

# 공공부문의 범위와 고용변화 분석

정재하

## 목 차

요 약 .....	i
제1장 서 론 .....	1
제1절 연구 배경 및 목적 .....	1
제2절 연구 내용 및 방법 .....	2
제2장 공공부문의 개념 및 범위 .....	5
제1절 공공부문의 개념 .....	5
1. 정치적·행정학적 관점에서의 공공부문 .....	7
2. 법적 관점에서의 공공부문 .....	8
3. 경제학적 관점에서의 공공부문 .....	10
4. 노사관계 관점에서의 공공부문 .....	11
제2절 공공부문의 범위 .....	13
1. UN의 SNA93(System of National Accounts 93) 기준 .....	41
2. IMF의 GFS(A Manual on Government Finance Statistics) 기준 .....	16
3. UN의 ISIC(International Standard Industry Classification) 기준 .....	18
제3절 우리나라의 공공부문 범위 모색 .....	19
1. 정부 재정활동 기준에 의한 공공부문 범위 .....	19
2. 국민계정에서의 공공부문 범위 .....	25
3. 각종 법령에 따른 공공부문의 범위 .....	27

제3장 공공부문의 고용추이 .....	31
제1절 우리나라의 공공부문 고용추이 .....	32
1. 일반정부의 고용추이 .....	32
2. 일반정부의 부문별 고용추이 .....	34
3. 공기업의 고용추이 .....	37
4. 산업분류상 공공부문의 고용추이 .....	42
제2절 미국의 공공부문 고용추이 .....	45
1. 일반정부의 고용추이 .....	45
2. 일반정부의 부문별 고용추이 .....	46
3. 산업분류상 공공부문의 고용추이 .....	49
제3절 영국의 공공부문 고용추이 .....	51
1. 일반정부의 고용추이 .....	51
2. 일반정부의 부문별 고용추이 .....	52
제4절 일본의 공공부문 고용추이 .....	54
1. 일반정부의 고용추이 .....	54
2. 산업분류상 공공부문 고용추이 .....	55
제5절 기타 OECD 주요국의 일반정부의 고용추이 .....	56
제6절 OECD 주요국의 산업분류상 공공부문 고용추이 비교 .....	58
제4장 경제변동과 공공부문의 고용변화 .....	64
제1절 공공부문의 고용변화에 대한 시각 .....	64
1. 공공선택이론적인 시각 .....	65
2. 공공정책론적인 시각 .....	67
3. 기타 시각 .....	69
제2절 경제성장과 공공부문의 고용변화 .....	71

1. 실 태 .....	71
2. 실증분석 .....	76
제3절 경기변동과 공공부문의 고용변화 .....	78
1. 이론적 배경 .....	78
2. 실증분석 .....	80
제5장 요약 및 결론 .....	88
참고문헌 .....	93

## 표 목 차

<표 2- 1> 통합재정에 포함되는 중앙정부 특별회계 및 기금 .....	21
<표 2- 2> 중앙정부 부처별 산하기관 현황 .....	24
<표 2- 3> 국민소득계정과 통합재정상의 공공부문 범위 .....	26
<표 3- 1> 우리나라 일반정부의 고용추이 .....	33
<표 3- 2> 우리나라 일반정부의 직렬별 고용추이 .....	34
<표 3- 3> 우리나라 중앙정부의 분야별 고용추이 .....	35
<표 3- 4> 중앙정부의 복지·문화·교육·노동 및 환경 분야 고용추이 .....	36
<표 3- 5> 지방정부의 분야별 고용추이 .....	37
<표 3- 6> 우리나라의 공기업부문 고용변화 .....	38
<표 3- 7> 우리나라의 지방공기업부문 고용추이 .....	39
<표 3- 8> 우리나라의 지방공기업 현황 .....	40
<표 3- 9> 우리나라 공공부문의 고용변화 .....	41
<표 3-10> 한국표준산업분류(KSIC)에 따른 공공부문 고용추이 .....	43
<표 3-11> 미국의 일반정부 고용추이 .....	46
<표 3-12> 미국 연방정부의 분야별 고용추이 .....	47
<표 3-13> 미국 주정부의 분야별 고용추이 .....	48
<표 3-14> 미국의 북미산업분류체계(NAICS)에 의한 공공부문 고용추이 .....	50
<표 3-15> 영국의 일반정부 고용추이 .....	52
<표 3-16> 영국 중앙정부의 분야별 고용추이 .....	53
<표 3-17> 영국 지방정부의 분야별 고용추이 .....	53
<표 3-18> 일본의 일반정부 고용추이 .....	54
<표 3-19> 일본의 표준산업분류상의 정부부문 고용추이 .....	56

<표 3-20> 기타 OECD 주요국의 일반정부 고용추이 .....	57
<표 3-21> OECD 국가들의 공공행정, 국방 및 사회보장행정 부문 고용추이 .....	59
<표 3-22> 실업대책 예산 및 수혜인원 .....	60
<표 3-23> OECD 국가들의 보건 및 사회복지사업 부문 고용추이 .....	61
<표 3-24> OECD 국가들의 교육사회서비스 부문 고용추이 .....	62
<표 4- 1> OECD 국가들의 1인당 국민총소득과 공공부문 고용비중 비교 .....	73
<표 4- 2> OECD 국가의 공공부문의 고용비중 추이 .....	77
<표 4- 3> Granger-causality Test 결과 .....	8
<표 4- 4> Unrestricted Cointegration Test 결과 (Lags interval 1 to 3) .....	8
<표 4- 5> Equilibrium-Correction model의 추정 결과 .....	48
<표 4- 6> Unrestricted Cointegration Test 결과 2 (Lags interval 1 to 4) .....	8
<표 4- 7> Equilibrium-Correction model의 추정 결과 2 .....	78

