

고실업시대
직업안정서비스 제고 방안

어 수 봉

한국노총 중앙연구원

본 논문에 수록된 모든 내용은
연구자 개인의 의견으로서
본 연맹의 공식적 견해가 아님.

• • •
발 간 사

우리 한국노총은 단지 조합원들만의 권익을 보호하는 단체가 아니라 우리나라 전체 근로대중의 입장도 대변하는 역할을 수행하고 있습니다. 이것은 노사정위원회와 각종 사회보험제도에서 노동계의 대표로서 한국노총이 참여하는 부분에서도 확인되는 바입니다. 그리고 그 근로대중이 취업중에 있는 경우만이 아니라 본의 아니게 경제구조적 원인으로 인하여 실업상태에 빠진 경우에도 한국노총은 그들의 이익을 확보하고자 노력하고 있습니다. 실업근로자는 곧 취업근로자가 될 수 있는 것이기 때문에 결코 노동조합의 조직대상에서 배제될 것이 아니라는 조합가입문제와도 무관한 것이 아닙니다.

실업상태에 있는 노동형제들에게는 우선 실업중에 생활이 가능하도록 실업급여의 확충과 그 수혜대상의 확대를 해주는 것이 가장 시급하게 요청되는 것일 것입니다. 그렇지만 실업상태에 있는 근로자들이 결국 가장 고대하는 것은 자신의 일자리이기 때문에 고용을 확보해주는 것은 가장 필요한 일이라 봅니다. 그러나 여기서 매우 안타까운 일은 객관적으로 일자리가 없는 것이 아니라 일자리는 있는 데도 불구하고, 고용정보의 접근이 용이하지 못하여 한쪽은 실업의 고통을 겪고, 다른 쪽은 사람을 구하지 못하여 정상적인 조업을 하지 못하는 경우입니다. 바로 여기서 정확한 취업정보에 쉽게 접근하고 실업자 자신이 원하는 직장을 제공받을 수 있는 시스템의 중요성이 나타납니다. 이런 시스템이 제대로 신속히 갖춰진다면, 실업난의 해소에 큰 기여가 될게 것입니다.

바로 현재 우리가 처한 IMF 경제난속에서 노동력의 수급을 원활하게 하고, 직업안정을 실제로 도모할 수 있는 대규모 고용안정시스템이 요청되고 있습니다. 종래의 직업안정조직은 인력의 부족, 서

비스기능의 취약 등으로 이런 기능을 제대로 수행해 내지 못하였다고 지적받고 있습니다. 실업대책사업들이 정책목표와 대상집단이 불분명하여 실업대책의 효과가 제대로 나타나지 못하고 있다는 것입니다. 따라서 이런 지적들을 잘 파악하여 그 개선방안을 수립, 실행하고, 특히 더 나아가 실업자들의 개별적 수요를 충족시켜 줄 수 있는 직업안정체제로 발전, 개선한다면 그 효과는 더욱 배가될 수 있을 것입니다.

이와 같은 환경속에서 우리 노총은 직업안정의 문제에 대해서 큰 관심을 갖고 있습니다. 어수봉 박사께서 집필한 본 논문에서, '실업자에 대한 심층적인 상담을 통하여 사회적 보호가 필요한 실업자를 선별하고 이들 실업자에 대하여 가장 적합한 실업대책이 실시되고 고용정보가 주어질 수 있는 고용안정 인프라가 확충되어야 한다'는 주장은 매우 타당한 지적이라고 할 것입니다. 고실업시기에 노동운동의 대상에는 전통적인 근로조건외의 향상이나 유지외에도 이와 같은 고용안정인프라의 확충, 고용안정성의 제고도 포함되어야 마땅하다고 봅니다. 특히 전국적 차원에서 전근로자를 대표하는 한국노총이 적극적으로 정부와 국회를 상대로 주장하여야 마땅한 부분이기 때문입니다.

이처럼 현안이 되고 있는 직업안정문제에 대해, 한국노동연구원의 어수봉 박사께서 상세하게 연구논문을 집필하여 주신 데 대해 고맙게 생각하는 바입니다. 아무쪼록 이와 같은 논문이 우리 노동계에 중요한 정책자료로서 활용되기를 바라고 특히 우리 노동조합 형제들의 노동운동전개에 있어서도 잘 이용되기를 바라는 바입니다.

1998년 12월

한 국 노 동 조 합 총 연 맹
위 원 장 박 인 상

< 목 차 >

I. 문제의 제기	1
II. 우리나라 직업안정기관의 현황과 문제점	5
1. 직업안정기관의 현황	5
2. 직업안정기관의 문제점	11
III. 주요국의 직업안정기관의 현황과 시사점	19
1. 공공 직업안정기관 현황	19
2. 민간직업소개기관 및 유료직업소개소	50
3. 선진국 공공 직업안정기관 운영의 최근 추세와 시사점	58
IV. 직업안정서비스 확충방안	60
1. 직업안정서비스 확충의 필요성	60
2. 직업안정조직 확충논의와 대안	62
3. 직업안정서비스 프로그램의 개발	71
V. 결론 : 노동운동의 역할	74
<참고문헌>	76

< 표 목차 >

<표 II-1> 지방노동관서의 고용서비스 추이	6
<표 II-2> 산업인력공단 취업정보센터의 운영실적	7
<표 II-3> 전국 직업안정기관의 취업알선 실적	11
<표 II-4> 우리나라 직업소개기관 현황	12
<표 II-5> 주요 국가의 직업안정조직	12
<표 II-6> OECD주요국가의 GDP대비 직업안정기관운영 및 관리비비율	13
<표 II-7> 국립직업안정기관의 인력의 한·일 비교	13
<표 III-1> 민간소개기관의 시장점유율	51
<표 IV-1> 고용보험 적용확대에 따른 적용사업체 및 근로자수증가추이	60

< 그림 목차 >

[그림 II-1] 구인배율 및 취업률 추이	10
[그림 III-1] 일본의 직업안정행정조직(1992)	2
[그림 III-2] 독일의 연방고용청 및 관리 운영기구(1993)	3
[그림 III-3] 영국의 연방고용청 및 관리 운영기구	35
[그림 III-4] 스웨덴의 직업안정기관 관리운영기구(1993)	3
[그림 III-5] 프랑스의 국립직업안정소 및 지방조직(1993)	7
[그림 III-6] 국가별 공공·민간 직업소개소 이용 현황	52
[그림 IV-1] 실업자 Profiling의 체계도	7

I. 문제의 제기

우리 나라는 1997년 말의 외환위기와 그에 따른 IMF(국제통화기금)체제하에서 지금까지 경험해 보지 못한 고실업을 겪고 있다. 1998년의 실업률은 7.4% (실업자수는 146만명)로서 1997년의 2.6% (실업자수 56만명)에 비해 거의 세배로 증가하였다. 실업이 급증함에 따라 다양한 실업대책이 추진되고 있으나 실업대책의 효과성에 대한 지적도 많이 제기되고 있으며, 특히 다양한 실업대책을 수요자에게 전달하는 고용안정 인프라 (조직과 서비스 등)의 취약이 실업대책의 비효율성의 중요한 측면으로 지적되고 있다.

한편 최근 고용조정의 증가 추세와 고용불안심리의 확산으로 직업안정기능을 확충하여 시장기능에 의한 증장기적인 노동력의 수급 원활화 및 고용안정을 도모해야 할 필요성이 증대하고 있다. 이와 더불어 고용보험제도 및 교육훈련제도의 내실화를 통한 실업의 예방과 실직자 보호강화에 대한 요구도 증대하고 있으나 현재의 직업안정조직은 인력의 부족과 서비스기능의 취약 등으로 위와 같은 여건에 부응하지 못하고 있기 때문에 노동시장의 변화에 대응하기 위한 직업안정기관의 재구축이 시급한 실정이다.

특히 국가의 실업대책이 효과를 발휘하기 위해서는 실업자에 대한 체계적인 상담을 통하여 실업자의 특성을 파악하고, 실업자의 특성과 수요에 맞는 실업대책이 추진되어야 하는데 현재 실업자의 특성을 파악하기 위한 직업안정체계가 제대로 구축되어 있지 않아 개별 실업자의 정보에 입각한 실업자 특성에 맞는 체계적인 대책을 추진하지 못하고 있다. 이에 따라 많은 예산을 들여 다양한 실업대책을 추진하고 있음에도 불구하고 실업대책사업들의 정책목표와 대

상집단이 불분명하여 실업대책의 효과가 제대로 나타나지 못하고 있다.

예컨대 공공근로사업에 고소득 실업자 및 주부·노인과 같은 비경제활동인구 등 실업대책을 통해 보호할 필요가 없는 사람이 다수 참여하고 있다거나, 직업훈련수강의 필요성이 전혀 없는 실업자가 실업자 직업훈련을 수강하는 경우가 다수 발생하고 있는 것도 실업자에 대한 개별 상담을 통한 정책대상자의 합리적 선정이 이루어지고 있지 않는데 그 원인이 있다.

따라서 고실업시대에 근로자의 고용안정과 실업자 보호를 위해서는 실업자에 대한 심층적인 상담을 통하여 사회적 보호가 필요한 실업자를 선별하고 이들 실업자에 대하여 가장 적합한 실업대책이 집중적으로 실시되어야 한다. 따라서 본고는 이를 위해 직업안정조직의 확충과 이를 통한 실업자에 대한 고용안정 서비스 제고 방안을 살펴보기로 한다.

노동운동의 측면에서도 고용안정인프라의 확충은 긴요하다. 특히 세계화시대 및 구조조정기에 평생교육훈련 기회를 확대하여 고용안정성을 높이는 것이 가장 효과적인 고용안정대책이기 때문에 국가 및 사회적 수준에서 양질의 고용안정 서비스체제 구축을 위해 노동운동 역시 노력해야 한다. 노동운동이 자체의 조직을 가동하여 조합원의 직업안정체제를 구축하는 방안도 고려할 수 있지만 규모의 경제상 비효율적이며, 또한 동일한 서비스제공을 놓고 국가와 경쟁할 이유도 없을 것이다. 따라서, 노동운동은 중앙차원의 협상력을 활용하여, 국가가 근로자/실업자의 수요에 부응하는 고용안정인프라를 구축하도록 만드는 방식의 운동방향이 타당할 것이며, 이는 선진국의 경험과도 부합된다.

본고의 구성은 다음과 같다. 우선 제Ⅱ장에서는 현재 우리 나라

직업안정기관의 현황과 문제점을 살펴본 후, 제Ⅲ장에서 선진각국의 고용안정 인프라의 현황과 발전추세를 검토하여 우리 나라에의 시사점을 정리한다.

마지막으로 제Ⅳ장 및 V장에서는 직업안정기관의 조직(hardware)과 서비스기능(software) 측면에서의 개선방향을 검토하고 대안을 제시한다.

한 개별 상담을 통한 정책대상자의 합리적 선정이 이루어지고 있지 않는데 그 원인이 있다.

따라서 고실업시대에 근로자의 고용안정과 실업자보호를 위해서는 실업자에 대한 심층적인 상담을 통하여 사회적 보호가 필요한 실업자를 선별하고 이들 실업자에 대하여 가장 적합한 실업대책이 집중적으로 실시되어야 한다. 따라서 본고는 이를 위해 직업안정조직의 확충과 이를 통한 실업자에 대한 고용안정 서비스제고 방안을 살펴보기로 한다.

노동운동의 측면에서도 고용안정인프라의 확충은 필요하다. 특히 세계화시대 및 구조조정기에 평생교육훈련 기회를 확대하여 고용안정성을 높이는 것이 가장 효과적인 고용안정대책이기 때문에 국가 및 사회적 수준에서 양질의 고용안정 서비스체제 구축을 위해 노동운동 역시 노력해야 한다. 노동운동이 자체의 조직을 가동하여 조합원의 직업안정체제를 구축하는 방안도 고려할 수 있지만 규모의 경제상 비효율적이며, 또한 동일한 서비스제공을 놓고 국가와 경쟁할 이유도 없을 것이다. 따라서 노동운동은 중앙차원의 협상력을 활용하여, 국가가 근로자/실업자의 수요에 부응하는 고용안정인프라를 구축하도록 만드는 방식의 운동방향이 타당한 것이며, 이는 선진국의 경험과도 부합된다.

본고의 구성은 다음과 같다. 우선 제Ⅱ장에서는 현재 우리 나라 직

업안정기관의 현황과 문제점을 살펴본 후, 제Ⅲ장에서 선진각국의 고용안정인프라의 현황과 발전추세를 검토하여 우리 나라에의 시사점을 정리한다. 마지막으로 제Ⅳ장 및 제Ⅴ장에서는 직업안정기관의 조직(hardware)과 서비스기능(software) 측면에서의 개선방향을 제시한다.

II. 우리 나라 직업안정기관의 현황 및 문제점

1. 직업안정기관의 현황

가. 기관현황

1) 국립직업안정기관

우리 나라의 직업안정기관은 국립직업안정기관, 공공직업안정기관, 민간직업소개소로 크게 구분된다. 국립직업안정기관은 노동부 고용정책실과 그 산하기관인 지방노동관서 그리고 1979년에 설치된 중앙고용정보관리소이며, 공공직업소개소는 전국 시·군·구청에 설치되어 있는 고용안정센터, 시·군·구청에서 운영하는 부녀복지관 등과 일일취업 안내소 이다. 또 다른 하나는 국가이외의 개인에 의해서 운영되는 유료 및 무료 직업소개소이다.

국립직업안정기관은 1998년 9월 현재 지방노동관서 46개소, 고용안정센터 32개소, 인력은행 18개소로 전국에 96개소가 있다. 현행 업무로는 직업안정법에 의한 허가 등록 및 신고업무, 직업상담 및 직업지도업무, 구인·구직 및 취업알선에 관한 업무, 지역고용정보의 수집·분석·배포, 고용정보전산망 운영 및 노동시장 상황의 조사 분석, 국외취업근로자 보호, 직업정보제공사업, 고용안정사업 및 직업능력개발 사업, 실업급여 지급과 관련된 업무 처리를 한다.

2) 지방노동관서

지방노동관서는 6개의 지방노동청과 40개의 지방노동사무소로 구성되어 있으며 지방노동관서는 직업안정과, 고용보험과, 관리과(일부)에서 직업안정업무를 담당하고 있다.

취업알선업무를 실질적으로 수행하고 있는 지방노동관서에 찾아오는 구직자수는 '98년 현재 30만명이 넘는 수준에 이르고 있다. 특히 1996년 7월 실업급여 개시 후 구직신청이 '98년 3/4분기에는 무려 378,795명으로 '97년 동분기 대비 878%나 증가하였으나 경제위기에 따른 노동수요의 부족으로 오히려 취업률은 점차 줄어들고 있다.

<표 II-1> 지방노동관서의 고용서비스 추이 (단위 : 명, %)

구 분	구 인	구 직	구인배율	취업률
'96 4/4	47,279	36,584	1.29	15.0
'97 3/4	39,349	38,732	1.02	18.8
'97 4/4	41,253	65,998	0.63	15.4
'98 3/4	87,377	378,795	0.23	10.4
전년동기대비	122.1	878.0	-0.79	-8.4

3) 고용안정센터 및 인력은행

1997년 말의 외환위기 이후 기업의 구조조정과 도산·폐업 등에 따른 실업률 급증으로 정부에서는 직업안전망을 대폭적으로 확충하였다. 졸업정원제 이후 심각해진 대졸취업난을 해소하고, 고급인력의 고용촉진 및 원활한 인력수급과 경기침체, 산업구조조정과정에서 실직자 및 지역주민의 다양화, 전문화된 고용정보, 취업상담, 취업알선 등 서비스 수요에 부응하며 정부와 지방자치단체가 구직자의 취업기회 증대와 기업의 인력난완화를 도모하기 위하여 전국에

II. 우리 나라 직업안정기관의 현황 및 문제점 7

고용안정센터는 32개소, 인력은행은 기존의 7개소에서 신규로 11개 지역에 개소하여 총 18개 지역에 운영하고 있으며 구인신청과 구직신청을 연결시켜 주는 일을 한다. 또한 질적인 측면에서도 수요자의 편의를 도모하기 위하여 전문상담원의 채용, 고용정보전산망의 개선 등을 추진하고 있다.

4) 산업인력공단

산업인력공단은 1990년 구직자의 고용안정을 도모하고 산업현장의 인력난을 완화하므로써 산업인력의 수급대책을 효과적으로 추진하기 위한 계획에서 출발하여 1993년에는 주부 및 50세 이상의 준고령자에 대한 고용촉진 단기적응훈련(1개월 이내의 기간)업무를 노동부로부터 위탁받았고, 1996년에는 공동전산망을 활용하여 고급인력정보센터를 운영하고 있다.

또한 공공직업훈련을 실시하는 기관으로 1년에 약 20,000명에 가까운 인원을 대상으로 기능사훈련을 실시하고 있다. 기능검정을 실시하기 때문에 많은 구인자와 구직자가 찾아오는데, 특히 구직자의 등록이 많다. 현재 산업인력관리공단은 민간무료직업소개기관으로 분류되어 취업알선을 하고 있다. 본부 및 16개 지사에서 취업알선 업무를 하고 있으며, 직업안정기관과 전산망이 연결되어 있다.

<표 II-2> 산업인력공단 취업정보센터의 운영실적 (단위 : 명)

구 분	구 인	구 직	취업알선	취 업	취업률
'92~'95	90,271	217,651	50,715	12,151	5.6%
'96	24,396	43,093	35,167	5,026	11.7%
'97	29,488	42,157	86,799	2,766	6.6%
'98.1~9	22,130	69,348	151,537	7,024	10.1%

자료 : 노동부 중앙고용정보관리소, 『구인·구직 및 취업동향』, 각년도.

5) 민간직업소개소¹⁾

민간직업소개소는 과거에는 노동부의 지도·감독을 받았으나 1996년부터 허가과 지도·감독권이 각 시·도에 위임되어 있다. 민간직업소개소는 무료직업소개소와 유료직업소개소로 구분된다.

(가) 민간 무료직업소개소

민간 무료직업소개소는 민간인 신분으로 수수료, 회비, 기타 일체의 금품을 받지 아니한 상태에서 직업소개사업을 하는 것으로 비영리법인과 공익단체가 시·도지사의 허가를 받아 운영하고 있다.

무료직업소개사업을 할 수 있는 자는 비영리법인과 공익단체로서, 시·도지사의 허가를 받아야 한다. 1997년도에는 전국 85개 무료직업소개소에서 파출부·경비직 등 249,052명을 직업소개 하였고 비교적 건전하게 운영되고 있다.²⁾

1) 1997년 제85차 ILO총회에서 민간 고용알선기관에 대한 새로운 협약이 채택되었는데, 그 주요내용을 보면 다음과 같다.

