

## 실업 대책(Ⅲ) - 직업안정망 확충

채창균 · 현대경제연구원 연구위원

고실업시대를 맞이하여 구인과 구직에 대한 정보를 축적하여 구인자와 구직자를 적절히 연결(match)시켜주는 직업안정망의 중요성이 커져가고 있다. 그러나 우리나라의 직업안정망은 인적·물적 기반도 취약하고 취업 알선 능력도 미흡하다. 특히, 취업 알선 기능은 주로 서비스 및 단순 노무직에 편중되어 있다. 무엇보다 직업 안정 기관 및 이와 관련된 전문 인력의 확충이 시급하다. 민간 직업 안정 기관의 효율성이 공공 기관을 압도하고 있으므로 규제 완화를 통해 민간 기관의 비중을 높이는 것도 필요하다. 공공취업전산망을 민간 기관에도 제공할 필요가 있으며, 전문직이나 사무직 등의 직업 안정 기능을 높이기 위한 대책도 필요하다.

이미 실업자가 적어도 100만 명 수준에 도달한 것으로 보인다. 앞으로 기업들의 정리 해고가 본격화되면 그 수는 더욱 늘어나게 될 것이다. 2월 17일 IMF와의 수정 프로그램에 따라 마이너스 성장까지 용인될 경우, 실업률은 6%, 실업자는 120만~130만 명 수준에 달할 전망이다. 우리 경제는 그간 2.5% 내외의 낮은 실업률 수준을 유지해왔고 대규모의 실업 사태를 전혀 경험해보지 못했다. 실업자의 생계 보조와 재취업을 촉진하기 위한 제

반 여건이 충실히 갖추어지지 못한 상태에서, 대규모의 실업 사태는 엄청난 경제적·사회적 문제를 가져오게 될 것이다.

직업안정망이 발달해 있지 못하다는 것도 실업 사태의 심각성을 더해주는 하나의 요인이다. 직업안정망이란 직업 안정(소개)에 필요한 근대적 행정 조직과 그 체계를 말한다. 다시 말하면, 구인과 구직에 대한 정보를 축적하여 구인자와 구직자를 적절히 연결(match)시켜주는 제반 체계를 직

업안정망이라 규정할 수 있을 것이다. 본 고에서는 우리나라 직업안정망의 취약점과 그 개선 방향에 대해 검토하기로 한다.

### 직업 안정 기관의 현황

우리나라의 직업소개체제는 정부에 의해 전적으로 독점되어 있는 형태도 아니며, 시장체계 하에서 민간 직업 소개 기관만 존재하는 형식도 아닌 양자의 공존형이라고 볼 수 있다.

취업 알선을 담당하고 있는 기관은 1996년말 현재 총 1,770 개소로서 국립 직업 기관 52 개소, 공공 직업 안내소 287 개소, 민간 직업 소개소 1,432 개소로 구성되어 있다.

직업 안정 기능에 특화되어 있는 기관인 인력은행은 경기 침체 · 산업 구조 조정 과정에서 발생하는 실직자 및 지역 주민의

다양화 · 전문화된 취업 관련 서비스 수요에 부응하기 위해 정부 및 지방자치단체가 1996년 7월 이후 서울, 대구, 광주 등 6개 지역에 설치한 것으로, 민간 전문 상담원을 갖추고 있다는 점에 그 특징이 있다.

### 인적 · 물적 기반 취약

우리나라 공공 직업 안정 기관의 취업 알선 요원 1인당 피용자 수는 약 6만 7,000 명으로 독일의 3,000 명 및 일본의 1만 3,000 명에 비해 매우 많다. 또 직업 안정 기관당 피용자 수는 스웨덴의 34 배, 독일의 12 배, 미국의 5 배, 일본의 4 배에 달한다. 직업 안정 관련 정부 서비스 수준이 선진국에 비해 크게 낮다는 사실을 알 수 있다. 터키나 체코, 아일랜드, 이스라엘 등 우리보다 1인당 GDP가 낮거나 다소 높은 나라에 비해서도 정부의 직업 안정

〈표 1〉 국공립 및 민간 직업 안정 기관 현황(1996년말 현재)

(단위: 개소)

총계	국공립						민간		
	소계	국립			공공		소계	무료 직업 소개소	유료 직업 소개소
		계	지방 노동관서	인력은행	시 · 군 · 구	직업 안내소			
1,770	339	52	46	6	253	34	1,432	156	1,276

자료: 노동부(1997), 「1996 노동백서」.

