

# 일본의 공공 고용 안정서비스 현황: 헬로우 워크 (Hello Work)를 중심으로

김 기 현

(도호쿠대 박사후 연구원)

## ■ 머리말

고용보험, 직업훈련 및 고용안정정책을 포괄하는 일본의 공공 고용안정서비스 시스템은 오랜 역사와 함께 상당히 높은 수준의 성과를 보여주고 있는 ‘일본형 복지정책’으로 평가받고 있다(한국행정학회, 2002). 특히 일본의 공공직업안정소인 헬로우 워크(Hello Work, ハローワーク)는 고용안정서비스의 대민 접촉 창구이자 정부의 고용 및 노동시장정책이 직접적으로 실현되는 기관으로서 1979년 이래로 사업의 부문제(部門制) 도입과 사업인력에 대한 전문관제(専門官制) 실시를 축으로 업무의 효율성과 전문성에 있어서 모범적인 사례로 소개되고 있다. 이와 관련하여 우리나라는 공공직업안정기관과 직업상담원제도가 비교적 뒤늦게 정착되었고, 1998년 외환위기 이후 그 수요가 급격히 팽창하면서 빠른 성장을 보여왔으나 고용안정서비스 업무의 효율성과 업무 담당자의 전문성, 혹은 그것을 가능하게 하는 제도적 기반에 있어서 여러 가지 문제점을 보여주고 있는 형편이다(김승택·신현구, 2004).

본 글에서는 일본의 공공고용안정서비스, 특히 공공직업안정기관인 헬로우 워크를 중심으로 조직 및 규모, 업무 내용과 업무 실적 등을 소개하고, 최근 제기되고 있는 문제점을 살펴보고자 한다. 이어 일본에서의 경험이 우리나라의 고용안정서비스사업에 어떤 정책적 시사점을 줄 수 있는지 검토해보고자 한다.

## ■ 공공직업안정소의 조직과 규모

일본의 공공직업안정소인 헬로우 워크는

[표 1] 지역별 공공직업안정소 헬로우 워크(Hello Work) 설치 현황 (괄호: 출장소, 분소)

지역	지방노동국
홋카이도(北海道)	北海道-40(18)
도호쿠(東北)	青森-11(3), 岩手-14(4), 宮城-11(2), 秋田-11(3), 山形-8(0), 福島-16(5)
간토(關東)	茨城-15(4), 栃木-12(0), 群馬-12(2), 埼玉-14(3), 千葉-12(2), 東京-23(6), 神奈川-17(2)
주부(中部)	新潟-19(4), 富山-8(0), 石川-11(4), 福井-8(2), 山梨-8(2), 長野-14(0), 岐阜-11(2), 静岡-18(6), 愛知-20(2)
간키(近畿)	三重-9(0), 滋賀-7(1), 京都-15(6), 大阪-19(1), 兵庫-24(7), 奈良-7(2), 和歌山-8(0)
츄고쿠(中國)	鳥取-6(1), 島根-9(2), 岡山-15(4), 広島-18(5), 山口-13(3)
시고쿠(四國)	徳島-8(0), 香川-7(1), 愛媛-8(0), 高知-7(2)
규슈(九州)	福岡-23(7), 佐賀-9(2), 長崎-11(2), 熊本-12(2), 大分-8(0), 宮崎-9(2), 鹿児島-20(7), 沖縄-5(0)
계	610 (133); 北海道-40(18), 東北-71(17), 關東-107(19), 中部-117(22), 近畿-79(17), 中國-51(15), 四國-30(3), 九州-97(22)

자료: 厚生労働省, 『全国ハローワークの所在案内』(<http://www.mhlw.go.jp/kyujin/hwmap.html>)

