

우리 나라 公務員 報酬水準의 適正性에 관한 實證分析

吳 浩 寧

본 논문에서는 우리 나라 公務員 報酬水準의 適正性을 규명하고 바람직한 公務員 報酬政策에 대한 시사점을 얻기 위하여 『가구소비실태조사』, 『임금구조기본통계조사』상의 개인별 임금자료를 토대로 평균임금 비교방식과 임금함수 추정방식을 각각 적용하여 민관임금격차를 추정하였다. 분석결과 민관 간에는 근로자의 구성, 직업의 특성 등에서 차이가 큰 것으로 나타나 기존연구에서 주로 사용해진 평균임금 비교방식보다는 임금함수 추정방식이 보다 적절할 것으로 분석되었다. 둘째로 임금함수 방식으로 민관임금격차를 추정한 결과, 1996년 남성기준으로 공무원의 현재보수는 민간근로자에 비해 4.0% 낮으며, 민간의 100인 이상 사업체와 비교하면 5.9% 낮은 것으로 나타났다. 이것은 공무원 보수수준이 민간에 비해 10% 이상 크게 낮다는 대부분의 기존연구와 대비되는 결과로서 현재임금 기준으로 공무원 보수수준은 대체로 민간과 균형을 유지하는 것으로 판단되었다. 셋째로 학력별 민관임금격차를 비교해 보면 고졸남성에서는 공무원이 민간에 비해 유리한 반면 대졸남성에서는 민간이 공무원에 비해 유리하였다. 공무원의 직급구조상 고학력일수록 상위직급일 가능성이 높다는 점을 감안하면, 이러한 분석결과는 공무원 보수구조의 합리적 개편이 필요함을 시사하는 것이다.

1. 問題 提起

우리 나라에는 공무원 보수가 민간임금에 비해 매우 낮다는 일반적 인식이 존재하며, 역대 정부에서는 모두 예외없이 公務員 報酬 現實化 計劃을 정책과제로 추진하여 왔다.⁽¹⁾ 그러나 현실적으로 공무원 채용시험에서 높은 경쟁률이 지속되고 있으며, 응시자의 고학력화, 커트라인의 상승 등 공무원 입직구에서의 경쟁은 매우 치열하다. 또한 재직 공무원 중 자발적 중도퇴직자의 비율도 큰 변화 없이 민간부문에 비해 낮은 수준을 유지하고 있다. 만약 일반적 인식과 같이 공무원 임금이 민간부문에 비해 크게 낮은 수준이라면 공무원 임용시험에서 관찰되는 높은 경쟁률과 공무원의 낮은 중도퇴직률을 노

(1) 노태우 정부, 김영삼 정부에서는 모두 '공무원 보수 현실화 4개년 계획'을 추진하였으나 민간기업 임금에 미칠 파장, 정부의 재정 여건, 적극적인 정책 추진 의지의 미흡 등으로 계획대로 추진되지 못했다. 김대중 정부에서도 '공무원 보수 현실화 5개년 계획(2000-2004)'을 통해 공무원 보수를 민간 중견기업과 대등한 수준으로 개선키로 하고 적극 추진하였다.

동경제학적 관점에서 어떻게 설명할 수 있을 것인가. 본 논문은 이러한 문제의식을 가지고 민관임금 비교를 통해 우리 나라 공무원 보수수준의 적정성을 규명하여 국민경제적 중요성이 높은 공무원 보수정책에 대한 시사점을 얻는 데 그 목적이 있다.

공무원 보수는 정부예산의 합리적 배분과 공무원의 근로제공에 대한 정당한 보상을 위해 중요하다[박세일(1984)]. 첫째로, 예산 측면을 보면 공무원 인건비는 政府豫算에서 차지하는 비중이 단일항목 중 가장 높은데, 2002년도 공무원 인건비는 17.4조원으로 우리 나라 일반회계 예산규모 109.6조원의 15.9%를 차지하고 있다. 둘째로, 勞動市場의 관점에서 보면 정부는 경제 내의 최대 고용주이므로 공무원 보수를 책정함에 있어 우리 나라 전체 노동시장에 미치는 파급효과를 고려하지 않을 수 없다.⁽²⁾ 즉 정부는 合理的인 報酬政策을 통해 정부가 필요로 하는 숙련수준을 갖춘 공무원 인력을 충원·보유하는 데 어려움을 겪지 않아야 하는 한편, 공무원의 사기 진작과 근로의욕 고취를 통해 국민에게 양질의 행정 서비스가 제공될 수 있도록 해야 한다. 동시에 국민경제 전체의 입장에서 우수인력이 정부부문에 편중되는 것은 바람직하지 않으므로 민관 간에 적절한 인력 배분이 이루어질 수 있도록 민간부문 임금과 형평을 맞추어 공무원 보수를 책정해야 한다. 아울러 우리 나라에서는 공무원 보수증가율이 민간부문에서 임금협상을 할 때 중요한 기준으로 작용한다는 점도 공무원 보수결정의 중요성을 더해주고 있다.

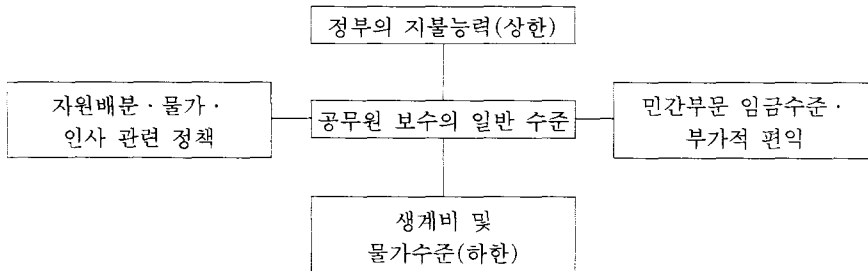
공무원 보수는 민간부문에서 임금이 결정되는 것과는 다른 원리에 의해 결정된다. Ehrenberg and Smith(1994)에 따르면 정부는 고용주로서 공무원 보수를 책정함에 있어 利潤 極大化(profit maximization)를 목표로 행동하지 않는다는 점에서 민간기업 고용주와 뚜렷이 구분된다고 한다. 즉, 정부가 제공하는 국방, 치안 등의 서비스는 非競合性(non-rivalry)과 非排除性(non-excludability)의 특성을 갖는 公共財(public goods)이기 때문에 생산물의 시장가격이 존재하지 않으며, 더욱이 공무원의 대부분은 노동생산성 측정이 쉽지 않은 서비스 생산활동에 종사하고 있다. 또한 정부부문은 신규 채용, 승진, 배치, 훈련 등의 인적자원 관리와 임금결정 등이 모두 정부 내의 엄격한 규칙에 의해 결정되는 內部 勞動市場(internal labor market)의 특징을 갖고 있어 外部 勞動市場과 단절되어 있고, 이 결과 공무원 보수는 시장임금률과 괴리될 수밖에 없다.

우리 나라의 실제 공무원 보수수준 결정과정을 보더라도 민관임금의 괴리는 불가피하다. 매년의 공무원 보수수준 결정은 다음과 같은 세 단계를 밟아 이루어지는데, 우선 중앙인사위원회의 공무원 처우개선안 마련 과정이다. 중앙인사위원회에서는 민간부문의 임

(2) 2002년 현재 우리 나라 공무원 정원은 88만 9천명으로 전체 상용임금근로자 686만 2천명의 12.9%를 차지하고 있다.

급수준을 파악하기 위하여 『민간임금실태조사』를 실시하고 관련 자료를 조사·분석하여 공무원 보수수준과 민간 보수수준을 비교한다. 여기에 생계비, 물가, 경제성장률, 국가의 재정사정 등을 종합적으로 고려하여 매년 7월 말까지 다음 년도 『처우개선기본계획(안)』을 확정한다. 둘째, 관계기관 협의 과정이다. 『처우개선기본계획(안)』을 가지고 기획예산처, 행정자치부 등과 협의를 거치며, 기획예산처에서는 협의 결과에 기초하여 공무원 인건비를 포함한 전체 세출예산안을 작성하여 국무회의의 심의·의결을 거친 후 대통령의 결재를 받아 정부예산안으로 확정한다. 셋째, 국회의 심의·확정과 법령조치 과정이다. 국회에서 정부예산안이 심의·확정되면 중앙인사위원회에서는 확정 인건비 예산을 집행할 수 있도록 공무원 보수규정·수당규정 등 관련규정을 개정하여 공포하게 되며 이로써 공무원 보수가 확정된다[중앙인사위원회(2002, 2003)].

