

1990년대말 이후 직무 여건 변화가 공무원과 민간기업 종사자의 직업 만족도에 미친 영향

김 태 일*·한 경 희**

I. 서론

본 연구의 목적은 패널자료를 이용해서, 1990년대 말과 2000년대 중반 사이의 직무 여건 변화에 따른 공무원과 민간기업 종사자의 직무 만족도 변화를 비교 분석하는 데 있다.

일반적으로 공공조직과 민간조직 간 직무 여건 차이의 대표적인 것으로서 보수와 안정성을 들고 있다. 즉 민간조직(기업)은 보수는 높지만 안정성이 낮은데 비하여, 공공조직(정부)은 보수는 낮지만 안정성은 높다는 것이다.

공공과 민간조직의 보수와 안정성의 trade-off는 오랫동안의 사회 통념이었다.¹⁾ 그런데 1990년대 말 이후 2000년대 중반 사이에 두 조직의 보수와 안정성의 상대적 위상에 변화가 발생하였다. 이는 다음과 같은 두 가지 환경 변화에 기인한다.

첫째는 민간조직의 고용안정성이 이전보다 더욱 낮아졌다는 점이다. IMF 외환위기 이후 신자유주의의 영향에 따라 노동시장의 유연화가 이루어지면서 민간의 고용 안정성이 과거에 비해 떨어졌다. 중견 이상 민간기업의 경우, 비록 공무원에 비해서는 안정성이 떨어지지만, IMF 외환위기 이전에는 대체로 특정 회사에 입사하면 정년까지 그 회사에서 근무하는 경우가 많았다. 그러나 IMF 외환위기 이후 경제체제의 변화와 세계화 조류의 영향으로 노동시장 유연화가 확산되면서 한 번 입사한 회사에서 정년까지 근무하는 것은 더 이상 일반적인 것이 아니며, 오히려 예외적인 것으로 간주되게 되었다((이에 대해서는 3절에서 보다 상세하게 논의함).²⁾

둘째는 공무원의 보수가 2000년대 초반에 크게 상승하여 민간기업 종사자와의 격차가 상당히 감소하였다는 점이다. 김대중 정부에서는 1999년부터 ‘공무원보수 현실화 5개년 계획’을 실행하였다. 이 계획은 2004년까지 공무원의 보수 수준을 민간기업과 동등하게 한다는 것으로서, 비록 2004

*, ** 고려대학교 행정학과

1) 이러한 인식은 사회 일반뿐만 아니라 공무원도 마찬가지로 공유하고 있었다. 1997년에 공무원을 대상으로 실시된 조사결과에 따르면 공무원들은 신분보장과 노후생활 보장 그리고 사회적 지위는 자신들이 상대적으로 유리하다고 판단하는 반면 보수, 장래성, 자율성 등은 민간이 유리하다고 인식하고 있었다(박천오 외, 2000).

2) 이러한 현상은 사오정(45세 정년)이니 오륙도(56세 도둑)니 하는 자조적인 유행어로 잘 대변되었다.

년에 민간기업과 동등한 수준까지는 이루어지지 않았으나 그 격차가 이전에 비하여 상당히 줄어들었다(이에 대해서는 3절에서 보다 상세하게 논의함).

보수와 안정성은 ‘직업’의 평가에서 매우 중요한 영향 요인들이다. 즉 특정 직업의 선택이나 해당 직업에 대한 만족도에 결정적인 영향을 미치는 요인들에 해당한다. 따라서 1990년대 말과 2000년대 중반 사이에 민간기업의 안정성이 낮아지고 공무원의 보수가 높아졌다면, 두 부문에 대한 상대적인 선호도에도 변화가 발생하였을 것이다. 즉 구직자의 직업 선택과 재직자의 직업 만족도에서 민간기업 대비 공직의 상대적 선호도가 높아졌을 것이다.

본 연구에서는 구직자의 직업 선호도 및 재직자의 직업 만족도 변화 중에서 후자, 즉 재직자의 직업 만족도가 1990년대 말 - 2000년대 중반 사이에 어떻게 변화하였는가를 분석하고자 한다.³⁾ 이러한 분석은 공무원 인사관리 측면에서 중요한 의의를 갖는다. 유능한 사람을 충원하고 재직자의 직업(직무) 만족도를 높이는 것은 인사관리의 중요한 목적이다. 김대중 정부에서 ‘공무원보수 현실화 5개년 계획’을 실시했던 가장 큰 이유도 공무원들의 낮은 보수로 인한 불만을 없애고, 사기를 진작시키며 이를 통해 공직의 경쟁력을 높이기 위함이었다. 따라서 민간에 대한 공직의 상대적인 직무 만족도 변화는 그 동안의 공무원 인사관리 정책의 성과를 평가하는 데 유용한 시사점을 줄 것이다.

1990년대 말 부터 2000년대 중반 사이의 직무 만족도 변화를 분석하기 위하여 본 연구에서는 패널자료를 사용한다. 패널자료는 동일한 사람을 매년 추적 조사함으로써 구축된다. 조사 대상이 동일하므로, 서로 다른 시기의 비교에서 표본 집단이 달라짐에 따른 차이는 발생하지 않는다. 즉 두 시기의 비교에서 만족도 차이가 존재할 경우, 이는 두 시기 사이의 환경(여건) 변화에 기인한 것으로 간주할 수 있다. 이처럼 특정 시점 사이의 비교에서 표본이 달라짐에 따른 차이를 배제할 수 있다는 점이 횡단면 자료에 대한 분석보다 패널 자료에 의한 분석이 갖는 장점이며, 이는 본 연구의 중요한 특성이 된다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 서론인 본절에 이어서 2절에서는 공공과 민간조직의 직무만족도에 대한 선행연구를 검토하고 본 연구와 기존연구의 차별성을 논의한다. 3절에서는 본 연구의 분석자료와 분석방법에 대하여 설명한다. 4절에서는 실제 자료를 통하여 공무원과 민간기업의 보수 수준 격차는 어느 정도이고 어떻게 변화하였는가, 그리고 안정성의 차이는 어느 정도인가를 분석한다. 실제 자료에 의하여 공무원과 민간기업의 안정성 차이를 분석하는 것은 본 연구에서 처음

