

「政府投資機關의 報酬水準 및 構造」：應答

朴 世 逸

*

우선 筆者의 論文에 대한 盧基星 博士의 論評에 대하여 감사드린다. 筆者의 論文은 政府投資機關의 報酬水準을 民間企業(大企業)의 報酬水準과 對比하여 兩部門의 報酬隔差의 유무·크기 등을 實證分析하는 것이 主目的이었다. 분석을 하고 보니 政府投資機關의 報酬가 民間보다 상당히 높게 나타났음을 알게 되었다. 그런데 이러한 결과를 놓고 생각해 보니 歐美에서 요즘 한창 발전하고 있는 公共選擇理論(public choice theory)이나 官僚行態의 經濟모델化 論議가 생각이 났고, 그러한 논문들을 약간 확장·발전시키면 비교적 간단하게 정부투자기관의 高賃金現象을 이론적으로도 證明할 수 있겠다는 생각이 들었다. 다만 여기서 주의할 것은, 이론적으로 증명한다고 할 때 理論的 可能性과 理論的 必然性的 엄격한 구별이 중요하다고 본다. 公共選擇理論등

에서 제시한 것은 하나의 理論的 可能性이지 결코 理論的 必然性은 아니라고 본다.

여하튼 몇가지 가정을 전제로 하면 정부투자기관의 高賃金傾向은 쉽게 하나의 理論的 可能性으로 성립시킬 수 있다는 생각이 들어 이를 한번 보여주는 것이 흥미있지 않을까 생각하게 되었고, 그 결과 논문의 앞부분에 이를 삽입하여 제시해 본 것이다. 물론 假定과 前提를 바꾸면 얼마든지 다른 理論的 可能性이 발생한다는 점을 배제하는 것은 결코 아니다.

요컨대 原 論文은 하나의 모델에서 출발하여, 그 모델의 成立與否를 實證資料로 검증하는 것을 목적으로 하여 전개된 것이 아니다. 오히려 논문의 전개는 그 逆의 方向이었다고 보는 것이 옳겠고, 主題는 어디까지나 政府投資機關과 民間企業間的 報酬水準에 대한 구체적·실증적 분석에 있다 하겠다. 따라서 盧博士께서 兩部門의 報酬對比의 方式, 比較基準의 設定, 比較結果에 대한 解析 등에 대하여 논평을 해주셨으면 더욱 고마웠을 터인데 불행히도 논문의 주제에 대한 논평이 없었던 것이 아쉽다 하겠다.

筆者：서울대 法大 教授

여하튼 필자는 비교적 가볍게 생각하고, 하나의 흥미 정도로 생각하여 논문에 삽입시켰던 부분에 대하여, 즉 정부투자기관의 高賃金·過雇備의 理論的 可能性에 대한 부분에 대하여 盧博士께서는 큰 관심을 가지고 논평을 해준 셈이 되었다. 물론 비록 原 論文에서는 비교적 소홀히 다루었으나 그러나 앞으로 우리나라에서도 公共選擇理論, 官僚制의 經濟分析 등에 보다 많은 理論的·實證的 研究가 필요하다는 점에 대해서는 筆者도 同感하고 있음을 밝힌다.

아래에서는 盧博士의 논평에서 제기된 3가지 문제점 내지 의문점에 대한 필자의 견해를 정리해 보겠다. 첫째, 筆者가 25個 政府投資機關을 하나로 묶어 모델화를 시도하고 있는데 대하여 盧博士께서 좀더 disaggregate해야 되지 않겠는가? 특히 韓電등과 같은 기관의 경우는 일반소비자에게 자신들의 생산물을 직접 판매하고 있는 경우이므로 다르게 취급해야 되지 않을까? 이러한 경우에는 理論적으로 보아 오히려 過大生産보다 過少生産의 가능성이 더 크지 않을까 하는 問題提起이다. 부분적으로 옳은 指摘이다. 25個 政府投資機關을 aggregate하는 것보다 disaggregate하는 것이 보다 바람직하다고 본다. 原 論文의 主目的이 政府投資機關의 理論모델化에 있었다면, 당연히 몇가지 부문으로 세분하여 취급함이 옳겠다.

