

人力政策—人力配分

朴 東 緒*

<目 次>	
1. 意 義	나. 種類와 業績
가. 概 念	3. 成果向上方案
나. 機能과 必要性	가. 配分機能의 重要性 인식
다. 過少評價된 理由	나. 機能擴大
2. 擔當機關	다. 擔當機關間的 分業
가. 機 能	라 . 人力의 개편

1. 意 義

여기서는 人力配分이란 무엇을 의미하며 그의 必要性 및 機能은 어떠한 것이며 끝으로 이러한 기능에 대한 가치평가가 왜 종래 등한시 되었는가 하는 것을 검토 하고자 한다.

가. 概 念

人力政策의 내용을 크게 5大分 하여 人力計劃, 形成, 配分, 活用 및 保存으로 구분 하는 경우 여기의 人力配分이라고 하는 용어에 대하여 생소하게 받아드리는 사람이 고등교육을 받은 사람중에도 많을 것으로 생각된다.

이러한 配分機能을 담당하고 있는 職業安定機關이라고 하는 용어를 써도 역시 많은 사람들은 무엇을 하는 기관인지 이해를 못하고 있는 것이 현실이 아닌가 생각된다.

이와 같이 어느 용어나 우리에게 생소하게 받아 드려지는 이유는 人力配分機能이 중요시 되고 있지 않기 때문이라고 分析된다. 그러나 그렇다고 해서 중요하지 않다는 것은 아니다. 사실은 國民 個人을 위해서나 國家全體를 위해서나 대단히 중요한 기능이라고 하는 것이다.

이와 같은 의미에서 앞으로 이 기능은 대단히 중요시 될 가능성을 내포하고 있는 것이라고 하겠다.

이러한 의미를 내포하고 있는 人力配分이란 무엇을 구체적으로 의미하는 것인가 하는 것이 우선 밝혀져야 할것 같다.

* 서울大學校 行政大學院 教授

여기의 人力配分이란 各種 教育, 訓練機關을 통하여 形成된 人力을 適材適所에 배치 함으로서 就業 雇傭의 증진을 기하고 失業減少 및 勤勞者의 만족감과 생산성을 向上 시키는 기능을 하는 것이라고 할수 있겠다. ⁽¹⁾

이와 같은 기능은 언제나 人間社會에서 중요한 것으로 당연히 간주되는 것이 당연하다고 생각된다고 하는 점에서는 누구나 異論의 여지가 없을 것으로 생각된다.

다만 近來에 이르러 이것이 강조되고 이에 관한 연구 및 이에 입각한 정책 건의가 나오 고 이에 따라 정부에 의한 투자가 이루어 지게 된 것이 다른 점이라고 하겠다.

우리가 누구나 바라는 것이 福祉社會라고 하는 경우 이를 이룩하는 方法이 여러가지 다 양하겠으나 가장 바람직 한것은 國民 個個人의 能力開發과 이에 一致되는 就業이라고 할수 있으며 누구나, 自己의 適性에 일치되는 취업을 하게 되면 福祉問題의 태반은 해결되었다 고 볼수 있는 것이 아닌가 생각된다.

더구나 우리와 같이 個人主義에 입각한 民主主義 및 私濟經濟를 강조하는 資本主義 社會에 있어서는 더욱 중요시 되는 것이다. 왜냐하면 복지라고 해서 共產社會에서 볼수 있는 바와 같이 失業만 해소하면 된다고 볼 수 없기 때문이다.

나. 機能과 必要性

古來로 人間社會에서는 언제나 실업, 고용의 문제가 큰 관심사항이었다고 생각되나 近來에 이르러 특히 관심이 높아지는 이유를 몇가지 들여보면 다음과 같다.

(1) 産業化와 就業機會의 多樣化

농업사회에서는 빈곤할지 몰라도 실업의 문제도 별로 있을 수 없었을 뿐만 아니라 무슨 일을 하느냐 하는데 있어서도 별로 문제될 것이 없었다고 생각된다. 극소수의 사람을 제외 하고 누구나 농업에 대대손손 종사하는 것을 당연한 것으로 생각하고 있었기 때문이다.

그러므로 적성에의 부합 같은 것도 별로 문제가 되지 않았던 것이다. 그러나 産業化가 되 면서 농업종사 인구의 比率이 급격히 감소하게 되고 여기서 빠져나오는 많은 수의 人口가 엄청나게 다양화되고 있는 직종, 직장에 취업을 하게 되는데 새로운 문제가 야기되는 것이 라고 하겠다.

따라서 근로자의 입장이나 고용주의 입장에서 과거에 단순하였던 농업사회와 달리 선택 의 기회가 크게 증대하게 되는 것이다. 그러나 문제는 雙方이 다 自己 個人이 가지고 있는 정보만으로는 현명한 선택을 하는데 별로 도움이 되지 않는다고 하는 것이다.

그러므로 이를 전문적으로 도와줄 수 있는 전문인이 必要하게 되는 것이다.

(2) 人力市場의 特殊性

人力市場에서 계약의 當事者로서 만나게 되는 求人者와 求職者의 關係는 一般商品의 매

(1) 金秀坤外 2人, 福祉社會의 人力政策과 職業安定, 서울, 韓國開發研究院, 1981, p. 98. 金裕起, 人力配分の 效率化方案, 서울大行政大學院 碩士論文. 1982, p. 9.

