

노동정책연구
2018. 제18권 제3호 pp.107~137
한국노동연구원

연구논문

공공부문 민간위탁의 직접고용과 고용관계 성과: 서울시 120다산콜센터의 사례와 함의

정흥준*
노성철**
김정훈***

공공부문 비정규직의 정규직화 정책이 추진되고 있는 현재, 본 연구는 선제적으로 민간위탁 간접고용노동자를 직접고용 한 서울시 120다산콜센터 사례를 분석하여 직접고용의 동학과 조직적·개인적 성과를 살펴보았다. 사례 연구 결과, 직접고용의 주요 동인은 당사자의 적극적 노력, 외부 행위자들의 정당성 부여, 지방자치단체의 우호적 개입 등으로 나타났다. 또한 고용관계 측면에서의 성과를 살펴본 결과, 민간위탁에서 직접고용으로 전환 이후 의사소통 효율화, 지원업무 체계화, 노사관계 제도화, 서비스 질 향상과 같은 조직적 성과 및 조직 동일시 증가, 조직몰입 증가, 직무만족 증가와 같은 긍정적인 개인적 성과를 확인했다. 본 연구는 이론적 측면에서 기존 연구에서 공백으로 남아 있었던 직접고용을 추동하는 구체적인 동인과 직접고용에 따른 조직적, 개인적 성과를 확인한 점에서 의의가 있으며 정책적 측면에서 공공서비스의 내부화가 갖는 의미와 직접고용 이후의 과제를 제시한다는 점에서 시사점이 있다.

핵심용어 : 공공부문, 콜센터, 고용관계, 내부화, 직접고용

논문접수일: 2018년 5월 30일, 심사의뢰일: 2018년 6월 7일, 심사완료일: 2018년 6월 25일

* (제1 저자) 한국노동연구원 부연구위원(hjunjung@kli.re.kr)

** (교신저자) 일본 사이타마대학교 경제학부 교수(scnoh@mail.saitama-u.ac.jp)

*** (참여저자) 고려대학교 경영학과 박사수료(gubang52@naver.com)

I. 서론

비용절감과 생산에 유연하게 대응하기 위한 고용의 외부화 전략이 유행처럼 확산되어 왔다. 고용의 외부화는 민간부문에만 국한되지 않고 공공부문에서도 활발하게 활용되고 있는데, 여기에는 민간위탁이 대표적이다. 민간위탁은 정부의 예산으로 생산, 사무 및 서비스를 민간에 위탁하는 것을 의미하며 복지관, 요양원, 어린이집, 시설관리 등 다양한 공공서비스 영역에서 광범위하게 진행되었다. 2015년 기준 공공부문의 9,556개의 사업(5조 3,086억 원)이 민간에 위탁된 것으로 나타났다(매일경제, 2017년 6월 28일).¹⁾ 공공서비스의 민간위탁이 1998년 외환위기라는 국가적 위기의 상황에서 도입, 증가되어 왔지만 그 경제적 효과성은 여전히 모호한 가운데, 갈수록 민간영역에서 양질의 일자리가 줄어들고 저임금 노동 등 노동시장의 양극화가 심화되고 있는 상황에서 과연 이것이 바람직한 정책인지 꾸준히 의문이 제기되었다(정홍준 외, 2017). 이런 맥락에서 본 연구는 공공부문 민간위탁의 현실에서의 한계점을 살펴보고 민간에 위탁된 서비스를 다시 내부화한 이후 어떤 성과가 나타났는지 살펴보고자 한다.

공공부문 민간위탁에 관한 기존연구는 크게 두 가지 이론적 흐름을 통해서 발전해왔다. 첫째는 공공기관의 민간위탁이 어떤 요인에 의해 추동되는지 살펴보는 연구의 흐름이다. 예를 들어 지방정부의 낮은 재정자립도는 민간위탁을 부추기는 것으로 나타났다(김주애, 2012). 둘째는 민간위탁의 효과성에 관한 논의이다. 민간위탁이 비용을 절감하고 효율적인 운영을 약속하는 길임을 강조하는 신공공관리론자들의 주장과는 달리 실증연구들은 다양한, 때로는 상충되는 결과를 보여주었다. 예를 들어 민간위탁을 통해 제공되는 공공서비스의 질을 유지하기 위해서는 공공기관이 위탁기관을 철저하게 지도·감독해야 하지만, 그러한 업무를 위한 전담인력 및 조직의 운영이 초래하는 비용으로 오히려 비효율을 초래할 수 있다는 것이다(Warner & Hefetz, 2012). 국내의 연구들 역시

1) <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?no=433855&year=2017>

민간위탁은 비용절감이라는 경제적 동기로 도입되지만 그 효과성은 긍정과 부정이 혼재한다고 지적한다(예: 유미년·탁현우·박순애, 2008).

이러한 이유에서 본 연구는 민간위탁 된 공공서비스를 담당하는 비정규 노동자들이 공공부문 직접고용 노동자로 전환되는 과정과 그것을 둘러싼 정치적·사회적·경제적 담론들이 잘 드러났던 서울특별시 120다산콜센터(이하 120다산콜센터)의 사례를 살펴보았다. 2007년 민간위탁으로 출범한 120다산콜센터는 2017년 서울시 산하 재단으로 전환되었는데, 이 전환과정의 사례분석을 통해 공공부문 콜센터의 민간위탁이 어떤 문제점을 보였는지, 민간에 위탁되어 있던 콜센터 서비스의 내부화를 가능케 한 동력은 무엇이었는지, 서비스의 내부화 이후 고용관계 측면에서 어떤 성과가 존재하는지를 살펴보았다. 이전에도 120다산콜센터의 현황을 살펴본 연구는 있었으나(예: 정홍준, 2016) 직접고용으로의 전환과정과 전환 이후 성과 및 과제가 무엇인지를 통합적으로 살펴본 연구는 거의 없었다.

본 연구의 시사점은 첫째, 민간위탁 되었던 공공서비스가 어떤 동기에 의해 그리고 어떤 과정을 통해 내부화될 수 있는지를 살펴봄으로써 그 과정을 둘러싼 다양한 행위자들의 부상과 그들 사이의 이해관계의 충돌 또는 타협을 보여준 점이다. 둘째, 본 연구는 민간위탁 서비스의 내부화 과정만이 아니라 서비스 제공 주체인 노동자들의 계약이 직접고용으로 전환되는 방식과 처우의 변화를 구체적으로 살펴보고 전환 이후 성과를 전·후 비교를 통해 분석했다는 점에서 최근 진행되고 있는 공공부문 비정규직의 정규직화에 다양한 시사점을 제공한다.

II. 선행연구

1. 공공서비스의 민간위탁

민간위탁은 정부가 민간에 대가를 지불하는 계약을 맺고 해당 조직은 정부를 대신하여 재화나 서비스를 공급하는 정책수단을 의미한다(DeHoog & Salamon,

2002, 신가희·최근호·문명재, 2016 재인용). 즉 민간위탁은 공공기관이 정부 재정으로 민간업체와 업무위탁 계약을 통해 서비스를 생산, 공급하는 것인데, 이는 자본소유의 측면에서 민영화와는 구별된다. 우리나라 최초의 민간위탁은 1948년 쓰레기수거사업이라고 알려져 있으나(김용철, 2005) 민간위탁이 본격적으로 확산되기 시작한 것은 1997년 외환위기 직후로, 이후 최근까지 꾸준히 확대되어 왔다.

공공서비스의 외부화 또는 내부화를 설명하는 이론들은 크게 네 가지 흐름으로 구분할 수 있다(Hebdon & Jalette, 2008; Bel, Hebdon, & Warner, 2007). 가장 많이 언급되는 이론은 거래비용이론이다(Williamson, 1975). 거래비용이론의 핵심명제는 교환관계에 있는 행위자들이 거래비용을 최소화하는 방향으로 조직구조를 결정한다는 것이다. 즉 외부의 아웃소싱 업체들과의 계약에서 발생하는 시장에서의 거래비용이 조직 내부의 거래에서 발생하는 관리·조정 비용보다 작을 경우 거래의 외부화, 즉 아웃소싱이 일어나게 되고 반대의 경우 거래의 내부화, 즉 인소싱이 일어나게 된다.

공공서비스의 제공을 거래비용 관점에서 조명하는 경제학적 시각은 1980년대 이후 신공공관리론(New Public Management)을 통해서 확산되었다. 신공공관리론의 주창자들은 정부의 계층구조 내에서 일어나는 관료제적 지시와 명령, 그리고 조직정치의 메커니즘을 통해서 관리되는 공공서비스 제공방식을 법적 강제성을 동반하여 외부 서비스 제공자의 기회주의적 태도를 최소화하는 사전적 약정방식으로 전환하여 효율성을 강화할 수 있다는 주장을 설득해왔다.

공공서비스의 제공방식을 설명하는 두 번째 이론적 흐름으로 공공선택이론(Public Choice Theory)을 들 수 있다. 이 이론의 주창자들은 효율적인 서비스 제공방식은 오로지 서비스 수혜자에 더 많은 선택의 기회를 줄 수 있는 시장을 통해서 선택될 수 있음을 강조한다. 자연스럽게 이 관점은 공공서비스를 제공하는 데 있어 민간사업자의 참여를 옹호하며 반대로 정부의 관료제를 효율성을 저해하는 독점적 사업자로 간주한다(Savas, 2000).