① 민간 고용알선기관의 존재와 역할을 인정한다. 민간 고용알선기관을 직업소개, 파견근로, 구직정보 제공 등으로 민간 공용알선기관을 기능별로 분류하고 국내법으로 법적 지위를 정한다. ② 민간 고용알선기관이 근로자로부터 수수료를 징수하는 것을 금지하지만 예외적으로 근로자의 이익을 위해 정부는 대표적인 노사단체와 협의하에 예외를 인정할 수 있다. ③ 근로자 파견업체에도 민간 고용알선기관으로 인정한다. ④ 민간 고용알선기관의 법적 지위를 국내법에 따라 정하도록 하여 허가나 등록제도를 통해 규제할 수 있도록 하였다. ⑤ 결사의 자유, 최저임금, 근로시간 등 근로자의 보호를 위해서 새로운 규정들을 삽입하였다. ⑥ 정부는 공공과 민간 고용알선기관의 협력을 증진하여 민간 고용알선기관은 정부가 요청하는 경우 필요한 정보를 제공한다(노동부, 제85차 ILO총회 활동보고서, 1997. pp.47 ~ 157 내용 요약).

2) 노동부, 『'97 노동백서』, p.160.

II. 우리 나라 직업안정기관의 현황 및 문제점 9

(나) 민간 유료직업소개소

민간 유료직업소개소는 민간인 신분으로 영리를 목적으로 행하는 직업소개사업을 하며, 시·도지사의 허가를 받아 운영하는 국내 유료직업소개소와 노동부장관의 허가를 받아 운영하는 국외 유료직업소개소로 구분된다. 유료직업소개소는 영리를 목적으로 운영되기 때문에 중간착취 등의 소지가 많으므로 사업수행과정에서 준수하여야 할 사항 및 위반시의 처벌기준을 강화하고 있다. 그러나 많은 민간 유료직업소개소는 임시직이나 일용직 서비스업에 대한 구인·구직자 소개를 주로 하고 있고 일부 소개소의 불법적인 알선 때문에 건전한 소개소도 피해를 입는 등 좋은 평판을 못 얻고 있다. 또한 민간 유료직업소개소 직원에 대한 교육훈련을 시·군·구청에서 실시하고 있으나 형식적으로 진행하고 있으며, 국립·공공기관과 고용정보전산망은 물론 정보교환조차 거의 없다.

1997년도에는 1,710개 국내유료직업소개소에서 2,093,033명을 직업소개 하였고, 2개의 국외유료직업소개소에서는 25명을 국외취업시켰으며, 사업의 건전화를 위하여 적극적인 행정지도, 단속을 실시하여 허가받은 유료직업소개소의 비위행위에 대해서는 허가취소 54건 등 총 1,134건에 대하여 행정처분 하였고, 무허가 직업소개행위 171건을 적발·단속하였다.

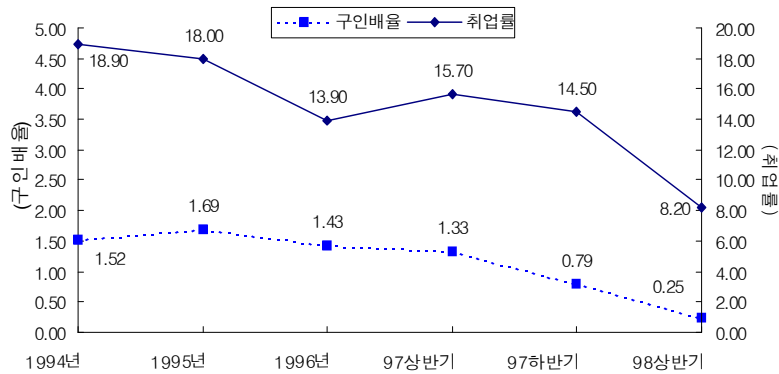
나. 직업안정기관의 직업소개사업 현황

노동관서·시·군·구청 및 산업인력공단 등의 취업알선전산망에 입력된 구인인원수는 1997년도 상반기에는 전년동기의 96,200명에서 37.6%가 증가한 132,416명이었다. 그러나 하반기 들어 경기침체와 IMF사태 등의 영향으로 인하여 112,807명으로 감소하였다. 그러나 1998년 상반기에는 전년동기에 비해 다소 증가한 166,584명으로 나타났다.

구직인원은 1995년의 116,147명에서 1996년에 150,668명으로 증가하였고, 1997년에는 243,467명으로 큰 폭으로 증가하였으며, 1998년 상반기에는 672,219명으로 증가하여 전례없는 구직난을 보여주고 있다.

알선건수는 1996년 이후 급증세를 보이고 있는데, 1997년에는 644,295건이었으나 1998년 상반기에는 더욱 늘어난 833,875건으로 큰 폭의 증가세를 보이고 있다. 또한 취업인원수 역시 전문적인 직업안정기관의 확충으로 인하여 1998년 상반기에는 55,247명으로 대폭 증가하였다. 알선율은 1996년에는 203.4%, 1997년에는 264.6%로 증가추세를 보이다가 1998년 상반기에는 구직자의 폭발적인 증가로 인하여 120.4%로 대폭 감소하였다. 구인배율은 1997년에 경기불황 및 구조조정의 여파로 인한 입직구의 축소로 인해 전년에 비해 1.01배로 감소하였으며, 1998년 상반기에는 구직자의 증가로 인하여 고용사정이 더욱 악화되어 구인배율은 0.25배를 기록하였다.

[그림 II-1] 구인배율 및 취업률 추이³⁾ (단위 : 배, %)



- 3) 1997년 12월 노동부 취업알선전산망의 통계프로그램 수정보완에 따라 취업률이 취업처리일자 기준 통계로 변경되었으며, 따라서 1996년 6월에서 11월까지의 통계가 구직등록일자 기준 통계이므로 1996년 상반기의 통계가 일부 수정되었다.

II. 우리 나라 직업안정기관의 현황 및 문제점 11

<표 II-3> 전국 직업안정기관의 취업알선 실적1)

(단위 : 인, 건, 배, %)

연 도	구 인	구 직	알 선	취 업	구인배율2)	알선율3)	취업률4)	
1994	225,652	148,597	180,248	28,141	1.52	121.3	18.9	
1995	196,319	116,147	175,416	20,938	1.69	151.0	18.0	
1996	215,925	150,668	306,501	20,939	1.43	203.4	13.9	
1997	소 계	245,223	243,467	644,295	36,425	1.01	264.6	15.0
	상반기	132,416	99,874	309,298	15,634	1.33	309.7	15.7
	하반기	112,807	143,593	334,997	20,791	0.79	233.2	14.5
1998	상반기	166,584	672,219	833,875	55,247	0.25	124.0	8.2

주 : 1) 노동관서, 인력은행, 시·군·구 취업알선센터, 한국산업인력공단, 서울지방보훈청 등 전국 258개소의 직업안정기관 취업알선 전산망 이용실적임.

2) 구인배율(배) = 구인인원/구직인원

3) 알선율 = (알선인원/구직인원)×100

4) 취업률 = (취업인원/구직인원)×100

자료 : 노동부 중앙고용정보관리소, 『구인·구직 및 취업동향』, 각년도.

2. 직업안정기관의 문제점

1) 직업안정기관 및 인력부족

불투명한 노동시장에 대한 정보를 효율적으로 파악하기 위해서는 직업안정기관을 운영해야 하는데 특히 외환위기 이후 대량실업 및 구조조정으로 기업내부적 고용조정이 원활하게 이루어질 수 있도록 함과 동시에 이직·전직자를 포함한 실업자·구직자 등에게 올바른 구인·구직 연결(job matching)을 원활하게 함으로써 노동시장의 안정성을 제고해야 하는 이 시기에는 그 필요성이 더욱 강조되는 시기이다.

그러나 우리 나라의 직업안정조직은 고용보험의 시행과 고실업의

도래에도 불구하고 아직까지 그 규모와 인력이 절대적으로 부족한 실정에 있다. 1998년 9월말 현재 직업안정기관은 지방노동관서 46개소, 고용안정센터 32개소, 인력은행 18개소 등 총 96개소에 종사자 1,801명(공무원 1,116명, 민간인 685명)에 불과하다. 선진국의 경우 직업소개에 대해서는 오랫동안 국가가 독점하여 왔기 때문에 국립직업안정기관을 중심으로 직업안정기관이 발달하여 왔으며 민간직업소개기관을 허용한 것은 1970년대 이후에 본격화되었으나, 우리나라의 경우 국립직업안정기관이 극히 취약하여 제역할을 하지 못했기 때문에 영세민간유료직업소개기관이 난립하고 불법영업이 사회 문제화되는 등 직업소개에 대한 부정적인 시각이 강하다.

<표 II-4>과 <표 II-5>에서 보는 바와 같이 우리나라 직업안정기관은 그 숫자뿐만 아니라 직원수에 있어서도 다른 선진국에 비하여 크게 부족한 상태로 고실업시대에 실업자에 대한 양질의 서비스 제공이 불가능한 여건이다.

<표 II-4> 우리 나라의 직업소개기관 현황(1998년 9월 30일 현재)
(단위 : 개소)

전 체	국 립				공 공 시·군·구 등	민 간		
	소 계	지방노동 관서	고용안정 센터	인력 은행		소계	무료	유료
2,133	96	46	32	18	281	1,756	86	1,670

자료 : 노동부.

<표 II-5> 주요 국가의 직업안정조직

구 분	일본	독일	스웨덴	영국	한국
기 관 수	619	842	570	1,159	94
직 원 수	15,320	93,000	11,000	34,000	1,801
직원1인당근로자수	3,401	364	325	745	5,816

주 : 1997년 기준(한국은 1998년 8월말 기준).

자료 : 노동부.

II. 우리 나라 직업안정기관의 현황 및 문제점 13

또한 <표 6>에 GDP대비 직업안정기관의 운영 및 관리에 대한 지출 비중을 보면 OECD국가 평균이 0.15%(1996년)인데 비하여 우리나라는 0.012%(1998년)로서 OECD 국가 평균의 8% 수준에 불과하다.

<표 II-6> OECD 주요국가의 GDP 대비 직업안정기관 운영 및 관리비 비율 (1996)

국 가	GDP 대비 비율	국 가	GDP대비 비율
호 주	0.24%	네 덜 란 드	0.36%
벨 기 에	0.22%	노 르 웨 이	0.17%
캐 나 다	0.20%	스 웨 덴	0.25%
프 랑 스	0.15%	영 국	0.20%
독 일	0.24%	미 국	0.07%
일 본	0.03%	한 국	0.01%
이 탈 리 아	0.08%	아 일 랜 드	0.25%

<표 II-7>에서는 다른 유럽국가에 비해 국립직업안정기관 종사자 수가 적은 편인 일본(1995년 자료)과 비교해 보더라도 인력이 크게 부족하다.

<표 II-7> 국립직업안정기관의 인력의 한일 비교

구 분	일본(1995)(A)	한국(1998)(B)	B/A
경 제 활 동 인 구	65,990천명	21,270천명	0.32
실 업 자 수	2,100천명	1,378천명	0.66
고용보험 피보험자수	34,026천명	4,789천명	0.14
직업안정기관 직원수	15,320명	1,576명	0.10
직원 1인당 경찰인구	4,307명	13,496명	3.13
직원 1인당 실업자수	137명	874명	6.38
직원 1인당 피보험자수	2,221명	3,039명	1.37

2) 담당인력의 전문성 부족

우리 나라 공무원인사제도는 순환보직이 관행화되어 있어 공무원의 전문성을 살리기가 제도적으로 어렵게 되어 있다. 지방노동관서의 공무원은 순환보직으로 인하여 1년이상 직업안정 및 고용보험 업무를 담당할 직원이 많지 않아 전문적인 직업상담과 진로지도 및 취업알선 등이 이루어지지 못하고 있다. 시·군·구의 직업안내소는 취업알선 전담직원이 부족하고 잦은 인사이동으로 전문성을 확보하기 어려운 실정이다. 대부분의 직원이 감독·규제직을 선호하기 때문에 직업안정부서를 기피하게되고 이것은 잦은 인사이동으로 이어지는 악순환이 이루어진다.

인력은행의 경우 현재 취업알선 실적이나 이용자의 편리성 측면에서 획기적인 성과를 거두고 있지만 최근 IMF경제위기로 인해 대량실업이 발생하면서 업무가 폭주하고, 효과적인 대응체제가 갖추어지지 않아 제도개혁이 요구되고 있다. 조직내부 관리측면에서도 상당한 문제점을 안고 있어 장기적인 대응체제가 미흡하며 적절한 조치가 취해져야 한다는 지적이 일고 있다. 또한 공무원이 아닌 민간 전문상담원이 계약직으로 고용되어 취업알선과 고용상담을 해주고 있지만 신분불안과 낮은 임금수준으로 직업에 대한 일체성과 귀속감이 부족한 실정이다.

고용안정센터와 인력은행에서는 전문상담원을 채용하여 전문성 확보가 제도적으로 가능하지만 이들 전문상담원도 노동시장 및 직업에 관한 전문지식이 취약하고 경험이 부족한 실정에 있다. 일본, 미국, 영국, 스웨덴 등에서는 공무원이 직업안정업무를 담당하고 있으나 직업안정기관의 직원은 타업무로의 순환보직이 금지되어 있어 전문성 확보가 가능하며, 독일은 연방고용청 직원의 80%는 민간인으로서 전문대학 이상 졸업자를 3년간 연방고용청 소속 특수교육기

II. 우리 나라 직업안정기관의 현황 및 문제점 15

관에서 전문교육을 실시한 후 배치하고 직업안정업무만 전문적으로 담당하게 함으로써 담당직원의 전문성을 제도적으로 보장하고 있다.

구체적으로 직업안정업무에 대한 일본의 직원관리 연수제도, 독일의 직원관리 연수제도와 대비하여 우리 나라의 직원관리제도를 살펴보면 일본에서는 직업안정요원에 대한 교육은 노동성 산하 노동연수소에서 실시하고 있는데, 교육·연수에는 일반연수, 전문연수, 관리감독자연수 등 3가지 종류가 있다⁴⁾.

일반연수는 기초연수와 상급연수로 구분되는데, 기초연수는 신규 채용직원에게 실시하는 것으로 직업안정요원에게 필요한 기초지식과 컴퓨터 단말기 조작 등에 대한 교육으로 2주간 진행된다. 이와 함께 신규채용직원은 노동성 노동연수소에서 연수 이외에도 都道府縣 연수소에서 4일간 추가연수를 받고 있다. 상급연수는 채용 후 10년이 경과한 직원과 새로 배치 전환된 직원을 대상으로 3주간 실무중심으로 실시되는 교육과정이다.

전문연수는 직업지도와 사업주지도 및 산업고용정보업무를 담당하는 직원을 양성하기 위한 것으로 행정경험이 15~25년된 직원을 대상으로 1~2주간의 교육을 실시한다. 마지막으로 관리감독자연수는 공공직업안정소의 관리·감독자를 대상으로 하는 1주일간의 교육과정이다.

독일은 직업지도 및 직업소개업무를 포함한 고용보험업무를 연방 고용청에서 담당하고 있는데 직원의 업무능력 향상을 위한 교육을 철저하게 시행하고 있다. 교육기관으로 연방고용청 본부 산하에 연방전문고등행정학교 1개교와 일반행정학교 10개교가 있다. 연방전문고등행정학교는 3년 과정의 고용보험에 관한 실무교육과정을 실시하고 있으며, 일반행정학교는 1주~1년 과정의 다양한 프로그램을 운영하고 있다.

4) 유길상, “주요국의 고용보험관리운영기구”, 1994.3. 한국노동연구원

우리 나라의 경우 직업안정과에서 취업알선을 담당하는 직원의 자격은 뚜렷하게 정해져 있지 않으며, 현재 5~8급 직원에게 직업지도관으로 임명하여 직업지도·직업소개 등의 업무를 수행하도록 하고 있다.

직업지도관련 교육은 현재 노동부의 노동연수원에서 실시하고 있으며, 교육과정은 직업안정과 담당자 교육과 인력은행에서 신규로 채용한 전문·일반상담원을 대상으로 한 교육과정이 개설되어 있다. 이와 같이 우리 나라의 직업안정 및 고용보험담당자 교육은 1주일 이하의 단기간에 걸쳐 실시되고 있으며, 주로 양성과정에 치중하고 있다. 따라서 양성과정 이외에 직업안정전문가를 육성하기 위하여 교육기간의 확대 및 직무능력향상과정의 다양화를 추구하여야 할 것으로 생각된다.

3) 노동시장 정보 등 직업안정 소프트웨어의 취약

현재 우리 나라의 고용정보는 다양한 기관에서 제공되고 있지만 가장 대표적인 기관은 노동부의 중앙고용정보관리소이다. 이곳에서 제공하는 직업과 관련된 원자료를 취합·가공하여 직업정보자료를 내놓고 있다.

그러나 직업안정기관에 등록되어 있는 구인·구직 정보가 매우 제한적이어서 적극적인 취업알선에 한계가 있으며, 직업정보, 직업교육훈련 정보, 직업진로에 관한 정보, 노동시장동향정보, 직업적성검사 등 직업교육훈련상담과 진로지도 등을 위하여 필수적인 관련 정보가 거의 제한적이어서 체계적인 직업안정서비스가 이루어질 수 없는 형편에 있다. 뿐만 아니라 구인·구직 정보의 입력, 고용보험 관련 자료의 입력 등이 수작업을 통해 이루어지고 전산시스템이 취

II. 우리 나라 직업안정기관의 현황 및 문제점 17

약하여 업무처리속도가 느리며 관련 무료직업소개기관 등과의 연계가 미흡한 실정이다.

또한 정보화사회로의 진입이 급속하게 이루어지고 있음에도 불구하고 직업정보를 비롯한 노동시장에 대한 제반정보들은 취합되고 가공되지 않은채로 존재하고 있다. 비록 노동부에서 현재 개발하여 사용하고 있는 고용정보전산망(취업알선전산망)이 있기는 하지만 이 전산망은 단순히 구인자와 구직자를 연결하는 기능 이외에는 다른 기능을 갖추고 있지 못하며, 중앙고용정보관리소에서 제공하는 직업정보관련 자료 역시 필수적인 직업정보 중 일부분만을 가공하고 있는 형편이다. 고용정보전산망에서 제공하는 고용관련정보는 주로 구직자나 구인업체에 대한 정보만으로 한정되어 있어 구인·구직자를 상대로 직업상담을 할 때 필요한 고용정보가 상당히 부족한 형편이며, 구인·구직표에 의하여 정보를 단순하게 투입하여 산출하는 방식에 의존하고 있어 직업정보의 내용이 종합적이지 못하고 단편적이다. 따라서 훈련기관에 대한 정보, 특정직업에 대한 향후 전망, 직종별 임금수준 및 근무조건 등에 대한 종합적이고 자세한 정보를 포함하고 있지 않다. 물론 고용동향이나 직업정보에 대한 책자를 활용하여 직업상담을 할 수 있지만 효율성 측면에서 볼 때, 직업상담에 필수적인 정보가 전산망내에 구축되어 있는 것이 고용정보를 활용하는 수요자, 즉 직업소개담당자나 구인·구직자에게는 바람직할 것이다.

