

공공기관과 민간기업의 임금 비교 분석

2014. 5

전수연



공공기관과 민간기업의 임금 비교 분석

사업평가현안분석 제51호

공공기관과 민간기업의 임금 비교 분석

총괄 | 조영철 사업평가국장

기획 | 박홍엽 공공기관평가과장

작성 | 전수연 공공기관평가과 사업평가관

지원 | 양승미 공공기관평가과 행정실무원

조유리 공공기관평가과 자료분석지원요원

본 보고서는 국회가 관심 있게 다룰 재정 현안이나 정책 이슈에 대해 객관성 있는 분석정보를 적시성 있게 제공함으로써, 국회의 예산 및 법안 심사와 의제 설정을 실효성 있게 지원하기 위한 것입니다.

문의 : 사업평가국 공공기관평가과 | 02) 788-4834 | peb5@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

공공기관과 민간기업의 임금 비교 분석

2014. 5.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라
국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 작성되었습니다.

발간사

최근 정부는 공공기관의 부채규모 감축 및 방만경영 방지를 위해 「공공기관 정상화 대책」을 추진하고 있습니다. 공공기관의 방만경영 방지 대책은 주로 1인당 복리후생비가 높은 기관을 대상으로 학자금, 의료비지원, 경조사비 등을 과도하게 지급하지 않는 데에 중점을 두고 있습니다. 그러나 2012년 기준으로 공공기관 직원의 1인당 급여성 복리후생비는 260만원으로 1인당 평균보수 6,154만원의 4.2% 수준에 불과합니다. 따라서 공공기관의 방만경영 여부를 파악하기 위해서는 복리후생비를 포함한 전체 인건비의 수준이 적정한지를 평가하는 것이 필요합니다.

본 평가보고서는 공공기관과 민간기업의 임금수준과 임금체계를 비교하는 데에 초점을 맞추고 있습니다. 공공기관과 민간기업에 종사하는 개인의 인적 속성과 직무속성을 모두 고려할 때 실제로 공공기관의 임금수준이 높은지, 공공기관의 임금체계의 문제점은 무엇인지를 실증적으로 분석한 후 개선방안을 제시하였습니다.

평가 결과, 첫째, 공공기관의 월평균임금은 509만원으로 민간기업의 385만원에 비해 32.2%가 높은 것으로 나타났습니다. 그러나 연령 및 근속년수 등 인적속성과 직무속성을 고려하였을 때 공공기관과 민간기업 정규직의 순임금격차는 14만원(3.7%)이었습니다. 둘째, 공공기관 전체의 성과연봉 비중은 16.1%로 민간기업 25.2%에 비해 9.1%p가 작았습니다. 공기업의 경우에는 기획재정부가 권고한 30% 수준에 크게 미치지 못하고 있으므로 향후 이에 대한 대책을 마련할 필요가 있습니다. 셋째, 학력별 임금추정 결과, 공공기관의 고졸이하, 전문대졸 직원은 민간기업에 비해 46만원, 27만원을 더 받는 것으로 나타났습니다. 끝으로, 공공기관의 정규직과 비정규직 간 순임금격차는 97만원(19.1%)으로 민간기업 11만원(2.8%)에 비해 임금차별이 큰 것으로 나와 이를 시정할 수 있는 대책이 필요하다는 점도 지적했습니다.

본 보고서가 공공기관의 임금수준에 관심을 가지고 계신 국회의원님들의 의정활동에 기여하고 공공기관 경영의 건전성 및 효율성 제고에 일조하기를 바랍니다.

2014년 5월

국회예산정책처장 국 경 복

요 약

- 공공기관 직원의 개인별 임금자료를 이용한 실증분석을 통해, 공공기관과 민간기업 간의 임금수준을 비교하고, 임금체계의 문제점을 파악
 - 공공기관의 1인당 급여성 복리후생비는 2012년 기준 260만원으로, 1인당 평균보수의 4.2%에 지나지 않아 공공기관 방만경영문제를 파악하기 위해 복리후생비 뿐만 아니라 임금 전체에 대한 체계적인 분석 필요
- 공공기관 정규직의 월평균임금(정액급여+특별급여)은 509만원으로, 민간기업 정규직 385만원에 비해 124만원(32.2%)이 높은 것으로 나타났으나, 요인분해 결과 110만원(28.5%)은 학력, 근속 등 속성의 차이 때문이며, 14만원(3.7%)이 공공기관에 근무하기 때문에 추가로 받는 순임금격차임.
 - 연공급적 임금체계가 유지되고 있는 현실에서, 공공기관과 민간기업 간의 고용안정성의 차이로 인한 근속년수의 차이가 양 부문간의 임금격차를 설명하는 가장 중요한 요인임.
 - 공공기관의 고졸 이하와 전문대졸은 민간기업 대비 각각 46만원, 27만원 씩을 더 받고 있으며 고용안정성도 높음.
- 공공기관 정규직과 비정규직의 순임금격차는 민간기업에 비해 큼.
 - 학력, 근속 등 속성이 동일한 경우에도 공공기관 비정규직은 정규직에 비해 월평균 97만원(19.1%)을 적게 받아, 민간기업의 정규직과 비정규직 간 순임금격차 11만원(2.8%)에 비해 큰 것으로 나타남.
- 공공기관 임금체계 개선방안 모색 필요
 - 고용안정성을 보장받으면서 동시에 민간 대비 순임금격차가 존재하는 부문에 대해 임금수준의 적절성에 대한 검토 필요
 - 민간기업에 비해 공공기관의 정규직과 비정규직 간 순임금격차가 큰 것으로 나타나 시정 노력 필요

1. 평가의 목적 및 평가방법

- 본 평가는 공공기관 직원의 개인별 임금자료를 이용하여, 공공기관과 민간기업 간의 임금수준을 비교하고, 임금체계의 문제점을 파악하고자 함.
 - 정부는 「공공기관 정상화 대책」에서 공공기관의 방만경영을 개선하기 위해 1인당 복리후생비가 높은 기관을 중점관리 대상으로 삼고 있음.
 - 공공기관의 1인당 급여성 복리후생비는 2012년 기준 260만원으로, 1인당 평균보수의 4.2%에 지나지 않아 복리후생비 분석만으로는 방만경영 여부를 파악하는 데 한계가 있음.
- 공공기관에 종사하는 개인의 임금 자료를 이용하여 민간기업과의 비교를 통해 공공기관 임금수준과 임금체계에 대한 실증분석을 수행함.
 - 2013년 기준 295개 공공기관 전체에 대한 개인별 임금자료를 취합하였으나, 한국거래소는 인적 및 직무속성 자료를 제출하지 않아 분석에서 제외됨.
 - 2013년 한국거래소의 1인당 평균보수는 1억 1,100만원으로 공공기관 중 가장 높음.

2. 공공기관과 민간기업 정규직의 순임금격차 추계

가. 공공기관과 민간기업의 임금특성 비교

- 공공기관 정규직 직원의 월평균임금(정액급여+특별급여)은 509만원으로, 민간기업 정규직 직원의 385만원에 비해 32.2%가 높은 것으로 나타남.
 - 학력별로 보면, 공공기관과 민간기업 정규직 직원의 월평균임금 격차는 고졸이하가 61.2%, 전문대졸이 38.3%, 대졸이 9.7%, 대학원졸이 10.2%로, 대체로 학력이 낮을수록 공공기관과 민간기업 간의 임금격차가 큰 것으로 나타났음.
 - 연령별로 보면, 20대는 오히려 공공기관의 임금이 민간기업에 비해 4.1% 낮은 반면, 30대는 공공기관이 민간기업에 비해 6.7%, 40대는 24.5%, 50대는 50.1%가 높은 것으로 나타나 연령이 높을수록 공공기관이 민간기업에 비해 상대적으로 임금을 많이 받는 것으로 나타났음.

- 근속년수가 같을 경우 공공기관과 민간기업 간의 임금격차는 크지 않음.
 - 높은 연령대에서 임금격차가 큰 이유는 연령이 많을수록 공공기관의 근속년수가 민간기업에 비해 높기 때문임.
- 공공기관 전체의 성과연봉 비중은 16.1%로 민간기업 25.2%에 비해 9.1%p 작음.
- 기획재정부 「공공기관 성과연봉제 권고」는 총연봉 대비 성과연봉 비중을 20~30% 이상으로, 특히 공기업은 30% 이상으로 운영하도록 권고하고 있음.
 - 공공기관 전체의 성과연봉 비중은 기획재정부의 권고수준인 20%보다도 낮은 수준이며, 특히 공기업의 성과연봉 비중은 19.6%로, 기획재정부의 권고수준인 30%에 크게 미치지 못하고 있음.

공공기관과 민간기업 임금항목 구성 차이

(단위: 천원, %, %p)

	정액급여(A)		특별급여(B)		월평균임금(A+B)	
민간기업(C)	2,882	(74.8)	969	(25.2)	3,851	(100.0)
공공기관(D)	4,271	(83.9)	822	(16.1)	5,093	(100.0)
공기업	4,272	(80.4)	1,039	(19.6)	5,311	(100.0)
준정부기관	4,303	(87.5)	617	(12.5)	4,920	(100.0)
기타공공기관	4,255	(87.3)	621	(12.7)	4,876	(100.0)
차이(D - C)	1,389	(9.1)	-147	(-9.1)	1,242	(0.0)

자료: 민간기업은 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」 원자료를, 공공기관은 국회예산정책처, 「공공기관 임금 현황 자료조사」 원자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

나. 공공기관과 민간기업 간 순임금격차 추계

- 공공기관과 민간기업 간 월평균 임금격차 124만원(32.2%)에 대한 요인분해 결과, 110만원(28.5%)은 학력, 근속, 직종 등 속성의 차이 때문이며, 14만원(3.7%)이 공공기관에 근무하기 때문에 추가로 받는 순임금격차임.
- 공공기관과 민간기업 정규직 직원 간 임금격차 124만원(32.2%) 중 양 부문 간의 인적 및 직무속성의 차이에 기인하는 부분이 110만원(28.5%)임.

- 속성 차이로 임금격차가 발생하는 이유는 공공기관의 높은 고용안정성으로 인해 민간기업에 비해 연령과 근속기간이 상대적으로 길어 공공기관 근로자들이 연공임금체계의 혜택을 더 많이 누리고 있기 때문임.
- 공공기관과 민간기업의 보상률 차이에 의한 순임금격차는 14만원(3.7%)으로, 이는 동일한 인적속성을 가진 근로자가 민간기업이 아닌 공공기관에 근무함으로써 월평균 14만원의 임금을 추가로 받고 있음을 의미함.

공공기관과 민간기업의 순임금격차 추계

속성 차이에 의한 임금격차		보상률 차이에 의한 순임금격차		계	
(천원)	(%)	(천원)	(%)	(천원)	(%)
1,098.8	28.5	143.0	3.7	1,241.9	32.2

자료: 국회예산정책처.

다. 학력별, 직업별, 산업별 임금격차 추정

- 학력별 임금격차 추정 결과, 고졸이하와 전문대졸은 민간기업에 비해 각각 46만원, 27만원씩 더 많이 받는 것으로 나타났음.
 - 공공기관의 고졸이하와 전문대졸은 민간기업 근로자에 비해 높은 고용안정성을 보장받고 있으면서, 임금도 더 많이 받고 있음.
 - 반면, 공공기관의 대졸과 대학원졸 근로자는 민간기업보다 각각 43만원, 22만원씩 덜 받고 있는 것으로 나타났음.
 - 직업별로는 관리직과 기계장치조작직이, 산업별로는 전기가스와 운수업이 고용안정성도 보장받고 임금도 민간기업에 비해 높음.

임금함수 추정을 통한 학력별 공공기관-민간기업 월평균 순임금격차

(단위: 천원)

	고졸 이하	전문대졸	대졸	대학원 이상
공공기관 임금(A)	3,579	4,076	4,790	6,368
공공기관 근로자 평균으로 동질화할 경우 민간기업 추정 임금(B)	3,116	3,807	5,218	6,590
공공기관-민간기업 순임금격차(A - B)	462	269	-428	-222

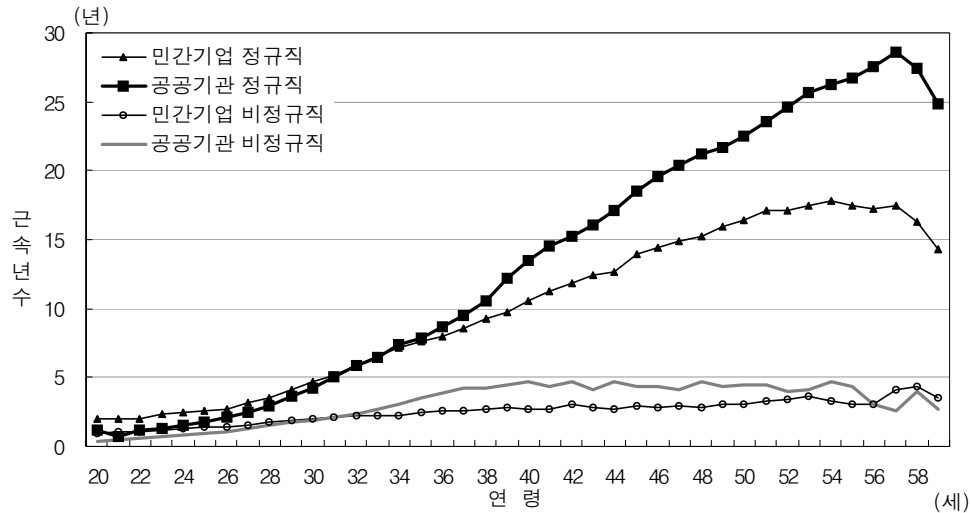
자료: 국회예산정책처.

3. 정규직과 비정규직 간 임금격차 분석

가. 공공기관 비정규직 현황

- 공공기관 근로자의 연령별 구성을 보면, 정규직 중 20대 비중은 9.3%인데 비해 비정규직 중 20대 비중은 45.3%로 높음.
 - 공공기관 비정규직 중 20대 비중 45.3%는 민간기업 비정규직 중 20대 비중 42.6% 보다도 높은 수준임.
 - 정규직의 경우 공공기관의 20대 비중은 9.3%로 민간기업 20.1%에 비해 낮고 공공기관의 50대 비중은 22.7%로 민간기업 14.1%에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타남.
 - 공공기관의 장기고용 관행으로 인해 민간기업에 비해 상대적으로 50대 이상의 장년층이 많고, 정규직 신규채용이 저조하여 정규직으로 취업하지 못한 대다수의 청년층이 비정규직으로 취업하였기 때문인 것으로 파악됨.
- 공공기관의 정규직 대비 비정규직의 임금은 40.3% 수준으로 민간기업 54.0% 보다 낮은 수준임.
 - 고졸 이하 비중은 비정규직 14.8%로 정규직 19.5%보다 낮은 반면, 대학원졸 비중은 비정규직 28.6%로 정규직 20.0%보다 높아, 비정규직의 학력수준이 정규직에 비해 높은 수준임.
 - 같은 학력을 갖고 있다 하더라도, 공공기관의 정규직 대비 비정규직 임금은 35~45% 수준으로 상당히 낮음.
 - 근속연수가 동일할 경우, 공공기관의 정규직 대비 비정규직 임금은 61~78% 수준임.
- 비정규직은 연령이 많아지더라도 평균근속년수는 거의 변함이 없어 임금상승률도 낮음.
 - 공공기관 정규직은 58세가 되면 평균근속년수가 27.4년으로 증가하는 반면, 비정규직은 4.0년에 머무르고 있어, 근속기간에 따라 임금이 상승하는 연공급제 하에서 연령이 증가하더라도 비정규직의 임금상승률은 저조한 실정임.

공공기관과 민간기업의 정규직과 비정규직 연령별 근속년수



자료: 민간기업은 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」 원자료를, 공공기관은 국회예산정책처, 「공공기관 임금 현황 자료조사」 원자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

나. 정규직과 비정규직 간 순임금격차 추계

- 공공기관 정규직과 비정규직 간 순임금격차는 월평균 97만원(19.1%)으로 민간기업 11만원(2.8%)에 비해 상당히 큰 수준으로, 공공기관에서 정규직과 비정규직간 순임금격차가 더 큰 것으로 나타났음.
 - 공공기관의 정규직과 비정규직 간 전체 임금격차 304만원(59.7%) 중 학력, 근속, 직업 등 속성 차이에 의한 임금격차는 207만원(40.6%)인 반면, 속성이 동일한데도 발생한 순임금격차는 97만원(19.1%)으로 상당히 큰 수준임.

정규직과 비정규직 간의 순임금격차 추계

	속성 차이에 의한 임금격차		보상률 차이에 의한 순임금격차		계	
	(천원)	(%)	(천원)	(%)	(천원)	(%)
공공기관	-2,067.4	-40.6	-970.8	-19.1	-3,038.2	-59.7
민간기업	-1,663.6	-43.2	-108.4	-2.8	-1,772.0	-46.0

자료: 국회예산정책처.

4. 결론 및 시사점

- 공공기관과 민간기업 정규직의 임금격차를 설명하는 가장 중요한 요인은 고용안정성의 차이로 인한 근속년수의 차이임.
 - 공공기관은 상대적으로 고용이 안정적이기 때문에 연령 증가에 따라 근속기간도 자동적으로 증가하는 반면, 민간기업은 상시적 구조조정 등으로 연령이 증가해도 근속이 크게 증가하지 않음.
 - 연공급적 임금체계가 유지되고 있는 현실에서, 공공기관과 민간기업 간의 고용안정성의 차이로 인한 근속년수의 차이가 양 부문간의 임금격차를 설명하는 가장 중요한 요인임.
- 공공기관의 고졸 이하와 전문대졸은 민간기업 대비 각각 46만원, 27만원 씩을 더 받고 있으며 고용안정성도 높음.
 - 공공기관 고졸 이하와 전문대졸 정규직의 평균근속년수는 각각 20.7년, 14.3년으로 민간기업 정규직 11.3년, 7.9년에 비해 상당히 길어 고용이 안정적임.
 - 공공기관 고졸 이하와 전문대졸 정규직은 고용안정을 보장받고 임금수준도 높아, 임금과 노동생산성 비교분석 등을 통해 임금수준이 적절한지에 대한 보다 면밀한 검토가 필요
- 학력, 근속, 직종 등 속성이 동일한 경우에도 공공기관 비정규직은 정규직에 비해 월평균임금 97만원(19.1%)을 적게 받고 있어 정규직과 비정규직 간 과도한 순임금격차 시정 필요
 - 동일한 인적속성과 직무속성을 갖고 있다 하더라도 공공기관 비정규직은 비정규직이라는 이유로 정규직 대비 월평균 97만원(19.1%)의 임금을 적게 받고 있는 것으로 나타났다.
 - 민간기업의 정규직과 비정규직 간 순임금격차가 11만원(2.8%)인 것과 비교하면, 공공기관의 정규직과 비정규직 간 순임금격차는 과도한 측면이 있음.
 - 공공기관은 모범적 고용주로서 노동시장 내에 존재하는 과도한 순임금격차를 앞장서서 시정하는 역할을 수행해야 할 필요가 있음.

□ 공공기관의 성과연봉 비중 확대 여부 검토 필요

- 공공기관의 성과연봉 비중은 16.1%로 민간기업 25.2%보다 낮으며, 공기업도 19.6%로 기획재정부가 권고한 30%에 크게 미치지 못함.
- 공공기관의 성과연봉 비중 확대가 노동생산성을 높이는데 실질적으로 효과가 있는지에 대한 분석을 통해 공공기관 성과연봉 비중을 확대하거나 기획재정부의 권고기준을 낮추는 것에 대한 추가적인 검토가 필요함.

□ 공공기관 임금체계 개선방안 모색 필요

- 연공급 임금체계 하에서, 공공기관 정규직의 근속년수가 길다는 점이 공공기관과 민간기업 간의 임금격차, 공공기관 정규직과 비정규직 간의 임금격차의 가장 중요한 원인 중 하나임.
- 최근 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」의 개정으로, 2016년부터 공공기관은 정년이 60세 이상으로 연장되어 공공기관 종사자의 평균연령을 더욱 높이게 될 것으로 예상됨에 따라 민간기업 간의 임금격차, 공공기관 정규직과 비정규직 간의 임금격차는 더욱 커질 전망이다.
- 공공기관과 민간기업 간의 순임금격차, 공공기관의 정규직과 비정규직 간의 순임금격차의 문제를 해소하기 위해서 급여체계 개선에 대한 검토가 필요함.

차 례

I. 서론 / 1

- 1. 평가의 목적 1
- 2. 평가범위 및 방법 2
- 3. 주요 개념 3

II. 선행연구 검토 및 실증분석 자료 소개 / 5

- 1. 선행연구 검토 5
- 2. 실증분석 자료 소개 6
 - 가. 고용형태별 근로실태조사 6
 - 나. 공공기관 임금현황 조사 7
 - 다. 분석자료의 구성 9

III. 공공기관과 민간기업 정규직의 순임금격차 분석 / 14

- 1. 공공기관과 민간기업 정규직의 임금특성 비교 14
 - 가. 임금수준 비교 14
 - 나. 임금구성 비교 18
 - 다. 임금구조 비교 19
- 2. 분석방법 및 요약통계 24
 - 가. 분석방법 24
 - 나. 요약통계 25
- 3. 임금격차 추정 29
 - 가. 단일임금함수 추정 29
 - 나. 공공기관과 민간기업 정규직의 임금격차 요인분해 32
- 4. 학력별 임금격차 추정 38
- 5. 주요 직업별 임금격차 추정 43
- 6. 주요 산업별 임금격차 추정 46

IV. 정규직과 비정규직 간 임금격차 분석 / 49

1. 공공기관과 민간기업의 비정규직 현황	49
2. 정규직과 비정규직 간 임금격차 현황	53
3. 정규직과 비정규직 간 임금격차 추정	60
4. 정규직과 비정규직 간 임금격차 요인분해	66

V. 결론 및 시사점 / 70

참고문헌 / 77

표 차례

[표 1] 공공기관 임금 현황 자료조사 응답 현황(2012)	8
[표 2] 공공기관과 민간기업 근로자의 직종별 분포	12
[표 3] 공공기관과 민간기업 근로자의 업종별 분포	13
[표 4] 공공기관과 민간기업의 정규직 월평균임금	15
[표 5] 민간기업과 공공기관 정규직의 학력별 인적 및 직무속성 차이	17
[표 6] 공공기관과 민간기업 임금항목 구성 차이	18
[표 7] 민간기업의 정규직 요약통계	27
[표 8] 공공기관의 정규직 요약통계	28
[표 9] 공공기관과 민간기업 간 정규직 임금격차 추정결과(단일 임금함수)	31
[표 10] 개별모형 추정결과 및 평균값	35
[표 11] 민간기업의 임원승진 탈락 부장의 정년퇴직 비율	36
[표 12] 공공기관과 민간기업의 임금격차 요인분해	37
[표 13] 학력별 임금함수 추정결과	39
[표 14] 단일임금함수 추정을 통한 학력별 공공기관-민간기업 월평균 순임금격차 ..	40
[표 15] 민간기업의 고졸 대비 상대임금 추이(고졸=100)	41
[표 16] 고졸 대비 상대임금 국제비교(고졸=100)	42
[표 17] 주요직업별 공공기관과 민간기업의 임금함수 추정 결과	44
[표 17] 주요직업별 공공기관과 민간기업의 임금함수 추정 결과 - 계속	45
[표 18] 주요산업의 공공기관과 민간기업의 임금함수 추정 결과	47
[표 18] 주요산업의 공공기관과 민간기업의 임금함수 추정 결과 - 계속	48
[표 19] 고용형태별 근로자 구성	52
[표 20] 공공기관과 민간기업의 정규직과 비정규직 월평균임금 비교	56
[표 21] 고용형태별·학력별 평균근속년수	59
[표 22] 정규직과 비정규직 간 임금격차 추정결과	62
[표 23] 학력별 정규직과 비정규직 간 임금격차 추정결과	63
[표 23] 학력별 정규직과 비정규직 간 임금격차 추정결과 - 계속	64
[표 24] 임금함수 추정을 통한 학력별 정규직·비정규직 월평균 순임금격차	65
[표 25] 공공기관 개별모형 추정결과 및 평균값	67
[표 26] 민간기업 개별모형 추정결과 및 평균값	68
[표 27] 정규직과 비정규직 임금격차 요인분해	69

그림 차례

[그림 1] 공공기관과 민간기업 정규직의 연령별 근속년수	17
[그림 2] 공공기관과 민간기업의 학력별 연령-임금곡선	21
[그림 3] 공공기관과 민간기업의 학력별 근속년수-임금곡선	22
[그림 4] 공공기관과 민간기업 정규직의 학력별 연령-근속년수	23
[그림 5] 공공기관과 민간기업의 정규직과 비정규직 연령별 근속년수	55
[그림 6] 정규직과 비정규직 연령-임금곡선	57
[그림 7] 공공기관 학력별 정규직과 비정규직의 연령-임금곡선	58
[그림 8] 공공기관 학력별 정규직과 비정규직의 근속-임금곡선	60

I. 서론

1. 평가의 목적

정부는 2013년 12월 「공공기관 정상화 대책」에서 공공기관의 정상화를 위한 주요 과제로 부채관리의 강화와 방만경영의 개선을 꼽았다. 공공기관의 방만경영을 개선하기 위한 방법으로 1인당 복리후생비가 높은 기관을 방만경영의 소지가 큰 기관으로 선정하여 복리후생비 항목 중 학자금, 의료비지원, 경조사비 등을 과도하게 지급하지 않도록 하는 이행계획안을 제출하도록 하였다.

그러나 공공기관의 복리후생비는 공공기관 인건비의 일부만을 포함하고 있다. 기획재정부가 관리하고 있는 「공공기관 경영정보 공개시스템」에서 1인당 급여성 복리후생비는 2012년 기준 평균 260만원으로, 1인당 평균보수 6,154만원의 4.2% 수준이다. 결과적으로 복리후생비를 규율함으로써 공공기관의 방만경영을 관리하겠다는 것은 인건비의 95.8%를 차지하고 있는 임금수준이나 임금체계의 적정성에 대한 검토를 누락하고 있는 것이다. 또한 명절휴가비 등 일부 복리후생비는 이사회 결정을 거쳐 수당이나 성과급으로 전환¹⁾할 수 있기 때문에 1인당 복리후생비만으로 방만경영 여부를 측정하는 것은 한계가 있다. 인건비와 관련하여 방만경영 여부를 측정하기 위해서는 복리후생비를 포함한 전체 인건비의 수준이 적절한지, 인건비 체계는 생산성을 높이는데 효과적인지 등을 평가해야 한다.

그러나 공공기관의 보수수준이 과연 민간부문에 비해 높은 것인지, 높다면 어떤 요인에 기인하는 것인지에 관해서는 그동안 개인 미시자료(micro data)의 부족으로 심층적인 연구가 미흡하였다. 「공공기관 경영정보 공개시스템」은 기관별 1인당 평균보수만을 공개하고 있고, 보수에 영향을 미치는 인적속성이나 직무 속성²⁾의 차이를 고려할 수 없기 때문에 민간부문과 보수수준의 직접적인 비교가 곤란하였다.

-
- 1) 실제로 대한지적공사는 2012년 기준 복리후생비가 평균급여의 21.2%인 1,544만원인 것으로 나타났다. 복리후생비에 포함되어 있던 효도휴가비(1인당 444만원)와 가계지원비(1인당 892만원)가 상여금의 성격을 갖고 있어 2013년 5월 제수당으로 예산과목을 변경하였다.
- 2) 인적 속성은 성별, 연령, 근속년수, 학력 등 임금에 영향을 미치는 근로자 개인의 속성을 의미하며, 직무속성은 직업, 산업 등 근로자가 수행하는 직무의 속성을 의미한다.

이에 국회예산정책처는 2013년 기준 295개 공공기관에 종사하는 직원 개인의 인적속성, 직무 속성 등을 포함하는 임금관련 미시자료를 조사하였다. 본 자료를 이용하여, 공공기관과 민간기업의 임금수준과 임금체계를 비교함으로써, 인적속성과 직무속성을 모두 고려할 때 실제로 공공기관의 임금수준이 높은지, 공공기관의 임금체계의 문제점은 무엇인지 파악하고 개선방안을 도출하고자 한다.

2. 평가범위 및 방법

본 보고서의 평가대상은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 의해 지정된 공공기관을 대상으로 하고 있다. 2013년 현재 공공기관으로 지정된 기관은 295개로, 공기업 30개, 준정부기관 87개, 기타공공기관 178개 등이다.

평가방법은 다음과 같다. 첫째, 민간기업 및 공공기관의 임금체계 특성을 비교 분석한다. 임금체계는 임금수준, 임금구성, 임금구조 등 세 가지 측면에서 볼 수 있다. 임금수준은 기업이 근로자에게 지급하는 임금의 수준으로, 민간기업과 공공기관에 종사하는 근로자들의 임금수준을 비교할 수 있다. 임금구성이란 근로자에게 지급되는 총임금이 고정급여와 성과급 등의 비중이 어떻게 구성되어 있는지를 비교하는 것이다. 마지막으로 임금구조란 기업 내에서 각기 다른 업무를 하는 근로자에게 지급할 임금수준을 결정하는 원칙이다. 특히, 임금의 출발이 되는 기본급을 어떤 기준으로 정할 것인가에 대해 크게 근로자 개인의 나이, 학력, 성별, 근속년수 등 속인적 특성을 기준으로 지급하는 연공급 및 직능급, 직무의 내용에 따라 지급하는 직무급으로 구분할 수 있다.

둘째, 2012년을 기준으로 민간기업과 비교한 공공기관의 임금프리미엄을 추계한다. 공공기관과 민간부문 임금비교 시 보편적으로 채택되고 있는 기준은 유사한 자격을 지닌 근로자의 유사한 노동을 기준으로 양 부분의 임금을 비교해야 한다는 대등성의 원리(the principle of comparability)이다. 임금에 영향을 미치는 다양한 요인들, 즉 근로자 개인의 인적속성의 차이, 종사하는 업무의 차이 등을 종합적으로 고려하여 공공기관과 민간기업의 유사 근로자의 임금을 비교할 필요가 있다. 이를 위해 임금함수 추정방식을 적용하여 직무속성(산업, 직종), 개인속성(성, 연령, 학력, 근속기간) 등을 통제한 후에 존재하는 공공기관 종사자의 임금프리미엄이 존재하는지 여부와 존재할 경우 그 규모가 어느 정도인지를 추정한다.

