

노동산업의 발전과 일자리 창출*

강 순 희**

고용서비스는 인적자본의 효율적 배분과 이를 통한 일자리 창출이나 국민경제에의 기여라는 측면 이외로 그 자체가 산업으로서 국민경제에 기여할 수 있는 측면이 있다. 본고에서는 ① 전통적인 의미의 고용서비스에서 벗어나 노동이라는 생산요소를 중개하여 인적자본을 효율적으로 배분하는 기능자체가 시장에서 가치를 창출할 수 있다는 산업적 관점에서, ② 실물자본의 효율적인 배분과 산업 발전 및 경제성장에 기여하는 금융산업의 개념으로부터 ‘노동산업’이라는 개념을 도출하여, ③ 이를 기반으로 전통적인 고용서비스의 기능을 포괄하면서도 그 자체 산업으로서 부가가치를 창출하면서 시장을 형성하고 키워나갈 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

I. 노동산업의 의의와 발전단계

실물시장에 비하여 정보의 비대칭성이 더 심한 노동시장에서 노동력 거래를 위한 고용서비스의 중요성은 지대하다. 그럼에도 불구하고 우리의 고용서비스 시장은 미국이나 일본, 유럽 주요 국가 등에 비하여 규모가 훨씬 작을 뿐만 아니라 성장도 지체되어 있다. 선진국의 경우를 보면, 민간고용서비스 산업은 대형 종합인력서비스 기업들이 선도하고 있는데, 이들 기업은 글로벌 다국적 인력서비스 기업으로서 Fortune Global 500대 기업에 포진하고 있다.

우리는 아직까지 공공서비스와 민간서비스간의 역할이 제대로 구분 정립되어 있지 않은 채 민간의 역할에 대하여는 규제가 많으며, 인프라도 여전히 열악하다. ‘사람이 핵심

* 본 논문은 강순희·허재준·문우식(2009), 『노동산업의 발전과 일자리 창출』, 한국노동연구원의 내용을 요약한 것임.

** 한국노동연구원 선임연구위원(shkang@kli.re.kr).

경쟁력'인 우리나라 현실에서 인적자본 양성, 배분, 활용의 효율성 제고를 위해서 고용서비스 산업의 육성은 시급하며, 이를 위하여 민간의 고용서비스 산업에의 주도적 참여가 중요하다.

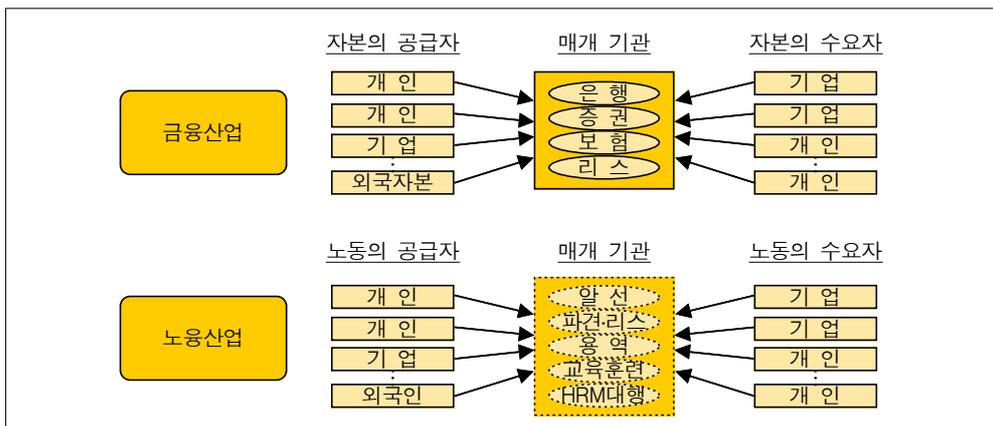
더구나 수요자의 다양하고도 신속하면서도 질 높은 서비스에 대한 요구에 부응하기 위하여는 각종 고용서비스를 체계적으로 연계하거나 원스톱(one-stop)으로 제공하는 것이 중요하다. 이러한 종합적인 고용서비스 체계의 구축을 위하여서도 민간의 역동성과 창의성을 적극 활용하여야 한다. 이를 위해서는 산업적 관점에서 종합적 인력서비스를 살펴볼 필요가 있다.

1. 노용산업의 정의

노용산업(勞融産業)은 상담 및 직업정보 제공, 직업소개, 헤드헌팅, 근로자 공급 및 고용리스, 근로자과건과 같은 전통적 인력 매개 및 제공서비스뿐만 아니라, 인사 및 노무관리 대행, 전직 및 퇴직관리 대행, 그리고 교육훈련사업 등을 포괄하는 넓은 의미의 고용서비스 산업이다. 즉, 특정분야 기술-경영-자본을 매개해 주는 전문가를 찾고 관련서비스를 제공해 준다거나, 경영지원서비스(Management Service Organization)와 인력공급서비스, 공연·전시·관광지원서비스와 인력공급서비스를 결합하여 서비스를 제공하는 활동까지를 염두에 두고 정의한 개념이다.