〈그림 1〉에는 우리 나라의 공무원 보수수준 결정에 영향을 미치는 요인들이 정리되어 있다.⁽³⁾ 이에 따르면, 공무원 보수는 정부의 지불능력을 상한선으로 하고 생계비 및 물가수준을 하한선으로 하여, 민간부문의 임금수준과 附加的 便益,⁽⁴⁾ 그리고 정부의 자원배분·물가·인사 관련 정책에 의해 결정된다고 할 수 있다.



〈그림 1〉 公務員 報酬水準 決定時 影響 要因

(3) 국가공무원법 제46조 1항에 따르면, “공무원의 보수는 일반의 표준생계비·민간의 임금 기타 사정을 고려하여 직무의 곤란성 및 책임의 정도에 적용하도록 계급별 또는 직위별로 정한다. 다만, 직무의 곤란성과 책임도가 현저히 특수하거나 결원 보충이 곤란한 직무에 종사하는 공무원 및 제4조제2항의 연구 또는 특수기술직렬 공무원의 보수는 따로 정할 수 있다”고 규정하고 있다.

(4) 부가적 편익이란 보수 이외에 공무원이 받는 부수적 편익을 말하며, 신분보장과 유리한 공무원 연금제도가 대표적으로 이에 해당된다. 여기에 일부 공무원의 경우이기는 하지만 퇴직후 특정업무를 수행할 수 있는 자격(세무사, 변리사, 법무사 등)을 부여받기도 하는데, 이 역시 퇴직후 소득을 보장해 준다는 점에서 공무원이 누리는 부가적 편익이라 할 것이다.

2. 先行研究 檢討

공무원 보수에 관한 연구는 역사가 길지 않으며, 미국 등 선진국을 중심으로 민관임금 격차 추정이 주로 이루어져 왔다. Smith(1976)는 임금함수 추정방식을 적용하여 민관임금 격차를 추정한 결과 남성에 있어서 聯邦(federal)公務員 임금은 민간근로자에 비해 19% 높고, 州(state)公務員은 같으며, 地方(local)公務員은 5% 낮음을 밝혔다. Gunderson(1979), Quinn(1979) 등은 민관 임금함수를 별도로 추정하는 방법론을 적용하여 약간의 차이는 있지만 대체로 Smith(1976)와 유사한 결과를 얻었다. 한편 Venti(1987)는 민관 부문선택 확률을 고려하여 임금격차를 추정한 결과 남성 연방공무원의 임금은 민간에 비해 4.2% 높다는 결과를 얻었다. Bender(1998)의 민관임금격차에 관한 서베이 논문에 따르면, 미국의 경우 민간근로자 간 인적자본 차이를 감안하더라도 연방공무원 임금은 민간근로자에 비해 대략 5%에서 20% 높다.

〈表 1〉國內 先行研究 概觀

기존연구	기준년도	비교방식	대상	주요 결과
박세일 (1984)	1983	평균임금 (월급여)	전체	- 공무원 임금 프리미엄 · 전체: -29.3%
진재구 (1995)	1994	평균임금 (월급여)	남성	- 7급입직 대졸공무원 임금 프리미엄 · 초 임: -6%, · 10년차: -18%, · 20년차: -23%, · 30년차: -21%
조우현 (1998)	1993	임금함수 (월급여)	남녀	- 공무원 임금 프리미엄 · 전체: 3.1% · 화이트칼라 전체: -5.0% · 화이트칼라 남성: -8.4% · 화이트칼라 여성: 10.5%
이종훈 (1998)	1997	평균임금 (생애소득)	남성	- 7급입직 대졸공무원 임금 프리미엄 · 생애임금 기준: -12.4% · 생애소득 기준: 5.1%
정진호· 어수봉 (2000)	1999	평균임금 (현재보수) (생애소득)	전체	- 공무원 임금 프리미엄 · 현재보수 기준: -13% · 생애소득 기준: -1%

資料: 각 논문에서 정리.

외국과 비교하여 우리 나라에서는 民官賃金格差에 관한 연구가 그 중요성에도 불구하고 활발하게 이루어지지 않았다. 박세일(1984)은 우리 나라 민관임금격차에 관한 최초의 연구로서 표준근로자의 평균임금 비교방식을 적용한 결과 일반 행정직 공무원 임금이 민간기업의 행정관리직 및 사무직 종사자들에 비해 29.3% 낮음을 밝혔다. 진재구(1995), 정진호·어수봉(2000)도 약간의 차이는 있지만 평균임금 비교방식을 활용하여, 공무원 임금이 민간근로자에 비해 크게 낮다는 결과를 제시하였다. 한편, 이종훈(1998)은 生涯賃金과 生涯勤勞所得을 기준으로 민관임금을 비교하여 공무원이 민간근로자에 비해 생애 임금 기준으로는 12.4% 낮지만, 퇴직금, 연금 등을 포함한 생애소득 기준으로는 5.1% 높음을 밝혔다. 그러나 평균임금 비교방식에서는 민관근로자 간의 연령, 학력만을 통제하였을 뿐 양 부문 간의 다양한 근로자 및 직업속성의 차이는 고려하지 않은 방법론상의 한계가 존재한다.

한편, 조우현(1998)은 賃金函數 推定을 통해 민관임금격차를 실증분석하였는데, 부문별 임금함수를 추정하고 Oaxaca(1973) 임금분해 방법을 적용한 결과 공무원 보수는 민간근로자보다 전체적으로 3.1%, 관리·사무직을 기준으로 하면 5.0% 각각 낮다는 결과를 얻었다. 이 연구는 임금함수 추정방식을 통해 민관임금격차를 본격적으로 분석하였다는 데 그 의의가 있으며, 공무원 임금이 민간과 대등함을 밝힌 최초의 논문이기도 하다. 그러나 분석의 기초가 되는 개인별 공무원 임금자료의 표본수가 많지 않아 통계적 대표성에 의문이 있으며, 남녀 임금함수를 별도로 추정하지 않고 성더미 변수를 포함하여 임금함수를 추정하였기 때문에 設定誤謬(mis-specification)가 존재하였을 가능성이 있다.

본 연구의 의의는 첫째로 임금함수를 이용한 민관임금격차 추정에 있어 선행연구에서 사용했던 자료들보다 대표성과 신뢰성이 높은 방대한 공무원 미시자료를 활용하여 민관임금격차를 추정한 데 있다. 임금함수 방식으로 민관임금격차를 분석한 국내 기존연구에서는 300명 내외의 소규모 공무원 미시자료를 사용하여 표본의 대표성에 의문이 있었지만, 본 논문에서는 『가구소비실태조사』를 사용함으로써 이러한 문제를 크게 해결할 수 있었다. 동 자료를 이용하여 선행연구와 달리 성별로 분리된 임금함수를 각기 추정함으로써 設定誤謬(mis-specification)에 따른 推定係數의 不安定性(instability) 문제도 해결할 수 있을 것이다.

둘째로 대규모 사업장의 성격을 갖는 정부부문의 특징, 엄격한 임용시험을 통과한 공무원의 높은 자질 등을 감안할 때 공무원의 비교준거집단으로 중견기업, 혹은 대기업이 적절하다는 견해가 있다. 이러한 점을 실증분석에 반영하여 기업규모를 통제한 후 각 규모별 민관임금격차를 실증분석한 점도 본 논문의 기여라 할 수 있다.

마지막으로 平均賃金方式과 賃金函數方式을 모두 적용하여 민관임금격차를 추정함으로써 추정방식의 차이에 따른 임금격차의 차이를 측정한 점에도 의의가 있다. 민관임금격차를 추정하는 데 사용되는 대표적인 분석방법을 모두 적용함으로써 바람직한 추정방법을 모색하고, 실증방법론상의 차이에 따른 추정오차를 밝힐 수 있을 것이다.

3. 理論的 背景

공무원 노동시장의 특징을 설명하는 이론은 크게 規範的 勞動市場論과 實證的 勞動市場論으로 대별된다. 규범적 노동시장론에서는 공공부문의 임금이 정부의 규범에 의해 결정된다고 보는 이론으로서 정부의 임금정책이 분석의 초점이 된다. 반면 실증적 노동시장론에서는 공공부문을 노동의 수요자로 파악하고 노동수요의 결정원리에 초점을 맞춰 공공부문 노동시장에 대한 설명을 시도하고 있다.

3.1. 規範的 勞動市場論

규범적 노동시장론에서 공무원 보수수준의 적정성을 판단하는 기준은 '民官對等의 原則(comparability principle 혹은 prevailing wage principle)'으로 구체화된다⁽⁵⁾[Smith(1976, 1981), Fogel and Lewin(1974) 등]. 이것은 동일직종이나 직무에 종사하는 동질노동의 보수수준은 민관부문 간에 대등해야 한다는 대원칙으로서, 박세일(1987)은 이 원칙이 형평성에 대한 사회통념과 부합할 뿐만 아니라 인적자원배분의 효율성까지도 달성할 수 있다고 보았다.

