

민간 고용서비스의 선진화를 위한 과제

www.kli.re.kr

장 신 철



KLI
한국노동연구원

민간고용서비스의 선진화를 위한 과제

장 신 철

민간고용서비스의 선진화를 위한 과제

발행일_2013년 10월 27일 인쇄

2013년 10월 30일 발행

지은이_장신철

발행인_이인재

발행처_한국노동연구원

150-740 서울시 영등포구 은행로 30

전화 02-3775-5514 팩스 02-3775-0697

등록일_1988년 9월 13일

등록번호_제13-155호

인쇄_도서출판 창보 02-2272-6997

© 한국노동연구원 2013

ISBN 978-89-7356-957-1

정가 9,000원

서 문

고용서비스는 인력의 흐름을 원활하게 하는 ‘신호등과 도로’의 기능을 하는 것으로서 노동시장에 존재하는 다양한 구인·구직 수요를 효율적으로 연계하여 국가경제가 필요로 하는 노동력의 원활한 수급을 도모할 수 있어야 한다. 과거 경제성장과 고용창출의 선순환이 이루어진 시기에는 고용서비스에 대한 관심이 높을 리 없었다. 그러나 성장 둔화와 고용사정 악화라는 도전을 맞아 이제는 구조적 실업에 따른 잉여 노동력을 효율적으로 재배치시키고 구인·구직자 간에 존재하는 정보의 비대칭을 해소하여 실업을 최소화시키는 고용서비스의 기능이 그 어느 때보다도 중요하게 되었다. 더 나아가 고용서비스를 서비스산업 차원에서 육성함으로써 새로운 고용창출의 블루오션이 될 수 있다는 사고의 전환도 필요한 시기가 되었다. 고용서비스의 선진화가 무엇을 의미하는지에 대해서는 다양한 의견이 있을 수 있지만, 인력의 수요자와 인력의 공급자를 원활하게 매칭시켜 실업을 최소화시키고, 고용서비스 분야 자체의 일자리가 늘어나는 시장으로 발전시켜 나가는 것이라고 생각된다.

고용서비스는 제공 주체에 따라 민간부문과 공공부문으로 대별할 수 있는데, 본 책자는 민간부문의 고용서비스에 초점을 맞추어 활성화 방안을 연구한 것이다. 공공부문 고용서비스는 1998년 외환위기에 따른 실업 대란을 맞으면서 고용노동부의 고용센터를 중심으로 양적·질적으로 크게 발전하였다. 반면 민간부문은 2000년 이후 꾸준한 성장을 해 오고 있지만 과거부터 직업소개에 대한 부정적 인식과 규제 위주의 법 규정으로 인해 여러 가지 측면에서 낙후성을 보이고 있다.

정부 내에서도 이러한 문제점을 인식하여 2009년 1월 기획재정부가 중심이 된 『서비스산업 선진화 방안』 어젠다에 고용서비스도 한 분야로 포함되었고, KDI와 고용노동부는 2009년 5월 8일 『고용지원분야 서비스산업 선진화 방안』을 발표하였다. 경제사회발전노사정위원회에서는 2009년 6월부터 1년여 동안 고용서비스발전위원회가 가동되어 고용서비스와 관련한 2개의 노사정 합의문(본 책자 부록 1에 수록)이 최초로 발표되는 성과도 있었다. 이러한 가운데 2009년 10월 부임한 임태희 고용노동부장관은 우리나라 민간고용서비스를 선진국 수준으로 끌어올릴 수 있는 방안 마련과 직업안정법 개정을 지시함에 따라 2010년 1월부터 고용노동부에 각계의 전문가로 구성된 ‘민간고용서비스 선진화 TF’가 가동되었다. TF를 통하여 고용서비스 관련 협회 등 이해관계인들의 토론과 의견수렴이 이루어졌고, 결국 고용노동부는 2010년 11월 직업안정법을 전면 개정한 「고용서비스 활성화 등에 관한 법률안」을 국회에 제출하였다. 하지만 이 법률안은 비정규직을 더욱 양산하게 될 것이라는 이유로 노동계의 반대에 부딪혔고, 이에 영향을 받은 국회에서 제대로 된 논의가 이루어지지 못함에 따라 18대 국회에서는 통과되지 못하였다. 그러나 이 법안은 향후 공공과 민간고용서비스가 공동 발전해 나가는 데 필요한 주요 개혁과제들이 포함되었다는 점에서 향후 고용서비스 관련 논의의 시 준거점이 될 것으로 평가된다.

1961년 제정된 우리나라의 직업안정법은 중간착취 배제 및 인신매매 금지라는 규제적 입장에서 골격이 짜여진 법이다. 그러나 50여 년이 지난 현 시점에서는 ‘직업안정’이 아니라 ‘고용서비스’라는 새로운 각도에서 앞으로의 공공·민간고용서비스의 발전을 담아낼 수 있는 법개정이 요구된다. 민간고용서비스는 이제 공공부문의 한계를 보완하여 인적자원을 적재적소에 연결시켜 주는 사회적 인프라라는 인식하에 규제가 아닌 육성 차원에서 접근할 필요가 있다. 구직자에게까지 직업소개요금을 징수하는 후진국형 제도는 시급히 법으로 금지시켜 중간착취의 시비를 없애야 하며, 유료직업소개업 대표자의 자격요건을 폐지하여 유능한 전문경영인들의 참여가 이루어져야 한다. 현재와 같은 직업안정법 구조하에서는 영세한 직업소개기관들이 지속적으로 양산되는 폐쇄성, 그리고 취약계층 구

직자들 위주로 영업을 하는 후진성을 탈피하기 어렵다. 노동계가 진정으로 불법직업소개의 중간착취를 막고 취약계층의 근로자들을 보호하고자 한다면 이러한 점들을 간과해서는 안 될 것이다. 또한 고용서비스촉진법안을 비정규직 양산법으로 폄하할 것이 아니라 법안 내용 중 근로자 보호와 직결되는 내용, 그리고 고용서비스 발전에 필요한 조항들은 탄력적으로 수용하는 자세가 필요할 것이다.

저자는 2009년 9월~2010년 8월까지 직업안정법의 소관과인 고용노동부의 고용서비스정책과장으로서 각계의 전문가들이 참여했던 「고용서비스 선진화 TF」의 간사 역할을 맡았었고, 「고용서비스 활성화 등에 관한 법률안」을 성안하는 작업을 하였다. 본 책자는 당시 논의했던 내용들을 기초로 주요 이슈들을 정리하고 정책 방향을 제시한 것이다. 법안을 준비할 당시 저자가 가졌던 생각들은 현 시점에서는 다소간 상이할 수도 있고 또 앞으로 관련 작업을 추진해 나갈 담당자들의 견해와는 충분히 다를 수 있다. 그러나 당시 TF 작업과 법안을 준비하면서 고민했던 내용들을 체계적인 기록으로 남기는 것이 앞으로의 후속작업들을 위해 필요하다는 판단이다. 본 책자에는 당시 고용서비스정책과에서 작업을 함께 했던 오기환·이후송·김태은·박원아·김동욱, 그리고 TF 작업에 참여했던 한국고용정보원 이상현 박사의 노력도 함께 포함되어 있다. 본 책자의 내용 중 제시된 의견들은 고용노동부 또는 한국노동연구원의 견해와는 관련이 없는 것이다. 그리고 본 책자의 내용상 오류나 실수가 있다면 역시 저자의 책임임을 밝혀 둔다.

아무쪼록 본 책자가 우리나라 민간고용서비스에 대한 이해를 높임으로써 고용서비스 선진화 방안과 그에 따른 법안이 19대 국회에서 다시 재논의되는 데 밑거름이 되었으면 한다.

2013년 10월

장 신 철

목 차

서 문

제1장 서 론	1
제1절 고용서비스의 의의와 민간고용서비스의 발전	1
1. 고용서비스의 의의	1
2. 민간고용서비스 발전의 흐름	11
제2절 민간고용서비스기관 현황과 미발달의 원인	14
1. 민간고용서비스기관 현황	14
2. 민간고용서비스기관의 운영상의 한계	19
3. 민간고용서비스 미발달의 원인	22
제2장 민간고용서비스 활성화를 위한 그간의 제도 개선	25
제1절 노동부 중심의 제도 개선 시기	25
1. 1980년대까지의 제도 개선	25
2. 1990년대의 제도 개선	26
3. 2000~2008년의 제도 개선	29
제2절 범정부 차원의 고용서비스 육성 시기	30
1. 서비스산업 선진화 분야 과제로 민간고용서비스를 선정	30
2. 큰 획을 그은 2009년 9월의 직업안정법 개정	32
3. 부분적인 직업소개수수료 상한 조정	36
4. 노사정위의 『고용서비스발전위원회』 활동(2009. 6~2010. 7)	36
5. 고용노동부의 『고용서비스 선진화 추진단』 활동(2010. 2~6) 과 고용서비스추진법안 국회 제출(2010. 11)	38

제3장 민간고용서비스 활성화를 위한 과제	42
제1절 규제완화를 통한 민간고용서비스기관의 자생력 증진	42
1. 직업소개요금에 대한 규제완화	42
2. 유료직업소개업 등록 시의 대표자 요건 폐지	73
3. 파견 허용업무의 조정	77
제2절 민간고용서비스기관에 대한 지원	99
1. 공공고용서비스의 민간위탁사업의 효율화	99
2. 고용서비스 전문인력의 육성 강화	114
제3절 산업 차원의 민간고용서비스 육성	122
1. 직업소개기관 프랜차이즈(가맹사업) 활성화	122
2. 전직지원서비스의 활성화	131
3. 종합인력회사 육성이 필요한가에 대한 논란	140
참고문헌	148
〈부록 1〉 경제사회발전노사정위원회 고용서비스발전위원회의 고용서비스 관련 합의문	152
〈부록 2〉 직업안정법 전부개정법률안	165
〈부록 3〉 ILO의 민간고용서비스기관 협약 No.181(1997)	192

표 목 차

〈표 1- 1〉 생애주기별로 요구되는 고용서비스	2
〈표 1- 2〉 민간고용서비스의 분류	5
〈표 1- 3〉 직업소개사업과 직업정보제공사업의 구별	8
〈표 1- 4〉 연도별 민간고용서비스기관 추이	15
〈표 1- 5〉 연도별 근로자파견사업 현황	18
〈표 1- 6〉 2013년 3월 구직자들의 구직경로	19
〈표 1- 7〉 민간직업소개기관 종사자 규모별 분포	20
〈표 1- 8〉 국내 유료직업소개기관의 알선직종별 분포현황	22
〈표 2- 1〉 직업안정법 제1조 목적의 개정 내용	32
〈표 2- 2〉 고용서비스 관련 용어 정의의 보강 내용	33
〈표 2- 3〉 구인자에 대한 소개요금이 자율화된 고급·전문인력 범위	35
〈표 3- 1〉 국내직업소개요금 변천과정	43
〈표 3- 2〉 파견 허용업무	79
〈표 3- 3〉 파견사유별 파견근로자 현황	81
〈표 3- 4〉 파견근로자 다수 업무(파견대상 허용업무)	82
〈표 3- 5〉 파견근로자 다수 업무(일시·간헐적 업무)	82
〈표 3- 6〉 파견기간별 파견근로자 현황	83
〈표 3- 7〉 파견 사용사유와 사용기간 제한이 모두 없는 국가 (15개국)	86
〈표 3- 8〉 파견 사용사유 제한은 없으나 사용기간 제한이 있는 국가(4개국)	86
〈표 3- 9〉 파견 사용사유 제한은 있으나 사용기간 제한이 없는	

국가	87
〈표 3-10〉 파견 사용사유 및 사용기간 제한이 모두 있는 국가 (10개국)	87
〈표 3-11〉 기간제·파견근로자의 이동경로 분석(2010. 4→ 2011. 10)	98
〈표 3-12〉 PES 직원 1인당 경제활동인구수의 국가별 비교	102
〈표 3-13〉 취업성공패키지사업의 단계별 지원내용	104
〈표 3-14〉 취업성공패키지사업의 연도별 참여자 및 담당인력 현황	104
〈표 3-15〉 고용서비스 산업의 단계별 발전 방안	105
〈표 3-16〉 취업성공패키지사업의 민간위탁기관 현황	109
〈표 3-17〉 취업성공패키지사업의 지원금 지급체계	111
〈표 3-18〉 희망리본 프로젝트의 지원금 지급체계	111
〈표 3-19〉 취업성공패키지사업의 위탁기관 평가등급	112
〈표 3-20〉 유료직업소개업소 직업상담원 자격요건 변화(시행규칙 제19조)	115
〈표 3-21〉 직업상담사 2급 응시자 및 합격자 수 추이	117
〈표 3-22〉 직업상담사 1급 응시자 및 합격자 수 추이	117
〈표 3-23〉 직업소개중사자 교육의 개선점	121
〈표 3-24〉 프랜차이즈 등급에 따른 지원 내용	126
〈표 3-25〉 연도별 가맹사업 추이	127
〈표 3-26〉 업종별 가맹사업 추이	128
〈표 3-27〉 근속연수의 구간별 비중 국제비교	136
〈표 3-28〉 고용서비스 분야별 설립 요건	142
〈표 3-29〉 2개 이상의 고용서비스사업을 행할 시 시설면적 요건	142

그림목차

[그림 1-1] 고용서비스 선진화가 요구되는 환경 변화	3
[그림 1-2] 직업소개 개념도	7
[그림 1-3] 근로자공급사업의 개념도	9
[그림 1-4] 근로자 파견의 개념도	11
[그림 1-5] 전 세계 민간고용서비스시장의 규모(1994~2007)	13
[그림 1-6] 민간고용서비스 미발달의 원인과 결과	23
[그림 3-1] 공공·민간고용서비스의 역할 분담	107
[그림 3-2] 개별 계약방식과 주계약자 방식의 비교	113
[그림 3-3] 프랜차이즈의 개념	123

제1절 고용서비스의 의의와 민간고용서비스의 발전

1. 고용서비스의 의의

가. 총설

1998년 외환위기에 따른 실업 급증을 경험한 이후 우리나라에서도 인력의 흐름을 효율적으로 조절해 주는 고용서비스에 대한 관심이 크게 높아졌다. 고용서비스는 국가경제가 필요로 하는 노동력의 흐름을 효율적으로 조절해 주는 신호등 및 도로와 같은 역할을 하는 것이다. 고용서비스에 대한 정의를 살펴보면, 어수봉(2009)은 근로자와 기업의 연결기능을 강조하여 “노동시장에서 노동공급자(근로자)와 노동수요자(기업)와의 결합(matching)이 이루어지기 위해 필요한 서비스로서, 노동시장에서 노동이라는 상품이 배분되는 역할을 담당하는 서비스”로 정의한다. 유길상(2011)은 좀 더 구체적으로 “구직자에게 고용정보의 제공, 직업지도 및 취업알선 서비스를 제공하고, 직업능력을 개발·향상시켜 적성과 능력에 맞는 일자리를 갖도록 지원하며, 실업급여 지급 등 실업기간 중의 소득을 보장하고, 구인자에게는 필요한 인재를 적기에 찾아줌과 동시에 인력의 채용과 관리에 필요한 컨설팅서비스를 제공하여 일과 사람을 연결시키는

일련의 서비스”로 정의한다. 강순희 외(2010:11)는 고용서비스의 산업적 관점을 강조하면서 금융기관을 중심으로 한 실물자본의 거래활동을 충칭하여 ‘금융산업’이라고 부르는 데 착안하여 노동 및 인적자본서비스의 거래활동을 충칭하여 「勞融産業」이라는 개념을 도입하였다. 직업안정법 제2조에서는 “고용서비스란 구인자 또는 구직자에 대한 고용정보의 제공, 직업소개, 직업지도 또는 직업능력개발 등 고용을 지원하는 서비스를 말한다”고 규정하여 각 고용서비스 분야를 망라하여 포괄하는 의미로 정의하고 있다.

Schumit(2010)의 이행노동시장이론(Transitional Labor Market Theory)에 근거할 때 고용서비스는 개인의 직업생활을 생애주기별로 나누어 살펴보면 <표 1-1>과 같은 다섯 가지 유형에서 발생하고, 각 유형에서 이행이 원활하게 이루어지도록 고용서비스 체계를 구축하는 것이 개인·기업·국가 모두에게 필요한 과제이다.

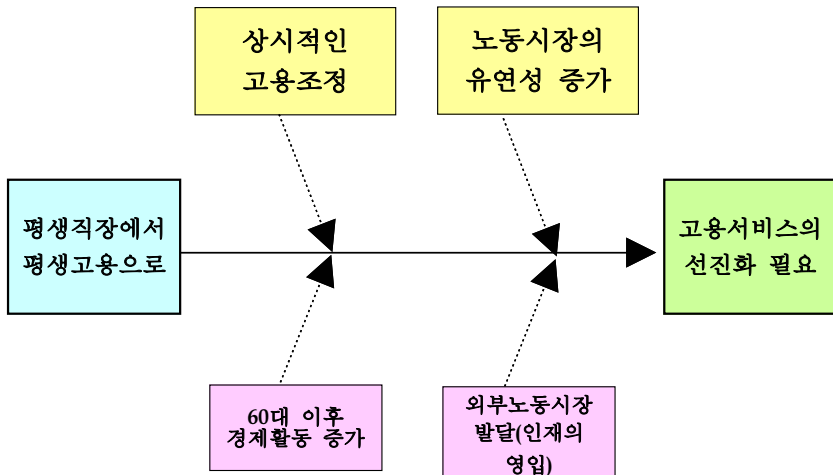
2000년대 이후 성장잠재력 하락, 일자리 증가의 둔화, 평생고용의 쇠퇴와 상시적인 인력조정, 외부노동시장의 발달과 인재의 외부 조달 등 노동시장 여건 변화에 따라 선진화된 고용서비스 체계의 구축은 갈수록 중요

<표 1-1> 생애주기별로 요구되는 고용서비스

직업 생애 주기	필요한 고용서비스
① I 유형: full-time 고용 ↔ full-time 고용 고용 ↔ 시간제고용 ↔ 자영업	직업소개, Headhunting, 파견 전직지원서비스(outplacement service) 일·가정 양립형 시간제 일자리의 알선
② II 유형: 고용 ↔ 실업	실업급여 지급 및 취업알선 재취업 지원(I유형의 서비스 포함)
③ III 유형: 교육·훈련 ↔ 고용	school-to-work의 원활화(직업지도, 직업상담 등) 산업수요에 맞는 직업훈련 제공
④ IV 유형: 가사활동 ↔ 고용	육아휴직 후 복귀 지원 프로그램 경력단절여성을 위한 취업상담
⑤ V 유형: 고용 ↔ 퇴직	단계적 퇴직의 지원(phased-out retirement) 퇴직 후 경제활동 재개 지원

해지고 있다. 어수봉(2009)이 지적하고 있듯이 고용서비스 선진화의 효과는 궁극적으로 ‘일궁합의 개선’(better matching)에 따라 얻어지는데, 이는 ① 고용증대 효과(빈 일자리 채우기 효과), ② 실업기간 감소 효과(실업자 규모 감소 및 그에 따른 복지비용 감축), 그리고 ③ 좀 더 나은 일자리로의 이동 효과(그에 따른 직장 정착률 제고 및 생산성 제고 효과) 등으로 나타날 것이다. 구직자에 맞는 적절한 고용서비스 제공을 통해 효율적인 매칭으로 빈 일자리가 채워진다면 사회적·개인적 비용이 줄게 된다. 경제의 흐름과 산업구조의 개편에 따라 마찰적 실업, 구조적 실업, 경기적 실업 등이 혼재하여 나타나게 되는데, 정보의 비대칭 또는 시장임금(market wage)과 의중임금(意中賃金, reservation wage)의 격차 등 때문에 초래되는 마찰적 실업은 고용서비스 기능에 의해 구직기간을 단축시킬 수 있다. 쇠퇴산업에서 발생하는 잉여인력들에 대하여 노동이동 비용을 줄여주고 성장산업에서 필요로 하는 기능과 기술을 취득할 수 있도록 직업훈련 기회를 제공하여 인력을 재활용하는 “일자리 이동 효과”도 고용서비스의 뒷받침이 있어야 가능하다. 한 직장에서 다른 직장으로 이동하는 경우 중장년층들에게는 새로운 직장탐색에 도움을 줄 수 있도록 하는 전직지원서비스(outplacement service)도 핵심적인 고용서비스의 하나이다.

(그림 1-1) 고용서비스 선진화가 요구되는 환경 변화



더 나아가 고용서비스는 선진국들의 경험에서 볼 때 산업 차원에서 육성이 될 경우 노동집약적인 업무를 하는 고용서비스 분야의 특성상 자체의 일자리가 증대됨으로써 고용의 블루오션이 될 수 있는 영역이다. 노동계에서는 고용서비스를 중간착취의 시각에서 경계를 하고 있지만, 이미 노동시장의 구조가 과거와는 크게 변화되었고 유동화·광역화된 노동시장에서 구인·구직의 매칭이 유무료 고용서비스기관의 도움이 없이는 쉽지 않다는 것을 인정한다면, 제대로 된 고용서비스기관들을 육성하여 질 높은 서비스를 제공하고 일자리 창출도 늘리는 방향의 개혁이 필요할 것이다.

나. 민간고용서비스의 분류

고용서비스는 제공하는 주체에 따라 공공고용서비스(public employment service: PES)와 민간고용서비스(private employment service)로 대별되는데, 제공되는 서비스를 기준으로 민간고용서비스를 분류해 보면 다음과 같다.

1) ILO

ILO의 민간고용서비스기관 협약 제181호 제1조에서는 민간고용서비스기관을 다음과 같이 규정하고 있다.

<ILO 협약 제181호의 민간고용서비스기관 정의>

이 협약상 “민간고용서비스기관”은 공공기관으로부터 독립되어 아래와 같은 노동시장 서비스를 1개 이상 제공하는 자연인 또는 법인을 말한다.

- (a) 구직·구인의 수요를 연결시켜 주되, 그로 인해 발생한 고용관계의 당사자가 되지는 않는 서비스
- (b) 근로자에게 업무를 할당하고 업무수행을 감독하는 자연인 또는 법인인 제3자(이하 사용자업체라 칭함)가 근로자를 사용할 수 있도록 근로자들을 고용하는 서비스
- (c) 권한 있는 기관(competent authorities)이 대표적 노사단체와 협의

후에 결정하는, 특정한 구직 및 구인 수요를 연결시키는 기능이 없는(예: 직업정보의 제공) 구직과 관련된 기타 서비스

ILO의 정의에 따르면 (a)는 구직과 구인을 알선하는 직업소개 유형에 해당하며, (b)는 고용관계의 3자 관계를 형성하는 간접고용과 관련된 것이다. (c)는 (a)(b)에 속하지 않는 기타 고용관련서비스를 말한다. 이러한 정의에 따라 우리나라 노동시장에서 제공되고 있는 민간고용서비스를 범주화해 보면 <표 1-2>와 같이 분류가 가능할 것이다.

<표 1-2> 민간고용서비스의 분류

범 주	유 형
(a) 구인·구직의 연결	- 국내 및 국외 직업소개, 헤드헌팅 - 근로자 모집, 채용대행 서비스
(b) 간접고용의 알선	- 근로자파견, 노무도급(용역), 근로자공급
(c) 기타 고용서비스	- 직업상담, 심리안정 서비스 - 직업정보의 제공, 인력컨설팅 - 전직지원서비스 - 취업관련 부대 서비스(이력서, 면접 지도 등) - 직업훈련, 직업교육 - HR 관련 기타 서비스

2) 직업안정법

고용서비스를 규율하는 현행 법제는 직업안정법(이하 “법”이라 한다)이 핵심이다. 과거에는 근로자파견을 근로자공급의 한 형태로 보았으나 1998년 7월 시행된 「파견근로자보호 등에 관한 법률」(이하 “파견법”이라 한다)에 의해 근로자파견은 직업안정법의 특별법으로 분리되었다. 이 두 법률에서 민간고용서비스 가운데 법규제의 대상이 되는 서비스유형은 직업안정법에 따른 ① 직업소개, ② 직업정보제공, ③ 근로자모집, ④ 근로자공급이 있고, 파견법에 따른 ⑤ 근로자파견 등 다섯 가지이다. 그러나 ② 직업정보제공 ③ 근로자모집, ④ 근로자공급은 비중이 그다지 큰 고용서비스가 아니기 때문에 민간고용서비스의 활성화는 주로 직업소개 및 근로자파견과 관련된 것이다. 각 사업에 대한 이해를 위해서는 다음과 같은 직업안정법 체계를 이해하는 것이 도움이 된다.

<직업안정법의 체계>

- (1) 국가, 지방자치단체의 직업소개 및 직업지도 등
 - ① 직업안정기관(고용센터 등)
 - ② 담당직원의 전문성 확보 등
 - ③ 구인·구직신청
 - ④ 각급 학교 및 공공직업훈련장과의 협력
 - ⑤ 고용정보의 제공
 - ⑥ 구인·구직의 개척
- (2) **민간이 행하는 직업소개사업, 직업정보제공사업, 근로자 모집 또는 근로자 공급사업**
 - ① 무료직업소개사업
 - ② 국내·국외 유료직업소개사업
 - ③ 직업정보제공사업
 - ④ 근로자의 모집 — { 직접 모집
국외취업자의 모집
 - ⑤ 근로자공급사업
- (3) 구직자의 보호
 - ① 거짓구인광고 등 금지
 - ② 손해배상책임의 보장
 - ③ 연소자에 대한 직업소개의 제한

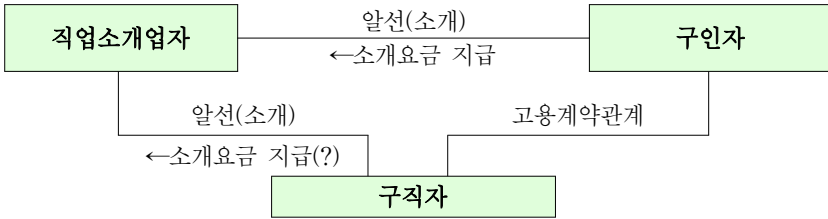
아래에서는 직업안정법에서 규정하고 있는 민간고용서비스의 사업별 개념에 대해 살펴보자.

가) 직업소개

“직업소개”는 구인 또는 구직의 신청을 받아 구직자 또는 구인자를 탐색하거나 구직자를 모집하여 구인자와 구직자 간에 고용계약이 성립되도록 알선하는 것을 말한다(직업안정법 제2조의2). 구인자와 구직자 간의 고용계약을 소개(알선)할 뿐 직업소개업자와 구직자 간에는 고용관계가 없다. 고급 전문인력을 알선하는 헤드헌팅도 고용계약을 알선한다는 측면에서 직업소개에 해당한다.¹⁾ 직업소개는 직업소개업자와 구직자 간에

1) 이연갑(2008)은 헤드헌팅이 직업소개와 몇 가지 측면에서 다른 양태가 있음을 들어 직업소개에서 분리해서 볼 수 있다는 의견을 제시한다. 즉 헤드헌팅은 재직하고 있는 고급 전문인력을 소개한다는 측면에서 일반 실직자를 대상으로 통상적인 일자리를 소개하는 직업소개와는 질적으로 차이가 있다는 것이다.

(그림 1-2) 직업소개 개념도



지휘명령관계가 없다는 점에서 파견과 구별되고, 사실상의 지배관계도 존재하지 않는다는 점에서 근로자공급과도 구별된다.²⁾

직업소개라는 개념에 대해 우리 국민들은 그다지 좋지 않은 이미지를 가지고 있다. 이것은 우리나라에 일제가 도입한 직업소개제도가 당초 몰락 농민 등의 실업해소 목적에서 변질되어 중일(中日) 전쟁 이후에는 전시에 필요한 노동력 강제동원 제도로 전락된 데 기인한다. 일제는 1940년 「직업소개령」(총독부령)을 공포하여 직업소개소를 국영으로 만들어 직접 통제하면서 직업소개소는 산업전사로서의 노무자 동원 수단으로 악용되었다(홍순권, 1999; 오성욱 외, 2002). 해방이 되고 나서 1961년 직업안정법 제정이 이루어지지만 직업소개에 대한 이러한 좋지 않은 이미지 때문에 중간착취 배제와 인신매매 금지라는 규제적 시각에서 법의 골격이 형성되었다. 이에 따라 유료직업소개사업을 하고자 하는 자에 대한 인적 요건 규제, 소개요금에 대한 규제, 구인자로부터의 선불금 수수 금지(법 제21조의2), 18세 미만 구직자에 대한 직업소개 제한(법 제21조의3), 「식품위생법」 제36조 제1항 제3호에 따른 식품접객업 또는 「공중위생관리법」 제2조 제1항 제2호에 따른 숙박업을 경영하는 자의 유무료 직업소개사업 겸업 금지 등 여러 가지 규제들이 마련되어 있다.

나) 직업정보제공

직업정보제공사업은 신문·잡지 기타 간행물 또는 유선·무선방송이

2) 그러나 회원제 형태로 운영되는 직업소개의 경우 회원가입에 진입장벽이 존재하고 직업소개를 하면서 근로자에 대한 통제가 이루어질 경우 근로자공급과 흡사하게 된다.

<표 1-3> 직업소개사업과 직업정보제공사업의 구별

직업소개사업	직업정보제공사업
특정의 구인자와 구직자를 직접 연결하여 고용계약의 성립을 알선	불특정 다수의 잠재적 구인자와 구직자 간의 직업정보를 제공하여 구인·구직자가 스스로 구인 또는 구직하도록 함
고용계약의 성립을 알선하기 위해 구체적인 직업상담 및 취업추진을 할 수 있음	구체적인 직업상담 및 취업추진을 하거나 특정 구직자의 이력서 발송을 대행할 수 없음
시·군·구청에 반드시 등록	구인·구직정보 등 직업정보의 제공을 주된 사업으로 하고자 하는 경우 지방노동관서에 신고
직업소개사업 간판을 내걸고 직업소개사업만을 영위할 수 있는 독립된 구조의 사무실 필요	신문·잡지 기타 간행물 또는 유선·무선 방송이나 컴퓨터 통신 등에 의하여 직업정보를 제공하므로 독립된 구조의 사무실을 요구하지 않음

주: 오성욱 외(2002), p.194.

나 컴퓨터통신 등에 의하여 구인·구직정보 등 직업정보를 제공하는 사업을 말한다(법 제2조의2). 직업정보의 제공을 주된 사업으로 하고자 하는 경우에는 관할 행정관청(고용노동지청)에 신고를 해야 한다. 다만, 2007년 7월 20일부터 법 제18조의 규정에 의한 무료직업소개사업을 하는 자와 제19조의 규정에 의하여 유료직업소개사업을 하는 자는 별도의 신고 없이 직업정보제공사업을 할 수 있도록 명문화하였다. 직업소개사업과는 <표 1-3>에서 보듯이 차이가 있다.

다) 근로자모집

근로자의 모집(법 제28조)은 근로자를 고용하려는 자가 취업하려는 사람에게 피고용인이 되도록 권유하거나 다른 사람으로 하여금 권유하게 하는 것을 말한다(법 제2조의2). 근로자를 고용하려는 자는 광고, 문서 또는 정보통신망 등 다양한 매체를 활용하여 자유롭게 근로자를 모집할 수 있다(법 제28조). 다만, 국외에 취업할 근로자를 모집한 경우에는 고용노동부장관에게 신고하여야 한다(법 제30조). 근로자를 모집하려는 자와 그 모집업무에 종사하는 자는 어떠한 명목으로든 응모자로부터 그 모집과

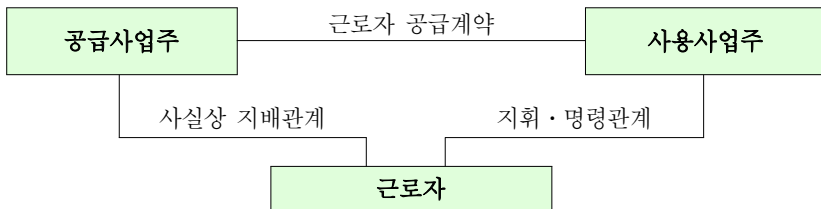
관련하여 금품을 받거나 그 밖의 이익을 취해서는 안 된다(법 제32조). 다만, 제19조에 따라 유료직업소개사업을 하는 자가 구인자의 의뢰를 받아 구인자가 제시한 조건에 맞는 자를 모집하여 직업소개 한 경우에는 그러하지 아니하다.

라) 근로자공급

근로자공급사업은 공급계약에 따라 근로자를 타인에게 사용하게 하는 사업을 말한다(법 제2조의2). 관례상 근로자공급사업의 해당 요건을 보면 ① 공급사업자와 근로자 간에 고용 등 계약에 의하거나 사실상 근로자를 지배하는 관계, ② 공급사업자와 사용사업자 간에 제3자의 노무제공을 내용으로 하는 공급계약, ③ 근로자와 공급을 받는 자 간에는 사실상 사용관계가 존재(대법원 1999.11.12. 선고 99도3157 판결 등)해야 한다. 근로자공급은 공급사업주와 근로자 간에 “사실상의 지배관계”가 있을 뿐 고용계약관계가 없다는 점에서 근로자파견과 구별된다.

근로자공급사업은 고용노동부장관의 허가를 받아야 한다(법 제33조). 근로자공급사업은 공급대상이 되는 근로자가 취업하려는 장소를 기준으로 국내와 국외 근로자공급사업으로 구분하며, 각각의 사업 허가를 받을 수 있는 자의 범위는 i) 국내 근로자공급사업의 경우는 「노동조합 및 노동관계조정법」에 따른 노동조합, ii) 국외 근로자공급사업의 경우는 국내에서 제조업·건설업·용역업, 그 밖의 서비스업을 하고 있는 자에 한정된다(법 제33조 제3항).³⁾ 공급사업 허가는 3년마다 다시 받아야 한다.

(그림 1-3) 근로자공급사업의 개념도



3) 헌법재판소는 근로자공급사업을 원칙적으로 금지하는 동 조항이 헌법상 직업선택의 자유를 침해하지 아니한다는 입장이다(헌재 1998.11.26. 선고 97헌바31 판결).

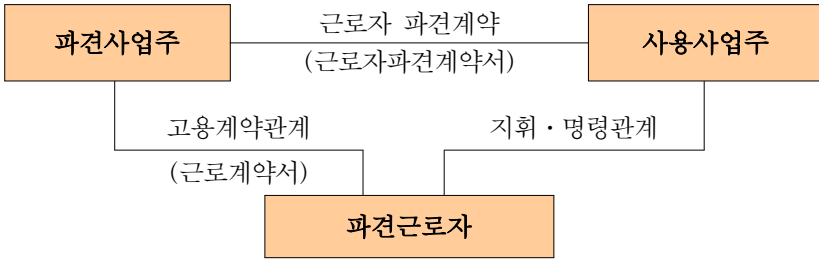
국내 근로자공급사업의 경우에는 중간착취를 방지한다는 차원에서 노조에만 허가가 되고 있기 때문에 현재 항운노조, 연합노조가 행하는 항만, 농수산물, 철도의 하역작업 등에서만 존재하며, 클로즈드숍(Closed shop) 형태로 운영되고 있다. 현재 42개 노조가 근로자공급사업 허가를 받아 약 2만여 명의 노조원을 두고 있으나 항만자동화 등의 영향으로 어려움을 겪고 있다. 국외 근로자공급사업은 민법상 비영리법인만 할 수 있는데, 현재 연예인 공급사업 분야의 1개 업체만 존재하고 있다.

마) 근로자파견

근로자파견은 파견사업주가 근로자를 고용한 후 그 고용관계를 유지하면서 근로자파견계약의 내용에 따라 사용자업주의 지휘·명령을 받아 사용자업주를 위한 근로에 종사하게 하는 것을 말한다(파견법 제2조). 고용사업주와 사용자업주가 불일치하는 대표적인 간접고용 형태이다. 이 때문에 사용자의 책임과 의무가 명확하지 못하여 노동기본권에 제약을 가저올 수 있다. 노동계에서는 사용자업주와 고용(파견)사업주에 의해 이중적인 착취가 행해지는 것으로 보고 있고, 사업주가 부담해야 하는 법적 책임과 의무를 회피하는 수단이기 때문에 파견근로의 폐지가 바람직한 것으로 본다. 파견근로자를 사용하는 사업주는 파견근로자에 대해 지휘·명령권을 가지지만 도급 또는 용역은 도급인이 수급인 근로자를 지휘·명령하지 않는다는 데 차이가 있다. 그러나 현실에서는 원청업체가 파견근로자처럼 지휘·명령을 하면서 도급근로자를 직접 관리하는 경우가 많아 불법파견이 문제가 된다. 또한 우리나라의 경우 상용형 파견이 거의 없고 사용자업장에서 파견계약이 해지되면 파견사업주와도 고용관계가 단절되는 모집·등록형 파견이 대부분이기 때문에 직업소개와 이론상으로는 구별되지만 실제적으로는 유사한 모습을 띠게 된다.⁴⁾

4) 상용형 파견과 등록·모집형 파견의 차이에 대한 상세 설명은 유성재(2004), 「독일 근로자파견법의 개정과 시사점」, 『노동법학』 19, pp.1~28 참조.

(그림 1-4) 근로자 파견의 개념도



2. 민간고용서비스 발전의 흐름

고용서비스는 일부 분야를 제외하고는 오랜 동안 공공부문이 독점해 왔다(특히 유럽국가). 산업혁명 이후 임금근로자의 출현에 의해 구인·구직을 소개하는 유료직업소개소와 구인활동을 대행하는 근로자모집기관이 등장하였지만, 이러한 사업은 인권침해, 중간착취, 강제노역과 기망적인 수법으로 그 폐해가 동반됨에 따라 ILO는 1919년 제2호 협약인 「실업에 관한 협약」(Unemployment Convention)을 통해 서비스가 무료로 제공되는 공공고용서비스(PES)를 설립할 것을 규정했다. 그러나 그 이후에도 직업소개기관들의 폐해가 지속되자 ILO는 1933년 제34호 협약인 「유료 민간고용서비스기관에 관한 협약」(Fee-charging Employment Agencies Convention)을 제정하여 제3조에서 일부의 예외를 제외하고는⁵⁾ 협약 시행 후 일정 기간 이내에 유료직업소개기관을 폐지할 것을 규정하였다(ILO, 2009; 2011). 이러한 조치에 의해 서구에서는 민간직업소개기관들의 설립이 억제되고 대신 1920~30년대에 전국적인 공공고용서비스망이 갖추어지면서 크게 성장하였다.

그러나 1949년 유료 민간고용서비스기관 개정협약 제96호(Fee-Charging Employment Agencies Convention, revised)에서는 제34호 협약의 민간 직업소개기관 폐지 원칙을 완화하여 각국이 i) 유료직업소개기관을 폐지하거나 ii) 정부의 엄격한 감독(1년 단위의 허가, 소개요금 규제 등)하에

5) PES가 아직 설립되기 전이면 유료직업소개기관의 영업을 그대로 인정하였고, 특수직종의 근로자에 대한 직업소개기관의 폐지 시기는 탄력성을 부여하였다.

유료직업소개기관의 운영을 선택할 수 있도록 허용하였다. 이러한 조치는 2차 대전 종료 이후 서구에서의 ‘영광의 30년’(The Glorious 30 years)이라는 고도성장기와 맞물리면서 민간고용서비스시장도 비약적으로 성장하였다. 1967년에는 각국의 민간고용서비스협회의 회원사들이 참여하는 「민간고용서비스기관 국제연맹」(International Confederation of Private Employment Agencies :CIETT)⁶⁾이 탄생하였고, 전 세계적으로 영업망을 가진 다국적기업들도 생겨났다.⁷⁾ ILO는 1996년 근로자파견도 유료직업소개사업의 범주이기 때문에 금지해야 한다고 보았지만, 이미 노동시장에서는 파견 등 다양한 형태의 간접고용이 발전하였다. 그리고 유료직업소개기관의 폐지 또는 억제 주장도 갈수록 입지가 좁아졌다. 이러한 흐름에 따라 ILO는 1994년 “The Role of Private Employment Agencies in the Functioning of Labour Markets”이라는 토론을 하였고, ILO는 결국 1997년 ILO 협약 제181호 「민간고용서비스기관 협약」(Private Employment Agencies Convention)을 제정하였다. 동 협약을 통해 ILO는 노동시장의 수요에 맞는 다양한 고용서비스 제공을 위해서는 PES뿐만 아니라 민간고용서비스기관(Private Employment Agency :PrEA)의 동반성장이 불가결한 것으로 인식하고 공공부문의 독점을 공식 포기하게 되었다(ILO, 2009; 2011).⁸⁾ 동 협약 제2조 제3호에서 “이 협약의 목적은, 이 협약 규정 내에서 민간 직업소개기관의 서비스를 이용하는 근로자를 보호하고 민간 직업소개기관의 운영을 인정하기 위함이다”라고 밝히고 있다. 동 협약 제5조에서는 직업소개기관들이 근로자를 대우함에 있어 인종, 성별, 종교,

6) 우리나라에서는 (사)한국HR서비스산업협회가 회원으로 참가하고 있다.

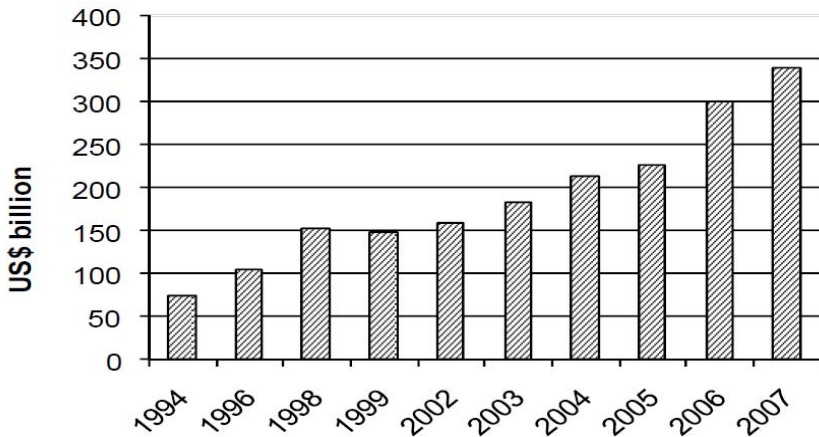
7) Adecco, Allegis Group, GI Group, Kelly Services, Manpower, Randstad, Recruit Co., LTD. USG People 등이다.

8) 이와 같은 ILO의 입장 변화에 따라 유럽에서도 민간고용서비스기관을 공식적으로 합법화하게 되었다. 그러나 PES가 방대한 독일과 프랑스에서는 공식적으로 PES의 독점권이 포기된 것은 오랜 일이 아니다. 독일에서는 1993년까지 직업소개가 연방고용청(BA)의 독점적인 권한이었고 1994년에 와서야 BA의 허가에 의한 민간직업소개가 허용되었다. 프랑스는 2005년 1월 사회통합법(Social Cohesion Law)을 개정함으로써 그동안 이론적으로만 존재해 왔던 국립고용청(ANPE)의 고용서비스에 대한 법적 독점을 종식하고 민간고용서비스를 허용하였고 ANPE가 스스로 유료직업소개소를 설립할 수 있도록 하였다. 다른 유럽국가들은 대부분 1990년대에 고용서비스의 공공 독점을 공식적으로 포기하였다.

정치적 견해 등을 이유로 차별하지 못하도록 하였고, 제6조에서는 개인 정보의 보호를 규정하였으며, 제7조에서는 직업소개수수료나 비용을 근로자에게 청구하는 것을 금지하였다. 제11조에서는 직업소개기관에 의해 고용된 근로자 보호를 위한 최저임금, 근로시간 등의 보호 조치 의무⁹⁾, 제12조에서는 최저임금, 근로시간, 사회보장, 산업안전, 모성보호 등의 영역에 있어서 파견사업주와 사용자사업주 간의 책임 영역을 구분해야 함을 정하였다.

민간고용서비스시장은 1980년대 이후 시장경제원칙을 강조하는 신자유주의(Neo-Liberalism) 사조의 확산과 전통적인 복지국가 모델에 대한 개혁, 세계화에 따른 경쟁력 심화에 대응하기 위한 노동시장의 유연화 추구하고 외주화(outsourcing) 확산의 영향으로 전 세계적으로 꾸준한 성장이 이루어지고 있다. CIETT(2009)에 의하면 1994~1999년 사이에 2배의 성장을 하였으며, 2001~2003년까지의 불경기에 성장세가 둔화되었으나 다시 2004년 이후 성장세를 이어가고 있고, 2007년 기준으로 3,410억 달러의 시장 규모인 것으로 추산된다.

(그림 1-5) 전 세계 민간고용서비스시장의 규모(1994~2007)



주: CIETT(2009), ILO(2009)에서 인용.

9) 결사의 자유, 단체교섭권, 최저임금, 근로시간 등 근로조건, 사회보장, 훈련기회의 제공, 산업안전 및 보건, 산재보상, 모성보호 등의 조치를 취할 것을 규정했다.

민간고용서비스기관의 지속적 성장은 1990년대 중반 이후 PES와의 협조 또는 긴장 관계가 유지되면서 PES의 개혁을 이끄는 요인이 되었다. 아울러 규제개혁과 시장의 힘을 신뢰하는 신자유주의 사조의 영향과 워크페어(workfare) 강화, IT 기술의 발달, 민간부문의 성장 등이 PES 개혁에 영향을 미쳤다. PES의 개혁 내용으로는 훈련·고용·복지서비스의 원스톱 강화, 실업자 특성별 분류(profiling)와 수요자의 특성에 맞는 맞춤형 서비스의 제공, 취약계층에 대한 적극적인 서비스 제공이 추진되었고, 특히 민관 파트너십의 강화와 민간고용서비스기관의 활용이 늘어났다(유길상, 2006). PES가 독점적으로 담당해 왔던 많은 기능들이 민간과 공동으로 추진되거나 민간에 위탁되었고, 대신 정부는 서비스에 대한 평가관리와 목표관리(MBO)식 성과평가를 강화하였다.

제2절 민간고용서비스기관 현황과 미발달의 원인

1. 민간고용서비스기관 현황

1998년 외환위기에 따른 대량실업 사태를 경험한 이후 우리나라에서도 고용서비스에 대한 관심이 크게 증가하면서 공공부문과 민간부문 모두에서 양적·질적인 성장이 이루어졌다. 민간부문에서는 근로자조건, 헤드헌팅, 전직지원서비스, 채용대행, 직업정보제공 등 다양한 고용서비스를 제공하는 업체들의 수가 증가하면서 시장이 크게 확대되었다. 민간고용서비스기관에 대한 통계는 시군구와 고용센터에 신고된 내용을 바탕으로 고용노동부에서 관리하는 행정통계와 전국의 민간 유료직업소개소들이 가입해 있는 「전국고용서비스협회」에서 자체 집계하고 있는 통계가 있다. 민간고용서비스기관들은 사업개시를 위해 시군구에 신고 또는 등록을 하고 시군구는 고용노동부에 결과를 보고하고 있으나 신고의 내용이 불충분하고 시군구와 고용노동부의 협조 체계가 미진하여 민간기관들에 대한 정확한 실태 파악은 미흡한 편이다.¹⁰⁾ 따라서 국내무료직업소개, 근

로자과전, 직업정보제공사업, 근로자공급사업 등은 행정통계가 정확하지만, 국내 유료직업소개기관의 경우에는 전국고용서비스협회의 통계가 직업소개기관들의 특성을 보다 잘 반영하고 있다.

<표 1-4>를 보면 2000~2012년간 민간기관 수는 2배 이상 증가한 것을 알 수 있다. 직업소개기관에 의한 중간착취를 우려하여 노동조합에게만 허가를 하고 있는 근로자공급사업을 제외하면 국내 무료직업소개, 국외 유료직업소개, 직업정보제공사업, 근로자과전사업을 행하는 기관 수가 모두 큰 폭으로 증가하였다.

<표 1-4> 연도별 민간고용서비스기관 추이

(단위: 개소)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
전 체		4,903	5,782	7,142	7,217	7,868	7,168	7,317	7,835	7,268	8,372	9,621	10,733	13,472
직업 소개 사업	국내무료	210	346	403	403	402	419	409	514	546	665	617	781	1,106
	국내유료	3,168	3,969	5,169	5,322	6,096	6,379	6,503	6,848	6,241	7,115	8,247	8,929	9,188
	국외무료	-	-	-	-	-	2	5	3	3	11	14	14	13
	국외유료	25	24	22	20	27	49	57	71	80	88	107	128	140
직업정보 제공사업		104	146	264	288	251	276	300	356	356	451	591	839	896
근로자 공급 사업	국내	36	37	38	38	39	40	40	40	40	41	44	41	41
	국외	3	3	3	3	3	3	3	3	2	1	1	1	1
근로자과전사업		1,357	1,257	1,243	1,143	1,050	1,153	1,076	1,208	1,326	1,419	1,595	1,813	2,087

주: 고용노동부 내부자료.

- 10) 이러한 미흡 원인 중의 하나는 직업소개업의 특성상 업종별로 분화되어 있기 때문에 전국단위의 이익단체가 부재하다는 데도 기인한다. 유일한 이익단체인 사단법인 전국고용서비스협회는 2010년 이후 새로운 집행부가 출범하면서 협회 사무실의 확충, 신규 회원사 영입 증가 등을 통해 많은 성장을 이루었으나 아직 이익집단으로서의 중심점은 약한 편이다. 서치펌(헤드헌터)들은 일반 직업소개 시장과는 특화된 영역을 구축하고 있고 별도의 협회는 존재하지 않는다. 이에 따라 민간고용서비스기관들이 보다 강화된 네트워크를 구축하고 스스로 협회의 영향력을 높임으로써 보다 정확한 분야별 통계의 확보, 비리 업소에 대한 자체 규율 시스템의 마련, 정부를 상대로 한 이익단체로서의 역량을 갖추어 나가는 것이 필요한 실정에 있다.

무료직업소개사업의 경우에는 직업안정법 제18조에 의해 비영리법인 또는 공익단체에게만 설립이 허용된다. 지역에 기반을 두고 취약계층인 여성, 장애인, 중고령층 등을 대상으로 하여 서비스를 제공하는 기관들이 많은데, <표 1-4>에서 보듯이 2012년 현재 1천여 개소가 활동하고 있어 과거 10여 년간 5배 정도로 증가가 이루어졌다. 대표적인 서비스 제공기관은 지역자활센터, 여성인력개발원, YWCA, 장애인·여성·노인복지관, 여성노동자회, 대학 등이다. 이러한 무료직업소개소들은 일반적으로 고용보험에도 가입되어 있지 않은 취약계층들을 목표로 하여 고용노동부의 고용센터가 담당하지 못하는 고용서비스를 제공하고 있다는 점에서 보완적인 역할을 담당하고 있다. 지역단위에서 복지와 취업을 밀접하게 연결시키기 용이하다는 점에서 앞으로도 역할 확대가 바람직하다.

민간고용서비스의 근간이라 할 수 있는 국내 유료직업소개사업의 경우 2000년 3천여 개소에서 2012년 말 현재 9천여 개소로 3배 정도로 증가하였다. 건설일용·파출·간병 등 일용직 성격의 일자리를 알선하는 업체가 숫적으로는 대다수를 차지하고 있지만, 2005년 이후에는 온라인 또는 오프라인에 기반을 둔 대형업체들도 출현하였고, 취업알선뿐만 아니라 채용대행, 헤드헌팅, 직업정보 제공, 근로자파견, 용역 등을 종합적으로 제공하는 선도적인 ‘종합고용서비스’ 업체들이 생겨나면서 영세업체와는 차별화된 질적 서비스가 제공되고 있다.¹¹⁾

일부 유료직업소개기관들은 Search-Firm(헤드헌팅)을 전문 업역으로 하고 있는데, 시군구청에 등록 시 유료직업소개기관으로 등록을 하기 때문에 행정통계로는 잡히지 않는다. 고혜원 외(2011)는 유료직업소개기관 중 약 3% 정도가 서치펌을 전문적으로 하고 있는 것으로 추정한다. 서치펌은 일반적으로 Contingency Search Contract(CSC)와 Retained Search Contract(RSC)의 두 가지 계약형태¹²⁾를 사용하는데, 우리나라 서치펌의

11) 1999년부터 국내에서 활동을 시작한 해외 브랜드인 Manpower Korea, Adecco Korea는 전국에 6~7개의 지사를 가지고 근로자파견, 국내의 직업소개, 채용대행, 인력컨설팅 등을 행하고 있고, 매출액도 700억~1,000억 원 규모의 회사로 성장하였다. 또한 호주 계열의 Ingeus Korea도 2009년부터 국내활동을 시작하면서 전직지원서비스, 정부의 민간위탁사업 수행 등 오프라인 사업을 행하면서 전국에 15개 지사를 가진 업체로 성장하였다.

90% 이상은 CSC 계약형태로 사용하고 있어 보다 전문성 있는 계약형태인 RSC로 나아가는 것이 과제이다. 서치펌들의 60%는 자신들의 업무가 일반 직업소개와는 다르기 때문에 유료직업소개사업으로 분류되는 데 대해 문제가 있다고 본다(김승택, 2008).

국외 유료직업소개사업의 경우에도 과거 10여 년간 업체 수가 6배 정도로 성장하여 2012년 현재 140개소에 이르고 있다. 그러나 유학원 중 일부 업체들은 인턴십이나 워킹홀리데이(Working holiday) 등 해외 일자리를 소개하는 경우도 있기 때문에 실제 국외 직업소개를 하는 업체 수는 이보다 훨씬 많을 것으로 보인다. 국외 유료직업소개사업보다는 세무서에 업종을 유학원으로 신고하는 것이 행정적으로 간편하고 정부의 통제도 덜 받기 때문에 나타나는 현상이지만 정확한 실태는 파악되지 않고 있다. 국외 직업소개는 취업희망자의 요청에 의해 출국수속 등 부가서비스를 대행하는 때에는 부가서비스에 상응하는 실비 징수가 허용되어 있고, 취업이 확정된 후에는 취업자에게 직업소개요금도 징수할 수 있기 때문에 구직자들의 피해가 발생할 가능성이 더 높지만 이에 대한 관리감독은 취약한 편이다.

직업정보제공사업의 경우에는 2000년 104개 업체에서 2012년 현재 896개소로 비약적인 증가가 있었다. 직업소개업과 직업정보제공업의 겸업이 허용되고 있기 때문에 일부 직업정보제공업체의 경우 직업소개업으로 등록이 되어 있다면 숫적으로 더 많은 업체가 있을 수도 있다. 이들 업체의 주요 수입원은 인터넷을 통한 배너광고 및 채용광고이고 일부 유료 채용대행 서비스도 병행하고 있다. 그러나 많은 업체들은 오프라인 사업도 병행을 하고 있고 정부·지자체로부터의 민간위탁사업들도 수행하고 있다.

근로자과건사업의 경우에는 <표 1-5>에서 보듯이 2012년 말 현재 허가업체 수가 2천 개를 넘어서면서 꾸준한 성장세를 이어오고 있다. 기업들의 고용유연화 전략과 해고 비용 절감 차원에서 청소·경비·사무지원

12) CSC는 구인기업에서 여러 서치펌과 계약을 맺고 인력알선에 성공하는 경우 성공보수를 받는 방식이며, RSC는 기업이 특정 서치펌과 계약을 맺고 필요한 인력을 알선하는 방식인데 착수금이 성공, 실패와 관계없이 지급되고 성공 시 성공보수가 지급되는 형태이다.

〈표 1-5〉 연도별 근로자파견사업 현황

(단위: 개소, 명, %)

	파견사업체		사용 업체수	파견 근로자수	실적업체당 평균	
	허가업체수	실적업체수			파견 근로자수	사용 업체수
2012	2,087	1,468(70.3)	13,917	120,347	82	9.5
2011	1,813	1,298(71.5)	12,811	106,601	82	9.9
2010	1,595	1,145(71.8)	11,333	99,418	87	9.9
2009	1,419	1,065(75.1)	11,018	83,775	79	10.3
2008	1,326	995(75.0)	10,835	77,691	78	10.9
2007	1,208	915(75.7)	10,670	75,020	81	11.7
2006	1,076	860(79.9)	10,055	66,315	77	11.7
2005	1,153	890(77.2)	9,056	57,384	64	10.2
2004	1,061	829(78.1)	8,081	49,589	60	9.7
2003	1,114	859(77.1)	8,512	53,369	62	9.9
2002	1,243	901(72.4)	7,784	63,919	71	8.7
2001	1,257	868(69)	7,187	57,763	67	8.3
2000	1,357	820(60)	7,054	53,029	65	8.6
1999	1,244	832(67)	6,488	53,218	64	7.8
1998	789	564(71)	4,302	41,545	74	7.6

주: 고용노동부(2013. 3), 「근로자 파견사업현황」, 내부자료.

