

# 敎員의 年功給에 관한 實證分析과 政治經濟學的 解釋\*

李周浩\*\* · 兪京濤\*\*\*

**논문 초록** | 본고는 연령-보수 곡선과 보수함수에 관한 실증분석을 통하여 교원이 타 직종과는 달리 연령 혹은 경력이 증가함에 따라서 보수가 지속적으로 증가하여 정년퇴직 시점에 와서야 정점에 도달하는 '直線型 年功給' 체계를 가지고 있음을 밝힌다. 더 나아가, 본고는 우리나라에서 이러한 직선형 연공급이 교원의 보수체제로 자리잡은 원인이 '인적자본론'(human capital theory)으로 설명될 수 있다는 실증적 근거를 찾을 수 없었기에, 직선형 연공급에 대한 정치경제학적 해석을 제시하였다. 우리나라의 역대 정권들이 매우 빠른 교육팽창 과정에서 필요한 교원 충원을 위한 재정적 부담의 일부를 차세대 혹은 차기 정권에 전가하는 방편으로 직선형 연공급을 활용하였다는 것이다.

**핵심주제어:** 교원보수, 연공급, 교육재정

**경제학문헌목록 주제분류:** J3

## I. 서 언

연령 혹은 경력에 따라서 보수가 증가하는 '年功給' 體系는 우리나라에서 민간부문보다는 공공부문에서 더욱 강하며, 특히 교원 보수체계에 있어서 뚜렷한 것으로

\* 본 논문의 초고에 대하여 활발히 논평하여 주신 노동경제세미나 참석자들과 본 논문의 원고에 대하여 좋은 논평을 주신 익명의 논평자 두 분께 감사드린다. 자료정리와 전산처리에 큰 도움을 준 한국개발연구원 李喜淑 연구원에게도 감사드린다.

\*\* 한국개발연구원(KDI) 국제정책대학원 교수

\*\*\* 한국개발연구원(KDI) 연구위원

알려져 있다. 본고는 연령-보수 곡선과 보수함수에 관한 실증분석을 통하여 교원이 타 직종과는 달리 ‘直線型 年功給’ 체계를 가지고 있음을 밝히고, 우리나라에서 이러한 직선형 연공급이 교원의 보수체제로 자리잡은 원인에 대하여 고찰한다.

우리는 교원의 직선형 연공급이 ‘인적자본론’(human capital theory)으로 설명될 수 있다는 실증적 근거를 찾을 수 없었던 반면, 직선형 연공급에 대한 정치경제학적 해석을 제시하였다. 우리나라의 역대 정권들이 매우 빠른 교육팽창 과정에서 필요한 교원 충원을 위한 재정적 부담의 일부를 차세대 혹은 차기 정권에 전가하는 방편으로 직선형 연공급을 활용하였다는 것이다. 같은 맥락에서, 우리나라 교원 연금 제도의 특성도 교원의 직선형 연공급과 밀접한 관계가 있다고 할 수 있다. 그러나 직선형 연공급이 장기적으로 교단의 고령화와 이에 따른 재정부담의 가속화를 초래하여, 결국 이러한 재정부담의 전가가 현실화되는 국면을 맞이하였다는 것이다.

이 논문의 순서는 다음과 같다. 제Ⅱ절과 Ⅲ절에서는 교원의 직선형 연공급의 특성을 확인하기 위하여 연령-보수 곡선 및 보수함수를 각각 분석하며, 제Ⅳ절에서는 교원이 직선형 연공급을 가지는 원인을 생산성과의 관계를 중심으로 논의하고, 제Ⅴ절에서는 직선형 연공급의 정치경제학적 해석을 시도하며, 마지막 제Ⅵ절에서는 이상의 분석이 최근의 ‘피크형 임금제’, 교원정년 단축 등 정책 현안에 가지는 함의를 논의한다.

## Ⅱ. 연령-보수 곡선

본고는 실증분석 자료로 노동부의 『임금구조기본통계조사 1997년 Tape』를 주로 사용하였다. 이 자료는 원래 공공부문 종사자를 제외한 10인 이상 사업체를 조사 대상으로 하므로 교원 중에서는 사립학교 교원만 포함한다. 그러나 교원의 경우 공립학교를 제외한 사립학교 교원만을 분석 대상으로 하는 데 큰 문제는 없다. 왜냐하면 우리나라에서는 초·중등학교 교원은 공사립간에 동일한 보수체계를 가지도록 규정되어 있기 때문이다.<sup>1)</sup> 우리나라 교원의 보수를 다른 직종과 비교하는 데 있어서 교원의 대부분이 대졸자라는 점을 감안하여 먼저 비교 분석의 대상을 대졸자

1) 만약 사립 초·중등학교에서 교원 보수를 공립과 동일하게 지불하지 못할 경우 정부가 그 부족분을 재정에서 지원하도록 되어 있다.

전체 보수와 대졸 사무직과 비교하였다.<sup>2)</sup> 또한 교원이 비교적 다른 직종으로의 이직이 많지 않은 직종이라는 것을 감안하여 이러한 점에서 간호직과도 비교하였다.<sup>3)</sup>

먼저 <그림 1>은 1997년의 교원, 대졸 전체, 대졸 사무직, 간호직의 연령-보수 곡선을 보여주고 있다. 교원의 연령-보수 곡선은 대졸 전체의 연령-보수 곡선과 20대 후반과 50대 후반에서 두 번 교차한다. 교원의 보수는 대졸 전체에 비하여 경력을 시작하는 20대에는 미세하게 높다가 30대부터 낮아지지만 60대에 다시 대졸 전체보다 5.5% 상회한다. 대졸 사무직과 비교하면, 교원 보수는 30대 후반에 미세하게 낮은 것을 제외하면 모든 연령대에서 더 높을 뿐만 아니라, 40대부터는 연령이 높아질수록 보수 격차가 확대되어 60세 이상에서 대졸 사무직의 1.7배에 달한다.<sup>4)</sup> 우리가 특히 주목하는 것은 연령-보수 곡선의 모양이 교원의 경우 특별하다는 것이다. 교원의 연령-보수 곡선은 거의 직선형인 데 비하여 대졸 전체 평균, 사무직, 간호직은 모두 완만한 곡선형을 이루어 분명히 대비된다. 연령-보수 곡선의 정점이 대졸 전체와 간호직은 50대 초반에서, 사무직은 40대 후반에서 발견되는 데 반하여, 교원은 연령에 따라 보수가 지속적으로 높아져 정점이 경력의 마지막에 온다.

우리는 연령-보수 곡선의 모양을 통하여 연공급 체계의 주요 특성을 확인할 수 있다. 연령-보수 곡선의 기울기가 연령에 따라 보수가 증가하는 정도를 나타내고 있지만, 이외에도 곡선이 언제 정점에 도달하며 정점에서의 보수 수준이 얼마나 높은가 하는 것도 연공급의 특징을 설명하는 데 중요하다. 교원의 경우 40대 초반까지는 연령에 따른 보수 상승의 기울기가 대졸 전체에 비하여 낮지만, 교원 연령-보수 곡선의 정점이 대졸 전체(40대 후반)보다 훨씬 뒤인 60세 이후인 점에 주목하여야 한다. 우리가 일반적으로 교원이 다른 직종에 비하여 연공급의 특성이 강하다고 할 때는 바로 이러한 '직선형 연공제'를 의미하는 것이다. 다시 말하면, 교원의 경우 40대 초반까지는 연령이 증가함에 따라 보수가 증가하는 속도가 타직종(대졸 평

