

공공부문과 민간부문의 인사관리 비교

- 사업체패널조사결과 분석을 중심으로 *

이 영 면**, 나 인 강***

I. 들어가기

공공부문이라 하면 일반적으로 정부와 공공적인 성격을 띠는 기관을 포함한다고 하겠다. 자세한 공공부문에 대한 정의는 본문에서 다루기로 하고 일반적으로 생각하는 공공부문 특히 공공부문의 인사관리 특징에 대해 살펴보자. 다만 실증분석에서는 2005사업체패널조사가 정부의 공무원을 제외하고 있어서 공공기관을 중심으로 살펴보기로 한다. 대부분의 사람들은 공공부문이 근로자의 입장에서 우선 안정적이고 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 고시라고 한다. 공공기관의 경우는 경력직 채용보다는 신입사원을 선발해서 인원을 충원하지만 이 경우에도 경쟁률이 일반 대기업보다 더 높은 경우가 많다. 이런 현상은 공무원이나 공공기관의 근로자들의 근로조건이 나쁘지 않다는 점을 반증하는 것이라고 하겠다.

먼저 공공기관을 포함한 공공부문의 인사관리체도의 특징을 근로자의 입장에서 살펴 보면 고용에 대한 안정이라고 하겠다. 공무원의 경우 법적으로 고용을 정년까지 보장하고 실제로 이 사항이 잘 지켜지고 있기 때문에 정년까지는 큰 문제없이 일하는 경우가 일반적이다. 공공기관의 경우는 이보다는 약하지만 그래도 상대적으로 민간기업에 비해 정년까지 일할 확률이 매우 높다. 본문에서 살펴 보겠지만 이 점이 공공기관의 구성원으로 일하고 싶은 가장 중요한 이유라고 하겠다. 임금이나 복리후생에서도 민간부문에 비해 적지 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 세기 때문에 야간 근무나 휴일

* 본 발표문은 한국노동연구원의 '공공부문과 민간부문의 인사관리 비교' 용역과제의 중간보고서이며 따라서 본문의 내용을 인용하고자 할 경우에는 연구책임자의 서면동의를 받아주시기 바랍니다.

** 동국대학교 경영학과 교수

*** 인천대학교 경영학과 부교수

근문가 일상적이지만 공공기관의 경우는 상대적으로 노동강도가 낮다고 할 수 있다. 공공기관에서 일하는 근로자들의 상당수가 이전에 우수한 대기업에서 일하다가 직장을 옮기는 경우가 많다는 점에서 이를 반증하는 내용이라고 하겠다.

다음으로 조직의 입장에서 살펴 보면 공공기관의 경우 상대적으로 근로자들에게 자의적으로 상황에 맞추어 심하게 일을 시키기가 어렵다. 먼저 공공기관의 경우 법적인 근거에 따라 조직이 설립되었으며 대부분 독점적인 서비스나 제품을 공급하기 때문에 시장의 개념이 약하고 그 결과 경쟁보다는 조화와 타협 속에서 조직의 대표자와 근로자들간에 고용관계가 형성된다. 특히 노동조합이 결성되어 있는 경우 조직의 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 점은 공공기관의 책임자나 구성원에 대해서는 바람직하다고 할 수 있다. 고용이 안정된 직장에서 적당한 수준으로 일하고 적절한 보수를 받으며 직장생활을 한다는 점이다. 문제는 이런 공공기관이 국민의 세금을 바탕으로 예산이 세워지고 집행되는 경우가 일반적이라는 점이다. 물론 일부 공공기관은 자체 수입으로 예산을 세우고 집행하는 경우도 있지만 대부분의 경우는 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. 시장 실패에 의해 설립된 수많은 공공기관들은 시장에 의한 평가나 외부의 감시를 받지 않기 때문이다. 그래서 국회의 국정감사, 정부의 정기감사, 감사원 감사, 기획예산처의 경영평가 등의 다수의 외부적 통제와 감시가 존재하지만 그래도 완전하게 공공기관의 업무를 평가하기는 어렵다. 본질적으로 시장에서 벗어나 있기 때문이다.

따라서 정부는 공공기관의 사업과 내부 제도에 대해 통제를 하고 감시를 하지만 원래의 의도대로 되어가고 있는 지에 대한 평가는 또 다른 문제를 제기하게 된다. 경영평가 1위, 고객만족도 1위 등 수많은 현수막에 대해 일반 시민들은 쉽게 동의하기 어렵다. 그만큼 통제와 평가가 완전하지 못하다는 의미로 해석할 수 있다.

본 연구에서는 이런 문제 의식을 바탕으로 우선 민간부문과 공공기관을 중심으로 한 공공부문의 인사관리에 대해 비교해 보고자 한다. 과연 두 부문간에 인사관리나 인사관리제도에 있어서 차이가 존재하는 지에 대해 실증적인 자료를 가지고 비교해 보고자 한다. 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 존재하는 지에 대한 분석도 의미가 있다고 하겠다.

이와 관련해서 2005년을 기준으로 조사된 사업체패널조사는 중요한 의미가 있다고 하겠다. 그동안은 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 사업체패널의 중요한 기여라고 하겠다.

두 번째는 그 동안 이론적으로 제기되어 왔던 사항들이 과연 현실적으로도 존재하고 있는 지를 실증적으로 검증해 보고자 한다. 앞에서 간단히 언급했지만, 고용의 안정, 임금이나 복리후생의 수준, 그리고 다양한 인사제도의 실질적인 차이들이 대표적인 예라고 하겠다. 최근 공공부문도 참여 정부의 혁신노력의 결과 과거에 비해 많은 형식적인 변화를 보이고 있다. 따라서 이런 몇 년에 걸친 혁신의 성과를 인사관리 측면에서 살펴볼 수 있다고 생각된다.

그러나 이런 실증적인 자료를 바탕으로 이루어지는 연구의 경우 자료가 신뢰성과 타당성을 제대로 확보하고 있는가가 전제 조건이다. 인사제도라는 것이 만들어지고 외형상 평가가 가능하지만 실제로 그 제도를 만드는 취지가 실질적으로 적용되어 효과가 발생하는 지는 별개의 문제이기 때문이다. 이 점에 대해서는 한계가 있지만 2005사업체패널조사가 공공부문에든 같은 질문을 묻는 최초의 대규모 실태조사라는 점에서 그 가능성을 전제로 분석을 진행하고자 한다.

마지막으로 가능하다면 민간부문과 공공부문의 인사관리를 비교하고 이를 바탕으로 정책적인 시사점을 도출해 제시해 보고자 한다.

II. 공공부문의 의미

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 의미로 첫째, 관행적으로 특정한 공적기관을 의미한다고 본다. 즉, 행정부, 의회, 관청, 재판소 등과 관련된 사항과 이들이 행하는 모든 활동을 포함하는 것으로 본다. 둘째, 불특정 다수의 사람들에게 공통적으로 관계되는 사항을 나타낸다. 특히 재화와 서비스의 사용측면에서 보는 경우 공공이란 사적사용에 필수적이 배제성이 없는 영역을 말한다. 예를 들면 공공서비스나 공공재 등이 대표적인 예라고 하겠다. 그러나 공공성이 어떤 범위의 재화나 서비스까지를 포함하는 지에 대한 명확한 구분이 없기 때문에 쉽게 파악하기 어려운 점이 있다.

Habermas(1989)는 공공영역(the public square)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. 그 외에 김태현(2001), 오건호(2001), 김유선(2003) 등도 공공부문에 대

해 정의를 하고 있다. 특히 김유선(2003)은 구체적으로 공공부문에 중앙정부, 지방자치단체, 정부투자기관, 정부출자기관, 재투자기관, 지방공기업, 정부출연기관, 위탁 및 보조기관, 그리고 특별법에 따라 공적인 목적을 위해 설립된 특수법인과 국공립 초중등학교 및 대학교 등의 교육기관을 포함하고 있다.

또한 정재하(2005, 7-13)는 정치적·행정학적 관점, 법적 관점, 경제적 관점, 그리고 노사관계 관점에서 다르게 정의되는 공공부문의 개념을 정리해서 제시하면서 공공부문은 다양한 관점에서 접근하여 정의할 수 있다고 하고, 실제 국내 공공부문의 범위를 정하는데 몇 가지 기준을 사용하고 있다. 본 연구도 공공부문의 정의 자체보다는 공공부문에 속한 조직들의 인사제도를 검토하는 데 있으므로 정재하(2005)의 정리를 살펴보기로 한다.

1. 공공부문의 유형과 규모

먼저 일반정부의 고용을 살피기 위해서 행정자치부에서 발표하는 『행정자치통계연보』를 검토하는데 여기에는 헌법에 따른 국가기관들을 중심으로 입법부, 사법부, 행정부를 합쳐서 일반정부로 보고 있다. 2003년을 기준으로 입법부 3,086명, 사법부 14,005명, 국가공무원 579,448명 및 지방공무원 317,131명을 포함한 행정부 896,571명, 헌법재판소 202명, 중앙선거관리위원회 2,073명 등 총 915,945명으로 파악하고 있다. 1981년의 665,895명에 비해서는 37.6%가 증가하였다. 지방정부의 경우는 2003년을 기준으로 지방자치단체 256,202명, 지방교육청 60,929명으로 총 317,131명으로 1997년의 355,690명에 비해 10.8%가 감소하였다.

공기업의 경우 정재하(2005)는 ‘정부가 자본을 투자하여 설립하고 경영권을 직접 혹은 간접적으로 행사하는 기업 또는 정부가 예산을 지원하는 기업’으로 정의하면서 감사원의 『공기업 감사백서』를 기준으로 2001년말 정부투자기관과 자회사 62,958명, 정부출자기관과 자회사 97,835명, 그리고 기타기관과 자회사 31,503명으로 1998년의 207,815명에 비해 인원이 7.5% 감소한 것으로 정리하고 있다.¹⁾ 지방공기업부문의 경우는 행정자치부의 『지방공기업 결산 및 경영분석』 자료를 기준으로 2003년 직영기업 194개 15,600명, 지방공사 및 공단 등 간접경영기업 139개 39,525명 등 총 55,152명으로 1992년의 41,328명에 비해 33.4%가 증가한 것으로 나타났다.

UN의 국제표준 산업분류에 기초한 한국표준산업분류를 기준으로 공공부문을 파악할 수 있는데 협의의 공공부문이라고 할 수 있는 항목에는 국가 및 지방행정기관이 일반대중에게 제공하는 ‘공공행정, 국방’ 및 ‘사회보장 행정업무’가 포함된다. 이는 대분류 기준으로 N이며, 중분류로는 76번째이고 소분류는 ‘입법 칙 일반정부 행정(761)’, ‘사회 및 산업정책 행정(762)’, ‘외무 및 국방 행정(763)’, ‘사법 및 공공질서 행정(764)’, ‘사회보장 행정(765)’ 등으로 구분된다. 여기에 광의의 공공부문으로 포함할 수 있는 ‘교육서비스’, ‘보건 및 사회복지서비스’, 그리고 ‘전기·가스·수도’를 포함하여 정의할 수 있다(정재하, 2005: 42-44). 2004년을 기준으로 이 광의의 공공부문에서는 22,557천명을 포함하고 있으며 이는 1992년의 19,009천명에 비해 18.7%가 증가하였다.

1) 본 통계의 기준은 정원이며 별정직 등은 제외되었음.

2. 공기업의 개념

공기업에 대한 정의는 다양하다. 그러나 공기업은 그 용어에서 공공성(publicity)과 기업성(entrepreneurship)이란 양대 요소를 축으로 설명할 수 있다. 공공성이란 공공에 의한 소유와 지배를 의미하고 기업성이란 사업주체로서 재화와 서비스를 시장에 제공하는 것을 의미한다.²⁾ 일반적으로 공기업의 특징은 첫째, 주체가 국가 또는 공공단체이다. 하지만 이를 규정하는 데는 신축적일 필요가 있다. 둘째 출자와 소유지배에 있어서 국가나 공공단체가 전액 또는 상당한 수준으로 출자한 경우이다. 셋째, 공기업은 공공수요의 충족과 공공복리의 증진이라는 사회적 목적을 가진다. 넷째, 수익성을 고려해야 하기 때문에 최소한 적자경영을 피할 수 있는 기업성을 가지고 있다(이상철 외, 2000, 29-31).

공기업과 유사한 개념들로는 공익기업, 공사, 정부기업, 정부투자기관 등을 들 수 있다. 공익기업(public utility)은 전기·수도·가스·전화·수송 등 그 서비스가 국민생활에 필수불가결하고 독점적인 성격이 짙은 사업을 영위하는 기업을 말한다. 그러나 공익기업에는 공기업인 공익기업과 민영인 공익기업으로 구분된다. 공사(public corporation)는 공기업의 한 형태이며 공기업은 공사보다 넓은 개념이라고 할 수 있다.

공기업은 일반적으로 정부가 전액출자하는 것이 일반적이며 특별법에 의해 설립된다. 정부기업은 정부부처의 형태를 지닌 공기업을 말하는데 우리나라에서는 기업예산회계법의 적용을 받는 철도사업·통신사업·양곡관리사업·조달사업 등이 있다. 정부투자기관은 정부가 자본금의 전부나 일부를 출자한 기업으로 우리나라에서는 정부기업을 제외한 공사와 주식회사형태의 공기업을 말한다. 이러한 공기업은 정부투자기관관리기본법의 적용을 받는다. 2004년에는 정부산하기관관리기본법이 시행되고 산하기관에 대한 관리도 시행되고 있다. 정부산하기관관리기본법은 88개 산하기관만을 대상으로 하는데 실제로 산하기관의 수는 그보다 훨씬 많으며 정부출자기관, 출연기관, 위탁기관 등 다양한 기관들이 있다.

그 외에 지방자치단체가 직접 설치하고 경영하거나 법인을 설립하여 경영하는 기업의 운영에 대해 필요한 사항을 정한 지방공기업법이 있다. 지방공기업법은 1969년에 제정되고 1992년과 1999년에 개정되었다. 개정된 지방공기업법에서는 지방공사제도가 도입되고 기업성과 독립성이 강화되었다. 지방공기업에는 지방직영기업과 지방공사 및 지방공단 그리고 민관공동출자기업 등이 있다.

2) 미국의 경우에는 공기업을 공공단체가 소유하거나 지배하며 그 생산물이 판매되는 생산주체로 정의하는데 여기서 생산주체는 예산을 가지고 재화를 생산하는 단위, 소유란 공공단체의 지분율이 10%이상, 생산물 판매는 매출이 경상비의 50%이상을 충당하는 경우를 말한다(이상철외, 2000, 26). 일본의 경우는 공기업을 '국가 또는 지방자치단체와 같은 공공단체에 의해서 소유되는 기업 또는 공공단체에 의해 출자되는 경영·경제의 소유기구'라고 정의하고 있다.

3. 공공부문의 지배구조와 비효율성

한 조직이나 기업의 지배구조는 그 조직이나 기업이 설립 목적에 따라 제대로 그 경영의 목적을 달성하도록 구성되어 있다. 일반 민간기업의 경우 내부적인 지배구조와 외부적인 지배구조가 시장 원리에 따라 갖추어져 있어서 시장에 의해 기업 경영에 대한 평가를 받을 수 있다. 하지만 공기업 을 포함한 공공부문의 경우는 시장실패라는 전제하에 전통적으로 독점적인 성격을 가지고 있다.

