

## 政府投資機關의 報酬水準 및 構造

朴 世 逸

本稿에서는 政府投資機關의 適正報酬 水準에 관한 理論을 提示하고 이를 배경으로 하여 25개 정부투자기관의 보수실태를 民間企業 및 公務員의 경우와 對比하여 實證적으로 분석·평가하고자 하였다. 정부투자기관의 報酬水準은 「民間·公共對等의 原則」을 반영하여야 한다는 것이 本稿의 主張이며, 이에 따라 本稿에서는 1985년 3월의 시점에서 公共·民間 각 부문 종사자들의 職種別·學歷別 生涯賃金(退職金 包含) 水準을 推定하여 比較하였고, 동시에 部門別 賃金函數를 推定하여 賃金隔差 構造上的 부문간 相異與否를 檢證하였다.

檢證에 의하면 民間企業(500人 以上)에 비하여 정부투자기관의 平均生涯賃金은 事務管理職의 경우 21%, 生産技能職의 경우 39% 높았다. 同時에 정부투자기관 相互間의 生涯賃金 隔差도 적지 않았다. 반면에 學歷·性·職種에 따른 임금격차는 民間기업에 비하여 정부투자기관이 훨씬 적었다. 報酬體系에 있어서는 사무직의 경우 각종 手當이 民間기업에서는 總給與의 25%를 차지하였으나 투자기관에서는 總給與의 53%에 달하였다. 한편 公務員의 平均生涯賃金은 民間기업의 수준보다 낮아 事務管理職의 경우 民間기업 수준의 71%, 生産技能職의 경우 民間기업 수준의 90%에 불과하였다. 本稿의 結果에 의하면 公共部門의 報酬政策에는 改善의 餘지가 적지 않다고 하겠다.

年の 우리나라의 常用雇 500人以上事業體 總勤勞者 1,151,930名(公務員除外)中 약 11.8%

### I. 問題의 提起

현재 우리나라에서 資本金의 5할 이상을 政府가 出資한 政府投資機關은 25個機關이 있다<sup>1)</sup>. 1985年 현재 이 部門에 從事하고 있는 人員은 135,998名(定員 131,139名)으로서 同

筆者: 서울대학교 法科大學 助教授, 前 韓國開發研究院 研究委員

\* 本 研究를 위해 積極 協助해 주신 KDI의 宋大熙, 張鉉俊, 姜信逸 博士, 公企業研究室 研究員 여러분과 經濟企劃院의 張承珩, 金旼一 課長, 裴國煥 事務官께 感謝의 뜻을 表한다. 특히 裴國煥 事務官의 積極的인 資料 蒐集 協助와 좋은 意見의 提供이 本 研究에 많은 도움이 되었음을 밝힌다.

1) 25個機關은 다음과 같다. 韓國產業銀行, 中小企業銀行, 國民銀行, 韓國住宅銀行, 韓國證券去來所, 韓國

에 해당하는 人力이 政府投資機關에 從事하고 있는 셈이다.

현재의 25個機關中 1974년에 존재했던 機關은 18個機關으로서 당시의 從業員 總數는 47,741名(定員은 51,198名)이었고, 이는 當時 500人以上事業體 總勤勞者 560,451名中 약 8.5%에 달하는 수준이었다. 그 이후 7個機關의 新設과 既存機關의 人員增加 등으로 政府投資機關 從事者數는 지속적으로 增大되어 왔는데, 이는 같은 기간중 500人以上事業體 總勤勞者의 年平均 增加率인 6.8%를 훨씬 웃도는 增加率이 된다.

과거 10餘年間 投資機關의 雇傭伸張率 自體도 民間部門보다 높았지만 1985年 현재 우리나라 500人以上事業體 總勤勞者中 약 11.8%가 投資機關에 從事하고 있음을 생각할 때 投資機關의 雇傭·賃金 등의 動向이 우리나라 勞動市場에 주는 直·間接 影響은 대단히 크다 하겠으며, 國民經濟上 人的資源의 效率의 配分을 기하기 위해서도 投資機關의 雇傭·賃金構造에 대한 體系의이고 深層的인 理解는 重要한 政策研究課題라 하겠다.

1985年 현재 25個投資機關의 總人件費는 약 1兆 2,847億원(製造部門 人件費 7,018億, 事業費部門 人件費 1,263億, 販賣管理費部門 人件費 3,493億, 福利厚生費 1,073億원)이었는데 이는 投資機關의 總費用(營業費用+營業外費

用+特別損失)인 8兆 5,152億원의 약 15.1%에 달하는 수준이고, 營業費用(賣出原價+販賣費 및 一般管理費)인 7兆 1,190億원에는 약 18.0%에 달하는 規模이다. 또한 이는 1985年度 25個政府投資機關이 生産했던 總附加價值 3兆 5,644億원의 약 36.0%에 달하는 수준이다.

이와 같이 큰 規模의 投資機關의 人件費가 과연 適正水準에서 效率的으로 策定·使用되고 있는가 하는 問題는 당연히 重要한 問題가 아닐 수 없다. 勞動生産性의 向上이 수반되지 않은 방만한 人件費 引上은 投資機關의 採算性을 악화시켜 결국 公共料金이나 一般稅金의 引上을 통하여 불필요한 國民負擔의 加重要因이 될 수 있고, 반면에 報酬 내지 人件費의 一方的 抑制는 投資機關從事者들의 士氣低下·非理增大·勞動生産性 下落 및 장기적으로는 勞動力構成의 質의 低下 등의 非效率이 結果로 나타나게 된다. 따라서 科學的이고 合理的인 原則에 기초한 適正報酬水準 및 構造의 維持는 理論的으로나 政策的으로나 重要研究課題가 된다 하겠다.

이를 위하여서는 우선 國民經濟 全般의 人的資源의 效率의 配分을 기할 수 있으며 동시에 社會成員 모두의 衡平의 感覺에 맞는 適正賃金 決定原理는 무엇인가가 理論的으로 규명되어야 한다. 나아가 이 原理에 비추어 볼 때 현재 投資機關의 報酬水準 및 構造의 實態는 어떠한가에 대한 深層的인 實證分析이 이루어져야 하고, 이를 基礎資料로 하여 長短期의 報酬政策方向이 樹立되어야 할 것이다.

그런데 종래 投資機關에 대한 政府의 報酬政策은 客觀的·理論的인 原則보다는 賃金慣行·行政便宜主義·經濟外的인 考慮 등에 의해 影響받은 바 컸다고 판단된다. 또한 學界에서도

造幣公社, 韓國電力公社, 大韓石炭公社, 大韓鑛業振興公社, 韓國石油開發公社, 韓國綜合化學工業株式會社, 大韓貿易振興公社(KOTRA), 韓國道路公社, 大韓住宅公社, 産業基地開發公社, 韓國土地開發公社, 農業振興公社, 農漁村開發公社, 韓國電氣通信公社, 韓國觀光公社, 韓國放送公社(KBS), 國定教科書株式會社, 韓國海外開發公社, 勤勞福祉公社, 韓國가스公社.

適正報酬水準 決定時에 準據가 되어야 할 客觀的이고 合理的인 原則의 모색을 위한 理論的 研究는 물론 政府投資機關의 報酬水準 및 構造의 實態 自體에 대한 實證的 分析도 거의 없었던 것 같다.

本研究는 이상과 같은 問題意識에서 出發하였다. 우선 第Ⅱ章에서 公共部門의 바람직한 適正報酬에 관한 理論을 摸索·提示하여 보았다. 第Ⅲ章과 第Ⅳ章에서는 政府投資機關과 民間企業 및 公務員間의 報酬水準 및 構造에 대한 實證的 比較分析을 1985年 3月을 基準時點으로 하여 행하였고, 第Ⅴ章에서는 政府投資機關의 報酬體系에 대한 分析을 시도하였다. 이상의 分析結果를 綜合하여 第Ⅵ章에서는 앞으로 우리나라에서 바람직한 對政府投資機關 長短期 報酬政策의 基本方向을 提示하였다.

## Ⅱ. 政府投資機關의 適正報酬에 관한 理論的 考察

### 1. 適正報酬의 判斷基準

一般的으로 民間部門의 賃金決定은 勞動力의 需要와 供給狀況을 반영하는 「市場型」 賃金決定인 데 반하여 政府投資機關 및 公務員 등의 公共部門의 賃金決定은 勞動力의 需給狀況에는 直接的 影響을 받지 않는 一種의 「制度型」 賃金決定이라는 特色을 가지고 있다.

현행 政府投資機關 管理基本法 第17條 및 第21條에 의하면 經濟企劃院長官은 每年 10月 31日까지 다음 會計年度의 各投資機關의 豫算

編成에 共同으로 적용되어야 할 事項에 관한 指針을 作成하여 이를 各投資機關의 社長에게 通報하도록 되어 있는바, 이 共通指針에는 다음 會計年度의 投資機關 任職員의 報酬에 대한 基本指針이 포함되어 있어 이 指針에 맞추어 各機關의 理事會에서 구체적 報酬內容을 정하게 되어 있다.

따라서 經濟企劃院長官이 作成하는 共通指針은 投資機關의 報酬水準은 물론 報酬構造에 직접적이고 결정적 影響을 미치게 되며, 그러한 의미에서 投資機關의 賃金決定은 勞動市場의 需給原理의 作用이 상당히 제약을 받는 「制度型」 賃金決定方式이라 하겠다.

그런데 民間部門의 勞動市場의 경우는 個別産業이나 個別企業別로 들어가 微視的으로 分析해 보면, 반드시 競爭的 勞動市場이라고 볼 수 없는 경우도 적지 않으나 民間部門 勞動市場 전체를 하나의 總量的·巨視的으로 파악하면 일반적으로 競爭的 勞動市場(상당한 정도로 자유로운 勞動移動과 勞動情報의 흐름)이라고 보아도 무방하다. 여기에 民間企業의 利潤極大化의 動機를 假定하면, 民間部門의 賃金水準은 勞動市場에서의 需要와 供給이 일치하는 수준에서 결정되고 이때의 賃金은 勞動의 限界生産物의 市場價格(value of marginal product)과 일치할 것이라고 보아도 큰 무리는 없다.

그러므로 民間部門 賃金の 適正水準(fair wage) 與否는 A.C. Pigou의 주장대로 經濟의 各部門(職種, 産業, 地域 등)에서 賃金이 그 部門의 勞動의 限界生産物(혹은 平均生産物)의 市場價格과 일치하는가, 賃金の 人力配分機能이 效率的으로 이루어져 人力配分狀況이 國富의 極大化를 가능케 하는 配分인가 등의 기준에 의해 一應 判斷하여 볼 수 있다<sup>2)</sup>.

2) A.C. Pigou(1952). 특히 Chapter XIV 참조.

그러나 公共部門(公務員·政府投資機關)의 경우에는 본래 利潤極大化나 費用極小化라는 市場의 制約이 존재하지 않기 때문에 右下方 기울기를 가지는 勞動需要曲線 自體가 존재하지 않는다. 또한 公共部門의 勞動生産物(公共서비스)은 民間部門의 경우와 달라 일반적으로 市場에서 자유롭게 거래되지 아니하므로 勞動生産物의 市場價格 算定이 심히 어렵고 公共서비스의 경우, 勞動의 限界 내지 平均生産物의 測定自體가 곤란한 경우가 많다. 이상의 理由로 公共部門의 適正賃金決定을 위해 賃金과 限界(혹은 平均)生産物의 市場價格과의 對比를 시도함은 사실상 불가능에 가까우므로 公共部門의 경우에는 별도의 適正賃金決定原理가 모색 제시되어야 할 것이다.

그러면 公共部門의 賃金水準의 適正線은 무엇을 기준으로 하여야 할 것이며 어느 수준에서 결정될 때 社會·經濟적으로 바람직하다고 할 수 있는가? 여기서 나오는 것이 「民間·公共 對等の 原則」(comparability principle 혹은 prevailing wage principle)이라 하겠다. 즉 同一職種이나 職務에 從事하는 同質勞動의 경우 公共部門의 報酬水準은 民間部門과 對等·同一한 수준이어야 한다는 原則이다<sup>3)</sup>.

이 原則은 衡平에 대한 社會的 通念과 人的 資源配分の 效率性達成이라는 원칙에 모두 합당한 것이 된다. 우선 同質의 勞動이 同一(내

지 類似)職務에 從事하면서 단순히 公共部門이기 때문에 民間對比 높은 報酬 혹은 낮은 報酬를 받는다는 것은 社會通念에 기초한 衡平·公平의 原則에 명백히 위배되는 것이 된다. 또한 同質勞動者의 報酬에 대하여 民間과 公共部門間에 隔差가 존재한다면 이 隔差가 해소되어 民間·公共 對等の 原則이 實現될 수 있을 때까지 報酬가 낮은 部門에서 높은 部門으로 人力의 移動이 발생하여야 하고, 그렇게 되어야 兩部門의 勞動의 限界生産性은 같아져서 社會的 總生産物(公共財+民間財)은 極大化될 수 있을 것이다. 그런데 만일 이러한 勞動의 自由移動이 制度的 要因(예컨대 公共部門의 定員管理, 內部勞動市場의 開發 등)으로 인하여 사실상 어려워 兩部門의 賃金隔差가 持續적으로 존재한다면(즉 兩部門의 勞動의 限界生産性의 隔差가 持續된다면), 社會的 總生産物의 極大化는 이룩될 수 없고, 이는 곧 適材適所의 人力活用이란 面에서 人力資源의 浪費를 초래하게 됨을 의미하게 된다. 따라서 人的資源의 效率의 配分이라는 측면에서도, 또한 一般人的 衡平의 感覺에 합치한다는 측면에서도 이 兩者를 공히 만족시키는 「民間·公共 對等の 原則」이 필요하게 된다<sup>4)</sup>.

다음으로 여기서 留意할 것은 「民間·公共 對等の 原則」을 이야기할 때 대등하여야 하는 것은 단순히 報酬水準뿐만 아니라 職場의 安定性·將來性·社會的 尊敬度·勞動時間·作業環境·福利厚生水準 등 雇傭이 提供하는 非貨幣的 利益까지를 포함한, 勞動에 대한 總反對給付(total compensation)이어야 한다는 것이다<sup>5)</sup>.

그런데 이러한 非貨幣的 利益을 모두 貨幣 價値로 換價하는 것은 쉬운 일은 아니고 또한

3) S. Smith(1977), J. Meade(1982), J. Fallick & R. Elliot(1981), W. Fogel & D. Lewin(1981). 1962年 미국의 聯邦給料改善法(Federal Salary Reform Act)에는 다음과 같이 규정되어 있다. "Federal pay rates be comparable with private enterprise pay rates for the same level of work."

4) 「民間·公共 對等の 原則」의 必要性에 대한 詳論은 朴世逸(1984, 여름) 參照.

5) 소위 Adam Smith의 補償의 賃金隔差(compensating wage differentials)를 공제한 후 兩部門의 賃金隔差의 有無를 對比 判斷하여야 된다는 의미이다. (A. Smith(1937) Chapter X, Part I을 참조.

