

# KII 사업체패널자료를 이용한 공공부문 고용관계 분석

조성재 · 이병훈 · 이영면  
나인강 · 김기민

## 들어가는 말

선진 산업국가들에서 민간부문의 노조 조직률이 날로 하락하고, 이른바 신자유주의의 확산 속에서 노정간의 갈등이 심심치 않게 불거지면서 공공부문은 고용관계와 관련하여 관심의 초점이 되어온 지 오래이다. 우리나라에서도 공공부문 고용관계는 외환위기 이후 통신, 우정, 발전과 가스 파업, 그리고 그 이전과 이후에 걸친 공공운수부문의 지속적인 갈등으로 인하여 연구 차원이나 정책 차원에서 이목이 집중되어 왔다.

이러한 공공부문 고용관계에 대해서는 그동안 전력, 통신, 우정 등 사업이나 산업별로 다양한 연구들이 수행되어 오기도 하였으나, 이를 일반화된 논리로 승화시키는 데는 한계를 노정하고 있었다. 이는 공공부문 사업장들에 대한 설문조사가 포괄적이고 체계적으로 이루어진 적이 거의 없었기 때문이었다. 한국노동연구원에서는 2006년 사업체패널조사시(2005년 말 기준 응답)에 이러한 사정을 감안하여 비정부 공공부문 사업장들에 대한 전수조사를 실시하였다. 이는 공공부문 고용관계는 물론 경영과 관리 차원에 대한 연구에서도 매우 뜻 깊은 시도였다고 판단된다.

본 보고서는 이러한 한국노동연구원 2006년 사업체패널조사 결과를 활용하여 공공부문 고용관계를 통계적으로 이해하고자 한 결과이다. 우선 한국노동연구원의 조성재 연구위원과 김기민 연구원이 집필한 기초분석편에서는 고용관계의 다양한 측면인 경영특성과 인사전략, 고용관리, 임금 등 보상, 작업조직, 노사관계 등에서 공공부문이 민간부문과 어떻게 차별화되는지를 알아보았다. 단순한 빈도분석만으로도 상당한 차이가 있음을 확인할 수 있을 것이며, 그러한 점에서 이는 ‘기초’ 분석을 넘어서는 의의를 지니고 있음을 자부한다. 특히 고용관계의 다양한 측면이 종합적으로 조명되고 있음에 주목할 필요가 있을 것이다.

다음으로 추가분석편 두 편은 보다 세분화된 주제에 집중하여 기초분석편을 보완·발전시키고 있다. 이병훈 교수가 집필한 공공과 민간부문

의 인적자원투자에 관한 비교 연구는 추상적 이론에 집착하기보다는 자유롭게 ‘인적자원투자’라는 개념을 도입하고 회귀분석을 시도함으로써 공공부문 고용관계에 대한 통계적 이해를 깊게 해주고 있다. 특히 그 결과가 기초분석편과 일맥상통하고 있는 점(예: 성별 직종분리 현상)과 다양한 시사점(비정규직, 노조 효과 등)이 도출된 것이 흥미롭다.

이영면 교수와 나인강 교수가 공동으로 집필한 공공과 민간부문의 인사관리 비교 역시 기초분석편을 보완하면서 새로운 내용들을 제시하고 있다. 제Ⅱ장의 내용은 기초분석편에서 제시한 표들과 유사한 설문내용을 포함하면서도 분류와 비교 기준으로서 금융부문을 설정하고 있다는 점에서 기초분석편과 함께 검토하면 흥미로울 것이다. 또한 제Ⅲ장의 내용은 최근 주목을 받고 있는 ‘고용의 질’과 관련한 새로운 개념과 분석 시도라는 점에서 커다란 의의를 갖고 있는 작업이다. 향후 이러한 방향의 연구가 더욱 축적되길 기대해 본다.

이상에서 살펴본 바와 같이 세 편으로 이루어진 본 보고서는 각 편이 독립적으로 집필되어 다소 중복되는 부분이 있기도 하지만, 공공부문 고용관계에 관한 통계적 연구로서 종합적인 그림을 시도하고 있다는 점에서 세 편을 함께 비교하면서 독해할 것을 권하고자 한다. 물론 본 보고서의 내용은 보다 심층적인 계량분석은 물론, 치밀한 현장조사와 질적 연구 방법을 통하여 보완되고 더욱 발전되어야 할 것이다.

# 목 차

요 약 ..... i

## [기초분석편] 공공부문과 민간부문의 고용관계 비교

I. 서 론 .....	3
II. 공기업 경영특성과 인사관리 전략 .....	8
1. 공기업의 경영특성 .....	8
2. 인사관리 전략 .....	18
III. 고용현황 및 고용관리 .....	23
1. 고용현황과 고용전략 .....	23
2. 비정규직과 외주화 .....	32
IV. 임금과 보상체계 .....	44
V. 직무와 작업조직 .....	49
VI. 노조 활동과 노사관계 .....	58
1. 노동조합 현황 .....	58
2. 임단협과 경영참가 .....	68

3. 노사관계 평가 .....	76
VII. 종합평가 .....	81

**[추가분석편 1] 공공부문과 민간부문의 인적자원투자 비교**

I. 머리말 : 문제 제기 .....	87
II. 선행 문헌 검토 .....	89
III. 분석자료와 변인 .....	91
IV. 분석결과 .....	95
V. 맺음말 : 토론과 연구함의 .....	102

**[추가분석편 2] 공공부문과 민간부문의 인사관리와 ‘고용의 질’ 비교**

I. 연구 목적과 내용 .....	107
1. 공공부문의 인사관리 특징 .....	107
2. 연구의 내용 .....	109
3. 공공부문의 의미 및 민간부문과의 비교 .....	110
II. 공공부문과 민간부문의 인사관리제도 비교 .....	113
1. 2005 사업체패널조사의 개요 .....	115
2. 공공부문과 민간부문의 인사관리 특징의 비교 .....	118
3. 고용관리 특성 비교 .....	131

4. 인사평가제도 비교 .....	134
5. 임금수준 및 임금체계 비교 .....	136
6. 공공부문과 민간부문의 인사관리제도 차이 .....	139
<b>Ⅲ. ‘고용의 질’ 지표에 따른 공공부문과 민간부문의 비교 .....</b>	<b>143</b>
1. ‘고용의 질’의 의미 .....	143
2. 조직단위의 사회적 책임과 ‘고용의 질’ .....	144
3. ‘고용의 질’에 대한 글로벌 기준 .....	145
4. 조직단위의 ‘고용의 질’ 측정지표 개발 .....	154
5. ‘고용의 질’ 지표로 본 민간부문과 공공부문의 비교 .....	161
6. ‘고용의 질’ 지표 평가 결과: 공공부문과 민간부문 .....	176
<b>Ⅳ. 연구결과 요약 및 함의 .....</b>	<b>183</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>189</b>

## 표 목 차

### [기초분석편]

<표 I-1> 「2005 사업체패널조사」의 규모별 분포 .....	3
<표 I-2> 「2005 사업체패널조사」의 공공부문 표본 현황 .....	4
<표 I-3> 부문별 사업체 평균종업원수 .....	5
<표 I-4> 조사대상 사업체의 주요 업종 비교 .....	6
<표 II-1> 공공성과 수익성(7점 척도) .....	8
<표 II-2> 외환위기 이후 변화 관련 .....	9
<표 II-3> 설립목적이나 외부환경의 변화 고려시 취하는 입장 .....	10
<표 II-4> 외환위기 이후 공공서비스의 질과 효율성 변화 .....	11
<표 II-5> 외환위기 이후 기업체 수준 변화(복수) .....	12
<표 II-6> 기관장 선임방식 .....	13
<표 II-7> 현재 기관장의 특성 .....	13
<표 II-8> 국내 시장 경쟁 정도 .....	14
<표 II-9> 시장 수요 상황 .....	14
<표 II-10> 혁신유형 비교 .....	15
<표 II-11> 근로자주도 혁신활동 수준 비교: 동종업체 비교 5점 척도 .....	16
<표 II-12> 제품서비스 혁신 정도 비교: 평균 기준 .....	16
<표 II-13> 관리 중점 재무적 성과지표 .....	17
<표 II-14> 사업체 운영성과(노동생산성과 품질) .....	18
<표 II-15> 인사관리 전략 관련 설문 내용 .....	19
<표 II-16> 인사관리 특성 .....	19
<표 II-17> 인사책임자의 사업전략 수립과정에 대한 공헌 여부 .....	20
<표 II-18> 외환위기 이후 도입하고 있는 인사제도(복수응답) .....	21

<표 III- 1> 직종별 인력 분포 .....	23
<표 III- 2> 여성인력의 직종별 분포 .....	24
<표 III- 3> 직종별·부문별 여성인력 비중 .....	25
<표 III- 4> 이직률 비교 .....	26
<표 III- 5> 인력계획 실시 여부 .....	27
<표 III- 6> 공석 충원 위한 주요 구인 수단(2가지 응답) .....	28
<표 III- 7> 채용시 중요하게 고려하는 항목(2가지 응답) .....	29
<표 III- 8> 2005년 12월 말 기관의 정원 및 현원 .....	30
<표 III- 9> 중앙정부 정원통제 범주(복수응답) .....	30
<표 III-10> 정원 외 인원 채용 여부 .....	31
<표 III-11> 채용 가능 대상 .....	32
<표 III-12> 주된 비정규직 고용형태 .....	33
<표 III-13> 직접고용 비정규직 근로자 구성비의 비교 .....	34
<표 III-14> 기간제 근로자 활용 직종 .....	34
<표 III-15> 기간제 근로자 활용 이유 .....	35
<표 III-16> 업무대행(아웃소싱, 사내용역, 사내하청) 여부 .....	36
<표 III-17> 외환위기 이후 일부 사업이나 활동의 외주화 추진 또는 논의 여부 .....	36
<표 III-18> 업무대행 영역(복수응답) .....	37
<표 III-19> 외주화가 추진된 경우 규모 .....	38
<표 III-20> 간접고용근로자 특성 비교: 근로자 비율 기준 .....	39
<표 III-21> 간접고용 근로자 활용 직종 .....	40
<표 III-22> 간접고용 근로자 활용 이유 .....	41
<표 III-23> 외주화나 민영화로 인한 노사갈등 표출 .....	42
<표 III-24> 외주화나 민영화를 추진한 경우 노사갈등의 형태 .....	42
<표 IV- 1> 기본급의 구성(결정원리) .....	44
<표 IV- 2> 연간 고정상여금 비중 .....	45
<표 IV- 3> 정규직 신입사원 평균 초임 세전 연봉 비교 .....	45
<표 IV- 4> 동종업계 평균 대비 임금 수준비교 .....	46
<표 IV- 5> 비정규직 임금수준 .....	47



<표 IV- 6> 성과배분제 운용 여부 .....	47
<표 IV- 7> 성과배분을 위한 사전 성과산정식 유무 .....	47
<표 IV- 8> 성과배분 산정단위(복수응답) .....	48
<표 V- 1> 직무분석 실시여부 .....	49
<표 V- 2> 직무분석의 활용도(복수응답) .....	50
<표 V- 3> 신입사원이 능숙한 재직자만큼 일하기 위해 걸리는 기간 .....	50
<표 V- 4> 정기적인 직무순환 여부 .....	51
<표 V- 5> 직무순환 대상 근로자 비율 .....	51
<표 V- 6> 소집단활동이 문제해결 및 개선에 기여하는 정도 .....	52
<표 V- 7> 근로자 1인당 연간 업무개선 관련 제안건수 .....	53
<표 V- 8> 업무 수행을 위해 컴퓨터를 활용하는 근로자의 비율 ..	53
<표 V- 9> 주당 초과근로시간 .....	54
<표 V-10> 팀의 업무수행방법 결정에 대한 자율권 여부 .....	55
<표 V-11> 경영계획(투자, 인력, 생산계획)의 결정에 대한 근로자의 관여 정도(공식/비공식경로) .....	55
<표 V-12> 신기계 및 설비 도입의 결정에 대한 근로자의 관여 정도(공식/비공식경로) .....	56
<표 V-13> 공정 및 작업조직 개편의 결정에 대한 근로자의 관여 정도(공식/비공식경로) .....	57
<표 VI- 1> 조합원수와 가입률 .....	58
<표 VI- 2> 쉼 형태별 노조 조직현황 .....	59
<표 VI- 3> 포괄범위별 노조 조직형태 .....	59
<표 VI- 4> 산별노조 가입 가능성 .....	60
<표 VI- 5> 직접고용 비정규직의 노조 가입자격 유무 .....	61
<표 VI- 6> 직접고용 비정규직의 노조 가입비율 .....	62
<표 VI- 7> 최상급단체 현황(사업체 비율) .....	62
<표 VI- 8> 노조위원장 임기 .....	63

<표 VI- 9> 위원장 선출방식 .....	63
<표 VI-10> 대의원 1인당 조합원수 .....	64
<표 VI-11> 노조 전임자 1인당 근로자수 및 조합원수 현황 .....	65
<표 VI-12> 노조 조합비 사용비중 .....	65
<표 VI-13> 활동계과의 존재 여부(노무관리자 응답) .....	66
<표 VI-14> 현 집행부 이외 활동계과의 수 .....	67
<표 VI-15> 복수노조가 결성될 가능성 .....	67
<표 VI-16> 초기업단위 교섭 여부 .....	68
<표 VI-17> 초기업단위 교섭 형태(복수응답) .....	69
<표 VI-18> 교섭단위별 임금교섭 기간과 횟수 .....	69
<표 VI-19> 타결 임금인상률의 초기업별/기업별 차이 .....	71
<표 VI-20> 정부의 임금인상률 지침에 대한 대응방법 .....	71
<표 VI-21> 임금교섭 결과의 적용 범위 .....	72
<표 VI-22> 직접고용 비정규직 근로자 임금인상 교섭 진행여부 .....	73
<표 VI-23> 간접고용 비정규직 근로자 임금인상 교섭 진행여부 .....	73
<표 VI-24> 타결 임금인상률의 부문별 비교 .....	74
<표 VI-25> 고용관련 경영참여 정도 .....	75
<표 VI-26> 인사관련 제도변경시 노조의 의사결정 참여 정도 .....	75
<표 VI-27> 노사협의회에서 근로조건을 논의할 때 의사결정 방식 .....	76
<표 VI-28> 노사관계 이슈는 경영전략의 수립에 중요한 고려사항 (노무담당자) .....	77
<표 VI-29> 전반적인 노사관계(인사담당자) .....	77
<표 VI-30> 노사관계 분위기에 대한 노사당사자의 인식 .....	78
<표 VI-31> 사측의 노동조합에 대한 정책 .....	79
<표 VI-32> 노사관계의 공공서비스 개선에 대한 도움 여부 .....	80
<표 VII- 1> 공공부문 고용관계의 종합비교표 .....	82

[추가분석편 1]

<표 III- 1> 분석 표본의 속성별 분포 .....	91
<표 III- 2> 분석 변수들의 기초통계 .....	93
<표 IV- 1> 공공-민간부문 및 노조-비노조사업장의 인적자원 투자 비교(ANOVA분석) .....	96
<표 IV- 2> 공공부문-민간부문 인적자원투자에 관한 회귀분석: 근로자 1인당 인건비 .....	97
<표 IV- 3> 공공부문-민간부문 인적자원투자에 관한 회귀분석: 근로자 1인당 교육훈련비 .....	98
<표 IV- 4> 공공부문-민간부문 인적자원투자에 관한 회귀분석: 근로자 1인당 법정외 복지비 .....	99
<표 IV- 5> 공공부문-민간부문 인적자원투자에 관한 회귀분석: 대졸 남성 정규직 신입사원 연봉 .....	100

[추가분석편 2]

<표 II- 1> 공공부문을 제외한 「2005사업체패널조사」의 표본수 및 추출률 .....	116
<표 II- 2> 원조사자료의 사업장별 근로자수 비교 .....	118
<표 II- 3> 인사관리목표의 비교: 평균 기준 .....	119
<표 II- 4> 인력운영방침 비교: 평균 기준 .....	120
<표 II- 5> 비정규직 활용 원칙 비교: 평균 기준 .....	120
<표 II- 6> 2004년 말 기준 및 2005년 말 전체 근로자수 비교 .....	122
<표 II- 7> 여성근로자 및 여성관리자 비율 비교 .....	122
<표 II- 8> 과장급 이상 비율 비교 .....	123
<표 II- 9> 과장급 이상 여성의 비율의 비교 .....	124
<표 II-10> 근로자 구성 특징의 비교: 비율 기준 .....	125
<표 II-11> 간접고용근로자 특성 비교: 근로자 비율 기준 .....	126
<표 II-12> 2005년 채용근로자 특성별 비율 비교 .....	127
<표 II-13> 전체 이직근로자 비율 비교 .....	128

<표 II-14> 2005년 이직률에 대한 평가 비교 .....	128
<표 II-15> 2005년 이직사유 비교 .....	129
<표 II-16> 정년관련 제도의 비교 .....	130
<표 II-17> 정년연령과 정년 후 재고용시 통상 최장 근무연수 비교 .....	130
<표 II-18> 정기적인 인력계획 .....	131
<표 II-19> 핵심인력 프로그램 실행 여부 비교 .....	131
<표 II-20> 직무분석 실시 여부 비교 .....	132
<표 II-21> 업무대행 유무 비교 .....	132
<표 II-22> 아웃소싱 업무 비교 .....	133
<표 II-23> 인원구조조정 관련 사항 비교 .....	134
<표 II-24> 인사평가제도의 시행 비교 .....	135
<표 II-25> 인사고과 결과 공개여부 비교 .....	135
<표 II-26> 인사고과결과에 대한 임금인상 차등반영 여부 .....	136
<표 II-27> 정규직 신입사원 평균 초임 세전 연봉 비교 .....	137
<표 II-28> 동종업계 평균 대비 임금수준 비교 .....	137
<표 II-29> 기본급 구성 비교 .....	138
<표 II-30> 연봉제 시행여부 비교 .....	138
<표 II-31> 고정상여금의 지급기준 비교 .....	139
<표 III- 1> GRI3의 측정지표: 사회적 지표-고용관행과 ‘좋은 일자리’ .....	150
<표 III- 2> GRI3의 측정지표: 사회적 지표-인권 .....	151
<표 III- 3> ISO 26000의 사회적 책임에 포함될 수 있는 지표후보군: ‘고용 및 노사관계’와 ‘건강 및 안전’ .....	153
<표 III- 4> 기업단위 ‘고용의 질’ 측정지표 .....	155
<표 III- 5> 기업단위 ‘고용의 질’ 측정지표 및 설문내용: 필수 지표 .....	160
<표 III- 6> 기업단위 ‘고용의 질’ 지표 측정을 위한 WPS 2005 활용 개요 .....	162

<표 III- 7> 공공부문과 민간부문의 비교: 주5일제 실시여부 .....	164
<표 III- 8> 공공부문과 민간부문의 비교: 주당 평균 초과근로 시간 .....	164
<표 III- 9> 교대제 실시여부 .....	165
<표 III-10> 공공부문과 민간부문의 비교: 고용규모(정규직 및 비정규직 전체 기준) .....	165
<표 III-11> 공공부문과 민간부문의 비교: 비정규직 고용추이 .....	166
<표 III-12> 공공부문과 민간부문의 비교: 이직률 .....	166
<표 III-13> 정규직 감축이나 경영상의 이유로 해고경험 유무 .....	167
<표 III-14> 공공부문과 민간부문의 비교: 동종업계 평균과 비교한 임금수준 .....	167
<표 III-15> 비정규직에 4대 보험 적용정도 .....	168
<표 III-16> 교육훈련 실시여부 .....	169
<표 III-17> 다기능 교육훈련 실시여부 .....	169
<표 III-18> 다기능 피훈련자 비율 .....	169
<표 III-19> 경력개발 프로그램 실시여부 .....	170
<표 III-20> 핵심인재에 대한 정의 존재유무 .....	170
<표 III-21> 핵심인재를 위한 인사제도 존재유무 .....	171
<표 III-22> 산재 또는 직업병 발생유무 .....	171
<표 III-23> 전체 과장급 이상 관리자 대비 과장급 이상의 여성관리자 비율 .....	172
<표 III-24> 전체 근로자 대비 만 50세 이상 근로자 비율 .....	172
<표 III-25> 전체 근로자 대비 장애인 근로자 비율 .....	173
<표 III-26> 노조결성 기업: 노사협의회의 실질적 운영정도 .....	173
<표 III-27> 비노조기업: 노사협의회의 존재유무 .....	174
<표 III-28> 비노조기업: 경영전략에서 노사협의회/노무 관련 이슈의 고려정도 .....	174
<표 III-29> 노조기업: 징계나 해고 관련 업무를 다루는 위원회나 공식절차 존재유무 .....	175
<표 III-30> 비노조기업: 징계나 해고 관련 업무를 다루는 위원회나	

공식절차 존재유무 .....	175
<표 III-31> WPS 2005 자료를 이용한 기업수준의 고용의 질 평가지표별 기준 .....	176
<표 III-32> WPS 2005 자료를 이용한 기업수준의 고용의 질 평가지표별 평가결과 .....	178
<표 III-33> 기업수준의 고용의 질 평가지표별 가중치 적용결과: 공공부문과 민간부문의 비교 .....	180

## 그림목차

### [기초분석편]

[그림 V-1] 소집단활동에 참가한 근로자 비중 ..... 52

[그림 VI-1] 임금인상 노조요구율, 사측요구율, 타결률의 부문별  
비교 ..... 70

### [추가분석편 1]

[그림 III-1] 사업체 인적자원 투자의 영향요인에 관한 비교 분석  
모형 ..... 92

## 요 약

우리나라에서 공공부문 고용관계는 외환위기 이후 통신, 우정, 발전과 가스 파업, 그리고 그 이전과 이후에 걸친 공공운수부문의 지속적인 갈등으로 인하여 연구 차원이나 정책 차원에서 이목이 집중되어 왔다. 이러한 공공부문 고용관계에 대해서는 그동안 전력, 철도, 우정 등의 사업이나 산업별로 다양한 연구들이 수행되어 오기도 하였으나, 이를 일반화된 논리로 승화시키는 데는 한계를 노정하고 있었다. 이는 공공부문 사업장들에 대한 설문조사가 포괄적이고 체계적으로 이루어진 적이 거의 없었기 때문이었다. 한국노동연구원에서는 2006년 사업체패널조사시(2005년 말 기준 응답)에 이러한 사정을 감안하여 비정부 공공부문 사업장들에 대한 전수조사를 실시하였다.

본 보고서는 이러한 한국노동연구원 2006년 사업체패널조사 결과를 활용하여 공공부문 고용관계를 통계적으로 이해하고자 한 결과이다. 우선 기초분석편에서는 고용관계의 다양한 측면인 경영특성과 인사전략, 고용관리, 임금 등 보상, 작업조직, 노사관계 등에서 공공부문이 민간부문과 어떻게 차별화되는지를 알아보았다. 단순한 빈도분석만으로도 상당한 차이가 있음을 확인할 수 있을 것이며, 특히 고용관계의 다양한 측면이 종합적으로 조명되고 있음에 주목할 필요가 있을 것이다.

주요한 연구 결과는 다음과 같다. 공공부문은 전반적으로 수익성보다 공익성을, 인적자원관리에서도 인건비 절감보다는 장기적 충성도 확보를 중시함에도 불구하고 비정규직이나 외주화 활용에서는 민간부문보다 더 적극적인 것으로 나타났다. 청소, 경비, 건물관리 등의 주변적인 업무영역, 그리고 단순직이나 사무직 등 상대적



ii KLI 사업체패널자료를 이용한 공공부문 고용관계 분석

으로 저숙련 직종에서 이러한 비정규직이나 간접고용 활용도가 높은 것으로 드러났다. 그리고 그 요인으로서 정원관리 이외에 일시적 수요 충족이나 비용절감을 위한 비중도 적지 않은 것으로 보인다. 이러한 공공부문의 비정규직이나 간접고용 활용 행태는 정규직을 포함한 전반적인 고용관계의 맥락에서 해석될 필요가 있다. 공공부문은 민간부문보다 이직률이 낮은 가운데(고용안정), 당사자들의 주관적 인식과는 달리 임금수준도 낮지 않은 편이고, 임금체제는 경직적인 연공성을 특징으로 한다. 이러한 상황에서 정부의 비현실적인 정원관리나 임금인상 억제, 혁신과 경영합리화에 대한 요구들은 흔히 비정규직이나 간접고용에서 그 탈출구를 찾아온 것으로 나타나고 있다.

공공부문은 민간부문에 비하여 사무·관리·전문·기술직의 비중이 높아, 이 직종들의 생산성 향상이 요구됨을 알 수 있었으며, 보다 엄밀한 분석이 필요하겠지만 민간부문보다 직종별·성별 분리현상이 뚜렷한 것으로 추측되었다. 또한 채용시 특정한 숙련이나 경력, 즉시 활용가능성을 중시하기보다는 직무지식, 외국어능력, 학력, 조직에의 적합성 등에 중점을 두고 있어, 결국 잠재능력이 있는 자를 채용하고 장기고용하는 것을 통하여 해당 조직에서 높은 성과를 올리는 것을 기대하고 있음을 알 수 있었다.

본고에서는 공공부문의 노조활동 및 노사관계와 관련해서도 많은 흥미로운 사실들을 새롭게 발견하였다. 대체적으로 개별적 노사관계에서 중심과 주변의 분리 현상이 공공부문에서 분명한 반면, 집단적 노사관계에서는 비정규직을 포괄하려는 노력 등에서 오히려 민간부문을 앞서고, 조직력이나 민주성, 조합원들의 고용보호 능력도 민간보다 양호한 것으로 추정된다. 전반적인 노사관계에서 사용자들의 자체평가는 민간과 공공이 큰 차이를 보이지 않았으나, 근로자대표들의 평가는 공공부문에서 오히려 부정적인 것으로 나타났다. 이는 기업지배구조와의 관련성 속에서 고찰할 필요를 제기한다.

다음으로 추가분석편 두 편은 보다 세분화된 주제에 집중하여 기초분석편을 보완, 발전시키고 있다. 추가분석편 첫 번째인 공공과 민간부문의 인적자원투자에 관한 비교 연구는 추상적 이론에 집착하기보다는 자유롭게 ‘인적자원투자’라는 개념을 도입하고 회귀분석을 시도함으로써 공공부문 고용관계에 대한 통계적 이해를 깊게 해주고 있다. 주요 연구결과를 보면 첫째, 인적자원 투자(인건비·교육훈련·기업복리후생·대졸자 초임)에 있어 공공부문과 민간부문에 차별적인 특성을 보이고 있다. 교육훈련비와 대졸자 초임 급여 및 인건비 총액에 있어서는 공공부문이 민간부문보다 높게 나타나는 반면, 복지후생비의 지출에서는 오히려 민간부문이 공공부문을 앞서는 것으로 확인된다. 사업장 특성을 통제한 조건에서 얻게 된 이 같은 분석결과는 공공부문이 민간부문에 비해 방만한 인력관리의 문제점을 안고 있다는 통념과는 일정하게 거리가 있다. 공공부문은 민간부문에 비해 우수 인재의 유인을 위해 잘 알려진 안정적 고용조건뿐 아니라 높은 초임 연봉을 제공하고 있으며, 종업원들의 직무능력 향상을 위한 교육훈련의 지원이 적극적으로 이뤄지는 것으로 나타났다. 또한 공공부문에서 (예상과는 달리) 상대적으로 낮은 수준의 복리후생혜택이 제공되고 있다는 사실은 주되게 정부의 규제와 관련지어 이해될 수 있으며, 다만 이 부문의 낮은 복리후생 수준은 고용안정 관행에 의해 보전되어 크게 문제되지 않을 것으로 판단된다.

둘째로, 인적개발투자의 모든 지표에 대해 전체 사업장표본이나 공공-민간부문 공히 여성노동자 비율과 유의하게 역의 관계를 보이고 있다는 점은 소위 성별 직종분리(gender job segregation)와 관련지어 설명해 볼 수 있을 것이다. 다시 말해, 여성들이 집중되어 있는 일자리들이 대체로 주변적이거나 열악하고, 그 결과 여성들이 밀집되어 있는 사업체에서는 이들에 대한 인적 투자가 상대적으로 낮을 것이라는 성별 직종분리 현상에서 공공부문 역시 예외가 아님을 확인케 된다. 셋째, 이번 분석에서 인적자원투자에 대한 노조

의 프리미엄효과(union's premium effect)가 대체로 확인되고 있다. 구체적으로, 기존 연구를 통해 논증되듯이 노조에 의해 사업체의 보상비용 부담이 증대되고 있는 한편, 긍정적인 측면으로는 노조가 근로자의 교육훈련을 확대시키는 촉진자로서의 역할을 수행하고 있음이 드러나고 있다. 넷째, 공공부문에서 인적자원투자에 있어 직종별 차이가 유의하게 드러나는 민간부문과 달리 흥미롭게도 전문관리직, 생산노무직 등의 직종에 따른 차이가 별로 나타나지 않는다는 점이 주목할 만하다. 이 결과는 공공부문의 경우 수행직무/직종에 따른 보상이나 인센티브 부여 및 직무능력개발이 주어지지 않는, 인적자원관리의 형평성이 지나치게 강조되고 있는 현실에서 비롯되는 것으로 이해될 수 있는바, 이로 인한 동기상실(motivation loss)의 정체된 조직문화와 관료주의적 병폐를 우려하게 된다. 따라서 이 같은 문제를 대처, 해결하기 위해서는 직무/직종가치에 연계된 보상과 투자가 이루어지는 인적자원관리방식으로서의 개혁이 요망된다.

추가분석편 두 번째인 공공과 민간부문의 인사관리 비교 역시 기초분석편을 보완하면서 새로운 내용들을 제시하고 있다. 우선 제II장에서는 기초분석편과 유사한 항목을 검토하면서도 공공부문을 주로 민간 금융부문과 비교하고 있다. 그 내용을 정리해 보면, 공공부문은 민간부문에 비해 임금수준도 높은 편이며 고용도 안정되어 있어서 근로자의 입장에서 보면 '고용의 질'이 나쁘지 않은 것으로 나타나 최근 공공부문에 지원자가 많은 현실을 그대로 반영하고 있는 것으로 요약할 수 있다. 그러나 고용안정성으로 인력구조가 상위수준에서 정체되는 항아리형 구조의 특징을 보이고 있으며, 외부의 견제에 따라 형식적으로는 성과주의 인사제도의 도입비율이 높지만 실질적으로는 여전히 호봉제 중심의 급여제도가 운영되고 있다고 요약할 수 있다.

다음 제III장에서는 '고용의 질' 지표 개발과 이를 바탕으로 한 공공부문과 민간부문의 '고용의 질'에 대한 계량적 평가내용을 담고 있

다. 이 계량화 과정은 탐색적인 절차를 통해서 진행되었기 때문에 객관성을 충분히 확보했다고 주장하기는 어렵지만, 최근 이에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있고 기존에 유사한 연구가 별로 없었던 점에서 커다란 의미를 가진다고 하겠다. 먼저 ‘고용의 질’에 대한 측정지표를 개발하기 위해 기존에 연구된 자료들과 전문가의 토론 과정을 거쳐서 다수의 측정지표를 세분화하여 재구성하였다. 기업 또는 사업장단위에서 ‘좋은 일자리’를 구성하는 특성들은 근무여건(근로시간, 교대제 등), 고용안정(비정규직, 고용안정정책, 구조조정경험), 임금수준 및 복리후생, 교육훈련 및 경력개발제도, 건강 및 안전, 고용평등, 공정한 갈등해결시스템 그리고 인권 등으로 구성하였다. 또한 ‘고용의 질’을 구성하는 특성에 대해 가중치를 정하였는데, 각 특성별 측정지표에 대한 평가는 본 연구가 탐색적인 연구라는 점을 고려하여 연속적인 평가점수를 부여하기보다는 단속적인 평가점수를 부여하여 상대적인 차이를 크게 반영하려고 하였다.

이상의 결과, 먼저 특성별로 비교해 보면 각각 특성에 대해 가중치를 반영했을 때 근무여건은 민간이 3.33, 공공이 4.19였고, 고용안정은 민간이 10.17, 공공이 11.35였다. 다음으로 임금 및 복리후생은 민간이 10.41, 공공이 9.91이었으며 훈련교육은 민간이 3.23, 공공이 3.20이었다. 건강 및 안전은 민간이 4.55, 공공이 4.79였고, 고용평등기회는 민간이 2.79, 공공이 2.79였다. 마지막으로 공정한 갈등해결시스템은 유노조 사업장의 경우 민간이 5.53, 공공이 5.78이었고, 무노조 사업장은 민간이 3.75, 공공이 4.67이었다. 이를 종합해 보면 인권 특성을 제외한 가중치 76.21에 대해 유노조 사업장의 경우는 민간이 40.01, 공공이 42.01이었으며, 무노조 사업장의 경우는 38.23과 40.90으로 나타났다. 이를 100점으로 환산하면 유노조의 경우 민간과 공공은 52.50대 55.12였으며, 무노조의 경우는 50.16대 53.67이었다. 대체적으로 본 연구 결과를 바탕으로 했을 때 ‘고용의 질’에 대한 탐색적인 계량화 결과, 공공부문이 20인 이상 사업장의 평균적인 ‘고용의 질’에 비해 상대적으로 높은 수준임을 보인다고 하겠다.

다만 본 연구가 탐색적인 수준의 연구이기 때문에 이 결과를 해석하는 데는 여러 가지 점을 유의할 필요가 있다. 예를 들어 8개의 ‘고용의 질’ 특성의 결정은 기존의 연구결과와 최근의 추이를 비교적 충실하게 반영하고 있지만, 각각의 특성을 구체적으로 측정하는 측정지표에 있어서는 KLI 사업체패널자료를 활용하기 위해 다수의 지표가 유사변수로 대체되었다는 점을 유의해야 할 필요가 있다. 또한 구체적인 측정지표에 있어서 임금 및 복리후생의 경우 절대적인 수준에서는 공공부문이 민간부문에 비해 상대적으로 높지만, 심리적인 평가에서는 상대적으로 낮게 나타나고 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 세 편으로 이루어진 본 보고서는 각 편이 독립적으로 집필되어 다소 중복되는 부분이 있기도 하지만, 공공부문 고용관계에 관한 통계적 분석으로서 종합적인 그림을 시도하고 있다는 점에서 세 편을 함께 비교하면서 독해할 것을 권하고자 한다. 물론 본 보고서의 내용은 보다 심층적인 계량분석은 물론, 치밀한 현장조사와 질적 연구방법을 통하여 보완되고 더욱 발전되어야 할 것이다.

[기초분석편]

## 공공부문과 민간부문의 고용관계 비교

## I. 서론

본장에서는 한국노동연구원 2005년 사업체패널조사 자료에 대한 기초 빈도분석을 중심으로 민간부문과 비교되는 공공부문 고용관계에 대한 개괄적인 이해를 시도한다. 여기서 고용관계(employment relations)란 개별적 노사관계와 집단적 노사관계를 포괄하는 용어로서, 이데올로기와 정책 영역까지 포함하는 단론의 노사관계(industrial relations)보다는 좁은 개념이지만, 노조와의 관계를 중심으로 한 노사관계(labor relations)보다는 넓은 개념이라고 볼 수 있다.

한국노동연구원에서 네 번째 이루어진 이 조사는 2005년 말을 기준으로 응답하도록 하였으며, 특히 비정부(비공무원) 공공부문에 대해서는 전수조사를 시도하였다. 조사대상 총 4,275개를 대상으로 2006년 7월부터 11월까지 약 5개월간 조사가 진행되었는데, 이 가운데 사업체패널의 패널 사업장 1,715개(민간부문 1,615 + 공공부문 100개)와 특별조사로 공공부문 190개를 포함하여 전체 1,905개 사업장에서 조사가 완성되었다. 응답률은 공공부문을 제외한 사업장은 50.1%, 공공부문은 88.4%였다. 조사 성공사업장이 농림어업 및 광업을 제외한 30인 이상(공공부문은 20인 이상) 전체 사업장 38,116개를 적절히 대표할 수 있도록 사업장의 규모·산업·지역·노조유무 등을 고려하여 가중치를 부여하였다.

〈표 1-1〉 「2005 사업체패널조사」의 규모별 분포

	조사 성공사업장		가중치 반영 사업장	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
전체	1,905	100.0	38,116	100.0
30~99인 <sup>1)</sup>	706	37.0	28,593	75.0
100~299인	538	28.2	7,596	19.9
300~499인	280	14.7	953	2.5
500인 이상	381	20.0	974	2.6

주: 1) 공공부문의 20~29인 사업장 12개(가중치 반영시 15개)도 포함함.

#### 4 KLI 사업체패널자료를 이용한 공공부문 고용관계 분석

<표 I-1>은 조사 성공사업장 1,905개의 규모별 분포와 가중치를 부여한 모집단 사업장의 규모별 분포를 나타내고 있다. 모집단을 기준으로 100인 미만 규모의 사업장이 75%이며, 100인 이상 300인 미만 규모의 사업장이 20%, 300인 이상 규모 사업장은 5% 정도이다. 이하 논의와 표들은 특별한 언급이 없는 한 가중치를 감안한 수치이다.

우리의 관심사와 관련하여 <표 I-2>는 이 조사에 응한 공공부문 표본 현황을 나타내고 있다. 2007년 4월 「공공기관 운영에 관한 법률」 개정 이전의 기준으로 출연기관이 112개로 가장 많고, 보조위탁기관, 자회사, 지방공기업, 출자기관 등의 순으로 분포를 보이고 있다.

공공부문의 고용관계 특성을 민간부문의 그것과 비교하기 위해서는 적절한 분류와 비교 기준이 마련될 필요가 있다. 본고에서는 우리나라 노동시장이 기업규모별로 분절되어 있다는 분단노동시장 논의에 주목하여 민간부문과 공공부문 모두 대규모와 중소기업으로 구분하였다. 그런데 우리나라 중소기업 구분은 종업원수를 기준으로 할 때 제조업의 경우는 300

<표 I-2> 「2005 사업체패널조사」의 공공부문 표본 현황

		예 시	표본수
기획예산처 선정기관 <sup>1)</sup>	출자기관	농업기반공사, 한국전력공사 등	29
	출연기관	교통안전공단, 신용보증기금 등	111
	보조위탁기관	대한체육회, 예금보험공사 등	93
	자회사	한국수력원자력(주), 철도광고(주) 등	59
	재출연기관	극지연구소, 학교법인기능대학 등	10
	경영혁신대상 기관	예술의 전당, 한국언론재단 등	6
	지방 공기업	서울	마포개발공사, 지방공사강남병원 등
인천경기		경기관광공사, 부천시시설관리공단 등	19
강원충북		강원도개발공사, 대전광역시도시개발공사 등	7
전라제주		광주광역시도시공사, 제주도지방개발공사 등	5
영남		경상북도개발공사, 지방공사대구의료원 등	13
전 체			359

주: 1) 기획예산처에서 선정한 공공기관의 분류는 표본 추출시점인 2006년 초 기준임.



인, 서비스업의 경우는 200인이 경계가 된다. 따라서 크게 제조업과 비제조업으로 민간부문을 분류하여 규모를 각각 나누고, 공공부문의 경우는 비제조업이 대부분이라는 점에서 200인을 규모 분류의 기준으로 삼았다. 이 분류기준을 중심으로 하여 관련 표들을 작성하였는데, 공공부문 평균 이외에 민간부문 평균을 별도로 표기하지는 않았다. 그 이유는 민간부문의 비중이 워낙 커서 민간부문 평균과 전체 평균의 차이가 거의 없기 때문이다. 따라서 전체평균을 통하여 민간부문 평균을 유추할 것을 권하고자 한다. 또한 4차 사업체패널조사에서는 공공부문 전수조사에 맞추어 공공부문에만 적용되는 추가 설문을 개발하였다. 이 문항들의 경우는 민간부문과의 비교가 아예 불가능할 것이다. 이 문항들에 대해서는 공공부문의 산업별 분류를 통하여 부분의 특성들을 파악해 보고자 하였다.

이에 따라 도출된 결과가 <표 I-3>이다. 표에서 볼 수 있듯이 전체 평균 종업원수는 120명이며, 공공부문 대규모 사업체가 평균 1,703명으로 가장 크고, 200인 이하 민간 비제조업이 약 70명으로 평균 규모가 가장 작은 것으로 나타났다. 전반적으로 공공부문 사업장의 종업원수 규모가 민간부문에 비하여 큰 것으로 보인다.

그런데, 한 가지 유의할 점은 공공부문의 경우 기업체 단위로 조사가 이루어진 반면, 민간부문의 경우는 금융보험업과 전기·가스·수도업을 제외하면 주로 사업체 단위로 조사가 이루어진 것이다. 또한 민간부문에서 위 두 산업을 제외하고 단독사업장은 68.7%, 다수사업장은 31.3%의

<표 I-3> 부문별 사업체 평균종업원수

			N	평균	표준오차
전 체			38,116	120.07	9.21
민간부문	제조업	300 이하	16,464	75.20	2.39
		300 이상	666	852.81	78.94
	비제조업	200 이하	18,385	69.73	1.67
		200 이상	2,236	517.60	40.65
공공부문					
		전 체	365	908.30	158.36
		200 이하	180	91.84	4.26
		200 이상	185	1702.55	298.58

6 KLI 사업체패널자료를 이용한 공공부문 고용관계 분석

분포를 보인다. 이 같은 조사 대상의 차이들을 적절히 반영하기가 쉽지 않아서 본고에서는 ‘기업’과 ‘사업체’라는 용어를 혼용하여 사용하였음을 미리 밝혀둔다.

〈표 1-4〉 조사대상 사업체의 주요 업종 비교

	전 체	민간부문		공공부문		
		200 미만	200 이상	전 체	200 미만	200 이상
전 체	38,116 (100.0)	18,385 (100.0)	2,236 (100.0)	365 (100.0)	180 (100.0)	185 (100.0)
광업	1 (0.0)			1 (0.3)		1 (0.7)
제조업	17,134 (45.0)	16,464 <sup>1)</sup> (--)	666 <sup>2)</sup> (--)	4 (1.0)		4 (2.0)
전기·가스 수도업	82 (0.2)	50 (0.3)	18 (0.8)	14 (3.8)	3 (1.4)	11 (6.1)
건설업	1,860 (4.9)	1,710 (9.3)	137 (6.1)	13 (3.4)	5 (2.8)	8 (4.1)
도매 및 소매업	2,862 (7.5)	2,536 (13.8)	319 (14.3)	6 (1.7)	4 (2.1)	3 (1.4)
숙박 및 음식점업	730 (1.9)	652 (3.6)	78 (3.5)			
운수업	3,237 (8.5)	2,796 (15.2)	418 (18.7)	23 (6.2)	8 (4.2)	15 (8.2)
통신업	512 (1.3)	478 (2.6)	34 (1.5)			
금융보험업	334 (0.9)	208 (1.1)	93 (4.1)	33 (9.0)	13 (7.0)	20 (10.9)
부동산 및 임대업	363 (1.0)	321 (1.8)	20 (0.9)	23 (6.2)	9 (4.9)	14 (7.5)
사업서비스업	5,027 (13.2)	4,261 (23.2)	649 (29.0)	117 (32.1)	60 (33.6)	57 (30.6)
공공행정, 국방, 사회보장 행정	21 (0.1)			21 (5.9)	13 (7.0)	9 (4.8)
교육서비스업	2,738 (7.2)	2,562 (13.9)	162 (7.3)	14 (3.8)	9 (4.9)	5 (2.7)
보건 및 사회복지 사업	1,889 (5.0)	1,604 (8.7)	258 (11.5)	26 (7.2)	8 (4.2)	19 (10.2)
오락, 문화, 운동관련 서비스업	524 (1.4)	475 (2.6)	18 (0.8)	30 (8.3)	19 (10.5)	11 (6.1)
기타 공공 수리 및 개인서비스업	803 (2.1)	730 (4.0)	32 (1.4)	40 (11.0)	31 (17.5)	9 (4.8)

주: 1) 제조업 300인 미만 사업체로 구성비에서는 제외.

2) 제조업 300인 이상 사업체로 구성비에서는 제외.

표본의 특성을 이해하기 위하여 이번에는 업종별 분류를 <표 I-4>에서 살펴보았다. 민간 제조업은 단일 집단으로서 중소기업에 96.1%가 분포하고 있음을 알 수 있다. 이를 제외하고 민간부문은 비제조업을 기준으로 비중이 표시되어 있다. 사업체수를 기준으로 사업서비스업, 교육서비스업, 운수업, 도매 및 소매업 등에 다수 사업체가 분포하고 있음을 알 수 있다. 반면 공공부문의 경우 사업서비스업 이외에 금융보험업, 보건 및 사회복지사업, 오락, 문화, 운동관련 서비스업, 그리고 공공행정, 국방, 사회보장 행정 등에 다수 사업체가 분포하고 있다. 이 중 200인 이하 소규모 공공부문에서는 기타 공공수리 및 개인서비스업의 비중이 상대적으로 높은 것이 특징적이다.

이하에서는 고용관계를 구성하는 각 구성 요소별로 항목들을 분류하여 서술하였다. 즉 경영특성과 인사관리 전략, 고용현황 및 고용관리, 임금 및 보상체계, 인적자원관리와 작업조직, 노조활동과 노사관계가 그것들이며, 마지막으로 종합평가에서 소결을 맺도록 한다.

## II. 공기업 경영특성과 인사관리 전략

### 1. 공기업의 경영특성

고용관계를 올바르게 이해하기 위해서는 기업지배구조는 물론, 기술 및 시장 구조를 포함한 산업특성 등과 상호작용하는 경영특성을 우선 이해할 필요가 있다. 공공부문은 정의상 공공성을 기업경영의 가장 큰 특징으로 갖고 있지만, 이른바 신자유주의의 확산 속에서 공공성이 많이 약화되어 온 것이 사실이다. 이와 관련하여 “귀 기관의 현재 사업이나 활동에서 공공성과 수익성 중 어느 편을 더 중시하고 있습니까?”라는 질문에 대한 응답결과가 <표 II-1>에서 제시되어 있다. 그 결과 전체 평균은 7점 척도에서 2.49점으로서 공공성이 수익성을 압도하고 있는 것으로 나타났다.

<표 II-1> 공공성과 수익성(7점 척도)

		N	평균	표준오차
전 체		269	2.49	0.11
공공행정, 국방, 사회보장 행정	200 이하	11	1.78	0.52
	200 이상	5	2.00	0.71
사업서비스업	200 이하	47	2.22	0.25
	200 이상	43	1.97	0.26
보건 및 사회복지사업	200 이하	5	1.75	0.25
	200 이상	11	2.78	0.43
금융 및 보험업	200 이하	10	3.38	0.91
	200 이상	16	2.77	0.51
교육서비스업	200 이하	8	1.50	0.22
	200 이상	4	1.33	0.33
기타	200 이하	59	2.89	0.23
	200 이상	50	2.90	0.22

주: ‘전적으로 공공성에 가깝다’를 1점, ‘전적으로 수익성에 가깝다’를 7점으로 한 7점 척도 평균치임.

다. 이는 공기업의 특성상 기본적인 입장인 것으로 해석된다. 부문별로는 교육서비스업이 공공성이 가장 두드러진 것으로 나타났으며, 금융 및 보험업, 그 중에서도 소규모 기업의 경우가 수익성을 가장 중시하고 있는 것으로 나타났다. 아울러 기타 부문의 수익성 중시가 상대적으로 높은 것에도 주의를 기울일 필요가 있을 것이다. 한편 보건 및 사회복지사업의 경우 대-중소 기업간 차이가 큰 것으로 나타났다.

다음으로 <표 II-2>에서 보는 바와 같이 공공성 및 수익성과 관련하여 외환위기 이후 수익성 중시 방향이 27.1%로 공익성 중시 방향 12.6%보다 높아져 전반적으로 공공부문에서도 수익성을 중시하는 방향으로 움직인 것으로 판단된다. 그렇지만 별다른 변화가 없다는 응답이 54.7%로 가장 높아 공공부문 경영의 안정성이 어느 정도 유지되었음을 짐작하게 한다. 산업별로는 금융 및 보험업과 기타 산업에서 수익성을 중시하는 방향으로 변화한 정도가 가장 높고, 보건 및 사회복지사업에서 공익성을 중시하는 방향으로 변화한 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 공공행정, 국방, 사회보장 행정의 경우 별다른 변화가 없다는 응답이 가장 높았다.

<표 II-2> 외환위기 이후 변화 관련

	전체	공공행정, 국방, 사회보장 행정	사업 서비스 업	보건 및 사회복지 사업	금융 및 보험 업	교육 서비 스업	기타
전 체	269 (100.0)	16 (100.0)	89 (100.0)	16 (100.0)	26 (100.0)	11 (100.0)	110 (100.0)
수익성을 중시하는 방향으로 변화	73 ( 27.1)	1 ( 7.7)	18 ( 19.7)	4 ( 23.1)	10 ( 38.1)	3 ( 22.2)	38 ( 34.5)
공익성을 중시하는 방향으로 변화	34 ( 12.6)	3 ( 15.4)	10 ( 11.3)	4 ( 23.1)	3 ( 9.5)	1 ( 11.1)	14 ( 12.6)
별다른 변화가 없음	147 ( 54.7)	13 ( 76.9)	59 ( 66.2)	9 ( 53.8)	13 ( 47.6)	6 ( 55.6)	48 ( 43.7)
기타	15 ( 5.6)		3 ( 2.8)		1 ( 4.8)	1 ( 11.1)	10 ( 9.2)

<표 II-3> 설립목적이나 외부환경의 변화 고려시 취하는 입장

	전 체	공공행정, 국방, 사회보장 행정	사업 서비스 업	보건 및 사회복지사업	금융 및 보험업	교육 서비스 업	기타
전 체	269 (100.0)	16 (100.0)	89 (100.0)	16 (100.0)	26 (100.0)	11 (100.0)	110 (100.0)
현재보다 수익성을 더 중시하는 방향으로 변화해야 함	93 ( 34.6)	4 ( 23.1)	30 ( 33.8)	1 ( 7.7)	11 ( 42.9)	0 ( 0.0)	47 ( 42.5)
현재보다 공익성을 더 중시하는 방향으로 변화해야 함	118 ( 43.9)	10 ( 61.5)	35 ( 39.4)	13 ( 76.9)	8 ( 28.6)	9 ( 77.8)	44 ( 40.2)
별다른 변화가 없음	58 ( 21.5)	3 ( 15.4)	24 ( 26.8)	3 ( 15.4)	8 ( 28.6)	3 ( 22.2)	19 ( 17.2)

다음으로 “귀 기관의 설립목적이나 외부환경의 변화 등을 고려할 때 귀 기관은 어느 입장을 취해야 한다고 보십니까?”라는 설문을 살펴보도록 하자. 전체적으로 보았을 때 현재보다 공익성을 더 중시하는 방향으로 변화해야 한다는 응답이 수익성을 중시하는 방향으로 변화해야 한다는 응답보다 높아 앞의 질문과 종합해서 판단하자면 외환위기 이후의 변화에 대하여 긍정적으로 수용하고 있지 않음을 알 수 있다. 수익성을 더 중시해야 한다는 응답은 금융 및 보험업과 기타 산업에서 높았고, 공익성을 더 중시해야 한다는 응답은 교육서비스업과 보건 및 사회복지사업에서 높게 나타났다.

외환위기 이후 공공서비스의 질과 효율성이 어떻게 변화했는가를 질문한 결과, <표 II-4>에서 보는 바와 같이 효율성도 높아졌고 서비스의 질도 높아졌다는 응답이 74.8%로 가장 높아 전체적으로 공기업 경영의 혁신이 일정한 효과를 거둔 것으로 판단된다. 산업별로는 공공행정, 국방, 사회보장 행정의 긍정적인 응답비율이 가장 높았으며, 사업서비스업과 기타 산업 부문에서는 효율성은 높아졌으나 서비스의 질은 떨어졌다고 응답한 비율이 가장 높아 공공성과 수익성에 대한 앞의 설문결과와 결부

<표 II-4> 외환위기 이후 공공서비스의 질과 효율성 변화

	전 체	공공행정, 국방, 사회보장 행정	사업 서비스 업	보건 및 사회복 지사업	금융 및 보험 업	교육 서비스 업	기타
전 체	269 (100.0)	16 (100.0)	89 (100.0)	16 (100.0)	26 (100.0)	11 (100.0)	110 (100.0)
효율성도 높아졌고 서 비스의 질도 높아졌다	201 ( 74.8)	15 ( 92.3)	68 ( 76.1)	14 ( 84.6)	20 ( 76.2)	8 ( 66.7)	77 ( 70.1)
효율성은 높아졌으나 서비스 질은 떨어졌다	18 ( 6.5)	- -	8 ( 8.5)	- -	1 ( 4.8)	- -	9 ( 8.0)
효율성은 낮아졌으나 서비스 질은 높아졌다	14 ( 5.1)	- -	4 ( 4.2)	3 ( 15.4)	1 ( 4.8)	- -	6 ( 5.7)
효율성도, 서비스 질도 낮아졌다	3 ( 0.9)	- -	1 ( 1.4)	- -	- -	- -	1 ( 1.1)
효율성도 서비스 질도 별다른 변화가 없다	20 ( 7.5)	1 ( 7.7)	5 ( 5.6)	- -	3 ( 9.5)	3 ( 22.2)	9 ( 8.0)
기타	14 ( 5.1)	- -	4 ( 4.2)	- -	1 ( 4.8)	1 ( 11.1)	8 ( 6.9)

지어 볼 때 이 부문에 대한 심층 조사가 필요한 것으로 보인다. 한편 효율성이나 서비스의 질 측면에서 별다른 변화가 없다는 응답은 교육서비스업에서 상대적으로 높게 나타나 이 산업의 안정성이 높았던 것으로 판단된다.

구조조정을 비롯해 외환위기 이후 기업체 수준에서의 변화 내용을 <표 II-5>를 통해 살펴보면 공공부문은 민간부문보다 기업체명 변경이나 주된 활동의 변화 수준이 높았으나 ‘해당없음’의 비중이 상대적으로 높았으며, 사업장 위치 변경이나 인수 혹은 피인수 비중은 낮은 것으로 나타났다. 향후 ‘주된 활동의 변화’가 어떠한 내용인가에 대한 탐문이 필요할 것으로 보인다.

지배구조와 관련하여 공기업에서 가장 중요한 잣대인 기관장 선임방식과 관련하여 중앙(지방)정부가 직접 임명한 비율(5.6%)보다는 기관장 공모후 선임(추천)위원회 등의 절차를 통해 추천된 인사에 대해 정부가 임명한 비율(75.7%)이 크게 높았다. 산업별로는 금융 및 보험업과 기타산업에서 정부가 직접 임명한 비율이 높았으며, 공모제를 통한 경우는 보건 및 사회복지사업과 사업서비스업이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

12 KLI 사업체패널자료를 이용한 공공부문 고용관계 분석

〈표 II-5〉 외환위기 이후 기업체 수준 변화(복수)

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	38,116 (100.0)	16,464 (100.0)	666 (100.0)	18,385 (100.0)	2,236 (100.0)	365 (100.0)	180 (100.0)	185 (100.0)
기업명칭 변경	4,888 ( 12.8)	2,527 ( 15.4)	192 ( 28.9)	1,873 ( 10.2)	242 ( 10.8)	54 ( 14.8)	19 ( 10.5)	35 ( 19.1)
사업장 위치 변경	4,992 ( 13.1)	2,692 ( 16.4)	67 ( 10.0)	1,960 ( 10.7)	241 ( 10.8)	33 ( 9.0)	18 ( 9.8)	15 ( 8.2)
주된 활동의 변화	3,498 ( 9.2)	1,784 ( 10.8)	75 ( 11.2)	1,478 ( 8.0)	118 ( 5.3)	44 ( 12.1)	20 ( 11.2)	24 ( 12.9)
국내기업에 의해 피 인수/피합병	822 ( 2.2)	346 ( 2.1)	47 ( 7.1)	384 ( 2.1)	40 ( 1.8)	4 ( 1.0)	4 ( 2.1)	
외국기업에 의해 피 인수/피합병	676 ( 1.8)	451 ( 2.7)	31 ( 4.6)	184 ( 1.0)	11 ( 0.5)			
다른 기업 인수/합병	1,893 ( 5.0)	687 ( 4.2)	104 ( 15.6)	920 ( 5.0)	174 ( 7.8)	8 ( 2.1)	5 ( 2.8)	3 ( 1.4)
사업부문/생산라인 일부 매각/분사	3,167 ( 8.3)	1,573 ( 9.6)	205 ( 30.8)	1,161 ( 6.3)	206 ( 9.2)	23 ( 6.2)	5 ( 2.8)	18 ( 9.5)
민영화됨	250 ( 0.7)		7 ( 1.1)	210 ( 1.1)	29 ( 1.3)	4 ( 1.0)	1 ( 0.7)	3 ( 1.4)
분사에 의해 독립	738 ( 1.9)	214 ( 1.3)	44 ( 6.6)	413 ( 2.3)	59 ( 2.6)	8 ( 2.1)	1 ( 0.7)	6 ( 3.4)
화의/법정관리/ 워크아웃 경험	743 ( 2.0)	409 ( 2.5)	82 ( 12.3)	199 ( 1.1)	49 ( 2.2)	5 ( 1.4)	4 ( 2.1)	1 ( 0.7)
외자유치	695 ( 1.8)	278 ( 1.7)	65 ( 9.7)	279 ( 1.5)	74 ( 3.3)			
변화 없음	17,700 ( 46.4)	7,070 ( 42.9)	151 ( 22.7)	9,258 ( 50.4)	1,060 ( 47.4)	161 ( 44.1)	76 ( 42.0)	86 ( 46.3)
해당 없음	7,829 ( 20.5)	2,951 ( 17.9)	74 ( 11.1)	4,268 ( 23.2)	443 ( 19.8)	93 ( 25.5)	59 ( 32.9)	34 ( 18.4)



〈표 II-6〉 기관장 선임방식

	전 체	공공행정, 국방, 사회보장 행정	사업 서비스 업	보건 및 사회복지사업	금융 및 보험업	교육 서비스 업	기타
전 체	269 (100.0)	16 (100.0)	89 (100.0)	16 (100.0)	26 (100.0)	11 (100.0)	110 (100.0)
중앙(지방)정부의 직접 임명	15 ( 5.6)	- -	- -	1 ( 7.7)	3 ( 9.5)	- -	11 ( 10.3)
기관장 공모 후 선임 (추천)위원회 등의 절차를 통해 추천된 인사에 대해 정부가 임명함	204 ( 75.7)	13 ( 76.9)	73 ( 81.7)	14 ( 84.6)	20 ( 76.2)	6 ( 55.6)	78 ( 71.3)
기타	50 ( 18.7)	4 ( 23.1)	16 ( 18.3)	1 ( 7.7)	4 ( 14.3)	5 ( 44.4)	20 ( 18.4)

현재 기관장의 특성과 관련해서는 <표 II-7>에서 보듯이 외부전문가 혹은 비전문가 출신이 합계 74.8%로 대다수를 차지하였으며, 내부 승진한 경우는 15.0%에 불과하였다. 산업별로는 보건 및 사회복지사업과 사업서비스업에서 내부 승진 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 또한 기타 산업에서는 외부 비전문가가 선임된 경우가 많아 이 부문에 대한 심층 조사가 필요한 것으로 보인다.

