

서비스산업 확대를 통한 일자리 창출을 위한 법적 과제

노상현*

차 례

- I. 문제제기
- II. 서비스산업의 현황과 일자리 창출의 과제
 - 1. 서비스산업의 현황과 과제
 - 2. 고용서비스산업의 확대와 일자리 창출
- III. 고용서비스산업 확대를 위한 법적 과제
 - 1. 고용서비스와 직업안정법
 - 2. 고용서비스산업 확대를 위한 직업안정법의 과제
 - 3. 직업안정법의 개선방향
- IV. 결론에 갈음하여

* 서울시립대학교 법학전문대학원 교수

I. 문제제기

2010.3.17. 통계청이 발표한 2월 고용동향에 따르면 실업자는 116만9천 명으로 작년 같은 달 대비 24만4천명 증가하였고, 2월 실업률은 4.9%로 작년 같은 달보다 1.0% 상승하였다. 또 2010년 1월 실업률은 5.0%로 2001년 3월 이래 최고치를 보였고, 특히 15~29세 청년층 실업률은 10.0%를 기록하였다. 이는 2000년 2월 10.1% 이래 10년만의 최고치로 노동시장의 불안한 모습을 반영하고 있다. 이러한 고용사정의 심각함을 인지한 정부는 매월 대통령이 주재하는 ‘국가고용전략회의’를 개최하여 고용문제를 국가과제 차원에서 접근하고 있다.¹⁾ 하지만 노동시장의 수요와 공급 그리고 산업구조의 전환 등 구체적인 실행방법 등에서 한계가 있다는 지적이 있다. 고용은 경제의 모든 부문이 관련된 종합경제지표로 후행지수에 해당하며, 앞으로 경기가 회복된다고 하더라도 고용사정이 회복할 것이라는 낙관적인 전망은 나오고 있지 않다. 고용여력이 있는 분야에서는 정규직을 크게 늘리기 보다는 최소한의 필요인원으로 억제하고, 경기변동에 대응하기 위해 비정규직으로 필요한 인력을 보충할 것이라는 점이다. 제조업과 대기업들의 실적 호전 여부와 상관 없이 정규직 고용에 미치는 영향이 매우 적을 것이라는 점에 대체로 동의하고 있다(고용과 노동시장의 변화).

문제는 지금의 산업구조에서 제도개혁과 패러다임의 전환 없이는 더욱 축소된 정규직 노동시장과 확대된 비정규직 노동시장으로서 비탄력적으로 유지될 가능성이 높다는 점이다. 이는 경제회복과 대기업 및 제조업이 활성화되어도 내수 진작의 효과는 미미하여 실업해소에는 한계가 있다는 것을 의미한다.²⁾ 그 증거로 우리나라는 일자리를 창출하는 제조업의 경우 2003년 이후 ‘고용 없는 성장(Jobless Growth)’으로 이어지고 있는 것이다. 고용 없는 성장이 나오게 된 배경은 우선 제조업, 중공업 등 2차산업의 기술집약적인 속성에서 무인자동화 공정 등을 통해 최소한의 인력으

1) 현재까지 2010.1.22(제1차), 2010.2.18(제2차), 2010.3.4(제3차) 개최되어, 일자리 창출 대책들을 종합적으로 제시하고 있다.

2) 노상현, 『고용시장의 변화와 법제개선방안 연구』, 한국법제연구원, 2004, 12면.

로 부가가치를 창출할 수 있다. 따라서 경기가 회복되어 가동률이 높아진다고 해도 신규채용보다는 자본투자를 선호하게 되어 기업들은 고용보다는 기술개발을 통해 성장하려는 데 있다. 그 결과 제조업 등 2차 산업으로 지속적인 경제성장과 고용문제를 동시에 해결하기에는 한계가 있다는 것이다.

이러한 산업구조에서 ‘경제성장’과 ‘고용’이라는 두 마리의 토끼를 잡으려면 서비스산업을 활성화하여야 한다는 것이다. 즉 고용의 대다수를 차지하는 서비스산업의 확대와 선진화 없이는 일자리 창출은 결코 달성할 수 없다는 점에 견해가 일치하고 있다.³⁾ 제조업보다는 고용친화적인 서비스산업을 육성함으로써 새로운 경제성장 동력을 확보함과 동시에 안정적인 고용창출의 돌파구를 모색하는데 사회적 공감대가 형성되고 있다. 이러한 문제의식에서 서비스산업의 확대와 선진화에 대한 과제를 법제도 면에서 검토하여 일자리 창출에 도움이 되는 개선방안을 강구하는 것이 이 연구의 목적이다. 그런데 2008년 현재 우리나라 전체 고용의 67.3%, GDP의 57.5%를 차지하는 서비스산업 전반을 검토하는 것은 시간적으로나 능력의 제한이 있으므로, 여기서는 서비스산업의 현황과 문제점을 일자리 창출의 관점에서 검토한 다음, 고용으로 연계시켜 고용창출 효과가 크다고 인정되는 고용서비스분야 법제를 중심으로 검토하여 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 서비스산업의 현황과 일자리 창출의 과제

1. 서비스산업의 현황과 과제

우리나라는 경제성장과 더불어 제조업 일자리는 1990년대부터 지속적으로 줄어든 반면(고용 없는 성장), 서비스업 일자리는 빠르게 증가하여 2008년 현재 취업자의 67.3%가 서비스부문에 종사하고 있다. 이러한 서

3) 황수경 외 5인, 『고용구조 선진화를 위한 서비스산업의 일자리창출 역량제고 방안』, 한국노동연구원, 2010, 1면.

비스산업의 확대는 GDP 또는 고용에서 차지하는 비중의 증가로 이어져 경제의 서비스화를 의미한다. 선진국에서는 이미 1970년대부터 서비스산업의 확대(경제의 서비스화)⁴⁾가 시작되었으며 우리나라에서도 1990년대 이후로 급속히 진행 중이다. 그렇지만 우리나라 서비스산업은 선진국 보다 낮은 서비스산업의 비중, 내수 침체로 인한 성장세 둔화, 수도권지역 및 영세사업에 편중된 서비스구조, 제조업과 격차가 큰 임금 구조, 서비스산업의 수출 비중 미약, 인력수급의 불균형, 외국자본의 국내 서비스산업 잠식 등과 같은 문제점을 지니고 있다.⁵⁾ 요컨대 서비스산업은 ①내수 시장의 빈약, ②소비의 양극화로 인한 서비스산업의 불균형 심화, ③영세·생계형 서비스업의 과당경쟁 등으로 저부가가치 산업구조에서 벗어나지 못하고 있는 상황으로 정리할 수 있다. 따라서 우리나라는 취업구조, 생산과 소비, 자본의 축적에서 볼 때 경제의 서비스화 및 선진화는 반드시 해결하여야 할 과제이다.⁶⁾

우리나라 서비스산업의 GDP비중은 1990년에 49.5%였던 것이 2008년에 57.5%로 증가하여, 같은 기간에 27.3%에서 27.8%로 거의 변화가 없는 제조업에 비해 빠른 속도로 증가하고 있으며, 고용비중도 1990년에 47%에서 2008년에 67.3%로 매우 빠르게 증가하고 있다. 그러나 OECD 국가들과 비교하면 아직도 경제의 서비스화 진행정도가 낮은 수준이며, 고용비중도 2008년 현재 67.3%로 2006년 OECD 평균 69.7%에도 못 미치는 수준이다. 서비스산업은 생산기술상 노동에 의존하는 특성으로 제조업에 비하여 노동생산성이 낮은 것이 일반적이거나, 우리나라의 경우 선진국과 비교할 때 이러한 제조업-서비스산업의 노동생산성 격차가 매우 크다는 점에서 고용증대와 생산성향상이라는 두 가지의 과제를 안고 있다. OECD

4) 서비스 경제화라 함은 가치창출의 근원이 유형의 제품에서 무형의 서비스로 옮겨진 경제를 말하며, 서비스 경제화가 나타난 요인으로 ① 소비자 욕구의 다양화, ② 급속한 기술의 발달, ③ 경제활동에서 서비스 수요의 확대 등을 들고 있다(日本勞働協會, 『サ-ビス經濟化と新たな就業形態』, 日本勞働研究機構, 1987).