금융기관을 중심으로 한 실물자본의 거래활동을 총칭하여 '금융산업'이라고 부르는 데에 착안하여 노동 및 인적자본서비스의 거래활동을 총칭하여 '노용산업'이라는 개념을 도입하였다. 유사한 개념으로 '종합인력개발사업', '민간인력서비스산업', '고용서비스산

[그림 1] 새로운 개념으로서 노용산업

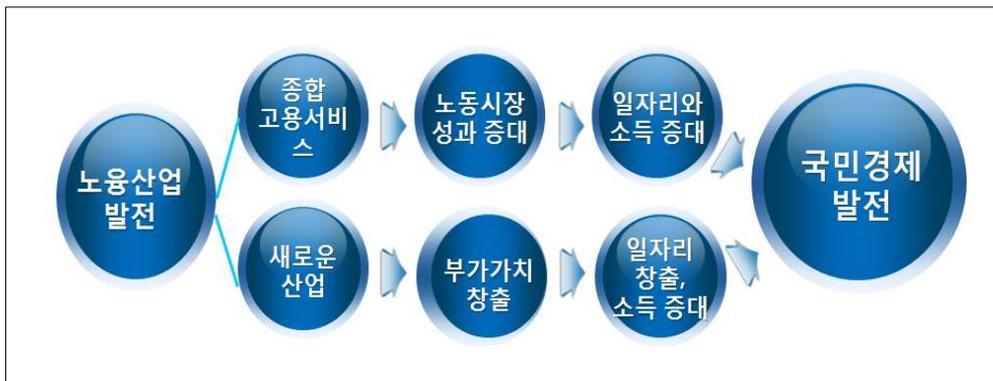


업’, ‘인적자원산업(HR산업)’ 등이 있으나 산업적 관점도 약할 뿐만 아니라 독자적인 개념들을 가지고 접근하고 있지 못하다.

2. 블루오션으로서의 노용산업

노용산업은 수요자 중심 원리에 한 걸음 더 가까이 간 종합적 인력서비스 제공이라는 점에서 고용서비스의 효율성, 성과 제고에 기여할 것이며, 동시에 새로운 고부가가치 산업으로서 국민경제 발전에도 크게 기여할 수 있다.

[그림 2] 노용산업과 국민경제



3. 노용산업의 유형과 발전단계

노용산업은 일자리 중개서비스, 인력공급사업, 직업능력개발사업, 진로지도 등 근로자 지원서비스, 인사 및 경영지원서비스(Management Service Organization) 등 다섯 분야로 나눌 수 있다. 그러나 노용산업에는 이러한 사업들을 연계하거나 패키지로 제공하는 종합서비스가 많으며, 최근에는 경영지원서비스와 인력공급, 공연, 전시, 관광지원서비스와 인력공급을 결합한 서비스를 제공하는 경우 등도 많아지면서 노용산업의 새로운 수익모델로서 각광을 받고 있기도 하다.

이러한 노용산업은 고용서비스의 발전에 비추어 거의 최종적인 발전단계로 볼 수 있는데, 대략적으로 다음과 같은 발전단계를 거치는 것으로 볼 수 있다.

초기의 고용서비스는 공공부문이 주도하였으며 민간의 참여는 제한되거나 규제되다가, 민간이 일부 고용서비스에 제한적으로 참여하는 단계를 거쳐 민간의 역할이 강조되면서 자율적 성장에 기초하여 민간이 공공부문과 대등하게 역할을 하는 단계, 그리고 민

간의 주도적이고 적극적 참여에 기초하면서 공공부문이 하던 업무를 대행하는 단계, 그리고 종합적 인력관련서비스를 행하고 그 자체로서 수익모델을 창출하는 노용산업 단계이다. 물론 이러한 발전단계는 병렬적으로 진행될 수도 있다.

II. 금융산업과 노용산업의 비교

금융산업의 직접금융과 간접금융에 대응하여 인적자본서비스의 중개를 직접적 노용과 간접적 노용으로 구분해 볼 수 있다. 이는 근로계약의 외부화와 관련하여 재화나 용역을 생산하는 기업이 근로계약에 있어서 법적인 고용주(*de jure employer*)인가 혹은 그렇지 않은가에 따라 구분할 수 있는 것으로 노동법에서의 직접고용과 간접고용의 개념 구분과 같다고 볼 수 있다. 이렇게 보았을 때 직업소개와 같은 전통적 고용서비스 공급기관은 최종 수요자인 기업이 직접 고용을 할 때 고용서비스를 지원하는 경우로서 직접적 노용서비스를 제공하는 기관으로 분류되며, 근로자 공급과 파견, 용역 및 하도급 등은 자신들이 법적 책임 아래 직접 고용을 하고 최종 수요자인 기업에 인력을 보내거나 업무를 대신 한다는 측면에서 간접적 노용기관으로 간주할 수 있다. 금융중개기관에 대응하는 좁은 의미에서 노용기관을 정의한다면 이러한 간접적 노용기관만이 노동중개기관(Labor market intermediaries or labor intermediaries)으로 정의될 수 있다.

노동시장은 지리적으로나 거래적 측면에서 시장이 분할되어 있어 전국적 규모의 거래소가 발전할 가능성은 매우 미약하기에 공식적인 직업소개소와 같은 직접적 노용산업의 경우 초보적이고 국지적인 중개에만 가능할 것으로 보인다. 또한 자본시장은 스톡(stock) 시장인 데 비해 노용산업은 플로우(flow)시장이기 때문에 직접거래의 발전에는 제한이 따르기도 한다. 즉, 자본거래는 속성상 하루 내 동일자산의 수십만 수백만 건의 거래가 가능한 반면, 노동거래는 동일한 인력이 하루 한 건이나 두 건 등 한정된 거래만 가능하여 노동중개시장의 수수료 수입기반은 제약될 수밖에 없기 때문이다. 특히 노용거래의 상품, 즉 노동력의 질이 동일하지 않고 표준화하기도 어렵기 때문에 거래의 활성화에는 한계가 더 크다. 따라서 직접적 노용산업의 경우 현재보다 그 역할을 확대할 필요가 있다고 하더라도 시간과 공간적으로 제한된 범위나 일부 분야에서만 활성화될 가능성이 높다. 예컨대 상업성과 공공성을 결합한 고용센터나 인터넷을 통한 노동거래의 경우가 그 중 하나이다. 기본적으로 노동력 상품의 거래는 직접거래보다는 장외시장거래가 중요한 역할을 할 것으로 보인다.

