

公務員과 民間部門간의 勤勞所得 比較分析*

曹 尤 鉉**

논 문 초 록 :

이 논문에서는 공무원과 민간부문간의 근로소득을 실증적으로 비교 분석한다. 공무원이 민간부문에 고용되었다라면 받을 수 있는 임금과 현재 공무원으로서 받고 있는 임금간에 격차는 거의 없다는 의미에서의 官民間 순임금격차는 거의 없는 것으로 나타났다. 공무원의 임금 결정과정을 이론적으로 해명하자면 공무원고용에 대한 분석이 필요한데, 본 연구는 몇 가지 통계를 가공하여 공무원은 과다고용되어 있다는 판단을 내린다. 따라서 공무원의 임금과 고용은 수요곡선을 떠난 모형(off-the-demand curve)으로 해명될 수 있다는 가설을 이 논문은 제시한다. 공무원과 민간부문간의 근로소득 비교분석의 결과는 공무원노동시장의 유연성 제고방안에 관한 정책적 함의를 제시한다. 공무원 고용조정의 필요성, 내부노동시장에서의 승진보다 외부노동시장에 의존하는 외부채용증시 등이 결론으로서 제안된다.

핵심주제어 : 관민임금격차, 과다고용모형
경제학문헌목록 주제분류 : J4

I. 머리말

이 논문에서 필자는 공무원의 임금과 고용에 관련하여 다음 네 질문에 대한 답을 제시하고자 한다.

첫째, 우리 나라 공무원의 평균임금이 민간 평균임금에 비하여 어느 정도 수준이며, 다른 OECD 국가와 官民間 임금격차를 비교해 보면 우리 나라는 어느 정도에 위치하는가.

* 이 연구는 1996년도 교육부 인문·사회과학분야 중점영역 연구인 한국의 부정부패의 제1차년도 연구비 지원에 의한 것이다. 이 논문은 1997년 11월 22일 한국공공경제학회 제2차 학술대회에서 발표된 논문이며, 논평을 해 주신 손광락 교수(영남대)와 장근호 박사(한국조세연구원)에 감사드린다. 또한 『경제학연구』의 익명의 논평자들에게도 감사를 드린다.

** 숭실대학교 경제·국제통상학부 교수

둘째, 외국문헌에서 적용되는 동일한 계량기법을 이용할 때 官民間 순임금격차는 어느 정도인가.

셋째, 우리 나라 공무원수는 우리의 경제수준에 비추어 많은가, 아니면 적은가, 그리고 많으면 (또는 적으면) 지나치게 많은가(적은가).

넷째, 공무원 노동시장에서의 임금과 고용의 결정을 해명하는 경제원리는 무엇인가.

이 네 가지 질문은 전문가 뿐만 아니라 일반인들도 마음에 품고 있는 것으로, 이에 대한 해명은 우리 나라에서 체계적으로 시도된 적이 없다. 대부분의 일반인들과 공무원들은 공무원의 급여는 민간부문보다 낮다고 생각하고 있으며, 우리 나라에서 공무원과 민간부문간의 급여격차를 분석한 몇 안 되는 논문인 1980년대의 박세일의 연구(1984, 1987) 및 1990년대의 진재구(1995)의 연구 등도 공무원 급여는 민간부문보다 크게 낮다고 보고하고 있다. 또한 총무처는 다른 국가와 비교하여 볼 때, 우리 나라 공무원수가 매우 적다는 통계를 계속 공포해 오고 있다. 따라서 공무원의 임금과 고용에 대한 체계적·본격적인 연구가 요청되는데, 특히 최근 정부부문 혁신과 관련되어 이러한 연구의 필요성은 더욱 높아지고 있다고 하겠다.

비록 위의 네 가지 질문에 대한 답을 이 논문이 제시한다고 하더라도 이 논문의 핵심적인 주제는 공무원과 민간부문 근로자간의 근로소득(earnings)격차 및 순근로소득격차를 실증적으로 추정하는 것이며, 부수적인 주제는 경제규모에 대비한 공무원수의 過多(過少) 정도를 추정하며 우리 나라 공무원의 급여결정에 관한 가설을 제시하는 것이다. 핵심적인 주제와 부수적인 주제의 구분은 이 논문에서 엄밀한 추정결과를 보이느냐, 아니면 개략적인 설명을 제시하느냐에 따른 구분이다. 이 논문에서는 비록 부수적인 주제라고 하더라도 이들은 앞으로 보다 본격적이며 심도 있는 연구가 요청되는 분야이기도 하다. 필자는 이 논문에서 다룰 핵심적 주제에 초점을 맞추어 논문제목을 「공무원과 민간부문 간의 근로소득 비교분석」이라고 하였다.

이 논문의 구성은 공무원의 임금과 고용에 관련된 네 가지 질문에 차례로 답하는 순서로 되어 있다. 우선 제Ⅱ절에서는 공무원·민간부문 간의 평균임금격차의 국별 비교를 행한다. 우리나라의 통계로는 대우경제연구소의 1993년과 1994년의 패널을 이용하고 OECD 주요국의 통계는 「OECD 국가에 있어서 공공부문 보수추이」(1997)를 이용하였다. 우리 나라에서는 민간부문 정규직 근로자의 시간

당 임금과 월급여를 각각 100으로 했을 때, 공무원은 각각 112.1, 109.1로서, 공무원·민간부문 근로자간의 단순평균임금의 격차를 OECD 주요국과 비교해 보면, OECD 국가 중에서도 우리 나라 공무원의 지위가 中位수준에 있음이 밝혀지게 된다. .

제Ⅲ절에서는 공무원·민간부문 순임금격차를 추정한다. 필자는 이 논문에서 공무원과 민간부문 근로자간의 순임금격차에 관한 美 Sharon P. Smith(1976, 1977)의 연구방법론을 주로 이용하여, 우리 나라의 官民순임금격차를 추정한다. 여기서 陽(또는 陰)의 순임금격차란, 공무원이 자신의 학력, 경력 등 인적 속성을 갖고 민간부문에 고용되었을 때 민간부문 근로자에 비해 어느 정도의 급여를 더(덜) 받는지를 의미하는 것으로 정의하겠다. 본 연구에서는 근로소득의 순격차를 추정하는 데 시간당 임금과 월급여라는 두 가지 근로소득 형태를 고려할 것이다. 순임금격차의 추정결과에 의하면, 우리 나라 전체 민간부문 근로자에 대비하여 시간당 임금면에서는 공무원은 0.6% 낮으며, 월급여에서는 3.1% 낮다. 이는 공무원의 급여가 민간부문보다 낮다는 통상의 인식과 일치하나 그 격차가 그리 크지 않음을 보여 주는 것이다.

이 논문의 제Ⅳ절에서는 우리 나라 공무원수가 경제규모에 비해 과다함을 제시한다. 제Ⅴ절에서는 제Ⅱ절, 제Ⅲ절 및 제Ⅵ절의 실증분석결과와 관련하여 우리 나라에서 공무원급여결정에 관한 가설을 간결히 제시할 것이다. 1993년 현재 시간당 임금기준으로 관민순임금격차가 존재하지 않으며, 공무원에 대한 비금전적 혜택을 고려하면 공무원의 급여가 민간보다 높다고 할 수 있으며, 동시에 공무원수가 지나치게 많다면, 이러한 결과가 초래되는 과정에 대한 가설로써 공무원 과다고용(featherbedding)가설을 제시하게 된다.

마지막 절인 제Ⅵ절에서는 앞으로의 연구과제들을 제시한다. 그리고 공무원급여 신축성(pay flexibility)을 위해 능력급을 도입하고 고용신축성(employment flexibility)을 위해 고급공무원 수준에서도 계약직 공무원, 하급공무원 수준에서는 파트타임을 크게 확대하여, 그 결과 공무원서비스의 질을 높여야 함을 권고하게 된다.

II. 공공부문·민간부문 임금격차의 국별 비교

공공부문과 민간부문간 평균임금격차에 관한 국별 자료는 최근 OECD(1997)자료에 의해 처음으로 제시된 것으로 보인다. <표 1>에 의하면 1993년 기준으로

민간부문 근로자임금을 100으로 했을 때, 공공부문의 임금지수는 포르투갈 161, 캐나다 143으로 높게 나타나고 스페인 127, 오스트레일리아 124, 프랑스·미국이 110이며, 영국이 102수준으로 가장 낮게 나타나고 있다.¹⁾

동북아시아에서는 대만의 경우 1993년 노동력 조사결과에 의하면 행정직 공무원은 민간부문보다 1.26배이며, 사업체 조사결과에 의하면 공기업근로자는 민간부문보다 1.84배 받고 있는 것으로 나타나고 있다. 일본의 인사원 자료에 의하면 1990년 기준, 동일학력, 동일연령, 동일근무기간을 고려했을 때 행정직 공무원은 민간부문의 98% 수준으로 나타나고 있으나, 양 부문 단순 평균임금 비교통계는 이용가능하지 않다.