3) 구직자의 직업 선호도 변화에 대한 분석은 본 연구에서는 생략한다. 그러나 언론 등에 나타난 내용을 보면 공직에 대한 인기가 상승하였음을 짐작할 수 있다. 예를 들면, 2007년 5월에 실시한 통계청의 경제활동동인구 부가조사 결과에 따르면 청년층(15-29세)의 취업을 준비하는 사람들 53만 명 중에서 ‘일반직 공무원’을 준비한다는 답변이 36.9%로 가장 큰 비중을 차지했고 일반 기업체라고 답한 사람은 16.5%를 차지했다. 일반직 공무원 준비자에 교원임용시험준비자 4만8천명을 합한다면 취업준비생의 약 46%가 공무원 시험을 준비하고 있다는 결과가 나온다. 7월 8일에 치러진 서울시 7·9급 시험에서도 모집인원이 1730명에 응시자 9만1천6백 명이 몰리는 사태가 벌어졌다. 이렇듯 최근 몇 년 사이에 공무원에 대한 열기가 뜨거워졌는데, 이에 대한 이유로 외환위기를 겪으면서 사람들의 인식에서 취업의 안정성에 대한 중요성이 높아졌고, 최근의 청년층은 안정성을 폐기나 적성, 도전의식보다 더 중요하게 생각한다고 이야기하기도 한다 (서울경제, 2007.7.20).

이루어지는 것으로서, 이러한 분석 역시 본 연구의 중요한 공헌점에 해당한다. 다음으로 5절에서는 1990년대 말과 2000년대 중반 사이에 공무원과 민간기업 종사자의 직무만족도가 어떻게 변화하였는가를 분석한다. 끝으로 6절에서는 본 연구의 주요 발견점을 정리하고 시사점에 대하여 논의한다.

II. 선행연구 검토

공공조직과 민간조직의 직무만족도를 비교한 선행연구로는 조경호·김미숙(2000), 조경호·주재복(2001), 정광호·김태일(2003) 등이 있다. 조경호·김미숙(2000)은 공무원과 민간기업(종업원 규모 100인 이상) 종사자의 삶의 질에 대한 만족도를 비교하였다. 삶의 질의 세부 항목으로는 직장, 건강, 교육, 가족, 재정과 같은 구체적인 영역에서부터 정치, 국가, 삶 전반에 해당하는 포괄적 영역까지 조사하였다. 삶의 질 영역에서 직업에 대한 만족도는 12개 문항으로 조사하였다.

만족도 비교 결과 담당업무, 보수, 승진기회, 원하는 부서의 근무 여부, 의사결정의 범위, 개인의 자유와 권리보장, 직업에 대한 국민의 존경심의 7개 항목에서 공무원의 만족도가 민간기업 종사자에 비해 유의하게 낮은 것으로 나타났다. 부대시설에 대한 만족도만이 공무원의 만족도가 민간에 비해 유의하게 높은 것으로 나타났고, 상급자와의 관계, 동료와의 관계, 하급자와의 관계, 해외출장 기회의 4개 문항은 유의하지는 않으나 공무원의 만족도가 민간보다 낮았다. 즉, 거의 대부분의 직업관련 만족도는 공무원이 민간보다 낮은 것으로 나타났다.

조경호·주재복(2001)은 정부, 공기업, 민간 부문 간 직무 만족도 차이를 분석하였다. 공공부문 종사자들이 민간부문 종사자들에 비하여 직업만족도가 낮게 나왔고, 공기업의 만족도는 가장 낮은 직업만족도를 나타냈다. 이들은 공공부문이 민간보다 낮은 만족감을 나타내는 주된 이유로서 사회적 인식 변화를 들고 있다. 즉 공공부문 종사자들이 직업만족을 느끼는 주된 이유가 전통적으로 공직에 대한 사회적 인정 때문인데 조사시점인 2000년에는 외환위기, 신자유주의의 영향 등으로 공직에 대해 사회적 인정 수준이 낮았다는 것이다.

정광호·김태일(2003)은 1998년과 2001년 3년 사이의 공무원과 민간기업 종사자의 직무 만족도 변화를 비교 분석하였다. 한국노동패널자료를 이용하여 분석하였는데, 만족도 분석 결과는 1998년부터 2001년까지 공공부문의 직무만족도가 민간부문의 직무만족도보다 높게 나타났다. 이는 조경호·김미숙(2000) 및 조경호·주재복(2001)의 결과와는 상반되는 것이다.

정광호·김태일(2003)의 연구에서 사용된 한국노동패널자료는 본 연구에서 사용된 분석 자료이기도하다(단, 본 연구는 8차 자료를 사용하는데 비하여 이 연구는 4차 자료를 사용함). 그리고 이 연구도 본 연구와 마찬가지로 패널 분석을 하였다. 그러나 두 연구는 목적에서 차이가 있다. 정광호·김태일(2003)의 연구는 1998년과 2001년이라는 IMF 외환위기 진행기와 완료를 비교함으로써, IMF 외환위기의 효과를 분석하는 것이 목적이었다. 이에 비하여 본 연구는 1990년대 말과 2000년대 중반 사이의 공공과 민간조직의 (정책 변화와 경제여건 변화에 따른) 만족도 변화를 분석한다는 점에서 다르다. 본 연구는 정광호·김태일(2003)의 연구를 확대 발전시킨 것이라고도 할

수 있다.