선진국의 경우 노동시장 정보의 전산입력이 OCR방식에 의한 자동입력으로 노동시장 정보의 신속한 입력이 이루어지고 있으며, 직업소개 및 직업상담에 필요한 각종 정보와 자료를 체계적으로 구비한 노동시장 정보체계(Labor Market Information System)가 구축되어 있어 구인·구직기간을 최소화하고 최적의 구인·구직 연결(Job Matching)이 이루어지도록 도와주고 있다.

4) 공공직업안정기관의 낮은 효율성

공공직업안정기관을 통해 근로자를 채용하였을 경우 다른 경로를 통해 채용한 근로자보다 직무능력이 떨어지며, 따라서 이직 가능성이 상대적으로 높은 것이 일반적인 현상이다. 이는 공공직업안정기관에 대한 기업의 신뢰도를 낮추고 이용률을 낮추는 주요 원인으로 작용하고 있다. 또한 구직자의 입장에서 공공직업안정기관을 통하여 소개받은 직장의 처우나 근무환경이 상대적으로 열악하여 구직자들의 공공직업안정기관에 대한 참여도를 낮추고 있다.

직업별·계층별로 전문화된 서비스의 제공을 위하여 필수적인 업무처리의 표준화된 지침이 마련되지 않아 정확하고 전문적인 상담 및 지도에 어려움을 겪고 있다. 또한 상담대상자의 적성과 능력을 정확하게 파악할 수 있는 검사시스템의 미비, 필요한 직업훈련 프로그램의 미개발 등도 효율적인 취업알선 및 진로지도를 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

Ⅲ. 주요국의 직업안정기관의 현황과 시사점

1. 공공 직업안정기관 현황

직업안정기관 행정조직의 유형을 국가별로 살펴보면 크게 3가지로 나눌 수 있다. 첫째, 정부의 일반행정 조직으로서 직업안정기관을 설치하여 운영하는 유형으로 이에 일본, 미국, 영국, 스페인이 있다. 둘째, 노사정 대표가 자치 운영하는 특수행정기관을 설치하여 운영하는 국가로 독일, 오스트리아, 벨기에, 이탈리아, 네덜란드가 있다. 셋째, 직업소개 및 적극적 노동시장 정책의 집행업무는 일반행정조직인 직업안정기관에서 담당하나 실업급여의 지급은 노동조합이 운영하는 실업보험기금에서 담당하는 국가로 스웨덴, 덴마크, 핀란드가 있다.

여기에서는 일본, 독일, 영국, 미국, 스웨덴, 프랑스, 스페인 등을 대상으로 직업안정기관에 대해 살펴보기로 한다.

영국, 일본, 스페인 등에서의 직업안정기관은 취업알선 뿐만 아니라 노동시장 정보와 알선 및 실업급여 지급기능을 수행한다. 독일의 직업안정기관은 취업알선, 직업지도, 실업급여 지급, 적극적 노동시장정책 지원과 아동수당 지급, 직업훈련의 일부에 대한 지원업무를 담당하고 11개의 지방고용청, 184개의 지역사무소, 651개의 출장소로 구성되어 있다. 독일에서는 1994년에 직업안정기관의 직업소개독점제도를 폐지하였다. 스웨덴의 직업안정기관은 국가노동시장위원회와 24개 주 본부, 400개의 지역사무소로 구성되어 직업소개, 적극적 노동시장정책, 실업부조 지급업무를 담당하고, 노동조합이 관리하는 실업급여기금에 대해서는 감독업무를 하고 있다. 스

웨덴에서는 1993년 직업소개업무에 대한 독점이 해제되었지만, 사용주는 아직도 일자리를 직업소개기관에 등록할 의무가 있다.(OECD, 1995)

가. 일본의 직업안정기관⁵⁾

1) 직업안정기관의 조직과 인력

일본 직업안정체계의 근간은 중앙행정조직인 노동성의 직업안정국과 지방행정조직인 都道府縣의 직업안정주무과와 공공직업안정소라고 할 수 있다. 중앙행정기관인 노동성은 고용정책을 담당하고 구체적인 사업의 집행은 각 都道府縣 소속의 공공직업안정소가 관장한다. 지방행정기관인 都道府縣에는 고용보험과(東京部에는 고용보험부)와 직업안정과(東京部에는 직업안정부)를 설치하여 관할 구역 내의 공공직업안정소에 대한 업무지도, 공공직업안정소 상호간의 연락 및 업무조정, 고용보험료의 징수 및 예산관리 등의 업무를 처리하고 있다. 즉 일본에서 고용보험사업은 중앙행정기관인 노동성에서 기본정책을 수립하면 구체적인 사업진행은 중간조직인 都道府縣이라는 지방자치단체를 경유하여 일선기관인 공공직업안정소를 통하여 추진하고 있다. 공공직업안정소는 고용보험 적용대상 사업장 및 피보험자의 관리, 실업급여 신청의 접수심사 및 급여의 지급, 고용안정사업·능력개발사업·고용복지사업 등 소위 3사업과 관련한 각종 장려금·조성금의 지급결정, 취업알선 및 직업훈련 소개 등 고용보험사업의 구체적인 집행업무를 담당한다.

일본은 고용정책을 전국적으로 일관성 있고 통일성있게 추진하

5) 일본의 직업안정기관의 관리조직에 대해서는 유길상(1994)을 참조

Ⅲ. 주요국의 직업안정기관의 현황과 시사점 21

기 위하여 都道府縣의 직업안정 및 고용보험업무를 담당하는 직원과 공공직업안정소의 직원은 전원 국가 공무원의 신분을 가지며 타 업무로의 순환보직이 금지되어 있다.

1997년 말 현재 노동성 직업안정국을 중심으로 478개의 공공직업안정소와 115개의 출장소 및 26개의 분실 등 총 619개소에 약 15천명의 직원이 배치되어 있다.

가) 중앙 직업안정행정조직(노동성 직업안정국)

노동성의 직업안정국은 노동성의 내부국으로서 고용대책에 관한 기본계획수립, 직업소개와 지도, 근로자 공급사업의 금지 및 근로자 모집, 고령자의 직업안정사업, 신체장애자의 고용정책, 실업대책, 고용보험사업의 시행, 고용보험 특별회계의 경리 등 고용보험 및 직업안정에 관한 기본정책을 담당하고 구체적인 사업의 집행은 각 都道府縣과 공공직업안정소에서 담당한다. 관할 구역이 넓은 곳에는 출장소와 분실을 두는데, 1부 9과 5실로 구성되어있다.

나) 지방직업안정행정조직

① 都道府縣 직업안정주무과

일반적으로 직업안정 행정사무를 취급하는 기관으로 직업안정관련 부서는 직업안정과와 고용보험과의 2과로 구성되어 있지만 직업안정 행정조직의 규모가 큰 都道府縣에 있어서는 사무의 목적, 기능 또는 사무량 등에 따라 3개 이상의 과로 분류되어 있다.

직업안정행정은 노동시장의 상황에 즉각 대응해서 노동력에 대한 종합적인 수요조정을 위해 전국에 공통된 방침, 기준, 절차 등에 따라 기타 통일된 행정사무를 필요로 하는 방침, 지역주민의 복지, 지

방자치행정과 긴밀하게 협조해야 한다.

② 공공직업안정소

공공직업안정소는 직업안정행정업무를 구체적으로 집행하는 최일선 기관으로 지역산업현황 및 노동력 수요의 흐름 등을 고려하여 설치되었고 고용대책법, 직업안정법, 고용보험법 등이 정하는 바에 따라 직업소개, 직업지도, 고용보험관계업무 등을 행하고 있다.

공공직업안정소에는 분소외에 출장소와 분실이 있다. 출장소 및 분실은 업무의 운영상 필요가 있는 지역에 설치되어 분소 업무의 일부를 행한다. 또, 일반 공공직업안정소외에 일용 노동소개의 업무량이 특별히 많은 지역에 대하여는 특히 노동소개 관계업무 등을 전문으로 하는 노동 공공직업안정소 및 노동출장소를 설치하고 있다.

공공직업안정소는 직업안정의 확보와 원활한 노동력 수급 조정을 도모하기 위해 다음과 같은 역할을 한다.

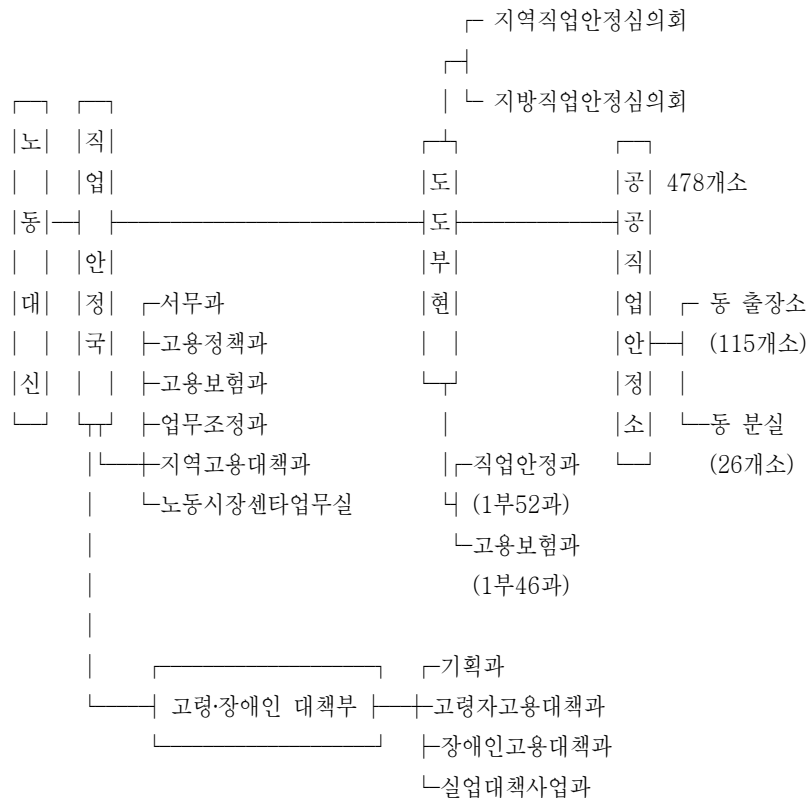
첫째, 직업소개 서비스로 다양한 고도의 서비스를 통하여 사람과 직업과의 적절한 결합을 도모하며 둘째, 구인·구직에 관한 세부적인 정보를 제공하여 광역의 지역사회에 대하여 노동시장정보를 제공하고, 각 공공직업안정소의 온라인을 연결하여 세부적인 고용정보를 신속하게 제공하는 ‘종합적 고용정보 시스템’을 전국에 도입, 이를 활용하여 고용정보 서비스에 기여하고 있다. 셋째, 고용조정 서비스로 고용의 안정·촉진을 도모하기 위하여 근로자 또는 사업주에 대하여 각종의 급부금제도를 활용하도록 하며 근로자에 대해서는 재취직 촉진을 용이하게 하기 위해 취업촉진수당, 훈련수당, 광역구직활동비등을, 그리고 사업주에 대해서는 고령자, 장애인 등 특별히 취업이 곤란한 자의 고용, 경기변동 등에 따른 실직의 예방을 위해

Ⅲ. 주요국의 직업안정기관의 현황과 시사점 23

각종 고용조정조치가 효과적으로 활용되도록 지도하는 역할을 한다.

1992년 현재 일본의 공공직업안정소 및 동 출장소와 분실에 소속되어 있는 직원의 수는 12,774명으로서 직업안정소 1개소당(출장소 및 분실은 소속 직업안정소에 포함) 약 27명의 직원이 배치되어 있다. 공공직업안정소의 직원을 담당업무 분야별로 보면 서무관리업무가 약 2,900명, 고용보험적용 및 급부업무가 약 3,200명, 직업소개업무가 약 3,300명, 구인부문의 업무가 약 1,700명, 고용보험 사업 및 기타업무가 약 1,600명이 배치되어 있다.

[그림 Ⅲ-1] 일본의 직업안정행정조직(1992)



2) 노동시장의 정보체계

일본은 직업안정행정서비스의 향상과 근대적 노동시장의 육성을 목적으로 1964년 7월 ‘노동시장센터 업무실’을 설치하였다. ‘노동시장센터 업무실’은 컴퓨터를 중심으로 하여 전국의 공공직업안정소를 온라인으로 연결하여 노동시장 및 고용보험에 관한 종합적인 정보를 취합하여 정부는 물론 사용자와 근로자에게 제공하는 역할을 한다. 1992년 6월 현재의 직원은 71명으로 연간예산은 219억엔이 소요된다. 현재의 노동시장센터 온라인 시스템은 ① 고용보험 토탈시스템(Employment Insurance Total System : EITS)과 ② 종합적 고용정보시스템(Overall Employment Information System : OEIS)으로 구성되어 있다.

가) 고용보험 토탈시스템(Employment Insurance Total System : EITS)

전국의 약 650개소의 都道府縣廳 및 공공직업안정소를 온라인으로 연결하여 고용보험적용 및 급부관계에 관한 모든 정보를 전산화하여 즉시 처리함으로써, 공공직업안정소에서 종래에 수작업으로 처리하던 고용보험의 적용 및 급부관계 업무를 전면적으로 전산화하여 고용보험업무를 컴퓨터에 의해 즉시 처리하는 것을 통칭하는 것으로서 그 특징은 다음과 같다.

첫째, 노동시장센터를 중심으로 한 중앙집중식 온라인시스템에 의하여 고용보험에 관한 업무를 공공직업안정소에서 즉시 처리하게 함으로써 업무의 신속성과 사업추진의 효율성을 도모한다.

둘째, 전국적인 규모로 데이터통신 전용의 패킷교환망(packet switching net-work : DOX)을 사용하여 가장 경제적인 정보통신망을 구축하였다.

Ⅲ. 주요국의 직업안정기관의 현황과 시사점 25

셋째, 각 공공직업안정소의 단말장치에 광학식 문자해독장치(optical Character Readers : OCR)를 도입함으로써 시스템 운용상의 최대의 문제점인 데이터 입력작업이 종래의 수작업에서 컴퓨터에 의한 자동입력방식으로 전환됨으로써 업무처리의 신속성을 확보하였다.

넷째, 공공직업안정소에 제출하는 서류가 하나의 양식에 의해 처리될 수 있는 Turn-around System을 채택하여 공공직업안정소 내에서의 관련업무 처리가 동시에 이루어질 수 있게 함으로써 공공직업안정소에서의 확인사무 등이 현저히 용이하게 처리될 수 있게 하였다.

고용보험토탈시스템은 사업주 등으로부터 제출받은 사업장의 설치·폐지, 피보험자 자격취득 및 상실, 기타 각종 고용보험사업과 관련된 사항을 공공직업안정소의 OCR시스템에 의해 판독하여 이를 데이터화하고 이 데이터를 노동시장업무센터의 사업장대장, 피보험자대장에 자동적으로 기록하게 하여 고용보험에 관한 각종 확인 및 피보험자에 대한 실업급부의 지급 등을 즉시 처리하고 있다.

나) 종합적 고용정보시스템(Overall Employment Information System)

전국의 약 750개소의 공공직업안정소와 시간제근로자은행을 컴퓨터 네트워크로 연결하여 공공직업안정소가 행하는 직업소개업무의 광역화와 신속화를 도모함으로써 공공직업안정소를 이용하는 구인자와 구직자에게 고용 및 직업에 관한 객관적인 정보를 제공함으로써 원활한 채용활동과 구직활동을 지원하는 시스템을 말한다.

또한 직업소개에 관한 정보를 종합적으로 전국적인 차원에서 시스템화하여 제공함으로써 직무불일치(job-mismatch)의 해소 및 지역간 고용불균형 해소, 효율적인 고용정책수립 및 추진에 중요한

역할을 담당하도록 함으로써 고용정책 및 직업소개에 관한 업무통계가 자동적으로 집계됨으로 인해 노동시장 정보의 데이터 구축이 용이하도록 하였다.

종합적 고용정보시스템의 주요 특징은 다음과 같다.

첫째, 종합적 고용정보시스템은 각 지역을 단위로 하는 분산형시스템으로서 초대형 컴퓨터가 필요 없다.

둘째, 지방청과 공공직업안정소에 설치되어 있는 컴퓨터는 중앙의 노동시장센터에 의해 자동적인 무인관리가 이루어지고 있어 都道府縣 및 공공직업안정소에 컴퓨터 전문가가 필요 없다.

셋째, 단말기는 조작자의 입력에 관한 부담을 경감하고 정보의 관독을 용이하게 하기 위하여 입력데이터의 종류 및 항목에 따라 키보드입력, OCR입력, 영상입력, 바코드입력 등 다양한 입력방식으로 사용된다.

종합적 고용정보시스템은 사용자에게는 구인정보를 즉시 입력하여 전국적인 구직자에 관한 사항을 자동적으로 즉시 제공할 수 있고 구인조건(성별, 지역별, 직종별, 연령별, 임금별 등)에 적합한 구직자에 관한 정보도 즉시 제공할 수 있어 구인조건에 적합한 구직자의 수를 바로 제공함으로써 공공직업안정소에 등록과 동시에 필요한 인력을 즉시 구할 수 있게 해주고있다. 또한 구직자에게는 구직표를 제출하는 즉시 자동적으로 전산망에 입력되어 구직자의 조건에 적합한 취업기회의 정보를 제공하여 본인의 적성과 구직조건에 적합한 직장을 즉시 선택할 수 있도록 해주고 있다.

나. 독일의 직업안정 기관⁶⁾

1) 직업안정기관의 조직과 인력

독일은 1972년 ‘직업소개 및 실업보험에 관한 법률’에 의하여 실업보험 제도를 도입하였으며, 1969년에는 이를 ‘고용촉진법’으로 대체하여 전통적인 실업보험제도와 적극적인 인력정책을 연계한 고용보험제도로 전환하였다. 고용촉진법은 연방정부의 사회·경제정책의 일환으로 높은 고용수준의 달성과 유지, 고용구조의 지속적 개선과 이를 통한 고용안정 및 경제성장을 촉진하는데 그 목적을 두고 있다.

독일에 있어서의 고용정책은 연방노동사회부가 관장하고 그 집행은 노·사·정 대표에 의한 자치운영을 특징으로 하는 연방고용청이 관장한다. 연방고용청은 뉘른베르크에 소재하고 있는 본부와 11개 지방고용청, 184개 지역고용사무소 및 647개 출장소 등 총 842개소에 약 10만명의 직원이 배치되어 있다.