그럼에도 불구하고 우리나라의 경제가 성장해 나가는 과정에서 공사를 포함한 공기업들이 경제 발전에 기여한 점은 긍정적으로 평가할 필요가 있다. 우리나라는 1960년대 이후 전기, 통신, 도로 등 국가기간산업이 매우 빈약했고 이런 기간 산업을 이끌어갈 수 있는 민간자본도 부족했다. 정부는 대규모 자본이 필요한 공기업을 설립하여 국가인프라를 구축하고 경제성장의 바탕을 제공한 바 있다. 하지만 시간이 흐르고 환경이 변화함에 따라 공적인 재화와 서비스의 공급이라는 측면과 함께 독점적인 성격으로 인한 관료적 성격과 비효율적 운영이 문제점으로 제기되고 있다.

소유와 경영의 분리는 자금 조달과 경영이 분리될 때를 말한다. 투자자들은 자신의 투자 수익을 확보하기 위해 전문 경영자들의 전문성을 필요로 하고, 경영자들은 투자 재원을 확보할 필요가 있기 때문에 발생한다. 하지만 소유와 경영이 분리되면 주인(투자자)과 대리인(경영자)의 이해관계가 다르기 때문에 주인-대리인 문제가 발생하게 된다. 즉, 투자자는 경영자의 모든 행동을 감시하고 통제할 수 없기 때문에 경영자는 투자자의 이익보다는 자신의 이익을 극대화하는 방향으로 행동할 가능성이 있다. 이러한 대리인 문제는 공기업의 경우는 복대리인, 즉 국민-정치인-정부-공기업 등의 중층의 대리인 문제를 가지고 있기 때문에 각 과정마다 대리인이 사적인 이익을 추구할 가능성이 있고 그 결과 공기업에서는 대리인 문제가 더 확대되어 나타날 가능성이 크다.

따라서 지배구조는 이러한 이해상충의 상황에서 경영자가 자신의 이익을 추구하는 행동을 제한하고 투자자인 주주의 이익을 대변하여 행동하도록 하는 경영자 규제 메카니즘이라고 할 수 있다. 기업의 경우 지배구조의 문제는 결국 ‘투자자가 경영자로부터 정당한 이익을 확보할 수 있는 방법은 무엇인가?’, ‘경영자가 주주의 이익을 침해하는 결정을 할 수 없도록 견제하는 방법은 무엇인가?’, 또는 ‘경영자가 기업의 관리를 부실하게 하는 경우 어떤 식으로 책임을 물을 수 있는가’ 등에 대해 답을 찾는 과정이라고 할 수 있다.

경영자가 아닌 투자자와 대리인인 경영자 사이에 대리인 문제가 발생할 수 있는 근거는 다음과 같이 분류할 수 있다. 첫째, 사적 이익의 추구이다. 공기업을 포함한 공공기관의 경우 이러한 사적 이익의 추구 가능성이 더 크다. 특히 우리나라의 경우 공공기관의 경영자는 경영의 전문가라기보다는 정치적인 과정을 통해 선임되는 경우가 많다. ‘낙하산 인사’라는 표현이 그 대표적인 예라고 하겠다. 따라서 공공기관의 경영자는 공기업 본연의 설립취지보다는 정치적인 목적을 달성하기 위해 공공기관을 경영할 가능성이 있다.

둘째, 단기 업적주의이다. 경영자의 보수는 대개 자신이 재직하고 있는 기간 동안에 발생한 경영 성과에 따라 결정된다. 따라서 장기적인 관점에서 경영을 하기보다는 자신이 재직하고 있는 기간

동안에 성과가 발생할 수 있는 단기적인 경영성과에 집착하게 된다. 그 결과 장기적인 성과를 희생하여 단기적인 성과를 내려고 한다. 이러한 경향은 공공기관의 경우에 더욱 크게 나타날 가능성이 있다. 공공기관의 대표자는 대부분 임기제를 취하고 있고 현실적으로 연임가능성은 매우 낮다. 따라서 자신이 재직하는 기간 동안에 성과를 보일 필요가 있고 그에 따라 단기적인 성과중심의 경영을 할 가능성이 높다.

셋째, 위험회피이다. 일반적으로 기업의 주주는 기업이 파산하면 자신의 투자한 금액만 손해를 보지만 경영자의 경우에는 자신의 직장, 현 직장에서만 활용될 수 있는 지식의 손실 등 해당 기업에 관련된 모든 것을 손해 보게 된다. 따라서 경영자는 주주에 비해 위험을 피하려는 행동을 하게 된다. 그 결과 경영자들은 고위험-고수익으로 이어지는 투자는 꺼려하고 위험을 분산하려는 다각화를 추진할 가능성이 높아진다. 또한 파산을 피하기 위해 부채비율을 적정 수준보다 감소시키려고 하고 가능한한 배당을 줄여서 내부유보를 증가시키려고 한다. 이러한 경영자의 행동은 투자자인 주주의 이익에 반하는 행동이라고 할 수 있다.

공공기관에서도 경영자는 재직하는 동안 특정한 개선활동을 취하기보다는 안정적인 경영을 통해 무난한 경영을 경영목표로 할 가능성이 있다. 공공기관의 경영이 수익성만을 전제로 하지 않기 때문에 이러한 경영목표는 내부적으로도 지지받을 가능성이 높으며 외부적으로도 자신의 입지를 강화하는 데 유리하게 작용할 가능성이 있다. 내부적인 개혁이나 혁신은 내부구성원인 종업원의 저항을 불러일으킬 가능성이 높다. 따라서 공공기관의 경영자는 외적으로는 혁신이나 개혁으로 평가되지만 내부적으로는 안정을 유지하는 경영정책을 유지할 가능성이 있다.

넷째는 노력회피이다. 민간 기업의 경우 기업가치를 극대화하기 위해 경영자는 새로운 기술과 투자안을 개발하는 데 많은 노력을 기울여야 한다. 그러나 민간 기업의 경영자가 자신이 소유한 지분율이 낮은 경우에는 자신이 노력으로 이룩한 성과 중에서 자신에게 돌아가는 결과가 많지 않으므로 새로운 기술 개발이나 수익성이 높은 투자안을 개발하고 실행하는 데 상대적으로 노력을 덜 기울일 수 있다. 공공기관의 경우에도 이러한 노력회피 현상은 마찬가지로 나타날 수 있다. 공공기관의 경영자는 경영성과에 따른 금전적인 보상이 크지 않고 연임에 대한 가능성도 높지 않으므로 금전적인 보상을 목표로 하는 적극적인 노력을 기대하기 어렵다.

이상에 언급된 대리인 문제들을 해결하기 위해서 여러 제도가 운영되는데 이를 통해 대리인 문제를 줄이고 그 결과 기업가치를 증대시킬 수 있다. 그러나 대리인 문제를 감소시키기 위한 노력에는 비용이 발생하는데 그 비용을 대리인 비용이라고 한다.

여기에는 몇 가지가 있다. 첫째는 주주에 의한 감시 비용이다. 공공기관의 경우 일반적으로 정부가 소유권을 가지고 있고 국민을 대리하여 지배권을 행사하고 있는데 공공기관의 경영을 견제하기 위해 다양한 제도를 마련하고 있다. 이에 따른 비용을 말한다. 우리나라 공공기관의 경우에도 사장의 선임이 공정하게 이루어지도록 사장추천위원회를 구성하고 이사회에 반드시 일정 비율이 사외이사를 두고 있으며 사장을 결정할 때 경영계약을 체결하는 등의 제도를 운영하고 있다. 그에 따르는 비용을 말한다.

둘째는 경영자에 대한 보증비용이다. 경영자에 의한 보증비용(bonding cost)이란 경영자가 자신

이 행하고 있는 경영과 투자의사결정이 주주의 이해관계와 일치한다는 것을 주주에게 보여주기 위해 발생하는 비용을 말한다. 민간기업에서 경영자가 주주에 대해 사업투자설명을 하는 것을 예로 들 수 있다. 공기업의 경우에도 다양한 홍보활동과 광고 등을 행하며 이러한 비용을 말한다.

셋째는 잔여 손실(residual cost)이다. 잔여손실이란 경영자에 대한 감시노력에도 불구하고 경영자의 행위에 대한 통제가 불완전하기 때문에 발생하는 대리인 비용으로 기업가치가 손실되는 경우를 의미한다. 이 세 번째 손실비용은 일반적으로 언급되는 비효율성의 문제라고 하겠다.

우리나라 공공기관의 경우 매년 국정감사나 다양한 감사 결과 발표되는 문제점들을 여기에 포함할 수 있을 것이다. 공공기관의 경우에는 시장에 의한 외부적 견제가 존재하지 않기 때문에 비효율적인 경영에 대한 견제장치가 작동하기 어려우며 그에 따른 비용이 상대적으로 크게 발생할 가능성이 높다고 하겠다.

공공기관은 일반적으로 시장경제체제의 결함, 즉 시장실패(market failure)를 교정하기 위해 설립된다. 시장실패는 크게 자연독점(natural monopoly)과 같이 경쟁의 해법을 찾을 수 없는 경우와 외부효과(externalities), 공공재(public goods), 정보비대칭성(asymmetry of information)등의 이유로 경쟁적 시장이 존재하더라도 사회적으로 효율적인 결과를 낳지 못하는 경우로 나눌 수 있다. 이러한 시장실패를 해소하기 위해 정부가 기업을 직접 소유·경영함으로써 시장실패에 대응하고자 하는 정책의 결과가 공기업을 포함한 공공기관이다. 그러나 공기업을 포함한 공공기관은 정치적인 측면의 설명을 필요로 한다. 경우에 따라서는 기간산업의 국유화, 부실기업의 인수를 통한 기업 회생, 경제개발을 위한 수단으로 활용되기도 하였다.

공기업을 포함한 공공기관의 소유지배구조는 우선 중층의 주인-대리인 문제가 존재하며 그에 관련된 비효율성이 존재한다는 문제점을 가지고 있다. 공공기관의 경우 정부가 임명한 경영자에 의해 운영되므로 경영자는 본인-대리인이론에서 설정하고 있는 전형적인 대리인이라고 할 수 있다. 그런데 공공기관의 경우 정부와 국민사이에 다시 대리인 문제가 존재하므로 중층의 대리인 문제가 존재한다. 구체적으로는 정부와 국민사이에 다시 정치인이라는 대리인 문제가 존재하여 <일반국민-정치인-공무원-공기업경영자>로 이어지는 다단계 계층구조의 본인-대리인 관계(multiple principal-agent relationship) 또는 복대리인 관계를 형성하고 있다.

하지만 그 외에도 공공기관의 경우 본인-대리인 관계는 민간부문의 경우와는 차이가 있다. 첫째, 공공기관의 경우 이윤극대화를 추구하지 않는다. 둘째, 공공기관의 경우에는 자본시장에서 소유권이 거래되지 않기 때문에 외부기업지배구조인 기업통제를 위한 시장, 즉 기업지배권시장이 존재하지 않는다. 셋째, 공공기관의 경우 민간기업의 파산위협에 상응하는 제도가 없다. 이러한 점들은 모두 공공기관의 지배구조에서 근본적인 한계점으로 제시된다. 그 결과 공공기관의 경영자 및 근로자들에 대한 통제 활동이 효과적으로 수행되지 못하고 민간기업에 비해 도덕적 해이(moral hazard) 형태의 대리인 문제가 폭넓게 존재할 수밖에 없다.

따라서 이러한 논의를 정리해 보면 공기업이나 공공기관을 포함하는 공공부문의 경우 시장논리와 비시장논리가 동시에 존재하므로 도덕적 해이가 발생할 가능성이 크다는 점이다. 특히 인사제도를 비롯한 다양한 제도와 경영에서 외적으로는 변화를 추구하지만 내적으로는 종업원과의 담합

관계를 통해서 현상을 유지하려는 속성을 가지게 된다. 다음에서 분석하는 인사제도의 비교에 있어서도 이러한 점을 염두에 두고 진행할 필요가 있다.

4. 민간부문과의 비교

먼저 공기업이나 공공기관은 소유권을 국가나 공공기관이 가진다는 점과 경영효율화를 통한 이윤극대화를 추구하기보다는 공공성 혹은 공익성을 우선적으로 추구한다는 점에서는 사기업과 다르지만 기업성격을 가진 조직이라는 점에서는 공통점을 가지고 있다고 지적한다(정재하, 2005, 38). 또한 공기업이 일반행정조직과 차이점도 존재하는데 공기업은 생산한 재화와 용역을 수요자에게 제공하면서 직접 그 댓가를 요구하는데 반해 일반행정조직은 정부로부터 받은 예산으로 재화와 용역을 생산하여 수혜자에게 무상으로 제공한다는 것이다. 즉 공기업의 기업성을 강조한 것으로 행정조직과 달리 시장원리에도 충실해야 한다는 점을 보여준다.

인사관리제도와 관련해서 공기업을 포함한 공공부문이 민간부문과 다른 일반적인 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다(강수돌, 1997, 9). 첫째, 예산이 정부나 국회에서 확정된다는 점이다. 민간부문의 경우 시장활동의 결과 즉, 매출이나 이익이 임금수준이나 복리후생 수준에 큰 영향을 미치지만 공공부문은 세금이나 사업수입을 바탕으로 그리고 그것도 정부의 정책이나 국회의 동의 과정을 필요로 한다는 점이 다르다. 이는 공기업 등에 대해서는 매우 큰 제약조건으로 작용해 자율성을 제한하는 면도 있지만 다른 점도 있다. 즉, 세입이나 지출과 같은 수량적인 접근도 중요하지만 정치인의 선거나 노동조합의 정치적인 압력 등도 영향을 미치게 된다.

둘째, 시장의 조절메커니즘이 작동하지 못한다는 점이다. 앞에서 여러 번 언급되었지만 공기업을 포함한 공공부문의 경우 제공하는 재화나 서비스가 독점적인 성격이 강해서 시장에 의한 평가에는 한계가 있으며 시장실패라는 전제조건이 작동하는 경우가 일반적이어서 사후평가에 한계점을 가진다.

셋째, 종업원의 신분보장이 상대적으로 안정적이라는 점이다. 공기업의 구성원을 포함한 대부분 공공부문 근로자들은 법적으로 또는 노동조합의 단체협약을 바탕으로 민간부문의 근로자들에 비해 상대적으로 높은 수준의 고용보장을 받고 있다. 시장상황에 따른 수요공급의 조절과 그에 따른 고용조정 성격은 상대적으로 적다. 다만 정부의 정책적인 결정에 따른 민영화나 외주화 등의 결과로 발생하는 고용불안은 존재한다고 하겠다.

넷째, 국가나 정부가 사용자의 입장으로 근로자의 노동삼권의 행사에는 일정한 제약을 받는다. 기존에 공공부문의 노동조합에 대해서도 그리고 최근 법개정에 따른 공무원 노조의 결성이후에도 노동삼권이 민간부문처럼 포괄적으로 적용되기보다는 단체행동의 제한과 같은 제약조건이 따르게 된다.

다섯째, 단위기간별 경영의 노사관계의 자율성이나 노사관계의 자율적 조정에 제약이 있다. 공기업을 포함한 공공부문의 경우 시장에 의한 평가가 어려우므로 정부나 국회, 감사원 등의 외부 평가가 다수 존재하여 제약조건이 많으며 이는 노동조합과의 단체교섭에서도 상당한 제약조건으로 작용한다.

여섯째, 행정관리부문이나 공공서비스의 경우 국민이 직접적인 고객인 경우가 많다. 공공부문의 경우 대부분 행정을 포함한 재화나 서비스가 독점적인 성격을 띠고 있으며 바로 국민을 고객을 상대로 하는 경우가 일반적이다. 그리고 국민들은 다른 대안없이 그 재화나 서비스를 이용해야 하는 한계점도 가지고 있다.