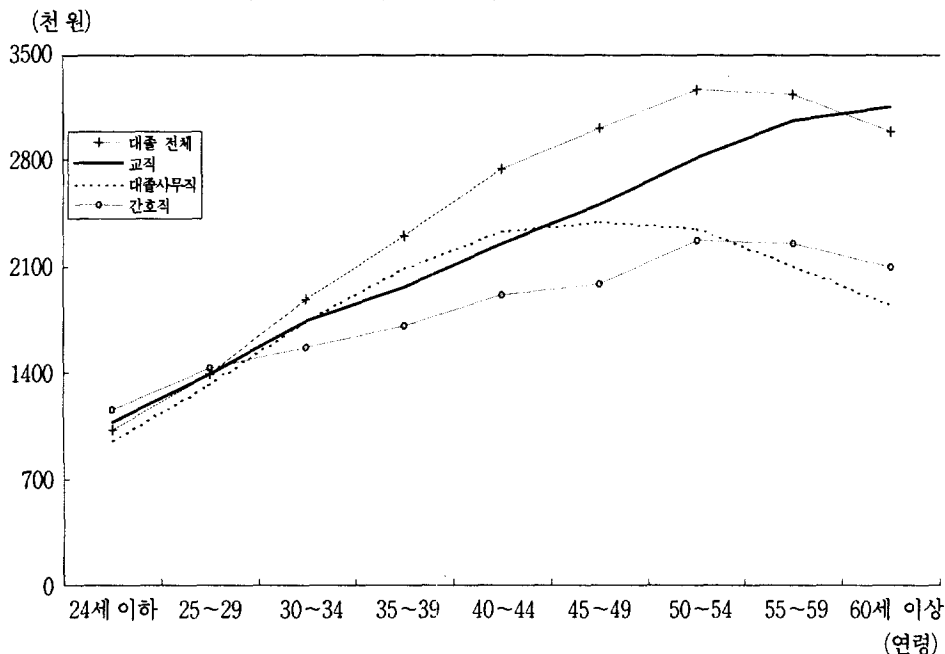
2) 여기서 대졸자로 분류된 자들 중에는 석사 혹은 박사 학위 소지자까지 포함된다.

3) 교원과 타 직종의 보수체계를 비교 분석하는 데 있어 파트타임은 제외하였다.

4) 여기에서 사무직은 관리직과 전문직이 제외된 좁은 의미에서의 직종대분류상의 직종이다. 따라서 교사에서부터 교감 및 교장까지의 관리직이 포함된 교직과는 달리, 사무직의 경우 연령이 높아지면서 관리직 혹은 전문직으로 승진한 사람은 제외됨으로 인하여 평균 보수가 낮아지는 효과가 예상된다. 그러나 사무직뿐만 아니라 대졸 전체의 경우에도 정점이 비록 사무직보다는 늦지만 정년 이전에 온다는 점에서, 교직의 직선형 연령-보수 곡선이 타 직종과는 달리 특수하다는 우리의 주장은 여전히 유효하다고 할 수 있다.

균)에 비하여 느리지만 그 후 지속적으로 연령에 따라 보수가 증가하며 증가 추세가 정년까지 연장된다는 점에서 직선형 연공급의 특성을 가진다고 할 수 있는 것이다.

〈그림 1〉 교직, 대졸 사무직, 대졸 전체, 간호직의 연령-보수 곡선 (1997년)



### Ⅲ. 보수함수

앞에서의 연령-보수 곡선의 경우 연령이 증가함에 따라서 성별 혹은 근속별 등에 따른 인적 구성이 직종별로 달라지는 것을 통제할 수 없는 문제가 있다. 예컨대, 사무직과 달리 교직의 연령-보수 곡선이 직선형으로 나타나는 것이 임금체계의 차이가 아니라 교직이 다른 직종에 비하여 상대적으로 고연령층에서 장기 근속자와 여성이 많기 때문일 것이라는 지적이다. 본고에서는 이러한 것을 통제하기 위하여 보수함수를 추정하였다. 보수함수는 성별과 근속을 통제한 이후 연령의 보수에 대한 효과를 추정할 수 있을 뿐만 아니라, 총경력<sup>5)</sup>(연령<sup>6)</sup>) 효과와 근속 효과를 보다

5) 여기에서 총경력(총경력은 한 직장 내에서의 경력(근속)과 그 이전의 경력을 모두 포함한 경력을 의미한다.

엄밀히 구분할 수 있다. 일반적인 보수함수에는 설명변수로 학력이 포함되나 우리는 비교를 대졸자에 한정하였기 때문에 학력은 설명변수에서 제외하였다. 보수함수의 설명변수로는 먼저 총경력 변수( $j$ )를 포함하고, 이를 위하여 최종 학교 졸업 이후의 기간(연령-재학기간-6)을 계산하였다.<sup>7)</sup> 다른 설명변수로는 근속 변수( $n$ ), 총경력과 근속의 제곱항, 이들의 교차항( $jn$ ), 성별 더미 변수( $z$ ) 등도 포함하였다. 교원 보수의 로그값( $\ln Y$ )에 관한 추정 식은 아래의 식(1)과 같으며 보수함수의 추정 결과는 <표 1>에서 볼 수 있다.

$$\ln Y = a_0 + a_1 j + a_2 j^2 + b_1 n + b_2 n^2 + c jn + dz + e \quad (1)$$

대졸 전체, 사무직, 교원에 대한 보수함수의 추정 결과는 예상과 크게 다르지 않았다. 경력 및 근속 변수의 추정계수는 분석 직종들에서 모두 유의한 양의 값을 가지는 것으로 나타난다. 이들의 제곱 항은 전직종과 사무직에서는 유의한 음의 값을 가지는 반면 교직에서는 유의한 양의 값을 가지는 것으로 나타난다. 이는 앞에서 살펴본 연령-보수 곡선 혹은 근속-보수 곡선의 모양과 부합하는 결과이다.<sup>8)</sup>

본고에서는 경력 및 근속이 증가함에 따라서 언제 보수가 정점에 이르게 되고 그 정점에서의 수준이 초봉에 비하여 얼마나 높은지를 분석하기 위하여, Hashimoto and Raisin(1985)을 쫓아서 <표 2>를 작성하였다. 기본적으로 <표 2>는 다음의 질문에 대하여 답하는 것이다. 만약 한 사람이 학교를 마친 후 바로 직장에 취직하여 한번도 직장을 옮기지 않고 총경력과 근속을 축적한다면 이 사람의 보수는 초봉

- 6) 개인의 총경력연수에 대한 자료가 이용 가능할 경우에는 이것이 여러 회사에서 축적한 경험을 가장 잘 반영하겠지만 만약 여기에 대한 정확한 자료가 존재하지 않을 때는 연령이 총경력의 대리변수(proxy variable)로 이용될 수 있다. 그러나 동일한 총경력연수의 두 사람 중에서 연령이 더 많은 사람이 어떤 형태로든 일반적 인적자원을 더 많이 축적한 사람이라고 볼 수 있다면, 연령이 총경력의 단순한 대리변수로서만 아니라 그 자체가 개인의 일반적 인적자원의 하나의 지표로 활용될 수도 있을 것이다.
- 7) 이 경우 재학기간은 대졸자의 경우 모두 16년으로 계산되기 때문에 결국 총경력 변수는 연령 변수에서 22를 뺀 숫자가 되어서 우리의 회귀분석에서는 연령과 총경력 변수 간의 차이가 없게 되었다.
- 8) 본 논문의 주요 관심사항은 아니지만, 여성 더미 변수가 유의한 음의 값을 가지는 타 직종과는 달리 교원의 경우는 유의미하지 않게 나타난 것은 흥미로운 결과이다. 이것은 교원에서는 여성이 동일한 인적 속성을 가진 남성과 동등한 수준의 보수를 받고 있는 데 비하여 타 직종에서는 그렇지 않음을 시사한다.