가) 연방고용청

연방고용청은 정부의 일반 행정조직과는 달리 노·사·정 대표에 의한 자치운영을 특징으로 하는 연방정부 직속의 공법상의 단체로서 일반적인 국가행정의 구성부분이 아니라 간접적인 국가행정분야에 속하는 기관이다. 연방고용청은 뉘른베르크에 소재하고 있는 본부와 11개의 지방고용청 및 184개 지역고용사무소의 3단계로 구성되어 있으며 연방노동사회성의 업무감독을 받고 있다.

6) 독일의 직업안정기관에 대해서는 김상호(1993) 참조.

연방고용청의 조직상의 장점은 설정된 노동시장정책 목표를 달성하거나 실업시 생계를 보장해 주기 위하여 기금을 확보하고 그 기금을 취업알선 및 직업안내 업무와 연계시키고 있다는 점이다. 이 점에서 연방고용청은 노동시장의 변동, 장애 및 위험을 효율적으로 처리할 수 있게 되는 것이다.

연방고용청의 기능을 살펴보면 직업지도, 취업알선, 직업훈련의 촉진, 장애인 취업촉진 비용부담, 고용기회의 유지와 창출을 위한 비용부담, 실업수당의 지급 및 고용주의 파산에 의한 임금 손실분에 대한 급부지급 기능 등이 있다.

연방고용청은 독자적으로 예산을 편성하고 시행규칙을 제정할 수 있으며, 노·사·정 대표에 의해 자치적으로 운영된다. 본부의 행정평의회와 이사회, 주고용사무소와 지역고용사무소의 운영위원회의 위원은 노·사·정 대표 각 3분의 1씩 구성되어 있다. 연방고용청 직원의 5분의 1은 연방정부의 공무원이고 5분의 4는 민간인으로서 직접적인 대민서비스를 담당한다. 1993년 7월 현재 연방고용청 직원은 93천명인데 이 중 공무원은 약 20%인 15천명이고 민간인이 80%인 약 60천명이다. 민간인으로 채용된 직원도 채용 후 5년이 경과하면 연방인사위원회의 면접심사를 거쳐 공무원으로 승진 가능하다. 연방고용청의 공무원은 전문공무원으로서 타 부서로의 이동이 금지되어 있다.

연방고용청에는 행정령이나 규정 등에 대해 입법기능을 하는 행정평의회와 연방고용청 총재의 업무에 대한 지침을 정하거나 주요 행정안건에 대해 결정을 하는 이사회가 설치되어 있으며, 지방고용청과 지역고용사무소에는 행정위원회가 설치되어 있어 자율적 행동 영역 내에서 노동시장의 지역적 특성을 고려한 노동시장정책을 수립하는 데 기여하고 있다. 연방고용청에는 7개의 국으로 구성되어 있는데 자세한 사항은 [그림 II-2]와 같다.

Ⅲ. 주요국의 직업안정기관의 현황과 시사점 29

행정평의회는 노·사정 대표 각 17명씩⁷⁾으로 구성된 입법기관의 역할을 담당하는 기관으로 주고용사무소와 지역고용사무소의 관할 지역을 설정하고 특별사무소 설치여부를 결정하며 고용촉진법에서 정하는 사업에 대한 업무영역에 대하여 관련기관간의 이견이 있을 경우 이를 조정하고 업무영역을 확정하는 역할을 맡고 있다.

이사회는 연방고용청의 집행기구로서 연방고용청 총재가 담당하는 일상적인 행정업무 이외의 행정업무를 수행하는 연방고용청의 직접적인 활동기관이다. 이사회는 노·사정 대표 각 3명으로 구성되어 있다.

나) 지방고용청

연방고용청의 중간조직으로서 11개소의 지방고용청이 있다. 지방고용청은 구서독지역에 9개소, 구동독지역에 2개소가 있으며 지방고용청에도 노·사정 대표가 각 3분의 1씩으로 구성된 운영위원회가 있어 자치적인 운영을 하고 있다.

독일 직업안정 및 고용보험 관리운영기구의 특징은 연방고용청 본부에서 전국에 걸친 총괄적인 업무지침에 대한 훈령은 내리면 이를 받아서 지방고용청과 지역고용사무소가 지역실정에 맞는 신축성 있는 노동시장정책을 운영할 수 있도록 하고 있다. 지방고용청의 운영위원회는 연방고용청 본부로부터 위임받은 관할구역내의 직업안정 업무를 자치적으로 운영하도록 권한이 부여되고 있으며 관할구역 내의 지역고용사무소가 지역실정에 맞는 합리적인 고용보험사업 수행을 하는가를 감독하도록 되어 있다.

7) 1992년까지는 노·사정 대표 각 13명씩으로 구성되어 있었으나 1993년부터는 노·사정 대표 4명씩 늘어난 각 17씩 총 51명으로 구성되어 있다.

다) 지역고용사무소

각 지방고용청 산하에는 다시 소규모 지역단위의 다수의 지역고용사무소가 있다. 지역고용사무소는 자치운영기구로서 노·사·정 대표 각 3~7명으로 구성된 운영위원회가 있으며 이 운영위원회에서 지역고용사무소의 업무방향을 설정하도록 되어 있다. 1993년 7월 현재 184개소의 지역고용사무소가 있어, 구서독지역에 146개소, 구동독지역에 38개소⁸⁾가 설치되어 있다.

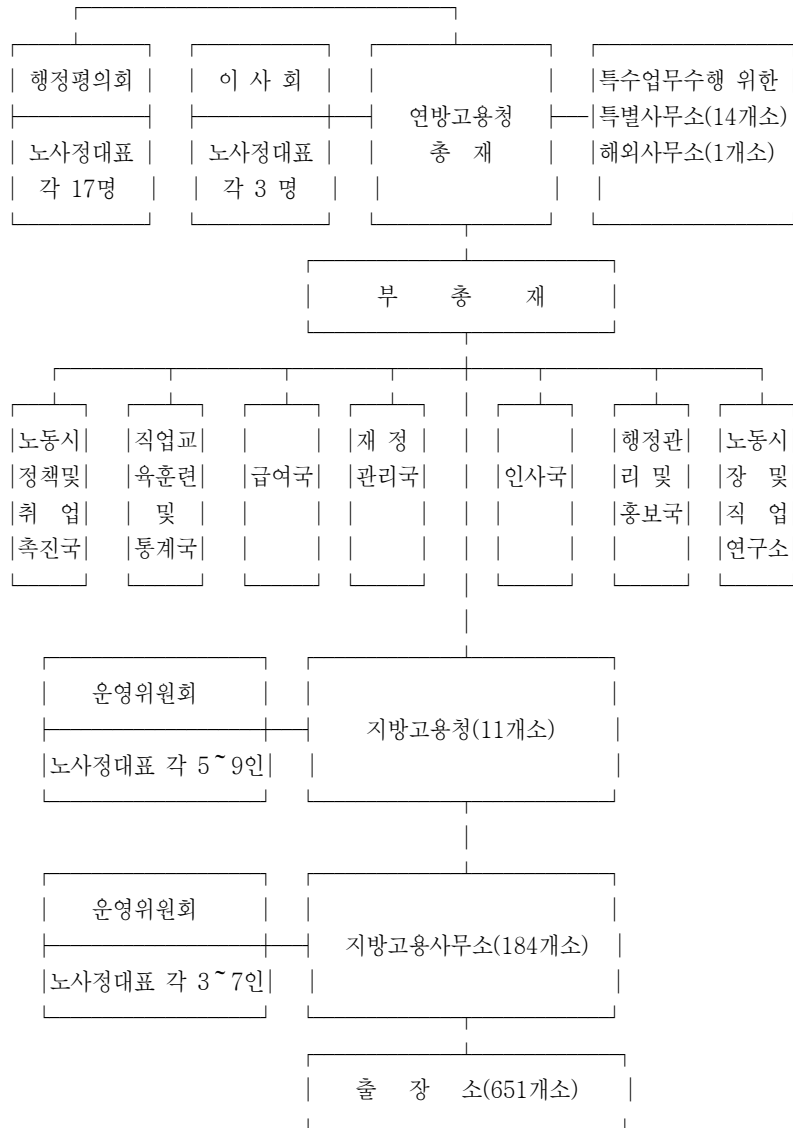
지역고용사무소는 고용보험에 관한 업무를 직접 취급하는 일선 행정기관으로서 필요한 경우에는 출장소를 설치·운영하고 있는데, 1993년 현재 651개의 출장소가 운영되고 있다. 출장소의 설치, 위치 및 폐쇄에 관한 결정은 주고용사무소의 운영위원회가 결정하도록 되어 있다. 또한 직업알선에 대한 수요가 계절적 또는 주기적으로 반복되는 지역(예 : 피서철의 관광지, 농번기의 농촌 등)에는 지역사무소와 출장소만으로는 부족할 경우 임시적인 보조사무소를 설치하도록 하는데 보조사무소에서는 단순한 직업알선만 담당하며 직업상담이나 실업급여에 관한 업무는 취급하지 않는다.

지역고용사무소에는 소장 아래에 성인에 대한 직업알선과 직업정보 제공 및 직업상담을 담당하는 취업알선과와 청소년 신규학졸자에 대한 직업알선 및 직업정보를 제공하고 직업훈련을 알선하는 직업교육훈련과, 실업급여의 요건심사 및 급여지급을 담당하는 급여과 및 인사·조직·건물관리 등의 업무를 담당하는 총무과가 있다. 취업알선 및 직업상담은 직종별로 나누어 전문상담요원들이 담당하고 있으며 관할구역의 근로자수 및 산업별 구성에 따라 다양한 형태를 띄고 있다.

8) 「고용보험제도 연수보고서(독일)」, 산업인력관리공단, 1994, p.10.

III. 주요국의 직업안정기관의 현황과 시사점 31

[그림 III-2] 독일의 연방고용청 및 관리운영기구(1993)



자료 : Die Bundesanstalt für Arbeit(1993), p.15.

2) 노동시장의 정보체계

초기부터 연방고용청은 광범위한 업무수행에 도움을 주고자 현대적 기술을 채용하여 구인정보를 근로자 스스로가 알아 볼 수 있도록 전산시스템에 의한 '구직 정보 민원실(Stellen-Information Service : SIS)'을 설치·운영하고 있다. 거의 모든 고용사무소는 다양한 수준의 전산 취업알선 시스템에 연결되어 있는데 이는 지역내 외의 모든 일자리를 즉시 파악하여 취업기회를 증대시키며, 스크린을 통해 구인, 구직자리를 미리 파악해 봄으로써 취업알선 및 상담 서비스의 질을 향상시키며, 노동시장의 상황과 고용사무소가 제공하는 서비스 범위를 명확히 제시함으로써 직업적, 지역적 유동성의 제고라는 측면에서 구직자들의 자발성을 증대시키는데 그 목적을 두었다.

연방고용청의 기능 중 직업상담, 직업알선, 직업정보의 활용실태를 몇가지로 나누어 살펴보기로 한다.

첫째, 개별상담으로 노동사무소에서 구직자를 위해서 수행하는 활동중의 하나로 상담을 담당하는 요원은 해당지역 뿐만 아니라 타 지역의 노동시장 정보도 숙지하고 있으며, 개인이 희망하는 직업에 대한 취업전망과 경우에 따라 받아야 할 재훈련에 관한 사항들도 자세히 알고 있기 때문에 구직자에게 여러가지 실제적인 도움을 제공한다.

둘째, 직업알선서비스로 이는 특별한 자격을 갖춘 전문인력 및 지도인력을 위하여 특수 전문알선 서비스를 제공하는 것을 말한다. 이같은 서비스를 받는 인력들로는 대졸자, 예능인 및 영화에 관련된 직업종사자 등을 그 예로 들 수 있다. 이러한 특별 서비스는 구인시장을 빠짐없이 관리하고 있으며 최신의 컴퓨터를 설치하여 신속한 정보입수가 가능하도록 되어 있다. 따라서 구직자의 입장

Ⅲ. 주요국의 직업안정기관의 현황과 시사점 33

에서 볼 때에는 언제나 최신의 구인정보를 알 수 있고 광범위한 알선기회를 접할 수 있다.

셋째, 국외취업의 알선으로 이는 구직자가 원하는 새로운 직장이 국외에 있을 경우에 받을 수 있는 별도의 서비스로 업무를 담당하는 기관은 프랑크푸르트에 소재하는 직업소개소(ZAV)이며, 이곳에서는 구직자에게 다른 유럽국가는 물론 그 이외의 해외로까지 소개하며, 다시 귀국하는 일도 알선하고 있다.

넷째, 직업정보 서비스로 연방고용청은 현재 방대한 직업안내 시스템을 구축하고 있다. 물론 이를 운영하는 가장 중요한 주체는 직업상담 요원이라고 할 수 있다. 노동사무소에는 직업안내, 직업선택 및 직업훈련 계획 등에 관한 여러가지 안내문, 소책자 그리고 관련 서적들이 비치되어 있으며, 거의 모든 노동사무소에 직업정보센터(BIZ)가 갖추어져 있다.

다. 영국의 직업안정조직

1) 사회보장 및 고용관련 행정조직

영국의 직업안정 및 고용보험업무는 사회보장을 총괄하는 사회보장부(department of social security)와 교육고용부(department of education and employment)에서 수행되고 있다.

가) 사회보장부

사회보장부는 영국의 사회보장을 총괄하는 중앙부처로서 사회보장업무를 하나의 부처에서 종합조정하기 때문에 사회보장제도간의

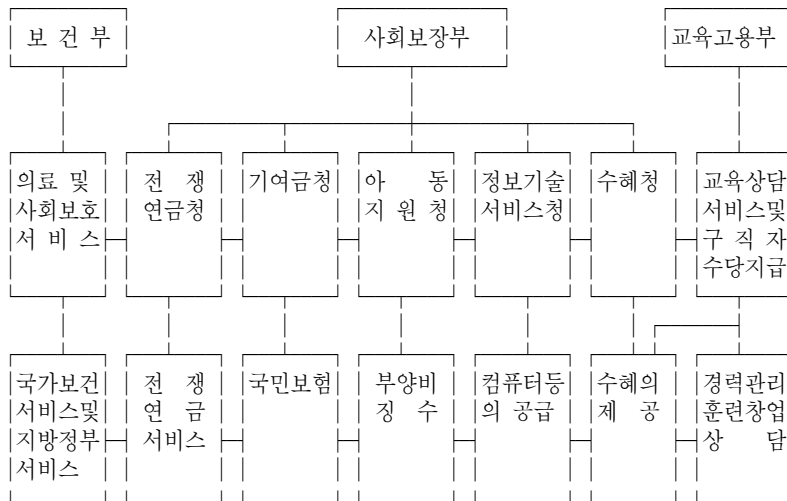
유기적인 연계가 잘 이루어지고 있는 것이 특징이다. 조직면에서 보면 보건부(Dept. of Health), 사회보장부(Dept. of Social Security), 교육고용부(Dept. of Education and Employment)가 모두 영국의 사회보장에 관계되는 업무를 관장하고 있는데 특히 사회보장부는 전쟁연금청, 기여금청(Contributions Agency), 어린이 지원청, 수혜청(Benefit Agency)의 4개 업무를 외부 인력을 활용하여(outsourcing) 계약제로 업무를 처리하는 정보기술서비스청(ITSA : Information Technology Service Agency)등이 있다.

고용보험, 산재보험, 의료보험, 국민연금 등 사회보험과 사회보장 관련 행정은 사회보장부(Department of Social Security)에서 총괄한다. 사회보장부는 사회보장제도간의 유기적인 연계차원에서 사회보장업무를 총괄하며, 사회보장부 외청인 징수청(Contributions Agency)에서 사회보험료를 통합징수하고 있다.

징수청 등 집행업무를 관장하는 기관의 업무는 주로 민간전문인력을 계약제로 채용하거나 민간에 위탁하여(Outsourcing) 사회보장 프로그램의 관리운영비를 사회보장예산의 4%선까지 낮추는 데 성공하였다.

사회보험관련 급여를 지급하는 업무를 종전에는 사회보장부 외청인 급여청(Benefit Agency)의 일선조직인 급여사무소(Benefit Office)에서 담당하였으나, 90년대 중반 이후 사회보험급여 수혜자의 노동시장 참여를 촉진하고 실업급여지급과 취업알선을 one-stop 으로 제공하기 위하여 급여사무소를 직업안정기관인 직업센터(jobcentre)로 통합하였다.

[그림 Ⅲ-3] 영국의 연방고용청 및 관리운영기구



자료 : 서울대 정보통신행정연구소, 『직업안정 및 고용보험 관리조직의 재구축방안』, 1998, p.38

나) 고용청(Employment Service : ES)

1995년 교육부와 고용부를 통합하여 평생학습(life long learning)을 촉진하기 위하여 교육고용부를 발족시켰으나 통합이전이나 현재에도 각급 학교에 대한 지도감독은 교육부가 하지 않으며 지방자치단체가 수행하고 있다.

실업급여의 급여수준 등은 사회보장부에서 결정하나, 그 집행은 교육고용부(Department of Education and Employment) 외청인 고용청(Employment Service)과 그 일선기관인 직업센터에서 관장한다. 그리고 수상과 교육고용부 장관, 교육고용부 장관과 고용청장, 고용청장과 고용청본부의 간부 및 각 직업센터의 장, 직업센터의

장과 소속 직원간에는 매년 업무목표에 대해 서면계약을 체결하고, 이를 초과달성하였을 때는 성과급을 지급하며, 성과에 미달하였을 때는 고용계약을 해지하는 등 철저하게 민간의 경영기법을 도입하여 운영하고 있다.

2) 직업안정조직(Jobcentre) 운영현황

고용청 산하에 9개소의 광역지역관서(Regional Offices), 120개소의 지역사무소(District Offices), 1,030개소의 직업안내센터(Jobcentre)등 1,159개소의 직업안정기관에 34천명(1개소당 약 29명)의 직원이 배치되어 있다.

Jobcentre의 직원은 공무원 신분을 갖지만, 철저하게 업무실적에 바탕을 둔 성과급 임금체계(Performance-Based Pay System)를 운영하고 있으며, 주별·월별·분기별로 업무실적을 평가하여 실적이 계속해서 나쁜 직원은 해고하고, 실적이 좋은 직원에게는 성과급을 지급한다. Jobcentre의 장은 고용청장과의 계약의 범위내에서는 직원의 숫자를 자율적으로 조정할 수 있고, 인사에 대한 전권을 행사하여 조직의 실적을 높여야만 연임될 수 있다. Jobcentre에서는 실업급여 및 실업부조의 지급, 취업알선, 직업상담, 직업교육상담 및 알선 등의 업무를 one-stop으로 처리한다.

Jobcentre는 실업자의 조기재취업을 촉진하기 위하여 실업단계별로 실업자에 대한 집중적인 상담과 취업알선 서비스를 수행하고 있으며 해당 수행 프로그램을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 취업알선 서비스(Job Placing Services)로 모든 구직자를 대상으로 취업상담 및 취업알선 서비스를 제공한다.