셋째, 과연 공공기관이 공정한 고용주로 활동하는지 알아보기 위하여 공공기관과 민간기업의 고용형태별 임금격차를 비교분석한다. 공공기관에 종사하는 비정규직의 임금수준이 유사한 직무에 종사하면서 비정규직과 유사한 인적속성을 가진 정규직의 임금수준과 비교하여 어느 정도 차이가 있는가를 차별과 차이의 관점에서 분석한다. 차이란 남자와 여자의 연령, 학력, 근속년수 등의 인적속성 격차, 직종, 산업 등 직무속성 격차에 따른 임금차이를 의미하며, 차별은 동일한 인적속성 및 직무속성에도 불구하고 비정규직에 대한 임금수준이 정규직에 비해 낮게 지급되는 것을 의미한다.

공공기관의 임금체계를 평가하고 정책과제를 도출하기 위해 본 보고서가 채택하고 있는 연구방법은 다음과 같다. 첫째, 국내외 문헌 및 자료를 수집하고 분석한다. 특히 공공기관 임금프리미엄과 관련된 선행연구, 이론적 배경 등을 중점적으로 검토하고 공공기관 임금프리미엄 추정을 위한 방법론 개발, 실증분석 등에 활용한다.

둘째, 국회예산정책처가 취합한 「공공기관 임금 현황 자료조사」원자료와 고용노동부의 「고용형태별 근로실태조사」원자료를 이용하여 계량분석을 실시한다. 결과를 집계한 단순비교표와 더불어 임금함수 추정을 위해 회귀분석 기법(regression method)을 적용한다.

3. 주요 개념

「근로기준법」 제2조 제5항은 ‘임금’에 대해 ‘사용자가 근로의 대가로 근로자에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품’으로 규정하고 있다. 근로제공의 대가로 사용자가 근로자에게 제공하는 일체의 금품을 민간기업에서는 임금으로 지칭하지만, 공공부문에서는 임금대신에 보수라는 용어를 사용한다. 「공무원보수규정」 제4조 1항에서는 “보수란 봉급과 그 밖의 각종 수당을 합산한 금액을 말한다. 다만, 연봉제 적용대상 공무원은 연봉과 그 밖의 각종 수당을 합산한 금액을 말한다.”고 규정³⁾하고 있으며, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제8조, 제33조 등에서 보수라는 용어를 사용하고 있다. 그러나 본 보고서에서는 보수와 임금을 구분

3) 「공무원보수규정」 제4조 제2항 및 제3항은 봉급, 수당에 대해 “봉급이란 직무의 곤란성과 책임의 정도에 따라 직책별로 지급되는 기본급여 또는 직무의 곤란성과 책임의 정도 및 재직기간 등에 따라 계급별, 호봉별로 지급되는 기본급여를 말한다”, “수당이란 직무여건 및 생활여건 등에 따라 지급되는 부가급여를 말한다”고 각각 규정하고 있다.

하여 사용하지 않고 동일한 의미로 사용한다.

공공기관 임금수준의 적정성을 판단하기 위해서는 단순히 화폐임금만을 비교할 것이 아니라 근로제공의 대가로 받는 유무형의 총보상(total compensation)을 비교하는 것이 합리적이다. 총보상은 월급 혹은 보너스 등의 화폐임금뿐만 아니라 현물, 부가급여(fringe benefit), 복지, 연금 등 일체의 보상을 모두 포함하는 개념이다. 그러나 본 평가에서는 분석자료의 특성 상 기본적으로 화폐임금의 비교에 국한한다.

기업은 임금체계를 설계함에 있어서 기업활동의 특성, 특정 유형의 근로자 모집, 근로자의 숙련개발, 장기근속 등을 목적으로 화폐임금과 부가급여 등의 구성항목을 확립적으로 결정하는 것이 아니라 기업에 맞춰 최적화하는 경향이 있다. 따라서 화폐임금만을 기준으로 보수수준의 적정성을 파악하는 것에는 일정한 한계가 있음에 유의하여야 한다.

아울러 본 분석에서는 시간당 임금률(wage rate)을 기준으로 공공기관과 민간기업의 임금수준을 비교하는 것이 아니라 근로시간을 고려하지 않고 월평균임금을 비교하고 있다. 근로시간을 고려하지 않은 가장 중요한 이유는 본 분석에서 사용한 국회예산정책처의 공공기관 임금현황 조사자료가 공공기관 종사자의 근로시간에 대한 자료를 포함하고 있지 않기 때문이다. 공공기관의 경우, 전문직 및 사무직 비중이 높아 포괄적 임금을 제공하고 있는 경우가 많아 초과근로시간에 대한 신뢰성 있는 통계자료를 구축하는데 한계가 많다. 이로 인해 시간당 임금률 자료로 분석할 경우, 자료가 왜곡될 여지가 많다. 다만, 시간제 근로자의 경우, 전일제 근로자와 근로시간이 크게 차이 나기 때문에, 월평균임금을 기준으로 임금수준을 비교할 때 근로시간 차이가 임금수준에 미치는 영향을 통제할 필요가 있다. 이를 위해 공공기관과 민간기업 양 부문의 시간제근로자를 제외한 전일제 근로자만을 분석대상을 한정하고, 비교대상 임금도 시간외수당, 연월차 수당 등 근로시간과 관계된 실적수당을 제외하였다. 이렇게 통제하였음에도 불구하고 공공기관과 민간기업의 근로시간 차이가 발생할 수 있다는 점은 본 평가의 한계로, 결과 해석 시 유의할 필요가 있다.

II. 선행연구 검토 및 실증분석 자료 소개

1. 선행연구 검토

공공기관의 보수수준에 대한 국내연구는 자료의 제약으로 인해 활발하지 않은 실정이다. 국내에서의 최초 관련 연구는 박세일(1987)이 25개 정부투자기관의 보수수준 실태를 민간기업 및 공무원과 비교하여 실증분석한 것이다. 이 연구에 따르면, 1985년 3월 시점의 부문별, 학력별, 직종별 월평균 생애임금을 비교한 결과 정부투자기관, 민간부문, 공무원 순으로 보수수준이 높았으며, 구체적으로 종업원 500인 이상 민간기업에 비하여 정부투자기관의 평균생애임금은 사무관리직이 21%, 생산기술직이 39% 정도 각각 높게 나타났다.

허식·이성원(2007)은 한국노동연구원의 「한국노동패널조사(KLIPS)」 5차년도(2002) 자료를 사용하여 공공부문과 민간부문간의 임금격차 요인에 대해 실증분석하였다. 분석 결과 공공부문과 민간부문의 임금격차는 특성의 차이에 기인하는 부분이 크지만, 특성에 대한 보상의 차이도 일부 있는 것으로 나타났다. 다만 본 평가의 경우, 공공부문에 대한 정의를 한국표준산업분류 중 공공성이 강한 산업, 공공행정·국방·사회보장행정, 교육서비스, 보건 및 사회복지서비스, 전기·가스·수도 산업으로 광범위하게 정의하고 있다.

오재인·박석희(2010)는 공공기관 선진화 정책과제의 일환으로 실시된 시장임금 조사 자료와 공공기관 경영정보 공개시스템 자료를 분석하여 공공기관 초임보수가 민간기업보다 높다는 결과를 얻었다. 공공기관의 보수수준을 학력별로 민간기업과 비교해보면 공공기관 고졸학력이 대졸에 비해 민간기업에 비해 보수수준이 더 높은 특징을 보였는데, 이는 공공기관 내 학력 간 임금격차가 민간기업에 비해 낮은 때문으로 나타났다.

국회예산정책처(2011)는 고용노동부의 「고용형태별 근로실태조사」 자료와 공공기관으로부터 직접 취합한 공공기관 평균 인적속성 및 평균임금 자료를 이용하여 금융공기업과 민간금융기관 간 순임금격차가 존재함을 분석하였다.

임채홍·김태일(2009)은 한국노동연구원의 「사업체패널조사」를 활용하여 공공 부문과 민간부문의 보수(인건비, 군필 남자 대졸 및 고졸 정규직 초봉)와 보상(교육 훈련비, 복리후생비, 가족친화제도 활용수준, 경력개발 활용수준, 복리후생 수준) 결정요인을 비교 분석하였다. 공공기관 비교의 준거집단이 되는 고용자 100인 이상의 민간기업과 비교하여 공공기관의 보수가 민간부문에 비하여 군필 대졸 남자 정규직 초임은 5%, 군필 고졸 남자 정규직 초임은 9% 정도 높은 결과를 보였다. 표본수는 1,896명이며 다양한 변수들을 통제한 다중회귀모형을 사용하여 단일 임금회귀식을 추정하고 부문더미변수를 통해 임금격차를 추정하였다.

이정봉(2012)은 한국노동연구원의 「사업체패널조사」의 2004년, 2006년 2008년 3개 년도 조사자료를 이용하여 사업체 규모별로 임금수준의 결정요인에 대한 패널 분석을 통해 공공부문과 민간부문의 임금수준을 비교하였다. 분석 결과, 공공부문과 민간부문의 임금격차는 500인 미만 중소기업장에서 비롯된 것으로, 500인 이상 대형 사업장은 통계적으로 유의미한 임금격차가 없다고 결론내렸다. 임채홍·김태일(2009), 이정봉(2012)이 분석한 자료인 한국노동연구원의 「사업체패널조사」는 사업체 단위의 조사로서, 종속변수는 개인별 임금이 아니라 사업체의 1인당 평균연간급여이며, 설명변수 역시 개인의 인적속성은 포함되지 않고 사업체 속성만을 포함시키고 있다는 점에서 분석의 한계가 있다.

2. 실증분석 자료 소개

민간기업 임금자료는 통계적 대표성이 높은 조사통계로 인정받고 있는 고용노동부의 「고용형태별 근로실태조사」 원자료를 사용하고, 공공기관 임금자료는 국회예산정책처가 조사한 「공공기관 임금 현황 자료조사」의 원자료를 사용한다. 두 개의 자료는 조사대상, 조사범위, 조사방법 등이 기본적으로 유사하지만, 조사주체, 조사시기, 조사시점 등에 일부 차이가 존재하기 때문에 가능한 범위 내에서 최대한 동일한 기준으로 비교가능한 자료를 산출하고자 한다.

가. 고용형태별 근로실태조사

공공기관과의 비교준거가 되는 민간기업의 임금자료 구축을 위해 고용노동부의 「고용형태별 근로실태조사」 원자료를 이용하였다. 「고용형태별 근로실태조사」는 임금

근로자 1인 이상 사업체에 종사하고 있는 근로자를 다양한 고용형태로 구분하고, 이들의 임금, 근로시간 등 근로조건을 파악하고 있다. 연간 1회 조사가 이루어지고 있으며, 조사기준시점은 매년 6월 급여계산기간이다. 임금근로자 1인 이상 민간부문의 전 산업 중 통계적 방법에 의해 추출된 31,673개 표본사업체를 대상으로 조사하고 있다.

나. 공공기관 임금현황 조사

(1) 공공기관 경영정보 공개시스템 자료의 한계

민간기업의 임금체계와 비교하여 공공기관의 임금체계의 적절성을 평가하기 위해서는 근로자의 임금수준에 영향을 미치는 주요 변수라고 할 수 있는 근로자 개인의 성별, 연령, 근속년수, 학력 등 근로자 개인의 인적속성과 직업, 산업 등 직무속성에 대한 자료가 필요하다.

기획재정부가 관리하고 있는 「공공기관 경영정보 공개시스템」은 공공기관에 종사하는 근로자의 보수에 관한 사항을 공개하고 있다. 그러나 「공공기관 경영정보 공개시스템」이 공개하고 있는 보수는 기본적으로 각 개별 공공기관의 1인당 평균보수이다. 따라서 공공기관에 종사하고 있는 근로자 개인의 인적속성과 직무속성자료는 포함하고 있지 않다.

이에 국회예산정책처는 공공기관에 종사하고 있는 근로자 개인의 임금현황, 인적속성, 직무속성 등의 내용을 포함한 「공공기관 임금 현황 자료조사」를 실시⁴⁾하였다. 「공공기관 경영정보 공개시스템」에 따르면, 2012년 기준 공공기관에 종사하고 있는 근로자 수는 정규직 24만 8,180명, 비정규직 4만 3,193명을 포함하여 29만 1,373명⁵⁾이다. 그러나 국회예산정책처가 조사한 「공공기관 임금 현황 자료조사」는 정규직 26만 872명, 비정규직 8만 4,048명을 포함하여 34만 4,920명이다. 공공기관 경영정보 공개시스템보다 정규직원 수가 많은 이유는 공공기관 경영정보 공개시스

4) 정진호·오호영·강승복, 「공공기관 임금현황 자료조사 및 분석」, 국회예산정책처 정책연구 용역 보고서, 2013.8

5) 「공공기관 경영정보 공개시스템」은 정규직원 외에 기간제, 시간제, 기타 등 비정규직원의 고용현황을 보여주고 있는데, 2012년 말 기준 공공기관에 근무하고 있는 정규직원은 24만 7,408명, 비정규직원은 4만 3,193명이다. 그러나 본 보고서는 근로시간 자료 구축의 한계로 인해, 시간제 근로자를 포함할 경우 임금수준을 왜곡할 수 있어 시간제 근로자는 분석대상에서 제외하였다. 「공공기관 정보공개시스템」에서 시간제 근로자를 제외한 비정규직원은 3만 2,055명이다.

템의 경우 시간제로 근무하는 정규직은 전일제로 계산하여 8시간/일을 한명으로 보고하고 있으며, 공공기관 경영정보 공개시스템에 보고하지 않고 있는 직원이 다수 있기 때문이다. 특히, 비정규직의 경우 상당수가 공공기관 경영정보 공개시스템에 보고되지 않고 있는 것으로 나타났다.

이러한 한계가 있음에도 불구하고, 현재 공공기관에 종사하고 있는 개인의 임금현황, 인적속성 및 직무속성을 포함하고 있는 거의 유일한 자료로서, 공공기관과 민간기업 간의 임금체계 비교, 순임금격차 추계, 공공기관 비정규직과 정규직 간 임금격차 추계 등에 대해 분석할 수 있는 유일한 자료라는 점에서 의의가 있다.

[표 1] 공공기관 임금 현황 자료조사 응답 현황(2012)

(단위: 명)

	정규직	비정규직	계
공공기관 경영정보 공개시스템	248,180	43,193	291,373
국회예산정책처	260,872	84,048	344,920

주: 공공기관 경영정보 공개시스템의 정규직은 현원+상임임원을 합산하여 계산하였음.
자료: 국회예산정책처.

(2) 공공기관 임금 현황 조사

공공기관 임금자료는 국회예산정책처가 실시한 「공공기관 임금 현황 자료조사」이다. 동 조사는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항 각호의 요건에 해당하여 2013년 기획재정부장관이 공공기관으로 지정한 295개 공공기관을 대상으로 하고 있다. 국회예산정책처의 「공공기관 임금 현황 자료조사」는 295개 공공기관이 모두 자료를 제출하였지만, 한국거래소는 임금 외에 인적 및 직무속성 관련 자료를 제출하지 않아 본 분석에서 제외되었다.⁶⁾ 조사기준시점은 2012년 1월~12월 급여계산 기간이며, 조사기간은 2013년 5월 12일~23일의 12일간이다.

주요 조사항목은 성별, 학력, 출생연월 등 근로자 개인의 인적속성, 근무형태,

6) 한국거래소에 대해 근로자 개인의 인적 및 직무속성 자료를 요청하면서, 보고서 작성을 위한 분석목적으로만 사용할 것이며, 민간기업에 대해서도 동일한 통계조사가 이루어지고 있다는 점을 설명하고 자료협조를 요청하였음에도 불구하고, 한국거래소는 본 자료제출이 개인정보보호에 위반되는 것이라 주장하며 임금만을 제출하고 인적 및 직무속성에 대한 자료 제출을 거부하였다. 한국거래소는 공공기관 경영정보 공개시스템에 따르면, 한국거래소의 2013년 1인당 평균보수는 1억 1,200만원으로 2013년 공공기관으로 지정된 295개 기관 중 가장 높다.

직종대분류, 산업대분류, 정원포함 여부, 정규직 여부 등 직무에 관한 사항, 기본급, 경영평가상여금, 기타성과상여금, 실적수당, 시간외수당, 연차수당, 고정수당, 급여성 복리후생비, 근로소득원천징수영수증 기준 총급여 등 임금에 관한 사항이다.

또한, 이미 앞서 설명한 바와 같이 「공공기관 임금 현황 자료조사」는 고용노동부(2012)의 「고용형태별 근로실태조사」와의 비교를 위해 조사가 이루어졌음에도 불구하고 근로일수 및 근로시간에 관한 사항에 대해서는 조사가 이루어지지 못한 한계 때문에, 임금수준 비교를 위해 일반적으로 가장 많이 사용되고 있는 시간당 임금률(wage rate)이 아닌 월평균급여를 기준으로 임금수준을 비교한다. 이때, 근로시간에 관한 사항을 포함하고 있지 않기 때문에 초과급여 역시 분석대상에서 제외한다.

다. 분석자료의 구성

본 평가에서는 민간기업 임금자료인 고용노동부의 「고용형태별 근로실태조사」 원자료와 공공기관 임금자료인 국회예산정책처의 「공공기관 임금 현황 자료조사」의 원자료 등 두 개의 자료를 통합하여 분석하고 있다. 기본적으로 공공기관 임금자료를 민간기업 임금자료와 비교가능하도록 설계하였음에도 불구하고, 공공기관 임금자료 취합의 용이성 및 분석의 활용성 등을 고려하여 민간기업 임금자료와 일부 차이가 있기 때문에 ‘대등성의 원칙’ 하에 비교가능하도록 통합하기 위해서 본 평가에서는 다음과 같이 자료를 구성하였다

먼저, 고용형태와 관련한 측면이다. 공공기관과 민간기업의 순임금격차 추계를 위해서는 비교대상 근로자 집단을 풀타임 정규직 근로자로 한정하였으며, 파트타임 근로이거나 비정규직 중 어느 범주에 해당하더라도 분석대상에서 제외하였다. 파트타임 근로자는 「공공기관 임금 현황 자료조사」에서 근로일수 및 근로시간을 조사하지 않기 때문에 월평균급여 비교 시 부적합하다고 판단하여 제외하였다.

정규직 근로자의 개념과 관련하여 국회예산정책처에서 실시한 「공공기관 임금 현황 자료조사」에서는 일반적인 정규직과 더불어 ‘근로계약시 근로계약 기간을 정하지 않고 계속 근로가 예정된 근로자’를 의미하는 무기계약직을 별도의 고용형태 범주로 설정하여 조사가 이루어졌지만, 고용노동부의 「고용형태별 근로실태조사」에서는 무기계약직을 별도의 고용형태 범주로 설정하지 않았다. 무기계약직은 ‘비정규직 근로자의 정규직화’ 과정에서 공공기관을 중심으로 대거 등장한 고용형태로서

법적으로는 고용안정성이 보장되었다는 점에서 정규직으로 판단되지만, 급여, 승진, 직무 등에서 정규직과는 상이한 기관들이 많다고 판단하여 본 연구에서는 분석대상에서 제외한다.

한편, 본 연구에서는 분석대상을 근로자로 한정하였는데, 그 이유는 공공기관의 경우 2012년 12월말 현재 재직자 전체를 조사대상에 포함하여 기관장에 대한 조사가 진행되었지만 민간기업의 경우 원칙적으로 고용주는 조상대상에서 제외하고 근로자만을 대상으로 이루어졌기 때문이다. 고용노동부(2012)의 「고용형태별 근로실태조사」는 자영업주, 고용주, 무급가족종사자 등 비임금근로자를 제외한 임금근로자를 대상으로 하기 때문에 이와 일치시키기 위하여 고용주에 해당하는 공공기관의 기관장을 제외하고 분석한다.

근속기간과 관련하여서는 민간기업의 특별급여가 조사대상기간의 전년도인 2011년을 기준으로 조사되었기 때문에 2011년 1월~12월 기간 중에 입사한 근로자에 대해서는 입사월을 고려하여 연간특별급여를 계산하였다. 2012년 1월 이후 입사자의 경우 원칙적으로 연간특별급여가 지급되지 않은 것으로 보고되어야 하며, 따라서 2012년 이후 입사자의 임금자료는 연간특별급여를 포함하지 않고 있는 경우가 많다. 반면, 공공기관 종사자의 경우, 2012년 연말을 기준으로 2012년 한해 동안 지급된 특별급여를 보고하도록 하고 있어 2012년 입사자를 분석에 포함할 경우 민간기업의 임금이 과소계상되는 문제가 발생할 것으로 예상된다.

그러나 이러한 문제점에도 불구하고 공공기관 초임이 민간기업에 비해 상대적으로 낮아 2012년 입사자를 제외하여 분석할 경우 선택편이의 문제가 발생한다. 실제로 2012년 입사자를 제외하여 분석하는 경우, 2012년 입사자를 포함하여 분석할 경우보다 공공기관의 순임금격차가 더 큰 것으로 나타났다. 이는 2012년 입사자를 포함할 경우 민간기업 2012년 입사자의 연간특별급여 미포함으로 인한 임금과소계상문제에 비해 2012년 입사자를 제외하여 분석할 경우의 선택편이의 문제가 더 클 수 있다는 것을 의미한다. 또한 비정규직의 경우 근속기간이 짧은 경우가 많아, 2012년 입사자를 제외할 경우 선택편이의 문제가 더욱 크다. 이에 따라 본 평가에서는 2012년 입사자도 함께 포함하여 분석하였다. 다만, 이 경우 앞서 언급한 바와 같이 민간기업의 임금이 과소계상되는 측면이 있다는 점에 유의하여 해석할 필요가 있다.

분석대상 연령범위는 만 20~59세로 하며 이는 충분한 관측치가 존재하는 연령 범위를 고려한 것이다.

직종선택의 문제와 관련하여 전체 공공기관의 직종분포가 매우 다양할 뿐만 아니라 일반직, 교육직, 기능직, 고용직 등 공공기관에만 특유한 직종이 존재하며, 또한 업종에서도 공공행정 등 민간부문에 존재하지 않는 업종이 존재하기 때문에, 공공기관과 민간기업의 임금비교를 위해서는 최대한 유사한 업무성격을 갖도록 해야 한다. 공공기관과 비교대상이 되는 민간의 준거집단을 찾기 위하여 국회예산정책처(2013)에서 실시한 「공공기관 임금 현황 자료조사」 원자료와 고용노동부(2012)의 「고용형태별 근로실태조사」 원자료를 이용하여 직종별, 산업별, 기업규모별 근로자분포를 계산하였다. 참고로 국회예산정책처(2013)에서 실시한 「공공기관 임금 현황 자료조사」는 공공기관 임직원 전수조사이며, 고용노동부(2012)의 「고용형태별 근로실태조사」는 표본조사로서 이하의 모든 분석결과는 가중치가 적용된 것임을 밝혀둔다.

우선, 공공기관과 민간기업 종사자의 직종별 분포를 한국표준직업분류 대분류를 기준으로 비교해보면, 공공기관에서는 판매직, 농림어업직, 단순노무직의 비중이 매우 미미하고 표본수도 적게 나타나고 있다. 반면 민간기업에 비해 공공기관은 관리직, 전문직, 사무직 비중이 크게 높으며, 기능원, 장치기계조작직 등의 생산직 비중은 낮은 특징을 보인다.

둘째로, 공공기관과 민간기업 종사자의 업종별 분포를 한국표준산업분류 대분류를 기준으로 비교해보면, 공공기관에서는 농림어업, 하수처리, 도소매업, 숙박음식업, 협회및단체 등의 비중이 매우 미미하고 표본수도 적게 나타나고 있으며 민간기업 역시 농림어업, 광업 등의 비중이 미미하고 공공행정은 전혀 존재하지 않는다.

이상의 분석결과를 토대로 공공기관과 유사한 업무성격의 민간기업을 비교하기 위하여 직종을 기준으로 판매직, 농림어업직, 단순노무직을 분석대상에 제외하며, 업종에서는 농림어업, 하수처리, 도소매업, 숙박음식업, 공공행정, 협회 및 단체를 제외한다.

비교대상 민간기업의 기업규모는 상용근로자 100인 이상으로 설정하였다. 이는 공무원 보수와의 비교를 위한 준거집단이 ‘상용근로자 100인 이상 민간기업체’이고, 우리나라와 유사하게 정부의 조직·인사관리를 실행하고 있는 일본의 사례를 참조하였다.⁷⁾

7) 일본 인사원은 지난 1964년 이후 공무원 보수수준을 상용근로자 100인 이상 비농 민간기업체의 임금수준과 일치하도록 매년 국회 및 내각에 권고하여 왔다. 그러나 2006년 일본 인사원의 민간

[표 2] 공공기관과 민간기업 근로자의 직종별 분포

(단위: 명, %)

	민간기업			공공기관		
	정규직	비정규직	총합	정규직	비정규직	총합
관리직	127,036	1,590	128,625	32,972	937	33,909
	(1.3)	(0.0)	(1.0)	(12.6)	(1.1)	(9.8)
전문직	2,385,326	531,143	2,916,469	94,416	27,412	121,828
	(25.2)	(14.5)	(22.2)	(36.2)	(32.6)	(35.3)
사무직	2,646,793	306,870	2,953,663	75,840	25,143	100,983
	(28.0)	(8.4)	(22.5)	(29.1)	(29.9)	(29.3)
서비스직	448,940	561,380	1,010,320	13,326	4,985	18,311
	(4.8)	(15.4)	(7.7)	(5.1)	(5.9)	(5.3)
판매직	732,108	687,653	1,419,761	443	368	811
	(7.8)	(18.8)	(10.8)	(0.2)	(0.4)	(0.2)
농림어업직	14,231	13,385	27,617	179	690	869
	(0.2)	(0.4)	(0.2)	(0.1)	(0.8)	(0.3)
기능원	761,150	397,116	1,158,266	14,273	7,157	21,430
	(8.1)	(10.9)	(8.8)	(5.5)	(8.5)	(6.2)
장치,기계 조작직	1,751,513	275,701	2,027,214	27,234	1,166	28,400
	(18.5)	(7.5)	(15.5)	(10.4)	(1.4)	(8.2)
단순노무직	583,136	883,259	1,466,395	1,480	16,190	17,670
	(6.2)	(24.2)	(11.2)	(0.6)	(19.3)	(5.1)
결측치	0	0	0	709	0	709
	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.3)	(0.0)	(0.2)
총합	9,450,232	3,658,097	13,110,000	260,872	84,048	344,920
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

자료: 민간기업은 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」 원자료를, 공공기관은 국회예산정책처, 「공공기관 임금 현황 자료조사」 원자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

급여 비교방법에 관한 연구회는 “동종 동등비교의 원칙 하에서 조사의 정확성을 확보하면서 가능한 한 보다 많은 민간근로자의 임금실태를 파악하여 반영하기 위해서는 비교대상을 기업체규모 50인 이상으로 함이 적당하다”라고 권고하였으며, 인사원은 이를 수용하여 2007년 이후 비교대상을 기업체규모 50인 이상으로 하고 있다.

[표 3] 공공기관과 민간기업 근로자의 업종별 분포

(단위: 명, %)

	민간기업			공공기관		
	정규직	비정규직	총합	정규직	비정규직	총합
농림어업	18,437 (0.2)	11,564 (0.3)	30,002 (0.2)	304 (0.1)	314 (0.4)	618 (0.2)
광업	12,326 (0.1)	1,630 (0.0)	13,956 (0.1)	3,480 (1.3)	235 (0.3)	3,715 (1.1)
제조업	2,873,765 (30.4)	316,688 (8.7)	3,190,453 (24.3)	2,417 (0.9)	516 (0.6)	2,933 (0.9)
전기가스	51,380 (0.5)	3,955 (0.1)	55,335 (0.4)	45,044 (17.3)	366 (0.4)	45,410 (13.2)
하수처리	55,198 (0.6)	8,036 (0.2)	63,233 (0.5)	733 (0.3)	109 (0.1)	842 (0.2)
건설업	568,618 (6.0)	446,806 (12.2)	1,015,423 (7.7)	19,427 (7.5)	4,783 (5.7)	24,210 (7.0)
도소매업	1,198,654 (12.7)	473,196 (12.9)	1,671,850 (12.8)	543 (0.2)	1,094 (1.3)	1,637 (0.5)
운수업	517,276 (5.5)	110,618 (3.0)	627,894 (4.8)	38,600 (14.8)	1,098 (1.3)	39,698 (11.5)
숙박음식업	391,568 (4.1)	535,358 (14.6)	926,926 (7.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
출판영상업	362,883 (3.8)	63,847 (1.8)	426,731 (3.3)	3,822 (1.5)	8,189 (9.7)	12,011 (3.5)
금융보험업	398,801 (4.2)	371,517 (10.2)	770,318 (5.9)	33,452 (12.8)	6,970 (8.3)	40,422 (11.7)
부동산임대업	175,828 (1.9)	177,951 (4.9)	353,778 (2.7)	4,003 (1.5)	396 (0.5)	4,399 (1.3)
전문과학	670,632 (7.1)	71,453 (2.0)	742,085 (5.7)	41,520 (15.9)	27,528 (32.8)	69,048 (20.0)
사업시설관리	542,636 (5.7)	216,384 (5.9)	759,021 (5.8)	1,499 (0.6)	4,658 (5.5)	6,157 (1.8)
공공행정	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	18,464 (7.1)	9,209 (11.0)	27,673 (8.0)
교육서비스업	334,034 (3.5)	378,034 (10.3)	712,068 (5.4)	4,209 (1.6)	1,597 (1.9)	5,806 (1.7)
보건업	817,984 (8.7)	195,965 (5.4)	1,013,950 (7.7)	35,633 (13.7)	10,646 (12.7)	46,279 (13.4)
예술스포츠	80,242 (0.9)	101,105 (2.8)	181,347 (1.4)	7,202 (2.8)	6,062 (7.2)	13,264 (3.8)
협회및단체	379,971 (4.0)	173,989 (4.8)	553,960 (4.2)	520 (0.2)	278 (0.3)	798 (0.2)
총합	9,450,232 (100.0)	3,658,097 (100.0)	13,110,000 (100.0)	260,872 (100.0)	84,048 (100.0)	344,920 (100.0)

자료: 민간기업은 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」 원자료를, 공공기관은 국회예산정책처, 「공공기관 임금 현황 자료조사」 원자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

III. 공공기관과 민간기업 정규직의 순임금격차 분석

본 장에서는 공공기관과 민간기업의 순임금격차를 추계하고자 한다. 본 장에서의 공공기관과 민간기업의 순임금격차 추계는 정규직으로 한정한다. 먼저, 임금수준, 임금구성, 임금구조의 세 측면에서 공공기관 임금체계의 특성을 살펴보고, 실증분석을 통하여 학력, 성별, 연령 등 인적속성과 직업, 산업 등 직무속성을 모두 고려한 경우 공공기관과 민간기업 간의 순임금격차가 존재하는지 분석하고자 한다.