민관대등의 원칙은 模範 雇用主(model employer) 모델과 費用最小化 雇用主(cost-minimizing employer) 모델로 구분된다. 모범 고용주 모델에서는 국가공무를 사회적 파급효과가 크고 중요도가 높은 것으로 인식하여 그 사회의 엘리트가 담당하는 것이 바람직하다고 보기 때문에 정부는 마땅히 공무원의 우수한 자질에 부합하는 고임금을 지불해야 한다고 주장한다.

이와는 대조적으로 Bellman and Heywood(1996)에 따르면 영국 보수당 정부는 공공부문

(5) 그러나 Fogel and Lewin(1974)은 공무원 임금과 민간 임금은 다음과 같은 이유 때문에 비교가 쉽지 않음을 지적한 바 있다. ① 민간부문의 특정직종 내에는 하나의 임금률이 존재하는 것이 아니라 다양한 임금률이 병존하고 있다 ② 민간부문의 임금은 완전경쟁적인 제품시장에 의해 전적으로 결정되는 것이 아니라 일부이지만 기업 혹은 제품의 시장독과점력에 의해 지지되고 있다 ③ 금전적 보수 이외에 근로제공에 대한 다양한 보상(compensation)수단이 존재하기 때문에 임금만을 비교하는 것은 한계가 있다 ④ 민간부문 내에 정부의 직종과 비교가능한 직종자체가 존재하지 않는 경우도 있다.

보수를 국가전체의 임금 및 소득정책에서 핵심적인 요소로 간주하여 공무원 보수 억제정책을 지속한 것으로 평가하였는데, 이것은 보수당 정부가 공무원 보수를 공식적 소득정책 수단은 아니지만 민간부문의 임금협상시 중요한 준거가 되기를 기대하였기 때문이었다. 이와 함께, 정부는 경제내 최대의 단일고용주로서 정당한 法的 節次(due process), 實績制(merit system), 연금보장, 차별 철폐 등을 앞장서 준수하고 민간에 모범을 보여할 필요도 존재한다.⁽⁶⁾

비용최소화 고용주 모델에서는 정부가 필요인력을 원활하게 확보할 수 있다는 전제하에서 공무원 인건비 지출을 최소화할 것을 요구한다. Smith(1976)에 따르면 미국에서는 정부예산의 효율적 사용이라는 관점에서 시장임금을 초과하는 공무원 보수를 불필요한 비용으로 간주해온 전통이 있다. 미국 정부는 비용최소화 고용주 모델에 입각하고 있지만, 이 모델의 실제 적용에 있어서 몇 가지 문제점을 안고 있다. 즉, 정부부문은 暗默的 昇級(grade creep), 입직자격의 완화, 공무원이 되기 이전 경력의 과대계상, 수당의 신설 등의 편법을 통해 공무원 보수를 인상시키고 있기 때문에 공무원에게 일정 정도의 準地代(quasi-rent)가 지불되고 있다.

3.2. 實證的 勞動市場論

실증적 노동시장론에서는 공무원 임금도 노동시장의 수요공급 원리에 의해 결정된다고 보지만, 다음과 같은 요인 때문에 민관임금격차가 발생한다고 본다. 즉, 職務의 異質性(heterogeneous job), 勤勞者의 異質性(heterogeneous worker), 勞動市場의 不完全性(market imperfection) 등이 그것이다.⁽⁷⁾

우선 직무의 이질성에 따른 임금격차 이론으로는 補償的 賃金格差(compensating wage differentials) 이론이 대표적이다. 직종 간에는 비금전적 특성에 차이가 존재하기 때문에 임금격차가 발생하게 되는데, 민관의 직종구성은 크게 다르며 정부부문에 주로 분포하는 직종들은 비금전적 특성면에서 유리한 특징을 갖고 있다. 특히 공무원은 고용의 안정성이 법적으로 보장되어 있는데, 보상적 임금격차 이론에 따르면 이것은 다른 조건이 일정할 경우 공무원 임금이 민간보다 낮아야 노동시장의 균형이 달성될 수 있음을 의미한다.

직무의 이질성에 따른 임금격차를 설명하는 또 다른 이론으로는 效率性賃金모델

(6) 대표적으로 민간부문 여성임금은 성차별로 인하여 정상보다 낮게 왜곡되어 있는데, 이 경우 정부가 민관대등의 원칙에 따라 왜곡된 민간임금을 그대로 여성공무원 임금책정의 준거로 삼는 것은 부적절하다. Asher and Popkin(1984)에 따르면 미국에서 여성 및 흑인 공무원의 민관 임금격차가 가장 유리하게 나타나고 있는데 이는 미국정부가 소수민족과 여성에 대한 차별을 시정하기 위하여 모범고용주로 행동하기 때문으로 해석하였다.

(7) 이하의 논의는 McConnell and Brue(1992, pp. 390-411)에 주로 의존하고 있다.

(efficiency wage model)이 있다. 효율성임금이란 시장청산 임금수준보다 높은 임금을 지불하는 것이 더 합리적인 상황이 존재하며 기업, 직종이나 산업별로 이러한 상황에 차이가 존재한다면 임금격차가 발생할 수 있다는 이론이다. 대표적인 것이 근로자의 노력(effort)을 생산함수에 명시적으로 고려하는 怠慢模型(shirking model)이다. 근로자가 태만을 통해 자신의 노력을 조절할 수 있는 상황에서, 기업은 근로자에게 임금 프리미엄을 지불하여 직업상실에 따른 기회비용을 높이거나, 혹은 감시비용을 증가시켜 태만의 적발 확률을 높임으로써 근로자 노력을 증가시킬 수 있다. 이에 따르면, 정부는 대규모 사업장으로서 민간에 비해 감시비용이 높을 것이기 때문에 유효노동을 증대시키기 위해 공무원에게 임금프리미엄을 지불하는 전략을 택할 수 있다.

勤勞者의 異質性(heterogeneous worker)으로 임금격차를 설명하는 이론에는 人的資本理論(human capital theory)이 있다. 인적자본이론에서 임금은 기본적으로 근로자의 인적자본에 의해 결정되며, 동일한 인적자본을 갖고 있는 근로자는 동일임금을 받아야 하는 것으로 본다. 그런데 직종 간 노동이동에 제약이 있다든가, 여성, 인종 등과 같은 경제외적 요인에 따른 차별이 존재할 경우에는 임금격차가 발생하게 된다. 우리 나라 공무원 노동시장은 '임금과 배치가 일련의 관리적인 규칙과 절차에 의해서 움직여지는 하나의 관리 단위'로 정의되는 內部勞動市場(internal labor market)의 속성이 강하기 때문에 민관 간 노동이동을 제약하는 제도적 장벽이 높다고 볼 수 있는데, 이것은 민관임금격차를 발생시키는 원인이 될 수 있다.

노동시장의 불완전성 중 情報의 非對稱性(information asymmetry)을 임금격차 발생의 주요한 원인으로 파악하는 이론으로는 本人-代理人(principal-agent)이론이 있다. 이에 따르면 本人(principal)의 목표를 수행하기 위하여 고용된 代理人(agent)은 자신의 사적이익을 추구하기 위하여 본인이 위임한 목표수행에 차질을 빚게 된다. 본인-대리인 문제는 계약시점에는 정보의 비대칭성 문제가 존재하지 않으나, 계약이 체결된 이후에 정보의 비대칭성이 나타나기 때문에 발생한다. 정부의 궁극적 주인인 국민은 국가예산 집행과 행정업무 수행을 대리인인 공무원에게 위임하였지만, 공무원은 노출되는 제약만을 충족시키면서 자신들의 임금을 인상하고 조직을 확대하려는 사적유인을 충족하고자 할 가능성이 존재하고, 이것이 민관임금격차를 발생시키게 된다.

3.3. 示唆點

이상의 이론 서베이에서 살펴본 바와 같이 공공부문 노동시장에 관한 다양한 이론이 존재하며, 각 이론들은 민관임금격차의 발생원인과 그 방향에 있어서 공통된 결론에 도달하고 있는 것은 아니다. 따라서 각 이론이 상정하고 있는 가정과 그에 기초하여 도출

된 결론의 타당성은 실증분석을 통해 검증될 수밖에 없는 문제이다.