〈표 1〉 선행연구의 정리

저자	방법	결과
정광호·김태일(2003)	한국노동패널1998년-2001년자료로 시계열 분석	정부>민간기업
조경호·주재복(2001)	정부:전체공무원중표본추출 공기업:무작위선정 민간기업:100인 이상 기업에서추출하여 자체설문, 횡단면분석	민간기업>정부>공기업
조경호·김미숙(2000)	정부:전체공무원중표본추출 민간기업:100인 이상 기업에서 추출하여 자체설문, 횡단면분석	민간기업>정부

III. 자료 및 분석방법

1. 자료

한국노동패널은 “비농촌 지역에 거주하는 한국의 가구와 가구원을 대표하는 패널표본구성원(5000가구에 거주하는 가구원)을 대상으로 1년에 1회 경제활동 및 노동시장이동, 소득활동 및 소비, 교육 및 직업훈련, 사회생활 등에 관하여 추적 조사하는 종단면 조사”이다.⁴⁾ 한국노동패널자료는 1998년 1차 조사 이후에 매년 실시되고 있으며 현재 2006년에 조사된 9차 자료까지 구축되어 있다. 본 연구에서는 1998년(1차), 2002 (5차), 2006년(9차) 자료를 사용하여 분석하였다.

1998년 자료는 IMF 외환위기 직후의 자료이다. 즉 외환위기로 인해 민간기업의 고용 안정성에 변화가 나타나기 시작할 때의 자료에 해당하며 1999년도의 공무원 보수 현실화 계획이 시작되기 직전의 자료이다. 2002년 자료는 외환위기의 영향은 사라졌지만, 신자유주의에 따른 경제체제의 변화가 본격적으로 시작한 시기의 자료에 해당한다. 한편 김대중 정부에서 이루어진 공무원보수 현실화 계획은 2004년에 종료되었으므로, 2006년 자료는 이 정책이 종료된 이후 가장 최근의 자료에 해당한다.

통상 공무원과 비교되는 민간기업 종사자는 규모 100인 이상 기업의 종사자만을 대상으로 한다. 정부에서 공무원과 민간기업 종사자의 보수 수준을 비교할 때도 100인 이상 기업만을 대상으로 하며, 그 밖에 공무원과 민간기업의 특성을 비교하는 다수의 연구에서도 동일한 기준을 적용하고 있다. 또한 직종에 있어서도 공무원과의 비교를 위해서는 통상 전문가, 기술공 및 준전문가, 사무종사

4) www.kli.re.kr의 한국노동패널자료에 대한 정의.

자, 서비스종사자만을 대상으로 한다. 이에 따라 본 연구에서도 공무원과 비교하기 위한 민간기업 종사자는 규모 100인 이상의 기업 종사자만을 대상으로 하며, 직종으로는 전문가, 기술공 및 준전문가, 사무종사자, 서비스종사자만을 대상으로 한다.

서론에서 기술한 바와 같이 본 연구에서는 패널자료를 분석한다. 즉 본 연구의 분석 대상이 되려면 1998년, 2002년, 2006년에 기간 동안 계속 공공 또는 민간기업에 종사하고 있어야 한다. 세 시기의 비교에서 동일인을 대상으로 하기 때문에 표본집단이 달라짐에 따른 차이를 배제할 수 있지만, 그만큼 표본의 수는 제약된다. 이에 따라 공무원은 120명, 100인 이상 민간기업 종사자는 481명이 분석에 사용되었다.

2. 분석방법

본 연구에서 분석하려는 것은 1998년, 2002년, 2006년 3개 연도의 공무원과 민간기업 종사자의 직무 만족도 변화를 비교하는 것이다.

이의 비교는 두 가지 방법이 가능하다. 하나는 공무원의 연도별 변화와 민간기업 종사자의 연도별 변화를 먼저 구한 후, 두 집단의 연도별 변화를 비교하는 것이다. 다른 하나는 각 연도별로 공무원과 민간기업 종사자의 직무 만족도 차이를 구한 후, 이 차이가 연도에 따라 어떻게 변화하는가를 분석하는 것이다.

즉 하나는 연도별 비교 후 집단 간 비교를 하는 것이며, 다른 하나는 집단 간 비교 후 연도별 비교를 하는 것이다. 어느 방법을 사용하던지 결과에는 큰 차이가 없다. 다만 집단 간 차이와 연도별 변화 중에서 무엇에 중점을 두는가에 따라 선택하면 될 것이다.

본 연구에서는 집단 간 비교를 먼저 한 후에 연도별 비교를 하는 방식을 취하기로 한다. 이를 위하여 각각의 연도에 대하여 직무 만족도를 종속변수, 공공/민간 여부 및 기타 인적특성을 독립변수로 하는 회귀모형을 추정한다.

각 연도별로 회귀분석을 통하여 공무원과 민간기업 종사자의 직무 만족도 차이를 추정한 후에, 이 값들이 연도별로 어떻게 다른가를 비교할 때는 기술통계적인 비교만으로도 충분하다. 그 이유는 본 연구의 자료들은 패널자료이므로 모든 연도에서 동일인이 분석대상이 되기 때문이다. 연도에 따라 표본집단이 동일하다는 것은, 연도에 따라 인적특성에 차이가 없다는 것을 의미하므로, 인적특성 차이를 별도로 통제할 필요가 없는 것이다.⁵⁾

본 연구에서 연도별 비교를 할 때의 기본논리는 이중차분법(Difference in Difference)이다. 이중차분법은 패널자료의 분석에서 시기의 차이와 집단의 차이를 이용하여 인과관계를 파악하는 데 쓰이는 기법이다. 이 기법에 따른 본 연구 분석의 기본 논리를 설명하면 다음과 같다.

5) 물론 연령과 같이 시간에 따라 변하는 인적특성은 연도별로 그 값이 달라진다. 하지만 연령변화는 공무원이나 민간기업 종사자나 동일하게 발생한다. 따라서 이 연령의 영향은 통제하지 않더라도 특별히 문제가 되지 않는다. 직무 만족도에 영향을 미치는 어떤 인적특성이 시간에 따라 변화하며, 이러한 변화가 공무원과 민간기업 종사자 사이에 다르게 발생한다면 물론 통제해야 한다. 그러나 이러한 인적특성은 별로 없을 것이다.