5) 어수봉, 「일용 민간서비스시장에의 프랜차이즈방식 도입방안 연구」, 노동부 학술연구용역, 2009, 3면.

6) 김주훈·차문중 편, 「서비스부문의 선진화를 위한 정책과제」, 한국개발연구원, 2007, 36면.

국가들은 서비스산업의 고용 비중과 부가가치 비중이 약 5% 내외 늘어 난 데 비하여, 우리나라는 고용 비중은 10% 이상 늘어났으나 부가가치는 5% 미만 증가하였을 뿐이라는 점이다. 따라서 노동집약적인 서비스산업의 고부가가치화를 위해서는 자본과 양질의 노동력이 안정적으로 공급되어야 한다는 과제를 안고 있다.⁷⁾

한편 교통·통신의 발달, 소비자의 소비행태 변화 등으로 새로운 서비스의 수요가 계속 등장하고, 기업자본의 시장 진입이 활발해지면서 서비스산업의 구조와 고용여건 등이 빠르게 변화하고 있다는 점 또한 중시하여야 한다. 이러한 관점에서 볼 때, 우리나라 서비스산업은 영세성을 극복하고 선진화를 이루기 위해서는 서비스산업 종사자에 대한 사회안전망 확충이 필수적이다. 실업급여 등 실업자 및 저소득층에 대한 사회안전망이 선진외국 수준으로 구축되어 있지 못한 데다 최근 들어 저부가가치 서비스산업(생계형 개인서비스 및 유통서비스)의 구조조정 속도가 빨라지고 있어 사회와 경제성장의 제약 요인으로 작용할 가능성이 크다는 점이 문제로 제기된다.⁸⁾ 한계사업체의 퇴출 촉진, 신규 창업자에 대한 사업리스크 축소, 시장기능 회복 등을 위해 사회안전망을 구축하여야 하고, 또 재취업을 위한 노동시장 활성화 정책을 확대할 필요가 있다.⁹⁾

7) 2008년 현재 우리나라 서비스 산업이 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중은 57.6%에 그쳤다. 이는 1980년 미국의 서비스산업 비중 63.8%(2005년 현재 76.7%)보다 뒤진 것이며 독일 57.4%(2005년 현재 69.8%), 일본 56.6%(2005년 현재 69.4%)과 비슷한 수준이다(정병렬, “서비스산업 혁신과 성장동력화를 위한 서비스 R&D 추진 전략”, 『STEPI Insight』 제42호(2010.3.15), 4면).

8) 구체적으로 1997년 외환위기 이후 전면화 된 공공기관의 민영화, 비핵심부문의 외주·비정규직화 전략, 인력감축과 임금·조직체계의 개편은 전산업에서 고용불안정화와 함께 자영업 등 새로운 불안정 근로자계층을 양산하는 구조적 요인으로 되었다(노상현, “노동시장의 변화와 고용보험법의 과제”, 『동아법학』 제43호(2009.2), 511면).

9) 노동시장은 다의적이고 불명확한 개념으로 경제학적으로는 ‘노동’이라는 상품의 거래가 이루어지는 시장을 의미하며, 노동시장에서는 노동의 수요와 공급을 결정하는 요소는 노동력이라는 상품의 가격 즉 임금이며, 사회적 메커니즘(mechanism)으로 볼 때 협의로는 사업주와 근로자간의 구인·구직의 매개·결합구조를 의미하고, 광의로는 구인·구직의 결합구조를 포섭하면서 성립하는 기업 및 사회전체에서의 임금·근로조건의 결정구조와 노동력의 육성·조달·공급·조정 구조를 총칭한다고 할 수 있다. 노동시장 정책을 위한 법이라 함은 노동의 수요와 공급을 조정하는 시장에서 관계하는 구직자(근로자)와 구인자(사용자) 그리고 중개업무 이외 시장관련 서비스를 제공하는 자(공공직업안전센터·공공직업훈련소·직업소개업자·근로자파견업자 등)가 행동할 때 근거가

2. 고용서비스산업의 확대와 일자리 창출

서비스산업은 1차산업·2차산업의 발전을 기초로 하여 서비스를 생산·제공하는 3차산업을 말하며, 상업·금융업·보험업·운수업·통신업·관광업·광고업 등이 이에 속한다. 서비스산업을 서비스의 소비주체로 분류하면 ①생산자서비스(금융, 보험, 부동산, 인재파견 및 헤드헌팅 등), ②유통서비스(도·소매, 운송, 통신 등), ③개인서비스(음식·숙박업, 세탁, 이·미용 등), ④사회서비스(교육, 보육, 장애인·고령자 케어 등) 등으로 분류할 수 있다.¹⁰⁾ 현재 경제성장과 고용을 증대시키기 위해 정부가 제시한 서비스산업의 분야별 주요 핵심 과제는 <표 1>과 같다.

일반적으로 제조업은 경쟁력을 강화하기 위해 끊임없이 노동절약적인 생산기술과 개선방법을 도입하려는 유인을 갖는 반면(기술집약적 성격), 서비스산업은 노동에 의존하는 정도가 높고 기계나 장치에 의해 대체될 수 없는 속성을 갖고 있기 때문에(노동집약적 성격) 서비스 수요확대가 새로운 고용창출로 이어질 개연성은 충분하다는 것이 일관된 연구결과이다.¹¹⁾ 우리나라는 제조업이 발달해 있어, 양질의 생산자서비스가 공급된다면 서비스에 대한 잠재적 수요가 상당히 클 것으로 예상된다. 생산자서비스의 생산성 향상을 위해 우선적으로 실시하여야 할 정책과제는 서비스산업에서 자유로운 진입을 막고 있는 각종 규제를 개혁하여 자본과 양질의 노동력이 모일 수 있는 여건을 조성하여 실질적인 경제 활성화를 이루는 것이다. 구체적으로 서비스산업의 발전과 선진화를 위해서는 ①생산자서비스의 생산성 제고, ②생계형 유통·개인서비스업의 영세성 극복, ③사회서비스의 확충이 필요하다고 주장하고 있다.¹²⁾

되는 준칙을 설정하는 것으로, 노동시장의 공정성과 효율성을 확보하고자 하는 법분야 및 정책을 의미한다(諏訪康雄, “働市場法の理念と体系”, 『講座21世紀の労働法第2巻 労働市場の機構とルール』, 有斐閣, 2000, 2면 이하).

10) 황수경 외 5인, 앞의 보고서, 114면.

11) 2001~2006년 중 서비스산업의 고용탄성치는 0.17로 제조업(0.08)의 2배 수준이다(한국은행, 2008. 10). 고용탄성치(취업자증가율/GDP증가율)의 분자인 취업자증가율은 종사자증가율을, 분모인 GDP증가율은 생산증가율을 각각 대용지표로 사용하여 계산하며, 고용탄성치가 높을수록 산업성장에 비해 고용흡수력이 높음을 의미한다.

