

# 독일 고용서비스의 시장화

Matthias Knuth (독일 뒤스부르크-에센대학교 일숙련직업훈련연구소(IAQ) 교수)

## ■ 도입

독일 복지국가에는 민간부문이 공공부문과 연계해서 복지서비스를 제공하는 오랜 전통이 있다. 즉 모든 종류의 복지급여는 다양한 공공당국에서 지급되지만, 시민들을 대상으로 하는 현물 서비스는, 비록 오늘날에는 대부분이 공공예산으로 재정이 총당되기는 하지만, 대체로 매우 다양한 자선단체, 비영리기관 연합, 지자체 기관, 그리고 최근에는 민간 영리기관들에 의해 제공되고 있다. 병원, 노인 보호, 육아, 가족 및 청소년 복지, 성인교육과 같은 다양한 서비스뿐만 아니라, 실업자를 위한 지원, 코칭 및 훈련도 마찬가지다. 이와 같이 사회서비스 분야에서는 공공당국과 '제3자' 사이에 노동 분업이 이루어지고 있기 때문에, 독일은 경제발전 수준이 비슷한 다른 복지국가들에 비해 공공부문 근로자의 수가 적다.

역사적으로 보면, 국가가 개입하여 사회서비스를 표준화하고 보편화하기 전까지는 지역의 교회 교구와 수도원들이 다양한 사회서비스를 제공했다. 스칸디나비아 국가들과 같이 개신교로 통일된 국가들의 경우에는 각 국가의 교회들이 그러한 서비스를 국가에 넘겨주는 데 아무런 문제가 없었지만, 1648년에 베스트팔렌조약을 통해 정치적, 종교적 타협이 이루어지면서 독일에서는 천주교 교회와 지역의 개신교 교회들 사이에 평화적인 '영혼 경쟁(competition for souls)'이 진행되고 있었다. 지리적 이동이 활발해지고 지역별 종교적 동질성이 낮아지면서 교회 간 경쟁은 심화되었다. 교회는 교육, 보건 및 사회서비스를 제공하면서 신도들과 유

대를 강화할 수 있는 수단이었다. 사회서비스가 더욱 특화 및 전문화되면서 병원, 학교, 탁아소, 장애인 시설 등과 같이 성직 위계 체제와는 분리된 별도의 조직 형태를 띠게 되었다. 1920년대부터 세속의 시민사회단체들이 동종의 서비스 조직을 설립할 수 있는 권리를 요구했다. 이러한 주장은 보충성 원칙(principle of subsidiarity)으로 기술되었다. 즉 지역의 분권화된 서비스가 중앙집권적인 서비스에 우선하며, 국가는 기존의 비정부기관들의 복지서비스를 대체하는 게 아니라 그들의 독립성을 존중하며 협력해야 한다는 것이다. 현실에서 이는 복지단체들이 확대되는 사회서비스를 지속적으로 운영하고 국가는 그러한 서비스에 대한 재정적 책임을 점점 더 많이 지게 되었음을 의미한다. 성인 직업훈련 분야에서는, 사회적 파트너 단체들(노조, 사용자연합, 상공회의소 등)이 직업훈련소를 설치하여 기존의 다양한 서비스 제공주체들을 보완하였다. 공공부문 근로자의 종신고용을 엄격히 보장하는 전통을 고려할 때, 서비스 운영을 그러한 규칙이 적용되지 않는 제3자에게 맡김으로써 독일 복지국가는 운영상 유연성을 높일 수 있었다. 결과적으로 보건, 사회 및 성인교육서비스의 부문의 인력은 교파 또는 정치적 성향, 그리고 각각의 활동 분야에 따라 느슨한 연합체를 이루고 있으나 공식적으로는 독립적인 여러 조직들에 분산되어 있다. 고용서비스정책에서 이러한 노동 분업은, 취업알선, 직업상담, 그리고 당연하게도, 급여 신청 처리 및 지급과 같은 핵심 서비스는 국가 당국이 수행하지만 선별된 고객들과의 산발적인 접촉을 넘어서는 모든 서비스는 제3자가 맡으며 고객들은 제3자에게 ‘이용자(participant)’로 위탁됨을 의미한다.