강수돌(1997)은 공공부문의 인적자원관리를 분석하는데 있어서 조직공정성 이론을 근간으로 하고 있었다. 즉 기본적으로 개인은 자신의 노력이나 숙련도, 학력 등과 같은 투입요소 대비 산출되는 보상의 비율을 타인의 그 비율과 비교하여 공정성을 느끼거나 불공정성을 느낀다는 주장이다. 일반적으로 공정성에는 임금인상이나 인사고과의 결정이 얼마나 공정한가는 단지 주어진 그 결과(임금인상분이나 승진자 결정)뿐만 아니라 그 결과가 나오기까지의 절차에 달려있다는 것이고 전자가 분배적 공정성이며 절차적 공정성이다.

강수돌(1997)은 1987년 노동쟁의 이후 노동조합 활동이 보장됨에 따라 민간부문과 함께 공공부문에서도 인사관리 부문에서 자의성을 제한하는 공정성 논의가 활발하게 되었다고 주장한다. 분배적 공정성은 임금 승진 등의 보상이 종업원에게 공정하게 분배되고 있는가 하는 측면이고 절차적 공정성은 단체협약 등의 제조를 통해 임금 등의 인사결정에 있어서 사용자나 관리자의 자의적이고 일방적인 전횡으로부터 근로자의 인권을 보호하기 위한 것으로 보고 있다. 그리고 인사관리에서 인간에 대한 존중과 성과에 대한 중시를 조화롭게 추구하는 바람직한 통합형 문화를 구축하기 위해서는 세 가지의 이슈를 제기하고 있다(Sethia and Von Gilvow, 1985). 인사관리에서 절차적 공정성의 확립, 인사관리에서 자의성과 일방성을 배제하고 동의를 확보하는 것, 그리고 보수체계와 인사체계의 공개 및 노사간의 협의를 통한 제도 형성이다.

노동시장 관점에서 공공부문을 민간부문과 비교하여 분석할 수 있다. 먼저 민간부문과 공공부문을 별도로 구분해서 보아야 하는 점에서 몇 가지 전제조건이 필요하다(Ehrenberg and Smith, 1991). 첫째, 공공부문의 경우는 이윤극대화가 유일한 조직의 목적이 아니라는 점이다(Weisbrod, 1988). 따라서 공공부문을 살피는 데 이윤극대화를 전제로 한 민간부문과 그대로 비교하는 데는 한계가 있다. 즉, 민간부문 처럼 공공부문에서는 근로자에 대한 수요감소가 임금수준 하락과 연계되지 않는다는 점이다. 수요증가가 반드시 임금상승을 가져오지 않는다는 점 또한 마찬가지다.

두 번째 1990년대말 IMF 외환위기 이후 일시적인 공공부문의 인력감소가 있기는 했지만 장기적으로 보면 민간부문의 고용규모보다 더 빠른 속도로 공공부문의 고용규모가 증가하고 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

세 번째로는 노동조합의 결성, 분쟁해결, 임금수준 결정 등이 민간부문과는 별도의 법률과 절차에 따라 결정된다는 점이다. 우리나라의 경우도 최근 법개정으로 공무원을 비롯한 공공부문의 노동조합 조직률이 급속하게 증가하고 있다. 미국을 포함한 외국의 추세와 비슷하게 우리나라의 경우도 향후 공공부문의 노동조합 조직률이 민간부문에 비해서 더 높아질 것이고 조합원이 차지하는 비중도 증가할 것으로 예상할 수 있다. 노동조합 조직률이 높아진다는 점은 향후 행정부와 입법부의 예산결정에서 임금인상과 관련해 노동조합의 정치적인 입김이 더욱 세질 수 있다는 점과 연계된다고 하겠다.

그렇다면 일반적으로 공공부문에서 고용과 임금수준의 결정에 영향을 미치는 요인들은 어떻게 정리할 수 있는가? 언급한 대로 시장의 이윤극대화 원리가 적용되는 데는 한계가 있다는 점은 이미 지적한 바와 같다. 그 대신에 국민이나 시민의 의견을 중시하는 정책결정자가 있다고 가정해보자. 일반 국민들은 납부하는 세금과 제공받는 공공서비스의 가치를 비교하게 된다. 그러나 정책적으로 세금에 대한 한계가 있는 상황에서 정부의 정책결정자나 입법부에서는 공공부문의 근로자의 임금이 상승할수록 고용에 대한 수요를 줄일 수밖에 없다. 결국 이는 결과적으로 볼 때 민간부문의 시장원리와 유사한 결과를 보인다. 장기적으로 세수가 증가하거나 일반적인 국민들의 경제수준이 증가하게 되면 그에 따라 공공부문의 고용에 대한 수요도 증가하게 된다.

공공부문에 노동을 공급하는 근로자의 입장에서 보면 공공부문의 근로자들에게 지급되는 임금이나 복리후생수준이 증가하게 되면 일반 민간부문과 마찬가지로 노동력 공급이 증가하게 된다. 공공부문에 지원하는 근로자들의 경우 금전적 보상외에 고용안정성도 중요한 요인이 된다.

우리나라의 경우 정책적으로 공무원이나 공기업 근로자들의 임금수준을 민간부문에 대비되는 집단과 비교하는 방안을 시행하고 있다. 그러나 하는 일이 매우 다른 두 근로자집단을 직접적으로 비교하기란 쉬운 일은 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.

이상을 정리해 보면 공공기관을 포함하는 공공부문의 경우 시장원리만을 고려하는 측면에서 인사제도가 성립되지 않으므로 민간부문과 직접적인 비교는 한계가 있다. 그러나 공공부문의 경우에도 효율성이라는 기준에 대해서는 민간부문과 같은 원리로 작용하고 있다고 전제할 수 있다. 따라서 2005사업체패널조사 자료를 분석함에 있어서도 이점을 고려하여 분석을 하여야 할 것이다.

III. 연구과제

그렇다면 실제로 조사자료를 분석함에 어떤 내용에 연구의 목표를 두어야 할 것인가? 공공기관을 포함한 공공부문이 비효율적일 수 있다는 점은 이론적으로 많은 논의가 진행되어 왔다. 그러나 이런 사실은 이미 모두가 알고 있으며 정부도 비효율성을 줄이기 위해 많은 노력을 기울여 왔으며 최근 정부는 혁신이라는 화두를 적용하고 그 동안의 공공부문 경영에 급속한 변화를 추구해 왔다.

여기서는 비효율성을 줄이기위한 정부의 정책적 노력을 먼저 살펴 보고 연구과제를 생각해 보도록 하겠다.

1. 참여정부의 혁신과 인사관리 부문의 혁신

참여정부가 들어선 이후 여러 측면에서 혁신이 시도되었다. 특히 공기업을 포함하는 공공부문의 경우 경영평가제도가 도입되어 혁신과 리더십, 윤리경영 등은 별도의 독립된 항목으로 평가되었으며 인사부문의 경우도 마찬가지다. 그러나 그 성과에 대해서는 좀 더 검토가 필요할 것이다. 참여정부의 혁신이 여러 측면에서 시도되었지만 그 내용만큼이나 비판도 많은 것이 현시점의 평가라고 하겠다.

이와 관련해서 2006년도 기획예산처의 『공공기관 경영혁신 지침』에 따르면 인사관리 합리화, 보수관리의 합리화, 예산의 적정운용, 반부패·윤리경영 강화, 고품질·책임혁신 추진 등이 각 기관의 공통추진과제로 제시되고 있다.³⁾ 자율추진과제로는 성과중심의 경영 정착, 고객 최우선 경영 확립, 일하는 방식 및 경영효율성 제고, 경영투명성 강화, 혁신내재화 노력 강화 등을 제시하고 있다. 윤리경영과 투명성과 같은 사항을 제외한다면 주로 효율성과 성과중시로 정리할 수 있다.

좀 더 구체적으로 혁신지침 내용을 살펴 보면 인사관리의 합리화에는

- ① 경영합리화 차원에서 인력은 필요 최소한으로 운영
 - 운용 인력은 기관의 핵심 업무에 집중 배치
- ② 공정·투명한 인사시스템 강화
 - 임직원은 법령 및 정부 인사운영기준 등에 따라 공정·투명하게 선임
 - 승진·전보 인사의 공정성을 확보하고 내·외부 압력으로부터 인사운영의 독립성을 강화
- ③ 투명한 인력관리
 - 파견인력, 정원의 인력, 노동조합 전임인력 등은 투명하게 관리·운영

등이며 보수관리 합리화에는

- ① 보수 관련 정부지침 준수
 - 각 기관별로 적용되는 각종 보수관련 정부지침(예산편성지침, 예산관리기준 등)을 준수
- ② 인건비의 편법 운용 근절
 - 연봉제 적용을 확대하되, 연봉제 대상 임직원에 대한 호봉승급, 별도 수당지급 등 편법 운용 금지
 - 수당 신설 억제, 구조 단순화 등을 통해 인건비의 투명성 강화
 - 포상금, 예산성과금 등 성과급적 예산을 인건비 보전이나 일정년도 이상 근무자에 일괄 지급하는 편법 집행관행 폐지

3) 여기에 포함되는 공공기관은 필수 적용대상기관으로 정부투자관리기본법에 따른 14개, 정부산하기관관리기본법에 따른 92개, 출연법에 따른 46개 등 152개 기관이며, 자율 적용대상기관은 정원 50명이상의 공공기관으로 주무부처가 선정한 경우이다.

등이 포함되어 있다. 성과중심 경영 정착 사항을 보면

- 경쟁체제 도입·확대
 - 기관의 특성에 맞게 사내공모제, 팀제 실시
 - 다면평가제를 활용하여 인사 및 인센티브상여금 지급 등에 반영
- 성과관리시스템 구축
 - 경영목표의 효율적 달성과 운영성과의 체계적 관리를 위해 업무단위별 조직평가와 개인평가 체제 구축
 - 조직 및 개인에 대한 성과평가 결과와 본인의 근무성적평정 및 성과급여를 연계 운영
- 독립사업단 체제 운영
 - 準독립적 업무수행이 가능하고 그 성과를 객관적으로 평가할 수 있는 조직을 독립사업단으로 지정·운영
 - 독립사업단의 성과제고를 위한 인센티브 방안 강구

등이다. 또한 '고객 최우선' 경영 확립에 대한 지침에는

- 공공서비스 품질 제고노력 강화
 - 「민원처리 인터넷 공개시스템」의 운영, 업무처리 기간 단축, One-stop 서비스 등 서비스 품질 향상 노력 강화
 - 고객의 정책제안 및 제도개선 아이디어 공모 등 고객의 경영참여 기회 확대
- 고객만족도 조사 실시
 - '고객' 개념을 합리적으로 설정, 대표성 높은 표본을 구성하여 객관적인 만족도 조사를 실시하고 그 결과를 공개
 - 고객만족도 조사를 통해 고객의 불만사항에 대한 개선과제를 적극 발굴
 - 고객 만족도 조사 결과는 지속적으로 유지·관리하여 혁신관리 지표로 활용
- 국민에 대한 규제 정비
 - 공공기관이 서비스 전달과정에서 국민에게 시행하고 있는 각종 규제를 대폭 정비
 - 제출 서류 및 절차 간소화, 서비스 기한 단축 등 추진
- 사회형평적 인력활용 노력 강화
 - 기관의 특성에 따라 여성, 장애인, 이공계, 지방 인재 등 채용기회 확대
 - 직장보육시설 설치·확대 등 여성근무환경 개선
- 사회공헌활동 추진
 - 소외 이웃에 봉사, 지역균형발전에 공헌하는 활동을 임직원이 자발적으로 적극 추진하고, 기관차원에서도 중점 지원
 - 지역 내 공공기관 및 민간단체와 연계하여 문화, 의료, 주거 등이 복합된 봉사활동 추진

등이 제시되고 있다.

다음으로 일하는 방식 및 경영효율성 제고에 대한 지침을 보면

□ 업무처리절차 혁신

- 권한의 하부위임, 결재단계 축소, 회의 간소화 등 업무체계의 부가가치 제고
- 전산망을 활용한 업무처리, 경영정보 및 지식 공유를 위한 정보시스템 구축
- 전사적 자원관리시스템(ERP) 등 선진경영기법 도입 및 확대 방안 강구

□ 경영의 효율성 제고

- 주40시간 근무제를 법개정 취지에 부합하도록 시행
- 사업의 특성을 고려하여 외부위탁을 추진하고, 기 실시된 외부위탁 사업의 효율화를 위한 개선방안 강구
- 업무에 직접 사용되지 않는 불요불급한 자산은 적극 발굴하여 매각하고, 경영역량을 핵심 사업에 집중
- 국가적 정책사업을 제외하고는 자회사 신설, 자회사에 대한 추가 출자보증 및 관련 기관단체 등에 대한 출자출연은 최대한 억제
- 연구개발(R&D)사업을 선정하기 전에 한국과학기술기획평가원(KISTEP)이 운영하는 “국가 연구개발사업 종합관리시스템”을 활용하여 중복투자 여부를 사전점검

□ 노사간 윈-윈정책의 모범적 추진

- 공공기관이 노사간 자율협의를 통해 퇴직연금, 임금피크제 등을 선도적으로 도입·정착 노력
- 새로운 임금·복지체계는 기관의 불합리한 경영부담으로 작용되지 않도록 설계

등으로 정리된다.

이러한 정부의 정책적인 노력은 주로 인사제도에 집중되어 있음을 알 수 있으며 첫째, 인사관리 방침에 있어서는 최소한의 인력으로 운영, 외부위탁의 확대와 효율화 추진, 공정한 승진 및 전보와 같은 인사제도 운영, 성과관리시스템 강화 등이며, 인사평가제도에 있어서는 다면평가 등의 평가 제도, 성과주의 반영, 보수관리에 있어서는 연봉제 등의 성과주의 보상제도의 확대 등으로 요약할 수 있다.

2. 연구과제

결국 이러한 정부의 노력과 공공기관 자체의 노력으로 이론적으로 제기되는 비효율성이 얼마나 줄어들고 있는가가 본 연구에서 실증적으로 살피고자 하는 핵심연구과제라고 하겠다.

따라서 구체적인 연구과제로는 다음과 같이 정리하여 제시할 수 있다. 첫째, 인사관리방침에 있어서 공공기관이 민간부문과 차이가 있는 원칙을 운영하고 있는가 하는 점이다. 시장원리만이 적용되지 않고 있기 때문에 장기적으로 구성원의 충성심과 애착이 효율성 제고에 중요하기 때문이다.

둘째, 그 동안 정부에서 적극 추진해 온 혁신노력이 실제로 공공기관의 현장에서도 적용되고 있는지를 파악해 볼 필요가 있다. 특히 정부의 적극적인 정책시행으로 심리적인 부담으로 인해서 심리적으로는 혁신수준이 상당한 수준에 도달했다고 판단하지만 절대적인 수준에서는 미흡할 수도 있다. 이 점을 가능하다면 분석해 볼 필요가 있다.

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 보상 제도, 즉 승진이나 임금수준 향상 등과 같은 공정한 성과에 대한 반영이 제도적으로 밀받침되지 못하면 구성원들은 위험과 노력을 회피하는 부작용이 발생할 수 있다. 우선은 고용안정성에 차이가 있는 지를 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 2005년말을 기준으로 실제로 어느 수준인지는 실제 자료를 통해서 추이를 파악할 수 있을 것이다.

이상의 내용을 바탕으로 마지막에는 가능하다면 정책적인 시사점을 도출해 보고자 한다.