1. 공공기관과 민간기업 정규직의 임금특성 비교

가. 임금수준 비교

임금체계의 가장 첫 번째 요소는 임금수준이다. 공공기관과 민간기업에 종사하는 근로자의 임금수준을 비교하면, 공공기관의 월평균임금(정액급여+특별급여)은 509만원으로, 민간기업의 385만원에 비해 32.2%가 높은 것으로 나타났다. 성별로 보면, 남자는 공공기관 549만원으로 415만원을 받는 민간기업에 비해 32.2%가 높은 반면, 여자는 공공기관 370만원으로 민간기업 300만원에 비해 23.1%가 높은 것으로 나타났다.

학력별로 보면, 공공기관과 민간기업의 월평균임금 격차는 고졸이하가 61.2%, 전문대졸이 38.3%, 대졸이 9.7%, 대학원졸이 10.2%로, 대체로 학력이 낮을수록 공공기관과 민간기업 간의 임금격차가 큰 것으로 나타났다.

[표 4] 공공기관과 민간기업의 정규직 월평균임금

(단위: 천원, %)

		민간기업(A)			공공기관(B)			B/A		
		남자	여자	계	남자	여자	계	남자	여자	계
학력별	고졸이하	3,395	2,194	3,094	5,192	3,813	4,987	152.9	173.8	161.2
	전문대졸	3,405	2,696	3,139	4,887	3,368	4,341	143.5	124.9	138.3
	대졸	4,653	3,591	4,402	5,244	3,422	4,829	112.7	95.3	109.7
	대학원졸	5,928	5,183	5,783	6,639	5,006	6,372	112.0	96.6	110.2
연령별	20~29세	2,695	2,562	2,630	2,455	2,563	2,523	91.1	100.0	95.9
	30~39세	3,818	3,402	3,713	4,153	3,541	3,963	108.8	104.1	106.7
	40~49세	4,911	3,124	4,607	5,864	4,888	5,734	119.4	156.5	124.5
	50~59세	4,713	2,969	4,483	6,809	5,456	6,727	144.5	183.8	150.1
근속 연수별	2년 미만	2,864	2,141	2,616	2,791	2,382	2,635	97.5	111.3	100.7
	2~5년미만	3,415	2,694	3,179	4,258	3,143	3,772	124.7	116.7	118.7
	5~10년미만	3,951	3,126	3,723	4,452	3,443	4,163	112.7	110.1	111.8
	10~20년미만	4,753	3,747	4,537	5,470	4,302	5,246	115.1	114.8	115.6
	20~30년미만	5,610	4,893	5,542	6,655	5,164	6,500	118.6	105.5	117.3
	30년 이상	5,933	6,071	5,943	7,182	5,998	7,112	121.1	98.8	119.7
산업별	광업	3,767	3,116	3,752	4,800	3,339	4,650	127.4	107.2	123.9
	제조업	3,904	2,509	3,628	5,579	5,139	5,517	142.9	204.8	152.1
	전기가스	4,890	3,686	4,756	5,945	3,988	5,703	121.6	108.2	119.9
	건설업	4,356	3,502	4,291	5,426	3,260	5,198	124.6	93.1	121.1
	운수업	3,061	3,456	3,100	4,943	3,325	4,783	161.5	96.2	154.3
	출판영상	4,717	3,493	4,423	4,759	3,712	4,659	100.9	106.3	105.3
	금융보험	5,807	4,139	5,225	6,703	4,283	6,251	115.4	103.5	119.6
	부동산임대	4,243	3,004	3,905	4,186	3,022	3,943	98.7	100.6	101.0
	전문과학	4,907	3,712	4,671	5,987	4,315	5,733	122.0	116.2	122.7
	사업시설관리	3,138	2,077	2,670	2,621	1,298	2,063	83.5	62.5	77.3
	교육서비스	5,778	4,797	5,492	5,026	3,816	4,738	87.0	79.5	86.3
	보건업	4,837	3,122	3,624	4,738	3,582	3,984	98.0	114.7	109.9
	예술스포츠	4,023	3,260	3,770	5,138	3,632	4,638	127.7	111.4	123.0
직종별	관리직	6,212	4,674	6,095	6,554	3,912	6,361	105.5	83.7	104.4
	전문직	4,844	3,529	4,455	5,622	3,748	5,085	116.1	106.2	114.1
	사무직	4,447	3,077	4,013	5,530	3,815	5,033	124.4	124.0	125.4
	서비스직	3,281	2,751	2,965	4,342	3,049	3,917	132.3	110.8	132.1
	기능원	3,542	1,802	3,376	4,459	3,335	4,310	125.9	185.1	127.7
	장치기계 조작	3,237	2,050	3,017	5,005	3,986	4,974	154.6	194.4	164.9
계		4,149	3,003	3,851	5,486	3,696	5,093	132.2	123.1	132.2

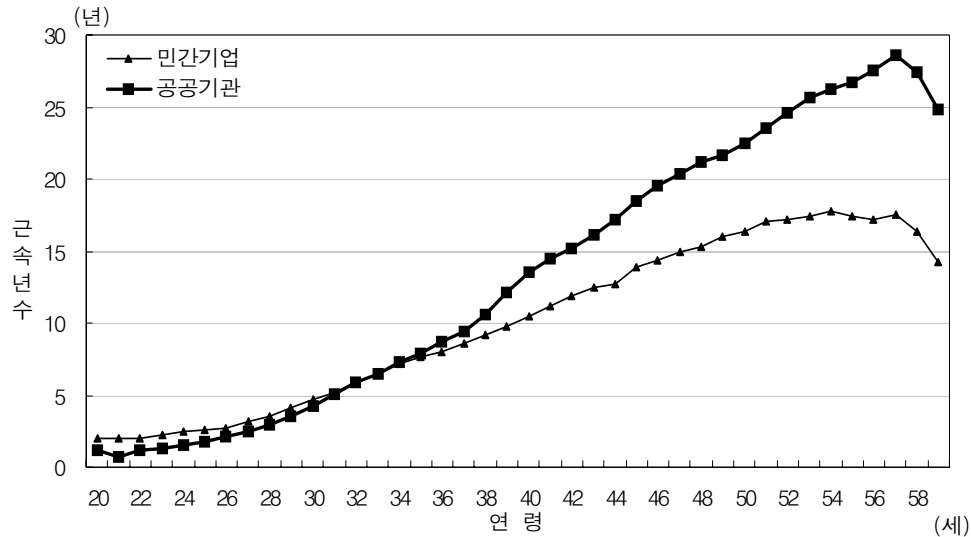
자료: 민간기업은 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」 원자료를, 공공기관은 국회예산정책처, 「공공기관 임금 현황 자료조사」 원자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

연령별로 보면, 20대는 오히려 공공기관의 임금이 민간기업에 비해 4.1% 낮은 반면, 30대는 공공기관이 민간기업에 비해 6.7%, 40대는 24.5%, 50대는 50.1%가 높은 것으로 나타나 연령이 높을수록 공공기관이 민간기업에 비해 상대적으로 임금을 많이 받는 것으로 나타났다. 그러나 근속년수에 따른 임금격차를 보면, 근속기간 2년 미만의 경우 공공기관과 민간기업 간 임금격차가 거의 없는 반면, 근속기간이 2년을 초과하게 되면 공공기관 임금이 민간기업 임금에 비해 12~20% 정도 높은 것으로 나타났다.

근속에 따른 임금격차와 연령에 따른 임금격차를 비교해 보면, 상대적으로 근속에 따른 임금격차는 크지 않은 것으로 보인다. 예를 들어, 공공기관에 30년 이상 근속한 근로자의 경우, 민간기업에 30년 이상 근속한 근로자에 비해 19.7%의 임금을 더 많이 받는다. 그러나 연령으로 보면, 공공기관에 근무하는 50대 근로자는 민간기업에 근무하는 50대 근로자에 비해 50.1%의 임금을 더 많이 받아, 근속이 동일할 경우에 비해 그 차이가 커지는 것으로 나타났다.

이는 상대적으로 민간기업의 근속기간이 공공기관에 비해 짧기 때문에, 연령이 높을수록 공공기관 종사자의 근속년수가 클 것이기 때문인 것으로 추측된다. 공공기관과 민간기업의 연령대별 근속년수를 비교해 보면, 20대에는 민간기업이 공공기관보다 근속년수가 더 길지만, 33세에 6.5년으로 양 부문의 근속년수가 동일해진 이후, 공공기관의 근속년수가 민간기업보다 길어져서 50대에 이르면, 퇴직 직전인 58세에 이르면 공공기관의 근속년수는 27.4년인데 비해 민간기업의 근속년수는 16.3년으로 공공기관보다 11.1년이 짧다.

[그림 1] 공공기관과 민간기업 정규직의 연령별 근속년수



자료: 민간기업은 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」 원자료를, 공공기관은 국회예산정책처, 「공공기관 임금 현황 자료조사」 원자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

[표 5] 민간기업과 공공기관 정규직의 학력별 인적 및 직무속성 차이

		근로자 비중 (%)	월평균 임금 (만원)	연령 (세)	근속년수 (년)	관리, 전문, 사무직 비율(%)
고졸	민간기업	35.3	309	41.3	11.3	23.3
	공공기관	19.5	499	46.8	20.7	42.5
전문대졸	민간기업	16.6	314	34.2	7.9	63.1
	공공기관	15.4	434	39.5	14.3	63.4
대졸	민간기업	37.2	440	35.8	7.9	90.4
	공공기관	45.1	483	39.2	12.8	81.4
대학원졸	민간기업	10.9	578	41.0	9.9	98.2
	공공기관	20.0	637	43.6	14.2	96.3
계	민간기업	100.0	385	38.0	9.3	62.3
	공공기관	100.0	509	41.6	14.8	74.0

자료: 민간기업은 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」 원자료를, 공공기관은 국회예산정책처, 「공공기관 임금 현황 자료조사」 원자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

나. 임금구성 비교

임금구성이란 근로자에게 지급되는 총임금이 정액급여와 성과급의 비중이 어떻게 구성되어 있는지를 비교하는 것이다. 성과급의 경우, 민간기업은 연간특별급여를, 공공기관은 경영평가상여금과 기타성과상여금의 합으로 정의하였으며, 초과근무수당은 제외하였다.

공공기관 전체의 성과연봉 비중은 16.1%로 민간기업 25.2%에 비해 9.1%p 작다. 기획재정부는 「공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침」 제9조제7항에서 “공기업·준정부기관의 장은 전체 인건비 중 성과급 및 성과연봉의 비중을 높이고, 개인별 차등지급 수준이 확대되도록 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 또한 「공공기관 성과연봉제 권고」는 총연봉 대비 성과연봉 비중을 20~30% 이상으로 운영하되, 특히 공기업은 30% 이상으로 운영하도록 권고하고 있다.⁸⁾ 결과적으로, 공공기관 전체의 성과연봉 비중은 기획재정부의 권고수준인 20%보다도 낮은 수준인 것이다. 특히, 공기업의 성과연봉 비중은 19.6%로, 기획재정부의 권고수준인 30%에 크게 미치지 못하고 있다.

[표 6] 공공기관과 민간기업 임금항목 구성 차이

(단위: 천원, %, %p)

	정액급여(A)		특별급여(B)		월평균임금(A+B)	
민간기업(C)	2,882	(74.8)	969	(25.2)	3,851	(100.0)
공공기관(D)	4,271	(83.9)	822	(16.1)	5,093	(100.0)
공기업	4,272	(80.4)	1,039	(19.6)	5,311	(100.0)
준정부기관	4,303	(87.5)	617	(12.5)	4,920	(100.0)
기타공공기관	4,255	(87.3)	621	(12.7)	4,876	(100.0)
차이(D - C)	1,389	(9.1)	-147	(-9.1)	1,242	(0.0)

주: 민간기업의 특별급여는 2012년 특별급여인상률을 적용하여 계산하였으며, 공공기관의 특별급여는 경영평가상여금과 기타성과상여금을 합산하였음.

자료: 민간기업은 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」 원자료를, 공공기관은 국회예산정책처, 「공공기관 임금 현황 자료조사」 원자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

8) 기획재정부의 「공공기관 성과연봉제 권고」는 시장성이 높은 기관 및 대규모 기관의 성과연봉 비중은 높게, 단순 정부업무위탁기관 및 소규모기관의 성과연봉 비중은 낮게 설정하도록 권고하고 있다.

다. 임금구조 비교

마지막으로 임금구조란 기업 내에서 각기 다른 업무를 하는 근로자에게 지급할 임금수준을 결정하는 원칙이다. 특히, 임금의 출발이 되는 기본급을 어떤 기준으로 정할 것인가에 대해 크게 근로자 개인의 나이, 학력, 성별, 근속년수 등 속인적 특성을 기준으로 지급하는 연공급 및 직능급, 직무의 내용에 따라 지급하는 직무급으로 구분할 수 있다.

한국의 임금은 민간기업과 공공기관 모두 일반적으로 ‘연공급’ 체계이다. 연공급은 연공이 증가함에 따라 인적자본이 축적되고, 근로자의 연령이 상승함에 따라 생활비가 상승하기 때문에 생활보장적 성격도 갖고 있다. 이와 같은 연공급은 내부노동시장⁹⁾의 발달과 장기고용을 전제로 한다. 그런데 이직한 근로자들은 이전에 근무한 회사에서 받던 근속년수에 따른 임금수준을 이직한 회사에서 제대로 보상받기 어려운 측면이 있다.

1990년대 이후 노동시장 유연화가 진행되면서 과거에 비해 상대적으로 근로자들의 이직이 활발해지고 내부노동시장과 장기고용관행이 변화하고 있다. 이에 따라 연공급을 약화시키고 능력주의 임금체계로의 전환해야 한다는 주장이 각계에서 제기되고 있다. 능력주의 임금체계란 근로자 개인의 직무, 능력, 업적에 기초하여 임금이 차별적으로 결정되는 임금체계이다.

그러나 실제로 연공급적 임금체계가 약화되었는가에 대해서는 상대적으로 논란의 여지가 있다. 정진호(2014)는 1990~2012년 기간 동안의 고용노동부 「고용형태별 근로실태조사」 원자료를 이용하여, 중도채용자를 분석대상에 포함시키지 않고 분석할 경우 1990년대 이후 임금연공성에 뚜렷한 변화를 발견하기 어렵다는 것을 보여주었다.

즉, 연령-임금곡선은 1990~2012년 기간 동안 가파르게 변화한데 비해, 근속-임금곡선은 완만하게 변화하였는데, 이는 중도채용자의 임금수준이 반영되어 임금의 연공성을 실제보다 하향평가하기 때문이며, 중도채용자를 분석대상에서 제외할 경우 최근 20년간 임금연공성은 크게 변화하였다는 증거를 찾기 어렵다는 것이다.

9) 기업은 보통 노동조합과의 합의 등 여러 가지 기준에 따라 노동자의 배치, 훈련, 승진 등을 통해 노동력을 편성하고 임금을 관리하는데, 이처럼 기업 내의 기준이나 관리가 노동시장의 기능을 대신하게 되는 것을 내부노동시장이라 한다.

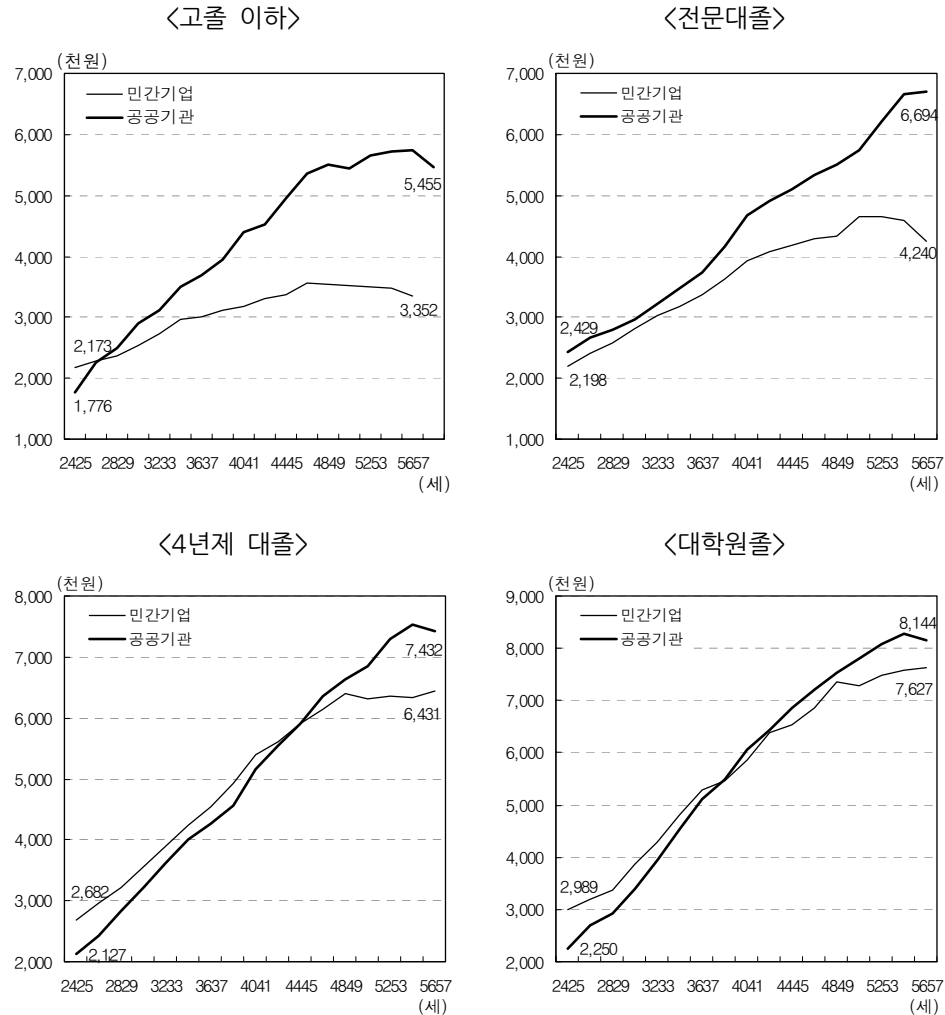
노동시장유연화가 진행되어 장기고용관행에 상당부분 변화를 보인 민간기업과 달리, 공공기관은 여전히 장기고용이 보장되고 있으며, 민간기업에 비해 내부노동시장이 더욱 굳게 자리잡고 있다. 이로 인해, 공공기관에 종사하고 있는 직원들은 장기고용을 통해 연공급의 혜택을 더 많이 받고 있는 상황이다.

아래 [그림 2]와 [그림 3]은 각각 학력별 연령-임금곡선과 근속-임금곡선을 민간기업과 공공기관을 비교하여 보여주고 있다. 먼저, 연령-임금곡선을 보면 고졸이하 및 전문대졸에서는 민간기업은 연령의 증가에 따른 임금의 증가율이 낮은 반면, 공공기관은 민간기업에 비해 연령의 증가에 따른 임금의 증가율이 큰 것으로 나타났다. 4년제 대졸과 대학원졸에서도 50대 이후의 경우 민간기업에서는 연령의 증가에 따른 임금의 증가율이 다소 낮아지고 있는 것을 확인할 수 있다. 그러나 공공기관의 경우 모든 학력에 걸쳐 연령증가에 따른 임금증가 현상이 뚜렷하다.

반면, 근속-임금곡선을 보면 학력-임금곡선에 비해 민간기업과 공공기관 모두 근속증가에 따른 임금상승이 상당히 뚜렷한 것으로 나타났다. 연령-임금곡선에서 민간기업의 기울기가 상대적으로 완만하게 나타난 이유가 정진호(2014)에서 설명하는 바와 같이 중도채용자의 영향때문인 것으로 파악된다. 즉, 민간기업에서도 근속기간에 따른 임금의 연공성은 여전히 유지되고 있는데, 민간기업이 공공기관에 비해 근속기간이 짧고 중도채용자 비중이 높기 때문에 고연령층이 되면 상대적으로 연공임금제의 혜택을 보지 못하고 있다는 것이다. 학력별 연령-근속년수를 보여주고 있는 [그림 4]에서 알 수 있는 바와 같이, 모든 학력에서 연령이 증가함에 따라 민간기업과 공공기관 간 근속년수의 차이도 커지는데, 특히 고졸이하 및 전문대졸에서 그 차이가 더욱 크다. 이는 특히 고졸이하 및 전문대졸의 공공기관과 민간기업간 연령-임금곡선 기울기의 차이를 설명해주는 중요한 요인 중의 하나이다.

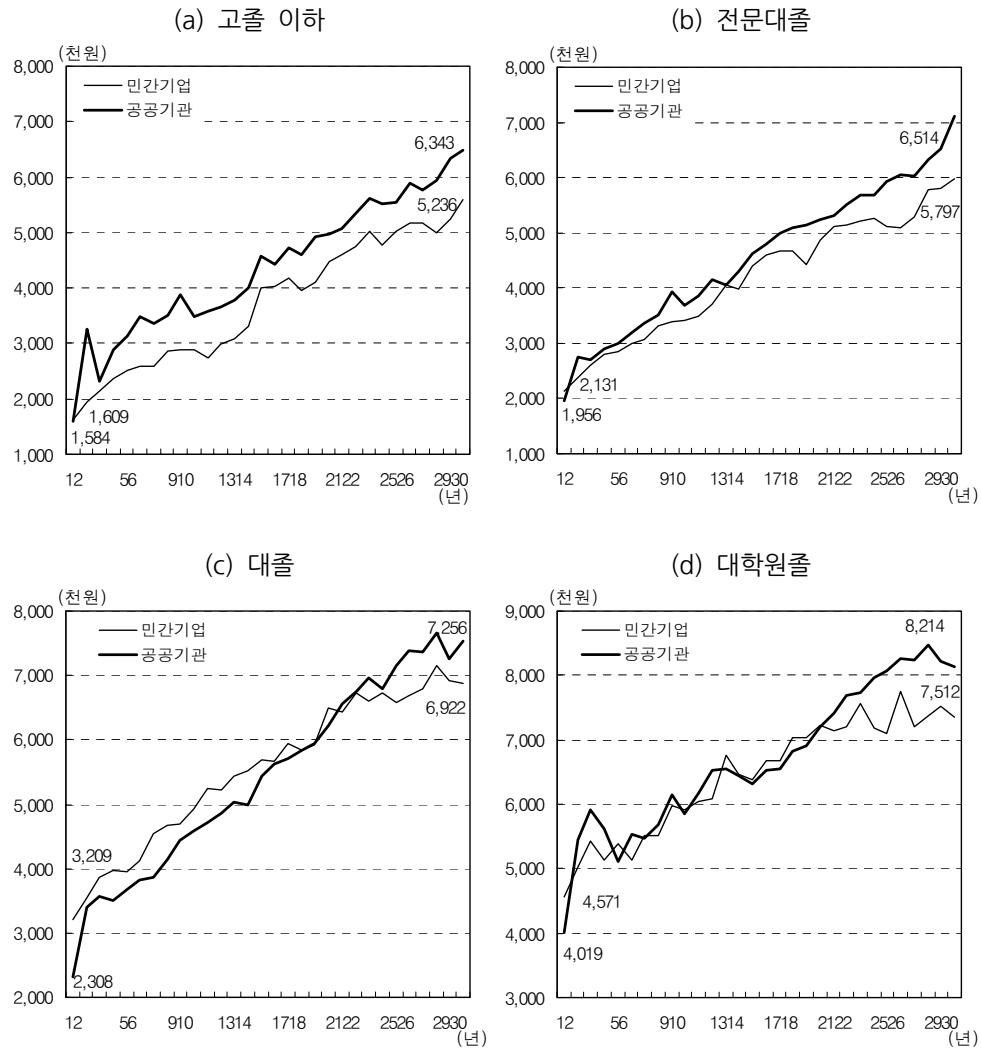
결과적으로 공공기관의 임금수준이 민간기업에 비해 높은 일차적 원인은 임금의 연공성이 강하게 유지되고 있는 상황에서 공공기관의 연령과 근속기간이 민간기업에 비해 상대적으로 높아 공공기관 근로자들이 연공적 임금체계의 혜택을 더 많이 누리고 있기 때문임을 알 수 있다.

[그림 2] 공공기관과 민간기업의 학력별 연령-임금곡선



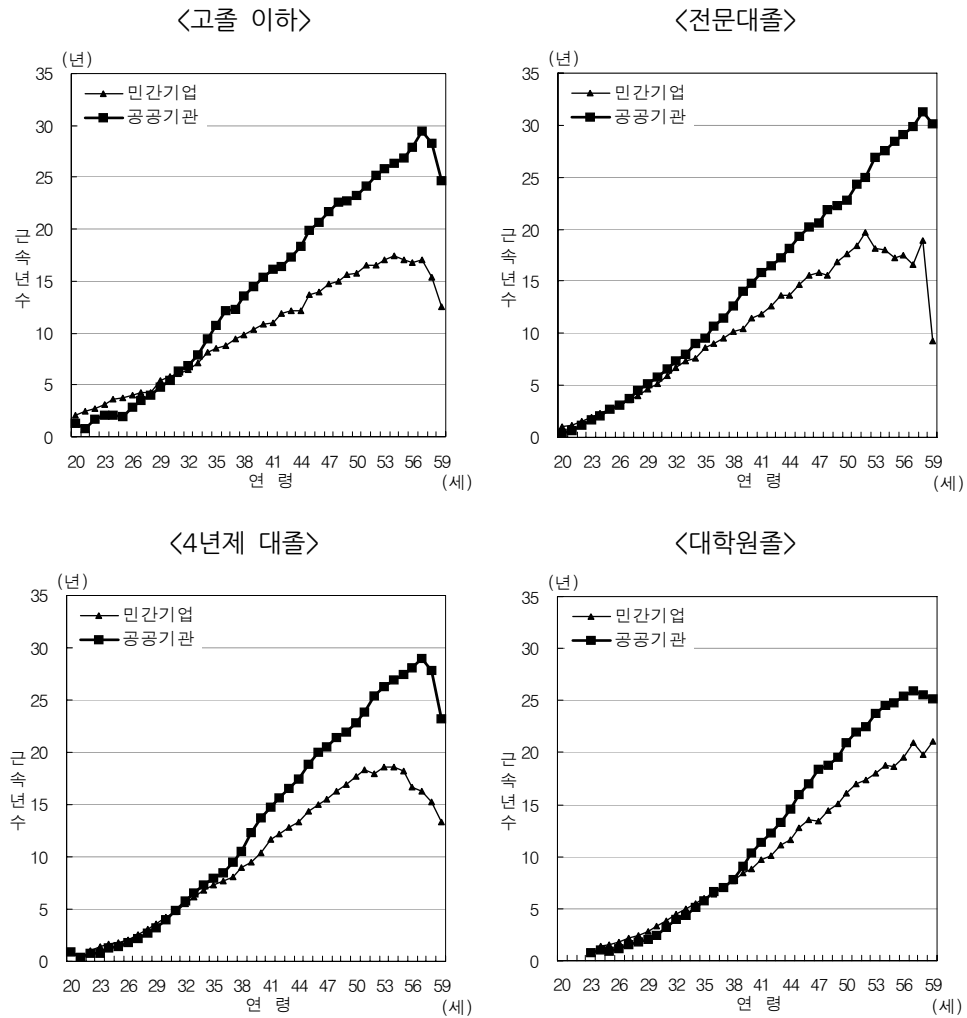
자료: 민간기업은 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」 원자료를, 공공기관은 국회예산정책처, 「공공기관 임금 현황 자료조사」 원자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

[그림 3] 공공기관과 민간기업의 학력별 근속년수-임금곡선



자료: 민간기업은 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」 원자료를, 공공기관은 국회예산정책처, 「공공기관 임금 현황 자료조사」 원자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

[그림 4] 공공기관과 민간기업 정규직의 학력별 연령-근속년수



2. 분석방법 및 요약통계

가. 분석방법

임금함수를 이용한 공공기관과 민간기업 임금격차 추정방법은 크게 세 가지로 구분된다. 우선 [식 1]의 방법(I)과 같이 부문더미 변수를 포함하는 단일임금함수를 추정하여 이 더미변수의 추정계수 값으로 임금격차를 측정하는 방식이다. 이 방법은 간편하다는 장점이 있으나, 양 부문의 임금함수가 상이할 경우에는 측정오차가 발생하게 된다. 왜냐하면, 이 방법은 공공기관과 민간기업의 임금회귀식이 본질적으로 동일하고 단지 부문더미의 추정계수만큼 상수항에 차이가 존재할 경우를 상정한 것이기 때문이다.

[식 2]의 방법(II)는 공공기관과 민간기업 양 부문의 임금함수가 상이한 경우에 별도의 임금함수를 추정하여 임금격차를 분석한다. 우선 부문별로 각각의 임금함수를 추정한 후, 추정된 양 임금함수의 동일성을 검정하여¹⁰⁾ 두 부문의 임금함수가 상이한가를 파악한다.

[식 3]의 방법(III)은 기본적으로는 방법 (II)와 동일하며 임금함수에 부문선택 확률변수, λ , 를 포함시킨 것에 차이가 있다. 부문선택확률변수를 임금회귀식에 포함시킨 이유는 근로자의 부문선택이 임금식의 설명변수와 상관관계가 존재할 수 있기 때문이다. 즉, 공공기관과 민간기업은 임금과 기타 근로조건 면에서 확연히 구분되는 특징을 갖고 있기 때문에 특정한 성향을 가진 근로자가 특정부문을 체계적으로 선호하는 현상이 발생할 수 있다. 이 경우 양부문의 표본은 임의표본(random sample)이라 보기 어렵고 여기에 통상최소자승법을 적용하게 되면 모형에 포함돼야 할 변수가 빠진 것과 같은 생략된 변수(omitted variable) 문제가 야기되어 편의추정이 발생하게 된다(Heckman, 1979). 선행연구에서 이러한 선택편의를 식별할 수 있

10) 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 : 공공기관 임금함수의 잔차자승합,

SSR_p : 민간기업 임금함수의 잔차자승합,

SSR_t : 공공기관, 민간기업을 모두 포함한 임금함수의 잔차자승합,

k : 모형에 포함된 추정계수의 수,

n, m : 임금함수 추정에 사용된 공공기업과 민간기업 각각의 표본 수

는 도구변수(instrumental variables)로는 부모의 학력, 직업 등이 주로 사용되고 있으나, 본 연구에서는 자료상의 제약으로 인하여 적절한 도구변수를 발견할 수 없었기 때문에 부문선택은 외생적으로 결정된다고 가정하고 분석방법에서 제외한다.

$$\text{방법 (I)} \quad \ln W = \sum \beta X + \alpha D + \epsilon \quad \text{-----} \quad [\text{식 1}]$$

단, D는 0, 1의 값을 갖는 공공기관 및 민간기업 부문더미 변수

$$\text{방법 (II)} \quad \ln W_g = \sum \beta_g X_g + \epsilon_g \quad \text{-----} \quad [\text{식 2}]$$

$$\ln W_p = \sum \beta_p X_p + \epsilon_p$$

$$\text{방법 (III)} \quad \ln W_g = \sum \beta_g X_g + \theta_g \lambda_g + \epsilon_g \quad \text{-----} \quad [\text{식 3}]$$

$$\ln W_p = \sum \beta_p X_p + \theta_p \lambda_p + \epsilon_p$$

단, λ 는 부문선택확률변수(Mill's inverse ratio)

이상의 임금회귀식 추정방법론 중에서 본 보고서에서는 첫 번째 및 두 번째 방법을 사용하며, 임금격차의 크기는 단일임금회귀식을 기준으로 한다. 단일임금회귀식은 임금격차를 분석하는 가장 기본적인 모형으로서 널리 사용되며, 실무적으로도 적용이 단순하다는 이점이 있다.