勤勞者 個人에 따라 각각 相異한 評價가 나올 수도 있다. 예컨대 어떤 사람은 職場의 將來性의 價値를 높이 評價하여 低賃金을 기꺼이 감수할 수도 있고, 다른 사람은 將來性보다는 現在의 高賃金 쪽을 選好할 수도 있다. 그러므로 현재 公共과 民間部門間에 報酬水準의 隔差가 존재하더라도 그 사실만으로 이것이 兩部門間의 雇傭의 非貨幣的 利益의 差까지를 포함한 總反對給付面에서도 반드시 隔差가 存在함을, 즉 「民間・公共 對等의 原則」이 實現되고 있지 않음을 의미한다고 할 수는 없다.

따라서 現實的으로 「對等의 原則」을 活用할 때, 예컨대 현재 公共部門과 民間部門間에 어느 정도 總反對給付面에서 對等의 原則이 實現되고 있는가를 檢證할 때 단순히 報酬水準의 對比에 그치지 않고 다음과 같은 補助的 判斷基準이 추가로 필요하게 된다. 그것이 곧 「必要人力(優秀人力)確保의 基準」(manpower availability criteria)이다<sup>6)</sup>.

이는 곧 현재의 公共部門의 總給付水準이 과연 對等의 原則에 합치하는가 여부의 判斷基準의 하나로 公共部門이 量的으로뿐만 아니라 質的으로도 必要人力의 確保에 현재 내지 가까운 장래에 어려움이 있는가 없는가 라는 기준을 활용한다는 것이다.

이상과 같이 必要人力確保의 기준을 補助的으로 활용하는 것은 雇傭特徵의 차이에서 오는 非貨幣的 利益의 相異를 勤勞者 스스로가 평가하게 하여 그들의 勞動市場에서의 움직임을 관찰함으로써 雇傭部門間의 非貨幣的 利益의 相異에 대한 그들의 貨幣的 評價와 나아

가 이를 포함한 總給付의 差異를 간접적으로 類推하는 방법이라 하겠다. 왜냐하면 본래 一般勤勞者들의 職業選擇時 혹은 職場移動時의 重要決定基準은 그 職業 혹은 職場이 提供하는 總給付일 것이므로 一般勤勞者들의 職業選擇 및 職場移動樣態를 관찰함으로써, 예컨대 어느 쪽으로 보다 優秀人力이 많이 물리는가 등을 가지고 總反對給付面(이때 당연히 非貨幣的 利益에 대한 勤勞者들의 貨幣的 評價도 포함된다)에서 部門間 격차가 여하한가를 판단할 수 있기 때문이다.

## 2. 政府投資機關의 過雇傭 및 高報酬의 傾向

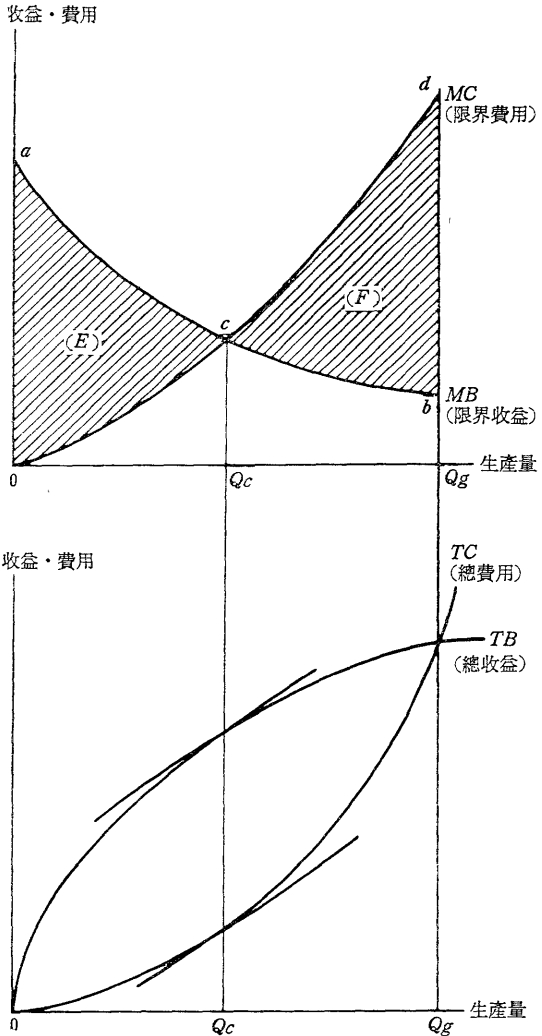
다음으로 實證分析에 들어가기에 앞서 일반적으로 投資機關의 行態를 理論化・모델化하여 보면 投資機關에는 民間對比 過雇傭과 高報酬의 傾向(bias toward overemployment and higher wage)이 뚜렷이 존재하고 있다는 점을 지적하고자 한다. 환언하면 理論的으로 볼 때 投資機關에는 過雇傭・高報酬의 傾向을 가질 수밖에 없는 經濟的・制度的 要因들이 內在하고 있다는 것이다. 이 理論的豫測을 우리나라의 實證分析에 앞서 밝혀 두는 것은 본래 政府投資機關의 報酬問題・定員管理問題가 왜 발생하는가, 그리고 앞으로 올바른 報酬 및 定員管理政策을 수립함에 있어 어느 問題에 留意하여야 하는가 등을 事前에 정확히 把握・理解하는 데 도움이 되기 때문이다.

本稿에서는 政府投資機關의 目的函數(objective function)가 豫算極大化(budget maximization)라고 보았던 W. Niskanen의 모델을 基礎로 하여<sup>7)</sup>, 이를 약간 發展시켜 投資機關은 그 나름의 效用極大化의 論理에 따라 움직

6) 註 3을 參照.

7) 政府部處와 政府投資機關의 行態를 經濟모델化하는 것 試圖는 William A. Niskanen Jr.(1971)에서 시작되었다. Niskanen의 모델이 提示된 이후 많은 學者

〔圖 1〕 民間企業과 政府投資機關과의 生産量決定原理의 差異



인다고 假定하고, 이 모델을 生産物市場에 局限시키지 않고 生産要素市場, 즉 投資機關의 勞動市場의 行態까지 擴張을 시도하였다. 그렇게 하면 後述하는 바와 같이 投資機關에는 過雇傭·高報酬에의 理論的 傾向이 강력히 존

들의 參與에 의해 그의 모델이 修正·發展되어 오고 있고, 이 分野에 대한 研究가 최근에 급격히 증가하고 있는 實情이다. 이 分野에 대한 비교적 좋은 survey 로서는 Mueller(1979), Jackson(1983), Hartley & Tisdell(1981, 특히 14, 15章)를 參照.

재함을 쉽게 알 수 있다. 그러면 이러한 경향이 존재함을 보기 위해서 政府投資機關의 行態에 대한 간단한 모델化作業에 들어가자.

우선 投資機關은 效用極大化(utility maximization)의 論理에 따라 行動한다고 假定하고 이때의 效用函數의 構成要素로서는 (1) 生産量의 크기(Q) (2) 豫算上 自由裁量分의 크기(discretionary expenditure; S)라고 하자. 여기서 豫算上 自由裁量分의 크기란 總豫算(收入)에서 總生産費를 控除한 부분으로서 이 부분은 不要不急한 高級事務室의 建築 및 維持, 厚한 賞與金, 빠른 昇進, 必要以上の 高級人力의 確保, 對政府 및 對民 各種로비, 弘報活動 등에 사용될 수 있는 機關任意의 豫算을 의미한다.

먼저 效用函數의 構成要素中 生産量의 크기(Q)를 極大化하려는 측면부터 살펴보자. 生産量의 크기를 增大하려면 自然히 豫算의 擴大가 불가피할 것인데 投資機關의 監督官廳인 政府는 어디까지 豫算의 增大를 許容할 것인가? 政府는 당해 投資機關이 產出하는 生産物에 대한 一般國民의 需要, 즉 總社會의 收益(total benefit: TB)과 그를 生産하기 위해 드는 總社會의 費用(total cost: TC)이 일치하는 수준까지만 豫算의 크기를 허용할 것이다. 그러나  $TB \geq TC$ 의 범위내에서 구체적으로 어느 수준에서 어떠한 生産函數를 採擇하여 生産할 것인가까지는 政府의 介入이 어렵다.

그 주된 이유는 情報費用(information cost) 때문에 발생한다. 즉 과연 가장 效率的(最低費用)인 生産函數(生産方式)를 採擇하고 있는지,  $TB \geq TC$  범위내에서 과연 어느 수준에서 生産量을 確定짓는 것이 소위 「파레토」最適(pareto optimal)이 되는지 등을 政府가 직접

모니터하기 위해선 利用可能한 各種生産函數에 대한 充分한 情報 및 投資機關 生産活動의 限界收益(marginal benefit:  $MB$ )과 限界費用(marginal cost:  $MC$ )에 대한 상세한 資料가 前提되어야 한다. 그러나 政府로서는 이러한 資料 및 情報을 充分히 얻기 어려울 뿐 아니라 또한 반드시 얻어내야 할 經濟的 誘因도 없다<sup>8)</sup>.

따라서 政府는  $TB \geq TC$ 의 기준만을 가지고 그 기준의 범위내에서 豫算을 許容한다. 이러한 狀況下에서 投資機關이 生産量의 極大化를 도모한다면 當然 投資機關은 「파레토」最適條件인  $MC=MB$ 의 수준에서 生産量을 결정하지 않고  $TC=TB$ 의 수준까지 生産量을 擴大하려 할 것이다. 그런데 이 生産量이 極大化되는 점이 동시에 當該機關의 總豫算이 極大화되는 수준이 됨에 유의해야 한다.

[圖 1]을 보면 民間企業이라면 利潤極大化, 즉  $Max(TB-TC)$ 의 論理에 따라 움직일 것이므로 當然  $MB=MC$ 가 되는 수준, 즉  $Q_c$ 에서 生産量을 결정할 것이 명백하나 利潤極大化가 아니라 豫算許容範圍, 즉  $TB \geq TC$ 의 범위내에서 生産量極大化를 追求하는 政府投

資機關은  $TB=TC$  수준, 즉  $Q_c$ 의 수준까지 生産活動을 擴大하려 할 것임을 알 수 있다.

그런데  $Q_c$ 點에서의 投資機關의 總豫算은  $OabQ_c$ 가 되므로  $Q_c$ 點이란  $TB \geq TC$ 라는 豫算許容 範圍내에서 總生産物만이 아니라 동시에 總豫算도 極大化하는 점임을 알 수 있다<sup>9)</sup>.

지금까지는 投資機關이 生産量의 極大化만을 도모하는 경우를 보았으나 生産量( $Q$ )뿐 아니라 豫算上의 自由裁量分( $S$ )의 增大도 동시에 추구한다면  $Q$ 와  $S$  사이에는 일정의 「트레이드 오프」(trade off)가 존재하므로  $MaxU(Q, S)$ 하기 위해선  $Q$ 와  $S$ 의 諸組合(combination)중에서 投資機關의 無差別曲線과 만나는 點에서 生産量을 결정하게 된다는 관계가 成立한다. 이 관계를 나타낸 것이 [圖 2]의 (1)이다.

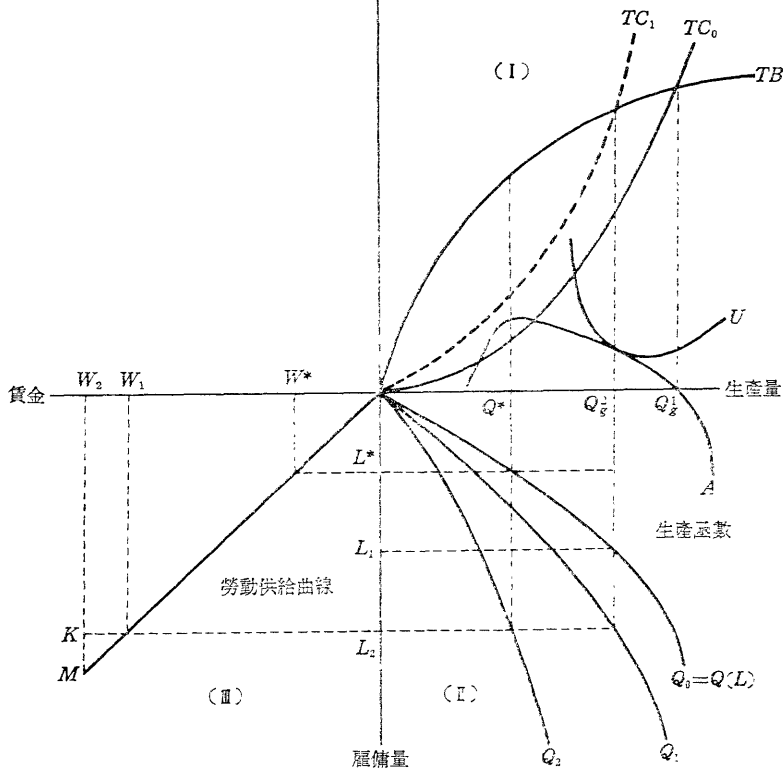
여기서  $S$ 란 이미 앞에서 定義하였듯이 總收入(豫算:  $TB$ )과 總生産費用( $TC$ )과의 차이므로 이는  $TB-TC$ 가 가장 클 때 極大化되고  $TB=TC$ 일 때 0이 되므로, [圖 2]의 (1)에서  $S$ 의 크기는  $A$ 와 같은 曲線으로 나타날 것이다. 이  $A$ 曲線과 效用函數에서 도출된 投資機關의 無差別曲線( $U$ )과 만나는 點이  $Max(Q, S)$ 點이 되고 결국 이 點에서  $Q_c$ 수준의 生産量이 결정된다.  $Q$ 만을 極大化하는 경우의 生産點은  $Q_c$ 이었으나  $Q$ 와  $S$ 를 동시에 極大化하는 경우의 生産點은  $Q_c$ 로 縮小移動됨을 알 수 있다.

그런데  $S$ 라는 豫算上 自由裁量分이 不要不 急한 高級事務室의 建築, 厚한 報酬政策, 必要以上の 高級人力의 確保, 對政府·對民로비 活動 등에 사용된다고 한다면, 여기서 발생하는 各種  $X$ -非效率( $X$ -inefficiency)은 자연  $TC$  曲線을  $TC_0$ 에서,  $TC_1$ 으로 上方移動시키는 結

8) 公共選擇理論(public choice theory)에서 이야기하는 소위 投票權者의 合理的 無知(rational voters' ignorance) 때문에 國會議員이나 行政府 官僚들의 行態가 어떻게 영향을 받는가 하는 主張들을 想起하기 바란다. 投票權者의 合理的 無知에 대한 平易하지만 잘 整理된 설명은 E.K. Browning & J.M. Browning(1983). 특히 pp. 65~76 參照.

9) 여기서  $TB$ 란 國民이 投資機關의 生産物에 대해 기꺼이 支拂할 金額(willingness to pay)의 合을 말하고 이는 税金이나 公共料金の 形態로 政府에 걸어들어져, 다시 投資機關에 配分되어 機關의 總收入( $TB$ ), 즉 豫算이 된다. 일반적으로 消費者가 기꺼이 支拂할 價格과 限界生産費( $MC$ )—完全市場下에서의 市場價格—와의 차이를 消費者 剩餘(consumers' surplus)라고 한다면 [圖 1]에서 民間企業의 경우라면  $Q_c$ 에서 生産量이 결정되므로 ( $E$ )만큼의 消費者剩餘가 發生可能하였을 터인데 投資機關의 경우는  $MC > MB$ 인 狀態, 즉  $Q_c$ 까지 生産擴大를 하게 되므로 消費者剩餘가 모두 消盡됨을 알 수 있다. 즉 ( $E$ )=( $F$ )인 것이다.