이러한 전통으로 인해 독일에서 사회서비스의 ‘시장화(marketization)’는 분명히 ‘민영화(privatization)’나 ‘외주화(outsourcing)’와는 구별된다. 서비스의 제공은 처음부터 비정부적 성격을 띠었다. 바뀐 점은 공공 구매자(public funder)와 비공공 서비스제공기관(non-public provider) 사이의 거래방식이다. 전통적으로는 승인된 비용이 지급되거나, 교부금이 주기적으로 갹신되거나 입찰을 거치지 않고 수의계약이 이루어졌으나 이제는 구매자-고객 관계, 서비스제공기관들 사이의 공식화된 경쟁이 새로이 생겨나고 있다. 독일의 이러한 현상을 가리켜 ‘시장화’라고 한다.

공공고용서비스(PES) 기관과 비공공 서비스제공기관 사이에 시장화된 거래방식이 도입된 것은 투명성 및 정당성 문제와 밀접한 관련이 있다. 2003~2005년 이루어진 독일의 실업급여제도 및 PES 조직의 대대적 개혁(Knuth, 2016)은 2002년 PES의 취업알선 통계 스캔들에

의해 촉발되었다. 이 사건이 발생한 후에 PES 지역사무소와 서비스제공기관 측 해당 지역 담당자의 관계에 대해서도 의혹이 제기되었다. 노동시장정책이 실업자의 취업성과 제고에 큰 영향을 미치지 못한 것은 후원적 성격(patronage)에 그 원인이 있다고 보았다. PES는 구직자의 노동시장 접근을 돕는다고보다는 서비스제공기관에 수익을 창출할 기회를 주고 일시적으로 실업 수치를 낮추기 위해 구직자들을 프로그램에 참가하게 한다는 비난을 받았다. 이는 동독지역에서 통독 이후 발생한 경제 쇼크에 비추어 생각하여야 한다. 실제로 당시에는 실업자들에게 다른 지위를 부여하는 것을 주 목적으로, 프로그램 참가 성과에 대한 뚜렷한 전망도 없이 수천 명의 사람들을 프로그램에 참가시켰다. 적극적 노동시장정책의 정당성이 위기에 처하자, 고용서비스 ‘시장’을 보완하기 위한 두 가지 대안인 경쟁입찰과 바우처 제도가 도입되었다.

## ■ 입찰제도

독일의 적극적 노동시장정책은 철저하게 법으로 규제된다. 여러 차례 개정된 법률에는 (채용 보조금, 직업훈련, 구직지도, 창업 지원 등의) 다양한 정책적 개입기제, 수혜 대상집단, 최대 참여기간, 보조금의 백분율 비중뿐만 아니라, 2002년부터는 제3자에 의해 제공되는 서비스의 조달방식도 정의되어 있다. 이에 따라 입찰이 의무화되는 기제들의 수가 늘어났다. 그러나 다른 국가들과는 달리, 독일에서는 입찰이 국가 차원에서 대규모로 이루어지는 것이 아니라 지역 차원에서 분권화된 의사결정 과정을 통해 진행되고 있다. 전국적으로 공정성과 투명성을 보장하기 위해, 연방고용공단(Federal Employment Agency)은 정교한 절차를 설계하였으며 이러한 절차를 서비스로 제시함으로써 그 이행을 꾀하고 있다. 연방고용공단 중앙본부에서 입찰절차를 관리하지만 성과는 관리하지 않는다. 그럼에도 불구하고 절차는 분명히 어느 정도 성과에 영향을 미친다. 그렇다면 이러한 입찰절차에서 공식적인 구매자는 누구인가?

2005년 이후 실업자 또는 불완전 취업자를 위한 급여개혁으로 독일의 PES는 두 가지로 구분된다. ‘지역고용사무소(employment agencies)’으로 불리는 ‘상위’ 단계에서는 실업보험을

