

노동정책연구

2002. 제2권 제3호 pp.59~80

© 한국노동연구원

특

집

공기업을의 여성고용 현황과 관련 정책의 분석

김영옥*

공기업을은 공적 소유(public ownership)의 특징을 갖지만 기업경영의 준칙에 따라 행동하기 때문에 노동수요 행태가 민간기업과 유사할 것으로 기대된다. 본고는 먼저 공공부문 여성 노동시장론을 구축한 다음 우리나라 공기업을 노동, 특히 여성인력에 대해 어떤 수요를 나타내는지 규명하였다. 분석 결과는 공기업을의 여성인력 비중이 10%라는 사실에서 알 수 있듯이 고용규모와 고용구조의 측면에서 민간기업과 크게 다르지 않거나 오히려 열악한 것으로 나타났다.

다음으로 공기업을의 이러한 특성을 고려하지 않은 정부의 적극적 조치는 실패할 수밖에 없음을 ‘공기업 여성고용인센티브제’ 사례를 통해 밝히고 있다. 이 제도는 애초부터 공기업 여성 노동시장에 대한 면밀한 분석이 결여된 채 적용범위의 제한, 기관인센티브의 결여 등의 한계를 갖고 있었던 데다가 1990년대 말 이후 군복무 가산점제도의 폐지, 채용방식의 변화 등 공기업 경영환경이 변화함에 따라 실효성을 급격히 상실하고 있다.

따라서 공기업을의 여성인력 수요를 활성화시키려면 새로운 정책과 전략이 마련되어야 할 것이다. 본고는 ‘5점 가산제’와 같이 최소 기준을 제시하는 것이 아니라 공기업을들의 자발적 시행을 지원함으로써 오히려 더 높은 수준의 여성인력 활용을 달성하는 ‘기관인센티브’의 도입을 제안하고 있다.

핵심용어 : 공공부문 여성 노동시장론, 공기업, 여성 고용구조, 적극적 조치, 공기업 여성 고용인센티브제

I. 머리말

우리나라에서 공기업을은 경제개발 과정에서 중요한 몫을 담당해 왔는데, 경제가 성장함에 따라 1980년대 후반 이래 공기업을에 관한 논의는 소유구조의 개편을 위한 민영화

투고일 : 2002년 8월 19일, 심사의뢰일 : 8월 26일, 심사완료일 : 9월 19일.

* 여성개발원 연구위원(youngkk@kwdi.re.kr)

론에 집중되어 있다. 따라서 공기업의 노동시장에 대한 중요성은 덜 부각되는 실정이지만 공기업은 공공부문 중 민간부문과 가장 유사한 양태를 보이고, 공공재를 생산하는 일반적인 공공서비스부문과 달리 기업경영의 준칙에 따라 행동하기 때문에 공기업 노동시장의 연구는 의미있는 논점을 제시할 수 있을 것으로 보인다. 예컨대 기업의 소유구조적 특징은 다르지만 기업경영의 준칙을 따라 행동할 때 노동에 대한 수요가 어떻게 달라질 것인지, 그리고 공적 소유(public ownership)라는 공기업의 기본 특성이 노동시장에서 고용을 어떻게 변화시킬 것인지는 흥미있는 문제가 아닐 수 없다.

본고의 첫 번째 연구 문제는 공적 소유라는 특성을 띠지만 기업경영의 준칙에 따라 행동하는 공기업이 노동, 특히 여성 인력에 대해 어떤 수요를 나타내는지 규명하는 것이다. 두 번째 연구 문제는 이와 같은 공기업의 특성을 고려하지 않은 채 공기업을 단순히 공공부문의 한 축으로 간주하여 ‘공기업 여성고용인센티브제’라는 적극적 조치를 시행한 결과를 논하려는 것이다.

선진산업국가에서 공공부문의 성장은 노동시장에 여성을 통합하는 중요한 요인으로 밝혀지고 있다. Schmidt(1993)는 정부부문의 일자리 증가와 여성노동 수요증대 사이에는 밀접한 관련이 있고, 이 관련성은 국가와 시기를 막론하고 지지되고 있음을 밝혔다. 선진국가 중에서 특히 북구국가에서 여성이 공공부문에 많이 고용되어 있는 것을 볼 수 있다(OECD, 1994). 이것은 북구국가들이 복지국가로 나아가면서 여성인력에 대한 수요가 높은 복지서비스 업무가 급증한 것과 관련이 있다. 나아가, 공공고용이 여성참가율을 증가시켰을 뿐 아니라 여성에게 ‘좋은 직업(good jobs)’의 원천이 되고 있다는 연구 결과도 나왔다. 예를 들어 Kolberg(1991:119)는 북구권 국가에서 정부 고용이 여성의 전략적 지위를 향상시켰다고 주장한다.

이제까지 우리나라에서 근로여성과 관련한 국가의 역할은 대체로 취업여성의 모성보호, 육아휴직, 기업의 채용·승진 등 인사 전반에서의 성차별과 성희롱의 금지 등에서의 대책 마련에 초점을 맞추어 왔다. 복지국가의 다른 활동 영역인 고용주로서의 국가의 역할에 대해서는 상대적으로 관심이 없었다. 공공부문을 정부부문과 공기업부문으로 이분할 때 중앙과 지방공무원 수는 2000년 12월 말 현재 110만 명에 이르고¹⁾ 공기업 종사자들은 약 30만 명으로 추산되지만²⁾ 이들 공공부문의 여성고용구조에 대한 분석과 정책 수립이 이루어지지 못했다.

1995년 북경 제4차 세계여성대회 이후³⁾ 공공부문의 여성고용 확대를 위한 정부의

1) 2000년 12월 말 현재 중앙공무원 총수는 849,152명이고 이 중 여성이 267,647명이며, 지방공무원 총수는 248,515명이고 이 중 여성이 55,002명이다(행정자치부, 『2001 통계연보』 참조).

2) 본고의 <표 3> 참조.

조치를 요구하는 사회적 압력이 높아져 갔고, 이에 정부는 ‘여성공무원 채용목표제’와 ‘공기업 여성고용인센티브제’를 마련하여 1996년부터 시행하고 있다. 두 제도는 공공부문의 여성고용을 확대한다는 공통의 정책목표를 달성하기 위해 1996년부터 실시되고 있지만, 정책대상과 정책효과 등의 측면에서는 매우 판이한 양상을 나타내고 있다.

‘여성공무원 채용목표제’는 행정자치부가 주관 부서로서 공무원 임용시행령 및 지방공무원 임용령 개정이라는 법적 토대에 기초하여 연도별·직급별 채용목표율을 달성하고 있다. 반면 ‘공기업 여성고용인센티브제’는 주관 부서가 재정경제원 → 정무2장관실 → 노동부로 변천을 거듭하였으며 또한 동 제도의 시행 여부를 각 투자기관의 특성과 여건에 따라 자율적으로 결정하도록 하였다. 특히 공기업 여성인력 구조에 대한 면밀한 분석이 없이 ‘여성 응시자에게 제대군인에게 부여하는 군복무 가산점에 해당하는 5점 부여’를 권고함으로써 이후 공기업 경영환경과 채용방식의 변화, 군복무 가산점의 위헌판결에 따른 반발 등의 변화에 대응하지 못한 채 1996년 시행 초기부터 줄곧 실적이 부진하다는 평가를 받아 왔으며, 현재는 상징적 의미만 남아 있는 상태라 해도 지나친 표현이 아니다.

본고는 먼저 정부부문과 공기업의 여성고용에 관한 선행연구 결과들을 정리하여 공공부문 여성 노동시장론을 구축한다. 본고의 주 연구 대상이 공기업이지만 정부가 고용주인 또 하나의 부문, 즉 정부부문의 여성고용에 관한 선행연구는 공기업 노동시장과 여성고용을 이해하는 데 많은 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다. 다음으로 공기업의 여성고용 현황과 관련 정책을 분석함으로써 공기업의 여성인력 수요행태가 민간 기업에 가깝다는 것을 밝히고, 이러한 공기업의 특성을 고려하지 않은 정부의 개입조치(‘공기업 여성고용인센티브제’)는 실패할 수밖에 없음을 보이고자 한다.