〈표 1〉 공공부문·민간부문 보수격차

(단위: 민간을 1.00으로 했을 때의 지수)

연 도 국 명	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
오스트레일리아	1.20	1.21	1.21	1.18	1.20	1.24	1.24	-
캐 나 다	1.37	1.34	1.39	1.41	1.37	1.39	1.43	-
핀 랜 드	-	-	-	1.04	1.04	1.04	1.04	1.03
프 랑 스	-	-	-	-	-	-	-	-
공공부문 전체	-	1.04	1.05	1.05	1.06	1.08	1.10	1.10
고급 관리직	-	0.76	0.77	0.76	0.72	0.73	0.74	0.73
중급 전문직	-	-	-	0.89	0.88	0.90	0.91	0.91
화이트 칼라	-	1.00	1.02	1.00	0.98	0.99	-	0.96
블 루 칼 라	-	1.01	1.04	1.03	1.09	1.12	-	1.10
멕 시 코	1.57	1.55	1.64	1.67	1.73	1.81	1.89	-
네 덜 란 드	1.09	1.12	1.15	1.13	1.15	-	1.15	-
뉴 질 란 드	-	-	-	-	-	1.16	1.14	1.14
포 르 투 갈	-	-	-	-	-	-	1.61	1.64
스 페 인	-	1.25	1.27	1.27	1.29	1.13	1.27	-
영 국	0.96	0.97	0.97	0.92	0.99	1.02	1.02	1.02
미 국	1.10	1.06	1.08	1.09	1.10	1.08	1.10	1.10

자료 : OECD(1997), *Trends in Public Sector Pay in OECD Countries*, 1996 Edition Draft Report. Jan., 1997.

1) 독일 공무원 전체에 관한 통계는 이용가능하지 않으나, 독일 학교선생의 평균급여는 민간부문 전체 근로자의 1.5-2.0배에 달하고 있다(*Facts about Germany-The Federal Republic of Germany*, Bertelsmann, Lexikon Verlag, 1989)는 점을 감안하면, 공무원의 평균급여도 마찬가지로 배율을 갖고 있으리라고 추측된다.

우리 나라의 경우, 공무원임금과 민간부문임금과 직접 비교할 수 있는 통계는 공포되지 않고 있다. 정부는 매년 공기업체 일부, 대기업 그리고 중소기업 일부를 선정하여 소속 근로자들의 임금을 조사하며 조사결과를 공무원 임금결정의 참고자료로 활용하고 있으나 조사결과가 공포되지 않아, 평균적인 보수의 비교통계는 이용될 수가 없었다. 그러나 최근 대우경제연구소의 『한국가구패널조사』(이하 패널)는 이러한 비교를 가능하게 한다.

본 연구는 공무원·민간부문의 임금격차를 추정하는 데 대우경제연구소의 1993년과 1994년의 패널을 이용하게 된다. 이는 개인조사(household survey)로서 지속관찰자료(longitudinal data)라는 특징을 갖는다. 패널의 1차년도는 총화확률 표본추출방식에 의거, 1993년 전국 4,547개 가구의 18세 이상 가구원 1만 460명에 대하여 1993년 8월 1일-10월 31일의 면접조사된 자료이다. 2차년도는 1994년 1차년도와 동일한 기간 즉, 8월 1일-10월 31일의 1차년도와 동일표본에 대해 조사되었으나 주거지 이동으로 탈락된 표본 때문에 3,625가구의 8,567명이 조사되었다. 우리는 1차년도 총응답자 1만 460명 중 27.1%에 해당하는 2,839명으로 조사된 봉급생활자(직장에 다니는 정규직원)를 주된 분석대상으로 하였다. 1차년도 2,839명의 정규직 봉급생활자는 공무원 292명, 공기업근로자 181명, 민간부문근로자 2,358명 그리고 부문소속불명자 8명으로 구성되어 있다. 공무원 292명의 분포는 <부표 1>에 나타나 있는데, 흥미로운 점은 군인(선임하사, 중위, 대위, 소장)이 11명, 경찰(순경, 경사, 경감, 경장)이 18명이 우리의 표본에 포함되어 있다는 점이다.

사용된 변수 중 1차년도 관측값 누락이 심각한 경우 2차년도의 정보를 이용하여 일정한 수정을 가하였다. 구체적으로 직종변수와 기업규모의 경우 1차년도 관측값 누락이 심각하였는데, 우리는 2차년도 조사시점에 조사대상자가 1차년도와 비교하여 직장轉職이 없었다고 응답한 경우, 2차년도의 관측값을 1차년도 누락값의 대리값으로 이용하였다. 즉, 우리는 1차년도의 개인조사를 주로 이용하되 지속관찰자료의 특징을 살려 2차년도의 정보 일부를 이용하여 분석을 행하게 된다.

패널을 이용하여 <표 2>에는 민간, 공무원, 공기업 등 부문별 월급여와 시간당 임금통계가 나와 있다. 여기서 월급여란 패널에서 지난 1년 동안 월 평균적인 기본급, 수당, 성과급, 초과근무수당, 상여금의 합이다. 시간급을 계산하는 데 이용되는 월근로시간은 직장에서 규정된 1주일 근무시간과 1주일 평균초과 근무시간의 월환산 수치이다. <표 2>에 의하면 1993년 기준 월급여는 민간부문

〈표 2〉 정규직 봉급생활자의 월급여와 시간당 임금

(단위: 원, 시간)

	표본크기	월 급여	시간당 임금	월 근로시간
<전 체>	2,826	1,027,489	4,468	248.9
공공부문	471	1,156,262(115.4)	5,101(117.5)	241.1
공무원	291	1,092,834(109.1)	4,867(112.1)	241.6
공기업	180	1,258,806(125.7)	5,479(126.2)	240.3
민간부문	2,355	1,001,734(100.0)	4,341(100.0)	250.4

주: 괄호 안의 수치는 지수임.

자료: 패널, 1993.

101만 7,734원,²⁾ 공무원 109만 2,834원, 공기업 근로자는 125만 8,806원, 공무원과 공기업 근로자로 구성되는 공공부문 평균은 115만 6,262원이다. 공무원의 평균임금은 월급여기준으로 민간부문보다 9.1% 높고 공기업은 민간부문보다 25.7% 높으며, 공공부문 전체는 민간부문보다 15.4% 높게 나타나고 있다. 우리 나라는 <표 1>에 나타나는 OECD의 11개 국가의 공무원·민간부문 근로자 보수격차에서 중위수준에 있음을 보여 주고 있다. 즉, 단순평균급여의 측면에서는 우리 나라 공무원의 임금은 민간부문보다 높으며, OECD 국가와 비교해서 공무원의 지위는 결코 열악하지 않다고 할 것이다.³⁾

우리는 공무원, 공기업, 공공부문과 민간부문간의 평균급여 비교를 좀더 세분화하여, 화이트칼라 남녀에 국한하여 비교해 보기로 한다.

<표 3>에 의하면 민간부문 화이트칼라 남자의 월급여를 100으로 했을 때, 공무원 화이트칼라 남자는 93.2, 공기업 화이트칼라 남자는 113.3으로 나타나고, 공공부문은 100.2를 타나내고 있다. 민간부문 화이트칼라 여자의 월급여를 100으로 했을 때 공무원 화이트칼라 여자는 117.1, 공기업 화이트칼라 여자는 132.4, 공공부문은 123.2이다. 화이트칼라 여성의 경우 공무원과 공기업 근로자의 평균임금이 크게 높으나, 화이트칼라 남성의 경우 공무원은 민간보다 6.8% 낮고 공기업 남성은 민간보다 11.3% 높다. 그리하여 화이트칼라 남녀를 모두 고려했을 때

2) 노동부, 『매월 통계조사 보고서』에 나타난 1993년도 10인 이상 사업체의 전산업 상용근로자 월평균급여액은 97만 5,125원인데, 이는 패널의 정규직 평균임금 102만 7,489원보다 5만원 정도 낮은 수준이다.

3) 익명의 논평자는 공무원 인건비의 정의가 국가별로 비교가능하게 되어 있는지 여부를 논평하였다. <표 1>에 나타난 국가들간 비교는 가능하나, 한국과 이들 국가간의 인건비 정의가 비교가능한지는 OECD(1997) 자료가 Draft Report이어서 확인할 수가 없다.

〈표 3〉 화이트칼라 월급여와 시간당 임금

(단위: 명, 원, 시간)

	표본크기	월 급 여	시간당 임금	월 근로시간
<화이트칼라>	1,702	1,109,124	4,972	239.6
공공부문	367	1,196,126(110.2)	5,322(109.1)	237.0
공무원	236	1,119,219(103.1)	5,023(103.0)	238.1
공기업	131	1,334,676(123.0)	5,860(120.2)	235.1
민간부문	1,305	1,085,206(100.0)	4,876(100.0)	240.3
<화이트칼라 남자>	1,228	1,268,621	5,576	246.2
공공부문	304	1,270,716(100.2)	5,568(99.8)	242.6
공무원	198	1,181,448(93.2)	5,237(93.9)	243.6
공기업	106	1,437,461(113.3)	6,184(110.8)	240.7
민간부문	921	1,267,930(100.0)	5,579(100.0)	247.4
<화이트칼라 여자>	477	699,512	3,408	222.5
공공부문	63	836,200(123.2)	4,136(125.5)	210.2
공무원	38	794,971(117.1)	3,904(118.4)	209.5
공기업	25	898,867(132.4)	4,488(136.2)	211.3
민간부문	414	678,712(100.0)	3,296(100.0)	224.4

주: 괄호 안의 수치는 지수임.

