 인터넷상에서 직업알선 여부	6
<표 2-25> 전체 직업알선 중 인터넷을 이용한 알선	6
<표 2-26> 유료직업소개사업 운영 애로사항	6
<표 2-27> 유료직업소개사업체가 정부에게 바라는 지원 사항	6
<표 2-28> 조사대상 사업체 특성	6
<표 2-29> 직업정보제공업체가 운영하고 있는 다른 인력알선사업 ..	6
<표 2-30> 직업정보제공업 이외에 운영하는 다른 인력알선사업 여부 ·	6
<표 2-31> 직업 정보를 제공하는 방식	7
<표 2-32> 대표자를 포함한 종사자 수	7
<표 2-33> 직업정보제공사업체 시작년도	7
<표 2-34> 2004년 매출액과 순이익	7
<표 2-35> 2004년 매출액 분포	7
<표 2-36> 하루 평균 등록 구직자 수	7
<표 2-37> 하루 평균 등록 일자리 수	7
<표 2-38> 2004년 대비 구직자 수 변화 여부	7
<표 2-39> 2004년 대비 구직자 수 증감량	7
<표 2-40> 직업정보제공사업 운영의 애로사항	8
<표 2-41> 직업정보제공업체가 정부에게 바라는 지원사항	8
<표 3- 1> 직업안정법의 규제완화 내용	8
<표 3- 2> 직업안정법의 체계	9
<표 4- 1> 민간고용서비스에 대한 규제의 정도를 기준으로 한 유형 분류	135

<p><표 4- 2> 공공과 민간고용서비스와의 관계를 기준으로 한 유형 분류</p>	137
<p><표 4- 3> 호주 구직자 분류법 평가항목과 가중치</p>	147
<p><표 4- 4> Employment Zone의 순효과(net effect)</p>	Ⅺ

그림목차

[그림 2- 1] 조사대상 사업체의 특성	8
[그림 2- 2] 국내 유료직업소개사업 이외에 운영하는 인력알선사업 4	
[그림 2- 3] 대표자를 포함한 종사자 수	2
[그림 2- 4] 유료직업소개사업의 사업체 시작년도	3
[그림 2- 5] 대표자의 직업소개사업 분야 종사 경력	3
[그림 2- 6] 2004년 매출액과 순이익	84
[그림 2- 7] 2004년 매출액 분포	94
[그림 2- 8] 2004년 순이익 금액기준	05
[그림 2- 9] 2004년 순이익 중 매출액	15
[그림 2-10] 하루 평균 등록 구직자와 일자리 수	3
[그림 2-11] 하루 평균 구직자 수	4
[그림 2-12] 하루 평균 일용직 구직자 수	4
[그림 2-13] 하루 평균 상용직 구직자 수	5
[그림 2-14] 하루 평균 알선자 수	5
[그림 2-15] 하루 평균 일용직 알선자 수	6
[그림 2-16] 하루 평균 상용직 알선자 수	6
[그림 2-17] 2004년 대비 구직자 수 증감량	85
[그림 2-18] 조사대상 사업체 특성	6
[그림 2-19] 직업정보제공업체가 운영하고 있는 다른 인력알선사업 8	
[그림 2-20] 대표자를 포함한 종사자 수	17
[그림 2-21] 직업정보제공 사업체 시작년도	37
[그림 2-22] 2004년 매출액 분포	57
[그림 2-23] 2004년 순이익 분포	67
[그림 2-24] 2004년 순이익 중 매출액 비중	67
[그림 2-25] 2004년 대비 구직자 수 증감량	08

[그림 4- 1] 취업네트워크의 구직기간별 서비스 과정	10
[그림 4- 2] 취업네트워크체계와 고용서비스 흐름	11
[그림 4- 3] 네덜란드의 고용서비스 관련 공공 및 민간 역할 분담	15
[그림 4- 4] 네덜란드 고용서비스 제공 기관간 관계	16
[그림 4- 5] 호주와 네덜란드 공공고용서비스의 민영화 구조	18

요 약

직업안정기능은 구직자와 구인자간, 또는 기업과 노동자간 적절한 상대방을 찾을 수 있도록 연계시켜 주는 포괄적인 서비스를 의미한다. 인력수급의 불일치와 구조적인 실업의 문제가 대두되는 최근 상황에서 구인 및 구직기간을 최소화시켜 줄 수 있으며, 취약계층이나 장기실업자들을 취업으로 연계시킬 수 있고, 더불어 필요한 교육훈련을 찾아내고 제공할 수 있는 직업안정기능의 중요성은 더욱 커지고 있다. 따라서 직업안정기능을 수행하는 공공고용서비스와 민간고용서비스의 역할은 당연히 확대되고 있고, 급변하는 노동시장의 환경에 따라 차별화된 서비스와 다양화를 통해 적절한 고용서비스를 제공할 수 있는 민간고용서비스의 활성화는 인력수급의 효율화와 직업안정기능의 극대화를 위한 필수적인 요소로 자리잡고 있다.

영리를 추구하는 민간고용서비스업체들은 노동시장의 변화에 따라 자생적으로 제공하는 서비스의 내용을 변화시킬 수밖에 없다. 인력수급의 중요성이 더욱 증가하면서 민간고용서비스업의 다양화와 증가 추세는 여러 복합적인 원인을 가지고 있다. 그 중 공통적으로 나타나는 원인들은 다음과 같다. 첫째, 정보통신기술의 획기적인 발전, 세계화 등으로 인한 산업구조조정의 압력이 증가하면서 보다 빠르고 효율적인 인력수급의 필요성이 확대되었다. 둘째, 급변하는 기술수요에 의해 기존의 근로자들을 재훈련시키든가, 새로운 기술자를 채용해야 할 필요성이 커졌다. 셋째, 해고의 경직성을 낮추고 노동비용을 최소화하려는 기업의 의도에서 외주 및 파견근로나 도급계약 등의 서비스를 이용하는 경우가 증가했다. 넷째, 기업조직의 변화를 필요로 하는 경우가

확대되고 있다.

다섯째, 그동안 공공부문의 업무였던 직업안정기능을 민간과 연계 내지는 경쟁하면서 공공부문의 비효율성과 예산의 낭비를 극복하는 방안으로 사용한다. 여섯째, 서비스업의 특성상 영업지식(know-how)의 모방이 쉬운 고용서비스의 특성상 새로운 기법의 전파가 빠르다. 일곱째, 사회적 약자인 구직자에 대한 착취와 근로자의 권익침해라는 과거 민간부문의 폐해에 대한 인식이 최근 민간고용서비스업체가 다양화되고 그 활동이 노동시장에서의 긍정적인 역할을 하는 것으로 증명되면서 바뀌고 있다.

본 연구는 민간고용서비스업의 정의와 유형 그리고 추세를 분석하여 우리나라의 민간고용서비스업을 활성화시킬 수 있는 정책방안을 모색하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 우선 제2장에서는 우리나라 민간고용서비스의 현황을 분석하기 위해 그 역사적인 변천과정을 고찰하고, 주요 분야인 직업소개업, 직업정보제공업, 그리고 파견업에 대한 현황 및 문제점을 진단한다. 구체적인 통계자료가 구축되어 있지 않은 직업소개소와 직업정보제공업체에 대해서는 실태조사를 통해 현황파악을 시도하였다. 제3장에서는 직업안정법을 중심으로 현재 우리 민간고용서비스업과 관련된 법규제에 대한 현황을 파악하고, 해외의 관련법 추세를 분석한 후 관련 법규제의 개선방안을 도출하며, 제4장에서는 현재 외국에서 추진되고 있는 공공과 민간직업안정기관의 연계를 살펴봄으로써 관련 시장의 협소함과 공공부문과의 경쟁을 우려하고 있는 민간고용서비스업체들의 문제를 해결할 수 있는 방안을 찾아본다. 제5장은 앞서 본문에서 다룬 장들을 종합하여 우리나라 민간고용서비스업의 활성화 방안을 구체적으로 정리한다.

먼저 정부의 지원정책을 통한 민간고용서비스 활성화 방안은 민간기관의 전문성과 경쟁력을 향상시키는 일이 가장 시급하다. 우리나라 민간고용서비스의 최대 약점은 영세성과 비전문성을

지적할 수 있다. 이를 극복하기 위해서는 영세성을 타파할 수 있는 시장의 확대와 더불어 전문성의 강화를 위한 서비스 기술 개발과 전문인력의 양성이 매우 중요하다.

이를 극복하는 방안 중 하나는 기술개발과 더불어 시장의 확대를 이끌어 나갈 수 있는 선도기업의 육성이다. 민간고용서비스 업체들이 지니고 있는 인력알선의 기법은 숨길 수 있는 것이 아니므로 선도기업들의 활약이 관련 업계에 있어 전문성의 파급(spill-over)이라는 긍정적인 효과를 가지고 있다. 따라서 이러한 선도기업들에 대해 영세한 직업소개소와 같은 불필요한 규제를 적용하지 말고 선도기업으로서의 역할(기업윤리적 측면, 자료의 축적과 정보의 관리 측면, 보다 효율적인 서비스(solution)의 개발, 제공 및 확산 측면)을 담당할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

만약 선도기업의 한 예로 종합인력개발회사가 만들어진다면 구인기업으로부터 요금을 받는 과정이나 경영컨설팅과 같은 성격의 HRM(Human Resource Management) 컨설팅을 제공하는 데 따르는 컨설팅 비용을 받는 과정에서 현행 요금체계는 질 높은 서비스의 제공에 따른 차별화된 높은 요금(charge)을 적용하는 것을 불법시하고 있는 법체계와 관행에 대한 개편이 필요하다. 이러한 규제들은 선도기업들이 새로운 기법을 개발하는 동기를 감소시키는 요인으로 작용하고, 차별화된 고품질 서비스의 경쟁이 아닌 업체간 요금경쟁을 유발하게 됨으로 고용서비스의 전문성을 제고하는데 방해요소로 작용한다. 그러므로 관련 업체들의 분류에 있어 모든 업체를 직업소개업소로 등록하게 하는 현행 제도를 개정하여 컨설팅을 제공하는 전문업체로 판단하고 현행 규제에서 떼어내어 더욱 차별화된 전문성있는 서비스 프로그램을 개발할 수 있도록 동기를 부여할 필요가 있다.

취업정보나 인력관리에 대한 정보는 민간고용서비스가 필수적으로 갖추어야 할 요소이다. 따라서 현재 진행되고 있는 정보화와

공공고용서비스의 정보망을 민간이 어떻게 활용할 수 있도록 연계할 것인가는 민간고용서비스의 경쟁력을 제고하는데 큰 도움을 줄 수 있다. 따라서 먼저 워크넷 등 통합예정인 고용정보네트워크에 대해 각각의 민간고용서비스업체 수준에 따라 이용할 수 있는 정보망을 사용자가 편리하게 사용할 수(user-friendly) 있는 소프트웨어를 개발하여 보급할 필요가 있다. 그러나 이 과정에서 우려되는 개인 정보의 누출을 방지하기 위해서는 개인 신상의 정보보호를 위한 관리방식이 개발되어야 한다. 현재는 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」이 이러한 사항으로 적용되지만 필수적으로 누출할 수밖에 없는 개인 정보와 개인이 원하는 경우에만 외부에 노출하는 정보 등을 구분할 수 있는, 즉 일반적인 개인 정보 보호와 별개로 다룰 수 있는 법규정이 필요하다.

이와 같이 공공직업안정기관이 구축하는 정보네트워크를 민간 고용서비스업체들이 활용하는 방식이 범용화될 수 있다면 민간 업체들은 서비스의 차별화로 고객을 유인할 동기가 커지게 되고, 이에 대한 경쟁이 촉진될 가능성이 있다. 이런 사실을 고려할 때 인력부족을 호소하는 중소기업을 대상으로 전문화된 고용서비스(가칭 ‘중소기업맞춤형취업지원서비스’)를 제공하는 민간업체들에 대해 포상제도를 실시함으로써 중소기업 인력난에 대한 고용서비스의 강화를 시도할 수 있다.

한편 민간고용서비스업체의 전문성과 경쟁력을 높이기 위한 조치로 표준화와 서비스의 품질에 따른 인증제도의 개발을 시도할 수 있다. 인증제도의 개발을 위해서는 일반적인 민간고용서비스업체가 최소한으로 갖추어야 할 품질의 서비스를 표준화하는 작업이 선행되어야 하며, 관련시장에서의 정상적인 영업활동을 보장하기 위해 시장에서의 신호(signal)가 될 수 있는 인증체계를 개발해야 한다. 또한 보다 상위의 전문적인 인증을 획득하기 위해 각 업체들이 자발적으로 참여하게 하기 위해 단계화된 인증제도

를 시행하여 이것을 정부 지원 및 공공고용서비스와 연계활동을 할 때의 자격조건으로 활용하는 것도 고려해 볼 수 있다. 즉, 각 단계의 레벨로 차별화된 인증제의 도입을 통해 경쟁력 있는 업체를 선별하여 그 전문성을 인정해 줌으로써 시장에서 인정을 받고 공공부문 사업에 참여할 수 있는 자격을 부여하는 용도로 활용하자는 것이다. 구체적으로는 일정 수준 이상의 인증을 받은 민간업체에 대해서는 공공고용서비스에서 구직자들에게 해당 민간업체들에 대한 정보를 별개로 제공하고, 일반인이 사용하는 것보다 한 수준 위의 공공 정보인프라를 활용할 수 있는 기회를 부여하여 민간업체들의 수준을 높이도록 유도하고, 공공고용서비스의 기능을 강화하는 과정에서 이러한 업체를 통해 공공부문에 종사하는 상담원들의 전문지식과 기술을 향상시키기 위한 지속적인 교육훈련 프로그램을 제공하도록 한다. 또한 상위 레벨의 인증을 받은 민간업체에 대해 뒤에 언급하는 고용서비스센터에 입주하여 활동할 수 있는 자격을 우선적으로 부여한다.

현재 민간고용서비스업체들이 자발적으로 행하고 있지 못한 부분에 대해 정부가 연구개발 사업을 추진하고 이를 통해 보다 전문화된 기법과 정보를 개발하여 공공고용서비스에서 활용하면서 그 결과를 민간고용서비스업체들에 홍보 및 배포하여 민간부문의 전문성을 향상시키는데 도움을 줄 수 있다. 그 대상으로는 우선 직업상담기법, 개인별 경력분류(profiling) 및 분석기법 등 고용서비스와 관련된 기법에 대한 연구가 필요하며, 연령, 학력, 성별 등 개인적 특성에 따른 구직자 집단에 대해 필요한 고용서비스와 고용정보에 대한 연구, 고용서비스업체의 유형 재분류 연구(규제적용 차별화의 근거자료로 활용), 고용서비스업체의 요금체계 연구(적절한 방식의 요금 구조와 체계 개발) 등을 지적할 수 있다.

다양한 교육훈련과정 개발 또한 매우 중요한 과제이다. 국가의 고용서비스 기능이 더욱 중요해지고 관련된 업체나 기관의 규모가

계속해서 증가하는 현재 상황에서 이들 종사자들의 전문성을 향상시키기 위해서는 고용서비스업체를 담당하는 공무원, 고용안정센터의 상담원 및 관련공무원, 민간고용서비스업체 업주 및 근로자 등에 대한 다양하고 차별화된 교육훈련과정이 반드시 필요하다.

한편 다양하게 발생하는 고용서비스의 종류에 대한 재분류를 통해 법률적인 적용을 차별화할 필요가 있다. 특히 전문가 헤드헌팅, 외국기업에 대한 전문가 소개업 등 구직자에게서는 요금을 받지 않고 중간착취의 위험이 없는 고용서비스업에 대해서 요금이나 구비서류 등의 규제를 대폭 완화 내지는 철폐하고, 앞서 지적한 바와 같이 일반적인 직업소개소로 등록하고 해당 행정규제를 모두 적용하는 방식을 벗어나서 비즈니스컨설팅업종과 같이 유연한 규제의 적용을 할 수도 있다.

한편 현재 「서비스산업 관계장관회의」를 통해 진행되고 있는 ‘서비스산업 경쟁력 강화 추진방안’에 민간고용서비스업이 중점 검토과제로 포함되어 있는데, 이를 적극적으로 활용하여 많은 지원혜택을 받을 수 있도록 유도하고, 이와 마찬가지로 취지에서 규모가 작은 법인들의 경쟁력과 전문성의 제고를 위해 중소기업 지원대상이 되는 서비스업종과 같은 혜택을 받을 수 있다는 점을 민간고용서비스업체들에게 홍보하여 기존의 중소기업 지원정책을 적극적으로 활용할 수 있도록 한다.

특히 금융지원(중소기업 대출비율, 신용보증기금과 기술신용보증기금의 보증 여력 등) 중심으로 되어 있는 중소기업 자금지원을 이용하여 일정수준 이상의 규모와 전문성을 가진 민간고용서비스업체가 법인화되고 더 발전하여 선도기업에 포함될 수 있도록 유도한다. 또한 서비스산업 경쟁력 강화 지원정책이 시행된다면 민간고용서비스업은 고용창출을 지원하는 비즈니스 지원산업으로 분리하여 해당 분야에 포함되는 일반적인 지원정책들 또한 포함될 수 있도록 추진한다.

이 과정에서 민간고용서비스업이 포함하고 있는 업체들에 대한 중소기업의 범위를 조정할 필요가 있다. 파견업체와 같은 고용서비스업체의 규모를 구분할 때 종사자 규모에 등록되어 있는 파견근로자는 포함시키지 말고, 상시 채용근로자의 규모로만 산정하여 해당 범위에 포함되는 경우 중소기업의 혜택을 받도록 유도하는 것도 고려해 볼 수 있다.

또한 그동안 음성화되고 부정적인 이미지를 가지고 있는 영세 유료직업소개소들에 대해서 장기적으로 구조조정이 필요하다. 따라서 영세하고 전문성이 떨어지는 민간고용서비스업체의 구조조정을 위해 중소기업 구조개선자금과 같은 형태의 지원을 실시하는 것을 고려해 볼 수 있다. 일정기간 민간고용서비스를 제공하던 업체의 경우 타업종으로의 전환시 사업장 확보 및 경영컨설팅 지원자금, 기업간 인수·합병 추진자금 등 구조조정자금을 지원하는 한편, 현재 추진되고 있는 「중소기업사업전환촉진특별법」에 포함시켜서 사업 전환을 촉진할 수 있는 지원(벤처기업 M&A특례 적용, 양도소득세나 취득 및 등록세 감면, 전환 사업체의 근로자에 대한 직업훈련 및 전직서비스(outplacement service))를 제공한다.

그 동안 우리나라의 교육환경과 고용서비스는 그 연계성의 부족에 대한 지적을 계속해서 받고 있다. 이 문제의 극복을 위해 대학 및 기타 정규교육기관에서 민간고용서비스업체와 연계하여 실시하는 경력개발 및 상담, 직업소개 및 채용정보 활용사업, 취업관련 서비스 등을 활성화시키기 위해 정부는 자금을 지원하고 이것을 해당 교육기관의 평가에 포함시킬 수 있다.

현재 국내에는 NGO란 종교단체 등에서 무료직업소개를 제공하고 있는데 이들의 취약계층에 대한 고용서비스를 강화하기 위해 ‘비영리민간고용서비스지원금’을 조성할 수 있다. 이 지원금은 비영리민간고용서비스기관의 역량강화를 위해 사용되는데 구체

적으로는 직업상담을 담당하는 직원에 대한 직업훈련비, 정보시스템 구축비용, 자료구입비 등을 지원한다.

또한 수도권과 지방간 고용서비스의 제공 격차 등을 해소하기 위해 지방 민간고용서비스업 육성자금을 지원하는 것도 고려할 수 있다. 앞서 살펴본 것처럼 민간고용서비스업체들의 대부분이 수도권에서 활동하기 때문에 대도시를 제외한 지방에서 민간고용서비스업체가 창업 및 활동을 하는 경우 시설자금, 운영자금 등에 대해 지원한다는 취지에서 지방자치단체 중심으로 자금 지원을 실시한다.

다음으로 법 제도 및 규제의 개선에 있어서 현재 민간고용서비스를 중심으로 한 법규제는 창업에 있어서는 비록 신고제와 등록제 등으로 그 규제가 대폭 완화되었으나, 중간착취나 불법행위 등을 막기 위한 강력한 사전규제를 기조로 하고 있다. 이러한 사전규제는 현실과 동떨어진 내용이 많고 다양한 고용서비스에 일괄적으로 적용됨으로써 기업의 자율적인 활동을 방해하고 선도기업으로의 발전을 저해하는 경향이 있다. 따라서 요금제도 등 사전적인 규제 중심의 행정에 있어 불법행위를 저질렀을 경우 강력하게 처벌하는 사후규제를 중심으로 하는 관리감독시스템으로의 전환을 고려해 볼 수 있다. 예를 들어 TV매체를 통한 광고 금지 등 민간고용서비스업체의 부정적인 측면 때문에 사전적으로 규제하던 조치를 폐지하고, 불법적인 행위(중간착취, 인신매매 등)에 대한 처벌규정을 대폭 강화하여 불법행위를 하려는 동기가 발생하지 않도록 조치(근로감독 행정의 강화와 고발시스템의 조성, 지방자치단체와 노동부와의 공조 강화)하여야 한다.

대체적으로 현행 직업안정법은 공공직업안정기관과 민간고용서비스의 역할분담이 불명확하고 이를 규율하는 규정의 내용이 체계적이지 못하다. 민간고용서비스에 관한 법규정이 체계적이지 못한 것은 상황에 따른 대증요법으로 개정되거나 폐지되어 왔다

는 점에 기인하는데, 이에 대한 개선방안으로는 우선 고용서비스의 내용과 이를 수행하는 자가 준수하여야 할 기본원칙을 정리하고, 이를 규범화할 필요가 있다. 그 다음 공공직업안정기관의 역할과 책임 그리고 수행하여야 할 업무내용과 이를 집행할 구체적 정책수단을 규정한 후 공공직업안정기관에 이어 민간고용서비스에 관한 장을 규정하여 민간고용서비스의 내용과 책임, 사업수행에 있어 준수하여야 사항 등 행위준칙을 일목요연하게 규정하는 것이 바람직하다.

근로자공급사업의 금지조항에 있어 현재 근로자파견법에서 인정되는 대상업무를 원칙적으로 자유화하면 직업안정법의 근로자파견사업금지조항(제33조제1항)을 삭제하여 근로자공급 및 파견에 관해서는 근로자파견법에서 통합하여 규정하는 것이 바람직한가의 문제가 발생한다. 현대 경제사회에서는 전근대적인 사실적 지배, 강제근로, 중간착취 등의 실체를 가진 근로자공급은 금지입법의 효과에 의한 것뿐만 아니라 그것을 발생시키는 사회적 기반의 변화에 의하여 오늘날에는 거의 사라졌고, 강제근로, 중간착취에 대해서는 근로기준법(제6조 및 제8조)에 의거하여 대처하면 족하며, 근로자공급사업 금지규정은 과거의 유물로 보는 것이 타당하다는 견해가 대두되고 있다. 따라서 근로자공급사업의 규제를 폐지하여 원칙자유화를 인정하고, 근로자파견법의 보호규정으로 근로자공급사업의 대상이 근로자를 보호하자는 것이 국제적 동향에 합치하는 방향이다. 그러나 ‘사실적 지배관계’에서 성립하는 근로자공급사업은 성질상 사인이 영리를 목적으로 운영할 경우 근로자의 안전 및 보건상의 위험, 근로조건의 저하, 공중도덕상 유해한 직종에의 유입, 미성년자에 대한 착취, 근로자에 대한 중간착취, 강제근로, 인권침해, 약취·유인, 인신매매 등의 부작용이 초래될 가능성이 있어 이를 원칙적으로 금지해 왔던 것이므로 이러한 부작용을 불식시킬 수 있는 보완장치는 여

전히 필요하다.

인재 스카우트 및 헤드헌팅과 금품수령금지에 대해서 인재 스카우트(scout) 및 헤드헌팅(headhunting)은 ‘특정근로자 모집의 수탁업무’에 해당하며, 위탁모집의 일종이다. 현행 직업안정법에서는 ‘위탁모집’을 규제하였던 제29조를 삭제하여 위탁모집을 자유로이 행할 수 있다. 그럼에도 불구하고 동법 제32조에서는 “근로자를 모집하고자 하는 자와 그 모집에 종사하는 자는 명목의 여하를 불문하고 응모자로부터 그 모집과 관련하여 금품 기타 이익을 취하여서는 아니된다”고 규정하여 위탁모집자는 응모자(구직자)에게 일체의 금품 기타 이익을 받는 것을 금지(제47조 벌칙 규정 적용)하고 있다. 여기서 문제는 인재 스카우트사업 및 헤드헌팅이 특정근로자의 모집을 대상으로 하는 위탁모집자로 제32조에서 규정하는 ‘그 모집에 종사하는 자’에 해당하는가의 여부이다. 인재 스카우트 및 헤드헌팅이 동법 제19조제6호에서 규정하는 고급관리자·전문가 직종에 해당하는 유료직업소개사업인 경우, 동법 시행령 제26조에 의거하여 별도의 요금을 구직자에게 청구할 수 있다. 그리고 현재 직업소개요금은 원칙적으로 구인자(구인사업자)가 부담하지만, 직업, 모델, 출입국관리법에 의한 체류자격 중 회화지도(E-2)의 강사 등은 직업소개사업자, 구인사업자, 구직자가 자율적으로 부담을 정할 수 있게 되어 있다. 이러한 법령은 인재 스카우트 및 헤드헌팅에 대한 인식에 따라 혼란을 초래하기 때문에 이러한 문제를 해결하기 위한 개선방안으로는 인재 스카우트 및 헤드헌팅사업을 ‘특정근로자 모집의 수탁업무’로 규정하여 일반 유료직업소개사업과 달리 규정하고, 이에 대해서는 구직자(응모자)로부터 일정한 수수료(보수비용에 의한 상한을 둔다)를 청구할 수 있는 규정으로 개정이 필요하다.

직업소개사업과 파견사업의 겸업을 인정할 필요가 있다. 직업소개와 파견의 업무는 구인 및 구직자를 탐색하고 적절한 일자

리에 배치한다는 면에서 직업소개사업과 근로자파견사업의 업무 진행과정은 매우 유사하다. 따라서 고용서비스사업의 활성화를 위해서는 이를 겸업하는 방안을 검토할 필요가 있다. 직업소개사업과 근로자파견사업의 쌍방의 신고 또는 허가를 할 수 있도록 하고(겸업인정), 근로자파견 중에 파견근로자와 사용사업주를 근로관계가 성립되도록 알선(직업소개)을 행하는 것 또는 그것이 예정되어 있는 근거를 마련하며, 파견근로자가 사용사업주의 업무를 일정기간 경험하고, 사용사업주는 실제로 파견근로자를 사용하여 서로 고용계약을 체결할 의사가 있는 경우는 파견사업주의 유료직업소개에 의하여 고용계약이 성립하는 것으로 취급하는 것을 인정하도록 한다.

신고·등록허가의 일원화는 현재 직업안정법상의 신고·등록허가를 노동부나 지방자치단체(즉, 구청 사회복지과) 중 하나의 기관에서 관리감독을 하는 문제이다. 또한 장차 국외직업소개가 증가할 것이 예상되는 가운데 하나의 사업자가 국내·국외 사업을 병행하는 경우 분리된 노동행정체계는 효율적인 관리감독을 저해하므로 이를 하나의 행정관서로 통합·관리하는 것이 바람직하다. 직업안정법에서 규정하는 신고·등록허가 등은 직업소개 및 근로자모집이 온라인(on-line)화 및 광역화로 이루어지고 있으며, 이러한 경향은 더욱 확대될 것이 예상된다. 또한 근로자파견사업과 직업소개사업을 겸업까지 인정한다면 입법론적으로는 행정체계를 노동부로 일원화하는 것이 바람직(제18조, 제19조의 정비)하다.

직업안정법 제42조에서는 직업소개사업자의 비밀보장의무를 규정하고 있으나, 이 규정을 보다 구체적으로 정리하여 공공직업안정기관과 직업소개사업자 및 이에 종사하는 자에 대하여 구직자 개인 정보의 수집, 보관, 사용을 업무목적 달성에 필요한 범위로 제한하고, 적정한 정보관리의무를 부과할 필요가 있다. 즉,

현행 제42조는 ‘비밀누설’만을 규율하고 있으나, 변화하는 정보화 생활에 맞추어 ‘정보의 생산 및 적정한 관리’에 대한 의무를 부과하고 강화하여야 할 필요가 있다. 다시 말해 개인 정보의 생산·관리·유지에 대한 명확한 의무규정을 제정한다.

근로자파견법 제16조제1항에서는 “파견사업주는 쟁의행위 중인 사업장에 그 쟁의행위로 중단된 업무의 수행을 위하여 근로자를 파견하여서는 아니된다”고 규정하고 있으나, 직업안정법에서는 민간고용서비스 사업자에 대하여 이를 언급하고 있지 않다. 따라서 민간고용서비스 사업자의 노동쟁의 불개입원칙을 명시하여 불필요한 노동쟁의에 개입을 금지하여야 한다.

벌칙조항으로 위헌판결을 받은 제46조제1항제2호의 ‘공중도덕상 유해’라는 기준에 대한 설정이 필요하다. 이 규정은 인신구속과 성도덕에 관한 것을 예정한 것으로 추측되므로 성매매 및 외설(猥褻)행위를 위한 직업소개 등으로 명확하게 한정하고, 또한 변화하는 노동시장에서 현재 규정하고 있는 형벌의 법정형이 적정한 것인가 이에 대한 검토도 필요하다. 즉, 인신구속과 협박·강압 또는 사기에 의한 직업소개, 근로자모집, 근로자공급에 대해서는 형사제재(벌금형 및 징역형)가 불가피하지만, 개인의 정신 및 신체의 자유를 침해하지 않는 위법행위(제47조, 제48조 및 제48조의2)에 대하여 행정제재(즉, 과태료)로 전환하여야 할 것이다.

마지막으로 공공고용서비스와의 연계를 통한 활성화는 정부가 직접 추진할 수 있는 서비스 기능을 민간과의 연계를 통해 성과를 높이는 동시에 민간부문의 시장 확대에 기여할 수 있는 효과가 있다.

전국적인 네트워크를 가지고 있는 공공직업안정기관인 고용안정센터가 구직자에게 적절한 고용서비스를 제공하기 위해서는 적합한 전문성을 갖춘 상담원을 고용하는 것이 가장 급선무이겠으나 공공부문의 확대가 어려운 상황을 고려할 때 전문적인 상

담기능을 가진 민간업체와 연계하여 구직자가 필요로 하는 상담(어떤 직업에 재능이 있는지, 어떤 수준의 직업에 지원할 수 있는지에 대한 적성검사와 인적사항 정리(Profiling), 원하는 직장을 구하기 위해 어떤 교육훈련과정을 거쳐야 하는지의 정보, 가장 적절한 고용서비스 또는 직업훈련 프로그램을 제공할 수 있는 업체 소개 등)을 체계적으로 제공하여 공공부문의 기능을 강화하고 민간부문의 시장을 확대하는 것을 고려할 수 있다.

마찬가지로 취약계층에 대한 공공고용서비스의 기능을 강화하기 위해 기존 민간직업소개소를 이용할 수 있다. 현재 유료직업소개소가 집중하고 있는 서비스는 주로 파출부, 간병인, 건설 일용직 등 취약계층에 대한 소개이다. 따라서 기존의 민간직업소개소가 서비스 제공은 담당하되 공공고용서비스에서 취약계층에 대한 소개료를 민간업체와의 계약 형식으로 제공하여 구직자들에게는 무료의 고용서비스가 제공되게 하고, 업체들에 대해서는 투명성이 보장되도록 관리와 감독을 강화할 수 있다. 이 방식은 구인자와 구직자들 간에 네트워크를 이미 구축하고 있는 민간 유료직업소개소를 이용함으로써 공공에 새로운 인력과 프로그램을 장착하는 노력과 비용을 절약할 수 있고, 보다 효율적인 지역 밀착형의 구인구직 소개체제를 도입하는 동시에 투명성을 가진 민간업체의 수익을 확대하는 역할을 할 수 있다.

원스톱 서비스의 개념을 공공과 민간서비스 모두를 연계하는 방식으로 해석한다면 고용서비스센터(가칭)를 고용안정센터와 근 거리에 또는 같은 건물에 위치하게 하여 각 기능을 가진 민간업체의 전문가가 구직자가 필요한 서비스에 대한 정보를 제공할 수 있도록 연계하는 방법을 고려할 수 있다. 이 센터는 지방의 경우 현재 진행되고 있는 비즈니스서비스센터의 개념으로 지역별 클러스터를 조성한다는 의미로 활용될 수도 있고, 다른 한편, 공공직업안정기관, 즉 고용안정센터에 방문하는 구직자들에게 그

장소에서 또는 근거리에 있는 장소에서 민간고용서비스업체들에 대한 정보를 용이하게 습득할 수 있도록 하여 이에 대한 서비스를 받을 수 있는 원스톱 서비스 기능 강화라는 점에서 그 효율성을 찾을 수 있다. 후자의 경우 고용안정센터에서는 구직자의 인적사항을 분석하여 상담서비스를 제공하는 과정에서 적절한 고용서비스를 제공할 수 있는 민간업체에 대한 소개를 할 수 있고, 이렇게 소개를 받은 다시 말해 고용서비스센터에 참여를 허가받은 민간업체들이 고용서비스센터에 직원을 상주하게 하면서 구직자들에게 자신들이 제공할 수 있는 서비스의 종류와 제공 방식 등에 대한 정보를 제공하도록 하는 방식이다.

구체적으로 설계한다면 이 고용서비스센터에는 앞서 설명한 인증제도를 이용하여 각 기능별로 인증을 받은 업체들이 이 사무실에서 각각의 서비스 상담을 할 수 있도록 유치하고(이 기능들은 각 직종집단에 전문성을 가진 업체, 상담이나 경력개발과 같이 기술적인 부분에 전문성을 가진 업체, 관련된 교육훈련기관 등 복합적인 기능으로 구성) 고용안정센터에서 상담을 받은 구직자에게 위의 기능에 따른 서비스가 제공될 필요가 있다고 판단될 때 해당 기능을 가진 업체에게 소개해 주고, 그 업체가 상담 서비스를 제공하며, 이후 더욱 전문화된 서비스가 필요한 경우 그리고 구직자 본인이 원할 경우 본사에 연계하여 원스톱으로 공공과 민간의 고용서비스를 제공받을 수 있도록 조직한다. 한편 이러한 민간서비스 이용에 대한 수수료에 대해 구직자에 대한 지원금제도도 고려해 볼 수 있다.

한편 고용안정센터의 기능을 노동정책을 전달하는 체계의 핵심기관으로 이용할 것을 고려한다면, 취업알선뿐만 아니라 고용안정센터가 그 기능을 확대할 수 있는 교육훈련과 복지전달체계의 기능에 민간고용업체들이 참여하는 역할의 확대 또한 바람직할 것이다.

제1장 서론

제1절 민간고용서비스업의 정의

광의의 민간고용서비스업은 민간 주체가 운영하는 모든 인력 관련 산업을 의미할 수 있다. 그러나 민간고용서비스업의 핵심은 직업안정기능이고, 최근 새로운 형태의 인력서비스를 제공하는 사업체들이 발생하고는 있으나 기본적으로 직업안정기능에 그 뿌리를 두고 있어 새로운 서비스의 경우도 직업안정기능과 융합하여 제공되는 경우가 대부분이다. 따라서 본 연구에서 민간고용서비스업은 주로 민간직업안정기관(Private Employment Agency; PREA)을 의미하며, 특정한 민간고용서비스업의 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 찾아 주는, 구인자에게는 가능한 인력 pool에 대한 정보를 제공하거나 필요한 인력을 찾아 주는, 이직을 원하는 사람에게는 전직을 지원하는, 특별한 형태의 직업을 원하는 사람이나 특별한 인재를 원하는 기업에게는 특별한 서비스를 제공하는 등의 역할을 담당한다. 이처럼 노

2 민간고용서비스 활성화 방안 연구

동력 수급에 직접적인 역할을 하는 직업안정기능은 구인이나 구직 기간을 최소화시켜 줄 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 구호활동과의 협조, 다섯째, 적절한 고용상태의 형성을 위한 사회·경제적 계획 추진의 지원 등으로 정의된다.¹⁾

우리나라의 민간고용서비스산업을 관리하는 직업안정법은 직업안정기능에 대해 ‘개인에게는 취업 기회를 보장하여 생활을 영위하도록 하며, 나아가 노동력의 수급을 원활하게 하여 경제성장 및 사회 발전에 기여하는 기능’으로 정의한다.

우리나라의 표준산업분류에 따르면 민간고용서비스업은 ‘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 인력공급업(Personnel supply services)’³⁾과 ‘74912 고용알선업(Employment agency services)’⁴⁾으로 구성되어 있다.

‘7491 인력공급 및 고용알선업’은 모든 분야에서 고용에 관련된 인적 사항 조사, 구인 조회 및 알선 활동과 노동인력을 확보하여 특정 인력을 일시적으로 사용하기를 원하는 사업자 또는 개인과 고용계약을 체결

1) 당시 ILO는 공공직업안정기관의 독점적인 역할을 권고하고 있었기 때문에 여기서 정의한 기능들은 공공부문의 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, 농업노동인력 알선·중개 서비스, 간호인력 알선·중개 서비스가 있다.

결, 그 인력을 제공하고 그 대가를 직접 받아 그 피고용자에게 자기가 직접 급료를 지불하는 형태의 인력을 공급하는 산업활동'으로 정의되어 있고, '74911 인력공급업은 자기관리하에 모델, 기능인 및 기타 노동력을 확보하고 계약에 의거, 타인 또는 타사업체에 임시적 수요인력을 수시 제공하는 사업체의 산업활동으로 정의된다. 마지막으로 '74912 고용알선업은 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.

제2절 민간고용서비스업체의 유형

1994년의 협약에서 ILO는 민간고용서비스업체에 대해 해당 업체가 제공하는 서비스에 대한 요금을 받는 계약 아래 개별 기업에게는 부족 인원의 충원이 용이하도록, 개인 고객에게는 취업 또는 경력 개발을 쉽게 할 수 있도록 또는 구직 및 구인 기간을 단축하도록 도와주는 기업들로 정의하고 있다. ILO는 이런 민간고용서비스업체를 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 범주는 사용업체, 근로자, 민간직업안정기구 간 계약의 삼각관계를 가진 유형인데, 파견근로업체(temporary work agencies), 도급업체(contract labour agencies), 직원 임대업체(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. 헤드헌팅으로 불리는 중역탐색업체(executive search agencies), 전직지원업체(outplacement agencies), 구직상담업체(job-search consultancies),

4 민간고용서비스 활성화 방안 연구

인력관리상담업체(personnel management consultancies) 등이 포함된다. 넷째 범주는 여러 가지 직업안정기능을 동시에 제공하는 업체들로 교육 훈련과 취업지원을 동시에 수행하는 업체(training and placement institutions)들과 직업정보제공업체(computerized job databases)들이 포함된다. 다섯째는 기타 업체로 직업경력관리업체(career-management agencies) 및 위탁고용업체(employment enterprises) 등이 있다.⁵⁾

이러한 유형의 구분은 사실 명확하게 분리되는 것이 아니다. 서로 겹치는 영역이 나타나기도 하고 때로는 다른 분야에 있는 업체들이 비슷한 서비스를 제공하는 경우도 있다.

<표 1-1> 민간고용서비스업의 유형

범 주	유 형
노동공급과 수요의 중개업체	<ul style="list-style-type: none"> - 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)
사용업체, 근로자, 민간직업안정기구 간 계약의 삼각관계를 가진 유형의 업체	<ul style="list-style-type: none"> - 파견근로업체(temporary work agencies) - 도급업체(contract labour agencies) - 직원임대업체(staff leasing agencies)
전문 인력을 탐색 하거나 또는 경력을 상담해 주는 업체	<ul style="list-style-type: none"> - 헤드헌팅업체(head-hunting agencies; executive search agencies) - 전직지원업체(outplacement agencies) - 구직상담업체(job-search consultancies) - 인력관리상담업체(personnel management consultancies)
여러 가지 직업안정 기능을 동시에 제공하는 업체	<ul style="list-style-type: none"> - 교육훈련과 취업지원을 동시에 수행하는 업체 (training and placement institutions) - 직업정보제공업체(computerized job databases)
기타 업체	<ul style="list-style-type: none"> - 직업경력관리업체(career-management agencies) - 위탁고용업체(employment enterprises)

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.

이들 중 대표적인 유형의 민간고용서비스업의 특성은 다음 표와 같이 정리된다.⁶⁾

<표 1-2> 대표적 유형의 민간고용서비스업과 그 특성

유 형	특 성
유료직업소개소 (fee-charging employment agencies)	<ul style="list-style-type: none"> - 가장 오랜 역사를 가진 대표적인 민간고용서비스 - 소규모 업체가 대부분으로 특정 지역이나 산업, 또는 직업에 특성화 - 최근 고용정보제공업과 융합되는 추세 - 선진국이나 개발도상국 모두에게 필요한 고용서비스
파견근로업체 (temporary work agencies)	<ul style="list-style-type: none"> - 선진국에서는 상시적으로 필요한 직무가 아닌 스탭 고용서비스(staffing service)로 많이 활용되면서 확대되고 있는 고용서비스이나 전체 근로자에서 차지하는 비중은 작음. - 기존 근로자들에 대한 대체위험에 대한 우려로 인해 업종이나 기간에 대한 규제가 존재하는 경우가 있으며 특정 직업을 중심으로 활동 - 대규모의 다국적 기업이 존재
도급업체 (contract labour agencies)	<ul style="list-style-type: none"> - 건설업이 대표적인 산업이며 그 외 임업, 광업, 석유업 등에서 도급업을 이용 - 개발도상국일수록 저기술 분야일수록 도급업의 비중이 높음.
직원임대업체 (staff leasing agencies)	<ul style="list-style-type: none"> - 1983년 미국에서 등장했는데, 그 성장속도로 볼 때 가장 빠른 증가세 - 중소기업에서 유용하게 활용되는 경우가 다수
중역탐색업체 (executive search agencies; head -hunting)	<ul style="list-style-type: none"> - 산업화된 대도시를 중심으로 국적을 가리지 않고 필요한 전문가들을 수요가 있는 지역으로 소개해 주고 고용이 이루어지도록 활동 - 작은 규모로 특정한 지역, 특정한 업종에 집중하여 활동하는 기업들은 그 분야에서 뛰어난 사람들에 대한 정보를 이용하여 영업
전직지원업체 (outplacement agencies)	<ul style="list-style-type: none"> - 산업구조조정의 속도가 빨라지면서 기존 근로자가 실직하게 되는 현상이 확대되어가고 국가적으로 해당 서비스에 대한 수요가 발생 - 직업소개업이나 직업정보제공업을 담당하는 업체가 그동안의 영업지식(know-how)을 기반으로 하여 전직지원서비스를 추가로 제공하는 경우가 많은데, 공공부문이나 기업들에서 비용을 제공할 경우 더 빠른 속도로 확대

6) ILO는 여기 설명된 6개의 유형이 거래 총액(turnover rate) 기준으로 전체 민간 고용서비스업의 약 80%를 포함한다고 추정하고 있다.

제3절 민간고용서비스의 추세

영리를 추구하는 민간고용서비스업체들은 노동시장의 변화에 따라 발생하는 고용서비스에 대한 수요에 따라 자생적으로 변화한다. 새로운 고용서비스가 등장할 때마다 그것을 관장하는 법과 제도가 제정될 수는 없으나 고용을 원활하게 만드는 역할이라는 특성을 가졌음에도 불구하고 교섭능력이 떨어지는 구직자, 즉 노동공급자에 대한 불공정한 사례가 발생하는 경우가 존재하며, 기존 근로자들을 대체할 수 있는 새로운 고용서비스의 등장에 대한 우려로 인해 노동조합이 규제를 요구하는 등 법제도로서의 관리가 필요한 경우가 발생한다. 최근에는 ILO에서도 민간고용서비스의 필요성을 인정하고 과거 반대하는 입장에서 국가별 상황에 따라 원칙을 정해 유연하게 활용하는 방향으로 입장을 전환하고 있다.

최근에는 인터넷이라는 매체를 사용한 고용정보의 제공, 전문직에 대한 탐색, 파견근로 등 새로운 형태의 고용서비스가 다양하게 나타나고 있으며, 다국적 기업과 같은 대규모의 조직이 나타나 자신이 가지고 있는 특화된 서비스를 가지고 여러 나라에 진출함으로써 고용서비스의 국제화 추세도 발생하고 있다.

인력수급의 중요성이 더욱 증가하면서 민간고용서비스업의 다양화와 증가 추세는 여러 복합적인 원인을 가지고 있다. 그 중 공통적으로 나타나는 원인들은 다음과 같다.

첫째, 정보통신기술의 획기적인 발전으로 인한 생산성의 향상, 세계화로 인한 활발한 기업들의 이동 등 경제환경의 변화는 국내 산업의 구조조정을 가져오고, 인적자원관리에 있어서는 보다 저비용 고생산성의 방법을 찾으려는 노력을 필요로 하게 되었다. 이런 상황에서 노동시장의 유연성은 더욱 증가하게 되고 원활한 인력수급의 속도가 구직자나 구인자 모두에게 매우 절실했지면서 그러한 수요를 충족시키기 위해 전문적인 고용서비스의 수요가 확대되었다.

둘째, 새로운 기술의 빠른 변화는 그 기술을 보유하고 있는 근로자에 대한 수요 또한 빠른 속도로 바뀌기 때문에 기술인력들의 이동 속도가 더욱 빨라졌다. 따라서 기존의 근로자들의 재훈련 및 새로운 기술자 채용의 필요성이 커졌고, 이런 기술인력의 순환에 비용이 많이 들거나 기업 자체의 능력으로는 채용을 할 수 있는 전문성이 부족할 때 이러한 수요를 충족시킬 수 있는 고용서비스업의 역할이 더욱 확대되었다.⁷⁾

셋째, 기업은 노동비용을 최소화하려는 의도에서 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, 기업의 업무에 있어 핵심 분야와 주변 분야를 분리하고, 주변 분야의 업무들은 정규직을 고용하지 않고 민간고용서비스업체 중 파견근로나 도급계약 등의 서비스를 이용하여 해결하는 방식을 택하기도 한다. 또한, 민간고용서비스업체들은 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.

넷째, 생산수단의 자동화, 근로자들에 대한 동기부여와 책임 부여, 복합 기술 보유자의 고용, 초기 훈련의 부담 증가, 직무교환이 가능한 근로자 고용 등 인적자원 관리가 점점 더 중요해지는 방향으로 기업조직이 변화하는 환경에서 전문성을 보유한 민간고용서비스업체들은 이런 고

7) 민간고용서비스업의 특징 중 하나는 이렇게 변화가 심한 노동시장에서 특정한 분야에 전문화하여 빠른 속도로 적절한 근로자를 구할 수 있다는 점이다.

객들이 필요로 하는 새로운 인력관리서비스를 제공할 수 있다. 따라서 이런 기업 조직의 변화는 민간고용서비스업체들이 인적자원 부서와 연계를 맺고 그들이 하는 기능의 일부에 대해 전문적인 서비스를 제공해주고 인적자원 관리의 효율성을 높이는 환경을 조성하고 있다.

다섯째, 대부분의 선진국의 경우 직업안정기능은 공공부문의 업무였다. 그러나 최근 각국의 정부는 공공부문의 비효율성과 예산의 낭비를 극복하는 방안으로, 그리고 다양하게 발생하는 인력수요에 대한 신속한 대처 방안으로 민간고용서비스업체들과의 연계를 추진하고 있다. 이러한 연계를 통해 민간고용서비스업은 더욱 확장되는 경향을 보인다. 한편 개발도상국의 경우에 있어서도 실업이 증가함에도 불구하고 정부 재정에 여유가 없는 경우에 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.

여섯째, 민간고용서비스업체는 한 업체가 어느 정도 성공을 거두게 되면 많은 경쟁업체가 생겨나고 성공한 방식의 영업형태가 급속도로 확산되는 경향이 있다. 공개되어 있는 서비스업의 특성상 영업지식(know-how)의 모방이 쉽고, 큰 자본이나 전문인력이 없어도 시작할 수 있다. 또한 인력수요자인 기업들이 이런 서비스를 이용해 효과를 보았을 때 다른 기업들도 같은 서비스를 원하게 되어 고용서비스의 수요가 확산되곤 한다. 한편, 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 설립한다든지 사업영역을 넓힐 때 이미 사용하던 서비스를 다시 이용하려는 경향 또한 이러한 확산 추세에 기여하고 있다.

일곱째, 직업안정기능을 민간부문이 맡게 되는 경우 가장 우려되는 것은 사회적 약자인 구직자에 대한 착취와 근로자의 권익침해였다. 그러나 최근 민간고용서비스업체가 다양화되고 그 활동이 노동시장에서 긍정적인 역할을 하는 것으로 증명되면서 이에 대한 전체적인 인식이 좋아지고 있으며, 이러한 인식의 변화는 다시 민간고용서비스업체들의 확대에 영향을 미치고 있다.

민간고용서비스업이 노동시장과 사회에 미치는 영향은 다음 표와 같이 긍정적인 영향과 부정적인 영향이 복합적으로 발생할 가능성을 항상 가지고 있다. 그러나 이와 같은 경우 긍정적인 영향의 규모가 부정적인 것을 능가하는 경우가 대부분이기 때문에 민간고용서비스업의 활성화가 추세적으로 나타난다.

<표 1-3> 민간고용서비스의 잠재적 영향

긍정적인 영향	부정적인 영향
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 창의적인 서비스의 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 기술 수요, 기업 조직, 직무 내용의 급속한 변화에 따른 새로운 인력관리의 수용에 대해 창의적이고 순발력 있는 서비스를 제공할 수 있음. ◦ 노동시장 기능의 향상 <ul style="list-style-type: none"> - 구직 및 구인의 대기 기간 단축 - 전문인력의 용이한 발굴 - 폭넓은 직업 정보의 접촉 - 관료적이 되기 쉬운 공공부문에 비하여 민간업체들은 경쟁을 통한 효율성 증가 가능성 - 노동시장의 원활한 인력수급을 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 직업안정기구 이용의 이분화 <ul style="list-style-type: none"> - 수익성이 있는 부문에만 민간고용서비스업이 집중되는 반면, 공공고용서비스에는 취업이 어려운 구직자들이 집중되어 낙인효과(stigma effect)가 발생하는 경우 ◦ 직장내 직업훈련의 축소 <ul style="list-style-type: none"> - 인력수요자인 기업들이 고용서비스를 통해 이미 기술을 가진 경력자 위주의 채용을 추구할 경우 신규구직자들의 취업은 더욱 어려워지고, 직장내 직업훈련이 축소되는 현상과 함께 취업전 교육훈련비의 증가가 발생 - 다른 기업의 전문인력 스카우트가 경쟁화되면서 노동비용의 상승과 함께 신규 전문인력의 양성에 실패가 발생 ◦ 고용조정 가능성 확대와 기존 근로자들의 불안감 상승 <ul style="list-style-type: none"> - 기술변화에 따른 신규 기술인력의 수요가 나타날 때마다 고용서비스를 손쉽게 이용함으로써 고용조정을 할 가능성이 확대 ◦ 고용정보의 분산과 정보제공의 차별화 <ul style="list-style-type: none"> - 민간업체들이 보유한 정보는 공공에 전달이 되지 않기 때문에 국가의 고용정보가 일부 집단에게만 제공되는 경우가 발생

긍정적인 영향	부정적인 영향
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 정부의 직업안정기능 관련 예산 절감 - 정부가 독점적으로 직업안정기능을 제공할 때 드는 비용을 계산한다면 민간업체의 활성화는 정부 예산 절감에 도움 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 민간고용서비스업체의 사용업체에 대한 과잉 서비스 <ul style="list-style-type: none"> - 민간고용서비스업체들은 노동 관련 법을 회피하여 다른 수단을 발굴해 내는 습성을 가지고 있는데, 특히 사용업체가 민간업체의 수익을 결정하는 주요 고객이기 때문에 인종차별이나 성차별적인 근로자 모집 등 비합법적인 특별한 서비스를 부탁할 때 민간업체가 이것을 거절하기는 매우 어려움. - 또한 사용업체가 민간업체의 서비스에 대해 일정한 가격을 고정시켰을 때, 민간업체는 수익의 창출을 위하여 비용의 일부를 구직자나 자신이 제공하는 근로자에게 전가하는 착취로 나타날 우려가 존재

제4절 연구의 구성

본 연구는 위와 같은 민간고용서비스업의 정의와 유형 그리고 추세를 참고로 하여 우리나라의 민간고용서비스업을 활성화시킬 수 있는 정책 방안을 모색하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 따라서 우선 제2장에서는 우리나라 민간고용서비스의 현황을 분석하기 위해 그 역사적인 변천과정을 고찰하고, 주요 분야인 직업소개업, 직업정보제공업, 그리고 파견업에 대한 현황 및 문제점을 진단한다. 현재 통계자료가 구축되어 있지 않은 직업소개소와 직업정보제공업체에 대해서는 실태조사를 통해 현황 파악을 시도하였다. 제3장에서는 직업안정법을 중심으로 현재 우리 민간고용서비스업과 관련된 법규제에 대한 현황을 파악하고, 해외의 관련 법 추세를 분석한 후 관련 법규제의 개선방안을 도출하고, 제4장에서는 현재 외국에서 추진되고 있는 공공과 민간직업안정기관의 연계를 살펴봄으로써 관련 시장의 협소함과 공공부문과의 경쟁을 우려하고 있는 민간고용서비스업체들의 문제를 해결할 수 있는 방안을 찾아

본다. 제5장에서는 앞서 본문에서 다룬 장들을 종합하여 우리나라 민간 고용서비스업의 활성화 방안을 구체적으로 정리한다.

제2장

우리나라 민간고용서비스 현황

제1절 우리나라 민간고용서비스의 변천

1. 고용서비스의 도입(1961 ~ 78년)

우리나라에서 직업안정법이 처음 만들어진 것은 1961년으로 산업화가 막 시작되던 시기였다. 물론 일본 식민지 통치 아래서 만들어진 ‘직업소개령(職業紹介令)’이 있었으나, 그때는 일본 제국주의정책에 필요한 노동력을 동원하기 위한 수단에 불과하였고, 이는 식민정책의 추진을 위해 우리 국민의 인력착취수단으로 사용된 법이었기 때문에 오히려 공공직업서비스에 대한 불신과 기피현상을 가져오는 제도로서 사용되었다. 오히려 일제시대부터 서민들에게 이용되어 온 고용서비스는 민간 부문이었고 직장을 구하기 힘든 일용직과 단순직을 소개시켜 주는 내용의 민간고용서비스는 해방 후에도 지속되었다.

1961년에 제정된 직업안정법은 모든 사람들이 자기 능력에 적합한 직업에 취업할 수 있는 기회를 제공함으로써 유희노동력의 생산화와 국민생활의 안정에 기여하는 것을 목적으로 삼았고, 민간직업안정기구와 함께 보건사회부 소속으로 전국 44개 지방자치단체에 설치된 직업안정소에 대한 지도감독에 대한 규정을 포함하고 있었다.

노동력 수급에 대한 보다 적극적인 정책의 필요성에 의해 1963년 8월 노동청이 보건사회부 노동국에서 분리·승격되고 그 아래 직업안정국이 설치되면서 직업안정 업무를 전담하는 정부 부서가 만들어졌다. 1967년에 개정된 직업안정법에 의하면 노동청 소속하에 직업안정소를 시·군·구마다 1개 이상 설치하도록 하여, 1968년에 우선 25개의 국립 직업안정소가 설치되었다. 무료직업소개사업의 경우 지방자치단체는 노동청장의 승인을 받아서, 비영리법인은 노동청장의 허가를 받아서 운영할 수 있도록 하는 규정도 만들어졌다. 또한 민간유료직업소개업에 대한 허가 기준도 정비하여 1968년에는 80개의 민간유료직업소개소를 허가했으며, 동시에 민간직업소개소 종사자들을 대상으로 교육을 실시했다. 이에 힘입어 1969년에는 허가 받은 유료직업소개소의 수가 281개로 증가했다. 따라서 개정된 직업안정법은 공공직업안정의 역할뿐만 아니라 민간직업안정의 기능 또한 향상시키고자 하는 목적을 가지고 있었다.

1961~78년의 시기는 직업안정법이 우리나라에서 처음으로 제정되고, 이에 따라 직업안정기구가 도입되면서, 국공립직업안정소가 설치되고, 유무료직업소개사업소에 대한 규정이 생기는 등 우리나라의 직업안정체도가 체계를 갖추기 시작한 시기였다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 전반적으로 직업안정기구의 확충은 저조하였고, 일반 기업에서도 직업안정기구를 이용하는 비율이 낮아 민간고용서비스산업은 답보 상태에 머물러 있었다고 볼 수 있다(김동섭 외, 2002).

2. 고용서비스의 정비(1979~93년)

1980년대에는 1960·70년대의 급속한 산업화에 따른 경제 및 산업규모의 확대와 산업 구조조정이라는 환경 변화에 의해 고용서비스의 기능이 확충될 필요가 발생했다. 이 시기에는 석유파동으로 인한 1970년대 후반의 불황을 거쳐 1980년대의 경제도약기로 전환하는 과정에서 실업의 증가에서 노동력의 부족이라는 급격한 변화가 발생했고, 경제개발 과정에서 발생하는 빈부격차의 확대와 사회적 문제로서의 실업의

중대성이 커지는 등 적극적인 노동시장 정책의 필요성 또한 증가했다. 이러한 추세에 대응하기 위해서 제4차 경제개발 5개년 계획에는 적극적인 직업안정 정책이 포함되었고, 그 일환으로 전국적으로 국립직업안정소를 확충함과 동시에 민간 유료직업소개소의 설치를 확충하는 한편 고용서비스 관련 데이터를 전산화하는 고용서비스 인프라 확충 등의 정책들이 추진되었다. 1982년에는 취업알선을 촉진하도록 단체·법인·학교 등에서 무료직업소개사업을 할 수 있도록 제반 규정을 만들었고, 유료직업소개사업에 대한 규정도 정비하였다. 1987년에는 전국 44개 직업안정기구를 주축으로 광역 취업알선 전산망을 구축하여 전국 단위의 전산화된 취업알선 전산망을 운영함으로써 취업알선의 새로운 계기가 마련되었다(김동섭 외, 2002).

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

3. 고용서비스의 확대(1994년 ~ 현재)

1961년에 제정된 이후 수차례의 개정을 거친 직업안정법은 ILO의 권고사항 변화와 고용보험의 시행 등 노동시장의 변화에 대응하여 보다 체계화된 직업안정제도를 구축하기 위하여 1994년과 1995년에 대폭적인 개정을 겪게 된다. 이 시기 개정의 특징은 민간직업안정기구에 대한 여러 가지 행정규제를 철폐하거나 완화하여 민간고용서비스산업의 활성화를 꾀했다는 점이다.

1994년 개정법은 민간고용서비스가 노동시장에서 체계적으로 육성·운영될 수 있도록 직업안정기구의 직업소개·직업지도 및 고용정보 제공 등의 업무 수행에 관한 사항과 그 밖에 근로자 모집 및 공급사업 등에 관한 규정을 명시했다. 또한 유료직업소개사업을 국내 사업과 국외 사업으로 구분하고, 국내유료직업소개사업은 서울특별시·직할시장 또는 도지사의 허가를 받도록 하고, 국외유료직업소개사업은 노동부장

관의 허가를 받도록 하였다(<직업안정법> 개정령, 1994년 1월 7일, 법률 제4733호).

1995년 개정법에서는 민간직업안정사업에 대한 규제를 대폭 완화함으로써 인력수급기능을 원활히 하고 산업인력의 공급 촉진에 도모하고자 하였다. 우선 유료직업소개사업 허가의 유효기간을 1년에서 3년으로 연장하여 사업주의 불편을 해소하고 행정력의 낭비를 줄이고, 또한 직업정보제공사업의 수단인 신문·잡지·방송 등이 대부분 다른 법률에 의한 등록 또는 인허가의 대상이란 점을 감안하여 직업정보제공사업을 등록제에서 신고제로 변경하였다. 나아가 직업정보제공사업과 직업소개사업이 상호 보완적인 관계에 있다는 점을 감안하여 두 사업의 겸업금지를 폐지함으로써 취업알선 업무의 전문화를 꾀하였다(<직업안정법> 개정령, 1995년 12월 29일, 법률 제5103호). 이후 정보통신기술이 발전함에 따라 PC통신과 인터넷을 통한 정보제공업과 직업소개업을 같이 하는 사업체가 다양하게 등장하였다.

1997년 외환위기로 말미암아 대량실업 사태가 발생하고 상시적인 고용조정이 이루어지는 등 고용의 불안정성과 함께 실업의 규모가 확대되어감에 따라 노동시장에서 직업안정기구가 차지하는 역할이 더욱 증가했다.

이러한 추세에 대응하기 위해 이루어진 1997년 개정에서는 민간고용서비스산업의 규제를 완화하려는 추세가 계속되었다. 종전 시도지사 또는 노동부장관이 유료직업소개사업의 허가를 하는 경우 거치던 지방고용심의회 또는 고용정책심의회 심의를 폐지하였고, 기업 활동에 대한 행정규제를 완화하기 위하여 직업정보 간행물의 납본 의무를 폐지하고, 국외취업자 모집시 사전신고를 사후신고로 전환하였다. 한편 민간의 직업안정 기능을 높이지만 민간직업소개사업을 건전하게 육성·정착시키기 위하여 불법 직업소개사업자에 대한 규제는 강화하였다. 특히 불법업자들로부터 미성년자나 여성 구직자 등을 보호하기 위한 제도적 장치를 마련하였다. 먼저 유료직업소개사업자는 구인자로부터 선불금을 받을 수 없도록 했으며, 18세 미만의 청소년에게 유해한 업소에 소개할 수 없도록 하는 규정도 신설하였다. 그리고 유료직업소개와 관

련한 불법 행위를 근절하기 위하여 유료직업소개사업에 종사할 수 없는 결격 사유의 적용대상 범위를 사업주 및 직업상담원 외에 일반 종사자까지 확대하였다(<직업안정법> 개정령, 1997년 12월 24일, 법률 제 5478호).

최근에 이루어진 1999년 개정 역시 직업소개사업에 대한 규제를 폐지 또는 완화하여 민간직업안정기구의 직업소개 기능을 활성화하려는 취지에서 이루어졌다. 종전에는 무료직업소개사업을 하려면 사·도·지사의 허가를 받아야 했으나, 국내무료직업소개사업일 경우에는 시장·군수·구청장에게 신고하도록 하고 국외무료직업소개사업의 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 사업주가 근로자 모집을 위탁하는 경우에는 노동부장관의 허가를 받아야 했던 규정도 폐지하였다. 또한 직업소개사업 종사자에 대하여 실시하던 교육훈련도 폐지하였다. 한편 무료직업소개사업의 자격요건을 대통령령이 정하는 비영리법인 또는 공익단체로 하게 하였다(<직업안정법> 개정령, 1999년 2월 8일, 법률 제5884호).

이렇게 노동시장의 환경변화와 관련 법규제의 개편을 거치는 동안 인터넷 공간을 매개로 한 직업소개업의 급속한 확장과 함께 파견업, 헤드헌팅, 전직지원서비스 등 민간고용서비스의 다양한 형태가 등장하기 시작했다. 또한 급증하는 고용서비스의 수요에 대응하기 위해 공공직업안정 인프라를 구축하고자 하는 노력도 계속되었다. 먼저 지방노동관서와 고용보험업무 및 직업안정업무를 통합하여 전담하는 고용안정센터를 설치하여 직업소개·직업지도 등 직업안정업무뿐만 아니라 실업급여 등 고용보험업무, 직업훈련상담 등 종합적인 고용서비스를 제공하는 체계가 마련되었다. 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 2001년 168개소로 증가했다가, 2003년 155개소, 2004년 말 종합고용안정센터와 일반고용안정

센터 130개소로 개편되어 현재 국가의 고용서비스 기능의 중추적인 역할을 맡고 있다.

한편 그동안 공공직업안정기관 내부에서 폐쇄적으로 운영하던 취업알선 전산망은 정보화 시대에 부응하여 인터넷 기반의 개방형 시스템으로 확대발전하고 있다. 노동부 고용안정정보망인 워크넷(Work-Net)은 구인·구직자에 대한 데이터베이스와 정보제공체계를 구축하고 각종 노동시장 정보를 체계적으로 분석·제공하여 종합적인 고용정보 시스템으로 기능함으로써 노동시장의 원활한 운용을 도모하고자 만들어졌다. 워크넷은 현재 30만명 정도를 대상으로 취업알선을 하고 있으며, 가입한 개인회원은 약 66만명, 기업회원은 10만개로 중앙고용안정정보망으로서의 역할을 하고 있다. 그 외 인적자원개발종합정보망의 역할을 하기 위해 2003년부터 운영중인 HRD NET은 훈련 정책·제도 및 훈련과정 관련 정보 제공, 훈련 집행자의 행정 지원, 훈련실적에 대한 데이터베이스 수록 등의 기능을 하고 있다. 또한 한국직업정보시스템(KNOW)은 우리나라의 대표적인 학과와 직업에 관한 종합적인 정보를 수집하여 온라인상에서 제공함으로써 진로선택, 직업상담 및 직업훈련 등 국가인적자원 개발에 유용한 기초 정보를 제공하는 종합적인 직업정보 인프라 시스템이다. 한편 고용정책결정지원시스템(EIS)은 노동시장 정책의 효율적인 결정 및 집행을 위하여 노동 관련 각종 정보를 관련 정책결정자에게 신속·정확하게 제공하기 위하여 구축된 정보지원 시스템으로 2004년 현재 고용보험, 취업알선, 직업훈련 등 주요 고용정책과 관련된 양적 정보가 EIS로 구축되어 있다(금재호 외, 2005).

이렇게 여러 가지 고용정보시스템이 구축되고 있으나 다양한 구인·구직정보의 축적과 사용하기 편리한 방식의 유포 등 근본적인 문제로부터 각 시스템의 유기적인 연계 활용과 함께 민간고용서비스업이 이러한 정보망을 활용하여 효율적인 서비스를 제공할 수 있는 방안 등의 숙제들이 아직 남아 있다.

<표 2-1> 우리나라 민간고용서비스의 변천 과정

	기간	주요 내용
도입기	1961~78년	<ul style="list-style-type: none"> - 직업안정법 제정 - 직업안정소의 설치 - 민간고용서비스에 대한 규정 마련
정비기	1979~93년	<ul style="list-style-type: none"> - 적극적 노동시장 정책의 필요성 증가 - 직업안정소의 확충 - 민간고용서비스의 확대 - 고용서비스 인프라 구축 시작
확대기	1994년~현재	<ul style="list-style-type: none"> - ILO의 권고사항 변화 - 고용보험 시행 등 제도적 변화 - 1997년 외환위기 이후 급격한 노동시장의 구조 개편 - 체계화된 고용서비스의 필요성 확대(고용안정센터의 확대) - 민간고용서비스에 대한 규제 완화 - 다양한 형태의 민간고용서비스 등장 - 전산망을 이용한 고용정보시스템의 구축

자료 : 김승택·신현구(2003), 김동섭 외(2002)에서 재정리.

제2절 우리나라 민간고용서비스 현황·문제점·업체의 요청사항

우리나라의 경우 1970년대 이후 경제성장기에 인력수요가 공급을 초과하는 일반적인 성향을 보이면서 취업을 원하는 사람은 각자의 학력과 연고에 따라 대부분 취업에 어려움을 겪지 않는 구조를 가지고 있었고, 고용서비스는 주로 민간고용서비스가 저숙련 구직자에게 단순직을 연계해 주는 모습을 보이고 있었다. 경제 및 산업구조와 함께 지속적으로 변화해 온 우리 노동시장은 1997년 외환위기 이후 급박한 구조조정을 경험하게 되면서 실업의 규모가 증가하고 구조적인 실업의 문

제가 발생하는 등 새로운 노동시장 구조를 맞이하게 된다. 그 결과로 고용서비스와 직업안정인프라에 대한 수요가 급증하게 되었고 공공고용서비스와 민간고용서비스 양쪽에 모두 투자와 사업체 수가 확대되는 현상이 나타난다. 공공부문에서는 그동안 부족했던 공공고용서비스의 직업상담 기능을 강화하고 직업정보망 등의 인프라 구축을 확대하는 등 투자 확대를 통해 이러한 수요에 대처했고, 민간부문에서는 확대되는 수요에 대응하기 위한 사업체 수의 증가와 더불어 관련 규제 완화로 인한 영세업체의 증가가 두드러진 현상으로 나타났다. 그러나 이러한 확대 국면에서 공공과 민간부문의 기능적인 구분이 잘 이루어지지 않아 비슷한 분야에서 경쟁관계가 발생하는 사례가 있었고, 공공부문의 우수한 인프라를 민간고용서비스가 이용하기를 원하지만 현실적으로는 공동사용이 되지 않는 상황도 여전히 유지되고 있다.