IV. 공공부문과 민간부문의 인사관리 비교

그 동안의 공공부문의 혁신이 그 성과를 보이기 위해서는 시간이 필요하다는 점은 인정할 필요가 있다. 제도가 바뀌어서 원래 의도한 성과를 보이기 위해서는 시간이 필요하고 특히 공공부문의 경우는 문화가 바뀌어야 제도가 원래 의도한 효과를 보일 수 있기 때문이다. 여기서는 그 시사점을 찾기 위해서 한국노동연구원이 진행한 2005년도 기준 사업체패널조사 결과를 공공부문과 민간부문의 비교를 통해 그 차이점을 먼저 살펴보고자 한다. 원래 사업체패널조사는 방대한 실태조사이며 크게 인사관리와 노사관계로 구분되어 있는데 본 연구에서는 인사관리에 제한하여 살펴 보기로 한다.

인사관리는 다시 사업장특성, 고용현황, 보상 및 평가, 작업조직 및 근로시간, 커뮤니케이션, 그리고 인적자원개발로 구분된다. 이 중에서 사업장 특성, 고용현황, 및 보상 및 평가부문으로 제한하여 살펴하기로 한다.

1. 비교 기준

2005사업체패널조사는 크게 민간부문과 공공부문으로 구분하여 조사대상을 선정하였는데 여러 이유 중에서 특히 민간부문이 매출이나 이익 등으로 최종성과를 판단할 수 있음에 비해 공공부문의 경우는 그 최종적인 서비스 결과를 계량적으로 판단하기 어렵다는 근본적인 차이가 있다. 그러나 그렇다고 해서 그러한 한계점만을 언급하면서 공공부문에 대한 현황과악이나 성과에 대해 별도의 잣대만을 사용할 수는 없다. 여기서는 그 한계점을 인정하면서도 우선 그 차이점을 살피고자 한다.

가. 2005 사업체패널조사의 개요

본 연구에서 사용하는 자료는 2006년도에 시행된 2005사업체패널조사 결과이다. 사용된 『2005 사업체패널조사』는 사업장 단위⁴⁾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 것이다. 그리고 이와 별도로 약 400여개의 공공부문⁵⁾도 『2005 사업체패널조사』의 표본으로 선정하였는데, 여기에는 기획예산처에서 제공한 308개의 공공기관 및 51개의 지방 공기업을 포함하였다. 다음의 <표 1>은 공공부문을 제외한 『2005 사업체패널조사』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.

4) 단, 공공부문, 금융보험업, 전기가스수도업은 기업 기준으로 조사하였다.

5) 공공부문은 20인 이상 규모를 조사 대상으로 하였다.

<표 1> 공공부문을 제외한 『2005사업체패널조사』의 표본수 및 추출률

		정규 사원수				전 체
		30-99인	100-299인	300-499인	500인 이상	
제 조 업	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)

공공부문에 대해서 『2005 사업체패널조사』는 기획예산처가 정한 ‘원칙적으로 정부산하기관관리기본법에서 규정한 공공기관 구분기준(법 제3조)을 최대한 적용하되 예외범위를 축소’하여 총 314개 공공기관을 선정하였다. 여기에는 정부가 최대 지분을 소유하는 출자기관, 법률에 정부 출연 근거가 있는 출연기관, 정부지원이 총수입의 50% 이상인 보조위탁기관, 출자출연·보조위탁기관이 최대 지분을 소유한 자회사, 출연기관의 부설기관으로 정부출연을 받은 재출연기관, 기타 정부 산하기관 운영위원회가 정하는 경영혁신대상기관 등이 포함된다. 따라서 『2005 사업체패널조사』의 공공부문 표본은 기획예산처에서 선정한 314개 전체 공공기관 가운데 예비조사 표본 6개⁶⁾를 제외한 308개 공공기관과 그 밖에 51개의 지방 공기업을 포함하였다(<표 2> 참조). 이 사업체패널조

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

사에서는 공공부문이 정부를 제외하고 공기업, 정부 투자·출자·출연기업을 의미한다. 여기에는 정부투자기관(공사, 지방공사, 공단 등), 조직구성원의 신분이 공무원이 아닌 공공기관(한국은행, 금융감독원 등), 농·림·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.

<표 2> 『2005 사업체패널조사』의 공공부문 표본 현황

		예 시	표본수
기획예산처 선정기관 ¹⁾	출자기관	농업기반공사, 한국전력공사 등	29
	출연기관	교통안전공단, 신용보증기금 등	112
	보조위탁기관	대한체육회, 예금보험공사 등	94
	자회사	한국수력원자력(주), 철도광고(주) 등	58
	재출연기관	극지연구소, 학교법인기능대학 등	10
	경영혁신대상기관	예술의 전당, 한국언론재단 등	6
지방 공기업	서울	마포개발공사, 지방공사강남병원 등	7
	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

나. 응답율과 가중치 및 비교기준의 설정

조사대상 총 4,275개를 대상으로 2006년 7월부터 11월까지 약 5개월간 조사를 진행하였고, 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 『2005 사업체패널조사』는 1,905개 사업장에 대해 조사가 성공하였으며, 조사 성공사업장이 농림어업 및 광업을 제외한 30인 이상(공공부문은 20인 이상) 전체 사업장 36,066개를 적절히 대표할 수 있도록 사업장의 규모·산업·지역·노조유무 등을 고려하여 가중치를 부여하였는데, 이렇게 가중치를 반영한 사업장의 규모 및 산업별 분포는 다음과 같다. <표 3>은 조사 성공사업장 1,905개의 규모별 분포와 가중치를 부여한 모집단 사업장의 규모별 분포를 나타낸다. 모집단을 기준으로 100인 미만 규모의 사업장이 약 74%이며, 300인 미만 규모의 사업장이 약 20%, 300인 이상 규모 사업장은 6% 정도에 불과한 것을 확인할 수 있다.

<표 3> 2005 사업체패널조사의 규모별 분포

	조사 성공사업장		가중치 반영 사업장	
	빈 도	비 율	빈 도	비 율
30-99인 ¹⁾	706	37.0	26,621	73.9
100-299인	538	28.2	7,157	19.8
300-499인	280	14.7	1,170	3.2
500인 이상	381	20.0	1,118	3.1
전 체	1,905	100.0	36,066	100.0

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

조사결과를 비교하기 위해서 앞에서 설명한 대로 규모, 업종 및 지역 등을 고려한 가중치를 적용하였다. 그러나 다음의 <표 4>에서 보는 대로 민간부문의 경우 가중치를 고려하지 않고 조사시에 정해진 업종구분으로 살펴 본 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 금융보험업종 및 이를 금융보험업종을 제외한 민간부문과 비교하기로 한다.

<표 4> 원조사자료의 사업장 구분

사업장 구분	평균	N	표준편차
일반 사업장	338.8358	1504	647.32446
전기가스수도업	131.1000	20	103.70347
금융보험업	1529.3966	58	2549.73528
통신업	210.2121	33	213.91905
공공부문	908.3034	290	2696.75963
합 계	457.3654	1905	1307.43920

다음의 <표 5>에서 보는 것처럼 공공부문의 조사대상 사업장도 표준산업분류 기준으로 보면 다양한 업종에 분포되어 있음을 알 수 있다.

<표 5> 조사대상 사업장의 주요 업종 비교

		구 분			전 체	
		민간부문 (금융보험제외)	금융보험업종	공공부문		
주요 업종	제조업	빈도	17362	0	5	17367
		%	49.1%	.0%	1.4%	48.2%
	전기, 가스 및 수도사업	빈도	210	0	15	225
		%	.6%	.0%	4.2%	.6%
	건설업	빈도	1387	0	7	1394
		%	3.9%	.0%	1.9%	3.9%
	도매 및 소매업	빈도	2382	0	7	2389
		%	6.7%	.0%	1.9%	6.6%
	숙박 및 음식점업	빈도	575	0	0	575
		%	1.6%	.0%	.0%	1.6%
	운수업	빈도	2808	0	9	2817
		%	7.9%	.0%	2.5%	7.8%
	통신업	빈도	242	0	1	243
		%	.7%	.0%	.3%	.7%
	금융 및 보험업	빈도	93	321	27	441
		%	.3%	100.0%	7.5%	1.2%
	부동산 및 임대업	빈도	202	0	7	209
		%	.6%	.0%	1.9%	.6%
	사업서비스업	빈도	4257	0	93	4350
		%	12.0%	.0%	25.9%	12.1%
공공행정, 국방, 사회보장 행정	빈도	101	0	98	199	
	%	.3%	.0%	27.3%	.6%	
교육 서비스업	빈도	2602	0	24	2626	
	%	7.4%	.0%	6.7%	7.3%	
보건 및 사회복지 사업	빈도	1736	0	27	1763	
	%	4.9%	.0%	7.5%	4.9%	
오락, 문화, 운동관련 서비스업	빈도	351	0	19	370	
	%	1.0%	.0%	5.3%	1.0%	
기타 공공 수리 및 개인서비스업	빈도	1079	0	20	1099	
	%	3.0%	.0%	5.6%	3.0%	
전 체	빈도	35387	321	359	36067	
	%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

2. 전반적인 인사관리 및 인력구조 특징에 대한 비교

먼저 전반적인 인사관리 방침에 대해 비교하고 다음으로 인력구조의 특징을 살펴보기로 한다.

가. 전반적인 인사관리 방침의 비교

공공부문과 민간부문의 인사관리 방침을 비교하는데 있어서는 기본적으로 민간부문의 이윤극대화 원칙과 공공부문의 수익성과 공공성의 원칙을 비교하는데 초점을 둘 수 있다. 그러나 조직의 효율적인 운영을 위해 인적자원을 효율적으로 관리해야 한다는 기본적인 원칙에서는 큰 차이를 두기는 어려울 것이다.

본 패널조사에서는 인사관리에 대한 방침을 비교하는데 첫 번째 설문으로 인사관리의 일차적 목표를 다음과 같은 서열척도로 묻고 있다. 왼쪽은 인건비 절감이고 오른쪽은 근로자의 충성심 강조이다.

인사관리의 일차적 목표는 가능한 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 금융보험기관들의 경우 상대적으로 안정적인 환경 속에서 인건비보다는 충성심을 강조하는 추이를 반영하는 것으로 볼 수도 있다.

<표 6> 인사관리목표의 비교: 평균 기준

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

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

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 내부 육성을 강조하고 있는 것으로 나타났다. 특히 금융보험업종의 경우 가장 낮은 응답수준을 보여서 최근의 금융보험업종의 사업구조조정과 같은 급격한 변화에 대응하기 위해 외부충원을 강조하고 있다고 생각된다.

<표 7> 인력운영방침 비교: 평균 기준

구 분	평균	N	표준편차
민간부문(금융보험제외)	3.8274	35386	.94683
금융보험업종	3.6202	321	1.03380
공공부문	4.0586	359	.67562
합 계	3.8278	36066	.94578

다음으로는 인사방침에서 비정규직 활용원칙에 대한 응답비교이다. 이 설문문의 경우 응답시점이 2005년말을 기준으로 2006년에 응답한 점을 고려하고 비교할 필요가 있다.

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

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

<표 8> 비정규직 활용 원칙 비교: 평균 기준

구 분	평균	N	표준편차
민간부문(금융보험제외)	4.1793	35386	.97757
금융보험업종	3.6663	321	1.04372
공공부문	3.9897	359	.85006
합 계	4.1728	36066	.97832

이상의 세 설문항목을 정리해 보면 2005년말을 기준으로 공공기관은 정규직에 대해서는 충성심을 강조하면서 장기육성을 중심으로 인력을 관리하지만 상대적으로 비정규직의 활용에 대해서도 적극적이라는 점으로 요약할 수 있다. 다만 이는 2007년 7월부터 시행되고 있는 비정규직 보호법안이 법제화되기 이전의 상황이라는 점을 염두에 두고 비교할 필요가 있다.

나. 혁신활동 비교

다음은 각 사업장(기관)에서 강조하고 있는 혁신활동에 대한 비교이다. 공공기관의 경우 물론 민간부문에 비해 혁신의 내용은 다르지만 지난 몇 년간 혁신활동이 매우 강조되어 있다는 점은 확실하다. 따라서 다음의 혁신에 대한 설문에 대해 매우 적극적으로 응답할 가능성이 높다. 절대적인 기준보다는 심리적인 기준으로 자신이 포함된 공공기관의 혁신수준을 높게 평가할 가능성이 있다.

1) 혁신 수준 비교

먼저 혁신의 수준에 대한 질문이다. 즉 각 사업장(기관)이 상대적으로 어느 정도의 혁신수준에 도달해 있는가에 대한 설문결과이다. 척도가 확실한 서열척도라고 하기는 어렵지만 그 내용상으로 보면 ①의 수준은 선도수준이고 ④는 후발수준이라고 해석할 수 있을 것이다.

예상대로 혁신수준에 대한 평가에서는 공공기관이 가장 높은 수준을 보이고 있었으며 금융보험업종, 그리고 민간부문(금융보험제외) 순으로 나타났다. 물론 질적인 수준에 대한 평가는 어렵지만 내부에서는 혁신수준에 대한 평가가 공공부문에서 가장 높은 것으로 평가할 수 있다. 통계적인 집단비교결과를 보면 공공부문이 민간부문(금융보험제외)보다 높았으나(유의확률 0.000), 금융보험업종과는 유의한 통계적 차이는 보이지 않았다.

<표 9> 혁신수준 비교: 평균 비교

민간금융공공	평균	N	표준편차
민간부문(금융보험제외)	2.0476	35,386	1.08811
금융보험업종	1.7816	321	.92353
공공부문	1.5931	359	.93346
합 계	2.0407	36,066	1.08652

주 : 응답에서 1은 선도수준이며 4는 후발수준으로 평균값이 낮을수록 혁신수준에 대한 평가가 높음

<표 10> 혁신수준 비교: 응답빈도 비교

		구 분			전체	
		민간부문 (금융보험제외)	금융보험업종	공공부문		
혁신 수준	1. 경쟁전략의 핵심 (연구개발중시 및 혁신선도)	빈도	15333	170	234	15,737
		%	43.3%	53.0%	65.2%	43.6%
	2. 필요시 연구개발 및 신기술 도입	빈도	7,845	61	62	7,968
		%	22.2%	19.0%	17.3%	22.1%
	3. 제품서비스 및 프로세스 개선	빈도	7,396	80	38	7,514
		%	20.9%	24.9%	10.6%	20.8%
	4. 기존의 혁신 도입	빈도	4,812	10	25	4,847
		%	13.6%	3.1%	7.0%	13.4%
전체		빈도	35,386	321	359	36,066
		%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

2) 혁신활동 수준 비교

다음은 혁신활동에 대해 동종업체 평균과 비교한 결과이다(설문 A307 참조). 이는 5점 리커트식 척도로 설문한 결과인데 예상대로 역시 공공기관이 가장 높은 혁신활동을 한다고 답했으며 다음으로 금융보험업종, 그리고 민간부문(금융보험업제외)의 순으로 나타났다. 집단비교 분석결과를 보면 공공기관이 두 집단(유의확률 0.000 및 0.001)보다 통계적으로 유의미하게 높고, 금융보험업종과 민간부문(금융보험제외)간에는 통계적으로 유의미한 차이가 없었다. 그러나 여기서 유의할 점은 동종업체내에서 비교한 것이기 때문에 공공기관들은 자기기관이 포함된 집단내에서 서로 혁신활동수준이 높다고 평가했다는 점이다.