관리하고 기여금에 따른 실업급여를 지급하고 고용서비스를 제공한다. ‘하위’이지만 훨씬 규모가 큰 ‘잡센터(jobcenter)’는 자산조사를 거쳐 지급하는 소득보장급여를 관리하며 해당 수급자들에게 서비스를 제공한다(Knuth, 2016). 소득보장급여를 도입하기 전에, 지역단위로 사회부조(social assistance)제도를 운영하고 있었기 때문에, 현재 독일의 지방자치단체는 다음 두 가지 방식 중 하나를 택해서 잡센터(jobcenter) 운영에 관여하고 있다. 전체 잡센터의 1/4은 지자체가 단독으로 운영하고 있으며, 나머지 3/4은 해당 지자체와 그 지역의 고용공단이 공동투자하여 자체적으로 설립한 법인이 운영한다(Knuth, 2009). 따라서 위와 같은 두 가지 유형의 잡센터들은 400개가 넘는 시·군으로 구성된 독일 지방정부의 지형을 보여주는 반면에, 지역고용사무소에서는 더 넓은 지역들을 관할하고 있다.

이러한 분열의 결과로 실업자 대상 서비스의 경우에는 156개의 지역고용사무소, 303개의 공동투자 잡센터, 105개의 지자체 잡센터 등 500개가 넘는 지방 및 지역 구매자가 존재한다. 연방고용공단은 입찰절차 조율과 체계화를 위해 ‘지역구매센터(Regional Purchasing Center)’ 5개소를 설치하였다. 지역구매센터와 관련하여 PES 조직은 다음과 같이 지위가 다른 세 가지로 구분된다.

- (연방고용공단 산하 조직인) 지역고용사무소는 해당되는 지역구매센터를 이용하여 입찰을 실시하여야 한다.
- (지역고용사무소가 파트너로서 참여하는 법인인) 공동투자 잡센터는 해당 지역구매센터를 이용(하고 그 서비스에 대해 수수료를 지급)할 수 있지만, 자체 입찰제도를 시행하거나 해당 지자체의 재정사무소(awarding office)를 이용할 수도 있다.
- 지자체가 단독으로 운영하는 잡센터는 지역구매센터를 이용할 수 없고 해당 지자체의 재정사무소를 활용해야 한다.

아래의 설명 및 분석 내용은 지역구매센터가 관리하는 입찰절차에 한정된다. 모든 입찰절차는 지역고용사무소 또는 잡센터가 주관하며, 담당 관리자가 청년 구직자, 편부모, 난민 등의 특정 고객집단에 제공하고자 하는 서비스를 결정한다. 원하는 서비스를 기술할 때는, 기존의 경험 및 사례를 바탕으로 연방고용공단 본부에서 작성한 ‘표준 상품’ 목록에서 선택한다. 지역의 구매자는 이러한 표준 상품을 약간 변경하거나 별도의 ‘개별 상품’을 정할 수 있다(변

경된 상품이나 개별 상품이 성공적이고 실현가능성이 있다고 판단되면 이후에 표준 상품 목록에 추가될 수 있다. 이러한 절차는 표준화 경향을 보여주는 것으로, 개별 상품을 마련하는 데는 추가적인 노력이 필요하기 때문이다. 입찰대상 서비스의 규모는 비교적 작은 편인데, 지리적 위치(각 지역고용사무소 또는 잡센터의 관할구역), 대상집단 및 서비스 유형이 세분화되어 있기 때문이다. 계약기간은 일반적으로 개별 이용자의 참여기간과 동일하며, 참여기간이 매우 짧은 경우에는 더 많은 이용자들이 해당 서비스를 순서대로 이용할 수 있도록 기간을 늘려 계약을 체결할 수도 있다. 이렇게 세분화된 서비스 계약은 앞서 설명한 바 있는 서비스제공기관들이 분열되어 있는 상황에 적합하다. 그렇지만 독일 내에서 지역단위를 초월하여 서비스를 제공하는 기관도 있는 반면, 초국가 단위 서비스제공기관들은 독일의 고용서비스 시장을 대체로 진입하기 어려운 시장으로 보고 있다.

지역 단위에서 (표준 상품 목록에서 선택하는 등으로) 원하는 서비스가 결정되면, 지역구매센터는 온라인 포털을 통해 입찰공고를 게시한다. 입찰공고에는 평가 매트릭스(evaluation matrix) 및 낙찰자 결정방법에 대한 정보가 포함된다. 입찰 참가는 승인된 기관에 한해서 온라인으로만 가능하다(승인절차는 아래 ‘바우처 제도’ 참고). 지역구매센터는 입찰서류 완비여부와 해당 기관의 입찰참가 적격자 여부를 확인하지만, 직접 기관을 선정하지는 않는다. 입찰참가기관에 대한 평가는 서비스를 요청한 지역고용사무소나 잡센터로 보내어 이루어진다. 평가 담당관으로 교육을 받은 지역의 직원들은 입찰가격을 제외한 입찰참가기관에 대한 정보를 전달받는다.