우리나라에서 민간고용서비스업체의 수가 급증하게 된 데에는 물론 앞서 기술한 것과 같이 경제환경과 기술변화에 따라 노동시장에서 민간고용서비스의 역할이 긍정적으로 변화하고 그 기능 또한 다양화와 전문화의 방향을 향하는 것에 근본적인 원인이 있으나, 무엇보다도 관련된 법과 행정규제가 완화된 변화에 직접적인 원인이 있다고 하겠다. 다시 말해 직업안정법을 위시한 관련 행정 규정들이 민간고용서비스업에 대한 간섭을 줄이고 민간고용서비스업의 자율성을 강화하는 방향으로 개정되는 추세가 지속되면서 업체 수가 급증하게 된 것이다. 예를 들어 당시 허가제였던 유료직업소개소의 경우 1995년 직업안정법 개정법에서는 허가 유효기간을 1년에서 3년으로 연장하였다. 또 직업소개사업과 직업정보제공사업의 상호보완성을 인정하여 겸업을 허용하였다. 이어 1999년 개정법에서는 직업소개사업에 대한 허가제를 폐지하였고, 직업소개사업에 종사하는 사람들을 대상으로 실시하던 교육훈련도 폐지하였다. 유료직업소개사업은 허가제에서 등록제로 전환되었고, 무료직업소개사업은 허가제에서 신고제로 바뀌었다. 무료직업소개사업은 자격 요건만 갖추고, 국내 사업은 시장군수구청장에게, 국외 사업은 노동부장관에게 신고만 하면 되게 되었다. 특히 무료직업소개소의 경우 전체 민간직업소개기관 가운데 차지하는 비중이 비록 작지만, 1999년

신고제로 바뀔에 따라, 2001년에만 130여 개가 늘어나는 등 그 증가가 더욱 두드러졌다. 그러나 규제완화는 전문성의 저하나 법규정을 무시하는 업체, 수익을 내지 못하는 영세업체의 급증 등의 부작용 또한 가져왔다.

<표 2-2> 공공 및 민간직업안정기관의 발전 단계

1단계	민간 직업안정 기관 발생	<ul style="list-style-type: none"> - 구인·구직 촉진 및 원활화 - 구인·구직자의 권익침해(중간착취) - 취약계층에 대한 서비스 제공 미비
2단계	공공 직업안정 기관의 필요성 증대	<ul style="list-style-type: none"> - 취약계층에 대한 서비스 필요 - 민간업체에 대한 관리 및 감독 필요 - 대량실업의 발생시 고용서비스에 대한 일환으로 직업안정기관의 확대 및 사회적 역할 강화가 필요
3단계	공공과 민간직 업안정기관의 공존 및 경쟁 (공공부문의 기능강화와 민 간고용서비스 산업의 확산 추세 공존)	<ul style="list-style-type: none"> - 각 기구의 역할과 성과에 대한 검증 논란 발생 - 경제와 노동시장의 추세는 직업안정기능의 확대를 요구하고 있으므로, 공공이든 민간이든 이 수요를 충족시켜 줄 필요 - 누가 무엇을 할 것인가의 역할 분담 - 초기 경쟁을 거쳐 각자의 존재에 대한 증명 - 공공부문은 예산제공, 우수한 인프라 이용 가능성 등에서 유리하지만, 취약계층에 대한 selection barrier가 불가능하므로 성과 면에서는 부진한 면을 보이게 됨.
4단계	공공과 민간직 업안정기관의 역할 정립	<ul style="list-style-type: none"> - 노동시장이 안정되면 공공은 민간이 손대지 않는 부분을 담당할 수밖에 없게 됨. - 결국 수익 발생 분야와 수익이 부진한 분야로 분리되고 공공은 사회적 약자에 대한 지원 및 인프라 부분으로 역할이 정립되는 경향 - 민간부문의 확산은 노동시장의 변화와 직관되어 있으며 자생적으로 발전하게 되는데, 목적함수가 무엇인가에 따라 관리 및 감독의 방식이 차별화
5단계	공공과 민간직 업안정기관의 상호보완적 공 조 체제 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 역할 분담에 따른 기능 분담을 넘어서서 서로의 기능을 극대화하기 위한 상호 협조와 정보 공유, 인력 교환, 기능 연계, 업무 대행 등이 발생

우리나라 고용서비스의 현재 위치를 살펴보기 위해 우리나라와 같이 개도국에서 출발할 경우 일반적으로 나타나는 공공고용서비스와 민간 고용서비스의 역사적 발전 단계는 다음 표와 같이 정리할 수 있다. 이 표에 의하면 우리나라의 고용서비스는 현재 3단계 ‘공공고용서비스와 민간고용서비스의 공존과 경쟁’ 단계에서 4단계인 ‘공공고용서비스와 민간고용서비스의 역할 정립’ 단계로 넘어가는 과도기적인 상황에 있는 것으로 판단된다.

일반적으로 민간고용서비스의 존재는 이제 어느 노동시장에서나 인정을 받는 단계에 도달해 있으며, 그 기능의 필요성 또한 긍정적인 평가를 받기 시작했다. 따라서 이제는 국가가 공공고용서비스를 통해 직업안정에 관련된 모든 서비스를 제공하기보다는 민간고용서비스와의 상호 보완 및 경쟁, 즉 공조체제를 구축하는 방향으로 가는 것이 일종의 대세라고 할 수 있다. 이런 경우 국가의 고용서비스 제공의 목적은 국가 전체의 직업안정기능이 극대화될 수 있는 체제(system)를 개발하는 것이며, 구체적으로는 공공고용서비스와 민간고용서비스가 서로 경쟁은 하더라도 갈등을 일으키지는 않고, 오히려 협조하고 보완하는 협력관계를 조성하여 구인자와 구직자가 뜻하는 목표를 달성하도록 효율적으로 도와줄 수 있는 체제를 개발하는 것을 의미한다.

2004년 말 노동부 통계에 근거한 현재 우리나라 민간고용서비스업체는 모두 6,536개로 집계되었다(표 2-3 참조). 이는 1991년 1,050개에 비하여 약 6.2배가 증가한 것이고 2000년 3,378개에서는 약 1.9배 증가한 수치이다. 이처럼 1990년대부터 민간고용서비스업체의 규모는 급속히 증가했는데, 그 이유로는 이미 언급한 노동시장의 수요 확대, 정보통신 기술의 발달로 인한 인터넷 정보제공업의 이용, 다양한 고용서비스의 등장, 1997년 외환위기 이후 실업의 확산과 구직행위의 증가, 경제상황의 변화에 따른 노동시장의 유연성 확대 및 직업이동의 증가 등과 함께 관련 규제의 완화를 지적할 수 있다. 그러나 이러한 업체수의 증가는 관련 시장규모의 확대에 의해 이루어지기는 했으나, 동시에 영세업체가 우후죽순식으로 발생한 것은 규모의 확대와 함께 발생한 문제라 할 수 있다. 이러한 상황은 2004년 국내유료직업소개소 중에서 개인사업체의

<표 2-3> 최근 민간고용서비스업체수와 구성

(단위: 개소, %)

		직업소개소						직업정보 제공
		전 체	국내유료			국내 무료	국외 유료	
			소계	법인	개인			
전 체	2000년	3,378	3,168	463	2,705	210	*	*
	2001년	4,339	3,969	473	3,496	346	24	146
	2002년	5,594	5,169	515	4,654	403	22	264
	2003년	5,745	5,322	473	4,849	403	20	288
	2004년	6,536	6,096	636	5,460	413	27	251

자료: 노동부 내부자료.

비중이 약 90%로 법인사업체의 활동 비중이 매우 작은 것으로 나타난다. 2004년 말 현재 전체 민간고용서비스업체 중 무료직업소개소는 413개로 약 6% 비중에 불과하고, 대부분이 유료 고용서비스업체라 할 수 있다.

민간유·무료직업소개소에 등록된 구직자는 1994년에 100만명을 넘었고, 1997년에는 200만명을 넘어섰으며, 2004년 현재는 유료직업소개소만 680만명에 달하고 있다. 또한 구인자의 규모도 1994년 100만명을 넘어서서 2004년 유료직업소개소를 통한 구인자 규모는 약 552만명으로 증가했으며, 유료직업소개소를 통해 취업한 취업자의 규모는 1995년 약 113만명에서 2004년 약 509만명으로 증가해서 1994년부터 2004년 10년간 약 5배의 성장을 한 것으로 나타난다(표 2-4 참조). 이와 같이 고용서비스에 대한 노동시장의 수요는 증가하는 것으로 판명되는데, 취업자수의 증가 또한 이와 비슷한 성장세를 보이며 민간을 중심으로 한 고용서비스의 수요와 공급이 비례적으로 증가한다는 것을 파악할 수 있다.

현재 고용서비스를 이용하여 취업하는 취업자의 80% 이상이 민간고용서비스업에 의한 것으로 나타나는 것을 볼 때 현재 우리나라의 구직자들에게 민간고용서비스업은 상당히 중요한 직업안정기능을 제공하고 있으며, 등록 구직자의 취업률 수준이나 구인자 충족률 또한 상당히 높은 것으로 나타난다(표 2-5 참조). 그러나 우리나라 민간고용서비스

<표 2-4> 유무료직업소개업체의 구인자수, 구직자수 및 취업자수 추이

(단위: 명. %)

	구인자수		구직자수		알선자수		취업자수	
	무료	유료	무료	유료	무료	유료	무료	유료
1992	232,763 (34.7)	438,807 (65.3)	201,595 (32.5)	418,814 (67.5)	202,701 (33.8)	397,608 (66.2)	166,833 (30.5)	380,943 (69.5)
1993	246,364 (27.9)	635,935 (72.1)	219,769 (26.4)	611,430 (73.6)	226,164 (27.3)	601,980 (72.7)	170,732 (22.9)	573,654 (77.1)
1994	270,070 (24.3)	839,268 (75.7)	235,640 (22.0)	837,646 (78.0)	254,010 (22.5)	874,126 (77.5)	177,290 (17.4)	839,140 (82.6)
1995	290,212 (20.3)	1,142,029 (79.7)	241,577 (17.0)	1,181,868 (83.0)	276,890 (19.2)	1,164,905 (80.8)	178,150 (13.6)	1,128,594 (86.4)
1996	297,534 (16.6)	1,500,185 (83.4)	283,107 (14.5)	1,668,198 (85.5)	336,414 (17.0)	1,645,634 (83.0)	200,353 (11.2)	1,593,467 (88.8)
1997	260,961 (11.7)	1,968,130 (88.3)	249,052 (10.6)	2,093,033 (89.4)	375,983 (15.7)	2,017,670 (84.3)	154,744 (7.3)	1,961,393 (92.7)
1998	179,158 (11.0)	1,444,597 (89.0)	277,782 (14.1)	1,686,903 (85.9)	328,866 (18.1)	1,487,270 (81.9)	123,639 (8.0)	1,414,218 (92.0)
1999	127,277 (6.5)	1,824,040 (93.5)	178,397 (8.2)	1,991,611 (91.8)	370,472 (16.9)	1,826,270 (83.1)	70,727 (3.9)	1,750,990 (96.1)
2000	-	2,759,319	-	3,079,383	-	2,790,451	-	2,649,957
2001	-	2,714,193	-	2,859,917	-	2,738,822	-	2,559,502
2002	-	4,578,253	-	4,654,874	-	4,533,109	-	4,258,691
2003	-	4,248,240	-	4,693,741	-	4,240,135	-	3,927,643
2004	-	5,516,017	-	6,865,844	-	5,507,901	-	5,094,223

주: 2000년 이후부터는 무료직업소개기관 실적을 집계하지 않음. 2000년 이후 기초
자치단체로 직업소개기관의 업무가 이양되면서 통계자료의 구축이 취약해지는
경향이 나타나기 시작했음.

자료: 노동부 내부자료.

<표 2-5> 유무료직업소개업체의 실적

(단위: %)

	구인배율 ¹⁾		알선율 ²⁾		취업률 ³⁾		충족률 ⁴⁾	
	무료	유료	무료	유료	무료	유료	무료	유료
1992년	1.15	1.05	100.5	94.9	82.8	91.0	71.7	86.8
1993년	1.12	1.04	102.9	98.5	77.7	93.8	69.3	90.2
1994년	1.15	1.00	107.8	104.4	75.2	100.2	65.6	100.0
1995년	1.20	0.97	114.6	98.6	73.7	95.5	61.4	98.8
1996년	1.05	0.90	118.8	98.6	70.8	95.5	67.3	106.2
1997년	1.05	0.94	151.0	96.4	62.1	93.7	59.3	99.7
1998년	0.64	0.86	118.4	88.2	44.5	83.8	69.0	97.9
1999년	0.71	0.92	207.7	91.7	39.6	87.9	55.6	96.0
2000년	-	0.90	-	90.6	-	86.1	-	96.0
2001년	-	0.95	-	95.8	-	89.5	-	94.3
2002년	-	0.98	-	97.4	-	91.5	-	93.0
2003년	-	0.91	-	90.3	-	83.7	-	92.5
2004년	-	0.80	-	80.2	-	74.2	-	92.4

주: 1) 구인배율 = 구인자수 ÷ 구직자수.

2) 알선율 = (알선건수 ÷ 구직자수) × 100.

3) 취업률 = (취업자수 ÷ 구직자수) × 100.

4) 충족률 = (취업자수 ÷ 구인자수) × 100.

자료: 노동부 내부자료.

업에서 이루어지는 취업알선은 대부분 건설 일용직, 간병인, 파출부 등 임시, 일용직에 집중되어 있다. 따라서 고용의 질이라는 측면에서 볼 때 우리나라의 민간고용서비스업이 과연 노동시장의 긍정적인 기능을 적절히 하고 있는가에 대해 의심을 할 수밖에 없다. 통상적인 유료직업 소개소의 실적을 통해 살펴보면, 유료직업소개소에서 이루어진 전체 취업알선의 90% 이상이 일용직인 것으로 나타난다. 특히 2004년에는 97%에 달하는 취업자의 비중이 일용직으로 나타나서 민간고용서비스업의 실적을 과연 그 규모로 평가해야 할 것인가에 대해 심각한 우려를 던진다(표 2-6 참조). 우리나라와는 달리 선진국들은 민간직업소개소

<표 2-6> 유료직업소개업체를 이용한 취업자의 상용직 및 일용직 비율

(단위 : 명, %)

	전 체	상용직	일용직
1998년	1,414,218(100.0)	117,100(8.3)	1,297,118(91.7)
1999년	1,750,990(100.0)	116,662(6.7)	1,634,328(93.3)
2000년	2,649,957(100.0)	96,059(3.6)	2,553,898(96.4)
2001년	2,559,502(100.0)	113,763(4.4)	2,445,739(95.6)
2002년	4,258,691(100.0)	273,250(6.4)	3,985,441(93.6)
2003년	3,927,643(100.0)	172,104(4.4)	3,755,539(95.6)
2004년	5,094,223(100.0)	141,887(2.8)	4,952,336(97.2)

자료 : 노동부 내부자료.

가 전문적 자격을 요구하는 일자리와 이러한 일자리에 적절한 구직자의 알선에 집중하고, 공공직업안정기관에서 자격요건이 낮은 일자리를 알선하는 것에 특화되어 있다(정연택, 1997). 반면 우리나라의 민간유료 직업소개기관이 일용직에 특화되어 있는 것은 유료직업소개소가 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 3개월분 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. 이렇게 민간직업소개소가 일용직에만 특화되어 영세성을 극복하지 못하는 것은 민간고용서비스업의 발전을 저해하는 요인으로 작용한다.

한편 국내 직업소개소들이 사업의 활성화를 위해 정부에 요청하고 있는 사항을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 규제의 완화로 현재 행정절차인 구인·구직자의 개인정보 기록의 경우 구인·구직자가 기록을 원하지 않는 경우가 많으며, 이 규제를 회피하기 위해 오히려 업체의 실적을

축소 보고하게 되는 경우가 있기 때문에 현실적으로 이 규제를 완화시켜 주기를 희망한다. 둘째, 직업안정법 시행규칙 제17조 ①항 9호의 ‘예치금의 예치 및 보증보험에의 가입을 증명하는 서류’ 조항에 보증보험만을 수단으로 할 것이 아니라 사업체 단체가 공제조합을 운영할 수 있도록 하여 직업소개소에 도움을 주는 방식으로 거의 활용되지 않는 보증보험이 아닌 관련 단체의 공제조합 활동에 의해 이 예치금이 실질적으로 업체들에게 혜택을 줄 수 있도록 개정해 주기를 원한다. 셋째, 민간고용서비스업을 시작하는 데 필요한 신고 및 등록절차에 있어 완화된 규제가 한편으로는 전문성이나 관련 지식이 매우 뒤떨어지는 업자들의 진입을 허용하는 경향이 있기 때문에 이들을 위해 교육훈련 프로그램의 설치와 함께 교육훈련 의무를 부여할 필요가 있다. 넷째, 무허가 업체의 활동에 대한 적극적인 단속이 필요하다.

직업정보제공업체의 경우 2001년 12월 현재 146개 업체에서 2004년 말 251개로 집계되어, 단시간에 급속도로 증가한 것으로 나타나지만, 2003년 288개 업체에서 다소 감소하는 추세가 나타나면서 관련업계의 규모가 포화상태로 들어서는 것으로 의심된다. 그러나 이러한 숫자는 직업정보제공업으로 등록한 업체만 추정된 것이고 포털 사이트를 포함하여 채용 정보를 제공하는 사이트는 이를 훨씬 뛰어넘어 1,000개가 넘어서는 것으로 관련업계는 추정하고 있다. 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 기업을 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 방식 대신 계열사나 사업 부문별로 인력수급 상황에 따른 수시 채용으로 바뀌어 나가고 있어서 인터넷을 구인 매체로 적극적으로 활용하고 있다.

유료직업소개소에 비하여 직업정보제공업체들은 그 수익이 구인업체들로부터 보다는 인터넷을 통한 채용 광고와 배너 광고, 기업의 채용시스템 사용료 등에 집중되어 있고, 알선과 취업이 실질적으로 어떻게 이루어지는지 확인할 수 있는 수단이 마땅치 않기 때문에 실적 등의 통계자료가 미비되어 있다. 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 사료되어 직업정보제공업의 성과는 유료 직업소개업에서 파악한 수치에 일정 부분 포함되는 것으로 생각된다.

주요 인터넷 채용정보업체들은 다른 업체와는 구별되는 특징적인 서비스를 제공함으로써 나름대로의 차별화를 시도하고 있다. 예를 들어 ‘취업지원자 통계 시스템’ 서비스 제공, 개인별 직무관리 프로그램 도입, 기업들의 요약 재무제표 및 각종 기업 내역 제공, ‘맞춤형 구직 정보’ 제공, 거주지와 가까운 곳의 일자리를 찾는 구직자들을 위해 ‘역세권별 채용정보 서비스’ 제공 등을 열거할 수 있다. 이와 같이 새로운 서비스 상품의 개발로 날로 치열해져 가는 경쟁 속에서 이제 온라인 채용정보 업체들은 초기의 단순 취업정보 제공이나 기업의 채용 광고와 접수를 대행하는 수준에서 벗어나 기업의 채용 대행 서비스를 제공하고 입사 지원서 접수에서부터 서류전형과 적성검사, 합격자 발표 등 최종 면접을 제외한 전과정을 대신해 주고 있는 서비스와 더 나아가 채용 후 교육 및 훈련까지 모든 과정을 대행하는 종합고용서비스로까지 발전해 나가고 있다.

이와 같은 성장세에도 불구하고 손익분기점을 넘어 수익을 얻는 기

업은 몇몇 선두 업체를 제외하고는 많지 않은 것으로 나타난다(『한국경제신문』, 2002년 3월 1일). 주요 온라인 채용정보업체들의 2002년 영업 실적을 보면 상위 기업들에게 매출액이 편중되어, 2002년 전체 시장의 매출액 규모는 약 300억원으로 추정되고 있는데, 상위 3사인 스카우트사(社)와 인크루트사가 50억원대, 잡코리아사가 40억원대, 그 외 리쿠르트, 잡이스, 잡링크 등이 30억원대를 기록하여 이들 6개 기업만 250억원으로 전체 시장의 80% 이상을 차지하고 있고, 상위 3개 기업은 148억원으로 전체의 50% 정도를 차지하고 있는 것으로 나타난다. 따라서 시장규모는 2004년 전망이 연매출액 350억 정도로 기업들의 경쟁에 비해 영세한 환경으로 볼 수 있다. 그 이유로는 현재 건실한 수익구조가 있는 취업정보시장이 구축되지 못한 상태며, 청년층 실업이 증가하는 추세에서 직업정보제공업체들의 역할이 점증한다고는 판단되지만 한국적 인사시스템에서는 아직 활용이 미흡한 상황이라는 점을 들 수 있다.

그러나 이렇게 종합적인 취업안정서비스의 제공으로까지 발전해 가는 인터넷 채용정보업체도 관리 및 감독 측면에서 많은 문제점을 가지고 있다. 허위 구인 정보의 존재, 인터넷을 통한 취업 사기, 유흥·퇴폐업소의 정보 등장, 관할 노동사무소에 신고하지 않고 운영중인 업체의 증가 등이 그것이다. 현재 정부는 인터넷 취업 사이트에 대한 실태파악에 어려움을 겪고 있는데, 지금으로서는 관할구청에 신고만 하면 누구든 구인·구직 인터넷 사이트를 개설할 수 있고, 수시로 진입·퇴출이 발생하며, 매우 많은 양의 정보가 오고 가는 인터넷을 이용한 정보제공 업체를 관리할 만한 전문인력이 없기 때문에 실질적인 감독 및 관리가 거의 불가능한 상황이다.

현재 국내 정보제공업 중 ‘온라인 고용’(On-Line Recruiting; ONLR) 분야는 ‘오프라인 고용’(Off-Line Recruiting; OFFLR) 분야에 비해 상당한 경쟁력을 가지고 있다. 이는 IT기술의 확산이 급속하게 이루어진 사회의 상황과 함께 청년층의 취업이 어려워지며 ONLR을 이용하는 주 고객들이 증가하는 추세가 주요 원인이라 생각된다. 고연령층은 여전히 OFFLR을 사용하는 추세며, 이 시장은 축소되거나 세분화(전문인력은 head-hunting을 이용하고, 그 외 단순직은 광고지 등을 이용하는)되는

양상이 나타나고 있다.

선진국의 경우 직종의 수준에 따라 분리된 시장(segmented market)이 존재하고 그 분리된 시장에 대해 각각 전문성을 가진 업체들이 등장하면서 그리고 지역별로 특화된 업체들이 도출되면서 업체별로 전문성을 가지게 된다. 그러나 우리나라는 그런 분리된 노동시장 구조가 없고, 기업들의 의식이 포괄적인 인적자원관리(human resource management)에 관심이 적은 경향을 보이기 때문에 자본투자가 적은 관련 업체들이 전문성 있는 지식기반시스템을 가진 업체로 성장하기 어려운 것이 현재 상황이다.

현재 우리 기업들은 인적자원관리의 차원이 아닌 홍보, 즉 정보 제공 정도의 수준에서 ONLR을 이용하고 있다. 또한 감소하고는 있으나 인적(人的)인 네트워크에 따라 학연이나 지연 등의 기업 인맥이 구성되는 부분이 아직까지 영향력을 발휘하고 있다. 또한 개인 구직자들은 ONLR을 대중적으로 사용하고 있는 데 반해, 기업 쪽은 일부 대기업과 전문가 직종에서만 시장이 형성되어 산업의 다양화가 이루어지지 못하고 있다.

전문성을 가지기 위해 인적자원관리에 대한 기업의 인식이 바뀔 필요가 있다. 직위별 고용(hiring by position)이 이루어져야 하고, 이에 따른 차별된 요금(기간별 고용서비스 제공(retainer search)에 따른 분할금(down-payment) 또는 선수금제도 등)이 적용 되는 등 기업들이 신규 채용(recruiting) 자체를 투자로 생각하는 의식의 변화가 빠르게 진행될 필요가 있다.

한편 직업정보제공업체들이 호소하는 애로사항으로는 관련 업체들의 경우 직업소개업 등에 관련된 직업안정법과 같은 노동법의 영향을 받는 동시에, 개인정보 보호라는 분야에서 정보통신법의 규제를 받고 있다는 이중 규제의 문제를 지적한다. 업체들은 개인 정보의 활용을 어느 수준에서 규제할 것인지에 대한 준칙(code)이 시장상황에 맞게 변화되기를 기대하고 있다.

파견근로에 대한 공식적인 통계는 1998년 ‘파견근로자보호등에관한법률’이 제정되어 양성화되면서 노동부가 분기 또는 반기를 기준으로 파악해 왔다. 법이 제정된 이후 파견업체의 수는 양성화 이후 급격히 증가하여, 그 수가 2000년 하반기에 1,357개소에 달했다가 2001년도에 들

어서 감소하는 추세로 돌아서고 있다. 2004년 현재 허가된 파견사업체의 수는 1,050개로 2000년과 비교해 볼 때 사업체 수의 조정이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 한편, 허가업체 규모에 대한 실적업체의 비중은 이러한 구조조정의 과정을 거치면서 오히려 상승하고 있으며 사용사업체수와 파견근로자수도 장기적으로 증가하는 추세다. 그러나 2003년 자료에서 실적업체 당 평균 파견근로자수는 약 70명 수준을 여전히 넘어서지 못하고 있으며 사용업체수도 어느 정도 증가하기는 했으나 큰 변화를 보이지는 않고 있다.

파견대상 업무는 2003년 6월 현재 허용된 26개의 업종 중 비서·타자원·관련사무원, 수금원 및 관련근로자, 전화외판원, 예술연예 및 경기준전문가, 자동차운전원의 순서로 파견근로자의 규모가 분포되어 있고, 그 외의 연도에도 이들 다섯 업종이 번갈아 가며 상위를 차지하고 있다.

업체 종사자들의 견해에 따르면 관련 업체들이 규모면의 확대는 있으나 전문성과 경쟁력의 제고는 업종상의 제한과 같은 환경적 요인과 관련 업체들의 요금경쟁, 사용업체의 의식 부족 등으로 인하여 영세한 업체들이 아직도 많이 존재하며, 취약한 수익구조를 가지고 있는 것이 대부분이다.

노동시장 측면에서의 파견근로는 노동시장에서 취업의 곤란을 느끼는 한계적 구직자들에게 취업정보와 교육훈련의 기회를 제공해 줄 수 있으며 구직활동에 드는 비용과 노력을 절약할 수 있을 뿐더러, 인력채용에 어려움을 느끼는 기업들에 대해 효율적인 인력공급을 할 수 있는 장점이 있다. 또한 정규직이 되기 전에 취업경력이 필요한 사람, 일정 기간 동안 일을 할 수 있는 사람, 유연한 근무시간이나 근무기간을 원하는 사람, 특정한 전문 직종에서 일하는 사람 등 개인 사정에 따라 파견근로가 적합한 경우도 발생한다. 노동연구원의 실태조사(2001)에 따르면 현행 근로자파견제도는 노동시장 기능의 원활화, 기업의 인력관리 효율성 증대 등의 긍정적인 성과를 일부분 달성하고 있다. 또한 2001년의 조사 결과를 과거의 근로자파견제도 실태조사 및 연구와 비교할 때 파견근로자를 둘러싼 근로환경이 약간씩 개선되고 있다. 사용업체의 파견근로자에 대한 그리고 사용목적 달성에 대한 만족도는 과거보다 향

상된 것으로 나타나고, 파견근로자의 정규직으로의 전환 가능성도 점증하고 있다. 그러나 단점으로 지적되던 문제가 여전히 남아 있는 것도 사실이다. 단기적으로 사용해야 하는 목적을 가진 파견근로자의 본질에 따라 파견근로자는 이직하려는 유동성이 높은 반면, 사용업체는 파견근로자를 상시적으로 사용하려는 의도를 여전히 가지고 있다. 또한 사용업체가 파견근로자를 사용하는 목적은 일부 개선되고 있으나, 근본적인 부분은 여전히 남아 있어 비정규직의 한 형태로 파견근로자를 채용함으로써 임금 등의 비용을 절감하고 고용조정 등의 인력관리를 원활히 하려는 의도가 여전히 존재한다.

파견사업의 활성화를 위해 업체들이 요청하고 있는 제도적 변화로는 첫째, 파견업체에 적용되는 부가가치세가 파견근로자 임금에 부과되는 세금으로서의 역할을 하고 있으므로 파견업체의 수익과 매출액을 구분하여 파견근로자의 임금으로 지출되는 부분이 매출액에서 인건비로 처리되어 부가가치세가 부과되지 않을 수 있도록 요청(즉, 수익에 해당하

<표 2-7> 파견사업체 현황

(단위 : 개소, 명)

	파견사업체		사용 사 업체수	파견 근로자수	실적업체당 평균	
	허가업체수	실적업체수			파견 근로자수	사용 업체수
2005. 6	1,103	860(78%)	8,105	51,758	60	9.4
2004.12	1,061	829(78.1%)	8,081	49,589	60	9.7
2003.12	1,114	859(77.1%)	8,512	53,369	62	9.9
2003. 6	1,143	889(77.8%)	8,182	61,297	69	9.2
2002.12	1,243	901(72.4%)	7,784	63,919	71	8.7
2002. 6	1,243	867(69%)	7,088	60,078	69	8.4
2001.12	1,257	868(69%)	7,187	57,763	67	8.3
2000.12	1,357	820(60%)	7,054	53,029	65	8.6
1999.12	1,244	832(67%)	6,488	53,218	64	7.8
1998.12	789	564(71%)	4,302	41,545	74	7.6

자료 : 노동부, 「파견근로 현황」, 내부자료.

는 부분만 부가가치세가 적용되도록)하고 있다. 둘째, 26개 업종 제한에 대한 규제 완화가 시급하기 때문에 현행 개정법안에서는 포지티브 리스트에서 네거티브 리스트로 업종 제한에 대한 규제를 완화해 주기를 바란다.⁸⁾ 셋째, 1년 계약기간 시한과 1년 연장이라는 제도가 파견근로자에게 더 불리한 제도로써 작용하고 있기 때문에 계약기간의 연장이 허용되어야 한다. 넷째, 불법적인 파견근로가 자행되는 부분을 개선하기 위해서는 제도 자체가 합리적으로 변화할 필요가 있다(예: 파견근로에 해당되지 않는 업종들에 있어 기업들이 용역, 하도급 등의 다른 형태의 비정규 근로를 이용하고 있다).

<표 2-8> 민간고용서비스업에 대한 법적 규제

	직업소개사업	직업정보제공사업
신고	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 무료직업소개사업; 신고제 <ul style="list-style-type: none"> - 국내직업소개사업을 하고자 하는 자는 시장·군수·자치구의 구청장에게 신고하고, 국외무료직업소개사업을 하고자 하는 자는 지방노동관서를 거쳐 노동부장관에게 신고(<직업안정법> 제28조) ◦ 유료직업소개사업; 등록제 <ul style="list-style-type: none"> - 이 사업을 하고자 하는 자는 관할 행정관청에 등록을 해야 하는데, 국내유료직업소개사업은 시장·군수·자치구 구청장에게, 국외유료직업소개사업은 노동부장관에게 등록 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 신고제 <ul style="list-style-type: none"> - 직업정보제공사업을 주된 사업으로 하려는 자는 먼저 관할 고용안정센터를 통해 노동부장관에게 신고 - 신고를 하지 않아도 되는 경우 <ul style="list-style-type: none"> ① 정치·경제·사회·사상 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파하면서 부수적으로 광고 및 기사를 통하여 직업정보를 제공하는 경우 ② 산업·과학·종교·교육·체육연예 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파하면서 부수적으로 광고 및 기사를 통하여 직업정보를 제공하는 경우 ③ 부동산 정보, 중고품 매매 정보, 상품 정보 등을 제공하면서 부수적으로 직업정보를 제공하는 경우 등(<직업정보제공사업신고업무처리규정> 제2조)

8) 현재 ‘파견근로자보호등에관한법률’ 개정이 현안대로 추진되어 해당 업종의 범위가 포지티브에서 네거티브 리스트로 전환하는 경우 파견근로자의 범위가 확대되어 업체들에서의 구조조정과 활동영역 변화도 급격히 나타날 가능성이 있다.

	직업소개사업	직업정보제공사업
자격	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 무료직업소개사업 <ul style="list-style-type: none"> - 그 설립 목적 및 사업 내용이 무료 직업소개사업에 적합해야 할 뿐만 아니라, 당해 사업의 유지·운영에 필요한 조직 및 자산을 갖춘 비영리법인 또는 공익단체로 제한¹⁾ ◦ 유료직업소개사업 <ul style="list-style-type: none"> - 유료직업소개사업을 하려면 직업안정법이 정한 등록자격을 갖추고 있어야 하며,²⁾ 노동부령이 정한 시설에 대한 기준과 자격을 갖춘 직업상담원의 고용(<직업안정법> 제22조, <직업안정법 시행령> 제21조, <직업안정법 시행규칙 제18조, 제19조)³⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> - 직업소개사업과는 달리 별도의 시설 및 자본금에 관한 요건을 법으로 규정한 것은 없음.
절차	<ol style="list-style-type: none"> ① 구인·구직 접수와 함께 구인표·구직표를 작성하고 유료직업소개사업자는 그 내용을 구인·구직 대장에 기록 ② 자격을 갖춘 직업상담원이 구직자와 직업상담을 실시 ③ 직업상담원은 구인표와 구직표를 탐색하여 구인자에게 적합한 구직자를 알선하여 주고, 구직자에게는 적성과 능력 및 요구조건에 적합한 일자리를 알선(업무의 내용, 임금·근로시간 등 기타 근로조건을 상세하게 설명해야 함) ④ 직업알선 결과 고용계약이 성립하면 근로계약서를 3부 작성하여 구인자·구직자·직업소개소가 각 1부씩 보관 ⑤ 고용계약 내용을 직업소개대장에 기재하고 직업소개 절차를 완료 	<ul style="list-style-type: none"> - 직업정보제공사업은 원칙적으로 사업자가 자율적으로 운영할 수 있음.

	직업소개사업	직업정보제공사업
준수 사항	<ul style="list-style-type: none"> - 구인자와 구직자가 고용계약을 체결하게 되면, 직업소개업자는 구직자의 임금에 최저임금법에 의한 최저임금 이상이 보장되도록 해야 하며, 소정임금 전액을 월 1회 이상 일정한 기일을 정하여 근로자에게 지급하도록 해야 함. - 전차금·숙박비 등의 어떠한 명목이든지 근로자의 임금에서 공제하고 지급할 수 없음(<직업안정법 시행규칙> 별표 1의 2). - 특히 유료직업소개사업자는 구인자로부터 임금을 선불로 받아 구직자에게 제공하는 것은 법으로 금지(<직업안정법> 제21조 2).⁴⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> - 직업정보제공사업자는 구인자의 업체명(또는 성명)이 표시되어 있지 않거나 구인자의 연락처가 사서함 등으로 표시되어 구인자의 신원이 확실하지 않은 구인 광고를 게재하면 안됨. - 직업정보제공매체의 구인·구직 광고에는 구인·구직자의 주소 또는 전화번호를 기재하고, 직업정보제공사업자의 주소 또는 전화번호는 기재하지 않음. - 직업정보제공매체 또는 직업정보제공사업의 광고문에 (무료)취업상담·취업추천·취업지원 등의 표현을 사용해서는 안됨. - 구직자의 이력서 발송을 대행하거나 구직자에게 취업추천서를 발부해서는 안됨(<직업안정법 시행령> 제28조).
요금	<ul style="list-style-type: none"> - 유료직업소개업자가 직업소개 대가로 받는 직업소개요금은 노동부장관이 결정하여 고시한 범위 내에서만 받을 수 있음. - 직업소개요금은 국내유료직업소개요금과 국외유료직업소개요금으로 나누어 구분⁵⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> - 제공하고자 하는 직업정보의 범위나 이용에 따른 요금 부과 등을 사업자가 결정할 수 있음. - 정보 이용에 대한 대가로 요금을 부과할 것인지 아니면 무료로 할 것인지를 사업자가 결정할 수 있음. - 유료로 운영할 경우 이용료는 얼마로 할 것인지도 역시 사업자가 결정

	직업소개사업	직업정보제공사업
보고 의무	<ul style="list-style-type: none"> - 유료 직업소개사업자는 반기별 실적, 즉 구인·구직, 취업현황을 시장·군수·구청장에게 보고하여야 함. - 유료직업소개사업소에 대한 지도단속은, 직업안정기관의 장 및 시장·군수·구청장이 매분기 1회 이상 정기적으로 현지 지도단속을 실시하고, 필요한 경우 수시로 지도단속을 할 수 있음. - 만약 위법한 부당 행위를 단속하였을 때는 그 처리 결과를 반기별로 노동부장관에게 보고 	- 없음.

주: 1) 비영리법인 및 공익단체에도 제약이 있는데, 비영리법인 가운데에서도 직업소개사업과 겸업이 금지되어 있는 영업을 하는 자(식품접객업, 숙박업, 결혼상담 또는 중매 행위를 하는 업 등)를 구성원으로 하는 경우에는, 법인이 2개 이상의 광역 지역에 걸친 조직을 갖춘 경우나 해당 업자의 법인 가입 및 회비 납부율이 80% 이상인 경우에만 한한다(<직업안정법 시행규칙> 제11조). 또 공익단체의 경우에는 단체 설립에 대하여 행정기관의 인·허가를 받았거나 행정기관에 신고를 한 단체에 한하며, 그 활동의 공공성과 사회성이 인정된 단체로 그 자격이 제한된다.

2) 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 업무 전담자로 2년 이상 근무한 경력이 있는 자, ⑤ 상시 근로자 300인 이상인 사업 또는 사업장에서 노무관리 업무 전담자로 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 5,000만원 이상이고, 임원 가운데 2명 이상이 위의 요건에 해당해야 한다.

- 3) 개인사업자는 전용면적이 20㎡ 이상의, 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·대학대학원을 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.
- 4) 직업소개사업자는 사업소에 근무하면서 종사자를 직접 관리·감독하여 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 기재해야 한다. 또 직업소개소 사무실 외부 간판에는 사업소의 명칭을 표시해야 하고, 사무실 내부에는 등록증, 요금표(60cm×80cm), 정해진 양식의 직원 명단 등을 구인자 및 구직자가 쉽게 알아볼 수 있는 곳에 부착해야 한다.
- 5) 직업소개요금은 기본적으로 구인자(구인업체)가 부담하는 것이나, 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. 만약 근로계약이 체결되기 전에 등록비 등의 형식으로 직업소개요금을 미리 받거나 노동부장관이 고시한 요금을 초과하여 받은 사업자는 법에 의한 처벌을 받게 된다.

자료: 김승택·신현구, 『민간고용서비스산업의 실태와 정책과제』, 한국노동연구원, 2003년.

제3절 민간고용서비스업체 실태조사 분석

1. 유료직업소개소 실태조사

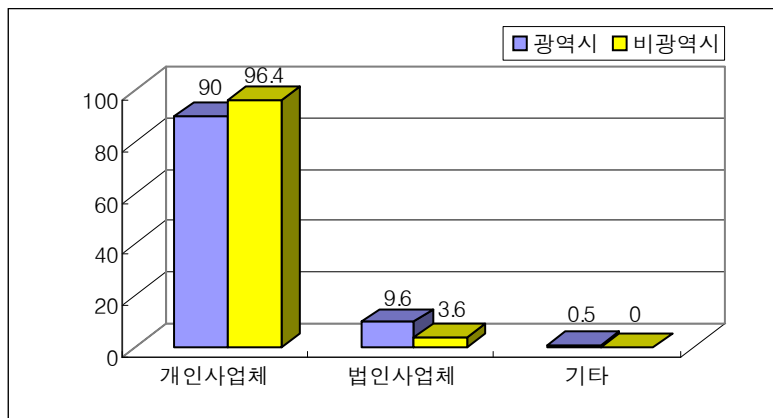
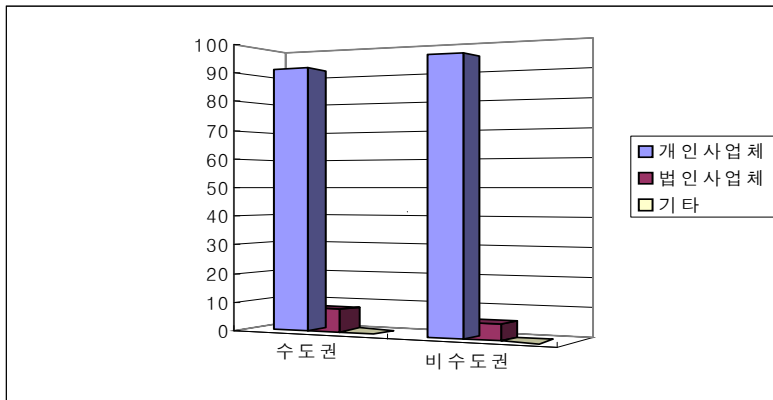
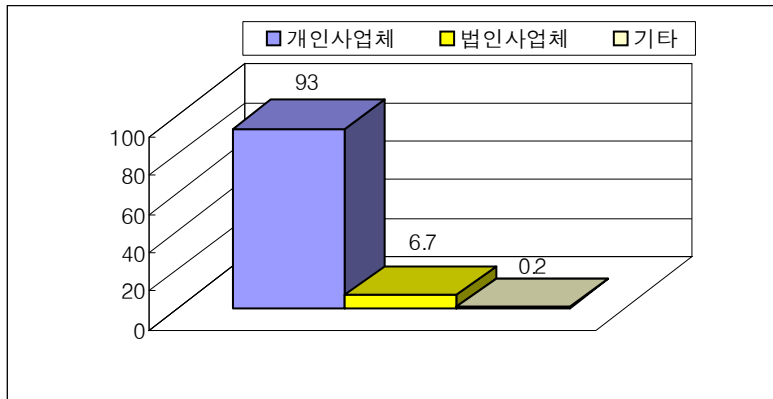
전체 416개의 유료직업소개 사업체를 대상으로 실태조사를 실시했다. 표본추출은 전국의 유료직업소개소 분포를 기준으로 한 층화추출법을 사용했으며, 응답대상은 대표자나 인사 및 노무담당자에게 응답을 하도록 하였다. 결과적으로 수도권 사업체가 전체 응답의 50.7%(211개)를 차지하였고, 광역시 이상의 도시에서 52.6%(219개)의 표본이 추출되었다. 이 조사는 유료직업소개소의 현황과 문제점에 대한 실태 파악을 목적으로 전화 및 팩스를 이용한 대인질문식 조사방법을 채용했고 조사 시기는 2005년 9월 14~22일 동안 실시하였다. 유료직업소개소 실태조사에 응한 사업체의 특성을 보면 개인사업체는 387개(93%)로 절대 다수를 차지했고, 법인사업체는 28개(6.7%)로 작은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 대부분의 응답자는 업체의 대표자였으며(311명, 74.8%) 남성이 다수였다. 이러한 분포는 그림에 나와 있는 것처럼 수도권, 비수도권 또는 광역시 이상, 비광역시에 상관없이 일관되게 나타난다.

다른 인력알선사업 분야의 사업을 운영하고 있는 유료직업소개소는 416개 업체 중에서 52곳인 12.5%에 불과했으며, 대부분(88%)의 사업체에서는 오직 유료직업소개사업만을 운영하고 있었다. 이러한 성향은 수도권 구분이나 광역시 이상 여부와 상관없이 나타나는 모습이지만, 그래도 다른 인력알선사업을 하고 있는 사업체는 수도권이 비수도권에 비해 상대적으로 월등히 높은 비중(23.2% 대 1.5%)을 보였다. 마찬가지로 법인사업체가 개인사업체에 비해서 다른 인력알선사업을 하는 경우가 상대적으로 많은 것(21.4% 대 11.3%)으로 나타났다.

두 개 이상의 다른 업종을 운영하는 업체는 단 1개로 복수의 인력알선사업을 운영하는 경우는 매우 드문 것으로 파악되었다.

[그림 2-1] 조사대상 사업체의 특성

(단위: %)



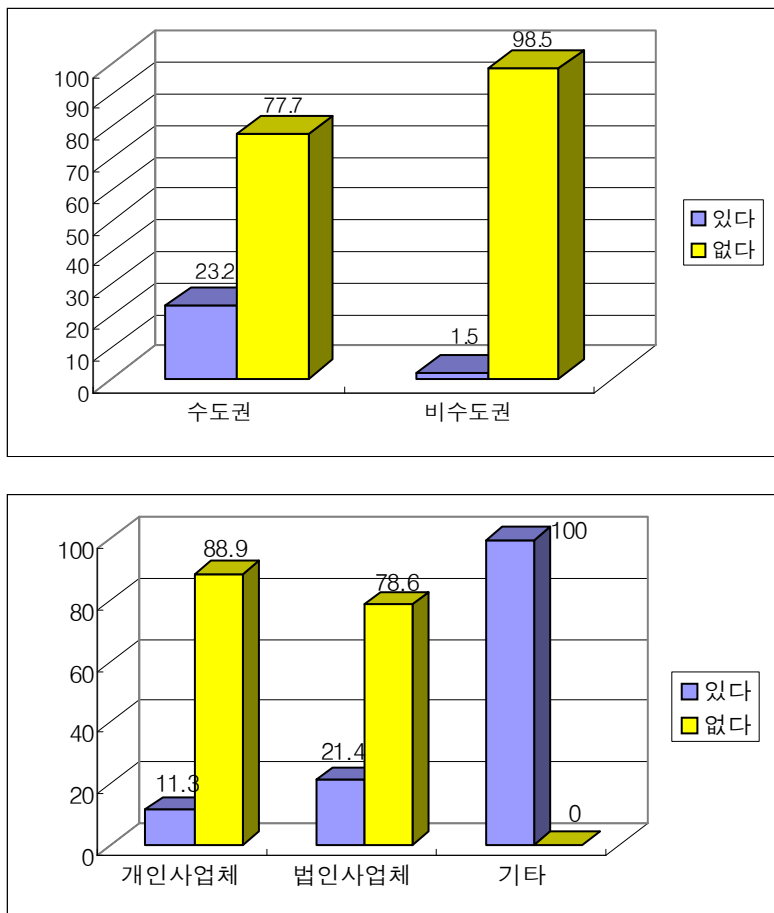
<표 2-9> 조사대상 사업체의 특성

		사례수		개인사업체	법인사업체	기타
		개	%	개	개	개
전 체		416	100	387	28	1
소재지	서울	120	28.8	105	14	1
	인천	17	4.1	16	1	
	대전	15	3.6	14	1	
	광주	13	3.1	12	1	
	대구	25	6.0	24	1	
	부산	23	5.5	20	3	
	울산	6	1.4	6		
	경기	74	17.8	72	2	
	충남	16	3.8	16		
	충북	13	3.1	13		
	전남	12	2.9	12		
	전북	16	3.9	15	1	
	경남	31	7.5	30	1	
	경북	19	4.6	16	3	
	강원	14	3.4	14		
	제주	2	0.5	2		
수도권 여부	수도권	211	50.7	193	17	1
	비수도권	205	49.3	194	11	
광역시 여부	광역시	219	52.6	197	21	1
	비광역시	197	47.4	190	7	
지위 구분	대표자	311	74.8	294	17	
	종업원	105	25.2	93	11	1
성별	남자	306	73.6	290	15	1
	여자	110	26.4	97	13	
사업체 특성	개인사업체	387	93.0	387		
	법인사업체	28	6.7		28	
	기타	1	0.3			1

전체 416개의 업체 중 유료직업소개업 이외에 다른 인력알선사업을 하는 52개의 업체에서 운영하는 인력알선사업의 구성은 근로자공급사업을 하는 업체가 43개인 10.3%로 가장 많았다. 그 외에도 헤드헌팅업(0.7%)과 국내무료직업소개업(0.5%), 직업정보제공업(0.5%), 파견업(0.2%)을 하는 업체가 소수 포함되어 있다. 근로자공급사업의 특성상 광역시보다는(8개 업체) 비광역시에서(35개 업체) 사업을 하는 업체가 다수였다.

[그림 2-2] 국내 유료직업소개사업 이외에 운영하는 인력알선사업

(단위: %)



<표 2-10> 유료직업소개사업 이외에 운영하는 다른 인력알선사업 여부

		사례수	있 다		없 다	
			명	%	명	%
전 체		416	52	12.5	366	88
수도권 여부	수도권	211	49	23.2	164	77.7
	비수도권	205	3	1.5	202	98.5
광역시 여부	광역시	219	15	6.8	205	93.6
	비광역시	197	37	18.8	161	81.7
사업체 특성	개인사업체	387	44	11.3	344	88.9
	법인사업체	28	6	21.4	22	78.6
	기타	2	2	100	0	0

<표 2-11> 국내 유료직업소개사업 이외에 운영하는 인력알선사업 (복수응답)

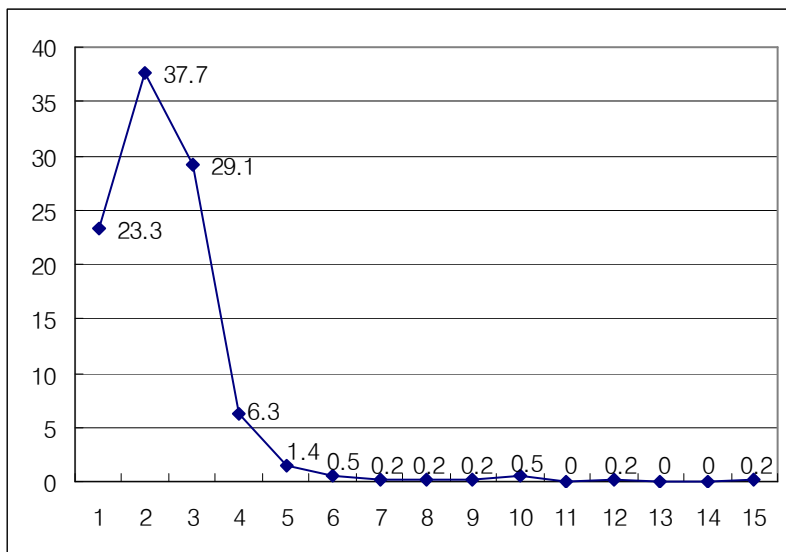
		사 례 수	국내 무료 직업 소개업		헤드 헌팅업		직업 정보 제공업		파견업		근로자 공급 사업		기타		없다	
			명	%	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
전 체		416	2	0.5	3	0.7	2	0.5	1	0.2	43	10.3	1	0.2	366	88
수도권 여부	수도권	211	2	0.9	2	0.9	2	0.9			42	19.9	1	0.5	164	77.7
	비수도권	205			1	0.5			1	0.5	1	0.5			202	98.5
광역시 여부	광역시	219	2	0.9	2	0.9	1	0.5	1	0.5	8	3.7	1	0.5	205	93.6
	비광역시	197			1	0.5	1	0.5			35	17.8			161	81.7
사업체 특성	개인사업체	387	1	0.3	2	0.5	1	0.3	1	0.3	38	9.8	1	0.3	344	88.9
	법인사업체	28			1	3.6					5	17.9			22	78.6
	기타	1	1	100			1	100								

유료직업소개업체에 속해 있는 종사자 수는 대표자를 포함했을 때도 사업체당 2.4명으로 매우 영세한 규모가 지배적인 것을 알 수 있다. 분포의 구성을 볼 때 대표자와 1명의 종업원이나 동업자가 있는 2명인 경우가 37.7%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 심지어는 1명인 경우도 23.3%를 기록하고 있는 반면, 업체 종사자의 수가 5명 이상인 경우는 3.4%에 불과한 것을 볼 때 직업소개업체의 영세성을 파악할 수 있다. 이러한 구성은 수도권 여부나 광역시 이상의 구분과 상관없이 나타나며, 법인의 경우도 마찬가지로 사업체당 평균 3.7명을 기록해서 종사자 수에 있어서는 큰 차이를 보이지 않는다.

대부분의 유료직업소개소는 최근에 사업을 시작한 것으로 나타나고, 10년 이상 오랜 경험을 가지고 있는 업체는 10%에 미치지 못하는 것으로 나타난다. 1970~80년대 직업소개업을 시작한 업체의 비중은 1.5%에 불과하고 1990년대는 16%로 나타나다가, 2000년은 6.3%, 2004년 23.1%, 2005년의 20.4%의 분포를 고려하건대 직업소개소의 평균 수명은 길지 않으며 창업과 퇴출이 빈번하게 나타나는 업종이라고 볼 수 있다.

[그림 2-3] 대표자를 포함한 종사자 수

(단위: %)

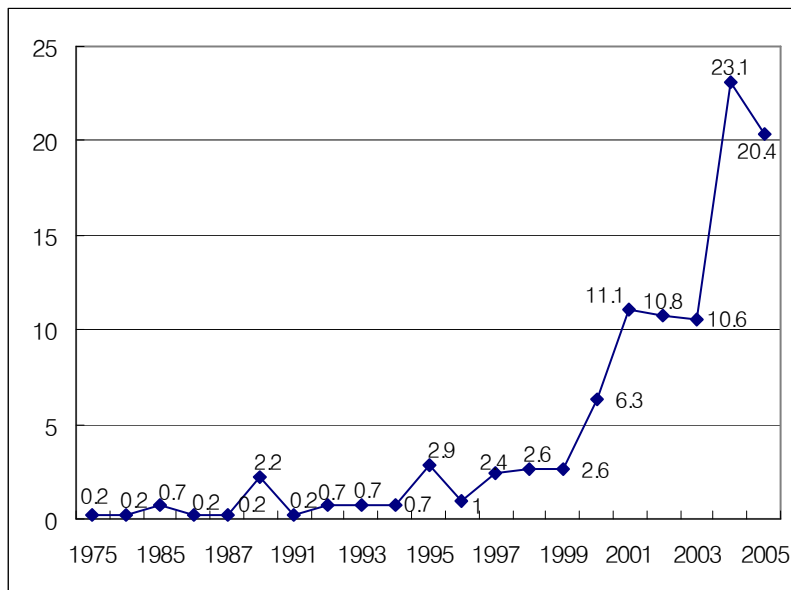


<표 2-12> 대표자를 포함한 종사자 수

		사례수	종사자수-대표자, 동업자 포함 (사업체 평균)
		개	명
전 체		416	2.4
수도권 여부	수도권	211	2.5
	비수도권	205	2.3
광역시 여부	광역시	219	2.4
	비광역시	197	2.4
	개인사업체	387	2.3
사업체 특성	법인사업체	28	3.7
	기타	1	4

[그림 2-4] 유료직업소개 사업체 시작년도

(단위: %)



<표 2-13> 유료직업소개의 사업체 시작년도

	사례수	비 중
	개	%
1975년	1	0.2
1983년	1	0.2
1985년	3	0.7
1986년	1	0.2
1987년	1	0.2
1990년	9	2.2
1991년	1	0.2
1992년	3	0.7
1993년	3	0.7
1994년	3	0.7
1995년	12	2.9
1996년	4	1.0
1997년	10	2.4
1998년	11	2.6
1999년	11	2.6
2000년	26	6.3
2001년	46	11.1
2002년	45	10.8
2003년	44	10.6
2004년	96	23.1
2005년	85	20.4
전 체	416	100.0

국내 유료직업소개업체의 대표자가 이 분야에 종사한 평균 경력은 5.3년이다. 주로 수도권이나 광역시 이상의 지역에 사업을 운영하는 사람이 그렇지 않은 지역보다 긴 경력기간을 가지고 있었다. 또한 법인사업체의 대표는 평균 10.1년의 경력을 가지고 있어 개인사업체의 대표자인 경우(평균 4.9년)보다 긴 경력을 가진 경우가 다수였다.

그러나 실태조사 응답자 중 경력이 1년 이하인 경우가 113명인

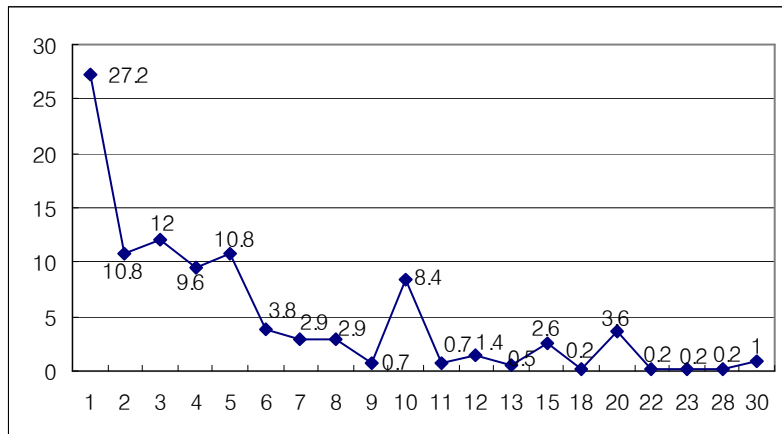
27.2%로 가장 많았고, 5년 이하 경력인 경우가 70.4%로 창업 연도에서 살펴본 내용과 마찬가지로 짧은 경력을 가진 대표자들이 다수를 차지하고 있다.

<표 2-14> 대표자의 직업소개사업 분야 종사 경력

		사례수	대표자의 직업소개사업 분야 종사 경력
		개	연 수
전 체		416	5.3
수도권 여부	수도권	211	5.8
	비수도권	205	4.8
광역시 여부	광역시	219	6.8
	비광역시	197	3.6
사업체 특성	개인사업체	387	4.9
	법인사업체	28	10.1
	기타	1	20

[그림 2-5] 대표자의 직업소개사업 분야 종사 경력

(단위: %)



<표 2-15> 대표자의 직업소개사업 분야 종사 경력

	사례수	비 중
	개	%
1년	113	27.2
2년	45	10.8
3년	50	12.0
4년	40	9.6
5년	45	10.8
6년	16	3.8
7년	12	2.9
8년	12	2.9
9년	3	0.7
10년	35	8.4
11년	3	0.7
12년	6	1.4
13년	2	0.5
15년	11	2.6
18년	1	0.2
20년	15	3.6
22년	1	0.2
23년	1	0.2
28년	1	0.2
30년	4	1.0
전 체	416	100.0

유료소개사업체의 2004년 업체당 연간 평균 매출액은 5,730만원이고, 이 중 순이익은 1,370만원으로 매출액 대비 18.8%로 나타났다. 평균 매출액과 매출액 중 순이익 비중 모두 지역별 격차가 매우 크게 나타난다. 비수도권의 매출액은 3,080만원인 데 비해 수도권의 매출액은 8,280만원으로, 수도권의 매출액은 비수도권보다 약 3배 가량 높았다. 하지만 특이하게도 매출액 대비 순이익의 비중은 수도권의 경우 13.7%이고 비수도권은 24.1%로 비수도권의 매출액 중 순이익 비중이 더 높다. 그

이유로는 수도권외의 경우 매출액의 규모가 크지만 투입되는 비용 또한 크기 때문에 이러한 결과가 나타난다고 생각된다. 광역시와 비광역시의 구분도 이와 마찬가지로 추세를 보인다. 개인사업체의 매출액은 4,160만원이고 매출액 중 순이익 비중은 19.2%인 반면에 법인사업체의 매출액은 3억 250만원이고 순이익 비중은 14.2%로 개인보다 법인의 매출액이 7배 가량 많지만 순이익 비중은 개인사업체가 더 높은 것으로 나타난다.⁹⁾

구간별 분포를 살펴보면 매우 심각한 문제가 나타난다. 2004년 연매출액이 전혀 없다고 응답한 사업체가 99개로 전체의 24.9%를 차지하고 있으며, 1,000만원 이하의 매출액을 기록한 업체까지 고려하면 무려 과반(52.1%)을 넘는다. 가장 높은 비중을 기록한 구간은 1,001~5,000만원으로 39.1%가 이 구간에 해당된다. 결국 이러한 매출액 분포는 유료직업소개업체의 영세성이 매우 심각한 수준임을 의미하며, 이런 상황에서 전문성과 경쟁력을 찾기는 매우 어려운 것을 뜻한다.

이 문제의 심각성은 사업체당 연평균 순이익 분포를 살펴볼 때 다시 한번 확인된다. 2004년을 기준으로 한 순이익의 경우 적자를 기록한 업체가 10개(3%)가 있으며, 이익을 전혀 내지 못한 업체는 41.1%로 약 44.1%의 업체가 유료직업소개업체로 이익을 내지 못하고 있는 것으로 나타난다. 또한 이 조사에서는 1,000만원 이상의 순이익을 내는 업체는 없는 것으로 조사되었다.

매출액 중에서 순이익이 차지하는 비중의 분포도 역시 마찬가지로 결과로 매출액에 대비하여 순이익이 0인 경우가 전체 328개 업체 중 139곳(42.4%)으로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 10% 이상의 이익을 내고 있는 업체는 24.1%로 전체의 1/4에 불과하다.

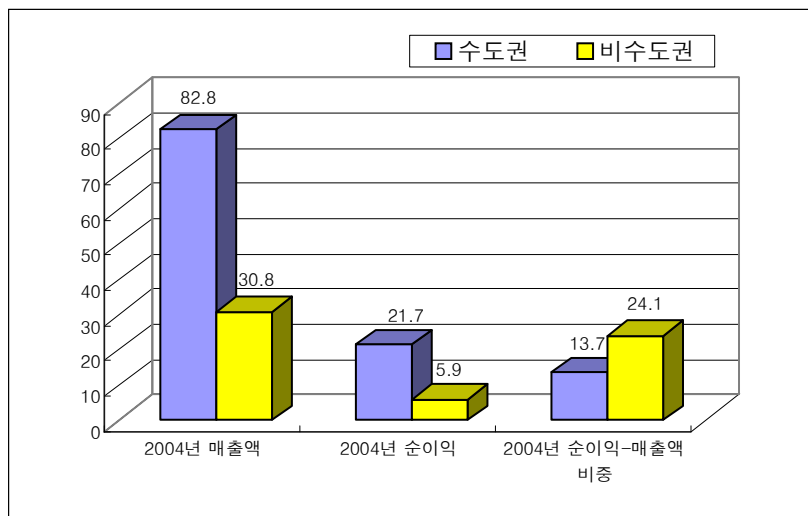
9) 그러나 이러한 매출액, 순이익 조사는 법인의 경우 과소보고 될 가능성이 높다는 점을 고려해야 한다.

<표 2-16> 2004년 매출액과 순이익

		사례수	2004년 매출액	2004년 순이익 금액 기준	2004년 매출액에서 순이익이 차지하는 비중
			백만원	백만원	%
전 체		416	57.3	13.7	18.8
수도권 여부	수도권	211	82.8	21.7	13.7
	비수도권	205	30.8	5.9	24.1
광역시 여부	광역시	219	84.2	22.6	16.3
	비광역시	197	28.2	5.1	21.4
사업체 특성	개인사업체	387	41.6	13.2	19.2
	법인사업체	28	302.5	21.5	14.2
	기타	1	0	0	0

[그림 2-6] 2004년 매출액과 순이익

(단위: 백만원)



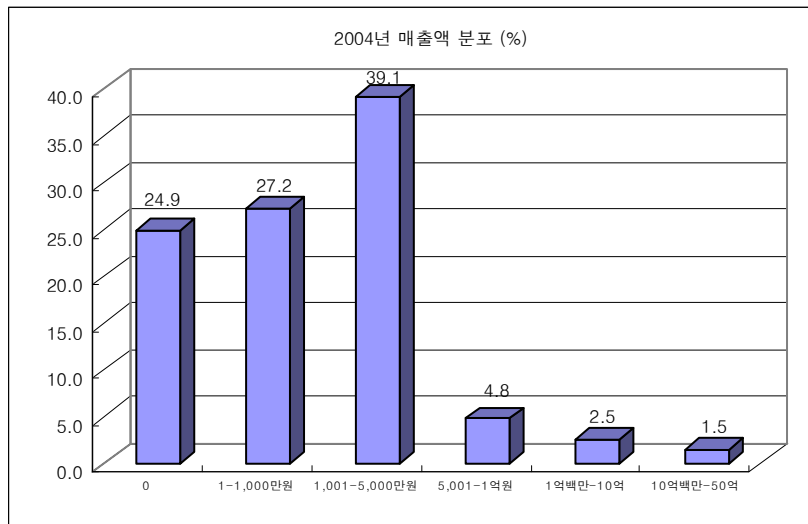
<표 2-17> 2004년 매출액

	사례수	비 중
	개	%
0	99	24.9
1 ~ 1,000만원	108	27.2
1,001 ~ 5,000만원	155	39.1
5,001 ~ 1억원	19	4.8
1억백만 ~ 10억	10	2.5
10억백만 ~ 50억	6	1.5
전 체	397	100.0

주: 매출액과 순이익에 대해서는 설문지의 성격 때문에 응답한 업체의 수가 일정하지 않다.

[그림 2-7] 2004년 매출액 분포

(단위: %)

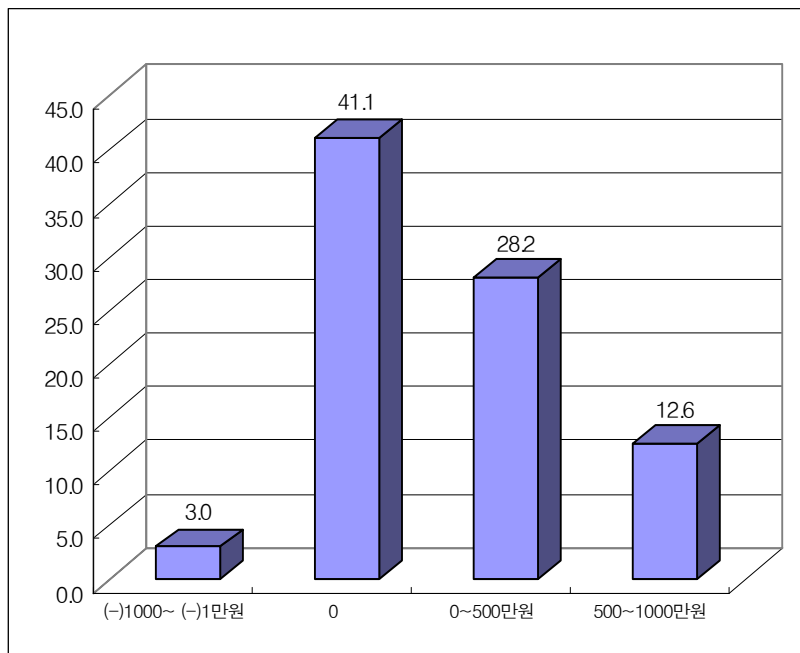


<표 2-18> 2004년 순이익

	사례수	비 중
	개	%
(-)1,000 ~ (-)1만원	10	3.0
0	138	41.1
0 ~ 500만원	94	28.2
500 ~ 1,000만원	42	12.6
전 체	284	84.9

[그림 2-8] 2004년 순이익 금액기준

(단위: %)

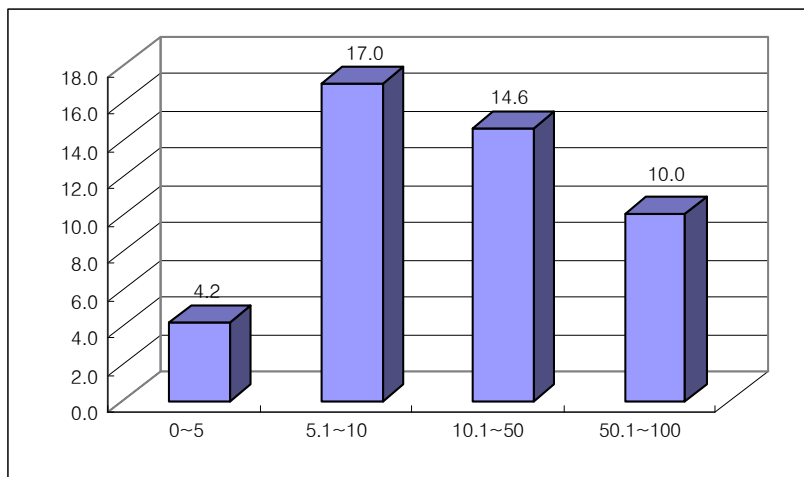


<표 2-19> 2004년 순이익 중 매출액 비중

	사례수	비 중
	개	%
0	139	42.4
0.1~5	14	4.2
5.1~10	56	17.1
10.1~50	48	26.3
50.1~100	33	9.9

[그림 2-9] 2004년 순이익 중 매출액

(단위: %)



최근 3개월 동안 유료직업소개업체들의 업체당 하루 평균 구직 등록 자수는 17.4명이고, 이들의 구성은 일용직 16.6명, 상용직 0.8명으로 일용직인 경우가 절대적이다. 한편 같은 기간 동안 하루 평균 직업알선자의 규모는 10명이고 이 중 일용직이 9.6명, 상용직이 1.4명으로 역시 일용직 위주의 알선이 이루어지고 있다. 이 조사결과로 볼 때 유료직업소개업체에 구직을 등록하는 구직자들의 경우 약 60%가 취업을 하게 되

는 것으로 나타난다.¹⁰⁾

지역적으로는 수도권의 하루 평균 구직 등록자수가 16.5명인 데 비해 수도권 이외 지역은 18.5명으로 비수도권의 구직자가 더 많았다. 반면 하루 평균 알선자 수는 수도권 10.3명과 비수도권이 9.7명으로 수도권 이 비수도권 지역보다 알선자 수가 약간 많아서 고용서비스 수요가 비 수도권에 많이 있으나 실적은 수도권보다 떨어짐을 알 수 있다. 한편 광역시의 경우 하루 평균 구직자 수가 18.5명, 비광역시는 16.3명이고, 하루 평균 알선자 수는 광역시가 11.1명, 비광역시는 8.8명이어서, 광역 시의 경우보다 비광역시 지역의 구직자 수와 알선자 수가 상대적으로 많았다.

