

노동정책연구
2010. 제10권 제1호 pp.89~128
© 한국노동연구원

연구논문

공공고용서비스 민간위탁사업의 성공조건*

유길상**

이 논문은 한국에서도 공공고용서비스의 민간위탁사업이 확대되고 있음에 주목하여 공공고용서비스의 민간위탁이 성공하기 위한 조건에 대한 선행연구를 토대로 호주, 영국, 독일 및 한국의 민간위탁사업이 민간위탁사업의 이론적인 성공조건을 어느 정도나 충족하고 있는지를 분석하였다. 분석 결과 고용서비스의 민간위탁이 활성화되어 있는 호주가 성공조건을 가장 잘 충족시키고 있는 것으로 나타났다. 영국도 초기의 위탁사업에서는 성공조건을 제대로 충족시키지 못한 부분이 많았지만 최근의 위탁사업에서는 성공조건을 비교적 잘 충족시키고 있는 것으로 나타났다. 독일은 아직 성공조건을 제대로 충족시키지 못하고 있는 부분이 많은 것으로 분석되었다. 한국의 노동부 고용서비스 민간위탁사업은 분석 대상 4개국 중 성공조건 충족 정도가 가장 낮은 것으로 분석되어 고용서비스 민간위탁사업이 성공하기 위해서는 대폭적인 제도 개선이 필요한 것으로 나타났다.

핵심용어 : 고용서비스, 민간위탁, 준시장, 거래비용, 주인, 대리인

논문접수일: 2010년 2월 17일, 심사의뢰일: 2010년 2월 25일, 심사완료일: 2010년 3월 12일

* 이 논문을 작성하는 데 필요한 자료를 제공해 주고 해외출장 시 자세한 설명을 해준 호주, 영국, 독일의 여러 관계자와 한국의 고용서비스 민간위탁사업에 관한 자료를 제공해 준 노동부 관계자, 그리고 본 논문의 초고에 대해 좋은 논평을 해준 익명의 심사위원들께 감사드린다.

** 한국기술교육대학교 인력개발전문대학원 교수(ksyoo@kut.ac.kr)

I. 머리말

고용서비스는 고용정보, 직업지도, 취업지원, 직업능력개발, 실업급여, 전직 지원서비스, 기업의 인사노무관리지원, 탁아서비스 등 고용과 관련된 서비스를 종합적으로 제공함으로써 “개인의 직업활동과 기업의 인재확보를 지원하고 국가 인적자원의 흐름을 조절하는 ‘신호등과 도로’의 역할을 하는 국가적 인프라”(노동부, 2005)라고 할 수 있다.

국제노동기구(ILO)는 1919년 창설 이래 1990년대 초까지 정부가 관할하는 공공직업소개기관에 독점적 지위를 부여하고 유료의 민간직업소개기관의 설립을 금지하는 정책 기조를 유지하였다. 이러한 ILO의 입장은 직업소개에 민간영리기관이 개입하게 되면 생계위협을 받고 있는 실업자의 절박한 처지를 악용하여 실업자에 대한 과도한 소개 비용의 요구나 인신매매 등의 우려 때문에 국가나 공공기관이 고용서비스를 직접 제공하도록 하는 것이 합리적이라는 것이 주된 논리였으며, 이러한 논리는 20세기 후반까지 대부분의 국가에서 받아들여졌다(Thuy et al., 2001).

그러나 1973년과 1979년의 두 차례에 걸친 오일쇼크(oil shocks) 이후 높은 실업률이 지속되면서 국가의 독점적 공공고용서비스가 비효율적일 수도 있다는 문제 의식이 싹트게 되었다. 1980년대에 들어 경쟁을 통한 고용서비스의 효율화라는 관점에서 대부분의 OECD 국가들은 민간직업소개업을 허용하면서 고용서비스의 공공기관 독점체제를 서서히 포기하기 시작하였다. 포르투갈은 1989년에, 덴마크는 1990년에, 네덜란드는 1991년에, 스웨덴은 1993년에, 독일과 오스트리아 및 핀란드는 1994년에 고용서비스의 공공독점을 공식적으로 폐기하였다(이상현, 2009). 이러한 세계적인 흐름을 반영하여 1994년에 OECD는 공공고용서비스기관의 독점적 지위를 폐지할 것을 주장하였다(OECD, 1994).

고용서비스에 대한 새로운 변화의 바람은 고용서비스의 공공독점의 입장을 견지해 온 ILO의 입장에도 변화를 가져왔다. ILO는 실업의 증가, 고용형태의 다양화 등에 대응하고, 고용서비스의 공공독점에 따른 서비스 질의 저하와 비

능력 등의 문제를 타개하기 위해 1997년의 「민간고용서비스기관에 관한 ILO 협약」(제181호)에서 민간고용서비스기관의 역할을 인정하고 ILO 창설 이래 유지해 왔던 유료직업소개 금지와 직업소개 업무의 공공독점의 기본 원칙을 포기함으로써 세계적인 변화의 흐름을 받아들였다.

1990년대 후반에 호주, 미국, 영국, 네덜란드, 캐나다 등이 공공고용서비스의 민간위탁 방식 도입 등 공공고용서비스기관에 대한 대대적인 혁신을 단행하였다. 1990년대 이후의 세계적인 공공고용서비스 혁신 움직임은 공공고용서비스의 효율성 제고를 위해 민간고용서비스기관을 적극 활용하거나 공공고용서비스기관을 민영화하고, 구직자의 취업애로 요인을 종합적으로 해소해 줄 수 있는 원스톱 통합고용서비스를 수요자의 특성에 맞춰 맞춤형으로 제공하며, 지역의 다양한 파트너들과의 연계를 통해 지역 실정에 맞는 고용서비스를 제공하는 것으로 요약할 수 있다(유길상, 2006).

공공고용서비스의 민간위탁은 세계적인 추세이지만 구체적인 내용은 국가별로 차이가 많다. 호주, 미국, 영국, 네덜란드, 캐나다 등에서는 상대적으로 민간위탁이 매우 활발하다. 민간위탁에 소극적이었던 독일, 프랑스 등 유럽 대륙계 국가들도 최근 민간위탁사업을 확대하고 있다. 한국은 2005년부터 ‘고용서비스 선진화’를 국정과제로 추진해 오고 있는데, 그 중에는 공공고용서비스의 민간위탁 확대도 포함되어 있다(노동부, 2005).

그러나 공공고용서비스의 민간위탁이 반드시 고용서비스의 효과성과 효율성을 보장하지는 않으며, 공공고용서비스의 민간위탁이 고용서비스의 질과 성과를 제고하기 위해서는 일정한 조건이 충족되어야 한다(Bartlett & Le Grand, 1993; Bruttel, 2005). 본 논문은 Bartlett and Le Grand(1993)와 Bruttel(2005)의 이론에 입각하여 공공고용서비스의 민간위탁이 성공하기 위한 조건을 분석하고, 주요 선진국과 한국에서의 공공고용서비스 민간위탁사업이 이러한 조건을 어느 정도 충족하고 있는가를 비교분석하여 한국에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

II. 공공고용서비스의 민간위탁사업에 대한 이론적 검토

1. 공공고용서비스 민간위탁의 목적

공공고용서비스의 ‘민간위탁(contracting-out)’은 구직자와 구인자를 대상으로 한 공공고용서비스의 전부 또는 일부를 정부나 공공기관이 직접 제공하지 않고 민간기관이나 민간인(이하 ‘민간기관’이라 한다)을 선정할 후 선정된 민간기관이 정부나 공공기관을 대신하여 구직자와 구인자를 대상으로 위탁받은 고용서비스를 제공하도록 하고, 그 대가를 정부나 공공기관이 민간기관에게 지불하는 서비스 제공방식이다.

공공고용서비스 민간위탁의 목적 내지 필요성은 다음 세 가지로 요약할 수 있는데¹⁾, 국가에 따라 세 가지 모두를 목적 내지 필요성으로 내세우기도 하고, 그 중 일부만을 강조하기도 한다.

첫째, 공공고용서비스의 민간위탁은 공공기관과 민간기관의 경쟁과 협력을 통하여 고용서비스의 효과성(effectiveness)과 효율성(efficiency)을 높이기 위해 필요하다(Bruttel, 2005; Jahn & Ochel, 2007). 공공고용서비스는 관료화와 경직성으로 인해 고용서비스의 질이 낮아지고 이로 인해 취업률과 취업 후 고용유지율이 기대에 미치지 못하였으며, 비용효과 측면에서도 효율성이 미흡하다는 문제점이 제기되었다. 이러한 문제점은 1980년대 이후 각국에서 공공고용서비스를 개혁하는 계기가 되었다. 공공고용서비스의 이러한 문제점을 해소하는 대안 중의 하나로서 고용서비스의 질을 높여 더 효과적이고 효율적인 서비스를 제공하기 위하여 주요 선진국에서 공공고용서비스의 민간위탁이 도입되었다. 호주, 미국, 영국, 캐나다, 네덜란드 등이 1990년대 후반 이후 공공고용서비스의 민간위탁을 실시한 주요 목적은 바로 고용서비스의 효과성과 효율성을 높이

1) 김병주(2008)는 공공서비스의 민간위탁의 목적을 비용 절감을 통한 재정의 합리화 도모, 공무원의 증원 수요 억제, 대민서비스 향상, 업무의 전문성 확보, 행정의 민주화 및 민간 부문 활성화 등 다섯 가지로 요약하고 있다.

기 위한 것이었다.

둘째, 공공고용서비스의 민간위탁은 공공고용서비스기관의 증원 억제라는 공공부문 구조개혁의 제약조건을 극복하기 위한 수단으로 추진되기도 한다. 공공부문의 팽창과 이로 인한 비효율성의 문제는 어느 나라에서나 공공부문 구조개혁의 주요 논거가 되어 왔다. 고용서비스의 중요성에도 불구하고 공공고용서비스의 확대를 위해 공무원이나 공공부문의 인력을 늘리는 것에 대해서는 반론도 만만치 않다. 고용서비스 제공을 위한 필요인력의 충원이 여의치 않을 경우 공공고용서비스의 민간위탁을 확대하는 경향이 있다. 한국이 최근에 공공고용서비스 민간위탁을 확대하는 배경에는 이러한 측면이 강하다고 볼 수 있다.

셋째, 공공고용서비스의 민간위탁은 민간고용서비스시장을 활성화하기 위한 수단으로도 활용될 수 있다. 현재 한국의 고용서비스기관은 공공부문이나 민간부문 모두 전문성과 차별화된 프로그램이 부족한 상태에 있다(김승택·신현구, 2007). 그러나 고용서비스에 대한 수요를 공공고용서비스 기능의 확충을 통해서만 해결하기에는 현실적 제약요인이 많고 효율성도 낮을 수 있다. 이 경우 공공고용서비스의 민간위탁 확대를 통한 민간고용서비스시장의 활성화는 공공고용서비스의 한계를 보완해 줄 수 있는 새로운 대안이 될 수 있다. 호주가 1998년부터 공공고용서비스의 민간위탁을 통해 민간고용서비스시장을 육성한 것이 대표적이다.

2. 공공고용서비스 민간위탁시장의 특성과 민간위탁이 성공하기 위한 조건

가. 공공고용서비스 민간위탁시장의 특성

공공고용서비스의 민간위탁시장은 ‘준시장(quasi-market)’의 특성을 가진다(Bartlett & Le Grand, 1993; Bruttel, 2005). 완전경쟁시장과 비교할 때 준시장(準市場)으로서의 고용서비스 민간위탁시장은 적어도 다음 세 가지의 특성이 나타나기 때문에 민간위탁이 반드시 고용서비스의 효과성과 효율성을 보장하지는 않는다(Bartlett & Le Grand, 1993; Bruttel, 2005; Plantinga et al., 2008).

첫째, 공공고용서비스의 민간위탁시장은 완전경쟁시장에서와 같이 이윤을

추구하는 민간영리기업으로만 구성되어 있지 않고 공익을 추구하는 비영리기관 및 준공공기관도 존재한다. 이러한 준시장의 특성은 시장에서의 경쟁이 제한되어 고용서비스를 위탁받을 기관들이 완전경쟁시장에서와 같이 경쟁을 통해 고용서비스의 효과성과 효율성을 담보하지 못한다.

둘째, 공공고용서비스의 민간위탁시장에서는 고용서비스 이용자가 직접 서비스 비용을 지불하는 것이 아니라 고용서비스를 위탁하는 정부나 공공기관이 이용자를 대신하여 서비스 비용을 지불한다. 이와 같이 고용서비스 이용자와 고용서비스에 대한 비용 지불자가 다르기 때문에 완전경쟁시장에서와 같이 서비스 이용자가 비용을 직접 지불할 경우에 비하여 고용서비스 이용자의 효용함수가 서비스 가격과 서비스 구매량에 민감하게 반응을 하지 않으며, 이로 인해 소비자의 민간위탁이 고용서비스의 효과성과 효율성을 담보하지 못한다.