자료: 페널, 1993.

민간부문 화이트칼라를 100으로 하면 공무원은 103.1, 공기업은 123.0으로 공무원·민간부문 근로자간의 평균임금 격차는 거의 없는 것처럼 보인다.

공무원의 평균임금과 민간부문의 평균임금을 단순비교하여 전자가 후자보다 높을 때 유의해야 할 사항이 두 가지가 있다. 하나는 공무원의 학력과 경력수준이 민간부문보다 크게 높으면, 공무원의 평균임금이 높은 것은 단순히 높은 수준의 학력과 경력을 반영하는 것일 수 있다는 점이다. 따라서 동일한 학력·경력을 갖추었다고 판단되는 동질적인 개인들이 각각 공무원, 민간부문에 속하게 되었을 때 어느 정도의 임금을 받고 그 격차가 어느 정도 되는지를 분석하는 작업, 즉 순임금격차 분석이 중요하게 된다. 이는 다음 절의 주제가 된다. 다른 하나는 동질의 인적 속성을 갖춘 근로자에 대해 공무원, 민간부문에서의 임금수준이 같다고 하더라도, 각 부문에서 직장안정성, 신분보장, 장래성, 연금제도 수혜 정도, 사회적 존경도 등 고용의 여러 특질이 갖는 비금전적 혜택의 크기가 상이함에 따라 임금과 비금전적 혜택의 가치를 포함한 총보수(total compensation)의 차이

가 있을 수 있다는 점이다.

Ⅲ. 공공부문·민간부문 순임금격차의 추정

1. 공무원·민간부문간의 순임금격차의 추정모형

우리 나라에서 공무원과 민간부문간의 급여격차를 보인 논문으로는 1980년대에는 박세일(1984, 1987), 1990년대에는 진재구(1995)의 연구 등 세 편의 논문밖에 없다고 할 정도로 이 분야에서의 연구는 대단히 미진하였다. 공무원과 민간부문의 임금격차를 추정하는 데 대기업 대졸자(또는 고졸자) 화이트칼라의 평균임금과 공무원의 평균임금을 단순비교하는 것이 기존연구의 주된 내용이었고, 인적자본이론의 임금함수모형을 이용하여 공무원이 민간부문에 고용된다면, 어느 정도의 임금격차 우위(또는 열위)를 갖는지에 관한 엄밀한 연구는 전혀 결여되고 있었다.

우리는 美 Sharon P. Smith(1977, 1978)의 방법론을 따라 공무원·민간부문 근로자, 공기업근로자·민간부문근로자, 공무원·공기업근로자간의 순임금격차를 추정하는 데 인적 자본론(human capital theory)에 의거한 임금함수를 설정한다. 공공부문에서의 임금결정은 민간부문과 명백하게 다르다는 점을 감안하여 표본을 두 부문(공무원과 민간부문, 공기업부문과 민간부문, 공무원과 공기업부문)으로 나눈 후, 임금함수를 추정한다. 양 부문 간 임금결정 방정식의 추정계수와 평균값을 이용, 공무원이 민간부문에 종사하는 경우, 공기업 근로자가 민간부문에 종사하는 경우, 또는 공무원이 공기업에 고용되는 경우에 어느 정도 임금을 받는가를 추정함으로써 양 부문간의 순임금격차를 추정하고자 한다.

우선 W_{p_i} 를 공무원의 임금, W_{m_i} 를 민간부문의 임금이라고 하고 양 부문의 임금결정 메커니즘이 다르기 때문에, 표본을 공무원, 민간부문으로 분리한다. 우리는 다음 식 (1)과 식 (2)로 표시되는 상이한 임금결정 방정식을 고려한다. 즉,

$$\ln W_{p_i} = X_{p_i}\beta_p + \varepsilon_{p_i} \quad (1)$$

$$\ln W_{m_i} = X_{m_i}\beta_m + \varepsilon_{m_i} \quad (2)$$

여기서 X_{p_i} 와 X_{m_i} 는 각각 공무원, 민간부문 부문에서의 개인적 특성과 직장

〈표 4〉 변수의 정의

변수명	변 수 에 대 한 설 명
EDMIDD	교육변수, 중졸 이하(무학, 서당, 초등학교, 중학교)
EDTECH	교육변수, 전문대졸(초급대, 전문대학)
EDUNIV	교육변수, 대졸 이상(대학교, 대학원) 중졸(무학, 서당, 초등학교, 중학교 학력수준) 이하가 기준그룹, 즉 중졸 이하면 EDHIGH=EDTECH=EDUNIV=0.
EXP	학교졸업 후 노동시장에서의 총경력연수(연령-교육연수-6)
EXPSQ	총경력연수의 제곱항
SEX	남자이면 1, 아니면 0.
MARR	결혼여부더미변수, 기혼=1, 미혼·이혼·별거·사별=0
AREA1	경기지역이면 1, 아니면 0.
AREA2	충청·강원지역이면 1, 아니면 0.
AREA3	경북·경남지역이면 1, 아니면 0. 전북·전남지역이면 기준그룹임.
URBAN	6대 도시에 거주하는지 여부에 관한 더미변수, 서울·부산·대구·인천·광주· 대전에 거주하는 경우=1, 그렇지 않은 경우=0
MANAGER	관리직 및 기술직이면 1, 아니면 0.
PROD	생산직이면 1, 아니면 0. 기술공·준전문가·사무직·판매직은 기준그룹임.
UNION	노조가입여부더미변수, 직장에 노조가 있고 개인이 노조에 가입하고 있는 경우=1, 그렇지 않은 경우=0

특성을 나타내는 독립변수벡터이며, β_p 와 β_m 은 계수벡터이며, ϵ_p , ϵ_m 는 교란항(random disturbances)이다. 임금함수의 설명변수로는 교육더미변수, 경력(EXP) 및 경력자승(EXPSQ), 성더미(SEX), 결혼여부더미(MARR), 6대도시지역 거주여부더미(URBAN), 지역도더미(AREA1, AREA2, AREA3) 및 노조원여부더미(UNION)를 고려한다. 변수의 설명은 <표 4>에 나와 있으며, 이 변수들은 전통적 임금함수추정에서 이용되는 변수들이다.

식 (1)과 식 (2)에서 최소자승법에 의거 β_p 의 추정치를 $\hat{\beta}_p$, β_m 의 추정치를 $\hat{\beta}_m$ 으로 표시하면, 평균적 공무원이 민간부문에 고용되었더라면 받을 수 있는 추가적 임금증가분(d)은 다음과 같다.

$$d = \bar{X}_p (\hat{\beta}_m - \hat{\beta}_p) \quad (3)$$

여기서 \bar{X}_p 은 공무원의 설명변수 평균값벡터이다. 공무원과 민간부문간 임금

의 % 차이, 즉 공무원·민간부문의 순임금격차(D)는 다음과 같다.

$$D = e^d - 1 \quad (4)$$

D 는 공무원이 민간부문으로 간다면 어느 정도의 순임금프리미엄을 누릴 수 있는지를 나타내며, D 가 陽의 값을 지니면 공무원은 민간부문보다 $D\%$ 만큼 낮음을 의미하며 陰의 값은 공무원이 민간보다 $D\%$ 만큼 높은 임금을 받음을 의미한다.

2. 추정결과

식 (1)과 식 (2)를 공무원 전체와 민간근로자 전체에 적용하여 추정된 결과는 <표 5>에 나타나 있다. 시간당 임금의 자연로그값을 종속변수로 하여 추정된 임금함수의 추정결과를 일별하면 다음과 같다. 고졸에 비해 전문대졸 및 대졸의 임금프리미엄이 민간부문, 공무원 모두 강하나 민간부문이 더 강하다. 경력에 대한 수익률은 양 부문이 유사하다. 성차별은 민간부문에서 심각한 양상을 보이며, 기혼자에 대한 임금프리미엄도 민간부문에서 독특하다. 지역적 임금격차 또한 민간부문 현상으로 경기지역과 영남지역은 호남지역에 비해 임금프리미엄을 누린다. 생산직과 사무직간의 현격한 격차 또한 민간부문의 특징으로 나타나고 있다. 공무원 임금함수에서 5% 수준에서 통계적 유의성을 갖는 추정계수는 학력, 경력, 그리고 고급관리직 변수이다.

