

勞 動 經 濟 論 集
第 23 卷(1), 2000. 6, pp. 65 ~ 80
© 韓 國 勞 動 經 濟 學 會

지난 20年間 公務員 處遇에 있어서 官民對等 程度의 比較와 政策課題*

조우현** · 임찬영***

◀ 抄 錄 ▶

본 논문에서는 1982년, 1985년, 1990년, 1995년, 1998년이라는 5개 시점을 택하여 官民 간 평균적 보수격차와 보수불평등도를 측정하고, 공공부문과 민간부문의 純근로소득 격차를 시계열적으로 추정하였다. 추정 결과 우리 나라 공무원의 평균 근로소득은 민간부문보다 높았으며, 공무원은 학력·경력·직종 등을 통제한 후에도 높은 純임금프리미엄을 누려 온 것으로 나타났다. 또한 공무원의 소득불평등도에 있어서는 민간에 비해 극도로 소득평준화가 이루어지는 특징을 갖고 있었다. 그럼에도 불구하고 우리 나라 공무원의 보수가 낮다는 인식에 대해 본 논문에서는 그 이유를 공무원 사회의 임금평준화 경향 때문으로 보고, 상위직과 하위직 간의 급여격차 확대 및 하위직 고용유연성 제고를 통한 해결방안을 제시하고 있다.

I. 머리말

이 논문은 공무원과 민간부문의 근로소득의 결정요인과 근로소득에 있어서 官民 純근

* 이 연구는 1996년도 교육부 인문·사회과학분야 중점영역 연구인 한국의 부정부패 제3차년도 연구비 지원에 의한 것이며, BK21 연구인력의 지원을 받았다. 또한 이 논문은 2000년 2월 한국경제학회 정기총회에서 「지난 20년간 공무원·민간부문간 근로소득 격차 추정 및 유연성 제고 정책과제」라는 제목으로 발표되었으며, 명지대 이종훈 교수의 논평에 따라 부분 수정된 것이다. 이종훈 박사의 자세하고 의미있는 논평에 감사드린다. 그리고 본 논문을 꼼꼼하게 읽고 유익한 논평을 해준 두 분의 익명의 논평자에게도 깊은 감사를 드린다.

** 숭실대학교 경제학 교수, *** 숭실대 경제학과 박사과정

로소득 격차를 추정하여 공공부문 혁신을 위한 정책자료로 제공하고자 한다. 구체적으로 1982년, 1985년, 1990년, 1995년, 1998년이라는 다섯 시점을 택하여, 통계청 도시가계연보의 原테이프를 이용하여 공무원과 민간부문에 있어서 평균근로소득을 비교하며, 동시에 인적자본론이 설정하는 임금함수(earning function)에 의거 학력, 연령, 性, 직종의 영향을 통제한 후 官民間 純임금격차를 추정한다. 이 논문이 밝혀 낸 결과는 다음 세 가지이다. 첫째, 민간 평균임금에 대비한 공무원 평균임금이라는 공무원의 상대적 보수 수준 측면에서 한국은 OECD 국가 중 상위권에 속한다는 것이며, 둘째, 官民間 평균보수격차 및 純임금격차가 지속적으로 확대되어 왔다는 점, 셋째, 공무원 내부에서의 임금평등화 경향은 민간에 비해 지나치다는 점이다. 이러한 결과들은 우리 나라에서는 처음으로 제시되는 실증적 결과들로서 향후 공무원 보수 결정에 반영되어야 할 것이다.

국내에서 근로소득의 官民격차에 관한 연구로는 박세일(1984, 1987), 진재구(1995), 조우현(1998), 이종훈(1998) 등 몇 편에 불과하다. 조우현(1998)은 1992년 대우경제연구소 패널 자료에 의거하여 평균적 근로소득은 공무원이 민간보다 크게 높으나 1993년 한 해에 있어서 시간급 기준으로 官民間 純임금격차는 거의 없다고 추정하였다. 그러나 이 연구는 1992년 대우경제연구소의 자료를 이용한 것으로 한계를 지닌다. 이종훈(1998)도 군필 대졸자 기준 생애임금(임금, 퇴직금, 연금 및 퇴직연령)의 단순비교를 행하여, 공무원의 생애소득이 민간보다 24.2%가 높음을 보고하고 있으나, 한 해에 국한하여 평균값을 비교하는 한계를 지니고 있다. 이와는 반대로 박세일(1984, 1987), 진재구(1995)는 공무원 평균보수가 민간부문의 평균보수보다 현격히 낮음을 보고하고 있다. 더군다나 이들은 공무원과 민간부문 보수간 비교에서 공무원과 민간 대기업간의 비교라는 방식을 택하고 있으나 본 연구는 민간표본 전체와 대비하는 歐美의 통상적 방법을 따른다. 이와 같은 상황에서 官民 평균급여격차 및 官民 純근로소득 격차를 지난 20년간의 정부 공식통계를 이용하여 추정한 필자의 연구 결과는 공무원-민간부문 임금격차에 관한 논쟁과 반론 제기에 일정한 실증적 해답을 제시할 수 있을 것이다.