〈표 II-7〉 현재 기관장의 특성

	전 체	공공행정, 국방, 사회보장 행정	사업 서비스 업	보건 및 사회복지사업	금융 및 보험업	교육 서비스 업	기타
전 체	269 (100.0)	16 (100.0)	89 (100.0)	16 (100.0)	26 (100.0)	11 (100.0)	110 (100.0)
외부전문가	186 ( 69.2)	16 (100.0)	52 ( 57.7)	10 ( 61.5)	19 ( 71.4)	10 ( 88.9)	79 ( 72.4)
외부의 비전문가	15 ( 5.6)	- -	4 ( 4.2)	- -	1 ( 4.8)	- -	10 ( 9.2)
내부 승진	40 ( 15.0)	- -	24 ( 26.8)	5 ( 30.8)	4 ( 14.3)	1 ( 11.1)	6 ( 5.7)
기타	28 ( 10.3)	- -	10 ( 11.3)	1 ( 7.7)	3 ( 9.5)	- -	14 ( 12.6)

14 KLI 사업체패널자료를 이용한 공공부문 고용관계 분석

주된 제품이나 서비스의 국내 시장에서의 경쟁의 정도를 설문한 결과 예상대로 공공부문은 민간부문보다 경쟁이 덜 치열한 것으로 나타났다. 유사한 비제조업 민간부문과는 달리 대기업일수록 경쟁 정도가 오히려 더 낮은 것이 특징적이다. 이는 이들 부문이 특정 공공서비스를 독과점하고 있는 상황을 반영하고 있는 것으로 판단된다. 그러나 <표 II-9>에서 시장수요 상황과 관련해서는 오히려 공공부문이 시장수요의 확대에 더 많은 비중으로 응답하였다. 이는 자신의 사업영역의 중요성을 강조하기 위한 결과인 것으로 풀이된다.

<표 II-8> 국내 시장 경쟁 정도

			N	평균
전 체			38,116	2.16
민간부문	제조업	300 이하	16,464	2.08
		300 이상	666	2.01
	비제조업	200 이하	18,385	2.25
		200 이상	2,236	1.88
공공부문	전 체		365	3.13
	200 이하		180	3.06
	200 이상		185	3.20

주: 1점은 '매우 심하다', 5점은 '매우 약하다'로 측정된 5점 척도.

<표 II-9> 시장 수요 상황

			N	평균
전 체			38,116	2.86
민간부문	제조업	300 이하	16,464	2.74
		300 이상	666	2.80
	비제조업	200 이하	18,385	2.99
		200 이상	2,236	2.85
공공부문	전 체		365	2.30
	200 이하		180	2.19
	200 이상		185	2.41

주: 1점은 '빠르게 늘어나고 있다', 5점은 '빠르게 줄어 들고 있다'로 측정된 결과.

<표 II-10> 혁신유형 비교

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	38,116 (100.0)	16,464 (100.0)	666 (100.0)	18,385 (100.0)	2,236 (100.0)	365 (100.0)	180 (100.0)	185 (100.0)
경쟁전략의 핵심 (연구개발중시 및 혁신선도)	16,392 ( 43.0)	7,284 ( 44.2)	492 ( 74.0)	7,206 ( 39.2)	1,171 ( 52.4)	238 ( 65.2)	106 ( 58.7)	132 ( 71.4)
필요시 연구개발 및 신기술 도입	8,415 ( 22.1)	4,401 ( 26.7)	90 ( 13.5)	3,384 ( 18.4)	477 ( 21.3)	63 ( 17.2)	37 ( 20.3)	26 ( 14.3)
제품서비스 및 프 로세스 개선	8,207 ( 21.5)	3,411 ( 20.7)	73 ( 10.9)	4,290 ( 23.3)	394 ( 17.6)	39 ( 10.7)	24 ( 13.3)	15 ( 8.2)
기존의 혁신 도입	5,102 ( 13.4)	1,368 ( 8.3)	11 ( 1.6)	3,504 ( 19.1)	194 ( 8.7)	25 ( 6.9)	14 ( 7.7)	11 ( 6.1)
4점 척도 평균	2.05	1.93	1.40	2.22	1.83	1.59	1.70	1.49

다음으로 “귀 사업장은 다음 혁신유형 중 어디에 가장 가깝습니까?”라는 질문에 대하여, <표 II-10>에서 볼 수 있듯이 ‘혁신선도형’으로 응답하고 있는 비중이 공공부문에서 오히려 민간 기업들보다 높게 나타났다. 이 표를 4점 척도로 측정(낮을수록 혁신선도형)하면 민간 제조 대규모 사업장이 1.40으로 가장 혁신적인 것으로 나타났으며, 공공부문은 이에 근접하는 1.59로 나타났으며, 민간 비제조업 부문은 업종의 성격상 수치가 낮지 않은 것으로 확인되었다. 그러나 이 설문만으로 공공부문에서 실제로 이러한 혁신이 이루어지고 있는지에 대한 판단은 유보적이다.

다음으로 근로자주도 혁신활동 수준을 동종업체 평균과 비교하여 높을수록 5점에 가깝고, 낮을수록 1점에 가깝도록 평가한 결과 <표 II-11>에서 보는 바와 같이 역시 공공부문이 민간 대기업보다도 높은 수치를 얻었다.

〈표 II-11〉 근로자주도 혁신활동 수준 비교 : 동종업체 비교 5점 척도

			N	평균	표준오차
전 체			35,779	3.26	0.02
민간부문	제조업	300 이하	15,788	3.26	0.03
		300 이상	655	3.45	0.06
	비제조업	200 이하	16,914	3.24	0.03
		200 이상	2,126	3.28	0.03
공공부문			296	3.51	0.05
			200 이하	145	0.07
			200 이상	151	0.06

또한 실제 제품서비스 혁신 정도를 설문한 결과 <표 II-12>에서 볼 수 있듯이 공공부문 대기업의 혁신 정도가 민간 제조 대기업보다도 더 높은 것으로 나타났으며, 공공부문 중소기업의 경우 민간 제조 중소기업 수준의 혁신 정도를 보이고 있는 것으로 나타났다. 공공부문은 같은 규모의 민간 비제조업에 비하여 제품서비스의 혁신 정도를 자신하고 있는 것으로 확인되었다. 그러나 이러한 주관적 설문만으로는 역시 어떤 내용으로, 어느 정도의 혁신이 실제로 이루어지는지를 판단하기는 어려울 것이다. 지난 10여년간 공공부문에서는 ‘혁신피로증’이 운위될 정도로 혁신 자체가 매너리즘에 빠지는 경우도 있는 것으로 알려지고 있기 때문이다. 그렇지만 <표 II-10>~<표 II-12>의 일관된 응답을 통해 볼 때, 공공부문에서 적지 않은 혁신 노력이 있었던 것 또한 사실인 것으로 판단된다.

〈표 II-12〉 제품서비스 혁신 정도 비교 : 평균 기준

			N	평균	표준오차
전 체			36,590	3.45	0.01
민간부문	제조업	300 이하	16,219	3.51	0.03
		300 이상	661	3.64	0.05
	비제조업	200 이하	17,237	3.39	0.03
		200 이상	2,178	3.47	0.03
공공부문			295	3.58	0.04
			200 이하	142	0.06
			200 이상	152	0.06

주: 1점 - 동종업체 평균에 비하여 매우 낮다, 5점 - 동종업체 평균에 비하여 매우 높다고 평가한 5점 척도 평균임.

“귀 사업장의 재무적 성과지표로 가장 적합한 것이 무엇인가”라는 질문에 대하여 공공부문은 절반 가량이 예산이라고 응답하여 민간부문과 크게 대조되었다. 반면 민간부문과는 달리 이익이나 매출액의 비중은 낮게 나타났다. 이는 공공부문 사업의 기본 특성을 반영한 결과이기도 하지만, 예산확보를 위한 노력 이외에 수익이나 매출액 혹은 부가가치 극대화, 또는 비용절감에 대한 노력이 상대적으로 후순위로 치질 가능성을 제기하고 있다. 역으로 공공부문에서 예산 배정의 중요성, 그 투명성과 공정성, 전문성의 중요도를 보여주는 설문결과로 해석될 수도 있을 것이다.

〈표 II-13〉 관리 중점 재무적 성과지표

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	38,116 (100.0)	16,464 (100.0)	666 (100.0)	18,385 (100.0)	2,236 (100.0)	365 (100.0)	180 (100.0)	185 (100.0)
추가	375 ( 1.0)	113 ( 0.7)	17 ( 2.5)	224 ( 1.2)	19 ( 0.9)	3 ( 0.7)	1 ( 0.7)	1 ( 0.7)
이익	11,144 ( 29.2)	5,173 ( 31.4)	343 ( 51.5)	4,906 ( 26.7)	671 ( 30.0)	52 ( 14.1)	24 ( 13.3)	28 ( 15.0)
부가가치	1,743 ( 4.6)	1,016 ( 6.2)	29 ( 4.4)	612 ( 3.3)	75 ( 3.3)	11 ( 3.1)	6 ( 3.5)	5 ( 2.7)
매출액/영업수익/사업수익	19,900 ( 52.2)	9,945 ( 60.4)	274 ( 41.1)	8,411 ( 45.8)	1,174 ( 52.5)	97 ( 26.6)	37 ( 20.3)	60 ( 32.7)
요금	697 ( 1.8)			665 ( 3.6)	26 ( 1.2)	6 ( 1.7)		6 ( 3.4)
예산	2,073 ( 5.4)	93 ( 0.6)		1,691 ( 9.2)	117 ( 5.2)	172 ( 47.2)	102 ( 56.6)	70 ( 38.1)
비용	533 ( 1.4)		2 ( 0.3)	447 ( 2.4)	75 ( 3.4)	9 ( 2.4)	3 ( 1.4)	6 ( 3.4)
지출	390 ( 1.0)	107 ( 0.7)		246 ( 1.3)	32 ( 1.4)	5 ( 1.4)	3 ( 1.4)	3 ( 1.4)
기타	1,260 ( 3.3)	17 ( 0.1)	2 ( 0.3)	1,184 ( 6.4)	47 ( 2.1)	10 ( 2.8)	5 ( 2.8)	5 ( 2.7)

〈표 II-14〉 사업체 운영성과(노동생산성과 품질)

			노동생산성		품질		
			N	평균	N	평균	
전 체			36,329	3.21	36,812	3.67	
민간부문	제조업	300 이하	16,182	3.24	16,224	3.78	
		300 이상	649	3.26	658	3.82	
	비제조업	200 이하	17,106	3.17	17,458	3.59	
		200 이상	2,124	3.31	2,194	3.54	
공공부문			전 체	268	3.33	279	3.59
			200 이하	128	3.27	136	3.50
			200 이상	140	3.39	143	3.67

주: 1점은 동종업체 평균에 비해 매우 낮은 것, 5점은 동종업체 평균에 비하여 매우 높은 것을 의미함.

구체적인 성과지표 중 하나로서 노동생산성에 대한 주관적인 인식을 설문한 결과 <표 II-14>에서 보는 바와 같이 공공부문이 민간 비제조업에 비하여 다소 높지만, 대체적으로 큰 차이를 보이지 않는 것으로 보인다. 다음으로 품질과 관련해서는 민간 비제조업보다 다소 높은 것으로 나타났다. 흥미로운 것은 민간부문 비제조업의 경우 중소기업에서 오히려 품질수준이 높다고 응답한 것이다. 공공부문의 경우 대규모 사업체의 품질수준 주관적 인식도가 높은 것으로 나타났다. 그렇지만 품질의 경우에 있어서 민간 제조업 부문의 주관적 인식도가 매우 높아서 전체적으로는 공공부문이 민간부문의 수준을 따라가지 못하고 있는 것으로 보인다. 민간 비제조업과 비교하여 공공부문의 품질 수준이 비슷하거나 약간 높은 것으로 나타난 이유 중 하나는 설문이 동종업체 평균과 비교하여 응답하도록 한 데 비하여 공공부문의 경우 비교대상이 적기 때문이기도 할 것이다.

## 2. 인사관리 전략

인사관리의 전반적인 전략과 관련하여 사업체패널조사에서는 <표 II-15>와 같이 내부노동시장 육성형인지, 아니면 외부노동시장 활용형인지

에 대한 다양한 설문을 배치하고 5점 척도로 평가하고자 한다. 이를 분석한 결과 <표 II-16>과 같이 공공부문은 민간부문에 비하여 낮은 근로자의 기업에 대한 충성심과 애착을 높이는 데 주력하고, 필요 인력을 장기 고용을 통해 내부에서 육성하며, 개인의 성과/업적보다는 팀워크를 강조하는 경향이 있지만, 비정규직 활용 부문에서는 상대적으로 덜 소극적인 것으로 나타났다. 다시 말해서 2005년 말을 기준으로 공공기관은 정규직에 대해서는 충성심을 강조하면서 장기육성을 중심으로 인력을 관리하지만, 상대적으로 비정규직의 활용에 대해서도 적극적이라는 것이다.

<표 II-15> 인사관리 전략 관련 설문 내용

질문: 귀 사업장의 전반적인 인사관리의 특성에 관해 ③점을 기준으로 가깝다고 생각하시는 쪽의 번호를 선택하여 주십시오.			
D111	인사관리의 일차적 목표는 가능한 고정적 인건비 절감에 있다.	①...②...③...④...⑤	인사관리의 일차적 목표는 근로자의 기업에 대한 충성심과 애착을 높이는 데 있다.
D112	필요한 자격을 갖춘 사람을 외부에서 충원하고 불필요시 해고한다.	①...②...③...④...⑤	필요한 자격을 갖춘 사람을 장기고용을 통해 내부에서 육성한다.
D113	가능한 한 비정규직근로자를 많이 활용한다.	①...②...③...④...⑤	가능한 한 정규직근로자를 주로 활용한다.
D114	인사관리는 개인의 성과/업적을 기준으로 운영된다.	①...②...③...④...⑤	인사관리는 팀워크를 기준으로 운영된다.
D115	인사관리는 근로자의 단기적 성과/업적을 최대한 높이려는 방향으로 운영된다.	①...②...③...④...⑤	인사관리는 근로자의 장기적인 육성과 개발을 위한 방향으로 운영된다.

<표 II-16> 인사관리 특성

		N	D111	D112	D113	D114	D115	
전 체		38,116	3.41	3.82	4.17	2.95	3.54	
민간 부문	제조업	300 이하	16,464	3.33	3.85	4.22	3.02	3.57
		300 이상	666	3.52	3.82	4.00	2.84	3.64
	비제조업	200 이하	18,385	3.48	3.78	4.16	2.90	3.51
		200 이상	2,236	3.39	3.85	3.92	2.85	3.48
공공부문		전 체	365	3.77	4.06	3.99	2.92	3.69
		200 이하	180	3.73	4.06	4.05	2.86	3.64
		200 이상	185	3.80	4.06	3.93	2.97	3.73

주: D111~D115 질문 내용과 항목은 위 <표 II-15> 참조. 5점 척도.

<표 II-17> 인사책임자의 사업전략 수립과정에 대한 공헌 여부

			N	D122	D124	D125
				평균	평균	평균
전 체			38,116	2.56	2.34	2.45
민간부문	제조업	300 이하	16,464	2.55	2.35	2.43
		300 이상	666	2.31	2.02	2.24
	비제조업	200 이하	18,385	2.59	2.37	2.49
		200 이상	2,236	2.48	2.23	2.37
공공부문		전 체	365	2.37	2.07	2.23
		200 이하	180	2.41	2.1	2.24
		200 이상	185	2.32	2.04	2.23

주: 1) D122 - 귀 사업장에서 인사책임자는 사업전략 수립과정에 중요한 공헌을 합니까?  
 2) D124 - 귀 사업장에서는 인사관리를 사업전략에 맞추려고 구체적으로 노력하고 있습니까?  
 3) D125 - 귀 사업장에서 타 부서원들은 인사부서를 변화의 주도자이자 사업의 중요한 파트너로 봅니까?  
 \* 각각의 설문에 대하여 1점은 '매우 그렇다', 5점은 '전혀 그렇지 않다'로 측정.

인사책임자의 사업전략 수립과정에 대한 공헌 여부를 설문한 결과, 공공부문은 민간부문보다 전략적 인사관리의 정도가 뚜렷한 것으로 나타났다. 인사책임자가 사업전략 수립과정에서 중요한 공헌을 하는지의 여부에서 공공부문 대기업은 제조 대기업만큼의 기여를 하고 있는 것으로 나타났다. 또한 공공부문에서 인사부서는 제조 대기업에서만만큼 변화의 주도자이자 사업의 중요한 파트너로 인식되고 있는 것으로 나타났다. 나아가 인사관리를 사업전략에 맞추려는 구체적 노력에 대한 설문에서도 공공부문은 제조 대기업 이외의 민간부문에 비하여 그 수준이 높은 것(낮은 수치)으로 확인되었다. 이들 설문결과에서 공공부문은 기업규모간 차이가 거의 없는 것으로 드러났는데, 이는 민간부문과 비교되는 특징으로서 규모와 무관하게 공통적으로 예산 및 정원통제를 받고 있는 상황과 관계가 있는 것으로 보인다.

그렇다면 외환위기 이후 도입하고 있는 인사제도에는 어떤 것들이 있을까? 복수응답한 결과를 <표 II-18>에서 검토해 보면 연봉제 도입의



비중이 가장 높고, 인사평가에 따른 보상차등 확대, 퇴직금 누진제 폐지, 성과배분제 도입, 대학자녀 학자금 지급규모 축소 또는 폐지 등의 비중이 높아 과거에 당연시되던 기업복지는 다소 축소되고 성과주의 혹은 능력주의 인사관리 제도가 널리 도입되었음을 짐작하게 한다. 또한 여성과 장애인에 대한 고려가 제고되었으나 청년층이나 고령자에 대한 배려는 그다지 높아지지 않은 것으로 보인다.

<표 II-18> 외환위기 이후 도입하고 있는 인사제도(복수응답)

	전체	공공행정, 국방, 사회보장 행정	사업 서비스 업	보건 및 사회복지사업	금융 및 보험업	교육 서비스 업	기타
전체	269 (100.0)	16 (100.0)	89 (100.0)	16 (100.0)	26 (100.0)	11 (100.0)	110 (100.0)
인사평가에 따른 보상차등 확대	194 ( 72.0)	14 ( 84.6)	70 ( 78.9)	1 ( 7.7)	20 ( 76.2)	9 ( 77.8)	79 ( 72.4)
연봉제 도입	215 ( 79.9)	13 ( 76.9)	79 ( 88.7)	9 ( 53.8)	15 ( 57.1)	9 ( 77.8)	91 ( 82.8)
성과배분제 도입	140 ( 51.9)	8 ( 46.2)	50 ( 56.3)	4 ( 23.1)	15 ( 57.1)	6 ( 55.6)	57 ( 51.7)
퇴직연금제도 도입	19 ( 7.0)	0 ( 0.0)	8 ( 8.5)	0 ( 0.0)	3 ( 9.5)	0 ( 0.0)	9 ( 8.0)
퇴직금 누진제 폐지	193 ( 71.5)	13 ( 76.9)	65 ( 73.2)	14 ( 84.6)	21 ( 81.0)	6 ( 55.6)	73 ( 66.7)
대학자녀 학자금지급규모 축소 또는 폐지	131 ( 48.6)	9 ( 53.8)	54 ( 60.6)	5 ( 30.8)	18 ( 66.7)	5 ( 44.4)	40 ( 36.8)
주택자금 대출규모 축소 또는 폐지	45 ( 16.8)	3 ( 15.4)	24 ( 26.8)	3 ( 15.4)	8 ( 28.6)	1 ( 11.1)	8 ( 6.9)
장애인 의무고용 확대	97 ( 36.0)	10 ( 61.5)	33 ( 36.6)	5 ( 30.8)	9 ( 33.3)	4 ( 33.3)	37 ( 33.3)
고령자 채용 확대	31 ( 11.7)	3 ( 15.4)	9 ( 9.9)	1 ( 7.7)	6 ( 23.8)	0 ( 0.0)	13 ( 11.5)
청년층 인턴십 활용 확대	33 ( 12.1)	4 ( 23.1)	13 ( 14.1)	1 ( 7.7)	5 ( 19.0)	0 ( 0.0)	10 ( 9.2)
여성근로자 채용 확대	121 ( 44.9)	15 ( 92.3)	39 ( 43.7)	5 ( 30.8)	15 ( 57.1)	5 ( 44.4)	42 ( 37.9)
기타	13 ( 4.7)		3 ( 2.8)	1 ( 7.7)	3 ( 9.5)	1 ( 11.1)	5 ( 4.6)

## 22 KLI 사업체패널자료를 이용한 공공부문 고용관계 분석

산업부문별로 보면 공공행정, 국방, 사회보장 행정과 교육서비스업의 경우가 평균적인 변화 양상을 보인 가운데, 보건 및 사회복지사업은 성과 배분제나 보상차등 확대 도입 비중이 현저히 낮았으며, 금융 및 보험업에 서는 대학자녀 학자금이나 주택자금 혜택이 줄어든 반면 인사평가에 따 른 보상차등 확대의 응답 비중이 높은 것으로 나타났다.

### Ⅲ. 고용현황 및 고용관리

#### 1. 고용현황과 고용전략

공공부문의 고용은 정부의 정원통제를 받는 가운데, 외환위기 이후 비정규직과 간접고용이 크게 증가한 것으로 특징지어진다(조성재 외, 2008). 비정규직에 대해서는 다음 절에서 살펴보기로 하고, 우선 정규직 중심으로 고용 현황부터 알아보기로 하자.

<표 Ⅲ-1>에서 직종별 인력구성을 보면 공공부문은 민간부문에 비하여 기술직과 사무직의 비중이 높고, 관리직과 전문직의 비중은 유사하며,

<표 Ⅲ-1> 직종별 인력 분포

		관리 직	전문 직	기술직 (준전 문직)	사무 직	서비 스직	영업 직	농림 어업 숙련직	생산 직	단순 직	전체	
전 체		7.03	11.82	13.01	19.53	7.99	5.91	0.16	24.32	10.23	100.0	
민간 부문	제조 업	300 이하	8.39	3.11	8.10	14.55	1.12	5.26	0.26	45.54	13.68	100.0
		300 이상	6.93	4.72	12.94	12.94	0.44	4.28	-	52.56	5.20	100.0
	비제 조업	200 이하	7.24	17.83	14.74	18.55	13.92	7.79	0.28	10.66	9.01	100.0
		200 이상	5.29	17.89	12.72	27.45	12.71	6.89	0.03	6.21	10.82	100.0
공공부문		전체	7.45	12.07	25.88	25.61	7.13	0.38	0.06	12.71	8.70	100.0
		200 이하	9.20	21.40	16.64	37.84	3.62	1.49	-	2.82	6.98	100.0
		200 이상	7.36	11.58	26.36	24.97	7.32	0.33	0.06	13.23	8.79	100.0

서비스직, 영업직, 생산직, 단순직의 비중은 낮은 것으로 나타났다. 이는 영업이나 생산 등 현업 부문의 비중이 낮고, 기술과 사무 등 간접부문의 비중이 높은 공공부문의 특성을 반영한 결과로 해석된다. 민간 비제조업 부문으로만 비교대상을 한정해 보면 공공부문 소기업의 경우 사무직의 비중이 매우 높고, 관리직과 전문직의 비중 역시 높은 것으로 나타났다. 이같은 결과는 업종의 특성을 반영하기도 하겠지만, 공공부문이 인력관리에 있어서 사무관리전문직의 생산성을 높여야 할 과제를 제기하는 것으로도 해석될 수 있을 것이다. 다만, 사례연구가 축적되지 않은 상황에서 선부른 재단은 금물일 것이다.

공공부문 대기업의 경우 사무직의 비중이 민간 비제조업 대기업보다 낮은 것으로 나타났으며, 다른 한편으로는 어떤 부문보다도 기술직의 비중이 높은 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 대형 공기업의 경우 전력, 가스 등 특수기술 영역을 담당하고 있는 현실을 반영한 것이지만, 다른 한편으로는 현업부문의 비정규직화, 혹은 외주화 속에서 기술 인력 중심으로 정규직 고용이 구성되고 있음을 보여주는 결과로도 풀이할 수 있을 것이다.

〈표 III-2〉 여성인력의 직종별 분포

		관리 직	전문 직	기술직 (준전문 직)	사무 직	서비 스직	영업 직	농림 어업 숙련직	생산 직	단순 직	전체	
전 체		2.40	12.57	7.01	25.68	10.16	5.81	0.13	20.22	16.02	100.0	
민간 부문	제조 업	300 이하	2.63	1.64	2.01	16.31	2.02	2.67	0.24	49.05	23.44	100.0
		300 이상	1.46	2.50	2.34	13.52	1.10	6.20	-	61.47	11.41	100.0
	비제 조업	200 이하	3.21	20.76	11.24	28.24	14.46	6.80	0.23	1.82	13.25	100.0
		200 이상	2.01	17.82	8.27	33.82	15.10	8.36	0.02	1.75	12.85	100.0
공공부문	전체	1.46	14.11	12.19	33.37	16.70	0.72	-	1.31	20.14	100.0	
	200 이하	3.58	19.13	13.78	41.86	6.51	2.65	-	1.56	10.93	100.0	
	200 이상	1.30	13.75	12.08	32.76	17.44	0.58	-	1.29	20.80	100.0	

여성인력만으로 직종별, 부문별 분포를 살펴본 결과가 <표 III-2>이다. 이에 따르면 공공부문 여성인력들은 전문직, 기술직, 사무직, 서비스직, 단순직에서 민간부문보다 더 큰 비중을 나타냈다. 반면 생산직과 영업직에서는 민간부문보다 비중이 큰 폭으로 낮았으나, 이는 공공부문 사업의 특성을 반영한 때문으로 보인다. 규모별로는 공공부문 소기업들은 여성인력이 사무직에 집중되고 있는 것으로 나타났으며, 대기업들은 상대적으로 단순직의 비중이 높았다. 공공부문 대기업의 관리직 여성 비율이 낮은 것을 포함하여 공공부문에서도 성별 직종분리 현상이 존재하고 있는 것으로 추정된다.

이번에는 해당 부문과 영역별로 여성 종사자수를 전체 종사자수로 나눈 비율을 구해 보았다. <표 III-3>에서 볼 수 있듯이 전반적으로 여성인력의 비중은 공공부문에서 민간에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 공공부문 소기업에서는 서비스직, 영업직, 생산직, 단순직에서 같은 규모 민간 비제조업보다 높은 비중을 나타냈으며, 공공부문 대기업에서는 민간 비제조업 대기업보다 서비스직과 단순직의 비중이 높은 가운데

<표 III-3> 직종별·부문별 여성인력 비중

		관리 직	전문 직	기술직 (준전문 직)	사무 직	서비 스직	영업 직	농림 어업 숙련직	생산 직	단순 직	전체	
전 체		9.95	30.94	15.69	38.29	37.02	28.63	25.00	24.21	45.57	29.12	
민간 부문	제조 업	300 이하	8.87	14.96	7.06	31.93	51.19	14.43	25.00	30.69	48.79	28.47
		300 이상	4.94	12.41	4.23	24.50	58.36	33.99	-	27.41	51.45	23.44
	비제 조업	200 이하	12.08	31.54	20.62	41.30	28.14	23.57	21.05	4.58	39.81	27.08
		200 이상	13.99	36.63	23.91	45.29	43.68	44.60	26.67	10.33	43.66	36.76
공공부문	전체	4.36	26.07	10.51	29.06	52.24	41.83	1.89	2.30	51.61	22.31	
	200 이하	11.73	26.96	25.00	33.38	54.22	53.28	-	16.67	47.27	30.16	
	200 이상	3.87	25.98	10.03	28.72	52.18	38.92	0.97	2.13	51.80	21.89	

관리직, 전문직, 기술직, 사무직에서는 큰 폭으로 낮은 비중을 나타냈다. 이 표의 결과도 역시 공공부문 대기업을 중심으로 상당한 정도의 성별 직종분리 현상이 존재함을 보여주고 있다.

다음으로 동종업체 평균과 비교한 이직률에서는 역시 공공부문의 경우가 민간부문보다 낮은 것으로 나타났다. 특히 공공부문 대기업을 경우가 가장 낮은 것으로 확인되었다.<sup>1)</sup> 결국 공공부문의 경우 민간부문에 비해 고용안정을 토대로 한 공공서비스의 안정성을 추구한다고 평가할 수 있을 것이다. 그러나 다른 한편으로 고용관리상의 경직성은 없는지에 대해서도 추가적인 분석이 요구된다고 할 것이다.

주기적으로 인력계획을 실시하고 있는지의 여부를 설문한 결과, 공공부문은 민간부문보다 ‘아니오’의 비중이 현저히 낮은 것으로 나타났다. 즉 단기는 물론 중장기에 걸쳐 체계적인 인력계획을 실시하고 있는 정도에서 공공부문이 민간부문을 앞서고 있는 것이다. 이는 기획재정부나 주무부처로부터 정원을 통제받고 있는 상황에서 정원관리가 그만큼 중요하다는

〈표 III-4〉 이직률 비교

			N	평균	표준오차
전 체			36,942	2.55	0.02
민간부문	제조업	300 이하	16,031	2.55	0.04
		300 이상	653	2.41	0.06
	비제조업	200 이하	1,774	2.56	0.04
		200 이상	2,204	2.62	0.04
공공부문	전 체		310	2.20	0.05
	200 이하		149	2.22	0.08
	200 이상		161	2.17	0.07

주: 동종업체 평균과 비교하여 매우 낮으면 1점, 매우 높으면 5점으로 평가.

1) 이 설문은 인사관리자들의 주관적인 인식을 묻는 것이기 때문에 다소간 편향의 (bias)의 소지가 있을 수밖에 없다. 실제 이직률과 관련한 문항을 분석한 결과 전체 평균은 26.2%인 데 비해 공공부문은 12.2%(대기업 11.5%, 소기업 13.0%)로서 민간부문에 비해 현저히 낮은 것으로 확인되었다. 다만, 이 수치가 전반적으로 높은 편이어서 추가조사, 혹은 보완적인 분석을 필요로 하며, 따라서 여기서 표를 제시하지는 않는다.

〈표 III-5〉 인력계획 실시 여부

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	38,116 (100.0)	16,464 (100.0)	666 (100.0)	18,385 (100.0)	2,236 (100.0)	365 (100.0)	180 (100.0)	185 (100.0)
예, 1년 단위	16,517 ( 43.3)	7,141 ( 43.4)	509 ( 76.4)	7,407 ( 40.3)	1,221 ( 54.6)	238 ( 65.2)	98 ( 54.6)	140 ( 75.5)
예, 2~3년 단위	1,012 ( 2.7)	337 ( 2.1)	15 ( 2.3)	545 ( 3.0)	87 ( 3.9)	28 ( 7.6)	14 ( 7.7)	14 ( 7.5)
예, 4~5년 단위	211 ( 0.6)	30 ( 0.2)	8 ( 1.1)	138 ( 0.8)	25 ( 1.1)	10 ( 2.8)	3 ( 1.4)	8 ( 4.1)
아니오	20,376 ( 53.5)	8,955 ( 54.4)	134 ( 20.1)	10,295 ( 56.0)	902 ( 40.4)	89 ( 24.5)	65 ( 36.4)	24 ( 12.9)

사정을 반영하고 있는 것으로 보인다. 특히 민간부문에서는 제조 대기업의 경우가 ‘아니오’의 비중이 가장 낮았는데, 공공부문 대기업은 이보다 더 낮은 12.9%로 나타났다. 그렇지만 인력계획의 기간별로 보면 1년 단위의 비중이 매우 높고, 상대적으로 2년 이상 비중은 낮아 공공부문에서도 정원통제나 정원관리를 넘어서는 중장기 인력계획은 그다지 발달하지 않은 것으로 추정된다.

다음으로 채용관리에 대해 알아보자. 우선 주요 구인수단으로는 공공부문에서 인터넷과 신문, 라디오, TV 등 매체 이용이 많은 것으로 나타났으나, 사내공모나 사내게시 역시 민간부문보다 많이 활용되고 있는 것으로 나타났다. 반면 직원 추천이나 연고에 의존하는 비율은 민간부문보다 월등히 낮았다. 이상으로부터 공공부문의 채용은 비교적 투명하게 이루어지고 있을 가능성이 높으며, 기업규모가 큰 공공부문 대기업에서는 사내공모도 적지 않게 활용되고 있는 것으로 보인다.

실제 채용시 중요하게 고려하는 항목은 상당히 흥미로운 점들을 보여준다. 공공부문에서는 민간부문보다 직무지식과 외국어능력, 학력을 매우 높은 비중으로 고려하고 있는 것으로 나타났다. 반면 숙련 및 경력에 대해서는 민간부문보다 덜 중요하게 생각하고, 즉시 활용 가능성 역시 민간

중소기업들보다 낮은 수준으로 고려하는 것으로 나타났다. 역으로 조직에의 적합성을 중요시하고 있는 것으로 나타나, 결국 잠재능력이 있는 자를 채용하고 장기고용하는 것을 통하여 해당 조직에서 높은 성과를 올리는 것을 기대하고 있음을 짐작하게 된다. 이는 공공부문에서 장기 육성형 내부노동시장이 형성될 개연성을 보여주는 결과이다.

〈표 III-6〉 공석 총원 위한 주요 구인 수단(2가지 응답)

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	38,116 (100.0)	16,464 (100.0)	666 (100.0)	18,385 (100.0)	2,236 (100.0)	365 (100.0)	180 (100.0)	185 (100.0)
사내공모	3,771 ( 9.9)	1,494 ( 9.1)	150 ( 22.5)	1,663 ( 9.0)	401 ( 18.0)	63 ( 17.2)	19 ( 10.5)	44 ( 23.8)
사내게시(벽보)	2,185 ( 5.7)	839 ( 5.1)	88 ( 13.2)	1,040 ( 5.7)	190 ( 8.5)	29 ( 7.9)	18 ( 9.8)	11 ( 6.1)
신문·라디오·TV 등 매체	12,691 ( 33.3)	5,833 ( 35.4)	162 ( 24.4)	5,978 ( 32.5)	551 ( 24.6)	167 ( 45.9)	70 ( 39.2)	97 ( 52.4)
인터넷 게시(노동부 워크넷 제외)	18,002 ( 47.2)	6,637 ( 40.3)	281 ( 42.2)	9,452 ( 51.4)	1,342 ( 60.0)	291 ( 79.7)	149 ( 82.5)	142 ( 76.9)
노동부 워크넷	10,987 ( 28.8)	7,579 ( 46.0)	140 ( 21.0)	2,979 ( 16.2)	250 ( 11.2)	39 ( 10.7)	26 ( 14.7)	13 ( 6.8)
직원 추천이나 연고	12,497 ( 32.8)	5,278 ( 32.1)	184 ( 27.6)	6,332 ( 34.4)	698 ( 31.2)	6 ( 1.7)	5 ( 2.8)	1 ( 0.7)
학교나 학원에 요청	5,495 ( 14.4)	1,402 ( 8.5)	176 ( 26.4)	3,518 ( 19.1)	357 ( 16.0)	42 ( 11.4)	26 ( 14.7)	15 ( 8.2)
민간취업알선업체	3,230 ( 8.5)	1,252 ( 7.6)	54 ( 8.2)	1,632 ( 8.9)	270 ( 12.1)	21 ( 5.9)	14 ( 7.7)	8 ( 4.1)
국공립 직업안정기관	999 ( 2.6)	531 ( 3.2)	13 ( 2.0)	412 ( 2.2)	38 ( 1.7)	4 ( 1.0)	1 ( 0.7)	3 ( 1.4)
공공훈련기관	730 ( 1.9)	363 ( 2.2)	18 ( 2.8)	342 ( 1.9)	4 ( 0.2)	3 ( 0.7)	3 ( 1.4)	- ( -)
기타	948 ( 2.5)	92 ( 0.6)	5 ( 0.8)	739 ( 4.0)	92 ( 4.1)	20 ( 5.5)	5 ( 2.8)	15 ( 8.2)



<표 III-7> 채용시 중요하게 고려하는 항목(2가지 응답)

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	38,116 (100.0)	16,464 (100.0)	666 (100.0)	18,385 (100.0)	2,236 (100.0)	365 (100.0)	180 (100.0)	185 (100.0)
학력	2,269 ( 6.0)	405 ( 2.5)	52 ( 7.8)	1,485 ( 8.1)	283 (12.7)	44 (12.1)	23 (12.6)	21 (11.6)
숙련 및 경력	21,330 ( 56.0)	10,282 ( 62.5)	243 ( 36.5)	9,526 ( 51.8)	1,152 ( 51.5)	127 ( 34.8)	79 ( 44.1)	48 ( 25.9)
자격 소지 여부	7,643 ( 20.1)	950 ( 5.8)	68 ( 10.2)	5,940 ( 32.3)	602 ( 26.9)	83 ( 22.8)	26 ( 14.7)	57 ( 30.6)
직무 지식(외국어 능력 제외)	5,036 ( 13.2)	2,017 ( 12.3)	83 ( 12.4)	2,442 ( 13.3)	333 ( 14.9)	161 ( 44.1)	70 ( 39.2)	91 ( 49.0)
외국어 능력	1,138 ( 3.0)	307 ( 1.9)	15 ( 2.2)	638 ( 3.5)	132 ( 5.9)	47 ( 12.8)	20 ( 11.2)	26 ( 14.3)
조직에의 적합성	12,525 ( 32.9)	6,035 ( 36.7)	330 ( 49.5)	5,321 ( 28.9)	691 ( 30.9)	149 ( 40.7)	74 ( 41.3)	74 ( 40.1)
즉시 활용 가능성	5,728 ( 15.0)	2,890 ( 17.6)	62 ( 9.4)	2,524 ( 13.7)	226 ( 10.1)	25 ( 6.9)	18 ( 9.8)	8 ( 4.1)
태도(업무에 대한 열정이나 충성심)	14,359 ( 37.7)	7,041 ( 42.8)	421 ( 63.2)	5,951 ( 32.4)	870 ( 38.9)	76 ( 20.7)	40 ( 22.4)	35 ( 19.1)
외부인의 추천서	413 ( 1.1)	153 ( 0.9)	6 ( 0.9)	253 ( 1.4)		1 ( 0.3)	1 ( 0.7)	
직원의 추천	1,385 ( 3.6)	780 ( 4.7)	20 ( 3.1)	518 ( 2.8)	65 ( 2.9)	1 ( 0.3)	1 ( 0.7)	
연령	2,849 ( 7.5)	1,518 ( 9.2)	21 ( 3.1)	1,296 ( 7.1)	13 ( 0.6)	1 ( 0.3)		1 ( 0.7)
가족 배경	212 ( 0.6)	72 ( 0.4)		136 ( 0.7)	4 ( 0.2)			
기타	156 ( 0.4)		9 ( 1.4)	109 ( 0.6)	32 ( 1.5)	5 ( 1.4)	1 ( 0.7)	4 ( 2.0)

공공부문에서는 정원관리가 가장 중요하기 때문에 정원과 현원에 대하여 알아보았다. <표 III-8>에 따르면 공공부문 전체 정원은 업체당 평균 752명, 현원은 724명으로 나타나 3.62% 정도 현원이 부족한 것으로 나타났다. 현원 부족은 공석 후 채용에 걸리는 시간 등 시차에 따른 요인이 있

30 KLI 사업체패널자료를 이용한 공공부문 고용관계 분석

으며, 다른 한편으로는 인건비를 절감하거나 1인당 성과급 배분액을 높이기 위한 전략 등 다양한 요인이 작용한다. 공공행정, 국방, 사회보장 행정의 경우 상대적으로 업무가 안정되어 있어 현원부족률이 낮은 것으로 나타났다으며, 상대적으로 유연성이 높은 금융 및 보험업의 부족률이 높은 것으로 나타났다. 교육서비스업의 부족률이 42.9%에 이른 것에 대해서는 추가적인 조사가 필요한 것으로 보인다.

<표 III-8> 2005년 12월 말 기관의 정원 및 현원

	정원			현원			정·현원 차이	차이의 정원대비 비율(%)
	N	평균	표준 오차	N	평균	표준 오차		
전 체	264	751.71	169.66	269	724.49	162.88	27.22	3.62
공공행정, 국방, 사회보장 행정	16	206.92	61.96	16	206.08	60.29	0.85	0.41
사업서비스업	87	380.12	78.97	89	389.11	75.78	-9.00	-2.37
보건 및 사회복지사업	16	870.38	311.52	16	853.62	299.92	16.77	1.93
금융 및 보험업	26	893.57	282.88	26	849.90	275.17	43.67	4.89
교육서비스업	11	241.78	120.16	11	138.00	44.26	103.78	42.92
기타	107	1137.47	402.16	110	1086.75	384.75	50.72	4.46

<표 III-9> 중앙정부 정원통제 범주(복수응답)

	전 체	공공행정, 국방, 사회보장 행정	사업 서비스업	보건 및 사회복지사업	금융 및 보험업	교육 서비스업	기타
전 체	269 (100.0)	16 (100.0)	89 (100.0)	16 (100.0)	26 (100.0)	11 (100.0)	110 (100.0)
총인원(정원)	210 (78.0)	13 (76.9)	77 (85.9)	10 (61.5)	20 (76.2)	10 (88.9)	81 (73.6)
직급별 정원	101 (37.4)	8 (46.2)	20 (22.5)	6 (38.5)	14 (52.4)	5 (44.4)	48 (43.7)
정원 외 비정규직의 사용	42 (15.4)	4 (23.1)	8 (8.5)	1 (7.7)	5 (19.0)	5 (44.4)	19 (17.2)
기타	26 (9.8)	0 (0.0)	6 (7.0)	3 (15.4)	3 (9.5)	1 (11.1)	14 (12.6)

그렇다면 중앙정부는 어떤 범주로 정원을 통제하고 있을까? 총정원을 통제하는 경우가 78.0%로 나타났으며, 직급별 정원까지 통제하고 있는 비중도 1/3을 넘고 있으며, 나아가 비정규직의 사용까지 통제하고 있는 경우도 15.4%에 달하였다. 특히 금융 및 보험업에서 직급별 정원 통제 비중이 높았으며, 교육서비스업의 경우는 비정규직의 사용 규제 비중이 상대적으로 높게 나타났다.

그렇다면 실제 현장에서 정원의 인원은 어느 정도나 채용하여 활용하고 있을까? <표 III-10>에 의하면 전혀 사용할 수 없다는 응답 비중이 가장 높았다. 특히 사업서비스업<sup>2)</sup>과 금융 및 보험업 부문에서 응답 비중이 높았고, 반면 보건 및 사회복지사업에서는 이 비중이 낮게 나타났다. 공공행정, 국방, 사회보장 행정과 보건 및 사회복지사업에서는 정부예산 범위 내에서 사용가능하다는 응답이 각각 46.2%를 차지하였으며, 특히 보건 및 사회복지사업은 정부예산 이외의 기관자체 또는 별도의 예산으로

<표 III-10> 정원의 인원 채용 여부

	전 체	공공행정, 국방, 사회보장 행정	사업 서비스업	보건 및 사회복지사업	금융 및 보험업	교육 서비스업	기타
전 체	269 (100.0)	16 (100.0)	89 (100.0)	16 (100.0)	26 (100.0)	11 (100.0)	110 (100.0)
전혀 사용할 수 없다	110 ( 40.7)	6 ( 38.5)	45 ( 50.7)	1 ( 7.7)	13 ( 47.6)	4 ( 33.3)	40 ( 36.8)
정부예산 범위에서 사용가능하다	84 ( 31.3)	8 ( 46.2)	19 ( 21.1)	8 ( 46.2)	8 ( 28.6)	4 ( 33.3)	39 ( 35.6)
정부예산 이외의 기관 자체 또는 별도의 예산으로 사용할 수 있다	69 ( 25.7)	3 ( 15.4)	24 ( 26.8)	8 ( 46.2)	6 ( 23.8)	4 ( 33.3)	25 ( 23.0)
기타	6 ( 2.3)	- -	1 ( 1.4)	- -	- -	- -	5 ( 4.6)

2) 그런데 <표 III-10>에서는 사업서비스업의 경우 유일하게 정원보다 현원이 더 많은 것으로 나타나 이 질문에 대한 응답과 일관성이 없게 나타났다. 이에 대한 추가 분석과 조사가 필요한 것으로 보인다.

〈표 III-11〉 채용 가능 대상

	전 체	공공행정, 국방, 사회보장 행정	사업 서비스 업	보건 및 사회복지 사업	금융 및 보험업	교육 서비스 업	기타
전 체	155 (100.0)	10 (100.0)	43 (100.0)	15 (100.0)	14 (100.0)	8 (100.0)	65 (100.0)
정규직만 채용 가능	3 ( 1.6)	- -	- -	- -	- -	- -	3 ( 3.8)
비정규직만 채용 가 능	86 ( 55.3)	4 ( 37.5)	24 ( 55.9)	9 ( 58.3)	11 ( 81.8)	5 ( 66.7)	33 ( 50.0)
정규직, 비정규직 모두 채용 가능	67 ( 43.1)	6 ( 62.5)	19 ( 44.1)	6 ( 41.7)	3 ( 18.2)	3 ( 33.3)	30 ( 46.2)

사용할 수 있다는 응답의 비중이 46% 이상이나 차지하였다. 또한 교육서비스업에서도 이들 응답의 비중이 35%에 근접하여 이 두 산업에서는 현장의 재량권이 상당한 정도로 존재하는 것으로 추정되어 제도의 차이 등에 대한 추가 분석이 필요한 것으로 보인다.

한편 정원의 인원의 채용가능 대상으로서 55.3%는 비정규직만 채용가능하다고 응답하였으며, 정규직, 비정규직 모두 채용가능하다는 응답은 43.1%였다. 이로써 정원의 인원은 주로 비정규직 형태로 채용하지만, 정규직 채용의 비중도 적지 않은 것으로 풀이된다.

## 2. 비정규직과 외주화<sup>3)</sup>

공공부문은 기간제 등 직접고용 비정규직을 활용할 뿐 아니라 파견, 용역, 사내하청 등 간접고용을 활용하고 있으며, 간접고용은 외주화 현상과 관련되어 있다. <표 III-12>에서 주된 비정규직 고용형태를 부문별로 비교해 보면, 공공부문은 민간부문에 비하여 일용직의 비중은 낮고 기간제의 비중이 매우 높은 것으로 나타났다. 또한 파견/용역/일시대체의 비중도 높은 것으로 나타났지만 사내하청의 비중은 상대적으로 낮게 나타났

3) 이 절의 내용은 조성재 외(2008), 『공공부문의 간접고용과 고용관계』, 한국노동연구원 보고서 제II장 내용 중 일부를 수정한 것이다.

는데, 이는 민간 제조업부문의 영향 때문인 것으로 보인다. 나아가 민간 중소제조업과 현격한 차이가 나는 부문은 외국인근로자인 것으로 확인되며, 단기간근로자 활용에 있어서 공공부문은 민간 비제조업부문보다 그 비율이 소기업부문에서 특히 낮은 것으로 나타났다.

우선 직접고용 비정규직 활용 현황부터 살펴보자. <표 III-13>에 따르면 전반적으로 기간제 근로자의 활용도가 단시간 근로자보다는 많은 가운데, 특히 공공부문에서 기간제 근로자 비중이 높은 것으로 나타났다. 이는 민간부문 비제조업보다도 높은 결과로서 공공부문에서 오히려 비정규직이 널리 활용되고 있음을 보여주는 것이다.

<표 III-12> 주된 비정규직 고용형태

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	24,041 (100.0)	10,669 (100.0)	552 (100.0)	10,734 (100.0)	1,756 (100.0)	330 (100.0)	159 (100.0)	171 (100.0)
외국인근로자	3,722 ( 15.5)	3,371 ( 31.6)	42 ( 7.6)	301 ( 2.8)	8 ( 0.5)	- -	- -	- -
기간제(계약직/ 한시적) 근로자	8,619 ( 35.9)	2,005 ( 18.8)	165 ( 29.9)	5,399 ( 50.3)	839 ( 47.8)	210 ( 63.7)	112 ( 70.6)	98 ( 57.4)
파트타임(단시 간) 근로자	1,616 ( 6.7)	534 ( 5.0)	2 ( 0.4)	974 ( 9.1)	94 ( 5.3)	11 ( 3.4)	3 ( 1.6)	9 ( 5.2)
파견/용역/일시 대체 근로자	5,230 ( 21.8)	2,275 ( 21.3)	177 ( 32.1)	2,195 ( 20.5)	498 ( 28.4)	86 ( 26.0)	33 ( 20.6)	53 ( 30.9)
특수고용형태/ 독립도급 근로자	1,054 ( 4.4)	679 ( 6.4)	22 ( 4.0)	287 ( 2.7)	62 ( 3.5)	4 ( 1.2)	1 ( 0.8)	3 ( 1.5)
재택/가내 근로자	99 ( 0.4)	46 ( 0.4)	- -	53 ( 0.5)	- -	- -	- -	- -
사내하청 근로자	1,066 ( 4.4)	577 ( 5.4)	125 ( 22.6)	349 ( 3.3)	12 ( 0.7)	4 ( 1.2)	1 ( 0.8)	3 ( 1.5)
일용 근로자	2,507 ( 10.4)	1,101 ( 10.3)	19 ( 3.5)	1,159 ( 10.8)	215 ( 12.2)	13 ( 3.8)	8 ( 4.8)	5 ( 2.9)
기타	129 ( 0.5)	80 ( 0.8)	- -	18 ( 0.2)	29 ( 1.6)	3 ( 0.8)	1 ( 0.8)	1 ( 0.7)

<표 III-13> 직접고용 비정규직 근로자 구성비의 비교

			기간제(계약직/한시적) 근로자	파트타임(단시간) 근로자
전 체			6.13	1.40
민간부문	제조업	300 이하	3.21	0.81
		300 이상	3.14	0.10
	비제조업	200 이하	8.02	1.90
		200 이상	10.95	1.91
공공부문			17.90	1.72
			200 이하	1.14
			200 이상	2.28

<표 III-14> 기간제 근로자 활용 직종

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	12,801 (100.0)	3,934 (100.0)	372 (100.0)	6,927 (100.0)	1,279 (100.0)	288 (100.0)	138 (100.0)	150 (100.0)
관리직	422 ( 3.30)	270 ( 6.87)	24 ( 6.56)	100 ( 1.45)	26 ( 2.01)	1 ( 0.44)	1 ( 0.91)	- -
전문직	1,867 (14.58)	51 ( 1.30)	11 ( 2.94)	1,631 (23.54)	131 (10.24)	43 (14.85)	18 (12.73)	25 (16.81)
기술직	1,138 (8.89)	211 ( 5.37)	27 ( 7.28)	747 (10.79)	104 ( 8.15)	48 (16.59)	21 (15.45)	26 (17.65)
사무직	2,111 (16.49)	311 ( 7.91)	119 (31.91)	1,285 (18.55)	312 (24.42)	84 (29.26)	55 (40.00)	29 (19.33)
서비스직	1,341 (10.48)	164 ( 4.16)	5 ( 1.46)	902 (13.02)	255 (19.92)	15 ( 5.24)	10 ( 7.27)	5 ( 3.36)
영업직	751 ( 5.86)	150 ( 3.82)	3 ( 0.94)	500 ( 7.22)	90 ( 7.05)	6 ( 2.18)	4 ( 2.73)	3 ( 1.68)
생산직	2,270 (17.73)	1,673 (42.51)	90 (24.34)	438 ( 6.33)	60 ( 4.65)	9 ( 3.06)	4 ( 2.73)	5 ( 3.36)
단순직	2,901 (22.66)	1,104 (28.06)	91 (24.57)	1,323 (19.10)	301 (23.56)	82 (28.38)	25 (18.18)	57 (37.82)

그렇다면 기간제 근로자는 주로 어느 직종에서 활용되고 있을까? <표 III-14>에서 볼 수 있듯이, 공공부문의 경우 사무직과 단순직에서 민간부문보다 월등히 높은 비율로 기간제를 활용하고 있는 것으로 나타났다. 특히 공공 대규모 사업체는 같은 규모의 민간 비제조업 사업체들보다 사무직, 단순

직은 물론 기술직과 전문직에서도 기간제 근로자의 활용비중이 높았다.

<표 III-15>에서 기간제 근로자 활용 이유를 살펴보면, 공공부문은 민간부문에 비하여 일시적 수요 이외에 특히 정원 동결로 인한 사유가 많은 것으로 나타났다. 반면 비용절감과 고용조정 용이, 숙련 필요 등의 사유는 민간부문에 비하여 낮게 나타났다. 이로써 정원관리가 비합리적이거나 비현실적인 가능성, 혹은 공공부문이 정원관리를 우회하여 기간제 근로자를 활용하고 있을 개연성에 주목할 필요가 있을 것이다.

<표 III-15> 기간제 근로자 활용 이유

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	12,801 (100.0)	3,934 (100.0)	372 (100.0)	6,927 (100.0)	1,279 (100.0)	288 (100.0)	138 (100.0)	150 (100.0)
일시적 수요	3,224 (25.18)	1,301 (33.07)	109 (29.26)	1,332 (19.23)	379 (29.60)	103 (35.81)	45 (32.73)	58 (38.66)
일시적 공석	855 ( 6.68)	161 ( 4.09)	11 ( 2.84)	559 ( 8.07)	121 ( 9.46)	4 ( 1.31)	1 ( 0.91)	3 ( 1.68)
충원 어려움	748 ( 5.84)	239 ( 6.07)	10 ( 2.74)	453 ( 6.54)	33 ( 2.57)	13 ( 4.37)	8 ( 5.45)	5 ( 3.36)
휴직 대체	283 ( 2.21)	32 ( 0.81)	7 ( 1.89)	213 ( 3.08)	24 ( 1.90)	6 ( 2.18)	4 ( 2.73)	3 ( 1.68)
정원 동결	547 ( 4.27)	42 ( 1.06)	6 ( 1.71)	420 ( 6.06)	16 ( 1.28)	63 (21.83)	39 (28.18)	24 (15.97)
고용조정 용이	1,630 (12.73)	646 (16.41)	39 (10.58)	791 (11.42)	146 (11.43)	8 ( 2.62)	3 ( 1.82)	5 ( 3.36)
숙련 필요	1,097 ( 8.57)	476 (12.10)	41 (11.10)	474 ( 6.85)	95 ( 7.43)	10 ( 3.49)	5 ( 3.64)	5 ( 3.36)
비용절감	3,063 (23.93)	613 (15.59)	113 (30.35)	1,897 (27.39)	386 (30.16)	54 (18.78)	19 (13.64)	35 (23.53)
노사관계	44 ( 0.35)	-	3 ( 0.93)	37 ( 0.54)	4 ( 0.28)	-	-	-
기피업무 수행	315 ( 2.46)	205 ( 5.20)	2 ( 0.63)	97 ( 1.40)	6 ( 0.46)	5 ( 1.75)	1 ( 0.91)	4 ( 2.52)
성과 촉진	395 ( 3.08)	76 ( 1.92)	7 ( 1.97)	291 ( 4.21)	14 ( 1.11)	6 ( 2.18)	5 ( 3.64)	1 ( 0.84)
테스트/평가	314 ( 2.45)	68 ( 1.73)	13 ( 3.39)	222 ( 3.21)	11 ( 0.84)	-	-	-
기타	287 ( 2.24)	77 ( 1.96)	10 ( 2.62)	139 ( 2.00)	45 ( 3.49)	16 ( 5.68)	9 ( 6.36)	8 ( 5.04)

이렇듯 공공부문은 민간부문보다 기간제 등 직접고용 비정규직의 활용 비중이 높은 것으로 나타났다. 그렇다면 간접고용과 관련한 현황은 어떠할까? 우선 <표 III-16>과 같이 아웃소싱, 사내용역, 사내하청 등 업무대행이 이루어지고 있는지에 대해 설문한 결과, 민간부문보다 더 많이 활용되고 있는 것으로 나타났다. 민간부문 내에서는 제조업 대규모 사업체에 서 업무대행을 하는 비중이 58%에 달하였는데, 공공부문 대기업은 이 비중을 상회하는 64%로 나타났다.