셋째, 공공고용서비스의 민간위탁시장에서는 ‘주인(principal)’인 정부와 ‘대리인(agent)’인 민간고용서비스기관은 서로 목적이 다르고 동일한 정보를 공유하지 못하기 때문에 필연적으로 정보의 비대칭(information asymmetry) 현상이 발생하게 된다. 정부는 취업 취약계층에게 집중적인 고용서비스를 제공할 것을 기대하고 민간위탁을 하였지만 민간고용서비스기관은 가장 취업이 용이한 구직자를 선택하여 서비스를 제공하여 취업 실적을 올리려고 하거나, 고용서비스가 가장 필요한 취업 취약계층에게는 서비스 제공을 포기해 버리는 현상이 발생할 수 있다. 준시장의 특성을 갖는 고용서비스시장에서의 정보의 비대칭성은 결국 역선택(adverse selection)과 도덕적 해이(moral hazard)를 가져와 민간위탁이 고용서비스의 효과성과 효율성을 담보하지 못한다.

나. 공공고용서비스의 민간위탁이 성공하기 위한 조건

공공고용서비스의 민간위탁시장은 위에서 살펴본 바와 같은 세 가지 특성으로 인해 민간위탁이 반드시 고용서비스의 효과성과 효율성을 보장하는 것은 아니다. 따라서 민간위탁 시스템을 잘 설계하는 것이 중요하다.

Bartlett and Le Grand(1993)는 준시장으로서의 고용서비스 민간위탁시장에서 공공고용서비스의 민간위탁이 효과적이고 효율적으로 작동하기 위해서는 ① 민간고용서비스시장에 다수의 공급자가 있는 경쟁적 시장구조가 형성되어

있을 것, ② 민간고용서비스기관이 취업하기 쉬운 구직자만을 선택하여 서비스를 제공하는 ‘크리밍(creaming)’ 또는 ‘체리 피킹(cherry picking)’ 현상이 발생하지 않도록 하고, 취업이 어려운 구직자에 대한 서비스를 소홀히 하는 ‘파킹(parking)’ 현상을 방지할 수 있는 제도적 장치를 갖출 것, ③ 민간고용서비스기관의 민간위탁사업에 대한 참여를 유도하고, 양질의 서비스를 지속적으로 유도할 수 있는 동기부여 메커니즘을 갖추고 있을 것, ④ 공공고용서비스의 위탁자와 수탁자가 모두 정확한 정보를 낮은 가격에 획득할 수 있을 것, ⑤ 민간고용서비스기관의 선정과 모니터링 및 성과평가 등 민간위탁의 거래비용이 너무 높지 않을 것 등의 다섯 가지 조건이 충족되어야 한다는 것을 이론적으로 밝힌 바 있다.

Bruttel(2005)은 Bartlett and Le Grand(1993)의 이론을 보다 체계화하여 고용서비스의 민간위탁이 성공하기 위해서는 ① 민간기관의 참여와 지속적으로 성과를 높이기 위해 노력하도록 유인할 수 있는 효과적인 ‘인센티브 메커니즘(incentive mechanisms)’을 구축할 것, ② 민간기관의 도덕적 해이와 역선택의 문제가 발생하지 않도록 하기 위한 효율적인 ‘정보 메커니즘(information mechanisms)’을 구축할 것, ③ 고용서비스 질을 높이면서도 민간기관의 자율성을 저해하지 않을 정도의 합리적인 ‘통제 메커니즘(control mechanisms)’을 마련할 것 등의 세 가지 요건이 충족되어야 한다고 하였다. Bruttel(2005)의 첫 번째 조건은 Bartlett and Le Grand(1993)의 첫 번째와 세 번째의 조건을 통합한 것이고, Bruttel(2005)의 두 번째 조건은 Bartlett and Le Grand(1993)의 두 번째와 네 번째의 조건을 통합한 것이며, Bruttel(2005)의 세 번째 조건은 Bartlett and Le Grand(1993)의 다섯 번째 조건을 기초로 하면서도 서비스의 질을 높이기 위한 민간수탁기관의 자율성과 위탁을 한 정부의 통제시스템의 조화와 민간위탁사업의 유연성까지 포함하고 있는 것으로 판단된다.

이하에서는 Bartlett and Le Grand(1993)의 이론을 보다 명료하게 재정리한 Bruttel(2005)의 이론을 중심으로 공공고용서비스의 민간위탁이 성공하기 위한 세 가지 조건에 대하여 보다 구체적으로 살펴봄으로써 주요국의 공공고용서비스 민간위탁사업이 이러한 성공조건을 어느 정도나 충족하고 있는지를 비교분석하기 위한 이론적 틀로서 삼고자 한다.

1) 효과적인 ‘인센티브 메커니즘’의 구축

‘인센티브 메커니즘’은 ‘주인(principal)’과 ‘대리인(agent)’의 관계에서 대리인인 민간수탁기관이 주인인 정부의 이해관계에 맞추어 양질의 고용서비스를 지속적으로 제공할 수 있도록 민간고용서비스기관 간의 경쟁과 양질의 고용서비스 제공에 대한 금전적 유인제도를 구축하는 것으로서, 구체적으로는 다음과 같은 조건을 갖추어야 한다.

첫째, 공공고용서비스의 민간위탁시장을 최대한 경쟁적으로 만들어야 한다. 민간고용서비스시장에 다수의 양질의 서비스 공급자가 있어 구매자인 정부가 양질의 전문적인 민간고용서비스 공급자를 선택할 수 있는 폭이 넓어야 하고, 구직자도 민간수탁기관을 선택할 수 있어야 한다(Jahn & Ochel, 2005). 따라서 정부는 민간고용서비스시장에서의 진입·탈퇴가 자유롭고 진입·탈퇴 비용이 높지 않도록 하는 등 경쟁적인 민간고용서비스시장을 육성하기 위한 조치를 강구하여야 한다(Bartlett, 1993).

둘째, 민간고용서비스기관이 민간위탁사업 공모에 참여할 동기를 가질 수 있는 위탁비용을 지불하여야 한다. 정부가 제시하는 고용서비스에 대한 민간위탁 비용이 시장가격에 비해 너무 낮으면 그 비용에 맞춰 질이 낮은 서비스를 제공하려는 영세기관만이 응찰하게 되고, 경쟁력이 있는 전문적인 민간고용서비스기관은 적정 수준의 이윤이 기대되지 않은 민간위탁사업 공모에 응찰하지 않게 된다. 결국 정부는 응찰한 영세민간기관 중에서 민간위탁 대상기관을 선정할 수 없게 될 것이다. 이 경우에는 위탁받은 민간기관이 제공하는 고용서비스가 공공고용서비스기관이 직접 제공하는 고용서비스에 비해 질이 더 낮아질 가능성이 많다. 이는 공공고용서비스의 민간위탁을 통해 공공부문이 제공하는 것보다 더 양질의 고용서비스를 민간부문으로부터 구매하여 구직자에게 제공하여 취업성과를 높이려는 고용서비스 민간위탁사업의 목적을 달성할 수 없게 된다.

셋째, 공공고용서비스를 위탁받은 민간기관이 지속적으로 양질의 고용서비스를 제공할 유인을 가질 수 있도록 성과연계형 위탁비용 지불체계를 구축하여야 한다(Bartlett & Le Grand; Bruttel, 2005). 민간수탁기관에 대한 위탁비용의 지불은 수탁기관이 서비스 준비를 위해 필요한 고정비용을 지급하는 ‘착수비(commencement fee)’와 수탁기관의 취업성과에 대한 성과급 형태로 지급하는

‘성과보너스(outcome-related bonus)’로 구분할 수 있다. 민간위탁사업 초기에는 착수금 비중을 다소 높게 출발하더라도 단계적으로 성과보너스 부분의 비중을 더 높게 하여 민간수탁기관이 구직자를 추가적으로 취업시키고 이들의 고용을 일정기간 이상 유지할 때마다 일정한 ‘한계 인센티브(marginal incentives)’를 받는 구조로 위탁비용 지불체계를 설계하여야 한다(Bruttel, 2005). 이러한 ‘성과연계 보상메커니즘(output-related payment mechanisms)’은 민간고용서비스기관이 지속적으로 취업성과를 높이기 위해 노력하도록 유도하여 민간위탁의 당초 목적을 달성하도록 하는 중요한 기제로서 작동하도록 하는 데 있다²⁾.

넷째, 민간위탁사업이 장기적인 시각에서 양질의 고용서비스를 제공할 수 있는 여건을 조성해 주어야 한다. 각 민간수탁기관에 배정되는 고객수를 ‘규모의 경제’(economy of scale)를 달성할 수 있을 만큼의 일정 규모 이상을 보장해 주고, 위탁계약 기간을 비교적 장기간으로 하면서 취업성과가 우수한 기관에 대해서는 계속하여 위탁을 할 것이라는 예측 가능성을 높여 민간기관이 양질의 서비스를 제공하기 위한 인프라에 투자를 하고 서비스에 대한 단위비용을 낮출 수 있도록 여건을 조성하여야 한다.

2) 효율적인 ‘정보 메커니즘’의 구축

공공고용서비스의 민간위탁사업은 주인(정부)과 대리인(민간고용서비스기관) 간의 정보의 비대칭성과 이해관계의 상충으로 인해 필연적으로 ‘주인-대리인 문제(principal-agent problems)’가 발생하게 된다(Arrow, 1985). 따라서 준시장으로서의 고용서비스시장이 효율적으로 작동하도록 하기 위한 효율적인 ‘정보 메커니즘’의 구축은 다음의 세 가지 측면의 조건을 모두 충족시켜야 한다.

첫째, 고용서비스시장에서 구직자에 대한 ‘크리밍(creaming)’과 ‘파킹(parking)’ 현상³⁾이 발생하지 않도록 하기 위한 제도적 장치를 갖추어야 한다(Bartlett &

2) 성과와 연계한 위탁비용 지불체계는 위탁을 하는 정부가 정한 일정한 요건이나 절차를 민간고용서비스기관이 준수하였는가를 점검하여 준수한 경우 위탁조건을 잘 지켰다고 평가하여 위탁비용을 지급하는 전통적인 ‘규제적 위탁비용 지불 메커니즘(regulatory paying mechanisms)’과는 구분된다(Bruttel, 2005).

3) 민간고용서비스기관에 대한 서비스 비용을 전체 취업실적 등 외형적인 성과만을 고려하여 서비스 비용을 지급할 경우 민간고용서비스기관은 손쉽게 취업할 수 있을 것으로 기대되는 구직자만을 골라서 서비스를 제공할 수 있고, 고용서비스의 비용이 많이 소요되

Le Grand, 1993; Bruttel, 2005). 고용서비스의 민간위탁 시에 ‘크리밍’과 ‘피킹’ 현상이 발생하지 않도록 하기 위해서는 민간기관에 위탁하는 구직자의 취업난 이도에 따라 1인당 지급하는 위탁비용 단가를 차등화하거나 비슷한 정도의 취업난이도를 가진 사람만을 공공기관이 골라서 위탁하여야 한다(Hasluck, 2004; OECD, 1998). 미국의 실업자 프로파일링(profiling) 시스템, 호주의 구직자 분류체계(Job Seeker Classification Instrument), 네덜란드의 ‘칸스미터(Kansmeter)’ 등은 구직자를 취업난이도에 따라 구분하는 메커니즘이다.

공공고용서비스기관에서 구직자에 대한 상담을 통해 구직자 개개인의 취업난이도를 파악하고 취업난이도에 따라 몇 개 그룹으로 구분하여 차별화된 서비스를 제공하도록 하는 방법도 고려할 수 있다. 그런데 이러한 방법은 상담 시간이 매우 짧고⁴⁾, 구직자가 본인의 실제 상황을 상담자에게 정확하게 답변하지 않으며, 전문적인 훈련을 받은 숙련된 상담자가 적은 경우에는 상담자에 의한 구직자 유형 분류가 잘못될 가능성이 많으며, 분류된 각 유형이 매우 광범위하게 정의되기 때문에 같은 유형에 속한 구직자 간에도 같은 수준의 서비스를 제공하기에는 편차가 너무 많을 수 있는 문제가 있다(Bruttel, 2005). 이러한 문제점을 해소하기 위해 일부 국가에서는 6개월, 12개월 또는 18개월 이상의 장기 실업자를 민간위탁 대상자로 하고 있다⁵⁾.

둘째, 고용서비스를 위탁하는 정부가 수탁기관의 고용서비스의 내용, 성과, 비용 등에 대한 정보를 신속하고 정확하게 적은 비용으로 파악할 수 있는 제도적 장치를 갖추고 있어야 하고, 정부와 수탁기관 모두 구직자의 특성에 대한 정보를 공유하여야 한다(Bartlett & Le Grand, 1993; Bruttel, 2005).