노동공급 자체를 중심으로 중개활동을 이해할 경우 가장 중요한 중개기관은 노동조합

이다. 일반적으로 자본시장에서는 채권자가 채무자인 기업에 대해 자금을 빌려주나 채무자에 대한 불완전한 정보로 인하여 채무자를 모니터링할 필요가 생기게 된다. 이에 반해 노동시장에서는 근로자가 그를 고용하는 기업에 대해 인력서비스를 제공하지만 기업에 대한 정보 부족으로 인한 정보의 비대칭성이 문제가 된다. 따라서 근로자를 대신하여 노동의 착취나 불법적 대우 등 기업을 감독할 단체로서 노동조합을 고려할 수 있으며 이런 의미에서 노동조합도 노동중개기관으로 볼 수 있다. 조직력이나 교섭력이 뒷받침되지 않아 전통적인 노동조합의 역할을 하기가 어려워짐에 따라 새로이 나타나고 있는 open source model은 이러한 노용중개기구로서 노동조합 모델을 잘 제시하고 있다. 이 모델에서 노동조합은 작업장과 분리되어 있고 단체교섭도 행하지 않는다. 노동조합은 조합원에게 법률서비스, 건강보험과 같은 단체급부, 노동문제에 대한 정치적 로비와 같은 일련의 서비스를 제공함으로써 조합원을 모집한다. 이러한 모델은 두 가지 점에서 전통적 노동조합과 차별된다. 하나는 회원들에게 단체적 혜택을 주는 데 가장 강력한 수단이었던 단체교섭을 포기한다는 점이고, 다른 하나는 정치적 로비서비스와 같이 open source model이 제공하는 많은 서비스들이 비회원에게도 혜택이 돌아가는 비배타적 공공재란 점이다. 노동조합의 이러한 조직 원리는 노용기관으로서 노동조합의 성격에 큰 변화를 가져올 수 있다. 전통적인 노동조합이 단체적 행동의 수행자인데 비해 open source model하에서 노동조합은 단순한 정보제공 기구에 불과하기 때문이다. 이는 최근 자본시장의 발달에 따라 간접금융에서 직접금융으로의 탈금융중개(disintermediation)가 일어난 것과 유사하다.

노동흐름이 아닌 자본흐름 중심으로 노동중개기관을 보면, 노동중개기관은 노동자를 위해서가 아니라 기업을 위해 노동자를 감독(monitoring)해야 한다. 기업이 노동자에 대한 정보의 불완전성으로 인해 효과적으로 노동자를 활용하는 데 어려움을 겪을 수 있고 이에 따라 금융시장에서 금융중개기관이 채권자를 위해 감독을 대리행사하는 것과 마찬가지로 노동시장에서 노동자를 대리감독할 노동중개기관에 대한 수요가 있게 된다. 이러한 관점에서 본다면 인력파견기관이나 도급, 하청 또는 용역회사(contract companies) 등이 이에 해당한다고 볼 수 있다. 이러한 간접 노용기관은 법적 고용주이면서 동시에 근로자에 대한 감독을 행하는 것은 물론 모기업에 공급하는 인적자본서비스에 경영서비스를 추가할 수 있다. 따라서 모기업으로부터 받는 금전적 보상에 임금은 물론 경영서비스에 대한 보상이 모두 포함되어 있다는 점에서 이들 기업이야말로 노용기업의 전형으로 볼 수 있다.

이들 인력파견회사나 용역회사 외에 독립적 계약근로자 그룹으로 독립적 사업서비스를 공급하는 사람들도 광의의 의미에서 노동중개산업의 일부로 고려될 수 있다. 이 범주에는 컨설턴트, 프리랜서 작가, 회계사 등 독립적인 계약을 맺고 인적자본을 제공하는 모든 근로자로 통상 특수고용형태로 간주되는 근로자를 지칭한다.

III. 우리나라 노용산업의 현황과 과제

우리나라의 민간고용서비스는 매년 증가하고 있다. 특히 국내 유료직업소개소의 증가 속도가 상대적으로 빠르다. 그러나 일부 대형화된 업체를 제외하고는 영세한 규모의 사업체가 대부분으로 열악한 경쟁력과 낮은 생산성을 극복하지 못하고 있는 상황이다.

2005년 유료직업소개소 종사자수는 평균 2.4명에 불과하고, 임시·일용직 알선이 90% 이상 차지하고 있다. 국내 유료직업소개소의 경우 법인보다는 영세한 개인사업자 위주로 성장이 이루어지고 있다. 2008년에는 유료직업소개소 업체수가 10% 정도 줄어들었다. 포털사이트를 포함하여 채용정보를 제공하는 사이트가 범람하는 것을 고려하면, 광범위한 의미에서의 고용서비스를 제공하는 직업정보 제공업체는 1천 개가 넘어설 것으로 추정되고 있다.

과건사업 역시 1998년 과건업체를 양성화하는 ‘과건근로자보호등에관한법률’이 제정된 이후 지속적으로 성장하고 있으나 사업의 영세성은 여전히 극복되고 있지 못하다. 총 과건업체수는 비록 증가하고 있지만 실제로 실적을 올리는 실적업체는 여전히 75%대에 머물고 있는데 이들 실적이 없는 사업체가 과건규모가 영세한 업체에 집중되고 있는 것으로 보이기 때문이다.