<표 III-16> 업무대행(아웃소싱, 사내용역, 사내하청) 여부

			N	평균	표준오차	
전 체			38,116	0.26	0.01	
민간부문	제조업	300 이하	16,464	0.26	0.02	
		300 이상	666	0.58	0.03	
	비제조업	200 이하	18,385	0.22	0.02	
		200 이상	2,236	0.45	0.03	
공공부문			365	0.55	0.03	
			200 이하	180	0.45	0.04
			200 이상	185	0.64	0.04

주: ‘예’는 1, ‘아니오’는 0.

<표 III-17> 외환위기 이후 일부 사업이나 활동의 외주화 추진 또는 논의 여부

		전 체	추진하였 다	논의한 적은 있으나 추진하 지는 않았다	논의한 적 없다	기타
전 체		268 (100.0)	102 (38.0)	40 (15.0)	113 (42.25)	13 ( 4.7)
공공행정, 국방, 사회보장 행정	200 이하	11 (100.0)	--	4 (33.3)	8 (66.66)	--
	200 이상	5 (100.0)	1 (25.0)	1 (25.0)	3 (50.00)	--
사업서비스업	200 이하	47 (100.0)	15 (32.4)	8 (16.2)	23 (48.65)	1 ( 2.7)
	200 이상	42 (100.0)	23 (54.5)	5 (12.1)	14 (33.33)	--
보건 및 사 회복지사업	200 이하	5 (100.0)	1 (25.0)	--	4 (75.00)	--
	200 이상	11 (100.0)	3 (22.2)	4 (33.3)	5 (44.44)	--
금융 및 보 협업	200 이하	10 (100.0)	3 (25.0)	0 ( 0.0)	6 (62.50)	1 (12.5)
	200 이상	16 (100.0)	10 (61.5)	3 (15.4)	4 (23.08)	--
교육 서비스 업	200 이하	8 (100.0)	1 (16.7)	--	5 (66.67)	1 (16.7)
	200 이상	4 (100.0)	3 (66.7)	--	1 (33.33)	--
기타	200 이하	59 (100.0)	18 (29.8)	5 ( 8.5)	29 (48.94)	8 (12.8)
	200 이상	50 (100.0)	25 (50.0)	11 (22.5)	13 (25.00)	1 ( 2.5)



<표 III-17>은 공공부문만을 대상으로 한 추가설문으로서, 외주화를 추진한 경우가 38%에 달하며, 논의만 한 경우와 기타 등을 합칠 경우 절반 이상의 공공부문 사업체들이 외주화에 전향적인 것으로 나타났다. 규모별로는 대규모 사업체들이 외주화에 보다 적극적인 것으로 보이며, 업종별로는 교육서비스업, 금융 및 보험업, 그리고 사업서비스업 등의 외주화 정도가 높은 것으로 나타났다.

그렇다면 어떤 업무영역에서 외주화를 추진해 온 것일까? <표 III-18>에 따르면 공공부문은 민간부문보다 청소, 경비, 건물관리, 사무보조, 전

<표 III-18> 업무대행 영역(복수응답)

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	9,862 (100.0)	4,338 (100.0)	388 (100.0)	3,938 (100.0)	999 (100.0)	199 (100.0)	82 (100.0)	117 (100.0)
생산/대고객 서비스	2,856 (28.96)	1,907 (43.96)	108 (27.90)	677 (17.19)	143 (14.28)	21 (10.76)	10 (12.31)	11 (09.68)
청소	5,894 (59.76)	2,183 (50.32)	337 (86.93)	2,430 (61.70)	780 (78.11)	164 (82.28)	60 (73.85)	103 (88.17)
보안 및 경비	5,793 (58.74)	2,610 (60.18)	312 (80.56)	2,008 (50.99)	711 (71.19)	151 (75.95)	58 (70.77)	93 (79.57)
식당	4,227 (42.87)	2,393 (55.16)	277 (71.37)	1,030 (26.14)	453 (45.30)	76 (37.98)	23 (27.69)	53 (45.16)
건물관리	1,916 (19.43)	412 (09.49)	67 (17.33)	1,053 (26.74)	308 (30.80)	77 (38.61)	31 (38.46)	45 (38.71)
사무보조	1,483 (15.04)	169 (03.90)	89 (23.07)	921 (23.38)	250 (25.06)	53 (26.58)	24 (29.23)	29 (24.73)
수송(물류)	1,749 (17.74)	1,031 (23.77)	165 (42.56)	410 (10.41)	130 (13.02)	13 (06.33)	3 (03.08)	10 (08.60)
전산	893 ( 9.05)	129 (02.98)	75 (19.29)	421 (10.70)	231 (23.09)	37 (18.35)	14 (16.92)	23 (19.35)
훈련	43 ( 0.43)	- -	8 (01.99)	26 (00.67)	2 (00.25)	6 (03.17)	- -	6 (05.38)
인사관리 (채용)	138 ( 1.40)	86 (01.99)	2 (00.49)	39 (01.00)	4 (00.44)	6 (03.17)	4 (04.62)	3 (02.15)

산 등의 영역에서 외주화를 능동적으로 활용해 온 것으로 보인다. 이러한 업무영역은 우리나라에서 전반적으로 외주화가 확산되어 있으나, 특히 공공부문이 더욱 적극적으로 활용하고 있다는 점에서 그 실태를 보다 면밀히 검토할 필요성을 제기하고 있다. 반면 민간부문은 생산이나 대고객 서비스 영역, 그리고 식당과 물류 영역에서 상대적으로 높은 외주 활용도를 나타냈다.

다음으로 외주화가 추진된 경우 어떠한 규모로 그것이 이루어졌는지에 대해 설문한 결과가 <표 III-19>에 제시되어 있다. 이에 따르면 극히 일부 사업이나 활동만 외주화가 이루어졌다는 응답이 44.8%, 기타가 50.6%로서 이 응답만으로는 그 실태를 파악하기가 곤란하다. 전반적으로 외주화의 현상이 복잡하게 전개되고 있음을 시사한다고 할 것이다.

<표 III-19> 외주화가 추진된 경우 규모

		전 체	전체 사업 이나 활동 가운데 절 반 이상의 규모로 이 루어졌다	전체 사업이 나 활동 가 운데 일부 비 핵심적 부 문을 이 루어졌다	극히 일부 사업 이 나 활동만 외주화 가 이 루어졌다	기타
전 체		110 (100.0)	4 ( 3.4)	1 ( 1.1)	49 ( 44.8)	55 ( 50.6)
공공행정, 국 방, 사회보장 행정	200 이하	- -	- -	- -	- -	- -
	200 이상	1 (100.0)	- -	- -	1 (100.0)	- -
사업서비스업	200 이하	16 (100.0)	- -	- -	11 ( 69.2)	5 ( 30.8)
	200 이상	23 (100.0)	- -	- -	5 ( 22.2)	18 ( 77.8)
보건 및 사회 복지사업	200 이하	1 (100.0)	- -	- -	- -	1 (100.0)
	200 이상	3 (100.0)	- -	- -	1 ( 50.0)	1 ( 50.0)
금융 및 보험 업	200 이하	4 (100.0)	1 (33.3)	- -	1 ( 33.3)	1 ( 33.3)
	200 이상	11 (100.0)	- -	1 (11.1)	8 ( 66.7)	3 ( 22.2)
교육 서비스 업	200 이하	1 (100.0)	- -	- -	1 (100.0)	- -
	200 이상	3 (100.0)	- -	- -	1 ( 50.0)	1 ( 50.0)
기타	200 이하	21 (100.0)	1 ( 5.9)	- -	8 ( 35.3)	13 ( 58.8)
	200 이상	25 (100.0)	1 ( 5.0)	- -	11 ( 45.0)	13 ( 50.0)

이번에는 간접고용과 관련하여 직접적으로 간접고용 근로자의 형태와 비율을 살펴보자. 앞서 업무대행 혹은 외주화 등과 설문용어가 다르기 때문에 직접 비교하기는 곤란하지만, <표 III-20>은 민간부문보다 공공부문이 주로 파견/용역 등의 간접고용 형태를 취하고 있음을 보여준다. 이는 앞서 공공부문이 청소, 경비, 건물관리 등에서 간접고용을 널리 활용하고 있는 것과 일관된 응답인 것으로 보인다. 또한 민간 제조업 대기업에서 사내하청 비중이 높은 것 역시 앞서 민간 생산부문에서 업무대행이 널리 이루어지고 있는 것과 일관된다. 용어와 개념상의 혼란에도 불구하고 공공부문은 용역 등의 형태로 간접고용을 널리 활용하고 있음을 확

<표 III-20> 간접고용근로자 특성 비교 : 근로자 비율 기준

			파견/용역/일 시대체	사내 하청	특수고용/독 립도급
전 체			N	38,116	38,116
			평균	2.96	0.71
			표준오차	0.21	0.11
민간 부문	제조업	300 이하	N	16,464	16,464
		평균	2.17	1.02	
		표준오차	0.27	0.28	
	300 이상	N	666	666	
		평균	3.95	4.38	
		표준오차	0.49	0.72	
	비제조업	200 이하	N	18,385	18,385
			평균	3.24	0.34
표준오차		0.48	0.13		
200 이상		N	2,236	2,236	
	평균	5.67	0.43		
표준오차	0.63	0.17			
공공부문	전 체	N	365	365	
		평균	6.3	0.53	
		표준오차	0.64	0.24	
	200 이하	N	180	180	
		평균	5.68	0.4	
		표준오차	0.82	0.37	
200 이상	N	185	185		
	평균	6.9	0.65		
	표준오차	0.99	0.3		

인하게 되며, 아울러 사내하청의 경우에 있어서도 민간 비제조업보다 그 비중이 높다는 사실에 주목할 필요가 있을 것이다. 특수고용이나 독립도급은 간접고용일 수도 있고 아닐 수도 있는데, 참고로 <표 III-20>에 의하면 공공부문에서는 그 비중이 크지 않은 것으로 나타났다.

이번에는 간접고용 근로자가 어떤 직종에서 주로 활용되고 있는지를 살펴보자. <표 III-21>에 의하면 민간부문은 여러 직종에 고루 분포하고 있는 반면에 공공부문에서는 단순직과 사무직에 집중되고 있는 것으로 나타났다. 앞서 기간제의 경우에도 이 두 직종에 공공부문의 활용도가 집중되고 있었음을 상기한다면, 공공부문에서는 단순하거나 주변적인 직무에 대하여 민간부문보다 적극적으로 고용의 외부화 혹은 비정규화를 추진해 왔음을 보여주는 결과이다.

<표 III-21> 간접고용 근로자 활용 직종

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	8,779 (100.0)	3,718 (100.0)	315 (100.0)	3,573 (100.0)	977 (100.0)	195 (100.0)	81 (100.0)	115 (100.0)
관리직	268 ( 3.05)	59 ( 1.58)	3 ( 0.86)	202 ( 5.66)	4 ( 0.41)	-	-	-
전문직	487 ( 5.54)	17 ( 0.47)	2 ( 0.69)	425 (11.90)	35 ( 3.61)	6 ( 3.23)	6 ( 7.81)	-
기술직	343 ( 3.91)	36 ( 0.96)	7 ( 2.11)	238 ( 6.65)	49 ( 5.04)	14 ( 7.10)	9 (10.94)	5 ( 4.40)
사무직	1,016 (11.57)	179 ( 4.83)	75 (23.65)	606 (16.97)	127 (12.95)	29 (14.84)	14 (17.19)	15 (13.19)
서비스직	455 ( 5.18)	78 ( 2.10)	4 ( 1.27)	231 ( 6.46)	128 (13.08)	14 ( 7.10)	8 ( 9.38)	6 ( 5.49)
영업직	132 ( 1.51)	14 ( 0.38)	8 ( 2.56)	82 ( 2.28)	27 ( 2.80)	1 ( 0.65)	-	1 ( 1.10)
농림어업숙련직	1 ( 0.01)	-	-	-	1 ( 0.11)	-	-	-
생산직	1,723 (19.62)	1,628 (43.79)	39 (12.33)	49 ( 1.36)	7 ( 0.72)	-	-	-
단순직	4,354 (49.60)	1,706 (45.89)	178 (56.53)	1,740 (48.71)	599 (61.29)	131 (67.10)	44 (54.69)	87 (75.82)

다음으로 <표 III-22>에서 간접고용 근로자의 활용이유를 살펴보자. 일시적 수요와 정원동결 항목이 민간부문보다 높은 수치를 나타낸 것은 앞서 기간제의 경우와 동일하다. 직접고용 비정규직의 경우와 다른 점은 비용절감의 응답 수치가 민간부문보다 높게 나타난 사실이다. 이로써 공공부문 사업체들은 일시적 수요나 정원관리의 우회 이외에도 비용절감을 위하여 보다 적극적으로 간접고용을 활용하고 있다는 사실을 알 수 있다.

<표 III-22> 간접고용 근로자 활용 이유

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	8,779 (100.0)	3,718 (100.0)	315 (100.0)	3,573 (100.0)	977 (100.0)	195 (100.0)	81 (100.0)	115 (100.0)
일시적 수요	1,811 (20.63)	1,111 (29.89)	71 (22.61)	393 (11.00)	188 (19.22)	48 (24.52)	19 (23.44)	29 (25.27)
일시적 공석	289 ( 3.29)	109 (2.92)	4 ( 1.17)	137 ( 3.85)	37 ( 3.76)	3 ( 1.29)	1 ( 1.56)	1 ( 1.10)
충원 어려움	1,066 (12.14)	633 (17.03)	4 ( 1.32)	377 (10.55)	43 ( 4.37)	9 ( 4.52)	6 ( 7.81)	3 ( 2.20)
휴직 대체	110 ( 1.25)	19 (0.50)	- -	86 ( 2.40)	4 ( 0.42)	1 ( 0.65)	- -	1 ( 1.10)
정원 동결	350 ( 3.99)	29 (0.78)	7 ( 2.17)	256 ( 7.15)	37 ( 3.83)	21 (10.97)	11 (14.06)	10 ( 8.79)
고용조정 용이	883 (10.05)	443 (11.92)	41 (13.05)	347 ( 9.72)	42 ( 4.31)	9 ( 4.52)	5 ( 6.25)	4 ( 3.30)
숙련 필요	536 ( 6.11)	69 (1.85)	9 ( 2.85)	387 (10.84)	62 ( 6.32)	9 ( 4.52)	5 ( 6.25)	4 ( 3.30)
비용절감	2,872 (32.71)	1,024 (27.54)	153 (48.56)	1,154 (32.31)	466 (47.70)	74 (38.07)	25 (31.25)	49 (42.86)
노사관계	42 ( 0.48)	22 (0.59)	- -	16 ( 0.46)	4 ( 0.36)	- -	- -	- -
기피업무 수행	439 ( 5.00)	255 (6.85)	16 ( 5.07)	114 ( 3.20)	48 ( 4.89)	6 ( 3.23)	3 ( 3.13)	4 ( 3.30)
성과 촉진	135 ( 1.54)	5 (0.13)	5 ( 1.55)	114 ( 3.20)	10 ( 1.01)	1 ( 0.65)	- -	1 ( 1.10)
테스트/평가	26 ( 0.30)	- -	- -	26 ( 0.74)	- -	- -	- -	- -
기타	220 ( 2.51)	- -	5 ( 1.66)	164 ( 4.58)	37 ( 3.80)	14 ( 7.10)	5 ( 6.25)	9 ( 7.69)

42 KLI 사업체패널자료를 이용한 공공부문 고용관계 분석

그렇다면 외주화 등과 관련하여 노사갈등을 겪지는 않는가? <표 III-23>에 따르면 공공부문 사업체의 23.7%에서 이러한 갈등을 겪었던 것으로 나타났다. 규모별로는 외주화가 많이 추진된 대규모 사업체에서 갈등이 많았으며, 업종별로는 보건 및 사회복지사업과 기타 업종, 그리고 사업서비스업에서 절대 응답수가 많았는데, ‘기타 업종’에 대해서는 추가적인 분석이 필요할 것으로 보인다.

<표 III-23> 외주화나 민영화로 인한 노사갈등 표출

	전체	공공행정, 국방, 사회보장 행정	사업 서비스업	보건 및 사회복지 사업	금융 및 보험업	교육 서비스업	기타
전체	149 (100.0)	6 (100.0)	52 (100.0)	8 (100.0)	18 (100.0)	4 (100.0)	62 (100.0)
예	35 (23.7)	1 (20.0)	9 (17.1)	3 (33.3)	3 (14.3)	1 (33.3)	19 (30.6)
아니오	111 (74.6)	5 (80.0)	43 (82.9)	5 (66.7)	14 (78.6)	3 (66.7)	42 (67.3)
기타	3 (1.7)	- -	- -	- -	1 (7.1)	- -	1 (2.0)

<표 III-24> 외주화나 민영화를 추진한 경우 노사갈등의 형태

	전체	공공행정, 국방, 사회보장 행정	사업 서비스업	보건 및 사회복지 사업	금융 및 보험업	교육 서비스업	기타
전체	38 (25.4)	1 (20.0)	9 (17.1)	3 (33.3)	4 (21.4)	1 (33.3)	20 (32.7)
노사간의 의견대립이 있었으나 대화를 통해 해결되었다	23 (15.3)	1 (20.0)	9 (17.1)	1 (16.7)	3 (14.3)	-	9 (14.3)
항의집회 등 집단행동이 있었으나 파업으로 발전하지 않았다	6 (4.2)	-	-	1 (16.7)	-	1 (33.3)	4 (6.1)
반대 파업 등 심각한 노사분규가 있었다	6 (4.2)	-	-	-	-	-	6 (10.2)
기타	3 (1.7)	-	-	-	1 (7.1)	-	1 (2.0)

주: ( ) 안의 비율은 <표 III-23>의 ‘예’와 ‘기타’를 합친 것임.

이렇게 외주화나 민영화를 추진할 경우 노사갈등의 형태는 파업 등이 격렬하게 전개되기보다는 대화와 타협에 의하여 갈등이 해소되는 경우가 많았던 것으로 보인다. 역시 세부 업종별로는 ‘기타 부문’에 대한 추가 조사, 혹은 사례 연구를 필요로 함을 <표 III-24>에서 확인할 수 있다.

## IV. 임금과 보상체계

공공부문의 임금수준이 너무 낮으면 종사자의 만족도가 떨어져 공공서비스의 질이 저하될 우려가 있다. 반면 임금수준이 너무 높으면 공공부문을 유지하기 위한 사회경제의 전반적 부담을 가중시키기 때문에 역시 바람직스럽지 않다. 이러한 임금수준은 임금체계를 비롯한 전반적인 보상관리 및 노사관계와 함께 고찰할 필요가 있을 것이다.

임금체계에서 가장 중요한 항목인 기본급의 결정원리를 살펴보면, <표 IV-1>에서 보는 바와 같이 공공부문의 경우 호봉급의 비중이 민간부문보다 높은 것으로 나타났다. 이로써 공공부문의 경우 임금체계의 연공성과 경직성이 민간부문보다 높다고 평가할 수 있을 것이다. 흥미로운 점은 공공부문 소기업의 경우 직능급의 비중도 민간부문보다 높게 나타난 점이다. 반면 공공부문 대기업의 경우 직무급의 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타나, 기본급 구성과 관련하여 추가 연구를 통한 심층분석이 필요한 것으로 보인다. 여하튼 공공부문은 임금의 연공성이 높을 것으로 추정되며, 이 경우 경직적 임금체계나 고령화에 따른 비용상승 압력을 피하기

<표 IV-1> 기본급의 구성(결정원리)

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	38,116 (100.0)	16,464 (100.0)	666 (100.0)	18,385 (100.0)	2,236 (100.0)	365 (100.0)	180 (100.0)	185 (100.0)
호봉급	21,880 (57.4)	8,556 (52.0)	538 (80.8)	11,111 (60.4)	1,407 (62.9)	268 (73.4)	115 (63.6)	154 (83.0)
직능급	12,466 (32.7)	5,553 (33.7)	184 (27.6)	5,952 (32.4)	666 (29.8)	111 (30.3)	69 (38.5)	42 (22.4)
직무급	12,686 (33.3)	6,191 (37.6)	208 (31.2)	5,525 (30.0)	663 (29.7)	99 (27.2)	40 (22.4)	59 (32.0)



위하여 비정규직이나 간접고용을 늘릴 가능성이 높아진다고 하는 점을 기억할 필요가 있을 것이다.

다음으로 임금구성과 관련하여 연간 고정상여금의 비중을 살펴보았다. 이에 따르면 민간 제조 대기업부문의 고정상여금 비중이 600%에 근접하여 가장 높은 것으로 나타났고, 공공부문은 민간 비제조업 부문과 비교할 때 다소간 높은 것으로 드러났다. 역시 공공부문의 임금구성이 안정적인 것으로 평가할 수 있을 것이다.

그렇다면 공공부문의 임금수준은 어느 정도일까? 유감스럽게도 사업체

〈표 IV-2〉 연간 고정상여금 비중

			N	평균
전 체			33,123	371.75
민간부문	제조업	300 이하	15,083	373.70
		300 이상	646	584.39
	비제조업	200 이하	15,224	352.98
		200 이상	1,892	425.01
공공부문		전 체	277	437.71
		200 이하	127	424.00
		200 이상	150	449.35

〈표 IV-3〉 정규직 신입사원 평균 초임 세전 연봉 비교

(단위: 만 원)

			군필 대졸 남성			군필 고졸 남성		
			N	평균	표준오차	N	평균	표준오차
전 체			35,542	2,020.0	11.61	32,861	1,722.0	10.05
민간 부문	제조업	300 이하	15,200	1,934.0	17.47	16,102	1,673.5	15.73
		300 이상	657	2,567.3	31.06	611	2,082.8	30.00
	비제조 업	200 이하	17,148	2,026.1	24.73	14,254	1,737.2	20.62
		200 이상	2,176	2,309.6	32.17	1,693	1,862.9	30.24
공공부문		전 체	361	2,608.5	31.00	201	2,243.3	37.41
		200 이하	176	2,505.9	43.86	84	2,136.6	58.65
		200 이상	185	2,706.3	42.39	117	2,320.2	47.22

패널자료 중 임금이나 인건비 관련 자료는 결과가 불안정하여 그대로 활용하기가 어렵다. 그 중 상대적으로 안정적인 자료가 초임 관련 지표이다. <표 IV-3>에 따르면 남성 근로자의 경우 군필 대졸과 고졸을 막론하고 공공부문의 초임수준이 민간부문보다 높은 것으로 나타났다. 특히 제조업 대기기업보다도 공공부문의 초임수준이 높다는 것은 자료가 불충분하다고 하더라도 유의해야 할 특징인 것으로 보인다.

흥미로운 것은 이에 대한 인사관리자들의 주관적 인식이다. 동종업계 평균과 비교한 해당 사업체의 임금수준을 설문한 결과, <표 IV-4>와 같이 민간의 대기기업들은 제조업과 비제조업 모두 평균(3점) 이상의 수치를 나타낸 반면, 공공부문은 규모와 무관하게 상대적으로 낮다고 응답하였다. 이는 정부의 임금인상률 통제가 이루어지고 있는 상황 때문에 실제 수준과 상관없이 민간부문보다 임금수준이 낮은 것으로 인식하고 있다는 것을 시사한다.

그렇다면 비정규직의 임금수준은 어떨까? <표 IV-5>에 의하면 소규모 기업의 경우 비정규직과의 임금격차가 대기기업에서보다 적다는 상식이 확인되는데, 대-소규모와 무관하게 공공부문은 민간부문보다 비정규직에게 상대적으로 더 적은 임금을 주는 것으로 나타났다. 이로써 공공부문에서 정원관리 이외에도 인건비를 절감하기 위하여 비정규직을 활용한다는 사실이 확인된다고 할 것이다.

다음으로 성과배분제와 관련하여 공공부문은 민간부문보다 더 높은 비중으로 이 제도를 운용하고 있는 것으로 나타났다. 특히 민간 제조 대기기업보다도 높다는 점에서 공공부문에 대한 정부의 경영평가와 이에 연동한 성과배분제가 민간보다 더 높은 강도로 이루어지고 있음을 짐작하게 한다.

<표 IV-4> 동종업계 평균 대비 임금 수준비교

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		200 이하	200 이상	전 체
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
N	37,747	16,344	663	18,177	2,227	167	169	336
평균	3.00	2.98	3.28	2.99	3.10	2.61	2.75	2.68
표준오차	0.02	0.03	0.05	0.03	0.03	0.06	0.06	0.04

〈표 IV-5〉 비정규직 임금수준

			N	평균	
전 체			24,041	85.23	
민간부문	제조업	300 이하	10,669	86.18	
		300 이상	552	78.39	
	비제조업	200 이하	10,734	85.82	
		200 이상	1,756	79.22	
전 체			330	78.83	
공공부문			200 이하	159	80.30
			200 이상	171	77.46

주: 다른 조건(근속, 학력 등)이 동일하다면 유사한 업무를 수행하는 정규직 근로자 임금 수준의 몇 % 정도를 비정규직에게 지급하는가(상여금 포함)에 대한 응답결과.

〈표 IV-6〉 성과배분제 운용 여부

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	38,116 (100.0)	16,464 (100.0)	666 (100.0)	18,385 (100.0)	2,236 (100.0)	365 (100.0)	180 (100.0)	185 (100.0)
예	16,514 ( 43.3)	6,868 ( 41.7)	432 ( 64.9)	8,038 ( 43.7)	917 ( 41.0)	259 ( 71.0)	122 ( 67.8)	137 ( 74.2)
아니오	21,602 ( 56.7)	9,596 ( 58.3)	234 ( 35.1)	10,347 ( 56.3)	1,318 ( 59.0)	106 ( 29.0)	58 ( 32.2)	48 ( 25.9)

〈표 IV-7〉 성과배분을 위한 사전 성과산정식 유무

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	16,514 (100.0)	6,868 (100.0)	432 (100.0)	8,038 (100.0)	917 (100.0)	259 (100.0)	122 (100.0)	137 (100.0)
예	9,151 (55.4)	2,898 (42.2)	313 (72.5)	5,186 (64.5)	551 (60.1)	203 (78.2)	91 (74.2)	112 (81.7)
아니오	7,363 (44.6)	3,970 (57.8)	119 (27.5)	2,852 (35.5)	366 (39.9)	57 (21.8)	31 (25.8)	25 (18.4)

또한 <표 IV-7>은 이를 위한 사전 성과산정식이 공공부문에 더 높은 비중으로 존재함을 보여주고 있어 제도가 나름대로의 합리성과 안정성을 갖고 있는 것으로 풀이된다.

다음 <표 IV-8>은 이러한 성과배분 계산이 이루어지는 단위가 공공부문에서 부서 또는 팀성과에까지 이르고 있음을 보여준다. 즉 민간부문보다 그룹, 기업, 사업장 성과의 반영 비중은 상대적으로 낮은 반면, 부서 또는 팀성과의 반영비중은 월등히 높은 것으로 나타났다.

<표 IV-8> 성과배분 산정단위(복수응답)

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	9,113 (100.0)	2,898 (100.0)	309 (100.0)	5,155 (100.0)	550 (100.0)	201 (100.0)	89 (100.0)	112 (100.0)
그룹전체 성과	1,952 ( 21.4)	637 ( 22.0)	66 ( 21.5)	1,123 ( 21.8)	86 ( 15.7)	39 ( 19.4)	21 ( 23.9)	18 ( 15.7)
기업전체 성과	2,285 ( 25.1)	731 ( 25.2)	192 ( 62.2)	1,113 ( 21.6)	216 ( 39.2)	34 ( 16.9)	8 ( 8.5)	26 ( 23.6)
사업장 성과	6,885 ( 75.6)	2,194 ( 75.7)	158 ( 51.2)	4,037 ( 78.3)	363 ( 65.9)	133 ( 66.3)	78 ( 87.3)	55 ( 49.4)
부서 또는 팀 성과	4,206 ( 46.2)	1,189 ( 41.0)	130 ( 42.1)	2,527 ( 49.0)	231 ( 41.9)	130 ( 64.4)	47 ( 52.1)	83 ( 74.2)
기타	668 ( 7.3)	125 ( 4.3)	24 ( 7.7)	451 ( 8.8)	21 ( 3.8)	47 ( 23.1)	21 ( 23.9)	25 ( 22.5)

## V. 직무와 작업조직

고용관계에서 실제로 직무가 어떻게 수행되고, 그 과정에서 숙련 형성이나 훈련은 어떻게 이루어지는지, 그리고 그를 둘러싼 작업장 노사관계는 어떠한지 등에 대하여 살펴보고자 한다. 이는 노동과정 및 작업장 성과와 관련한 중요한 연구 영역인데, 단순 빈도 분석을 통하여 우선 개괄적인 이해를 모색해 본다.

우선 인사관리에서 직무분석을 실시하는지를 <표 V-1>에서 살펴볼 수 있다. 공공부문은 71%가 직무분석을 실시하여 민간부문보다 월등히 높은 것으로 나타났다.<sup>4)</sup>

그렇다면 직무분석은 어떻게 활용되고 있을까? <표 V-2>에서 볼 수 있듯이 공공부문은 민간부문과 달리 정원산정을 위해 활용하는 경우가 많은 것으로 나타났으며, 아울러 평가지표 개발에도 널리 활용되나 이를 교육훈련과 연계시키는 것은 민간부문에 미치지 못하는 것으로 나타났다.<sup>5)</sup>

<표 V-1> 직무분석 실시여부

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	38,116 (100.0)	16,464 (100.0)	666 (100.0)	18,385 (100.0)	2,236 (100.0)	365 (100.0)	180 (100.0)	185 (100.0)
예	17,114 ( 44.9)	7,334 ( 44.5)	513 ( 77.0)	7,705 ( 41.9)	1,303 ( 58.3)	259 ( 71.0)	118 ( 65.7)	141 ( 76.2)
아니오	21,002 ( 55.1)	9,130 ( 55.5)	153 ( 23.0)	10,680 ( 58.1)	933 ( 41.7)	106 ( 29.0)	62 ( 34.3)	44 ( 23.8)

4) 전체평균을 구해 보면 1.55(1점은 실시, 2점은 비실시)인 데 비하여 공공부문 평균은 1.29이다.

5) 그러나 교육훈련에 대한 설문결과에서는 공공부문이 교육훈련을 실시한다는 비중이 99%로서 전체 평균 86.2%를 앞섰다. 교육훈련의 내용과 정도, 범위에 대한 추가적인 분석을 필요로 할 것이다.

<표 V-2> 직무분석의 활용도(복수응답)

	전 체	민간부문				공공부문		전 체
		제조업		비제조업		200 이하	200 이상	
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	17,114 (100.0)	7,334 (100.0)	513 (100.0)	7,705 (100.0)	1,303 (100.0)	118 (100.0)	141 (100.0)	259 (100.0)
정원산정	5,282 ( 30.9)	2,483 ( 33.9)	235 ( 45.9)	1,805 ( 23.4)	595 ( 45.7)	72 ( 60.6)	92 ( 65.2)	164 ( 63.1)
채용 및 선발 기준	6,117 ( 35.7)	2,487 ( 33.9)	226 ( 44.1)	2,713 ( 35.2)	608 ( 46.7)	37 ( 30.9)	47 ( 33.0)	83 ( 32.0)
직무급	4,465 ( 26.1)	2,517 ( 34.3)	146 ( 28.5)	1,504 ( 19.5)	251 ( 19.3)	19 ( 16.0)	28 ( 19.6)	47 ( 18.0)
평가지표 개발	6,835 ( 39.9)	2,632 ( 35.9)	280 ( 54.5)	3,325 ( 43.2)	483 ( 37.1)	64 ( 54.3)	52 ( 36.6)	116 ( 44.7)
교육훈련	7,939 ( 46.4)	3,508 ( 47.8)	249 ( 48.7)	3,459 ( 44.9)	631 ( 48.4)	49 ( 41.5)	43 ( 30.4)	92 ( 35.4)
기타	418 ( 2.4)	213 ( 2.9)	9 ( 1.8)	116 ( 1.5)	68 ( 5.2)	1 ( 1.1)	10 ( 7.1)	11 ( 4.4)

각 부문별로 요구되는 숙련수준을 측정할 수단이 마땅치는 않지만, 개략적으로 <표 V-3>에서와 같이 신입사원이 재직자만큼 일하기 위해 걸리는 기간을 설문해 볼 수 있을 것이다. 이에 따르면 공공부문은 평균 16.9개월로서 민간부문보다 더 많은 기간이 걸리는 것으로 나타났다. 앞서 잠재능력이 있는 자 중심으로 채용하고 장기 육성 위주의 인사관리를 하고 있다는 점을 감안하면 이 같은 개연성이 없는 것은 아니지만, 이를 그대로 수용해야 할지에 대해서는 역시 추가적인 조사와 분석이 필요할 것이다.

<표 V-3> 신입사원이 능숙한 재직자만큼 일하기 위해 걸리는 기간

(단위: 개월 수)

			N	평균
전 체			38,116	11.53
민간부문	제조업	300 이하	16,464	10.91
		300 이상	666	14.22
	비제조업	200 이하	18,385	11.62
		200 이상	2,236	13.61
공공부문	전 체		365	16.87
	200 이하		180	14.71
	200 이상		185	18.97

신입사원의 OJT를 위해서 뿐 아니라, 전반적인 작업장의 다기능화를 촉진하고 공평하게 업무를 분담하며 직무수행의 지루함과 단조로움을 극복하기 위해서는 정기적인 직무순환이 대단히 중요하다. 이와 관련하여 <표 V-4>의 결과는 공공부문이 민간부문보다 직무순환에 매우 적극적이라는 사실을 보여준다. 또한 <표 V-5>의 결과는 직무순환 대상 근로자 비율에 있어서도 민간부문을 크게 앞서고 있는 것으로 나타나 공공부문에 독특한 작업장 혁신 모형이 존재하는지, 혹은 다른 특별한 이유가 있는지에 대한 탐색이 필요할 것으로 판단된다.

<표 V-4> 정기적인 직무순환 여부

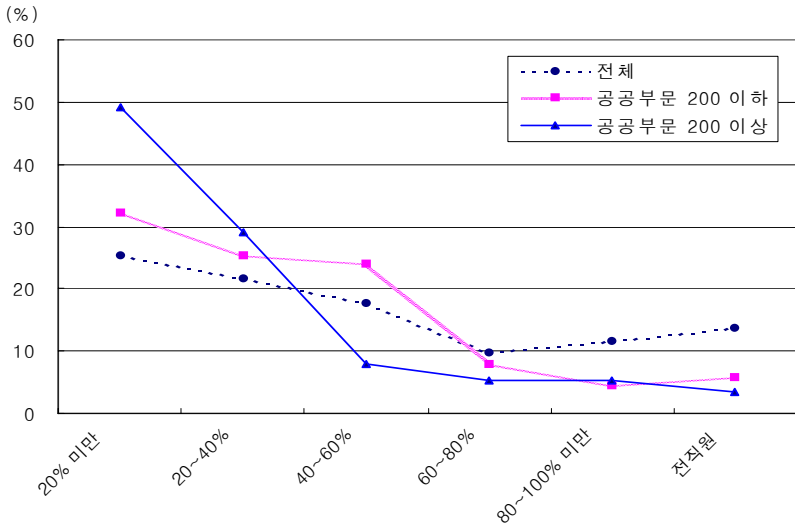
	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	38,116 (100.0)	16,464 (100.0)	666 (100.0)	18,385 (100.0)	2,236 (100.0)	365 (100.0)	180 (100.0)	185 (100.0)
예	13,373 ( 35.1)	5,582 ( 33.9)	239 ( 35.9)	6,402 ( 34.8)	930 ( 41.6)	220 ( 60.3)	106 ( 58.7)	115 ( 61.9)
아니오	24,743 ( 64.9)	10,882 ( 66.1)	427 ( 64.1)	11,984 ( 65.2)	1,306 ( 58.4)	145 ( 39.7)	74 ( 41.3)	70 ( 38.1)

<표 V-5> 직무순환 대상 근로자 비율

		N	평균	
전 체		13,373	48.02	
민간부문	제조업	300 이하	5,582	45.69
		300 이상	239	29.47
	비제조업	200 이하	6,402	51.43
		200 이상	930	40.28
공공부문	전 체	220	60.79	
	200 이하	106	59.87	
	200 이상	115	61.64	

이상과 같이 공공부문의 양호한 직무순환이 다기능화를 포함한 작업장의 질적 유연성을 제고하고 있는지에 대해 유보적으로 판단할 수밖에 없는 것은 제안제도나 소집단활동과 관련한 다음 설문 결과들이 공공부문의 미진함을 보여주고 있기 때문이다. 우선 [그림 V-1]에서 소집단활동에 참가한 근로자 비중을 살펴보면, 공공부문이 민간부문에 미치지 못하고 있음을 알 수 있다.

[그림 V-1] 소집단활동에 참가한 근로자 비중



주: '전체'는 민간부문을 포함한 전체 평균을 의미함.

<표 V-6> 소집단활동이 문제해결 및 개선에 기여하는 정도

			N	평균
전 체			16,038	3.78
민간부문	제조업	300 이하	7,358	3.82
		300 이상	489	4.00
	비제조업	200 이하	6,901	3.74
		200 이상	1,036	3.69
공공부문	전 체		253	3.77
	200 이하		110	3.78
	200 이상		143	3.75

주: 1점 - 전혀 도움이 안된다. 5점 - 매우 도움이 된다는 5점 척도 평균.



또한 소집단활동이 문제해결 및 개선에 실제로 기여했는지에 대한 설문 결과에서도 <표 V-6>에서 보는 바와 같이 공공부문은 민간 비제조업과 큰 차이가 없고, 민간 제조업에 비해서는 낮은 것으로 나타났다.

한편 작업장 혁신과 관련한 주요 지표인 제안제도와 관련하여, <표 V-7>은 근로자 1인당 연간 업무개선 관련 제안건수에서 공공부문은 민간 제조업은 물론 비제조업에 비해서도 현저히 성과가 미흡하다는 사실을 보여주고 있다.

그렇지만 업무수행의 효율성을 위한 정보화 수준에서 공공부문은 민간 부문을 크게 앞서고 있는 것으로 보인다. 컴퓨터를 활용하는 근로자의 비율을 살펴본 결과, <표 V-8>에서 보는 바와 같이 80% 이상이 활용한다는 응답 비율은 공공부문이 86.6%로서 민간 비제조업의 60% 수준을 크게 앞서고 있는 것으로 나타났다. 또한 20% 미만이라고 응답한 비중은 공공부문이 3.8%에 불과하여 민간 비제조업 25% 내외 수준보다 확실히 낮은 것으로 나타났다. 이로써 공공부문은 정보화 사업을 통하여 생산성과 품질을 높여야 하거나, 아예 업무 특성상 컴퓨터 활용이 불가피할 가능성이 높은 것으로 보인다. 어떤 이유에서건 정보화 수준이 높은 데 비하여 실질적인 제안, 개선, 소집단활동 수준은 미진한 것으로 판단할 수 있을 것이다.

다음으로 노동시간과 관련하여 주당 초과근로시간을 설문한 결과 <표 V-9>에서와 같이 공공부문은 민간 제조업보다는 적지만, 민간 비제조업보다는 다소 많은 것으로 나타났다. 역시 작업장 혁신 등을 통하여 실근로시간을 단축할 여지는 없는지에 대한 연구가 필요할 것으로 보인다.

<표 V-7> 근로자 1인당 연간 업무개선 관련 제안건수

			N	평균
전 체			22,036	5.39
민간부문	제조업	300 이하	11,089	5.43
		300 이상	580	10.92
	비제조업	200 이하	8,833	5.24
		200 이상	1,226	4.24
공공부문	전 체		307	2.19
	200 이하		138	1.78
	200 이상		169	2.53

〈표 V-8〉 업무 수행을 위해 컴퓨터를 활용하는 근로자의 비율

	전체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전체	38,116 (100.0)	16,464 (100.0)	666 (100.0)	18,385 (100.0)	2,236 (100.0)	365 (100.0)	180 (100.0)	185 (100.0)
20% 미만	13,787 ( 36.2)	8,804 ( 53.5)	276 ( 41.5)	4,100 ( 22.3)	592 ( 26.5)	14 ( 3.8)	5 ( 2.8)	9 ( 4.8)
20% 이상~ 40% 미만	4,452 ( 11.7)	2,618 ( 15.9)	117 ( 17.6)	1,614 ( 8.8)	93 ( 4.2)	9 ( 2.4)	3 ( 1.4)	6 ( 3.4)
40% 이상~ 60% 미만	2,583 ( 6.8)	1,170 ( 7.1)	85 ( 12.8)	1,217 ( 6.6)	98 ( 4.4)	13 ( 3.5)	1 ( 0.7)	11 ( 6.1)
60% 이상~ 80% 미만	1,623 ( 4.3)	749 ( 4.6)	32 ( 4.7)	729 ( 4.0)	99 ( 4.5)	14 ( 3.8)	4 ( 2.1)	10 ( 5.4)
80% 이상	15,671 ( 41.1)	3,122 ( 19.0)	155 ( 23.3)	10,726 ( 58.3)	1,353 ( 60.5)	316 ( 86.6)	167 ( 93.0)	149 ( 80.3)

〈표 V-9〉 주당 초과근로시간

			N	평균	
전체			38,116	6.42	
민간부문	제조업	300 이하	16,464	8.31	
		300 이상	666	8.56	
	비제조업	200 이하	18,385	4.92	
		200 이상	2,236	4.47	
공공부문			전체	365	4.94
			200 이하	180	4.82
			200 이상	185	5.06

한편 대표적 작업단위(예: 팀이나 작업반)에서의 업무수행방법 결정 자율권을 설문한 결과, 공공부문은 민간 비제조업 같은 규모 사업장들에 비해서도 높은 자율성을 확보하고 있는 것으로 나타났다. 앞의 설문 결과들과 결부지어 본다면 높은 자율성이 소집단활동이나 제안제도의 성과로 이어지지 않는 이유에 대한 추가적인 연구를 필요로 한다고 할 것이다.

작업장 노사관계와 관련하여 근로자의 의견이 노조나 노사협의회라는 공식 통로를 통하여, 혹은 기타 비공식적 통로를 통하여 어느 정도나 반

〈표 V-10〉 팀의 업무수행방법 결정에 대한 자율권 여부

			N	평균
전 체			38,116	2.83
민간부문	제조업	300 이하	16,464	2.75
		300 이상	666	2.71
	비제조업	200 이하	18,385	2.9
		200 이상	2,236	2.83
공공부문	전 체		365	2.98
	200 이하		180	3.02
	200 이상		185	2.94

주: 1점 - 자율권이 전혀 없다, 4점 - 자율권이 많이 있다로 측정된 4점 척도 평균.

〈표 V-11〉 경영계획(투자, 인력, 생산계획)의 결정에 대한 근로자의 관여 정도 (공식/비공식경로)

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	38,116 (100.0)	16,464 (100.0)	666 (100.0)	18,385 (100.0)	2,236 (100.0)	365 (100.0)	180 (100.0)	185 (100.0)
사전에 정보도 받지 못함	5,511 ( 14.5)	2,409 ( 14.6)	31 ( 4.7)	2,781 ( 15.1)	278 ( 12.4)	13 ( 3.5)	8 ( 4.2)	5 ( 2.7)
사전에 정보만 제공 받음	12,062 ( 31.7)	5,781 ( 35.1)	225 ( 33.8)	5,414 ( 29.5)	603 ( 27.0)	39 ( 10.7)	21 ( 11.9)	18 ( 9.5)
근로자가 의견 개진을 할 수 있음	11,321 ( 29.7)	4,452 ( 27.0)	226 ( 34.0)	5,702 ( 31.0)	765 ( 34.2)	176 ( 48.3)	82 ( 45.5)	94 ( 51.0)
근로자의 의견이 의사결정에 반영됨	7,329 ( 19.2)	2,918 ( 17.7)	84 ( 12.6)	3,813 ( 20.7)	427 ( 19.1)	87 ( 23.8)	45 ( 25.2)	42 ( 22.5)
근로자가 의사결정에 거부권 행사 가능함	206 ( 0.5)	158 ( 1.0)	2 ( 0.4)		41 ( 1.8)	5 ( 1.4)	1 ( 0.7)	4 ( 2.0)
노사가 공동으로 결정함	1,687 ( 4.4)	748 ( 4.5)	97 ( 14.6)	675 ( 3.7)	122 ( 5.5)	45 ( 12.4)	23 ( 12.6)	23 ( 12.2)

영되는지를 설문한 결과가 <표 V-11>~<표 V-13>이다. 이에 따르면 경영계획, 신기계 및 설비 도입, 그리고 공정 및 작업조직 개편에 있어서 공공부문은 민간부문보다 월등히 의견 개진과 결정 참여가 활발히 이루어지고 있음을 알 수 있다. 각 항목에서 공공부문은 공동결정의 비중이 10% 내외에 달하고 있다. 민간부문은 잘 해야 사전에 정보를 제공받거나 의견을 개진하는 정도인 것과 대비된다고 할 것이다. 다만, 민간 제조업 대기업의 경우 공동결정 비중이 높게 나타났으며, 공공부문 소기업의 경우 민간 비제조업 소기업보다 작업장내 경영참여 수준이 높은 것으로 보이지만, 공공부문 대기업에 비하여 응답항목간 분산이 큰 것으로 나타났다.

<표 V-12> 신기계 및 설비 도입의 결정에 대한 근로자의 관여 정도(공식/비공식 경로)

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	38,116 (100.0)	16,464 (100.0)	666 (100.0)	18,385 (100.0)	2,236 (100.0)	365 (100.0)	180 (100.0)	185 (100.0)
사전에 정보도 받지 못함	6,265 ( 16.4)	2,151 ( 13.1)	58 ( 8.7)	3,701 ( 20.1)	329 ( 14.7)	26 ( 7.2)	14 ( 7.7)	13 ( 6.8)
사전에 정보만 제공 받음	11,306 ( 29.7)	5,831 ( 35.4)	243 ( 36.5)	4,486 ( 24.4)	696 ( 31.1)	50 ( 13.8)	25 ( 14.0)	25 ( 13.6)
근로자가 의견 개진을 할 수 있음	10,722 ( 28.1)	4,390 ( 26.7)	226 ( 33.9)	5,297 ( 28.8)	645 ( 28.9)	164 ( 44.8)	73 ( 40.6)	91 ( 49.0)
근로자의 의견이 의사결정에 반영됨	8,376 ( 22.0)	3,493 ( 21.2)	55 ( 8.2)	4,296 ( 23.4)	444 ( 19.9)	88 ( 24.1)	47 ( 25.9)	42 ( 22.5)
근로자가 의사결정에 거부권 행사 가능함	107 ( 0.3)	102 ( 0.6)	2 ( 0.4)			3 ( 0.7)		3 ( 1.4)
노사가 공동으로 결정함	1,340 ( 3.5)	497 ( 3.0)	82 ( 12.4)	605 ( 3.3)	122 ( 5.4)	34 ( 9.3)	21 ( 11.9)	13 ( 6.8)

〈표 V-13〉 공정 및 작업조직 개편의 결정에 대한 근로자의 관여 정도(공식/비공식경로)

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	38,116 (100.0)	16,464 (100.0)	666 (100.0)	18,385 (100.0)	2,236 (100.0)	365 (100.0)	180 (100.0)	185 (100.0)
사전에 정보도 받지 못함	4,797 ( 12.6)	1,410 ( 8.6)	46 ( 6.9)	3,015 ( 16.4)	303 ( 13.5)	24 ( 6.6)	11 ( 6.3)	13 ( 6.8)
사전에 정보만 제공 받음	9,869 ( 25.9)	4,901 ( 29.8)	140 ( 21.0)	4,198 ( 22.8)	593 ( 26.5)	37 ( 10.0)	20 ( 11.2)	16 ( 8.8)
근로자가 의견 개진을 할 수 있음	12,658 ( 33.2)	5,355 ( 32.5)	293 ( 44.0)	6,034 ( 32.8)	808 ( 36.1)	167 ( 45.9)	77 ( 42.7)	91 ( 49.0)
근로자의 의견이 의사결정에 반영됨	9,128 ( 24.0)	4,146 ( 25.2)	93 ( 13.9)	4,394 ( 23.9)	409 ( 18.3)	87 ( 23.8)	42 ( 23.1)	45 ( 24.5)
근로자가 의사결정에 거부권 행사 가능함	22 ( 0.1)	18 ( 0.1)	2 ( 0.4)			1 ( 0.3)	1 ( 0.7)	- -
노사가 공동으로 결정함	1,643 ( 4.3)	634 ( 3.9)	93 ( 13.9)	744 ( 4.1)	123 ( 5.5)	49 ( 13.5)	29 ( 16.1)	20 ( 10.9)

## VI. 노조 활동과 노사관계

### 1. 노동조합 현황

공공부문의 노사관계가 민간부문과 비교하여 어떤 특징을 갖는지를 이해하기 위하여 우선 노동조합의 조직적 특성부터 알아보기로 하자. 우선 <표 VI-1>을 보면 고용규모를 반영하여 공공부문 대규모 사업장의 조합원수 규모가 가장 큰 것으로 나타났다. 소규모 기업에서도 평균 조합원수 규모는 공공부문이 민간부문 소규모 사업장들보다 큰 것으로 나타났다. 그렇지만 노조 가입률에서는 민간 제조업의 경우가 가장 높고 공공부문이 대체로 낮은 것으로 보인다. 다만 그 차이는 크지 않은 것으로 나타났다.

이렇게 다소나마 공공부문 노조 가입률이 낮은 것은 노조 조직형태와 관련된 것으로 보인다. 속 형태별로 보면 <표 VI-2>에서 보는 바와 같이 공공부문의 경우 오픈숍의 비중이 높으며, 민간 제조 대규모 사업장의 경우 유니언숍과 오픈숍의 비중이 엇비슷하게 나타났다.

<표 VI-1> 조합원수와 가입률

			평균 조합원수	노조 가입률				
				전체		핵심직종		
				평균	표준오차	평균	표준오차	
전 체			31.65	78.87	1.03	74.52	1.27	
민간부문	제조업	300 이하	10.01	81.13	2.88	79.25	3.5	
		300 이상	399.35	87.22	1.93	88.06	2.11	
	비제조업	200 이하	12.58	76.03	2.71	70.14	3.27	
		200 이상	152.53	81.24	1.84	75.13	2.51	
공공부문			전 체	557.11	78.33	1.76	73.85	2.36
			200 이하	29.04	75.97	2.67	72.54	3.47
			200 이상	1,070.8	79.62	2.31	74.56	3.13

<표 VI-2> 슝 형태별 노조 조직현황

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	7,567 (100.0)	2,157 (100.0)	426 (100.0)	3,753 (100.0)	989 (100.0)	242 (100.0)	86 (100.0)	156 (100.0)
클로즈드슝	198 ( 2.6)	113 ( 5.2)	5 ( 1.2)	54 ( 1.4)	24 ( 2.5)	1 ( 0.5)	- ( 0.0)	1 ( 0.8)
유니언슝	3,157 ( 41.7)	718 ( 33.3)	217 ( 50.8)	1,691 ( 45.1)	459 ( 46.4)	72 ( 29.7)	14 ( 16.2)	58 ( 37.1)
오픈슝	4,211 ( 55.7)	1,325 ( 61.4)	205 ( 48.0)	2,008 ( 53.5)	505 ( 51.1)	169 ( 69.8)	72 ( 83.8)	97 ( 62.1)

포괄범위별로 노조 조직형태를 살펴본 결과, <표 VI-3>에서와 같이 공공부문과 민간부문 사이에 큰 차이가 없이 규모가 클수록 기업별 조합 형태가 다수인 것으로 나타났다. 반대로 소규모 사업장의 경우 상대적으로 산업별 노조 형태가 많은 것으로 드러났으며, 민간 비제조업의 경우 지역별 노조의 비중이 다른 부문에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

<표 VI-3> 포괄범위별 노조 조직형태

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	7,567 (100.0)	2,157 (100.0)	426 (100.0)	3,753 (100.0)	989 (100.0)	242 (100.0)	86 (100.0)	156 (100.0)
기업별 노동조합	4,030 ( 53.3)	1,480 ( 68.6)	342 ( 80.2)	1,579 ( 42.1)	505 ( 51.1)	125 ( 51.6)	32 ( 36.8)	93 ( 59.7)
산업별 노동조합	2,723 ( 36.0)	496 ( 23.0)	78 ( 18.3)	1,686 ( 44.9)	348 ( 35.1)	115 ( 47.4)	54 ( 63.2)	60 ( 38.7)
지역별 노동조합	813 ( 10.7)	180 ( 8.4)	6 ( 1.5)	488 ( 13.0)	136 ( 13.8)	3 ( 1.0)	- ( 0.0)	3 ( 1.6)

〈표 VI-4〉 산별노조 가입 가능성

	전체	공공행정, 국방, 사회보장 행정	사업 서비스 업	보건 및 사회복 지사업	금융 및 보험업	교육 서비스 업	기타
전체	181 (100.0)	11 (100.0)	63 (100.0)	13 (100.0)	20 (100.0)	6 (100.0)	68 (100.0)
소속 노조연맹의 노조들 중에서 가장 먼저 가입할 것이다	15 ( 8.3)	1 ( 11.1)	8 ( 12.0)	1 ( 10.0)	1 ( 6.2)	- ( -)	4 ( 5.6)
주변 노조의 가입여부를 보아가며 가입결정을 할 것이다	117 ( 64.6)	5 ( 44.4)	44 ( 70.0)	6 ( 50.0)	14 ( 68.8)	5 ( 80.0)	43 ( 63.0)
아마도 가입하지 않을 것이다	31 ( 17.4)	4 ( 33.3)	9 ( 14.0)	- ( -)	4 ( 18.8)	- ( -)	15 ( 22.2)
절대로 가입하지 않을 것이다	4 ( 2.1)	- ( -)	3 ( 4.0)	- ( -)	- ( -)	- ( -)	1 ( 1.9)
기타	14 ( 7.6)	1 ( 11.1)	- ( -)	5 ( 40.0)	1 ( 6.2)	1 ( 20.0)	5 ( 7.4)

향후 산별노조에 대한 가입 가능성과 관련해서는 매우 적극적인 것으로 파악되는 비중이 8.3%로 낮게 나타났으며, 64.6%의 사업체가 ‘주변노조의 가입여부를 보아가며 가입결정을 할 것이다’고 응답하여 공공부문에서 산별조직화가 빠르게 이루어지지 않는 것으로 전망된다. 업종별로는 사업서비스업이 상대적으로 산별화에 보다 적극적인 것으로 나타났다.

다음으로 직접고용 비정규직의 노조 가입자격 유무를 설문해 본 결과가 <표 VI-5>이다. 이에 따르면 공공부문 소규모 사업장의 경우 비정규직에게도 가입자격을 부여하는 비중이 높은 것으로 나타났다. 공공부문 대규모 사업장의 경우도 민간부문 대규모 사업장들에 비해 가입자격 비율이 높아 일단 공공부문 노조들이 비정규직에 대해 보다 개방적인 것으로 판단되며, 이는 앞서 솥 형태에서 오픈솥 비중이 높은 것과는 관계가 있는 것으로 보인다.



<표 VI-5> 직접고용 비정규직의 노조 가입자격 유무

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	5,190 (100.0)	1,728 (100.0)	378 (100.0)	2,037 (100.0)	827 (100.0)	220 (100.0)	78 (100.0)	142 (100.0)
있다	812 ( 15.6)	262 ( 15.1)	25 ( 6.7)	274 ( 13.5)	168 ( 20.4)	83 ( 37.7)	44 ( 56.5)	39 ( 27.4)
없다	4,378 ( 84.4)	1,467 ( 84.9)	352 ( 93.3)	1,763 ( 86.5)	659 ( 79.6)	137 ( 62.3)	34 ( 43.5)	103 ( 72.6)

그렇다면 실제 직접고용 비정규직의 가입비율은 어느 정도나 될까? <표 VI-6>에서 볼 수 있는 바와 같이 가입자격이 있음에도 불구하고 비정규직 조합원수가 하나도 없는 사업체의 비중이 60% 가까이 된다. 이는 실제로 운용상에서 비정규직이 노조에 가입하고 함께 활동하기가 매우 어렵다는 사정을 보여주는 결과로 해석된다.

나머지 40% 정도는 비정규직을 노조로 포괄하고 있는데, 그 비중은 분산도가 높은 편이며 오히려 70% 이상을 가입시키고 있는 사업체의 비중이 20%에 가깝다. 특히 공공부문과 민간 비제조업 대규모 사업체에서의 가입비율이 높은 것으로 나타났다. 또한 가입자격을 부여하면서도 실제 가입비율이 제로인 비중에서도 공공부문은 민간부문보다 낮은 수치를 나타냈다. 이로써 적어도 직접고용 비정규직 조직화에 있어서 공공부문 노조들이 민간부문, 특히 민간 제조업에 비하여 더 개방적인 것으로 판단할 수 있을 것이다. 그렇지만 제조업의 주요한 비정규직 형태는 직접고용 계약직보다는 사내하도급 등 간접고용이 많다는 점에서 평면적인 비교는 곤란할 것이다.