매의 경우하고 다른 특색을 지니고 있다는 것이다. 그것은 사람의 人力이 지니는 특수성으로 인한 것이라고 하겠다.

一般商品인 物品과 달리 人力은 그것을 지니고 있는 사람과 不可分の 관계를 맺고 있어 그의 주권, 선호, 가치관과 不可分の 관계를 갖고 있을 뿐만 아니라 人力을 지니고 있는 사람이 소속하고 있는 지역, 가족이나 집단과도 긴밀한 관계를 맺고 있는 것이다.

그러므로 가격만 맞으면 곧 구인자와 구직자간의 계약이 성립될 수 있는 것이 아니라고 하는 특수성을 지니고 있는 것이다.

이러한 個人的事情만이 아니라 人力이라고 하는 것의 形成이 物品의 생산과 같이 상대적으로 단시일내에 大量的으로 같은 品質의 것을 생산해 낼 수 있는 것이 아니라고 하는 것이다.

그러므로 장기적으로 미래의 人力수요를 예측하고 이에 따른 形成計劃을 세워 이의 성취를 위한 노력을 하여야 하는데 문제는 시간이 장기간 소요될 뿐만 아니라 그와 같은 노력을 해도 반드시 계획된 대로의 양과 질의 人力이 形成될 수 있는 것이 아니라고 하는데 특수성이 있는 것이다.

그러므로 人力計劃을 사전에 상당한 관심을 갖고 수립하여 이의 차질 없는 집행을 한다고 해도 人力의 수급에 있어서는 수급간의 차질이 커질 수 있는 특수성을 언제나 지니고 있다는 것이다.

(3) 産業化와 높은 移動性

産業化에 따라 전술한 바와 같이 취업의 기회가 다양화 될 뿐만 아니라 事業別生産性的 차도 생기게 되고 또한 교통통신수단이 발달하여 근로자의 이동률은 一般的으로 높아진다고 하겠다.⁽²⁾

그렇다고 해서 여기의 이동률이 모든 나라의 경우 産業化의 정도와 반드시 比例한다고 볼 수는 없을 것 같다. 우리는 이러한 것을 증명하는 좋은 例로서 미국과 일본을 들 수 있을 것 같다.

두나라가 다 같이 고도의 산업화를 이룩하고 있지만 근로자의 이동성에 있어서는 상당한 차이가 있는 것으로 통계상 제시되고 있으며 또한 自他가 인정하고 있는 것이다.

과거에는 거의 모든 면에서 미국이 앞서가고 있으며 國力이나 經濟力이 월등히 강하여 미국 근로자의 높은 이동률을 장점으로 간주하고 이것의 역기능을 거의 생각해 보고져 하지 않았던 것이 사실인 것 같았다.

그러나 70年代後 일본의 경제성도가 어느나라 보다는 더구나 세계에서 제일이라는 자부심을 갖고 있었던 미국 보다는 월등하게 되자 미국 사람들이 비로서 自己評價를 솔직하게

(2) Richard A. Lester, *Manpower Planning in a Free Society*. Princeton, Princeton University Press, 1966, pp.137-8. Jerome B. Gordon, "Labor Mobility and Economic Growth," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 17, No. 3 April 1969, p.332.

하고 일본의 경제성과의 원인을 분석하기 시작하였던 것이다.

확실히 아무리 자만심이 있었던 나라 사람들이라 하더라도 사실로서 성과가 바람직 하지 못하게 되자 솔직하게 자기평가를 하고 타국의 경험에서 배우고져 하는 것은 미국의 장점이라고 하겠다.⁽³⁾

이와 같이 일본과 미국을 비교한 결과 초기에는 차이점만 있으면 이것들이 곧 경제성과 상에 차이를 유발하는 것으로 속단을 하였으며 따라서 人力과 관련시켜 본다면 일본은 종신고용제, 년공서열의 원칙을 人事에 적용하고 있음을 발견하고 이것이 곧 양국의 차이를 초래하는 중대한 요인으로 파악하였다는 것이다.

그러나 우리가 주의를 요하는 것은 美日間の 다른 것은 곧 경제성과 향상에 순기능적으로 작용한다고 경험적인 검증없이 판단을 내리는 것은 문제가 있다고 하는 것이다.

이 경우에도 확실히 미국 근로자의 이동률이 높다고 하는 것이 장점도 있지만 조직에 대한 충성심이 약해지고 조직체의 성과를 단기적인 관점에서만 평가하게 되기 쉬운 단점도 있지만 日本의 종신고용, 년공서열제가 과거에 人事行政에서 비판되어 왔듯이 단점도 적지 않으며 또한 현재도 日本의 各組織體에서는 이에 대한 비판의 소리가 높으며 점차 와해되어가고 있다는 것이다.

일본의 경제성과가 좋았던 내부적 이유로서 중요한 것은 노사간의 협조가 잘 되고 근로자의 참여가 잘 이루어진데 있으며⁽⁴⁾ 보다 중요한 것은 대외적인 것으로서 일본이 동양에서 유일한 선진국이라고 하는 것, 노임이 싸다고 하는 것, 그러면서도 高率의 저축이 가능하다는 것, 정치적 안정등으로 인하여 양질의 상품을 값싸게 제공할 수 있다고 하는데 있지 않나 생각된다.

이와 같이 産業化된 國家間에도 여러가지 요인으로 이동성의 차는 있지만 일반적으로 농업사회에 비하여 높아지는 것은 사실인 것이다.