12) 島田晴雄, 『雇を創る構造改革-伸びる生活支援型サービス業』, 日本經濟新聞社, 2004

<표 1> 서비스산업 분야별 주요 핵심 과제¹³⁾

분 야	주 요 내 용
차별개선	- 중소기업특별세액감면 및 지식산업 대상 업종 확대 - 서비스업에 대한 금융지원 강화
교육	- 외국교육기관에 대한 결산상 잉여금 송금 허용 - 외국교육기관의 내국인 입학비율 완화 - 외국인 유학생 수학여건 개선 (기숙사 수용률 제고 등)
콘텐츠	- 불법 저작권 침해에 대한 단속 강화 - 표준계약서 활용시 인센티브 부여 등 공정거래 기반 조성
IT 서비스	- 대기업 참여 하한 금액 상향 조정 - SW 프로세스 품질인증제 활성화
디자인	- 융합형 디자인 대학(원) 추진 - 디자인 서비스 바우처 사업 전국으로 확대
컨설팅	- 컨설팅 대학원 확대 - 산업단지 등 입주대상에 컨설팅기업 포함 - MDB와 공동컨설팅 프로젝트 추진
의료	- 건강관리서비스 시장 기반 조성 - 의료기관의 경영지원사업 근거 마련 - 경제자유구역내 외국의료기관 유치제도 기반 조성
고용지원	- 직업소개 수수료 규제완화 - 파견가능 업무 범위 확대
물류	- 3자 물류 확대를 위한 종합물류기업 인증요건 강화 - 영업용 화물차 인센티브 부여
방송통신	- 신규 종합편성 PP 도입 - 민영 미디어랩 도입 - SO-PP간 공정거래 환경 조성을 위한 제도적 기반 마련

고용서비스는 생산자서비스에 해당하며, 제조업 및 서비스업에서 구직과 구인의 탐색활동에 따른 정보의 불균형을 보완하고 마찰적 실업을 완화하는 역할을 수행한다. 즉 고용서비스는 노동시장에서 노동공급자(근로

; 김주훈·차문중 편, 앞의 보고서 ; 황수경 외 5인, 앞의 보고서 참조.

13) 기획재정부, “경제난국 극복 및 성장기반 확충을 위한 서비스산업 선진화 방안” (http://www.mosf.go.kr/_policy/policy09/policy2009/20090508service/service.jsp).

자)와 노동수요자(기업)와의 결합(matching)이 이루어지기 위해 필요한 서비스로서, 노동시장에서 노동이라는 상품이 배분되는 역할을 담당하는 서비스이다. 고용서비스를 통해 제공하는 일자리 매칭은 기본적으로 구인 일자리의 존재를 전제하고 있다.¹⁴⁾ 현재 노동부의 고용지원센터는 전국에 81개소, 민간 고용서비스 사업소는 7,200여개소에 달한다. 외국과 비교하여 고용서비스기관의 숫자는 적다고 할 수 없지만, 공공부문(Public Employment Service)과 민간부문(Private Employment Agencies)이 제공하는 서비스가 양적·질적으로 모두 떨어진다는 평가이다. 우리나라 고용서비스산업의 문제점은 공공부문, 민간부문 모두 전문성과 차별화된 프로그램이 부족하고, 전국적인 지역 단위별 고용네트워크의 구축이 미흡하다는 점이다. 공공고용서비스기관은 국민 모두에 대한 고용서비스를 제공하지 못하고 일부 구직자(주로 고용보험 피보험자)에 대한 서비스에 편중되어 취업지원 등 고용서비스 본연의 기능이 취약해지는 상황이다. 또한 민간 고용서비스 사업소는 일반적으로 전문성·경쟁력이 부족하고, 일부 직종(건설일용직, 간병인, 파출부 등 임시·일용직)에 국한된 서비스가 지속되어 영세성을 극복하지 못하는 것이 발전의 장애요인으로 지적되고 있다. 구체적으로 보면 민간 고용서비스 사업소는 영세한 사업체가 대부분으로 6,200여개의 유료직업소개소의 종사자 수는 평균 2.4명에 불과하다. 제공하는 일자리도 건설일용직, 간병인, 파출부 등 임시·일용직 알선이 90%를 차지한다는 점이다.¹⁵⁾

고용서비스는 제공하는 서비스 형태에 따라 직업정보제공, 헤드헌팅, 직업소개, 근로자공급, 근로자파견 등이 있다. 상시적 구조조정 하에서는¹⁶⁾ 고용서비스를 통해 빈 일자리를 채우고, 실업기간을 단축하고, 직장에 대한 정착 수준을 높이는 효과는 크게 나타날 것이다. 그리고 고용서비스 산업이 활성화되면 직업상담사 등 이 부분의 일자리가 직접적으로

14) 2009년 1월 현재 뚜렷한 이유 없이 구직활동을 하지 않는 경우가 176만6천명 수준인 반면, 중소기업의 인력부족률은 약 4%로 상반된 문제가 동시에 존재하고 있어 고용을 높일 수 있는 여지는 충분하다.

15) 『나라경제』2005년 5월호 특집 [고용지원 서비스 혁신]을 참조, 특히 유경준, “민간고용서비스기관을 적극 육성” 참조.

16) 도재형, “구조조정의 상시화와 고용법리의 변화”, 『노동법학』 제26호, 2008, 3면.

늘어나는 효과도 얻을 수 있다. 현재 우리나라도 한편으로는 민간 고용서비스 시장에 대한 규제완화가 진행되고, 다른 한편으로는 공공고용서비스의 일부 업무가 민간기관(비영리민간기관 및 영리기업)에 위탁 운영되는 사례가 증가하고 있다. 이는 고용서비스를 효율적으로 전달하기 위한 체계구축이라는 점에서 공공과 민간의 역할 정립에 대한 논의가 활발하게 진행 중이다.¹⁷⁾

Ⅲ. 고용서비스산업 확대를 위한 법적 과제

고용서비스를 규율하는 주요 법제는 「직업안정법」 및 이 법의 특별법으로써 제정된 「파견근로자보호 등에 관한 법률」이다. 이 두 법률에서는 민간고용서비스 가운데 법규제의 대상이 되는 서비스유형을 ①직업소개사업, ②직업정보제공사업, ③근로자모집, ④근로자공급사업, ⑤근로자파견 등 5가지로 규정하고, 이에 따르는 규제와 행위준칙을 규정하고 있다. 여기서는 고용서비스산업을 직접 규율하는 직업안정법에 초점을 맞추어 고용서비스산업 확대를 위한 법적 과제를 검토하고자 한다.

1. 고용서비스와 직업안정법

(1) 직업안정법의 제정과 개정경과

현행 직업안정법은 모든 근로자가 각자의 능력을 계발, 발휘할 수 있는 직업에 취직할 기회를 제공하고 산업에 필요한 노동력의 충족을 지원함으로써 근로자의 직업안정을 도모하고 균형있는 국민경제의 발전에 이바지하는 것을 목적으로 1961년에 제정되었다.¹⁸⁾ 직업안정법은 제정 이래

17) 김승택, 「민간고용서비스 기관의 운영실태조사 및 개선방안 연구」, 한국노동연구원, 2007, 14면.

18) 직업안정법은 1947년에 제정된 일본의 「職業安定法」(昭和 22(1947).11.30 법률 제141호)을 계수하여 제정하였다. 일본 노동시장법은 근로관계 성립단계에서 봉건적·비민주적인 관계의 배제를 목적으로 하였고, 이러한 목적을 달성하고자 직업안정법은 공공직업안정소를 통한 공적 직업소개를 원칙으로 근로자보호의 관점에서 구직·구인활동에 대하여 규제를 가한 것이다(西谷敏·脇田滋, 「派遣労働の法律と實務」, 労働旬報

전근대적 고용관행을 타파하고, 직업선택의 자유, 근로의 권리, 중간착취 금지 등의 기본적 법원리 하에서 산업에 필요한 인력을 공급함으로써 그 역할을 충실히 하여왔다는 평가가 가능하다.

직업안정법은 산업과 경제발전에 따라 수차례 개정을 거듭하는 가운데, 1993년에는 「고용정책기본법」의 제정으로 전면개정이 있었다. 즉 1986년에 법제명을 「직업안정 및 고용촉진에 관한 법률」로 변경하였던 것을 「직업안정법」으로 환원 변경하고, 고용촉진에 관한 사항은 고용정책기본법에서 규정하도록 재정립하였다. 1995년 개정에서는 직업정보제공 사업과 직업소개 사업의 겸업을 금지하는 규정을 폐지하고, 직업정보제공 사업에 대한 등록제를 신고제로 전환하는 등 직업소개 관련 사업에 대한 규제를 완화함으로써 인력의 수급기능을 원활히 하였다. 또한 1997년에는 민간 직업소개 사업을 건전하게 육성·정착시키기 위하여 불법 직업소개 사업자에 대한 규제와 미성년자·여성구직자 등의 보호를 위하여 필요한 제도적 장치를 마련하는 한편, 기업활동에 대한 불합리한 행정규제를 폐지하였다.