성인대상의 교육훈련사업을 실시하는 기관은 2009년 10월 현재 학원, 평생교육시설과 훈련시설 등을 포함하여 7,000여개로 파악이 된다. 그 가운데 절반 이상은 학원이 차지하며, 노동부의 직간접 지원을 받는 직업훈련시설이 26~28%, 교육과학기술부가 관리하는 평생교육시설이 18.5% 전후 순으로 나타나고 있다. 지역별로 보면, 서울과 경인지역에 46.3%가 집중되어 있으며 나머지도 부산, 대구 등 대도시가 26%를 차지하고 있다. 또한 제공되는 교육훈련 분야는 서비스 및 사무관리 분야가 50% 가까이 차지하고, 그 다음은 기계장비분야가 11%, 요양복지사 등으로 대표되는 보건의료 분야, 정보통신 분야가 상당수를 차지하여 국가 전체적인 숙련수요와 불균형을 이룰 수 있음을 보이고 있다. 최근에 들어 민간부문의 교육훈련사업 참여가 크게 증가하고 있고 교육훈련사업도 빠르게 성장하고 있으나, 전반적으로 교육훈련사업은 아직 영세하다. 전체 성인대상 교육훈련기관 가운데 절반 이상을 학원이 차지하고 있으며, 개인사업체가 65%라는 점, 평균자산이 12억 6천만 원인데 다수를 차지하는 학원은 2억 8천만 원에 그친다는 점, 종사자는 평균 18.4명이며 그 가운데 정규직은 30% 미만이고 정규직의 평균임금은 169만 원이라는 점, 기관당 연평균 수익도 31백 원에 불과하다는 점 등이 이를 반영하고 있다.

우리나라에서 노용산업과 관련한 법제로는 직업안정법, 과건근로자 보호 등에 관한 법

를, 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률, 근로자직업능력개발법 등을 들 수 있는데, 이러한 법령의 기본원칙은 헌법과 근로기준법으로부터 도출된다. 우리 헌법은 직업선택의 자유와 근로의 권리를 보장하고 있으며 여기서 근로의 권리는 단순히 일할 권리를 의미하는 것이 아니라 근로자의 의사와 능력에 적합한 일을 할 권리(適職選擇權)를 의미하는 바, 직업안정법의 규율을 받는 직업소개업자의 경우 구인·구직 신청을 수리하여야 한다는 원칙(직업안정법)이나 구직자에게 그 능력에 적합한 직업을, 구인자에 대해서는 그 구인조건에 적합한 구직자를 소개하도록 노력하여야 한다는 원칙 등을 생기게 하였다(직업안정법). 또한 근로기준법상의 중간착취금지의 원칙에 따라 근로자 모집시 금품 등 수령행위가 원칙적으로 금지됨은 물론 파견근로자 보호 등에 관한 법률에 의한 근로자파견업 등 몇 가지 예외를 제외한 근로자 공급사업은 일체 금지되고 있다(직업안정법).

각 사업의 단계별로 보면, 종합 인력서비스 중 인재의 선발 및 채용 대행업무에 대하여는 적절한 규정이 없기 때문에 위탁모집만을 전문으로 하는 사업을 적절하게 활성화하기 위해서는 모집을 행하려는 사업주, 모집의 수탁자 및 모집종사자 등의 적격성을 규정하는 조항의 신설 등 최소한의 ‘규제된 활성화 조치’가 오히려 보완되어야 한다고 본다. 종합 인력서비스회사가 직업지도 및 취업알선을 하는 경우 그것은 직업안정법상의 ‘직업지도’, ‘직업정보의 제공’ 및 ‘직업소개사업’ 등의 규정을 적용받게 된다. 현행 법규상으로 민간이 행하는 직업지도에 대하여는 별도의 규정은 없다. 이는 민간회사가 직업지도 사업만을 통하여서는 영리를 취할 유인도 약하고 이에 따른 부작용 등이 발생할 소지가 적다고 보기 때문이다. 다만, 직업지도의 일환으로 직업정보를 제공하는 경우에는 허위나 불법정보의 제공금지, 소개 또는 모집 행위를 위한 직업정보제공의 금지 등의 규정을 두고 있다. 즉, 직업지도 자체에 대한 규제는 최소화하되 직업지도가 직업소개, 근로자 모집, 근로자 공급사업 등과 연결될 때에는 직업지도가 아닌 이들 관련법에 의하여 규제함을 의미한다. 취업알선을 하는 경우 직업안정법상의 ‘직업소개’에 해당하고, 이 경우 각종 규제의 대상이 된다. 특히 노용산업과 직접 관련될 수 있는 유료 직업소개사업은 등록제인데, 그 등록기준이 되는 인적·물적인 자격요건이 엄격하다. 운영과 관련하여서도 노동부장관이 결정·고시한 요금 외의 금품을 받을 수 없도록 되어 있으며, 유료 직업소개사업을 하는 자 및 그 종사자는 구직자에게 제공하기 위하여 구인자로부터 선불금을 받을 수 없도록 하고 직업상담원을 의무적으로 고용하도록 하는 등 제한이 있다. 이 가운데 등록기준의 자격요건 중 노용산업적 관점에서 실효성이 떨어지는 인적 요건이나 요금제한, 직업상담원 규정 등에 대하여는 규제를 과감하게 완화하되 평가, 모니터링이나 감사장치 등을 통한 사후 규제를 강화하는 방안을 모색할 필요가 있다. 한편 이 서비스를 이용하는 근로자에 대한 보호책은 현행 직업안정법상에는 전혀 마련되어 있지 않은데, 이에 대하여는 ILO, 독일이나 일본 등의 사례를 참고하여 오히려 보완할 필요가 있다.

