

영국 고용서비스의 시장화

Ian Greer (미국 코넬대학교 노사관계대학 선임연구위원)

공공관리론에 의하면, 공공서비스에 경쟁을 도입하는 것은 서비스 성과를 개선하고 비용을 줄이면서 혁신, 대응력 및 투명성을 향상시키는 강력한 도구가 된다. 『고용서비스의 시장화: 유럽의 일자리 우선 복지국가의 딜레마』(*The Marketization of Employment Services: Dilemmas of Europe's Work-First Welfare States*, 2017)라는 책에서, 필자들은 정부가 여러 서비스 제공업체들 간에 가격경쟁을 유도할 때 실업자 대상 서비스에 어떤 일이 일어나는지를 설명한다. 3개국의 관리자들, 일선 직원들, 정책 입안자들과 100차례 이상 인터뷰한 내용을 토대로 현실 사회의 시장규율에 노출되었을 때 고용서비스 제공에서 발생하는 딜레마와 상충관계를 검토한다.

이 글에서는 영국 사례를 중심으로 ① 고용서비스의 역사를 살펴보고, ② 2010~2017년 워크 프로그램(Work Programme: WP) 실행 당시의 시장구조를 설명하며, ③ 한국의 정책입안자에게 도움이 될 만한 시사점을 이끌어 내려 한다. 영국에서는 중앙집권화와 민영화가 결합되어 대형 영리기업이 주축을 이루는 집중화된 시장이 창출되었다. 저소득층 지원에 수십 년 간의 경험을 가진 비영리기관과 지자체기관은 이 시장에서 소외되었으며, 일선 직원들이 갖췄던 업무능력은 평가절하되고 있다. 그 결과 취업 준비가 잘된 고객에게만 서비스가 집중되고 도움을 가장 필요로 하는 사람은 무시되는 ‘크리밍과 파킹’ 관행이 만연해 있다.

■ 영국 고용서비스 부문의 출현

영국의 이야기는 1997년 신노동당(New Labor)의 집권 직후 도입된 대규모 근로연계복지(welfare-to-work) 프로그램인 ‘뉴딜정책’과 2000년에 시작된 민영화를 위한 여러 실험들로 거슬러올라간다. 2007년 이후 중앙통제 및 서비스 민영화 정책이 추진되면서 변화는 더 급속하게 진행되었다. 현재의 시장은 2011년에 시작된 보수당 정부가 추진한 워크 프로그램(WP)하에서 형성되었다. 이 기간 동안 실업자를 대상으로 하는 고용서비스는 원래의 다양하고 세분화된 조직들이 주도하던 환경에서 몇 개의 대기업(소위 주계약자, prime contractors)이 지배하는 서비스로 변화했다. 표면적으로는 책임부서인 노동연금부(Department for Work and Pensions)의 통제 아래 단일시장이 만들어졌으나, 실질적으로는 주계약자의 일상적인 통제하에 있었다.

1997년 이전에는 실업자 서비스가 잡센터 플러스 및 그 전신기관들에 의해 자체적으로 제공되지 않는 경우에 지방정부 또는 지자체들이 그 역할을 수행했다. 훈련기업협의회(Training and Enterprise Councils)는 청년 실업자들을 위해 바우처 제도를 포함한 여러 프로그램을 조직했다. 지방자치단체들은 자체 기금과 도시 재생을 위한 국가 기금을 사용해 비영리기관에 지역 프로그램 운영을 위임하기도 하고 자체 고용서비스를 유지하기도 했다. 이후 10년 동안, 일련의 시범 프로그램을 통해 성과연계 보상, 민간부문이 처음부터 끝까지 서비스를 책임지는 포괄적 고용서비스(end-to-end-services) 방식을 테스트했으며, 그 외에도 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드의 지방정부, 잉글랜드의 지방 대행기관, 지자체 등에서 자금을 지원한 다양한 방안들을 테스트했다. 투자은행가 데이비드 프로이드(2007)의 권고에 따라 노동당 및 보수당 정부하에서 현재의 구조와 같은 시장이 형성되었다.