법인사업체의 경우 하루 평균 구직자 수가 법인사업체 43.4명으로 개 인사업체 15.6명보다 월등히 많은 숫자를 보이고 있으며, 하루 평균 알 선자 수의 경우 개인은 8.6명인 데 비해 법인은 29.8명으로 상대적인 우 위를 보이고 있다. 알선 성공률 또한 법인의 경우 약 70%로 개인의 55%보다 높다.

유효직업소개업체의 하루 평균 구직자 수의 분포는 10~30인 미만의

<표 2-20> 하루 평균 등록 구직자와 일자리 수

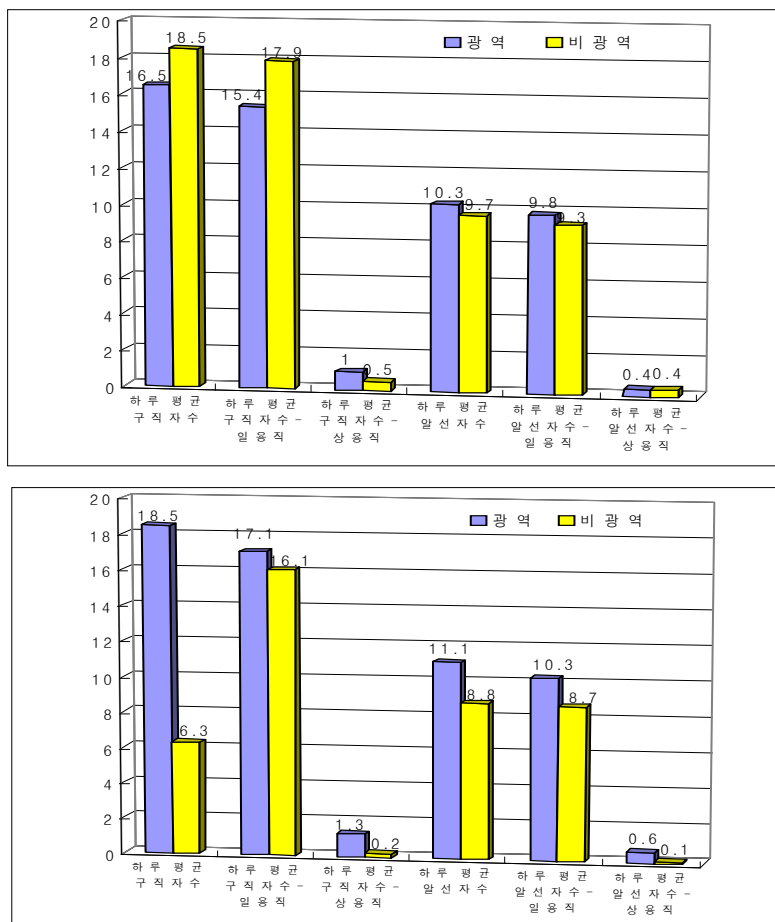
	사례수	하루 평균 구직자수	하루 평균 구직자수 -일용직	하루 평균 구직자수 -상용직	하루 평균 알선자수	하루 평균 알선자수 -일용직	하루 평균 알선자수 -상용직
		명	명	명	명	명	명
전 체	416	17.4	16.6	0.8	10	9.6	0.4
수도권 여부	수도	211	16.5	15.4	1	10.3	9.8
	비수도	205	18.5	17.9	0.5	9.7	9.3
광역시 여부	광역	219	18.5	17.1	1.3	11.1	10.3
	비광역	197	16.3	16.1	0.2	8.8	8.7
사업체 특성	개인 사업체	387	15.6	14.8	0.8	8.6	8.1
	법인 사업체	28	43.4	42.6	0.4	29.8	29.3
	기타	1	2	2	0	15	15

10) 이러한 실적에 대한 결과는 앞서 매출액과 순이익에 대한 응답과 비교할 때 모순된 모습을 보인다고 볼 수 있으므로 구체적인 수치보다는 상대적인 특성과 추세를 파악하는 쪽으로의 해석이 필요하다.

경우가 33.7%로 가장 빈번하게 나타나며 100인 이상을 다루는 업체는 1.9%에 불과하다. 일용직의 경우도 마찬가지로 10~30인 미만의 경우가 31%로 가장 많은 빈도수를 보이는 반면, 상용직은 구직자 등록 자체가 거의 없는 경우가 87.1%로 절대 다수를 차지한다. 하루 평균 알선자의 분포는 1~5인 미만의 경우가 34.3%로 가장 빈도가 높은 구간으로 나타나며, 일용직의 경우 1~5인 미만이 28.5%로 가장 높은 빈도를 보였고, 상용직의 경우 알선 사례가 없는 경우가 90.7%로 절대 다수였다.

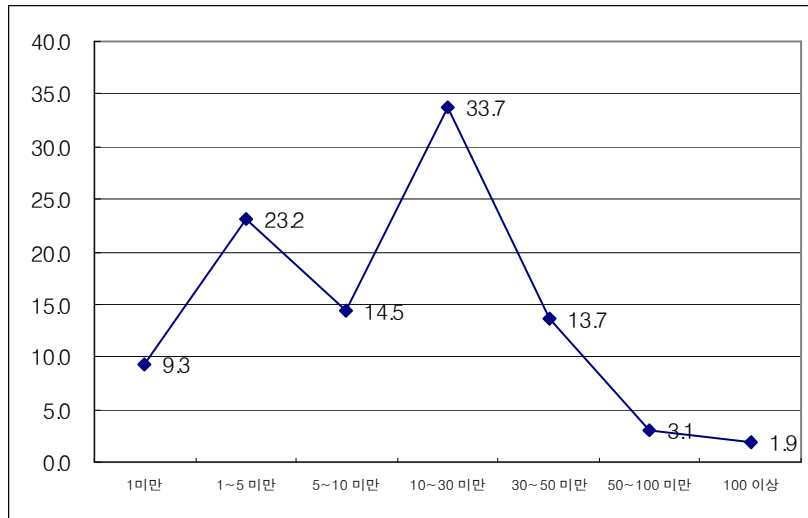
[그림 2-10] 하루 평균 등록 구직자와 일자리 수

(단위: 명)



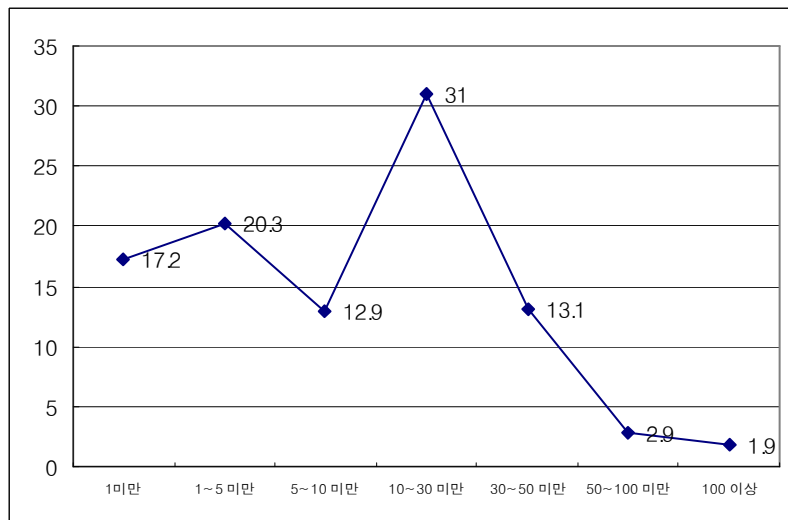
[그림 2-11] 하루 평균 구직자 수

(단위: 명)



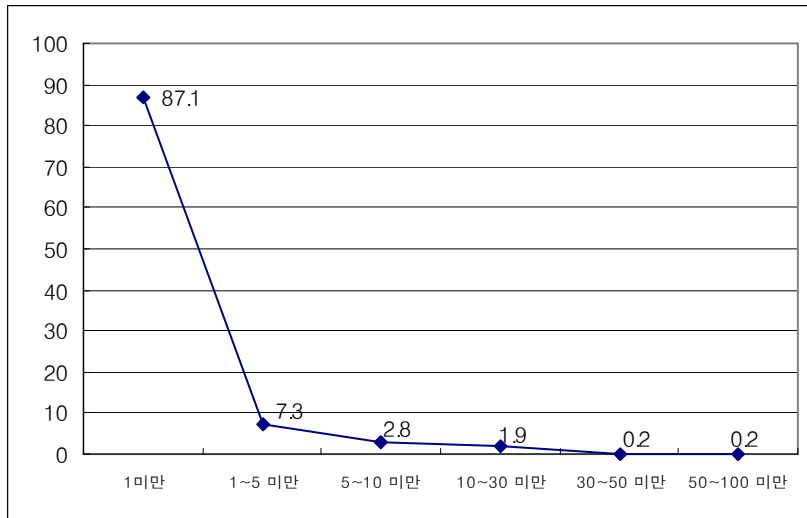
[그림 2-12] 하루 평균 일용직 구직자 수

(단위: 명)



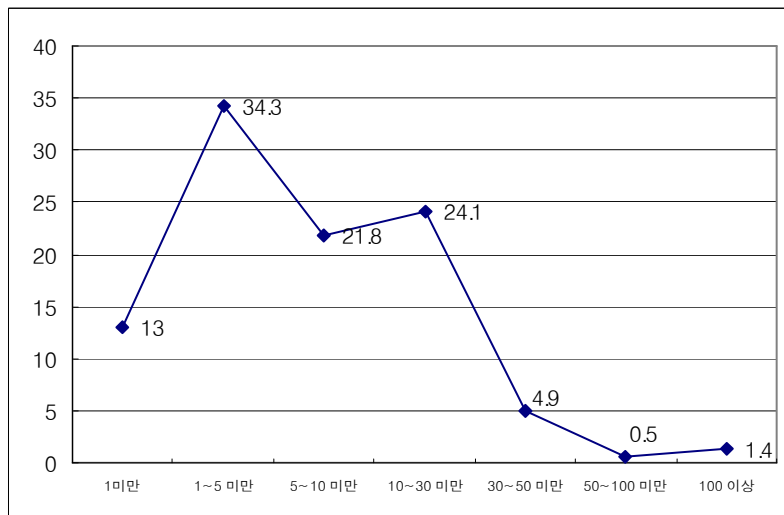
[그림 2-13] 하루 평균 상용직 구직자 수

(단위: 명)



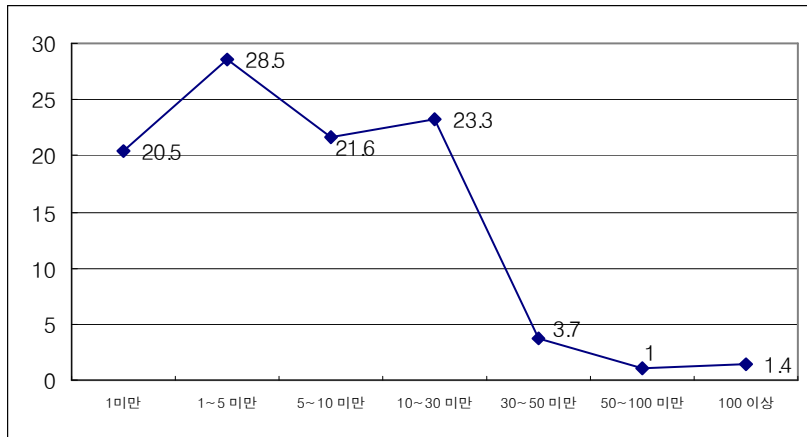
[그림 2-14] 하루 평균 알선자 수

(단위: 명)



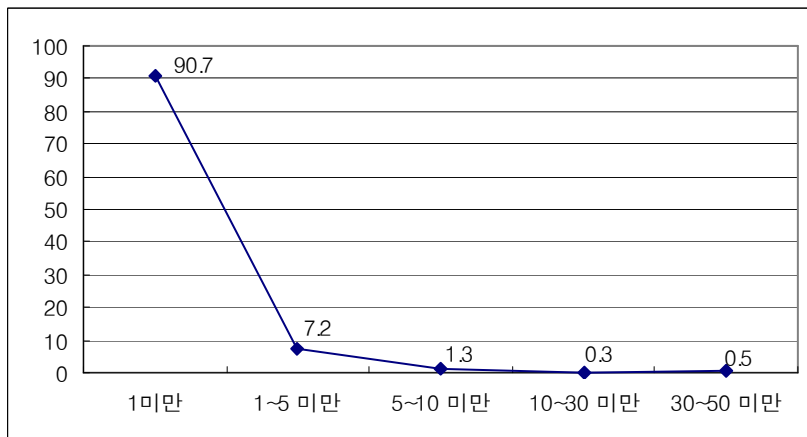
[그림 2-15] 하루 평균 일용직 알선자 수

(단위: 명)



[그림 2-16] 하루 평균 상용직 알선자 수

(단위: 명)



2004년 상반기와 올해 상반기를 비교했을 때 구직자수의 변화 추세 여부를 묻는 질문에 대해 유료직업소개업체는 구직자 수가 줄었다는 응답이 40.4%로 증가했다 34.2%와 비슷하다 25.3%보다 높은 비중을 보인다. 지역별로는 작년에 비해 올해 상반기의 구직자의 수가 감소하

였다는 응답이 비수도권 32.1%에 비해 수도권은 48%이고, 구직자 수가 증가하였다는 응답은 비수도권이 37.1%, 수도권이 31.6%로, 비수도권 지역의 구직자 수가 작년에 비해 증가한 것으로 나타난다. 광역시, 비광역시의 비교에서는 작년에 비해 올해 상반기의 구직자의 수가 감소하였다는 응답은 비광역시가 32.6%이지만 광역시는 46.9%고 구직자 수가 증가하였다는 응답은 비수도권이 39.4%, 수도권이 30%로, 비광역시 지역의 구직자 수가 작년에 비해 증가하였다. 따라서 비수도권, 비광역시 지역에서 일용직 위주의 취업을 원하는 구직자의 규모가 확대되었다는 것을 알 수 있다. 법인사업체의 경우 개인사업체보다 작년 대비 올해의 구직자 수가 증가했다는 비중도 크고, 감소했다고 응답한 비중도 상대적으로 크다. 따라서 법인의 경우 구직자 규모의 변화에 더 민감하게 반응하는 것으로 보인다.

2004년과 대비한 구직자 규모의 경우 약 2명(하루 평균 구직자 등록 규모)이 감소했다고 조사되었다. 수도권에서 약 4명이 감소한 반면, 비수도권은 변화가 없는 것으로 그리고 광역시는 2.4명으로 비광역시보다 (1.7명) 약간 더 감소한 것으로 나타난다. 사업체 유형별로는 법인의 경우 2.2명이 감소한 것으로 나타나 개인사업체(0.3명)보다 감소 폭이 크다.

<표 2-21> 2004년 대비 구직자 수 변화

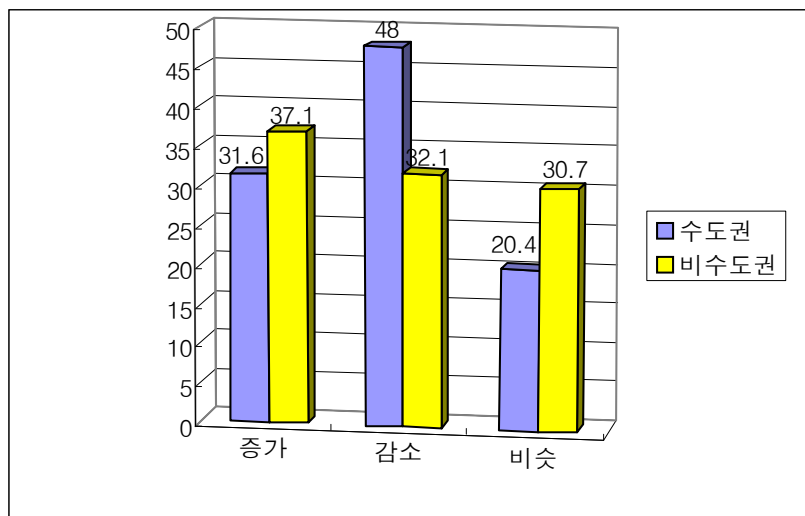
		사례수	증가		감소		비슷하다		전체
			명	%	명	%	명	%	
전 체		416	100	34.2	118	40.4	74	25.3	100
수도권 여부	수도권	211	48	31.6	73	48	31	20.4	100
	비수도권	205	52	37.1	45	32.1	43	30.7	100
광역시 여부	광역시	219	48	30	75	46.9	37	23.1	100
	비광역시	197	52	39.4	43	32.6	37	28.1	100
사업체 특성	개인사업체	387	90	33.7	104	39	73	27.31	100
	법인사업체	28	10	41.7	13	54.2	1	4.21	100
	기타	1			1	100		100	100

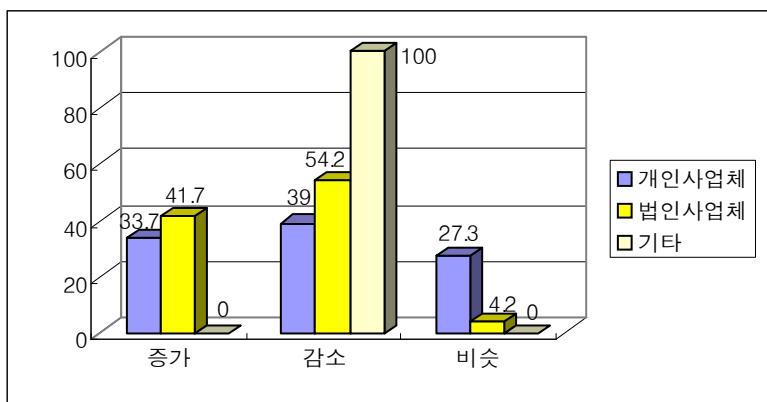
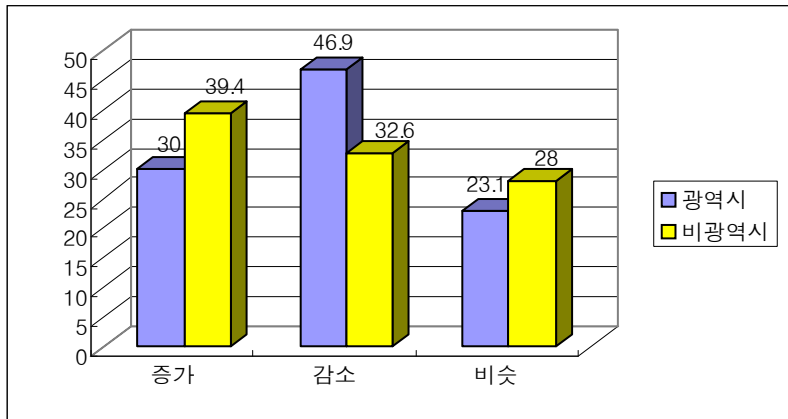
<표 2-22> 2004년 대비 구직자 수 증감량

		사례수	2004년 대비 구직자수 변화량
		개	%
전 체		416	-2.1
수도권 여부	수도권	211	-4.3
	비수도권	205	0
광역시 여부	광역시	219	-2.4
	비광역시	197	-1.7
사업체 특성	개인사업체	387	-2.2
	법인사업체	28	-0.3
	기타	1	.

[그림 2-17] 2004년 대비 구직자 수 증감량

(단위: %)





인터넷에 홈페이지를 가지고 있는 유료직업소개업체는 불과 18%로 대부분의 업체가 홈페이지조차 가지고 있지 않았으며, 구인·구직정보를 제공하는 업체는 10.6%에 불과했다. 수도권과 광역시 지역에서 구인·구직정보를 홈페이지를 통해 제공하는 업체의 비중이 약간 높았으나 수치는 14% 미만에 불과하고 법인사업체(32.1%)의 경우 개인사업체(9%)에 비해 그 비중이 월등히 큰 것으로 나타났다. 이러한 상황은 유료직업소개업체들이 대부분 정보화에 신경을 쓰지 못하고 있음을 의미한다.

유료직업소개소가 인터넷에 홈페이지를 가지고 직업알선에 이용하는 경우는 전체 416개 업체 중 44개로 불과 10.6%에 불과했는데, 이들 중

에서도 홈페이지를 이용하여 직업알선에 이용하는 경우는 52.3%, 이용하지 않는 경우는 47.7%로 정보화가 매우 취약한 상태로 확인된다. 지역별로는 역시 수도권(51.7%)일수록 홈페이지를 알선에 이용하는 비중이 비수도권(40%)에 비해 컸는데, 광역시(40%)의 경우는 비광역시(64.3%)보다 오히려 작은 비중을 보이고 있다. 사업체 유형별로는 개인사업체(45.7%)보다 법인사업체(55.6%)가 홈페이지를 직업알선에 이용하는 비중이 약간 컸다.

<표 2-23> 인터넷 홈페이지 운영 여부

		사례수	구인·구직정보 제공하는 홈페이지 있다		홈페이지 있지만 구인· 구직정보 제공 안함		홈페이지 없다		전체
			명	%	명	%	명	%	
전 체		416	44	10.6	31	7.5	341	82	100
수도권 여부	수도권	211	29	13.7	10	4.7	172	81.5	100
	비수도권	205	15	7.3	21	10.2	169	82.4	100
광역시 여부	광역시	219	30	13.7	19	8.7	170	77.6	100
	비광역시	197	14	7.1	12	6.1	171	86.8	100
사업체 특성	개인 사업체	387	35	9	30	7.8	322	83.2	100
	법인 사업체	28	9	32.1	1	3.6	18	64.3	100
	기타	1					1	100	100

<표 2-24> 인터넷상에서 직업알선 여부

		사례수	예		아니오		전체 %
			명	%	명	%	
전 체		44	21	47.7	23	52.3	100
수도권 여부	수도권	29	15	51.7	14	48.3	100
	비수도권	15	6	40	9	60	100
광역시 여부	광역시	30	12	40	18	60	100
	비광역시	14	9	64.3	5	35.7	100
사업체 특성	개인사업체	35	16	45.7	19	54.3	100
	법인사업체	9	5	55.6	4	44.4	100

<표 2-25> 전체 직업알선 중 인터넷을 이용한 알선

		사례수	전체 직업알선 중에서 인터넷 이용해서 알선하는 비중
		개	%
전 체		21	19.3
수도권 여부	수도권	15	17.8
	비수도권	6	23.2
광역시 여부	광역시	12	26.5
	비광역시	9	8
지위 구분	대표자	17	15.1
	종업원	4	40
성별	남자	14	18.7
	여자	7	21.3
사업체 특성	개인사업체	16	11.9
	법인사업체	5	45

<표 2-26> 유료 직업소개사업 운영 애로사항

애로사항	사례수	비중
	개	%
무응답/없다.	121	29.1
일자리가 적다.	90	21.6
수급이 어렵다.	47	11.3
수요와 공급이 없다.	12	2.9
인건비를 바로 주지 않는다.	12	2.9
외국인 및 교포 근로자를 쓸 수 없다.	12	2.9
구직신청 후 취소 및 약속 불이행이 있다.	11	2.6
구직자가 적다.	9	2.2
무허가 직업소개소가 많다.	9	2.2
인력관리가 어렵다.	9	2.2
인건비 대납이 어렵다.	8	1.9
직업소개소의 대중인식이 좋지 않다.	7	1.7
수용과 공급이 맞지 않는다.	6	1.4
노동단가가 싸다.	5	1.2
구직자가 어려운 일을 외면한다.	5	1.2
지역정보신문 때문에 운영이 어렵다.	4	1.0
업체와 구직자간 요구사항에 차이가 많다.	4	1.0
알선 후에는 회사와 직접 계약을 해서 수입이 적어진다.	3	0.7
근로자 산재 적용이 안 된다.	3	0.7
근로자 일지 보고과정이 불편하다.	3	0.7
젊은 인력이 부족하다.	2	0.5
홍보가 어렵다.	2	0.5
경영자금이 부족하다.	2	0.5
소개비가 너무 저렴하다.	2	0.5
건설 일자리가 없다.	2	0.5
정부간섭이 많다.	2	0.5
소개소가 너무 많다.	2	0.5
명의 대여 직업소개소가 많다.	1	0.2
인력사용업체에서 구직자의 인격을 무시한다.	1	0.2
매출이 적다.	1	0.2
일용직 주부들 교육이 어렵다.	1	0.2

<표 2-26>의 계속

애로사항	사례수	비중
	개	%
구직자의 기대연봉이 높다.	1	0.2
회비가 저렴하다.	1	0.2
파견 후 인력관리가 어렵다.	1	0.2
전문 간병인 교육자가 적다.	1	0.2
직업소개소 보호를 하지 않는다.	1	0.2
간이사업자를 일반사업자로 바꾸어 세금 내는 것이 어렵다.	1	0.2
헤드헌팅 개업 절차가 복잡하다.	1	0.2
세금 관련 정책이 일관적이지 못하다.	1	0.2
직업안정법이 비현실적이다.	1	0.2
구직자가 일하기에 미흡하다.	1	0.2
간병 교육이 어렵다.	1	0.2
사고시 일처리가 어렵다.	1	0.2
구직자가 선지급 받고 선지급이 불법이라는 이유로 소개소를 고발한다.	1	0.2
서류 작성이 까다롭다.	1	0.2
동일 업종수가 많다.	1	0.2
세금이 부담스럽다.	1	0.2
근로자 퇴직금이 부담스럽다.	1	0.2
구직자의 숙식제공이 힘들다.	1	0.2
전 체	416	100.0

<표 2-27> 유료직업소개사업체가 정부에게 바라는 지원 사항

지원 희망 사항	사례수	비중
	개	%
관련 제도 엄격 적용	1	0.2
소개사업 발전을 위해 법적 제재 해소	1	0.2
회원제 운영 지원	1	0.2
감사시 인원파악만 했으면	1	0.2
산재처리 절차가 간소했으면	1	0.2
직업소개소를 세분화해서 인력, 산업체, 건설별로 나누었으면	1	0.2
직업소개소 인력의 능력을 홍보 요망	1	0.2
건축인력업체 지원 강화	1	0.2
운영자 학력자격요건을 낮추었으면	1	0.2
직업소개소를 허가제에서 신고제로 전환	1	0.2
60세 이하 용역 쿼터를 풀었으면	1	0.2
소개범위를 넓혀 주었으면	1	0.2
수수료 자율적으로 정했으면	1	0.2
수수료 인상	1	0.2
의료보험 지원	1	0.2
인력관리 규제 현실화	1	0.2
선불 받고 도망간 구직자 법적 제재	1	0.2
세금계산서 임금전액 대비가 아닌 수수료 대비로 했으면	1	0.2
동사무소 구직센터 폐지	1	0.2
소득세 면제	1	0.2
문제발생시 사용자보다 근로자 입장이 되었으면	1	0.2
보호자 없는 환자에게 간병인 보조금 지원	1	0.2
노숙자 숙식제공 지양	1	0.2
보도방 단속 요망	1	0.2
근로자를 구청이 아닌 노동부에서 관리했으면	1	0.2
인건비 인하 요망	1	0.2
허가시 사무실 평수 제한 폐지	1	0.2
전 체	416	100.0

유료직업소개업을 운영하면서의 가장 큰 애로사항은 ‘일자리가 없다’는 것, 즉 시장에서 노동수요가 부족하다는 것으로서 전체 응답 중 21.6%를 차지하였고, 그 뒤를 이어 11.3%가 ‘수금이 어려운 점’을 들었다. 그 이외에도 ‘수요와 공급이 없다’, ‘인건비를 바로 주지 않는다’, ‘외국인 및 교포 근로자를 쓸 수 없는 점’ 등 다양한 응답이 나왔다.

유료직업소개사업의 발전을 위하여 정부에게 바라는 지원 사항은 집중한 의견을 보이기보다 몇 개의 업체에서 산발적인 의견을 보이는데 그 내용으로는 관련 제도의 엄격한 적용과 법적 제재 해소, 직업소개소의 허가제에서 신고제로의 전환, 직업소개소의 세분화 등 다양한 의견을 보이고 있다.

2. 직업정보제공업체 실태조사

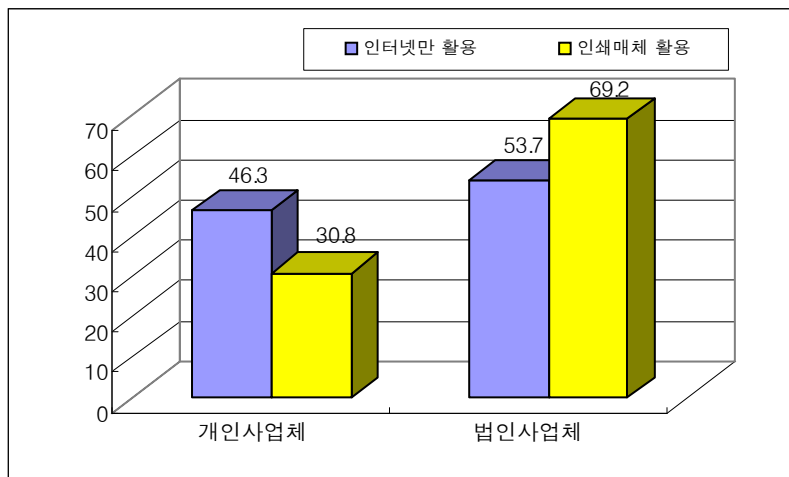
직업정보제공업체의 경우 그 수가 유료직업소개소보다 적기 때문에 95개의 사업체를 대상으로 실태조사를 실시했다. 유료직업소개소와 마찬가지로 표본추출은 지역분포에 따른 층화추출법을 사용했는데, 수도권 사업체의 비중이 72.6%(69개)로 다수를 차지했다. 앞서와 마찬가지로 직업정보제공업체의 현황과 문제점에 대한 실태 파악을 목적으로 전화 및 팩스를 이용한 대인질문식 조사방법을 채용했고, 조사 시기는 2005년 9월 14~22일 동안 실시하였으며, 응답대상은 대표자나 인사 및 노무담당자에게 응답을 하도록 하였다. 실태조사에 응한 사업체의 특성을 보면 유료소개소와는 약간 다른 모습이 나타난다. 개인사업체는 42개(44.2%)였고, 법인사업체가 53개(55.8%)로 오히려 법인이 약간 많은 것으로 나타난다. 법인사업체의 비중이 커지면서 응답자가 대표자가 아닌 인사노무담당자인 경우가 많았으며(58.9%), 유료직업소개소보다는 여성이 응답하는 경우가 증가하였다. 직업정보 활용방식은 인터넷만 활용하는 온라인 업체가 82개(86.3%)로 주류를 이루었고, 인쇄매체를 통해 직업정보를 활용하는 오프라인 방식은 13개(13.7%) 업체에서 이용하고 있어 직업정보제공업의 주류는 인터넷을 이용한 온라인 방식임을 알 수 있다.

<표 2-28> 조사대상 사업체 특성

		사례수		개인사업체	법인사업체
		명	%	명	명
전 체		95	100	42	53
수도권 여부	수도권	69	72.6	27	42
	비수도권	26	27.4	15	11
응답자 지위 구분	대표자	39	41.1	32	7
	종업원	56	58.9	10	46
응답자 성별	남자	63	66.3	30	33
	여자	32	33.7	12	20
사업체 특성	개인사업체	42	44.2	42	
	법인사업체	53	55.8		53
직업정보 활용방식	인터넷만 활용	82	86.3	38	44
	인쇄매체 활용	13	13.7	4	9

[그림 2-18] 조사대상 사업체 특성

(단위: %)



직업정보제공업체 이외에 같이 운영하는 인력알선사업이 있는 사업체는 전체 95개 중 55개로 약 60%의 업체가 복수의 인력알선업을 운영하는 것으로 나타났다. 또한 비수도권(19.2%)보다 수도권(72.5%)에 속해 있을수록 그리고 개인사업체(45.2%)보다는 법인사업체(67.9%)일수록 직업정보제공업체가 다른 인력알선업을 할 확률은 높아진다.

수도권의 응답자 중 다른 인력알선사업을 하는 경우는 107곳이며, 그렇지 않은 곳은 19곳이다. 비수도권 지역에서 다른 인력알선사업을 하는 경우는 7곳이며, 그렇지 않은 곳은 21곳이었다. 따라서 수도권 지역

<표 2-29> 직업정보제공업체가 운영하고 있는 다른 인력알선사업

		사 례 수	국내 유료 직업 소개업		국내 무료 직업 소개업		국외 유료 직업 소개업		헤드 헌팅업		파견업		근로자 공급 사업		기타		없다	
			명	%	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
전 체		95	35	36.8	17	17.9	3	3.2	32	33.7	17	17.9	6	6.3	4	4.2	40	42.1
수도권 여부	수도권	69	34	49.3	17	24.6	2	2.9	31	44.9	16	23.2	5	7.2	2	2.9	19	27.5
	비수도권	26	1	3.8			1	3.8	1	3.8	1	3.8	1	3.8	2	7.7	21	80.8
지위 구분	대표자	39	10	25.6	4	10.3			8	20.5			1	2.6	2	5.1	23	59
	종업원	56	25	44.6	13	23.2	3	5.4	24	42.9	17	30.4	5	8.9	2	3.6	17	30.4
성별	남자	63	22	34.9	15	23.8	3	4.8	20	31.7	12	19	6	9.5	3	4.8	27	42.9
	여자	32	13	40.6	2	6.3			12	37.5	5	15.6			1	3.1	13	40.6
사업체 특성	개인 사업체	42	12	28.6	5	11.9	1	2.4	9	21.4					2	4.8	23	54.8
	법인 사업체	53	23	43.4	12	22.6	2	3.8	23	43.4	17	32.1	6	11.3	2	3.8	17	32.1
직업 정보 활용 방식	인터넷만 활용	82	32	39	14	17.1	1	1.2	28	34.1	13	15.9	5	6.1	4	4.9	34	41.5
	인쇄매체 활용	13	3	23.1	3	23.1	2	15.4	4	30.8	4	30.8	1	7.7			6	46.2

주: 복수응답이 가능하기 때문에 전체 비중의 합이 100%를 넘음.

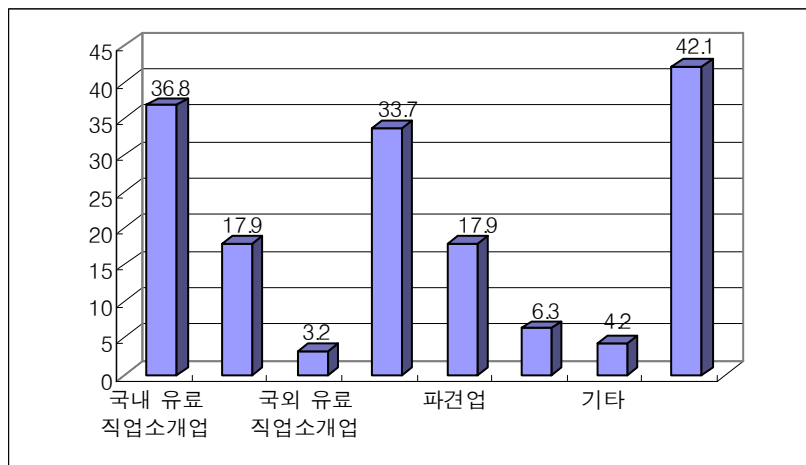
일수록 직업직업정보제공업 말고 다른 인력알선사업을 동시에 하는 경우가 비수도권 지역에 비해 더 많았다. 그러나 인터넷만 활용하는 업체(58.5%)와 인쇄매체를 활용하는 업체(53.8%) 사이에는 큰 차이가 없었다.

직업정보제공업체들이 운영하는 다른 인력알선사업의 종류에 대해서는 전체의 약 36.8% 업체들이 유료직업소개업을 겸하고 있었으며, 헤드헌팅업을 겸하고 있는 업체가 33.7%, 무료직업소개업의 경우가 17.9%, 그리고 국외유료직업소개업이나 근로자공급사업을 겸하고 있는 업체가 소수 존재했다.

지역별로는 앞서 설명한 것처럼 수도권에 있는 직업정보제공업체들이 다른 인력알선사업을 운영하는 비율이 높게 나타났으며, 그 종류의 분포는 유료직업소개업이 49.3%, 헤드헌팅업이 44.9% 등으로 높게 나타난다. 이러한 분포는 업체의 유형별로도 같은 추세를 보여서 법인사업체의 경우 유료직업소개업이 43.4%, 헤드헌팅업이 43.4% 등으로 나타난다. 한편 인터넷만 활용하는 업체는 유료직업소개업이 39%, 헤드헌팅업이 34.1%로 유사한 구성을 보이고 있으나 인쇄매체를 활용하는 업체는 헤드헌팅업과 파견업이 30.8%로 가장 높은 비율을 보였다.

[그림 2-19] 직업정보제공업체가 운영하고 있는 다른 인력알선사업

(단위: %)



<표 2-30> 직업정보제공업 이외에 운영하는 다른 인력알선사업 여부

		사례수	다른 인력알선 사업 있다		다른 인력알선 사업 없다	
			명	%	명	%
전 체		95	55	57.9	40	42.1
수도권 여부	수도권	69	50	72.5	19	27.5
	비수도권	26	5	19.2	21	80.8
사업체 특성	개인 사업체	42	19	45.2	23	54.8
	법인 사업체	53	36	67.9	17	32.1
직업정보 활용방식	인터넷만 활용	82	48	58.5	34	41.5
	인쇄매체 활용	13	7	53.8	6	46.2

직업정보제공업체들이 사용하는 직업정보의 제공 방식은 ‘독립적인 인터넷사이트 운영을 통한 직업 정보 제공’ 방식이 88.4%로 가장 큰 비중을 보였으며, 다음으로 가장 많이 사용된 방식은 ‘다른 사이트에 정보를 제공’하는 것으로 17.9%의 비중을 차지했다. 그 외 ‘독립적인 직업 정보지 발행’을 통해 직업 정보를 제공하는 경우(8.4%)와 ‘인쇄매체를 이용한 방법’(7.4%), 그리고 자사 타분야 사이트에 부가서비스로 정보를 제공(5.3%)하는 방식 등이 이용되었다.

지역별 분포에 있어서 ‘독립적인 인터넷사이트 운영을 통한 직업 정보 제공’ 방식이 약 89%로 주류를 이루고 있으며 비수도권일수록 독립적인 정보지를 발행하는 경우(15.4%)가 많은 것으로 나타났다(수도권, 5.8%).

독립적인 인터넷사이트를 운영하는 방식에 있어서 법인사업체는 92.5%(49개)로 개인사업체의 경우(83.3%)보다 이 방식을 더 많이 활용하고 있는 것으로 나타나며, 독립적인 직업정보지를 제공하는 경우도 개인사업체보다 더 많은 것(11.3% 대 4.8%)으로 보인다.

인터넷을 활용하여 직업정보를 제공하는 경우 당연히 ‘독립적인 인터넷사이트 운영을 통한 직업 정보 제공’ 방식이 93.9%로 절대 다수를 차지하고 있으며, 인쇄매체를 활용하는 경우는 53.8%로 응답된 반면 독립적인 정보지를 발행하는 경우가 61.5%로 가장 선호되는 방식이었다.

직업정보제공업체의 평균 종사자 수는 사업체당 평균 65.4명으로 조사되었다. 따라서 평균적인 개념을 적용했을 때 우리나라의 직업정보제공업체들은 웬만한 규모의 중소기업 수준에 도달하고 있다고 보인다. 그러나 그 분포를 살펴보았을 때 종사자 규모가 5명 미만인 사업체가 전체의 47.8%를 차지하고 있으며, 여기서의 평균 수치는 100명 이상의 종사자를 가지고 있는 4.4%의 소수 업체들의 영향을 많이 받은 것으로 나타난다. 따라서 직업정보제공 분야 역시 영세한 업체들이 구성하고 있는 부분이 대다수라고 판단된다.

<표 2-31> 직업 정보를 제공하는 방식

		사 례 수	독립적인 인터넷 사이트 운영		자사 타분야 사이트에 부가서비스로 정보 제공		다른 사이트에 정보 제공		독립적인 직업정보지 발행		타인쇄 매체에 직업정보 제공	
			명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
전 체		95	84	88.4	5	5.3	17	17.9	8	8.4	7	7.4
수도권 여부	수도권	69	61	88.4	4	5.8	17	24.6	4	5.8	7	10.1
	비수도권	26	23	88.5	1	3.8			4	15.4		
사업체 특성	개인 사업체	42	35	83.3	2	4.8	8	19	2	4.8	2	4.8
	법인 사업체	53	49	92.5	3	5.7	9	17	6	11.3	5	9.4
직업 정보 활용 방식	인터넷만 활용	82	77	93.9	3	3.7	12	14.6				
	인쇄매체 활용	13	7	53.8	2	15.4	5	38.5	8	61.5	7	53.8

주: 복수응답이 가능하기 때문에 전체 비중의 합이 100%를 넘음.

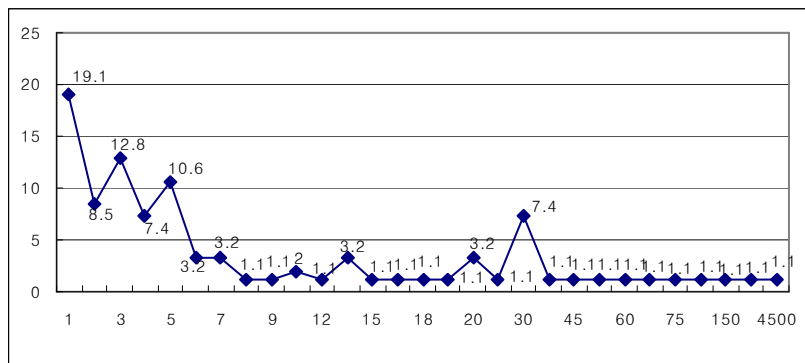
지역별 비교에서는 비수도권의 경우 사업체당 평균 종사자 수가 13명인 것에 비해, 수도권은 6배 가량 많은 85.6명이 종사하고 있다. 이는 앞서 지적한 일부 소수 대규모업체의 영향이 클 것이라고 보이나 일반적인 성향으로 이해해도 무방하다. 마찬가지로 개인사업체의 사업체당 평균 종사자는 2.8명인 데 비해 법인사업체는 114명이 종사하고 있는 것으로 조사되었다. 직업정보를 활용하는 방식에 따라 소속 종사자를 구분해 보면, 인터넷만 활용하는 업체는 70.9명이 있으나 인쇄매체를 활용하는 업체는 이보다 적은 32.1명이 종사하고 있다.

<표 2-32> 대표자를 포함한 종사자 수

		사례수	종사자수-대표자 포함
		개	명
전 체		95	65.5
수도권 여부	수도권	69	85.6
	비수도권	26	13
사업체 특성	개인사업체	42	2.8
	법인사업체	53	114
직업정보 이용방식	인터넷만 활용	82	70.9
	인쇄매체 활용	13	32.1

[그림 2-20] 대표자를 포함한 종사자 수

(단위: %)



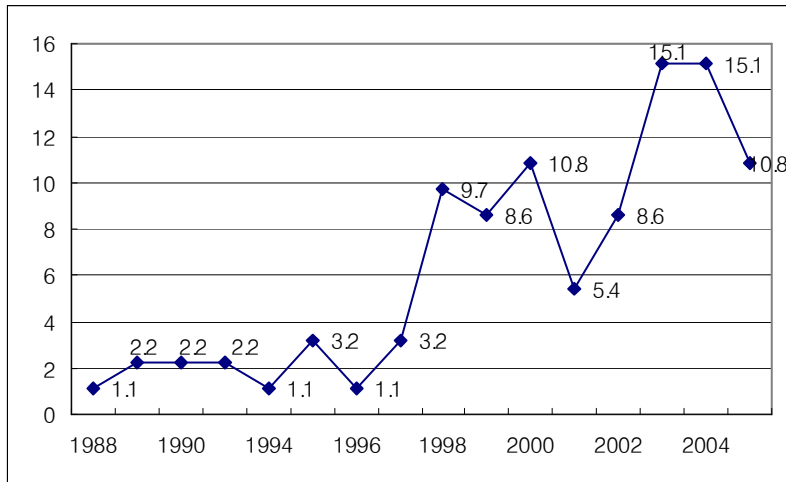
직업정보제공사업은 1998년 외환위기 이후 꾸준히 증가해 온 것으로 알려져 있다. 이 조사에서도 이러한 추세가 확인된다. [그림 2-20]의 그래프를 살펴보면 이러한 추세가 확실한 것을 알 수 있는데, 1998년 이전까지 직업정보제공업을 시작한 업체는 15개로 전체의 16%를 차지하고 있으므로 전체의 94% 업체가 외환위기 이후에 시작된 것을 알 수 있다. 2003년 14개(15.1%), 2004년 14개(15.1%) 그리고 2005년 상반기에 시작한 곳도 10개(10.8%)에 이르는 것을 볼 때 창업이라는 측면에서 최근에 직업정보제공업이 더욱 활성화되는 것을 알 수 있다.

<표 2-33> 직업정보제공사업체 시작년도

	사례수	비 중
	개	%
1988년	1	1.1
1989년	2	2.2
1990년	2	2.2
1992년	2	2.2
1994년	1	1.1
1995년	3	3.2
1996년	1	1.1
1997년	3	3.2
1998년	9	9.7
1999년	8	8.6
2000년	10	10.8
2001년	5	5.4
2002년	8	8.6
2003년	14	15.1
2004년	14	15.1
2005년	10	10.8
전 체	93	100.0

[그림 2-21] 직업정보제공사업체 시작년도

(단위: %)



직업정보제공사업체의 2004년 사업체당 평균 매출액은 26억 9,000만원으로 유료직업소개소에 비해 월등한 액수를 기록하고 있으며, 이 중 순이익은 2억 800만원으로 매출액 대비 13.9%이다. 그러나 주의해야 할 것은 앞서 종사자 규모에서 확인한 바와 같이 매출액의 분포를 살펴보면 5,000만원 이하의 업체가 전체의 54%를 차지하고 있으므로 여기서 나타난 큰 매출액 평균은 50억원 이상의 매출액을 기록한 소수(8개, 10.4%)의 업체의 영향으로 보이며, 과반수의 직업정보제공업체들은 영세한 규모를 가지고 있다.

지역별로는 비수도권의 사업체당 2004년 평균 매출액은 16억 5,900만원이며 수도권의 매출액은 32억 500만원으로 수도권의 매출액은 비수도권보다 약 2배 가량 높았다. 그러나 앞서 유료소개사업과 마찬가지로 매출액 대비 순이익의 비중은 수도권은 13.5%이고 비수도권은 14.9%로 비수도권의 순이익이 조금 더 높다.

앞서의 내용과 같은 맥락에서 개인사업체와 법인사업체의 매출액 규모는 큰 차이를 보인다. 개인의 사업체당 2004년 평균 매출액은 1억 1,300만원이고 매출액 대비 순이익은 15.4%인 반면에 법인사업체의 매

출액은 51억 3,700만원이고 순이익 비중은 12.7%이다.

특이한 것은 인터넷만 활용한 업체의 매출액은 24억 9,300만원이고 순이익은 7,400만원이며, 인쇄매체를 활용하는 업체의 매출액은 37억 7,200만원이고 순이익은 9억 6,500만원이다. 이 결과를 보면 인터넷만 활용하는 경우보다 인쇄매체를 활용하는 업체의 매출액과 순이익이 모두 높은 것으로 나타나는데, 이는 설문에 있어 인터넷만 활용하는 경우를 묻고, 인터넷과 인쇄매체를 모두 활용하는 경우를 따로 구분하지 않아서 이 두 가지 수단을 모두 사용하는 대형업체가 후자에 포함되어 있기 때문에 나타나는 결과라고 보인다.

직업정보제공업체의 2004년 순이익이 적자로 나타난 비중은 전체의 11.2%(8개)이고, 순이익이 0인 업체도 32.9%(24개)로 나타나서 순이익을 내지 못한 업체의 비중이 무려 44%에 달하는 것을 알 수 있다. 여기에 순이익이 5,000만원 이하인 업체의 비중을 누적하면 3/4에 달하는 직업정보제공업체의 연간 순이익이 5,000만원을 넘지 못한다는 영세성을 확인할 수 있다.

<표 2-34> 2004년 매출액과 순이익

		사례수	2004년 매출액	2004년 순이익 금액기준	2004년 매출액에서 순이익이 차지하는 비중
		개	백만원	백만원	백만원
전 체		95	2690.1	208	13.9
수도권 여부	수도권	69	3205.5	189	13.5
	비수도권	26	1659.3	247	14.9
사업체 특성	개인사업체	42	113.4	-14	15.4
	법인사업체	53	5137.9	424	12.7
직업정보 활용방식	인터넷만 활용	82	2493.2	74	11.9
	인쇄매체 활용	13	3772.7	965	23.7

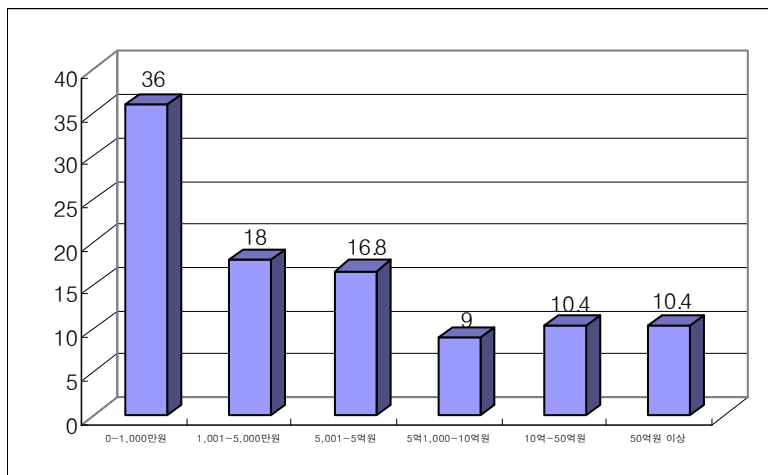
매출액과 순이익 모두를 응답한 직업정보제공업체의 2004년 매출액 중 순이익이 차지하는 비중을 보면, 0인 업체가 37%(24개)로 가장 많았고, 10% 미만의 비중인 업체는 19.8%로 다시 한번 영세성의 문제가 확인된다.

<표 2-35> 2004년 매출액 분포

	사례수	비 중
	개	%
0 ~ 1,000만원	28	36.0
1,001 ~ 5,000만원	14	18.0
5,001 ~ 5억원	13	16.8
5억 1,000 ~ 10억원	7	9.0
10억 ~ 50억원	8	10.4
50억원 이상	8	10.4
전 체	78	100.0

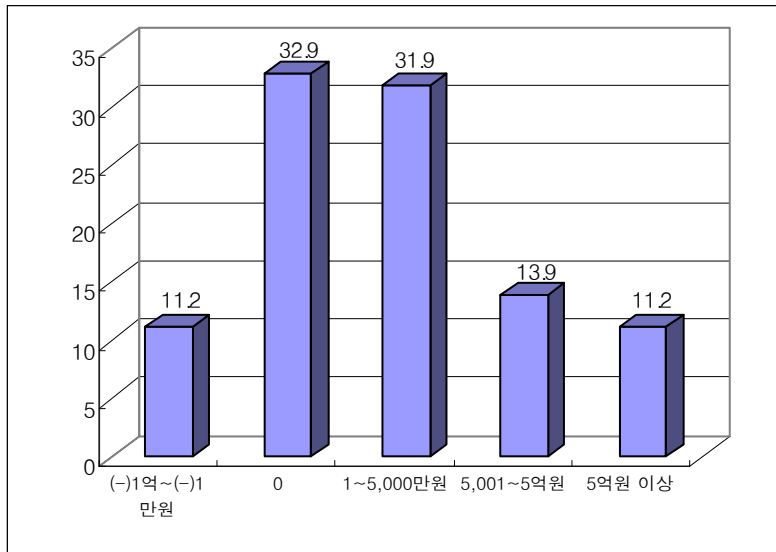
[그림 2-22] 2004년 매출액 분포

(단위: %)



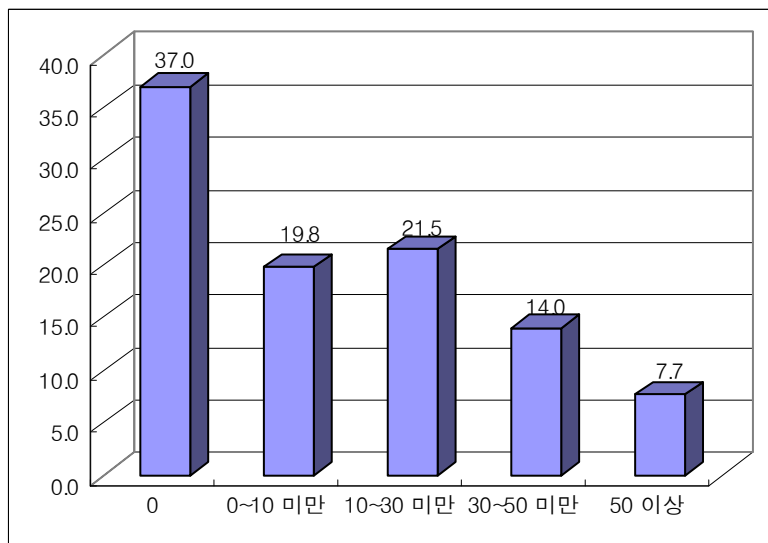
[그림 2-23] 2004년 순이익 분포

(단위: %)



[그림 2-24] 2004년 순이익 중 매출액 비중

(단위: %)



전체 95개의 직업정보제공업체에서 하루 평균 등록하는 구직자의 수는 사업체당 평균 144.7명이다. 이 중 일용직이 26.5명이고, 상용직 구직자는 96.9명으로 상용직 구직자 중심의 구직행위가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 수도권에 속한 업체에 등록한 구직자의 수가 평균 173.5명으로 비수도권의 76명에 비해서 2배 이상 많으며, 수도권일수록 등록 구직자 중 상용직 구직자의 비중이 훨씬 높은 것으로 나타난다. 마찬가지로 개인사업체(81.3명)보다 법인사업체(200명)의 구직자 규모가 약 3배 정도 크며, 상용직 구직자가 등록하는 비중이 더 크다.

직업정보제공업체에 하루 평균 등록되어 있는 누적 일자리 수는 4515.9개로 조사된다. 그러나 이 부분은 앞서 유료직업소개업과 하루 평균 등록 일자리의 개념이 다르기 때문에 하루 평균 등록하는 구직자 수와의 비교가 불가능하다. 유료직업소개업에서의 하루 평균 등록 일자리는 매일 사람이 필요하다고 하는 기업측의 인력수요에 의해 측정이 가능하지만, 직업정보제공업과 같은 경우 인터넷이나 인쇄매체에 상관 없이 당일 콘텐츠에 올려져 있는 누적된 일자리 수의 규모에 대해서는 응답이 가능하지만 매일 등록되는 평균적인 인력수요는 응답이 불가능하다는 것이 업체들의 의견이었다. 따라서 여기서의 누적 일자리 수는 앞서의 유료직업소개업의 개념과 유사하지 않으며, 특히 직업정보제공

<표 2-36> 하루 평균 등록 구직자 수

		사례수	하루 평균 등록 구직자	하루 평균 등록 구직자 수-일용	하루 평균 등록 구직자 수-상용
			명	명	명
전 체		95	144.7	26.5	96.9
수도권 여부	수도권	69	173.5	22.6	126
	비수도권	26	76	35	32
사업체 특성	개인 사업체	42	81.3	7.4	11.9
	법인 사업체	53	200	43.8	174

<표 2-37> 하루 평균 등록 일자리 수

		사례수	하루 평균 등록 일자리 수	하루 평균 등록 일자리 수-일용직	하루 평균 등록 일자리 수-상용직
			명	명	명
전 체		95	4,515.9	1,845.8	2,973.4
수도권 여부	수도권	69	6,366	2,676.8	4,300.5
	비수도권	26	297.6	45.3	98
사업체 특성	개인	42	38.6	28	10.7
	법인 사업체	53	8,197.2	3,570.4	5,784.2

업체에 등록하는 구직자 수의 평균과도 비교가 불가능하다. 따라서 이 부분에서는 누적 일자리 수의 특성과 추세에 대한 이해로 그 해석을 제한한다.

하루 평균 등록되어 있는 누적 일자리의 수의 구성은 일용직은 1,845.8개이고 상용직은 2,973.4개로 약 2/3정도가 상용직에 대한 인력수요임을 알 수 있다.

지역별로는 수도권이나 아니냐에 따라 매우 큰 규모의 격차를 보인다. 수도권의 경우 등록되어 있는 평균 누적 일자리 수는 6,366개로서 비수도권인 297.6개의 일자리 수에 비하여 약 20배 가량 더 많은 일자리가 등록되고 있다. 마찬가지로 사업체 유형에 따른 일자리 수도 개인사업체 38.6개와 법인사업체 8,197.2개로 매우 큰 차이를 보인다.

2004년 상반기와 비교했을 때, 직업정보제공업체가 느끼는 최근 구직자 수 변화 여부에 대해서 응답자 95명 중 31.4%(27명)는 구직자가 증가하였다고 응답하였고, 감소하였다고 27.9%(24명)와 비슷하다 40.7%(35명)로 응답하여 평균적으로는 2명 정도의 구직자가 증가한 것으로 응답되어 큰 변화가 없는 것으로 나타났다.

지역별로는 수도권의 경우 구직자 수가 증가했다고 35.5%가 응답하여 비수도권의 20.8%보다 약 1.5배 정도 구직자 수의 증가에 대해 긍정

적인 반응을 보였다. 그러나 구직자 수의 감소에 대해서는 거꾸로 비수도권에서 50%의 응답을 보인 반면, 수도권에서는 19.4%만이 동의하여 일관성 있는 결과가 나타난다. 이러한 특성은 평균 변화량에서 수도권의 경우 약 7명의 구직자가 증가하는 것으로 응답된 반면 비수도권은 평균 12명의 구직자가 감소한 것으로 나타나 대조를 보인다. 유형별로는 법인사업체에서는 약 4명의 구직자가 증가한 것으로, 그리고 개인사업체에서는 변화(-0.5명)가 거의 없는 것으로 나타난다.

<표 2-38> 2004년 대비 구직자 수 변화 여부

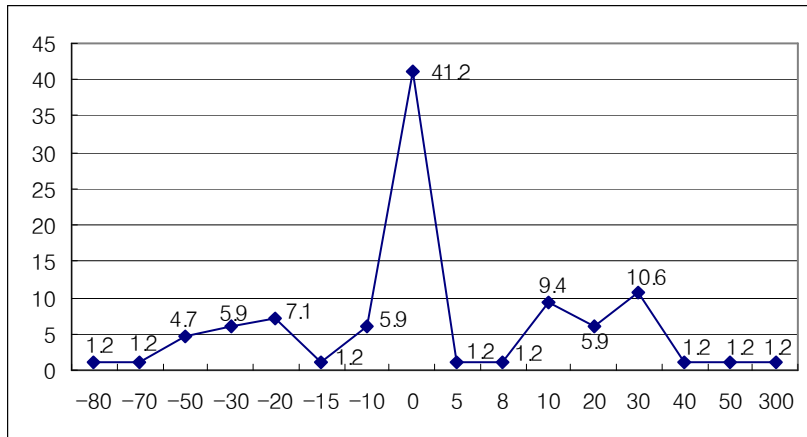
		사례수	증가		감소		비슷		전체
		개	명	%	명	%	명	%	%
전 체		95	27	31.4	24	27.9	35	40.7	100
수도권	수도권	69	22	35.5	12	19.4	28	45.2	100
여부	비수도권	26	5	20.8	12	50	7	29.2	100
사업체 특성	개인사업체	42	8	21.1	13	34.2	17	44.7	100
	법인사업체	53	19	39.6	11	22.9	18	37.5	100
직업정보 활용방식	인터넷만 활용	82	24	32.9	18	24.7	31	42.5	100
	인쇄매체 활용	13	3	23.1	6	46.2	4	30.8	100

<표 2-39> 2004년 대비 구직자 수 증감량

		사례수	2004년 대비 구직자 수 변화량
		개	%
전 체		95	2
수도권 여부	수도권	69	7.2
	비수도권	26	-12.2
사업체 특성	개인사업체	42	- 0.5
	법인사업체	53	4
직업정보 활용방식	인터넷만 활용	82	3.4
	인쇄매체 활용	13	- 6.8

[그림 2-25] 2004년 대비 구직자 수 증감량

(단위: 명)



직업정보제공업체를 운영하면서 느끼는 가장 큰 애로사항은 홍보비용에 대한 지출이 많다는 것으로 5.3%(5개)가 응답하였다. 또 구직신청 후 취소 및 약속 불이행과 업체와 구직자 간 요구사항에 차이가 나타난다는 응답도 3건이 있었다. 그 외 파견업체간의 심한 경쟁과 낮은 매출이 운영 애로사항이라는 의견, 인력수요의 부족과 외국인 및 교포 근로자를 쓸 수 없다는 의견 등이 있었다.

직업정보제공업체가 정부에게 바라는 사항은 다음과 같다. 직업정보제공업체에 대한 자금 지원을 요구하는 의견이 5.3%로 가장 높았고, 홍보 지원과 국가기관과 정보공유 요망이 4.2%였다. 또 소개사업 발전을 위해 법적 제재 해소는 2.1%와 외국인 고용을 위한 지원과 구직자 서류절차의 간소화와 파견업 보완 등의 의견도 제시되었다.

<표 2-40> 직업정보제공사업 운영의 애로사항

애로사항	사례수	비중
	개	%
무응답/없다.	59	62.1
홍보비용 지출이 많다.	5	5.3
구직신청 후 취소 및 약속 불이행이 있다.	3	3.2
업체와 구직자 간 요구사항에 차이가 많다.	3	3.2
파견업체 경쟁이 심하다.	2	2.1
홍보가 어렵다.	2	2.1
매출이 적다.	2	2.1
기업정보 공유가 어렵다.	2	2.1
일자리가 적다.	1	1.1
직업소개소의 대중인식이 좋지 않다.	1	1.1
인력사용업체에서 구직자의 인격을 무시한다.	1	1.1
경영자금이 부족하다.	1	1.1
관공서에서 업무절차를 잘 모른다.	1	1.1
관할 구청 간섭이 많다.	1	1.1
외국인 및 교포 근로자를 쓸 수 없다.	1	1.1
인터넷 사업상 각종 규제가 많다.	1	1.1
학생 모집이 어렵다.	1	1.1
정규직 자리가 적다.	1	1.1
정보공유가 유료화되어서 힘들다.	1	1.1
구직자가 개인정보 유출을 우려 정확한 정보제공을 안한다.	1	1.1
구직자의 취업결과 확인이 어렵다.	1	1.1
정보업체에 취업결과까지 요구한다.	1	1.1
구입업체의 모집요강, 복리후생 등 구체적 회사 정보가 없다.	1	1.1
불량기업의 채용공고	1	1.1
인력관리가 어렵다.	1	1.1
전 체	95	100.0

<표 2-41> 직업정보제공업체가 정부에게 바라는 지원사항

지원 희망 사항	사례수	비중
	개	%
무응답/없다.	59	62.1
자금 지원	5	5.3
홍보 지원	4	4.2
국가기관과 정보공유 요망	4	4.2
소개사업 발전을 위해 법적 제재 해소	2	2.1
외국인 고용하도록 지원	1	1.1
세제혜택 요망	1	1.1
교육비 지원	1	1.1
신문발행비 지원	1	1.1
업체 허가량 조절	1	1.1
파견업 확대	1	1.1
구직자 서류절차 간소화하면	1	1.1
직업소개소를 세분화해서 인력, 산업체, 건설별로 나누었으면	1	1.1
효율적인 예산집행을 위해 정보제공업자의 정책입안단계 참여	1	1.1
온라인 보안 지원 요망	1	1.1
헤드헌팅업체간 정보공유	1	1.1
구직자 정보를 같은 업종간 공유할 수 있도록 지원	1	1.1
정보공유 지원	1	1.1
구직자 정보를 무료로 이용할 수 있었으면	1	1.1
구직자 취업 프로그램 개발	1	1.1
업무 및 업종 코드 부여	1	1.1
인력관리 규제 현실화	1	1.1
파견법 보완	1	1.1
비정규직을 정규직과 동일한 처우개선을 위해 지원	1	1.1
일자리 창출	1	1.1
일자리 창출을 위해 중소기업 지원	1	1.1
전 체	95	100.0

제3장

민간고용서비스사업 활성화를 위한 법적 과제

제1절 고용서비스에 대한 현행 법제의 검토

현재 다양한 고용서비스가 요구되어지고 있다. 그 배경적 요인은 급속한 산업구조의 변화와 경제의 글로벌화, 취업에 대한 근로자의 의식 변화, 공공직업안정기관의 역할 부족 그리고 구조적·마찰적 실업을 줄이고자 하는 노력 등 노동력 수급의 변화에서 찾을 수 있다. 이러한 변화에 맞추어 1999년 직업안정법을 개정하여 대폭 규제를 완화하였다. 즉 민간고용서비스의 역할을 확대하기 위하여 직업소개사업을 허가제에서 등록제로 전환하고, 민관협력체계를 구축하여 근로자의 직업안정과 노동시장의 인프라 정비를 도모하였다는 평가가 가능하다. 그러나 노동시장서비스 및 고용서비스에 관한 법정책의 규제완화를 추진하면서 근로자파견사업, 맞춤형 인재소개사업(헤드헌팅) 및 주무행정기관 등 민간고용서비스에 관련한 법규정의 정합성 측면에서 볼 때 일관되지 못한 점도 없지 않다. 민간고용서비스의 역할에 대한 기대가 점점 커지는 만큼¹¹⁾ 이에 대한 종합적이고 체계적인 법적 검토가 필요하다. 이러한 문제의식에서 노동시장의 미스매치를 해소하기 위한 일환으로

11) 『나라경제』 2005년 5월호 특집 [고용지원 서비스 혁신]을 참조, 특히 유경준, 「민간고용서비스기관을 적극 육성」을 참조.

추진되는 민간고용서비스사업의 활성화 방안을 지원하기 위한 법제개선방안을 검토하고자 한다.

1. 고용서비스에 관한 법규정

고용서비스를 규율하는 현행 법제는 직업안정법 및 동법의 특별법으로서 제정된 ‘파견근로자보호 등에 관한 법률(1998. 2. 20, 법률 제5512호)’이다(직업안정법 제4조 제7호 참조, 이하에서는 직업안정법은 조항만 표기함). 이 두 법률에서는 민간고용서비스 가운데 법규제의 대상이 되는 서비스 유형을 5가지로 규정하고(① 직업소개사업, ② 직업정보제공사업, ③ 근로자모집, ④ 근로자공급사업, ⑤ 근로자파견), 이에 따르는 규제와 행위준칙을 규정하고 있다. 우선 고용서비스를 일반적으로 규율하는 직업안정법을 개관하여 현행 법제의 모습을 파악하고자 한다.

가. 직업안정법의 제정과 개정 경과

고용서비스에 관한 우리 법의 기본원칙은 비영리·공공직업안정기관을 중심으로 이루어져야 한다는 태도를 명확히 하고, 사인(私人)의 영리적인 관여를 엄격히 제한하면서 출발하였다.¹²⁾ 구인·구직활동을 규정하기 위하여 1961년에 제정된 ‘직업안정법(1961. 12. 6 법률 807호)’은 모든 사람에게 자기능력에 따라 직업에 취업할 수 있는 기회를 제공함으로써 유희노동력의 생산화와 국민생활의 안정에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 동법은 직업소개·직업지도 등 직업안정업무를 수행하기 위한 직업안정소는 보건사회부장관 소속하에 두되 서울특별시·광역시·도의 지도감독을 받도록 하고, 보건사회부와 서울특별시 및 도에 직업안정위원회를 두어 직업안정소의 업무 기타 중요사항을 심의하며,

12) 타인의 취업에 개입 또는 간여하여 영리를 취하거나 취업과 관련하여 근로자(즉, 응모자)로부터 금품을 수령하는 것을 엄금하고 있다. 즉 1953년에 제정된 근로기준법에서는 ‘누구든지 법률에 의하지 아니하고는 영리로 타인의 취업에 개입하거나 중간인으로서 이익을 취득하지 못한다’(제8조)고 규정하고, 위반시 벌칙을 부과하는 규정을 두었다.