민관임금격차를 설명하고 있는 각 이론들은 분석의 방향을 제시해 주고 있다. 우선 규범적 노동시장론의 '民官對等의 原則'에 따르면, 공무원과 민간의 임금을 그대로 비교하는 것이 아니라 양 부문에서 수행하는 직무의 내용, 난이도 등을 분석하여 최대한 유사한 집단끼리 비교하여야 할 필요성을 제기한다. 이것은 '同一勞動 同一賃金'이라는 임금결정의 보편적 원리가 민관부문 사이에도 적용되어야 함을 의미하는 것이다. 본 논문에서는 공무원과 직무특성이 유사하다고 생각되는 민간의 행정관리직, 전문직, 준전문직, 사무직으로 직종을 한정하여 민관임금을 비교한다.

둘째로, 人的資本理論에서는 동일한 인적자본을 갖춘 근로자는 그가 일하는 부문과 관계없이 동일한 임금을 받아야 한다고 보는데, 이것은 민관부문과 같이 임금결정원리가 상이한 경우에 임금비교를 하기 위한 적절한 방법으로 볼 수 있다. 따라서, 본 논문에서는 기본적으로 인적자본이론에 입각하여 임금함수를 추정하는 방식으로 민관임금격차를 추정하면서, 여기에 양 부문 간의 직무 특성차이를 실증분석에 고려하기 위해 임금함수의 설명변수로 직종변수를 추가하여 분석하고자 한다.

셋째로, 補償的 賃金格差理論에서는 양 부문의 직업특성이 동일하지 않다면 임금격차가 발생할 수 있음을 보여주고 있는데, 이점을 감안하여 민간기업 규모별로 민관임금격차를 추정하며, 직업특성을 통제하기 위하여 임금함수 추정시 직종, 지역 등의 설명변수를 추가한다.

4. 分析模型

민관임금격차는 평균임금 비교모형과 임금함수 추정모형의 두 가지 방식을 모두 이용하여 추정한다. 구체적인 추정모형은 다음과 같다.

4.1. 平均賃金 比較模型

근로자 집단 간 임금격차를 분석하기 위한 방법으로 양 집단의 단순평균임금을 비교하는 방식이 흔히 사용되고 있다. 비교하고자 하는 근로자집단 사이에 다른 조건은 모두 동일하고 단지 연령구성만이 상이한 경우를 가정하고 격차지수를 계산해본다. 비교집단인 공무원(g)의 연령별(i) 평균보수를 W_{gi} , 연령별 비중을 F_{gi} , 기준집단인 민간근로자(p)의 연령별(i) 평균보수를 W_{pi} , 연령별 비중을 F_{pi} 라 하면 다음과 같은 4가지 격차지수를 구성할 수 있다.

$$(4.1) \quad O = \frac{\sum_{i=18}^{57} \sum W_{gi} \cdot F_{gi}}{\sum_{i=18}^{57} \sum W_{pi} \cdot F_{pi}} \times 100$$

$$(4.2) \quad L = \frac{\sum_{i=18}^{57} \sum W_{gi} \cdot F_{gi}}{\sum_{i=18}^{57} \sum W_{pi} \cdot F_{pi}} \times 100$$

$$(4.3) \quad P = \frac{\sum_{i=18}^{57} \sum W_{gi} \cdot F_{pi}}{\sum_{i=18}^{57} \sum W_{pi} \cdot F_{pi}} \times 100$$

$$(4.4) \quad F = \sqrt{L \cdot P}$$

첫째로 식 (4.1)의 통상 임금격차 지수(O)는 일반적으로 평균임금 비교시 흔히 사용되는 단순평균으로서, 민간근로자의 연령구성이 상이할 경우에는 왜곡이 발생하게 되는 단점을 갖고 있다. 따라서 이러한 왜곡을 회피하는 방법으로 라스파이레스 임금격차 지수(L), 파쉐 임금격차 지수(P), 그리고 피셔 임금격차 지수(F)가 흔히 활용된다. 이들 지수는 연령구성에 의한 임금격차의 왜곡을 회피하기 위해 특정 부문의 연령구성을 통일적으로 사용하여 임금격차 지수를 계산한다는 공통점을 갖고 있다. 둘째로 식 (4.2)의 라스파이레스 임금격차 지수(L)는 비교집단인 공무원의 연령별 비중(F_{gi})을 분모와 분자에 모두 적용하여 민간임금격차를 계산한다. 셋째로 식 (4.3)의 파쉐 임금격차 지수(P)는 기준집단인 민간근로자의 연령별 비중(F_{pi})을 사용하여 민간 임금격차를 계산한다. 마지막으로 식 (4.4)의 피셔 임금격차 지수(F)는 라스파이레스 지수(L)와 파쉐 지수(P)의 기하평균으로 라스파이레스 지수가 과대평가하고 파쉐 지수가 과소평가하는 단점을 보완한다. 평균임금 비교방식을 적용하여 민간임금격차를 추정하는 경우에는 일반적으로 피셔지수를 기준으로 적용하므로 본 논문에서도 이에 따른다.

4.2. 賃金函數 推定模型

임금함수를 이용한 민간임금격차 추정방법은 다음의 두 가지 방식을 사용하였다.⁽⁸⁾ 우

선 식 (4.5)의 방법 (I)과 같이 민관 부문더미 변수를 포함하는 단일임금함수를 추정하여 이 더미변수의 추정계수 값으로 임금격차를 측정하는 방식이다. 이 방법은 간편하다는 장점이 있으나, 양 부문의 임금함수가 상이한 경우에는 적용할 수 없다는 한계가 있다. 왜냐하면 이 방법은 정부부문과 민간부문의 임금회귀식이 본질적으로 동일하나, 단지 부문더미의 추정계수만큼 상수항에 차이가 존재할 경우에만 타당한 것이기 때문이다.

식 (4.6)의 방법 (II)에서는 민관 양 부문의 임금함수가 상이한 경우에 별도의 임금함수를 추정하여 임금격차를 분석한다. 우선 부문별로 각각의 임금함수를 추정한 후, 추정된 양 임금함수의 동일성을 검정하여 두 부문의 임금함수가 상이한 것으로 판명되면 부문별 임금함수를 이용하여 Oaxaca(1973) 임금분해를 시도한다.⁽⁹⁾

$$(4.5) \quad \text{방법 (I)} \quad \ln W = \Sigma \beta X + \alpha D + \varepsilon$$

(단, D 는 0, 1의 값을 갖는 민관 부문더미 변수)

$$(4.6) \quad \text{방법 (II)} \quad \begin{aligned} \ln W_g &= \Sigma \beta_g X_g + \varepsilon_g \\ \ln W_p &= \Sigma \beta_p X_p + \varepsilon_p \end{aligned}$$

$$(4.7) \quad \begin{aligned} \ln \bar{W}_g - \ln \bar{W}_p &= \Sigma \beta_g \bar{X}_g - \Sigma \beta_p \bar{X}_p \\ &= [\Sigma (\bar{X}_g - \bar{X}_p) \beta_*] + [\Sigma (\beta_g - \beta_*) \bar{X}_g - \Sigma (\beta_p - \beta_*) \bar{X}_p] \end{aligned}$$

식 (4.7)에서 민관 총로그임금 격차, $\ln \bar{W}_g - \ln \bar{W}_p$, 는 양 부문 근로자 간 인적자본의 차이에 기인하는 임금격차 부분, $[\Sigma (\bar{X}_g - \bar{X}_p) \beta_*]$, 과 보수율 차이에 기인하는 임금격차 부

(8) 근로자의 부문선택편의(selectivity bias)를 고려하는 추정방법은 식별을 위한 적절한 도구변수(instrumental variable)를 찾을 수 없어서 시도하지 못했다.

(9) 검정통계량은 일반적으로 Chow-test로 알려진 다음과 같은 F-통계량을 사용한다.

$$F(k, n+m-2k) = \frac{(SSR_t - SSR_g - SSR_p)/k}{(SSR_g + SSR_p)/(n+m-2k)}$$

단, SSR_g : 정부부문 임금함수의 잔차자승합,

SSR_p : 민간부문 임금함수의 잔차자승합,

SSR_t : 정부부문, 민간부문을 모두 포함한 임금함수의 잔차자승합,

k : 모형에 포함된 추정계수의 수,

n, m : 임금함수 추정에 사용된 정부부문과, 민간부문의 표본 수.