[圖 2] 政府投資機關의 生産量·雇傭量·賃金決定「메카니즘」  
收益·費用



과를 야기할 것임과 동시에 [圖 2]의 (II)에서도 가장 效率的인 生産函數(費用極小化의 生産方式)인  $Q_0$ 에서, 非效率的인 生産函數인  $Q_1$ 으로의 移動이 發生함을 의미한다. 그 結果는  $Q_2$ 를 生産하기로 한 본래의 最低必要雇傭量  $L_1$ 에서  $L_2$ 로의 雇傭量增大, 즉 過雇傭을 의미하게 된다.

그러면 이때의 賃金水準은 어떻게 될까? 만일 投資機關의 賃금이 市場型, 즉 勞動需給에 의하여 결정된다면 賃금은 [圖 2]의(III)에서  $W_1$ 의 수준에서 결정될 것이나 投資機關의 賃金決定이 制度型이고 또한 豫算上 自由裁量分인  $S$ 의 一部가 후한 보너스, 福利厚生費, 빠른 昇進·昇給 등에 사용된다면 投資機關의 報酬는 市場型賃金水準인  $W_1$ 보다 높은  $W_2$ 의 수준(高賃金)에서 결정될 것이다. 이러할 때

[圖 2]의 (III)에서  $\overline{KM}$ 만큼의 勞動列(labor queue)이 항상 採用機會를 기다리며 대기하는 현상, 즉 人力의 만성적 超過供給 내지는 超過資格者의 過多雇傭을 招來하게 된다.

이상의 投資機關의 過生産·過雇傭·過賃金의 傾向은 利潤極大化나 費用極小化의 市場的 壓力下에 있는 民間企業의 경우와 對比하여 보면 더욱 뚜렷하게 드러난다. [圖 2]에서 民間企業의 경우라면  $MC=MB$ , 즉  $Max(TB - TC)$ 의 수준에서 生産活動을 결정할 것이므로 生産量은  $Q^*$ 가 될 것이고, 費用極小化를 위해 가장 效率的인 生産函數인  $Q_0$ 를 選擇할 것이므로 雇傭量은 자연  $Q^*$ 에 대응하는  $L^*$ 에서 결정될 것이며, 동시에 賃금은 市場型賃金水準인  $W^*$ 에서 결정될 것이다. 이를 政府投資機關의 경우인  $Q_2, L_2, W_2$ 와 각각 비교하



여 보면 投資機關의 過生産 ( $Q_2^*Q^*$ ), 過雇傭 ( $L_2L^*$ ), 高賃金 ( $W_2W^*$ )의 크기를 把握할 수 있다.

그러면 만일 政府가 이상의 問題點들을 熟知하고 投資機關의 生産活動을 一定水準(예컨대 [圖 2]의 (I)에서  $Q^*$ )으로 制限하고 豫算規模를 축소하는 政策對應을 하는 경우에는 어떻게 될까? 이러한 경우에는 投資機關은 보다 非效率的 生産函數를 採擇함으로써 (예컨대 [圖 2]의 (II)에서  $Q_1$ 에서  $Q_2$ 로의 移動), 기존의 雇傭規模나 기존의 높은 報酬( $L_2$ 와  $W_2$ )를 지속적으로 유지시키려 할 것이며 이는 항상 가능하다. 왜냐하면 個別投資機關이 어떠한 生産函數를 採擇할 것인가는 情報費用 때문에 政府가 직접 介入決定하기 힘든 사항이기 때문에 대부분 投資機關의 獨自的 決定에 의존한다. 또한 앞에서 본  $S$ 를 活用하여 專門家集團 등을 동원하여 對政府 로비를 強化함으로써 다른 生産函數로의 移動( $Q_2$ 로의 移動)의 불가피성을 얼마든지 설득시킬 수도 있다고 하겠다.

결국 監督官廳인 政府와 投資機關과의 관계는 理論적으로 볼 때 雙方獨占(bilateral monopoly)의 관계이다. 따라서 兩者는 一種의 交渉關係(bargaining situation)에 놓이게 되므로 어느 쪽의 交渉力이 크가에 따라 兩者間에 발생하는 諸結果(예컨대 豫算·定員·報酬 등의 크기)가 달라질 수 있다. 그런데 交渉力은 대부분의 경우 자기가 지배할 수 있는 情報量에 比例한다. 投資機關은 보다 풍부한 情報와 資料를 活用—실은 많은 情報를 投資機關만이 獨占하고 또한 스스로 情報를 生産하는 경우도 많다—하여 自身들의 生産物에 대한 國民一般의 需要를 政府로 하여금 過大評價하도록

하고 費用의 側面은 過小評價하도록 유도할 수도 있다. 아니 投資機關의 費用函數 속에 生産量(豫算)의 極大화가 포함되어 있다면 반드시 그런 방향으로 움직일 것이다. 그렇다면 그 결과는 投資機關의 規模의 過大擴大로 연결되고 이는 앞에서 본 바와 같이 過雇傭·高賃金の 同時隨伴을 초래할 것이다.

이상에서 우리는 利潤極大化의 壓力을 받지 않는 政府投資機關의 行態에 대하여 몇가지 理論的 豫測을 시도하여 보았다. 이상의 論理에 기초하여 投資機關에 構造的·體質的으로 內在하는 각종 非效率를 어떻게 縮小시켜 나갈 것인가 하는 政策問題에 대한 本格的 分析도 가능하겠으나 이는 本研究의 目的 밖의 問題이다. 여기서는 다만 投資機關 報酬政策의 바람직한 基準·方向 등을 논함에 있어 앞에서 본 理論的 豫測이 가능한 問題들에 대한 충분한 事前 理解 내지 警戒가 반드시 필요하다는 點만을 指擣해 두고자 한다.

### Ⅲ. 民間企業·公務員·投資機關의 報酬水準 比較

#### 1. 比較基準 및 方法

지금까지 앞에서는 주로 理論的 分析이 중심이었다. 公共部門의 適正報酬水準 決定原理로서는 「民間·公共 對等의 原則」이 필요하다는 點과 政府投資機關에는 民間對比 過雇傭·高賃金の 傾向이 構造的으로 內在되어 있다는 點 등을 밝혔다. 그렇다면 현재 우리나라에서 投資機關의 報酬는 과연 어느 수준이고, 어느

정도 「對等의 原則」이 지켜지고 있는가, 과연 理論의 모델이 豫測하듯이 우리나라에서도 投資機關은 民間對比 高賃金を 받고 있는가 등의 問題에 대한 實證分析으로 들어가자.

우선 本研究에서 部門間 報酬水準의 比較는 原則적으로 從事者가 勞動에 대한 反對給付로서 받는 一體의 金錢的 補償을 모두 포함하였다. 그리하여 原則적으로 民間企業과 投資機關의 경우에는 定額給與(諸手當包含)+超過給與+年間特別給與×1/12를 기준으로 하였고<sup>10)</sup>, 公務員의 경우는 本俸+(期末手當+精勤手當)×1/12+家族手當+長期勤續手當(4級 以下)+情報費(5級 以上)를 比較對象으로 하였다.

比較基準으로서 本研究에서는 生涯賃金(lifetime earnings)의 概念을 사용하였는바 生涯賃金이란 入職에서 退職時까지 받는 總報酬를 意味한다. 本研究에서는 資料의 統一을 위하여 25~54歲까지를 기준으로 하여 部門別 年齡-賃金表(age-earnings profile)를 작성하여 동기간중의 生涯賃金を 算出, 部門間 報酬水準의 比較基準으로 活用하였다.

生涯賃金を 比較基準으로 採擇한 理由는

첫째, 報酬는 年齡이나 勤續年數가 증가함에 따라 上昇하는 一般的 傾向이 존재하는바 그 上昇의 幅은 部門間·企業間에 차이가 존재할 뿐 아니라 同一企業 내지 部門內에서도 年齡階層別(예컨대 30代와 40代間)로도 起伏이 존재할 수 있다. 따라서 어느 特定年齡層만을 選擇·比較하는 것은 選擇의 任意性이 개입되

어 比較의 客觀性이 낮아진다. 예컨대 어느 企業 내지 部門에서는 20~30代에 比較적 낮은 報酬를 주다가 40~50代에 高報酬를 주는 賃金慣行이 있을 수 있고, 다른 部門 내지 企業에서는 정반대의 賃金慣行이 존재할 수 있으므로 生涯賃金を 比較하지 않으면 比較의 客觀性을 해할 우려가 있다.

둘째, 年齡-賃金曲線의 기울기가 各機關別로 상이한 이유는 機關別 賃金慣行, 體系의 差를 반영할 뿐 아니라 各機關別 昇進·昇給의 緩急의 차이도 반영하고 있다. 그런데 勤勞者들의 職場選擇時 決定基準이 되는 賃金은 特定時點의 賃金(예컨대 入職時 賃金)이 아니라 昇進의 緩急이나 每年 自動引上分(定期昇給分)의 크기 등도 함께 고려된 生涯賃金이 그 기준이 된다. 따라서 人力配分의 效率性 등을 把握하기 위한 部門間 報酬比較에서는 生涯賃金を 택함은 合理的이라 하겠다.

一般的으로 部門間 報酬水準의 比較에 있어서 두 가지 比較方法이 있다. 첫째 方法은 業務의 性格·內容이 同一 내지 類似한 職務(職種)를 各部門에서 選定하여 이들간의 生涯報酬를 比較하는 方法이다. 예컨대 政府投資機關의 타이피스트와 民間企業의 타이피스트의 報酬比較가 그 예이다.

두번째 方法은 學歷·經歷(年齡)·性 등의 人的資本(human capital)량을 나타낸다고 볼 수 있는 指標를 活用하여 同質의 勤勞者라고 판단되는 그룹을 兩部門에서 추출 이들간의 生涯報酬水準을 比較하는 方法이다. 첫번째 方法은 同種業務間의 報酬比較이고, 두번째 方法은 同質勤勞者간의 報酬比較이다.

本研究에서는 두번째의 方法을 原則으로 하고 이에 첫번째의 方法을 加味하는 接近方法

10) 投資機關의 경우에는 基本給與, 賞與金, 各種手當 등의 附加給與는 물론 포함시켰고 福利厚生費중에서도 給與性이 있는 給食費와 體力鍛鍊費는 포함시켰으나 越多補助費와 學資金補助의 경우는 基準의 統一이 어려워 포함시키지 못하였다.

을 택하기로 하였다. 즉 먼저 學歷・年齡・性 등을 기준으로 同質勞動이라고 판단되는 그룹을 추출, 이들의 部門間 報酬比較를 原則으로 하고, 여기에 비교되는 勤勞者들이 수행하는 業務의 同質性を 높이기 위해 職種을 事務管理職과 生産技能職으로 나누어 比較分析하였으며, 동시에 學歷・年齡・性 등의 기준만으로는 충분히 파악되지 않는 勞動力의 質的差異를 감안 民間部門의 比較對象을 常用勤勞者 500人以上의 大企業體에 한정시킴으로써 比較勞動力의 同質性を 보다 提高하려고 노력하였다.

本研究에서 部門間(投資機關・民間・公務員) 報酬比較의 基準時點은 1985年 3月이다. 民間企業體의 賃金資料는 勞動部の 職種別賃金實態調査 데이프를 活用하였는바 研究時點에서 가장 最近資料는 1984年 3月 基準調査였으므로 이를 勞動部の 「每月勞動統計調査報告書」 資料를 사용, 1985年 3月時點으로 調整하였다<sup>11)</sup>. 比較對象은 500人以上 民間企業體의 事務管理職과 生産技能職에 한정하였기 때

문에 民間部門 勤勞者數는 總242,580名이었다. 政府投資機關의 賃金資料는 勞動部の 職種別賃金實態調査時 사용하는 標本抽出方法 및 設問紙와 동일한 방법과 내용으로 經濟企劃院이 직접 1985年 3月 기준으로 集計한 資料를 活用하였고, 이때 標本勤勞者數는 7,999名이었다.

公務員의 報酬資料는 1985年 公務員俸給表와 附屬資料에서 1985年 3月 기준 職級別・號俸別 報酬水準을 구하였고 公務員 개개인의 職級・號俸・學歷・年齡・性・職種 등의 微視資料는 1983年 4月 기준으로 總務處가 조사한 公務員統計데이프를 活用하였다. 本研究에서는 公務員統計데이프 資料를 公務員俸給表에 연결함으로써 公務員 개개인의 學歷・年齡・性 등의 微視資料와 동시에 各人の 報酬水準을 구할 수 있었다. 民間部門과의 對比를 위하여 一般行政職과 技能職에 從事하는 公務員만을 抽出하였기 때문에 本研究에서 活用되는 公務員標本數는 328,368名이었다.

## 2. 報酬水準 및 構造의 比較結果

### 가. 職種別 生涯賃金の 部門間 對比

앞에서 提示한 資料 및 方法에 基礎하여 算出した 部門間・職種別生涯賃金(25~54歲)을 보면 <表 1>과 같다. <表 1>을 보면 1985年 3月 현재 政府投資機關의 生涯賃金은 事務管理職의 경우 民間보다 약 13.8% 높은 수준이고, 生産技能職의 경우에는 報酬隔差가 더욱 벌어져 投資機關이 民間對比 약 31.9%를 더 받는 것으로 나타났다. 반면에 公務員의 경우를 보면 事務管理職은 民間水準의 67.2%에 그치는 낮은 수준이고, 生産技能職의 경우는 民官隔

11) 1984年 「聯種別賃金實態調査報告書」 데이프에 나타난 月給與額(定期給與+超過給與)은 1984年 3月分의 金額이고 年間特別給與額은 1983年 1~12月까지의 數值이다. 우리가 필요한 것은 1985年 3月分의 月給與額과 1984年 1~12月까지의 年間特別給與額이었다. 이를 구하기 위해 「每月勞動統計調査報告書」에서 月給與額과 年間特別給與額 각각의 동기간중의 增加率을 算出, 구한 數值는 月給與額은 8.09%(1984.3부터 1985.3까지), 特別給與는 8.426%(1983.1~12부터 1984.1~12까지)이었다. 이 增加率을 적용하여 각각의 必要數值를 算出하였다. 실인즉, 보다 바람직한 것은 1985年 1~12月까지의 年間特別給與額을 사용하는 것이기는 하나 이는 研究時點에서 구할 수 없었다. 따라서 年間特別給與額의 경우는 1984年 實績值(1984.1~12)를 사용하였는바 民間과 投資機關의 報酬對比時에는 特別給與의 경우 모두 1984年 實績值를 사용하였기 때문에 問題가 없으나 公務員의 경우는 特別給與의 경우 85年 實績值를 사용하였기 때문에 民間 및 投資機關과 對比時 약간의 上方偏倚가 있을 수 있음을 밝힌다.

차가 약간 줄어 民間 100에 公務員 84의 수준으로 나타났다. 대체로 政府投資機關은 民間部門보다 高水準의 報酬를, 公務員은 民間보다 低水準의 報酬를 받고 있으며, 投資機關 報酬의 民間對比 상대적 優位는 특히 生産技能職에 크게 나타나는 것이 特徴的이라 하겠다. 그러나 <表 1>은 部門間 生涯賃金の 대체적

수준을 보기 위한 一次試圖(first approximation)에 불과하다. 왜냐하면 部門間 職種과 年齡構成의 差異<sup>12)</sup>는 감안되었으나 아직 部門間 學歷構成의 차는 감안되지 아니했기 때문이다. 各部門의 勤勞者들을 學歷·職種別로 세분하여 그들의 生涯賃金を 算出·對比한 結果는 <表 2>와 같다.