둘째, Job Search Seminars로 13주 이상의 실업자에게 구직활동에 관련된 기법과 자기소개 및 면접기술 등을 집중 지도하는 프로

Ⅲ. 주요국의 직업안정기관의 현황과 시사점 37

그램이다. Job Review Workshops으로 전문직 및 관리직에 종사했던 13주이상의 실업자를 대상으로 과거 직장경력을 재점검하고, 이를 바탕으로 재취업에 적합한 직종을 심층적으로 토론하고 지도하는 프로그램이다.

셋째, Job Clubs로 6개월 이상의 장기실업자를 대상으로 구직활동에 필요한 실무기법 등을 교육하는 프로그램이다. Work Trials는 6개월이상의 장기실업자를 3주 이상 시험적으로 일하게 함으로써 고용주에게는 정식채용 이전에 실업자에 대한 직무수행능력을 확인할 수 있게 하고, 실업자에게는 실업급여를 받으면서 자기의 능력과 적성에 맞는 직업인지를 확인할 수 있게 하는 프로그램이다. Restart Interviews는 실업후 6개월마다 의무적으로 받아야 하는 프로그램으로서 장기실업자에게 실업자 개인의 잠재능력을 찾아주고 새로운 업무수행에 필요한 교육훈련을 수강하도록 하여 재취업에 자신감을 고취시키기 위한 프로그램이다. 또한 Jobplan Workshops는 실업기간 12개월이 경과하면 의무적으로 받아야 하는 프로그램으로서 1주일간 전문직업상담원과 1:1로 집중적인 상담·심리검사·면접을 통하여 조기 재취업할 수 있는 방안을 함께 강구하는 프로그램이다.

넷째, Restart Courses는 실업기간이 24개월에 이른 장기실업자를 대상으로 2주간의 집중적인 상담·심리검사·면접 등을 통하여 구직자의 장점과 기능 등을 발견하고 자신감을 고취시켜 재취업을 촉진하기 위한 프로그램이다.

라. 미국의 직업안정기관⁹⁾

1) 직업안정기관의 조직

미국에서는 각 부처가 실업방지, 실업자의 재교육대책 등을 분산적으로 접근하고 있는데 직업안정 및 고용보험의 경우 연방정부차원에서는 노동성(Dept.of Labor) 산하 고용훈련청(Employment and Training Administration : ETA)에서 담당하고 있다. 고용훈련청은 미 전역에 10개소의 지역사무소(regional office)를 설치하여 주정부의 고용안정업무를 지도, 감독한다.

그리고, 각 주에서는 직업안정업무의 감독기관으로서 주직업안정국(SESAs)을 설치하여 실업보험업무등을 감독하고 있다. 주정부 및 지방정부의 고용안정기관은 전국에 1,800여개가 있으며 명칭은 지역마다 다르다. 대표적 명칭으로는 Employment Service, Employment Security Commission, Job Service, One-stop Center, 또는 Workforce Development Center 등이 있다. 여기에 근무하는 직원중 약 2만여명은 중앙정부예산으로 고용되어 있으며, 이와 별도로 주정부 및 지방정부의 자체 재원으로 고용된 직원도 상당수 있다.

2) 고용정보관련 기관

가) 고용정보네트워크

현재 고용에 관한 정보시장은 민간 및 공공부문의 모든 부문에 걸쳐 형성되고 있다. 즉 정부기관과 학교, 교회, 지역단체 등 비영리기관 그리고 민간기업에서 운영하는 창구 등 다양하게 분포되어

9) 미국의 직업안정기관은 서울대 정보통신행정연구소(1998)를 참조

Ⅲ. 주요국의 직업안정기관의 현황과 시사점 39

있다. 정부조직의 경우 연방정부 및 주·지방정부에 담당기관이 있으며 다양한 비영리기관들이 연방정부나 주정부의 재정지원을 받거나 혹은 협력하여 정보제공업무를 수행하고 있다. 노동성 산하의 전미고용정보은행(American Job Bank)등 전국적인 정보네트워크가 형성되어 있으며 주정부 단위에서도 자체적인 직업정보센터나 정보네트워크를 가지고 있는데, 이것이 미국전역의 정보네트워크와 연결되면서 전국적인 정보망이 형성되고 있다.

그 외 퇴역자 직업알선센터(Veterans' placement centers)도 주정부 고용국(State Employment Service Offices) 산하에서 운영되고 있으며 군퇴역자들을 위한 조직들은 조직구성원들을 위한 직업리스트를 제공하고 있다. 주 및 지방단위의 공공지역 도서관들도 직업에 대한 정보제공, 인터넷 제공, 직업공고 등을 통하여 직업정보를 제공하고 있다.

나) ETA 산하의 직업정보 네트워크 조직

ETA에 의하여 재원을 지원받거나 혹은 공동으로 운영되는 비영리 직업정보제공조직들 중 가장 대표적인 정보네트워크는 전미고용정보은행(American Job Bank : AJB)이며, 이 네트워크는 각 주정부의 직업정보센터의 정보가 여기에 결집되어 형성된다. 다른 주요 정보네트워크의 현황을 보면 다음과 같다. 정보기술지원센터(Information Technology Support Center : ITCS)의 경우 1994년 설립 당시에는 연방노동부와 매릴랜드 주정부의 실업보험국(The Unemployment Insurance Division)의 협력체로 탄생하였으나 그후 모든 주정부의 고용보험조직(employment security agencies)과 민간기업들(MITRE Corporation, Martin Marietta)¹⁰⁾의 연합체적인

10) MITRE Corporation은 정보기술과 시스템공학에 관한 전문지식면에서 전국적으로 알려진 비영리조직이며, Martin Marietta은 응용기술

정보제공네트워크가 되었다.

다) 고용훈련프로그램

① ETA의 업무를 수행하거나 이와 관련된 일선기관

현재 미국의 경우 직업훈련을 담당하는 연방프로그램은 161개에 달하고 15개의 연방정부기관에 분산되어 운영되고 있다. 고용훈련 프로그램을 기관별로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 원스톱 경력센터(One-stop Career Centers)이다. 기본 개념과 운영은 위스콘신주에서 최초로 시작되어 클린턴행정부시대에 연방정부의 지원을 받아 전국으로 확대되었다. 이 센터는 교육과 훈련을 통하여 직업기술 및 경력의 개발과 직장알선기능을 수행하고 있다. 현재 16개 주에서 280개 이상의 원스톱 경력 서비스가 설치되어 있으며 고용서비스 및 직업서비스 프로그램과 함께 같은 지역에 위치하여 서비스를 수행하도록 하고 있다. 이 센터는 1997년 현재 33개주로 확대되고 있다.

둘째, 고용 및 직업서비스 사무소이다. 주정부 내에서는 노동력 수급에 필요한 계획과 집행을 담당하는 기관이다. 현재 이 기관은 모든 주에 설치되어 있으며 약 1,800개 정도의 사무소가 있다. 이 기관은 구직자 및 고용자에게 정보를 제공하고 있으며 직업훈련프로그램도 제공하고 있다. 또한 복지수혜자들의 일자리 제공을 위하여 이들의 기술정도 및 고용가능성에 대한 각종 정보도 제공하고 있다.

을 활용하여 복합 기반시스템을 개발하고 운영하는 상업조직이다

② 주정부의 고용프로그램

기본적으로 주정부의 고용프로그램은 연방정부의 프로그램을 받아서 집행하는 것이 대부분이다. 전체적으로 연방정부의 기본적인 통제를 받으나 운영조직이나 방식은 주정부마다 다르게 나타나고 있다. 모든 주정부는 고유의 고용서비스를 제공하는 조직이 있으나 그 기관의 명칭은 주마다 다르다.

운영조직은 크게 연방정부의 고용프로그램 및 이에 필요한 재정 지원을 받아 주정부단위에서 운영되는 기관이 있고 그 이외에는 주 정부 자체의 지역센터와 연방정부차원에서 설립된 지부나 혹은 연방정부와 공공으로 협력하여 운영하는 기관들이 있다. 한편 모든 주정부는 고용서비스를 담당하는 주정부단위의 고용정보은행(State Job Bank)을 가지고 있다. 이 정보는 전국적으로 결합되어 연방노동부 산하의 전미고용정보은행이 된다.

3) 노동시장의 정보체계

미국의 경우 직업정보의 개발 및 보급에 대해서 연방 및 주정부 단위로 활동하는 대표적인 기관으로는 국립직업정보 조정위원회(National Occupational Information Coordinating Committee : NOICC)를 들 수 있다. NOICC는 1976년에 설립된 연방기구로 주립 직업정보 조정위원회(State Occupational Information Coordination Committee : SOICC)를 통해 주단위로 활동하고 있다.

대부분의 주에서 SOICC는 직업정보체계(Occupational Information System : OIS)를 개발하여 활용하고 있고, 연방 및 주 범위의 정보 원으로부터 얻은 다양한 정보를 결합한 데이터베이스이다.

NOICC/SOICC의 주요 시스템은 다음과 같다.

첫째, 직업정보 시스템(OIS)으로 다양한 정보원으로부터 수집된 직업 및 교육에 관련된 자료들을 종합한 데이터베이스 시스템으로 주로 주 및 지역에서 프로그램을 개발하는 사람이 특히 어떤 종류의 훈련 프로그램이 제공되어야 하는가를 결정하는데 사용된다. 각 SOICC는 NOICC의 기술적·재정적 지원을 받아 각 주에 적합하고 특수한 OIS를 개발하여 활용한다.

둘째, 직업 및 노동시장정보 시스템(Civillian Occupational & Labor Market Information System : COLMIS)으로 미국 노동성의 퇴역군인 고용훈련서비스와 국무성을 위해서 개발된 시스템이다. 본 시스템은 지역 노동시장의 목록에 대한 개요를 제공해주고 있으며, 군 생활에서 민간생활로의 전환을 고려하고 있는 모든 군인들과 군무원들이 활용할 수 있도록 되어 있다.

마. 스웨덴의 직업안정조직

스웨덴의 노동시장정책은 노동부 산하의 중앙노동시장위원회(AMS)에서 관장한다. AMS는 중앙행정기관으로서 노동시장정책을 지시·조정·개발하며 노동시장정책 수행에 필요한 정부의 예산을 배분, 지방조직인 주노동시장위원회에 대한 업무지침을 시달·감독한다.

일선기관으로는 360개 고용사무소와 30개의 동출장소, 60개의 전문직종 고용사무소, 100개소의 장애인 고용사무소 및 20개 출장소 등 전국적으로 총 570개소에 약 11천명의 직원이 배치되어 있다.

고용보험사업을 담당하고 있는 조직의 직원중 실업보험기금에 종사하는 직원만 민간인이고 나머지 직원은 전원 국가공무원이며 이들 공무원은 AMS, 주노동시장위원회 및 고용사무소·전문직종 고

Ⅲ. 주요국의 직업안정기관의 현황과 시사점 43

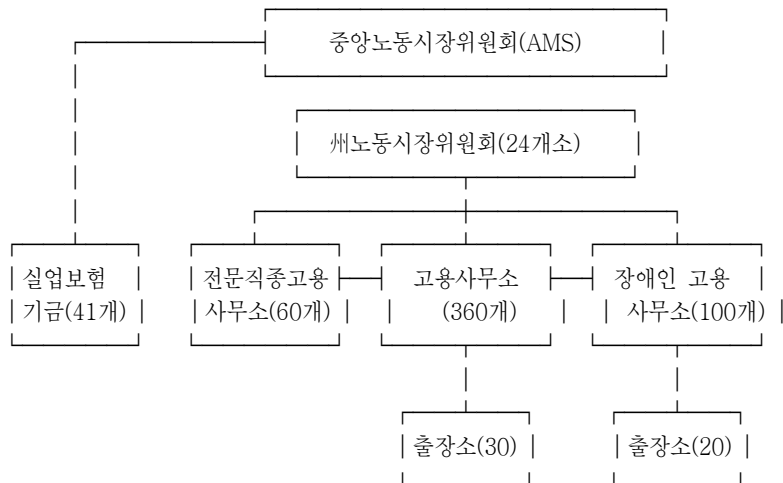
용사무소·장애인 고용사무소 등에서 노동시장정책을 담당하는 직원 상호간에만 인사이동이 가능하다.

각 州의 주노동시장위원회는 중앙노동시장위원회에서 결정된 사항을 각 주의 실정에 맞게 보완하여 주의 노동시장정책을 총괄하는 기관으로서 관할구역내에 있는 고용사무소, 전문직종 고용사무소 및 장애인고용사무소를 지휘·감독하며 이들 기관을 이용하여 노동시장정책을 집행한다.

주노동시장위원회에는 노·사·정 대표로 구성된 집행위원회가 있어 주노동시장위원회의 정책결정에 대하여 심의하며, 집행위원회의장은 주지사가 맡도록 되어 있다.

주노동시장위원회의 위원장은 수석주고용담당관이 맡으며, 각 주노동위원회는 재정과, 취업알선 및 고용보험과, 교육훈련과, 노동시장연구과, 노동시장정책과 및 총무과의 6개과로 구성되어 있다.

[그림Ⅲ-4] 스웨덴의 직업안정기관 관리운영기구(1993)



자료 : 유길상, 「주요국의 고용보험 관리운영기구」, 1994.

각 주노동위원회 산하에는 고용사무소, 전문직종 고용사무소 및 장애인 고용사무소가 있다.

각 고용사무소는 소장, 부소장 아래 전문기술직 취업알선과와 생산·서비스직 취업알선과의 2개과로 구성되어 있는데 360개 고용사무소와 30개 출장소에 5,615명의 직원(1992년 6월 30일 현재)이 배치되어 있으며 고용사무소 1개소의 직원수는 작은 곳은 10여명, 큰 곳은 35명 정도이다.

고용사무소는 일반구직자 및 실업자의 구직등록, 사용자의 일자리등록, 구인·구직자에 대한 노동시장 정보제공, 직업상담·교육훈련상담 및 취업알선, 고용정보망 구축 및 관리, 실업보험기금에 대한 감독 및 구직등록을 한 실업자가 실업급여 또는 현금보조를 받을 수 있도록 실업보험기금에 안내하는 역할 등을 담당한다.

스웨덴에서는 10인 이상의 일자리에 대해서는 반드시 고용사무소에 신고하도록 규정되어 있으며 위반시에는 벌금을 부과하고 있다. 전문직종 고용사무소는 음악·미술 등 예술분야, 대학·금융기관, 건축, 전자등 특수 전문분야에 관한 구인·구직자의 취업알선업무를 담당하며 60개소가 있다.

장애인 고용사무소는 장애인에 대하여 심층적인 상담과 치료를 통하여 노동시장에 참여할 수 있도록 도와주고 취업알선과 장애인 고용 기업에 대하여 장애 정도 등에 따라 임금을 차등 보조해주는 기능을 담당한다. 장애인 고용사무소는 정신과 의사, 정신분석학자, 간호원, 사회복지전문요원 등의 특수요원들을 확보하고 있으며, 의사와 간호원은 시간제(part-time)로 근무하고 있다. 100개의 장애인 고용사무소와 20개의 출장소에는 모두 2,360명이 고용되어 있는데(1992) 1개소에 보통 20명 내외의 전문요원들이 20명 내외의 장애인을 담당하고 있다.

1993년 7월 1일부터 민간부문과 공공부문간의 경쟁을 통한 취업

알선 서비스의 질을 향상시키기 위해 민간에 의한 직업소개업무 허용하고 있다.

바. 프랑스의 직업안정기관

1) 직업안정기관의 조직

프랑스는 1967년 국립직업안정소를 설립하여 공공업무의 고용시장 현실에 대한 적응과 창구의 일원화를 위해 노동부장관의 통제하에 재정적인 독립을 유지하고 있다.

국립직업안정소는 행정이사회에 의해 운영되며, 고용증진을 위한 공익사업의 3대 요소인 사용자와 노동자 그리고 행정기구 대표자로 구성한다. 국립직업안정소는 활동개요 확립 및 세부계획 수립·시행, 정부의 기타 실업수당지급을 관장하며, 고용문제에 관한 도단위 집행위원회의 의견을 수렴한다. 효과적인 업무수행을 위해 국립직업안정소는 22개의 도단위 지방본부와 99개의 郡단위 분소를 운영하고 있으며, 인근지역에서의 대민 서비스를 수행하는 850여 개소의 직업안정 창구 중에는 700개의 직업안정지소와 52개의 재분류 작업반과 21개의 특수상황 전담반이 있다.

이들의 제반 업무를 살펴보면 개인적인 면담이외에도 고용, 직업 훈련, 취업 등에 관한 정보가 제공되며, 수요자의 자발적인 참여로 진행되는 자동응답식의 전산화 시스템으로 전환되고 있다. 구직활동 자체에 대한 훈련은 구직희망자에게 활동력을 갖게 함으로써 고용시장에 대한 이해를 돕고, 자신의 장점과 결점을 숙지한 상태에서 직장탐사에 능동적인 자세를 견지할 수 있도록 하고 있다. 이를 위한 국립직업안정소의 지원에는 평균 4~8시간동안 계속되는 직장탐사훈련(ARE)¹¹⁾, 개인별 특수지원(ASP)¹²⁾(이는 통상적으로 3개월이

나 필요에 따라 1개월에서 12개월에 걸쳐 시행되기도 함), 2개월간 실시되는 직장탐사를 위한 워크샵(STRE)¹³⁾, 3~6개월에 걸쳐 80시간동안 계속되는 직장탐사를 위한 씨클모임(CRDE)¹⁴⁾이 있다.

2) 노동시장의 정보체계

고용 수급에 관한 내부운영체계 개선 및 고용정책의 효율적인 시행에 필요한 대민 업무자료의 합리적 운영을 위해 ‘구직신청 관리 전산화 시스템(GIDE)¹⁵⁾’이 이루어지고 있다. 이는 고용경력상의 주요 업종, 경력, 기술수준, 국립직업안정소의 취업알선 前歷 등 취업희망자에 대한 자세한 정보를 종합적으로 처리하여 기업이 구인을 의뢰한 직책보다 적절한 근로자를 추천할 수 있도록 하기위한 시스템이다. 이 시스템은 각 지소에서 담당하는 등록, 변경, 월별 동향분석 및 취소 등의 구직신청에 관한 사항은 물론, 상공인고용 협회(ASSEDIC)¹⁶⁾의 취업수당지급까지도 신속히 처리할 수 있게 되었다.