이러한 예는 우리의 경우에도 적용되며 지난 1960年代 이후 농촌인구의 도시이동의 양이 얼마나 큰가 하는것이 좋은 예가 된다고 생각된다.

그런데 우리의 경우는 이러한 汎世界的인 현상의에 또 하나 이동성과 관련하여 언급되어야 할 것은 우리나라의 근로자는 취업 초 1年内에 55.8%가 이직 한다고 하는 것이다.⁽⁵⁾

一般的으로 어느나라 어느 조직체이던 첫 1年 및 첫 3年の 경우 이직률이 높지만 우리와 같이 높지는 않은 것이다. 이러한 고율의 이동률은 경제성과 향상에 도움을 줄 수 없는 것

(3) 이러한 예는 이번에 처음 있었던 것이 아니고 57년의 蘇聯의 Sputnik에서 같은 것을 찾아 볼 수 있다. 이때도 왜 미국이 뒤쳐졌는가 하는것을 평가하고 이에 따른 정책전환을 한 결과 이제 앞서가게 된 것이다.

(4) 白井泰四郎, 勞使關係論, 東京, 日本勞動協會, 1980, p. 77. 日本의 企業體幹部中 15.7~34.2%가 노조출신이며 이러한 예는 서구의 경우 없음. 此外에 日本人들의 동질성, 강한 공동체의의식, 결정에의 참여를 통한 合意의 강조 등을 들수 있겠다.

(5) 노동부, 정책연구보고서 1981. 1981年の 農林. 水産을 除外한 全産業을 대상으로 한것임.

이며 또한 우리가 유의하여야 할 것은 이러한 고율의 이직률은 人力配分 및 조직내의 人事政策 여하에 따라 상당한 정도로 저하시킬 수 있다는 것이다.

그러므로 이는 단순히 자본이 빈약해서 그러한 것이 不可避하다는 변명은 있을 수 없는 것이다.

이와 같이 여러가지 이유로 이동률이 높아지고 있을 뿐만 아니라 계속 人口증가가 이루어짐과 동시에 이들의 노동참가율이 높아지고 있어 이들에 대한 직업안정 또는 人力配分에 대한 수요는 커지는 것이다.

(4) 産業化와 廣域化

농업사회에서는 취업되는 지역이 그가 살고 있는 마을 근처로 한정되어 있으며 따라서 人力의 소재가 쉽게 파악되어 구인자의 경우도 別로 어려움이 없었던 것이다.

그러나 産業化에 따른 交通通信의 발달은 國內 全域에 걸쳐 구인 구직을 하게 됨은 물론 최근에는 全世界의으로 擴大되고 있다는 것이다.

우리의 경우도 지난 10年間 엄청나게 많은 수의 사람이 3年內의 파견근무를 하게 되거나 또는 영주나 이주를 위하여 出國 하는 사람의 수가 엄청나게 증가하고 있으며 1983年 一年間에 노동청이 알선한 海外근로자만 해도 7萬을 초과하고 있다는 것이다.⁽⁶⁾

이와 같이 人力市場이 지역적으로 확대되고 있어 도저히 이제는 個人이 그가 획득할 수 있는 취업정보로서는 극히 불충분 할수 밖에 없으며 이제는 國內外에 걸쳐 연락망을 갖고 이에 임하는 전업단체가 必要하게 된다고 하는 것이다.

다. 過少評價된 理由

이상과 같이 人力配分 또는 職業安定에 대한 機能的 需要가 컸는데도 불구하고 하고 이에 대한 國民의 이해 및 이를 위한 투자가 적어 아직도 절대다수의 구인구직자가 직업안정기관의 存在조차도 잘 모르고 있으며 따라서 이의 도움을 받으려고 하지 않고 있는 것이 현실인 것이다.

그러면 이와 같이 이의 必要性이 과소평가 된 原因은 무엇일까? 이를 分析하면 다음과 같은 세가지를 주요한 것으로서 열거할 수 있을 것 같다.

(1) 福祉에 대한 관심부족

우리는 60年代 후 우리가 염원 하는 國家發展은 곧 경제발전이라고 생각할 정도로 불균형적인 발전전략을 써온 것이 사실이라고 하겠다. 그러므로 복지인 社會開發과 더불어 政治發展도 소홀이 다루어져 왔으며 결국은 이것이 70年代에 이르러 여러가지 문제를 政治, 社會面에 노출시켜 政治 社會的인 不安을 연출케 되었으며 이에 따라 不可避의으로 제일 우선시 한 경제발전도 負의 성장을 기록하게 되었던 것이다.

이를 환언하면 우리와 같이 자본주의 경제 질서에다 국가가 주동이 되어 경제발전을 이

(6) 노동부, 1984年度 主要業務計劃, 1984. 2月, p. 16.

룩하려고 하는 경우 전제가 되어야 할것은 政治安定이며 이의 구축은 國民들이 그 當時의 政權의 정당성을 인정 해 주어야 하는 것이다.

그런데 우리의 경우는 이러한 인정을 받기 곤란한 사태가 특히 70年代에 이르러 유신체제나 노사간의 심한 마찰로 계속 심화 되다가 결국은 10.26을 맞이하게 되었던 것이다.