최상급단체인 총연맹과 관련하여 공공부문은 민주노총에 대한 가입률이 더 높은 것으로 나타났다. 그러나 이것은 조합원 비율이 아니라 사업체 비율이기 때문에 해석에 주의를 요한다. 일단 사업체 비율로 보았을 때 공공부문 노조들은 민주노총에 더 많이 가입하고 있으며, 비가맹 비중이 낮고, 상대적으로 대규모 사업체의 경우 한국노총 가입률이 높은 편이다.

〈표 VI-6〉 직접고용 비정규직의 노조 가입비율

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	810 (100.0)	262 (100.0)	25 (100.0)	274 (100.0)	167 (100.0)	83 (100.0)	44 (100.0)	39 (100.0)
없음	481 ( 59.4)	218 ( 83.5)	19 ( 73.7)	146 ( 53.4)	67 ( 40.0)	32 ( 37.9)	15 ( 34.3)	16 ( 41.9)
20% 미만	74 ( 9.1)	- -	2 ( 8.0)	20 ( 7.2)	35 ( 20.7)	18 ( 21.2)	8 ( 17.1)	10 ( 25.8)
20% 이상~ 50% 미만	51 ( 6.3)	- -	2 ( 8.0)	30 ( 10.8)	11 ( 6.6)	9 ( 10.6)	5 ( 11.4)	4 ( 9.7)
50% 이상~ 70% 미만	45 ( 5.6)	- -	- -	25 ( 9.0)	17 ( 10.2)	4 ( 4.5)	1 ( 2.9)	3 ( 6.5)
70% 이상	159 ( 19.6)	43 ( 16.5)	3 ( 10.3)	54 ( 19.7)	38 ( 22.5)	21 ( 25.8)	15 ( 34.3)	6 ( 16.1)

〈표 VI-7〉 최상급단체 현황(사업체 비율)

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	7,567 (100.0)	2,157 (100.0)	426 (100.0)	3,753 (100.0)	989 (100.0)	242 (100.0)	86 (100.0)	156 (100.0)
한국노총	4,301 ( 56.8)	1,320 ( 61.2)	287 ( 67.2)	2,110 ( 56.2)	529 ( 53.4)	57 ( 23.4)	9 ( 10.3)	48 ( 30.6)
민주노총	2,371 ( 31.3)	589 ( 27.3)	125 ( 29.3)	1,080 ( 28.8)	415 ( 41.9)	162 ( 67.2)	68 ( 79.4)	94 ( 60.5)
비가맹	828 ( 10.9)	248 ( 11.5)	15 ( 3.5)	505 ( 13.5)	46 ( 4.7)	14 ( 5.7)	4 ( 4.4)	10 ( 6.5)
기타	67 ( 0.9)	- -	- -	58 ( 1.5)	- -	9 ( 3.6)	5 ( 5.9)	4 ( 2.4)

노조위원장 임기를 살펴보면 <표 VI-8>에서 보는 바와 같이 공공부문 노조들의 임기가 더 짧은 것으로 나타났으며, 이는 대-소규모 사업체에서 공통적인 현상이었다. 이처럼 임기가 짧을 경우 조합 집행부가 단기간에 조합원들에게 무엇인가 보여주어야 한다는 강박관념에 사로잡혀 노사관계가 불안정해질 우려가 있다. 공공부문 사업은 중장기적 안정성이 중요한데, 조합활동이 실제로 이러한 단기주의의 폐해를 겪고 있는지에 대해서는 추가적인 조사와 연구가 필요할 것이다.

<표 VI-8> 노조위원장 임기

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	7,567 (100.0)	2,157 (100.0)	426 (100.0)	3,753 (100.0)	989 (100.0)	242 (100.0)	86 (100.0)	156 (100.0)
1년	457 ( 6.0)	149 ( 6.9)	6 ( 1.5)	263 ( 7.0)	16 ( 1.6)	23 ( 9.4)	19 ( 22.1)	4 ( 2.4)
2년	1,975 ( 26.1)	549 ( 25.5)	114 ( 26.6)	877 ( 23.4)	308 ( 31.1)	127 ( 52.6)	43 ( 50.0)	84 ( 54.0)
3년	5,135 ( 67.9)	1,458 ( 67.6)	306 ( 71.9)	2,613 ( 69.6)	665 ( 67.2)	92 ( 38.0)	24 ( 27.9)	68 ( 43.5)

<표 VI-9> 위원장 선출방식

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	7,567 (100.0)	2,157 (100.0)	426 (100.0)	3,753 (100.0)	989 (100.0)	242 (100.0)	86 (100.0)	156 (100.0)
조합원들의 직 접선거	6,980 ( 92.2)	1,910 ( 88.6)	379 ( 88.9)	3,542 ( 94.4)	909 ( 91.9)	239 ( 99.0)	86 (100.0)	154 ( 98.4)
(대의원 등에 의 한) 간접선거	587 ( 7.8)	247 ( 11.4)	47 ( 11.1)	211 ( 5.6)	80 ( 8.1)	3 ( 1.0)	-	3 ( 1.6)

위원장 선출방식을 설문한 결과 <표 VI-9>에서 보는 바와 같이 직접 선거 비중이 압도적으로 높으며, 특히 공공부문의 경우 그 비중이 더욱 높았다. 민간에서도 비제조업 부문이 제조업보다 직접선거 비중이 더 높은 것으로 나타났다. 1987년 이후는 직접선거를 채택한 노조들이 대부분이라는 점을 감안하면 제조업에 상대적으로 역사가 오랜 노조들이 더 많이 분포되어 있을 가능성이 있는데, 이에 대한 추가적인 분석이 필요할 것이다.

대의원 1인당 조합원수, 즉 대의원 선거구 규모를 알아본 결과 <표 VI-10>에서와 같이 공공부문 노조들은 민간부문과 큰 차이를 보이지 않았다. 전체적으로 사업체 규모가 클수록 대의원 선거구도 큰 경향을 나타냈으며, 민간 비제조업과 비교하여 공공부문 노조들의 대의원 선거구가 다소나마 작은 것으로 드러났지만, 유의미한 차이인지에 대해서는 역시 심층분석이 필요할 것이다.

<표 VI-10> 대의원 1인당 조합원수

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	6,629 (100.0)	1,871 (100.0)	405 (100.0)	3,203 (100.0)	943 (100.0)	208 (100.0)	59 (100.0)	149 (100.0)
30명 미만	5,341 (80.6)	1,503 (80.4)	241 (59.4)	2,810 (87.7)	627 (66.5)	161 (77.6)	54 (91.5)	107 (72.0)
30명 이상~ 50명 미만	876 (13.2)	275 (14.7)	122 (30.1)	261 (8.2)	190 (20.1)	28 (13.3)	4 (6.4)	24 (16.1)
50명 이상~ 100명 미만	179 (2.7)	56 (3.0)	28 (6.8)	46 (1.4)	34 (3.6)	15 (7.3)	1 (2.1)	14 (9.3)
100명 이상~ 150명 미만	75 (1.1)	18 (1.0)	15 (3.7)	- (-)	40 (4.3)	1 (0.6)	- (-)	1 (0.8)
150명 이상	159 (2.4)	18 (1.0)	- (-)	86 (2.7)	52 (5.5)	3 (1.2)	- (-)	3 (1.7)

노조 전임자 현황을 살펴본 결과 중소기업 부문에서 공공부문이 민간부문보다 전임자 1인당 근로자수와 조합원수가 더 많은 것으로 나타났으며,

〈표 VI-11〉 노조 전임자 1인당 근로자수 및 조합원수 현황

			N	단체협약상의 전임자		실제 전임자 (단체 외 포함)	
				근로자	조합원	근로자	조합원
전 체			7,567	146.2	87.0	125.3	73.6
민 간 부 문	제조업	300 이하	2,157	101.8	61.2	87.8	51.8
		300 이상	426	257.5	142.5	221.1	119.8
	비제조업	200 이하	3,753	86.6	60.5	76.2	52.2
		200 이상	989	277.8	149.1	239.0	127.5
공공부문			242	422.9	231.9	328.4	180.9
			86	115.6	62.6	104.1	57.5
			156	538.4	295.6	411.3	226.5

주: 전임자가 '0'인 사업장 제외. 근로자수에는 정규직 이외에 기간제와 단시간 근로자도 포함.

〈표 VI-12〉 노조 조합비 사용비중

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	7,567 (100.0)	2,157 (100.0)	426 (100.0)	3,753 (100.0)	989 (100.0)	242 (100.0)	86 (100.0)	156 (100.0)
교육선전비	368 ( 4.9)	254 (11.8)	22 ( 5.1)	58 ( 1.5)	26 ( 2.6)	9 ( 3.6)	3 ( 2.9)	6 ( 4.0)
조합원 복지기금	2,212 ( 29.2)	441 ( 20.5)	125 ( 29.3)	1,282 ( 34.2)	312 ( 31.5)	52 ( 21.4)	20 ( 23.5)	32 ( 20.2)
노동조합 행사비용	4,142 ( 54.7)	1,260 ( 58.4)	212 ( 49.7)	2,016 ( 53.7)	514 ( 51.9)	140 ( 57.8)	48 ( 55.9)	92 ( 58.9)
임금단체교섭시 쟁의비용	177 ( 2.3)	84 ( 3.9)	29 ( 6.7)	19 ( 0.5)	35 ( 3.5)	11 ( 4.7)	3 ( 2.9)	9 ( 5.6)
인건비	462 ( 6.1)	21 ( 1.0)	16 ( 3.7)	343 ( 9.1)	73 ( 7.3)	10 ( 4.2)	4 ( 4.4)	6 ( 4.0)
기타	205 ( 2.7)	95 ( 4.4)	23 ( 5.5)	36 ( 1.0)	31 ( 3.1)	20 ( 8.3)	9 ( 10.3)	11 ( 7.3)

대기업 부문에서도 마찬가지로 전임자의 비율이 민간부문보다 낮은 것으로 나타났다. 이로써 공공부문의 경우 전임자가 방만하게 늘어나거나 하지는 않은 것으로 보인다. 이는 단협상의 전임자 이외에 단협 외 전임자를 포함한 실제 전임자와 관련해서도 타당한 사실인 것으로 나타났다.

노조 조합비를 어디에 주로 사용하는지에 대한 설문 결과, 공공부문도 민간부문과 큰 차이를 보이지 않았다. 양 부문에서 조합 행사비용으로 가장 많은 지출이 이루어지고 있으며, 민간 비제조업에서는 조합원 복지금 활용 비중이 높았다. 민간 제조업 대규모 사업체와 공공부문 대규모 사업체에서 쟁의비용 비중이 상대적으로 높게 나타나 이들 부분의 전투성이 높을 것임을 짐작케 한다. 공공부문 노조들의 경우 기타 항목의 비중이 높는데, 이에 대해서도 보다 진전된 조사가 필요할 것으로 판단된다.

흔히 계파 혹은 현장조직간 갈등이 노노분쟁, 혹은 계파간 선명성 경쟁으로 인한 노사관계의 악화를 초래하기 때문에 계파가 어느 정도나 존재하는가를 살펴볼 필요가 있다. 이에 대해서는 노측 대표의 솔직한 응답을 기대하기 어렵기 때문에 노무관리자에서만 응답을 확보할 수 있었다. <표 VI-13>에 따르면 노조내 활동계파의 존재는 민간 제조업 대형 사업장에서 31.6%로 가장 높게 나타났으며, 공공부문 대규모 사업장에서도 11.3%로 소규모 공공사업장이나 민간 비제조업 대규모 사업장보다 많은 것으로 나타났다. 그러나 정도는 크지 않은 것으로 보인다.

<표 VI-13> 활동계파의 존재 여부(노무관리자 응답)

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	7,566 (100.0)	2,157 (100.0)	426 (100.0)	3,753 (100.0)	989 (100.0)	242 (100.0)	86 (100.0)	156 (100.0)
예	736 (9.7)	232 ( 10.8)	135 ( 31.6)	278 ( 7.4)	71 ( 7.2)	19 ( 7.8)	1 ( 1.5)	18 ( 11.3)
아니오	6,831 (90.3)	1,924 ( 89.2)	292 ( 68.4)	3,474 ( 92.6)	918 ( 92.8)	223 ( 92.2)	84 ( 98.5)	138 ( 88.7)

활동계파가 존재한다면 몇 개나 존재하는지에 대하여 설문한 결과, <표 VI-14>에서와 같이 역시 민간 제조업 대규모 사업장에 다수의 계파가 존재하는 것으로 나타났으며, 공공부문과 민간 비제조업에서도 모두 대규모 사업장에서와 비슷한 분포를 보여주었다. 이로써 전반적으로 대규모 사업장일수록 집행권 장악을 노리는 노조내 야당들이 존재함을 확인할 수 있었으나, 공공부문 대규모 사업장은 제조업 대규모 사업장보다는 정도가 심하지 않음을 알 수 있었다.

<표 VI-14> 현 집행부 이외 활동계파의 수

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	736 (100.0)	232 (100.0)	135 (100.0)	278 (100.0)	71 (100.0)	19 (100.0)	1 (100.0)	18 (100.0)
1개	447 (60.8)	151 (65.2)	51 (37.9)	204 (73.4)	32 (44.4)	9 (46.7)	-	9 (50.0)
2~3개	251 (34.1)	63 (27.1)	65 (48.5)	74 (26.7)	40 (55.7)	9 (46.7)	1 (100.0)	8 (42.9)
4~5개	38 (5.1)	18 (7.8)	18 (13.6)	-	-	1 (6.7)	-	1 (7.1)

<표 VI-15> 복수노조가 결성될 가능성

	전 체	공공행정, 국방, 사회보장 행정	사업 서비스 업	보건 및 사회복지 사업	금융 및 보험업	교육 서비스 업	기타
전 체	180 (100.0)	11 (100.0)	62 (100.0)	13 (100.0)	20 (100.0)	6 (100.0)	68 (100.0)
전혀 없다	26 (14.7)	4 (33.3)	13 (20.4)	1 (10.0)	4 (18.8)	-	5 (7.4)
별로 없는 편이다	83 (46.2)	6 (55.6)	31 (51.0)	3 (20.0)	13 (62.5)	3 (40.0)	28 (40.7)
어느 정도 있는 편이다	59 (32.9)	1 (11.1)	15 (24.5)	6 (50.0)	4 (18.8)	3 (40.0)	30 (44.4)
상당히 높다	11 (6.3)	-	3 (4.1)	3 (20.0)	-	1 (20.0)	5 (7.4)

이러한 활동계파들은 복수노조로 전환될 수 있을까? 복수노조가 합법화될 경우 실제로 복수노조가 결성될 가능성에 대해서는 ‘전혀 없다’, 혹은 ‘별로 없는 편이다’라는 응답이 60.9%로 다수를 차지하였다. 그렇지만 보건 및 사회복지사업, 그리고 교육서비스업, 기타 부문에서는 복수노조 결성 가능성이 적지 않은 것으로 나타났다. 이에 대한 추가적인 조사와 분석이 필요할 것으로 보인다.

## 2. 임단협과 경영참가

우리나라는 기업별 교섭의 전통이 뿌리깊지만, 최근 초기업단위 교섭이 확산되고 있다. 초기업단위 교섭을 하고 있는지의 여부를 설문한 결과가 <표 VI-16>에 제시되어 있다. 이에 따르면 공공부문은 전체평균과 크게 그 비중이 다르지 않은 것으로 나타났다. 전반적으로 제조업 대규모 사업장일수록 기업별 교섭이 강한 것으로 드러났으며, 민간 비제조업과 공공부문은 유사한 정도로 초기업단위 교섭에 참여하고 있는 것으로 나타났다.

초기업단위 교섭에 참여한다고 응답한 업체들만을 대상으로 그 형태를 응답하도록 하였다. 그 결과, 민간부문은 산업별이 다수인 가운데서도 업종별, 지역별, 기타로 그 형태가 다양하게 분화하는 데 비하여 공공부문은 특히 산업별 교섭에 집중되고 있는 것으로 나타났다. 또한 대-소규모 사업장 간에 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

<표 VI-16> 초기업단위 교섭 여부

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	7,566 (100.0)	2,157 (100.0)	426 (100.0)	3,753 (100.0)	989 (100.0)	242 (100.0)	86 (100.0)	156 (100.0)
예	2,372 ( 31.4)	593 ( 27.5)	44 ( 10.2)	1,310 ( 34.9)	348 ( 35.1)	78 ( 32.3)	31 ( 36.8)	47 ( 29.8)
아니오	5,194 ( 68.7)	1,563 ( 72.5)	383 ( 89.8)	2,443 ( 65.1)	642 ( 64.9)	164 ( 67.7)	54 ( 63.2)	110 ( 70.2)



<표 VI-17> 초기업단위 교섭 형태(복수응답)

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	2,372 (100.0)	593 (100.0)	44 (100.0)	1,310 (100.0)	348 (100.0)	78 (100.0)	31 (100.0)	47 (100.0)
산업별 교섭	1,170 ( 49.3)	134 ( 22.6)	36 ( 81.8)	760 ( 58.0)	173 ( 49.7)	67 ( 85.5)	28 ( 88.0)	39 ( 83.8)
업종별 교섭	588 ( 24.8)	114 ( 19.3)	4 ( 9.1)	346 ( 26.4)	118 ( 34.1)	5 ( 6.5)	- ( -)	5 ( 10.8)
지역별 교섭	328 ( 13.8)	126 ( 21.2)	7 ( 15.3)	135 ( 10.3)	55 ( 15.8)	5 ( 6.5)	3 ( 8.0)	3 ( 5.4)
기타	320 ( 13.5)	233 ( 39.3)	- ( -)	74 ( 5.7)	8 ( 2.2)	5 ( 6.5)	1 ( 4.0)	4 ( 8.1)

<표 VI-18> 교섭단위별 임금교섭 기간과 횟수

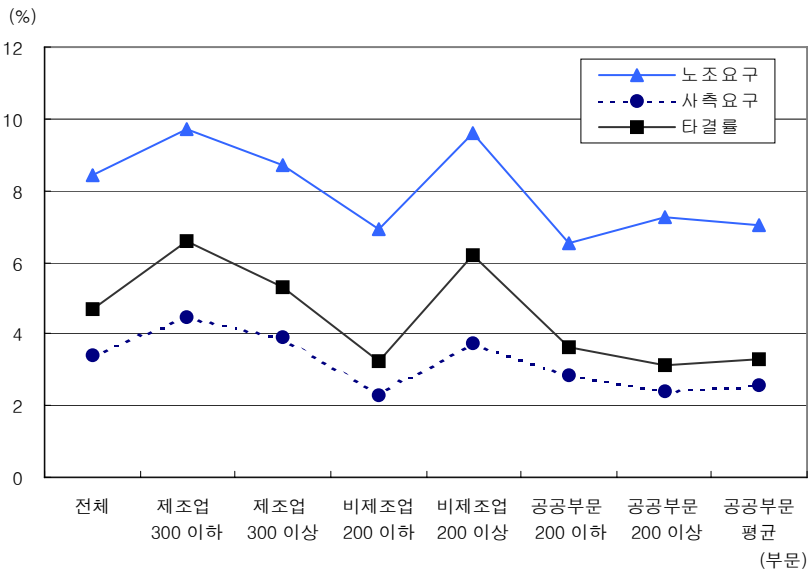
		임금교섭 기간(개월)				임금교섭 횟수(회)			
		평균	표준 오차	N	초기업-기업	평균	표준 오차	N	초기업-기업
전 체		2.24	0.08	4,856	0.47	13.02	0.38	5,644	2.40
민간 부문	제조업 300 이하	2.43	0.21	1,832	0.18	12.72	1.05	2,028	-0.21
	제조업 300 이상	2.13	0.13	384	0.28	13.74	0.73	393	4.02
	비제조업 200 이하	1.92	0.27	1,808	0.95	12.73	1.13	2,230	4.15
	비제조업 200 이상	2.54	0.14	635	0.46	14.72	0.70	774	3.88
공공부문		2.69	0.18	198	0.60	11.48	0.55	219	3.86
200 이하		2.32	0.33	67	0.97	9.63	0.90	74	3.28
200 이상		2.88	0.21	131	0.54	12.43	0.67	145	4.90

우리나라에서 늘어나는 초기업단위 교섭은 교섭기간과 횟수 측면에서 어떤 영향을 미치고 있을까? <표 VI-18>에 의하면 임금교섭 기간은 우리나라 평균으로 2.24개월 정도 걸리는데, 초기업별 교섭을 진행할 경우 기업별 교섭보다 0.47개월 정도 더 걸리는 것으로 나타났다. 또한 공공부문이 민간 비제조업 부문보다 확실히 교섭기간이 더 긴 것으로 나타났다. 한편 임금교섭 횟수에서는 반대로 공공부문이 11.48회로 전체평균 13.02회보다 적은 것으로 나타났다. 그렇지만 역시 초기업단위 교섭의 경우 기

업별 교섭보다 2.4회 교섭을 더 해야 하는 것으로 나타났으며, 특히 공공 부문에서 이러한 차이가 더 큰 것으로 확인되었다. 이로써 전반적으로 중소기업단위 교섭이 교섭기간과 횟수가 더 많아 교섭비용이 더 클 것임을 짐작할 수 있을 것이다.

다음 [그림 VI-1]에서는 임금인상을 둘러싼 노측 요구율과 사측의 요구(제시)율, 그리고 교섭 결과로서의 임금인상 타결률에 관한 정보를 부문별로 집약해서 보여주고 있다. 이에 따르면 전반적으로 민간부문의 요구율이 높은 수준이며, 공공부문은 요구율과 사측제시율, 타결률이 모두 낮은 편인 것으로 나타났다. 그러나 민간 비제조업의 경우 소규모와 대규모 사업장 간에 요구율이나 타결률에서 상당한 차이가 존재하는 것으로 보인다. 또한 전반적으로 민간부문보다 공공부문의 인상률이 낮은 것으로 확인된다. 나아가 여기서 제시하지는 않았지만 공공부문내 표준오차도 적은 편이며, 대규모와 소규모간의 차이도 크지 않다. 이는 정부의 일관된 공공부문 임금인상 가이드라인에 따라 임금인상 교섭이 이루어지기 때문일 것이다.

(그림 VI-1) 임금인상 노조요구율, 사측요구율, 타결률의 부문별 비교



다음으로 임금교섭 결과를 초기업별과 기업별로 나누고 그 차이를 살펴보았다. <표 VI-19>에 의하면 초기업단위 교섭이 기업별 교섭보다는 임금인상 효과가 더 큰 것으로 나타났다. 그런데 흥미로운 것은 사업장 규모별로 그 효과가 판이하게 다르다는 점이다. 모든 부문에서 소기업일 수록 초기업별 교섭이 임금을 더 많이 올리는 효과가 확인하며, 대규모 사업장의 경우는 그 효과가 작거나 제조업에서처럼 오히려 초기업별 교섭의 인상률이 더 작게 나타난 점이다. 이는 초기업별 교섭이 임금평준화 효과가 있음을 확인해 주는 결과라고 할 것이다.

<표 VI-19> 타결 임금인상률의 초기업별/기업별 차이

(단위 : %)

			전 체	초기업별	기업별	차이	
전 체			4.71	5.19	4.50	0.69	
민간부문	제조업	300 이하	6.60	7.50	6.26	1.24	
		300 이상	5.32	3.79	5.49	-1.70	
	비제조업	200 이하	3.25	3.88	2.92	0.96	
		200 이상	6.20	6.57	6.01	0.56	
공공부문			전 체	3.31	3.88	3.04	0.84
			200 이하	3.65	4.96	2.92	2.04
			200 이상	3.12	3.16	3.10	0.06

<표 VI-20> 정부의 임금인상률 지침에 대한 대응방법

	전 체	공공행정, 국방, 사회보장 행정	사업 서비스 업	보건 및 사회복지사업	금융 및 보험업	교육 서비스 업	기타
전 체	268 (100.0)	16 (100.0)	88 (100.0)	16 (100.0)	26 (100.0)	11 (100.0)	110 (100.0)
정부 지침을 그대로 수용	162 ( 60.6)	13 ( 76.9)	52 ( 58.6)	5 ( 30.8)	16 ( 61.9)	6 ( 55.6)	70 ( 64.4)
임금인상률에서는 정부 지침을 수용하되, 그 대가로 비임금부문의 요구사항들을 수용	37 ( 13.6)	- -	19 ( 21.4)	4 ( 23.1)	1 ( 4.8)	3 ( 22.2)	10 ( 9.2)
정부 지침 이상으로 임금인상률을 확보	29 ( 10.8)	3 ( 15.4)	9 ( 10.0)	4 ( 23.1)	4 ( 14.3)	- -	10 ( 9.2)
기타	40 ( 15.0)	1 ( 7.7)	9 ( 10.0)	4 ( 23.1)	5 ( 19.0)	3 ( 22.2)	19 ( 17.2)

〈표 VI-21〉 임금교섭 결과의 적용 범위

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	5,654 (100.0)	2,029 (100.0)	393 (100.0)	2,230 (100.0)	784 (100.0)	219 (100.0)	74 (100.0)	145 (100.0)
비조합원에게는 적용하지 않음	1,271 ( 22.5)	517 ( 25.5)	61 ( 15.6)	553 ( 24.8)	126 ( 16.1)	14 ( 6.3)	5 ( 6.8)	9 ( 6.1)
노동조합 가입자격을 가진 비조합원에게만 적용	625 ( 11.0)	182 ( 9.0)	36 ( 9.3)	294 ( 13.2)	95 ( 12.1)	18 ( 8.0)	10 ( 13.6)	8 ( 5.2)
노동조합 가입자격을 없는 비조합원에게도 적용	3,759 ( 66.5)	1,330 ( 65.6)	295 ( 75.1)	1,383 ( 62.0)	563 ( 71.8)	188 ( 85.6)	59 ( 79.7)	128 ( 88.7)

주지하다시피 공공부문에서는 정부의 임금인상률 지침이 매우 중요한 기능을 한다. 이에 대한 각 기관들의 대응방법을 설문한 결과 60.6%의 사업체가 정부 지침을 그대로 수용하는 것으로 나타났다. 그러나 보건 및 사회복지사업, 교육서비스업과 사업서비스업에서는 정부 지침 이상으로 인상률을 확보하거나 지침 수용의 대가로 비임금부문의 요구사항들을 수용하는 방식으로 우회하는 것으로 나타났다.

임금인상 교섭이 이루어진 후 그 결과가 적용되는 범위에 있어서 공공부문은 민간부문에 비하여 보다 관대한 것으로 나타났다. 제조업이나 비제조업이나 소규모 사업장에서 비조합원에게 적용하지 않는 비율이 높게 나타났다.

한편 임금교섭에서 직접고용 비정규직 근로자의 임금인상안이 다루어지는지를 설문한 결과, <표 VI-22>에서 보는 바와 같이 역시 공공부문 노조들의 비중이 높게 나타났다. 이는 앞서 조직에 비정규직을 포괄하고 있는 비중이 높은 것과 일맥상통하는 결과라고 할 것이다.

<표 VI-22> 직접고용 비정규직 근로자 임금인상 교섭 진행여부

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	5,654 (100.0)	2,028 (100.0)	393 (100.0)	2,230 (100.0)	784 (100.0)	219 (100.0)	74 (100.0)	145 (100.0)
예	775 ( 13.7)	187 ( 9.2)	22 ( 5.5)	322 ( 14.5)	179 ( 22.9)	65 ( 29.9)	26 ( 35.6)	39 ( 27.0)
아니오	4,879 ( 86.3)	1,842 ( 90.8)	371 ( 94.5)	1,908 ( 85.5)	604 ( 77.1)	154 ( 70.1)	48 ( 64.4)	106 ( 73.0)

<표 VI-23> 간접고용 비정규직 근로자 임금인상 교섭 진행여부

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	5,654 (100.0)	2,028 (100.0)	393 (100.0)	2,230 (100.0)	784 (100.0)	219 (100.0)	74 (100.0)	145 (100.0)
예	309 ( 5.5)	128 ( 6.3)	12 ( 3.0)	99 ( 4.5)	53 ( 6.7)	16 ( 7.5)	8 ( 10.2)	9 ( 6.1)
아니오	5,346 ( 94.5)	1,900 ( 93.7)	381 ( 97.0)	2,131 ( 95.6)	731 ( 93.3)	203 ( 92.5)	67 ( 89.8)	136 ( 93.9)

이번에는 간접고용 비정규직 근로자에 대한 노조의 임금인상 교섭 여부를 질문해 보았다. 이에 따르면 5.5% 정도의 노조만이 간접고용 비정규직 근로자의 임금을 단체교섭에서 다루고 있는 것으로 나타나, 직접고용 비정규직보다 낮은 수치로 나타났다. 여기서도 공공부문 노조들의 비중이 민간보다 다소나마 높았으며, 의외로 민간 제조업 대규모 사업체의 간접고용 대리교섭 비중이 낮은 것으로 나타났다.

그렇다면 이상의 임금교섭 결과를 상호 비교하면 어떠한가? <표 VI-24>에 의하면 비정규직의 임금인상률이 정규직보다 높기는 하지만, 그

〈표 VI-24〉 타결 임금인상률의 부문별 비교

			정규직 평균	직접고용 비정규직	간접고용 비정규직
전 체			4.68	5.88	5.71
민간부문	제조업	300 이하	6.70	5.74	5.02
		300 이상	5.46	3.83	5.19
	비제조업	200 이하	3.12	5.41	3.40
		200 이상	6.17	7.82	12.60
공공부문	전 체		3.29	3.95	3.34
	200 이하		3.62	4.08	2.65
	200 이상		3.11	3.87	3.93

차이는 크지 않은 것으로 나타났다. 더욱이 간접고용의 경우 대리교섭 비중도 낮지만, 인상률 자체도 그다지 높지 않은 것으로 나타났다. 부문별로 편차가 적지 않은 것으로 나타났는데, 제조업에서 비정규직 임금 인상률이 정규직 인상률보다 더 낮은 것으로 나타났으며, 민간 비제조업 대규모 사업체의 경우가 비정규직 임금인상률이 가장 높았다. 공공부문은 정부에 의하여 임금인상률이 통제받고 있는 상황에서 대규모 사업체들의 경우 그래도 비정규직 임금인상에 보다 적극적인 것으로 나타났다. 그러나 이러한 적극성은 간접고용에까지 미치지 않는 것으로 보이며, 같은 비정규직 내에서 부문별로 보았을 때 공공부문은 민간부문보다 인상률이 낮은 것으로 나타났다.

조합원의 최대 관심사인 고용문제와 관련하여 노조는 어느 정도나 경영에 참여할 수 있을까? <표 VI-25>에 따르면 노동조합들은 명예퇴직, 정리해고와 관련해서 가장 강력한 수단인 노사공동결정권 혹은 협의권을 적지 않게 확보하고 있는 것으로 나타났으며, 공공부문의 경우가 더 높은 수치를 나타냈다. 비정규직 채용에 있어서 사전 통보 없이 회사가 결정하는 비중이 높았으며, 외주하청에 대해서는 민간부문이 공동결정 비중이 높은 반면, 공공부문은 협의권을 확보한 노조의 비중이 높은 것으로 나타났다.

〈표 VI-25〉 고용관련 경영참여 정도

	외주하청		비정규직 채용		명예퇴직/정리해고	
	전 체	공공 부문	전 체	공공 부문	전 체	공공 부문
전 체	2,632 (100.0)	50 (100.0)	3,814 (100.0)	180 (100.0)	5,035 (100.0)	198 (100.0)
사전 통보도 없이 회사가 결정	290 ( 11.0)	6 ( 12.5)	883 ( 23.2)	47 ( 25.9)	128 ( 2.6)	3 ( 1.3)
사전 통보	821 ( 31.2)	8 ( 15.0)	971 ( 25.5)	50 ( 28.0)	455 ( 9.1)	13 ( 6.4)
노사협의	1,035 ( 39.3)	31 ( 62.5)	1,688 ( 44.3)	70 ( 39.2)	3,191 ( 63.4)	112 ( 56.7)
노사공동결정	487 ( 18.5)	5 ( 10.0)	271 ( 7.1)	13 ( 7.0)	1,260 ( 25.0)	70 ( 35.7)

다음으로 인사관련 제도변경시 노조가 어느 정도나 의사결정에 참여할 수 있는지를 설문한 결과를 살펴보면, 공공부문이 민간부문보다 경영참여권을 더 많이 갖고 있는 것으로 나타났다. 제도의 내용과 관련해서는 역시 임금제도 변경과 관련하여 가장 많은 권한을 노조들이 확보하고 있는 것으로 보인다.

〈표 VI-26〉 인사관련 제도변경시 노조의 의사결정 참여 정도

	인사평가제도변경		임금제도변경		승진제도변경	
	전체	공공 부문	전체	공공 부문	전체	공공 부문
전 체	5,151 (100.0)	228 (100.0)	6,742 (100.0)	235 (100.0)	4,826 (100.0)	225 (100.0)
사전 통보도 없이 회사가 결정	628 ( 12.2)	6 ( 2.8)	84 ( 1.3)	- ( -)	474 ( 9.8)	10 ( 4.5)
사전 통보	1,233 ( 23.9)	18 ( 7.7)	427 ( 6.3)	3 ( 1.1)	1,099 ( 22.8)	6 ( 2.8)
노사협의	2,771 ( 53.8)	155 ( 68.0)	4,589 ( 68.1)	131 ( 55.6)	2,679 ( 55.5)	156 ( 69.3)
노사공동결정	519 ( 10.1)	49 ( 21.6)	1,642 ( 24.4)	102 ( 43.3)	574 ( 11.9)	53 ( 23.5)

〈표 VI-27〉 노사협의회에서 근로조건을 논의할 때 의사결정 방식

	전 체	민간부문				공공부문		
		제조업		비제조업		전 체	200 이하	200 이상
		300 이하	300 이상	200 이하	200 이상			
전 체	7,135 (100.0)	2,124 (100.0)	418 (100.0)	3,428 (100.0)	937 (100.0)	229 (100.0)	78 (100.0)	151 (100.0)
합의	1,984 ( 27.8)	561 ( 26.4)	149 ( 35.6)	980 ( 28.6)	211 ( 22.5)	83 ( 36.3)	26 ( 33.9)	57 ( 37.5)
형식적으로 협의지만 사실상 합의	1,658 ( 23.2)	647 ( 30.5)	111 ( 26.7)	645 ( 18.8)	191 ( 20.4)	63 ( 27.5)	18 ( 22.6)	45 ( 30.0)
합의	3,385 ( 47.5)	915 ( 43.1)	143 ( 34.3)	1,754 ( 51.2)	496 ( 53.0)	77 ( 33.5)	31 ( 40.3)	45 ( 30.0)
설명 및 의견청취	108 ( 1.5)	-	14 ( 3.4)	49 ( 1.4)	38 ( 4.1)	6 ( 2.8)	3 ( 3.2)	4 ( 2.5)

경영참여와 관련하여 법적으로 보장된 노사협의회는 어떤 정도로 운영되고 있을까? 노사협의회의 실질적 운영 정도에 대하여 ‘매우 실질적으로 운영됨’을 1점으로, ‘완전히 유명무실함’을 5점으로 한 평균을 구해 본 결과, 전체 평균은 2.10인 데 비하여 공공부문은 1.83점으로 공공부문이 더 실질적으로 운영되고 있는 것으로 나타났다. 보다 구체적으로 <표 VI-27>에 노사협의회 의사결정 방식을 설문한 결과가 제시되어 있다. 이에 따르면 공공부문은 민간부문에 비하여 합의나 사실상 합의의 비중이 높은 것으로 나타났다. 규모별로는 공공부문 대규모 사업장이나 민간 제조업 대사업장의 합의 정도가 높은 것으로 나타났다.

### 3. 노사관계 평가

노조 조직과 임단협 및 경영참여에 대한 분석에 기초하면서 전반적인 노사관계에 대한 평가를 시도해 보자. 우선 노사관계 이슈가 경영전략 수립에서 어느 정도나 중요한 고려사항인지를 설문한 결과, <표 VI-28>에 서와 같이 공공부문은 평균적으로 민간부문보다 더 중요하게 다루어지고 있는 것으로 나타났다. 부문별로는 민간 제조 대기업에서 가장 중요하게



노사관계가 다루어지고 있는 것으로 드러났으며, 공공부문에서는 대-소 사업장간의 차이가 없이 모두 중요한 영역인 것으로 나타났다.

전반적인 노사관계 분위기와 관련해 인사관리자를 대상으로 한 설문에서는 공공부문과 민간부문 사이에, 그리고 민간부문내 산업간이나 규모간에 큰 차이를 보이지 않았다. 두 가지 가능성이 있는데, 하나는 설사 나쁜 측면이 있더라도 이를 드러내고 싶지 않은 피응답자의 의도가 작용하였을 경우이며, 다른 하나는 우리나라 6,000개 정도의 조합 중 연간 분규 건수가 100여 건에 불과하고, 이것도 일부 연례적인 분규를 겪는 사업장에 몰리고 있다는 사실로부터 유추할 수 있듯이 실제로 개별 사업장 노사관계에서 큰 문제가 없을 경우이다. 여하튼 이 설문만으로는 유의미한 결과를 얻기 어려운 것으로 보인다.

〈표 VI-28〉 노사관계 이슈는 경영전략의 수립에 중요한 고려사항(노무담당자)

			N	평균
전 체			7,566	3.49
민간부문	제조업	300 이하	2,157	3.62
		300 이상	426	4.18
	비제조업	200 이하	3,753	3.21
		200 이상	989	3.83
공공부문				
전 체			242	3.95
200 이하			86	3.91
200 이상			156	3.97

주: 1점 - 전혀 그렇지 않다, 5점 - 매우 그렇다로 평가한 5점 척도 평균.

〈표 VI-29〉 전반적인 노사관계(인사담당자)

			N	평균
전 체			38,116	3.86
민간부문	제조업	300 이하	16,464	3.89
		300 이상	666	3.98
	비제조업	200 이하	18,385	3.83
		200 이상	2,236	3.83
공공부문				
전 체			365	3.81
200 이하			180	3.76
200 이상			185	3.86

주: 1점 - 매우 나쁘다, 5점 - 매우 좋다로 평가한 5점 척도 평균.

따라서 보다 상세한 노사관계 지표들을 설문하고, 또 이에 대한 인사관리자와 근로자대표의 인식차를 알아본 것이 다음 <표 VI-30>이다. 이

<표 VI-30> 노사관계 분위기에 대한 노사당사자의 인식

				N	사측	노측	노사인식차 (노-사)	
					평균	평균		
노사는 서로 약속을 잘 지킨다	전 체			7,567	3.86	3.57	-0.29	
	민간 부분	제조업	300 이하	2,157	3.88	3.58	-0.30	
			300 이상	426	4.08	3.67	-0.41	
		비제조업	200 이하	3,753	3.80	3.56	-0.24	
			200 이상	989	3.91	3.54	-0.37	
	공공부문			전 체	242	4.00	3.45	-0.55
				200 이하	86	3.99	3.44	-0.55
			200 이상	156	4.01	3.45	-0.56	
협상은 노사가 상호 신뢰하는 분위기에서 이루어진다	전 체			7,567	3.79	3.63	-0.16	
	민간 부분	제조업	300 이하	2,157	3.82	3.73	-0.09	
			300 이상	426	3.96	3.72	-0.24	
		비제조업	200 이하	3,753	3.73	3.59	-0.14	
			200 이상	989	3.85	3.60	-0.25	
	공공부문			전 체	242	3.96	3.44	-0.52
				200 이하	86	3.90	3.34	-0.56
			200 이상	156	4.00	3.50	-0.50	
노사간 정보교환이 잘 이루어진다	전 체			7,567	3.64	3.38	-0.26	
	민간 부분	제조업	300 이하	2,157	3.67	3.52	-0.15	
			300 이상	426	3.91	3.40	-0.51	
		비제조업	200 이하	3,753	3.56	3.31	-0.25	
			200 이상	989	3.75	3.37	-0.38	
	공공부문			전 체	242	3.86	3.19	-0.67
				200 이하	86	3.87	2.97	-0.90
			200 이상	156	3.86	3.31	-0.55	
노사는 서로 적대적이다	전 체			7,567	1.89	2.10	0.21	
	민간 부분	제조업	300 이하	2,157	1.88	2.14	0.26	
			300 이상	426	1.77	2.00	0.23	
		비제조업	200 이하	3,753	1.95	2.07	0.12	
			200 이상	989	1.79	2.16	0.37	
	공공부문			전 체	242	1.88	2.23	0.35
				200 이하	86	1.84	2.22	0.38
			200 이상	156	1.90	2.23	0.33	

주: 1점에 가까울수록 강한 부정, 5점에 가까울수록 강한 긍정의 5점 척도 응답.

에 따르면 전반적으로 노사가 협력적인 관계를 맺고 있는 것으로 확인되며, 부정적인 질문(‘노사는 적대적이다’)에 대해서는 강하게 부정하고 있는 것으로 나타났다. 그런데 매우 흥미로운 것은 사측 관리자와 노측 대표의 인식차가 적지 않다는 것이며, 특히 공공부문의 경우 이러한 노사 인식차가 민간부문에 비하여 매우 큰 것으로 나타난 점이다. 이러한 차이가 나타나는 이유를 살펴보면, 사측 대표의 응답은 공공이나 민간부문이나 큰 차이를 보이지 않는 반면에 노측 응답의 경우 공공부문이 민간부문보다 부정적이기 때문인 것으로 보인다. 그 이유를 밝히기는 쉽지 않은데, 한 가지 가설은 사업체나 기업 내에서 공공부문 노사가 협력적이라고 하더라도 공공부문의 숨은 사용자인 정부(기획재정부 혹은 주무부처)에 대해서 공공부문 노조들이 부정적인 인식을 갖고 있을 가능성이 있다. 다시 말해서 공공부문의 복잡한 지배구조가 이러한 노사간의 인식 괴리를 초래한 것으로 풀이된다.

사측의 노조에 대한 정책에 대해서도 노사의 의견이 전반적으로 불일치하는 가운데, 특히 공공부문에서 불일치의 정도가 컸다. 노동조합을 약화시키거나 해체하려고 한다는 지문에 대하여 공공부문 노무관리자의 응답은 하나도 없는 반면, 근로자대표 응답은 5.7%나 차지하였다. 더욱이 노조를 파트너로 존중하고 경영에 적극 참여시킨다는 응답은 사측이 무려 80.2%에 달하는 데 비하여, 노측대표 응답은 35.4%에 불과하였다.

〈표 VI-31〉 사측의 노동조합에 대한 정책

	노무관리자응답		근로자대표응답	
	전체평균	공공부문	전체평균	공공부문
전 체	7,566 (100.0)	242 (100.0)	7,566 (100.0)	242 (100.0)
노동조합을 약화시키거나 해체하려고 함	121 ( 1.6)	- -	461 ( 6.1)	14 ( 5.7)
노동조합의 실체를 인정하나, 경영에 대한 참여는 최소화	3,015 ( 39.8)	48 ( 19.8)	4,170 ( 55.1)	142 ( 58.9)
노동조합을 파트너로 존중하고 경영에 적극 참여시킴	4,431 ( 58.6)	194 ( 80.2)	2,936 ( 38.8)	86 ( 35.4)

〈표 VI-32〉 노사관계의 공공서비스 개선에 대한 도움 여부

	전체	공공행정, 국방, 사회보장 행정	사업 서비스 업	보건 및 사회복 지사업	금융 및 보험업	교육 서비스 업	기타
전체	269 (100.0)	16 (100.0)	89 (100.0)	16 (100.0)	26 (100.0)	11 (100.0)	110 (100.0)
공공서비스 개선에 방 해가 된다	9 ( 3.3)	- -	5 ( 5.6)	1 ( 7.7)	- -	- -	3 ( 2.3)
공공서비스 개선에 도 움이 된다	171 ( 63.6)	10 ( 61.5)	44 ( 49.3)	13 ( 76.9)	20 ( 76.2)	6 ( 55.6)	78 ( 71.3)
공공서비스 개선과는 관계가 없다	89 ( 33.2)	6 ( 38.5)	40 ( 45.1)	3 ( 15.4)	6 ( 23.8)	5 ( 44.4)	29 ( 26.4)

“노사관계가 귀 기관의 공공서비스 개선에 도움이 되는가”라는 질문에 대하여 63.6%가 ‘도움이 된다’고 응답한 반면, 1/3 정도의 사업체는 ‘관계가 없다’라고 응답하였다. 보건 및 사회복지사업과 금융 및 보험업에서 특히 노사관계가 공공서비스 개선에 도움이 된다고 응답하여 서비스직종 위주인 이들 업종에서 근로조건 개선이 서비스의 질 향상으로 이어지고 있는지 여부에 대한 추가 연구가 필요할 것으로 보인다.

## VII. 종합평가

공공부문 고용관계를 통계적으로 이해하기 위한 기초적인 분석으로서 본고에서는 한국노동연구원 2005년 사업체패널자료에 대한 빈도분석을 실시하였다. 그 결과, 단순한 빈도표만으로도 공공부문 고용관계는 민간부문의 그것과 상당한 차이가 있다는 것을 알 수 있었다. 공공부문은 전반적으로 수익성보다 공익성을, 인적자원관리에서도 인건비 절감보다는 장기적 충성도 확보를 중시함에도 불구하고, 비정규직이나 외주화 활용에서는 민간부문보다 더 적극적인 것으로 나타났다. 청소, 경비, 건물관리 등의 주변적인 업무영역, 그리고 단순직이나 사무직 등 상대적으로 저숙련 직종에서 이러한 비정규직이나 간접고용 활용도가 높은 것으로 드러났다. 그리고 그 요인으로서 정원관리 이외에 일시적 수요 충족이나 비용 절감을 위한 비중도 적지 않은 것으로 보인다. 이러한 공공부문의 비정규직이나 간접고용 활용 행태는 정규직을 포함한 전반적인 고용관계의 맥락에서 해석될 필요가 있다. 공공부문은 민간부문보다 이직률이 낮은 가운데(고용안정), 당사자들의 주관적 인식과는 달리 임금수준도 낮지 않은 편이고, 임금체계는 경직적인 연공성을 특징으로 한다. 이러한 상황에서 정부의 비현실적인 정원관리나 임금인상 억제, 혁신과 경영합리화에 대한 요구들은 흔히 비정규직이나 간접고용에서 그 탈출구를 찾아온 것으로 나타나고 있다. 공공부문은 외환위기 이후 효율성과 수익성이 강조되면서 상시적인 혁신 체제를 갖추게 되었으나, 그 내실과 관련해서는 본고의 분석만으로는 판단하기 어려운 것으로 보인다. 다만, 인사제도와 관련하여 연봉제, 성과배분제, 차등보상제 등의 도입은 널리 확산되고 있는 것으로 나타났다.

공공부문은 민간부문에 비하여 사무·관리·전문·기술직의 비중이 높아, 이 직종들의 생산성 향상이 요구됨을 알 수 있었으며, 보다 엄밀한 분석이 필요하겠지만 민간부문보다 직종별, 성별분리현상이 뚜렷한 것으

〈표 VII-1〉 공공부문 고용관계의 종합비교표

비교항목	관련 표	전체평균	공공부문	비고(공공 특성)
국내시장 경쟁정도(5점)	II-8	2.16	3.13	덜 경쟁적
혁신유형(4점)	II-10	2.05	1.59	혁신선도형
근로자주도 혁신활동(5점)	II-11	3.26	3.51	혁신활동 활발
중점 재무성과지표	II-13	매출 52.2%, 이익 29.2%	예산 47.2%	예산중심 활동
인사관리목표(5점)	II-16	3.41	3.77	인건비 절감보다 충성도 확보
필요인력확보(5점)	II-16	3.82	4.06	외부 충원보다 내부 육성
사무·관리·전문·기술직 비중	III-1	51.39%	71.01%	현업보다 기획과 고급
서비스·영업·생산·단순직 비중	III-1	48.61%	28.99%	직종 중심
이직률 주관적 평가(5점)	III-4	2.55	2.20	낮은 이직률
채용시 중요 고려항목	III-7	숙련·경력, 태도	직무지식, 조직적합성	즉시활용보다 잠재능력 중시
기간제 근로자 비율	III-13	6.13%	17.9%	비정규직·간접고용 활용 적극적
간접고용 활용여부	III-16	26%	55%	
기본급 중 호봉급 비율	IV-1	57.4%	73.4%	강한 연공성
연간 고정상여급 비율	IV-2	372%	438%	임금구성 안정적
군필대출초임(세전 연봉)	IV-3	2,020만원	2,609만원	상대적 고임금
비정규직 임금수준(정규직 대비)	IV-5	85.23%	78.83%	비정규와 임금격차 큼
성과배분제 운용 기업 비중	IV-6	43.3%	71.0%	성과배분제 확산
신입사원 숙달기간	V-3	11.53개월	16.87개월	장기육성 요구
1인당 제안건수	V-7	5.39건	2.19건	혁신성과 미흡
컴퓨터활용 근로자 80% 이상 사업장 비율	V-8	41.1%	86.6%	높은 정보화 수준
팀 업무수행방법 자율권(4점)	V-10	2.83	2.98	높은 자율성
산업별 노동조합	VI-3	36.0%	47.4%	초기업별 비중은 유사,
지역별 노동조합	VI-3	10.7%	1.0%	공공은 산별 중심
비정규직 노조 가입자격 부여	VI-5	15.6%	37.7%	비정규직 노조 가입에 관대
그 중 실제 가입비율 70% 이상	VI-6	19.6%	25.8%	
임금교섭 결과 비조합원에 비적용	VI-21	22.5%	6.3%	교섭 확대적용에 적극
임금인상 타결률(정규직)	VI-24	4.68%	3.29%	
임금인상 타결률(직접 비정규직)	VI-24	5.88%	3.95%	정부의 인상을 통제
명예퇴직/정리해고시 노사공동결정	VI-25	25.0%	35.7%	노조의 높은 경영참가권
임금제도변경시 노사공동결정	VI-26	24.4%	43.3%	
노사관계 중요성(5점)	VI-28	3.49	3.95	노사관계 중요
노사간 정보교환(5점)	사측 응답	3.64	3.86	노사간 인식 괴리도 큼
	노측 응답	3.38	3.19	

로 추측되었다. 또한 채용시 특정한 숙련이나 경력, 즉시 활용가능성을 중시하기보다는 직무지식, 외국어능력, 학력, 조직에의 적합성 등에 중점을 두고 있어, 결국 잠재능력이 있는 자를 채용하고 장기고용하는 것을 통하여 해당 조직에서 높은 성과를 올리는 것을 기대하고 있음을 알 수 있었다. 이는 낮은 이직률 및 높은 호봉제 비율, 신입사원의 오랜 숙련형성기간 등과 정합적인 행태이지만, 핵심인력 운영의 경직성을 높여 비정규직이나 간접고용에 대한 유인을 늘리는 부작용도 분명한 것으로 보인다.

공공부문은 매출액이나 이익보다 예산이 최우선적인 관리지표임을 확인하였으며, 인적자원관리와 관련해서도 정원 관리와 통제, 그리고 이를 위한 인력계획과 직무분석이 민간부문보다 체계적이고 정기적으로 이루어지고 있음을 알 수 있었다. 그러나 혁신을 위한 다양한 노력에도 불구하고 정보화 수준이 민간보다 높은 것 이외에 실질적인 제안, 개선, 소집단활동 수준은 미진한 것으로 나타났다. 공공부문 근로자들은 작업장에서 상당한 정도로 자율권과 참여권을 갖고 있는 것으로 나타난 데 비해 작업장 혁신의 정도와 관련해서는 뚜렷한 성과를 내고 있지 못한 것으로 보여, 그 원인에 대한 추가 분석이 요구되고 있다.

본고에서는 공공부문의 노조활동 및 노사관계와 관련해서도 많은 흥미로운 사실들을 새롭게 발견하였다. 대체적으로 민간부문보다 규모가 큰 가운데 오픈숍의 비중이 높고 대기업일수록 기업별로 조직되어 있는 것은 민간부문과 같으나, 전반적으로 산별조직의 비중이 높았다. 또한 비정규직에 대하여 조직개방이나 실제 가입, 그리고 교섭의제화에 있어서 민간부문을 앞서고 있는 것으로 나타났다. 이로써 개별적 노사관계에서 중심과 주변의 분리 현상이 공공부문에서 분명한 반면, 집단적 노사관계에서는 비정규직을 포괄하려는 노력 등에서 오히려 민간부문을 앞서고, 조직력이나 민주성, 조합원들의 고용보호 능력도 민간보다 양호한 것으로 추정된다. 전반적인 노사관계에서 사용자들의 자체평가는 민간과 공공이 큰 차이를 보이지 않았으나, 근로자대표들의 평가는 공공부문에서 오히려 부정적인 것으로 나타났다. 이는 기업지배구조와의 관련성 속에서 고찰할 필요를 제기하는데, 이에 대한 분석은 추후의 과제로 남겨둔다.

[추가분석편 1]

**공공부문과 민간부문의 인적자원투자  
비교**



## I. 머리말 : 문제 제기

이 연구는 공공부문과 민간부문의 인적자원 투자(human resource investment) 관행을 탐색적으로 비교·검토하고 있다. 이때, 인적자원투자란 기업조직이 종업원들의 동기부여와 능력함양을 위해 급여보상·복리후생·교육훈련 등에 투입되는 경제적 지출을 지칭한다. 상식적으로 공공부문과 민간부문의 사업체들은 주어진 자원을 투입하여 최대한 경영 성과를 산출하려는 조직적 효율성을 도모·구현하려는 점에서는 공통적이라 하겠으나, 양 부문의 기업조직들이 처한 조건이 매우 상이함에 따라 핵심 투입요소라 할 수 있는 인적자원 관리에 대해 일정한 차이가 존재하기 마련이다(이중훈, 1996; 김재홍, 1996). 우선, 민간 기업들은 상품가치 실현을 위해 시장경쟁에 직접적으로 노출·반응하는 반면, 공공부문 사업체들은 통상 시장실패를 보정하고 공익서비스의 제공을 위해 시장규율로부터 자유로운 조직활동을 전개한다는 점에서 인력관리 및 고용관계에 있어 적잖은 차이를 드러낸다(이병훈·황덕순, 2000). 구체적으로 민간기업들은 고용규모와 임금수준 및 근로조건에 있어 생산물시장의 여건에 기본적으로 좌우되지만, 공기업들의 경우에는 독점적인 지위로 인해 시장여건에 영향 받기보다는 정부 및 의회의 감독과 규제에 따라 인적자원관리가 결정·지배된다고 해도 과언이 아닐 것이다. 그 결과, 민간부문의 노사관계에서는 노사 당사자주의에 입각한 자치적 교섭진행이 성립되는 반면, 공공부문에서는 대정부 정치상황조건(political contingency)이 기본적으로 작동하게 된다<sup>6)</sup>(이병훈, 2005; Hundley, 1991).

6) 공공부문 노사관계의 정치상황논리는 정부가 단체교섭의 직접적인 당사자로 등장하거나(예: 공무원과 교원의 경우) 단체교섭에 대한 간접적인 개입·간섭을 행사함(예: 정부 산하기관)으로써 실질적인 사용자성을 부여받게 된다는 점과 단체교섭 성과가 정부의 입안을 거쳐 국회의 승인절차에 의해 확정되거나 영향 받는다는 점, 그리고 이러한 여건하에서 노동조합들이 교섭상대인 정부 부처와 기관의 사용자에 대해 상대하러 하기보다는 자신의 처우와 정책요구를 실질적으

민간기업들의 경우에는 지난 외환위기 이후 세계화와 경제개방의 환경 변화를 맞이하여 날로 심화되는 국내의 경쟁상황을 경험하면서 비정규직 인력과 외주화를 확대하는 한편, 인적자원관리의 유연화와 생력화를 적극 추진함으로써 기존의 내부노동시장 관행을 해체하는 방향으로 고용관계의 성격변화를 진행해 오고 있다. 반면, 공기업 등의 공공부문은 오히려 고용불안시대를 맞이하여 한편으로 구직자들에게는 ‘신의 직장’으로 선호되고, 다른 한편으로 민간기업과 비교하여 방만한 경영방식과 느슨한 인력관리의 문제가 지적되며 민영화 추진의 정책요구가 지속적으로 제기되고 있다. 이처럼, 오늘날 민간부문의 과잉유연화·효율화 또는 공공부문의 방만경영 여부를 둘러싸고 인적자원관리의 적정성에 대한 근본적인 물음이 제기되기도 한다.

이 글에서는 4차 KLI사업체패널자료를 활용하여 공공-민간부문의 인적자원투자 실태를 비교하여 이에 영향을 미치는 요인들을 검정하는 탐색적인 분석을 시도하고자 한다. 이를 위해 다음의 제Ⅱ장에서 관련 연구문헌을 간략히 살펴보고, 제Ⅲ장에서 분석자료와 변인들을 소개하며, 제Ⅳ장과 제Ⅴ장에서는 분석결과와 연구함의를 각각 논의·서술하기로 한다.

---

로 수용할 수 있는 예산·인력·조직 관장의 정부 부처 및 국회에 대한 정치적 압력의 행사에 주력하게 된다는 점에 의해 만들어지는 것이다(이병훈, 2005).