등 분야의 인력을 간접고용으로 채용하는 기업이 늘면서 사용사업체 수도 꾸준히 늘고 있고, 파견근로자 수도 2006년 6만여 명에 불과하였으나 2012년 12만여 명으로 10년 만에 2배로 증가하였다. 파견을 보내는 파견 근로자의 수는 업체당 80여 명 수준으로 파악되고 있지만, 사용사업주들은 노동법적 규제를 받지 않고 민법의 원리에 의해 작동되는 노무도급(용역)¹³⁾ 형태를 보다 선호하기 때문에 이러한 인력규모는 파견업체별로 파견근로자 수의 3~5배에 달한다. 그러나 노무도급의 규모가 구체적으로 어느 정도인지를 파악한 자료는 존재하지 않는다.¹⁴⁾

13) 도급은 민법 제664조의 정의에 의할 때 당사자 일방이 어떤 일의 완성을 약정하고 상대방은 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정함으로써 성립하는 계약이다. 파견의 경우 사용사업주는 파견근로자에 대해 지휘·명령권을 갖고 있지만, 도급은 도급인이 수급인 근로자를 지휘·명령하지 않는다는 데 본질적인 차이가 있다. 그러나 실제 현장에서는 양자가 혼재되어 있는 경우가 많고 사업주들이 사용사업주로서의 파견법상 책임을 회피할 목적으로 도급을 활용하는 경우가 많아 이를 어떻게 규제하느냐가 이슈가 되고 있다.

2. 민간고용서비스기관의 운영상의 한계

이상에서 살펴보았듯이 과거 10여 년간 민간직업소개기관들은 양적으로나 질적으로 많은 성장이 이루어졌고 앞으로도 노동시장인력의 다양화와 고용서비스에 대한 관심 증대에 따라 성장세는 지속될 것으로 보인다. 2013년 3월 기준의 통계(표 1-6 참조)를 보면 구직자들의 20.3%가 민간 직업알선기관을 이용하고 있는 것으로 나타나 구직자들의 중요한 구직경로로 자리 잡았다.

그러나 이러한 발전에도 불구하고 대다수 민간직업소개기관들의 운영 실태는 매우 취약한 것으로 파악되고 있다. 우리나라 민간고용서비스 산업의 규모는 직업안정법 개정(1999년)에 따라 유료직업소개사업이 등록제로 전환된 이후 사업체 수가 급증하고 있으나, 일부를 제외하고는 열악한 경쟁력과 낮은 생산성을 극복하지 못하고 있다. 민간고용서비스기관을 설립하는 데 있어 진입장벽(entry barrier)이 크지 않기 때문에 영세업체가 난립하고 있는 상황이다.

그동안 민간직업소개기관들의 실태를 보여주는 실태조사들이 간헐적으로 이루어져 왔는데(김승택 외, 2004; 김승택 외, 2006; 백광호·박상현,

〈표 1-6〉 2013년 3월 구직자들의 구직경로

공공직업 알선기관	민간직업 알선기관	대중매체(신문, 잡지 광고)	학교/학원	친척·친구·동료	기타
154천 명 (17.4%)	179천 명 (20.3%)	526천 명 (59.6%)	61천 명 (6.9%)	377천 명 (42.7%)	21천 명 (2.4%)

주: 이 자료는 취업자가 아닌 실업자를 대상으로 구직방법을 조사한 자료임.
자료: 통계청(2013.3), 「경제활동인구조사 원자료」(복수응답).

- 14) 다만, 고용노동부에서는 특히 문제가 되고 있는 사내하도급에 대한 현황을 지방노동관서를 통해 파악하고 있을 뿐이다. 2010년 9월 고용노동부 조사에 의하면 300인 이상 사업장 1,939개소 중 사내하도급을 활용하는 사업장은 799개소이며, 사내하도급 근로자 수는 326천 명으로서 원청 근로자 수의 24.6%에 달하고 있다. 300인 이상 사업장의 사내하도급 근로자 수만을 보더라도 32만 명이 넘는 숫자이므로 전체 도급근로자의 숫자는 파견근로자 수에 비해 몇 배 이상 많을 것으로 짐작할 수 있다.

2008; 고혜원 외, 2011), 민간소개기관의 모집단을 반영한 표본추출을 통해 분석한 것이 아니기 때문에 소개기관 전부에 대한 일반화는 어렵다.¹⁵⁾ 그러나 대체로 우리나라 민간직업소개기관들은 일부 대형업체들을 제외하면 종사인력 규모가 영세하다는 점과 건설일용·파출·간병 등 일용직 위주의 직업소개기관들이 대다수를 차지하고 있는 점이 특징으로 요약된다.

우선 업체의 인력 규모는 백광호·박상현(2008)의 실태조사를 통해 짐작을 할 수 있다. 조사대상 3,286개 업체 중 1인 업체가 45.4%, 2인 업체가 32.2%, 3인 업체가 11.4% 등 3인 이하 업체가 전체 업체의 89%를 차지하여, 유무료 직업소개기관의 숫적 증가에 불구하고 업체의 영세성은 과거보다 오히려 증가하고 있는 추세에 있다.

〈표 1-7〉 민간직업소개기관 종사자 규모별 분포

(단위: 개소, %)

	1인		2인		3인		4인		5~10인		11인 이상		전체	
	업체 수	비중	업체 수	비중	업체 수	비중	업체 수	비중	업체 수	비중	업체 수	비중	업체 수	비중
1999	43	39.09	27	24.55	14	12.73	8	7.27	11	10.00	7	6.36	110	1.65
2000	95	40.08	49	20.68	33	13.92	16	6.75	9	3.80	35	14.77	237	3.55
2001	101	40.24	61	24.30	36	14.34	18	7.17	13	5.18	22	8.76	251	3.76
2002	176	41.71	145	34.36	38	9.00	17	4.03	13	3.08	33	7.82	422	6.32
2003	252	42.07	166	27.71	41	6.84	30	5.01	22	3.67	88	14.69	599	8.96
2004	277	42.23	210	32.01	92	14.02	24	3.66	27	4.12	26	3.96	656	9.82
2005	417	44.65	308	32.98	94	10.06	31	3.32	36	3.85	48	5.14	934	13.98
2006	568	41.83	496	36.52	165	12.15	49	3.61	40	2.95	40	2.95	1,358	20.32
2007	821	44.89	613	33.52	183	10.01	73	3.99	76	4.16	63	3.44	1,829	27.37
2008	1,493	45.44	1,058	32.20	373	11.35	164	4.99	164	4.99	34	1.03	3,286	33.94

주: 백광호·박상현(2008), p.34에서 인용.

2008년 7월 기준, Worknet 등록 직업소개기관.

15) 백광호·박상현(2008)은 Worknet에 등록된 유무료 직업소개기관 7,203개 중 고용지원서비스우수기관 인증대상 기준에 부합하는 3,286개 업체만을 대상으로 분석했기 때문에 상대적으로 양호한 업체들이 분석대상이 되었고, 고혜원 외(2011)의 실태조사는 고용노동부로부터 수탁한 민간위탁사업을 실시하고 있는 유무료 직업소개기관 및 대학 등을 조사대상으로 했기 때문에 역시 규모가 상대적으로 큰 업체들만이 분석대상에 포함되었다.

일용인력을 주로 알선하는 건설인력소개소, 파출·간병 직업소개업들의 경우 1인 사무소가 이렇게 많은 이유는 업종의 특성 외에 유료직업소개사업의 대표자 요건과도 관련이 있다. 현행 직업안정법 시행령 제21조에서는 유료직업소개사업 등록 시 대표자에 대해 일정한 자격·경력을 요구함으로써 진입장벽을 두고 있다. 직업상담사, 공인노무사, 2년 이상의 공무원·교사 경력자 외에 직업소개사업소 등에서 2년 이상 직업소개 업무에 종사한 경력이 있는 자들은 유료직업소개소의 대표자로 등록할 수 있는데, 숫적으로 직업소개 업무 경력자들이 대다수를 차지하고 있다. 직업안정법 제22조(유료직업소개사업 종사자 등)에서는 유료직업소개사업을 하고자 하는 경우 직업상담원 1명 이상을 고용토록 규정하고 있으나, 대표자가 직업상담원 자격을 갖춘 경우에는 직업상담원을 고용하지 않아도 등록이 가능하기 때문에 1인 사무소가 가능하다. 1~2인 규모로 운영되는 직업소개소들은 지역단위에서 연고를 바탕으로 소규모로 운영되기 때문에 정확한 실태파악도 어려운 실정에 있다.

파견 분야의 경우에는 파견법에 의해 엄격한 규제를 받고 있고 정부에 각종 실적을 반기별로 보고해야 하기 때문에 업계의 실태가 가장 정확하게 파악되고 있다. 운영 실태면에서 볼 때 인재파견협회에서는 파견실적이 있는 업체의 비중은 과거에 비해 많이 증가했으나 아직도 적정한 규모의 수익을 창출하는 파견업체는 전체의 약 10% 수준으로 보고 있다. 파견업체들도 규모의 확대는 이루어지고 있으나 영세한 업체들이 지배적인 시장이기 때문에 전문성과 경쟁력의 제고가 어렵고, 업체들 간의 요금경쟁으로 인하여 취약한 수익구조를 가지고 있다고 본다.¹⁶⁾

직업소개기관들의 또 다른 특징으로는 일용직 위주의 직업소개기관이 70% 이상이라는 것이다. 국내 유료직업소개기관의 경우 <표 1-8>에서 보듯이 건설일용·파출·간병 등 일용직을 대상으로 한 업체의 비중이 70~82%를 차지하는 편중된 양태를 보이고 있다. 그 이유는 정부의 직업

16) 파견협회에서는 매년 파견수수료와 관련하여 표준안을 제시하고 있는데, 파견대가 중 직접인건비 81%, 4대보험료 등 법정 고정비용 9.43%, 복리후생·교육훈련비 등 7.47%, 파견수수료 5.84% 등이다. 파견우수인증기업들은 대체로 파견협회가 제시하는 표준안대로 운영하고 있다.

〈표 1-8〉 국내 유료직업소개기관의 알선직종별 분포현황¹⁾

전 체	일용(70.0%)			상용직 ²⁾	헤드헌팅	원어민 강사 소개	모델	복합 (건설+파출+상용)
	건설 인력	파출부	간병인 베이비시터					
8,910개소	4,840	1,130	270	750	450	280	120	1,070
100%	54.3	12.7	3.0	8.4	5.1	3.1	1.4	12.0

주: 1) 2012년 8월 (사)전국고용서비스협회 집계.

2) 상용직은 헤드헌팅을 제외한 관리직, 운전직, 공장근로자 등을 알선하는 것임.

소개요금 규제 제도와의 깊은 연관성이 있다. 이에 대해서는 제3장 제1절에서 후술한다.

3. 민간고용서비스 미발달의 원인

이상에서 살펴보았듯이 우리나라의 고용서비스는 뚜렷한 성장 추세를 보이고는 있으나 대다수 업체의 영세성과 상용직 고용서비스시장의 미발달, 일용 위주의 직업소개 등 특징이 나타나고 있다. 이처럼 민간고용서비스시장이 낙후되어 있는 원인으로는 크게 규제적 요인과 환경적 요인으로 대별할 수 있다.

규제적 요인으로는 고용서비스의 근간인 직업소개의 경우 중간착취 방지라는 규제적 시각에서 법령이 제정되어 직업소개수수료 규제, 유료직업소개 대표자 요건 규제 등이 존재해 왔고, 근로자과건 허용 업무도 선진국에 비해 매우 제한되어 있음으로써 고용서비스가 발전할 수 있는 토양 자체가 척박한 상황이다. 규제적 요인을 어떻게 해소할 것인가에 대해서는 다음 장에서 상세히 다룬다.

환경적인 요인으로는 우선 우리나라 구직자들의 구직통로는 오랜 동안 인연·지연·학연 등 인적네트워크를 많이 이용함으로써 유료의 민간고용서비스시장이 성장하는 데 장애로 작용하였다. 2000년대에 들어서는 고학력자들의 공급이 수요를 초과하고 취업의 문이 좁아지면서 연고 채용이 급격히 줄고 외부로부터의 인재 채용이 늘어남에 따라 상황은 크게 개선되어 가고 있다. 다음으로 우리나라의 낮은 복지 수준은 공공 고용서

비스의 민간위탁을 통한 시장을 만들어내지 못함으로써 공공과 민간이 동반 성장할 수 있는 기회를 제공하지 못하였다. 서구에서는 1980년대 이후 복지부문의 개혁에 따라 워크페어(workfare)가 강조되면서 실업급여 등의 지출을 줄이기 위해 장기실업자에 대한 재취업 서비스를 민간에 위탁하거나 공공부문이 서비스를 제공하기 어려운 계층에 대한 민간위탁사업을 확대함으로써 민간고용서비스의 역할이 커질 수 있었지만, 우리나라의 경우에는 낮은 복지수준과 낮은 실업급여 수준으로 인해 복지부문에 대한 현실적인 개혁 필요성이 낮음에 따라 이러한 환경이 조성되지 못하였다.

(그림 1-6) 민간고용서비스 미발달의 원인과 결과

	원 인	결 과
규제적 요인	구인자로부터 받는 직업소개 수수료 규제 (구직자에게도 수수료 징수)	수익률이 보다 좋은 일용직 소개 위주로 시장 형성(취약계층에 대한 중간착취 시비 발생)
	유료직업소개 대표자 요건 존재(상담사, 전직교사 등)	→ 진입장벽으로 인해 전문경영인 및 자본참가가 이루어지지 못하여 영세화
	파견허용업무의 협소 ※ 임금근로자 중 0.5% (2012년 12만 명)	파견수요가 많은 업무에서는 (위장)도급 발달
환경적 요인	혈연·지연·학연 등 인적 네트워크에 의한 구직 활동 경향	직업소개 및 관련 서비스 시장의 낙후
	낮은 수준의 복지급여 (짧은 실업급여, 실업부조 無)	→ 서구에서와 같은 복지전달체계 개혁에 의한 민간을 이용한 서비스 미발달
	민간위탁에 대한 부정적 인식 및 민간위탁사업의 낮은 단가	민간부문의 성장 저해 및 양질의 서비스 제공에 한계
	이직근로자에 대한 기업/노조의 무관심	→ 전직지원서비스에 인식 부족 및 미발달

2000년대 중반 이후부터야 확대되기 시작한 민간위탁을 바라보는 일부의 곱지 않은 시각도 민간부문 성장에 장애가 되고 있다. 우리나라 PES의 인력구조가 취약한 상태에서 민간이 공공부문보다 양질의 서비스가 제공될 수 있는 영역이 있다면 민간위탁이 바람직함에도 불구하고 민간위탁이 양적으로 늘어나는 데 대해 부정적인 인식이 강하며, 그 결과는 위탁단가의 억제와 서비스 제공에 대한 자율성 통제로 나타남으로써 양질의 서비스 제공이 제한받는 결과가 초래되는 측면이 있다.

한편, 고용서비스의 한 영역인 ‘전직지원서비스’(outplacement service)가 낙후되어 있는 것은 그 중요성에 대한 인식 부족의 결과인 것으로 보인다. 기업에서 비자발적으로 이직하는 근로자들은 항상 있어 왔음에도 불구하고 노동조합이나 노사협의회가 재취업에 필요한 서비스를 요구하는 경우는 드물었다. 노동조합은 임금인상 위주의 단체교섭을 해 왔고, 근로자 이직 시에는 퇴직금에 추가하여 얼마의 위로금을 더 요구할 것인가가 핵심이었지 퇴직근로자에 대한 전직지원서비스를 요구하는 경우는 많지 않았다. 이 때문에 전직지원서비스에 대한 근로자들의 권리의식도 낮았고 그 중요성도 제대로 인식하지 못한 측면이 있다. 이러한 요인들은 아직까지 전직지원서비스 시장이 제대로 성장하지 못하는 결과로 나타나고 있다.

민간고용서비스 활성화를 위한 그간의 제도 개선

제1절 노동부 중심의 제도 개선 시기¹⁷⁾

1. 1980년대까지의 제도 개선

1993년 고용 분야의 역사적인 법이라 할 수 있는 고용정책기본법, 고용보험법이 제정되기 전까지 고용 분야에 있어서는 1961년 제정된 「직업안정법」이 가장 핵심적인 법이었다. 이 법은 우리나라 고용정책에 관한 최초의 입법이었지만, 당시의 시대상황을 반영하여 중간착취 배제와 인신매매를 억제한다는 기본 구도하에 제정된 법이었기 때문에 민간 유료직업소개소들을 규제하는 내용이 핵심이었다. 그 주요 내용을 보면 ① 직업안정소는 보건사회부장관소속하에 두되 서울특별시장·도지사의 지도감독을 받도록 하였고, ② 비영리법인은 직업안정위원회의 의결을 거친 후 주무부장관의 허가를 얻어 부대사업으로 사설직업소개사무를 할 수 있도록 하였다. ③ 주무부장관의 허가를 얻어 미술·음악·연예 등의 직업을 소개하는 경우 외에는 유료의 직업소개사업은 금지하였다. ④ 요리점업, 음식점업, 여관업, 고물상, 전당포, 대금업, 환금업, 기타 이에 유사한 영업을 하는 자는 직업소개사업을 겸할 수 없도록 하였다. ⑤ 근로자를 고

17) 이하 직업안정법의 시기별 주요 개정 내용은 국가법령정보센터(www.law.go.kr)의 직업안정법 개정 연역을 참조.

용할 경우 신문광고 등의 모집방법에 의하지 않고 직접 또는 위탁모집을 할 경우에는 주무부장관의 허가를 얻도록 하였다. 그 이후 소소한 법개정이 이루어졌지만 노동청 신설 등 정부조직 개편에 따른 변동 외에는 큰 틀에 있어서 변화는 없었다.

1967년 법 개정을 통해 노동청소속하에 구·시·군마다 1개 이상의 직업안정소를 두도록 하였고, 노동청과 서울특별시·부산시·도에 직업안정위원회, 노동청에 실업대책위원회를 두도록 하였다. 지방자치단체는 노동청장의 승인을, 비영리법인은 노동청장의 허가를 받아 무료직업소개 사업을 행하도록 하였고, 유료직업소개는 노동청장의 허가를 받도록 하였다. 1974년 법 개정을 통해서는 지방노동행정기관으로 하여금 종전의 직업안정소의 업무를 관장하게 함으로써 직업안정소장을 지방노동행정기관의 장이 맡게 되었다. 1989년에는 산업구조의 변화와 실업문제에 대응하기 위해 직업안정법을 「직업안정 및 고용촉진에 관한 법률」로 개칭하였다.

1990년대 이전까지는 직업소개를 고용서비스라는 차원에서 이해하지 못했고, 직업소개는 장려하기보다는 규제해야 한다는 시각이 주류를 이루었다. 그리고 지속적인 고도성장에 따라 적절한 직업소개 기능이 없이도 기업들의 구인광고, 학교·지인 소개 등을 통해 취업이 원활하게 이루어졌기 때문에 상용직에 대한 직업소개 시장이 성장하기 어려웠다. 대신 건설일용을 중심으로 그때그때 단기적으로 필요한 인력을 공급하기 위한 일용직 직업소개 시장이 직업소개 분야의 주류를 형성하면서 다소 기형적인 성장이 이루어지게 되었다.

2. 1990년대의 제도 개선

1990년대에 들어 우리나라의 경제구조는 신발·섬유 등 경공업들이 쇠퇴하고 중화학공업 중심으로 산업구조들이 재편되면서 산업별로 인력수급 불균형이 심화되고 실업자 수가 늘게 되었다. 이때 정부에서도 고용문제의 심각성을 인식하고 고용관련법제의 보강 등 인프라의 강화에 나서게 되었다. 1993년 12월 고용정책기본법·고용보험법 제정이 이루어졌

고18), 고용정책기본법 제정에 따라 고용촉진에 관한 사항은 고용정책기본법에 규정함으로써 「직업안정 및 고용촉진에 관한 법률」이 「직업안정법」으로 환원되었고, 내용이 전문(全文) 개정되었다. 이러한 3개의 법에 의해 우리나라 고용 분야의 역사는 새로이 써졌다. 1993년에 근로자파견 법안도 동시에 마련이 되었으나 노동계의 강한 반대로 인해 국회를 통과하지 못하였지만, 1998년 외환위기를 맞아 구제금융의 조건으로 노동시장의 유연화 조치를 요구한 IMF, World Bank 등 국제기구의 주장을 수용하면서 파견법 제정이 이루어지게 되었다.

1998년의 외환위기와 실업자 급증은 국가적인 불행이었지만, 고용서비스 측면에서는 비약적인 발전이 이루어지는 계기가 되었다. 실업대란에 대응하여 공공 분야는 고용노동부 고용(지원)센터의 확충과 1,500여 명에 달하는 직업상담원의 채용, 구인·구직 알선 등을 위한 Worknet의 구축, 실업급여의 본격 지급, 공공근로 및 취업지원사업 등 연간 10조 원 이상의 대규모 실업대책 사업들이 추진되었다. 민간부문에서도 1998년 이후 근로자파견, 전직지원서비스, 채용대행, 헤드헌팅 등 분야가 빠르게 성장하였고, 잡코리아·인쿠르트 등 인터넷 기반의 직업정보 제공 업체들과 제이엠커리어 등 전직지원서비스 기관들이 본격 출현하였으며, Manpower, Adecco 등 외국계 HR 전문업체들이 이 시기에 국내 사업을 시작하였다.

가. 1994년 및 1996년의 직업안정법 개정

1994년 법 개정으로 과거 33개에 불과했던 조문의 수가 50개로 늘어나면서 직업소개, 직업지도, 고용정보의 제공, 근로자 공급, 근로자의 모집에 대한 보다 상세한 내용들이 포함됨으로써 현재의 직업안정법과 유사한 체계를 갖추게 되었다. 유료직업소개사업은 국내 유료직업소개사업과 국외 유료직업소개사업으로 구분하였고, 국외 유료직업소개사업은 서울 특별시장·직할시장 또는 도지사의 허가를 받도록 하고, 국내 유료직업

18) 1993년경 우리나라의 공식실업률은 3% 내외에 불과하였고 1995년 7월 시행된 고용보험제가 외환위기에 따른 대량실업 사태에 큰 버팀목이 될 줄은 예상하기 어려웠다. 필자는 1991~1995년까지 고용보험 담당 사무관으로 일하였다.

소개사업은 노동부장관의 허가를 받도록 하였다. 행정규제 완화 차원에서 서는 공개모집 시의 사후통보, 직접모집 시의 허가 또는 신고규정을 삭제함으로써 자율적인 모집이 가능하도록 하고, 근로자를 고용하고자 하는 자가 그의 피용자 외의 자에게 모집을 위탁할 때에는 노동부장관의 허가를 받도록 하였다.

1996년의 법 개정을 통해서도 유료직업소개사업 허가의 유효기간을 1년에서 3년으로 연장하여 민원인의 불편을 해소하고 행정력의 낭비를 줄이도록 하였고, 직업정보제공사업의 직업정보 제공수단인 신문·잡지·방송 등이 대부분 다른 법률에 의한 등록 또는 인·허가의 대상이란 점을 감안하여 직업정보제공사업의 등록제를 신고제로 완화함으로써 민원인의 편의를 도모하였다. 그리고 직업정보제공사업과 직업소개사업은 상호 보완적인 관계에 있다는 점을 감안하여 양 사업의 겸업금지를 폐지함으로써 취업알선 업무의 전문화를 기하였다.

나. 1999년의 법 개정

직업소개사업에 대한 대폭적인 규제 완화는 외환위기를 맞아 다시 한번 이루어졌다. 종전에는 무료직업소개사업을 하고자 하는 자는 시·도지사의 허가를 받도록 하였으나, 1999년 법개정에 의해 국내 무료직업소개사업의 경우에는 시장·군수·구청장에게 신고하도록 하고 국외 무료직업소개사업의 경우에는 노동부장관에게 신고하도록 하였다(법 제18조 제1항)¹⁹⁾. 동시에 3년마다 해야 했던 허가갱신제도를 폐지하였다. 이러한 대폭적인 규제완화는 우리나라의 직업소개소가 1999년 이후 큰 폭으로 늘어나는 계기가 되었다.

19) 허가제는 법령으로 제한하거나 금지하는 행위에 대해서 특정한 경우에 법에 따라 그 행위를 할 수 있도록 행정상으로 허락해 주는 제도이므로 행정관청의 허가가 없으면 직업소개영업을 할 수 없다. 허가는 재량행위인 경우가 많기 때문에 정책 목적상 필요한 경우 허가를 제한할 수 있다. 일본의 직업소개사업은 아직 허가제로 유지되고 있다. 반면 신고제는 직업소개소 영업 행위를 행정 관청에 신고만 하면 즉시 영업을 개시하는 것이 가능하기 때문에 규제적 측면에서 대폭 완화된 것이다. 근로자과견사업은 허가제로 유지되고 있다.

3. 2000~2008년의 제도 개선

1990년대가 우리나라 고용정책 분야의 기틀이 마련되고 직업소개 분야에 대한 규제를 완화함으로써 직업소개 등 민간고용서비스가 성장할 수 있는 토대를 마련한 시기라고 한다면, 2000년대는 민간고용서비스의 중요성을 인식하여 정부 차원에서도 다양한 지원책이 마련된 시기로 규정할 수 있겠다.

2005년 12월 법 개정 시에는 직업소개에 따른 손해배상이 가능하도록 배상책임을 보장하는 제도를 신설하였다(법 제34조의2). 즉 유료직업소개 사업을 하는 자 또는 국외 근로자공급사업을 하는 자는 직업소개 또는 국외 근로자공급사업을 행함에 있어서 고의 또는 과실로 인하여 근로자 또는 근로자를 소개·공급받은 자에게 손해를 발생하게 하는 경우 그 손해에 대한 배상책임을 보장하기 위하여 보증보험에 가입하거나 예치금을 금융기관에 예치하도록 한 것이다. 예치금액은 국내 유료직업소개사업자의 경우 사업소별로 1천만 원, 국외 유료직업소개사업자의 경우 1억 원, 국외 근로자공급사업의 경우에는 2억 원이다(시행령 제34조의2).

2007년 법 개정은 두 가지 개혁이 핵심이었다. 우선, 정부의 직업안정 업무 수행 시 민간고용서비스기관과 공동사업을 추진하거나 정부사업을 민간기관에 위탁할 수 있는 근거(법 제3조 제2항 신설)를 마련함으로써 민간고용서비스기관들을 최초로 정부사업의 파트너로 인정한 것이 주목할 만하다. 이러한 조치에 의해 정부·지자체의 채용박람회 대행, 실업자 재취업사업 위탁 수행, 채용과정 대행 등 공공부문의 고용서비스를 전문적으로 위탁받아 수행하는 대형 업체들이 보다 성장할 수 있게 되었고 업체들 간에도 상호 경쟁을 통해 발전을 이루게 되었다. 둘째로, ‘고용서비스우수기관 인증제’를 도입하여 인증기관에 대해 다양한 지원책을 제공할 수 있는 근거를 마련하였다(법 제4조의5 신설). 매년 우수고용서비스 인증기관으로 선정된 업체(2009년: 11개→2010년: 13개→2011년: 28개)에 대해서는 3년간 우수기관 인증마크 사용, 정부포상·교육훈련·연수 등 우대, 정부의 고용지원 관련 공동사업 및 위탁사업 참여 시 우대, 고용노동부 고용센터 시설이용 및 정보망 연계 등 혜택을 부여하고 있다. 우수

기관 인증은 서류심사, 현장실사, 종합평가 순으로 진행되며, 인증영역별 50% 이상 및 총점의 70% 이상을 받은 업체를 대상으로 인증위원회의 심의를 거쳐 인증한다.

결국, 직업안정법에 민간위탁사업의 근거가 마련되고 고용서비스 우수 기관에 대한 인증제가 시행된 것은 우리나라 민간고용서비스기관들이 i) 건설인력·간병·파출 등에 초점을 둔 전통적인 일용직 소개기관과 ii) 전문인력 보유를 바탕으로 한 상용직 직업소개, 정부위탁사업의 수탁, 전직지원서비스 제공 등을 행하는 보다 규모 있는 고용서비스기관으로 분화되는 계기를 만든 것으로 평가된다.

제2절 범정부 차원의 고용서비스 육성 시기

2008년까지의 민간고용서비스 발전을 위한 제도 개선 노력은 국가적 어젠다로까지는 관심을 끌지 못한 채 범정부 차원의 회의체 가동 없이 노동부 차원에서 이루어진 것이었다. 그러나 2009년 이후의 제도 개선들은 기획재정부의 「서비스산업 선진화」 추진, 노사정위원회의 『고용서비스발전위원회』의 논의를 거치면서 논의의 폭이 크게 확대되었고 추진성과에 대한 관리가 이루어지는 등 국가적 어젠다로 부각되었다. 또한 민간고용서비스 전문가 및 민간고용서비스기관들까지 참여하여 매우 폭넓은 의견수렴을 통해 제도 개선이 추진되었다는 특징을 보인다. 따라서 2009년 이후 민간고용서비스의 활성화는 논의의 외연이 크게 확대되면서 고용서비스를 산업 차원에서 육성해야 한다는 정부의 인식이 확고하게 자리 잡았다고 볼 수 있다.

1. 서비스산업 선진화 분야 과제로 민간고용서비스를 선정

기획재정부에서 추진한 「서비스산업 선진화」에 따른 민·관 공동위원회가 2009년 1월 19일 및 2월 27일 개최되었는데, 민간고용서비스도 한

분야로 선정되었다. 검토과제로는 공공-민간 파트너십 강화, HR 산업의 규제완화 지속 추진, 신규서비스 개발 및 해외시장 개척 지원이 선정되었고, 이와 관련된 ‘고용지원 TF 작업반’이 고용노동부와 KDI 합동으로 가동되었다(유경준 외, 2009). TF는 3월 말까지 네 차례의 작업반회의 및 한 차례의 학계회의를 통하여 검토과제를 논의하였다. 이러한 작업 결과를 바탕으로 2009년 5월 8일 『고용지원분야 서비스산업 선진화 방안』이 발표되었는데, 그 주요 내용은 다음과 같다.

[참고 1] 2009. 5월 고용서비스산업 선진화 방안의 주요 내용

- 정책 방향
 - ◇ 민간고용서비스시장의 성장 토대 마련을 위한 규제완화
 - ◇ 선도적 민간고용서비스 기업 육성을 위한 제도개선
- 민간고용서비스시장 규제완화
 - 직업소개사업자가 기업으로부터 받는 소개요금을 당사자 간 계약에 따라 자율 결정
 - * 구직자(근로자)에 대한 소개요금은 현행과 같이 제한
 - 근로자 파견대상 업무의 포지티브 방식을 유지하되, 시장 수요가 많은 업무를 중심으로 파견 가능 업무 범위 확대
 - 파견대상 업무가 32개로 제한(제조업 불가)되어 기업 인력운용의 유연성이 낮은 상황
- 민간고용서비스시장 육성
 - 민간고용서비스 선도기업 육성을 위해 민간위탁 사업에 주계약자(Prime Contractor) 방식의 단계적 적용(10년)
 - * 주계약자 방식 : 공동수급업체의 구성원 중 주계약자를 선정하고 주계약자가 계약이행에 대한 종합적 계획·관리·조정을 맡는 계약 방식
 - 훈련기관 소개를 통하여 취업한 훈련수료자도 신규고용촉진장려금 등 지원
 - 대학 등 전문교육기관에 고용서비스 관련 과목 확대 등을 통해 고용서비스 전문인력 양성

이에 따라 기획재정부는 「서비스산업 선진화」의 각 과제에 대한 부처별 추진상황을 정기적으로 점검하였고, 고용노동부 등 관련부처들도 각

분야의 진전 상황들을 보고함으로써 고용서비스가 국가적 어젠다로 관리되기 시작하였다.

2. 큰 획을 그은 2009년 9월의 직업안정법 개정

『고용지원분야 서비스산업 선진화 방안』의 후속 조치로 민간고용서비스시장이 발전할 수 있도록 하는 토대의 보강과 일부 민간고용서비스시장에 대한 규제 완화가 이루어졌다.

가. 직업안정법의 목적에 정부·민간부문의 협력을 명시

법의 목적 부분이 “정부와 민간부문이 협력하여 각 산업에서 필요한 노동력이 원활하게 공급되도록 지원한다”는 내용으로 변경되어 “공공-민간 협업”이라는 고용서비스 선진화 방향을 반영하였고, 직업안정법이 ‘고용서비스법’이라는 지향을 보여주었다. 직업소개 등 민간의 고용서비스가 더 이상 규제의 대상이 아니라 협력이 필요한 파트너라는 인식이 법의 목적에 반영된 것이다. 이를 계기로 직업소개기관 등에 대한 추가적인 규제 완화가 이루어지고, 공공부문의 취약점을 보완할 수 있는 방향의 민간위탁사업이 보다 활성화되었다.

〈표 2-1〉 직업안정법 제1조 목적의 개정 내용

과거의 조문	2009. 9월 개정 조문
제1조(목적) 이 법은 모든 근로자가 각자의 능력을 계발·발휘할 수 있는 직업에 <u>취직할 기회를</u> 제공하고, 산업에 필요한 노동력의 충족을 지원함으로써 근로자의 직업안정을 도모하고 <u>균형있는 국민경제의 발전에</u> 이바지함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 법은 모든 근로자가 각자의 능력을 계발·발휘할 수 있는 직업에 <u>취업할 기회를</u> 제공하고, <u>정부와 민간부문이 협력하여 각 산업에서 필요한 노동력이 원활하게 공급되도록</u> 지원함으로써 근로자의 직업안정을 도모하고 <u>국민경제의 균형있는 발전에</u> 이바지함을 목적으로 한다.

나. 직업소개 정의 확대하여 다양한 형태의 고용서비스업을 포괄

과거의 조문은 직업소개를 “구인자와 구직자간에 고용계약의 성립을 알선하는 것”으로 정의하여 고용계약의 알선이 아닌 구인·구직자의 탐색·모집 또는 근로자모집대행 등 사업은 포함되기 어려운 문제가 있었다. 따라서 2009년 9월 직업안정법은 다양한 형태의 신규 고용서비스 관련업이 직업안정법 영역에 포함될 수 있도록 하여 향후 직업소개기관들이 종합고용서비스 제공 기관으로 발전할 수 있는 법률적 토대를 구축하였다(법 제2조의2 제2호). 아울러 법 제2조의2 제9호를 신설하여 “고용서비스”에 대한 정의 규정을 신설함으로써 1960~80년대의 패러다임에서 사용되어 왔던 “직업안정”이라는 용어와 직업안정법이라는 법 명칭이 도전 받게 되었다(법 제2조의2 제9호).

〈표 2-2〉 고용서비스 관련 용어 정의의 보강 내용

과거의 조문	2009. 9월 개정 조문
제4조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다	제2조의2(정의)----- ----- 뜻은 -----
1. (생략)	1. (현행과 동일)
2. “직업소개”라 함은 구인 또는 구직의 신청을 받아 <u>구인자와 구직자간에 고용계약의 성립을 알선하는 것을 말한다.</u>	2. “직업소개”라 함은 구인 또는 구직의 신청을 받아 <u>구직자 또는 구인자를 탐색하거나 구직자를 모집하여 구인자와 구직자간에 고용계약이 성립되도록 알선하는 것을 말한다.</u>
3.~7.(생략)	3.~7.(현행과 동일)
<신설>	8. “ <u>직업정보제공사업</u> ”이란 <u>신문·잡지 그 밖의 간행물 또는 유선·무선방송이나 컴퓨터통신 등으로 구인·구직 정보 등 직업정보를 제공하는 사업을 말한다.</u>
<신설>	9. “ <u>고용서비스</u> ”란 <u>구직자 또는 구인자에 대한 고용정보의 제공, 직업소개, 직업지도 또는 직업능력개발 등 고용을 지원하는 서비스를 말한다.</u>

다. 한시적인 조세감면 혜택 부여

「조세특례제한법」 제5조(중소기업 투자 세액공제) 및 제7조(중소기업에 대한 특별세액감면)에 “인력공급 및 고용알선업”을 포함시켜 세제지원을 한시적으로 행하였다. 2011년 12월 31일 과세연도까지 소득에 대한 소득세 또는 법인세에 20%의 감면 비율을 적용하여 산출한 세액상당액을 감면하였다.

라. 고급·전문인력 소개에 대해 구인자로부터 받는 소개요금 자율화

「직업안정법」에서는 유료직업소개사업자가 직업소개사업을 하는 경우 고용노동부장관이 결정·고시한 요금 외의 금품을 초과징수 할 수 없도록 규정하고 있다. 이에 대해 고급인력소개업체·헤드헌팅 업체 등은 상대적으로 질 높은 직업소개 서비스를 제공함에도 불구하고 소개요금 제한 규정이 전문화·대형화의 한계요인으로 작용함을 주장해 왔다. 정부에서도 이러한 주장에 대한 타당성을 수용하여 구인기업에 대한 수수료는 유료직업소개사업자와의 사이에서 자율 결정하는 것으로 법안을 마련하였다. 그러나 국회 심의과정에서 중소기업사업주들의 소개요금 부담이 상승할 수 있음이 지적되었고, 결국 고용노동부령으로 정하는 고급·전문인력을 소개하는 경우에만 구인자로부터 받는 소개요금을 당사자가 합의한 대로 받는 것으로 개정함으로써 소개요금 개혁이 이루어졌다²⁰⁾(법제19조 제3항). 2013년 6월 4일 고용노동부장관이 공고한 “2012년도 고용형태별근로실태조사의 한국표준직업분류 대분류 2 직업 종사자의 근로소득 상위 100분의 25”에 해당하는 금액은 53,558천 원이다.

20) 직업소개요금제에 대해서는 제3장 제1절 1에 보다 상세한 설명이 있다.

〈표 2-3〉 구인자에 대한 소개요금이 자율화된 고급·전문인력 범위

한국표준직업분류(소분류)	고급·전문인력 직종 해당자
111 112 120 131 132 133 134 135 139 141 149 151 152 153 159 211 212	의회의원·고위공무원 및 공공단체임원 기업고위임원 행정 및 경영지원 관리자 연구·교육 및 법률 관련 관리자 보험 및 금융 관리자 보건 및 사회복지 관련 관리자 문화·예술·디자인 및 영상 관련 관리자 정보통신관련 관리자 기타 전문서비스 관리자 건설·전기 및 생산 관련 관리자 기타 건설·전기 및 생산 관련 관리자 판매 및 운송 관리자 고객서비스 관리자 환경·청소 및 경비 관련 관리자 기타판매 및 고객서비스 관리자 생명 및 자연과학 관련 전문가 인문 및 사회과학 전문가
221 222 237 239 241 242 251 259 261 262 271 272 273 281 283 284 285 286	컴퓨터 하드웨어 및 통신공학 전문가 정보시스템 개발전문가 항공기·선박기관사 및 관제사 기타 공학전문가 의료진료 전문가 약사 및 한약사 대학교수 기타 교육전문가 법률전문가 행정전문가 인사 및 경영전문가 금융 및 보험전문가 상품기획·홍보 및 조사전문가 작가·기자 및 출판전문가 연극·영화 및 영상전문가 화가·사진가 및 공연예술가 디자이너 스포츠 및 레크레이션 관련 전문가

주: 1) 한국표준직업분류는 통계청 고시 제2007-3호에 의한 것임.
2) 기간제법 제18조의2 제1항에 따른 고시임.

3. 부분적인 직업소개수수료 상한 조정

- 13년 만의 상용직 직업소개수수료 상한 및 파출·간병 월회비 인상 (2010. 1)

고용노동부 고시에 의해 통제되고 있는 직업소개수수료 상한제에 대한 부분적인 개혁이 1997년 이후 13년 만에 이루어졌다. 고용노동부 고시가 그동안의 물가인상률과 업계의 현실을 전혀 반영하지 못함으로써 고용노동부 고시를 제대로 준수하지 않는 것이 일반적인 상황이었기 때문이다. 이에 따라 고용노동부는 2010년 1월 노사정이 참여하는 고용정책심의회를 개최하여 직업소개요금제 고시 내용을 수정하였다. 2009년에 소개요금이 자율화된 고급·전문직종 이외의 일반 직업소개요금에 대한 수수료 한도를 확대한 것이다. 즉 고급·전문직종 이외 직종에 대하여 직업소개소가 구인자에게 받을 수 있는 소개수수료 상한을 3개월간 임금액의 10%에서 20%(건설일용은 10%로 변경 없음)로 상향 조정하였다. 다만, 구직자에게 받는 수수료는 현행 한도를 유지(3개월간 임금액의 4% 한도)하였다. 그리고 파출·간병 등 일용근로자 회원제 운영 시 월회비 한도액을 월 3만 원→35천 원으로 상향 조정하였다. 당초 고용노동부의 계획은 회원제 월회비를 월 45천 원 수준까지 확대하는 것이었으나, 물가관리당국의 반대로 우선 35천 원으로 인상하고 향후 인상 여부를 추가 검토하는 것으로 하였다. 그러나 아직까지 아무런 추가 조치가 이루어지지 않고 있는 실정이다.

4. 노사정위의 『고용서비스발전위원회』 활동(2009.6~2010. 7)

고용서비스촉진법안이 제출되기까지 많은 논의가 이루어졌는데, 우선 노사정위원회에서 1년 정도 가동된 『고용서비스발전위원회』(위원장: 남성일 서강대 교수)를 꼽을 수 있다. 2009년 6월~2010년 7월 14일까지 18차례 회의를 개최하면서 고용서비스의 발전 방향을 모색하였고, 2개의 노·사·정 합의문을 도출하였다. 첫 번째 합의문은 2010년 3월 25일의 「중앙정부-지자체간 고용서비스 연계·협력을 위한 노사정위원회 합의

문」(본 책자 부록 1)으로, 당시 논란이 되었던 고용노동부 고용(지원)센터와 지자체의 일자리센터 간 역할 정립에 대한 합의였다. 즉 중앙정부의 고용지원센터는 거점센터로서 통합적 취업지원서비스 제공에 역량을 집중하고, 지자체는 주민과의 접근성을 살려 기초적인 고용서비스를 제공한다는 데 합의하였고, 그 밖에 직원의 상호 교류, 취업정보의 상호 연계 등이 합의문에 포함되었다.

두 번째 합의문인 「공공고용서비스 강화 및 민간고용서비스 활성화를 위한 노사정위원회 합의문」(본 책자 부록 1)은 2010년 7월 14일 제18차 고용서비스발전위원회에서 진통 끝에 채택되었다. 이 합의문에는 향후 공공·민간 고용서비스의 발전을 위한 중요한 정책방향들이 망라되었다. 핵심 내용은 조직진단을 전제로 한 공공부문의 적정 규모의 인프라 확충, Worknet 기능 고도화, 복지통합망과 고용정보망의 연계, 그리고 종합인재서비스업의 육성, 구직자에 대한 직업소개요금 징수 금지와 구인자에 대한 소개요금 징수 자율화, 직업소개기관의 대표자 요건 폐지, 민간위탁의 단가 현실화와 위탁물량의 안정적 공급, 3~4년 단위의 민간위탁 활성화, 전문인력의 양성 지원 등이다. 2010년 말 고용노동부가 정부에 제출한 고용서비스촉진법안의 주요 개정 내용도 이러한 합의문의 내용을 반영한 것이었다.

합의문 도출 과정에서 논란이 되었던 것은 파견업종 조정 문제를 어떻게 내용에 포함할 것인가에 대한 것이었다. 고용서비스발전위원회에서는 간사회의에서 최종 대안을 마련하여 노사 내부검토를 거쳤으나 의견 차이를 좁히지 못하였다. 이에 대해 공익위원들은 이번 합의문에서 파견 관련 조항이 핵심적 사안이므로 어떠한 수준의 합의라도 꼭 필요하다는 의견을 밝히고, 다시 한 번 문구를 조정하는 등 합의를 도출하기 위한 노력이 필요하다는 의견을 제시하였고, 노사의 의견 차이로 합의에 이르지 못한 만큼 공익위원들이 정부에 제안하고 싶은 바를 권고문으로 정리하여 제시하겠다고 의사를 밝혔다. 이에 대해 한국노총과 한국경총은 파견 관련 합의에 대한 자신들의 최종 의견을 전달한 바 있고, 현실적으로 의견 조율이 어렵다는 점을 재확인한 만큼 이제 다시 논의한다는 것은 받아들일 수 없다고 주장하였다. 또한 공익위원 권고문에 대해서도, 공익위원들

이 의견을 모을 수는 있겠지만 합의문이 처리된 후 별도의 권고문을 문건으로 제출해 공식화하는 것은 받아들일 수 없다는 입장을 밝혔다. 그리고 공익위원이 의견을 낸다면 노총·경총도 그에 대한 의견을 내야 한다고 대답하였다.

이에 따라 남성일 위원장은 일시 정회하여 위원들의 의견을 수렴한 후 공익위원들이 권고문이라는 형식에 얽매이지 않고 의견을 내는 것으로 하고, 향후 노·사·공익 위원이 각각의 파견 관련 의견서를 제출하여 제18차 회의록에 병기·첨부하는 방안을 제안하였다. 이에 대해 노사정 모두가 동의하였고 그에 따라 합의문에 파견 관련 노·사·공익 위원 의견서가 각각 첨부되었다(본 책자 부록 1). 고용서비스발전위원회는 제18차 전체회의를 마지막으로 그 활동을 마감하였다.

5. 고용노동부의 『고용서비스 선진화 추진단』 활동(2010. 2~6)과 고용서비스촉진법안 국회 제출(2010. 11)

고용노동부에서는 2010년 2월부터 노·사·정 관계자, 업계 종사자, 민간전문가들로 구성된 『고용서비스 선진화 추진단』을 운영하여 2010년 6월 초까지 민간고용활성화를 위한 구체적인 정책과제들에 대해 토의를 해나갔다. 또한 고용노동부에서는 고용서비스 선진화 추진단의 활동과는 별도로 전국고용서비스협회, 전직지원협회, 파출소개협회, 간병소개협회, 직업상담협회 등 이해관계자들과 주요 쟁점에 대해 토의를 하는 등 의견수렴 과정을 거쳤다. 2010년 6월 17일 『고용서비스 선진화 추진단』의 논의를 집약하여 ‘민간고용서비스 선진화’ 공개토론회를 개최함으로써 주요한 개혁 방향에 대한 청사진이 제시되었다. 결국 2009년 이후 본격화된 고용서비스 활성화에 대한 논의는 정부가 2010년 11월 직업안정법을 대폭 개정한 『고용서비스 활성화 등에 관한 법률안』(이하 “고용서비스촉진법안”이라 한다)을 국회에 제출함으로써 정부 차원에서는 일단락되고 국회로 넘어가게 되었다.

고용서비스촉진법안과 관련해서는 두 번의 토론회가 이루어졌다. 2010년 11월 18일에 이미경·이찬열·홍영표·홍희덕 의원 공동주최로 국회

에서 열린 토론회에는 이남신 한국 비정규노동센터 소장, 박주영 전국불안정노동철폐연대 법률위원장이 발제를 맡았고, 토론자로는 고용노동부 고용서비스정책관, 권영국 민변 변호사, 어수봉 한기대 교수, 김성희 고려대 교수가 참여하였다. 2010년 12월 16일에는 민주노총 주최로 직업안정법 개정관련 토론회가 열렸는데, 권영국 민변 변호사, 김성희 고려대 교수, 이남신 한국비정규노동센터 소장이 발제를 맡았고, 고용노동부 고용서비스정책과장, 노상헌 서울시립대 교수, 권두섭 민주노총 법률원장, 박주영 전국불안정노동철폐연대 법률위원장, 최영미 전국실업극복단체연대 사무처장이 토론하였다.

고용서비스촉진법안을 반대하는 측의 의견을 보면, 직업안정법 개정안은 공공고용서비스 확충보다는 민간고용서비스의 활성화를 도모하는 방향으로 마련된 것으로 보이고 직업안정법의 핵심적인 목적인 ‘근로자의 직업(고용)안정 도모’를 폐기하고 자본(기업) 중심의 인력수급정책을 제도화하려는 것이라고 비판하였다. 이 법이 시행되면 민간위탁이 확대되고 복합고용서비스사업이 도입됨으로써 공공고용서비스가 위축되고 간접고용이 확대될 것이라고 보았다. 또한 구인자로부터 받는 수수료를 자율화하면 인상된 수수료가 구직자에게 전가될 우려가 있다고 주장하였다. 복합고용서비스사업 도입으로 민간고용서비스기관의 대형화는 기대할 수 있으나 소개와 파견, 파견과 도급의 경계를 더욱 흐릿하게 하여 불법 파견을 양산할 것이라고 예상하였다. 따라서 정부는 취약노동자계층의 구직 실태 개선을 위하여 공공고용서비스를 확대하고, 고용서비스기능의 공공성을 강화하는 방향으로 법제를 개정하며, 민간기관에 대한 관리·감독을 강화해야 한다고 보았고, 노동조합 역시 정부가 고용서비스 제공, 전국적 구인구직 정보 네트워크 구축 및 직업훈련 제공 등 노동시장에서의 적극적 역할을 담당할 필요가 있음을 주장하였다.

여야는 2011년 2월 임시국회 개원 논의 당시 고용서비스촉진법안을 상정키로 했으나, 노동계의 반발에 직면하자 민주당은 다급하게 “악법 중의 악법”이라고 태도를 바꿨고 민주당 내 환경노동위원회 위원들도 반대 목소리를 내기 시작하였다. 민주노동당과 민주노총은 2011년 2월 18일 국회 앞에서 「직업안정법 개악안 국회 상정 규탄 기자회견」을 열고 고용서비

스촉진법안을 “중간착취 활성화법” 또는 “사람 장사법”으로 폄하하면서 동시에 파견법 철폐를 주장하였다. 민주당 소속 환경노동위원회 의원들도 2011년 2월 25일 기자회견을 열고 “직업안정법 전부 개정안은 근로기준법의 중간착취 배제(제9조)의 원칙을 정면으로 위배하면서 중간착취를 시장화하고 산업화하겠다는 것으로, 정부가 직업안정이라는 공공적 책무를 사실상 폐기하겠다고 선언한 것”이라며 따라서 정부의 고용서비스촉진법안 처리를 결단코 막을 것이고 법안 처리는 없을 것임을 분명히 하였다. 결국 고용서비스촉진법안은 노동계의 반대와 야당의 갑작스런 입장 변화, 그리고 여당의 관심 부족으로 인해 국회에서 제대로 논의 한 번 되지 못한 채 환경노동위원회에도 상정되지 못하고 자동 폐기되었다.

그러나 정부가 국회에 제출한 고용서비스촉진법안은 일단 좌절되었지만 시대적인 흐름을 볼 때 시간의 문제일 뿐 이러한 방향의 개혁은 지속 추진될 것으로 보인다. 고용서비스촉진법안(본 책자 부록 2)의 내용에는 직업안정법 명칭의 변경, 고용서비스 제공 주체로서의 국가·지자체·민간부문의 역할 규정 신설, 고용서비스에 대한 국가와 자치단체의 역할 및 협력 강화, 고용서비스 업무의 민간위탁 시 적절한 위탁조건 보장과 정기적인 평가 의무 신설, 신규 유료직업소개사업자에 대한 교육의무 강화, 직업소개요금은 구인자(기업)로부터만 징수하는 조문 신설(안 제20조) 등 매우 비중 있는 조항들이 마련되어 있다. 이 중 1961년 제정된 직업안정법의 명칭을 「고용서비스 활성화 등에 관한 법률」로 개정하고자 하는 것과 구직자에 대한 소개요금 징수 금지는 특히 의미가 있다. 먼저 법 명칭의 경우 「직업안정」이라는 용어는 실업의 위험이 없이 평생고용이 가능했던 1960년대 고성장·저실업 시기에 만들어진 것으로서 지금은 시대의 흐름에 맞지 않는 용어가 되었다. 법률상의 용어로만 직업안정이 남아 있을 뿐 일상 용어로도 거의 사용되지 않는다. 이미 직업안정법 제2조에서는 “고용서비스란 구인자 또는 구직자에 대한 고용정보의 제공, 직업소개, 직업지도 또는 직업능력개발 등 고용을 지원하는 서비스를 말한다”고 규정하여 직업안정이라는 구시대적 용어의 대체를 예정하고 있다. 따라서 직업안정법의 명칭을 고용서비스촉진법으로 대체하는 것은 직업안정법 제정 50여 년 만에 구태를 탈피하고 새로운 도약을 이루어내고자 하는

상징적 의미가 크다. 그리고 구직자에 대한 소개요금 징수 금지의 경우 제3장 제1절에서 상술하겠지만, 현재의 법 규정이 구직자에게도 일부 직업소개수수료 징수를 허용하는 후진성을 시급히 개선할 필요가 있기 때문에 마련된 조항이다. 노동계와 야당에서는 고용서비스촉진법안이 중간착취를 활성화시키려는 악법으로 비판하였지만, 현재의 직업안정법이 오히려 구직자에 대한 직업소개수수료 징수를 허용함으로써 중간착취를 조장하고 있는 심각성이 존재한다.

민간고용서비스가 공공부문을 보완 또는 선도하면서 효율적인 인력의 매칭과 흐름을 조절하는 중추적인 역할을 담당하는 산업으로 발전된 선진국들의 예를 볼 때, 민간고용서비스 자체를 부정적으로 보는 시각은 옳지 못하다. 직업소개, 파견 등 고용서비스를 중간착취적 시각에서 보는 것은 1950년대 이전의 시각에 매몰되어 있는 것으로서, 1990년대 이후 갈수록 유통화·광역화되고 있는 노동시장의 흐름과 기업들의 채용관행 변화를 고려해 볼 때 일자리를 찾기 위한 민간고용서비스의 역할은 필요불가결한 것이고 PES의 한계를 보완해 주는 역할을 부정하기도 어렵다. 또한 고용서비스의 활성화가 비정규직의 증가(또는 간접고용의 확대)로 이어진다는 주장도 설득력이 떨어진다. 비정규직 문제는 비정규직 관련법규를 통해 해결할 문제인 것이지, 그러한 비정규직들을 위한 일자리를 소개하는 고용서비스 자체를 억제해야 한다는 것은 본말이 전도된 해법이라 하지 않을 수 없다.

우선적으로 공공부문의 고용서비스를 확충함으로써 국민들이 양질의 고용서비스를 받을 수 있어야 한다는 야당과 노동계의 주장은 원칙적으로 타당하다. 그러나 공공부문의 인프라 확충이 이루어지기까지 민간고용서비스를 현행대로 억제할 이유는 없는 것이며, 낙후되어 있는 분야는 제도 개선이 필요하다. 이미 대학생 등 취업준비생들과 건설일용·간병·파출 등 취약계층들이 민간기관들을 광범위하게 이용하고 있는 상황에서 민간고용서비스를 제대로 개혁하지 않으면 그 피해는 구직자들에게 돌아가게 마련이다. 특히 앞서 언급했듯이 구직자들에게까지 직업소개수수료를 받는 제도는 취약계층 보호 그리고 업계의 장기적인 발전을 위해서도 시급히 법으로 금지시킬 필요가 있다.

민간고용서비스 활성화를 위한 과제

제1절 규제완화를 통한 민간고용서비스기관의 자생력 증진

1. 직업소개요금에 대한 규제완화

가. 직업소개요금 관련 개혁 움직임

직업소개요금은 1967년 직업안정법에 의해 국내유료직업소개에 대한 허가가 이루어진 이후 <표 3-1>과 같은 변천과정을 겪어 왔으나 지속적으로 정부의 강한 규제 대상이 되어 왔다. 소개요금은 구인자에게 징수함을 원칙으로 하였지만 구직자로부터도 일부를 징수할 수 있도록 허용을 하였고, 상용직과 일용직(건설일용, 파출, 간병)을 구분하여 요금을 고시함에 따라 소개시장은 이에 맞추어 분화되어 왔다.

직업소개기관에 의한 중간착취의 배제라는 시각에 따라 구직자에 대한 소개요금 징수는 전체 소개요금 중 일부 금액으로 제한되었고, 구인자에게 징수할 수 있는 소개요금의 상한액도 낮게 유지되었다. 결과적으로 소개가 일회성으로 발생하기 때문에 소개요금을 한 번 받을 수 있는 상용직 보다는 여러 구인처를 상대로 소개가 빈번하게 이루어지는 건설일용·파출·간병 등 일용직 직업소개가 훨씬 좋은 수입을 보장하였고, 이러한 결

과로 <표 3-1>에서 보듯이 우리나라 직업소개 시장은 일용직을 대상으로 한 업체의 비중이 70~82%를 차지하는 기형적인 모습을 낳게 되었다.