출장소와 분소를 포함하여 전국에 610개소가 설치, 운영 중에 있다. 헬로우 워크 이외에 관리·전문직 대상의 인재은행(人材銀行), 고령자를 대상으로 하는 고연령자직업상담실(高年齢者職業相談室) 등을 포함할 경우 일본의 공공직업안정기관은 약 660여 개소에 이르고 있다. [표 1]은 지역별로 헬로우 워크의 설치 현황을 보여주고 있다. 헬로우 워크는 각지의 노동시장 규모에 따라 설치되어 있는데 주부(中部) 지역이 117개소로 가장 많고 시고쿠(四國) 지역이 30개소로 가장 적은 것으로 나타나고 있다. 지방노동국 별로는 도쿄(東京)에 23개소로 가장 많이 설치되어 있고, 오키나와(沖縄)에 5개소로 가장 적게 설치되어 있다. 그리고 지방노동국 내에 안정소를 설치하기에는 규모가 크지 않지만 직업안정 업무의 필요성이 인정되는 곳에 대해서 출장소 혹은 분소 등이 설치되어 있다. 전국의 출장소 및 분소는 133개소로 이를 제외한 전국 헬로우 워크의 수는 477개소이다.

각지의 헬로우 워크는 각 도도부현(지방행정지)의 지방노동국이 소관하고 있으며, 노동국 조직 중 직업안정부가 각처 관내의 헬로우 워크를 관장하고 있다. 기존에는 기관 위임사업제도에 의해 각 도도부현의 직업안정과 등이 직업안정소의 지도감독을 맡았으나 1999년 제정된 지방분권일괄법에 근거하여 2000년부터 국가에 의해 새로 설치된 지방노동국이 이를 관리하게 되었다. 각 지방의 노동국 조직은 크게 두 개로 나누어진다. 하나는 노동기준부로서 각 지방의 노동기준부가 노동기준감독관서를 소관하며 다른 하나는 직업안정부로 헬로우 워크 이외에 인재은행 등의 다양한 전문시설을 관장하고 있다. 이 시설들은 모두 헬로우 워크의 기능을 부분적으로 특화해 설치된 곳이며, 헬로우 워크는 이들 전문시설을 연결하는 통합체로서 '고용서비스의 대규모 종합시스템'으로 불리고 있다(佐野哲, 2004: 22).

일본에서 공공직업안정소의 인원 및 예산 등의 정보가 완전히 공개되어 있지 않지만

일부 공개된 자료를 토대로 확인해 보면, 헬로우 워크의 예산 규모는 2002년 기준으로 약 1,470억 엔으로 추정되고 있다. 항목별로 살펴보면, 인건비는 약 880억 엔, 시설정비비 약 100억 엔, 유지관리비 약 145억 엔, 사업비 약 345억 엔 등이다(民活研, 2002: 16).

전국에 헬로우 워크에 종사하는 국가공무원원은 약 13,000여 명이 배치되어 있으며 이 중에서 직업안정 업무를 전담하는 직원은 약 7,000여 명에 이르는 것으로 추정된다. 이들은 헬로우 워크에 종사하는 국가공무원 신분의 직업전문관들로 우리나라의 직업상담원에 해당되는 직원들을 의미한다.

헬로우 워크에서 근무하고 있는 위탁 파트타임 직원의 정확한 인원수는 알려져 있지 않지만 일본노동정책연구·연수기구(日本労働政策研究及び研修機構)의 사노(佐野哲, 2004)에 의하면 비정규직 직원 수는 헬로우 워크에 종사하는 전국 국가공무원 수의 절반 정도에 해당하는 약 6,000여 명에 이르고 있는 것으로 추정된다. 이를 토대로 전국의 헬로우 워크에 종사하는 전체 직원 수를 추정해보면 약 2만여 명에 이르는 것으로 볼 수 있다. 이 같은 직원 수는 우리나라와 비교해 볼 때 매우 방대한 규모라고 할 수 있다. 2003년 현재 우리나라 고용안정센터의 직원 수는 156개 센터에 2,300명이며 이 중 일본의 직업전문관에 해당하는 직업상담원은 1,766명에 불과한 형편이다(김승택·신현구, 2004: 22).