[그림 1] 분석의 기본 논리

	만족도98		만족도05
공무원	O1	(공통경험) +(고유경험: 보수인상)	O2
민간기업 종사자	O3	(공통경험)+(고유경험: 고용 불안정)	O4

[그림 1]에서 공무원의 2005년 만족도 조사 결과는 O2, 1998년 만족도 조사 결과는 O1이며, 마찬가지로 민간기업 종사자의 경우는 각각 O4와 O3이다. 따라서 두 시기 간 공무원의 만족도는 (O2-O1)이 되며, 민간기업 종사자의 경우는 (O4-O3)이 된다. 두 시기의 조사는 ‘동일집단’에 대하여 이루어졌으므로, 두 시기 간에 표본이 달라짐에 따른 차이는 없다. 따라서, 두 시기의 만족도 차이 (O2-O1)에는 두 기간 사이의 ‘공무원과 민간기업 종사자의 공통경험’+‘공무원만의 고유경험(보수인상)’이 영향을 미치며, (O4-O3)에는 ‘공무원과 민간기업 종사자의 공통경험’+‘민간기업 종사자만의 고유경험(고용 불안정)’이 영향을 미칠 것이다.

이 때 공무원과 민간기업 종사자의 두 시기 사이의 여건 변화(즉 공무원의 보수인상+민간기업 종사자의 고용 불안정)에 기인한 만족도 변화 효과는 (O2-O1)-(O4-O3)에 의하여 구할 수 있다. 그리고 두 시기 사이에 (무엇인지는 모르나) 공공과 민간 모두에게 동일하게 영향을 미친 요인에 따른 만족도 변화는 (O4-O3)에 의해 추정할 수 있다.

이러한 분석은 기술통계 분석에 의하여 쉽게 이루어질 수 있다. 즉 O1, O2, O3, O4 값을 구한 후, 적절한 뺄셈을 통하여 계산하면 된다. 하지만 이는 다음과 같은 회귀모형에 의해서도 구할 수 있다.

$$\text{식(1): } Y = \alpha + \gamma P + \delta T + \zeta PT + \epsilon$$

식(1)에서 Y 는 개인의 만족도이고, P 는 공무원이면 1, 민간기업 종사자면 0인 가변수. T 는 2005년이면 1, 1998년이면 0인 가변수이다. 이 때 [그림 1]의 O1, O2, O3, O4는 식(1)에서 다음과 같은 계수값이 된다.

$$O1 = \alpha + \gamma, O2 = \alpha + \gamma + \delta + \zeta, O3 = \alpha, O4 = \alpha + \delta$$

따라서 (공통경험) 효과는 (O4-O3)= δ 이며, (고유경험) 효과는 (O2-O1)-(O4-O3)= ζ 가 된다. 회귀모형의 추정계수값 ζ 는 기술통계의 뺄셈으로 계산한 (O2-O1)-(O4-O3)와 수리적으로 동등하다. 그렇다면 기술통계 분석 대신에 회귀모형을 사용하는 것의 장점은 무엇일까? 이는 다른 통제변수들을 추가할 수 있다는 데 있다.

공직과 민간기업의 직업 만족도를 비교할 때, 이상적으로는 ‘공직’과 ‘민간기업’이라는 직종의 차이 이외에 다른 요인의 영향은 없어야 하며, 이를 위해서는 두 집단의 표본들간에 직종 이외에 만

족도에 영향을 미치는 다른 특성들은 유사해야 한다. 가령 연령이 만족도에 큰 영향을 미치는데, 공무원과 민간기업 종사자 집단의 연령 차이가 크다면 두 집단의 만족도 차이에는 직종 차이 이외에 연령 차이에 따른 효과도 포함되어 있을 것이다.

두 집단의 직종 차이 이외에 만족도에 영향을 미치는 표본 특성이 유사하다면 가장 좋겠지만, 그렇지 못할 경우 차선책은 만족도에 영향을 주면서 두 집단 사이에 차이가 있는 특성을 회귀모형의 독립변수로 포함함으로써 그 효과를 통제하는 것이다. 이처럼 통제변수를 포함할 경우 식(1)은 다음의 식(2)와 같이 변형된다.

$$\text{식(2)} : Y = \beta X + \gamma P + \delta T + \zeta PT + \epsilon$$

식(2)에서 X 는 각 개인의 인적특성(학력, 연령, 근무형태, 성별 등) 벡터를 나타낸다.

본 연구에서는 기술통계의 뺄셈에 의한 분석과 통제변수를 포함한 회귀모형에 의한 분석을 모두 실시하기로 한다.⁶⁾

IV. 민간과 정부의 보수수준과 취업의 안정성 비교

본 절에서는 민간과 정부의 보수수준과 고용 안정성에 대한 실증 자료를 제시한다. 보수의 경우에는 정부에서 2000년부터 2006년까지 매년 공무원과 민간기업 종사자 평균보수에 대한 공식적인 통계를 발표하였으므로 이 자료를 활용한다. 그러나 고용안정성의 경우는 그와 같은 공식적인 통계가 존재하지 않는다. 이에 따라 패널자료를 이용하여, 1998년부터 2006년 사이에 공직과 민간기업의 이직자 비율을 분석한다.

1. 보수수준 비교

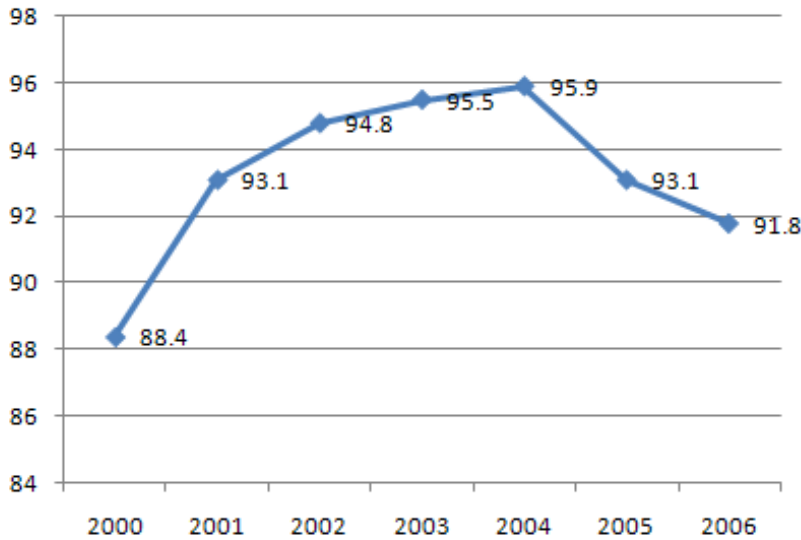
2005년도의 경우 공무원의 평균보수는 322만원이며, 100인 이상 민간기업 종사자의 평균보수 315만원이다. 이 통계만 놓고 본다면 공직의 보수가 민간기업에 비하여 높은 것 같지만, 실상은 그렇지 못하다. 이는 재직기간이나 학력 등이 통제되지 않았기 때문이다. 공무원의 평균재직기간은 민간기업 종사자에 비하여 상당히 길다. 그리고 평균적인 학력 수준도 높은 편이다. 그런데 재직기간과 학력의 차이는 보수 수준의 차이를 가져온다. 따라서 공직과 민간기업의 보수 비교가 타당하려면 재직기간과 학력의 차이를 통제한 상태에서의 비교가 이루어져야 한다.