<표 3-1> 국내직업소개요금 변천과정

시 기	접수 수수료	소 개 요 금
1975. 12	○ 구인·구직 1건당 각각 100원	○ 고용기간 1월 미만: 임금의 8% - 고용기간 1월 이상: 최초 1월간에 현금으로 지급되는 임금의 10% ○ 침식비 4천 원, 봉사료 3만 원 범위 내에서 인정 ○ 구인자로부터 징수하되, 구직자로부터도 징수가능
1979. 5	○ 위와 동일	○ 침식비 1만 원, 봉사료 7만 원 상향조정 ○ 구인자로부터 징수 원칙 - 구직자로부터 징수하고자 할 경우 노동청장의 사전 승인 필요
1980. 12	○ 구인·구직 1건당 각각 500원	○ 침식비 2만 원, 봉사료 15만 원으로 상향조정
1987. 11	○ 위와 동일	○ 고용기간 1월 미만: 임금의 6% - 고용기간 1월 이상 6월 미만: 최초 1월에 현금으로 지급되는 임금의 10% - 고용기간 6월 이상: 처음 1월 현금으로 지급되는 임금의 20% ○ 침식비를 3만 원으로 상향조정, 봉사료는 상한 삭제 ○ 구인자 징수 원칙 - 매년 고용노동부장관이 고시하는 직종에 대하여는 구직자로부터 징수 가능
1989. 4	○ 위와 동일	○ 구직자로부터 징수가능조항 삭제
1995. 5	○ 위와 동일	○ 1월 미만: 임금의 6%(구인자 4%, 구직자 2%) - 1월~3월: 처음 1월 임금의 10% (구인자 6%, 구직자 4%) - 3월 이상: 처음 1월 임금의 20% (구인자 12%, 구직자 8%) ○ 구인·구직자로부터 일정률 징수 ○ 침식비를 5만 원으로 상향조정

〈표 3-1〉의 계속

시 기	접수 수수료	소 개 요 금
1997. 9. 20~2010. 1. 17	○ 폐지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최고경영자 등 전문관리직: 1년 임금의 20% 범위 내에서 당사자 자율 결정 ○ 모델: 보수의 20% 범위 내에서 당사자 자율 결정 ○ 회화지도: 1년 임금의 10% 범위 내에서 당사자 자율 결정 ○ 파출부·간병인 등 상시일용직: 소개요금에 같음하여 월 3만 원 범위 내에서 회비 징수 인정 ○ 생산직, 사무직 등 <ul style="list-style-type: none"> - 고용기간 3월 미만: 고용기간 중 임금의 10% - 고용기간 3월 이상: 3개월간 지급하기로 한 임금의 10% ※ 구인자 징수를 원칙으로 하되 구직자로부터 소개요금을 받을 경우 반드시 서면계약에 의하여 소개요금의 40%를 초과할 수 없음.
2010.1.18	○ 규정 없음	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고용기간 3월 미만: 고용기간 중 임금의 20%(건설일용은 10%) ○ 고용기간 3월 이상: 3개월간 지급하기로 한 임금의 20%(건설일용은 10%) ※ 구인자 징수를 원칙으로 하되 구직자로부터 소개요금을 받을 경우 반드시 서면계약에 의하며, 3개월간 지급하기로 한 임금 4%(고용기간이 3월 미만인 경우에는 고용기간 임금의 4%)를 초과할 수 없음 ○ 파출부·간병인 등 상시일용직: 소개요금에 같음하여 월 35천 원 범위 내에서 회비 징수 인정

정부에서는 2009년 이후 본격적으로 직업소개요금을 개혁하고자 하는 움직임이 형성되었다. 2009년 5월에 발표된 『고용지원분야 서비스산업 선진화 방안』, 2010년 7월 노사정위의 『고용서비스발전위원회』 합의문 등을 통해 직업소개요금에 대한 규제 완화 내용이 개혁과제로 포함되었다. 이에 따라 2009년 고급·전문직종에 대한 직업소개요금 자율화가 이루어졌고, 2010년 1월에는 상용직 직업소개요금 상한에 대한 인상이 이루어졌다. 그리고 고용노동부는 직업소개요금 제도 개혁 등 민간고용서비스를 육성하기 위한 포괄적인 내용들을 담은 「고용서비스 등 촉진에 관

한 법률안」(이하 “고용서비스촉진법안”이라 한다)을 마련하여 2010년 11월 국회에 제출한 바 있다. 직업안정법을 전면 개정한 동 법안에서는 구직자에 대한 직업소개요금 징수 금지, 구인자에 대한 직업소개요금 자율화, 직업소개사업 대표자 요건의 폐지 등 중요한 개혁 내용들이 포함되었다(고용노동부, 2010). 그러나 노동계에서는 이 법안이 오히려 중간착취를 조장하고 복합고용서비스사업(종합인력회사)을 활성화시켜 파견 등 간접고용을 늘리는 악법이라고 비판하였고(박준도, 2010), 민주당이 여기에 동조함으로써 환경노동위원회에 상정도 되지 못한 채 자동 폐기되었다.

직업소개요금에 대한 사항은 고용노동부 고시에 의해 정하도록 하고 있기 때문에 개혁을 해야 할 사항이 있다면 법 개정과 상관없이 추진하는 것이 가능할 수도 있지만, 구직자에 대한 직업소개요금 징수를 금지하는 것은 직업소개 시장에 미치는 영향이 큰 사안이므로 법에 규정하여 시행하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 직업소개요금을 어떻게 개혁할 것인가 하는 것은 바로 건설일용·파출·간병 등 사회적 취약계층과 직결되는 사항이고, 향후 상용직 직업소개 시장의 활성화 등 민간고용서비스시장의 발전에 큰 영향을 미칠 사안이라는 점에서 중요성이 있다. 하지만 국내에서 2000년 이후 고용서비스에 대한 많은 연구들이 이루어져 왔음에도 불구하고 직업소개요금 제도 자체에 대한 연구는 찾아보기 힘든 실정이고, 정부 내에서도 별다른 주목을 받지 못해 왔던 이슈이다.

나. 직업소개요금 부담과 관련된 쟁점

1) 구인자와 구직자 양측이 소개요금을 부담해야 하는가에 대한 논란

재화 또는 서비스의 구매자(buyers)와 판매자(sellers) 사이에서 중개행위를 통해 거래가 성사된 경우 중개수수료(brokerage fees)가 발생하게 된다. 직업소개 분야의 경우에는 노동력의 구매자와 판매자를 중개하여 취업이라는 거래를 성사시켰을 때 소개요금이 발생하는데, 중개를 요청한 구인자와 구직자는 소개서비스를 제공한 직업소개기관에 소개요금을 지불하게 된다. 따라서 직업소개기관은 이론적으로 구인자와 구직자 양측에 소개요금을 청구할 수 있다.

그러나 우리나라뿐만 아니라 각국 정부, 그리고 ILO는 구직자 측에 소개요금을 청구하는 것에 대해 강한 규제 장치를 두어 왔다. 그 이유는 직업소개기관들이 구직자들의 궁박함을 이용하여 과도한 직업소개요금을 징수할 가능성과 인신매매 등의 부작용이 있을 수 있다는 우려 때문이었다. 이러한 이유 때문에 1997년 ILO 협약 제181호인 「민간고용서비스기관 협약」이 만들어지기 전까지 직업소개는 원칙적으로 공공부문이 맡아야 할 독점적인 영역으로 인식되어 왔고, 유료직업소개기관은 엄격한 규제 아래 인정하되, 특히 구직자에 대한 소개요금 징수는 엄격히 금지해 왔다.

우리나라의 경우에는 구직자에 대한 소개요금 한도를 규제하고는 있지만 특이하게 구직자에게도 소개요금 징수를 허용하는 전통을 가지고 있다. 국내유료직업소개에 대한 허가는 1967년 직업안정법에 의해 처음 허용되는데 직업소개요금은 노동청장이 결정한 금액 이외에는 징수하지 못하도록 하였다. 직업소개요금은 구인자에게 징수함을 원칙으로 하였지만 구직자로부터도 일부를 징수할 수 있도록 허용했고, 그때 만들어진 구직자에 대한 소개요금 징수의 전통이 45년이 지난 지금까지도 아직 남아 있다.

2) 직업소개요금 한도 설정의 실익 논란

정부가 고시를 통해 직업소개사업자로 하여금 정부가 정한 요금 이상의 소개요금을 징수하지 못하도록 하는 것은 가격규제(price regulation)에 해당한다. 가격규제는 기본적으로 물가안정과 취약계층 보호를 위해 행해지는데, 직업소개요금 규제는 궁박 상태에 있는 구직자를 보호하기 위한 것으로서 일정 금액 이상을 받지 못하도록 하는 최고가격제(price ceiling) 정책이다.²¹⁾ 그러나 시장원리에 위배되는 규제로 인해 규제가격과 시장가격 간의 격차가 크다면 가격규제로 인한 다양한 부작용이 나타남으로써 가격규제가 의도했던 목적을 달성하기 어렵게 된다. 일반적인

21) 반면 노동공급자의 최저 생활 수준을 보호하기 위해 설정하고 있는 최저임금제는 최저가격제 정책에 해당한다. 이러한 노동규제들은 삶의 질 향상과 사회적 약자 보호 등 형평성을 목적으로 하는 사회적 규제로서 시장경쟁의 촉진과 자원의 효율적 배분을 목적으로 하는 경제적 규제와 비교된다(이동원 외, 2008).

가격규제의 부작용으로서는 i) 공급위축으로 인한 소비자 피해 ii) 암시장 증가 iii) 품질 저하 iv) 가격의 하방경직성 증대 v) 기업의 규제회피적 행동 등이다(엄지혜, 2011). 직업소개 분야의 경우에는 오랜 동안 가격규제를 해 왔으나 과연 가격규제의 실익이 존재하는지, 그리고 최고가격이 시장에서 제대로 준수되고 있는지, 준수되고 있지 않다면 그 이유가 무엇인지를 검토할 필요가 있다.

다. 외국의 사례

1) 개별 국가 사례의 검토

가) 일본

「직업안정법」 제32조의3은 다음과 같이 요금을 규제하고 있다(日厚生労働省, 2013a, 2013b; 노상현, 2005). 원칙적으로 유료직업소개사업자는 법이 허용하는 상한제 수수료 또는 신고수수료(후생노동대신에게 신고한 수수료 표의 금액) 외에 어떠한 명의로도 실비, 기타 수수료 또는 보수를 받아서는 안된다(직업안정법 제32조의3②)²²⁾. 다만, 예능인 및 모델, 연 700만 엔 이상의 경영관리자, 과학기술자, 숙련기능자에게는 소정의 소개 요금을 징수할 수 있다(시행규칙 제20조②).

<일본 직업안정법이 허용하는 직업소개수수료>

- ① 구인접수수료: 1건당 670엔을 한도로 함.
- ② 구직접수수료: 예능인, 가정부, 배선공, 조리사, 모델, 전문판매인 등의 구직자로부터 구직신청을 받은 경우, 1건당 670엔을 한도로 수수료를 징수할 수 있음(1개월당 3건 한도).
- ③ 수수료의 상한제 존재: 수수료의 최고액은 지불 임금액의 10.5/100
- ④ 구직자 수수료: 예능인 및 모델, 경영관리자, 과학기술자, 숙련기능자의 직업에 대해서는 구직자로부터 징수할 수 있음. 단, 경영관리자, 과학기술자, 숙련기능을 요하는 직업의 구직자에 대해서는 연수입이 700

22) 직업소개소가 2개의 요금제도를 동시에 운영할 수는 있지만, 구인·구직자에게 2개의 소개요금을 혼합하여 징수하는 것은 금지된다.

만 엔 이상인 경우에 한정함.

- ⑤ 상용목적 소개에 관련된 수수료: 유기(有期)계약을 체결하고 그 기간이 만료된 후에 계약 당사자 간 기간의 정함이 없는 고용계약을 체결할 목적으로 실시하는 직업소개로서 유료직업소개사업자가 상한제 수수료를 채택하는 경우 수수료의 최고액 범위 내에서 수수료를 징수할 수 있음. 신고수수료를 채택할 경우 신고한 수수료 표에 근거한 수수료를 징수할 수 있음.

나) 영국²³⁾

2003년의 「직업소개소 행동강령 및 직업소개 규정」(Conduct of Employment Agencies and Employment Businesses Regulations, 2003)에 의하면 직업소개소는 구직자들에게 소개요금을 징수할 수 없도록 하고 있다.²⁴⁾ 그러나 동 규정 제26조에 의거 예외적으로 다음과 같은 구직근로자에 대해서는 소개수수료를 받는 것이 가능하다.

<영국에서 직업소개요금 징수가 허용되는 구직자의 종류>

배우, 가수, 무용수 등 연예인, 안무가, 작가, 작곡가, 아티스트, 감독, 조명기사, 카메라맨, 분장사, 녹음기술사, 스텐트맨, 무대기획자, PD, 패션모델, 전문 스포츠맨 등

취업에 성공한 구직근로자의 연봉의 일정 비율 또는 시간당 임금의 일정 비율을 수수료로 받는 것이 일반적이다. 영국의 '고용서비스협회'(Recruitment & Employment Confederation)에 의하면 풀타임 일자리에 취업을 성공시킨 경우 기업으로부터 받는 평균 수수료는 3,950파운드(한화 700여만 원) 정도로 알려져 있는데, 물론 취업자가 얻는 보수 또는 직

23) <http://www.bis.gov.uk/flies/files/file24248.pdf>
<http://www.opsi.gov.uk/si/si2003/20033319.htm>

www.direct.gov.uk, Department for Business Innovation and Skills

24) 그러나 직업소개소는 면접 스킬의 배양, 직업훈련, 이력서 작성, 사진촬영 등 서비스를 제공하고 수수료를 징수할 수 있는데, 구직근로자가 강제성 없이 자발적으로 동의한 경우에 한한다.

위에 따라 가변적이다. 또한 직업소개기관들은 소개수수료를 낮추어서라도 고객인 기업과 지속적인 관계를 유지하기를 희망하기 때문에 소개요금은 협상의 대상이 된다.

다) 프랑스

노동법전(Code du Travail)에 의하면 직업소개 서비스제공의 대가로 구직자들에게 직접 또는 간접적인 대가를 요구할 수 없다(예외: 공연예술가, 스포츠선수). 위반 시에는 6개월의 징역과 3,750유로의 벌금이나 혹은 둘 중 하나의 처벌을 받으며, 재범 시 가중 처벌을 받는다(노동법전 L. 361-1). 그러나 구인자에게는 인력알선이 성공했을 시 사례금을 받는다. 그러나 이 사례금의 수준을 규제하는 법률조항은 없다. 이 사례금은 매우 다양한 방식으로 존재하며 보통 세금공제 이전 연봉의 15~35% 정도를 받는다. 가령, 민간기관의 하나인 Adecco에서는 임시직을 기업에 소개하여 성공하는 경우 연봉의 16% 또는 최소 2,500유로를 사업주로부터 받고 있다.

라) 스웨덴

1993년의 「민간고용서비스기관 및 임시노동법」(The Private Employment Agencies and Temporary Labour Act) 제6조에 의하면, 고용서비스 또는 근로자 파견업을 운영하는 자는 구직자 또는 근로자에게 직업소개수수료를 징수하는 행위를 금지하고 있다. 이를 위반한 자는 벌금 또는 6개월까지의 징역에 처할 수 있다(Eklund, 2009).

마) 미국

직업소개 및 파견근로에 대한 규제가 없고 소개수수료를 규율하는 정부의 통제도 없다. 미국의 민간고용서비스 업체들은 Staffing agency라 불리는데, 파견업체(Temps)가 70%, 직업소개기관(Employment placement agencies)이 30%를 차지한다. 소개수수료는 소개기관과 기업(clients) 간 협상에 의해 결정한다. 직접고용(direct-hire)을 알선하는 경우 약정한 소개료를 받는데, 근로자가 일찍 이직해버린 경우에는 소개요금의 전부 또

는 일부를 돌려주기도 한다. 헤드헌팅업(Search firm)은 주로 대기업의 CEO나 고위 간부들을 대상으로 하며, 직업소개수수료는 일반적으로 1년 연봉의 1/3까지를 기업으로부터 받는 것으로 알려져 있다(Grossman et al., 2012; Luo et al., 2010).

2) 소 결

이상 개별 국가 사례에서 발견할 수 있는 공통점은 구인자로부터 받는 직업소개요금은 정부의 특별한 규제 없이 시장 자율에 맡겨져 있는 반면, 구직자에게 소개요금을 징수하는 행위는, 일부 국가에서 배우 등 특수직 종 종사자에 대해서만 허용하는 것을 제외하고는, 엄격하게 금지되어 있다는 것이다. 이러한 원칙은 ILO가 1997년 6월 19일 채택한 「민간고용서비스기관 협약」(Private Employment Agencies Convention, 1997)에서도 확인되는데, 제7조에서는 직업소개요금을 근로자(구직자)에게 청구해서는 안 됨을 명시하고 있고 예외적인 경우에만 수수료 징수를 허용하고 있다.

<ILO 민간고용서비스기관 협약(1997) 제7조>

1. 민간고용서비스기관은 직접 또는 간접적으로, 전체 또는 부분적으로 수수료나 비용을 근로자에게 청구해서는 안 된다(Private employment agencies shall not charge directly or indirectly, in whole or in part, any fees or costs to workers.).
2. 근로자의 이익을 위해서, 그리고 대표적 노사단체와 협의한 후에, 권한 있는 기관은 민간고용서비스기관이 제공하는 특정 형태의 서비스 및 일정 범주의 근로자와 관련하여 위의 1항에 대한 예외를 인정할 수 있다.
3. 위 2항에 의거 예외를 인정하는 회원국은 국제노동기구 헌장 제22조에 의거한 보고에 그러한 예외와 예외를 허용한 이유에 대해 정보를 제공해야 한다.

라. 현행 직업소개요금 규정 및 문제점 검토

1) 현행 직업소개요금 규정

직업소개요금 한도는 「직업안정법」에서 규정하고 있다. 「직업안정법」 제19조(유료직업소개사업) 제3항은 “제1항에 따른 등록을 하고 유료직업소개사업을 하는 자는 고용노동부장관이 결정·고시한 요금 외의 금품을 받아서는 아니 된다. 다만, 고용노동부령으로 정하는 고급·전문인력을 소개하는 경우에는 당사자 사이에 정한 요금을 구인자로부터 받을 수 있다”고 규정하고 있다. 「직업안정법」 제19조(유료직업소개사업) 제4항에서는 고용노동부장관이 제3항에 따른 요금을 결정하려는 경우에는 고용정책기본법에 따른 고용정책심의회 심의를 거쳐야 한다”고 규정하여, 소개요금 고시 개정은 고용노동부의 의지에 따라 가능하지만 고용정책심의회 심의를 거치도록 하고 있다.

<표 3-1>에서 보았듯이 현행 국내 유료직업소개요금제의 골격은 1997년에 마련되었다. 과거부터 존재해 왔던 접수수수료(구인·구직자 모두에게 1건당 500원)를 폐지하고 상용직 및 파출부·간병인 등 상시일용직에 대한 소개요금 금액이 결정되었다. 가장 최근의 고용노동부 고시는 2013년 4월 시행한 [참고 2]와 같은 내용으로 2010년 1월 개정된 내용을 그대로 담고 있어 2010년 1월 이후 현재까지 유료직업소개요금 징수의 기준이 되고 있다.

위 고시 내용은 고급·전문인력의 직업소개에는 적용되지 않는다. 직업안정법 시행규칙 제18조의2에서는 “고용노동부령으로 정하는 고급·전문인력은 한국표준직업분류 대분류 2의 직업에 종사하는 사람의 근로소득 상위 25%에 해당하는 사람을 말한다”고 규정하고 있다. 따라서 2012년 고용형태별근로실태조사 결과에 의거하여 고용노동부가 2013년 6월에 고시한 연봉 53,558천 원 이상자들에 대한 직업소개 비용은 상한 제한 없이 직업소개기관과 구인자 간에 약정한 금액을 받을 수 있다.

직업소개요금에 대한 규제는 1997년 제도 개선이 이루어진 후 10여 년간 변동 없이 유지되어 오다가 소개요금에 대한 통제가 민간기관의 성장을 저해하고 있다는 인식이 확산되면서 최근 두 차례 개정이 이루어졌다.

【참고 2】 국내유료직업소개요금 고용노동부 고시(제2013-22호)

「직업안정법」 제19조제3항에 따라 고급·전문인력을 소개하는 경우 외에 적용할 국내유료직업소개요금을 다음과 같이 개정·고시합니다.

2013년 4월 2일
고용노동부장관

I. 국내유료직업소개요금 등 고시

1. 소개요금은 구인자·구직자간에 근로계약 등이 체결된 경우에 다음 각 목의 기준에 의하여 징수한다. 다만, 구직자에 대한 소개요금은 반드시 서면 계약에 근거하여야 하며, 소개사업자가 징수할 수 있는 소개요금의 총액은 가목의 소개요금 한도를 초과할 수 없다.

가. 구인자에 대한 소개요금 징수

- 1) 고용기간이 3개월 미만인 경우에는 고용기간 중 지급하기로 한 임금의 100분의 20 이하(건설일용의 경우에는 100분의 10 이하)를 징수한다.
- 2) 고용기간이 3개월 이상인 경우에는 3개월간 지급하기로 한 임금의 100분의 20 이하(건설일용의 경우에는 100분의 10 이하)를 징수한다.
- 3) 구직자가 간병, 파출부, 건설일용 근로자인 경우에는 위 소개요금의 한도내에서 직업소개기관과 구직자간에 별지 서식의 건설일용 및 간병·파출 소개요금 대리수령 동의서에 의한 서면으로 합의한 소개요금을 구직자가 사업주로부터 대리 수령하여 직업소개기관에 전달할 수 있다.

나. 구직자에 대한 소개요금 징수

- 1) 고용기간이 3개월 미만인 경우에는 고용기간 중 지급하기로 한 임금의 100분의 4 이하를 징수한다.
- 2) 고용기간이 3개월 이상인 경우에는 3개월간 지급하기로 한 임금의 100분의 4 이하를 징수한다.
2. 파출부, 간병인 등 일용근로자를 회원제로 소개·운영하는 경우에는 소개요금에 갈음하여 구인자 및 구직자로부터 각각 월 3만5천 원의 범위에서 회비를 징수할 수 있다. 이 경우 회원으로 가입한 일용근로자에게는 월회비 외에 추가 소개요금을 징수할 수 없다.
3. 소개요금의 산출근거가 되는 임금은 「근로기준법」 제2조제1항제5호에 따른 임금으로 한다. 다만, 임금을 따로 정하지 않고 봉사료를 주된 수입으로 하는 직종에 소개하는 경우에는 구인자가 제출하는 수입보증서의 금액에 의하여 임금을 산출하며, 구인자가 침식을 제공하는 경우에는 월 5만 원의 범위에서 해당 침식비를 임금에 가산할 수 있다.

II. 행정사항

1. 시행일

이 고시는 발령한 날부터 시행한다.

2. 재검토기한

이 고시는 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」(대통령훈령 제248호)에 따라 발령 후 법령이나 현실여건의 변화 등을 검토하여 2016년 1월 9일까지 폐지 또는 개정한다.

일차로 2009년에 고급·전문직종의 소개요금이 자율화되었고, 2010년 1월에는 소개요금 한도를 13년 만에 상향 조정하였다. 2010년 1월 18일 시행된 「국내유료직업소개요금 등 고시」에 의하면, 상용직의 경우에는 고급·전문직종 이외의 직종의 경우 구인자로부터 받을 수 있는 소개요금 상한을 과거 3개월간 임금액의 10%→20%로 상향 조정하였다. 단, 구직자로부터의 수수료는 현행대로 임금의 4% 한도를 그대로 유지하였다. 가령 월 200만 원 임금을 받는 상용직 근로자를 소개한 경우 직업소개기관은 3개월 임금액인 600만 원의 20%인 120만 원까지를 구인자로부터 받을 수 있다. 연봉을 기준으로 보면 2,400만 원의 5%에 해당하는 금액이다. 그러나 만일 근로자에게 120만 원의 일부(가령 3개월 임금 600만 원의 4% 한도에 해당하는 24만 원)를 청구한 경우, 120만 원에서 24만 원을 뺀 96만 원만 구인자에게 징수가 가능하다. 왜냐하면 소개요금의 총액은 3개월간 임금의 20%를 초과할 수 없도록 고용노동부 고시 1항에서 규정하고 있기 때문이다. 따라서 2010년 1월 국내 유료직업소개요금 개정에 의해 구인자의 수수료 부담은 이론적으로 2배까지 늘어났고, 이 한도까지 직업소개요금을 받을 수 있다면 직업소개기관들의 경영상 어려움은 해소될 수 있게 되었다. 반면 구직자(근로자)의 소개요금 부담은 과거에는 전체 직업소개요금 중 40%까지를 부담했었으나 2010년 1월 이후에는 20%로 경감되었다.

2) 문제점

가) 구직자에게까지 소개 비용을 징수 : ILO 협약 위반

앞서 살펴본 ILO의 제181호 「민간고용서비스기관 협약」(1997) 제7조에 의하면, 직업소개기관이 구직자에 대한 소개요금 징수는 할 수 없도록 되어 있다. 그러나 우리나라는 고용노동부 고시에 의해 구직자에 대한 소개요금 징수를 허용하고 있기 때문에 ILO 협약 제181조를 정면으로 위반하고 있고 이 점 때문에 제181호 협약을 비준하지 못하고 있다. 이론적으로는 수익자 부담의 원리에 의해 구직자가 직업소개기관으로부터 서비스를 받아 취업에 성공했다면 구직자도 소개료를 부담해야 한다는 주장이 가능하다. 그러나 ILO의 「민간직업소개기관 협약」은 구직근로자의 절박

성을 이용한 과도한 소개요금 요구를 우려하여 근로자에 대한 소개요금 징수를 명백히 금지하고 있다. 특히 우리나라의 경우 직업소개소를 이용하는 계층이 주로 건설일용, 간병·파출, 기능직 제조업 종사자 등 사회적 취약계층이므로 구직자에게 소개요금을 징수하고 있는 우리나라의 현행 고시 내용은 더욱 문제가 된다. 구직자에게까지 소개요금을 징수하는 이러한 후진적인 관행은 구직자들이 직업소개기관 이용을 주저하게 만들으로써 업계의 성장에 오히려 장애가 되는 요소가 되고 있다.

나) 상용직 직업소개 비용에 대한 불필요한 한도

상용직 직업소개요금에 설정되어 있는 한도가 실익이 있는 것인지 논란이 된다. 철폐를 찬성하는 측에서는 ‘기업으로부터 받는 소개요금’은 시장에 맡기면 되고 정부가 통제할 필요가 없다는 주장이다. 가령, 헤드헌팅 시장의 경우 기업들은 유능한 인재를 알선함에 따른 경영 개선 효과가 크기 때문에 서구와 같이 1년치 연봉의 30%를 지불하더라도 좋은 인재를 영입하려고 하며, 따라서 정부의 소개요금 한도 규정은 업계의 성장을 방해한다는 것이다. 우리나라에서는 앞서 살펴보았듯이 상용직의 경우 기업들이 부담하는 직업소개요금은 연봉의 5%에 불과하기 때문에 좋은 인재를 알선하였을 때 구인기업과 헤드헌터 업체 간에 직업소개요금 명목 외에 다른 형태의 이름으로 성공보수가 오가기도 한다. 그러나 현재에는 2009년의 직업안정법 개정과 직업안정법 시행규칙 제18조의2에 의해 고급·전문인력은 이러한 소개요금 상한 제한을 받지 않게 되었기 때문에 직업소개요금 상한을 풀어달라는 업계의 요구는 상당 부분 수용되어 있다. 그럼에도 불구하고 대리·과장·부장급 정도에 해당하는 연봉 5,355만 원 미만자들에 대한 소개요금 상한 설정이 과연 필요한지, 연봉의 5%에 불과한 소개요금이 적정하다고 볼 수 있는지에 대한 검토는 계속 필요하다. 그리고 직업소개기관들이 구인업체들을 상대로 가격설정자(price setters)의 역할을 하면서 높은 직업소개수수료를 받고 있는 상황이 아니라면 소개요금 한도를 규제하는 것은 실익이 없다.

다) 간병·파출·건설일용 분야의 소개요금 관련 문제점

(1) 파출·간병인의 월회비 부담 주체

회원제란 직업소개사업자가 평소에 파출부·간병인 등 일용근로자를 회원으로 등록하여 관리하고 있다가 구인처가 물색되면 당해 회원을 알선하여 주는 직업소개이다. 앞서 파출부, 간병인 등 일용근로자를 회원제로 소개·운영하는 경우에는 소개요금에 갈음하여 ‘구인자 및 구직자로부터 각각 월 35천 원의 범위’에서 회비를 징수할 수 있도록 허용하고 있음을 보았다. 월회비의 필요성은 다음과 같은 측면에서 인정된다. 상용직에 대한 직업소개는 적합한 구인처에 취업을 성공시키고 나면 그 이후에는 특별한 관리가 필요치 않다. 하지만 취업이 통상 하루 단위로 이루어지는 파출·간병인은 이론상 매일매일 적합한 구인처와 접촉하여 인력을 보내줘야 하기 때문에 인력관리 방식 자체에 차이가 있고, 직업소개의 빈도가 상용직과는 비교할 수 없을 정도로 빈번하게 발생한다. 만일 파출·간병의 직업소개요금을 월회비 형태가 아니라 건설일용처럼 하루 단위로 징수한다면 소개요금액이 크게 늘어나게 되기 때문에 파출·간병인들에게는 월회비 형태가 보다 바람직하다.

여기서 이러한 월회비는 파출·간병인들이 부담하는 것으로 생각하기 쉽지만 반드시 그렇게 볼 것이 아닌 측면도 있다. 가령, 간병의 경우 구인자들은 간병인들에게 간병비용을 지급 시에 소개요금이 얼마인지는 별도로 구분하지 않고 지급한다. 간병인은 이것을 수입으로 하는 대신 월회비를 직업소개소에 납부한다. 여기서 월회비의 부담 주체를 간병인으로 보게 되면 구인자는 소개요금을 전혀 내지 않는 것이 된다. 따라서 월회비를 소개요금으로 보지 않는다면 간병에 대한 소개요금은 누구도 부담하지 않는다는 모순이 발생한다. 그리고 파출은 구인자(가정 또는 식당 등) 및 구직자가 모두 월회비 또는 가입비를 내고 있기 때문에 간병 분야와는 또 다르다. 여기서 월회비를 소개요금으로 보게 되면 이 소개요금은 파출·간병인들이 전적으로 부담하는 것인지 아니면 구인자들이 부담하는 것을 대리 납부하는 것인지 판단이 쉽지 않게 된다. 따라서 파출·간병 분야의 경우에는 고용부 고시로 묶어 놓은 월회비 제도 그리고 직업소개요금 대리수령 동의서 제도를 통해 시장이 선택적으로 움직이도록 하는

것이 불가피한 측면이 있다.

(2) 파출·간병인의 월회비 한도의 적정성

2010년 1월 파출·간병 등 일용근로자를 회원제로 운영하는 경우 회비(구인자 및 구직자로부터 각각 징수)의 월 한도액은 과거 월 3만 원→35천 원으로 상향 조정되었다. 이론적으로 매월 구인자 및 구직자로부터 각각 35천 원씩 총 7만 원을 받는다면 직업소개기관들의 수입이 나쁘다고는 할 수 없다. 그러나 파출부와 구인처(식당 또는 가정) 간에 단골관계가 형성되고 나면 서로 연락을 취하면서 회원 연장을 하지 않기 때문에 소개요금 징수가 안정적이지 않고, 이런 저런 사유를 들어가며 빈번한 환불요구들을 하기 때문에 회비 징수가 어렵게 된다. 업계에서는 이러한 이유 및 그동안의 통신비 인상 등 불가인상률을 반영하여 월회비의 현실화를 주장하고 있다.

파출·간병에 대한 회비는 1997년부터 인정된 제도이지만 과거 13년 동안 한 번도 인상되지 못하고 묶여 있다가 2010년 1월 고용노동부 고시 개정에 의해 35천 원까지 인상되었고, 향후 불가인상률을 고려하여 단계적으로 인상을 검토하는 것으로 기획재정부와 합의가 되었다. 월회비가 이론적으로(소개요금 대리수령 제도를 통해) 구인자들이 부담하는 것이라면 월회비를 인상하는 데 그다지 심한 반대가 없을 수도 있겠지만, 건설일용에서와 마찬가지로 파출·간병인들은 자신들이 월회비를 낸다고 생각하기 때문에 이들 취약계층의 월회비를 인상하는 것이 쉽지 않은 측면이 있다. 그러나 월회비 징수가 허용되어 온 이상 월회비를 13년 동안 묶어 놓았던 것에 대한 합리적인 설명은 쉽지 않고, 직업소개기관들이 파출·간병의 알선에 들이는 통신비용과 그 노력을 고려해 본다면 35천 원의 월회비가 적정하다고 보기는 어렵다. 이러한 이유로 인해 이미 일선 현장에서는 파출의 경우 3만~5만 원선, 간병인들의 경우 6만~7만 원선에서 월회비가 형성되어 있어 정부 고시금액과는 괴리가 큰 편이다.²⁵⁾ 직

25) 파출·간병도 그때그때 일이 있을 때만 일을 나가고 그에 따른 소개요금을 납부하는 경우도 있기 때문에 2010년 1월부터 파출·간병에 대해서도 소개요금 대리수령 동의서 제도를 두었다. 건설 분야처럼 구인자가 소개요금을 별도로

업소개소마다 다소간의 차이가 있기는 하지만 파출의 경우 구직자(파출부)가 내는 월회비는 3만~4만 원선이 일반적이며 최초가입비를 3만 원 내외에서 받는 업체가 많다. 파출부를 쓰는 식당과 가정으로부터는 월회비가 아니라 통상 가입비 명목으로 6만~7만 원을 징수한다. 간병인의 경우 간병인들은 최초 가입비로 15만~20만 원을 납부하고 의복비를 따로 납부하는 경우도 있다. 월회비로는 6만~7만 원을 징수한 경우가 일반적이기는 하나 일을 나간 날수가 적은 경우 이보다 적게 받기도 하며 간병을 나간 날수에 따라 수수료를 받기도 한다. 간병인을 쓰는 환자 가족들은 간병인 소개업체로부터 간병인을 소개받고 간병일당을 간병인에게 직접 지불할 뿐이며 소개요금을 따로 구분해서 내지는 않는다. 이것은 건설일용과 마찬가지로 논리로 간병소개소들이 일일이 간병현장을 방문하여 환자 가족들로부터 소개요금을 징수할 수 없기 때문에 일일 간병비(통상 24시간 기준으로 경증 6만 원, 중증 7만 원선)에는 소정의 직업소개요금(가령 일당의 4%인 경우 일일 2.4천~2.8천 원)이 포함되어 있다고 보는 것이다. 따라서 파출과 간병인의 수입 구조가 상이하고 월회비도 2배 정도 차이가 나고 있기 때문에 파출·간병인의 월회비 한도를 동일하게 규정할 것은 향후 시정이 필요하다고 본다.

(3) 건설일용에 대한 소개요금의 부담 주체 및 소개요금의 적정성 여부
 건설일용은 과거부터 고용정책 분야의 아킬레스건이었고 지금도 대책 수립에 어려움을 겪고 있는 분야이다. 중층적 하도급 구조와 고용관리의 어려움, 저가낙찰에 따른 임금체불, 관행적인 임금의 지연지급(일명, “つめきり”), 4대 사회보험 등 사회안전망으로부터의 누락, 빈번한 산재 등이 문제가 된다. 이러한 문제점은 건설일용 직업소개에도 그대로 투영되기 때문에 다양한 문제들을 야기한다. 구직활동은 대부분 공사현장에서 형성된 인맥, 새벽 인력시장, 영세한 불법 용역업자 등 비공식적 방식에 의

구분해서 지불하지 않는 간병은 이러한 경우가 많다. 이처럼 소개요금 대리수령 동의서 제도를 통해 파출·간병의 소개요금을 징수하는 경우에는 월 6만~7만 원을 월회비 형태로 징수하는 것이 아니기 때문에 고시 한도 위반은 아닌 것으로 해석된다.

존하기 때문에 정보유통범위가 매우 제한적이고 연속적인 일자리 확보에 어려움을 겪는다.²⁶⁾

건설일용에 대한 직업소개요금 문제는 중층적 하도급 구조와 임금의 지연지급, 대불제도 등 때문에 상용직 직업소개보다는 사안이 훨씬 복잡하다. 우선 직업소개소들이 건설일용의 일당에서 소개요금 명목으로 공제하는 10%를 건설업자가 부담하는 것인지 건설일용이 부담하는 것인지가 우선 논란이 된다. 직업소개기관들은 건설일용의 일당에는 직업소개요금이 포함된 것으로 보아야 하며, 건설일용근로자는 소개요금을 건설업주로부터 대리수령 하는 것뿐이라고 본다. 반면 건설일용근로자들은 자기가 받는 일당에서 10%씩을 납부하므로 직업소개요금을 자기가 낸다고 생각한다. 건설사업주들은 건설일용을 소개받아서 쓰는 대가로 직업소개기관에 따로 명목상의 직업소개요금을 내는 것은 없다. 그렇다면 건설사업주들은 인력을 소개받아 쓰고도 소개요금은 전혀 내지 않고 있다는 얘기인가? 건설현장은 노무관리상 여러 가지 특수성이 존재하므로 이를 현실적으로 고려한 규정을 만들지 않으면 그러한 규정이 지켜지기 어려운 문제가 있다. 가장 바람직한 방법은 건설사업주들이 직업소개기관들로부터 인력 소개를 받았으므로 건설일용에 지급하는 일당과는 별개로 직업소개요금을 구별하여 직업소개기관에 지급하는 것이다. 그러나 건설사업주들은 건설일용을 소개받아서 쓰고 일당을 지급할 뿐 직업소개요금에 대해서는 전혀 관심이 없다. 반면 직업소개기관들은 갑(甲)의 위치에 있는 건설사업주들에게 따로 직업소개요금을 청구함이 없이 건설일용이 받는 일당 중 일부 금액을 직업소개요금으로 받는 관행이 오랜 동안 형성되어 있다. 이러한 소개요금 관행에 대해 이따금씩 언론에서는 직업소개기관들이 건설일용근로자들의 일당 중 일부를 편취하는 파렴치한 행위를 하는 것으로 보도를 하기도 한다. 그러나 건설일용 직업소개소들은 자신들이 건설근로자들을 위해 오히려 순기능 역할을 하고 있는 것으로 항변

26) 건설일용근로자들의 구직경로의 경우 방하남 외(1998)에 의하면 십장의 인맥 63.5%, 직업소개소 21.0%, 새벽인력시장 3.0% 등이고, 심규범(2012)에 의하면 십장 또는 동료의 인맥이 87.9%, 직업소개소 9.4%(이 중 유료직업소개소가 3.5%), 새벽인력시장 1.1% 등이다.

하면서 소개요금은 건설사업주들이 일당에 포함시켜 지급하는 것이라고 주장한다. 즉 직업소개소들은 나중에 건설회사로부터 노임을 제대로 받을 수 없을지도 모르는 위험을 부담하며 건설일용들에게 (소개요금을 공제한) 임금을 미리 융통해 주고 나중에 건설회사로부터 출력(出力)인원에 따른 비용을 정산해서 받는 것이다.²⁷⁾ 즉 건설현장에서 관행화되어 있는 ‘임금의 지연지급’ 때문에 직업소개소들은 노임을 건설일용들에게 미리 대불해 주면서 직업소개 비용 명목으로 일당에서 10% 정도를 공제하는 것이다. 이러한 ‘代拂制度’는 건설일용 직업소개 분야에서는 범법 여부를 떠나서 필요악으로 인식되고 있다. 건설일용근로자들은 일을 하고도 노임을 즉시 받는 것이 아니라 2~3개월이 지나서 받는 것이 다반사인데, 이러한 임금의 지연지급은 체불임금이다. 그러나 건설일용 직업소개소들이 건설일용의 (소개요금을 뺀) 일당을 우선 지급하여 임금체불이 발생치 않도록 하고 나중에 건설회사로부터 건설일용의 노임을 일괄해서 받는 것이다. 직업소개소들이 대불제도를 통해 체불을 해소시켜 주고 있는 셈이다. 건설일용들도 일당의 10%를 소개요금으로 지불하는 것이 아깝기는 하지만 두세 달 후 임금을 제대로 받을 수 없을지도 모르는 상황이기 때문에 그때그때 현금을 받을 수 있는 대불제도를 선호하는 측면도 있다.

그러나 대불제도는 근로기준법에서 규정하고 있는 임금의 직접불의 원칙(근로기준법 제43조 제1항), 매월 1회 이상 지급의 원칙(근로기준법 제43조 제2항)에 위배되는 문제가 있고, 소개요금 대리수령 제도에 의해 이 비용을 건설사업주가 부담하는 것이라 해도 그 부담은 과도한 것이다. 건설일용 소개요금의 경우에는 2010년 1월 고용노동부의 소개요금 개정 고시에서도 과거와 동일하게 임금의 10% 이하를 징수토록 규정하고 있는데, 업계에서는 일당이 7만~8만 원이라 하더라도 장갑대(代), 이동차량 소요비용, 식사비 등을 소개소가 부담해야 하기 때문에 1만 원을 소개요금으로 징수하는 것이 과도한 것이 아니며 따라서 소개요금 한도를 15%까지 인상해 줌으로써 건설일용 직업소개기관들이 범법자가 되는 것을 막아달라는 요청을 하고 있다. 그러나 하루 단위로 지불되는 건설일용

27) 노임의 융통을 위해서는 하루에 필요한 현금이 업소당 수백만 원에서부터 수억 원까지 필요하기 때문에 업소의 자금력에 따라 출력인원이 결정된다.

직업소개요금을 월로 환산해 보면 월평균 20일을 출력한다고 했을 때 소개요금이 최소 월 20만 원에 달하는 상황에서는 업계의 관행을 수용해 주기보다는 건설일용의 부담을 덜어주는 쪽으로 정책 방향을 수립하는 것이 바람직하다고 본다.

건설일용의 직업소개요금 문제는 우리나라 건설현장의 여러 가지 독특한 특성과 맞물려 있기 때문에 해법을 찾기가 쉽지 않은 상황이다. 즉 저가낙찰, 중층적 하도급 관행, 임금의 지연지급 등 건설현장을 둘러싼 보다 구조적인 문제들에 대한 제도 개선이 함께 추진되어야 하기 때문이다. 정부에서도 1998년 외환위기 이후 건설일용의 직업소개를 위한 대책을 추진했지만 결과는 만족스럽지 못하였다. 건설일용이 많이 모이는 지역에 취업센터를 12개소까지 운영했었지만 현재는 모두 폐쇄된 상태이고, 일부 NGO와 건설일용노조에 인건비를 지원하여 무료직업소개를 하고 있지만 그 역할은 매우 제한적이다. 따라서 건설일용 직업소개 분야는 공공의 역할이 매우 미미한 실정에 있다. 그러나 건설일용직과 관련된 소개요금 가운데 일부 금액이라도 그들의 수입 증대로 이어질 수 있는 시스템을 지속적으로 강구해 나갈 필요가 있으며, 이것이야말로 저소득 취약계층을 위한 진정한 대책이라 할 수 있다. 노사정 모두의 정책적 관심이 요구되는 분야이다.

마. 향후 정책 방향의 검토

1) 구인기업으로부터 징수하는 상용직 직업소개요금은 자율화

직업소개요금을 규제하는 데 대해 찬반양론이 있다. 규제를 찬성하는 입장에서는 직업소개라는 재화의 가격이 높아서 직업소개 서비스를 구매하지 못하는 중소기업들에게 구매의 기회를 높이는 순기능이 있기 때문에 적정한 수수료 규제는 직업소개기관으로서도 반드시 불리한 것이라 볼 수 없다는 것이다. 반대입장에서는 직업소개요금은 주로 “직업소개소와 기업 간”에 발생하는 것이므로 정부가 이를 규제할 필요가 없다는 것이다. 가격규제는 언제나 규제회피적 행동을 유발하게 되며(이미 소개요금 상한을 위반하여 징수하는 경우가 많음), 가격규제로 인해 품질·서비

스 수준이 저하되는 것을 막을 수 없다는 것이다. 선진국의 경우에도 직업소개요금을 정부가 통제하지 않는 것이 일반적이며 기업으로부터 수수료를 얼마나 받는지 하는 것은 소개기관의 영업비밀에 해당한다.

직업소개요금 자율화 문제는 2009년 직업안정법 개정 시 논의된 바 있었다. 2009년 정부는 직업소개업자가 구직자로부터 받는 요금은 개정 전과 동일하게 제한하되, '구인기업으로부터 받는 수수료'는 당사자 간 계약에 따라 자율적으로 정하도록 규제를 완화하는 내용의 개정안을 제출하였다. 소개요금 규제가 서비스 질 개선에 대한 유인이 크지 않고, 결과적으로 고용서비스 기업의 전문화·대형화를 제약하는 요인으로 작용한다고 판단하였기 때문이다. 그러나 정부안은 국회 심의과정에서 수정되었는데, 국회는 기업으로부터 징수하는 소개요금을 전면 자율화할 경우 중소기업의 부담과 직업소개기관 간 과당경쟁의 피해가 예상된다는 이유를 들었다. 결국, 제282회 국회(임시회) 제5차 환경노동위원회(2009. 4. 23)에서는 고용노동부령으로 정하는 「고급·전문인력」을 소개하는 경우에는 당사자 사이에 정한 요금을 구인자로부터 받을 수 있도록 하는 내용의 「직업안정법 일부개정법률안(대안)」을 환경노동위원회안으로 채택하였고, 이 개정안이 국회를 통과함에 따라 직업소개요금에 대한 통제는 고소득에 속하는 고급·전문인력을 제외하고는 여전히 존치하게 되었다.

앞서 언급했듯이 직업소개기관들이 구인업체들을 상대로 가격설정자(price setters)의 역할을 하면서 높은 직업소개수수료를 받고 있는 상황이라면 중소기업체들의 비용 부담이 크지 않도록 가격규제를 할 실익이 있다. 그러나 그 반대의 경우라면 가격한도 규제는 유명무실하게 되고 더 높은 가격을 지불하더라도 양질의 인력을 구하고자 하는 사업주들은 한도 가격보다 더 높은 비용을 지불하고자 함으로써 암시장이 형성되게 된다. 그렇다면 현재 직업소개기관들은 가격설정자의 위치에 있는가 아니면 가격수용자(price takers)의 위치에 있는가? 제1장의 <표 1-4>에서 보았듯이 직업소개기관의 수는 2000년 이후 3배 이상 증가함으로써 구인업체 수에 비해 공급과잉 상태이고 이것은 직업소개기관들을 을(乙)의 위치에 놓이게 함으로써 기업이 설정한 소개요금을 받을 수밖에 없는 가격수용자의 지위에 있는 것으로 보인다. 실제 필자가 직업소개소 관계자와 인

터뷰를 해 본 결과도 이와 다르지 않다. 상용직 직업소개에 많은 비중을 차지하는 제조업 기능직 알선의 경우 이론적으로는 월 200만 원의 기능직을 기업에 소개한 경우 직업소개요금은 3개월간 임금 600만 원의 20%인 120만 원까지 받을 수 있지만, 실제 현장에서는 이보다 훨씬 낮은 1개월 월급의 10~15%인 20만~30만 원을 받는 경우가 많다.

결국 직업소개기관들의 공급과잉 상태에서 기업들이 어떠한 직업소개기관을 택하여 얼마의 비용으로 거래할 것인가에 대해 구매자(buyer's market) 우위의 시장이 형성되어 있는 것이다. 즉 소개요금을 지불할(중소)기업들은 갑(甲)의 위치에서 소개요금 지불에 대한 통제능력이 있는 것으로 보인다. 2009년 국회 심의과정에서 일부 의원들은 직업소개수수료 한도 규제가 없어질 경우 중소기업주들의 소개요금 부담이 늘어날 가능성을 우려하였지만, 그러한 우려가 현실화되기는 어려운 구조이다. 현재의 직업소개요금 한도 규제는 시장가격과 규제가격의 편차를 발생시킴으로써 시장가격의 왜곡을 가져오고, 직업소개소들의 공급과잉 상태에서 가격한도 규제를 유지할 실익이 없는 것으로 보인다. 따라서 구인기업으로부터 받는 수수료 한도 규정은 폐지함으로써 시장기능에 맡기도록 하고, 대신 구직자에 대한 직업소개요금 징수는 금지하는 것이 타당할 것이다.

2) 상용직 구직자로부터는 직업소개요금 징수 금지

앞서 살펴본 ILO 제181호 협약, 그리고 외국의 사례에서 보았듯이 구직자에게까지 직업소개요금을 징수하는 것은 후진국형 제도로서 시급히 시정이 필요한 사항이다. 물론 ILO 제181호 협약이 결사의 자유, 강제근로, 아동노동, 차별금지와 관련된 8개 핵심 노동협약처럼 비중이 있는 협약은 아니지만, 구직자에 대한 소개요금 징수를 왜 금지하지 못하는지, 그리고 왜 제181호 협약 기준을 못하는지를 대외적으로 설명할 수 있는 논리가 궁색하다.

또한 ILO의 협약에 부합되도록 우리나라 법령을 개정할 필요가 있다는 당위성을 떠나서, 직업소개 업계의 발전을 위해서도 구직자로부터 직업소개요금을 징수하지 않는 것이 바람직하다. 상용직에 대한 직업소개요금을 구직근로자에게는 받지 않고 철저하게 구인기업으로부터만 받는 것

으로 제도 개선이 이루어진다면 그동안 직업소개기관들이 취약계층 근로자들을 중간착취 한다는 부정적인 이미지를 일거에 해소할 수 있을 것이고, 구직자들이 아무런 경제적·심리적 부담 없이 직업소개기관을 방문하게 됨으로써 알선건수의 증가에 의해 소개기관들의 수익구조도 오히려 개선될 수 있을 것이기 때문이다. 이렇게 될 경우 현재 임시·일용직 직업소개 위주의 시장에서 탈피하여 상용직 직업소개 시장도 크게 확대되는 효과가 발생할 것이다. 결국, 직업소개기관들 입장에서도 구직근로자로부터 받는 적은 금액의 소개요금을 포기하는 대신, 보다 확대된 직업소개 시장에서 기업으로부터 소개요금을 받는 비즈니스 모델이 가능하여 수익면에서도 개선될 수 있을 것으로 본다. 특히 과거부터 직업소개에 대한 좋지 않은 인식 때문에 일용직 직업소개 시장이 불균형적으로 발달해 있는 우리 현실에서, 상용직 근로자에 대한 무료직업소개를 천명하는 것은 직업소개에 대한 이미지 개선과 상용직 구직자를 직업소개 시장에 끌어들이는 효과를 가져옴으로써 직업소개 시장에 긍정적인 변화를 가져올 수 있을 것이다.

상용직 구직자에게 소개요금 징수를 하지 않는다는 데 대해서는 고용노동부에서 운영해 왔던 『고용서비스 선진화 추진단』 활동, 그리고 이해관계집단과의 협의에서도 의견수렴이 되었던 사항이다. 그리고 2010년 7월 경제사회발전노사정위원회 고용서비스발전위원회의 합의문에서도 구직자로부터의 직업소개요금은 금지한다는 데 합의한 바 있으므로 이제 직업안정법에 반영하는 후속조치가 필요하다.

<경제사회발전노사정위원회 고용서비스발전위원회의 공공고용서비스 강화 및 민간고용서비스 활성화를 위한 합의문(2010. 7. 14)>

2) (고용서비스 제도 개선) 정부는 민간고용서비스시장이 활성화될 수 있도록 현행 고용서비스 관련 법령의 전면 개정 등 제도적 준비를 적극 추진한다.

가. 직업소개기관이 기업으로부터 징수하는 직업소개요금은 2011년부터 자율화하는 대신, 구직자로부터는 국제적인 기준에 따라 금지함을 원칙으로 한다.

나. 직업소개기관의 대표자 요건을 2011년부터 삭제함으로써 전문경영인과 자본의 참여를 촉진한다.

다. 정부는 구인구직 및 직업정보 제공, 파견, 직업훈련 등을 제공하는 종합인재서비스업이 발전할 수 있도록 검업에 따르는 규제요건을 완화하는 등 정책적으로 적극 지원한다.

3) 국외 유료직업소개에 대해서는 구직자에 대한 소개수수료 징수가 불가피

국외 유료직업소개의 경우에도 고용노동부 고시에 의해 소개요금이 통제되고 있다. 2013년 1월 13일 「국외유료직업소개요금 등 고시」에 의하면 소개사업자가 징수할 수 있는 소개요금은 미화를 기준으로 3개월간 임금의 100분의 33 범위 내에서 징수할 수 있는데, 소개요금은 구인요청서 또는 구인협약이 정하는 바에 따라 구인자와 구직자의 일방 또는 쌍방으로부터 징수할 수 있도록 허용하고 있다. 아울러 소개사업자가 국외취업희망자의 요청에 의하여 출국수속 등 부가서비스를 대행하는 때에는 부가서비스에 상응하는 실비를 소개요금에 추가하여 징수할 수 있다.²⁸⁾

국외 직업소개요금의 경우에도 구직자에게 소개요금을 징수하고 있고 해외에 나가고자 하는 구직자들의 열망이 강하기 때문에 통상 구직자가 소개요금을 전적으로 부담하는 경우가 많은 편이다. 이 역시 구직자에게는 직업소개수수료 징수를 금지하고 있는 ILO의 민간고용서비스기관협

28) 2010년 1월 이전에는 국외 유료소개요금이 정액제와 정률제를 혼합한 임금 슬라이딩 체계로 되어 있었으나, 2010년 1월 고시를 개정하여 정률제인 3개월간 임금의 33%로 조정 단순화하였다(2010년 고용노동부 고시 제1호). 즉 과거의 소개요금은 미화를 기준으로 월 기본급 600달러까지는 220달러를 한도로 하고, 월 기본급이 600달러를 초과할 때에는 당해 초과분의 33% 범위 내에서 추가 징수하는 것으로 되어 있었으나, 2010년 1월 고시에서는 소개요금을 3개월간 임금의 33%로 조정하였다. 과거 임금이 낮았을 때는 월 기본급 600달러가 소개요금을 정하는 하나의 기준점이 될 수 있었겠지만 현재로서는 우리나라의 최저임금에도 훨씬 미달하는 금액이므로 아무런 의미가 없는 임금액이 되었기 때문이다. 그리고 국외 유료소개사업자가 국외취업희망자의 요청에 의하여 출국수속 등 부가서비스를 대행하는 경우, 고시 개정 전에는 출국수속 대행 시 1인당 30달러의 범위 내에서 소개요금에 추가하여 징수하는 것으로 되어 있었으나, 2010년 1월 고시 개정에 의해 부가서비스에 상응하는 실비를 소개요금에 추가하여 징수할 수 있도록 하였다.

약 제7조제1항에 위반되는 문제가 있기는 하지만, 동 협약 제2호에서 특정 형태의 서비스에 대해서는 제1항에 대한 예외를 허용하고 있고, ILO (2009)에서도 구인자가 해외에 있는 경우에는 현실적으로 구인자에게 소개수수료를 징수하기는 어렵다는 점을 인정하고 있다. 따라서 국외 유료 직업소개업의 경우에는 현재의 고용노동부 고시에서와 같이 구인자와 구직자의 일방 또는 쌍방으로부터 징수할 수 있도록 하는 것이 불가피할 것으로 보인다. 다만, 해외취업희망자들에게 구직수수료를 징수할 때에는 고시 한도를 엄격히 준수하도록 감독을 강화하는 것이 필요할 것이다.

[참고 3] 국외유료직업소개요금 등 고시(2013-4호)

「직업안정법」 제19조제3항에 따라 국외유료직업소개요금을 다음과 같이 개정하여 고시합니다.

2013년 1월 9일
고용노동부장관

I. 국외유료직업소개요금 고시

1. 소개업자가 징수할 수 있는 소개요금은 미화를 기준으로 3개월간 임금의 100분의 33 범위 내에서 징수할 수 있다.
2. 소개사업자가 국외취업희망자의 요청에 의하여 출국수수 등 부가서비스를 대행하는 때에는 부가서비스에 상응하는 실비를 소개요금에 추가하여 징수할 수 있다.
3. 제1호 및 제2호에 따른 소개요금은 구인요청서 또는 구인협약이 정하는 바에 따라 구인자와 구직자의 일방 또는 쌍방으로부터 징수할 수 있다. 이 경우 징수 총액은 제1호 및 제2호에 따른 각각의 한도액의 합계를 초과하여서는 아니 된다.
4. 제1호 및 제2호의 소개요금은 여권 및 비자의 발급, 고용주의 항공권 송부 등 출국절차가 완료되어 객관적으로 취업이 확정된 것으로 볼 수 있는 날 이후에 징수하여야 한다.
5. 제4호에 따라 소개요금을 징수할 때에는 징수당일의 외환은행 미화매도환율에 따라 한화로 징수하여야 한다.

II. 행정사항

1. 시행일
이 고시는 발령한 날부터 시행한다.
2. 재검토기한
이 고시는 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」(대통령훈령 제248호)에 따라 발령 후 법령이나 현실여건의 변화 등을 검토하여 2016년 1월 9일까지 폐지 또는 개정한다.