11) Atelier Recherche d'Emploi

12) Appui Spécifique Personnalisé

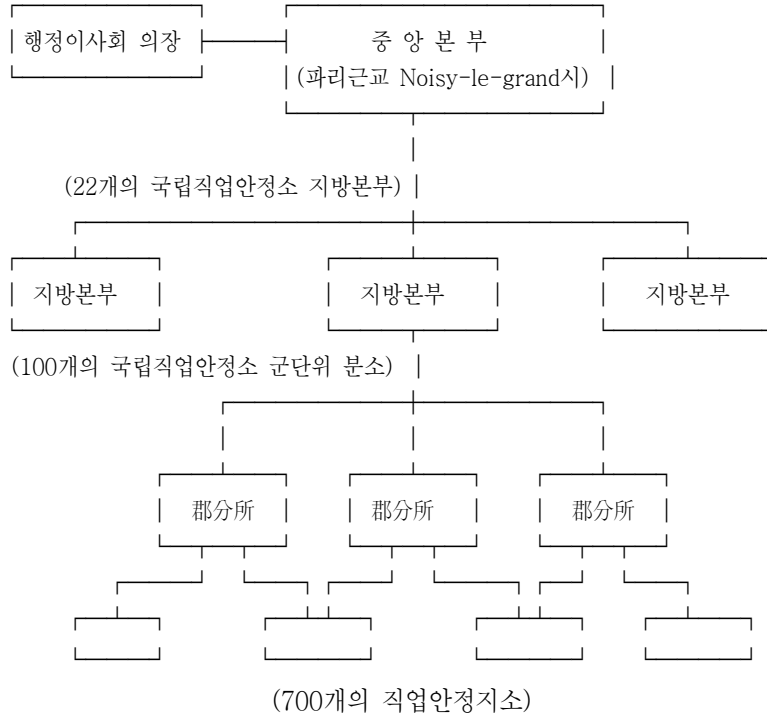
13) Session de Technique de Recherche d'Emploi

14) Cercle de Recherche d'Emploi

15) Gestion Informatisée de la Demande d'Emploi

16) Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce

[그림 Ⅲ-5] 프랑스의 국립직업안정소 및 지방조직(1993)



자료 : 한국산업인력관리공단, 「프랑스의 고용보험」, 1994, p.16.

‘구직신청 관리전산화 시스템’과 함께 ‘고용관리 보조 시스템 (SAGE)¹⁷⁾’는 하나 또는 다수의 지방에서 접수되는 구인의뢰에 대한 현황 파악, 홍보 및 신속한 업무처리를 위한 전산프로그램으로 데이터 통신에 연결되어 국립직업안정소 직원이 취업상담실에서 사용하거나, 협약에 따라 직업안정업무에 동참하는 일부 기관에서도 이를 사용할 수 있다.

17) Système d'Aide à la Gestion de l'Emploi

사. 스페인의 직업안정기관

스페인의 정부 및 고용보험 업무는 노동사회부가 정책을 담당하고 고용청이 집행을 담당하는 체제로 되어 있다. 고용청은 스페인 내에서 600여개의 지방사무소를 포함하여 사회보험관련 전국 조직을 가진 유일한 정부부처로서 총 16,000명이 종사하는 거대조직이다.

1) 노동사회부

스페인의 직업안정 및 고용보험 정책을 담당하는 정부 부처는 노동사회부이다. 사회보장 관련 업무 중에서 산재보험과 의료보험은 보건부에서 관장하고 노령임금과 실업급여는 노동사회부에서 관장한다. 노동사회부 직원은 약 7,000명이며 17개 주별로 지방조직을 두고 있다.

2) 고용청(INEM : Insituto Nacional de Empleo)

스페인의 고용청은 직업안정 및 고용보험 업무를 직접 수행하는 정부 조직이다. 고용청은 노동사회부의 산하기관으로 장관이 고용청장을 임명한다. 그러나 행정적·법률적으로는 독립기관이다. 즉 업무의 자율성은 있지만 노동부의 통제하에 놓여 있는 것이다. 이러한 관계는 정부가 직접 집행 업무를 담당하면 효율성이 떨어지기 때문에 산하 조직을 만들어 적응성을 높이기 위한 것이라고 한다. 고용청의 직원은 공무원으로 운영은 이사회, 집행위원회의 결의를 거쳐 청장이 집행책임을 진다.

고용청은 52개 지방청과 600개 지방 사무소를 가지고 있고 본부에 1,200명, 지방에 15,000명 정도의 인력이 일하고 있다. 스페인의 17개 자치주도 중앙정부와 마찬가지로 실업문제에 대한 기능을 가

지고 있는데 중앙정부와 연계하여 통일된 실업보장정책을 추진하고 있다. 또한 고용청은 독자적으로 노동문제를 다루고 있으며 기업 및 Agent들과도 정부정책을 함께 논의하면서 조화있게 시행하고 있다.

3) 고용청(INEM)의 직업안정 업무

고용청은 직업안정, 직업훈련 및 실업급여 업무를 수행한다. 첫째, 직업안정 업무이다. 그동안 고용청은 독점적으로 근로자 직업알선을 맡아 왔고 민간직업소개소는 통제되었다. 그러나 최근 법률을 수정하여 기업 자체내에서 정부가 하던 기능을 수행할 수 있게 하였다. 또한 자치주들도 자체적으로 고용창출행위를 하게 되었다. 이러한 고용청의 직업안정 업무는 분산되어 가는 경향을 보이고 있지만 아직도 고용청의 직업안정에 관한 핵심적인 업무를 수행하고 있다. 즉, 취업촉진 프로그램 수립 및 집행, 취업관련 데이터 분석, 취업 촉진 자원 운영, 취업을 위한 지방사무소 연계 및 정보망 수립 등이다.

둘째, 직업훈련 업무이다. 고용청은 직업훈련을 실시하는데 이는 주로 전문직종에 대한 1년 미만 단기 기술교육이다. 반면 장기적 교육(대학 5년과정 포함)은 교육과학부에서 담당한다. 고용청이 운영하는 직업훈련원은 스페인 정부 50%, EU 보조금 50%로 운영하며, 훈련생은 전액 무료이다. 훈련기간은 훈련생의 기술 수준에 따라 다양하며 훈련교사는 모두 훈련프로그램에 따라 계약직으로 되어 있다. 훈련의 결정은 원칙적으로 고용청 지방사무소의 판단에 의한다. 즉, 고용청 지방사무소에서 직업훈련이 필요하다고 인정되는 사람을 직영훈련원에 보내면 훈련원에서는 노동시장전망, 취업가능성, 본인의 희망 등을 고려하여 훈련을 실시한다.

셋째, 고용청 지방사무소의 운영이다. 고용청은 지방청을 통하여

지방사무소를 운영한다. 그리고 지방사무소는 구인·구직 정보제공, 직업훈련 및 실업급여의 지급을 담당한다. 구인·구직 정보의 제공은 직접적인 취업알선보다 고용정보를 제공하여 구인·구직자를 연계시켜 주는 역할이 강조된다. 지방사무소의 규모는 30여명(마드리드 시내의 한 사무소) 정도이다.

2. 민간직업소개기관 및 유료직업소개소

현재 일부 국가에서만 민간직업소개기관의 소개건수와 구직자의 구성에 대한 통계보고의무가 있기 때문에 공공직업소개기관의 경우와 달리 민간직업소개기관에 대한 정보는 많지 않다.

여러 국가의 경험에 의하면 민간직업소개기관은 공공소개기관과 마찬가지로 특정 직종과 지역에 집중한다. 민간소개기관은 특히 대도시 지역에 집중하며, 이용 구직자는 직업경험이 있는 취업된 근로자이며 실업자나 직업초년생은 적다. 영미권의 자료에 의하면 민간기관 이용자의 스펙트럼은 최고위경영자로부터 쉽게 구하기 힘든 가내근로자에게 까지 이른다. 즉 지역적 또는 직업적 부분노동 시장에서 인력난이 있을 때 민간직업소개기관에 대한 잠재수요가 존재하는 것이다. <표 III-1>은 민간직업소개기관의 시장점유율을 보여주고 있다.

지난 20년간 민간직업소개기관의 증가는 몇 가지 요인에 기인한다. 그 중 하나는 점증하는 자동화와 새로운 기술의 투입, 전문성이 많은 서비스 업무의 등장으로 인해 경영인뿐만 아니라 기능인력에게 필요로 하는 능력이 일반적으로 많아진 것이다. 이로 인해 특히 호황기에 기업들은 필요한 인력을 탐색하는 데 어려움을 가지며, 민간직업소개기관은 보다 많은 기능(기술)인력을 보유, 기업들

<표 Ⅲ-1> 민간소개기관의 시장점유율

국 가	소개 기관수	인원수	취업건수	총취업건수에 대한 시장점유율(%)	피용자수에 대한 시장점유율(%)
한국(1995)	1,276	-	162,481	-	1.4
덴마크(1991)	340	-	9,000	-	0.3
영국(1992)	13,642	46,400	270,000	5	1.0
미국(1993)	14,000	216,000	-	-	-
네덜란드(1991)	800	1,000	90,000	8	1.4

주 : 우리 나라의 경우 상용만 해당(일용의 취업건수는 1,430,986으로 전체의 89.8%를 차지하며 일용을 포함한 경우 취업률은 13.6%로 과대 평가됨)

자료 : Walwei(1995), 한국은 노동부(1996)

이 선택하는 데 도움을 준다. 또한 경쟁력 강화를 위한 비용절감 압력에 의해 기업들이 인사부서의 본래 과제를 점차 외부에서 해결하는 것이다. 민간직업소개기관의 인사관리 서비스에는 인사기록 관리, 노동법 관계 해결 또는 채용 등이 포함된다.

지난 몇 년간 이루어진 직업소개의 자유화 조치로 민간직업소개기관은 체계적으로 그 의미를 인정받고 있다. 이러한 자유화 조치의 배경에는 두 가지 논거가 있다. 첫째, 상품 및 서비스 시장에서의 여타의 규제완화와와의 관련성에서 찾아지는데, 이러한 완화는 일반적으로 시장진입에 대한 제한 철폐나 국가에 의해 지배된 시장의 개방을 목적으로 한다. 둘째, 공공직업안정기관에 대한 광범위한 비판이 자유화 조치를 실현하는데 큰 기여를 했다. 공공직업안정기관 자체로만은 더 이상 노동시장에 대한 양적 또는 질적으로 충분한 서비스를 제공할 수 없다고 평가받았고, 새로운 민간기관들이 공공기관이 양질의 서비스를 제공하도록 자극할 것이라고 생각되어 졌기 때문이다.

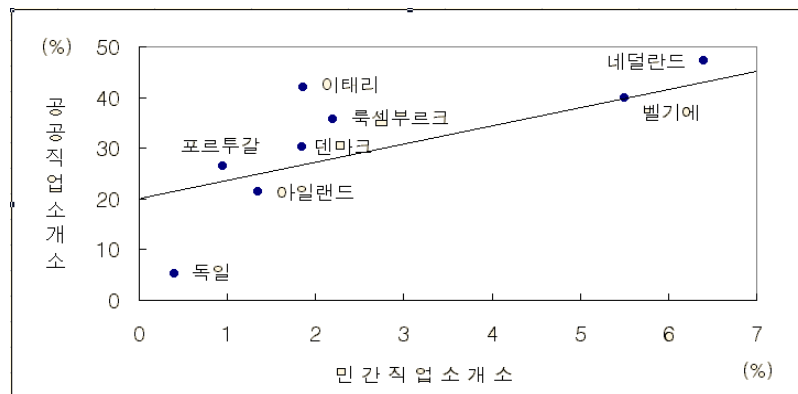
일반적으로 영리목적의 직업소개를 허가하는 18개국의 규제수준은 대단히 상이하다. 영리목적의 직업소개를 허가하는 국가에서는

소위 ‘업무수행 규정’이 있으며 그 내용은 소개계약, 소개비 그리고 소개의 기본원칙 등이다. 특히 구직자의 어려움을 통해 이익을 보려는 행위를 막고자 많은 국가에서는(영국, 독일 등) 구직자에게 소개비를 받지 못하도록 금지하고 있다. 미국의 민간소개기관은 상법에 의해 규제된다. 미국의 몇 개 주를 제외하고는 특별한 허가가 필요 없고, 업무수행 규정도 없다. 이러한 국가들에는 비교적 자유로운 민간·공공직업소개기관의 공존체계가 이루어지고 있다.

민간소개기관의 규정위반에 대해서는 영국에서 체계적으로 파악하고 있다. 허가업무를 담당하는 관청의 서류는 정기적으로 수행되는 조사와 이용자의 민원에 근거하여 작성된다. 파악된 규정위반은 대부분 허가 없는 소개행위와 적절한 구직자를 얻기 위해 불법적 광고를 하는 행위이다. 구직자에게 소개료를 요구하는 사례는 드문 것으로 밝혀졌다. 영국의 경험으로 미루어 효과적인 법규정과 민원을 처리하는 감독기관의 존재는 민간소개기관의 이미지를 높이는 데 기여하는 것을 알 수 있다.

[그림 Ⅲ-6]은 공공·민간직업소개소의 이용현황을 나타낸 것이다.

[그림 Ⅲ-6] 국가별 공공·민간 직업소개소 이용 현황(전체 구직자)



자료 : European Labor Force Survey 1992 ~ 1994.

일 본

1) 법규제

가) 유료 직업소개소

직업소개사업은 그 목적과 성격상 정부가 무료로 일반에게 서비스하기 위한 공공직업안정소를 설치하여 이를 운영하게 되어 있으며, 영리나 유료는 원칙적으로 금지하고 무료일지라도 허가사업으로 한다는 규제를 가하고 있다.

그러나 공공기관이 소개하지 못하는 특별기술을 요하는 직종(29종, 주로 예술과 의료전문, 법조 및 경영)에 대해서 제한적으로 허가된다. 또한 고용주로서의 의무를 가진 파견업체도 16개의 특수한 기술이나 경험을 요하는 직종, 전산관련 직종, 고급사무직, 번역, 빌딩관리 등에 제한되며, 이에 의하여 기업의 과장 담당직 이상의 자와 기술, 생산관리, 연구, 정보처리 기술자 등 소위 화이트칼라의 상당부분을 커버하고 있다.

이 경우에도 허가의 유효기간이 제한되며, 노동대신이 심의회에 자문하여 정한 수수료 이외에는 이용자로부터 수수료나 보수를 받지 못하도록 하고 있다. 1991년에는 3,000개의 유료기관과 12,000개의 파견업체가 있다.(OECD, 1993)

나) 무료 직업소개소

구직자로부터 수수료를 징수하지 않는 직업소개소일 경우에도 노동대신의 허가를 필요로 하며 이 경우 허가의 유효기간은 3년으로 한정된다. 또한 학교, 전수학교, 직업능력개발학교 등 시설의 교장

은 노동대신에게 신고하여 그 학생, 훈련수료자 등에 대하여 일정한 조건아래 무료로 직업소개사업을 할 수 있다.

다) 기타 민간직업소개소

기타 민간 직업안정사업으로는 근로자 공급사업, 근로자의 모집, 근로자 파견업 등을 들 수 있다. 직업소개소와 같은 시설 없이 소위 공급계약에 의해 근로자와 사용자간의 소개업으로 하는 근로자 공급사업은 노동조합이 노동대신의 허가를 받고 행하는 경우 이외에는 금지되어 있다.

2) 현 황

유료직업소개사업소는 1994년 현재 3,273사업소가 있으며 약 38만 명이 유료직업소개사업소를 통해 취직이 되었으며, 공공직업안정기관을 통한 소개 건은 1994년도 현재 392만 건으로 121만 명이 취직하였다. 공공직업안정소와 학교가 연대한 형태의 직업소개에 의한 취직은 34만 명에 이르고 있다.

독 일

1) 법규제

독일은 최근에 유료 민간소개기관에 대한 허가를 시작하였다. 이용요금은 고용주만 부담하도록 하고 있으며, 유료소개기관 허가를 받아야하며 공공사업자 등록을 요구하며 적절한 시설을 갖추어

야 한다. 이전에는 민간소개기관이 특정직종에 한정되어 있었지만 1994년 8월 ‘취업촉진법’이 성립함에 따라 민간소개기관에 대한 허가를 시작해 많은 단기고용기관(파견업체)들과 무료기관들이 사업을 확장하였다.

신제도의 허가조건으로는 범죄경력이 없는 것 등 개인적 특성, 3년 이상의 직업소개경험 등 적성능력의 보유, 양호한 자산상황, 적당한 업무공간이 있으며 구직자로부터 수수료를 취하는 것은 금지하고 있다.

2) 현 황

1996년 4월 30일 기준으로 민간직업소개소는 3,174개이며 그 후 1997년초에는 3,529개로 증가하였다. 1996년 한 해 동안 52,395건의 직업소개가 민영 직업소개소에서 이루어 졌다. 민영직업소개소와 공공직업소개소의 소개건수를 비교해 보면 뉘른베르크에 있는 연방고용청의 각 출장소에 있는 직업안정소가 행한 소개건수는 1996년 한해 동안 410만~420만 건이다. 독일에서는 약 400만 명의 실업자가 있는 것으로 볼 때 대략 동일한 규모의 취업소개가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이에 비해 민영직업소개의 소개건수는 약 1%에 지나지 않는다. 이처럼 민영직업소개의 소개건수가 미미한 것은 독일에서 민간직업소개소 사업이 허용된 지 얼마 되지 않았다는 점과 경제상황이 별로 활발하지 못했다는 점이 주 요인이다.

영 국

1) 법규제

영국의 민간직업소개소는 상용고용에의 취직추천은 물론 단기고용(파견노동) 및 자영업자의 파견까지도 행하고 있다. 영국에서는 직업탐색방법으로 공공직업소개소와 신문 등의 광고에 의한 것이 각각 25%이고, 연고 등에 의한 Personal Contact가 40%로 가장 많으며, 민간직업소개소에 의한 것은 최대 10% 정도로 나타나고 있다. 공공직업안정기관의 경우는 전체 노동자를 대상으로 하는데 반해 민간직업소개소는 전문적인 고도의 기술자 및 기능보유자를 대상으로 직업알선이 이루어지고 있다.

2) 현 황

영국의 연간 고용총수는 구직자의 약 1/3에 상당하는 약 700만 건으로 추정되고 있다. 일반적으로 새로운 직업을 탐색하는 경우 대부분 개인적 연고나 신문광고 등에 의해 이루어짐으로써 민간직업소개소는 그 중요도면에서 낮은 상태이다.

미 국

1968년 약 2,000개에서 1993년 14,000개로 양적인 증가를 보였다. 미국은 민간직업소개기관을 통한 고용이 공공직업소개기관을 통한 입직(1991년 4.8%)보다 2배 정도 높은 것으로 나타났다.

Ⅲ. 주요국의 직업안정기관의 현황과 시사점 57

유료직업소개소에 관하여 규정하고 있는 포괄적인 연방법은 없지만 각주(일부도시)가 독자적으로 허가 등의 규제를 행하고 있다. 각주(전 50주)의 규제 개요를 살펴보면 허가제를 취하고 있는 주는 43개 주이며, 요금규제는 35개 주이며 일정기간 내에 이유 없이 해고된 경우에는 수수료를 반납하는 주로는 메사추세츠주, 버지니아주, 메릴랜드주가 있다. 유료직업소개사업소는 약 1만 사업소로 추정되며, 구직자의 이용률은 9.3%이다.