II. 공공부문 여성 노동시장론

1. 정부부문의 여성고용

외국에서는 정부부문의 일자리 증가와 여성고용 간의 관계를 규명한 연구가 적지 않

3) 이 대회에서는 여성의 경제 세력화 문제가 주요 의제로 다루어졌고 이를 실현하는 방안으로 적극적 조치가 필요하다는 내용의 북경선언(21항)과 행동강령(178항 f)이 채택되었다. 고용주로서 국가의 남성과 여성의 평등기회 정책을 개발하기 위한 인센티브 역할(incentive role)을 강화해야 한다는 행동강령(166항 b)도 채택되었다.

다. Schmidt(1993)는 공공부문이 여성고용 수준에 미치는 효과를 비교 분석한 결과 국가를 막론하고 정부의 일자리 증가는 여성고용의 증가와 정적으로 관련되어 있음을 밝혔다. Huber & Stephens(1996)는 공공고용과 여성고용의 관계가 쌍방향으로 작용한다는 점에 주목하였다. 즉 여성의 경제활동참여 증가는 여성이 노동시장에 진입하는데 필요한 사회서비스의 수요를 증진시키는데, 이러한 사회복지서비스는 여성인력 흡수력이 크므로 다시 여성에게 일자리를 제공한다는 것이다.

나아가 Kolberg(1991)는 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 등 사회민주주의 복지국가에 초점을 맞추어, 국가고용이 여성에게 상대적으로 유리한 일자리를 제공했음을 보였다. 덴마크에서는 공공부문의 여성 중 관리직 비율이 민간부문에서보다 높았고, 노르웨이에서는 공공부문의 여성임금비가 민간부문보다 높음을 보이면서 사회민주주의 국가가 여성노동자의 경제적 안정성을 증가시키는 고용주 역할을 하고 있다고 주장하였다.

정부부문의 임금격차가 적다는 것은 여러 연구에서 입증되었다. Ehrenberg & Schwarz(1986)는 미국의 경우 공/사(公私) 임금비가 여성과 비백인 계층에서 더 높게 나타나는 것을 공공부문 노동시장 내 성차별과 인종차별의 정도가 약한 것을 보여주는 증거로 해석하였다. Katz & Krueger(1991) 역시 정부부문에서 임금격차가 적어 정부부문은 저학력자에게 렌트를 제공한다고 하였다. Whitehouse(1992)가 OECD 회원국을 대상으로 한 연구는 정부부문에서 여성 임금비가 상대적으로 높은 것을 발견하였고, 이것은 공공부문의 근로조건이 광범위하게 규제되고 시장압력에 덜 노출되기 때문으로 결론지었다.

Gornick, J. C. & J. A. Jacobs(1998)은 고용주로서의 복지국가에 대한 종합적 평가를 위하여 선진복지국가 7개 국의 가구조사 결과에 대해 좀 더 정교한 임금함수를 추정하였고, ① 정부는 비교적 높은 임금을 주는 일자리를 제공하는가 ② 공공고용은 저임금 노동자들에게 유리한가 ③ 공공부문의 임금프리미엄은 근로자의 인적자본과 직무 특성의 차이로 설명될 수 있는가 ④ 공공부문의 일자리에서 성별 임금격차는 어떠한가 등의 연구 문제를 구명하고자 하였다. 이들은 분석을 위해 대상 국가들을 세 가지 복지국가 유형으로 구분하였다. 즉 스웨덴을 사회민주주의 국가로 분류하고, 벨기에·독일·네덜란드 등은 보수적인 유럽국가로, 캐나다·미국·영국 등은 자유주의 국가로 분류하였다.

그 결과 <표 1>에서 보는 바와 같이 여성의 피고용률은 보수적 유럽국가에서 가장 낮고, 자유주의 국가에서 중간 정도이며, 사민국가인 스웨덴에서 가장 높게 나타났다. 여성에 비해 남성의 피고용률이 대체로 높고 동시에 국가간 편차가 덜한 것을 알 수 있다. 둘째, 공공부문의 크기(피고용자 중 공공부문 종사자의 비중)가 국가별로 상당한

차이가 있었다. 복지서비스의 수준이 높은 사회민주주의 국가에서 공공부문 고용의 비율이 가장 높았고 중간 정도의 공공서비스 수준을 제공하는 보수주의가 그 뒤를 잇고, 자유주의적인 복지국가의 공공부문 고용비율이 가장 낮았다. 셋째, 공공부문의 크기와 총여성고용량 간의 관계가 국가별로 단일하지 않았다. <표 1>의 마지막 줄은 임금근로자의 부문별 분포를 보여주는데 공공부문 종사율이 스웨덴에서 가장 높은 반면 미국에서 가장 낮다. 그런데 공공부문의 비중이 큰 스웨덴의 경우, 여성의 피고용률이 67.7%로 가장 높은 수준이지만, 공공고용의 비중이 낮은 미국과 영국에서도 여성의 피고용률이 각각 65.0%, 60.5%로 높았기 때문이다. 즉 스웨덴의 경우처럼 공공부문이 크다는 사실이 여성고용 증가에 기여할 수 있다는 것을 보여주지만, 자유주의 국가와 같이 공공고용의 수준이 작은 국가에서도 여성의 피고용자 비율이 높은 것이다. 공공부문이 크다는 것이 여성고용 수준을 높이는 데 필요조건이 되지만 충분조건은 아니라고 할 수 있다. 넷째, 여성 피고용자 중 공공부문 종사자 비율은 모든 국가에서 남성보다 높게 나타난다. 특히 스웨덴은 여성 피고용자 중 60.1%가 정부에서 일함으로써 가장 높은 비율을 나타내었다.

<표 1> 성별, 고용부문별 임금근로자 분포: 국제비교

		사민주의	보수주의			자유주의			한국 (2001)
		스웨덴 (1992)	벨기에 (1992)	독일 (1989)	네덜란드 (1991)	캐나다 (1991)	영국 (1991)	미국 (1991)	
여성	피고용률	67.7	43.2	51.4	47.5	61.9	60.5	65.0	29.1
	공공부문	60.1	41.2	30.9	23.4	22.4	20.8	19.4	3.6
	민간부문	39.9	58.8	69.1	76.6	77.6	79.2	80.6	96.4
남성	피고용률	69.4	63.9	76.9	78.0	71.5	74.8	79.4	44.5
	공공부문	23.3	29.3	23.1	20.1	18.2	13.8	14.8	6.3
	민간부문	76.7	70.7	76.9	79.9	81.8	86.1	85.2	93.7
전체	공공부문	41.5	34.3	26.0	21.4	20.2	17.2	17.1	5.2
	민간부문	58.5	65.7	74.0	78.6	79.8	82.8	82.9	94.8

주: 1) 전일제와 시간제 모두 포함.

2) 외국의 경우 18~64세 인구 대상, 한국은 15세 이상 인구 대상.

3) 여기서 공공부문은 정부부문을 지칭함. 한국의 경우 표준산업분류의 ‘공공행정서비스업’ 종사자를 정부부문 취업자로 규정함.

4) 피고용률은 18~64세 인구 또는 15세 이상 인구 중 피고용자 비율임.

자료: 7개국 자료는 Gornick, J. C. & J. A. Jacobs(1998), p. 698에서 인용. 한국자료는 통계청 「2001년 경제활동인구」 원자료 분석 결과임.