4) 건설사업주들이 지불해야 할 직업소개요금을 명시하도록 하는 제도 신설

고용노동부에서는 2010년 1월 직업소개요금 개정 시 건설일용의 소개요금 문제를 심도 있게 논의하였지만, 현행 건설일용 소개요금제가 형성되게 된 기저의 여러 가지 복합적인 문제들이 해소되지 않고는 소개요금을 근본적으로 개혁하기 어렵다는 한계에 봉착하였다. 따라서 당시 유일하게 제도 개선을 한 것은 일부 직업소개소에서 활용하고 있던 「소개요금 대리수령 동의서」 제도²⁹⁾를 직업소개요금 고시 내용에 포함시켜 일당과 소개요금이 각각 얼마인지를 명시토록 함으로써 건설일용과 직업소개소 간에 발생하고 있는 소개요금에 대한 시비를 없애도록 한 것이다.

1997년 이후 시행되어 온 「국내유료직업소개요금 등 고시」에는 건설일용의 경우 ‘가. 구인자에 대한 소개요금 징수’ 항목에서 “임금의 10% 이하를 징수”한다고 되어 있는데, 건설업체들은 직업소개소에게 소개요금을 따로이 지불함이 없이 건설일용에게 “일당”을 지급하기 때문에 건설사업주로부터 받는 일당 중 일부에는 직업소개요금이 포함되어 있다고 해석하여야 한다.

그러나 건설일용근로자들은 자신들의 일당에서 10%씩을 떼인다고 생각하기 때문에 항상 분란이 발생한다. 임금지급과 직업소개요금을 부담하는 주체가 되어야 하는 건설사업주들이 빠져 있는 대신 직업소개소들이 역할을 하고 있기 때문이다. 따라서 건설일용근로자들이 직업소개소에 대납하는 소개요금이 건설일용근로자들의 실수입으로 이어질 수 있도록 “건설일용 직업소개요금 징수 체계”를 새로이 구축할 필요가 있다. 건설현장에 일당 10만 원을 받고 20일을 출력했다고 가정할 때 직업소개기관에 내는 (하루당 1만 원씩) 20만 원을 건설일용근로자들의 실수입이 되도록 한다면 이것이야말로 피부에 와 닿는 진정한 취약계층 대책이 될 것이다.

이를 위해서는 기본적으로 건설사업주, 건설일용 직업소개기관, 건설일용

29) 소개요금 대리수령 동의서에는 일일임금과 구인자가 부담하는 소개요금액을 명확하게 구분하여 기재토록 하고 있고, 직업소개소에서 사업장을 방문하는 것이 어려움을 감안하여 구인자 부담 소개요금을 구직자가 대리수령 하여 직업소개소에 전달함을 동의한다는 내용이 명시되어 있다.

[참고 4] 건설일용 및 간병·파출 소개요금 대리수령 동의서

구직자	성명		생년월일	
	주소			
직업소개사업소 대표자	상호		성명 (생년월일)	
	소재지			

1. 귀사(직업소개사업소)에서 건설현장 및 간병·파출 일자리를 소개하여 취업시 귀사가 소개요금을 수령하기 위해 구인자의 현장 및 사업장을 방문하는 것이 현실적으로 어려움을 감안하여 구직자 본인이 귀사의 아래 소개요금 수령업무에 협조할 것을 동의합니다.
2. 구직자 본인은 작업종료 후 구인자로부터 지급받게 될 1일 금액 중 구직자 본인의 임금을 제외한 구인자 부담 소개요금을 귀사를 대리하여 수령 후 귀사에 전달하겠습니다.
3. 구직자인 본인이 구인자로부터 수령하게 될 1일 금액은 다음과 같이 구직자의 임금과 구인자의 소개요금을 합산한 금액으로 구성되어 있음을 설명 받아 구직자 본인이 알고 있습니다.

- 다음 -

일일임금	원
구인자가 부담하는 소개요금	원
합계	원

4. 위의 대리사항은 단지 소개요금의 대리 수령에 한합니다.

년 월 일

소개요금 대리수령 동의자(구직자) : (인)

직업소개 사업자 : (인)

노조, 정부 등 유관기관들이 함께 대안을 마련할 필요가 있다. 현재까지 건설일용에 대한 과도한 직업소개수수료 문제가 간헐적으로 보도되기도 했지만 관계기관 간에 이렇다 할 대책이 논의되지 못해 왔다. 생각할 수 있는 대안으로는 i) 건설일용들도 월회비를 납부하는 방안(월회비를 건설사업주로 부터만 징수할지 아니면 건설일용으로부터도 징수할지는 추가 검토 필요) ii) 월회비 없이 건설일용이 출력하는 날수에 비례하여 건설사업주들이 일당과 소개요금을 구별하여 건설일용에게 하루당 금액을 주고 건설일용이 소개요금을 직업소개소에 전달하는 현재의 방안이 있다. 파출·간병과 같이 월회비 형태로 소개요금을 납부한다면 건설일용에 대한 소개요금 부담이 크게 줄어들 수 있는 장점이 있을 것이다. 그러나 건설일용들은 파출·간병인들과는 달리 한 직업소개소와 관계를 맺는 것이 아니라 몇 군데의 직업소개소에 이름을 올려 놓고 일이 있는 곳에 출력하는 형태이므로 월회비를 내는 구조가 맞지 않는 측면이 있다. 또한 일한 대가가 그날그날 지급되는 파출·간병과는 달리 건설일용이 일한 대가는 한두 달이 지나서야 지급되는 관행이 있으므로 이러한 임금의 지연지급이 시정되지 않는 한 매달 월회비를 징수하는 구조와는 부합되지 않는다. 따라서 건설일용에 대한 소개요금은 현재와 같이 출력 나간 날수에 비례하여 징수할 수밖에 없는 한계가 있다. 직업소개기관들이 대불제도를 통해 소개요금을 뺀 건설일용의 임금을 그날그날 해결해 주고 나중에 건설업체로부터 임금을 정산해서 받는 현재의 구조가 시정되지 않고는 건설일용에 대한 과도한 직업소개요금을 개혁하기는 어렵다는 결론에 도달하게 된다. 직업소개소들은 건설일용의 임금 용통을 위한 자금의 확보 및 그에 따른 이자의 발생, 건설업체의 어음 결제와 부도 위험에 따른 자금 회수의 불안감 등 때문에 일당에서 1만 원 정도의 소개요금은 과도하지 않은 것으로 생각한다. 이러한 점들은 파출·간병과 비교하여 왜 건설일용의 직업소개요금이 이처럼 과도하게 형성된 것인지를 설명해 준다. 또한 현재의 건설일용 직업소개요금은 인력을 소개받아 쓰는 건설사업주들이 일당만을 지급할 뿐 소개요금에 대한 상호 간의 약정도 없고 소개요금에 대해서 아무런 책임도 지지 않는 비합리성이 존재한다. 결국, 건

설일용에 대한 현재의 직업소개요금 징수 구조는 우리나라 건설현장의 중층적 하도급 구조, 임금의 지연지급, 대불제도 등 다양한 문제점들로 인해 왜곡된 파생물이기 때문에 정부가 얼마나 이를 유효하게 개선하느냐에 따라 건설일용에 대한 직업소개 비용의 해법도 찾을 수 있을 것이다.

건설일용 직업소개요금의 개선을 위해서는 우선 건설사업주·건설일용노동자·정부 등 관계기관들의 문제인식과 공동노력이 필요하다. 특히 건설일용을 소개받아서 쓰는 건설사업주들이 직업소개요금에 대한 의무를 강화하도록 해야 한다. 임금은 직업소개기관이 아닌 건설일용에게 직접 지불하고 직업소개요금은 임금과 구별하여 소개기관에 지불토록 하는 원칙을 지켜 나가도록 하고 이에 대한 정부의 감독을 강화해야 한다. 2010년 불가피하게 직업소개요금 대리수령 동의서 제도를 도입하기는 했지만 이 제도가 대불제도의 불법성에 면죄부를 줄 수는 없는 것이다. 건설일용의 직업소개요금제 개선을 위해서는 대불제도와 임금체불 문제를 억제해야만 가능하다. 이를 위해서는 심규범(2012)³⁰⁾이 제안하고 있듯이 건설일용에 대한 적정임금이 확보될 수 있도록 제도적인 개선방안을 마련하고 위반사업주에 대해서는 보다 강력한 제재를 해나가야 한다. 임금의 적기지급이 가능해질 경우 대불제도가 활용될 여지가 그만큼 축소됨으로써 건설일용이 받는 일당이 온전하게 건설일용직의 수입으로 돌아갈 수 있을 것이며, 건설일용 직업소개요금도 다른 업종과 마찬가지로 건설사업주와 직업소개기관의 협상에 의해 합리적인 수준에서 결정될 수 있을 것이다.

아울러 노사정 간의 합리적인 해법 도출 노력과 별개로 건설일용의 직업소개요금 부담을 실효성 있게 줄여 주는 차원에서 2012년 4월부터 건설근로공제회가 시작한 「반값취업지원사업」과 같은 사업을 전국적으로 확대해 나갈 필요가 있다. 이 사업은 위탁사업자를 선정하여 건설일용들이 부담하는 소개비용의 1/2을 공제회가 부담함으로써 건설일용의 실수입이 그만큼 증대

30) 심규범(2012)은 건설근로자의 적정임금 확보를 위해 ① 보증회사가 체불을 지급하고 나중에 건설사업주에게 구상권을 행사하는 임금지급 보증제도, ② 직접노무비는 통장을 구분관리, ③ 체불업체에 대해서는 수주상의 불이익 부과, ④ 임금에 대한 어음 지급 금지 등을 제안하고 있다.

되는 효과가 있다.³¹⁾ 이러한 사업 역시 워킹푸어들을 위한 체감 만족도가 높은 사업으로 평가된다. 다만, 전국적인 사업 확대를 위해서는 고용보험기금 또는 국고지원이 불가피할 것이다.

5) 파출·간병인이 내는 월회비 문제의 개선

가) 파출·간병의 월회비 한도는 각각 분리해서 규정

앞서 지적했듯이 현재 파출·간병인이 부담하는 회원제 월회비는 구인자 및 구직자로부터 각각 월 35천 원 범위 내에서 징수토록 하여 파출·간병인의 월회비 상한이 동일하게 규정되어 있으나, 파출과 간병인에 대한 직업소개소의 수입구조가 상이하므로 월회비 상한 금액도 달리하여 정하는 것이 필요하다고 본다. 즉 파출은 회비를 근로자뿐만 아니라 구인자(식당 또는 가정)도 낸다는 점에서 간병인과 차이가 있기 때문이다. 간병인을 쓰는 환자 가족들은 보호를 필요로 하는 환자가 발생한 때에만 간병인을 쓰면 되기 때문에 간병소개소에 가입비를 낸다거나 월회비를 낼 이유가 없다. 가사도우미(파출부)들은 구인자가 가입비(회비)를 내고 있기 때문에 간병인들보다 40~50% 적은 3만~4만 원의 월회비를 내고 있다. 반면 간병인들의 월회비는 6만~7만 원선이다.³²⁾ 따라서 파출과 간병인의 월회비는 큰 차이가 날 수밖에 없는 수입구조이므로 현재 월회비를 동일하게 35천 원으로 묶어 놓은 고용노동부 고시는 현실적으로 준수되기 어렵다. 따라서 현실을 반영하여 각각 별개로 월회비 고시가 필요하다.

31) 2012년 4월부터 12월까지 사업 시행 결과 2만여 명이 일일 평균 5천 원 정도의 수입증대 효과가 있었고, 2013년에는 6만 명을 목표로 2차년도 사업이 시행 중이다. 그러나 사업 예산의 한계상 서울 1곳, 인천 1곳에서만 사업이 진행되고 있다.

32) 이러한 구조 때문에 직업소개기관 입장에서는 파출로 인한 수입(파출인이 지급하는 월회비+구인처가 지급하는 가입비)과 간병을 통한 소개요금 수입(간병인만이 납부하는 월회비)이 엇비슷하게 된다.

나) 월회비 상한은 매년 최저임금액에 연동시킬 필요

과출·간병인에 대한 월회비 한도는 1997년 이후 한 번도 개정되지 못하다가 2010년 35천 원으로 한 차례만 개정되었다. 이렇게 오랜 동안 개정되지 못한 이유는 한도 인상의 필요성이 없어서가 아니라 고시 개정에 대한 정부의 관심이 크지 않았고, 과출·간병을 업으로 하는 많은 소개기관들도 각종 비용 상승을 고려하여 고용노동부의 고시 한도를 초과하여 월회비를 받는 경향이 있었기 때문이다. 따라서 과출·간병인이 납부하는 월회비 한도는 물가인상률 등을 반영하여 탄력적으로 자동 연동되도록 함으로써 매년 고시를 개정하지 않더라도 시장 상황을 반영해 나가는 시스템을 구축해 놓는 것이 필요하다.

바람직하다고 생각되는 대안은 과출·간병인의 월회비 상한을 매년 고용노동부에서 고시하는 최저임금액(주 40시간 기준 월 환산 기준액)을 기준으로 정하는 것이다. 가령 2013년 최저임금 고시액이 월 102만 원이므로 현재의 월회비 수준을 고려할 경우 과출의 월회비 한도는 월 최저임금액의 4% 수준, 간병인의 월회비 한도는 7%를 한도로 설정하는 것이 가능할 것이다. 최저임금액은 매년 물가상승률과 최저생계비, 저소득계층의 규모 등을 고려하여 결정이 되므로 최저임금액의 일정 퍼센트를 월회비 한도로 설정해 놓으면 퍼센트 자체를 변동시켜야 하는 사정이 없는 한 고시를 개정할 필요가 없고, 직업소개소들도 매년 최저임금액에 따라 결정되는 월회비 한도 내에서 회비를 징수하면 되므로 고용노동부의 소개요금 고시가 물가인상 등 현실을 반영하지 못한다는 불만은 해소될 수 있을 것이다. 만일 매년 과출과 간병인의 월평균 소득 파악이 용이하다면 이를 기준으로 할 수도 있겠으나, 이들이 근로자 신분도 아니고 일하는 시간이 일정하지 않기 때문에 용이하지 않을 것으로 보인다. 결론적으로 현재와 같이 고용노동부 고시를 통해 과출과 간병인의 월회비 상한을 결정하는 방식은 물가 변화를 탄력적으로 반영하기 어렵고 타당성 있는 고시금액 산정도 어렵기 때문에 최저임금액에 연동시켜 월회비 상한을 정하는 것이 바람직하다고 본다.

다) 파출·간병인의 월회비 지원 방안 강구

불특정 다수의 구인자를 위해 일을 해야 하는 직업의 특성상 파출·간병인이 일자리를 찾기 위해서는 구인자를 찾아 연결시켜 주는 직업소개에 전적으로 의존하는 것이 불가피하고, 그에 따라 파출·간병인은 매달 회비를 납부할 수밖에 없는 구조이다. 능력이 있는 상용직들은 기업이 소개비용을 지불하면서 채용을 하지만, 취약계층일수록 일자리를 찾기 위해 자신이 소개비용을 부담해야 하는 역설이 존재한다.

이러한 측면에서 취약계층 지원사업의 일환으로 파출·간병인이 내는 월회비의 일부를 정부에서 지원하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 예를 들어, 근로소득장려세제(EITC)의 신청자격³³⁾이 되는 가구에 속하는 파출·간병인이 직업소개소에 납부하는 소정의 회비가 있다면 그 회비의 1/2만을 파출·간병인이 내도록 하고 나머지 1/2은 직업소개소가 납입 영수증을 첨부하여 제출하면 고용센터에서 그 비용을 지원하는 것이 가능할 것이다. 월회비의 일부를 지원하는 것이 금액상 크지는 않을 수 있지만, 매달 지원의 효과를 체감할 수 있기 때문에 만족도 높은 근로빈곤층 대책이 될 수 있을 것이다.

바. 결 어

그동안 많은 학자들은 민간고용서비스의 활성화를 위해 다양한 해법들을 제시해 왔다. 직업소개 대표자 요건의 철폐³⁴⁾, 공공과 민간서비스의 연계 강화, 민간위탁의 확대, 선도기업의 육성(프랜차이즈화 등), 교육훈련 기회의 확대, 상담·프로파일링 기법의 보급, 민간고용서비스 인력 역량 강화 등

33) 부양가족이 2명인 경우 부부합산 소득이 2,100만 원 이하(전년도 소득기준), 부양가족 3인인 경우에는 2,500만 원 미만으로서 무주택자 또는 6천만 원 이하 주택소유자, 재산합계액 1억 원 미만자가 신청자격요건이다(www.eitc.go.kr).

34) 직업안정법 시행령 제21조에 의거 유료직업소개사업을 등록할 수 있는 자는 직업상담사, 사회복지사, 공인노무사, 2년 이상의 직업상담 경력자, 전직 공무원 및 교사, 300인 이상 사업장의 2년 이상 노무관리전담자 등인데, 현재 유료직업소개사업의 대부분은 직업소개소에서 2년 이상 직업상담을 한 경력자들이 개업을 하고 있다.

이 그 예이다(김승택 외, 2006; 유경준 외, 2009; 고혜원 외, 2011). 그러나 민간고용서비스기관들의 증추는 영리업체들이기 때문에 적절한 수익이 보장될 수 있는 합리적인 직업소개요금 체계를 마련해 주는 것이야말로 민간고용서비스 활성화의 토대라고 할 수 있다.

이상에서 검토했듯이 직업소개요금을 구직자에게까지 징수하는 우리나라의 후진적인 제도는 시급히 철폐하는 것이 필요하며, 파출·간병의 회원제 월회비 한도는 각각 분리해서 정하되 최저임금액과 연동시키도록 하고, 건설일용의 경우에는 어느 각도에서 모든 직업소개요금이 지나치게 과도한 상황이고 임금의 지연지급 등 건설현장의 고질적인 문제들과 밀접하게 관련되어 있는 과제이므로 건설사업주·건설일용노조·정부 등 관계기관들이 합리적인 해법을 모색하되 대불제도 개선을 위한 공공부문의 역할을 강화해 나가야 할 것이다.

앞에서 언급했듯이 직업소개요금은 고용노동부 고시 사항이다. 따라서 2010년 정부가 국회에 제출했던 「고용서비스 활성화 등에 관한 법률안」의 개정 작업과 굳이 연계시키지 않더라도 고용노동부 독자적으로 직업소개요금 고시 개정이 가능하다. 그러나 이 문제는 우리 국민들의 직장탐색 및 구직활동과 맞물려 있는 매우 중요한 과제이므로 법에 규정을 두어 명확히 하는 것이 보다 바람직할 것이다. 직업소개소는 우리 사회의 취약계층이라 할 수 있는 파출·간병·건설일용 등이 주로 이용하고 있고, 직업소개요금은 이들의 실질 수입과 직접적으로 관련되어 있는 문제라는 점에서 더 이상 미룰 수 없는 과제인 것이다.

2. 유료직업소개업 등록 시의 대표자 요건 폐지

가. 현황 및 문제점

현행 직업안정법은 중간착취 배제, 인신구속 억제 등의 철학을 바탕으로 유료직업소개사업 등록 시 대표자에 대해 일정한 자격·경력을 요구함으로써

써 진입장벽을 두고 있다(시행령 제21조). 즉 유료직업소개사업의 대표자(법인은 임원 2명 이상)는 직업상담사, 사회복지사, 공인노무사 및 직업상담·노조전임·노무전담·공무원·교사로 2년 이상 경력자일 것을 요구하고 있다.

[참고 5] 직업안정법상 유료직업소개업 대표자 요건(시행령 제21조)

1. 「국가기술자격법」에 의한 직업상담사 1급 또는 2급의 국가기술자격이 있는 자
2. 직업소개사업의 사업소, 「근로자직업능력 개발법」에 의한 직업능력개발훈련 시설, 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 의한 학교, 「청소년기본법」에 의한 청소년단체에서 직업상담·직업지도·직업훈련 기타 직업소개와 관련이 있는 상당업무에 2년 이상 종사한 경력이 있는 자
3. 「공인노무사법」 제3조의 규정에 의한 공인노무사 자격을 가진 자
4. 조합원이 100인 이상인 단위노동조합, 산업별 연합단체인 노동조합 또는 총연합단체인 노동조합에서 노동조합업무전담자로 2년 이상 근무한 경력이 있는 자
5. 상시사용근로자 300인 이상인 사업 또는 사업장에서 노무관리업무전담자로 2년 이상 근무한 경력이 있는 자
6. 국가공무원 또는 지방공무원으로서 2년 이상 근무한 경력이 있는 자
7. 「초·중등교육법」에 의한 교원자격증을 가지고 있는 자로서 교사근무경력이 2년 이상인 자
8. 「사회복지사업법」에 따른 사회복지사 자격증을 가진 사람

직업안정법이 만들어진 1961년대에는 이러한 자격요건이 타당성이 있었는지 모르겠으나, 앞으로도 대표자에 대한 자격규제를 계속 유지하여 진입을 제한할 당위성 또는 실익이 있는가가 논란이 된다. 다른 고용서비스에서의 대표자 요건을 보면, 근로자파견사업의 경우 대표자에 대해 아무런 자격·경력을 요구함이 없이 시설 요건만을 규정하고 있으며, 직업능력개발훈련법인의 경우에도 대표자에 대한 자격요건은 요구하고 있지 않다. 다만, 인

적 구성에 있어서 친족관계에 있는 자가 이사 총수의 50% 미만이고, 감사는 이사와 친족관계가 없으면 된다. 심지어 한층 더 높은 도덕성이 요구되는 결혼중개업의 경우에도 대표자에 대해 일정한 자격·경력을 요구하고 있지 않다(결혼중개업의 관리에 관한 법률 제3조).

<타 업종의 대표자 요건 사례>

□ 근로자파견사업 허가

- 대표자에 대한 자격·경력 요구사항 없음. 대표자 또는 법인 임원 중 결격사유*가 없으면 됨(파견근로자보호 등에 관한 법률 제8조).
* 미성년자, 금·한정치산자, 파산자, 전과자, 허가취소자 등
- 사업소를 추가로 설치할 경우에도 사무실 면적(20m²) 조건만 구비하면 됨.

□ 직업능력개발훈련법인의 허가

- 대표자에 대한 자격·경력 요구사항 없음. 출연재산(2억 원 이상), 이사와 감사의 수 및 자격요건*은 규정(근로자직업능력개발법 시행령 제26조)
* 이사는 5인 이상, 감사는 1인 이상이어야 하고, 친족관계에 있는 자가 이사 총수의 50% 미만이고, 감사는 이사와 친족관계가 없어야 함.

□ 결혼중개업 신고·등록

- 국내결혼중개업(신고)은 대표자에 대한 결격사유 이외에 별도 요건은 없음.
- 국제결혼중개업(등록)은 대표자에 대한 결격사유 이외에 사무실 확보, 교육수강 및 보증보험 가입의무 규정(결혼중개업의 관리에 관한 법률 제4조).

나. 향후 개선 방향

현행 유료직업소개업소의 대표자 요건은 과거 직업소개를 중간착취적인

시각에서 규제대상으로 인식하던 1960년대에 만들어진 것이 그대로 존치되어 온 것이다. 파견과 직업훈련 대표자 요건을 살펴볼 때, 유료직업소개업에만 엄격한 대표자 요건을 두어야 할 합리적인 이유를 발견하기 어려운 규제이다. 유료직업소개업소의 대표자 요건 폐지는 2013년 6월 발표된 정부의 「고용률 70% 로드맵」에서도 명시된 바 있다(관계부처 합동, 2013).

대표자 요건을 폐지할 경우 직업소개소 운영에 적절치 않은 자의 유입을 우려하는 시각이 있으나 현재와 같이 미성년자, 금치산자·한정치산자, 파산자, 전과자, 등록취소자 등은 직업소개사업의 대표자로 등록할 수 없는 안전장치는 그대로 있게 되므로 문제 발생 소지는 없다. 물론 직업소개사업소별로 자격있는 직업상담원³⁵⁾을 두어야 한다는 요건은 그대로 존치시켜야 함이 마땅하다. 외국의 경우에도 전과자 등이 직업소개업을 하지 못하도록 하는 제한을 두는 국가들이 많다. 그러나 우리처럼 일정 자격요건을 충족하는 사람만이 유료직업소개업의 대표자가 될 수 있는 규제는 찾아보기 어렵다(ILO, 2007).

노동계에서는 이러한 규제 폐지로 인해 직업소개소의 수가 늘어나면 중간착취가 늘고 비정규직이 더욱 양산될 수 있다는 비판을 하고 있지만, 오히려 현재와 같은 유료직업소개업 대표자 요건을 유지하는 것이 비정규직 등 취약계층 구직자들에게 해(害)가 됨을 인식할 필요가 있다. 즉 현행 법규정에 의한 유료직업소개업 대표자 요건 중에서 가장 용이하게 그리고 압도적 다수가 유료직업소개소 신설에 이용하는 것은 “직업소개소에서 상담업무에 2년 이상 종사한 경력이 있는 자”이고, 이를 통해 설치된 유료직업소개소들은 영세성을 띤 일용직 위주의 직업소개를 확대 재생산하고 있다. 이러한 영세업체들은 비정규직 등 취약계층을 상대로 규정보다 높은 직업소개수수료를 징수하고 각종 부대비용까지 요구하는 경향이 있기 때문에 문제가 된다. 따라서 이러한 영세업체들의 난립을 막고 구직자들에게 양질의 고용서비스가 제공되기 위해서는 자본과 경영능력을 가진 사람들이 전문 직업상

35) 직업상담사, 공인노무사, 사회복지사, 전문대이상 학력자, 소개직종별 근무경력자 및 직업상담·노조전임·노무전담·공무원·교사로 2년 이상 경력자 등이다.

담원을 고용하여 유료직업소개사업에 참여할 수 있는 길을 열어 주어야 한다. 이러한 조치는 유료직업소개업소의 영세성 탈피, 규모의 경제를 통한 직업소개수수료의 인하 등을 통해 오히려 구직자들에 대한 중간착취의 가능성을 줄일 수 있고 양질의 고용서비스가 제공될 수 있으며, 상용직 직업소개 시장이 보다 활성화되는 것도 가능하다. 대표자에 대한 자격요건이 불법적인 직업소개를 막는 안전장치가 될 수도 없다. 따라서 유료직업소개소 자격요건의 폐쇄성은 영세 유료직업소개소를 양산하고 있는 순환고리가 되고 있으므로 대표자 요건은 시급히 폐지할 필요가 있는 것이다.

3. 파견 허용업무의 조정

가. 검토 배경

근로자 파견제도는 1993년 파견법안이 국회에 제출되었으나 통과되지 못하다가 1997년 외환위기 시 IMF, World Bank 등으로부터 구제금융을 받는 조건으로 수용한 노동시장 유연화 조치에 따라 1998년 7월에 도입되었다. 「파견근로자보호 등에 관한 법률」은 기업의 인력 운용의 유연성을 높이는 동시에 파견근로자의 근로조건 보호라는 두 가지 목적을 실현코자 하였다. 그러나 2000년 이후 노동시장 양극화와 비정규직 문제가 주요 이슈로 대두되면서 대표적인 간접고용인 파견근로를 둘러싼 노사간의 논쟁도 첨예한 대립을 보여 왔다. 최근에는 파견법의 각종 규제를 회피할 목적으로 도급 또는 용역 형태로 포장하여 파견근로자를 사용하는 사례가 늘면서 노동계에서는 이를 강력하게 규제해야 함을 주장하고 있고, 더 나아가 근로자파견을 “현대판 인신매매”, “이중착취”로 표현하면서 파견법 자체를 폐지해야 한다는 주장도 제기하고 있다(조돈문 외, 2013; 손정순 외, 2013). 반면 경영계에서는 파견 허용업무가 32개로 제한되어 있기 때문에 허용업무 이외는 기업이 파견근로자를 활용하고 싶어도 할 수 없고, 근로자가 파견근로자로 취업하고 싶어도 할 수 없는 과도한 규제에 문제의 원인이 있다고 보고, 파견 허용

업종을 대폭 확대할 것과 현재 2년까지 사용할 수 있는 근로자파견 기간도 늘릴 것을 요구하고 있다.

민간고용서비스의 선진화 문제는 근로자파견 문제를 함께 검토하는 것이 필요하다. 직업소개와 파견에 대해 규율하는 법률은 다르지만 파견은 직업소개라는 줄기에서 떨어져 나온 것으로 상당한 유사성이 있고, 양자의 영업을 동시에 하는 업소들도 많기 때문이다. 근로자파견과 관련해서는 그동안 가장 큰 쟁점이 파견 허용업무를 현재의 32개에서 확대할 필요가 있느냐 하는 것이었지만 쟁점이 워낙 민감한 사안이기 때문에 이에 대한 공개적인 연구도 찾아보기 쉽지 않다. 따라서 본고에서는 오랜 동안 논의의 교착상태에 빠져 있는 파견 허용업무 범위에 대해 살펴보고 몇 가지 의견을 제시하고자 한다.

나. 현행 파견 허용업무와 파견근로자 규모

1) 현행 파견 허용업무

파견법 제2조 제1항에서는 제조업의 직접생산공정업무를 제외하고 전문 지식·기술·경험 또는 업무의 성질 등을 고려하여 적합하다고 판단되는 업무로서 대통령령이 규정하는 업무를 파견 허용업무로 하고 있다. 파견법시행령에서는 컴퓨터전문가의 업무 등 32개의 파견 허용업무를 규정하고 있다. 그러나 출산·질병·부상 등으로 결원이 생긴 경우, 일시적·간헐적으로 인력을 확보하여야 할 필요가 있는 경우는 제조업의 직접생산공정업무 또는 대통령령에 정하지 않은 업무라 하더라도 파견이 허용된다.

그러나 다음과 같은 업무에는 별표1의 규정(제5조 제1항), 출산·질병·부상 또는 일시적·간헐적 사유(제5조 제2항) 등 어떤 경우를 불문하고 파견이 금지된다(파견법 제5조 및 시행령 제2조).

<파견 절대금지 업무>

- ① 건설공사현장에서 이루어지는 업무

- ② 하역업무로서 근로자공급사업 허가를 받은 지역의 업무(항만운송사업법 제3조 제1호 등)
 - ③ 선원의 업무(선원법 제3조)
 - ④ 유해하거나 위험한 업무(산업안전보건법 제28조)
 - ⑤ 분진작업업무(진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률 제2조 제3호)
 - ⑥ 건강관리수첩의 교부대상 업무(산업안전보건법 제44조)
 - ⑦ 의료인의 업무 및 간호조무사의 업무(의료법 제2조 및 제80조)
 - ⑧ 의료기사의 업무(의료기사 등에 관한 법률 제3조)
 - ⑨ 여객자동차운송사업의 운전업무(여객자동차운수사업법 제2조 제3호)
 - ⑩ 화물자동차운송사업의 운전업무(화물자동차운수사업법 제2조 제3호)
- * 상기 파견금지업무는 각 법률의 해당 조문을 찾아(필요 시 시행령·시행규칙·별표 등을 모두 찾아보아야 함) 어떤 업무가 있는지를 확인하여 업무를 처리

〈표 3-2〉 파견 허용업무

한국표준 직업분류 (통계청고시 제2000-2호)	대 상 업 무	비 고
120	컴퓨터관련 전문가의 업무	
16	행정, 경영 및 재정 전문가의 업무	행정 전문가(161)의 업무를 제외한다.
17131	특허 전문가의 업무	
181	기록 보관원, 사서 및 관련 전문가의 업무	사서(18120)의 업무를 제외한다.
1822	번역가 및 통역가의 업무	
183	창작 및 공연예술가의 업무	
184	영화, 연극 및 방송관련 전문가의 업무	
220	컴퓨터관련 준전문가의 업무	
23219	기타 전기공학 기술공의 업무	
23221	통신 기술공의 업무	
234	제도 기술 종사자, 카드 포함의 업무	

〈표 3-2〉의 계속

한국표준 직업분류 (통계청고시 제2000-2호)	대 상 업 무	비 고
235	광학 및 전자장비 기술 종사자의 업무	보조업무에 한한다. 임상병리사(23531), 방사선사(23532), 기타 의료장비 기사(23539)의 업무를 제외한다.
252	정규교육 이외 교육 준전문가의 업무	
253	기타 교육 준전문가의 업무	
28	예술, 연예 및 경기 준전문가의 업무	
291	관리 준전문가의 업무	
317	사무 지원 종사자의 업무	
318	도서, 우편 및 관련 사무 종사자의 업무	
3213	수금 및 관련 사무 종사자의 업무	
3222	전화교환 및 번호안내 사무 종사자의 업무	전화교환 및 번호안내 사무 종사자의 업무가 당해 사업의 핵심 업무인 경우를 제외한다.
323	고객 관련 사무 종사자의 업무	
411	개인보호 및 관련 종사자의 업무	
421	음식 조리 종사자의 업무	「관광진흥법」 제3조에 따른 관광 숙박업의 조리사 업무를 제외한다.
432	여행안내 종사자의 업무	
51206	주유원의 업무	
51209	기타 소매업체 판매원의 업무	
521	전화통신 판매 종사자의 업무	
842	자동차 운전 종사자의 업무	
9112	건물 청소 종사자의 업무	
91221	수위 및 경비원의 업무	「경비업법」 제2조 제1호에 따른 경비업무를 제외한다.
91225	주차장 관리원의 업무	
913	배달, 운반 및 검침 관련 종사자의 업무	

2) 파견근로자 규모

근로자파견이 어느 업종에서 활발하게 이루어지고 있는지는 <표 3-3> 및 <표 3-4>에서 알 수 있다. 일시·간헐적 업무는 파견 허용업종이 아니라 하더라도 최대 6개월까지 근로자 파견을 할 수 있는데, 2012년 하반기 현재 12만 명의 파견인력 중 27.6%인 33천 명이 여기에 종사하고 있다. 2011~2012년 1년 동안만 보더라도 32개 파견 허용업무의 파견근로자 수는 6.3% 증가에 그친 반면, 일시·간헐적 업무를 행하는 파견근로자는 34.6%나 증가하여 파견근로 증가를 주도하였고, 전체 파견근로자 중 차지하는 비중도 27.6%를 차지하여 꾸준히 그 비중이 상승하고 있다.³⁶⁾ 반면, 32개 파견 허용업무 종사자는 72.4%인 87천 명인데, 이 중 39.4%가 사무지원 종사자의 업무를 행하고 있고, 고객관련 사무 종사자의 업무 12.1%, 음식조리 종사자의 업무 9.2%, 자동차 운전원 6.6%, 수급 및 관련 사무 종사자의 업무 5.0%를 제외하면 나머지 27개 업종 중 3%를 넘는 업종은 없다.

<표 3-3> 파견사유별 파견근로자 현황

(단위: 명, %)

	2006. 하반기	2009. 하반기	2011. 하반기	2012. 하반기	증감(증감률) (2011 vs. 2012)
전 체	66,315 (100.0)	83,775 (100.0)	106,601 (100.0)	120,347 (100.0)	13,666(12.8)
파견 허용업무 (32개업무)	53,888 (81.3)	62,863 (75.0)	81,883 (76.8)	87,072 (72.4)	5,189(6.3)
일시·간헐적 파견업무	12,427 (18.7)	20,912 (25.0)	24,718 (23.2)	33,275 (27.6)	8,557(34.6)

자료: 고용노동부(2013), 「2012년 하반기 근로자파견사업 현황」. 이하 파견 관련 통계는 본 자료에 근거함.

36) 손정순 외(2013)의 「안산·시흥지역 파견노동 실태조사 보고서」에서는 이 문제의 심각성을 지적하고 있다. 즉 사용자업주들이 파견법의 맹점을 이용하여 상시적인 업무임에도 불구하고 3~6개월 단위로 1주일 정도의 휴지기를 둔 채 동일한 파견 근로자를 재고용하고 있다는 것이다. 조사 결과에 의하면 3개월 미만의 파견이 79.6%, 3~6개월 미만의 파견이 17.1%를 차지하여 6개월 미만 파견이 전체의 96.7%에 이른다.

〈표 3-4〉 파견근로자 다수 업무(파견대상 허용업무)

(단위 : 명, %)

2011. 하반기		2012. 하반기	
업 무 내 용	파견근로자수	업 무 내 용	파견근로자수
사무지원 종사자 ¹⁾ 의 업무	33,026(40.3)	사무지원 종사자 ¹⁾ 의 업무	34,295(39.4)
고객관련 사무 종사자의 업무	12,264(15.0)	고객관련 사무 종사자의 업무	10,520(12.1)
자동차운전 종사자의 업무	5,200(6.4)	음식조리 종사자의 업무	8,054(9.2)
수금 및 관련 사무 종사자의 업무	4,180(5.1)	자동차운전 종사자의 업무	5,756(6.6)
개인보호 및 관련 종사자의 업무	3,480(4.2)	수금 및 관련 사무 종사자의 업무	4,313(5.0)

주 : 1) 사무지원 종사자는 일반사무 보조원, 워드프로세스 조직원, 사무용기기 조직원, 자료입력 사무원, 비서 등의 업무를 행하는 자를 총칭.

파견업종 제한이 없는 일시·간헐적 업무는 그 특성상 경기변동의 영향을 강하게 받기 때문에 연도별로 차이가 크게 나타나고 있다. 2012년 하반기에는 기타 제조관련 단순노무 종사자의 업무와 전기 및 전자장비 조립종사자의 업무가 증가한 반면, 단순조립노무 종사자³⁷⁾의 업무는 전년 동기에 비해 큰 폭으로 감소하였다.

〈표 3-5〉 파견근로자 다수 업무(일시·간헐적 업무)

(단위 : 명, %)

2011. 하반기		2012. 하반기	
업 무 내 용	파견근로자	업 무 내 용	파견근로자
단순조립노무 종사자	17,620(71.3)	기타 제조관련 단순노무 종사자	16,838(50.6)
기타 제조관련 단순노무 종사자	2,773(11.2)	단순조립노무 종사자	11,762(35.3)
수동포장 및 상표부착 종사자	889(3.5)	전기 및 전자장비 조립종사자(가정용 제외)	1,456(4.4)

37) 단순조립노무 종사자: 차량·전기장비·전자장비·고무제품·나무제품·가죽제품 조립원.

〈표 3-6〉 파견기간별 파견근로자 현황

(단위 : 명, %)

	전 체	3월 미만	3월~ 6월 미만	6월~ 9월 미만	9월~ 1년 미만	1년~ 2년 미만
2012	120,347 (100)	44,636 (37.1)	24,608 (20.4)	13,221 (11.0)	14,399 (12.0)	23,483 (19.5)
2011	92,371 (100)	34,021 (36.8)	19,128 (20.7)	9,693 (10.5)	9,910 (10.7)	19,619 (21.2)
2010	99,418 (100)	33,630 (33.8)	20,350 (20.5)	11,999 (12.1)	14,539 (14.6)	18,900 (19.0)
2009	83,775 (100)	28,171 (33.6)	17,765 (21.2)	9,545 (11.4)	9,497 (11.3)	18,797 (22.)
2008	77,691 (100)	25,321 (32.6)	15,089 (19.4)	10,078 (13.0)	10,087 (13.0)	17,116 (22.0)
2007	75,020 (100)	26,565 (35.4)	15,661 (20.9)	9,090 (12.1)	9,456 (12.6)	14,248 (19.0)
2006	66,315 (100)	21,264 (32.1)	12,344 (18.6)	7,872 (11.9)	9,957 (15.0)	14,878 (22.4)
2005	57,361 (100)	15,656 (27.3)	11,568 (20.1)	7,643 (13.3)	8,707 (15.2)	13,787 (24.0)
2004	49,589 (100)	12,177 (24.1)	8,674 (17.5)	6,732 (13.6)	7,932 (16.0)	14,074 (28.4)
2003	53,369 (100)	12,879 (24.1)	9,054 (17.0)	7,433 (13.9)	9,839 (18.4)	14,164 (26.5)

파견기간별로 파견근로자 현황을 보면 <표 3-6>에서 보듯이 2003년 이후 추세적으로 1년 이상의 장기파견이 감소하고 있는 것을 볼 수 있다. 2012년 하반기 현재 파견기간이 3개월 미만인 경우가 37.1%로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 1년 이상 파견은 19.5%에 머물고 있다.

다. 파견 허용업무에 대한 외국의 사례³⁸⁾

영미계 국가들은 파견대상, 파견기간 등에 제한이 없이 탄력적인 노동시

38) 장신철(2011), 『OECD국가의 노동시장정책』, 한국고용정보원, pp.152~155 참조.

장을 운용해 왔다. 반면 유럽국가들은 직업소개에 대한 국가독점 원칙을 견지하면서 근로자파견을 직업소개라고 보아 금지해 왔으나, 노동수요의 탄력적 활용에 대한 필요성 증가, 근로자파견이 직업소개와는 법적·경제적으로 다르다는 독일 헌법재판소의 1967년 판결 등에 따라 노동시장 규제가 많은 국가에서도 파견법이 제정되었다. 특히 1990년대 후반 이후 많은 국가에서 신자유주의(Neo-liberalism) 사조의 영향을 받아 사용사유와 사용기간 등에 대한 규제를 완화하는 방향으로 개혁을 추진하였는바, 독일·일본의 사례는 매우 급진적이다.

독일은 1972년 근로자파견법 제정 시부터 파견업종 제한은 건설업에만 두었으나, 파견기간에 대한 규제는 지속적으로 완화해 왔다. 2004년 Hartz 개혁에 의해 파견기간 제한 24개월을 폐지하고, 건설업을 제외한 전 업종에 파견을 허용하였다(유성재, 2004). 이러한 영향으로 파견근로자 수는 급속히 증가하고 있으며 2011년 현재 전체 노동인구의 3%를 차지하고 있다(2002년 32만 명 → 2004년 38만 명 → 2006년 58만 명 → 2008년 76만 명 → 2011년 100만 명). 그러나 파견은 특히 경기변동에 강한 영향을 받는 특성이 있어서 2008년 말부터 2009년의 세계경제위기 시에는 크게 감소하기도 하였다. 이 이유에 대해 Seifert(2012)는 이론적으로 사업주들은 근로자 임금에 추가하여 파견수수료를 지불해야 하는 경제적 부담이 있기 때문인 것으로 해석한다. Hartz 개혁 이후 이러한 파견근로 증가에 대해 우려의 목소리도 크지만 독일은 산별 및 사업장 단위에서의 통제장치가 가동되고 있기 때문에 비정규직 문제가 우리나라처럼 갈등 양상으로 표출되지는 않고 있다. 독일은 산업별 노사협의, 근로자대표로 구성된 사용사업체의 Work Council³⁹⁾을 통해 근로자 파견을 일정 부분 통제하는 등 산별 및 기업 단위에서 근로자 파견 규모를 조절하는 장치를 두고 있기 때문이다. 그러나 독일에서도 규제 완화 이후 파견근로자의 저임금, 차별, 그리고 파견근로자에 의한 정규직근로자의 대체 등이 쟁점이 되고 있다(김기선, 2011). 일본은 1999년의 법개정에

39) Work Council은 안전규정 등 법령 위반, 사용업체 근로자의 해고 우려 등이 있을 시 사업주의 파견근로자 사용 요청을 거부할 수 있다.

의해, 파견허용업무를 일부에 한정하는 포지티브 리스트(positive list) 방식에서 일부의 금지업무(항만운송, 건설, 경비, 의료관련, 제조공정)를 제외한 모든 업무에 대하여 근로자파견을 허용하는 네거티브 리스트(negative list) 방식으로 변경하여 허용업무가 대폭적으로 확대되었다. 2004년 3월부터 제조업무에까지 근로자파견이 허용되었고, 26개 업종 외의 일반파견에 관하여는 2004년 3월부터 파견기간을 1년에서 3년 상한으로 연장(26개 업종의 업무전문파견에는 파견기간에 제한이 없음)하였다. 그러나 2008년 말 경기침체로 인해 제조업의 파견근로자 대량해고가 사회 이슈가 되자 제조업 파견 및 등록형 파견⁴⁰⁾의 원칙적 금지를 담은 민주당의 파견법 개정안이 제출되었다. 그러나 자민당으로 정권이 바뀐 후 2012년 3월 국회를 통과하여 2012년 10월 1일부터 시행된 개정파견법의 내용은 민주당 안과는 거리가 먼 것이었다. 개정법의 주요 내용을 보면 i) 일일 또는 30일 이내 파견의 원칙적 금지(단, 政습으로 정한 파견업무, 60세 이상자, 고용보험 적용을 받지 않는 학생 등은 예외), ii) 특정 기업 근로자의 80%를 초과하는 파견 금지, iii) 파견사업주는 파견요금과 파견근로자 임금의 차액인 마진율의 평균을 공표해야 하고, iv) 불법파견인 경우에는 사용사업주가 파견근로자에게 직접고용을 신청한 것으로 간주토록 했으며(직접고용의무는 3년 후인 2015년 10월 1일 시행), v) 특정 사업체에서 근무 후 1년 이내에 파견근로자로 취직하는 것을 금지하였다(日厚生労働省 職業安定局, 2013c).

파견 사용사유와 사용기간 제한 여부에 따라 2008년 1월 기준으로 OECD 30개국을 분류하면 다음과 같다(OECD, 2009; 장신철, 2011).

40) 상용형은 사용사업주와의 일이 끝나더라도 파견회사와의 근로계약이 지속되는 반면, 등록형은 파견기간 동안만 파견회사와 근로계약이 유지되기 때문에 파견이 끝나면 실업자가 되며 등록 상태로 돌아온다. 전문기술이 없는 취약계층 근로자들이 등록형 파견의 주 대상이 된다. 일본의 파견근로자 399만 명 중 상용형은 8.3%에 불과하다. 반면 독일과 스웨덴은 상용형 위주의 파견이 이루어진다.

<표 3-7> 파견 사용사유와 사용기간 제한이 모두 없는 국가(15개국)

	사용사유 제한	최대 사용기간(계약갱신 횟수 제한)
미국	제한 없음	제한 없음(제한 없음)
캐나다	제한 없음	제한 없음(제한 없음)
호주	제한 없음	제한 없음(제한 없음)
뉴질랜드	제한 없음	합리적 이유가 있으면 제한 없음
영국	제한 없음	제한 없음(제한 없음)
독일	제한 없음 (건설업만 제외)	제한 없음(제한 없음)
스위스	제한 없음	제한 없음(갱신은 객관적 사유 필요)
아이슬란드	제한 없음	제한 없음(제한 없음)
아일랜드	제한 없음	제한 없음(제한 없음)
슬로박	제한 없음	제한 없음(제한 없음)
덴마크	제한 없음	제한 없음(제한 없음)
핀란드	제한 없음	제한 없음(제한 없음)
스웨덴	일반적으로 제한 없음	일반적으로 무기계약임
헝가리	제한 없음(단, 파업사업장에는 투입 금지)	제한 없음(제한 없으나 반복갱신은 권리남용에 해당할 수도 있음)
오스트리아	무기계약이면 사유제한 없음 * 유기계약이면 객관적 사유 필요	제한 없음(제한 없음)

주: OECD(2009), 이하 <표 3-10>까지 동일 자료임.

<표 3-8> 파견 사용사유 제한은 없으나 사용기간 제한이 있는 국가(4개국)

	사용사유 제한	최대 사용기간(계약갱신 횟수 제한)
일본	제한 없음(단, 건설/안전/의료관련 업무/항만운송은 파견 금지)	일반파견 업무와 제조업은 3년 한도. 26개 전문 파견업무에는 사용기간 제한 없음(제한 없음)
체코	제한 없음	2년(제한 없음)
네덜란드	제한 없음(선원만 제외)	단협으로 1.5년까지 가능(8회까지 가능)
그리스	제한 없음	16개월(같은 사용사업주와의 계약갱신은 8개월 이내에서 가능)

〈표 3-9〉 파견 사용사유 제한은 있으나 사용기간 제한이 없는 국가

	사용사유 제한	최대 사용기간(계약갱신 횟수 제한)
노르웨이	객관적 사유가 있어야 함(기간제 근로도 동일)	객관적 사유가 지속되면 사용기간 제한 없음 (단, 4회 이상 계약이 갱신된 경우에는 해고 제한규정이 적용될 수 있음)

〈표 3-10〉 파견 사용사유 및 사용기간 제한이 모두 있는 국가(10개국)

	사용사유 제한	최대 사용기간(계약갱신 횟수 제한)
스페인	객관적 사유가 있어야 함	사안에 따라 상이 - 대체근로의 경우는 제한 없음 - 일의 일시적 증가는 6개월 한도 - 신규자 채용 시까지는 3개월 한도
프랑스	객관적 사유가 있어야 함 (기간제와 동일)	사유에 따라 9~24개월이지만, 같은 자리에서의 갱신은 당초 계약기간의 1/3이 경과해야 함(1회 가능)
한국	32개 업무에만 허용 (Negative 방식)	최대 2년(1+1년)(제한 없음)
벨기에	객관적 사유가 있어야 함	근로자의 일시대체: 6+6개월 일시적 업무 증가: 18개월+a (4회까지 갱신 가능)
포르투갈	객관적 사유가 있어야 함	2년(제한 없음)
폴란드	객관적 사유가 있어야 함	36개월간 같은 사업주에게 12개월 미만으로 고용되어야 함(제한 없음)
이탈리아	기술, 생산업무 등 기업의 필요에 의해 사용가능하지만, 단협으로 제한 가능	법상 제한은 없지만 파견회사를 규율하는 단협에 의해 통제됨
룩셈부르크	객관적 사유가 있어야 함	갱신을 포함하여 12개월(12개월 범위 내에서 2회 갱신 가능)
멕시코	파견근로는 불법임	파견근로는 불법임
터키	근로자파견은 불법임(농업 제외)	-

라. 파견 허용업종 확대에 대한 노사 및 공익의 의견

파견 허용업종 확대를 둘러싼 논쟁은 해묵은 과제로서 그동안 노사간의 입장차가 워낙 커서 의견의 차이를 좁히지 못해 왔다. 2010년 7월 14일 노사정위원회의 제18차 고용서비스발전위원회에서도 이러한 논쟁이 재연될 것은 충분히 예상 가능한 일이었다. 이날은 『공공고용서비스 강화 및 민간고용서비스 활성화를 위한 합의문』을 채택할 예정이었는데, 파견 허용업종 확대와 관련된 문구를 포함할지의 여부를 놓고 노사 양측이 대립하였다.

당시 주장 내용을 보면, 노동계(한국노총)에서는 파견 허용업종 확대에 반대하면서 파견이 금지되어 있음에도 불구하고 도급이라는 형태로 불법파견이 행해지고 있어 고용불안을 야기하고 저임금노동을 고착화시키는 등 문제의 개선이 시급한 실정이므로 불법파견을 근절하고 파견과 도급의 구분을 명확히 하도록 법령을 정비할 것과, 불법파견인 절대금지업종 파견, 파견대상 및 사유 위반, 일시적 파견기간(최대 6개월) 위반, 무허가 파견 등의 경우에도 2년이 경과해야 직접고용의무가 발생하여 불법인 상태를 방지해야 하는 모순이 발생하므로 불법파견으로 확인되는 시점에서 직접고용의무를 부과해야 한다고 의견을 냈다.⁴¹⁾

반면 한국경총에서는 파견 허용업종이 매우 제한되어 있어 기업의 인력 수요에 부응하지 못할 뿐만 아니라 신규직종이 반영되어 있지 않고, 실효성 없는 직종을 포함하고 있어 실제 파견은 특정 직종에 편중되어 운영되고 있는 등 실효성이 저조하므로 파견 허용업종을 네거티브 리스트로 변경하여 업종을 확대함으로써 기업의 실수요를 중심으로 한 파견업의 활성화를 해야 한다고 주장하였다. 아울러 파견 허용기간에 대해서는 2년 규정을 삭제하도

41) 그러나 보다 진보적인 노동계에서는 “사라져버린 사용자 책임”을 주장하면서 “간접고용 비정규직의 사용금지”를 주장하고 있다(조돈문 외, 2013). 이들은 사용자와 고용주가 일치하지 않는 간접고용은 이중의 착취에 노출되기 때문에 근로자에게 지배력을 행사하는 실질적인 사용자업주가 근로자들을 직접 고용해야 한다고 주장한다. 특히 파견은 용역에 비해 사용자업주가 지휘명령권을 직접적으로 행사하며 더 강한 지배력을 행사한다는 점에서 용역보다 먼저 폐지가 필요하다고 본다.

록 하되, 이것이 현실적으로 어렵다면 최대 4년으로 연장하여 파견근로자의 고용안정성을 확보해야 함을 주장하였다. 경영계에서는 파견직종·기간에 대한 제한과 차별금지, 고용의무화 조항 등으로 인해 기업들이 합법파견을 기피함으로써 불법파견·유사파견(실제는 불법도급 또는 위장도급임)·무허가파견이라는 폐해가 나타남을 주장한다.⁴²⁾

공익위원 의견은 파견 허용업종은 확대하되 사용자업주에 대한 규제를 강화하는 것으로 의견을 제시하였다. 즉 파견 허용업무는 네거티브 시스템으로 전환하되, 정부는 파견과 도급의 구분을 명확히 하고, 사용자업주에게 ‘사용자 책임’의 법리를 적용하는 등 탈법적 행태 방지 및 근로자 보호 강화를 위한 제도적 개선책을 신속하게 마련할 것을 주문하였다.

결국, 파견 허용업종 문제는 한국노총, 한국경총, 그리고 공익위원 의견을 합의문 뒤에 첨부하는 것으로 노사정 합의문이 채택되기는 했지만, 노사 양측의 입장차가 좁혀지기 어렵다는 것을 다시 한 번 확인할 수 있었다.

마. 향후 개선 방향

1) 파견 허용업종의 부분적 조정과 일시·간헐적 파견을 통한 업종 확대 논쟁 일단락

현재 파견업종을 얼마나 확대할 것인가에 대한 논쟁 자체는 큰 의미를 갖기 어려운 구도가 되어 있는 것이 사실이다. 노동계에서는 근로자파견법 폐지 등 간접고용 철폐를 주장하고 있고, 비정규직 문제가 우리나라 노동시장의 최대 이슈가 되고 있는 상황이기 때문에 파견 업종 조정 문제는 비정규직이라는 거대 담론에 묻혀버렸다. 2007년 7월 파견법 시행령 개정에 의해

42) 한국경총의 주장은 파견사업주들의 이익단체인 (사)한국HR서비스산업협회의 주장과 대동소이하다. 동 협회에서는 파견 허용업무의 협소와 파견기간의 제한(최대 2년)으로 인해 불법도급이 만연하고 있는 문제점을 지적하면서 파견 허용업무는 직접생산공정업무와 절대금지업무를 제외한 모든 업무에 파견을 허용하는 네거티브 리스트 시스템으로 전환할 것과 파견 허용기간은 대통령령으로 정하는 일부 업무만 4년으로 하고 나머지 업무는 기간제한을 폐지할 것을 주장하고 있다.

26개 → 32개 업종으로 파견 허용업종이 확대된 이후 노사정 간에 숭한 논의가 있어 왔지만 한 발도 나아가지 못한 이유이기도 하다.

그러나 노사 모두 윈윈(win-win) 할 수 있는 합리적인 해법이 있다면 모색해 볼 필요가 있다. 당위론적으로 불법파견·불법도급이 근절되지 않는 상황하에서는 파견업종 확대를 해서는 안 된다거나, 차별시정장치들이 제대로 작동된 이후에 파견업종을 확대해야 한다는 노동계의 주장은 파견업종 확대에 대한 검토 자체를 하지 말자는 주장과 다름없고, 기업 경쟁력 강화 그리고 불법파견 예방을 위해 파견 허용업종을 확대해야 한다는 경영계의 주장은 파견근로자 사용에 대한 추가적인 비용 지불 없이 편익은 계속 향유하겠다는 것으로 상대를 설득하기 어렵다. 따라서 파견 허용업종 확대를 위해서는 파견근로자 등 비정규직 차별시정제도와 적절한 근로조건 확보에 대한 경영계의 보다 강한 의지를 보여줄 필요가 있다.

근로자파견과 도급 또는 용역은 이론적으로는 구별이 되지만 현실적으로는 혼재해서 사용하는 경우가 많다는 점을 인정한다면, 파견 허용업종의 확대는 그만큼 불법도급 또는 불법용역의 영역을 줄임으로써 근로자 보호에 유리한 측면이 있다. 아울러 OECD국가들의 경우 임금근로자수 대비 파견근로자 비중이 2~3%로 추정되는데, 우리나라의 경우에는 임금근로자 수의 0.6~1.1%⁴³⁾에 불과한 현실에서 파견에 보다 적합한 업종의 특성을 반영하여 허용업종 확대가 이루어질 때 업종에 따라 새로운 고용창출로 이어지고 연관산업이 활성화되는 효과도 있을 것이다.