<表 1> 部門間·職種別 生涯賃金(25~54歲)의 比較(男子)

	事務管理職			生産技能職		
	生涯賃金(百萬元)	月平均生涯賃金(萬元)	指數(%)	生涯賃金(百萬元)	月平均生涯賃金(萬元)	指數(%)
投資機關	288	80.0	113.8	190	52.7	131.9
民間企業(500人以上)	253	70.3	100.0	144	40.0	100.0
公務員	170	47.2	67.2	121	33.6	84.0

註: 1) 公務員의 경우 一般行政職은 事務管理職으로 分類하였고, 技能職과 雇傭職은 生産技能職으로 分類  
 2) 生涯賃金은 25~54歲까지 總期間中 받는 報酬額의 單純合計이고 現在價値로 割引은 하지는 아니했으며, 男子단의 報酬額임.  
 3) 月平均 生涯賃金은 生涯賃金 總額을 25~54歲 동기간의 總月數인 360個月로 나눈 것임.  
 資料: <附表 1>에서 算出.

<表 2> 部門別·學歷別·職種別 月平均生涯賃金(25~54歲)의 比較

(단위: 萬원)

	投資機關	民間企業(500人以上)	公務員
事務管理職(男)			
大卒者	85.0(98.1)	86.7(100)	50.6(58.3)
專門大卒者	76.9(124.2)	61.9(100)	47.2(76.2)
高卒者	66.4(116.6)	56.9(100)	45.8(80.5)
中卒以下者	51.4(116.3)	44.2(100)	44.4(100.6)
全體	80.0(113.8)	70.3(100)	47.2(67.2)
生産技能職(男)			
大卒者	65.6(119.3)	55.0(100)	33.6(61.1)
專門大卒者	56.1(115.4)	48.6(100)	33.3(68.5)
高卒者	55.0(124.5)	44.2(100)	35.0(79.2)
中卒以下者	49.4(129.0)	38.3(100)	32.5(84.9)
全體	52.8(131.9)	40.0(100)	33.6(84.0)

註: 1) ( )는 民間對比(民間=100)指數.  
 2) 月平均 生涯賃金の 算出은 <表 1>과 동일함.  
 資料: <附表 1>에서 算出.

12) 우리는 特定年齡階層의 賃金을 比較하는 것이 아니고 生涯賃金(25~54歲)을 對比하고 있으므로 各部門 勤勞者들의 年齡構成의 차이는 이미 감안된 셈이다.

### 나. 學歷別·職種別 生涯賃金の 對比

〈表 1〉에서 投資機關의 事務管理職 報酬는 民間對比 平均 약 13.8% 높은 수준으로 나타났으나 學歷別로 세분하여 보면 기복이 크다. 〈表 2〉를 보면 大卒者의 生涯賃金(25~54歲)은 民間보다 오히려 1.9% 정도 投資機關이 낮은 것으로 나타나는 반면, 高卒者와 專門大卒者의 경우 生涯賃金은 각각 民間對比 16.6%, 24.2%씩 높은 수준으로 나타난다. 결국 投資機關 事務管理職의 경우 生涯賃金은 大卒者의 경우에는 民間對比 차이가 없으나 中高卒과 專門大卒者의 경우에는 民間보다 크게 높은 수준을 받고 있는 셈이다.

民間·公共對比에서 公共部門 高學歷者가 상대적으로 불리한 것은 投資機關보다 公務員의 경우가 더욱 심하여 大卒公務員은 民間水準의 58.3%밖에 미치지 못하는 낮은 生涯賃金を 받고 있고, 專門大와 高卒公務員은 각각 民間水準의 76.2%, 80.5% 수준이다. 그러나 中卒以下 公務員은 民間과 거의 同等水準의 生涯賃金を 받고 있다.

다음 生産技能職의 경우를 보면 〈表 1〉에서 이미 投資機關의 生産技能職의 報酬가 民間보다 平均 약 31.9%의 월등히 높은 수준임이 밝혀졌으나 여기서도 學歷別로 보면 起伏이 적지 않다. 〈表 2〉를 보면 大卒者는 民間보다 19.3%의 높은 生涯賃金を 받고 있는 것으로 나타나나 高卒者나 中卒以下者는 각각 民間보다 24.5%, 29.0%씩의 크게 높은 生涯賃金を 받고 있는 것으로 드러났다<sup>13)</sup>.

13) 各學歷別 隔差가 生産技能職 全體의 平均隔差보다 낮게 나타난 것은 投資機關의 生産技能職에는 高學歷者가 民間部門보다 상대적으로 많기 때문이다.

요컨대 일반적으로 投資機關이 民間보다 높은 수준의 生涯賃金を 받고 있고 公務員은 民間보다 현격히 낮은 生涯賃金を 받고 있으나 投資機關의 對民報酬優位는 高學歷者보다 低學歷者의 경우에, 事務管理職보다 生産技能職의 경우에 보다 크게 나타나고, 公務員의 對民報酬劣位는 低學歷者보다 高學歷者의 경우에, 生産技能職보다 事務管理職의 경우에 보다 크게 나타남을 알 수 있다. 一言하면, 公務員·投資機關 모두 民間과 對比할 때 高學歷者보다 低學歷者가 상대적으로 유리하고, 事務管理職보다 生産技能職이 크게 유리하다는 사실이 共同된 特徵으로 드러났다.

### 다. 部門間 退職金隔差

지금까지 25~54歲까지 勤勞의 代價로 支給 받는 月平均報酬를 기초로 하여 生涯賃金を 計上하여 이를 部門間 對比하였다. 그러나 보다 엄밀한 의미에서의 生涯賃金を 對比하려면 部門間 退職金の 差도 算入시켜 比較하여야 할 것이다.

現行 勤勞基準法 第 28 條에 의하면 退職金 計算은 平均賃金(同法 19條)을 기준으로 하게 되어 있는바, 公共部門은 물론이고 民間部門도 대부분이 이 기준을 따르고 있으므로 退職金 算定基準 自體에는 部門間 차이가 거의 없다. 그렇다면 部門間 退職金の 차이는 退職時의 部門間 平均賃金の 差와 部門間 退職金 平均支給率의 차이에서 발생한다고 볼 수 있다. 그런데 退職時의 平均賃金은 앞에서의 年齡一賃金表에서 部門別로 算出할 수 있으므로 退職金 平均支給率의 部門間 차이만을 구하면 쉽게 部門間 退職金の 차이를 算定할 수 있고 나아가 退職金の 差를 포함시킨 生涯賃金を

部門別로 對比하여 볼 수 있다.

退職金制度 現況에 대한 비교적 최근의 實態 調査로서 標本의 代表性도 높다고 판단되는 KDI의 資料에서 추출한 退職金平均支給率을 部門間 對比하여 보던 <表 3>과 같다.

우선 投資機關의 退職金支給率(支給月數)을 보던, 1979年 資料에는 30年 勤續者의 경우 退

職時 平均賃金の 109.6個月分이라는 극히 높은 支給率을 보이고 있었으나 1981年 政府指導에 의하여 投資機關의 支給率은 公務員年金法의 退職一時金算定方法과 동일한 수준으로 下向調整된 후, 1982年 實績値를 보던 30年 勤續者의 경우가 54.1個月分 수준으로 낮아졌다. 따라서 오늘날에는 支給率 自體에는 投資

<表 3> 勤續年數別 退職金支給月數의 部門間 比較(1982)

(단위: 月數)							
勤續年數(年)	5	10	15	20	25	30	業體數
民間株式會社 <sup>1)</sup> (500人以上)							
法定基準 累進率 (平均)	5 6.1 5.3	10 14.2 11.1	15 24.0 17.4	20 33.5 23.7	25 44.8 30.3	30 54.5 36.7	327個 122個 449個
政府投資機關 (1982) <sup>2)</sup>	7.5	15.8	24.7	34.2	44.0	54.1	25個
(1979) <sup>3)</sup>	8.7	26.5	47.3	70.0	90.9	109.6	13個
公務員退職一時金 <sup>4)</sup>	7.5	15.5	24.0	33.0	42.5	52.5	

註: 1), 2) KDI 退職金制度 實態調査 데이프에서 추출.

3) 閔載成, 「年金制度와 退職金制度의 問題點과 政策方向」, 『韓國開發研究』, 1980 가을호, 政府投資機關中 13個業體의 平均值임.

4) 公務員年金法 46條 3項의 退職一時金 算定方式에 따른 結果임. 즉 在職年數×150/100+(在職年數-5) (在職年數×1/100).

<表 4> 退職金包含時 月平均生涯賃金の 部門間 比較

(단위: 萬圓)

	學 歷	投資機關	民間(500人 以上)	公 務 員
事務管理職 (男)	大 卒	102.8(104.3)	98.6(100)	60.4(61.3)
	專 門 大 卒	92.4(131.3)	70.4(100)	56.3(80.0)
	高 卒	78.2(121.4)	64.4(100)	54.7(84.9)
	中 卒 以 下	62.0(124.2)	49.9(100)	53.3(106.8)
	全 體	96.3(120.8)	79.7(100)	56.4(70.8)
生産技能職 (男)	大 卒	77.8(126.5)	61.5(100)	39.8(64.7)
	專 門 大 卒	64.4(118.8)	54.2(100)	39.1(72.1)
	高 卒	65.1(131.5)	49.5(100)	41.2(83.2)
	中 卒 以 下	57.5(134.7)	42.7(100)	38.9(91.1)
	全 體	61.7(138.7)	44.5(100)	39.9(89.7)

註: 1) <表 3>의 退職金 平均支給月數를 기초로 30年勤續者의 경우 投資機關은 50~54歲 平均賃金の 54.1個月分, 民間은 36.7個月分, 公務員은 52.5個月分을 退職金으로 하여 25~54歲까지의 生涯賃金에 이 退職金을 合算 이를 360個月로 나누어 退職金 包含 月平均生涯賃金을 算出한 것임.

機關과 公務員의 경우 大差는 없다.

다음으로 <表 3>에서 常用從業員 500人以上의 民間企業(株式會社)의 退職金平均支給率을 보면 標本業體 449個業體中 약 72.8%에 해당하는 327個 業體가 勤勞基準法上的 最下限線인 1年勤續에 1個月分の 法定基準(同法 第28條)에 따라 支給하고 있고, 나머지 122個業體만이 일정한 累進率을 適用하고 있는 것으로 나타났다. 民間業體中 累進率 適用業體의 경우에 平均支給率에는 投資機關對比 큰 차이가 없으나 法定基準 適用業體의 경우에는 投資機關과의 支給率 차이가 커서, 예컨대 30年勤續者의 경우 投資機關은 앞에서 본 바와 같이 54.1個月分인 데 반하여 民間業體는 30個月分에 그치고 있는 實情이다.

從來 投資機關從事者들이 누리던 優位는 1981年 이후 크게 약화된 것은 사실이나 아직도 500人以上 民間業體의 平均值와 對比해 보면 20年勤續者는 民間보다 약10.5個月分, 30年勤續者는 民間보다 약 17.4個月分을 投資機關從事者들이 더 支給받고 있는 것으로 나타난다.

<表 3>의 平均退職金支給率의 差異에 退職時 平均賃金を 곱하여 구한 退職金의 隔差를 포함시켜 部門間 生涯賃金を 다시 算出·比較하여 본 것이 <表 4>이다. 이를 앞의 <表 2>, 즉 退職金 不包含時의 生涯賃金對比와 比較하여 보면 投資機關과 公務員의 退職金支給率이 民間보다 일반적으로 높기 때문에 退職金包含時 投資機關의 生涯賃金の 民間對比 優位는 더욱 擴大되고, 公務員의 民間對比 劣位는 縮小되어 나타난다.

投資機關의 事務管理職의 경우 退職金不包含時에는 民間對比 약 13.8% 높게 나타났던 生涯賃금이 退職金隔差를 감안하면 民間對比

약 20.8% 높은 수준으로 나타난다. 大卒事務管理職의 경우도 退職金隔差를 포함시키지 않으면 民間보다 약 1.9% 정도 낮았으나 退職金包含生涯賃金으로서는 投資機關이 오히려 약 4.3% 정도 높게 나타난다. 專門大나 高卒事務管理職의 경우도 退職金隔差를 포함시키면 生涯賃金の 對民優位는 더욱 확대되어 각각 民間對比 31.3%, 21.4%의 높은 수준으로 드러났다.

生産技能職의 경우도 退職金 不包含時에는 民間보다 약 31.9% 높은 生涯賃金を 받고 있었으나 退職金隔差를 감안하면 38.7%의 높은 生涯賃金を 받는 것으로, 投資機關과 民間의 隔差는 더욱 벌어져 나타난다. 반면에 公務員의 生涯賃金の 對民劣位는 退職金隔差를 포함시키면 상대적으로 縮小되어 事務管理職의 경우 <表 2>에서 民間水準의 67.2%이던 것이 70.8%로, 生産技能職의 경우 <表 2>에서 80.0%이던 것이 <表 4>에서는 89.7%로 각각 隔差가 緩和되었다.

#### 라. 賃金隔差의 部門間 對比(投資機關 對 民間)

앞에서는 生涯賃金水準의 部門間對比를 중심으로 분석하였다. 여기서는 賃金水準이 아니라 賃金隔差, 예컨대 學歷別·性別·年齡別·職種別 등의 각종 賃金隔差가 投資機關과 民間企業간에 어떠한 상이한 양상을 보이고 있는가를 밝혀 보기로 한다. 다행히 投資機關의 標本勤勞者들의 賃金·學歷·年齡 등의 微視資料데이터프(經濟企劃院)의 내용이 民間部門의 職種別賃金實態調查데이터프(勞動部)와 완전 일치하였기 때문에 이 兩者를 統合시켜 本研究에서는 賃金函數(earnings function)推定을 通

한 두 部門間의 賃金隔差構造의 對比를 할 수 있었다.

본래 賃金隔差(分布)는 概念的으로 두 가지 종류로 分解해 볼 수 있다. 첫째는 學歷別·性別·職種別 賃金隔差 등과 같이 特定賃金決定 要因間의 賃金隔差(intra-sector inequality)이고, 둘째는 同一學歷, 同一職種 內部的 賃金 分布와 같이 特定賃金決定要因 內部的 賃金隔 差(intra-sector inequality)가 있다. 本稿에서는 이 두 種類의 賃金隔差가 投資機關과 民間企 業間에 얼마나 어떤 내용의 相異가 있고, 그 相異는 과연 統計的으로 有意한가 등을 분석해 보려 한다. 다음의 세 가지 단계를 통하여 賃 金隔差의 部門間對比를 시도하였다.