일본의 고용직업총합연구소의 연구에서도(1989) 국가경제에서 차지하는 공공부문의 비율이 증가할수록 여성이 공공부문에서 점하는 비율도 높게 나타나는데, 이와 같이 공공부문으로 여성이 많이 흡수된 배경으로 ① 남녀고용기회균등법에 의한 차별금지가 공공부문에서 비교적 잘 적용되고 ② 공공부문에서 주로 요구되는 행정·사무업무나 간호, 사회복지, 교원 등의 기능이 기업 외에서 습득될 수 있으므로 평균적으로 경력이 짧은 여성에게 불리하지 않고 ③ 파트취업이 가능한 것 등을 들고 있다.

이와 같이 선진국의 경험으로 볼 때 여성의 사회진출 증대에는 경제서비스화와 함께 공공부문의 확대가 큰 역할을 하였고, 또한 각국의 거시경제정책과 밀접히 관련되는 것을 알 수 있다. 영국에서는 1960년대 공업부문의 생산이 정체되자 생산 회복을 위해 총수요가 증대하도록 공공부문의 대규모 투자를 감행했다. 이 시도는 성공하지 못하고 공공부문에서의 고용만 확대된 결과를 낳았는데 다수의 기혼 여성이 교원, 간호원, 사회사업가로서 의료·복지 등의 공공부문으로 흡수되었고 특히 지방자치단체에서의 급등한 고용신장으로 1961년 175만 명에서 1974년 270만 명으로 증가하였다(雇用職業總合研究所, 1989).

스웨덴의 거시경제정책의 원칙은 완전고용이면서 효율적 고용의 실현에 의해 생산을 확대함과 동시에 공공지출의 확대와 세제의 조합에 의해 복지국가를 형성하는 것이었다. 영국처럼 1960년대 후반 이후 공업부문의 고용이 감소하자 완전고용을 실현하기 위해 공공부문의 지출확대를 통해 고용확대에 힘썼다. 그러나 영국에서는 총수요확대에 목표를 둔 반면 스웨덴에서는 고용정책에 중점을 두어 구조변화에 따르는 노동이동을 촉진하기 위해 주택 원조와 재훈련의 기회를 제공하고 그 기간의 소득을 보장하는 정책 등을 실시했다. 또한 석유파동 등 불황으로 인해 민간부문에서 감소한 고용기회를 보충하기 위해, 공공투자의 증대 및 그로 인한 공공부문의 고용확대를 꾀하였다. 그 결과 1970~80년간 남성고용은 33%, 여성고용은 70% 증가하였다. 1979년 공공부문에서 일하는 근로자의 3분의 2가 여성이고 그 중 45%가 시간제로 나타난다(雇用職業總合研究所, 1989).

한편 Gornick, J. C. & J. A. Jacobs(1998)은 7개국 모두 공공부문의 임금분산과 임금격차가 작고, 여성이 전문직·관리직·기술직에 속할 비율이 공공부문에서 민간부문의 두 배 이상임을 보였다. 이로써 공공부문은 여성에게 좋은 일자리를 창출한다고 할 수 있다. 그러나 공공부문은 민간보다 교육수준이 높고 직무의 특성도 다르기 때문에 공공부문 임금프리미엄의 상당 부분이 인적자본 및 직무특성으로 설명될 수 있다. Gornick, J. C. & J. A. Jacobs(1998)은 근로자의 인적자본과 직무 특성에서의 차이를 통제한 결과, 공공부문의 임금프리미엄이 사라지는 것을 보이고 특히 스웨덴의 경우 남녀 모두 공공부문의 임금이 오히려 불리하게 나타나는 것을 보였다. 따라서 공공

부문에서 성별 임금격차가 적게 나타나지만, 이것은 공공부문 여성근로자의 높은 교육 수준, 직무 특성 및 편차가 적은 임금분포가 결합하여 발생한 결과로 결론짓고 있다.

요컨대 공공부문의 확대는 여성고용량을 늘리는 등 여성에게 분명히 우호적인 조건으로 작용하지만, 반드시 좋은 일자리를 제공할 것인지에 대해서는 분명치 않다. 임금 수준을 단순 비교할 때 공공부문의 일자리가 높게 나타나지만, 인적자본과 직무 특성을 통제하게 되면 임금프리미엄의 상당 부분이 사라지고 오히려 공공부문의 임금수준이 낮아지기도 하기 때문이다.

우리나라 정부의 고용규모와 여성고용 간의 관계를 파악하기 위해 Gornick, J. C. & J. A. Jacobs(1998)의 방식대로 정부부문의 통계수치를 산출하여 비교해 보았다. 임금 근로자 총수, 정부부문 종사자수 등의 수치를 내기 위해 「2001년 경제활동인구」 원 자료를 이용하였고, 여기서 ‘공공행정서비스업’ 종사자를 정부부문 취업자로 규정하였다. 그 결과 정부부문 종사자가 약 70만 명 정도로 추정되었는데, 이 수치는 행정자치부의 중앙 및 지방공무원 총수(110만명)를 하회하는 것이다. 따라서 본고의 방식은 우리나라 정부부문 종사자수를 과소추정할 우려가 있으므로, 본 결과의 해석시 이를 감안할 필요가 있다.

<표 1>이 보여주는 바와 같이 우선 피고용률은 여성이 29.1%, 남성이 44.5%으로 선진국에 비해 현저히 낮는데 이것은 농림업 종사자가 전체 고용인구의 10% 이상을 차지하는 등 아직 산업구조가 고도화되지 않은 것과 관련이 있을 것이다.

다음으로 피고용자 중 공공부문 종사자가 5.2%로서 선진국의 20~40% 수준과 비교하여, 고용규모 면에서 공공부문의 크기가 월등히 적은 것을 알 수 있다. 주목할 만한 사실은 서구 선진국가에서 피고용자 중 공공부문 종사자 비율이 여성에서 높게 나타나는데(스웨덴의 경우 여성피고용자 중 공공부문 종사자가 60.1%로서 남성의 경우 23.3%에 비해 2배에 가까움) 반해, 우리나라의 경우에는 여성 피고용자 중 공공부문 종사자 비율이 3.6%로서 남성의 5.2%보다도 낮다는 것을 알 수 있다. 향후 우리나라가 선진 복지국가로 이행하여 복지사무가 많아지게 되면 공공부문의 고용규모가 커지고 공공부문 종사자 중 여성비중이 높아질 것으로 기대된다. 복지국가 이행에 따른 공공부문의 성장은 우리나라 여성의 경제활동참가율을 높일 수 있는 가장 확실한 요인 중의 하나가 될 것이다.

2. 공기업 노동시장과 여성

정부의 공기업에 대한 소유지분과 규제관계가 매우 다양하기 때문에 공기업에 대한

일반적인 정의를 내리기란 쉬운 일이 아니다. 『공기업백서(1989)』에서는 공기업을 “국가나 지방자치단체가 소유를 통하여 지배하고 시장성이 있는 생산물을 판매하는 자율적 생산 주체”로 정의하고 있다. 일반적으로 공기업은 정부 소유 또는 통제하의 기관으로서 재화의 생산 및 판매 등 경제활동을 통해 수입의 대부분을 직접 조달하는 기관으로 정의가 가능하다.

공기업은 통상 그 소유구조적 특성 때문에 민간기업과 대칭되는 개념으로 이해된다. 또한 공기업은 기업경영상의 측면에서 공공부문의 생산원리인 사회적 후생극대화를 따를 것이 규범적으로 요청된다. 그러나 공기업이 시장생산을 전제하고 있으며, 생산물의 이용과 처분에 관한 한 원칙적으로 무임승차를 허용하지 않는다는 점에서는 민간기업과 동일한 속성 즉, 기업성을 가지며 이 점에서는 오히려 정부기관과 대치된다.