## II. 선행 문헌 검토

고전경제학에 따르면, 완전경쟁의 생산요소(노동)시장에서는 보수수준이 노동생산성에 의해 균일하게 결정되는 것으로 이론화하고 있다(김재홍, 1996; Kaufman & Hotchkiss, 2006). 그런데 노동시장이 의존하는 현실 생산물시장의 경쟁여건이 불완전하고, 기업들의 시장지위가 매우 다양하여 산업간뿐 아니라 동일 산업 내에서도 기업들의 보수수준이 매우 다양하게 존재하게 된다(Baker et al., 1994). 실제 기업들에 따라 지불능력과 노조 교섭력, 그리고 소속 근로자들의 개인적 특성 등에 의해 일부의 기업들이 소위 임금프리미엄(wage premium)을 지급하거나 생산성 증대를 유인하기 위해 효율임금(efficiency wage)을 지급하기도 한다(이종훈, 1992). 비슷하게 노사의 전략적 선택과 상호교섭을 통해 상당수의 기업들은 내부노동시장의 고용관행을 형성하여 인적자원의 능력개발과 직무배치를 기업특수적인 방식으로 발전시키기도 하고 있다. 요컨대, 경제학 이론과는 달리 현실 노동시장에서는 기업들의 급여보수·복리후생·교육훈련이 시장 규율에 의해 단순히 균질화되기보다는 이들 조직의 시장내 지위와 지불능력, 노동자의 집단적 교섭력과 개별적 인적자본 그리고 노사간의 교섭 등에 의해 매우 다양하게 편재되고 있다고 하겠다.<sup>7)</sup> 이에 더하여 (제I장에서 논의한 바와 같이) 공공부문과 민간부문 사업체들의 활동조건이 판이하게 상이하다는 점에서 인적자원관리방식의 차이를 손쉽게 짐작해 보게 되기도 한다.

이처럼 기업의 인적자원관리방식, 특히 보수·복지·교육훈련의 투자 관행에 있어 공공-민간부문의 차이를 엄밀히 검정하고자 할 때, 여타의

7) Katz & Darbishire(1999)가 기업 고용체제를 유형화하여 크게 저임금생산체제, 무노조 HRM 생산체제, 일본식 생산체제, 그리고 노사공동관리 생산체제의 4가지 유형으로 구분하고 있는 것도 고용관계의 다양성이 존재하는 것을 잘 뒷받침하고 있다.

사업장 특성을 통제할 필요가 있으므로 기존 연구에서 주로 임금차이를 설명하기 위해 검토된 사업체 수준의 영향요인들을 살펴보기로 한다. 우선, 사업장간의 인적자원관리 차이에 영향을 미치는 핵심 요인으로 사업체의 업종과 고용규모가 수많은 선행연구를 통해 공통적으로 제기·검증되고 있다(Groshen, 1991). 또한, 노조 조직 여부가 사용자의 인적자원관리 정책 결정에 중요한 제약조건으로 작용하면서 임금 및 여타 근로조건 수준의 가늠할 수 있는 주요 변인으로 검토되고 있다(류재우, 2007; Mitchell, 1986). 사업장 수준의 인적자원관리방식을 비교함에 있어서는 조직활동의 수행을 위해 요구되는 인력의 직종구성과 인적 특성 분포(예: 성별, 연령, 학력, 근속 등)가 역시 그 투자수준을 결정하는 데에 중요한 요인들로 분석되고 있기도 하다(Tilly & Tilly, 1998). 이를테면, 여성 밀집사업장의 경우에는 노동시장의 성별 직종분리 경향성에 따라 저임금-저숙련 직무를 수행할 가능성이 높은 것으로 진단되며, 저학력 또는 청년-고령자 노동인력이 집중된 사업장의 경우에도 유사한 주변노동시장의 특성을 보일 것으로 기대하게 된다. 반면, 전문직종 인력이 다수를 구성하는 사업장의 경우에는 고임금-고숙련의 인적자원투자가 상대적으로 높게 이루어질 것으로 손쉽게 예상되기도 한다. 아울러, 기업의 시장지위와 그로 인한 지불능력 및 경영성과는 해당 사업장의 인적자원투자를 할 수 있는지의 재정 상태를 좌우하므로 당연히 그 영향요인의 일부에 포함되어 논구되고 있기도 하다(이종훈, 1992).

요컨대, 사업장간의 인적자원투자에 있어 상당한 편차가 존재할 것이라는 예상하에 특히 공공-민간부문의 차이를 비교 분석하려 함에 있어 그 편차를 낳은 주요 사업장요인으로 고용규모·노조조직·근로자 인적·직종 구성·기업 지불능력 및 시장지위 등을 엄밀하게 통제할 필요가 있을 것이다.

### Ⅲ. 분석자료와 변인

이 연구에서는 실증분석을 위해 한국노동연구원이 2005년도에 실시한 사업체패널조사 4차년자료 중 인사담당자용 설문지와 노사관계담당자용 설문지를 이용하였다. 4차 사업체패널은 30인 이상 규모의 1,905개 사업장을 대상으로 하여 기업의 고용관리 및 인적자원관리전략, 노사관계 현황 등에 대한 정보를 포함하고 있다. 그런데 패널조사에 포함된 재무정보의 신뢰성이 의심스럽거나 주요 분석변인의 정보가 누락된 사례들을 제외한 결과, 분석표본의 수는 1,316개 사업체로 줄어들었다.<sup>8)</sup> <표 III-1>에서 예시하듯이, 분석표본이 되는 1,316개 사업장은 공공부문 235개와 민간부문 1,081개로 구성되며, 30인 이상의 사업체를 패널표본으로 추출

<표 III-1> 분석 표본의 속성별 분포

(단위: 개)

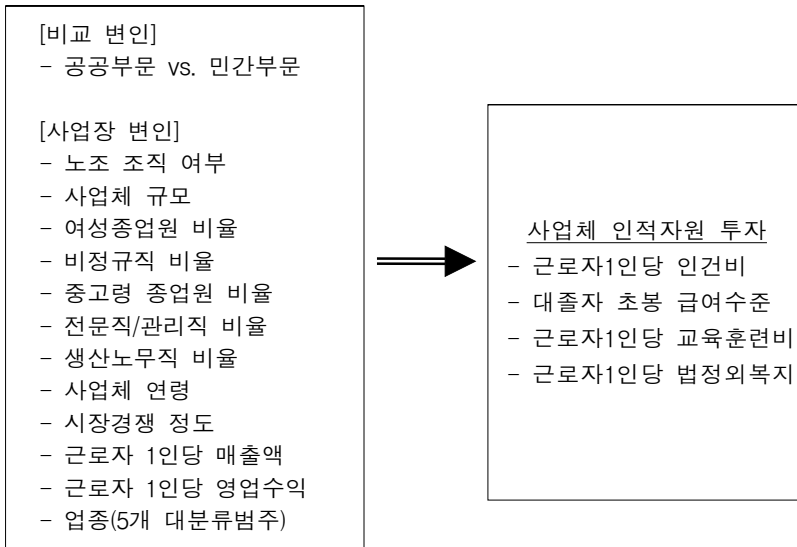
		분석 표본		
		민간부문	공공부문	전 체
고용규모	100인 미만	381 (35.3%)	70 ( 29.8%)	451 (34.3%)
	100~499인	488 (45.1%)	99 ( 42.1%)	587 (44.6%)
	500인 이상	212 (19.6%)	66 ( 28.1%)	278 (21.2%)
노조유무	유노조	423 (39.2%)	155 ( 66.0%)	829 (44.0%)
	무노조	656 (60.8%)	80 ( 34.0%)	578 (56.0%)
업종	제조업	483 (44.7%)	4 ( 1.7%)	487 (37.0%)
	건설업	60 ( 5.6%)	3 ( 1.3%)	63 ( 4.8%)
	도소매 및 음식숙박업	105 ( 9.7%)	5 ( 2.1%)	110 ( 8.4%)
	전기·운수·창고·금융 사업·개인·공공서비스	149 (13.8%)	37 (153.7%)	186 (14.1%)
	전 체	284 (26.3%)	186 ( 79.2%)	470 (35.7%)
전 체		1,081 (82.1%)	235 ( 17.9%)	1,316 (100%)

8) 한국신용평가의 재무정보를 포함시킨 패널자료의 경우에는 그 사례수가 1,200여 개로 제한될 뿐 아니라 그 정보 역시 신빙성이 떨어져 패널설문조사에서 사업체 대표가 자가기입한 재무정보를 가공하여 분석하였음을 밝혀둔다.

함에 따라 사업장고용규모와 노조 조직에 있어 중대형 및 유노조 사업체가 과대표집되고 있음을 확인할 수 있다. 업종에 있어서는 민간부문의 경우 제조업 44.7%, 사업·개인·사회서비스 26.3% 등의 순으로 구성되는 한편, 공공부문에서 그 특성에 맞추어 사업·개인·사회서비스부문이 79.2%로서 부문표본의 절대 다수를 차지하는 것으로 나타났다. 본 연구를 위해 분석 변인의 가공을 위해 인사관리 담당자용, 노사관계담당자용, 근로자 대표용 설문지 그리고 회사 재무-고용 기초자료를 가공·통합하여 분석하고 있다.

[그림 III-1]에서는 이번 연구의 분석모형을 예시하고 있다. 우선, 비교 분석 대상의 종속변인으로는 사업체의 인적자원 투자를 대리 측정하기 위해 근로자 1인당 인건비·교육훈련비·법정의 복지비 및 대졸 남성 정규직 신입사원의 연봉을 선정·사용하고 있다.<sup>9)</sup> 이들 3개 종속변인 및 독립변인으로서 근로자 1인당 매출액과 영업수익을 산출함에 있어 기업 수준의 재무정보와 사업체 또는 기업 차원의 고용정보를 결합시켜 가공하

[그림 III-1] 사업체 인적자원 투자의 영향요인에 관한 비교 분석모형



9) 이에 더하여 또 다른 인적자원 투자의 지표로서 2005년의 임금인상률과 호봉제 도입 비율을 부분적으로 공공-민간부문의 비교에 사용하고 있다.

〈표 III-2〉 분석 변수들의 기초통계

(단위: 천 원)

분석 변수	사례 수	평균	표준 편차	비고
<b>[독립변수]</b>				
공공부문	1316	.18	.38	공공부문=1
노조유무	1314	.44	.50	노조=1
고용규모(로그)	1316	5.26	1.23	전체 종업원수 자연대수값
여성근로자 비율	1316	.29	.23	
비정규직 비율	1316	.41	1.14	정규직 대비 비정규 비율 (이주노동 포함)
중고령근로자 비율	1316	.12	.14	만 50세 이상 근로자 비율
전문관리직 비율	1316	.35	.30	
생산노무직 비율	1316	.30	.33	
사업체 연령	1316	20.34	17.22	2005-사업체 설립연도
시장경쟁정도	1316	3.81	1.11	시장경쟁 강도(1~5)
근로자 1인당 매출액(로그)	1307	3.09	1.79	매출액
근로자 1인당 영업이익/손실	1192	5.83	75.33	천만 원
업종: 제조업	1316	.37	.48	업종 기준범주
건설업	1316	.05	.21	
도소매 및 음식숙박업	1316	.08	.28	
전기/가스/운수/창고/금융	1316	.14	.35	
사업·개인·공공서비스	1316	.36	.48	
<b>[종속변수]</b>				
근로자 1인당 인건비(로그)	1316	3.60	.54	급여·퇴직금·복지비· 주식보상·연구개발비 포함, 교육훈련비 제외
근로자 1인당 교육훈련비(로그)	1316	-2.91	3.11	교육훈련비 자연대수
근로자 1인당 법정외 복지비(로그)	1316	.59	1.21	법정외 복지비 자연대수
대출 남성 정규직 신입사원 연봉	1316	7.72	0.25	

였다.10) 비교범주인 공공-민간부문에 대해서는 표집지표로 사용되었던 사업장구분코드(SEP)를 그대로 더미변인(공공부문=1)로 가공하여 사용

10) 구체적으로, 단수 사업장 기업의 경우에는 기업 재무정보에 대해 사업장 고용 규모로 나누어 변인들을 산출하였으며, 복수 사업장 기업에 대해서는 KLI에서 추가로 제공한 기업 고용규모 자료를 적용하였거나 사업장 수준의 재무정보(FP202-FP314)와 사업체 고용규모자료를 연계시켜 그 지표들을 가공하였음을 밝혀둔다.

하고 있다.<sup>11)</sup> 그 외 독립변인으로는 인적자원 투자에 영향을 미칠 것으로 예상되는 사업체의 주요특성 변인으로 고용구성(성별, 연령별, 직종별 고용형태), 조직규모와 연령 및 시장경쟁, 경영성과 그리고 업종범주(더미)를 분석모형에 포함시켜 그 영향 정도를 검정하고 있다. <표 III-2>에서는 연구모형의 검정분석에 사용되는 변인들의 기초통계 및 가공방법을 종합적으로 정리·예시하고 있다.

---

11) 그런데 기업의 최대주주를 묻는 설문문항(A107)에서 정부와 공공부문으로 답한 사례수가 294개로 계산되어, 당초 표집된 공공부문의 사업체수(290개)와 다소 상이하게 나타나고 있어 추후 원자료의 재확인 이 요망된다.



## IV. 분석결과

우선, <표 IV-1>에서는 공공-민간부문 그리고 공공부문내 노조-비노조사업장에 대한 인적자원투자 지표들의 ANOVA 분석결과를 제시하고 있다. 공공-민간부문의 비교에 있어 통계적으로 유의한 결과로는 대졸 남성 정규직 신입사원의 연봉과 근로자 1인당 교육훈련비에 있어 공공부문이 민간부문에 비해 높은 반면, 2005년 임금인상률 및 근로자 1인당 법정외 복지비에서는 전자가 후자보다 낮은 것으로 나타났다. 실제, 공공부문에서 종업원들에 대한 교육훈련 투자가 민간부문의 9.6배에 달하였으며, 대졸 남성 정규직 신입사원 연봉의 경우에는 공공부문이 민간부문보다 15.2% 높은 것으로 분석된다. 한편, 임금인상률과 복지비에서는 전자가 각각 후자의 56.5%와 71.7% 수준에 그치는 것으로 확인된다. 이 같은 결과로부터 공공부문에서는 임금인상과 복지비 편성이 정부의 예산지출에 의해 엄격하게 제한되는 가운데, 양질의 인력충원과 인력개발을 위해 교육훈련 투자와 신입사원 초봉이 상대적으로 높게 제공되는 것으로 확인되고 있다. 공공부문을 중심으로 노조사업장과 비노조사업장으로 나누어 각각의 평균값을 비교하였을 때, 근로자 1인당 인건비 및 법정외 복지비 그리고 대졸 남성 정규직사원의 연봉에서 노조부문이 비노조부문에 비해 유의하게 높은 것으로 나타났다. 이는 공공부문의 경우 정부의 획일적인 규제가 강제되고 있음에도 불구하고 특히 임금 및 복지혜택의 보상(compensation)부문에서 노조프리미엄이 존재하고 있는 것으로 분석된다. 그런데 이상의 ANOVA분석은 분석대상의 주요 속성들을 엄격하게 통제하지 않은 비교이므로, 아래의 회귀분석을 통해 공공부문-민간부문의 인적자원투자를 엄밀하게 비교하면서 그 배후의 영향요인을 살펴보기로 한다.

<표 IV-2>에서는 근로자 1인당 인건비에 대한 회귀분석의 결과를 제시하고 있는바, 공공부문이 민간부문에 비해 그 규모가 큰 것으로 확인되

〈표 IV-1〉 공공-민간부문 및 노조-비노조사업장의 인적자원투자 비교(ANOVA분석)

(단위: 백만 원, %)

인적자원투자 항목	민간-공공부문 비교		공공부문내 노조-비노조 사업장 비교	
	민간 부문	공공 부문	노조사업장	비노조사업장
근로자 1인당 인건비	43.74 (44.56)	45.48 ( 34.77)	50.46 ( 40.28)	35.82*** (16.63)
근로자 1인당 교육훈련비	1.08 (17.23)	10.41* (150.56)	15.64 (185.38)	.28 (.34)
근로자 1인당 법정외 복지비	3.61 ( 9.13)	2.59† ( 3.08)	2.96 (3.46)	1.88* ( 2.02)
대졸 남성정규직 신입사원 연봉	22.66 (5.62)	26.10*** ( 5.29)	26.93 ( 5.31)	24.49*** ( 4.88)
2005년 임금인상률 <sup>1)</sup>	5.81 ( 3.57)	3.28*** ( 1.98)	3.27 ( 1.95)	3.38 ( 2.24)
호봉급 적용비율 <sup>2)</sup>	54.37 (34.60)	51.74 ( 31.95)	52.26 ( 30.80)	50.68 (34.41)

주: 평균값이며 괄호 안은 표준편차; ANOVA 검정결과 † p<.1 \* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001.

- 1) 호봉승급분을 제외한 임금총액 기준 임금인상률(노조 사업장 M321, 비노조 사업장 N413).
- 2) 사원들의 기본급에서 호봉급이 차지하는 비중(C206) .

며 다른 사업장 특성을 통제하였을 경우 약 3.4%[=e(0.033)]가 더 지출 되는 것으로 계산되고 있으나 그 차이는 통계적으로 유의하지 않다. 전체 표본 대상의 회귀분석 모형(1-1)에서는 유노조(+), 고용규모(+), 여성근로자 비율(-), 비정규직 비율(+), 중고령근로자 비율(-), 전문관리직 비율(+), 생산노무직 비율(-), 사업체 연령(+), 근로자 1인당 매출액(+), 근로자 1인당 영업수익(+), 건설업(+), 전기·가스·운수·창고·금융업종(+), 그리고 사업·개인·공공서비스업종(+)이 유의한 분석결과를 보이고 있다. 공공부문(1-2)과 민간부문(1-3)의 분석모형을 비교하면, 양 부문에서 공통적으로 유노조(+), 여성근로자 비율(-), 중고령근로자 비율(-), 생산노무직 비율(-) 그리고 근로자 1인당 매출액(+), 인건비 크기에 유의하게 영향을 미치는 것으로 확인되는 가운데, 민간부문에서는 고용규모(+), 비정규직 비율(+), 전문관리직 비율(+), 사업체 연령(+), 근로자 1인당 영업이익(+), 전기·가스·운수·창고·금융업종(+), 그리고 사업·개인·공공서

<표 IV-2> 공공부문-민간부문 인적자원투자에 관한 회귀분석 : 근로자 1인당 인건비

분석 변수	근로자 1인당 인건비(로그)		
	모델 1-1 (전체)	모델 1-2 (공공부문)	모델 1-3 (민간부문)
공공부문(더미)	.033		
유노조(더미)	.156***	.278***	.118***
고용규모(로그)	.055†	-.102	.092**
여성근로자 비율	-.167***	-.229***	-.169***
비정규직 비율	.074**	-.078	.097***
중고령근로자 비율	-.100***	-.136*	-.077*
전문관리직 비율	.065*	.102	.060†
생산노무직 비율	-.122***	-.179*	-.087*
사업체 연령	.082**	.094	.081*
시장경쟁정도	.014	.018	.011
근로자 1인당 매출액(로그)	.258***	.130*	.280***
근로자 1인당 영업이익/손실	.059*	.049	.076**
건설업	.089**	-.016	.102
도소매 및 음식숙박업	-.014	-.084	-.005
전기·가스·운수·창고·금융	.122***	.025	.124***
사업·개인·공공서비스	.099*	-.171	.110**
F(sig)	30.898***	7.689***	27.058***
Adj. R <sup>2</sup>	.287	.310	.288
사례수	1,189	224	965

주 : 표준화된 회귀계수(Beta)임. † p<.1, \* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001.

비사업종(+)이 공공부문에서와 달리 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

<표 IV-3>에서 예시하듯이, 근로자 1인당 교육훈련비에서도 공공부문이 민간부문과 통계적으로 유의한 차이를 드러내고 있는데, 전자가 후자에 비해 소속 근로자들에 대한 교육훈련비의 지원에 있어 13.8%[=e(0.129)]가 더 많은 것으로 분석되고 있다. 전체모형(2-1)에서는 근로자 1인당 교육훈련비에 대해 유노조(+), 고용규모(+), 여성근로자 비율(-), 중고령자 비율(-), 생산노무직 비율(-), 근로자 1인당 매출액(+), 건설업(-) 및 도소매 및 음식숙박업(-)과 전기·가스·운수·창고·금융업(-)이 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 공공부문(2-2)과 민간부문(2-3)의 분석모형을 비교해 보면, 고용규모(+), 여성근로자 비율(-), 중고령자 비율(-), 전문관리직 비율(-/+), 근로자 1인당 매출액(+), 양 부문에 유의한 영향을 주

〈표 IV-3〉 공공부문-민간부문 인적자원투자에 관한 회귀분석: 근로자 1인당 교육  
훈련비

분석 변수	근로자 1인당 교육훈련비(로그)		
	모델 2-1 (전체)	모델 2-2 (공공부문)	모델 2-3 (민간부문)
공공부문(더미)	.129***		
유노조(더미)	.058†	.141*	.039
고용규모(로그)	.257***	.130†	.278***
여성근로자 비율	-.085***	-.157*	-.082**
비정규직 비율	-.016	-.015	-.014
중고령근로자 비율	-.161***	-.320***	-.132***
전문관리직 비율	.020	-.111†	.070*
생산노무직 비율	-.182***	-.005	-.159***
사업체 연령	.005	-.005	.013
시장경쟁정도	.006	-.066	.021
근로자 1인당 매출액(로그)	.296***	.281***	.298***
근로자 1인당 영업이익/손실	.005	-.027	.007
건설업	-.091***	.006	-.104***
도소매 및 음식숙박업	-.057†	-.125	-.044
전기·가스·운수·창고·금융	-.062†	.129	-.074*
사업·개인·공공서비스	-.002	.025	.005
F(sig)	35.878***	7.570***	30.537***
Adj. R <sup>2</sup>	.320	.306	.315
사례수	1,189	224	965

주: 표준화된 회귀계수(Beta)임. † p<.1, \* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001.

는 것으로 드러나는 한편, 공공부문에 대해서 유노조(+)가 민간부문에서와 달리 유의한 영향을 미치는 것으로 확인되고 있다. 민간부문에서는 공공부문에서 유의하지 않던 생산노무직(-)과 건설업(-) 그리고 전기·가스·운수·창고·금융업종(-)이 교육훈련비 지출에 유의한 영향을 주는 것으로 분석되고 있다. 특기할 점으로, 전문관리직 비율은 전체 사례에 대해서는 유의치 않은 결과를 보이는 한편, 공공부문에 대해서는 부적(-)으로, 민간부문에 대해서는 정적(+)으로 상반된 방향으로 영향을 미치는 점에 유의할 필요가 있다.

〈표 IV-4〉에서는 근로자 1인당 법정외 복지비에 대한 영향요인을 검정하고 있는바, 이 역시 공공부문이 민간부문보다 유의하게 낮은 것으로

나타나고 있으며, 그 차이는  $-10.1\%[=e(-0.107)]$ 에 달하는 것으로 분석되고 있다. 전체 모형(3-1)에서는 여성근로자 비율(-), 비정규직 비율(+), 중고령근로자 비율(-), 근로자 1인당 매출액(+) 그리고 전기·가스·운수·창고·금융업종(+)과 사업·개인·공공서비스부문(-)이 유의하게 작용하는 것으로 나타나고 있다. 공공-민간부문의 분석모형(3-2와 3-3)을 비교할 경우 여성근로자 비율(-)과 근로자 1인당 매출액(+)이 공통적으로 유의하게 작용하는 한편, 비정규직 비율(-), 중고령근로자 비율(-), 전문관리직 비율(+), 그리고 사업·개인·공공서비스부문(-)이 민간부문에 대해서만 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다.

〈표 IV-4〉 공공부문-민간부문 인적자원투자에 관한 회귀분석 : 근로자 1인당 법정외 복지비

분석 변수	근로자 1인당 법정외 복지비(로그)		
	모델 3-1 (전체)	모델 3-2 (공공부문)	모델 3-3 (민간부문)
공공부문(더미)	-.107**		
유노조(더미)	.045	.089	.047
고용규모(로그)	.023	-.106	.030
여성근로자 비율	-.133***	-.187**	-.122***
비정규직 비율	.072**	-.003	.091**
중고령근로자 비율	-.132***	-.062	-.160***
전문관리직 비율	.049	-.064	.105**
생산노무직 비율	-.036	.064	-.023
사업체 연령	-.013	-.005	.003
시장경쟁정도	-.006	-.040	.008
근로자 1인당 매출액(로그)	.237***	.187**	.245***
근로자 1인당 영업이익/손실	-.005	-.068	.015
건설업	-.008	.030	-.025
도소매 및 음식숙박업	-.044	-.098	-.042
전기·가스·운수·창고·금융	.060†	.095	.053
사업·개인·공공서비스	-.097+	-.130	-.077*
F(sig)	16.850**	2.904***	14.547***
Adj. R <sup>2</sup>	.176	.114	.174
사례수	1,189	224	965

주 : 표준화된 회귀계수(Beta)임. † p<.1, \* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001.

〈표 IV-5〉 공공부문-민간부문 인적자원투자에 관한 회귀분석 : 대졸 남성 정규직  
신입사원 연봉

분석 변수	대졸 남성 정규직 신입사원 연봉 (로그)		
	모델 4-1 (전체)	모델 4-2 (공공부문)	모델 4-3 (민간부문)
공공부문(더미)	.161***		
유노조(더미)	.106***	.133†	.081*
고용규모(로그)	.313***	.024	.397***
여성근로자 비율	-.124***	-.240***	-.125***
비정규직 비율	.069**	.116†	.070**
중고령근로자 비율	-.054*	-.035	-.037
전문관리직 비율	-.028	.031	-.009
생산노무직 비율	-.133***	-.091	-.107**
사업체 연령	-.021	.038	-.043
시장경쟁정도	-.073*	-.171**	-.059*
근로자 1인당 매출액(로그)	.284***	.129†	.317***
근로자 1인당 영업이익/손실	.022	-.008	.034
건설업	-.068*	-.013	-.055†
도·소매 및 음식숙박업	-.045	.046	-.045
전기·가스·운수·창고·금융	.038	.158	.059†
사업·개인·공공서비스	.033	.055	.025
F(sig)	43.891***	4.110***	40.279***
Adj. R <sup>2</sup>	.366	.173	.379
사례수	1,189	224	965

주: 표준화된 회귀계수(Beta)임. † p<.1, \* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001.

〈표 IV-5〉에서는 대졸 남성 정규직 신입사원의 연봉에 대한 회귀분석의 결과를 제시하고 있는바, 공공부문이 민간부문에 비해 유의하게 많은 것으로 확인되며 다른 사업장 특성을 통제하였을 경우 약 17.5%[ $=e(0.161)$ ]가 더 높게 책정되는 것으로 계산되고 있다. 전체 표본 대상의 회귀분석 모형(1-1)에서는 유노조(+), 고용규모(+), 여성근로자 비율(-), 비정규직 비율(+), 중고령근로자 비율(-), 생산노무직 비율(-), 시장경쟁정도(-), 근로자 1인당 매출액(+), 그리고 건설업(-)이 유의한 분석결과를 보이고 있다. 공공부문(4-2)과 민간부문(4-3)의 분석모형을 비교하면, 양 부문에서 공통적으로 유노조(+), 여성근로자 비율(-), 비정규직 비율(+), 시장경쟁

정도(-) 그리고 근로자 1인당 매출액(+)이 신입사원 연봉의 크기에 유의하게 영향을 미치는 것으로 확인되는 가운데, 민간부문에서는 고용규모(+), 생산노무직 비율(-) 및 건설업(-)과 전기·가스·운수·창고·금융업종(+)이 공공부문에서와 달리 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

## V. 맺음말 : 토론과 연구함의

제IV장의 분석으로부터 도출되는 주요 연구 결과를 정리하고 그로부터 시사되는 함의를 결론으로 간추려 제시하기로 한다. 우선, 인적자원 투자(인건비·교육훈련·기업복리후생·대졸자 초임)에 있어 공공부문과 민간부문에 차별적인 특성을 보이고 있다. 교육훈련비와 대졸자 초임 급여 및 인건비 총액에 있어서는 공공부문이 민간부문보다 높게 나타나는 반면, 복지후생비의 지출에서는 오히려 민간부문이 공공부문을 앞서는 것으로 확인된다. 사업장 특성을 통제한 조건에서 얻게 된 이 같은 분석 결과는 공공부문이 민간부문에 비해 방만한 인력관리의 문제점을 안고 있다는 통념과는 일정하게 거리가 있다. 공공부문은 민간부문에 비해 우수인재의 유인을 위해 잘 알려진 안정적 고용조건뿐 아니라 높은 초임 연봉을 제공하고 있으며, 종업원들의 직무능력 향상을 위한 교육훈련의 지원이 적극적으로 이뤄지는 것으로 나타났다. 반면, 근로자 1인당 복지후생비의 지출에 있어서는 공공부문이 민간부문에 비해 낮은 것으로 확인되고 있다. 따라서 시장경쟁에 의해 직접적으로 규율되는 민간기업들에 비해 독점적인 서비스제공의 지위를 갖고 있는 공공부문 사업체들이 인력개발과 우수인재 유인을 위한 인적자원투자에 보다 적극적인 것으로 드러나, 인력관리의 지속발전성(sustainability)이 안정적으로 유지·담보되는 것을 확인할 수 있다. 또한 공공부문에서 (예상과는 달리) 상대적으로 낮은 수준의 복리후생혜택이 제공되고 있다는 사실은 주되게 정부의 규제<sup>12)</sup>와 관련지어 이해될 수 있으며, 다만 이 부문의 낮은 복리후생 수준은 고용안정관행에 의해 보전되어 크게 문제되지 않을 것으로 판단된다. 둘째로, 인적개발투자의 모든 지표에 대해 전체 사업장표본이나 공공-

12) 이종훈(1996)의 분석에 따르면, 1990년대 중반에는 임금안정을 위한 공공부문의 선도논리에 입각하여 정부의 강한 개입에 의해 공기업의 월급여와 시간당 급여 수준이 민간기업의 14%, 시간당 급여가 10.6% 낮은 것으로 보고되고 있다.



민간부문 공히 여성노동자 비율과 유의하게 역의 관계를 보이고 있다는 점은 소위 성별 직종분리(gender job segregation)와 관련지어 설명해 볼 수 있을 것이다. 다시 말해, 여성들이 집중되어 있는 일자리들이 대체로 주변적이거나 열악하고, 그 결과 여성들이 밀집되어 있는 사업체에서는 이들에 대한 인적 투자가 상대적으로 낮을 것이라는 점이 그동안 연구(Tilly & Tilly, 1998)를 통해 잘 드러나고 있는바, 이러한 성별 직종분리에는 공공부문 역시 예외가 아님을 확인케 된다. 또한, 중고령 근로자의 비율이 전체적으로 그리고 공공-민간부문에서 인적자원투자 전반에 있어 부적(-) 관계를 보이고 있어 이들 중고령(50세 이상) 종업원의 수가 많을수록 많은 직무경험을 보유함에 따라 교육훈련 투자의 필요성이 줄어들고 (여성근로자와 마찬가지로) 급여보상이나 복지후생에 대한 투자수준이 상대적으로 떨어지는 ‘연령별 직종분리(age job segregation)’현상을 확인케 된다. 아울러 비정규직 비율이 정규직의 인건비·복지후생비·대졸 초임에 오히려 정적(+)인 방향으로 영향을 미친다는 점이 매우 흥미로운 분석결과로서 밝혀졌는데, 이는 특히 민간부문을 중심으로 비정규직이 정규직 인력보상관리에 대한 사용자의 비용부담을 완화하기 위한 비용절감형 인력으로 널리 활용되고 있는 분절적 고용관행의 현실을 적나라하게 드러내는 것으로 판단된다.

셋째, 이번 분석에서 인적자원투자에 대한 노조의 프리미엄효과(union's premium effect)가 대체로 확인되고 있다. 구체적으로, 기존 연구를 통해 논증되듯이 노조에 의해 사업체의 보상비용부담이 증대되고 있는 한편, 긍정적인 측면으로는 노조가 근로자의 교육훈련을 확대시키는 촉진자로서의 역할을 수행하고 있음이 드러나고 있다. 또한, (회귀계수의 크기에서 드러나듯이) 노조의 프리미엄효과는 민간부문에 비해 공공부문에서 전반적으로 높게 나타나고 있는바, 이는 날로 심화되는 시장경쟁 여건하에서 민간부문의 노조들이 공공부문의 노조들에 비해 그 교섭력을 상대적으로 잃고 있음을 드러내는 것으로 이해된다. 다만, 사업체의 연령과 시장경쟁의 노출정도 그리고 사업수익상태가 공공부문과 민간부문의 인적자원투자에 대체로 유의한 영향을 미치지 않는다는 점이 특기할 만하다.

넷째, 공공부문에서 인적자원투자에 있어 직종별 차이가 유의하게 드

러나는 민간부문과 달리 흥미롭게도 전문관리직, 생산노무직 등의 직종에 따른 차이가 별로 나타나지 않다는 점이 주목할 만하다. 이 결과는 공공부문의 경우 수행직무·직종에 따른 보상이나 인센티브 부여 및 직무능력개발이 주어지지 않는 인적자원관리의 형평성이 지나치게 강조되고 있는 현실에서 비롯되는 것으로 이해될 수 있는바, 이로 인한 동기상실(motivation loss)의 정제된 조직문화와 관료주의적 병폐를 우려하게 된다. 따라서 이 같은 문제를 대처·해결하기 위해서는 직무·직종가치에 연계된 보상과 투자가 이루어지는 인적자원관리방식으로서의 개혁이 요망된다.

마지막으로, 기존 연구에서는 시장에서의 위상과 지배력을 대리 측정하는 사업장규모의 효과(establishment size effect)를 논의함에 있어 고용규모와 매출외형 크기를 주로 활용하고 있는데, 이번 분석결과에서는 매출규모가 고용규모보다 인적자원투자에 대한 영향변인으로 더욱 유력하다는 점이 발견되고 있다. 매출규모에 비해 상대적으로 그 영향정도는 낮지만, 고용규모 역시 인건비·교육훈련비·대졸 초임에 있어 유의하게 작용하는 것으로 나타나며, 특히 민간부문에서 그 기업규모의 분절효과가 두드러진 것으로 분석되고 있다. 다만, 공공부문의 경우에는 고용규모의 영향이 낮은 것으로 확인되어 그 규모효과에 있어 시장적 효과는 주로 매출액을 기준삼아 작동하는 한편, 고용규모의 편차가 정부의 규제에 의해 별반 크게 드러나지 않는다는 흥미로운 분석결과가 도출된다.

[추가분석편 2]

공공부문과 민간부문의 인사관리와  
'고용의 질' 비교

## I. 연구 목적과 내용

공공부문이라 하면 일반적으로 정부와 공공적인 성격을 띠는 기관을 포함한다고 하겠다. 자세한 공공부문에 대한 정의는 본문에서 다루기로 하고, 일반적으로 생각하는 공공부문 특히 공공부문의 인사관리 특징을 민간부문과 비교해서 살펴보고, 그와 함께 요즘 사회적으로 많이 논의되고 있는 고용의 질의 관점에서 실태조사자료 결과를 민간부문과 비교해 보고자 한다. 다만, 자료 분석에서는 한국노동연구원의 2005사업체패널조사(Workplce Panel Survey 2005: WPS 2005)가 정부의 공무원을 제외하고 있어서 공공기관을 중심으로 살펴보기로 한다.

### 1. 공공부문의 인사관리 특징

대부분의 사람들은 공공부문이 근로자의 입장에서 우선 고용이 안정되어 있고 임금이나 근로조건도 나쁘지 않다고 생각한다. 이런 이유로 매년 정부의 공무원이나 공공기관의 채용에는 수많은 사람들이 모여 경쟁률이 치열하다. 정부의 경우는 직급별로 채용을 하기 때문에 고위직급이라고 할 수 있는 5급 공무원의 경우는 흔히 '고시'라고 한다. 공공기관의 경우는 경력직 채용보다는 신입사원을 선발해서 인원을 충원하지만 이 경우에도 경쟁률이 유수 대기업보다 더 높은 경우가 많다. 이런 현상은 공무원이나 공공기관의 근로자들의 근로조건이 나쁘지 않다는 점을 반증하는 것이라고 하겠다.

먼저, 공공기관을 포함한 공공부문의 인사관리제도의 특징을 근로자의 입장에서 살펴보면 '고용안정성'이다. 공무원의 경우 법적으로 고용을 정년까지 보장하고 실제로 이 사항이 잘 지켜지고 있기 때문에 정년까지는 큰 문제 없이 일하는 경우가 일반적이다. 공공기관의 경우는 최근 일부 공공기관에서 명예퇴직을 포함한 인력구조조정이 있지만, 그래도 상대적

으로 민간기업에 비해 정년까지 일할 확률이 매우 높다.

임금이나 복리후생에서도 공공부문이 민간부문에 비해 낮지 않은 것이 현실이다. 과거에는 상대적으로 낮다는 불평이 많았지만, 최근 정부의 정책적인 노력에 의해 상당수준 향상되었고 실제로 따져보면 결코 낮지 않을 것이라는 것이 일반 국민들의 생각이다. 민간기업의 경우 임금수준이 높다고 하더라도 그만큼 노동강도가 세고 야간 근무나 휴일 근무가 많지만, 공공기관의 경우는 상대적으로 노동강도가 낮다고 할 수 있다. 이전에 우수한 대기업에서 일하다가 직장을 정부나 공공기관으로 옮기는 경우가 상당수에 이르고 있다는 점은 이를 반증하는 내용이라고 하겠다.

다음으로 조직의 입장에서 살펴보면 공공기관의 경우 상대적으로 근로자들에게 자의적으로 상황에 맞추어 심하게 일을 시키기가 어려우며, 초과수익이 발생한다고 하더라도 사용자인 경영자가 이를 얻는 것이 아니기 때문에 그런 동기요인도 약하다. 공공기관의 경우 법적인 근거에 따라 조직이 설립되었으며 대부분 독점적인 서비스나 제품을 공급하기 때문에 시장경쟁의 개념이 약하고, 그 결과 경쟁보다는 조화와 타협 속에서 조직의 대표자와 근로자들간에 고용관계가 형성된다. 특히 노동조합이 결성되어 있는 경우 공공기관의 대표자인 사용자는 오히려 노동조합보다 사실상 힘이 약한 경우가 발생할 수 있으며, 경우에 따라서는 노사가 한편이 되어 담합관계를 형성하고 정부에 예산을 요청하거나 불만을 제기하는 경우도 있다.

이러한 특징은 공공기관의 책임자나 구성원에 대해서는 큰 문제가 없다고 할 수도 있다. 고용이 안정된 직장에서 적당한 수준으로 일하고 적절한 보수를 받으며 직장생활을 할 수 있기 때문이다. 문제는 이런 공공기관이 국민의 세금을 바탕으로 예산이 세워지고 집행되는 경우가 일반적이라는 점이다. 물론 일부 공공기관은 자체 수입을 기준으로 예산을 수립하고 지출을 하는 경우도 있지만, 대부분이 정부의 예산통제를 받고 있다. 통제 자체는 부담일 수 있지만 안전조치라고 볼 수도 있다. 적자가 발생하는 경우에도 그 조직의 책임보다는 정부의 정책적 입장이 강조되기 때문이다.

그래서 정부에서는 공공기관의 경영효율성을 강조하게 된다. 시장실패

에 의해 설립된 수많은 공공기관들은 시장에 의한 평가나 외부의 감시를 받지 않기 때문이다. 그래서 국회의 국정감사, 정부측 주무부처의 정기감사, 감사원 감사, 기획재정부의 공기업 경영평가 등의 다수의 외부적 통제와 감시가 존재하지만 그래도 완전하게 공공기관의 업무를 평가하기는 어렵다. 본질적으로 외부시장에 의한 감시에서 벗어나 있기 때문이다. 공기업 경영평가 1위, 고객만족도 1위 등 수많은 현수막에 대해 일반 시민들은 쉽게 동의하기 어렵다. 그만큼 통제와 평가가 완전하지 못하다는 의미로 해석할 수 있다.

## 2. 연구의 내용

본 연구에서는 이런 문제의식을 바탕으로 우선 민간부문과 공공기관을 중심으로 한 공공부문의 인사관리 특징에 대해 구체적으로 비교해 보고자 한다. 과연 두 부문 간에 인사관리나 인사관리제도에 있어서 차이가 존재하는지에 대해 실증적인 자료를 가지고 비교해 보는 것이다. 물론 차이가 없을 수도 있고, 차이가 발생하는 이유도 다양하고 반드시 시장의 평가가 없다는 점이 그 이유라고 할 수는 없다. 하지만 아직 이론적인 논란만 존재하는 현재의 시점에서는 실증적인 차이가 존재하는지에 대한 분석도 의미가 있다고 하겠다. 다만 시간과 비용의 제한으로 인해 모든 제도와 특징을 살필 수가 없기 때문에, 요즘 많이 논의되고 있는 글로벌 기준의 '고용의 질'에 대해 탐색적인 수준이지만 그 동안의 연구결과를 바탕으로 구체적인 지표를 만들어서 이를 공공부문과 민간부문을 비교해 보고자 한다.

이와 관련해서 2005년 말을 기준으로 한국노동연구원에서 시행한 2005 사업체패널조사(WPS 2005) 결과는 중요한 의미가 있다고 하겠다. 그 동안 정부에서 내부적으로 일부 공공기관을 대상으로 조사한 경우가 많았지만, 전반적인 현상을 파악하는 대규모 실태조사가 많지 않았다는 점에서 사업체패널조사의 의미는 크다고 하겠다. 또한 민간부문과 비교할 수 있는 조사설계 결과, 그 결과를 가중치까지 고려하여 큰 수준에서 비교가 가능하다는 점은 사업체패널조사의 중요한 기여라고 하겠다.

그러나 이런 실증적인 자료를 바탕으로 이루어지는 연구의 경우 자료가 신뢰성과 타당성을 제대로 확보하고 있는지가 전제 조건이다. 인사제도라는 것이 만들어지고 외형상 평가가 가능하지만, 실제로 그 제도를 만드는 취지가 실질적으로 적용되어 효과가 발생하는지는 별개의 문제이기 때문이다. 이 점에 대해서는 한계가 있지만 2005 사업체패널조사(WPS 2005)가 공공부문에든 같은 질문을 하는 최초의 대규모 실태조사라는 점에서 그 가능성을 전제로 분석을 진행하고자 한다. 마지막으로 이러한 분석을 바탕으로 민간부문과 공공부문의 인사관리를 비교하고 이를 바탕으로 정책적인 시사점을 도출해 제시해 보고자 한다.

### 3. 공공부문의 의미 및 민간부문과의 비교

공공부문은 기본적으로 민간부문과 차이를 가진다. 공공부문의 범위에 대해서는 최근 일부 연구가 이루어진 바 있다. 먼저 ‘공공(公共)’에 대한 고전적 의미는 ‘민(民)’에 대한 ‘관(官)’, 즉 정부를 비롯한 관청 및 기타 공적기관, 제도를 의미한다고 볼 수 있다(김홍식, 1993). 정재하(2005: 5~6)는 공공의 의미에 대해서 관행적으로 특정한 공적기관을 의미하며, 불특정 다수의 사람들에게 공통적으로 관계되는 사항을 나타낸다고 설명하고 있다. Habermas(1989)는 공공영역(the public sphere)을 공시적 수준에서는 초개인적으로 구조화된 사회 구성원들 사이의 행위와 의사소통관계이며, 통시적 수준에서는 서구 의회민주주의 정치질서의 조직원리라고 규정하고 있다. Gemmell(1993)은 공공부문의 범위를 정부의 사용자원, 정부의 지출, 정부의 소유, 정부의 통제, 정부의 생산재화 등의 관점에서 정의하고 있다. 한편 이철수·강성태(1997)는 노사관계의 측면에서 정부가 사용자인 경우를 공공부문의 범위로 보았으며, 이혜영·황기돈(1999)은 공공부문을 국가가 정책적으로 개입하는 공간이며 특정한 행위주체로 보기도 하였다. 옥동석(2000)은 재정적자의 평가관점에서 공공부문이란 법률 등에 기초한 강제부담금을 주요 재원으로 시장기구를 통하지 않고 재화와 용역을 생산하여 공급하거나 소득을 이전하는 역할을 담당하는 부문이라고 정의하였다. 김유선(2003)은 구체적으로 공공부문의 범위에

대해서 “중앙정부, 지방자치단체, 정부투자기관, 정부출자기관, 재투자기관, 지방공기업, 정부출연기관, 위탁 및 보조기관, 그리고 특별법에 따라 공적인 목적을 위해 설립된 특수법인과 국공립 초·중등학교 및 대학교 등의 교육기관”을 포함하고 있다. 다만 본 연구에서는 표현을 단순하게 하기 위해 공공부문에 속한 다양한 조직을 공기업으로 대표해서 부르기로 한다.

### 가. 공기업의 개념

공기업에 대한 정의는 다양하다. 그러나 공기업은 그 용어에서 공공에 의한 소유와 지배를 의미하는 ‘공공성(publicity)’과 사업주체로서 재화와 서비스를 시장에 제공하는 의미의 ‘기업성(entrepreneurship)’이란 양대 요소로 설명할 수 있다. 구체적으로는 국가 또는 공공단체가 주체이며, 출자와 소유지배에서 국가 또는 공공단체가 전액 또는 상당한 수준으로 출자하며, 공공수요 충족 및 공공복리의 증진 목적, 그리고 적자경영을 피하기 위한 최소한의 수익성 등으로 설명된다(이상철 외, 2000).

공공부문에 대한 구분을 보면 먼저 정부와 공공기관으로 구분할 수 있는데, 정부는 중앙정부와 지방정부로 구분할 수 있으며 이에 속하는 근로자는 흔히 공무원이라고 부른다. 공공기관의 경우 가장 대표적인 기관이 2007년 4월 1일부터 시행된 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공기업과 준정부기관이 대표적이라고 하겠다. 그 외에도 출자기관, 출연기관, 위탁기관 등이 있으며, 지방자치단체에 소속된 지방공기업으로 지방직영기업, 지방공사, 지방공단 및 민관공동출자기업 등이 있다.

### 나. 공공부문의 지배구조와 비효율성

한 조직이나 기업의 지배구조는 그 조직이나 기업이 설립 목적에 따라 제대로 그 경영의 목적을 달성하도록 구성되어 있다. 민간부문에 속한 일반 기업의 경우 내부적인 지배구조와 외부적인 지배구조가 시장원리에 따라 갖추어져 있어서 시장에 의해 기업 경영에 대한 평가를 받을 수 있



다. 하지만 공기업을 포함한 공공부문의 경우는 시장실패라는 전제하에 전통적으로 독점적인 성격을 가지고 있다.

또한 민간부문과 마찬가지로 공공부문에 속한 조직도 소유와 경영이 분리되기 때문에 주인(투자자)과 대리인(경영자)의 이해관계가 다르고 결과적으로 주인-대리인 문제가 발생하게 된다. 특히 공공부문의 경우는 국민, 정치인, 정부, 공기업 등으로 구성되는 중층의 대리인 문제를 가지고 있기 때문에 각 과정마다 대리인이 사적인 이익을 추구할 가능성이 있고, 그 결과 공기업에서는 대리인 문제가 더 확대되어 나타날 가능성이 크다. 소위 ‘낙하산 인사’로 대표되는 공기업 경영자의 사적 이익 추구, 연임이 어려운 현실 속에서 단기 업적의 추구, 안정적 경영추구와 위험회피에 따른 형식적인 개혁과 내부 담합 가능성 등이 공기업의 대표적인 대리인 문제의 결과라고 할 수 있다.

이상에 언급된 대리인 문제들을 해결하기 위해서 여러 제도가 운영되는데, 이를 통해 대리인 문제를 줄이고 그 결과 기업가치를 증대시킬 수 있다. 공공기관의 경우 대리인 문제를 최소화하기 위해서 시장에 의한 자율적인 견제가 아닌 정부의 감사와 국회의 국정감사, 감사원 감사 등이 이루어지고 있다.

하지만 이러한 견제제도는 완전하지 못하기 때문에 공공부문에서는 대리인 문제가 심화될 수 있으며, 상대적으로 민간부문에 비해서 ‘도덕적 해이’가 존재할 가능성이 크다. 특히 인사제도를 비롯한 다양한 제도와 경영에서 외적인 압력에 의해서 변화를 추구하지만 형식적인 수준에 그치고, 내적으로는 종업원과의 담합관계를 통해서 현상을 유지하려는 속성을 가지게 된다. 이하의 연구에서는 이 점을 염두에 두고 실증자료를 분석할 필요가 있다.

## II. 공공부문과 민간부문의 인사관리제도 비교

공기업으로 대표되는 공공부문의 경우 소유권을 국가나 공공기관이 가진다는 점과 경영효율화를 통한 이윤극대화를 추구하기보다는 공공성 혹은 공익성을 우선적으로 추구한다는 점에서는 사기업과 다르지만, 기업 성격을 가진 조직이라는 점에서는 공통점을 가지고 있다(정재하, 2005: 38). 또한 공기업은 정부의 행정조직과의 차이점도 존재하는데, 공기업은 생산한 재화와 용역을 수요자에게 제공하면서 직접 그 대가를 요구하는데 반해 일반 행정조직은 정부로부터 받은 예산으로 재화와 용역을 생산하여 수혜자에게 무상으로 제공한다는 것이다. 즉 공기업의 기업성을 강조한 것으로 행정조직과 달리 시장원리에도 충실해야 한다는 점을 보여 준다.

인사관리제도와 관련해서 공기업을 포함한 공공부문이 민간부문과 다른 일반적인 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다(강수돌, 1997: 9). 첫째, 예산이 정부의 정책이나 국회의 동의 과정을 통해서 타율적으로 확정된다. 또한 정치인의 선거결과나 노동조합의 압력 등도 영향을 미치게 된다. 둘째, 시장의 조절메커니즘이 작동하지 못한다. 공기업이 제공하는 재화나 서비스는 독점적인 성격이 강해서 시장에 의한 평가에는 한계가 있으며, 시장실패라는 전제조건이 작동하는 경우가 일반적이어서 사후평가에 한계점을 가진다.

셋째, 종업원의 신분보장이 상대적으로 안정적이다. 공기업의 구성원을 포함한 대부분의 공공부문 근로자들은 법적으로 또는 노동조합의 단체협약을 바탕으로 민간부문의 근로자들에 비해 상대적으로 높은 수준의 고용보장을 받고 있다. 다만 정부의 정책적인 결정에 따른 민영화나 외주화 등의 결과로 발생하는 고용불안은 존재한다고 하겠다. 넷째, 국가나 정부가 사용자의 입장이 되므로 근로자의 노동3권의 행사에는 일정한 제약을 받는다. 기존 공공부문의 노동조합에 대해서도, 그리고 최근 법개정에 따

른 공무원 노조의 결성 이후에도 노동3권이 민간부문처럼 포괄적으로 적용되기보다는 단체행동의 제한과 같은 제약조건이 따르게 된다.

다섯째, 정부, 국회 및 감사원 등의 평가로 인해 단위기간별 경영의 노사관계의 자율성이나 노사관계의 자율적 조정에 제약이 있다. 여섯째, 행정관리부문이나 공공서비스의 경우 국민이 직접적인 고객인 경우가 많지만, 대부분의 재화나 서비스가 독점적인 성격을 띠고 있어서 국민들은 그에 대해 선택권 없이 재화나 서비스를 이용해야만 하는 한계점도 가지고 있다.

일반적으로 공공부문에서 고용조건과 임금수준의 결정에 영향을 미치는 요인들을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 공공부문의 서비스에 대한 수요가 증가하게 되면 공공부문의 고용규모도 증가하게 된다. 둘째, 공공 부문에 노동을 공급하는 근로자의 입장에서 보면, 공공부문의 근로자들에게 지급되는 임금이나 복리후생수준이 증가하게 되면 일반 민간부문과 마찬가지로 노동력 공급이 증가하게 된다. 다만 공공부문에 지원하는 근로자들의 경우 금전적 보상 외에 고용안정성도 중요한 요인이 된다.

우리나라의 경우 정책적으로 공무원이나 공기업 근로자들의 임금수준을 민간부문의 대비되는 집단과 비교하는 방안을 시행하고 있다. 그러나 하는 일이 매우 다른 두 근로자집단을 직접적으로 비교하기란 쉬운 일이 아니다. 미국의 경우 1970년대 자료를 기준으로 비교한 결과, 연방정부의 공무원들이 민간부문의 유사한 근로자들에 비해 13~20%까지 높은 수준의 임금을 받고 있다고 밝힌 바 있다(Smith, 1977). 그러나 지방정부 공무원들은 오히려 상대적으로 낮은 임금을 받고 있었다. 이후 1980년대에도 연구결과는 비슷하게 나타났으며, 특히 우편배달부나 여성들의 임금수준이 높다는 연구결과가 제시되기도 했다(Venti, 1987). 그러나 이 비교에서는 복리후생이나 고용안정성 등을 고려하지 못하고 있다는 점이나 정부 공무원들의 이직률을 낮추기 위해 높은 수준의 임금을 제공하는 정책적 고려를 포함하지 못한 한계점도 있다.

공공부문과 민간부문의 인사관리제도를 중심으로 비교하는 데 있어서 유의할 사항으로는 첫째, 시장원리의 작동 수준에 차이가 있다는 점에서 직접적인 비교가 쉽지는 않지만 조직 운영의 효율성 측면에서는 공통점을

가지고 있다는 점이다. 둘째, 최근 우리 정부에서 추진해 왔던 혁신이나 변화에 대한 노력이 형식적이었는지 아니면 실질적이었는지에 대한 심층적인 분석이 요구된다는 점이다. 영국을 중심으로 진행되었던 신공공관리(New Public Management)는 성과주의 인사제도를 포함하여 민간기업을 배우자는 공기업에 대한 정책기조였는데, 이러한 변화가 과연 효과를 발휘하고 있는지 아니면 형식적인 수준에 그치고 있는지를 살펴보는 것이다.

셋째, 고용안정성에 관련된 사항이다. 물론 공공기관의 경우 법과 제도에 의해 설립되었기 때문에 조직 안정성이 상대적으로 높으며 그에 따라 고용안정성도 높은 것은 당연한 결과라고 하겠다. 그러나 이러한 안정성은 구성원의 자발적인 노력에 부정적으로 작용할 수도 있다. 합리적인 보상제도, 즉 승진이나 임금수준 향상 등과 같은 공정한 성과에 대한 반영이 제도적으로 뒷받침되지 못하면 구성원들은 위험과 노력을 회피하는 부작용이 발생할 수 있다. 우선은 고용안정성에 차이가 있는지를 살펴보고자 한다.

넷째, 임금이나 복리후생제도에 대한 사항이다. 그 동안 공무원이나 공공기관을 포함한 공공부문의 임금수준이나 복리후생수준이 상대적으로 낮다는 논란이 있어서 최근에 임금 및 복리후생의 수준이 상당히 개선되어 왔다. 따라서 2005년 말을 기준으로 어느 수준인지는 실제 자료를 통해서 추이를 파악할 수 있을 것이다.

## 1. 2005사업체패널조사의 개요

본 연구의 실증분석에서 활용할 자료는 한국노동연구원에서 2006년도에 시행한 「2005 사업체패널조사(WPS 2005)」의 결과이다. WPS 2005는 사업장 단위<sup>13)</sup>의 표본조사이며, 통계청의 「사업체기초통계조사」에 수집되어 있는 전국의 사업장 가운데 농림어업 및 광업을 제외한 전산업에서 상용근로자 30인 이상 규모인 모든 사업장을 모집단으로 하였다. 따라서 공공부문을 제외한 조사 대상 표본사업장은 「사업체기초통계조사」의 산업과 규모 및 지역을 모두 고려하여 3,916개 사업장을 층화 추출한 것이

13) 단, 공공부문, 금융보험업, 전기·가스·수도업은 기업 기준으로 조사하였다.

다. 그리고 이와 별도로 약 400여 개의 공공부문<sup>14)</sup>도 WPS 2005의 표본으로 선정하였는데, 여기에는 당시 기획예산처에서 제공한 308개의 공공기관 및 51개의 지방 공기업을 포함하였다. 다음의 <표 II-1>은 공공부문을 제외한 「2005사업체패널조사」의 산업 및 규모별 표본사업장 수와 표본추출률을 백분율로 보여준다. 산업이나 규모별로 표본이 다양하게 추출되었으나 유의할 점은 30~99인의 경우 추출률이 높지 않아서 실제 자료 분석에서는 상당한 가중치가 적용될 수 있다는 점이다.

<표 II-1> 공공부문을 제외한 「2005사업체패널조사」의 표본수 및 추출률

		정규 사원수				전 체
		30~99인	100~299인	300~499인	500인 이상	
제조업	경공업	207 ( 5.4)	119 (15.3)	95 (84.8)	59 (95.2)	480 (10.0)
	화학공업	140 ( 5.7)	98 (18.0)	74 (88.1)	56 (86.2)	368 (11.7)
	금속자동차운송	214 ( 4.6)	116 (13.1)	75 (74.3)	99 (85.3)	504 (8.7)
	전기전자정밀	147 ( 6.3)	100 (15.5)	80 (89.9)	98 (85.2)	425 (13.3)
건설업		170 (11.7)	97 (48.3)	13 (68.4)	15 (71.4)	295 (17.4)
개인서비스업		181 ( 6.5)	94 (18.5)	57 (96.6)	41 (91.1)	373 (10.9)
운수업		106 ( 5.4)	85 ( 8.3)	49 (61.3)	33 (71.7)	273 (8.7)
통신업		35 (39.3)	23 (100.0)	9 (75.0)	10 (100.0)	77 (57.5)
금융보험업		57 (29.7)	23 (45.1)	19 (55.9)	26 (59.1)	125 (38.9)
사업서비스업 기타		200 ( 5.8)	102 (11.5)	93 (53.8)	111 (82.8)	506 (10.9)
사회서비스업		182 ( 4.1)	94 (12.8)	79 (81.4)	112 (73.7)	467 (8.6)
전기가스수도업		13 (48.1)	10 (83.3)	- -	- -	23 (59.0)
전 체		1,652 ( 6.0)	961 (15.3)	643 (74.8)	660 (81.5)	3,916 (11.0)

14) 공공부문은 20인 이상 규모를 조사 대상으로 하였다.