‘뉴딜정책’은 대부분 잡센터들이 자체적으로 실행했으나 일부는 지방정부, 교육기관, 자선단체 및 영리회사와 같은 다른 프로그램을 실행하고 있는 서비스 제공업체들이 실행하기도 했다. 이들은 실업자를 위한 훈련, 상담, 지도, 보조금 지원을 통한 취업알선 및 기타 서비스를 조직한 경험을 갖춘, 시장에서 확고한 지위를 가진 기관들이었다. 뉴딜정책으로 인해 구직자(초반에는 특히 청년 구직자)의 실업급여 수급요건이 갑자기 바뀌고 적극적 노동시장 정책의 규모와 정치적 중요성이 증가하긴 했으나 서비스 전달체계를 즉각적으로 변화시키지는 못했다.

2000~2007년 민영화된 근로연계복지 프로그램에서 여러 실험이 이루어졌다. 고용촉진지역(Employment Zones) 프로젝트는 민간위탁과 관련된 획기적인 실험이었다. 단기 실업자들로 인해 고용서비스 시장화가 시작된 덴마크와 달리, 영국 고용서비스 민간위탁 초기 실험에서는 영국에서 가장 빈곤한 13개 지역의 장기 실업자를 대상으로 하는 서비스가 포함되었다. 이후에 해당 프로젝트를 대체한 대규모 국가 프로그램들과 비교해 보면, 고용촉진지역은 민간위탁기관, 지방정부, 잡센터 및 기타 지역단체들 간의 로컬 파트너십에 의존한 정도가 훨씬 컸다고 할 수 있다(Wiggan, 2009: 1033).

민간위탁기관의 성과가 공공기관보다 더 나았는데, 민간부문이 더 큰 유연성을 발휘할 수 있고 넉넉한 자금을 사용할 수 있으며 많은 잡센터의 상담사들이 파견되어 이들을 지원했던 것이 그 이유일 수 있다(Davies, 2008). 정치적으로 민영화를 한층 더 추진하려는 강력한 의지가 있었다. 실제로 2000년 영국 정부는 정부, 맨파워(Manpower), 언스트앤영 컨설팅(Ernst & Young Consulting) 간의 합작투자로 영리법인인 워킹 링크스(Working Links)를 설립했다. 이로 인해 많은 공무원들은 워크 프로그램(WP)에서 중요한 기업으로 자리매김한 새로운 민간업체로 이직하게 되었다. 비영리기관협회(ACEVO)는 정부의 민간위탁이 확대되면 사업 기회를 얻게 될 것으로 예상하고 민영화 확대에 영향력을 행사하기 위해 영리 목적의 기관들이 주로 가입되어 있는 고용관계서비스협회(ERSA)와 손을 잡았다.

2007년에서 2011년 사이, 정부의 더욱 폭넓은 중앙집권화 움직임으로 인해 시장에서는 중앙집권화와 민영화 추세가 더욱 두드러졌다. 2007년 이후 정부는 로컬 잡센터를 배제한 채 계약업무를 노동연금부 본부로 옮겼으며 직접 계약하는 기관의 수를 줄였다. 이러한 변화는 위탁기관의 수를 줄이고 조달 기능을 전문화하려는 정책이 병행 추진되었기에 가능했다. 지역에서의 통제는 잉글랜드의 지역 기금관리기관(지역개발청(Regional Development Agencies), 학습숙련협의회(Learning and Skills Councils))이 폐지되고 2010년 이후 지자체에 대한 예산 지원이 30% 삭감되면서 더욱 약화되었다. 2011년에 노동연금부는 부서와 그 운영조직인 잡센터 플러스(Jobcenter Plus) 사이에 존재하던 조직적 분리를 폐지하고 잡센터 플러스를 고용연금부 내부 '브랜드'로 강등함으로써 부처 내에서 중앙집권화를 추진했다.

또한 근로연계복지 프로그램 조직과 관련해 프로이드(2007)가 제시한 구체적인 견해들로 인해 시장이 바뀌기도 했다. 독일의 공공고용서비스가 한창 강력한 자체 입찰제도를 구축하

고 있던 당시, 프로이드는 주계약자에게 구매를 아웃소싱할 것을 촉구했다. 노동당 정부는 더 큰 규모의 계약 및 성과연계 보상방식을 사용하는 ‘유연 뉴딜’ 프로그램을 통해 프로이드의 운영 원칙을 구현하기 시작했다. 이 원칙은 2007년과 2009년의 복지개혁법안에 담겨 있으며, 이 법안을 통해 장애인을 위한 새로운 혜택인 고용지원수당(ESA)이 도입되었으며, 질병수당 수급자를 재평가하여 취업 준비를 할 수 있도록 하였고, 많은 편부모를 구직자수당(JSA) 수급자로 변경하여 이들이 다른 구직자들과 동일한 구직활동의무를 충족할 수 있는 방안을 마련했다.