나. 요약통계

임금회귀식 추정에 앞서 공공기관과 민간기업 요약통계의 특징을 살펴본다. 민간기업은 표본 가중치를 반영하여 요약통계를 계산하였다.

종속변수는 로그월평균임금이며, 설명변수는 성더미, 연령, 연령제곱, 학력더미(고졸이하, 전문대졸, 4년제대졸, 대학원졸), 근속년수, 직종더미(관리직, 전문직, 사무직, 서비스직, 기능원직, 장치기계조작직), 부문더미(공공기관, 민간기업), 산업더미(광업, 제조업, 전기가스업, 건설업, 운수업, 출판영상업, 금융보험업, 부동산임대업, 전문과학, 사업시설관리, 교육서비스업, 보건업, 예술스포츠) 등이다.

일반적으로 임금분포는 저소득 구간이 긴 비대칭 형태를 띠기 때문에 로그를 취할 경우 정규분포에 가까워지고 이상치의 영향을 줄일 수 있는 이점이 있으며,

임금함수의 계수는 독립변수의 1단위 증가에 따른 임금상승 백분율을 의미하게 된다. 더미변수의 평균값은 해당 범주에서 각각의 항목이 차지하는 비중으로 해석할 수 있는데, 예컨대, 민간기업 전체에서 학력더미 중 고졸더미의 평균값은 0.3501인데 이는 민간기업 전체에서 고졸이 차지하는 비중이 35.01%임을 의미한다.

요약통계는 민간기업 전체 및 남녀, 공공기관 전체 및 남녀, 공공기관 유형별로 제시하였으며, 각 변수들의 평균값과 표준편차, 관측치수 등이 제시되어 있다. 요약통계는 임금회귀식 추정뿐만 아니라 공공기관과 민간기업 각각의 임금함수를 이용하여 양 부문간 임금격차를 분해하는데 활용되며, 앞의 III장에서 임금특성을 비교하는 과정에서 기술되었기에 자료의 해석은 생략한다.

[표 7] 민간기업의 정규직 요약통계

변수명	내용	민간기업 전체		민간기업 남자		민간기업 여자	
		평균값	(S.D.)	평균값	(S.D.)	평균값	(S.D.)
towage	월평균임금(천원)	3,850.9	(6,816.2)	4,148.8	(6,958.2)	3,003.4	(5,622.2)
lnwage	로그월평균임금	8.1016	(1.7144)	8.1884	(1.6507)	7.8548	(1.6757)
sex	성더미(남자=0,여자=1)	0.2601	(1.3182)	0.0000	(0.0000)	1.0000	(0.0000)
age	연령(세)	38.0214	(27.5469)	39.4837	(26.4000)	33.8619	(26.9176)
agesq	연령제곱	1,529.7	(2,185.9)	1,637.0	(2,152.5)	1,224.4	(2,008.5)
edu11	학력더미(고졸이하=1,기타=0)	0.3633	(1.4452)	0.3680	(1.4412)	0.3501	(1.4562)
edu12	학력더미(전문대졸=1,기타=0)	0.1624	(1.1081)	0.1370	(1.0276)	0.2345	(1.2934)
edu13	학력더미(4년제대졸=1,기타=0)	0.3808	(1.4590)	0.3931	(1.4597)	0.3456	(1.4518)
edu14	학력더미(대학원졸=1,기타=0)	0.0936	(0.8750)	0.1019	(0.9040)	0.0699	(0.7782)
tenure	근속년수(년)	9.3362	(23.2739)	10.1841	(24.2063)	6.9244	(18.3574)
job111	직종더미(관리직=1,기타=0)	0.0189	(0.4097)	0.0237	(0.4542)	0.0056	(0.2269)
job112	직종더미(전문직=1,기타=0)	0.3386	(1.4220)	0.3222	(1.3965)	0.3853	(1.4857)
job113	직종더미(사무직=1,기타=0)	0.2655	(1.3269)	0.2453	(1.2857)	0.3230	(1.4276)
job114	직종더미(서비스직=1,기타=0)	0.0269	(0.4863)	0.0147	(0.3594)	0.0617	(0.7348)
job115	직종더미(기능원직=1,기타=0)	0.0710	(0.7718)	0.0868	(0.8414)	0.0261	(0.4867)
job116	직종더미(장치기계=1,기타=0)	0.2790	(1.3477)	0.3074	(1.3789)	0.1983	(1.2171)
ind111	산업더미(광업=1,기타=0)	0.0012	(0.1020)	0.0015	(0.1166)	0.0001	(0.0301)
ind112	산업더미(제조업=1,기타=0)	0.4421	(1.4923)	0.4791	(1.4929)	0.3368	(1.4429)
ind113	산업더미(전기가스업=1,기타=0)	0.0126	(0.3356)	0.0152	(0.3653)	0.0054	(0.2241)
ind114	산업더미(건설업=1,기타=0)	0.0438	(0.6153)	0.0548	(0.6800)	0.0127	(0.3425)
ind115	산업더미(운수업=1,기타=0)	0.0865	(0.8446)	0.1053	(0.9174)	0.0329	(0.5444)
ind116	산업더미(출판영상업=1,기타=0)	0.0577	(0.7005)	0.0592	(0.7054)	0.0532	(0.6854)
ind117	산업더미(금융보험업=1,기타=0)	0.0415	(0.5996)	0.0366	(0.5609)	0.0557	(0.7002)
ind118	산업더미(부동산임대업=1,기타=0)	0.0084	(0.2750)	0.0083	(0.2712)	0.0089	(0.2860)
ind119	산업더미(전문과학=1,기타=0)	0.1058	(0.9243)	0.1148	(0.9528)	0.0802	(0.8289)
ind120	산업더미(사업시설관리업=1,기타=0)	0.0674	(0.7533)	0.0509	(0.6570)	0.1143	(0.9712)
ind121	산업더미(교육서비스업=1,기타=0)	0.0346	(0.5495)	0.0332	(0.5352)	0.0388	(0.5897)
ind122	산업더미(보건업=1,기타=0)	0.0940	(0.8771)	0.0372	(0.5658)	0.2557	(1.3318)
ind123	산업더미(예술스포츠=1,기타=0)	0.0042	(0.1936)	0.0038	(0.1831)	0.0053	(0.2220)
N		264,994		198,220		66,774	

자료: 민간기업은 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」 원자료를, 공공기관은 국회예산정책처, 「공공기관 임금 현황 자료조사」 원자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

[표 8] 공공기관의 정규직 요약통계

변수명	내용	민간기업 전체		민간기업 남자		민간기업 여자	
		평균값	(S.D.)	평균값	(S.D.)	평균값	(S.D.)
towage	월평균임금(천원)	5,092.7	(2,137.9)	5,486.3	(2,082.5)	3,695.7	(1,703.1)
lnwage	로그월평균임금	8.4171	(0.5799)	8.5135	(0.5268)	8.0751	(0.6284)
sex	성더미(남자=0,여자=1)	0.2198	(0.4141)	0.0000	(0.0000)	1.0000	(0.0000)
age	연령(세)	41.6107	(8.8217)	43.4127	(8.1955)	35.2138	(7.9501)
agesq	연령제곱	1,809.3	(735.9)	1,951.8	(706.3)	1,303.2	(604.0)
edu11	학력더미(고졸이하=1,기타=0)	0.1948	(0.3961)	0.2125	(0.4091)	0.1321	(0.3386)
edu12	학력더미(전문대졸=1,기타=0)	0.1542	(0.3612)	0.1267	(0.3326)	0.2521	(0.4342)
edu13	학력더미(4년제대졸=1,기타=0)	0.4513	(0.4976)	0.4468	(0.4972)	0.4670	(0.4989)
edu14	학력더미(대학원졸=1,기타=0)	0.1997	(0.3998)	0.2140	(0.4101)	0.1488	(0.3559)
tenure	근속년수(년)	14.8317	(9.5099)	16.1699	(9.4633)	10.0799	(8.0401)
job111	직종더미(관리직=1,기타=0)	0.1238	(0.3294)	0.1471	(0.3542)	0.0412	(0.1987)
job112	직종더미(전문직=1,기타=0)	0.4037	(0.4906)	0.3692	(0.4826)	0.5261	(0.4993)
job113	직종더미(사무직=1,기타=0)	0.2126	(0.4091)	0.1934	(0.3950)	0.2805	(0.4492)
job114	직종더미(서비스직=1,기타=0)	0.0626	(0.2423)	0.0539	(0.2258)	0.0938	(0.2915)
job115	직종더미(기능원직=1,기타=0)	0.0666	(0.2493)	0.0740	(0.2618)	0.0402	(0.1964)
job116	직종더미(장치기계=1,기타=0)	0.1307	(0.3371)	0.1624	(0.3688)	0.0183	(0.1341)
ind111	산업더미(광업=1,기타=0)	0.0168	(0.1285)	0.0193	(0.1376)	0.0078	(0.0881)
ind112	산업더미(제조업=1,기타=0)	0.0114	(0.1063)	0.0126	(0.1114)	0.0074	(0.0855)
ind113	산업더미(전기가스업=1,기타=0)	0.2140	(0.4101)	0.2403	(0.4273)	0.1204	(0.3254)
ind114	산업더미(건설업=1,기타=0)	0.0904	(0.2868)	0.1037	(0.3048)	0.0434	(0.2038)
ind115	산업더미(운수업=1,기타=0)	0.1847	(0.3881)	0.2133	(0.4097)	0.0833	(0.2763)
ind116	산업더미(출판영상업=1,기타=0)	0.0152	(0.1225)	0.0176	(0.1313)	0.0070	(0.0832)
ind117	산업더미(금융보험업=1,기타=0)	0.0358	(0.1857)	0.0378	(0.1907)	0.0285	(0.1664)
ind118	산업더미(부동산임대업=1,기타=0)	0.0191	(0.1370)	0.0194	(0.1379)	0.0182	(0.1336)
ind119	산업더미(전문과학=1,기타=0)	0.1962	(0.3971)	0.2131	(0.4095)	0.1360	(0.3428)
ind120	산업더미(사업시설관리업=1,기타=0)	0.0062	(0.0786)	0.0046	(0.0678)	0.0119	(0.1086)
ind121	산업더미(교육서비스업=1,기타=0)	0.0194	(0.1379)	0.0189	(0.1363)	0.0210	(0.1435)
ind122	산업더미(보건업=1,기타=0)	0.1563	(0.3632)	0.0698	(0.2548)	0.4636	(0.4987)
ind123	산업더미(예술스포츠=1,기타=0)	0.0335	(0.1798)	0.0286	(0.1668)	0.0505	(0.2190)
N		199,093		155,336		43,757	

자료: 민간기업은 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」 원자료를, 공공기관은 국회예산정책처, 「공공기관 임금 현황 자료조사」 원자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

3. 임금격차 추정

가. 단일임금함수 추정

공공기관과 민간기업의 개인 임금자료를 모두 합하여 다음 [식 4]와 같이 성별, 연령, 학력, 근속년수, 직종, 산업, 부문더미를 포함한 단일임금함수를 추정하였다.

$$\ln W = C + \beta_1 DSex + \beta_2 Age + \beta_3 Age^2 + \beta_4 Ten + \sum \beta_5 DEdu + \beta_6 DPub + \sum \beta_7 DJob + \sum \beta_8 DInd$$

----- [식 4]

$\ln W$: 로그 월평균임금

$DSex$: 성별 더미변수

Age : 연령

Ten : 근속년수

$DEdu$: 학력 더미변수

$DPub$: 공공기관 더미변수

$DJob$: 직종 더미변수

$DInd$: 산업 더미변수

모두 5가지 모형을 추정하였는데, 모형간의 차이점은 포함되는 설명변수의 범위가 상이하다는 것이다. <모형 1> - <모형 3>까지는 인적속성변수만을 포함하였으며, <모형 4>와 <모형 5>에는 직종더미와 산업더미 변수를 차례로 포함하였다. 따라서 <모형 5>가 가장 많은 설명변수를 포함하고 있으며, 공공기관과 민간기업 근로자의 인적속성 차이, 직무차이 등을 최대한 고려한 후에 추정된 공공기관과 민간기업간 순임금격차를 의미한다.

임금회귀식 추정에 투입된 관측치수는 총 464,028명이고, 민간자료의 경우 가중치를 고려하여 회귀식을 추정하였으며 이하의 임금회귀식 추정에서 모든 민간자료는 가중치가 고려된 결과임을 밝혀 둔다. 임금회귀식의 설명력을 나타내는 설명계수는 모형에 따라 0.1410~0.5040의 범위에 있어 설명력이 높게 나타났으며, F값도 커서 임금회귀식이 통계적으로 유의하였다. 추정된 임금회귀식의 계수값들은 모두 표준적인 임금회귀식에서 나타나는 부호 및 값들을 가지고 있으며, 인적자본 이론에서 예상하는 임금효과와 일치하는 결과를 보이고 있다.

부문더미는 ‘공공기관=1, 민간기업=0’의 값을 갖기 때문에 부문더미의 계수값은 민간기업에 비교한 공공기관의 임금차이 백분율을 의미하게 된다. <모형 1>에서 부문더미의 계수값은 0.2456이고 t검정 결과 0과 유의하게 상이하므로 연령만을 통제했을 때 공공기관 근로자는 민간기업에 비해 월평균임금이 24.56% 높음을 의미한다. 즉, 양 부문 근로자의 연령차이를 전혀 통제하지 않은 상태에서 민간기업의 평균임금에 비해 공공기관이 32.2% 더 높았던 점을 감안하면, 연령이 공공기관과 민간기업 간의 임금격차의 상당부분을 설명하고 있다는 것을 알 수 있다.

<모형 2>는 연령 이외에 성과 근속년수를 추가하였는데, 부문더미의 계수값은 0.1248이며, <모형 3>은 성, 연령, 학력, 근속년수 등 인적속성변수를 모두 통제하였는데 부문더미의 계수값은 -0.0053으로 나타났다. 아무런 변수를 고려하지 않았을 때의 공공기관과 민간기업간의 임금격차의 대부분이 인적속성변수에 의해 설명될 수 있음을 추론할 수 있다. <모형 4>는 인적속성변수에 직종더미를 추가하였는데, 부문더미의 계수값은 -0.0161로 크게 감소한다. 마지막으로 <모형 5>는 산업더미까지 추가하여 인적속성과 직무속성의 차이를 모두 고려하였을 때 공공기관과 민간기업 간의 순임금격차를 추정한 것인데, 그 결과는 -0.0004로 통계적 유의성이 없는 것으로 나타난다. 즉, 인적속성과 직무속성의 차이를 모두 고려하면, 민간기업과 공공기관 간 순임금격차는 거의 없는 것으로 나타났다.

[표 9] 공공기관과 민간기업 간 정규직 임금격차 추정결과(단일 임금함수)

		모형1	모형2	모형3	모형4	모형5
sex	성더미(남자=0, 여자=1)		-0.2114*** (0.0035)	-0.1713*** (0.0028)	-0.1901*** (0.0028)	-0.1822*** (0.0030)
age	연령(세)	0.1213*** -0.0013	0.0843*** (0.0013)	0.0565*** (0.0011)	0.0559*** (0.0011)	0.0551*** (0.0010)
agesq	연령제곱	-0.0013*** (0.0000)	-0.0011*** (0.0000)	-0.0007*** (0.0000)	-0.0007*** (0.0000)	-0.0007*** (0.0000)
tenure	근속년수		0.0352*** (0.0002)	0.0380*** (0.0002)	0.0377*** (0.0002)	0.0358*** (0.0002)
public	부문더미(공공=1, 민간=0)	0.2456*** (0.0021)	0.1248*** (0.0016)	-0.0053*** (0.0016)	-0.0161*** (0.0017)	-0.0004 (0.0019)
edu12	학력더미((전문대졸=1, 기타=0)			0.2113*** (0.0033)	0.1425*** (0.0038)	0.1404*** (0.0036)
edu13	학력더미(4년제대졸=1, 기타=0)			0.4868*** (0.0029)	0.3747*** (0.0041)	0.3550*** (0.0039)
edu14	학력더미(대학원졸=1, 기타=0)			0.6993*** (0.0033)	0.5579*** (0.0045)	0.5202*** (0.0047)
job111	직종더미(관리직=1, 기타=0)				0.2453*** (0.0075)	0.2331*** (0.0074)
job112	직종더미(전문직=1, 기타=0)				0.2118*** (0.0037)	0.1989*** (0.0038)
job113	직종더미(사무직=1, 기타=0)				0.1358*** (0.0042)	0.1249*** (0.0038)
job114	직종더미(서비스직=1, 기타=0)				0.0412*** (0.0080)	0.1286*** (0.0081)
job115	직종더미(기능원=1, 기타=0)				0.0952*** (0.0041)	0.0870*** (0.0042)
ind112	산업더미(제조업=1, 기타=0)					0.0491*** (0.0065)
ind113	산업더미(전기가스업=1, 기타=0)					0.0438*** (0.0067)
ind114	산업더미(건설업=1, 기타=0)					0.0329*** (0.0078)
ind115	산업더미(운수업=1, 기타=0)					-0.0974*** (0.0069)
ind116	산업더미(출판영상업=1, 기타=0)					0.0597*** (0.0072)
ind117	산업더미(금융업=1, 기타=0)					0.2232*** (0.0073)
ind118	산업더미(부동산임대업=1, 기타=0)					-0.0037 (0.0084)
ind119	산업더미(전문과학=1, 기타=0)					0.0877*** (0.0071)
ind120	산업더미(사업시설관리=1, 기타=0)					-0.1313*** (0.0102)
ind121	산업더미(교육서비스업=1, 기타=0)					0.0425*** (0.0075)
ind122	산업더미(보건업=1, 기타=0)					-0.0092 (0.0072)
ind123	산업더미(예술스포츠=1, 기타=0)					0.0704*** (0.0090)

		모형1	모형2	모형3	모형4	모형5
_cons	상수항	5.4888***	6.3381***	6.4751***	6.4376***	6.4223***
		-0.0251	(0.0256)	-0.0212	-0.0215	-0.0214
N	표본수	464,028	464,028	464,028	464,028	464,028
r2	조정 설명계수	0.1410	0.3017	0.4766	0.4899	0.5040
F	F값	16,781.1	15,497.2	18,484.6	12,803.9	8,454.2

주: () 내는 표준오차. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

자료: 국회예산정책처.

나. 공공기관과 민간기업 정규직의 임금격차 요인분해

공공기관과 민간기업 간 임금격차를 언급할 때에 기본적인 기준은 같은 인적 및 직무속성을 지닌 노동에 대해 동일한 임금을 지급하는 것인가이다. 이를 살펴보기 위해 공공기관과 민간기업 간 임금격차를 성, 연령 및 근속년수, 학력 등 인적속성과 직종, 산업 중 직무속성 등 속성의 차이에 기인하는 부분과 이들 차이에 대한 보상으로 기인하는 부분으로 분해할 수 있다. 이 때, 속성의 차이에 기인하는 임금격차는 차이라는 관점에서 불공정과는 거리가 있으며, 공공기관과 민간기업 간 불공정한 혜택 또는 차별로 언급할 수 있는 부분은 후자인 속성의 차이에 대한 보상의 차이 부분이다.

단일임금함수 추정은 양 부문의 임금회귀식이 본질적으로 동일하고 단지 부문 더미의 추정계수만큼 상수항에 차이가 존재한다고 가정하는 것이다. 그러나 양 부문의 임금함수가 상이한 경우에는 부문별로 별도의 임금함수를 추정하는 것이 타당하다.¹¹⁾ 우선 공공기관과 민간기업 임금함수간의 상이성에 관한 Chow검정을 실시한 결과 검정통계량인 F값이 1,438.5로 나타나 부문 간 임금함수가 유의하게 상이한 것으로 나타났고, 이에 따라 민간기업의 임금함수와 공공기관의 임금함수를 별도로 추정하여 Oaxaca 임금격차 분해를 실시하였다. Oaxaca 임금격차 분해에서는 공공기관과 민간기업 각각의 임금함수를 추정한 후, 추정된 임금함수를 이용하여 다음과 같은 방식으로 평균임금격차를 분해하게 된다.

11) 부문별 나누어 임금함수를 추정할 경우, 공공기관의 순임금격차는 직접적으로 추정되지 않으며, 임금분해과정을 거쳐 요인별 임금격차 기여도를 계산해야 한다.

$$\begin{aligned}\ln \overline{W_{pub}} - \ln \overline{W_{pri}} &= \sum \widehat{\beta_{pub}} \overline{X_{pub}} - \sum \widehat{\beta_{pri}} \overline{X_{pri}} \\ &= [\sum (\overline{X_{pub}} - \overline{X_{pri}}) \widehat{\beta}_*] + [\sum (\widehat{\beta_{pub}} - \widehat{\beta}_*) \overline{X_{pub}} - \sum (\widehat{\beta_{pri}} - \widehat{\beta}_*) \overline{X_{pri}}] \\ &\hspace{15em} \text{-----} \quad \text{[식 5]}\end{aligned}$$

$\ln \overline{W_{pub}}$: 공공기관의 로그월평균임금

$\ln \overline{W_{pri}}$: 민간기업의 로그월평균임금

$\widehat{\beta_{pub}}$: 공공기관 임금회귀식의 추정계수

$\widehat{\beta_{pri}}$: 민간기업 임금회귀식의 추정계수

$\overline{X_{pub}}$: 공공기관 근로자의 인적속성 및 직무속성 평균값

$\overline{X_{pri}}$: 민간기업 근로자의 인적속성 및 직무속성 평균값

[식 5]에서, $\ln \overline{W_{pub}} - \ln \overline{W_{pri}}$, 는 양부문의 총임금격차로서 로그평균임금의 차이에 해당된다. 이 식은 두 부분으로 분해되는데, 양 부문 근로자간 인적속성과 직무속성의 차이에 기인하는 임금격차인, $[\sum (\overline{X_{pub}} - \overline{X_{pri}}) \widehat{\beta}_*]$ 과 양 부문의 동일 인적속성에 대한 보수율 차이에 기인하는 부분인, $[\sum (\widehat{\beta_{pub}} - \widehat{\beta}_*) \overline{X_{pub}} - \sum (\widehat{\beta_{pri}} - \widehat{\beta}_*) \overline{X_{pri}}]$ 이다. 여기서 후자를 순임금격차라고 하는데, 순임금격차란 양 부문 근로자 사이에 존재하는 총임금격차 중 근로자의 인적속성 및 직무속성 차이에 기인하는 임금격차 부분을 제외하고 남은 잔여분으로서 동일한 특성을 가진 근로자가 양부문의 상이한 임금정책에 의해 직면하게 되는 임금격차로 정의된다. 즉, 근로자의 학력, 경력 등 특성의 차이에 따라 발생하는 임금격차는 합리적이지만, 동일한 자격을 갖추고 동일한 직무를 수행하는 근로자가 단지 민간기업과 공공기관 중 어디에서 근무하는가에 따라 임금격차가 발생하는 것은 정당한 임금차이라고 볼 수 없다는 것이다.

임금격차분해 방법은 인적속성 차이를 평가하는 보수율 $\widehat{\beta}_*$ 로 무엇을 사용하는가에 따라 세 가지로 나뉘어진다. [식 5]의 임금격차 분해식 중 부문 간의 인적속성 차이를 평가한 첫 번째 항, $[\sum (\overline{X_{pub}} - \overline{X_{pri}}) \widehat{\beta}_*]$ 에서 $\widehat{\beta}_*$ 를 민간부문의 임금함수 추정계수 $\widehat{\beta_{pri}}$, 공공기관 임금함수 추정계수 $\widehat{\beta_{pub}}$, 민간부문과 공공기관 임금차

료를 합쳐 통합자료를 구성하고 단일 임금함수를 추정하여, 그 추정계수를 $\hat{\beta}_*$ 로 사용하는 방법 등 세 가지가 있다.

첫번째는 $\hat{\beta}_* = \hat{\beta}_{pri}$ 를 가정하여 $\hat{\beta}_*$ 에 민간부문의 임금함수 추정계수를 대입하는 방법이다. 이는 공공기관 근로자가 민간기업으로 이직할 경우 그가 받게 될 임금을 기준으로 양 부문의 임금격차를 분해하는 방법이다.¹²⁾ 두 번째 방법은 $\hat{\beta}_* = \hat{\beta}_{pub}$ 를 가정한 것으로서 공공기관 임금함수의 추정계수를 사용하는 것이다. 첫 번째 방법과는 반대로 민간기업 근로자가 공공기관으로 이직할 경우 받게 될 임금을 기준으로 양 부문의 임금격차를 분해하는 방법이다. 근로자의 인적속성 및 직무속성에 대한 보상을 공공기관 혹은 민간기업 중 어느 하나만을 선택하여 적용할 경우 순임금격차의 추정치가 달라지는 지수문제(index problem)가 발생하게 된다. Neumark(1988)는 이에 대한 해결방법으로서 비교하고자 하는 양 부문의 임금 자료를 하나로 합쳐 통합자료(pooled data)를 구성한 후 이로부터 단일임금함수를 추정하여, 그 추정계수를 $\hat{\beta}_*$ 로 사용하는 대안을 제시했다¹³⁾. 이 추정계수는 어느 한 부문에 치우치지 않고 중립적인 값을 취하게 되므로 본 보고서에서는 Neumark 방식을 적용하여 임금격차 분해를 실시한다.

주요 추정계수를 살펴보면, 우선 성더미는 민간기업 -0.1816에 비해 공공기관은 -0.1197로서 민간기업이 공공기관보다 여자에 대한 임금차별이 다소 큰 것으로 나타났다. 즉, 공공기관에서는 동일한 학력, 연령, 근속기간, 업종에 종사하더라도 남자임금과 비교하여 여자임금이 12.0% 더 낮은 반면, 민간기업에서는 18.2% 낮은 민간기업에서 여자에 대한 임금차별이 더 컸다.

연령의 추정계수는 공공기관 0.1346로서 민간기업의 0.0523에 비해 더 높았다. 연령제곱의 추정계수까지 고려하면, 연령이 1세 증가할 때 공공기관의 임금상승률은 입사 즈음은 24세에는 연령이 1세 증가할 때마다 임금이 공공기관 10.1%, 민간기업 3.6%, 퇴직 직전인 59세에 이르면, 공공기관 5.2%, 민간기업 1.1% 증가하는 것으로 나타나 연령 증가에 따른 임금상승률이 공공기관에서 더욱 높은 것으로 나타났다.

12) 민간의 보수율은 시장에서 결정되기 때문에 공공기관 보수율에 비해 인적속성의 평가지표로서 더 적합할 수 있다. 그러나 민간부문 노동시장이 완전경쟁인 것은 아니며 불합리한 임금차별, 독과점에 의한 고임금 등이 존재하므로 민간부문 보수율이 반드시 공공기관 보수율보다 우월한 것은 아니라는 견해도 있다.

13) 또 다른 방법으로 Reimers(1983)는 민간부문과 공무원 임금함수의 추정계수를 산술평균하여 $\hat{\beta}_*$ 으로 사용하는 방법을 제안한 바 있다.

[표 10] 개별모형 추정결과 및 평균값

변수	내용	추정계수			평균값	
		통합 (B*)	공공기관 (Bpub)	민간기업 (Bpri)	공공기관 (Xpub)	민간기업 (Xpri)
lnwage	로그월평균임금				8.4171	8.1016
sex	성더미(남자=0,여자=1)	-0.1822***	-0.1197***	-0.1816***	0.2198	0.2601
age	연령(세)	0.0551***	0.1346***	0.0523***	41.6107	38.0214
agesq	연령제곱	-0.0007***	-0.0014***	-0.0007***	1,809.2800	1,529.6800
tenure	근속년수	0.0358***	0.0207***	0.0358***	14.8317	9.3362
edu12	학력더미(전문대졸=1,기타=0)	0.1404***	0.0763***	0.1375***	0.1542	0.1624
edu13	학력더미(4년제대졸=1,기타=0)	0.3550***	0.1453***	0.3665***	0.4513	0.3808
edu14	학력더미(대학원졸=1,기타=0)	0.5202***	0.3114***	0.5327***	0.1997	0.0936
job111	직종더미(관리직=1,기타=0)	0.2330***	0.0829***	0.2567***	0.1238	0.0189
job112	직종더미(전문직=1,기타=0)	0.1989***	0.0901***	0.1969***	0.4037	0.3386
job113	직종더미(사무직=1,기타=0)	0.1249***	-0.0004	0.1237***	0.2126	0.2655
job114	직종더미(서비스직=1,기타=0)	0.1286***	-0.0562***	0.1335***	0.0626	0.0269
job115	직종더미(기능원직=1,기타=0)	0.0870***	-0.0987***	0.0871***	0.0666	0.0710
ind112	산업더미(제조업=1,기타=0)	0.0493***	0.0907***	0.0141	0.0114	0.4421
ind113	산업더미(전기가스업=1,기타=0)	0.0437***	0.1658***	-0.0136	0.2140	0.0126
ind114	산업더미(건설업=1,기타=0)	0.0330***	0.0523***	0.0031	0.0904	0.0438
ind115	산업더미(운수업=1,기타=0)	-0.0973***	0.0618***	-0.1541***	0.1847	0.0865
ind116	산업더미(출판영상업=1,기타=0)	0.0598***	-0.0793***	0.0240*	0.0186	0.0577
ind117	산업더미(금융보험업=1,기타=0)	0.2233***	0.3325***	0.1845***	0.0334	0.0415
ind118	산업더미(부동산임대업=1,기타=0)	-0.0036	-0.0908***	-0.0231	0.0191	0.0084
ind119	산업더미(전문과학=1,기타=0)	0.0878***	0.0882***	0.0598***	0.1962	0.1058
ind120	산업더미(사업시설관리=1,기타=0)	-0.1312***	-0.5272***	-0.1667***	0.0062	0.0674
ind121	산업더미(교육서비스업=1,기타=0)	0.0427***	-0.0785***	0.0126	0.0194	0.0346
ind122	산업더미(보건업=1,기타=0)	-0.0091	0.1281***	-0.0491***	0.1563	0.0940
ind123	산업더미(예술스포츠=1,기타=0)	0.0704***	0.3064***	-0.0394**	0.0335	0.0042
cons	상수항	6.4222***	4.7644***	6.5163***	1.0000	1.0000
N		464,028	199,034	264,994		
Adj_R2		0.504	0.4872	0.5019		
F		8,400	6,000	6,700		

주: * - $p < 0.05$, ** - $p < 0.01$, *** - $p < 0.001$.