근로자 공급 및 파견사업과 관련하여서는 중간착취의 가능성 때문에 노동조합만이 근로자를 공급하는 사업을 할 수 있도록 하고 있기 때문에 노용산업적 관점에서 근로자 공급사업을 행하기 위해서는 파견근로자 보호 등에 관한 법률에 의한 근로자 파견사업을 통하여야 할 것이다. 현재 상용형 파견만 인정되고 있고, 등록형이나 모집형 파견은 인정하고 있지 않은데, 이러한 등록형이나 모집형 파견과 관련하여 규정이 필요할 경우에는 근로자 파견이라기보다는 ‘직업소개’의 일종으로 파악할 수 있다고 보며, 파견법 내에서 관련규정을 정비하고자 하는 경우에는 적어도 등록형 파견과 이 둘은 다른 형태로 규율되어야 할 것이다. 또한 현행의 등록형 파견의 경우에는 파견대상업무, 파견기간, 고용의무, 그리고 파견사업의 허가 등과 관련하여 각종 규제가 있다. 노동시장의 유연화를 추구하고자 하되 노동자에 대한 정당한 보호가 전제되어야 한다는 원칙에서 보면, 파견대상업무 및 사용기간 규제를 완화하는 방향과 파견업무의 남용과 차별을 규제하는 방향이 동시에 추구되어야 할 것이다.

우리나라에서 종합인력서비스사업 측면에서 고려할 수 있는 교육훈련사업은 노동부를 중심으로 한 정부지원 교육훈련이 주를 이룬다. 따라서 종합인력서비스회사가 근로자나 근로자가 되려는 자 등을 대상으로 교육훈련사업을 수행하기 위해서는 주로 근로자직업능력개발법의 적용을 받게 되는 데, 동법에 의하면 국가, 사업주단체, 근로자단체, 영리·비영리법인, 개인 등이 모두 이러한 교육훈련, 즉 직업능력개발훈련사업에 참여할 수 있어 교육훈련사업에의 진입장벽은 없다고 볼 수 있다. 그러나 민간이 정부지원에 의한 직업능력개발훈련 지원을 제대로 받기 위해서는 그 훈련과정을 사전에 인정받아야 하며 이를 위한 인정요건을 충족하여야만 한다. 특히 학교나 학원 이외로 민간이 근로자 등을 대상으로 하는 정부지원 교육훈련사업을 통하여 수혜를 제대로 받기 위해서는 직업훈련 시설로 지정받거나 직업능력개발법인을 설립하여야 하는 데, 이 경우에는 인력, 시설, 장비 등 상당한 인적 및 물적 요건을 충족하여야 한다. 직업훈련을 본격적으로 실시하기 위한 법인을 설립하기 위해서는 비영리법인으로만 허가를 받아 운영하여야 하며, 이 경우 목적사업을 통한 일정한 수익은 가능하나 그 수익은 목적사업에만 사용할 수 있다. 이러한 과정 인정, 시설지정이나 법인 활동에 대한 규제 등은 교육훈련 산업의 성장을 제한하는 측면이 있다.

현재 정부지원 훈련과 관련하여 직업능력개발계좌제가 실시되고 있는 데, 이 원칙과 방식이 잘 정착된다면 교육훈련 산업은 더욱 활성화될 가능성이 크다. 하지만 현재의 정부지원방식에 의한 교육훈련의 활성화 방안은 근본적인 한계가 있는 바, 민간 자율의 교육훈련이 활성화되도록 관련제도를 근본적으로 재검토할 필요가 있으며, 이에 따라 노용산업적 관점에서 교육훈련 산업도 발전할 가능성이 더 커질 것으로 생각된다.

IV. 해외 노용산업 현황과 시사점

민간고용서비스기관은 전세계적으로 약 62,000개이며, 이들 기관은 전세계적으로 150,000개의 지부를 두고 762,000명을 직원으로 고용하고 있다. 상위 10개 기관이 이들 전세계 기관 전체 수입의 33%를 차지하며, 2007년 전세계 민간고용서비스기관의 총매출액은 234십억 유로(약 395조 원)로 2006년에 비하여 약 3%의 증가를 보이고 있다.

미국이 총매출액 중 28%로 1위를 차지하고 있으며, 다음으로는 영국이 16%, 일본이 14% 등으로 그 뒤를 잇고 있다. 유럽지역 업체들이 전세계 매출의 49%를 차지하고 있다. 이들 세 나라의 특징을 비교하여 보면, 영국은 한 민간고용서비스기구당 지사가 1.5개인 반면, 미국은 3.3개, 일본은 4.4개로 일본이 분산화가 가장 많이 이루어졌으며, 고용에서의 점유율은 영국이 4.8%로 미국의 2.0%, 일본의 2.1%에 비하여 높다. 이들 세 나라의 민간고용서비스기관에서 중개한 근로자가 전체 민간고용서비스기관에서 차지하는 비율은 56%, 전체 종사자 중에서는 58%, 전체 지사 중에서는 68%를 차지한다.

2007년 기준으로 전세계적으로 9백 50만 명 이상(폴타임 기준)의 근로자가 민간고용서비스(PrEA)를 통하여 고용되었으며, 전체 경제활동인구에서 차지하는 비율(agency work penetration rate)은 영국이 4.8%, 네덜란드 2.8%, 프랑스 2.5%, 벨기에 2.2%, 일본 2.1%, 미국이 2.0%이다. 미국, 영국, 일본, 프랑스 등 대표적인 선두국가들의 지난 10여년의 경험을 보면, 민간고용서비스에 의하여 고용된 근로자들의 증가율은 GDP 증가율과 밀접하게 동조하는 현상을 보이고 있다. 민간고용서비스에 의하여 고용된 근로자들이 일하고 있는 분야를 유럽의 사례에서 보면, 제조업 부문에서부터 점차 서비스 부문으로 옮겨가고 있음을 보이고 있다. 그러나 독일, 벨기에, 폴란드, 헝가리 등에서는 여전히 제조업 부문이 주된 고용처이다.