세 번째는 공공서비스 제공의 의사결정을 실용적 과정으로 접근하는 흐름이다(Sclar, 2001). 이 흐름은 지방정부를 독점적 행위자가 아닌 비용편익계산에 따라 유연하게 공공 또는 민간 사업자들을 서비스 제공의 주체로 선택할 수 있

는 합리적 행위자로 규정한다. 끝으로 최근 주목을 받고 있는 네 번째 흐름으로 사회적 선택 이론(Social Choice Theory)이 있다. 이 흐름은 공공서비스의 수혜자이자 소비자인 지역 커뮤니티 주민들의 집단적 목소리에 초점을 맞춘다(Hefetz & Warner, 2012). 그 결과 이 이론적 관점은 서비스 제공방식 결정 과정의 정치적 측면, 특히 최근 활성화되고 있는 지역의 주요 정치적 행위자들 사이의 사회적 대화가 수행하는 역할을 조명할 수 있는 장점을 가진다.

국내의 기존연구들 역시 기본적으로 위의 네 가지 이론적 접근들 중 하나, 또는 여러 개를 조합해서 공공서비스의 민간위탁 결정에 영향을 미치는 요인의 분석을 시도해왔다. 특히 국내외의 최근 연구들은 공공서비스의 자산특정성을 바탕으로 아웃소싱의 경제적 효율성에 초점을 맞추는 거래비용이론에 기초한 예측뿐만 아니라 지역의 정치사회학적 요소들 역시 공무원들의 인소싱-아웃소싱 의사결정에 큰 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다. 미국 카운티 수준의 지역 공무원들의 인소싱-아웃소싱에 대한 인식을 살펴본 Levin & Tadelis (2010)은 주민들의 공공서비스 질에 대한 민감도(Sensitivity)가 높은 카운티 일수록 서비스의 아웃소싱 비율이 낮음을 발견했다.

국내연구 중에서도 김주애(2012)는 다양한 자료원을 통해 정치적 요인과 경제적 요인이 민간위탁 도입여부 및 도입건수 등에 미치는 효과를 분석하였는데, 정치요인 가운데 단체장 및 의회의 이념지향이 보수적일수록 민간위탁의 도입 및 도입건수가 높았고 경제적 요인 가운데 재정자립도 및 인구증가율이 낮을수록 민간위탁의 도입확률 및 도입건수가 모두 높은 것으로 나타났다. 한편 신가희 외(2016)는 공무원의 총액인건비가 기본 5%에서 최대 10%까지 감축되면서 공무원들이 인건비를 줄이기 위해 민간위탁을 확대해 왔다고 주장하였다. 즉 공무원들은 총액인건비가 줄어든 상황에서 조직규모나 정규직의 임금을 줄이는 대신 민간위탁을 통해 총액인건비를 줄이는 현실적인 방법을 선택했다는 것이다. 또한 거래비용이론을 활용하여 성과평가가 어려운 업무일수록 민간위탁의 가능성이 낮지만 지방자치단체장과 지방의회의 다수당이 동일할 경우 오히려 민간위탁 정책이 도입될 가능성이 높음을 실증적으로 보여주었다(신가희 외, 2016).

최근 많은 서구 연구자들이 관심을 기울이고 있는 주제는 지난 40년간의 공

공서비스 민영화·외주화 이후에 나타나고 있는 역외주화(Reverse Contracting), 즉 공공기관들이 서비스를 직접 제공하는 방식으로 선회하는 현상이다. Warner & Hefetz(2012)는 지역 및 지방 공무원들을 대상으로 2002년과 2007년 두 차례 실시한 설문조사를 통해 2002년에 외주화했던 공공서비스들 중 역외주화된 서비스들의 결정요인을 탐색적으로 살펴보았다. 복수항목 응답 중에서 가장 높은 비율로 나타난 요인은 서비스 질의 저하(61%)였고 아웃소싱으로 인한 비용 증가(52%), 지역정부의 자체 효율성 및 역량 개선(34%) 그리고 인소싱을 요구하는 외부 시민단체들의 정치적 압력(22%)과 같은 요인들이 뒤를 이었다. 한편 거래비용이론에서 주장하는 요인 중 하나인 민간위탁업체의 서비스를 모니터링하는 데 있어서의 어려움은 17%에 그쳤다.

증가하고 있는 역외주화 추세는 공공서비스 민간위탁이 기대했던 효과를 내고 있는지 여부를 둘러싼 논쟁을 심화시키고 있다. 특히 공공인프라의 기획-건설-관리 및 운영까지 아웃소싱할 경우 거래비용이론과 공공선택이론이 강조하는 비용적 측면에서도 부정적인 영향이 더 크다는 사실을 많은 실증연구들이 보여주고 있다. Martin(2002)에 따르면, 민간위탁은 생산비용의 감소, 서비스 질 향상, 정부에서 제공하지 못하는 서비스 제공 등의 효과가 있을 수 있지만 반대로 관리비용의 증대로 인해 비용이 오히려 증가할 수 있다. 또한 위탁사업자의 공공의 안녕 및 삶의 질 증진에 대한 책임의식 결여로 공공서비스의 질이 저하될 수 있고 담당공무원이 연관된 부정부패가 발생할 가능성이 높아진다(김용철, 2005 재인용). 류춘호(2014)는 지방정부 예산의 5% 내외를 자치하고 있는 민간위탁의 운영 실태를 분석했는데, 계약체결, 집행관리, 사후관리 등 민간위탁 과정에서 비효율적으로 운영되고 있다고 평가하기도 하였다. 이러한 측면에서 행정서비스의 민간위탁 결정은 신중히 접근되어야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다(이성철, 2010). 황혜신(2005)의 사례연구를 보더라도 공공의료서비스의 민간위탁은 수익성에는 긍정적인 영향이 있지만 공공성을 저해하는 것으로 나타나 민간위탁이 효율성과 공공성 모두를 달성하는 데 뚜렷한 한계가 있음을 보여주었다.

2. 콜센터의 고용관계

본 연구는 공공부문 콜센터의 역외주화 사례를 통해 그것이 고용관계의 성과에 미치는 영향을 살펴본다. 일반적으로 콜센터는 컴퓨터나 통신장비 등을 활용하여 상담원의 노동과정을 표준화하고 통제를 강화하는 관리방식을 채택해왔다. 구체적으로 콜센터 노동자인 상담원들은 자동전화분배시스템을 통해 전화를 받고 상담을 하는데 이 과정에서 실시간으로 집계되는 콜 수, 콜별 처리시간, 상담내용 녹음 등과 같은 지표들이 성과측정의 도구 및 전자감시용으로 사용되어 왔다(Fernie & Metcalf, 1998).

이러한 노동과정의 특징 때문에 콜센터에서는 안정적인 고용관계를 통해 고숙련의 노동자를 육성하기보다 비용절감을 목적으로 한 비정규직 고용을 중심으로 외부화된 고용형태를 활용해 왔다(Fernie & Metcalf, 1998). 우리나라 콜센터도 다르지 않아 많은 기업들은 자사의 콜센터를 아웃소싱하여 비용절감을 추구하였고, 콜센터 업체들은 콜 수 등을 바탕으로 한 성과급 제도를 통해 상담사들을 관리하였다(정홍준, 2016). 시장지향형 고용시스템하에서 상담을 수행하는 노동자들의 안녕감은 저하되고(Holman, 2002), 스트레스와 이직률이 높아지게 된다(Carayon, 1993; Shaw et al., 2009).

최근 고용형태 변화에 대한 연구들은 외부화된 고용형태는 고정적이 아니며 상황에 따라 내부화될 수 있는 진화적 특징이 있다고 주장한다(MacKenzie, 2000; Moss, Salzman & Tilly, 2000, 2008). 진화적 접근은 기술이나 시장의 압력으로 인해 고용형태는 외부화된 형태로 변화할 수밖에 없다는 결정론적 접근을 비판한다. 대신 행위자들 간의 갈등을 강조하면서 고용형태는 상품 시장, 외부노동 시장, 경영전략, 근로자의 선호들과 같은 요인들이 상호작용하면서 다양한 방향으로 반복적으로 변할 수 있다고 주장한다(Moss et al., 2008). 따라서 외부화된 고용형태도 환경변화 속에서 행위자들의 상호작용을 통해 다시 내부화될 수 있는 것이다.

선행연구들은 콜센터 산업에서도 내부노동시장이 재구축되는 경향이 있음을 보여준다(정홍준, 2016). Moss et al.(2008)의 사례연구는 미국 콜센터들 사이에 파트타임 또는 비정규직 활용 경향이 약해지고 있으며 대신 고용안정성을 높이

고 승진을 보장함으로써 높은 숙련을 지닌 상담원을 보유하려는 경향이 등장하고 있다고 소개한 바 있다. 이는 콜센터 산업이 성장하고 전문화되면서 고품질 콜서비스에 대한 수요가 늘어남에 따라 그러한 수요를 만족시킬 수 있는 고숙련 인력을 내부적으로 육성하고 유지하는 것이 수익성을 제고하는 데 기여하기 때문이다. 실제 실증연구에서도 고용안정성이 높고, 상담원 참여가 보장되고, 상담원 숙련수준이 높고, 인센티브 제도가 운영될수록 이직률은 낮아지고 매출은 증가하는 것으로 나타났다(Batt, 2002). 또한 근로자의 자율성을 높이는 자율관리팀과 같은 고성능 작업조직 제도는 서비스 품질과 매출을 증가시키는 것으로 나타났다(Batt, 1999).