핵심적인 역할을 수행하는 직업전문관들에 대해서 구체적으로 살펴보면, 직업전문관들은 총괄직업지도관, 상석(선임)직업지도관, 일반직업지도관(혹은 전문관, 조사관) 등으

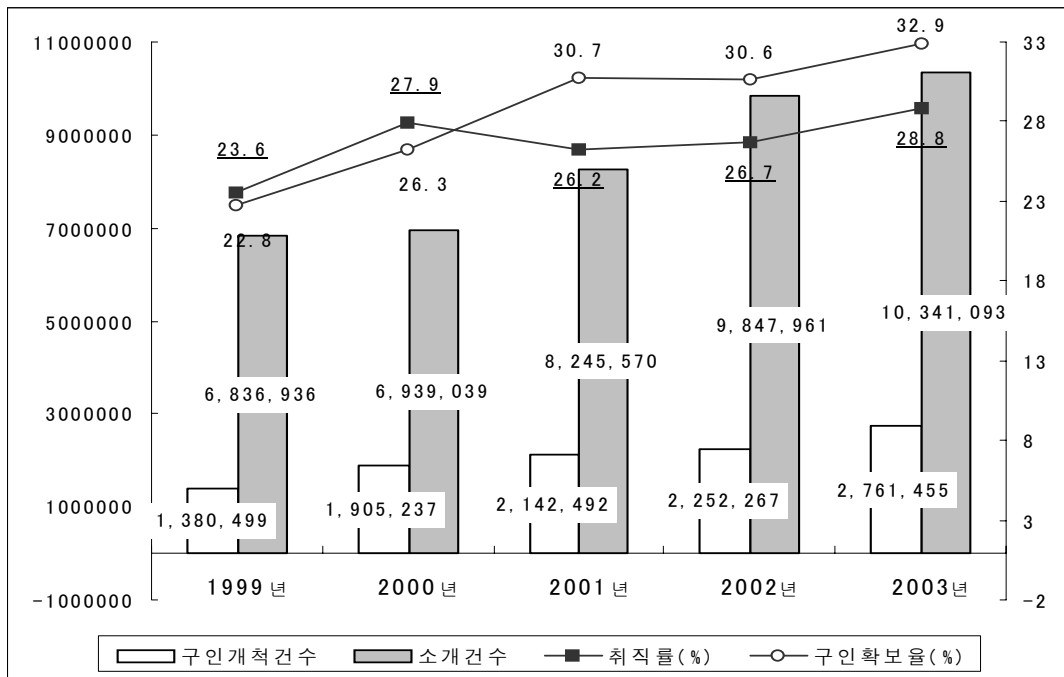
로 구분된다. 일본의 전문관 제도는 직업소개 업무의 전문성을 제고하기 위해 도입된 것으로 모두 국가공무원 신분이며 전문화의 정도에 따라 역할과 지위가 세분화되어 있다. 일례로 도쿄(東京)도의 직원직급별 명칭을 그대로 소개하면 부장급의 경우 총괄직업지도관이며, 과장급은 주임취직촉진지도관, 취직촉진지도관, 주임고용지도관, 고용지도관, 상석(선임)직업지도관 등이 있다. 직원급은 노동자과견사업 도관, 개호(간호)노동전문관, 지역고용개발담당관, 광역취직지도관, 민영직업소개계장, 외국인노동 전문관, 산업고용정보관, 고용보험급부조사관, 사업소급부조사관 등이 있다.