먼저 제II장에서는 우리 나라 통계로 통계청의 도시가계연보를 이용하여 5개 시점에 있어서 官民間 평균적 보수격차와 보수불평등도를 측정하고, 官民對等 정도를 OECD 국가들과 국제비교를 행한다. 제III장에서는 Oaxaca(1973), Blinder(1973)의 임금분해(wage decomposition) 기법을 이용하여 공공부문과 민간부문의 純근로소득 격차를 1985, 1990, 1995, 1998년이라는 4개 시점에 대하여 시계열적으로 추정하고, 4개 시점의 純임금격차를 추정한다. 제IV장에서는 이상의 실증분석을 근거로 하여 우리 나라 공공부문의 유연성 제고 방안을 제시한다.

II. 公務員 處遇에 있어서 官民對等 程度의 國際比較

1. 官民間 平均보수격차

공공부문과 민간부문 평균임금격차에 관한 국별 자료는 최근 OECD(1997) 자료에 의해 처음으로 제시된 것으로 보인다. <표 1>에 의하면 1993년 기준으로 민간부문 근로자 임금을 100으로 했을 때, 공공부문의 임금지수는 포르투갈 161, 캐나다 143으로 높게 나타나고, 스페인 127, 호주 124, 프랑스·미국이 110이며, 영국이 102 수준으로 가장 낮게 나타나고 있다.

<표 1>의 OECD 국가의 공공부문·민간부문 보수격차와 곧 후술될 <표 2>에 나타

<표 1> OECD 주요국의 공공부문·민간부문 보수격차

(단위 : 민간을 1.00으로 했을 때의 지수)

		1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
호	주	1.20	1.21	1.21	1.18	1.20	1.24	1.24	-
캐	나	1.37	1.34	1.39	1.41	1.37	1.39	1.43	-
핀	란	-	-	-	1.04	1.04	1.04	1.04	1.03
프	랑	-	-	-	-	-	-	-	-
공	공	-	1.04	1.05	1.05	1.06	1.08	1.10	1.10
고	급	-	0.76	0.77	0.76	0.72	0.73	0.74	0.73
중	급	-	-	-	0.89	0.88	0.90	0.91	0.91
화	이	-	1.00	1.02	1.00	0.98	0.99	-	0.96
블	루	-	1.01	1.04	1.03	1.09	1.12	-	1.10
멕시코	시	1.57	1.55	1.64	1.67	1.73	1.81	1.89	-
네덜란드	란	1.09	1.12	1.15	1.13	1.15	-	1.15	-
뉴질랜드	랜	-	-	-	-	-	1.16	1.14	1.14
포르투갈	갈	-	-	-	-	-	-	1.61	1.64
스페인	인	-	1.25	1.27	1.27	1.29	1.13	1.27	-
영국	국	0.96	0.97	0.97	0.92	0.99	1.02	1.02	1.02
미국	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*, 1997 Edition.

난 우리 나라의 공무원과 민간부문의 보수격차를 비교해 보면, 1990년을 기준으로 하여 우리 나라 공무원의 평균급여가 민간부문보다 1.2배 높은 것은 OECD 11개 국가와의 비교에서 우리 나라의 경우는 공무원의 상대적 지위가 상위 수준에 있음을 보여주는 것이다. 즉 단순평균급여의 측면에서는 우리 나라 공무원의 임금은 민간부문보다 높으며, OECD 국가와 비교해서 공무원의 지위는 대단히 높다고 해야 할 것이다¹⁾. 한국의 통계는 노무자 가구를 배제한 봉급생활자 가구만을 대상으로 하고 있는데 만약 노무자를 포함한 평균적 민간 근로소득에 대비해 보면 공무원의 급여는 더욱더 높을 것으로 추정된다.

본 논문에서는 공무원과 민간의 근로소득 격차를 비교분석하기 위해 통계청의 도시가계조사의 原데이프를 이용하였으며, 구체적인 분석대상 그룹은 근로자 가구 중 노무자²⁾를 제외한 봉급자 가구이다. 이들 봉급자 가구는 공무원과 공무원의 사무종사자로 구성되어 있다.

공무원과 민간의 근로소득 격차를 시계열 자료를 이용해 분석한 <표 2>에 의하면 민간을 100으로 놓고 계산하였을 때 공무원의 근로소득 수준은 1982년 109.96, 1985년 113.76, 1990년 121.99, 1995년 122.06, 1998년 128.44로 점차적으로 官民격차가 확대되는 추이를 보이고 있다.

<표 2>의 官民 보수격차의 시계열적 추이는 두 시기, 즉 1985년과 1990년 사이, 그리고 IMF 구제금융 기간인 1998년 이후 시기로 나누어 설명될 수 있을 것이다.