Benner & Mane(2011)에 따르면 콜 서비스 기능이 점차 전체 기업의 사업과 밀접하게 연결되면서 콜센터 상담원의 숙련과 지식은 기업의 성과와 직접적으로 연결된다. Batt(2000)는 미국 텔레커뮤니케이션 산업 콜센터들이 고객 세분화 전략을 통해 비용절감과 품질향상을 동시에 달성했음을 확인하였다. 단순, 반복적인 상담 콜은 대량생산형 콜센터를 통해 담당할 수 있지만 복잡하고 인간적인 교류가 필요한 숙련이 필요한 상담은 인적자원의 내부화를 통해 실현하는 것이 수익극대화에 기여한다는 설명이다. 고객 세분화 전략은 비용절감과 품질향상의 압력을 각각 상이한 작업조직으로 분리해 처리하는 반면, 절충형 작업조직(Hybrid model)은 비용절감과 품질향상을 하나의 작업조직에서 동시에 달성하려 한다(Frenkel, Tam, Korczynski & Shire, 1998). 절충형 작업조직은 관리자의 강한 통제를 전제하지만 부분적으로 상담원에게 자율성을 부여하고 의사결정에 참여할 수 있는 권한을 부여함으로써 상담원의 숙련향상을 이끌어내고 헌신성의 증대를 꾀한다.

Ⅲ. 서울시 120다산콜센터의 민간위탁 운영사례

제Ⅲ장에서는 본 연구의 조사방법론을 소개하는 데 이어 120다산콜센터의 민간위탁 운영기간에 불거졌던 쟁점들을 살펴본다.

1. 조사방법론

저자들은 120다산콜센터 노동자들이 민간위탁업체 소속에서 공공재단 직접 고용으로 전환되는 과정과 직접고용으로의 전환 이전 및 이후의 근로환경, 업무비효율, 노동조합, 노사관계 등을 비교분석하기 위해 2015년부터 2018년까지 약 3년에 걸쳐, 서울시 관계자, 민간위탁업체 매니저, 다산콜센터 노동조합 활동가, 상담사 등 다양한 이해관계자들 대상으로 면접조사를 진행하였다. 1차 조사는 서울시가 직접고용 등 내부화를 검토하는 시기였던 2015년 10월 한 달 동안 3회에 걸쳐 이루어졌으며 노동조합 간부, 상담사, 다산콜센터 민간위탁업체 2곳의 매니저를 인터뷰 하였다. 주로 민간위탁의 문제점과 직접고용의 동기 등에 대한 조사가 이루어졌다. 2차 조사는 1년 뒤인 2016년 12월 4일과 5일 이틀간 집중적으로 이루어졌으며 이때는 120다산콜센터의 재단으로의 전환이 서울시의회를 통과하여 공식화된 이후였다. 노동조합 간부, 상담사 등을 대상으로 재단으로의 전환과정에서 고려해야 할 사항들과 예상되는 문제점 등을 질문하였다. 마지막 3차 조사는 2018년 4월 10일에서 13일까지 이루어졌으며 노동조합 및 상담사들을 대상으로 120다산콜센터가 재단으로 전환되고 상담사들이 직접고용되면서 나타난 변화와 앞으로의 과제가 무엇인지를 조사하였다.

2. 120다산콜센터의 민간위탁 현황과 쟁점

가. 일반현황

120다산콜센터는 시민들에게 행정이용의 편의를 제공하기 위한 취지로 조례에 근거하여 설립되어 2007년 9월 12일부터 민간위탁업체 3곳에 의해 상담업무를 시작했다. 콜센터 노동자들은 민간의 콜센터업체 3곳에 나뉘어 소속되어 있었지만 같은 공간에서 동일한 업무를 수행했다. 업무는 기본적으로 교통 및 수도 정보제공, 시정·구청 행정업무 안내, 민원접수 등으로 구성되었고 부가적으로 문화행사 안내와 직장맘 고충상담과 같은 공적서비스를 제공하였다. 서울시는 시가 소유한 건물과 장비를 민간위탁업체에 무상으로 제공하고 업체는 계약에 명시된 업무를 수행하기 위해 콜센터 상담사들을 뽑아 운영하는 방식이

었다.

콜센터 인원규모는 2016년 기준 전체 424명으로 관리자(매니저, 스태프, 상담팀장)를 제외한 상담사는 387명이었다. 위탁업체는 2007년부터 2015년까지 세 곳에서 운영하다 그 후 효성ITX(176명)와 메타넷MCC(248명) 2곳으로 통합되었다. 전체 상담사 가운데 30대는 과반수인 51.9%였으며 40대는 33%였다. 또한 상담업무의 특성상 여성 근로자 비율이 87.5%에 달했다. 2015년 기준으로 총사업비는 190.7억 원이며 그중 164.35억 원이 위탁운영비로 대부분은 상담사의 인건비(임금, 수당, 성과급)와 기타 운영경비로 쓰이고 있었다. 위탁운영비를 제외한 나머지 26.35억 원은 전산시스템 운영·관리비와 시설유지 관리비로 사용되었다. 120다산콜센터의 상담이 서울시와 관련된 내용만이 아니라 구청업무와 관련된 내용도 포함되어 있기 때문에 사업비는 서울시와 자치구들이 6:4로 분담하고 있었다.

120다산콜센터 위·수탁 협약서에 따르면, 위탁업체는 민원안내, 데이터베이스 축적, 매뉴얼 제작, 상담인력 유지관리, 서울시 홍보, 기타 업무를 수행해왔다. 24시간 업무 수행을 위해 상담사들은 주간, 야간, 주말반으로 편제되었다. 또한 업무내용별로 교통팀, 수도팀, 일반시정팀, 구정팀, 특수팀(외국어팀, 수화팀)으로 배치되며 각 팀의 성격에 맞는 상담 콜을 응대한다. 규정된 상담업무 이외에도 상담사는 콜 응대 이후 상담내용을 기록하여 상담 데이터베이스를 구축하는 후처리 업무를 수행한다. 설립 초기인 2009년에는 일일 상담건수가 28,995건이었으나 단순문의가 점차 줄어들어 2015년에는 23,533건으로 상담사 1인당 평균 61건을 처리해 왔다.

나. 상담사의 노동환경 이슈

120다산콜센터는 전자감시 및 감정노동과 같은 콜센터의 일반적인 특징을 거의 대부분 가지고 있었다. 콜 투입, 상담시간, 상담 후 처리(후처리)와 같은 전반적인 업무과정이 전산으로 기록되고 이는 매월 성과급 지급을 위한 평가자료로 활용되고 있었다. 구체적으로 평가에 활용되는 항목들로는 전산으로 계량화가 가능한 통화건수, 후처리 시간, 1차 처리율, 상담품질(QA), 상담 이후 데이터베이스(DB) 수정 등과 같은 지표들이 포함되었다. 상담사들은 평가지표

에 따라 <표 1>이 보여주듯 최고 S등급부터 최저 D등급을 받았으며 평가등급에 따라 차등적인 성과급을 지급받았다.

<표 1> 평가등급별 월별 성과급 현황

등급	S등급	A등급	B등급	C등급	D등급
월성과급	27만 원	22만 원	17만 원	11만 원	7만 원

자료: 서울시 120다산콜센터 내부자료.

120다산콜센터 상담사들의 평균임금은 높지 않았으며 근속에 따른 숙련도도 반영되지 않았다. 예를 들어, 1년차 상담사의 평균 임금은 182만 원이었으며 3년차 이상이라고 할지라도 평균임금이 185만 원으로 1년차 상담사와 별반 차이가 없었다. 이에 비해 매월 지급되는 성과급의 경우 최고 등급과 최저 등급 간에 20만 원의 차이가 있어 상담사들은 성과급에 종속될 수밖에 없었다. 이로 인해 상담사 간에 통화건수를 늘리기 위해 콜 경쟁이 발생하기도 하였으며 이는 통화품질 저하 및 노동강도의 강화로 이어졌다.

2015년 1차 면접조사 결과에 따르면, 120다산콜센터 상담사들의 감정노동의 수준은 매우 높은 편이었다. 서울시는 120다산콜센터 설립 초기에 “무엇이든 물어 보세요”라는 자극적인 슬로건을 사용하였다. 이에 따라 120다산콜센터 상담사는 높은 수준의 감정노동을 수행해야만 했다. 위탁업체들도 상담사들에게 과도한 감정노동을 강요했는데 이는 서울시와의 위탁계약을 무리 없이 갱신하기 위해서였다. 위탁업체들은 2년마다 서울시로부터 평가를 받았는데, 1등한 업체에는 인센티브가 주어지고 낮은 평가를 받은 업체는 패널티를 받는 구조였다. 이는 업체 간 과잉경쟁을 유발하고 상담사들의 노동강도 강화로 이어졌다. 서울시와 위탁업체가 상담사들을 보호하지 못하는 상황이 계속되는 가운데 여성 상담사가 많은 콜센터 업무의 특성상 민원인으로부터의 성희롱 및 폭언도 점점 늘어났다. 그럼에도 불구하고 상담사들은 특별한 자기보호 수단 없이 친절한 응대를 계속 유지해야 했기 때문에 그로 인한 정신적 스트레스도 상당했다. 심지어 120다산콜센터 초기 상담사들은 송년회 때 장기자랑을 해야 하는 등 인권침해적인 관행에 시달리기도 했다.