노동신문사(労働新聞社)의 『1999년 노동성 직업록(労働省職業録)』 등을 토대로 조사한 결과에 따르면, 직업전문관의 수는 6,048명이며, 이를 직위별로 살펴보면 부장급은 1,376명, 과장급은 2,226명, 그리고 직원급은 2,446명으로 나타난다(民活研, 2002: 30). 이 보고서에서 제시하고 있는 직급별 연평균 예상 수입은 부장의 경우 1,000만 엔, 과장 800만 엔, 직원 600만 엔 등으로 나타난다. 이와 관련, 후생노동성에서 최근 발표한 「임금구조기본통계조사」 결과에서 2004년 봄 현재 대졸 신규 취업자의 첫 평균 월급액이 한화로 200만 원에 못 미치는 195,000엔인 점을 감안한다면 직업전문관에 대한 대우는 상대적으로 안정적인 수준임을 알 수 있다.

## ■ 공공직업안정소의 업무와 사업실적

헬로우 워크의 주된 업무는 우리나라의 고용안정센터와 거의 유사하다. 핵심적인 영역

[그림 1] 공공직업안정소 헬로우 워크의 사업실적 추이



자료: 厚生労働省, 2004. 『平成15年度 実績評価書-公共職業安定機関における需給調整機能を強化すると』

은 사업부문제 도입 이후 ① 직업소개사업과 ② 고용보험사업으로 양분되어 왔다. 직업소개사업은 모든 구직자와 사업주에게 무료의 직업소개 실시, 구인의 개척, 공공직업훈련을 활용한 직업소개, 컴퓨터를 활용한 직업소개, 학교와의 제휴를 통한 중고등학교 졸업자들에 대한 직업소개, 취직이 곤란한 계층을 대상으로 고용을 촉진하기 위한 조성금의 지급 등이 실시되고 있다. 고용보험사업은 사업소에 대한 고용보험 적용(가입) 촉진, 이직자에 대한 고용보험의 실업수당의 지급, 간호(개호)휴업 및 육아휴업 취득자에 대한 고용 지속이 가능하도록 하기 위한 고용계속급부의 지급 등이다.

한편, 『노동성직업록(労働省職業録)』을 이용하여 두 사업 부분의 인력 규모를 토대로 업무 비중을 추정해 본다면 직업상담 관련 부문은 47.8%, 고용보험 관련 부문은 52.2%

로 고용보험사업의 업무 비중이 약간 높은 것으로 나타나고 있다. 이 밖에 주요 업무 내용은 정부의 고용대책을 지원하는 사업과 민간직업소개업소에 대한 관리·감독 등의 사업이 있다. 고용대책사업은 고용촉진, 고용기회 창출, 고령자 등의 취약계층 취업 등 정부가 추진하는 여러 가지 고용대책을 지원하는 사업이며, 허가 및 지도사업은 민간 직업소개사업의 허가 및 지도·감독 관계 업무와 파견사업의 허가, 신고 및 지도·감독 관계 업무 등이 포함된다.

무료의 직업소개 업무는 헬로우 워크의 본래 취지에 가장 부합하는 가장 중요한 업무라고 할 수 있는데 이는 구인 및 구직 정보의 제공과 직업 상담을 통한 구직자의 취업 알선이 주를 이루고 있다. 일본의 경우 직업소개는 1921년 직업소개법이 제정된 이후 허가제로 인정하고 있던 영리 목적의 사설

직업소개소를 금지해 왔다. 그 이후 1964년 직업안정법 시행에 의해 일부 직업에 한해 사설직업소개소가 인정되고 1997년 직업안정법 시행규칙 개정에 의해 완전 자유화되기 전까지 국가가 독점적으로 직업소개사업을 운영해 왔다(鎌田耕一, 2000). 일례로 1997년도의 공공과 민간직업안정사업 현황을 비교해 보면, 공공직업소개기관의 직업소개 취직건수는 민간유료직업소개기관의 그것보다 약 6배나 많은 것으로 나타난다(佐野哲, 2004: 67).