우선 1985년에서 1990년 사이에 왜 官民 보수격차가 확대되었는지를 검토해 보자. 먼저 지적할 수 있는 것은 1985년에서 1990년 사이에 공무원의 상대적 임금증가가 他시점에 비해 매우 컸었다는 점이다. 이 기간에는 1986~88년의 3저 호황과 1987~89년의 노동자 대투쟁이 있었던 기간으로 민간 제조업부문에서 대폭적인 임금인상이 이루어진 시기였다. 그럼에도 불구하고 <표 2>에서 볼 수 있듯이 이 시기에 官民보수 격차가 증가하였던 것은 민간부문의 임금인상폭에 비해 공무원의 임금인상폭이 훨씬 더 컸기 때문으로 보이는데 이는 아마도 1989년부터 시작된 공무원의 처우개선방안이 진행되면서 공무원의 보수 증가가 이루어졌기 때문일 것으로 생각된다.

<표 3>에 의하면 공무원들의 연평균 보수는 1988년 대비 1989년에는 13.8%가 인상된

1) 교원급여를 OECD 국가와 비교한 이주호·유경준·한유경의 「교원보수의 경제분석과 정책개혁」(1999.11)에 의하면 우리 나라 경제규모에 대비한 교원의 급여가 OECD 국가 중에서 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 위의 교원보수에 대한 연구 결과와 본 논문의 결과는 공무원(교원 포함)의 급여수준이 낮기 때문에 이들의 사기진작을 위해 보수를 현실화하자는 논의가 타당하지 않음을 시사하고 있다.

2) 도시가계연보에서 분류하고 있는 노무자는 기능공 및 상용노무자와 임시직 및 일용노무자를 포함하는 주로 육체적인 노동에 종사하는 자를 말한다.

〈표 2〉 봉급생활자의 남녀별 공무원·민간부문의 보수격차

(단위 : 원)

		1982	1985	1990	1995	1998
전체	공무원	389,288 (109.96)	514,256 (113.76)	975,594 (121.99)	1,859,461 (122.06)	2,202,553 (128.44)
	민 간	354,001 (100)	452,024 (100)	799,696 (100)	1,523,369 (100)	1,714,766 (100)
남자	공무원	393,791 (105.04)	525,895 (109.31)	985,771 (114.39)	1,894,023 (117.35)	2,236,691 (125.10)
	민 간	374,886 (100)	481,071 (100)	861,698 (100)	1,613,940 (100)	1,787,808 (100)
여자	공무원	327,675 (186.07)	374,908 (159.10)	793,480 (203.64)	1,431,140 (153.83)	1,804,279 (163.81)
	민 간	176,103 (100)	235,637 (100)	389,640 (100)	930,293 (100)	1,101,445 (100)

주 : ()안의 수치는 민간을 100으로 한 지수임.
 자료 : 통계청, 『도시가계연보』, 각년도의 원데이터프.

〈표 3〉 공무원 처우개선 실적

	봉급인상 시기	인 상 륜(%)		1988년 대비 기본급액의 누적인상률
		기본급	연평균보수 (정부 발표)	
1988	1.1.	9.0	13.8	109.0
1990	1.1.	9.0	13.9	118.8
1991	1.1.	9.0	12.7	129.5
1992	1.1.	9.0	9.8	141.6
1993	7.1.	3.0	3.0	145.8
1994	1.1.	3.0	6.2	210.3
1995	1.1.	3.0	6.8	216.6
1996	1.1.	5.0	9.0	227.5

자료 : 총무처(1997); 손태원·전상길(1997)에서 재인용.

이후 매년 상당한 수준으로 상승하고 있다. 1996년에는 9.0%의 연평균 보수인상률을 기록하고 있는데 이는 1988년을 100으로 기준했을 때 지난 8년간 총 204.2%의 수준으로 두 배가 넘게 인상되는 효과를 가져왔다. 여기에 매년 연공급으로 인상되는 호봉승급분

을 포함한다면 더욱 인상폭이 상승하게 된다. 또한 직무수당을 신설하여 매년 10%씩 증액한 효과는 4년 만에 기본급의 100% 수준에 이르렀으며, 1994년에는 이를 기본급으로 통폐합하여 실제로는 1989년부터 1992년 사이에 100%의 보수인상 효과가 있었다.

최근까지의 공무원 보수수준 결정은 집단이기주의의 대표적 사례로 비난받을 여지가 상존하고 있는데 민간기업들과 정부투자기관들에게는 소위 '임금가이드라인 정책'을 적용시켜 이들의 자율적 보수 결정의 길은 봉쇄시켜 놓고 자신들의 보수수준은 증가시켜 왔다.

또한 이 기간에 여성의 경우는 민간을 100으로 놓았을 때 여성 공무원은 1985년 159.1에서 1990년 203.6으로 그 격차가 크게 증가하여 2배를 능가하는 격차를 보이고 있다. 이는 아마 당시 대통령의 선거공약으로 내걸었던 "고용직 여성 공무원의 기능직으로의 전환"이 실현되었기 때문일 것으로 추측된다.