국제노동기구(ILO)에서는 민간고용서비스기관의 불가피성과 긍정적 역할을 인정하여 ILO 181조(민간고용기관)를 마련하여 각 회원국에 비준하도록 하고 있다. 또한 ILO는 파견노동은 여성 등 취약계층의 불평등 확산으로 귀결되고 있다며 우려를 표명하고 있고, 유연성과 보호의 균형을 강조하고 있으며, 좋은 일자리(decent job) 창출 및 노동시장 기능 촉진을 위한 민간고용기관의 역할에 관한 세계적 수준의 사회적 대화를 추진중이라고 한다. ILO 181조의 비준뿐만 아니라 일반적 고용에 있어 차별과 남용을 규제하고 있는 관련 조항, 즉 4개의 조항(C88, 122, 142, 181)과 2개의 권고(189, 193)의 비준을 각 회원국에게 촉구하고 있다. ILO 집행위원회는 2008년에 ‘공정한 세계화를 위한 사회적 정의에 관한 선언’을 하였으며, 좋은 일자리(decent job)에 관한 선언을 세 번째로 하기도 하였는데 한

가지 의제를 가지고 세 차례나 선언을 한 것은 유일하다고 한다.

국제파견노동자노동조합인 UNI는 동등한 근로조건, 동등한 사회보장, 동등한 단결 및 단체교섭권, 단체협약의 적용 등을 내용으로 하는 파견노동자 등 민간고용기관에 의한 노동자와 상용직의 동등대우 협약을 마련하였으며, 2008년 10월에는 CIETT 기업회원사 대표, Manpower, Adecco 등 6개 상위 노용기업 대표와 파견근로에 관한 양해각서(MOU)를 체결하였다. 이 MOU는 동등대우 등과 관련한 조항 이외로 민간고용기관의 긍정적인 역할을 상호 인정하고 그러한 긍정적인 역할에 장애가 되는 법적·행정적 장애가 있다면 이를 제거하도록 관련 정부와 노력한다는 점, 고용서비스를 이용하는 구직자에게는 비용을 부담시키지 않는다는 ILO 181조 및 권고 188을 존중한다는 것, 파견노동을 파업 대체 인력으로 사용하지 않는다는 점, 각 수준에서 부문별 사회적 대화와 교섭을 중시한다는 점 등을 담고 있다.

노용산업의 발전에 따른 부작용 방지 노력과 관련하여 특히 주목되는 것은 노용기업 또는 연합회 등의 자율적 규제 노력이다. 윤리규정, 관련 선언 등을 통하여 차별이나 남용을 방지하기 위하여 노력하겠다는 여러 차원에서 강조하고 있으며, 관계회사나 협회는 이를 단순한 규범적인 수준을 벗어나 적극적으로 준수하여야 할 조항으로 받아들이고 있다.

해외의 노용산업 발전 현황 및 미국과 일본의 대표적인 노용기업인 Manpower와 파소나의 사례를 통하여 얻을 수 있는 사실과 시사점을 정리하여 보면 다음과 같다.

민간고용서비스기관(PrEA)의 고용서비스 부문에의 참여의 확대는 대세이며 선진국에서는 고용관련 서비스가 공공서비스라는 전통적인 역할에서 벗어나 그 자체가 주요한 시장이자 전략부문으로 인식되고 있다. 하지만 PrEA와 공공고용서비스(PES)와의 관계는 민간의 제한적 참여로부터 완전한 대행 등에 이르기까지 나라에 따라 다르게 나타나고 있다. 이에 비추어 볼 때, 아직 우리나라의 노용산업의 발전은 초기 수준에 머물고 있다. 우리나라 노용산업의 고용서비스 시장에서의 점유율은 0.3% 수준으로 미국, 영국, 일본, 네덜란드, 브라질, 스페인 등의 2.0~4.8%에 비하여 1/10 수준으로 상당히 낮다. 이들 국가에서 노용산업은 지난 10년간 두 배 이상 성장하였다고 한다.

민간의 고용서비스에서의 역할이 강조됨에 따라 노용산업에 대한 규제는 완화되는 경향을 보이고 있다. 미국의 경우에는 법적인 직접 규제는 없고 고용이나 사회보장 등과 관련한 일반법의 해당 조항(차별 금지 등)의 적용을 받을 뿐이다.

그러나 노용산업이 발전하면서 발생할 수 있는 부작용, 즉 고용불안정의 확산이나 차별의 문제 등에 대하여는 각국 정부, ILO 등 국제기구, UNI Global Union 등 노동조합에 의하여 반복적으로 경고되고 여러 차원의 대안모색이 이루어지고 있다.

국제민간고용서비스연합회(CIETT) 등 국제기구는 물론 각국의 민간고용기구협회, 개

별 노용기업 등은 자체적으로 윤리규정을 마련하여 준수하도록 하고 있는 점도 특징적이다. 이러한 민간고용기관들의 자율규제와 사회적 책임에 대한 강조는 "well-regulated industry"라는 표현으로 나타나기도 한다. 이는 민간고용서비스의 법(legal), 윤리(ethical), 전문성(professional)이라는 세 슬로건으로 압축되어 나타난다. 이 이외로도 유럽의 노용기업들 중심으로 사회적 대화, 사회안전망, 평생학습/훈련, 안전 등이 유난히 강조됨을 느낄 수 있다. 그러나 이러한 자율규제와 사회적 책임 강조 경향에 대한 강도는 유럽과 미국이 조금씩 다르다.

민간고용서비스의 발전배경이나 규제, 노동시장 성과 등에 대하여도 나라마다 조금씩 다르게 나타나고 있다. CIETT 총회 자료에 의하면, 일본과 스페인의 경우에는 민간고용서비스의 확대는 노동시장을 보호받는 근로자와 유연한 근로자간의 격차를 확대하여 양극화 또는 분단화를 초래하였다는 평가를 내리고 있다. 민간고용서비스가 잘 발달된 네덜란드의 경우에는 사전 규제는 거의 없는 대신에 사후 감독과 감사를 강화하고 있으며, 독일은 업종, 사용 사유제한 규제가 여전히 존재하고 있으나 민간고용서비스가 상당한 수준의 발전을 보이고 있다. 그러나 이 두 나라는 모두 민간고용서비스의 확대가 소수민족, 45세 이상자, 장애인, 장기실업자 등 취약계층의 노동시장 진입기회를 확대하였으며, 좋은 일자리(decent job)로 옮겨가기 위한 가교(stepping stone)로서 기여하였다는 평가를 내리고 있다.