[그림 1]은 헬로우 워크의 사업실적 추이를 보여주고 있다. 사업주로부터 받은 구인 개척건수는 2003년 현재 280만 건에 이르고 있다. 이러한 구인건수를 활용하여 구직자에게 직업소개를 한 건수는 1천만 건을 넘은 상태이다. 사업실적 추이를 살펴보면 직업소개를 한 구직자 중 취직이 된 비율을 의미하는 취직률의 경우 2003년 현재 28.8%로 1999년에 비해 5.2%포인트 증가한 것으로 나타난다. 지난 5년간의 취직률은 전년대비 상승 추세가 지속되었으나 2001년의 경우 전년을 밀돈 것으로 나타나고 있다. 전체 구인 중에서 헬로우 워크를 통해 구인이 이루어진 건수의 비중(구인확보율)은 1999년 22.8%에서 2003년 32.9%로 지난 5년간 10.1%포인트나 증가한 것으로 나타나고 있다.

이어서 2003년까지 구인수 추이를 살펴보면 1998년에서 2003년에 걸쳐 500만 명 수준(5,325,097)에서 800만 명 수준(7,747,648)으로 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. 특히 취약계층인 고령층(55세 이상)의 연령 세대의 구인수는 2003년에 65만 6,937명으로 전년(596,320)보다 6만 명 가량이 증가한 것으로 나타났다. 이와 함께 연령 제한을 하

지 않는 구인의 비율은 2002년(13.5%)의 경우 전년(1.6%) 대비 11.9%포인트나 증가한 것으로 나타나, 2002년 연령 제한 금지 법률 시행 이후 연령을 불문하는 구인비율이 크게 늘어난 것으로 나타나고 있다.

이와 함께 1999년부터 헬로우 워크의 구인정보를 인터넷으로 제공하는 헬로우 워크 인터넷 서비스가 개시되었는데 2002년 현재 구인 정보 검색 화면에 접근한 연간 건수는 약 4,200만 건(42,942,242)에 이르고 있다. 인터넷 서비스 접근건수가 2001년 약 1천만 건(12,818,288)에 불과했던 것을 염두에 둔다면 엄청난 신장세를 보여준 것이다. 이는 헬로우 워크의 구인정보를 전국으로 확대한 데 따른 것이다. 이 같은 추세는 2003년에 들어서면서 연간 정보 접근 건수가 약 6,200만 건(62,256,288)으로 증가했으며 일일 평균 접근건수도 16만 건으로 2002년(9만 4천건)과 비교해 볼 때 2배 가까이 증가하고 있어 엄청난 신장세를 보여주고 있다. 이 역시 헬로우 워크의 인터넷 서비스 방식이 변경되면서 나타난 것인데, 헬로우 워크의 인터넷 서비스가 구인업체명과 소재지, 전화번호를 공개하지 않고 단순검색 후 헬로우 워크를 직접 방문하도록 했던 것을 2003년 1월 14일부터 구인업체 정보를 공개하고 인터넷을 통해 구직 신청이 가능하도록 변경하면서 나타난 현상이라고 할 수 있다. 곧, 구인자는 구인업체 정보 공개 후 헬로우 워크를 거치지 않고 직접 구인 업체에 신청할 수 있게 되었다. 이에 따라 2004년 3월 말 현재 인터넷에 게재된 구인 건수는 57만 건에 이르고 있으며 인터넷 서비스를 통해 이루어진 2003년 취업건수 누계는 1만 6,000건에 이른다.