다만 盧博士께서 過少生産의 可能性을 보이기 위해 이용한 圖表와 그 圖表의 前提가 되는 몇가지 가정에 대해선 筆者로서는 異見이 있다. 특히 韓電과 같은 경우를 모델化하려면, 盧博士가 제시한 圖表($AC-MC$)보다는 모델($AC>MC$)이 보다 더 합당한 것으로 보여지고,

만일 그렇다면 정부나 투자기관의 價格政策 (pricing policy)의 내용에 따라 생산량의 크기는 많이 달라진다고 봄이 옳을 것이다. 또한 盧博士께서는 AC 의 過大評價(overstate) 可能性만을 다루었는데, 筆者의 생각으로는 투자기관의 目的函數의 내용에 따라서는 需要曲線 자체의 過大評價 - 감독관청의 情報不足을 악용하여 - 의 가능성도 얼마든지 존재한다고 본다. 결국 假定과 前提에 따라서는 過少生産이나 過大生産이나의 理論的 可能性은 여러 방향이 될 수 있다고 생각한다.

예컨대 투자기관의 생산물에 대하여 購買者 그룹별로 差等價格制(예: 電氣料金の 경우 工場用과 一般用的 差等)가 허용되는 상황 아래에서 투자기관이 생산량의 극대화를 목표로 한다면, 심지어는 特定購買者들에 대해서는 MC 이하의 pricing도 가능하게 되어 이론적으로는 얼마든지 過大生産의 가능성이 존재한다고 볼 수도 있다(왜냐하면, AC 이상 pricing한 購買者로부터의 利益으로 MC 이하 pricing의 경우의 損失을 補填할 수도 있으므로).

두번째로 盧博士께서 제기한 문제점은 筆者의 論文 [圖 2]의 <Ⅰ>에서 TC_1 가 TC_2 으로 이동하는 것은 이해가 되지만, [圖 2]의 <Ⅱ>에서 Q_1 가 Q_2 으로 이동하는 것은 이론적으로 납득할 수 없다는 점이였다. 筆者가 生産函數가 보다 非效率的인 -보다 구체적으로 말하면 보다 勞動集約的(labor-intensive)인- 방향으로 이동할 것이라는, 즉 Q_1 에서 Q_2 으로의 移動可能性을 이야기한 것은 실은 默示的으로 예산상의 自由裁量分 S 대신에 必要以上の 高級人力 L 이 투자기관의 效用函數에 들어가는 경우를 전제하고 이야기한 것이다. 즉 $U=U(Q, S)$ 가 아니라 $U=U(Q, L)$ 을 전제한 경우의

이야기라 하겠다.

換言하면 S 의 대부분을 필요이상의 人力確保(L)에 활용한다면, 따라서 L 이 투자기관의 效用函數의 構成要素의 하나라고 한다면, 그렇지 않을 경우보다는 명백히 보다 勞動集約的인 生産函數를 택하지 않겠는가 하는 것이었다. 그러한 경우에는 資本과 勞動의 相對價格比를 제대로 반영한 效率的 生産函數보다는 보다 非效率的인 勞動集約的 生産函數를 택하게 될 가능성이 분명히 높아질 것이라는 것이다. 물론 生産函數가 구래여 Q_0 에서 Q_1 으로 이동하지 않는다고 보아도, 原論文의 目的인 政府投資機關의 過雇傭·高賃金傾向을 증명하는 데는 아무런 어려움도 따르지 않는다. 그러나 讀者의 이해에 불필요한 혼란을 야기했던 점은 筆者의 記述의 不明確性 때문이라 생각한다.