IMF위기 때인 1998년에는 「과건근로자보호 등에 관한 법률」을 제정하여 노동시장의 유연화 및 일자리 창출을 모색하였다. 1999년에는 직업소개 사업에 대한 허가제를 신고제 또는 등록제로 완화하고, 직업소개 사업의 종사자에 대한 교육훈련제도를 폐지하는 등 직업소개 사업에 대한 규제를 폐지 또는 완화하여 민간의 직업소개 기능을 활성화하였다. 그리고 2007년에는 정부가 직업소개 사업자 등 민간 고용서비스 사업과 공동으로 사업을 실시하거나 민간 고용서비스에 위탁하여 수행할 수 있도록 하고, 고용지원서비스 우수기관 인증제를 도입하여 민간 고용지원서비스 시장을 육성할 수 있는 기반을 마련하였다.

(2) 현행 직업안정법의 주요내용

직업안정법은 국가와 지방자치단체, 직업소개사업자, 직업정보제공사업자, 일반사업자 등을 직업소개의 주체로, 모든 구직근로자(실업자, 이직

社, 1987, 28면).

자, 신규 취업희망자, 전직희망자 등)를 직업소개의 대상으로 한다. 따라서 직업안정법의 근로자·사용자의 개념은 고용관계를 기준으로 하는 근로기준법상의 근로자의 개념(근기법 제2조제1항 제1호)보다 넓다.¹⁹⁾ 직업안정법은 공공직업안정기관이 수행하여야 역할과 이를 보완하는 4가지 고용서비스(①직업소개사업, ②직업정보제공사업, ③근로자모집, ④근로자공급사업)에 적용되는 기본원칙과 행위기준을 정하고 있다.²⁰⁾ 각 서비스주체가 준수하여야 행위기준으로는 ①차별적 처우금지(제2조), ②근로조건의 명시(제10조), ③적합한 직업소개(제11조), ④허위구인광고 금지(제34조)를 규정하고 있으며, 민간 유료직업소개 사업 및 근로자공급 사업에 대하여는 손해배상책임(제34조의2)을 규정하고 있다. 이러한 행위기준에 대한 규율을 설정하고, 위반에 대하여는 행정처분(사업폐지명령, 폐쇄조치, 보고, 검사 등) 및 형사제재(형벌)를 부과할 수 있으며, 또한 부적격한 자를 고용서비스 사업에서 배제 또는 일정기간 퇴출시킬 수 있다(<표 2> 참조).

<표 2> 현행 직업안정법상의 직업소개 규정

신고 및 등록	<ul style="list-style-type: none"> ○ 무료직업소개사업 : 신고제 <ul style="list-style-type: none"> - 국내직업소개사업을 하고자 하는 자는 시장·군수·자치구의 구청장에게 신고하고, 국외 무료 직업소개사업을 하고자 하는 자는 지방노동관서를 거쳐 노동부장관에게 신고 ○ 유료직업소개사업 : 등록제 <ul style="list-style-type: none"> - 이 사업을 하고자 하는 자는 관할 행정관청에 등록을 해야 하는데, 국내 유료 직업소개사업은 시장·군수·자치구 구청장에게, 국외 유료 직업소개사업은 노동부장관에게 등록
---------	--

19) 다만, 직업안정법 제34조 제1항에서 금지하는 허위구인광고 등의 행위자로 되어 처벌될 수 있는 ‘근로자모집을 하는 자나 이에 종사하는 자’에 해당하기 위해서는 그가 모집하는 근로자가 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공할 의무를 지고 대가를 얻는 자이어야 하므로 이때의 근로자는 근로기준법상의 근로자와 그 의미가 같다고 본다(대판 2002.7.12, 2001도5995). 또한 회원가입비를 받고 방송국 방청업무를 알선해준 자에 대해 방청객이 방송국의 근로자가 아니므로 무등록 유료직업소개사업으로 처벌할 수 없다고 판단하고 있다(대판 2010.2.11, 2009도3806).

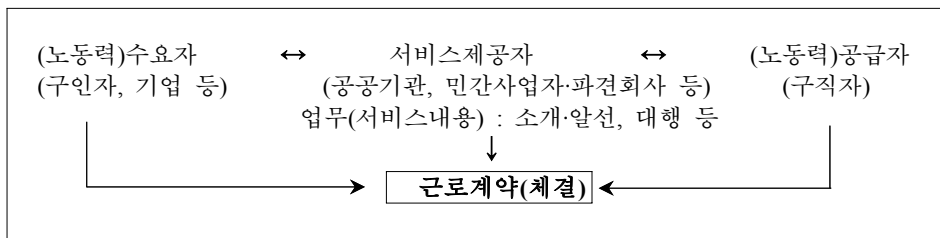
20) 근로자공급사업에 속하는 ‘근로자파견사업’은 『파견근로자보호 등에 관한 법률』에서 분리하여 규정하고 있다.

<p>자격</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 무료직업소개사업 <ul style="list-style-type: none"> - 그 설립 목적 및 사업 내용이 무료 직업소개사업에 적합해야할 뿐만 아니라, 당해 사업의 유지·운영에 필요한 조직 및 자산을 갖춘 비영리법인 또는 공익단체로 제한 ○ 유료직업소개사업 <ul style="list-style-type: none"> - 유료 직업소개사업을 하려면 직업안정법이 정한 등록자격을 갖추고 있어야 하며, 노동부령이 정한 시설에 대한 기준과 자격을 갖춘 직업상담원의 고용
<p>직업소개 절차</p>	<ol style="list-style-type: none"> ① 구인·구직 접수와 함께 구인표·구직표를 작성하고 유료 직업소개사업자는 그 내용을 구인·구직 대장에 기록 ② 자격을 갖춘 직업상담원이 구직자와 직업상담을 실시 ③ 직업상담원은 구인표와 구직표를 탐색하여 구인자에게 적합한 구직자를 알선하여 주고, 구직자에게는 적성과 능력 및 요구조건에 적합한 일자리를 알선(업무의 내용, 임금·근로시간 등 기타 근로조건을 상세하게 설명하여야 함) ④ 직업알선 결과 고용계약이 성립하면 근로계약서를 3부 작성하여 구인자·구직자·직업소개소가 각 1부씩 보관 ⑤ 고용계약 내용을 직업소개대장에 기재하고 직업소개 절차 완료
<p>준수사항</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 구인자와 구직자가 고용계약을 체결하게 되면, 직업소개업자는 구직자의 임금이 최저임금법에 의한 최저임금 이상이 보장되도록 해야 하며, 소정임금 전액을 월 1회 이상 일정한 기일을 정하여 근로자에게 지급하도록 해야 함 - 전차금·숙박비 등의 어떠한 명목이든지 근로자의 임금에서 공제하고 지급할 수 없음 - 특히 유료 직업소개사업자는 구인자로부터 임금을 선불로 받아 구직자에게 제공하는 것은 법으로 금지
<p>요금</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 유료 직업소개업자가 직업소개 대가로 받는 직업소개요금은 노동부장관이 결정하여 고시한 범위 내에서만 받을 수 있음 - 직업소개요금은 국내 유료 직업소개요금과 국외 유료 직업소개요금으로 나누어 구분
<p>보고의무</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 유료 직업소개사업자는 반기별 실적, 즉 구인·구직, 취업현황을 시장·군수·구청장에게 보고하여야 함 - 유료직업소개사업소에 대한 지도단속은, 직업안정기구의 장 및 시장·군수·구청장이 매 분기 1회 이상 정기적으로 현지 지도단속을 실시하고, 필요한 경우 수시로 지도단속을 할 수 있음 - 만약 위법한 부당 행위를 단속하였을 때는 그 처리 결과를 반기별로 노동부장관에게 보고