〈표 1〉 대졸자 보수함수 추정 (1997년)

	전 체	사무직	교 직
상수항	13.8166 (4570.573)	13.7966 (2425.266)	13.9886 (787.418)
총경력			
$j$	0.0574 ( 120.289)	0.0379 ( 36.600)	0.0241 ( 9.576)
$j^2$	-0.0009 ( -62.947)	-0.0007 ( -20.711)	0.0001 ( 0.885)
근 속			
$n$	0.0351 ( 63.971)	0.0681 ( 60.913)	0.0258 ( 11.310)
$n^2$	-0.0013 ( -42.519)	-0.0018 ( -23.099)	0.0004 ( 4.413)
총경력×근속( $j \times n$ )	0.0003 ( 10.580)	-0.0002 ( -2.285)	-0.0010 ( -7.997)
성 별	-0.0641 ( -21.511)	-0.1014 ( -19.601)	-0.0832 ( -9.042)
observations	115,394	30,170	3,975
$\bar{R}$	0.54	0.52	0.53

주: ( ) 내는  $t$ -value.

에 비하여 몇 % 증가할 것이며 이 중에서 얼마가 근속 효과에 기인한 것일까? 이를 계산하기 위하여 〈표 1〉의 추정 식에서 먼저 근속과 경력을 5년, 15년, 20년 등으로 동일하게 증가시키는 한편 다른 변수는 평균값을 대입하였다. 그 다음 이 값들과 초임 값(총경력과 근속에는 0을 대입하고 다른 모든 설명변수에 평균값을 대입한 값)의 차이를 계산하여 로그변수를 환원한 값이 바로 총경력과 근속이 동시에 증가할 경우 보수가 초임 값에 비하여 몇 % 증가하였느냐를 나타내는 값이 된다. 또한 보수가 정점에 도달하는 기간과 정점에서의 보수와 초임 값과의 비교도 유사한 방법으로 계산할 수 있다.

〈표 2〉의 결과는 앞서 연령-보수 곡선에서 분석한 것과 일치한다. 초봉은 교원이 사무직이나 대졸 평균에 비하여 높지만, 직장에서 총경력(근속)을 쌓으면서 보수가 증가하는 속도는 교원이 상당히 완만한 것으로 나타난다. 예컨대 총경력(근속)이 5년 되면 대졸 평균은 51.8% 증가하는 데 비하여 교원은 26.6%에 그치는 것으로 나타난다. 이러한 차이는 총경력(근속) 25년에는 더욱 커져 대졸 평균은 초봉의 약 227.9%까지 증가하나 교원은 147.0%로 증가하는 데 그친다. 그러나 주목하여야 할 점은 교원은 경력 25년 이후에도 보수가 계속 증가하여 보수의 정점이 경력 45.4년에 도달하는 데 비하여, 대졸 전체는 경력 25.7년에 정점에 달하고 그 이후 보수가 오히려 하락한다는 것이다. 이에 따라 경력 35년이 되는 시점에서, 교원은

〈표 2〉 대졸자의 경력 및 임금에 따른 임금 상승률 (1997년)  
(단위: %, 년, 원)

	전 체		사무직		교 직	
	총경력/근속	근속	총경력/근속	근속	총경력/근속	근속
5년	51.8	15.9	59.1	34.3	26.6	13.5
15년	167.0	32.2	171.2	83.5	86.8	43.8
20년	209.5	30.0	190.7	86.9	117.8	60.7
25년	227.9	21.1	173.2	73.5	147.0	78.5
30년	217.5	6.7	125.1	46.9	172.6	97.3
35년	181.0	-10.9	62.6	13.5	192.6	116.9
peak	228.2 (25.7)	32.4 (16.0)	190.8 (20.1)	87.7 (18.5)	210.5 (45.4)	385.2 (120.4)
초 봉	993,572		968,709		1,161,320	

주: peak는 가장 높은 증가율 값을, ( ) 내는 그 때의 전체 총경력연수 및 근속연수를 나타낸 것임.

초봉의 192.6%를 받는 데 비하여 대졸 전체는 초봉의 181.0%를 받는 것으로 나타난다.

다음으로 이렇게 한 사람이 직장을 옮기지 않고 일할 때 보수의 증가는 총경력에 증가함에 따른 보수 증가 효과와 근속이 증가함에 따른 효과로 분해하여 볼 수 있다. 근속 효과는 식(1)을 근속에 대하여 편미분한 값을 토대로 구할 수 있다. 즉, 식(1)에서 근속변수가 포함된 항들만을 이용하여 근속변수에는 5년, 10년, 15년 등으로 증가된 값을 대입하는 한편 총경력 변수에는 평균값을 대입하여 로그변수 환원 값을 구하면 된다. 〈표 2〉에서 그 결과를 볼 수 있다. 공립학교 교원의 경우 순환보직제에 의하여 학교를 옮기는 것에 관계없이 보수가 결정되며 사립학교 교원도 순환보직제는 아니지만 타 학교로 이직할 경우 타 학교의 경력이 그대로 인정된다. 교원 보수 규정은 교원이 경력을 쌓아갈 때 일반적 인적자원의 증가는 인정하지만 기업(학교) 특수적인 인적자원의 축적은 없는 것으로 상정하고 교원의 보수를 결정하는 셈이다. 그러나 실증분석 결과는 의외로 교원의 근속 효과가 매우 큰 것으로 나타난다.

여기서 의심되는 것은 우리가 총경력에 대한 대리변수로서 (연령-22)를 사용하고 있으나 이 변수가 정확한 총경력과는 거리가 있는 반면, 이직률이 매우 낮은 직종에서는 근속 변수가 오히려 총경력의 대리 변수와 크게 다를 바 없을 수 있다는

것이다. 따라서 부정확한 총경력 대리 변수보다 근속 변수가 교원간의 실제 총경력의 차이를 더 잘 반영하였을 가능성이 크다. 또 한 가지 가능성은 교원 보수의 규정에는 타 직장에서의 경력을 현 직장에서의 근속과 동등하게 인정하는 것으로 되어 있음에도 불구하고 학교 내에서의 인사관행에 의하여 총경력이 동일한 경우 현 학교에서 오래 근무한 교원의 보수가 실제로는 높아질 수 있다는 점이다. 예를 들어서 동일한 총경력을 가졌다 하더라도 근속이 높은 자가 직무 수당이 높은 직무를 수행하게 될 가능성이 있다거나 승진을 빨리 하여 높은 직급 수당을 받게 된다거나 하는 경우이다. 그러나 일반적으로 교원의 경우 이러한 요인에 따른 보수의 차등화 가능성이 높지 않다.<sup>9)</sup>

〈표 2〉에서 주의해야 할 것은 교원 보수의 정점이 경력과 근속이 45.4년째 되는 해에 도달하는 것으로 추정되는 것이다. 이를 그대로 해석하면 교원이 67세가 될 때 보수의 정점에 도달하는 것이 되지만, 실제로는 교원의 정년이 이 당시 65세였기 때문에 교원의 보수가 정년까지 지속적으로 상승하는 것을 의미하는 것으로 해석하여야 한다. 이와 같이 보수의 정점이 사무직은 총경력(근속) 20.1년, 대졸 평균은 총경력(근속) 25.7년인 데 비하여 교원은 정년까지(43년)라는 점에서 교원은 다른 직종과는 판이하게 다른 직선행 연공급을 가지고 있음을 다시 확인할 수 있다. 이와 같이 우리는 교원과 타 직종의 보수함수 추정을 통하여서도 연령-보수 곡선의 분석과 마찬가지로 교원이 직선행 연공급을 가진다는 일관된 결과에 도달하였다.<sup>10)</sup>

#### IV. 연공급과 생산성

교원이 직선행 연공급을 가지게 된 경제적 근거는 무엇일까? 노동경제학에서는 경력에 따라 임금이 상승하는 이유에 대하여 크게 두 가지 학설이 있다. 이연보수

9) 이주호·유경준·한유경(2000) 참조.