그러나 우리나라는 이미 OECD국가 중 기간제·파견·일용이라는 임시직(temporary employment) 근로자의 비중이 가장 큰 국가 중의 하나이기 때문에, 파견 허용업종의 확대는 정규직을 파견근로자로 대체함으로써 비정규직의 증가로 이어지고 질 낮은 일자리를 증가시킬 수 있다는 노동계의 우

43) 파견 허가업체의 보고에 의해 집계한 고용노동부 통계로는 파견근로자 수가 2011년 말 106천 명이지만, 통계청의 경제활동인구조사 부가조사에 의하면 197천 명으로 배 가까이 차이가 있다. 이것은 통계청 조사에서는 가구원 조사의 특성상 파견법상의 파견이 아닌 용역, 사내하도급 근로자들도 파견으로 답을 했을 가능성이 크기 때문이다.

려에도 타당한 측면이 있다. 특히 독일·스웨덴과 같이 상용형 파견이 주가 아니라 고용기간과 파견기간이 일치하는 모집형(등록형) 파견이 대부분인 우리나라 현실에서는 더욱 그러하다. 물론 간접고용 철폐, 근로자파견법 폐지라는 노동계의 주장을 현실적으로 수용하기는 곤란하지만, 파견업종 추가 확대를 위해서는 파견근로자에 대한 적절한 근로조건 보장과 원활한 차별시정장치 담보에 대한 신뢰를 줄 필요가 있다. 정부에서는 2007년 7월부터 기간제법과 파견법에 차별시정장치들을 도입하였고, 2012년 8월 법 개정을 통해 주요한 차별시정장치들을 강화하였다.⁴⁴⁾ 그러나 아직 노동위원회에 차별시정신청건수가 미미한 형편에 있어 차별시정제도를 전제로 한 파견업종 확대를 추진하기에는 어려움이 있는 것이 사실이다.

또한 우리가 간과해서는 안 될 중요한 파견법의 내용은 파견법 제5조 2항 및 제6조 4항에 의해 i) 출산·질병·부상 등 그 사유가 명백한 경우에는 그 사유의 해소에 필요한 기간, ii) 일시·간헐적으로 인력을 확보할 필요가 있는 경우에는 최대 6개월까지 제조업 직접생산공정업무를 포함한 모든 업종의 파견이 허용되고 있다는 사실이다(단, 의료, 건설, 여객운송 등 절대 파견금지 업종은 제외). 따라서 기업들이 일시·간헐적인 인력수요에 대응하여 6개월 범위 내에서 파견을 단기인력으로 활용코자 한다면 파견 허용업종이 제한 없이 풀려 있다. 파견근로는 상시적인 업무가 아닌 일시·간헐적인 업무에 투입하는 것이 바람직하다는 측면에서 보면 기업들이 6개월 내에서 자유로이 파견근로를 쓸 수 있는 통로는 이미 열려 있는 것이고, 안산·시흥 지역의 경우 일부 탈법 수단으로도 활용됨을 보았다. 따라서 기업들이

44) 주요한 법 개정 내용은 차별시정 신청기간이 차별적 처우가 있는 날부터 3개월에서 6개월로 연장된 것과(법 제9조 제1항) 근로감독관에게 차별시정 지도 권한을 부여한 것이다(법 제15조의2). 근로감독관이 신고사건 처리 또는 사업장 점검시 차별을 인지할 경우 사업주에게 차별시정 요구 및 이행 여부를 확인할 수 있고, 사용자가 이에 응하지 않을 경우 차별적 처우의 내용을 구체적으로 명시하여 노동위원회에 통보하고, 해당 사용자 및 근로자에게도 그 사실을 통지해야 한다. 노동위원회는 차별적 처우 여부를 심리하여 차별에 해당한다고 판단할 경우 사용자에게 대해 시정을 명령하며, 확정된 차별시정 명령을 이행하지 않을 경우 1억 원 이하의 과태료가 부과된다.

파견을 상시적인 업무가 아닌 단기적인 인력 활용을 위해 쓰고자 한다면 파견 허용업종 자체를 확대할 필요가 없다는 주장에 설득력이 있게 된다.

이러한 점들을 고려할 때 현 시점에서 일본과 같은 네거티브 리스트 시스템으로 파견 허용업종을 전환하는 것은 여러 가지 여건상 무리인 것으로 판단되고, 업무의 성격과 노동시장에서의 인력수요와 충원의 어려움 등을 고려하여 제한적인 업종 확대를 하는 것이 바람직하다고 본다. 파견 허용업종 확대 시에는 파견수요가 많은 업종이지만 인력부족을 겪고 있고 기존 정규직 근로자를 대체할 가능성이 적은 직종을 대상으로 삼아야 할 것이다. 또한 그간의 파견근로 실적을 볼 때 현재까지 파견수요가 거의 없는 7개의 업무⁴⁵⁾는 파견대상 업무에서 제외하고 업체의 수요가 많은 일부 업종⁴⁶⁾을 중심으로 업종 확대를 검토할 필요가 있다. 파견 허용업종 조정 문제와 관련해서는 1998년 파견법 제정 이후 15년이 지났으므로 지금까지의 업종별 파견실적에 근거하여 조정이 필요한 업종이 분명히 있다. 따라서 노사정은 공동 연구와 토의를 통해 이 문제부터 논의의 물꼬를 트는 것이 필요하다.

원칙론적으로 보면 “상시·지속적인 업무에는 정규직, 일시적인 업무에는 비정규직”을 사용하는 것이 바람직하다.⁴⁷⁾ 그러나 현실은 노동비용 절감 목적 등 여러 가지 이유에 의해 상시적인 업무에도 기간제, 파견근로자를 2년 주기로 소위 “돌려막기”를 함으로써 위법은 아니지만 기간제법, 파견법의

45) 특허 전문가의 업무, 여행안내 종사자의 업무, 기타 교육 준전문가의 업무, 정규교육 이외 준전문가의 업무, 주차장 관리원의 업무, 관리 준전문가의 업무, 기록보관원, 사서 및 관련 전문가의 업무.

46) (사)한국HR서비스산업협회(2010)에서는 회원사들의 희망에 근거하여 다음과 같은 10개 업종의 파견 확대를 희망하고 있다. 단순조립노동 종사자의 업무, 수동포장 및 상표부착 종사자의 업무, 일반사무 종사자의 업무, 판매관련사무 종사자의 업무, 회계사무 종사자의 업무, 안내 및 접수사무 종사자의 업무, 소매업체 판매 종사자의 업무, 자재사무 종사자의 업무, 기타 운송사무원의 업무, 기타 제조관련 단순노동 종사자의 업무 등 10개 업종

47) 2011년부터 정부가 추진한 「공공부문 비정규직 대책」은 이와 같은 원칙하에 추진되고 있고, 일부 대기업 등 민간부문에다 확산효과를 가져오고 있다. 정부는 2015년까지 학교 비정규직 등 6만 5천 명을 무기계약직으로 전환하기로 하였다. 그러나 노동계에서는 상시·지속적 업무에 종사하는 파견인력 등 간접고용에 대해서는 대책이 없음을 비판하고 있다.

본래 취지를 회피해 나가는 경우가 많고, 2년이라는 근로기간도 일시·간헐적인 업무에 적합한 기간이라고 하기에는 다소 무리가 있다. 따라서 필자는 파견 허용업종 확대 문제에 있어 i) 앞에서 제시한 원칙대로 파견수요가 많은 업종이지만 인력부족을 겪고 있고 기존 정규직 근로자를 대체할 가능성이 적은 직종을 대상으로 부분적인 업종 조정을 행하고, ii) 일시·간헐적 업무의 파견근로자 사용기간을 최대 12개월(6개월+6개월)로 하고 뒤에서 보는 7% 이직수당(사용사업주가 부담) 지급을 제안한다. 이럴 경우 파견 허용업종에 큰 변동은 가져오지 않고도 1년(현재는 6개월)이 넘지 않는 범위 내에서는 파견근로자를 쓰는 것이 가능하게 됨으로써 노동시장의 탄력성을 부여할 수 있게 된다. 물론, 일시·간헐적 업무는 그 문언의 의미에 맞게 1년까지만 파견을 허용하고 반복적으로 재고용하는 것은 불법행위로서 엄격하게 금지하는 것을 전제로 한다.

이 안은 네거티브 리스트 시스템으로의 파견업종 전환에 따른 일본식 개혁의 부작용을 막을 수 있고, 1년 범위 내에서만 사실상의 업종 제한 없이 파견인력 활용이 가능하기 때문에 단기적으로 파견인력을 사용코자 하는 경영계의 요구를 충족시킬 수 있게 된다. 이 안에 대해 노동계에서는 파견근로 활용이 더욱 늘어날 수 있다는 비판을 하겠지만, 현재와 같은 업종 제한 하에서는 파견법을 회피해 나가는 (불법적인) 노무도급, 용역 등을 통한 인력활용이 늘어날 수밖에 없는 구조이고, 정부의 단속을 통해 불법행위를 근절해 나가는 것도 분명 한계가 있을 수밖에 없다는 현실을 고려할 필요가 있다. 이미 파견법이 15년 동안 터 잡은 상황에서 파견법을 폐지하자는 노동계의 주장은 수용되기 어렵고, 아무리 정치한 규정을 둔다고 해도 법령과 단속으로만 해결하기 어려운 회색지대가 존재하기 때문이다. 그리고 경영계에서는 계속적으로 파견 허용업종과 파견기간에 제한을 두는 것은 규제에 의한 범법자를 만들어내는 것이기 때문에 이러한 과도한 노동시장 규제를 없애고 노동시장의 유연성을 보장하는 것이 근본적인 해결책이라고 주장하지만, 그렇게 될 경우 우리나라도 비정규직의 규모나 실태가 많이 닮아 있는 일본에서 경험했듯이 파견법 개혁의 부작용이 유사하게 나타날 가능성이 높

아 보이고 규제 완화가 과연 근로자파견 문제에 대한 올바른 해법인지에 대한 신뢰 형성은 매우 약한 편이다. 따라서 이미 터 잡아 있는 기존의 파견 제도를 기준으로 해서 노사 쌍방의 입장과 노동시장의 상황을 고려할 때, 명시적인 업종 확대 없이 1년 이내에서만 엄격하게 파견인력 활용을 보장하는 개혁안은 현실 적합성과 합리성 모두를 고려할 때 충분히 검토 가능한 대안으로 보인다.

2) 7% 이직수당 지급

- 파견계약 종료 후 고용관계가 단절되는 경우 사용사업주들이 파견근로자에게 7%의 이직수당 지급
- 파견근로자를 자기 근로자로 계속 고용하는 경우, 파견근로자가 자발적으로 이직하는 경우에는 미지급

근로자파견은 근로자, 파견사업주, 사용사업주라는 3자 관계의 속성상 파견수수료⁴⁸⁾가 발생하기 때문에 사용사업주가 적정한 파견단가를 보장해 주지 않는다면 임금 등 파견근로자의 적정한 근로조건은 확보하기 어렵게 된다. 예를 들어, 숙련도나 근속기간, 업무능력에 차이가 없는 파견근로자가 사용사업체의 근로자와 동일·유사노동을 한다고 할 때 사용사업주가 파견사업주에게 『동일임금 해당금액 100%+파견수수료 5% 내외』를 지불하지 않는다면 파견사업주는 사용사업체의 근로자에 비해 적은 임금을 지불할 수밖에 없고, 이것은 파견사업체의 중간착취로 인한 것이 아니라 갑(甲)의 위치에 있는 사용사업체의 단가금액에 원인이 있는 것이다.

바람직한 노동시장의 모습은 근로자파견을 필요로 하는 업무에는 파견을 허용토록 하되, 파견근로자의 사용이 인건비 절감을 위한 목적이 되지 않도록 그만큼 사용사업체의 비용 부담이 따르도록 하는 것이다. 즉 동일노동

48) 2011년 고용노동부 조사에 의하면 파견대가를 100으로 했을 때, 직접인건비(사회보험료·교통비·퇴직금)는 평균 74, 간접인건비(사무실 운영비) 10.3, 일반관리비 7.5, 업체이윤 6.1, 기타 2.2 등으로 구성되어 있다.

동일업무에는 사용사업주가 『동일임금+과건수수료』를 지불토록 함으로써 파견근로자를 사용하는 것이 비용적으로는 더 부담이 되도록 하는 것이다. 사용사업주들이 인사노무상의 각종 부담을 줄이고 탄력적인 인력활용을 원한다면 그것을 보장하되 비용은 오히려 더 들어가도록 상쇄(trade-off) 관계를 형성시키는 것이다. 이러한 장치에도 불구하고 사용사업주가 이를 위반할 시에는 근로자들의 차별시정 청구 또는 지방노동관서의 조사에 의한 차별시정명령과 노동위원회에 대한 통보제도⁴⁹⁾를 통해 구제를 받을 수 있도록 하고, 위반 사업주에 대해서는 행정상 과태료 또는 형사적인 처벌 제도를 두어 파견근로자에 대한 차별을 억제해 나가야 한다.

이러한 점들을 고려하여 필자는 앞서 제시한 대로 파견 허용업종을 부분적으로 조정하고 일시·간헐적 업무에 1년 이내의 파견을 허용하는 대신 파견근로자를 사용하는 사용사업주들은 파견근로자들이 『재직기간 중 받은 임금총액 대비 7%에 해당하는 이직수당』⁵⁰⁾을 파견근로계약 종료 시 지급하는 것을 제안한다. 다만, 파견종료 후 파견근로자를 직접 고용하는 경우 또는 파견근로자가 파견계약이 만료되기 전에 자기 사정에 의해 이직을 하거나 다른 사업체에 취업한 경우에도 이직수당을 지불하지 않는 것으로 한다. 고용주인 파견사업주가 아니라 사용사업주들이 임금의 7%에 해당하는 이직수당을 지불토록 하는 이유는 파견근로자들을 사용함으로써 얻는 편익은 사용사업주들이기 때문이다. 앞으로 파견 등 비정규직 근로자의 사용이

49) 지방노동관서 근로감독관이 차별을 인지하여 사업주에게 시정을 명하고, 이를 이행하지 않을 때에는 노동위원회에 통보하여 차별로 인정되면 노동위원회가 시정을 명령하는 제도로서 2012년 8월부터 시행되었다. 모든 인사·임금 자료들을 사업주가 갖고 있는 상태에서 개별 근로자들이 차별사건을 제기하기가 쉽지 않은 문제점을 극복한 것으로 보이고, 차별시정 명령 금액도 해당 사업장의 기간제·파견근로자에게 모두 미칠 수 있기 때문에 매우 커서 보다 실효성 있는 차별시정 장치로 평가된다.

50) 왜 7%인가에 대한 합리적인 산출 근거는 없다. 다만, 법정퇴직금(임금의 8.3%)의 존재, 비정규직들에 대한 차별의 존재, 노사단체의 현실적인 합의 가능성 등을 고려하여 판단한 것이다. 이직수당을 몇 퍼센트로 할 것인가에 대해서는 동일한 일을 하는 파견근로자와 사용업체 근로자의 임금 격차 등을 고려하여 노사정이 결정할 수 있을 것이다.

‘公有地의 비극’(The Tragedy of the Commons)이 되지 않고 지속가능한 비정규직 사용의 선순환이 이루어지기 위해서는 “고용의 유연성은 보장하되 비정규직 사용에 대한 정당한 대가는 지불해야 한다”는 당위론적 입장에도 이직수당 지급의 타당성이 있다. 정부는 장기적으로 사용사업주들에게 파견을 통한 인력활용의 탄력성은 부여하는 대신 노동비용 절감이라는 편익은 제거해 나가는 것이 바람직하다. 파견근로자 등 비정규직을 쓰는 것이 경제적으로 이익이 되는 경우에는 사업주들이 법을 알면서도 위반을 하거나 법 회피적인 행동을 지속해 나갈 유인이 존재하기 때문이다.

사용사업주들은 7%의 추가적인 인건비 부담에 대해 반대를 할 것이다. 7%의 추가적인 인건비 부담이 발생할 경우 사업주들은 더욱 파견 대신에 도급이나 용역을 활용하게 될 것이므로 파견시장의 위축을 가져오고 오히려 근로조건의 저하를 초래함을 주장하는 이유이다. 그러나 향후 파견 허용업종의 조정 또는 확대 논의와 지속가능한 그리고 책임성 있는 비정규직의 사용을 위해서는 경영계가 지금까지 보여준 수세적 자세에서 벗어나 “고용의 유연성 확보를 위해 비정규직 사용에 대한 정당한 비용은 지불하겠다”는 의지를 보여줄 필요가 있고, 사용사업주들이 결자해지(結者解之) 차원에서 진향적인 검토가 필요하다. 사용사업주들은 파견근로자 활용을 통해 직접적인 사용자 책임을 지지 않으면서 인력 활용의 유연성과 비용 절감이라는 편익을 얻고 있다는 것을 부정하기 어렵다. 사용사업주들이 얻는 이러한 편익은 기업의 경쟁력 강화로 이어지므로 기업 차원에서는 최선의 선택이라고 할 수 있을지 모르지만, 사회적으로는 비용으로 외부화(externalities of cost)되어 저임금근로자의 증가, 소득격차의 확대, 그리고 국가의 복지비용 부담으로 이어질 수 있다. 단적으로 사용사업장에서 파견기간 만료로 계약이 해지된 파견근로자들이 파견사업체에서도 고용이 단절되어 실업급여를 수급할 경우 고용보험기금 부담이 증가되는 부정적 외부효과(negative externality)를 발생시키지만 사용사업주들은 이에 대한 책임을 지지 않는다.⁵¹⁾ 따라서

51) 비정규직을 많이 고용하는 업체에 대해 실업보험료를 더 많이 부과하는 소위 「경험료율」(experiencing rating)을 생각해 볼 수 있다. 우리나라의 「고용보험 및 산

7%의 이직수당 부담은 비용 외부효과를 발생시키는 사용사업주들의 사회적 책임을 이행하는 의미도 있다.

사업주들이 합법적인 형태의 도급(진성도급)이나 용역을 활용한다면 정부가 그것을 통제할 이유도 통제할 방법도 없다. 사업주가 도급이나 용역을 쓸 것인지 아니면 자기 휘하에 두고 작업에 대한 지휘·명령이 가능한 파견 근로자를 쓸 것인지는 입장일단이 있는 문제이므로 그것은 사업주가 판단해서 결정할 문제이다. 물론 불법파견 또는 불법 노무도급 등에 대한 정부의 단속이 지속적으로 이루어져야 한다는 것은 전제조건으로 한다. 실질은 근로자파견임에도 불구하고 도급계약이라는 형식을 이용한 위장도급 또는 불법파견은 근절시켜 나가야 하는 것이다.⁵²⁾ 그러나 단속만으로 모든 불법행위를 근절하기는 어려운 것이기 때문에 파견근로자를 사용하는 데 따른 비용을 높임으로써 파견근로자를 사용할 유인을 축소시켜 나가는 것이 보다 자연스러운 해법이 된다.

<표 3-11>에서 보면 파견근로자는 기간제근로자에 비해 간접고용이라는 특성상 정규직 전환율이 낮게 나온다. 명시적인 정규직 전환은 기간제의 10.5%에 비해 파견은 4.4%에 불과하고, 2년 이상 계속 고용에 의해 무기계약 간주자로 인정되는 비율도 기간제의 32.4%에 비해 파견은 발생치 않고 있다. 따라서 간접고용을 억제한다는 측면에서, 그리고 파견보다는 기간제로 사용하는 것이 바람직하다는 측면에서 7% 부담의 논거가 있는 것인데,

재보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률」 제15조에는 실업급여를 많이 발생시킨 사업주에 대해 보험료를 증액시키는 경험료율의 근거조항도 마련되어 있다. 그러나 경험료율제 시행에는 많은 행정관리비용이 소요되고 그 효과도 미지수이기 때문에 제도 시행은 현실적으로 어려워 보인다. 이에 대해서는 장신철(2010), 「미국의 실업보험 경험료율 제도과 한국에의 함의」 『국제노동브리프』 2010. 9월호, 한국노동연구원 참조.

52) 이를 위해서는 허재준(2008)이 지적하고 있듯이 고용서비스에 대한 일반적인 규제와 감독을 규정하고 있는 직업안정법, 파견법뿐만 아니라 분야별로 간접고용을 규제하고 있는 공중위생관리업법, 경비업법, 엔지니어링기술진흥법 등도 정비가 필요하다. 실체는 파견에 해당하지만 형식상만 도급계약을 취함으로써 발생할 수 있는 불공정 노동계약, 차별문제, 사회보험 가입 누락 등에 대해 보다 강력한 감독을 해나가야 한다.

사용사업주들은 궁극적으로 파견근로자를 사용하면서 현재보다 7%의 추가적인 인건비 부담을 하는 것이 실익이 없다고 판단하면 기간제 등 다른 고용형태의 채용을 고려하여야 할 것이다.

이직수당을 기간제근로자에게까지 지급할 것인가에 대해서는 좀 더 면밀한 검토가 필요할 것으로 보인다. 기간제근로자는 비정규직근로자라 해도 소속 업체의 근로자인 직접고용이고 기간제가 정규직으로 전환될 가능성이 파견근로자보다 훨씬 높으며, 기간제보다 파견근로자들의 근로조건이 열악하기 때문이다. 따라서 기업들이 단기적으로 근로자를 활용코자 한다면 파견근로자보다는 자기 근로자인 기간제로 사용할 수 있는 노동시장 기제를 마련하는 것이 바람직하다고 본다. 이러한 측면에서 본다면 7%의 이직수당은 파견근로자를 사용하는 사용사업주에게만 부과하는 것이 바람직할 수도 있다. 그러나 기간제이든 파견이든 비정규직 사용 자체에 대한 사용사업주의 비용 부담을 높임으로써 비정규직 사용을 억제하고, 실업급여 지급 등으로 발생시킨 외부적 비용에 상응한 부담을 시킨다는 측면에서 보면 기간제근로자를 사용한 사업주에게도 7%의 이직수당을 부과할 수 있을 것이다.

〈표 3-11〉 기간제·파견근로자의 이동경로 분석(2010. 4→2011. 10)

(단위:천 명, %)

	전체	정규직 근무자			파견	기타 비정규직	비임금	실업자	비경활
		정규직 전환· 이직자	무기계약 간주자						
기간제법 적용자	1,211.6 (100.0)	519.3 (42.9)	126.9 (10.5)	392.4 (32.4)	270.7 (22.3)	224.7 (18.5)	27.4 (2.3)	71.3 (5.9)	98.1 (8.1)
파견법 적용자	75.3 (100.0)	20.8 (27.7)	3.3 (4.4)	- (0.0)	26.1 (34.7)	26.7 (35.5)	1.0 (1.3)	7.5 (10.0)	10.6 (14.1)

주: 1) 2010년 4월 기준 기간제근로자 중 기간제법 적용 제외자, 근속연수 결측치는 제외, 정부 일자리 대책에 해당하지 않는 기간제근로자로 제한하여 분석.

2) 고용노동부 고용형태별 근로자 패널자료에 기초.

제2절 민간고용서비스기관에 대한 지원

1. 공공고용서비스의 민간위탁사업의 효율화

가. 민간위탁 관련 논쟁점

공공고용서비스의 민간위탁(contracting-out)은 구직자와 구인자를 대상으로 한 공공고용서비스의 전부 또는 일부를 정부나 공공기관이 직접 제공하지 않고 민간기관이나 민간인을 선정한 후 선정된 민간기관이나 민간인이 정부나 공공기관을 대신하여 구직자와 구인자를 대상으로 위탁받은 고용서비스를 제공하도록 하고 그 대가를 정부나 공공기관이 민간기관에게 지불하는 서비스 제공방식이다(유길상, 2012). 공공기관 내에 민간이 들어와서 서비스를 제공하는 방식(in-sourcing)과 민간 자체 시설을 이용하여 행하는 방식(out-sourcing)이 있다.

1990년대 이후 시장경제의 효율성을 중시하면서 작은 정부, 규제완화를 내세운 신자유주의(Neo-Liberalism) 사조의 영향에 따라 공공부문의 구조조정이 추진되면서 공공고용서비스기관(PES)들도 개혁의 대상이 되었고, 민간고용서비스기관에 대한 업무 위탁 추세가 확산되었다. 가령, 영국은 뉴딜 프로그램들의 일부 사업들과 2000년 이후 고용촉진지역(Employment Zone) 내의 장기실업자에 대한 집중적인 서비스를 민간에 위탁하였다. 독일은 2002년부터 실업자가 원하는 민간기관을 선택하여 이용할 수 있는 취업알선 바우처 제도를 도입하여 취업알선 기능의 민간위탁을 행하고 민간기관끼리의 완전경쟁을 유도하였다(김기선, 2008). 미국은 1998년 제정된 인력투자법(Workforce Investment Act : WIA)에 따라 미국 전역에 약 3천여 개의 원스톱 커리어센터(One-stop career center)를 설치하여 관련기관 간 파트너십에 경제개발, 고용창출, 고용관련 복지서비스 등을 제공하는 개혁을 하였

다. 참여기관은 비영리단체, 훈련기관, 지역대학, 시청 등이며 지역 특성에 맞게 센터를 운영한다. 호주는 OECD국가 중에서도 다소 이례적 케이스이기는 하지만, 민간과 PES의 경쟁이라는 실험을 거친 후, 1998년 이후 궁극적으로 정부는 고용서비스의 구매자가 되고 민간고용서비스기관이 공급자가 되는 급진적인 개혁을 함으로써⁵³⁾ 유럽국가들에게 충격을 주었다. 정부는 민간 서비스 공급자에 대한 평가(감독)만을 담당하고, 실업급여 지급 등 일부 서비스를 제외한 대부분의 고용서비스의 집행은 완전히 민간에 위탁(contracting-out)한 것이다. 네덜란드·오스트리아도 취약계층의 취업알선을 민간기관에 크게 의존하는 개혁을 하였으며, PES는 실업급여 지급, 상담 및 취업알선을 위주로 서비스를 제공하고 있다.⁵⁴⁾

국가별로 민간위탁의 정도에 차이를 보이는 것은 사회문화적 배경과 노동시장의 기제가 크게 작용하고 있는 것으로 보인다. 호주·미국·영국·네덜란드 등 앵글로색슨 국가들은 상대적으로 민간위탁이 매우 활발하다. 가령 영국은 실업대책 예산의 25%를 민간위탁을 통해 집행하고 있는데, 민간위탁을 활발하게 시행하는 이유는 이론적인 정당성에 기초한 것이 아니라 민간위탁의 시행 경험상 PES가 직접 수행하는 것보다 더 효율적인 분야가 있다는 인식에 기초한다. 반면 독일·프랑스 등 대륙계 유럽국가들과 일본⁵⁵⁾은 방대한 PES가 아직 중추적인 역할을 하고 있고 제한적인 범위 내에서만 민간위탁이 행해지고 있다(장신철, 2011).

우리나라에서도 2009년까지는 고용노동부를 중심으로 PES가 서비스를

53) 정부는 센터링크(Centerlink)라는 통합민원센터를 통해 구직등록, 구직자 유형 분류를 한 후 잡네트워크(Job Network)라는 민간기관에 연결시켜 주면 민간기관이 서비스를 제공한다. 정부는 민간기관에 대한 정기적인 성과평가를 통해 계약 여부를 결정한다.

54) 외국의 고용서비스 개혁에 대해서는 유길상(2011), 유길상 외(2012) 참조.

55) 전국 437개의 공공직업안정소를 운영하고 있고, 구직자의 경우 고령자, 장애인, 모자가정 등 취업곤란자 이용 비중이 높다. 이용자의 80%가 이직자들이다. 구인자는 100인 미만 기업이 80%이다. 구직성공자들의 21.5%가 공공직업안정소를 이용하였다. 반면 2011년 유료직업소개사업소 수는 17,556개소로서 구직성공자들의 2.0%가 이용하였다. 이용자의 60%는 재직자이다(日厚生勞働省, 2013a).

제공하기 어려운 여성가장, 건설일용, 노숙자, 자활대상자 등 취약계층을 대상으로 소규모의 민간위탁이 행해져 오다가, 2008년 이후 경제상황의 악화와 청년층의 취업난, 취약계층의 증가 등에 따라 2009년부터 청년층 뉴스타트(NewStart) 사업, 중소기업청년인턴제, 취업성공패키지, 희망리본사업 등 예산 규모가 큰 신규사업들이 시행되면서 민간위탁사업의 규모가 크게 확대되었다. 그러나 우리나라의 민간위탁 확대의 주요한 이유 중의 하나는 확대된 사업 물량을 추진해 낼 수 있는 담당공무원의 수가 절대적으로 부족하기 때문이라는 점에서 문제가 없는 것은 아니다.

이러한 민간위탁사업의 확대에 대해서는 우려의 목소리도 존재한다. 가장 큰 비판은 정부가 PES의 확충을 포기하고 대신 민간기관들에게 사업을 위탁하는 손쉬운 방법을 택함으로써 고용서비스에 대한 공공성이 훼손되고 있다는 주장이다. 민간기관들은 PES의 효율적인 통제시스템이 작동하지 않을 경우 상대적으로 취업가능성이 높은 자를 선발하는 소위 “cherry-picking” 또는 “creaming” 행위를 하며 취업가능성이 낮은 자는 후순위로 서비스를 제공하는 “parking” 행위를 함으로써 취업취약계층에 대한 서비스가 약화된다는 지적이다. 또한 민간기관들은 취업의 질적인 측면보다는 실적을 중시하여 취업인원이라는 양(量) 중심의 사업을 수행하기 때문에 안 좋은 일자리로 밀어내기를 하려는 경향도 존재한다. 따라서 민간기관들의 책임 있는 노력을 이끌어낼 수 있는 효율적인 인센티브 시스템과 민간기관들의 도덕적 해이를 막을 수 있는 효율적인 통제시스템이 갖추어지지 않은 상태에서는 PES의 부담만 증가할 수 있기 때문에 민간위탁 확대에는 신중해야 한다는 것이다.

그러나 이에 대한 강한 반대 논리도 존재한다. 최근 노동시장의 양극화 경향과 취업 취약계층의 증가, 그리고 근로자들의 이동성(job mobility) 증대에 따라 고용서비스에 대한 수요가 큰 폭으로 증가하고 있는 상황에서 공무원 증원 등 공공부문의 인력을 지속적으로 확충해 나가기 어려운 것이 현실이고, 집단상담과 심리안정지원프로그램 등은 민간의 전문성을 활용하는 것이 오히려 효율적이라는 측면에서 민간위탁을 더욱 확대해 나가야 한다는

〈표 3-12〉 PES 직원 1인당 경제활동인구수의 국가별 비교¹⁾

(단위: 개소, 명)

	PES 기관 수	직원 수 ²⁾	경활인구 (천 명)	직원 1인당 경제활동인구 ²⁾
독일(2009)	786	93,405(111,015)	43,620	467(396)
영국(2009)	865	70,407(108,781)	31,200	450(439)
일본(2010)	545	12,158(31,107)	65,900	5,556(2,118)
프랑스(2009)	910	45,000(?)	28,500	1,005(?)
캐나다(2009)	494	13,240(?)	16,300	1,231(?)
한국(2013)	81	3,014(4,471)	25,928	7,887(5,799)

주: 1) 한국을 제외한 자료는 日本 厚生労働省(2013)에 기초.

2) 직원 수는 기타 직원을 포함한 인원수, 직원 1인당 경제활동인구는 기타 직원을 포함한 총인원수 대비 직원 1인당 경제활동인구수임.

것이다. 또한 고용센터 등 정부기관들이 과거에 실패를 맛보았듯이 현실적으로 서비스 제공에 있어 공공부문의 전문성이 떨어지는 노숙인, 건설일용, 결혼이민자 등의 계층은 민간기관에 위탁하는 것이 불가피하다는 주장이다.

하지만 민간위탁 논리의 옳고 그름을 떠나 우리나라는 PES의 인력부족으로 인해 민간위탁의 확대가 불가피한 실정에 있다. <표 3-12>에서 보면 PES의 정규직원과 기타 직원을 모두 합치더라도 우리나라의 PES 직원 수는 일본 정규직원의 1/3 수준, 영국·독일의 10% 미만 수준으로서 많은 격차가 있고, 매년 늘어나는 사업 물량에 비해 인력충원은 더딘 상황에 있다.

나. 민간위탁사업의 현황

우리나라에서도 최근 몇 년 사이에 정부 각 부처의 민간위탁사업이 양적으로 크게 확대되는 추세에 있다. 2008년까지는 노숙인, 건설일용, 결혼이민자, 경력단절여성, 고령자 등 취약계층을 대상으로 한 취업지원사업을 중심으로 민간위탁사업이 행해져 왔으나, 2009년부터 시범사업으로 도입된 고용노동부의 「취업성공패키지사업」과 보건복지부의 「희망리본 프로젝트」가 정규 사업으로 자리 잡으면서 사업 내용의 질과 예산 규모면에서 민간위탁

사업의 새로운 전기를 마련하였다. 두 사업 모두 참여자에 대한 단계별(3단계) 맞춤형 취업지원프로그램으로서 과거의 예산지원 위주인 민간위탁사업과는 달리 질적으로 향상된 선진국형 사업으로 평가되고 있다. 사업 대상자도 취업성공패키지의 경우 기초생활보장사업의 조건부 수급자, 차상위, 차차상위, 미취업 청년, 최저생계비 250% 이하의 중장년 실업자까지 다양한 계층을 포괄하고 있다. 사업 규모면에서도 취업성공패키지는 2009년 1만 명 → 2010년 2만 명 → 2011년 5만 명 → 2012년 22.6만 명 → 2013년 22만 명, 희망리본 프로젝트는 2012년 4천 명 → 2013년 1만 명으로 크게 확대되어 다른 민간위탁사업들을 압도하는 규모로 성장하였다. 서비스 전달에 참여하는 기관 수도 취업성공패키지사업의 경우 민간기관 270여 개소, 희망리본사업은 광역자활센터 외에 민간기관 7개소에 이르러 민간기관의 체계적인 관리가 요구되게 되었고, 동시에 민간기관의 양적인 성장에도 도움을 주게 되었다. 정부 전체적으로 고용서비스 분야의 2013년 총예산은 39개 사업 4,917억 원 규모이며, 이 중 취업성공패키지사업 1,661억 원, 국방부의 전역군인지원사업 53억 원, 농림축산식품부 귀농활성화사업 40억 원, 희망리본 프로젝트 등 자활사업 222억 원, 여성가족부의 경력단절여성취업지원사업 103억 원 등이 규모가 큰 예산사업이다. 참고로 민간위탁사업 중 규모가 가장 큰 취업성공패키지사업의 개요는 아래와 같다.

[참고 6] 취업성공패키지사업의 개요

- 2009년 기초생활수급자, 차차상위 이하자 등 저소득 취업애로계층의 일을 통한 탈빈곤 지원을 위해 취업성공패키지 도입
 - 기존의 자활직업적응훈련, 자활직업훈련, 자활취업촉진사업 등 단편적 프로그램을 단계적·종합적 취업지원프로그램으로 개편
- 2012년부터 취업에 어려움을 겪는 청년 미취업자(소득 무관)와 최저생계비 250% 이하 중장년층 실업자에게도 문호 개방
 - 고용보험의 사각지대에 있는 취약계층 실업자에게 적극적 노동시장 프로그램 참여를 조건으로 수당을 지급하는 한국형 실업부조 모델의 기초를 마련

- 2009년 1만 명을 목표로 시작한 이후 사업규모를 지속적으로 확대하여 2013년에는 22만 명 규모로 사업 시행
 - * 연도별 사업규모(목표): 2009년 1만 명 → 2010년 2만 명 → 2011년 5만 명 → 2012년 22.6만 명 → 2013년 22만 명
- 참여자의 특성 진단(프로파일링)을 토대로 최장 1년간 맞춤형 취업지원 프로그램을 패키지로 지원
 - (1단계) 진단, 의욕 제고 및 개인별 취업활동계획(IAP) 수립 → (2단계) 직업 능력과 직장적응력 증진을 위한 프로그램 참여 → (3단계) 취업알선서비스 제공 및 취업성공
- 2009년 사업 개시 이후 매년 전년대비 2배 이상 참여자 증가
 - 2009년 9천여 명에서 2012년 143천여 명으로 3년 만에 16배로 증가

〈표 3-13〉 취업성공패키지사업의 단계별 지원내용

1단계(2주~1개월)	2단계(6~8개월)	3단계(2~3개월)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 참여수당 최대 20만 원 지급 * IAP 수립자에 한정 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 훈련비 200만~300만 원 지원(내일배움카드) ▪ 훈련수당 월 40만 원 지급(6개월간) ▪ 인턴, 일경험 등 참여(해당사업 수당 수령) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 취업성공수당 최대 100만 원 지급(근속 기간과 연계) * 패키지 I 유형에 한정

〈표 3-14〉 취업성공패키지사업의 연도별 참여자 및 담당인력 현황

(단위: 명, %)

	목표	참여자수 ¹⁾			고용센터 담당자수 ²⁾	1인당 담당자수 ³⁾
		전 체	고용센터	민간위탁		
2009	10,000	9,083	9,082	-	120(120)	75.7
2010	20,000	25,228 (28,464)	18,750 (21,986)	6,478	141(120)	183.2
2011	50,000	63,967 (77,415)	26,555 (35,087)	37,412 (42,328)	268(200)	175.4
2012	226,000	143,489 (181,969)	98,727 (112,052)	44,762 (69,917)	667(600)	186.8

주: 1) ()는 전년도 이월자 수를 합한 인원.

2) ()는 민간위탁기관 관리인원을 제외한 순수 서비스 인원.

3) 고용센터 참여자 수(이월자 포함)를 담당자 수(관리인원 제외)로 나눈 수치.

자료: 고용노동부 고용서비스정책관실.

다. 향후 정책 방향

1) 거시적인 방향의 설정

민간위탁에 대한 반대논리가 있기는 하지만 추세적으로 민간위탁의 확대는 불가피해 보인다. 2009년 추진된 『고용지원분야 서비스산업 선진화 방안』에서도 2013년까지 민간기관과의 동반성장, 2018년까지의 경쟁체제, 그 이후의 역할분담과 공조체제라는 거시방향을 제시한 바 있다(표 3-15 참조).

〈표 3-15〉 고용서비스 산업의 단계별 발전 방안

발전 단계(안)	단계별 과제	공동 과제
성장기 (2009~2013) 동반 성장	<ol style="list-style-type: none"> 1. 고용지원센터를 중심축으로 한 균형발전 2. 민간고용서비스의 대형화, 전문성 제고를 위한 지원강화 3. 시·군·구 취업정보센터의 역량 제고 4. 고용지원센터, 민간, 지자체, 대학의 연계와 공동 협력 5. 공공부문 고용서비스의 민간위탁사업 확대 6. 각 부문별로 성과평가체계 구축 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 지속적 투자 확대 2. 독립기관에 의한 성과평가
성숙기 (2014~2018) 경쟁시스템	<ol style="list-style-type: none"> 1. 고용지원센터와 민간 사이의 경쟁체제 구축 2. 성과평가 결과에 따른 기능조정과 예산의 재분배 3. 공공고용서비스의 기능 이양과 민영화 등 계획 	<ol style="list-style-type: none"> 3. 고용서비스 종사자의 전문성, 직업의식 제고
안정기 (2019~) 역할분담과 공조체계	<ol style="list-style-type: none"> 1. 공공과 민간 간 상호보완적 공조체계 구축 2. 공공이 추진하던 고용서비스의 기능 중 민간과 경쟁적인 부분은 민간에 이양하는 방식으로 시장 중심의 고용서비스 체계를 추진하고, 취약계층이나 예산 지원 및 민간에 대한 관리 및 감독업무에 대한 부분을 공공이 담당 3. 시장 변화에 따라 자발적으로 대응하는 고용서비스 체계 	<ol style="list-style-type: none"> 4. 현장 수요에 부응하는 직업능력교육과 훈련체계의 구축

주: 김승택(2009: 38).

2010년 노사정위원회에서도 아래와 같이 민간위탁의 확대 방안에 대해 합의한 것에 주목할 필요가 있다. 요점은 이미 직업안정법의 정신에도 반영되어 있듯이 PES의 확충 노력과 동시에 민간의 장점과 전문성을 활용할 수 있는 분야의 민간위탁사업은 꾸준히 확대해 나가되, 민간기관에 대한 효율적인 평가시스템을 구축하여 민간위탁 서비스의 질을 담보해 나가는 노력이 계속되어야 한다는 것이다.

<2010년 노사정위원회의 고용서비스발전위원회 합의내용>

- 3) (민간위탁 확대) 정부는 민간고용서비스시장 활성화를 위하여 민간위탁을 확대하고 서비스의 질을 제고할 수 있는 방안을 마련하여 2011년부터 운영될 수 있도록 한다.
 - 가. 정부는 민간위탁 단가를 현실화하고, 위탁물량을 안정적으로 공급하며, 전문인력 양성을 지원하여 민간고용서비스기관에 보급함으로써 민간고용서비스기관의 역량이 향상될 수 있도록 노력한다.
 - 나. 정부는 단년도 민간위탁방식을 지양하고 민간고용서비스기관이 중·장기적인 투자를 할 수 있도록 3~4년 단위의 민간위탁을 활성화한다.
 - 다. 정부는 민간위탁사업의 체계적인 성과 평가·관리시스템을 통해 상시적인 모니터링과 피드백이 운용될 수 있는 체계를 구축하여 양질의 민간고용서비스가 제공될 수 있도록 한다.
 - 라. 정부는 노사가 고용서비스 제공을 통하여 일자리 창출과 직업능력 강화에 기여할 수 있도록 물적·정책적으로 적극 지원한다.

그렇다면 향후 공공과 민간고용서비스는 어떠한 방향에서 역할 분담 또는 협조 체제를 구축해 나가야 할 것인가? 거시적 측면에서 보면 공공고용서비스는 고용서비스 제공에 수반되는 판정·제재 등 관리감독적 업무, 비용지불능력이 취약한 계층에 대한 업무, 공공재적 성격이 있고 민간이 비용을 부담하기에는 적절하지 않는 고용서비스 인프라 구축 업무 등에 특화할 필요가 있고, 민간부문은 직업소개 분야의 특성상 공공이 커버하기 어려운

(그림 3-1) 공공·민간고용서비스의 역할 분담

	역점 분야	핵심 사업내용
공공	판정·제재 등 관리감 독적 업무	실업인정, 직업능력계좌발급, 부정수급 적발
	비용지불능력 취약층 관련 업무	기초수급자, 장애인, 여성가장, 고령자 등 대상 취업지원서비스
	민간이 수행하기 어려 운 인프라 구축	직업심리검사 기법, 직업지도 등 보급
민간	공공이 커버하기 어려 운 서비스	건설일용/간병/파출 직업소개 근로자 파견, 헤드헌팅 분야 실업급여 소진자(장기실업자)
	민간의 전문성과 시설 활용이 바람직한 업무	집단상담, 직업심리치료, 직업훈련
	수익모델 구성이 가능 한 업무	전직지원서비스, 채용대행서비스, 파견, 헤 드헌팅, 대학교 상대의 취업지원서비스

분야의 서비스, 그리고 민간의 전문성 활용이 바람직한 분야, 수익모델 구성
이 가능한 분야에 중점적인 서비스를 제공할 필요가 있다.

2) 미시적 측면의 민간위탁 개선 사항

민간위탁사업은 사업별 예산에 근거하여 각 부처가 시행지침을 마련하고
집행하는 체계이기 때문에 법적인 지원이 필요한 내용은 많지 않다. 그러나
2010년 11월 정부가 국회에 제출한 「고용서비스 활성화 등에 관한 법률안」에
는 직업안정법 제3조 제2항에 있는 민간위탁사업에 대한 근거 외에 새롭게
민간기관에 대한 적절한 위탁조건의 보장과 위탁기관에 대한 평가의무를 규
정하여 민간위탁에 대한 질적인 향상을 꾀하도록 하였다.

<고용서비스 활성화 등에 관한 법률안의 민간위탁 보강 내용>

제6조(업무의 민간위탁) ① 정부는 국민들에게 양질의 고용서비스를 제공할 수 있도록 제5조제1항제2호부터 제7호까지의 업무와 관련된 사업을 다음 각 호의 민간기관과 공동으로 하거나 다음 각 호의 민간기관에 위탁할 수 있다.

1. 제18조에 따라 무료직업소개사업을 하는 자
2. 제19조에 따라 유료직업소개사업을 하는 자
3. 제28조에 따라 직업정보제공사업을 하는 자
4. 제29조에 따라 복합 고용서비스사업을 하는 자
5. 그 밖에 제5조제1항제2호부터 제7호까지의 업무와 관련된 전문기관으로서 대통령령으로 정하는 기관

② 정부는 제1항에 따라 사업을 위탁하는 경우 적정한 위탁조건을 보장하고, 위탁기간 중 정기적으로 평가를 실시하여 위탁참여기관에 대한 위탁의 계속 여부를 결정하여야 한다.

③ 정부는 제1항에 따라 사업을 공동으로 하거나 위탁할 경우 다음 각 호의 어느 하나의 경우에 해당하는 자를 공동사업 또는 위탁의 대상으로 우선 선정할 수 있다.

1. 제1항제4호에 해당하는 경우
2. 제1항제1호부터 제4호까지의 규정에 해당하는 자가 「사회적기업 육성법」에 따른 사회적기업인 경우

④ 제1항에 따른 사업에 드는 비용은 일반회계 또는 「고용보험법」에 따른 고용보험기금에서 지원할 수 있으며, 지원대상 및 지원방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

이상과 같은 법률안의 내용은 민간위탁사업의 발전을 위해 바람직해 보이지만, 앞으로 민간위탁이 좀 더 질적으로 향상되기 위해서는 다음과 같은 방향에서 추가적인 제도개선을 검토할 필요가 있다.

첫째, 아무리 민간위탁사업이 확대된다 해도 서비스 대상자에 대한 초기

상담서비스는 PES가 담당하여 대상자를 프로파일링 해야 한다. 프로파일링은 서비스 제공 전에 취업역량평가를 실시하여 취업역량에 기초해 장기 실적이 예상되는 구직자를 사전에 판별하고 맞춤형서비스를 제공하여 노동시장으로의 조기 복귀를 지원하는 데 목적이 있다. 이러한 문지기(gatekeeper) 역할은 공공부문이 행함으로써 대상자의 취업 가능성을 등급화하고 대상자의 특성에 맞는 기관에 서비스를 위탁해야 하는 것이다. 그러나 우리나라는 PES의 인력부족으로 인해 사업 참여 대상자의 발굴과 초기상담까지 민간참여기관들이 행함으로써 PES가 문지기 역할을 제대로 수행하지 못하고 있는 현실이다. 담당직원 1인당 담당건수(caseload)는 30건 내외가 적정한 것으로 평가되고 있으나 취업성공패키지사업의 경우에는 고용센터 담당직원 1인당 150건을 넘고 있는 현실에서 취업역량평가가 형식적이 될 수밖에 없는 한계가 있다.

둘째, 위탁사업 수행기관이 좀 더 다양화될 수 있도록 정책적 지원을 할 필요가 있겠다. 현재의 민간위탁사업은 복지관, NGO 등의 비영리법인, 공공기관, 영리업체 등이 수행하고 있는데 노동조합, 노사단체, 노사공동, 훈련기관, 조합 등 보다 다양한 주체들이 참여할 필요가 있다. 특히 노사 관련기관들이 고용서비스를 제공하는 경우 정부 위탁물량의 우선배정, 운영비 지원 등을 통해 고용서비스에 대한 관심을 높이고 재정자립에도 기여할 수 있을 것이다. <표 3-16>에서 보듯이 취업성공패키지사업의 경우 참여기관 256개소 중 비영리기관이 149개소로서 2011년에 비해 크게 증가한 것은 바람직한 현상이다. 그러나 서비스 실적에 대한 평가는 다른 기관들과 동일선상에서

<표 3-16> 취업성공패키지사업의 민간위탁기관 현황

선정연도		2010	2011	2012	2013. 2월
전 체(개소)		55	243	279	256
구분	신규기관	55	134	59	18
	기존기관		109	220	238
구분	비영리		98	144	149
	영리		145	135	107

이루어져야 하며, 구직자들을 위한 서비스의 질이 담보될 수 있어야 한다. 영리업체에 비해 서비스의 질과 실적이 저조함에도 불구하고 비영리업체를 우대하기는 곤란한 것이다. 그 피해는 사업 참여자들에게 돌아가기 때문이다. 그러한 의미에서 민간위탁사업을 비영리기관으로 제한하자는 일부에서의 주장은 설득력을 갖기 어렵다.

셋째, 성과중심적 위탁단가를 책정함으로써 민간기관에 대한 성과형 인센티브 시스템은 자리를 잡아가고 있으나, 위탁단가가 시장단가에 비해 많이 낮다는 지적이 많으므로 현실화할 필요가 있다. 2010년 7월 14일 노사정위원회에서 합의한 「공공고용서비스 강화 및 민간고용서비스 활성화를 위한 노사정 합의문」(본 책자 부록 1)에서도 위탁 단가의 현실화에 대해 합의한 바 있으나 아직까지 개선되지는 못하였다. 민간위탁사업이 많은 고용노동부와 보건복지부는 이미 다년간의 사업시행 경험을 토대로 기관에 대한 평가를 토대로 우수기관에 대해서는 다음연도 사업 참여를 보장하고, 부실 기관(C등급)에 대해서는 다음연도 사업위탁을 배제하고 있으며, 사업지원금에 있어서도 대상자의 취업난이도에 따라 차등화함으로써 사업의 질을 보장하기 위한 통제시스템을 갖추고 있다. 취업성공패키지사업과 희망리본 프로젝트사업 모두 기본급의 비중이 낮은 대신 인센티브의 비중이 2~3배를 차지하게 함으로써 외국 못지않은 성과급 위주의 지원금 지급 체계를 운용하고 있는 것은 바람직한 모습이다. 그러나 최대지원금이 430만 원에 달하는 희망리본 프로젝트에 비해 취업성공패키지의 지원금 지급단가는 150만~190만 원 수준으로서 격차가 크며, 서비스 제공기간에 비해 위탁단가가 낮아 양질의 서비스 제공에 한계가 있는 것으로 지적된다. 취업성공패키지사업의 위탁단가는 민간위탁에 대한 국회의 부정적인 인식과 영리민간기관들이 취약계층을 대상으로 수익사업을 한다는 이유로 위탁단가가 삭감되기도 하였다. 그러나 위탁단가의 문제는 서비스의 질과 밀접한 관련이 있기 때문에 적정단가가 보장되는 것이 필요하다. 현재 민간위탁사업의 위탁단가를 설정함에 있어 단가 산정의 근거가 되는 항목별(인건비, 임차비, 부대비용 등) 산출 내역은 존재하지 않고, 예산 상황과 정책적 판단 등에 따라 위탁단가

〈표 3-17〉 취업성공패키지사업의 지원금 지급체계

(단위 : 만 원)

	전 체	기본급	인센티브			
			소계	나은 일자리 인센티브	근속 성공급	
					3개월	6개월
A 등급	190	70	120	30	40	50
B 등급	170	70	100	30	30	40
C 등급	150	70	80	30	20	30
건설일용직	건설일용직은 기본급 및 성공급 부지급					

〈표 3-18〉 희망리본 프로젝트의 지원금 지급체계

(단위 : 만 원)

최대 지원금 (기본급 + 성과급)	기본급	자활 성과급	경제활동유지 성과급				탈수급성과급
		1월	3월	6월	9월	6월 이상	
430	150	50	50	40	40	100	

가 책정되는 문제가 있다. 따라서 취업성공패키지사업을 포함한 주요한 민간위탁사업에 있어서는 중립적인 전문가들로 구성된 위원회를 구성하여 위탁단가의 적정성에 대해 검토해 나갈 필요가 있겠다.

넷째, 민간기관들이 사업에 보다 안정적으로 참여할 수 있도록 우수기관에 대해서는 3~4년까지의 사업참여를 보장하는 것이 필요하다. 현재 고용노동부의 평가지침에 의하면 위탁기관의 평가점수를 등위화하여 산출된 상위 비율에 근거하여 기관별 등급(A·B·C등급)을 분류하고 C등급이 아닌 한 다음연도 사업참여를 보장하고 있다.

그러나 민간기관들이 사업을 수행함에 있어 가장 큰 어려움은 사업의 계속 참여 여부가 불투명해서 시설 투자와 인력 채용을 하기가 곤란하다는 것이다. 지금은 A, B, C등급 중 연속해서 C등급을 받지 않으면 다음연도에 사업참여를 보장하고 있지만 참여보장기간을 3~4년까지 늘릴 필요가 있다. 즉

〈표 3-19〉 취업성공패키지사업의 위탁기관 평가등급

등급분류	상위비율	조치사항
A등급	50%	차년도 계속참여
B등급	30%	차년도 계속참여
C등급	20%	차년도(1년) 사업참여 제한이 원칙

2년 연속 C등급을 받지 않았다면 향후 3~4년까지 보장을 해주는 것이다. 그리고 그 3~4년 동안 두 번의 C등급이 없다면 다시 3~4년 동안 사업참여를 보장하는 것이다. 이처럼 사업참여 기간을 예측 가능성 있게 보장해 줌으로써 민간업체들의 안정적인 투자를 이끌어낼 필요가 있다. 만일 사업 시행 중간에 위탁계약을 해지할 만한 중대한 사유가 발생한다면 위탁 종료 가 언제든지 가능한 것이므로 위탁기간을 다소 장기로 보장한다고 해도 특별히 문제될 것은 없어 보인다.

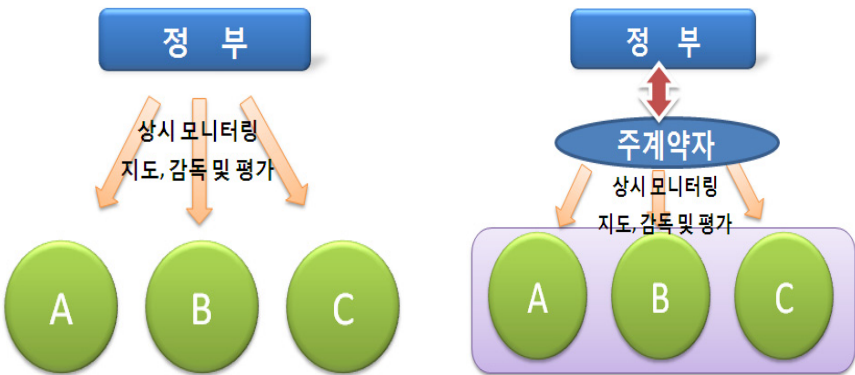
다섯째, 고용센터 및 수탁기관 모두 부담이 많은 위탁비 정산 절차를 대폭 간소화할 필요가 있겠다. 민간위탁사업 대부분이 ‘국고보조사업’ 형태로 추진됨에 따라 「국고보조금법」에 의한 위탁비 정산이 필요하다. 그러나 명확한 정산기준이 없거나 정산기준이 있더라도 다양한 사례에 적용하기가 쉽지 않다. 정부기관 직원들은 향후 ‘감사’ 등을 고려하여 엄격한 해석을 하기 때문에 위탁기관들은 비용을 집행하고도 제대로 돌려받지 못한다는 불만을 제기한다. 비용을 제대로 정산하는 것도 현실적으로 만만치 않은 작업이기 때문에 위수탁 기관 모두 비용 정산에 부담을 느끼는 것은 당연하다. 따라서 비용을 일일이 정산하는 대신 「1인당 표준서비스 내용 및 단가」 개념을 도입하여 제공된 서비스가 모두 이루어졌다면 1인당 단가를 정산 없이 지급하는 것이 합리적이다. 취업성공패키지사업의 경우에는 반드시 제공해야 할 서비스의 내용을 규정하고 이러한 서비스 제공이 이루어졌다면 별도로 비용 집행 내역을 정산하지 않는 방식으로 시행되고 있다. 불이행된 서비스에 대해서는 그만큼 지원금을 삭감하는 것이다. 다른 민간위탁사업들도 이러한 표준서비스의 내용을 규정하고 서비스 제공 여부를 기초로 비용 정산을 하

는 방식으로 나아가야 할 것이다.

여섯째, 고용서비스를 민간에 위탁할 수 있는 기관에 파견사업주를 포함시키는 것이 바람직하다. 파견법에 의해 합법적인 사업을 운영하는 파견사업주들을 민간위탁사업에서 배제해야 할 합리적인 이유는 발견하기 어렵다. 직업소개소와 비교하여 근로자파견 업체들이 도덕적으로 더 문제가 있다고 할 수 없고, 외형에 있어서도 민간위탁을 행할 수 있는 규모를 가진 업체들이 충분히 존재하기 때문이다. 민간위탁을 수행할 수 있는 역량이 있는 파견업체라면 당연히 민간위탁 수행기관에 참여시키는 것이 마땅하다.

마지막으로 민간위탁 계약 방식에 있어 ‘주계약자 방식’(Prime Contractor)을 우대해 나갈 필요가 있다. 주계약자 방식은 상대적으로 기관역량이 떨어지는 다양한 기관에 대해서도 사업참여 기회를 확대하고 선도업체들이 소규모 업체들에 대해 노하우 전수와 역량 증진을 도모함으로써 민간위탁기관 전체의 발전을 도모할 수 있는 효과가 있다. 정부는 주계약자와 계약을 체결하고 주계약자는 하위계약자(Sub-Contractor)와 계약을 체결하며, 주계약자는 하위계약자의 서비스제공 관련 사항을 책임 관리하게 된다. 주계약자 방식은 서비스의 표준화, 경쟁력 있는 소규모 기관의 시장참여 기회를 증대할 수 있고, 위탁기관도 주계약자만을 상대로 관리감독을 하면 되므로 행정력을 크게 절감할 수 있는 장점이 있다.