자료: 국회예산정책처.

반면, 근속년수의 추정계수는 공공기관 0.0207, 민간기업 0.0358로 민간기업이 더 높아 연령과는 상이한 패턴을 나타냈다. 즉, 근속년수 1년 증가 시 공공기관의 임금상승률은 2.07%이나 민간기업은 3.58%로서 공공기관에 비해 민간기업의 임금이 더 빠르게 증가하였다. 근속기간에 따른 보상률에 있어서 차이가 발생하는 이유는 민간기업에서는 일정기간 동안 승진 또는 승급하지 못하면 퇴직해야 하는 직급 정년제를 운영하는 등 직급이 높아질수록 구조조정을 통해 생산성이 높은 인력만 남는 반면, 상대적으로 고용이 안정적인 공공기관에서는 근속기간이 증가하더라도 자연감원을 제외한 인위적 구조조정이 거의 없기 때문인 것으로 해석된다. 한국노동연구원이 2011년에 민간부문 100인 이상 1,000개 기업을 대상으로 실시한 「고령인력 인적자원 실태조사」 결과에 따르면, 임원이상으로 승진하지 못할 경우 전원 사직하는 경우가 40%에 달하였으며, 50% 이상이 정년퇴직을 하지 못하고 사직하는 경우가 69.5%에 달하였다. 반면, 승진을 하지 못하더라도 90% 이상 정년퇴직한 비율은 21.1%에 지나지 않았다.

[표 11] 민간기업의 임원승진 탈락 부장의 정년퇴직 비율

사직자 비율	전원 사직	10~30%	30~50%	50~70%	70~90%	90% 이상
(%)	40.0	21.5	8.0	4.1	5.3	21.1

자료: 방하남·어수봉·유규창·이상민·하갑래 (2012).

학력더미의 추정계수를 보면 공공기관은 민간기업에 비해 학력에 따른 임금격차가 크지 않은 것으로 나타났다. 고졸을 기준집단으로 했을 때, 공공기관의 추정계수는 전문대졸 0.0763, 4년제대졸 0.1453, 대학원졸 0.3114 임에 반해, 민간기업의 추정계수는 전문대졸 0.1375, 4년제대졸 0.3665, 대학원졸 0.5327 등으로 공공기관의 학력간 임금격차가 더 작았다. 이것은 공공기관의 학력별 임금격차가 민간에 비해 작은 것으로 해석할 수도 있고, 혹은 민간기업과 달리 공공기관에서는 업무의 특성상 학력별 생산성 격차가 작기 때문에 나타난 현상으로도 볼 수 있다.

직종더미의 추정계수를 보면 공공기관에서는 기준이 되는 기계장치직에 비해 거의 모든 직종에서 보수상의 우대가 민간기업에 비해서는 약한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 공공기관이 직종 간 임금격차가 적은 단일호봉체계를 갖고 있기 때문인 것으로 해석된다.

임금회귀식 추정계수와 양 부문 설명변수의 평균값을 기초로 Neumark 방식을 적용한 임금격차 분해결과를 살펴보면 다음과 같다. 우선 공공기관과 민간기업의 전체 임금격차는 32.2%인데, 이 중 민간부문과 공공기관 근로자의 인적속성 및 직무속성 등 속성의 차이에 기인하는 부분이 28.5%이다. 반면, 이들 속성차이에 대한 보상률차이에 기인하는 부분이 3.7%에 불과한데, 이는 인적속성 및 직무속성에 대한 보상률에 있어서도 민간기업보다 공공기관이 약간 유리함을 의미한다. 금액으로 환산하면, 공공기관과 민간기업 간의 월평균임금 격차는 124만원인데, 인적속성과 직무 등 속성의 차이에 기인한 임금격차가 110만원인 반면, 이들 속성에 대한 보상률 차이에 기인한 임금격차가 14만원으로 나타났다. 즉, 성, 연령, 근속년수, 학력, 직종, 산업 등 모든 속성이 동일한 근로자가 민간기업이 아니라 공공기관에 근무하기 때문에 추가적으로 받는 임금프리미엄은 월평균 14만원이라는 것이다.

동일한 인적속성 및 기업속성에 대한 양 부문의 상이한 보상률은 순임금격차로서 동일노동에 대한 보상차이를 의미하며, 이는 본 보고서에서 추정하려고 하는 공공기관과 민간기업간의 순임금격차에 해당된다. 즉, 동일한 인적속성을 가지는 근로자가 민간기업과 동일한 직무속성을 가진 공공기관에 근무함으로써 월평균 14만원의 임금을 추가로 받고 있음을 의미한다.

[표 12] 공공기관과 민간기업의 임금격차 요인분해

속성 차이 $[\sum(\bar{X}_{pub} - \bar{X}_{pri})\hat{\beta}_*]$		보상률 차이 $[\sum(\hat{\beta}_{pub} - \hat{\beta}_*)\bar{X}_{pub} - \sum(\hat{\beta}_{pri} - \hat{\beta}_*)\bar{X}_{pri}]$		계	
(천원)	(%)	(천원)	(%)	(천원)	(%)
1,098.8	28.5	143.0	3.7	1,241.9	32.2

자료: 국회예산정책처.

그러나 속성의 차이에 기인하는 임금격차는 생산성의 격차에 따른 정당한 차이는 아니다. 본 보고서에 포함된 속성은 성별, 연령, 근속년수, 학력 등 인적속성과 산업, 직업 등 직무속성이다. 성별 임금격차의 경우, 단순히 성별이 남성이나 여성이냐에 따라 임금수준이 차이가 나는 것으로 성차별로 해석될 수 있는 여지가 있다. 학력별 임금격차도 학력에 따른 생산성 격차를 초과할 경우 문제가 발생할 수

있다. 근속년수의 증가에 따라 임금수준이 증가하는 것은 근속년수가 증가함에 따라 숙련도가 향상된다는 측면을 고려할 때 생산성을 반영하는 것으로 볼 수도 있다. 그러나 그 정도가 과하여 입사 초기에는 생산성보다 낮은 임금을 지급하고 근속년수가 일정 기간이 지나면 생산성보다 높은 임금을 지급하는 구조를 갖게 될 경우, 세대 간의 이전효과가 발생하거나 근속년수가 상대적으로 길지 않은 비정규직이나 여성은 불이익을 당할 우려가 있다는 점에서 문제의 소지가 있을 수 있다.

4. 학력별 임금격차 추정

단일임금함수 추정 방법을 이용하여 학력별로 공공기관과 민간기업 간 학력별 임금격차를 추정하였다.¹⁴⁾ 추정 결과, 고졸이하와 전문대졸에서 공공기관 임금프리미엄이 존재하는 것으로 파악되었다. 특히, 고졸 이하의 경우 공공기관의 순임금격차는 0.1383로서, 인적속성과 직무속성이 동일한 근로자가 공공기관에 근무함으로써 민간기업에 근무하는 것에 비해 13.83% 높은 임금을 받는다는 것을 의미한다. 마찬가지로 전문대졸은 6.83% 높은 임금을 받고 있는 반면, 대졸은 8.56% 낮은 임금을, 대학원졸은 3.43% 낮은 임금을 받고 있는 것으로 나타났다.

14) 학력별 임금격차의 경우, 과거에는 대학교를 졸업했다는 것 자체가 임금격차를 설명하는 주요 요인이었으나, 최근 대학진학률이 높아지면서 대학교를 졸업했다는 사실보다는 어느 대학교를 졸업했는지가 임금에 더 큰 영향을 미친다. 이를 분석에 포함시키기 위해서는 수학능력시험 성적 등의 자료가 필요하지만, 자료의 한계로 인해 본 분석에서는 대학교를 졸업했는지 여부만으로 학력별 임금격차를 분석하였다.

[표 13] 학력별 임금함수 추정결과

변수명	라벨	고졸 이하	전문대졸	대졸	대학원졸
sex	성더미(여자=1,남자=0)	-0.2704*** (0.0057)	-0.1001*** (0.0058)	-0.0747*** (0.0044)	-0.0685*** (0.0061)
age	연령	0.0194*** (0.0019)	0.0538*** (0.0021)	0.0949*** (0.0018)	0.1111*** (0.0031)
agesq	연령제곱	-0.0004*** (0.0000)	-0.0007*** (0.0000)	-0.0010*** (0.0000)	-0.0010*** (0.0000)
tenure	근속년수	0.0444*** (0.0003)	0.0350*** (0.0005)	0.0198*** (0.0004)	0.0048*** (0.0007)
public	부문더미(공공=1,민간=0)	0.1383*** (0.0049)	0.0683*** (0.0042)	-0.0856*** (0.0027)	-0.0343*** (0.0041)
job111	직종더미(관리직=1,기타=0)	0.1435*** (0.0240)	0.0693*** (0.0184)	0.2749*** (0.0099)	0.1930*** (0.0194)
job112	직종더미(전문직=1,기타=0)	0.1449*** (0.0083)	0.1464*** (0.0077)	0.2680*** (0.0074)	0.1352*** (0.0159)
job113	직종더미(사무직=1,기타=0)	0.0989*** (0.0066)	0.0654*** (0.0076)	0.1866*** (0.0074)	0.0806*** (0.0162)
job114	직종더미(서비스직=1,기타=0)	0.1508*** (0.0125)	0.1428*** (0.0153)	0.0876*** (0.0144)	0.0907** (0.0345)
job115	직종더미(기능원=1,기타=0)	0.0703*** (0.0054)	0.0869*** (0.0084)	0.0988*** (0.0112)	0.0137 (0.0285)
ind112	산업더미(제조업=1,기타=0)	0.0287** (0.0098)	0.0625*** (0.0174)	0.1362*** (0.0138)	0.0506** (0.0183)
ind113	산업더미(전기가스업=1,기타=0)	0.0449*** (0.0109)	0.1347*** (0.0176)	0.1865*** (0.0138)	0.0700*** (0.0182)
ind114	산업더미(건설업=1,기타=0)	0.0756*** (0.0181)	0.0499* (0.0206)	0.1234*** (0.0143)	0.0229 (0.0198)
ind115	산업더미(운수업=1,기타=0)	-0.1470*** (0.0099)	0.0479** (0.0179)	0.1126*** (0.0144)	0.0212 (0.0205)
ind116	산업더미(출판영상업=1,기타=0)	0.1209*** (0.0176)	0.0995*** (0.0187)	0.1138*** (0.0138)	0.0502** (0.0188)
ind117	산업더미(금융보험업=1,기타=0)	0.4034*** (0.0157)	0.2229*** (0.0196)	0.2999*** (0.0137)	0.2632*** (0.0184)
ind118	산업더미(부동산임대업=1,기타=0)	0.0377 (0.0205)	0.0491 (0.0268)	0.0797*** (0.0144)	0.0068 (0.0201)
ind119	산업더미(전문과학=1,기타=0)	0.1233*** (0.0201)	0.0792*** (0.0201)	0.1751*** (0.0140)	0.1197*** (0.0176)
ind120	산업더미(사업시설관리=1,기타=0)	-0.1553*** (0.0166)	-0.0173 (0.0233)	-0.0493** (0.0170)	-0.2092*** (0.0315)
ind121	산업더미(교육서비스업=1,기타=0)	0.1721*** (0.0182)	-0.0021 (0.0210)	-0.008 (0.0144)	0.0032 (0.0188)
ind122	산업더미(보건업=1,기타=0)	-0.0403** (0.0127)	-0.0617*** (0.0177)	0.0771*** (0.0144)	0.1987*** (0.0200)
ind123	산업더미(예술스포츠=1,기타=0)	0.0917*** (0.0158)	0.1197*** (0.0215)	0.1369*** (0.0161)	-0.0573* (0.0253)
_cons	상수항	7.2642*** (0.0395)	6.5638*** (0.0409)	5.7102*** (0.0373)	5.5326*** (0.0654)
N	표본수	132,460	74,565	188,332	68,671
Adj_R2	조정설명계수	0.5271	0.4424	0.3862	0.3461
F	F값	4,715	2,080	2,473	790

자료: 국회예산정책처.

위의 단일임금함수 추정결과를 이용하여, 공공기관과 민간기업 간의 순임금격차를 계산하였다. 이와 같은 순임금격차는 근속년수, 연령, 학력, 직업, 산업 등 민간기업 근로자의 속성변수가 공공기관 근로자의 평균값과 동일할 경우 민간기업에서 받을 것으로 추정되는 급여와 공공기관 평균 급여 간의 차이를 계산한 것이다. 단일임금함수는 직업더미와 산업더미를 포함하고 있어, 각 학력별 특정 산업과 직업을 선정하여 계산하였다. 민간기업과 공공기관 각각의 임금수준은 산업과 직업의 선택에 따라 달라지지만, 부문더미에 의해 계산되는 공공기관과 민간기업간 순임금격차는 산업과 직업의 선택과는 관계없이 일정 수준을 유지하게 된다.

계산 결과, 공공기관과 민간기업 간 월평균 순임금격차는 고졸이하가 46만 2,000원으로 가장 컸으며, 전문대졸 26만 9,000원으로 그 뒤를 잇고 있다. 반면, 대졸은 -42만 8,000원, 대학원 이상은 -22만 2,000원으로 오히려 공공기관 임금이 더 적은 것으로 나타났다. 즉, 인적 및 직무속성이 공공기관 평균근로자와 동일하다고 가정할 경우, 고졸이하 근로자는 공공기관에 종사한다는 이유로 46만 2,000원을 더 받는다는 것을 의미한다.¹⁵⁾

[표 14] 단일임금함수 추정을 통한 학력별 공공기관-민간기업 월평균 순임금격차
(단위: 천원)

	고졸 이하	전문대졸	대졸	대학원 이상
산업 및 직업 가정	운수업 기계장치 조작직	전기가스업 사무직	금융보험업 사무직	전문과학 기술 서비스업 전문직
공공기관 임금(A)	3,579	4,076	4,790	6,368
공공기관 근로자 평균으로 동질화할 경우 민간기업 추정 임금(B)	3,116	3,807	5,218	6,590
공공기관-민간기업 순임금격차(A - B)	462	269	-428	-222

자료: 국회예산정책처.

15) 단일임금함수 추정방법의 신뢰성을 검증하기 위해, 공공기관과 민간기업의 임금함수를 별도로 추정하여 공공기관의 인적 및 직무속성의 평균값을 대입하는 방식으로 계산한 결과, 학력별 공공기관과 민간기업의 월평균 순임금격차는 고졸 이하 48만 1,000원, 전문대졸 25만 2,000원, 대졸 -28만 7,000원, 대학원졸 -8만 9,000원인 것으로 계산되었다. 학력별 임금격차 요인분해의 결과, 순임금격차에 해당하는 보상을 차이에 따른 임금격차는 고졸 이하 32만 1,000원, 전문대졸 19만 4,000원, 대졸 -40만 1,000원, 대학원 졸 -18만 8,000원으로 계산되었다. 이와 같은 분석 결과는 액수에 다소간의 차이는 존재하지만, 민간기업 대비 공공기관의 학력별 임금격차 분석에서 고졸 이하와 전문대졸의 경우 양(+)의 순임금격차가 존재하는 반면, 대졸 및 대학원졸은 음(-)의 순임금격차가 존재함을 보여주고 있다.

그러나 과거 우리나라 기업의 임금구조에서 학력별 임금격차는 노동자의 숙련이나 생산성보다는 학력이나 스펙에 의해 임금이 결정되는 경향이 있다는 비판 하에 고쳐져야 할 고질적인 문제점 중의 하나로 인식되어 왔다. 이러한 측면에서 볼 때, 공공기관이 민간기업에 비해 고졸이하나 전문대졸에서 상대적으로 임금이 높다는 것은 공공기관의 학력 간 임금격차가 민간기업에 비해 적다는 것을 의미할 수 있다는 점에서 긍정적으로 해석될 수도 있다.

이로 인해 최근 일부 기업에서는 신규채용 시 학력 제한을 없애거나 이력서에서 학력 관련 정보를 배제하는 등의 움직임을 보이는 경우도 있다. 민간기업의 학력별 상대임금 추이를 보면, 대졸이상 임금을 100으로 볼 때, 고졸은 1993년 56.8%에서 2012년 58.9%로, 같은 기간 동안 전문대졸은 65.4%에서 66.6%로 학력간 임금격차가 소폭 축소된 것으로 나타났다.

[표 15] 민간기업의 고졸 대비 상대임금 추이(고졸=100)

	중졸이하	전문대졸	대졸 이상
1993	82.4	115.3	176.1
1994	82.3	113.2	170.6
1995	81.9	114.1	171.0
1996	80.4	112.9	170.1
1997	80.0	112.0	169.0
1998	79.9	111.6	169.4
1999	81.9	109.9	173.6
2000	82.2	109.0	172.8
2001	80.6	108.7	172.1
2002	78.4	106.2	168.4
2003	78.0	105.8	168.5
2004	76.9	106.0	168.4
2005	81.1	107.7	171.9
2006	80.0	105.6	168.3
2007	85.3	107.1	171.4
2008	80.6	108.6	168.5
2009	81.6	109.2	167.4
2010	82.3	110.6	169.7
2011	80.5	112.0	168.1
2012	78.9	113.0	169.7

자료: 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

우리나라의 학력별 임금격차를 OECD 국가와 비교하면 34개 비교대상 국가 중 24위로 학력별 임금격차가 상대적으로 크지 않은 편이다. 고졸 대비 대졸의 상대임금은 OECD 평균이 157.17%인데 비해 한국은 147.31로 다소 낮아 임금격차가 상대적으로 적은 편이다. 중졸이하의 상대임금은 OECD 평균이 76.23%인데 비해 한국은 70.54로 낮아 임금격차가 상대적으로 큰 편이지만, 학력별 임금격차에서 대졸과 고졸간의 임금격차가 더욱 중요하다는 점을 고려할 때 우리나라의 학력 간 임금격차는 상대적으로 크지 않은 편으로 해석할 수 있다.

[표 16] 고졸 대비 상대임금 국제비교(고졸=100)

국가명	중졸이하/ 고졸	대졸/고졸	국가명	중졸이하/ 고졸	대졸/고졸
칠레	66.05	259.62	스위스	76.16	155.43
브라질	57.77	257.18	이스라엘	71.56	150.89
헝가리	72.55	207.17	터키	68.85	148.87
슬로베니아	76.39	183.37	핀란드	92.63	148.69
미국	64.27	177.04	일본	79.54	148.31
체코	73.15	176.15	이탈리아	77.49	147.57
아일랜드	85.49	175.16	한국	70.54	147.31
슬로바키아	66.97	174.71	프랑스	78.66	146.67
그리스	61.41	170.45	스페인	80.38	139.95
포르투갈	69.31	169.70	캐나다	79.80	139.24
폴란드	82.72	169.06	호주	80.70	135.45
독일	85.69	163.92	에스토니아	87.12	134.78
룩셈부르크	66.09	159.44	벨기에	90.60	128.83
오스트리아	66.04	158.38	노르웨이	76.07	128.02
영국	68.63	157.34	덴마크	81.04	127.79
OECD평균	76.23	157.17	스웨덴	81.71	125.36
네덜란드	82.71	156.44	뉴질랜드	79.16	118.31

자료: OECD, *Education at a Glance*, 2013

공공기관의 고졸이하 및 전문대졸은 민간기업 근로자에 비해 높은 수준의 고용 안정성을 보장받음과 동시에, 임금수준도 높아 일자리에서의 가장 중요한 두 가지 측면에서 모두 유리한 위치를 점하고 있다. 궁극적으로 우리나라의 학력별 임금격차의 문제는 학력별 생산성 격차와 비교하여 적절한지에 대한 세밀한 분석과 생활비의

보상이나 소득분배 측면에서 볼 때 어느 정도가 바람직한지에 대한 정책적 판단을 필요로 한다. 마찬가지로 공공기관의 고졸 및 전문대졸의 임금이 민간기업에 비해 상대적으로 높다는 것은 민간기업과 공공기관의 학력별 임금격차가 생산성 격차와 비교하여 적절한지, 소득분배 측면에서 볼 때는 바람직한지 등을 고려하여 향후 보다 면밀한 분석이 필요하다.

5. 주요 직업별 임금격차 추정

단일임금함수 추정 방법을 이용하여 공공기관 중 비중이 상대적으로 주요 직업별 공공기관과 민간기업 간 임금격차를 추정하였다. 추정결과, 관리직과 기계장치조작직에서 공공기관과 민간기업간의 정(+)의 값을 갖는 순임금격차가 존재하는 것으로 나타났다. 반면, 전문직과 사무직, 서비스직의 경우, 음(-)의 순임금격차가 존재하는 것으로 나타났다.

관리직의 경우, 부문더미의 추정계수는 0.1266으로 성별, 학력, 연령, 근속, 산업 등 인적속성과 직무속성의 차이를 모두 고려하더라도, 공공기관에 종사하는 근로자가 민간기업에 종사하는 경우에 비해 12.66%의 임금을 더 많이 받고 있다는 것을 의미한다. 동일하게 기계장치조작직의 경우에도 부문더미의 추정계수는 0.1805로 공공기관에 종사함으로써 18.5%의 양(+)의 순임금격차가 존재하는 것으로 나타났다. 반면, 성별, 학력, 연령, 근속, 산업 등 모든 속성의 차이를 고려하면, 공공기관 종사자들은 전문직 -2.46%, 사무직 -5.23%, 서비스직 -9.57%씩 음(-)의 순임금격차가 존재하는 것으로 나타났다.

[표 17] 주요직업별 공공기관과 민간기업의 임금함수 추정 결과

변수명	라벨	관리직	전문직	사무직
sex	성더미(여자=1,남자=0)	0.0131 (0.0188)	-0.0972*** (0.0041)	-0.1100*** (0.0059)
age	연령(세)	0.1259*** (0.0075)	0.0758*** (0.0015)	0.0711*** (0.0025)
agesq	연령제곱	-0.0011*** (0.0001)	-0.0007*** (0.0000)	-0.0007*** (0.0000)
public	부문더미(공공=1,민간=0)	0.1266*** (0.0106)	-0.0246*** (0.0026)	-0.0523*** (0.0033)
edu12	학력더미(전문대졸=1,기타=0)	0.0309 (0.0198)	0.1031*** (0.0093)	0.1498*** (0.0082)
edu13	학력더미(4년제대졸=1,기타=0)	0.2187*** (0.0162)	0.3721*** (0.0091)	0.3514*** (0.0072)
edu14	학력더미(대학원졸=1,기타=0)	0.3133*** (0.0185)	0.5163*** (0.0099)	0.4501*** (0.0083)
tenure	근속년수	0.0051*** (0.0008)	0.0185*** (0.0004)	0.0284*** (0.0005)
ind112	산업더미(제조업=1,기타=0)	-0.0033 (0.0179)	0.1694*** (0.0163)	0.0992*** (0.0137)
ind113	산업더미(전기가스업=1,기타=0)	0.0229 (0.0142)	0.1273*** (0.0164)	0.1301*** (0.0136)
ind114	산업더미(건설업=1,기타=0)	0.0137 (0.0193)	0.0798*** (0.0170)	0.1418*** (0.0149)
ind115	산업더미(운수업=1,기타=0)	-0.0860*** (0.0178)	0.2866*** (0.0185)	0.0642*** (0.0139)
ind116	산업더미(출판영상업=1,기타=0)	0.1687*** (0.0216)	0.1051*** (0.0161)	0.1737*** (0.0153)
ind117	산업더미(금융보험업=1,기타=0)	0.3186*** (0.0199)	0.2736*** (0.0165)	0.3046*** (0.0137)
ind118	산업더미(부동산임대업=1,기타=0)	-0.5202*** (0.0223)	0.0618*** (0.0180)	0.0982*** (0.0145)
ind119	산업더미(전문과학=1,기타=0)	0.1483*** (0.0182)	0.1347*** (0.0166)	0.2002*** (0.0140)
ind120	산업더미(사업시설관리=1,기타=0)	-0.0202 (0.0579)	-0.0490* (0.0219)	-0.1160*** (0.0181)
ind121	산업더미(교육서비스업=1,기타=0)	-0.0875** (0.0334)	0.0530** (0.0168)	0.0401** (0.0143)
ind122	산업더미(보건업=1,기타=0)	-0.1633*** (0.0418)	0.1010*** (0.0165)	-0.1058*** (0.0145)
ind123	산업더미(예술스포츠=1,기타=0)	0.0247 (0.0254)	-0.0651** (0.0212)	0.0517** (0.0159)
_cons	상수항	4.8924*** (0.1666)	5.9713*** (0.0326)	6.0372*** (0.0489)
N	표본수	29,665	175,280	108,412
Adj_R2	조정설명계수	0.3766	0.4567	0.5439
F	F값	436	4,492	2,223

[표 17] 주요직업별 공공기관과 민간기업의 임금함수 추정 결과 - 계속

변수명	라벨	서비스직	기능원직	기계장치조작직
sex	성더미(여자=1,남자=0)	-0.1176*** (0.0159)	-0.5257*** (0.0119)	-0.2444*** (0.0058)
age	연령(세)	0.0681*** (0.0065)	0.0602*** (0.0038)	0.0125*** (0.0018)
agesq	연령제곱	-0.0009*** (0.0001)	-0.0007*** (0.0000)	-0.0003*** (0.0000)
public	부문더미(공공=1,민간=0)	-0.0957*** (0.0104)	0.0005 (0.0067)	0.1805*** (0.0054)
edu12	학력더미(전문대졸=1,기타=0)	0.1890*** (0.0198)	0.1402*** (0.0094)	0.0894*** (0.0058)
edu13	학력더미(4년제대졸=1,기타=0)	0.1789*** (0.0203)	0.2659*** (0.0115)	0.2128*** (0.0072)
edu14	학력더미(대학원졸=1,기타=0)	0.3656*** (0.0257)	0.3401*** (0.0304)	0.3718*** (0.0197)
tenure	근속년수	0.0442*** (0.0010)	0.0335*** (0.0006)	0.0485*** (0.0003)
ind112	산업더미(제조업=1,기타=0)	0.6383*** (0.1283)	-0.0156 (0.0117)	-0.0756*** (0.0162)
ind113	산업더미(전기가스업=1,기타=0)	0.5303*** (0.1270)	0.1349*** (0.0115)	0.0361* (0.0170)
ind114	산업더미(건설업=1,기타=0)	0.4297* (0.2129)	-0.0221 (0.0207)	-0.0751*** (0.0217)
ind115	산업더미(운수업=1,기타=0)	0.5449*** (0.1247)	0.0283* (0.0113)	-0.2202*** (0.0164)
ind116	산업더미(출판영상업=1,기타=0)	0.7110*** (0.1450)	0.0274 (0.0156)	-0.0943** (0.0287)
ind117	산업더미(금융보험업=1,기타=0)	0.5778*** (0.1351)	0.2783*** (0.0526)	0.3194*** (0.0793)
ind118	산업더미(부동산임대업=1,기타=0)	0.6573*** (0.1252)	-0.0001 (0.0286)	0.0474 (0.0627)
ind119	산업더미(전문과학=1,기타=0)	0.4220** (0.1372)	0.2503*** (0.0216)	0.1186*** (0.0290)
ind120	산업더미(사업시설관리=1,기타=0)	0.3741** (0.1249)	0.0602* (0.0276)	-0.1377*** (0.0219)
ind121	산업더미(교육서비스업=1,기타=0)	0.2085 (0.1344)	0.0538 (0.0398)	0.1992*** (0.0285)
ind122	산업더미(보건업=1,기타=0)	0.4487*** (0.1244)	0.0523** (0.0166)	-0.1049*** (0.0242)
ind123	산업더미(예술스포츠=1,기타=0)	0.7523*** (0.1248)	-0.0997*** (0.0234)	-0.0757* (0.0357)
_cons	상수항	5.8335*** (0.1779)	6.4605*** (0.0787)	7.5466*** (0.0400)
N	표본수	18,068	30,231	102,372
Adj_R2	조정설명계수	0.5052	0.5137	0.5074
F	F값	306	847	4,514

자료: 국회예산정책처.

6. 주요 산업별 임금격차 추정

단일임금함수 추정 방법을 이용하여 공공기관 중 비중이 상대적으로 큰 산업을 대상으로 공공기관과 민간기업 간 임금격차를 추정하였다. 추정결과, 전기가스와 운수업에서 공공기관과 민간기업간의 정(+)의 값을 갖는 순임금격차가 존재하는 것으로 나타났다. 반면, 건설업, 금융업, 전문과학기술서비스업의 경우, 오히려 음(-)의 순임금격차가 존재하는 것으로 나타났다.

금융업의 경우, 공공기관의 고임금을 지적할 때 언급되는 주요 업종임에도 불구하고 공공기관의 급여가 민간에 비해 낮게 나타난 이유는 2012년 기준 공공기관으로 지정된 기관 중 평균보수가 가장 높은 수준이었던 산업은행, 산은금융지주 등이 2013년에는 공공기관에서 해체되었으며, 2013년에 평균보수가 가장 높은 한국거래소가 국회예산정책처에 인적속성 및 직무속성 자료를 제출하지 않아 본 분석에서 제외되었다는 점 등에 의해 일부 설명될 수 있다.