## 그림목차

[그림 2-1] SNA의 공공부문 범위 .....	5
[그림 2-2] GFS의 공공부문 범위 .....	7
[그림 2-3] 우리나라의 통합재정 포괄 범위 .....	2
[그림 4-1] 미국의 1인당 국민총소득과 공공부문 분야별 고용비중 .....	74
[그림 4-2] 영국의 1인당 국민총소득과 공공부문 분야별 고용비중 .....	74
[그림 4-3] 핀란드의 1인당 국민총소득과 공공부문 분야별 고용비중 .....	75
[그림 4-4] 한국의 1인당 국민총소득과 공공부문 분야별 고용비중 .....	76
[그림 4-5] 경기변화에 따른 공공재 부문별 고용변화의 특성 .....	9
[그림 4-6] 경기변화에 따른 공공부문과 민간부문 고용변화의 특성 .....	80
[그림 4-7] 한국의 경기변동과 공공부문의 고용변화(1992~2000년) ...	18
[그림 4-8] 표준화된 GDP와 광의의 공공부문 고용비중 .....	8
[그림 4-9] 표준화된 GDP와 협의의 공공부문 고용비중 .....	6

## 요약

이 연구는 공공부문의 범위를 체계적으로 파악하고 그 규모 및 고용현황 등을 보다 객관적으로 비교분석함으로써 정부의 고용정책이나 노사정책 수립에 필요한 기초 자료를 제공하는 것이 주요 목적이다. 이를 위해서 이 연구에서는 다양하게 사용되는 공공부문의 포괄범위와 기준을 종합적으로 고찰하고, 나아가 다양한 기준에 따라 공공부문의 고용현황을 국제간에 비교분석하고 있다. 또 이 연구는 공공부문의 고용을 결정하는 데 영향을 미치는 요인들에 대한 여러 가지 시각을 정리하고, 그 중에 경제변동과 공공부문의 고용변화와의 관계를 계량적으로 분석하여 우리나라 공공부문의 고용정책을 수립하는 데 필요한 기초 자료를 제공하고자 한다. 이 연구의 주요 결과는 다음과 같다.

먼저 공공부문의 개념을 크게 정치적·행정학적인 관점, 법적인 관점, 경제학적인 관점 등 3가지로 구분하여 정리하였다. 그리고 공공부문의 범위를 설정하는 기준으로 이용되고 있는 UN의 SNA93 기준, IMF의 GFS 기준, UN의 ISIC 기준 등이 공공부문을 구체적으로 어떻게 분류하고 있는지를 살펴보았다. 이 과정에서 공공부문에 대한 개념도 다양하게 정의될 수 있고 포괄범위도 기준에 따라 다양하게 설정되고 있어 국제간에 공공부문의 고용규모를 정확히 비교 분석하기가 매우 어려운 것을 알 수 있었다. 특히 고용은 공공성과 관련 있는 기관이나 사업체에 소속되어 있는 취업자의 수를 의미하기 때문에 공공부문의 고용추이를 시계열적으로 분석할 수 있는 자료가 매우 부족한 것이 사실이다. 따라서 공공부문의 전체 고용규모를 비교할 때는 반드시 어떤 기준 또는 어떤 분류에 따른 고용규모인지를 정확히 밝힐 필요가 있다.

우리나라 공공부문 가운데 일반정부의 고용은 전반적으로 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. IMF 외환위기 직후인 1998년에 일시적으로 전년도에 비해 4만 7,665명이 감소하기 시작했다가 2002년부터 다시 증가추세를 보이고 있다. 미국의 경우 연방정부의 고용은 감소하였으나 주정부와 지방정부의 고용은 꾸준히 증가하여 일반정부부문의 전체고용은 증가하였으며, 영국과 일본의 경우엔 일반정부부문의 고용수준이 대체로 감소한 것으로 나타났다. 영국은 의료부문 제도의 개편으로 1990년 이후 중앙정부의 고용이 큰 폭으로 감소하였고, 일본도 20년 동안 7.7% 감소한 것으로 나타났다. 지방정부의 경우도 두 국가 모두 고용수준이 감소하였다.

우리나라 일반정부의 부문별 고용추이에서 나타난 특징은 일반행정·정보통신·철도 부문의 고용비중이 줄어들고 있는 반면, 교원·공안 부문의 비중은 확대되고 있는 것이다. 또한 교육부문의 고용비중도 확대되고 있다. 1980년대 이후 학교 정원의 증가와 우리 사회 전반적인 교육에 대한 수요 증가가 맞물려 교육공무원 수가 크게 증가한 것으로 추정된다. 또 하나의 특징은 그동안 우리나라 정부의 정책방향이 경제성장 중심의 정책 수립과 결정에 중점을 두었던 결과, 중앙정부 가운데 복지·노동·환경 기능 부문의 고용은 상대적으로 낮은 수준에 그치고 있다는 점이다. 이와는 달리 미국의 경우 국방 및 외교분야의 고용비중은 감소하고 있는 반면, 공안부문의 고용비중은 증가하고 복지부문의 고용비중도 지난 10년 동안 일반정부 고용의 13%대에서 일정하게 유지되고 있다. 또한 영국의 중앙정부는 국가보건서비스와 국방에 고용비중이 상대적으로 높으며, 지방정부의 경우 전체 고용의 절반이 교육부문에 종사하고 있다.

한편, 국제표준산업분류(ISIC)에 따라 공공부문의 분야별 고용추이를 살펴보면, 우리나라의 경우 '공공·국방 및 사회보장행정(76)' 부문이 전체 고용에서 차지하는 비중이 1990년대 초반에 3% 수준에서 외환위기 직후인 1999년에는 4.3%로 높아졌다가 2004년 현재

3.4% 수준을 보이고 있다. 이와 같은 좁은 의미의 공공부문 고용규모는 스위스, 뉴질랜드, 일본과는 비슷한 수준을 보이고 있는 반면, 다른 OECD 국가의 평균적인 수준인 6% 내지 8% 수준에는 못 미치는 것을 보여준다. 한편, 많은 OECD 국가들의 일반정부 고용비중이 10% 내외의 수준인 것에 비해 우리나라는 3%대의 낮은 고용수준을 보이고 있는 것은 공공부문이 앞으로 고용을 더 창출할 여력이 어느 정도 있음을 시사한다. 특히 1998년 이후 추진되고 있는 공공부문의 개혁이 현재 미미한 효과밖에 거두지 못하고 있는 실정을 감안하면, 향후에는 단순히 조직이나 인원의 감축이 아닌 미래 지향적인 정부기능의 혁신에 초점을 맞춘 공공부문 고용정책의 추진이 필요할 것이다.