관련 서비스가 현저히 취약하다. 실업자 수를 기준으로 보더라도 그 결과는 크게 달라지지 않는다.

민간 직업 소개 기관 수도 선진국 수준에 크게 미치지 못한다. 미국이나 영국의 경우 그 수가 현재 우리의 10 배에 해당하는 1만 4,000 개소에 달한다.

취업 알선 요원의 전문성도 높지 않다. 예컨대, 시·군·구 공공 직업 안정 기관의 경우 취업 알선만을 전담하는 인력이 거의 없다. 대개 다른 업무와 취업 알선 업무를 병행하고 있다. 전담 공무원이 있어도 행정 처리만 담당하고 창구 업무는 일용직 등을 쓰는 경우도 많다. 또 전담 요원

이리고 해도 이 업무를 담당하는 기간은 평균 6 개월 정도에 불과한 실정이다.

노동부의 인사 관행도 취업 알선 요원의 전문성 제고에 걸림돌이 되고 있다. 노동부 직원들은 근로 감독이나 산업 안전 등 감독 규제적 업무를 선호하고, 작업 지도관 업무는 주로 신규 직원이나 기능직 요원이 수행하고 있는 실정이다. 취업 알선 요원이 전문성을 확보하고 있는 곳은 앞서 언급했던 인력은행 정도라고 볼 수 있다.

공공취업전산망의 내용이 아직 충실하지 못하다는 것은 논외로 하더라도, 그 제공도 아직 제한적으로 이루어지고 있는 형

〈표 2〉 공공 직업 소개 기관과 취업 알선 요원

(단위: 명)

	인원			기관		
	인원수	직업소개원 1인당		기관수*	기관 1개소당	
		피용자	실업자		피용자	실업자
한국	298	66,555	1,342	52	381,480	7,692
미국	-	-	-	1,700	71,050	5,140
독일	10,090	3,230	290	1,001	32,560	2,920
일본	4,000	12,500	340	479	104,380	2,840
스웨덴	-	-	-	380	11,170	610
아일랜드	500	3,710	760	150	12,380	1,380
이스라엘	100	1,470	410	76	19,290	60
체코	2,098	2,350	80	212	23,240	770
터키	1,651	11,180	470	115	160,540	6,570

자료: 정연택(1997), 「직업 안정 기관의 국제 비교」, 한국노동연구원에서 재인용.

주: \*는 우리나라의 경우 국립 직업 안정 기관만 고려하였음. 이는 조직의 응집성이나 기능적 유기성을 고려할 때, 국립 직업 안정 기관과 시·도의 직업 소개 기관을 동질로 평가하기 곤란하기 때문임.

편이다. 1996년말 현재 이러한 고용정보망이 민간 직업 소개소에 제공되지 않고 있음은 말할 필요도 없고, 국공립 직업 소개 기관 전체에도 확산되고 있지 못한 실정이다. 정보망의 접속을 확산할 때 사생활 침해 등 부작용을 우려한 결과일 수도 있으나, 보다 근원적으로는 정보 독점에 집착하는 우리 행정부의 병폐를 여전히 떨쳐버리지 못했기 때문이다. 결과적으로 정보 공유의 편익을 포기해버리고 있는 셈이다.

### 취업 알선 능력 미흡

공공 직업 안정 기관의 취업 알선 능력이 미흡하다는 문제도 있다. 취업자를 구직자로 나눈 비율인 취업률의 경우, 공공 직업 안정 기관은 52.8%에 지나지 않음에 비해 민간 기관의 경우 91.9%에 달한다. 취업자를 구인 수로 나눈 비율인 충족률 역시 마찬가지로 양상을 보이고 있다. 민간

기관의 경우 거의 100%에 가까운 데 비해 공공 기관은 37.5%에 불과하다.

사무직이나 전문가와 같은 특정 직종에 대한 직업 알선 능력이 취약하다는 점도 지적되어야 한다. <표 4>에서 알 수 있는 것처럼 서비스직이나 기능직 혹은 단순 노무직 근로자의 경우 취업률이 90% 내외로 높게 나타나고 있음에 비해, 사무직의 경우 그 비율이 30%에도 미치지 못한다. 전문가의 경우 더욱 취약하여 취업률은 약 18%에 불과하다.