주인-대리인 가설에 의하면, 공공부문 노동시장에서는 과생산, 과고용, 과보수의 경향이 존재한다. 주인-대리인의 문제는 공기업뿐 아니라 사기업의 경우에도 동일하게 발생하지만 그 문제의 정도와 심각성은 공기업과 사기업 간의 소유와 통제기능의 차이에 의해 상당 정도 달라진다. 즉, 사기업의 경우 기업의 성과가 소유주의 이해에 직결되므로 주주들은 경영에 대한 감독을 행할 충분한 유인을 갖게 되지만 공기업의 경우 이윤 등 기업의 경영성과가 공기업을 관리·감독하는 정부관료들의 이해에 직접적으로 영향을 주지 않기 때문에 민간주주들과 비교하여 감독의 유인이 약할 수밖에 없다. 그 결과 공기업은 일반적으로 과다한 인력을 보유하게 되는 경향이 있다(Laffont · Tirole, 1986). 또한 공기업은 경험 부족으로 인한 부적절한 인력배치로 인력의 낭비가 발생하고, 대체로 초기 투자의 규모가 큰 자연독점적 산업인 바 초기의 대규모 투자사업에 필요했던 많은 인력이 시간이 지남에 따라 자연적으로 과다인력으로 나타나게 된다는 것이다.

한편 공기업은 기업의 존재, 생산한 재화의 가격 설정, 정원 및 보수 수준에 이르기까지 다양하게 정부의 규제를 받는다. 이 규제는 공기업 노동시장을 일반 경쟁노동시장과는 일정하게 분리된 제도형 노동시장으로 만든다. 공무원 노동시장과 같은 제도형 노동시장으로서 공기업 노동시장에서는 일찍부터 내부노동시장이 형성되었을 가능성이 크며, 특히 고용구조와 임금구조 면에서 내부노동시장적 특징을 나타낼 것으로 보인다. 그러나 예산집행상 형평의 원칙에 의해 공기업 내의 임금격차는 민간부문에 비해 작을 것이다. 따라서 여성이나 저학력자의 임금 수준이 민간기업의 동등자격자의 임금 수준보다 높을 것으로 예측된다. 실제로 박세일(1987)은 정부투자기관 내 성별·학력별·직종별 임금격차(inter-sector inequality)가 작음을 실증한 바 있고, 박영범 외(1990), 이한주(1994)의 연구에서도 확인되고 있다.

그런데 전술한 바와 같이 공기업은 대부분 정부의 직접적 또는 간접적 규제를 기업

경영상 크게 받는 반면, 민간기업은 진입의 제한이나 독과점 규제 등을 더욱 강하게 받는다. 또한 같은 독점이라 해도 비경쟁산업 부문에 위치하는 경우가 대부분이어서 생산함수나 생산물의 수요구조를 비교하기가 곤란하다. 따라서 공기업을 근로자의 임금이 상대적으로 높다 하여도 그것이 공기업 렌트인지 아니면 시장구조 때문인지 또는 정부규제의 결과인지의 여부를 쉽게 확인할 수 없다. 이종훈(1996)은 임금함수의 추정 결과, 저학력자의 경우 민간부문보다 임금이 높지만 고학력자의 경우 임금프리미엄이 사라질 뿐 아니라 이론적 예측과는 달리 더 낮아지는 것을 보였다.

이와 같은 공기업 노동시장의 특성에도 불구하고 공기업은 공공부문 중에서 민간기업의 경영원칙을 가장 많이 수용하는 조직으로서, 기업경영의 한 측면인 노동수요에서 민간기업과 대별되기보다는 오히려 유사한 부분이 많을 것으로 보인다. 특히 여성인력에 대한 수요와 인력관리 측면에서 공기업이 보이는 행태는 민간기업과 크게 다르지 않을 것으로 예상된다. 김영옥(1997)은 공기업들의 상당수가 기간산업, 장치산업이라는 사실을 감안하더라도 공기업의 여성인력 활용상태가 민간기업보다 상당히 소극적인 것을 발견하였다.

Ⅲ. 공기업 여성인력의 현황

1. 공기업의 고용규모

본고는 공기업을 소유와 경영이 분리된 정도 즉, 경영형태에 따라 관청기업 형태(정부부처 형태), 공공기업체 형태(공사 형태), 공사혼합기업 형태(주식회사 형태)의 세 가지로 분류한다(표 2 참조). 관청기업 형태란 정부기업으로서 우정사업, 철도사업, 조달사업 및 양곡관리사업 등 특별회계로 운영되는 4개 정부사업을 말하는데 정부조직법의 적용을 받으며, 소속 직원은 공무원 신분을 갖는다. 따라서 이 경우 공기업이라기보다는 정부 형태에 가깝다. 공공기업체 형태란 특별법인 각 기관의 설립법에 근거하여 정부가 대부분을 출자한 정부투자기관으로서 공사(公社)의 형태로서 존재한다. 이에 속한 기업들은 「정부투자기관관리기본법」에 의해 인건비 예산 편성에 있어 정부의 규제를 직접적으로 받고 있으며, 잉여금의 배당과 손실의 보전 등 정부가 운영상 최종적 책임을 진다. 공사혼합기업 형태는 상법에 의해 설립되고 정부는 정부출자지분에 대하여만 책임을 지며 정부출자기관 및 정부투자기관의 출자회사가 여기에 해당된다. 흔히 재투

자기관이라고 불린다.

본고에서는 정부조직법의 적용을 받고 공무원 신분을 갖는 정부기업을 제외시키고, 정부투자기관, 정부출자기관, 정부투자기관의 출자회사(재투자기관)를 주요 분석대상으로 한다.

<표 2> 공기업의 유형

구 분	근거 법규	개 념	예
정부기업	기업예산회계법	사용자의 비용부담 등으로 기업형태로 운영되는 사업	철도, 우편사업 등
정부투자기관	정부투자기관기본법	정부출자금이 5할 이상인 기관	한진, 수자원공사 등
정부출자기관	-	정부출자금이 5할 미만인 기관	한국가스공사 등
재투자기관	-	정부투자기관이 출자한 회사	이동통신 등

정부 주도의 개발 연대에서 시작하여 작은 정부를 지향하기까지 지난 30여년간 공기업 정책은 변화를 거듭하여 왔으나, 주된 정책기조는 민영화이었고 이에 따라 공기업 수는 감소하는 추이를 나타낸다. 공기업을 정부투자기관, 출자기관, 투자기관과 출자기관의 자회사로 좁힌다면, 2000년 1월 현재 공기업은 <표 3>과 같이 총 88개로 집계된다. 2002년 4월 현재 투자기관수는 13개이고, 출자기관수는 7개이다. 투자기관, 출자기관, 재투자기관의 종사자 수는 1996년도에 약 30만 명을 넘는 것으로 나타난다. 1990년대 말 이후 정부투자기관 종사자수가 급격히 감소하고 있는데, 한국통신과 같은 대규모 기업체의 민영화, 구조조정에 따른 엄격한 정원관리 등이 주요 요인이었을 것으로 보인다. 2002년 현재 정부투자기관과 출자기관에 근무하는 종사자수는 약 10만 명 수준인 것으로 파악된다.

<표 3> 공기업 수 및 규모의 추이

(단위: 개, 명)

	공기업 수								직원 규모		
	1972	1981	1984	1991	1993	1996	2000.1	2002.4	1996	2000.1	2002.4
투자기관	25	24	25	23	23	18	13	13	148,571	61,164	45,681
출자기관	9	15	6	7	8	9	8	7	55,000	59,640	53,908
재투자기관	44	28	54	91	102	93	67	-	101,000	-	-

주: - 표시는 미상을 의미

자료: 1) 1996년까지는 Key-Sik Lee and Hyung-Pyo Moon(2001), p.342.

2) 2000년 1월 말 통계는 김영옥(2000), pp.18-19.

3) 2002년 4월 말 통계는 여성부의 국정감사(2002년 9월) 보고자료임.