第1段階에서는 民間企業, 投資機關 그리고 兩者의 標本을 합한 全事業場別로 3個의 賃 金函數를 推定하여, 各說明變數의 推定係數 가 특히 民間과 投資機關間에 統計的으로 有 意할 정도로 상이한가 아닌가를  $F$ -test 하였 다. 이 檢證의 필요는 만일 여기서 推定係數 의 상이함이 統計的으로 有意할 정도로 나타 나지 않으면 더 이상의 분석의 필요는 없기 때문이다.

$$\text{投資機關 } \log W^G = a_0 + a_1 \text{Edu} + a_2 \text{Age} \\ + a_3 \text{Age}^2 + \dots$$

$$\text{民間企業 } \log W^P = b_0 + b_1 \text{Edu} + b_2 \text{Age} \\ (500人以上) \quad + b_3 \text{Age}^2 + \dots$$

$$\text{全事業場 } \log W^T = c_0 + c_1 \text{Edu} + c_2 \text{Age} \\ + c_3 \text{Age}^2 + \dots$$

여기서  $W$ 는 總月平均報酬이고  $Edu$ 는 敎

育水準,  $Age$ 는 年齡 등을 나타내는 說明變數 이고<sup>14)</sup>, 여기서의 歸無假說(null hypothesis) 은  $H_0 : a_0 = b_0, a_1 = b_1, a_2 = b_2, a_3 = b_3 \dots$ 이다.

이 歸無假說을 檢證하기 위한  $F$ -Statistics는

$$F(K, n+m-2k) = \frac{(SSR_T - SSR_G - SSR_P)/k}{(SSR_G + SSR_P)/(n+m-2k)}$$

이고 여기서,

$SSR_G$ : 投資機關 賃金函數의 殘差自乘合  
(sum of squares of residuals)

$SSR_P$ : 民間企業 賃金函數의 殘差自乘合

$SSR_T$ : 全事業場 賃金函數의 殘差自乘合

$K$ : 說明變數의 數

$n, m$ : 投資機關과 民間企業의 標本數(勤 勞者數)

이다.

이상의  $F$ -test를 한 結果를 보면  $F$ -ratio가  $F(12, 34363) = 122.858$ 로 나왔다<sup>15)</sup>. 따라서 이 는  $F(12, \infty) = 1.75$ 보다 크기 때문에 앞의 歸 無假說은 거부되고 投資機關과 民間의 賃金函 數의 推定係數는 統計的으로 有意하게 相異함 이 밝혀졌다. 결국 두 部門間의 賃金隔差의 構造가 상이하다는 사실이 統計的으로 檢證된 셈이다. 그러면 과연 얼마나, 어떻게 상이하 가?

第2段階에서는 이 문제를 분석하기 위하여 投資機關과 民間 각각의 賃金函數의 說明變數 의 推定係數 차이를 구하여 그 크기와 방향을 보고 동시에 각각의 차이의 統計的 有意度를 다시 다음의  $t$ -statistics를 利用·檢證하기로 하였다.

$$t = \frac{\beta_G - \beta_P}{\sqrt{\sigma_G^2 + \sigma_P^2}}$$

여기서  $\beta_G$ 와  $\beta_P$ 는 投資機關 및 民間 각각의

14) 各變數에 대한 자세한 說明은 <附表 2>를 參照.

15)  $\frac{(3620.279 - 633.419 - 2837.956)/12}{(633.419 + 2837.956)/(26415 + 7972 - 2 \times 12)} = 122.858$

各數値의 근거는 <附表 2>를 參照.



賃金函數의 說明變數의 推定係數이고  $\sigma_G, \sigma_P$ 는 各係數의 標準誤差(standard error)이다. 이 第 2 段階의 분석이야말로 學歷別·性別·年齡別·職種別 등의 賃金隔差에 投資機關과 民間企業間에 어떠한, 어느 정도의 상이가 존재하는가를 보기 위한 것이다. 各推定係數의 部門間差異와  $t$ -test의 結果를 要約整理하면 <表 5>와 같다.

<表 5>를 읽을 때 留意할 點은 우리는 賃金隔差의 分析을 賃金函數推定을 통하여 하였으므로 餘他賃金隔差(賃金決定)要因의 影響을 모두 統制(control)하고 該當賃金隔差要因의 賃金에 대한 影響만을 抽出하여 이를 部門間對比했다는 점이다.

예컨대 <表 5>에서 學歷別賃金隔差를 보는 경우 이는 餘他要因의 影響은 모두 統制하였

기 때문에 同一年齡·同一性·同一職種 從事者가 단지 學歷이 다르므로 인하여 얼마나 상이한 賃金を 받게 되는가? 그리고 그 크기가 投資機關과 民間部門 사이에 얼마나 다른가를 보이고 있는 것이 된다.

<表 5>에서 우선 (1)學歷別賃金隔差를 보면 中卒以下者와 大卒者의 賃金隔差는 投資機關의 경우가 民間보다 현격히 낮다는 것을 알 수 있다. 大卒者의 中卒以下者對比 優位程度가 投資機關의 경우가 民間의 경우보다 약 29.5% 정도 낮다. 반면에 中卒以下者對比 高卒의 경우와 中卒以下者對比 專門大卒의 경우는 投資機關의 경우가 民間보다 賃金隔差가 높은 편이다. 결국 學歷別賃金隔差의 規模는 전체로 보아 投資機關이 民間보다 크게 낮으며, 民間의 경우는 大卒者 優位가 특히 현저하게 나타

<表 5> 各種 賃金隔差의 部門間(投資機關 對 民間) 對比

	$\beta_G - \beta_P$	$(\beta_G - \beta_P) / \beta_P$	$\frac{\beta_G - \beta_P}{\sqrt{\sigma_G^2 + \sigma_P^2}}$
中卒以下 對 高卒	0.039722	31.42	2.419*
中卒以下 對 專門大卒	0.062003	32.27	2.646**
中卒以下 對 大卒	-0.125664	-29.45	6.686**
年 齡	0.049411	85.66	10.894**
(年 齡) <sup>2</sup>	-0.000588	-112.96	10.750**
女子 對 男子	-0.119788	-34.56	9.200**
未婚 對 既婚	-0.042742	-37.22	3.408**
生産職 對比			
서비스	-0.053197	-47.13	2.200*
事務	-0.1024943	-44.30	7.880**
行政管理	-0.238698	-36.90	10.700**
專門技術	-0.075758	-22.24	4.550**
勤續年數(內部)	-0.391075	-53.49	17.91**
經歷年數(外部)	0.015626	48.63	2.05*
(勤 續) <sup>2</sup>	0.014420	62.67	13.67**
(經 歷) <sup>2</sup>	0.00030	52.83	5.48**

註: 1)  $\beta_G$ 는 投資機關 賃金函數의 推定係數이고,  $\beta_P$ 는 民間(500人以上) 企業賃金函數의 推定係數임.

2) \*는 95% 以上の 統計的 有意性이 있는 경우.

3) \*\*는 99% 以上の 統計的 有意性이 있는 경우.

資料: <附表 2>를 參照.

나는 반면 投資機關의 경우는 各學歷그룹간의 차가 비교적 균등하게 나타남을 알 수 있다.

(2) 年齡別賃金隔差는 投資機關이 民間보다 월등히 높다. 年齡이 賃金水準에 주는 영향의 크기는 投資機關의 경우가 民間의 경우보다 약 85.7% 높게 나타난다. 그러나 年齡에 따른 賃金上昇率은 高年齡化됨에 따라 鈍化되는 것이 일반적이나 이 鈍化傾向은 投資機關이 약간 빠르다. 흥미있는 사실의 하나는 現職場의 內部經歷年數가 賃金水準에 주는 영향은 民間企業의 경우가 投資機關보다 약 53.5% 정도 높은 반면 他職場에서의 經歷年數(外部經歷)의 영향은 民間의 경우가 投資機關보다 약 48.6% 낮다. 종합해 보면 投資機關의 경우는 年齡에 따른 賃金上昇幅이 크며 內部經歷을 外部經歷보다 크게 重視함에는 틀림없으나 그 정도는 民間보다 낮다는 사실이 드러났다.

(3) 性別賃金隔差를 보면 投資機關의 경우가 民間보다 작고, 그 정도는 民間의 性別賃金隔差의 폭보다 약 34.6% 정도 縮小되어 나타난다. 예컨대 民間의 경우는 모든 餘他賃金決定要因을 統制하고도 남성이 여성보다 약 34.6%의 높은 賃金を 받고 있는 데 반하여 投資機關의 경우는 약 22.7%의 수준에 머무르고 있다. 또한 結婚與否 자체가 賃金에 주는 영향을 보면 民間의 경우가 投資機關보다 크게 나타나는데, 이는 주로 家族手當등의 차이에 기인하리라 보여진다.

(4) 生産職對比 各職種の 賃金差隔를 보면 서비스職을 빼놓고는 事務職·行政管理職·專門技術職 모두의 경우 政府投資機關이 民間企業보다 작은 것으로 나타났다. 예컨대 學歷·年齡·性 등의 영향을 모두 統制하고 난 후에도 民間企業의 경우 事務職은 生産職보다 약

23.1%의 높은 賃金を 받고 있으나 投資機關의 경우는 약 12.9%에 불과하고, 行政管理職은 民間에서 生産職對比 약 64.7% 높은 賃金を 받으나 投資機關에선 약 40.8% 수준에만 미치고 있으며, 專門技術職의 경우는 民間은 生産職對比 약 34.1%의 高賃金이나 投資機關은 약 26.5%에 불과하다. 이와 같이 職種別賃金隔差는 投資機關의 경우가 民間企業보다 훨씬 작게 나타난다.

이상을 綜合해 보면 學歷別·性別·職種別 賃金隔差(intra-sector inequality) 모두의 경우 投資機關은 民間보다 크게 작은 것으로 나타났다, 다만 年齡別의 경우, 즉 年齡의 賃金上昇幅의 경우만 民間對比 크게 나타났다.

이상에서 學歷間·性間·職種間賃金隔差에 投資機關과 民間企業 사이에 어떠한 構造的 相異가 있는가를 보았다. 그러면 끝으로 學歷·性·年齡·職種 등 各賃金決定要素 內部的 賃金分布(隔差)에는 兩部門間 어떠한 상이 존재하는가? 換言하면 同一學歷者, 同一職種從事者 등의 內部的 賃金分布(intra-sector inequality)가 兩部門間에 어떠한 異同이 있는가 하는 문제를 보기로 하자.

第3段階에서는 이 問題를 分析하기 위해 投資機關과 民間企業의 賃金函數의 平均自乘誤差(mean square of error:  $MSE$ )를 구하여 다음과 같은  $F$ -test를 하였다. 이때의 歸無假設은  $H_0: \sigma_G^2 < \sigma_P^2$ 이고,  $F$ -Statistics는  $F(n-k-1, m-k-1) = \frac{MSE_G}{MSE_P}$ 이다.  $\frac{MSE_G}{MSE_P}$ 의 값이  $F$ -ratio보다 작으면  $H_0$ 는 有意하게 받아들여지고, 반대의 경우라면  $H_0$ 는 拒否된다.

본래 推定標準誤差(standard error of estimation:  $SEE$ ), 즉  $\sqrt{\frac{\sum(\hat{e}_i)^2}{n-k-1}}$ 을 自乘한  $MSE$ 는 賃金函數의 경우 說明變數로서 說明되지

아니하는賃金分布 내지說明變數 內部的賃金分布를 의미하기 때문에 단일 政府投資機關의 경우가 同一學歷·同一職種 등의 內部的賃金隔差가 民間의 경우보다 작다면  $MSE_G$ 는  $MSE_P$ 보다 작아야 하고, 즉  $\sigma_G^2 < \sigma_P^2$ 가 成立해야 하고, 또한 위의  $F$ -test에 의해서도 統計的 有意性이 나타나야 할 것이다.

〈附表 2〉에 나타난 結果를 보면 政府投資機關의賃金函數의  $MSE_G(\sigma_G^2)$ 는 0.079575이고, 民間企業의賃金函數의  $MSE_P(\sigma_P^2)$ 는 0.107490이다.  $MSE_G < MSE_P$ 이므로 學歷·性·職種·年齡 등의 諸賃金決定要因 內部的賃金分布(예컨대 同一學歷者 內部, 同一年齡者 內部 등)도 명백히 政府投資機關의 경우가 民間보다 작다는 사실이 밝혀졌다.

다음으로 이  $MSE$ 의 部門間 差異가 統計적으로 과연 얼마나 有意한가를 보기 위해 歸無假說로  $H_0: \sigma_G^2 < \sigma_P^2$ 를 정하고  $F$ -test를 하였다. 그 結果를 보면  $F(7849, 26402) = MSE_G / MSE_P = 0.7403$ 이었다.  $F_{0.99}(\infty, \infty) = 1$ 이고 위의  $F$ -ratio가 1보다 작기 때문에 우리는  $\sigma_G^2 > \sigma_P^2$ 라는 歸無假說을 받아들여야 한다. 따라서 投資機關의 경우가 民間보다 諸賃金決定要因內部的賃金隔差도 확실히 작다고 할 수 있고 이 事實은 統計的 有意性을 가지고 있다고 結論지을 수 있다.

### 3. 勞動市場指標의 變化

지금까지 公共部門과 民間部門間的 生涯賃金水準을 비교하여 보았고 賃金隔差의 部門間 異同도 檢證하여 보았다. 특히 生涯報酬水準에 관한 한 投資機關은 民間보다 크게 높은 수준이고, 여기에 退職金差를 算入하면 部門

間 隔差는 더욱 확대됨이 밝혀졌다. 그러나 이는 어디까지나 勞動에 대한 總給付中 金錢的 利益에 국한한 民·官對比였다. 人的資源配分의 效率과 公平與否를 보기 위한 기준으로서 소위 「民間·公共 對等의 原則」이 과연 우리나라에서 어느 정도 지켜지고 있는가를 보기 위해선 兩部門이 勤勞者에게 提供하는 總給付(金錢的 利益+非金錢的 利益)를 對比해 보아야 한다. 그러나 非金錢的 利益의 換價가 쉽지 않기 때문에 民間·公共 對等의 原則의 實現與否를 判定하기 위하여 불가피 補完적으로 「必要人力 確保의 基準」을 活用하지 않을 수 없고, 이러한 필요에 대해선 이미 앞에서 밝힌 바 있다.

현재의 報酬水準下에서 公共部門이 현재 혹은 가까운 장래에 必要人力(質的構成도 감안한)의 확보에 어려움이 있는가? 혹은 반대로 업무가 요구하는 수준 이상의 超過資格者의 過剩供給에 당면하고 있지는 않는가 등을 判別하여 보는 것이 「必要人力確保의 基準」이고, 이들 문제를 검토하기 위해선 離職率의 變化, 人力의 質的構成의 變化 등 勞動市場指標의 時系列的 變化를 관찰·분석해 보아야 한다. 우리나라에서는 특히 公共部門의 勞動市場指標에 대한 時系列資料는 극히 제한되어 있기 때문에 어려움이 많았으나 현재 이용 가능한 資料를 최대한 모아 要約整理한 것이 〈表 6〉에 나와 있다.