OECD 국가들의 보건 및 사회복지사업 부문에서의 고용자수와 고용비중은 대체로 증가하는 추세를 보였다. 특히 노르웨이 경우는 2001년 현재 고용비율이 거의 20% 수준인 데 비해 우리나라는 약 1/10 수준인 2.25%에 불과하고 헝가리의 약 1/3 수준에 머물러 있다. 이는 우리나라에서 복지부문에 대한 공공부문의 역할이 매우 미흡하다는 것을 단적으로 보여주는 것이라 할 수 있다. 특히 고령화 사회가 빠른 속도로 진전되고 있는 반면에 사회보장제도의 발달은 상대적으로 미진한 것 등을 고려하면, 고령자의 생계보장을 위한 고용촉진 정책과 같은 복지부문의 장기적인 대책이 절실히 요구됨을 알 수 있다.

우리나라의 교육서비스 부문의 고용비중은 OECD 국가의 평균적인 수준에 근접하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 오히려 네덜란드나 독일의 수준보다 높게 나타나고 있다. 이는 교육부문의 고용은 우리나라의 경제성장 수준에 비해 상대적으로 많다는 것을 시사한다.

OECD의 자료를 이용하여 경제성장과 공공부문의 고용변화와의 관계를 계량 분석하였다. 분석결과는 장기적인 측면과 단기적인 측면의 의미를 다르게 시사하고 있다. 공공부문의 고용비중은 장기적

으로 그 국가의 역사적 환경이나 조건들에 의해서 결정되는 경향이 더 강한 반면, 단기적인 소득수준의 변화는 공공부문의 고용수준을 결정하는 데 매우 미미한 역할을 하는 것으로 나타났다. 이러한 결론은 공공재의 수요증가와 개인들의 소득증가가 뚜렷한 상관관계가 없다는 Borchering(1977)의 연구 결과나 R.Musgrave & P.Musgrave (1976)의 분석결과와 유사한 결론이라고 할 수 있다. 하지만 이에 대한 자세한 분석 및 연구는 보다 광범위한 자료를 바탕으로 좀더 체계적인 분석기법을 사용하여 진행될 필요가 있다고 본다.

경기변동과 공공부문의 고용변화와의 관계에 대한 Granger-causality Test 결과에 따르면 우리나라의 경우 지난 1992년에서 2000년 기간 동안 경기변동이 공공부문의 고용비중에 영향을 주지 않은 것으로 나타나고 있다. 이러한 결론은 기존의 Bellante & Porter (1998) 연구결과와는 부합하지 않는 것이다.

경기변동을 파악하는 변수로 GDP를 사용하여 경기변화와 공공부문의 고용비중 간의 장단기 관계를 Johansen Cointegration Test 와 Vector Equilibrium-Correction model의 추정을 통한 분석 결과는 공공부문의 범위에 따라 다르게 나타났다. 좁은 의미의 공공부문에서는 장기적으로 경제성장과 더불어 그 고용비중이 작아지는 경향이 있는 반면, 단기적으로는 경기에 비탄력적일 가능성이 많은 것으로 나타났다. 반면에 광의의 개념으로 본 공공부문의 고용은 장기적으로는 경제성장과 어느 정도 정비례하게 증가하고, 단기적으로는 경기변동에도 민간부문보다 탄력적으로 반응을 하는 경향도 보였다. 이러한 결과는 Bellante & Porter(1998) 연구결과에 상당히 부합하는 결과이다.

결론적으로 첫째, 지금의 우리나라 공공부문의 고용규모는 선진국에 비해 상대적으로 작은 편이며, 부문별로는 의료부문을 비롯한 사회복지부문의 고용비중이 현저히 낮다고 볼 수 있다. 이는 선진국의 공공부문이 담당하고 있는 실업위험의 분산 역할이나 복지서비스 공급의 역할이 한국에는 상대적으로 미흡하다는 것을 의미한

다. 둘째, 협의의 공공부문 고용비중은 단기적인 소득수준의 변화에 영향을 받기보다는 장기적으로 그 국가의 역사적 환경이나 다른 조건들에 의해서 결정되는 경향이 더 강한 것으로 추론된다. 다시 말해 국가가 추구하고자 하는 모델의 선택에 따라 공공부문의 분야별 고용규모가 크게 달라진다고 볼 수 있다. 셋째, 경기변동과정에서 공공부문의 고용안정화 역할이 미미했던 것으로 추론된다. 광의의 공공부문 고용이 장기적으로 경제성장과 더불어 확대되어 오는 가운데 단기적인 경기변동에도 순응적으로 변동한 것으로 나타나고 있기 때문이다. 특히 1997년 외환위기 이후의 구조조정과정에서 공공부문이 일정 규모의 고용을 흡수하여 고용안정을 도모하는 역할을 하지 못했음을 시사한다. 이는 선진국의 공공부문이 담당하고 있는 실업위험의 분산 역할이나 복지서비스 공급의 역할이 한국에는 상대적으로 미흡하다는 것을 의미하며 이러한 결과들은 공공부문에 대한 장기적인 정책 과제가 무엇인지를 제시해 주고 있는바, 대책마련을 위해 각 경제주체들은 지혜를 모아야 할 것이다. 끝으로 경제성장 과정에서 공공부문의 부문별 고용이 담당하는 역할에 대한 심도 있는 연구는 앞으로의 과제로 남긴다.

## 제1장 서론

### 제1절 연구 배경 및 목적

최근에 청년실업과 비정규직 문제, 공공부문의 노사관계 등이 우리 사회의 중요한 이슈로 부각됨에 따라 이들 문제해결을 위한 공공부문의 역할이 다양하게 요구되고 있다. 세계화 및 지식정보화 시대가 급속하게 진전됨에 따라 한편에서는 공공부문의 역할은 최소화되어야 한다는 이른바 ‘자유시장경제원칙론’이 확산되고 있는 반면, 다른 한편에서는 오히려 정부가 일자리 창출이나 비정규직 문제 해결에 있어서 선도적 역할을 담당해야 한다는 공공부문의 적극적인 시장개입 필요성이 강조되고 있다. 이러한 상황에서 공공부문의 역할이나 개입범위 등에 대한 기준 정립이 무엇보다 중요함에도 불구하고, 통일된 기준에 의한 공공부문의 규모나 고용현황 등에 대한 실태 파악 및 국가간의 비교분석 자료조차 미비한 실정이다. 이러한 이유 때문에 정책 결정과 추진과정에서 혼란이 야기되기도 하는 것이 사실이다. 예를 들어 공공부문의 비정규직 규모를 파악하는 경우 동일한 자료를 사용한 경우라도 연구자마다 그 범위를 다르게 설정함으로써 비정규직 규모의 국가간·시기별·부문별 비교과정에서 혼선이 발생하기도 한다.