10) 횡단면 자료를 이용한 보수함수의 경우 관측불가능한 변수들(unobservables)이 통제되지 못함으로써 근속의 보수에 대한 효과가 과소 혹은 과대 추정될 가능성이 있다. 예컨대, 근속을 오래한 자들이 관측되지는 않은 능력을 더 가진 자들일 수도 있고 그 반대일 수도 있다(Topel, 1986; Abraham and Farber, 1987; 성제환·이대창, 1993). 이 문제에 대해서는 기본적으로 패널 자료가 있어야만 분석이 가능하므로 본 연구에서는 이를 고려하지 못하였음을 밝힌다.



계약설(delayed payment contracts)<sup>11)</sup>에서는 사용자가 근로자의 근무태만과 직무불성실 등을 방지하기 위하여 처음에는 생산성에 비하여 낮게 지불하다가 경력이 증가함에 따라 생산성에 비하여 보수를 높게 지불하는 방식으로 보수를 이연시킨다는 것이다. 이 경우 만약 근로자가 어느 정도 직장에서 근속한 후 근무태만 혹은 직무불성실 등의 이유로 해고된다면 그 근로자는 근속하는 것에 비하여 생애보수의 손실을 감수하여야 한다. 따라서 근로자들은 이러한 손실을 보지 않기 위하여 성실하게 직무를 수행하도록 유도될 것이라는 것이다. 그러나 이연보수계약설을 교원이 비자발적으로 퇴직되는 경우가 거의 없는 우리나라 교원에 적용하기는 어렵다. 기본적으로 명백한 사유를 제외하고는 해고가 가능하지 않은 상황에서<sup>12)</sup> 연공급 체계를 통하여 교원을 규율한다는 이론은 우리 현실과 부합하지 않는다.

한편, 인적자본이론(human capital theory)에서는 보수가 경력이 증가함에 따라 증가하는 것은 근로자가 경력에 따라서 일반적 혹은 기업 특수적 인적자본을 축적하기 때문이라고 설명한다. 일반적 인적자원이 축적되는 경우, 기업은 생산성이 증가한 만큼 근로자에게 더 높은 보수를 지불하므로 생산성 곡선과 보수 곡선은 일치한다. 그러나 기업 특수적인 인적자본이 축적되는 경우는, 생산성이 증가한 만큼 보수가 증가하지는 않는다. 근로자가 축적한 기업 특수적 인적자본은 해당 기업에서는 생산성 증가로 이어지지만 타 기업으로 가면 쓸모가 없다. 따라서 해당 기업에서는 근로자에게 기업 특수적 인적자원을 축적하는 유인을 제공하기 위하여 이에 필요한 교육·훈련비용의 일부를 부담하는 대신 근로자가 이렇게 축적한 기업 특수적 인적자원이 생산성 증대로 실현되는 시점에서는 생산성이 증가한 것만큼은 못미치지만 이전보다는 증가한 수준에서 보수를 보장하게 된다. 다시 말하면, 기업은 근로자에게 근속에 따라 보수를 증가시킴으로써 근속을 유도하고 이에 따른 기업 특수적 인적자원의 축적을 유도하게 된다.

그러면 우리나라 교원의 직선형 연공급은 인적자본이론에서 예측하는 바와 같이 교원의 인적자원 축적을 반영하고 있는 것일까? 이를 실증적으로 검증하기 위하여 우리가 초점을 맞추는 것은 교원의 경력 혹은 연령이 높아질 때 생산성이 보수와 적어도 같거나 아니면 이를 능가하느냐는 것이다. 인적자본이론에 의하면 경력이 축

11) Hutchens(1989) 참조.

12) 예컨대 1997년 초등학교 교원의 규모는 13만 7,165명인 데 비하여 징계로 퇴직한 교원은 32명에 불과하였다.

적됨에 따라서 생산성이 보수와 같거나(일반적 인적자원의 경우) 혹은 생산성이 보수보다 높아야(기업 특수적 인적자원의 경우) 한다. 따라서 만약 교원의 생산성이 직선형 연공급보다 더 빠르게 상승하지 않거나 혹은 이러한 추세가 정년까지 이어지지 않는다면, 인적자본이론으로 교원의 연공급을 설명할 수 없게 된다. 따라서 교원의 생산성이 정년 이전의 연령대에서 정점에 도달하는지 혹은 정년에서야 정점이 되는지를 확인하면 되는 것이므로, 실증검정을 위해서 본고는 연령대별 생산성의 절대적 수준보다는 상대적인 비교에 초점을 맞춘다.

어느 직종에서나 생산성을 측정한다는 것은 힘들다. 특히 눈에 드러나는 실적이 없는 교원의 생산성을 측정하는 것은 어려운 일이다. 더욱이 우리나라와 같이 학교 교육에서 시장경쟁이 거의 존재하지 않는 상황에서 교원의 생산성을 반영하는 지표를 발견하기는 매우 어렵다.

본고에서는 연령대별 고3 담임의 비중과 연령대별 보직교사의 비중을 확인하여 보았다. 우리나라의 고등학교 교육이 입시교육 중심이라는 것은 부인할 수 없는 현실이다. 따라서 대학 입시를 코앞에 둔 고 3학년의 담임은 1학년 혹은 2학년 담임에 비하여 업무가 상대적으로 많을 뿐 아니라 대개의 경우 보다 유능하다고 판단되는 교사에게 맡기는 경향이 있다. 설령 고 3학년 담임이 더 유능하지 못하다 하더라도 업무 부담이 1학년 혹은 2학년 담임에 비하여 더 많은 것은 거의 틀림없는 사실이다. 따라서 연령대별로 담임을 맡고 있는 교원 중에서 고3 담임의 비중이 연령대별 생산성을 반영할 것이라고 기대할 수 있다. 이를 파악하기 위하여, 서울시내 20개 공·사립 고등학교의 자료를 이용하였다. <표 3>의 결과는, 연령대별 고3 담임 비중의 분포가 40대 초반에 정점을 이룬 후 연령이 높아질수록 급격히 하락하는 것으로 나타났다. 또한, 입시 결과를 보다 중시할 것으로 예상되는 사립 고등학교에서 전체 고등학교에 비하여 상대적으로 40대 초반 이전에 고3 담임을 더 많이 맡고 있는 것으로 나타난다.

다음으로, 연령대별 보직교사의 비중을 확인하여 보자. 우리나라 학교에서는 교사직과 관리직(교장·교감)이 별도의 채용 경로를 통하는 분리된 입직 경로가 있는 것이 아니라 교사 중에서 일부가 교장·교감으로 승진한다. 한편 교장의 임기가 제한되어 있어 만약 일찍 교장을 시작하면 정년 65세를 채우지 못하고 은퇴하여야 하는 부담이 있으므로, 고령자만이 교장·교감이 될 수 있도록 제도적 제한이 존재하고 있다고 할 수 있다. 따라서 우리는 교장·교감을 제외한 교원 중에서 보직교사

〈표 3〉 교원의 연령대별 고3 담임 비중 및 보직교사 비중

(단위: %)

	24세 이하	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60세 이상
고3 담임 비중									
전 체	0.0	5.4	12.3	20.8	23.3	16.4	12.1	9.4	4.0
사 립	0.0	9.1	18.3	22.4	24.2	18.4	12.9	7.0	0.0
보직교사 비중									
전 체	0.0	0.1	1.1	4.4	11.5	19.1	20.9	13.1	3.1
사 립	0.0	0.1	0.7	3.9	10.1	14.7	13.7	8.4	2.4

자료: 교육부, 교원 Data Base, 한국교육개발원.