<표 2>에 나타난 또 다른 주요 특징은 IMF 구제금융 기간이었던 1998년에도 꾸준히 官民 임금격차가 더 확대되었다는 점이다. IMF 이후 공무원의 임금삭감 및 동결로 인해 공무원들은 자신들이 민간에 비해 상대적으로 더 많은 희생을 감수했다고 생각하고 있으나, 실증분석 결과는 그 반대의 사실을 말하고 있다. 즉 공공부문에서 임금삭감이 이루어졌다면 민간부문에 있어서는 상대적으로 더 급격한 임금인하가 있었던 것으로 볼 수 있으며, 이는 임금하방경직성이 민간부문보다 공공부문에서 더 강하게 작용하고 있다고 해석할 수 있을 것이다.

2. 공무원과 민간부문에 있어서 보수불평등도

공무원 처우에 있어서 官民對等 정도의 국제비교의 또 다른 자료는 공무원들에게 개인능력에 상응하는 보수가 지급되는지(또는 분권적 급여 결정이 이루어지는지) 여부를 확인하는 것이다. 개인능력에 상응하는 보수(또는 분권적으로 결정된 보수)가 지급되면 공무원간에 소득불평등도가 상승할 것이며, 개인능력과 무관하게 근속연수 및 직무분류표에 의한 급여(또는 중앙집권적으로 결정된 급여)가 지급되면 공무원간 소득은 평균화되는 경향성을 가질 것이다.

<표 4>는 OECD 주요국에 있어서 공공부문 내 공무원들간의 보수수준 불평등도를 보여준다. <표 4>에서 D9는 제9십분위 이상의 구간에서 평균근로소득, 즉 최상위 10%의 평균근로소득이며, D1은 제1십분위 미만의 구간에서의 평균근로소득, 즉 최하위 10%의 평균근로소득이며, D5는 중위값이다. 스웨덴의 경우는 10분위간 비율이 제시되지 않고 4분위간 비율이 제시되고 있다. Q3과 Q1은 각각 상위 25%, 하위 25%의 평균근로소득이며, Q2는 중위값이다.

〈표 4〉 OECD 주요국에 있어서 공공부문 내에서의 소득불평등도

		1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
호 주	D9/D1	3.07	3.27	3.11	3.10	3.20	3.43	-	-
	D9/D5	1.60	1.60	1.58	1.58	1.59	1.58	-	-
	D5/D1	1.92	2.05	1.96	1.96	2.01	2.16	-	-
핀란드 ^{1) 2)}	D9/D1	2.23	2.23	2.28	2.26	2.23	2.33	2.37	2.32
	D9/D5	1.68	1.68	1.71	1.71	1.70	1.72	1.73	1.72
	D5/D1	1.33	1.32	1.33	1.32	1.32	1.35	1.37	1.35
프랑스 ¹⁾	D9/D1	2.28	-	2.42	2.41	2.40	2.41	2.38	2.36
	D9/D5	1.50	-	1.53	1.56	1.58	1.59	1.60	1.59
	D5/D1	1.52	-	1.58	1.54	1.52	1.52	1.49	1.48
아이슬란드	D9/D1	-	-	2.83	2.99	2.96	2.82	-	-
	D9/D5	-	-	1.63	1.63	1.66	1.62	-	-
	D5/D1	-	-	1.73	1.78	1.78	1.75	-	-
룩셈부르크 ^{1) 3)}	D9/D1	2.41	2.36	2.39	2.44	2.44	2.42	-	-
	D9/D5	1.49	1.46	1.47	1.48	1.48	1.44	-	-
	D5/D1	1.62	1.61	1.63	1.63	1.63	1.68	-	-
네덜란드 ^{4) 5)}	D9/D1	2.33	2.38	2.35	2.38	2.38	2.45	2.45	2.34
	D9/D5	1.70	1.69	1.70	1.71	1.71	1.75	1.82	1.79
	D5/D1	1.37	1.41	1.38	1.39	1.39	1.40	1.35	1.31
스웨덴 ¹⁾	Q3/Q1	1.30	1.29	1.36	1.31	1.31	1.34	1.37	-
	Q3/Q2	1.14	1.15	1.18	1.18	1.18	1.20	1.21	-
	Q2/Q1	1.13	1.13	1.16	1.11	1.11	1.11	1.13	-
영 국	D9/D1	-	-	-	2.81	2.81	2.79	2.75	2.71
	D9/D5	-	-	-	1.66	1.66	1.67	1.64	1.62
	D5/D1	-	-	-	1.69	1.69	1.67	1.68	1.67

주 : 10분위간 비율 : D9=upper decile(상위 10%), D5=median(중위수), D1=lower decile(하위 10%), Q3=upper quartile(상위 1/4), Q2=median(중위수), Q1=lower quartile(하위 1/4).

1) 중앙정부에 한함. 2) 중앙정부의 경력직 공무원(civil servants)에 한함. 1993년 이후 공기업 제외.

3) 경력직 공무원(civil servants)에 한함. 4) 1992년도부터 군인 포함. 5) 전일제 근무(full-time) 인력에 한함.

자료 : OECD, 1997 : 32.