공공부문에 대해서 WPS2005는 조사 당시 기획예산처가 정한 “원칙적으로 정부산하기관관리기본법에서 규정한 공공기관 구분기준(법 제3조)을 최대한 적용하되 예외범위를 축소”하여 총 314개 공공기관을 선정하였다.<sup>15)</sup> 따라서 「2005사업체패널조사」의 공공부문 표본은 기획예산처에서 선정한 314개 전체 공공기관 가운데 예비조사 표본 6개<sup>16)</sup>를 제외한 308개 공공기관과 그 밖에 51개의 지방 공기업을 포함하였다(기초분석편의 표 I-2 참조). 이 사업체패널조사에서는 공공부문이 정부를 제외하고 공기업, 정부 투자·출자·출연기업을 의미한다. 여기에는 정부투자기관(공사, 지방공사, 공단 등), 조직구성원의 신분이 공무원이 아닌 공공기관(한국은행, 금융감독원 등), 농·임·수·축산업 협동조합(단위조합 포함), 새마을금고, 신용조합, 사회복지법인, 공제조합 등이 포함된다. 여기서도 보면 공공기관의 유형이 형태별로도 다양하지만 산업분류에 따른 구분이나 지역별로도 매우 다양함을 예시적으로 알 수 있다.

WPS 2005는 총 4,275개 사업장을 대상으로 2006년 7월~11월까지 약 5개월간 조사가 진행되었고, 이 가운데 사업체패널의 패널사업장 1,715개(민간부문 1,615 + 공공부문 100개)와 특별조사로 공공부문 190개를 포함하여 전체 1,905개 사업장에서 조사가 완성되었다. 응답률은 공공부문을 제외한 사업장은 50.1%, 공공부문은 88.4%로 나타났다.

결국 WPS 2005는 1,905개 사업장에 대해 조사가 성공하였으며, 조사 성공사업장이 농림어업 및 광업을 제외한 30인 이상(공공부문은 20인 이상) 전체 사업장 38,116개를 적절히 대표할 수 있도록 사업장의 규모·산업·지역·노조유무 등을 고려하여 가중치를 부여하였는데, 이렇게 가중치를 반영한 사업장의 규모별 분포는 기초분석편의 <표 I-1>과 같다.

조사결과를 비교하기 위해서 앞에서 설명한 대로 규모, 업종 및 지역

15) 여기에는 정부가 최대 지분을 소유하는 출자기관, 법률에 정부 출연 근거가 있는 출연기관, 정부지원이 총수입의 50% 이상인 보조위탁기관, 출자·출연·보조위탁기관이 최대 지분을 소유한 자회사, 출연기관의 부설기관으로 정부출연을 받은 재출연기관, 기타 정부산하기관 운영위원회가 정하는 경영혁신대상기관 등이 포함된다.

16) 대한무역투자진흥공사, 한국가스공사, 과학기술정책연구원, 한국산업인력공단, 공무원연금관리공단, 국민건강보험공단 등 6개이다.

〈표 II-2〉 원조사자료의 사업장별 근로자수 비교

	평균	N	표준편차
일반 사업장	338.8358	1,504	647.32446
전기·가스·수도업	131.1000	20	103.70347
금융보험업	1,529.3966	58	2,549.73528
통신업	210.2121	33	213.91905
공공부문	908.3034	290	2,696.75963
전 체	457.3654	1,905	1,307.43920

등을 고려한 가중치를 적용하였다. 그러나 <표 II-2>에서 보는 대로 민간부문의 경우 가중치를 고려하지 않고 조사시에 정해진 업종구분으로 살펴본 결과, 원래는 공공부문을 제외한 모든 사업장을 민간부문으로 구분하여 비교하려고 하였으나 상대적으로 규모와 그에 대한 표준편차가 유사한, 그리고 사업상 서비스업을 기준으로 하는 유사성에 근거하여 금융보험업을 별도의 비교집단으로 결정하였다. 이후에는 공공기관을 금융보험업종을 제외한 민간부문과 비교하기로 한다.

## 2. 공공부문과 민간부문의 인사관리 특징의 비교

이제 WPS 2005를 기준으로 공공부문과 민간부문의 인사관리의 특징을 비교해 보기로 한다. 다만 본 연구의 또 다른 목적은 구체적으로 ‘고용의 질’에 대한 지표를 구성하고 공공부문과 민간부문을 계량적으로 비교하는 것이므로, 지표를 구성하는 내용에 대해서는 간단히 설명하고 거기에서 제외되는 부문을 중심으로 여기서 비교하여 설명하기로 한다. 여기서의 비교는 가중치를 반영하여 비교한 결과이다.

### 가. 전반적인 인사관리 방침의 비교

공공부문과 민간부문의 인사관리 방침을 비교하는 데 있어서는 기본적으로 민간부문의 이윤극대화 원칙과 공공부문의 수익성과 공공성의 원칙을 비교하는 데 초점을 둘 수 있다. 그러나 조직의 효율적인 운영을 위해

인적자원을 효율적으로 관리해야 한다는 기본적인 원칙에서는 큰 차이를 두기는 어려울 것이다. 이하의 결과를 분석하고 비교하는 데 있어서는, 설문문의 내용이 태도를 묻는 내용이기 때문에 실제와는 달리 기관의 입장을 반영하는 응답을 했을 가능성을 배제하지 않고 평가할 필요가 있다.

WPS 2005에서는 인사관리에 대한 방침을 비교하는데 첫 번째 설문문으로 인사관리의 일차적 목표를 다음과 같은 서열척도로 묻고 있다. 왼쪽은 인건비 절감이고 오른쪽은 근로자의 충성심 강조이다.

인사관리의 일차적 목표는 가능한 한 고정적 인건비 절감에 있다.	① · · ② · · ③ · · ④ · · ⑤	인사관리의 일차적 목표는 근로자의 기업에 대한 충성심과 애착을 높이는 데 있다.
-------------------------------------	---------------------------	--

응답결과를 보면 예상대로 공공기관의 경우 민간부문(금융보험제외)보다 상대적으로 근로자의 충성심을 강조하는 인사관리 목표를 가지고 있다고 응답했다. 즉 민간부문(금융보험제외)이 공공기관에 비해 매우 낮은 답을 해서 상대적으로 인건비 절감을 더 중시하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 금융보험업종은 숫자상으로 공공부문보다 더 높은 수준으로 충성심과 애착을 강조하고 있었다. 이는 우리나라 금융보험업종의 기업들이 상대적으로 안정적인 환경 속에서 인건비보다는 충성심을 강조하는 추이를 반영하는 것으로 볼 수도 있다.

다음으로 인력운영방침에 있어서 외부충원과 내부육성을 상대적으로 어떻게 강조하는가 하는 다음의 설문에 대해 공공부문은 상대적으로 내부육성을 강조하는 것으로 나타났다. 이는 앞의 설문과 일관성을 보이는 응답이라고 할 수 있다.

〈표 II-3〉 인사관리목표의 비교 : 평균 기준

	평균	N	표준편차
민간부문(금융보험제외)	3.4064	35,386	.98975
금융보험업종	4.0086	321	.74777
공공부문	3.7690	359	.75654
전 체	3.4154	36,066	.98805



필요한 자격을 갖춘 사람을 외부에서 충원하고 불필요시 해고한다.	① · · ② · · ③ · · ④ · · ⑤	필요한 자격을 갖춘 사람을 장기고용을 통해 내부에서 육성한다.
-------------------------------------	---------------------------	------------------------------------

공공기관의 경우 민간부문(금융보험제외)이나 금융보험업종에 비해 상대적으로 장기고용과 내부육성을 강조하고 있는 것으로 나타났다. 특히 금융보험업종의 경우 가장 낮은 응답수준을 보여서, 최근의 금융보험업종의 사업구조조정과 같은 급격한 변화에 대응하기 위해 외부충원을 강조하고 있다고 생각된다.

<표 II-4> 인력운영방침 비교: 평균 기준

	평균	N	표준편차
민간부문(금융보험제외)	3.8274	35386	.94683
금융보험업종	3.6202	321	1.03380
공공부문	4.0586	359	.67562
전 체	3.8278	36066	.94578

다음으로는 인사방침에서 비정규직 활용원칙에 대한 응답비교이다. 이 설문 의 경우 응답시점이 2005년 말을 기준으로 2006년에 응답한 점을 고려하고 비교할 필요가 있다. 지난 2007년부터 비정규직 보호관련 법률이 시행되고 있어서 이후에 많은 정책적인 변화가 있다는 점을 고려해야 할 것이다.

가능한 한 비정규직근로자를 많이 활용한다.	① · · ② · · ③ · · ④ · · ⑤	가능한 한 정규직근로자를 주로 활용한다.
-------------------------	---------------------------	------------------------

정규직을 강조함에 있어 공공부문은 민간부문(금융보험제외)보다는 낮고 금융보험업종보다는 상대적으로 높은 수준을 보였다. 금융보험업종이 비정규직 활용에 가장 높은 관심을 보이고 있는 것으로 해석된다.

<표 II-5> 비정규직 활용 원칙 비교: 평균 기준

	평균	N	표준편차
민간부문(금융보험제외)	4.1793	35,386	.97757
금융보험업종	3.6663	321	1.04372
공공부문	3.9897	359	.85006
전 체	4.1728	36,066	.97832

이상의 세 설문항목을 정리해 보면 2005년 말을 기준으로 공공기관은 정규직에 대해서는 충성심을 강조하면서 외부에서 경력직을 채용하기보다는 장기육성을 중심으로 인력을 관리하고 있음을 알 수 있다. 이는 내부육성과 승진 등 내부경력관리제도 등에서는 긍정적이나 폐쇄적인 인력 운영이라는 관점에서는 부정적으로 볼 수 있다. 비정규직의 활용에 대해서는 공공부문이 인력운영의 제약조건 등을 이유로 비정규직 활용에 적극적이었다는 점으로 요약할 수 있다. 다만 이는 2007년 7월부터 시행되고 있는 비정규직 보호법안이 법제화되기 이전의 상황이라는 점을 염두에 두고 비교할 필요가 있다.

#### 나. 인력구조의 특징 비교 - 인력계획 및 고용다양성

다음은 인사관리의 기능에서 시작이라고 할 수 있는 인력구성의 특징을 살펴보고자 한다. 먼저 인력구성의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 인력구성에 있어서 규모 등은 공공기관과 민간부문의 비교가 큰 의미를 가지기 어렵다. 공공기관의 경우 일반적으로 인력에 대한 규모가 통제사항이라 사업장이나 기관에서 자체적으로 결정하는 것은 곤란한 경우가 많기 때문이다. 그러나 그럼에도 불구하고 남성과 여성의 비율, 고령근로자의 비율 등은 시사하는 바가 있다고 하겠다.

먼저 전체근로자수를 2004년과 2005년 말을 기준으로 응답한 내용을 제시하였다. 가중치를 반영한 결과를 보면 민간부문(금융보험제외)의 경우는 평균근로자수가 110명에서 113명으로 증가하였으며, 금융보험업종은 1,008명에서 1,031명으로, 그리고 공공기관은 871명에서 908명으로 증가함을 보였다.

다음은 2005년 말 기준으로 남녀별로 임원급, 부장급, 차장급, 과장급, 대리및조반장급, 비관리직급의 근로자수를 이용하여 직급별로 여성이 차지하는 비율을 살펴보고자 한다. 여기서 살필 수 있는 사항은 공공기관에 상대적으로 고직급 인력이 많은가, 그리고 여성관리자 비율은 어떠한가 등이다. 고직급인력이 많다는 것은 상대적으로 인력의 이동이 작아서 직급별로 인력이 정체되어 있다는 점을 살필 수 있는 것이고, 여성관리자

비율은 성차별 해소를 위한 여성관리급 인력확보에 대한 노력의 결과를 볼 수 있다.

〈표 II-6〉 2004년 말 기준 및 2005년 말 전체 근로자수 비교

		2004년 말 기준 전체 근로자수	2005년 말 기준 전체 근로자수
민간부문(금융보험제외)	평균	110.43	113.23
	N	35386	35386
	표준편차	242.35	248.80357
금융보험업종	평균	1008.28	1031.01
	N	321	321
	표준편차	2132.45	2161.89
공공기관	평균	871.26	908.30
	N	359	359
	표준편차	2616.79	2695.86
전 체	평균	126.00	129.31
	N	36066	36066
	표준편차	422.66	433.44

주 : 민간부문의 근로자수가 적은 것은 상대적으로 30인 이상 100인 미만의 사업장수가 많기 때문이다.

〈표 II-7〉 여성근로자 및 여성관리자 비율 비교

		전체 근로자수에서 여성 근로자 비율	전체 관리직 근로자에서 여성 관리자 비율
민간부문 (금융보험제외)	평균	.28	.13
	N	35,386	35,329
	표준편차	.23	.15
금융보험업종	평균	.34	.14
	N	321	321
	표준편차	.12	.13
공공기관	평균	.27	.12
	N	359	359
	표준편차	.18	.15
전 체	평균	.28	.13
	N	36,066	36,009
	표준편차	.23	.15

먼저, 여성근로자의 비율을 보면 공공기관이 27.3%이고 민간부문(금융보험제외)은 28.7%, 금융보험업종은 34.1%로 큰 차이를 보이지 않고 있다. 그러나 집단을 비교한 결과 통계적으로는 공공기관과 민간부문(금융보험제외)이 모두 금융보험업종보다 낮게 나타났다(유의확률 0.001, 0.000). 다음으로 관리자급에서 여성이 차지하는 비율은 공공기관이 12.9%이고 민간부문(금융보험제외)은 13.3%, 금융보험업종은 14.3%로 큰 차이를 보이지 않았으며, 집단비교에서도 통계적으로 유의한 차이를 보이지는 않았다.

다음에는 WPS 2005에서 직급구분으로 관리자급과 과장급에 차이가 있어서 관리자급인 조장이나 반장급 인력을 제외하고 과장급 이상으로만 분석해 보았다. 과장급 이상의 경우 전체적으로 보면 공공기관이 28.3%이고 민간부문(금융보험제외)은 20.0%, 그리고 금융보험업종은 제일 높아서 35.0%를 보였다. 통계적으로 과장급 이상 비율의 집단비교에서 금융보험업종이 제일 높고, 다음은 공공기관, 그리고 민간부문(금융보험제외)은 가장 낮으며 모두 통계적으로 유의한 차이를 보였다(유의확률 각각 0.000). 이는 금융보험업종을 제외한다면 공공기관이 민간부문(금융보험제외)에 비해 상대적으로 높은 관리자층을 가지는 인력구조를 보이는 것으로 해석할 수 있다.

다음은 과장급 이상의 인력에서 여성의 비율을 비교한 결과 공공기관에서 8.6%, 민간부문(금융보험제외) 7.1%, 그리고 금융보험업종에서 6.9%를 보여서 오히려 금융보험업종이 가장 낮고, 공공기관이 가장 높은 비율을 보였다. 하지만 이러한 비율은 통계적으로 집단간 차이를 보이지는 않았다.

〈표 II-8〉 과장급 이상 비율 비교

	평균	N	표준편차
민간부문(금융보험제외)	.1998	35,386	.16306
금융보험업종	.3496	321	.16969
공공기관	.2826	359	.19729
전 체	.2020	36,066	.16430

〈표 II-9〉 과장급 이상 여성의 비율의 비교

	평균	N	표준편차
민간부문(금융보험제외)	.0712	34,894	.12901
금융보험업종	.0692	311	.09110
공공기관	.0862	359	.12734
전 체	.0714	35,564	.12871

다음은 근로자 구성의 특징을 살펴보기로 한다. 여기서는 고령자 비율, 장애인 비율, 비정규직 등의 특징을 파악함으로써 공공기관이 상대적으로 사회적 약자 집단에 대한 사회적 책임을 적극적으로 실천하고 있는지를 간접적으로 살펴볼 수 있다. 또한 기간제와 단시간근로자 비율을 살펴볼 수 있다.

먼저, 근로자 구성의 특징에서 노동조합에 가입한 조합원 비율은 전체적으로 13%, 50세 이상의 고령근로자 비율은 13%, 장애인근로자 비율은 1%로 나타났다. 기간제근로자의 경우는 6%, 단시간근로자는 1%로 나타났다. 이를 집단별로 비교한 통계분석 결과를 보면 조합원 비율의 경우 공공기관이 민간부문과 금융보험업종에 비해 높게 나타났으며, 특히 민간부문에 비해서는 3배나 높은 조직률을 보였다.

고령근로자의 비율에서는 공공기관이 금융보험업종에 비해서는 높게 나타났으나 민간부문(금융보험제외)과는 차이가 없었다. 공공기관의 경우는 상대적으로 고령층에 대해 고용이 안정적으로 제공되고, 민간부문의 경우 조기퇴직 이후에 재취업이 포함되지만, 금융보험업종에서는 업종내에서 재취업이 쉽지 않기 때문으로 보인다. 장애인근로자의 비율은 공공기관이 금융보험업종보다 높았으나 민간부문(금융보험제외)과는 차이가 없었다. 기간제근로자 비율은 공공기관이 민간부문에 비해 3배 이상 높게 나타났으며, 단시간근로자의 비율에 있어서는 차이가 없었다.

근로자 구성의 특징에 있어서는 일반적으로 공공기관의 노동조합 조직률이 높았으며, 고령근로자나 장애인근로자와 같은 경우 정책적인 요인들에 의해 그 비율이 상대적으로 높았으나 2005년을 기준으로 기간제근로자의 사용비율이 상대적으로 높다는 점에 유의할 필요가 있다.

〈표 II-10〉 근로자 구성 특징의 비교 : 비율 기준

		노동조합 조합원 비율	고령근로 자 비율	장애인근 로자 비율	기간제근 로자 비율	단시간근 로자 비율
민간부문 (금융보험제외)	평 균	.13	.13	.01	.05	.01
	N	35,386	35,386	35,386	35,386	35,386
	표준편차	.28	.16	.04	.15	.07
금융보험업종	평 균	.22	.04	.00	.16	.00
	N	321	321	321	321	321
	표준편차	.29	.04	.00	.14	.02
공공기관	평 균	.39	.12	.01	.17	.01
	N	359	359	359	359	359
	표준편차	.32	.12	.01	.19	.07
전 체	평 균	.13	.13	.01	.06	.01
	N	36,066	36,066	36,066	36,066	36,066
	표준편차	.28	.16	.04	.15	.07

여기서는 앞에서의 근로자수 통계에서는 제외되는 간접고용근로자의 특성을 비교해 보고자 한다. 여기서는 외국인근로자, 파견/용역/일시대체근로자, 특수고용형태/독립도급근로자, 사내하청근로자 및 일용근로자 등에 대한 정보를 살펴볼 수 있다.

전체 표본의 특징을 보면 외국인근로자는 1.4명, 파견/용역/일시대체근로자는 8.5명, 특수고용형태/독립도급근로자는 2.1명, 재택/가내근로자는 0.08명, 사내하청근로자는 3.1명, 일용근로자는 5.0명, 기타 비정규직 형태로 0.13명이 평균적으로 고용되어 있었다. 이 중에서 공공기관은 파견/용역/일시대체근로자가 118명, 사내하청 8.7명, 일용근로자 17.3명 등 비교적 높은 고용수준을 보였다.

각 특성별로 비율에 대한 집단적 차이 비교결과를 보면 외국인근로자 비율에 있어서 공공기관은 민간부문에 비해 낮았다. 이는 외국인근로자의 활용이 주로 중소기업에 제한되어 있기 때문으로 보인다.

파견/용역/일시대체근로자 비율에서는 공공기관이 민간부문과 금융보험업종 모두에 비해 높은 수준을 보였는데 이는 2005년까지만 해도 공공

〈표 II-11〉 간접고용근로자 특성 비교 : 근로자 비율 기준

		외국인 근로자 비율	파견·용역 일시대체 근로자비율	특수고용형 태독립도급 근로자비율	재택·가내 근로자 비율	사내하청 근로자 비율	일용근로 자비율	기타 비정규직 근로자비율
민간부문 (금융보험 제외)	평균	.0186	.0500	.0114	.0010	.0138	.0706	.0015
	N	35386	35386	35386	35386	35386	35386	35386
	표준편차	.07919	.25600	.09786	.01069	.12072	.84762	.02828
금융보험 업종	평균	.0013	.0478	.0464	.0000	.0000	.0017	.0000
	N	321	321	321	321	321	321	321
	표준편차	.00393	.08693	.26603	.00000	.00000	.00849	.00000
공공 부문	평균	.0005	.1028	.0092(-)	.0004	.0085	.0261	.0034
	N	359	359	359	359	359	359	359
	표준편차	.00414	.35320	.10924	.00513	.07505	.16759	.03425
전 체	평균	.0182	.0505	.0117	.0010	.0136	.0695	.0015
	N	36066	36066	36066	36066	36066	36066	36066
	표준편차	.07848	.25619	.10077	.01060	.11982	.83980	.02822

기관이 다수의 비정규직을 적극 활용하고 있다는 점을 일관되게 보여주고 있다고 하겠다. 특수고용형태/독립도급근로자의 비율에서는 공공기관이 금융보험업종에 비해 낮았다. 재택/가내근로자에서는 차이가 없었고, 사내하청에서도 차이를 보이지 않았다. 일용근로자 비율이나 기타 비정규직에서도 차이를 보이지 않았다.

간접고용근로자의 경우 외국인근로자는 정책적으로 활용하기 어렵지만 파견·용역/일시대체근로자의 비율이 상대적으로 높다는 점은 당시 비정규직에 대해 적극적인 활용이 있었다고 판단된다.

#### 다. 인력구조의 특징 : 채용 및 이직

다음은 채용에 대한 사항과 이직에 대한 사항이다. 먼저 전체 근로자 대비 신규로 채용된 근로자의 비율을 보면, 전체적으로 평균 24.4%의 규모를 보이고 있어서 상당히 많은 신입사원이 매년 채용됨을 알 수 있다. 다음으로 채용 중 경력자의 비율은 24.5%를 차지하고 있으며, 비정규직의 비율은 23.8%의 수준을 보였다.

〈표 II-12〉 2005년 채용근로자 특성별 비율 비교

		신규채용 근로자 비율	채용중 경력자 비율	채용중 비정규직 비율
민간부문 (금융보험 제외)	평균	.2451	.2455	.2324
	N	34862	29024	16056
	표준편차	.2032	.2839	.2812
금융보험업종	평균	.1747	.2782	.4452
	N	318	292	198
	표준편차	.1536	.3505	.3241
공공기관	평균	.1715	.1966	.4549
	N	354	319	240
	표준편차	.1522	.2525	.3144
전 체	평균	.2437	.2453	.2382
	N	35534	29635	16494
	표준편차	.2026	.2844	.2844

이에 대해 각 집단별로 비교한 통계결과를 보면 신규채용근로자 비율에서 공공기관은 민간부문(금융보험 제외)에 비해 낮았으며, 채용 중 경력자 비율에서도 공공기관이 민간부문이나 금융보험업종에 비해 낮은 수준을 보였다. 이는 신입사원의 비중이 상대적으로 높다는 점을 의미한다. 즉 공공기관은 채용의 규모, 즉 전체 근로자 대비 신입사원 비율은 낮지만 주로 경력직보다는 신입사원을 많이 채용하여 장기적으로 육성 활용하는 인사방침의 일관성을 보여주는 결과로 해석된다. 채용 중 비정규직 비율을 보면 2005년을 기준으로 공공기관이 민간부문에 비해서 오히려 높은 비율을 보이고 있다. 이 역시 일관성을 보이는 통계이다.

여기서 중요한 이슈는 이직률과 이직근로자수의 규모나 이직사유에 대한 검토이다. 먼저 전체이직근로자의 비율을 보면 전체근로자 대비 2005년도 평균 이직률은 25.9%인데 공공기관의 경우는 12.0%였다. 이는 공공기관이 상대적으로 안정적이고, 자의나 타의에 의한 이직률이 낮다는 점을 보인다. 집단평균을 통계적으로 분석한 결과 공공기관이 민간부문에 비해 낮았으며, 동일분산을 적용할 경우에 공공기관이 금융보험업종보다 낮은 이직자 비율을 보였다.



〈표 II-13〉 전체 이직근로자 비율 비교

	평균	N	표준편차
민간부문(금융보험 제외)	.2612	35,386	.45551
금융보험업종	.1606	321	.14993
공공기관	.1197	359	.15274
전 체	.2588	36,066	.45198

다음은 상대적으로 느끼는 주관적인 이직률의 비교이다(A308 참조). 5점 리커트 척도로 측정한 결과 공공기관은 2.2 수준으로 평균보다 낮다고 느끼고 있었으며, 이는 금융보험업종의 2.4나 민간부문(금융보험 제외)의 2.6에 비해서도 낮은 수준을 보이고 있다. 이는 집단비교결과 통계적으로도 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다.

이와 같은 결과는 실질적으로 그리고 심리적으로 공공기관이 상대적으로 높은 고용안정성을 제공하고 있다고 해석된다. 먼저, 사유별로 이직근로자수를 살펴보고자 한다. 이직 사유에는 자발적 이직, 정년퇴직, 징계해고, 정리해고, 명예퇴직/권고사직, 기타해고, 기타해고 중 분사 및 외주하청으로 해고, 분사/계열사이직, 계약해지 등으로 구분된다. 이직사유를 보면 다수가 자발적 이직이었지만 공공기관을 살펴보면 먼저 정년퇴직자의 수가 많고 그 비율이 높았으며, 계약해지 즉 비정규직에 대한 이직의 비율이 상대적으로 높았다.

전체적인 이직률도 공공기관이 낮지만 그 내용에 있어서 정년퇴직자의 비율이 높다는 것은, 고용안정을 제공하고 있으나 다만 비정규직의 경우에는 계약해지에 의한 경우가 많은 점도 유의할 필요가 있다.

〈표 II-14〉 2005년 이직률에 대한 평가 비교

	평균	N	표준편차
민간부문(금융보험 제외)	2.5549	34380	.85296
금융보험업종	2.4137	321	.79363
공공기관	2.1951(-)	305	.84876
전 체	2.5505	35005	.85314

주: 5점 척도(1점~5점)에 대한 응답평균값임. 5에 가까울수록 평균보다 높다고 생각하는 경우임.

〈표 II-15〉 2005년 이직사유 비교

		자발적 이직	정년 퇴직	징계 해고	정리 해고	명예퇴직 또는 권고사직	기타 해고	본사 계열사 등 으로 이직	계약 해지	2005년 이직한 근로자
민간부문 (금융보험 제외)	평 균	20.67	.52	.10	.46	.81	.13	.89	1.80	25.42
	N	35,386	35,386	35,386	35,386	35,386	35,386	35,386	35,386	35,386
	표준편차	76.10	2.90	1.30	5.30	7.23	4.00	8.90	15.68	85.34
금융보험 업종	평 균	91.72	.44	.80	.80	6.95	.40	3.44	16.01	120.59
	N	321	321	321	321	321	321	321	321	321
	표준편차	177.65	1.73	2.97	3.96	23.87	3.79	14.10	59.14	230.51
공공부문	평 균	42.73	5.36	.40	.40	2.14	2.25	.12	29.93	83.37
	N	359	359	359	359	359	359	359	359	359
	표준편차	161.58	21.87	1.47	6.34	11.70	29.44	.91	224.23	331.44
전 체	평 균	21.52	.57	.11	.46	.88	.16	.90	2.20	26.84
	N	36,066	36,066	36,066	36,066	36,066	36,066	36,066	36,066	36,066
	표준편차	79.19	3.64	1.32	5.30	7.62	4.95	8.92	27.94	93.91

다음은 정년제도에 대한 설문 분석 결과다. 먼저 대표직종 사원에게 적용되는 정년제도가 있는가 하는 질문에 공공기관의 95.5%가 '그렇다'라고 답을 해서 금융보험업종이나 민간부문(금융보험 제외)에 비해 매우 높은 수준을 나타냈다. 정년후 재고용 제도에 대해서는 공공기관의 경우 27.1%가 있다고 답해서 금융보험업종보다는 높으나 민간부문(금융보험 제외)보다는 낮게 나타났다.

임금피크제의 경우 공공기관을 포함해 아직도 다수의 사업장에서 검토한 바가 없다고 응답하고 있었으나, 공공기관이 상대적으로 검토비율이 높았다.

다음으로 정년제도가 있는 경우 정년 연령을 비교분석한 결과다. 공공기관의 경우 평균 58.55세로 가장 높았는데 통계적으로도 금융보험업종이나 민간부문(금융보험 제외)에 비해 높았다. 정년후 재고용시 통상 최장기로 근무할 수 있는 기간의 경우를 보면 공공기관은 3.36년으로 민간부문보다 짧았는데, 이는 정부의 정원조정에 따라 상대적으로 유연성이 부족한 결과로 생각된다. 통계적으로도 민간부문(금융보험 제외)에 비해 짧았다.

〈표 II-16〉 정년관련 제도의 비교

		민간부문 (금융보험 제외)	금융보험 업종	공공기관	전 체
정년제도 유무	있음	빈도 % 23646 66.8	257 80.1	343 95.5(+)	24246 67.2
	전 체	빈도 % 35386 100.0	321 100.0	359 100.0	36066 100.0
정년 후 재고 용제도 (촉탁, 계약직)	있음	빈도 % 11551 48.9(-)	52 20.3	93 27.1(-)	11696 48.2
	전 체	빈도 % 23645 100.0	256 100.0	343 100.0	24244 100.0
임금피크제	시행중임	빈도 % 619 1.7	14 4.4	32 8.9	665 1.8
	아니요, 도입중	빈도 % 407 1.2	0 .0	12 3.4	419 1.2
	아니요, 도입 검토중	빈도 % 4849 13.7	42 13.1	116 32.4	5007 13.9
	아니요, 검토한 바 없음	빈도 % 29511 83.4	265 82.6	198 55.3	29974 83.1
	전 체	빈도 % 35386 100.0	321 100.0	358 100.0	36065 100.0

〈표 II-17〉 정년연령과 정년후 재고용시 통상 최장 근무연수 비교

		정년 연령 (만 세)	정년 후 재고용시 통상 최장 근무연수
민간부문 (금융보험제외)	평 균	57.54	4.14
	N	23,646	11,551
	표준편차	3.06	2.73
금융보험업종	평 균	56.09	2.78
	N	257	52
	표준편차	3.24	2.48
공공기관	평 균	58.55(+)	3.36
	N	343	93
	표준편차	1.79	2.03
전 체	평 균	57.54	4.12
	N	24,245	11,697
	표준편차	3.06	2.73

### 3. 고용관리 특성 비교

다음은 고용관리 특성에 대한 비교 결과이다. 먼저, 인력계획 및 직무 분석 실시에 대한 비교이다. 인력계획에 있어서는 인력계획이 있는지, 핵심인력에 대한 별도의 프로그램이 있는지를 물었고, 직무분석에 대해서는 실행 유무 및 활용분야에 대해 물어 본 결과를 비교하였다. 인력계획은 비록 공공기관의 경우 비자율적으로 인력계획을 세워야 하지만 실제로 인력계획을 수립하는지를 비교하였다(D106 참조). 결과를 보면 공공기관의 경우 인력계획을 수립하지 않는 비율이 10.4%로 나타나고, 이는 금융보험업종보다는 낮지만 민간부문(금융보험 제외)보다는 높은 수준이었으며, 통계적으로도 공공기관이 민간부문(금융보험 제외)과는 차이를 보였다.

다음은 핵심인력 프로그램의 유무에 대한 설문항목이다. 공공기관의 경우 47%의 기업에서 실행한다고 응답하였으며, 이는 금융보험업종과는 비슷한 수준이지만 민간부문(금융보험 제외)보다는 높은 수준을 보인 결과이다. 집단분석결과 통계적으로도 같은 결과를 보였다.

〈표 II-18〉 정기적인 인력계획

	평균	N	표준편차
민간부문(금융보험 제외)	1.0516	16,052	.22115
금융보험업종	1.1412	251	.34891
공공기관	1.1043(+/-)*	261	.30619
전 체	1.0538	16,564	.22553

주: 1은 인력계획을 세우는 경우이고 2는 인력계획을 세우지 않는 경우임.

〈표 II-19〉 핵심인력 프로그램 실행 여부 비교

	평균	N	표준편차
민간부문(금융보험 제외)	1.7690	35,386	.42149
금융보험업종	1.5627	321	.49683
공공기관	1.5276(+)*	359	.49994
전 체	1.7647	36,066	.42416

주: 응답에서 '1'은 핵심인력 프로그램이 있는 경우이고 '2'는 핵심인력 프로그램이 없는 경우이며, \*는 평균값은 낮지만 프로그램 설치비율이 높다는 의미임.

〈표 II-20〉 직무분석 실시 여부 비교

	평균	N	표준편차
민간부문(금융보험 제외)	1.5574	35,386	.49670
금융보험업종	1.2305	321	.42179
공공기관	1.2897(+)*	359	.45424
전 체	1.5518	36,066	.49731

주: 응답값 '1'은 직무분석을 시행한 적이 있는 경우이고 '2'는 직무분석을 시행한 적이 없는 경우이며, \*는 평균값은 낮지만 프로그램 설치비율이 높다는 의미임.

〈표 II-21〉 업무대행 유무 비교

	평균	N	표준편차
민간부문(금융보험 제외)	1.7448	35,386	.43599
금융보험업종	1.5015	321	.50078
공공기관	1.4517(+)*	359	.49836
전 체	1.7397	36,066	.43880

주: 1은 활용하고 있는 경우이고 2는 활용하지 않는 경우이며, \*는 평균값은 낮지만 업무대행 비율이 높다는 의미임.

다음은 직무분석을 실시하는지에 대한 설문분석 결과이다. 공공기관의 경우 71%가 직무분석을 시행한 적이 있다고 응답하였으며, 이는 금융보험업종과는 유사하나 민간부문(금융보험 제외)보다는 낮은 수준이었다. 집단비교 분석에서도 같은 결과를 보였다.

다음은 고용유연성을 확보하기 위한 구체적인 특성에 대한 설문결과를 비교하고자 한다. 먼저 사업장에 외부업체가 업무를 대행하는 업무대행(아웃소싱, 사내용역 및 사내하청)이 있는지를 물었는데, 이에 대해 공공기관은 상대적으로 높은 아웃소싱 제도 활용수준을 보였다. 공공기관의 경우 과반수 이상의 응답에서 2005년을 기준으로 아웃소싱제도를 활용하고 있다고 응답하였으며, 이는 집단비교에서도 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

다음은 아웃소싱을 하는 경우 해당하는 업무에 대한 설문결과이다(B203 및 B204 참조). 먼저 일반적인 특성을 보면 공공기관은 청소의 경우 82%, 보안 및 경비의 경우 75% 등으로 가장 높은 활용도를 보였고, 식

당, 건물관리, 사무보조, 전산업무 등에서도 비교적 높은 수준으로 아웃소싱을 하고 있었다.

이를 비교집단과 비교한 결과, 공공기관의 경우 금융보험업종에 비해서는 수송(물류)이나 전산업무는 아웃소싱 활용도가 낮았다. 민간부문(금융보험 제외)에 비해서는 청소, 보안 및 경비, 건물관리, 사무보조, 전산업무 등에서 아웃소싱 수준이 높았다.

다음은 구조조정과 관련한 설문내용을 분석한 결과다. 먼저 지난 3년간 또는 설립 이후 정규직근로자에 대한 인원감축이나 경영상의 이유로 인한 해고(정리해고, 명예퇴직 등)가 있었는지에 대한 설문이다. 공공기관의 경우 85.5%가 없었다고 응답했으며, 이는 통계적으로 금융보험업종이나 민간부문(금융보험 제외)보다 낮은 수준이었다.

다음으로 고용보장과 관련한 사항으로 정책유무를 보면 공공기관의 75.8% 수준에서 정책이 있다고 해서 통계적으로 비교집단보다 높았으며, 이는 정부의 고용안정정책이 공공기관에서 상당 수준 가정되어 있다는 점을 고려하면 이해할 수 있는 사항이다.

〈표 II-22〉 아웃소싱 업무 비교

		아웃소싱 업무									
		생산/대고객 서비스	청소	보안 및 경비	식당	건물 관리	사무 보조	수송 (물류)	전산	훈련	인사 관리 (채용)
민간부문 (금융보험 제외)	평 균	.31	.59	.59	.44	.18	.14	.18	.08	.00	.01
	N	9006	9006	9006	9006	9006	9006	9006	9006	9006	9006
	표준편차	.46	.49	.49	.49	.39	.34	.38	.27	.04	.10
금융보험업종	평 균	.04	.76	.67	.28	.34	.25	.25	.32	.02	.00
	N	160	160	160	160	160	160	160	160	160	160
	표준편차	.20	.42	.47	.45	.47	.43	.43	.46	.15	.00
공공부문	평 균	.10(-)	.82(+)	.75(+)	.37	.38(+)	.26(+)	.06(-)	.18	.03	.03
	N	196	196	196	196	196	196	196	196	196	196
	표준편차	.31	.38	.42	.48	.48	.44	.24	.38	.17	.17
전 체	평 균	.30	.59	.59	.44	.19	.14	.18	.09	.00	.01
	N	9361	9361	9361	9361	9361	9361	9361	9361	9361	9361
	표준편차	.46	.49	.49	.49	.39	.35	.38	.28	.05	.10

〈표 II-23〉 인구조조조정 관련 사항 비교

		비자발적 해고유무	고용보장					고용감축 계획 유무
			정책유무	회사 정책	단체 협약	노조합의	기타	
민간부문 (금융보험 제외)	평 균	1.7665	1.8194	.6293	.3465	.0932	.0401	1.9096
	N	35386	27123	4899	4899	4899	4899	27123
	표준편차	.42306	.38472	.48305	.47589	.29075	.19620	.28678
금 용 보 험 업 종	평 균	1.6397	1.9377	1.0000	.0000	.0000	.0000	1.9199
	N	321	205	13	13	13	13	205
	표준편차	.48085	.24225	.00000	.00000	.00000	.00000	.27217
공공기관	평 균	1.8552(-)*	1.7581(+)*	.4500	.6833	.1333	.0500	1.9637
	N	359	307	74	74	74	74	307
	표준편차	.35242	.42895	.50088	.46834	.34225	.21943	.18732
전 체	평 균	1.7663	1.8196	.6276	.3506	.0936	.0401	1.9103
	N	36066	27636	4986	4986	4986	4986	27636
	표준편차	.42322	.38456	.48351	.47720	.29125	.19630	.28581

주: 1은 '예'이고 2는 '아니오'이며, \*는 비자발해고의 경우 해당률이 낮고, 고용안정정책의 경우는 더 높은 비율로 존재한다는 의미임.

#### 4. 인사평가제도 비교

이하의 내용은 사업장 단위의 정규직 근로자를 대상으로 한 내용을 분석한 결과이다. 먼저 정기적이고 공식적인 인사고과제도가 있는지에 대한 설문조사 결과이다(C106, C107 및 C108 참조). 공공기관의 경우 96.9%가 정기적이고 공식적인 인사제도가 있다고 응답하였으며, 이는 금융보험업종보다는 낮지만 민간부문의 64.4%에 비해서는 매우 높은 수준을 유지하고 있었다. 이는 통계적으로 유의한 차이를 보였다.

다음으로 다면평가 실시여부에 있어서는 공공기관이 84.4%로 높은 수준을 보였으며, 이는 통계적으로 금융보험업종보다 높은 수준을 보였다. MBO방식을 활용하는지에 대한 질문에서도 공공기관의 56.3%가 '그렇다'고 응답하여 비교집단보다 통계적으로 높은 수준을 보이고 있었다. 그러나 이상의 설문은 모두 형식적인 측면이라고 하겠다. 다음으로 질적인 평가를 할 수 있는 설문들을 분석해 보자.

〈표 II-24〉 인사평가제도의 시행 비교

		민간부문 (금융보험제외)	금융보험업종	공공기관	전 체
정기공식 인사 고과제도 여부	활용빈도	22782	321	348	23451
	%	64.4	100.0	96.9(+)	65.0
	전 체	35386	321	359	36066
	%	100.0	100.0	100.0	100.0
다면평가 실시 여부	활용빈도	18317	225	293	18835
	%	80.4	70.1	84.4(+)	80.3
	전 체	22781	321	347	23449
	%	100.0	100.0	100.0	100.0
MBO방식 활용 여부	활용빈도	7797	70	196	8063
	%	34.2	21.8	56.3(+)	34.4
	전 체	22781	321	348	23450
	%	100.0	100.0	100.0	100.0

〈표 II-25〉 인사고과 결과 공개여부 비교

			민간부문 (금융보험 제외)	금융보 험업종	공공기관	전체
인사고과 결과 공개 여부	전직원에게 공개	빈도	951	17	9	977
		%	4.2	5.3	2.6	4.2
	당사자별 개인별 공 개	빈도	6453	97	108	6658
		%	28.3	30.2	30.9	28.4
	희망자에 한해 당사 자별 개인별 공개	빈도	2037	55	103	2195
%		8.9	17.1	29.5	9.4	
공개하지 않음		빈도	13341	152	129	13622
		%	58.6	47.4	37.0	58.1
전 체		빈도	22782	321	349	23452
		%	100.0	100.0	100.0	100.0

다음은 인사고과 결과를 공개하는지 여부에 대한 분석결과이다(C116 참조). 이는 4점 서열척도로 묻고 있어서 등간척도라고 할 수는 없지만 대체적인 추세를 분석할 수는 있다고 생각된다. 공공기관을 포함하여 세 집단이 모두 공개하지 않는 비율이 제일 높아서, 이는 아직도 우리나라의 인사고과는 비밀주의에 있음을 보여주고 있다고 하겠다. 다만 통계적 집



〈표 II-26〉 인사고과결과에 대한 임금인상 차등반영 여부

			민간부문 (금융보험 제외)	금융보험업종	공공기관	전 체
관리자급	예	빈도 %	14203 65.3	161 53.3	227 66.8	14591 65.1
	전 체	빈도 %	21757 100.0	302 100.0	340 100.0	22399 100.0
사원급	반영	빈도 %	12689 58.5	143 47.4	173 52.0	13005 58.3
	전 체	빈도 %	21677 100.0	302 100.0	333 100.0	22312 100.0

단비교 결과 공공기관이 민간부문(금융보험업종 제외)보다 낮은 수준임을 보인다. 다만, 희망자에 대해 개인별로 공개하는 비중이 공공기관에서 높은 것은 흥미롭다.

다음은 인사고과결과에 대해 직급별로 임금인상의 차등반영 여부이다(C110 및 C112 참조). 공공기관의 경우 관리자급은 66.8%, 사원급은 52.0%가 반영되고 있는데 비교집단과 큰 차이를 보이지는 않았다.

## 5. 임금수준 및 임금체계 비교

기존의 조사자료에서 1인당 인건비를 구할 수 있었으나 현 시점에서 그 정보를 분석하지 못하였고, 여기서 일부 그 수준을 살필 수 있다고 생각된다. 먼저, 군필 대졸 남성 정규직 신입사원의 평균 초임 연봉 비교결과이다(C402 및 C403 참조). 공공기관의 경우 2,608만 원으로 통계적으로 보면 금융보험업종의 2,854만 원에 비해서는 낮았으나 2,007만 원의 민간부문(금융보험 제외)보다는 높았다. 군필 고졸 남성의 경우에는 공공기관이 2,243만 원으로 통계적으로 2,137만 원인 금융보험업종과 차이는 없었으나 1,716만 원인 민간부문(금융보험 제외)보다 높았다. 유의할 점은 공공기관의 군필 고졸 남성 신입사원이 민간부문(금융보험 제외)의 군필 대졸 남성 신입사원보다 연봉이 더 높다는 점이다.

〈표 II-27〉 정규직 신입사원 평균 초임 세전 연봉 비교

		정규직 신입사원 평균 초임 세전 연봉(만 원)	
		군필 대졸 남성	군필 고졸 남성
민간부문 (금융보험제외)	평균	2007.80	1716.18
	N	32928	30778
	표준편차	488.95	391.71
금융보험업종	평균	2854.01	2137.39
	N	321	150
	표준편차	621.51	369.31
공공기관	평균	2608.53(+/-)	2243.31(+)
	N	355	198
	표준편차	524.99	472.89
합계	평균	2022.23	1721.57
	N	33604	31127
	표준편차	501.29	395.46

그러나 이러한 통계는 다음의 주관적 판단 기준에 대비된다. 절대적으로는 그 금액이 높으면서도 주관적인 판단에서 보면 동종업계 평균에 비해 낮다고 생각하는 응답의 비율이 상대적으로 높다(C404 참조).

〈표 II-28〉 동종업계 평균 대비 임금수준 비교

		민간부문 (금융보험 제외)	금융보험 업종	공공 기관	전체
임금수준 - 동종업계 평균 대비 수준	동종업계 평균 대비 매우 낮음	빈도 538 % 1.5	3 .9	11 3.3	552 1.5
	동종업계 평균 대비 낮은 편임	빈도 5503 % 15.7	42 13.1	105 31.8	5650 15.8
	동종업계 평균 대비 비슷함	빈도 22657 % 64.7	222 69.2	193 58.5	23072 64.6
	동종업계 평균 대비 높은 편임	빈도 5940 % 17.0	50 15.6	21 6.4	6011 16.8
	동종업계 평균 대비 매우 높음	빈도 405 % 1.2	4 1.2	0 .0%	409 1.1
	전 체	빈도 % 35043 100.0	321 100.0	330 100.0	35694 100.0

〈표 II-29〉 기본급 구성 비교

			민간부문 (금융보험 제외)	금융보험업종	공공기관	전 체
호봉급	해당	빈도	15263	162	95	15520
		%	56.9	49.5	73.5(+)	57.0
직능급	해당	빈도	11292	118	109	11519
		%	31.9	36.8	30.4	31.9
직무급	해당	빈도	12459	105	98	12662
		%	35.2	32.7	27.3(-)	35.1
전 체		빈도	35386	321	359	36066
		%	100.0	100.0	100.0	100.0

다음은 기본급의 구성 내용에 대한 비교이다(C202, C203, 및 C204 참조). 이는 중복 응답이 가능하다. 공공기관의 경우 호봉급을 적용하는 비율이 73.5%로 금융보험업종이나 민간부문(금융보험 제외)에 비해 통계적으로 유의미하게 높은 비중을 차지하고 있었다. 직능급이 적용되는 경우는 30.4%였고, 직무급이 적용되는 경우는 27.3% 수준이었다. 직무급의 경우는 공공기관이 민간부문(금융보험 제외)에 비해 통계적으로 낮은 수준이었다.

다음은 연봉제에 대한 설문조사 분석결과이다(C215 참조). 연봉제 자체를 시행하고 있다고 응답한 경우를 보면 공공기관이 82.5%로 통계적으로 금융보험업종이나 민간부문(금융보험업 제외)보다 높은 비율을 보이고 있다.

〈표 II-30〉 연봉제 시행여부 비교

			민간부문 (금융보험 제외)	금융보험업종	공공기관	전 체
연봉제 실시 여부	예	빈도	19519	226	296	20041
		%	55.2	70.4	82.5	55.6
	아니오	빈도	15867	95	63	16025
		%	44.8	29.6	17.5	44.4
전 체		빈도	35386	321	359	36066
		%	100.0	100.0	100.0	100.0

〈표 II-31〉 고정상여금의 지급기준 비교

			민간부문 (금융보험 제외)	금융보험 업종	공공기관	전 체	
고정상 여금 지급 기준	기본급	빈도	19815	148	203	20166	
		%	63.8	71.2	74.4	63.9	
	통상임금 (기본급+통상수당)	빈도	8069	56	59	8184	
		%	26.0	26.9	21.6	26.0	
	징액급여 (통상임금+기타수당)	빈도	2551	0	7	2558	
		%	8.2	.0	2.6	8.1	
	기타	빈도	620	4	4	628	
		%	2.0	1.9	1.5	2.0	
	전 체		빈도	31055	208	273	31536
			%	100.0	100.0	100.0	100.0

성과배분제도를 살펴보기 위해 먼저 고정상여금의 지급기준을 보면 (C302 및 C303 참조), 공공기관의 경우 비교대상집단과 유사하게 기본급이 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 통상임금이 두 번째 기준으로 적용되고 있다.

다음은 변동상여금에 대한 비교분석 결과이다. 먼저 기업, 사업장, 부서 단위의 경영성과에 따라 지급하는 성과배분제, 즉 변동상여금제도를 시행하고 있는지에 대한 설문분석이다. 공공기관의 경우 71.0%가 운영하고 있다고 답해서 통계적으로 금융보험업종과는 차이가 없었으나 민간부문(금융보험 제외)보다는 높게 나타났다. 전체 정규직 근로자에게 적용하는지에 대해서 공공기관은 91.4%가 '그렇다'고 응답하여, 통계적으로 볼 때 금융보험업종에 비해서는 낮지만 민간부문(금융보험 제외)보다는 높은 것으로 나타났다.

성과산정식의 존재유무에 있어서도 공공기관은 78.0%가 존재한다고 응답하여 비교집단에 비해 높은 수준을 보였다.

## 6. 공공부문과 민간부문의 인사관리제도 차이

지금까지 2005사업체패널조사 자료를 분석하여 공공기관의 인사제도

를 금융보험업종과 민간부문(금융보험 제외)과 비교하여 보았다. 주요 사항을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 자료를 비교 분석하기 위해 표본조사 결과에 대해 가중치를 적용하여 분석하였다. 따라서 민간부문(금융보험 제외)의 경우 50인 이상 100인 미만의 비중이 커서 상대적으로 대기업보다는 중소기업의 인사제도와 비교하는 경향을 가졌다. 물론 공공기관도 그 규모가 20인 정도에 그치는 소규모 기관도 있기 때문에 가중치를 고려하는 것이 전혀 의미가 없다고 할 수는 없다. 그러나 가중치의 장점에 비해 이러한 단점이 있기 때문에 금융보험업종을 별도로 분리하여 비교분석하였으며, 업종의 상이함에 대한 한계는 있지만 규모와 상대적인 유사성에 따라 단점을 보완할 수 있을 것으로 생각하였다.

둘째, 2005사업체패널조사가 공공기관으로 정하고 조사대상을 선정하였지만, 실제로는 정부의 공무원이 제외되어 있어서 분석상의 한계점을 명확하게 하기 위해 공공부문이라는 폭넓은 정의 대신에 공공기관으로 한정하여 설명을 하였다.

다음은 주요 분석결과에 대한 설명이다. 먼저, 인사관리 방침에 있어서 차이가 있는가 하는 점이었다. 공공기관의 경우 사업상의 특성으로 인해 민간부문에 비해 상대적으로 단기적, 성과중심적, 인력의 외부확보중심, 개인적 접근보다는 중장기적, 훈련개발중심의 육성개발, 그리고 집단적 접근을 강조하고 있었다. 그러나 2005년 말 기준으로 보면 인력관리상의 유연성을 확보하기 위해 상대적으로 비정규직 활용에 있어서는 적극적이었다고 정리할 수 있다.

인사관리제도에 있어서 변화를 추진하려는 공공부문의 노력은 여러 가지 자료에서 제시되고 있다. 먼저, 인력계획의 유무, 직무분석의 실시 유무, 정기적인 인사고과의 시행, 인사고과결과에 대한 임금인상 차등반영 유무, 인사고과결과의 교육훈련 연계 및 연속하위자에 대한 퇴출제도의 유무 등에서 공공기관이 높은 비율을 보이고 있다. 또한 변동상여금제도의 운영유무, 변동상여금제도의 전체근로자 적용여부는 성과배분제도에 대한 시행에 있어서도 상대적으로 높은 비율을 보인다.

그러나 이러한 변화에도 불구하고 일부 이와 일치하지 않는 자료들도

제시되고 있다. 먼저, 직무분석의 활용분야에서 정원산정 외에 다른 분야에서는 상대적으로 민간부문에 비해 낮은 활용도를 보였으며, 인사고과 결과에 대한 임금인상 차등폭이 상대적으로 작았고, 기본급의 구성에서도 호봉급의 비율이 제일 높았다. 고정상여금의 비율도 민간부문(금융보험업종 제외)에 비해서 높았으며, 변동상여금의 실시비율도 전체 공공기관의 5% 수준인 16개 기관에 불과했다.

이러한 점을 정리해 보면, 인사관리제도에서 형식적인 변화와 혁신은 높은 수준에 왔다고 할 수 있으나, 그럼에도 불구하고 효율적인 인력관리라는 실제적 입장에서는 아직도 일관성을 가지지 못하고 있다고 하겠다.

정부의 정책적 노력과 관련하여 여성, 고령자, 장애인 등의 차별적 요소를 해결하려는 노력은 공공기관이 상대적으로 적극적이라고 하겠다. 그러나 관리직의 경우에는 여성의 비율이 상대적으로 낮다는 점에 유의할 필요가 있다.

세 번째 연구과제는 고용안정성에 관한 사항이다. 이 부분은 많은 정보들이 공공기관의 고용안정성이 상대적으로 높음을 보여주고 있다. 이는 최근 공무원을 포함한 공공부문에 취업하려는 구직자가 매우 많다는 점에서 일관된 결과라고 하겠다.

좀 더 구체적으로 살펴보면 첫째, 조직의 이직률이 상대적으로 매우 낮은 편이다. 또한 이직사유도 정년퇴직에 의한 이직이 상대적으로 많아서 민간부문에 비해 안정된 직장이 제공되고 있음을 알 수 있다. 둘째, 정년연령도 민간부문에 비해서 높다. 다만 퇴직후 재고용에 있어서는 제도 시행비율이 낮고 재고용시 일할 수 있는 기간도 상대적으로 짧았다. 정책적인 정원관리에 따른 결과라고 하겠다. 셋째, 비자발적 퇴직이 발생한 경우도 낮았으며, 명문화된 고용안정정책이 있는 비율도 높았다.

그러나 이에 비해서 2005년을 기준으로 볼 때 기간제근로자나 간접고용근로자를 활용하는 비율이 높았고, 업무를 대행하는 아웃소싱이 청소, 보안 및 경비, 건물관리 및 사무보조 등에서 다양하게 활용되고 있어서, 공공기관의 경우 정규직 근로자에 대한 높은 고용안정 그리고 비정규직의 다양한 활용이 공존하고 있는 특징을 보이고 있다고 하겠다. 이는 비정규직의 활용이유가 민간부문과는 달리 정원동결이라고 응답한 경우가

많다는 점을 고려할 때, 정부의 정원관리라는 제도적 한계 속에서 발생한 결과라고 할 수 있을 것이다.

마지막 연구과제는 임금과 복리후생 수준에 대한 것이었다. 인건비에 대한 분석을 제대로 하지 못한 한계는 있으나, 신입사원의 세전 연봉의 비교에서 공공기관의 신입사원 연봉수준이 금융보험업을 제외한 민간부문에 비해 매우 높은 수준으로 나타났다. 군필 대졸 남성 신입사원의 경우 공공기관이 평균적으로 민간부문에 비해서는 약 601만 원 높았으며, 고졸의 경우에도 비교대상보다 727만 원이 높게 나타났다. 군필 고졸의 경우에는 공공기관이 민간부문의 군필 대졸 사원수준보다 높았다. 다만 대졸의 경우 금융보험업종의 평균보다는 낮은 수준이었다. 그러나 우리나라의 30인 이상 전체 사업장과 비교했을 때 임금수준은 상당히 높은 것으로 나타났다. 그러나 이러한 임금수준에도 불구하고 심리적으로 느끼는 보상수준 때문에 동종업계에 비해 상대적으로 낮다고 평가한 공공기관이 민간부문에 비해 상대적으로 많았다.

물론 이상에서 비교한 분석결과가 유의미하기 위해서는 여타의 조건들이 같아야 한다는 전제조건이 있다. 업무의 내용과 난이도 및 중요성, 숙련도나 경험의 차이, 조직의 특성 등을 고려하지 못하고 비교했다는 한계점이 있다. 따라서 좀 더 심층적인 분석을 통해 공공부문과 민간부문의 인사관리제도 및 인력관리 운영에 대한 비교연구가 필요하다고 하겠다.

### Ⅲ. '고용의 질' 지표에 따른 공공부문과 민간부문의 비교

지금까지 WPS2005의 결과를 바탕으로 공공부문과 민간부문의 인사관리 제도의 차이점을 찾아보고 그에 대해 분석을 시도하여 보았다. 여기서는 최근 우리 사회에서 많이 논의되고 있는 좋은 일자리 또는 괜찮은 일자리에 대한 구체적인 측정지표를 탐색적으로 개발하여 공공부문과 민간부문의 전반적인 '고용의 질'을 측정하고 비교하고자 한다.

#### 1. '고용의 질'의 의미

현대 사회를 구성하는 데 있어서 고용, 즉 보상을 목적으로 수행되는 일(work)은 가장 핵심적인 사항의 하나라고 할 수 있다. 민주적인 사회의 기본이 자유와 평등인 것처럼, 고용에 있어서도 인간의 존엄성이 지켜져야 하고 근로자는 공정하게 대우받을 필요가 있다. 또한 근로자의 삶에 영향을 미치는 사항에 대해서는 의견을 제시하고 참여할 수 있어야 한다.