평가 담당관들은 사전에 정해진 여러 평가항목에 대해 0점(미흡)에서 3점(매우 우수)까지 기관별로 점수를 부여한다. 최저점(0점) 또는 최고점(3점)을 부여하는 경우에는 서면으로 이유를 제시하여야 하지만 1점이나 2점에 대해서는 별도 설명이 필요치 않기 때문에, 이러한 규정이 최저점과 최고점을 주지 않으려는 동기로 작용하기도 한다. 사전에 ‘핵심기준’으로 정해진 일부 항목들은 ‘낙제 장치(knockout mechanism)’로 기능한다. 즉 핵심기준 항목에서 0점을 받는 입찰자는 바로 선정 대상에서 제외된다. 모든 입찰참가기관에 대해 평가가 끝나면, 합계점수가 모든 항목에서 2점(우수)을 받을 경우의 85%에 미달하는 기관들도 제외된다. 입찰가격이 공개되기 전, 네거티브 스크리닝 과정에서는 질적 평가기준만 고려된다.

지역구매센터에 평가 결과를 보내면 공식적으로 정확성과 타당성을 검토한 후에, (남아 있

는 입찰참가기관이 2개 이상이면) 사전에 정한 결정방식을 적용한다. 평가점수를 입찰가격로 나누어 ‘가격 대비 가치’를 산정하고, 가장 높은 ‘가격 대비 가치’ 점수를 벤치마크로 하여 이를 기준으로 10% 낮은 점수까지 벤치마크 구간으로 정한다. 가격 대비 가치가 가장 높은 건보다 질적점수 순위가 높은 신청건은 입찰가격이 더 높아서 ‘가격 대비 가치’ 점수가 낮더라도 벤치마크 구간에만 포함된다면 최종 입찰자로 선정될 수 있다. 산술적으로 보면, 이러한 방식으로 질적인 부분에 12~30%의 가격적 혜택이 부여되는데, 입찰기관이나 입찰 관리자들 모두 벤치마크가 얼마가 될지 미리 알 수 없기 때문에 그러한 혜택의 정도를 예측할 수는 없다. 입찰 관리자들은 “최저 입찰가를 제시한 기관이 낙찰되는 경우는 드물다”고 주장하지만 ‘가격 대비 가치’의 실제 분포는 공개하지 않고 있다. 따라서 벤치마크 규정에 의해 ‘품질이 가격에 우선’하는 결정이 이루어진 입찰건의 백분율 비중은 알려져 있지 않다. 분명한 점은, 비교적 협소한 범위의 벤치마크 구간 내에서 경합을 벌이는 다른 기관이 없다면, ‘가격 대비 가치’가 가장 높은 입찰참가기관이 최종 낙찰자로 선정된다.

수학적인 관점에서 보면, 상술한 결정방법은 벤치마크 구간을 확대할 수 있다는 점을 제외하면 품질에 대한 고려가 최대한 반영된 것이다(Ferber, 2015). 그럼에도 불구하고 이러한 입찰에 참여한 서비스제공기관들은 높은 가격경쟁과 통상적으로 짧은 계약기간으로 인해 불확실성을 경험한다. 대부분의 계약은 입찰을 거치지 않고 계약 갱신이 가능하기 때문에 구매자나 서비스제공기관 모두 거래비용을 아낄 수 있지만, 그렇다고 해도 갱신이 보장되는 것은 아니기 때문에 불확실성이 줄어드는 것은 아니다.

낙찰자가 정해지면, 지역구매센터는 계약서 작성과 이후 계약관리를 위한 모든 공식업무를 수행하는 한편, 지역 차원에서 해당 계약의 실제 이행을 위해 협력한다(이용자 알선, 출석 및 성과 보고, 서비스 내용 문서화 등).