다. 공공업무의 비효율 이슈

업무 측면에서 서울시-업체 간의 위탁관계는 공공서비스 제공에 있어서 여러 가지의 비효율을 발생시켰다. 첫째, 우선 시민들은 상당히 구체적인 질문을 했지만 위탁업체의 특성상 문제해결을 위한 상담사의 숙련 및 전문성은 쉽게 축적되지 않는 문제가 있었다. 민간기업의 상품판매나 안내와 달리 120다산콜센터 상담사가 처리해야 하는 시·구청 업무는 내용도 광범위하고 상시적으로 바뀌는 특징이 있었다. 따라서 상담업무를 효과적으로 처리하기 위해서는 장기간 근속을 통해 쌓을 수 있는 노하우가 중요했다. 하지만 120다산콜센터의 상담사들은 낮은 임금, 높은 노동강도, 감정노동 등으로 인해 이직이 잦았다. 심지어 퇴사를 하려면 1달 전에 예약을 하고 퇴사하는 것이 관행일 정도였다.

둘째, 전문적인 상담을 위해서는 상담사들을 대상으로 한 지속적인 교육훈련이 필요했는데, 이 역시 제대로 이루어지지 못했다. 120다산콜센터의 교육훈련의 경우 6주 동안의 입문교육, 근무를 하면서 받는 직무교육, 품질 모니터링 교육(QA)으로 구성되어 있었지만 실상은 입문교육만 이루어지고 지속적인 교육은 진행되지 못했다. 예를 들어 품질 모니터링 교육은 교육이라기보다는 월 성과급을 지급하기 위한 평가모니터링에 가까웠고 직무교육 또한 예산 제약으로 인해 제대로 이루어지지 않은 채 소수의 상담사만 외부교육을 가는 것이 고작이었다.

셋째, 120다산콜센터는 민간위탁업체에 의해 운영되고 있었기 때문에 서울시정 및 구정에 대한 주요 정보를 자유롭게 열람할 수 없었고, 이는 고객들이 필요로 하는 정보를 한 번에 제공할 수 없는 한계로 나타났다. 특히 상담사의 서울시 및 25개 구청의 정보접근에 대한 제한은 콜 처리율을 낮추는 주요 요인이었다. 예를 들어 ‘제조, 건설, 개발’, ‘세금, 재정’과 같이 정보를 필요로 하는 상담의 1차 처리율이 43%, 38%로 낮게 나타났다. 이상의 업무 비효율은 종종 장시간 대기 발생시키거나 상담포기를 낳았으며 시민들의 이용편의 저하와 불만으로 이어지는 경우가 잦았다.

라. 노동조합의 조직화와 노사관계 이슈

120다산콜센터 상담사들의 누적된 불만은 2011년 말 희망연대노동조합의 콜

센터 조직화에 힘입어 2012년 9월 노동조합 결성으로 이어졌다. 우선, 희망연대노조는 KT 자회사 콜상담업체인 KTIS, KTCS 상담사를 조직했다. KT에서 강제퇴출된 500명이 이 위탁업체들에서 상담업무를 수행하다가 강제 사직을 강요받았기 때문이다. 이들 중 100명이 노조를 결성하고 고용보장을 요구하면서 희망연대노조는 본격적으로 콜센터 상담사 조직화 사업을 꾸리게 된다. 이후 희망연대노조의 콜센터 조직사업이 공공기관으로 옮겨져 다산콜센터로 확대되었다. 특히, 보궐선거를 통해 취임한 박원순 서울시장의 주요 공약 중 하나가 노동인권보장이었기 때문에 희망연대노조는 120다산콜센터에서의 노조조직화에 적지 않은 기대를 하고 있었다(김진역, 2013).

노동조합 결성을 준비했던 초기, 상담사들은 120다산콜센터가 3개의 위탁업체로 나뉘어 있는 상황에서 일부 위탁업체만 노동조합으로 조직이 될 경우 노동조합의 협상력이 낮아질 것으로 예상했다. 그리고 조합원 확대 과정 속에서 사측이 사전에 인지하고 대응에 나서면서 노조결성 및 확대가 좌절되는 사례들을 참고해, 최대한 비밀스럽게 노조결성을 준비했다. 아울러 노조결성에 성공하더라도 조합원 수가 소수일 경우 노동조합의 영향력이 제한되고 결국 고립되기 쉽기 때문에 결성 직후 빠른 시일 내에 많은 조합원을 조직하는 것을 목표로 했다. 이러한 구조적 제약을 극복하기 위해 노조 결성을 추진하는 과정에서 세웠던 원칙은 다음과 같은 3가지였다(참세상, 2014.12.8.). (1) 3개 위탁업체 주체들이 함께 참여한다. (2) 노조 설립 때까지 비밀을 유지한다. (3) 노조 설립 후 3개월 내에 조합원 과반수를 조직한다. 이러한 원칙하에 약 10개월간의 준비를 거쳐 120다산콜센터노동조합은 2012년 9월 12일 민주노총 서울본부 희망연대노조의 다산콜센터지부로 노조설립신고를 한다. 노조 결성 당시 12명의 조합원으로 시작했지만 1년 만에 상담사의 50% 이상이 조합원으로 조직되었다. 그동안 억눌려 있었던 상담사들의 불만이 노동조합 가입률을 높였다.

희망연대노조 다산콜센터지부는 노조 설립 이후 상담사 직접고용을 노동조합의 장기적인 핵심의제 및 목표로 설정하였으나 초기에는 노동조건 개선활동을 통해 노조에 대한 신뢰를 높여 나갔다. 노조활동이 성과를 내면서 노동조합 조직률은 증가하고 조합원들 간 결속력도 높아졌다. 노동조합 활동 초기 가장 큰 성과는 업체에 의한 체불임금을 돌려받고 불합리한 업무테스트를 개선한 것

이었다. 임금체불 관련 당시 위탁업체들은 부진자 교육, 아침 선투입, 점심 선투입이라는 관행으로 수당지급 없는 시간외근로를 상담사들에게 강요하고 있었다. 노동조합은 이를 포착하고 상담사들을 대상으로 체불된 시간외수당에 대한 실태조사를 실시하였으며 이를 토대로 노동부에 진정을 넣어 결국에는 1년 동안의 시간외근로수당을 지급받을 수 있었다.

한편 업무테스트는 매달 1회 방대한 백과사전식의 자료를 주고 그중 무작위로 문항을 골라 시험을 보는 것이었는데, 이에 대한 상담사들의 스트레스가 매우 컸으며 퇴직하는 주된 이유이기도 했다. 노동조합은 이에 대해 민간위탁업체에 강하게 문제제기를 하였고, 업무테스트는 분기별 1회 문제은행식 출제방식으로 바뀌게 되었다. 이렇게 일상에서 조합원들이 불합리하게 느꼈던 업무관행들이 노동조합의 항의 및 투쟁으로 개선되자 상담사들은 노동조합의 힘을 확인하고 신뢰를 가지게 되었다. 그리고 2013년 8월 26일 콜센터 사상 첫 경고과업을 실시하게 된다. 첫 경고과업 이후 다산콜센터지부는 일주일 동안 지속해서 시간별 경고과업을 전개했고 상담에 실질적인 타격을 주게 된다. 또한 120다산콜센터 상담사들의 감정노동 등이 미디어의 주목을 받게 되면서 서울시의 부담도 커졌다. 그 결과 9월 2일 기본협약서를 체결하고 5.6% 임금인상, 명절상여금 5만 원 인상, 분기별 2시간 조합원 교육시간 확보 등을 합의하였다. 업체와의 교섭 및 서울시를 상대로 한 고충처리를 통해 노동조합으로서의 역량을 축적한 다산콜센터지부는 조합원을 대상으로 직접고용의 필요성을 지속적으로 교육하는 한편, 상담사 직접고용을 촉구하는 시청 앞 집회를 월 1회 정기적으로 수행하는 등 직접고용 투쟁을 시작했다.

IV. 직접고용 전환과정과 고용관계 성과

제IV장에서는 120다산콜센터 노동자들의 직접고용이 이루어지게 된 동력, 직접고용으로의 전환과정 그리고 직접고용 전환 이후 조직적 성과를 살펴본다.

1. 서울시의 직접고용 경과

서울시와 직접고용 논의가 직접적으로 급물살을 타게 된 것은 2014년 9월 18일 노동조합이 파업을 시작하면서부터였다. 9월 18일은 120다산콜센터 3개 민간위탁 업체가 업무테스트를 시행하는 날이었다. 상시적으로 콜을 받아야 하는 콜센터 업무 특성상 업무테스트는 세 업체 중 한 업체가 테스트를 보면 나머지 두 업체가 대신 콜을 받아주는 방식으로 진행되었다. 다산콜센터지부는 이러한 테스트 특성을 활용하여 업무테스트 마지막 순서인 업체(KTCS)가 테스트를 보는 시간에 나머지 두 업체가 업무를 중지하고 서울시청 앞에서 파업집회를 개최하는 전술을 택해 결과적으로 모든 업체가 실질적으로 파업을 할 수 있게 되었다. 그리고 다음 날인 9월 19일 조합원들은 12시에 시청로비에 모여 서울시를 상대로 직접 투쟁을 전개하였다. 이때 조합원의 97%가 참여할 정도로 열의가 높았다. 그 결과 임종석 당시 부시장과 면담이 성사되었고 직접고용 전환을 위한 TFT 구성에 대해 확답을 받았다.