<표 5>에 나와 있는 추정계수와 <부표 2>에 나와 있는 평균값을 이용하여 계산되는 순임금프리미엄 D 는 <표 6>의 第一行에 정리되어 있는데, 이에 의하면 D 는 시간당 임금기준 0.64%, 월급여기준 3.12%로 나타났다. 즉, 인적 속성이 일정불변일 때, 공무원급여는 시간당 임금기준으로는 민간부문보다 0.64% 낮으나 월급여기준으로는 3.12% 낮다. 이는 공무원 급여가 민간부문보다 낮다는 통상의 인식과 일치하나 그 격차가 그리 크지 않음을 보여 주는 것이다.

추가적으로 우리는 공무원 화이트칼라와 민간부문 화이트칼라간의 순임금격차를 추정하였다. 이 때 화이트칼라 전체에 대해 관민순임금격차를 추정한 후, 그 다음 남녀별로 나누어 화이트칼라의 관민순임금격차가 추정되었다. 공무원 생산직 남자 및 여자의 표본이 소수였기 때문에 생산직은 분석하지 않았다. 즉, 우리는 화이트칼라 전체, 화이트칼라 남자, 화이트칼라 여자라는 3개의 표본집단에

〈표 5〉 공무원, 민간, 공기업의 임금함수 추정결과

	남녀 전체			남녀 전체		
	공무원	민간	공기업	공무원	민간	공기업
종속변수	시간급의 자연로그값			월급여의 자연로그값		
CONSTANT	7.785 (78.38)	7.554 (213.08)	8.0002 (61.34)	13.026 (172.43)	7.554 (213.08)	13.281 (121.13)
EDMIDD	-0.402 (4.21)	-0.283 (9.16)	-0.547 (4.07)	-0.202 (2.78)	-0.283 (9.16)	-0.364 (3.23)
EDTECH	0.171 (2.08)	0.097 (3.12)	0.227 (1.84)	0.200 (3.19)	0.097 (3.12)	0.220 (2.12)
EDUNIV	0.191 (3.36)	0.259 (10.17)	0.277 (3.73)	0.223 (5.17)	0.259 (10.17)	0.216 (3.46)
EXP	0.040 (3.92)	0.038 (12.13)	0.013 (0.90)	0.047 (6.00)	0.038 (12.13)	0.034 (2.82)
EXPSQ	-0.0005 (2.48)	-0.0006 (11.03)	-0.0001 (0.41)	-0.0007 (4.45)	-0.0006 (11.03)	-0.0006 (2.17)
SEX	0.017 (0.21)	0.288 (11.96)	0.205 (2.27)	0.134 (2.10)	0.288 (11.96)	0.363 (4.78)
MARR	0.080 (0.91)	0.071 (2.59)	0.124 (1.33)	0.063 (0.94)	0.071 (2.59)	0.026 (0.33)
AREA1	0.012 (0.22)	0.064 (3.03)	0.024 (0.32)	0.014 (0.33)	0.064 (3.03)	-0.047 (0.75)
AREA2	-0.010 (0.13)	0.051 (1.47)	0.053 (0.48)	0.032 (0.58)	0.051 (1.47)	-0.027 (0.29)
AREA3	0.031 (0.37)	0.071 (1.97)	-0.008 (0.07)	0.044 (0.68)	0.071 (1.97)	-0.077 (0.77)
URBAN	-0.071 (1.28)	0.030 (1.48)	-0.034 (0.43)	0.010 (0.25)	0.030 (1.48)	-0.031 (0.47)
MANAGER	0.135 (1.92)	0.206 (6.49)	-0.006 (0.06)	0.135 (2.52)	0.206 (6.49)	0.032 (0.37)
PROD	-0.041 (0.61)	-0.172 (8.28)	-0.154 (1.94)	-0.066 (1.29)	-0.172 (8.28)	-0.174 (2.62)
UNION	-0.089 (1.29)	0.082 (3.65)	0.079 (1.25)	0.003 (0.06)	0.082 (3.65)	0.079 (1.50)
<i>Adj R-sq</i>	0.273	0.391	0.345	0.402	0.5291	0.454
<i>N</i>	290	2,316	178	290	2,328	178

주: ()안의 값은 *t*통계량의 절대값임.

〈표 6〉 공무원과 민간부문 간의 순임금격차

(단위, %)

	시간당 임금기준	월급여기준
전체 근로자	0.64	3.12
화이트칼라 전체	2.16	5.00
남 자	5.10	8.37
여 자	-13.33	-10.51

대해, 식 (1)과 식 (2)를 추정하였고, 식 (3)과 식 (4)에 의거, 공무원·민간부문 임금격차를 추정하였다. 화이트칼라 전체, 화이트칼라 남자, 화이트칼라 여자의 경우 시간당 임금을 기준으로 식 (1)과 식 (2)의 추정결과를 <부표 3>에 실었고, 이들 부문의 평균값을 <부표 4>에 실었다.⁴⁾ <표 6>에는 최종적인 추정결과가 실려 있다.

시간당 임금기준으로는 화이트칼라 공무원의 임금이 화이트칼라 민간부문근로자 보다 2.2% 낮고, 월급여기준으로는 5.0% 낮다. 전체 민간부문근로자를 대상으로 했을 때보다 화이트칼라의 경우, 다소 순임금격차가 커지나 여전히 官民순 임금격차는 그리 크지 않은 편이다. 화이트칼라 공무원과 화이트칼라 민간부문을 남·녀로 나누면, 공무원남자는 임금이 낮으나, 여자는 오히려 높게 나타난다. 즉, 공무원 화이트칼라 남자는 민간부문 화이트칼라남자보다 시간당 임금기준 5.1% 낮고 월급여기준 8.4% 낮으나 공무원 화이트칼라 여자는 민간부문 화이트칼라 여자보다 시간당 임금기준 13.3% 높고 월급여기준 10.5%가 높게 나타난다.

3. 공무원 임금결정시 비교그룹에 관한 논의

이상의 실증분석 결과는 시간당 임금기준으로 보면, 우리 나라에서 관민임금격차가 거의 없다는 것이다. 그렇다면 공무원에 대한 비금전적 편익, 예컨대 공무원의 직업안정성, 신분보장, 상대적으로 유리한 연금제도, 높은 사회적 위신 등을 고려하면 어떨까? 공무원들에 대한 설문조사 결과(이수철, 1992)에서도 공무원들은 신분보장, 사회적 지위, 노후생활 보장, 장래성 측면에서 민간부문보다 월등하게 유리한 것으로 평가하고 있다. 공공부문과 민간부문간에는 비금전적인 편익을

4) 월급여기준 회귀분석결과를 지면상의 이유 때문에 부표에도 실지 않았는데, 독자의 요청이 있을 경우 제공될 것이다.

고려한 후의 임금, 즉 공무원의 총보수(금전적인 보수와 비금전적 편익의 화폐적 가치의 합)는 민간부문보다 명백히 높을 것으로 판단된다.⁵⁾

따라서 정부가 매년 공무원의 급여가 민간부문보다 낮다고 하여 공기업 수준이나 민간대기업의 90% 수준으로 하는 것이 공무원에 대한 적정처우라고 주장하는 것은 타당성을 결여하고 있다고 판단된다.

공무원 급여결정시 공기업근로자를 비교그룹으로 삼는 것도 적절하지 않은 것처럼 보인다. 이를 검토하기 위해 우리는 공기업근로자가 민간기업에 고용되면 어느 정도의 임금을 더 받을 것인가, 또한 공무원이 공기업에 고용되면 어느 정도의 급여를 더 받는가를 추정하였다. 이는 <표 5>와 <부표 2>의 정보를 이용하여 계산된다. <표 7>의 第二行이 보여 주는 바와 같이 공기업근로자는 민간부문보다 시간당 임금기준으로 10.2%라는 높은 陽의 순임금격차를 갖고 있다.⁶⁾ 공기업의 임금결정이 주인-대리인 문제(principal-agent problem)에서 야기되는 비효율적인 경영 및 독과점시장구조에서 오는 경쟁압력의 不在라는 특징(이종훈·이성희, 1996)과 이에 따른 고임금이라는 특징을 갖는다면, 공무원급여 결정시 공기업근로자를 비교집단으로 내세우는 것은 타당치 않다고 할 것이다.

<표 7> 공공부문과 민간부문간의 순임금격차

(단위: %)

	시간당 임금기준	월급여기준
공무원-민간부문	0.64	3.12
공기업-민간부문	-10.20	-8.06
공무원-공기업	11.51	14.16

5) 이종훈(1998)은 임금, 퇴직금, 연금 및 퇴직연령의 차이를 감안했을 때, 공무원과 민간부문간의 총보상의 차이를 계산하였는데, 대졸 군필남성의 경우, 공무원의 생애소득은 민간부문 근로자보다 24.2% 높다고 하였다.