분, $[\sum(\beta_g - \beta_p)(\bar{X}_g - \sum(\beta_p - \beta_g)\bar{X}_p)]$, 으로 분해되며, 후자가 순임금격차에 해당된다. 순임금격차란 민관근로자 사이에 존재하는 총임금격차 중 양 부문 근로자의 인적자본 차이에 기인하는 임금격차 부분을 제외하고 남은 잔여분으로서 동일한 생산성 특성을 가진 근로자가 양 부문의 상이한 임금정책에 의해 직면하게 되는 임금격차로 정의된다. 즉, 근로자의 학력, 경력 등 생산성 특성의 차이에 따라 발생하는 임금격차는 합리적이지만, 동일한 자격을 갖춘 근로자가 단지 근로부문이 다르다는 이유만으로 상이한 임금을 받는 것은 부당하다고 보는 것이다. 임금함수 추정계수인 β 에 어떤 값을 적용하느냐에 따라 임금분해의 결과가 달라지는데, 본 논문에서는 民官 統合資料(pooled data)를 구성한 후 단일임금함수를 적합시켜 추정한 계수를 사용하는 Neumark(1988) 분해방법을 적용한다.

임금함수 추정에 사용된 변수는 <表 2>에 정리되어 있다. 우선 임금함수 추정을 위해 종속변수는 월임금에 로그(LWAGE)를 취했고, 설명변수는 부문더미(SECTOR),⁽¹⁰⁾ 연령(AGE), 연령자승(AG2), 4개의 교육 더미(초등졸(EDU1), 중졸(EDU2), 고졸(EDU3),

<表 2> 賃金回歸式에 使用된 變數

변수명	변수에 대한 설명
LWAGE	월임금의 로그값(종속변수)
SECTOR	부문더미 변수(공무원=1, 민간부문=0)
MAR	결혼더미(기혼=1, 미혼=0)
AGE	연령
AG2	연령의 제곱항
EDU1	교육더미 변수(초등졸 이하=1, 기타=0)
EDU2	교육더미 변수(중졸=1, 기타=0)
EDU3	교육더미 변수(고졸=1, 기타=0)
EDU4	교육더미 변수(전문대졸=1, 기타=0)
EDU5	교육더미 변수(대졸 이상=1, 기타=0)
JOB1	직종더미(관리직=1, 기타=0)
JOB2	직종더미(전문직=1, 기타=0)
JOB3	직종더미(준전문가=1, 기타=0, 단, 91년은 사무직=1, 기타=0)
JOB4	직종더미(사무직=1, 기타=0), (91년의 경우는 없음)
SEOUL	지역더미(서울=1, 기타=0)
BMETRO	지역더미(광역시=1, 기타=0)
LOCAL	지역더미(서울 및 광역시 제외=1, 기타=0)

(10) 민관 부문더미 변수를 사용하여 단일임금함수를 추정하는 경우에만 설명변수에 포함된다.

전문대졸(EDU4), 대졸 이상(EDU5),⁽¹¹⁾ 4개의 직종더미(관리직(JOB1), 전문직(JOB2), 준전문직(JOB3), 사무직(JOB4)), 3개의 지역더미(서울(SEOUL), 직할시(BMETRO), 기타(LOCAL)) 등을 포함하였다. 여기 포함된 설명변수들은 모두 임금회귀식 추정시 전통적으로 포함되는 변수들이기 때문에 이에 관한 자세한 설명은 생략한다.

분석에 사용된 자료는 1991년과 1996년 양 년도의 『가구소비특별조사』 원자료와 『임금구조기본통계조사』 5% 임의 표본추출 자료이다. 실증분석자료의 구성을 위해 『가구소비특별조사』에서 공무원 가구를 추출하여 이를 『임금구조기본통계조사』상의 민간근로자 자료와 결합한다. 본 논문에서는 공무원 임금을 사업체 규모별 민간 임금과 각각 비교하고 있는데, 『가구소비특별조사』에서는 민간의 사업체 규모에 관하여 조사하지 않기 때문에 근로자가 속한 사업체 규모를 조사하고 있는 『임금구조기본통계조사』 원자료를 사용한다. 본 논문과 같이 상이한 표본을 결합하여 임금격차를 분석하는 경우, 자료의 차이에 따른 임금의 편의(bias)가 발생할 수 있음에 주의할 필요가 있다. 이를 확인하기 위하여 『가구소비특별조사』만을 이용하여 민관임금격차를 추정한 결과, 본 논문의 결과와 크게 다르지 않음을 확인하였다.

공무원의 비교준거가 되는 민간근로자는 상용근로자로 한정하며, 월임금이 월액기준 최저임금⁽¹²⁾보다 낮은 관측치는 이상치(outlier)로 간주하여 표본에서 제외한다. 분석대상은 18세 이상 57세 이하인 근로자이며, 이는 공무원의 다수를 차지하는 8-9급 공무원의 임용시험 응시연령이 18세 이상으로 제한되어 있고, 공무원 6-9급직의 경우 법률상 정년이 57세로 규정되어 있다는 점을 고려하였기 때문이다. 판매직, 생산직 등과 같이 민간 부문에만 특유하게 존재하는 직종은 배제하고 가능한 한 민관 간에 유사한 직종의 임금을 비교하기 위하여 전문기술직, 행정관리직, 사무직으로 분석대상을 한정한다.

5. 實證分析結果

5.1. 分析資料의 要約統計

〈表 3〉에는 분석자료의 요약통계가 정리되어 있다. 우선 1991년 남성의 민관 월평균 임금을 비교해 보면, 민간부문 114만원, 공무원 123만원으로 공무원 임금이 민간근로자에 비해 약 8.2% 높았다. 로그 월임금의 분산을 살펴보면, 공무원에 비해 민간이 더 높아

(11) 대졸이상에는 대졸, 대학원졸 등이 모두 포함되어 있다.

(12) 월액기준 최저임금은 1991년 192,700원, 1996년 316,400원이다. 자세한 내용은 최저임금심의 위원회 자료 참조.

민간부문의 내부임금격차가 더 큰 것으로 나타났다. 주요 인적특성을 비교해 보면, 남성 민간근로자의 평균연령은 34.18세로, 남성 공무원의 39.72세에 비해 5.54세 젊었으며, 학력은 공무원보다 민간부문이 더 높게 나타났다. 교육년수는 민간이 14.29년임에 비해 공무원은 13.88년이었으며, 대졸 이상 비중도 민간은 52.92%임에 비해 공무원은 40.53%에 그쳤다.

다음으로 1996년 남성의 부문 간 월평균임금을 비교해 보면, 민간부문 195만원, 공무원 206만원⁽¹³⁾으로 그 격차는 1991년에 비해 다소 축소되었지만 공무원 임금은 여전히 민간에 비해 약 5.6% 높은 것으로 나타났다. 각 부문의 임금격차를 나타내는 로그 월임금의 분산을 살펴보면 민간의 경우에는 1991년과 동일한 값을 나타냈지만, 공무원의 경우에는 분산이 더 축소된 것으로 나타났다. 이것은 1991년에서 1996년의 기간 중 민간에 비해 공무원에 있어서 임금압축이 발생하였음을 시사하는 것이다.⁽¹⁴⁾ 남성 민간근로자의 평균연령은 35.08세로, 남성 공무원의 41.05세에 비해 5.97세 적은 것으로 나타났으며, 이것은 1991년에 비해 민관 간의 연령차가 확대되어 공무원의 노령화가 더 빠르게 진행되고 있음을 의미하는 것이다. 교육연수도 공무원에 비해 민간이 여전히 긴 것으로 나타났으며, 대졸이상의 비율도 민간에서는 1991년에 비해 10% 가까이 증가하였지만 공무원의 경우에는 상대적으로 증가폭이 작았다.

5.2. 年齡構成의 差異와 賃金格差

5.2.1. 年齡構成의 民官 差異

앞서 <表 3>의 요약통계를 통해 민관의 근로자 구성에 큰 차이가 존재하며, 특히 평균 연령의 차이가 크다는 사실을 발견하였다. 이와 같은 양 부문의 연령구조 차이는 <그림 2>의 5세 구간 민관의 연령별 도수분포도에 자세히 제시되어 있다. 여기서 민간근로자의 연령별 구성을 살펴보면 30세 전후에서 30%로 정점을 기록한 후 점차 감소하여 50세 이상에서는 5% 수준의 낮은 구성비를 보이고 있다. 반면, 공무원의 경우에는 30세 초반까

(13) 공무원 임금통계의 대표성을 확인하기 위하여 1991년과 1996년의 기획예산처 『예산개요 참고자료』상의 정원과 인건비 예산자료를 기초로 공무원의 1인당 연봉을 계산해 보았다. 이에 따르면 1991년의 경우 일반회계 기준 공무원 1인당 연봉은 1,566만원(월임금 130.5만원), 1996년에는 2,461만원(월임금 205.1만원)으로 각각 나타났다. 이것은 『가구소비실태조사』상 남성공무원 임금이 1991년 123만원, 1996년 206만원인 것과 대체로 비슷하다.