2. 고용서비스산업 확대를 위한 직업안정법의 과제

(1) 직업안정법의 성격과 노동시장의 변화

직업안정법은 고용서비스업이라는 사업유형에 대해 이용자(소비자)를 보호하기 위한 ‘소비자보호법’의 성격을 가진다. 고용서비스는 노동시장이라는 독자의 시장에서 노동력의 수요공급을 중개하여 그 결합을 촉진하는 서비스이며, 근로자의 인격과 불가분의 관계에 있는 노동력이라는 독특한 상품의 거래에 관여하는 점에서 노동법의 특색을 가지고 있다 (<그림> 참조). 경제와 사회변화에 따라 노동시장은 ①근로자의 고학력화, 여성의 경제활동 확대, 고령자의 취업 증대 등 공급측의 변화와 ②경제의 글로벌화·서비스화 및 경쟁의 격화로 장기·정규직고용의 축소, 비정규직의 확대, 상시적 구조조정과 고용조정 등 수요측의 변화가 급속히 진행되어 직업안정법은 지속적으로 규제를 완화하여 왔으나, 제정당시 공공서비스 중심의 입법태도를 유지하고 있다.



[그림] 고용서비스의 제공

근로자의 모집, 직업소개 및 근로자의 공급에 대한 법적 규율은 사회·경제적 상황 변화 등에 따라 유연하게 대응하여야 함에도 불구하고, 현행 직업안정법 제정당시의 기본체계를 유지하면서 현안에 따른 대응적(對症的) 규제완화로 노동시장법제의 법적 정합성이 미흡하다는 점이다. 주지하는 바와 같이 경제환경과 노동시장의 변화로 고용이 불안정하고 실업이 증가하는 현상에서는 노동력수급의 불균형(미스매치)을 해소하고 실업기간을 단축시켜 근로자(구직자)의 고용안정을 도모하기 위한 인프라

구축이 긴요함과 동시에 고용서비스 산업의 활성화가 당면과제로 대두되고 있음은 앞서 언급한 바와 같다.

(2) 직업안정법의 법적 정합성 미흡

법적 정합성의 미흡이란 서비스제공자와 소비자(구직자, 구인자)와의 관계가 명확하지 못하다는 것을 의미한다. 즉 정부에 의한 공공고용서비스 제공과 민간 고용서비스 사업자에 대한 규제를 완화하고 이를 규제하는 방식으로 이어져, 증가가 예상되는 고용서비스 둘러싼 민간 고용서비스 사업자와 구직자(또는 구인자)와의 관계에 대해 전혀 언급이 없다는 점이다. 직업안정법은 민간 고용서비스 사업의 역할을 확대하기 위하여 직업소개, 직업정보제공, 근로자모집 및 근로자공급 등에 관한 규제를 완화하였지만, 증대되는 민간 고용서비스 제공자와 수요자(구직자 및 구인자)와의 서비스관계를 어떻게 규정하느냐의 문제이다. 직업안정법 제정당시의 고용서비스는 행정서비스체계이어서, 당사자 문제가 크게 문제되지 않았지만, 직업소개 및 근로자모집 등의 고용서비스가 민간사업자에게 확대(고용서비스의 산업화)되어 노동시장 내에서 당사자의 합의로 이루어지게 됨으로써 발생하는 문제이다.

국제적 동향을 보더라도 직업소개의 국가독점체계에서 벗어나 민간사업자 참여를 전면 확대하였다.²¹⁾ 우리도 1997년 IMF 위기 이후 직업안정법을 대폭적으로 완화하여 민간고용서비스기관의 참여를 확대하였다.²²⁾ 이러한 규제완화조치는 국제적 동향에 따르는 것으로 긍정적인 평가를 할 수 있다. 그렇지만 이에 대응하는 당사자의 권리의무관계에 대하여 침묵하고 있다는 점을 문제로 지적할 수 있다.

21) 鎌田耕一, “民間職業紹介に關する條約(第181号)の意義”, 『日本勞働法學會誌』 第91号, 1998, 108면.

22) 김재훈, “고용서비스 법제에 관한 소고”, 『노동법학』 제12호, 2001, 182면 ; 노상현, “민간고용서비스사업과 법규제-직업안정법의 입법적 과제를 중심으로”, 『노동법학』 제21호, 2005, 292면.

3. 직업안정법의 개선방향

(1) 기본방향의 설정 및 법제명의 정립

국가가 행하는 고용서비스는 직업소개, 취업알선, 직업·진로상담, 각종 고용정보의 제공을 통하여 노동시장의 각 주체가 합리적으로 판단하고 효율적으로 행동하도록 하는 국가의 중요한 서비스기능에 해당한다. 그러나 현재 국가의 고용서비스 인프라는 주지하는 바와 같이 취약하다는 평가이고, 따라서 공공 인프라의 확대와 충실을 기함과 동시에 민간의 참여를 유도하여 민간기업의 창의력과 활력을 이용하여야 한다는 것이다. 노동력이라는 상품을 소유하는 근로자와 이를 소비하는 사용자 사이에서 중간적인 노동력공급·유통구조에 개입하는 것을 금지하고 양자의 접촉경로를 국가가 관리하고 한정하는 원칙은 ILO 협약²³⁾을 비롯한 선진각국에서 포기되었다.²⁴⁾ 이러한 국제동향을 고려한다면 현행 직업안정법의 성격을 보다 '고용서비스 지원법'으로 명확히 나타낼 필요가 있다. 급속한 산업구조의 변화와 경제의 글로벌화, 취업에 대한 근로자의 의식변화, 공공 직업안정기관의 역할부족 그리고 구조적·마찰적 실업을 줄이고자 하는 노력 등 노동력수급의 변화에서 찾을 수 있다. 현재 다양한 고용서비스가 요구되어지고 있고, 고용서비스를 산업으로 발전시키기 위한 기본방향의 설정이 필요하다.

이러한 기본방향에서 볼 때 현행 법제명이 타당한가의 문제가 제기된다. 직업안정법의 입법취지는 근로자의 모집, 직업소개 및 근로자의 공급에 있어 (1)취업기회 제공, (2)산업에 필요한 노동력의 충족, (3)직업안정의 도모라는 세 가지이며, 그 근거에는 근로자의 기본적 인권 보호와 충분한 공공 및 민간 고용서비스 제공되어야 한다는 것이다. 그런데 현행 「직업안정법」은 이러한 입법취지를 충분히 나타내는 법제명인지 문제이다. '직업안정'은 구직자의 입장에서 고용안정을 도모하기 위한 것이며, '직업안정'이라는 용어는 변화하는 노동시장의 상황을 제대로 반영하지

23) ILO 협약 제18호(Convention on Private Employment Agencies) 및 권고(제188호) 참조.

24) 馬渡淳一郎, 「勞働市場法の改革, 日本評論社」, 2002, 10면.

못하고 있다는 점에서 검토를 요한다. 산업이 요구하는 원활한 노동력의 수급과 이것을 원활하게 하기 위한 취업기회제공은 ‘근로자의 직업안정’(법 제1조)에 초점을 두고 있으므로, 직업안정법은 그 목적과 내용에 맞게 개칭될 필요가 있다. 직업안정법은 ‘고용서비스법’으로서 직업소개, 근로자파견, 근로자공급, 헤드헌팅 등 ‘고용서비스를 균등하고 차별없이 기회를 제공하여 원활한 노동력 수급을 도모’함과 동시에 ‘고용서비스 산업의 활성화’라는 목적을 담은 제명으로 하여야 한다. 그리고 구직자(또는 취업자)에게 중요한 직업안정 및 고용안정에 대한 정책적 과제는 「고용정책기본법」에 담는 것이 타당하다고 생각된다.²⁵⁾

(2) 사회적 배려 계층 및 지역밀착형 고용서비스 제공 강화

민간 고용서비스 사업의 활성화와 더불어 공공고용서비스의 책임을 강화할 필요가 있다. 그 구체적인 내용은 사회적 배려 계층에 대한 서비스 강화이다. 즉 직업안정기관 및 지방자치단체에 대하여 취업이 곤란한 장애인, 고령자 및 가정책임을 부담하는 여성²⁶⁾ 등의 자립을 지원하기 위하여 중앙정부 및 민간 고용서비스 사업자와 연계하는 적극적 취업지원책을 마련하도록 정비할 필요가 있다. 구직의 어려움과 인력수급의 문제를 극복하고 고용서비스를 향상시키기 위해서는 수요자 및 공급자의 특성에 맞는 여성과 고령자 및 장애인 등에 대한 특별한 배려를 명문으로 규정해야 한다. 이러한 사회적 배려 계층은 민간사업자보다 공공고용서비스기관의 책임을 강화하는 내용이 될 것이다.