D9/D1의 기준에 의하면 1993년 공무원간의 소득불평등도는 호주가 가장 크며, 그 다음은 아이슬란드, 영국, 네덜란드, 룩셈부르크, 프랑스, 핀란드의 순이다. 즉 영국계 국가의 소득불평등도는 높은 편이며, 게르만 및 유럽계 국가는 평등한 편에 속한다. 시계열적으로 보면 D9/D1의 경우 호주는 1988년 3.07에서 1993년 3.43으로, 핀란드는 1988년 2.23에서 1994년 2.37로, 프랑스는 1988년 2.28에서 1993년 2.41로, 네덜란드는 1988년 2.33에서 1993년 2.45로 시계열적으로 소득불평등도가 확대되었다.

OECD 주요국의 보수불평등도와 우리 나라의 경우를 비교하기 위해 우리는 <표 5>를 작성하였다. <표 4>와 <표 5>의 비교에서 나타나는 특징은 <표 4>에 제시되고 있는 대다수 국가에서의 D9/D1(=상위 10%의 평균근로소득/하위 10%의 평균근로소득)은 확대되는 경향을 보이고 있으나, 우리 나라의 경우는 공무원의 D9/D1가 1982년 3.85에서 1998년 2.57로 크게 축소되고 있다는 점이다. 동일한 추이는 Q3/Q1(=상위 25%의 평균근로소득/하위 25%의 평균근로소득)에서도 확인되고 있다.

<표 5> 우리 나라 봉급생활자 근로소득에 있어서 보수불평등도

		1982	1985	1990	1995	1998
공무원	D9/D1	3.85	4.85	3.13	3.14	2.57
	D9/D5	1.83	2.08	1.63	1.54	1.49
	D5/D1	2.09	2.32	1.91	2.02	1.72
민 간	D9/D1	6.33	6.91	7.52	5.67	6.19
	D9/D5	2.47	2.40	2.41	2.10	2.15
	D5/D1	2.56	2.80	3.11	2.69	2.87
공무원	Q3/Q1	2.66	3.02	2.31	2.30	1.98
	Q3/Q2	1.55	1.71	1.49	1.44	1.34
	Q2/Q1	1.70	1.76	1.55	2.30	1.47
민 간	Q3/Q1	3.71	3.94	4.25	3.30	3.56
	Q3/Q2	1.89	1.98	2.02	1.74	1.83
	Q2/Q1	1.96	1.98	2.10	1.89	1.93

자료: 통계청, 『도시가계연보』, 각년도 원데이터프.

한편 <표 5>에서 공무원의 소득불평등도와 민간의 소득불평등도를 비교해 볼 수가 있는데 1998년 민간의 D9/D1은 6.19인 데 비해 공무원은 2.57로서 공무원 사회에서는 극도의 소득평준화가 이루어지고 있음을 알 수 있고, 동시에 민간의 D9/D1 또는 Q3/Q1는 1982년과 1998년간 다소 안정적인 데 비해 공무원은 큰 폭으로 평준화가 진행되어 왔음을 알 수 있다. 민간부문에 비해 우리 나라 공무원의 소득불평등도가 크게 낮은 이유는 첫째, 상위직의 상대적 급여가 민간부문보다 크게 낮으며, 둘째, 하위직에서는 상위직에 비교해 상대적으로 후한 임금인상을 제공해 온 '하후상박형' 임금결정방식이 그동안 지속되어 왔기 때문이라고 볼 수 있다.

Ⅲ. 公共部門 · 民間部門 純勤勞所得 隔差의 推定

1. 公務員 · 民間부문의 순근로소득 격차의 추정모형

관민간 순임금격차의 추정시점은 1985년, 1990년, 1995년, 1998년이라는 4개 시점을 택하고, 구체적인 조사연구 대상은 도시가계조사에서 정해진 범위, 즉 농어촌 가구, 단독 가구 등을 제외한 전국 62개 시에 거주하는 근로자 가구 중 봉급생활자인 공무원과 민간 봉급자로서 봉급자 가구의 표본(약 4,500가구) 중 1,200가구에 해당하는 봉급자 가구를 대상으로 한다.

먼저 4개 시점에 해당하는 도시가계조사의 원데이터를 이용하여 공무원과 민간부문에 있어서 근로소득 결정요인으로 인적자본론이 설정하는 임금함수(earning function)를 설정하여, Oaxaca(1973), Blinder(1973)의 임금분해(wage decomposition) 기법을 이용하여 관민간 순임금 격차를 추정한다.

두 부문(공무원과 민간부문)간 임금결정방정식의 추정계수와 평균값을 이용, 공무원이 민간부문에 종사하는 경우에 어느 정도 임금을 받는가를 추정함으로써 양 부문간의 순임금격차를 추정한다.

우선 W_{p_i} 를 공무원의 임금, W_{m_i} 를 민간부문의 임금이라고 하고, 양 부문의 임금 결정 메커니즘이 다르기 때문에 표본을 공무원, 민간부문으로 분리한다. 우리는 다음 식 (1)과 식 (2)이라는 양 부문에서의 상이한 임금결정방정식을 고려한다.