(14) 공무원의 평균임금이 높음에도 불구하고 임금의 표준편차가 작다는 것은 공무원 임금구조가 민간에 비해 내부임금격차가 작은 평준화 경향이 있음을 나타내는 것이다. 공무원임금의 평준화 경향에는 고용주의 임금정책뿐만 아니라 민관 간의 근로자 구성차이에 따른 효과도 포함되어 있는 만큼 이를 고려할 수 있는 추가적인 분석이 필요하다. 임금구조 문제는 본 논문의 범위를 벗어나기 때문에 구체적인 분석은 시도하지는 않았다.

〈表 3〉 1991年, 1996年 民官部門別 要約統計(男性)

변수명	1991년		1996년	
	민간	공무원	민간	공무원
월임금(만원)	114.06 (55.75)	123.41 (56.51)	195.54 (91.93)	206.45 (70.17)
로그월임금	13.84 (0.4445)	13.94 (0.3880)	14.38 (0.4445)	14.48 (0.3374)
연령(세)	34.18	39.72	35.08	41.05
교육년수(년)	14.29 (1.99)	13.88 (2.35)	14.68 (1.87)	14.22 (2.36)
중졸(%)	1.89	3.04	1.43	2.27
고졸(%)	32.17	47.98	23.78	43.07
전문대졸(%)	12.68	7.44	11.94	8.28
대졸이상(%)	52.92	40.53	62.55	45.66
기혼	75.26	96.33	74.40	94.46
표본 수(명)	13,150	1,611	15,248	2,547

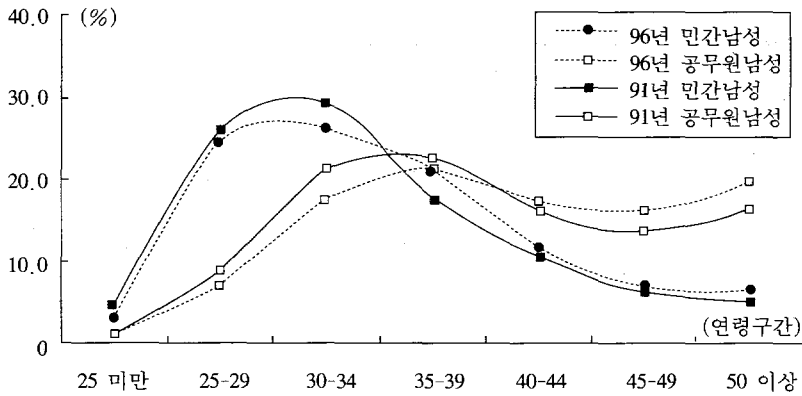
註: ()내는 표준편차.

지 구성비가 꾸준히 높아지다가 그 이후에는 15% 내외의 안정적인 구성비를 보이고 있다. 이러한 패턴은 약간의 차이가 존재하기는 하지만, 1991년과 1996년 모두에서 나타나고 있다. 〈그림 2〉에서 1991년에 비해 1996년의 그래프가 민관 모두에서 소폭이지만 우측으로 이동한 것을 볼 수 있는데, 이것은 분석기간 중 근로자의 평균연령이 소폭 상승한 것을 반영하는 것이다.

이처럼 공무원과 민간근로자의 연령별 구성이 크게 다른 이유로는 공무원의 높은 雇傭安定性을 지적할 수 있다. 공무원은 법률로 정년을 보장받고 있으며, 自發的 中途退職率이 낮기 때문에 인력순환이 원활하게 이루어지지 않는다. 반면 민간근로자는 공무원과 달리 고용안정성이 높지 않고, 공무원은 부담하지 않아도 되는 고용주의 파산에 따른 실직위험까지 감수해야 하므로 인력순환이 훨씬 빠르게 이루어진다. 이와 함께 40대 이후 중·장년층 화이트칼라의 경우 실직시 재취업이 어려운 우리나라 노동시장 환경도 민간근로자 중에서 중·장년층의 비중을 감소시키는 요인으로 작용하고 있다.

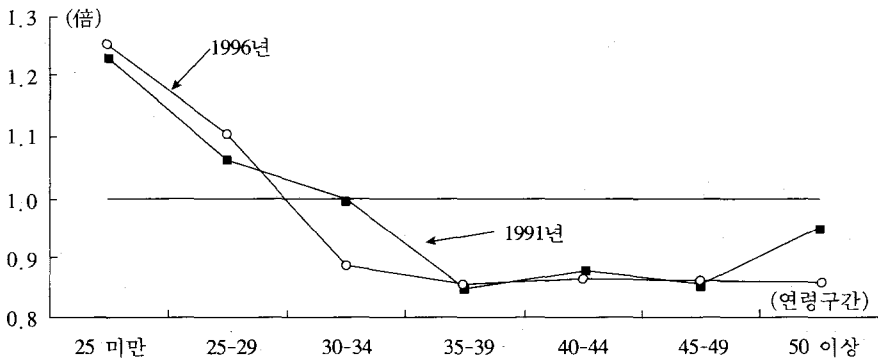
5.2.2. 年齡別 賃金格差

〈그림 3〉에는 민관 임금격차의 연령별 패턴을 살펴보기 위하여 (관/민) 임금배율을 도시하였다. 이것은 각 연령구간별 민관 남성근로자의 산술평균임금을 각각 계산한 후, 각



資料: 『가구소비실태조사』, 『임금구조기본통계조사』 원자료에서 작성.

〈그림 2〉 民官의 年齡別 度數分佈圖(男性)



資料: 『가구소비실태조사』, 『임금구조기본통계조사』 원자료에서 작성.

〈그림 3〉 年齡別 官/民 賃金倍率(男性)

연령구간에서의 (공무원 임금/민간근로자 임금) 배율을 그래프로 도시한 것이다.

이에 따르면, 공무원 임금은 20대에서 민간근로자보다 1.06배-1.2배 가량 높지만 30대 초반부터 역전되기 시작하여 30대 중반 이후에는 0.85배 수준에 그치고 있다. 한편, 앞서 〈그림 2〉에서 민간근로자는 20대의 비중이 공무원에 비해 상대적으로 높은 반면, 30대 후반 이후부터는 공무원에 비해 비중이 크게 낮은 것을 확인한 바 있다. 〈그림 2〉와 〈그림 3〉을 결합해 보면, 공무원은 저임금을 받는 20대의 구성비가 낮고 고임금을 받는 중장년층 비중이 높은 반면, 민간근로자는 저임금을 받는 20대의 비중이 높고 고임금을

타는 40-50대의 비중이 낮기 때문에 단순평균임금을 비교하면 공무원 임금이 민간근로자보다 더 높게 나타나는 것이다. 이처럼 민관 간의 연령구성 차이가 크고, 연령별 민관임금격차의 편차가 큰 경우에 이를 고려하지 않고 단순평균임금을 비교하게 되면 민관임금격차 추정에 왜곡이 발생하게 된다.

5.3. 平均賃金 推定結果

민관평균임금을 비교하는 4가지 방법에 의한 계산결과가 <表 4>에 제시되어 있다. 구치적 임금격차 지수의 계산에는 5세 연령구간별 평균임금과 각 연령구간별 근로자 구성비율을 사용하였다. 임금격차 지수를 계산함에 있어 각 연령별 평균임금을 사용하지 않고 5세 구간별 평균임금과 각 연령구간별 근로자 비중을 사용한 이유는 공무원의 경우 표본수가 많지 않아 각 연령별 평균임금을 사용할 경우 대표성이 약해 왜곡이 심할 것으로 보았기 때문이다.

계산결과를 정리한 <表 4>에 따르면, 남성의 통상 민관임금격차는 공무원이 민간근로자에 비해 1991년 8.2%, 1996년에는 5.6% 각각 높은 것으로 나타났다. 라스파이레스 지수와 파쉐 지수의 기하평균에 해당하는 피셔 지수에 따르면, 남성 공무원 임금은 남성 민간근로자에 비해 1991년 7.1%, 1996년 10.9% 각각 낮았다.

참고로 1999년 자료를 이용하여 동일한 방식으로 민관임금격차를 추정하고 있는 정진호·어수봉(2000)의 결과와 비교해 보면, 평균보수는 연봉기준으로 공무원 24,097천원, 민간근로자 23,212천원으로 공무원 임금이 3.8% 높게 나타났다. 양 부문 근로자의 연령구성 차이를 고려할 경우 공무원 보수는 민간근로자에 비해 라스파이레스 지수에 의해서는 14.7%, 파쉐 지수에 의해서는 11.1%, 그리고 피셔지수에 의해서는 13.0% 각각 낮은 결과가 나왔다. 정진호·어수봉(2000)의 경우에는 기준년도가 1999년이고, 남성과 여성이 표본에 모두 포함되어 있으며, 민관 보수비교의 연령계층이 19-59세로 더 광범위하다는 점 등에서 본 논문과 차이가 있지만 분석결과는 유사하였다.