이러한 70年代의 잘못을 인식하고 현정부는 國政理念으로 民主, 正義, 및 福祉를 내세우고 있으나 문제는 이러한 구호 보다도 전술한 바와같이 구체적인 정책을 통하여 國民이 납득할 수 있는 사업을 함으로서 누구나 참여의 기회를 公平하게 갖고 이에 따라 價值的 配分을 공정하게 받을 수 있어야 되는 것이다. 그런데 문제는 아직 참여의 제약이 심하다고 하는 것이다.

(2) 國民들의 이해부족

우리나라 國民들은 유교문화의 영향으로 공부하는 것, 배우는 것에는 대단한 관심을 갖고 있으므로 이러한 기회를 가질수 있게 政府가 취학의 기회를 제공하는 것에 대한 요망을 대단히 크게 갖고 있다고 할 수 있겠다.

그러므로 解放後 우리나라 政府는 大學의 문을 人力수요나 經濟的인 고려에서 넓게 개방한 것 보다도 다분히 전술한 바와 같은 傳統的文化에 의한 기대 충족이라고 하는 환언하면 社會的 수요가 커감에 따라 GNP나 人力수요에 앞서 가면서 高等교육의 문호가 개방되었다고 할수 있겠다.

50年代가 그러 하였고 60年代 初에 일단 이를 저지하려고 하였으나 70年 후반 부터 80年 初에 이르러 다시 엄청나게 개방된 것도 다분히 이에 기인한다고 생각된다.

이와 같이 배우거나 學位狀을 따는 것에 대한 기대 요망은 커도 일단 수료후 취업의 문제에 이르러서는 政府에 대한 기대 요망이 거의 없다는 것이다.⁽⁷⁾

이를 환언하면 공부했으면 취업을 自身の 책임이라고 하는 생각을 갖고 있다는 것이다. 따라서 위정자의 입장에서서는 국민들로 부터 요망이 적어 부담이 적어지므로 다행이며 또한 財政所要도 적어져서 바람직 한 것이라고 할 수 있겠다.

그러나 전술한 바와 같이 産業化에 따라 취업의 기회가 다양화 廣역화 되어가고 있는 현 사회에서 정보에의 접근이 극히 한정되어 있는 個個市民의 입장에서 얼마나 適所를 발견할 수 있겠느냐 하는 것이다.

社會的으로 이러한 수요는 이미 상당히 있는데 公共機關이 이러한 수요를 충족시켜 주지 못하기 때문에 수많은 私設안내소가 영업을 하고 있음을 볼 수 있는 것이다.

그러므로 이와 같이 수요가 큰데 다만 國民들의 이해부족으로 政府에 대한 요망이 적다고 해서 이 사업의 우선 순위가 뒤쳐지고 있음은 人力面에서 國家發展에 적지 않은 손실을 초래하고 있다는 것이다.

(7) 이點은 日本의 경우도 유사하다. OECD, Manpower Policy in Japan, Paris, 1972, p. 24.

(3) 勞動部の 消極性

政府가 운영되는 職業安定所의 수가 증가할려면 큰 豫算은 아니지만 전년도에 비하여 예산이 증액되어야 하는 것이다.

그러나 예산의 증액이란 그리 쉬운 일이 아니라고 하는 것은 주지의 사실이다. 따라서 이를 주관하는 部인 노동부가 엄청난 예산투쟁을 하여야 되는 것이다.

예산증액을 위한 어려운 노력을 하여도 그의 성과는 언제나 기대한것 보다 적은 것이 常例라고 할 수 있겠다. 그런데 문제는 과거의 노동청 현재의 노동부 자체에서 이에 대한 열의가 크지 못하였다고 하는 것이다.

이러한 평가에 대하여 혹자는 노동부가 과거에 청의 지위에 머물어 있어서 힘이 약해 예산투쟁이 어려웠다고 할수도 있겠으나 이를 받아드릴수 없는 근거는 지난 20年間 노동청의 예산이 총체적으로 증액이 적게 이루어진 것은 아니며 노동청 자체의 예산은 크게 증액되었었다고 하는 것이다.

다만 그의 내역을 보면 직업안정보다도 훈련에 대부분이 投入 되었다고 하는 것이다. 그러므로 청의 지위에 있다 하더라도 그들이 추진하는 사업에 대한 支持만 획득하게 되면 예산증액이 될 수 있다는 것이 증명되고 있는 것이다.

그러면 왜 노동부에서는 과거에 직업안정을 위한 예산투쟁이 상대적으로 약했었는가 하는 것이 문제시 되어야 할것 같다.

그의 主因은 전술한 두가지 이유외에 노동부의 行政人들 스스로가 이 사업에 흥미가 적었다고 하는 것이다. 왜냐하면 權力이나 富가 수반되지 않고 거의 전적으로 奉仕業務의 성격을 지니고 있기 때문인 것이다. 즉 이를 환언하면 어느 나라의 공무원이나 다 그리하지만 우리의 경우 과거의 인습때문에 權力과 富가 수반되지 않은 봉사적인 업무를 기피하거나 또는 선호하지 않는것이 공통적이 특색이라고 볼수 있기 때문이다.

이상과 같이 검토하는 경우 이 사업을 위한 예산의 획득이 어려웠을 것은 너무나 당연한 것이었다고 생각된다. 왜냐 하면 언제나 하고져 하는 일에 비하여 資源은 한정되어 있어 예산배정은 어려움을 겪게 되어 있는데 이 사업의 경우는 國民의 요망도 약하고 이를 주관하는 부처의 요망도 상대적으로 약하므로 예산획득이 이루어질 것을 기대하기는 너무나 어려울 것이 예상되기 때문이다.