주무부장관 소속하에 실업대책위원회를 두어 실업대책에 관한 사항을 심의하도록 하였다. 비영리법인은 직업안정위원회의 의결을 거쳐 주무부장관의 허가를 얻어 부대사업으로 사설직업소개업무를 할 수 있도록 하였고, 주무부장관의 허가를 얻어 미술·음악·연예 등의 직업을 소개하는 경우 이외에는 유료직업소개사업은 금지하였다. 요리점업, 음식점업, 여관업, 고물상, 전당포, 대금업, 환금업 기타 이에 유사한 영업을 하는 자는 직업소개사업을 겸할 수 없도록 하여 인신구속의 폐해를 방지하고자 하였다. 근로자를 고용할 경우 신문광고 등의 모집방법에 의하지 않고 직접 또는 위탁모집을 할 경우에는 주무부장관의 허가를 얻도록 하고, 근로자의 모집자는 어떠한 명목으로도 응모자로부터 재물 또는 이익을 받는 것을 금하였다. 주무부장관의 허가를 얻은 자 이외에는 근로자공급사업을 하지 못하며 그로부터 근로자의 공급을 받는 것을 금하였다. 이러한 직업안정법의 태도는 ILO협약 제96호(1949년)에서 견지하고 있는 직업소개의 공공기관우선원칙을 따르는 것이었다.

당시 직업안정법은 노동시장의 미성숙으로 원활한 역할을 수행하지 못하였다는 평가와 더불어 산업과 경제발전에 따라 수차례 개정을 거듭하는 가운데,¹³⁾ 1993년에는 ‘고용정책기본법(1993. 12. 27 법률 제4643호)’의 제정으로 전면개정이 있었다(1994. 1. 7 법률 제4733호). 즉 1986년에 법률제명을 ‘직업안정 및 고용촉진에 관한 법률’로 변경하였던 것을 ‘직업안정법’으로 환원변경하고, 고용촉진에 관한 사항은 고용정책기본법에서 규정하도록 하였다. 구체적으로는 직업안정기관이 담당하는 직업안정업무를 직업소개, 직업지도, 고용정보의 수집 및 제공으로 구분하고, 각 업무의 내용과 기본원칙을 정하였다. 유료직업소개사업을 ‘국내유료직업소개사업’과 ‘국외유료직업소개사업’으로 구분하여 국제화에 대응하였고, 국내유료직업소개사업은 서울특별시·직할시장 또는 도지사의 허가를 받도록 하고, 국외유료직업소개사업은 노동부장관의 허가를 받도록 하였다. 구인에서의 규제완화와 관련하여 공개모집시의 사후통보, 직접모집시의 허가 또는 신고규정을 삭제함으로써 자율적인 모집이 가능하도록 하였고, 근로자를 고용하고자 하는 자가 그의 피용

13) 김동섭·서호원·오성욱, 「직업안정법해설」, 『중앙경제』, 2002년, 28쪽.

자 이외의 자에게 모집을 위탁할 때에는 노동부장관의 허가를 받도록 하였다(위탁모집의 허가제).

1997년 외환위기 이후 노동시장의 활성화와 취업촉진을 위하여 근로자파견법이 제정되면서 지금까지 직업안정법이 금지해온 근로자공급사업에 관한 규정을 수정하였고, 또한 민간직업소개소의 규제완화와 불법 직업소개사업자에 대한 규제를 강화하고, 미성년자여성구직자 등의 보호를 위하여 필요한 제도적 장치를 마련하는 한편, 기업활동에 대한 불합리한 행정규제를 폐지하여 행정절차를 간소화하였다. 민간직업소개사업에 대한 허가제를 신고제 또는 등록제로 완화하고, 직업소개사업의 종사자에 대한 교육훈련제도를 폐지하는 등 직업소개사업에 대한 규제를 폐지 또는 완화하여 민간직업안정기관의 직업소개기능 활성화를 도모하였다. 주요 개정내용은 ① 종전에는 무료직업소개사업을 하고자 하는 자는 시도지사의 ‘허가’를 받도록 하였으나, 국내무료직업소개사업의 경우에는 시장·군수·구청장에게 신고, 국외무료직업소개사업의 경우에는 노동부장관에게 신고하도록 하였고(제18조 제1항), ② 유료직업소개사업의 허가제를 등록제로 전환하고 허가갱신제도를 폐지하였으며(제19조), ③ 종전에는 근로자를 고용하고자 하는 자가 근로자모집을 위탁하는 경우에는 노동부장관의 허가를 받도록 하였으나 이를 폐지하였고(제29조 삭제), ④ 이제까지 노동부장관은 직업소개사업의 종사자에 대하여 필요한 교육훈련을 실시하도록 하였으나 이를 폐지하는 것(제40조 삭제) 등을 골자로 하였다(표 3-1 참조).

<표 3-1> 직업안정법의 규제완화 내용

	1999년 개정 전	완화 내용
무료직업소개사업	허가제	신고제로 전환
유료직업소개사업	허가제	등록제로 전환
직업소개사업 종사자 교육	연4시간 이상 의무교육·훈련 부과	폐지(자율화)
직업정보제공사업	사업자에게 간행물 납본의무 부과	폐지(자율화)

2. 현행 직업안정법의 내용

현행 직업안정법은 공공직업안정기관이 수행하여야 할 역할과 이를 보완하는 4가지 민간고용서비스(① 직업소개사업, ② 직업정보제공사업, ③ 근로자모집, ④ 근로자공급사업)에 적용되는 기본원칙과 행위기준을 정하고 있다. 각 서비스주체가 준수하여야 할 행위기준으로는 ① 차별적 처우 금지(제2조), ② 근로조건의 명시(제10조), ③ 적합한 직업소개(제11조), ④ 허위구인광고 금지(제34조)를 규정하고 있으며, 민간유료직업소개사업 및 근로자공급사업에 대하여는 손해배상책임(제34조의 2)을 규정하고 있다. 이러한 행위기준에 대한 규율을 설정하고, 위반에 대하여는 행정처분(사업폐지명령, 폐쇄조치, 보고, 검사 등) 및 형사제재(형벌)를 부과할 수 있으며, 또한 부적격한 자를 고용서비스사업에서 배제 또는 일정기간 퇴출시킬 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 적용대상

직업안정법은 국가와 지방자치단체, 직업소개사업자, 직업정보제공사업자, 일반사업자 등을 직업안정의 주체로, 모든 구직근로자(실업자, 이직자, 신규 취업희망자, 전직희망자 등)를 직업안정의 대상으로 한다. 따라서 직업안정법의 근로자사용자의 개념은 고용관계를 기준으로 하는 근로기준법상의 근로자의 개념(근기법 제14조)보다 넓다.¹⁴⁾

나. 직업소개 및 직업지도의 실시의무

노동시장이 체계적으로 육성·운영되도록 직업안정기관은 직업소개·직업지도 및 고용정보제공 등의 업무를 수행하도록 의무를 부과하고

14) 다만, 직업안정법 제34조 제1항에서 금지하는 허위구인광고 등의 행위자로 되어 처벌될 수 있는 ‘근로자모집을 하는 자나 이에 종사하는 자’에 해당하기 위해서는 그가 모집하는 근로자가 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공할 의무를 지고 대가를 얻는 자이어야 하므로 이때의 근로자는 근로기준법상의 근로자와 그 의미가 같다고 본다(대판 2002. 7. 12, 2001도5995).

있다. 여기서 직업소개라 함은 구인 또는 구직의 신청을 받아 구인자와 구직자 간에 고용계약의 성립을 알선하는 것을 말한다(제4조 제2호). 그러나 알선의 대상이 되는 것은 법률관계에 한정되지 않고 근로제도에 관한 사회적인 사실관계도 포함되며 또한 동법에서의 직업은 반드시 일정한 직장에서 계속적으로 일하거나 생계유지를 위하여 하는 것에 한정할 필요는 없고 임금을 목적으로 하는 이상 일시적이거나 시간제로 일하는 경우도 포함한다.¹⁵⁾

직업지도는 취직하고자 하는 자의 능력과 소질에 적합한 직업의 선택을 용이하게 하기 위하여 실시하는 직업적성검사, 직업정보의 제공, 직업상담, 실습, 권유 또는 조언 기타 직업에 관한 지도를 말한다(제4조 제3호). 직업안정기관의 장은 새로 취직하려고 하는 자, 신체 또는 정신에 장애가 있는 자 기타 취직에 관하여 특별한 지도를 필요로 하는 자 등에 대하여 직업지도를 하여야 한다(제14조 제1항). 직업안정기관의 장은 각급학교의 장이나 공공직업능력개발훈련시설의 장의 요청이 있는 경우에는 학생 또는 직업훈련생에게 직업지도를 실시할 수 있다(제15조).

다. 직업안정기관 및 직업소개사업의 종류

1) 직업안정기관

직업안정기관이라 함은 직업소개·직업지도 등 직업안정업무를 수행하는 지방노동행정기관을 말한다(제4조 제1호). 또한 고용촉진을 강화하기 위한 일환으로 지방자치단체의 장에게 필요한 경우 구인·구직자에 대한 국내직업소개·직업지도·직업정보제공업무를 할 수 있도록 하였다(제4조의 1 제1항). 이에 따라 국가 및 지방자치단체가 제1차적으로 직업소개 및 직업지도를 실시할 의무를 부담한다. 그리고 이를 보완하기 위하여 노동부장관은 지방자치단체의 장과 협의하여 직업소개·직업지도 및 고용정보의 제공 등의 기능을 수행할 인력은행을 설치·운영할 수 있도록 하여 직업소개기능을 강화하였다(제4조의 3 제1항).

15) 대판 1997. 2. 28, 96도3034.

2) 직업소개사업의 종류

직업소개사업은 무료와 유료직업소개사업을 구분하며, 무료직업소개사업이란 수수료·회비 기타 일체의 금품을 받지 아니하고 행하는 직업소개사업을 말하며, 유료직업소개사업은 무료직업소개사업 이외의 직업소개사업을 말한다(제4조 제4호·제5호).

가) 무료직업소개사업

무료직업소개사업은 신고제로 운영되며(제18조), 국내와 국외무료직업소개사업(소개대상이 되는 근로자가 취직하고자 하는 장소를 기준)으로 구분하여 규율하고 있다. 무료직업소개사업의 신고에서 국내무료직업소개사업은 시장·군수·구청장(자치구의 구청장)에게 신고할 것을, 국외무료직업소개사업은 노동부장관에게 신고할 것을 규정하고 있다. 다만 ① 한국산업인력공단이 하는 직업소개, ② 한국장애인고용촉진공단이 장애인을 대상으로 하는 직업소개, ③ 교육관계법에 의한 각급학교의 장, 근로자직업훈련촉진법에 의한 공공직업능력개발훈련시설의 장이 재학생·졸업생 또는 훈련생·수료생을 대상으로 하는 직업소개에 대하여는 예외적으로 신고없이 무료직업소개사업을 할 수 있다(제18조 제4항).

나) 유료직업소개사업

유료직업소개사업은 등록제를 취하고 있다(제19조). 유료직업소개사업 또한 국내와 국외로 구분하여, 국내유료직업소개사업은 시장·군수·구청장(자치구의 구청장)에게 등록할 것을, 국외는 노동부장관에게 등록할 것을 규정하고 있다.

시행령 제21조에서 규정하는 유료직업소개사업의 등록을 할 수 있는 자는 다음과 같다. 다만, 법인의 경우에는 직업소개사업을 목적으로 설립된 상법상 회사로서 납입자본금이 5,000만원(2 이상의 사업소를 설치하는 경우에는 추가하는 사업소 1개소당 2,000만원을 가산한 금액) 이상이고 임원 2인 이상이 다음 중 하나에 해당하는 자에 한한다. i) 국가기술자격법에 의한 직업상담사 1급 또는 2급의 국가기술자격이 있는 자,

ii) 직업소개사업의 사업소, 근로자직업훈련촉진법에 의한 직업능력개발 훈련시설, 초·중등교육법 및 고등교육법에 의한 학교, 청소년기본법에 의한 청소년단체에서 직업상담·직업지도·직업훈련 기타 직업소개와 관련이 있는 상담업무에 2년 이상 종사한 경력이 있는 자, iii) 공인노무사법 제3조 제1항의 규정에 의한 공인노무사 자격을 가진 자, 다만, 공인노무사법 제2조의 직무를 개시하기 위하여 동법 제5조의 규정에 의하여 등록한 자를 제외함, iv) 조합원이 100인 이상인 단위노동조합, 산업별 연합단체인 노동조합 또는 총연합단체인 노동조합에서 노동조합업무 전담자로 2년 이상 근무한 경력이 있는 자, v) 상시사용근로자 300인 이상인 사업 또는 사업장에서 노무관리업무전담자로 2년 이상 근무한 경력이 있는 자, vi) 국가공무원 또는 지방공무원으로서 2년 이상 근무한 경력이 있는 자, vii) 초·중등교육법에 의한 교원자격증을 가지고 있는 자로서 교사근무경력이 2년 이상인 자, viii) 고등교육법에 의한 전문대학·대학·대학원을 졸업한 자 또는 이와 동등 이상의 학력이 있다고 인정되는 자이다. 또한 노동부령에서 정하는 시설을 갖추어야 한다.¹⁶⁾

다) 직업소개에 있어서의 행위기준

구인 및 구직신청에 있어 그 수리를 정당한 이유 없이 거부하는 것을 금지하며(제8조 및 제9조 참조), 구인자가 구인신청을 할 때에는 구직자가 취직할 업무의 내용 및 근로조건 등을 명시하여야 한다(제10조). 직업소개는 구인·구직에 필요한 기초적인 사항의 확인, 구인·구직 신청의 수리, 구인·구직의 상담, 직업 또는 구직자의 알선, 취직 또는 채용 여부의 확인으로 진행되어야 한다(영 제4조). 구인자에게는 구인조건에 적합한 구직자를 소개하여야 하며, 구직자에 대하여는 i) 능력에 적합한 직업소개, ii) 통근지역 내의 직업소개(예외적으로 광역직업소개를 하여야 한다(제11조). 또한 직업안정기관의 장이 직업소개업무를 행할 때에는 다음 각호의 원칙을 준수하여야 한다. 즉 iii) 구인자 또는 구직자 어느 한쪽의 이익에 치우치지 아니하며(영 제7조 제1호),

16) 노동부령이 정하는 시설이라 함은 전용면적 20제곱미터(법인의 경우에는 33제곱미터) 이상의 사무실을 말한다(규칙 제18조).

iv) 구직자가 취직할 직업에 쉽게 적응할 수 있도록 종사하게 될 업무의 내용, 임금·근로시간 기타 근로조건에 대하여 상세히 설명하여야 한다(영 제7조 제2호). 무료직업소개사업은 수수료·회비 기타 일체의 금품을 받아서는 아니되며(제4조 제4호), 유료직업소개사업을 하는 자는 노동부장관이 결정·고시한 요금 외의 금품을 받아서는 아니된다(제19조, 직업소개요금에 대하여는 노동부고시<제97-21호, 1997. 9. 20> 참조). 또한 유료직업소개사업을 하는 자 및 그 종사자는 구직자에게 제공하기 위하여 구인자로부터 선불금을 받는 것을 금지하여(제21조의 2), 전차금에 의한 인신구속적인 고용관계(근로기준법 제28조 참조)를 방지하고 있다. 직업안정법의 체계를 정리하면 다음과 같다.

<표 3-2> 직업안정법의 체계

· 국가, 지방자치단체에 의한 직업소개 및 직업지도 등
① 직업안정기관(지방노동행정기관)
② 담당직원의 전문성 확보 등
③ 구인, 구직의 신청
④ 각급학교 및 공공직업훈련장과의 협력
⑤ 고용정보의 제공
⑥ 구인, 구직의 개척
· 민간이 행하는 직업소개사업, 직업정보제공사업, 근로자모집 또는 근로자공급사업
① 무료직업소개사업(국내·국외)
② 유료직업소개사업(국내·국외)
③ 직업정보사업
④ 근로자의 모집(직접모집, 국외취업자의 모집)
⑤ 근로자공급사업의 금지
※ 근로자파견사업은 근로자파견법에서 예외 인정
· 구직근로자의 보호
① 허위구인광고 등 금지
② 손해배상책임의 보장
③ 18세 미만의 자에 대한 직업소개 제한
④ 비밀보장 의무
· 행정감독 및 벌칙
① 신고·등록허가의 취소
② 폐쇄조치
③ 직업소개사업 등의 폐지신고
④ 장부비치 및 보고·검사
⑤ 벌칙

3. 고용서비스와 직업안정법의 검토과제

가. 기본방향의 설정

국가가 행하는 고용서비스는 직업소개, 취업알선, 직업·진로상담, 각종 고용정보의 제공을 통하여 노동시장의 각 주체가 합리적으로 판단하고 효율적으로 행동하도록 하는 국가의 중요한 서비스기능에 해당한다. 그러나 현재 국가의 고용서비스 인프라는 주지하는 바와 같이 취약하다는 평가이다. 따라서 공적 인프라의 확대와 충실을 기함과 동시에 민간의 참여를 유도하여 민간기업의 창의력과 활력을 이용하여야 한다는 것은 외국의 사례에서 보듯이 명백한 정책방향이다. 즉 노동력이라는 상품을 소유하는 근로자와 이를 소비하는 사용자 사이에서 중간적인 노동력공급·유통구조에 개입하는 것을 금지하고 양자의 접촉경로를 국가가 관리하고 한정하는 원칙은 ILO협약을 비롯한 선진 각국에서 포기되었고, 우리도 외환위기(IMF 관리체제) 이후 직업안정법을 대폭적으로 규제완화하여 민간고용서비스기관의 참여를 확대하였다. 이러한 규제완화조치는 국제적 동향에 따르는 것으로 긍정적인 평가를 할 수 있다. 그러나 현대 경제사회에서도 고용을 둘러싼 중간착취와 인신구속적 고용관계 및 풍속업에 관련한 문제¹⁷⁾ 등이 완전히 해소되었다고 할 수 없다. 따라서 민간직업소개의 활동범위를 어디까지 인정하고, 어떠한 법적 규제를 강구하여야 하는가, 또한 공공직업안정기관과 민간직업소개소와의 협력과 경쟁이라는 기본방향의 설정과 근로자파견사업과 직업소개를 연계하는 방안을 검토할 필요가 있다.

17) 성매매 공급자와 중간매개체를 차단하기 위하여 성매매 목적의 인신매매를 처벌하고, 성매매알선 등의 행위로부터 취득한 금품 그 밖의 재산상 이익은 몰수추징하도록 하는 등 성매매알선 등 행위와 성매매의 근절을 위하여 ‘성매매알선등행위의처벌에관한법률(2004. 3. 22 법률 제7196호)’이 제정되었다.

나. 인재스카우트와 헤드헌팅의 문제

현재 헤드헌팅(headhunting)은 기업의 의뢰에 의하여 다른 기업 등에서 유능한 인재를 스카우트하여 소개하는 것으로 현행 직업안정법에서는 직업소개사업으로 보고 있으나, 구인자의 의뢰를 받아 근로자를 탐색·모집하는 경우에는 근로자모집으로 볼 수 있고, 이는 직업안정법 제32조(금품 등의 수령의 금지)와 충돌할 우려가 있다. 따라서 이에 대한 개선방안을 검토할 필요가 있다.

다. 신고·등록허가의 일원화

직업안정법상의 신고·등록허가는 노동부나 지방자치단체(즉 구청 사회복지과) 중 하나의 기관에서 관리 감독을 하는 일원화된 노동행정이 바람직하다. 하나의 사업자가 국내외 사업을 하거나 유무료사업을 병행하는 경우 분리된 노동행정체계는 효율적인 관리·감독을 저해하므로 이에 대한 검토가 필요하다는 것이다. 그리고 장래 활발하게 이루어질 국외직업소개에 대비하여 이에 대한 법규 정비 또한 검토과제이다.¹⁸⁾

라. 벌칙의 기준설정

2005년 3월 31일 헌법재판소는 직업안정법 제46조 제1항 제2호 중 일부규정이 죄형법정주의에서 파생된 명확성의 원칙에 반하여 위헌이라는 결정을 내렸다.¹⁹⁾ 즉 ‘공중도덕상 유해’라는 기준이 매우 다양한 사회영역에 있어서 구체적 행위가 공중도덕상 유해한가를 확정 짓는 것은 쉬운 일이 아니며, 공중도덕도 기본적으로 공중의 복리를 위하여 서로 지켜야 할 행위준칙으로 이에 맞추어 특정하거나 예측한다는 것은 매우

18) 정부는 해외취업·인턴 정책에 대한 안팎의 제도개선 지적에 따라 2005년 5월 11일 해외취업 사업 관련 6개 부처, 7개 산하기관이 참석하는 ‘관계기관 협의체’를 발족시키고 대책을 논의중이며, 해외취업 담당관제를 도입하였다.

19) 현재 2004. 3. 31, 2004헌바29.

어렵다고 할 것이므로 죄형법정주의에서 파생된 명확성의 원칙을 충족시키고 있다고 할 수 없다고 판단하였다. 이에 따라 동조항은 효력을 상실하였고, 이에 구체적 기준을 규정하여야 하는 것도 현안 과제이다.

이상의 과제를 염두에 두고 이하에서는 국제기구 및 외국의 동향을 검토하고자 한다. 각국이 처한 노동시장의 상황에 따라 노동시장에 대한 정책을 달리할 수밖에 없으므로 각국의 사례를 우리와 직접 비교한다는 것은 무리가 있을 수 있다. 그러나 경제의 글로벌화와 실업 및 장기실업 증가에 대한 대처 그리고 청년실업의 해소라는 점은 각국의 공통 과제이고, 이에 대한 대응 또한 보편적인 현상이다.

제2절 고용서비스에 관한 국제기구 및 외국의 개혁과 내용

고용·실업에 대한 적극적이고 다양한 정책이 채택되고 있는 가운데 노동시장에서 노동력수급조정의 기능강화를 위하여 ILO 및 선진 외국은 민간고용서비스사업에 관한 개혁을 진행하였다. 개혁은 다양한 형태로 진행되지만, 일반적으로 그 원인을 ① 저성장과 국제경쟁의 격화(경제의 글로벌화)에 의한 대량의 구조적·마찰적 실업의 발생, ② 급격한 기술혁신과 산업구조의 변화로 인한 고용·취업형태의 다양화, ③ 고용을 둘러싼 사회·경제상황의 변화와 이에 따른 다양화 요구 등으로 들고 있다.²⁰⁾

노동시장에서의 이러한 변화는 민간고용서비스의 활성화를 요구하였다. 예컨대 노동시장에서 수급의 원활화는 마찰적 실업의 발생을 방지함과 동시에 구인·구직의 원활화를 제고시키기 위하여 ILO협약 제96호를 개정하여 1997년 제181호 협약에서는 구직자의 프라이버시 등을 보호하면서 민간직업소개기관에 의한 수급조정을 보다 넓게 인정하는

20) 七瀬時雄, 『国際化時代の労働政策』, 労働法令協会, 1995, 63頁 이하 참조.

방향으로 전환시키는 결정적 역할을 하였다. 이러한 국제적 동향에 따라 선진 외국은 공공직업소개기관에 대하여 정보제공활동의 확충이나 상담·소개체제의 정비 등 구직·구인활동에 보다 적극적인 지원을 강화하였고, 이와 더불어 민간고용서비스의 확대를 추진하였다.

1. OECD의 권고

ILO 제88호 협약 및 제96호 협약을 비준한 국가는 원칙적으로 노동시장기구를 공공기관이 독점적으로 조직하고 관리하여 왔다. 그러나 1980년대에 들어 유럽 국가를 중심으로 앞서 언급한 이유 등으로 실업률이 높아지면서 여러 사회문제가 야기되었다. 특히 국가재정면에서 보면 실업보험을 비롯한 사회보장급여가 증대하여 이에 대한 대책이 시급하였다. 이에 대한 대책으로 국가 및 공공직업안정기관의 역할에 대한 개선 그리고 공공직업안정기관의 효율화를 통하여 고용활성화가 요구되어진 것이다. 이에 따라 OECD(경제협력개발기구)는 회원국의 공공직업안정기관의 현황과 그 개혁방향을 순차적으로 조사연구하였고, 1994년에서 발표한 ‘OECD 고용연구’에서는 공공직업안정기관의 기능을 개선하기 위한 3가지의 제언을 하였다.²¹⁾

첫째, 직업소개·카운슬링과 실업급여사무를 직업훈련 등 노동시장 프로그램에 통합하여 상호 긴밀하게 관리·운영하여야 한다는 것이다. 많은 OECD 회원국의 경험은 실업자에 대한 교육훈련의 실시가 직업소개의 성공과 실업급여사무와 상관적인 관계가 있다는 것을 나타내고 있다고 한다. 이때 개인정보의 수집, 보관, 사용에 대하여 적절한 관리와 주의를 기울여야 한다고 주장한다.

둘째, 실업급여의 수급자와 정기적으로 접촉하여 그 구직활동을 모니터링하고 계속적으로 지원하여 개인에게 밀착하는 서비스 제공으로 구직에 대한 인센티브를 제고하여야 한다는 것이다. 이러한 실업급여 수급

21) The OECD Job Study: Fact, Analysis, Strategies, 1994(島田晴雄監訳『先進諸国の雇用失業』, 日本労働研究機構, 1994). 이와 짝을 이루는 문헌으로는 The OECD Job Study: Evidence and Explanation, Part I, II, 1994가 있다.

자에 대한 컨설팅이나 구직지원은 영국 등에서 효과가 있었다고 보고하고 있다.

셋째, OECD는 공공기관에 의한 직업소개 독점을 폐지하고, 민간고용서비스사업자와의 협력을 촉진하여야 한다는 것이다. 민간고용서비스사업자는 공공직업안정기관에서는 제공할 수 없는 다양한 서비스가 가능하다는 점에서 ‘보완적 역할’을 수행하고, 또한 공공직업안정기관의 기능개선에도 기여할 것이 기대된다는 것이다.

이러한 제언 이외에 OECD는 공공직업안정기관의 효율화를 위하여 각국의 경험을 참고로 하면서 보다 기술적인 제언을 하고 있다.²²⁾ 또한 2005년 6월 28일 발표된 2005년 고용전망에서는 글로벌화의 과제로 지역격차와 무역조정에 따르는 고용불안정과 양극화현상에 대하여 대책을 분석하고 있다.²³⁾

2. ILO 제181호 협약 및 제188호 권고의 채택

국제노동기구(ILO)는 1997년 6월 제85회 총회에서 ‘민간직업소개사업소에 관한 협약 및 권고’를 채택하였다. 본 협약은 직업소개에 대한 원칙적 공공독점주의를 채택한 1949년 유료직업소개에 관한 협약(제96호)을 개정한 것으로 평가되고 있다.

가. ILO 제181협약의 채택 배경

1) 유료직업소개소에 대한 태도

산업혁명 이래 근대산업사회에서는 임금근로자의 구인·구직이 대량으로 발생하고, 이것을 중개소개하는 유료직업소개소와 구인활동을

22) OECD, *The OECD Job Strategy: Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies*, 1997.

23) OECD, *Employment Outlook 2005*(http://www.oecd.org/document/1/0,2340,n_2649_201185_34855489_1_1_1_1,00.htm).

대행하는 근로자모집, 근로자를 제3자의 이용에 제공하는 근로자공급사업이 등장하게 되었다. 이러한 사업이 인권침해, 강제노역, 중간착취 및 기망적인 수법으로 그 폐해가 다수 동반하였다는 것은 동서양을 불문하고 역사적 경험에서 명백하다. 따라서 각국의 국내법은 이러한 구인·구직활동을 둘러싼 일정한 행위를 규제하기에 이르렀다.

ILO는 1919년 실업에 관한 권고(제1호)²⁴⁾에서 유료(또는 영리)직업소개소의 설립 금지, 기존 소개소에 대한 허가제와 신속한 폐지조치를 권고하였다. 이어 1933년에는 비영리를 포함한 유료직업소개소를 협약 발효 후 3년 이내에 폐지, 그 예외의 제한, 폐지까지의 기간중에 영리를 목적으로 하는 소개소의 신설 금지, 행정감독, 요금규제, 국외소개모집 제한 등을 규정하는 ‘유료직업소개소에 관한 협약(제34호)’²⁵⁾을 발효하였다. 또한 권고(제42호)²⁶⁾에서는 모든 유료직업소개소를 폐지할 것을 권고하면서, 이에 갈음하여 무료공공직업소개소의 육성 및 특정 업종과의 겸업을 금지하였다. 이러한 ILO의 직업소개소에 대한 태도는 1949년 유료직업소개소에 관한 (개정)조약(제96호)²⁷⁾에서 약간 변화를 보여 유료직업소개소의 폐지방침을 다소 완화하였지만, 직업소개의 공공독점은 유지되었다.

이 협약은 제2부의 폐지안과 제3부의 규제안의 선택비준방식을 취하였다. 제2부는 공공직업안정소를 확립한 후 권한있는 기관(즉 정부)이 정하는 기한까지 영리목적의 유료직업소개소를 폐지한다는 것이다. 다만 국내법령 소정의 구직자 종류에 대하여 공공직업안정기관에서는 적당한 직업소개가 가능하지 않은 경우에 한하여 그 예외를 인정하도록 하였다. 여기서는 유료직업소개소의 폐지가 주장되고 있으나, 그 시기는 각국의 상황에 맡기는 것으로 되었다. 폐지까지의 규제로는 유효기간 1년의 허가제, 행정감독, 요금규제(무료의 경우에는 무료 확인조치), 국외소개모집의 허가제 등을 정하였다. 제3부에서는 폐지방침을 포함

24) R.1 Unemployment Recommendation, 1919.

25) C.34 Fee-Charging Employment Agencies Convention, 1933.

26) R.42 Employment Agencies Recommendation, 1933.

27) R.96 Fee-Charging Employment Agencies Convention(Revised), 1949.

하지 않고 규제만을 정하고 있지만, 그 내용은 제2부에서 정한 내용과 동일하다. 제3부에서 민간직업소개소의 폐지에 대한 일부유예는 민간유료 직업소개소에 폐해는 있다 하더라도 직업소개 그 자체는 범죄라 할 수 없고, 사회적·경제적으로 필요하고 정당한 업무이므로 폐지하면 해결 된다고는 단언할 수 없다. 또한 공공직업안정소가 전부를 대신한다는 것은 실제로 곤란한 측면을 인정하고 이를 협약에 반영한 것이라 할 수 있다.

2) 근로자파견사업에 대한 태도

근로자파견사업은 후기 산업사회로 진입하면서 대부분의 국가에서 활용하기에 이르렀다. 이것은 고용하는 근로자를 제3자에게 사용시키는 것으로 고용과 사용이 분리된 것을 의미한다. 제96호 협약의 ‘유료직업 소개소’는 고용을 알선하는 ‘중개자’라고 정의하고 있기 때문에 단순한 중개자가 아닌 파견사업이 이것에 포함된다고 보기는 어렵다. 따라서 ‘파견사업은 유료직업소개소에 포함된다’고 한 1966년 ILO의 해석은 회원국으로부터 수용되지 못하였고, 이후 20여 년간 근로자파견사업의 위치는 불명확하였다.

이러한 해석은 고용근로에 대하여 ‘2자간 계약에 의한 2자간의 노무 급부’라는 고전적인 계약형식을 견지하는 것으로 ‘3자간 계약에 의한 3자간의 노무급부’라는 현실을 고려하지 않은 것으로 파견사업자·노무 공급사업자를 유료직업소개소로 보며, 사용사업주를 사용자로 보는 것이다. 또한 근로자공급사업도 ‘중개자’가 아니므로 ‘직업소개소’와 구별을 하여야 하지만, 앞의 ILO의 해석에서는 구별되지 않는다.

3) 고용서비스사업에 대한 태도

산업이 변화함에 따라 노동시장에서는 파견사업 이외에 인재스카우트사업, 재취업지원사업(out-placement), 노무도급사업, 인사관리 컨설팅사업 등 다종다양한 고용서비스사업이 발전하였고, 또한 산업과 직업

의 실태, 근로자가 처한 상태 등은 반세기 이전과는 크게 변모하여 제 96호 협약은 시대상황을 반영하지 못하게 되었다는 인식이 확대되었다. 이에 따라 많은 국가들은 적극적 직업소개의 필요성 및 3자간의 노무 제공계약이라는 현실적 변화에서 유료직업소개의 금지·직업소개의 공공독점이라는 기본원칙을 포기하기에 이르렀다.

ILO도 유료직업소개소 및 근로자파견사업 등을 인정하면서 규제 대상(근로자의 보호), 내용, 방법을 현대적으로 개정할 필요성이 대두되었다. 1994년 ILO 제81회 총회는 ‘노동시장의 기능에서의 민간고용서비스기관(Private Employment Agencies)의 역할’²⁸⁾을 일반토의의 의제로 하고 제96호 협약의 개정방침을 결정하였다. 이사회는 협약 개정을 통상의 2회 토의절차가 아닌 1회 토의절차(의사규칙 제34조 제5항)를 거치는 것으로 하여 1997년 1회의 토의로 제181호 협약이 채택되었다.

4) 협약 및 권고의 주요 내용

가) 협약의 내용

(1) 대상

‘민간고용서비스기관(Private Employment Agencies)’의 정의에 ㉠ 협의의 직업소개소, ㉡ 근로자를 고용하여 제3자의 사용에 제공하는 것(파견사업, 근로자공급사업), ㉢ 그 외 구직관련서비스(특정 구직·구인의 결함을 목적으로 하지 않는 정보제공 등)로 권한있는 기관이 노사단체와 협의를 거쳐 결정한 구직에 관한 기타의 서비스를 포함한다(제1조)고 하여 제96호 협약에서는 오직 ㉠만을 대상으로 한 것에 비하면 민간고용서비스기관의 역할을 대폭으로 확대하였다.

(2) 영업승인

민간고용서비스기관의 영업을 원칙으로 승인하였다(제2조). ‘유료직업소개소 폐지 및 직업소개의 공공독점’이라는 ILO 창설 이래의 방침이

28) International Labour Conference 81st Session 1994, Report VI, “The role of private employment agencies in the functioning of labour market”.

포기된 것이다. 그러나 부분적으로 예외적인 금지조치나 적용 예외의 여지는 남겨 두고 있다.

(3) 법적 지위

민간고용서비스기관의 법적 지위는 국내법 및 관행에 의하여 결정한다(제3조). 제96호 협약은 유효기간 1년의 허가제로 규정하였지만 새로운 협약은 신고제가 가능하다. 또한 허가제를 취할 경우 민간고용서비스기관에 대한 투자에 방해가 된다고 비판되어 기간제한은 없어졌다. 민간고용서비스기관의 법적 지위를 각 회원국에게 위임한 것은 노동시장과 민간고용서비스기관의 상황이 국가마다 천차만별이고, 선진국이 노동시장의 유연한 발전을 위하여 이를 협약에 반영한 것이라 할 수 있다.

(4) 단결권 등

민간고용서비스기관에 의하여 모집된 근로자의 결사의 자유 및 단체교섭권이 부정되지 않도록 확보조치를 취하여야 한다(제4조).

(5) 기회·대우의 균등

회원국은 민간고용서비스기관이 근로자를 차별하여 대우하지 않도록 조치를 취하여야 한다(제5조). 차별 이유로 인종, 피부색, 성, 종교, 정치적 의사, 국민·사회적 출신지에 의한 차별 및 연령·장애와 같은 국내법·관행의 적용을 받는 이외의 형태의 차별을 들고 있다. 연령 등에 대해서는 연령에 의한 취급의 차이를 반드시 차별로 하지 않는 국가도 있는 관계로 국내법 및 관행에 맡겨 두고 있다.

(6) 정보관리

민간고용서비스기관에 의한 근로자 개인정보관리에 대하여 정보보호, 프라이버시 존중과 내용의 제한을 정하고 있다(제6조). 이러한 조항은 제96호 협약에는 없었던 것으로 정보화된 현대적인 새로운 규제라 할 수 있다.

(7) 무료서비스 원칙

민간고용서비스기관은 근로자에게 요금·경비의 부과를 원칙적으로 금지하며, 다만 특정한 근로자 및 특별한 종류의 서비스에 대하여는 그 예외를 인정하고 있다(제7조). 제34호 협약 제2조 및 제3조에서는 수수료·비용을 권한 있는 기관의 승인제로 하였으며, 제96호 협약 제4조제6조제10조제11조는 권한 있는 기관의 승인 또는 자체적으로 정한 요금표에 의한 요금·경비로 제한하여 무료서비스 원칙을 취하지는 않았다. 다만 1948년 직업안정기관에 관한 협약(제88호)²⁹⁾ 제1조는 무료의 공공직업안정기관을 유지하는 의무를 정하고 있다.

1994년 총회 보고서는 ‘i) 특정 전문직의 노동시장, ii) 근로자파견사업, iii) 재취업지원사업과 같은 민간사업자만으로 구성된 시장에 공공직업안정기관이 진출하기 위해서는 자주적인 재원이 필요하며, 특히 고도의 전문직의 경우에는 고액의 경비가 필요하므로 공공직업안정소의 무료서비스 원칙에서 일부 예외를 인정할 필요는 있지 않은가’라는 의견이 제시되었다. 이에 대하여 위원회 심의에서는 구인을 위한 액세스에 대하여 공공직업안정기관의 유료화에 반대하고, 민간고용서비스기관의 요금에 관한 제96호 협약의 규정을 유지하는 것이 바람직하며, 그리고 고도의 전문직이나 임원의 서비스 등 극히 일부를 제외하고는 구직자에게는 요금을 부과해서는 아니된다는 견해가 지지되었다.³⁰⁾ 이러한 견해가 명문화되어 결국 공공직업안정기관의 일부 유료화에 대한 문제제기가 민간고용서비스기관의 구직자에 대한 무료서비스 원칙으로 확대된 것이라 할 수 있다.³¹⁾

(8) 국제모집

국제적인 모집·소개·고용에 대하여 근로자의 보호 및 피해방지를 위한 조치를 강구하도록 규정하고 있다(제8조).

29) C.88 Employment Service Convention, 1948.

30) International Labour Conference 81st Session 1994, Committee on Private Employment Agencies, “Draft conclusion”, para. 43, 53.

31) 馬渡淳一郎, 『労働市場法の改革』, 日本評論社, 2002, 165頁.

(9) 아동근로

아동근로의 방지조치를 규정하고 있다(제9조).

(10) 조사기관

민간고용서비스기관에 대한 고충이나 민간고용서비스기관에 의한 부당한 취급, 기망적인 행위에 대한 조사기관과 그 절차를 정할 것을 규정하고 있다(제11조).

(11) 파견근로

파견근로자의 결사의 자유, 단체교섭권, 최저임금, 근로조건, 사회보장, 직업훈련, 안전보건, 재해보상, 임금채권의 보장, 모(부)성보호와 이에 대한 급여실시를 강구하도록 규정하고 있다(제11조). 또한 결사의 자유 이외의 보호항목에 대해서는 국내법과 관행에 의하여 파견사업주와 사용자사업주에게 사용자책임을 배분하도록 정하고 있다(제12조).

(12) 민관협력 등

고용시장정책의 수립과 공적 자금의 관리에 대한 공공기관의 권한을 인정하면서, 공공직업안정조직과 민간고용서비스기관의 협력증진, 민간고용서비스기관의 권한있는 기관에 대한 일정한 정보제공(제13조), 협약 실시를 위한 국내법령의 시행상황에 대한 공공기관의 감독 등을 정하고 있다(제14조).

나) ILO 제188호 권고의 내용

(1) 근로자보호

민간고용서비스기관의 비윤리적 관행방지조치(제4항), 파견근로자의 근로조건명시(제5항), 파업중인 기업에 대한 파견금지(제6항), 불공정한 광고규제(제7항), 위험한 작업 또는 부당한 취급·차별의 염려가 있는 경우 모집·소개고용금지, 이민근로자에 대한 모국어 사용(제8항), 차별금지(제9항), 적극적 활동에 의한 평등촉진(제10항), 불필요한 개인정보의 기록금지(제11항) 및 보관제한, 열람수정권, 의료정보의 요구 등

의 제한(제12항), 적당한 선발방법의 이용촉진(제13항), 직원의 자격과 훈련(제14항), 사용사업주와 파견근로자와의 직접계약에 대한 파견사업주의 방해 및 직업이동제한의 금지(제15항) 등을 정하고 있다.

(2) 공공직업안정조직과 민간고용서비스기관의 관계

양자의 협력촉진을 위한 기관 설치(제16항), 각종 협력촉진조치(제17항)를 규정하고 있다.

3. 독일

전통적으로 민간직업소개사업을 금지해 온 독일은 1994년 7월 26일 고용촉진법을 제정하여 민간에 의한 직업소개사업을 비로소 해금하였다. 즉 1935년 이후 독일에서는 직업소개는 공공기관에 의한 독점이 원칙적으로 유지되어 왔고,³²⁾ 이 원칙은 연방헌법재판소에 의하여 확인되고 지지되었다. 그러나 국내외의 경제사정과 국제환경의 변화로 독일도 민간직업소개사업을 인정하기에 이른 것이다. 이하에서는 독일에서 민간직업소개사업을 금지한 원리와 구체적인 법규정 및 이에 대한 해석 문제 그리고 이러한 규정의 개정을 둘러싼 논의과정을 검토하여 독일에서의 법적 논점을 명확히 하고자 한다.

가. 직업소개의 법적 개념

독일에서 직업소개 및 민간고용서비스에 관하여 규정한 것은 1969년에 제정된 고용촉진법(Arbeitsförderungsgesetz: AFG)³³⁾이다. 동법 제13조에서 직업소개라 함은 ‘근로관계의 성립을 위하여 사용자에게, 또는 가

32) 역사적으로 보면 나치가 노동력 통제의 일환으로 1935년에 제정한 ‘직업소개, 직업지도, 도제직업소개법(Gesetz über Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung)’ 제1조에서 명문으로 규정한 것으로 확립되었다.

33) 고용촉진법은 우리나라의 ‘직업안정법’, ‘고용보험법’, ‘임금채권보장법’ 등을 포함하는 포괄적인 고용보장법에 해당한다.

내근로관계의 성립을 위하여 위탁자 내지 중개인에게 구직자를 알선하는 것을 목적으로 하는 행위를 말한다'고 규정하고 있다. 이 규정은 현재도 변함없이 유지되고 있다. 이 규정에 의거하여 독일의 직업소개 개념을 우리와 비교하며, 가내근로관계(Hausarbeitsverhältniss)³⁴⁾의 성립을 위하여 알선하는 행위까지 명시하고 있는 점은 다르지만, 직업소개를 근로계약을 전제로 하는 근로관계의 성립을 알선하는 것으로 보고, 모집과 파견을 구별하고 있는 점은 우리와 같다고 할 수 있다. 다만 민간직업소개사업의 규제의 실효성을 확보하기 위하여 명문의 규정 또는 해석에 의하여 직업소개의 법적 개념을 확대하거나 축소하여 대처하여 왔다.

직업소개의 개념이 확대된 것은 신문잡지 등의 정기간행물 또는 텔레비전라디오를 이용한 구인·구직을 제외하고, 구인자·구직자의 위탁을 받아 구직·구인자의 리스트를 작성하여 판매하거나 게시하는 행위, 즉 구인·구직정보의 제공에 해당한다고 할 수 있는 행위가 공공 직업소개의 기능을 저해할 염려가 있다는 것으로 직업소개에 포함하여 규제의 대상으로 하는 규정을 둔 것이다(AFG 제13조 제2항). 근로자모집에 대하여 고용촉진법 제18조에서는 '모집'이라는 용어를 사용하고 있으나, 모집의 개념정의는 규정되어 있지 않아 직업소개와 명확하게 구분되지 않았다. 다만 이러한 모집규제는 취업장소가 외국과 관련되는 모집에 대해서만 규제하고 있다.

한편 직업소개개념의 축소는 직업소개의 주체, 형태, 대상의 3측면에서 있었다. ① 특히 중요한 것은 직업소개 대상에서의 축소이다. 직업의 종류를 불문하고 각 기업에서 전문직·관리직(Führungskraft für Wirtschaft)³⁵⁾이 되는 '특정 근로자 그룹'을 대상으로 하는 직업소개에 대하여 부분적으로 직업소개의 개념에서 제외하였다. 독일의 직업안정기관

34) 독일의 가내근로관계에 관해서는 노상현, 『가내근로에 관한 법제개선방안』, 한국법제연구원, 2003, 55쪽 이하 참조.

35) 전문직·관리직의 개념은 ① 중요한 직제상의 기능을 수행하며 사업목적 달성에 결정적인 영향을 미치는 자, ② 기획, 연구, 조사 등에서 고도의 전문적인 업무를 수행하는 자 또는 기본적으로 자기의 재량이 허용되고 중대한 책임을 부담하며 근로를 제공하는 자, ③ 또한 ①, ②의 직위에서 근로할 것이 예정된 자로 한정하여 상당히 높은 레벨을 요구한다(柳屋孝安, 「労働市場の變化とドイツ労働法」, 『日本労働学会誌』第87号, 1996, 44頁).

인 연방고용청(Bundesanstalt für Arbeit)과 기업컨설팅회사 및 인사컨설턴트단체와의 ‘협정’³⁶⁾에 의하여 컨설팅업무의 일부로 행하여지는 특정 근로자 그룹의 직업소개에 대해서는 법적 규제대상에서 제외하는 것이다. 그러나 인사컨설턴트에 의한 직업소개라도 협정에서 정하는 기준에 미달하는 직업소개활동이나 그 대상 이외의 근로자를 소개하는 것에 대하여는 고용촉진법상의 직업소개로 규제의 대상이 된다. ② 그리고 직업소개의 개념을 주체의 측면에서 축소한 것은 공법상 사회보장시설에서 업무상의 필요에 의하여 행하여지는 비영리 직업소개이다. 공법상 사회보장시설의 개념을 넓게 해석하여 사회부조, 산재보험, 연금보험, 청소년고령자부조 등을 위한 시설 이외 연방국방시설 등에 의한 직업소개가 있다. ③ 또한 형태의 측면에서 축소하는 것은 임시적으로 무료로 행하는 연고에 의한 직업소개이다. 이러한 경우에는 직업소개의 개념에는 포함되지 않는다.

나. 민간직업소개의 규제와 예외

독일에서 이렇게 직업소개에 대한 개념정의가 확대되거나 축소되는 것은 원칙적으로 민간직업소개사업을 금지하고 연방고용청에 의한 직업소개의 독점원칙에 따라 불가피하게 발생할 수밖에 없는 법현상이라 할 수 있다. 고용촉진법은 직업지도 및 직업훈련시설에 대한 소개와 함께 직업소개를 원칙적으로 연방기관(즉 연방고용청)만이 수행한다고 규정하고(AFG 제4조), 민간고용서비스의 이용을 전면적으로 금지한 것이다. 이러한 원칙은 1967. 4. 4 연방헌법재판소에 있어서도 확인되었다. 공공독점의 원칙이 직업소개사업자에게 직업선택의 자유를 보장한 기본법 제12조 제1항에 위반되지 않는다는 이유로 다음 3가지를 제시하였다. ① 근로자의 실업 및 사용자의 노동력 부족을 방지하고 해소하기 위해서는 통일적인 노동시장정책이 필수불가결하고 그 기능적 실시에는 독점이 필요하며, ② 법규정 이외의 소개수수료로부터 구직자를 보호할 필요가 있고, ③ 민간직업소개사업자의 과도한 경쟁으로 근로자의

36) 협정은 1957년 처음으로 체결된 이후 1970년과 1990년에 개정되었다.

전직이 증가하고 전직으로 인한 근로계약문제가 빈발할 수 있으므로 이를 방지할 필요가 있다는 것이다.

앞서 언급한 바와 같이 독일에서는 공공독점의 원칙이 확립되어 민간고용서비스는 예외적으로만 인정되어졌다. 그 예외는 고용촉진법이 2가지 경우로 한정하고 있었다. 그 하나가 외국과 관련된 영라비영리의 직업소개에 대한 것이고(AFG 제18조, 제23조 제1항), 다른 하나는 국내에서 특정 직업 내지는 특정 근로자 그룹에 대하여 실시하는 영라비영리 직업소개에 대한 것이다(AFG 제23조 제1항). 이러한 예외에는 기관 또는 개인에 대하여 연방고용청의 위탁 또는 사전동의가 있는 경우에만 인정되는 것이다. 민간고용서비스사업은 연방고용청에 의한 위탁에 의하여 실시되는 형태로 수탁자 및 수탁기관은 자기의 명 의와 책임으로 직업소개를 실시하지만, 어디까지나 위탁자인 연방고용청의 업무의 일부를 대행하는 것으로 인식되었다. 따라서 중립성, 공정성과 같은 공공직업소개에서 적용되는 여러 원칙은 무료라는 원칙을 제외하고 민간고용서비스에도 그대로 적용되었다. 민간고용서비스사업자가 위탁 없이 직업소개를 행할 때에는 벌금형에 처하도록 규정하여 공공독점의 원칙을 철저히 관철하였다고 할 수 있다.³⁷⁾

다. 법개정 논의와 개정 내용

1) 개정 논의

이상과 같은 법원칙은 1980년대 중반까지 지지되었지만, 통독 이후 경제상황이 악화되고 실업이 증가함에 따라 경제학자 및 민간고용서비스사업자로부터 적극적으로 비판받기 시작하였다. 1987년 12월 연방정부의 결정으로 규제완화위원회(Deregulierungskommission)가 설치되었고, 이 위원회는 1990년 4월 제1차 보고서를, 1991년 5월 제2차 보고서를 제출하였다. 제2차 보고서에서는 연방고용청에 의한 직업소개사업의 독점을 포기하고 민간고용서비스사업을 일반적으로 자유화할 것을 제안하였다.

37) 柳屋孝安, 앞의 논문, 40頁 이하.

다른 한편에서는 직업소개를 둘러싼 소송에서 민간고용서비스의 규제가 정당한 것인가라는 논쟁이 촉발되었다. 특히 민간고용서비스의 자유화의 중심에 있던 전문직·관리직에 속하는 근로자에 대하여 빈발하였다. 구체적으로 특정 근로자 그룹에 속하는 근로자의 모집, 선발을 기업으로부터 위탁받은 인사컨설팅회사가 해당 기업에 후보자를 소개하였는데 위탁회사는 해당 후보자를 채용하지 않았다. 이에 대하여 인사컨설팅회사는 컨설팅계약에서 정하여진 수수료의 지급을 요구하였으나, 위탁회사는 이를 거부하여 소를 제기한 것이다. 이 사건의 쟁점은 인사컨설팅회사의 활동이 규제대상이 되는 직업소개에서 제외되는 활동(예외적으로 인정되는 직업소개)인가에 있었다. 규제대상이 되는 직업소개라면 해당 계약은 무효가 되고 수수료의 청구는 할 수 없기 때문이다. 이와 더불어 전문직·관리직만 예외적으로 민간직업소개를 인정하고 있는 당시의 직업소개규제 자체가 타당한가의 문제, 그리고 연방고용청이 독점하는 직업소개는 시장지배적 지위 남용을 금지한 EEC 설립협약 제86조에 위반되는 것은 아닌가라는 EEC 설립협약과의 정합성이 다투어졌다.

EEC 설립협약과 정합성에 관한 쟁점에 대해서는 EC 재판소에 판단을 구하였다. 이에 EC 재판소는 1991. 4. 23 판결에서, 전문직·관리직의 직업소개에 관해서 공법상 고용기관이 국가로부터 독점을 인정받았다 하더라도 이 공법상 고용기관이 노동시장에서 수급조정에 충분히 대응할 수 없는 상황이 명백하고, 민간인사컨설팅회사의 직업소개활동을 직업소개계약의 무효라는 제재로 금지하는 경우 해당 직업소개활동이 다른 EC 회원국과 국민에게 확대된다면 EC 공동시장에서 그 지배적 지위의 남용을 금지한 협약에 위반한다고 판시하였다. 다만 이 사건은 다른 EC 회원국 및 국민에게 걸치는 직업소개가 아니므로 위반의 문제는 생기지 않는다고 결론 지었다.³⁸⁾

이 판결 후 독일 국내에서는 종래의 연방고용청에 의한 직업소개독점을 지지하여 온 연방재판소(BGH)의 판례 변경 움직임이 보였다. 따라서 연방고용청의 독점원칙이 전문직·관리직의 직업소개에 있어서는

38) Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht 1991, S. 466ff.

민간직업소개사업자의 직업선택의 자유를 보장하는 기본법 제12조 제1항에 위반하는지 등의 여부를 연방헌법재판소에 헌법적 판단을 구하였다. 그러나 연방헌법재판소는 민간고용서비스에 관한 규제를 해금하는 법개정이 있을 때까지 이에 대한 판단을 제시하지 않아 헌법적 판단 없이 그대로 종결되었다.

이러한 직업소개를 둘러싼 논쟁과 ILO의 민간고용서비스 관련 정책 동향에 맞추어 직업소개에 대한 정책의 전환을 모색하게 되었다. 그러나 이를 찬성하는 자유화긍정론과 자유화부정론의 대립은 예상된 일이다. 정부여당, 사용자단체, 경제학의 다수가 긍정론을 주장하였고, 부정론에는 야당인 사민당, 노동조합, 사회법학이 합세하였다.³⁹⁾

2) 개정 내용

노동시장에 대한 기본정책의 전환인 만큼 반대 또한 강하여 연방정부는 2차에 걸쳐 개정을 실시하였다. 1993년 12월 21일 제1차 개정에서 영리를 목적으로 하지 않는 직업소개와 전문직·관리직을 대상으로 하는 직업소개를 자유화한 다음, 1994년 7월 26일 직업소개의 공공독점을 완전히 폐지하는 제2차 개정이 있었다.

제1차 개정에서는 고용촉진법 제4조에서 규정하고 있는 연방고용청의 직무내용을 축소한 것이다. 즉 ‘직업상담, 직업훈련시설에 대한 소개 및 직업소개는 연방고용청만이 실시할 수 있다’라는 종래의 규정에서 ‘직업소개’의 용어를 삭제하였다. 또한 종래 고용촉진법 제23조에서 전문직·관리직에 대하여 연방고용청의 위탁이라는 형식으로 민간직업소개를 예외적으로 인정한 규정을 제1차 개정에서 제3자에 의한 직업소개일반을 규제하는 규정으로 개정한 것이다. 그리고 민간직업소개는 연방고용청의 허가제로 하였다. 특히 영리를 목적으로 하지 않는 직업소개와 관리직을 대상으로 하는 직업소개에 대하여는 허가를 의무적으로 부여하여야 하므로 인가제라 할 수 있다.

제2차 개정에서는 이러한 2종류에 한정된 것을 폐지하고, 민간고용서

39) 柳屋孝安, 앞의 논문, 64頁.

비스사업을 확대하여 일정한 요건을 갖춘 모든 민간고용서비스사업자에게는 허가할 것을 규정하여 연방고용청의 재량의 여지가 없어(기속재량행위) 직업소개의 자유화를 명확히 하였다.

민간고용서비스에 관한 상세한 내용은 ‘민간직업소개사업에 의한 직업소개규칙’으로 정하고 있다. 민간직업소개사업자의 허가요건은 규칙 제2조에서 ① 능력 및 신뢰성이 있는 자일 것, ② 안정된 재산상태에 있을 것, ③ 적절한 업무공간을 가지고 있을 것이라는 3가지를 규정하고 있다. ①에서 규정하는 ‘신뢰성’에 관해서는 허가를 신청할 때 전과, 형사소추 및 검찰수사의 유무를 기재하고, ②에 관해서는 최근 5년간의 영업금지허가취소처분의 유무를, ③은 예정하고 있는 사무실을 기재한다. 그리고 ①의 ‘능력’에 관해서는 제1차 개정에서는 제3조에서 독립적으로 규정하였던 것이다. 직업소개에 있어 필요한 능력이라 함은 3년 이상 직업상 인사직업소개인사상담·근로자파견업무에 종사한 경험이 있는 경우 또는 3년 이상 직업경험이 있고 공인된 직업교육 또는 대학교육을 받은 경우를 말한다. 허가는 처음에는(초회) 유효기간을 3년으로 하며, 갱신되어지는 경우에는 기간을 정하지 않는 무기한으로 허가된다.

소개료는 직업소개활동으로 근로계약이 성립한 경우에 한하여 사용자로부터만 청구할 수 있으며, 그 액수는 근로계약을 체결한 근로자의 보수에 따라 산정된다. 예외적으로 근로자에게 소개료를 청구할 수 있는 것은 종래부터 인정되어 온 예술가, 모델, 스티트맨, 프로스포츠선수 등으로 한정되며, 그 액수 원칙적으로 보수의 12%를 상한으로 한다.⁴⁰⁾

4. 일본

일본도 직업안정법의 제정 당시에는 민간직업소개사업을 제한하고 공공독점의 원칙을 견지하였으나, 그 후 수차례에 걸친 법개정으로 민간직업소개사업을 전면적으로 허용하고 있다. 이하에서 직업안정법의 내용 및 개정에 있어서의 쟁점사항을 살펴보고 우리에게 시사하는 점

40) 齋藤純子, 「民間職業紹介の解禁」, 『ジュリスト』 第1060号, 1995.2, 60頁.

을 검토하기로 한다.

가. 직업안정법의 제정과 내용

1) 직업안정법의 제정

1947년에 제정된 일본의 직업안정법(昭和 22(1947). 11. 30 법률 제141호)은 제1장 총칙, 제2장 직업안정기관이 행하는 직업소개 및 직업지도, 제3장 직업안정기관 이외의 자가 행하는 직업소개, 제4장 잡칙, 제5장 벌칙으로 구성되어 있다. 당시 노동시장에 관한 입법정책은 다음과 같이 요약할 수 있다. ① 직업소개는 정부 관장을 원칙으로 하고(제8조), ② 유료직업소개사업은 금지하며 일정한 범위 내에서 정부의 허가제로 하고(제32조), ③ 무료직업소개사업은 허가제이다(학교에서의 소개는 신고제)(제33조). 또한 ④ 제3자를 통한 위탁모집은 허가를 필요로 하며(제37), ⑤ 근로자공급사업은 노동조합이 행하는 경우를 제외하고(제45조) 원칙적으로 금지한다(제44조). 이러한 입법정책은 근대 산업화과정에서 경험한 봉건적·비민주적 노사관계를 극복하고 신분적 연속관계를 허용하지 않겠다는 일본의 의지를 나타낸 것이라 할 수 있다. 즉 패전 이전의 일본의 경우 유료직업소개의 폐해가 잔존하고 있었지만 국가는 소극적 대응에 머물렀다(직업소개법(1921년) 참조). 그러나 1940년 전시체제에서는 지방자치단체가 운영하던 직업소개소를 국영화하고 노동시장에 크게 개입하는 노동통제를 실시하여⁴¹⁾ 민간에서의 무료·유료 직업소개사업을 금지하였다. 패전 후 일본의 노동시장법제는 일본국 헌법 제22조의 직업선택의 자유와 제27조의 근로권에 의거하여 전시체제와는 달리 구직근로자의 보호를 이념으로 법제를 정비하였다. 노동시장법은 근로관계 성립 단계에서 봉건적·비민주적인 관계의 배제를 목적으로 하였고,⁴²⁾ 이러한 목적을 달성하고자 직업안정법은 공공직업안정소를 통한 공적 직업소개를 원칙으로 근로자보호의 관점에서 구직·

41) 諏訪康雄, 앞의 논문, 7頁.

42) 西谷敏・脇田滋, 『派遣労働の法律と実務』, 労働旬報社, 1987, 28頁.

구인활동에 대하여 규제를 가한 것으로 평가되었다.⁴³⁾

2) 근로자공급사업의 금지

특히 직업안정법은 근로자공급에 대하여는 ‘공급계약에 의거하여 근로자를 타인에게 사용시키는 것’으로 정의하고(구법 제5조 제6항), 제44조에서는 근로자공급사업을 금지하고 이를 사용하는 것도 금지하였다. 요컨대 실체가 없는 도급형식으로 중간매개자를 통한 근로자의 공급을 금지하고, 사용자업주에게 실제로 사용하는 근로자를 직접 고용할 것을 법으로 규정한 것이다. 이러한 근로자공급사업의 금지는 당시 국제적으로 기준으로 형성되어 있던 공정한 근로조건하에서 고용확보라는 ILO 협약⁴⁴⁾의 취지와 부합하는 것이었다.

근로자공급의 금지는 자기지배하에 있는 근로자를 타인에게 공급하고 사용하게 하여 ‘지배관계’와 ‘사용관계’의 분리에서 발생할 수 있는 ‘중간착취’, ‘열악한 근로조건’ 및 ‘강제근로’의 온상을 근절하고자 하는 것이다. 이러한 근로자공급의 금지는 역사적 경험에서 비롯된 것이다. 다만 노동조합에 한해서는 이러한 폐해가 없다는 판단에서 예외적으로 근로자공급을 인정하였다.

직업안정법의 입법취지는 전시체제하에서의 직업소개사업 및 노동시장의 통제와 그 취지를 달리하지만, 국가의 ‘직업소개독점체제’를 유지하는 것은 변함이 없었다. 그 후 고도경제성장기(1955~73년)에는 지속적 노동력수요와 안정적인 노동시장이 유지되어 이러한 법령의 취지

43) ‘직업안정법은 공공복지를 위하여 이러한 폐해를 제거하여 각인의 능력에 따라 적당한 직업을 줌으로써 직업의 안정을 도모하는 것으로, 그 목적을 위하여 종래 폐해가 많았던 유료직업소개를 금하여 공공기관에 의하여 무료 그리고 공정하게 직업을 소개하는 것으로 하였다’고 최고재판소가 판시하고 있다(직업안정법위반사건, 最大判 昭和 25(1950). 6. 21, 刑集4卷6号1052頁).

44) ‘노동은 상품이 아니다’라고 선언한 ILO선언과 이 원칙을 전제로 하는 직업소개의 공공독점을 채택한 ILO협약, 즉 앞서 언급한 Convention concerning Fee-Charge Employment Agencies(No.34, 1933)와 이를 개정하여 공공독점정책을 완화된 Convention concerning Fee-Charge Employment Agencies(No.96, 1949)를 말한다.

가 유지될 수 있었다.

나. 직업안정법의 재검토

그러나 1973년 제1차 석유위기는 세계경제에 큰 변화를 초래하였고, 일본은 고도경제성장의 시대를 종언하기에 이르렀으며, 직업안정법 제정 당시와는 크게 변화한 경제·노동환경에서 노동시장에 대한 새로운 접근방안이 모색되었다. 예컨대 1980년 4월 후생노동성(당시 노동성)의 자문기관인 ‘노동력수급시스템연구회’에서는 고도경제성장기의 산업구조고도화의 과정에서 보이고 있는 취업구조의 변화, 노동력의 고령화, 고학력화 및 여성근로자의 증가 등에 의하여 노동력수급의 다양화가 진행되고 있다는 인식에서 노동력수급시스템의 근본적인 재검토를 통하여 경제활동과 노동시장의 동향에 즉시 대응하고 정확한 노동력수급의 조정이 이루어질 수 있도록 효과적인 시스템의 확립이 필요하다고 제언하고 있다.⁴⁵⁾ 특히 직업안정법과의 관계에서 문제가 되어온 근로자공급사업에 관해서는 실태조사를 실시하는 등 면밀한 연구검토를 거쳐 근로자파견사업을 제도화할 것을 제언하였다는 점이 관심의 대상이 되었다.

다. 근로자공급과 근로자파견

근로자공급의 전형적인 예는 일반적으로 ① 공급(파견)사업주-② 사용자사업주-③ 공급(파견)근로자로 구성되는 ‘근로자공급’을 들 수 있다. 근로자공급은 자기의 지배하에 있는 근로자를 타인에게 공급하고 사용하게 하여 지배관계와 사용관계의 분리를 의미한다. 그런데 1985년에 제정된 파견법⁴⁶⁾은 종래 금지된 근로자공급사업 가운데 일부 직종에 한하여 인정하면서 파견근로자와 파견사업주와의 지배관계를 고용계약관

45) 労働力需給システム研究会, 「今後の労働力需給システムのあり方についての提言」, 1980. 4.

46) 정식 명칭은 ‘労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律(昭和 60. 7. 5 法律 第88号)’이다.

계로 규정하였다. 즉 파견법이 구상하는 근로자파견사업은 고용관계(계약관계)와 사용관계(사용명령관계)를 분리하여, 파견근로자와 파견사업주와는 고용관계를 성립시키고 사용사업주와는 사용관계를 성립시키는 것으로 직업소개 이외의 근로형태로 성립시키는 것이다.⁴⁷⁾ 따라서 근로자파견사업에서는 사용사업주와 파견근로자 사이에 고용계약관계를 성립시키면 유료직업소개사업금지의 원칙에 저촉하는 것으로 하고(직업소개와 구별), 파견사업주와 파견근로자 사이에 사실상의 지배관계밖에 인정되지 않는다면 파견근로자의 보호가 결여되므로 파견사업주와 파견근로자 사이에 고용관계를 성립시켜 파견사업주에게 사용자책임을 부과하는 법적 구성을 하였다.

당시 파견법 제정에 반대하는 견해가 강력하여 가능한 한 파견사업을 축소하려는 취지에서 근로자파견과 직업소개를 구별하고, 일부에 대해서만 인정하였다. 이에 따라 형식논리상 소개·파견·공급을 구분하고 규제하였지만, 현실적으로 구분이 모호하다는 비판이 제기되었다. 예컨대 위법한 파견인 경우, 파견법 위반으로 처리하는가, 직업안정법에서 금지하는 근로자공급에 해당하는가에 따라 사용자책임부분과 처벌내용을 달리한다. 즉 파견법 위반으로 처리하는 경우 파견사업주에 대한 사용자책임과 처벌로 그치지만 직업안정법 위반으로 처리하는 경우 사용사업주에 대한 사용자책임 및 공급사업주에 대한 처벌로 확대되는 것이다.⁴⁸⁾

라. 노동시장에 대한 적극적 법정책(1999년 법개정)

1) 개정 배경

앞서 검토한 바와 같이 ILO는 1997년 제85회 총회에서 민간고용관련

47) 国武輝久, 「労働者派遣法と労働法上の使用者概念」, 『季刊労働法』 第137号, 1985, 45頁 이하.

48) 浜村彰, 「違法な労働者供給 労働者派遣と労働契約関係」, 『法学志林』 第98巻 第1号, 2000, 143頁 이하.

서비스사업의 역할을 승인하는 제181호 협약 및 제188호 권고를 채택하였다. 이 협약 및 권고는 1933년 제34호 협약 이래 각국의 노동시장 법제의 기초가 되어온 직업소개의 공공독점 및 민간고용서비스기관의 활동의 금지 내지는 제한이라는 원칙을 철폐하는 협약이다. 동시에 이 협약은 민간고용서비스기관이 자유롭게 활동하는 환경에서 근로자보호와 공공직업안정소와 민간고용서비스기관과의 새로운 관계를 제시하며 파견근로에 대한 국제적 기준을 설정하였다.⁴⁹⁾

이러한 국제적인 흐름과 더불어 종래부터 불황극복과 경제활성화 및 산업경쟁력 강화를 도모하고 증대하는 실업문제를 해결하고자 노동시장법제의 규제완화론이 강하게 주장되어 왔다.⁵⁰⁾ 이에 일본 정부는 이 협약을 비준할 것을 결정하고(1999년 7월 28일 비준), 국내법 정비의 하나로 직업안정법 및 근로자파견법의 개정에 본격적으로 착수하였다.

49) 鎌田耕一, 「民間職業紹介に関する条約(第181号)の意義」, 『日本労働法学会誌』 第91号, 1998, 108頁 이하.

50) 経団連(経済団体連合会)이 발표한 「산업경제력강화를 향한 제언 - 제1회 국제경쟁상의 equal footing(대등조건)을 요구하며」(1998. 12. 15)에서는 일본의 에너지, 물류, 조세, 사회자본, 노동 등의 고비용구조가 제조업의 국제경쟁력을 저하시켜, 본래라면 국내에서 비교우위를 가지는 산업마저도 해외로 이전할 수밖에 없는 등 제조업의 기반을 약화시키고 있다는 인식에서 그 시정책을 제시하고 있다. 또한 효과적인 국제경쟁력 강화를 위하여 총리대신 직속의 가칭 ‘산업경쟁력전략회의’를 설치하여 민관이 상호협력하고, 기존산업의 경쟁력 강화와 전략적 산업의 창출을 위하여 보다 종합적인 정책을 확립하는 것이 중요하다고 제언하고 있다. 그 중 노동분야 관해서는 산업경쟁력을 규정하는 중요한 요소의 하나인 노동력생산력을 향상시키기 위해서는 고용-노동환경과 풍토의 개혁과 함께 인재의 유효한 활용과 노동이동의 원활화를 제고하는 것이 필수 불가결하다는 관점에서, 우선 인재의 유효한 활용을 위해서는 ①고령자여성 등의 활용을 확대·정비하며(구체적으로, (a) 청년층의 기술승계를 위한 숙련고령자활용시스템의 구축, (b) 근로자파견사업의 자유화, (c) 외국인 활용방안의 검토), ②재량근로제·변형근로시간제 등의 적극적 활용을 제시하고 있으며, 다음으로 노동이동의 원활화를 위해서는 ① 근로자파견사업의 자유화, ② 유료·무료직업소개사업의 자유화, ③ 위탁모집의 규제완화, ④ 직접모집에 관한 신고제 폐지, ⑤ 종신고용을 전제로 하는 퇴직금을 포함한 임금체계 및 세제의 정비, ⑥ 기업연금의 portability의 확보 등을 제시하고 있다(<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/pol215/honbun.html>).