6) 이종훈(1996)은 노동부 1994년 임금구조기본통계조사(舊名 직종별임금통계조사)를 이용하여 공기업더미변수를 포함한 다중회귀분석에 의거, 공기업근로자는 민간기업근로자보다 임금이 월급여기준 14% 낮고 시간당기준 10.6% 낮다고 실증분석결과를 제시하고 있어, 필자와는 정반대의 연구결과를 제시하고 있다. 이종훈 연구의 문제점은 공기업이 소속된 산업을 약 9개 식별하고, 공기업에 소속된 산업과 같거나 유사한 산업으로서 민간기업이 소속된 산업 또한 9개를 식별하여, 이들 부문에 소속된 근로자를 표본으로 하였다는데 있는 것으로 판단된다. 즉, 표본이 무작위표본이 아니라 대단히 작위적인 표본이어서, 추정결과의 신뢰성에는 의문이 제기된다고 할 수 있다. 반면에 이한주(1994)는 500인 이상의 사업체규모의 민간기업근로자와 직종별 임금통계조사 명부를 이용, 식별해 낸 공기업의 근로자를 대상으로 한 연구에서 1990년 기준 시간당 평균임금은 공기업이 민간대기업보다 1.64배이며 본 연구의 방법론과 유사한 기법을 이용하면, 시간당 임금기준 순임금격차는 10.3%로 공기업이 민간대기업보다 높다는 결과를 제시하고 있다.

IV. 과소한 일반공무원수 그러나 과다한 총공무원수

공무원 노동시장에서는 공무원 급여뿐만 아니라 공무원수에 관한 정보가 결정적으로 중요하다. 공무원 노동시장을 상정할 때, 공무원의 보수와 고용량에 관한 정보를 동시에 이용할 수 있다면, 공무원 급여결정 메커니즘을 추론하는 것이 용이하게 될 것이기 때문이다. 이는 제V절의 주제가 되는데, 이를 다루기 앞서 우리 나라 공무원수가 우리 나라의 경제수준에 비추어 과다한지, 과소한지를 검토해 보기로 한다.

OECD 주요 국가의 인구 1,000명당 공무원수는 <표 8>에 나타나 있듯이 덴마크 135인, 스웨덴 129인, 미국 70인, 독일 60인, 스페인 48인으로 나타나고 있다. 이 때 공무원 중 국방분야 공무원수도 포함되어 있으며, 이들의 비중은 1994년 현재 독일 3.8%(1990년 기준), 이탈리아 3.6%, 스웨덴 3.1%, 스페인 3.9% 수준으로 유럽 대륙국가들은 3-4% 수준이며, 미국 5.2%, 영국 10.1%이다. <표 8> 마지막 列의 인구 1,000명당 공무원수는 한국을 제외하고는 거의 일반공무원수로 간주하여도 큰 오차는 나지 않는다. <표 8>에 나타난 우리 나라의 공무원수, 즉 인구 1,000명당 공무원 20인은 대단히 낮은데, 그 이유는, 첫째 이 수치가 국방안보관련 공무원수를 제외한 일반공무원수이며, 둘째 사회보장제도, 공교육제도, 사회간접자본분야에 종사하는 공무원수가 OECD 국가에 비해 상대적으로 적기 때문이다.

만약 우리 나라 일반공무원수에 국방·안보공무원뿐만 아니라 민간근로자로 분류되지만 사실상의 공무원인 '은폐된' 공무원, 예컨대 정부출연기관 연구원 등을 합칠 때 계산되는 우리 나라 공무원 총수는 과연 적다고 할 수 있을 것인가. 우리 나라 공무원 총수는 결코 적다고 할 수 없다는 것을 GDP 중 공무원 인건비의 비중에서도 간접적으로 확인된다. 구체적으로 <표 8>의 第三列에는 GDP 중 공무원 인건비의 비중이 7.5%로서 8% 수준인 미국, 네덜란드, 오스트레일리아 보다 약간 낮은 수치라는 점은 우리 나라 공무원 총수는 결코 적지 않음을 시사하는 것이다.⁷⁾

7) GDP 중 인건비의 비중은 (정부지출/GDP)×(공무원인건비/정부지출)로 분해된다. 이 때 우리 나라는 GDP에서 정부지출의 비중(정부지출/GDP)은 OECD 국가 중 가장 낮으나, 정부지출중 공무원 인건비가 차지하는 비중은 OECD의 중위권에 있기 때문에, GDP 중 인건비

〈표 8〉 공무원 인건비와 공무원 수

국명	산출법 단위 연도	정부지출 GDD	공무원 인건비 정부지출	공무원 인건비 GDP	공무원수	인구 1,000명당 공무원수(1994)
		%	%	%	천명	명
		1994	1994	1994	1994	1994, 1995
오스트레리아		39.6	21.4	8.5	1,191	65
오스트리아		50.9	25.0	12.5	528	67
캐나다		48.9	23.3	11.4	2,311	81
덴마크		64.0	28.3	18.1	701	135
핀란드		60.1	28.0	17.0	528	105
프랑스		56.3	22.7	12.8	4,279	74
독일		48.9	20.6	10.1	4,866	60
아일랜드		44.0	29.1	12.8	209	60
이탈리아		55.5	22.5	12.5	3,650	63
네덜란드		56.5	15.2	8.6	736	47
스페인		42.6	30.0	12.3	1,895	48
스웨덴		70.1	25.8	18.1	1,133	129
영국		45.3	30.3	11.7	3,930	68
미국		37.6	21.5	8.1	8,465	70
일본		34.9	-	-	4,341	34
한국		29.3	25.7	7.5	908	20

자료: 1) OECD 국가자료는 OECD(1997)

2) 일본은 日인사원 자료에 의거함.

3) 한국은 한국은행자료에 의거함. 한국의 공무원 인건비란 엄밀히는 정부부문 인건비를 지칭함. 공무원수는 「총무처연보」(1996)에 나타난 1995년 수치임.

4) 인구수는 통계청, 『통계로 본 세계와 한국』, 1995, pp. 134-138에 나타난 1995년 예상치임.

보다 직접적으로 공무원 총수를 추산할 수도 있겠다. 구체적으로 1994년 우리나라 정부부문 인건비 총액은 23조 762억 원 이었다. <표 2>에 나타난 바와 같이 우리나라 공무원 평균급여를 월 109만 2,834원으로 했을 때 이들의 연봉을 계산하면 1,311만 4,008원이므로⁸⁾ 정부부문 1994년 인건비 총액 22조 762억 원을

의 비중은 네덜란드·오스트레일리아·미국보다 다소 낮으나, 크게 낮은 편은 아닌 것으로 나타나고 있다.

8) 패널의 특징이 정규직 근로자만 대상으로 하였기 때문에 1993년도 정규직 평균임금은 임시직까지 포함한 평균임금보다 높을 것이 분명한 이유 때문에 이 수치를 1994년도 공무원 전체 평균급여로 이용하였다. 즉, 1993년도 정규직 평균임금을 1994년도 전체 평균임금으로 간주하였다.

공무원 1인당 평균연봉으로 나누면 우리 나라 공무원 총수는 176만 명으로 추산된다. 일반공무원은 90만 8,000명이기 때문에 국방·안보관련 공무원 및 ‘은폐된’ 공무원수는 85만 2,000명으로 추산할 수 있다. 공무원 총수가 176만 명이면 인구 1,000명당 공무원 수는 38.8명이 되며, 공무원 총수 중 약 52%가 일반공무원, 48%가 국방·안보공무원 및 ‘은폐된’ 공무원으로 추정된다.

일반공무원과 국방·안보관련 공무원 및 ‘은폐된’ 공무원의 합으로 구성되는 공무원 총수가 우리 나라의 경제규모를 감안하면 지나치게 많다는 점은 다음과 같은 단순한 방식으로 확인될 수 있다.

경제규모를 감안한 공무원 1인당 인건비라는 개념을 다음과 같이 고려해 보자. 경제규모를 1인당 GDP라고 하면, 공무원 1인당 인건비를 1인당 GDP로 나누면, 경제규모에 대응하는 공무원 보수수준이라는 개념이 성립할 수 있다. 경제규모를 감안한 공무원 1인당 인건비는 식 (5)와 같이 변용될 수 있다.

$$\frac{\frac{\text{공무원 인건비}}{\text{공무원수}}}{\frac{\text{GDP}}{\text{인구}}} = \frac{\frac{\text{공무원 인건비}}{\text{GDP}}}{\frac{\text{공무원수}}{\text{인구}}} \quad (5)$$

그러면 우리는 식 (5)의 오른쪽의 분자에 있는 변수인 (공무원 인건비/GDP)를 종속변수로 하고, 식 (5)의 오른쪽의 분모에 있는 변수인 (공무원수/인구)를 독립변수, 그리고 ϵ 을 교란항으로 하는 단순회귀모형을 설정할 수가 있을 것이다. 즉,

$$\left(\frac{\text{공무원 인건비}}{\text{GDP}} \right) = \alpha + \beta \cdot \left(\frac{\text{공무원수}}{\text{인구}} \right) + \epsilon \quad (6)$$

식 (6)은 공무원수가 늘어날수록 공무원 인건비가 증가한다는 단순한 인과관계를 함축한다. 이제 우리는 <표 8>의 第3列과 第5列의 자료 중 한국과 일본을 제외한 자료를 이용하여 단순회귀식을 추정할 수 있다. 식 (6)의 추정결과는 다음과 같다.

$$\hat{Y} = 4.7707 + 0.1005X : N = 14, R^2 = 0.70 \quad (7)$$

(3.08) (5.26)

여기서 \hat{Y} 는 공무원 총인건비가 GDP에서 차지하는 비중(단위 %), X

는 인구 1,000명당 공무원수, 팔호 안의 값은 t 값을 나타낸다. 회귀선은 국민 1,000명당 공무원수가 증가할수록, 공무원 인건비가 증가하는 경향성을 보여 주고 있다.