(그림 3-2) 개별 계약방식과 주계약자 방식의 비교



취업성공패키지사업의 경우에는 2010년 공모 시부터 주계약자 방식으로 입찰을 행한 업체에 대해 기관 선정 시 우대하는 제도를 두었으나 참여기관이 없어 현재는 이를 폐지하고, 대신 2011년부터 민간위탁기관의 사업추진 역량을 강화하기 위해 참여기관 중 한 기관을 선정하여 민간기관에 대한 컨설팅을 제공하고 있다. 현재로서는 민간기관 간의 역량 격차가 있음에 따라 주계약자들이 하위계약자들을 관리하기보다는 직영 지사(branch)를 설치하여 사업 운영을 하는 것을 선호하기 때문에 아직 주계약자 방식이 활성화되기까지는 좀 더 시간이 필요한 것으로 보인다. 그러나 향후 몇 년 후에는 취업성공패키지와 희망리본프로젝트 등 대규모 위탁사업의 시행 경험은 각 기관마다 축적되고 평가결과들이 누적됨에 따라 기관별 역량 수준이 보다 객관적으로 드러나면 주계약자 방식 시행을 위한 환경이 조성될 수 있을 것으로 보인다. 따라서 민간기관들의 동반성장을 유도하고, 고용센터 등 정부기관의 인력부족에 대응한 행정력 절감을 위해서는 적절한 시점에 주계약방식에 의한 사업참여를 적극 강구할 필요가 있겠다.

2. 고용서비스 전문인력의 육성 강화

가. 현행 고용서비스 인력의 공급 체계

고용서비스에 종사하는 인력들은 활동 분야에 따라 다양한 명칭으로 불린다. 실제 서비스 제공에 종사하는 인력들은 취업알선원, 헤드헌터, 직업상담원, 직업상담사, 커리어코치, 취업지원관, 진로상담사 등으로 불리며, 연구분야 종사자들은 커리어 컨설턴트, 직업연구가, 직무분석가 등이 대표적이다.

현재 고용서비스 인력들의 공급원은 크게 보면 i) 국가자격시험인 직업상담사, 사회복지사 자격증 취득자, ii) 직업소개 또는 상담 관련 경력 2년 이상인 자로서 특별한 자격증이 없는 자, iii) 노동조합·사업체에서의 노무관리전담·공무원·교사로서 2년 이상 경력자, 전문대학 이상의 학력이 있다고 인정된 자 등이다. 매년 2천~4천여 명씩 배출되는 직업상담사가 가장 큰

〈표 3-20〉 유료직업소개업소 직업상담원 자격요건 변화(시행규칙 제19조)

현행	연혁
1. 소개하려는 직종별로 해당 직종에서 2년 이상 근무한 경력이 있는 사람	· 3년 이상(당해 직종 소개만 가능, 1994)→삭제(1996)→2년 이상(1998)
2. 직업소개사업의 사업소, 「근로자직업능력 개발법」에 의한 직업능력개발훈련시설, 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 학교, 「청소년기본법」에 따른 청소년단체에서 직업상담·직업지도·직업훈련 그 밖에 직업소개와 관련이 있는 상담업무에 2년 이상 종사한 경력이 있는 사람	· 3년 이상(1994)→2년 이상(1996)
3. 「공인노무사법」에 따른 공인노무사	· 신설(1994)
4. 노동조합의 업무, 사업체의 노무관리업무 또는 공무원으로서 행정 분야에 2년 이상 근무한 경력이 있는 사람	· 3년 이상(1994)→2년 이상(1996) · 노동행정 경력(1994)→행정 경력(1998)
5. 「사회복지사업법」에 따른 사회복지사	· 신설(1994)
6. 「고등교육법」에 따른 전문대학·대학·대학원을 졸업한 사람 또는 이와 같은 수준 이상의 학력이 있다고 인정된 사람	· 전문대학 신설(1994)→대학, 대학원 추가(1998)
7. 「초·중등교육법」에 따른 교원자격증을 가진 사람으로서 교사근무경력이 2년 이상인 사람 또는 「고등교육법」에 따른 교원으로서 교원근무 경력이 2년 이상인 사람	· 신설(1996)→초·중등, 고등 분리(1998)
8. 직업소개사업의 사업소에서 2년 이상 근무한 경력이 있는 사람	· 신설(1998)
9. 「국가기술자격법」에 따른 직업상담사 1급 또는 2급	· 신설(2000)

주: 1994년 직업상담원 요건 신설, 2009년 예외조항 추가(사업자, 동거가족이 자격 보유/상시 근무하는 경우 별도의 직업상담원 고용의무 없음).

공급원이고(표 3-21 참조) 그 다음이 자격증이 없이 고용서비스 분야에 종사하는 현장 경력자들이다.

유료직업소개기관에서 필수적으로 고용해야 하는 ‘직업상담원’은 <표 3-20>에서 보듯이 1998년 이후 자격 요건이 대폭 확대되었다. 아무런 자격증이 없더라도 소개하려는 직종에 2년 이상 근무한 자, 전문대 이상 졸업자, 전직 교사·공무원 등도 직업상담원이 될 수 있도록 함으로써 직업상담원이

되는 요건은 매우 폭넓게 열려 있다. 대신 전문성 측면에서 제대로 인정을 받지 못하는 문제가 있고, 직업상담사 자격증 소지자들까지 프리미엄을 얻지 못하고 비슷한 대우를 받는 경향도 있다.

민간고용서비스의 발전을 위해서는 초급·중급·고급인력들이 안정적으로 공급될 수 있는 인력 공급구조가 마련되어야 한다. 현재 초급인력에는 직업상담사 2급 자격증 소지자, 직업소개와 관련이 있는 상담업무에 종사하고 있는 2년 미만 경력자 등이 해당되고, 직업소개·상담 분야 경력이 3~5년 이상인 사람들은 본인의 경험과 능력에 따라 중급 또는 고급인력으로 인정받는다. 관련 자격증은 국가기술자격인 '직업상담사 1급⁵⁶⁾ 또는 2급'이 있고 민간자격은 없다. 자격증 소지자들은 정부의 민간위탁사업 수행기관, 대학교 취업지원센터, 헤드헌팅 업체, 고용노동부 고용센터 등으로 진출하지만 상담사 자격증이 굳이 필요치 않은 유료직업소개소에 취업하는 경우는 많지 않다.

직업상담사 2급은 2010년 이후 시험 응시자가 매년 폭발적으로 증가하여 2011년 24천여 명, 2012년 21천여 명에 달함으로써 가장 큰 인력공급원이 되고 있다. 직업상담사 1급은 2012년 현재까지 배출인력이 111명에 불과하고 아직 노동시장에서 직업상담사 1급 자체가 프리미엄으로 작용하고 있지는 못한 것으로 알려져 있다. 업체들은 정부의 민간위탁사업에서 요구하는 직업상담사 고용을 충족하기 위해 직업상담사 2급은 채용을 하지만 굳이 높은 인건비를 부담하면서 1급을 채용할 메리트는 크지 않다고 보기 때문이다. 헤드헌팅과 같은 고급인력 시장에서는 자격증 보유 여부가 중요한 것이 아니라 관련 분야의 경험을 우선시한다. 직업상담사 합격자 수의 60% 이상이 최근 3~4년간 배출되면서 시장에는 아직 경험 있는 고급인력들이 많지 않다는 지적이 있지만, 민간고용서비스시장의 확대 추세에 따라 인력공급이

56) 직업상담사 2급은 응시자격에 제한은 없지만, 직업상담사 1급은 다음의 하나에 해당되어야 응시가 가능하다.

1. 해당 종목의 2급 자격을 취득한 후 해당 실무에 3년 이상 종사한 자
2. 해당 실무에 5년 이상 종사한 자
3. 대학졸업자 등으로서 졸업 후 해당 실무에 3년 이상 종사한 자
4. 전문대학졸업자 등으로서 졸업 후 해당 실무에 4년 이상 종사한 자

〈표 3-21〉 직업상담사 2급 응시자 및 합격자 수 추이

(단위: 명, %)

	필기			실기		
	응시	합격	합격률	응시	합격	합격률
2012	21,876	8,747	40	14,047	2,403	17.1
2011	24,676	11,653	47.2	16,653	4,026	24.2
2010	25,565	11,927	46.7	16,083	4,442	27.6
2009	12,540	6,247	49.8	7,396	1,774	24

주 : <http://www.q-net.or.kr>

〈표 3-22〉 직업상담사 1급 응시자 및 합격자 수 추이

(단위: 명, %)

	필기			실기		
	응시	합격	합격률	응시	합격	합격률
2012	189	107	56.6	163	25	15.3
2011	137	69	50.4	107	16	15
2010	110	55	50	75	12	16
2009	62	27	43.5	35	0	0

주 : <http://www.q-net.or.kr>

지속된다면 수년 내에 고급인력의 풀도 크게 확대될 수 있을 것으로 보인다.

고용서비스 인력의 다른 공급원으로는 대학 중에서 한국기술교육대(Korea Tech)와 경기대가 석사과정을 통해 직업상담, 직업심리 전문가를 양성하고 있고, 공공기관에서는 노사발전재단의 전직지원센터가 ‘전직지원 컨설턴트’를 양성하고 있다.

직업소개사업 종사자에 대한 교육은 고용노동부가 매년 제공하고 있다. 직업안정법 제40조의2(직업소개사업을 하는 자 등에 대한 교육훈련)는 직업소개사업자 및 그 종사자에 대한 교육훈련을 제공하여야 한다고 규정하고 있음에 따라 고용노동부에서는 직업소개 종사자를 대상으로 한 교육을 담당할 민간위탁업체를 공모하여 연간 4시간의 집체교육⁵⁷⁾을 제공하고 있다. 그러나 그러한 교육에 의무적으로 참여해야 하는 것은 아니다.

57) 교육내용은 직업안정법 해설, 직업상담이론과 기법, 직업정보의 수집·제공, 직업윤리의식 등이다.

나. 향후 정책 방향

앞으로 양질의 고용서비스 관련 인력들이 배출되기 위해서는 유료직업소개소의 직업상담원 자격요건 강화, 직업상담사 시험의 개편, 고용노동부의 직업소개 종사자 교육 강화 등이 필요하다.

우선, 직업상담원 자격요건의 경우 <표 3-20>에서 살펴보았듯이 자격요건이 너무 낮음으로 인해 전문성 측면에서 문제가 있고, 그 결과 직업상담원이 시장에서 제대로 된 대우를 받지 못함으로써 악순환으로 이어지는 측면이 있다. 따라서 전문성 확보 측면에서 문제가 있는 일부 자격요건은 직업상담원에서 배제할 필요가 있다. 배제가 필요한 검토 대상은 소개하려는 직종별로 해당 직종에서 2년 이상 근무한 경력이 있는 사람(제1호), 노동조합·사업체에서의 노무관리 2년 이상 경력자, 공무원 행정분야 2년 이상 근무경력자(제4호), 전문대학 이상의 학력이 있다고 인정된 사람(제6호), 교사 또는 교원으로서 2년 이상 근무경력자(제7호), 소개사업소에서 2년 이상 근무경력자(제8호) 등이다. 기왕의 종사자들은 기득권을 보장해 주고, 앞으로 신규 유료직업소개기관을 설립하고자 하는 경우에는 강화된 직업상담원 자격요건을 적용해 나가야 할 것이다.

둘째, 직업상담사 시험이 수험생들에게 매력 있는 시험이 되도록 하고, 시험에 합격한 직업상담사들이 시장에서 소화될 수 있게 정부의 관련 정책이 뒷받침되도록 해야 한다. 직업상담사 시험은 매년 합격률의 편차가 심하여 합격인원의 변동성이 큰 문제가 있다. 매년 합격자 수의 편차가 심한 경우에는 수험생들에게 혼란을 주고 응시하고자 하는 의욕을 떨어뜨리는 효과도 있기 때문에 최근 많은 자격시험들은 합격예정인원을 미리 공지하는 경우가 많다. 직업상담사 시험이 실기과목이 있는 특징 때문에 다른 시험과는 차이가 있기는 하지만, 갈수록 응시인원이 늘고 있고 수험생들의 실력도 향상되는 추세에 있다고 본다면 합격예정인원제를 시행하는 데 어려움은 없어 보인다.

아울러 시험에 합격한 직업상담사들은 다양한 고용서비스 관련 기관들로

진출을 하는데, 정부가 위탁하는 사업들은 업체의 선정 요건에 직업상담사 보유 여부를 넣음으로써 직업상담사 수요를 확대해 나가는 것이 필요하다. 현재 고용노동부에서는 다양한 민간위탁사업 중 취업성공패키지 사업에 한해 직업상담관련 자격증 소지자의 보유를 위탁업체 선정의 기본요건 중 하나로 하고 있다. 즉 민간위탁사업자는 최소 3명 이상(업무총괄자 1명, 업무전담자 1명, 업무지원자 1명)의 업무담당자를 두도록 되어 있고, 이 중 전담자는 직업상담관련 자격증 소지자⁵⁸⁾이면서 직업상담 및 취업지도 관련분야 경력이 6월 이상인 자를 요건으로 하고 있다. 그리고 ‘업무전담자’는 사업참여 80명당 1명씩을 두도록 하고 있다. 취업성공패키지 사업처럼 다른 사업들도 정부의 민간위탁사업에 직업상담사 자격증 소지자 보유를 위탁기관 선정 요건으로 하는 것을 적극 검토할 필요가 있다. 직업상담사 합격자 수에 비해 매년 시장에서 소화되는 인력이 많지 않아 공급과잉 현상이 존재하므로 이를 시정해 나갈 필요가 있다. 아울러 민간위탁사업 중 보다 질 높은 상담을 요하는 실업자 심리안정프로그램(일명 EAP 사업), 집단상담프로그램 등에는 직업상담사 1급을 채용하는 경우 기관선정 평가 시 가점을 주도록 하여 1급에 대한 수요도 늘려 나가는 장치 마련이 필요해 보인다.

다음으로 고용노동부에서 실시하는 직업소개 종사자에 대한 교육은 다음과 같은 방향에서 개선이 요구된다. 첫째, 신규 직업소개사업자에 대한 교육 의무를 신설하는 것이 필요하다. 현재의 직업소개 종사자 교육은 이미 등록해 있는 유료직업소개사업자 및 종사자에 대하여 업무에 필요한 전문지식과 직업윤리의식을 향상시키기 위해 교육을 행하는 것으로 교육 참여가 의무가 아니고 보수교육 차원에서 이루어지는 것이다. 따라서 앞으로 직업소개 종사자에 대한 교육은 신규로 직업소개사업을 시군구에 등록을 한 후 의무적으로 수강토록 할 필요가 있다. 참고로 부동산중개업을 하고자 하는 자는 34시간의 교육을 의무적으로 이수해야 하며, 음식점 종사자는 업종별로 2~5시간, 결혼중개업은 4시간의 의무교육을 이수해야 한다. 이들 업종에 비해

58) 국가기술자격, 국가전문자격, 공인민간자격증으로서 직업상담사, 사회복지사, 청소년상담사, 평생교육사, 상담심리사 자격증 소지자 등이다.

직업소개 종사자는 더욱 직업윤리적으로 건전성을 유지해야 할 필요성이 높은 직업이므로 사업 시작 단계에서 교육을 이수하도록 할 필요가 있다. 직업소개종사자 교육은 유료직업소개사업만이 아니라 무료직업소개사업 종사자도 받도록 하게 하는 것이 타당할 것이다. 이러한 측면에서 2010년 말 고용서비스촉진법안에 반영된 바와 같이 유료직업소개업을 등록하려는 자는 사전교육을 받도록 의무화하는 것이 바람직해 보인다.

<고용서비스촉진법안의 직업소개종사자 교육 강화 규정>

제8조(직업소개사업을 하는 자 등에 대한 교육) ① 고용노동부장관 또는 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 직업소개사업을 하는 자 및 그 종사자에게 직업소개, 직업상담 등을 할 때 필요한 전문지식 및 직업윤리의식을 향상하기 위한 교육을 하여야 한다.

② 제19조제2항에 따라 유료직업소개사업의 등록을 하려는 자(법인의 경우에는 그 대표자)는 직업소개에 필요한 전문지식 및 직업윤리의식을 습득하기 위한 교육을 받아야 한다. 이 경우 둘 이상의 장소에서 유료직업소개사업을 하려면 주된 사업소 외의 사업소의 책임자를 지정하여 함께 교육을 받아야 한다.

③ 제2항에 따라 교육을 받아야 하는 사람 중에서 고용노동부령으로 정하는 사유로 교육을 받을 수 없는 사람은 그 종사자 중 1명을 지정하여 교육을 받게 하여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 교육의 내용·방법은 고용노동부령으로 정한다.

둘째, 직업소개 종사자 교육은 분야별로 나누어 실시할 필요가 있다. 앞에서 보았듯이 우리나라 유료직업소개소의 70~80%는 건설일용·과출·간병과 관련된 직업소개를 하고 있기 때문에 1~2명의 종사자로 사업을 운영하고 있다. 따라서 직업소개 종사자 교육도 일용 관련 일을 하는 직업소개 종사자와 헤드헌팅 등 상용직 직업소개를 주로 하는 직업소개 종사자 교육을

〈표 3-23〉 직업소개종사자 교육의 개선점

(단위 : %)

	사례 수	온라인교육 실시	심층교육 실시	교육시간 축소	교육과목 변경	기타	전 체
직업소개소 (4인 이상)	(128)	35.2	25.8	15.6	8.6	14.8	100.0
직업소개소 (4인 미만)	(125)	16.8	21.6	28.0	13.6	20.0	100.0

주 : 이상현(2010).

분리해서 받도록 하고, 아울러 교육내용도 보다 자율성을 부여할 필요가 있겠다.

셋째, 종사자 교육을 초급과정과 심층과정으로 분리할 필요도 있겠다. 종사자 교육은 2007년부터 보수교육으로 시행해 왔는데 규정에 의해 2년에 한번씩은 수강한 결과 동일한 내용의 반복교육이 됨으로써 심층교육의 필요성이 증대되고 있다. 이상현(2010)이 실태조사를 통해 밝힌 바 있듯이 심층교육 실시에 대한 희망이 높은 상황이고 온라인으로 대체해 달라는 희망도 높은 편이다. 그러나 직업소개 종사자를 대상으로 양질의 심층교육이 제공된다면 온라인 교육으로 대체해 달라는 희망은 크게 달라질 수 있을 것이다.

이 밖에 고용서비스시장에 유능한 인력이 공급될 수 있도록 공공부문이 관련 인력의 육성을 위한 교육훈련프로그램을 강화할 필요가 있겠다. 우리나라의 PES가 롤 모델로 삼은 바 있는 독일연방고용청(BA)의 경우 직원들을 위한 자체 전문대학(Führungsakademie der Bundesagentur für Arbeit : FBA)을 운영하고 있고, 일반인까지를 학생으로 받는 노동시장경영대(University of Labour Market Management)도 운영하면서 직업상당 분야와 노동시장경영 분야의 전문가를 체계적으로 육성하고 있다. 물론 직원 수가 11만 명이 넘는 독일 연방고용청과 우리나라를 평면적으로 비교하기는 불가능한 일이지만 정부 부문이 그만큼 전문가 육성에 노력해야 한다는 시사점을 얻을 수 있다. 현재 고용노동부의 자체 인력 육성 프로그램으로는 한국기술대학교의 고용노동연수원을 통해서 행하는 직원교육과 서울대에 위탁해서 희망

자를 받아 실시하는 상담과정 전문가 과정이 있을 뿐인데, 전문인력은 공공과 민간부문 모두를 위한 공공재(公共財)라는 인식을 가지고 전문가 육성 과정을 확충해 나갈 필요가 있겠다.

제3절 산업 차원의 민간고용서비스 육성

1. 직업소개기관 프랜차이즈(가맹사업) 활성화

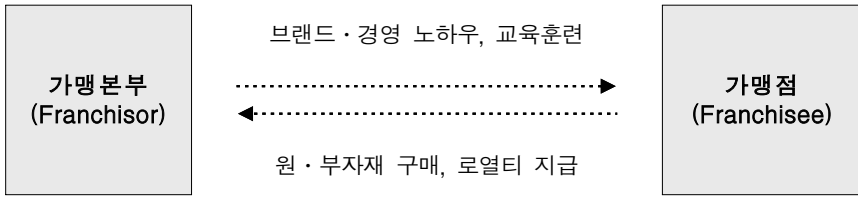
가. 프랜차이즈의 의의와 장단점

1) 의의

프랜차이즈(franchise)란 프랜차이저(franchisor)가 프랜차이즈를 사는 사람(franchisee)에게 프랜차이즈 회사의 이름, 상호, 영업방법 등을 제공하여 상품과 서비스를 시장에 판매하거나 기타 영업을 할 수 있는 권리를 부여하고, 영업에 관하여 일정한 지원을 하는 대신 일정한 대가를 수수하는 계속적 채권관계를 의미한다(어수봉 외, 2009). 즉 프랜차이즈는 플랫폼(platform)과 브랜드(brand)를 소유한 프랜차이즈 본사와 리스크가 경감된 소규모 창업을 원하는 사람들의 이해관계가 일치하는 체인사업이다. 프랜차이즈 본사는 혁신적인 사업아이디어를 기초로 가맹점에게 상호 및 경영 노하우를 제공하고, 가맹점 창업자는 큰 경험 없이도 본사의 경영지원을 통해 상품·서비스 판매가 가능하게 된다.

국제프랜차이즈협회인 IFA(International Franchise Association)에서는 “프랜차이저는 프랜차이지로부터 일정한 사례를 받은 대가로 비즈니스를 하도록 권리를 부여하고, 트레이드 마크(Trade Mark), 경영 방식(Service Mark), 브랜드 가치(Brand Name) 등을 가맹점에 제공하여 도움을 주는 지속적인 관계”로 정의하고 있다. 가맹사업과 관련하여 권리를 부여해 주는

(그림 3-3) 프랜차이즈의 개념



자를 프랜차이저(가맹사업자 또는 가맹본부)로 지칭하는데, 상호 및 상표, 경험, 노하우, 인지도를 갖고 이를 제공하는 회사 혹은 사람을 말한다. 그리고 이러한 권리를 부여받은 자는 프랜차이지(가맹점주)라고 지칭하고, 일정한 대가를 내고 상호 및 상표, 경험, 노하우 등을 사용하는 사람을 말한다. 양 당사자 간 관계는 종속관계가 아니라 독립적 영업 관계이다(어수봉 외, 2009). 세계적으로 가장 큰 프랜차이즈는 미국의 맥도날드와 KFC라 할 수 있다. 맥도날드는 전 세계 117개국에서 직영 매장 6천여 개, 프랜차이즈 매장 26천여 개의 점포를 운영하고 있고, KFC는 전 세계 15천여 개의 가맹점을 운영하고 있다.

우리나라의 프랜차이즈 관련 법령은 체인사업에 대한 기본법 성격인 「유통산업발전법」, 프랜차이즈사업 육성방안을 담고 있는 「가맹사업 진흥에 관한 법률」, 프랜차이즈사업의 거래질서를 규율하는 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」 등이 있다. 유통산업발전법에 의하면 체인사업에는 프랜차이즈형과, 본사가 직접 지사를 소유·운영하는 형태인 ‘직영점(Branch) 방식’ 및 동일업종의 소규모업체들이 중소기업협동조합을 설립하여 사업을 공동 운영하는 ‘조합형 방식’ 등이 있다.

가맹사업법 제2조 제1호에 의하면 가맹사업은 다음과 같은 요건을 충족할 수 있어야 한다; ① 가맹본부가 가맹점사업자에게 영업표지 사용을 허락, ② 가맹점사업자는 일정한 품질기준이나 영업방식에 따라 상품 또는 용역을 판매, ③ 가맹본부는 경영 및 영업활동 등에 대한 지원, 교육, 통제를 수행, ④ 영업표지 사용 및 경영·영업활동 등에 대한 지원·교육에 대한 대가로 가맹금 지급, ⑤ 계속적인 거래관계.

2) 프랜차이즈의 장단점

우선 장점을 살펴보자. 첫째, 프랜차이즈 산업은 이미 다년간의 운영 경험이 있는 비즈니스 모델을 기초로 하므로 자영업자의 창업 성공률을 높여 준다. 실패한 매장을 통해 실패요인을 분석함으로써 사업 초기의 실패확률을 줄일 수 있다. 둘째, 기존 자영업자를 조직화하여 규모의 경제를 통한 경쟁력 강화에 기여할 뿐만 아니라 내수시장을 확대하고 일자리 창출에 기여하는 등 자영업자 경쟁력 제고와 서비스 산업 활성화를 위한 유용한 수단이 될 수 있다. 경험과 자본이 부족한 영세 자영업자의 조직화를 통해 자원 제약을 극복하고 규모의 경제 달성을 통해 자영업 발전이 가능한 것이다. 우리나라는 국내 취업자 중 자영업자 비중이 31.8%로 OECD 평균(2009년 16.1%)의 약 2배에 달하고 생존율이 매우 낮으나, 프랜차이즈는 소자본의 조직화와 넓은 판매망 구축 등 영세 중소기업의 위험분산이 가능하고, 공동 마케팅 등 브랜드 역량을 제고시킬 수 있어 창업 성공률이 크게 높아짐으로써 서민경제 안정화에 기여할 수 있다. 셋째, 프랜차이즈 본사가 전국적으로 표준화된 품질 관리에 신경을 쓰게 되므로 프랜차이즈 가맹점들의 서비스 품질이 향상될 수 있다. 가맹점주들은 본사의 경영 노하우와 전문성을 전수 받게 되어 경영능력이 향상되며, 전국적으로 양질의 표준적인 서비스 제공이 가능해져 고객들의 만족도가 높아진다. 넷째, 점주 혼자서는 막대한 금액의 광고를 하기 어려우나, 프랜차이즈 산업은 본사를 중심으로 비용이 많이 드는 광고를 체계적으로 할 수 있게 되어 매출 신장에 도움을 받을 수 있다. 이 밖에 본사를 중심으로 한 연구사업, 신제품의 공동 개발 등이 가능한 것도 장점이다.

그러나 프랜차이즈의 단점도 존재한다. 우선 전 가맹점에 대한 표준적인 품질관리가 쉽지 않은 문제가 있다. 고용서비스는 서비스업이라는 특성상 표준화가 쉽지 않고 품질관리가 어렵기 때문에 프랜차이즈화에 장애로 작용하는 것이 사실이다. 또한 일부 가맹점에서 불미스러운 일이 발생하는 경우 가맹점 전체에 악영향을 미침으로써 경영이 타격받을 수 있는 리스크가 항상 존재한다. 최근에는 제품 자체의 문제보다는 고객을 응대하는 직원들의

태도에 문제가 있을 경우, 관련 내용이 SNS를 통해 빠르게 전파됨으로써 본사가 통제할 수 없는 외적 요인에 의해 프랜차이즈의 이미지 전체가 훼손될 위험이 있다. 따라서 본사가 직접 고용한 것도 아니고 관리할 수도 없는 수많은 가맹점의 직원들이 고객들을 상대하면서 발생할 수 있는 민원에 대해 현장에서 신속히 대응하고 민원 발생을 최소화해 나갈 수 있는 프랜차이즈 본사의 관리역량이 요구된다.

나. 프랜차이즈에 대한 정부의 지원 체계

정부에서도 「가맹사업 진흥에 관한 법률」을 제정·시행(2008. 6. 22)하고, 「프랜차이즈 산업 활성화 방안」을 마련(2009. 9. 29)한 이후 프랜차이즈 산업 활성화에 박차를 가하고 있다. 2009년 지식경제부에서 발표한 「자영업자 경쟁력 강화를 위한 프랜차이즈 산업 활성화 방안」에 의하면 프랜차이즈는 서비스 업종 다양화와 품질향상에 기여하고, 자영업자 경쟁력을 제고할 수 있는 서민밀착형 산업으로 보고 있으며, 아이디어 중심의 소자본 창업을 용이하게 하고 표준화된 서비스 품질관리를 통해 소비자 편의와 신뢰를 제고함으로써 서비스 산업 활성화에 기여하는 동시에 프랜차이즈 기반의 내수시장 확대를 통해 제조 대기업 중심 수출주도형의 국내 경제 체질 개선에도 이바지할 것으로 보고 있다. 특히 프랜차이즈가 자영업자 경쟁력을 제고시킬 수 있는 시스템이라는 데 주목하고 있다.

프랜차이즈에 대한 구체적인 지원은 중소기업청을 통해 폭넓게 이루어지고 있다.⁵⁹⁾ 2010년부터 도입된 프랜차이즈 수준평가를 통해 등급에 따라 다양한 지원을 하고 있다. 프랜차이즈 수준평가는 가맹본부 및 가맹점의 사업자특성, 가맹계약절차와 조건, 지원시스템 등에 대한 종합진단을 통해 프랜차이즈 업체의 경영수준을 평가하고, 컨설팅을 통해 업그レード함으로써 가맹본부와 소상공인 가맹점의 경쟁력을 강화하기 위한 제도이다. 평가대상은 직영점 1개 이상을 1년 이상 운영한 가맹본부 또는 가맹점 100개 이상을 운영

59) 이하 내용은 중소기업청 홈페이지(www.smba.go.kr) 내용 참조.

〈표 3-24〉 프랜차이즈 등급에 따른 지원 내용

연계지원	대상	내 용
지도사업	I ~ IV 등급	수준평가 후 그 결과 및 개선방안에 대한 지도
교 육		본사 직원, 가맹점주, 슈퍼바이저 교육
브랜드· 디자인 R&D		브랜드 이미지를 확립하기 위한 BI·CI 개발, 포장디자인, 인테리어, 모바일 웹, QR코드 등의 개발 지원
가맹점 자금 유자지원	I ~ III 등급	수준평가를 받은 브랜드의 가맹점주 대상 유자지원(최대 50백만 원) * 자금지원대상 등 세부지원 내용은 소상공인정책자금 운영기준에 따름
해외진출 지원	I, II 등급	해외 진출을 위한 프랜차이즈 박람회 참가 등을 지원
우수프랜 차이즈 지정		우수프랜차이즈 브랜드로 지정하여 지정식 개최 및 엠블럼 제작지원, 홍보지원 등
프랜차이즈 체계 구축 및 컨설팅	II ~ IV 등급	프랜차이즈 본사체계구축을 위한 시스템 개발 및 시스템의 가맹점 적용을 위한 가맹점 컨설팅

하는 가맹본부이다. 평가내용은 프랜차이즈 특성을 감안한 6개 범주(가맹본부·가맹점사업자·계약·시스템·관계·성과)를 100점 만점으로 평가하여 평가 결과에 따른 수준평가 등급 확인서를 발급하고, I, II등급의 경우 ‘우수 프랜차이즈’로 선정하여 각종 지원시책에서 우대한다. 수준평가 등급(100점 기준)은 I(100~80), II(80미만~70), III(70미만~60), IV(60미만)로 네 가지 등급이다. 등급에 따른 프랜차이즈 지원 내용은 <표 3-24>와 같다.

평가결과 I·II등급을 받은 업체는 우수 프랜차이즈로 지정하고, 고유 우수프랜차이즈 엠블럼을 부여받아 이를 홍보에 활용할 수 있다. 또한 프랜차이즈 박람회, 무역사절단 파견 등 KOTRA를 통한 해외진출 사업에 참여할 수 있는 기회도 부여한다. 또한 평가 참여업체에 대해서는 평가결과에 따라 브랜드·디자인 R&D 지원, 가맹본부직원 교육 및 슈퍼바이저 교육 등 경쟁력 제고를 위한 맞춤형 연계지원을 제공한다.

최근 경제민주화에 대한 요구와 공정한 갑을(甲乙) 관계에 대한 사회적 관심이 높아지면서 가맹점주의 권리를 신장시키는 환경변화도 생겨남으로써 프랜차이즈 사업의 발전에도 긍정적인 효과를 가져올 것으로 기대된다. 2013년 7월 정부의 대표적인 경제민주화 법안의 하나인 「가맹사업거래공정화법」 개정안이 국회를 통과하여 앞으로 프랜차이즈 본사의 불공정 영업 행위를 규제할 수 있게 되었다. 따라서 갑을(甲乙) 관계에서 본사가 가맹점주들에게 마케팅 비용을 전가하거나 가맹점의 계약·해지 시 과도한 보증금과 위약금을 물도록 하는 좋지 못한 관행에도 변화가 있기를 기대한다.

다. 시장의 프랜차이즈 현황

1) 일반 프랜차이즈 시장

국내에는 2000년 이후 각종 프랜차이즈 사업이 활성화되면서 시장이 크게 확대되고 있다. 자동차 서비스, 김밥, 커피, 치킨, 문구, 제과, 24시 편의점, 세탁 등 분야도 다양하다. <표 3-25>에서 보듯이 국내 프랜차이즈 산업은 공정거래위원회가 2008년부터 통계를 집계하기 시작한 이후 2012년까지 5년 동안 가맹본부 수는 2.6배, 가맹점 수는 1.6배로 단기간에 급성장했다. 매출액 면에서는 2002년 41조 원, 2008년 77조 원, 2010년 87조 원 등 매년 가

<표 3-25> 연도별 가맹사업 추이

(단위: 개소)

	2008	2009	2010	2011	2012
가맹본부 수	1,009	1,505	2,042	2,405	2,678
브랜드 수	1,276	1,901	2,550	2,947	3,311
가맹점 수 ¹⁾	107,354	132,443	148,719	170,926	176,788
직영점 수 ¹⁾	6,087	7,695	9,477	10,155	11,326

주: 1) 가맹점 수·직영점 수는 해당 연도에 등록된 가맹본부의 전년도 가맹점 수 및 직영점 수입(예를 들어 2008년도 가맹점 수 107,354개는 2008년 12월 현재 가맹본부 1,009개 소속 2007년 말 기준 가맹점 수입).

자료: 공정위 가맹정보제공시스템(2008. 8월부터 등록시작)(<http://franchise.ftc.go.kr/>).

〈표 3-26〉 업종별 가맹사업 추이

(단위: 개)

		2009	2010	2011	2012
가맹본부 수	외식업	947	1,309	1,598	1,810(67.5%)
	서비스업	338	440	489	513(19.2%)
	도·소매업	220	293	318	355(13.3%)
	전 체	1,505	2,042	2,405	2,678(100%)
브랜드 수	외식업	1,228	1,661	1,962	2,246(67.8%)
	서비스업	413	532	593	631(19.1%)
	도·소매업	260	357	392	434(13.1%)
	전 체	1,901	2,550	2,947	3,311(100%)
가맹점 수	외식업	51,503	60,268	68,068	72,903(41.3%)
	서비스업	49,183	52,208	62,377	60,535(34.2%)
	도·소매업	31,757	36,243	40,481	43,350(24.5%)
	전 체	132,443	148,719	170,926	176,788(100%)

주: 공정위 가맹정보제공시스템(<http://franchise.ftc.go.kr/>).

파른 성장세를 보여 왔으며, 2016년에는 123조 원으로 명목GDP대비 10.3% 수준, 가맹점 수는 41만 개에 종업원만도 159만 명에 육박할 것으로 예상하고 있다.

업종별로 프랜차이즈 브랜드 수를 보면 2012년 현재 외식업이 전체의 2/3 이상을 점하고 있으며, 가맹점 수는 외식업이 41.3%, 서비스업이 34.2%의 점유율을 보이고 있다.

2) 고용서비스 분야의 프랜차이즈 시장

2009년 초 KDI와 노동부의 ‘고용지원 TF작업반’ 회의 시 민간고용서비스 활성화 대책의 일환으로 프랜차이즈 제도가 논의되었다. 어수봉(2009)은 민간고용서비스 부문에서 선도기업이 나타나게 되면 지역의 영세업자는 선도기업의 전문성을 활용하고 정보의 공유를 위해 프랜차이즈 형태로 재편될 가능성이 있다고 보았다. 프랜차이즈 네트워크를 통해 개별기업은 동일한 브랜드를 사용하고 어느 정도 표준화된 고용서비스를 제공하는 기업연합으로 발전할 수 있고, 나아가 이것이 기업합병을 통해 대형화될 가능성이 있

다는 것이다.

그러나 고용서비스시장에서의 프랜차이즈는 아직까지 활성화되어 있지 못하다. 우리나라 직업소개 분야의 프랜차이즈 현황에 대해서는 어수봉 외(2009)가 보다 상세하게 조사를 해놓은 바 있다. 2006년부터 산후돌봄서비스에 특화하여 2010년 현재 50여 개의 가맹점을 운영하고 있는 ‘참사랑어머니회’, 가사도우미·베이비시터, 청소, 간병, 학습도우미 등에 특화하여 2008년부터 사업을 운영하면서 현재 15개의 가맹점을 보유하고 있는 ‘인터파크 HM’ 등이 프랜차이즈로는 선도기업이라 할 수 있다. 인터파크 HM은 온라인 쇼핑 사업을 통해 실제 고객을 확보하고 있기 때문에 이들을 홈케어 서비스로 유도하여 시장을 확대할 수 있는 유리한 위치에 있다. 인크루트와 같은 일부 대형업체들은 지방에 직접 관리하는 지사 외에 프랜차이즈 형태로 가맹점주를 모집하여 운영하기도 한다. 그러나 인크루트 브랜드를 사용하는 가맹지사는 소수에 불과한데, 가장 큰 이유는 가맹지사의 서비스 품질을 관리하는 데 어려움이 있기 때문이다. 일관된 서비스 제공을 위해서는 교육훈련의 제공 능력과 가맹지사를 관리할 수 있는 조직역량이 요구되기 때문이다. 지역단위에도 수준 있는 고용서비스기관이 충분치 않다면 프랜차이즈화에 걸림돌이 될 것이다. 무료직업소개기관이기는 하지만 YWCA는 프랜차이즈의 초기 사업 형태를 갖추었다고 할 수 있다. 가사도우미, 베이비케어, 간병인 등 약 2천여 명의 인력을 보유하고 전국 55개 지역에서 YWCA라는 브랜드를 이용하여 서비스를 제공하고 있다. YWCA 연합회에서는 가이드라인만 제시하고 실제 교육 및 직업소개 등은 지역별로 독자적으로 한다는 점에서 본래의 프랜차이즈와는 차이가 있다. 일용직 직업소개 분야는 프랜차이즈가 가장 먼저 시도된 분야지만 사업 확장이 크게 이루어지지지는 못하였다. 파출·간병·육아·청소 도우미 소개를 전문으로 하는 ‘파출박사’(www.i8784.kr), 일용인부에 특화하고 있는 ‘개미인력’(www.gaemi119.com) 등이 대표적이다.

이상현(2010)의 조사에 따르면 직업소개소의 프랜차이즈화의 필요성 정도는 ‘전혀 필요 없다’와 ‘필요 없다’의 부정적인 의견이 나뉘고 있다. 직업소개소 중 4인 이상 업체는 59.6%, 4인 미만은 69.8%가 프랜차이즈가 필요 없는

것으로 답했다. 현행 유료직업소개기관의 대부분이 소규모 영세업체들로 구성되어 지역 네트워크에 의존하여 사업을 하는 업체들이기 때문에 프랜차이즈의 필요성을 느끼지 못하는 것은 당연하다. 그러나 프랜차이즈는 일부 선도업체들의 역량에 의해 사업 추진이 이루어지는 것이므로 고용서비스 분야도 민간고용서비스시장의 확대 추이에 따라 프랜차이즈 형태의 사업이 늘어날 것으로 전망된다. 특히 그 수요가 크게 늘고 있는 간병, 파출, 베이비시터 분야는 차별화된 서비스를 통해 프랜차이즈 사업을 확대하기가 가장 용이한 분야이다.⁶⁰⁾ 지역별로 차별화된 서비스를 지향하며 높은 서비스 이용료를 받는 가격 차별화 정책을 시행하는 것이 가능하고, 이미 일부 업체들에 의해 이러한 서비스 제공이 이루어지고 있기 때문이다.

라. 향후 바람직한 정책 방향

앞서 살펴보았듯이 정부에서도 프랜차이즈 활성화를 위해 다양한 지원을 하고 있고, 2009년 지식경제부의 「자영업자 경쟁력 강화를 위한 프랜차이즈 산업 활성화 방안」에는 화물운송 서비스, 중저가 관광호텔, 택시, 소매 점포와 함께 직업소개업이 프랜차이즈 육성 대상으로 포함되어 있다. 따라서 직업소개업도 이러한 정부의 각종 지원책을 적절히 활용할 경우 프랜차이즈 형태의 사업 확장이 가능할 것으로 보인다. 파견, 헤드헌터, 직업소개 등 분야는 사무공간과 소개인력만 갖추면 되므로 초기 창업비용이 저렴하고, 유지비와 리스크가 적다는 점에서 가맹점주 모집이 용이한 측면도 있다. 이러한 측면에서 고용서비스에 특화된 별도의 프랜차이즈 대책을 마련하는 것은 적절치 않아 보인다.

프랜차이즈가 활성화되기 위한 관건은 고용서비스시장이 보다 확대되어야 한다는 점이다. 간병, 파출 등 분야는 프랜차이즈화의 가능성이 높은 분

60) 외국의 경우에도 고용서비스 분야는 파출, 간병, 청소 등 홈케어 분야를 중심으로 프랜차이즈가 활성화되어 있다. 미국의 Home Instead Senior Care, CHCA, 일본의 Bears 등이 대표적이며, 수익성이 높은 프랜차이즈로 부상하고 있다.

야임을 지적했지만, 전반적으로 고용서비스의 프랜차이즈화는 민간고용서비스가 활성화되기 위한 선행요건들이 해결됨으로써 고용서비스시장 자체가 확대될 필요가 있는 것이다. 즉 본 책자에서 검토 대상으로 삼고 있는 유료직업소개 수수료 규제, 유료직업소개 대표자 요건 등이 개혁될 필요가 있고, 파견허용업종의 합리적 조정을 통해 고용서비스시장의 활성화가 이루어져야 한다. 고용서비스의 프랜차이즈화는 민간고용서비스시장의 활성화에 따라 나타나는 결과물인 것이지, 프랜차이즈가 민간고용서비스시장을 활성화시켜 나가는 수단은 아니기 때문이다.

2. 전직지원서비스의 활성화

가. 전직지원서비스의 의의

전직지원서비스(outplacement services)는 기업의 구조조정(다운사이징) 또는 업무 저성과자(low-performers) 퇴출 프로그램 등에 의해 이직이 불가피한 근로자들에 대해 새로운 직장을 찾는 데 도움을 줄 수 있는 다양한 역량 증진 프로그램을 제공하는 서비스이다. 서비스 제공 내용은 심리안정 지원, 직업지도, 구직탐색 기법, 창업 노하우, 면접기법, 이력서 작성 요령, 네트워크 활용 방법 등 다양하다. 전직지원서비스의 주 타깃그룹은 구조조정에 의한 이직자, 업무 저성과자가 되지만, 흔히 정년을 앞둔 근로자들에게 제공하는 경우도 많다.

이러한 전직지원서비스 제공을 통해 얻을 수 있는 유무형의 개인적·사회적 편익은 다양하다. 이직근로자들이 심리적인 불안감 없이 재취업에 필요한 서비스를 받음으로써 조기 취업의 부담감에서 벗어나 보다 장기적 관점에서 자신에게 맞는 경력개발이 가능하게 되고, 갑작스런 실직 충격으로 발생할 수 있는 자살, 이혼, 범죄 등 사회적 코스트도 크게 감소할 수 있다. 아울러 사회 전체적으로는 개인들의 인적자원이 보다 효율적으로 활용되게 되고 실업기간이 단축되는 만큼 사회보험 재정에도 플러스 효과를 가져오는

긍정적 외부효과(positive externality)를 발생시킨다. 기업들은 전직지원서비스 제공을 통해 구조조정에 대한 협조를 보다 용이하게 이끌어낼 수 있고, 이직근로자들이 자기가 몸 담았던 기업에 대해 가질 수 있는 적대적인 감정을 해소시키는 역할도 한다. 준비되지 않은 갑작스런 해고는 근로자들의 극심한 저항을 불러오게 되고 남아 있는 근로자들에게도 죄의식(guilty feeling)을 남기게 되는 경우 오히려 기업의 전반적인 분위기를 위축시키고 경영상황을 더 악화시킬 수 있기 때문에 전직지원서비스를 비용 개념으로만 접근할 일은 아니다.

전직지원서비스의 효시는 1970년대 두 차례의 오일쇼크의 영향으로 1970년대 후반~1980년대에 다운사이징이 본격화된 미국이라 할 수 있다. 미국은 이미 100여 년 전에 정립된 ‘任意雇用の 원칙’(Employment-at-will Doctrine)에 의해 해고에 대한 사업주들의 재량이 폭넓고 기업 사정에 따라 빈번한 구조조정이 이루어지기 때문에 전직지원서비스의 필요성에 일찍 눈을 뜬 것이다. 해고자들에 대한 사회의 부정적인 인식이 덜하고, 직무급이 발달해 있으며, 기업의 다양한 직급에 진입할 수 있는 중도채용 시장이 발달해 있는 것도 전직지원 시장이 발달하는 데 좋은 토양이 되었다(김정한 외, 2002). Boeing, GE, IBM 등 대기업은 물론 500대 기업의 70% 이상이 서비스를 제공하는 것으로 알려져 있다. 그 유형을 보면 i) 기업이 적극적으로 경력개발을 지원하는 유형, ii) 노조가 전직지원프로그램에 적극 참여하는 유형, iii) 노사정과 지역사회가 협조하여 지원센터를 운영하는 유형 등으로 대별된다. 유럽에서도 1980년대에 10%대가 넘는 고실업에 따른 고용사정 악화로 인해 전직지원서비스가 확산되었다. 그러나 미국에 비해 매우 강한 고용보호법제(employment protection legislation)를 갖고 있고 국가가 실직자에 대한 풍부한 사회적 지원을 담당하고 있기 때문에 상대적으로 기업이 제공하는 전직지원서비스는 제한적이다. 일본은 종신고용의 전통에 따라 해고의 빈도가 낮은 편이고 ‘出向·轉籍’ 등을 통한 기업 내 또는 기업 간 인력이동이 많이 이루어져 왔기 때문에 전직지원서비스가 미진하였다(오학수, 1998). 그러나 1990년대에 들어 종신고용의 신화가 서서히 와해되면서 퇴직지원프로그램

차원에서 전직지원서비스가 도입되었고, 많은 기업들이 서비스를 제공하고 있다. 서비스 제공 유형은 회사 주도형이 75%, 노사공동형이 15%, 나머지는 정부 주도형으로 서비스가 이루어지고 있다. 공익재단법인 산업고용안정센터가 전국 48개 사무소를 운영하면서 전직지원사업을 행하고 있다(www.sangyokoyo.or.jp/).

나. 우리나라 전직지원서비스의 실태와 향후 전망

우리나라의 전직지원서비스의 역사는 10여 년 전으로 거슬러 올라간다. 1997년 외환위기에 따른 대규모 구조조정이 이루어지면서 대우자동차에 최초의 전직지원센터가 설치되었고, 한국철도차량, 한국 P&G, 한국 노바티스 등에서도 서비스가 이루어졌다. 이때를 즈음하여 전직지원서비스를 제공하는 DBM 등 외국계 업체들도 서비스를 시작하였다. 2008년 우리나라의 두 번째 경제위기는 전직지원서비스에 대한 중요성을 다시금 부각시키는 계기가 되었다. 특히 2009년 쌍용자동차 평택공장의 976명 정리해고와 2010년 한진중공업 영도조선소의 400명 해고로 촉발된 노사 갈등은 사회문제로 비화되면서 깊은 상처를 남겼고, 이로 인해 전직지원서비스 제공을 인사·노무 분야의 기본 기능의 하나로 포함시키는 기업이 늘게 되었다.

정부 내에서는 고용노동부에서 2001년부터 고용보험의 고용안정사업을 통해 전직지원장려금⁶¹⁾ 제도를 시행해 오다가 2011년 1월부터 민간위탁 하도록 함으로써 재량지출사업으로 전환하였고, 국가보훈처의 제대군인 지원사업, 국방부의 전역예정간부 전직컨설팅사업 등을 행하고 있다. 2005년부터는 공공기관인 ‘노사발전재단 전직지원센터’가 일반 실업자를 대상으로 서비스를 제공하고 있다. 광주, 부산 등 지역 경총에서도 중견전문인력 고용지원센터를 통해 유사한 서비스를 제공하고 있다. 개별 기업으로는 대표적으로 KT, POSCO⁶²⁾, 삼성⁶³⁾, SK 등 대기업에서 실시하고 있으며, 이직(퇴

61) 2005년부터 인건비, 훈련비 등 소요비용 전부(대규모기업 2/3)를 12개월 한도 내에서 지원하였다(1인당 300만 원 한도).

직)근로자들에 대해 자체 실정에 맞는 지원 프로그램을 운영하는 기업들이 늘고 있다. 현재 국내 기업들과 서비스 계약을 통해 전직지원서비스를 제공하는 선도업체 수는 제이엠커리어, 인지어스, 스카우트, 인텍스투트코리아, 리렉트해리슨(Lee Hecht Harrison) 등 20~30개 정도로 파악된다.

그러나 전직지원서비스의 중요성에 대한 인식 확산에도 불구하고 아직까지 전직지원서비스가 기업 전반에 확산되어 있지는 못하다. 비자발적인 구조조정에 의해 이직을 하더라도 기업이 이직근로자들에게 전직지원서비스를 제공해야 하는 의무는 전혀 없기 때문에 전직지원서비스는 일부 대기업에서만 시행하고 있고 중소기업에게까지는 과급되어 있지 못한 실정이다. 노동조합에서도 그동안 임금인상 위주의 투쟁을 해 왔을 뿐 전직지원에 대한 관심이 높지 못하였다. 따라서 아직까지는 기업을 대상으로 한 전직지원서비스 시장은 활성화되어 있지 못하다.

그러나 전직지원서비스의 향후 전망은 나쁘지 않아 보인다. 그 이유는 정리하고 근로자들에 대한 보호 강화 움직임과 기업들의 상시적인 구조조정 증가 때문이다. 우선, 정리하고 근로자들에 대한 보호 강화 움직임을 보면, 현재 국회에서는 야당과 노동계 쪽에서 정리하고(경영상 이유에 의한 해고) 요건을 강화하고 이직근로자에 대한 전직지원서비스 제공을 의무화하는 방안을 근로기준법 개정안으로 제출해 놓았다. 한진중공업과 쌍용자동차의 정리하고 후유증을 크게 경험하면서 유사한 부작용을 막기 위한 입법 노력이라 할 수 있다. 여기서 지난 20여 년간 정리하고 요건에 대한 대법원의 해석은 다소 완화되었다고는 하지만⁶⁴⁾ 아직도 정리하고의 네 가지 요건을 충족시키기가 쉽지 않다는 측면에서 보면 근로기준법상의 정리하고 요건을 더욱 강화시키자는 데 대해 여야간 입장 차이가 크기 때문에 합의가 쉽지 않은

62) Green Life Design이라는 이름으로 이직자에 대한 컨설팅을 제공하고 있다.

63) 2003년부터 수원, 기흥의 Career Consulting Center 개소 이후 현재 15개사에서 운용 중이다.

64) 정리하고의 요건 중 “긴박한 경영상의 필요”에 대한 판단에 있어 과거 20년간 대법원 판례의 경향은 도산회피설→합리적 필요설→미래대비설을 거치면서 크게 완화되어 왔다. 그러나 근로기준법에 명시되어 있는 “긴박한”이라는 문언의 의미를 볼 때 미래대비설은 지나친 해석의 확장이 이루어진 것으로 보인다.

상황이다.⁶⁵⁾ 그러나 구조조정에 의한 이직근로자에 대한 보호를 강화하는데 대해서는 큰 틀에서 여야간 큰 입장 차이가 있을 것으로 보이지는 않는다.⁶⁶⁾ 프랑스, 벨기에 등 많은 유럽국가에서는 정리해고 시 해고근로자에 대한 「사회통합계획」(Social Cohesion Plan)을 관계기관에 미리 제출하여 승인받도록 한다는 것은 잘 알려진 사실이다.

다음으로 보다 많은 기업들이 상시적인 구조조정 시스템을 가동하고 있는 추세는 그만큼 전직지원서비스에 대한 필요성을 보다 증가시킬 것이다. 최근 기업들은 대내외적인 기업경쟁력 확보를 위해 기업경영이 정상적임에도 불구하고 인사고과가 하위 5~10%에 해당하는 종업원들에 대해 권고사직을 유도하거나 전직지원프로그램에 참여케 하여 다른 직장으로 이직을 유도하는 경우가 많다. 이러한 상시적인 구조조정 시스템이 남용되어서는 곤란하겠지만, 이직이 불가피한 근로자들도 발생하게 되므로 인력구조조정 시스템은 전직지원서비스와 함께 가동되는 것이 바람직하다. 앞으로 기업들은 2013년 4월 30일 「고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법」 개정안이 통과됨에 따라 60세 정년 의무화에 대응하기 위해 상시적인 구조조정 시스템을 더욱 강화함으로써 종업원 인력구조의 고령화를 방지하고자 할

-
- 65) 대표적으로 심상정 의원의 대표발의에 의한 근로기준법 개정안(정리해고 요건 강화)의 내용은 다음과 같다. 첫째, 해고 회피노력 요건의 강화로서 긴박한 경영상의 이유가 있다 하더라도 자산매각, 근로시간단축, 순환휴직, 전환배치, 전직 등 계속 고용의 노력을 우선적으로 다하도록 사업주에게 의무를 부과하고 해고자 선정 시 노사합의를 의무화함. 둘째, 정리해고의 절차적 요건을 강화하는 것으로서 사업주가 근로자대표 또는 노조와 구체적으로 협의해야 할 사항을 규정. 만일 해고회피 노력과 노사 협의 결과가 미흡할 경우에는 고용노동부장관이 정리해고의 효력을 2개월 범위 내에서 일시 정지할 수 있는 근거를 신설. 셋째, 우선 재고용에 있어 근로자를 해고한 날로부터 3년 이내에 재채용 계획이 있는 경우 해고 근로자를 우선적으로 고용하도록 하고, 사용자가 우선 재고용 의무를 위반한 경우에는 고용노동부장관령이 정하는 바 혹은 실손해액의 범위 내에서 손해배상금을 지급하도록 함.
- 66) 현재 야당과 노동계에서 주장하고 있는 정리해고자에 대한 보호조치의 내용은 재고용 우선권에 대한 사용자의 통지 의무를 부과하고, 만일 사업주가 재고용 의무를 위반했을 때에는 근속연수에 비례한 손해배상 의무를 부과하며, 정리해고 근로자에 대한 생계안정, 재취업, 직업훈련 등 정부의 역할은 시행령에 보완한다는 것 등이다.

가능성이 크다. 따라서 이제는 비자발적으로 이직하는 근로자들에게 기업들이 해고 전 단계에서 적절한 전직지원서비스를 제공하는 것이 당연하게 인식될 수 있도록 환경을 조성해 나가는 것이 필요하다. 이러한 면에서 구조조정 대상 근로자에 대한 전직지원 의무를 법제화하는 것은 바람직한 것으로 보인다.

이 외에도 우리나라 근로자들의 노동이동은 세계 최고 수준이기 때문에 그만큼 전직지원서비스의 잠재적 수요는 높다고 할 수 있다. 장인성(2012)에 의하면 우리나라 근로자의 평균근속연수는 5년으로 유럽 선진국의 절반 수준에 불과하며, 외환위기 이후 연령별 근속연수가 줄고 있는 것으로 나타나고 있다. <표 3-27>에서 보면 우리나라 근로자들의 평균근속연수는 노동이동이 상대적으로 활발한 영미계 국가보다도 짧음을 알 수 있다. 10년 이상 장기근속자의 경우 우리나라는 17.4%에 불과한 반면, 프랑스·독일은 40%대, 영국·미국은 30% 내외를 보여 우리나라 근로자들의 노동이동이 그만큼 빈번하게 일어나고 있음을 알 수 있다. 그리고 이러한 노동이동자의 1/4 정도는 정리해고, 권고사직, 계약기간 만료 등 비자발적 이직자인 것으로 추정된다(윤윤규, 2010). 비자발적 이직자들은 다시 비자발적 이직을 경험할 가능성이 보다 크고, 이직 후 일자리 기간이 감소할 가능성이 높으며, 이직 시점에서 장기근속 한 근로자일 확률이 높다(윤윤규·박성재, 2008). 따

<표 3-27> 근속연수의 구간별 비중 국제비교

	1년 미만	1~3년 미만	3~5년 미만	5~10년 미만	10년 이상
한국	37.1	21.4	10.5	13.6	17.4
일본	7.3	16.0	12.9	19.1	44.5
미국	19.0	12.8	18.9	20.5	28.8
영국	14.4	15.6	16.5	23.4	30.1
독일	14.8	13.4	12.2	17.0	42.7
프랑스	13.4	10.3	12.5	19.7	44.1
네덜란드	10.4	15.0	15.6	19.9	39.1

주: 장인성(2012).