이후 서울시는 2014년 12월 28일 120다산콜센터 직접고용 로드맵을 제시하였다. 로드맵에서 서울시는 다산콜센터 업무의 상시적 지속적 성격을 인정했으며, 직접고용이 상담사의 인권 및 직무만족도 개선을 통해 대시민 행정서비스의 품질을 증진시킬 수 있다고 판단했다. 서울시가 제시한 직접고용 방안은 두 가지로 1안은 재단 설립 후 상담사를 직접고용 하는 안이며, 2안은 상담사들을 무기계약직인 공무원으로 전환하는 안이었다. 별도의 재단을 설립하는 제1안은 서울시의 조례로 재단을 설립하고 향후 공공기관으로 운영하는 것을 골자로 삼았다. 제2안은 2년 동안의 기간제 근무기간을 거쳐 무기계약직인 공무원으로 고용안정성을 확보하는 방법이었다.

서울시는 두 차례의 연구용역을 통해 재단을 설립하는 1안으로 다산콜센터의 내부화 방향을 잡고 노동조합, 행정자치부와 협의를 거쳤다. 희망연대노동조합 다산콜센터지부는 초기엔 공무원화하는 2안에 목표를 가지고 있었으나 조합원들의 고용안정성을 보장하는 것이 시급하다는 판단하에 내부에서 이견이 있었지만 재단을 설립하는 1안으로 입장을 정리하였다. 그리하여 2016년 9월 9일 서울시는 「120서비스재단 설립 및 운영에 관한 조례안」을 서울시 의회

에 제출하였고 조례안은 재석의원 60명 중 48명의 동의로 통과되었다.

2. 직접고용의 동인

120다산콜센터의 직접고용의 동인은 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 내부적으로 이해당사자들의 노력과 외부행위자들로부터의 정당성 확보, 그리고 지방자치단체의 노동정책이 중요한 역할을 한 것을 확인할 수 있었다. 이를 구체적으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 120다산콜센터 상담사들과 노동조합의 지속적인 노력이다. 다산콜센터 상담사들은 고용불안, 저임금, 노동감시, 언어폭력, 성폭력 등 열악한 노동환경을 개선하기 위해 2012년 9월 노조를 결성했고, 다산콜센터 노동조합은 사용자인 서울시에 꾸준히 직접고용을 요구하면서 다양한 집단행동을 지속했다. 이러한 활동은 비단 노조 지도부만의 의지는 아니며 상담사들로부터의 지원 및 동참 등이 결합되어 나타난 성과였다. 즉 1인 시위, 서울시 항의방문, 부분과업 등을 통해 상담사들은 노조의 직접고용 투쟁에 적극적으로 참여하였으며, 노조 역시 교섭성과 등을 보여주면서 상담사들의 신뢰를 이끌어냄으로써 가능하게 된 결과였다. 노조의 교섭성과의 한 예로, 다산콜센터지부는 설립 직후부터 상담사들의 체불임금 조사를 시작하였으며, 그 결과 위탁업체들이 시간외교육, 규정업무시간 외 노동 등을 즉각 폐지하도록 압박했다. 또한 상담사들의 동의를 이끌어낸 후 고용노동부에 진정을 하여 1년간의 시간외근로수당을 지급받은 것은 노조에 대한 신뢰를 높이는 결정적인 계기로 작용하였다. 그 외에도 입단협교섭을 통해 감정노동 보상수당(또는 보상휴가), 1일 휴게시간 확보 등 노동조건을 획기적으로 개선하였으며, 이러한 노조의 활동들은 단순히 조합에 대한 신뢰 형성에서 그치지 않고 상담사들의 직접고용이 가능할 것이라는 기대감과 자신감으로 이어질 수 있었다.

둘째, 국가기관인 국가인권위원회와 서울시 인권위원회의 직접고용 권고는 직접고용이 정당성을 확보하는 데 핵심적 역할을 한다. 국가인권위원회는 120다산콜센터 노동자들의 근로실태를 조사한 후, 서울시에 상담사들에 대한 제도적인 보호방안을 마련하고 직접고용할 것을 권고하였다. 국가인권위원회는 콜

센터 상담사가 겪는 감정노동, 폭언·성희롱 등의 문제를 비롯하여, 노동조건 및 환경을 개선하기 위해서는 직접고용이 가장 효과적인 방안이라고 판단하였다. 또한 서울시 다산콜센터 노동자들의 업무가 시민들에게 정보와 편의를 제공하는 업무이므로 콜센터 상담사들의 노동환경을 개선하는 것은 상담업무의 질을 향상시킴으로써 공공의 이익을 증진시키는 것으로 보았다.

국가인권위원회의 권고에 이어 2014년 2월 5일 서울시 인권위원회는 120다산콜센터 상담사의 인권개선 권고안을 공표한다. 권고안에 따르면, 서울시 인권위원회는 120다산콜센터의 업무는 서울 시민을 대상으로 하는 지속적이고 상시적인 업무로 인정하고 있었다. 따라서 서울 시민의 일상적 권리와 편의가 증진되기 위해 상담품질이 개선되려면 업무의 체계적인 관리가 가능한 직접고용방식으로 전환되어야 함을 지적하였다. 그리고 동시에 간접고용 형태 속에서 상담사의 인권이 과도한 노동통제와 높은 노동강도로 상당 수준 침해받고 있음을 공개적으로 적시하였다. 따라서 서울시는 국가인권위원회 및 서울시 인권위원회의 권고로부터 큰 부담으로 느낄 수밖에 없었으며 120다산콜센터 노동조합의 직접고용 투쟁은 사회적 정당성을 획득하게 되었다.

셋째, 다산콜센터의 직접고용에 대한 시민사회단체와 시민들의 지지 역시 다산콜센터를 서울시 산하기관으로 내부화하는 데 중요한 요인으로 작용했다. 관련하여 언론의 역할을 먼저 조명할 필요가 있다, 2000년대 중반 무렵에 이미 콜센터 노동자들이 성희롱, 언어적 폭력, 낮은 임금, 그리고 이에 따른 심리적 스트레스 및 감정적 소진을 경험하고 있다는 사실을 다루는 기사들이 나타나기 시작했다. 이러한 기사들은 상담사들이 받는 스트레스의 원인 중 하나로 고객 전화를 먼저 끊으면 안 되는 암묵적 규율과, 고객의 욕설이나 폭언, 성희롱에 대응하는 매뉴얼의 부재를 꼽았다.²⁾ 콜센터 노동자의 감정노동에 관련한 보도 건수가 2012~2013년 이후 폭발적으로 늘어났으며, 이는 곧 다산콜센터 상담사들을 직접고용해야 하는 중요한 정당성을 제공하였다. 당시 서울 시민의 다산콜센터 상담사의 직접고용에 대한 지지 여론은 서울시에 직접고용의 압력으로 작용했다. 1,000명의 시민을 대상으로 수행한 설문조사 결과 70.3%가 상담

2) 경향신문, 2011, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201111282149555&code=940100

사의 직접고용을 지지하는 것으로 나타났기 때문이다(조사기관, 닐슨컴퍼니코리아, 2014).

여론만이 아니라 시민단체 역시 다산콜센터의 내부화 과정에서 큰 역할을 수행했다. 대표적으로 한국여성민우회는 2009년 「콜센터 여성 근로자 실태조사」를 앞서 살펴본 인권위보다 먼저 실시하였으며, 약 37%의 여성 상담사가 성희롱을 경험한 것을 밝혀냈고 공론화했다. 또한 다산콜센터에서 2012년 8월 발생한 성폭력 사건에 대해 한국여성민우회를 포함한 다양한 시민사회단체들이 희망연대노조와 연대하여 진상규명 및 관련자 처벌을 촉구하였다. 한국여성민우회는 개인적 처벌 수준에 그치지 않고, 다산콜센터의 원청인 서울시와 위탁업체의 관계를 비판하며 서울시의 책임을 주장하였다는 점에서 다산콜센터의 반노동, 반인권적 작업환경의 구조적 원인을 수면 위로 드러내는 데 기여했다.

마지막으로 지방자치단체의 노동정책도 120다산콜센터의 직접고용에 중요한 배경이 되었다. 공공부문 비정규직을 줄이려는 노동정책을 공약으로 내세웠던 서울시장은 민간위탁되어 있던 다산콜센터 상담사들의 직접고용을 진지하게 검토할 것을 지시하였으며, 이는 서울시가 민간위탁을 내부화하기 위한 다양한 방안들을 검토하는 직접적인 계기가 되었다.

3. 직접고용 과정에서의 쟁점들

서울시가 120다산콜센터의 민간위탁을 중단하고 재단 설립을 통해 콜센터 서비스를 내부화하고 상담사들을 직접고용하기까지 모든 과정이 순탄하게만 진행된 것은 아니었다. 직접고용의 결정과 직접고용의 방식 등 의사결정에 어려움이 있었는데, 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 비정규직의 정규직화를 위한 법, 제도의 부재로 전환방식을 둘러싼 혼란이 가중되었다. 애초 다산콜센터 상담사들과 노동조합은 서울시에 직접고용을 요구하면서 무기계약직 형태의 공무원 전환을 요구하였다. 그러나 당시 서울시는 서울시나 산하기관에 직접고용되어 있는 비정규직 노동자가 아닌 민간위탁 간접고용 노동자의 공무원 전환 사례가 전무하여 공무원 전환을 추진하기 어렵다는 입장을 견지하였다. 또한 무기계약직인 공무원이더라도 조직의 정원

에 포함되므로 중앙정부와도 협의가 필요하여 서울시가 독자적으로 추진하기에도 어려웠다. 따라서 서울시는 공무원의 대안적 방식으로 서울시 산하에 120다산콜재단을 신설하여 상담사들을 직접고용하는 형태를 제시하기에 이른다.