## ■ 공공직업안정소의 문제점과 시사점

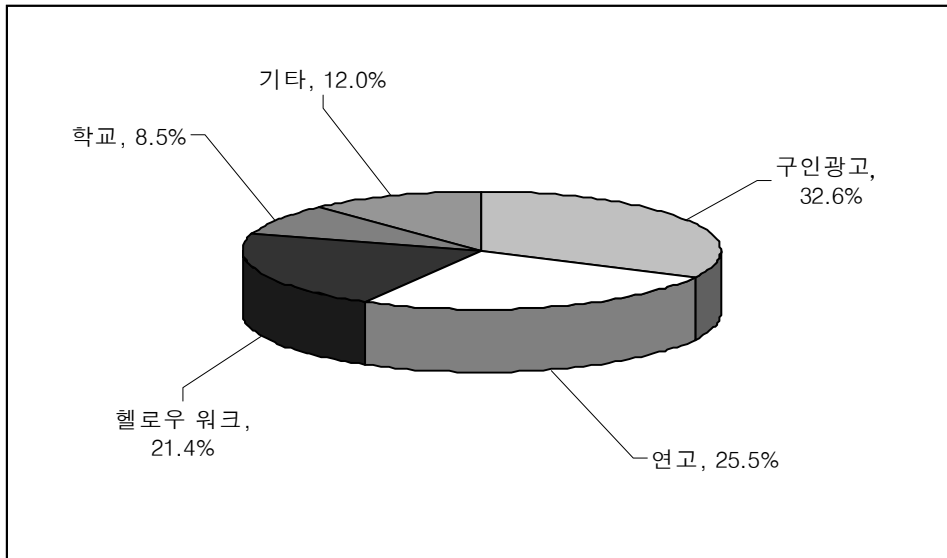
헬로우 워크는 흔히 ‘잃어버린 10년’으로 불리는 일본의 장기 불황과 실업 확대 및 노동시장의 경직성으로 인해 현재까지도 사업 영역이 지속적으로 확대되고 있으며 고용안정서비스를 통한 사업 실적 역시 매우 양호한 것으로 나타나고 있다. 그러나 이러한 성장세에도 불구하고 다양한 비판들이 제기되고 있다.

헬로우 워크에 대한 가장 주된 비판은 방대한 조직 규모에 비해 그에 대응하는 직업 소개 기능과 업무 실적을 보여주고 있는가에 관한 것이다. 이를 뒷받침하는 주요 통계로는 헬로우 워크가 고용서비스 시장에서 차지하는 점유율을 간접적으로 보여주고 있는 후생노동성의 『고용동향조사』 결과이다. 이는 전직자의 입직 경로 중 헬로우 워크가 차지하는 비율은 어느 정도인가를 보여주는

데, 이 조사 결과에 따르면 헬로우 워크를 통해 전직한 노동자는 전체의 약 20%를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 1999년 조사 결과를 [그림 2]를 통해 살펴보면 헬로우 워크는 21.4%로 구인 광고(32.6%)나 가족 및 친지, 친구 등의 연고를 통한 경우(25.5%)보다 낮게 나타나고 있다. 동 조사의 2002년 조사 결과 역시 유사한 수준을 보여주고 있는데 헬로우 워크를 통해 전직한 노동자의 비율은 19.3%로 오히려 약간 감소한 것으로 나타나고 있다. 이에 따라 헬로우 워크는 ‘2할 공공직업안정소(2割職安)’라는 비판에 시달리고 있다(佐野哲, 2004: 23).

이와 함께 일본의 대표적인 민간유료취업 소개 회사인 리크루트사에서 지난 2000년에 대도시권의 전직자를 대상으로 조사한 『이용정보와 입직 경로에 관한 조사(利用情報と入職経路する調査)』 역시 헬로우 워크가 고용서비스 시장에서 차지하는 위치를 보여주고 있다. 복수 응답으로 이루어진 입직 시

[그림 2] 전직자의 입직 경로별 비율: 1998



자료: 厚生労働省, 『雇用動向調査』, 1999.

이용 정보의 경우 구인 광고가 71.5%, 학교 41.1%, 헬로우 워크 33.4%로 나타나고 있다. 단일 응답으로 이루어진 입직 경로의 경우 구인 광고가 41.9%, 학교가 29.7%, 그리고 헬로우 워크가 8.5%로 나타나고 있다. 이 조사 결과는 대도시권의 경우 헬로우 워크의 고용서비스 시장 점유율이 더 낮을 가능성이 있음을 시사하고 있다.