2) 직업안정법 개정과 민영직업소개의 자유화

가) 개정 경과

직업안정법 개정의 쟁점은 직업소개사업에 대하여 민간기업의 진입을 자유화할 것인가에 있었다. 후생노동성 직업안정국은 ‘고용법제연구회’를 설치하고 직업안정법의 쟁점사항에 대하여 논의를 거쳐, 「금후노동시장법제의 바림직한 방향에 관하여」(1998. 10)⁵¹⁾라는 보고서를 작성하였다. 이 보고서는 직업소개사업의 기본방향을 ① 직업소개사업에 대한 민간기업의 진입을 원칙적으로 자유화하여 노동력수급의 미스매치(mismatch)를 해소하고, ② 이와 함께 직업소개사업의 ‘사전규제’에서 ‘사후규제’로 전환하고, ③ 공공안정기관은 안정망(safety net)으로서의 역할을 수행하면서 민영직업소개사업과는 경쟁적인 협력관계를 구축할 필요가 있다고 제안하였다.⁵²⁾ 이러한 고용법제연구회의 보고서는 일본의 경제상황을 반영하여 경영계의 규제완화 주장을 대폭 수용하였다.

이러한 사용자측의 규제완화론과 전문가회의인 ‘고용법제연구회’의 보고서에 대하여 근로자측은 강하게 반대하였다.⁵³⁾ 그 이유로는 첫째, 직업소개사업을 민간에 대하여 원칙적으로 자유화하는 법정책은 직업소개사업의 공공성 및 민간직업소개기업의 사회적 책임을 담보할 수 있는가 등에 비추어 보며 단계적 접근이 필요하며(시기상조론)⁵³⁾, 둘째, 직업소개사업의 민간기업 진입 자유화는 ILO 제181호 협약의 국제기준을 그대로 도입하면서 보다 중요한 근로자보호조치에 대한 규정은 극히 형식적이고 실효성이 없어 그 균형이 결하고 있으며(보호규정의 미비), 셋째, 고용과 노동을 둘러싼 구조적 변화에서 국가가 책임을 갖고 안정된 고용보장을 위한 실효성이 있는 법제도와 대책의 확립(공공직업

51) 労働省・雇用法制研究会, 「今後の労働市場法制の在り方について」, 『労働法律旬報』 第1446号, 1998, 48頁 이하.

52) 全労働省労働組合職安法プロジェクト(1998.12), 「職業紹介事業のあるべき方向と労働権保障—雇用法制研究会報告の批判的検討」, 『労働法律旬報』 第1449号, 1999, 42頁 이하.

53) 土田道夫, 「変容する労働市場と法」, 『現代の法12巻 職業生活と法』, 岩波書店, 1998, 43頁.

안정소의 충실 및 기능강화) 등을 들었다. 무엇보다도 민간유료직업소개소의 폐해가 완전히 불식된 것은 아니라는 의구심으로 규제완화론에 동의를 할 수 없었던 것이다.⁵⁴⁾

이상과 같은 쟁점사항에 대하여 직업안정법은 노동력의 수급조정에 관하여 민간사업의 역할을 전면승인하고, 공공기관과 민간사업이 상호 협력하는 체제를 구축하는 기본방향을 결정하였다.⁵⁵⁾ 개정안은 1999년 6월 30일 참의원 본회의에서 가결되었다.

나) 직업안정법의 개정 내용

(1) 직업소개의 공공독점 폐지

구법은 ‘누구도 유료의 직업소개를 행하여서는 아니된다’(제32조)고 하여 유료직업소개소의 원칙금지·예외허가(직업소개의 공공독점원칙)를 규정하고 있었다. 개정법은 이 원칙을 폐지하고 유료직업소개소의 원칙승인·예외금지로 전환하였다(제30조). 직업소개의 공공독점원칙은 앞서 언급한 바와 같이 직업소개소법의 개정(1938년)에서 전시노무통제를 목적으로 도입된 이래 종전 후에도 목적은 달리하지만 ILO협약 제34호 및 제88호에 부합하는 것으로 60년 넘게 유지되어 왔다. 그러나 경제·노동시장의 변화는 직업소개의 공공독점이라는 체제는 구인자 및 구직자에게 모두 지지받지 못하였고 오히려 노동시장에서 고용문제를 왜곡시키는 경향까지 나타냈다. 한편 근로자파견, 인재 스카우트(scout), 채용업 알선 등 다양한 인재·인력 관련 사업이 발전하여 유료 직업소개소의 규제만으로는 변화하는 노동시장에 대응하는 것이 부족

54) 유료직업소개소의 폐해로는, ① 구인자의 사업내용, 직무내용, 임금·근로·작업조건이나, 구직자의 자격·능력·학력·인물 등에 관한 허위, 부정확, 부적절, 불충분 또는 편향적인 정보제공, ② 소개수수료 기타 각종 명목으로 상대방의 공박을 이용한 부당한 요금징수, ③ 소개료징수를 위한 전직 강요, 기업이 지불하는 소개료를 구인기업의 인사권이 있는 관리직과 소개업자가 분배하기 위한 해고·고용의 증가에 의한 고용의 불안정, ④ 파업을 방해하는 직업소개, ⑤ 노동조합활동 등에 관한 차별적 직업소개, ⑥ 풍기가 의심스러운 직장에 근로자 소개 등을 들 수 있다(馬渡淳一郎, 앞의 책, 34頁).

55) 有田謙司, 「民間雇用関連サービス事業の役割と法規制」, 『講座21世紀の労働法 第2巻 労働市場の機構とルール』, 有斐閣, 2000, 81頁.

하여 ILO협약 제181호의 비준과 함께 직업안정법을 개정한 것이다.⁵⁶⁾

(가) 목적규정

직업소개에 공공독점원칙이 폐지됨으로써 1999년 개정법은 제1조의 목적규정에서 ‘직업안정기관 이외의 자가 행하는 직업소개사업 등이 노동력의 수요공급의 적정하고 원활한 조정에서 수행하여야 할 역할을 고려하여 그 적정한 운영을 확보하는 것 등에 의하여’라는 문언이 추가되는 획기적인 변화가 있었다.

(나) 유료직업소개사업

① 허가제 : 유료직업소개소의 금지규정은 삭제되었지만, 제30조 제1항은 ‘유료의 직업소개사업을 행하고자 하는 자는 사업소마다 후생노동 장관의 허가를 받아야 한다’고 규정하여 허가제는 남았다. 다만 허가기준과 이에 적합한 경우의 허가 의무 및 결격사유가 법정되어 절차가 간소화되었다. 허가의 유효기간도 종래의 1년에서 3년으로 연장되었다(갱신 후에는 5년). 그러나 사업소마다 허가를 얻게 하는 것은 번잡하다는 지적이 있었다.⁵⁷⁾

② 네가티브 방식 : 유료직업소개사업을 원칙적으로 자유화하여 항만 운송업무, 건설업무 기타 정령으로 정하는 업무 이외는 자유롭게 유료 직업소개를 행할 수 있다(제32조의 11).⁵⁸⁾ 이로 인하여 직업안정법은 제1조의 목적규정에서 본 바와 같이 민간고용 관련 서비스사업을 직업

56) 馬渡淳一郎, 앞의 책, 63頁.

57) 馬渡淳一郎, 앞의 책, 64頁. 따라서 후술하는 바와 같이 2003년 법개정에서 사업주단위로 허가를 얻도록 개정되었다.

58) 제32조의 11의 취업직업의 범위에서는 ‘유료직업소개사업자는 항만운송업무(항만노동법 제2조 제2호에서 규정하는 항만운송업무 또는 동조 제1호에서 규정하는 항만 이외의 항만에 있어 행하여지는 당해 업무에 상당하는 업무로서 후생노동성령으로 정한 업무를 말함)에 종사하는 직업, 건설업무(토목, 건축 기타 공작물의 건설, 개조, 보존, 수리, 변경, 파괴, 해체작업 또는 이러한 작업의 준비작업에 관계되는 업무를 말함)에 종사하는 직업, 기타 유료직업소개사업에서 그 직업의 알선을 행하는 것이 당해 직업에 종사하는 근로자의 보호에 지장이 있는 것으로 후생노동성령으로 정하는 직업을 구직자에 소개하여서는 아니된다’고 규정하여 네가티브 방식을 채택하였다.

선택권의 실현을 담당하는 자로 인정하였다.

③ 수수료 : 유료직업소개업자가 징수하는 수수료(등록수수료, 소개수수료)는 개정 전에는 시행규칙 별표에 의하여 엄격하게 규제되었다(제32조 제6항). 개정법에서는 신고제에 의한 수수료표로 징수가 인정되어 대폭 자유화되었다(제32조의 3, 시행령 제24조 제14~21항).

반면 구직자로부터는 종래는 등록수수료만 인정되어 왔다. 그런데 ‘구직자의 이익을 위하여 필요하다고 명령으로 정하는 때’(예능중사자 모델에 한정)를 제외하고는 원칙적으로 금지하는 것으로 개정되었다. 이것은 ILO협약 제181호에 따른 것이다.

(다) 무료직업소개사업

노동조합 등이 행하는 경우를 제외하고 무료직업소개사업의 허가제는 유지하였다(제33조). 허가의 유효기간은 5년으로 되었다. 허가요건 등은 유료직업소개사업에 관한 규정을 준용한다.

(2) 근로자 모집

(가) 직접모집

통상적으로 통근하는 것이 가능한 지역 이외에서 문서 이외의 방법으로 근로자를 직접 모집하는 경우 이를 신고하도록 하였으나(구법 제36조, 1985년까지는 허가제), 개정법에서 폐지하였다. 신규 학교졸업 예정자의 모집과 같이 이 규정은 이미 사문화되었다는 평가이다. 구인기업 자체의 활동으로 직접모집의 직업·인원수를 묻지 않고 포괄적 규제는 전형적인 전시노무통제의 잔재이고 기업의 영업활동의 자유를 침해하는 것으로 폐지는 당연하다는 것이다. 다만 모집에 종사하는 피용자에게 보수제공의 금지는 남았다(제40조).

(나) 위탁모집

위탁모집의 허가제는 유지되었고, 모집수탁자의 보수액 허가제는 인가제로 변경되었다(제36조). 이러한 규제에 대하여 의문을 표시하는 견해가 있지만,⁵⁹⁾ 위탁모집에 대한 폐해의 우려가 불식되지 않았다는 증

거이다. 이러한 위탁모집은 직업소개와 관련하여 문제가 제기되고 있다. 즉 근로자모집은 ‘근로자를 고용하고자 하는 자가 타인에게 위탁하여, 근로자가 되고자 하는 자에 대하여 그 피용자로 되는 것을 권유하는 것을 말한다’(제4조 제5항). 따라서 구인자의 위탁을 받아 인재를 찾아 취업을 권유하는 스카우트 행위는 위탁모집의 수탁행위에 해당한다고 할 수 있으나, 최고재판소는 이것을 ‘직업소개’, 즉 구인자와 구직자의 고용관계를 성립시키기 위한 알선이라 해석하고 있다.⁶⁰⁾ 일본 직업안정법은 ‘직업소개’와 ‘근로자모집’을 구별하고 후자는 문서모집·직접모집·위탁모집으로 구분하여 각각 규정을 두고 있다. 결국 위탁모집과 직업소개의 개념은 교착하고 있어 그 구별이 매우 곤란하므로 이러한 혼란을 피하기 위하여서는 위탁모집의 개념과 규제를 폐지하는 것이 타당하다는 것이다.⁶¹⁾

(3) 근로자보호규정

(가) 근로조건 등의 명시

구인자, 공공직업안정기관, 직업소개사업자, 근로자모집자, 모집수탁자 등의 근로조건명시의무는 개정 전에도 정하고 있었으나, 임금·근로시간 등에 대해서는 성령(省令)으로 정하는 방법(문서)으로 명시하도록 의무화하였다(제5조의 3). 또한 간행물에 게재되는 구인광고에 의한 근로자모집에 대해서는 정확한 표시노력의무를 부과하였다(제42조).

(나) 개인정보의 보호

개정 전에는 공공직업안정기관 및 직업소개사업자 등이 지득한 근로자고용주의 개인정보의 비밀유지의무를 규정하고 있었다(제51조). 개정법은 ILO협약 제181호의 규정을 받아 공공직업안정기관 및 직업소개사업 등이 행하는 구직자 등의 개인정보의 수집·보관·사용을 업무목

59) 馬渡淳一郎, 앞의 책, 66頁.

60) 東京エグゼクティブサーチ事件, 最高裁 2小判 平成 6(1994). 4. 22, 労働判例 654号, 6頁.

61) 馬渡淳一郎, 앞의 책, 67頁.

적달성에 필요한 범위로 제한하고, 적정한 정보관리를 의무화하였다(제5조의 4). 또한 유료직업소개사업자, 그 대리인 및 종업원 등에게도 비밀유지의무를 부과하였다(제51조, 제52조의 2).

(다) 신고권

구직자, 모집응모자 등은 직업소개사업자, 근로자모집자 등이 직업안정법령을 위반하는 경우 후생노동대신에게 신고하고 적정한 조치를 청구할 권리를 규정하였다(제48조의 4).

3) 2003년 직업안정법 개정의 주요 내용

2003년 법개정에서도 근로자파견법과 함께 규제완화가 한층 진행되었다. 즉 고용·실업의 상황에 대응하기 위하여 직업소개사업이 노동력수급의 신속, 원활 그리고 정확하게 연계될 수 있도록 직업안정법상의 허가 등의 절차를 간소화하고 겸업금지규제가 철폐되었다.

가) 허가신고 등의 간소화 및 제한규정 철폐

직업소개사업의 허가 등의 절차에 관하여 사업소단위(지점단위)에서 사업주단위(회사단위)로 간소화하였으며, 특별법에 의하여 설립되는 일정한 법인⁶²⁾이 그 구성원을 대상으로 행하는 무료직업소개사업을 신고로 실시할 수 있도록 하였다. 또한 지방공공단체가 주민의 복지증진, 산업경제의 발전에 기여하는 시책에 부수하는 업무로서 행하는 무료직업소개사업을 신고제로 하였다. 모집종사자에게 보수를 주지 아니하고 행하는 위탁모집, 즉 무보수 위탁모집에 관하여는 신고제로 하였다.

62) 특별법인은, 농업협동조합·농업협동조합연합회(농업협동조합법), 어업협동조합·수산가공업협동조합·어업협동조합연합회·수산가공업협동조합연합회(수산업협동조합법), 사업협동조합·중소기업단체중앙회·협동조합연합회(중소기업협동조합법), 상공회의소·일본상공회의소(상공회의소법), 상공조합·상공조합연합회(중소기업단체의조직에관한법률), 상공회·상공회연합회(상공회법), 삼립조합·삼립조합연합회(삼립조합법) 등이 있다.

나) 직업소개사업자에 대한 규정 정비

유료직업소개사업자에 대한 보증금제도를 폐지하고,⁶³⁾ 음식점업 등에 관하여 직업소개사업과 겸업을 금지하는 규정을 삭제하여 직업소개의 활성화를 유도하였다.⁶⁴⁾ 또한 직업소개사업의 허가의 결격사유로 출입국관리및난민인정법 제73조의 2 제1항의 죄(불법취로조장죄)가 추가되었으며, 직업소개책임자의 선임요건을 정비하였다.

5. 영국

대륙법계와 달리 종래부터 특별히 민간고용서비스를 규제하는 법령이 없던 영국은 1994년 규제완화 및 도급법(Deregulation and Contract Out Act, 1994)에서 민간고용서비스사업(직업소개 및 근로자파견)에 대한 허가제를 폐지하여 원칙적으로 민간고용서비스사업에 대하여 제한을 두고 있지 않다.⁶⁵⁾ 다만 영국은 ‘복지에서 일자리’이라는 기본방향을 설정하고, 교육·직업훈련을 강화하여 근로자의 자립을 지원하는 정책을 추진하고 있다. 특히 청년과 장기실업자 등에 대한 취업지원정책 강화하고 있으며, 이를 New Deal 정책이라 한다. New Deal은 교육훈련을 중시하는 자립지원사업으로 ‘국민과 정부의 새로운 계약’을 의미하며,⁶⁶⁾ 정책의 특징은 3가지로 정리할 수 있다. 첫째, 중앙정부의 주도가

63) 공탁되어 있는 보증금에 대해서는 2004년 3월 1일 이후 관보의 공고를 통하여 소정의 절차를 거쳐 반환한다. 다만 10년 이내에 소정의 절차를 거칠 것이 필요하다.

64) 직업소개사업과 요리점업·음식점업·숙박업·고물상업·전당포업·대금업·환금업 등의 겸업금지규제가 철폐되었다. 다만, 직업소개사업의 허가시, 대금업에 관해서는 대금업법에 의한 등록, 전당포업에 관해서는 전당포영업법에 의한 허가를 받고 적정하게 업무를 운영하고 있는 것이 필요하다. 또한 대금업 또는 전당포영업에서 자기의 채무자를 구직자로 하는 직업소개는 금지된다(厚生労働省·都道府県労働局, 「改正職業安定法の概要」).

65) 미국은 유료직업소개소를 규율하는 우리나라의 직업안정법에 해당하는 포괄적인 연방법은 존재하지 않는다. 다만 유료직업소개소에 대하여 각주가 독자적으로 허가 등의 규제를 실시하고 있다. 예컨대 허가제를 취하는 주 43개 주, 요금규제 35개 주, 일정한 기간 내에 정당한 이유 없이 해고된 경우 수수료의 반환이 있다.

아닌 민간과 지역사회, 즉 민간기업, 노동조합, 지역별직업훈련협의회, 대학, 지방자치단체, 자원단체(volunteer) 등에 의한 취업지원협력체제(New Deal Partnership)를 중앙정부가 조직·지원하며 폭넓은 협력을 얻어 실시하는 것이다. 둘째, 교육훈련을 국가자격과 연계시켜, 자격취득을 목적으로 훈련을 실시한다. 셋째, 개별상담원(Personal Adviser) 제도로 각 개인의 사정에 맞는 교육훈련을 실시하는 것이다.⁶⁷⁾

즉 영국은 정부에 의하여 일원적으로 관리되어지는 것(公共管理)과, 정부 등이 설치한 시설을 민간이 포괄적으로 관리·운영하는 것(公設民營)으로 구분할 수 있는데, 공설민영의 장점으로는 보다 지역특성에 적합한 서비스를 제공할 수 있고 경쟁을 통한 적자생존(survival of the fittest)의 원리로 가장 적합한 서비스를 기대할 수 있다는 것이다. 즉 영국은 1988년부터 행정서비스의 효율화를 제고하기 위하여 중앙부처의 사업실시부문을 정책입안부문에서 분리하여 독립기관(agency)화하는 정책을 추진하였다. 이에 따라 공공직업안정기관을 관리·운영하는 고용서비스청(Employment Service)도 1990년에 에이전시화되었고, 2002년 4월에 각종 복지급여를 제공하는 급여청과 통합되어 잡센터·플러스청(Jobcentre Plus)으로 개편되었으며 직업소개업무를 민간위탁으로 전환하였다. 이러한 정부와 민간의 협력과 경쟁을 바탕으로 하는 직업소개, 실업급여, 그리고 적극적인 노동시장정책으로 이어지는 영국의 공공직업서비스에 대하여 OECD는 높게 평가하고 있다.⁶⁸⁾

66) ‘개인의 책임은 자기발전을 위해 기회를 제공하는 정부의 책임과 항상 균형을 이루어야 한다’는 점이다. Department of Social Security, Green Paper on New Ambitions for Our Country: A New Contract for Welfare, Cm.3805, 1998, ch. 3 para 38.

67) 영국의 New Deal에 관하여는 노상현, 『고용시장에 관한 법제개선방안 연구』, 한국법제연구원, 2004, 79쪽 이하 참조.

68) 앞에서 언급한 OECD, Employment Outlook, 2005 참조.

6. 시사점 및 협약비준문제

가. 시사점

이상에서 국제기구 및 선진외국의 민간고용서비스에 대한 개혁방향과 그 내용을 검토하였다. 검토 결과 변화하는 경제상황과 경기침체 그리고 실업의 증가가 노동시장에 대한 정책을 개혁하는 동인이 되었다는 사실을 확인할 수 있었다. 그리고 우리의 입법정책은 독일과 일본보다는 민간고용서비스의 자유화를 인정하고 있지만, 영미법계열과 비교하여서는 규제와 행정감독을 실시하고 있다고 할 수 있다. 이러한 입법정책의 차이는 고전적인 논제에서 출발한다. 즉 ‘노동력은 상품이 아니다’라는 명제로 고용 관련 서비스를 바라보면 공공직업안정기관에 의한 무료로 공정하고 중립적이고 균등한 서비스를 원칙으로 구성하는 것으로 귀결될 수밖에 없다. 반면에 ‘노동력도 상품이라 하지 않을 수 없다’라는 전제에서 고용 관련 서비스를 바라보면 시장원리를 활용하여 보다 자유로운 경쟁에 의한 다양한 서비스 제공이 가능하며, 이에 대한 대가는 수익자가 부담하여야 한다는 것이다. 이에 대한 논의는 반복될 수밖에 없지만, 고용창출을 위한 ILO의 협약이 제시하는 방향과 내용은 우리가 참고할 수 있을 것이다. 그리고 각국에서 공통하는 점은 고용서비스를 민간에 대하여 자유화를 하더라도 공적고용서비스의 질적 향상을 기하여 민간고용서비스와 경쟁하고 있다는 점이다.⁶⁹⁾ 다시 말하면 고용서비스에서의 민관협동과 경쟁이라는 시스템을 구축하고 이를 통하여 미스매치를 해소하고자 하는 것이다. 특히 독일에서 전문직·관리직의 직업소개를 우선 자유화한 다음 일반직까지 확대한 것은 양 노동시장의 특성을 고려한 것으로, 분리 접근하는 방법을 채택한 것은 시사적이라 할 수 있다.

69) 현재 전국 6개소의 ‘고용지원서비스 선진화 시범 센터’가 금년 5월부터 업무를 개시하였으며, 이용자 중심의 원스톱 고용서비스를 실시하여 고용서비스의 질 향상을 목적으로 하고 있다(노민기, 「고용지원서비스 선진화 추진」, 『나라경제』, 2005. 5, 12쪽 이하).

또한 보다 근본적인 문제는 근로자의 고용가능성(employability)의 문제이다. 이에 대한 영국의 정책방향은 다음과 같은 점에서 시사적이다. 즉 블레어 정권은 ‘복지에서 일자리’ 프로그램을 국민에게 제시하고 이를 실현하고자 교육훈련을 강화하였다. 이는 고용시장의 유연화가 진행될수록 기업은 기업 내부가 아닌 외부노동시장에서 다양한 노동력을 확보할 수 있는 구조를 필요로 한다는 관점에서 직업소개와 교육훈련 정책은 노동시장의 요구와 필요에 부응하여 불황에 대한 응급조치가 아닌 새로운 시대에 적응하는 시스템으로 장기적 관점에서 체계적으로 구축한다는 점이다.

노동시장의 유연화를 실행한다면 영국의 예에서 보더라도 이에 적응할 수 있도록 국가의 장기적 관점에서 체계적으로 근로자의 교육훈련을 강화함과 동시에 이에 대한 미스매치를 최소화하기 위한 인프라 구축을 하여야 한다. 그러기 위해서는 교육훈련과 취업의 연계를 강화하고 경제·교육·사회보장분야까지 포함하는 고용정책의 통합과 이를 체계화하는 고용정책과 집행력(법제 정비 및 자원 확보) 그리고 이를 보완하는 민간고용서비스의 활성화가 필요하다.

나. ILO 제181호 협약의 비준

민간고용서비스기관과 공공직업안정기관과의 관계설정과 역할분담에 대한 새로운 ILO협약을 비준할 것인가의 문제가 남는다. 비준을 위해서는 국내법제를 정비하여야 하는데 우선적으로 검토할 과제는 기본방향의 설정이다. 즉 정보화산업구조의 변화 및 경제의 글로벌화에 따라 현대 노동시장에서 광의의 민간고용서비스기관이 수행하여야 할 역할은 매우 중요하며, 그 비중 또한 점점 확대될 것이다. 이에 따라 공공직업안정기관과 민간고용서비스가 상호협력·경쟁하여 효율적인 노동시장을 발전시키는 것이 노사와 국민 전체의 이익을 증진시키는 방향이라는 기본시각의 정립이 필요하다. 구체적으로 직업소개에서의 국가역할에 관한 규정 정비, 법규제의 대상이 되는 민간고용서비스의 업태범위, 법적 지위, 행위기준의 내용, 개인정보의 보호, 요금규제의 방

법, 고충처리 및 피해자구제 시스템의 정비, 민관협력체계의 강화 등을 정비하는 것이다.

다. 개선방안 및 입법적 과제

이상의 검토를 바탕으로 앞서 제시한 직업안정법의 과제에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

1) 현행 직업안정법의 체계

현행 직업안정법은 공공직업안정기관과 민간고용서비스의 역할분담이 불명확하고 이를 규율하는 규정의 내용이 체계적이지 못하다(표 3-2 참조). 특히 민간고용서비스에 관한 법규정이 체계적이지 못한 것은 상황에 따른 대증요법으로 개정되거나 폐지되어 왔다는 점에 기인한다. 이에 대한 개선방안으로는 우선 고용서비스의 내용과 이를 수행하는 자가 준수하여야 할 기본원칙을 정리하고 이를 규범화하여야 한다. 그 다음 공공직업안정기관의 역할과 책임 그리고 수행하여야 할 업무내용과 이를 집행할 구체적 정책수단을 규정한다. 그리고 공공직업안정기관에 이어 민간고용서비스에 관한 장에서는 민간고용서비스의 내용(소개·파견·공급)과 책임, 사업수행에 있어 준수하여야 할 사항 등 행위준칙을 일목요연하게 규정할 필요가 있다.

2) 근로자공급사업의 금지조항

현재 파견법에서 인정되는 대상업무를 원칙적으로 자유화하면 직업안정법의 근로자공급금지조항(제33조 제1항)을 삭제하여 근로자공급 및 파견에 관해서는 근로자파견법에서 통합하여 규정하는 것이 바람직한가의 문제가 있다. 현대 경제사회에서는 전근대적인 사실적 지배, 강제근로, 중간착취 등의 실체를 가진 근로자공급은 금지입법의 효과에 의한 것뿐만 아니라 그것을 발생시키는 사회적 기반의 변화에 의하여 오

늘날에는 거의 사라졌고, 강제근로, 중간착취에 대해서는 근로기준법(제 6조 및 제8조)에 의거하여 대처하면 족하고, 근로자공급사업금지규정은 과거의 유물로 보는 것이 타당하다는 견해이다. 따라서 근로자공급사업의 규제를 폐지하여 원칙자유화를 인정하고, 근로자파견법의 보호규정으로 근로자공급사업의 대상인 근로자를 보호하자는 것이 국제적 동향에 합치하는 방향이라는 것이다.⁷⁰⁾

근로자공급사업에 대하여 판례는 다음과 같이 개념정의하고 있다. 즉 근로자공급사업에 해당하기 위해서는 공급사업자와 근로자 간에 고용 등 계약에 의하거나 사실상 근로자를 지배하는 관계가 있어야 하고, 공급사업자와 공급을 받는 사용사업자 간에 제3자의 노무제공을 내용으로 하는 공급계약이 있어야 하며, 근로자와 공급을 받는 자 간에는 사실상 사용관계가 있어야 한다는 것이다.⁷¹⁾ 이러한 ‘사실적 지배관계’에서 성립하는 근로자공급사업은 성질상 사인이 영리를 목적으로 운영할 경우 근로자의 안전 및 보건상의 위험, 근로조건의 저하, 공중도덕상 유해한 직종에의 유입, 미성년자에 대한 착취, 근로자에 대한 중간착취, 강제근로, 인권침해, 약취·유인, 인신매매 등의 부작용이 초래될 가능성이 있어 이를 원칙적으로 금지하고 있는 것이다.⁷²⁾ 또한 근로자공급

70) 馬渡淳一郎, 앞의 책, 9頁 이하.

71) 대판 1999. 11. 12, 99도3157. 구체적으로는 파출용역알선업을 사업목적으로 한 회사의 경우, 부녀자들이 그 회사의 파출부로 가입하는 것은 자유의사에 의한 것이라 할지라도 임금, 근로시간, 근로장소 등에 관하여는 부녀근로자의 자유의사에 의하여 결정되는 것이 아니고 위 회사에 의하여 결정되는 것이므로 위 회사는 위 가입계약에 의하여 파출부녀자들을 지배하는 관계에 있다 할 것이고 또 각 가정과의 호출(공급)계약에 의하여 가입 파출부녀자들을 각 가정에 보내어 사용케 하는 것이므로 파출용역알선업은 직업안정법 소정의 근로자공급사업에 해당한다(대판 1985. 6. 11, 84도2858).

72) 근로자공급사업이 공공적·윤리적 성격이 강하고 악용될 소지가 많은 분야로서 국가의 감독을 필요로 하는 직종이므로, 이를 허가사항으로 규정하였다 하더라도 그 합리적인 필요성과 정당성이 충분히 인정되므로 다른 직종에 비하여 근로자공급사업을 불합리하고 자의적으로 차별하는 것으로서 평등권을 침해하는 것이라고 볼 수 없다. 즉 노동부장관의 허가를 받은 자만이 근로자공급사업을 할 수 있도록 제한하는 것은 그 목적의 정당성, 방법의 적절성, 피해의 최소성, 법익의 균형성 등에 비추어 볼 때 합리적인 제한이라고 할 것이고, 과잉금지의 원칙에 위배되어 직업선택의 본질적인 내용을 침해하는 것으로 볼

의 피해가 완전히 불식되었다고 단언할 수 없다는 현실적 이유가 존재한다.

3) 인재 스카우트 및 헤드헌팅과 금품수령 금지

인재 스카우트 및 헤드헌팅(headhunting)은 ‘특정 근로자 모집의 수탁업무’에 해당하며, 위탁모집의 일종이라 할 수 있다. ‘모집’이라 함은 근로자를 고용하고자 하는 자가 취직하고자 하는 자에게 피용자가 되도록 권유하거나 다른 사람으로 하여금 권유하게 하는 것을 말한다(제4조 제6호). 현행 직업안정법에서 ‘위탁모집’을 규제하였던 제29조를 삭제(제73) 하여 위탁모집을 자유로이 행할 수 있다. 그런데 동법 제32조에서는 ‘근로자를 모집하고자 하는 자와 그 모집에 종사하는 자는 명목의 여하를 불문하고 응모자로부터 그 모집과 관련하여 금품 기타 이익을 취하여서는 아니된다’고 규정하여 위탁모집자는 응모자(구직자)에게 일체의 금품 기타 이익을 받는 것을 금한다(제47조 별칙규정 적용). 제32조의 금품 등의 수령금지의 이유는 ‘타인의 취업에 개입하여 이익을 얻는 중간착취의 금지’에서 연원한다. 문제는 인재 스카우트사업 및 헤드헌팅이 특정 근로자의 모집을 대상으로 하는 위탁모집자로 제32조에서 규정하는 ‘그 모집에 종사하는 자’에 해당하는가에 달려 있다.

인재 스카우트 및 헤드헌팅이 제19조 제6호에서 규정하는 고급관리자·전문가·직종에 해당하는 유료직업소개사업인 경우, 시행령 제26조에 의거하여 별도의 요금을 구직자에게 청구할 수 있다.⁷⁴⁾ 고급관리자·전

수는 없다(헌재 1998. 11. 26, 97헌바31).

73) 즉 폐지된 동조 제1항에서는 ‘근로자를 고용하고자 하는 자가 그의 피용자 외의 자에게 근로자의 모집을 위탁하고자 하는 경우에는 노동부장관의 허가’를 받아야 하며, 제2항에서는 ‘근로자를 고용하고자 하는 자가 그의 피용자 외의 자에게 제1항 규정에 의한 모집에 따르는 보상금을 주고자 하는 경우에는 노동부장관의 허가를 받아야 한다’고 규정하여 위탁모집을 원칙적으로 규제하였다.

74) 시행령 제25조 제6호, 법 제19조 제6항의 규정에 의한 요금은 구직자의 근로계약이 체결된 후에 받을 것. 다만, 회비형식으로 요금을 받고 일용근로자를 소개하는 경우 또는 노동부령이 정하는 고급관리자·전문가·직종에 해당하는 자를 소개하는 경우에는 그러하지 아니하다.

문가직에 해당하는 업무는 시행규칙 제24조 제1항과 <별표 1>에서 정하고 있다.⁷⁵⁾ 직업소개요금은 원칙적으로 구인자(구인사업자)가 부담하지만, <별표 1>의 대상업무에 해당하는 직업, 모델, 출입국관리법에 의한 체류자격 중 회화지도(E-2) 강사 등은 직업소개사업자, 구인사업자, 구직자가 자율적으로 부담을 정할 수 있도록 하고 있다.

이러한 법령은 인재 스카우트 및 헤드헌팅에 대한 인식에 따라 혼란을 초래할 수 있다. 즉 고급관리자 채용을 추천하는 고급관리자 탐색(Executive Search)이나 중간매니저 및 전문직 직원의 추천·탐색, 모델 등을 전문으로 하는 헤드헌팅사업과 일반직업소개소와 같은 유료직업소개로 규정하면서 예외로 비용부담을 달리할 수 있다는 규정은 직업안정법체계상 혼란을 초래할 수 있다.⁷⁶⁾ 또한 헤드헌팅사업자가 구인자의 의뢰를 받아 근로자를 탐색하고 ‘모집’하는 경우에는 법해석상 제32조의 ‘그 모집에 종사하는 자’에 해당한다 하지 않을 수 없다.⁷⁷⁾ 이 경우 응모자(구직자)에게는 일체의 금품수령이 금지되어 제19조 제6항, 시행령 제26조 제6호, 시행규칙 제24조 제1항과 충돌하게 된다.

이러한 문제를 해결하기 위한 개선방안으로는 인재 스카우트 및 헤드헌팅사업을 ‘특정 근로자 모집의 수탁업무’로 규정하여 일반 유료직업소개사업과 달리 규정하고, 이에 대해서는 구직자(응모자)로부터 일정한 수수료(보수비용에 의한 상한을 둠)를 청구할 수 있는 규정을 두는 것이다.⁷⁸⁾

75) 시행규칙 <별표 1>의 대상업종: 기업 고위임원, 생산 및 운영부서 관리자 중 고위관리자, 기타 부서 관리자 중 고위관리자, 일반관리자 중 고위관리자, 자연과학 전문가, 생명과학 전문가, 사회과학 전문가, 컴퓨터 관련 전문가, 의료진료 전문가(간호 제외), 회계 관련 전문가, 인사 및 노사관계 전문가, 금융·보험 전문가, 사업서비스 관련 전문가, 법률 전문가, 작가 및 관련 전문가(한국표준직업분류에 의함).

76) 따라서 건설일용인력, 파출부 등과 같은 규정에서 취급하는 시행령 제25조 제6호도 개선의 여지가 있다.

77) 일본 최고재판소는 인재 스카우트를 ‘직업소개(구인자·구직자 간의 고용관계 성립의 알선)’이라고 해석하고 있으나(東京エグゼティブサーチ事件, 最2小判平成6(1994)年 4月 22日), 이러한 최고재판소의 해석에 대하여는 이의가 제기되고 있다(田中豊, 『ジュリスト』 1051号, 1994. 9, 78頁 이하).

78) 앞서 검토한 독일의 ‘특정 근로자 그룹’의 취급을 참고할 수 있다. 또한 일본

4) 직업소개사업과 파견사업의 겸업 인정

직업소개와 파견의 업무는 구인 및 구직자를 탐색하고 적절한 일자리에 배치한다는 면에서 직업소개사업과 근로자파견사업의 업무 진행 과정은 매우 유사하다. 따라서 고용서비스사업의 활성화를 위해서는 이를 겸업하는 방안을 검토할 필요가 있다. 근로자파견법은 원래 민간의 활력을 이용하여 적극적 직업탐색을 실시하여 마찰적 실업을 줄이는 한편 사용자에게 전문적·일시적 업무에 대한 직접고용의 부담을 경감시켜 고용을 창출하고자 하는 의도로 제정되었다. 이러한 목적에 의거한다면 직업소개와 파견의 겸업은 인정할 수 있을 것이다.

직업소개사업과 근로자파견사업의 쌍방의 신고 또는 허가를 할 수 있도록 하고(겸업 인정), 근로자파견중에 파견근로자와 사용사업주 사이에 근로관계가 성립되도록 알선(직업소개)을 행하는 것 또는 그것이 예정되어 있는 근거를 마련하는 것이다. 파견근로자가 사용사업주의 업무를 일정기간 경험하고, 사용사업주는 실제로 파견근로자를 사용하여 서로 고용계약을 체결할 의사가 있는 경우는 파견사업주의 유료직업소개에 의하여 고용계약이 성립하는 것으로 취급하는 것을 인정하는 것이다.

5) 신고·등록·허가의 일원화

직업안정법상의 신고·등록·허가는 노동부나 지방자치단체(즉 구청·사회복지과) 중 하나의 기관에서 관리·감독을 하는 노동행정의 일원화 문제이다. 장차 국외직업소개가 증가할 것이 예상되는 가운데 하나의 사업자가 국내·국외 사업을 병행하는 경우 분리된 노동행정체계는 효율적인 관리·감독을 저해하므로 이를 하나의 행정관서로 통합·관리하는 것이 바람직하다.

직업안정법에서 규정하는 신고·등록·허가 등은 직업소개 및 근로자모집이 온라인화 및 광역화로 이루어지고 있으며, 이러한 경향은 더

‘민간노동력수급제도연구회’의 보고서(1990. 6)에서는 인재 스카우트 및 헤드헌팅사업을 ‘특정노동자모집수탁사업’으로 제도화할 것으로 제안하고 있다.

욱 확대될 것이 예상된다. 또한 근로자파견사업과 직업소개사업을 겸업까지 인정한다면 입법론적으로는 행정체계를 노동부로 일원화하는 것이 바람직하다(제18조, 제19조의 정비). 참고로 독일과 일본은 민간직업소개 및 근로자파견에 관한 인·허가사항은 연방고용청 및 후생노동성으로 일원화되어 있다.

6) 정보관리 및 비밀보장

직업안정법 제42조에서는 직업소개사업자의 비밀보장의무를 규정하고 있으나, 이 규정을 보다 구체적으로 공공직업안정기관과 직업소개사업자 및 이에 종사하는 자에 대하여 구직자 개인정보의 수집, 보관, 사용을 업무목적달성에 필요한 범위로 제한하고 적정한 정보관리의무를 부과할 필요가 있다. 즉 현행 제42조는 ‘비밀누설’만을 규율하고 있으나, 변화하는 정보화생활에 맞추어 ‘정보의 생산 및 적정한 관리’에 대한 의무를 부과하고 강화하여야 할 필요가 있다. 이러한 개인정보의 보호 방향은 민간고용서비스기관에 의한 근로자 개인정보관리에 관하여 정보 보호 프라이버시 존중과 내용을 제한하는 ILO협약 제181호 제6조와 일치한다. 즉 개인정보의 생산·관리·유지에 대한 명확한 의무규정을 두는 것이다.

7) 노동쟁의 불개입의 명시

파견법 제16조 제1항에서는 ‘파견사업주는 쟁의행위중인 사업장에 그 쟁의행위로 중단된 업무의 수행을 위하여 근로자를 파견하여서는 아니 된다’고 규정하고 있으나, 직업안정법에서는 민간고용서비스사업자에 대하여 이를 언급하고 있지 않다. 따라서 민간고용서비스사업자의 노동쟁의 불개입 원칙을 명시하여 불필요한 노동쟁의에 개입을 금지하여야 한다.

8) 벌칙조항의 명확화 및 적정화

위헌판결을 받은 제46조 제1항 제2호의 ‘공중도덕상 유해’ 규정의 기준 설정이 필요하다. 이 규정은 인신구속과 성도덕에 관한 것을 예정한 것으로 추측되므로 성매매 및 외설(猥褻)행위를 위한 직업소개 등으로 한정할 것을 제시한다. 또한 변화하는 노동시장에서 현재 규정하고 있는 형벌의 법정형이 적정한 것인가 이에 대한 검토도 필요하다. 즉 인신구속과 협박·강압 또는 사기에 의한 직업소개, 근로자모집, 근로자 공급에 대해서는 형사제재(벌금형 및 징역형)가 불가피하지만, 개인의 정신 및 신체의 자유를 침해하지 않는 위법행위(제48조 및 제48조의 2)에 대하여 행정제재(즉 과태료)로 전환하는 것도 고려하여야 한다.

제3절 소 결

FTA 체결 등 시장개방을 가속화하면서 신자유주의 시장경제에 한없이 편입되어 가는 과정에 있고, 사회경제의 구조개혁을 진행하는 현재의 상황에서 정도와 규모에서는 별론 하더라도 노동시장·고용관계도 적지 않은 변화가 예상된다. 노동시장정책에 관하여 소극주의를 취하는 국가인가 적극주의를 취하는 국가인가에 따라 고용시장법제의 기본방향이 설정되지만, 변화하는 노동시장과 증가하는 실업에 대응하고자 전통적으로 소극주의를 취하는 국가에서도 시장의 폐해를 해소하고 고용·실업문제에 대응하고자 적극적으로 노동시장정책을 펼치고 있으며, 적극주의를 기본정책으로 하는 국가는 시장기능의 강화와 활성화로 시장의 효율성을 강조하고 있다. 이에 따라 각국의 노동시장정책은 매우 다양하게 전개되지만 고용서비스에 한하여 보면, 공공직업안정기관의 서비스 강화 더불어 적극적인 민간고용서비스의 확대에 힘을 쏟고 있다는 점은 어느 국가나 마찬가지이다. 이러한 방향은 우리 노동시장을 활성화시키는 데 있어서도 다르이 없고, 이러한 관점에서 민간고용서비스의 활성화를 위한 법제개선방안을 제시하는 바이다.

제4장

외국의 사례: 공공과 민간고용서비스의 연계를 중심으로

각 국가마다 가진 고유한 전통과 현재의 상황에 따라 민간고용서비스업에 대한 법규제는 다르게 나타난다. 직업안정기능은 국가와 사회가 담당해야 한다고 주장하며 취업에 대한 사회적인 의무를 강조하고 있는 유럽 국가가 있는가 하면, 미국과 같이 공공직업안정기관들은 취약 계층의 취업과 일자리 창출에 정책적 역량을 집중하고 나머지 구직자에 대해서는 민간부문이 주도적으로 시장상황에 따라 움직이는 것을 원칙으로 하는 국가도 있다. 최근 호주에서는 정부가 민간고용서비스업체들과 계약(contract-out)을 맺어 그들로 하여금 과거 공공부문이 맡았던 취약계층에 대한 취업지원, 정보제공, 훈련실시 등을 수행하도록 하는 공공과 민간 간의 연계체제가 이루어지기도 한다. 그러므로 민간부문과 공공부문의 직업안정기능은 각국의 상황에 따라 서로의 역할을 조정하고 정비하고 있는데, 일반적으로는 민간부문의 역할이 확대되어 가는 것으로 나타난다.

산업혁명이 발생하고 자본주의가 정착되는 초기에 자연발생적으로 생겨난 구인·구직 기능을 담당하던 민간직업소개소는 주로 중개인의 역할을 담당하며 중간착취와 근로자의 권익 침해와 같은 부작용을 일으키므로 민간고용서비스업체에 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 벨

기에, 프랑스, 독일 정부는 실업자들에 대해 지원을 하기 시작했고, 1909년 영국에서 처음으로 노동교환법(Labour Exchanges Act)에 의해 공공직업안정기관의 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, 동일 노동 동일 임금 등의 원칙에 합의하면서, ‘노동은 상품이 아니다’라는 기본 개념을 확정했다. 따라서 상품이 아닌 노동, 또는 취업행위를 사고 파는 영리 목적의 직업소개는 금지되어야 하고, 중앙정부가 직업안정기능을 전적으로 담당하는 것을 권고했다. 따라서 직업정보 제공과 취업연계는 오직 정부기관의 몫으로 남겨졌고, 민간직업소개가 필요하다면 원칙적으로는 무료 직업소개여야 하며, 정부는 이들을 엄격히 관리해야 한다는 협약을 남겼다.

1933년 ILO 총회(Convention)에서는 이미 각국에 존재하는 민간고용서비스업의 존재를 고려할 때 특정한 직종에 대해서는 민간업체들을 폐쇄하는 것이 어렵다는 점을 인정하고, 기존 민간고용서비스업체를 폐쇄하는 유예기간, 신설 민간업체의 설립 금지, 특정 직업군에 대한 예외 조치와 그 특정 직업군의 직업소개를 정부가 담당해 갈 것을 권고했다.

1949년 ILO는 이러한 권고가 각국의 사정에 따라 달리 적용되어야 함을 인정하고, 민간고용서비스업에 관련된 법규제의 정도는 각 국가의 선택에 맡기도록 했다. 또한 직업안정기능을 국가가 독점적으로 관리하자는 주장에서 벗어나 공공과 민간고용서비스업의 공존과 철저한 관리감독을 병행한 유료직업소개소의 존재를 인정했다.

이런 상황에서 미국, 영국, 아일랜드, 호주, 스위스 등지에서는 상대적으로 작은 정부 규제하에서 민간고용서비스업체들이 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 경력관리와 구인기업의 인적자원관리의 효율성을 높이는 역할을 하는 것으로 목격

되었다. 1970년대에 전직지원업(outplacement agencies)이 새로운 유료 민간고용서비스업체로서 나타났고, 1980년대에는 직원임대업(staff leasing agencies)이 등장했다. 1990년대 중반부터는 IT기술의 발전과 더불어 인터넷을 중심으로 한 직업정보제공업이 비약적으로 확산되고 있다.

이와 같은 노동시장과 대응한 민간고용서비스업의 자생적인 그리고 급격한 변화에 따라 이들에 대한 ILO와 각국의 태도는 변화하기 시작했다. 마침내 1994년 열린 국제노동협의회(International Labour Conference)에서 ILO는 유료민간고용서비스업이 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. 부족한 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 유료민간고용서비스업에 대해 오랜 기간 유지했던 규제 및 금지의 조항들을 완화하는 내용을 가진 Convention No. 181을 결의하게 된다. Convention No. 181은 노동시장이 제대로 작동하기 위해 유연성에 대한 요구가 더욱 증가하고 있는 상황에서, 파견근로업체를 포함한 민간고용서비스업들이 이러한 유연성 수요에 잘 부응하고 있기 때문에 근로자들의 권익을 침해하지 않는 한 민간고용서비스업체의 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(김승택, 2002).

<표 4-1> 민간고용서비스에 대한 규제 정도를 기준으로 한 유형 분류

		특 성	해당 국가
국가 독점형	완전 독점형	직업안정기능이 정부기구에 의해 독점적으로 관리	스페인, 노르웨이 ¹⁾
	부분 독점형	공공과 민간협조기구에 의하여 독점	독일, 스웨덴, 오스트리아
공민 공존형	관리 감독형	일정한 법규제에 의해 민간고용서비스업을 통제	영국, 스위스, 일본, 한국
	자유 주의형	민간부문에 최소한의 법규제를 적용하거나 법규 제가 없이 일반 상거래 행위의 준칙만을 적용하 며 공공과 민간고용서비스가 서로의 역할을 수행	미국, 덴마크, 호주, 뉴질랜드

주: 1) 실제 노르웨이와 스페인의 경우 결원과 구인 등록이 의무화되어 있으나 노르웨이에서는 등록이 강제성을 가지고 있지 않으며, 스페인은 1993년 공공직업안정기관의 독점권을 해제했기 때문에 완전독점형이라고 분류하기 애매하다.
자료: 박래영, 『직업안정기관의 민영화』, 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1999.

각 국가별로 형태는 다르나 다양한 형태의 고용서비스기관(직업안정기관)이 적극적 노동시장정책을 수행하는 역할을 담당해 왔다. 그러한 역할은 크게 직업정보 및 취업알선 제공과 같은 직접적인 고용서비스와 실업보험 관리 및 급여 지급, 직업훈련 실시 및 고용안정사업 같은 적극적 노동시장정책 실시 등을 포함한다. 국가가 운영하는 공공고용서비스기관은 직업알선에 있어서 전통적으로 독점적인 지위를 누려왔다. 물론 공공고용서비스기관의 지위나 역할은 각 국가가 지닌 역사적 배경이나 제도적 특수성에 따라 상이하지만, 중간착취의 폐해를 막기 위해 직업알선을 이윤을 추구하는 도구로 보아서는 안 된다는 시각이 지배적이었기 때문에 고용서비스에 대한 국가의 역할이 강조되었다(정연택, 1997).

그렇지만 공공부문에 대한 개혁의 흐름이 조성되면서 전세계적으로 고용서비스 분야에도 민간 참여가 점차 늘어나는 추세에 있다. 직업알선 분야에 대한 국가의 독점적 역할 수행을 고집하기보다는 민간이 가진 효율성을 인정하고 이를 적극적으로 활용하고자 하는 것이다. 민간

기관을 활성화시키는 것은 앞서 설명한 것과 같이 다양한 형태로 확대되고 있는 고용서비스의 수요와 적합한 노동수급의 활성화로 발생하는 노동시장의 구조적 변화를 반영하고 있을뿐더러 개별 국가의 직업안정 기능을 극대화하는 수단으로서 그리고 공공기관이 감당하기에는 힘든 분야까지도 고용서비스를 확대시킬 수 있다는 논리를 배경으로 하고 있다(김승택·신현구, 2003). 이미 호주, 오스트리아, 영국, 네덜란드, 캐나다 등 선진국에서는 그동안 공공고용서비스기관이 수행하던 직업알선, 직업훈련 등을 민간기관에게 위탁함으로써 고용서비스에 민간기관을 참여시키고 효율성 및 예산 절감을 모색하고 있다. 이제는 OECD 국가 가운데 영리를 목적으로 하는 직업소개를 금지하는 국가는 소수라고 할 수 있다. 단 이러한 성향을 가진 국가들은 공통적으로 고용서비스가 국가기능으로 매우 중요한 역할을 하고 있다는 인식과 함께 각 지방까지의 고용서비스 네트워크가 공공이나 민간을 중심으로 구축되어 있는 역사적 특성을 가지고 있다.

이 장에서는 전통적으로 국가의 역할이었던 직업알선 분야에 민간기관을 참여시키면서 시장경쟁을 통하여 고용서비스의 효과성과 효율성을 제고시키고자 하는 대표적인 사례로서 호주와 네덜란드 상황, 그리고 일본과 영국의 사례를 살펴보고자 한다.⁷⁹⁾ 호주는 1998년부터, 네덜란드는 2000년부터 직업소개 업무를 민간기관으로 아웃소싱하여 운영하는 등 공공고용서비스체계에 대한 새로운 운영 방법을 실시하였으며, 그 결과에 대하여 여러 국가들로부터 많은 주목을 받고 있다. 특히 공공고용서비스에 민간기관을 참여시켰다는 점, 더구나 민간기관이 경쟁을 통하여 참여한다는 점에서 매우 획기적인 것으로 평가받고 있다(ILO, 2001; OECD, 2001). 이 연구에서는 호주와 네덜란드의 경우 고용서비스 분야를 완전히 개혁하여 민간기관을 통하여 전면적으로 공공고용서비스를 제공하고 있기 때문에 개혁 과정에 대하여 보다 자세히 살펴보고자 하며, 일본과 영국은 그 사례를 소개하는 수준에서 그치고자 한다.

79) 이러한 상황을 가진 국가들의 사례는 다양하게 존재하지만 호주와 네덜란드의 경우 공공서비스의 기능을 예산의 집행과 감독이라는 최소한으로 축소하고 그 손발이 되는 수행기관으로 민간기관들을 이용하는 민간과의 연계에 있어 가장 극단적인 형태를 사용하는 경우이므로 구체적으로 다루었다.

<표 4-2> 공공과 민간고용서비스와의 관계를 기준으로 한 유형 분류

	장단점 분석
공공고용서비스 주도형	<ul style="list-style-type: none"> - 취약계층에 대한 국가의 서비스가 강화되고 국가정보인프라를 이용한 고용서비스가 가능한 장점 - 공공부문이 관료적으로 변하거나 예산의 비효율적인 사용이 발생할 수 있으며, 창의적인 서비스를 개발해 내는 민간부문의 역할이 실종되는 문제
경쟁관계형	<ul style="list-style-type: none"> - 공공이나 민간부문이 서로 성과를 올리기 위해 경쟁을 하게 되고 그 평가에 있어 공공부문을 민간과 비교하게 되는 경향이 있어 취업시키기 어려운 취약계층을 서로 기피할 가능성 - 정보 네트워크나 인프라에서 우세하고, 비용전가의 부담이 없는 공공부문의 존재로 말미암아 민간부문은 틈새시장에서나 수익을 올릴 수 있는 취약한 민간고용서비스업체로 전락할 가능성 - 민간고용서비스업체는 전통적으로 활동해 오던 일부 전문직종에서 영세한 규모의 사업을 운영하는 한편, 공공부문이 미처 제공하지 못하는 인력서비스를 제공하는 부가 서비스 분야에서 다른 민간고용서비스업체들이 활동하는 이분화 현상이 나타날 확률이 높음.
상호협력형	<ul style="list-style-type: none"> - 민간부문은 외주형태, 자금지원, 서비스 대상의 차별화로 구직자나 구인자들이 원하는 직업, 또는 근로자를 연결시키는 속도를 촉진시키는 데 주력하고, 공공부문은 민간부문이 다루기를 꺼려하는 취약계층을 맡아 교육훈련 및 취업을 시키는 구조 - 이론적으로는 가장 바람직한 형태지만 공공직업안정기관은 취업 확률이 낮은 취약계층에 집중적인 서비스를 제공하기 때문에 투입되는 비용에 비해 나타나는 취업의 성과가 미미하다는 비판에 직면하게 되고, 그럴 경우 협조관계에서 민간과 경쟁관계로 전환될 위험이 상존 - 또한 취약계층만을 공공부문이 다루게 된다면 공공직업안정기관을 이용하는 것이 본인이 취업능력이 떨어지는 집단에 속해 있다는 증거로 작용하는 낙인효과(stigma effect)가 발생하여 웬만한 구직자들은 공공직업안정기관을 기피하는 현상이 나타날 가능성도 있음.
민간고용서비스 주도형 (공공부문에서 예산투입 및 감독 관리 기능만을 담당)	<ul style="list-style-type: none"> - 민간고용서비스업체가 주를 이루고 공공직업안정기관은 자금과 인프라만을 제공하는 형태인데, 이 경우 비용 면에서는 매우 효과적이지만 취약계층의 고용창출에 있어서는 활동이 축소될 수 있는 약점 - 호주가 그 대표적인 사례인데, 호주 정부는 민간고용서비스업체가 취약계층에게 교육훈련 및 구직서비스를 제공할 경우 금전적 이익(money incentive)을 주는 방향으로 취약계층에 대한 서비스를 유도

호주는 1946년에 연방정부 차원의 체계적인 공공직업소개기관이 설립되었지만, 오래 전부터 영리를 목적으로 직업소개를 하는 민간기관이 활동하고 있었기 때문에 사실상 오랫동안 공공 및 민간의 공존체계를 유지해 왔다고 볼 수 있다. 반면 네덜란드에서는 1940년에 직업소개를 위한 공공기관이 설립되었는데, 영리를 목적으로 운영하는 민간직업소개기관을 허용한 것은 1991년으로 오랜 기간 국가 독점체제를 유지하여 왔었다. 이 장에서는 호주와 네덜란드에서 이루어진 고용서비스 개혁 내용을 살펴보면, 공공고용서비스 분야에 민간이 참여하게 된 상황, 그리고 고용서비스에 민간이 어떤 방식으로 참여하고 있는가를 살펴봄으로써 민간고용서비스산업 활성화를 위하여 우리나라에게 주는 함의를 찾아보고자 한다.

제1절 호 주

1. 고용서비스의 역사와 개혁 배경⁸⁰⁾

현재 호주에서 이루어지고 있는 공공고용서비스는 1996년에 도입된 취업네트워크(Job Network)를 근간으로 하고 있다. 이 체제에서 국가는 고용서비스를 구직자에게 직접 제공하지 않는다. 대신 민간기업이 구직자에게 고용서비스를 제공하고 국가로부터 요금을 받는다. 이로 인하여 호주의 고용서비스체제는 시장경쟁체제로 분류되기도 한다. 물론 호주는 공공고용서비스기관이 설립된 이후에도 민간기관의 활동을 허용하여 직업알선 분야에서 오랫동안 공공 및 민간기관이 공존하는 체제를 이루어 왔기 때문에 최근 들어 민간기관의 참여를 허용하기 시작한 다른 선진국과는 다르게 이전부터 고용서비스체제에 있어서 자유주의 국가로 구분되었다(김승택·신현구, 2003).

80) 호주 고용서비스의 역사 및 개혁 배경에 대해서는 Boreham, Roan, and Whitehouse (1994), O'Donnell and Mitchell(2001)을 주로 참조하였음.

20세기 초반 호주에서는 이민자들이 노동공급의 주요 인력이 되어 가면서 민간직업소개기관의 규제에 대한 필요성이 대두되었다. 그러나 직업소개로 인한 민간직업소개기관의 부조리 등이 발생하자, 주 정부 차원에서 요금을 규제하거나 면허제, 또는 관리·감독을 하는 등 민간기관에 대한 공공부문의 관리 및 감독이 이루어졌다. 그리고 요금을 받지 않는 연방 또는 주 정부가 운영하는 공공직업소개기관의 활동을 선호하는 분위기가 조성되는 과정에서 민간직업소개기관의 수가 줄어들기도 하였다.

그럼에도 불구하고 공공 및 민간기관의 공존체제는 서로 분절된 직업소개시장을 담당하는 방향으로 흘러갔다. 공공기관은 미숙련노동자를 정부부문 일자리에 소개하는 경향이 많았으며, 민간기관은 민간 고용주, 특히 농업부문 고용주들에게 치우친 경우가 많았다. 이러한 상황은 민간 고용주들로 하여금 정부 직업소개소에 등록된 구직자들은 자신들의 일자리에 그리 적합한 노동력이 아니라고 생각하게끔 만들기도 하고, 또한 구직자들도 민간기관을 먼저 찾거나 신문광고 등을 보고 고용주를 직접 찾아가도록 하였다.

1945년 5월 호주 정부는 완전고용을 위해서는 노동시장의 효율성을 증진시킬 수 있는 고용서비스가 필요하다고 제안하면서 이를 국가가 의무적으로 담당해야 한다고 주장하였다. 이에 따라 1946년 연방정부 차원의 고용서비스기관(Commonwealth Employment Service: CES)이 설립되기 시작하였다. 당시 일각에서는 1933년 ILO의 요금을 부과하는 민간직업소개소에 대한 협약에 따라 민간기관에 대한 규제를 넘어 철폐하자는 주장까지도 있었지만, 연방정부가 이를 받아들이지 않음으로써, 결과적으로 공공고용서비스기관은 다른 민간기관과 경쟁해야 하는 상황에 놓이게 되었다. 그렇지만 공공기관은 두 가지 측면에서 민간기관에 비하여 유리한 점이 있었다. 바로 새 이민자의 직업알선과 실업급여 수급자에 대한 직업알선 등인데, 이 분야에서 CES의 활동은 매우 중요한 것이었다.

1950년대 이후 여러 주에서 면허제, 요금 게시, 페널티 부과 등을 통한 민간직업소개기관에 대한 규제는 사실상 중단되었다고 볼 수 있다.

예를 들어 1950년대 후반에 만들어진 요금과 페널티 규정이 1970년대 까지도 개정되지 않는 등 실질적으로 민간기관을 규제할 필요성이 없었던 것이다. 1970년대 들어 경기불황과 높은 실업이 지속되면서 직업 소개기관의 활동에 대한 관심이 새롭게 일어나기도 하였다. 그 과정에서 여러 주에서 다시 민간기관 규제에 대한 입법 및 개정을 통해 새롭게 민간직업소개기관에 대한 정비를 시도하였다.

그렇지만 민간직업소개기관의 부조리를 사전에 예방하려는 포괄적인 규제 도입도 이루어지지 않았으며, 반면 민간기관의 자유로운 활동을 보장하려는 완전한 자유화도 이루어지지 않았다. 대부분의 주에서 페널티에 대한 구제신청절차를 가진 면허제와 직업소개를 관리감독할 수 있는 적절한 기록을 보유하도록 하는 수준의 규제가 만들어졌다. 더불어 차별적 채용 관행에 대한 금지를 포함시켰다. 이러한 법적 측면과 더불어 직업소개협회(the Recruiting and Consulting Services Association: RCSA)에 의한 자발적인 규제도 이루어졌다. RCSA가 회원 멤버십에 대한 기준과 강령을 세우고 이를 준수하도록 회원사에게 요구하는 것이다.

또한 최근 들어 국가 경쟁력 강화 정책에 의하여 경쟁을 해치는 규제에 대한 검토가 지속적으로 이루어지고 있어서, 일부 주에서는 면허제에 대한 폐지를 검토중인 것으로 알려졌다. 따라서 현재 민간직업소개기관에 대한 규제는 법을 별도로 제정하여 규제하던 것을 이제는 구직자에 대한 보호 등을 공정거래법이나 노사관계법 등 보다 일반적인 법에서 규정하려는 추세에 있다. 이러한 과정을 거치면서 호주에서는 연방정부가 운영하는 공공고용서비스기관과 민간기관이 역사적으로 공존해 왔다.

한편 1980년대 들어 호주의 노동시장프로그램은 변화를 겪기 시작하였다(류기철·황준옥·박혁, 2003). 이전에는 주로 실업자에게 소득지원과 훈련기회를 제공하는 다양한 프로그램을 운영하는 형태로 이루어졌으나, 1980년대 말에 와서는 실업자가 필요로 하는 바가 무엇인가를 파악하고 그에 따라 필요한 지원을 하는 형태로 바뀌었다. 또한 소득지원을 받는 구직자의 취업가능성을 높이기 위하여 여러 가지 활동에 참여하도록 하는 의무를 강화하였다. 현재 노동시장정책의 중요한 요소가

되고 있는 특정 목표 집단에 대한 집중적인 지원 및 수급자에 대한 활동 조사 강화 등은 바로 이 시기에 확립된 것이다.

그렇지만 1980년대 후반부터 1990년대 초반까지 실업자대책은 과거에 비해 더 많은 재정지출이 있었음에도 불구하고 다수의 장기실업자들이 제대로 된 취업지원을 받지 못하고 있다는 사실이 밝혀졌다. 이에 호주 정부는 1994년 장기실업자 집중지원 프로그램(Working Nation)을 도입하였으며 실업대책프로그램을 확대하고 개별적 관리를 강화하였다. 이 프로그램은 장기실업자의 감소를 목표로 하여 수급자의 의무가 강화되어 적절한 취업 소개를 거부하는 경우 일정 기간 동안 수급자격을 제한하도록 하였다. 그리고 개별 수급자의 장기실업의 위험성을 판단하기 위해 개인에 대하여 체계적인 자료관리(profiling)를 시작한 것도 이때부터다.

그러나 장기실업자 집중지원 프로그램은 그다지 성공적이지 못했다는 평가를 받았다. 1995년과 1996년 실업자 가운데 취업한 자의 비율이 50%에 미치지 못하였으며, 또한 취업에 성공한 이들도 상당수가 얼마 후 다시 실업상태로 돌아간 것으로 조사되었다. 개별관리의 경우에도 그 대상이 되는 실업자들이 애당초 현저한 취업 장애를 가진 자들이었던 까닭에 해당 프로그램으로부터 취업과 관련하여 실질적인 도움을 받는 것이 어려웠다. 개별관리서비스를 제공하는 기관 또한 빠른 취업 등 단기적인 성과에 치중하는 바람에 실질적인 성과에 있어서는 만족스럽지 못한 경우가 많았다. 그래서 개별관리의 효과를 높이하고자 개별관리를 민간기관으로 위탁하는 시도가 이루어졌다. CES가 제공하던 개별관리서비스에 민간기관이 참여하게 된 것이다. 그리고 민간기관들은 이를 위탁받고자 경쟁을 하기 시작했다. 1995~96년에는 이미 300여 개의 민간기업에서 개별관리서비스를 제공하고 있었다(류기철 외, 2003).

한편 CES는 1990년대 초반에 비서직, 안내직, 기술전문직 등을 대상으로 하는 파견직을 제공하고 비용을 받기도 하였다(O'Donnell, A., and R. Mitchell, 2001). 이는 민간기관과 경쟁을 하는 분야였다. 하지만 1970년대 후반부터 시작된 높은 실업상황이 계속 지속되었기 때문에 CES에게 실업자, 특히 장기실업자 등 취약계층에 대한 책임이 부각되

었다. 이런 상황에서 CES에서는 유료 서비스인 파견업보다 요금을 받지 않는 무료직업알선에 집중할 수밖에 없었고, 결과적으로 사무직보다는 생산직, 숙련노동자보다는 미숙련노동자 등 노동시장에서 상대적으로 취약계층인 사람들을 위한 직업알선에 특화된 활동을 하게 되었다. 이 과정에서 CES가 가진 상반된 역할로 인하여 고용서비스의 효과성에 대한 의문이 제기되었다. 고용주가 필요로 하는 인력을 보내 주어야 하는 역할과 취업능력이 부족하더라도 취약계층에 속하는 실업자에게 일자리를 제공해야 하는 상황이 서로 갈등을 일으킨 것이다. 이로 인하여 고용주에게는 CES에서 자신들의 기업에 맞는지 여부를 적절하게 탐색하지 않고 사람들을 보내 준다는 인식이 생겨났다.

1995년 연방고용서비스자문위원회(Commonwealth Employment Service Advisory Committee)는 고용교육훈련부(DEET)의 18개 노동시장프로그램을 검토한 결과를 토대로 행정절차와 서비스 전달체계를 간소화하고 프로그램들을 보강해야 한다고 보고하였다. 호주 정부는 이러한 과정을 통하여 고용서비스의 개혁에 대한 필요성을 절감하였고, 그 방향은 수요자들의 특성에 맞도록 설계·운영되어야 한다는 교훈을 얻었다. 그리고 다양한 욕구를 충족시키기 위해서 구직자에게 제공하는 고용서비스를 민간기관에게 위탁하기로 결정하였다.

2. 취업네트워크를 중심으로 한 고용서비스 개혁의 주요 내용

호주 고용서비스 개혁의 가장 핵심적인 부분은 센터링크를 매개로 하여 민간직업소개기관에 의해 고용서비스가 공급되는 취업네트워크(Job Network) 서비스라고 할 수 있다. 이와 함께 기존 CES가 폐지되고 정부가 제공하는 소득지원과 취업지원 서비스를 받으려는 사람들의 접촉창구로서 센터링크(Centrelink)를 설립하고 구직자에 대한 원스톱(One-stop) 서비스를 제공하고자 하였다. 그리고 장기실업 가능성을 가진 구직자를 선별하기 위해 개별 구직자에 관한 정보를 축적하고 이를 이용하여 대상자 유형을 구분하는 구직자 분류법(Job Seekers Classification Instrument)을 도입하였다.

취업네트워크 도입 이전 호주에서는 연방고용청이 전국적으로 지방 사무소(CES)를 두고 직접 고용서비스를 제공하였다. 하지만 구인정보와 취업알선의 질적 측면에서 전체 시장에서 차지하는 비중이 높지 않았고, 실업수당은 가족·지역사회 서비스부에서 지급하는 등 일관성 있는 서비스를 제공하는 데에는 한계가 있었다.

공공고용서비스의 효율성과 효과성을 높이려 호주 정부는 개별관리를 통해서 일부 이루어지고 있었던 고용서비스의 민간화를 더욱 확대시키고 발전시켰다. 정부는 1996년 8월 고용서비스 분야에 경쟁에 의한 시장 원리를 도입할 것을 공포하였으며, 1997년에는 장기실업자 집중지원 프로그램을 시행하면서 구직자의 구직 장애 정도에 따라 다른 고용지원서비스가 필요하다는 교훈을 바탕으로 구직자의 취업 장애 정도를 평가하는 구직자 분류법(JSCI)을 만들어서 시행하면서 기존 연방 고용청의 모든 사무소, 즉 CES를 폐쇄하였다.

기존에 비해 취업네트워크체제는 고용서비스의 공급을 위한 보다 복잡하고 진일보한 시장을 만들었다고 할 수 있다. 이 시장을 통해 경쟁의 원리가 만들어지면서 다양한 가격과 유연한 서비스 공급이 존재하게 되었다. 이러한 고용서비스 혁신에 대해 OECD는 ‘국제적 관점에서 볼 때, 새로운 제도의 급진적인 성향은 다른 회원 국가들에서 유례를 찾아볼 수 없는 것’으로 평가하고 있다(OECD, 2001).