2010년 5월 연립정부가 집권한 후, 신속히 유연 뉴딜(Flexible New Deal), 근로복귀(Pathways to Work), 고용촉진지역(Employment Zones)을 포함한 거의 모든 민간위탁 고용서비스 프로그램을 폐지시켰다. 그리고 이전 정부가 체결한 230건의 계약을 6,200만 파운드의 비용으로 사들였다. 워크 프로그램(WP)의 새로운 계약에는 실업기간이 12개월 이상인 25세 이상 JSA 수급자, 실업기간이 9개월 이상인 18~24세 JSA 수급자, 그 밖에도 대부분 ESA 수급자인 다른 대상집단에 포괄적 고용서비스(end-to-end provision)를 제공하는 내용이 포함되었다. 첫 번째 두 JSA 수급자 그룹을 비롯한 대부분의 이용자들에게 구직활동의무와 제재가 수반된다. 행정용어로 이들을 ‘고객(customer)’이라 부르지만 사실 그들은 프로그램에 ‘의무적으로 위탁’되어 있다.

2010년 10월 노동연금부는 영국을 18개의 지리적 ‘계약 패키지 지역’으로 나누는 ‘고용 관련 서비스 제공 프레임워크(ERSS)’를 위한 입찰을 진행했으며 11월에 결과를 발표했다. 입찰에 참여한 기관들에 대한 평가는 주로 대규모 계약을 이행할 수 있는 재무 및 관리 역량을 기준으로 이루어졌으며, 이 때문에 최대규모인 기관을 제외한 나머지 기관들은 대부분 떨어졌다. 입찰에 성공한 기관은 워크 프로그램(WP)을 포함하여 추후 노동연금부와 직접 계약을 체결할 자격이 주어졌다. 노동연금부가 12월에 진행한 입찰은 워크 프로그램(WP)을 40건의 개별 계약으로 나누어 각 ‘계약 패키지 지역’ 전체를 2~3개의 기관을 민간위탁기관으로 선정하였다. 2011년 2월에 해당 입찰 결과가 발표되었고 6월에 잡센터 플러스(Jobcenter Plus)는 고객들을 이 프로그램에 위탁하기 시작했다.

■ 2011년 이후의 시장구조

그 결과 특이한 시장구조가 탄생했다. 덴마크와 독일이 시장을 사용해 국가 통제를 강화하는 동안 영국은 시장에 대한 통제권을 대형 민간기관으로 이전하고 있었다. 규제는 경제적 인센티브를 사용해 적당히 거리를 두고 이루어졌으며, 장기 계약과 집중화된 시장구조 때문에 시장 경쟁은 줄어들었다. 시장은 주계약자(prime contractors)로 이뤄진 안정적 그룹과 그들의 하도급 계약자(subcontractors)로 이루어진 큰 그룹으로 이중화되어 있다. 주계약자와 하도급 계약자(다수의 비영리기관 및 지자체 포함) 간의 관계는 전혀 투명하지 않으며 공공조달법의 적용을 받지 않는다.

워크 프로그램(wp)을 위한 입찰에서 평가점수의 절반은 질적 측면(공급망 관리, 최소 서비스 수준, 서비스 전달모델에 관한 설명 포함)에, 절반은 가격 측면(입찰서류에 명시된 참고가격표에 근거해 기관이 제시한 할인된 입찰가격)에 좌우되었다(DWP, 2010). 총 176건의 입찰 신청 건 가운데 40건이 낙찰되었다(그림 1 참조). 다국적기업 4개(Ingeus, A4e, Working Links, G4S)가 차지하는 시장 점유율이 50%를 넘는 상황에서, 18개 기관이 주계약자로서 최소 한 건 이상의 계약을 체결했다. 노동연금부는 심사 과정에서 5개 주계약자가 시장의 절반 이상을 통제하는 시장 집중화를 대수롭지 않게 여기면서, 이를 '경쟁적 과점' 현상이라고 불렀다.