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

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

여기서 X_{p_i} 와 X_{m_i} 는 각각 공무원과 민간부문에서의 개인적 특성과 직종 특성을 나타내는 독립변수 벡터이며, β_p 와 β_m 은 계수벡터이며, ε_{p_i} , ε_{m_i} 는 교란항(random disturbances)이다. 임금함수의 설명변수로는 교육더미변수(EDMIDD, EDTECH, EDUNIV), 경력(EXP) 및 경력자승(EXPSQ), 성더미(SEX), 서울지역 거주여부더미(SEOUL) 및 직종더미(MANAGER, PROD) 등을 고려한다.

<표 6> 변수의 정의

변 수 명	변수에 대한 설명
EDMIDD	교육더미변수, 중졸 이하(초등, 중학)이면 1, 아니면 0
EDTECH	교육더미변수, 전문대졸이면 1, 아니면 0
EDUNIV	교육더미변수, 대졸 이상(대학교, 대학원)이면 1, 아니면 0, (고졸이 기준그룹임).
EXP	경력(=연령-교육연수-6)
EXPSQ	경력연수의 제곱항
SEX	성더미변수, 남자이면 1, 아니면 0
SEOUL	서울거주여부더미변수, 서울이면 1, 아니면 0
MANAGER	직종더미변수, 관리직 및 기술직이면 1, 아니면 0
PROD	직종더미변수, 생산직이면 1, 아니면 0 (하급사무직이 기준그룹임)

식 (1)과 식 (2)에서 최소자승법에 의거 β_p 의 추정치를 \widehat{b}_p , β_m 의 추정치를 \widehat{b}_m 으로 표시하면, 평균적 공무원이 평균적 민간부문에 고용되었다라면 받을 수 있는 추가적 임금증가분(d)는 다음과 같다.

$$d = \overline{X_p}(\widehat{b}_m - \widehat{b}_p) \dots\dots\dots (3)$$

여기서 $\overline{X_p}$ 은 공무원의 설명변수 평균값 벡터이다. 공무원과 민간부문간 임금의 % 차이, 즉 공무원·민간부문의 순임금격차(D)는 다음과 같다.

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

D는 공무원이 민간부문으로 간다면 어느 정도의 순임금프리미엄을 누릴 수 있는지를 나타내며, D가 正의 값을 지니면 공무원의 임금이 민간부문보다 D%만큼 낮음을 의미하며, 負의 값은 공무원이 민간보다 D%만큼 높은 임금을 받음을 의미한다.

2. 추정 결과

4개 시점에 있어서 식 (1)과 식 (2)를 추정한 결과는 다음의 <표 7>과 같다. 먼저 학력에 대한 추정 결과는 고졸을 비교그룹으로 하여 4개 시점에 걸쳐(1982년도의 도시가계자료는 교육변수에 대한 조사가 되어 있지 않음) 고졸에 비해 전문대졸, 대졸의 임금프리미엄이 강하게 나타나고 있으며, 그 비율은 공무원에 비해 민간의 경우가 더 높다.

〈표 7〉 임금함수 추정 결과의 시계열적 추이

		1985	1990	1995	1998
공 무 원	CONSTANT	11.947(183.68)	12.752(168.24)	13.447(223.51)	13.698(249.10)
	EDMIDD	-0.165(2.14)	-0.049(0.42)	-0.225(0.96)	-0.226(2.75)
	EDTECH	-	0.037(0.69)	0.046(0.94)	-0.021(0.59)
	EDUNIV	0.200(6.20)	0.124(3.84)	0.098(3.13)	0.088(3.48)
	EXP	0.078(12.88)	0.060(10.62)	0.048(9.72)	0.051(11.12)
	EXPSQ	-0.001(9.52)	-0.000(6.44)	-0.001(5.49)	-0.000(7.33)
	SEX	0.080(1.42)	0.075(1.19)	0.149(3.16)	0.084(2.12)
	SEOUL	0.003(0.11)	0.012(0.39)	-0.008(0.22)	-0.043(1.35)
	MANAGER	0.297(8.22)	0.211(6.13)	0.216(7.43)	0.159(6.25)
	PROD	0.204(3.18)	-0.003(0.06)	0.012(0.09)	-0.024(0.13)
$\overline{R^2}$		0.5356	0.5450	0.5998	0.6159
N		480	359	375	342
민 간	CONSTANT	11.821(294.36)	12.329(252.69)	13.111(318.50)	13.265(237.55)
	EDMIDD	-0.307(4.81)	-0.320(3.28)	-0.123(1.33)	0.101(0.95)
	EDTECH	-	0.065(1.24)	0.072(1.89)	0.045(0.98)
	EDUNIV	0.395(15.26)	0.356(10.70)	0.221(8.18)	0.198(5.98)
	EXP	0.064(14.41)	0.074(12.83)	0.063(15.51)	0.062(12.99)
	EXPSQ	-0.001(11.07)	-0.001(9.48)	-0.001(12.92)	-0.001(11.25)
	SEX	0.310(7.53)	0.305(5.92)	0.327(9.14)	0.254(5.60)
	SEOUL	0.021(0.90)	0.024(0.84)	0.054(2.23)	0.024(0.82)
	MANAGER	0.062(2.11)	-0.062(1.72)	0.150(5.36)	0.268(7.78)
	PROD	0.008(0.11)	0.002(0.01)	0.063(0.87)	-0.181(2.03)
$\overline{R^2}$		0.4316	0.4091	0.3803	0.2840
N		1335	1005	1253	1184

주 : 1) 1982년 자료는 학력을 조사하지 않았고, 따라서 나이-학력연수-6으로 계산되는 경력 자료가 이용 불가능하므로 추정에서 제외시킴.