## ■ 바우처 제도

경쟁입찰은 여러 서비스제공기관과 독점적 구매자 사이의 준시장(quasi-market) 형성을 의미하지만, 바우처 제도는 (바우처 소지자인) 고객과 서비스제공기관 사이에 준시장을 형성한

다. 바우처는 직업훈련과정, 단기 ‘활성화’ 과정(구직 오리엔테이션, 이력서 작성, 면접 준비, 수습 인턴십), 민간 취업알선 서비스에 사용하도록 법으로 정해져 있다. 일선 담당자는 고객을 특정 서비스 제공자에게 연결하는 대신 바우처를 발급한다. 그러면 고객은 그 바우처에 명시되어 있는 서비스를 제공하는 기관을 찾아가야 한다. 일반적으로 유효기간은 3개월이며 이 기간이 경과하면 바우처를 더 이상 사용할 수 없다. 일선 담당자는 서비스제공기관을 추천하는 형태로 이 ‘시장’에 개입해서는 안 되지만, 서비스제공기관들이 지역고용사무소나 잡센터에 홍보 팸플릿을 배치하는 것은 가능하다. 서비스제공기관은 자체 웹사이트뿐만 아니라 연방고용공단이 운영하는 인터넷 플랫폼을 통해 서비스를 홍보할 수 있다. 직업 관련 학위로 이어지는 훈련과정이라면 최대 2년까지 지속될 가능성이 있으며, 이러한 경우에는 서비스제공기관들이 바우처 소지자를 유치하기 위한 활동에 적극적으로 나설 만큼 금액이 상당히 크다.

특정 바우처로 지급할 수 있는 금액은 사전에 정해지기 때문에, 바우처 시장에서 ‘경쟁’이란 잠재적 고객의 확보, 가용성, 접근성 및 평판과 관련되며, 여기에 품질이 반영되어 있을 수도 아닐 수도 있다. 서비스 품질 보장을 위해, 바우처는 사전승인을 받은 기관의 승인된 훈련 과정에 한하여 비용이 환급되도록 되어 있다. 이에 따라 서비스 기관 및 훈련과정의 승인을 담당하는 민간사업이 등장하게 되었고, 이러한 민간 승인사업은 다시 연방고용공단의 감독하에 운영되는 공공기관의 승인을 받아야 한다. 이와 같은 승인제도에서는 평균 비용표를 이용하여 가격 적정성 여부도 판단하여 승인한다. 비용이 평균을 초과하는 경우에 승인을 받을 수 있는 특별 절차가 마련되어 있는데, 해당 과정이 일반적인 기준을 넘어서는 특별한 내용을 담고 있음을 입증해야 한다. 민간 취업알선 서비스의 가격은 법으로 정하고 있으며, 엄격하게 성과에 연동되어 있다. 따라서 민간서비스제공기관들은 근로의욕이 낮고 취업준비가 되어 있지 않다고 판단되는 고객들을 거부하게 된다.

서비스제공기관들은 바우처 제도를 선호하는데, 입찰제도와는 달리 가격하방압력이 발생하지 않기 때문이다. 그러나 정해진 기준을 초과하는 경우에는 별도의 승인절차를 거쳐야 하고 승인을 받을 가능성도 높지 않기 때문에 바우처 제도에서 혁신은 불가능하다고 본다. 또한 승인절차가 실제 강사와 훈련생 간 상호작용에 대한 이해는 전혀 없이 순전히 형식적인 조직 및 절차상의 질적인 측면만을 평가하면서도 비용은 많이 든다는 지적도 있다. 서비스제공기관의 관점에서 보면, 승인비용은 제공기관이 바우처를 유치하여 나중에 총당해야 할 간접비

용이다. 이는 다시 혁신과 실험을 저해하는 요인이 된다. 승인된 훈련과정에 고객을 유치하는데 실패하는 것은 제공기관 입장에서 회수할 수 없는 매몰비용이기 때문이다.