2. 擔當機關

여기서는 人力配分을 바람직한 方向으로 하려면 어떠한 기능이 내포되어야 하는가 하는 것을 우선 검토한 후 이를 현재 擔當하고 있는 機關의 種類別 檢證을 해 보려고 한다.

가. 機 能

여기서 기능이라고 호칭했지만 보다 정확하게 표현한다면 기대되는 업무라는 의미에서 役割이라고 하는 것이 보다 정확할지도 모르겠다. 왜냐 하면 여기에 담을 내용이 人力配分 이바람직한 方向으로 이루어지려면 어떠한 내용의 일들이 이루어져야 하느냐 하는 문제가 기 때문이다.

(1) 情報의 수집과 배분⁽⁸⁾

人力 특히 求人과 求職에 관한 정보를 신속히 全國的 더 나아가 國際的으로 수집하고 이를 全國民에게 홍보 하므로써 人力市場을 조직화 하는 것이 우선 요청된다.

이와 같은 일이 순조롭게 이루어질려면 수많은 직업의 標準化를 통한 직업사전이 편찬되고 보급 활용되어야 함은 물론 이러한 정보의 유통이 廣域에 걸쳐 신속히 이루어질려면 電算機의 活用이 全國的 및 國際的으로 이루어질 수 있어야 되는 것이다.

(2) 指導와 檢證

求人 求職자가 있다고 해서 상호간에 정보교환을 통한 알선에 끌려서는 곤란하며 보다 바람직한 것은 구직자의 經歷, 能力, 性格등을 가급적 과학적으로 검증하여 어떠한 직종이 적합한가 하는 것을 자문하는 것이 요망된다고 하겠다.

이와 같은 사정은 구인의 경우도 유사하다고 생각된다. 왜냐하면 우리의 경우 人事, 雇傭에 대한 이해부족으로 덮어놓고 學歷만 높으면 우수한 일꾼이라고 잘못 생각하는 경우가 있는가 하면 또는 시험성적이 우수하면 덮어놓고 고용하려는 경향이 있는데 그것은 잘못이라고 하는 것이다.

이상과 같이 知的能力만 있다고 해서 언제나 근무성적이 우수할 것으로 예상되는 適材라고 볼 수 만은 없기 때문이다.

그러므로 擔當機關에서는 여기의 직원이 고용, 취업에 관한 전문가로서 구인 및 구직자간의 정보교환에 그치지 말고 적극적으로 상호간에 適材, 適所를 발견할 수 있게 지도하여야 하며 따라서 이러한 일을 할수 있는 能力을 구비하고 있어야 된다는 것이다.

(3) 雇傭增大와 人力需給調節⁽⁹⁾

人力配分 擔當機關의 가장 중요한 機能은 역시 고용증대, 이를 통한 失業減少 및 人力需給調節이라고 할 수 있겠다.

가급적 많은 사람을 고용시켜 실업자를 감소시키고 동시에 구인 구직에 관한 장단기 정보를 수집함으로써 수급불균형에서 연유하는 실업도 감소할 수 있다고 생각되는 것이다.

이와 같은 노력을 하여도 資本主義社會에서는 언제나 一定率의 失業은 있게 마련이므로 이들에 대한 保險對策도 여기서 고용의 문제와 결부시켜 다루어져야 할 것이다.

(8) Bureau of Employment Security Department of Labor, Manpower Programs and Planning in Economic Development, Washington D.C. 1963, pp. 60-2.

(9) Robert A Gordon (ed.) Toward a Manpower Policy, New York, John Wiley and Sons, 1967, p. 145.

이상 三大機能을 열거하여 보았는데 현실적으로 어느 나라의 경우이나 실제 직원들이 소비하는 時間比率로 보면 고용, 취업업무에 제일 많은 시간을 할애하고 있는 것으로 되어 있다. ⁽¹⁰⁾

그런데 후술되겠지만 우리의 경우는 위의 3대기능 중 구인 구직자 간의 한정된 지역 내에서의 정보교환에 그치고 있다는 점에서 앞으로 開發의 여지가 너무나 많은 영역이라고 할 수 있겠다.

나. 種類와 業績

人力配分을 擔當하는 기관을 넓게 해석하는 경우 크게 다음의 다섯가지로 分類될 수 있을 것 같다. (1) 職業安定所(國公立), (2) 職業案内所(私設), (3) 매스콤을 통한 公開採用, (5) 緣故를 통한 것, (4) 教育訓練機關을 통한 추천 등을 들 수 있을 것 같다.

이들 중 바람직한 것은 政府가 직접 운영하는 직업안정소가 入職·經路로서 제일 큰 比重을 차지하고 있어야 되는데 현재 우리의 사정은 이러한 기관이 불과 1.2%(1981) 밖에 ⁽¹¹⁾ 차지하지 못하고 大部分을 公開採用(33.6%), 緣故紹介(48.5%) 등이 차지하고 있어 문제를 제시하고 있는 것이다.

이를 國立 公立, 私設의 3大機關別로 취업알선의 81年度 比率를 보면 各各 16.8%, 1.5%, 81.7%로 되어 있다. ⁽¹²⁾

이와 같은 차이가 나는 이유의 하나로서 다음에 볼 수 있는 바와 같이 各機關의 수의 차에도 있을 것에 고려될 수 있으나 이러한 수에만 있는 것도 아니라고 하는 점에서 개선의 餘地는 많은 것이라고 하겠다.