입찰가격 할인은 입찰성공에 결정적인 역할을 한 것으로 나타났다. 입찰에 성공한 기관 대부분은 질적점수에서 만점에 가까운 점수를 받았다. 그런데 질적점수가 높은 입찰기관의 경우 가격점수에서는 큰 차이가 있었다. SERCO와 MAXIMUS는 입찰가격에서 거의 할인을 하지 않은 기관에 속했는데, SERCO는 9건 입찰 중 2건에 성공했다. 공격적으로 입찰가격 할인을 제시한 기관으로 Ingeus와 Seetec이 있었는데, 특히 Ingeus는 이 가격 전략 덕분에 11건의 입찰 중 7건에 낙찰되는 등 가장 성공적인 기관이었다.

위탁비용은 복잡한 구조를 통해 결정되었는데, 이는 입찰가격 할인의 기초가 되었다(표 1 참조). 위탁비용 지급은 네 가지로 이루어지는데, 첫째는 제공기관이 초기에 현금흐름을 확보할 수 있도록 지급하는 착수금(attachment fees)이라고 하는 선불금이다. 둘째는 고객집단에 따라 특정한 일자리가 13주 또는 26주 지속될 때 그에 대해 지불하는 취업성과금(job-

<표 1> 워크 프로그램(WP) 위탁비용 지급구조: 참고 가격

고객 집단		JSA 25세 이상	JSA 18~24세	JSA 얼리 액세스 (Early Access)	JSA Ex-IB	ESA 플로우 (Flow)	ESA Ex-IB	ESA 지원자 (Volunteer)
착수금 (파운드, 매년)	1	400	400	400	400	600	600	400
	2	300	300	300	300	450	450	300
	3	200	200	200	200	300	300	200
	4 & 5	0	0	0	0	0	0	0
최대 취업성과금 (파운드, 매년)	1	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	3,500	1,000
	2	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	3,500	1,000
	3	1,080	1,080	1,200	1,200	1,080	3,500	1,000
	4	960	960	1,200	1,200	960	3,500	1,000
	5	840	840	1,200	1,200	840	3,500	1,000
취업성과금 — 요구되는 일자리 지속 주수		26	26	13	13	13	13	13
4주마다 지급되는 취업유지성과금(매년 적용)		215	170	250	250	235	370	115
취업유지성과금: 4주마다 지급되는 최대 횟수		13	13	20	20	20	26	20
인센티브		1,000	1,000	0	0	1,000	0	0
위탁1년 차 고객의 최대 지급 가능 비용 (파운드)		5,395	4,810	6,600	6,600	7,500	13,720	3,700

자료 : Work Programme, Invitation to Tender, Pricing Proposal Guidance: 44.

outcome payments)이다. 셋째는 취업성과금을 지급받은 후 취업이 유지되는 4주마다 최대 18개월 동안 지급되는 취업유지성과금(sustainment payments)이다. 그리고 넷째는 세 개의 고객집단에 대해 훌륭한 성과를 냈을 때 지급하는 인센티브(incentive payments)인데, 세 개의 고객집단이란 두 개의 대규모 JSA 수급자 집단과 취업준비를 완료한 것으로 평가된 ESA 수급자 그룹(소위 'ESA 플로우'라고 알려짐)을 가리킨다. 훌륭한 성과는 '프로그램 개입이 없었다면 냈을 성과 + 30%'로 정의되었다(이 정도의 성과를 달성한 기관은 없었음). 고객 집단

별로 위탁비용에 차이가 있었다. 두 개의 대규모 JSA 수급자 집단의 위탁비용은, 과거의 장애 수당(Incapacity Benefit) 수급자 및 이를 대체하는 현재의 ESA 수당 수급자에 비해 액수가 적었다. 이 위탁비용은 시간이 흐르면서 더 줄어들었다. 4, 5년째에는 착수금이 사라졌으며, 두 개의 대규모 JSA 수급자 집단 및 ESA 플로우에 대한 취업성과금 역시 줄어들었다.

정부는 이러한 위탁비용 지급구조를 주계약자에게 위험을 이전하는 방법으로 보았으며, 많은 민간기관들은 이를 과도하게 위험한 일로 여겼는데 놀랍게도 이 덕분에 주계약자는 시장에서 이익을 창출할 수 있게 되었다. 예를 들어, Ingeus는 미국에 본사를 둔 Provident Services Corporation에 2억 2,500만 파운드에 인수되었으며, 수익의 대부분은 호주에 법인을 둔 단일 소유주가 차지했다.