이러한 연유로 바우처 시장 전반의 순기능 또는 역기능에 주목하게 된다. 바우처에 명시된 서비스 유형들은 경험재의 특성을 지닌다고 볼 수 있다. 바우처 소지자들은 훈련과정을 마친 후라면 해당 서비스의 품질에 대해 합당한 판단을 할 수 있겠지만, 서비스를 선택해야 하는 시기, 즉 훈련과정에 참여하기 전이라면 그렇지 못할 것이다. 게다가 취업에 성공하지 못했다는 이유 때문에 바우처를 지급받는 사람들에 의해 바우처 시장이 효과적으로 운영될 것이라고 기대하는 것은 모순이다. 바우처의 표본 이탈률(attrition rate)은 비교적 높다. 유효기간 만료 전에 바우처를 사용하지 못하는 고객들도 있고, 자신이 원하는 훈련기관의 수강 인원 미달로 해당 과정을 취소한 고객들도 있다. 이러한 현상은 고도로 특화된 서비스 시장에서 고객 유치 경쟁으로 인해 발생하는 문제다. 결국에는 경쟁업체 중 어느 곳도 손익분기점에 이를 만큼의 충분한 고객을 확보하지 못하게 될 것이다. 서비스제공기관들이 상호간에 충분한 친밀도와 신뢰의 네트워크를 형성하고 있는 지역이라면, 이러한 네트워크를 통해 각 기관이 적어도 1개의 과정을 시작할 수 있도록 수강생을 교차알선하여 각 기관이 서로 다른 과정을 진행하도록 해서 문제를 해결할 수 있을 것이다. 그러나 바로 이 기관들이 다른 입찰 대상 서비스에 있어서는 서로 가격덤핑을 의심하면서 치열한 경쟁관계에 처하게 될 수도 있다는 점을 잊지 말아야 한다. 결국 경쟁은 네트워크를 약화시킬 수 있다.

## ■ 요약 및 논의

(아직도 신청에 따라 지원금을 지급하여 운영되고 있는) 근로연계지원제도를 제외하면, 성인 및 신체 장애가 없는 구직자들을 대상으로 하는 모든 적극적 노동시장정책은 현재 경쟁입찰이나 바우처 제도를 통해 시장화되어 있다. 이러한 시장화를 정당화하는 공식적 논리로 일반적인 ‘신공공관리론’이 제시된다. 경쟁을 통한 비용효율 및 혁신, 계약체결을 통한 책임 소재 및 성과관리 개선, 그리고 이에 더하여 바우처의 경우에는 ‘소비자(고객)’의 선택이 가능하다는 것이다. 그러나 시행 전후를 비교하는 자료가 부족하기 때문에, 이러한 주장들은 실증적



으로 검증되지 못했다. 또한 아직까지 평가를 위한 어떠한 실험 설계도 고안된 바 없다(가령, 일정 실험기간에 대해 여러 다양한 거래방식을 여러 지역단위에 무작위로 배정하는 등). 그렇지만 상술한 내용들을 기반으로, 신공공관리론에 대한 반론을 제기해 볼 수 있다.

- ① 효율성: 준시장을 형성하고 관리하는 데에는 거래비용이 발생하며 이러한 비용이 상품 자체의 '가격 대비 가치' 비율을 통해 얻을 수 있는 이익보다 크기가 쉽다.
- ② 혁신: 복합 서비스시장에서의 경쟁은 서비스의 표준화로 이어지는데, 품질과 혁신은 계량화가 어렵기 때문이다. 특히 서비스가 실제로 생산되기 전에 미리 서비스를 평가해야 해야 하는 경우라면 더욱 그러하다.
- ③ 성과 및 품질 관리: 이러한 서비스들은 개별화되어 있어서 강사나 코치와 고객 사이에서 그 고객의 잠재력을 향상시켜주는 어떠한 일이 실제로 발생하는지를 관찰하기는 어렵고 이를 계량화하기는 더욱 어려우며 종합적으로 모니터링하는 것은 불가능하다. 따라서 승인절차, 감사제도, 성과관리 제도의 일환으로서 계약관리 과정에서는, 교실 규모, 가용 장비, 문서화 요건 준수, 직원들의 공식 자격 등과 같이 교육내용에 속하지 않는 형식적 기준들에 비중을 두는 경향이 크다. 물론 이 모두가 중요하며 비리나 명백한 사기를 적발하는 데 도움이 되기는 하지만, 교육과정에 참여하는 고객들에게 실제로 혜택을 주도록 확실히 보장하지는 못한다.
- ④ 소비자 선택: 고객에 의무 및 제재를 부과하는 것에 기반을 둔 '활성화' 제도의 틀에서 '소비자 선택'이라는 말은 모순적이다. 제도 전반에 개인권한 강화, 동등한 입장에서 고객과 일선직원의 협력, 추진하는 전략과 관련된 고객의 선택권 등의 요소들이 더 많이 포함된다면, 바우처 제도는 더 적절한 제도로 자리잡게 될 것이다.
- ⑤ 성과: 독일에서는, 취업알선 바우처 제도 외에는, 제공된 서비스에 대해 성과연계 보상을 지급을 하는 경우가 거의 없다. 고용성과는 서비스제공기관이 통제할 수 없는 외부적 요소와 더불어 여러 개인적 요소의 영향을 받으며 차등화된 성과연계 보상 제도를 운영하는 것은 너무나 복잡하다는 인식이 크기 때문이다. 외국 사례들을 보더라도, 비용을 성과에 연계해서 지급하는 방식이 가설과는 달리 혁신의 동기를 부여하기보다는 오히려 취업이 용이한 고객들을 모집 대상으로 하는 '크리밍(creaming)'과 그러한 고객들에게