그러나 이러한 전제에도 불구하고 글로벌화와 경쟁의 심화는 노동을 제공하는 근로자의 여건을 어렵게 만들고 있다. 글로벌화는 국내에서도 공장이전과 비정규직 확대를 포함하는 고용유연화, 연봉제나 성과급과 같은 급여유연화 등을 가져왔다. 이로 인해 근로자들의 고용은 그 질이 하락할 수 있는 여러 가지 여건을 갖추게 된 것이다.

하지만 이러한 균형상실은 고용의 질을 낮추며, 고용의 질이 계속 낮아진다면 지속적인 경제발전을 가져올 수 없다는 것은 자명한 사실이다. 그래서 UN은 1999년도에 '인간의 얼굴을 한 글로벌화(Globalization with a Human Face)'를 강조하기 시작하였으며, 마찬가지로 '인간적인 고용(Employment with a Human Face)' 역시 본격적으로 검토되기 시작하였



다(Budd, 2004). 즉 기본적으로 시장경제가 유지되어야 하지만, 감시와 균형으로 구성된 보호장치를 통해 인간적인 삶과 민주주의가 함께 유지되어야 한다는 점이 강조되고 있다(Hartmen, 2002; Kelly, 2001; Phillips, 2002).

이후 국제노동기구인 ILO에서는 이른바 ‘괜찮은 일자리(Decent Work)’를 강조하였고, 국제표준화기구(International Standard Organization)는 ISO 26000이라는 기업의 사회적 책임기준을 만들어 가고 있으며, 여기에는 노동권과 인권문제를 포함시켜 강조하고 있다. 그 외에 기업들에게 ‘지속가능한 경영’에 대한 가이드라인을 제공하는 Global Reporting Initiative(GRI)에서도 지속가능한 기업경영을 평가하는 기준으로 노동권과 인권을 강조하는 사회적 평가지표를 중요한 평가요인으로 제시하고 있다.

이러한 가이드라인과 기준을 만드는 데 있어서 글로벌 기업들은 적극적으로 참여하면서 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility: CSR)의 수행이라는 관점을 강조하고 있다. 즉 ‘고용의 질’에 대해 관심을 가지고, 글로벌 수준에서 관련 기준이나 측정지표를 만드는 데 자발적인 노력을 기울이고 있는 것이다.

여기서는 ‘고용의 질’ 측정지표를 시안으로 만들어 보기 위해 그 배경이 되는 내용들을 먼저 정리하여 제시하고자 한다.

## 2. 조직단위의 사회적 책임과 ‘고용의 질’

기업의 사회적 책임에 대한 논쟁은 오랜 역사를 가지고 있으나 아직 통일된 기준을 가지고 있다고 하기는 어렵다. 홉킨스(Hopkins, 2004: 1)는 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility: CSR)이란 “기업이 이해관계자(stakeholders)를 윤리적으로 책임 있게 대하는 것이다”라고 정의하고 있다. ‘윤리적으로 책임 있게’라는 말은 시민사회에서 받아들일 수 있는 방식으로 이해관계자를 대하는 것이다.

넓은 의미에서 사회적 책임이란 기업이 이윤을 추구하면서도, 기업의 안팎에 존재하는 사람들로 하여금 더 수준 높은 삶을 누리도록 하는 것이

다. 여기서 가장 중요한 이해관계자 한쪽은 바로 근로자이며, 따라서 고용에 대한 질을 유지하는 것이 기업의 사회적 책임을 다하는 것으로 볼 수 있다.

기업 차원에서 기업의 사회적 책임을 언급하는 윤리강령은 관심을 가지는 분야에 따라 내용이 다양하다. OECD보고서를 보면 크게 다섯 분야로 구분된다: ① 공정한 경영 관행, ② 법규의 준수, ③ 공정한 고용과 노동권, ④ 환경지킴이, ⑤ 그리고 기업시민(corporate citizenship)이다(OECD, 2001; 이종우·주정, 2004). 하지만 대부분 기업 스스로가 윤리강령을 개발해서 활용하는 경우가 많다(USCIB, 2002).

국제노동기구(ILO)의 보고서에 따르면 윤리강령은 “특정한 행동에 대한 기업의 의지로 활용하고자 서면으로 작성된 원리나 정책”을 의미하고, 기업들이 자발적으로 만들어 활용하는 경우가 많으며 외부의 독립적인 검증이 요구되는 경우는 많지 않다. 기업의 사회적 책임을 측정하는 통일된 기준은 아직 없다. OECD의 자료나 국제노동기구(ILO)의 보고서에는 기업들이 설정한 윤리강령에 대한 많은 예들을 살펴볼 수 있다(OECD, 2001).

### 3. '고용의 질'에 대한 글로벌 기준

이상의 효과를 기대할 수 있는 사회적 책임 경영은 구체화될 필요가 있다. 기업의 사회적 책임은 일반적으로 경제적 책임, 법적인 책임, 사회적 책임, 그리고 환경 및 시혜적 책임 등으로 구분된다. 여기서는 사회적 책임에서 중요한 요인으로 구분되는 종업원에 대한 책임을 중심으로 살펴보기로 한다. 그 중에서도 글로벌 수준에서 논의되는 종업원에 대한 책임, 즉 고용의 질에 대한 글로벌 기준에 대해 살펴보기로 한다.

가. '좋은 일자리(Good Job)'와 '괜찮은 일자리(Decent Work)'<sup>17)</sup>

'고용의 질(Quality of Work)'을 계량적으로 측정하고 평가하려는 노력

17) 이하에서는 표현의 통일을 기하기 위하여 '좋은 일자리'로 통일하여 표기하기로 한다.

은 긴 역사를 가지고 있지만, 여기서는 최근에 언급되는 ‘좋은 일자리(Good Job)’와 ‘괜찮은 일자리(Decent Work)’에 대한 연구를 중심으로 살펴보기로 한다.

Jencks, Perman & Rainwater(1988)는 ‘좋은 일자리’와 관련한 기존의 세 가지 접근법에 대해 설명을 하고 각각에 대한 한계점을 지적하면서, ‘좋은 일자리’와 관련한 종합척도(Index of Job Desirability: IJD)를 개발하였다. 여기에는 임금, 일의 내용과 성격, 업무수행의 자율성, 고용안정성, 기술습득 등을 포함하고 있다.

Clark(1998)는 기존의 ‘좋은 일자리’에 대한 논의가 협의적이라는 점을 지적하면서, OECD 회원국들로부터 수집된 7천 명의 조사자료를 분석하여 ‘좋은 일자리’에 대한 결정요인을 제시하였다(방하남·이상호, 2004: 442). 여기에는 임금, 근로시간, 고용안정과 승진가능성, 일의 난이도, 일의 성격: 흥미, 사회적 인식 및 독립성, 직장내 인간관계 등을 중요한 특성으로 규정하였다. 또한 분석결과, 그 중에서도 고용안정성과 일의 성격이 가장 중요한 요인이며, 임금은 상대적으로 가장 덜 중요한 요인으로 제시하였다.

이렇게 ‘좋은 일자리’에 대한 논의가 진행되는 가운데, 최근에는 더 포괄적인 개념으로 이른바 ‘괜찮은 일자리(Decent Work)’에 대한 논의가 진행되고 있다. 이 개념은 1999년 제87차 ILO 전체회의에서 처음으로 언급된 바 있다. 여기에는 사회경제적 평등이라는 개념하에 고용기회와 임금 및 노동시간과 같은 일자리 자체에 대한 특성과, 여성 및 사회적 안전망까지를 포함하는 세부항목을 정하고 평가하고 있다.

좀 더 구체적으로 살펴보면, 이 ‘괜찮은 일자리’ 개념에는 고용, 사회적 보호, 노동자의 권리, 사회적 대화 등의 항목이 포함되는데, 먼저 고용에 있어서는 공식적인 노동자뿐만 아니라 비공식부문의 노동자와 자영업자 및 가내근로자 등을 포함한다. 또한 일할 수 있는 기회와 충분한 보상, 안전한 작업장 및 건강한 근로조건을 포함한다. 다음으로 사회적 보호는 경제발전 단계에 상응하는 사회보장 및 소득보장을 포함한다. 노동자의 권리에는 결사의 자유, 차별금지, 강제노동 및 아동노동의 금지 등을 포함한다. 마지막으로 사회적 대화에는 노동자들이 자신의 관심을 제시하고

자신의 이익을 보호하기 위해 사용자 및 정부와 교섭할 수 있는 내용이 포함된다(Ghai, 2003).

여기서 한 발 더 나아가, Ghai(2003)는 '괜찮은 일자리(Decent Work)'에 대해서 구체적인 지표를 제시한 바 있다. 우선 고용과 관련해서는 경제활동참가율, 인구 대비 고용비율, 실업률을 포함한다. 보상과 관련해서는 나라별로 차이는 인정해야 하지만 전국단위의 중간임금(median wage)에 미치지 못하는 임금을 받는 근로자의 비율, 절대적 빈곤임금을 받는 근로자의 비율 등을 포함한다. 빈곤과 관련해서는 인적자원개발지수를 추가지수로 포함할 수 있다. 근로조건에 대해서는 야간근로, 근로시간, 주휴, 유상휴가 등에 대한 기준과 산업안전 및 건강관련 지표가 포함된다. 사회보장 차원에서는 긴급한 상황에 대한 지원으로 실업, 질병, 임신, 장애, 고령화 등에 대한 보장 측면이 고려되어야 한다. 기본적 권리 차원(basic human rights)에서는 강제노동, 아동노동, 차별금지 및 결사의 자유가 포함된다. 사회적 참여(social dialogue) 차원에 있어서는 우선 단체교섭을 할 수 있는 권리로써 법적인 규정이 포함되며 그 결과를 반영하는 노동조합 조직률이나 단체협약 적용비율이 포함된다. 경제적 민주화(economic democracy)에는 경영참여와 관련해서 교육훈련분야나 산업안전위원회를 포함하여 회사의 경영에 직간접적으로 관련되는 의사결정단위에 노동자들이 얼마나 참여하는가를 지표로 삼고 있다.<sup>18)</sup>

이처럼 '괜찮은 일자리(Decent Work)'에 대한 논의는 ILO를 중심으로 1999년부터 진행되어 왔으며, 최근에는 이런 지표를 중심으로 평가한 결과들이 다양하게 보고되고 있다.<sup>19)</sup> 그 외에도 Bonnet et al.(2003)은 기존의 거시적 입장의 연구와는 달리 거시적, 중간적, 그리고 미시적 수준의 측정을 강조하고 있다. 중간 수준에서는 작업장 수준에서의 Decent Work 환경은 사업의 역동적인 효율성을 증가시키면서 근로자의 적절한 안전이

18) OECD 국가들에 대해 1990년대 자료들을 이용하여 평가한 내용을 보면, 22개 국가 중에서 종합적으로는 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등이 높은 순위를 보였으며, 스페인, 그리스, 프랑스, 미국, 일본 등이 낮은 평가순위를 보였다(Ghai, 2003: 140).

19) 이와 관련한 자세한 평가결과들은 ILO의 *International Labor Review* 142 (2)의 논문들을 참조하기 바란다.

제공되는 것을 목표라고 밝히면서 개별 기업 및 작업장에서의 기초적 안전에 해당하는 관행들의 존재유무와 정도를 측정하였다. 그들은 이를 기업의 사회적 책임과 연계시키면서 ‘Decent Workplace’는 “기업의 운영효율성을 유지하면서 근로자의 안전이 비교적 좋은 곳”으로 정의하고 있다. 특히 중간수준의 Decent Work 지표들은 그 조직의 성과와 양의 상관관계가 있다고 주장한다. 물론 그 인과관계의 방향이 다소 불확실해 논란의 여지는 있으나 이는 적어도 Decent Workplace 관행이 어느 정도 경제적 성과와 양립한다는 주장을 지지한다고 하겠다.

#### 나. ‘좋은 일자리’와 관련된 주요 글로벌 기준들

전반적으로 기업의 사회적 책임에 대한 글로벌 기준에 있어서 노동의 윤리강령에 대한 논란은 더욱 심하기 때문에 그 기준을 찾기가 어렵다. 특히 선진국과 개발도상국간의 의견대립은 노동관련 글로벌 기준의 채택을 어렵게 하고 있다. 하지만 ILO는 OECD와 함께 ‘핵심적인 노동기준’(core set of labour standard)을 제시한 바 있다. 또한 그 외에도 GRI(Global Reporting Initiatives)와 글로벌콤팩트, SA8000 등의 기준을 들 수 있다.

GRI는 유엔환경계획(United Nations Environment Programme:UNEP)과 유엔의 사무총장 코피 아난이 이끄는 글로벌 콤팩트(Global Compact)가 공조하는 협의센터로서, 전 세계적으로 지속가능 보고서(Sustainable Development)에 대한 가이드라인을 개발하고 확산하기 위한 기구이다. 따라서 GRI 가이드라인은 사회보고서(social report)를 작성하려는 기업을 지원하기 위해 설립되었으며, 가이드라인 자체는 윤리강령이나 성과 기준을 제시하지 않는다.<sup>20)</sup> 성과지표로는 경제성과, 환경성과, 사회성으로 구성되어 있으며, 이 글에서는 사회성과를 중심으로 살펴보기로 한다. GRI는 2006년에 세 번째 수정된 가이드라인이 제시된 바 있다.

Social Accountability 8000(SA 8000)은 1996년 기업의 사회적 책임에 대한 기준을 개발하고 작업장의 조건과 지역사회의 개선에 기여하기 위

20) [http://www.globalreporting.org/guidelines/2002/gri\\_companion\\_lite.pdf](http://www.globalreporting.org/guidelines/2002/gri_companion_lite.pdf), page 3.

해 설립된 국제사회보고(Social Accountability International)에서 개발한 지표이다. SA 8000은 작업장의 조건과 준수여부를 검증하는 시스템으로 1998년에 개발되었으며, ILO 협약과 UN의 아동권리와 인권에 대한 선언을 바탕으로 국제인권규범의 원칙에 따라 9개의 핵심분야로 구성되어 있다. 그러나 이 기준은 ISO 9000이나 ISO 14000과 같이 품질보증을 위한 경영전략의 하나로 개발되었기 때문에, 사회감사의 이해관계자들이 인정할 민주적 절차에 의해 개발되지 못했다는 한계점을 가지고 있다. ISO 26000은 현재 개발 중이며, 2008년 발표될 예정이다.

다우존스지속가능성지수(Dow Jones Sustainability Index : DJSD)는 기업의 지속가능성 성과를 바탕으로 기존의 다우존스지수와는 별도로 개발되어 활용되고 있다. 1999년에 최초로 Dow Jones, STOXX Limited, SAM Group에서 개발되었다. 전체적으로 경제, 환경, 사회를 포함하는 다양한 지표들로 구성되어 있다. 사회지표의 위험요인에는 아동노동, 분쟁해결, 평등권 및 차별금지, 산업안전, 해고 및 결사의 자유 등이 포함되어 있다.

각 기준은 서로 다르지만 전반적으로 인권의 보호, 나아가서는 노동권에 대한 보호를 기본적인 기준으로 구체적인 사항들을 정하고 있다. 이러한 기준들을 참고로 해서 우리 기업들도 글로벌 기준뿐 아니라 우리 사회에 맞는 인권과 노동권에 대한 글로벌 기준을 만들 필요가 있을 것이다.

#### 다. GRI3의 '좋은 일자리'에 대한 측정 지표

GRI(Global Reporting Initiatives)는 최근 들어 세 번째 수정판을 공개한 바 있는데 1990년대 후반부터 만들어지기 시작해서 2000년 미국의 보스턴에서 처음 발표되었다. 2002년에 수정된 가이드라인 G2가 남아프리카의 요하네스버그에서 개최된 “지속가능한 개발을 위한 World Summit”에서 발표된 바 있으며, 이를 바탕으로 수백여 개의 기업이 지속가능성보고서를 발간한 바 있다. 지속가능성 보고(Sustainability Reporting)에서 강조하는 ‘지속가능한 개발(sustainable development)’의 목표는, “현재 필요한 것을 후세대가 필요로 하는 것을 빼앗지 않고 충족시키는 것 (meet the needs of the present without compromising the ability of

future generations to meet their own needs)”을 의미한다.

GRI3는 그 측정지표로서 크게 경제적 성과, 환경적 성과, 그리고 사회적 성과 등의 세 가지로 나뉜다. 지속가능성과 관련된 경제적 성과는, 조직이 이해관계자들의 경제적 상황에 미치는 영향과, 지역, 국가, 그리고 글로벌 수준에서 경제시스템에 미치는 영향을 포함한다.

〈표 III-1〉 GRI3의 측정지표 : 사회적 지표 - 고용관행과 ‘좋은 일자리’

중분류	세분류	지표명	내용	필수지표 여부 <sup>1)</sup>
고용관행 (Labor Practices) 및 괜찮은 일자리 (Decent Work)	고용 (Employment)	LA1	고용형태와 지역에 따른 고용규모	필수
		LA2	연령 및 성별 이직자수와 이직률	필수
		LA3	비정규직은 제외되고 정규직에 대해서는 제공되는 최소수준의 복리후생	부가
	노사/고용관계 (Labor/Mana- gement Relations)	LA4	노동조합에 의해 대표되거나 단체협약이 적용되는 노동자 비율	필수
		LA5	구조조정(operational change)에 대한 최소 예고기간 및 협의관행	필수
	직업건강과 안전 (Occupational Health and Safety)	LA6	직업건강과 안전에 대해 논의하는 공식적인 노사공동위원회에 의해 대표되는 근로자의 비율	필수
		LA7	노동자의 사고, 직업병, 직무관련결근율 및 산재사망률	필수
		LA8	노동자 및 그 가족을 대상으로 하는 전염 가능한 주요 질병에 대한 교육, 훈련, 카운슬링 및 예방 프로그램	필수
		LA9	직업건강 및 안전관리 프로그램의 요소	부가
		LA10	단체협약에 공식적으로 포함되는 건강 및 안전이슈	부가
	훈련 및 교육 (Training and Education)	LA11	노동자 유형별 연평균 훈련시간	필수
		LA12	고용가능성 제고와 경력개발을 위한 숙련도 제고 및 평생교육 프로그램	부가
		LA13	정기적으로 업무성과와 경력개발에 대해 검토를 받는 근로자의 비율	부가
	다양성과 평등 (Diversity and Opportunity)	LA14	관련 위원회의 구성과 성, 연령, 소수집단 및 기타 다양성 기준에 따른 근로자의 비율	필수
		LA15	노동자 유형별 여성의 남성에 대한 보상수준비율	부가

주 : 1) 필수지표는 반드시 포함되어야 할 지표이며, 부가지표는 필요시 포함할 수 있는 지표를 의미함.

자료 : GRI(2006), G3 Version for Public Comments, Sustainability Reporting Guidelines를 참조하여 재구성함.

사회적 성과는 조직의 운영이 환경시스템에 미치는 영향을 말한다. 여기에는 고용관행, 인권, 그리고 소비자권리, 지역사회 및 기타 이해관계자를 포함한다. 이 글에서는 고용관행 및 인권이 ‘고용의 질’, 즉 ‘좋은 일자리’와 밀접하게 연계되기 때문에 이 부분에 대해서 좀 더 자세히 살펴보기로 한다.

고용관행과 관련해서는 국제노동기구(ILO)와 UN의 인권에 대한 일반 협약 등이 주요 기준으로 활용되었다. 구체적으로는 ILO의 다국적기업과 사회정책에 대한 삼자협약 및 다국적기업에 대한 OECD의 가이드라인 등을 포함한다. 여기에는 고용, 노사 및 고용관계, 직업건강과 안전, 훈련 및 교육, 그리고 다양성과 고용평등을 포함한다. 각 항목에 대한 내용은 <표 III-1>을 참고하기 바란다.

<표 III-2> GRI3의 측정지표 : 사회적 지표 - 인권

중분류	세분류	지표명	내용	필수지표 여부
인권 (Human Rights)	관리관행(Management Practices)	HR1	인권관련 또는 인권보호 조항을 포함하는 투자협정 비율	필수
		HR2	인권보호를 확인하는 주요 공급업체 및 협력업체 비율	필수
		HR3	경영 및 운영관련 인권보호조항에 대한 교육형태 및 피교육자수	부가
	차별금지(Non-discrimination)	HR4	차별행위건수	필수
	결사의 자유(Freedom of Association)	HR5	결사의 자유 및 단체교섭의 자유에 대한 위반건수	필수
	아동노동(Child Labor)	HR6	아동노동건수	필수
	강제노동(Forced and Compulsory Labor)	HR7	강제노동건수	필수
	징계관행(Disciplinary Practices)	HR8	인권보호위반 또는 보복관련 소비자, 종업원, 지역사회의 이의제기 절차	부가
	인권보호관행(Security Practices)	HR9	조직의 인권관련 정책에 대해 교육받은 안전요원의 비율	부가
	원주민권리보호(Indigenous Rights)	HR10	원주민권리보호위반건수	부가

자료 : GRI(2006), G3 Version for Public Comments, Sustainability Reporting Guidelines를 참조하여 재구성함.



인권에 대한 내용은 앞의 고용관행과 밀접하게 연결된다. 첫 번째 분야는 기본적인 인권 그 자체에 대한 지표로서, 원재료 공급업체나 협력업체의 사원에 대한 인권보호 및 차별금지, 결사의 자유보장, 아동 및 강제노동의 금지 등을 포함한다. 두 번째 분야는 조직에서 인권에 대해 어떻게 강조하고 있으며 또 어떻게 교육훈련을 하고 있느냐를 측정한다.

#### 라. ISO 26000과 ‘좋은 일자리’

국제표준화기구인 ISO는 각국의 서로 다른 CSR 표준이 새로운 무역장벽으로 작용하는 것을 막기 위해 기업의 사회적 책임에 대한 표준인 ISO 26000을 제정하려는 움직임을 보이고 있다. 2006년도 상반기 중에 1차 초안을 마련하고, 2007년 국제규격안을 만들어 2008년 최종국제규격안을 제정하기 위한 노력을 기울이고 있다.

ISO 26000은 기업의 사회적 책임에 대한 가이드라인(Guidance on Social Responsibility)으로서, 기존의 표준화와는 달리 제3자의 인증을 거치거나 경영관리표준으로 적용되는 사항은 아니다. 그 동안 논의된 내용을 중심으로 정리하면 다음과 같다.

#### 마. Dow Johns Sustainability World Indexes(DJSWI)

DJSI는 주가지수를 발표하는 Dow Johns Indexes, 지속가능한 투자의 전문조직인 STOXX Limited, 그리고 지속가능성에 대한 평가지표를 발표하는 SAM Group 등이 모여서 만든 조직으로, 지속가능성에 대한 전문적이고 객관적이며 신뢰할 수 있는 정보를 제공하는 것을 그 목표로 하고 있다.<sup>21)</sup> 1999년에 Dow Johns Sustainability World Index (DJSWI)를 개발했으며, 2001년에는 Dow Johns STOXX Sustainability Index(DJ STOXX SI)를 개발한 바 있다. DJSWI는 DJWI의 2,500개 기업 중에서 상위 10%에 대해 경제적, 사회적, 환경적 성과에 대한 정보를 제공한다.

---

21) <http://www.sustainability-index.com>에 제시되어 있으며 지표 내용과 기준 및 가중치에 대해서는 방하남 외(2006)의 p.103을 참조 바란다.

〈표 III-3〉 ISO 26000의 사회적 책임에 포함될 수 있는 지표후보군 : '고용 및 노사관계와 '건강 및 안전'

세분류	내 용
고용 및 노사관계 (Employment and Industrial Relations)	고용평등기회(Equal Opportunity) 공정한 임금 및 조건(Fair Wages and Conditions) 결사의 자유(Right of Freedom of Association) 고용 및 승진에서의 차별금지(Non-discriminatory Employment and Advancement) 아동노동금지(No Child Labor) 강제노동금지(No Forced Labor) 합리적인 징계절차(Reasonable Disciplinary Practices) 프라이버시 보호(Protection of Individual Privacy) 공정하고 차별 없는 갈등해소 시스템(Fair, Non-disciplinary Dispute and Issue Resolution Mechanisms) 내부의사소통시스템(Internal Communication Mechanisms) 기타
건강 및 안전(Health and Safety)	안전한 작업장 관행(Safe Working Practices) 안전한 작업 환경(Safe Working Environment) 직업 위생(Occupational Hygiene) 작업장 설비(Workplace Facilities) 위험물질과 위험상품 관리(Control of Hazardous Substances and Dangerous Goods) 인간공학(Ergonomics) 비상상황 대비(Emergency Preparedness) 공정한 산재보상, 재활 및 복귀프로그램(Fair workers' Compensation, Rehabilitation and Return-to-work Programmes) 기타

자료 : ISO Advisory Group on Social Responsibility(2004), "Working Paper on Social Responsibility," April 30의 Annex A를 재구성함.

DJ STOXX SI는 유럽의 기업에 대한 정보도 제공하는데 Dow Johns STOXX SM 600 Index에 포함된 기업의 상위 20%에 대한 지속가능성을 평가하여 그 결과에 대한 정보를 제공한다. 평가 내용은 기업의 경제적, 사회적 및 환경적 성과이며, 그 지표 결과는 선정된 금융제품에 대한 지속가능성 성과를 연계시킨 최초의 지표라는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 경제적 성과에는 윤리경영에 대한 행동강령, 기업지배구조, 고객관리 등의 기준을 포함하고 있으며, 환경적 성과와 관련해서는 환경성과, 환경보

고 등이 주요 기준으로 포함되어 있다. 사회적 성과에는 기업시민의식, 이해관계자의 참여도, 노동관행관련 지표, 인적자원개발 등이 포함되어 있다.

#### 4. 조직단위의 ‘고용의 질’ 측정지표 개발

여기서는 이상의 내용들을 바탕으로 구체적인 ‘고용의 질’ 측정지표를 개발하고 적용하는 과정에 대해 설명하기로 한다. 최근까지 다양한 측정지표들이 개발되고 이를 계량화하려는 노력이 있었으나 아직 민간부문과 공공부문을 비교하는 연구는 많지 않다고 하겠다. 따라서 여기서는 두 부문간의 비교에 초점을 두고 탐색적인 과정을 거쳐 측정지표를 개발하고 계량적인 수치를 제시하고자 하는 데 집중하였다.

##### 가. 측정지표 개발

측정지표의 개발은 본 연구의 필자가 과거 관련 연구과제 시행시에 앞에서 제시된 각종 측정지표들을 바탕으로 내부 연구진이 2차에 걸쳐 인지지도(Cognitive Mapping) 과정과 토론을 거쳐 만들었다(방하남 외, 2006 참조).

그러나 이상의 내용들은 추상적인 개념이며 이를 구체적으로 측정하기 위해서는 좀 더 구체적인 세부측정지표로 구체화되어야 한다. 본 연구에서는 WPS 2005에서 제시된 설문 문항을 기초로 측정지표와 세부 설문 문항을 비교하여 전체 ‘고용의 질’에 대한 측정지표 및 설문 문항을 구성하였다.

##### 나. 각 측정지표의 구체화 과정

먼저, 첫째 특성인 고용규모에 대한 특성을 파악하기 위해 고용자체에 대한 지표는 고용규모와 질에 대한 현황을 파악하는 것이 기본적인 목적이며 구체적으로는 고용규모, 근로시간, 고용구성 등으로 구성된다. ISO 26000에서는 아동노동금지과 강제노동금지가 포함되어 있으나 우리나라의 경

우에는 유용한 지표로는 생각되지 않으며 현실적으로도 큰 의미는 없다고 판단되어 실제 측정지표에는 포함하지 않기로 하였다.

〈표 III-4〉 기업단위 '고용의 질' 측정지표

대분류	중분류	소분류
고용규모	고용규모	고용규모 근로자유형별 이직자수, 이직률
	근로시간	주당평균근로시간 야간근로자의 비율 교대제근로자의 비율
	고용구성	여성근로자 비율 고령근로자 비율
	아동노동금지	아동노동건수
	강제노동금지	강제노동건수
고용안정	비정규직고용	비정규직근로자 비율 간접고용 비정규직근로자 비율
	고용안정정책	고용안정정책 정년제도유무 평균근속연수
	구조조정 (인력감축경험)	지난 5년간 강제적인 인력감축 경험 감축대상자에 대한 혜택(수당 등) 제공 단협 등에 정해진 해고절차
임금 및 복리 후생	임금수준	산업내 임금수준 이상 최저임금수준 또는 이하 근로자 비율
	복리후생	건강보험, 고용보험, 산재보험, 노후소득, 유급휴가일수
훈련 및 교육 (숙련형성)	훈련시간	근로자유형별 훈련시간(직무성과향상 또는 직무전환) 신입사원교육
	경력개발	고용가능성 제고 경력개발교육
건강 및 안전	직업건강	직업건강위원회 직업건강안전관리프로그램 전염가능 질병교육 직업병 및 결근 공정한 산재보상, 재활, 복귀 프로그램
	안전한 작업환경	안전한 작업장 작업안전노사공동위원회 작업장 설비 위험물관리 인간공학 비상사태대비 사고, 산재사망률

<표 III-4>의 계속

대분류	중분류	소분류	
고용평등기회	차별금지 (고용, 승진)	관리자 중 여성관리자 비율 남성 대비 여성 보상 수준 고령근로자비율 장애인비율 차별행위건수	
	다양성과 평등	다양성 관련 위원회	
공정한 갈등 해결 시스템	노사관계	결사의 자유 결사의 자유 위반건수 노동조합조직 단협적용 단체협약의 실효성 노사합동위원회의 존재 종업원 지분율 이윤분배제도의 시행	
	내부의사소통 시스템	징계관행 합리적인 징계절차	
인권	프라이버시보호	프라이버시보호	
	인권	인권관련 투자협정 비율 인권관련 협력업체 비율 인권관련 교육형태/교육자수 인권관련 이의제기절차 인권관련 교육받은 안전요원 비율	
		원주민 권리보호	원주민 권리위반 건수

고용규모에 대한 중분류인 고용규모에 있어서는 다시 소분류 지표로서 고용규모와 근로자유형별 이직자수 및 이직률에 대한 지표가 포함되어 있다. WPS 2005를 보면 고용규모는 말 그대로 기업이 채용해서 유지하고 있는 근로자수를 말한다. 개인차원에서 고용, 즉 취업의 문제가 중요하듯이 기업차원에서 고용의 규모는 ‘좋은 일자리’를 제공하는가 하는 질문에 대한 간접적이지만 매우 중요한 질문이며 측정지표라고 생각된다.

고용규모에 대한 중분류지표인 근로시간에 대한 질문은 WPS 2005를 참고하여 주당평균근로시간과 야간근로자의 비율 및 교대제근로자의 비율 등으로 세부 측정지표를 구성하였다. 고용규모의 세 번째 중분류지표인 고용구성에 대한 것은 크게 여성근로자의 비율과 고령근로자의 비율을 살펴볼 수 있다. 이 측정지표는 후반부의 고용평등기회에서 측정하는

지표와 공동으로 사용될 수 있다. 그 외에 아동노동은 금지되는데 아동노동의 경우 국제수준에서는 중요한 지표이지만 국내에서 아동노동은 거의 없다고 판단하여 구체적인 측정지표를 제시하지 않고 제외하였다. 강제노동도 금지되는데 국내에서 그 가능성이 낮다고 판단하여 구체적인 측정자료를 찾지 않았으며 구체적인 내용은 G3(2006) 가이드라인의 HR7. 강제 또는 강요 노동 사례를 참조할 수 있다.

두 번째 특성인 고용안정성은 우리나라의 경우 지난 IMF외환위기 이후 근로자들이 가장 중요하게 생각하는 특성의 하나이다. 비정규직의 증가나 정규직의 감소, 구조조정에 따른 강제적인 인력감축 등은 근로자들의 생존권과도 직결된다고 하겠다. 기업들은 수익성과 생산성을 고려하면서도 고용의 질, 즉 '좋은 일자리'를 구성하는 데 가장 중요한 요소로 작용하고 있는 고용안정에 대해 더 많은 관심을 기울일 필요가 있다.

고용형태는 우선 고용형태(정규직 및 비정규직)에 따른 구분과 근로자 유형별 이직자수 및 이직률로 나누어 볼 수 있다. 참고로 G3에서는 고용 유형뿐만 아니라 글로벌화된 기업들을 전제로 지역별 인력현황을 중시하고 있으나 국내 기업에서 이에 대한 자세한 정보를 얻기는 쉽지 않을 것으로 생각된다. G3(2006)에서 제시하고 있는 구조조정이나 고용안정에 대한 가이드라인은 'LA5. 운영상의 변화에 대한 종업원/대표와의 협의 및 협상 절차와 사전고지기간'을 참고할 수 있다.

비정규직 고용에 대해서는 비정규직 전체의 규모와 간접고용 비정규직의 비율에 대해 파악하였으며, 고용안정정책에 대해서는 WPS 2005에서 묻고 있는 설문문항을 기초로 측정내용을 구성하였다. 다음으로 정년제도 유무, 평균근속연수 등에 있어서는 차별적인 측면보다는 고용안정 측면에서 접근하는 것이 중요하다.

구조조정에 대해 Bonnet et al.(2003)이 제시한 정보는 구조조정 예고 기간, 감축대상자에 대한 혜택제공, 단협 등에 정해진 해고절차, 2년내 일 자리를 잃을 일자리의 비율 등이다. 그에 대한 전제는 구조조정은 불가피하지만 그에 대한 준비과정이 합리적이었느냐는 데 초점을 두고 있다. 그러나 우리나라에서는 아직도 구조조정에 따른 인력감축 자체를 윤리적이라고 보지는 않는다는 차이점을 고려할 필요가 있다. 따라서 강제적인 인

력감축 경험유무를 물어보는 것이 우리나라에는 더 적당한 질문이라고 판단하여 이를 포함하였다.

다음으로 세 번째 특성인 임금 및 복리후생 특성에 대해서는 다음과 같은 지표들을 검토할 수 있다. 중분류로는 임금수준과 복리후생인데 임금수준에 대해서는 절대 수준보다는 동종업계의 평균과의 비교와 최저임금 이하의 임금을 받는 근로자비율에 대해 살펴보기로 하였다. 복리후생에 있어서는 다양한 제도로 인해 기업별로 많은 차이를 보이기 때문에 공통적인 사항을 조사하기 위해 다음과 같은 4대 보험에 대한 적용비율을 파악할 수 있을 것이다. 다만 구체적인 정보는 별도의 데이터를 활용해야 할 것이다. 유급휴가일수의 경우는 그대로 설문을 할 수 있을 것이다.

다음으로 네 번째 특성인 훈련 및 교육 특성은 먼저 훈련 및 교육에 대한 G3(2006)의 가이드라인으로 LA11. 종업원 유형별 한 해 평균 훈련시간, LA12. 지속적인 고용가능성 및 경력관리를 지원하는 학습프로그램, LA13. 정기적 성과평가 및 경력개발 리뷰를 받은 종업원의 비율을 참조할 수 있다.

다섯 번째 특성인 건강 및 안전 특성은 다음과 같이 정리할 수 있다. 건강 및 안정과 관련해서 G3(2006)에서 제시하는 가이드라인은 LA6. 노사가 공동으로 참여하는 안전 및 보건위원회로 대표되는 인력의 비율, LA7. 부상, 질병, 결근율과 직업관련 사상자수, LA8. 에이즈와 같은 심각한 전염성 질병에 노출된 종업원과 그 가족, 지역사회 구성원들을 돕기 위한 프로그램, LA9. 산업 안전 및 보건 관리에 대한 접근방식, LA10. 노동조합과 공식합의에서 다루어진 안전 및 보건 이슈 등이다. 직업건강과 관련해서는 직업건강위원회, 직업건강안전관리프로그램, 전염가능 질병 교육, 직업병 및 결근, 공정한 산재보상 등에 대해서는 다음과 같은 설문을 할 수 있을 것이다. 이러한 건강관련 설문은 WPS 2005에서는 포함되지 않고 있었다. 안전한 작업환경에 대한 내용도 중요하지만 WPS 2005의 경우 직접적으로 작업환경의 안전성을 묻는 설문 문항은 포함되어 있지 않았다.

여섯 번째 특성인 고용평등기회 특성은 차별에 대한 내용을 파악하는 것인데 일반적으로 나타나는 고용에서의 차별 관행은 매우 근본적이라

파악하기는 쉽지 않다. 안주엽(2005)에 따르면 채용에 있어서의 차별은 사업체패널조사 3차년도 조사업체 2천여 개를 조사한 결과 50대 이상의 고연령자, 여성 특히 기혼여성, 고졸자, 장애인 순으로 채용차별관행이 높은 것으로 나타나 일반적인 인식과 유사하다고 밝히고 있다. 참고로 노동부 고용정책본부 고령자고용팀(2005)에 따르면 법적으로 300인 이상 사업장은 55세 이상의 고령자를 일정비율 이상 고용하도록 되어 있다. 네 번째 측정지표는 장애인 비율로서 WPS 2005에서 해당 문항을 찾을 수 있다.

다양성과 평등에 대해 G3(2006)에서 제시하고 있는 가이드라인은 LA14. 성별, 나이, 민족 등 다양성지표에 따른 종업원과 지배기구의 구성 등이다. 또한 G3(2006)에서 제시되고 있는 노사관계 및 노동권에 대한 가이드라인은 LA4. 독립된 노동조합에 소속되거나 단체협상결과의 적용을 받는 종업원의 비율, HR5. 결사 및 단체협상의 자유를 위반한 사례 등이다. 내부 의사소통 시스템과 관련해서는 징계제도와 징계절차 등에 대해 설문을 구성할 수 있다.

마지막으로 인권보호 특성은 매우 중요한 이슈임에도 불구하고 국내에서는 아직 이러한 문제에 대한 인식도 낮고 따라서 기존의 조사들도 찾기 어려운 형편이다. G3(2006)에서 제시하는 인권에 대한 가이드라인은 HR1. 인권조항을 포함하거나 인권심사를 받는 주요투자계약비율, HR2. 인권심사를 받는 주요공급업자나 협력사의 비율, HR3. 인권관련정책 및 절차에 대한 종업원의 교육 상태, HR8. 인권문제와 관련하여, 고객·종업원·지역사회가 제기한 불만을 처리하는 절차, HR9. 인권관련정책 및 절차에 대해 훈련받은 보안인력의 비율 등이다.

마지막으로 원주민 권리보호에 대해서는 물을 수 있으나 국내의 경우는 크게 중요하지 않다고 판단된다.

#### 다. 측정지표와 설문내용 요약

지금까지의 조직단위에서 '고용의 질'에 대한 측정지표에 대해 구체적인 설문 문항으로 전환한 결과를 요약하면 전체적으로 약 100여 문항으로 구성할 수 있는데, 시간과 비용의 제약성을 고려한 후 대표성과 타당



성을 유지하면서도 그 문항수를 최소화하기 위한 노력을 기울인 결과 다음과 같이 정리할 수 있다. 이 과정은 연구자들의 탐색적인 토론결과를 거쳐서 이루어졌다. 이 과정에서 고용과 고용안정에 대한 구분이 애매하다는 의견을 받아들여서 고용을 근무여건으로 명칭을 변경하였다.

〈표 III-5〉 기업단위 ‘고용의 질’ 측정지표 및 설문내용 : 필수지표

대분류	중분류	소분류	WPS2005 포함여부
근무여건	근로시간	(필-1) 근로자 평균 주당 실근로시간은?	포함
		(필-2) 교대제 근무를 하는 근로자의 비율은?	유사질문
	고용규모	(필-3) 기업이 창출하고 유지하고 있는 근로자수는?	포함
고용안정	비정규직비율	(필-4) 직접 또는 간접으로 고용하고 있는 비정규직 근로자 비율은?	포함
	평균근속연수	(필-5) 근로자의 평균근속연수	포함
	인력감축경험	(필-6) 지난 5년간 강제적인 인력감축 경험이 있습니까?	포함
임금 및 복리후생	임금수준	(필-7) 임금수준이 동종 산업내 평균 임금수준 이상입니까?	포함
	복리후생	(필-8) 건강보험을 적용받는 근로자의 비율은?	-
훈련 및 교육	훈련시간	(필-9) 근로자 1인당 연간 교육훈련시간은?	포함
	경력개발	(필-10) 고용가능성제고를 위한 평균 경력개발교육 시간은?	유사질문
건강 및 안전	직업건강	(필-11) 직업건강과 관련된 프로그램이 있습니까?	-
	안전한 작업환경	(필-12) 산재발생률은 어느 정도입니까?	-
고용평등 기회	차별금지 (고용, 승진)	(필-13) 관리자 중에서 여성관리자(과장급 이상)가 차지하는 비율은?	포함
		(필-14) 50세 이상 고령근로자의 비율은?	포함
		(필-15) 장애인근로자 비율은?	포함
공정한 갈등해결 시스템	노사관계	(필-16) 지난 5년간 결사의 자유를 침해한 건수는 몇 건입니까?	-
		(필-17) 노사협의회가 실질적으로 운영되고 있습니까?	포함
	내부 의사소통시스템	(필-18) 징계절차는 합리적으로 이루어지고 있습니까?	-
인권	프라이버시 보호	(필-19) 근로자의 프라이버시는 보호되고 있습니까?	-

## 5. ‘고용의 질’ 지표로 본 민간부문과 공공부문의 비교

이제 이상에서 살펴본 내용을 바탕으로 민간부문과 공공부문을 비교해 보고자 한다.

### 가. ‘2005년 사업체패널조사자료’를 이용한 ‘고용의 질’ 지표의 측정

WPS 2005는 앞에서 살핀 지표들에 대한 정보를 가장 많이 포함하고 있으나 그럼에도 불구하고 ‘고용의 질’을 측정하기 위해 설정한 측정지표들에 대해 정확하게 대응하는 설문문항을 가지고 있지 못하기 때문에, 계량화과정에서 측정 가능한 지표들만을 선택적으로 포함하여 공공부문과 민간부문을 비교하여 분석하고 그 결과를 제시하고자 한다. 조직수준의 고용의 질을 측정할 수 있는 사업체패널자료 중 활용가능한 설문과 변수들을 <표 III-6>에 제시한다. ‘고용의 질’ 지표에 대한 측정자료로 포함되지 않은 지표들에는 건강 및 안전 특성에서 직업건강프로그램지표와 인권특성에서 프라이버시 보호였다.

이상의 특성에 대해서 WPS 2005 자료를 이용하여 기업수준에서의 ‘고용의 질’ 지표에 대해 먼저 특성별로 민간부문, 금융부문 그리고 공공부문에 따라 정리를 하였다. 총 표본크기는 1,905개이며, 이 중 민간부문은 1,577개, 금융부문은 58개 그리고 공공부문은 290개로 구성되었다. 여기서 표본의 선정에서 변화가 있어서 앞에서 인사관리 비교에서 사용하였던 가중치는 포함하지 않고 분석하였다. 그 이유는 표본수의 변화가 있었지만 그에 따른 정확한 가중치를 파악하기 어려웠기 때문이다.

### 나. 근무여건

근무여건 특성은 근로시간, 교대제, 그리고 고용규모의 지표 등 세 가지 지표로 구성하여 측정하고자 하였다. 그러나 가장 중요한 근로시간에 대한 측정지표는 WPS 2005 자료에 주당 평균근로시간에 대한 자료가 포함되어 있지 않아 주5일제 실시여부와 초과근로시간을 유사변수로 이용

〈표 III-6〉 기업단위 ‘고용의 질’ 지표 측정을 위한 WPS 2005 활용 개요

	측정지표	정 의	WPS 2005 포함여부
		WPS 2005의 측정변수 Code와 변수명	
근무여건	근로시간	(필-1) 근로자의 주당 평균 실근로시간	유사변수 대체
		D302: 주5일제 실시여부 D302: 주당 평균 초과근로시간	
	교대제	(필-2) 교대제 근무를 하고 있는 근로자의 비율	유사변수 대체
		D304: 교대제 실시여부	
고용규모	(필-3) 기업이 창출하고 유지하고 있는 근로자수	포함	
	EP002: 정규직 및 비정규직 근로자수		
고용 안정성	비정규직 비율	(필-4) 기업이 직접 또는 간접으로 고용하고 있는 비정규직 근로자의 비율	유사변수 대체
		B302: 비정규직 고용추세	
	평균근속 연수	(필-5) 근로자의 평균근속연수	유사변수 대체
		EP066/전체 고용규모: 전체 근로자 중 이직률	
	인력감축 경험	(필-6) 지난 5년간 강제적인 인력감축경험의 존재 여부	포함
B217: 지난 3년간 정규직 감축이나 경영상의 이유로 해고 경험 유무			
임금 및 복리후생	임금수준	(필-7) 동종 산업내 평균임금과 비교할 때의 임금수준	포함
		C404: 동종업계평균과 비교한 임금수준	
	건강보험 적용 비율	(필-8) 건강보험을 적용받는 근로자의 비율 B312, B313, B314, B315: 비정규직에 4대보험(국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험) 적용 비율	유사변수 대체
훈련 및 교육	훈련시간	(필-9) 근로자 1인당 연간 교육훈련시간	유사변수 대체
		E104: 교육훈련실시여부	
		D216: 다기능교육훈련 실시여부 D217: 다기능 피훈련자 비율	
	경력개발	(필-10) 고용가능성제고를 위한 평균 경력개발 교육시간 E202: 경력개발프로그램 실시여부 E203: 핵심인재에 대한 정의유무 E204: 핵심인재를 위한 인사제도 유무	유사변수 대체
건강 및 안전	직업건강 프로그램	(필-11) 근로자들에게 직업건강과 관련된 프로그램의 제공 여부	제외
		- 유사항목이 포함되어 있지 않음	
	산재발생률	(필-12) 산업재해가 발생하는 비율 F118: 전체 중 산재 또는 직업병 발생 유무	포함

〈표 III-6〉의 계속

	측정지표	정 의	WPS 2005	
		WPS 2005의 측정변수 Code와 변수명	포함여부	
고용평등 기회	여성관리 자 비율	(필-13) 관리자 중 과장급 이상의 여성관리자가 차지하는 비율	포함	
		EP010+EP011+EP012+EP013/전체 과장급 이상 관리자수 : 과장급 이상 관리자 중 여성관리자가 차지하는 비율		
	고령근로 자 비율	(필-14) 50세 이상 고령근로자 비율	포함	
		EP039/전체 고용규모 : 전체 중 50세 이상 근로자 비율		
	장애인근 로자 비율	(필-15) 장애인근로자 비율	포함	
		EP041/전체 고용규모 : 전체 중 장애인근로자 비율		
공정한 갈등해결 시스템	결사의 자 유 위반건 수	(필-16) 지난 5년간 결사의 자유를 침해한 건수	제외	
		- 유사항목이 포함되어 있지 않음		
	노사 협의회 운영여 부	유 노 조	(필-17) 실질적 노사협의회 운영 여부	포함
			M603 : 노사협회의 실질적 운영정도	
		비 노 조	(필-17) 실질적 노사협의회 운영 여부	포함
			N001 : 노사협회의 존재유무 N103 : 경영전략수립에서 노사협회의/노무관련 이슈의 고려정도	
	합리적 징계절 차	유 조	(필-18) 합리적 징계절차의 존재 여부	포함
			M615 : 징계나 해고 관련 위원회나 공식적 절차 유무	
		비 조	(필-18) 합리적 징계절차의 존재 여부	포함
			N607 : 징계나 해고 관련 위원회나 공식적 절차 유무	
인권	프라이버 시 보호	(필-19) 기업내 개인 프라이버시 보호	제외	
		- 유사변수가 포함되어 있지 않음		

하여 평가하였다. 먼저 주5일제 실시여부에 대한 조사결과는 금융부문은 전부 실시하는 것으로 나타났으며, 민간부문은 이 부문의 표본크기에 대비해서 상대적으로 실시하지 않음과 부분 실시의 빈도가 높은 비율로 나타났다. 민간부문은 고용규모별로 300인 이하와 이상을 비교해 보았을 때, 규모가 작은 영세한 사업장일수록 주5일제를 실시하지 않거나 부분적으로 실시하는 경우가 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

〈표 III-7〉 공공부문과 민간부문의 비교 : 주5일제 실시여부

		민 간			금 용			공공
		300인 이하	300인 이상	전체	300인 이하	300인 이상	전체	
주5일제 실시여부 (D302)	예	536	463	999	27	31	58	278
	아니오	364	23	387	0	0	0	7
	부분실시	147	24	171	0	0	0	5
표본수		1,047 (100.0)	510 (100.0)	1,557 (100.0)	27 (100.0)	31 (100.0)	58 (100.0)	290 (100.0)

다음으로 주당 평균 초과근로시간에 대한 조사결과를 보면, 민간, 금융 그리고 공공부문별로 살펴보면 주5일제 실시여부와 유사하게 상대적 순서를 보이는 것으로 나타났으며, 주5일제 실시여부에 대한 평가와 마찬가지로 300인 이하의 민간부문 사업장에서 초과근로시간이 가장 긴 것으로 조사되었다. 이는 주당 평균근로시간을 상대적으로 평가하는 자료로서 주5일제 실시여부와 주당 평균 초과근로시간이 일관성 있는 값을 보이고 있다고 판단할 수 있다.

근무여건을 측정하기 위한 두 번째 측정지표로 교대제 근무 여부에 대해 살펴보았는데, 금융부문의 경우 예상한 대로 교대제 실시가 없었지만 그 외의 민간부문은 상대적으로 실시하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 민간부문을 고용규모별로 살펴보면 규모가 큰 사업체에서 작은 사업체보다 교대제를 실시하는 경우가 많은 것으로 조사되었다. 공공부문의 경우는 전체의 30%에서 교대제를 실시하고 있었다.

〈표 III-8〉 공공부문과 민간부문의 비교 : 주당 평균 초과근로시간

		민 간			금 용			공공
		300이하	300이상	전체	300이하	300이상	전체	
주당 평균 초과 근로 시간 (D303)	표본크기	1,047	510	1,557	27	31	58	290
	최소값	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	최대값	24.00	24.00	24.00	15.00	20.00	20.00	20.00
	평균	6.47	6.37	6.44	4.35	4.02	4.18	4.94
	표준편차	5.44	5.31	5.40	3.56	4.13	3.85	4.31

〈표 III-9〉 교대제 실시여부

		민 간			금 용			공 공
		300이하	300이상	전체	300이하	300이상	전체	
교대제 실시여부 (D304)	예	436	301	737	0	0	0	87
	아니오	611	209	820	27	31	58	203
표본크기		1,047 (100.0)	510 (100.0)	1,557 (100.0)	27 (100.0)	31 (100.0)	58 (100.0)	290 (100.0)

〈표 III-10〉 공공부문과 민간부문의 비교 : 고용규모(정규직 및 비정규직 전체 기준)

		민 간	금 용	공 공
고용규모 (EP002)	표본크기	1,557	58	290
	최소값	30	40	22
	최대값	10,976	12,885	33,983
	평균	333.44	1,529.40	908.30
	표준편차	637.73	2,549.74	2,696.76

세 번째 측정지표로 고용규모를 보면 평균적으로 금융부문이 가장 큰 것으로 조사되었으며, 그 다음으로 공공부문, 민간부문 순으로 나타났다.

#### 다. 고용안정

고용안정 특성에 대해서는 비정규직 비율, 평균근속연수 그리고 인력 감축경험 여부를 측정지표로 파악하고자 하였다. 먼저 고용안정에 대한 평가 중에서 비정규직 근로자비율은 비정규직 고용추세를 대응치로 활용하였다. 그 결과, 각 부문별 표본크기와 대비한 비율을 기준으로 볼 때 비정규직을 고용하고 있지 않거나 고용추세가 감소하는 경우가 상대적으로 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 금융부문, 마지막으로 공공부문 순으로 나타났다. 특히 민간부문 중에서 300인 이하의 소규모 사업체에서의 비정규직 고용의 증가추세가 높게 나타났다.

〈표 III-11〉 공공부문과 민간부문의 비교 : 비정규직 고용추이

		민 간			금 용			공공
		300이하	300이상	전체	300이하	300이상	전체	
비정규직 고용추세 (B302)	없음	280	53	333	2	0	2	16
	감소	229	140	369	3	11	14	86
	유지	362	221	583	15	8	23	117
	증가	94	68	162	5	11	16	64
	기타	82	28	110	2	1	3	7
표본크기		1,047 (100.0)	510 (100.0)	1,557 (100.0)	27 (100.0)	31 (100.0)	58 (100.0)	290 (100.0)

〈표 III-12〉 공공부문과 민간부문의 비교 : 이직률

(단위 : %)

		민 간			금 용			공공
		300이하	300이상	전체	300이하	300이상	전체	
이직률 (EP066 /고용규모)	표본크기	1,047	510	1,557	27	31	58	290
	최소값	0.00	0.00	0.00	0.00	0.25	0.00	0.00
	최대값	1,050.00	705.64	1,050.00	101.95	37.55	101.95	157.51
	평균	26.86	19.14	24.33	20.51	14.25	17.16	11.97
	표준편차	46.65	36.74	43.79	22.26	10.47	17.13	15.28

고용안정성 특성의 두 번째 지표인 평균근속연수에 대한 평가는 전체 이직률로 대신하여 활용하였다. 민간부문에서 이직률이 최대 1,050%로 나타나고 있는 등 최대값이 다소 상식을 벗어난 수준을 보이고 있으나, 해당 사업체의 전체 근로자 대비 신규근로자의 비율을 살펴보면 1000%를 넘고 있어 해당 사업체의 특수한 상황으로 판단할 수 있을 것이다. 공공부문의 이직률이 가장 낮게 나타나고 있으며, 그 다음으로 금융, 민간부문 순을 보이고 있다.

고용안정성 특성에 대한 세 번째 측정지표로 지난 5년간 강제적 인력감축의 경험을 살펴보기 위해 구체적으로는 “지난 5년간 강제적 인력감축 유무는 지난 3년간 또는 설립된지 3년이 안된 사업체는 설립 이후 정규직 감축이나 경영상의 이유로 해고경험”이 있는지 여부로 평가하였다. 그 결과 각각의 부문별 표본크기 대비 인력감축 경험은 평균근속연수와 동일

〈표 III-13〉 정규직 감축이나 경영상의 이유로 해고경험 유무

		민 간			금 용			공공
		300 이하	300 이상	전체	300 이하	300 이상	전체	
지난 3년간 정	예	67	35	102	7	16	23	42
규직 감축이나	아니오	725	323	1,048	20	15	35	248
경영상의 이유	유효 표	792	358	1,150	27	31	58	290
로 해고경험 유	본크기	(100.)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
무(B217)	결측	255	152	407	0	0	0	0
전체 표본크기		1,047	510	1,557	27	31	58	290

하계 공공부문이 가장 질이 높게 나타났으며, 그 다음으로 금융, 민간부문의 순을 보이고 있다.

라. 임금 및 복리후생

임금 및 복리후생 특성을 살펴보기 위해서 산업내 상대적 임금수준 지표와 건강보험 적용비율을 살펴보았다. 먼저 산업내 임금수준은 민간부문과 금융부문에 비해서 공공부문이 상대적으로 낮게 조사되었다. 즉 ‘매우 낮다’, 또는 ‘낮은 편이다’, 또는 ‘보통이다’로 임금수준을 낮게 인식하고 있는 빈도가 금융, 민간부문과 비교해서 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 III-14〉 공공부문과 민간부문의 비교 : 동종업계 평균과 비교한 임금수준

		민 간			금 용			공공
		300 이하	300 이상	전체	300 이하	300 이상	전체	
동종업계 평 균과 비교한 임금수준 (C404)	매우 낮다	15	6	11	1	0	1	9
	낮은 편이다	166	65	231	4	3	7	85
	보통	666	270	936	17	21	38	156
	높은 편이다	184	150	334	5	6	11	17
	매우 높다	9	16	25	0	1	1	0
	유효 표본	1,040	507	1,547	27	31	58	267
	크기	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
전체 표본크기	결측	7	3	10	0	0	0	23
		1,047	510	1,557	27	31	58	290



〈표 III-15〉 비정규직에 4대 보험 적용정도

		민 간			금 용			공공
		300 이하	300 이상	전체	300 이하	300 이상	전체	
비정규직에 4대보험 적용 정도(B312, B313, B314, B315)	모두 적용	485	327	812	19	30	49	232
	절반 이상	13	7	20	0	0	0	2
	절반 이하	9	5	14	0	0	0	2
	전혀 적용 안됨	170	102	272	5	1	6	26
	유효 표본 크기	677 (100.0)	442 (100.0)	1,119 (100.0)	24 (100.0)	31 (100.0)	55 (100.0)	262 (100.0)
	결측	370	69	439	3	0	3	28
전체 표본크기		1,047	510	1,557	27	31	58	290

두 번째 지표인 건강보험적용 비율은 정규직에 대한 정보가 없어서 정규직에 대한 보험적용비율이 비정규직에 대한 보험적용비율과 유사할 것이라는 전제하에 비정규직에 4대 보험 적용정도를 대용치로 활용하였다. 그 결과, 임금수준과는 반대로 공공부문의 적용수준이 민간, 금융부문에 비해서 상대적으로 높은 적용수준을 보이는 것으로 나타났다.