빈곤층을 위한 이러한 서비스가 어떻게 지속가능한 수익창출수단이 될 수 있는가? 첫째, 장기계약이므로 거래 빈도는 상대적으로 드물게 발생했다. 고객들은 5년간 워크 프로그램(WP)에 위탁되었고, 각 고객별로 프로그램은 2년간 지속되었다. 제공기관은 2011년 6월부터 2018년 5월까지 고객에 대한 책임을 유지했다. 원칙적으로는 계약을 잃거나 신규계약 체결에 실패할 수 있지만, 부당행위를 처벌하는 사례는 거의 없으며, 주계약자가 워크 프로그램(WP) 계약을 해지 당한 사례는 단 한 번(상장기업이자 주계약자 Newcastle College Group이 체결한 단일계약) 있었을 뿐이다. 경영진을 대상으로 인터뷰를 진행한 결과, 이러한 안정성은 선투자 대비 수익을 계획하고 달성하는 데 중요한 비중을 차지한 것으로 나타났다.

또한 대규모 계약이라는 점도 주계약자에게 도움이 되었다. 계약은 스코틀랜드와 웨일즈, 동부 미드랜드와 동북부 등 잉글랜드 지역, 기타 지역(요크셔는 3개 지역, 런던은 2개 지역으로 나누어짐)을 모두 포괄한다. 노동연금부에 정보공개법 요청을 통해 열람한 연간 계약금액 자료에 따르면, 낙찰된 40개 기관에 대한 계약금액은 5억 파운드에 약간 못 미치는 금액이었고 계약당 평균 금액은 1,250만 파운드였다. 워크 프로그램(WP) 입찰자를 위한 입찰 안내서에 명시된 고객규모는 5년간 약 217만 명으로 예상되었으며, 이는 계약당 평균 10,885명이었다. 가장 규모가 큰 집단은 25세 이상 JSA 수급자(연평균 6,795명)와 18~24세 JSA 수급자(연평균 1,633명)였다.

주계약자는 서비스를 줄일 수 있는 상당한 재량권을 가지고 있었다. 입찰 참가기관들은 이러한 접근법을 '블랙박스'라고 불렀는데 정부 구매자(purchaser)가 서비스를 상세하게 규정

해 두지 않았기 때문이다. 입찰 안내서에는 입찰, 행정, 지불 절차에 대한 자세한 정보가 포함되어 있지만 고객이 받아야 할 교육, 상담 및 기타 지원에 대해서는 거의 언급되지 않았다. 다만 기관의 재량에 관한 기본적인 지침만 나와 있었다.

제공기관은 각 고객이 일자리를 구하고 유지하기 위해 참여해야 할 활동을 결정할 수 있는 상당한 재량권을 갖게 될 것입니다. ... 우리는 몇 가지 최소 요구사항(예: 데이터 보안 관련)을 명시하겠지만 이러한 요구사항은 최소화될 것입니다. 워크 프로그램(WP)이 이행되는 중에는, 우리는 기관에 대한 부담을 최소화하기 위해 ... 가벼운 접촉 방식을 취할 것입니다.

주계약자는 또한 하도급계약자인 지자체, 자선단체 및 중소기업에 위험을 이전할 수 있었다. 그 결과 하도급기관은 워크 프로그램(WP)의 크고 작은 변화로 인해 큰 타격을 입었다. 여기에는 특정 집단에 포괄적 서비스를 제공하는 기관('1차' 하도급계약자)과 좀 더 구체적인 업무를 수행하는 기관('2차' 하도급계약자)들이 포함되었다. 우리가 진행한 인터뷰에 따르면, 주계약자가 자신에게 적용되는 위탁방식을 그대로 1차 하도급계약자들에게 적용하는, 다시 말해 선불금이 아주 적거나 아예 없는 경우가 흔하다고 한다. 또한 하도급계약자가 고객을 초기에 위탁받지 못해 파산으로 이어지는 심각한 문제도 발생했다고 인터뷰에서 보고되었다. 하도급계약자를 보호하기 위해 불만 고발 절차가 존재했으나 실제로 이 절차가 활용된 적은 거의 없었다. Merlin standard¹⁾에 대한 평가는 미온적이었고 비영리단체인 하도급 계약자들은 이 기준의 보호 효과에 대해 매우 비판적이었다. <표 2>는 하도급계약자들이 계약을 해지당하는 일이 많았다는 것을 보여 준다.