중앙인사위원회에서는 이처럼 재직기간과 학력을 통제한 상태에서의 공무원과 민간기업 종사자

6) 회귀모형에 의한 분석은 두 시기의 두 집단의 만족도 변화 차이가 유의미한가를 검증할 수 있다는 장점도 있다.

보수의 비교 통계를 제공하고 있다. 이는 민간기업 종사자 보수 대비 공무원 보수의 백분율로 제공되고 있다. 2000년부터 2006년까지의 이 백분율 통계를 그래프로 제시하면 [그림 2]와 같다.

[그림 2] 민·관 보수격차 추이



출처: 중앙인사위원회(2006).

전술하였듯이 공무원 보수 현실화 5개년 계획에 의하여 공무원의 보수 수준이 민간에 비하여 더 높게 인상되기 시작한 첫 해가 2000년이다. 따라서 비록 그 이전의 통계는 없지만 1998년과 1999년의 민간대비 공무원 보수 수준은 2000년에 비하여 높지는 않았을 것으로 판단된다. 공무원 보수 현실화 5개년 계획은 2004년에 종료되었는데, 현실화 5개년 계획 기간에는 공무원의 민간대비 상대적 보수수준이 계속 인상되었으나, 그 이후에는 다시 낮아졌음을 알 수 있다.

2. 고용 안정성 비교

고용안정성은 노동패널자료를 이용하여 이직률을 구함으로써 비교한다. 그런데 보수 비교에서와는 달리 매년의 이직률을 비교하는 대신, 1998년-2002년 4년간의 이직률과 2002년-2006년간의 4년간의 이직률을 비교한다. 매년의 비교 대신 4년 간격의 이직률을 비교하는 것은, 공무원의 경우는 조사기간을 1년 단위로 할 경우 이직자 수가 너무 적기 때문이다.

구체적인 방법은 1998년의 50세 이하의 정부와 민간기업 종사자들의 직장을 기준으로 2002년에 직장 변동이 있었는지, 그리고 다시 이들의 2002년 직장을 기준으로, 2006년에 직장 변동이 있었는지를 조사하였다. 50세 이하로 제한한 이유는 정년퇴직을 제외하기 위함이었다.

<표 2>에는 분석 결과가 제시되어 있다. 1998년에 194명이 정부 부문에 종사하였는데 이 중에서 2002년까지 25명이 이직하였으며, 2002년의 직장을 기준으로 할 때 다시 2006년까지 4명이 이직

하였다. 따라서 이직률은 각각 12.9%, 2%인 셈이다. 민간의 경우 1998년에 678명(규모 100인 이상 기업 기준)이 재직하였는데 2002년까지 절반에 가까운 315명이 이직하였고, 2002년 직장을 기준으로 할 때 다시 2006년까지 267명이 이직하였다. 따라서 이직률은 각각 46.5%, 45.3%인 셈이다.

〈표 2〉 취업의 안정성에 대한 분석

1998	N	이직여부	2002	2002	N	이직여부	2006
정부	194	이직(명)	25	정부	198	이직(명)	4
		비이직(명)	169			비이직(명)	159
		이직률(%)	12.9			이직률(%)	2
민간	678	이직(명)	315	민간	590	이직(명)	267
		비이직(명)	363			비이직(명)	323
		이직률(%)	46.5			이직률(%)	45.3

1998-2002년 기간에는 IMF 외환위기의 영향이 반영되어서 평상시 보다 이직률이 높았을 것이다 (이는 민간기업보다는 덜 하겠지만 정부 부문에도 영향을 미쳤다). 따라서 비록 1998-2002 기간의 민간기업 이직률이 2002-2006 기간보다 더 높지만, IMF 외환위기가 없었다면 결과는 오히려 반대로 즉, 2002-2006 기간의 이직률이 더 높았을 수도 있다.

V. 직무만족도 변화 분석

1. 분석변수

가. 직무만족도(종속변수)

노동패널자료에는 직무만족도 문항이 9개 존재한다. 그 중에서 공공과 민간의 차이를 보는 데 중요하다고 생각되는 5개 문항을 선행연구를 참고하여 선택하였다. 5개 문항은 각각 보수, 고용 안정성, 직무내용, 근로환경, 복지후생제도에 대한 것이며 5점 척도에 의하여 만족도를 측정하고 있다.

나. 공무원과 민간기업 종사자(독립변수)

본 연구에서 공무원은 중앙정부와 지방자치단체 근무자인 경우를 의미하며, 민간기업 종사자는 규모 100인 이상 민간기업 종사자를 의미하는데, 비영리 단체 근무자는 제외된다.

다. 인적 특성(통제변수)

직무만족도에 영향을 주면서, 공공과 민간조직 사이에 차이가 있을 것으로 생각되는 인적 특성 변수로서 연령, 성별, 학력을 포함하였다. 회귀분석에 사용되는 각 변수의 구체적인 내용은 <표 3>과 같다.