셋째, 구직자의 구직활동과 실업급여 또는 실업부조의 지급을 연계하는 능동

먼저도 취업하기 어려운 구직자에게는 아예 처음부터 포기하여 서비스를 전혀 제공하지 않고 방치해 둘 가능성이 있다. 고용서비스시장에서는 전자(前者)를 ‘크리밍’ 또는 ‘체리 피킹(cherry picking)’ 현상이라고 하고, 후자(後者)를 ‘피킹’ 현상이라고 한다(Bartlett & Le Grand, 1993; Heckman et al., 2002).

- 4) 대부분의 국가에서 1명의 구직자에 대한 평균 상담 시간은 15분 정도밖에 되지 않은 것으로 나타나고 있고(Bruttel, 2004), 한국에서는 10분 정도밖에 되지 않고 있다.
- 5) 영국의 뉴딜(New Deal) 프로그램은 18개월 이상, 유연 뉴딜(Flexible New Deal) 프로그램은 12개월 이상의 실업자를 민간위탁 대상으로 하고 있고, 프랑스는 프로그램에 따라 13주, 17주 및 2년 이상의 장기실업자를 민간위탁 대상으로 하고 있으며, 독일은 1년 이상의 장기실업자를 민간위탁 대상으로 하고 있다.

화 조치(activation measures)가 실질적으로 작동하도록 하여야 한다(Bruttel, 2004). 구직자와 고용서비스기관 간에도 정보의 비대칭 문제가 발생하므로 구직자가 취업하기 위해 노력하는 정도를 공공고용서비스기관과 민간고용서비스기관이 정확하게 파악할 수 있는 제도적인 장치를 마련하고 있어야 하며, 구직자가 성실히 구직활동을 하지 않을 경우에는 실업급여 또는 실업부조의 지급을 제한할 수 있어야 한다.

3) 합리적인 '통제 메커니즘'의 구축

준시장으로서의 고용서비스시장이 효율적으로 작동하기 위해서는 민간수탁기관에 대한 통제 메커니즘이 합리적으로 구축되어 있어야 하는데, 적어도 다음의 두 가지 조건이 충족되어야 한다.

첫째, 민간위탁사업의 거래비용이 고용서비스 민간위탁사업의 효과보다 작아야 한다(Bartlett & Le Grand, 1993). 고용서비스 민간위탁사업은 정부와 민간기관 모두에게 위탁기관 선정에 위한 공모, 서류 준비 및 제출, 심사, 선정, 계약 체결 등의 과정에서 발생하는 '사전적인 거래비용('ex ante' transaction costs)'과 계약체결 이후 성과를 관리하고 모니터링하며 평가하는 과정에서 발생하는 '사후적인 거래비용('ex post' transaction costs)'이 발생하게 된다. 양질의 수탁기관을 선정하기 위해 위탁사업 응모 시 과도한 서류를 요구하는 경우 서류 작성과 심사에 많은 거래비용이 발생하게 되고, 제출받은 정보가 너무 적은 경우에는 응찰기관의 경쟁력을 제대로 알 수 없어 민간기관 선정이 제대로 이루어지지 못할 가능성이 있다. 따라서 위탁사업자의 선정 메커니즘, 서비스 내용 및 성과에 대한 평가 및 모니터링 시스템 등을 합리적으로 발전시켜 민간위탁사업의 거래비용을 최소화하여야 한다.

둘째, 민간기관에 대한 통제는 유연하면서도 효율적이어서 고용서비스의 성과를 극대화할 수 있어야 한다(Bruttel, 2005). 민간위탁 시에 정부가 제시한 서비스 기준이 너무 경직적일 경우 민간기관이 창의성과 유연성을 발휘하기 곤란하여 양질의 서비스를 제공하기 어려워질 수 있다. 따라서 정부는 최소한의 기본 가이드라인만 제시하고, 민간기관이 자율적으로 창의적인 서비스를 개발하여 제공하도록 유도하면서 취업성과에 따른 인센티브의 강화를 통해 취업성과

를 높이도록 유도하는 것이 바람직하다.

Ⅲ. 주요 선진국의 고용서비스 민간위탁사업에 대한 성공조건 충족 정도 분석

1. 호주

호주는 1994년부터 고용서비스에 시장원리를 도입하여 민간기관에 대한 공공고용서비스의 위탁사업을 본격화하였다. 1998년부터는 취업지원서비스를 담당하는 공공고용서비스기관을 단계적으로 폐지하고 공공고용서비스를 민간기관에 위탁하였으며, 2002년부터는 공공고용서비스기관을 완전 폐지하였다. 이에 따라 정부의 고용서비스 위탁을 받은 민간고용서비스기관들은 Job Network (JN)라는 취업지원 네트워크를 형성하여 서비스를 제공하도록 하였다. 호주에서는 현재 교육고용노사관계부(Department of Education, Employment and Workplace Relations : DEEWR)가 고용서비스 구매자 역할을 담당하며, 센터링크가 구직자를 분류하고 실업부조 등 사회보장급여를 지급하고 구직자의 적극적인 구직활동 여부를 모니터링하며, 민간수탁자로 선정된 민간고용서비스기관이 취업지원서비스를 구직자에게 제공하면 그 비용을 DEEWR가 지급한다. 2009년 7월부터는 JN을 대체한 Job Services Australia를 운영 중에 있다⁶⁾.

가. 효과적인 ‘인센티브 메커니즘’의 구축조건 충족 정도

첫째, 호주의 고용서비스 민간위탁시장에는 비교적 양질의 서비스공급자가 다수 있어 호주 정부가 공개경쟁입찰을 통해 많은 민간고용서비스기관 중 가장 경쟁력 있는 기관을 위탁사업자로 선정할 수 있는 여건을 갖추고 있는 것으로 평가된다. 민간고용서비스시장에 대한 진입·탈퇴가 자유롭고 수천 개의 민간고

6) Job Services Australia의 구체적인 내용과 JN과의 차이점에 대해서는 Department of Education, Employment and Workplace Relations(2009)를 참조하기 바란다.

용서비스기관이 있다. 전국을 137개의 고용서비스 지역(Employment Service Areas)으로 구분하여(Bruttel, 2005) 각 지역에 적어도 2개 이상의 수탁기관을 선정하여 고용서비스 공급자끼리의 경쟁을 유도하고 있으며, 고객은 둘 이상의 수탁기관 중 적합한 고용서비스기관을 선택할 수 있다.

둘째, 민간고용서비스기관에게 민간위탁사업에 참여할 동기를 부여하고, 위탁계약이 체결된 후에는 수탁기관이 지속적으로 양질의 서비스를 제공할 동기를 갖도록 하기 위한 위탁비용 지불체계 구축 측면에서 호주는 이를 잘 충족하고 있다고 판단된다.

먼저 민간기관의 참여를 유도하기 위하여 민간위탁비용을 시장가격 수준에서 유지하고 있다. 초기에는 공공고용서비스기관이 구직자 1명을 취업시키는 데 지출하는 평균비용을 산출하여⁷⁾ 이를 기준으로 구직자 1인당 민간위탁비용을 제시하여 민간부문의 고용서비스기관이 공공고용서비스 민간위탁시장에 매력을 느끼도록 하였다.

<표 1>에서 보는 바와 같이 호주는 1차 계약기간⁸⁾에는 장기실업의 가능성의 정도에 따라 구직자를 세 가지 유형으로 분류하여 1인당 최저 3,066US\$에서 최고 6,715US\$를 지급하였다. 2차 계약기간에는 구직자를 두 가지 유형으로 분류하여 1인당 최저 3,404US\$에서 최고 6,729US\$를 지급하였다. 3차 계약기간에는 구직자를 실업기간에 따라 네 가지 유형으로 분류하여 최저 1,007US\$에서 최고 7,646US\$를 지급하였다⁹⁾.

다음으로 호주의 위탁비용 지불구조가 위탁계약 체결 후 즉시 지급하는 정액의 착수비와 취업 후 13주 시점과 취업 후 26주 시점에 각각 지급하는 성과급으로 분리하여 지급하는데, 대략 착수비가 약 3분의 1, 성과급이 약 3분의 2가 되는 구조로 수수료 지급체계를 구성하여 운영하고 있다(표 1 참조). 이러한 위

7) 인건비뿐만 아니라 사무실 임차비 및 관리비, 시설비, 사무용품 구입비, 프로그램 개발 및 운영비, 감가상각비 등 일체의 비용을 포함하여 평균비용을 산출하였다.

8) 1차 계약기간은 1998년 5월부터 2000년 2월까지 22개월이었다. 2차 계약기간은 2000년 3월부터 2003년 6월까지였다. 3차 계약기간은 당초 2003년 7월부터 3년간이었지만, 정부는 2005년 5월에 만족스러운 성과를 보인 회사들에게 한정해 계약연장 계획을 발표하여 2006~2009년 기간 동안 계약이 연장되었다.

9) 호주 달러로 표시된 호주의 민간위탁비용에 대한 정확한 정보를 구할 수 없어 부득이 Bruttel (2005)을 이용하여 미국 달러화로 표시된 금액을 제시한다.

〈표 1〉 호주의 구직자 1인당 위탁비용 지불체계

(단위: US\$)

		1차 계약기간			2차 계약기간		3차 계약기간 (실업기간: 월)			
		수준 1	수준 2	수준 3	A	B	3~12	13~24	25~36	36+
금액	착수금	1,095	1,642	2,190	786	1,549	606	1,899	2,682	2,828
	취업 후 13주 성과	1,095	1,642	2,336	1,835	3,615	401	1,204	2,409	3,212
	취업 후 26주 성과	876	1,606	2,190	782	1,565	0	620	1,204	1,606
	소 계	3,066	4,891	6,715	3,404	6,729	1,007	3,723	6,296	7,646
비율	착수금	35.7	33.6	32.6	23.1	23.0	60.2	51.0	42.6	37.0
	취업 후 13주 성과	35.7	33.6	34.8	53.9	53.7	39.8	32.3	38.3	42.0
	취업 후 26주 성과	28.6	32.8	32.6	23.0	23.3	0	16.7	19.1	21.0

자료: Bruttel(2005, p.10)의 내용을 재구성.

탁비용 지불체계는 민간고용서비스기관이 한 사람이라도 더 취업시키고 더 오랫동안 고용을 유지하도록 취업 이후의 서비스까지 제공하면 할수록 더 많은 이윤을 얻을 수 있도록 ‘한계 인센티브’를 제공하는 방법을 구현하고 있는 것이다.

셋째, 호주는 각 수탁기관에 배정된 고객의 규모를 일정규모 이상 보장해 주고, 위탁계약기간을 비교적 장기간으로 하면서 취업성과가 우수한 기관에 대해서는 계속하여 위탁을 할 것이라는 예측 가능성을 높여주는 측면의 조건도 잘 충족하고 있다고 평가된다. 호주 교육고용노사관계부가 민간위탁기관을 선정하면¹⁰⁾ 보통 위탁계약기간을 3년 정도로 하고 민간기관이 서비스 제공 규모에 있어서 규모의 경제를 달성할 수 있도록 각 고용서비스 지역의 일선 수탁기관 당 1,000여 명 정도의 고객을 항상 보장해 줌으로써 민간기관이 장기적인 시각에서 직원을 채용하고 교육시키며, 프로그램 개발과 시설 투자를 할 수 있도록 하고 있다. 뿐만 아니라 6개월마다 민간위탁기관에 대한 서비스 평가를 실시하

10) 민간고용서비스기관 선정은 주로 직원의 자질, 제공하고자 하는 서비스 방법, 사무실의 적절성 등 고용서비스 투입요소와 관련된 ‘서비스 제공역량(capacity to deliver services: 40%)’ 요소와 과거의 고용서비스 성과를 계량적으로 측정된 ‘서비스 성과역량(capacity to achieve outcomes: 60%)’ 요소에 의해 결정한다(Bruttel, 2005).

여 일정 수준 이상의 성과를 내는 기관에는 고객을 20% 추가로 배정해 주고 성과나 일정 수준에 미달하면 고객 배정을 20% 감소시키며, 낮은 평가 결과를 개선하지 못할 경우에는 계약이 종료될 수도 있도록 함으로써 성과가 높을수록 더 많은 고객을 확보하여 더 많은 이윤을 낼 수 있는 인센티브제도를 실시하고 있다.

나. 효율적인 ‘정보 메커니즘’의 구축조건 충족 정도

첫째, 호주는 고용서비스시장에서 구직자에 대한 ‘크리밍’과 ‘파킹’ 현상이 발생하지 않도록 하기 위한 제도적 장치를 상당부분 갖추고 있는 것으로 평가된다. 호주는 교육고용노사관계부가 개발한 ‘구직자분류체계(Job Seeker Classification Instrument : JSCI)¹¹⁾를 이용하여 취업이 어려운 정도를 센터링크가 분류하고, 민간위탁 시에 JSCI에 의한 분류 기준에 따라 장기실업의 가능성이 높은 취약 구직자를 우선적으로 민간에 위탁하고 있으며, 장기실업의 가능성이 높은 구직자일수록 1인당 위탁비용과 취업지원 성과급을 더 높게 책정해 주는 방식으로 위탁수수료 스케줄을 운용하고 있어 ‘크리밍’과 ‘파킹’을 예방하기 위한 장치를 마련하고 있다.