취업네트워크를 근간으로 하는 새로운 취업지원체계는 종전의 제도와는 크게 달라진 것이었고 구직자와 기업 모두 이 새로운 제도를 받아들이는 데에는 근본적인 인식의 변화가 요구되었다. 실제로 이 새로운 제도가 정착되기까지는 상당한 시간이 소요되었으며, 이러한 점을 감안하여 호주 정부는 언론매체를 통하여 대규모로 홍보를 하기도 하였다. 취업네트워크를 시행하기 전인 1998년 2월부터 구직자, 기업 및 일반 국민에 대한 다양한 홍보활동을 전개하였다. TV와 활자매체를 통한 안내와 함께 전화안내 및 인터넷 사이트를 통해 최신 정보를 제공하였다. 이와 함께 제도가 시행된 1998년 5월 1일에는 정부기관에 등록된 실업자들에게 취업네트워크체계에서 받을 수 있는 서비스 내용을 알리는 서신을 발송하였다. 이러한 활동은 제도 정착 과정에서 중요한

기여를 한 것으로 평가받고 있다(류기철 외, 2003).

한편 구직자를 포함한 일반인들은 호주일자리탐색시스템(AJS)을 통해 통합고용체계에 접속하여 일자리에 관한 정보를 얻을 수 있다. 호주 일자리탐색시스템은 통합고용체계의 한 구성요소로서 구직자가 지역별 또는 직종별로 취업가능한 일자리를 확인할 수 있으며, 일자리에 대한 정보와 함께 취업네트워크기관 및 이들이 제공하는 서비스에 관한 정보도 제공한다. 한편 이 시스템은 2,500개 이상의 터치스크린 터미널(touch-screen terminal)을 통해서 접속할 수 있는데 센터링크의 고객센터, 취업네트워크기관의 사무실, 각 지역사회의 여러 지점 등을 포함하여 전국적으로 약 750개 지역에 설치되어 있으며 인터넷을 통해서도 접속할 수 있다. 노동부(DEWR)는 1차 정보체계인 통합고용체계(Integrated Employment System)를 구축하여 구직자의 변동, 일자리 및 구인자에 대한 정보, 취업네트워크기관들의 성과를 관리하는 동시에 기관들이 수수료를 청구하는 통로로서의 기능을 수행한다. 취업네트워크기관들은 인터넷을 통해 통합고용체계와 접속할 수 있다.

가. 센터링크 설립

호주 취업네트워크체계에서 국가는 민간기관의 고용서비스를 구매하여 이를 서비스 대상자인 구직자에게 제공한다. 즉 고용서비스의 재정을 전적으로 부담하는 노동부(DEWR)가 구매자 역할을 하고, 민간고용서비스기관이 공급자가 되는 구매자-공급자(purchaser-provider) 관계가 형성된다. 그리고 정부가 구매한 서비스를 구직자에게 연결하는 것은 센터링크가 담당한다.

센터링크는 국민들이 개별 부처가 제공하는 각각의 공공서비스를 받기 위하여 각기 다른 기관을 찾아다닐 필요 없이 하나의 장소에서 모든 문제를 해결할 수 있도록 하는 것이 공공서비스의 만족도를 높이고 보다 효율적으로 서비스를 제공하는 것이라는 인식에서 1997년에 최초로 설립되었다(장지연, 2005). 센터링크는 연방정부의 10개 부처를 비롯하여 25개 정부기관이 제공하는 약 140여 가지 서비스를 통합적으로 제공한다.

센터링크를 활용하는 대표적인 부처로는 가족부(Department of Family and Community Services, FaCS), 노동부(Department of Employment and Workplace Relations), 교육부(Department of Education and Training) 등인데, 이들 부처에서 담당하는 실업수당과 연금, 가족수당을 나누어 주는 일부터 보육지원금(Child Care Benefit)과 학자금을 나누어주는 일, 일자리를 알선하는 일에 이르기까지 센터링크가 포괄하는 서비스 종류는 매우 다양하다. 그렇지만 센터링크는 개인에게 직접적으로 서비스를 제공하는 것이 아니라 다양한 에이전트들에게 서비스를 할당하는 역할을 담당한다.

구직자가 센터링크에 구직등록을 하게 되면 그들의 자세한 인적사항은 통합고용체계(IES)에 등재되며, 센터링크는 노동부(DEWR)가 정한 기준에 따라 구직자들이 취업네트워크서비스를 비롯하여 어떤 서비스의 대상이 되는가를 결정하고, 또한 장기실업자가 될 가능성을 가진 구직자들을 파악하여 이들을 취업네트워크기관 등에 연결시켜 준다.

센터링크에서는 구직자가 필요로 하는 서비스를 제공할 수 있도록 개인담당관(One to One Service Officer)제도를 운영한다. 구직자가 한 사람의 개인담당관으로부터 필요한 서비스를 제공받을 수 있다는 것은 구직자가 자신의 필요에 맞는 도움을 받을 수 있다는 것을 의미한다. 개인담당관은 구직자의 취업 결과에 중점을 두기 위해 ① 구직자들의 개별적인 여건과 필요를 파악하고, ② 구직자들의 취업가능성을 높일 수 있는 적절한 활동을 결정하며, ③ 일자리를 찾는 데에 도움이 될 수 있는 프로그램에 의뢰하고, ④ 이들이 구직활동이나 훈련이수 등의 의무를 제대로 수행하고 있는지의 여부를 정기적으로 확인하는 업무를 수행한다.

센터링크는 구직자분류법(JSCI)을 이용하여 처음부터 집중지원을 받을 필요가 있는 구직자를 판정한다. 또한 집중지원 대상자가 아닌 자 가운데 구직활동과 관련된 기술이나 정보 또는 동기가 부족한 구직자는 구직훈련을 받도록 주선하기도 한다. 집중지원이나 구직훈련이 필요한 것으로 판정을 받은 구직자는 해당 서비스를 제공하는 기관 가운데 자신이 원하는 기관을 선택할 권리를 가진다. 한편 실업수당을 받는 구

직자는 한 개 이상의 일자리 알선 기관에 반드시 등록하여야 하며 본인이나 원하는 경우에는 더 많은 일자리 알선 기관에 등록할 수 있다. 특히 취업 장애를 지닌 구직자에게는 언어 및 수리훈련, 진로상담, 임금지원 등 장애 극복을 위한 추가적인 지원이 이루어진다.

구직자들은 센터링크에서 소득지원을 신청하는데, 이를 신청할 때는 개인담당관과 협의하여 취업준비약정서(Preparing for Work Agreement)를 작성하고 서명하여야 한다. 취업준비약정서는 구직자로 하여금 그들의 취업 장애요인이 무엇인가를 파악하고 이러한 장애를 해결할 수 있는 전략을 수립하게 함으로써 빨리 취업이 이루어질 수 있도록 유도하기 위한 것이다.

나. 구직자 분류법

구직자 분류법(Job Seekers Classification Instrument: JSCI)은 이전에 개별 관리를 요하는 구직자를 선별하기 위해 도입되었던 구직자 선별법(Job seeker Screening Instrument: JSI)과 고객 분류 수준(Client Classification Level: CCL)을 대신하여 도입되었다. 구직자분류법은 장기실업자가 되거나 장기실업자로 남아 있을 가능성이 높은 구직자를 선별하여 이들에게 집중적인 지원을 함으로써 취업지원의 효율성을 높이기 위해서 도입된 것이다. 이는 구직자의 취약점을 객관적으로 평가하기 위한 분류 도구라고 할 수 있다.

구직자 분류법은 1997년에 취업서비스 전문가와 관련 공무원으로 구성된 분류작업팀(Classification Working Group)이 6만명의 구직자를 대상으로 실시한 설문조사를 통해 만들어졌다. 구직자에 대한 포괄적 조사에서 나온 데이터를 바탕으로 장기실업과 관련된 위험요소를 밝혀내고 이러한 요소들을 바탕으로 측정 가능한 항목들을 구성하였다. 이 조사는 표본선정 후 12~15개월 동안 이루어졌는데, 비교적 장기간에 걸친 관찰은 장기실업자를 판별하는 방법을 고안해 내는 것을 가능하게 해주었다. 구직자 분류법 구성을 위한 설문조사를 통해 연령, 교육수준, 출생국가, 원주민 여부, 실업기간, 장애 등을 포함하여 장기실업

<표 4-3> 호주 구직자 분류법 평가항목과 가중치

요인	자료 수집	최고 점수	2001년 변화
1. 연령	설문	12	성(gender)을 추가하고 고령자와 여성에 가중치 상향 조정
2. 교육수준	설문	8	10년 미만 교육자에 가중치 상향 조정
3. 취업 관련 자격요건	설문	2	유용한 자격을 더 이상 갖지 못하는 경우 가중치 하향 조정
4. 실업기간	설문	15	하나의 항목으로 통합: 장기실업자와 최근 무경력 구직자에 가중치 상향 조정
5. 구직등록 이전 5년간의 주요 고용 관련 활동	설문	10	
6. 가족 관련 사항	설문	4	최고점수 3점으로 하향 조정
7. 지리적 위치: 원주민 및 Torres Strait Island 주 민의 경우	설문	13	하나의 항목으로 합쳐 지리적 특성 반영
8. 지리적 위치: 호주에서 출생한 South Sea Island 주민의 경우	비설문	11	
9. 지리적 위치: 여타의 호 주 국민	설문	6	구분 상세화: 최고점수 7점으로 상향 조정
10. 교통수단	비설문	2	구분 상세화: 최고점수 3점으로 상향 조정
11. 접촉 가능성	비설문	1	최고점수 3점으로 상향 조정
12. 노동시장까지의 근접성	비설문	3	최고점수 1점으로 하향 조정
13. 출생국가	설문	8	구분 상세화: 최고점수 3점으로 하향 조정
14. 영어능력	설문	5	변화 없음
15. 장애 및 건강상태	설문	8	중증복합장애인의 가중치 상향 조정
16. 주거의 안정성	비설문	6	변화 없음
17. 공개된 범죄경력	비설문	8	변화 없음
18. 기타 전문가의 판단을 요하는 개인적 특성에 기인하는 취약점	비설문	6	최고점수 9점으로 상향 조정

자료: DEWR, 1998, 2002.

을 초래하는 요인으로 인식되는 총 11개의 요인을 찾아내었다. 이 요인들은 과거 설문조사 결과나 실제로 장기실업자에 대한 개별적 관리를 수행한 전문가들의 경험과 일치하는 것으로 나타났다(DEWR, 1998).

분류작업팀은 11개 요인 외에 7개의 요인을 추가하였는데, 교통수단 및 전화에의 접근성, 노동시장에의 근접성, 주거의 안정성, 공개된 범죄경력 등이다. 이런 과정을 거쳐 도출된 18개의 항목에 대해 구직자 분류법에 대한 이해관계자와 복지부, 사회복지 관련 기관, 개별관리 담당자, 구직서비스 공급기관들의 좀더 폭넓은 자문을 거친 후 사용되었다.

1997년에 최초로 만들어진 구직자 분류법은 장기구직자를 보다 정확히 변별하기 위하여 2001년에 구성 요소들에 대한 보완작업이 이루어졌다. 종전 18개이던 평가항목은 그대로 유지되었으나 실업기간과 최근 고용 관련 활동이 하나로, 또 지리적 위치에 대한 2개 요인이 하나로 합쳐져 항목수가 총 18개에서 16개로 줄었다(DEWR, 2002).

구직자 분류법은 어떤 구직자가 다른 구직자에 비하여 상대적으로 얼마나 불리한 지위를 가지는가를 나타내는 지표에 불과하다. 구직자 분류법이 개별근로자의 취업을 촉진하기 위해서 어떤 조치가 필요한가를 말해 주는 것은 아니며, 이를 파악하는 것은 당연히 취업네트워크기관의 몫이다. 구직자 분류법에 의해 불리한 지위에 있는 것으로 판정된 구직자에 대해서는 전문가나 센터링크의 전담직원에 의한 2차 분류가 행해지기도 한다. 또한 집중지원을 통해서도 취업을 기대하기 어려울 정도로 중대한 어려움, 예컨대 심각한 신체상의 장애를 가지고 있는 구직자에 대해서는 지역지원프로그램(Community Support Program)을 통한 지원이나 가정·지역사회 서비스부가 제공하는 재활서비스를 제공하기도 한다.

다. 취업네트워크의 고용서비스 내용

취업네트워크의 최종 목표는 구직자가 필요로 하는 취업지원서비스를 효과적으로 제공하는 것이다. 취업지원서비스는 센터링크와 계약을 체결한 취업네트워크기관에 의해 제공되며, 구직자의 어려움 정도와 구

직경로에 따라 다양한 차원의 서비스로 구성되어 있다. 구직자는 직접 혹은 센터링크를 통하여 취업네트워크가 제공하는 취업알선서비스를 제공받을 수 있다.

취업네트워크에서 제공하는 고용서비스는 크게 직업검색서비스와 집중지원서비스이다. 상호책임(Mutual Obligations Arrangements)로 이어지는 두 서비스는 구직자가 실업상태가 지속되는 경우 서비스가 강화되는 연속형 구직서비스를 제공한다. 다음 그림은 실직 시점부터 42개월 동안 제공되는 전형적인 서비스 흐름을 보여주는 것이다. 실제로 제공되는 서비스는 구직자 상황에 따라 달라진다(Kairouz, 2004).

[그림 4-1] 취업네트워크의 구직기간별 서비스 과정

기간	3개월	6개월	9개월	12개월	15개월	18개월	21개월	24개월	27개월	30개월	33월	36개월	39개월	
센터 링크	적격구직자													
	구직지원서비스													
	집중지원서비스													
		구직 교육	상호책임	맞춤서비스	상호책임	2차 맞춤서비스	상호책임	담당자 연락						
	취약구직자													
	구직지원서비스													
	집중지원서비스													
	맞춤서비스 즉시 연결	상호책임	2차 맞춤서비스	상호책임	담당자 연락	상호책임	담당자 연락							

자료 : Kairouz, 2004.

첫 단계로, 일정 자격을 갖춘 구직자는 이력서 작성, 지원 및 면접요령 등 구직 제반에 대한 도움을 받는다. 이 서비스는 많은 구직자들에게 있어 일자리를 구하고 유지하는 데 필요한 모든 것이다. 구직지원서비스를 통해서 취업네트워크기관들은 구직자가 국가직업정보망에 이력서 또는 경력사항을 등록할 수 있도록 도와준다. 일단 경력정보가 등록되면, 매일매일 구인정보로 연결시켜 준다. 적합한 일자리가 연결되면

그 정보는 24시간 내에 이메일이나 전화서비스를 통해 구직자에게 통보된다. 또한 휴대폰 사용자들은 문자 메시지로 통보 받을 수 있다. 구인자는 제출된 이력서를 살펴본 후 적합한 지원자들에게 이메일을 보낼 수 있다. 구직자들도 호주일자리탐색시스템을 이용하여 호주 전역에 걸쳐 결원 정보를 검색해 지원할 수 있다.

실직 후 3개월이 경과하면 구직자는 집중지원 대상이 되어 구직교육을 받기 시작한다. 지원서 작성 또는 이력서 업데이트, 면접요령 습득 및 향상, 고용주에게 업무능력을 입증하는 방법에 대해 상담을 받고, 자신감을 형성하고 구직자의 경력이 활용될 수 있는 일자리를 찾을 수 있도록 지원 받는다. 6개월이 경과했는데도 취업이 안 될 경우, 구직자는 상호책임에 대한 계약조건을 이행하고 지속적인 소득지원을 받기 위해 6개월짜리 프로젝트(Dole project)나 다른 상호계약활동에 의무적으로 참여해야 한다.

실직 후 12개월이 경과하면 구직자는 맞춤지원 단계로 올라간다. 이 서비스는 6개월간 지속되며, 실질적이고 집중적인 개인 맞춤 서비스가 제공된다. 맞춤지원은 구직자 개인별 요구와 취업 기회에 따라 제공되며, 구직자는 직업훈련을 받고 실무경험을 익히거나, 보완적 고용이나 언어, 교양, 수리능력 교육 등 훈련프로그램 대상자로 추천된다. 노동시장에서 가장 취약한 조건을 가진 구직자들은 처음부터 집중지원서비스를 받게 된다. 맞춤 서비스에는 구직자 계좌가 지원된다. 이 계좌에 들어 있는 기금은 취업네트워크기관이 구직자 취업지원 용도로만 쓸 수 있다. 업무적 또는 지역적으로 불리한 구직자에게는 더 많은 자금지원을 한다. 교육 및 관련 비용, 취업 관련 활동에 소요되는 교통비 및 연료지원 또는 작업복 및 장비가 지원된다.

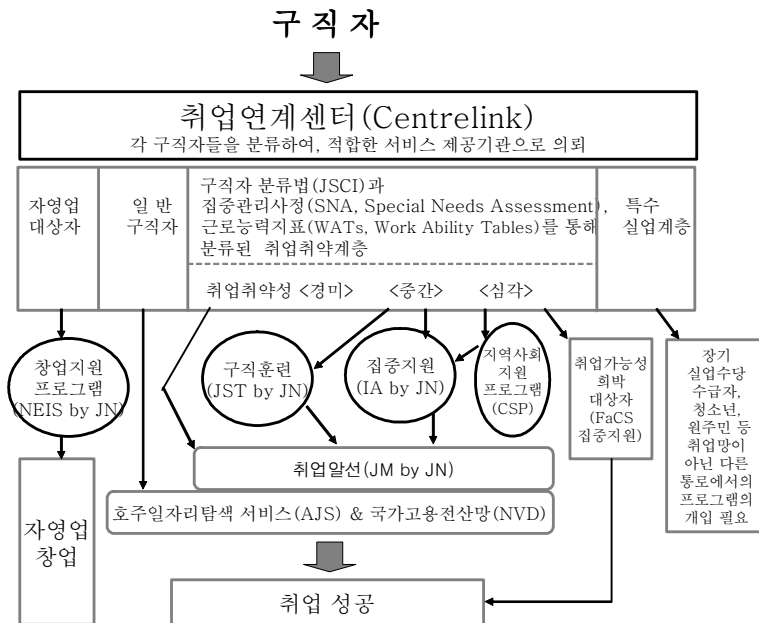
2년 동안 취업하지 못한 구직자는 2차 맞춤 서비스 대상자가 된다. 장기실업 구직자를 정기적 상호계약 활동에 계속 참여시키고, 서비스 제공자와 지속적인 연락을 하며 구직활동에 전념할 수 있도록 한다.

위와 같은 고용서비스 및 그 과정에서 이루어지는 구직훈련, 집중지원프로그램 이외에도 취업네트워크가 제공하는 고용서비스로는 창업지원프로그램, 이민자를 위한 영어프로그램, 취업복귀프로그램 등을 비롯

한 다양한 프로그램을 운영하고 있다.

이상의 취업네트워크체계에서의 고용서비스 흐름을 그림으로 나타내면 아래와 같다.

[그림 4-2] 취업네트워크체계와 고용서비스 흐름



자료: 류기철 외, 2003.

라. 서비스 수수료

취업네트워크기관이 자격이 있는 구직자를 대상으로 취업알선서비스를 제공하여 취업 직후 최소한 연속 5일 동안 15시간 이상 유급으로 근무하는 일자리에 취업하도록 하면, 해당 취업네트워크기관은 취업자수에 따라 사전에 입찰을 통해 계약한 금액을 수수료로 지급받는다. 지난 2차 입찰 결과 공급자간 취업알선서비스에 대한 평균 수수료는 A\$362였다. 하지만 정규급여 없이 커미션만 받는 일자리에 취업한 자,

자영업 창업자, 취업네트워크의 도움 없이 스스로 취업한 자에 대해서는 수수료가 지급되지 않는다. 또한 취업 전 12개월 이상 실업상태에 있으면서 소정의 소득지원을 받은 자가 취업하여 13주 이상 주당 평균 15시간 이상 근무하여 그 기간에 해당하는 실업수당의 70% 이상을 절약하였을 경우는 해당 취업네트워크기관에게 수수료 이외에 A\$266의 보너스가 추가로 지급된다(류기철 외, 2003).

한편 집중지원서비스에 대한 수수료 역시 처음 계약 당시 입찰에 의하여 결정된다. 단 노동부가 정하는 최저금액을 기준으로 하는데, 최저금액은 두 가지 수준(A그룹의 경우 A\$4,663, B그룹의 경우 A\$9,219)으로 나뉘어져 있다. 수수료 지급은 3단계로 나뉜다. 1단계로 구직자와 취업네트워크기관 간에 집중지원서비스 약정 체결시 입찰금액에서 최종성과급을 뺀 금액의 30%(성과가 있을 때 받게 되는 총 금액의 23%, 최저금액시 A그룹 A\$1,077, B그룹 A\$2,122)가 착수금(up-front service fee)으로 지급된다. 2단계로 나머지 70%(총 금액의 54%, A그룹 A\$2,514, B그룹 A\$4,953)는 구직자가 취업 후 13주 기간 동안 근무하여 정부의 소득지원을 받지 않게 된 경우에 중간 성과급(interim outcome payment)으로 지급되고(집중지원 대상자가 고등학교를 졸업하지 않은 15~20세의 자인 경우에는 정규학교에 진학하여 6개월을 경과한 경우 포함), 마지막으로 취업 후 26주 동안 근무하여 정부의 소득지원을 받지 않게 된 경우는(진학의 경우 1년 경과시) 착수금과 비슷한 크기(전체 금액의 23%, 최저금액시 A그룹 A\$1,072, B그룹 A\$2,144)의 최종 성과급이 지급된다.

3. 취업네트워크기관의 선정과 관리

가. 취업네트워크기관 선정

취업네트워크기관 선정은 경쟁 입찰을 원칙으로 한다. 처음 입찰이 이루어진 1997년의 경우 29개 지역에 걸쳐 17억달러의 계약액에 대해 1,000개가 넘는 기관이 총 5,300개의 입찰서를 제출하였다. 1998년 2월

선정 결과를 발표하였고, 입찰 참가자들은 사전에 정해진 서비스 품질과 성과에 의해 평가되었으며 각 입찰지역 안에서 입찰금액에 의해 순서가 정해졌다.

이 과정에서 300개가 넘는 기관들이 선정되었는데 이 중 50%는 민간, 44%는 지역사회단체, 6%가 공공기관이었다. 각 지역에는 취업알선, 구직훈련, 집중지원서비스는 최소 5개, 창업지원프로그램은 최소 2~3개의 공급자가 존재하게 되어 한 지역의 사업을 하나의 기관이 50% 이상 차지하는 경우는 없을 것으로 기대되었다. 이때 선정된 기관은 1998년 5월 1일부터 2000년 2월 27일까지 서비스를 제공하였다.

제2차 취업네트워크기관은 1999년 중반에 선정되었으며 선정된 기관들은 2000년 2월 28일부터 3년간 총 예산액이 30억달러에 달하는 고용서비스를 제공하게 되었다.

1, 2차 입찰 과정에서 호주 정부는 서비스의 내용과 입찰을 통한 기관 선정 절차에 관해서 상세한 설명을 하였으며 이와 아울러 노동부(DEWR)의 설명회 개최와 전화 및 인터넷을 통한 질의응답도 이루어졌다. 그러나 입찰 규모가 방대했던 관계로 입찰이 진행되는 동안 응찰자와의 개별적인 협의는 허용하지 않았다. 또한 입찰 관련 서류에는 입찰자가 특정 중요사항을 누락하거나 지시를 따르지 않는 경우 선정대상에서 제외될 수 있음을 명시하였다. 입찰에는 많은 기관들이 참여함으로써 질적이나 양적으로 경쟁성이 충분히 확보될 수 있었다.

두 차례 입찰을 치르면서 변화한 것은 선정 기준의 변화이다. 1차 입찰에서는 실적에 관한 정보가 부족하였던 관계로 일정한 요건을 갖춘 입찰자 중에서 입찰 가격이 낮은 입찰자가 선정되었으나, 2차 입찰에서는 취업네트워크 서비스 기관으로서의 실적과 그 외 관련 서비스를 제공할 수 있을 것인가가 핵심지표로 사용되었다. 따라서 입찰자가 제시한 서비스 전략에 대한 평가에 75%의 비중이 주어졌으며 입찰 가격에는 25%의 비중이 주어졌다.

집중지원의 경우, 과거 실적은 계약 취급건수와 지역노동시장 요인을 감안하여 취업을 통하여 서비스체계로부터 빠져 나간 구직자의 비율에 대한 구직자 행정 데이터를 통해 평가하였다(OECD, 2001). 또한 입찰자

에게 그들이 제공할 서비스의 내용을 미리 약속하는 서비스 내용 서약서(Declaration of Intent, DOI)를 제출하도록 하였다. 그 결과 2차 선정에서는 1차 시행과정에서 상대적으로 불리한 지위에 있는 구직자에 대한 지원에서 좋은 성과를 보인 기관들과의 계약이 확대되었다.

또한 제2차 선정에서는 1차 취업네트워크기관들의 경험을 통해 밝혀진 몇 가지 문제점에 대한 보완을 시도하였는데, 그 내용은 ① 취업네트워크체계하에서 가격경쟁을 통한 공급자의 선정을 모든 서비스로 확대, ② 취업네트워크서비스가 비도시지역에서도 잘 제공될 수 있도록 조치, ③ 특정 집단에 대한 취업서비스 공급을 담당할 특별공급자 제도를 도입, ④ 서비스 공급자가 구직자에 제공한 서비스를 계량화하는 방법 개선 등이다(류기철 외, 2003).

또한 2차 입찰에서는 제공되는 서비스 수준을 제고하기 위해 입찰단위를 세분화하고 인구가 희박한 비도시지역에서의 서비스 공급자의 경제성을 개선하기 위해 공급자 최소인원을 줄였다. 1차 입찰에서는 29개 노동시장지역을 정하고 각 지역당 최소 입찰인원을 5명으로 하였으나, 2차 입찰에서는 노동시장지역을 19개로 줄이고 대신 137개의 소지역으로 확대하는 한편 공급자 입찰 최소인원을 5명에서 2명으로 줄여 인구가 희박한 지역에서 서비스 공급자의 경제적 생존성을 개선하였다. 2차 입찰 후 취업네트워크기관이 1,400개에서 2,000개로 증가하였다.

취업네트워크에 참여한 기관에게는 구직자의 취업 실적에 따라 성과급이 지급되고 과거 성과에 대한 평가를 기반으로 입찰방식에 의해 공급자가 선정된다는 점에서 성과에 바탕을 두고 있다 할 수 있다. 성과에 바탕을 둔 고용서비스체계는 기본적으로 고객의 취향에 맞는 맞춤형 서비스를 제공하게 되며 또한 서비스를 제공하는 방법에 있어 공급자에게 더 많은 유연성을 제공하게 된다.

호주 정부는 이러한 체제를 지속적으로 유지하면서 경쟁력 있는 가격으로 좋은 성과를 낸 실적이 있는 기관과 계약을 체결한다. 과거의 실적이 중요한 평가기준이 되면서 2차 취업네트워크기관 선정 과정에서는 그간 불리한 여건을 가진 구직자에게 성공적인 지원을 제공한 실적을 가진 민간조직 및 지역사회조직이 그들의 업무영역을 크게 확대

하였다. 그 결과 지역사회조직 및 비영리조직의 업무점유율이 1차 기간 동안에는 30%에 불과하였으나 2차에 와서는 45%로 상승하였다. 민간조직의 점유율 또한 1차의 33%에서 2차의 47%로 상승하였다. 이에 비해 정부조직의 점유율은 1차에서는 37%이었으나 2차에 와서는 이 비율이 8%로 크게 하락하였다. 이는 이들 공공조직들이 불리한 여건을 가진 구직자를 지원하는 데에 있어서 효율성을 보여주지 못한 것에 기인한다.

또한 취업네트워크기관 사이에 고객유치를 위한 경쟁과 가격체계의 존재 등에 기인하는 취업네트워크에서의 경쟁원리에 따라 낮은 성과를 보이는 공급자에 대한 시장에서의 배제가 가능해졌다. 취업네트워크체계에서는 취업네트워크의 서비스를 제공하기로 선정된 기관에게 입찰을 통해서 서비스의 제공을 받을 구직자의 수와 이들에게 제공될 서비스의 내용이 미리 정해지는 것이 아니라 이들이 일정 기간 동안 또는 일정 시점에서 서비스를 제공할 수 있는 구직자의 한도, 즉 최대수만 지정을 하게 된다. 따라서 서비스 제공 기관들은 서비스의 제공 대상이 되는 구직자의 확보를 위해 서로 경쟁하게 된다. 또한 이러한 실적들은 노동부에 의해 구직자들에게 공개되기 때문에 우수한 실적을 가지는 기관들이 경쟁에서 다시 유리한 지위를 가지게 되며 따라서 한번 좋은 평가를 받은 기관이 또 다시 좋은 평가를 받을 가능성이 높아지게 된다.

나. 취업네트워크기관 관리

노동부는 정부 사무소가 감독하는 5개 구역과 7개 주 사무소에 주재하는 계약관리인(contract manager)을 통해 취업네트워크 서비스 기관 운영을 지원하고 또한 감독하고 있다. 1차 계약에서, 계약 관리인의 업무는 주로 의무수행 여부 체크, 계약 취직알선의 진행상황 감독, 수수료 지급, 취업네트워크기관과 노동부 관계 정립 등에 중심이 맞추어졌다. 2차 계약에서는 관리 전략을 바꾸어 서비스 제공의 결과만을 보는 것이 아니라 서비스 제공 과정을 관리대상으로 삼는 등 계약관리의 범위를 확대하였다.

취업네트워크기관의 성과에 대해서는 기본 수수료와 인센티브에 의한 평가 이외에도 성과 지표가 되는 계약 준수도, 서비스의 질과 공정성 등을 기준으로 통상적으로 매 6개월마다 정기적으로 취업네트워크기관을 평가한다.

일시적으로 혹은 장기적으로 성과가 만족스럽지 못한 경우에는 서비스를 제공할 수 있는 구직자의 최대인원을 감축하는 등의 제재를 가할 수도 있다. 취업네트워크의 성과는 또한 앞으로의 입찰에서도 업무 범위를 정하는 것 등과 관련하여 중요한 자료가 된다. 그러나 노동부는 취업네트워크기관들이 구직자들에게 집중지원 등 서비스를 제공함에 있어서 최대한 신축적으로 업무를 수행하는 것을 원하고 있으며 이들 기관들이 실제로 채택하는 전략과 방식은 미리 정해져 있지 않다.

현재도 개선되고 있는 Job Network의 높은 성과와 높은 품질의 고용서비스는 취업네트워크기관과 노동부의 협력과 신뢰의 원칙을 토대로 하는 관계에 기인한다고도 할 수 있다(Kairouz, 2004). 그것은 취업네트워크의 계약 및 성과 관리 체계는 원칙에 근거하며 규범이나 행정적 또는 관료주의적 요건에 좌우되지 않기 때문이다. 취업네트워크기업들에겐 높은 수준의 직업의식, 청렴성, 책임감이 요구되며, 신뢰를 저버리고, 직업의식, 청렴성, 책임성에 대한 기대치에 부응하지 못했을 경우 퇴출을 비롯한 엄격한 제재가 가해진다.

4. 평가

호주에서는 실업자에 대한 재취업지원을 더욱 효과적으로 수행하기 위하여 1997년에 센터링크를, 1998년에는 취업네트워크제도를 도입하였다. 센터링크는 소득지원서비스와 함께 일괄처리 취업지원서비스를 제공함으로써 취업서비스를 필요로 하는 사람들의 접촉창구로서의 역할을 담당한다. 센터링크와의 면담을 통해 취업준비약정서를 작성한 구직자는 약정한 바에 따라 센터링크가 추천하는 취업네트워크기관을 통해 각자가 필요로 하는 재취업서비스를 받을 권리를 가진다. 구직자는 본인이 원하는 경우 센터링크가 제공하는 취업네트워크기관에 관한 정보

를 이용하여 자신에게 적합한 기관을 스스로 선택할 수도 있다.

취업네트워크기관은 구직자의 재취업을 위한 지원서비스를 실제로 담당하는 기관으로서 호주 정부가 공개경쟁을 통해 선정한 민간고용서비스기관이다. 취업네트워크기관은 구직자를 대상으로 취업알선이나 교육훈련 서비스를 제공하며, 구직자의 취업 성과에 정부로부터 받게 되는 계약에 의한 보상을 받는다. 이러한 취업네트워크제도의 도입은 그간 정부가 직접 고용서비스를 제공하던 역할에서 이를 민간부문에서 구매하며 구직자에게 제공하는 형식으로 바뀌어졌음을 의미하는 것이다.

그러면 취업네트워크를 이용한 민간부문의 고용서비스의 효율성은 어떠한가? 일단 호주 노동부의 평가는 과거에 비하여 적은 비용으로 높은 효과를 산출한 것으로 평가하고 있다(DEWR, 2001; Caldwell, 2005). 취업네트워크에서의 고용서비스 지원 후에 고용, 교육, 직업훈련 등으로 진출하는 비율이 전반적으로 높아진 것으로 나타났다. 특히 집중지원서비스의 경우 이전의 유사한 프로그램에 비하여 더 낮은 비용으로 월등히 높은 성과를 거둔 것으로 보고 있다.

그러나 호주 노동부의 긍정적인 평가에 대하여 호주 생산성위원회나 OECD의 경우는 다소 유보적이거나 부정적인 입장을 보이고 있다. 취업네트워크 기관들이 제공하는 핵심적인 프로그램들의 취업에 미치는 순효과는 매우 작거나 유의할 만한 수준은 아니라는 것이다(Productivity Commission, 2002; OECD, 2001).

하지만 분명한 것은 취업네트워크체계는 구직자 분류법을 통한 체계적인 구직자 관리, 구직정보의 종합적 관리, 구직훈련의 제공 등을 통해 구직자의 검색 효율성을 제고할 수 있고, 성과를 기초로 하는 입찰에 의한 기관 선정, 구직자가 서비스 기관 선정 등 경쟁을 통해 시스템 운영의 비용효율성과 서비스 질을 제고할 수 있다는 점에서 최근 끊임 없이 문제가 제기되고 있는 공공부문에 의한 고용서비스체계에 대한 하나의 대안이 될 수도 있다는 점을 보여주었다는 점이다.

제2절 네덜란드

1. 고용서비스의 역사와 개혁 배경⁸¹⁾

20세기 초반 네덜란드 역시 다른 국가들과 마찬가지로 민간직업소개기관의 직업알선으로 인한 부조리가 발생하자 영리를 목적으로 하는 직업소개기관을 폐지하자는 주장이 제기되었다(Sol, 2001). 1930년 고용서비스법에 결국 이러한 의견이 관철되었는데, 이 법에서는 기존의 면허를 가지고 있는 민간기관을 제외하고는 더 이상 새로운 민간기관에게 직업알선의 면허를 허용하지 않도록 하였다. 네덜란드 정부는 이러한 조치를 통해서 이윤을 목적으로 하는 직업소개를 하는 것을 금지하고자 하였던 당시 ILO의 협약에도 대응할 수 있었다. 한편으로 일부 주에서는 실제 공공기관이 고용서비스를 독점하기도 하였다. 이러한 체제는 1950년대에 더욱 심해졌다. 1951년 네덜란드는 이윤을 목적으로 하는 직업소개기관을 금지하고 국가가 운영하는 공공고용서비스기관을 설립하자는 ILO의 1949년 협약에 동의하였다. 그리고 비영리 직업소개기관도 의무적으로 면허를 취득하도록 하였다.

이와 같은 금지에도 불구하고 1960년대 이후 네덜란드에서는 넓은 의미에서의 직업중개업이 발전하였다. 헤드헌팅, 리쿠르팅, 파견 등 당시 고용서비스의 협소한 법적 개념을 넘어서는 활동들이 등장하였기 때문이다. 특히 이 시기 단기 임대업이나 파견업이 노동시장에 도입되기 시작하였는데, 이러한 활동들이 공식적으로 직업알선에 해당되지 않았기 때문이다. 실제 많은 기업들이 파견업을 자주 활용하였는데, 그저 단기간 활용에 그치는 것이 아니라 새로운 직원을 탐색하고 채용하는 장치로서 파견직을 활용하였고, 구직자들도 정규직 일자리를 탐색하는 채널로서 파견직을 활용하는 경향이 있었다. 1965년 파견근로법이 제정

81) 네덜란드 고용서비스의 역사 및 개혁 배경에 대해서는 Sol(2001), Struyven and Steurs (2003a, 2003b), Koning(2004)을 주로 참조하였다.

되면서 1970년 파견직 채용에 대한 면허제도가 도입되었다.

그렇지만 네덜란드에서 지속된 민간기관의 직업알선에 대한 엄격한 제한 조치는 민간기관의 부조리보다는 직업소개에 있어 공공고용서비스기관의 독점적 지위를 보장하기 위해서였다고 보는 것이 더 타당할 것이다(Sol, 2001). 1990년대 이전 네덜란드는 국가가 고용서비스를 독점적으로 제공하는 전통적인 유형의 PES 체계를 가지고 있었다. 1940년에 설립되기 시작한 네덜란드 공공고용서비스기관은 전국적인 조직 체계를 갖추어 각 지역마다 공공고용서비스 지역사무소가 있었다. 국가 재원을 통하여 직업알선에 대한 공식적인 독점권을 가지고 있었으며, 독점권은 오랫동안 지속되었다.

1990년 고용서비스법이 개정되면서 네덜란드 고용서비스 체제 및 조직은 지속적으로 변화를 겪는다(Struyven and Steurs, 2003b). 1991년부터 공공고용서비스기관은 정부로부터 노사정 3자 위원회로 그 감독권이 이전되었다. 이것은 중앙정부로 집중화된 조직이 탈집중화된 비정부조직으로의 이전을 의미하는 것이다. 더불어 면허제를 통하여 민간기관이 직업알선 분야에 참여하는 것도 허용하였다. 이와 같은 조치의 목적은 고용서비스 분야에 시장원리를 도입하여 그 효과성을 높이고자 하는 것이었다. 그러나 이 시도는 큰 효과를 보지 못하였다. 관리 및 감독권이 노사정위원회로 이전되었지만 고용서비스기관이 계속해서 정부 예산으로 운영되었기 때문에 정부 통제에서 크게 벗어나지 않았고 애초 의도했던 대로 경쟁에 대한 압박이 그리 크지 않았기 때문이다.

1996년 고용서비스법은 다시 개정되었다. 이를 통해 1997년부터 정부는 공공고용서비스에서 이전과 같은 중심적인 역할을 포기하였다. 공공고용서비스기관은 민간기관과 고용서비스를 놓고 경쟁을 할 수밖에 없었다. 그렇지만 당시 네덜란드에서 공공고용서비스 분야에 민간기관이 참여하는 것은 그리 새로운 일은 아니었다. 직업훈련의 경우 이전부터 공공고용서비스기관이 민간기관에게 아웃소싱을 해왔기 때문이다. 또한 앞서 지적한 것처럼 1991년 이전부터 네덜란드에서는 파견업체가 일부 직업중개의 역할을 담당하면서 노동시장에서 민간기관이 차지하는 역할이 점차 커지고 있었다. 대부분의 기업들은 파견직을 채용 통로로 활

용했다. 기업들이 파견업체로부터 파견 나온 직원을 일정 기간 고용한 후 생산성 및 조직에의 적응 등을 모니터하고 만족할 만한 수준을 보이면 장기 계약을 제안하거나 정규직으로 채용하는 식이다. 기업에 대한 실태조사에 따르면 파견업체를 통해서 채용한 직원과 공공고용서비스기관을 통해서 채용한 직원의 비중은 비슷한 것으로 나타났다. 이러한 비중은 전통적인 공공 독점지위였던 국가에서 공공고용서비스기관의 점유율이 떨어지는 것을 의미한다. 1998년 공공고용서비스기관의 시장 점유율은 20% 이하로 떨어진 반면, 민간기관의 점유율은 20%를 넘어선 것으로 나타났다(Sol, 2001).

더군다나 1980년대 후반부터 실업대책으로서 정부가 보조금을 지급하면서 장기실업자를 파견직으로 채용하도록 하는 정책이 실시되기도 하였다. 채용보조금정책이 점차 적극적 노동시장의 주요 정책으로 되어 가면서, 일자리 창출에 일차적 책임을 가진 지방정부가 민간고용서비스기관을 활용하면서 고용서비스 분야에 민간기관의 참여의 폭은 더 넓어졌다고 할 수 있다.

한편 네덜란드 고용서비스 개혁과 관련하여 살펴보아야 할 것은 바로 네덜란드 사회보장제도의 개혁이다(Terpstra, 2002; Struyven and Steurs, 2003a). 1990년대 들어 네덜란드에서는 사회보장 분야에 민영화의 경향이 커지면서 고용서비스도 이러한 영향을 받을 수밖에 없었다. 다른 복지국가가 그랬던 것처럼 네덜란드도 1970년대부터 사회보장급여에 의존하는 사람들이 크게 늘어났다. 특히 네덜란드에서는 장애급여를 받는 사람들이 늘어났는데, 이들의 노동시장으로의 복귀는 저조했고, 여성과 고령자들의 경우가 특히 심하였다. 1980년대 중반 이후 경제가 회복되기 시작했음에도 불구하고 장애급여 수급자 수는 늘어났다. 이에 주요한 원인으로 사회보장제도 및 노동시장정책의 문제가 지적되었다. 사회보장급여에 대한 높은 의존성은 결국 제도의 문제라는 인식이 형성된 것이다(Van der Veen, 2000).⁸²⁾

82) 고용서비스를 정부 조직에서 노사정 삼자가 관여하는 체제로 바꾼 것도 한편으로는 노와 사의 책임을 강조하는 측면도 있다. 즉 노동시장으로의 복귀에 대한 개별 고용주 및 구직자의 책임을 더 강화한 것이다. 예를 들어 네덜란드에서 근로자가 질병에 걸렸을 때 노동시장으로 복귀하는 데에 있어 일차적인 책임

네덜란드에서는 임금근로자와 관련해서는 두 개의 보험 체계를 가지고 있다. 장애보험법(the Disability Insurance Act)과 실업보험법(the Unemployment Act)이 그것이다. 이와 더불어 보다 넓은 범위를 포괄하는 생계비지원제도(공적 사회부조) 역시 근로자와 관련이 있는 사회보장제도라고 할 수 있다. 따라서 구직자를 다시 사회와 노동시장에 통합시키는 역할은 한편으로는 장애보험과 실업보험에서, 다른 한편으로는 생계비지원제도로 나뉘어져 있다고 할 수 있다. 결국 구직자를 사회와 노동시장에 다시 통합시키고자 하는 것은 3개의 집단, 즉 실업급여를 받는 집단, 장애급여를 받는 집단, 그리고 공적부조를 받는 집단으로 나누어 볼 수 있으며, 이는 단순히 노동시장으로의 재진입의 문제가 아닌 네덜란드 사회보장제도의 맥락에서 살펴볼 문제라고 할 수 있다.

결국 1990년대 들어 사회보장제도를 개혁하고자 하는 움직임이 일어났다. 핵심적인 이슈는 일(work)을 중요한 과제로 보면서 일과 소득을 통합하는 것이었다. 일을 우선시함으로써 높은 수당 의존성을 예방한다는 접근에서 사회보장제도는 노동시장정책으로 간주되기도 하는 등 네덜란드 정부는 사회보장제도와 노동시장정책을 매우 밀접하게 연계시키면서 관련 부문의 개혁을 추진하였다. 노동시장정책 측면에서 볼 때, 이 개혁은 공공고용서비스를 개혁하고, 일을 할 수 있도록 지원하는 것과 소득을 지원하는 것을 연계하여 추진할 수 있는 체계를 만드는 것이었다. 그리고 이것은 공공부문과 민간부문의 역할을 다시 정립하는 것으로 나타났다.

2. SUWI 시행을 통한 공공고용서비스 개혁의 주요 내용

앞서 말한 취지의 고용서비스 개혁은 2002년 1월부터 시행되기 시작한 SUWI 법안(the SUWI Act, Implementation Structure for Work and Income)으로 구체화되었다. 이 법은 사회보장, 노동시장, 그리고 사회적 재통합 등을 포괄한다. 이 법안은 두 개의 목표, 즉 한편으로는 사회보장급여로 들어오는 것을 막고 다른 한편으로는 다시 노동시장으

은 고용주와 근로자에게 있다(Struyven and Steurs, 2003a; Van Gestel, 2004).

로 내보내기 위하여, 근로자 및 고용주의 책임을 강조하고 사회보장과 직업중개, 그리고 노동시장으로의 재통합을 위한 구조적인 체계를 만들어내고자 하는 목표를 가지고 있다. 또한 고용서비스에 경쟁원리를 도입하여 정부 조직이 맡고 있던 직업중개 및 노동시장으로의 통합 기능을 부분적으로 민간고용서비스기관이 맡도록 하는 것이다.

가. 새로운 통합조직의 설립⁸³⁾

SUWI 이전에도 노동시장정책과 소득지원정책을 밀접하게 연계하려는 시도가 있었다. SWI(Co-operation for Work and Income)라는 명칭 아래 이루어진 이 시도는 공공고용서비스기관, 고용주 단체, 그리고 지방자치정부의 사회보장서비스 사이에 밀접한 협의와 협력 관계(co-operation)를 통하여 서비스를 제공하는 것이었다. 그러나 SUWI에서는 관련 기관들의 밀접한 협력 수준을 넘어서 하나의 통합된 서비스를 제공하는 것이다. 이에 따라 급여와 직업중개 업무를 맡는 각각 하나의 통합된 조직, 즉 두 개의 조직이 만들어지면서 기존의 조직을 대체하였다. 먼저 급여 지급을 위한 통합 조직으로 UWV(Employee Insurance Implementing Body)라는 기관이 만들어졌고, 기존에 공공고용서비스기관과 지방자치정부에서 담당하고 있던 직업중개를 담당하기 위해서는 CWI(Center for Work and Income)라는 기관이 만들어졌다. 이 두 조직은 공공부문에 속한다.

새로운 급여 관련 통합 기관인 UWV는 질병급여, 실업급여 및 장애급여와 관련하여 보험료 수납, 급여 수급자격 평가, 급여 지급 등을 담당한다. UWV는 기존의 사회보장기관, 지방정부의 사회부조기관, 그리고 사회보험기관 등의 통합체라고 보면 된다. 기존에는 이 업무를 다섯 종류의 기관에서 담당했었다. 급여 업무와 더불어 UWV는 노동시장으로의 재통합에 대한 서비스를 책임진다. 그러나 UWV가 직접 서비스를 제공하는 것이 아니라 그 업무에 대한 서비스를 민간기업으로부터 구

83) 보다 자세한 내용에 대해서는 Struyven, L., and G. Steurs(2003b), Koning (2004)를 참조.

입하는 구매자로서의 역할을 수행함으로써 서비스를 제공한다. 따라서 급여 관련 업무는 계속 공공부문이 담당하지만, 노동시장을 통한 사회로의 재통합 업무는 민간기업을 통해서 이루어진다.

CWI는 급여 신청자가 제일 먼저 접하는 곳으로서 구직·구인 등록, 구직자와 고용주에게 정보 및 상담 제공, 일자리와 구직자에 대한 노동시장정보 데이터베이스 구축, 직업알선 제공, 그리고 행정적으로 급여 신청자의 수급자격에 대한 판단 및 이들의 정보를 수집하는 것이다. CWI는 구직자의 취업능력에 따라 필요한 급여와 서비스를 평가하여 해당하는 조치를 취한다. 예를 들어 구직자 스스로 구직활동이 가능한 경우는 CWI에서 적당한 일자리 정보를 제공하고, 만약 장기실업의 가능성이 높거나 개별지원서비스가 필요한 구직자는 UWV에게 이전하여 적절한 급여와 재통합 서비스를 받도록 하는 것이다. CWI에서 직접 심층상담이나 훈련 등 보다 심화된 형태의 취업서비스나 개별관리서비스를 제공하지 않는다.⁸⁴⁾

CWI의 주요 고객은 실업급여 수급권을 가진 구직자, 가지지 못한 구직자, 그리고 대부분의 공적부조 급여권을 가진 사람들이다. 또한 질병에 걸린 근로자를 다시 노동시장으로 복귀하도록 하는 업무도 고용주와 함께 담당한다. 따라서 CWI는 기존의 사회보장기관, 사회보험기관, 공공고용서비스기관의 업무가 밀접히 연계된 곳이다. 관련 서비스를 통합하여 제공함으로써 구직자나 사회보장급여 수급자로 하여금 다시 일자리로 돌아가게끔 자극한다.

CWI는 기존의 공공고용서비스기관이 조직적 변화 과정을 거쳐서 만들어진 것이다. CWI는 현재 6개 지역에 걸쳐 131개의 지역사무소가 있다. CWI가 만들어지는 과정에서 일부 공공고용서비스기관은 CWI로 전환하고 일부 기관은 NV Kliq이라는 고용서비스기업으로 민영화되었다.⁸⁵⁾

CWI와 UWV 외에 취약계층에 대한 공적부조 및 관리는 지방자치정

84) CWI에서 구직자에게 일자리 탐색 방법에 대한 훈련은 제공한다.

85) 1996년에 이미 공공고용서비스를 담당하던 일부 기관들이 Start라는 파견업을 하는 기업으로 민영화되었다.

부에서 관여한다. 따라서 CWI는 UWV와 지방자치정부와 밀접하게 연계하여 운영된다. CWI와 함께 고용주, UWV, 지방자치정부는 일련의 파트너 관계를 유지하는데, 구직자가 일자리를 위해서든 아니면 급여를 위해서든 가장 처음으로 접촉하는 기관은 CWI가 된다.

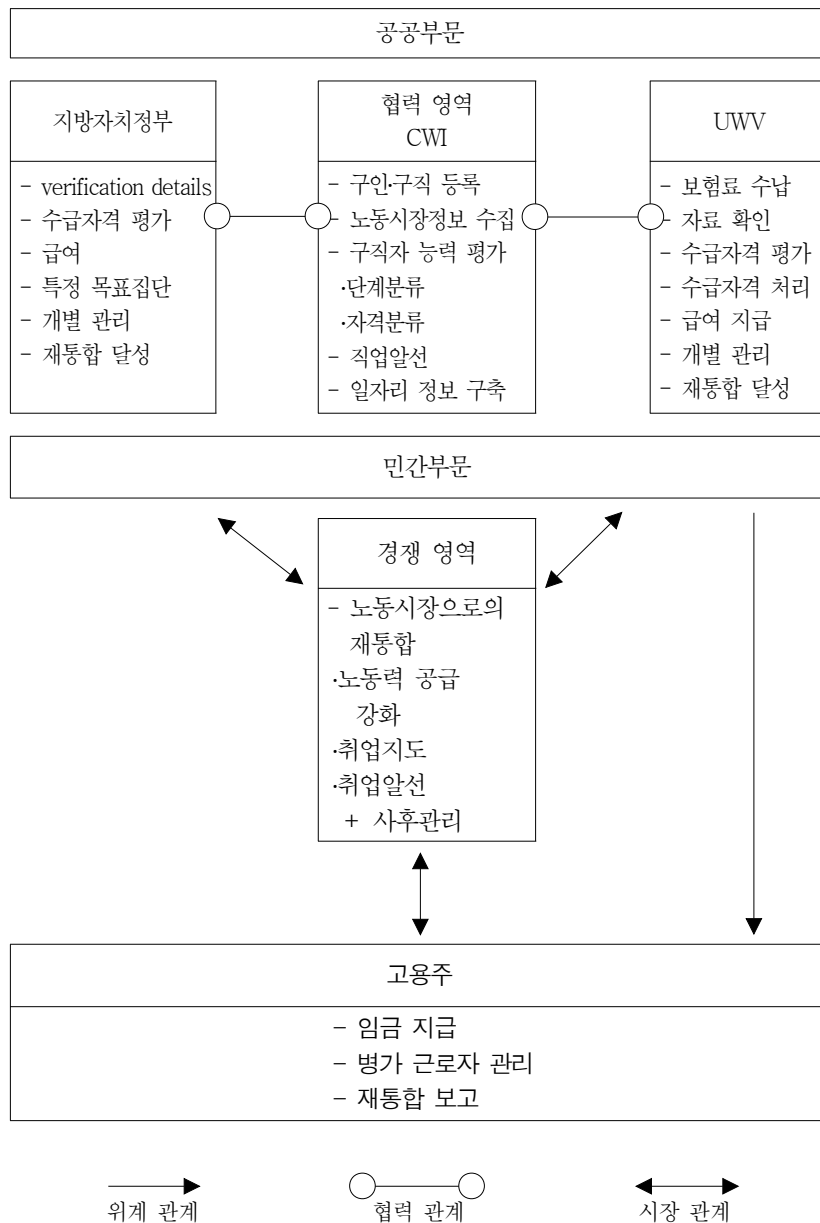
새로운 기관의 설립과 함께 네덜란드 정부는 건전한 시장 관계를 바탕으로 하는 성숙된 재통합 시장을 창출하여 노동시장으로의 재통합 영역에 시장경쟁을 도입하고자 하였다. 네덜란드 고용서비스 개혁의 가장 핵심적인 것이 바로 노동시장으로의 재통합 기능을 민간부문으로 이전하였다는 점이다. UWV와 지방자치정부는 구매자의 역할을 맡을 뿐이다. UWV는 장애급여 및 실업급여 수급자의 노동시장으로의 재편입에 대한 책임을 맡고, 지방자치정부는 공적부조 수급자에 대한 책임을 맡는다. 그렇지만 이러한 역할은 민간고용서비스기관으로부터 노동시장으로의 재편입 서비스를 구매함으로써 수행한다.

이러한 방식으로 기존의 정부기관이 맡고 있던 노동시장 관련 서비스는 공공과 민간이 나누어 맡게 된다. 공공 및 민간의 역할 분담과 각 기관과의 관계는 다음의 그림들과 같다. 먼저 CWI와 UWV, 그리고 지방자치정부는 통합적 협력 관계로 운영된다. 반면 UWV와 지방자치정부는 구직자의 취업알선을 담당하는 민간고용서비스기관과는 구매자와 판매자와의 시장 관계를 맺고 민간기업들과 고용서비스 제공에 대한 계약을 체결한다. 그리고 민간기업이 제공하는 서비스 품질에 대한 감독을 하게 된다.

사회복지노동부는 IWI(the Work and Income Inspectorate)를 통하여 UWV와 CWI의 운영을 관리·감독하며 관련 기관들의 정책을 책임진다. 아울러 IWI는 지방자치정부의 공적부조 지급에 대한 모니터링도 담당한다. 사회복지노동부장관은 각 기관 및 지방자치정부와 달성할 목표에 대해 합의를 하여 연간 계획을 승인한 후 이들에게 자원을 배분한다. 이러한 정책에 대한 책임은 사회복지노동부장관이 지며, 또한 이러한 정책에 대해서 의회는 장관에게 책임을 물을 수 있다.

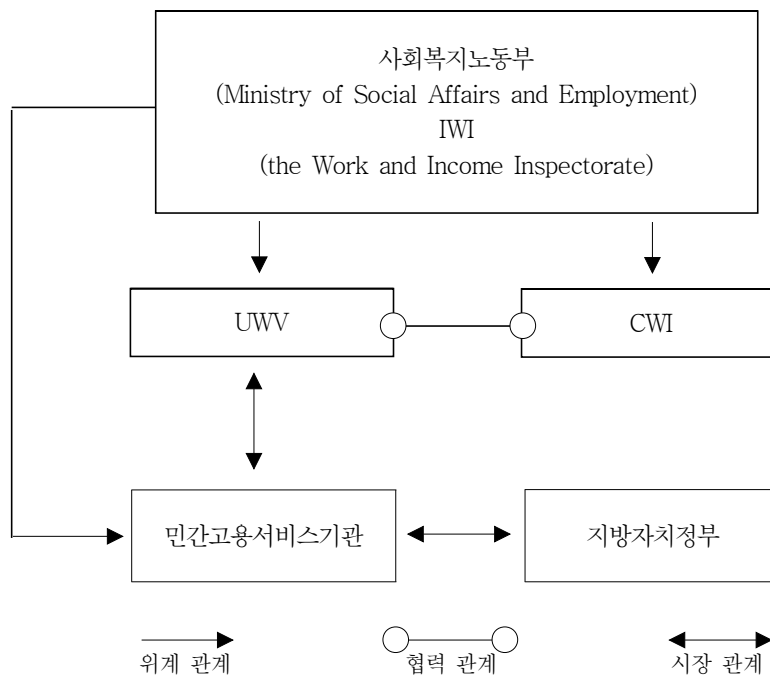
네덜란드 고용서비스에 대한 사회복지노동부장관의 영향력은 CWI, UWV, 지방자치정부 등 3개의 공공기관 활동에만 국한된 것은 아니다.

[그림 4-3] 네덜란드의 고용서비스 관련 공공 및 민간 역할 분담



자료: Struyven and Steurs, 2003b.

[그림 4-4] 네덜란드 고용서비스 제공 기관간 관계



고용서비스 제공의 대가로 정부가 민간기업에게 자금을 지원해 주기 때문에 사회복지노동부장관은 계약 조건에 따라 민간기업의 활동에 대한 영향권을 행사할 수도 있다. 그렇지만 동시에 정부는 정치적, 정책적 목표를 실현하고 자금지원과 협력을 촉진하기 위해서 민간기업들의 노력에 의존하고 있다. 따라서 네덜란드 고용서비스의 새로운 구조는 공공과 민간 중 어느 한 쪽이라 규정할 수 없으며, 이 둘의 혼합이라 특징지을 수 있다. 이렇게 다소 복잡한 네트워크 안에서 공공기관과 민간기업들이 서로의 목적을 달성하기 위해 상호의존적인 관계를 맺고 있다고 할 수 있다.

나. 구직자 분류

네덜란드에서는 구직자 분류를 위하여 칸스메터(Kansmeter)⁸⁶⁾라는 도구를 개발하였다(ILO, 2001). 이 도구는 구직자를 노동시장으로 재편입하기 위한 범주를 현실적으로 평가하기 위한 방법을 개발하려는 노력에서 비롯되었다. 칸스메터는 구직자와 노동시장의 간격 또는 거리를 평가하기 위해서 사용된다. 칸스메터를 통한 구직자 분류는 구직자의 필요에 맞추어 서비스를 제공하도록 하여 취업할 수 있는 가능성을 높여 준다.

칸스메터에 의하여 구직자는 최초 면접을 통하여 4가지 범주 또는 단계 중의 하나에 속하게 된다(Struyven and Steurs, 2003b). 취업가능성이 높으면 구직자는 1단계로 분리되고, 고용서비스기관은 1단계 구직자에게는 단지 추천의 업무만을 수행한다. 1단계 구직자에 대한 지원은 보통 CWI에서 이루어진다. 이 경우는 스스로 구직활동을 할 수 있는 자격이 있는 경우다. 한편 취업 기회가 단기적으로는 낮지만 훈련 또는 일 경험을 통해 상대적으로 짧은 기간 내에 개선될 수 있는 가능성이 있다면 2단계 또는 3단계 구직자로 분류된다. 1단계 구직자가 6개월이 넘도록 취업을 하지 못하는 경우도 이에 해당한다. 여기서부터는 UWV에게 이전되어 고용서비스를 받는다. 2단계 구직자에게는 제한된 정도의 재편입 서비스가 필요한 것으로 간주되며, 3단계 구직자들은 훈련 또는 현장 경험 등의 더욱 확대된 서비스를 필요로 한다. 특히 3단계에서는 고용보조금을 지급할 수 있는 일자리를 모색한다. 한편 4단계 구직자는 노동시장과 가장 멀리 떨어져 있다고 판단해서, 임금근로자로 고용될 가능성이 거의 없는 경우이다. 이 경우는 일반적인 고용서비스를 제공하기 전에 해결해야 되는 문제를 가지고 있는 경우로, 예를 들어 사회적·육체적·심리적 또는 정신적 문제를 가지고 있는 경우로 사회부조서비스기관의 우선대상이 된다. 이후 4단계 구직자는 3단계나 2단계로 옮겨갈 수 있다. 앞서 말한 대로 1단계 구직자의 경우는 CWI에 의해서 고용서비스가 이루어지며, 나머지 2~4단계 구직자는 UWV나 지방자치정부의 개별 관리에 의해 민간기업의 서비스를 받게 된다.

86) 영어로는 chance-meter.

칸스메터 분류는 구직자가 작성하는 질문지를 통하여 이루어지는데, 여기에는 근로상황, 등록사유, 건강 및 기타 이유에 의한 장애요소, 근무경력, 직종 등이 포함된다. 또한 구직자 접수 담당자가 작성하는 부분도 있는데, 담당자는 직업경력, 자격경력, 구직가능성의 측면에서 평가를 하게 된다. 칸스메터의 핵심 요소는 노동시장에서 구직자가 갖는 현실적인 가능성을 산출하는 것으로, 이 결과는 구직자가 희망하는 직업의 통계적 전망치와 해당 구직자의 상황—교육, 근무경력, 개인기술 등—의 총합으로 나타난다. 그리고 그 결과 구직자는 단계 분류에 따른 해당 서비스와 제도의 혜택을 받게 되거나 아니면 구직자의 필요에 맞춰 제공할 서비스에 대한 계획이 수립된다.

앞서 말한 대로 이렇게 여러 단계로 분류하는 것은 구직자의 개별 상황에 가장 적합한 서비스를 제공하고 그렇게 함으로써 실업급여 수급 기간을 단축하고자 함이다. 단계 분류는 구직자의 취업가능성 개선을 지원하는 효과적인 방법일 뿐만 아니라 구직자가 자신의 가능성에 대해서 긍정적인 사고를 가질 수 있는 기회를 제공하기도 한다.⁸⁷⁾

다. 서비스 수수료

네덜란드 정부는 완전한 민간 시장을 원하였고, 공공부문과 민간부문이 담당하는 영역을 완전히 분리하였다. 구인·구직 정보나 최초 행정 접수 등 기본적인 서비스 제공은 CWI가 맡고, 구직자와 일자리를 연결시켜 구직자들을 다시 노동시장으로 통합시키는 일은 UWV와 지방자치단체로부터 위임 받은 민간기업이 맡는다.

2003년 민간기업은 실업급여를 받고 있는 구직자에 대한 서비스의 대가로 평균 약 3,500유로를 받았으며, 장애급여를 받고 있는 구직자에 대한 서비스 대가로 약 4,800유로를 받았다. 또한 취약계층 등 목표집

87) 한편 2005년부터 칸스메터 분류는 A, B 두 개의 분류로 대체될 예정으로 알려져 있다. 단기간에 취업이 가능한 A 구직자는 CWI에서 관리하며, 기존의 칸스메터 분류에서 2~4단계에 해당하는 B 구직자는 UWV와 지방자치정부에 연결되어 서비스를 받게 한다. 경우에 따라서 A 구직자도 필요한 경우 UWV나 지방자치정부의 서비스에 맡겨질 수 있다.

단 구직자의 취업알선이 성공한 경우에는 약 250유로에서 750유로의 보너스를 받게 되는데, 정규직인 경우는 750유로, 고용기간이 1년 이상인 경우는 500유로, 6개월 이상인 경우가 150유로이다(Bruttel, 2004).

3. 민간고용서비스기관 선정과 관리

구직자를 노동시장으로 복귀시키도록 고용서비스를 제공하는 민간기업을 선정하는 절차는 SUWI 법의 틀 안에서 이루어진다. 앞서 말한 대로 고용서비스를 민영화하는 네덜란드 정부의 목적은 건전한 경쟁 관계에 바탕을 둔 성숙한 고용서비스 시장의 창출이었다. 또한 고용서비스를 제공하는 민간기업을 선정하는 것은 정부 자금이 지원되는 것이기 때문에 기본적으로 개방적이고 투명한 과정에 의해서 이루어져야만 했다. 따라서 그것은 관심 있는 모든 기업들이 동등한 조건에서 계약을 할 수 있도록 하는 것이라 할 수 있다. 투명성과 함께 네덜란드 정부가 중요하게 고려한 것은 예산 집행의 효율성이었으며, 나아가 시장경쟁으로 인한 서비스의 질적 향상이 이루어지기를 기대하였다.

민간기업의 선정은 두 단계—공개절차와 제한절차—로 이루어졌다(Struyven and Steurs, 2003b). 우선 신문광고를 통하여 공개적으로 입찰을 공고하고 제안서를 모집한다. 제출된 제안서 가운데 성공적으로 역할을 수행할 수 없다고 판단하는 기업을 탈락시킨다. 공개절차를 통과한 기업을 대상으로 협상에 들어가는 것이다. 이렇게 두 단계를 거치는 것은 민간기업 선정에 들어가는 거래비용(transaction costs)을 줄이기 위함이다(Struyven and Steurs, 2003a). 선정 과정이 단순한 것 같지만 사실 복잡하기 때문이다. 우선 서비스 대상 집단별로 제안서를 제출하도록 하였는데, 2002년의 경우 서비스 대상 집단이 53개였고, 이를 6개 지역별로 나누어서 제안서를 접수하였다. 지역에 따라 서비스 대상 집단은 더 세분화되기도 하였다.

가. UWV의 민간기업 선정

UWV는 실업급여와 장애급여 등을 받는 구직자가 노동시장으로 복귀하도록 고용서비스를 제공하는 책임이 있다. UWV는 구직자에게 직접 서비스를 제공하는 것이 아니라 민간기업을 선정하고 계약을 체결하여 민간기업으로 하여금 구직자에게 고용서비스를 제공하게 하고 그 대가를 지불한다.

UWV에서 구매하고자 하는 민간기업의 서비스 단위는 일련의 완전한 개인별 사례 관리 형식으로 만들어져야 한다. 개인별 사례 관리에는 초기 상담 및 재통합 계획 수립, 현상황 진단, 훈련을 포함하여 구직자의 직업능력 강화, 직업알선, 사후관리 등으로 이루어진다. 그렇지만 이러한 서비스 내용은 처음부터 입찰제안자에 의해 정해지는 것이다. 애초부터 구매자인 정부가 민간기업에게 요구할 서비스 표준은 존재하지 않는다. 실질적인 계약은 목표집단, 분야, 지역에 따라 구조화되는데, 가격, 탈락률과 취업률, 목표집단에 특화된 서비스, 지역에 특화된 서비스 등을 주요한 기준으로 삼는다.

나. 지방자치정부의 민간기업 선정

지방자치정부 역시 SUWI 틀 내에서 지방자치정부에게 요구되는 투명하고 공개된 행정절차에 따라서 고용서비스를 제공할 민간기업을 선정하도록 요구된다. 사회복지노동부장관과 네덜란드 지방자치정부연합회는 재통합 서비스 기능을 지방자치정부 관련 기관이 아닌 민간기업과 계약하여 제공하도록 합의하였다. 만약 지방자치정부와 관련한 기관과 계약을 하더라도 그 기관은 적절한 자격을 갖추고 있을 때에야 참여가 가능하며, 다른 민간기업과 동일한 조건 속에서 경쟁해야 한다.

그러나 지방자치정부의 경우는 UWV처럼 단일한 기관에 의한 입찰을 진행하는 것이 아니기 때문에 하나의 동일한 틀을 가지고 있지 못하고 다양한 방식에 의한 입찰이 이루어지고 있는 것으로 나타났다(Struyven and Steurs, 2003a). 그렇지만 지방자치정부는 공적부조 수

급권을 가진 사람들에 대한 지원을 넘어 보다 다양한 구직자들과 취약 계층에 대한 지원을 고려해야 한다. 예를 들어 소수인종, 이민자, 여성 등 지방자치정부는 보다 넓은 범위의 목표집단에 대한 지원을 목표로 인식해야 할 것이다. 이들을 위해서 지방자치정부가 제공하려는 가장 중요한 활동들은 직업 훈련과 교육, 구직훈련, 능력 및 경력 평가, 숙련 기술 훈련과 노동시장 지향성 제고 등이다. 특히 지방자치정부는 민간 기업과의 계약 체결시 가격에는 그리 큰 중점을 두지 않는 것으로 나타났다. 그보다는 서비스의 질과 결과 등을 중요시하였다. 그렇지만 아직까지 지방자치정부는 구매자로서의 전문성을 보여주지 못하고 있다는 평가를 받고 있다(Struyven and Steurs, 2003b).

다. 서비스 질에 대한 통제

네덜란드 정부는 민간기업이 제공하는 서비스의 질에 대하여 정부가 직접 통제하기는 어렵다고 판단한다. 또한 위로부터의 통제는 오히려 시장경쟁 활동을 방해할 것으로 보고 있다. 그래서 민간기업이 제공하는 서비스에 대한 통제는 처음부터 구매자에게 주어져 있었다. 서비스 구매자는 계약 과정에서 서비스 질을 담보할 여러 가지 조건들을 부과해야 한다. 이는 결국 성과 지향의 접근으로 이어진다. 그리고 사회복지노동부장관은 시장경쟁이 효과적으로 작동될 수 있도록 조건을 창출하는 역할을 담당한다. 결국 민간기업간 시장경쟁을 통하여 고용서비스의 질을 담보하는 방식을 이용하는 것이다.