<표 3> 회귀분석에 사용된 변수 설명

변수 유형 구분	변수 정의	내용
종속변수	직무 만족도: 보수, 고용안정성, 직무내용, 근로환경, 복지후생제도	5점 척도 (아주만족=5, 약간만족=4, 보통=3, 약간불만족=2, 아주불만족=1)
독립변수	공공/민간조직	민간기업종사자=0 정부기관종사자=1
통제변수	성별	남성=1, 여성=0
	연령	연령의 자연로그값
	학력	무학=2, 초졸=3, 중졸=4, 고졸=5, 2년제 대졸=6, 4년제 대졸=7, 석사=8, 박사=9

2. 기술통계

분석대상의 인적특성을 공무원과 민간기업 종사자별로 구분, 제시하면 다음의 <표 4>와 같다.

<표 4> 공무원과 민간기업 종사자의 인적특성 비교(1998년 기준)

	공무원	민간기업 종사자
연령	36.84	32.16
대졸자비율	59.8	46.2
남성비율	63.1	74.4
자료수	122	160

평균연령은 공무원이 민간기업 종사자에 비하여 4세 정도 높다. 대졸자 비율은 공무원이 약 23%포인트 더 높아서, 공무원과 민간기업 종사자의 학력 차이가 상당히 크다는 것을 알 수 있다. 남성 비율은 민간기업 종사자가 11.3%포인트 정도 더 높다,

다음은 두 집단의 만족도에 대한 기술통계를 보자. 이는 <표 5>에 제시되어 있다. ‘차이(02-98)’은 2002년의 만족도 점수에서 1998년의 만족도 점수를 뺀 것이며, ‘차이(06-02)’는 2006년의 만족도

점수에서 2002년의 만족도 점수를 뺀 것, ‘차이(06-98)’은 2006년의 만족도에서 1998년의 만족도를 뺀 것이다.

〈표 5〉 공무원과 민간기업 종사자의 연도별 만족도 변화

만족도영역	공공여부	1998	2002	2006	차이 (02-98)	차이 (06-02)	차이 (06-98)
보수	정부	2.69	3.09	3.18	0.4	0.09	0.49
	민간	2.73	3.01	3.07	0.28	0.06	0.34
취업의 안정성	정부	4.04	3.84	4.05	-0.2	0.21	0.01
	민간	3.18	3.43	3.43	0.25	0	0.25
직무내용	정부	3.79	3.68	3.84	-0.11	0.16	0.05
	민간	3.52	3.53	3.61	0.01	0.08	0.09
근로환경	정부	3.15	3.43	3.64	0.28	0.21	0.49
	민간	3.32	3.40	3.49	0.08	0.09	0.17
복지후생제도	정부	2.89	3.06	3.38	0.17	0.32	0.49
	민간	3.08	3.15	3.13	0.07	-0.02	0.05

우선 공무원과 민간기업 종사자의 만족도 점수를 비교해 보면, 2002년과 2006년은 만족도 영역에 상관없이 대부분의 지표에서 공무원의 만족도가 더 높은 것을 알 수 있다. 이에 비하여 1998년도는 보수와 근로환경, 복지후생제도 영역의 만족도는 공무원이 민간기업 종사자보다 낮았다. 한편 공무원과 민간기업 종사자의 만족도 격차는 만족도 영역과 연도에 따라 다른 모습을 보인다. 예를 들어서 1998년의 경우를 보면 보수, 근무환경, 복지후생 만족도의 공공과 민간 격차는 그리 크지 않다. 그러나 안정성은 매우 심한 격차를 보이며, 직무내용에서도 제법 큰 격차를 보이고 있다. 그런데 2006년의 경우를 보면 여전히 안정성 만족도 격차가 제일 크지만, 보수, 근무환경, 복지후생의 경우도 공공과 민간의 격차가 제법 크게 나타나고 있다.

이처럼 1998년, 2002년, 2006년의 공공과 민간의 만족도 격차가 서로 다른 모습을 보이는 이유는 물론 1998-2006년 기간의 만족도 변화가 공공과 민간 사이에서 다르기 때문인데, 이는 ‘차이(02-98)’, ‘차이(06-02)’, ‘차이(06-98)’을 보면 더욱 분명해 진다.

‘차이(02-98)’를 보면 민간기업 종사자의 만족도는 모두 증가하였으나 공무원의 만족도는 안정성과 직무내용 영역에서 하락하는 것으로 나타났다. 이에 비하여 ‘차이(06-02)’를 보면 모든 영역에서 공무원의 만족도 증가가 더 크며, 특히 안정성과 복지후생제도 부문은 격차가 상당히 크다는 것을 알 수 있다. 이에 몇 가지 원인이 작용하였을 것이다. 하나는 ‘차이(02-98)’의 경우, 98년 당시에 IMF 경제위기의 영향으로 민간기업의 여건이 워낙 안 좋았기 때문에 경제위기의 영향이 어느 정도 해소된 02년에 비하여 98년의 민간기업의 직무 만족도가 상대적으로 낮았기 때문일 것이다. 그리고 ‘차이(06-02)’의 경우는 IMF 경제위기의 영향이 어느 정도 해소된 이후, 공무원의 보수 상승, 민간의 고용 불안정 증가 등 직무 여건 변화의 영향이 본격적으로 반영되었기 때문일 것이다.

하지만 <표 5>는 공무원과 민간기업 종사자의 인적특성의 차이가 통제되지 않은 상태이므로, 두 집단의 만족도를 비교하는 데는 제한이 따른다. 따라서 이의 비교는 다음에 이어지는 회귀분석에서 본격적으로 다루어진다.

3. 회귀분석

각 연도별로 회귀분석한 결과는 <표 6>, <표 7>, <표 8>에 정리되어 있다.

<표 6>은 1998년 자료의 회귀분석 결과이다. 이 결과를 보면 공공과 민간의 차이를 나타내는 ‘공공여부’의 계수 값들이 고용안정성, 직무내용, 복지후생제도에서는 양의 값을 지니며, 보수와 근로환경에서는 음의 값을 지니고 있다. 단, 보수와 직무내용, 복지후생의 계수값은 통계적으로 유의미하지는 않았다.