스웨덴

1993년 6월까지의 민간에 의한 직업소개업무는 법적으로 금지하였으나 민간부문과 공공부문간의 경쟁을 통한 취업알선업무의 서비스 질을 향상시키기 위해 1993년 7월 1일부터는 민간에 의한 직업소개업무도 허용하고 있다. 또한 스웨덴에서는 구인자에 대한 정보는 구직자에게 자세히 알려 주지만 구직자에 대한 정보는 구체적으로 제공하지 않으므로써 구직자의 사적인 비밀을 보호하는데도 배려하고 있다.

프랑스

프랑스에는 유료직업소개는 금지되어 있으나 프랑스의 공공직업소개기관(ANPF)은 전체 노동자가 자유롭게 무료로 이용할 수 있다. 즉, 구직활동을 하고 있는 사람에게 직업을 주선하는 서비스는 공공직업소개소의 커다란 역할로 동 서비스 업무를 유료로 하는 것

은 금지되고 있다. 그러나 기업이 스스로의 비용으로 민간 리쿠르트 회사에게 구인을 의뢰하는 것은 자유이다.

3. 선진국 공공 직업안정기관 운영의 최근 추세와 시사점

(1) 민간경영기법의 도입

직업안정서비스의 질적 수준을 제고하고 관리·운영을 효율화하기 위하여 담당직원을 연봉계약제로 채용하고 성과에 따른 인센티브를 지급하는 민간전문상담원을 채용하여 대민서비스를 담당하게 하는 경향이 있다. 예컨대 영국은 교육고용부장관과 고용청장, 고용청장과 일선 직업안정기관장, 직업안정기관장과 직원간의 업무목표 달성에 대한 계약을 체결하고 목표달성 여부에 의한 임금조정 및 고용계약 해지 등의 조치를 취하고 있으며, 독일은 연방고용청 직원의 80%가 민간전문인력이다.

(2) 예비 경제활동인구에 대한 적극적 서비스 제공

현재의 경제활동인구에 대한 서비스뿐만 아니라 각급학교 학생의 진로지도, 적성검사, 직업의 세계에 대한 올바른 이해 등 청소년의 직업선택·진로지도 등 예비 구직자에 대한 적극적인 직업안정서비스까지 제공하는 추세를 보이고 있다. 독일 연방고용청 산하 직업안정기관 이용자의 약 4분의 1은 각급학교 학생들로서 이들은 직업안정기관에서 미래의 직업에 대한 탐색과 상담서비스를 받고 있다.

(3) 정보화 시대에 맞는 서비스 제공

정보화의 진전에 따라 인터넷, PC통신 등 정보통신매체를 활용한 직업안정서비스가 확대되고 있으며, Touch Screen 등 자가검색 서비스도 확산되고 있다. CD-ROM, VIDEO 등을 이용한 직업의 세계에 대한 정보제공서비스의 확대를 통해 직업의 세계에 대한 상세한 정보를 손쉽게 접근할 수 있도록 하고 있다.

(4) 실업자의 체계적 관리를 통한 서비스의 효율성 제고

한정된 인력과 예산을 이용하여 최대의 효과를 달성하기 위하여 스스로 취업하기 힘든 정도에 따라 실업자를 재분류한(Profiling)후 가장 어려운 구직자로부터 집중적인 서비스를 제공하여 조기재취업을 촉진하는 경향이 강하게 나타나고 있다. 이러한 효율적인 실업자 관리는 실업대책의 실효성을 높이는데 매우 효과적인 방법으로 인식되고 있다.

IV. 직업안정서비스 확충방안¹⁸⁾

1. 직업안정서비스 확충의 필요성

1) 고용안정서비스에 대한 양적 수요 증가

IMF체제하에서 실업률이 급증하면서 고용관련 민원이 작년에 비하여 10배 이상 급증하고 있고 앞으로 4~5년간은 이러한 고실업이 지속될 전망이어서 직업상담·취업알선관련 서비스, 실업대책 안내 및 상담에 대한 수요가 크게 증가할 것으로 예상되고 있다.

실업의 급증과 더불어 고용보험이 1998년 1월부터 10인 이상 사업장으로, 1998년 3월부터 5인 이상 사업장으로, 1998년 10월부터는 전사업장으로 확대적용됨에 따라 고용보험 적용·징수 및 고용보험사업과 실업급여 지급업무에 대한 수요가 폭증하고 있다. <표 IV-1>에서 보는 바와 같이 1998년의 고용보험 적용확대에 따라 적용대상 사업체수가 약 100만개, 피보험자수가 약 430만명이 증가하여 고용보

<표 IV-1> 고용보험 적용확대에 따른 적용사업체 및 근로자수 증가 추이

	30인이상 (’97.12)	10인이상 (’98.1)	5인이상 (’98.3)	전사업장 (’98.10)
사 업 체 수(천개소)	47	129	202	1,055
근 로 자 수(천 명)	4,280	5,785	6,257	8,586
임금근로자적용비율(%)	35.3	47.9	51.8	71.0

자료 : 노동부.

18) 제 IV장의 자세한 내용에 대해서는 유길상·어수봉·김재호(1998)참조.

IV. 직업안정서비스 확충방안 61

험 적용, 피보험자 관리, 보험료 징수를 위한 행정수요가 폭증하고 있으나 직업안정조직의 확대가 적기에 이루어지지 못하여 영세사업장에 대한 고용보험 적용징수가 커다란 차질을 보이고 있다.

2) 고용안정서비스의 질적 수요 증가

실업의 급증에 따라 고용안정서비스에 대한 양적 수요가 증가하고 있을 뿐만 아니라 서비스의 내용에 있어서도 단순한 구직알선이나 실업급여 지급업무 외에 구직자의 적성검사, 유망직업 상담, 새로운 직업에 요구되는 능력개발 상담 등 한 단계 높은 고용안정서비스에 대한 수요가 증가하고 있다. 또한 정부의 실업대책사업에 대한 상담이 크게 증가하고 있으며, 특히 직업안정과 능력개발의 연계구축이 적극적 노동시장정책의 추진과 실업자 직업훈련의 성공을 위해 필수적이라는 인식이 확산되고 있다. 실업자 직업훈련이 성공하기 위해서는 직업훈련을 수강하고자 하는 실업자에 대하여 심층적인 상담과 적성검사 등을 통하여 적합한 직종의 훈련과정을 안내해 주는 것이 중요하다.

또한 실업자와의 심층적인 상담과정에서 실업자가 실업의 충격을 극복하고 적극적인 구직활동과 새로운 출발을 위한 자신감을 갖게 하는 것이 실업의 장기화를 예방하고 사회갈등요인을 줄이는데 매우 중요하다.

3) 실업대책 프로그램 효율화의 기저 마련

직업안정조직은 노동시장 정보를 구인·구직자 등에게 제공하여 인력의 수급을 원활하게 하며 구직자에게 적극적인 취업알선을 실시하고 실업자에 대한 심층적인 상담을 통하여 개별 실업자에게 가장 적합한 실업대책을 안내하여 실업대책의 효율성을 높여주는 노

동시장의 가장 기초적인 하부구조(infrastructure)이다. 이러한 직업안정조직이 효율적으로 구축되어 있을 경우에는 실업대책의 전달 체계가 원활하게 작동되어 실업대책의 효율성을 확보할 수 있는 반면, 직업안정조직이 정비되어 있지 않을 경우에는 어떠한 실업대책도 효과적으로 추진되기 어렵다는 것이 선진국의 경험이다.

2. 직업안정조직 확충논의와 대안

직업안정조직을 확충함에 있어서는 우선 다음과 같은 요인들이 고려되어야 한다. 첫째, 직업안정업무의 효율성·전문성을 확보할 수 있는 방향에서 이루어져야 한다. 직업소개, 직업지도, 고용 및 직업에 관한 정보의 수집·분석·제공, 직업교육훈련기관 및 과정에 대한 정보의 수집·분석·제공 등 직업안정서비스를 전문지식을 갖고 효율적으로 추진할 수 있어야 한다.

둘째, 정부의 행정개혁 방향과 가용재원 등을 고려하여 인력 및 소요재원의 확보가 용이한 방식으로 추진하는 것이 바람직하다. 직업안정기관이 제기능을 하기 위해서는 최소 5천여명의 인력이 필요하나 이러한 인력을 공무원으로 확보하는 것은 작은 정부를 지향하는 정부의 방침을 고려할 때 현실적으로 불가능하기 때문에 민간 전문인력 등을 활용하는 방안을 고려하여야 한다.

셋째, 고용보험제도의 적용확대, 실업의 증감, 정부조직의 개편 등 환경변화에 유연하게 적응할 수 있어야 한다. 노동시장은 경제상황의 변화에 따라 지속적으로 변화하기 때문에 경제가 호전될 경우 실업률은 낮아질 수 있다. 실업률이 낮아지게 되면 직업안정기관의 인력을 탄력적으로 조정할 수 있는 유연성이 있어야 하므로 직업안정기관에 종사하는 민간상담인력들은 업무성과 등을 고려하

여 노동시장의 상황에 맞추어 고용조정을 할 수 있어야 한다. 또한 지방행정조직의 개편에 대비하여 직업안정조직 자체가 유연한 대응을 할 수 있어야 한다.

가. 읍·면·동사무소의 「종합복지센터」 화에 대한 검토

최근 사회일각에서는 시·군·구의 사회과·가정복지과와 보건소를 통합하여 「(보건)복지사무소」로 전환하고 읍·면·동사무소를 (보건)복지사무소의 지소인 「종합복지센터」로 전환하여 공적부조 및 사회보험서비스 제공, 취업알선 및 노동시장 정보제공, 실업대책 안내 등 복지 및 고용관련 종합서비스를 One-Stop으로 제공하자는 주장이 제기되고 있다.

이와 같은 방안은 모든 복지 및 고용관련 서비스를 One-Stop으로 제공하여 수요자 중심의 행정을 구현함으로써 고용·복지서비스의 질적 수준을 향상시키고 예산을 절감할 수 있다는 논거에서 추진되고 있으나 다음과 같은 이유로 현실적인 대안은 될 수 없다고 판단된다.

첫째, 모든 고용 및 사회복지업무를 읍·면·동단위에서 One-Stop으로 제공한다는 것은 이론적으로는 가능할 수 있으나 현실적으로는 거의 불가능하다고 판단된다. 왜냐하면 4대 사회보험업무는 각기 전문성이 있어 한 기관에서 통합적인 서비스를 수행하는 국가는 없으며 이것이 가능하지도 않는데 4대 사회 보험업무와 각종 고용 및 복지서비스까지 One-Stop으로 제공한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 우리 나라 읍·면·동 사무소에 대한 업무분석에 의하면 동사무소는 폐지할 수 있을 것으로 보이나 읍·면 사무소의 기능은 앞으로도 계속 유지되어야 한다는 것이 전문가들의 견해이며, 동일 장소에서 서로 다른 성격의 업무를 백화점식으로 제공하는 것이 오

히려 서비스의 질을 떨어뜨릴 수 있다는 것이 지금까지의 행정경험이 말해주고 있다. 복지관련 업무를 단일부처에서 통합적으로 추진하고 있는 국가에서도 각 사회보험 및 복지서비스에 있어서는 다양한 전달체계를 통한 전문적인 서비스를 제공하는 것이 선진국의 일반적인 예라는 점도 이를 보여주고 있다.

둘째, 직업안정기관은 읍·면·동 단위의 소규모로 행하는 것보다는 시·군·구 단위의 적정규모로 행하는 것이 서비스의 질을 제고할 수 있고 예산과 인력을 절감할 수 있다는 것이 선진국의 경험이다. 따라서 읍·면·동 단위의 종합복지센터는 직업안정서비스의 질을 저하시켜 오히려 수요자 중심의 행정구현에 역행할 우려가 높다.

셋째, 전국의 3,718개소의 읍·면·동사무소(읍 195개소, 면 1,230개소, 동 2,293개소)에 직업안정요원을 2~3명만 배치하더라도 시·구 단위의 직업안정기관 설치시보다 더 많은 예산과 인력이 소요되게 될 뿐만 아니라 읍·면·동 사무소의 업무와 직접 관련된 법률이 160여 개이고, 개정해야 될 법률이 400여 개나 되어 읍·면·동 사무소를 종합복지센터로 전환하기로 결정하더라도 이를 추진하는데는 3~4년의 기간이 소요될 것으로 예상되어 당면한 고실업을 극복하는데 아무런 도움을 줄 수가 없다.

넷째, 종합복지센터화 구상은 기본적으로 1995년 7월 부터 5개 시·군·구에서 기존의 보건소에 복지부서를 신설하고 사회복지전문요원을 배치하는 보건복지사무소 시범사업의 연장선상에 있으나 보건복지사무소 시범사업도 성공적이지 못한 것으로 평가되고 있는데 이에 대한 보완이 없이 더 많은 기능을 추가한 종합복지센터화가 가능하다고 판단하는 것은 무리라고 생각된다.

다섯째, 보건복지부는 읍·면·동사무소를 종합복지센터로 전환하는 것을 구상하고 있고, 행정자치부는 읍·면·동 사무소를 시민사회를 육성·발전시키기 위한 비행정기관인 주민자치센터로 전환하는 것을 검토하는 등 정부 내에서조차 읍·면·동 사무소의 전환이 확정

되어 있지 않은 상태에서 고실업을 극복하기 위하여 당장 종합복지 센터로 전환할 수 있다고 생각하는 것은 현실성이 없어 보인다.

따라서 현 시점에서는 읍·면·동사무소의 개편논의와는 별도로 당면 실업문제에 효율적으로 대처하기 위한 적정규모의 직업안정기관의 확충이 시급하다고 판단된다.

나. 사회보험 통합과 직업안정조직 개편에 대한 검토

우리 나라의 사회보험 관리운영체계는 각 사회보험별로 적용대상, 근거법령 및 집행기관이 다기화되어 있다. 그 결과 사회보험 간의 정보공유체제가 구축되어 있지 않으며, 사회보험별로 보험료 및 보험급여 산정의 기초가 되는 임금 또는 소득의 기준이 상이하 여 개별 사업장 및 피보험자의 입장에서는 많은 불편이 있는 것이 사실이다. 이러한 문제점을 해소하기 위하여 사회보험의 통합논의가 활발하게 진행되고 있다.(김상호·정연택(1997), 김용하·석재은(1998))

사회보험제도의 통합논의에 있어서 적용·징수·피보험자 관리부문을 통합하자는데 대해서는 대체로 의견의 일치를 보이고 있다. 그러나 각 사회보험의 보험급여 및 관련서비스까지 통합할 것인가에 대해서는 견해가 대립되어 있다. 김상호·정연택(1997)은 현재 각 사회보험의 업무 연관성이 크지 않으며, 전문성 및 독자성이 존재하기 때문에 사회보험서비스 전반을 통합하는 것보다는 산재보험을 제외한 나머지 3대 사회보험의 적용·징수 및 피보험자 관리만을 통합할 것을 주장하고 있다. 반면에 김용하·석재은(1998)은 적용·징수 및 피보험자 관리와 사회보험에 관한 전반적인 서비스 제공 고용안정서비스업무, 실업대책추진업무 등까지도 수행하는 사회보험 사무소를 설치할 것을 주장하고 있다.

그러나 사회보험사무소의 설치를 통하여 고용안정서비스까지 통

합적으로 제공할 수 있기 때문에 직업안정조직의 확충을 유보하자는 주장은 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 판단된다.

첫째, 사회보험업무의 전반을 모두 통합적으로 관리운영하는 것에 대한 국민적 공감대의 형성이 이루어지지 않은 상태에서 사회보험을 조기에 전면적으로 통합한다는 것은 적어도 단기간 내에는 어려우며, 사회보험사무소를 설립하여 4대 사회보험을 통합적으로 관리운영하는 것이 올바른 방향이라고 가정하더라도 관련법령을 정비하고 기존의 관리운영 조직을 개편하는 데에는 상당한 기간이 소요될 것이 분명하므로 현재의 고실업을 사회보험사무소의 설치를 통하여 극복할 수 있다는 주장은 현실성이 약해 보인다. 정부의 사회보험통합 시행계획에서도 금년 하반기부터 논의를 거쳐 1999년 상반기 중 통합방안을 확정하고 관련법령과 조직을 정비한 후 2002년부터 사회보험의 통합을 실현할 것을 목표로 하고 있는 것도 이러한 현실적인 여건을 고려한 일정으로 보인다. 현재 직업안정조직과 같은 실업대책 전달체계에 대한 수요가 매우 급증하고 있어 직업안정조직의 확충이 매우 시급한 문제임을 감안할 때 사회보험사무소의 설립을 위한 과정은 고실업시기에 당면한 노동시장관련 서비스 전달체계의 수요를 충족시키기는 어려울 것으로 보인다.

둘째, 조직운영상의 측면에서 사회보험제도의 상급집행기관은 현재와 같이 개별 사회보험제도 관장기관에서 독립적으로 운영하되, 하부 서비스 전달기관만 사회보험사무소로 단일화하는 것은 어느 기관이 주체가 되어 사회보험사무소를 관리하고, 감독할 것인가의 문제를 제기하게 한다. 각각의 사회보험을 관장하고 있는 중앙부처와의 관계 및 각 사회보험을 관장하는 개별공단간의 관계가 원활하지 않을 경우 사회보험사무소의 운영은 매우 비효율적으로 운영되어 오히려 수요자 중심의 사회보험서비스 제공이 차질을 빚을 가능성도 있을 것으로 보인다.

셋째, 사회보험서비스를 통합적으로 제공하고 있는 대표적 나라

IV. 직업안정서비스 확충방안 67

인 스웨덴에서도 고용보험 및 직업안정서비스는 별도의 기관에서 독립적으로 추진되고 있는 바, 사회보험사무소가 정부의 고용정책을 효율적으로 집행할 수 있다는 보장은 세계 어느 나라에서도 찾아볼 수 없다.

이상의 여러 요인들을 고려할 때 사회보험사무소의 설립을 통하여 직업안정서비스와 실업대책의 전달업무까지 효율적으로 수행할 수 있다는 주장은 현실성이 없어 보인다. 사회보험제도의 통합은 나름의 원칙과 현실적인 단계적 접근과정을 통해 논의되어야 하겠으나, 당면한 고실업시대에 있어서 전문화된 실업대책의 효율적인 추진 및 고용보험과 고용안정관련 서비스의 원활한 제공을 위해서는 사회보험의 통합논의와는 별도로 직업안정조직의 확충이 시급한 것으로 판단된다. 다만 직업안정조직을 확충하는데 있어서 앞으로 사회복지전달체계의 개선과 연계하여 고려될 수 있는 부분도 있을 수 있으므로 직업안정조직은 향후 노동시장 여건 및 사회보험 통합 논의 등에 유연하게 적응할 수 있는 조직체계를 구축하는 것이 바람직 할 것이다.