<표 11> 혁신활동 수준 비교: 평균 기준

구분	평균	N	표준편차
민간금융공공 민간부문(금융보험제외)	3.2568	33,215	.63469
금융보험업종	3.3197	317	.72419
공공부문	3.5149	291	.71790
합 계	3.2596	33,823	.63680

3) 제품서비스 혁신 정도 비교

다음은 구체적으로 제품서비스 혁신 정도를 동종업체와 비교한 결과이다(A309 참조). 이 설문 역시 공공기관에서 제일 높게 나타나고 있다. 집단별 비교 결과에서도 공공기관이 금융보험업종(유의확률 0.003)과 민간부문(금융보험제외)(유의확률 0.006) 두 집단에 대해 통계적으로 높은 것으로 나타났다.

<표 12> 제품 서비스 혁신 정도 비교: 평균 기준

구분	평균	N	표준편차
민간부문(금융보험제외)	3.4643	34,036	.61901
금융보험업종	3.4088	311	.62907
공공기관	3.5812	290	.66446
합 계	3.4648	34,637	.61959

이상의 혁신관련 설문을 정리해 보면 공공기관의 경우 상대적으로 혁신수준이나 혁신활동 그리고 제품서비스에 대한 혁신수준이 매우 높다고 스스로 평가하고 있었으며 이러한 배경에는 최근 참여정부가 혁신을 매우 강조한 결과라고 하겠다. 문제는 이러한 심리적인 판단기준이 절대적인 제도변화에도 적용되고 있는 지를 파악해볼 필요가 있을 것이다.

다. 인력구조의 특징 - 인력계획 및 고용다양성

다음은 인사관리의 기능에서 시작이라고 할 수 있는 인력구조의 특징을 살펴 보고자 한다. 구체적으로는 인력계획의 특징 및 고용의 다양성을 중심으로 살펴 보고자 한다.

1) 인력구조의 특징

인력구조에 있어서 그 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 그림에도 불구하고 남성과 여성의 비율, 고령근로자의 비율 등은 그 시사하는 바가 있다고 하겠다.

가) 인력 규모 및 직급/직종별 인력구조의 비교

(1) 전체 근로자수의 비교

먼저 전체근로자수를 2004년과 2005년말을 기준으로 응답한 내용을 제시하였다(A1의 EP001, EP002 참조). 가중치를 고려한 결과를 보면 민간부문(금융보험제외)의 경우는 평균근로자수가 110명에서 113명으로 증가하였으며 금융보험업종은 1008명에서 1031명으로 그리고 공공기관은 871명에서 908명으로 증가함을 보였다.

<표 13> 2004년말 기준 및 2005년말 전체 근로자수 비교

구 분		2004년말 기준 전체 근로자수	2005년말 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
합 계	평균	126.00	129.31
	N	36066	36066
	표준편차	422.66	433.44

주 : 민간부문의 근로자수가 적은 것은 상대적으로 30인이상 100인미만의 사업장수가 많기 때문임

(2) 직급별 여성 근로자수 및 그 비율의 비교

다음은 2005년말 기준으로 남녀별로 임원급, 부장급, 차장급, 과장급, 대리및조반장급, 비관리직급의 근로자수를 이용하여 직급별로 여성이 차지하는 비율을 살펴보고자 한다(A2의 EP003, EP004, EP005, EP006, EP007, EP008, EP009 및 EP010, EP011, EP012, EP013, EP014, EP015, EP016 참조). 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 성차별해소를 위한 여성관리급 인력확보에 대한 노력의 결과를 볼 수 있다.

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(유확률 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.

<표 14> 여성근로자 및 여성관리자 비율 비교

구 분		전체 근로자수에서 여성 근로자 비율	전체 관리직 근로자에서 여성 관리자 비율
민간부문 (금융보험제외)	평균	.28	.13
	N	35386	35329
	표준편차	.23	.15
금융보험업종	평균	.34	.14
	N	321	321
	표준편차	.12	.13
공공기관	평균	.27(-)	.12
	N	359	359
	표준편차	.18	.15
합계	평균	.28	.13
	N	36066	36009
	표준편차	.23	.15

다만 2005사업체패널조사에서 직급구분으로 관리자급과 과장급에 차이가 있어서 관리자급인 조장이나 반장급 인력을 제외하고 과장급이상으로만 분석해 보았다. 과장급이상의 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 비

해 상대적으로 높은 관리자층을 가지는 인력구조를 보이는 것으로 해석할 수 있다.

<표 15> 과장급이상 비율 비교

구 분	평균	N	표준편차
민간부문(금융보험제외)	.1998	35386	.16306
금융보험업종	.3496	321	.16969
공공기관	.2826(+/-)	359	.19729
합 계	.2020	36066	.16430

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 16> 과장급이상 여성의 비율 비교

구 분	평균	N	표준편차
민간금융공공			
민간부문(금융보험제외)	.0712	34894	.12901
금융보험업종	.0692	311	.09110
공공기관	.0862	359	.12734
합 계	.0714	35564	.12871

(3) 직종별 여성 근로자 비율의 비교

다음으로 직종별로 남녀 근로자수를 비교하여 직종별로 여성근로자의 비율을 살펴 보았다(A3의 EP017, EP108, EP019, EP020, EP021, EP022, EP023, EP024, EP025, EP026 및 EP027, EP028, EP029, EP030, EP031, EP032, EP033, EP034, EP035, EP036을 참조).

전체적으로는 여성의 비율이 28%에 달하지만 직종별로 보면 관리직은 9%, 전문직 23%, 기술직 12%, 영업직 12%, 생산직은 21%를 차지하고 있어서 평균보다 낮았고 사무직 46%, 서비스직 44%, 단순직 45%로 평균보다 높았다. 통계적 집단비교에서는 여성관리직 비율에 있어서 공공기관이 민간부문에 비해 낮았고, 여성전문직에서는 공공기관이 금융보험업종보다 높았으며 여성기술직에서는 공공기관이 민간부문이나 금융보험업종보다 높았다. 공공기관에서 여성의 직종이 고급화되기 위해서는 관리직보다는 특정한 기술을 보유한 기술직이 되어야 한다는 점으로 해석할 수 있다.

여성사무직비율에 있어서는 공공기관이 민간부문이나 금융보험업종에 비해 낮았으며 서비스직에서는 차이가 없었다. 영업직에서는 공공기관이 두 집단에 비해 높았으며 생산직에서는 민간부문에 비해 낮았다. 단순직에서는 금융보험업종에 비해 높았다.

〈표 17〉 직종별 여성근로자 비율

구분		관리직 비율	전문직 비율	기술직 비율	사무직 비율	서비스직 비율	영업직 비율	숙련직 비율	생산직 비율	단순직 비율
민간부문 (금융보 험제외)	평균	.09	.23	.12	.46	.44	.12	.31	.21	.45
	N	31,731	13034	18,116	31,715	7,634	13,856	370	19,629	15,301
	표준편차	.17	.31	.25	.29	.40	.23	.41	.29	.39
금융 보험 업종	평균	.06	.15	.05	.42	.43	.22		.03	.23
	N	257	70	56	308	37	69		36	55
	표준편차	.12	.25	.08	.17	.40	.20		.07	.36
공공 부문	평균	.06(-)	.24(+)	.20(+)	.35(-)	.51	.39(+)	.01(-)	.09(-)	.42(+)
	N	331	217	235	347	76	20	2	105	155
	표준편차	.15	.25	.27	.19	.37	.36	.02	.18	.31
합계	평균	.09	.23	.12	.46	.44	.12	.31	.21	.45
	N	32,318	13,321	18,407	32,370	7,746	13,945	372	19,770	15,510
	표준편차	.17	.31	.25	.29	.40	.23	.41	.29	.39

이상을 요약해 보면 여성근로자의 비율은 내용별로 차이를 보이는데 우선 전체 여성근로자의 비율에 있어서는 금융보험업종에 비해서는 낮은 비율을 보이지만 민간부문(금융보험제외)과는 큰 차이를 보이지 않았다. 다만 직급별로 볼 때 과장급이나 과장이상의 관리직에 대해서는 차이는 있었지만 통계적으로 유의한 수준은 아니었다. 또한 직종별로 볼 때 특정한 기술을 요하는 전문직이나 기술직의 비율이 공공기관에서 높게 나타났지만 단순직의 경우에도 높게 나타나고 있었다. 이는 기술유무에 따라 반대의 결과를 보이는 것으로 해석된다.

나) 근로자 구성의 특성 비교

다음은 근로자 구성의 특징을 살펴보기로 한다(A5 EP038, EP039, EP040, EP041, EP042, EP043). 여기서는 고령자비율, 장애인 비율, 비정규직 등의 특징을 파악함으로써 공공기관이 상대적으로 사회적 약자 집단에 대한 사회적 책임을 적극적으로 실천하고 있는 지를 간접적으로 살펴 볼 수 있다. 또한 기간제와 단시간 근로자 비율을 살펴 볼 수 있다.

먼저 근로자구성의 특징에서 노동조합에 가입한 조합원 비율은 전체적으로 13%, 50세이상의 고령근로자비율은 13%, 장애인근로자 비율은 1%로 나타났다. 기간제 근로자의 경우는 6%, 단시간근로자는 1%로 나타났다. 이를 집단별로 비교한 통계분석 결과를 보면 조합원 비율의 경우 공공기관이 민간부문과 금융보험업종에 비해 높게 나타났으며 특히 민간부문에 비해서는 세배나 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 조기퇴직이후에 재취업이 포함되지만 금융보험업종에서는 업종내에서 재

취업이 쉽지 않기 때문으로 보인다. 장애인근로자의 비율은 공공기관이 금융보험업종보다 높았으나 민간부문(금융보험제외)과는 차이가 없었다. 기간제근로자비율은 공공기관이 민간부문에 비해 세배 이상 높게 나타났으며 단시간근로자의 비율에 있어서는 차이가 없었다.

<표 18> 근로자 구성 특징의 비교: 비율 기준

기준		노동조합 조합원비율	고령근로자 비율	장애인근로자 비율	기간제근로자 비율	단시간근로자 비율
민간부문 (금융보험제외)	평균	.13	.13	.01	.05	.01
	N	35386	35386	35386	35386	35386
	표준편차	.28	.16	.04	.15	.07
금융보험업종	평균	.22	.04	.00	.16	.00
	N	321	321	321	321	321
	표준편차	.29	.04	.00	.14	.02
공공기관	평균	.39(+)	.12(+)	.01(+)	.17(+)	.01
	N	359	359	359	359	359
	표준편차	.32	.12	.01	.19	.07
합계	평균	.13	.13	.01	.06	.01
	N	36066	36066	36066	36066	36066
	표준편차	.28	.16	.04	.15	.07

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

다) 간접고용근로자 특성 비교

여기서는 앞에서의 근로자수 통계에서는 제외되는 간접고용근로자의 특성을 비교해 보고자 한다(A6의 EP045, EP046, EP047, EP048, EP049, EP050, EP051, EP052 참조). 여기서는 외국인근로자, 파견/용역/일시대체근로자, 특수고용형태/독립도급근로자, 사내하청근로자, 및 일용근로자 등에 대한 정보를 살펴 볼 수 있다.

전체 표본의 특징을 보면 표에서는 제시되지 않았지만 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 차이비교결과를 보면 외국인근로자비율에 있어서 공공기관은 민간부문에 비해 낮았다. 이는 외국인근로자의 활용이 주로 중소기업에 제한되어 있기 때문으로

보인다.

파견/용역/일시대체근로자비율에서는 공공기관이 민간부문과 금융보험업종 모두에 비해 높은 수준을 보였는데 이는 2005년까지만 해도 공공기관이 다수의 비정규직을 적극 활용하고 있다는 점을 일관되게 보여주고 있다고 하겠다. 특수고용형태독립도급근로자의 비율에서는 공공기관이 금융보험업종에 비해 낮았다. 재택가내근로자에서는 차이가 없었고 사내하청에서도 차이를 보이지 않았다. 일용근로자비율이나 기타 비정규직에서도 차이를 보이지 않았다.

<표 19> 간접고용근로자 특성 비교: 근로자 비율 기준

구분		외국인 근로자비율	파견/용역/ 일시대체 근로자비율	특수고용형 태/독립도급 근로자비율	재택가내 근로자비율	사내하청 근로자비율	일용근로자 비율	기타비정규 직고용 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
합계	평균	.0182	.0505	.0117	.0010	.0136	.0695	.0015
	N	36066	36066	36066	36066	36066	36066	36066
	표준편차	.07848	.25619	.10077	.01060	.11982	.83980	.02822

간접고용근로자의 경우 외국인근로자는 정책적으로 활용하기 어렵지만 파견용역일시대체근로자의 비율이 상대적으로 높다는 점은 당시 비정규직에 대해 적극적인 활용이 있었다고 판단된다.

2) 채용 및 이직자 특성 비교

다음은 채용에 대한 사항과 이직에 대한 사항이다.(A7의 EP053, A7-1의 EP054 및 EP055 참조).

가) 채용규모 및 경로 비교

먼저 전체 근로자대비 신규로 채용된 근로자의 비율을 보면 전체적으로 평균 24.4%의 규모를 보이고 있어서 상당히 많은 신입사원이 매년 채용됨을 알 수 있다. 다음으로 채용중 경력자의 비율은 24.5%를 차지하고 있으며 비정규직의 비율은 23.8%의 수준을 보였다.

이에 대해 각 집단별로 비교한 통계결과를 보면 신규채용근로자비율에서 공공기관은 민간부문

(금융보험제외)에 비해 낮았으며, 채용중 경력자비율에서도 공공기관이 민간부문이나 금융보험업종에 비해 낮은 수준을 보였다. 이는 신입사원의 비중이 상대적으로 높다는 점을 의미한다. 즉 공공기관은 채용의 규모, 즉 전체 근로자대비 신입사원 비율은 낮지만 주로 경력직보다는 신입사원을 많이 채용하여 장기적으로 육성활용하는 인사방침과도 일관성을 보여주는 결과로 해석된다.

채용중 비정규직 비율을 보면 2005년을 기준으로 공공기관이 민간부문에 비해서 오히려 높은 비율을 보이고 있다. 이 역시 일관성을 보이는 통계이다.

<표 20> 2005년 채용근로자 특성별 비율 비교

구 분		신규채용 근로자비율	채용중 경력자비율	채용중 비정규직비율
민간부문 (금융보험제외)	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
합계	평균	.2437	.2453	.2382
	N	35534	29635	16494
	표준편차	.2026	.2844	.2844

나) 이직과 이직사유 비교

(1) 이직률과 이직수준 비교

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 이직자비율을 보였다.

<표 21> 전체이직근로자 비율

구 분	평균	N	표준편차
민간부문(금융보험제외)	.2612	35,386	.45551
금융보험업종	.1606	321	.14993
공공기관	.1197(-)	359	.15274
합 계	.2588	36,066	.45198

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

<표 22> 2005년 이직률에 대한 평가 비교

구 분	평균	N	표준편차
민간부문(금융보험제외)	2.5549	34,380	.85296
금융보험업종	2.4137	321	.79363
공공기관	2.1951(-)	305	.84876
합 계	2.5505	35,005	.85314

이와 같은 결과는 실질적으로 그리고 심리적으로 공공기관이 상대적으로 높은 고용안정성을 제공하고 있다고 해석된다.