<표 6> 1998년 항목별 만족도에 대한 회귀분석 결과

1998	보수	고용안정성	직무내용	근로환경	복지후생제도
상수항	1.016 (0.278)	2.074 (0.024)	2.425 (0.008)	1.562 (0.116)	3.353 (0.002)
성별	-0.202 (0.111)	-0.290 (0.019)	0.005 (0.967)	-0.144 (0.282)	0.013 (0.927)
연령	0.520 (0.047)	0.294 (0.249)	0.119 (0.637)	0.563 (0.042)	0.022 (0.940)
교육수준	0.012 (0.821)	0.051 (0.329)	0.111 (0.030)	-0.012 (0.827)	-0.059 (0.318)
공공여부	-0.141 (0.233)	0.775 (0.000)	0.218 (0.057)	-0.261 (0.038)	-0.169 (0.204)
R2	0.018	0.205	0.039	0.024	0.012
자료수	281			280	

괄호 안의 값은 P값($P > |t|$)임.

<표 7>은 2002년도 자료에 대한 분석결과이다.⁷⁾ ‘공공여부’의 계수 값들은 보수, 취업의 안정성, 직무내용 영역에서 양의 값을 지녔다. 1998년도 자료에 대한 결과와 비교하면, 보수 영역에서 공공여부가 양의 값을 갖게 된 점이 약간의 차이라고 할 수 있겠다(그러나 통계적으로 유의미하지는 않음).

7) 2002, 2004, 2006년 모두 동일인을 대상으로 하였으나, 결측값의 존재로 인하여 연도에 따라 1명 정도의 차이가 발생하였다.

<표 7> 2002 항목별 만족도에 대한 회귀분석 결과

2002	보수	고용안정성	직무내용	근로환경	복지후생제도
상수항	2.639 (0.001)	2.406 (0.000)	2.394 (0.001)	2.734 (0.000)	2.318 (0.003)
성별	-0.132 (0.170)	-0.299 (0.000)	-0.182 (0.033)	-0.037 (0.687)	0.023 (0.816)
연령	0.133 (0.547)	0.347 (0.048)	0.330 (0.092)	0.181 (0.387)	0.209 (0.347)
교육수준	-0.001 (0.871)	0.003 (0.658)	0.015 (0.018)	0.008 (0.264)	0.011 (0.151)
공공여부	0.052 (0.561)	0.321 (0.000)	0.063 (0.426)	-0.002 (0.980)	-0.120 (0.181)
R2	0.011	0.167	0.053	0.008	0.015
자료수	282	281	282		281

괄호 안의 값은 P값($P > |t|$)임.

<표 8>은 2006년도 자료에 대한 분석결과이다. ‘공공여부’의 계수 값들은 보수를 제외한 영역에서 모두 양의 값을 지녔다. 단 통계적으로 유의미한 것은 고용 안정성이 유일하다(5% 신뢰수준 기준). 한편 복지후생 영역의 경우 1998년과 2002년이 통계적으로 유의미하지는 않지만 음의 값을 가진 데 비하여 2006년은 통계적으로 유의미하지는 않지만(P값은 0.072) 양의 값을 가져서, 공무원의 복지후생제도가 상대적으로 증가하였음을 보여 준다. 공무원의 경우 2005년부터 선택적 복지제도가 시행되었는데, 이의 영향이 반영되었을 수도 있을 것이다.

<표 8> 2006 항목별 만족도에 대한 회귀분석 결과

2006	보수	고용안정성	직무내용	근로환경	복지후생제도
상수항	-0.314 (0.769)	0.067 (0.939)	0.538 (0.520)	1.517 (0.131)	1.093 (0.311)
성별	-0.208 (0.054)	-0.251 (0.004)	-0.140 (0.097)	0.011 (0.911)	0.017 (0.878)
연령	0.805 (0.004)	0.881 (0.000)	0.684 (0.002)	0.462 (0.076)	0.475 (0.090)
교육수준	0.092 (0.039)	0.050 (0.167)	0.105 (0.003)	0.042 (0.313)	0.044 (0.328)
공공여부	-0.027 (0.792)	0.471 (0.000)	0.111 (0.166)	0.092 (0.334)	0.185 (0.072)
R제곱	0.048	0.236	0.091	0.026	0.038
자료수	281				

괄호 안의 값은 P값($P > |t|$)임.

4 직무만족도의 변화 분석

<표 6>와 <표 7>, <표 8>의 결과를 비교하면, 1990년 말에서 2000년대 중반 사이의 민간과 공공의 직무만족도 변화를 비교할 수 있다. 그러나 이보다는 3절에서 논의한 바와 같이 이중차분법을 사용하면 보다 명시적으로 파악할 수 있다. 이중차분법에 의하여 공무원과 민간기업 종사자의 만족도 변화를 분석한 결과는 <표 9>에 제시되어 있다.

<표 9>에서는 공직과 민간기업의 차이를 전체 9년 기간 동안의 변화를 보았는데 이를 구체적으로 보기 위하여 분석기간을 구체적으로 나누어서 이중격차를 살펴보면 <표 10>과 같다.

<표 10> 기간별 공직과 민간기업 만족도의 이중격차

	보수	고용 안정성	직무내용	근로환경	복지후생제도
공공-민간(98)	-0.04	0.86	0.27	-0.17	-0.19
공공-민간(02)	0.08	0.41	0.15	0.03	-0.09
공공-민간(06)	0.11	0.62	0.23	0.15	0.25
이중격차(02-98)	0.12	-0.45	-0.12	0.02	0.01
이중격차(06-02)	0.03	0.21	0.08	0.12	0.34

먼저 1998년과 2002년의 공공-민간 격차를 다시 차분한 이중격차(02-98)를 보면, ‘보수’ 영역에서는 공공-민간 격차가 더 증가하였음을 알 수 있다. 이는 2000년부터 시작한 공무원 보수현실화 5개년 계획의 영향이 일부 반영되었기 때문인 것으로 풀이된다. 한편 고용 안정성은 상당히 큰 음의 값을 갖고 있다. 이는 그 기간 동안에 공무원의 고용 안정성이 상대적으로 나빠졌기 때문이기도 하다. 1998년은 IMF 경제위기가 진행되던 시기로 민간기업의 고용 안정성이 예외적으로 낮았던 시기였기 때문일 것이다. 그 밖에 보수나 복지후생 등에서도 평상시에 비하여 처우가 안 좋았을 것이다.⁸⁾

본 연구에서 보다 관심의 대상이 되는 것은 ‘이중격차(06-02)’의 값이다. 이 시기는 IMF 경제위기라는 예외적인 상황의 영향이 해소된 이후이며, 신자유주의에 따른 경제체제의 변화가 이루어진 시기이다. 이 값을 보면 모든 영역에서 공공-민간 격차가 증가하여, 이 기간 동안 공무원의 직무만족도가 민간에 비하여 상대적으로 더 상승하였음을 알 수 있다.