따라서 공공부문과 관련된 고용정책이나 노사관계정책을 수립하는 과

## 2 공공부문의 범위와 고용변화 분석

정에서 공공부문의 개념 정립과 포괄 범위의 설정 및 고용현황의 국제비교 등이 무엇보다 우선적으로 필요하다. 특히 공공부문의 고용통계자료가 필요에 따라 다양한 기준에 의해서 생산·발표되고 있어 일정 기준에 의한 현황파악이 무엇보다 중요하다.

이러한 배경하에 이 연구는 먼저 다양하게 사용되는 공공부문의 포괄 범위와 기준을 종합적으로 고찰하고, 나아가 다양한 기준에 따라 공공부문의 고용현황을 국제간에 비교분석하고자 한다. 각국의 공공부문의 범위를 체계적으로 파악하고 그 규모 및 고용현황 등을 보다 객관적으로 비교·분석함으로써 정부의 고용정책이나 노사정책 수립에 필요한 기초 자료를 제공하고자 한다. 또 공공부문의 고용을 결정하는 데 영향을 미치는 요인들에 대한 여러 가지 시각을 정리하고, 그 중에 경제변동과 공공부문 고용변화의 관계를 계량적으로 분석함으로써 우리나라 공공부문의 고용정책을 수립하는 데 필요한 기초 자료를 제공할 것으로 기대된다.

## 제2절 연구 내용 및 방법

공공부문의 개념 논의와 관련된 많은 논문에서 지적되고 있듯이, 공공 부문에 포괄되는 범위가 명확하지 않거나 일치된 비교 기준이 없는 등 그 개념의 설정과정에서 많은 논란이 있다. 따라서 2장에서는 우선 공공 부문에 대한 정의를 정치·행정·법·경제학적 및 노사관계의 관점과 같은 다양한 시각에서 정리하고, 같은 장 2절에서는 국제기구들이 사용하고 있는 통계시스템을 중심으로 공공부문의 분류체계와 범위를 파악한다. 즉 UN의 SNA(System National Accounts)분류체계와 IMF의 GFS(A Manual on Government Financial Statistics)분류체계에서 나타난 공공부문의 범위를 파악하고, 이외에 경제활동을 중심으로 부문을 구분한 국제표준산업분류(International Standard Industrial Classification)에 설정된 공공 부문에 대한 범위를 정리한다<sup>1)</sup>. 그리고 3절에서는 앞에서 정의한 기준에 의해 우리나라에서의 공공 부문에 대한 실용적인 범위를 모색한다.

우리나라에서 국민계정상의 SNA분류체계와 통합재정상의 GFS분류체계에 따라 공공부문을 정의할 때 두 분류체계상에서 나타난 유사점과 차이점을 정리한다. 또한 한국표준산업분류(Korea Standard Industrial Classification)상에서 공공에 해당하는 부문에 대해서 살펴본다. 이외에 각종 법령에서 공공부문 내지 공공기능을 수행하는 공공기관의 범위가 어디까지 포함되는지에 대해서도 살펴본다.

제3장에서는 우선 앞 장에서 정리된 공공부문에 대한 정의와 분류체계에 따라 우리나라와 외국의 공공부문 고용추이에 대해 살펴본다. 1절에서는 우리나라의 공공부문 고용추이를 정리하고 있다. 일반정부의 고용현황과 부문별 고용추이를 행정자치부와 통계청 자료를 이용하여 분석한다. 중앙정부의 활동영역 기준으로도 공공부문의 고용현황을 살펴본다. 그리고 공공부문의 한 축을 담당하면서 국가경제에 큰 역할을 하고 있는 공기업 부문의 1998년과 2001년 고용현황을 비교해 정리한다. 마지막으로 산업분류 기준으로 본 공공부문의 고용추이를 정리한다. 2절 이후에서는 미국, 영국, 일본을 비롯한 주요 OECD 국가의 공공부문 고용현황을 살펴본다. 미국영국일본 등에 대해서는 일반정부의 고용현황과 변화뿐만 아니라 부분적으로는 분야별 고용현황에 대해서도 살펴보고, 자료제약이 많은 여타 국가에 대해서는 OECD에서 발표한 자료를 중심으로 일반정부 부문의 고용현황을 살펴본다. 그 외에 OECD 발표 자료를 이용하여 ‘공공행정·국방 및 사회보험행정’, ‘보건 및 사회복지사업’, ‘교육사회서비스업’에 대한 고용현황과 변화를 정리한다.

제4장에서는 경제변동과 공공부문의 고용변화와의 관계에 대해서 분석한다. 분석에 앞서 공공부문의 고용변화에 대한 이론적인 논의들을 먼저 정리한다. 2절에서는 일반적으로 경제변동(economic fluctuation)을 경제성장(economic growth)과 경기변동(business cycle)으로 구분하고 있는 것을 감안하여 우선 경제성장과 공공부문의 고용변화와의 관계를 OECD 10개 국가의 1인당소득과 공공부문의 고용비중 자료를 이용하여 분석한

---

1) 산업별 분류에 의한 공공부문의 범위설정시에는 그 분류가 경제활동 특성을 기준으로 한 것이기 때문에 공적인 성향이 강한 부문을 민간이 담당할 경우 공공부문과 민간부문을 구분하기가 어려울 수도 있다.

#### 4 공공부문의 범위와 고용변화 분석

다. 이 분석에서는 시계열자료와 횡단면자료를 통합한 자료(pooled time series and cross-section data)를 이용하여 각 국가의 고유한 특성요소를 배제시키는 기법의 회귀분석이 이용된다. 3절에서는 우리나라의 경기변동이 공공부문의 고용변화에 실제로 영향을 미치는지를 분석한다. 이 분석에는 두 변수간의 인과관계를 검정하는 기법의 하나인 Granger-causality Test 방법이 이용된다. 또한, 경기변동을 파악하는 변수로 GDP를 사용하여 경기변화와 공공부문의 고용비중 간의 장단기 관계를 Johansen Cointegration Test와 Vector Equilibrium-Correction model의 추정을 통해서 분석한다. 마지막으로 5장에서는 결론을 정리하고 있다.