(3) 신고·등록·허가의 일원화

직업안정법상의 신고·등록·허가는 노동부나 지방자치단체 중 하나의 기

25) 고용정책기본법 제1조는 ‘국가가 고용에 관한 정책을 수립·시행하여 국민 개개인이 평생에 걸쳐 직업능력을 개발하고 더 많은 취업기회를 가질 수 있도록 하는 한편, 근로자의 고용안정, 기업의 일자리 창출과 원활한 인력 확보를 지원하고 노동시장의 효율성과 인력수급의 균형을 도모함으로써 국민의 삶의 질 향상과 지속가능한 경제 성장 및 고용을 통한 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다’고 규정하고 있다.

26) 2008.6.5 제정된 ‘경력단절 여성 등의 경제활동 촉진법’을 지원하는 규정이 될 것으로 생각한다.

관이 관리 감독을 하는 일원화된 노동행정이 바람직하다. 즉 하나의 사업자가 직업소개·파견업과 국내·외 사업을 하거나 유·무료사업을 병행하는 경우 분리된 노동행정체계는 효율적인 관리·감독을 저해하고 장차 국외직업소개가 증가할 것이 예상되는 가운데 하나의 사업자가 국내·국외 사업을 병행하는 경우 분리된 노동행정체계는 효율적인 관리·감독을 위해서는 이를 하나의 행정관서로 통합·관리하는 것이 바람직하다. 또한 직업안정법에서 규정하는 신고·등록·허가 등은 직업소개 및 근로자모집이 on-line화 및 광역화로 이루어지고 있으며, 이러한 경향은 더욱 확대될 것이 예상된다. 그리고 현실적으로 근로자파견사업과 직업소개사업을 겸업하고 있어 입법론적으로는 행정체계를 노동부로 일원화하는 것이 바람직하다. 참고로 독일과 일본은 민간직업소개 및 근로자파견에 관한 인·허가사항은 연방고용청 및 후생노동성으로 일원화되어 있다.²⁷⁾

(4) 요금상한제의 완화

공공직업안정기관과 민간고용서비스사업이 협력과 경쟁이라는 기본방향이 설정되기 위해서는 차별화된 고용서비스와 프로그램이 제공되어야 하며, 양질의 고용서비스를 제공받기 위해서는 요금상한제도를 유연하게 운영할 필요가 있다. 구직자(근로자)에 대한 요금상한제는 유지할 필요가 있지만,²⁸⁾ 구인자(기업)는 유료 직업소개 사업자와 대등한 위치에서 교섭이 가능하므로 당사자간의 협의로 결정하는 것이 바람직하다. 그리고 요금상한제를 유연하게 운영하는 것은 당사자간의 계약자치를 확대하는 것을 의미하는 것이므로 이에 대한 신속한 법적 분쟁해결 수단을 동시에 마련할 필요가 있다. 즉 고용서비스 사업자가 제공한 고용서비스 내용이 요금에 상응하지 못한 경우에는 손해배상책임을 부담시키는 방안을 강구하여야 한다.

27) 노상현, 앞의 논문, 317면.

28) 구직자로부터의 수수료는 임금의 4%로 제한하고, 고급·전문직종에 한하여 직업소개사업자는 구직자로부터 취직 후 6개월 이내에 지급된 임금의 100분의 15 이하의 수수료를 징수할 수 있다(제19조③, 노동부 고시 제2010-8호 참조).

(5) 고용서비스 사업자의 손해배상의무 명시와 신속한 해결제도 마련

유료 고용서비스 사업자가 직업소개 대가로 받는 직업소개 요금은 노동부장관이 결정하여 고시한 범위 내에서만 받을 수 있는 현행 규정을 앞서 제안한 바와 같이 서비스 내용에 따라 요금을 당사자가 자율적으로 정할 수 있는 범위를 확대하는 한편, 고용서비스 내용이 이에 상응하지 못한 경우에는 손해배상책임을 부담시키는 방안을 마련하고, 이를 신속하게 해결하기 위한 제도를 도입한다. 직업소개 및 근로자모집 등의 고용서비스가 민간사업자에게 확대되어 노동시장 내에서 당사자의 합의에 의한 법률관계를 형성하므로 이에 대한 법적 책임을 명확히 하고 당사자간의 계약사치에 위임함으로써 법적 정합성의 확립하고자 하는 것이다. 법 제 34조의2에서는 유료직업소개사업자 및 근로자공급사업자가 직업소개 또는 근로자공급을 행함에 있어서 고의 또는 과실로 인하여 근로자 또는 근로자를 소개·공급받은 자에게 손해를 발생하게 하는 경우, 그 손해에 대한 배상책임을 보장하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 보증보험 또는 공제에 가입하거나 예치금을 금융기관에 예치하여야 한다고 규정하고 있다. 이 규정과 상응하도록 직업소개 등을 둘러싸고 발생한 손해를 신속하게 처리할 규정을 신설하는 것이다. 즉 근로기준법 제19조(근로조건의 위반) 제2항의 입법취지를 고려하여 피해자(구직자)가 노동위원회에 손해배상을 신청하여 신속하게 구제받을 수 있도록 하는 것이다.²⁹⁾ 다만, 구인자(기업)는 근로자가 아니므로 노동위원회에 손해배상을 신청하는 것은 타당하지 않으므로 일반 법원을 통한 해결방법을 따른다.

(6) 다양한 고용서비스를 제공하기 위한 법제정비

산업이 요구하는 원활한 노동력의 수급과 근로자의 고용안정, 다양한

29) 근로기준법 제19조 (근로조건의 위반) ① 제17조에 따라 명시된 근로조건이 사실과 다를 경우에 근로자는 근로조건 위반을 이유로 손해의 배상을 청구할 수 있으며 즉시 근로계약을 해제할 수 있다.

② 제1항에 따라 근로자가 손해배상을 청구할 경우에는 노동위원회에 신청할 수 있으며, 근로계약이 해제되었을 경우에는 사용자는 취업을 목적으로 거주를 변경하는 근로자에게 귀향 여비를 지급하여야 한다.

취업기회제공은 공공고용서비스와 민간고용서비스의 상호협력을 통하여야만 그 효과가 극대화 되고, 고용서비스 산업이 발전할 있으므로 이를 위한 법제정비가 중요하다.