人力配分機關의 數(1984)

國 立	公 立	私 設	計
42	3	278	323

資料 : 노동부, 1984年度 主要業務計劃

(1) 職業安定所

(가) 歷史的 變遷

日政時 까지 소급 한다면 人力配分擔當機關이 처음에 생긴 것은 1922年이라고 할 수 있으며 建國後로 부터 고려 한다면 1961年 12月 6日의 職業安定法の 制定과 市道산하 기관인 公立으로 職業安定所를 창설한 것이라고 하겠다. 그후 1967年 3月에 노동청 산하 즉 國立으로 이관시켜 發展되는 것 같더니 다시 1970年 4月에 노동청 산하 地方事務所 산하로 통합하였으며 1972年 12月의 유신체제로의 전환과 더불어 職業安定所는 하나의 課로 전락되

(10) Richard A. Lester, op. cit., p. 47, 미국에서 81%가 취업업무에 소비되고 있다.

(11) 노동부, 「알기쉬운 勞動統計」, 1981.

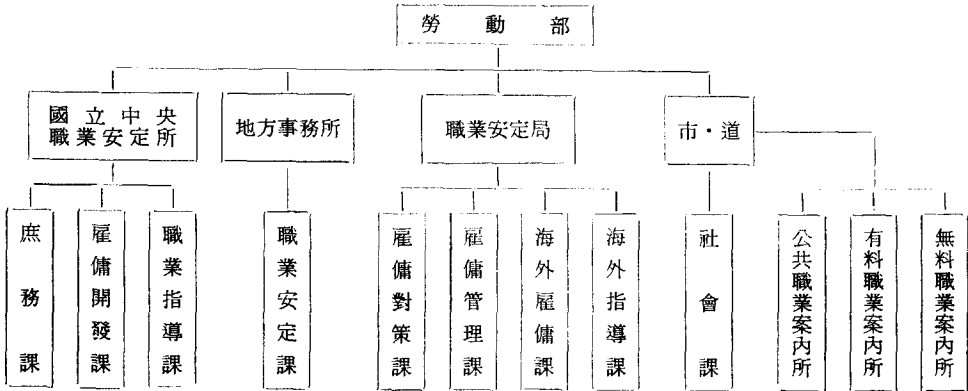
(12) 노동부, 國立中央職業安定所의 자료.

고만 것이다.

그러다가 1979년부터 다시 部分的으로 大都市의 경우 분리된 職業安定課사무실을 갖기 시작하였으며 그후 노동부로의 昇格과 더불어 기능의 범위도 넓어져 가고 있음을 볼수 있음은 다행한 일이라고 생각된다.

이와 같은 변천을 거쳐 현재에 이르고 있는 조직을 그림으로 表示하면 다음과 같다.

〈圖 3-1〉 職業安定業務職制



이러한 職業安定所의 수도 극히 적지만 더욱 문제가 되는 것은 여기에 근무하는 직원의 내역인 것이다.

〈表 3-7〉 職業安定要員現況(國立機關)(1983)

機能	區分	計	3~5級	6~7級	8~9級	雇 傭 員
總	計	383	19	83	109	172
職 業 安 定		228	19	49	75	85
職 業 訓 練		121	—	34	34	53
勞 動 統 計		34	—	—	—	34

資料: 노동부

직업안정 업무를 담당하고 있는 228人중 어느 정도의 전문성을 가졌다고 생각될 수 있는 人員은 7級 이상의 68명 분이며 한 기관에 2人도 되지 못하고 있는 것이다.

그나마 이들도 직업안정소에 장기 근무하고 있는 것이 아니고 이를 한직시 하고 있어 여기에 보직을 받는 것을 기피하고 있으며 일단 보직을 받게 되면 속히 전보되려고 노력하고 있어 이들의 근속연한수가 극히 짧다고 하는 것이다. 이의 例로서 1年未滿이 무려 58.0%나 되고 있다는 것이다. ⁽¹³⁾

이상과 같은 狀況에 비추어 볼적에 정부가 운영하는 직업안정소는 명목상으로 40餘個 있

(13) 張義成. 人力形成과 人力配分の 연계성 확보를 위한 探索的 研究. 서울大行政大 碩士論文, 1983年度 p. 100.

을 뿐 실제 그의 기능은 너무나 보잘 것이 없다고 하겠다.

이러한 原因은 전술 한바와 같이 여러가지 즉 복지에 대한 관심부족 國民의 요망이 약하다는 것, 行政人들이 이의 擴大와 機能化에 흥미가 적다고 하는데 있으므로 이러한 요인의 變化없이 기구나 직원수를 증가하는 것은 문제해결의 效率的方法이 된다고 볼 수 없을 것 같다.

(2) 職業案內所(私設)

전술한 바와 같은 이유로 人力配分機能에 대한 사회적 수요는 큰데 이를 公共機關에서 제공하지 못하기 때문에 私設이 많이 생길 수 밖에 없었던 것이다.

그러나 이들은 영리를 목적으로 하고 있을 뿐만 아니라 취업알선의 적중도 주로 女性의 서비스 업이므로 취업알선의 성과를 통계상으로 보면 國公立 機關보다 양호하게 제시되고 있음을 다음의 表에서 볼수 있는 것이다.