둘째, 재단 설립을 통한 직접고용이 결정된 이후 기존 상담사들의 고용승계가 쟁점이 되었다. 노동조합에서는 120다산콜센터의 직접고용은 비정규직인 상담사들의 정규직화를 의미하는 것이므로 전원 고용승계를 해야 한다고 주장했으며 서울시의 담당자는 공공기관을 설립할 경우 신규직원은 공개채용 절차를 밟아 진행하는 것이 규정이므로 공개채용을 고려해야 한다는 입장을 제시하기도 하였다. 논의 끝에 전문가들의 법적 자문을 통해 신규로 설립되는 재단이 민간위탁되어 있던 120다산콜센터를 인수하는 방식을 취할 경우 건물 및 시설 등 물적 인수와 동시에 상담사들에 대한 고용승계가 가능하다는 결론을 내렸다.

셋째, 직접고용 이후 정원과 처우를 둘러싼 이슈도 쟁점이었다. 정원문제는 서울시의원 등이 직접고용 이후 비용 등을 고려할 때 상담사 인력을 줄이는 것이 바람직하다는 의견을 제출하면서 쟁점이 되었고, 경력인정을 둘러싸고 노동조합과 서울시 간에 입장차이도 있었다. 결국 정원은 기존상담사를 모두 고용승계할 수 있는 현원을 인정하는 범위에서 정해졌으며 120다산콜센터에서의 상담경력을 최대한 인정하여 호봉을 부여하는 방식으로 마무리되었다.

4. 직접고용의 성과

가. 조직적 성과

120다산콜센터는 상담노동자 410명을 전원 고용승계하여 2017년 5월 1일 서울시 출연기관인 120다산콜재단으로 전환되었다. 민간위탁이었던 120다산콜센터의 내부화는 우선 조직적 측면에서 다음과 같은 긍정적 효과를 창출하고 있다. 첫째, 과거 민간위탁 체제에서는 2~3개의 위탁업체들이 상담팀들을 독립적, 경쟁적으로 운영하였으나 다산콜센터재단 설립 이후 상담팀이 하나로 일원화되면서 의사소통의 효율성이 증가하였다. 민간위탁 체제에서 위탁업체들은 계약을 지속하기 위해 실적경쟁을 벌여야 했으며 노동자들도 성과급을 지급받기 위해 서로 콜 경쟁을 했다. 이러한 업체 간 경쟁은 소속이 다른 상담원들

간 경쟁으로 확대되었고, 이는 상담원들 간의 정보공유를 저해하는 주요 요인이었다. 예를 들어 이전에는 데이터베이스(DB) 정보 수정 건수가 실적에 반영되기 때문에 새로운 정보를 발견할 경우 동료와 공유하기보다 먼저 관리자에게 보고하는 것이 관행이었다. 하지만 내부화로 운영본부 아래 상담팀들이 하나의 조직으로 일원화되면서 상담원들 간 과열경쟁은 완화되고 상호협력은 증가하게 되었다. 그 결과 자연스럽게 업무 수행에 필요한 정보를 서로 공유하게 되면서 높은 수준의 콜서비스를 제공하는 데 필수적인 조직의 학습역량은 증가하게 되었다.

둘째, 업체별로 분산되어 독립적으로 수행되던 상담지원업무가 일괄적으로 통합되면서 지원업무가 체계화되고 효율적인 체계로 변화하였다. 민간위탁 당시에는 콜 시간, 콜 수와 같은 정량적 성과를 두고 업체 간 경쟁이 치열했기 때문에 업체들은 기획, 교육, 인력관리 등과 같은 지원업무에 최소한의 비용만 투자하였다. 또한 업체별로 지원업무 스텝이 따로 중복되어 존재했기 때문에 전체 조직을 위해 장기적으로 지원업무를 전문화하고 체계화하는 데 한계가 존재했다. 하지만 재단으로 내부화 이후 기획, 회계, 인력관리, 교육과 같은 지원업무가 기획관리본부 내 총무팀, 인사팀, 시스템관리팀 그리고 운영본부 내 기획팀, 운영지원팀, 교육지원팀으로 일원화되면서 업무의 체계성이 향상되었다. 특히 기획홍보팀에서는 상담팀들의 데이터베이스를 일괄적으로 관리하고 있으며, 교육지원팀도 신규 시청 정책에 맞춰 신속하게 교육서비스를 제공하고 있다. 또한 인사팀에서도 채용, 발령, 상벌 고충처리, 대노조업무 등 증가된 조직 규모에 맞는 정규직 인사업무를 수행하고 있다. 이에 대응해 팀장의 역할도 성과달성을 위해 상담원의 감시, 통제하는 것에서 업무를 효과적으로 달성할 수 있도록 상담원을 지원하는 것으로 변화하고 있다.

셋째, 업체들이 하나의 조직으로 통합되면서 노사관계의 제도화 수준이 높아졌다. 이전에 2~3개의 업체가 존재하던 상황에서 노동조합은 업체가 교섭권을 위임한 경총과 위탁업무를 발주한 서울시를 상대로 이중적인 교섭을 수행해야 했다. 이에 따라 교섭과정에서 의사소통의 비효율이 발생했을 뿐만 아니라 일상적으로 발생하는 노사 간 갈등을 조율하는 데 한계가 있었다. 하지만 내부화 이후 기획관리본부의 인사팀에서 대노조 관련 업무를 전담하게 되면서 노동조

합과 재단과의 의사소통구조가 단순화되었다. 이에 따라 일상적인 조직운영 과정에서 노동조합이 조합원의 이해관계를 인사팀과 조율할 수 있게 되면서 조직의 갈등조정 능력이 신장되었다.

나. 개별적 성과

120다산콜센터의 내부화는 상담원의 개인적인 태도, 행동에도 긍정적인 영향을 미치고 있다. 첫째, 고용이 안정화되고 호봉제와 직급제가 도입됨에 따라 상담원의 조직동일시와 조직몰입이 증가하고 있다. 재단 설립과 함께 상담원들의 사회적 지위가 정규직으로 안정화되고 비정규직으로서 겪었던 사회적 편견과 낙인이 일정 수준 해소되면서 다산콜센터재단의 일원으로서 조합원들의 자부심이 높아지고 있다. 또한 내부화로 인해 새롭게 6직급 제도가 신설되면서 상담원들은 성과평과와 근속연수를 기준으로 4급까지 승진할 수 있게 되었다. 이러한 승진가능성이라는 인센티브로 인해 상담원들의 조직몰입은 증가하고 이직은 줄어들었다. 또한 21단계의 호봉제가 도입되면서 상담원들이 조직에 오래 머무를 경제적 유인이 증가했다. 이로 인해 상담원들의 조직에 대한 애착과 안정감은 높아졌다. 이처럼 고용안정성, 호봉제, 직급제와 같은 내부노동시장을 강화하는 제도가 도입되면서 상담원의 조직동일시, 조직몰입은 높아지는 반면, 이직 의도는 감소한 것으로 보인다.

둘째, 교육훈련이 정례화되고 체계화되면서 상담원의 숙련 및 전문성 향상에 기여하고 있다. 내부화 이전에는 콜 품질보다는 콜 수 또는 콜 시간에 초점을 맞추어 업체들을 평가했기 때문에 업체들이 교육훈련에 투자할 여력 및 유인이 낮았다. 하지만 내부화 이후 운영본부 내 교육지원팀이 신설되고 콜 품질 향상이 조직의 주요 목표가 되면서 교육훈련에 많은 투자가 이뤄지고 있다. 우선 팀 교육시간이 늘어나 팀원들 간에 업무수행에 필요한 정보가 효과적으로 공유될 수 있는 제도적 분위기가 조성되고 있다. 또한 시정 정책에 대한 교육 횟수와 시간을 이전보다 늘려 상담원들의 시정 이해도를 높이기 위해 노력하고 있다. 게다가 교육훈련 참여율을 높이기 위해 개인별 사정에 따라 교육훈련 일정을 조정해주고 중요 교육은 여러 번 반복하는 등 조직 차원에서 교육훈련에 대한 지원이 늘어났다. 이러한 교육훈련 투자는 상담원의 업무이해도를 높여 콜

품질 향상으로 이어지고 있다.

셋째, 과열경쟁을 방지하고 콜 품질 향상에 집중할 수 있는 평가제도가 도입되면서 직무만족과 콜 품질이 일정 정도 향상되고 있다. 내부화 이전에는 월평균 통화시간, 인바운드 통화시간, 후처리, 1차 처리율, 상담품질, DB 수정이 주요 평가 기준이었지만, 내부화 이후에는 총 업무시간(인바운드+아웃바운드+담당자 통화+상담원 평균후처리시간-후처리시간), 총 상담콜 수(인바운드+아웃바운드 콜 수)로 바뀌었다. 특히 보다 완벽한 콜처리를 위해 상담원이 고객과 통화하는 아웃바운드 콜 수 및 시간이 평가기준에 포함되게 되면서 콜 품질을 향상시키기 위한 인센티브가 생기게 되었다. 또한 이전에는 정량적 성과평가를 기준으로 상담원을 5등급(S~D등급)으로 나누어 매달 성과급을 지급했었는데, 정량적 성과평가와 근속연수를 조합해 상담원을 4등급(A~D)으로 나누어 승진과 연말 성과급 배분에 참고하는 것으로 바뀌었다. 이처럼 평가기준에 근속연수가 포함되고 경쟁적 요소가 줄어들면서 상담원 간의 과열경쟁이 줄어들고 상호협력이 증가하고 있다. 또한 아웃바운드 콜처리 시간이 성과평가에 들어가면서 상담원들도 고객의 문제를 해결하기 위해 더 많은 시간을 투자할 수 있어 상담품질이 향상되었다.