동시에 <표 4>로부터 우리는 점원, 이미용사, 청원 경찰 등 서비스직이나 파출부·미화원과 같은 단순 노무직이 직업 안정 기관을 이용한 취업자의 80% 이상을 차지하고 있다는 사실을 확인하게 된다. 이와 같은 특정 직종으로의 편중 현상은 여타 직종의 직업 안정 기관을 통한 취업률이 낮기 때문이기도 하며, 이들 직종의 경우 다른 취업 경로가 존재한다는 것을 의미하기도 한다. 직업 안정 기관은 '전문

<표 3> 직업 안정 기관별 취업률 및 충족률(1996)

취업률			충족률		
계	국·공	민간	계	국·공	민간
87.2	52.8	91.9	88.9	37.5	99.8

자료: 노동부(1997), 「노동 통계 연감」.

(%)

〈표 4〉 직종별 취업률(1996)

(%)

직종	취업률	직업 안정 기관 통한 취업자 가운데서 차지하는 비중
고위 임직원 및 근로자	40.7	0.2
전문가	18.1	0.2
기술공 및 준전문가	73.2	4.1
사무 직원	28.0	1.4
서비스 및 상점과 시장 판매 근로자	95.1	31.6
농업 및 어업 숙련 근로자	87.6	0.1
기능원 및 관련 기능 근로자	87.3	10.6
장치, 기계 조작원 및 조립원	47.8	0.8
단순 노무직 근로자	92.2	51.0

자료: 노동부(1997), 「노동 통계 연감」.

기능과 경력도 별로 없는 사람들만 가는 곳' 이 되어버린 셈이다.

### 향후 정책 방향

이와 같은 문제점 분석으로부터 우리는 몇가지 정책 과제를 도출할 수 있다.

우선 직업 안정 기관 및 이와 관련된 전문 인력의 확충이 무엇보다 시급하다. 공공 직업 안정 기관 가운데 인력은행의 취업률이 타기관보다 월등할 뿐 아니라, 계속 상승하고 있다는 점에 주목하여야 한다. 이는 무엇보다 취업 상담원이 전문성을 확보하고 있기 때문이다. 따라서 공공

직업 안정 기관의 확충은 직업 안정 기능에 특화된 인력은행을 확대 설치하는 방향으로 전개되어야 한다.

또 작은 정부를 지향하는 시점에서 취업 상담원을 구태여 공무원으로 확보할 필요는 없다. 현행 인력은행의 경우처럼 민간 전문 인력을 적극적으로 활용하여야 한다.<sup>1)</sup> 이들 인력의 급여를 취업 알선 실적과 취업자의 새 직장에의 적응 정도 등을 종합적으로 고려하는 성과급 위주로 개편함으로써 기관의 효율성 개선에 노력해야 한다.

세계적으로 규제 완화의 열풍 속에 직업 안정 기관 가운데 민간이 차지하는 역

1) 최근 노동부에서 인력은행의 민간 전문 인력을 공무원 신분으로 전환해야 한다고 주장한 것은, 조직 확대를 지향하는 부처이기주의에 불과한 것으로 그 타당성이 약하다고 판단됨.

할이 증대되는 추세에 있다. 또 우리의 경우 취업률이나 충족률의 관점에서 볼 때 민간 직업 안정 기관의 효율성이 공공 기관을 압도하는 형편이다. 따라서 직업 안정 기관의 확충 문제는 민간 기관의 비중을 높이는 방향으로 전개되어야 한다. 민간 직업 안정 기관의 허가 요건을 더욱 완화하고 요금을 자율화하는 등의 규제 완화 조치가 필요하다. 즉, 민간 직업 안정 기관 간의 경쟁을 촉진시킴으로써 고품질의 다양한 서비스가 제공될 수 있도록 유도해야 할 것이다. 경쟁이 촉진되면 궁극적으로 중간 착취 등 민간 직업 안정 기관의 부정적 폐해가 시장 원리에 의해 척결될 수 있을 것으로 보이지만, 과도기적으로라도 정부에 의한 최소한의 사후 감독은 필요하다고 생각된다. 무료 민간 직업 안정 기관의 경우 허가제를 신고제로 전환할 필요가 있다.