구인배율 및 취업률

	구 인 배 율			취 업 륜			총 족 륜		
	계	국·공	사 설	계	국·공	사 설	계	국·공	사 설
1970	0.9	0.8	1.0	73.2	39.5	79.5	77.4	52.2	—
1971	1.0	0.9	1.0	73.1	52.2	75.8	74.8	55.3	—
1972	0.9	0.9	0.9	73.3	62.3	75.0	78.6	62.8	—
1973	1.0	1.4	0.9	81.9	75.0	83.0	79.8	52.4	—
1974	0.9	0.6	1.0	73.3	41.7	85.0	83.6	73.9	—
1975	0.9	0.9	0.5	78.2	48.3	86.7	82.9	53.2	—
1976	0.9	0.8	1.0	79.2	46.5	88.8	85.7	56.7	—
1977	1.0	1.1	1.0	84.7	56.7	89.9	80.4	49.8	—
1978	1.2	2.1	0.9	86.4	73.1	89.2	74.4	33.0	—
1979	1.2	2.0	1.0	84.3	68.1	88.7	68.5	34.8	—
1980	1.0	1.2	0.9	80.0	72.6	82.2	78.6	60.5	—
1981	0.99	1.0	0.94	81.0	66.8	84.0	82.1	67.5	—
1982	0.89	1.2	0.79	70.7	73.9	69.7	79.7	61.5	—

※ 자료 : 노동부

※ 구인배율 = $\frac{\text{구인수}}{\text{구직수}}$ 취업률 = $\frac{\text{취업자}}{\text{구직자}} \times 100$ 총족률 = $\frac{\text{취업자}}{\text{구인자}} \times 100$

특히 就業率과 充足率에 있어서 私設이 월등이 양호한 것으로 나타나고 있는데 이 比率만 놓고 곧 私設의 成果가 바람직 하였다고 단언할 수는 없는 것이다. 왜냐 하면 취업알선의 동기가 지나치게 영리 위주로 되어 있어 人道主義나 福祉의 측면에서 문제가 되고 있기 때문이다.

따라서 지난 20餘年間 정부에서는 私設에 대하여 규제를 강화시켜 왔으며 이들이 보다 바람직한 기능을 수행하도록 지도하고 있으나 쉬운일은 아닌것 같다.

(3) 公採(매스콤利用)

財政力이 있는 대규모 企業의 경우 매스콤을 통한 모집광고를 비싼 돈을 들여내고 있으며 이를 보고 응모한 사람을 대상으로 서류심사, 필기시험, 및 면접등을 거쳐 채용하고 있음을 우리는 자주 지상을 통해서 보고 있다.

이와 같은 方法의 문제는 廣告費가 적지 않게 소요되므로 소규모 企業체의 경우 이를 부담하기 어렵다고 하는 것과, 돈이 있어 광고를 내어도 모든 매스콤에 낼수 없으므로 特定신문을 구독한 사람만 이모집광고에 접할수 있는 제약점이 있는 것이다. 더구나 우리처럼 신문들의 종류가 多岐化 되어 있는 경우 이 方法의 제약점은 더 크다고 할수 있겠다.

끝으로 또 하나의 문제는 응모자격상 심하게 未達되는 사람까지 응모하게 되어 모집기관에서는 불필요한 돈과 인력을 낭비하게 되는 것이다.

(4) 教育訓練機關의 추천

이 方法의 利點은 特定教育訓練機關의 평가가 대체로 형성되어 있으므로 거기서 산출되는 學生의 質도 예측이 가능할 뿐만 아니라 그들의 교육 훈련을 담당한 교사들이 學生들의 특성을 잘 파악하고 있다는 것이다.

그러나 문제는 아직 우리나라에서 교사의 추천서를 액면 그대로 믿을 수 없다고 하는데 있는 것 같다. 따라서 금후의 과제는 추천서의 내용이 사실에 충실하여야겠다는 것이다.

(5) 緣故關係

농업사회에서 지배하는 傳統的 方法이며 아직도 이에 크게 의존하고 있음을 볼 수 있음은 人力配分の 前近代性을 여실히 증명하고 있는 것이라고 하겠다.

求人者의 입장에서는 연고관계로 고용하는 경우 「믿을수」 있다는 장점을 높이 평가하고 있으며 낮은 사람간의 不信關係가 깊은 우리 社會에서 이해 할 수도 있으나 이 方法에 의거하여 고용된 사람의 이직률이 높다고 하는 것이 이 方法이 지니고 있는 문제점인 것이다.

이의 原因은 私的 연고관계로 고용이되니까 구인, 구직자간의 고용조건, 자격 및 능력에 관한 대화가 平等한 입장에서 직접 이루어지도 못한다는데 있는 것이다.

그러므로 실제 취업후 상호간에 갖고 있는(과잉)기대에 어긋나게 되어 얼마 았았다가 이직하게 되는 것이다. 전술한 바와 같이 우리나라 근로자들의 이직률이 높은 이유가 여러가지 있지만 연고관계로 고용되는 것이 많은데 그의 중요 요인을 찾을 수 있는 것이다.

3. 成果向上方案

우리가 염원하는 복지사회의 건설이라고 하는 관점에서 불적에 人力配分の 成果向上은 가장 값싸게 복지향상에 공헌할 수 있는 사업이라고 하는 점에서 중요한 의미를 갖는 것인데 유감히도 이 기능에 대한 가치평가가 종래 제대로 되고 있지 못하고 수 많은 사람의 복지가 向上될 수 없었던 것이다.