[표 18] 주요산업의 공공기관과 민간기업의 임금함수 추정 결과

변수명	라벨	전기가스	건설	운수
sex	성더미(여자=1,남자=0)	-0.1467***	-0.1521***	-0.1060***
		(0.0072)	(0.0170)	(0.0095)
age	연령(세)	0.1257***	0.0434***	0.0690***
		(0.0029)	(0.0054)	(0.0033)
agesq	연령제곱	-0.0014***	-0.0003***	-0.0009***
		(0.0000)	(0.0001)	(0.0000)
edu12	학력더미(전문대졸=1,기타=0)	0.0586***	0.1183***	0.2124***
		(0.0062)	(0.0193)	(0.0079)
edu13	학력더미(4년제대졸=1,기타=0)	0.1837***	0.3228***	0.3217***
		(0.0051)	(0.0176)	(0.0071)
edu14	학력더미(대학원졸=1,기타=0)	0.2277***	0.4121***	0.3884***
		(0.0066)	(0.0200)	(0.0148)
public	부문더미(공공=1,민간=0)	0.0659***	-0.0382***	0.0609***
		(0.0039)	(0.0070)	(0.0045)
tenure	근속년수	0.0251***	0.0208***	0.0451***
		(0.0007)	(0.0008)	(0.0004)
job111	직종더미(관리직=1,기타=0)	-0.0187**	0.1444***	0.2290***
		(0.0063)	(0.0237)	(0.0177)
job112	직종더미(전문직=1,기타=0)	-0.0163***	0.1210***	0.5776***
		(0.0049)	(0.0161)	(0.0121)
job113	직종더미(사무직=1,기타=0)	-0.0343***	0.1228***	0.2671***
		(0.0053)	(0.0168)	(0.0073)
job114	직종더미(서비스직=1,기타=0)	-0.1797***	-0.1629	0.1815***
		(0.0301)	(0.1743)	(0.0098)
job115	직종더미(기능원=1,기타=0)	-0.0291***	-0.0742***	0.2628***
		(0.0067)	(0.0221)	(0.0067)
_cons	상수항	5.1963***	6.5967***	5.9998***
		(0.0641)	(0.1068)	(0.0713)
N	표본수	48,390	23,673	67,015
Adj_R2	조정설명계수	0.5055	0.4555	0.5281
F	F값	2,213	444	4,322

[표 18] 주요산업의 공공기관과 민간기업의 임금함수 추정 결과 - 계속

변수명	라벨	금융	전문과학	보건
sex	성더미(여자=1,남자=0)	-0.0784*** (0.0090)	-0.0429*** (0.0083)	-0.1754*** (0.0064)
age	연령(세)	0.1072*** (0.0047)	0.0859*** (0.0034)	0.0613*** (0.0023)
agesq	연령제곱	-0.0011*** (0.0001)	-0.0008*** (0.0000)	-0.0007*** (0.0000)
edu12	학력더미(전문대졸=1,기타=0)	-0.0450** (0.0161)	0.0975*** (0.0239)	0.1606*** (0.0083)
edu13	학력더미(4년제대졸=1,기타=0)	0.1666*** (0.0128)	0.3568*** (0.0226)	0.4424*** (0.0093)
edu14	학력더미(대학원졸=1,기타=0)	0.2754*** (0.0156)	0.4777*** (0.0229)	0.7734*** (0.0133)
public	부문더미(공공=1,민간=0)	-0.0491*** (0.0089)	-0.0709*** (0.0038)	0.0009 (0.0046)
tenure	근속년수	0.0214*** (0.0008)	0.0160*** (0.0007)	0.0250*** (0.0005)
job111	직종더미(관리직=1,기타=0)	0.3986*** (0.0685)	0.1188*** (0.0276)	0.1801*** (0.0435)
job112	직종더미(전문직=1,기타=0)	0.2957*** (0.0654)	-0.0354 (0.0234)	0.2337*** (0.0178)
job113	직종더미(사무직=1,기타=0)	0.2697*** (0.0651)	-0.0408 (0.0225)	0.0138 (0.0180)
job114	직종더미(서비스직=1,기타=0)	-0.1341 (0.0923)	-0.2879*** (0.0549)	0.0775*** (0.0198)
job115	직종더미(기능원=1,기타=0)	0.1735* (0.0773)	-0.0002 (0.0264)	0.1303*** (0.0207)
_cons	상수항	5.4780*** (0.1147)	5.9241*** (0.0690)	6.1849*** (0.0439)
N	표본수	21,887	63,737	62,775
Adj_R2	조정설명계수	0.4773	0.4789	0.4107
F	F값	796	949	2,116

자료: 국회예산정책처.

IV. 정규직과 비정규직 간 임금격차 분석

1. 공공기관과 민간기업의 비정규직 현황

비정규직 개념에 대해 국제적으로 통일된 기준이나 정의는 없으며, 통상적으로 임금, 근로계약기간, 근로시간 등 중요 근로조건에서 통상적인 조건과 차이가 있다. 우리나라 비정규직은 고용의 지속성, 근로시간, 근로제공방식의 측면에서 유형을 분류할 수 있다. 고용의 지속성과 관련하여서는 일일근로자¹⁶⁾, 기간제근로자¹⁷⁾, 한시적근로자¹⁸⁾로, 근로시간과 관련해서는 단시간근로자¹⁹⁾, 근로제공방식의 측면에서는 파견근로자²⁰⁾, 용역근로자²¹⁾, 채택/가내근로자²²⁾가 있다. 정규직근로자는 비정규직 근로자의 유형에 해당되지 않는 근로자로, 근로계약기간을 정하지 않거나 특별한 사정이 없는 한 계속 고용이 보장되는 근로자이다.

우리나라의 비정규직 관련 통계는 이와 같은 고용의 지속성, 근로시간, 근로제공방식의 측면으로 유형을 분류하여 조사되고 있다. 본 평가에서 사용하는 「고용형태별 근로실태조사」 역시 위의 분류를 채택하고 있다. 본 평가에서는 앞서 말한 바와 같이 공공기관의 근무시간 자료를 구할 수 없어, 비정규직 근로자 중 단시간 근로자를 제외한 모든 유형의 비정규직을 대상으로 한다.

공공기관 비정규직의 경우, 조사의 편의성과 분석의 유의미성을 고려하여 무기

-
- 16) 일일근로자는 근무의 지속성, 규칙성이 없이 앞선기관 등의 호출을 받아 일자리가 생겼을 경우 일시적으로 단기간 근무하는 근로자이다.
 - 17) 기간제근로자는 일정기간의 근로계약을 정하여 근로를 제공하는 근로자로, 계약기간의 장·단, 계약의 반복갱신 여부, 명칭 등과는 관계가 없다.
 - 18) 한시적근로자는 일정기간의 근로계약을 정하지는 않았으나 회사 사정에 따라 언제든지 근로계약을 종료할 수 있다는 조건으로 근무하는 근로자이다.
 - 19) 단시간근로자는 통상근로자의 1주간 소정근로시간보다 짧은 근로시간 동안 근로를 제공하는 근로자이다.
 - 20) 파견근로자는 파견사업주에게 고용되어 있으나 사용사업주의 사업체에 파견되어 근로하는 자로, 임금이나 신분상의 고용관계는 파견사업주의 관리를 받지만, 업무상 지휘·명령은 사용업체로부터 받는 근로자이다.
 - 21) 용역근로자는 용역업체가 고용하고 다른 사업주의 사업체에서 근로하는 자로, 임금, 신분상의 고용관계 및 업무상 지휘·명령 등 모두를 용역업체로부터 받는다.
 - 22) 채택/가내근로자는 근로제공의 방법이나 근로시간 등을 전적으로 본인이 결정하는 자로, 채택근로자는 근로의 장소가 사용자와 공간적으로 분리되어 있고 업무성취도에 따라 고정급을 지급받는 자이며, 가내근로자는 대개 가정주부 등이 고용관계 없이 부업으로 물품의 가공 등 가내수공업적인 용역을 제공하고 그 대가를 지급받는 자이다.

계약직, 기간제, 기타비정규직과 단시간근로자로 단순하게 구분하였다. 무기계약직의 경우, 근로계약기간의 정함이 없고 근로시간이나 근로제공방식의 측면에서도 정규직 근로자와 차이가 없다. 그럼에도 불구하고 공공기관의 정규직원에 대한 정원 관리로 인해 정원에 포함되지 않는 무기계약직의 경우, 임금, 근로계약기간, 직무내용 등의 측면에서 정규직 근로자와 차이가 있다. 따라서 정규직과 비정규직 간 임금격차를 분석하는데 중요한 의미가 있다고 판단하여, 본 분석에서는 공공기관에 종사하는 무기계약직을 비정규직에 포함하였다.

또한 본 분석에서는 앞서 II장에서 서술한바 대로 민간기업과의 비교가능성 및 표본 수 등을 고려하여 직종을 기준으로 판매직, 농림어업직, 단순노무직을, 산업 기준으로 농림어업, 하수처리, 도소매업, 숙박음식업, 공공행정, 협회 및 단체를 제외하였다. 연령범위는 만 20~59세로 한정하였으며, 시간당 임금이 아닌 월평균급여를 기준으로 분석하고 있어 시간제근로자도 제외하였다. 공공기관의 정규직과 비정규직 임금 수준을 살펴보기 전에, 근로자의 구성을 먼저 살펴보고자 한다. 이는 근로자의 구성비율에 따라 임금수준도 차이를 보이기 때문이다.²³⁾

근로자의 성별 구성을 보면, 민간기업과 공공기관 모두 여성은 정규직 비율보다 비정규직 비율이 높은 반면, 남성은 정규직 비율보다 비정규직 비율이 낮아 여성이 남성보다 비정규직이 될 확률이 높은 것으로 나타났다. 학력별 구성을 살펴보면, 공공기관과 민간기업 모두 정규직 중 대학원 졸업자의 비중보다 비정규직 중 대학원 졸업자 비중이 월등히 높다. 직업별로도 상대적으로 고숙련직이라 할 수 있는 전문직의 비정규직 비중이 상당히 높은 것으로 나타났는데, 이는 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제4조²⁴⁾ 및 동법 시행령 제3조²⁵⁾에서 박사학위자나 정부

23) 1996~97년 노동법 개정과 외환 위기로 노동시장이 악화되면서, 1995년 초 41% 수준이었던 비정규직 비중은 2000년 초 53%까지 급등하였다가 2014년 초에는 35% 수준으로 하락하였다. 1990년대 후반 비정규직의 급증은 당시 노동시장에 신규 진입한 20대 비정규직 비중을 크게 확대시켜 2012년 기준 비정규직의 연령별 구성 등에 영향을 미쳤을 것으로 예상되지만, 자료의 한계로 인해 본 평가에서는 이에 대한 분석은 생략한다.

24) 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제4조(기간제근로자의 사용) ①사용자는 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서(기간제 근로계약의 반복갱신 등의 경우에는 그 계속근로한 총기간이 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서) 기간제근로자를 사용할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 2년을 초과하여 기간제근로자로 사용할 수 있다. 1. 사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우 2. 휴직·파견 등으로 결원이 발생하여 당해 근로자가 복귀할 때까지 그 업무를 대신할 필요가 있는 경우 3. 근로자가 학업, 직업훈련 등을 이수함에 따라 그 이수에 필요한 기간을 정한 경우 4. 「고령자고용촉진법」 제2조제1호의 고령자와 근로계약을 체결하는 경우 5. 전문적 지식·기술의 활용이 필요한 경우와 정부의 복지정책·실업대책 등에 따라 일자리를 제공하는 경우로서 대통령령이 정하는 경우 6. 그 밖에 제1호 내지 제5호에 준하는 합리적인 사유가 있는 경우로서 대통령령이 정하는 경우 ②사용자

출연연구기관이나 기업 또는 대학의 부설연구기관 등 연구기관의 연구업무에 직접 종사하는 경우 또는 실험·조사 등을 수행하는 등 연구업무에 직접 관여하여 지원하는 업무에 종사하는 경우에는 2년을 초과하여 기간제 근로자를 사용할 수 있는 예외 조건으로 규정하고 있는 것과 관련이 있는 것으로 보인다. 실제로, 한국교통연구원, 한국생명공학연구원, 한국건설기술연구원, 한국문화관광연구원 등 대다수의 정부출연연구기관은 기간제 근로자 비율이 상당히 높는데,²⁶⁾ 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 시행령」 제3조 제3항을 근거로 기간제 근로자가 2년을 초과한 이후에도 무기계약직이나 정규직으로의 전환을 하지 않았다고 설명하고 있다.

- 가 제1항 단서의 사유가 없거나 소멸되었음에도 불구하고 2년을 초과하여 기간제근로자로 사용하는 경우에는 그 기간제근로자는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자로 본다.
- 25) 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 시행령」 제3조(기간제근로자 사용기간 제한의 예외) ① 법 제4조제1항제5호에서 "전문적 지식·기술의 활용이 필요한 경우로서 대통령령이 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. 1. 박사 학위(외국에서 수여받은 박사 학위를 포함한다)를 소지하고 해당 분야에 종사하는 경우 2.~3. (생략) ② (생략) ③ 법 제4조제1항제6호에서 "대통령령이 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. 1.~3. (생략) 4. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교(같은 법 제30조에 따른 대학원대학을 포함한다)에서 다음 각 목의 업무에 종사하는 경우 가. 「고등교육법」 제14조에 따른 조교의 업무 나. 「고등교육법 시행령」 제7조에 따른 겸임교원, 명예교수, 시간강사, 초빙교원 등의 업무 5.~7. (생략) 8. 다음 각 목의 연구기관에서 연구업무에 직접 종사하는 경우 또는 실험·조사 등을 수행하는 등 연구업무에 직접 관여하여 지원하는 업무에 종사하는 경우 가. 국공립연구기관 나. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 또는 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 정부출연연구기관 다. 「특정연구기관 육성법」에 따른 특정연구기관 라. 「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따라 설립된 연구기관 마. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 부설 연구기관 바. 기업 또는 대학의 부설 연구기관 사. 「민법」 또는 다른 법률에 따라 설립된 법인인 연구기관
- 26) 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 시행령」 제3조 제3항 관련 무기계약직 전환이 저조한 공공기관 사례는 아래 표와 같다.

무기계약직 전환이 저조한 공공기관 사례

(단위: 명)

기관 명	2008		2011		2008~2011 무기계약직 전환 실적
	전체 근로자수	기간제 근로자수	전체 근로자수	기간제 근로자수	
한국과학기술원	2,190	791	1,339	1,295	0
한국원자력연구원	1,892	287	1,949	524	0
한국전자통신연구원	2,479	323	2,668	489	0
한국생명공학연구원	892	474	963	488	5
한국해양연구원	830	218	1,080	449	4
한국건설기술연구원	786	416	758	374	49
한국생산기술연구원	951	263	1,054	363	45
한국과학기술연구원	949	215	1,109	359	0
광주과학기술원	537	225	737	340	9
한국기초과학지원연구원	431	195	542	298	7
한국화학연구원	678	294	675	229	1
한국식품연구원	349	150	404	210	0
한국교육개발원	249	108	378	210	34

자료: 각 기관 제출자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

[표 19] 고용형태별 근로자 구성

(단위: 명, %)

		민간기업			공공기관		
		정규직	비정규직	계	정규직	비정규직	계
성별	남자	1,770,205 (74.0)	127,874 (48.6)	1,898,079 (71.5)	155,336 (78.0)	14,991 (53.5)	170,327 (75.0)
	여자	622,322 (26.0)	135,310 (51.4)	757,632 (28.5)	43,757 (22.0)	13,053 (46.5)	56,810 (25.0)
학력별	고졸이하	869,265 (36.3)	83,905 (31.9)	953,169 (35.9)	38,789 (19.5)	4,162 (14.8)	42,951 (18.9)
	전문대졸	388,455 (16.2)	57,326 (21.8)	445,781 (16.8)	30,707 (15.4)	4,029 (14.4)	34,736 (15.3)
	대졸	910,986 (38.1)	84,285 (32.0)	995,271 (37.5)	89,841 (45.1)	11,824 (42.2)	101,665 (44.8)
	대학원졸	223,822 (9.4)	37,668 (14.3)	261,490 (9.8)	39,756 (20.0)	8,029 (28.6)	47,785 (21.0)
연령별	20~29세	480,638 (20.1)	112,060 (42.6)	592,698 (22.3)	18,478 (9.3)	12,708 (45.3)	31,186 (13.7)
	30~39세	914,144 (38.2)	73,995 (28.1)	988,139 (37.2)	63,893 (32.1)	10,573 (37.7)	74,466 (32.8)
	40~49세	660,322 (27.6)	45,736 (17.4)	706,058 (26.6)	71,566 (35.9)	2,955 (10.5)	74,521 (32.8)
	50~59세	337,422 (14.1)	31,394 (11.9)	368,816 (13.9)	45,156 (22.7)	1,808 (6.4)	46,964 (20.7)
근속 연수별	2년 미만	393,885 (16.5)	184,953 (70.3)	578,838 (21.8)	17,403 (8.7)	18,787 (67.0)	36,190 (15.9)
	2~5년미만	501,098 (20.9)	50,894 (19.3)	551,992 (20.8)	16,786 (8.4)	5,162 (18.4)	21,948 (9.7)
	5~10년미만	566,606 (23.7)	15,020 (5.7)	581,625 (21.9)	41,283 (20.7)	2,494 (8.9)	43,777 (19.3)
	10~20년미만	607,888 (25.4)	6,923 (2.6)	614,811 (23.2)	59,791 (30.0)	905 (3.2)	60,696 (26.7)
	20~30년미만	253,905 (10.6)	511 (0.2)	254,416 (9.6)	47,539 (23.9)	51 (0.2)	47,590 (21.0)
	30년이상	35,166 (1.5)	366 (0.1)	35,533 (1.3)	14,686 (7.4)	15 (0.1)	14,701 (6.5)
규모별	0~99인				943 (0.5)	233 (0.8)	1,176 (0.5)
	100~299인	1,006,739 (42.1)	112,828 (42.9)	1,119,567 (42.2)	5,406 (2.7)	1,851 (6.6)	7,257 (3.2)
	300~499인	280,703 (11.7)	29,780 (11.3)	310,483 (11.7)	5,159 (2.6)	1,817 (6.5)	6,976 (3.1)
	500인이상	1,105,085 (46.2)	120,577 (45.8)	1,225,662 (46.2)	187,585 (94.2)	24,143 (86.1)	211,728 (93.2)
직업별	관리직	45,337 (1.9)	777 (0.3)	46,114 (1.7)	24,648 (12.4)	311 (1.1)	24,959 (11.0)
	전문직	810,124 (33.9)	88,803 (33.7)	898,928 (33.8)	80,371 (40.4)	15,088 (53.8)	95,459 (42.0)
	사무직	635,182 (26.5)	88,931 (33.8)	724,113 (27.3)	42,320 (21.3)	5,465 (19.5)	47,785 (21.0)
	서비스직	64,410 (2.7)	26,611 (10.1)	91,021 (3.4)	12,472 (6.3)	2,404 (8.6)	14,876 (6.5)
	기능원	169,900 (7.1)	21,908 (8.3)	191,808 (7.2)	13,251 (6.7)	3,854 (13.7)	17,105 (7.5)
	장치,기계조작직	667,573 (27.9)	36,154 (13.7)	703,728 (26.5)	26,031 (13.1)	922 (3.3)	26,953 (11.9)
계		2,392,527 (100.0)	263,184 (100.0)	2,655,711 (100.0)	199,093 (100.0)	28,044 (100.0)	227,137 (100.0)

자료: 민간기업은 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」 원자료를, 공공기관은 국회예산정책처, 「공공기관 임금 현황 자료조사」 원자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

연령별로 보면, 정규직의 경우 공공기관은 20대 비중이 9.3%로 민간기업 20.1%에 비해 상대적으로 낮고 50대 비중이 22.7%로 민간기업 14.1%에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 이는 공공기관의 장기고용 관행으로 인해 민간기업에 비해 상대적으로 50대 이상의 장년층이 많은 반면, 청년층에 대한 신규채용이 저조하기 때문인 것으로 해석된다. 고용형태별로 보면, 공공기관의 경우 정규직 중 20대 비중은 9.3%인 반면, 비정규직 중 20대 비중은 45.3%로 매우 높다. 이는 민간기업 비정규직 중 20대 비중 42.6% 보다는 높은 수준으로, 공공기관의 경우 장기고용 관행으로 정규직 신규채용이 민간기업에 비해 저조하여 정규직으로 취업하지 못한 대다수의 청년층이 비정규직으로 취업하였기 때문인 것으로 파악된다.

근속년수별로 보면, 정규직의 경우 공공기관은 2년 미만이나 2년 이상~5년 미만 등 근속기간이 짧은 근로자 비중이 민간기업에 비해 월등히 낮다. 비정규직의 경우 2년 미만 근속자 비중이 공공기관 67.0%, 민간기업 70.3%로 상당수의 비정규직이 2년 미만 근속자인 것으로 나타났다. 이는 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제4조에 따라, 기간제근로자의 고용은 2년을 초과해서는 안되기 때문이다.²⁷⁾

2. 정규직과 비정규직 간 임금격차 현황

[표 20]은 공공기관과 민간기업의 정규직과 비정규직의 임금현황을 보여주고 있다. 정규직 대비 비정규직의 임금비율은 전체 평균으로 볼 때 민간기업은 54.0%인데 비해, 공공기관은 40.3%로 민간기업보다 공공기관에서 정규직과 비정규직 간 임금격차가 훨씬 큰 것으로 나타났다. 그러나 학력별로 보면 다소 양상이 다른데, 민간

27) 근속년수별로 비정규직 구성을 보면, 10년 이상 근무한 비정규직이 비중은 크지 않지만 그 수가 적지 않다. 근속기간이 10년 이상인 비정규직은 민간기업의 경우 고용형태별로는 기간제가, 직종별로는 전문직과 사무직 비중이 높았다. 공공기관의 경우, 고용형태별로는 대다수가 무기계약직과 기간제였으며, 직종별로는 민간기업과 마찬가지로 전문직과 사무직 비중이 높았다. 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제4조는 2년을 초과하여 기간제근로자를 사용할 수 있는 예외조항으로, 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우, 고령자와 근로계약을 체결하는 경우, 전문적 지식·기술의 활용이 필요한 경우와 정부의 복지정책·산업대책 등에 따라 일 자리를 제공하는 경우 등으로 규정하고 있다. 본 규정에 따라, 다른 직종에 비해 전문직에 종사하는 비정규직 중 근속기간이 긴 경우가 상대적으로 많은 것으로 판단된다. 또한, 연령이나 업무의 아웃소싱 등으로 인해 정규직으로 장기간 근무한 이후 기간제나 파견직 등 비정규직으로 전환되는 것도 장기근속하고 있는 비정규직 중 일부를 설명할 수 있다.

기업의 경우 대학원 졸업자 이상이 40.3%로 가장 낮은 반면, 공공기관의 경우 고졸 이하가 35.0%로 가장 낮았다. 이는 공공기관에 비정규직으로 근무하는 고졸자와 민간기업에 비정규직으로 근무하는 대학원 졸업자의 근로조건이 상대적으로 매우 열악하다는 것을 알 수 있다.

연령별로 보면, 공공기관과 민간기업 모두 연령이 높을수록 정규직과 비정규직 간 임금격차가 더욱 커지는 경향이 있다. 이는 연공급의 영향으로 정규직의 경우 연령이 높을수록 임금이 크게 상승하는 반면, 비정규직의 경우 연령이 많아져도 근속년수가 증가하지 않아 임금이 크게 상승하지 않기 때문인 것으로 풀이된다. 실제로 공공기관의 정규직은 퇴직 직전인 58세가 되면 근속년수가 27.4년으로 증가하는 반면, 비정규직은 4.0년에 머무르고 있으며, 정도에는 다소 차이가 있으나 민간기업에서도 유사한 양상을 보이고 있다.

근속기간 10년 이상 비정규직 근로자 구성

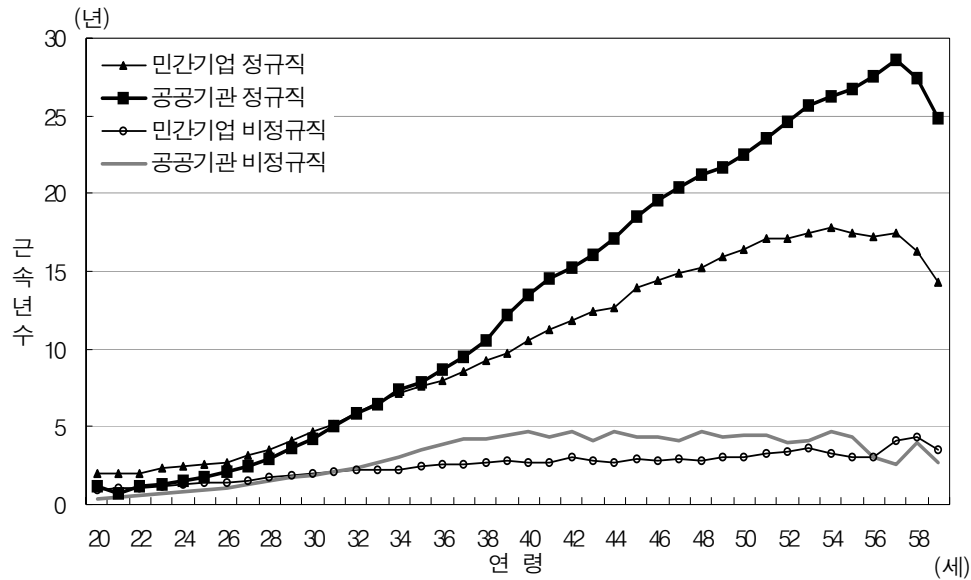
(단위: 명, %)

기업	고용 형태	특수형태	재택/가내	파견	용역	기간제	한시적	계
		327 (4.2)	215 (2.8)	19 (0.2)	982 (12.6)	6,206 (79.6)	51 (0.7)	7,800 (100.0)
민간 기업	직종	관리직	전문직	사무직	서비스직	기능원	장치,기계 조작	계
		143 (1.8)	3,826 (49.1)	1,645 (21.1)	864 (11.1)	504 (6.5)	816 (10.5)	7,800 (100.0)
공공 기관	고용 형태	무기계약직	기간제	기타	계			
		660 (67.3)	294 (30.0)	26 (2.7)	980 (100.0)			
	직종	관리직	전문직	사무직	서비스직	기능원	장치,기계 조작	계
		16 (1.6)	329 (33.6)	339 (34.6)	30 (3.1)	159 (16.2)	107 (10.9)	980 (100.0)

자료: 민간기업은 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」 원자료를, 공공기관은 국회예산정책처, 「공공기관 임금 현황 자료조사」 원자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

54 • IV. 공공기관 정규직과 비정규직 간 임금격차 분석

[그림 5] 공공기관과 민간기업의 정규직과 비정규직 연령별 근속년수



자료: 민간기업은 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」 원자료를, 공공기관은 국회예산정책처, 「공공기관 임금 현황 자료조사」 원자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

근속년수별로 보면, 공공기관의 비정규직 장기근속자의 정규직 대비 상대임금이 60%를 상회하는 것으로 나타났다. 이는 비정규직 근로자도 장기근속이 보장되는 경우에는 임금의 차별이 상대적으로 약할 수 있음을 보여준다. 그러나 비정규직은 근속기간이 2년 미만인 경우가 전체 비정규직의 67.0%인 반면, 10년 이상 장기근속자는 3.5% 수준에 지나지 않는다. 비정규직의 근속기간은 상대적으로 짧은 현실이며, 근속에 따라 임금이 상승하는 연공급적 임금체계 하에서, 이로 인해 비정규직은 고용불안과 동시에 정규직과의 임금격차가 확대되는 불이익을 겪고 있는 것이다.

[표 20] 공공기관과 민간기업의 정규직과 비정규직 월평균임금 비교

(단위: 천원, %)

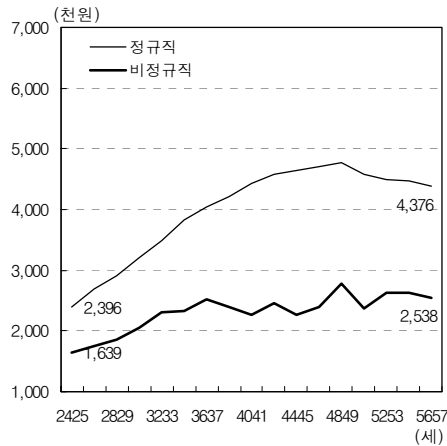
		민간기업			공공기관		
		정규직 (A)	비정규직 (B)	(B/A)	정규직 (A)	비정규직 (B)	(B/A)
성별	남자	4,149	2,421	58.4	5,486	2,316	42.2
	여자	3,003	1,755	58.4	3,696	1,754	47.5
학력별	고졸이하	3,094	1,765	57.0	4,987	1,745	35.0
	전문대졸	3,139	1,939	61.8	4,341	1,675	38.6
	대졸	4,402	2,372	53.9	4,829	1,753	36.3
	대학원졸	5,783	2,333	40.3	6,372	2,850	44.7
연령별	20~29세	2,630	1,677	63.8	2,523	1,385	54.9
	30~39세	3,713	2,281	61.4	3,963	2,431	61.3
	40~49세	4,607	2,409	52.3	5,734	3,093	53.9
	50~59세	4,483	2,558	57.1	6,727	2,864	42.6
근속 연수별	2년 미만	2,616	1,914	73.2	2,635	1,607	61.0
	2~5년미만	3,179	2,401	75.5	3,772	2,936	77.8
	5~10년미만	3,723	2,660	71.4	4,163	2,924	70.2
	10~20년미만	4,537	2,674	58.9	5,246	3,466	66.1
	20~30년미만	5,542	4,723	85.2	6,500	4,548	70.0
	30년이상	5,943	3,039	51.1	7,112	8,232	115.7
규모별	0~99인				4,146	2,405	58.0
	100-299인	3,133	2,053	65.5	4,706	2,011	42.7
	300-499인	3,657	1,934	52.9	5,623	2,294	40.8
	500인이상	4,554	2,139	47.0	5,094	2,037	40.0
직업별	관리직	6,095	5,892	96.7	6,361	3,514	55.2
	전문직	4,455	2,376	53.3	5,085	2,351	46.2
	사무직	4,013	1,896	47.2	5,033	1,775	35.3
	서비스직	2,965	1,996	67.3	3,917	1,037	26.5
	기능원	3,376	2,361	69.9	4,310	1,802	41.8
	장치,기계조작직	3,017	1,609	53.3	4,974	2,070	41.6
계		3,851	2,079	54.0	5,093	2,055	40.3

자료: 민간기업은 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」 원자료를, 공공기관은 국회예산정책처, 「공공기관 임금 현황 자료조사」 원자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

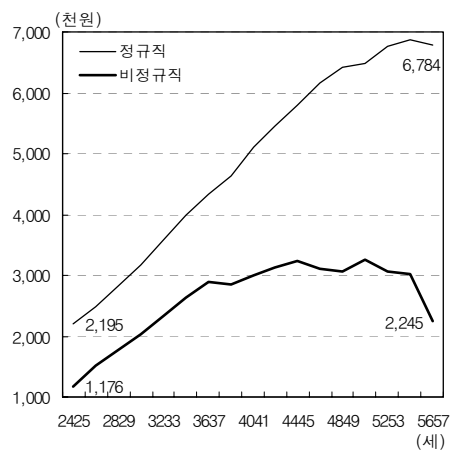
공공기관과 민간기업의 정규직과 비정규직 간의 연령-임금곡선을 비교해 보면, 민간기업에 비해 공공기관이, 비정규직에 비해 정규직의 연령에 따른 임금증가율이 높은 것으로 나타났다. 민간기업의 비정규직인 경우, 연령이 많아져도 임금의 증가폭은 상대적으로 가장 적은 반면, 공공기관의 정규직은 연령에 따라 임금이 크게 증가하는 것으로 나타났다. 20대에는 정규직 대비 비정규직 임금수준이 공공기관의 경우 54.9% 수준에서 30대에는 61.3%로 증가하다 40대 53.9%, 50대 42.6%로 하락한다.