(2) 이직자수 및 이직사유 비교

먼저 사유별로 이직근로자수를 살펴보고자 한다(A8 참조). 이직 사유에는 자발적 이직, 정년퇴직, 징계해고, 정리해고, 명예퇴직/권고사직, 기타해고, 기타해고중분사및외주하청으로해고, 본사/계열사이직, 계약해지 등으로 구분된다(EP057, EP058, EP059, EP060, EP061, EP062, EP063, EP064, EP065, EP066 참조). 이직사유를 보면 다수가 자발적 이직이었지만 공공기관을 살펴 보면 먼저 정년퇴직자의 수가 많고 그 비율이 높았으며 계약해지 즉 비정규직에 대한 이직의 비율이 상대적으로 높았다.

<표 23> 2005년 이직사유 비교

구분		자발적 이직	정년 퇴직	징계 해고	정리 해고	명예퇴직 또는 권고사직	기타 해고	본사 계열사 등으로 이직	계약 해지	2005년 이직한 근로자
민간부문 (금융보험 제외)	평균	20.67	.52	.10	.46	.81	.13	.89	1.80	25.42
	N	35386	35386	35386	35386	35386	35386	35386	35386	35386
	표준편차	76.10	2.90	1.30	5.30	7.23	4.00	8.90	15.68	85.34
금융 보험 업종	평균	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
공공 부문	평균	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
합계	평균	21.52	.57	.11	.46	.88	.16	.90	2.20	26.84
	N	36066	36066	36066	36066	36066	36066	36066	36066	36066
	표준편차	79.19	3.64	1.32	5.30	7.62	4.95	8.92	27.94	93.91

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

(3) 정년제도 비교

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

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

<표 24> 정년관련 제도의 비교

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

다음으로 정년제도가 있는 경우 정년 연령을 비교분석한 결과다. 공공기관의 경우 평균 58.55세로 가장 높았는데 통계적으로도 금융보험업종이나 민간부문(금융보험제외)에 비해 높았다. 정년후

재고용시 통상 최장기간로 근무할 수 있는 기간의 경우를 보면 공공기관은 3.36년으로 나타났는데 이는 정부의 정원조정에 따라 상대적으로 유연성이 부족한 결과로 생각된다. 통계적으로는 민간부
문(금융보험제외)에 비해 짧았다.

<표 25> 정년연령과 정년후 재고용시 통상 최장 근무연수 비교

구 분		정년 연령 (만 세)	정년후 재고용시 통상 최장 근무연수
민간부문 (금융보험제외)	평균	57.54	4.14
	N	23646	11,551
	표준편차	3.06	2.73
금융보험업종	평균	56.09	2.78
	N	257	52
	표준편차	3.24	2.48
공공기관	평균	58.55(+)	3.36
	N	343	93
	표준편차	1.79	2.03
합계	평균	57.54	4.12
	N	24245	11,697
	표준편차	3.06	2.73

3. 고용관리 특성 비교

다음은 고용관리특성에 대한 비교 결과이다.

가. 인력 계획 및 직무분석 비교

인력계획에 있어서는 인력계획이 있는지, 핵심인력에 대한 별도의 프로그램이 있는지를 물었고
직무분석에 대해서는 실행 유무 및 활용분야에 대해 물어본 결과를 비교하였다.

인력계획은 비록 공공기관의 경우 비자율적으로 인력계획을 세워야 하지만 실제로 인력계획을
수립하는 지를 비교하였다(D106 참조). 결과를 보면 공공기관의 경우 인력계획을 수립하는 비율이
89.6%로 나타나고 이는 금융보험업종의 85.9%보다는 높지만 민간부문(금융보험제외)의 94.8%보다
는 낮은 수준이었으며 통계적으로도 공공기관이 민간부문(금융보험제외)과는 차이를 보였다.

<표 26> 정기적인 인력계획

구 분	평균	N	표준편차
민간부문(금융보험제외)	1.0516	16,052	.22115
금융보험업종	1.1412	251	.34891
공공기관	1.1043	261	.30619
합 계	1.0538	16,564	.22553

주 : 1은 인력계획을 세우는 경우이고 2는 인력계획을 세우지 않는 경우이며 평균값이 낮을수록 인력계획을 세우는 비율이 높은 수준임

다음은 핵심인력 프로그램의 유무에 대한 설문항목이다(D107). 공공기관의 경우 47.3%의 기업에서 실행한다고 응답하였으며 이는 금융보험업종의 43.7%와는 비슷한 수준이지만 민간부문(금융보험제외)의 23.1%보다는 높은 수준을 보인 결과이다. 집단분석결과 통계적으로도 같은 결과를 보였다.

<표 27> 핵심인력 프로그램 실행 여부 비교

구 분	평균	N	표준편차
민간부문(금융보험제외)	1.7690	35,386	.42149
금융보험업종	1.5627	321	.49683
공공기관	1.5276	359	.49994
합 계	1.7647	36,066	.42416

주 : 1은 핵심인력 프로그램이 있는 경우이고 2는 핵심인력 프로그램이 없는 경우이며 평균값은 낮을수록 프로그램 설치비율이 높다는 의미임

다음은 직무분석을 실시하는가에 대한 설문분석 결과이다. 공공기관의 경우 71.0%가 직무분석을 시행한 적이 있다고 응답하였으며 이는 금융보험업종의 76.9%와는 유사하나 민간부문(금융보험제외)의 44.3%보다는 높은 수준이었다. 집단비교 분석에서도 같은 결과를 보였다.

<표 28> 직무분석 실시 여부

구 분	평균	N	표준편차
민간부문(금융보험제외)	1.5574	35,386	.49670
금융보험업종	1.2305	321	.42179
공공기관	1.2897	359	.45424
합 계	1.5518	36,066	.49731

주 : 1은 직무분석을 시행한 적이 있는 경우이고 2는 직무분석을 시행한 적이 없는 경우이며 평균값이 낮을수록 직무분석 실시비율이 높다는 의미임

다음은 직무분석을 시행한 경우에 그 활용분야에 대한 비교이다. 활용분야별로 차이를 보였는데 공공기관의 정원산정 기준에 대한 활용도가 높았지만 다른 분야에 대해서는 상대적으로 낮은 활용

수준을 보였다. 이는 부정적이지만 공공기관의 특성을 고려한다면 예상할 수 있는 결과라고 할 수 있다. 공공기관의 경우 직무분석은 인력확보를 위한 수단으로써 중요한 역할을 하는 것이고 기타 인사관리 기능과의 연계성은 약하다는 점이다. 이점은 공공기관이 2005년을 기준으로 이미 상당 수준으로 혁신을 하고 있다고 내부적으로 인식하고 있지만 실질적인 수준에서는 아직도 비교집단에 비해 낮은 수준이라는 점이다.

〈표 29〉 직무분석 활용 비교

구 분		직무분석 활용 분야					
		정원산정	채용 및 선발 기준	직무급	평가지표 개발	교육훈련	기타
민간부문 (금융보험제외)	평균	.30	.35	.26	.39	.46	.02
	N	15662	15662	15662	15662	15662	15662
	표준편차	.46	.47	.44	.48	.49	.15
금융보험업종	평균	.49	.42	.34	.44	.36	.01
	N	247	247	247	247	247	247
	표준편차	.50	.49	.47	.49	.48	.12
공공기관	평균	.63(+)	.32(-)	.17(-)	.44	.35(-)	.04
	N	255	255	255	255	255	255
	표준편차	.48	.46	.38	.49	.47	.20
합계	평균	.31	.35	.26	.39	.45	.02
	N	16164	16164	16164	16164	16164	16164
	표준편차	.46	.47	.44	.48	.49	.15

공공기관의 경우 인력계획이나 직무분석을 시행하는 비율은 민간부문보다 높지만 이를 실제로 활용하는 분야는 정원산정외에는 실제활용도가 낮다는 점에서 형식적인 사용가능성이 있다고 해석할 수 있다.

나. 사원 채용 관련 특성 비교

다음은 사원채용과 관련된 공공기관의 특성에 대한 사항이다(B109 및 B110 참조). 정규직 사원 수가 가장 많은 직종에 대한 신규채용에서 중요하게 사용되는 구인수단을 보면 공공기관의 경우 대체로 일반적인 매체 즉, 신문·라디오·TV 등의 매체와 인터넷 매체를 활용하는 수준이 금융보험업종이나 민간부문(금융보험제외)에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있다. 반면 직원추천이나 연고, 학교나 학원요청, 민간취업알선업체 등을 이용하는 수준은 상대적으로 낮게 나타났다.

<표 30> 정규직 대표직종의 구인수단 비교

구인 수단	활용 빈도	구 분			전 체
		민간부문 (금융보험제외)	금융보험업종	공공기관	
신문 라디오 TV 등 매체	빈도	13092	70	205	13367
	%	37.0%	21.8%	57.3%	37.1%
인터넷게시 (노동부 워크넷 제외)	빈도	17024	221	321	17566
	%	48.1%	68.8%	89.4%	48.7%
노동부 워크넷	빈도	11387	13	38	11438
	%	32.2%	4.0%	10.6%	31.7%
직원 추천이나 연고	빈도	13793	71	6	13870
	%	39.0%	22.1%	1.7%	38.5%
학교나 학원에 요청	빈도	5689	121	48	5858
	%	16.1%	37.7%	13.4%	16.2%
민간취업알선업체	빈도	2857	90	28	2975
	%	8.1%	28.0%	7.8%	8.2%
국공립 직업안정기관	빈도	1372	0	2	1374
	%	3.9%	.0%	.6%	3.8%
공공훈련기관	빈도	955	0	1	956
	%	2.7%	.0%	.3%	2.7%
기타	빈도	791	19	17	827
	%	2.2%	5.9%	4.7%	2.3%
전체 응답수	빈도	35386	321	359	36066
	%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

다음은 신규채용시 고려하는 항목에 대한 비교결과이다. 대표직종에 대해 채용시 중요하게 고려되는 항목에 대한 응답결과는 다음과 같다(B111 및 B112 참조). 먼저 공공기관의 경우 직무지식, 조직에의 적합성, 태도, 숙련 및 경력 등을 중요하게 고려하고 있었으며 외부의 추천이나 연령 등은 거의 고려하지 않고 있었다. 이를 비교집단과 비교해 보면 금융보험업종에 비해서는 조직에의 적합성이나 태도 등은 상대적으로 낮은 수준이었고 민간부문(금융보험제외)에 비해서는 숙련이나 경력을 활용하는 수준이 상대적으로 낮았다.

<표 31> 대표직종의 신규채용시 중요 고려 항목 비교

고려 항목	활용 빈도	구 분			전체
		민간부문 (금융보험제외)	금융보험업종	공공기관	
학력(학벌)	빈도	2028	19	43	2090
	%	5.73%	5.92%	11.98%	5.79%
숙련 및 경력	빈도	20081	94	125	20300
	%	56.75%	29.28%	34.82%	56.29%
자격소지 여부	빈도	7075	20	82	7177
	%	19.99%	6.23%	22.84%	19.90%
직무지식(외국어제외)	빈도	4440	59	158	4657
	%	12.55%	18.38%	44.01%	12.91%
외국어능력	빈도	989	42	46	1077
	%	2.79%	13.08%	12.81%	2.99%
조직에의 적합성	빈도	11582	182	146	11910
	%	32.73%	56.70%	40.67%	33.02%
즉시활용가능성	빈도	5146	37	25	5208
	%	14.54%	11.53%	6.96%	14.44%
태도 (업무에 대한 열정이나 충성심)	빈도	13528	187	74	13789
	%	38.23%	58.26%	20.61%	38.23%
외부인의 추천서	빈도	415	0	1	416
	%	1.17%	0.00%	0.28%	1.15%
직원의 추천	빈도	1256	3	1	1260
	%	3.55%	0.93%	0.28%	3.49%
연령	빈도	2747	0	1	2748
	%	7.76%	0.00%	0.28%	7.62%
가족 배경	빈도	207	0	0	207
	%	0.58%	0.00%	0.00%	0.57%
기타	빈도	127	0	5	132
	%	0.36%	0.00%	1.39%	0.37%
전체 응답수	빈도	35386	321	359	36066
	%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

다음으로 정규직근로자 채용시 특별히 고려하는 별도의 집단이 있는가에 대한 설문결과를 살펴 본다(B113 및 B114 참조). 공공기관의 경우 여성에 대한 고려수준이 금융보험업종이나 민간부문(금융보험제외)에 비해 높았고 청년이나 고령자 및 장애인에 대한 경우도 금융보험업종에 비해 높았다. 특히 장애인에 대한 경우는 민간부문(금융보험제외)에 비해서도 높았다.

이러한 특징은 신규인력의 충원시 정부의 정책, 즉 차별을 시정하기 위한 적극적 조치를 시행한 결과라고 할 수 있다.

<표 32> 정규직근로자 채용시 사회적 약자 집단에 대한 고려 비교

구분		집단 특성						
		여성	청년	고령자	장애인	1년이상 장기 실업자	기타	해당없음
민간부문 (금융보험 제외)	평균	.06	.08	.03	.08	.00	.02	.77
	N	35386	35386	35386	35386	35386	35386	35386
	표준편차	.25	.28	.19	.27	.08	.15	.41
금융보험 업종	평균	.00	.01	.00	.11	.00	.14	.75
	N	321	321	321	321	321	321	321
	표준편차	.00	.10	.00	.32	.00	.34	.43
공공기관	평균	.28(+)	.06(+)	.04(+)	.41(+)	.00	.14	.50
	N	359	359	359	359	359	359	359
	표준편차	.45	.25	.21	.49	.00	.35	.50
합계	평균	.06	.08	.03	.08	.00	.02	.77
	N	36066	36066	36066	36066	36066	36066	36066
	표준편차	.25	.28	.19	.28	.08	.16	.41

다. 사업장 고용유연성 확보 특성 비교

다음은 고용유연성을 확보하기 위한 구체적인 특성에 대한 설문결과를 비교하고자 한다. 먼저 사업장에 외부업체가 업무를 대행하는 업무대행(아웃소싱, 사내용역 및 사내하청)이 있는 지를 물었는데 이에 대해 공공기관은 상대적으로 높은 아웃소싱 제도 활용수준을 보였다(B202 참조). 공공기관의 경우 과반수 이상인 54.8%가 2005년을 기준으로 아웃소싱제도를 활용하고 있다고 응답하였으며 이는 집단비교에서도 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타났다.

<표 33> 업무대행 유무 비교

비 교	평균	N	표준편차
민간부문(금융보험제외)	1.7448	35,386	.43599
금융보험업종	1.5015	321	.50078
공공기관	1.4517	359	.49836
합 계	1.7397	36,066	.43880

주 : 1은 활용하고 있는 경우이고 2는 활용하지 않는 경우이며 평균값이 낮을수록 업무대행 비율이 높다는 의미임

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

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

<표 34> 아웃소싱 업무 비교

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

다음은 기간제(계약직/한시직) 근로자를 가장 많이 활용하는 직종에 대한 설문이다(B208 참조). 공공기관의 경우 기간제 근로자는 전문직이나 기술직과 같은 전문성이 높은 직종과 사무직과 단순직과 같은 비교적 전문성이 낮은 직종에서 많이 활용하고 있었다. 다만 이는 2005년 기준임을 참고할 필요가 있다. 그러나 금융보험업종에서는 사무직에 집중되어 기간제 근로자를 활용하고 있었으며 민간부문(금융보험제외)의 경우는 상대적으로 거의 모든 직종에서 기간제 근로자를 활용하고 있었다.