1) 편집자 주: 주계약자와 하도급계약자의 관계를 규제하는 행동 규칙

<표 2> 워크 프로그램(WP) 1차 하도급계약(2012년 1월~2013년 9월)

	공공	민간	비영리	주계약자	전체
2012년 1월 전체	61	158	168	28	387
해지된 계약 건수 (2012년 1월 비중)	21 0.34	47 0.30	66 0.39	3 0.11	134 0.35
유지된 계약 건수 (2012년 1월 비중)	40 0.66	111 0.70	102 0.61	25 0.89	253 0.65
체결된 계약 건수 (2012년 1월 비중)	6 0.10	26 0.16	23 0.14	4 0.14	55 0.14
2013년 9월 전체 (2012년 1월 비중)	46 0.75	137 0.87	125 0.74	29 1.04	308 0.80

주 : 주계약자가 민간 및 비영리 부문 제공기관의 부분 집합이기 때문에 각 행 숫자의 합은 전체와 다름.
 자료 : DWP Subcontractor Lists, 필자 계산.

■ 시사점

워크 프로그램(WP)이 현재의 시장구조를 갖게 된 것은 서비스제공기관에 권한 및 혁신을 위한 인센티브를 부여할 때 민영화가 가장 잘 작동할 것이라는 그럴 듯한 아이디어에서 착안한 것이었다. 민영화 후 비용은 예상보다 적게 들었는데, 이는 위탁비용을 성과에 연계해서 지급하는 방식을 채택한 것과 기대에 미치지 못한 성과가 합쳐졌기 때문이다. 왜 이렇게 된 것인가?

워크 프로그램(WP)의 성과를 판단하기 위한 기준선은 ‘프로그램 개입이 없는 경우(non-intervention levels)’ 즉 프로그램 없이 노동연금부가 달성할 것으로 기대할 수 있는 일자리 수이다. ‘최저 성과 목표’는 이 숫자에 10%를 더한 것으로, 과거 프로그램들이 달성해 온 성과에 대한 노동연금부의 생각을 반영한 것이었다. 이 벤치마크를 사용했을 때, 장애인 수급자(ESA 플로우)에 대한 고용서비스 성과는 기대에 훨씬 못 미쳤으며 주요 구직자 수당인 JSA 수급자들에 대한 성과는 최저 성과 목표(이전 프로그램들과 유사한 수준)에 그쳤다.

인터뷰 대상자들은 한 가지 잠재적 문제에 대해 자주 언급했다. 일선 직원들이 고객을 신속하게 분류하고 취업 준비가 잘 되어 있는 구직자에게 집중하도록 압박을 받았다는 것이다. 이

러한 관행은 ‘크리밍’이라 불린다. 구직이 어려워 보이는 사람들을 다시 잡센터로 돌려 보내 지지 않았으며, 일선 직원들은 그들과 최소한의 접촉만 유지했다. 이러한 관행은 ‘파킹’이라고 알려져 있다. 이들은 각기 다른 민간서비스제공기관들의 많은 유사점을 기초로 하여 설정되고 공시된 목표치가 포함된 경영방식, 다시 말해 매우 엄격하게 성과를 관리하는 경영방식 때문에 ‘크리밍과 파킹’을 할 수밖에 없었던 것이다(Greer et al., 2018 참조). 인터뷰에 응한 경영진 중 한 명은 그런 관행을 낮은 위탁비용과 인센티브에 대한 대응이라고 설명했다.

이 일은 성과 기반이기 때문에 취업으로 이어지는 사람이 적으면, 즉 당신이 목표로 한 일자리에 취업이 성사되는 건수가 적으면 곤란하죠. 따라서 가장 돕기 쉬운 사람에게 자원을 집중할 것입니다. 적극적으로 크리밍과 파킹을 하겠죠. 취업이 쉬운 사람을 집중적으로 도우면 그게 크리밍이고 돕기 어려운 사람을 파악해서 그들은 무시하고 가는 게 파킹입니다.

워크 프로그램(WP)은 취업이 어려운 고객에게 특히 높은 위탁비용을 지불함으로써 취업알선 건수를 극대화하라는 명확한 인센티브를 부여하기도 했지만, 한편으로는 민간서비스제공기관들이 고객을 소홀히 할 수 있는 상당한 유연성을 부여했다. 계약 감사 과정에서, 장애인 고객에 대한 지출이 다른 고객에 비해 감소했다는 사실이 드러났는데 거의 절반의 고객이 2개월간 민간서비스제공기관과 접촉이 없었으며 일선 직원 1인당 담당 건수는 117~154건에 달했다(National Audit Office, 2014).