의 비중이 교사의 생산성을 어느 정도 반영할 것이라고 상정하였다. 그런데 우리나라에서는 보직교사의 종류가 무려 25가지나 된다. 이 중에서 업무량이나 업무의 중요도 등의 측면에서 생산성과 관련이 높다고 판단되는 주요 보직(교무부장, 교무기획부장, 교육연구부장, 학년부장) 교원의 전체 교원(교장·교감 제외) 대비 연령대별 비중을 한국교육개발원(KEDI)의 1999년도 초·중·고등학교 교원 Data Base를 분석하여 계산하였다.

〈표 3〉의 결과를 보면, 사립 학교에서는 40대 중반에 주요 보직 비중이 정점에 도달하며, 전체 학교에서는 50대 초반에 정점에 이른다. 이것은 우리나라의 연공서열의 인사관행 아래서 가능하면 교장 혹은 교감보다 연령이 낮은 교사가 주요 보직자로서 선호되는 현실을 반영한 것일 수 있다. 이 경우 주요 보직자가 반드시 우월한 학교경영 능력을 소지하지 않을 수도 있으나, 이들이 학교경영에 있어서 타 교사에 비하여 상대적으로 더 높은 부담을 가진다는 것은 분명한 사실이다. 이렇게 볼 때, 교원의 경우 학생과 관련되어서뿐만 아니라 학교 경영에 관련된 업무를 포괄하는 생산성이 연령이 증가할수록 정년까지 직선형으로 증가한다고 보기 어렵다. 다시 말하면, 교원들이 40대 초반에서 50대 중반에 이르는 연령대에서 가장 업무 부담이 높은 고3 담임 혹은 주요 보직을 맡는다는 사실은 교원의 생산성의 정점이 정년에 가서야 이루어진다는 인적자본론에 근거한 예측과 배치된다고 할 수 있다.

다음으로, 우리가 확인한 것은 교원 연수에 관한 자료이다. 한국교육개발원(1998)에 의하면, 5년 이하의 경력 교원 중에서는 일반연수(60시간 이상)를 1년 이하의 주기로 받는 선생님들이 44%인 데 비하여 26년 이상 경력자의 경우에는 1.1%에 지

나지 않는다. 또한, 직무연수의 경우에도 5년 이하 경력 교원들이 가장 빈번하게 받는 것으로 나타났다. 이러한 사실은 교원에 대한 교육·훈련이 교원의 경력 초기에 집중적으로 이루어지고 있음을 보여주는 것이다. 교원의 생산성 증가가 연수를 통하지 않고 현장학습(on-the-job-training)을 통하여 이루어질 수도 있지만, 이러한 교원의 경력 초기에 집중되어 있는 우리의 연수제도도 교원의 생산성이 정년까지 지속적으로 증가하지 않을 것이라는 우리의 주장과 일관된다고 할 수 있다.

이렇게 볼 때, 우리는 우리나라 교원의 직선행 연공급이 교원에게 성실히 근무하고자 하는 유인을 주기 위한 것이라고 볼 수도 없었고, 교원의 근속을 유도하여 생산성을 높이기 위한 것으로 볼 수 있는 실증적 근거도 발견할 수 없었다.<sup>13)</sup>

## V. 정치경제학적 해석

그러면 직선행 연공급 제도가 우리나라 교원의 보수체제로 정착한 원인은 무엇일까? 본고에서는 우리나라가 매우 빠른 교육팽창 과정에서 필요한 교원의 충원을 위하여 재정부담의 일부를 차세대에 전가하는 방법으로 직선행 연공급을 활용하였을 가능성에 주목한다. 빠른 교육 팽창을 경험하는 많은 나라에서는 교원 보수의 재정부담이 심각한 문제이다. Schultz(1989)는 타 직종에 대한 교원의 상대 보수가 전체 소득 증대 등에 따라 상대적으로 감소하는 측면에 주목하였다. 우리나라에서도 지난 30여 년 간 GDP 대비 교원 보수가 감소하였다.<sup>14)</sup> 이와 더불어, 우리나라 역대 정권들은 교원의 생애 임금을 높은 수준에서 보장하면서도 당장 재정부담을 늘리지 않는 정치경제학적 도구로 직선행 연공급을 활용하였을 가능성이 있다.

교원에게 직선행 연공급을 지급할 경우, 실제로 높은 보수를 받는 고령자는 많지 않은 반면 대부분 교사들은 본인의 생애 보수가 증가한 것으로 인식한다. 따라서

13) 교원의 생산성에 대한 우리의 실증분석이 가지는 한계는 여러 가지 측면에서 있을 수 있다. 특히 교원의 경우 학생들에게 제공하는 서비스가 단순히 학업에만 국한되는 것이 아니라 학생들에 대한 정서적이고 사회적인 측면에서의 지도나 다양한 학생 지도 및 상담 등을 포함한다. 따라서 이러한 다면적인 서비스에 대하여 몇 가지의 척도만으로 생산성을 측정하는 데는 분명한 한계가 있다.

14) 교원 초봉의 경우 1965년에는 1인당 GDP의 약 3배 수준이었으나 1980년 후반부터 약 2배 수준을 유지하고 있다(이주호·유경준·한유경, 2000).

〈표 4〉 교단의 경력연수별 교원 구성의 변화

(단위: 명, %)

	1964	1970	1980	1990	1999
초등학교 교원총수	75,425	101,095	119,064	136,800	137,577
5년 미만 비중	24.1	33.1	18.2	14.9	16.5
25년 이상 비중	3.0	6.1	19.7	28.8	32.2
중·고등학교 교원총수	29,859	49,079	107,029	182,979	195,557
5년 미만 비중	35.1	36.6	30.7	30.0	10.5
25년 이상 비중	3.2	5.9	7.2	12.8	18.7

자료: 교육부, 『교육통계연보』, 각년도.

현재의 재정부담을 크게 늘리지 않는 상황에서 교사에게 높은 유인을 제공할 수 있다. 특히 우리나라에서와 같이 교원의 중도 채용이 거의 없고 대부분의 신규 교사를 신규 학졸자로 채용하는 경우에는 교원의 인적구성이 급격히 고령화될 염려도 없다. 결국 정부는 차세대 혹은 적어도 다음 정권으로 직선형 연공급에 따른 부담의 상당 부분을 전가할 수 있게 되는 것이다.

〈표 4〉에서 보는 바와 같이 교원 수는 크게 증가하였다. 초등학교 교원은 1964년부터 1999년까지 기간 동안에 1.8배, 중·고등학교 교원은 같은 기간 동안 6.5배나 증가하였다. 이러한 교단의 팽창 과정에서 고경력자의 비중은 지속적으로 증가하였다. 1964년만 하더라도 25년 이상 경력자는 초등학교 교원의 3.0%, 중·고등학교 교원의 3.2%에 불과하였다. 따라서 이 당시 연공급 보수체제는 현재 재정부담을 크게 늘리지 않고도 교원에게 유인을 제공할 수 있게 하였다. 그러나 이들의 비중이 계속 증가하여 초등학교는 32.2%, 중·고등학교는 18.7%에 달하는 1999년 현재에 와서는 연공급에 따른 교원 보수 부담의 지속된 차세대 전가가 결국 현실화되었다.