다. 직업안정조직 확충방안

1) 조직 구축방안

직업안정조직은 구인·구직자에 대한 상담과 취업알선뿐만 아니라 고용보험의 관리운영과 실업자의 특성과약을 통한 효율적인 실업대책의 추진 등 노동시장정책을 집행하는 최일선 기관이다. 따라서 실업급여의 지급 등 고용보험업무와 다른 노동시장정책의 집행을 동일장소에서 동시에 One-Stop으로 제공하는 것이 합리적이며 이것이 세계적인 추세이다. 따라서 우리 나라의 직업안정조직도 취업알선 등 직업안정업무와 고용보험업무를 동일장소에서 One-Stop

으로 제공하는 방향으로 구축되어야 한다.

현재 우리 나라의 직업안정조직 중 지방노동관서는 공무원을 중심으로 한 관료조직으로서 조직의 운영이 다소 경직적이고 사무공간이 협소할 뿐만 아니라 인력의 전문성이 확보되기 어려운 상황에 있다. 또한 인력은행은 민간전문상담원 중심으로 운영되고 있어 전문성, 조직의 유연성, 양질의 서비스 제공 측면에서는 장점이 있으나, 취업알선업무만을 담당하고 있어 고용보험 및 다른 고용정책과의 연계가 이루어지지 않고 있다는 문제점이 있다. 따라서 인력은행의 장점을 살리면서 고용보험 등 다른 고용안정센터의 형태로 직업안정조직을 확충하는 것이 가장 이상적이며 현실적인 방안이라고 생각된다.

직업안정조직은 시·군·구 정도의 행정단위로 설치하는 것이 효율적이므로 전국 253개 시·군·구 중 시·구 지역(162개소)에 고용안정센터를 우선 설치하되 인구가 적은 군지역(91개소)에는 지리적 여건 등을 감안하여 이동고용안정센터를 운용하거나 군청내 민원실에 고용안정창구를 개설하는 방안을 검토해야 한다. 고용안정센터는 관할구역 내의 지방노동관서가 지휘·감독하도록 하되 인력은행과 같이 가능한 한 당해 지방자치단체의 시설 및 인력을 최대한 활용하여 지방자치단체와의 연계운동을 도모하고, 취업알선 전문기관인 기존 인력은행은 단계적으로 고용안정센터 확대·개편하여 고용보험업무까지 담당하게 하고 신규 설립예정인 인력은행은 고용안정센터로 전환하여 설립하도록 한다. 고용안정센터는 지하철역 근처 등 수요자가 이용하기 쉬운 곳에 설치하고 누구나 쉽게 식별할 수 있는 안내판을 설치한다. 고용안정센터의 확충 일정을 최대한 앞당겨 조직 및 인력확충을 완료하여야 하며 고용보험 전면적용이 정착되기 위해서는 조직정비 및 전산망 확충 등 선행요건이 완료되어야 한다.

고용안정센터는 민간전문가 중심의 조직으로 구축하고 민간경영기법을 도입하여 서비스 중심의 조직으로 구축하여야 한다. 고용

IV. 직업안정서비스 확충방안 69

안정센터의 실업급여 지급, 직업상담 및 취업알선, 구인 개척, 교육 훈련상담 등 서비스 담당직원은 민간전문요원을 계약직으로 채용하여 One-Stop 서비스를 제공하도록 하고 공무원(1개소 당 3~4명 이내)은 실업급여 수급납용 방지와 같은 공권력적 뒷받침이 필요한 업무와 민간계약 직원에 대한 지원업무를 담당하도록 한다. 지방자치단체는 고용안정센터에 잉여인력을 파견하게 하여 공무원의 증원을 최소화하면서 민간전문상담원이 주축이 된 서비스 중심의 직업안정조직을 구축하도록 한다. 각 고용안정센터는 관할지역 내의 경제활동인구 규모 등을 고려하여 10~40명 규모로 설립하며, 민간전문가는 1년 단위 계약직으로 채용하여 노동시장 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 하되, 성과급제도를 도입하여 업무성과를 제고하여야 한다.

2) 운영의 효율화 방안

직업안정조직의 확충과 더불어 고용정보의 질적 개선과 서비스의 향상 등 직업안정조직의 운영을 효율화하여야 한다. 구인·구직자가 구인·구직정보, 교육훈련 정보, 직업 정보, 직업상담, 고용보험사업, 실업급여 등 모든 정보를 One-Stop으로 받을 수 있도록 관련 정보를 고용안정센터를 중심으로 수집·분석하여 민간전문상담원에 의한 서비스를 제공하도록 한다. 중앙고용정보관리소 및 고용안정센터는 민관혼합형 조직으로 구성하고 민간 전문가 및 상담요원을 계약직으로 채용하여 노동시장 변화에 탄력적으로 대응하며 업무실적 등에 따른 성과급 임금체계를 도입하여 민간경영기업이 정착되도록 하여야 한다. 독일의 직업안정기관에서는 대민서비스는 민간전문상담원이 담당하고 소수의 공무원은 공권력적인 뒷받침이 필요한 업무만을 담당하고 있으며, 영국은 직업안정서비스를 공무원이 담당하지만 실적에 따른 성과급체제를 철저히 준수하고 고용관계의

계속 여부를 결정하고 있는 바 이러한 선진국의 경험을 벤치마킹하여야 한다.

또한 고용보험 및 노동시장 전산망의 대폭적인 확충이 이루어져야 한다. 고용보험 전면적용이 차질 없이 이루어질 수 있도록 빠른 시일내에 관련전산장비 보강 및 소프트웨어 개발을 완료하고, 광학식 문자해독방식(OCR : Optical Character Reader)에 의한 자동입력 등 일선 고용안정센터의 업무전산화 개선이 이루어져야 한다.

정보통신기술의 발달에 맞추어 직업안정서비스 제공방법도 크게 달라져야 한다. PC통신, 인터넷 등을 활용하여 구인·구직자가 스스로 고용정보망에 관련 정보를 입력하고 검색할 수 있는 프로그램을 개발하여 활용하도록 하여야 하며, 실업급여의 신청도 PC통신, 인터넷을 활용할 수 있는 프로그램을 개발·보급하여야 한다. 이미 선진국들은 이러한 정보화 사회에 맞는 서비스를 제공하고 있다.

양질의 구인·구직 정보 확보를 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다. 양질의 구인 정보가 확보되어야 효율적인 취업알선이 가능하므로 직업안정기관에서의 구인개척활동이 매우 중요하다. 효율적인 구인정보 확보를 위해 구인자가 구인 정보를 의무적으로 고용안정센터에 통보하도록 직업안정법을 개정하거나 공공직업안정기관에 구인 정보를 통보한 후 근로자를 모집한 경우 고용보험료의 할인 등 인센티브제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 고급 구인 정보가 직업안정기관에 모이게 되면 구직자들이 직업안정기관을 이용하여 취업하는 비율이 높아지기 때문에 직업안정기관을 통한 고용정보의 유통과 Job Matching이 원활해 질 수 있다. 오랫동안 빈 일자리(Job vacancy)를 모두 직업안정기관에 신고하도록 의무화하였던 많은 선진국에서는 규제완화 차원에서 1980년대 들어 이를 폐지한 이후에도 신고하는 전통이 강하게 남아 있어 구인 정보가 직업안정기관에 취합되고 있으며, 프랑스, 스웨덴, 룩셈부르크, 벨기에, 스페인 등은 아직도 이러한 신고의무제도가 지속되고 있다.

3. 직업안정서비스 프로그램의 개발

다양한 실업대책이 추진되고 있으나 개별 실업자의 정보에 입각한 실업자군별 특성에 맞는 대책(Target Specific Policy)이 추진되지 못하고 있어 실업대책의 실효성에 대해 비판이 계속되고 있다. 예컨대 공공근로사업에 고소득 실업자 및 비경제활동인구 등 실업대책을 통해 보호할 필요가 없는 사람이 다수 참여하고 있고, 직업훈련수강의 필요성이 전혀 없는 실업자가 실업자 직업훈련을 수강하는 경우가 발생하고 있다.

실업대책을 효과적으로 시행하여 실업대책에 대한 신뢰도를 제고하기 위해서는 실업자에 대한 심층적인 상담을 통하여 정부의 보호가 필요한 실업자를 선별하고 이들 실업자에 대하여 가장 적합한 정책을 집중적으로 실시하는 것이 절실하다. 이를 위해 직업안정기관에서 실업자에 대한 상담을 통해 정부의 도움을 가장 절실하게 필요로 하는 실업자의 순서대로 전체 실업자를 분류(Profiling)하고 한정된 예산과 인력을 필요한 곳에 집중 투입함으로써 한계실업자의 장기실업화를 방지하는 것이 중요하다.

미국은 1993년 법률을 제정(Public Law §103~152)하여 각 주의 직업안정기관에서 실업급여 수급자를 장기실업화의 가능성이 높은 순서대로 Profiling하고 한계실업자에 대하여 집중적인 지원을 하는 Worker Profiling and Reemployment Services(WPRS)제도를 의무적으로 시행하도록 하고 있으며, 이 제도시행 이후 실업기간이 평균 2주 단축되는 효과를 보고 있다.

모든 실업자는 직업안정기관에 실업자 등록을 하게 하고 등록된 실업자에 한하여 실업대책사업의 혜택을 받을 수 있도록 한다. 직업안정기관에서의 실업자에 대한 심층적인 상담을 통하여 실업사유, 실직시 지급받는 퇴직금·명예퇴직수당 등의 금액, 실업후의 가

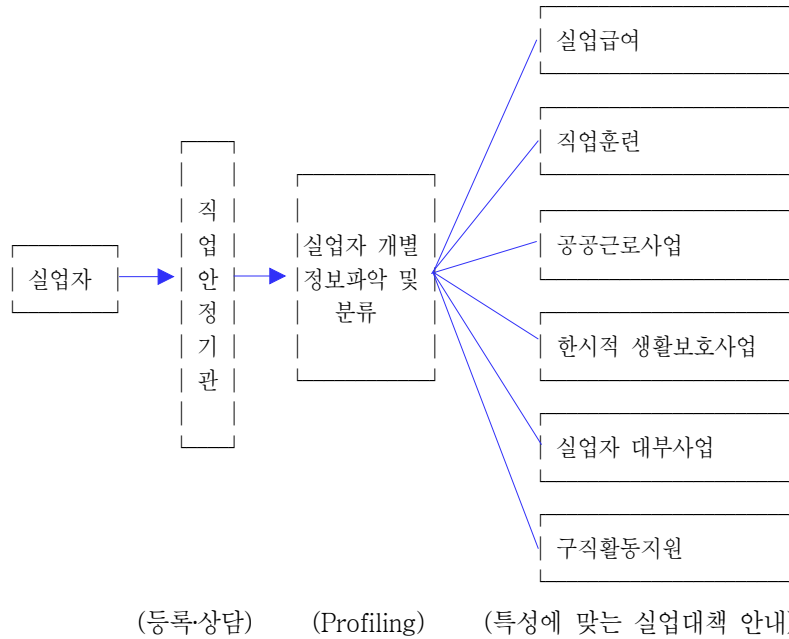
구소득, 가구내 취업자 유무, 자산 및 저축규모, 실업후의 생계유지 방법 및 향후 계획, 교육수준, 기능·기술 수준, 취업희망분야, 직업 훈련 수강 필요성 정도 및 수강 희망 여부 등을 파악하여 정부의 도움이 가장 절실한 실업자의 순서대로 실업자를 분류(profiling)하여 실업자를 관리한다.

이러한 실업자 개별 정보 파악 및 분류작업과정을 거쳐서 정부의 도움을 가장 절실히 필요로 하는 실업자의 순서대로 개별 실업자의 특성에 맞는 실업대책사업을 안내하여 실업대책을 시행함으로써 필요한 사람에게 필요한 시점에서 필요한 방법으로 필요한 실업대책 사업을(to the right person, at the right time, with the right way, by the right programs) 추진하고 실업대책을 효율적으로 경제적으로 전달하여(to deliver employment programs efficiently and economically), 실업대책의 효과를 제고하는 것이 실업자 profiling의 목적이다.

주어진 예산과 인력이 정부 도움을 필요로 하는 실업자 숫자에 비하여 부족하거나 남을 경우에는 예산 및 인력을 재조정하고 사각 지대에 속하는 실업자가 있을 경우 이들을 위한 사업을 개발하는데에도 실업자 profiling은 활용될 수 있다.

실업자 관리 프로그램을 통한 실업자 관리가 효율적으로 이루어지게 되면, 첫째, 실업자에 대한 정보를 구체적이고 체계적으로 파악할 수 있어 실업자 유형에 맞는 실업대책을 추진할 수 있으며 둘째, 실업자 특성에 맞는 실업대책을 추진하게 됨으로써 실업대책의 효과와 효율성을 제고할 수 있을 뿐만 아니라 셋째, 실업자의 특성별 정보를 지속적으로 관리할 수 있게 됨으로써 실업자의 특성을 파악하기 위해 실시되고 있는 각종 조사의 상당부분을 대체하여 예산을 절감할 수 있는 효과를 거둘 수 있다.

[그림 IV-1] 실업자 Profiling의 체계도



그러나 이러한 실업자의 체계적 관리프로그램이 효과를 발휘하기 위해서는 직업안정기관에서의 전문적인 상담이 충분히 이루어 질 수 있도록 직업안정기관의 조기 확충이 이루어져야 한다. 또한 직업안정기관에 등록된 실업자에 대해서만 실업대책사업의 수혜가 가능하도록 하여 가능한 한 많은 실업자가 직업안정기관에 구직등록을 하도록 유도하여야 실효성을 높일 수 있다.

V. 결론 : 노동운동의 역할

실업률이 급증하면서 고용안정에 대한 근로자의 요구가 커지고 있다. 물론 노동운동은 실업을 예방하는 차원의 고용안정에 우선적 관심과 노력을 기울여야 하지만, 기업의 폐업이나 도산 등으로 불가피하게 실직하게 된 실업자의 직업알선, 직업훈련 등 재취업을 위한 제반 노력도 중요하다. 특히 세계화 및 기술변화가 빠르게 진행되는 정보산업시대에 평생교육훈련기회를 확대하여 구조조정시기에 고용안정성을 높이는 것이 가장 효과적인 대책이기 때문에 국가 및 사회수준에서 직업상담, 직업알선, 직업훈련 등 적극적 노동시장 정책을 통한 고용안정성을 제고하는데 노동운동의 역할이 커져야 할 것이다.

우선 노동운동은 실업자의 요구가 집단적 목소리로 반영될 수 있도록 실업자의 조직화에 노력해야 한다. 현재 입법예정인 실업자의 노조원 자격부여를 통해 실업자의 조직확대는 법적 근거를 갖게 될 것이므로 향후 조직확대 여부는 노동운동의 노력여하에 달려있다. 실업자는 그 동질성이 특정 산업보다는 특정지역으로 확인되는 경우가 많으므로 지역별 수준의 조직화가 이들의 집단적 목소리를 반영하는데 더 효과적으로 보인다.

다음으로 노동운동은 직업안정성 제고를 위해 중앙차원의 협상력을 발휘하여 선진국수준의 고용안정인프라를 구축하고 고용안정 서비스의 질을 향상시키는 전략의 선택이 효과적으로 판단된다. 노동운동이 자체의 조직과 재원을 투입하여 조합원 및 근로자에게 고용안정서비스를 제공하는 방향도 고려할 수 있지만, 규모의 경제상 비효율적이며 또한 동일한 서비스제공을 국가 수준에 할 수 있을

때 노동운동이 이와 중복되는 사업을 전개할 필요도 없을 것이다. 오히려 노동운동은 구조조정기에 발생할 수 있는 부당해고 혹은 차별적 해고 등을 방지하는데 조직의 에너지를 집중하는 것이 더 효과적일 것이다.

마지막으로 노동운동은 고용안정부문에 적극적으로 참여하여 제 목소리를 내야할 것이다. 가령, 직업훈련의 프로그램 선정이 향후의 직업전망에 기초해야 취업능력을 제고할 수 있으므로 이 분야에 전문성을 제고해야 한다. 그리고 일자리창출이 가난한 근로자 (working poor)를 양산하거나 노동시장의 이중구조화를 심화시키지 않도록 하기 위해서는 무엇보다도 노동관련 사회복지의 확충이 요구된다.

따라서 노동운동을 고용안정과 더불어 근로자의 삶의 질을 함께 높이는 운동방향을 구현해야 한다. 즉 노동운동은 직업알선이나 직업안내등 직업안정서비스의 운영에 적극 참여하여 고용안정이 사회적 통합(social cohesion)을 이루는 사회적 인프라로 작용하도록 감시하고 촉구하는 역할을 수행해야 할 것이다.

< 참고문헌 >

- 김상호, 『독일의 고용보험제도』, 한국노동연구원, 1993.
- 정연택, 『직업안정기관의 국제비교 연구』, 한국노동연구원, 1997.
- 유길상, 『일본의 고용보험제도 연구』, 한국노동연구원, 1994.
- _____, 『주요국의 고용보험 관리운영기구』, 한국노동연구원, 1994.
- 유길상, 어수봉, 금재호, 『고용안정인프라 확충방안』, 1998. 7.
- 한국산업인력공단, 『프랑스의 고용보험』, 1994.
- 日本ILO協會, 『1997年度 ILO海外労働事情調査團』, 世界の労働, 1997, 12.
- OECD, *The Public Employment Service in Austria, Germany and Sweden*, Paris, 1995.
- _____, *The Public Employment Service in Japan, Norway, Spain and the United Kingdom*, Paris, 1993.
- Michigan Occupation Information Coordinating Committee, *Michigan Career Outlook 2000*, 1993.
- National Occupational Information Coordinating Committee, *Administrative Report*, No.18, 1992.

[저자 약력]

• 주요약력

- 서울대 경제학과
- 미국 밴더빌트대 경제학 박사
- 현 한국노동연구원 연구위원

• 주요저서

- 한국의 여성노동시장(1992)
- 한국의 노동이동(1993)
- 한국의 실업구조와 신인력정책(1994)
- 한국노총의 능력개발사업 추진을 위한 조사연구(1998)

고실업시대 직업안정서비스 제고 방안

1998년 12월 26일 인쇄

1998년 12월 30일 발행

발행인 朴仁相

발행처 **한국노동조합총연맹**
주소 서울시 영등포구 여의도동 35번지
 (代) 02-782 -3884

등록 81. 8. 21 (13-31호)

인쇄 레인보기확인쇄사
 (代) 02-2268-9254

가격 : 5,000원