[그림 6] 정규직과 비정규직 연령-임금곡선

(a) 민간기업



(b) 공공기관

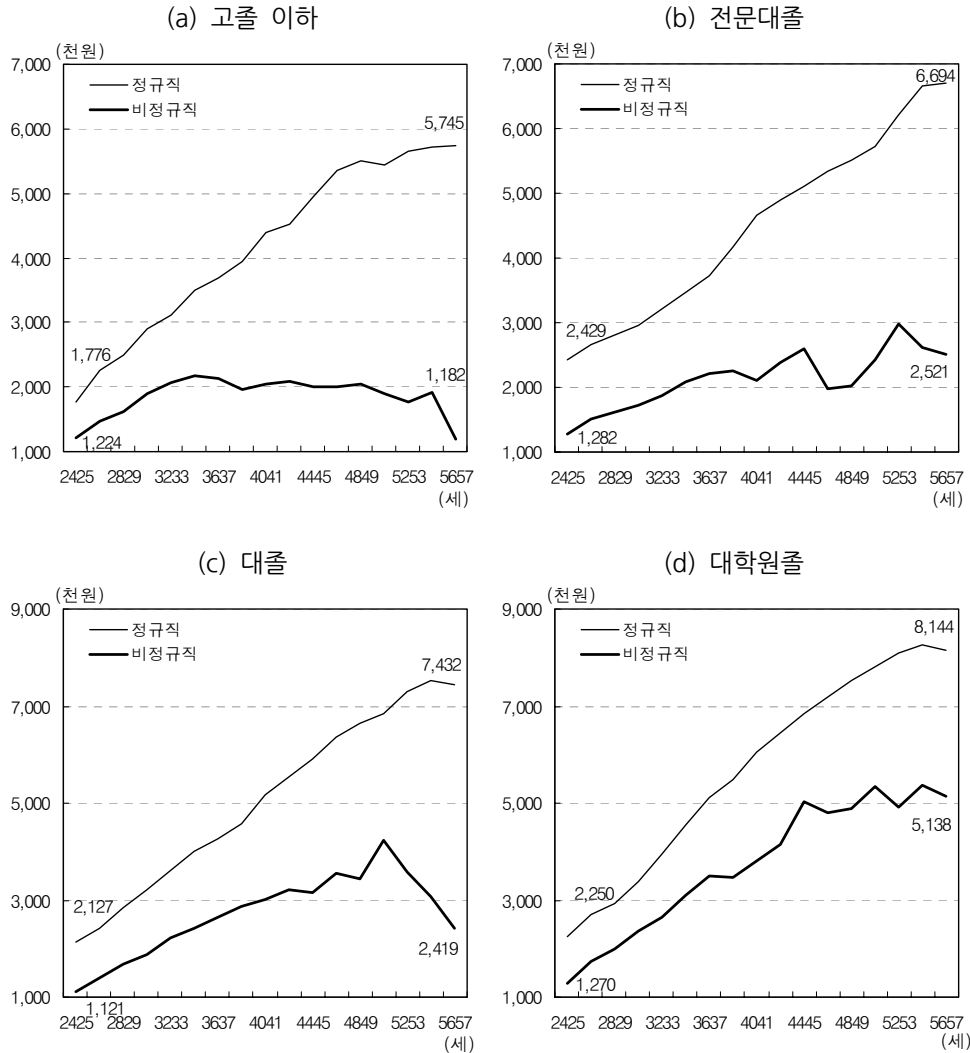


자료: 민간기업은 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」 원자료를, 공공기관은 국회예산정책처, 「공공기관 임금 현황 자료조사」 원자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

학력별로 공공기관의 정규직과 비정규직의 연령-임금곡선을 살펴보면, 학력이 낮을수록 정규직과 비정규직간의 임금격차는 더욱 큰 것으로 나타났다. 고졸 이하의 경우, 20대 비정규직 월평균급여는 122만원으로 정규직 월평균급여 178만원의 68.9% 수준이었다. 그러나 56~57세의 비정규직 월평균급여는 118만원으로 20대에 비해 오히려 낮아진 반면, 정규직 월평균급여는 575만원으로 20대에 비해 397만원이 많다. 그 결과 56~57세의 정규직 대비 비정규직 임금 비율은 20.5% 수준으로 하락한다. 이와 같은 현상은 모든 학력에서 유사하게 나타난다.

반면, 4년제 대학이나 대학원 졸업자의 경우, 정규직과 비정규직 간의 임금격차가 고졸이나 전문대졸에 비해 상대적으로 적은 편이며, 연령 증가에 따라 임금격차의 확대폭도 상대적으로 적다. 정규직 대비 비정규직 임금비율은 대졸은 20대 50.6%에서 56~57세 32.5% 수준으로 하락하지만, 고졸의 하락폭에 비해 적은 반면, 대학원졸은 56.4%에서 56~57세 63.1% 수준으로 오히려 높아진다.

[그림 7] 공공기관 학력별 정규직과 비정규직의 연령-임금곡선



자료: 국회예산정책처, 「공공기관 임금 현황 자료조사」 원자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

이와 같이, 모든 학력에서 정규직 대비 비정규직의 상대임금은 연령이 높을수록 하락하는 것으로 나타났는데, 특히 학력수준이 낮을수록 하락폭은 더욱 크다. 이는 공공기관의 고졸 이하 정규직의 경우 평균근속연수가 20.7년으로 다른 학력 정규직에 비해 6~8년이 더 길어 연공급의 혜택을 가장 크게 받고 있어 연공급 혜택을 받지 못하고 있는 비정규직과의 격차가 더욱 크기 때문인 것으로 파악된다.

[표 21] 고용형태별·학력별 평균근속년수

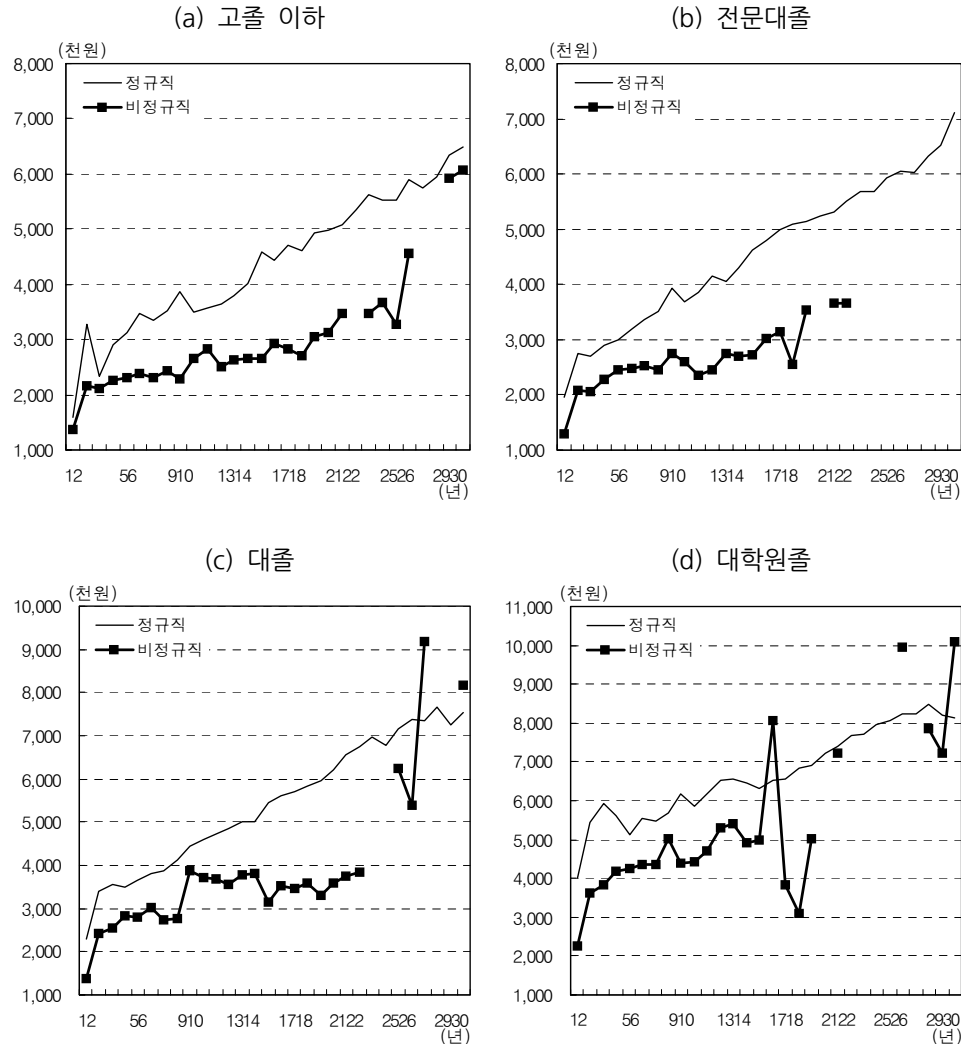
(단위: 년)

		고졸이하	전문대졸	대졸	대학원졸	계
공공기관	정규직	20.7	14.3	12.8	14.2	14.8
	비정규직	3.1	2.7	2.0	2.1	2.3
민간기업	정규직	11.3	7.9	7.9	9.9	9.3
	비정규직	2.0	1.8	2.1	3.3	2.2

자료: 국회예산정책처, 「공공기관 임금 현황 자료조사」 원자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

공공기관의 정규직과 비정규직 간의 근속-임금곡선을 살펴보면, 먼저 비정규직의 경우 20년 이상의 장기근속자가 거의 없어 근속-임금곡선을 완성할 수 없다는 점이 두드러진다. 또한 비정규직이 장기근속을 유지한다 하더라도 정규직에 비해 비정규직의 근속-임금곡선의 기울기가 완만하게 나타나 비정규직의 임금연공성이 상대적으로 약하다는 것을 알 수 있다. 결과적으로 공공기관 비정규직의 경우 정규직에 비해 상대적으로 약한 임금의 연공성과 짧은 근속기간으로 인해 정규직에 비해 이중적인 불이익을 겪고 있다고 볼 수 있다.

[그림 8] 공공기관 학력별 정규직과 비정규직의 근속-임금곡선



자료: 국회예산정책처, 「공공기관 임금 현황 자료조사」 원자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

3. 정규직과 비정규직 간 임금격차 추정

정규직과 비정규직 근로자 관측치를 모두 합하여 고용형태 더미를 포함하는 단일임금함수를 추정하였다. 추정은 민간기업과 공공기관을 모두 합한 경우와 민간기업과 공공기관을 각각 별도자료로 구성한 경우 등으로 나누어 이루어졌다.

먼저, 연령 계수의 추정결과를 살펴보면, 민간기업의 경우 연령이 한살 증가하

면, $(4.84\% - 0.6\% \times \text{연령})$ 만큼 임금이 증가하는 반면, 공공기관은 $(15.65\% - 0.17\% \times \text{연령})$ 만큼 임금이 증가하는 것으로 나타나 연령증가에 따른 임금증가속도는 공공기관에서 더 빠른 것으로 나타났다.²⁸⁾ 이는 연령-임금곡선에서 이미 살펴본 것과 동일한 결과이다.

근속년수 계수의 경우, 공공기관은 0.0228로 민간기업 0.0484에 비해 낮은 것으로 나타났다. 이는 근속년수 1년 증가 시 공공기관의 임금상승률은 2.28%이나 민간기업은 4.84%로 공공기관에 비해 민간기업의 임금이 더 빠르게 증가한다는 것이다. 이는 앞의 III장에서 살펴본 바와 같이, 민간기업에서는 일정기간 동안 승진 또는 승급하지 못하면 퇴직해야 하는 직급정년제가 운영되는 등의 방법을 통해 근속기간이 길어질수록 생산성이 높은 인력만 남게 되는 반면, 공공기관은 근속기간이 증가하더라도 자연감원을 제외한 인위적인 구조조정이 민간기업에 비해 상대적으로 적기 때문인 것으로 해석된다.

공공기관과 민간기업을 모두 합하여 추정한 결과, 고용형태더미의 계수는 -0.3615으로 추정되어, 성별, 연령, 근속년수, 학력, 직업, 산업을 모두 고려하더라도 비정규직이 정규직에 비해 36.15%를 적게 받고 있는 것으로 나타났다. 민간기업과 공공기관을 비교하면, 공공기관 고용형태더미에 대한 계수는 -0.5353로 추정되어 민간기업의 고용형태더미 계수 추정치 -0.3333에 비해 절대치가 더 큰 것으로 나타나 공공기관에서의 비정규직에 대한 임금격차가 더욱 큰 것으로 나타났다.

학력별로 민간기업과 공공기관을 나누어 고용형태 더미를 포함하는 단일임금수를 추정하였다. 추정 결과, 고용형태더미의 추정계수는 공공기관과 민간기업 양 부문 모든 학력에서 고용형태 더미변수 계수의 절대값이 매우 큰 것으로 추정되었다. 특히, 민간기업 대학원졸업자 -0.9145, 공공기관 대졸 -0.5713, 공공기관 전문대졸 -0.5223로 매우 높게 나타났다. 고용형태더미의 추정계수는 부문이나 학력뿐만 아니라 앞서 기술한 근속기간이 짧은데 기인하는 불이익 이외의 비정규직이라는 고용형태의 차이에서 오는 차별을 의미한다. 즉, 성별, 학력, 연령, 근속연수 등 인적속성과 직업, 산업 등 직무속성 등 모든 속성이 동일한 근로자가 단순히 비정규직이라는 이유만으로 정규직에 비해 임금을 적게 받고 있다는 것을 의미하는 것이다.

28) 25세의 경우 연령이 1세 증가하면 민간기업은 3.34%, 공공기관은 11.4%가 증가하며, 퇴직직전인 59세가 되면 연령 1세 증가하면 민간기업은 1.3%, 공공기관은 5.62% 증가하는 것으로 나타났다.

[표 22] 정규직과 비정규직 간 임금격차 추정결과

		전체	민간기업	공공기관
sex	성더미(남자=0,여자=1)	-0.1803*** (0.0028)	-0.1832*** (0.0030)	-0.0901*** (0.0037)
age	연령(세)	0.0540*** (0.0010)	0.0484*** (0.0010)	0.1565*** (0.0016)
agesq	연령제곱	-0.0006*** (0.0000)	-0.0006*** (0.0000)	-0.0017*** (0.0000)
tenure	근속년수	0.0347*** (0.0002)	0.0348*** (0.0002)	0.0228*** (0.0003)
regular	고용형태더미 (비정규직=1,정규직=0)	-0.3615*** (0.0040)	-0.3333*** (0.0043)	-0.5353*** (0.0058)
edu12	학력더미 (전문대졸=1,기타=0)	0.1526*** (0.0036)	0.1500*** (0.0038)	0.0960*** (0.0033)
edu13	학력더미 (4년제대졸=1,기타=0)	0.3429*** (0.0037)	0.3593*** (0.0041)	0.1437*** (0.0030)
edu14	학력더미 (대학원졸=1,기타=0)	0.4860*** (0.0045)	0.5012*** (0.0051)	0.3262*** (0.0037)
job111	직종더미(관리직=1,기타=0)	0.2431*** (0.0071)	0.2659*** (0.0100)	0.0892*** (0.0041)
job112	직종더미(전문직=1,기타=0)	0.2158*** (0.0037)	0.2120*** (0.0041)	0.1024*** (0.0035)
job113	직종더미(사무직=1,기타=0)	0.1417*** (0.0037)	0.1381*** (0.0039)	-0.0028 (0.0035)
job114	직종더미(서비스직=1,기타=0)	0.1687*** (0.0067)	0.1865*** (0.0077)	-0.1270*** (0.0054)
job115	직종더미(기능원=1,기타=0)	0.1017*** (0.0043)	0.1048*** (0.0046)	-0.0669*** (0.0043)
ind112	산업더미(제조업=1,기타=0)	0.0755*** (0.0069)	0.0244* (0.0112)	0.1041*** (0.0103)
ind113	산업더미(전기가스업=1,기타=0)	0.0698*** (0.0070)	-0.0038 (0.0117)	0.1730*** (0.0081)
ind114	산업더미(건설업=1,기타=0)	0.1034*** (0.0084)	0.0615*** (0.0126)	0.0582*** (0.0085)
ind115	산업더미(운수업=1,기타=0)	-0.0635*** (0.0072)	-0.1345*** (0.0115)	0.0790*** (0.0082)
ind116	산업더미(출판영상업=1,기타=0)	0.0800*** (0.0074)	0.0278* (0.0118)	0.0078 (0.0097)
ind117	산업더미(금융보험업=1,기타=0)	0.2487*** (0.0075)	0.1930*** (0.0119)	0.3150*** (0.0103)
ind118	산업더미(부동산임대업=1,기타=0)	0.0421*** (0.0084)	0.0093 (0.0126)	-0.0557*** (0.0117)
ind119	산업더미(전문과학=1,기타=0)	0.0977*** (0.0074)	0.0596*** (0.0118)	0.1045*** (0.0083)
ind120	산업더미(사업시설관리=1,기타=0)	-0.0796*** (0.0099)	-0.1340*** (0.0133)	-0.3156*** (0.0150)
ind121	산업더미(교육서비스업=1,기타=0)	-0.1054*** (0.0079)	-0.1704*** (0.0121)	-0.0135 (0.0105)
ind122	산업더미(보건업=1,기타=0)	0.0188* (0.0074)	-0.0333** (0.0118)	0.1355*** (0.0088)
ind123	산업더미(예술스포츠=1,기타=0)	0.0123 (0.0098)	0.0084 (0.0142)	0.1850*** (0.0111)
_cons	상수항	6.3846*** (0.0201)	6.5487*** (0.0230)	4.3018*** (0.0351)
N	표본수	553,148	326,237	226,911
Adj_R2	조정 설명계수	0.5114	0.5100	0.5628
F	F값	10,907	8,208	7,966

자료: 국회예산정책처.

[표 23] 학력별 정규직과 비정규직 간 임금격차 추정결과

		고졸		전문대졸	
		민간기업	공공기관	민간기업	공공기관
sex	성더미(남자=0, 여자=1)	-0.2628*** (0.0055)	-0.2005*** (0.0077)	-0.1075*** (0.0058)	-0.1092*** (0.0071)
age	연령(세)	0.0213*** (0.0018)	0.1321*** (0.0040)	0.0515*** (0.0022)	0.0812*** (0.0029)
agesq	연령제곱	-0.0004*** (0.0000)	-0.0015*** (0.0000)	-0.0006*** (0.0000)	-0.0009*** (0.0000)
tenure	근속년수	0.0430*** (0.0003)	0.0292*** (0.0004)	0.0351*** (0.0005)	0.0302*** (0.0007)
regular	고용형태더미 (비정규직=1, 정규직=0)	-0.1725*** (0.0092)	-0.4713*** (0.0138)	-0.2395*** (0.0084)	-0.5223*** (0.0129)
job111	직종더미(관리직=1, 기타=0)	0.2234*** (0.0381)	0.0345*** (0.0091)	0.1175*** (0.0271)	0.0266* (0.0123)
job112	직종더미(전문직=1, 기타=0)	0.1792*** (0.0088)	0.0367*** (0.0078)	0.1784*** (0.0080)	0.0893*** (0.0085)
job113	직종더미(사무직=1, 기타=0)	0.0978*** (0.0065)	0.0019 (0.0064)	0.0800*** (0.0079)	-0.0525*** (0.0077)
job114	직종더미(서비스직=1, 기타=0)	0.1963*** (0.0118)	-0.0364*** (0.0064)	0.1789*** (0.0150)	-0.0403*** (0.0101)
job115	직종더미(기능원=1, 기타=0)	0.0847*** (0.0056)	-0.0440*** (0.0052)	0.0958*** (0.0094)	-0.0367*** (0.0099)
ind112	산업더미(제조업=1, 기타=0)	-0.0173 (0.0139)	0.1879*** (0.0147)	0.0382 (0.0312)	0.1385*** (0.0255)
ind113	산업더미(전기가공업=1, 기타=0)	0.0587*** (0.0170)	0.1848*** (0.0084)	0.1023** (0.0322)	0.1502*** (0.0205)
ind114	산업더미(건설업=1, 기타=0)	0.1210*** (0.0232)	0.0986*** (0.0117)	0.1032** (0.0350)	-0.0047 (0.0226)
ind115	산업더미(운수업=1, 기타=0)	-0.2096*** (0.0143)	0.0809*** (0.0085)	0.0535 (0.0318)	0.0773*** (0.0209)
ind116	산업더미(출판영상업=1, 기타=0)	0.0514** (0.0198)	-0.1927*** (0.0141)	0.0459 (0.0322)	0.0980*** (0.0262)
ind117	산업더미(금융보험업=1, 기타=0)	0.2870*** (0.0182)	0.1592*** (0.0380)	0.1117*** (0.0328)	0.1520*** (0.0403)
ind118	산업더미(부동산임대업=1, 기타=0)	0.0709*** (0.0203)	-0.1261*** (0.0169)	0.1108** (0.0373)	-0.2060*** (0.0275)
ind119	산업더미(전문과학=1, 기타=0)	0.0513* (0.0230)	0.1053*** (0.0112)	0.0394 (0.0330)	0.0525* (0.0213)
ind120	산업더미(사업시설관리=1, 기타=0)	-0.1834*** (0.0185)	-0.3344*** (0.0167)	-0.0216 (0.0336)	-0.3375*** (0.0359)
ind121	산업더미(교육서비스업=1, 기타=0)	-0.0525* (0.0206)	0.0565* (0.0238)	-0.0749* (0.0329)	-0.0331 (0.0328)
ind122	산업더미(보건업=1, 기타=0)	-0.1164*** (0.0163)	0.0864*** (0.0115)	-0.0931** (0.0316)	0.0518* (0.0214)
ind123	산업더미(예술스포츠=1, 기타=0)	0.0015 (0.0209)	0.3804*** (0.0168)	-0.0164 (0.0347)	0.3575*** (0.0236)
_cons	상수항	7.2170*** (0.0381)	4.8860*** (0.0925)	6.6215*** (0.0489)	6.0320*** (0.0659)
N	표본수	112,243	42,945	56,540	34,718
Adj_R2	조정 설명계수	0.5055	0.6355	0.4455	0.6028
F	F값	3,723	1,695	1,450	1,789

[표 23] 학력별 정규직과 비정규직 간 임금격차 추정결과 - 계속

		대출		대학원졸	
		민간기업	공공기관	민간기업	공공기관
sex	성더미(남자=0, 여자=1)	-0.0817*** (0.0044)	-0.0379*** (0.0059)	-0.0527*** (0.0074)	-0.0852*** (0.0077)
age	연령(세)	0.0923*** (0.0019)	0.1923*** (0.0025)	0.0730*** (0.0036)	0.1713*** (0.0035)
agesq	연령제곱	-0.0009*** (0.0000)	-0.0021*** (0.0000)	-0.0006*** (0.0000)	-0.0017*** (0.0000)
tenure	근속년수	0.0188*** (0.0004)	0.0236*** (0.0005)	0.0069*** (0.0007)	0.0122*** (0.0005)
regular	고용형태더미 (비정규직=1, 정규직=0)	-0.3862*** (0.0058)	-0.5713*** (0.0093)	-0.9145*** (0.0115)	-0.4454*** (0.0111)
job111	직종더미(관리직=1, 기타=0)	0.3100*** (0.0129)	0.1286*** (0.0063)	0.1524*** (0.0278)	0.1986*** (0.0102)
job112	직종더미(전문직=1, 기타=0)	0.3067*** (0.0085)	0.1164*** (0.0051)	0.0963*** (0.0208)	0.1745*** (0.0095)
job113	직종더미(사무직=1, 기타=0)	0.2202*** (0.0084)	0.0230*** (0.0054)	0.0659** (0.0212)	0.0483*** (0.0105)
job114	직종더미(서비스직=1, 기타=0)	0.1853*** (0.0151)	-0.2462*** (0.0100)	0.1377** (0.0448)	-0.0465 (0.0288)
job115	직종더미(기능원=1, 기타=0)	0.1448*** (0.0125)	-0.0488*** (0.0114)	0.0371 (0.0366)	-0.0894*** (0.0225)
ind112	산업더미(제조업=1, 기타=0)	0.2760*** (0.0263)	0.0986*** (0.0200)	0.1589 (0.0869)	-0.0074 (0.0212)
ind113	산업더미(전기가스업=1, 기타=0)	0.2864*** (0.0265)	0.1762*** (0.0162)	0.108 (0.0870)	0.0915*** (0.0198)
ind114	산업더미(건설업=1, 기타=0)	0.2779*** (0.0268)	0.0696*** (0.0165)	0.1497 (0.0874)	0.0052 (0.0194)
ind115	산업더미(운수업=1, 기타=0)	0.2544*** (0.0268)	0.0687*** (0.0166)	0.1369 (0.0880)	0.0041 (0.0207)
ind116	산업더미(출판영상업=1, 기타=0)	0.2437*** (0.0264)	0.0849*** (0.0170)	0.1986* (0.0873)	-0.0601** (0.0216)
ind117	산업더미(금융보험업=1, 기타=0)	0.4308*** (0.0265)	0.3071*** (0.0172)	0.4735*** (0.0875)	0.3305*** (0.0202)
ind118	산업더미(부동산임대업=1, 기타=0)	0.2165*** (0.0267)	0.0584** (0.0211)	0.129 (0.0877)	0.1319*** (0.0303)
ind119	산업더미(전문과학=1, 기타=0)	0.3055*** (0.0264)	0.0848*** (0.0165)	0.2858*** (0.0868)	0.0877*** (0.0196)
ind120	산업더미(사업시설관리=1, 기타=0)	0.0902** (0.0280)	-0.3306*** (0.0306)	-0.0821 (0.0915)	-0.2063 (0.1173)
ind121	산업더미(교육서비스업=1, 기타=0)	0.0581* (0.0266)	0.0403* (0.0204)	0.0182 (0.0871)	-0.1128*** (0.0211)
ind122	산업더미(보건업=1, 기타=0)	0.2304*** (0.0268)	0.1551*** (0.0171)	0.3718*** (0.0877)	0.1179*** (0.0210)
ind123	산업더미(예술스포츠=1, 기타=0)	0.2044*** (0.0302)	0.1057*** (0.0199)	-0.0275 (0.0932)	0.0475 (0.0248)
_cons	상수항	5.5977*** (0.0444)	3.6978*** (0.0566)	6.2925*** (0.1147)	4.1273*** (0.0810)
N	표본수	120,173	101,552	37,281	47,696
Adj_R2	조정 설명계수	0.4542	0.5682	0.5196	0.4923
F	F값	3,343	4,449	1,012	1,480

자료: 국회예산정책처.

부문별, 학력별로 비정규직 남성의 연령과 근속 등 인적속성이 평균값을 갖는 근로자가 정규직으로 채용되었을 경우를 가정하고 특정 산업과 직업을 선택하여 위의 학력별 임금함수 추정결과를 이용하여 정규직과 비정규직 간 순임금격차를 계산하였다. 산업과 직업을 어떤 것을 선택하는가 여부는 정규직과 비정규직의 각 임금 수준에는 영향을 미칠 수 있지만, 정규직과 비정규직 간 순임금격차에는 크게 영향을 미치지 않는다.

계산 결과, 모든 학력에서 정규직과 비정규직 간 순임금격차가 존재하는 것으로 나타났다. 즉, 민간기업의 고졸이하의 운수업, 기계장치조작직에 근무하는 비정규직은 같은 인적속성을 갖고 같은 일을 하는 정규직에 비해 월평균 22만 6000원을 적게 받고 있다는 것을 뜻한다.

공공기관의 경우, 정규직과 비정규직 간 임금격차는 학력에 따라 다소간의 차이는 있지만 대체로 비정규직은 같은 인적속성을 갖고 같은 일을 하고 있음에도 불구하고 비정규직이라는 고용형태상의 차이로 인하여 학력별로 월평균 84만 7,000원 ~ 129만 1,000원 정도 적게 받고 있는 것으로 나타났다.

[표 24] 임금함수 추정을 통한 학력별 정규직-비정규직 월평균 순임금격차

(단위: 천원)

		고졸 이하	전문대졸	대졸	대학원 이상
	산업 및 직업 가정	운수업 기계장치 조작직	전기가스업 사무직	금융보험업 사무직	전문과학 기술서비스 업 전문직
민간기업	정규직 임금(A)	1,429	2,545	3,740	5,285
	비정규직 임금(B)	1,203	2,003	2,542	2,118
	순임금격차(B - A)	-226	-542	-1,198	-3,167
공공기관	정규직 임금(C)	2,253	2,418	2,566	3,592
	비정규직 임금(D)	1,406	1,434	1,449	2,301
	순임금격차(D - C)	-847	-984	-1,117	-1,291

주: 비정규직 남성의 평균연령 및 평균근속을 가정하였음.

자료: 국회예산정책처.

4. 정규직과 비정규직 간 임금격차 요인분해

정규직과 비정규직 간 임금격차를 언급할 때에 기본적인 기준은 같은 인적 및 직무 속성을 지닌 노동에 대해 동일한 임금을 지급하는 것인가이다. 이를 살펴보기 위해 정규직과 비정규직 간 임금격차를 성, 연령 및 근속연수, 학력 등 인적속성과 직종, 산업 중 직무속성 등 속성의 차이에 기인하는 부분과 이들 차이에 대한 보상에 기인하는 부분으로 분해할 수 있다. 이 때, 속성의 차이에 기인하는 임금격차는 차이라는 관점에서 불공정과는 거리가 있으며, 정규직과 비정규직 간 불공정한 차별로 언급할 수 있는 부분은 후자인 속성의 차이에 대한 보상의 차이 부분이다. 정규직과 비정규직 간 임금격차 요인분해의 기본적인 방식은 앞의 IV장에서 공공기관과 민간기업간 임금격차 요인분해 방식과 동일하기 때문에 상세한 설명은 생략한다.