한편, 우리는 교원에 대한 연금 제도 역시 교원의 직선형 연공급 제도의 형성에 주요 원인으로 작용하였을 것으로 추론한다. 교원에 대한 연금은 퇴직 후 연금 지불액이 생애임금의 일정 비율로 지급되는 국민연금과는 달리 퇴직 당시 임금에 비례하여 지급된다.<sup>15)</sup> 생애 보수(연금을 포함하지 않은)가 동일하다면 퇴직 당시의 임

15) 우리나라는 일반 국민을 대상으로 한 국민연금을 1988년 도입한 데 비하여, 교원에 대한 공적 연금은 이보다 훨씬 일찍 도입하였다. 국공립학교 교원에 대한 공무원 연금은 1960년, 사립학교 교원에 대한 사학 연금은 1975년부터 각각 시작하였다. 이뿐만 아니라 연금의 급여 수준

금은 곡선형보다 직선형 연공급이 높을 수밖에 없으므로, 교원들은 직선형 연공급을 선호한다. 한편, 정부는 연금 지급 부담의 증가는 미래에 일어날 일이므로 다음 세대에 부담을 전가하는 것에 대해서는 비교적 관대하게 결정할 수 있는 정치경제학적 유인을 가진다. 물론 우리나라 일반 기업에서도 퇴직금을 생애 보수가 아닌 퇴직 당시 마지막 석 달의 평균 임금에 비례하여 지급하도록 되어 있어서 일반 기업 직원들도 직선형 연공급을 선호하기는 정도의 차이는 있어도 마찬가지일 것이다. 그러나 민간 기업과 학교의 차이점은, 민간 기업의 경우 정부와는 달리 직원 퇴직금의 부담을 다음 세대에 전가시킬 수 있는 대안을 가지고 있지 못하다는 데 있다.

그러나 정부가 이렇게 직선형 연공급을 이용하여 교원 보수의 부담을 다음 세대에 전가시키는 과정에서 교원의 이직과 퇴직에 관한 결정을 왜곡시켜 교육부문의 효율성을 저하시키게 된다. 구체적으로, 교원의 직선형 연공급은 교원의 퇴직 당시 마지막 달의 임금에 비례하여 지급되는 연금제도와 상승작용을 하면서 교원의 이직 및 퇴직에 관한 결정에 있어서 필요 이상의 근속을 유도하는 왜곡된 유인을 제공하게 된다. 앞에서 논의한 바와 같이 근속을 할 경우 반드시 생산성의 증가로 이어지지 않는데도 불구하고 보수가 직선적으로 상승하는 상황에서, 직선형 연공급은 교원들이 자기의 생산성에 맞추어 타 직종으로 이직하는 것을 억제하게 된다. 결국 이렇게 하여 교단이 직선형 연공급 제도에 의한 왜곡된 유인이 존재하지 않을 때보다 고령자들로 채워지게 되고 이것이 교원 전체의 생산성을 떨어뜨릴 수 있다. 이러한 측면에서 직선형 연공급 제도는 부작용을 수반한다고 보아야 할 것이다.

마찬가지로, 우리나라의 교원 연금제도 역시 직선형 연공급이 유지되는 한 보험수리적 공평성 또는 중립성(actuarially neutral or fair)을 확보하지 못한다. 만약 연금이 보험수리적 중립성 또는 공평성을 유지하려면, 퇴직을 어느 시점에서 하더라도 연금의 기대 수령액의 현재가치는 동일하여야 한다. 그러나 교원의 경우 직선형 연공급 제도 아래서 정년퇴직까지 남아 있을 경우 연금의 기대 수령액의 현재 가치가 가장 높아진다. 이는 교원이 퇴직을 가능하면 청년까지 미루게 하는 왜곡된 유

---

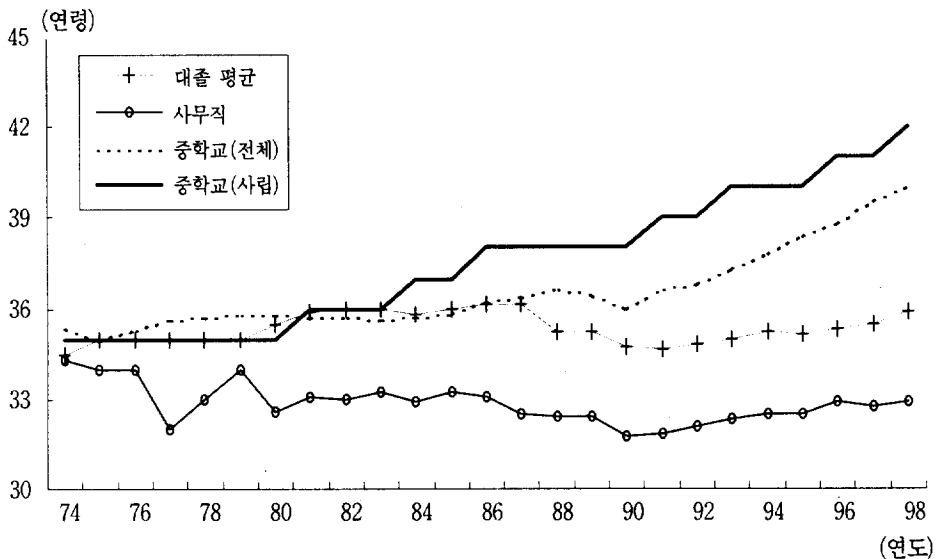
도 국민연금보다 교원에 대한 공무원 연금 및 사학 연금의 경우가 훨씬 높다. 예컨대 중위소득자가 20년 동안 가입하였을 경우, 국민연금 가입자는 가입기간 평균 월보수액의 30%에 해당하는 급여를 받게 되는 반면, 교원의 경우 최종 소득의 50%를 최소한 받게 된다. 또한, 교원의 연금지급 수준은 근속 20년부터 다시 최종 월보수액의 50%에서부터 시작하여 매년 2%씩 최장 13년간 증액된다(문형표, 1999).

인을 제공하게 된다.

이렇게 정부가 직선행 연공급을 이용하여 교원 보수의 부담을 다음 세대에 전가시키려는 시도는 정태적인 비효율을 초래할 뿐만 아니라, 동태적으로도 이러한 시도가 계속될 때 교단의 고령화를 초래하여 연공급 제도가 존속되기 힘든 상황까지 다다르게 되었다. 실제로 교원 보수의 현재 부담이 늘어나고 교원 연금의 적자가 심각한 상황에<sup>16)</sup> 직면하게 되었다. 이에 따라 최근에 들어와서 정부가 교원의 직선행 연공급에 대한 문제를 직접 제기하지 않을 수 없게 되었다.

우리는 <그림 2>를 통하여 교직의 고령화가 대졸 전체 혹은 사무직에 비하여 매우 급속히 진전되고 있음을 확인하였다. 대졸 전체 취업자의 평균 연령이 1974년 34.5세에서 1998년 35.9세로 큰 변화가 없는 반면, 중학교 교원 평균의 경우 1974년 35.4세에서 1997년 40.0세로 크게 증가하였다. 사립 중학교 교원의 경우에도 마찬가지로 1974년의 34.1세에서 1997년의 42세로 크게 증가하였다.

<그림 2> 대졸 교직 및 사무직의 평균 연령의 변화 (1974~98년)



자료: 교육부, 『교육통계연보』, 각년도; 노동부, 『임금구조기본통계조사』, 각년도

16) 문형표(1999)는 공무원 연금은 1999년 3.3조 원의 적자가 발생하고 2001년 기금이 완전히 고갈되는 것으로, 사학 연금은 2011년경부터 적자로 반전되고 2017년 기금이 고갈될 것으로 전망하고 있다.