이 회귀선을 이용하면, 공무원 총인건비가 GDP에서 차지하는 비중이 우리나라에서와 같이 7.5%일 때, OECD의 일반적 추세와 부합되는 공무원수가 인구 1,000명당 27명이라는 것을 알 수 있다. 우리나라에서 국방·안보관련 공무원 포함 공무원수는 인구 1,000명당 38.8명에 달한다면, 그리고 우리 나라 경제규모와 부합되는 공무원수인 27명이라면 우리 나라는 한편으로는 지나치게 과다한 국방·안보관련 공무원 및 ‘은폐된’ 공무원수를 갖고 있으며, 다른 한편으로는 일반공무원수는 OECD의 일반적 추세보다는 적은 편이라고 할 수 있다.

V. 우리 나라 공무원의 임금 및 고용결정과정에 대한 추론

우리 나라 공무원의 임금결정을 이론적으로 해명하려는 모형으로 학계에서 제시된 것은 거의 없다. 우리는 앞에서 공무원과 민간부문의 임금격차 추정에 관한 연구가 거의 없었다는 점을 지적하였는데, 그에 못지않게 우리 나라 공무원급여 결정에 가설도 제시된 바가 없었다는 점은 강조되어야 한다. 박세일(1988)이 그의 논문(1987)에 대한 논평에 대한 응답에서 우리 나라 공무원급여결정에 관한 가설을 처음으로 제시하였던 것처럼 보인다. 기본적으로 민간부문의 급여보다 공무원의 급여가 대단히 낮다는 관점에서 공무원급여가 왜 낮은가에 대해 관습과 전통의 힘을 강조하였다. 즉, 박세일(1988, pp.181-182)은

“우리 나라에서 공무원의 보수는 민간보다 낮은 실증분석결과가 나타나는데 이 점을 어떻게 설명하겠는가 하는 것이다. …… 필자의 답은 솔직하게 말하여 모르겠다는 것이다. 이 문제는 필자가 1984년 『한국개발연구』 여름호에서 「공무원의 보수의 수준 및 구조분석」을 할 때부터 가져왔던 의문점의 하나였다. 이론적 모델을 생각해 보아도 그렇고, 외국의 실증분석결과를 보아도 결코 공무원의 보수가 민간보다 낮아야 할 이론적 이유도 없는 것 같고, 그와 같은 외국의 실증적 예도 찾을 수 없는데, 유독 우리 나라 공무원의 보수는 왜 민간보다 현격하게 낮은가, 그 이유는 무엇인가 하는 문제이다”

라고 하였으며 그가 우리 나라 공무원급여결정 원칙으로 제시한 잠정적 결론은

전통적 관습(custom)의 힘에 의한 결정이다. 그에 의하면

“필자가 한국법제사학을 연구하는 사람들로 부터 들은 바에 의하면 전통적으로 우리 나라의 관리들은 무보수가 원칙이었다고 한다. 특히 지방관헌, 예컨대 지방의 형방·이방의 아전들은 무보수였고, 각자의 생계는 각자가 자기의 조상 대대의 전답을 경작하여 해결하는 것이 원칙이었다고 한다. 이러한 전통관습의 힘이 아직도 남아 공무원의 낮은 보수결정기준으로 작용하고 있다면 너무 심한 이야기일까?”

필자는 박세일과는 달리 우리 나라 공무원 급여가 민간부문에 비해 낮지 않음을 제시하였다. 또한 급여결정기준으로서 필자는 박세일이 강조한 ‘전통적 관습의 힘’에 동의하지 않는다. 그렇다면 왜 우리 나라에서는 급여가 민간부문에 비해 낮지도 않는데, 공무원수는 경제규모에 비해 과다하게 많은가라는 문제에 대한 경제적 해명이 있어야 할 것이다.

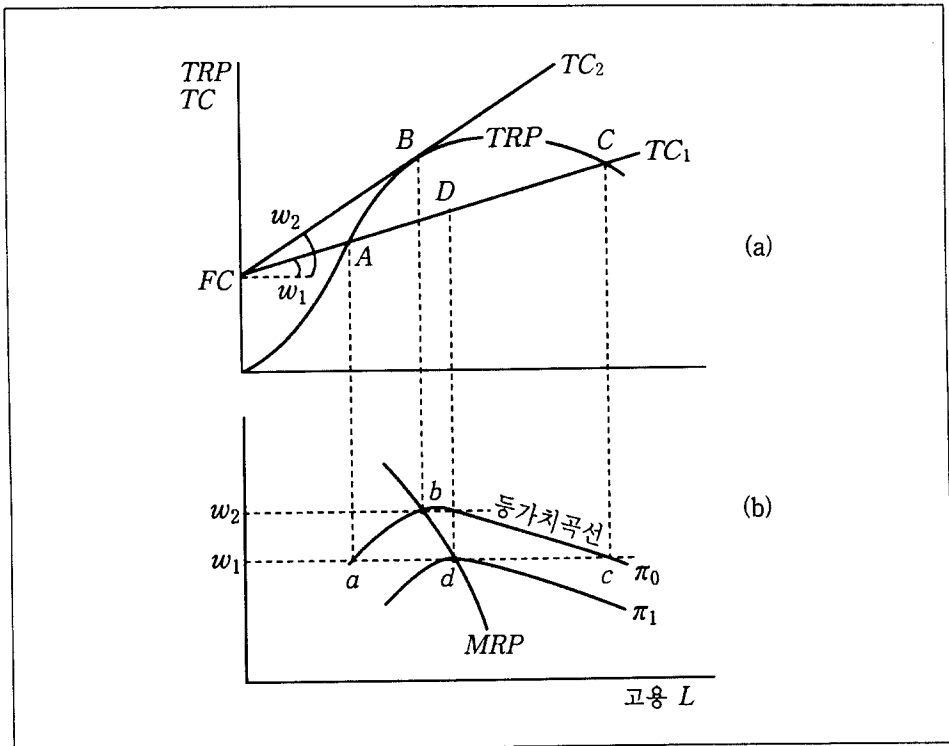
필자는 공무원 급여결정이 공무원에 대한 수요곡선과 공무원공급을 제한하는 경직적 공무원충원 시험제도 운영이라는 ‘근대적인 경제적 힘’에 의해 결정되어 왔다는 가설을 제시하고자 한다. 특히 필자는 공무원보수는 민간과 유사한 데 비해, 공무원수가 지나치게 많다는 우리의 추정결과를 토대로 우리 나라 공무원 고용량은 공무원 서비스에 대한 수요곡선을 떠나 있을 가능성이 있다고 추론한다.

임금과 고용이 수요곡선을 떠난 모형(off-the-demand curve model)으로 대표적인 것은 과다고용(featherbedding)모형이다. 우선 공공재생산과 관련된 세 경제주체를 고려하자. 공공재생산을 지휘·명령·관리하는 정치엘리트층(대통령 포함), 공공재생산에 동원되는 공무원의 공급을 독점하는 총무처, 공공재를 소비하며 그 비용을 세금형태로 부담하는 국민들이 있다고 하자. 정치엘리트층은 국민의 대리인으로서 주인-대리인 문제가 없다고 가정하고, 총무처는 공무원의 이해를 반영한다고 가정하자.

정치엘리트들은 공공재생산에서 공공재 생산비용과 공공재의 가치(공공재생산에서 기대되는 사회적 이익)를 고려하여 그 차액인 사회적 순가치의 극대화를 추구한다고 하자. 이는 공공재 생산비용을 최소화하는 것을 필요조건으로 한다. 이 때 공공재의 생산에는 민간재와 마찬가지로 한계생산체감의 법칙이 작용하게 된다. 공공재의 가치를 <그림1> (a)의 TRP 로 묘사하고, 공공재 생산비용

중 고정비용을 FC , 공무원보수를 w_1 과 w_2 로 했을 때 총비용을 <그림 1> (a)의 TC_1 과 TC_2 로 표시할 수 있다고 하자. 이 때 우리는 <그림 1> (b)에 공공채의 한계수입가치를 MRP 로 표시할 수 있다. 또한 정치엘리트의 관점에서 보면 사회적 순가치가 0이 되는 등가치곡선(iso-value curve)인 π_0 와 陽의 이윤이 되는 등가치곡선 중의 하나인 π_1 을 고려할 수 있다. 등가치곡선 π_0 , π_1 은 모두 逆U字형을 갖는데, 그 이유는 <그림 1> (a)에서 임금이 w_2 일 때, B 점에서 순가치는 0이며, 임금이 w_1 일 때 순가치가 0이 되는 점은 A 와 C 이며, A , B , C 에 해당하는 점들이 <그림 1> (b)에서 a , b , c 로 표시되기 때문이다. 임금이 w_1 이면 최대가치는 <그림 1> (a)에서 D 에서 발생하고 이 때 π_1 이라는 순가치가 형성되는데, 이는 <그림 1> (b)에서 d 에 해당하며, d 점을 통과하는 逆U字형 등가치곡선인 π_1 을 상상할 수 있을 것이다. 등가치곡선은 <그림 1> (b)에서 아래에 위치할수록 높은 순가치수준을 나타내며, MRP 곡선은 등가치곡선의 최대점을 연결한 것이 된다.