넷째, 상담원에 대한 조직차원의 지원이 늘어나고 조직의 성과가 향상되면서 상담원의 웰빙과 직무만족 및 일에 대한 자부심이 증가하였다. 이전에는 감정노동으로 인한 정신적 상해를 입은 상담원에 대해 전혀 관리가 되지 않았다. 하지만 내부화 이후에는 악성고객으로 인해 유발되는 감정소진 또는 정신적 상해를 상담원들이 업무 중에 잠재적으로 겪을 수 있는 위험요소로 인정하고 병가 및 휴식보장을 통해 조직적 차원에서 관리하고 있다. 또한 내부화 이후의 평가제도와 교육훈련제도하에서 상담원들은 증진된 역량을 바탕으로 콜처리 시간에 구애받지 않고 고객이 문의한 문제를 책임감 있게 처리할 수 있게 되었다. 실제로도 짧은 콜 시간과 부실한 상담에서 비롯되는 민원은 상당히 줄어들었다. 그 결과 시민들에게 제대로 된 서비스를 제공한다는 자부심 및 일에 대한 만족도가 증가하게 되었다.

V. 토 론

1. 연구요약

본 연구는 민간위탁방식으로 10년간 운영되어 오던 서울시 120다산콜센터가 서울시 출연 120다산콜재단으로 바뀌는 과정을 살펴보았다. 사례조사 결과, 120다산콜센터의 직접고용 동력은 공공콜센터로서의 업무특성, 이해당사자들(노조와 상담노동자)의 꾸준한 요구, 그리고 사회적 지지가 중요하게 작동하였다. 외부 환경적 요인으로 국가인권위원회 및 서울시 인권위원회의 직접고용권고와 시민사회의 직접고용에 대한 지지가 중요한 역할을 했다. 내부적인 요인으로는 노동조합의 정규직화에 대한 유연한 전술과 상담사들의 노조에 대한 지지와 참여, 그리고 서울시의 의지도 중요하게 작용을 하였다. 특히 노동조합은 초기 공무직으로의 전환에서 재단으로 선회하는 과정에서 명분에만 집착하지 않고 유연한 모습을 보였다. 서울시 역시 행정자치부 및 서울시의회를 설득하기 위해 부단한 노력을 했는데, 이러한 서울시의 결정에는 자치단체장의 의지와 공공 콜센터의 역할과 민간위탁 간의 괴리가 중요하게 작동했다. 한편 서울시 120다산콜센터는 재단으로 전환된 이후 다양한 업무효율성 및 노사관계 제도화 등 조직적 성과와 직무만족, 경력개발 등 개인적 성과를 창출하고 있었다.

2. 연구의 이론적 함의

본 연구의 분석은 공공서비스의 제공방식에 대한 기존의 연구흐름에 크게 두 가지 이론적 기여를 한다고 볼 수 있다. 첫째, 그리고 가장 중요한 기여는 공공서비스의 내부화 ‘과정’을 분석했다는 점이다. 앞서 설명한 대로 최근 인소싱 추세가 두드러지고 있는 북미의 연구자들은 주로 지역공무원들을 대상으로 한 광범위한 설문조사를 통해서 그들의 인소싱-아웃소싱 판단에 미치는 요인들을 조사하는 데 초점을 맞춰왔다(Hefetz & Warner, 2012; Warner & Hefetz, 2012).

비록 이런 연구들이 주기적으로 설문을 반복하면서 지역(카운티) 수준에서 공공서비스 제공방식의 추세를 진단하는 데 큰 기여를 해오고 있음에도 불구하고, 지역공무원을 중심에 둔 행위자 관점의 접근은 실제 인소싱이 일어나는 세부과정에 대한 우리의 이해를 넓혀주는 데는 한계를 보여왔다. 본 연구는 이러한 기존 연구의 공백을 메우며, 인소싱의 구체적인 형태가 결정되는 과정, 그리고 그 과정에 개입하는 주요 행위자들과 그들의 역할을 조명했다는 점에서 특히 사회적 선택이론에 기여한다고 볼 수 있다.

둘째, 공공서비스 내부화 과정에 있어서 의사결정과정뿐만 아니라 내부화 이후 그것의 개인 및 조직 수준의 결과까지 분석했다는 점에서 기존연구와 차별화된다. 결정요인에 대한 연구만 많았지, 과정에 대한 연구는 없었다. 개인수준에서 내부화를 통해 상담원들의 직접고용은 그들의 자아존중감을 높이는 데 기여했고 이는 민간위탁 형태로 서비스가 제공될 때 나타났던 조직수준의 문제점, 즉 높은 이직률과 숙련형성을 저하를 해결하는 성과로 이어지고 있다. 유사한 맥락에서, 기존 연구들이 내부화 과정의 가장 직접적인 이해관계자이자 공공서비스 제공의 주체인 노동자들의 관점보다는 서비스의 수혜자 또는 관리자 관점에 초점을 맞췄던 반면, 본 연구는 노조결성, 시민단체와의 연대 그리고 파업과 같은 서비스 제공 당사자들의 선택과 행동이 내부화에 미치는 영향을 집중적으로 살펴봄으로써 연구의 폭을 확장했다.

끝으로 본 연구는 최근 자유시장경제 체제의 북미 및 유럽국가들에서 활발히 진행되고 있는 공공부문의 인소싱 추세에 대한 연구흐름을 제도적 맥락이 상이한 동아시아로 확대함으로써 향후 국가 간 비교연구를 위한 초석을 놓았다는 점에서 이론적 의의를 가진다. 표면적으로 드러난 차이는 북미지역에 비해 지자체장 의지 또는 정치적 맥락이 크게 작용하고 있다는 점이다. 향후 보다 체계적인 비교분석들을 통해 제도적 맥락이 공공서비스의 제공 방식에 미치는 영향을 이론화 할 수 있을 것이다.

3. 연구의 정책적 함의

정부에 의해 공공부문 비정규직의 정규직화가 활발하게 진행되고 있는 상황

에서 본 연구의 분석결과는 몇 가지 중요한 정책적 함의를 가진다. 가장 중요한 함의는 내부화 과정에 있어서 서비스 제공 당사자들의 참여와 그들의 의사가 반영되는 것이 중요하다는 점이다. 120다산콜재단의 경우 당사자들이 직접 행동과 노조를 통해 의사결정과정 및 이후 1년간 실행과정에 직·간접적으로 참여한 결과 다양한 조직성과 지표들의 향상을 이끌어낼 수 있었다. 이는 내부화 과정에 그치는 것이 아니라, 내부화 방식의 결정 이후 그것이 성공적으로 뿌리 내리기 위해서도 당사자들의 지속적인 참여가 중요함을 보여준다.

둘째로 지방정부의 의사결정 담당자 또는 지자체장은 공공서비스 제공방식의 경제적 함의뿐만 아니라 사회적 함의를 깊이 고려해 볼 필요가 있다는 점을 들 수 있다. 지자체들은 오랫동안 거래비용이론에 따라 주로 비용편익분석을 통해 서비스의 방식을 결정하였다. 물론, 과거 비용편익분석조차 객관적으로 이루어지기보다는 대체로 아웃소싱의 비용은 줄이고 편익은 키우는 방향으로 실시되어 많은 비판을 받았지만 보다 근본적으로 이러한 접근은 단기적인 재정적 전망에 따라 지역사회에 장기적으로 지대한 영향을 미칠 수 있는 의사결정을 내린다는 한계를 가지고 있다(Siemiatycki, 2010). 120다산콜재단의 사례는 공공서비스 제공방식을 둘러싼 민주적 숙의과정이 지역의 시민사회 및 노조의 정책적 역량을 키우는 데 기여할 수 있고 이는 향후 지역의 다른 정책결정에 있어서도 긍정적인 효과를 거둘 수 있음을 보여준다.

한편 120다산콜센터의 직접고용은 내부화로 인한 조직적, 개인적 성과가 컸지만 앞으로 극복해야 할 다양한 과제도 남겨두었다. 첫째, 민간위탁 업체의 통합에 따라 상담노동자들 간의 폐쇄적인 비공식적 네트워크가 재생산되고 있다. 과거의 업체들 간의 과도한 경쟁하에서 구축된 상담원들 간 비공식적 네트워크는 조직이 통합된 이후에도 지속되고 있는 것으로 보인다. 이는 상담노동자 간의 원활한 정보공유를 가로막고 갈등을 유발해 콜 품질 향상을 가로막을 수 있기 때문에 극복해야 할 과제로 보인다. 둘째, 과열경쟁을 유도하던 월별 성과평가제도가 사라지면서 일부 무임승차하려는 경향이 발생했다. 매우 일부이기는 하지만 정량적 평가에 따른 성과급이 축소되고 상담원 간 임금격차가 축소되자 일부는 업무에 소극적으로 참여하는 경향을 나타냈다. 따라서 물질적 인센티브로 자극되는 외재적 동기 대신 일의 의미와 같은 내재적 동기를 자극할 조직문

화와 제도를 마련해야 할 것으로 보인다. 셋째, 120다산콜재단의 정보접근의 확대가 필요한 상황이다. 서울시 120다산콜재단이 독립된 조직으로서 지위를 획득했지만 여전히 상담원의 시정, 구청 자료에 대한 접근권은 제한되어 있다. 또한 서울시 신설 정책 및 변경된 정책에 대한 정보가 다산콜재단에 신속하게 전달되지 않는 경향이 아직도 존재한다. 신속한 콜 서비스를 제공하고 상담원의 전문성이 향상되기 위해서는 장기적으로 재단과 시정 간에 긴밀한 업무협력 체계를 구축해야 할 것으로 보인다.