<표 35> 기간제 근로자 활용 직종

			구 분			전체	
			민간부문 (금융보험제외)	금융보험업종	공공기관		
기간제 근로자 활용 대표 직종	관리직	빈도	406	10	1	417	
		%	3.5%	3.9%	.4%	3.4%	
	전문직	빈도	1676	7	42	1725	
		%	14.4%	2.7%	14.8%	14.2%	
	기술직 (준전문직)	빈도	970	0	47	1017	
		%	8.3%	.0%	16.6%	8.3%	
	사무직	빈도	1565	184	83	1832	
		%	13.4%	71.3%	29.3%	15.0%	
	서비스직	빈도	1248	14	15	1277	
		%	10.7%	5.4%	5.3%	10.5%	
	영업직	빈도	663	7	6	676	
		%	5.7%	2.7%	2.1%	5.5%	
	생산직	빈도	2304	0	9	2313	
		%	19.8%	.0%	3.2%	19.0%	
	단순직	빈도	2814	36	80	2930	
		%	24.2%	14.0%	28.3%	24.0%	
	전체		빈도	11646	258	283	12187
			%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

다음은 기간제 근로자의 활용이유에 대한 설문결과다(B209 및 B210 참조). 공공기관의 경우 일시적 수요가 가장 높은 비중을 차지 했으나 정원동결과 비용절감도 많은 비중을 차지하고 있었다. 금융보험업종의 경우는 비용절감이 가장 큰 이유였으며 일시적 수요, 숙련도 및 성과촉진이 그 다음으로 중요한 이유였다. 민간부문(금융보험제외)의 경우는 다양한 이유를 제시하였으나 일시적 수요와 비용절감이 가장 중요한 이유였으며 구조조정 용이도 높은 비중을 차지하고 있었다.

<표 36> 기간제 근로자 활용 이유 비교

			구 분			전체
			민간부문 (금융보험제외)	금융보험업종	공공기관	
기간제 근로자 활용 주된 이유	일시적 수요	빈도	2963	60	102	3125
		%	25.4%	23.3%	36.0%	25.6%
	일시적 공석	빈도	728	10	4	742
		%	6.3%	3.9%	1.4%	6.1%
	충원 어려움	빈도	695	0	12	707
		%	6.0%	.0%	4.2%	5.8%
	휴직 대체	빈도	270	0	6	276
		%	2.3%	.0%	2.1%	2.3%
	정원 동결	빈도	416	3	62	481
		%	3.6%	1.2%	21.9%	3.9%
	고용조정 용이	빈도	1668	10	7	1685
		%	14.3%	3.9%	2.5%	13.8%
	숙련 필요	빈도	983	39	10	1032
		%	8.4%	15.1%	3.5%	8.5%
	비용절감	빈도	2809	85	53	2947
		%	24.1%	32.9%	18.7%	24.2%
	노사관계	빈도	44	0	0	44
		%	.4%	.0%	.0%	.4%
	기피업무 수행	빈도	279	0	5	284
		%	2.4%	.0%	1.8%	2.3%
성과 촉진	빈도	311	30	6	347	
	%	2.7%	11.6%	2.1%	2.8%	
테스트/평가	빈도	234	10	0	244	
	%	2.0%	3.9%	.0%	2.0%	
기타	빈도	244	11	16	271	
	%	2.1%	4.3%	5.7%	2.2%	
전체	빈도	11644	258	283	12185	
	%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

간접고용의 경우는 전체 근로자수에는 포함되지 않으나 사업장을 공유하고 업무를 수행한다는 점에서 근로자로 포함시킬 수 있다(B211 참조). 이에 대한 결과를 보면 비교집단에 유사하게 사무직과 단순직을 간접고용형태로 관리하고 있음을 보인다.

<표 37> 간접고용근로자 활용 대표직종 비교

		구 분			전체	
		민간부문 (금융보험제외)	금융보험업종	공공기관		
간접 고용 근로자 활용 대표 직종	관리직	빈도	228	0	0	228
		%	2.8%	.0%	.0%	2.7%
	전문직	빈도	394	0	6	400
		%	4.9%	.0%	3.1%	4.8%
	기술직 (준전문직)	빈도	244	3	14	261
		%	3.0%	1.9%	7.3%	3.1%
	사무직	빈도	900	47	28	975
		%	11.2%	29.2%	14.6%	11.7%
	서비스직	빈도	435	11	14	460
		%	5.4%	6.8%	7.3%	5.5%
	영업직	빈도	191	4	1	196
		%	2.4%	2.5%	.5%	2.3%
	농림어업 숙련직	빈도	2	0	0	2
		%	.0%	.0%	.0%	.0%
	생산직	빈도	1766	0	0	1766
		%	22.1%	.0%	.0%	21.1%
	단순직	빈도	3842	96	129	4067
		%	48.0%	59.6%	67.2%	48.7%
전체		빈도	8002	161	192	8355
		%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

파견/용역/일시대체 등과 같은 간접고용 근로자를 활용하는 이유를 보면 다음과 같다(B212 및 B213 참조). 역시 기간제 근로자를 사용하는 이유와 유사하게 나타나고 있다. 일시적 수요와 비용 절감이 가장 대표적인 이유로 제시되고 있다. 다만 공공기관의 경우는 정원동결에 따른 부담 해소, 그리고 민간부문(금융보험제외)의 경우는 구조조정 용이가 차별적인 이유로 제시되고 있다.

<표 38>간접고용 근로자 활용 이유 비교

		구 분			전체	
		민간부문 (금융보험제외)	금융보험업종	공공부문		
간접고용 근로자 활용 주된 이유	일시적 수요	빈도	1671	37	47	1755
		%	20.9%	23.4%	24.5%	21.0%
	일시적 공석	빈도	266	3	2	271
		%	3.3%	1.9%	1.0%	3.2%
	충원 어려움	빈도	992	0	9	1001
		%	12.4%	.0%	4.7%	12.0%
	휴직 대체	빈도	84	0	1	85
		%	1.0%	.0%	.5%	1.0%
	정원 동결	빈도	287	0	21	308
		%	3.6%	.0%	10.9%	3.7%
	고용조정 용이	빈도	855	16	9	880
		%	10.7%	10.1%	4.7%	10.5%
	숙련 필요	빈도	432	16	9	457
		%	5.4%	10.1%	4.7%	5.5%
	비용절감	빈도	2656	62	73	2791
		%	33.2%	39.2%	38.0%	33.4%
	노사관계	빈도	39	0	0	39
		%	.5%	.0%	.0%	.5%
	기피업무 수행	빈도	418	10	6	434
		%	5.2%	6.3%	3.1%	5.2%
성과 촉진	빈도	86	7	1	94	
	%	1.1%	4.4%	.5%	1.1%	
테스트/평가	빈도	6	0	0	6	
	%	.1%	.0%	.0%	.1%	
기타	빈도	209	7	14	230	
	%	2.6%	4.4%	7.3%	2.8%	
전 체	빈도	8001	158	192	8351	
	%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

라. 구조조정 및 인원조정 특성 비교

다음은 구조조정과 관련한 설문내용을 분석한 결과다. 먼저 지난 3년간 또는 설립이후 정규직근로자에 대한 인원감축이나 경영상의 이유로 인한 해고(정리해고, 명예퇴직 등)이 있었는지에 대한 설문이다(B217, B218, B219, B220 및 B221 참조). 공공기관의 경우 14.5%가 경험이 있었다고 응답했는데 이는 통계적으로 금융보험업종의 37.0%나 민간부문(금융보험제외)의 23.4%보다 낮은 수준

이었다.

다음으로 고용보장과 관련 사항으로 정책유무를 보면 공공기관의 75.8% 수준에서 고용보장 정책이 있다고 해서 통계적으로 비교집단인 금융보험업종의 6.2%나 민간부문(금융보험제외)의 18.1%보다 높았으며 이는 정부의 고용안정정책이 공공기관에서 상당 수준 가정되어 있다는 점을 고려하면 이해할 수 있는 사항이다.

<표 39> 인원구조조정 관련 사항 비교

구 분	비자발적 해고유무	고용보장					고용감축 계획 유무	
		정책유무	회사 정책	단체협약	노조합의	기타		
민간부문 (금융보험 제외)	평균	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
금융보험업 종	평균	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	평균	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
합계	평균	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 예이고 2는 아니오이며 평균값이 높을수록 비자발해고의 경우 해당률이 낮고, 고용안정 정책이 더 높은 비율로 존재한다는 의미임

4. 인사평가제도 비교

이하의 내용은 사업장 단위의 정규직 근로자를 대상으로 응답한 내용을 분석한 결과이다.

가. 인사평가제도의 시행 비교

먼저 정기적이고 공식적인 인사고과제도가 있는 지에 대한 설문조사 결과이다(C106, C107 및 C108 참조). 공공기관의 경우 96.9%가 정기적이고 공식적인 인사제도가 있다고 응답하여 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 활용하는가에 대한 질문에서도 공공기관이 56.3%가 그렇다고 응답하여 비교집단보다 통계적으로 높은 수준을 보이고 있었다. 그러나 이상

의 설문은 모두 형식적인 측면이라고 하겠다. 다음으로 질적인 평가를 할 수 있는 설문들을 분석해 보자.

<표 40> 인사평가제도의 시행 비교

항 목		구 분			전체
		민간부문 (금융보험제외)	금융보험업종	공공기관	
정기공식 인사고과제도 여부	활용빈도	22782	321	348	23451
	%	64.4%	100.0%	96.9%(+)	65.0%
	전체	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%
	전체	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%
	전체	22781	321	348	23450
	%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

다음은 인사고과결과를 공개하는가에 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 집단비교 결과 공공기관이 민간부문(금융보험업종제외)보다 낮은 수준임을 보인다.

<표 41> 인사고과 결과 공개여부 비교

			구 분			전체
			민간부문 (금융보험제외)	금융보험업종	공공기관	
인사고과 결과 공개여부	전직원에게 공개	빈도	951	17	9	977
		%	4.2%	5.3%	2.6%	4.2%
	당사자별 개인별 공개	빈도	6453	97	108	6658
		%	28.3%	30.2%	30.9%	28.4%
	희망자에 한해 당사자별 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 기간내에 면담횟수에 대한 비교이다(C109 참조). 공공기관을 포함해서 비교집단도 유사하게 목표설정시와 최종평가지시에 1-2차례 면담하는 경우가 가장 많았다.

<표 42> 고과기간내 면담횟수

			민간금융공공			전체	
			민간부문 (금융보험제외)	금융보험업종	공공기관		
고과 기간 내 면담 횟수	목표설정시 및 최종 평가지시만 면담	빈도	3347	39	37	3423	
		%	17.9%	15.4%	15.4%	17.9%	
	1)과 함께 1-2차례 공식 면담	빈도	9486	137	106	9729	
		%	50.8%	53.9%	44.0%	50.7%	
	1)과 함께 3-4차례 공식면담	빈도	1970	28	27	2025	
		%	10.5%	11.0%	11.2%	10.6%	
	1)과 함께 수시로 공식면담	빈도	3877	50	71	3998	
		%	20.8%	19.7%	29.5%	20.9%	
	전체		빈도	18680	254	241	19175
			%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

다음은 인사고과결과에 대해 직급별로 임금인상에 차등반영 여부이다(C110 및 C112 참조). 공공기관의 경우 관리자급은 66.8%, 사원급은 52.0%가 반영되고 있는데 비교집단과 큰 차이를 보이지는 않았다. 하지만 이 설문 역시 양적인 측정이라고 할 수 있다.

<표 43> 인사고과결과에 대한 임금인상 차등반영 여부

인사고과결과 임금인상차등반영			구 분			전체
			민간부문 (금융보험제외)	금융보험업종	공공기관	
관리자급	예	빈도	14203	161	227	14591
		%	65.3%	53.3%	66.8%	65.1%
	전체	빈도	21757	302	340	22399
		%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
사원급	반영	빈도	12689	143	173	13005
		%	58.5%	47.4%	52.0%	58.3%
	전체	빈도	21677	302	333	22312
		%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

다음은 인사고과결과를 임금인상에 차등을 두어 반영하는 경우 그 차등폭에 대한 분석이다. 공공기관의 경우 관리자급은 15.8%, 사원급은 14.3%로 나타났으며 집단에 대한 통계적 분석에서 관리자급은 차이를 보이지는 않았으나 사원급의 경우는 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

<표 44> 인사고과결과에 따른 임금인상 차등폭

구 분		인사고과결과에 따른 임금인상 차등폭(%)	
		관리자	사원급
민간부문 (금융보험제외)	평균	17.01	19.93
	N	14203	12689
	표준편차	48.60	187.69
금융보험업종	평균	15.05	17.90
	N	161	143
	표준편차	8.69	12.73
공공기관	평균	15.83	14.34(-)
	N	227	173
	표준편차	16.13	12.26
합계	평균	16.97	19.83
	N	14590	13005
	표준편차	48.00	185.40

마지막으로 인사고과결과를 근로자개발과 연계시키는 지에 대한 설문분석 결과다(C114 및 C115 참조). 공공기관의 경우 인사고과결과를 근로자개발과 연계시키는 경우가 32.8%로 나타나서 통계적으로 금융보험업종보다 높았으며 고과결과가 연속적으로 나쁜 경우 퇴출시키는 제도나 관행도 높은 비중으로 존재하고 있는 것으로 나타났다. 금융보험업종이나 민간부문(금융보험제외)에 비해 높았다.

<표 45> 인사고과결과의 개발 및 퇴출제도 적용 유무 비교

항 목			구 분			전체
			민간부문 (금융보험제외)	금융보험업종	공공기관	
인사고과결과 근로자개발 연계 유무	예	빈도	6405	70	114	6589
		%	28.1%	21.8%	32.8%(+)	28.1%
	전체	빈도	22781	321	348	23450
		%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
인사고과결과 연속 하위자에 대한 퇴출제도나 관행 여부	예	빈도	2594	39	95	2728
		%	11.4%	12.1%	27.3%(+)	11.6%
	전체	빈도	22782	321	348	23451
		%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

5. 임금수준 및 임금체계 비교

가. 임금수준 비교

기존의 조사자료에 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 403 참조). 공공기관의 경우 2,608만원으로 통계적으로 보면 금융보험업종의 2,854만원에 비해서는 낮았으나 2,007만원의 민간부문(금융보험제외)보다는 높았다. 군필 고졸 남성의 경우에는 공공기관이 2,243만원으로 통계적으로 2,137만원인 금융보험업종과 차이는 없었으나 1,716만원인 민간부문(금융보험제외)보다 높았다. 유의할 점은 공공기관의 군필 고졸 남성 신입사원이 민간부문(금융보험제외)의 군필 대졸 남성 신입사원보다 연봉이 더 높다는 점이다.

〈표 46〉 정규직 신입사원 평균 초임 세전 연봉 비교

구 분		정규직 신입사원 평균 초임 세전 연봉(만원)	
		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 판단에 비해서 보면 동종업계 평균에 비해 낮다고 생각하는 응답의 비율이 상대적으로 높다(C404 참조).

<표 47> 동종업계 평균 대비 임금수준 비교

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

나. 기본급 구성 및 적용대상 비교

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(금융보험제외)에 비해 통계적으로 유의미하게 높은 비중을 차지하고 있었다. 직능급이 적용되는 경우는 30.4%였고, 직무급이 적용되는 경우는 27.3% 수준이었다. 직무급의 경우는 공공기관이 민간부문(금융보험제외)에 비해 통계적으로 낮은 수준이었다.

<표 48> 기본급 구성 비교

기본급 구성			구 분			전체
			민간부문 (금융보험제외)	금융보험업종	공공기관	
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%

호봉급을 적용하는 대상을 비교해 보면(C204 참조) 다음의 <표 49>와 같다.