둘째, 정부가 수탁기관의 고용서비스의 내용, 성과, 비용 등에 대한 정보를 신속하고 정확하게 파악할 수 있는 제도적 장치도 갖추고 있는 것으로 평가된다. 호주는 민간기관의 서비스 제공 상황과 취업성과를 교육고용노사관계부가 모니터링하면서 6개월마다 ‘별 평점제도(star rating system)’에 의해 평가하여 이를 인터넷을 통해 공개하고 있다.

셋째, 호주는 센터링크가 실업부조 수급자격자의 구직활동 여부를 모니터링하고 있으며, 정부와 구직자 간의 상호의무(mutual obligation)에 입각한 능동화 조치를 강화하여 실시하고 있다. 이러한 측면에서 호주는 구직자의 구직노력 여부를 정확하게 파악할 수 있는 제도적인 장치도 어느 정도 갖추고 있으며, 능동

11) JSCI는 장기실업의 가능성이 높은 구직자를 선별하여 이들에게 집중적인 맞춤형 서비스를 제공하여 취업지원의 효율성을 높이기 위해 교육고용노사관계부가 개발한 장기실업정도를 진단해 주는 전산 프로그램이다. 실업부조를 처음 신청하는 사람은 센터링크 고객 서비스 담당 직원과 직접 또는 전화상으로 상담하면서 30여 가지 질문에 답변하게 되며, 그 질문에 대한 응답 내용이 입력되어 JSCI 점수 산정에 사용되어 장기실업의 확률을 계산해 줌으로써 구직자의 취약성 정도를 분류해 내는 도구로 사용되고 있다.

화 조치가 실질적으로 작동하고 있는 조건도 충족하고 있는 것으로 판단된다.

다. 합리적인 '통제 메커니즘'의 구축조건 충족 정도

첫째, 호주는 민간위탁사업의 거래비용의 최소화를 위해 노력하고 있는 것으로 평가된다. 호주는 취업성과에 대해 취업률뿐만 아니라 취업 후 13주 및 26주 경과 시점의 고용유지율, 임금수준, 고용형태로 측정되는 고용의 질, 취업을 목적으로 실시한 직업훈련이 인적자원의 질을 향상시켰는가 여부까지 평가하고 있다. 또한 정부로부터 고용서비스를 위탁받은 민간기관은 단독으로 모든 서비스를 제공하는 것이 아니라 주 계약자로서 필요할 경우 각 지역 단위로 직업훈련기관 등에게 재계약을 하여 필요한 전문적인 고용서비스를 제공하고 있다. 이러한 주 계약자 제도의 도입은 호주에서 거래비용을 낮추는 데 상당히 기여하고 있는 것으로 평가된다.

둘째, 호주는 민간기관에 대한 통제가 유연하면서도 효율적이어서 고용서비스의 성과를 극대화하도록 하는 조건도 충족하고 있는 것으로 평가된다. 1차와 2차 계약기간 중에는 정부가 정한 지침대로 민간수탁기관이 고용서비스를 제공하도록 하였다. 그러나 정부의 획일적이고 경직적인 서비스 지침을 준수하도록 하는 것은 민간기관이 창의적으로 양질의 고용서비스를 개발하여 고객의 특성에 맞춰 서비스를 제공하는 것을 방해할 수 있다는 문제점이 제기되었다. 이에 따라 3차 계약기간부터는 민간기관에 대한 이러한 규제를 폐지하고 성과 위주의 접근을 하여 민간기관이 고객과 지역의 특성에 맞는 고용서비스를 유연하게 제공할 수 있도록 하여 민간기관의 창의성을 북돋아 서비스의 질을 높이고 비용을 절감할 수 있도록 하고 있다(Bruttel, 2005).

2. 영 국

영국은 만성적인 장기실업 문제를 해소하기 위하여 1998년부터 실업자의 특성에 맞는 집중적인 취업지원서비스를 제공하는 New Deal 프로그램을 도입하고, New Deal 프로그램의 일부인 취업지원서비스를 민간고용서비스기관에 시범적으로 위탁하기 시작하였다. 2000년 4월에는 고용사정이 특히 어려운 10여

개 지역을 ‘고용촉진지역’(Employment Zone)으로 지정하고, 2002년부터 고용촉진지역에서의 취업지원서비스를 민간에 위탁하였다. 2007년에는 장애수당을 받는 실업자를 위한 Pathways to Work 프로그램을 도입하여 민간에 위탁하였다. 2008년부터는 기존의 New Deal 프로그램과 Employment Zone 프로그램을 통합하여 12개월 이상의 장기실업자를 대상으로 한 ‘유연뉴딜(flexible New Deal)’ 프로그램으로 발전시켜 2009년 10월부터 민간에 위탁하여 시행하고 있다. 기존의 뉴딜 프로그램은 정부가 정한 서비스 매뉴얼을 따르도록 한 데 반하여 유연뉴딜 프로그램은 정부의 매뉴얼이 개별 고객들의 처지와 특성을 고려하는 데 미흡하였다는 반성에 따라 정부가 서비스 매뉴얼을 제시하지 않고 민간 고용서비스기관에게 고용서비스 제공에 대한 자율권을 부여함으로써 개별 고객의 수요와 형편에 맞는 서비스를 유연하게 제공하여 고용서비스의 성과를 더욱 높이는 데 초점을 두고 있다.

영국은 1998년에 공공고용서비스의 민간위탁사업을 도입한 이래 점차 확대하여 2008년 현재 전체 공공고용서비스 예산의 약 25%를 장기실업자에 대한 취업지원서비스의 민간위탁에 사용하고 있다(이상현, 2009).

가. 효과적인 ‘인센티브 메커니즘’의 구축조건 충족 정도

첫째, 영국은 경쟁적인 민간위탁시장이 상당부분 형성되어 있는 것으로 평가된다. 민간위탁사업 초기에는 경쟁력을 갖춘 민간고용서비스기관이 제한되어 있었으나 민간위탁을 점차 확대해 오면서 고용서비스 위탁시장에 양질의 서비스를 제공하는 기관이 증가하고 있다. 영국에는 1천 개가 넘는 민간고용서비스기관이 있으며, 위탁사업을 통해 양질의 민간고용서비스기관의 출현과 민간고용서비스기관 간의 경쟁을 유도하고 있다. 각 지역마다 복수의 민간위탁기관을 선정하고, 민간서비스기관의 자율성을 대폭 확대하여 경쟁에 의한 서비스 질의 향상을 유도하려고 하고 있다(Department for Work and Pension, 2009).

둘째, 영국은 위탁사업 참여 및 양질의 서비스를 지속적으로 유도할 인센티브 메커니즘의 구축조건을 충족시키고 있는 것으로 평가된다.

먼저 영국은 경쟁력 있는 민간고용서비스기관이 공개입찰에 참여할 만한 유인을 갖도록 하기 위해 구직자 1인당 민간위탁비용을 시장가격 수준에서 유지

하려는 정책을 일관되게 추진해 오고 있다. <표 2>에서 보는 바와 같이 가장 위탁비용이 저렴한 New Deal 18-24 및 New Deal 25+의 경우 원화로 500만 원 가까이 되었으며, Employment Zone 프로그램의 경우 원화로 860여만 원이 나 되었다.

또한 민간기관이 양질의 서비스를 지속적으로 제공할 유인을 갖도록 위탁수수료 지불체계를 마련하여 운영하고 있다. <표 2>에서 보는 바와 같이 초기의 New Deal 프로그램에서는 착수금의 비중이 70%나 되었고, 취업 이후의 고용유지에 대해서는 별도의 성과급을 지급하지 않았다. 그러나 2002년 이후에 위탁을 한 Employment Zone, Pathways to Work, Flexible New Deal 등의 프로그램에서는 착수금의 비중을 20% 이하로 대폭 낮추는 대신 성과급의 비중을 80% 이상으로 높였을 뿐만 아니라 취업 후 13주 또는 26주 시점의 고용유지를 성과급 지급의 주요 지표로 삼아 전체 위탁비용의 30% 이상을 고용유지를 위한 노력을 유인하는 데 지불하고 있다.

<표 2> 영국의 민간위탁사업별 주요 내용

프로그램명	1회 계약 기간	1개소당 연평균 고객수	구직자 1인당 위탁비용 지불체계 (£)				
			소계	착수금	성과보너스		
					취업 시	13주 고용유지 시	26주 고용유지 시
New Deal 18~24 및 New Deal 25+	3년+2.5년 연장	1.1천명	2,700 (100.0%)	1,890 (70.0%)	810 (30.0%)	-	-
New Deal for Disabled	3년+2.5년 연장	9천명	4,404 (100.0%) (시간제: 2,354)	304 (6.9%)	4,190 (93.1%) (시간제: 2,050)	-	-
Employment Zone	5년	7천명	4,710 (100.0%)	300 (6.4%)	810 (17.2%)	3,600 (76.4%)	-
Pathways to Work	3년+2년 연장	15천명	1,879 (100.0%)	250 (13.3%)	1,062 (56.5%)	-	567 (30.2%)
Flexible New Deal	5년+2년 연장	약 33천명	금액은 대외비 (100.0%)	(20%)	(50%)	-	(30%)

자료: Department for Work and Pension 내부자료 및 민간위탁사업 참여기관의 내부자료를 이용하여 필자가 작성함.

셋째, 영국은 민간위탁기관이 장기적인 시각에서 양질의 고용서비스를 제공할 수 있는 투자를 할 수 있을 정도의 여건을 조성하여 우수한 민간고용서비스 기관이 안정적인 경영을 할 수 있는 여건을 조성해 주는 측면에서의 조건도 충족하고 있는 것으로 평가된다. 우선 고용연금부와 민간위탁기관 간의 위탁계약 기간을 3~5년 정도의 장기간으로 하고, 실적이 우수한 기관에 대해서는 2년 정도 계약기간을 자동으로 연장해 주는 제도적 장치를 마련하여 민간기관이 장기적인 관점에서 인력과 시설 운용을 할 수 있도록 배려해 주고 있다. 또한 민간수탁기관이 고용서비스 제공에 있어서 규모의 경제를 달성할 수 있도록 각 기관마다 연평균 수천 명에서 수만 명의 고객을 위탁해 주고 있다(표 2 참조).

나. 효율적인 '정보 메커니즘'의 구축조건 충족 정도

첫째, 영국은 고용서비스시장에서 구직자에 대한 '크리밍'과 '파킹' 현상이 발생하지 않도록 하기 위한 제도적 장치를 상당부분 갖추고 있는 것으로 평가된다. 영국은 민간수탁기관이 구직자를 직접 모집하게 하지 않고 공공고용서비스 기관인 Jobcentre Plus가 실업기간이 일정기간 이상인 취약구직자를 선발하여 위탁을 하는 방식을 취하여 민간고용서비스기관이 '크리밍'과 '파킹'을 하지 못하도록 하고 있다. 'New Deal 18-24' 프로그램의 경우 18~24세의 청년층 중 6개월 이상 실업자를 민간기관에 위탁하며, 'New Deal 25+' 프로그램의 경우 25세 이상으로서 18개월 이상의 장기실업자를 민간에 위탁하였다. Employment Zone 프로그램은 실업기간이 6개월 이상이고 18~24세의 청년층 실업자와 실업기간이 18개월 이상이고 25세 이상인 장기실업자를 민간에 위탁했다. Pathways to Work 프로그램은 장애수당을 받고 있는 장애인실업자를 민간에 위탁하였다. '유연뉴딜(Flexible New Deal)' 프로그램은 12개월 이상의 장기실업자를 민간에 위탁하고 있다.

둘째, 영국은 정부가 수탁기관의 고용서비스의 내용, 성과, 비용 등에 대한 정보를 신속하고 정확하게 파악할 수 있는 제도적 장치 구축 측면에서의 조건도 어느 정도 충족하고 있는 것으로 평가된다. 영국은 2008년부터 호주의 '별 평점제도'를 벤치마킹하여 각 민간위탁기관별로 최저 별 1개에서 최대 별 4개까지의 별 평점제도에 의한 평가 시스템을 도입하여 대외에 공표함으로써 구직

자가 민간고용서비스기관을 선택할 때 참고하도록 하고 있다.

셋째, 영국은 구직자에 대한 능동화 조치의 실질적인 시행을 통해 구직자에 대한 정보 비대칭성 문제를 최소화하기 위한 조건도 충족하고 있는 것으로 평가된다. 영국은 1990년대 중반부터 국가와 실업자 간의 상호 의무의 이행을 강조하면서 구직자의 적극적인 구직활동을 전제로 실업급여 또는 실업부조를 지급하는 능동화 조치를 대폭 강화하였다.