라서 이러한 비자발적 이직자들에게 적절한 전직지원서비스를 제공함으로써 체계적인 직장탐색을 통한 보다 나은 잡매칭(job matching)이 이루어지도록 틀을 갖추는 일은 기업, 근로자, 국가 입장에서 모두 중요한 문제가 아닐 수 없다. 따라서 앞으로 전직지원서비스에 대한 관심이 보다 높아져야 함은 당연하다.

다. 전직지원서비스 활성화 방안

전직지원서비스의 활성화 문제는 해고의 용이성과 밀접한 관련이 있는 고용보호법제, 비자발적 실업에 대한 사회의 인식, 전직서비스의 필요성에 대한 기업과 노조의 인식, 중도채용의 용이성 정도 등 여러 가지 변수와 관련되어 있다. 여기서는 정부 차원에서 생각할 수 있는 제도 개선 사항 중심으로 몇 가지 방안을 제시하고자 한다.

우선, 근로기준법 제24조의 경영상 이유에 의한 해고(정리해고) 요건 중 “긴박한 경영상의 이유”의 해석을 둘러싼 논란을 정리하는 것은 전직지원서비스와 직간접적으로 관련되어 있으므로 짚고 넘어가는 것이 필요하다. 앞서 보았듯이 과거 20년간 대법원 판례의 경향은 도산회피설→합리적 필요설→미래대비설로 변화하면서 미래의 위기에 대처하기 위한 인원 삭감까지를 긴박한 경영상의 이유로 인정하고 있지만, “긴박한”이라는 문언상의 의미를 볼 때 동의하기 어려운 측면이 많다. 반면 현재의 규정대로 “긴박한”이라는 의미를 엄격하게 해석하면 이미 기업에 위기가 닥쳐 휘청거린 뒤에야 정리해고를 할 수 있다는 것으로서 이것은 시기적으로 너무 늦고 노사의 극한 대립으로 이어지는 문제가 있다. 기업의 경영상태가 현저하게 악화된 경우에는 기업이 전직지원서비스를 제공하는 것도 기대하기 어렵게 된다. 따라서 도산 위기 이전이라 하더라도 합리적인 인원 조정의 필요성이 있다면 이를 인정해 주는 것이 옳다고 본다면, 법의 문구 자체를 “합리적인 경영상의 이유”로 수정하는 것이 타당하다고 본다. 이렇게 될 경우 기업들은 미리 이직 예정인 근로자들에게 전직지원서비스를 제공할 수 있는 여력을 가질 수

있을 것이다.⁶⁷⁾

둘째, 위와 같이 경영상 인원 조정의 합리적 사유는 다소 넓혀 주되 이직 근로자에 대한 보호는 강화할 필요가 있다. 즉 근로기준법을 개정하여 일정 규모 이상(가령: 100인 이상) 기업에서 근로자를 정리하고 해야 하는 경우에는 최소 1~2개월 이상의 전직지원서비스 제공을 의무화하는 것이다. 기업이 사용했던 인력을 강제로 내보내게 되는 경우에는 그에 상응한 최소한의 배려 조치를 취하도록 하는 것이다. 전직지원서비스에 대한 의무화 조항은 「고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법」 개정 시 입법 예고안⁶⁸⁾에도 포함되어 있었으나 60세 정년 규정만 통과되고 전직지원서비스 관련 조항은 채택되지 못하였다. 60세 정년 규정 의무화만으로도 기업에게는 큰 부담이 되기 때문에 전직지원서비스 제공까지를 의무화하기에는 아직 무리라고 판단한 것이다. 그러나 앞서 전직지원서비스의 사회적 편익에 대해 살펴보았듯이 전직지원서비스 제공을 기업의 비용 측면으로만 접근할 것은 아니기 때문에 좀 더 추가적인 논의를 통해 기업이 고용보험기금 지원을 받아 전직지원서비스를 제공하는 시스템을 갖출 필요가 있겠다.

셋째, 수급요건이 매우 까다로워서 실적이 저조했던 고용보험의 전직지원

67) 그러나 경영상 이유에 의한 다른 요건들, 즉 사업주의 해고 회피 노력의 입증, 해고대상자 선정의 합리성, 근로자대표(노조)에게 50일 전 통보 및 성실한 협의 등은 그대로 존치시키는 것이 타당하다고 본다.

68) 제21조의3(퇴직예정자 등의 전직지원) ① 사업주는 장년의 근로자가 정년퇴직 또는 경영상에 의한 해고 등 비자발적 사유로 이직하는 경우에는 해당 근로자에게 구인정보 제공 및 취업알선, 창업정보 등 전직에 필요한 지원을 하도록 노력하여야 한다.

② 제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 수 이상의 근로자를 사용하는 사업주는 정년퇴직 또는 비자발적 사유로 이직하는 장년의 근로자에게 전직지원서비스를 제공하여야 한다.

③ 제1항과 제2항에 따라 전직지원서비스를 제공하는 사업주는 해당 근로자에게 정년퇴직일 또는 이직예정일 이전 1개월 이상 전직지원서비스를 제공하여야 한다. 이 경우 사업주는 전직지원서비스를 수행하는 기관에게 해당 근로자에 대한 전직지원서비스를 위탁할 수 있다.

④ 고용노동부장관은 제1항과 제2항에 따른 전직 조치를 성실히 이행하는 사업주에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다.

장려금사업을 「민간위탁 전직지원사업」으로 전환한 조치는 타당해 보인다. 민간위탁사업은 보다 탄력적으로 사업 집행이 가능하기 때문에 고용보험법 시행령에 의한 장려금 사업보다 사업 활성화가 용이한 것이다. 즉 공모를 통해 선정된 전직지원기관이 비자발적 이직(예정)자에 대하여 전직지원서비스를 실시하는 경우 서비스 비용 및 성과보수를 지원하면 되는 것이다. 정리해고에 의한 이직자들에게 기업의 전직지원서비스 제공을 의무화하게 되는 경우에도 기업들은 전직지원기관을 섭외하여 이직예정자들에게 전직지원서비스를 제공하면 되고, 정부는 전직서비스지원기관에 대해 서비스에 따른 비용을 고용보험기금에서 지급하면 된다. 따라서 고용보험의 전직지원장려금 제도를 부활하지 않더라도 민간위탁사업을 통해 전직지원서비스를 제공하는 데 무리가 없다. 다만, 양질의 전직지원서비스가 제공될 수 있도록 시장의 상황을 고려하여 서비스 제공업체의 인적·물적 요건에 대한 적절한 규제는 강화해 나가야 할 것이다. 어떠한 업체에 전직지원서비스를 맡길 것인가는 기업들이 합리적으로 선택을 할 문제지만, 전직지원서비스 프로그램이 제대로 작동되기 위해서는 근로자의 핵심역량 분석, 심층상담, 눈높이 조절 등 수준 높은 서비스 제공이 필요하므로 적절한 수준의 인적·물적 요건을 규정함으로써 서비스의 질을 담보할 필요가 있을 것으로 보인다.

넷째, 지역단위에서 전직지원서비스가 활성화될 수 있도록 지원책을 마련할 필요가 있다. 사업장이 몰려 있는 지역의 경우 경기 둔화에 의해 실직자가 다수 발생하게 되면 지역경제 침체로 바로 이어지기 쉽기 때문에 적절한 전직지원서비스를 통한 조기재취업은 지역경제 활성화에 필수불가결한 요소이다. 미국 Boeing사의 대량해고에 의해 지역경제가 크게 타격을 입게 되자 전미(全美)기계항공노조, 지자체, Boeing사, 그리고 정부가 협조하여 지역단위에서 노사정 3자에 의한 전직지원센터를 1993년부터 운영한 것은 대표적인 예이다. 연방정부는 직업훈련협력법(Job Training Partnership Act : JTPA)에 의해 필요한 기금을 지원하였다. 우리나라의 경우에도 앞에서 언급한 전직지원장려금사업을 개별 전직지원사업자의 역량에 맡길 것이 아니라 지역단위의 노동조합과 기업들이 주축이 되고 지자체와 정부가 협조하여

지역기반사업으로 발전시키는 것이 보다 바람직할 것이다. 채용도 문제될 것이 없어 보이나 관건은 각 경제 주체의 관심도와 필요성에 대한 인식이다. 기업의 경우 지역경제에 대한 사회적 책임의식, 그리고 지역의 인력수급 균형이 기업발전에도 필요하다는 인식하에 전직지원을 지역의 시각에서 볼 필요가 있다. 노동조합의 경우에는 눈에 드러나는 임금인상률 또는 명예퇴직금에 집착할 것이 아니라 조합원들의 비자발적인 이직 시에 지역단위에서 전직지원서비스를 제공받을 수 있는 프로그램을 확보하고 프로그램 운영에 주도적인 역할을 하는 것이 조합원과 노조의 발전을 위해 보다 필요한 사업임을 인식할 필요가 있다. 노조가 지역단위에서 참여할 수 있는 자체 사업 또는 공동 사업을 갖는 일은 노조의 지역사회에 대한 기여, 노조의 역량 강화, 조합원을 위한 일자리의 확보 등의 측면에서 투자의 효율성이 큰 영역이다.

3. 종합인력회사 육성이 필요한가에 대한 논란

가. 종합인력회사의 의의

종합인력회사의 개념은 아직 우리에게 생소하다. 용어의 의미로 보면 몇 가지의 고용서비스를 함께 제공할 수 있는 능력을 갖춘 기업이라는 정도로 이해가 된다. 고용서비스에는 직업소개, 파견, 헤드헌팅, 전직지원, 구직상담, 직업훈련, 노무 컨설팅, 노무도급, 직업경력 관리 등 다양한 서비스의 내용이 존재한다. 이 중 사업의 성격이 유사한 직업소개와 파견, 헤드헌팅, 노무도급 사업을 동시에 운영하는 업체들도 있고, 구직상담과 직업경력관리, 면접기술 배양 등 서비스를 사업 영역으로 하는 회사들도 있다.

외국의 Manpower, Adecco, Randstad 등 대형 업체들은 파견·훈련·직업소개·직업정보제공 등을 토털 서비스로 제공하는 종합인력회사로 알려져 있다. 고용서비스의 각 부문이 유기적으로 연계될 경우 상당한 시너지 효과도 발생할 것이다. 국내에서는 Manpower Korea, Adecco Korea, 인크루트, 사람인, Ingeus Korea, Staffs 등이 종합인력회사의 외형을 갖추고 있

다고 평가된다.

정부 내에서 종합인력회사의 필요성에 대한 문제 제기는 1998년 외환위기 시 재정경제부로부터 시작되었다. 실업자 수가 매달 급증하여 200만 명에 육박할 것이라는 위기감이 고조되면서 긴급실업대책들이 마련되었는데, 당시 공공고용서비스의 확충과 병행하여 민간의 취약한 직업소개 기능을 확충할 필요가 있다는 차원에서 관심의 대상이 되었다. 그러나 당시에 종합인력회사 육성에 대한 구체적인 안이 마련된 것은 없었고, 이를 추진할 수 있는 여건도 용의치 않아 진전이 된 것은 없었다.

2010년 고용서비스촉진법 초안을 마련할 당시에도 종합인력회사에 관한 내용은 존재하지 않았으나, 그 해 9월 재정경제부 출신의 박재완 고용노동부 장관이 취임한 이후 종합인력회사를 법안에 명시하는 쪽으로 방향을 선회하게 되었다. 고용서비스촉진법안 제2조(정의)에서는 유료직업소개업, 직업정보제공, 파견사업, 직업훈련사업 등을 같이 운영하는 것을 “복합 고용서비스사업”으로 정의하였다.

<고용서비스촉진법안에서의 복합 고용서비스사업 정의>

8. “복합 고용서비스사업”이란 이 법에 따른 유료직업소개사업 또는 직업정보제공사업과 함께 「파견근로자보호 등에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 근로자파견사업 또는 「근로자직업능력 개발법」 제2조제3호 나목에 따른 지정직업훈련시설의 운영을 같이하는 사업으로서 제29조에 따라 고용노동부 장관의 허가를 받은 사업을 말한다.

나. 종합인력회사 출현에 법령상 뒷받침이 필요한가?

1) 현행 개별법에서 요구하는 인적·물적 요건

현재 고용서비스와 관련된 법률(직업안정법, 파견법, 근로자직업능력개발법)들은 종합인력회사 출현을 예상하지 못한 시절에 마련된 것으로서, 파견·훈련·직업소개 등 사업을 한꺼번에 하려고 해도 개별법에서 요구하고

〈표 3-28〉 고용서비스 분야별 설립 요건

	유료직업소개	근로자과건	직업훈련법인	지정훈련시설
인적 요건	<ul style="list-style-type: none"> · 임원 2명 이상이 대표자 요건을 충족해야 함 · 직업상담원 1인 이상 고용 의무화 	<ul style="list-style-type: none"> · 임원 중 금치산자 등 결격사유가 없어야 함 · 상시 5인 이상의 근로자 	<ul style="list-style-type: none"> · 5인 이상의 이사와 1인 이상의 감사 (친족이사가 총수의 50% 미만, 감사/이사는 친족관계 없어야 함) 	<ul style="list-style-type: none"> · 임원 중 금치산자 등 결격사유가 없어야 함
물적 요건	<ul style="list-style-type: none"> · 사무실(20㎡) 및 보증보험 가입 (1천만 원) 	<ul style="list-style-type: none"> · 전용면적 20㎡ 이상의 사무실 · 1억 원 이상의 자본금 	<ul style="list-style-type: none"> · 출연재산이 2억 원 이상 · 다른 직업능력개발훈련법인과 동일한 명칭이 아닐 것 · 이 법에 없는 사항은 민법상 재단법인에 관한 규정 준용 	<ul style="list-style-type: none"> · 훈련시설의 연면적이 180㎡ 이상, 주된 강의실 또는 실습실은 60㎡ 이상, 입차 시는 입차 기간이 1년 이상(원격훈련은 제외)

있는 인적·물적 요건을 각각 충족해야 한다. 개별법에서 규정하고 있는 요건들을 보면 <표 3-28>과 같다.

현재 고용노동부의 행정해석상 두 가지 이상의 고용서비스사업을 하려면 각각의 사업에 필요한 인적·물적 요건을 모두 갖추어야 하는 것으로 되어 있는데, 업계에서는 이것을 일부 완화시켜 줄 것을 요청하고 있다. 먼저 시설면적 요건을 보면, 가령 파견과 소개를 같이하는 경우 각각 20㎡씩 해서 40㎡가 필요하다.

〈표 3-29〉 2개 이상의 고용서비스사업을 행할 시 시설면적 요건

사업형태	파견+소개	훈련+소개	훈련+파견	훈련+파견+소개
현행(해석상)	개인 40㎡(12평) /법인 53㎡(16평)	개인 200㎡ /법인 213㎡	200㎡	개인 220㎡ /법인 233㎡

다음으로 인적요건을 보면 직업소개는 대표자를 빼면 최소한 상담사 1명, 파견사업은 상시 근로자 5명, 직업훈련시설은 훈련교사 1명 등이 필요하다. 여기서 특히 문제가 되는 것은 직업훈련시설의 구성원과 직업소개사업의 종사자 자격요건 중 중복되는 요건이 있는데, 직업훈련시설과 직업소개사업을 한꺼번에 하는 경우 인적 요건을 각각 갖추어야 하는지 의문이 생긴다. 고용노동부에서는 직업소개와 직업훈련을 연계하여 사업을 행할 필요성이 높음을 고려하여 2010년 1월 직업안정법 시행령을 개정하여 직업훈련법인이 유료직업소개업을 행할 수 있도록 허용했기 때문에 중복되는 인력에 대한 명확한 해석이 요구된다.

<직업훈련시설과 직업소개사업의 종사자 요건 중복 내용>

- 「국가기술자격법」에 따른 직업상담사 1급 또는 2급의 자격증 소지자
- 직업능력개발훈련시설, 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 학교, 「청소년기본법」에 따른 청소년단체 또는 「직업안정법」에 따른 직업소개사업의 사업소에서 직업소개, 직업상담 또는 직업지도 업무에 2년 이상 종사한 경력이 있는 사람
- 「초·중등교육법」에 따른 교원자격증을 가지고 있는 사람으로서 교사 근무 경력이 2년 이상인 사람

2) 법령상 뒷받침이 필요한가에 대한 논란

2010년 11월 국회에 제출된 정부의 고용서비스촉진법안에는 다음과 같은 “복합 고용서비스”라는 별도의 절(節)이 포함되어 있다.

<2010년 11월 정부의 고용서비스 활성화 등에 관한 법률안의 제3절: 복합 고용서비스사업 관련 조문>

제29조(복합 고용서비스사업의 허가) ① 복합 고용서비스사업을 하려는 자는 고용노동부장관의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 고용노동부령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

② 제1항에 따른 허가를 받으려는 자는 대통령령으로 정하는 인적·물적

요건을 갖추고 수행하려는 업무의 종류를 명시하여 고용노동부장관에게 허가를 신청하여야 한다.

③ 제1항에 따른 허가의 유효기간은 3년으로 하며, 그 유효기간이 만료된 후에 계속하여 복합 고용서비스사업을 운영하려는 자는 그 허가의 유효기간이 만료되기 30일 전까지 연장허가를 신청하여야 한다. 연장허가의 유효기간은 그 연장 전 허가의 유효기간이 만료되는 날부터 3년으로 한다.

④ 제1항 전단에 따라 복합 고용서비스사업의 허가를 받은 자(이하 “복합 고용서비스사업자”라 한다)가 허가받은 사항 중 같은 항 후단에 따른 중요 사항 외의 사항을 변경하려는 경우에는 고용노동부장관에게 신고하여야 한다.

⑤ 제26조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 경영하는 자는 복합 고용서비스사업을 하거나 복합 고용서비스사업을 하는 법인의 임원이 될 수 없다.

⑥ 복합 고용서비스사업의 허가·변경허가·연장허가 및 변경신고의 절차는 대통령령으로 정한다.

제30조(신고·허가 의제 등) ① 복합 고용서비스사업자는 제29조제1항에 따른 허가 또는 변경허가를 받은 경우에는 다음 각 호의 등록 또는 신고를 하거나 지정 또는 허가를 받은 것으로 본다.

1. 제19조에 따른 유료직업소개사업의 등록
2. 제28조에 따른 직업정보제공사업의 신고
3. 「근로자직업능력 개발법」 제28조에 따른 지정직업훈련시설의 지정
4. 「파견근로자보호 등에 관한 법률」 제7조에 따른 근로자파견사업의 허가

② 복합 고용서비스사업자가 허가받은 업무를 하는 때에 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 업무에 관한 법률을 적용한다.

③ 고용노동부장관은 복합 고용서비스사업의 허가를 하였을 때에는 지체 없이 제1항 각 호의 신고 등의 소관 행정기관의 장에게 그 내용을 통보하여야 한다.

④ 복합 고용서비스사업자 외에는 누구든지 그 명칭 또는 상호 등에 “복합 고용서비스사업”이라는 문구를 사용해서는 아니 된다.

제31조(준용) 복합 고용서비스사업에 관하여는 제23조를 준용한다. 이 경우 “등록증”은 “허가증”으로 본다.

복합 고용서비스사업을 행하는 종합인력회사를 정책적으로 육성하기 위해서는 각 단행법에서 정하고 있는 물적·인적 요건을 완화하여 적용시키는 것으로 구상이 되었다. 당시 제안된 안으로는 시설요건의 경우 각각의 단행법에서 요구하는 사업소 연면적의 30%를 축소해서 신고할 수 있도록 하고, 각 사업별로 분리된 전용공간을 둘 것을 의무화하지 않는 것이다. 시설과는 달리 인적 요건은 각 사업의 수행에 필요한 최소 인원을 규정한 것이므로 종합인력회사를 한다고 해서 이 요건을 완화해 주어야 하는지에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 그러나 직업훈련시설과 직업소개사업을 한꺼번에 하는 경우에는 행정해석으로 양 법에서 동일하게 규정하고 있는 자격을 가진 사람은 1명만을 고용해도 각 등록 또는 지정요건을 충족한 것으로 해석해 오고 있기 때문에 이를 법에 명문화하는 것이 가능하다.

고용서비스촉진법안 제29조 제1항 및 제30조 제3항은 행정처리와 관련해서 직업소개·근로자파견·직업훈련 분야 중 2개 이상의 사업을 등록하는 절차와 관련해서 등록 창구를 일원화하는 문제를 염두에 둔 것이다. 즉 현재 유료직업소개사업은 시군구에 등록하고, 파견과 훈련사업은 노동관서에 등록해야 하는데 이를 일원화하는 것이다. 복합 고용서비스사업을 하려는 자는 고용노동부장관의 허가를 받도록 하고 고용노동부장관은 복합 고용서비스사업의 허가를 하였을 때에는 지체 없이 제29조 제1항 각 호의 신고 또는 등록을 받은 소관 행정기관의 장에게 그 내용을 통보하도록 하였다.

고용서비스촉진법안이 국회에 제출된 이후 노동계에서는 특히 종합인력회사에 대한 비판이 많았다. 노동계의 주장은 공공고용서비스 기능이 아직 취약한 상황에서 종합인력회사가 활성화될 경우 직업소개·파견사업을 이용하는 비정규직 근로자들이 더욱 늘어나고 취약계층 근로자들에 대한 중간착취의 가능성도 높아진다는 비판이었다. 그러나 종합인력회사를 둘러싼 논쟁의 실익은 크지 않아 보인다. 아래에서 간단히 살펴보자.

3) 향후 정책 방향

당초 『고용서비스 선진화 추진단』 활동 시와 고용서비스촉진법 초안이 만들어질 때까지는 종합인력회사 출현에 법령상의 장애는 크지 않은 것으로 보고 법 초안에 종합인력회사에 대한 조항은 따로 두지 않았다. 그 이유는 종합인력회사를 운영할 정도의 업체라면 현재 개별 단행법에서 요구하는 인적·물적 요건들보다는 훨씬 대규모로 시설과 인력을 갖추는 것이 일반적이고, 가령 파견업과 직업소개업을 동시에 할 때 요구되는 시설요건 12평(개인) 또는 16평(법인)도 갖추기 어려운 업체라고 한다면 이들 업체를 종합인력회사라고 칭하기도 어렵다는 판단 때문이었다.

이러한 측면에서 보면 종합인력회사에 관한 조문을 고용서비스촉진법안에 포함시키느냐의 여부는 그다지 중요한 사항이 아닌 것으로 본다. 앞서 언급된 대로 기존 단행법에서 각각 요구하고 있는 인적·물적 요건도 충족하지 못할 정도라면 종합인력회사라는 명칭을 부여받는 것이 적절치 않아 보이고 별도로 완화된 인적·물적 요건을 적용해야 할 실익도 없다. 따라서 “복합 고용서비스사업” 관련 조문들은 삭제하더라도 무방하다고 본다.

얼마나 규모 있는 종합인력회사가 출현하느냐 하는 것은 우리나라 민간 고용서비스의 발전을 가늠해 볼 수 있는 하나의 척도가 될 것이다. 각 분야의 전문적인 고용서비스를 이용하려는 구인·구직자가 많아지고 고용서비스시장이 확대되어 나간다면 보다 많은 종합인력회사가 출현하는 것은 당연한 일이다. 앞으로의 노동시장은 평생직장에서 평생고용으로 빠르게 재편되면서 갈수록 노동이동이 빈번하고 유동화될 것으로 전망되므로 종합인력회사들은 정부의 법적 지원과 무관하게 빠르게 성장해 나갈 것으로 보인다. 이들 업체는 직업소개·파견·직업훈련 관련 서비스를 윈스톱으로 행하고 규모의 경제도 실현할 수 있기 때문에 서비스의 내용과 질, 그리고 가격 측면에서 중소기업체들과는 차별화된 시장을 구축해 나갈 것이다. 이러한 점에서 종합인력회사가 많아질수록 비정규직 근로자들이 더욱 늘어나고 취약계층 근로자들에 대한 중간착취의 가능성이 높아질 수 있다는 노동계의 주장에는 동의하기 어렵다. 오히려 현재와 같은 소규모 영세 고용서비스 업체

위주의 시장이 지속될 경우 각종 불법 또는 탈법 형태의 비정규직 공급이 더욱 늘어날 수 있고 중간착취의 가능성은 더욱 높아질 수 있다.

결국, 복합 고용서비스를 제공하는 종합인력회사는 고용서비스 산업의 규모가 커지면 자연스럽게 생겨나는 것이므로 법으로 지원할 필요도 규제할 필요도 없다. 또한 비정규직 증가 문제는 종합인력회사 이슈와는 직접적인 관련이 없는 사안이다. 그러한 면에서 종합인력회사를 둘러싼 노동계와 정부 간의 논쟁은 별반 의미가 없어 보인다.

참고문헌

- 강순희·허재준·문우식(2010), 『노동산업의 발전과 일자리 창출』, 한국노동연구원.
- 고용노동부(2010), 직업안정법 전부개정법률안 설명자료.
- _____ (2013), 「2012년 하반기 근로자파견사업 현황」.
- 고혜원(2011), 「민간고용서비스 인력 실태 및 역량 강화 방안」, 직업능력개발원.
- 관계부처 합동(2013), 「고용률 70% 로드맵」, 2013. 6. 4.
- 김기선(2008), 「독일내 직업소개 시스템의 변화와 그 효과: 공공서비스와 민간 직업소개의 공조」, 『국제노동브리프』 6월호, 한국노동연구원, pp.53~61.
- _____ (2011), 「독일 근로자파견법의 개정과 시사점」, 『노동정책연구』 11(3), 한국노동연구원, pp.167~190.
- 김승택·신현구(2004), 『공공·민간 직업안정기관 운영실태 및 개선과제』, 한국노동연구원.
- 김승택·노상현·신현구(2006), 『민간고용서비스 활성화 방안 연구』, 한국노동연구원.
- 김승택(2008), 「민간고용서비스(서치펌, 무료소개업, 국외소개사업)의 현황과 정책과제」, 『노동리뷰』 5월호, 한국노동연구원, pp.19~31.
- 김정환·김동현·오학수(2002), 『고용조정과 전직지원 - 한국·일본·미국 기업사례를 중심으로』, 한국노동연구원.
- 노상현(2005), 「민간고용서비스사업과 법규제: 직업안정법의 입법적 과제를 중심으로」, 『노동법학』 21, pp.285~320.
- 박준도(2010), 「고용서비스 활성화 법안의 기만성과 본질」, 『비정규 노동』 84, 한국비정규노동센터, pp.14~26.

- 방하남·심규범·정연택(1998), 『건설일용근로자의 고용구조 및 근로복지에 관한 연구』, 한국노동연구원.
- (사)한국HR서비스산업협회(2010), 「민간고용서비스 활성화 관련 고용서비스사업자단체 의견」, 노사정위원회 고용서비스발전위원회 제14차 회의자료.
- 손정순·이남신·남우근 외 5명(2013), 「안산·시흥지역 파견노동 실태조사 보고서」, 한국비정규노동센터·안산비정규직노동자지원센터.
- 심규범(2011), 「건설근로자 적정임금 확보 지원 등 임금보호 강화 방안」, 고용노동부 연구용역, 건설산업연구원.
- _____(2012), 「건설업 고용구조 및 현황」, 고용노동부 세미나 자료.
- 어수봉(2009), 「고용서비스 선진화: 민간고용서비스를 중심으로」, 『서비스산업 선진화 방안(고용지원분야)』, 한국개발연구원, p.4.
- 어수봉·유길상·이은영(2009), 「일용 민간고용서비스 시장에서의 프랜차이즈 방식 도입방안 연구」, 고용노동부 연구용역.
- 엄지혜(2011), 「우리나라 가격규제의 현황과 개선방안」, 전국경제인연합회.
- 오성욱·김동섭·서호원(2002), 『직업안정법 해설』, 중앙경제사.
- 오학수(1998), 『일본의 고용조정과 교육훈련』, 한국노동연구원.
- 유길상(2006), 「고용서비스 전달체계의 발전 추세와 시사점: 호주·미국·영국의 사례를 중심으로」, 『사회보장연구』 22(4), 한국사회보장학회, pp.1~25.
- _____(2010), 「공공고용서비스 민간위탁사업의 성공조건」, 『노동정책연구』 10(1), 한국노동연구원, pp.89~128.
- 유길상·김동현·어기구·강금봉·최석규(2011), 『고용서비스 전달체계 해외사례연구』, 한국기술교육대학교 HRD 연구센터.
- 유길상·정형우(2012), 『고용서비스 전달체계 해외사례연구 II』, 한국기술교육대학교 HRD 연구센터.
- 유성재(2004), 「독일 근로자파견법의 개정과 시사점」, 『노동법학』 19, pp.1~28.

- 윤윤규(2010), 「이직사유별 일자리 이행경로 및 결정요인 분석」, 『한국노동경제논집』 33 (2), 한국노동경제학회, pp.91~134.
- 이동원·홍순영(2008), 「한국의 경제규제비용」, 삼성경제연구소.
- 이상현(2009), 『고용서비스 민간위탁 활성화 방안』, 한국고용정보원.
- _____(2010), 「2010년 직업소개소실태조사결과 보고서」, 한국고용정보원.
- 이연갑(2008), 「헤드헌팅에 관한 몇 가지 쟁점」, 『法曹』 57 (5), pp.88~129.
- 장신철(2010), 「미국의 실업보험 경험료율 제도와 한국에의 함의」, 『국제노동브리프』 9월호, 한국노동연구원, pp.49~62.
- _____(2011), 『OECD국가의 노동시장정책』, 한국고용정보원.
- 장인성(2012), 「고령화가 근속 및 연공임금체계에 미치는 영향과 정책 시사점」, 국회예산정책처.
- 조돈문·손정순·남우근 편저(2013), 「사라져버린 사용자 책임: 간접고용 비정규직 실태와 대안」, 매일노동뉴스.
- 허재준(2008), 「노동정책의 방향전환을 위한 새로운 시도」, 『노동리뷰』 10월호, 한국노동연구원, pp.14~26.
- 홍순권(1999), 「일체시대 직업소개소의 운영과 노동력 동원 실태」, 『한국민족운동사연구』, 한국민족운동사학회, pp.339~384.
- 日厚生労働省(2013a), 民間職業紹介事業所による有料職業紹介事業の状況 (www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/dl/hellowork_torikumi-06.pdf)
- 日厚生労働省 職業安定局(2013b), 職業紹介事業の業務運営要領, pp.56~61.
- _____(2013c), 労働者派遣事業関係業務取扱要領, 平成 25年4月.
- Eklund, R.(2009), “Temporary Employment Agencies in the Nordic Countries,” Stockholm Institute for Scandinavian Law.
- Grossman et al.(2012), “Strategic Temptations,” *HT Magazine* 57, Mar 2012.
- ILO(2007), “Guide to Private Employment Agencies. Regulation, Monitoring and Enforcement,” Skills and Employability Department (EMP/

SKILLS).

- _____ (2009), "Private Employment Agencies. Temporary Agency Workers and Their Contribution to the Labor Market," Issues Paper for Discussion at the Workshop to Promote Ratification of the Private Employment Agencies Convention, 1997. WPEAC/2009.
- _____ (2011), "Private Employment Agencies. Promotion of Decent Work and Improving the Functioning of Labor Markets in Private Services Sectors," GDFPSS/2011.
- Luo et al.(2010), "The Expanding Role of Temporary Help Services from 1990 to 2008," *Monthly Labour Review* 133, Aug 2010.
- Schmit, G.(2010), "Transitional Labor Market and Employment Services," 한국고용정보원 국제세미나 자료, pp.43~76.
- Seifert, H.(2012), "Non-regular Employment in Germany", KLI 세미나 발표자료.

www.bis.gov.uk/files/file24248.pdf (영국 BIS부)

www.ciett.org (민간고용서비스기관국제연맹)

<http://www.legislation.gov.uk/> (영국 법령 소개 사이트)

www.direct.gov.uk (영국 정부 부처 링크)

www.ilo.org (국제노동기구)

www.legifrance.fr (프랑스 법령 사이트)

www.mhlw.go.jp (일 후생노동성)

www.manpower.co.kr (맨파워 코리아)

www.ingeus.co.kr (인지어스 코리아)

www.adecco.co.kr (아데코 코리아)

www.q-net.or.kr (한국산업인력공단 자격정보 사이트)

www.sangyokoyo.or.jp (日공익재단법인 산업고용안정센터)

〈부록 1〉 경제사회발전노사정위원회 고용서비스발전위원회의 고용서비스 관련 합의문

중앙정부-지자체간 고용서비스 연계·협력을 위한 합의문

최근 글로벌 경제위기로 인한 일자리 부족 등 고용위기 시대에 직면함에 따라 일자리 창출은 최우선 국가과제로 추진되고 있다. 일자리 창출을 위해서는 구직자와 구인자를 효율적으로 연계하는 고용서비스가 매우 중요하다. 이에 따라 노사정위원회에서는 고용서비스를 선진화하기 위한 방안을 마련하기 위하여 고용서비스발전위원회를 구성하여 노사정이 진지하게 의논을 계속하고 있다.

국민 누구나 효과적인 고용서비스를 받도록 하기 위해서는 민간고용서비스와 함께 공공고용서비스의 선진화가 시급하다. 이를 위해서는 중앙정부는 물론 지방자치단체(지자체)의 이 분야에 대한 역량 강화가 필요하며 또한 중앙정부와 지자체의 고용서비스가 효율적으로 연계되는 것이 필요하다. 고용서비스발전위원회는 수요자인 국민의 편익을 강화하는 측면에서 중앙정부와 지자체의 역할을 정립하고, 상호연계 및 협력체계 구축이 시급하다는 인식에 따라 지역 고용지원센터 현장방문조사 및 지자체 관계자 면담, 연계·협력방안에 대한 지자체 의견조사 등을 통해 개선방향을 마련하였고, 수요자 중심의 고용서비스 체계를 구축하기 위한 중앙정부-지자체간 연계·협력방안으로 다음과 같이 합의한다.

1. 중앙정부는 지역맞춤형 일자리 창출, 고용·인적자원 개발 등 지역 고용 전략을 수립할 수 있도록 인적·물적 지원 및 조정 기능을 강화하고, 지자체 단위별 통계, 직무교육 등 지원방안을 마련하여 2011년부터 운영될 수 있도록 한다.
 - 가. 고용노동부는 지자체 고용서비스 담당자의 직무교육을 2011년부터 강화하며, 기획재정부 등 유관부처는 이에 협조한다.

- 나. 지자체는 고용지원센터 등 중앙정부의 고용서비스 전달체계와의 협력을 강화하고, 기초 고용서비스 인프라를 구축한다.
- 2. 중앙정부의 고용지원센터는 거점센터로서 통합적 취업지원서비스 제공에 역량을 집중하고, 지자체는 주민과의 접근성을 살려 기초적인 고용서비스를 제공한다.
 - 가. 고용노동부, 기획재정부 및 행정안전부는 상호 협의하여 지자체와 전문인력을 상호 교류하고, 전 읍면동 주민센터를 취업지원 최일선 창구로 활용되도록 지원하여 실질적인 원스톱 시스템이 2011년부터 운영되도록 한다.
 - 나. 고용노동부의 고용지원센터는 취업지원기능을 강화하고 지속적인 조직효율화 및 핵심기능 강화 노력을 강구한다.
- 3. 중앙정부와 지자체는 워크넷과 지자체가 발굴한 취업정보가 실질적으로 연계될 수 있는 협력체계를 마련하여 운영한다.
 - 가. 지자체는 지역생활경제 관련 일자리 정보를 배너 형식으로 워크넷에 등록하는 등 중앙정부와의 효과적인 고용정보망을 구축하여 2011년부터 운영이 개시되도록 한다.
 - 나. 고용노동부는 지자체 고용서비스 담당자에게 워크넷 정보열람 범위를 확대한다.

2010. 3. 25

경제사회발전노사정위원회 고용서비스발전위원회

공공고용서비스 강화 및 민간고용서비스 활성화를 위한 합의문

최근 글로벌 경제위기로 인한 일자리 부족 등 고용위기가 나타나고, 고용의 패러다임이 평생직장에서 평생고용으로 전환되는 상황에서 일자리 문제의 해결은 최우선 국가과제가 되고 있다. 일자리 창출과 평생고용 문제를 해결하기 위해서는 구직자와 구인자의 효율적 연계, 그리고 일자리 미스매치 문제를 해소할 수 있는 선진화된 고용서비스 체계의 확보가 매우 중요한 과제이다.

그러나 우리나라의 공공고용서비스 수준은 OECD국가들에 비해 양적, 질적으로 부족하여 국민들에게 충분한 서비스를 제공하기 어려운 현실에 있다. 또한 민간고용서비스는 1997년 ILO 협약 제181호에 의하여 그 긍정적 기능이 인정되었음에도 불구하고 활성화되지 못하고 공공부문과의 상호보완 또한 부족하여 일자리 창출에 충분히 기여하지 못하고 있는 현실이다.

그러므로 우리나라의 고용서비스는 공공과 민간부문이 함께 현재의 서비스 수준보다 크게 향상되어야 할 필요가 있으며, 이를 통해 일자리 문제에 대해 실효성 있게 대응할 수 있는 체계를 구축해 나가야 한다.

이에 경제사회발전노사정위원회 고용서비스발전위원회는 2009년 6월 12일 발족한 이후 1년 이상의 시간동안 노·사·정·공익위원이 적극적이고 심층적인 논의를 진행해 온바, 공공부문과 민간부문의 역할분담 및 상호보완, 서비스 역량 강화, 고용서비스산업의 육성이 필요하다는 데 인식을 함께 하고, 다음과 같이 합의한다.

1. 노사정은 공공과 민간부문의 상호조화 및 공공고용서비스 강화를 통해 국민에게 양질의 고용서비스가 충분히 제공될 수 있도록 다양한 실천방안을 추진해 나간다.
 - 1) (서비스체계 개편과 질 강화) 정부는 민간과의 효율적인 역할분담 및 공공부문 자체의 조직 효율화를 통해 서비스 질이 개선되도록 한다.
 - 가. 고용인프라, 실업급여 업무 등 공공성이 강한 업무의 기능을 강화하

고 취업알선, 직업훈련 등 민간의 역량이 발휘될 수 있는 분야는 민간위탁을 활용하면서 성과 관리·감독 기능 중심으로 전환한다.

나. 정부는 서비스의 효과성이 제고될 수 있도록 프로세스의 혁신, 서비스 내용의 보강, 인센티브제 도입 및 강화, 조직진단을 통한 조직 효율화를 꾸준히 추진한다.

2) (공공고용서비스의 강화) 정부는 질 높은 고용서비스 제공을 위한 기초인프라를 강화하고, 공공부문 고유 업무 중심으로 핵심역량을 제고한다.

가. 노사정은 공공고용서비스의 안정적인 제공과 질적 제고를 위해 적정 규모의 인프라가 필요하다는 데 인식을 함께 하였고, 정부는 공공고용서비스를 효율적으로 제공하기 위하여 고용센터에 대한 조직진단, 업무추진 방식의 합리화 등을 통해 적절한 인력이 확보·유지되도록 한다.

나. 여러 군데에 산재해 있는 공공부문의 일자리 정보를 통합적으로 제공할 수 있도록 2012년까지 통합일자리망을 구축한다.

다. Worknet 기능을 고도화해 나가고 청년 전용사이트인 잡영(Job-Young)을 활성화해 나간다.

3) (취약계층 지원강화) 정부는 고령자, 저학력 청년층 등 취약계층에 대한 고용서비스를 강화한다.

가. 취약계층에 대한 취업지원프로그램은 취업애로계층의 규모, 사업성과, 경기여건 등을 감안하여 연차적으로 확대한다.

나. 취약계층의 취업촉진을 위해 필요하다면 민간위탁을 적극 활용한다.

4) (부처간 연계강화) 정부는 공공고용서비스의 효과 극대화를 위해 부처간 연계를 강화한다.

가. 고용노동부, 보건복지부, 행정안전부, 기획재정부, 여성가족부 등 각

부처 그리고 개별 지방자치단체에서 실시하는 취업지원 사업의 통합적 관리를 통해 효율적인 협력 네트워크를 구축한다.

나. 복지정보와 고용정보가 효율적으로 연계될 수 있도록 2012년까지 사회복지통합망과 고용정보망을 연계한다.

2. 노사정은 민간고용서비스 활성화를 통해 고용창출 및 일자리연계 효율성이 제고될 수 있도록 실천적·제도적 개선방안을 추진해 나간다.

1) (종합인재서비스업 육성) 정부는 흩어져 있는 일자리 관련 서비스들이 “종합인재서비스업”으로 통합·발전될 수 있도록 제도적 기반을 마련한다.

가. 정부는 민간이 보다 좋은 성과를 낼 수 있는 분야는 민간을 최대한 활용함으로써 공공부문의 한계를 보완하도록 한다.

나. 민간고용서비스기관은 민간의 전문성과 유연성을 활용하여 공공부문의 부족한 부분을 보완할 수 있도록 노력한다.

2) (고용서비스 제도 개선) 정부는 민간고용서비스시장이 활성화될 수 있도록 현행 고용서비스 관련 법령의 전면 개정 등 제도적 정비를 적극 추진한다.

가. 직업소개기관이 기업으로부터 징수하는 직업소개요금은 2011년부터 자율화하는 대신, 구직자로부터는 국제적인 기준에 따라 금지함을 원칙으로 한다.

나. 직업소개기관의 대표자 요건을 2011년부터 삭제함으로써 전문경영인과 자본의 참여를 촉진한다.

다. 정부는 구인구직 및 직업정보 제공, 파견, 직업훈련 등을 제공하는 종합인재서비스업이 발전할 수 있도록 검열에 따르는 규제요건을 완화하는 등 정책적으로 적극 지원한다.

3) (민간위탁 확대) 정부는 민간고용서비스시장 활성화를 위하여 민간위탁을 확대하고 서비스의 질을 제고할 수 있는 방안을 마련하여 2011년

부터 운영될 수 있도록 한다.

- 가. 정부는 민간위탁 단가를 현실화하고, 위탁물량을 안정적으로 공급하며 전문인력 양성을 지원하여 민간고용서비스기관에 보급함으로써 민간고용서비스기관의 역량이 향상될 수 있도록 노력한다.
- 나. 정부는 단년도 민간위탁방식을 지양하고 민간고용서비스기관이 중·장기적인 투자를 할 수 있도록 3~4년 단위의 민간위탁을 활성화한다.
- 다. 정부는 민간위탁 사업의 체계적인 성과 평가·관리시스템을 통해 상시적인 모니터링과 피드백이 운용될 수 있는 체계를 구축하여 양질의 민간고용서비스가 제공될 수 있도록 한다.
- 라. 정부는 노사가 고용서비스 제공을 통하여 일자리 창출과 직업능력 강화에 기여할 수 있도록 물적·정책적으로 적극 지원한다.

2010. 7. 14

경제사회발전노사정위원회
고용서비스발전위원회

〈붙임〉 파견관련 노·사·공익위원 의견서

파견제도에 대한 한국노총 의견

1. 파견이 금지되어 있음에도 불구하고 도급이라는 형태로 불법파견이 행해지고 있어 고용불안을 야기하고 저임금노동을 고착화시키는 등 이의 개선이 시급한 실정이므로
 - 불법파견을 근절하고 파견과 도급과의 구분을 명확히 하도록 법령을 정비한다.
2. 불법파견인 절대금지업종 파견, 파견대상 및 사유 위반, 일시적 파견기간(최대 6개월) 위반, 무허가 파견 등의 경우에도 2년이 경과해야 직접고용의무가 발생하여 불법인 상태를 방치해야 하는 모순이 발생하므로 이를 개선해야 함.
 - 불법파견으로 확인되는 시점에서 직접고용의무를 부과한다.

파견제도에 대한 경영계 의견서

□ 파견업 관련 규제 완화

- (업종확대) 파견 허용 업종을 네거티브 리스트로 변경, 업종을 확대하여 기업의 실수요를 중심으로 한 파견업의 활성화 실현
 - 파견 허용 업종이 매우 제한되어 있어 기업의 인력수요에 부응하지 못할 뿐만 아니라 신규직종 미반영, 실효성 없는 직종을 포함하고 있어 실제 파견은 특정 직종에 편중되어 운영되고 있는 등 실효성이 저조
 - ※ 현 허용업종 중 특허전문가의 업무(17131)에는 2008년 상반기 이후 파견근로자가 한 명도 없었고, 여행안내 종사자의 업무(432), 주차장 관리원의 업무(91225)는 '09년 상반기 동안 32명 이하의 파견실적을 보여줌.
 - 실제로 대부분의 선진국들은 네거티브 방식을 취하고 있으며, 특히 제조업·서비스업 등에서 파견업이 활성화되어 있음.
 - 일본의 경우 2003년 제조업에 파견을 허용함으로써 파견업의 활성화 계기가 되었음.
- (파견기간 제한 완화) 최장 2년으로 규정되어 있는 파견근로자 기간제한 규정은 2년 초과 고용에 대한 사업주의 직접고용부담을 유발하여 파견근로자의 고용불안을 야기하므로 삭제
 - 만약, 전면적인 기간제한 규정 삭제가 현실적으로 어렵다면 차선책으로 2년 초과시 직접고용의무 발생 규정을 최대 4년으로 연장하여 파견근로자의 고용안정성 확보

파견제도에 대한 공익위원 의견서

최근 글로벌 경제위기로 인한 일자리 부족과 일자리의 양극화 등 고용위기가 나타나고, 고용의 패러다임이 평생직장에서 평생고용으로 전환되는 상황에서 일자리 문제의 해결은 최우선 국가과제가 되고 있다. 일자리 창출과 평생고용 문제를 해결하기 위해서는 구직자와 구인자의 효율적 연계, 그리고 일자리 미스매치 문제를 해소할 수 있는 선진화된 고용서비스 체계의 확보를 위해 공공고용서비스의 수준 향상과 함께 민간고용서비스 산업의 육성이 국가적으로 매우 중요한 과제이다.

민간고용서비스는 1997년 ILO 협약 제181호에 의하여 그 긍정적 기능이 인정되었음에도 불구하고 활성화되지 못하고 공공부문의 상호보완 또한 부족하여 일자리 창출에 충분히 기여하지 못하고 있는 현실이다. 특히 민간 고용서비스의 핵심사업 중 하나인 파견서비스는 국제수준에 현저히 미치지 못하고 있는 현실이다. 선진각국은 파견고용이 전체 고용에서 차지하는 비중이 2~3%에 이르고 있으나, 우리나라는 0.4%에도 채 미치지 못하고 있는 현실이 이를 반증하고 있다.

또한 파견이 지나치게 제한적으로 허용됨에 따라 사내하도급이 실질적으로 불법파견의 형태로 변칙적으로 운영되어 근로자 보호가 제대로 이루어지지 않는 등의 문제점도 나타나고 있다.

이에 경제사회발전노사정위원회 고용서비스발전위원회 공익위원들은 다음과 같은 의견을 제출한다.

1. 정부는 근로자 파견의 허용 업무를 현재의 포지티브 리스팅 시스템에서 금지업무만 명시하는 네가티브 리스팅 시스템으로 개편하는 내용으로 관련 법을 정비함으로써 양질의 고용창출의 순기능을 유도하도록 한다.
2. 이와 동시에 정부는 파견과 도급의 구분을 명확히 하고, 사용자사업주에게 '사용자 책임'의 법리를 적용하는 등 탈법적 행태 방지 및 근로자 보호 강화를 위한 제도적 개선책을 신속하게 마련하여야 한다.

2010. 7. 14

경제사회발전노사정위원회
고용서비스발전위원회 공익위원

〈부록 2〉 직업안정법 전부개정법률안

의안 번호	9959
----------	------

제출연월일 : 2010. 11. 19.
제 출 자 : 정 부

〈제안이유〉

고용서비스는 개인의 직업 활동, 기업의 경영 활동 및 국가 인적 자원의 효율적인 활용을 지원하는 종합 일자리 서비스로서 그 중요성이 커지고 있는데도 공공 부문과 민간 부문의 고용서비스 기능이 모두 취약한 점을 개선하기 위하여, 중앙정부와 지방자치단체의 고용서비스 업무에 관한 역할 분담 및 상호 협력에 대하여 규정하고, 고용서비스의 민간위탁 시 관련 규정을 보완하며, 국내 유료직업소개사업자는 구인자로부터만 소개 요금을 받을 수 있도록 하고, 소개 요금은 국내 유료직업소개사업자와 구인자 간에 협의하여 정하도록 하며, 민간 고용서비스를 활성화하기 위하여 복합 고용서비스사업을 신설하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

〈주요내용〉

가. 제명의 변경

- 1) 중앙정부 중심으로 운영되는 고용서비스의 제공 업무를 지방자치단체의 역할로도 명시하고 민간 부문의 기능을 활성화하여 원활한 인력수급이 가능한 노동시장 환경을 마련하는 법으로 개정할 필요가 있음.
- 2) 공공과 민간의 고용서비스 동반 성장을 강화하고자 하는 내용을 반영하여 이 법의 제명을 “고용서비스 활성화 등에 관한 법률”로 변경함.

나. 법률의 목적 규정 수정(안 제1조)

- 1) 현행 법률의 목적은 고용서비스의 제공 주체를 정부와 민간 부문으

로 한정하고 있고 제공 대상은 근로자로 좁게 규정하고 있는데, 공공과 민간의 고용서비스 동반 성장을 강화하려는 개정 취지를 반영할 필요가 있음.

- 2) 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체도 지역 내 인력 수급 원활화 및 주민의 생활수준 향상을 위하여 고용지원 기능을 담당하는 주체가 되도록, 이 법의 목적으로서 고용서비스의 제공 주체를 지방자치단체까지 확대하고, 고용서비스의 제공 대상도 모든 국민으로 확대하여 규정함.

다. 고용서비스의 범위에 창업·창직 지원에 대한 업무를 규정함(안 제5조).

- 1) 고용서비스의 범위를 타인에게 고용되는 형태로 한정하였던 것을 자기 고용에 해당하는 창업과 창직까지도 포함하게 할 필요가 있음.
- 2) 정부의 업무 범위에 창업·창직을 지원하는 것을 포함하도록 하고, 이를 민간에게 위탁할 수 있도록 함.
- 3) 창업·창직에 대해서도 지원하도록 함으로써 경제활동이 확대될 것으로 기대됨.

라. 지방자치단체의 고용서비스 관련 업무를 규정하고 정부와 지방자치단체의 협력 의무를 규정함(안 제5조).

- 1) 현행 법률은 지방자치단체는 필요한 경우에 고용서비스 업무를 수행할 수 있도록 하여 공공 고용서비스 영역에서 지방자치단체의 역할이 미약하고, 지방자치단체와 정부의 협력체계가 불분명하다는 문제점이 있음.
- 2) 지방자치단체도 고용서비스의 제공 주체임을 명확히 하고, 고용서비스 업무 수행을 위한 정부와 지방자치단체 간 협력, 정부의 지방자치단체에 대한 지원에 대하여 정하고, 지방자치단체의 장이 근로능력이 있는 취약계층에게는 고용지원기관의 장과 협력하여 고용서비스를 받도록 조치하는 등 취약계층에 대한 고용서비스의 지원에 대해

서도 협력하도록 함.

마. 고용서비스 민간 위탁 관련 규정 정비(안 제6조)

- 1) 국민의 수요에 맞는 고용서비스를 제공하고 민간 고용서비스 영역의 역량을 강화하며 함께 발전할 수 있도록 고용서비스에 대한 민간 위탁 규정을 보완할 필요가 있음.
- 2) 민간에 고용서비스 사업을 위탁하는 경우 적정한 위탁조건을 보장하고, 위탁기간 중 정기적인 평가를 통하여 위탁의 계속 여부를 결정하도록 하며, 민간 위탁에 드는 비용을 지원할 수 있도록 함.

바. 직업소개요금의 조정(안 제20조)

- 1) 유료직업소개업자가 구직자로부터 소개 요금을 받을 수 있도록 하는 것은 이를 금지하는 국제 기준에 부합하지 않으므로 시정할 필요가 있고, 구인자로부터 받는 소개 요금에 대해서는 서비스 품질에 따라 당사자 간에 자율적으로 결정하도록 개선할 필요가 있음.
- 2) 국내 유료직업소개사업자는 구인자로부터만 소개 요금을 받을 수 있도록 하고, 소개 요금은 국내 유료직업소개사업자와 구인자 간에 협의하여 정하도록 하되, 일용근로자를 소개하는 경우에는 고용노동부장관이 고시하는 범위를 초과할 수 없도록 함.
- 3) 구직자의 소개 요금 부담을 줄이면서 직업소개요금이 자율적으로 형성될 수 있으므로 수요자에 맞는 서비스가 다양하게 제공될 수 있을 것으로 기대됨.

사. 복합 고용서비스사업의 도입(안 제2조, 제29조부터 제31조까지)

- 1) 민간 고용서비스사업자가 직업훈련, 직업소개, 근로자 파견 등 고용서비스를 종합적으로 제공하는 고용서비스의 형태를 도입할 필요가 있고, 다수의 고용서비스를 제공할 경우의 절차에 대하여 규정할 필요가 있음.

- 2) 하나의 민간 주체가 다수의 고용서비스를 제공하려는 경우 각 개별법에서 규정하는 인적·물적 요건을 모두 충족하도록 하는 대신 이법에 따른 허가를 받음으로써 개별법에서 정하는 요건을 충족한 것으로 의제하도록 함.
- 3) 고용서비스를 둘 이상 수행하는 복합 고용서비스사업을 신설함으로써 종합적인 고용서비스의 제공이 가능할 것으로 보이고, 다수의 고용서비스 제공 사업에 대한 절차를 간소화함으로써 민간 부문의 고용서비스 사업이 활성화될 것으로 기대됨.

직업안정법 전부개정법률안

직업안정법 전부를 다음과 같이 개정한다.

고용서비스 활성화 등에 관한 법률

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 국가, 지방자치단체 및 민간부문이 상호 협력하여 국민 개개인에게 양질의 고용서비스를 효율적으로 제공함으로써 구직자는 많은 취업 기회를 갖고 구인자는 쉽게 인력을 확보할 수 있도록 하여 노동 시장에서의 원활한 인력 수급과 국민 경제의 지속적인 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

1. “고용서비스”란 구인자(求人者) 또는 구직자(求職者)에 대한 고용정보의 제공, 직업소개, 직업지도, 직업능력개발과 노동시장에서 취업이 곤란한 사람에 대한 고용촉진사업, 창업·창직(創職) 지원 등을 통하여 고용가능성을 높이는 서비스를 말한다.
2. “고용지원기관”이란 고용서비스 업무를 수행하는 지방고용노동행정기관을 말한다.
3. “직업소개”란 구인 또는 구직 신청을 받아 구직자 또는 구인자를 탐색하거나 구직자를 모집하여 구인자와 구직자 간에 고용계약이 성립되도록 알선하는 것을 말한다.
4. “직업지도”란 구직자 또는 학생이 각자 능력과 소질에 맞는 직업을 선택할 수 있도록 하기 위하여 하는 직업상담, 직업적성검사, 직업정보 제공, 실습, 권유 또는 조언, 그 밖에 직업에 관한 지도를 말한다.

5. “무료직업소개사업”이란 수수료, 회비 또는 그 밖의 어떠한 금품도 받지 아니하고 하는 직업소개 사업을 말한다.
6. “유료직업소개사업”이란 직업소개의 대가를 받고 하는 직업소개 사업을 말한다.
7. “직업정보제공사업”이란 신문, 잡지, 그 밖의 간행물이나 유선·무선 방송 또는 통신 등을 통하여 구인·구직 정보 등 직업정보를 제공하는 사업을 말한다.
8. “복합 고용서비스사업”이란 이 법에 따른 유료직업소개사업 또는 직업정보제공사업과 함께 「과건근로자보호 등에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 근로자과건사업 또는 「근로자직업능력 개발법」 제2조제3호나목에 따른 지정직업훈련시설의 운영을 같이하는 사업으로서 제29조에 따라 고용노동부장관의 허가를 받은 사업을 말한다.
9. “근로자공급사업”이란 공급계약에 따라 근로자를 타인에게 사용하게 하는 사업을 말한다. 다만, 「과건근로자보호 등에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 근로자과건사업은 제외한다.

제3조(고용서비스 제공주체의 책무) ① 국가는 다양한 고용서비스의 개발, 국민이 편리하게 이용할 수 있는 지역별 고용지원기관의 설치, 구인·구직 전산망의 운영 등을 통하여 국민 개개인에게 적합한 고용서비스가 제공될 수 있도록 하여야 한다.

② 지방자치단체는 지역별로 고용서비스를 제공하는 기관을 설치·운영하여 지역 주민의 수요에 맞는 고용서비스를 제공하도록 노력하여야 한다.