2. 공기업을 여성고용 비중

2002년 4월 현재 13개 투자기관의 전체 인력은 45,681명이며 이 중 여성은 4,417명으로 9.7%를 차지한다. 이와 같은 공기업을 여성인력 비중은 민간기업에 비해 어떠한가. 앞에서 살펴본 바와 같이 대부분의 공기업을 대규모이므로 상시종업원 300인 이상의 대기업을 비교대상으로 할 때, 이들 민간대기업의 여성고용 비율은 25% 수준으로서,⁴⁾ 공기업을 여성 비율이 상대적으로 매우 낮은 상태임을 알 수 있다. 공기업을 대체로 기간산업, 장치산업 등 중화학 분야에 속해 있으므로 여성근로자의 비중이 낮을 수 있지만 민간 대기업의 여성고용 비율의 절반에도 못 미치는 것은 공기업을 여성인력 활용도가 턱없이 낮은 것을 반영하는 지표라 할 수 있다.

공기업 여성인력 현황에서 나타나는 또 하나의 특징은 투자기관에 따라 여성비율의 편차가 작지 않다는 것이다. <표 4>에서 보듯이 한국관광공사의 여성 비율은 39.5%에 이르고, 한국조폐공사·무역진흥공사·주택공사의 여성 비율은 15% 전후이다. 반면 대한석탄공사·수자원공사·한국토지공사·도로공사의 여성 비율은 5%대이다. 한국관광공사와 한국조폐공사의 높은 여성비율은 각각 면세점 직원, 생산직 근로자의 상당수가 여성인 사실을 반영하는 결과로 간주된다. 그러나 업종의 차이만 가지고 투자기관의 여성고용 비율에서 변량이 큰 것을 설명하는 데에는 한계가 있다. 공기업을 여성인력 비중이란 기업문화, 최고경영자의 인사정책 등의 요인이 복합된 결과로 보는 것이 마땅하며 이에 대해서는 보다 심층적인 연구가 요구된다. 정부출자기관의 경우 여성고용 비율은 14.9%로 투자기관에 비해 높은 편이고 또한 기관별 편차도 덜하다.

아울러 IMF 경제위기 이후 공기업을들의 구조조정 과정에서 남녀 인력이 각각 어떤 영향을 받았는지를 살펴보기 위해 1998년 이후 인력감소 추이를 살펴보았다. 이들 20개 공기업을의 남성 직원은 지난 1998년 총 10만 5,000 명에서 2002년에 8만 6,000 명으로 18.5%가 감소했으나, 여성 직원의 경우에는 같은 기간 1만 9,000 명에서 1만 2,000 명으로 37.1%가 감소해 대조를 이룬다. 이것은 1998년 이후 구조조정 과정에서 상대적으로 더 많은 여성인력이 감축되었음을 알 수 있다.

4) 300인 이상 사업체에 종사하는 임금근로자 중 여성 비율이 통계청의 「경제활동인구조사」의 원자료와 노동부의 「사업체노동실태조사보고서」에서 25% 수준으로 수렴하고 있는 것을 발견할 수 있다.

〈표 4〉 공기업별 여성인력 비율(2002년 4월)

기 업 명		임원(%)	직원(%)	전체(%)
투자기관	한국조폐공사	-	17.0	17.0
	한국전력공사	-	10.5	10.5
	대한석탄공사	-	2.0	2.0
	대한광업진흥공사	-	10.9	10.9
	한국석유공사	-	11.5	11.4
	대한무역진흥공사	-	17.8	17.6
	한국도로공사	-	5.8	5.8
	대한주택공사	-	14.0	14.0
	한국수자원공사	-	6.5	6.5
	한국토지공사	-	5.6	5.6
	농업기반공사	-	8.1	8.1
	농수산물유통공사	-	7.9	7.8
	한국관광공사	-	39.7	39.5
	전 체(평균)		0.0	9.7
출자기관	한국전기통신공사	2.3	16.0	16.0
	한국담배인삼공사	-	11.3	11.3
	한국가스공사	-	7.6	7.6
	지역난방공사	-	6.0	6.0
	한국감정원	-	16.2	16.1
	인천국제공항공사	-	9.8	9.7
	대한주택보증	-	9.1	9.0
	전 체(평균)		1.4	14.9

자료: 여성부의 국정감사 보고자료, 2002년 9월.

〈표 5〉 공기업의 성별 인력규모 추이

(단위: 명, %)

		1998		1999	2000	2001	2002		1998-2002 감소율
		수	여성비중				수	여성비중	
투자기관	남성	51,085	10.1	50,647	54,959	40,601	40,322	9.1	-21.1
	여성	5,770		4,847	4,698	3,961	4,032		-30.1
출자기관	남성	54,468	19.9	48,304	46,730	45,576	45,680	15.0	-16.1
	여성	13,496		9,347	8,716	7,950	8,079		-40.1
전 체	남성	105,553	15.4	98,951	101,689	86,177	86,002	12.3	-18.5
	여성	19,266		14,194	13,414	11,911	12,111		-37.1

주: 여성부의 국정감사 보고자료(2002년 9월)에서 재계산.

3. 공기업 여성의 직급 분포

공기업에서 여성근로자는 어디에 위치하고 있는지를 알기 위해, 직급·직렬별 여성인력 비율을 살펴보았다. 투자기관의 직급별 분포를 보면 <표 6>과 같이 관리직으로 볼 수 있는 부장급(3직급) 이상인 직원 중 여성 비율은 1.3%에 그친다. 반면 여성은 임시·별정직의 절반 가량(45.6%)을 차지하며, 그 다음이 5직급(대리급)으로 14.9%를 차지한다. 민간기업의 경우 2000년도 계장급, 과장급, 부장급에서의 여성 비중이 각각 21.6%, 7.3%, 5.6%로서⁵⁾ 공기업에 비해 더 높게 나타난다.

공기업에서 여성 임원은 한국통신공사를 제외하면 전무한 상태이다. 공기업 경영개선을 위해 사외이사제도가 1999년에 도입됨에 따라 투자기관의 임원 중 여성 비율이 2000년에 6.0%를 나타내기도 하였다(김영옥, 2000). 그러나 2002년 현재 여성 임원이 한 명도 없어, 새로이 임원진이 구성되면서 여성 임원들이 모두 남성으로 대체된 것을 알 수 있다. 한편 출자기관의 고용구조는 투자기관에 비해 상대적으로 균등한 편으로 나타난다.

<표 6> 공기업의 직급별 여성인력 현황(2002년 4월)

(단위: 명, %)

		임원	직 원								합계
			1직급	2직급	3직급	4직급	5직급	6직급 이하	기능직	임시/별정 · 연구직	
투자 기관	전 체	83	534	1800	5763	11676	1879	8955	8997	5994	45681
	남 자	83	534	1796	5702	11254	1599	8521	8516	3259	41264
	여 자	0	0	4	61	422	280	434	481	2735	4417
	여성비율	0.0	0.0	0.2	1.1	3.6	14.9	4.9	5.4	45.6	9.7
출자 기관	전 체	74	474	1525	6778	15919	19024	4364	4000	1750	53908
	남 자	73	473	1511	6600	14600	15562	3469	2179	1396	45863
	여 자	1	1	14	178	1319	3462	895	1821	354	8045
	여성비율	1.4	0.2	0.9	2.6	8.3	18.2	19.8	45.5	20.2	14.9

주: 공기업의 직급체계를 보면, 상근임원으로 사장과 부서장이 있고, 일반직 직원은 처장(1직급), 부처장(2직급), 부장(3직급), 과장(4직급), 대리급(5직급), 비직급(6직급)의 체계를 갖는다. 대졸 공채는 일반적으로 6직급에서 이루어진다.

자료: <표 4>와 동일

5) 노동부, 「2001년 임금구조기본통계조사보고서」.