세번째로 盧博士께서 提起한 問題는 筆者의 실증분석 결과를 보면 정부투자기관의 報酬水準은 민간보다 높아서 理論的 模型이 제시하는 공공부문의 高賃金傾向과 일치하지만, 공무원의 보수는 민간보다 낮은 실증분석 결과가 나타나는데 이 점을 어떻게 설명하겠는가 하는 것이다. 실은 盧博士의 이 질문이 筆者로서는 가장 답하기 어렵고, 또한 앞에서 제기한 두 가지 문제보다는 훨씬 중요한 問題提起라고 생각한다. 筆者의 答은 솔직하게 말하여 모르겠다는 것이다. 이 문제는 筆者가 1984년 『韓國開發研究』 여름호에서 「公務員의 報酬의 水準 및 構造分析」을 할 때부터 가져 왔던 의문점의 하나였다. 理論的 模型을 생각해 보아도 그렇고, 외국의 실증분석 결과를 보아도 결코 공무원보수가 민간보다 낮아야 될 理論的 理由도 없는 것 같고, 그와 같은 외국의 실증

적 예도 찾을 수 없는데, 유독 우리나라 公務員의 報酬는 왜 民間보다 현격히 낮은가, 그 理由는 무엇인가 하는 問題이다.

勞動經濟學者들은 곧 다음과 같이 반문할지도 모른다. 그러한 결과가 나오는 것은 民官 報酬 對比時 職場의 安定性, 將來性, 社會的 尊敬度, 作業環境 등의 差인 소위 補償的 賃金 隔差(compensating wage differentials)를 충분히 감안하지 아니해서 발생하는 것이 아닌가? 만일 이러한 雇傭이 提供하는 非貨幣的 利益의 差를 모두 포함시킨, 勞動에 대한 總反對給付面을 대비하여 보면 民·官의 差는 사실상 없어지는 것이 아닌가 라고 반문할지 모른다. 어느 정도 타당한 주장이다. 그러나 우리나라의 경우 실증분석의 결과를 보면, 비록 자료의 제약은 있다고 하나, 補償的 賃金隔差를 감안한 總反對給付面에서 보아도 공무원의 경우가 민간보다 낮은 보수를 받고 있다는 사실은 부정하기 어렵다. 그렇다면 이 사실을 어떻게 설명할 것인가?

筆者가 가지고 있는 현재의 잠정적 결론은 慣習의 힘이라고 본다. 慣習·慣行(custom)이라는 이야기는 요즈음 主流經濟學者들에게는 생소하게 들릴지 모르나, 古典派의 政治經濟學 以來로 慣習·慣行이 人間の 經濟活動決定에 主要要因의 하나로 認識되어 온 사실을 상기시키고 싶다. 英國의 저명한 勞動經濟學者의 한 사람인 Phelps Brown 教授도 특히 賃金隔差의 決定要因의 하나로 慣習의 역할을 가장 중시하고 있고, 그는 영국의 실증자료를 이용하여 이 主張의 妥當性을 증명하고 있다. 또한 西獨과 프랑스의 職種別 賃金隔差를 보면, 西獨의 경우가 프랑스의 경우보다 작게 나타나는바 그 相異는 人力의 需給만으로는 설

명할 수 없을 정도로 크다. 결국 프랑스의 貴族主義의 文化·傳統과 西獨의 게르만의 共同體 集團意識에서 상이한 職種別 賃金隔差構造가 발생하였다고 밖에 설명할 수 없다고 본다.

筆者가 韓國 法制史學을 연구하는 사람들로 부터 들은 바에 의하면 전통적으로 우리나라의 官吏들은 無報酬가 原則이었다고 한다. 특히 地方官憲, 예컨대 地方의 刑房·吏房 등의 衙前들은 無報酬였고 각자의 生計는 각자가 자기 所有의 조상 대대의 田畝를 경작하여 해결하는 것이 원칙이었다고 한다. 이러한 傳統·慣行의 힘이 아직도 남아 공무원의 낮은 報酬水準 決定要因으로 작용하고 있다고 본다면

너무 심한 이야기일까?

물론 經濟法則에 반하는 관행은 장기적으로 지속될 수 없다. 따라서 우리나라의 경우도 앞으로는 民官對等報酬水準으로 가고 있다고 본다. 현상태가 지속되면 공무원 자체의 優秀 人力確保가 점점 어려워져서 결국 民官隔差의 縮小가 불가피해질 것으로 본다. 그러나 賃金 決定에 있어 慣行·慣習의 힘, 상이한 文化·傳統과 意識構造의 힘은 결코 過小評價되어서는 안되리라고 보는 것이 筆者의 現在의 立場이다.

끝으로 다시 한번 盧博士의 논평에 대하여 감사하다는 뜻을 표하고 싶다. ■■■