여기서 주목하여야 할 것은 교원의 고령화가 이직률<sup>17)</sup>의 저하와 상승작용을 한다는 사실이다. 교원의 직선행 연공급은 교원의 근속이 높아질수록 실제 보수와 '기회 보수'(opportunity wage)의 차이를 벌릴 가능성이 높고<sup>18)</sup> 이러한 차이에서 오는 경제적 이익을 향유하고자 하는 유인도 더 강해진다. 예컨대 정년을 몇 년 앞둔 교원의 경우 다른 직종에 비하여 상당히 높은 보수를 받기 때문에 이직하거나 퇴직할 유인이 그만큼 약한 것이다. 이에 비하여 교직에 발을 막 들여놓은 교원은 타 직종보다 상대적으로 좋은 보수를 위해서는 상당히 오랫동안 근속하여야 하므로 근속에 대한 유인이 경력이 오래된 교원보다는 낮을 것이다. 바로 이 때문에 교원의 이직률이 상대적으로 낮을 뿐만 아니라 시간이 흐를수록 지속적으로 낮아질 것이라는 예측이 가능하다. 왜냐하면 낮은 이직률은 교원의 구성을 고연령자 혹은 장기 경력자 중심으로 바꾸게 되고 이들은 저연령자 혹은 단기 경력자에 비하여 이직률이 낮기 때문에 전체 이직률은 시간이 지날수록 더욱 낮아지게 될 것이다.

이를 실증적으로 보이기 위하여, 우리는 교원과 타 직종 간의 이직률 변화를 비교하였다.<sup>19)</sup> 여기서 한 가지 주의하여야 할 점은 공립학교 교원의 경우 순환보직제에 의하여 학교를 옮길 경우에는 이직으로 간주되지 않는다는 사실이다. 따라서 교직 전체와 타 직종을 비교할 경우 교원의 이직률은 상대적으로 낮게 나타날 가능성이 있다. 그러나 사립의 경우 학교를 옮기면 당연히 이직으로 계산된다. 따라서 타 직종과의 이직률을 비교하면서 중학교 교원 전체는 물론 사립 중학교 교원에 한정하여서도 비교하여 보았다. <그림 3>에서 보는 바와 같이 1980년대에 남성 교직자의 이직률은 남성 사무직 혹은 남성 대졸 평균과는 달리 지속적으로 감소하면서 격차를 벌린 것을 알 수 있다. 중학교 남성 교원 전체의 이직률은 1982년 4.5%에서 1998년 2.1%로, 사립 중학교 남성 교원은 1982년 7.9%에서 2.7%로 격감하였다.

물론 이러한 현상을 직선행 연공급 이외의 다른 원인에 기인하는 것으로 설명을 시도할 수도 있다. 먼저, 교원의 보수 수준이 타직종에 비하여 상대적으로 더 높게 상승하였기 때문일 수도 있으나, 이주호·유경준·한유경(2000)에서는 교원의 초

17) 이직률을 계산할 때는 타 직종으로 전직은 물론 퇴직(retirement)까지도 당연히 포함한다.

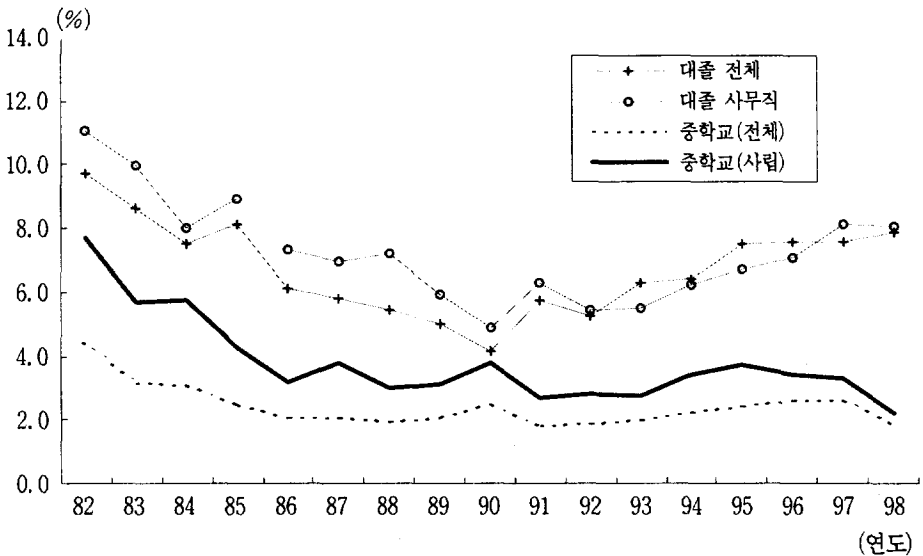
18) 예를 들면, 교원에게는 대졸 사무직의 보수가 기회 보수일 수도 있는데, 이 경우 <그림 1>에서 보는 바와 같이 그 격차는 경력이 증가할수록 커진다.

19) 대졸 전체 및 사무직의 이직률에 관하여는, 노동부의 『노동력유동실태조사』에는 이직자의 수만 나타나 있으므로 이직률을 계산하는 데 필요한 전체 근로자 수는 『임금구조기본통계조사』를 이용하였다. 또한 성별차이에서 오는 오차를 고려하기 위하여 남성으로 한정하였다.



봉이 지난 30여 년 간 제조업 평균 임금과 매우 근사한 수준으로 변화하고 있다는 것을 보였다. 다음으로, 교원의 직장안정성(job security)이 타 직종에 비하여 상대적으로 나아졌고 이것이 이직률을 낮추었을 것이라는 지적이 있을 수 있다. 특히 경제위기 이후인 1998년 교직의 이직률이 급격히 하락한 것은 노동법 개정을 통한 정리해고 제도의 도입 등으로 타 직종에서의 직장안정성은 크게 위협받고 있는 반면 교직의 경우에는 비자발적인 이직은 극히 제한되어 있기 때문일 수 있다. 그러나 이것은 노동법 개정 이전부터 교원과 타 직종 간의 이직률 격차가 벌어진 것을 설명하지 못한다는 문제가 있다. 따라서 우리는 교직의 이직률이 타 직종에 비하여 크게 하락한 주요 원인이 연공급에 있다고 본다.

〈그림 3〉 중학교 남성 교원(전체·사립), 남성 사무직, 남성 대졸자의 이직률 (1982~98년)



자료: 노동부, 『노동력유동실태조사보고서』, 각년도; 노동부, 『임금구조기본통계조사보고서』, 각년도; 교육부, 『교육통계연보』, 각년도.

## VI. 정책 함의

정부에서는 교원의 직선행 연공급을 곡선행으로 전환하는 소위 '피크형 임금제'에 대한 논의를 진행하다가 교원의 정년을 65세에서 62세로 단축하는 것으로 정책을 선회하였다. 사실 정년퇴임제도는 Lazear(1979)가 지적하듯이 고연령층에서 보수가 생산성보다 높을 경우 경제적으로 근거가 있는 제도이다. 즉 고연령대에서 생산성보다 보수가 높다면 기업으로서는 강제적으로 일정 연령 이상에서 근로자를 퇴직시키는 것이 경제적으로 합리적이다. 따라서 정부가 교원의 정년을 낮춘 경제적 근거는 바로 고연령대에서 교원의 보수가 생산성을 능가한다고 보았다는 측면에서 피크형 임금제도와 문제 인식을 같이한다.

본 연구의 결과도 이러한 문제 인식을 지지하고 있다. 본 연구는 직선행 연공급제도와 퇴직 직전 최종보수월액에 비례하여 지급되는 연금제도 아래서 교원은 가급적 퇴직을 늦추고자 하는 유인을 갖지만 이것이 교원의 성실한 근무를 유도하거나(이연보수계약설) 혹은 교원의 생산성을 높인다고(인적자본이론) 볼 수 있는 근거를 발견하지 못하였다. 따라서 이러한 잠재적 왜곡을 시정하기 위한 하나의 방법은 정년퇴직을 단축하는 것일 수도 있다.