## 제 2 장 공공부문의 개념 및 범위

### 제1절 공공부문의 개념

어떤 분야에 대한 개념을 정의한다는 것은 그 분야의 경계를 엄격하게 설정하거나 아니면 본질이나 핵심적인 특성을 확인하는 것이라 할 수 있다. 이런 의미에서 공공부문의 개념을 정의하기 전에 ‘공공’<sup>2)</sup>이라는 용어가 지니고 있는 의미와 내용을 살펴볼 필요가 있다.

첫째, ‘공공’이란 관행적으로 특정한 공적기관을 의미한다. 즉 행정부·의회·관청·재판소 등과 관련된 사항과 이들이 행하는 모든 활동을 포함한다. 여기에서는 구체적인 제도의 존재가 전제되며, 제도상으로 어떤 기관이 공적기관인지를 구별할 수가 있다. 그 이외의 기관집단조직은 사(私) 또는 민간의 것이며, 공(公)과 사(私)가 혼재되어 있는 경우도 있을 수 있으나, 엄밀한 의미에서 공(公) 그 자체는 아니다.

---

2) ‘공공(公共)’의 고전적 의미는 ‘민(民)’에 대한 ‘관(官)’ 즉, 정부를 비롯한 관청 및 기타 공적기관, 제도를 의미한다고 볼 수 있다. 한자에서 공은 「國氏之盜道 公道也」(『列子』, 夫瑞)나 「背私謂之公」(『韓非子』, 五蠹) 등이 그 원래의 의미인 ‘공적(公的)’을 나타내고 있으며, 단지 私는 ‘불공평’하다는 의미가 포함되어 있다. 그리고 「天下爲公」(『禮記』, 禮運) 혹은 「此心術之公患也」(『荀子』, 解蔽)에서 공은 「共」(common)을 의미한다. 이외에도 「退食自公 委蛇委蛇」(『詩經』, 召南扁)에서 공은 조정(朝廷), 관청(官廳)을 뜻하는 경우도 있다(竹內靖雄, 『經濟學とideology』, 日本經濟新聞社, 1976, 235 ~ 237쪽을 김홍식(1993)에서 재인용).

## 6 공공부문의 범위와 고용변화 분석

둘째, 불특정다수의 사람들에게 공통적으로 관계되는 사항을 나타내는 경우도 있다<sup>3)</sup>. 특히 재화나 서비스의 사용 측면에서 본다면, 이런 의미에서 ‘공공’은 사적사용에 필수적인 배제성이 없는 영역을 말한다. 이를테면 공공서비스나 공공재 등이 전형적인 예라고 할 수 있다. 그러나 공공성이 어떤 범위의 재화와 서비스까지 포함되는지 명확하게 구별할 수 없기 때문에 일률적으로 판단하기 어려운 점이 있다.

공공이라는 용어에 대해 명확한 정의를 내리기 어렵듯이, 공공부문에 대한 개념도 학자에 따라 다양하게 정의되고 있다. Habermas(1989)는 공공영역(the public sphere)의 개념을 공시적 수준에서는 초개인적으로 구조화된 사회 구성원들 사이의 행위와 의사소통관계이며, 통시적 수준에서는 서구 의회민주주의 정치질서의 조직원리라고 규정하고 있다<sup>4)</sup>. Gemmill(1993)은 공공부문의 범위를 ① 정부의 사용자원 ② 정부의 지출 ③ 정부의 소유 ④ 정부의 통제 ⑤ 정부의 생산재화 등의 관점에서 정의하고 있다. OECD(1997)는 공공부문을 일반정부와 중앙은행을 포함한 모든 공기업으로 구성된다고 정의하고 있다. 한편 이철수강성태(1997)는 노사관계의 측면에서 정부가 사용자인 경우를 공공부문의 범위로 보았다. 이해영·황기돈(1999)은 공공부문을 국가가 정책적으로 개입하는 공간이며, 특정한 행위주체로 지칭하기도 하였다. 옥동석(2000)은 재정적자의 평가 범위를 논하면서 공공부문은 법률 등에 기초한 강제부담금을 주요 재원으로 시장기구를 통하지 않고 재화와 용역을 생산·공급하거나 소득을 이전하는 역할을 담당하는 부문이라고 정의하고 있다. 김태현(2001)은 공공부문을 좁은 의미로는 소유와 지배구조 측면을 기준으로 정부와 공공단체가 운영하는 부문으로, 넓은 의미로는 이들에 의해 생산되는 재화와

3) Martens(1969)는 ‘공공’을 인간의 다수가 받아들일 수 있거나 또는 접근할 수 있는 것으로 나타내고 있다(이기철(2003)에서 재인용). G. C. Lewis는 공공(public)을 어떤 특정한 사람 또는 사람들과 어떤 절박한 관계를 갖고 있는 것은 아니지만 차별 없이 공동체 사회의 모든 구성원들과 직접적으로 관련이 되는 것으로 정의하고 있다(이상윤(1993)에서 재인용).

4) 근대적 공공영역은 자본주의의 발전과 함께 분리되기 시작한 국가와 시민사회 사이에 존재하는 정치적 참여의 통로로서 정당, 자발적 결사체, 언론 등을 지칭하는 여론(public opinion)의 영역이며, 시장과 대칭을 이루는 공공부문의 개념과는 구별된다(심광현, 1999).

서비스까지 포함하여 정의하였다. 오건호(2001)는 국가마다 조금 차이는 있지만 공공부문을 피고용자의 임금이 정부로부터 직접 주어지거나 혹은 중앙정부로부터 예산배정을 받은 조직에 의해 주어지는 영역이라 정의하고 있다. 김유선(2003)은 공공부문에 중앙정부·지방자치단체·정부투자기관·정부출자기관·재투자기관·지방공기업·정부출연기관·위탁 및 보조기관 그리고 특별법에 따라 공적인 목적을 위해 설립된 특수법인과 국공립 초중등학교 및 대학교 등 교육기관을 포함하였다.

공공부문의 개념은 학문의 영역에 따라서도 다양하게 정의되고 있다. 이하에서는 크게 정치적·행정학적인 관점, 법적인 관점, 경제학적인 관점, 노사관계의 관점으로 구분하여 공공부문에 대한 시각들을 살펴본다.