<표 49> 기본급의 적용 대상 비교

적용대상			구 분			전체
			민간부문 (금융보험제외)	금융보험업종	공공기관	
호봉급	전직원	빈도	16087	122	205	16414
		%	79.9%	76.7%	77.7%	79.9%
	관리자급 (과장급이상)	빈도	1200	0	9	1209
		%	6.0%	.0%	3.4%	5.9%
	대표직종의 사원급	빈도	2835	37	50	2922
		%	14.1%	23.3%	18.9%	14.2%
전체	빈도	20122	159	264	20545	
%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
직능급	전직원	빈도	7653	104	94	7851
		%	67.8%	88.1%	87.0%	68.2%
	관리자급 (과장급이상)	빈도	1530	10	7	1547
		%	13.6%	8.5%	6.5%	13.4%
	대표직종의 사원급	빈도	2108	4	7	2119
		%	18.7%	3.4%	6.5%	18.4%
전체	빈도	11291	118	108	11517	
%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
직무급	전직원	빈도	8263	81	72	8416
		%	66.3%	77.1%	73.5%	66.5%
	관리자급 (과장급이상)	빈도	2778	24	19	2821
		%	22.3%	22.9%	19.4%	22.3%
	대표직종의 사원급	빈도	1418	0	7	1425
		%	11.4%	.0%	7.1%	11.3%
전체	빈도	12459	105	98	12662	
%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

해당 기본급의 직급별 비중을 보면 호봉급에서 관리자급의 경우 공공기관은 54.9%로 금융보험업종보다 낮았고 사원급의 경우도 57.9%로 금융보험업종보다 낮았다. 직능급의 경우는 공공기관의 경우 관리자급과 사원급이 각각 52.3%와 54.0%로 민간부문(금융보험제외)보다 높았다. 직무급의 경우는 관리자급과 사원급이 각각 40.8%와 42.8%로 금융보험업종보다 낮았다.

<표 50> 해당 기본급의 직급별 비중

민간금융공공		해당 기본급의 차지 비중					
		호봉급		직능급		직무급	
		관리자급	대표직종 사원급	관리자급	대표직종 사원급	관리자급	대표직종 사원급
민간부문 (금융보험 제외)	평균	50.11	54.29	38.98	44.29	42.61	45.13
	N	17288	17669	9184	9056	11041	8759
	표준편차	33.32	34.19	31.48	32.96	32.28	33.19
금융보험 업종	평균	67.90	71.47	58.31	61.30	53.42	59.45
	N	122	159	114	104	105	81
	표준편차	33.05	32.86	35.74	34.62	38.39	39.17
공공기관	평균	54.91(-)	57.94(-)	52.29(+)	53.99(+)	40.83(-)	42.82(-)
	N	214	239	102	92	90	71
	표준편차	27.85	28.09	34.06	34.00	30.70	32.35
합계	평균	50.29	54.49	39.36	44.58	42.69	45.25
	N	17624	18067	9399	9252	11236	8911
	표준편차	33.29	34.14	31.66	33.04	32.34	33.26

다. 연봉제 비교

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

<표 51> 연봉제 시행여부 비교

			구 분			전체
			민간부문 (금융보험제외)	금융보험업종	공공기관	
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%
전체		빈도	35386	321	359	36066
		%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

다음으로 연봉제의 적용대상을 비교해 보면 공공기관의 경우 전직원 대상이 56.6%, 관리자급이 41.0%, 대표직종의 사원급이 2.4%의 수준을 보이고 있다(C216 참조).

<표 52> 연봉제 적용대상 비교

			구 분			전체
			민간부문 (금융보험제외)	금융보험업종	공공기관	
연봉제 적용 대상	전직원	빈도	10868	181	167	11216
		%	55.7%	80.1%	56.6%	56.0%
	관리자급 (과장급이상)	빈도	7723	42	121	7886
		%	39.6%	18.6%	41.0%	39.4%
	대표직종의 사원급	빈도	928	3	7	938
		%	4.8%	1.3%	2.4%	4.7%
전체		빈도	19519	226	295	20040
		%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

다음으로 연봉제를 시행하는 경우 고정연봉과 변동연봉으로 구분하고 있는가에 대한 설문을 보면 공공기관의 경우 85.8%가 구분하고 있어서 상대적으로 금융보험업종이나 민간부문(금융보험제외)보다 높은 비중을 보이고 있다.

<표 53> 기본 연봉과 성과 연봉의 구분에 대한 비교

			구 분			전체
			민간부문 (금융보험제외)	금융보험업종	공공기관	
기본 연봉과 성과 연봉의 구분 여부	예	빈도	8491	133	254	8878
		%	43.5%	58.8%	85.8%(+)	44.3%
	아니오	빈도	11028	93	42	11163
		%	56.5%	41.2%	14.2%	55.7%
전체		빈도	19519	226	296	20041
		%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

라. 성과배분제도 비교

1) 고정 상여금 비교

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.

<표 54> 고정상여금의 지급기준 비교

			구 분			전체	
			민간부문 (금융보험제외)	금융보험업종	공공기관		
고정상여금 - 지급기준	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%	
	정액급여(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%	
	전체		빈도	31055	208	273	31536
			%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

다음으로 고정상여금의 월급여대비 비중을 비교해 보면 공공기관의 경우 평균 437%로 그 자체를 기준으로 통계적 분석에서 금융보험업종보다는 낮지만 민간부문(금융보험제외)보다는 높은 것으로 나타났다(C304 참조).

<표 55> 고정상여금의 월 지급기준 대비 비율 비교

구 분		고정상여금 - 월 지급기준 대비 비율(%)
민간부문 (금융보험제외)	평균	372.36
	N	31056
	표준편차	226.14
금융보험업종	평균	525.84
	N	208
	표준편차	326.42
공공기관	평균	437.71(+/-)
	N	272
	표준편차	254.13
합계	평균	373.93
	N	31536
	표준편차	227.61

2) 변동상여금 제도 비교

다음은 변동상여금에 대한 비교분석결과이다. 먼저 기업, 사업장, 부서단위의 경영성과에 따라 지급하는 성과배분제 즉, 변동상여금제도를 시행하고 있는가에 대한 설문분석이다. 공공기관의 경우 71.0%가 운영하고 있다고 답해서 통계적으로 금융보험업종과는 차이가 없었으나 민간부문(금융

보험제외)보다는 높게 나타났다. 전체 정규직 근로자에게 적용하는 가에 대해서 공공기관은 91.4%가 그렇다고 응답하여 통계적으로 볼 때 금융보험업종에 비해서는 낮지만 민간부문(금융보험제외)보다는 높은 것으로 나타났다.

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

<표 56> 변동상여금 제도의 특성 비교

변동상여금제도			구 분			전체
			민간부문 (금융보험제외)	금융보험업종	공공기관	
운영여부	예	빈도	15146	210	255	15611
		%	42.8%	65.4%	71.0%(+)	43.3%
	전체	빈도	35386	321	359	36066
		%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
전체 정규직 근로자 적용여부	예	빈도	13133	203	233	13569
		%	86.7%	96.7%	91.4%(+/-)	86.9%
	전체	빈도	15146	210	255	15611
		%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
성과산정식 존재여부	예	빈도	8335	142	199	8676
		%	55.0%	67.6%	78.0%(+)	55.6%
	전체	빈도	15146	210	255	15611
		%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

다음으로 지난 3년간 변동상여금이 실제로 지급되었는가에 대한 설문에 대해 공공기관은 15.4%가 그렇다고 응답하여 통계적으로 볼 때 차이가 없으나 조사대상기관의 1/3 정도만이 이 설문에 응답했다는 점을 고려하면 실제로는 전체 공공기관의 약 5%만이 실제로 변동상여금을 지급한 경험에 있는 것으로 추정할 수 있다(C314참조).

<표 57> 변동상여금의 실시 유무 비교

변동상여금제도 - 3년이내 실시 유무			구 분			전체
			민간부문 (금융보험제외)	금융보험업종	공공기관	
	예	빈도	2236	22	16	2274
		%	11.0%	19.8%	15.4%	11.1%
	아니오	빈도	18004	89	88	18181
		%	89.0%	80.2%	84.6%	88.9%
전체		빈도	20240	111	104	20455
		%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

다음으로 성과배분제가 적용되는 정규직 근로자 1인당 연간 변동상여금의 월평균 환산 지급 규모를 분석해 보면 공공기관의 경우 144.5% 수준을 보이지만 개인별 금액은 860만원에 달한다(C317 참조).

통계적 분석결과를 보면 월환산비율의 경우 금융보험업종에 비해서는 낮으나 민간부문(금융보험 제외)에 비해서는 높은 비율을 보였다. 금액으로는 아쉽게도 금융보험업종의 자료가 없어서 비교할 수 없었으나 민간부문(금융보험제외)에 비해서는 네 배가 넘는 수준이었다.

<표 58> 변동상여금의 개인별 수준 비교

구 분		변동상여금 제도	
		개인별 지급기준 대비 월환산 비율(%)	개인별 금액(만원)
민간부문 (금융보험제외)	평균	126.5618	206.5908
	N	12964	3689
	표준편차	102.08678	899.33165
금융보험업종	평균	195.2929	-
	N	226	-
	표준편차	161.15202	-
공공기관	평균	144.4840(+/-)	860.8333(+)
	N	248	15
	표준편차	120.06413	2252.63282
합계	평균	128.0455	209.2150
	N	13438	3703
	표준편차	104.09734	908.98366

V. 소결

지금까지 2005사업체패널조사 자료를 분석하여 공공기관의 인사제도를 금융보험업종과 민간부문(금융보험제외)과 비교하여 보았다. 주요 사항을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 자료를 비교 분석하기 위해 표본조사 결과에 대해 가중치를 적용하여 분석하였다. 따라서 민간부문(금융보험제외)의 경우 50인이상 100인미만의 비중이 커서 상대적으로 대기업보다는 중소기업의 인사제도와 비교하는 경향을 가졌다. 물론 공공기관의 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 첫째 연구과제는 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 2005년말 기준으로 보면 인력관리상의 유연성을 확보하기 위해 상대적으로 비정규직 활용에 있어서는 적극적이었다고 정리할 수 있다.

다음으로 두 번째 연구과제는 정부의 효율성 제고를 위한 혁신 노력이 어느 정도 형식적 그리고 실질적 효과를 거두고 있는가 하는 점이었다. 우선 공공기관은 혁신에 대해 매우 민감하고 자체적인 혁신수준과 혁신활동이 매우 높다고 평가하고 있었다. 그러나 이는 양적이고 형식적인 내용에 대한 평가이고 실질적인 혁신수준이 어느 정도인가는 좀 더 다른 정보를 필요로 한다.

인사관리제도에 있어서 변화를 통해 혁신을 추구하려는 노력은 여러 가지 자료에서 제시되고 있다. 먼저, 인력계획의 유무, 직무분석의 실시 유무, 정기적인 인사고과의 시행, 인사고과결과에 대한 임금인상 차등반영 유무, 인사고과결과와 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 정원산정외에 다른 분야에서는 상대적으로 민간부문에 비해 낮은 활용도를 보였으며 인사고과결과에 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 형식적인 변화와 혁신은 인사관리제도에는 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 여성이 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, 정년 연령도 민간부문에 비해서 높다. 다만 퇴직후 재고용에 있어서는 제도 시행 비율이 낮고 재고용시 일할 수 있는 기간도 상대적으로 짧았다. 정책적인 정원관리에 따른 결과라

고 하겠다.

셋째, 비자발적 퇴직이 발생한 경우도 낮았으며 명문화된 고용안정 정책이 있는 비율도 높았다.

그러나 이에 비해서 2005년을 기준으로 볼 때 기간제 근로자나 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 601만원 높았으며 고졸의 경우에도 비교대상보다 727만원이 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.

두 번째로 적용되는 월 지급기준은 차이가 있다는 점을 전제로 하고 살펴 보면 고정상여금의 월 지급기준 대비 비율이 공공기관이 437%로 민간부문의 372%보다 높았다 (다만 금융보험업종의 526%보다는 낮았음). 변동상여금의 경우에 표본수가 많지 않다는 한계점은 있으나 월환산 대비 비율에서 공공기관이 145%이고 민간부문이 127%로 (다만 금융보험업종은 195%임) 상대적으로 높았고 그 금액의 비교에서는 공공기관이 861만원이고 민간부문이 207만원으로 공공기관이 네 배이상 높은 수준을 보였다. 즉 이는 공공기관의 경우 변동상여금이라고 하더라도 사실상 고정적 성격의 상여금이 상당비중을 차지한다고 해석할 수 있다. 공공기관의 경우 사업의 특성상 일반적으로 변동적인 성과에 대한 차이가 심하지 않기 때문이다.

그러나 이러한 임금수준에도 불구하고 심리적으로 느끼는 보상수준은 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.

참 고 문 헌

- 감사원, 『공기업 감사백서』.
- 강수돌(1997), 『공기업 노사관계 및 인적자원관리 연구 - 절차적 공정성을 높이기 위한 전략적 선택의 관점』, 서울: 한국노동연구원.
- 기획예산처(2006), 2006년 공공기관 경영혁신 지침, 3월.
- 김유선(2003), 「공공부문의 비정규직 실태와 규모」, 공공부문 비정규직 인권실태조사, 국가인권위원회.
- 김태현(2001), 「공공부문 노동운동의 현황과 발전방향」, 『노동사회』, 통권 제54호, 한국노동사회연구소.
- 김홍식(1993), 「경제학에서의 공과 사의 의미」, 『사회과학연구』, 제19권, 경희대학교, 정재하(2005)에서 재인용함.
- 오건호(2001), 「공공부문 구조조정의 비판적 평가와 과제」, 『김대중 정권 공공부문 구조조정: 평가와 과제 특별토론회』, 민주사회연구원·공공연맹.
- 옥동석(2000), 「재정적자의 평가와 공공부문의 범위」, 『재정운용의 현안과제와 개선방향』, 서울: 비봉출판사.
- 이상철·문인수·성도경, 2000, 공기업의 이해, 서울: 대영문화사.
- 이철수·강성태(1997), 『공공부문의 노사관계법』, 서울: 한국노동연구원.
- 이혜영·황기돈(1999), 「시장과 공공영역: 공공부문 민영화와 한국사회의 공공성 위기」, 『21세기 한국사회와 공공영역 구축의 전망』, 서울: 나남출판사.
- 정재하(2005), 『공공부문의 범위와 고용변화 분석』, 서울: 한국노동연구원.
- 행정자치부, 『행정자치통계연보』, 각년도.
- 행정자치부, 『지방공기업 결산 및 경영분석』, 각년도.
- Ehrenberg, Ronald D. and Robert S. Smith(1991), Modern Labor Economics, 4th Edition, New York, NY: Harper Collins.
- Gemmell, N.(1993), The Growth of the Public Sector: Theories and International Evidence, Edward Elger, 정재하(2005, 6)에서 재인용함.
- Habermas(1989), Structural Transformation of the Public Sphere, Cambridge: MIT Press, 정재하(2005, 6)에서 재인용함.
- Sethia, N. K. and Von Gilvow, M.A.(1985), Arriving at Four Cultures by Managing the Rewards System, In Kilman, R, Faxton, M., and Serpa, R., Gaining Control of the

- Corporate Sulture, San Frnacisco, CA: Jossey-Bass.
- Smith, Sharon P.(1977), Equal Pay in the Public Sector: Fact or Fantasy, Princeton, NJ: Industrial Relations Section, Princeton University.
- Venti, Steven F.(1987), Wages in the Federal and Private Sectors, In Wise, David(ed.), Public Sector Compensation, Chicago: University of Chicago Press.
- Weisbrod, Burton(1988), The Non-Profit Economy, Cambridge, MA: Harvard University Press.