이 문제를 완화하기 위해 정부가 도입한 수단은 경제적 인센티브와 ‘최소 서비스 전달’ 기준을 입찰에 적용하는 것이었다. 민간서비스제공기관은 각 고객에게 제공할 서비스를 입찰 문서에 기록했다. 노동연금부는 이렇게 제출된 서비스 내용을 웹사이트에 발표했는데 각 기관별로 다양한 내용을 기술했으며 다음과 같은 서비스가 포함되어 있었다.

- “고객과 정기적인 연락을 취할 것입니다”(Ingeus) 또는 “모든 고객은 실직하게 될 경우 신속한 복귀 서비스를 이용할 수 있습니다”와 같은 막연한 약속(Working Links)
- 서비스 제공 및 평가 일정(G4S, Working Links) 또는 전체 고객 여정(Maximus, CDG)과 같은 기관의 업무 프로세스에 대한 설명

-
- ‘상담사 지정’(A4e), 상담사와 월간회의(CDG), 격주로(Maximus) 또는 매월(A4e) 연락, 또는 ‘누구든 대중교통으로 30~45분 이내에 이용할 수 있는 서비스’(A4e) 등 구체적인 약속

우리가 인터뷰한 많은 일선 직원과 관리자들은 크리밍과 파킹 관행이 어떻게 이루어지고 있는지 터놓고 이야기했으며 그러한 관행을 비판했다. 영리조직에서는 크리밍과 파킹을 할 수밖에 없는 상황이었으며, 비영리기관이나 및 지자체에서 서비스를 제공하는 경우 크리밍과 파킹에 대한 거부감이 더 심했으나 이를 중단하기는 재정적으로 어려운 상황이었다. 자금이 부족한 시기에 민간서비스제공기관들은 다른 자금조달 흐름을 활용하여 워크 프로그램(WP) 고객들을 위한 서비스에 자금을 보조해야만 했다(Greer et al., 2018).

시장과 영리를 목적으로 하는 민간서비스제공기관들은 정부 자문관들이 그들에게 요구한 성과를 향상시킬 수 있는 힘이 부족했다. 민간서비스제공기관에 대한 심도 있는 연구를 진행한 결과, 우리는 이러한 힘을 발휘할 수 있도록 하기 위해 시장을 형성했으나 실제로는 시장이 정부가 추구하는 혁신을 방해하고 있다는 것을 알게 되었다. 소외된 구직자를 지속 가능한 일자리에 배치하기 위해 효과적인 방법을 모색하는 데 있어서, 영리를 목적으로 하는 민간서비스제공기관은 수십 년 동안 해당 분야에서 일해 온 비영리기관에 비해 더 나은 위치에 있지 않았다. 하지만 영리를 추구하는 기관들은 납세자의 돈으로, 복지수당 수급자와 그들을 돕는 전문가들에게 부정적 영향을 끼치면서까지 해당 기관 소유주들을 부유하게 만드는 데는 성공했다. 영국 모델은 민간서비스제공기관에 시장원칙이 적용되는 모델이 아니라, 오히려 자유를 침해하는 민영화된 거버넌스 모델이라고 할 수 있다. 한국이 이 모델을 본보기로 삼는 것은 적절하지 않을 것이다. **KL**

참고문헌

- Davies, S.(2008), "Contracting out employment services to the third and private sectors: A critique," *Critical social policy* 28(2), pp.136~164.
- Department for Work and Pensions(DWP)(2010), *The Work Programme Prospectus*, November.
- Freud, D.(2007), *Reducing Dependency, Increasing Opportunity: Options for the Future of Welfare to Work*, London: DWP.
- Greer, I., Breidahl, K. N., Knuth, M., and Larsen, F.(2017), *The Marketization of Employment Services: The Dilemmas of Europe's Work-first Welfare State*, Oxford University Press.
- Greer, I., Schulte, L., and Symon, G.(2018), *Creaming and parking in marketized employment services: An Anglo-German comparison*, *Human Relations*, 0018726717745958.
- National Audit Office(2014), *The Work Programme*, London: NAO.
- Wiggan, J.(2009), "Mapping the governance reform of welfare to work in Britain under New Labour," *International Journal of Public Administration* 32(12), pp.1026~1047.