우선 인재스카우트와 헤드헌팅(headhunting)의 문제이다. 현재 헤드헌팅 및 서치펌(search firm)은 기업의 의뢰에 의하여 다른 기업 등에서 필요한 인재를 탐색하여 소개하는 것으로, 구인자 및 구직자의 의뢰를 받아 근로자 및 기업을 탐색·모집하는 경우에는 근로자모집으로 볼 수 있고, 구직자에게 금품을 수령하는 경우 직업안정법 제32조(금품 등의 수령의 금지)와 충돌할 우려가 있다. 헤드헌팅 및 서치펌은 다양한 형태로 이루어 질 수 있고, 일정한 전문직종 및 일반근로자 평균수입 이상의 고액의 수입이 예상되는 경우에는 구직회사의 탐색 등의 비용으로 응모자로부터 일정한 수수료를 받을 필요가 있다. 이에 근로자 모집대행 사업을 신설하여 헤드헌팅, 서치펌 등 종합적인 고용서비스 사업이 가능하도록 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 중역 및 임원급은 근로자가 아니므로 직업안정법의 적용대상이 아니므로 일반민법의 원리(당사자간의 계약)에 의해 처리하게 될 것이다.³⁰⁾

그리고 직업소개사업과 파견사업의 겸업인정이다. 직업소개와 파견의 업무는 구인 및 구직자를 탐색하고 적절한 일자리에 배치한다는 면에서 직업소개사업과 근로자파견사업의 업무 진행 과정은 매우 유사하므로 고용서비스사업의 활성화를 위해서는 이를 겸업하는 방안을 검토할 필요가 있다(실무에서는 직업소개 사업과 파견사업을 동시에 등록하고 있음). 근

30) 헤드헌터의 법률관계(대법원 2007.10.26. 선고 2005다21302 판결) : 주로 간부급 인재나 전문인력 등을 기업에 물색·소개해 주고 그 채용계약의 체결을 돕는 업무를 목적으로 하는 인재소개업체(이른바 헤드헌터)가 구인기업의 의뢰를 받아 후보자를 물색·추천하고 면접을 주선하며 채용조건 협상에 참여하는 등의 용역을 수행하는 것은, 구인을 의뢰한 기업과 체결한 용역계약의 이행행위에 해당한다. 이 사건에서 인재소개업체가 직업안정법 제19조에 따라 유료직업소개사업의 등록을 하지 않고 채용을 원하는 후보자(구직자)에게 금품을 수수하였다면 동법 제32조를 위반한 것이 되며, 동법 제47조 제4호의 벌칙에 해당하여 5년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하게 된다. 또한 인재소개업체가 직업안정법 제19조에 따라 유료직업소개사업의 등록을 하였다라도 노동부장관이 고시한 요금외의 금품을 받았다면, 동법 제48조 제3호의 벌칙에 해당하여 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처하게 된다.

로자파견법은 원래 민간의 활력을 이용하여 적극적 직업탐색을 실시하여 마찰적 실업을 줄이는 한편 사용자에게 전문적·일시적 업무에 대한 직접 고용의 부담을 경감시켜 고용을 창출하고자 하는 의도로 제정되었다. 이러한 목적에 의거한다면 직업소개와 파견의 겸업은 인정할 수 있을 것이다. 직업소개사업과 근로자파견사업의 쌍방의 신고 또는 허가를 할 수 있도록 하고(겸업인정), 근로자파견 중에 파견근로자와 사용자업주를 근로 관계가 성립되도록 알선(직업소개)을 행하는 것 또는 그것이 예정되어 있는 근거를 마련하는 것이다.³¹⁾ 파견근로자가 사용자업주의 업무를 일정기간 경험하고, 사용자업주는 실제로 파견근로자를 사용하여 서로 고용계약을 체결할 의사가 있는 경우는 파견사업주의 유료직업소개에 의하여 고용계약이 성립하는 것으로 취급하는 것을 인정하는 것이다.

(7) 노동쟁의 불개입 원칙의 명시

근로자파견법 제16조제1항에서는 ‘파견사업주는 쟁의행위 중인 사업장에 그 쟁의행위로 중단된 업무의 수행을 위하여 근로자를 파견하여서는 아니된다’고 규정하고 있다. 고용안정기관 및 민간고용서비스사업자에게 노동쟁의 불개입 원칙(쟁의 중인 사업장에 대한 직업소개 및 알선 금지 등)을 명시하여 불필요한 노동쟁의 개입을 금지한다. 이 규정은 쟁의행위 불개입의 원칙이라 하며, 근대노동법의 기본원칙이다. 즉 근로조건 기타에서 비롯된 노사간 의견의 불일치를 국가권력 및 자본의 부당한 간섭을 배제하고 직접 관계당사자인 노사가 대등한 위치에서 해결하는 것이 노사관계의 유지·발전을 위하여 도움이기 되기 때문이다. 따라서 고용서비스 산업이 지속적으로 발전하기 위해서는 쟁의행위에 개입하는 것을 금지하는 규정을 명시할 필요가 있다.

(8) 근로자(구직자) 인권보호를 위한 규정 강화

직업소개 등은 구직자(근로자)의 인권을 직접적으로 침해할 소지가 있

31) 일본은 근로자파견법에서 직업소개와 근로자파견을 동시에 행하는 ‘소개예정파견’을 인정하고 있다(제2조 제6호 참조).

으므로 부적격 사업자를 배제하여 사업운영의 적격성을 확보하고, 구직자를 보호하기 위한 일정한 관리규정이 필요하다.³²⁾ 직업안정법 제42조에서는 직업소개사업자의 비밀보장의무를 규정하고 있으나, 이 규정을 보다 구체적으로 공공직업안정기관과 직업소개 사업자 및 이에 종사하는 자에 대하여 구직자 개인정보의 수집, 보관, 사용을 업무목적달성에 필요한 범위로 제한하고, 적정한 정보관리의무를 부과할 필요가 있다. 즉 현행 제42조는 ‘비밀누설’만을 규율하고 있으나, 변화하는 정보화생활에 맞추어 ‘정보의 생산 및 적절한 관리’에 대한 의무를 부과하고 강화하여야 할 필요가 있다. 이러한 개인정보의 보호방향은 민간 고용서비스 사업소에 의한 근로자 개인정보관리에 관하여 정보보호, 프라이버시 존중과 내용의 제한하는 ILO 협약 제181호 제6조와 일치한다. 요컨대 개인정보의 생산·관리·유지에 대한 명확한 의무규정을 두는 것이다.

(9) 벌칙제도의 개선

직업안정법상 벌칙 규정 중 형벌 적용대상은 7년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 해당하는 유형(법 제46조), 5년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 해당하는 유형(법 제47조), 1년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 해당하는 유형(법 제48조)으로 3분류되어 있다. 직업안정법의 벌칙규정상 법정형의 중대함에도 불구하고 실제 처벌이 됨에 있어서는 자유형은 그 선택비율이 낮고 재산형이 적극 활용되고 있음을 알 수 있다.³³⁾ 이유없이 과도한 법정형을 규정한 것의 실효성이 의심스러운 상황이지만, 그렇다고 하여 입법적으로 자유형을 재산형으로 재산형을 행정벌로 개정의 방향을 잡는 경우 사회적으로나 윤리적으로 처벌의 가치가 높음에도 불구하고 그 처벌이 불가능하게 되는 경우가 발생할 수 있으므로 유의해야 할 점이다. 그러므로 벌칙 규정의 개정에 있어서는

32) 현대 경제사회에서도 고용을 둘러싼 중간착취와 인신구속적 고용관계 및 풍속업에 관련한 문제 등이 완전히 해소되었다고 할 수 없으므로 민간직업소개의 활동범위를 어디까지 인정하고, 공공직업안정기관과 민간고용서비스사업이 어떠한 방향에서 협력을 하고 경쟁하여야 하는가의 문제는 해결하여야 할 과제이다.

33) 한국노동연구원, 『직업안정법 체계 전면 개편방안 연구』, 2008.7, 108면 이하.

현재의 벌칙규정을 개개 행위유형별로 관찰하여 단순한 행정목적 달성에 필요한 것일 뿐인지 아니면 근로자보호의 관점이나 사회적 법익의 달성에 필수적인 것인지를 구별하여 유형별로 벌칙의 내용을 재배치하여야 한다. 인신구속과 협박·강압 또는 사기에 의한 직업소개, 근로자모집, 근로자공급에 대해서는 형사제재(자유형 및 재산형)를 유지하여야 하지만, 예컨대 개인의 정신 및 신체의 자유를 침해하지 않는 위법행위인 제48조는 자유형을 배제한 벌금형으로 전환할 것을 검토해야 한다.