<그림 1> 등가치곡선의 도출



이제 공무원의 공급제한 역할을 하는 총무처의 무차별곡선을 상정하면 이들은 <그림 2>에서 I_M , I_T 로 표시할 수 있다. <그림 2>에서 경쟁시장에서 결정되는 임금, 예컨대 민간부문 임금을 w_c 라고 하자. 공무원에 대한 수요가 MRP일 때, 공무원의 급여가 w_c 라면 공무원을 L_c 만큼 고용한다. 그러나 총무처는 π_0 의 순가치를 낚는 w_m 의 임금과 L_m 이라는 고용을 택하면, 최대의 효용 수준에 도달할 수 있다.

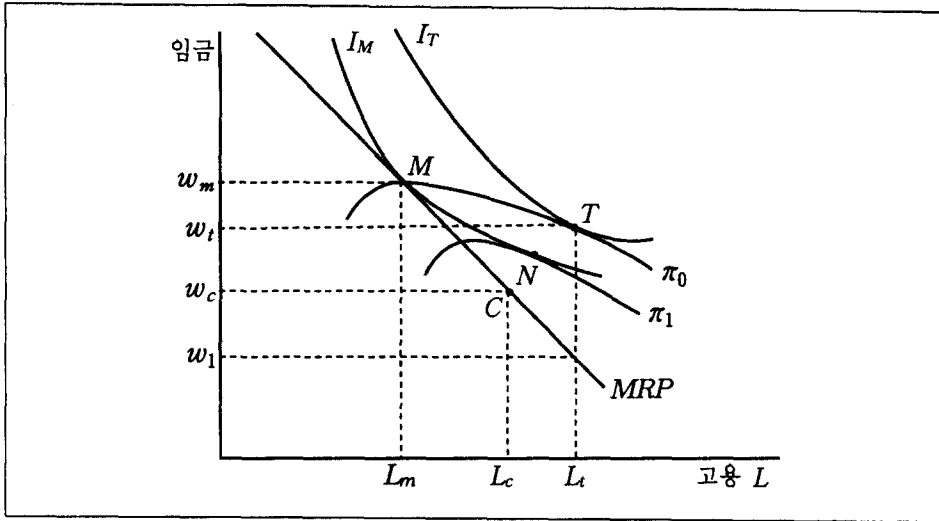
이 때 두 가지 전략이 발생할 수 있다. 하나는 정치엘리트들이 보다 큰 순가치인 π_1 을 낚는 N 점에서 임금과 고용을 제안할 수 있으며, 총무처는 M 점과 N 점 간에 무차별적이므로 N 점을 택할 수도 있다. 다른 한 전략은 총무처가 T 점과 관련된 임금과 고용을 요구하여, 정치엘리트에게 π_0 의 순가치를 갖도록 강요할 수 있는데, 정치엘리트는 M 과 T 가 등가치를 낚으므로 T 점을 택할 수도 있다.

이와 같은 방식으로 C , N , T 점들을 연결하면, 정치엘리트와 총무처 간의 협상에 따라 있을 수 있는 임금-고용의 결합점의 궤적이 있을 수 있다. 특히 CNT 곡선이 <그림 2>에서 보듯 右上向의 기울기를 가질 때는 경쟁시장보다 높은 임금과 과다고용이 가능해지며, 이 임금-고용결합점은 노동수요곡선을 떠나 있게 된다. 이 때 노동수요곡선을 떠난 고용을 과다고용(featherbedding)이라고 한다.⁹⁾

이상의 과다고용모형은 우리 나라 공무원의 급여가 민간부문 못지않고, 공무원 수가 지나치게 많은 현상을 설명해 줄 수 있다. 정치엘리트들이 공공재의 가치와 생산비용간의 차액인 순가치의 극대화를 추구한 결과로 조세부담이 감소되는 형태로 국민에게 그 이익을 환원시키지 않고, 자신의 재집권 선거승리를 위해, 강력한 여론형성 기관인 공무원의 이익을 보다 중시하거나, 과시적 행정을 펼쳐 순가치 극대화에 관심이 없을 때, 그리고 정치엘리트들의 이러한 행동을 국민들이 탐지하여 견제하는 데 정보비용이 지나치게 들기 때문에 국민들이 정치엘리트의 선택에 무관심하고 모른 채 할 때는 전통적인 주인-대리인 문제가 발생하고 그 결과 과다고용이 발생할 수 있게 된다.

9) 익명의 논평자들은 두 가지 점을 지적하였다. 하나는 부처별로 과다고용 또는 과소고용을 해명할 수 있는 모형의 개발필요성이며, 다른 하나는 공무원고용이 수요곡선상에서 결정되는지, 수요곡선을 떠나 과다고용되는지 검증하는 실증분석의 필요성이다. 익명의 논평자들이 이러한 분야에서 추후 연구가 활성화되었으면 한다고 한 논평을 여기에 그대로 실는다.

〈그림 2〉 공무원 임금·고용결정 : 과다고용모형



VI. 맺는말

이 논문이 밝혀 내기도 하고 또는 가설로써 제시하기도 한 네 가지 명제는 다음과 같다. 첫째, 우리 나라 공무원과 민간부문간의 평균급여격차는 OECD 국가 가운데 중위권에 속한다. 둘째, 공무원과 민간부문간의 순임금격차는 시간급 기준으로는 거의 없다시피하며 비금전적 혜택까지 고려하면 공무원은 민간부문보다 높은 보상을 받고 있다. 셋째, 우리 나라 총공무원수는 경제수준에 비추어 보전대 지나치게 많다. 넷째, 우리 나라 공무원은 공무원 서비스 수요곡선을 벗어나 과다고용 상태에 있다. 이의 명제들은 그 하나하나가 논쟁과 반론제기를 불러올 수 있으며, 앞으로 보다 심도 있는 논의와 연구를 요한다고 할 것이다. 이 논문을 계기로 하여 이러한 논쟁과 반론제기 그리고 보다 심도있는 연구가 촉진되어야 할 것이다.

또한 어느 시점이 전환점이 되어, 공무원 보수가 민간과 같게 되거나 그 이상이 되었는데, 공무원에 제공되는 비금전적 혜택의 가치를 포함한 총보상의 국민격차를 엄밀히 추정할 수 있는 방법은 무엇이며, 총보상격차는 어느 정도의 크기를 갖는가, 그리고 우리 나라 공무원가구는 민간가구에 비해서 어떠한 가계 소비지출 구조를 갖고 있어 부정부패가 만연하는가 등이 앞으로 추가적인 주요 연구과제가 될 것이다.

이러한 연구들을 토대로 우리 나라에서는 공무원 부정부패가 만연하고 있는

원인에 대한 객관적 평가와 공무원 부정부패의 척결방안에 대한 현실적 처방이 가능하게 될 것이다.

그렇다고 하더라도 단기에는 공공부문 쇄신을 위하여 공무원 노동시장 유연성이 획기적으로 추구되어야 할 것으로 보인다.

첫째, 관료조직 부서별로 예산편성·집행과 관련되어 비용을 절감하는 부서의 공무원들에게 절감된 비용의 일정한 비율로 보상을 하는 비용절약 유인제도뿐만 아니라 국민에게 보다 나은 서비스를 제공한 부서 또는 개인에 대한 집단 또는 개별성과급제도를 도입하여야 하며 둘째, 정부의 업무 중 민간 전문가조직이 보다 잘 할 수 있는 분야를 대거 민간에 위탁하여, '은폐된' 공무원수를 크게 줄여야 하며 셋째, 공무원채용시험 합격 여부에 의존하는 공무원 채용방식을 바꾸어, 고위직에서는 동질적 직능을 가진 민간인을 계약직으로 채용하며, 하위직에서는 파트타임 공무원제도를 광범위하게 활용하여야 할 것이다.

공무원 노동시장 유연성 제고방안들은 민간부문에서 노동시장 유연성 제고에 대한 자극자 및 촉진자로서의 역할을 행하게 되며, 기업이 계속하여 혁신적이며 동학적일 수 있는 환경을 창출하는 데 크게 기여하게 될 것이다. 이러한 의미에서 효율적인 정부조직은 생산성 향상으로의 수확체증을 낳고, 지속적이며 안정적 성장으로의 경로를 열게 될 것이다.