개별 투자기관의 고용구조에 대한 조사 결과는 위의 발견사항을 한층 공고히 한다. 투자기관 중 근로자수가 가장 많은 한국전력공사를 대상으로 직급별 여성 비율을 살펴보면 <표 7>과 같다. 전체 정규직 직원 18,849명 중 여성은 1,966명으로 10.4%이다. 그런데 6직급 이상의 여성은 총 398명으로 3.2%를 차지할 뿐이다. 대부분의 여성은 승진 제약은 물론 고용안정도 확실치 않은 별정직으로서 지원업무 및 사무보조업무를 담당하고 있음을 알 수 있다.

<표 7> 한국전력공사의 직급별 여성현황(2002년 7월)

(단위: 명, %)

	전체	임원	1직급 (처장)	2직급 (부처장)	3직급 (부장)	4직급 (과장)	5·6직급 (직원)	연구직	기능직	별정직	청경직
남 성	16,883	7	101	187	788	2,787	7,998	290	3,937	570	218
여 성	1,966	0	0	0	1	6	391	10	82	1,475	1
여성비율	10.4	0	0	0	0.1	0.2	4.7	3.3	2.0	72.1	0.5

자료: 한국전력공사 내부자료.

공적인 소유구조를 가지고 있지만 기업경영의 준칙을 따르는 공기업의 경우 여성인력 수요행태가 어떠한지를 살펴본 결과, 고용규모나 고용구조의 측면에서 민간기업에 가까운 것을 알 수 있다. 첫째, 공기업의 업종 특성으로 인한 이유가 크게 작용하겠지만, 전체 인력 중 여성비율이 약 10%라는 낮은 수준이다. 둘째, 여성고용 비율이 공기업별로 커다란 편차를 드러낸다. 이것은 면세점 직원, 생산직 근로자 등 전통적인 여성 직무가 해당 공기업의 업무로 포함되느냐의 여부에 따른 것으로, 민간기업에서 나타나는 직무분리 현상의 재현이라 할 수 있다. 여성고용 비율이 높은 공기업이라고 해서 여성이 다양한 직무와 직급에서 고르게 분포하고 있음을 암시하지 않는다. 셋째, 여성고용 비율의 고저와 무관하게 전체 공기업에서 여성고용 구조가 열악하다. 관리직으로 볼 수 있는 부장급(3직급) 이상인 직원 중 여성 비율은 1.3%에 그쳐, 하위직 집중현상이 민간기업에서 보다 심하게 나타난다.

IV. 공기업 여성고용인센티브제의 도입

1. 도입과정

정부는 공공부문의 여성고용을 촉진할 목적으로 여성공무원 채용목표제와 더불어 「공기업 여성고용 인센티브제」를 세계화추진위원회(1995)의 10대 과제의 하나로 포함시켜 1996년 이후 실시하고 있다. 공기업 여성채용 인센티브제는 여성채용에 대한 적극적 조치의 일환으로, 공기업의 전문대졸 이상 신규인력 채용시 여성 응시자에게 5%의 가산점을 주도록 한 권고조치이다. 실시 당시 재정경제원은 1996년 이후 3년간 적용하고, 고용 성과를 보아 갱신하도록 하였다. 이어 동 제도는 제1차 여성정책기본계획(1998-2002)의 ‘여성고용의 촉진’을 위한 추진과제로, 또 제2차 근로여성복지기본계획(1998-2002)의 정책과제로 흡수되어, 그 시행 기간이 자동적으로 2002년까지 연장되었다.

공기업 여성고용인센티브제와 여성공무원 채용목표제는 공공부문의 여성고용 촉진이 라는 동일한 정책목표를 갖지만, 적용대상, 주관 부서, 시행 방식 등의 측면에서 적지 않은 차이점이 있다. 여성공무원 채용목표제의 경우, 행정자치부가 주관 부서로서 관련 법규(공무원 임용시행령 및 지방공무원 임용령)를 개정하여, 연도별·직급별로 채용목표율(2002년도 기준 5급 20%, 6·7급 25%, 8·9급 30%)을 설정하고 이의 도달을 위해 5급 공채의 경우 -3점, 6급 이하는 -5점 범위 내에서 추가합격 처리하도록 규정하였다.

반면 공기업 여성고용인센티브제의 경우 전문대졸 이상의 여성 응시자에게 일률적으로 5점의 가산점을 부여하는 방식인데 각 투자기관의 특성과 여건에 따라 자율적으로 시행토록 하였다. 주관 부서가 재정경제원 → 정부2장관실 → 노동부로 변천을 거듭하였고, 도입 당시 18개 정부투자기관을 중심으로 시행되었으며 기타 공기업에 대해서는 그 적용 여부가 불분명하다.

2. 도입 현황

공기업 여성고용인센티브제의 도입현황을 보기 위해 정부투자기관, 출자기관, 재투자기관 및 출연기관 등 총 94개 공기업을 대상으로 2000년 6월에 실시한 설문조사 결

과를6) 살펴보고자 한다.

공기업 여성고용인센티브제가 도입된 첫 해인 1996년 8월 말까지의 실적을 보고한 자료를 보면 <표 8>과 같이 총 106개 공기업 중 14개 기관이 실시하는 데 그쳤고 도입률은 13.2%이다. 문제는 이와 같은 공기업 여성고용인센티브제의 시행 초기의 부진한 실적이 이후에도 지속되고 있다는 것이다. 본 연구가 2000년 6월 시점으로 조사한 바에 따르면 85개 공기업 중 16개 공기업이 동 제도를 도입하여 18.8%의 도입률을 나타낸다. 이 수치는 1996년 조사 결과에 비해 다소 증가한 것이나, 이 중 현재 실시 중단 상태인 5개 기관을 제외하면 11개 기관으로 도입률은 12.9%로 오히려 감소하는 것을 알 수 있다. 현재 도입하여 실시하고 있는 비율을 공기업 유형별로 나눠보면 투자기관이 38.5%로 가장 높고 재투자기관이 14.3%, 출연기관이 5.9%의 순이다. 이와 같이 투자기관에서 도입비율이 높은 것은 제도의 도입 당시 투자기관과 자회사를 대상으로 하였고, 또한 자회사에 비해 투자기관은 「투자기관기본관리법」에 의해 경영평가가 이루어지는 등 정부정책과 여론 등에 민감한 때문으로 풀이된다.

2000년 현재 공기업 여성고용인센티브제를 도입·실시하는 공기업의 경우, 동 제도

<표 8> 공기업 여성고용인센티브제의 도입 실적 추이

(단위: 개, %)

		전 체	투자기관	출자 및 재투자기관	출연기관
1996년 8월	적용대상 기업수	106	18	34	54
	도입·실시 중	14	4	5	5
	도입한 적 없음	92	14	29	49
	도입률	13.2	22.2	14.7	9.3
2000년 6월	적용대상 기업수	85	13	21	51
	도입·실시 중	11	5	3	3
	현재 실시 중단	5	1	3	1
	도입한 적 없음	69	7	15	47
	도입률 ¹⁾	12.9(18.8)	38.5(46.2)	14.3(28.6)	5.9(7.9)

주: 1) ()안은 도입한 적이 있으나 현재 실시 중단 상태인 기관을 포함시킨 비율임.

자료: 1996년 8월 자료는 정무장관(제2실), 「1997년도 여성백서」, p.45.

2000년 6월 자료는 김영옥(2000), p.39.

6) 9개 미응답 기관을 제외한 총 85개 기관(정부투자기관 13개, 출자기관 8개, 재투자기관 13개, 정부출연기관 51개)이 최종 분석대상이다. 상세한 내용은 김영옥(2000)을 참조.

를 도입한 연도는 8개 기관이 동 제도 실시 원년인 1996년이고, 나머지 3개 기관은 1997년이었다. 동 제도가 「여성발전기본계획」 및 「근로여성복지기본계획」으로 각각 포함되어 1998년부터 시행되었음에도 불구하고 1998년 이후 새로이 동 제도를 도입한 기관이 전무한 사실은 동 제도가 사문화된 상태로서 국가기본계획에 위치하고 있음을 보여준다.