그러나 정년퇴직의 단축만으로 왜곡된 유인체계가 완전히 교정될 수 없다. 오히려 직선행 연공급을 곡선행 연공급으로 바꿀 수 있다면 구태여 정년 단축을 통하지 않더라도 고연령의 교원에게 이직과 퇴직에 대한 왜곡된 유인을 바로잡을 수 있다. 이를 통하여 근속과 이직 혹은 퇴직 사이에서 교원이 균형 잡힌 선택을 할 수 있도록 환경을 제공하는 것이다. 이 경우 62세 이상의 교원이라도 본인이 생애 정점 수준보다 낮은 보수를 받고 일하고자 한다면 더 일할 기회를 제공하는 것이 보다 경제적으로 합리적인 정책이라고 할 수 있다.

본고에서는 이러한 논의에 있어서 우리나라에서 반드시 고려되어야 할 점은 정치경제학적인 요인들이라는 것을 강조한다. 앞에서 지적한 바와 같이 교원의 직선행 연공급제가 정착된 데에는 빠른 교육팽창에 따른 교원 보수의 재정적 부담의 일부를 차세대에 전가시킨 정치경제학적 측면을 무시할 수 없다. 이제 과거로부터 전가된 부담이 현실화된 상황에서, 문제를 해결하기 위해서는 정치경제학적인 측면에 주목하여야 할 상황이다. 실제로, 정년퇴직의 갑작스러운 단축은 정치적으로 교원들을 '개혁의 대상'으로 지적하는 효과로 교단의 엄청난 반발을 가져왔다. 이보다는

피크형 임금제도의 도입이 정치경제학적인 측면에서도 문제를 보다 원활히 해결하는 정책수단일 수 있다. 그러나 피크형 임금제도의 도입이 가능하기 위해서는 기존의 교원에게는 생애 보수의 손해가 없도록 하는 고려가 동시에 이루어져야 할 것이다. 특히 본고는 교원의 생애 보수(연금까지 포함한) 수준을 현재와 같이 그대로 두고서도 직선형 연공급을 곡선형으로 바꿈으로써 왜곡된 유인을 교정하여 교원 보수의 효율성을 높일 수 있다는 점을 강조한다.

만약, 직선형 연공제를 곡선형으로 전환하는 것이 정치적으로 어렵다면 고려할 수 있는 대안은 교직의 경우에도 직무에서 불성실하다거나 문제가 있을 경우 해고가 활성화되도록 하는 정책이 있다. 이렇게 되면 직선형 연공제가 이연보수계약설에서 주장하는 바와 같이 교원으로 하여금 성실히 근무하도록 하는 유인체제로 작용할 가능성이 있다. 물론 교직에도 이연보수계약설이 적용될 수 있느냐 하는 것에 대하여는 엄밀한 분석이 필요할 것이다. 직선형 연공제와 관련된 또 다른 주요 정책대안은 교원의 생산성이 경력이 쌓임에 따라 지속적으로 증가할 수 있도록 지속적인 교육·훈련의 기회를 제공하고 직장 내에서의 현장학습(on-the-job training)이 충분히 이루어질 수 있는 환경을 조성하는 것이다. 특히, 퇴직 직전의 보수월액에 비례하여 지급되는 교원 연금제도는 직선형 연공급 제도 아래서 가급적 퇴직을 늦추고자 하는 왜곡된 유인을 제공하므로, 국민연금과 같이 생애임금에 비례하여 지급되는 체제로 바뀌어야 할 것이다.

마지막으로, 본고에서는 교원 보수의 결정에도 시장경쟁을 도입하는 것이 가장 근본적이면서도 정치경제학적으로도 불필요한 정치적 비용을 줄일 수 있는 정책이라는 점을 지적하고자 한다. 교원 보수가 우리나라처럼 중앙집권적으로 결정될 때 교원의 보수체계를 포함한 인사제도를 바꾸는 문제는 정치적으로 매우 어려워질 가능성이 높다. 만약 교원의 보수가 지역교육청 더 나아가 개별 단위 학교에서 결정될 수 있게 되고 이와 동시에 학교경영에 대한 단위 혹은 지역의 자율성과 책임성(accountability)이 보장된다면, 개별 지역 혹은 학교에서 교원의 연공급 체계를 효율적으로 개혁할 유인을 가지게 될 것이다.<sup>20)</sup> 뿐만 아니라, 한두 지역 혹은 학교에서 성공적으로 교원 연공급을 개혁하게 되면, 다른 학교 혹은 지역에서는 이를 모방하여 보다 쉽게 제도 개혁을 이룰 수 있는 측면이 있다. 따라서 피크형 임금제도

20) 물론 이 경우에도 교원 연금제도의 산정방식을 바꾸고 교원에게 적합한 연공급의 모형을 제시하는 등에 있어서는 중앙정부 차원에서의 개혁 노력도 병행되어야 한다.

혹은 정년 단축에 대한 중앙정부 차원에서의 성급한 정책개혁보다는, 어떻게 하면 교원의 보수 결정을 지역교육청 더 나아가 개별 단위 학교로 이양하면서 동시에 학교 경영에 대한 지역 혹은 개별 학교의 자율성과 책임성을 보장하느냐에 대한 논의와 정책개혁이 선행되어야 할 것이다.

## ■ 참고 문헌

1. 교육부, 『교육통계연보』, 각년도.
2. 노동부, 『노동력유동실태조사보고서』, 각년도.
3. 노동부, 『임금구조기본통계조사보고서』, 각년도.
4. 문형표, 「우리나라 연금제도의 현황 및 발전방향」, 한국개발연구원, 연구자료 99-21, 1999.
5. 성제환·이대창, “근로자 탐색, 직장안정과 근로소득,” 『산업관계연구』, Vol. 3, 1993, pp. 241~262.
6. 이종훈, “인건비 예산의 효율화 방안,” 『국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원, 1998.
7. 이주호·유경준·한유경, 『교원보수의 경제분석과 정책개혁』, 비봉출판사, 2000.
8. 전제상, “우수교원 확보를 위한 교원 보수체계의 발전방향과 과제,” 『교육행정학연구』, Vol. 15, No. 2, 1997, pp. 289~323.
9. 조우현, “공무원과 민간부문간의 근로소득 비교분석,” 한국공공경제학회 제2차 학술대회, 1997.
10. 한국교육개발원, 「교원 인사제도 개선에 대한 의견조사 보고서」, '98 교육현안조사, 1998.
11. Abraham, K. G. and H. S. Farber, “Job Duration, Seniority, and Earnings,” *American Economic Review*, Vol. 77, No. 3, 1987.
12. Bagn, W. H. and J. A. Stone, “Mobility and Wage Equilibration in the Educator Labor Market,” *Economics of Education Review*, Vol. 2, No. 3, 1982.
13. Flyer, F. and S. Rosen, “The New Economics of Teachers and Education,” NBER Working Paper 4828, 1994.
14. Hashimoto, M. and J. Raisin, “Employment Tenure and Earnings Profiles in Japan and the United States,” *The American Economic Review*, Vol. 75, No. 4, 1985.
15. Hutchens, R., “Seniority, Wages and Productivity: A Turbulent Decade,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 3, No. 4, 1989.
16. Lazear, E. P., “Why Is There Mandatory Retirement?” *Journal of Political Economy*, Vol. 87, No. 6, 1979.
17. Schultz, T. P., “Expansion of Public School Expenditures and Enrollments: Inter-country Evidence on the Effects of Income, Prices, and Population Growth,” *Economics of Education Review*, Vol. 7, No. 2, 1989.
18. Topel, R., “Job Mobility, Search and Earnings Growth: A Reinterpretation of Human Capital Earnings Functions,” *Research in Labor Economics*, Vol. 8, 1986.