〈表 6〉에 나타난 몇 가지 勞動市場指標의 變化를 보면 政府投資機關이 民間企業보다 必要人力의 확보에 어려움을 겪는다던가 하는 증거는 찾을 수 없고 오히려 投資機關의 경우가 一般勤勞者들에게 民間企業보다 選好되는 傾向이 있고, 公務員의 경우는 正반대의 傾向

〈表 6〉 勞働市場指標의 年度別 變化(1973~84)

(단위: %)

	民間全産業		公務員退職率 (年) <sup>2)</sup>	政府投資機關		退職者中 5年未滿 勤續者 比重			7級 行政職公探 合格者中 4年制 大學卒業以上者 의 比率 <sup>6)</sup>	備考
	退職對比入職 超過率(月) <sup>1)</sup>	前年對比入職 離職率 (年)		退職率A (年) <sup>3)</sup>	退職率B (年) <sup>4)</sup>	公務員	投資機關	民間全産業 <sup>5)</sup>		
1969									68.0	
1970									87.5	
1971									50.0	
1972									92.0	
1973	0.9	46.8							—	
1974	0.1	△0.7	5.54			44.2			48.3	
1975	0.7	0.3	4.24			43.3			35.1	
1976	0.7	0.1	4.80			37.0			35.0	
1977	0.6	0.5	4.73			42.2			37.7	
1978	0.4	0.5	5.84			50.0		94.7	23.8	
1979	△0.2	△0.4	5.84			53.2		93.9	18.5	
1980	△0.4	△0.7	5.22	12.21		49.1	50.2	94.9	21.0	
1981	0.1	0.4	5.67	8.18		62.1	63.8	93.4	23.8	
1982	0.0	△0.5	5.82	8.04		57.4	58.3	93.1(93.0)	32.2	
1983	0.3	0.3	5.47	7.14		45.7	50.6	92.8(93.0)	37.6	
1984	0.0	△0.1	5.10	7.84		44.3	43.0	93.0(93.0)	62.0	
1974-76平均	0.5	△0.1	4.86			41.5			76.5 (1970-72年平均)	
1982-84平均	0.1	△0.1	5.46			49.1			43.9 (1982-84年平均)	

註: 1) 退職對比入職超過率=入職率-退職率임. 入職率은(當月入職者數/前月末 勤勞者數)×100이고 退職率은 (當月退職者數/前月末勤勞者數)×100임.

2) 公務員 退職率=(當年中 退職者/當年公務員 現員)×100

3) 退職率A는  $\frac{\text{全投資機關 當年退職者數}}{\text{全投資機關 當年未現人員}} \times 100$ . 時系列資料 活用이 불가능하거나 細職改編 등으로 時系列的 의미가 약한 通信公社·가스公社·石公·韓電·KBS는 제외.

20個機關의 資料만 活用.

4) 退職率B는 時系列資料 活用可能한 個別投資機關의 退職率의 單純平均値임.

1980年 당시 設立되거 아니겠거나 設立 5年未滿 機關인 가스公社·通信公社·油閉公·勤勞福祉는 제외. 21個機關의 資料만 活用.

5) 1978年 以前 資料는 없음. 1978~81年間은 各年 3月中의 數值, 1982~84年은 各年 上半期中의 數值임. ( )속은 各年 1~12月까지의 平均値임.

6) 大學卒業者나 在學者는 포함했으나 中退者는 不包含.

資料: 民間: 勞働部, 『每月勞働統計調查報告書』 및 『勞働力流動實態調査』, 各年度.

公務員: 總務處, 『總務處年報』, 各年度.

投資機關: 經濟企劃院 內部資料.

이 있음을 알 수 있다.

우선 勞動市場 全般의 需給狀況의 時系列的 變化를 보기 위해 退職對比 入職超過率과 前年對比 入職率의 變化를 보면 兩者 公히 70年代 中後半은 明確히 勞動需要의 급격한 伸張期였고 1979년과 80년은 需要減退期였으며 1981년 이후는 年度別로 약간의 기복은 있으나 일종의 停滯期라 할 수 있다. 民間部門의 退職率(離職率) 變化를 보면 以上の 勞動需給狀況의 變化를 그대로 반영하여 1975~76年頃에는 安定勢를 보이거나 1977~79年頃에 急騰하고, 다시 需要停滯期인 1981년 이후 安定化傾向을 보인다.

公務員의 退職率變化를 보면 民間部門보다 1年 정도의 時差를 가지고 뒤따라오는 듯한 패턴을 보이거나 勞動市場의 需給變化를 반영한다는 측면에서 民間部門보다 規則性은 크게 약한 편이다. 公務員의 경우는 退職率의 規則性이 약하므로 이를 가지고 어떤 特定패턴을 찾아내기 힘들어 다른 指標를 活用하였다. 예컨대 7級行政職 公採合格者中 4年制大卒 比重을 보면 1970年代 전반과 對比하여 지속적으로 그 비중이 감소하여 왔으며(1970~72年 平均 76.5%에서 1980~83年 平均 28.7%) 특히 勞動需要減退期였던 1979~80年頃에도 이 質的 構成의 下落現象은 緩和되지 않고 오히려 가세되고 있음은 特記할 만하다<sup>16)</sup>.

명백한 것은 1970年代 이후 公務員部門은

그 構成員의 質的構成이 하락하고 있다는 것, 換言하면 必要優秀人力의 확보에 어려움이 생기고 있다는 사실이다. 이 사실과 앞에서 生涯賃金の 部門間對比에서 나타난 公務員 報酬가 民間보다 크게 낮다는 사실을 종합하면 公務員은 總反對給付面에서도 民間對比 두텁이 낮은 補償을 받고 있다고 結論지을 수 있다<sup>17)</sup>.

投資機關의 경우를 보면 資料의 時系列期間 자체가 짧아 確定的 結論을 내리기는 어렵다. 그러나 예컨대 退職率의 變化를 보면 1980년 이후 民間의 경우는 약간의 下落傾向(1980年對比 1984年の 약 6.3%의 下落)과 1984년에 들어 反轉을 보이고 있으나 投資機關의 경우는 큰 幅으로(1980年對比 1984年の 약 35~40%의 하락) 계속 하락되고 있는 경향을 보이고 있다. 또한 退職者中 5年未滿勤續者의 比重變化를 보아도 民間企業은 전기간 동안(1978~84年) 상당히 높은 93% 수준에서 안정 내지 거의 고정되어 있는 반면, 投資機關은 1981年 退職金算定基準이 下向調整되던 해를 제외하고는 지속적 下落傾向을 보여 왔으며, 1984년에는 民間對比 현격히 낮은 수준인 약 43%에 불과한 것으로 나타나고 있다.

民間部門의 退職率變化는 勞動市場의 需給狀況을 반영한다고 볼 수 있으므로 80年代 勞動需要의 停滯期에 들어 民間退職率이 안정화 되는 경향을 보임은 일응 당연하다 하겠다. 그러나 投資機關의 경우 退職率下落的 幅(程度)이 民間보다 월등히 크게 나타나고, 또한 退職者中 5年未滿勤續者比重이 民間은 거의 고정적인데 投資機關은 하락한다는 사실(이는 곧 投資機關의 勤續의 長期化를 意味)은 그만큼 投資機關에의 就業이 民間部門보다 상대적

16) 최근 들어 특히 1984년 이후 이러한 추세에 反轉의 경향이 보이거나 이는 최근의 大卒者 供給過剩現象에 영향받은바 클 것이므로 民間部門의 類似指標와 對比해 보지 않는 한 아직 勤勞者一般의 選好가 民間部門에서 公務員部門으로 移動했다고 볼 수는 없다.

17) 公務員의 質的構成의 下落傾向에 대한 보다 자세한 分析은 朴世逸(1984)參照.

으로 選好되고 있음을 나타낸다고 하겠다<sup>18)</sup>.

이상의 몇가지 指標의 變化를 綜合해 보면 投資機關에의 就業은 民間部門과 對比할 때 아직도 選好되고 있어 投資機關은 必要人力確保面에 큰 어려움이 없다고 볼 수 있고, 그렇다면 投資機關의 從事者들은 金錢的 補償의 면에서뿐 아니라 諸雇傭 特徵의 차에서 오는 非金錢的 補償까지 포함한 總給付(total compensation) 면에서 一般民間企業보다 높은 수준의 補償을 받고 있다고 結論지을 수 있다.

#### 4. 年度別 報酬水準變化의 部門間 比較

報酬水準의 年度別變化는 部門間에 어떠한 異同을 보이고 있는가? <表 7>을 보면 과거 약 15年間(1970~84年)의 전기간을 통해선 3 個部門間에 연평균 名目報酬引上率은 대체로 20~23% 전후의 비슷한 수준을 보여왔다. 그러나 기간별로 나누어 보면 70年代 전반기(1970~75年)에는 公共部門(公務員·投資機關)이 民間部門보다 앞서 왔으나 그 이후 기간에는 대체로 民間部門의 報酬引上率이 公共部門보

다 앞서 왔다. 특기할 점은 특히 80年代에 들어와서 投資機關의 報酬引上率은 民間部門과 거의 동일한 15~16% 수준을 보이고 있는 데 반하여, 公務員部門만 年 12%의 낮은 增加率을 기록하고 있다는 사실이다.

이는 1980年 이후 政府의 賃金安定化政策에 문제가 있었음을 보이고 있다 하겠다. 賃金安定化 노력의 일환으로 1980年 이후 政府는 先導的 견지에서 公務員報酬引上을 自制하여 왔고 이러한 노력이 投資機關은 물론 民間部門의 賃金安定에 크게 기여할 것을 기대하여 왔으나 사실상 동기간중의 公務員과 民間部門과의 引上率의 差를 보면 이러한 기대가 충분히 실현되지 못했고, 오히려 公務員과 民間部門間的 報酬隔差(官의 對民劣位の 幅)만을 확대시켜 公務員의 質的構成의 長期的 低下단을 촉진시켰음을 알 수 있다. 또한 投資機關의 경우도 1980年 이후 年平均報酬引上率이 公務員보다 民間部門쪽에 훨씬 가까왔다는 사실은 投資機關의 報酬決定에 대한 政府指導(制度型 賃金決定)가 동기간중 賃金安定을 誘導한다는 면에서는 별로 有效하지 못했음을 보이는 證據라 하겠다.

<表 7> 部門間 年平均報酬引上率의 年度別 對比

	1970~75	1975~80	1980	1981	1982	1983	1984	1980~84	1970~84
民間部門	18.8	32.1	23.4	20.7	15.8	11.0	8.7	15.8	22.3
投資機關	21.3	24.8	19.3	17.5	14.6	15.8	9.5	15.3	20.3
公務員	25.6	30.9	22.0	17.8	9.9 (11.2)	8.5 (8.4)	2.7 (2.7)	12.0 (11.9)	22.3 (22.3)
消費者物價(全都市)	12.9	16.6	28.7	21.3	7.3	3.4	2.3	12.1	13.9

註: ( )속은 情報費를 포함한 경우.

資料: 民間: 勞働部, 『毎月勞働統計調查報告書』, 各號.

公務員: 總務處, 『總務處年報』, 1984.

投資機關: 經濟企劃院 資料.

18) 投資機關 就業者의 勤續의 長期化傾向은 앞에서 生涯賃金對比時 사용된 標本勤勞者들의 平均勤續年數만 對比해 보아도 쉽게 알 수 있다. 標本勤勞者들의 平均勤續年數가 民間의 경우는 3.66년이었음에 반하여 投資機關은 6.87년이었다.

1970~84年 전기간을 통하여 3個部門 모두의 年平均報酬引上率이 동기간중의 消費者物價 年平均引上率(13.9%)을 上廻하고 있었던 것으로 나타나 모든 部門이 동기간중 年平均 약 6~8%씩의 實質報酬面에서의 改善이 있었음을 알 수 있다. 다만 1980년 이후 公務員의 경우에는 報酬引上率과 消費者物價上昇率이 거의 동일수준이었으므로 公務員의 實質報酬 上昇은 1980年 이후에는 없었다.

#### Ⅳ. 投資機關 相互間 報酬比較

지금까지 投資機關 全體의 平均生涯賃金과 民間企業(500人以上) 및 公務員의 경우와의 對比를 중심으로 분석해 왔으나 여기서는 投資機關 內部, 즉 個別投資機關 相互間의 報酬隔差는 어느 정도 존재하는가 하는 문제를 분석

해 보기로 하자. 25個政府投資機關의 生涯賃金水準을 產業別로 비교하여 요약한 것이 <表 8>이다. 이는 4年制 大卒以上の 男子中 事務管理職從事者들의 年齡-賃金表를 對比한 것이다. <表 8>을 보면 投資機關 상호간에도 대단히 큰 產業別報酬隔差가 존재하고 있음을 알 수 있다. 높은 순서로 보면 金融·KBS·建設·電氣가스·通信·製造·鑛業·서비스產業順으로 나타나는데, 相對的 高報酬産業인 金融分野는 相對的 低報酬産業인 서비스分野보다 약 1.56倍의 높은 生涯賃金을 提供하고 있음을 알 수 있다. <表 8>은 學歷·性 및 職種을 동일하게 한 후의 生涯賃金の 비교이기 때문에 低報酬産業의 生涯賃金이 高報酬産業의 약 64%밖에 미치지 못한다는 사실은 投資機關 상호간에도 產業別 賃金隔差가 심히 크게 존재함을 의미한다.

일반적으로 民間部門의 경우 勞動의 產業間 自由移動이 前提되면 產業別 平均賃金隔差는

<表 8> 投資機關의 產業別 報酬水準의 比較: 事務管理職 4年大卒以上(男)

(단위: 千원)

年 齡	金 融	建 設	通 信	電氣가스	서비스	製 造	鑛 業	KBS
25~29	564	505	497	454	417	431	520	546
30~34	735	667	588	635	562	606	608	770
35~39	985	817	706	790	698	754	694	1,035
40~44	1,261	959	890	881	813	866	795	1,224
45~49	1,557	1,049	986	1,020	950	881	935	1,363
50~54	1,778	1,318	1,075	1,071	1,026	1,136	1,005	1,502
生涯賃金(百萬원)	413	319	285	291	265	280	273	386
(50~54/25~29)	3.15	2.61	2.16	2.36	2.46	2.64	1.93	2.75

註: 1) KBS는 產業分類上 公共서비스에 속하나 특히 報酬水準이 높은 편이어서 서비스部門 平均에 주는 不당한 영향을 排除하기 위해 產業比較에서는 이를 除外, 별도로 取扱하였음.

2) 投資機關의 產業分類는 다음과 같음.

- 金 融: 産銀, 企銀, 國民銀, 住宅銀, 證券去來所
- 建 設: 道公, 住公, 産基地, 土開公, 農振公
- 通 信: 通信公
- 電氣가스: 韓電, 가스公社
- 서 비 스: KOTRA, 海開公, 福祉公, 觀光公, 農開公
- 製 造: 造幣, 綜合化學, 國定教科書, 油開公
- 鑛 業: 石公, 鑛振公

産業別 勤勞者의 人的構成의 差(學歷·經歷 등) 및 職種構成의 差를 반영할 뿐이고, 同一學歷·經歷·性 및 同一職種의 경우 産業別賃金隔差가 별도로 존재할 理論의 理由는 없다. 다만 産業間 勞動移動이 不완전하기 때문에 그 범위내에서 産業別賃金隔差가 존재할 여지가 발생하고, 그 발생의 具體的 契機로서 産業間 勞動生産性의 差, 産業別 市場支配力(獨寡占構造)의 差, 勞動組合組織率의 差 등을 들 수 있다. 그러나 장기적으로는 産業間 勞動移動의 폭이 보다 확대될 것이므로 産業間 人的構成과 職種構成의 差로 인한 賃金隔差部分을 控除한 産業別賃金隔差는 장기적으로 縮小될 것이 예상된다고 할 수 있고, 이러한 縮小傾向은 대부분의 나라에서 實證的으로 證明되고 있다.