서비스를 집중하는 ‘파킹(parking)’을 유도하는 것으로 나타났다(본 호 기획특집 덴마크 및 영국편 참조).

- ⑥ 전문가 네트워크: 공적으로 형성된 준시장의 공식화된 경쟁과 승인, 감사 및 계약관리 제도 모두 혁신과 품질 개선에 기여할 수 없다면, 생각해 볼 수 있는 유일한 해결책은 다소 전통적인 방안에 있는 것으로 보인다. 즉 서비스제공 직원들의 전문성을 높이고, 기업 비밀 보호규정으로 은폐되어 있는 포상절차가 아니라 공공영역에서 구상안과 아이디어로 경쟁하게 하며, 고객들의 다양한 수요를 충족하는 여러 제공기관 간의 네트워크와 같은 협력체제를 구축하는 것이다(Knuth, 2014). 그러나 국가가 만들어 놓은 준시장에서의 공식화된 경쟁은 서비스 생산 네트워크를 분열시키는 경향이 있으며, 서비스제공 직원들의 전문화에 부정적인 고용조건을 초래한다.

위의 마지막 항목과 관련하여 고용서비스 담당 전문인력들의 고용조건에 대해 언급하고 이 글을 맺고자 한다. 시장화가 확산되어 무기 고용계약직이 기간제 계약직이나 프리랜서로 대체되면서 점차 줄어들었다. 임금에 대한 하방압력으로 인해 결국 고용서비스 부문의 교육 인력에 대해서도 업종별 최저임금이 도입되기에 이르렀다. 비정규직의 확대와 임금격차 확산은 독일 노동시장 전반에서 나타나는 현상이기 때문에, 고용서비스 부문에서 시장화가 고용조건 악화를 가져온 단일한 원인이라고 주장하는 것은 지나치다고 할 것이다. 또한 실업이 감소하면서 정부의 PES 지출이 줄어들어 시장의 경쟁심화로 이어지기도 하였다. 그럼에도 불구하고, 시장화는 하나의 쟁점요소라고 할 수 있다. 고용서비스 인력에 대한 장기적인 고용전망의 미비로 이들의 전문화는 지체되고 있으며, 이는 서비스의 품질과 실효성 저해로도 이어질 수 있다. **□□□**

---

---

## 참고문헌

---

---

- Ferber, Thomas(2015), Bewertungskriterien und -matrizen im Vergabeverfahren. Wie erziele ich ein optimales Zuschlagsergebnis? [1. Aufl.]. Köln: Bundesanzeiger Verlag (Praxisratgeber Vergaberecht).
- Knuth, Matthias(2009), Path shifting and path dependence: Labour market policy reforms under German federalism. In: International Journal of Public Administration 32 (12), p.1048-1069.
- \_\_\_\_\_(2014), Broken hierarchies, quasi-markets, and supported networks. A governance experiment in the second tier of Germany's public employment service. In: Social Policy and Administration 48 (2), p.240-261.
- \_\_\_\_\_(2016), 「독일의 노동시장 개혁: 성과와 평가」, 『국제노동브리프』 14(1), pp.18~35.