다. 합리적인 '통제 메커니즘'의 구축조건 충족 여부

첫째, 영국은 민간위탁사업의 거래비용을 최소화하기 위해 노력하고 있으며, 성과를 거두고 있는 것으로 평가된다. 위탁사업자의 선정과 운영에 대한 모니터링 등의 거래비용을 최소화하기 위해 시장에서 경쟁력을 인정받은 일정 규모 이상의 민간고용서비스기관을 주 계약자로 선정하여 위탁계약을 체결하고 있고, 주 계약자가 여러 전문 고용서비스기관에 전문적인 고용서비스를 재위탁하고 주 계약자가 그에 대한 모니터링을 하도록 하고 있다. 민간위탁기관의 성과를 평가하는 지표도 비교적 단순화함으로써¹²⁾ 평가를 받기 위해 준비하는 거래비용을 최소화하기 위해 노력하고 있다.

둘째, 영국은 민간수탁기관에 대한 통제 메커니즘이 민간위탁사업 초기에는 상당히 경직적이었으나 민간위탁사업의 경험이 축적되면서 Employment Zone, Pathways to Work, Flexible New Deal 프로그램부터는 중앙정부의 기본 가이드라인과 민간수탁기관의 자율성이 조화를 이루어 민간기관에 대한 유연하면서도 효율적인 통제 메커니즘을 구축하고 있는 것으로 평가된다.

영국은 초기 New Deal 프로그램의 경우 정부가 정한 서비스 방법을 따르도록 하였다. 그러나 이러한 방식은 개별 구직자의 실정을 무시하고 너무 획일화된 서비스를 제공하여 취업성과를 높이는 데 한계가 있다는 문제점이 대두되었다(Department for Work and Pension, 2008). 이에 따라 민간고용서비스기관의

12) 유연뉴딜 프로그램의 경우 실업급여 및 실업부조 수급자의 실업기간 단축 정도, 안정된 직업으로의 취업자 비율, 취업자의 고용유지율, 취약계층에 대한 취업지원성과와 전체 평균 취업지원성과 간의 격차 축소 정도 등을 주요 성과지표로 활용하고 있다(Department for Work and Pension, 2009).

자율적이고 창의적인 서비스를 유도하기 위해 Employment Zone, Pathways to Work, Flexible New Deal 프로그램의 경우에는 정부가 민간위탁기관에 대한 서비스 기준을 구체적으로 제시하지 않고 자율성을 대폭 확대하여 오히려 취업 성과를 더 높이고 있다(Department for Work and Pension, 2009).

3. 독일

독일은 1994년 1월까지 공공고용서비스기관이 고용서비스의 독점적 지위를 누리고 있었기 때문에 다른 국가에 비하여 민간고용서비스가 활성화되어 있지 않았다. 그러나 2002년에 연방고용청과 그 일선 조직인 공공고용서비스기관에 대한 개혁을 단행하면서 민간고용서비스기관에 대한 허가제를 철폐하고 민간고용서비스기관의 진입장벽을 낮추면서 민간고용서비스기관이 폭발적으로 증가하였다. 2002년 4월에는 취업알선바우처 제도를 도입하여 실업 후 3개월(2005년 1월부터는 6주)이 지난 구직자에게 2,000유로까지 사용할 수 있는 취업알선바우처를 발급하여 구직자가 민간고용서비스기관을 자율적으로 선택하여 취업지원서비스를 받을 수 있도록 하였다.

독일은 2006년에는 Nuremberg 지역에서, 2007년에는 뮌헨(Munich) 지역에서 시범사업으로 실업부조 수급자 중 1년 이상 장기실업자를 민간 유료고용서비스기관 1곳을 선정하여 취업지원서비스를 위탁하였다. 2008년에는 1년 이상 실업부조를 받고 있는 편부모를 대상으로 Nuremberg 지역에서 민간 유료고용서비스기관 1곳을 선정하여 취업지원서비스를 위탁하였다. 2007년에는 연방고용청(BA)이 Nuremberg 등 6개 도시에서 실업기간 4주 미만의 단기실업자를 대상으로 취업지원서비스를 민간기관에 위탁하였다.

가. 효과적인 '인센티브 메커니즘'의 구축조건 충족 정도

첫째, 독일은 현재 민간위탁사업이 시범사업의 단계를 막 지난 상태로써 아직까지는 경쟁적인 민간위탁시장이 형성되어 있지는 않은 것으로 평가된다. 민간고용서비스시장에 대한 진입·탈퇴는 2002년 이후 자유롭고 2002년 4월부터 시행하고 있는 취업알선바우처 제도는 수천 개의 민간고용서비스기관을 출현

하게 하였으나¹³⁾ 아직은 영세한 기관이 많아 경쟁력을 갖춘 민간고용서비스기관은 많지 않은 실정에 있다. 민간위탁 시범사업에서는 각 시범사업 지역에 1개소의 민간위탁기관만을 선정하여 민간위탁기관이 당해 지역 내에서 독점적 지위를 가지고 위탁받은 구직자에게 고용서비스를 제공하였다.

둘째, 독일은 위탁사업 참여 및 양질의 서비스를 지속적으로 유도할 인센티브 메커니즘의 구축조건을 충족하고 있는 것으로 평가된다.

먼저 독일은 민간위탁사업에 경쟁력 있는 민간고용서비스기관을 참여시키기 위해 민간위탁 수수료를 시장가격을 기준으로 책정하고 있다. <표 3>에서 보는 바와 같이 1명의 실업자를 민간기관에 위탁하는 비용이 원화로 700여만 원에 달하는 높은 수준을 유지하고 있다.

또한 민간기관이 양질의 서비스를 지속적으로 제공할 유인을 갖도록 위탁 수수료 지불체계를 운용하고 있다. <표 3>에서 보는 바와 같이 3개 시범사업의 경우에는 착수금의 비중이 50~65%의 높은 수준이었고 성과급의 비중이 상대적으로 낮았으나 BA(Nuremberg 등 6개 지역) 사업의 경우에는 착수금의 비중을 20% 이하로 대폭 낮추는 대신 성과급의 비중을 80% 이상으로 높였다. 취업 성과급을 지급하는 방법에 있어서도 취업에 성공하면 1차로 취업성공 보너스를 지급하고, 취업 후 13주가 지난 시점까지 고용이 유지되고 있으면 고용유지 노력에 대한 대가로 2차 보너스를 지급하며, 취업 후 26주가 지난 시점까지 고용이 유지되고 있으면 3차 보너스를 지급하고 있다. 그러나 취업 후 바로 지급하는 1차 성과급의 비중은 높지 않고 취업 후 13주 및 26주 후까지 고용이 유지되는 경우에 지급하는 2차와 3차 성과급의 비중이 상대적으로 높아 취업 이후에도 고용유지를 위한 서비스를 지속적으로 제공하도록 유인하는 위탁수수료 지급체계를 갖추고 있다.

13) 2002년 4월에 도입된 취업알선바우처 제도는 연방고용청이 실직 후 3개월(2005년 1월부터는 실직 후 6주)이 지난 실업자에게 3개월간 유효하는 2,000유로의 취업알선바우처를 발급하고, 바우처를 발급받은 실업자는 본인이 원하는 민간고용서비스기관을 찾아가 바우처를 제시하고 취업지원서비스를 요청할 수 있도록 하였으며, 민간고용서비스기관은 바우처를 소지한 실업자를 유치하여 사회보장의 적용을 받는 곳에 취업을 시키고, 취업 후 3개월 이상 고용이 유지되면 연방고용청에 취업 성공비용을 청구하도록 하는 제도이다. 취업알선바우처 제도를 발급받은 실업자를 유치한 민간고용서비스기관이 6천여 개소에 이르렀던 점을 고려하면(김기선, 2008) 취업알선바우처 제도는 경쟁적인 민간고용 서비스시장을 육성하는 데 크게 기여하고 있는 것으로 평가된다.

〈표 3〉 독일의 민간위탁사업별 주요 내용

프로그램명	1회 계약기간	1개소당 연평균 고객수	구직자 1인당 위탁비용 지불체계 (€)				
			소계	착수금	성과보너스		
					취업 시	13주 고용 유지 시	26주 고용 유지 시
ARGE (Nuremberg) (시범사업)	2년 (2006~08)	1,000명	4,550 (100%)	2,950 (65%)	350 (9%)	650 (13%)	600 (13%)
ARGE 편부모 (Nuremberg) (시범사업)	2년 (2008~10)	1,000명	4,750 (100%)	2,194 (50%)	-	1,188 (25%)	1,188 (25%)
ARGE(Munich) (시범사업)	2년 (2007~09)	2,000명	4,400 (100%)	2,450 (58%)	450 (10%)	750 (16%)	750 (16%)
BA(Nuremberg 등 6개 지역)	2년 (2007~10)	700명	3,050 (100%)	950 (30%)	-	1,050 (35%)	1,050 (35%)

자료: 독일 연방고용청(BA) 내부자료.

셋째, 독일은 민간위탁기관이 안정적인 경영을 할 수 있는 여건을 조성해 주는 측면에서의 조건도 어느 정도 충족하고 있으나 아직 미흡한 것으로 평가된다. 위탁계약 기간을 2년으로 하되 사업성과가 좋으면 계약기간을 연장해 주고 있고, 1개소의 민간위탁기관에 연평균 700~2,000명 정도의 고객을 확보해 주어 어느 정도 규모의 경제를 달성할 수 있도록 해주고 있으나 호주나 영국에 비해서는 미흡한 것으로 평가된다.

나. 효율적인 ‘정보 메커니즘’의 구축조건의 충족 정도

첫째, 독일은 구직자에 대한 ‘크리밍’과 ‘파킹’ 현상을 예방하기 위한 제도적 장치를 마련하는 조건을 어느 정도 갖추고 있으나 아직 미흡한 것으로 평가된다. <표 3>의 4개 민간위탁사업 중 3개 시범사업의 경우에는 실업기간이 1년 이상인 장기실업자를 민간위탁기관에 위탁하여 서비스를 제공받도록 하였고, BA(Nuremberg 등 6개 지역) 위탁사업은 실업기간 4주 미만의 단기실업자를

민간기관에 위탁하여 ‘크리밍’과 ‘파킹’ 현상을 최소화하려고 하였다. 그러나 위탁받은 구직자 간에도 재취업의 어려움이 달라 ‘크리밍’과 ‘파킹’ 현상을 예방하기 위한 제도적 메커니즘은 아직 미흡하다¹⁴⁾.

둘째, 독일은 정부가 수탁기관의 고용서비스의 내용, 성과, 비용 등에 대한 정보를 신속하고 정확하게 파악할 수 있는 제도적 장치의 마련 측면의 조건이 미흡한 것으로 평가된다. 독일은 공공고용서비스의 민간위탁사업이 아직 일부 지역에서 소규모로 이루어지고 있어 연방고용청이 몇 개소의 민간위탁기관을 모니터링하는 것은 크게 어렵지 않은 상태에 있다. 그래서 연방고용청과 민간위탁기관 간의 정보의 비대칭 문제가 심각한 상태가 아닌 것으로 판단되나 향후 민간고용서비스가 확대되게 된다면 정보의 비대칭 문제를 최소화하기 위한 제도적 장치를 마련하여야 할 것으로 보인다¹⁵⁾.

셋째, 독일은 구직자에게는 구직활동과 실업급여 또는 실업부조와 연계하는 능동화 조치와 상호 의무(mutual obligation)를 2003년부터 강화하고 있으나 실업자에 대한 충실한 보호의 전통이 강하여 영미 국가에 비하여 능동화 조치의 강도가 강하지는 않은 편이다.

다. 합리적인 ‘통제 메커니즘’의 구축조건 충족 정도

첫째, 독일은 민간위탁사업이 아직 초기 단계에 있어 민간위탁사업의 거래비용 최소화를 위한 노력은 미흡한 것으로 평가된다. 민간수탁기관의 성과를 체

14) 취업알선바우처 제도의 경우 실적 후 3개월이 지나면 바우처를 발급받을 수 있고, 민간기관은 바우처를 소지한 구직자 중에서 상대적으로 취업하기 쉬운 구직자를 적극 유치하고 취업하기 어려운 구직자를 기피할 수 있다. 이러한 문제를 예방하기 위해 구직자가 민간기관에 바우처를 제시하고 고용서비스를 받아 취업을 하면 구직자의 실업기간과 연계하여 최저 1,500유로에서 최고 2,500유로까지 차등적으로 지급하여 ‘크리밍’과 ‘파킹’을 예방하고자 하였으나 2005년부터는 구직자의 실업기간과 관계없이 2,000유로로 통일하여 지급하였다. 그러나 이러한 바우처 요금 지불체계가 ‘크리밍’과 ‘파킹’의 문제를 야기하자 2008년부터는 다시 종전처럼 실업기간에 따라 차등지급하여 취약계층의 취업을 위해 민간고용서비스기관이 더 많은 노력을 하도록 유인하고자 하였다.