그러나 政府投資機關의 경우 報酬決定이 市場型이 아니고 制度型이며 不完全勞動移動下의 産業別賃金隔差의 發生契機도 勞動生産性이나 市場支配力·勞組組織率 등의 産業別 차이에서 발생한다기보다는 投資機關의 政治的 交渉力의 産業別 차이와 政府의 擔當主務部署間의 交渉力의 차이에서 크게 기인한다고 보여진다. 따라서 앞에서 본 民間企業의 경우와 같이 市場「메카니즘」에 의해 産業別 賃金隔差가 장기적으로 자연 縮小될 여지는 投資機關의 경우 상대적으로 제약되어 있기 때문에 政府의 意圖的 政策的 改善努力이 필요하고 이것이 없으면 投資機關 상호간의 賃金隔差의 縮小는 기대하기 어렵다 하겠다.

19) 지금까지 앞에서 生涯賃金을 部門間 比較할 때 投資機關 경우의 報酬는 [圖 3]의 基本給與와 附加給與 및 給與性 福利厚生費中 給食費와 體力鍛鍊費를 포함시켰고, 越冬補助費와 子女學資金補助는 統一的 基準을 찾기 힘들어 제외시켰음은 이미 앞의 第 3章의 比較基準 및 方法에서 밝혔다.

## V. 投資機關의 報酬體系

政府投資機關의 報酬體系를 概觀하면 [圖 3]과 같다. 大別하면 報酬와 給與性福利厚生費로 나누어질 수 있고, 報酬는 本俸과 職責手當으로 構成되는 基本給與와 賞與金, 法定手當, 特殊手當 등으로 構成되는 附加給與로 나누어진다. 賞與金은 基本賞與金 300%에 經營評價團의 實績評價結果에 따라 달라지는 300% 한도의 「인센티브」賞與金이 있다.

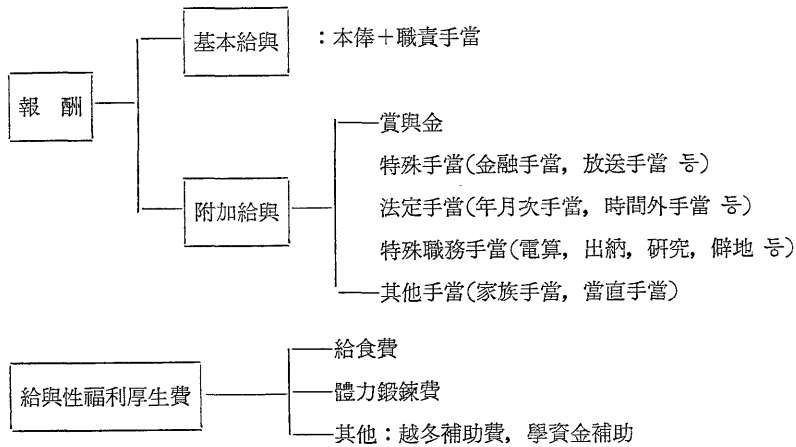
特殊手當은 投資機關別로 그 機關의 特殊性을 반영하여 全職員에게 支給하는 手當으로서 예컨대 金融手當, 放送手當, 電力手當, 建設手當 등의 名稱으로 支給되고 있고, 현재 海外開發公社와 勤勞福祉公社를 제외한 23個 全機關이 特殊手當을 支給하고 있다. 法定手當은 年月次手當, 時間外手當 등 勤勞基準法上 義務化되어 있는 手當을 말하고, 特殊職務手當은 電算, 研究, 出納手當 등과 같이 特定職從事者들에게 限定的으로 支給하는 手當이다. 이상의 報酬以外에도 給與的 性格이 강하다고 볼 수 있는 福利厚生費로서 給食費(1日/1人), 體力鍛鍊費(1年/1人)와 越冬補助費, 子女學資金補助費 등이 支給되고 있다<sup>19)</sup>.

우리나라 民間部門의 賃金體系가 基本給과 複雜多岐한 各種 手當으로 構成되어 있고, 특히 各種 手當이 全給與에서 차지하는 比重이 크다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다.

그런데 投資機關의 報酬體系上 가장 두드러진 특징의 하나는 各種 手當의 比重이 民間部門의 경우보다도 훨씬 높을 뿐 아니라 各種



〔圖 3〕 投資機關 報酬體系의 概觀



手當이 全報酬에서 차지하는 比重이 基本給與보다도 오히려 앞서고 있다는 데 있다.

〈表 9〉를 보면 投資機關의 경우 基本給은 全報酬의 47.5%에 불과하여 오히려 諸手當의 比重인 52.5%보다 낮게 나타난다. 民間企業事務職의 경우 全報酬에 차지하는 手當比重이 25%로 나타나는바, 이와 對比하여도 投資機關의 경우 報酬體系上 얼마나 手當比重이 현격히 높고 基本給比率이 낮은가를 쉽게 알 수 있다.

과거 15年間 그리고 특히 1980年 이후 公共部門의 報酬水準의 變化가 民間部門 賃金水準의 變化에 줄 수도 있는 영향을 필요이상 크게 의식하여 公共部門의 基本給引上을 자제하고 手當의 新設 내지 既存手當의 增額 등의 變則的인 報酬調整方法을 公共部門이 자주 사용하여 왔기 때문에 公共部門(投資機關·公務員)의 경우 각종 手當이 總報酬에서 차지하는 比重이 높아져 온 경향이 있었던 것은 사실이다. 그 결과 우리나라 公務員의 경우도 手當比重이 民間企業 平均值인 약 25%보다는 월등히 높은 總報酬의 41%까지 높아지게 되었으나, 投資機關의 경우는 總報酬의 52.5%까

지 이르러 報酬體系의 歪曲의 정도가 너무나 深大하다 하겠다.

手當의 比重이 과다하게 되면 자연히 手當種類가 複雜多岐하게 된다. 國策銀行등 12個 投資機關에는 각종 手當의 種類가 13~15個에 이르고 있고, 비교적 手當種類가 적은 機關이라고 볼 수 있는 農開公등 5個機關도 9~10個에 이르고 있는 실정이다. 手當種類의 이와 같은 多岐性은 報酬가 맡은 業務의 遂行成果와 노력의 정도에 대한 代價인지, 作業成果와는 관계없는 단순한 使用主의 生計補助의 恩給인지 등의 구분을 불명확하게 만들어 能率과 生産性 提高誘因으로서의 賃金의 역할, 즉 賃金

〈表 9〉 基本給 比重의 部門別 差

(단위: %)

	投資機關 (1985)	民間('82)		公務員 (1985)
		事務職	生産職	
基本給	47.5	75.0	61.0	59
諸手當	52.5	25.0	38.9	41
計	100	100	100	100

資料: 投資機關: 經濟企劃院 資料

民間企業: 『韓國賃金의 政策課題와 制度改善研究』, 서울大 經濟研究所, 1983. 12.

公務員: 總務處 資料

의 動機誘發機能을 크게 弱化시키게 된다.

예컨대 僻地手當은 地域間 生計費 差에 대한 補償이라든가, 危險手當, 出納手當, 研究手當 등은 業務自體의 性質, 즉 特定危險을 수반하는 일이라든가, 별도의 研究 調査努力이 필요한 일이라든가를 補償한다는 명백한 經濟的 理由가 있다. 그러나 거의 全投資機關의 全職員에게 支給하고 있는 金融手當, 放送手當, 建設手當 등의 소위 特殊手當은 그 性質上 본래 基本給에 포함시켜야 했을 것을 별도 手當形態로 支給하고 있는 명백한 變則이다. 또한 給食費, 體力鍛鍊費 등의 給與性福利厚生費도 왜 報酬 내지 基本給에 포함시키지 않는지가 理論的으로 확실치 않다. 물론 福利厚生費에 대한 租稅上 特典을 이용하기 위한, 즉 節稅라는 의미는 있으나 이는 稅法上 減免規定을 둔 본래의 政策趣旨에 반하는 것이다.

投資機關의 報酬體系上 또 하나의 特徵은 全機關에 거의 共同으로 支給하는 特殊手當은 물론 各機關에서 一部從事者에게만 支給하는 特殊職務手當등에서도 機關別로 상당한 수준의 차이를 나타내고 있으며 그 機關別 隔差發生의 合理的 理由가 명백하지 않다.

예컨대 時間外手當, 年月次手當 등의 法定手當도 銀行등 19個機關만이 勤勞基準法上的 支給基準인 通常賃金を 算定基準으로 하고 있고, 油開公・通信公・韓國放送公社・國定教科書・가스公 등의 5個機關은 基本給을 기준으로 하고 있다. 家族手當도 配偶者의 경우 15,000원부터 7,000원까지, 子女나 父母의 경우도 10,000원부터 5,000원까지 機關別로 相異하며 當直手當(宿直基準)도 農振公의 2,000원부터 國策銀行 등의 7,000원까지 다양하다. 特殊職

에만 支給하는 電算手當도 鑛振公의 1~4만원 수준에서부터 金融機關의 2.5~15만원 수준까지 다양할 뿐 아니라 예컨대 僻地手當도 가스公의 10,000원부터 國民銀行의 50,000원까지 相異하게 나타난다. 이러한 경향은 사실상 給與的 性格을 가지는 福利厚生費의 경우도 뚜렷하게 나타난다. 1日 1食을 補助하는 給食費의 경우 財務部 傘下의 6個機關은 1日 1,600원이고 其他 19個機關은 1,300원이다. 또한 체력 단련비와 월동보조비는 金融機關・道公・土開公・産基公 등에서는 基本給의 年 200%, 住公에서는 170%, KBS・韓電・農振에서는 150%, 그리고 其他 12個機關에서는 100%를 支給하고 있다.

더 이상의 例는 略하겠으나 요컨대 合理的 理由가 뚜렷하지 않은 手當支給水準과 基準의 差異가 機關別로 多樣多岐하게 存在하고 있다는 事實이다. 이와 같이 合理的根據를 提供할 수 없는 各種手當 및 福利厚生費의 機關別差異는 가능한 빨리 是正됨이 바람직할 것이다. 왜냐하면 理由가 明確하지 않은 機關別 待遇의 差는 衡平의 一般原則에 反할 뿐 아니라 좋은 待遇를 받는 機關의 從事者들에게 業務에 대한 追加努力과 動機誘發을 誘導한다기보다는 相對的으로 不利한 待遇를 받는 機關從事者들의 不滿・不平要因만을 제공하여, 效率의 觀點에서 보아도 바람직하지 못한 結果를 招來할 것이기 때문이다.

## Ⅵ. 向後 政策方向

앞으로의 바람직한 政策方向을 提示해 보면

다음과 같다.

**첫째,** 우선 公共部門 報酬政策의 基本原理로서 「民間·公共 對等의 原則」을 확고히 수립해야 한다. 그리고 이의 實現을 위해서 다음과 같은 制度改善이 必要하다.

1) 公共部門의 報酬決定을 위한 中立的 審議機構(假稱 公共部門報酬審議委員會)를 設置해야 한다. 이 기구는 關聯部處公務員, 投資機關從事者代表, 社會公益을 代表할 수 있는 學界 등 專門家 그리고 民間部門 利害當事者인 勞動組合代表, 經營者側代表 消費者代表 등으로 構成하여 民間部門의 賃金動向, 勞動力需給狀況의 變化, 生計費變化 등을 充分히 감안하여 公務員 및 投資機關의 報酬水準 및 構造의 調整을 審議·決定(혹은 건의)케 하여야 한다.

2) 현재는 公共部門의 報酬調整時點이 公務員의 경우는 豫算編成時期인 전년도 9~10月頃이고 投資機關의 경우는 전년도 12月頃인바, 이를 모두 당해년도 5~6月頃, 즉 대부분의 民間企業의 賃金調整時期인 당해년도 3~4月 이후로 변경해야 한다.

3) 또한 대부분의 民間部門의 賃金引上調整이 끝난 5~6月頃에 公共部門의 從事者와 人的資本投下量(教育水準등)의 觀點에서 동질 내지 유사하다고 판단되는 民間部門勤勞者(예컨대 500人以上의 大企業등)들의 賃金水準 및 構造의 動向을 매년 1回, 科學的이고 深層的으로 調查하여 이 調整結果를 基礎資料로 하여 「民間·公共 對等原則」의 實現을 도모하여야 할 것이다.

**둘째,** 「民間·公共 對等原則」의 成功的 實現을 위해서 대단히 중요한 조건 하나 는 앞에서 제시한 일체의 과정, 즉 中立機構의 構成

過程, 中立機構에 의한 調查·研究·討議·決定의 過程 및 內容 모두가 一般社會成員 모두에게 공개되어야 한다는 점이다. 公務員이든 投資機關이든 公共部門의 報酬는 결국 國民의 直·間接的 負擔에 기초하여 있으므로 國民一般의 올바른 이해와 협조가 政策成功을 위해 반드시 필요하게 된다.

현재 우리나라의 民官報酬 隔差를 보면 앞으로 公務員의 경우는 처우의 개선이 필요하고 投資機關의 경우는 相對的 自制가 필요함을 알 수 있었다. 그러나 그동안 이 두가지 방향으로의 報酬政策의 推進自體가 어려웠던 중요이유의 하나가 公務員處遇改善에 대한 國民一般의 否定的 反應, 投資機關의 報酬自制의 필요성에 대한 投資機關 關聯者들의 이해 부족 등에 있었다면, 그 이유는 公共部門의 報酬政策의 樹立過程이 充分히 공개되지 못하였고, 또한 報酬政策에 있어서 科學的·客觀的 基準 및 原則設定이 부족했으며 나아가 嚴正 中立機構에 의해 담당되어 오지 못했기 때문이라 판단된다. 따라서 報酬政策수립과정의 公開性·客觀性·中立性 提高가 「民間·公共 對等의 原則」을 成功的으로 實現시켜 나갈 가장 중요한 前提條件이 된다.

**셋째,** 「民間·公共 對等의 原則」을 실현시켜 나가기 위해선 앞으로 公務員의 경우는 획기적 處遇改善이 필요하고 投資機關의 경우는 앞으로 引上率의 相對的 自制의 誘導가 필요하다. 앞으로 投資機關報酬의 對民優位의 폭을 縮小시켜 나가지 않으면 投資機關에는 業務의 내용과 對比 必要以上の 超過資格 및 能力者의 保有, 良質人力의 過當入社競爭 등을 誘發시켜 國民經濟 全體의 人的資源의 效率的 配分을 害할 것이다.

또한 投資機關은 본래 費用極小化라는 市場의 壓力을 덜 받고 있다는 사실을 감안하면 기존의 有能人力的 效率의 活用度도 “民間企業보다 낮은 가능성이 많으므로, 현재의 상태를 방치하면 國民經濟全體의 人力資源의 效率의 配分은 아니라 效率의 活用到 저해할 수 있게 된다. 물론 一擧에 「民間・公共 對等의 原則」의 貫徹은 현실적으로 어렵다고 본다면, 앞에서 제시한 中立機構가 3~5년의 段階的 中期計劃案을 수립, 이를 持續的으로 一貫性있게 推進해 나가야 할 것이다.

**네째,** 다음의 問題는 投資機關 相互間의 同質勞動에 대한 報酬水準의 隔差이다. 業務의 內容, 性格 및 필요되는 技能의 程度 등 合理的 理由에 의해 설명될 수 있는 隔差部分을 제외한 일체의 機關相互間의 同質勞動에 대한 生涯報酬의 隔差는 縮小되어야 한다.