### 1. 정치적·행정학적 관점에서의 공공부문

정치적 관점에서의 공공부문에 대한 개념은 자유주의 사상에 기초하여 ‘공적인 것’과 ‘사적인 것’을 구분하는 논의에서부터 본격적으로 정립되기 시작했다<sup>5)</sup>. 즉 자유주의 사상에서는 절대주의 국가의 억압으로부터 자유롭고 평등한 권리를 가진 사(私)가 확립되면서 공(公)과의 분리 필요성이 강조되었다. 로크(J. Locke)는 공적영역과 사적영역을 구분하고 사유재산의 무제한성을 주장하며, 정부를 사유재산의 보호자로 규정하여 사유재산권에 대한 정부의 간섭을 배제하는 대신, 국가는 시민의 재산보호를 최고의 목적으로 해야 한다고 주장하였다. 즉 자본주의체제와 자유민주주의 발전과정에서는 개인의 자유로운 선택에 의한 시장에서의 자유로운 활동영역인 사적 영역을 보호하기 위한 최소한의 국가 역할을 담당하는 정치과정을 공적인 영역으로 인식하였다. 이러한 자유주의적 사상의 바탕 위에 공공부문의 개념화는 공익(the public interest)<sup>6)</sup>을 중심으로 발전하였다. 초기공리주의에서는 개인의 자유와 선택을 최대한으로 보장하

5) 정무관·한상일(2003).

6) 공익은 여러 가지로 정의되지만 정하중(2002)은 개인의 인권존중과 사회공익의 조화 위에 창출되는 사회 전체의 공동이익으로 정의하고 있고, 이익집단이론에서는 궁극적으로 경쟁적 집단들간의 상호적 조정작용의 결과라고 본다(이상훈, 1993).

## 8 공공부문의 범위와 고용변화 분석

는 것을 최고의 공익으로 규정하였으나, 자유주의 사상이 발전하면서 공익의 개념은 공동의 이익을 위한 의사소통의 장으로서 공공영역(the public sphere)의 개념으로 발전되었다(Habermas, 1989). 결국 정치적인 관점에서의 공공부문은 공익(the public interest)의 개념을 중심으로 전개되었다고 할 수 있으며, 현재에도 여전히 공공부문에서 문제해결의 기준은 공익이라 볼 수 있다.

반면 행정학적인 관점에서의 공공부문 개념은 일반적으로 공공기관(public institution)이 행하는 일련의 활동 및 이들 기관이 의사를 결정하고 집행하는 영역 모두 포함하고 있다. 이 관점에 따르면 공공부문을 자원의 배분(allocation), 재분배(redistribution) 및 규제(regulation)와 연관된 정부 활동으로 생각할 수 있고, 다른 한편으로 정책 수립 및 집행과 관련된 동태적인 정책관점으로 볼 수 있다. 즉 정치-정부-관료조직의 제도(institution)들은 공공부문에 속하고 반면에 다양한 시장제도들은 사적 부문에 속한다.

이런 관점에서 공공부문을 ‘정부활동과 관련된 제도적 영역’으로 정의한다면 전통적인 접근방법으로서 공공부문은 ‘행정’ 혹은 ‘공공당국’을 의미한다. 행정은 정치사회를 구성하는 사람들이 그 정부를 통하여 사회 전체의 공동목표 내지는 공동선을 달성하고 사회정의를 실현해 가려는 당위성을 갖는 집합적 행위로서 끊임없이 진행되는 정치적 과정 속에서 법에 의하여 수립된 정책을 적용하는 것이라 한다면<sup>7)</sup>, 공공부문은 ‘국가의 일반적인 정책과 관련된 제도적 영역’으로 정의할 수 있고 여기에서는 ‘입법’과 ‘권한’이 강조된다(Lane, 2000). 공공기관이 행하는 행위뿐만 아니라 그 결과들이 효율적인지 또는 바람직한지를 이해하기 위해서는 공공부문에 대한 기술적이고 규범적인 개념이 필요하다.

### 2. 법적 관점에서의 공공부문

공공부문의 개념의 토대가 되는 ‘공(public)’과 ‘사(private)’ 간의 구분

---

7) 박성복(2002) 참조.

은 로마법에서 “jus publicum”과 “jus privatum”의 구분으로 시작되었다. 일반적으로 공공법(public law) 아래의 모든 단체는 공공부문을 형성한다고 할 수 있다. 이런 의미에서 본다면 공공부문은 중앙정부·지방정부·공기업이 포함된다<sup>8)</sup>. 반면에 민간법(private law)으로 설립된 모든 단체, 즉 기업 혹은 복지단체들이 민간부문에 속한다. 이런 명확한 법적 구분은 공공부문의 실질적인 영역을 설정하지 못하는 단점을 갖고 있다(Kaufmann, 1991).

자유주의 법 이론에서는 개인의 영역에 대하여 국가가 개입할 수 없도록 하는 법적 보장이 있다<sup>9)</sup>. 이런 법 이론은 민주화가 진행됨에 따라 개인주권의 원칙과의 충돌을 피할 수 없게 되었다. 결국 사회 전반에서 나타나는 실질적인 불평등을 해소할 능력이 없어 사회 내의 갈등과 대립은 더욱 심화되어 자본주의 체제의 위기로 이어졌고, 자본주의적 경제질서의 수정과 계급간의 갈등을 완화하기 위한 국가적 개입이 불가피하게 되었다. 또한 제2차 세계대전 이후 인간존엄의 사상에 기초한 사회국가원리가 세계적으로 확산되어 유럽국가에서는 헌법에 경제적 자유권에 대한 규제와 사회보장 규정을 도입하고 있다<sup>10)</sup>.

우리나라도 헌법 제119조 2항에서 “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득분배를 유지하고 시장의 지배와 경제력 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”라고 규정하고 있고, 제23조에서는 재산권의 사회적 구속성을 강조하고, 제126조에서는 사영기업의 국공유화 가능성을 배제하지 않고 있다.

이처럼 현대 헌법은 경제적 자유권에 대하여 별도의 실질적 자유와 평등, 그리고 사회정의를 보장하기 위해 독점적인 경제활동, 혹은 사적이윤을 추구하는 시장에 맡겨 두기에 곤란한 공공성이 높은 경제활동에 대해서는 적극적인 제한을 인정하고 있다. 이해영·황기돈(1999)에 따르면,

8) 독일에서는 대중매체와 교회도 포함된다(Kaufmann, 1991).