4. 연구한계 및 이후 연구방향

본 연구는 우리나라 공공부문에서 거의 처음 일어난 인소싱 사례라고 할 수 있는 다산콜센터의 재단화 과정을 분석의 대상으로 삼았다. 2017년 5월 정권 교체와 함께 전국으로 확산된 공공서비스 내부화 정책의 주요 모델 중 하나로 대표성과 상징성을 갖는 사례를 분석했다는 점에서 의의를 갖지만 단일사례조사가 갖는 한계 역시 뚜렷하다. 따라서 향후 연구는 이 한계를 극복하고 보다 일반화가 가능한 함의를 끌어내는 방향으로 진행될 수 있을 것이다. 예를 들어 지난 1년 동안 진행된 주요 공공부문 인소싱 사례들을 비교분석해서 구체적인 인소싱 방식들과 그 방식을 낳은 지역의 정치적 지형 등을 이론화할 수 있을 것이다. 또는 다산콜센터 모델의 담론적 역할, 즉 타 지역의 공공서비스 내부화 과정에서 주요 행위자들에 의해 다산콜센터 재단화 과정이 어떻게 호출되고 반박 또는 활용되는지 분석해 볼 수 있을 것이다.

본 연구의 두 번째 한계는 아웃소싱의 인소싱으로의 전환을 반대하는 논리와 그 근거에 대해서는 자세한 분석을 하지 못했다는 점이다. 향후 연구는 공공서비스의 내부화를 둘러싼 정치적 과정을 치밀하게 분석할 필요가 있다. 예를 들어 최근 불거지고 있는 외부화된 인력의 내부화를 반대하는 기존 정규직 인력들의 목소리가 공론장에서 어떤 담론적 형태로 표출되고 어떤 정치적 협상과정을 촉발시키는지, 그 결과는 무엇인지 등을 살펴볼 필요가 있다.

참고문헌

- 김용철(2005). 「지방자치단체 업무 민간위탁의 쟁점과 과제」. 『한국비영리연구』 4(2): 45~73.
- 김주애(2012). 「지방공공서비스 민간위탁 도입 요인에 관한 연구: 정치-경제학적 접근을 중심으로」. 『한국행정학보』 46(4): 293~323.
- 김진억(2013). 「특집. 노동조합 조직화 현실과 과제: 지역사회운동노조 지향하며 더불어 사는 희망연대노조」. 『노동사회』 173(단일호): 30~44.
- 닐슨컴퍼니코리아(2014). 「120다산콜센터 운영에 대한 시민조사 결과」.
- 류춘호(2014). 「지방정부의 민간위탁 성과와 정책방향」. 『한국지방정부학회 2013 동계학술대회 발표논문집』.
- 신가희·최근호·문명재(2016). 「지방정부의 민간위탁 결정에 미치는 영향요인에 관한 연구: 거래비용개념의 외연적 확장을 중심으로」. 『지방정부연구』 20(1): 427~455.
- 유미년·탁현우·박순애(2008). 「민간위탁에 의한 공공서비스 공급의 효율성 및 효과성 분석: 서울시 생활폐기물 수거·운반 서비스를 중심으로」. 『한국정책과학학회보』 12(3): 219~244.
- 이성철(2010). 「공공부문 고용정책의 변화와 비정규직 노동자의 상태: 경남지역을 중심으로」. 『지역발전연구』 10(1): 75~98.
- 정홍준(2016). 「콜센터 산업의 효율적인 인적자원관리와 고용관계의 전략적 변화에 관한 연구」. 한국노동연구원.
- 정홍준·김근주·노성철·박명준·송민수·정슬기·황선웅(2017). 『아웃소싱의 메커니즘과 기업 내외에 미치는 영향』. 한국노동연구원.
- 황혜신(2005). 「공공의료서비스 민간위탁의 성과에 관한 연구」. 『한국행정학보』 39(1): 65」 88.
- 참세상(2014.12.8), 「120다산콜센터 서울시 직접고용 투쟁의 의미」. <http://www.>

newscham.net/news/view.php?board=news&nid=89497

- Batt, R.(1999). "Work organization, technology, and performance in customer service and sales." *ILR Review* 52 (4) : 539~564.
- _____(2000). "Strategic segmentation in front-line services : Matching customers, employees and human resource systems." *International Journal of Human Resource Management* 11 (3) : 540~561.
- _____(2002). "Managing customer services : Human resource practices, quit rates, and sales growth." *Academy of management Journal* 45 (3) : 587~597.
- Bel, G., R. Hebdon, and M. Warner(2007). "Local government reform : Privatisation and its alternatives. Local Government Studies." 33 (4) : 507~515.
- Benner, C., and F. Mane(2011). "From internal to network labor markets? Insights on new promotion processes from the call center industry." *Industrial Relations : A Journal of Economy and Society* 50 (2) : 323~353.
- Carayon, P.(1993). "Effect of electronic performance monitoring on job design and worker stress : Review of the literature and conceptual model." *Human Factors* 35 (3) : 385~395.
- Fernie, S., and D. Metcalf(1998). "(Not) hanging on the telephone : payment systems in the new sweatshops." Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- Frenkel, S. J., M. Tam, M. Korczynski, and K. Shire(1998). "Beyond bureaucracy? Work organization in call centres." *International Journal of Human Resource Management* 9 (6) : 957~979.
- Hebdon, R., and P. Jalette(2008). "The restructuring of municipal services : A Canada—United States comparison." *Environment and Planning C : Government and Policy* 26 (1) : 144~158.
- Hefetz, A., and M. E. Warner(2011). "Contracting or public delivery? The importance of service, market, and management characteristics." *Journal of Public Administration Research and Theory* 22 (2) : 289~317.

- Holman, D.(2002). "Employee wellbeing in call centres." *Human Resource Management Journal* 12 (4) : 35~50.
- Levin, J. and S. Tadelis(2010). "Contracting for government services: Theory and evidence from US cities." *Journal of Industrial Economics* 58(3) : 507~541.
- MacKenzie, R.(2000). "Subcontracting and the reregulation of the employment relationship: A case study from the telecommunications industry." *Work, Employment and Society* 14 (4) : 707~726.
- Martin, S.(2002). "The Modernization of UK Local Government: Markets, Managers Monitors and Mixed Fortunes." *Public Management Review* 4 (3) : 291~307
- Moss, P., H. Salzman, and C. Tilly(2000). "Limits to market-mediated employment : From deconstruction to reconstruction of internal labor markets." In. *Nonstandard Work: The Nature and Challenges of Changing Employment Relationships*. Champaign, IL: Industrial Relations Research Association, pp.95~121.
- _____(2008). "Under construction : The continuing evolution of job structures in call centers." *Industrial Relations : A Journal of Economy and Society* 47 (2) : 173~208.
- Savas, E. S., and E. S. Savas(2000). *Privatization and public-private partnerships*. Chathamhouse, NJ.
- Siemiatycki, M.(2010). "Delivering Transportation Infrastructure through Public-Private Partnerships: Planning Concerns." *Journal of the American Planning Association* 76 : 43~58.
- Sclar, E. D.(2001). *You don't always get what you pay for: The economics of privatization*. Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Shaw, J. D., B. R. Dineen, R. Fang, and R. F. Vellella(2009). "Employee-organization exchange relationships, HRM practices, and quit rates of good and poor performers." *Academy of Management Journal* 52 (5) : 1016~1033.

Warner, M. E., and A. Hefetz(2012). “Insourcing and Outsourcing.” *Journal of the American Planning Association* 78(3) : 313~327.

Wiliamson, O. E.(1975). *Markets and hierarchies. Analyses and Antitrust Implications.* London.

abstract

The Process of Direct Employment of Agency Workers in Public Sector and its Performance Implication : Case Study of 120-Dasan Call Center in Seoul, South Korea

Jung Heungjun · Noh Sungchul · Kim Jeonghun

Given a growing trend for public sector organizations in South Korea to internalize non-standard workers into regular, permanent ones, we attempt to theorize the driving forces for and performance implication of the transformation by examining the case of the 120-Dasan Call Center, the first public service to have internalized previously contracted-out workforce. We first identify the antecedents to the transformation in employment status which include labor-friendly local government and the incongruence between governance structure and public service delivery. Our findings also illustrate the distinct roles the major stakeholders of the public service such as the union and civil organizations played in legitimizing the transformation into direct employment. Finally, we found directly employment of the contracted-out workforce has contributed to improving organizational performance of the call center by enhancing communication efficiency, streamlining support tasks, and institutionalizing labor relations. Further, the agency workers who became directly employed by the call center reported high levels of organizational commitment, job satisfaction and service quality, as well as a sense of career development. Our findings make theoretical contributions to the literature on 'contract-back-in' by showing its overall process and outcomes. From the policy perspective, this paper highlights the societal value of internalization of public service providers and offers insights into the challenges after the change in employment status.

Keywords : public sector, call centers, employment relations, internalization, direct employment