③ 민간의 고용서비스 제공자는 전문성을 높여 국민에게 양질의 고용서비스가 제공될 수 있도록 노력하여야 한다.

제4조(균등처우) 고용서비스를 받거나 고용관계를 결정할 때 누구도 성별, 연령, 종교, 신체적 조건, 사회적 신분 또는 혼인 여부 등을 이유로 차별대우를 받지 아니한다.

제5조(정부 및 지방자치단체의 업무 등) ① 정부는 이 법의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 인력의 수요와 공급을 적절히 조절하는 업무
 2. 구인자 또는 구직자에게 무료로 국내외의 직업을 소개하는 업무
 3. 구직자 또는 학생 등에 대한 직업지도 업무
 4. 고용정보를 수집·정리·제공하는 업무
 5. 구직자의 직업능력개발훈련 및 재취업을 지원하는 업무
 6. 노동시장에서 취업이 특히 곤란한 사람의 고용을 촉진하는 업무
 7. 창업 또는 창직을 지원하는 업무
 8. 고용지원기관, 지방자치단체 및 민간 고용서비스 제공기관과의 업무 연계·협력과 고용서비스 시장 육성에 관한 업무
- ② 정부는 제1항에 따른 업무의 효율적인 수행을 위하여 지방자치단체와 적극적으로 협력하여야 한다.
- ③ 지방자치단체의 장은 해당 지역 주민에 대한 직업소개, 직업지도 또는 직업정보 제공을 위하여 노력하여야 한다.
- ④ 지방자치단체의 장은 근로능력이 있는 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자 등에게는 고용지원기관의 장과 협력하여 고용지원기관의 고용서비스를 받을 수 있도록 조치하여야 한다. 이 경우 고용지원기관의 장은 해당하는 사람에게 심층적인 고용서비스를 제공하여 자활 능력을 갖추도록 노력하여야 한다.
- ⑤ 특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 고용지원기관의 장이 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자 및 차상위계층에 대한 고용서비스 업무를 수행하기 위하여 필요한 정보 제공을 요청하면 협조하여야 한다.
- ⑥ 정부는 지방자치단체의 장이 제3항에 따른 고용서비스 업무를 수행하기 위한 전문인력의 배치 또는 세부 사업 시행에 필요한 예산 등을 지원하고, 정부와 지방자치단체가 중복 수행하는 고용서비스 업무를 조정할 수 있다.
- ⑦ 지방자치단체의 장이 제3항에 따른 업무를 수행하는 경우에는 제3장제2절 및 제3절을 준용한다.

제6조(업무의 민간위탁) ① 정부는 국민들에게 양질의 고용서비스를 제공할 수 있도록 제5조제1항제2호부터 제7호까지의 업무와 관련된 사업을 다음 각 호의 민간기관과 공동으로 하거나 다음 각 호의 민간기관에 위탁할 수 있다.

1. 제18조에 따라 무료직업소개사업을 하는 자
2. 제19조에 따라 유료직업소개사업을 하는 자
3. 제28조에 따라 직업정보제공사업을 하는 자
4. 제29조에 따라 복합 고용서비스사업을 하는 자
5. 그 밖에 제5조제1항제2호부터 제7호까지의 업무와 관련된 전문기관으로서 대통령령으로 정하는 기관

② 정부는 제1항에 따라 사업을 위탁하는 경우 적정한 위탁조건을 보장하고, 위탁기간 중 정기적으로 평가를 실시하여 위탁참여기관에 대한 위탁의 계속 여부를 결정하여야 한다.

③ 정부는 제1항에 따라 사업을 공동으로 하거나 위탁할 경우 다음 각 호의 어느 하나의 경우에 해당하는 자를 공동사업 또는 위탁의 대상자로 우선 선정할 수 있다.

1. 제1항제4호에 해당하는 경우
2. 제1항제1호부터 제4호까지의 규정에 해당하는 자가 「사회적기업 육성법」에 따른 사회적기업인 경우

④ 제1항에 따른 사업에 드는 비용은 일반회계 또는 「고용보험법」에 따른 고용보험기금에서 지원할 수 있으며, 지원대상 및 지원방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제2장 정부의 민간고용서비스 육성

제7조(전문인력 양성) 정부는 민간고용서비스 발전을 위하여 고용서비스 업무 관련 전문인력을 양성하도록 노력하여야 한다.

제8조(직업소개사업을 하는 자 등에 대한 교육) ① 고용노동부장관 또는 특

별자치도지사·시장·군수·구청장은 직업소개사업을 하는 자 및 그 종사자에게 직업소개, 직업상담 등을 할 때 필요한 전문지식 및 직업윤리의식을 향상하기 위한 교육을 하여야 한다.

② 제19조제2항에 따라 유료직업소개사업의 등록을 하려는 자(법인의 경우에는 그 대표자)는 직업소개에 필요한 전문지식 및 직업윤리의식을 습득하기 위한 교육을 받아야 한다. 이 경우 둘 이상의 장소에서 유료직업소개사업을 하려면 주된 사업소 외의 사업소의 책임자를 지정하여 함께 교육을 받아야 한다.

③ 제2항에 따라 교육을 받아야 하는 사람 중에서 고용노동부령으로 정하는 사유로 교육을 받을 수 없는 사람은 그 종사자 중 1명을 지정하여 교육을 받게 하여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 교육의 내용·방법은 고용노동부령으로 정한다.

제9조(고용서비스 우수기관 인증) ① 고용노동부장관은 제6조제1항 각 호의 자 중에서 고용노동부령으로 정하는 기준의 전문인력, 시설 및 장비를 갖추고 구인자·구직자에 대한 고용서비스 향상에 이바지하는 기관을 그 신청을 받아 고용서비스 우수기관으로 인증할 수 있다.

② 고용노동부장관은 제1항에 따른 고용서비스 우수기관 인증업무를 대통령령으로 정하는 전문기관에 위탁할 수 있다.

③ 고용노동부장관은 제1항에 따라 고용서비스 우수기관으로 인증을 받은 기관에 대해서는 제6조제1항에 따른 공동사업을 하거나 위탁할 수 있는 사업에 우선적으로 참여하게 하는 등 지원을 할 수 있다.

④ 고용노동부장관은 제1항에 따라 고용서비스 우수기관으로 인증을 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 인증을 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당할 때에는 인증을 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 인증을 받은 경우
2. 정당한 사유 없이 1년 이상 계속 사업 실적이 없는 경우
3. 제1항에 따른 인증 기준을 충족하지 못하게 된 경우

4. 고용서비스 우수기관으로 인증을 받은 자가 폐업한 경우

- ⑤ 고용서비스 우수기관 인증의 유효기간은 인증을 받은 날부터 3년으로 한다.
- ⑥ 고용서비스 우수기관으로 인증을 받은 자가 제5항에 따른 인증의 유효기간이 지나기 전에 다시 인증을 받으려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관에게 재인증을 신청하여야 한다.
- ⑦ 고용서비스 우수기관 인증·재인증의 절차, 고용서비스 우수기관에 대한 지원에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.

제3장 고용지원기관의 장이 수행하는 고용서비스 업무

제1절 통칙

- 제10조(담당 직원의 전문성 확보 등) ① 고용노동부장관은 고용지원기관의 장이 고용서비스 업무를 전문적으로 수행할 수 있도록 전담 공무원을 양성하고 배치하는 등 담당 직원의 전문성 확보를 위하여 노력하여야 한다.
- ② 고용노동부장관은 고용지원기관에 고용서비스 업무를 담당하는 공무원이 아닌 직업상담원을 배치할 수 있다. 이 경우 직업상담원의 배치기준 등 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.

제2절 직업소개 및 직업지도

- 제11조(직업소개 시 준수사항 등) ① 고용지원기관의 장이 직업소개 업무를 수행할 때에는 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.
1. 구인자 또는 구직자 중 어느 한쪽의 이익에 치우치지 아니할 것
 2. 구직자가 취업할 직업에 쉽게 적응할 수 있도록 종사하게 될 업무의 내용, 임금, 근로시간, 그 밖의 근로조건에 대하여 상세히 설명할 것
- ② 고용지원기관의 장은 구직자가 취업을 위하여 직업능력개발훈련을 받

을 필요가 있다고 인정되면 구직자가 「근로자직업능력개발법」에 따른 직업능력개발훈련시설 등에서 직업능력개발훈련을 받을 수 있도록 알선할 수 있다.

제12조(구인의 신청) ① 구인자가 고용지원기관의 장에게 구인 신청을 할 때에는 구직자가 수행할 업무의 내용과 근로조건을 구체적으로 밝혀야 한다.

② 고용지원기관의 장은 구인 신청의 수리(受理)를 거부해서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 구인 신청의 내용이 법령에 위배되는 경우
2. 구인 신청의 내용 중 임금, 근로시간, 그 밖의 근로조건이 통상적인 근로조건에 비하여 매우 부적당하다고 인정되는 경우
3. 구인자가 구인 조건을 밝히기를 거부하는 경우
4. 구인자에게 대통령령으로 정한 기간 동안 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사실이 있는 경우

가. 제38조를 위반하여 제58조에 따라 처벌받은 사실

나. 「근로기준법」 제36조 또는 제43조를 위반하여 같은 법 제109조제1항에 따라 처벌받은 사실

다. 「근로자퇴직급여 보장법」 제9조를 위반하여 같은 법 제31조에 따라 처벌받은 사실

제13조(구직의 신청) ① 고용지원기관의 장은 구직 신청의 수리를 거부해서는 아니 된다. 다만, 구직 신청 내용이 법령에 위배되는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 고용지원기관의 장은 구직 신청의 수리 당시 구직자가 요청하거나 구직자의 취업에 필요하다고 인정하는 경우에는 직업지도를 할 수 있다.

제14조(직업지도) ① 고용지원기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게 직업지도를 하여야 한다.

1. 처음으로 취업하려는 사람
2. 신체 또는 정신에 장애가 있는 사람
3. 그 밖에 취업을 위하여 특별한 지도가 필요한 사람

② 제1항에 따른 직업지도의 방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 고용노동부장관이 정한다.

제15조(고용지원기관의 장과 학교의 장 등의 협력) 고용지원기관의 장은 필요하다고 인정하는 경우에 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 각급 학교의 장이나 「근로자직업능력 개발법」에 따른 공공직업훈련시설의 장이 하는 무료직업소개사업에 협력하여야 하며, 이들이 요청하는 경우에는 학생 또는 직업훈련생에게 직업지도를 할 수 있다.

제3절 고용정보의 수집·제공 등

제16조(고용정보의 수집·제공 등) ① 고용지원기관의 장은 관할 지역의 각종 고용정보를 수시로 수집하고 정리하여 구인자, 구직자, 그 밖에 고용정보를 필요로 하는 자에게 적극적으로 제공하여야 한다.

② 고용지원기관의 장은 고용정보를 수집하여 분석한 결과 관할 지역에서 인력의 수요와 공급에 급격한 변동이 있거나 현저한 불균형이 발생하였다고 판단되는 경우 적절한 대책을 수립하여 추진하여야 한다.

③ 제1항에 따라 고용지원기관의 장으로부터 고용정보를 제공받은 자는 그 정보를 구인·구직 및 취업알선 외의 목적으로 사용해서는 아니 된다.

제17조(구인·구직 정보의 발굴) 고용지원기관의 장은 구직자의 취업 기회를 확대하고 산업에 부족한 인력의 수급을 지원하기 위하여 구인·구직 정보를 발굴하도록 노력하여야 한다.

제4장 민간이 제공하는 고용서비스

제1절 직업소개사업

제18조(무료직업소개사업의 신고) ① 무료직업소개사업은 소개 대상이 되는 구직자를 취업시키려는 장소를 기준으로 하여 국내 무료직업소개사업과

국외 무료직업소개사업으로 구분한다.

② 무료직업소개사업 중 국내 무료직업소개사업을 하려는 자는 사업소 소재지를 관할하는 특별자치도지사·시장·군수 및 구청장에게, 국외 무료직업소개사업을 하려는 자는 고용노동부장관에게 각각 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

③ 무료직업소개사업은 대통령령으로 정하는 시설 및 인력을 갖추고, 정관 또는 규약 등에 무료직업소개사업을 사업 내용으로 정한 비영리법인(제26조에 따라 직업소개사업의 겸업이 금지되어 있는 사람이 임원인 비영리법인의 경우에는 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 경우로 한정한다) 또는 공익단체만 할 수 있다.

④ 제2항 및 제3항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 신고를 하지 아니하고 무료직업소개사업을 할 수 있다.

1. 특별법에 따라 설립된 법인이 그 법률에 따라 하는 직업소개
2. 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 각급 학교의 장, 「근로자 직업능력 개발법」에 따른 공공직업훈련시설의 장이 재학생·졸업생 또는 훈련생·수료생 등을 대상으로 하는 직업소개

⑤ 제2항에 따른 신고 사항 및 신고 절차는 대통령령으로 정한다.

제19조(유료직업소개사업의 등록) ① 유료직업소개사업은 소개 대상이 되는 구직자를 취업시키려는 장소를 기준으로 국내 유료직업소개사업과 국외 유료직업소개사업으로 구분한다.

② 유료직업소개사업 중 국내 유료직업소개사업을 하려는 자는 주된 사업소의 소재지를 관할하는 특별자치도지사·시장·군수 및 구청장에게, 국외 유료직업소개사업을 하려는 자는 고용노동부장관에게 각각 대통령령으로 정하는 인적·물적 요건을 갖추어 등록하여야 한다. 등록된 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

③ 유료직업소개사업의 등록 절차 및 명칭에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제20조(직업소개 요금) ① 제19조제2항에 따른 등록을 하고 국내 유료직업

소개사업을 하는 자(이하 “국내 유료직업소개사업자”라 한다)는 구인자로부터만 소개 요금을 받을 수 있다. 이 경우 소개 요금은 국내 유료직업소개사업자와 구인자 간에 협의하여 정하되, 대통령령으로 정하는 일용 근로자를 소개하는 경우에는 고용노동부장관이 결정하여 고시하는 범위를 초과해서는 아니 된다.

② 제19조제2항에 따른 등록을 하고 국외 유료직업소개사업을 하는 자(이하 “국외 유료직업소개사업자”라 한다)는 고용노동부장관이 결정하여 고시한 범위를 초과하여 소개 요금을 받아서는 아니 된다.

③ 고용노동부장관이 제1항 후단 및 제2항에 따른 요금을 결정하려는 경우에는 「고용정책 기본법」에 따른 고용정책심의회(이하 “고용정책심의회”라 한다)의 심의를 거쳐야 한다.

제21조(회원관리비용) ① 국내 유료직업소개사업자가 회원제의 형태로 사업을 하면서 대통령령으로 정하는 일용근로자를 소개하는 경우에는 고용노동부장관이 결정하여 고시하는 금액의 범위에서 구직자로부터 회원관리 비용을 받을 수 있다.

② 고용노동부장관이 제1항에 따른 회원관리비용을 결정하려는 경우에는 고용정책심의회 심의를 거쳐야 한다.

제22조(유료직업소개사업의 종사자) 국내 유료직업소개사업자 및 국외 유료직업소개사업자(이하 “유료직업소개사업자”라 한다)가 고용한 사람 중 고용노동부령으로 정한 직업상담원 자격을 갖추지 못한 사람은 직업소개 업무를 담당해서는 아니 된다.

제23조(명의대여 등의 금지) 유료직업소개사업자는 타인에게 자기의 성명 또는 상호를 사용하여 직업소개사업을 하게 하거나 그 등록증을 대여해서는 아니 된다.

제24조(선급금의 수령 금지) 유료직업소개사업자 및 그 종사자는 구직자에게 제공하기 위하여 구인자로부터 선급금을 받아서는 아니 된다.

제25조(연소자에 대한 직업소개 제한) ① 제18조제2항 또는 제4항에 따라 무료직업소개사업을 하는 자, 유료직업소개사업자 및 각각의 종사자(이하

이 조에서 “직업소개사업자등”이라 한다)는 구직자의 나이를 확인하여야 하며, 18세 미만인 구직자를 소개하는 경우에는 친권자 또는 후견인의 취업동의서를 받아야 한다.

② 직업소개사업자등은 18세 미만인 구직자를 「근로기준법」 제65조에 따라 18세 미만자의 사용이 금지되는 직종의 업소에 소개해서는 아니 된다.

③ 직업소개사업자등은 「청소년보호법」 제2조제1호에 따른 청소년인 구직자를 같은 조 제5호에 따른 청소년유해업소에 소개해서는 아니 된다.

제26조(직업소개사업 겸업 금지) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 경영하는 자는 직업소개사업을 하거나 직업소개사업을 하는 법인(제18조제3항에 따라 무료직업소개사업을 하는 비영리법인은 제외한다)의 임원이 될 수 없다.

1. 「식품위생법」 제36조제1항제3호에 따른 식품접객업

2. 「공중위생관리법」 제2조제1항제2호에 따른 숙박업

3. 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 결혼중개업

제27조(준용) 무료직업소개사업 또는 유료직업소개사업에 관하여는 제11조 제1항, 제12조 및 제13조를 준용한다.

제2절 직업정보제공사업

제28조(직업정보제공사업의 신고) ① 직업정보제공사업을 하려는 자는 고용노동부장관에게 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

② 제1항에 따른 신고 사항, 신고 및 변경신고 절차는 대통령령으로 정한다.

제3절 복합 고용서비스사업

제29조(복합 고용서비스사업의 허가) ① 복합 고용서비스사업을 하려는 자는 고용노동부장관의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 고용노동부

령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

② 제1항에 따른 허가를 받으려는 자는 대통령령으로 정하는 인적·물적 요건을 갖추고 수행하려는 업무의 종류를 명시하여 고용노동부장관에게 허가를 신청하여야 한다.

③ 제1항에 따른 허가의 유효기간은 3년으로 하며, 그 유효기간이 만료된 후에 계속하여 복합 고용서비스사업을 운영하려는 자는 그 허가의 유효기간이 만료되기 30일 전까지 연장허가를 신청하여야 한다. 연장허가의 유효기간은 그 연장 전 허가의 유효기간이 만료되는 날부터 3년으로 한다.

④ 제1항 전단에 따라 복합 고용서비스사업의 허가를 받은 자(이하 “복합 고용서비스사업자”라 한다)가 허가받은 사항 중 같은 항 후단에 따른 중요 사항 외의 사항을 변경하려는 경우에는 고용노동부장관에게 신고하여야 한다.

⑤ 제26조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 경영하는 자는 복합 고용서비스사업을 하거나 복합 고용서비스사업을 하는 법인의 임원이 될 수 없다.

⑥ 복합 고용서비스사업의 허가·변경허가·연장허가 및 변경신고의 절차는 대통령령으로 정한다.

제30조(신고·허가 의제 등) ① 복합 고용서비스사업자는 제29조제1항에 따른 허가 또는 변경허가를 받은 경우에는 다음 각 호의 등록 또는 신고를 하거나 지정 또는 허가를 받은 것으로 본다.

1. 제19조에 따른 유료직업소개사업의 등록
2. 제28조에 따른 직업정보제공사업의 신고
3. 「근로자직업능력 개발법」 제28조에 따른 지정직업훈련시설의 지정
4. 「과건근로자보호 등에 관한 법률」 제7조에 따른 근로자과건사업의 허가

② 복합 고용서비스사업자가 허가받은 업무를 하는 때에 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 업무에 관한 법률을 적용한다.

③ 고용노동부장관은 복합 고용서비스사업의 허가를 하였을 때에는 지체 없이 제1항 각 호의 신고 등의 소관 행정기관의 장에게 그 내용을 통보하

여야 한다.

④ 복합 고용서비스사업자 외에는 누구든지 그 명칭 또는 상호 등에 “복합 고용서비스사업”이라는 문구를 사용해서는 아니 된다.

제31조(준용) 복합 고용서비스사업에 관하여는 제23조를 준용한다. 이 경우 “등록증”은 “허가증”으로 본다.

제5장 구직자 모집 및 근로자공급사업

제1절 구직자 모집

제32조(구직자 모집) 근로자를 고용하려는 자 또는 그로부터 위탁을 받은 자는 문서나 정보통신망 등 각종 매체를 통하여 광고하거나 설명회 또는 박람회 등을 개최하는 등의 방법을 자유롭게 활용하여 구직자에게 피고용인이 되도록 권유(이하 “모집”이라 한다)할 수 있다.

제33조(국외취업자 모집) ① 누구든지 국외에 취업할 구직자를 모집한 경우에는 고용노동부장관에게 신고하여야 한다.

② 제1항에 따른 신고 사항 및 신고 절차는 대통령령으로 정한다.

제34조(모집 방법 등의 개선 권고) 고용노동부장관은 건전한 모집질서를 확립하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제32조에 따른 구직자 모집 방법 등에 대하여 기한을 구체적으로 밝혀 서면으로 개선을 권고할 수 있다.

제35조(금품 등의 수령 금지) 구직자를 모집하려는 자와 그 모집업무에 종사하는 사람은 어떠한 명목으로도 응모자로부터 모집과 관련하여 금품을 받거나 그 밖의 이익을 취해서는 아니 된다.

제36조(거짓 구인광고 금지) ① 구직자를 모집하는 자는 거짓 구인광고를 해서는 아니 된다.

② 제1항에 따른 거짓 구인광고는 신문, 잡지, 간행물, 유선·무선 방송이나 통신, 간판, 벽보, 전단지 등 각종 매체를 이용하거나 설명회 또는 박람회 등을 개최하여 광고를 하는 행위 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하

는 것을 말한다.

1. 고용을 위한 구인을 가장하여 물품 판매, 수강생 모집, 직업소개 등을 하는 경우
2. 거짓 구인을 목적으로 구인자의 상호 또는 성명을 표시하지 아니하는 경우
3. 구인광고에 밝힌 직종, 고용형태, 근로조건 등이 구직자가 응모할 때의 직종, 고용형태, 근로조건 등과 다른 경우
4. 구직자의 응모를 유도할 목적으로 구인자에 대하여 거짓으로 설명하여 광고한 경우

제2절 근로자공급사업

제37조(근로자공급사업) ① 근로자공급사업은 공급 대상이 되는 근로자를 공급하려는 장소를 기준으로 국내 근로자공급사업과 국외 근로자공급사업으로 구분한다.

② 근로자공급사업을 하려는 자는 고용노동부장관의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 고용노동부령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

③ 근로자공급사업을 할 수 있는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 한정한다.

1. 국내 근로자공급사업의 경우는 「노동조합 및 노동관계조정법」에 따른 노동조합
2. 국외 근로자공급사업의 경우는 국내에서 「통계법」 제22조에 따라 통계청이 작성·고시한 한국표준산업분류의 대분류상 제조업, 건설업 또는 중분류상 사업지원 서비스업을 하고 있는 자. 다만, 연예인을 대상으로 하는 국외 근로자공급사업의 허가를 받을 수 있는 자는 「민법」 제32조에 따른 비영리법인으로 한정한다.
- ④ 고용노동부장관이 제2항에 따라 근로자공급사업을 허가하는 경우 국

내 근로자공급사업에 대해서는 노동조합의 업무 범위와 해당 지역별·직종별 인력 수급 상황 및 고용관계 안정 유지 등을, 국외 근로자공급사업에 대해서는 해당 직종별 인력 수급 상황, 고용관계 안정 유지 및 근로자 취업질서 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

⑤ 제3항제2호에 해당하는 자로서 국외 근로자공급사업을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 자산과 시설을 갖추어야 한다.

⑥ 제2항에 따른 근로자공급사업 허가의 유효기간은 3년으로 하되, 유효기간이 끝난 후 계속하여 근로자공급사업을 하려는 자는 그 허가의 유효기간이 만료되기 30일 전까지 연장허가를 신청하여야 한다. 연장허가의 유효기간은 그 연장 전 허가의 유효기간이 만료되는 날부터 3년으로 한다.

⑦ 제2항 전단에 따라 근로자공급사업의 허가를 받은 자가 허가받은 사항 중 같은 항 후단의 규정에 따른 중요 사항 외의 사항을 변경하려는 경우에는 고용노동부장관에게 신고하여야 한다.

⑧ 근로자공급사업의 허가·변경허가·연장허가 및 변경신고의 절차는 대통령령으로 정한다.

⑨ 국외 근로자공급사업자가 공급하는 연예인의 심사·선발에 관하여 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.

제6장 보칙

제38조(사업자 등의 준수사항) 유료직업소개사업자, 직업정보제공사업자, 복합 고용서비스사업자, 근로자공급사업자 및 각각의 종사자는 각 사업의 건전한 운영 및 근로자 보호를 위하여 대통령령으로 정하는 사항을 준수하여야 한다.

제39조(결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 직업소개사업의 신고·등록을 하거나 근로자공급사업 허가를 받을 수 없다.

1. 미성년자, 금치산자 및 한정치산자
2. 파산선고를 받고 복권되지 아니한 사람

3. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 날부터 2년이 지나지 아니한 사람
4. 이 법, 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」, 「풍속영업의 규제에 관한 법률」 또는 「청소년보호법」을 위반하거나 직업소개사업과 관련된 행위로 「선원법」을 위반한 자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자
 - 가. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 날부터 3년이 지나지 아니한 사람
 - 나. 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간이 끝난 날부터 3년이 지나지 아니한 사람
 - 다. 벌금형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 자
5. 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 사람
6. 제42조에 따라 해당 사업의 등록이나 허가가 취소된 후 5년이 지나지 아니한 자
7. 임원 중에 제1호부터 제6호까지의 어느 하나에 해당하는 사람이 있는 법인

② 임원 중에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 있는 법인은 복합 고용서비스사업 허가를 받을 수 없다. 법인이 제3호나목 및 제4호부터 제8호까지의 어느 하나에 해당하는 경우에도 또한 같다.

 1. 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자
 2. 법원의 판결에 따라 자격이 정지되거나 상실된 사람
 3. 「과건근로자보호 등에 관한 법률」 제5조제5호, 제6조제1항·제2항·제4항, 제7조제1항, 제10조제2항, 제12조제1항, 제15조, 제16조, 제34조제2항 및 제42조, 「과건근로자보호 등에 관한 법률」 제21조제3항에 따라 준용되는 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제16조(같은 조 제1호 및 제4호는 제외한다), 「근로기준법」 제7조, 제9조, 제20조부터 제22조까지, 제36조, 제43조부터 제46조까지, 제56조 및 제64조 또는 「최저임금법」 제6조를 위반하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자

- 가. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 3년이 지나지 아니한 사람
 - 나. 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간이 끝난 날부터 3년이 지나지 아니한 사람
 - 다. 벌금형이 확정된 후 3년이 지나지 아니한 자
 - 4. 「근로자직업능력 개발법」 제16조제3항, 제19조제3항 및 제24조제3항에 따라 위탁 및 인정의 제한을 받고 있는 자
 - 5. 「근로자직업능력 개발법」 제31조제1항에 따라 지정직업훈련시설의 지정이 취소된 날부터 1년이 지나지 아니한 자 또는 직업능력개발훈련의 정지처분을 받고 그 정지기간 중에 있는 자
 - 6. 「과건근로자보호 등에 관한 법률」 제12조에 따라 근로자과건사업의 허가가 취소된 후 3년이 지나지 아니한 자
 - 7. 「평생교육법」 제42조에 따라 평생교육시설의 설치 또는 설립의 인가취소 또는 등록취소 처분을 받고 1년이 지나지 아니한 자 또는 평생교육과정의 운영정지처분을 받고 그 정지기간 중에 있는 자
 - 8. 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제17조에 따라 학원의 등록말소 또는 교습소의 폐지처분을 받고 1년이 지나지 아니한 자 또는 학원·교습소의 교습정지처분을 받고 그 정지기간 중에 있는 자
 - ③ 유료직업소개사업자는 제1항제1호·제2호·제4호·제6호에 해당하는 사람을 고용해서는 아니 된다.
- 제40조(손해배상책임의 보장) ① 유료직업소개사업자, 복합 고용서비스사업자 또는 국외 근로자공급사업자는 직업소개 또는 근로자 공급과 관련하여 근로자를 소개·공급받은 자 또는 근로자에게 고의 또는 과실로 손해를 발생하게 한 경우에는 그 손해를 배상할 책임이 있다.
- ② 제1항에 따른 손해배상책임을 보장하기 위하여 제1항에 따른 사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 보증보험 또는 제3항에 따른 공제에 가입하거나 예치금을 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 금융기관(같은 호 다목부터 마목까지, 사목 및 차목은 제외한다)에 예치하

여야 한다.

③ 제53조에 따른 사업자협회는 제1항에 따른 손해배상책임을 보장하기 위하여 고용노동부장관이 정하는 바에 따라 공제사업을 할 수 있다.

④ 제53조에 따른 사업자협회가 제3항에 따라 공제사업을 하려면 공제규정을 제정하여 고용노동부장관의 승인을 받아야 한다. 공제규정을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

⑤ 제4항에 따른 공제규정에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 공제사업의 범위
2. 공제계약에 포함되는 내용
3. 공제금
4. 공제료
5. 공제금에 충당하기 위한 책임준비금
6. 그 밖에 고용노동부장관이 공제사업 운영에 필요하다고 인정하여 정한 사항

제41조(신고·등록 또는 허가 사업의 폐업신고) 제18조, 제19조, 제28조, 제29조 또는 제37조에 따라 신고 또는 등록을 하거나 허가를 받고 사업을 하는 자(이하 “신고사업자 등”이라 한다)가 그 사업을 폐업한 경우에는 폐업한 날부터 7일 이내에 고용노동부장관 또는 특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.

제42조(등록·허가의 취소 등) ① 고용노동부장관 또는 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 신고사업자 등이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 6개월 이내의 기간을 정하여 그 사업의 정지를 명하거나 등록 또는 허가를 취소하거나 신고사업소의 폐쇄를 명할 수 있다. 다만, 제1호 또는 제2호에 해당할 때에는 등록 또는 허가를 취소하거나 신고사업소의 폐쇄를 명하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 신고·등록하였거나 허가를 받은 경우
2. 제39조제1항 각 호 또는 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 경우

3. 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우(복합 고용서비스사업에서는 허가받은 업무를 규율하는 법령을 위반한 경우를 포함한다)

② 고용노동부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 복합 고용서비스사업자가 허가의 유효기간 중 업무의 일부만을 수행하여 사실상 복합 고용서비스사업을 하고 있지 않은 것으로 판단한 경우에는 복합 고용서비스사업의 허가를 취소할 수 있다.

③ 고용노동부장관 또는 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 법인에 대하여 제39조제1항제7호 또는 제39조제2항 각 호에 해당하는 사유로 등록 또는 허가를 취소하여야 할 때에는 미리 해당 임원을 바꾸어 임명할 기간을 1개월 이상 주어야 하며, 그 기간 중에 임원을 바꾸어 임명한 경우에는 등록 또는 허가를 취소하지 않을 수 있다.

④ 제1항에 따른 정지, 취소 또는 사업소 폐쇄의 기준은 고용노동부령으로 정한다.

제43조(사업자의 지위승계 등) ① 고용노동부장관 또는 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제41조에 따른 폐업신고(신고하지 아니하고 폐업한 경우를 포함한다. 이하 같다)를 한 자가 다시 제18조, 제19조, 제28조, 제29조 또는 제37조에 따라 신고·등록을 하거나 허가를 받은 경우(이하 이 조에서 “재신고등”이라 한다) 그 사업자에 대하여 폐업신고 전의 위반행위를 사유로 제42조제1항에 따른 행정처분을 할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 위반행위가 사업의 정지처분 기준에 해당하는 경우로서 폐업신고를 한 날부터 재신고등을 한 날까지의 기간이 1년을 초과한 경우

2. 위반행위가 등록·허가의 취소처분 또는 신고사업소의 폐쇄 기준에 해당하는 경우로서 폐업신고를 한 날부터 재신고등을 한 날까지의 기간이 5년을 초과한 경우

② 고용노동부장관 또는 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제1항에 따라 행정처분을 하는 경우에 폐업기간, 폐업의 사유 및 행정처분의 사유가 된 위반행위의 존속 여부 등을 고려하여야 한다.

제44조(청문) 고용노동부장관 또는 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제42조에 따라 등록 또는 허가를 취소하거나 신고사업소를 폐쇄하려면 청문을 하여야 한다.

제45조(폐쇄조치) ① 고용노동부장관 또는 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제18조, 제19조, 제28조, 제29조 또는 제37조에 따른 신고 또는 등록을 하지 아니하거나 허가를 받지 아니하고 사업을 하거나 제42조제1항에 따른 정지 또는 취소 처분을 받고도 사업을 계속하는 경우에는 관계 공무원으로 하여금 다음 각 호의 조치를 하게 할 수 있다.

1. 해당 사업장의 간판이나 그 밖의 영업표지물의 제거 또는 삭제
2. 해당 사업이 법령을 위반한 것임을 알리는 안내문 등의 게시
3. 해당 사업장의 기구 또는 시설물을 사용할 수 없게 하는 봉인(封印)

② 제1항에 따라 조치를 하는 관계 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 관계인에게 보여주어야 한다.

제46조(장부 등의 작성·비치) 제19조에 따라 등록을 하거나 제29조 또는 제37조에 따라 허가를 받은 자는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 장부·대장이나 그 밖의 필요한 서류를 작성하여 갖추어 두어야 한다. 이 경우 장부·대장은 전자적 방법으로 작성·관리할 수 있다.

제47조(보고 및 조사) ① 고용노동부장관 또는 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 필요하다고 인정하면 신고사업자 등에게 이 법 시행에 필요한 자료를 제출하게 하거나 필요한 사항을 보고하게 할 수 있다.

② 고용노동부장관 또는 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 이 법을 위반한 사실의 확인 등을 위하여 필요하면 소속 공무원으로 하여금 이 법을 적용받는 사업의 사업장이나 그 밖의 시설에 출입하여 서류·장부 또는 그 밖의 물건을 조사하고 관계인에게 질문하게 할 수 있다.

③ 고용노동부장관 또는 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제2항에 따른 조사를 하려면 미리 조사 일시, 조사 이유 및 내용 등의 조사계획을 조사 대상자에게 알려야 한다. 다만, 긴급히 조사할 필요가 있거나 사전에 알리면 증거인멸 등으로 조사 목적을 달성할 수 없다고 인정하는 경우에

는 그러하지 아니하다.

④ 제2항에 따라 출입·조사를 하는 관계 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 관계인에게 보여주어야 한다.

⑤ 고용노동부장관은 이 법의 목적 달성을 위하여 필요하다고 인정하면 특별자치도지사·시장·군수·구청장 등 관계 행정기관의 장과 합동으로 신고사업자 등을 지도·감독할 수 있다.

제48조(자료 협조의 요청) 고용노동부장관 또는 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 필요하다고 인정하면 관계 행정기관의 장에게 이 법 시행에 필요한 자료 협조를 요청할 수 있다.

제49조(비밀보장 의무 등) ① 직업소개사업자, 직업정보제공사업자, 복합 고용서비스사업자, 근로자공급사업자 및 그 종사자 또는 각 업무에 종사하였던 사람은 업무를 통하여 알게 된 구인자 또는 구직자의 비밀을 타인에게 누설해서는 아니 된다.

② 직업소개사업자, 직업정보제공사업자, 복합 고용서비스사업자, 근로자공급사업자 및 그 종사자, 구직자를 모집하는 자 또는 각 업무에 종사하였던 사람은 업무를 통하여 알게 된 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 개인정보를 본인의 의사에 반하여 타인에게 제공 또는 누설하거나 해당 사업 외의 용도로 사용해서는 아니 된다.

제50조(수수료) 제19조제2항에 따라 유료직업소개사업의 등록을 하려는 자는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 수수료를 내야 한다.

제51조(권한의 위임) 이 법에 따른 고용노동부장관의 권한은 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용지원기관의 장이나 특별자치도지사·시장·군수 및 구청장에게 위임할 수 있다.

제52조(국고보조) 고용노동부장관은 제18조에 따른 무료직업소개사업의 운영에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

제53조(사업자협회의 설립 등) ① 신고사업자 등은 직업소개사업, 직업정보제공사업, 복합 고용서비스사업 또는 근로자공급사업의 건전한 발전을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업자협회를 설립할 수 있다.

② 제1항에 따른 사업자협회는 법인으로 한다.

③ 제1항에 따른 사업자협회에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다.

제54조(포상금) ① 고용노동부장관 또는 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제36조를 위반한 자 또는 제55조제1항제1호, 제2호 또는 제56조제1호에 해당하는 자를 신고하거나 수사기관에 고발한 사람에게 예산의 범위에서 포상금을 지급할 수 있다.

② 제1항에 따른 포상금 지급에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.

제7장 벌칙

제55조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 7년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다.

1. 폭행·협박 또는 감금이나 그 밖에 신체의 자유를 부당하게 구속하는 것을 수단으로 직업소개, 구직자 모집 또는 근로자공급을 한 자
2. 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제2조 제1항 제1호에 따른 성매매 행위나 그 밖의 음란한 행위가 이루어지는 업무에 취업하게 할 목적으로 직업소개, 구직자 모집 또는 근로자공급을 한 자

② 제1항의 경우 미수범은 처벌한다.

제56조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제19조제2항에 따른 등록을 하지 아니하거나 제37조제2항에 따른 허가를 받지 아니하고 유료직업소개사업 또는 근로자공급사업을 한 자
2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제19조제2항에 따른 등록을 하거나 제29조제1항 또는 제37조제2항에 따른 허가를 받은 자
3. 제23조(제31조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)를 위반하여 타인에게 자기의 성명 또는 상호를 사용하여 직업소개사업 또는 복합 고용서비스사업을 하게 하거나 그 등록증 또는 허가증을 대여한 자와 타인의

성명 또는 상호를 사용하여 직업소개사업 또는 복합 고용서비스사업을 한 자 또는 등록증 또는 허가증을 대여받은 자

4. 제25조제2항 또는 제3항을 위반한 자
5. 제35조를 위반하여 금품이나 그 밖의 이익을 취한 자
6. 제36조를 위반하여 거짓 구인광고를 한 자

제57조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 500만 원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제18조제2항 또는 제28조제1항에 따른 신고를 하지 아니하고 무료직업소개사업 또는 직업정보제공사업을 한 자
2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제18조제2항 또는 제28조제1항에 따른 신고를 한 자
3. 제42조에 따른 정지기간에 사업을 한 자
4. 제49조제1항을 위반하여 타인에게 비밀을 누설한 자
5. 제49조제2항을 위반하여 타인에게 개인정보를 제공 또는 누설하거나 해당 사업 외의 용도로 사용한 자

제58조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제55조부터 제57조까지의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

제59조(벌칙 적용 시의 공무원 의제) 고용노동부장관이 제6조제1항에 따라 위탁한 업무에 종사하는 기관·단체의 임직원은 「형법」 제129조부터 제132조까지의 규정을 적용할 때에는 공무원으로 본다.

제60조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만 원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제20조제1항 전단을 위반하여 구인자 외의 자로부터 소개 요금을 받은 자
2. 제20조제1항 후단이나 같은 조 제2항 또는 제21조를 위반하여 고용노

동부장관이 고시한 요금 외의 금품을 받은 자

3. 제22조를 위반하여 직업소개 업무를 담당한 자
 4. 제24조를 위반하여 선급금을 받은 자
 5. 제25조제1항을 위반하여 18세 미만 구직자를 소개하는 경우에 친권자나 후견인의 취업동의서를 받지 아니한 자
- ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만 원 이하의 과태료를 부과한다.
1. 제33조제1항을 위반하여 국외취업자 모집 신고를 하지 아니한 자
 2. 제41조를 위반하여 신고·등록 또는 허가 사업의 폐업신고를 하지 아니한 자
 3. 제46조를 위반하여 장부·대장이나 그 밖의 필요한 서류를 작성하지 아니하거나 갖추어 두지 아니한 자
 4. 제47조제1항에 따른 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자
 5. 제47조제2항에 따른 관계 공무원의 출입·조사를 거부·방해 또는 기피한 자
- ③ 제1항과 제2항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관 또는 특별자치도지사·시장·군수·구청장이 부과·징수한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 제8조제2항·제3항, 제20조제1항 전단 및 제60조제1항제1호의 개정규정은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(적용례) ① 제8조제2항 및 제3항의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 유료직업소개사업의 등록을 신청한 자부터 적용한다.

② 제18조제2항의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 신고를 하는 자부터 적용한다.

③ 제20조제1항 전단 및 제60조제1항제1호의 개정규정은 이 법 시행 후

최초로 고용계약을 체결하여 직업소개가 완료된 경우부터 적용한다.

제3조(고용지원서비스우수기관 인증에 관한 경과조치) 법률 제9795호 직업안정법 일부개정법률 시행일인 2010년 1월 10일 당시 종전의 제4조의5에 따라 고용지원서비스우수기관으로 인증을 받은 자에 대한 인증의 유효기간은 종전의 규정에 따라 인증을 받은 날부터 3년으로 한다.

제4조(사업의 신고 등에 관한 일반적 경과조치) 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따라 신고, 등록을 하거나 허가받은 자는 이 법에 따라 신고, 등록을 하거나 허가를 받은 것으로 본다.

제5조(벌칙 또는 과태료에 관한 경과조치) 이 법 시행 전의 행위에 관하여 벌칙 또는 과태료 규정을 적용할 때에는 종전의 규정에 따른다.

제6조(다른 법률의 개정) ① 고용보험법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조제4호, 제42조제1항, 제43조제1항·제2항, 제44조제1항, 같은 조 제2항 각 호 외의 부분 본문, 같은 조 제3항 각 호 외의 부분 및 제1호부터 제4호까지, 같은 조 제4항 전단 및 후단, 제47조제1항·제2항, 제48조제2항, 제51조제1항 및 같은 조 제2항 전단, 제52조제1항, 제56조제2항, 제57조제2항 후단, 제58조 각 호 외의 부분, 제60조제1항 각 호 외의 부분 본문 및 같은 조 제2항·제3항, 제62조제1항·제3항, 제63조제3항 본문, 제65조제1항, 제66조제1항, 제67조제1항, 제72조제1항·제2항, 제90조제1항·제2항, 제93조제2항·제3항, 제97조제2항, 제98조제1항·제2항, 제100조, 제103조, 제111조 및 제115조 중 “직업안정기관”을 각각 “고용지원기관”으로 한다.

② 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제11조제1항제1호 중 “「직업안정법」 제18조”를 “「고용서비스 활성화 등에 관한 법률」 제18조”로 하고, 같은 조 제3항 중 “직업안정 업무를 하는 행정기관”을 “고용지원기관”으로 한다.

제11조의2제2항 중 “「직업안정법」 제18조”를 “「고용서비스 활성화 등에 관한 법률」 제18조”로 한다.

제11조의3제1항제2호 중 “「직업안정법」 제36조”를 “「고용서비스 활성화 등에 관한 법률」 제42조”로 한다.

제18조 중 “직업안정 업무를 하는 행정기관”을 “고용지원기관”으로 한다.

③ 고용정책기본법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제9조제3항, 제11조의 제목 및 같은 조 제1항·제3항, 제12조제2항·제3항, 제23조제1항·제2항, 제29조제2항, 제33조제1항 본문과 같은 조 제2항 및 제39조 중 “직업안정기관”을 각각 “고용지원기관”으로 한다.

④ 국민기초생활 보장법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제17조제1항 중 “「직업안정법」 제2조의2제1호의 직업안정기관”을 “「고용서비스 활성화 등에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 고용지원기관”으로 한다.

⑤ 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제15조 및 제17조의2제2항 중 “「직업안정법」 제2조의2제1호에 따른 직업안정기관”을 각각 “「고용서비스 활성화 등에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 고용지원기관”으로 한다.

⑥ 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제6조제1항 중 “「직업안정법」 제2조의2제1호에 따른 직업안정기관(이하 “직업안정기관”이라 한다)”을 “「고용서비스 활성화 등에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 고용지원기관(이하 “고용지원기관”이라 한다)”으로 한다.

제6조제2항, 제8조제1항·제3항·제4항·제6항, 제12조제2항, 같은 조 제3항 전단 및 후단 및 같은 조 제4항·제6항, 제17조제1항, 제19조제1항 각 호 외의 부분, 제20조제1항 각 호 외의 부분, 제24조의2제1항, 제25조제1항 각 호 외의 부분 및 제32조제1항제4호 중 “직업안정기관”을 각각 “고용지원기관”으로 한다.

⑦ 장애인고용촉진 및 직업재활법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제16조제2항 중 “「직업안정법」 제2조의2제1호에 따른 직업안정기관”을 “「고용서비스 활성화 등에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 고용지원기관”으로

한다.

제83조 중 “「직업안정법」을 “「고용서비스 활성화 등에 관한 법률」”로 한다.

⑧ 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제147조제1항 중 “「직업안정법」 제2조의2제1호의 규정에”를 “「고용서비스 활성화 등에 관한 법률」 제2조제2호에도”로, “직업안정업무”를 “고용서비스 업무”로, “직업안정기관”을 “고용지원기관”으로 한다.

제147조제2항 및 제4항 각 호 외의 부분 중 “직업안정기관”을 각각 “고용지원기관”으로 한다.

⑨ 청년고용촉진 특별법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제8조의3제1항 중 “「직업안정법」 제4조제1호에 따른 직업안정기관”을 “「고용서비스 활성화 등에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 고용지원기관”으로 한다.

제12조제1항제1호다목 중 “「직업안정법」 제19조”를 “「고용서비스 활성화 등에 관한 법률」 제19조”로 한다.

⑩ 과건근로자보호 등에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제3조제4호 중 “직업안정기관”을 “고용지원기관”으로 한다.

제5조제3항제2호 중 “「직업안정법」 제33조의 규정”을 “「고용서비스 활성화 등에 관한 법률」 제37조”로 한다.

제8조제3호 중 “직업안정법”을 “「고용서비스 활성화 등에 관한 법률」”로 한다.

⑪ 한부모가족지원법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제14조의2 중 “「직업안정법」 제2조의2제1호에 따른 직업안정기관간”을 “「고용서비스 활성화 등에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 고용지원기관 간”으로 한다.

제7조(다른 법령과의 관계) 이 법 시행 당시 다른 법령에서 종전의 「직업안정법」 또는 그 규정을 인용하고 있는 경우 이 법 가운데 그에 해당하는 규정이 있을 때에는 종전의 규정을 갈음하여 이 법 또는 이 법의 해당 규정을 인용한 것으로 본다.

〈부록 3〉 ILO의 민간고용서비스기관 협약 No.181(1997)

국제노동기구의 총회는 이사회에 의하여 제네바에서 소집되어, 1997년 6월 3일 제85차 회의를 개최하고, 유료 고용서비스기관 협약(1949년 개정)의 조항에 주목하고, 노동시장 기능에 있어 탄력성의 중요성을 주시하고, 1994년 제81차 총회에서 동 협약의 개정을 추진해야 할 필요성이 개진되었음을 상기하고, 또한 동 협약이 채택되었을 당시와 비교해 볼 때 일반적으로 민간고용서비스기관의 운영환경이 변화했음을 고려하고, 제 기능을 발휘하는 노동시장에서 민간고용서비스기관들이 맡을 수 있는 역할을 인지하며, 근로자들을 부조리로부터 보호할 필요성을 재강조하고, 원활한 노사관계 체제의 필수요건으로서 결사의 자유를 보장하고 단체교섭권과 사회적 대화를 증진시켜야 할 필요성을 재인식하였다.

이 외에 직업안정기관 협약(1948)의 조항에 주목하고, 강제노동협약(1930), 결사의 자유와 단체 결성권 보호 협약(1948), 단체결성과 단체교섭권 협약(1949), 차별(고용 및 직업) 협약(1958), 고용정책 협약(1964), 최저연령 협약(1973), 고용 증진 및 실업보호 협약(1988) 등의 조항과, 취업 이민 협약(1949년 개정)과 이민근로자(추가조항) 협약(1975) 중 모집 및 배치와 관련된 조항을 상기하면서 회기의사일정의 넷째 의제인 유료 고용서비스기관 협약을 개정하기 위하여 제시된 제안을 채택하기로 결정하고 이러한 제안이 국제 협약의 형식을 취할 것을 결정하고, 1997년 6월 19일 민간고용서비스기관 협약(1997)이라고 부를 다음 협약을 채택한다.

제1조

1. 이 협약상 “민간고용서비스기관”은 공공기관으로부터 독립되어 아래와 같은 노동시장 서비스를 1개 이상 제공하는 자연인 또는 법인을 일컫는다.
(가) 구직·구인의 수요를 연결시켜 주되, 그로 인해 발생한 고용관계의 당사자가 되지는 않는 서비스

- (나) 근로자에게 업무를 할당하고 업무수행을 감독하는 자연인 또는 법인인 제3자(이하 “사용사업체(user enterprise)”라 칭함)가 근로자를 사용할 수 있도록 근로자들을 고용하는 서비스
 - (다) 권한 있는 기관(competent authorities)이 대표적 노사단체와 협의 후에 결정하는, 특정한 구직 및 구인 수요를 연결시키는 기능이 없는 (예 : 정보의 제공) 구직과 관련된 기타 서비스
2. 이 협약의 목적상 “근로자”라 함은 구직자를 포함한다.
 3. 이 협약의 목적상 “근로자의 개인정보 처리”는 신분이 확인된 또는 확인 가능한 근로자에 대한 정보의 수집, 저장, 조합, 통신, 기타 이용을 의미한다.

제2조

1. 이 협약은 모든 민간고용서비스기관에 적용된다.
2. 이 협약은 모든 범주의 근로자와 모든 경제활동에 적용된다. 단, 선원의 모집 및 배치는 제외된다.
3. 이 협약의 목적은 이 협약 규정 내에서 민간고용서비스기관의 서비스를 이용하는 근로자를 보호하고 민간고용서비스기관의 운영을 인정하기 위함이다.
4. 대표적 노사단체와 협의를 거친 후 각 회원국은,
 - (가) 특정 상황하에서, 제1조제1항에 언급된 서비스 중 하나 이상을 제공하는 데 있어 일정 범주의 근로자 및 경제활동과 관련하여 민간고용서비스기관의 활동을 금지할 수 있다.
 - (나) 특정 상황하에서, 일정 범주의 경제활동에 종사하는 근로자를 이 협약 및 협약의 일부 규정의 적용에서 제외할 수 있다. 단, 관련 근로자에 대한 적절한 보호조치가 다른 방식으로 보장되어야 한다.
5. 이 협약을 비준할 회원국은 국제노동기구 헌장 22조에 의거하여 제출되는 보고에 위의 4항에 의해 취해지는 금지 및 제외에 대해 상세히 기술하며 그 이유를 제시하여야 한다.

제3조

1. 민간고용서비스기관의 법적 지위는 대표적 노사단체와의 협의 후 각국의 법과 관행에 의해 결정된다.
2. 각 회원국은 면허제 및 허가제에 의해 민간고용서비스기관의 운영조건을 결정한다. 단, 운영조건이 자국의 적절한 법과 관행에 의해 규정되어 있는 경우는 제외된다.

제4조

제1조에 언급된 기능을 수행하는 민간고용서비스기관에 의해서 모집된 근로자의 결사의 자유 및 단체 교섭권이 박탈되지 않도록 적절한 조치가 취해져야 한다.

제5조

1. 취업 및 특정 직업에 대한 기회 및 대우의 균등을 향상시키기 위해, 각 회원국은 민간고용서비스기관들이 근로자를 대우함에 있어 인종, 피부색, 성별, 종교, 정치적 견해, 출신국, 사회적 기원, 기타 법과 관행에 언급되는 차별의 형태, 예를 들면 연령 및 장애에 근거한 차별이 없도록 적절한 조치를 취해야 한다.
2. 위 1항을 시행함에 있어, 가장 불리한 입장에 처한 근로자의 구직활동을 지원하기 위한 특별서비스나 프로그램을 민간고용서비스기관이 제공하지 못하게 해서는 안 된다.

제6조

민간고용서비스기관의 근로자 개인정보 처리는,

- (가) 각국의 법과 관행에 의해 개인정보가 보호되고 근로자의 사생활이 보장되는 범위 내에서 이루어져야 한다.
- (나) 해당 근로자의 자격 및 직업 경력, 그리고 직접적 관련이 있는 정보에 국한되어야 한다.

제7조

1. 민간고용서비스기관은 직접 또는 간접적으로, 전체 또는 부분적으로 수수료나 비용을 근로자에게 청구해서는 안 된다.
2. 근로자의 이익을 위해서, 그리고 대표적 노사단체와 협의한 후에, 권한 있는 기관은 민간고용서비스기관이 제공하는 특정 형태의 서비스 및 일정 범주의 근로자와 관련하여 위의 1항에 대한 예외를 인정할 수 있다.
3. 위 2항에 의거 예외를 인정하는 회원국은 국제노동기구 헌장 22조에 의거한 보고에 그러한 예외와 예외를 허용한 이유에 대해 정보를 제공해야 한다.

제8조

1. 민간고용서비스기관에 의해 자국의 영토 내에서 모집되거나 배치되는 이민근로자를 적절히 보호하고 부조리를 막기 위해, 각 회원국은 대표적 노사단체와 협의 후에 관할권 내에서 모든 필요하고 적절한 조치를 채택하며, 필요할 경우 다른 회원국과 협조하여 실행하여야 한다. 이러한 조치에는 사기적 관행과 부조리를 행하는 민간고용서비스기관의 영업금지를 비롯하여 여러 처벌을 규정한 법과 규정이 포함된다.
2. 한 국가에 고용될 목적으로 다른 국가에서 모집되는 근로자의 경우, 해당 회원국은 근로자의 모집, 배치, 고용에 있어 사기적 관행 및 부조리를 막기 위한 상호 협약의 체결을 고려해야 한다.

제9조

각 회원국은 민간고용서비스기관에 의한 아동노동 사용 및 제공이 금지되도록 적절한 조치를 취해야 한다.

제10조

권한 있는 기관은 민간고용서비스기관의 활동과 관련하여 제기되는 진정, 부조리 고발 및 사기적 관행을 조사하기 위해 대표적 노사단체가 참여하는

적절한 기구 및 절차가 마련되도록 하여야 한다.

제11조

자국의 법과 관행에 의거하여 각 회원국은 제1조제1항(나)에 규정된 바와 같이 민간고용서비스기관에 의해 고용된 근로자의 적절한 보호를 보장하기 위해 아래 사항에 대해 적절한 조치를 취해야 한다.

- (가) 결사의 자유
- (나) 단체교섭권
- (다) 최저임금
- (라) 근로시간 및 기타 근로조건
- (마) 법적 사회보장 급여
- (바) 훈련의 기회
- (사) 산업 안전 및 보건
- (아) 산재 및 직업병에 대한 보상
- (재) 파산 시 보상 및 근로자의 청구권 보호
- (차) 모성 보호 및 급여, 부성 보호 및 급여

제12조

각 회원국은 자국의 법과 관행에 의거하여, 제1조제1항(나)에 명시된 서비스를 제공하는 민간고용서비스기관과 사용자 기업에 대하여 아래와 관련한 의무를 결정하고 그 의무를 양자 사이에 배분해야 한다.

- (가) 단체교섭권
- (나) 최저임금
- (다) 근로시간 및 기타 근로조건
- (라) 법적 사회보장 급여
- (마) 훈련의 기회
- (바) 직업안전 및 보건분야에 있어서의 보호
- (사) 산재 및 직업병에 대한 보상

(아) 파산 시 보상 및 근로자의 지급 요구 보호

(자) 모성 보호 및 급여, 부성 보호 및 급여

제13조

1. 자국의 법과 관행에 의거하여 대표적 노사단체와 협의를 거친 후, 각 회원국은 공공 직업소개기관과 민간고용서비스기관의 협력을 증진시키기 위한 조건을 형성 및 확립하고 주기적으로 점검하여야 한다.
2. 위 1항에서 언급된 조건은, 공공기관이 아래의 각 항에 대한 최종 권한을 지닌다는 전제에 의한다.
 - (가) 노동시장 정책 형성
 - (나) 노동시장 정책 시행을 위해 책정된 공공기금의 사용 또는 관리
3. 민간고용서비스기관은 권한 있는 기관이 정하는 일정 주기마다 권한 있는 기관이 요구하는 정보를 제공해야 하며, 이때 그러한 정보의 기밀성이 적절하게 고려되어야 한다. 정보제공의 목적은 아래와 같다.
 - (가) 권한 있는 기관이 자국의 여건 및 관행에 따라 민간고용서비스기관의 구조 및 활동을 알 수 있도록 한다.
 - (나) 통계활동을 목적으로 한다.
4. 권한 있는 기관은 정기적으로 관련정보를 집계하여 일반에 공개하여야 한다.

제14조

1. 이 협약의 규정은 자국의 법령 또는 법정 판결·중재 재정·단체협약 등 국가의 관행과 상호 일치하는 수단에 의해 적용되어야 한다.
2. 이 협약이 효력을 지니기 위한 규정의 이행 감사는 근로감독기관 및 기타 권한 있는 기관에 의해 보장되어야 한다.
3. 이 협약의 위반 시, 필요한 경우 처벌을 포함한 적절한 대책이 규정되어야 하며 효과적으로 적용되어야 한다.