임시, 파견노동은 경기변동과 약간의 시차를 가지고 동조하는 추세를 보이는데, 2008년 이후 글로벌 경제위기로 인하여 전반적으로 노용산업은 침체할 것으로 전망하고 있다. 그러나 노용산업의 업역 내에서 전직서비스(outplacement) 등은 오히려 경제불황기에 수요가 많아 경기 완충적 역할을 하기에 노용기업들은 사업의 포트폴리오로서 복합적인 인력서비스를 행한다고 한다.

V. 노용산업 발전의 기대효과

노용산업의 발전을 통하여 우선 기대될 수 있는 효과는 인적자본의 배분과 활용의 효율성을 증대시킬 수 있다는 점이다. 또한 이를 통하여 일자리를 증대시키고 새로운 일자리를 창출할 것이다. 또한 노용산업의 발전은 필연적으로 이 산업 및 관련 부문의 종사자 고용과 교육훈련 등을 통하여 이 산업부문에서 독자적인 일자리의 증대와 창출 효과를 가져올 것이다.

그리고 노용산업의 발전은 실직기간을 감소시키고 그 만큼 복지비용을 절약할 것이다.

노용산업이 가져오는 인력수급의 효율화를 통한 생산성 증대, 일자리 창출, 소득창출, 복지비용의 감축 등은 국민경제의 부가가치 증대에 기여한다. 나아가서 노용산업 자체가 새로운 서비스산업으로서 이윤창출을 통하여 국민경제의 부가가치 창출에 기여할 것이다. 특히 앞으로 급속히 성장할 글로벌 인재시장에서 경쟁력있는 서비스 기업들이 시장을 선점할 수 있도록 하는 주도적 역할을 할 수 있다.

하지만 노용산업의 이러한 긍정적 기대효과, 즉 서비스 전달의 효율성, 수요자 중심성, 그리고 국민경제적 부가가치 창출 등의 긍정적 효과가 최소의 비용으로 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 노용산업의 활성화 과정에서 초래될 수 있는 부작용의 예방 또는 최소화 장치의 마련이 우선 강구되어야 한다.

인적자본서비스 시장의 급격한 변화, 규제완화와 확대조치 등에 따른 노동시장 질서의 혼란과 그에 따른 부작용을 최소화하여야 한다. 이러한 변화과정에서 기존의 공공인력서비스기관의 역할은 여전히 노동시장의 질서를 선도하고 시장의 효율적인 작동을 촉진하기 위한 지원자, 촉진자, 조정자로서의 역할과 시장실패 부분을 보정하는 관리조정자로서 중요한 역할을 해야 할 것이다. 다른 하나는 노동력의 공정거래를 보장하는 제도와 모니터 장치가 불충분할 경우 노동력에 대한 불법적 중간착취가 발생할 수 있다는 측면이다. 이러한 이유로 시장경제가 잘 정착된 선진국에서도 노동력의 거래에는 공공직업안정기관 등 공공기관이 깊숙이 개입하고 있으며 그 거래에는 사전 또는 사후적 규제나 감독장치 등이 뒤따른다. 또한 노용산업의 활성화 조치를 마련하는 과정에서 관련 부처는 물론, 근로자대표, 사용자대표, 관련서비스업체의 대표 등간의 충분한 협의와 운영과정에서의 초래되는 비용을 최소화하기 위한 협의·조정 네트워크의 구축이 필요하다.

VI. 노용산업의 활성화 방안

노용산업 발전의 기본 방향은 전통적인 공공서비스로서만이 아닌 부가가치 창출산업으로서 노용산업을 인식하고 육성하여야 한다는 것이다.

현행의 노용산업 관련 법·규제는 이러한 시각하에서 근본적으로 개선되어야 할 것이다. 이러한 법적 보완 이외로 정부는 노동이동에 중립적인 사회환경의 구축에도 힘을 쏟아야 할 것이다. 노동이동을 원활히 하기 위하여 직장 중심으로 되어 있는 퇴직금제도 등 각종 부가급여나 사회보장제도를 직무 중심으로 개편하는 방안을 강구하여야 한다. 이 이외로 근로자가 전직·독립에 불리한 제도·관행을 시정하는 작업도 노사와 함께 꾸준히 추진하여야 한다.

그럼에도 불구하고 노용산업이 노동력 상품의 거래를 주로 하는 서비스인 만큼 다른 산업과는 달리 공공성과 시장성을 조화시키는 방안이 고민되어야 한다. 노용산업의 발전에 따른 노동시장 유연화는 어느 일방의 희생과 비용부담을 초래하는 방향으로 이루어져서는 아니 된다. 이는 노동시장 유연화의 기본적 방향과도 함께하는 것으로 결국 그 과정에서 나타나는 유연노동력에 대한 정당한 보호 및 대우와 함께하여 폐해와 악용을 최소화하는 방향과 함께 강구되어야 할 것이다. 즉, 유연착취(flexploitation)가 아닌 유연보호(flexicurity)의 방향으로서 노용산업의 활성화가 추진되어야 함을 의미한다.

인력서비스의 전과정에서 공공부문 서비스와 노동시장정책의 역할을 재정립하는 것도 필요하다. 공공서비스와 노용산업 간에 인력서비스 각 과정에 있어 분담과 협조, 경쟁 또는 업무 상호대행 등을 업역과 상황에 따라 적절하게 설정할 필요가 있다.