9) 이 가운데서 가장 핵심적인 것은 사유재산권의 보장이었다(박병섭, 2003).

10) 1946년 프랑스헌법 전문 제9단, 이탈리아 헌법 제42조 2항, 제43조; 미국은 헌법에 이런 규정은 없으나 헌법해석을 변경하여 이와 같은 변화에 대응하여 왔다. 영국도 비슷한 사정이라 볼 수 있다(박병섭, 2003).

헌법에 나타난 국민의 생활의 질을 증진시키기 위하여 시장원리를 초월하여 공공서비스를 제공하며, 공공성을 위해 경제부문과 활동에 대한 규제와 조정과 같은 활동을 하는 것을 공공부문의 역할이라 할 수 있다.

### 3. 경제학적 관점에서의 공공부문

경제학에서 공공부문에 대한 시각은 시장에서의 정부 역할에 초점을 두어 왔다. 스미스(A. Smith)를 비롯한 초기 고전학과 경제학자들은 공공부문의 역할에 대해 회의적이었다. 그러나 1930년대 대공황을 겪으며 자유방임적 사상하에서 작은 정부를 강조하는 고전학과 패러다임의 입지가 약해지고, 국가재정을 통한 경제안정화 정책을 강조한 케인지안 경제이론이 정부개입의 정당성을 부여하는 이론적인 근거를 제공하게 되었다. 1970년대 오일쇼크와 브레튼우즈 시스템의 붕괴 이후 케인지안 경제정책에 대한 비판이 제기되었고, 공공부문의 성장이 경제성장에 커다란 부담이 되고 있다는 주장이 팽배하면서 공공부문의 축소와 시장 영역의 확대가 경제정책의 사조로 부상되었다. 비슷한 시기에 공공선택이론자들이 정부실패를 제기하면서 이러한 비판의 이론적 근거를 제공하였다. 더욱이 정부의 규제와 통제에 의지하던 동구제국들이 시장경제체제로 전환되는 일련의 과정은 공공부문의 축소를 주장하는 논리에 힘을 실어주었다. 이렇게 공공부문의 역할의 중요성을 강조하는 주장과 반대하는 주장이 교차되어 나타나는 과정에서도 공공부문에 대한 명확한 개념 정립이 되어 있지 않고 공공부문의 범위가 일정하게 제시되고 있지 못했다.

일반적으로 경제학적인 관점에서의 공공부문 개념은 '사적', 즉 시장과 대칭을 이루는 개념으로 주로 사용되고 있으며, 공(公)과 사(私)는 정부 재정지원 혹은 통제를 받는 공적조직들에 의해 생산 또는 분배되는 부문이냐의 여부에 따라 구분되거나, 생산수단이 공적 혹은 사적 소유인지의 여부 등에 따라 구분된다.

먼저 공공부문을 자원배분 측면에서 보면, 주어진 총자원의 배분과정에서 정부가 직간접적인 역할을 담당하는 영역을 공공부문으로 정의할 수 있다. 이러한 정의에 따르면 정부의 소비 및 투자, 이천지출과 같은 정

부의 직접적 재정지출 외에 감세정책과 같은 간접적 재정지원정책도 정부부문의 역할에 포함시킬 수 있다.

둘째, 재화와 서비스의 생산 및 유통과정에서 필요한 정부의 통제와 개입을 위해 설립된 기관을 중심으로 공공부문의 개념을 규정할 수 있다. 이때 통제나 개입은 기관의 주요 인력에 대한 임면권과 정부재정의 조절을 통해 이루어지며, 이 개념에 의하면 정부의 재정지원을 받는 기업과 기관들만을 공공부문에 포함하느냐, 아니면 임면권만으로 통제하는 기업과 기관들도 공공부문에 포함해야 하느냐에 따라 그 범위가 크게 달라진다.

셋째, 생산 측면에서 보면 공익을 목적으로 제공하는 각종 재화와 서비스를 생산하는 주체와 그들의 활동과 관련된 영역을 공공부문으로 정의할 수 있다. 시장실패 등으로 인해 사회가 요구하는 만큼의 수요량을 민간부문에서는 충족하지 못하는 재화나 서비스를 정부를 비롯한 공공기관에서 생산 또는 공급하고 있다. 여기에서는 생산수단의 소유 주체가 공공부문이라는 보장은 없다. 정부 소유가 아닌 생산수단을 통해서도 공공성이 강한 재화의 생산이 이루어질 수 있기 때문이다. 즉 정부는 노동력을 직접 고용하지 않고도 공공재 성격의 재화와 서비스를 제공할 수 있다. 예를 들어 교육과 관련하여 교육행정 서비스는 주로 정부가 담당하는 활동이지만 교육서비스의 제공은 정부뿐만 아니라 민간부문에서도 이루어지고 있다. 더구나 교육이라는 공공재를 생산하는 생산수단의 소유 주체는 공공부문과 민간부문이 결합되어 있는 경우가 많다.

이처럼 경제학적인 시각에서 공공부문을 정의하는 경우 공공과 민간부문이 중복되는 예가 많기 때문에 다양한 기준을 종합적으로 고려할 필요가 있다.

#### 4. 노사관계 관점에서의 공공부문

노사관계 관점에서 공공부문의 범위를 파악하는 기준은 실질적인 사용자가 정부인지의 여부라고 할 수 있다. 노사관계 관점 또는 사용자와 근로자 측면에서의 공공부문은 “정부가 일정한 근로자에 대하여 사용자로

## 12 공공부문의 범위와 고용변화 분석

서의 지위에서 근로조건을 결정하고 통제하는 부문을 말한다”(이철수·강성태, 1997). 노사관계에서 정부가 일정 부분 사용자의 역할을 하는 경우로 정부기관뿐 아니라 정부투자기관·출연기관·공공법인체 등이 포함된다. 이러한 기관의 노사관계에는 정부가 직·간접적으로 사용자로서의 역할을 수행한다. 정부조직의 근로자에 대해서 정부는 직접적인 사용자의 역할을 담당한다. 정부투자기관과 정부산하기관 등에 대해서 정부는 직접적이기보다는 간접적인 사용자의 역할을 한다. 즉 정부가 예산으로나 인사관리 등을 통해 실질적인 사용자의 역할을 하게 된다. 이처럼 노사관계 측면에서의 공공부문은 정부가 근로자에 대하여 사용자로서의 지위에서 근로조건을 직접 결정하거나 통제를 통해서 간접적으로 노사관계에 참여하는 부문으로 정의할 수 있다. 전자에는 정부조직기관이 있으며, 후자에는 정부가 운영하는 회사나 정부투자기관, 정부출자기관을 비롯하여 재투자기관·지방공기업·정부출연기관·특수법인 형태의 공공법인체 등 여러 형태가 있다.