15) 구직자와 고용서비스기관 간의 정보의 비대칭 문제를 최소화하기 위해 취업알선바우처 제도의 경우 바우처의 유효기간을 3개월로 한정하여 구직활동을 촉진하고자 하였다. 그러나 BA를 중심으로 한 공공고용서비스기관의 전통이 강하고, BA 직원들의 민간위탁 및 취업알선바우처 제도에 대한 반감이 강하여 취업알선바우처를 발급받은 구직자 및 민간고용서비스기관에 대한 모니터링 체계가 잘 발달되어 있지는 않은 것으로 평가된다.

계적으로 평가하는 시스템이 잘 발달되어 있지 않으며, 소규모로 민간위탁을 하고 있어 민간수탁기관에 BA 직원 1명을 파견하여 민간수탁기관의 서비스 내용과 방법, 취업성과 등을 파악하고 있다. 향후 민간위탁사업이 확대되게 되면 거래비용의 최소화를 위한 제도적 장치를 갖추어야 할 것이다¹⁶⁾.

둘째, 독일은 민간수탁기관이 자율적으로 창의적인 서비스를 개발하여 제공하도록 하고 있다. 그러나 민간수탁기관이나 취업알선바우처를 발급받은 구직자에 대한 체계적인 모니터링과 평가 시스템은 아직 잘 발달되어 있지 않다.

V. 한국의 고용서비스 민간위탁사업에 대한 위탁사업 성공조건 충족 정도 분석

1. 한국의 고용서비스의 민간위탁 현황

한국의 공공고용서비스기관은 1997년 말의 외환위기 이후 전국적으로 고용안정센터를 설립하면서 본격적으로 발전하였다. 특히 2005년부터 고용서비스 선진화를 국정과제의 하나로 추진하면서 고용서비스 인프라가 크게 확충되었다. 고용서비스의 민간위탁사업은 2006년에 시범 실시한 이후 매년 조금씩 확대되고 있다¹⁷⁾.

대표적인 민간위탁사업 몇 가지를 간단히 살펴보면¹⁸⁾, 먼저 ‘청년층 뉴스타트 프로젝트’는 기존의 YES 사업을 확대하여 2009년부터 시행 중인 사업으로서 위탁 유형에 따라 전부위탁과 부분위탁으로 구분된다. 전부위탁은 상담부터

16) 취업알선바우처 제도의 경우 6,000여 개소가 넘는 민간고용서비스기관이 참여하고 있기 때문에 거래비용이 상당히 발생하고 있을 것으로 판단된다. 취업알선바우처 제도의 도입 이후 영세한 민간기관이 난립하여 바우처를 발급받은 구직자를 경쟁적으로 유치하고 있어 민간고용서비스기관에 대한 전반적인 모니터링이 어려워질 가능성이 높다(이상현, 2009).

17) 노동부의 고용서비스 민간위탁사업 예산은 2006년의 38억 원에서 2010년에는 190억 원으로 꾸준히 증가하고 있다(노동부 고용서비스정책과, 2010).

18) 이하의 노동부 고용서비스 민간위탁사업의 내용은 노동부(2009) 및 노동부(2010a)의 내용을 중심으로 정리하였다.

취업알선에 이르는 사업 전반에 대한 사항을 민간에 위탁하는 것이며, 부분위탁은 일부 과정을 민간기관에 위탁하는 것이다. 민간위탁기관은 공모에 의해 선정하고 있다. 위탁사업의 안정적 운영 및 투자 확대를 유도하기 위해 수탁기관에 대해서는 2010년부터 원칙적으로 3년간 지원하되 매년 성과평가를 통해 성과가 저조한 수탁기관에 대해서는 다음 연도 위탁을 배제하도록 하고 있다. 위탁비용은 2009년에는 전부위탁은 1인당 150만 원(취업성공금 30만 원 포함), 부분위탁은 1인당 70만 원을 지급하되, 전부위탁의 경우 1단계 수료 시 100만 원(관리비 30만 원, 프로그램 운영비 70만 원), 2단계 수료 시 20만 원, 취업 후 3개월 이상 고용이 유지된 경우 성과보너스로 30만 원을 지급하였다. 2010년의 위탁비용은 취업난이도를 감안한 성과연계를 강화하여 전부위탁은 서비스 대상 1인당 최대 150만 원으로 하되, 기본 운영비(프로그램 운영비+위탁기관 관리비)로 각 단계에 따라 서비스 대상 1인당 1단계 70만 원, 2단계 20만 원, 3단계 10만 원씩 지급하며¹⁹⁾, 알선에 의해 취업시키고 3개월 이상 고용이 유지된 경우 위기청소년의 경우 취업보너스로 50만 원을 지급하고, 고졸 이하·장기구직자의 경우 취업보너스로 20만 원을 지급하도록 하고 있다. 부분위탁의 경우 참여자 모집, 심층상담 및 직업진로지도 프로그램 운영비 등으로 일괄하여 서비스 대상 1인당 70만 원을 지급하고 있다(노동부, 2010b).

‘민간기관 취업지원사업’의 경우에는 2006년부터 취약계층에 대한 취업지원 서비스의 일부를 민간기관에 위탁해 왔는데, 여성은 여성고용지원센터에, 건설인력은 건설인력고용지원센터에, 산업단지 소재 중소기업 근로자는 산업단지 고용지원센터에, 영세자영업자는 전직지원센터에, 대기업 퇴직자 등 중견전문인력은 중견전문인력고용지원센터에, 그리고 고령자는 고령자인재은행에 각각 위탁하고 있다. 위탁비는 전직지원센터(1인당 60만 원) 외 나머지 경우 인건비(1인당 월 150만 원, 2명)와 운영비(월 150만 원) 등을 매월 또는 분기별로 지급하고 있고, 산업단지가용지원센터에 대해서는 시설비·자산취득비, 임차료·관리비 및 기타 운영비를 추가적으로 지급하고 있다.

19) 1단계는 상호의무협약서를 체결하고 나의 이해, 개별 구직목표 수립, 직업가치 형성, 개별구직역량 강화 등의 서비스를 제공하며, 2단계는 직장체험 참여, 직업훈련 참여, 중소기업 청년취업인턴제 참여, ‘디딤돌 일자리’ 참여, 창업지원 프로그램 연계, 단기일자리사업 등 참여 등의 서비스를 제공하고, 3단계는 집중취업알선 서비스를 제공한다.

2009년부터 시행하고 있는 취업성공패키지지원사업 중 제3단계인 취업알선 과정²⁰⁾을 민간에 위탁하고 있다. 위탁기관은 유·무료 직업소개기관, 여성인력 개발센터, 종합사회복지관 등 다양한 유형의 영리·비영리 기관이 참여하고 있다. 위탁비는 3개월간의 취업알선서비스 제공을 원칙으로 의뢰 인원 1인당 30만 원을 의뢰 시점의 익월에 일괄 지급하고 있다.

2. 한국의 고용서비스 민간위탁사업에 대한 성공조건 충족 정도 분석

가. 효과적인 ‘인센티브 메커니즘’의 구축조건 충족 정도

첫째, 한국은 경쟁적인 고용서비스 민간위탁시장의 조성 측면에서 아직 매우 미흡한 것으로 평가된다. 한국의 민간고용서비스기관은 7천여 개소에 달해 경쟁적인 시장이 형성되어 있지만 대부분의 민간고용서비스기관은 영세성과 비전문성을 벗어나지 못하고 있어 위탁할 만한 민간고용서비스 공급자를 찾기가 쉽지 않은 실정에 있다²¹⁾.

둘째, 한국은 위탁사업 참여 및 양질의 서비스를 지속적으로 유도할 인센티브 메커니즘의 구축조건 충족 정도가 매우 미흡한 것으로 평가된다.

먼저 위탁수수료가 <표 4>에서 보는 바와 같이 시장가격에 비하여 지나치게 낮아 양질의 고용서비스를 제공하고 있는 민간기관의 참여와 신규 민간기관의 진입을 유인하기에 미흡하다. 취업지원 전 과정에 대한 시장가격은 1인당 200만 원 내외는 될 것으로 노동부가 파악하고 있으나(노동부, 2010) 실제 구직자 1인당 위탁비용을 산정하고 있는 프로그램의 경우 청년층 뉴스타트 프로젝트는 취업성공 보너스 20만~50만 원을 포함하여 1인당 최대 150만 원으로서 그 래도 상대적으로 높은 편이지만, 청년층 뉴스타트 프로젝트 이외의 노동부 민간위탁비는 시장가격에 비해 현저히 낮을 뿐만 아니라 타 부처 사업²²⁾에 비해

20) 취업성공패키지지원사업은 “진단·경로 설정(1단계) → 의욕·능력 증진(2단계) → 집중 취업알선(3단계)”의 3단계로 구성되어 있는데, 2009년에는 단계별 취업지원 과정 중 일부 인원에 대한 ‘취업알선’ 과정(3단계)을 민간에 위탁·시행하였다.

21) 유료 민간고용서비스기관은 대표자를 포함한 종사자수가 1개소당 평균 2.4명에 불과하고, 건설 일용직, 간병인, 파출부 등 임시·일용직을 대상으로 한 단순 직업소개가 업무의 90% 이상을 차지하고 있다(노동부, 2009).

22) 보건복지가족부가 2009년에 시범 실시한 성과관리형 자활시범사업의 경우 1인당 서비스

서도 지원 수준이 매우 낮다. 대부분의 민간위탁비용이 <표 4>에서 보는 바와 같이 민간위탁기관별로 시설설치비, 2명의 인건비, 프로그램 운영비 등을 기준으로 정액으로 책정하고 있다. 기본적으로 비용지원 메커니즘이 아주 소규모의 영세기관에 맞추어져 있고, 기관당 2명의 인건비 지원 기준에서 알 수 있듯이 2명의 직원이 담당할 정도의 소규모로 위탁사업을 배정하기 때문에 경쟁력 있는 기관이 민간위탁사업을 외면하고 있다.

또한 위탁비 지급 메커니즘이 성과와 연계되어 있지 못하거나 성과와 연계되어 있는 경우에도 성과급이 미흡하여 양질의 서비스를 지속적으로 유도할 한계 인센티브가 매우 미약하다. 2009년까지의 대부분의 노동부 위탁사업이 운영비 내지 인건비 중심의 정액의 위탁비 지급이 일반적이었고, 성과와 연계된 위탁비 지급 메커니즘을 갖춘 것은 청년층 뉴스타트 프로젝트 정도였다. 청년층 뉴스타트 프로젝트의 경우 2009년에 1인당 위탁비를 150만 원 지급하되 30만 원은 대상자가 취업한 이후에 지급함으로써 성과연계 위탁비 지급방식을 도입하였으나 그 비중이 전체 위탁비의 20%에 불과하였다. 청년층 뉴스타트 프로젝트의 경우에는 2010년에 <표 4>에서 보는 바와 같이 취업성공 보너스체계를 개선하여 상대적으로 양호한 위탁비용 지급체계를 갖추고 있다.

민간기관 취업지원사업의 경우 <표 4>에서 보는 바와 같이 2010년부터 대부분의 위탁사업이 성과연계 위탁비 지급방식을 도입하였으나 분기별 평가를 통해 상위 30% 기관은 월 60만 원, 상위 30~60% 기관은 월 30만 원을 지급하고, 상위 60% 미만 기관은 지급하지 않는, 상대평가에 의한 매월 정액의 성과 인센티브 지급방식을 도입하였다. 선진국의 경우 성과연계 위탁비 지급액 비율이 전체 위탁비의 90%에 이르는 경우도 있는데, 한국은 겨우 20%에 불과하여 성과유인 메커니즘으로서 아직 미흡하다.

민간수탁기관별로 월 30만~60만 원의 소액을 성과급으로 지원하여 실업자한 사람을 추가적으로 더 취업시키도록 유인하는 한계인센티브로서의 기능이 매우 미약하다. 취업 이후의 고용유지와는 관계없이 취업 시점의 상용직 취업률을 기준으로 매월 정액의 인센티브를 기관별로 지급하는 획일적인 성과연계 지

비용을 착수금 150만 원과 ‘취업 등’ 요건 충족을 전제로 성과급 280만 원을 추가 지원하는 방식을 채택하고 있는 점은 선진국의 위탁비용 지불체계와 유사하다.