2) ()안의 값은 t통계량의 절대값임.

자료 : 통계청, 『도시가계연보』, 각년도 원데이터프.

경력 1년 증가에 따른 임금상승률은 민간의 경우는 15년 이상 동일한 수준을 보이고 있으나, 공무원의 경우 그 절대값이 민간보다 낮을 뿐만 아니라 크기가 감소하는 추이를 보인다.

직종별 임금프리미엄의 차이에 있어서는 공무원의 경우 사무직 대비 관리직의 임금프리미엄이 꾸준히 감소하고 있으나, 민간의 경우는 관리직의 임금프리미엄이 큰 폭으로 증가하고 있다.

결국 학력, 경력, 그리고 맡고 있는 직위 등에 기인하는 생산성 격차가 공무원 임금결

정에서 중요한 역할을 행하여야 함에도 불구하고 학력, 경력, 직위의 중요성이 점차 약화되고 있는 실증분석 결과는 <표 5>에 나타난 임금의 평준화 경향의 내적 요인을 제시해 주고 있다.

<표 8>은 <표 7>의 추정계수와 각 변수의 평균값을 이용하여 근로소득의 순임금프리미엄을 계산한 결과이다.

<표 8> 공무원과 민간부문간의 순임금격차

	1985	1990	1995	1998
전 체	-0.073	-0.113	-0.113	-0.196
남 자	-0.052	-0.088	-0.104	-0.188
여 자	-0.264	-0.498	-0.195	-0.287

자료 : 통계청, 『도시가계연보』, 각년도 원데이프.

<표 8>에 의하면 인적속성이 일정불변일 때 1985년, 1990년, 1995년, 1998년 각각 7.3%, 11.3%, 11.3%, 19.6%로 근로소득의 순격차가 증가하고 있다. 이 결과는 공무원이 민간보다 높은 보수를 받고 있다는 사실을 증명하며, 더 나아가 공무원의 보수가 민간 부문보다 상대적으로 더 증가하고 있음을 시사한다. 이러한 결과는 <표 2>의 보수격차 추이에서도 확인되고 있다. <표 8>의 특징으로는 1990년을 경과하면서 그 격차가 점차적으로 증가하고 있다는 것인데 이를 성별로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 즉 남자의 경우는 1985년, 1990년, 1995년, 1998년 각각 5%, 9%, 10%, 19%로 민간부문보다 공무원의 소득이 높고, 여자의 경우는 1985년, 1990년, 1995년, 1998년 각각 26%, 50%, 20%, 29%의 높은 보수를 받고 있다.

IV. 不正腐敗 緩和를 위한 公務員 處遇關聯 政策課題

본 연구의 추정 결과 우리 나라 공무원은 최소한 지난 20여년 이상 민간보다 높은 보수를 받아 온 것으로 나타났다. 학력, 경력, 직위를 통제한 상태에서의 관민 순근로소득 격차의 확대는 그동안 우리 나라 공무원이 민간에 비해 높은 임금프리미엄을 누려 왔다는 사실을 반증하고 있다.

그렇다면 우리 나라 공무원의 평균적 보수수준이 세계적으로 상위권에 속함에도 불구하고

하고 상급직·하급직 모두 공무원의 보수가 낮다고 생각하는 이유는 무엇일까?

우리 나라의 경우 공무원 사회의 임금평준화 경향 때문에 상급직의 임금이 민간보다 크게 낮은 것은 명백한 사실이다. 즉 우리 나라 공무원의 임금체계는 상급직의 경우 민간에 비해 상대적으로 임금이 낮고 하급직의 경우 상대적으로 더 높은 임금을 받고 있는 '하후상박형'의 임금체계를 갖고 있다. 따라서 상급직 공무원 보수 결정에 있어서 개인능력에 상응하는 보수를 도입하여 능력이 뛰어난 상급직 공무원의 급여를 크게 높여 상위직과 하위직 간의 급여격차를 확대하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 공무원 상급직에 개방형 직위를 확대하고 동시에 비개방형 직위에서도 상급직 공무원의 급여를 개인능력을 반영하는 연봉계약제로 함으로써 급여 결정의 개인주의화와 분권화를 진전시키고 상급직의 급여가 높아질 수 있도록 하는 공무원 임금결정방식의 변화가 있어야 할 것이다.