그러므로 여기서는 이 기능의 成果向上에 도움이 된다고 생각되는 것 중 주요한 것 몇 가지를 다음에 들어 보고져 한다.

가. 配分機能의 중요성 인식

우리가 國政理念으로 내세우고 있는 福祉向上에 상대적으로 적은 돈으로 크게 이바지 할 수 있는 사업이라고 하는것을 위정자는 우선 인식하고 이에 대한 가치평가를 제대로 하여야 하는 것이다.

이와 동시에 國民들은 종래의 농업사회에서와 같이 한정된 지역에서 연고관계를 통한 適所를 스스로의 힘으로 찾을 수 있다는 생각을 지양하고 이제는 이를 전담하는 全國적인 조직망을 가진 전문배분기관이 있어야 하며 가급적 政府가 중요한 기능으로 간주하도록 정부에 대한 요망을 강하게 하여야 한다는 것이다.

끝으로 노동부의 직원도 이를 계속 한직시 하고 기피하거나 경시하지 말고 奉仕性이 높으면서 값싼 사업이라고 하는 새로운 인식을 갖고 擔當機關의 活性化를 위한 노력을 해야 한다는 것이다.

나. 機能擴大

人力配分機能이 복지에 적극적으로 이바지 할수 있으려면 현재와 같이 한정된 분야의 직업, 환언하면 상대적으로 사회적 평가가 낮은 직종의 취업알선만 해서는 안되며 전술한 바와 같은 여러가지 기대되는 기능을 하도록 기능의 확대가 있어야 하는 것이다.

이를 환언하면 國內外에 걸친 고용정보의 수집, 職種の 표준화와 직업사건의 편찬, 취업에 관한 지도 및 檢證, 失業豫防과 失業保險 및 고용증진 등을 위한 업무로 擴大시켜 나가면서 궁극의 목표라고 할 수 있는 구인 구직자가 만족할 수 있는 素材素所配置의 증진과 완전고용을 이룩하는 것이라고 하겠다.

다. 擔當機關間的 分業

이와 같이 擴大되는 기능을 政府가 운영하는 직업안정기관이 獨逸에서와 같이 전담하는 것이 이상이었으나 우리의 현여건은 가까운 시일 내에 전담하는 것을 기대할 수는 없을 것 같다.

그러므로 기본적인 方向은 다음과 같은 것이 되었으면 한다.

(1) 政府의 직업안정기관을 계속 증설함과 동시에 이들의 기능이 形式化되지 않도록 하면서 총취업 건수 중의 최소한도 20~30% 이상을 차지하도록 한다. (14)

(2) 私設職業案内所는 현재 社會의 수요가 있으므로 이를 一時에 전폐하는 것은 바람직하지 못하므로 계속 지도, 감독, 전문화, 대형화 하는 方向으로 유도해 나가는데 수적증가는 억제하는 것이 요망된다.

(14) 西歐諸國의 경우 大體로 25~30%이고 理想的의 比率로서 30~50%를 들고 있다. Robert A. Gordon (ed.), *op. cit.*, p. 180.

따라서 궁극적으로는 이것이 현재 차지하고 있는 比重을 감소시켜 나가는데 그의 方法은 보다 바람직 내용의 운영을 하는 公共職業安定所를 증설하므로써 사설에 대한 수요를 감소시켜 나가는 길이 가장 合理的이라고 생각되기 때문이다.

이와 같이 함으로서 當分間 즉 公共機關만으로 全國的인 조직망을 갖추기 곤란하면 私設과의 協力體制를 구축하는 것도 하나의 方案이 될수 있을 것이다.

이와 같이 國公立機關이 주가 되고 私設이 보완적으로 配分기능을 전국적인 망을 갖고 정상적으로 운영하게 되면 자연히 점진적으로 연고에 의한것, 公探에 의한 것의 比率이 감소될 것으로 생각된다.

라. 人力의 개편

조직의 성과는 단순히 직제, 기구가 좌우하는 것이 아니고 여기에서 근무하는 사람들이 움직이는 것이므로 앞으로 人力配分機能이 바람직한 方向으로 전환되려면 人力의 개편이 있어야 하는 것이다.

여기의 人力의 개편이란 단순한 수적 증가 만을 의미하는 것이 아니라 그들의 質的인 문제 특히 專門性이 向上과 士氣의 문제가 중요시 되어야 하는 것이다. 專門性에 있어서는 최소한도 노동경제, 心理學, 그중에서도 産業心理 心理檢査 및 人力管理등의 이해를 갖고 있는 사람이 장기 근무하여야 하는 것이다.

이와 동시에 이러한 전문성을 가진 사람이 이일에 흥미를 갖고 열성적으로 근무해야 하는 것이다. 이와 같은 人力을 一般行政職列에서 구하기는 곤란할 것으로 생각된다. 그러므로 女性 中에서 특히 상술한 전문성을 갖춘 가정주부를 모집하여 일정한 기간훈련을 시켜서 고용하는 것이 고려될 수 있을 것 같다. 왜냐 하면 公探에 合格한 젊은 남자 보다 승진에 대한 기대, 욕구가 상대적으로 적지 않을가 생각되어서 그러한 것이다. 그대신 장기근무함에 따른 승급은 사기의 저하가 없게 고려되어야 할 것 같다.