〈표 4〉 노동부의 2010년도 주요 민간위탁사업 계획

프로그램명	1회 계약 기간	민간수탁 기관수	수탁기관 1개소당 위탁비용 지불체계					
			소계	시설설치비	인건비	운영비	성과인센티브	
청년층 뉴스타트 프로젝트(전부위탁)	3년		서비스대상 1인당 최대 150만원	-		1단계 70만원, 2단계 20만원, 3단계 10만원	알선에 의해 취업 시킨 후 3개월 이상 고용유지 시 서비스 대상 1인당 위기청소년 50만원, 고졸 이하 장기구직자 20만원	
민간기관 취업지원사업	여성취업 지원사업	1년	6개소	1개 소당 평균 6천만원	신규지원기관 2천만원	월165만원 ×2명	월 120만원	분기별 평가를 통해 상위 30%기관은 월 60만원, 상위 30~60% 기관은 월 30만원, 상위 60% 미만 기관은 미지급
	산업단지 취업 지원사업	1년	6개소	1개 소당 평균 81백만원	상동	상동	월 120만원+임차료·관리비 월150만원	상동
	노숙인 취업지원사업	1년	5개소	1개 소당 평균 62백만원	상동	상동	월120만원	상동
	건설인력 취업 지원사업	1년	9개소	1개 소당 평균 69백만원	없음	상동	상동	없음
	결혼이민자 취업지원사업	1년	5개소	1개 소당 평균 73만원	기관별 2천만원	상동	상동	없음
구직자 스트레스 관리 프로그램 운영위탁	1년			- 1일 건설당비용: 1일 23만원 - 출장 건설당 비용: 건당 10만원			-	
취약계층 집단상담 프로그램 운영위탁	인소싱	1년		각 프로그램 강사 인건비 및 운영비 - 집단상담프로그램: 회당 180만원(인건비 120만원, 운영비 회당 최대 60만원) - 단기 집단상담 프로그램: 3시간 과정은 회당 23만원(강사료 20만원, 운영비 3만원), 4시간 과정은 회당 28만원(강사료 25만원, 운영비 3만원) - 단기 취업특강: 회당 강사료 150천원(2시간 기준)				-
	아웃소싱	1년		서비스 대상 1인당 17만원(수탁기관 1개소 당 최대 270명, 46백만원까지 지원) - 새터민의 경우는 1인당 40만원 지원(수탁기관 1개소 당 최대 125명, 50백만원까지 지원)				취업우수기관 인센티브(1개 소당 최대 10백만원)

자료: 노동부(2010a), 노동부(2010b)의 내용을 중심으로 정리함.

원방식은 취업 이후의 고용유지를 위한 지속적인 서비스를 유인하지 못하는 문제가 있다. 실적에 대한 평가는 기관별로 상용직 취업률²³⁾을 기준으로 평가하도록 하고 있는데, 3개월 이상의 정부지원 일자리 취업자까지 취업성으로 잡는 것은 당초의 민간위탁사업의 취지와는 맞지 않는 성과지표로 판단된다.

셋째, 한국은 민간수탁기관이 장기적인 시각에서 양질의 고용서비스를 제공할 수 있는 여건을 조성해 주는 측면에서도 매우 미흡한 것으로 평가된다. 위탁사업의 예산 규모가 1개소당 수천만 원에 불과하고, 각 수탁기관별 고객수가 적게는 10여 명에서 많게는 100여 명에 불과하여 ‘규모의 경제’를 달성할 수 없다. 매년 공모 방식에 의해 위탁사업자를 선정하여 청년층 뉴스타트 프로젝트 이외에는 1년 단위로 위탁계약을 체결하고 있다. 평가에 의해 1년 단위로 연장이 가능하다고 하나 수탁기관 여부가 1년 단위로 결정됨에 따라 중장기적인 투자계획 수립을 통한 수탁기관의 효율적인 위탁사업 추진이 곤란해져 기존 시장진입 기관의 경우에도 민간위탁사업 참여를 꺼리게 되고, 신규 기관의 시장 진입을 어렵게 만들고 있다.

나. 효율적인 ‘정보 메커니즘’의 구축조건 충족 정도

첫째, 한국은 ‘크리밍’과 ‘파킹’의 예방장치 마련 측면의 조건을 충족하기 위해 노력하고 있지만 아직 미흡한 것으로 평가된다. 지금까지 고용서비스 민간위탁 대상자는 취업성공패키지사업과 집단상담 프로그램의 경우 고용지원센터에서 선정하여 위탁기관에 배정하는 방식을 취하였고, 청년층 뉴스타트 프로젝트와 민간기관 취업지원사업은 위탁기관에서 직접 모집하였다. 민간위탁 대상자 선정 기준이나 분류체계가 과학적이고 체계적으로 구비되어 있지 못한 상태에서 각각의 위탁사업 담당부서와 개별적인 사업 단위에서 민간위탁 대상자를 선별하거나 민간위탁기관이 직접 선정하기 때문에 ‘크리밍’과 ‘파킹’ 현상이 발생할 가능성이 매우 높다. 민간위탁기관에 대한 성과인센티브를 지급할 때 ① 6개월 이상 장기구직자, ② 새터민, ③ 결혼이민자, ④ 신용불량자, ⑤ 장애인 등 취업이 특히 곤란한 계층을 대상으로 서비스를 제공하는 수탁기관의 경우 분기

23) 취업률=[(상용직+3월 이상 정부지원 일자리 취업자)/프로그램 참여자수]×100.

별 최소 20% 취업률을 달성하면 연간 최대 800만 원(분기별 200만 원)을 추가 지원하여 ‘파킹’ 현상을 예방하고자 시도하고 있으나 기관당 추가 인센티브가 미약하여 영세기관 이외에는 취업 취약계층을 기피할 가능성이 상존하고 있다.

둘째, 한국은 정보의 비대칭 문제를 최소화하기 위해 정부가 수탁기관의 고용서비스의 내용, 성과, 비용 등에 대한 정보를 신속하고 정확하게 파악할 수 있는 제도적 장치를 갖추는 조건도 미흡하다. 위탁기관 서비스 내용을 확인할 수 있는 모니터링 시스템이 아직 미흡하여 ‘주인’과 ‘대리인’ 간의 정보의 비대칭을 악용하여 위탁 대상자를 취업시키기 위해 전문적인 서비스를 제공하지 않고 단순상담이나 구인정보만 제공하면서 정부가 지원하는 ‘위탁비’만 지급받으려는 위탁기관의 ‘도덕적 해이’ 현상이 발생할 가능성이 높다(노동부, 2010). 부분위탁의 경우 ‘상담’과 ‘취업알선’을 서로 다른 기관이 각각 담당하고 있는데, 정부와 수탁기관 간에 고객에 대한 정보의 공유가 원활하지 못할 경우 양질의 서비스를 제공하는 데 장애요인이 될 수 있다.

셋째, 한국은 정부와 구직자 간의 상호의무 이행과 능동화 조치를 실시하는 측면에서도 매우 미흡한 것으로 평가된다. 2005년부터 실업급여 수급자격자에 대한 능동화 조치를 강화하려고 하고 있으나 현장에서는 아직 제대로 이루어지지 못하고 있어 정보의 비대칭으로 인한 고용보험 부정수급 가능성이 매우 높은 상태에 있다.

다. 합리적인 ‘통제 메커니즘’의 구축조건 충족 정도

첫째, 한국은 민간위탁사업의 거래비용의 최소화 측면의 노력도 매우 미흡한 것으로 평가된다. 노동부의 민간위탁사업은 3~5년 단위의 계약이 일반적인 선진국과 달리 1년 단위의 위탁계약이 일반적이어서 공모와 수탁기관 선정에 많은 시간과 비용을 지불하여 정부나 민간기관 모두 거래비용이 많이 소요되는 구조적 문제를 갖고 있다. 또한 고용서비스 민간위탁사업 대부분이 ‘보조금사업’ 형태로 추진됨에 따라 ‘국고보조금법’에 의한 위탁비 정산이 필요하며, 명확한 정산 기준이 없거나 정산 기준이 있더라도 위탁비 집행 사례가 다양하여 정산 기준 적용상의 어려움이 많아 민간위탁사업의 거래비용을 증가시키고 있다(노동부, 2009).

유사한 내용의 고용서비스 민간위탁사업이 명칭만 달리하여 너무 다양하게 시행하고 있어 민간위탁사업의 공모, 관리, 모니터링, 평가 등에 많은 거래비용이 발생하고 있다. 노동부 내에서도 담당부서나 담당자에 따라 유사한 내용의 사업이 서로 다른 이름의 사업으로 약간씩 다른 요건과 절차에 의해 시행되고 있다. 노동부 이외에도 다른 정부부처 및 지방자치단체 등에서 노동부와 매우 유사한 민간위탁사업이 10여 개나 시행되고 있다(이상현, 2009).

둘째, 한국은 민간기관에 대한 유연하면서도 효율적인 통제시스템 구축 측면에서도 아직 초보적인 수준에 머물러 있다. 노동부 민간위탁사업은 정부가 마련한 정형화된 프로세스(예: 인턴십, 직장체험, 직업훈련 등)를 민간에게 요구하고 이러한 지침을 수탁기관이 준수하였는가를 확인하는 경향이 강하다. 그러나 ‘취업성과’가 아니라 ‘프로세스의 완료’에 초점을 둬으로써 개개인이 처한 환경이 감안되지 않은 채 불필요한 자원이 낭비될 수 있으며, 보다 ‘빠른’ 취업의 기회를 놓칠 수 있는 문제점이 발생할 가능성이 높다.

3. 한국의 공공고용서비스 민간위탁사업에 주는 시사점

가. 효과적인 ‘인센티브 메커니즘’ 구축 측면에서의 시사점

위탁비용의 결정은 계약규모, 계약기간, 고객의 취업 경쟁력의 세 가지 요소에 의해 결정된다. 수탁고객 규모가 클수록 규모의 경제를 살릴 수 있으므로 1인당 평균 서비스 비용이 감소한다. 계약기간이 길수록 프로젝트 초기 투자 금액을 장기간에 걸쳐 회수할 수 있으므로 역시 1인당 서비스 비용이 줄어든다. 구인자가 원하는 취업경쟁력을 갖춘 고객일수록 취업이 용이하므로 1인당 서비스 비용이 줄어든다. 선진국의 경험은 이러한 점을 고려하여 효과적인 인센티브 메커니즘을 구축하여야 한다는 것을 시사하고 있다.

셋째, 경쟁적인 민간위탁시장의 형성과 민간수탁자의 지속적인 양질의 서비스 제공을 유인하기 위해 민간위탁비용 지원 수준을 시장가격 수준으로 개선하여야 한다. 현재 정부의 고용서비스 위탁사업은 위탁하는 고객수가 매우 적고 계약기간도 짧은 데 반하여 고객의 취업 경쟁력은 매우 열악한 상황임에도 불구하고 1인당 지원비용이 낮아 양질의 민간고용서비스기관은 입찰을 외면하고

있으며, 응찰한 업체도 원가 절감에만 몰두한 나머지 고용서비스의 질을 높이기 위해 필요한 직원, 시설, 서비스 프로그램 개발 등의 투자는 엄두도 내지 못하고 있다.

둘째, 지원인원 수와 무관하게 책정하고 있는 위탁기관별 월별 정액 지급방식에서 벗어나 서비스를 제공한 인원을 기준으로 ‘1인당 서비스 단가’에 의거한 위탁비를 지급하도록 하여야 한다. 지원인원과 무관한 기관별 정액의 위탁비 지급은 위탁기관의 소극적 서비스 제공 우려는 물론 제한된 위탁비로 인해 위탁고객이 증가할 경우 서비스 질이 저하될 수 있다.

셋째, 민간위탁기관에 대한 위탁비용 지급구조를 성과연계형으로 전환하여 수탁기관이 취업 및 고용유지를 위해 지속적으로 노력할 인센티브 메커니즘을 구축하여야 한다. 위탁사업 초기 단계에서는 민간고용서비스기관의 사업안정성을 고려하여 높은 착수금 비율을 보장해 주고, 이후 시장이 성숙 단계에 들어서면 과감하게 성과급의 비율을 높이는 것이 효과적이다²⁴⁾.

넷째, 1년 단위의 민간위탁사업 계약기간을 3년 단위 정도의 장기간 계약으로 전환하고, 수탁기관별 구직자 배정을 일정 규모 이상 보장하여 고객 수에 있어서 규모의 경계를 달성할 수 있도록 해주어 민간위탁사업의 예측 가능성을 높일 필요가 있다.

나. 효율적인 ‘정보 메커니즘’ 구축 측면에서의 시사점

첫째, ‘크리밍’과 ‘파킹’ 현상이 발생하지 않도록 하기 위해 ‘실업자 유형 분류 시스템’을 도입하여 민간위탁 대상자를 과학적인 근거에 의해 분류하여 수탁기관에 배정하되 장기실업의 가능성이 높은 구직자에 대한 서비스 수수료를 더 높게 책정하여 취약계층에 대한 우선적인 서비스를 유도하여야 한다. 현재

24) 호주는 1998년 시범사업의 경우 선급금의 비중이 58%였으나 현재는 20% 미만이다. 영국은 1997년 처음으로 민간위탁을 시작한 뉴딜 프로그램의 경우 선급금의 비중이 70%였으나, 2009년에 시행 예정인 Flexible New Deal 프로그램의 경우 선급금의 비중이 45%이다. 프랑스는 2005년에 처음으로 민간위탁으로 시행된 UNEDIC I 시범사업의 경우 선급금의 비율이 65%였으나, 이 시범사업의 성공에 힘입어 대상자를 확대한 UNEDIC II 프로젝트의 경우 선급금의 비율이 30%이다. 독일은 아직까지 고용서비스 민간위탁사업이 초기 단계(2006년부터 민간위탁 시작)임을 감안하여 65%의 높은 선급금(ARGE 프로젝트)을 지불하고 있다.