노용산업 활성화에 따른 부작용을 최소화하거나 예방할 수 있는 장치가 잘 마련되어야 한다. 하지만 노동시장의 활력과 역동성을 촉진한다는 측면에서 부작용을 규제하기 위한 조치는 과거와는 달리 사전규제보다 사후규제를 강화하고 규제의 실효성을 확보하는 방향으로 초점을 맞출 필요가 있다. 이는 일정하게는 사업주체의 자율성과 책무성(accountability)을 강화하는 조치와 함께 이루어지도록 하는 것이 바람직하다. 그 하나는 성과주의를 강화하여 시장메커니즘 속에서 평가에 따른 퇴출이 원활히 이루어지도록 하는 것이며 이와 병행하여 책무성을 확인하고 관리하기 위한 근로감독행정의 강화, 신고체제의 내실화 등 모니터링 메커니즘을 확충하는 것이다.

결국 이러한 노용산업의 활성화를 위한 정책방안에는 민간관련 업체의 책무성 강화가 중요한 전제가 됨을 내포하고 있다. 이를 위하여 관련 업체들은 우선적으로 사업을 생산적이고 효율적으로 진행할 수 있는 전문적 능력을 구비하여야 한다. 또한 자율성이 강조되는 만큼 장기적으로 노동시장에서 인력수급거래의 중심적이고 효과적인 역할을 담당하기 위하여 이해당사자, 특히 근로자와 정부, 전국민의 신뢰를 획득할 수 있도록 하는 높은 취업윤리의 확보가 다른 어떤 사업보다도 중요하다. 그 하나로서 사업에 대한 불만 처리·상담체제를 충실하게 구축할 필요가 있다.

이러한 전제하에서 노용산업의 발전을 주도할 전문인력을 확보한 대형 전문적 노용기업의 등장을 유도할 필요가 있다. 이를 위하여 관련된 가격, 업역 등에 관한 시장규제를 대폭 완화하고 더불어 민간기관이 위탁하여 운영함으로써 수익을 낼 수 있는 고용서비스 내용을 다양하고 고급화할 필요가 있다. 종합하면, 노용산업의 발전 기반을 조성하기 위해서는 ① 현존하는 민간종합인력서비스회사의 수익모델을 검토하여 대규모 종합인력서비스회사 형성이 가능하도록 규제를 정비하고, ② 부작용 방지 방안 및 금융감독에 해당하는 고용서비스기업 감독방안을 마련하며, ③ 공공성 확보방안을 마련하고, ④ 공공 및 민간고용안정기관의 역할정립 방안을 마련해야 한다는 것이다.

단계적으로 종합인력서비스산업의 활성화와 공공성의 조화를 위하여 고용지원센터 등 공공부문, 교육기관 등과 민간고용서비스기관의 협조체계를 구축하고, 노용서비스를 민간 컨소시엄으로 시범적으로 운영해 볼 필요가 있다. 실업급여 인정, 지급, 전문상담과 알선 등 전통적인 고용서비스는 공공부문이 주도하되 직업정보 제공, 취업알선을 포함한 새로이 등장하는 노용서비스는 민간이 주도할 수 있도록 하고, 공공과 민간간 관련 정보 제공 및 공유, 시설 및 장비, 프로그램 등 인프라의 공동사용 등이 주된 사업내용이 될 것이다. 이 경우 민간에게는 적절한 수익을 보장하는 방안이 우선 마련되어야 한다. [11]

<참고문헌>

- 강순화·김승택·김정환·이주희·강현주(2001), 『종합인력개발기관의 육성방안 연구』, 재정경제부.
- 김승택·노상현·신현구(2006), 『민간고용서비스 활성화 방안 연구』, 한국노동연구원.
- 김승택·신현구(2003), 『민간인력서비스산업의 실태와 정책과제』, 한국노동연구원.
- 김혜원(2009), 「고용지원서비스에서의 공공과 민간의 역할」, 한국노동연구원 내부자료.
- 남성일(2009), 「고용서비스산업 육성 방안」, 미발표 자료.
- 노동부(2008.12), 「HR산업 육성방안」 간담회, 미발표 자료.
- 노동부·한국개발연구원(2009), 「고용서비스선진화: 민간고용서비스를 중심으로」, 서비스산업 선진화를 위한 공개토론회 자료 2009.3.11.
- 박기성(2008), 「노용산업과 지역파트너십」, 『노동리뷰』 10월호, 통권 46호.
- 허재준(2008), 「노동정책의 방향 전환을 위한 새로운 시도」, 『노동리뷰』 10월호, 통권 46호.
- Aart van der Gaag(2009), “Public-Private Cooperation on the Labor Market: Experiences, challenges and handicaps”, 2009 CIETT 총회 발표자료.
- Autor, David(2008), “The Economics of Labor Market Intermediation: An Analytic Framework”, Working Paper 14348, September.
- Berchem, Steven(2008), “Uncharted Territory”, ASA.
- Benner, Chris, Laura Leete, Manuel Pastor(2007), *Staircases or Treadmills?: Labor Market Intermediaries and Economic Opportunities in a Changing Economy*, Russel Stage Foundation.

CIETT(2008), “The Voice for Labour Choice: Activity Report”, Brussels: The International Confederation of Private Employment Agencies.

CIETT(2009), *The Agency Work Industry Around the World: Main Statistics*, Brussels: The International Confederation of Private Employment Agencies.

EUROCIETT(2009), *The Agency Work Industry Around the World: Main Statistics*.

Spangenberg, Laura(2009), “How to Achieve an Appropriate Regulatory Framework for the Agency Work Industry at National Level?” PPT presented at Ciett 2009 Annual Conference at Lisbon, May 27th.