3. 오래된 문제와 새 문제

이와 같이 공기업 여성고용인센티브제의 도입 실적이 부진한 이유는 무엇인가. 이것은 1996년 도입 당시 제도 자체의 결함으로 실효성이 부족했을 뿐 아니라 1990년대 말 이후 군복무 가산점제도의 폐지, 채용방식의 변화 등 새로운 도전들이 추가되었기 때문으로 추정된다.

가. 기관인센티브의 결여

이 제도의 도입 당시, 정부는 별다른 유인책을 마련하지 않고 각 투자기관의 자율적 결정에 맡기는 방식을 채택하였다.⁷⁾ 이후 공기업 여성고용 인센티브제는 여성특별위원회의 제1차 여성정책기본계획(1998~2002)과 노동부의 제2차 근로여성복지기본계획(1998~2002)에 각각 고용기회의 균등을 실현하기 위한 정책과제로 흡수되었지만 여기서 제시하고 있는 장려책이란 우수기관 표창 및 지원 등으로 민간기업에게는 유인을 제공할지 몰라도 공기업에게 별다른 유인효과를 주지 못하는 방안들이다. ‘공기업 여성고용인센티브제’는 여성응시자에게 가점을 주는 제도이므로 엄밀하게 보자면 동 제도명은 ‘공기업 여성고용가점제’로 고쳐 부르는 것이 타당할 것이며, 공기업 여성고용 인센티브제라고 칭하면서도 해당기관에 대한 인센티브가 없다는 것은 아이러니가 아닐 수 없다.

나. 제한된 적용대상

전술한 바와 같이 공기업 여성근로자의 대부분이 별정직·전산직·사무직이라는 사실을 감안하면, 일반직 대졸 공채시 부여되는 채용가산점제도가 여성의 공기업 입사를 늘릴 수 있는 정도는 크지 않을 것으로 예상된다. 또한 공기업의 업종 특성상 전기·기

7) 동 제도에 대한 인지도는 비교적 높은 편으로 나타나는데, 이처럼 높은 인지도에도 불구하고 실제 도입률이 낮은 것은 공기업이 몰라서 도입하지 않는 것이 아니라 특별히 도입할 유인을 느끼지 못한다는 사실을 암시한다.

계·토목직 등 기술직 인력수요가 높지만 이에 해당되는 여성 인력풀이 얇기 때문에, 공채시 가산점을 부여할 대상 집단이 부족하여 정책도입 효과가 미미하게 될 확률이 높다.

다. 군복무가산점제도의 폐지

1996년 도입 당시 재정경제원이 각 기관에 통보한 「공기업 여성고용가점제 시행방안」에서 적시된 바와 같이 군필 남성에 대한 군가산점 부여제도가 공기업 여성고용인센티브제도를 도입하게 된 배경인 만큼 헌법재판소의 1999년 군가산점 위헌 결정은 향후 공기업 여성고용인센티브제의 폐지 여부를 조성하는 단초가 될 수 있다. 제대군인에 대한 가산점이 폐지된 상황에서, 법률적 근거가 마련되지 않은 채 여성 응시자에게 일률적으로 5점 가산점을 주는 현행 인센티브제를 집행하는 데 소요되는 사회적 비용이 만만치 않을 전망이다.

라. 공기업 채용방식의 변화

많은 기업들이 경영환경 변화에 대처해서 내부 인력을 줄이고 이들을 정예화한다는 전략을 취함에 따라 자연스럽게 채용 과정에 큰 비중을 두고 있다. 새로운 채용방식을 모색해서 급변하는 환경 변화에 적응할 수 있는 능력을 갖춘 인물을 선호하는 제도를 개발하고 있으며, 이에 따라 필기시험을 폐지하는 대신 면접의 비중을 높이고 다양한 적응력을 테스트하는 적성검사를 활용하는 기업이 늘고 있다.

공기업 여성고용인센티브는 전문대졸 이상 정규 직원의 공채시 적용하는 것이므로 서류전형과 면접만으로 공채하는 경우 동 제도가 적용될 여지가 없어지게 된다. 공기업의 공채방식을 조사한 결과를 보면(김영옥, 2000), <표 9>와 같이 79.4%가 필기시

<표 9> 공기업 유형별 정규직 채용 방식

(단위: 명, %)

채용방식	공기업 유형			전 체
	투자기관	출자기관	재투자기관	
서류+필기	1(7.7)	-	-	1(2.9)
서류+필기+면접	11(84.6)	6(75.0)	6(46.2)	23(67.6)
서류+필기+면접+기타	1(7.7)	1(12.5)	1(7.7)	3(8.8)
서류+면접	-	1(12.5)	6(46.2)	7(20.6)
전 체	13(100.0)	8(100.0)	13(100.0)	34(100.0)

자료: 김영옥(2000), p.48.

험을 치르는 반면, 20.6%의 기관에서는 필기시험 없이 서류전형, 면접 등으로 채용하고 있었다. 특히 후자와 같은 방식으로 채용하는 기관은 출자기관이나 재투자기관에서 많았다. 향후 면접을 중시하는 채용방식이 공기업부문에 확산될 경우, 주로 필기시험 단계에 개입하는 공기업 여성고용인센티브제도의 실효성은 급격히 저하될 것으로 보인다.

V. 결론 및 시사점

본고의 첫 번째 연구 문제는 공적 소유(public ownership)라는 특성을 띠지만 기업 경영의 준칙에 따라 행동하는 공기업이 노동, 특히 여성인력에 대해 어떤 수요를 나타내는지 규명하는 것이다. 분석 결과는 공기업의 여성인력 고용규모나 고용구조의 측면에서 민간기업에 가깝다는 것이다. 첫째, 공기업의 업종 특성으로 인한 이유가 크게 작용하겠지만, 전체 인력 중 여성비율이 약 10%라는 낮은 수준이다. 둘째, 여성고용 비율이 공기업별로 커다란 편차를 드러낸다. 이것은 면세점 직원, 생산직 근로자 등 전통적인 여성 직무가 해당 공기업의 업무로 포함되느냐의 여부에 따른 것으로, 민간기업에서 나타나는 직무분리 현상의 재현이라 할 수 있다. 여성고용 비율이 높은 공기업이라고 해서 여성이 다양한 직무와 직급에서 고르게 분포하고 있음을 암시하지 않는다. 셋째, 여성고용 비율의 고저와 무관하게 전체 공기업에서 여성고용 구조가 열악하다. 관리직으로 볼 수 있는 부장급(3직급) 이상인 직원 중 여성 비율은 1.3%에 그쳐, 하위직 집중현상이 민간기업에서 보다 심하게 나타난다.

두 번째 연구 문제는 이와 같은 공기업의 특성을 고려하지 않은 채 공기업을 단순히 공공부문의 한 축으로 간주하여 여성고용에 대한 적극적 조치를 시행한 결과를 논하려는 것이다. 채용시험에서 5점의 가산점을 여성 응시자에게 부여하는 ‘공기업 여성고용인센티브제’는 도입 첫 해인 1996년에 그 도입률이 13.2%이었고 4년이 경과한 2000년에는 18.8%로 다소 증가하였지만 이 중 현재 실시 중단 상태인 기관을 제외하면 도입률이 12.9%로 오히려 감소한다.