한편 지난 12개월 동안 공적부조 수급자의 신규 유입, 공적부조 수급자 가운데 취업자수, 편부모 취업자수, 소수인종 취업자수 등과 같은 성과를 측정하는 지표들이 사용되었다.

4. 새로운 체제에 대한 평가

1990년대 이후 네덜란드의 공공고용서비스는 지속적인 개편 및 개혁 과정을 거쳤다. 그 중 2002년에 시행된 개혁은 다소 급진적인 조치라고

할 수 있는데, 바로 네덜란드의 고용서비스를 공공부문과 민간부문으로 분할하는 것이었다.

2002년 1월 SUWI 법안이 시행되면서, 네덜란드 공공고용서비스는 근본적인 변화를 하게 되었다. 이 법안은 고용서비스에 대한 공공부문과 민간부문의 역할을 분리하고, 민간기업으로 하여금 구직자에게 고용서비스를 제공하도록 하여 이 분야에 시장을 창출하고 효율성을 높이고자 경쟁원리를 도입하였다. 2002년 도입된 개혁 법안의 효과를 현재 판단하기에는 기간이 짧아서 어렵다. 따라서 현재까지는 어떤 변화와 영향이 일어나고 있다고 확정적으로 이야기 할 수는 없을 것이다.

다만 일단 노동시장에서의 새로운 재통합 시장을 만들어 내고자 하였던 네덜란드 정부의 목적은 짧은 기간이나마 많은 영리, 비영리 기관들이 참여한다는 점에서 나름대로의 결실을 맺어갈 것으로 보여진다. 또한 국가가 독점을 하던 네덜란드의 공공고용서비스는, 책임성 및 고객의 수요에 적절히 부응하지 못한다는 측면에서 문제점이 많다는 비난을 받았다는 점에서, 특히 다른 유럽 국가들과 비교할 때, 경쟁 및 민영서비스 제공 확대를 꾀하는 등의 시장에 기반한 개혁을 많이 시행하였다고 할 수 있다. 따라서 비영리 공공부문과 영리 민간부문으로 혼합한 고용서비스 제공 체제는 불분명한 서비스 효과 및 책임소재 문제와 같은 제한점이 있었음에도 불구하고, 고용서비스의 분명한 개선이라고 볼 수 있을 것이다.

또한 2000~02년 사이에 민간고용서비스기관의 수는 2배 정도로 늘어났다(Struyven and Steurs, 2003a). 즉 고용서비스 시장의 진입장벽은 낮아졌으며, 이에 따라 시장경쟁은 보다 치열해질 것이다. 그럼에도 불구하고 아직 성숙한 시장이 창출되었다고 보기에는 무리라고 할 수 있다. 새로 시장에 진입한 민간기관의 약 5%만이 UWV로부터의 계약을 성사시켰고, 대부분은 기존의 대규모 기업에 의해 이루어졌기 때문이다. 지방(local) 수준의 차원에서 서비스를 제공하는 기업은 16%인 반면, 전국 차원의 사무소를 두고 운영하는 기업은 27%였다.⁸⁸⁾

88) 한편으로 재통합 시장에서 시장점유율 상위 기업들의 시장점유율은 점차 낮아지고 있다.

또한 네덜란드 고용서비스에 대한 한계로 지적되고 있는 것은 아직까지 다양성이 떨어진다는 것이다(Struyven and Steurs, 2003b).⁸⁹⁾ 시장경쟁시스템의 가장 큰 장점은 구매자간 다양성에 있지만 아직까지 목표집단별, 분야별로 차이 있는 서비스를 만들어지지 못하고 있다는 것이다. 앞서 살펴본 바대로 아직 다양한 민간기관들이 계약을 수주하지 못한 데서 오는 것일 수도 있고, 아니면 UWV에 의해 구매되는 서비스가 아직까지 단일한 성격을 가지고 있는 데서 그 원인을 찾을 수도 있다. 지방자치정부 차원에서는 보다 다양한 목표집단을 충족시키고자 하는 욕구와 서비스가 등장하고는 있지만 아직까지 서비스 구매자로서의 전문적인 역할은 부족한 실정이다. 구직자의 욕구와 노동시장의 배경에 대한 지식이 부족하여 여전히 초기 단계에서 서비스를 구매하는 수준이라고 할 수 있다.

제3절 기타 사례

1. 일본⁹⁰⁾

일본은 2003년 6월 공공직업안정기관의 취업지원서비스에 의해 취업하지 못하고 있는 장기실업자를 민간직업소개기관 사업자에게 위탁하기로 결정하였다. 그 배경은 경기 불황에 따른 실업증가가 원인이기도 하지만, 한편으로는 공공직업안정 업무에 민간기관의 노하우를 활용하고자 하는 의도도 있는 것으로 보인다. 2004년 4월부터 시범적으로 실시된 이 사업은 동경, 오사카 등 대도시 지역을 중심으로 5개 도도부현

89) 개인적으로 차별화된 서비스 제공에 대한 요구로 인해서, 서비스 제공 기관을 선택하는 데 있어서는 좀더 많은 선택과 자유를 누릴 수 있지만, 대신 동등한 대우와 연대감 측면에 있어서는 떨어진다는 딜레마가 있다.

90) 일본 사례는 노동부 고용서비스혁신단 내부자료(2005a, 2005b)를 주로 참조하였다.

10개 지구에서 실시되었다.

이번 시범 위탁사업의 주요 위탁 내용은 취업상담, 직업훈련, 직업소개 등으로 직업소개를 비롯한 취직지원에서 취업한 이후 직장정착에 대한 지도까지 포괄적으로 실업자를 지원하도록 하였다. 민간기관 위탁 대상 구직자는 공공직업안정기관에 구직신청을 한 30~60세의 1년 이상 구직활동을 한 장기실업자로서, 그동안 공공직업안정기관에서 적극적으로 구직활동에 참여하였고 민간사업자의 취직지원서비스를 받고자 희망하는 구직자를 선정하기로 하였다. 2003년 9월 기준으로 공공직업안정기관에 등록하여 1년 이상 된 장기실업자는 약 247.8만명으로 전체 실업자의 약 5.4%를 차지하는 것으로 나타났다. 2004년 민간기관에 위탁하는 장기실업자는 약 5,000명으로 계획하였다.

정부는 그 성과에 따라 민간기관에게 취업지원서비스에 대한 차등적인 보상을 하도록 계획하였다. 구직자가 1년 이내에 직업소개로 취직한 후 6개월 이상 직장에 정착한 경우는 구직자 1인당 60만엔을 지급하고, 구직자가 1년 이내에 직업소개로 취직한 후 6개월 미만에 이직한 경우는 1인당 30만엔을 지급한다. 만약 구직자가 1년 동안의 취업지원서비스에도 불구하고 민간기관의 직업소개로 취업하지 않은 경우는 1인당 20만엔을 지급하기로 하였다.

일본에서 민간으로의 위탁은 전혀 새로운 시도라고 볼 수 있다. 따라서 일본 정부는 민간기관을 선정하는 데에 있어 민간기관의 창의성을 최대한 활용할 뿐만 아니라 적절한 민간사업자를 공정하게 선정하는 것이 중요하다고 보았다. 기관 선정은 민간기관으로부터 관련 기획서를 신청 받아 심사위원회를 통하여 선정하였으며, 각 지구마다 1개 기관씩 선정하였다.

기획서에는 민간기관으로 하여금 취업지원서비스를 개별관리를 통한 취직지원, 구직자의 자기 상황에 대한 이해 촉진 및 구직의욕 향상, 구인개척, 적합한 구직·구인 매칭, 취직 후 직장정착 등으로 나누어 각 서비스에 따라 구체적인 서비스의 내용, 인원, 시설 등을 기재하도록 하였다. 그 외 그간의 활동 실적 등에 관한 자료를 첨부하도록 하였다.

이에 대한 심사는 민간기관이 제출한 기획서의 실행가능성과 효과성,

그리고 민간사업자의 활동실적 등을 중점적으로 평가하였다. 우선 앞서 열거한 서비스별로 서비스 제공을 위한 인원과 필요한 시설을 갖추고 있는지 파악하고 심사한다. 또한 취업지원서비스가 일관되고 체계적으로 구성되었는지, 구직자의 특성에 부응하는 적절한 서비스가 가능한지, 지역 실정에 맞는지, 민간기관이 서비스를 제공하기 위한 적절한 조직을 갖추고 있는지, 그리고 사업 진행을 위한 적절한 체계를 갖추고 있는지 등도 검토하였다. 한편 다양한 민간기관이 참여할 수 있도록 비슷한 수준인 경우에는 가능한 한 대상 지구마다 다른 민간사업자를 선정하도록 하였다.

2. 영국⁹¹⁾

영국에서도 실업률이 매우 높은 13개 지역을 고용구역(Employment Zone, 이하 EZ)으로 지정하고, EZ내 장기실업자에 대한 실업급여와 취업알선 업무를 민간기관에게 위탁하여 고용서비스를 제공하고 있다. 공공고용서비스기관인 Jobcentre Plus는 지난 21개월 중 18개월 이상 실업상태에 있는 구직자를 EZ 민간고용서비스기관에 위탁하는데, 현행 계약은 2003년 10월 및 2004년 4월에 각각 시작하여 약 5~7년을 계약 기간으로 갖는다.

EZ는 두 종류가 있다. 먼저 단일기관지역은 하나의 민간기관이 지역 내의 고용서비스를 독점적으로 전담하여 제공하는 것이며, 복수기관지역은 최대 4개 기관이 한 지역 내에서 고용서비스를 제공한다.

구직자를 위한 개별관리취업지원서비스는 3단계로 구성된다. 1단계는 4주간 지속되며, 민간기관의 개별관리 상담원과 구직자가 구직활동계획을 수립하는 단계이다. 2단계는 26주간 유지되는데, 민간 상담원이 실업급여 지급을 포함하여 구직자에 대한 서비스를 전담한다. 3단계는 2단계까지 직장을 구하지 못하였을 때 Jobcentre Plus로 복귀하여 다시 21개월의 기간 중 18개월 이상 실업일 때 다른 지역의 EZ 서비스를 신

91) 영국 사례는 노동부 고용서비스혁신단 내부자료(2005a)와 Bruttel(2004)를 주로 참조하였다.

청할 수 있는 자격을 갖거나, 그렇지 않으면 ‘Follow-On’이라는 22주의 기간을 갖고 계속해서 민간기관의 상담원과 구직활동을 하게 된다.

민간기관은 구직자에게 취업지원서비스를 제공하면서 정부로부터 그에 대한 수수료를 받는다. 취업지원서비스에 대한 수수료로 정부로부터 민간기관은 1단계 기간에 300£를, 2단계 기간 시작 시점에 21주간 실업급여 평균 금액에 해당하는 금액을 받는다. 그렇지만 민간기관은 이 비용으로 최장 26주간 실업급여를 지급해야 하기 때문에 만약 구직자를 조기에 취업시키지 못하면 손해를 보게 된다. 여타 수수료는 성과에 따라 다른데, 취업자 1인당 400£을 기본으로 취업 후 13주 이상 고용이 유지되었을 때는 2,400~3,600£을 지급한다.

<표 4-4> Employment Zone의 순효과(net effect)

	2001년 가을		2002년 여름	
	EZ	비교집단	EZ	비교집단
취업 총계	34%	24%	55%	51%
주 16시간 이상 취업	28%	17%	32%	24%

자료: 노동부 고용서비스혁신단, 2005a.

영국의 EZ은 공공직업안정기관인 Jobcentre Plus에 비해 약 10%p 정도 성과가 높은 것으로 나타났다. EZ는 구직자의 40%를 취업시키고 그 중 80% 정도가 13주 이상 고용을 유지하여, 전체 구직자의 32% 정도가 13주 이상의 안정된 일자리에 취업한 것으로 나타났다. <표 4-4>에서 보는 것처럼, EZ의 성과는 다른 집단과 비교하여 보았을 때도 전체 취업률도 높고 주 16시간 이상 일하는 일자리에의 취업률도 높은 것으로 나타났다. 또한 보다 신속하게 취업하고 실업이 재발하지 않을 확률도 증가하는 것으로 나타났다.

EZ 상담원과 뉴딜 프로그램의 실업자 지원 상담원의 업무량을 비교해 보아도 EZ 상담원이 일반적으로 더 많은 실업자를 관리하면서 지원하고 있는 것으로 나타났다(Finn, 2003). EZ 상담원은 평소 55~80명

정도의 구직자를 개별관리하고 있었으며, 뉴딜 프로그램 담당자는 45~60명 정도의 구직자를 개별관리하는 것으로 나타났다. 또한 적정 관리 구직자수에 대해서도 EZ 상담원은 평균 40명이라고 응답한 반면, 뉴딜 프로그램 상담원은 평균 30명이라고 응답하여 이에 대해서도 차이가 있는 것으로 나타났다.

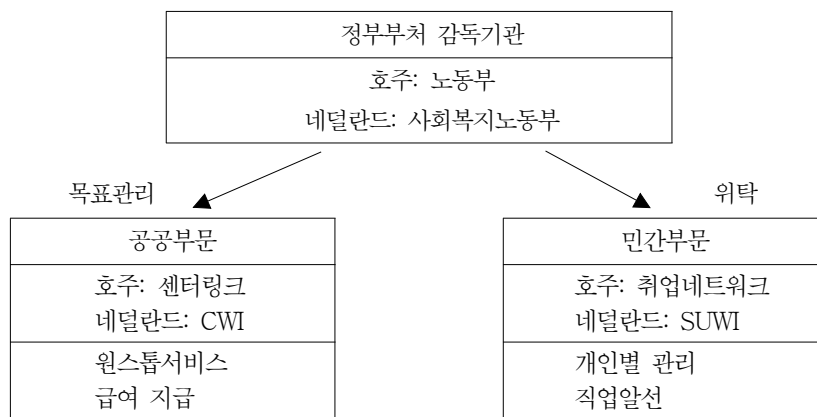
제4절 우리나라에의 시사점

선진국에서 최근 나타나고 있는 공공고용서비스의 변화는 권한과 책임의 분권화, 통합 서비스 제공, 그리고 경쟁적 서비스 제공과 같은 세 가지 방향성을 띠고 있다. 권한과 책임의 분권화는 중앙 정부에서는 기금 조성, 일반 정책 개발, 시스템 개발, 모니터링, 업무 평가 등의 기능을 수행하는 반면 고용서비스 설계의 상당 부분은 지역적 조건에 맞추어 이루어지도록 하는 것이다. 통합 서비스 제공은 취업알선, 실업급여, 적극적 노동시장 프로그램 등의 세 가지 기능을 통합하는 경향이 대세를 이루고 있음을 말해 준다. 이는 노동시장 프로그램들의 시너지 효과를 최대한 끌어내기 위하여 프로그램간의 상호 연계성을 강화하고자 하는 의도이다. 특히 적극적 노동시장 정책과 소극적 사회보장 정책을 조화시키고자 하는 시도가 주된 움직임이라고 할 수 있다.

한편 경쟁적 서비스 제공 추세는 공공부문의 효율성 개선에 대한 압력으로 공공고용서비스 업무에도 경쟁시스템이 도입되기 시작하였다는 것을 말해 준다. 이것은 고용서비스에 있어 공공과 민간의 구분은 점차 없어지고 고용서비스의 효과성과 효율성의 극대화를 위하여 상호간 협력과 경쟁을 의도하는 것이다. 우리가 앞서 살펴본 호주와 네덜란드가 이미 대표적인 경우라고 할 수 있다. ILO는 공공고용서비스에서 경쟁적 서비스의 유형을 민영화, 위탁, 시장경쟁, 바우처 등 4가지로 구분하고 있다. 그리고 이 4가지 유형들은 모두 효율성을 높이하고자 공공 고용

서비스 제도 내에 부분적으로 도입하고 있다고 지적하였지만, 호주와 네덜란드는 이 지점에서 더 나아가 민간부문으로의 전면적인 위탁을 도입했다는 점에 그 특징이 있다고 할 수 있다. 이러한 상황에서 공공 고용서비스기관은 기존의 서비스 공급자에서 이제는 민간기업의 고용 서비스를 구입하는 구매자가 된다. 호주와 네덜란드 역시 다음의 [그림 4-5]처럼 공공부문이 급여 지급 및 구매자로서의 역할을 하는 매우 유사한 형태로 이루어졌다.

[그림 4-5] 호주와 네덜란드 공공고용서비스의 민영화 구조



자료: Bruttel, 2004.

경쟁체제의 장점은 무엇보다 고용서비스에의 투자 효율성 및 효과성을 극대화할 수 있다는 데에 있다. 또한 기존 서비스 체계에서는 어려웠던 새로운 서비스나 다양한 프로그램들을 개발하고 제공하는 것이 가능하다. 호주와 네덜란드의 민영화 역시 기존의 공공고용서비스가 가진 비효율성을 극복하고자 하는 노력에서 등장하였다고 할 수 있다. 따라서 호주 및 네덜란드 모델의 성공은 공공고용서비스의 효율성을 높이는 새로운 대안이 될 수 있을 것이다. 그렇지만 이들 국가에서 상대적으로 짧은 시간에 안정적으로 민영화로의 전환이 가능하게 된 이유

는 무엇인가? 일단 이 두 국가에서 민간고용서비스기관의 활동이 다른 나라에 비하여 상대적으로 활발했던 측면이 있다. 특히 호주는 영리를 추구하는 민간기업에 의한 알선서비스를 금지하는 국제노동기구의 권고에 가입하지 않았을 뿐만 아니라 전통적으로 민간기관이 공공서비스에서 차지하는 역할이 활발한 국가라고 할 수 있다. 네덜란드 역시 민간기관이 공식적으로 허용된 것은 1991년으로 겨우 15년에 불과하지만 그 이전부터 파견직을 정규직으로 채용하는 등 파견업이 간접적으로 직업알선을 대행하는 경우가 많았다. 더군다나 1990년대 들어 고용서비스뿐만 아니라 사회보장서비스까지 점차 민영화하는 경향이 있다.

다음으로 호주와 네덜란드에서 공공고용서비스를 민영화로의 전환이 가능하게 한 이유로는 시장경쟁을 침범하지 않고 오히려 인센티브를 통해서 그 기능을 극대화하는 체계적인 성과 관리를 운영했다는 점이다. 우선 계약을 통하여 기본적인 고용서비스에 대한 질적 수준을 확보한 후에는 서비스 과정에는 개입하지 않고 철저히 성과로 관리함으로써 위탁에 따른 공공부문의 민간부문에의 과도한 개입을 하지 않았다. 또한 민영화로 인하여 취업이 어려운 취약계층에 대한 민간기업의 서비스 기피 현상이 나타날지도 모른다는 우려도 존재하였으나, 이들에 대한 인센티브를 제공함으로써 시장경쟁 틀 안에서 나름대로의 대책을 마련할 수 있었다. 따라서 고용서비스에 민영화와 같은 경쟁체제를 도입하기 위해서는 일단 서로 경쟁할 수 있는 민간기관 및 관련 시장이 형성되어 있어야 할 것으로 보인다. 또한 경쟁체제가 고용서비스의 질적 수준을 확보하면서 효율성을 높이기 위해서는 이를 관리·감독하는 공공직업안정기관이 적절한 통제 권한 및 기술을 갖추어야 할 것이다. 한편 민간서비스 공급자들 사이에 공정한 경쟁의 장이 확립되도록 한다. 호주의 경우 취업네트워크 구축을 위하여 정부, 기업, 지역사회의 자원과 역량을 강화하면서 서로 긴밀한 협력과 신뢰의 관계를 구축하였다. 네덜란드 역시 입찰 과정에서 투명하고 공개적인 절차를 밟도록 매우 노력하고 있으며, 또한 철저한 성과 위주로 민간기업을 선정하고자 노력하고 있다.

유럽 국가들의 경우 1990년대 들어 공공고용서비스기관의 직업소개

독점이 점차 철폐된 이후에도 대부분의 국가에서 민간고용서비스산업이 크게 성장한 것은 아니다. 아직까지 기간이 짧은 탓도 있겠지만, 이에 대해서는 다음과 같은 설명이 존재한다. 첫째, 공공고용서비스기관이 계속해서 무료로 고용서비스를 제공하는 경우 서비스에 대하여 비용을 청구하는 민간기관은 불리할 수밖에 없다. 특히 공공기관에서 제공하는 서비스가 일정 수준을 유지한다면 더욱 그럴 것이다. 둘째, 만약 기업이 근로자를 쉽게 해고할 수 있는 환경이라면 굳이 비용을 들여 가면서 근로자 채용에 필요한 적격심사를 외부 상업적 직업소개기관에 맡길 필요를 못 느낄 것이다. 셋째, 인구가 작을 뿐만 아니라 인구밀도가 낮은 환경은 상업적인 직업소개기업에게 유리하지 않다는 점이다. 애초에 네덜란드 정부가 목표한 시장경쟁을 통한 고용서비스의 효과성과 효율성이 달성되었는가에 대한 평가는 아직까지 현재 진행중이다. 그렇지만 네덜란드의 경우 민간기관이 허용된 지 매우 짧은 기간임에도 불구하고 민간기관의 공공고용서비스에의 참여가 평가를 받을 만큼 일정 정도 고용서비스시장 형성에 기여하였다고 할 수 있다. 따라서 고용서비스의 민간 위탁이 지속된다면 향후 민간고용서비스산업의 성장이 가능할 것으로 보인다.

제5장

결론: 민간고용서비스 활성화 방안

현재 민간고용서비스업계가 직면하고 있는 어려움은 전문직과 일용직·단순직으로 이분화된 시장구조 속에서 전문성을 갖추지 못한 영세업체들이 제한된 직종 내에서 활동을 하면서 발생하는 민간고용서비스업에 대한 불신과 인식이라 할 수 있다. 최근 인터넷을 통한 직업정보제공업체를 중심으로 새로운 형태의 직업소개가 보편화되고는 있으나, 종합적인 고용서비스 프로그램을 다양하게 제공하는 데 있어 다국적기업의 경쟁력과는 아직 차이가 있다. 또한 기업들의 채용관행이 변하고 있는 추세이기는 하지만 대부분 대기업과 일부 벤처기업에서 발생하는 변화라고 한정할 때 아직도 인적관계를 이용한 채용이 보편적인 환경 속에서 우리의 고용서비스시장은 잠재적 수요에 비해 그 시장규모가 매우 협소하여 업체들의 경쟁적인 시장참여를 억제하고 있다. 따라서 민간고용서비스의 활성화를 위해서는 시장규모의 확대를 위한 노력과 함께 업체들의 경쟁력과 전문성을 확대하는 한편 다양하고 차별화된 고용프로그램들의 개발이 선행과제로 지적된다.

본장에서는 민간고용서비스의 발전을 모색하기 위해 앞서 분석한 내용을 바탕으로 민간고용서비스가 자체적으로 가지고 있는 문제점을 해결할 수 있는 정부의 지원정책, 관련 법규제의 개선, 공공고용서비스와의 연계라는 세 가지 방향을 통한 활성화 방안을 찾아본다.⁹²⁾

92) 내용상 이 세 가지 방향은 서로 중복되는 방안을 도출하기도 하므로 유사한 내용이 서로 다른 절에서 다시 언급되는 경우가 간혹 있다.

제1절 정부의 지원 정책

1. 민간기관의 전문성과 경쟁력의 제고

우리나라 민간고용서비스의 최대 약점으로 영세성과 비전문성을 지적할 수 있다. 이를 극복하기 위해서는 영세성을 타파할 수 있는 시장의 확대와 더불어 전문성의 강화를 위한 서비스 기술 개발과 전문인력의 양성이 중요하다.

우선 기술개발과 더불어 시장의 확대를 이끌어 나갈 수 있는 선도기업의 육성이 필요하다. 민간고용서비스업체들이 지니고 있는 인력알선의 기법은 숨길 수 있는 것이 아니므로 선도기업들의 활약이 관련 업계에 있어 전문성의 파급(spill-over)이라는 긍정적인 효과를 가지고 있다. 따라서 이러한 선도기업들에 대해 영세한 직업소개소와 같은 불필요한 규제를 적용하지 말고 선도기업으로서의 역할(기업 윤리적 측면, 자료의 축적과 정보의 관리 측면, 보다 효율적인 서비스(solution)의 개발, 제공 및 확산 측면)을 담당할 수 있도록 하는 것이 중요(사전규제에서 사후규제 방식으로 전환)하다. 만약 선도기업의 한 예로 종합인력개발회사가 만들어진다면 구인기업으로부터 요금을 받는 과정이나, 경영컨설팅과 같은 성격의 HRM(Human Resource Management) 컨설팅을 제공하는 데 따르는 컨설팅 비용을 받는 과정에서 현행 요금체계상 질 높은 서비스의 제공에 따른 차별화된 높은 요금(charge)을 적용하는 것을 불법시하고 있는 법체계와 관행에 대한 개편이 필요하다. 이러한 규제들은 선도기업들이 새로운 기법을 개발하는 동기를 감소시키는 요인으로 작용하고, 차별화된 고품질 서비스의 경쟁이 아닌 업체간 요금경쟁을 유발하게 됨으로써 고용서비스의 전문성을 제고하는 데 방해요소로 작용한다. 그러므로 관련 업체들의 분류에 있어 모든 업체를 직업소개업소로 등록하게 하는 현행 제도를 개정하여 컨설팅을 제공하는 전문업체로 판단하고 현행 규제에서 떼어내어 더욱 차별화된 전문성 있는 서

비스 프로그램을 개발할 수 있도록 동기를 부여할 필요가 있다.⁹³⁾

취업정보나 인력관리에 대한 정보는 민간고용서비스가 필수적으로 갖추어야 할 요소다. 따라서 현재 진행되고 있는 정보화와 큰 규모와 기술개발의 여력이 충분한 공공고용서비스의 정보망을 민간이 어떻게 활용할 수 있도록 연계할 것인가는 민간고용서비스의 경쟁력을 제고하는 데 큰 도움을 줄 수 있다. 따라서 먼저 워크넷 등 통합예정인 고용정보네트워크에 대해 각각의 민간고용서비스업체 수준에 따라 이용할 수 있는 정보망을 사용자가 편리하게 사용할 수(user-friendly) 있는 소프트웨어를 개발하여 보급한다면 큰 도움이 될 수 있다. 그러나 이 과정에서 우려되는 개인정보의 누출을 방지하기 위해서는 개인 신상의 정보 보호를 위한 관리 방식이 개발되어야 한다. 현재는 ‘공공기관의 개인정보보호에 관한 법률’이 이러한 사항으로 적용되지만 필수적으로 누출할 수밖에 없는 개인정보와 개인이 원하는 경우에만 외부에 노출하는 정보 등을 구분할 수 있는, 즉 일반적인 개인정보 보호와 별개로 다룰 수 있는 법규정이 필요하다. 한편 중소기업 세제지원에 고용서비스업이 포함되므로 정보화투자세액공제(중소기업 5%) 혜택을 받을 수 있도록 민간업체들에게 홍보하고, 정보화를 위한 교육훈련 및 소프트웨어, 하드웨어 대여를 통해 관련업체들의 정보화 능력을 향상시킬 수 있다.

이와 같이 공공직업안정기관이 구축하는 정보네트워크를 민간고용서비스업체들이 활용하는 방식이 범용화될 수 있다면 민간업체들은 서비스의 차별화로 고객을 유인할 동기가 커지게 되고 이에 대한 경쟁이 촉진될 가능성이 있다. 이런 사실을 고려할 때 인력부족을 호소하는 중소기업을 대상으로 전문화된 고용서비스(가칭 ‘중소기업맞춤형취업지원 서비스’)를 제공하는 민간업체들에 대해 포상제도⁹⁴⁾를 실시함으로써 중

93) 이와 같은 선도기업의 육성과 리더그룹의 개발은 민간고용서비스업체의 구조조정을 촉진시켜 경쟁력과 전문성이 떨어지는 업체들을 시장에서 퇴출시키는 결과를 가져올 것이다. 따라서 이에 대한 대응방안으로 뒤에 설명하는 구조조정지원금을 만들어 사업전환을 하는 경우에 이것을 촉진할 수 있는 정책을 추진할 필요가 있다.

94) 이런 차별화된 서비스에 대한 포상제도는 그 대상을 지방이나 여성을 대상으

소기업 인력난에 대한 고용서비스의 강화를 시도할 수 있다.⁹⁵⁾

한편 민간고용서비스업체의 전문성과 경쟁력을 높이기 위한 조치로 표준화와 서비스의 품질에 따른 인증제도의 개발을 시도할 수 있다.⁹⁶⁾ 인증제도의 개발을 위해서는 일반적인 민간고용서비스업체가 최소한으로 갖추어야 할 품질의 서비스를 표준화하는 작업이 선행되어야 하며, 관련 시장에서의 정상적인 영업활동을 위해 최소한의 인증을 갖추는 것이 시장에서의 신호(signal)가 될 수 있는 인증체계를 개발해야 한다. 또한 보다 상위의 전문적인 인증을 획득하기 위해 각 업체들이 자발적으로 참여하게 하기 위해 단계화되어 있는 인증제도를 시행하여 이것을 정부 지원 및 공공고용서비스와 연계활동을 할 때의 자격조건으로 활용하는 것도 고려해 볼 수 있다. 즉 각 단계의 레벨로 차별화된 인증제의 도입을 통해 경쟁력 있는 업체를 선별하여 그 전문성을 인정해 줌으로써 시장에서 인정을 받고 공공부문 사업에 참여할 수 있는 자격을 부여하는 용도로 활용하자는 것이다. 구체적으로는 일정 수준 이상의 인증을 받은 민간업체에 대해서는 공공고용서비스에서 구직자들에게 해당 민간업체들에 대한 정보를 별개로 제공하고, 일반인이 사용하는 것보다 한 수준 위의 공공 정보인프라를 활용할 수 있는 기회를 부여하여 민간업체들의 수준을 높이도록 유도하며, 공공고용서비스의 기능을 강화하는 과정에서 이러한 업체를 통해 공공부문에 종사하는 상담원들의 전문지식과 기술을 향상시키기 위한 지속적인 교육훈련프로그램을 제공하도록 한다. 또한 상위 레벨의 인증을 받은 민간업체에 대해 뒤에 언급하는 고용서비스센터에 입주하여 활동할 수 있는 자격을 우선적으로 부여한다.

현재 민간고용서비스업체들이 자발적으로 행하고 있지 못한 부분에

로 한 기준으로도 활용이 가능하다.

95) 정부가 구상하는 지원제도의 기준을 전문적인 서비스를 개발하는 방향으로 유도할 수 있는 방향으로 고안할 필요가 있으며, 이러한 목적에 다음에 제안하는 인증제도를 활용할 수 있다.

96) 구체적이고 실효성 있는 표준과 인증의 개발 자체가 선행적으로 중요한 과제이지만, 그것은 제도를 다루고 있는 이번 연구보다는 구체적이고 전문적인 연구를 필요로 하는 분야이므로 추후 연구과제로 남겨 둔다.

대해 정부가 연구개발사업을 추진하고 이를 통해 보다 전문화된 기법과 정보를 개발하여 공공고용서비스에서 활용하면서 그 결과를 민간고용서비스업체들에 홍보 및 배포하여 민간부문의 전문성을 향상시키는데 도움을 줄 수 있다. 그 대상으로는 우선 직업상담기법, 개인별 경력 분류(profiling) 및 분석기법 등 고용서비스와 관련된 기법에 대한 연구가 필요하며, 연령, 학력, 성별 등 개인적 특성에 따른 구직자 집단에 대해 필요한 고용서비스와 고용정보에 대한 연구, 고용서비스업체의 유형 재분류 연구(규제적용 차별화의 근거자료로 활용), 고용서비스업체의 요금체계 연구(적절한 방식의 요금 구조와 체계 개발) 등을 지적할 수 있다.

다양한 교육훈련 과정 개발 또한 매우 중요한 과제다. 국가의 고용서비스 기능이 더욱 중요해지고 관련된 업체나 기관의 규모가 계속해서 증가하는 현재 상황에서 이들 종사자들의 전문성을 향상시키기 위해서는 고용서비스업체를 담당하는 공무원, 고용안정센터의 상담원 및 관련 공무원, 민간고용서비스업체 업주 및 근로자 등에 대한 다양하고 차별화된 교육훈련 과정이 반드시 필요하다. 따라서 이들에 대한 교육훈련 과정을 차별화하여 각 수준별로 다른 인증서를 발급하는 체제를 통해 관련 업무에 종사하는 전문가들의 수준을 향상시키는 한편, 구직자가 만나는 관련자가 어떤 수준의 전문가인지를 구분할 수 있는 기준을 제공할 필요가 있다.

한편 다양하게 발생하는 고용서비스의 종류에 대한 재분류를 통해 법률적인 적용을 차별화할 필요가 있다.⁹⁷⁾ 특히 전문가 헤드헌팅, 외국 기업에 대한 전문가 소개업 등 구직자에게서는 요금을 받지 않고 중간 착취의 위험이 없는 고용서비스업에 대해서는 요금이나 구비서류 등의 규제를 대폭 완화 내지는 철폐하고, 앞서 지정한 바와 같이 일반적인 직업소개소로 등록하고 해당 행정규제를 모두 적용하는 방식을 벗어나서 비즈니스컨설팅업종과 같이 유연한 규제의 적용을 할 수도 있다.

97) 노동시장의 수요에 따라 다양하게 발생하는 고용서비스에 대해 법규제는 항상 뒤늦게 대응할 수밖에 없는 현실적인 어려움이 이 문제에 대해서도 동일하게 적용된다.

2. 민간고용서비스 지원 방안

현재 ‘서비스산업 관계장관회의’를 통해 진행되고 있는 ‘서비스산업 경쟁력 강화 추진 방안’에 민간고용서비스업이 중점검토과제로 포함되어 있는데, 이를 적극적으로 활용하여 많은 지원혜택을 받을 수 있도록 유도하고, 이와 마찬가지로 취지에서 규모가 작은 법인들의 경쟁력과 전문성의 제고를 위해 중소기업 지원 대상이 되는 서비스업종과 같은 혜택을 받을 수 있다는 점을 민간고용서비스업체들에게 홍보하여 기존의 중소기업지원정책을 적극적으로 활용할 수 있도록 한다. 가장 긴요한 것은 금융지원(중소기업 대출 비율, 신용보증기금과 기술신용보증기금의 보증 여력 등) 중심으로 되어 있는 중소기업 자금지원을 이용하여 일정 수준 이상의 규모와 전문성을 가진 민간고용서비스업체가 법인화되고 더 발전하여 선도기업에 포함될 수 있도록 유도한다. 특히 서비스산업 경쟁력 강화 지원정책이 시행될 때 민간고용서비스업은 고용창출을 지원하는 비즈니스지원산업으로 분리하여 해당 분야에 포함되기 때문에 중소기업에 대한 일반적인 지원정책들의 혜택을 받을 수 있게 되는데, 이에 대한 정보가 해당 업체들에게 적절히 전달될 수 있도록 홍보가 되어야 한다.

기존의 중소기업 세제지원에는 다음과 같은 혜택들이 포함되어 있다.

- 임시투자세액공제(10%) 적용
- 자동화, 정보화투자세액공제(중소기업 5%) 적용
- 창업 중소기업 세액 감면(납부세액의 50%)
- 법인전환에 대한 양도세 이월 과세
- 중소기업 투자준비금, 손금산입(사업용 자산 등 가액의 20% 이내)
- 중소기업 투자세액공제(사업용 자산 및 POS(Point of sale:판매시점 재고관리시스템 설비)투자금액의 3%) 적용
- 연구 및 인력개발비 세액공제 적용(당해년도 연구·인력개발비의 15% 또는 직전 4년간 평균발생액을 초과하는 금액의 50% 중 선택)
- 중소기업특별세액공제 해당 업종이 될 수 있도록 추진

이 과정에서 민간고용서비스업체들에 대한 중소기업의 범위를 조정할 필요가 있다. 파견업체와 같은 고용서비스업체의 규모를 구분할 때 종사자 규모에 등록되어 있는 파견근로자는 포함시키지 말고 상시 채용 근로자의 규모로만 산정하여 해당 범위에 포함되는 경우 중소기업의 혜택을 받도록 유도하는 것도 고려해 볼 수 있다. 예를 들어 파견업체의 경우 모집형 파견근로자가 대부분인 현실 속에서 상시 직원은 20명 밖에 되지 않는 데도 불구하고 파견하는 근로자의 규모가 300인을 넘어설 경우 세제의 적용이나 중소기업의 자격조건을 가지지 못하는 것은 이러한 지원정책을 통한 민간고용서비스의 활성화를 저해하는 요인으로 작용한다. 따라서 이들의 중소기업 자격 여부에 대한 현실적인 접근이 필요하다.

또한 그동안 음성화되고 부정적인 이미지를 가지고 있는 영세 유료 직업소개소들에 대해서 장기적으로 구조조정이 필요하다. 따라서 영세하고 전문성이 떨어지는 민간고용서비스업체의 구조조정을 위해 중소기업 구조개선자금과 같은 형태의 지원을 실시하는 것을 고려해 볼 수 있다. 일정 기간 민간고용서비스를 제공하던 업체의 경우 타업종으로의 전환시 사업장 확보 및 경영컨설팅 지원자금, 기업간 인수·합병 추진자금 등 구조조정자금을 지원할 필요가 있다. 현재 추진되고 있는 ‘중소기업사업전환촉진특별법’에는 형식상 자격요건에 해당하는 민간고용서비스업이 포함되어 있으나 현실적으로 실현되는 과정에 있어 제조업에 포함되어 있는 중소기업과 비교할 때 동등한 적용이 될 것인가는 의문이다. 또한 사업 전환을 촉진할 수 있는 지원내용이 이 특별법에는 주식교환 합병, 분할, 영업양수도 등 업종전환 관련 절차 간소화와 자금, 세제, 컨설팅 등 시책연계 지원으로 되어 있는데 이러한 지원은 1~3인으로 구성되어 있는 영세한 민간고용서비스업체의 현실과는 적합하지 않을 것이다. 따라서 이들에 대한 구조조정을 위해서는 벤처기업의 M&A특례를 적용한 합병 유도, 전환 사업체의 근로자에 대한 직업훈련 및 전직서비스(outplacement service) 등과 같은 현실적인 구조조정 지원이 추가적으로 필요할 것으로 예상된다.

그동안 우리나라의 교육환경과 고용서비스는 그 연계성의 부족에 대

한 지적을 계속해서 받아 왔다. 이 문제의 극복을 위해 대학 및 기타 정규교육기관에서 민간고용서비스업체와 연계하여 실시하는 경력개발 및 상담, 직업소개 및 채용정보 활용 사업, 취업 관련 서비스 등을 활성화시키기 위해 정부는 자금을 지원하고 이것을 해당 교육기관의 평가에 포함시킬 수 있다.

현재 국내에는 NGO나 종교단체 등에서 무료직업소개를 제공하고 있는데 이들의 취약계층에 대한 고용서비스를 강화하기 위해 ‘비영리민간고용서비스지원금’을 조성할 수 있다. 이 지원금은 비영리민간고용서비스기관의 역량강화를 위해 사용되는데, 구체적으로 직업상담을 담당하는 직원에 대한 직업훈련비, 정보시스템구축비용, 자료구입비 등을 지원한다.

또한 수도권과 지방 간 고용서비스의 제공 격차 등을 해소하기 위해 지방 민간고용서비스업 육성 자금을 지원하는 것도 고려할 수 있다. 앞서 살펴본 것처럼 민간고용서비스업체들의 대부분이 수도권에서 활동하기 때문에 대도시를 제외한 지방에서 민간고용서비스업체가 창업 및 활동을 하는 경우 시설자금, 운영자금 등에 대해 지원한다는 취지에서 지방자치단체 중심으로 자금지원을 실시한다.⁹⁸⁾

제2절 법 제도 및 규제의 개선

현재 민간고용서비스를 중심으로 한 법규제는 창업에 있어서는 비록 신고제와 등록제 등으로 그 규제가 대폭 완화되었으나, 중간착취나 불법행위 등을 막기 위한 강력한 사전규제를 기조로 하고 있다. 이러한 사전규제는 현실과 동떨어진 내용이 많고 다양한 고용서비스에 일괄적으로 적용됨으로써 기업의 자율적인 활동을 방해하고 선도기업으로의 발전을 저해하는 경향이 있다. 따라서 요금제도 등 사전적인 규제 중심의 행정을 불법행위를 저질렀을 경우 강력하게 처벌하는 사후규제를

98) 현재 실시되고 있는 지방중소기업육성자금을 참조.

중심으로 하는 관리·감독 시스템으로의 전환을 고려해 볼 수 있다. 예를 들어 TV 매체를 통한 광고 금지 등 민간고용서비스업체의 부정적인 측면 때문에 사전적으로 규제하던 조치를 폐지하고, 불법적인 행위(중간착취, 인신매매 등)에 대한 처벌규정을 대폭 강화하여 불법행위를 하려는 동기가 발생하지 않도록 조치(근로감독 행정의 강화와 고발시스템의 조성; 지방자치단체와 노동부와의 공조 강화)하여야 한다.

대체적으로 현행 직업안정법은 공공직업안정기관과 민간고용서비스의 역할분담이 불명확하고 이를 규율하는 규정의 내용이 체계적이지 못하다. 민간고용서비스에 관한 법규정이 체계적이지 못한 것은 상황에 따른 대증요법으로 개정되거나 폐지되어 왔다는 점에 기인하는데, 이에 대한 개선방안으로는 우선 고용서비스의 내용과 이를 수행하는 자가 준수하여야 할 기본원칙을 정리하고 이를 규범화할 필요가 있다. 그 다음 공공직업안정기관의 역할과 책임 그리고 수행하여야 할 업무내용과 이를 집행할 구체적 정책수단을 규정한 후 공공직업안정기관에 이어 민간고용서비스에 관한 장을 규정하여 민간고용서비스의 내용과 책임, 사업수행에 있어 준수하여야 할 사항 등 행위준칙을 일목요연하게 규정하는 것이 바람직하다.

근로자공급사업의 금지조항에 있어 현재 근로자파견법에서 인정되는 대상업무를 원칙적으로 자유화하면 직업안정법의 근로자파견사업금지조항(제33조 제1항)을 삭제하여 근로자 공급 및 파견에 관해서는 근로자파견법에서 통합하여 규정하는 것이 바람직한가의 문제가 발생한다. 현대 경제사회에서는 전근대적인 사실적 지배, 강제근로, 중간착취 등의 실체를 가진 근로자공급은 금지입법의 효과에 의한 것뿐만 아니라 그것을 발생시키는 사회적 기반의 변화에 의하여 오늘날에는 거의 사라졌고, 강제근로, 중간착취에 대해서는 근로기준법(제6조 및 제8조)에 의거하여 대처하면 족하고, 근로자공급사업금지규정은 과거의 유물로 보는 것이 타당하다는 견해가 대두되고 있다. 따라서 근로자공급사업의 규제를 폐지하여 원칙자유화를 인정하고, 근로자파견법의 보호규정으로 근로자공급사업의 대상인 근로자를 보호하자는 것이 국제적 동향에 합치하는 방향이다. 그러나 ‘사실적 지배관계’에서 성립하는 근로자공급

사업은 성질상 사인이 영리를 목적으로 운영할 경우 근로자의 안전 및 보건상의 위험, 근로조건의 저하, 공중도덕상 유해한 직종에의 유입, 미성년자에 대한 착취, 근로자에 대한 중간착취, 강제근로, 인권침해, 약취·유인, 인신매매 등의 부작용이 초래될 가능성이 있어 이를 원칙적으로 금지해 왔던 것이므로 이러한 부작용을 불식시킬 수 있는 보완장치는 여전히 필요하다.

인재 스카우트 및 헤드헌팅과 금품수령금지에 대해서 인재 스카우트(scout) 및 헤드헌팅(headhunting)은 ‘특정 근로자 모집의 수탁업무’에 해당하며, 위탁모집의 일종이다. 현행 직업안정법에서는 ‘위탁모집’을 규제하였던 제29조를 삭제하여 위탁모집을 자유로이 행할 수 있다. 그럼에도 불구하고 동법 제32조에서는 ‘근로자를 모집하고자 하는 자와 그 모집에 종사하는 자는 명목의 여하를 불문하고 응모자로부터 그 모집과 관련하여 금품 기타 이익을 취하여서는 아니된다’고 규정하여 위탁모집자는 응모자(구직자)에게 일체의 금품 기타 이익을 받는 것을 금지(제47조 별칙규정 적용)하고 있다. 여기서 문제는 인재 스카우트사업 및 헤드헌팅이 특정 근로자의 모집을 대상으로 하는 위탁모집자로 제32조에서 규정하는 ‘그 모집에 종사하는 자’에 해당하는가의 여부이다. 인재 스카우트 및 헤드헌팅이 동법 제19조 제6호에서 규정하는 고급관리·전문가직종에 해당하는 유료직업소개사업인 경우, 동법 시행령 제26조에 의거하여 별도의 요금을 구직자에게 청구할 수 있다. 그리고 현재 직업소개요금은 원칙적으로 구인자(구인사업자)가 부담하지만, <별표 1>의 대상업무에 해당하는 직업, 모델, 출입국관리법에 의한 체류자격 중 회화지도(E-2)의 강사 등은 직업소개사업자, 구인사업자, 구직자가 자율적으로 부담을 정할 수 있게 되어 있다. 이러한 법령은 인재 스카우트 및 헤드헌팅에 대한 인식에 따라 혼란을 초래하기 때문에 이러한 문제를 해결하기 위한 개선방안으로는 인재 스카우트 및 헤드헌팅사업을 ‘특정 근로자 모집의 수탁업무’로 규정하여 일반 유료직업소개사업과 달리 규정하고, 이에 대해서는 구직자(응모자)로부터 일정한 수수료(보수비용에 의한 상한을 둠)를 청구할 수 있는 규정으로 개정이 필요하다.

직업소개사업과 파견사업의 겸업을 인정할 필요가 있다. 직업소개와 파견의 업무는 구인 및 구직자를 탐색하고 적절한 일자리에 배치한다는 면에서 직업소개사업과 근로자파견사업의 업무 진행 과정은 매우 유사하다. 따라서 고용서비스사업의 활성화를 위해서는 이를 겸업하는 방안을 검토할 필요가 있다. 직업소개사업과 근로자파견사업의 쌍방의 신고 또는 허가를 할 수 있도록 하고(겸업 인정), 근로자파견중에 파견 근로자와 사용사업주 사이에 근로관계가 성립되도록 알선(직업소개)을 행하는 것 또는 그것이 예정되어 있는 근거를 마련하고, 파견근로자가 사용사업주의 업무를 일정 기간 경험하고, 사용사업주는 실제로 파견근로자를 사용하여 서로 고용계약을 체결할 의사가 있는 경우는 파견사업주의 유료직업소개에 의하여 고용계약이 성립하는 것으로 취급하는 것을 인정하도록 한다.

신고·등록허가의 일원화는 현재 직업안정법상의 신고·등록허가를 노동부나 지방자치단체(즉 구청 사회복지과) 중 하나의 기관에서 관리·감독을 하는 노동행정의 일원화 문제이다. 또한 장차 국외직업소개가 증가할 것이 예상되는 가운데 하나의 사업자가 국내·국외 사업을 병행하는 경우 분리된 노동행정체계는 효율적인 관리·감독을 저해하므로 이를 하나의 행정관서로 통합·관리하는 것이 바람직하다. 직업안정법에서 규정하는 신고·등록허가 등은 직업소개 및 근로자모집이 온라인화 및 광역화로 이루어지고 있으며, 이러한 경향은 더욱 확대될 것이 예상된다. 또한 근로자파견사업과 직업소개사업을 겸업까지 인정한다면 입법론적으로는 행정체계를 노동부로 일원화하는 것이 바람직(제18조, 제19조의 정비)하다.⁹⁹⁾

직업안정법 제42조에서는 직업소개사업자의 비밀보장의무를 규정하고 있으나, 이 규정을 보다 구체적으로 정리하여 공공직업안정기관과 직업소개사업자 및 이에 종사하는 자에 대하여 구직자 개인정보의 수집, 보관, 사용을 업무목적달성에 필요한 범위로 제한하고, 적정한 정보관리의무를 부과할 필요가 있다. 즉 현행 제42조는 ‘비밀누설’만을 규율

99) 예를 들어 일본의 경우 민간직업소개 및 근로자파견에 관한 인·허가사항은 후생노동대신으로 일원화하고 있다.

하고 있으나, 변화하는 정보화생활에 맞추어 ‘정보의 생산 및 적절한 관리’에 대한 의무를 부과하고 강화하여야 할 필요가 있다. 다시 말해 개인정보의 생산·관리·유지에 대한 명확한 의무규정을 제정한다.¹⁰⁰⁾

근로자파견법 제16조 제1항에서는 ‘파견사업주는 쟁의행위중인 사업장에 그 쟁의행위로 중단된 업무의 수행을 위하여 근로자를 파견하여서는 아니된다’고 규정하고 있으나, 직업안정법에서는 민간고용서비스사업자에 대하여 이를 언급하고 있지 않다. 따라서 민간고용서비스사업자의 노동쟁의 불개입원칙을 명시하여 불필요한 노동쟁의에 개입을 금지하여야 한다.

벌칙조항으로 위헌판결을 받은 제46조 제1항 제2호의 ‘공중도덕상 유해’라는 기준에 대한 설정이 필요하다. 이 규정은 인신구속과 성매매 및 외설(猥褻)행위를 위한 직업소개 등으로 명확하게 한정하고, 또한 변화하는 노동시장에서 현재 규정하고 있는 형벌의 법정형이 적정한 것인가 이에 대한 검토도 필요하다. 즉 인신구속과 협박강압 또는 사기에 의한 직업소개, 근로자모집, 근로자공급에 대해서는 형사제재(벌금형 및 징역형)가 불가피하지만, 개인의 정신 및 신체의 자유를 침해하지 않는 위법행위(제47조, 제48조 및 제48조의 2)에 대하여 행정제재(즉 과태료)로 전환하여야 할 것이다.

제3절 공공고용서비스와의 연계를 통한 활성화

전국적인 네트워크를 가지고 있는 공공직업안정기관인 고용안정센터가 구직자에게 적절한 고용서비스를 제공하기 위해서는 적합한 전문성을 갖춘 상담원을 고용하는 것이 가장 급선무이겠으나 공공부문의 확

100) 개인정보의 보호는 민간고용서비스기관에 의한 근로자 개인정보관리에 관하여 정보 보호, 프라이버시 존중과 내용을 제한하는 ILO협약 제181호 제6조와 일치시키는 방향으로 한다.

대가 어려운 상황을 고려할 때 전문적인 상담기능을 가진 민간업체와 연계하여 구직자가 필요로 하는 상담(어떤 직업에 재능이 있는지, 어떤 수준의 직업에 지원할 수 있는지에 대한 적성검사와 인적사항 정리(Profiling), 원하는 직장을 구하기 위해 어떤 교육훈련 과정을 거쳐야 하는지의 정보, 가장 적절한 고용서비스 또는 직업훈련프로그램을 제공할 수 있는 업체 소개 등)을 체계적으로 제공하여 공공부문의 기능을 강화하고 민간부문의 시장을 확대하는 것을 고려할 수 있다.

마찬가지로 취약계층에 대한 공공고용서비스의 기능을 강화하기 위해 기존 민간직업소개소를 이용할 수 있다. 현재 유료직업소개소가 집중하고 있는 서비스는 주로 파출부, 간병인, 건설 일용직 등 취약계층에 대한 소개다. 따라서 기존의 민간직업소개소가 서비스 제공은 담당하되 공공고용서비스에서 취약계층에 대한 소개료를 민간업체와의 계약 형식으로 제공하여 구직자들에게는 무료의 고용서비스가 제공되게 하고, 업체들에 대해서는 투명성이 보장되도록 관리와 감독을 강화할 수 있다. 이 방식은 구인자와 구직자들 간에 네트워크를 이미 구축하고 있는 민간유료직업소개소를 이용함으로써 공공에 새로운 인력과 프로그램을 장착하는 노력과 비용을 절약할 수 있고, 보다 효율적인 지역밀착형의 구인·구직 소개 체제를 도입하는 동시에 투명성을 가진 민간업체의 수익을 확대하는 역할을 할 수 있다.

일부 선진국의 경우 공공부문 고용서비스의 효율성을 개선하라는 압력에 의해 공공고용서비스 업무에도 경쟁시스템이 도입되기 시작했다. 이러한 경쟁적 서비스에는 민영화, 위탁, 시장경쟁, 바우처 제도 등 4가지 유형이 있다. 민영화의 경우 공공고용서비스기관은 기존의 서비스 공급자에서 이제는 민간기업의 고용서비스를 구입하는 구매자로 전환되는 추세로 호주나 네덜란드의 사례를 앞서 소개하였다. 이러한 추세는 고용서비스에의 투자 효율성 및 효과성을 극대화할 수 있고, 또한 기존 서비스체계에서는 어려웠던 새로운 서비스나 다양한 프로그램들을 개발하고 제공하는 것이 가능하다는 장점을 가진다. 이 방식은 민간업체의 활성화와 동시에 고용서비스의 질을 한 단계 향상시킬 목적에서의 민영화는 주로 시장경쟁을 저해하지 않고 오히려 인센티브를 통

해서 목적을 달성하는 체계적인 성과 관리를 운영했다는 데서 그 공통점을 찾을 수 있다(계약을 통하여 기본적인 고용서비스에 대한 질적 수준을 확보한 후에는 서비스 과정에는 개입하지 않고 철저히 성과로 관리). 한편 민영화로 인하여 취업이 어려운 취약계층에 대한 민간 기업의 서비스 기피 현상이 나타날지도 모른다는 우려가 존재하였으나, 이들에 대한 더 높은 인센티브를 제공함으로써 이러한 약점을 극복하려 노력하고 있다.¹⁰¹⁾

원스톱 서비스의 개념을 공공과 민간서비스 모두를 연계하는 방식으로 해석한다면 고용서비스센터(가칭)를 고용안정센터와 근거리에 또는 같은 건물에 위치하게 하여 각 기능을 가진 민간업체의 전문가가 구직자가 필요한 서비스에 대한 정보를 제공할 수 있도록 연계하는 방법을 고려할 수 있다. 이 센터는 지방의 경우 현재 진행되고 있는 비즈니스 서비스센터의 개념으로 지역별 클러스터를 조성한다는 의미로 활용될 수도 있고, 다른 한편 공공직업안정기관, 즉 고용안정센터를 방문하는 구직자들에게 그 장소에서 또는 근거리에 있는 장소에서 민간고용서비스업체들에 대한 정보를 용이하게 습득할 수 있도록 하여 이에 대한 서비스를 받을 수 있는 원스톱 서비스 기능 강화라는 점에서 그 효용성을 찾을 수 있다. 후자의 경우 고용안정센터에서는 구직자의 인적사항을 분석하여 상담서비스를 제공하는 과정에서 적절한 고용서비스를 제공할 수 있는 민간업체에 대한 소개를 할 수 있고, 이렇게 소개를 받은 다시 말해 고용서비스센터에 참여를 허가받은 민간업체들이 고용서비스센터에 직원을 상주하게 하면서 구직자들에게 자신들이 제공할 수 있는 서비스의 종류와 제공 방식 등에 대한 정보를 제공하도록 하는 방식이다.

구체적으로 설계한다면 이 고용서비스센터에는 앞서 설명한 인증제도를 이용하여 각 기능별로 인증을 받은 업체들이 이 사무실에서 각각의 서비스 상담을 할 수 있도록 유치하고(이 기능들은 각 직종집단에 전문성을 가진 업체, 상담이나 경력개발과 같이 기술적인 부분에 전문성을 가진 업체, 관련된 교육훈련기관 등 복합적인 기능으로 구성) 고

101) 그러나 그 성과에 대해서는 아직 명확한 평가가 되지 않고 있다.

용안정센터에서 상담을 받은 구직자에게 위의 기능에 따른 서비스가 제공될 필요가 있다고 판단될 때 해당 기능을 가진 업체에게 소개해주고, 그 업체가 상담서비스를 제공하고, 이후 더욱 전문화된 서비스가 필요한 경우 그리고 구직자 본인이 원할 경우 본사에 연계하여 원스톱으로 공공과 민간의 고용서비스를 제공받을 수 있도록 조직한다. 한편 이러한 민간서비스 이용에 대한 수수료에 대해 구직자에 대한 지원금 제도도 고려해 볼 수 있다.

한편 고용안정센터의 기능을 노동정책을 전달하는 체계의 핵심 기관으로 이용할 것을 고려한다면, 취업알선뿐만이 아니라 고용안정센터가 그 기능을 확대할 수 있는 교육훈련과 복지전달체계의 기능에 민간고용업체들이 참여하는 역할의 확대 또한 고려할 수 있다.

제4절 보 론

고객지향(client-oriented)적인 서비스 그리고 선진적인 관리기법의 적극적인 발굴 등이 민간고용서비스업을 공공직업안정기관보다 선호하게 되는 차별화를 가져오는 요소라고 할 수 있으며, 이러한 특징으로 인해 자유시장경제를 가지고 있는 대부분의 국가에서는 민간고용서비스업의 확산 추세가 나타나고 있다. 그러나 각 국가의 문화적 특성과 고용서비스에 대한 수요가 각기 다른 상황에서 현재 민간고용서비스가 활성화되고 있는 나라들은 각각 다른 배경을 가지고 있다. 공공직업안정기관이 오랜 시간 고용서비스의 기능을 독점적으로 공급했던 유럽형 국가들로부터 민간고용서비스업이 공공부문과 함께 공생하며 발전하여 공공과 민간의 역할분담이 자연스럽게 이루어지고 있는 미주형 국가들, 그리고 이에 더하여 공공부문의 역할을 민간에게 위탁하는 형태의 호주형 국가들까지 그 유형은 매우 다양하게 나타나고 있다. 그러나 우리나라의 경우 주의해야 할 것은 선진국의 경우 공공직업안정기관이 오랜 역사를 지니고 사회에 융화되어 있는 환경 속에서, 즉 지역단위별

고용안정인프라가 그 사회에 구축되어 있는 상태에서 민간업체들이 전문화되고 차별화된 고용서비스를 제공함으로써 민간고용서비스업의 활성화와 확산이 진행되었다는 점이다.

지금 우리나라의 상황은 공공이나 민간부문 모두 각 지역단위별로 구축되어 있지 않고, 민간고용서비스업체들은 대부분 영세하여 경쟁력과 전문성을 가지고 있지 못하며, 공공직업안정기관은 그 기능 면에 있어 정비되어가는 과정중이다. 따라서 우리 정부는 국가의 직업안정기능을 극대화하기 위해서 공공직업안정기관을 확대 개편하는 한편 규제완화를 통해 민간고용서비스업의 활성화를 동시에 추진하고 있다. 이 과정에 있어 민간과 공공직업안정기관의 공조체제에 대한 구축을 추진하기에 앞서 우선 공공직업안정기관의 역할과 범위에 대한 완성된 계획이 필요하다. 왜냐하면 공공부문이 확실히 무엇을 할 것이며 어떤 범위에서 직업안정기능을 담당할 것인가에 대한 예측이 명백할 때 민간고용서비스업체들도 이와 보완되며 차별화된 인력서비스 기능을 개발하고 투자해 나갈 수 있기 때문이다.

그러므로 정부는 현재 민간부문에서 담당하지 못하는 고용서비스가 무엇인지를 확인하고 그러한 부분을 정책적으로 보완하여야 하며, 공공과 민간고용서비스 중에서 어떤 부문이 더 효율적으로 기능을 발휘할 수 있을 것인가에 대한 검증을 거쳐 민간고용서비스 기능을 활성화할 것인지, 공공과 민간의 연계에 의해 그 기능을 극대화 할 것인지, 또는 공공직업안정기관이 수행해야 할지에 대한 결정을 내려야 할 것이다. 또한 이러한 결정은 공공과 민간고용서비스의 기능이 모두 발전해야 하는 우리나라의 상황을 고려할 때 아직은 민간부문이 주도할 것인가 또는 공공부문이 선도할 것인가의 논쟁보다는 고용서비스의 지역단위별 인프라를 구축하는 데 있어 공공부문이 앞장을 서고 그 수단이 되는 기능들을 민간의 고용서비스를 확대시키는 방향으로 연계시켜 나가는 것이 바람직하다고 판단된다.

참고문헌

- 김동섭·서호원·오성욱, 「직업안정법해설」, 중앙경제, 2002.
- 김승택, 『자유무역협정(FTA) 추진으로 인한 노동관련 서비스 시장 개방 압력에 대한 대책 및 협상전략』, 한국노동연구원, 2004a.
- , 『인력알선 및 인력공급서비스 개방에 대비한 대응방안』, 한국노동연구원, 2004b.
- , 「민간과 공공직업안정기관의 연계방안」, 『고용보험동향』 제8권, 한국노동연구원 고용보험연구센터, 2003.
- , 『근로자 파견제도의 도입효과 평가 및 개선방안』, 한국노동연구원, 2001.
- 김승택·신현구, 『공공·민간 직업안정기관 운영실태 및 개선과제』, 한국노동연구원, 2004.
- , 『민간고용서비스산업의 실태와 정책과제』, 한국노동연구원, 2003.
- 김재훈, 「고용서비스 법제에 관한 소고」, 『노동법학』 제12호, 2001.
- 김형만, 「노동비용 및 고용기간이 기업의 인력서비스 수요에 미치는 효과」, 『경제학연구』 제45집 제1호, 1997.
- 노동부 고용서비스혁신단, 『민간의 효율성을 활용한 맞춤형 서비스』, 2005.
- 노동부, 내부자료, 2005.
- 노민기, 「고용지원서비스 선진화 추진」, 『나라경제』, 한국개발연구원, 2005. 5.
- 노상현, 『고용시장에 관한 법제개선방안 연구』, 한국법제연구원, 2004.
- 류기철·황준욱·박혁, 『호주의 실업자 지원정책』, 한국노동연구원, 2003.
- 박래영, 『직업안정기관의 민영화』, 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1999.

- 박진수·남기찬, 『산업경쟁력 강화를 위한 서비스기능제고방안』, 산업연구원, 2004. 12.
- 서영주, 「중소기업의 경쟁력 강화」, 『나라경제』, 한국개발연구원, 2004. 7.
- 유경준, 「민간고용서비스기관을 적극 육성」, 『나라경제』, 한국개발연구원, 2005. 5.
- 윤현덕, 「중소특성에 맞는 맞춤형 정책 펼쳐야」, 『나라경제』, 한국개발연구원, 2004. 7.
- 이광택, 「노동시장·노동보호법제의 평가와 과제」, 『노동법학』 제15호, 2002.
- 이윤보, 「중소기업부 설치로 정책조정기능강화」, 『나라경제』, 한국개발연구원, 2004. 7.
- 이병운, 「노동시장의 환경변화와 고용정책법제의 대응과제」, 『노동법학』 제20호, 2005.
- 장지연, 「호주의 통합공공서비스 전달체계(센터링크(Centrelink))」, 『노동리뷰』 3월호(통권 3호), 국노동연구원, 2005.
- _____, 『고령화시대의 노동시장과 고용정책(Ⅰ)』, 한국노동연구원, 2003.
- 정연택, 『직업안정기관의 국제비교 연구』, 한국노동연구원, 1997.
- 조영삼, 「중소기업 경쟁력 간화 종합대책의 특징과 과제」, 『월간 KIET 산업경제』, 산업연구원, 2004. 8.
- 주현, 「경쟁제한적 중소기업 지원제도의 향방」, 『월간 KIET 산업경제』 7월호, 산업연구원, 2004. 7.
- 한기윤, 「국민소득 2만달러 달성의 핵심주체-중소기업」, 『나라경제』, 한국개발연구원, 2004. 7.

七瀬時雄, 『国際化時代の労働政策』, 労働法令協会, 1995.

西谷敏·脇田滋, 『派遣労働の法律と実務』, 労働旬報社, 1987.

馬渡淳一郎, 『労働市場法の改革』, 日本評論社, 2002.

八代尚宏, 『雇用改革の時代』, 中央公論社, 1999.

有田謙司, 「民間雇用関連サービス事業の役割と法規制」, 『講座21世紀の

- 労働法 第2巻 労働市場の機構とルール』, 有斐閣, 2000.
- 鎌田耕一, 「民間職業紹介に関する条約(第181号)の意義」, 『日本労働法学会誌』 第91号, 1998.
- 国武輝久, 「労働者派遣法と労働法上の使用者概念」, 『季刊労働法』 第137号, 1985.
- 齋藤純子, 「民間職業紹介の解禁」, 『ジュリスト』 第1060号, 1995.
- 土田道夫, 「変容する労働市場と法」, 『現代の法 12巻 職業生活と法』, 岩波書店, 1998.
- 森戸英幸, 「雇用政策法」, 『日本労働学会誌』 第103号, 2004.
- 浜村彰, 「違法な労働者供給 労働者派遣と労働契約関係」, 『法学志林』 第98巻 第1号, 2000.
- 柳屋孝安, 「労働市場の変化とドイツ労働法」, 『日本労働学会誌』 第87号, 1996.
- 和田 肇, 「ドイツ労働法の変容」, 『日本労働学会誌』 第93号, 1999.
- 全労働省労働組合・職安法プロジェクト, 「職業紹介事業のあるべき方向と労働権保障—雇用法制研究会報告の批判的検討」, 『労働法律旬報』 第1449号, 1999.
- 労働省・雇用法制研究会, 「今後の労働市場法制の在り方について」, 『労働法律旬報』 第1446号, 1998.
- 厚生労働省職業安定局, 『労働市場政策と公共職業サービスの課題』, 日本労働研究機構, 2002.
- 労働力需給システム研究会, 「今後の労働力需給システムのあり方についての提言」, 1980. 4.
- 東京エグゼクティブ・サーチ事件, 最高裁 2小判 平成 6(1994). 4. 22, 労働判例 654号, 6頁
- Blanpain, R., “The Role of the Public and Private Employment Agencies”, *Bulletin of Comparative Labour Relations-Deventer*, Vol. 36, 1999. pp.1 ~ 76.
- Boreham, P., A. Roan, and G. Whitehouse, “The Regulation of

- Employment Services: Private Employment Agencies and Labour Market Policy”, *Australian Journal of Political Science*, Vol. 29, 1994.
- Bruttel, O., “Contracting-out and Governance Mechanism in the Public Employment Service”, Paper Prepared for the TLM.NET Conference ‘Quality in Labour Market Transitions: A European Challenge,’ 25 ~ 26 November 2004. Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, Amsterdam, 2004.
- Caldwell, J., “Employment Services in Australia”, Paper for International Seminar on Employment/Unemployment Insurance. July 2005. Seoul, Korea, 2005.
- DEWR, “Job Seeker Classification Instrument(JSCI)”, 1998.
(www.workplace.gov.au/WP/CDA/Files/ES/JN/jsci.doc).
- _____, “Job Network Evaluation”, Stage Two: Progress Report, 2001.
- _____, “Job Seeker Classification Instrument: Re-estimation of the JSCI”, 2002.
- Deregulierungskommission, “Marktöffnung und Wettbewerb,” Stuttgart 1991.
- Finn, Dan., “The British Employment Service and the Role Private and Non-Profit Service Providers in the Delivery and Implementation of Employment Assistance Programmes”, Paper Presented at the Conference 'Activating Labour Policy in Europe: Where does Germany stand?' Friederich Ebert Stiftung, Berlin 8th and 9th December, 2003.
- Fretwell, D., and S. Goldberg., “Developing Effective Employment Services”, World Bank Discussion Papers No. 208. World Bank, 1993.
- Gestel, van Nicolette. 「네덜란드 고용안정서비스: 공공부문과 민간부문의 협조」, 『국제노동브리프』, 5·6월호(Vol. 2 No. 3), 한국노

- 동연구원, 2004.
- ILO, *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*, Geneva: ILO(『변화하는 노동시장에서의 공공고용서비스』, 한국국제노동재단. 2002), 2001.
- International Labour Conference 81st Session 1994, Report VI, “The Role of Private Employment Agencies in the Functioning of Labour Market”, 1994.
- International Labour Conference 81st Session 1994, Committee on Private Employment Agencies, “Draft conclusion”, 1994.
- Kairouz, Edel, 「호주의 고용안정서비스: Job Network」, 『국제노동브리프』, 34월호(Vol. 2 No. 2). 한국노동연구원, 2004.
- Koning, J., *The Reform of the Dutch Public Employment Service*, SEOR. 2004.
- Lenzing-Schmidt-Wollschläger, “Einführung zur Hartz-Reform,” 2003.
- Nakayama, J. and A. Samorodov, “Public and Private Employment Service: From Co-existence to Co-operation”, *Bulletin of Comparative Labour Relations*, Vol. 50: 2004.
- Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht 1991, S. 466ff.
- O'Donnell, A., and R. Mitchell, “The Regulation of Public and Private Employment Agencies in Australia: An Historical Perspective”, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Vol. 23 No. 1(Fall), 2001.
- OECD, *Innovations in Labour Market Policies: The Australian Way*, 2001.
- _____, *OECD Employment Outlook*, 2005.
- _____, *The OECD Job Strategy: Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies*, 1997.
- Productivity Commission, *Independent Review of the Job Network*, 2002.