도 ‘실업자 유형분류 기준’이 있지만 고용지원센터나 담당자별로 판단 기준이 달라 일관성이 없고 형식적으로 이루어지는 문제가 있다.

둘째, 정보의 비대칭에서 야기되는 수탁기관의 도덕적 해이를 최소화하기 위해 수탁기관의 고용서비스의 내용, 성과, 비용 등을 신속하고 정확하며 적은 비용으로 파악할 수 있는 제도적 장치를 갖추어야 한다. 이를 위해 수탁기관에 대한 과학적인 실시간 모니터링 체제를 구축하고, 호주와 영국의 별 평점제도와 같이 간편하면서도 누구나 알 수 있는 객관적인 평가지표를 개발하여 활용함으로써 민간고용서비스의 질적 수준 향상을 유도할 필요가 있다. 또한 상담과 취업알선의 담당자(기관) 분리는 운영 과정에서의 민원 소지뿐만 아니라 효과성 측면에서도 바람직하지 않으므로 전 과정 위탁으로 일원화할 필요가 있다.

셋째, 구직자의 구직노력의 정도를 공공고용서비스기관과 민간고용서비스기관이 정확하게 파악하는 것은 불가능하지만 구직자에 대한 능동화 조치를 강화하는 것이 고용보험의 부정수급을 방지하고 고용서비스 민간위탁의 성공을 위해 매우 중요하다.

다. 합리적인 ‘통제 메커니즘’의 구축 측면에서의 시사점

첫째, 민간위탁사업의 거래비용을 최소화하기 위해 노동부 내의 위탁사업뿐만 아니라 다른 부처의 유사한 민간위탁사업을 대폭 통합·조정하여 위탁사업의 공모, 관리, 모니터링, 평가 등의 거래비용을 최소화하는 것이 바람직하다.

둘째, 주 계약자를 적극 활용하고 각 수탁기관별 고객수를 ‘규모의 경제’가 가능한 수준으로 단계적으로 확대하여 위탁사업의 거래비용을 최소화하여야 한다.

셋째, 민간수탁기관이 유연성이 보장된 맞춤형 프로그램을 제공할 수 있도록 민간수탁기관에 대한 합리적인 통제 메커니즘을 구축하는 것이 필요하다. 고용서비스 민간위탁이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 서비스 대상자 개개인의 요구를 선불리 일반화해서는 안 되며, 고객의 건강상태, 직업능력, 심리상태를 종합적으로 진단하여 개개인에게 맞는 목표와 행동계획을 세우고 이를 실행하는 것이 중요하다. 즉 취업으로까지의 경로는 개개인마다 다르므로 매뉴얼 또는 일률적인 프로세스에 따라 서비스를 제공하는 것이 아니라 가장 효율적으로 개개인이 가진 취업 제약조건을 제거시킬 수 있도록 개인별 맞춤형 프로그램을

제공하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 정부가 민간수탁기관이 따라야 할 정형화된 프로그램을 제시하는 것보다는 명확한 성과에 대한 정의를 부여하고, 성과에 초점을 맞춘 수탁기관에 대한 감독 및 평가 시스템을 구축하는 것이 중요하다.

V. 맺음말

본 논문은 한국에서도 고용서비스의 민간위탁사업이 확대되고 있음에 주목하여 고용서비스의 민간위탁이 성공하기 위한 조건을 Bartlett and Le Grand(1993) 및 Bruttel(2005)의 이론을 중심으로 살펴보고, 이를 호주, 영국, 독일 및 한국의 민간위탁사업에 적용하여 Bartlett and Le Grand(1993) 및 Bruttel(2005)의 민간위탁사업의 성공조건을 각국의 민간위탁사업이 어느 정도나 충족하고 있는지를 분석하였다.

분석 결과를 표로 요약하면 <표 5>에서 보는 바와 같이 공공고용서비스의 민간위탁이 활성화되어 있는 호주가 Bartlett and Le Grand(1993) 및 Bruttel(2005)의 성공조건을 가장 잘 충족시키고 있는 것으로 나타났다. 영국도 초기의 위탁사업에서는 Bartlett and Le Grand(1993) 및 Bruttel(2005)의 성공조건을 제대로 충족시키지 못한 부분이 많았지만 최근의 위탁사업에서는 성공조건을 비교적 잘 충족시키고 있는 것으로 나타났다. 독일은 고용서비스의 민간위탁사업이 이제 겨우 시범사업의 단계를 지나 확대되고 있으나 아직 Bartlett and Le Grand(1993) 및 Bruttel(2005)의 성공조건을 제대로 충족시키지 못하고 있는 부분이 많은 것으로 분석되었다.

한국의 노동부 고용서비스 민간위탁사업은 분석 대상 4개국 중 Bartlett and Le Grand(1993) 및 Bruttel(2005)의 성공조건 충족 정도가 가장 낮은 것으로 분석되었다. 따라서 앞서 선진국의 사례가 주는 시사점에서 제시된 바와 같은 방향으로 민간위탁사업의 제도개선이 필요할 것이다.

공공고용서비스의 민간위탁의 필요성을 인정하는 경우에도 한국의 민간고용서비스시장이 매우 영세한 상황에서는 민간위탁사업이 성공하기 어렵다는 주

장이 있다. 그런데 고용서비스 민간위탁시장이 취약한 것은 민간위탁사업의 성공조건을 충족한 민간위탁사업을 설계한다면 얼마든지 경쟁력 있는 민간고용서비스기관이 다수 진입하게 할 수 있다. 한국은 공공과 민간의 고용서비스가 모두 취약하지만 우리의 노력 여하에 따라서는 양자를 모두 선진화할 수 있을 것이다.

고용서비스의 민간위탁 확대는 세계적인 추세로 자리를 잡아가고 있으며, 한국도 예외는 아니다. 다만 주요 선진국에서의 민간위탁사업이 주로 정부가 민간부문의 전문성을 구매(buy)하여 고객에게 제공함으로써 고용서비스의 질을

〈표 5〉 주요국의 공공고용서비스 민간위탁 성공조건 충족 정도 비교

성공조건	호주	영국	독일	한국
1. 효과적인 ‘인센티브 메커니즘’의 구축				
- 경쟁적인 민간위탁시장 형성	○	○	×	×
- 민간고용서비스기관의 민간위탁사업 참여를 유인할 수 있도록 시장가격을 지불	○	○	○	×
- 민간수탁기관이 지속적으로 양질의 고용서비스를 제공할 유인을 가질 수 있도록 성과연계형 위탁비용 지불체계 구축	○	○	○	△
- 민간수탁기관이 장기적인 시각에서 양질의 고용서비스를 제공할 수 있는 여건 조성	○	○	△	×
2. 효율적인 ‘정보 메커니즘’의 구축				
- 민간수탁기관의 구직자에 대한 ‘크리밍’과 ‘파킹(parking)’ 현상 방지를 위한 제도적 장치 마련	○	○	△	△
- 민간수탁기관의 고용서비스의 내용, 성과, 비용 등을 신속하고 정확하게 파악할 수 있는 제도적 장치 마련	○	○	△	△
- 구직자에 대한 능동화 조치의 실질적인 시행	○	○	△	×
3. 합리적인 ‘통제 메커니즘’의 구축				
- 민간위탁사업의 거래비용 최소화 노력	○	○	×	×
- 민간기관에 대한 유연하면서도 효율적인 통제 메커니즘의 구축	○	○	×	×

주: ○는 ‘충족’, △는 ‘미흡’, ×는 ‘매우 미흡’을 의미.

향상시키는 것을 목적으로 하고 있는 반면에, 한국에서는 공공부문의 인력 부족을 해소하기 위한 방편으로 고용서비스의 민간위탁이 시행되고 있는 것으로 보이며, 수탁기관의 대부분은 전문성이 고용지원센터보다 부족한 영세한 기관인 점이 차이가 있다. 그러나 한국이 고용서비스를 민간에 위탁하는 것은 지금과 같이 단지 고용지원센터의 인력부족 문제를 임시방편적으로 해소하려는 소극적인 차원에 머물러서는 결코 성공하기 어려울 것으로 보인다. 더 효과적이고 저렴한 전문적인 고용서비스를 민간부문으로부터 구매하여 고객에게 제공할 것이라는 적극적인 차원에서 고용서비스를 민간위탁하고, 본 논문에서 제시한 고용서비스 성공조건을 충족하여야 고용서비스 민간위탁이 성공할 수 있을 것으로 판단된다.

참고문헌

- 김병주. 「공공서비스의 민간위탁 개선방안: 전주시를 중심으로」. 전북대학교 행정대학원 석사학위논문, 2008.
- 김기선. 「독일 내 직업소개 시스템의 변화와 그 효과: 공공서비스와 민간직업 소개소의 공조」. 『국제노동브리프』, 2008년 6월호, pp.53~62, 한국노동연구원.
- 김승택·신현구. 『민간고용서비스기관의 운영실태조사 및 개선방안연구』. 한국노동연구원, 2007.
- 노동부. 「더 많은 사람에게, 더 나은 일자리를!」(국가고용지원서비스 혁신보고회), 노동부, 2005. 4. 6.
- _____. 「고용서비스 민간위탁 효율화 방안」. 노동부, 2009. 12. 17.
- _____. 「2010년도 취업지원 민간위탁사업 세부 추진계획(안)」. 2010. 1.
- _____. 「2010년도 청년층 뉴스타트 프로젝트 세부시행지침」. 2010. 1.
- 유길상. 「고용서비스 전달체계의 발전 추세와 시사점: 호주, 미국, 영국 사례를 중심으로」. 한국사회보장학회, 『사회보장연구』 22(4)(2006): 1~25.

이상현. 『고용서비스 민간위탁사업 활성화 방안』. 한국고용정보원, 2009.

Arrow, Kenneth. J. “The Economics of Agency,” in J. W. Pratt and R. J. Zeckhauser, eds., *Principals and Agents: The Structure of Business*, Boston, 1985, pp.37~51.

Bartlett, Will & Le Grand, Julian. “The Theory of quasi-markets.” L. Le Grand and W. Barlett, eds., *Quasi-Markets and Social Policy*, Macmillan Press, Basingstoke, UK, 1993, pp.13~34.

Bredgaard, Thomas & Flemming Larsen. *Quasi-markets in employment policy in Australia, the Netherlands and Denmark*, CARMA Research Paper 2006: 06, CARMA(Centre for Labour Market Research), Aalborg University, Denmark, 2006.

Bruttel, Oliver. *Contracting-out and Governance Mechanisms in the Public Employment Service*, Discussion Paper, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2005.

Department for Work & Pension. *Transforming Britain's Labour Market: Ten Years of the New Deal*, London, U.K, 2008.

Department for Work & Pension. *Flexible New Deal - Phase 2: Invitation to Tender: PROVISION SPECIFICATION AND SUPPORTING INFORMATION*, London, U.K, 2009.

Department of Education, Employment & Workplace Relations. *Evaluation Strategy for Job Services Australia: 2009 to 2012*, Canberra, Australia, 2009.

Hasluck, Chris. *Targeting Services in the Individual Customer Strategy: The Role of Profiling : A Review of Research Evidence*. DWP Report 192. London/Sheffield: Department for Work and Pensions, 2004.

Heckman, James J., Carolyn Heinrich & Jeffrey Smith. “The Performance of Performance Standards.” *Journal of Human Resources* 37 (2002): 778~811.

Jahn, Elke J. & Ochel, Wolfgang. “Contracting-out Employment Services: Temporary Agency Work in Germany.” *Journal of European Social Policy* 17 (2007):

125~138.

Le Grand, J., Bartlett, Will. *Quasi-markets and Social Policy*. Basingstoke: Macmillan, 1993.

OECD. *Jobs Study*. Paris, 1994.

Plantinga, Mirjam., Ko de Ridder & Alex Corra. "Contracting-out employment services: Experiences in the Dutch reintegration market." Paper presented at the SIG Onderzoekersdag, panel: Hervorming sociale zekerheid, workshop 2. 3, 2008.

Thuy, Phan., Ellen Hansen, David Price. *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*. ILO, 2001.

A Study on the Success Conditions of Employment Service Contracting-out

Kil-Sang Yoo

This study analyzes contracting-out cases of public employment services in Australia, United Kingdom, Germany and Korea if each of the country satisfies the success conditions of contracting-out based on previous theoretical requirements. The results show that Australia, where contracting-out of public employment services is popular, satisfies the success conditions quite well. United Kingdom did not satisfy the success conditions well in the early stage of contracting-out, but in recent contracting-out programs, satisfies the success conditions quite well. Germany and Korea, where contracting-out of public employment services are in beginning stage, do not satisfy the success conditions well. Especially Korea is the last in the ranking of satisfying the success conditions, which means there are lots of things to be reformed in contracting-out conditions in Korea.

Keywords : employment services, contracting-out, a quasi-market, transaction costs, principal, agent.