방대한 조직 규모와 관련해 제기되고 있는 또 다른 문제점은 도쿄(東京) 등 대도시의 헬로우 워크 사업 운영에 대한 것이다(民活研, 2002). 대규모 헬로우 워크의 경우 일반적으로 구인사업소 부문(구인담당)과 직업상담 부문(구직담당)으로 사업 부문이 구분되어 있다. 이는 업무의 세분화 및 전문화 차원에서 이루어진 것인데, 결과적으로 구인업체의 사업 및 일의 내용을 직접 확인한 적이 없는 직원이 해당 업체에 취업하고 싶어 하는 구직자의 취업 상담을 하고 이를 소개하는 문제가 발생하고 있는 셈이다. 이는 직업상담에 있어서 치밀한 소개 업무가 진행되기 어렵다는 점을 보여준다.

또 다른 비판은 최근 가장 큰 성과를 보여주고 있는 인터넷 서비스의 급팽창으로부터 촉발되었다(佐野哲, 2004: 25). 특히 헬로우 워크를 방문할 필요 없이 인터넷을 통해 구인업체와 구직자가 직접 접촉하는 길이 열리면서 대면 업무 위주로 편성된 헬로우 워크의 조직 운영의 효율성에 의문이 제기되

고 있는 것이다. 만약 헬로우 워크가 대면을 통한 직업 소개의 질적 개선과 고용 취약계층에 대한 전문적인 상담 기능의 향상을 이루지 못한다면 큰 위기에 봉착하게 될지 모른다는 것이다. 곧 구직자가 실제로 헬로우 워크에 방문하여 상담을 받아보았지만 그 수준이 높지 않다면 굳이 헬로우 워크를 방문할 필요 없이 인터넷으로 구인 정보를 받으면 그만이라고 생각할 가능성이 높아지고 있다는 것이다.

현재 일본에서 제기되고 있는 헬로우 워크에 대한 다양한 비판들은 우리나라의 고용안정센터와 직업상담원제도 운영에 있어 여러 가지 시사점을 제공하고 있는데 그 중에서 가장 주된 것은 조직 및 시설의 슬림화와 업무의 전문화 및 고도화라고 할 수 있다. 전자는 우리나라의 공공 고용안정서비스 규모가 현재 적정 수준인가, 아니면 부족한 가라는 판단이 매우 중요하다고 할 수 있다. 후자는 최근까지 직업상담원의 신분 보장 문제가 불거지고 80%에 이르는 높은 이직 의사(유길상 외, 2001)를 보여주고 있는 현실에서 매우 시급한 과제라고 할 수 있다. 전문관 제도를 통해 높은 수준의 전문성을 담보하고 있는 일본에서도 최근 업무 확대에 따라 비전문성 문제가 제기되고 있음을 상기해 본다면 직업상담원의 전문성 제고를 위한 다양한 정책적 제고가 요구되고 있다.

## ■ 참고문헌

- 김승택·신현구(2004), 『공공·민간 직업안정기관 운영실태 및 개선과제』, 한국노동연구원.  
유길상·임동진·박의경·김정우(2001), 『PES 발전을 위한 정책과제』, 한국노동연구원 고용보험연구센터.

한국행정학회(2002), 『공공직업안정기관의 발전방안 연구』, 한국노동연구원.

佐野哲(2004), 「ハローワーク（公共職業安定所）の役割は何か」. 『日本労働政策研究雑誌』, 4月号(No.525).

佐野哲(2000), 「これからの公共職業紹介」, 『ジュリスト』, 3月号.

民活研(民間の活力と創意を活かした労働市場サービスに関する研究会)(2002), 「労働市場サービス産業の活性化のための提言」 2002年3月.

鎌田耕一(2000), 「公共職業安定機関の役割と課題」, 日本労働法学会編集, 『講座21世紀の労働法 労働市場の機構とルール』, 有斐閣.