- Sol, E., “Targeting on Transitions: Employment Services in the Netherlands”, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Vol. 23 No. 1(Fall), 2001.
- Struyven, L., and G. Steurs, “Towards a Quasi-Market in Reintegration Services: First Assessment of the Dutch Experience”, *Australian Journal of Labour Economics*, Vol. 6, No. 2(June), 2003a.
- Struyven, L., and G. Steurs, “The Competitive Market for Employment Services in the Netherlands”, Social, Employment and Migration Working Papers No. 13. OECD, 2003b.
- Terpstra, J., “Cooperation between Social Security and Employment Services: Evaluation of a Reform Strategy in the Netherlands”, *International Social Security Review*, Vol 55, 2002.
- The OECD Job Study: Fact, Analysis, Strategies, 1994(島田晴雄監訳 『先進諸国の雇用・失業』, 日本労働研究機構, 1994).
- Van der Veen, R., “Restructuring a Corporatist Welfare State: Managed Liberalisation and the Role of the State, the Social Partners and the Market in Dutch Social Security and labor Market Policy”, Paper for the Conference 'The Transitional Labour Market: Outlines of an Active Labour Market Policy.' 2 March 2000. Brussels, 2000.

부 록

<부록 1> ILO 협약 및 권고

<부록 2> 중소기업과 서비스산업 지원 정책

<부록 3> 실태조사 설문지

<부록 1> ILO 협약 및 권고

C181 Private Employment Agencies Convention, 1997

(민간고용서비스기관에 관한 협약)

국제노동기구(ILO) 제85회 총회는 국제노동사무국 이사회에 의해 1997년 6월 3일 제네바에서 소집되어, 1949년 제96호 유료직업소개에 관한 협약(개정협약)의 규정을 유의하면서, 고용시장의 기능에서 유연성의 중요성을 인식하고, 1994년 제81회 총회에서 ILO는 1949년 제96호 유료직업소개에 관한 협약(개정협약)의 개정을 위한 절차를 취하도록 한 것을 상기하여, 앞의 협약이 채택된 시점에서의 지배적인 조건과 비교하여 민간고용서비스기관이 사업을 운영하는 환경이 매우 다르다는 것을 고려하여, 적절하게 기능하는 고용시장에서 민간고용서비스기관이 수행할 수 있는 역할을 인식하고, 남용의 가능성에서 근로자의 보호 필요성을 상기하고, 결사의 자유를 보호하고 단체교섭을 증진하는 노사관계시스템의 순기능에 필요한 요소로 인식하여, 1949년 제96호 유료직업소개에 관한 협약(개정협약)의 규정에 유의하여, 1930년 강제노동에 관한 협약, 1948년 결사의 자유 및 단결권보호에 관한 협약, 1949년 단결권 및 단체교섭에 관한 협약, 1958년 고용 및 직업에서의 차별 대우에 관한 협약, 1964년 고용정책에 관한 협약, 1973년 취업에서의 최저연령에 관한 협약, 1988년 고용증진 및 실업보호에 관한 협약 및 1949년 이민근로자에 관한 협약(개정협약), 1975년 열악한 조건하에 있는 이주 및 이민근로자의 기회 및 대우균등촉진에 관한 협약의 채용 및 직업소개에 관한 규정을 상기하여, 총회의 제4 의제인 1949년 제96호 유료직업소개에 관한 협약(개정협약)의 개정에 관한 제안의 채택을 결정하고, 이러한 제안을 국제협약의 형식을 취할 것을 결정하고, 1997

년 6월 19일 이하의 협약을 채택한다. 이 협약을 인용할 때에는 ‘1997년 민간고용서비스기관에 관한 협약’으로 한다.

[제 1 조] ① 이 협약에서 ‘민간고용서비스기관’이라 함은 다음의 사항을 노동시장에서 서비스 또는 그 이상을 제공하는 공공기관으로부터 독립한 자연인 또는 법인을 말한다.

- (a) 구인과 구직을 결합하는 서비스로 민간고용서비스기관이 고용관계의 직접 당사자로 되지 아니하는 것
- (b) 업무할당 및 업무수행을 감독하는 자연인 또는 법인(이하 ‘사용사업주’라 함)인 제3자에게 사용시키는 목적으로 근로자를 고용하는 서비스
- (c) 권한있는 기관이 가장 대표적인 사용자단체 및 근로자단체와의 협의를 거쳐 결정한 정보제공 등 구직에 관련한 서비스로서 특정한 구인과 구직을 결합을 목적으로 하지 아니한 서비스

② 이 협약에서 ‘근로자’라 함은 구직자를 포함한다.

③ 이 협약에서 ‘근로자의 개인정보의 처리’라 함은 특정 또는 특정할 수 있는 근로자에 관한 정보의 수집, 보관, 조합, 전달 기타 취급을 말한다.

[제 2 조] ① 이 협약은 모든 민간고용서비스기관에 적용한다.

② 이 협약은 모든 종류의 근로자 및 모든 부문의 경제활동에 적용한다. 다만, 선원의 모집과 직업소개에는 적용하지 아니한다.

③ 이 협약의 목적은 규정범위 내에서 민간고용서비스기관의 활동을 인정하면서 그 서비스를 이용하는 근로자를 보호하는 것이다.

④ 회원국은 관계있는 가장 대표적인 사용자 및 근로자단체와의 협의를 거쳐,

- (a) 특정한 경우 특정 근로자 또는 특정 경제부문에 대하여 제1조에서 규정하는 서비스의 1 또는 2 이상을 금지할 수 있다.
- (b) 특정한 경우 이 협약의 전부 또는 일부 규정의 적용을 특정 경제부문 또는 일부 근로자에 대하여 제외할 수 있다. 다만, 관련 근로자의 충분한 보호가 확보되어야 한다.

⑤ 이 협약을 비준하는 회원국은 ILO 헌장 제22조에 의거하는 제1회 보고에서 전항에 의한 금지 또는 적용 제외되는 것으로 모두 명기하고 그 이유를 제시하여야 한다.

[제 3 조] ① 민간고용서비스기관의 법적 지위는 국내 법령 및 관행에 따르거나 가장 대표적인 사용자단체와 근로자단체와의 협의를 거쳐 결정한다.

② 회원국은 적정한 국내 법령 및 관행에 의하여 결정되거나 규정하는 경우를 제외하고 허가 또는 인가제도에 따라 민간고용서비스기관의 활동을 관리하는 조건을 정한다.

[제 4 조] 제1조에서 규정하는 서비스를 제공하는 민간고용서비스기관에 의하여 모집되는 근로자의 결사의 자유 및 단체교섭권이 부정되지 아니하도록 조치를 강구하여야 한다.

[제 5 조] ① 고용 및 특정의 직업에 대하여 기회 및 균등대우를 촉진하기 위하여 회원국은 민간고용서비스기관이 인종, 피부색, 성, 종교, 정치적 견해, 출신국, 사회적 출신을 이유로 하는 차별, 국내 법령 및 관행에 의한 연령 또는 장애로 인한 다른 형태의 차별을 금지하여야 한다.

② 제1항의 규정은 구직활동에서 가장 불리한 입장에 있는 근로자를 지원하기 위하여 민간고용서비스기관이 특별한 서비스를 제공하거나 특정한 사업계획을 실시하는 것을 억제하는 방법으로 실시하여서는 아니된다.

[제 6 조] 민간고용서비스기관에 의한 근로자의 개인정보의 처리는 다음 사항에 의한다.

- (a) 국내 법령 및 관행에 따라 당해 정보를 보호하고 근로자의 프라이버시를 존중하여야 한다.
- (b) 당해 근로자의 자격 및 직업경험에 관한 사항 및 기타 직접 관계있는 사항에 한정한다.

[제 7 조] ① 민간고용서비스기관은 직접 또는 간접적으로 근로자에게 요금 또는 경비를 전부 또는 일부를 부과하여서는 아니된다.

② 근로자의 이익을 위하여 가장 대표적인 사용자단체와 근로자단체와의 협의를 거쳐 권한있는 기관은 민간고용서비스기관이 제공하는 특정한 서비스 및 일정 범위의 근로자에 대하여는 전항의 규정을 적용하지 아니할 수 있다.

③ 제2항의 규정에 의한 예외를 인정한 회원국은 ILO 헌장 제22조에 의거한 보고에서 그러한 예외와 예외 이유를 제시하여야 한다.

[제 8 조] ① 회원국은 가장 대표적인 사용자단체와 근로자단체와의 협의를 거쳐 민간고용서비스기관이 자국의 영역 내에서 모집 또는 소개하는 이민근로자에 대하여 충분한 보호를 하고, 해당 이민근로자의 부당한 취급을 방지하기 위하여 자국 관할 내에서 적당한 경우에는 다른 회원국과 협력하여 모든 필요하고 적절한 조치를 강구한다. 이 조치에는 사기행위 또는 부당한 취급을 하는 민간고용서비스기관의 활동금지를 포함하는 벌칙을 정하는 법령을 포함한다.

② 근로자가 타국에서 근로하기 위하여 모집되는 경우 관계하는 회원국은 모집, 직업소개 및 고용에서의 부당한 취급 및 사기행위를 방지하기 위하여 상호협정을 체결할 것을 고려한다.

[제 9 조] 회원국은 민간고용서비스기관에 의한 아동근로의 이용 및 제공이 없도록 필요한 조치를 강구하여야 한다.

[제10조] 권한있는 기관은 민간고용서비스기관의 활동에 관한 고충 및 민간고용서비스기관에 의한 부당한 취급, 사기행위에 대한 이의신청을 조사하는 적당한 제도 및 절차를 유지하며, 적당한 경우에는 가장 대표적인 사용자단체 및 근로자단체의 참여를 확보한다.

[제11조] 회원국은 국내 법령 및 관행에 따라 제1조 제1항 (b)호에서 규정하는 민간고용서비스기관에 고용되는 근로자에 대하여 다음 사

항이 적절하게 보호될 수 있도록 필요한 조치를 강구한다.

- (a) 결사의 자유
- (b) 단체교섭
- (c) 최저임금
- (d) 근로시간 및 기타 근로조건
- (e) 법령상의 사회보험급여
- (f) 교육훈련기회
- (g) 직업상 안전 및 건강
- (h) 직업재해 및 상병에 대한 보상
- (i) 도산의 경우 보상 및 근로채권의 보호
- (j) 모성보호 및 급여와 부모로서의 보호 및 급여

[제12조] 회원국은 국내 법령 및 관행에 따라 다음 사항에 대하여 제 1조 제1항 (b)호에서 규정하는 서비스를 제공하는 민간고용서비스기관 및 사용자주에 대하여 각각의 책임을 정하고 분담시킨다.

- (a) 단체교섭
- (b) 최저임금
- (c) 근로시간 및 기타 근로조건
- (d) 법령상 사회보험급여
- (e) 교육훈련기회
- (f) 직업상 안전 및 건강
- (g) 직업재해 및 상병에 대한 보상
- (h) 도산의 경우 보상 및 근로채권의 보호
- (i) 모성보호 및 급여와 부모로서의 보호 및 급여

[제13조] ① 회원국은 국내 법령 및 관행 및 가장 대표적인 사용자단체와 근로자단체와의 협의를 거쳐 공공직업안정기관과 민간고용서비스기관 간의 협력을 촉진하기 위한 조건을 형성하고 확립시키며 정기적으로 검토한다.

② 제1항의 규정은 공공기관이 다음 사항에 대하여 원칙적으로 최종

적인 권한이 있다.

(a) 노동시장에 관한 정책 형성

(b) (a)호의 정책을 실시하기 위하여 확보된 공적자금의 이용 및 관리

③ 민간고용서비스기관은 권한있는 기관이 결정하는 기간마다 다음 목적을 위하여 요구하는 정보에 대하여 비밀을 유지하여 제공한다.

(a) 국내 사정 및 관행에 따라 민간고용서비스기관의 조직 및 활동에 대한 파악

(b) 통계상의 목적

④ 권한있는 기관은 정보를 정리하여 정기적으로 공표한다.

[제14조] ① 이 협약의 규정은 법령 또는 판결, 중재재정, 단체협약 등 국내 관행에 적합한 수단으로 적용한다.

② 이 협약의 실시에 관한 감독은 근로감독기관 또는 기타 권한있는 공공기관에 의하여 확보한다.

③ 이 협약에 대하여 위반이 있는 경우에는 적당한 벌칙을 포함하는 적절한 구제조치가 규정되고 효과적으로 적용되도록 한다.

[제15조] 이 협약은 민간고용서비스기관에 의하여 모집, 소개 또는 고용되는 근로자에 관하여 다른 국제노동협약에 의거하여 보다 유리한 규정으로 적용하는 것에 대하여 영향을 미치지 아니한다.

[제16조] 이 협약은 1949년 유료직업소개에 관한 협약(개정) 및 1933년 유료직업소개에 관한 협약을 개정한다.

[제17조] ~ [제24조] 생략(비준 등에 관한 규정)

R188 Private Employment Agencies Recommendation, 1997
(민간고용서비스기관에 관한 권고)

국제노동기구(ILO) 제85회 총회는 국제노동사무국 이사회에 의해 1997년 6월 3일 제네바에서 소집되어, 1949년 제96호 유료직업소개에 관한 협약(개정)의 규정을 유의하면서, 총회의 제4 의제인 1949년 제96호 유료직업소개에 관한 협약(개정)의 개정에 관한 제안의 채택을 결정하고, 이러한 제안을 1997년 민간고용서비스기관에 관한 협약을 보충하는 권고의 형식을 취할 것을 결정하고, 1997년 6월 19일 이하의 권고를 채택한다. 이 권고를 인용할 때에는 ‘1997년 민간고용서비스기관에 관한 권고’로 한다.

1. 일반규정

1. 이 권고의 규정은 1997년 민간고용서비스기관에 관한 협약(이하 ‘협약’이라 함)의 규정을 보충하며, 협약규정에 관련하여 적용한다.
2. (1) 협약의 효력 결정 및 실시에 있어서는 가능한 한 3자 구성기관 또는 사용자 및 근로자의 단체가 포함되어야 한다.
(2) 적당한 경우에는 민간고용서비스기관에 적용되는 국내 법령은 기술적 기준, 지침, 윤리규정, 자주규제기능 또는 기타 국내 관행에 적합한 수단에 의하여 보충되어야 한다.
3. 회원국은 적절하고 실행가능한 경우에는 고용시장의 기능에 대한 민간고용서비스기관의 기여에 관한 정보 및 경험을 교환하며, 이를 국제노동사무국에 통지하여야 한다.

2. 근로자의 보호

4. 회원국은 민간고용서비스기관에 의한 비윤리적 관행을 제거하기 위하여 필요하고 적당한 모든 조치를 강구하다. 이러한 조치에는 비윤리적 관행에 관여하는 민간고용서비스기관의 활동금지를 포함하여 벌칙을 규정하는 법령을 포함한다.
5. 협약 제1조 제1항 (b)호 규정에 의하여 민간고용서비스기관에 고용된 근로자는 적당한 경우 고용조건을 명시한 고용계약서를 교부받는다. 최소한의 요청으로서 이러한 근로자는 할당된 업무 개시 전에 고용조건을 통지받아야 한다.
6. 민간고용서비스기관은 파업중인 사업장의 근로자를 대체하는 근로자를 소개하여서는 아니된다.
7. 권한있는 기관은 실제하지 아니하는 직업의 광고를 포함하여 부정한 광고관행 및 과장광고를 규제하여야 한다.
8. 민간고용서비스기관은 다음 사항을 준수하여야 한다.
 - (a) 허용할 수 없는 유해 또는 위험한 업무, 근로자가 권리침해 또는 차별적 취급을 받을 우려가 있는 업무에 대하여 근로자를 모집, 소개하여서는 아니된다.
 - (b) 이민근로자에 대하여는 가능한 한 자국의 언어 또는 알고 있는 언어로 제공되는 지위의 성격과 고용조건을 통지하여야 한다.
9. 민간고용서비스기관은 인종, 피부색, 성, 연령, 종교, 정치적 견해, 출신국, 사회적 출신, 민족적 출신, 장애, 혼인 또는 가족적 지위, 성적 지향, 근로자단체의 참가 등을 이유로 하는 직접 또는 간접 차별하는 방법으로 결원 또는 구인의 통지를 작성하거나 공표하는 것을 금지하고 이를 방지하여야 한다.

10. 민간고용서비스기관은 적극적 평등대우 추진계획에 의하여 고용에서의 평등대우를 촉진하도록 장려한다.
11. 민간고용서비스기관은 심사대상이 되거나 또는 심사대상이 되고자 하는 구직자의 적성을 판단하는 데 불필요한 개인정보를 서류 또는 등록부에 기재하여서는 아니된다.
12. (1) 민간고용서비스기관은 특정한 목적에 의하여 정당한 이유가 있는 경우 또는 근로자가 장래 구직자의 명부에 등재를 희망하는 경우에 한하여 개인정보를 수집할 수 있다.
(2) 근로자는 자동 정보처리, 전자시스템 및 수작업에 의하여 처리된 자신의 모든 개인정보에 대하여 열람할 수 있어야 한다. 당해 근로자에게 개인정보의 입수 및 조사할 권리와 부정확한 정보 및 불완전한 정보의 삭제 또는 정정을 요구할 수 있는 권리가 인정되어야 한다.
(3) 특정 직업의 요건에 직접 관련하거나 근로자의 명시적인 허락이 없는 한, 민간고용서비스기관은 근로자의 의료상황에 관한 정보를 요구, 보유 또는 이용할 수 없으며, 또한 이러한 정보를 고용에서 근로자의 적성 판단에 이용하여서는 아니된다.
13. 민간고용서비스기관 및 권한있는 기관은 적정하고 공정하며 동시에 효율적인 선정방법을 제고하여야 한다.
14. 민간고용서비스기관은 적절한 자격을 갖추고 훈련을 받은 직원을 두어야 한다.
15. 협약 제1조 제1항 (b)호에서 규정하는 서비스를 제공하는 민간고용서비스기관은 고용계약의 종료에 관해서는 국내법에서 규정하고 있는 권리와 의무를 준수하며 다음 사항을 금지한다.
(a) 사용사업주가 파견근로자를 고용하는 것을 방해하는 행위

- (b) 근로자의 직업이동을 제한하는 행위
- (c) 타 기업의 고용을 허락한 근로자에 대하여 벌칙을 부과하는 행위

3. 공공직업안정기관과 민간고용서비스기관과의 관계

16. 노동시장에 관한 국내 정책 실시에서 공공직업안정기관과 민간고용서비스기관은 협력을 증진하여야 한다. 이를 위하여 가장 대표적인 사용자단체 및 근로자단체, 공공직업안정기관과 민간고용서비스기관의 각 대표를 포함하는 기관을 설립할 수 있다.
17. 공공직업안정기관과 민간고용서비스기관의 협력을 촉진하는 조치로 다음 사항을 포함한다.
 - (a) 노동시장기능의 투명성을 제고하기 위한 정보축적 및 공통의 전문용어 사용
 - (b) 결원통지의 교환
 - (c) 교육훈련 등 분야에서 공동계획 실시
 - (d) 특정 활동(예컨대, 장기실업 공동계획)을 실시하기 위한 공공직업안정기관과 민간고용서비스기관의 협정 체결
 - (e) 직원 훈련
 - (f) 직업관행 개선을 위한 정기적 협의

<부록 2> 중소기업과 서비스산업 지원 정책

현재 산업구조조정이 활발히 진행되고 있는 상황에서 사업체 비중의 98%에 달하는 중소기업에 대한 지원정책은 다각도의 방향에서 이루어지고 있다. 또한 전체 근로자의 70%가 종사하고 있는 서비스업의 경우 그동안 국가의 기간산업이었던 제조업에 비해 경쟁력이 떨어지고 각종 지원에서 제외되어 왔던 것도 사실이다. 따라서 민간고용서비스업과 같이 작은 규모의 업체들로 구성되어 있고 서비스업종에 속해 있는 경우 경쟁력 강화를 위한 지원정책의 범주에 포함되지 않았던 것을 먼저 지적하면서 이제 고용서비스의 기능을 극대화하기 위한 민간고용서비스의 활성화 방안을 모색하는 입장에서 중소기업과 서비스업종에서 민간 고용서비스업에 활용될 수 있는 지원정책은 무엇인가를 진단해 보려 한다.

1. 서비스산업 지원

현재 서비스산업은 고용창출의 측면에서 과거와 다른 중요한 정책 비중을 가진다. 따라서 지식기반서비스업을 중심으로 산업정책의 측면에서 경쟁력을 강화하는 지원정책을 개발하는 추세가 나타나고 있다. 크게 서비스업에 대한 지원정책은 금융지원, 보증심사 및 신용평가, 세제지원 등으로 나누어 볼 수 있다.

가. 금융지원

지난 1998년 4월 여신금지업종으로 지정되어 있던 서비스산업에 대한 대출에 관한 제한이 폐지되었고, 금융 및 정책자금 지원과 관련한 총 대출 중 서비스업의 비중이 1996년 말 14.8%에서 2001년 3월 말에

는 22.5%로 증가했다. 그러나 제조업 중심의 대출 보증 관행이 여전히 남아 있어 담보능력이 부족하고 인적자본이 중심인 서비스산업이 상대적으로 불리한 것은 여전하다.

정책자금을 공급하는 기금 수에 있어서는 전체 산업지원기금 26개 중 서비스산업지원기금이 16개로 제조업과 큰 차이가 없으나, 제조업과 서비스업 구별 없이 지원되는 기금의 경우 업종제한, 담보, 신용도 등의 문제로 서비스업 지원이 상대적으로 저조한 편이다.

중소기업 창업 및 진흥기금의 경우 경영안정, 구조개선, 소상공인 지원, 협동화, 입지 지원, 지방중소기업 지원 등 7개 사업 분야별로 일부 서비스업에 대한 지원이 이루어지고 있으나 지원대상 서비스 업종이 중복되는 등 그 기준이 모호하다.

산업기반기금의 경우에도 2001년 10월 이후 대상업종을 사업서비스 전체와 공연산업 및 무역업 등 수출관련 서비스업을 추가하였으나, 융자대상 업종의 선정기준과 업종구분이 다소 불명확한 측면이 있다.

나. 보증심사 및 신용평가

현행 보증심사 기준은 제조업과 서비스업종 간 정교한 구분 없이 일관된 평가모델에 의해 운용되고 있어 재무능력이 취약한 서비스업체의 신용도 평가의 경우 불리하다. 담보능력이 취약한 기업이 정책자금을 신청하기 위해 보증심사와 금융기관에서 행하는 신용평가 과정에서 상당수 서비스업종 기업들은 재무제표 등 평가 자료가 부실하거나 구비되어 있지 않은 경우가 많아 보증심사 및 신용평가 금융기관이 손실을 증가를 우려하는 경향이 강하다. 신용보증기금의 경우 평가요소는 크게 재무모형, 비재무모형으로 나누고 비재무모형 내에 계량비재무, 순수비재무로 구분하고 있으며, 또 순수비재무모형의 경우 일반기업과 영세기업으로 구분하고 제조업, 건설업, 도소매업 정도로만 구분하고 있어 세부적인 기준의 적용이 불명확한 상황이다.

다. 세제지원

2001년 하반기 이후 서비스업에 대한 세제지원의 범위가 크게 확대되었다. 그 방법은 임시투자세액공제(10%) 적용대상을 조세감면특례법 시행령 개정을 통해 확대하고 있는데, 서비스 관련 추가업종은 과학 및 기술서비스업, 공연산업, 컴퓨터학원, 비디오 제작 및 배급업, 뉴스제공업 등이었다. 또한 임시투자세액 공제 대상업종 중 디자인 범위를 확대하여(시행령 제23조) 공업디자인업, 패션디자인업, 전문디자인업을 추가하였고, 전문디자인업, 시각디자인업, 패션 등 기타 전문디자인업이 포함되었다.

또한 자동화, 정보화투자세액공제(중소기업 5%) 적용대상을 중소기업 조업에서 모든 중소기업으로 확대하였고, 창업중소기업 세액감면(납부세액의 50%)대상에 전문디자인업, 과학 및 기술서비스업을 추가하였다.¹⁰²⁾ (이상직, 『서비스산업 발전을 위한 정책지원 방안』) 한편 구조조정과 관련한 세제지원을 정비하였는데(시행령 제29조), 법인전환에 대한 양도세 이월과세 적용대상 13개 업종제한을 폐지하고 전업종으로 확대하였다. 그리고 보육시설(놀이방, 탁아시설 등) 및 광고업(광고대행업, 옥외광고업, 광고물작성업)을 세제지원을 받는 중소기업 업종에 추가했으며, 물류업, 경영상담업, 전문디자인업 등 분야에서 중소기업에 종사하는 외국인 기술자에 대하여도 5년간 근로소득세를 면제하였고, 서비스업 등 모든 업종에 종업원용 기숙사에 대하여 투자세액공제를 적용하였다. 마지막으로 기업의 종업원용 인문계·사회과학분야 대학 등의 위탁 교육비·훈련비에 대해 연구인력개발비를 세액공제하기로 하고 소비성 서비스업종(호텔, 여관, 주점, 무도장, 도박장)을 제외한

102) 중소기업 투자준비금, 손금산입(조세감면특례법 제4조)은 사업용 자산 등 가액의 20% 이내, 중소기업 투자세액공제(동법 제5조)는 사업용 자산 및 POS(Point of sale: 판매시점 재고관리시스템 설비) 투자금액의 3%, 연구 및 인력개발비 세액공제 적용대상 중소기업(동법 제10조)은 당해년도 연구·인력개발비의 15% 또는 직전 4년간 평균 발생액을 초과하는 금액의 50% 중 선택, 생산성 향상 시설투자(중소기업의 공정개선 및 자동화시설) 세액공제(동법 제24조)는 중소기업에 대해 투자금액의 7%(종전 5%)이다.

모든 기업에 적용하였다.

2. 중소기업 지원 정책

중소기업에 대해서 정부의 각 유관부처는 각종 지원정책을 제공하고 있기 때문에 여기서는 세부적인 지원정책의 내용보다는 그 제목 등만을 다루기로 하고 현재의 추세와 향후 지원정책의 방향에 대해서 정리하여 이를 통해 민간고용서비스업 활성화에 도움이 되는 부분을 찾아 내려 한다.

중소기업에 대한 정책은 창업, 제조, 경영, 판로 및 수출 지원 등 거의 모든 부문에서 발생한다. 또한 이와 관련된 부처들로 중소기업청을 비롯하여 상행위와 관련된 정부부처 전체와 관련되어 있으며, 총체적인 지원을 담당하는 유관기관들 또한 매우 많은 지원프로그램을 가지고 있다. 이러한 지원정책들은 관례적으로 제조업과 수출대상업중에 집중되어왔고, 서비스업과 관련된 분야는 지원대상에서 제외되는 경우가 대부분이었다. 최근 비즈니스서비스 분야를 중심으로 서비스업의 지식기반화가 나타나면서 정부는 서비스업을 우리 산업의 경쟁력을 강화시킬 수 있는 그리고 고용창출 원천으로 작용할 수 있는 분야로 발전시키기 위한 논의가 발생하고 있으며 이들 서비스부문 중소기업들에 대해서도 국제적인 경쟁력을 갖출 수 있는 정책 지원이 논의되고 있다.

가. 기존 중소기업 지원 정책

이제 각 정부부처와 유관기관이 제공하고 있는 중소기업 지원 정책은 다음 <부표 1>과 같이 정리할 수 있다.

먼저 중소기업청에서 제공하는 정책자금지원계획, 신용보증지원제도, 인력지원사업, 벤처기업지원사업, 기술개발지원사업, 판로 및 수출지원사업, 여성기업지원사업, 중소기업 제조물책임(PL) 지원사업 등을 축으로 하여,

<부표 1> 기존 중소기업 지원 정책

담당기관	사업 분류	사업 내용
중소 기업청	정책자금 지원	1. 중소기업 구조개선자금 2. 중소기업 경영안정 지원자금 3. 중소벤처 창업자금 4. 지식기반 서비스업 육성자금 5. 소상공인 창업 및 경영개선자금 6. 중소기업 개발 및 특허기술 사업화자금 7. 중소기업 수출금융 지원자금 8. 중소기업 협동화자금 9. 지방중소기업 육성자금
	신용보증지원제도	1. 중소기업 신용보증지원제도 2. 기술 관련 보증제도 3. 소기업, 소상공인 신용보증
	인력지원사업	1. 외국인산업연수제도 운영 2. 산업기능요원제도 운영 3. 생산현장직무기피요인 해소사업 4. 해외전문인력 도입 및 연수사업 5. 대학생 중소기업체험활동 6. 경영기술지원단 운영
	벤처기업 지원사업	1. 벤처기업확인제도 2. 벤처기업 해외진출 지원 3. 입지지원사업 4. 창업보육센터 설립 지원 5. 벤처기업육성 촉진지구 지정·지원제도 6. 엔젤투자마트 개최 7. 재정자금출자를 통한 벤처투자재원 조성 8. 창업사업계획 승인제도

담당 기관	사업 분류	사업 내용
중소 기업청	기술개발지원사업	1. 기술혁신 중소기업(INNO-BIZ)육성사업 2. 중소기업 기술이전개발사업 3. 중소기업 기술혁신개발사업 4. 산학연 공동기술개발 컨소시엄사업 5. 해외규격인증획득 지원사업 6. 기술혁신연계시스템 구축운영 7. 수출국대상 제품규격 보급 8. 중소기업 기술인력양성교육 지원사업 9. 중소기업 원격기술교육 지원사업 10. 중소기업 기술지도대학(TRITAS) 11. 중소기업 경영컨설팅 지원사업 12. 싱글PPM 품질혁신운동지원 13. 신기술아이디어 사업화 타당성 평가 14. 중소기업 공정혁신 지원 15. 국내조달시장 연계 신제품 연구개발 지원 16. 기업협동형 전략기술개발 지원사업 17. 생산현장 애로기술지도
	판로 및 수출지원사업	1. 공공기관의 중소기업제품 구매제도 2. 신기술개발제품 등에 대한 우선구매제도 3. 중소기업 공동상표개발 지원 4. 우수중소기업제품마크(GQ) 인증제도 5. 내수기업의 수출기업화사업 6. 중소기업 수출대행 지원사업 7. 해외시장개척요원 양성사업 8. 중소기업 무역촉진단 파견사업 9. 해외유통시장 진출 지원 10. 인터넷 중소기업관 구축 지원 11. 재래시장 재개발·재건축 지원사업 12. 재래시장 환경개선 지원사업(국고보조)
	여성기업지원사업	
	중소기업 제조물책임(PL)지원사업	1. 제조물책임(PL) 교육 지원 2. PL대책추진 확산을 위한 홍보활동 강화 3. PL대응 매뉴얼 개발·보급 4. 제품의 안전성 제고를 위한 기술지원 강화 5. PL대책 추진기업에 대한 정책자금 지원 우대 6. 중소기업 PL단체보험제도의 운영 개선 7. PL 관련 애로 및 분쟁해결 지원 8. PL 우수기업 인증(평가)제 도입 9. 기타 PL지원대책 추진

담당 기관	사업 내용
재정경제부 행정자치부	<input type="checkbox"/> 재정경제부(국세지원) <ol style="list-style-type: none"> 1. 창업지원 2. 투자지원 3. 연구 및 인력개발 지원 4. 사업안정 지원 5. 구조조정 지원 6. 지방이전 지원 7. 기타 세법상 우대규정 <input type="checkbox"/> 행정자치부(지방세지원) <ol style="list-style-type: none"> 1. 조세감면 확대 2. 조세감면 축소 3. 조세감면 폐지
과학기술부	<ol style="list-style-type: none"> 1. 과학기술진흥기금 육성사업 2. 신기술 인정제도(KT마크) 3. 공공기술실용화 지원사업 4. 특정연구개발사업 5. 병역특례 전문연구요원제도를 통한 연구인력 지원
문화관광부	<ol style="list-style-type: none"> 1. 문화산업진흥기금 지원 2. 국민체육진흥기금 지원
농림부	<ol style="list-style-type: none"> 1. 벤처형중소기업기술개발사업
산업자원부	<ol style="list-style-type: none"> 1. 부품·소재 R&D 사업(자금지원) 2. 부품·소재 종합기술지원사업(인력, 장비) 3. 부품·소재 신뢰성 향상사업 4. 산업피해구제제도 5. 산업기반기금융자제도 6. 산업기술 지원 7. 산업기술개발출연사업 8. 기술개발융자사업 9. 산업기술기반조성사업

담당 기관	사업 내용
정보통신부	<ol style="list-style-type: none"> 1. 정보통신산업 경쟁력 강화 2. 우수신기술지정 지원 3. 정보통신산업기술개발 4. IT설비투자확대 지원 5. 선도기술개발보급 지원사업 6. 디지털방송 전환 지원
환경부	<ol style="list-style-type: none"> 1. 환경오염 방지시설자금 지원 2. 환경기술개발 및 산업화자금 3. 재활용산업 육성 4. 차세대 핵심환경기술개발사업
노동부	<ol style="list-style-type: none"> 1. 'CLEAN 3D'사업 2. 산재예방시설자금 융자 지원 3. 중소기업 복지시설자금 융자 4. 직장보육시설 설치·운영 지원 5. 중소기업의 외국인력(연수취업자) 활용 지원 6. 중소기업 훈련비 지원한도 상향 조정 7. 중소기업 직업훈련 컨소시엄 운영 8. 중소기업에 대한 Cyber훈련 및 직업훈련방송 확대 9. 청소년 직장체험프로그램(인턴지원, 연수지원)
여성부	<ol style="list-style-type: none"> 1. 여성기술인력 창업자금 지원사업
건설교통부	<ol style="list-style-type: none"> 1. 다세대주택 건설자금 2. 다가구 단독주택 건설자금 3. 버스운송사업 재정 지원 4. 국민임대산업단지조성 지원
해양수산부	<ol style="list-style-type: none"> 1. 해양수산 중소벤처기업 기술 지원 2. 연안화물선 유류비 보조 3. 연안선박 선대구조개선사업자금 융자 4. 어망생산운영자금 5. 수산물가공업체 운영자금 6. 수산물 유통자금 7. 국제박람회 참가 지원 8. 해외시장개척 지원 9. 수출주력품목 개발

담당 기관	사업 내용
국세청	<ol style="list-style-type: none"> 1. 중소기업 경영안정화를 위한 세정지원 강화 2. 국세환급금 조기지급 및 납기연장 등에 의한 세정 지원
관세청	<ol style="list-style-type: none"> 1. 화주별 수출신고체계 도입으로 수출지원 2. 수출품목 출항적하목록 처리 개선 3. 수출물품 미선적 정보 등을 E-mail로 수출업체에 직접 제공 4. 중소기업업체 관세 감면 5. 간이정액환급제도 6. 해외통관 애로사항 해소 지원
조달청	<ol style="list-style-type: none"> 1. 우수제품선정제도 2. 중소기업업체 지원 3. 비축원자재 안정적 공급 4. 재활용물자 구매비축 5. 기타 중소기업 지원제도
병무청	<ol style="list-style-type: none"> 1. 전문연구/산업기능요원제도 운영
특허청	<ol style="list-style-type: none"> 1. 중소기업 우수발명에 대한 시제품 제작 지원 2. 산업재산권 진단자금 지원 3. 특허기술 평가 지원 4. 인터넷 특허기술 장터 5. 특허기술 상설장터 6. 국제출원비용 지원제도 7. 우수특허제품 e-Market 플레임스 구축사업 8. 100대 우수특허제품 선정 9. 우수발명 우선구매 추천제도 10. 특허법률구조사업 시행 11. 특허사업협의회를 통한 자금지원 12. 출원·등록료 등 특허수수료 감면 13. 첨단기술분야별 특허제도(PM) 제작·보급

담당 기관	사업 내용
중소기업진흥공단	<ol style="list-style-type: none"> 1. 구조개선사업 2. 경영안정지원사업 3. 지식기반서비스사업 4. 구조조정대상기업 지원 5. 중소기업 인수합병 지원(M&A) 6. 중소기업 출자전환사업 7. 개발 및 특허기술사업화 지원 8. 수출금융지원사업 9. 중소기업 자산유동화증권(ABS) 발행사업 10. 협동화사업 11. 입지지원사업 12. 지도사업 13. 연수사업 14. 간행물발간사업 15. 조사연구사업 16. 정보은행 운영사업 17. 연계생산지원사업 18. 인터넷 중소기업관 운영 19. 아세안+3 네트워크 운영 20. 국제협력 및 수출촉진사업
중소기업협동 조합중앙회	<ol style="list-style-type: none"> 1. 외국인산업연수취업제도 2. 산업기능요원제도 3. 중소기업 공제사업기금 4. 협동조합 공동사업자금 5. 단체수의계약제도 6. 중소기업 제조물책임공제(단체보험)제도 7. 중소기업 제조물책임(PL)분쟁조정위원회 운영 8. 제품결함 예방 시험검사 지원 9. 중소기업 PL자문단 운영 10. 고용·산재보험사무조합 운영 11. 중소기업개발원을 통한 교육·연수기회 제공
신용보증기금	<ol style="list-style-type: none"> 1. 신용보증 2. 산업기반신용보증(SOC보증) 3. 어음보험제도 4. 주택보증제도

담당 기관	사업 내용
기술신용보증기금	<ol style="list-style-type: none"> 1. 보증지원 계획 2. 기술우대보증 3. 벤처투자보증 4. 벤처투자보증(신) 5. 출자전환유선부 대출보증 6. 기술창업평가보증 7. 이노비즈금융지원 협약보증 8. 금융기관 등과 기술개발지원 공동사업 9. 창업보육센터 연계지원 10. 지역특화산업지원제도 11. 기술평가센터 업무 12. 기보벤처창업교실 13. 기업인수합병(M&A)지원제도
신용보증재단	<ol style="list-style-type: none"> 1. 신용보증제도
한국무역협회	<ol style="list-style-type: none"> 1. 해외시장개척기금 저리융자 지원 2. 유망중소수출기업 우대금융지원 서비스 3. 수입규제대응자금 지원 4. 수출입운임할인센터(RADIS) 운영 지원 5. 중소기업 Trade & Investment Mission 파견 6. 訪韓무역투자사절단과의 상담회 개최 지원 7. 중국상표등록 대행 8. 중국기업 신용조사 대행 9. KOTIS를 통한 무역정보서비스 제공 10. 수출상품 온라인 홍보서비스 지원 11. 무역실무상담 서비스 12. 무역서비스전시회(Trade Services Show) 개최 13. 해외지사(사무소) 설치인증 추진 14. 무역인력 구인·구직 알선서비스 15. 영세업체 수출신고 지원 16. 동대문, 부산국제시장 외국인구매안내소 운영 17. KITA PL 단체보험 18. 통합무역관리 솔루션 보급 지원

담당 기관	사업 내용
한국수출보험공사	<ol style="list-style-type: none"> 1. 중소기업을 위한 수출보험 제도 2. 수입자 신용조사제도 3. 종합수출지원시스템(TTS) 확대 4. 부품소재 신뢰성보험제도
대한무역투자진흥공사	<ol style="list-style-type: none"> 1. 맞춤형 투자유치 T/F Team 파견 2. 벤처투자 마트 개최 3. 미국 정부조달시장 진출 사업 4. IT, 지식서비스 수출지원사업 5. 수출상담회 개최 6. 수출기업화 사이버거래 알선 7. 지사화사업 8. 해외시장조사 및 바이어 발굴(KOTRA) 9. 세일즈 출장지원사업 10. 해외시장개척단 11. 해외시장 설명회 12. 해외전시사업 13. KOBO 전자카탈로그 제작 지원 14. 2003 KOREA TRADE지 발간사업 15. 부품소재 아웃소싱 담당자 초청 상담회 16. 해외유통시장 진출

결론적으로 중소기업에 대한 정책지원은 각 기관의 다양한 분야에서 이루어지고 있으나, 크게는 금융 및 보증지원(중소기업 대출비율, 신용보증기금과 기술신용보증기금의 보증 여력 등)을 중심으로 한 자금지원, 중소기업 조세지원제도,¹⁰³⁾ 인프라에 관한 지원(정보인프라, 시설 및

103) 2005년 1월 1일부터 적용되는 중소기업 세제지원 제도

1. 수도권 소재 여부에 따라 감면율이 적용되는 중소기업특별세액감면 적용기준을 본점에서 사업장 기준으로 변경(조특법§7, 개정전 ; 중소기업 특별세액감면 대상업종(28개)에 대한 감면율의 경우 수도권 외 중소기업은 15%, 수도권 내 중소기업은 10%를 적용하고, 수도권 소재 여부는 법인의 본점 소재지만을 기준으로 판단. 개정후; 본점과 사업장소재지 모두 수도권 외 지역에 있을 경우

설비 등), 전문성에 대한 지원(컨설팅, 기술개발 등) 기타 중소기업의 취약점 지원(인력지원, 판로지원, 수출지원 등) 등으로 볼 수 있다.

나. 유형별·단계별 지원 정책

지금까지 정부의 단기대책은 주로 경기 양극화, 내수침체, 원자재난 등으로 인해 경영난이 가중되고 있는 중소기업의 일시적 어려움을 완

-
- 에만 15% 감면율을 적용하고, 본점이 지방에 소재하고 사업장이 다수일 경우에는 수도권 외 지역 사업장에 대해서만 감면 적용)
2. 중소기업의 ASP 이용 비용의 7%를 소득세법인세에서 공제(조특법§24, 개정전; 생산성향상시설 투자세액공제(7%)하는 품목으로 전사적기업자원관리설비(ERP), 전자상거래설비(EC), 공급망관리시스템설비(SCM), 고객관계관리시스템설비(CRM)를 포함. 개정후; ERP 등 설비를 직접 구매하지 않고 정보화 촉진지원(ASP)방식으로 이용하는 경우 이용비용의 7% 세액공제)
 3. 창업후 4년간 소득세법인세의 50%를 감면받는 창업 중소기업세액감면 대상 업종 추가 및 창업요건 완화(조특법§6, 개정전; 창업중소기업세액감면, 소득발생후 4년간 소득세법인세 50% 감면하고 대상업종은 제조업, 정보처리업, 물류산업, 엔지니어링사업, 전문디자인업 등(19개), 조세특례제한법상 창업으로 인정되지 않는 경우, 합병·분할·현물출자 또는 사업양수를 통하여 종전 사업을 승계한 경우, 종전의 사업에 사용되던 자산을 인수·매입하여 동종 사업을 영위하는 경우 등. 개정후; 기술계 학원 추가, 창업범위 확대, 현물출자사업양수 또는 개별 자산의 인수·매입을 통하여 취득한 종전 사업에 사용되던 자산이 창업 당시 자산총액(토·건물 포함)에서 차지하는 비율이 대통령령이 정하는 비율(예:30%)미만인 경우 창업으로 인정)
 4. 기업의 현금성 결제액 세액공제대상 거래를 확대하고 공제율도 조정(조특법§7의 2, 개정전; 기업어음제도개선 세액공제, 아래 조건을 모두 갖춘 현금성 결제금액의 일정률을 소득세법인세에서 공제-① 환어음, 판매대금추심외서, 기업구매전용카드, 외상매출채권담보대출을 이용하여 결제, ② 구매기업의 대금 결제 기일이 납품일로부터 1월 이내, ③ 금융기관이 판매기업에 상환청구권을 행사할 수 없을 것, 공제율은 (환어음 등 결제액 - 약속어음결제액) × 0.3%, 산출세액의 10% 한도. 개정후; 구매론 및 네트워크론* 추가외상매출채권담보대출로 전환시에 세액공제, 결제기일 연장 - 1월 이내 → 60일 이내, 공제율 이원화 - 30일 이내 결제분 : 0.3%, 31 ~ 60일 결제분 : 0.15%)
 5. 중소기업 최대주주의 주식 상속증여시 할증과세 적용 제외(조특법§100의 4 신설, 개정전; 경영권이 포함된 최대주주 주식을 상속증여시 당해 주식의 평가액을 일정률 할증하여 과세. 대기업 : 30% 할증(지분율 50% 이하 : 20%). 중소기업 : 15% 할증(지분율 50% 이하 : 10%), 개정후; 중소기업에 대해서는 한시적으로 2006년까지 할증과세 대상에서 제외)

화하기 위한 금융지원에 초점을 맞추고 있다. 대체로 금융기관이 중소기업 대출을 급격히 줄이지 않도록 점진 기능을 강화하는 한편, 한국은행의 총액한도대출 배정시 중소기업 대출의 만기연장 비율이 높은 은행을 우대하는 방안을 추진하고, 은행들로 하여금 중소기업 대출비율을 지키도록 하는 방식의 자금배정을 실시하였다. 이와 함께 추가경정예산의 편성 등을 통해 신용보증기금과 기술신용보증기금의 보증 여력을 확대하는 방식 등이 지금까지의 단기 중소기업 지원 정책이었다.

최근 논의되고 있는 중장기적인 중소기업 지원 정책은 해당 중소기업의 유형에 따라 혁신선도형, 중견자립형, 소상공인으로 나누고 각각의 정책대상이 갖는 특성에 맞게 맞춤형 지원을 시행하는 것이다.

혁신선도형 중소기업은 첨단·고도기술의 제조업과 다른 산업과의 연관효과가 큰 고부가가치의 기업지원서비스업을 지칭하며, 미래의 성장과 고용의 원동력으로 중점 육성하기 위해 기술, 인력, 투자분야에 지원의 역점을 두고 있다. 세부 시책으로는 혁신역량 제고를 위한 R&D, C&D 지원 강화, 기술평가기능 확충, 1조원 재원 조성을 통한 투자지원 확대, 금융부문의 보증융자와 투자의 병행 지원, 고급기술인력 지원 등이 포함한다. ‘혁신선도형 중소기업에 대한 안정적인 투자자금 공급을 위해 창업투자조합에 전문적으로 출자하는 1조원 규모의 ‘모태펀드’(Fund of Funds)를 조성해 나갈 계획이며, 또한 창업대학원 운영 지원을 통해 건전한 기업가정신에 대한 체계적 교육을 포함한 전문 창업교육을 확대하고, 혁신기업의 원활한 생산입지 공급을 위해 생산형 창업보육센터(BI :Business Incubator) 공급을 확충하는 등 혁신선도형 중소기업의 창업기반을 강화할 예정이다. 구조조정·퇴출단계에서는 핵심역량을 결합하여 규모의 경제를 달성하고 새로운 성장을 도모하도록 하거나, 퇴출로 인해 그간 개발된 신기술이 사장되는 것을 방지하기 위해 M&A가 활성화될 수 있는 시장 환경을 조성하고, 이러한 M&A 제도개선 사항이 시장에서 작동될 수 있도록 투자자의 M&A시장 참여를 유인할 제도개선을 추가적으로 추진할 계획이다.

중견자립형 중소기업은 소상공인보다 큰 규모로 일반 제품이나 서비스를 생산·제공하는 기업형 중소기업으로 정의하고, 중소기업 부문의

허리 역할을 담당하는 데 필요한 경영지원과 경영 투명성 제고에 지원의 중점을 둔다. 세부 시책으로는 경영지원 쿠폰(Coupon) 제공을 통한 경영지원 서비스 확대, 신용정보인프라 확충을 위한 중소기업 전문 신용정보회사(CB : Credit Bureau) 설립, 장기자금 공급기반 확충, 한도대출제도(Credit Line) 활성화, 고유업종제도, 단체수의계약제도 등 보호제도 개편 등이 포함된다. 창업 초기단계에서는 중소기업에 대한 청년층의 인식을 개선하고, 원활한 창업을 유도하기 위한 입지적·제도적 기반 조성에 주력할 계획이고, 이를 위해 청소년 비즈쿨 및 대학생 창업동아리 운용 등을 통해 청년층의 중소기업에 대한 긍정적 인식을 제고시키고 창업의 동기부여를 확대하는 한편, 대학내 창업 인큐베이터의 보육기능을 강화하여 실질적인 청년 창업의 요람으로 육성할 예정이다. 아울러 지식기반서비스업의 입지공급을 강화하고 중소기업 서비스업 범위를 확대하여 고부가가치 분야의 창업을 활성화한다. 구조조정·퇴출단계에서는 ‘중소기업 사업전환 촉진법’ 제정을 통해 신속한 사업전환체계를 구축하고, 유희설비 및 공장 매각, 근로자 재교육 등 사업전환에 따른 부담완화 방안을 마련한다. 또한 해외진출 희망 기업에 대한 사전 정보제공 등 자문 역할을 제고해 나가는 한편, 중소기업이 집중적으로 진출하고 있는 중국 현지에 중소기업 지원센터를 설립하여 체계적인 현지지원도 한층 강화해 나갈 것이다.

소상공인은 가내수공업, 유통업, 음식업, 서비스업 등 생계형 업종을 영위하는 소규모 자영업자를 총칭한 개념으로 소상공인에 대해서는 지역경제의 저변으로 키우기 위해 소상공인지원센터 기능 확충, 재래시장 활성화 지원, 지역신용보증재단의 보증 공급 확대 등을 추진하고 있다. 소상공인들의 중요한 판로 기능을 수행하는 재래시장은 2007년까지 1,400여 개 재래시장의 시설현대화 및 환경개선을 추진하여 소비자가 찾아오는 시장으로 전환하고, 재래시장 인터넷 쇼핑몰 및 전자상거래 체계를 구축하여 재래시장의 e-비즈니스를 확산하는 등 경영혁신을 통해 경쟁력을 강화할 예정이다.

한편 유형별과는 별개로 중소기업의 성장단계를 창업, 성장, 구조조정 단계로 나누어 성장단계에 따라 효율적인 지원이 이루어지게 할 예

정이다.

창업단계의 기업은 창업 관련 규제 개선 등 일괄지원체제 구축을 통해 창업 활성화 및 원활화를 지원하고, 창업 성공률 제고를 위해 중소기업진흥공단의 직접대출, 신용보증기관의 신용보증 지원기능을 적극 활용하여 창업단계에 대한 자금지원을 강화한다. 성장단계 기업의 경우 기업의 원활한 성장에 중요한 요인으로 작용하는 인력과 판로지원에 초점을 두고, 구체적 시책으로는 정보화 촉진, 홈쇼핑 및 KAIST브랜드 활용 지원, 수출단계별 맞춤형 지원, 전문인력 채용장려금, 산업기능요원 편입 확대 등 단기적 인력부족 지원과 인적자원의 고도화 및 작업환경 개선 등 장기적 인력유입 여건 조성 지원이 포함한다. 그리고 이미 시장이 성숙화되어 더 이상 발전하지 못하고 쇠퇴해 가는 구조조정단계의 기업은 신속히 시장에서 퇴출, M&A, 업종전환할 수 있는 제도적 기틀을 마련하는 데 초점을 두고 있다.

결론적으로 정부의 중장기 중소기업 지원 대책은 실제 지원과정에서 기업의 유형과 성장 단계에 따라 어떤 형태의 지원 내용이 적합한가가 매트릭스 형태로 결정되어 가장 효율적인 지원을 하게 되는 모습을 갖추어 예정이다(서영주, 2004).

다. 중소기업 경쟁력 강화 방안

기존의 중소기업 연구들이 정리하고 있는 우리나라 중소기업의 경쟁력 강화 방안들은 다음과 같다.

기본적으로 시장 환경의 변화에 유연성 있는 대응이 가능한 중소기업이 새로운 기술개발과 신산업 개척을 추진할 수 있는 주체가 될 수 있도록 기술·인재·정보 등과 세제·투자·재원조달 지원 등 종합적인 지원시스템을 구축해야 한다. 중소기업에 대한 정부 규제의 개선과 공정한 경쟁 환경을 조성하고, 각종 중소기업 지원제도를 통폐합하여 유기적이고 효율적인 지원시스템을 조성해야 하며, 지원시스템에 대한 홍보를 강화하여 각종 시책의 활용도를 높여야 할 것이다. 이는 중소기업을 단순히 지원대상이 아니라 지원시스템을 효율적인 시스템으로 만

들어 나가는 구성원으로서의 역할을 적극 담당하게 하여 정보교환과 협력관계 구축과 함께 유기적인 네트워크로 시너지 효과를 끌어내는 것을 의미한다(윤현덕, 2004).

지금까지 중소기업정책자금은 구조개선자금과 경영안정자금이 큰 비중을 차지했지만, 지식경제사회로의 전환에 대한 중소기업 지식집약화를 위해서는 정책자금의 성격을 보다 세분화하여 지식경제와 관련한 경영혁신활동을 중점 지원할 필요가 있다. 이를 위한 예산편성기능과의 직접적인 연계를 위해서 정책자금은 특정한 정책 목표와 명확한 우선순위에 의해 지원되어야 하고 또한 이러한 정책자금 지원체계에서 그 핵심은 이용 편의성과 함께 적정한 규모의 필요자금에 대한 적시성 있고 기업 친화적인 형태를 갖추는 방안을 마련해 나가야 한다.

한편 영세소기업·창업기업에 대한 자금공급을 원활화해야 한다. 중소기업 중 절대다수를 차지하고 있는 영세소기업과 창업기업에 대한 자금공급 원활화는 중소기업 육성을 위해 가장 중요한 정책수단의 하나이다. 시중은행들은 신용도가 높고 담보력이 있는 우량중소기업에 대한 대출은 확대하고 있으나, 신용력이 취약한 영세소기업·창업기업 등에 대한 대출은 기피하고 있다. 따라서 영세소기업에 대한 경영 및 회계의 투명성을 높여 나가도록 지도 및 컨설팅 제공과 각종 지원책 마련이 필요하다. 담보대출 위주의 관행을 탈피, 기술성 및 성장가능성을 바탕으로 한 신용대출 관행을 확대하고, 순수신용대출 비율을 끌어 올릴 필요가 있다. 또한 정부는 영세소기업 및 창업기업에 대하여 정책금융기관을 통해 대출이 확대될 수 있도록 신용보증한도 확대 등 정책적 지원을 강화하고, 자금공급 주체인 금융기관에서는 이들 기업에 대한 신용평가능력을 제고해야 한다.

중소기업 조세지원제도의 실효성을 제고하기 위한 조치로는 다음과 같은 것을 제시할 수 있다. 첫째, 중소기업의 법인세율을 인하해야 한다. 정부는 기업의 투자촉진을 통해 극심한 내수침체를 극복하고 선진국의 세율인하 경쟁에 뒤지지 않기 위해 2003년 말 법인세 인하를 단행했다. 그러나 시행시기가 당초 논의되던 2005년에서 2006년으로 1년 연장됨으로써 조기투자 유발 효과는 불투명한 실정이다. 특히 별도의

대안 없이 대다수 중소기업이 혜택을 받던 ‘중소기업특별세액 감면’의 감면율을 축소함으로써 영세 중소기업의 세금부담은 급증할 것으로 예상된다. 따라서 각종 조세지원제도의 실효성 제고 및 극심한 경영난을 겪고 있는 중소기업을 위해 최저세율을 인하해야 한다. 둘째, 중소기업의 수도권 과밀억제권역내 투자시 신규증설분에 대해서 세액공제를 허용하고, 수도권을 포함한 대도시 지역내 공장에 대한 지방세 비용부담 완화를 촉진해야 한다. 셋째, 경쟁력 강화라는 정책적 목표를 위해 세제지원의 필요성이 큰 부분에 대해서는 중복지원을 허용해야 한다. 즉, 연구 및 인력개발을 위한 지원세제, 각종 설비투자 촉진을 위한 지원세제 등의 세액공제제도와 창업 중소기업에 대한 세액감면 등의 세액감면제도 간의 중복지원을 허용하는 방안도 검토해야 한다(이윤보, 2004; 한기윤, 2004).

한편 우리 중소기업의 가장 큰 구매자인 대기업과의 협력이 수직관계가 아닌 수평관계로 강화될 필요가 있다. 그 구체적인 수단으로는 첫째, 대기업은 납품단가, 품질·정도 그리고 결제조건 등에서 중소기업이 불이익을 받지 않도록 노력하고 중소기업은 품질향상을 위한 시스템을 구축하도록 하며, 둘째, 부품·소재 산업의 발전을 위한 공동기술 협력에 노력하고, 대기업은 비용 상승분을 중소기업에 전가하지 않도록 하며, 일자리 창출 및 청년실업난 해소에 적극적으로 동참해 나가야 한다. 셋째, 대기업과 중소기업의 임금안정, 지역경제 회생을 위한 지방순회 간담회 개최, 중소기업 신기술제품 구매 활성화 지원 및 대기업 퇴직경영자 자원봉사은행 설립·운영 등을 적극적으로 추진해야 하고, 마지막으로, 중소기업간 공동사업조직인 협동조합을 변화된 환경에 부응하는 실질적으로 전문화·특성화된 사업 소조합 중심으로 재편할 필요도 있다. 또한 대·중소기업간 새로운 협력체제 구축을 위하여 기업협력활동지원센터를 설립하며, 상호 신뢰에 기반한 동반성장 기반을 조성해 나가야 한다(이윤보, 2004).

한편 경쟁제한적인 규제를 통해 중소기업을 보호하고 있던 제도에 대한 폐지가 현재 추진되고 있으므로 이에 대한 중소기업들의 적응과 경쟁력 향상 및 유지를 위한 노력이 필요하다. 폐지될 계획이거나 필요

가 있는 제도들로는 계열화 업종 및 품목 지정제도, 중소기업고유업종 지정제도, 중소기업단체수의계약제도 등이 있다(주현, 2004).

지식기반경제의 도래, 활발한 국제화의 물결 등 산업구조조정의 영향이 그 어느 때보다 커진 현재의 상황에서는 중소기업의 사업전환 지원 등을 통한 구조 고도화를 촉진하기 위해 ‘중소기업 사업전환특별법’과 같은 구조조정의 피해를 구제할 수 있는 법의 제정이 시급하다. 또한 이를 통해 사업전환 전용기금 조성, 사업전환시 창업에 준하는 각종 지원제도 마련, 사업전환정보 데이터베이스 구축 등 인프라와 지원시스템을 갖춰야 할 것이다. 한편 부득이한 외부적 충격(예; FTA의 체결)에 의해 부도 또는 도산한 중소기업의 사업 재개 및 전환을 위해 납부한 세액만큼 환급해 주는 ‘중소기업 경영안정지원법’도 제정할 필요가 있다.

중소기업의 경영 관련 정보를 종합적이며 체계적으로 제공하는 ‘중소기업 종합지원센터’의 건립을 고려해 볼 필요가 있다. 이 센터는 국제적 규모의 중소기업 전용 컨벤션센터를 포함하여 원스톱 서비스, 기술혁신 등 중소기업 경영 관련 정보를 종합적으로 제공함으로써 중소기업의 글로벌 경쟁력 제고에 일익을 담당할 수 있을 것이다.

정부가 추진하고 있는 투자 활성화를 통한 일자리 창출, 민생안정과 경제회복, 균형발전 등의 핵심주체가 중소기업인 만큼 이젠 중소기업에 대한 인식전환과 함께 중소기업의 기(氣) 살리기를 적극 추진해야 한다. 이를 위해 중소기업 인식개선사업 재원 마련, 초중고 교사 대상 경제교육 실시, ‘중소기업 명예의 전당’ 설치 운영, 공익광고 및 중소기업 성공사례 다량 제작 및 홍보 등 중소기업의 인식개선을 위한 다양한 사업을 전개해야 할 것이다. 또한 정부와 여당은 각종 규제 및 준조세 완화, 공정경쟁질서 확립 등 중소기업인의 사기를 진작하는 데 적극 노력해야 한다(한기윤, 2004).

3. 서비스 산업과 중소기업의 발전을 위한 지원

지금까지의 논의와 분석을 통해 서비스산업과 중소기업의 발전을 위한 지원 정책과제와 정책방향을 정리하면 다음 표와 같다.

<표 2> 서비스산업 지원의 정책과제와 정책방향

목표	정책과제	정책방향
생산요소의 고급화	○ 인력양성 및 전문인력 활용	○ 관련 학과와 기업 간의 연계성 강화 - 적절한 교육훈련프로그램의 제공 - 기존 인력에 대한 재교육 실시
서비스의 전문화	○ 전문화된 서비스 모델에 대한 연구개발 ○ 전문성의 제고 ○ 아웃소싱 성숙도 제고 ○ 표준화 및 인증제도의 도입	○ 연구개발의 촉진과 지원 ○ 경영컨설팅 제공(2005년 도입될 중소기업 경영지원쿠폰제도의 이용) ○ 아웃소싱 진단지표의 개발 및 보급 ○ 표준화 및 인증과정 등에 대해 정부의 참여 - 우수인증업체에 대한 혜택 부여 - 서비스의 표준화를 통한 품질 향상
수요의 활성화	○ 수요(시장 규모)의 확대 ○ 수요의 구조조정 - 영세업체가 다수인 구조에서 전문성을 갖춘 선도기업이 시장을 창출할 수 있도록 유도	○ 시장확대를 위한 정부의 초기적인 역할(정부, 기업) - 정부구매의 확대 - 최저가격 입찰이 아닌 적정가격 협의 결정
제도 개편을 통한 활성화	○ 법규제 개편을 통한 서비스업의 활성화	○ 법제도 정비
인프라 구축	○ 클러스트와 네트워크 구축 ○ 데이터베이스의 구축	○ 비즈니스서비스센터의 설립 ○ 관련 통계 수리비 및 분석과 이를 매개로 하는 정보망의 구축
민간과 공공의 연계성 강화	○ 공공과 민간간의 연계성 제고 ○ 정책인프라의 확충	○ 협력사업 및 네트워크 강화

자료: 박진수남기찬, 『산업경쟁력 강화를 위한 서비스기능 제고 방안』, 2004. 12.

<부록 3> 실태조사 설문지

유료 직업소개 현황 조사

ID			
----	--	--	--

유료 직업소개
사업체용

본 조사표에 응답하신 모든 내용은 통계적으로만 이용될 뿐이며, 통계법 8조에 따라 사업체나 개인의 개별적인 사항은 일체 비밀이 보장됩니다.

회사명	상 호 :	소재지	1. 서울 2. 인천 3. 대전 4. 광주 5. 대구 6. 부산 7. 울산 8. 경기 9. 충남 10. 충북 11. 전남 12. 전북 13. 경남 14. 경북 15. 강원 16. 제주 17. 기타
응답자	성 명 :	전 화 :	
	소속 및 직위 :	e-mail :	
	응답자 지위 : 1. 대표자 2. 종업원	응답자 성별 : 1. 남 2. 여	

☐ 사업체 특성

문1. 현재 운영하시는 유료 직업소개사업은 개인사업체입니까, 아니면
법인사업체입니까?

1. 개인사업체이다.
2. 법인사업체이다. ➡ 문1-1.로 가세요.
3. 기타

문1-1. (법인사업체인 경우만) 현재 운영하시는 유료 직업소개사업
의 사업소(점포수)는 전국에 모두 몇 개입니까?

_____ 개소

문2. 국내 유료 직업소개사업 말고 같이 운영하시는 인력알선사업이
있으신가요? 모두 말씀하여 주십시오.

- | | |
|----------------|----------------|
| 1. 국내 무료 직업소개업 | 2. 국외 유료 직업소개업 |
| 3. 헤드헌팅업 | 4. 직업정보제공업 |
| 5. 파견업 | 6. 근로자공급사업 |
| 7. 기타 | |

문3. 대표자를 포함하여 귀사에 정식으로 종사하시는 동업자나 종업
원은 모두 몇 명입니까?

_____명

문4. 현 직업소개사업체를 시작하신 것은 언제입니까?

_____년 _____월

문5. 대표자께서 직업소개사업 분야에 종사하신 경력은 얼마나 됩니
까?

_____년

문6. 귀사의 2004년 매출액과 그 가운데 순익은 얼마나 됩니까? 순
이익의 경우 금액과 비중 중에서 응답하시기 편하신 쪽을 기입
하여 주십시오. 본 질문은 매우 중요한 지표이므로 꼭 응답하여
주시기 바랍니다.

기 준	매출액	순이익	
		금 액	매출액 대비 비중
2004년	백만원	백만원	%

문7. 최근 3개월 동안 하루 평균 구직 등록자와 직업알선자는 몇 명
이나 됩니까? 일용직과 상용직으로 나누어서 말씀하여 주십시오.

구 분	진 체	일용직	상용직
최근 3개월 하루 평균 구직자수	명	명	명
최근 3개월 하루 평균 알선자수	명	명	명

문8. 2004년 상반기와 비교하여 보았을 때 올해 상반기에 귀사에 등
록하는 구직자수는 늘어났습니까, 아니면 줄어들었습니까? 늘거
나 줄어들었으면 얼마나 늘거나 줄었습니까?

1. 대략 _____% 늘어났다.
2. 대략 _____% 줄었다.
3. 비슷하다.

문9. 귀사는 인터넷 홈페이지를 운영하고 계신가요?

1. 구인, 구직 정보를 제공하는 홈페이지가 있다 ➡ 문9-1로 가세요.
2. 홈페이지는 있으나 구인, 구직 정보를 제공하지는 않는다.
3. 인터넷 홈페이지가 없다.

문9-1. 인터넷상에서 직업알선을 제공하고 계십니까?

1. 예. ➡ 문9-2로 가세요.
2. 아니요.

문9-2. 귀사가 제공하는 직업알선 가운데 인터넷을 이용해서
직업알선을 제공하는 비중은 얼마나 됩니까?

_____ %

☐ 정책 수요

문10. 직업소개업을 운영하시면서 평소 느끼셨던 애로사항은 무엇입니까?

문11. 직업소개사업의 발전을 위하여 정부에게 바라는 지원 사항이 있다면 말씀해 주십시오.

직업정보제공사업 현황
조사

ID			
----	--	--	--

직업정보제공 사업체용

본 조사표에 응답하신 모든 내용은 통계적으로만 이용될 뿐이며, 통계법 8조에 따라 사업체나 개인의 개별적인 사항은 일체 비밀이 보장됩니다.

회사명	상 호 :	소재지	1. 서울 2. 인천 3. 대전 4. 광주 5. 대구 6. 부산 7. 울산 8. 경기 9. 충남 10. 충북 11. 전남 12. 전북 13. 경남 14. 경북 15. 강원 16. 제주 17. 기타
응답자	성 명 :	전 화 :	
	소속 및 직위 :	e-mail :	
	응답자 지위 : 1. 대표자 2. 종업원	응답자 성별 : 1. 남 2. 여	

☐ 사업체 특성

문1. 현재 운영하시는 직업정보소개사업체는 개인사업체입니까, 아니면 법인사업체입니까?

1. 개인사업체이다. 2. 법인사업체이다.
3. 기타

문2. 현재 직업정보소개사업 말고 같이 운영하시는 인력알선사업이 있으신가요? 모두 말씀하여 주십시오.

1. 국내 유료 직업소개업 2. 국내 무료 직업소개업
3. 국외 유료 직업소개업 4. 헤드헌팅업
5. 파견업 6. 근로자공급사업
7. 기타

문3. 현재 어떻게 직업정보를 제공하고 계십니까? 현재 활용하고 계신 방식을 모두 응답하여 주십시오.

1. 독립적인 직업정보제공 인터넷 사이트 운영
2. 광고, 기사, 상품정보 제공 인터넷사이트를 운영하면서 부가서비스로 직업정보 제공
3. 일반 포털 사이트나 다른 인터넷 사이트에 직업정보 제공
4. 독립적인 직업정보제공 신문이나 잡지 등 직업정보지 발행
5. 일반 신문이나 잡지에 직업정보 제공
6. 기타: _____

문4. 대표자를 포함하여 귀사에 정식으로 종사하시는 동업자나 종업원은 모두 몇 명입니까?
_____명

문5. 귀사가 직업정보소개사업을 시작하신 것은 언제입니까?
_____년 _____월

☐ 사업체 특성

문6. 귀사의 2004년 매출액과 그 가운데 순익은 얼마나 됩니까? 순이익의 경우 금액과 비중 중에서 응답하시기 편하신 쪽을 기입하여 주십시오. 본 질문은 매우 중요한 지표이므로 꼭 응답하여 주시기 바랍니다.

기 준	매출액	순이익	
		금액	매출액 대비 비중
2004년	백만원	백만원	%

문7. 최근 3개월 동안 등록하는 구직자와 일자리는 하루 평균 몇 명
이나 됩니까? 일용직과 상용직으로 나누어서 말씀하여 주십시오.

구 분	전체	일용직	상용직
3개월 하루 평균 등록 구직자수	명	명	명
3개월 하루 평균 등록 일자리수	명	명	명

문8. 2004년 상반기와 비교하여 보았을 때 2005년 상반기에 귀사에
등록하는 구직자수는 늘어났습니까, 아니면 줄어들었습니까? 늘
거나 줄어들었으면 얼마나 늘거나 줄었습니까?

1. 대략 _____% 늘어났다.
2. 대략 _____% 줄었다.
3. 비슷하다.

☐ 정책 수요

문9. 평소 직업정보제공사업을 운영하시면서 느끼시는 애로사항은 무
엇입니까?

문10. 직업정보제공사업의 발전을 위하여 정부에게 바라는 지원 사항
이 있다면 말씀해 주십시오.