IV. 결론에 갈음하여

2003년 이후 ‘고용 없는 성장’으로 이어지고 있는 우리나라는 ‘경제성장’과 ‘고용’이라는 두 마리의 토끼를 잡으려면 서비스산업을 활성화하여야 한다는 점에 견해가 일치하고 있다. 제조업보다는 고용친화적인 서비스산업을 육성함으로써 새로운 성장동력을 확보함과 동시에 안정적인 일자리 창출의 돌파구를 모색할 필요가 있다는 것이다. 이러한 문제의식에서 이 연구는 서비스산업의 현황과 문제점을 고용창출의 관점에서 검토한 다음, 고용으로 연계시켜 고용창출 효과가 크다고 인정되는 고용서비스분야 법제(직업안정법)를 중심으로 검토하여 개선방안을 강구하였다. 검토내용을 정리하면 다음과 같다.

직업안정법의 입법취지는 근로자의 모집, 직업소개 및 근로자의 공급에 있어 (1) 취업기회 제공, (2) 산업에 필요한 노동력의 충족, (3) 직업안정의 도모라는 세 가지이며, 그 근거에는 근로자의 기본적 인권 보호와 충분한 공공 및 민간 고용서비스가 제공되어야 한다는 것이다. 그런데 현행 「직업안정법」은 이러한 입법취지를 나타내지 못하다는 점을 지적하였다. ‘직업안정’은 다의적이고 변화하는 노동시장의 상황을 반영하지 못하다는 점에서 재검토를 요한다는 점을 밝힌 다음 「직업안정법」을 ‘고용서비스법’으로 법제명을 개정하고, 그 기본방향은 직업소개, 근로자파견, 근로자공급, 헤드헌팅 등 ‘고용서비스를 균등하고 차별없이 기회를 제공하여 원활한 노동력 수급을 도모’함과 동시에 ‘고용서비스산업의 활성화’를 담는

내용으로 전면개정할 필요가 있다고 제안하고, 구체적인 내용을 논술했다.

덧붙여 결론을 정리하면, 서비스산업의 확대가 일자리 창출로 이어질 수 있지만 그것이 반드시 양질의 일자리라는 보장은 없다. 그렇지만 경제의 글로벌화·서비스화와 실업 및 장기실업자의 증가에 대한 대응 그리고 청년실업의 해소는 당면하고 있는 과제이다. 이를 극복하기 위해서는 서비스산업에 대하여 여러 관점이 있을 수 있지만 서비스산업의 확대와 선진화는 필수요건이다. 따라서 서비스산업 혁신능력이 제고될 수 있도록 서비스업으로 유입될 지식기반의 요소가 확충되어야 하고, 산업 현장의 수요를 반영할 수 있도록 전문인력의 교육과 공급 또한 해결하여야 할 과제이다.

주제어 : 서비스산업, 고용서비스, 일자리 창출, 직업안정법, 직업소개, 실업

참 고 문 헌

- 김승택, 「민간고용서비스 기관의 운영실태조사 및 개선방안 연구」, 한국노동연구원, 2007.
- 김재훈, “고용서비스 법제에 관한 소고”, 『노동법학』 제12호, 2001.
- 김주훈·차문중 편, 「서비스부문의 선진화를 위한 정책과제」, 한국개발연구원, 2007.
- 김형배, “한국에 있어서의 노동법 패러다임의 전환”, 『노동법학』 제28호, 2008.
- 남재량·류근관·최효미, 「고용불안계층의 실태 및 고용정책과제」, 한국노동연구원, 2005.
- 노상현, 「고용시장의 변화와 법제개선방안 연구」, 한국법제연구원, 2004.
- _____, “민간고용서비스사업과 법규제-직업안정법의 입법적 과제를 중심으로”, 『노동법학』 제21호, 2005.
- _____, “노동시장의 변화와 고용보험법의 과제”, 『동아법학』 제43호, 2009.
- 노재형, “구조조정 상시화와 고용법리의 변화”, 『노동법학』 제26호, 2008.
- 박지순, “특수형태근로종사자에 대한 노동법의 적용가능성과 그 범위”, 『노동법학』 제23호, 2006.
- 어수봉, 「일용 민간서비스시장에의 프랜차이즈방식 도입방안 연구」, 노동부 학술연구용역, 2009.
- 이광택, “노동시장·노동보험법제의 평가와 과제”, 『노동법학』 제15호, 2002.
- 이병운, “노동시장의 환경변화와 고용정책법제의 대응과제”, 『노동법학』 제20호, 2005.
- 조성혜, “글로벌 경제하에서의 노동시장, 고용보호와 노동법”, 『노동법학』 제21호, 2005.
- 황수경 외 5인, 「고용구조 선진화를 위한 서비스산업의 일자리창출 역량 제고 방안」, 한국노동연구원, 2010.
- 鎌田耕一, “民間職業紹介に關する條約(第181号)の意義”, 『日本勞働研究雜

- 誌」第91号, 1998.
- 島田晴雄, 「雇用に創る構造改革 - 伸びる生活支援型サービス業」, 日本經濟新聞社, 2004.
- 兩角道代, “職業能力開發と労働法”, 日本労働法學會編 「講座21世紀の労働法 第2卷 労働市場の機構とルール」, 有斐閣, 2000.
- 馬渡淳一郎, 「労働市場法の改革」, 日本評論社, 2002.
- 浜田富士郎・香川孝三・大内伸哉, 「グローバル化と労働法の行方」, 勁草書房, 2003.
- 山上俊彦, “労働市場の不均衡と構造的失業”, 「經濟論集(日本福祉大學社會開發研究所)」第34号, 2007.
- 西谷敏・脇田滋, 「派遣労働の法律と實務」, 労働旬報社, 1987.
- 有田謙司, “労働市場サービスと法規制”, 「日本労働研究雑誌」第506号, 2002.
- 有田謙司・浜島清史・西田成則 外, 「失業と雇用をめぐる法と經濟」, 成文堂, 2003.
- 仁田道夫, 「変化のなかの雇用システム」, 東京大學出版會, 2003.
- 日本労働協會, 「サービス經濟化と新たな就業形態」, 日本労働研究機構, 1987.
- 田中康秀, “失業對策としての積極的および消極的労働市場政策の役割について-O E C D諸國のデータによる記述的分析” 「國民經濟雜誌(神戸大學)」第192卷6号, 2005.
- 諏訪康雄, “労働市場法の理念と体系”, 日本労働法學會編 「講座21世紀の労働法 第2卷 労働市場の機構とルール」, 有斐閣, 2000.
- 樋口美雄, 「日本型ワークシェアリングの實踐」, 生産性出版, 2002.
- 荒木尙志, “労働市場と労働法”, 「日本労働法學會誌」第97号, 2001.

Legal Reform Proposal for the Aims of Job Creation through Promote of Service Industry

Roh, Sang-Heon*

The Korean economy has been in the jobless growth since 2003. To achieve both economic growth and employment creation, there are consensus that Korean economy should be concentrated on the service industry. We need to find out the breakthrough with the service industry which could create more jobs rather than the manufacturing industry. With the critical mind, this paper will see over the current stage of the service industry from the view point of the job creation and then concentrate on the Employment Security Act which is estimated to have great effect on the job creation.

The reasons why the Employment Security Act was made are (1) To provide the chance of the employment, (2) To supply the labor force to the industrial field and (3) For the job stability. To tell the bottom line, the law shall secure the fundamental human rights for the labors and provide sufficient chances of employment from both public and private. However, this paper will point out that the current Employment Security Act is insufficient upon the idea of legislation. This paper will insist that we need to change the name of the Employment Security Act to ‘employment service law’ and its ground rule shall be oriented to the introduction of employment, the dispatch of the employees, the supply for the employees and head hunting. With these ideas, this paper will propose that the Employment Security Act should be amended for the supply and demand of the labor force as well as the promote of employment service industry.

Key Words : Service Industry, Employment Service, Job Creation, Employment Security Act, Job Placement, Unemployment

* Professor of Law School, University of Seoul