〈부표 1〉 공무원표본의 직급분포

직 급	빈 도	%	직 급	빈 도	%
3 계장	14	4.9	36 방법대원	2	0.7
4 차장	2	0.7	39 7급	24	8.4
5 부장	3	1.1	40 주사	4	1.4
6 과장	9	3.2	43 4급	1	0.4
7 평사원	52	18.2	44 8급	18	6.3
8 교사	9	3.2	47 기관사	1	0.4
10 대리	2	0.7	50 실장	1	0.4
11 5급	4	1.4	51 연구원	3	1.1
13 경리	2	0.7	55 9급	25	8.8
15 수위	1	0.4	61 사환	3	1.1
16 대위	2	0.7	63 경장	7	2.5
18 소장	1	0.4	66 6급	23	8.1
20 청소원	13	4.6	70 선임하사	7	2.5
25 운전기사	8	2.8	73 순경	8	2.8
27 간호사	4	1.4	86 차사, 차석	2	0.7
29 공원	3	1.1	88 경감	2	0.7
31 반장	5	1.8	89 부면장	1	0.4
32 기능공	9	3.2	90 감사	1	0.4
33 주임	7	2.5	92 준위	1	0.4
			94 경사	1	0.4

주: 직급 앞의 번호는 패널에 나타난 코드번호임.

〈부표 2〉 공무원, 민간부문 및 공기업 근로자 변수의 평균값

종속변수	공무원	민간	공기업
EDMIDD	0.110	0.178	0.094
EDTECH	0.092	0.100	0.078
EDUNIV	0.295	0.246	0.417
EXP	19.545	16.376	16.456
EXPSQ	499.702	405.899	368.000
SEX	0.866	0.739	0.806
MARR	0.880	0.732	0.783
AREA1	0.366	0.550	0.472
AREA2	0.195	0.094	0.128
AREA3	0.151	0.111	0.144
URBAN	0.500	0.603	0.628
MANAGER	0.130	0.102	0.100
PROD	0.192	0.431	0.267
UNION	0.134	0.198	0.450
시간자연대수값	8.391	8.227	8.498
월급여자연대수값	13.839	13.713	13.950

주: 단위는 EXP, EXPSQ의 경우는 年이며 그 이외는 퍼센트임.

〈부표 3〉 화이트칼라 공무원 및 민간부문 임금함수 추정결과

	화이트칼라 전체		화이트칼라 남자		화이트칼라 여자	
	공무원	민간	공무원	민간	공무원	민간
종속변수	시간급의 자연로그값		시간급의 자연로그값		시간급의 자연로그값	
CONSTANT	7.732 (77.17)	7.527 (176.63)	7.685 (48.29)	7.660 (112.39)	7.294 (47.88)	7.552 (114.50)
EDMIDD	-0.308 (2.30)	-0.405 (7.22)	-0.344 (2.49)	-0.261 (3.50)	0	-0.603 (5.96)
EDTECH	0.164 (2.06)	0.081 (2.29)	0.158 (1.70)	0.148 (3.34)	0.227 (1.59)	-0.051 (0.82)
EDUNIV	0.203 (3.63)	0.284 (10.04)	0.172 (2.85)	0.290 (9.00)	0.328 (1.66)	0.302 (4.71)
EXP	0.043 (3.55)	0.043 (9.55)	0.030 (2.20)	0.049 (8.17)	0.110 (4.98)	0.043 (5.86)
EXPSQ	-0.0005 (2.04)	-0.0006 (6.51)	-0.0003 (1.01)	-0.0008 (5.96)	-0.001 (3.53)	-0.0005 (3.52)
SEX	-0.070 (0.83)	0.193 (5.96)	—	—	—	—
MARR	0.171 (1.81)	0.083 (2.27)	0.354 (2.83)	0.082 (1.80)	-0.269 (1.99)	0.058 (0.93)
AREA1	-0.005 (0.09)	0.091 (3.32)	-0.016 (0.24)	0.083 (2.51)	0.039 (0.31)	0.106 (2.18)
AREA2	-0.006 (0.09)	-0.007 (0.17)	-0.028 (0.33)	-0.029 (0.50)	0.094 (0.67)	-0.012 (0.17)
AREA3	0.055 (0.65)	0.012 (0.27)	-0.017 (0.17)	0.037 (0.66)	0.367 (2.16)	-0.004 (0.05)
URBAN	-0.059 (1.06)	0.036 (1.39)	-0.119 (1.87)	0.057 (1.84)	0.214 (1.95)	0.005 (0.11)
MANAGER	0.126 (1.90)	0.188 (5.98)	0.081 (1.06)	0.157 (4.29)	0.227 (1.25)	0.280 (4.26)
PROD	—	—	—	—	—	—
UNION	-0.097 (1.17)	0.102 (3.28)	-0.120 (1.30)	0.110 (3.08)	-0.026 (0.17)	0.073 (1.12)
Adj R-sq	0.313	0.428	0.205	0.236	0.679	0.320
N	235	1316	197	911	37	404

주: () 안의 값은 t 통계량의 절대값임.

〈부표 4〉 화이트칼라 근로자 변수의 평균값

종속변수	화이트칼라 전체		화이트칼라 남자		화이트칼라 여자	
	공무원	민 간	공무원	민 간	공무원	민 간
EDMIDD	0.042	0.069	0.051	0.045	0.000	0.123
EDTECH	0.110	0.134	0.096	0.124	0.184	0.157
EDUNIV	0.343	0.390	0.364	0.476	0.237	0.199
EXP	18.169	13.455	20.182	15.193	7.684	9.583
EXPSQ	433.271	281.944	495.525	313.186	108.895	212.330
SEX	0.839	0.690	—	—	—	—
MARR	0.877	0.684	0.949	0.866	0.500	0.278
AREA1	0.343	0.570	0.364	0.609	0.237	0.483
AREA2	0.212	0.091	0.207	0.067	0.237	0.143
AREA3	0.153	0.099	0.146	0.099	0.184	0.101
URBAN	0.458	0.622	0.455	0.632	0.474	0.601
MANAGER	0.161	0.179	0.141	0.178	0.263	0.181
PROD	—	—	—	—	—	—
UNION	0.093	0.153	0.091	0.173	0.105	0.109
시간자연로그값	8.429	8.341	8.479	8.511	8.169	7.959

주: 단위는 EXP, EXPSQ의 경우는 年이며 그 이외는 %임.

參 考 文 獻

1. 박세일, “공무원과 민간부문의 보수비교”, 『한국의 임금구조』, 박원구·박세일 공저, KDI, 1984.
2. ———, “정부투자기관의 보수수준 및 구조”, 『한국개발연구』 제9권 제2호, 1987.
3. ———, “정부투자기관의 보수수준 및 구조 논평에 대한 응답”, 『한국개발연구』 제10권 제1호, 1988.
4. 이수철, 『공무원 보수체계 합리화 방안에 관한 연구』, KIPA 연구보고 92-10, 한국행정연구원, 1992.
5. 이종훈, “인건비 예산 효율화 방안”, 『국가예산과 정책목표』, 1998. 3(근간).
6. ———, “공기업 임금실태 및 합리적 임금결정방식”, 『노동경제논집』 19권 1호,

1996.

7. 이종훈 · 이성희, 『공공부문의 노사관계 합리화 방안에 관한 연구』, 노사관계개혁위원회 연구보고서, 1996.
8. 이한주, “공기업과 민간기업간의 임금격차와 노동조합의 임금효과에 관한 연구”, 서울대 경제학 박사학위논문, 1994. 8.
9. 진재구, 『공무원 보수결정 원칙 및 기준의 설계』, KIPA 연구보고 94-06, 한국행정연구원, 1995.
10. 한국노동연구원, 『노동시장의 유연성 제고』, 21C 국가과제정책토론회자료, 1997.
11. Ehrenberg, G. Ronald and R.S. Smith, *Modern Labor Economics*, Fifth Edition, Harper Collins, 1994.
12. Guillotin, Y. and C. Lucifora, *Wage Determination in the Public Sector: A France/Italy Comparison Using Micro Longitudinal Data*, OECD, Public Management Committee, 1997.
13. Moulton, Brent R., “A Reexamination of the Federal-Private Wage Differential in the United States”, *Journal of Labor Economics*, Vol. 8, No.2, 1990.
14. Osborne, David and T. Gaebler, *Reinventing Government*, 1992, 삼성경제연구소 옮김, 『정부혁신의 길』, 1994.
15. Smith, Sharon P., “Pay Differentials between Federal Government and Private Sector Workers”, *Industrial and Labor Relations Review*, 29, Jan. 1976.
16. _____, *Equal Pay in the Public Sector: Fact or Fantasy*, Princeton University, 1977.
17. Polachek, S. W. and W. S. Siebert, *The Economics of Earning*, Cambridge University Press, 1993.
18. OECD, *Pay Flexibility in the Public Sector*, Public Management Studies, 1993.
19. _____, *Trends in Public Sector Pay in OECD Countries*, 1996 Edition Draft Report, Public Management Committee, 1997.