5.4. 民官賃金函數 推定結果

<表 5>에는 민관 남성 임금함수를 추정한 결과가 제시되어 있는데, 전반적으로 설명계

<表 4> 賃金格差 指數別 官/民 平均賃金 比較(男性)

연도	통상 지수(O)	라스파이레스 지수(L)	파쉐 지수(P)	피셔 지수(F)
1991	108.2	91.1	94.7	92.9
1996	105.6	87.3	91.0	89.1

資料: 『가구소비실태조사』, 『임금구조기본통계조사』 원자료에서 작성.

〈表 5〉 1991年, 1996年 男性賃金函數

설명변수	1991년		1996년	
	민간근로자	공무원	민간근로자	공무원
INTER	11.0562(144.64)*	11.9491(62.65)*	11.2423(157.13)*	12.4856(97.86)*
MAR	0.1346(16.24)*	0.1002(2.21)**	0.1042(13.85)*	0.0952(3.99)*
AGE	0.1014(30.00)*	0.0554(6.04)*	0.1151(37.90)*	0.0644(10.55)*
AG2	-0.0010(-23.19)*	-0.0003(-3.57)*	-0.0010(-28.34)*	-0.0005(-7.05)*
EDU2	0.1533(2.99)*	0.2486(2.76)*	0.1573(3.07)*	-0.0655(-1.00)
EDU3	0.3361(7.04)*	0.3482(4.37)*	0.3392(7.16)*	0.1735(3.01)*
EDU4	0.3157(6.55)*	0.3811(4.51)*	0.3477(7.27)*	0.1671(2.79)*
EDU5	0.5177(10.85)*	0.4356(5.38)*	0.4703(9.93)*	0.2077(3.55)*
JOB1	0.3120(30.81)*	-0.1748(-1.57)***	0.2131(18.79)*	0.1789(8.49)*
JOB2	0.1127(18.21)*	0.1457(7.42)*	0.1138(17.87)*	0.2090(13.43)*
JOB3	-	-	0.0630(9.78)*	0.0284(2.36)**
METRO	-0.0518(-7.21)*	-0.0932(-3.15)*	-0.0383(-6.16)*	-0.1081(-6.49)*
LOCAL	-0.0781(-12.25)*	-0.0832(-3.03)*	-0.1184(-20.41)*	-0.1110(-6.98)*
R2	0.5245	0.3598	0.5432	0.5002
표본 수	13,150	1,611	15,248	2,547

註: 1) () 내는 t값.

2) *, **, ***는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준에서 유의함을 의미.

수는 높게 나타나고 있으며 추정계수도 대체로 1% 유의수준을 모두 통과하여 적합도가 높은 것을 확인할 수 있다. 임금함수 추정결과를 보면 다음과 같은 몇 가지 특징이 관찰된다.

첫째로 임금회귀식에서 상수항의 추정계수는 민간근로자보다 공무원이 더 커, 공무원의 입직초 임금이 민간근로자에 비해 더 높다는 사실을 반영하였다.

둘째로 연령의 계수추정치는 민간근로자가 공무원보다 2배 가까이 크지만, 연령자승의 계수추정치 절대값도 역시 크다는 점이다. 이것은 민간근로자의 연령에 따른 임금상승속도가 공무원에 비해 빠르지만, 임금감소가 시작되면 공무원보다 빠르게 감소할 것임을 의미한다. 추정된 민간 임금회귀식을 이용하여 최고임금 도달연령을 계산해 보면, 1991년의 경우 민간근로자는 50.7세, 공무원은 91.6세, 1996년에는 민간근로자 57.5세, 공무원 64.4세로 나타났다. 공무원의 임금정점 도달연령이 민간에 비해 더 늦다는 사실은 민간에 비해 공무원 임금이 연령에 따라 지속적으로 증가하는 연공급적 성격을 갖고 있음을 시사하는 것이다.

셋째로 인적자본 중 중요성이 높은 教育에 대한 報酬率을 비교해보면, 1991년의 경우 전문대졸까지는 공무원의 教育에 대한 보수율이 민간근로자에 비해 높았지만 대졸 이상에서는 민간근로자가 더 높은 것으로 나타났다. 대졸자가 각 부문 내에서 상위직을 차지하고 있을 가능성이 높다고 본다면, 이것은 공무원 보수구조가 상하위직 간에 임금격차가 작음을 시사하는 것이다. 한편, 1991년과 비교하여 1996년에는 공무원의 학력 간 보수율 격차가 더욱 축소된 반면, 민간의 경우에는 큰 변화가 없는 것으로 나타났다.

5.5. 民官賃金格差 推定結果

남성을 대상으로 민관부문별 임금함수를 추정하여 Oaxaca 임금분해 기법을 적용한 결과가 <表 6>에 제시되어 있다.

우선 전규모·전학력을 살펴보면, 총임금격차, $\ln \bar{W}_g - \ln \bar{W}_p$, 는 공무원 임금이 민간근로자에 비해 1991년 10.13%, 1996년 9.71%가 각각 더 높은 것으로 나타났다. 기업규모별로는 민간의 사업체규모가 증가할수록 공무원에 유리한 민관임금격차는 축소되었으며, 학력별로는 대졸에서보다 고졸에서 공무원의 임금프리미엄이 더 높은 결과를 보였다.

이러한 민관 총임금격차를 Neumark방식을 적용하여 분해한 결과를 보면, 1991년에는 총임금격차 10.13% 중 민관 간의 인적자본 차이가 8.62%를 설명한 반면, 순임금격차는 1.5%에 불과한 것으로 나타나 공무원의 높은 임금은 대부분 인적자본 측면에서 공무원이 민간근로자에 비해 우월하기 때문인 것으로 분석되었다. 한편 1996년에는 총임금격차

<表 6> 民官 賃金格差의 分解結果

	전규모		100인 이상		500인 이상	
	1991년	1996년	1991년	1996년	1991년	1996년
<전학력>						
로그임금격차	0.1013	0.0971	0.0680	0.0776	0.0120	0.0232
인적자본차이	0.0862	0.1368	0.0875	0.1366	0.0936	0.1139
계수차이	0.0150	-0.0397	-0.0195	-0.0589	-0.0816	-0.0906
<고졸>						
로그임금격차	0.1528	0.1463	0.1187	0.1171	0.0509	0.0432
인적자본차이	0.1013	0.1386	0.1007	0.1353	0.1050	0.1070
계수차이	0.0514	0.0077	0.0179	-0.0181	-0.0541	-0.0637
<대졸>						
로그임금격차	0.0846	0.1043	0.0645	0.0952	0.0225	0.0568
인적자본차이	0.1369	0.1810	0.1514	0.1876	0.1548	0.1657
계수차이	-0.0522	-0.0766	-0.0869	-0.0923	-0.1323	-0.1088

9.71% 중 순임금격차는 -3.97%로 나타나 민관 간 인적자본 차이를 감안하면 공무원 임금이 민간근로자에 비해 불리하게 역전된 것으로 분석되었다.

企業規模別로 보면, 기업규모가 증가할수록 공무원에 불리한 순임금격차가 확대되는 추세를 보였다. 1996년의 민관 순임금격차를 살펴보면, 공무원임금은 100인 이상 사업체 민간근로자와 비교하여 5.89%, 그리고 500인 이상과 비교해서는 9.06% 각각 낮은 것으로 나타났다.

學歷別로 보면, 전규모를 기준으로 하였을 때 고졸의 경우에는 1991년과 1996년에 모두 공무원의 임금프리미엄이 유지되었으나, 대졸의 경우에는 모두 공무원 임금이 민간에 비해 불리하였다. 공무원과 100인 이상 민간기업을 비교하였을 때 1996년 고졸에서는 공무원 임금이 1.81% 낮은 것으로 나타났으며, 500인 이상과 비교하면 6.37% 불리한 것으로 나타났다.

한편 대졸의 경우 민관 순임금격차는 전규모를 기준으로 하였을 때 1991년에는 민간근로자에 비해 공무원 임금이 5.22% 낮았지만, 1996년에는 이것이 확대되어 7.66% 낮은 것으로 나타났다. 100인 이상 기업규모와 비교하였을 때는 1996년에는 공무원이 9.23% 불리하였고, 500인 이상 기업규모와 비교하면 1996년에 10.88% 불리한 것으로 나타났다. 고졸 및 대졸 모두에서 기업규모가 증가할수록 공무원 임금이 상대적으로 불리해지는 추세는 동일하였다.