이와 같이 확산 속도가 지지부진한 이유는 애초부터 공기업 여성노동시장에 대한 면밀한 분석이 결여되어 적용범위의 제한, 기관인센티브의 결여 등의 한계를 가지고 있었던 데다가 1990년대 말 이후 군복무 가산점제도의 폐지, 채용방식의 변화 등 새로운 문제들이 추가되었기 때문이다. 따라서 현재의 제도가 공기업의 여성인력 활용을 지원할 효력은 거의 없어 보인다. 그럼에도 공기업 여성고용인센티브제는 「북경행동강

령 이행보고서」 등 국제기구에 대한 보고 자료에서 우리 정부의 주요 이행사업으로 등재되고 있다. 예컨대, UN(2000, 86)은 ‘여성의 경제세력화 지원’ 조치로서 한국의 공기업 여성고용인센티브제 도입을 소개하고 있다.⁸⁾

만약 미국의 국제인사관리협회(IPMA)가 주장하는 바와 같이⁹⁾ 우리나라에서도 공기업의 영업이익을 높이기 위해서 여성 활용의 수준을 끌어올려야 할 필요성이 있다면 그 목적에 맞는 새로운 정책과 전략이 도입되어야 할 것이다.

1990년대 중반 이후 주요 선진국들은 기업이 자발적으로 성평등 관행을 도입하도록 유도하는 정책을 사용하고 있다. 이것은 기업이 주체가 되어 단기이윤 추구 원칙과 성평등을 동시에 달성시킬 수 있는 인사관리 프로그램을 자신의 기업에 적합하게 개발하도록 지원하는 전략이다. 우리나라에서도 공기업 경영환경의 변화를 고려할 때, 공기업의 자발적 시행을 지원하는 방향으로 전환하는 것이 오히려 더 높은 수준의 여성인력 활용을 달성하는 길이 될 수 있을 것으로 보인다. 즉, 공기업의 여성인력 활용을 촉진할 수 있는 방안은 종전의 ‘5점 가산제’와 같이 최소 기준을 제시하는 것이 아니라 기업이 자신의 형편에 맞는 가장 적절한 방식으로 여성고용을 늘리도록 공기업 특성에 맞는 ‘기관인센티브’의 마련이 실효를 거둘 것으로 기대된다.

향후 공기업 인력에 대한 정부의 정책이 공기업의 자발적인 시도를 지원하는 방향으로 전환한다고 할 때, 관건은 어떻게 공기업의 자율적 시행을 유도할 것인가에 있다. 미국의 경우 연방정부와의 계약준수 프로그램을 통해 기업의 자율시행을 유도하고 있다. 우리나라에서도 이러한 방식은 민간기업에 대해 적용할 수 있을 것이다. 그러나 공기업은 정부와 계약을 체결하기보다는 자회사 또는 민간기업과 도급계약을 체결하는 위치에 있기 때문에 이러한 정부조달 프로그램은 유인효과를 주지 못할 것이다. 또 조세상의 인센티브도 공기업의 경우 그다지 매력적인 조치가 아니다.

우리나라의 경우 공기업은 예산 수립과 운용에서 정부와 국회의 심의를 받으므로, 예산 면에서의 인센티브를 고안하는 것이 보다 적절할 것으로 판단되며 이를 위해 투자기관 경영평가지표의 개선, 「공기업 경영혁신 추진지침」의 추가, 남녀고용평등지표

8) 관련 전문은 다음과 같다. “한국은 공무원 선발과 공기업 여성고용 촉진을 위한 인센티브 부여에서 괄목할 만한 발전을 이룩했다.”

9) 미국의 국제인사관리협회(IPMA)와 NASPE는 1998년에 공공부문에서의 인적자원관리의 모범사례를 발굴하기 위한 Benchmarking Survey를 실시하였는데 인적자원관리의 한 범주로 ‘다양성과 적극적 조치’를 설정하였다. 그 이유는 이미 인구 구성이 다양하게 변화하고 있어 이것을 피할 수 없게 할 뿐 아니라 “공공부문 내 다양성 노력은 새 시각을 촉진하고 다른 아이디어를 불러와 문제 해결력을 향상하고, 수용적인 근무환경을 조성한다. 또한 이것은 그 자체로 머무는 것이 아니라 영업이익을 유의하게 높인다”고 보았기 때문이다(Peggy Valdez-Olivas, Human Resources Specialist for the State of Colorado. <http://www.ipma-hr.org/private/bench/sh/diversity.html>).

에 의한 평가 등이 유효할 것으로 기대된다. 투자기관 경영평가지표의 개선은 정부투자기관이 ‘경영평가제도’의 대상인 점을 감안하여 공기업의 여성인력 활용 및 성평등 상태를 나타내는 ‘여성고용지수’를 평가지표로 포함시키는 안이다. 또한 기획예산처가 매년 경영혁신의 기본방향을 수립하여 경영혁신 추진지침을 시달하고 있는 데 착안하여 동 지침에 ‘여성인력활용개선’을 추가하고, 공기업의 해당 실적에 따라 예산상의 인센티브를 주는 방안을 제안할 수 있다. 마지막으로 공공서비스 개선 및 고객만족을 증시해 나가는 추세 속에서 공기업이 대외이미지에 민감할 수밖에 없는 점에 착안하여 ‘공기업 남녀고용평등지표’의 개발 및 평가를 고려해 볼 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김영옥. 「공기업 여성고용구조와 인력관리의 현황과 과제」. 한국여성개발원, 1997.
- _____. 「공기업 여성고용인센티브제 개선방안」. 여성특별위원회 용역보고서, 2000.
- 박세일. 「정부투자기관의 보수수준 및 구조」. 『한국개발연구』 제9권 2호, 한국개발연구원, 1987.
- 박영범 · 이상덕. 『공공부문의 노사관계』. 한국노동연구원, 1990.
- 이종훈. “공공부문의 임금 및 근로조건.” 한국노동경제학회 춘계정책토론회 발표자료, 1996년 3월.
- 이한주. “공기업과 민간기업간의 임금격차와 노동조합의 임금효과에 관한 연구.” 서울대 박사학위 논문, 1994.
- 재정경제원. 『공기업백서』. 1989.
- 雇用職業總合研究所. 「女性の就業の3國比較 - 미국 · 스웨덴 · 영국」, 職研調査研究報告書 No.89, 雇用促進事業團 · 雇用職業總合研究所, 1989.
- Ehrenberg, R. G. & J. L. Schwarz. “Public-Sector Labor Markets.” O. Ashenfelter & R. Layard(eds), *Handbook of Labor Economics*, 2 (1986) North-Holland.
- Gornick, J. C. & J. A. Jacobs. “Gender, the Welfare State, and Public Employment: A Comparative Study of Seven Industrialized Countries.” *American Sociological Review* 63 (1998): 688-710.
- Huber, E. & J. Stephens, “Political Power and Gender in the Making of the Social Democratic Service State.” presented at the annual meeting of the

American Political Science Association, quoted in Gornick, J. C. & J. A. Jacobs(1998), 1996.

IPMA · NASPE. Human Resource Practices Benchmarking Project, 1998.

<http://www.ipma-hr.org/private/bench/sh/diversity.html>.

Katz, L. F. & A. B. Krueger. "Changes in the Structure of Wages in the Public and Private Sectors." *Research in Labor Economics* 12 (1991): 137-172.

Kolberg, Jon Eivind. "The Gender Dimension of the Welfare State." *International Journal of Sociology* 21 (1991): 119-148.

Laffont, J. & J. Tirole. "Using Cost Observation to Regulate Firms." *Journal of Political Economics* 94 (1986).

Lee, Key-Sik & Hyung-Pyo Moon. "Public Management Reform in Korea: Progress to Date and Future Directions." in *Restructuring The National Economy*. edited by Lee-Jay Cho, Yoon Hyung Kim, and Chang H. Lee, Seoul: KDI, 2001.

OECD. *Women and Structural Change: New Perspectives*. Paris: OECD, 1994.

Schmidt, M. B. "Gendered Labor Force Participation." in *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*. edited by F. G. Castles, England: Dartmouth, 1993.

UN. *Review and Appraisal of the Implementation of the Beijing Platform for Action: Report of the Secretary-General* (E/CN.6/2000/PC/2), 2000.

Whitehouse, Gillian. "Legislation and Labor Market Gender Inequality: An Analysis of OECE Countries." *Work, Employment, and Society* 6 (1992): 65-86.