소개 요금은 외국의 경우처럼 실직자의 경제적 부담을 줄이기 위해 구직자가 아니라 구인자만 부담하게 하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다. 이 경우 구직자의 도덕적 해이(moral hazard) 문제가 발생할 수 있다는 단점이 있다. 경솔한 직업 선택

으로 직장 생활에 적응하지 못하고 퇴직하여 새로운 직업을 모색하는 과정이 되풀이 되면, 사회적으로 불필요한 비용 부담을 초래할 수도 있는 것이다. 따라서 무료로 소개받을 수 있는 회수를 제한하고 이를 초과할 경우 구직자도 비용을 부담하게 하는 제도적 장치를 마련할 필요도 있다.

특히, 공공취업전산망을 확충하고 이를 민간 직업 안정 기관에도 제공함으로써 정보 독점에 따른 비효율을 없애고 민간 기관의 유용성을 제고시켜야 한다. 정부 당국은 공공취업전산망이 일종의 공공재라는 인식을 가져야 할 것이다.


다만, 민간 유료 직업 안정 기관을 통하더라도 이 망을 이용한 취업 알선은 무료화하여야 한다. 대신 공공망을 통한 유료 민간 직업 안정 기관의 취업 알선 실적에 따라 정부가 보조금을 지급하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 일단 망이 구축되면 이를 활용해서 직업을 알선하는 한계 비용은 거의 영(0)에 가깝다고 판단된다. 따라서 많지 않은 보조금으로도 무료 취업 알선 활동을 유인할 수 있다. 나아가 이렇게 공공망의 민간 이용을 가능하게 하는 것은 민간 기관과 공공 기관 간의 경쟁을 촉진시키

는 효과가 있다. 민간 기관에 비해 현저히 떨어지는 공공 기관의 취업 알선 효율성을 제고하도록 강제하는 효과가 있을 것이다.

한편, 전문직이나 사무직 등 직업 훈련 기관의 소개력이 미치지 못하는 직종의 직업 안정 기능을 높이기 위한 새로운 대책 수립이 필요하다. 전문직에 대한 직업 소개 기능을 강화시키기 위한 하나의 방안은 '헤드헌터' 업을 활성화시키는 것이다.

문제는 일반 사무직이다. 단순히 직업 안정 기관의 확충이나 역할 제고만으로 풀리기 어려운 문제이다. 아직 직무의 개념이 확립되지 못하고 연공적인 노무 관리 질서가 보편적인 우리나라의 경우, 30대 이후에 직장에서 배출된 인력을 동일 직종으로 재취업시키기가 용이한 일은 아니다.<sup>2)</sup> 어찌보면 경력을 가진 일반 사무직의 재취업 문제가 향후 우리 경제가 풀어야 할 가장 중요한 숙제 가운데 하나이다. 향후 능력주의적 관리시스템이 확산되고 정착되면 사무직의 기업간 이동이 활성화될 수 있겠지만, 이런 시스템의 정착에는 많은 시간을 필요로 한다. 그 조정 과정을 단

축시키려는 노력이 있어야 할 것이다.

직업 안정 기능과 관련하여 제시될 수 있는 방안은 우선 사무직 관련 구인과 구직 정보의 풀(pool)을 최대한 축적함으로써 구인과 구직의 연결 가능성을 높이는 것이다. 특히, 구인 정보를 늘리는 것이 중요하며 무엇보다 사용자가 경력을 가진 사무직 채용을 늘리도록 유도할 필요가 있다. 이것이 가능하려면 기업이 사무직을 채용할 때 다른 조건이 동일하다면 신규 학졸자보다는 경력자를 선호하게 하는 인센티브를 제공하는 것도 하나의 방안이다. 이와 관련하여 경력자 채용 기업에 대해 고용보험기금을 통해 임금의 일부를 보조하는 등의 방안<sup>3)</sup>을 생각해볼 수 있을 것이다. 

2) 새로운 직종에의 취업을 위한 재훈련이나 창업 지원 등이 실행 대책으로 제시되는 배경은 여기에 있음.

3) 자신이 해고한 근로자를 재고용할 경우 임금의 일부를 일정 기간 보조하는 방안은 정부 실행 대책의 하나로 제시되었음. 여기에서는 경력 사무직 채용의 인센티브를 주자는 것이므로 이와는 구별됨.