6. 結 論

본 논문에서는 공무원 임금의 비교준거가 되는 민간근로자를 가능한 한 여러 하위집단으로 설정하고 민관임금격차를 추정하였다. 공무원 임금을 다양한 민간부문 하위집단과 비교한 것은 공무원의 민간 비교준거집단이 명확하지 않고 비교준거집단 설정방식에 따라 민관임금격차의 크기가 크게 달라지기 때문이다. 구체적으로 민간근로자의 임금수준 결정에 커다란 영향을 미친다고 판단되는 기업규모와 학력을 기준으로 민간근로자를 세분하여 공무원 임금과 비교하였으며, 실증분석을 통한 주요 발견은 다음과 같다.

첫째로, 남성 민간근로자의 年齡構成을 비교해 보면 민간부문의 경우에는 30대 전후의 비중이 높은 반면 40대 이후 연령층의 구성비는 급격히 감소하였으나, 공무원의 경우에는 20대를 제외하고는 전연령층의 구성비가 비교적 균등한 것으로 나타났다. 이러한 근로자 연령구성의 차이 때문에 30대 이후에는 민간근로자 임금이 공무원보다 높음에도 불구하고 전 연령의 평균임금은 공무원이 민간에 비해 더 높게 나타나는 원인이 되었다.

둘째로, 선행연구와의 비교를 위하여 平均賃金 比較方式으로 민관임금격차를 추정하였다. 양 부문 간 연령구성의 차이를 통제하기 위하여 라스파이레스 지수, 파셰 지수, 피셔 지수 등의 임금격차지수를 이용하여 분석한 결과, 1996년 기준으로 민간부문 임금이 공무원에 비해 각각 12.7%, 9.0%, 10.9% 높은 것으로 나타났다. 이것은 평균임금 비교방식을 사용한 기존연구 결과와 부호나 크기 면에서 일치하는 것이다.

셋째로, Oaxaca 임금분해 방법에 따를 때, 남성의 경우 순임금격차 기준으로 1991년에는 공무원 임금이 민간에 비해 1.5% 높았지만, 1996년에는 공무원 임금이 민간에 비해 오히려 4.0% 낮은 결과가 나타났다. 이것은 평균임금 비교방식을 적용할 경우에 비해 민관임금격차가 크게 축소된 것으로서 공무원 임금수준은 대체로 민간과 대등한 것으로 평가되었다. 아울러, 기존연구와 같이 연령, 학력만을 통제하고 민관임금을 비교하는 방식은 민관근로자 간의 이질성을 모두 감안할 수 없기 때문에 공무원 임금의 하향편의를 초래하는 추정방법론상의 문제점도 지적할 수 있다.

한편 비교준거가 되는 민간부문을 기업규모에 따라 100인 이상과 500인 이상으로 나누어 공무원 임금과 비교해 보면, 규모가 클수록 공무원에게 불리한 민관임금격차는 확대되는 것으로 나타났다. 남성의 경우 100인 이상 민간기업과의 민관 순임금격차는 1991년 -1.95%, 1996년 -5.89%, 500인 이상과는 1991년 -8.16%, 1996년 -9.06%로 공무원 임금이 불리하였다. 학력별로 살펴보면 고졸남성에서는 공무원 임금이 민간에 비해 1991년과 1996년 모두 높았던 반면, 대졸의 경우에는 양 년도 모두 공무원 임금이 불리하였다.

이러한 분석결과는 公務員 報酬政策과 관련하여 다음과 같은 政策的 含意를 갖는다. 첫째로 민관 간에는 근로자의 구성, 직업의 특성, 임금구조 등의 측면에서 매우 이질성이 높으므로, 이러한 차이를 효과적으로 통제하고 민관임금을 비교하기 위해서는 기존의 平均賃金 比較方式보다는 賃金函數 推定方式을 적용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

둘째로, 선행연구와 같이 평균임금 비교방식으로 민관임금격차를 평가할 경우에는 공무원 임금이 민간근로자보다 크게 불리하다는 결과가 나타났으나, 근로자의 다양한 속성을 통제할 수 있는 임금함수방식으로 민관임금격차를 평가하였을 경우에는 그 격차가 크게 축소되는 결과를 보였다. 이것은 평균임금 비교방식에 의한 민관임금격차 추정결과를 토대로 추진되고 있는 '公務員 報酬 現實化 5個年 計劃(2000-2004)'이 공무원 임금을 지나치게 저평가하고 있는 편의(bias) 문제를 내포하고 있음을 의미하는 것이다.

셋째로, 민간기업을 기업규모별, 학력별로 나누어 民官賃金格差를 추정한 결과 공무원 임금은 민간 전규모의 고졸 근로자와 비교할 때 가장 유리한 반면, 민간 대기업의 대졸 이상과 비교할 때 가장 불리한 것으로 나타났다. 이는 민관 임금구조에 차이가 존재함을

시사하는 것으로, 평균을 중심으로 양 부문의 임금격차를 추정해 온 전통적인 분석방법으로는 민관임금격차의 전모를 포착하기 어려울 것이라는 추론을 가능케 한다. 따라서 공무원 보수수준에 대한 관심과 아울러 민관 간의 임금구조 차이를 고려한 공무원 임금 체계 전반에 대한 관심이 요청된다.

서울大學校 經濟學部 博士課程

151-742 서울특별시 관악구 신림동 산56-1

전화: 019-252-0960

E-mail: query@kotis.net

參 考 文 獻

- 박세일(1984): “공무원과 민간부문의 보수비교,” 박원구·박세일, 『한국의 임금구조』, 한국개발연구원.
- _____ (1987): “정부투자기관의 보수수준 및 구조,” 『한국개발연구』, 9, 2, 여름호.
- 이종훈(1998): “인건비 예산의 효율화 방안,” 이계식·황성현(편), 『경제위기 극복을 위한 재정개혁』, 한국개발연구원.
- 정진호·어수봉(2000): “민관간 보수비교 기준개발에 관한 연구,” 한국 노동경제학회 월례 발표회 발표논문.
- 조우현(1998): “공무원과 민간부문 간의 근로소득 비교분석,” 『경제학연구』, 46, 3, 한국경제학회.
- 중앙인사위원회(2002): 『공무원 인사개혁 백서』, 중앙인사위원회.
- _____ (2003): 『공무원보수업무등 처리지침』, 중앙인사위원회.
- 진재구(1995): 『공무원 보수결정 원칙 및 기준의 설계』, KIPA 연구보고 94-06, 한국행정연구원.
- Asher, Martin, and Joel Popkin(1984): “The Effect of Gender and Race Differentials on Public-Private Wage Comparison: A Study of Postal Workers,” *Industrial and Labor Relations Review*, 38, 1, 16-25.
- Belman, Pale, and John Heywood(1996): “The Structure of Compensation in the Public Sector,” Ch. 4 in *Public Sector Employment in a time of Transition* by Dale Belman, Morley Gunderson, and Douglas Hyatt, Industrial Relations Research Association, 127-161.

- Bender, Keith(1998): "The Central Government-Private Sector Wage Differential," *Journal of Economic Surveys*, **12**, 177-220.
- Ehrenberg, Ronald G., and Rober S. Smith(1994): *Modern Labor Economics*, 5th Edition, Harper Collins College Publishers.
- Fogel, Walter, and David Lewin(1974): "Wage Determination in the Public Sector," *Industrial and Labor Relations Review*, **27**, 410-431.
- Gunderson, M.(1979): "Earnings Differentials between the Public and Private Sectors," *Canadian Journal of Economics*, **12**, **2**, May, 227-242.
- McConnell, C.R., and S.L. Brue(1992): *Contemporary Labor Economics*, 3rd. edition, McGraw-Hill, Inc.
- Neumark, D.(1988): "Employer's Discriminatory Behaviour and the Estimation of Wage Discrimination," *Journal of Human Resources*, **23**, 279-295.
- Oaxaca, Ronald(1973): "Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets," *International Economic Review*, **14**(Oct.), 693-709.
- Quinn, J.F.(1979): "Wage Differentials among Older Workers in the Public and Private Sectors," *The Journal of Human Resources*, **14**, 41-62.
- Smith, Sharon(1976): "Government Wage Differentials by Sex," *The Journal of Human Resources*, **11**(Spring), 185-199.
- _____ (1981): "Public/Private Wage Differentials in Metropolitan Areas," in *Public Sector Labor Markets*, edited by P. Mieszkowski, and G. Peterson, Washington, Urban Institute Press 81-102.
- Venti, Steven F.(1987): "Wages in the Federal and Private Sectors," in *Public Sector Payrolls*, edited by Wise, David A., The University of Chicago Press, 147-182.