현재와 같이 동일한 大卒事務職의 경우에도 低報酬機關從事者가 高報酬機關從事者의 65% 수준밖에 안되는 生涯報酬를 받고 있다는 사실은 비록 약간의 擔當業務의 內容과 性格의 차가 있다 하여도 그 合理的 근거에 대하여 理論的으로 납득하기 어렵다. 결국 장기적으로 보면 醫療職・研究職・電算職・特殊技術職 등과 같이 業務의 內容・性格의 차가 명백한 特殊職種의 경우를 제외하고는 25個 全投資機關의 「統一報酬表」가 開發되어야 할 것이다. 「일의 차이」를 반영하는 報酬差는 반드시 認定되어야 할 것이나 단순히 所屬 「機關의 差異」로 인한 報酬差는 許容되어서는 아니될 것이다.

**다섯째,** 현행 投資機關의 報酬體系의 改善의 問題이다. 현재와 같이 複雜多岐한 手當의

濫發, 手當支給理由의 不明確 등은 報酬가 業務遂行 努力과 成果에 대한 代價인지 단순히 출근하고 있다는 사실에 대한 代價인지를 불분명하게 하여 賃金이 본래 가져야 할 動機誘發, 生産性提高의 機能을 크게 弱화시킨다.

따라서 현재의 報酬體系는 基本給 中心으로 根本的 整備가 필요한바, 金融手當, 放送手當 등의 명칭으로 거의 全機關이 支給하고 있는 特殊手當은 물론 給食費, 體力鍛鍊費 등의 給與性 福利厚生費도 모두 基本給에 편입시켜야 하고, 반면에 業務의 性格, 內容의 差를 반영하는 電算手當, 研究手當, 危險手當 등은 오히려 더욱 개발되고 그 金額도 현실화시켜 나가야 할 것이다. 이와 동시에 屬人給의 要素가 支配的인 現報酬體系를 職務給・成果給・能率給 위주로 改編하여 나아가 「生産性=報酬」의 관계를 보다 강화시켜야 한다.

**여섯째,** 끝으로 學歷別・職種別・年齡別・性別 등의 각종 賃金隔差에 대한 問題이다. 이들 賃金隔差中 年齡別 賃金隔差의 경우만 投資機關의 경우가 民間보다 크게 나타난다. 이는 投資機關의 報酬體系 및 慣行에 「年功性」이 民間보다 큰 것을 意味하는바, 이 點은 投資機關 쪽의 改善을 요한다. 즉 投資機關의 年齡別 賃金隔差를 民間의 年齡別 賃金隔差幅에 相應하는 수준으로 縮小시켜 나가야 한다.

그러나 기타의 賃金隔差, 즉 學歷別・職種別・性別의 경우에는 投資機關의 경우가 民間보다 훨씬 자게 나타나는바, 이는 대단히 바람직한 현상이므로 이들 賃金隔差에 관한 한 民間의 賃金隔差를 投資機關의 경우와 같은 수준으로 縮小시켜 나가는 방향으로 政策努力을 강화해야 할 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

- 朴世逸, 「公務員報酬의 水準 및 構造分析」, 『韓國開發研究』, 韓國開發研究院, 1984 여름호.
- 閔載成·朴宰用, 『退職金制度의 問題點과 改善方向』, 韓國開發研究院, 1984. 8.
- Borjas, George J., *Wage Policy in the Federal Bureaucracy*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980.
- , “Wage Determination in the Federal Government: the Role of Constituents and Bureaucrats,” *Journal of Political Economy*, December 1980.
- Browning, E.X. & J.E. Browning, *Public Finance and the Price System*, Macmillan Pub., 1983.
- Dixon. W. J. & F.J. Massey, Jr., *Introduction to Statistical Analysis*, 3rd ed. McGraw Hill 1969.
- Fallick, J. & R. Elliot, ed. *Income Policies, Inflation and Relative Pay*, George Allen & Unwin, 1981.
- Fogel, W. & D. Lewin, Wage Determination in the Public Sector,” in D. Lewin, P. Tenille, & I. Kockan, eds., *Public Sector Labor Relations*, 2nd ed., Thomas Horton & Doughter, 1981.
- Hartley. K. & Clem Tisdell, *Micro-Economic Policy*, John Wiley & Sons Ltd. 1981.
- Jackson P.M., *The Political Economy of Bureaucracy*, Barnes & Noble Book, 1983.
- Kmenta. Jan, *Elements of Econometrics*, Macmillan Pub. 1971.
- Meade, J.E., *Wage-Fixing*, George Allen & Unwin, 1982.
- Mueller, D.C., *Public Choice*, Cambridge Surveys of Economic Literature, Cambridge University, Press 1979.
- Niskanen, W.A.Jr. *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine. Atherton, Chicago, 1971.
- Pigou, A.C. *The Economics of Welfare*, Macmillan & Co., 1952.
- Quinn, Joseph, F., “Wage Differentials Among Older Workers in the Public & Private Sectors” *Journal of Human Resources*, Winter 1979.
- Reder, Melvin W., “The Theory of Employment and Wages in the Public Sector” Danniels Hammermesh(ed.) *Labor in the Public and Non-Profit Sectors*, Princeton: Princeton University, Press Jan/Feb. 1974.
- Smith, Sharon P., *Equal Pay in the Public Sector: Fact or Fantasy*, Princeton: Princeton University, 1977.
- Smith, Adam, *The Wealth of Nations*, The Modern Library, 1937.

〈附表 1〉 部門間 學歷別・職種別 年齡賃金表(Age-Earnings Schedule)

I. 投資機關

(1) 事務管理職(男子)

(단위:千원, 名)

	全 學 歷		大 卒		專 門 大 卒		高 卒		中 卒 以 下	
	人 員	金 額	人 員	金 額	人 員	金 額	人 員	金 額	人 員	金 額
20~25미만	127	345	25	354	2	243	100	345	—	—
25~30	949	469	577	478	58	452	310	457	4	281
30~35	1,242	619	838	635	77	604	313	585	14	448
35~40	1,048	782	745	812	52	770	233	710	18	535
40~45	678	889	500	950	36	836	122	703	20	588
45~50	463	964	329	1,045	31	930	88	747	15	530
50~55	272	1,084	198	1,181	19	1,022	41	776	14	698
55이상	45	1,082	35	1,114	3	1,252	5	872	2	798
計	4,824	719	3,247	774	278	702	1,212	588	87	553
生涯賃金(백만원) (25~54세)		288		306		277		239		185

(2) 生産技能職(男子)

(단위:千원, 名)

	全 學 歷		大 卒		專 門 大 卒		高 卒		中 卒 以 下	
	人 員	金 額	人 員	金 額	人 員	金 額	人 員	金 額	人 員	金 額
20~25미만	18	336	—	—	3	328	14	338	1	335
25~30	126	401	3	440	20	410	85	396	18	408
30~35	186	512	2	434	17	517	133	530	34	442
35~40	151	585	1	828	7	658	107	590	36	551
40~45	110	544	4	608	2	710	48	556	56	523
45~50	80	541	1	814	1	529	38	570	40	507
50~55	42	587	3	810	1	548	11	665	27	531
55이상	6	465	—	—	—	—	2	556	4	419
計	719	515	14	621	51	492	438	522	216	501
生涯賃金(백만원) (25~54세)		190		236		202		198		178

II. 民間企業(500人以上)

(1) 事務管理職(男子)

(단위:千원, 名)

	全 學 歷		大 卒		專 門 大 卒		高 卒		中 卒 以 下	
	人 員	金 額	人 員	金 額	人 員	金 額	人 員	金 額	人 員	金 額
20~25미만	2,249	292	214	380	124	284	1,767	292	144	165
25~30	11,940	402	4,677	473	974	353	6,007	361	282	291
30~35	11,873	556	5,868	649	776	493	4,980	466	249	366
35~40	8,503	697	4,332	828	477	640	3,378	562	316	424
40~45	5,285	806	2,631	1,000	263	677	2,055	627	336	483
45~50	2,726	840	1,216	1,075	133	730	1,124	673	253	513
50~55	1,364	921	632	1,170	88	827	480	731	164	566
55이상	350	973	154	1,271	23	773	109	813	64	597
計	44,290	590	19,724	738	2,858	501	19,900	472	1,808	417
生涯賃金(백만원) (25~54세)		253		312		223		205		159

## (2) 生産技能職(男子)

(단위 : 千원, 名)

	全 學 歷		大 卒		專 門 大 卒		高 卒		中 卒 以 下	
	人 員	金 額	人 員	金 額	人 員	金 額	人 員	金 額	人 員	金 額
20~25미 단	15,857	233	8	372	161	253	9,813	240	5,875	220
25~30	33,126	299	41	408	570	306	19,604	304	12,911	209
30~35	26,029	371	24	530	311	418	12,327	387	13,367	356
35~40	18,043	412	25	568	131	465	6,769	441	11,118	393
40~45	12,489	433	14	620	58	531	3,525	484	8,892	412
45~50	6,476	447	5	524	21	572	1,616	507	4,834	426
50~55	2,107	445	5	642	9	629	402	527	1,691	424
55이상	307	413	1	654	2	582	39	466	265	403
計	114,434	350	123	502	1,263	361	54,095	348	58,953	351
生涯賃金(백만원) (25~54세)		144		198		175		159		138

## Ⅲ. 公 務 員

## (1) 一 般 職

(단위 : 千원, 名)

	全 學 歷		大 卒		專 門 大 卒		高 卒		中 卒 以 下	
	人 員	金 額	人 員	金 額	人 員	金 額	人 員	金 額	人 員	金 額
20~25미 단	15,021	219.0	433	243.4	4,161	217.9	9,898	218.6	529	209.2
25~30	45,441	287.1	2,497	314.7	14,091	282.5	27,940	287.4	913	269.8
30~35	31,663	372.5	3,602	397.0	7,183	368.4	19,516	371.0	1,367	350.3
35~40	26,347	443.7	3,786	458.9	4,642	447.1	16,407	441.4	1,512	420.4
40~45	23,664	514.3	5,927	550.3	3,296	522.5	12,613	501.1	1,828	474.2
45~50	21,983	533.2	7,155	634.6	3,055	586.5	10,170	552.4	1,603	543.1
50~55	10,116	628.4	2,962	678.3	1,091	620.9	3,655	604.6	2,408	606.5
55이상	3,599	639.8	768	738.0	321	682.9	1,107	661.3	1,403	636.3
計	177,839	413.7	27,130	532.0	37,840	370.5	101,306	390.5	11,563	481.0
生涯賃金(백만원) (25~54세)		170		182		170		165		160

## (2) 生 産 職

(단위 : 千원, 名)

	全 學 歷		大 卒		專 門 大 卒		高 卒		中 卒 以 下	
	人 員	金 額	人 員	金 額	人 員	金 額	人 員	金 額	人 員	金 額
20~25미 단	24,334	185.6	92	198.7	1,596	189.3	19,276	185.8	3,370	182.1
25~30	25,801	233.4	145	232.3	2,022	237.0	16,581	234.4	7,053	229.8
30~35	18,465	279.7	115	266.2	759	292.4	8,956	293.2	8,635	264.7
35~40	19,908	318.8	150	314.7	529	321.7	7,632	338.5	11,597	305.8
40~45	22,721	354.3	236	360.4	458	367.9	6,901	384.7	15,126	339.8
45~50	18,825	391.5	277	422.9	490	392.2	5,391	419.4	12,667	378.9
50~55	10,874	433.9	118	425.1	178	394.8	1,662	427.2	8,916	436.1
55이상	5,289	475.6	27	484.2	42	425.8	404	439.6	4,816	479.1
計	146,217	305.2	1,160	340.7	6,074	267.1	66,803	276.6	72,180	335.3
生涯賃金(백만원) (25~54세)		121		121		120		126		117

〈附表 2〉 部門別 賃金函數推定(OLS)

	民間企業(500人以上)	政府投資機關	民間+投資機關
<i>Edu</i> 1	0.12642(25.19)	0.16615(10.63)	0.15146(32.09)
<i>Edu</i> 2	0.19213(15.18)	0.25413(12.89)	0.24186(23.55)
<i>Edu</i> 3	0.42657(47.32)	0.30091(18.25)	0.39935(55.40)
<i>Age</i>	0.05768(25.05)	0.10709(27.41)	0.07224(36.47)
( <i>Age</i> ) <sup>2</sup>	-0.00052(-16.72)	-0.00111(-21.96)	-0.000689(-25.91)
<i>Sex</i>	0.34665(61.16)	0.22686(19.35)	0.32110(62.36)
<i>Mar</i>	0.11483(16.68)	0.07208(6.88)	0.09509(16.11)
<i>Occ</i> 1	-0.11286(-9.64)	-0.16606(-7.85)	-0.09860(-9.54)
<i>Occ</i> 2	0.13062(6.03)	0	0.12049(5.64)
<i>Occ</i> 3	0.23138(37.55)	0.12881(11.24)	0.25995(49.65)
<i>Occ</i> 4	0.64693(38.95)	0.40823(27.39)	0.59072(57.75)
<i>Occ</i> 5	0.34064(39.59)	0.26488(18.56)	0.35982(49.38)
Constant	10.89340(298.69)	10.30777(148.32)	10.65075(336.03)
<i>R</i> <sup>2</sup>	0.6862	0.6664	0.7288
<i>SEE</i>	0.3278	0.2821	0.3245
<i>SSR</i>	2,837.956	633.419	3,620.279
<i>MSE</i>	0.107490	0.079575	0.105320
<i>N</i>	26,415	7,972	34,387
<i>EX</i> 1	0.73106(57.26)	0.33999(19.19)	0.65199(64.26)
<i>EX</i> 2	0.03213(27.58)	0.04776(24.02)	0.03573(35.29)
( <i>EX</i> 1) <sup>2</sup>	-0.23008(-31.35)	-0.08588(-11.34)	-0.19686(-38.50)
( <i>EX</i> 2) <sup>2</sup>	-0.00057(-19.83)	-0.00087(-16.82)	-0.00062(-24.27)

註: 1) ( )안은 *t*-ratio임.

2) 被說明變數는  $\log(\text{總賃金} = \text{定額} + \text{超過十年間特別}/12)$ 이고, 說明變數는 *Edu* 1은 高卒, *Edu* 2는 專門大卒, *Edu* 3은 4年制大卒을 나타내는 「더미」(dummy), *Age*는 年齡, *Sex*는 男子, *Mar*는 既婚者, *Occ* 1은 서비스, *Occ* 2는 판매, *Occ* 3는 事務職, *Occ* 4는 行政管理職, *Occ* 5는 專門技術職을 나타내는 「더미」, *Age*代身에 *Ex* 1, *Ex* 2 등을 넣은 별도의 賃金函數를 推定하였는마 이데 *Ex* 1은 勤續年數(同一會社), *Ex* 2는 *Age-Ex*1-學校卒業年齡, 즉 他會社에서의 經歷年數임. *Edu* 0는 中卒以下者이고 *Occ* 6은 生産職인바 이들은 perfect multicollinearity를 피하기 위해 위의 函數에서는 당연히 除外하였음. *Age*代身에 *Ex* 1, *Ex* 2를 넣은 賃金函數의 推定結果는 *Ex* 1, *Ex* 2 등만 本表에 提示하고 나머지 說明變數는 紙面關係上 省略하였음.