#### 마. 교육 및 훈련 특성

교육 및 훈련 특성을 파악하기 위해서 훈련시간과 경력개발에 대해 살펴보았다. 먼저 교육훈련시간은 2005년 사업체패널조사에서 교육훈련 실시여부, 다기능 교육훈련 실시여부 그리고 다기능 피훈련자 비율을 활용하였다. 교육훈련 실시여부는 전반적으로 실시하고 있는 사업체가 대부분인 것으로 조사되었으며, 부문별로 상대적 우위를 가려보면 공공부문이 실시하고 있는 비율이 가장 높은 것으로 나타났다.

훈련시간을 측정하기 위한 두 번째 세부 지표로 다기능 교육훈련 실시여부는 부문별 표본크기에 대비하여 실시하고 있는 사업체의 비율을 살펴보면 금융부문이 상대적으로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 공공부문, 마지막으로 민간부문 순으로 조사되었다.

〈표 III-16〉 교육훈련 실시여부

		민 간			금 용			공공
		300이하	300이상	전체	300이하	300이상	전체	
교육훈련 실시여부 (E104)	예	925	495	1,420	25	30	55	287
	아니오	122	15	137	2	1	3	3
표본크기		1,047 (100.0)	510 (100.0)	1,557 (100.0)	27 (100.0)	31 (100.0)	58 (100.0)	290 (100.0)

〈표 III-17〉 다기능 교육훈련 실시여부

		민 간			금 용			공공
		300이하	300이상	전체	300이하	300이상	전체	
다기능 교육훈련 실시여부 (D216)	예	321	189	510	10	23	33	140
	아니오	726	321	1,047	17	8	25	150
표본크기		1,047 (100.0)	510 (100.0)	1,557 (100.0)	27 (100.0)	31 (100.0)	58 (100.0)	290 (100.0)

〈표 III-18〉 다기능 피훈련자 비율

		민 간			금 용			공공
		300이하	300이상	전체	300이하	300이상	전체	
다기능 피훈련자 비율 (D217)	20% 미만	66	44	110	1	1	2	28
	20~40%	81	41	122	3	4	7	28
	40~60%	53	33	86	2	3	5	22
	60~80%	39	20	59	2	4	6	19
	80~100%	34	26	60	0	5	5	19
	100%	48	25	73	2	6	8	24
	유효 표본 크기	321 (100.0)	189 (100.0)	510 (100.0)	10 (100.0)	23 (100.0)	33 (100.0)	140 (100.0)
	결측	726	321	1,047	17	8	25	150
전체 표본크기		1,047	510	1,557	27	31	58	290

세 번째 세부지표인 다기능 피훈련자 비율은 다기능 교육훈련 실시여부와 마찬가지로 금융부문이 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 공공부문, 마지막으로 민간부문 순으로 조사되었다.

두 번째 측정지표로는 경력개발인데 이 측정지표에는 경력개발프로그램 실시여부, 핵심인재에 대한 정의유무 그리고 핵심인재를 위한 인사제도 유무를 세부지표로 활용하였다. 먼저 경력개발 프로그램 실시여부는 전 부문에 걸쳐 전반적으로 실시하지 않는 경우가 많게 조사되었다. 금융부문이 가장 실시하는 빈도가 높았으며, 그 다음으로 공공, 민간 순으로 나타났다.

두 번째 세부지표인 핵심인재에 대한 정의 존재유무는 금융부문이 상대적으로 높은 빈도로 나타났으며, 그 다음으로 민간, 공공부문 순으로 조사되었다.

〈표 III-19〉 경력개발 프로그램 실시여부

		민 간			금 용			공공
		300 이하	300 이상	전체	300 이하	300 이상	전체	
경력개발 프로그램 실시여부 (E202)	예	175	187	362	6	18	24	88
	아니오	872	323	1,195	21	13	34	202
표본크기		1,047 (100.0)	510 (100.0)	1,557 (100.0)	27 (100.0)	31 (100.0)	58 (100.0)	290 (100.0)

〈표 III-20〉 핵심인재에 대한 정의 존재유무

		민 간			금 용			공공
		300 이하	300 이상	전체	300 이하	300 이상	전체	
핵심인재에 대한 정의존재 유무(E203)	예	229	204	433	7	20	27	61
	아니오	818	306	1,124	20	11	31	229
표본크기		1,047 (100.0)	510 (100.0)	1,557 (100.0)	27 (100.0)	31 (100.0)	58 (100.0)	290 (100.0)



사. 고용평등기회 특성

고용평등기회 특성을 측정하기 위해서 여성, 고령자 및 장애인에 대한 고용을 살펴보면, 여성과 관련해서는 관리자 중 여성 비율, 고령자에 대해서는 50세 이상 고령근로자 비율, 그리고 장애인에 대해서는 장애인 근로자 비율을 세부 측정지표로 활용하였다. 먼저, 관리자 중 여성의 비율은 공공부문이 평균적으로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 민간, 금융부문 순인 것으로 조사되었다.

두 번째, 고령근로자 비율은 공공부문이 가장 높게 조사되었으며, 그 다음으로 민간, 금융부문 순으로 나타났다.

세 번째, 장애인 비율은 앞서의 관리자 중 여성의 비율, 고령근로자 비율과 마찬가지로 공공부문이 가장 높은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 민간, 금융부문 순인 것으로 조사되었다.

〈표 III-23〉 전체 과장급 이상 관리자 대비 과장급 이상의 여성관리자 비율

		민 간			금 융			공공
		300 이하	300 이상	전체	300 이하	300 이상	전체	
과장급 이상 중에서 여성 비율(EP010+ EP011+EP01 2+EP013/전 체 과장급 이 상 관리자수)	표본크기	1037	509	1546	26	31	57	290
	최소값	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	최대값	100.00	81.58	100.00	36.47	39.73	39.73	84.00
	평균	6.48	7.57	6.84	6.11	7.14	6.67	8.62
	표준편차	12.57	13.48	12.89	9.77	8.54	9.05	12.74

〈표 III-24〉 전체 근로자 대비 만 50세 이상 근로자 비율

		민 간			금 융			공공
		300 이하	300 이상	전체	300 이하	300 이상	전체	
전체 중 만 50세 이상 근 로자 비율 (EP039/고용 규모)	표본크기	1047	510	1557	27	31	58	290
	최소값	0.00	0.00	0.00	0.00	0.33	0.00	0.00
	최대값	98.40	99.53	99.53	19.79	15.98	19.79	83.76
	평균	13.48	12.10	13.03	4.91	4.05	4.45	12.90
	표준편차	16.73	16.33	16.61	4.75	3.80	4.25	12.96

〈표 III-25〉 전체 근로자 대비 장애인 근로자 비율

		민 간			금 용			공공
		300이하	300이상	전체	300이하	300이상	전체	
전체 중 장애인 근 로자 비율 (EP041/고 용규모)	표본크기	1047	510	1,557	27	31	58	290
	최소값	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	최대값	94.12	20.02	94.12	1.45	1.96	1.96	17.00
	평균	1.43	1.35	1.40	0.22	0.61	0.43	1.49
	표준편차	4.39	1.64	3.72	0.42	0.49	0.49	1.75

아. 공정한 갈등해결 시스템 특성

공정한 갈등해결 시스템 특성을 측정하기 위해 원래의 세부지표는 결사의 자유 위반건수, 노사협의회 운영여부, 그리고 합리적 징계절차가 포함되어 있는데, 먼저 결사의 자유 위반건수는 그 숫자가 많지 않아 분석에서 제외하였다. 노사협의회 운영여부는 노조결성 사업장의 경우 실질적 노사협의회 운영여부를, 비노조 사업장의 경우에는 노사협의회 존재 유무와 경영전략 수립에서 노사협의회/노무관련 이슈의 고려 정도를 측정하여 활용하였다.

〈표 III-26〉 노조결성 기업 : 노사협의회 실적 운영정도

		민 간			금 용			공공
		300이하	300이상	전체	300이하	300이상	전체	
노사협의회 의 실질적 운영 정도 (M603)	실질적 운영	72	127	199	2	7	9	68
	실질적으로 운영되는 편	103	114	217	1	8	9	83
	보통	55	40	95	1	10	11	25
	유명무실한 편	12	10	22	0	0	0	0
	유명무실	3	1	4	1	0	1	6
	유효 표본크기	245	292	537	5	25	30	182
	결측	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
전체 표본크기	802	218	1,020	22	6	28	108	
전체 표본크기		1,047	510	1,557	27	31	58	290

먼저 노조가 결성된 사업장의 경우에 노사협의회의 실질적 운영정도는 공공부문이 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 민간부문이며 금융부문이 가장 낮게 조사되었다.

비노조기업의 노사협의회의 운영여부는 2005년 사업체패널조사 결과 중에서 노사협의회의 존재유무, 경영전략에서 노사협의회/노무 관련 이슈의 고려정도를 활용하였다. 비노조기업의 노사협의회의 존재유무는 금융부문이 가장 많은 경우에서 노사협의체를 두고 있는 것으로 나타났으며, 그 다음으로 공공, 민간부문 순으로 조사되었다.

<표 III-27> 비노조기업 : 노사협의회의 존재유무

		민 간			금 용			공공
		300 이하	300 이상	전체	300 이하	300 이상	전체	
노사협의회의 존재유무 (N001)	있음	379	156	535	9	6	15	60
	유명무실	126	21	147	7	0	7	6
	없음	282	31	313	6	0	6	32
	유효 표본 크기	787	208	995	22	6	28	98
	결측	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
전체 표본크기		260	302	562	5	25	30	192
		1,047	510	1,557	27	31	58	290

<표 III-28> 비노조기업 : 경영전략에서 노사협의회/노무 관련 이슈의 고려정도

		민 간			금 용			공공
		300 이하	300 이상	전체	300 이하	300 이상	전체	
경영전략에서 노사협의회/노무관련 이슈의 고려정도 (N103)	전혀 그렇지 않음	47	6	53	4	0	4	2
	그렇지 않은 편	136	20	156	6	0	6	17
	보통	282	69	351	5	3	8	34
	그런 편	294	89	383	7	1	8	38
	매우 그러함	28	24	52	0	2	2	7
	유효 표본크기	787	208	995	22	6	28	98
결측		(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
전체 표본크기		260	302	562	5	25	30	192
		1,047	510	1,557	27	31	58	290

비노조기업의 경영전략에서 노사협의회/노무 관련 이슈의 고려정도는 공공부문이 가장 높은 것으로 나타났으며, 그 다음 순으로 민간, 금융부문인 것으로 조사되었다.

두 번째, 합리적 징계절차에 있어서 노조기업의 징계나 해고 관련 업무를 다루는 위원회나 공식절차 유무는 공공부문에서 가장 많이 그러한 위원회나 공식적 절차를 두고 있는 것으로 나타났으며, 그 다음으로 금융, 민간부문인 것으로 조사되었다.

비노조기업의 징계나 해고 관련 업무를 다루는 위원회나 공식절차 유무는 노조기업의 경우와 마찬가지로 공공부문이 가장 많이 그러한 위원회 또는 공식절차를 두고 있는 것으로 나타났으며, 그 다음으로 금융, 민간부문의 순으로 조사되었다.

〈표 III-29〉 노조기업 : 징계나 해고 관련 업무를 다루는 위원회나 공식절차 존재유무

		민 간			금 용			공공
		300 이하	300 이상	전체	300 이하	300 이상	전체	
징계나 해고 관련 업무를 다루는 위원회나 공식절차 존재유무(M615)	예	211	271	482	5	23	28	177
	아니오	49	31	80	0	2	2	15
전체 표본크기	유효 표본크기	260 (100.0)	302 (100.0)	562 (100.0)	5 (100.0)	25 (100.0)	30 (100.0)	192 (100.0)
	결측	787	208	995	22	6	28	98
전체 표본크기		1,047	510	1,557	27	31	58	290

〈표 III-30〉 비노조기업 : 징계나 해고 관련 업무를 다루는 위원회나 공식절차 존재 유무

		민 간			금 용			공공
		300 이하	300 이상	전체	300 이하	300 이상	전체	
징계나 해고 관련 업무를 다루는 위원회나 공식절차 존재유무(N607)	예	381	163	544	18	5	23	79
	아니오	406	45	451	4	1	5	19
전체 표본크기	유효 표본크기	787 (100.0)	208 (100.0)	995 (100.0)	22 (100.0)	6 (100.0)	28 (100.0)	98 (100.0)
	결측	260	302	562	5	25	30	192
전체 표본크기		1,047	510	1,557	27	31	58	290



## 6. '고용의 질' 지표 평가 결과 : 공공부문과 민간부문

### 가. 측정지표별 평가점수

이상의 지표별 측정 결과를 바탕으로 공공부문과 민간부문을 비교하기 위해 다음과 같은 기준을 적용하여 점수화하였다. 측정지표에 대한 평가 기준은 탐색적인 수준에서 접근하였기 때문에 합리적 근거를 제시하기는 어려우나 최대한 객관성을 유지하려고 하였으며, 평가결과를 쉽게 비교할 수 있도록 연속점수보다는 대표값을 제시하여 차이를 확대 반영하고자 하였다.

〈표 III-31〉 WPS 2005 자료를 이용한 기업수준의 고용의 질 평가지표별 기준

	측정지표	측정 설문과 평가기준 및 지표별 점수 배분 기준
고용여건	주당 평균근로시간	측정 1: 주5일제 실시여부 평가기준 2: 예(우수) 100점, 아니오(미흡) 0점 측정 2: 초과근로시간 평가기준 2: 0은 100점, 4시간까지 50점, 4시간 이상 0점
	교대근로자비율	측정: 교대제 실시여부 평가기준: 없음(우수) 100점, 있음(미흡) 0점
	고용규모	측정: 정규직 및 비정규직 근로자수 평가기준: 300인 이상 100점, 10~299인 50점, 9인 이하 0점
고용안정	비정규직비율	측정: 비정규직 고용추세 평가기준: 없음(우수) 100점, 감소(보통) 50점, 유지 또는 증가(미흡) 0점
	평균근속연수	측정: 전체 근로자 중 이직자 비율 평가기준: 5% 미만 100점, 5~10% 50점, 10% 이상 0점
	인력감축경험	측정: 지난 3년간 정규직 감축이나 경영상의 이유로 해고 경험유무 평가기준: 없음(우수) 100점, 있음(미흡) 0점
임금 및 복리후생	임금수준	측정: 국내 동종 산업내 평균 임금수준과 비교한 임금수준 평가기준: 매우 높음을 100점부터 매우 낮음을 0점(5점 척도)
	건강보험 적용비율	측정: 비정규직에 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 적용비율 평가기준: 모두 적용을 100점부터 전혀 적용 안함을 0점(4점 척도)

<표 III-31>의 계속

		측정지표	측정 설문과 평가기준 및 지표별 점수 배분 기준
훈련 및 교육	교육훈련시간		측정 1: 교육훈련 실시여부 평가기준 1: 예(우수) 100점, 아니오(미흡) 0점 측정 2: 다기능교육훈련 실시여부 평가기준 2: 예(우수) 100점, 아니오(미흡) 0점 측정 3: 다기능 피훈련자 비율 평가기준 3: 100%를 100점부터 20% 미만을 0점(6점 척도)
	경력개발		측정 1: 경력개발 프로그램 실시여부 평가기준 1: 예(우수) 100점, 아니오(미흡) 0점 측정 2: 핵심인재에 대한 정의 유무 평가기준 2: 있음(우수) 100점, 없음(미흡) 0점 측정 3: 핵심인재에 대한 인사제도 유무 평가기준 3: 있음(우수) 100점, 없음(미흡) 0점
건강 및 안전	직업건강 프로그램		정의: 근로자들에게 직업건강과 관련된 프로그램의 제공여부 측정: 해당측정 지표 없음
	산재발생률		측정: 전체 근로자 중 산재 또는 직업병 발생 유무 평가기준: 없음(우수) 100점, 있음(미흡) 0점
고용평등 기회	여성관리자비율		측정: 사업장 전체관리자(과장급 이상 직원) 중 여성관리자 비율 평가기준: 10% 이상을 우수 100점, 0~9.9%를 연속 점수 0~99점으로 적용
	고령근로자비율		측정: 전체 근로자 중 50세 이상 근로자 비율 평가기준: 10% 이상을 우수 100점, 0~9.9%를 연속 점수 0~99점으로 적용
	장애인근로자 비율		측정: 전체 근로자 중 장애인 근로자 비율 평가기준: 2.5% 이상을 100점, 2~2.5%를 75점, 1.5~2%를 50점, 1~1.5%를 25점, 1% 미만을 0점으로 적용
공정한 결재 시스템	결사자유 침해건수		정의: 회사가 지난 5년간 결사의 자유를 침해한 건수 측정: 해당 측정 지표 없음
	노사협의회의 운영여부	노조	측정: 실질적 노사협의회의 운영 여부 평가기준: 실질적 운영을 100점부터 유명무실을 0점으로 5점 척도 적용
		비노조	측정 1: 노사협의회의 존재유무 평가기준 1: 있음(우수) 100점, 유명무실(보통) 50점, 없음(미흡) 0점 측정 2: 경영전략수립에서 노사협의회의/노무 관련 이슈의 고려정도 평가기준 2: 매우 그러함을 100점부터 전혀 그렇지 않음을 0점(5점 척도)
	합리적 징계 절차	노조	측정: 징계나 해고 관련 위원회나 공식적 절차 유무 평가기준: 있음(우수) 100점, 없음(미흡) 0점
		비노조	측정: 징계나 해고 관련 위원회나 공식적 절차 유무 평가기준: 있음(우수) 100점, 없음(미흡) 0점
인권	프라이버시 보호		정의: 기업내 개인 프라이버시의 보호 측정: 해당 측정 지표 없음

앞의 <표 III-31>에서의 평가지표별 기준을 적용한 결과, 다음 <표 III-32>와 같이 점수화된 평가결과가 나왔다. 평가지표별 사업체패널조사 설문문이 2개 이상인 경우에는 소계를 통해서 산술평균으로 정리하였다.

<표 III-32> WPS 2005 자료를 이용한 기업수준의 고용의 질 평가지표별 평가결과

	평가지표	패널조사 설문	민간			금융			공공
			300 이하	300 이상	전체	300 이하	300 이상	전체	
1. 고용 여건	(1) 주당 평균근로시간	① 주5일제 실시여부(D302)	58.21 (1,047)	93.14 (510)	69.65 (1,557)	100 (27)	100 (31)	100 (58)	96.72 (290)
		② 초과근로시간(D303)	30.28 (1,047)	28.43 (510)	29.67 (1,557)	33.33 (27)	37.10 (31)	35.34 (58)	36.21 (290)
		소 계	44.25	60.79	49.66	66.67	68.55	67.67	66.47
	(2) 교대제 근로자 비율	① 교대제 실시여부(D304)	58.36 (1,047)	40.10 (510)	52.67 (1,557)	100 (27)	100 (31)	100 (58)	70 (290)
	(3) 고용규모	① 정규직+비정규직 인원(EP002)	-	-	66.38 (1,557)	-	-	76.72 (58)	70.52 (290)
	2. 고용 안정	(1) 비정규직 근로자 비율	① 비정규직 고용추세(B302)	40.88 (965)	25.52 (482)	35.76 (1,447)	14 (25)	50 (30)	33.64 (55)
(2) 평균근속연수		① 이직률(EP066/전체 고용규모)	18.91 (1,047)	22.16 (510)	19.97 (1,557)	20.37 (27)	24.19 (31)	22.41 (58)	32.07 (290)
(3) 지난 5년간 강제적 인력 감축		① 정규직 감축이나 경영상의 이유로 해고 경험 유무(B217)	75.64 (1,047)	70.20 (510)	73.86 (1,557)	74.07 (27)	48.39 (31)	60.34 (58)	85.52 (290)
3. 임금 및 복리후생	(1) 산업내 임금 수준	① 동종업계 평균과 비교한 임금수준(C404)	50.14 (1,040)	55.18 (507)	51.79 (1,547)	49.07 (27)	54.03 (31)	51.72 (58)	41.95 (267)
	(2) 4대 보험 적용비율	① 비정규직에 국민연금 적용비율(B312)	69.28 (677)	73.17 (441)	70.81 (1,118)	79.17 (24)	96.77 (31)	89.09 (55)	88.94 (262)
		② 비정규직에 건강보험 적용비율(B313)	73.17 (677)	73.17 (441)	74.03 (1,118)	79.17 (24)	96.77 (31)	89.09 (55)	88.68 (262)
		③ 비정규직에 고용보험 적용비율(B314)	71.54 (677)	74.76 (441)	72.81 (1,118)	79.17 (24)	96.77 (31)	89.09 (55)	89.56 (262)
		④ 비정규직에 산재보험 적용비율(B315)	79.37 (677)	78.84 (441)	79.16 (1,118)	79.17 (24)	96.77 (31)	89.09 (55)	89.44 (262)
		소 계	73.34	74.99	74.20	79.17	96.77	89.09	89.16

<표 III-32>의 계속

	평가지표	패널조사 설문	민간			금융			공공	
			300 이하	300 이상	전체	300 이하	300 이상	전체		
4. 훈련 교육	(1) 교육훈련시간	① 교육훈련실시여부(E104)	88.35 (1,047)	97.06 (510)	91.20 (1,557)	92.60 (27)	96.77 (31)	94.83 (58)	98.97 (290)	
		② 다기능교육훈련실시여부(D216)	30.66 (1,047)	37.06 (510)	32.76 (1,557)	37.04 (27)	74.19 (31)	56.90 (58)	48.28 (290)	
		③ 다기능 피훈련자 비율(D217)	42.37 (321)	41.90 (189)	42.20 (510)	46.00 (10)	62.61 (23)	57.58 (33)	46.43 (140)	
		소 계	53.79	58.67	55.39	58.55	77.86	69.77	64.56	
	(2) 경력개발	① 경력개발프로그램 실시여부(E202)	16.71 (1,047)	36.67 (510)	23.25 (1,557)	22.22 (27)	58.06 (31)	41.38 (58)	30.34 (290)	
		② 핵심인재에 대한 정의 유무(E203)	21.87 (1,047)	40.00 (510)	27.81 (1,557)	25.93 (27)	64.52 (31)	46.55 (58)	21.03 (290)	
		③ 핵심인재를 위한 인사제도 유무(E204)	55.02 (229)	59.31 (204)	57.04 (433)	28.57 (7)	45.00 (20)	40.74 (27)	39.34 (61)	
소 계		31.20	45.33	36.03	25.57	55.86	42.82	30.24		
5. 건강 및 안전	(1) 산재발생률	① 산재 또는 직업병 발생 유무(F118)	74.98 (1,047)	51.76 (510)	67.37 (1,557)	88.89 (27)	64.52 (31)	75.86 (58)	71.03 (290)	
6. 고용 평등 기회	(1) 관리자 중 여성비율	① 전체 임원, 부장, 차장 과장급 중 여성 비율(여성관리자비율)	64.80 (1,037)	75.70 (509)	68.40 (1,546)	61.10 (26)	71.40 (31)	66.70 (57)	86.20 (290)	
	(2) 고령근로자 비율	① 전체근로자 대비 만 50세 이상 근로자 비율(EPO39_1)	100 (1,047)	100 (510)	100 (1,557)	49.10 (27)	40.50 (31)	44.50 (58)	100 (290)	
	(3) 장애인 비율	① 전체근로자 대비 장애인 근로자 비율(EPO41_1)	25 (1,047)	25 (510)	25 (1,557)	0 (27)	0 (31)	0 (58)	25 (290)	
7. 공정한 갈등 해결 시스템	노사협의회 운영 여부	노조 기업	① 노사협의회 의 실질적 운영 정도(M603)	73.37 (245)	80.48 (292)	77.23 (537)	65.00 (5)	72.00 (25)	70.83 (30)	78.43 (182)
		비노조 기업	① 노사협의회 존재 유무(N001)	56.16 (787)	80.05 (208)	61.16 (995)	56.82 (22)	100 (6)	66.07 (28)	64.29 (98)
	합리적 정계 절차	노조 기업	② 경영전략수립에서 노사협의회/노무 관련 이슈의 고려정도	53.81 (787)	62.62 (208)	55.65 (995)	42.05 (22)	70.83 (6)	48.21 (28)	57.91 (98)
			소 계	54.99	71.34	58.41	49.44	85.42	57.14	61.10
			① 징계나 해고 관련 위원회나 공식절차 유무(M615)	81.15 (260)	89.74 (302)	85.77 (562)	100.00 (5)	92.00 (25)	93.33 (30)	92.19 (192)
	비노조 기업	① 징계나 해고 관련 위원회나 공식절차 유무(N607)	48.41 (787)	78.37 (208)	54.67 (995)	81.82 (22)	83.33 (6)	82.14 (28)	80.61 (98)	

주: ( )안은 표본수.

나. 지표별 가중치부여결과 : 공공부문과 민간부문의 비교

본 연구는 이영면 외(2007)에서 별도의 설문을 통해 결정된 지표별 상대적 비중을 의미하는 가중치를 그대로 적용하였으며, 그 결과 다음 <표 III-33>과 같이 요약정리될 수 있다. 이영면 외(2007)에서 가중치의 총합은 100으로 하고 있으나, WPS 2005의 설문에서는 건강 및 안전 구성항목의 직업건강프로그램 평가지표, 공정한 갈등해결시스템 구성항목의 결사 자유의 침해건수 평가지표, 그리고 인권 구성항목의 프라이버시 보호 평가지표가 포함되어 있지 않으므로 본 연구에서는 고용의 질을 평가하는데 가중치 총합 76.21이 적용되었다.

<표 III-33> 기업수준의 고용의 질 평가지표별 가중치 적용결과 : 공공부문과 민간부문의 비교

	평가지표	WPS 2005 설문내용 (유사변수)	가중치	민간			금융			공공
				300 이하	300 이상	전체	300 이하	300 이상	전체	
근무 여건	근로시간	주5일제, 초과근로시간	3.49	1.54	2.12	1.74	2.33	2.39	2.36	2.32
	교대제근로	교대제 실시여부	1.25	0.73	0.50	0.66	1.25	1.25	1.25	0.88
	고용규모	비정규직 포함 고용규모	1.40	0.93			1.07			0.99
	소 계			6.14	3.2	3.55	3.33	4.65	4.71	4.68
고용 안정	비정규직	비정규직 고용추이	6.08	2.49	1.55	2.17	0.85	3.04	2.05	1.27
	근속연수	이직률	9.18	1.74	2.03	1.83	1.87	2.22	2.06	2.94
	강제인력감축	비자발적 해고 경험 유무	8.35	6.32	5.86	6.17	6.18	4.04	5.03	7.14
	소 계			23.61	8.96	9.44	10.17	8.90	9.30	9.14
임금 복지 후생	임금수준	동종업계 평균대비 임금수준	12.83	6.43	7.08	6.64	6.30	6.93	6.64	5.38
	4대보험적용	4대보험 적용비율	5.08	3.73	3.81	3.77	4.02	4.92	4.53	4.53
	소 계			17.91	10.16	10.89	10.41	10.32	11.85	11.17
훈련 교육	교육훈련시간	교육훈련, 다기능교육 실시/비율	2.73	1.47	1.60	1.51	1.60	2.13	1.90	1.76
	경력개발	경력개발프로그램, 핵심인재제도	4.76	1.49	2.16	1.72	1.22	2.66	2.04	1.44
	소 계			7.49	2.96	3.76	3.23	2.82	4.79	3.94

<표 III-33>의 계속

	평가지표	WPS 2005 설문내용 (유사변수)	가중 치	민 간			금 융			공공	
				300 이하	300 이상	전체	300 이하	300 이상	전체		
건강 안전	산재발생률	산재 또는 직업병 발 생 유무	6.75	5.06	3.49	4.55	6.00	4.36	5.12	4.79	
	소 계		6.75	5.06	3.49	4.55	6.00	4.36	5.12	4.79	
고용 평등 기회	여성관리자	과장급이상 여성관리자 비율	3.01	1.95	2.28	2.06	1.84	2.15	2.01	2.59	
	고령근로자	만 50세 이상 근로자 비율	2.22	2.22	2.22	2.22	1.09	0.90	0.99	2.22	
	장애인	장애인근로자 비율	2.27	0.57	0.57	0.57	0	0	0	0.57	
	소 계		7.50	2.79	2.79	2.79	1.09	0.90	0.99	2.79	
공정한 갈등 해결 시스템	노사협의회 운영	유노조	실질적 운영 정도	3.60	2.64	2.90	2.78	2.34	2.59	2.55	2.82
		무노조	존재유무 및 중요도	3.60	1.98	2.57	2.00	1.51	2.55	1.74	2.08
	합리적 징계 절차	유노조	징계관련위원 회/절차	3.21	2.60	2.88	2.75	3.21	2.95	3.00	2.96
		무노조	징계관련위원 회/절차	3.21	1.55	2.52	1.75	2.63	2.67	2.64	2.59
	소 계		유노조 사업장	6.81	5.24	5.78	5.53	5.55	5.54	5.55	5.78
			무노조 사업장		3.53	5.09	3.75	4.14	5.22	4.38	4.67
총 계		유노조 사업장	76.21	38.37	39.70	40.01	39.33	41.45	40.59	42.01	
		무노조 사업장		34.68	39.01	38.23	37.92	41.13	39.42	40.90	
100점 만점으로 환산		유노조 사업장	100	50.35	52.09	52.50	51.61	54.39	53.26	55.12	
		무노조 사업장		45.51	51.19	50.16	49.76	53.97	51.73	53.67	

본 연구에서의 기업수준의 고용의 질 평가에서 가중치가 적용된 최종 결과를 살펴보면, 고용의 질은 공공부문은 금융부문과 비교했을 때나 민간부문과 비교했을 때 상대적으로 우수한 수준을 보이고 있다. 측정지표 별로 살펴보면 공공부문이 상대적으로 질이 높게 나타났으나 임금 및 복지후생에 있어서는 공공부문이 금융부문이나 민간부문에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

금융부문에서는 고용평등기회에 대한 측정지표의 값이 낮게 나타나 상

대적으로 이 부분의 ‘고용의 질’이 낮은 것으로 볼 수 있다. 예를 들면 여성관리자의 비율, 고령근로자의 비율, 장애인근로자의 비율 등에서 가장 낮게 나타나서 이를 시급히 개선할 필요성이 있는 것으로 보인다.

민간부문의 경우 고용여건에 대한 측정지표에서 공공부문이나 금융부문에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 주5일제 실시여부와 주당 평균초과근로시간의 평가결과로 볼 때 근로시간에 있어서 ‘고용의 질’이 낮은 것으로 나타났으며, 특히 초과근로시간에 있어서는 현저히 긴 시간을 일하는 것으로 나타났다.

#### IV. 연구결과 요약 및 함의

지금까지 WPS 2005 자료를 이용하여 민간부문과 공공부문의 인사관리에 대해 비교해 보았다. 물론 본 연구를 위한 조사를 시행하지 않고 WPS 2005를 이용하여 자료를 분석하였기 때문에 연구 목적에 정확하게 대응하는 자료를 사용하지 못했다는 한계점이 있지만, 그럼에도 불구하고 지금까지 공공부문의 인사관리 특징을 민간부문과 비교하는 연구가 많지 않았다는 점, 그리고 WPS 2005가 개인적인 수준이 아니라 전국적인 수준에서 층화추출을 통해 대표성을 가진 방대한 자료라는 점에서 의미가 있다고 하겠다. 또한 비록 탐색적인 수준이기는 하지만 공공부문의 '고용의 질'을 지표화하고 이를 계량화하여 민간부문의 '고용의 질'과 비교를 시도했다는 점에서 본 연구의 의미는 인정될 수 있다고 판단된다.

앞에서 분석한 연구내용을 요약하면 다음과 같다. 먼저, 인사관리제도에 대한 공공부문과 민간부문간의 비교결과이다. 첫째, 인사관리 방침에 있어서 공공부문은 민간부문에 비해 인력운영원칙을 외부충원보다는 내부육성을 통한 장기적 인력활용을 강조하고 있었다. 다만 비정규직에 대한 활용도는 공공부문의 인력운영의 제약 속에서 민간부문에 비해 더 높았으나 이는 2007년 7월 이전의 조사결과인 점을 고려할 필요가 있다.

둘째, 인력구조에 있어서 여성의 비율은 민간부문과 큰 차이는 없었으나 금융보험업종에 비해서는 낮게 나타났다. 그러나 관리자급에서 여성의 비율은 민간부문과 큰 차이를 보이지는 않아서 여성의 차별과 같은 사항은 민간부문과 큰 차이가 없는 것으로 정리할 수 있다. 그러나 전체 구성원 중에서 관리자가 차지하는 비율을 보면, 공공부문이 금융보험업종을 제외한 민간부문에 비해 높게 나타나서 상대적으로 고직급의 인력규모가 많아서 인력정체를 야기하고 항아리형 인력구조의 특징을 보이는 것으로 해석된다.

다음으로 노동조합의 조합원 비율을 보면 전체적으로 13%의 수준인데



공공부문은 39%로 매우 높게 나타나고 있으며, 고령근로자는 전체 평균이 13%이고 부문간에 큰 차이를 보이지는 않았다. 장애인근로자는 전체적으로 1% 수준이었으며 금융보험업종은 상대적으로 낮게 나타났다.

셋째, 채용 및 이직에 대해서 살펴보면 먼저 전체 근로자 대비 신규채용근로자의 비율은 공공부문이 17.2%로 민간부문에 비해 낮게 나타났고 신규채용 중 경력자 비율도 19.7%로 상대적으로 낮게 나타났다. 다만 2005년을 기준으로 신규채용 중 비정규직 비율은 공공부문이 제일 높게 나타났다. 이 또한 정부의 인력규모에 대한 통제에 기인한 것으로 해석된다.

다음으로 이직률을 보면 공공부문은 12.0%로 민간부문의 26.1%나 금융보험업종의 16.1%에 비해 상대적으로 낮게 나타나 고용이 안정된 것으로 해석되며, 이직사유에 있어서는 공공부문의 경우 (비정규직에 대한) 계약해지와 자발적 이직이 가장 높은 비율을 보였으며, 민간부문이나 금융보험업종도 같은 순위를 보이고 있었다. 정년 연령의 경우 공공부문은 평균 58.6세였으며, 민간부문은 57.5세, 금융보험업종은 56.1%로 공공부문이 제일 높게 나타나고 있었다.

넷째, 고용관리 특성에서 고용유연화와 관련해 공공부문은 2005년을 기준으로 인력의 외주화(아웃소싱)에 상대적으로 적극적이었으며, 특히 청소, 보안 및 경비, 건물관리 및 사무보조 등의 업무에 활용비율이 높았다. 강제적인 인력구조조정의 경험에 대한 비율을 보면 공공기관의 비율이 가장 낮았으며, 향후 고용감축계획도 가장 낮은 비율을 보였다. 고용보장에 관한 정책도 공공부문에서 가장 높게 나타나서 공공부문의 경우 2005년까지는 고용유연화에 대해서 내부인력의 구조조정보다는 외부인력의 활용을 통해 유연성을 확보하고 있는 것으로 해석되었다.

다섯째, 인사평가제도와 관련해서는 인사고과제도, 다면평가, MBO 방식의 활용, 인사고과결과공개 등에서 민간부문과 금융보험업종에 비해 매우 높은 활용도를 보이고 있었다. 이는 최근 들어 외부기관에 의한 경영평가 등으로 인해 인사관리제도의 형식적인 변화가 많았음을 보여주는 것으로 해석할 수 있다.

여섯째, 임금수준에 있어서는 군필 대졸남성이나 군필 고졸남성을 기준으로 했을 때 공공부문이 민간부문에 비해서 매우 높은 수준을 보이고

있었고 다만 대졸의 경우 금융보험업종에 비해서는 낮게 나타났다. 기본급의 구성에서 보면 모든 비교단위에서 하나 이외의 기본급을 활용하고 있었는데, 공공부문의 경우 여전히 호봉급의 비율이 높았으며 직능급이나 직무급의 활용도는 낮았다.

이상의 내용을 정리해 보면, 공공부문은 민간부문에 비해 임금수준도 높은 편이며 고용도 안정되어 있어서 근로자의 입장에서 보면 '고용의 질'이 나쁘지 않은 것으로 나타나 최근 공공부문에 지원자가 많은 현실을 그래도 반영하고 있는 것으로 요약할 수 있다. 그러나 고용안정성으로 인력구조가 상위수준에서 정체되는 항아리형 구조의 특징을 보이고 있으며, 외부의 견제에 따라 형식적으로는 성과주의 인사제도의 도입비율이 높지만 실질적으로는 여전히 호봉제 중심의 급여제도가 운영되고 있다고 요약할 수 있다.

다음은 '고용의 질' 지표 개발과 이를 바탕으로 한 공공부문과 민간부문의 '고용의 질'에 대한 계량적 평가내용이다. 다만 이 계량화 과정은 탐색적인 절차를 통해서 진행되었기 때문에 객관성을 충분히 확보했다고 주장하기는 어렵지만 최근 이에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있고 기존에 유사한 연구가 별로 없었다는 점에서 의미는 가진다고 하겠다.

먼저 '고용의 질'에 대한 측정지표를 개발하기 위해 기존에 연구된 자료들과 전문가의 토론과정을 거쳐서 다수의 측정지표를 세분화하여 재구성하였다. 기업 또는 사업장단위에서 '좋은 일자리'를 구성하는 특성들은 근무여건(근로시간, 교대제 등), 고용안정(비정규직, 고용안정정책, 구조조정경험), 임금수준 및 복리후생, 교육훈련 및 경력개발제도, 건강 및 안전, 고용평등, 공정한 갈등해결시스템 그리고 인권 등으로 구성하였다.

'고용의 질'을 구성하는 8가지의 특성에 대해 사업체패널조사(WPS) 2005에서 묻고 있는 설문 문항들과 대비한 결과, 원래의 특성을 정확하게 대변하는 설문문항을 찾기가 어려운 측정지표들에 대해서는 가능한 한 유사한 변수로 대체하여 원래의 취지를 반영하려고 노력하였다. 그 결과, 직업건강프로그램의 제공, 결사의 자유 침해건수 및 프라이버스 보호 등 3개 지표를 제외한 17개 지표 7개 특성에 대해서는 WPS 2005를 이용하여 계량화가 가능하였다. 설문조사 대상 사업장은 민간부문 1,557개, 금융

부문 58개, 공공부문은 290개로 총 1,905개 사업장에 대해 측정한 결과를 이용하여 분석하였는데 가중치는 반영하지 않았다.

첫째, 근무여건 특성을 보면, 먼저 근로시간을 측정하기 위한 주5일제 실시여부를 보면 2005년을 기준으로 민간부문은 전체의 64.2%가 전체적으로 시행하고 있었으나 공공부문은 95.9%가 시행하고 있었으며, 주당 초과근로시간을 보면 민간은 평균 6.4시간이었으나 공공부문은 4.9시간 수준이었다. 교대제 실시 유무를 보면 민간은 47.3%의 사업장에서 시행되고 있었으나 공공부문은 30%의 사업장에서만 시행되고 있었다.

둘째, 고용안정 특성을 보면, 비정규직의 고용추이는 민간부문은 47.8%가 유지 또는 증가라고 답한 반면에 공공부문은 62.4%가 유지 또는 증가 추이로 답했다. 다만 이는 2005년 응답임을 고려할 필요가 있다. 평균근속연수에 대응하는 유사변수인 이직률을 보면 민간부문은 24.3%, 금융부문은 17.2%인 반면에 공공부문은 12.0%로 상대적으로 낮게 나타났다. 다음으로 강제적 인력감축 경험유무를 보면 민간부문은 8.9%가 경험이 있다고 응답했으나 공공부문은 14.5%가 경험이 있다고 응답했다.

셋째, 임금 및 복리후생에 있어서는 민간부문 사업장의 23.1%가 동종업계 평균보다 높거나 매우 높다고 응답했는데 공공부문의 경우는 6.4%만이 높거나 매우 높다고 응답했다. 복리후생에서는 비정규직에 대한 4대 보험 적용비율을 복리후생 수준에 대응하는 유사변수로 사용하였는데, 민간부문의 경우 72.6%가 모두 적용하고 있다고 응답했고, 공공부문은 88.5%가 모두 적용하고 있다고 응답했다.

넷째, 교육 및 훈련 특성을 보면 먼저 교육훈련 실시여부에서 민간부문은 91.2%, 공공부문은 99.0%가 실시하고 있다고 응답했으며, 다기능교육훈련 실시여부에서는 각각 32.8%와 48.3%가 응답해서 공공부문에서 양적인 부분과 질적인 부분의 교육훈련 실시비율이 높게 나타났다. 그 외에 경력개발프로그램 실시비율도 높았으나 핵심인재 정의 유무 및 프로그램 보유 등의 비율에서는 공공부문이 상대적으로 낮았다.

다섯째, 건강 및 안전에서는 산재 및 직업병 발생 유무를 기준으로 민간부문은 32.6%였으나 공공부문은 29.0%로 비슷한 수준이었다.

여섯째, 고용평등 특성을 보면 먼저 과장급 이상에서 여성이 차지하는

비율은 민간부문이 6.8%, 공공부문이 8.6%로 공공부문이 높았다. 만 50세 이상의 고령자 비율은 민간부문이 13.0%, 공공부문이 12.9%로 비슷한 수준이었으며 장애인근로자 비율은 민간부문이 1.4%, 공공부문이 1.5%로 비슷했다.

일곱째, 공정한 갈등해결 시스템 특성에 있어서 먼저 노조 결성 기업의 경우 노사협의회 실질적인 운영정도를 보면 민간부문의 95.2%, 공공부문의 96.7%가 긍정적으로 평가하고 있었다. 비노조 기업의 경우에 경영전략에서 노사협의회와 노무관련 이슈를 고려하는 정도를 평가하였는데 민간부문의 경우는 43.7%가, 공공부문에서는 45.9%가 긍정적으로 평가하고 있었다. 합리적인 징계절차에 대해서는 노조 유무에 상관없이 공공부문에서 징계관련 위원회나 공식절차를 가지고 있는 비율이 높았다.

이상 '고용의 질'을 구성하는 특성에 대해 가중치를 정하여 전체적으로 '고용의 질'에 대해 계량적으로 공공부문과 민간부문을 비교하였는데, 여기서 사용되는 가중치는 전문가의 의견을 수렴하여 정한 기존의 연구결과를 인용하여 정하였다. 8개의 특성에 대한 가중치 전체를 100이라고 했을 때 고용안정이 23.61로 가장 중요한 특성이었으며, 다음으로는 임금 및 복리후생이 17.91로 두 번째로 중요한 특성으로 나타났다. 또한 각 특성별 측정지표에 대한 평가는 본 연구가 탐색적인 연구라는 점을 고려하여 연속적인 평가점수를 부여하기보다는 단속적인 평가점수를 부여하여 상대적인 차이를 크게 반영하려고 하였다.

이상의 결과, 먼저 특성별로 비교해 보면 각각 특성에 대해 가중치를 반영했을 때 근무여건은 민간이 3.33, 공공이 4.19였고, 고용안정은 민간이 10.17, 공공이 11.35였다. 다음으로 임금 및 복리후생은 민간이 10.41, 공공이 9.91이었으며, 훈련교육은 민간이 3.23, 공공이 3.20이었다. 건강 및 안전은 민간이 4.55, 공공이 4.79였고, 고용평등기회는 민간이 2.79, 공공이 2.79였다. 마지막으로 공정한 갈등해결 시스템은 유노조 사업장의 경우 민간이 5.53, 공공이 5.78이었고, 무노조 사업장은 민간이 3.75, 공공이 4.67이었다. 이를 종합해 보면 인권 특성을 제외한 가중치 76.21에 대해 유노조 사업장의 경우는 민간이 40.01, 공공이 42.01이었으며, 무노조 사업장의 경우는 38.23과 40.90으로 나타났다. 이를 100점으로 환산하면

유노조의 경우 민간과 공공은 52.50대 55.12였으며 무노조의 경우는 50.16대 53.67이었다. 대체적으로 본 연구 결과를 바탕으로 했을 때 ‘고용의 질’에 대한 탐색적인 계량화 결과, 공공부문이 20인 이상 사업장의 평균적인 ‘고용의 질’에 비해 상대적으로 높은 수준임을 보인다고 하겠다.

다만 본 연구가 탐색적인 수준의 연구이기 때문에 이 결과를 해석하는 데는 다음과 같은 점에 유의할 필요가 있다. 첫째, 8개의 ‘고용의 질’ 특성의 결정은 기존의 연구결과와 최근의 추이를 비교적 충실하게 반영하고 있지만, 각각의 특성을 구체적으로 측정하는 측정지표에 있어서는 WPS 2005를 활용하기 위해 다수의 지표가 유사변수로 대체되었다는 점을 유의해야 할 필요가 있다.

둘째, 그럼에도 불구하고 측정이 곤란한 특성인 인권이나 건강도 등은 계량화 노력에서 제외되어 있어서 전체적인 가중치 구성에도 한계가 있다고 하겠다. 훈련 및 교육에 있어서 경력개발과 관련하여 핵심인재제도가 포함된 점, 공정한 갈등해결시스템에 대해서 ‘결사의 자유’보다는 노사협의회 운영으로 대체하여 변수를 활용한 점 등은 결과의 해석에 유의를 요한다고 하겠다.

셋째, 구체적인 측정지표에 있어서 임금 및 복리후생의 경우 절대적인 수준에서는 공공부문이 민간부문에 비해 상대적으로 높지만, 심리적인 평가에서는 상대적으로 낮게 나타나고 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

그러나 이러한 문제점에도 불구하고 민간부문과 공공부문의 인사제도에 대해 공동조사인 WPS 2005를 이용해 직접적인 비교를 하였다는 점, 탐색적인 수준이기는 하지만 최근 논의가 확대되고 있는 ‘고용의 질’에 대해 계량화를 시도하였다는 점 등은 본 연구의 의미라고 하겠다.

## 참고문헌

- 감사원, 『공기업 감사백서』.
- 장수돌(1997), 『공기업 노사관계 및 인적자원관리 연구 - 절차적 공정성을 높이기 위한 전략적 선택의 관점』, 한국노동연구원.
- 기획예산처(2006), 「2006년 공공기관 경영혁신 지침」, 3월.
- 김유선(2003), 「공공부문의 비정규직 실태와 규모」, 공공부문 비정규직 인권실태조사, 국가인권위원회.
- 김재홍(1996), 「공공부문과 민간부문간 보수격차의 요인에 관한 연구: 공무원의 보수수준을 중심으로」, 『한국행정학보』 30 (3), pp.89~104.
- 김태현(2001), 「공공부문 노동운동의 현황과 발전방향」, 『노동사회』 54, 한국노동사회연구소.
- 김홍식(1993), 「경제학에서의 공과 사의 의미」, 『사회과학연구』 19, 경희대학교(정재하(2005)에서 재인용함).
- 노동부(2005), 「2004년도 산업재해 현황분석」.
- 노동부 고용정책본부 고령자고용팀(2005), 「300인 이상 사업장 고령자 고용실태 분석결과」, 7월.
- 노동부 고용평등국(2005), 「2004년 직장내 성희롱 신고사건 처리결과 분석」, 1월.
- 류재우(2007), 「노동조합과 임금구조」, 『노동경제논집』 30 (1), pp.31~53.
- 매일경제, 2006. 3. 12일자.
- 방하남·이상호(2006), 「좋은 일자리의 개념 구성 및 결정요인의 분석」, 『한국사회학』, 40 (1), pp.93~128.
- 방하남·이명연·김기현·김한준·이상호(2006), 『고용의 질: 거시·기업·개인수준에서의 지표개발 및 평가』, 한국노동연구원.
- 안주엽(2005), 「노동시장 차별관행 실태 - 채용차별을 중심으로」, 『노동리뷰』 4월호, pp.3~18.

- 오건호(2001), 「공공부문 구조조정의 비판적 평가와 과제」, 『김대중 정권 공공부문 구조조정: 평가와 과제 특별토론회』, 민주사회연구원 · 공공연맹.
- 옥동석(2000), 「재정적자의 평가와 공공부문의 범위」, 『재정운용의 현안 과제와 개선방향』, 비봉출판사.
- 이병훈(2005), 「공공부문 단체교섭구조의 개선방안」, 노사정위원회 공공 특위 발표원고.
- 이병훈 · 황덕순(편)(2000), 『공기업의 민영화와 노사관계: 5개국의 사례 비교연구』, 한국노동연구원.
- 이상철 · 문인수 · 성도경(2000), 『공기업의 이해』, 대영문화사.
- \_\_\_\_\_ (2005), 「기업의 사회적 책임과 고용에 대한 글로벌 기준」, 『인재 경영』 3, pp.124~131.
- 이영면 · 박상언(2007), 「고용의 질'에 관한 글로벌 기준과 측정지표」, 『인사관리연구』 31 (2), pp.149~177.
- 이종오 · 주 정(2004), 「한국기업의 사회보고서 표준에 관한 연구」, 한국 사회경제학회 학술대회, 국민대학교.
- 이종훈(1996), 「공기업 임금실태 및 합리적 임금결정방식」, 『노동경제논집』 19 (1), pp.303~328.
- \_\_\_\_\_ (1992), 「임금프리미엄의 결정요인」, 한국경제학회 발표논문.
- 이철수 · 강성태(1997), 『공공부문의 노사관계법』, 한국노동연구원.
- 이혜영 · 황기돈(1999), 「시장과 공공영역: 공공부문 민영화와 한국사회의 공공성 위기」, 『21세기 한국사회와 공공영역 구축의 전망』, 나남출판사.
- 정이환(2006), 『현대 노동시장의 정치사회학』, 후마니타스.
- 정재하(2005), 『공공부문의 범위와 고용변화 분석』, 한국노동연구원.
- 조성재 · 강병식 · 김가람(2008), 『공공부문의 간접고용과 고용관계』, 한국노동연구원.
- 행정자치부, 『행정자치통계연보』, 각년도.
- 행정자치부, 『지방공기업 결산 및 경영분석』, 각년도.

- Anker, Richard(2002), "People's Security Surveys: An Outline of Methodology and Concepts," *International Labor Review* 141 (4), pp.309~328.
- Baker, George, Michael Gibbs & Bengt Holmstrom(1994), "The Wage Policy of a Firm," *Quarterly Journal of Economics* 109, pp.921~955.
- Bonnett, F., J. B. Figueiredo, & G. Standing(2003), "A Family of Decent Work Indexes," *International Labor Review* 142 (2), pp.213~238.
- Budd, John(2002), *Employment with a Human Face*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Cerulli Associates(2001), Ethical Investor Newsletter, Cerulli Edge-Global Edition, No. 41, 10-16 Sep. 2001, (<http://www.ethicalinvestor.com.au>).
- Clark, A. C.(1998), "Measures of Job Satisfaction, What Makes a Good Job? Evidence from OECD Countries," *Labor Market and Social Policy*, Occasional Papers No. 34, OECD.
- Dow Johns Sustainability World Indexes (DJSI)(2006), *Dow Johns Sustainability World Indexes Guide*, Version 8.0, August.
- Ehrenberg, Ronald D. and Robert S. Smith(1991), *Modern Labor Economics*, 4th Edition, New York, NY: Harper Collins.
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink(1998), "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization* 52 (4).
- Freeman, R. Edward(1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston.
- \_\_\_\_\_ & Phillips(2002), "Stakeholder Theory: A Libertarian Defense," *Business Ethics Quarterly* 12 (3).
- Gemmel, N.(1993), *The Growth of the Public Sector: Theories and International Evidence*, Edward Elger(경제하(2005, 6)에서 재인용함).



- Ghai, Dharam(2003), "Decent Work : Concept and Indicators," *International Labor Review* 142 (2).
- Global Reporting Initiative(GRI)(2006a), Everything You need to Know about the DRAFT G3 Guidelines – past, present, and future, (<http://www.gri3.org/pdf/extras.pdf>, March 16, 2006).
- \_\_\_\_\_(2006b), G3 Version for Public Comments, Sustainability Reporting Guidelines, (<http://www.gri3.org/guidelines/overview.html>, March 16, 2006).
- Groshen, Erica(1991), "Five Reasons Why Wages Vary Among Employers," *Industrial Relations* 30, pp.350~381.
- Habermas(1989), *Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge: MIT Press(정재하(2005, 6)에서 재인용함).
- Hartmen, Thom(2002), *Unequal Protection: The Rise of Corporate Dominance and the Theft of Human Rights*, Emmaus, Penn.: Rodale.
- Hopkins, Michael(2004), "Corporate Social Responsibility: An Issue Paper," Working Paper No. 27, Policy Integration Department, World Commission on the Social Dimension of Globalization, International Labour Office, Geneva.
- Hundley, Greg(1991), "Public- and Private-Sector Occupational Pay Structure," *Industrial Relations* 30 (3), pp.417~434.
- International Labor Organization(ILO), ILO Convention 87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organize.
- \_\_\_\_\_(1949), ILO Convention 98 Right to Organize and Collective Bargaining.
- \_\_\_\_\_(1971), ILO Convention 135, Workers Representative Convention.
- \_\_\_\_\_, ILO Decent Work Agenda.
- \_\_\_\_\_(1998), ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 86th Session.
- \_\_\_\_\_, ILO Tripartite Declaration Concerning Multinational Enterprise

and Social Policy.

- ISO Advisory Group on Social Responsibility(2004), "Working Paper on Social Responsibility," April 30.
- Jencks, C., L. Perman, & L. Rainwater(1988), "What Is Good Job? A New Measure of Labor-Market Success," *American Journal of Sociology* 93 (6), pp.1322~1357.
- Kaufman, Bruce & Julie Hotchkiss(2006), *The Economics of Labor Markets*, Mason, OH: Thompson.
- Kelly, Marjorie(2001), *The Divine Right of Capital: Dethroning the Corporate Aritocracy*, San Francisco: Berrett-Koehler.
- Mitchell, Daniel J. B.(1986), "Union vs. Nonunion Wage Norm Shifts," *American Economic Review* 76 (2), pp.249~252.
- Onuf, Nicholas(2002), "World fo Our Making: The Strange Career of Constructivism in International Relations," in Donald J. Puchala (ed.), *Visions of International Relations: Assessing and Academic Field*, Columbia, South Carolina.
- Organization for Economic Cooperation and Development(OECD)(2000), *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, Revised Version.
- \_\_\_\_\_(2001), "Codes of Corporate Conduct: Expended Review of Their Contents, Directorates for Financial, Fiscal, and Enterprise Affairs," Working Papers on International Investment, No. 2001/6, Paris, (<http://www.oecd.org/dataoecd/57/24/1922656.pdf>).
- \_\_\_\_\_(2004), *OECD Principles of Corporate Governance*.
- Phillips, Kevin(2002), *Wealth and Democracy: A Political History of the American Rich*, New York: Broadway Books.
- Ritter, J. A. & R. Anker(2002), "Good Jobs, Bad Jobs: Workers' Evaluations in Five Countries," *International Labor Review* 141 (4), pp.331~358.
- Segerlund, Lisbeth(2005), "Corporate Social Responsibility: Towards New Rules for Transnational Corporations?" Paper Presented

- at the 3rd ECPR Conference, Budapest, 8-10 September.
- Sethia, N. K. and Von M. A. Gilvow(1985), "Arriving at Four Cultures by Managing the Rewards System," in R. Kilman, M. Faxton, and R. Serpa, *Gaining Control of the Corporate Sulture*, San Frnacisco, CA: Jossey-Bass.
- Sewell, W. and R. M. Hauser(1975), *Education, Occupation and Earnings*, New York: Academic.
- Smith, Sharon P.(1977), *Equal Pay in the Public Sector: Fact or Fantasy*, Princeton, NJ: Industrial Relations Section, Princeton University.
- Tilly, Chris and Charles Tilly(1998), *Work under Capitalism*(이병훈 · 조효래 · 윤정향 · 김종성 · 김정혜(역), 『자본주의의 노동세계』, 한울아카데미).
- United Councils of International Business(USCIB), Corporate Responsibility Committee(2002), *USCIB Compendium of Corporate Responsibility Initiatives*.
- United Nations(UN)(1948), UN Universal Declaration of Human Right.  
\_\_\_\_\_(2000), UN Millenium Declaration,
- Venti, Steven F.(1987), "Wages in the Federal and Private Sectors," in David Wise(ed.), *Public Sector Compensation*, Chicago: University of Chicago Press.
- WBCSD(2001), *The Business Case for Sustainable Development: Making a Difference toward the Johannesburg Summit 2002 and Beyond*. Geneva, (<http://www.wbcsd.org>).
- Weisbrod, Burton(1988), *The Non-Profit Economy*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wendt, Alexander(1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge.
- [www. gri3.org](http://www.gri3.org)  
[www.ilo.org/ses](http://www.ilo.org/ses)

◆ 執筆陣

- 조성재(한국노동연구원 연구위원)
- 이병훈(중앙대 사회학과 교수)
- 이영면(동국대 경영학부 교수)
- 나인강(인천대 경영학부 교수)
- 김기민(한국노동연구원 책임연구원)

KLI 사업체패널자료를 이용한 공공부문 고용관계 분석

- |           |   |
|-----------|---|
| ▪ 발행연월일   | 2009년 3월 6일 인쇄<br>2009년 3월 10일 발행   |
| ▪ 발 행 인   | 박 기 성   |
| ▪ 발 행 처   | <b>한국노동연구원</b><br>☎ 1510-7410 서울특별시 영등포구<br>은행길 35<br>☎ 대표 (02) 785-5080 Fax (02) 3775-0697 |
| ▪ 조판·인쇄   | 도서출판 창보 (02) 2272-6997  |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일  |
| ▪ 등 록 번 호 | 제13-155호  |

© 한국노동연구원      정가 10,000원

ISBN 978-89-7356-738-6