한편 하급직 공무원이 스스로의 임금수준을 낮다고 평가하는 이유는 이들의 눈높이 임금(reservation wage)이 너무 높기 때문이다. 현재 하급직 공무원은 경직적 시험제도에 의해 충원되고 있고, 시험에 의해 충원된 공무원이 거의 예외없이 대졸자들이며, 이들의 눈높이 임금이 지나치게 높은 것이 하급직 공무원의 임금수준을 낮다고 평가하는 요인으로 작용하여 왔다. 이러한 하급직 공무원의 자격과잉(over-qualification) 문제를 해결하기 위해 하급직 공무원 충원시 자격요건 중 학력을 고졸자로 제한하거나 또는 파트타임(1일 4시간 근무) 공무원제를 도입하여 하급직 공무원의 인건비를 낮추는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다.

다시 말해, 우리 나라 공공부문 혁신의 핵심은 임금체계를 성과연동체계로 전환하여야 함과 더불어 공무원 임용과 면직 방식을 경쟁적 방식으로 전환하여야 한다는 데 있다. 하급직 공무원의 채용에 있어서는 시험에 의한 경직적인 방법보다 면접 및 자격심사에 의해 학력보다는 해당 직무에 적합한 인재를 충원하는 유연한 방법을 도입하고, 상급직의 경우에 있어서는 내부승진에 의하는 내부노동시장 방식뿐만 아니라 외부채용에 의존하는 개방형 직위 임용을 확대하여야 할 것이다.

마지막으로 현재 우리 나라 공무원의 평균적 보수수준이 세계적으로 상위권에 속함에도 불구하고 공무원 부정부패 역시 세계적으로 상위권에 속하고 있는 파라독스(paradox)는 공무원 부정부패에 대해 보다 근원적이고 체계적인 접근이 필요함을 제기하고 있다.

고위직에서 개방형 직위를 확대하여 관민 경쟁시스템을 확립하며, 고위직의 민간대등 급여지급원칙에 의거 투명하고 공정한 급여결정 기준에 의한 보수결정이 이루어져야 한다. 이외에도 내부고발자 보호, 공무원 부정부패 고발시 방지된 부정부패의 사회적 편익

의 금전적 가치의 3분의 1을 고발장려금으로 지급한다든지, 정부규제를 근원적으로 폐지하거나 축소하여 공무원의 재량적 판단의 범위를 줄인다든지 하는 사후적 부패척결 시스템 및 사전적 부패방지 시스템을 구축하여야 할 것이다.

參 考 文 獻

- 통계청. 「도시가계연보」. 1982년, 1985년, 1990년, 1995년, 1998년,
공선표·임준철·정권택·서동윤. 「공무원 보수제도 개혁방안」. 삼성경제연구소, 1998.
박세일. 「공무원과 민간부문의 보수비교」. 「한국의 임금구조」. 박훤구·박세일 공저,
KDI, 1984.
_____. 「정부투자기관의 보수수준 및 구조」. 「한국개발연구」 제9권 제2호. 1987.
손태원·전상길. 「정부 생산성 제고를 위한 공무원 보수제도의 개선방안 - 직능급 및
실적급 도입방안을 중심으로」. 미발간 원고, 1997.
이종훈. 「인건비 예산효율화 방안」. 「국가예산과 정책목표」. KDI, 1998.
이주호·유경준·한유경. 「교원보수의 경제분석과 정책개혁」. 미발간 원고, 1999.
조우현. 「공무원과 민간부문간의 근로소득 비교분석」. 「경제학연구」 제46집 제3호. 1998.
_____. 임찬영. 「지난 20년간 공무원·민간부문간 근로소득격차 추정 및 유연성제고
정책과제」. 한국경제학회 발표문, 2000. 2.
진재구. 「공무원 보수결정 원칙 및 기준의 설계」. 한국행정연구원, 1995.
OECD. *Pay Flexibility in the Public Sector*. 1993.
_____. *Pay Reform in the Public Service*. 1996.
_____. *Trends in Public Sector Pay in OECD Countries*. 1997.

abstract

Trends in the Wage Gap between the Government and the Private Sector over the Last Twenty Years and Their Policy Implications

Woo Hyun Cho and Chanyoung Lim

In this paper We measured average earnings differentials between the government and the private sector, the degree of earnings inequality within each sector, and estimated net earnings differentials between the public and private sector in 1982, 1985, 1990, 1995 and 1998, respectively. According to our estimation results, the public servants in Korea are being more paid than the private sector on the average, and have been enjoying higher net wage premium after controlling variables such as education level, job experience and occupation, etc. In terms of earning inequality within each sector, the public sector was proven to have very narrow earnings differentials between the top and the bottom, compared to quite large differentials in the private sector. Wide recognition that the public servants' compensation is lower in Korea seems quite wrong. The problem to be resolved is the earnings standardization in the public sector and the strong trend toward more equality in recent years. We recommend that the wage gap between the higher rank and the lower rank should be extended, and employment flexibility within the lower positions or ranks of the bureaucracy should be enhanced.