‘보수’와 ‘안정성’에 대한 공무원의 상대적인 만족도 상승은 예상한 대로이다. 하지만 그 외에 ‘복지후생’과 ‘근로환경’에서도 공무원의 상대적인 만족도 상승은 괄목할 만하다. 이는 이 기간 동안에 단지 보수 이외에 공무원의 처우에 대하여 전반적인 개선이 이루어졌음을 시사한다고 할 수 있다. 한편 보수에 대한 이중격차 크기가 다른 영역에 비하여 상대적으로 작은 것은 연도별 공무원과 민간기업 종사자의 보수 격차를 보여주는 [그림 2]에서 알 수 있듯이, 2004년까지는 공무원보수현실

8) 한편 공직의 경우는 IMF 외환위기로 인한 인원감축은 1999-2000년 시기에 진행되었다(물론 민간기업에 비해서는 그 강도가 훨씬 약하다). 따라서 2002년의 공무원 만족도에는 이 영향도 일부 반영되어 있을 것이다.

화 5개년 계획에 따라 민간 대비 공무원의 보수가 상대적으로 상승하였으며, 그 이후인 2005년과 2006년에는 감소하였기 때문일 것이다.⁹⁾

VI. 결론

그 동안 공직과 민간기업의 보수와 안정성에 대한 사회적인 통념은 공직은 보수는 낮지만 안정성은 높고, 민간기업은 보수는 높지만 안정성은 낮다는 것이었다. 이러한 보수와 안정성 간의 trade-off는 2000년대 이전까지는 어느 정도 사실인 것으로 판단된다. 이에 따라 공직과 민간기업 간의 선택은 이러한 trade-off의 관계 속에서 각자의 성향에 따라 이루어졌다.

그러나 2000년대에 들어서서, 민간대비 공무원 보수가 크게 상승하였으며, 민간기업의 고용안정성은 더욱 낮아졌다. 이에 따라 안정성 측면에서의 공직의 매력은 더욱 높아졌으며, 반면에 보수에서의 민간기업의 매력은 상당히 감소하게 되었다.

이러한 공직과 민간기업의 처우 변화는 취업을 준비하는 사람들의 두 부문에 대한 선호에 영향을 미쳐서, 최근 들어 민간기업에 대한 공직의 인기가 크게 상승하였음은 언론 보도 등을 통하여 잘 알려져 있다.

본 연구에서는 이와 같은 2000년대의 공직과 민간기업의 처우 변화, 구체적으로 보수와 안정성의 변화를 실증자료를 통하여 분석하였으며, 이러한 변화가 공무원과 민간기업 종사자들의 직무만족도 변화에 어떤 영향을 미쳤는가를 분석하였다.

패널자료를 이용하여 표본집단의 달라짐에 따른 차이를 없앤 후, 시기별로 비교한 결과는 예상대로 공무원의 직업만족도가 민간기업 종사자에 비하여 상대적으로 크게 상승하였음을 확인할 수 있었다. 특히 ‘보수’와 ‘고용 안정성’ 뿐만 아니라 ‘복지후생’과 ‘근무환경’에서도 큰 폭의 상승이 이루어져서 2000년대 들어서서 민간 대비 공무원의 처우에 대한 전반적인 개선이 이루어졌음을 짐작할 수 있었다.

공무원의 처우가 개선되고 만족도가 상승하였다는 것은 ‘정부’ 부문의 경쟁력 상승의 바탕이 된다는 측면에서는 긍정적인 것으로 볼 수 있다. 그러나 국가 전체의 인적자본을 ‘공공’과 ‘민간’에 배분한다는 측면에서 볼 때는 반드시 긍정적인 측면만 있는 것은 아니다. 더욱이 ‘민간’ 부문의 처우는 기본적으로 ‘경쟁’에 의하여 결정되는 반면에 ‘공공’ 부문의 처우는 ‘정책적 의지’에 의하여 결정된다는 것을 고려하면, 민간 대비 공직의 우월적인 처우 개선이 효율적 혹은 효과적인가에 대해서는 논란의 여지도 있다.

해석은 다양할 수 있지만, 본 연구의 결과는 2000년대 이후 공무원 인사관리를 중간 점검하고, 향후의 인사관리 방향을 설정하는 데 유용한 정보를 제공한 것으로 판단된다.

9) 2000년의 공무원 보수 수준은 민간의 88.4% 정도였으나, 2002년에는 94.85%로 증가하였고, 2004년에는 95.9%로서 가장 근접하였다가 2006년에는 다시 93.1%로 감소하였다.

참고문헌

- 고종욱. (1999). “인적 특성이 직무만족도에 미치는 영향”, 한국사회학 33, 3
- 김미숙. (2001). “2001년도 공무원의 삶의 질에 관한 연구”, CSC 정책연구보고서
- 박천오 외. (2000). 『인사행정의 이해』. 법문사
- 장덕희. (2004). “노동패널 데이터를 통한 공공부문과 민간부문 종사자의 직무만족 변화 분석”. <행정학과 대학원 정기세미나 발표 자료집(6월 4일)>
- 정광호·김태일. (2003). “공공부문 조직과 민간기업 조직의 직무만족도 비교분석 - 한국노동패널연구(KLIPS)자료를 중심으로“. 한국정책학회보. 12(3).
- 조경호·주재복. (2001). “조직유형별 직업만족도 비교연구”. 한국행정학보, 35(3).
- 조경호·김미숙. (2000). “공무원과 민간기업종사자 간 삶의 질 만족도 비교연구”. 한국행정학보, 34(3).