먼저, 공공기관의 정규직과 비정규직의 임금함수를 별도로 추정한 결과를 살펴보면, 비정규직의 경우 연령과 근속연수의 상승에 따른 임금증가율이 오히려 정규직보다 높은 것으로 나타난다. 이는 비정규직 역시 장기근속이 보장되기만 하면 임금수준이 향상될 수 있음을 의미한다.

반면, 민간기업의 정규직과 비정규직의 임금함수를 별도로 추정한 결과는 공공기관과는 달리 비정규직의 경우 연령과 근속연수의 상승에 따른 임금증가율이 정규직보다 낮은 것으로 나타난다. 이는 민간기업의 경우 장기근속이 보장된다 하더라도 임금상승률은 정규직에 비해 높지 않음을 의미한다.

[표 25] 공공기관 개별모형 추정결과 및 평균값

변수	내용	추정계수			평균값	
		통합 (B*)	정규직 (Bre)	비정규직 (Birre)	정규직 (Xre)	비정규직 (Xirre)
Inwage	로그월평균임금				8.4171	7.2800
sex	성더미(남자=0,여자=1)	-0.1129***	-0.1197***	-0.0022	0.2198	0.4654
age	연령(세)	0.1936***	0.1346***	0.1600***	41.6107	32.3765
agesq	연령제곱	-0.0021***	-0.0014***	-0.0018***	1,809.2800	1,120.0400
tenure	근속년수	0.0300***	0.0207***	0.0981***	14.8317	2.3111
edu12	학력더미(전문대졸=1,기타=0)	0.1200***	0.0763***	0.1248***	0.1542	0.1437
edu13	학력더미(4년제대졸=1,기타=0)	0.1774***	0.1453***	0.1011***	0.4513	0.4216
edu14	학력더미(대학원졸=1,기타=0)	0.3472***	0.3114***	0.3597***	0.1997	0.2863
job111	직종더미(관리직=1,기타=0)	0.1096***	0.0829***	0.1963**	0.1238	0.0111
job112	직종더미(전문직=1,기타=0)	0.1250***	0.0901***	0.2161***	0.4037	0.5380
job113	직종더미(사무직=1,기타=0)	0.0060	-0.0004	-0.0277	0.2126	0.1949
job114	직종더미(서비스직=1,기타=0)	-0.0948***	-0.0562***	-0.4125***	0.0626	0.0857
job115	직종더미(기능원직=1,기타=0)	-0.1012***	-0.0987***	-0.0162	0.0666	0.1374
ind112	산업더미(제조업=1,기타=0)	0.0925***	0.0907***	0.6789***	0.0114	0.0019
ind113	산업더미(전기가스업=1,기타=0)	0.1694***	0.1658***	0.6677***	0.2140	0.0040
ind114	산업더미(건설업=1,기타=0)	0.0361***	0.0523***	0.4108***	0.0904	0.0424
ind115	산업더미(운수업=1,기타=0)	0.0701***	0.0618***	0.2200**	0.1847	0.0326
ind116	산업더미(출판영상업=1,기타=0)	-0.0908***	-0.0793***	0.4363***	0.0186	0.0523
ind117	산업더미(금융보험업=1,기타=0)	0.3008***	0.3325***	0.4267***	0.0334	0.0266
ind118	산업더미(부동산임대업=1,기타=0)	-0.0442***	-0.0908***	0.5618***	0.0191	0.0097
ind119	산업더미(전문과학=1,기타=0)	0.0112	0.0882***	0.4071***	0.1962	0.4518
ind120	산업더미(사업시설관리=1,기타=0)	-0.4438***	-0.5272***	0.4040***	0.0062	0.0305
ind121	산업더미(교육서비스업=1,기타=0)	-0.0754***	-0.0785***	0.5345***	0.0194	0.0339
ind122	산업더미(보건업=1,기타=0)	0.1328***	0.1281***	0.4541***	0.1563	0.2217
ind123	산업더미(예술스포츠=1,기타=0)	0.1119***	0.3064***	0.2652***	0.0335	0.0875
cons	상수항	3.4285***	4.7644***	3.2211***	1.0000	1.0000
N		226,911	199,034	27,877		
Adj_R2		0.5232	0.4872	0.3486		
F		7,700	6,000	544		

주: * - $p < 0.05$, ** - $p < 0.01$, *** - $p < 0.001$.

자료: 국회예산정책처.

[표 26] 민간기업 개별모형 추정결과 및 평균값

변수	내용	추정계수			평균값	
		통합 (B*)	정규직 (Bre)	비정규직 (Birre)	정규직 (Xre)	비정규직 (Xirre)
lnwage	로그월평균임금				8.1016	7.4418
sex	성더미(남자=0,여자=1)	-0.1991***	-0.1816***	-0.1598***	0.2601	0.5141
age	연령(세)	0.0567***	0.0523***	0.0345***	38.0214	34.4154
agesq	연령제곱	-0.0007***	-0.0007***	-0.0003***	1529.6800	1291.3800
tenure	근속년수	0.0385***	0.0358***	0.0268***	9.3362	2.1651
edu12	학력더미(전문대졸=1,기타=0)	0.1530***	0.1375***	0.1774***	1.1081	0.2178
edu13	학력더미(4년제대졸=1,기타=0)	0.3817***	0.3665***	0.3304***	1.4590	0.3203
edu14	학력더미(대학원졸=1,기타=0)	0.5201***	0.5327***	0.2214***	0.8750	0.1431
job111	직종더미(관리직=1,기타=0)	0.2653***	0.2567***	0.7232***	0.4097	0.0030
job112	직종더미(전문직=1,기타=0)	0.2131***	0.1969***	0.3161***	1.4220	0.3374
job113	직종더미(사무직=1,기타=0)	0.1260***	0.1237***	0.1872***	1.3269	0.3379
job114	직종더미(서비스직=1,기타=0)	0.1308***	0.1335***	0.2370***	0.4863	0.1011
job115	직종더미(기능원직=1,기타=0)	0.0899***	0.0871***	0.0948***	0.7718	0.0832
ind112	산업더미(제조업=1,기타=0)	0.0343**	0.0141	-0.1402*	0.4421	0.1388
ind113	산업더미(전기가스업=1,기타=0)	-0.0174	-0.0136	-0.2455***	0.0126	0.0039
ind114	산업더미(건설업=1,기타=0)	0.0236	0.0031	0.0723	0.0438	0.0885
ind115	산업더미(운수업=1,기타=0)	-0.1290***	-0.1541***	-0.0748	0.0865	0.0733
ind116	산업더미(출판영상업=1,기타=0)	0.0153	0.0240*	-0.2424***	0.0577	0.0501
ind117	산업더미(금융보험업=1,기타=0)	0.1573***	0.1845***	-0.0210	0.0415	0.0788
ind118	산업더미(부동산임대업=1,기타=0)	-0.0074	-0.0231	-0.0146	0.0084	0.0111
ind119	산업더미(전문과학=1,기타=0)	0.0400**	0.0598***	-0.1830***	0.1058	0.1200
ind120	산업더미(사업시설관리=1,기타=0)	-0.1342***	-0.1667***	-0.1695**	0.0674	0.1154
ind121	산업더미(교육서비스업=1,기타=0)	-0.2741***	0.0126	-0.6178***	0.0346	0.1855
ind122	산업더미(보건업=1,기타=0)	-0.0344**	-0.0491***	-0.1671**	0.0940	0.1146
ind123	산업더미(예술스포츠=1,기타=0)	-0.0461**	-0.0394**	-0.0827	0.0042	0.0197
cons	상수항	6.3484***	6.5163***	6.5340***	1.0000	1.0000
N		326,237	264,994	61,243		
Adj_R2		0.4879	0.5019	0.2190		
F		8,200	6,700	360		

주: * - $p < 0.05$, ** - $p < 0.01$, *** - $p < 0.001$.

자료: 국회예산정책처.

정규직과 비정규직간 임금격차는 공공기관 304만원(정규직 임금 대비 59.7%), 민간기업 177만원(정규직 임금 대비 46.0%)으로, 공공기관에서 더욱 큰 것으로 나타났다. 공공기관의 정규직과 비정규직간 임금격차 304만원을 요인별로 분해해 보면, 비정규직의 인적속성 및 직무속성의 차이에 따른 임금격차는 207만원(정규직 임금

대비 40.6%)이고, 나머지 97만원(정규직 임금 대비 19.1%)은 동일한 인적속성 및 직무속성에 대해 보상률의 차이에 기인하는 것이다. 앞서 본 바와 같이, 보상률 차이에 기인하는 임금격차는 동일한 인적 및 직무속성을 갖고 있는 정규직에 비해 비정규직이 음(-)의 순임금격차를 보이는 것으로서 비정규직에 대한 차별로 해석될 수 있다.

[표 27] 정규직과 비정규직 임금격차 요인분해

	속성의 차이 $[\sum(\overline{X_{re}} - \overline{X_{irre}})\hat{\beta}_*]$		보상률 차이 $[\sum(\hat{\beta}_{re} - \hat{\beta}_*)\overline{X_{re}} - \sum(\hat{\beta}_{irre} - \hat{\beta}_*)\overline{X_{irre}}]$		계	
	(천원)	(%)	(천원)	(%)	(천원)	(%)
공공기관	-2,067.4	-40.6	-970.8	-19.1	-3,038.2	-59.7
민간기업	-1,663.6	-43.2	-108.4	-2.8	-1,772.0	-46.0

자료: 국회예산정책처.

민간기업의 경우, 정규직과 비정규직간 임금격차는 177만원(정규직 임금 대비 46.0%)으로, 비정규직의 인적속성 및 직무속성이 정규직에 비해 열위에 있기 때문에 발생하는 속성의 차이에 따른 임금격차는 166(정규직 임금 대비 43.2%)만원이고, 나머지 11만원(정규직 임금 대비 2.8%)은 동일한 인적속성 및 직무속성에 대해 단지 비정규직이라는 이유로 차별하였기 때문에 발생하였다. 민간기업에 비해 공공기관에서 비정규직에 대한 차별이 더 많음을 보여주고 있다.

V. 결론 및 시사점

본 평가에서는 공공기관과 민간기업의 개인별 임금자료를 이용하여 양 부문 정규직의 임금수준과 임금체계를 비교하는 실증분석을 수행하였다. 이에 더하여 양 부문의 정규직과 비정규직 간 임금격차에 대한 실증분석도 함께 수행하였다.

민간기업 대비 공공기관은 근속년수가 높고, 평균임금은 124만원(32.2%) 높아

공공기관은 민간기업에 비해 평균 124만원(32.2%) 임금이 높은 것으로 나타났다. 공공기관은 민간기업에 비해 고학력자 비중이 높고 남성이 많고 관리직, 전문직, 사무직 등 고임금직종에 종사하는 근로자 비중이 높은 등 민간기업과 속성의 차이를 보이고 있다. 그 중에서도 가장 중요하게 차이를 보이는 것은 연령과 근속년수이다. 공공기관 정규직 근로자의 평균 연령은 41.6세로 민간기업 38.0세에 비해 3.6세가 많다. 근속년수는 공공기관이 14.8년으로 민간기업 9.3년에 비해 5.5년이 길다. 특히, 연령이 많아질수록 근속년수의 차이는 더욱 크게 벌어지기 때문에, 연령이 많을수록 임금격차는 더욱 크다.

부문별 회귀분석에서는 공공기관과 민간기업 간의 순임금격차가 14만원

단일임금함수 추정의 경우 각 부분의 임금함수가 동일하다고 가정하고 있다. Chow검정 결과 각 부문 간 임금함수가 동일하지 않은 것으로 나타나, 각 부문으로 나누어 개별회귀분석을 수행하고 그 결과와 각 부문별 평균값을 이용하여 임금분해를 수행하였다.

분석 결과, 공공기관과 민간기업간 전체 임금격차는 124만원(32.2%)중 110만원(28.5%)은 성별, 연령, 근속년수, 학력 등 인적속성과 산업, 직업 등 직무속성의 차이에 기인하며, 나머지 14만원(3.7%)이 공공기관과 민간기업 간의 순임금격차이다. 즉, 공공기관 근로자는 모든 인적 및 직무속성이 동일할 경우, 민간기업에서 근무하는 것보다 공공기관에서 근무함으로써 월평균 14만원의 임금을 더 받고 있다는 것이다.

고용안정성의 차이로 인한 근속년수의 차이가 임금격차를 설명하는 가장 중요한 요인

부문별 회귀분석 결과에서 가장 두드러진 차이를 보이는 것은 연령이다. 연령과 연령제곱의 추정계수까지 고려할 경우, 연령이 1세 증가할 경우 임금증가율은 공공기관이 24세에 10.1%, 민간기업이 3.6%로 공공기관의 증가율이 훨씬 크다. 반면, 근속년수의 추정계수는 공공기관이 0.0207, 민간기업 0.0358로 민간기업이 더 높아 연령과는 다른 양상을 보여주고 있다.

이는 공공기관의 경우 고용이 안정적이기 때문에 연령이 많아짐에 따라 근속기간도 자동적으로 증가하는 반면, 민간기업은 직급이 높아질수록 생산성이 높은 인력만을 남기는 방식으로 상시적인 구조조정이 이루어지는 경우가 많아 연령이 많아진다 하더라도 근속년수의 증가속도는 낮다. 따라서 근속년수 증가에 따른 임금상승률은 민간기업이 더 높더라도, 공공기관과 민간기업 간의 근속년수와 연령의 차이로 인해 공공기관의 임금수준은 더욱 높아지는 것으로 해석될 수 있다. 결과적으로 연공급적 임금체계를 유지하고 있는 현실에서, 공공기관과 민간기업 간의 고용안정성의 차이로 인한 근속년수의 차이가 양 부문간의 임금격차를 설명하는 가장 중요한 요인이라는 것이다.

공공기관의 고졸 이하, 전문대졸이 민간기업 대비 46만원, 27만원 더 받고 고용안정도 보장받아

학력별, 산업별, 직종별 등으로 분류하여 단일임금함수를 추정하는 방식으로 공공기관과 민간기업 간의 순임금격차를 추정하였다. 학력별로 보면, 공공기관의 고졸 이하와 전문대졸의 경우, 민간기업에 비해 근속년수도 길고 임금수준도 높은 편이다. 공공기관 고졸이하의 월평균임금은 499만원으로, 민간기업 310만원에 비해 61.2% 높은 수준이다. 전문대졸은 공공기관 434만원으로, 민간기업 314만원 비해 38.3% 높다. 고졸이하와 전문대졸의 경우 인적 및 직무속성의 차이를 고려하여 회귀분석을 한 결과, 고졸이하와 전문대졸에서 공공기관 부문더미 추정계수가 양(+)의 값을 갖는 것으로 나와, 모든 속성이 동일할 경우 고졸이하와 전문대졸은 민간기업에 근무하는 것보다 공공기관에 근무하는 것이 월평균 각각 46만원, 27만원씩 많이 받는 것

으로 나타났다. 직업별로는 관리직과 기계장치조작직에서, 산업별로는 전기가스와 운수업에서 공공기관이 민간기업에 비해 임금을 더 많이 받고 있는 것으로 나타났다.

공공기관 고졸이하 및 전문대졸의 경우, 민간기업의 학력별 임금격차가 학력별 생산성 차이에 비해 과한 것에 대한 반증일 수도 있다. 만약 그렇다고 한다면, 동일한 속성을 가진 공공기관 고졸이하 및 전문대졸자의 임금이 민간기업에 비해 높다고 하는 것은 오히려 학력간 임금격차의 문제를 해소하는 측면이 있다는 점에서 긍정적으로 해석될 수 있다. 그러나 최근 우리나라의 학력별 임금격차가 외국에 비해 크지 않다는 점, 최근 학력별 임금격차가 지속적으로 축소되어온 점을 고려할 때, 공공기관 고졸이하 및 전문대졸의 민간기업 대비 양(+)의 순임금격차가 존재한다는 것은 재고의 여지가 있다. 특히, 공공기관 직원의 경우, 양(+)의 순임금격차가 존재함과 동시에, 상당히 높은 수준의 고용안정성도 보장받고 있다는 것은 가장 중요한 근로조건 두 가지 측면에서 민간기업에 비해 상대적으로 유리하다는 것을 의미한다. 이는 직업별 분석에서 관리직과 기계장치조작직, 산업별 분석에서 전기가스와 운수업 근로자들에게도 마찬가지이다. 향후, 고용안정성을 보장받음과 동시에 임금수준까지 높은 공공기관 근로자에 대해, 이들의 생산성, 민간기업 근로자와 비교하여 임금수준이 적절한지에 대한 보다 면밀한 검토가 필요하다.

정규직과 비정규직 간의 임금격차가 공공기관 59.7%, 민간기업 46.0%이고, 이는 근속년수의 차이로 발생

고용안정성이 가장 크게 대비되는 집단은 정규직과 비정규직 간이다. 본 평가에서는 연공급적 임금체계 하에서 고용안정성의 차이가 임금격차에 얼마나 크게 영향을 미치는지 살펴보기 위해 정규직과 비정규직 간의 임금격차를 민간기업과 공공기관을 대비하여 분석하였다. 공공기관 비정규직의 평균임금은 정규직의 40.3%로 민간기업 54.0%에 비해 크게 낮은 수준이다. 정규직과 비정규직 간의 임금격차를 설명하는 가장 중요한 요인 중의 하나는 근속기간의 차이이다. 연공급 임금체계 하에서 근속기간이 길수록 임금수준은 상승하는 구조를 갖고 있다. 공공기관 정규직은 퇴직 직전인 58세가 되면 근속년수가 27.4년으로 증가하면서 월평균임금이 678만원으로 상승하지만, 비정규직은 근속년수가 4.0년에 머무르면서 월평균임금은 225만원에 그치고 있다. 민간기업의 정규직과 비정규직 간에도 정도는 다소 약하지만, 공공기관과 유사한 양상을 보이고 있다.

속성의 차이를 고려하더라도 공공기관 비정규직이 19.1%, 민간기업 비정규직이 2.8% 적게 받아, 공공기관에서 비정규직에 대한 임금차별 시정 노력 필요

정규직과 비정규직 간 순임금격차를 추계하기 위해 정규직과 비정규직을 포함한 단일임금함수를 추정한 결과, 고용형태더미의 계수는 최소 민간기업 -0.3333, 공공기관 -0.5353으로 나타났다. 이는 성별, 연령, 근속년수, 학력, 직종, 산업 등 모든 속성이 동일하더라도, 비정규직이기 때문에 민간기업에서는 33.33%, 공공기관에서는 53.53% 임금을 적게 받고 있다는 것을 의미한다.

정규직과 비정규직의 임금함수를 각각 추정하여 임금격차 요인분해를 수행하였다. 공공기관의 경우 정규직과 비정규직 전체 임금격차 59.7% 중 직무속성의 차이에 기인하는 부분이 40.6%로 많은 부분을 차지하고 있으나, 동일한 인적속성 및 직무속성을 갖고 있다 하더라도 단지 비정규직이라는 이유로 정규직 대비 19.1% 임금을 적게 받는 것으로 나타났다.

속성의 차이 중 가장 중요한 차이는 연령과 근속년수의 차이로 파악된다. 공공기관 정규직의 연령은 41.6세인데 비해 비정규직은 32.4세로 9.2년이 차이가 나며, 근속년수는 정규직 14.8년, 비정규직 2.3년으로 12.5년이 차이가 난다. 연령이 어리고 근속년수가 짧기 때문에 임금을 적게 받는다는 것은 일견 정당해보일 수 있다. 그러나 공공기관 비정규직의 경우 연령이 많아진다고 하더라도 근속기간이 여전히 짧은 것으로 나타나 임금은 여전히 낮은 수준에 머무르고 있어, 연령이 많아질수록 정규직과 비정규직 간의 임금격차는 더욱 확대된다. 비정규직은 연령이 높아지더라도 근속년수가 크게 증가하지 않는 현실에서, 연공급적 임금체계를 강하게 유지하고 있는 한 정규직과 비정규직 간의 임금격차를 축소할 수 있는 여지는 크지 않다.

반면, 민간기업의 경우, 속성의 차이에 기인하는 부분인 43.2%, 보상을 차이를 단순히 비정규직이라는 이유로 인한 순임금격차는 2.8%로, 공공기관에 비해 훨씬 작은 것으로 나타났다. 이는 공공기관이 모범적 고용주(model employer)로서 노동시장 내에 존재하는 부당한 차별을 앞장서 시정하는 역할을 수행해야 하는데 본 논문의 분석결과는 오히려 공공기관에서 비정규직에 대한 차별이 더욱 크다는 점을 보여주고 있다.

아담 스미스(A. Smith)의 보상적 임금격차이론에 따르면, 임금 외적인 불리한 측면을 상쇄하기 위해 근로조건이 불리한 직무에 종사하는 노동자에게 보다 높은

임금을 제공해준다. 그러나 현실 속에서 비정규직은 오히려 고용안정성 측면에서도 정규직에 비해 불리한 입장이면서 동시에 임금수준도 정규직보다 낮은 상황이며, 특히 공공기관에서 그 정도가 더욱 크다는 것이다. 따라서 공공기관은 모범적 고용주로서 비정규직의 정규직 대비 상대임금을 높이려는 노력이 필요하다. 비정규직은 연령이 높아지더라도 근속년수가 크게 증가하지 않는 현실에서, 연공급적 임금체계를 강하게 유지하고 있는 한 정규직과 비정규직 간의 임금격차를 축소할 수 있는 여지는 크지 않다.

공공기관 성과연봉 비중 확대 여부에 대한 검토 필요

공공기관의 성과연봉 비중은 16.1%로 민간기업 25.2%에 비해 9.1%p가 작다. 기획재정부 「공공기관 성과연봉제 권고」는 총연봉 대비 성과연봉 비중을 20~30% 이상으로, 특히 공기업은 30% 이상으로 운영하도록 권고하고 있다. 공공기관 전체의 성과연봉 비중 16.1%는 기획재정부의 권고기준인 20%보다도 낮은 수준이며, 특히 공기업의 성과연봉 비중은 19.6%로, 기획재정부의 권고기준인 30%에 크게 미치지 못하고 있다. 향후 성과연봉 비중이 기획재정부의 권고기준에 크게 미치지 못하는 이유에 대해 검토할 필요가 있다. 즉, 성과연봉의 확대가 생산성을 높이는 데 실질적인 효과가 있는지에 대한 면밀한 연구분석을 통해 공공기관의 성과연봉 비중을 확대할 것인지, 기획재정부의 권고기준을 하향조정할 것인지에 대해 신중하게 검토할 필요가 있다.

연공급 임금체계 개선 검토 필요

공공기관과 민간기업 간의 순임금격차, 공공기관의 정규직과 비정규직 간의 순임금격차의 문제를 해소하기 위해서는 연공급 임금체계를 개선해야 할 필요성 있다. 연공급 임금체계를 개선해야 한다는 주장과 관련하여, 연공급이 기업의 효율성을 저하시키는 측면이 있다는 주장이 있다. 직무의 특성이나 근로자 개인의 특징에 따라 일생에서 노동생산성이 가장 높은 연령은 다소 차이가 있을 수 있으나, 일반적으로 50대 이후 노동생산성이 하락하는 경향이 있는데, 연공급은 근로자의 연령에 따른 생산성 변화를 반영하지 못한다는 것이다. 특히, 공공기관에서의 장기고용

관행이 지속되고 있어 연령 증가에 따라 임금은 지속적으로 증가하고 있으며, 이는 임금과 생산성 간의 연계성을 약화시키고 공공기관의 효율성을 저하시키는 원인이 된다는 것이다. 이와 같은 논의에 따를 경우, 최근 「고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」 제19조²⁹⁾의 개정으로, 공공기관 종사자의 평균연령을 더욱 높이게 될 것으로 예상됨에 따라, 연공급제를 지속적으로 유지할 경우, 조직의 효율성은 더 크게 저하될 가능성이 높다.³⁰⁾

그러나 임금체계의 변화는 기업의 생산성과 관련된 것으로서, 차별 문제 측면에서만 접근하는 것은 바람직하지 않으며, 임금체계와 생산성과의 관계에 대한 분석을 수반한 보다 신중한 접근이 필요하다. 연공의 증가에 따른 인적자본의 축적효과를 이유로 연공임금이 경제적으로 합리적이라는 주장도 있기 때문이다.³¹⁾ Lazear & Gibbs(2008)에 따르면, 근로자와 기업이 장기적 고용관계를 맺을 경우 근로자에게 기업특수적 인적자본(firm-specific human capital)에 대한 투자와 교육훈련 동기가 발생되고 전문화에 따른 생산성 제고가 가능하며, 근로자와 기업은 장기 고용관계로부터 발생하는 지대공유(rent sharing)가 가능하게 된다.

연공급은 기업 단위의 내부노동시장의 발달과 장기고용을 기본 전제조건으로 하고 있다. 연공적 임금체계는 근로자의 생애임금을 고려했을 때, 기업들이 근로자가 젊었을 때는 생산성보다 낮은 임금을 지급하고, 나이가 들어가면서 생산성보다 높은 임금을 지급함으로써 균형을 맞추어 줌으로써, 연령이 증가하면서 생활비가 상승하는데 따라 임금이 상승한다는 측면에서 근로자의 생활을 안정적으로 유지하게 한다는 점에서 장점이 있다.

29) 제19조(정년) ① 사업주는 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하여야 한다. ② 사업주가 제1항에도 불구하고 근로자의 정년을 60세 미만으로 정한 경우에는 정년을 60세로 정한 것으로 본다. [전문개정 2013.5.22] [시행일: 2016.1.1] 제19조의 개정규정 중 상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사 및 같은 법 제76조에 따른 지방공단 [시행일: 2017.1.1] 제19조의 개정규정 중 상시 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 국가 및 지방자치단체 [시행일: 2014.5.23] 제19조

30) 황수경(2005)은 연공급체계를 이연임금가설로 설명하면서, 기업인력구조가 고령화될 경우 생산성에 비해 임금이 많아지는 연령대 근로자가 많아지게 되면서 고용주의 손실이 확대되어, 연공 임금체계를 유지하는 것이 기업의 생존을 위협하게 된다고 주장하고 있다.

31) 최근 한국GM에서는 노사가 과도한 성과급제의 폐해를 인정하고 연공급 체계를 재도입하는 임금체계 개선안에 합의한 바 있다. 한국GM 관계자는 “회사 입장에서 연봉제가 업무 효율성이거나 이익에 도움이 되지 않는다고 판단을 한 것 같다”고 해석했다. 한국경제신문, 2014.4.3

공공기관과 민간기업 간의 순임금격차, 공공기관의 정규직과 비정규직 간의 순임금격차의 문제를 해소하기 위해서는 연공급 임금체계를 개선해야 할 필요성 있다. 그러나 연공급을 직무급이나 직능급으로 전환하는 것은 앞서 언급한 바와 같이 생산성과의 관계, 연령에 따른 근로자의 생활비 변화, 직무분석 등 다양한 여건을 고려하여 보다 신중하게 검토할 필요가 있다.

참고문헌

- 국회예산정책처, 「공공기관 인건비 및 복리후생비 현황과 문제점」, 『2010회계연도 공공기관 결산 평가』, 2011.
- 김유선, 「비정규직 규모와 실태: 통계청, ‘경제활동인구조사 부가조사’(2013.8) 결과」, KLSI 이슈페이퍼, 2013.11. p.4
- 남상일, 「한솔제지의 직무급제 도입 사례」, 『임금연구』, 제15권 4호, 2007.
- 박세일, 「공무원과 민간부문의 보수비교」, 박현구·박세일, 『한국의 임금구조』, 한국개발연구원, 1984.
- , 「정부투자기관의 보수수준 및 구조」, 『한국개발연구』, 제9권 제2호, 여름호, 1987
- 박우성, 「유한킴벌리의 직능급 제도」, 『경영교육연구』, 9(2), 2006.
- 방하남·어수봉·유규창·이상민·하갑래, 「기업의 정년실태와 퇴직관리에 관한 연구」, 한국노동연구원, 2012.
- 신영수, 「CJ주식회사 ‘직무급운영’ 사례」, 『임금연구』, 제15권 1호, 2007.
- 오재인·박석희, 「공공기관 보수체계 현황 및 개선방향」, 한국행정학회 기획세미나 발표자료, 2010.
- 유규창, 「한국기업의 임금체계: 직무급이 대안인가?」, 경제사회발전노사정위원회·국민경제자문회의·한국노동연구원 주최 임금체계 대토론회 발표문, 2014.1.23.
- 윤진호·이시균·윤정향, 「직무(능)급 임금체계 전환을 위한 직무가치 평가에 관한 연구」, 고성과 작업장 혁신센터, 2009.
- 이정봉, 「공공기관 임금체계 개편사례와 문제점」, 공공기관 임금제도 개선토론회 발표자료, 2012.9.26.
- 이창길, 「공공기관의 직무급제도 도입방안에 관한 연구」, 『현대사회와 행정』, 제19권 제2호, 2009.8.
- 임채홍·김태일, 「공공부문과 민간부문의 보수 및 보상 결정요인 비교 분석」, 2008년 한국행정학회 추계학술대회 발표논문, 2008.
- 정진호·오호영·강승복, 「공공기관 임금현황 자료조사 및 분석」, 국회예산정책처 정책연구용역보고서, 2013.8.
- 정진호·오호영·강승복, 「공공기관 임금프리미엄 추계」, 국회예산정책처 정책연구 용역보고서, 2013.8.

- 정진호, 「임금체계 실태와 향후 과제: 임금연공성을 중심으로」, 한국노동연구원, 2014.
- 한국경제신문, 「“득보다 실 많아”... 10년 만에 한계 드러내 ‘성과 연봉제’」, 2014.4.3.
- 허식·이성원, 「공공부문과 민간부문간 임금격차에 관한 연구」, 『한국산업경제』, 제20권 제 6호, 2010.
- 황수경, 「연공임금을 다시 생각한다」, 『노동리뷰』, 2005.
- Lazear, Edward P. and Michael Gibbs, *Personnel Economics in Practice*. John Wiley & Sons, Inc. 2nd Edition, 2008.
- OECD, *Education at a Glance*, Paris, 2013.

사업평가현안분석 제51 호

공공기관과 민간기업의 임금 비교 분석

발간일 2014년 5월 19일

발행인 국경북 국회예산정책처장

편 집 사업평가국 공공기관평가과

발행처 **국회예산정책처**

서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)

인쇄처 맥향커뮤니케이션 (tel 02·2272·7890)

1. 이 책의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 내용에 관한 문의는 국회예산정책처 공공기관평가과로 연락해주시기 바랍니다. (tel 02·788·4834)
-

ISBN 978-89-6073-727-3 93350

© 국회예산정책처, 2014

나라살림 지킴이
나라정책 길잡이