ILO 협약상으로도 공공부문은 정부가 고용주·투자자·규제자·계약당사자 등이 되어 실질적인 사용자 역할을 하는 모든 사업부문을 의미하며, “공공부문 근로자(public employee)란 공공기관에 고용된 근로자 중 정책결정을 하는 고위직, 고도의 기밀업무 종사자 및 군대와 경찰 등을 제외한 모든 근로자를 말한다”고 되어 있다. 이는 일반적으로 소유와 지배구조 측면에서 공공부문을 이해하는 노동계의 시각과 유사하다 할 수 있다<sup>11)</sup>.

이러한 공공부문에 종사하는 근로자에는 정부조직기관에 종사하여 공무원 지위를 갖는 근로자와 정부출연기관 등에 종사하는 공무원의 지위를 갖지 않는 근로자가 있다. 그러나 우리나라의 경우 공공부문에 종사하는 근로자를 지칭하는 포괄적이며 일반적인 용어가 정립되어 있지 않는 상황이다.

한편, 노사관계법에서의 공공부문은 정부가 사용자인지의 여부뿐만 아니라 필수 공공서비스 부문의 공공성 및 공익성도 함께 고려하여 그 범

11) 최영우, 「공공부문 노사관계의 법적 쟁점과 과제」, 『노동교육』, 통권 제34권, 한국노동교육원, 2002. 6.

위가 규정되고 있다. 즉 ‘공공재(public goods)’의 특성을 감안하여 광의의 공공서비스를 생산하는 기관을 공공부문으로 정의하고 있는데, 이런 공공성 측면에서 본다면 사용자가 정부가 아닌 민간부문에서 공공서비스를 공급하는 경우도 많다. 예를 들어 소유권이 정부에서 민간부문으로 이전되거나 이전 중인 전력이나 통신의 경우 등은 공공서비스부문으로 정의될 수 있고, 민간부문에 속하는 공익사업<sup>12)</sup>과 방위산업<sup>13)</sup>도 이에 포함할 수 있다. 이러한 경우에 사업의 공익성을 기준으로 공공부문을 판단하지 않고 노사관계의 관점에서 사용자가 정부인 점을 기준으로 판단하면 그 구분이 애매하게 된다. 더구나 특정사업에 있어서 그 사업의 공공성과 공익성은 뚜렷하게 구별하기 어려운 경우가 많고, 각국의 상황이 나 시대적 변화에 따라 특정사업이 공공부문에 해당되는지 또는 공익부문에 해당되는지 여부도 다르게 결정되기 때문에 공익성을 기준으로 노사관계에 공공부문의 범위를 규정하는 것은 매우 어렵다.

## 제2절 공공부문의 범위

공공부문은 시장경제에서 개인 및 기업과 더불어 하나의 경제주체로 경제활동에 참여하여 공공부문의 재화와 서비스를 생산함으로써 국민의 삶의 질을 향상시킬 뿐 아니라 민주주의의 물질 기초를 이루는 중요한 역할을 수행하고 있다. 최근 세계 각국은 국경을 초월한 무한경쟁시대의 가속화와 지식정보화 시대의 본격적인 개막에 대비하여 비대한 몸집을 가

12) 노동조합및노동관계조정법 제71조에 의하면 ‘공익사업’이라 함은 공중(公衆)의 일상생활과 밀접한 관련이 있거나 국민경제에 미치는 영향이 큰 사업으로서 정기 노선여객운수사업, 수도전기·가스·석유정제 및 석유공급사업, 공중위생 및 의료사업, 은행 및 조폐사업, 방송 및 통신사업을 말한다.

13) 노동조합및노동관계조정법 제41조에 의하면 방위산업에관한특별조치법에 의하여 지정된 주요방위산업체에 종사하는 근로자 중 전력, 용수 및 주로 방산(防産)물자를 생산하는 업무에 종사하는 자는 쟁의행위를 할 수 없으며, 주로 방산(防産)물자를 생산하는 업무에 종사하는 자의 범위는 대통령령으로 정한다.

#### 14 공공부문의 범위와 고용변화 분석

진 공공부문 구조로는 시대적 변화에 효과적으로 대응할 수 없다는 인식 하에 공공부문 구조조정의 필요성을 강조하고 있는 반면에, 일자리 창출 측면에서는 공공부문의 시장 개입에 대한 요구도 높아지고 있는 상황이다.

공공부문의 역할에 대한 시각의 재정립을 통한 정부의 공공 경제정책의 효과를 높이기 위해 공공부문의 개념 정립과 적정 공공부문 범위를 설정하는 것이 무엇보다 중요하고, 또한 정부의 추진 사업과 정책을 효율적으로 이행하기 위해서는 반드시 체계적인 통계자료가 요구되나, 공공부문의 국제적인 표준화된 통계는 마련되어 있지 않은 실정이다. 특히 동일한 자료를 사용한 경우라도 연구자마다 공공부문의 범위를 다르게 설정함으로써 공공부문의 고용규모가 각각 다르게 나타나는 경우가 많다<sup>14)</sup>.

이하에서는 UNIMF 등 국제기관들이 제시하는 공공부문 분류의 국제적 기준을 정리하고 이들을 다양한 측면에서 살펴봄으로써 국제적으로 보편화된 공공부문의 범위를 정리한다.

##### 1. UN의 SNA93(System of National Accounts 93)<sup>15)</sup> 기준

SNA<sup>16)</sup>는 한 국가의 종합적인 경제수준과 각 경제주체간의 경제활동을 국제적으로 합의된 개념과 분류체계 및 체계방식에 따라 각종 계정과 표로 작성되어 있는 통합된 통계시스템으로 공공부문에 대한 범위도 비

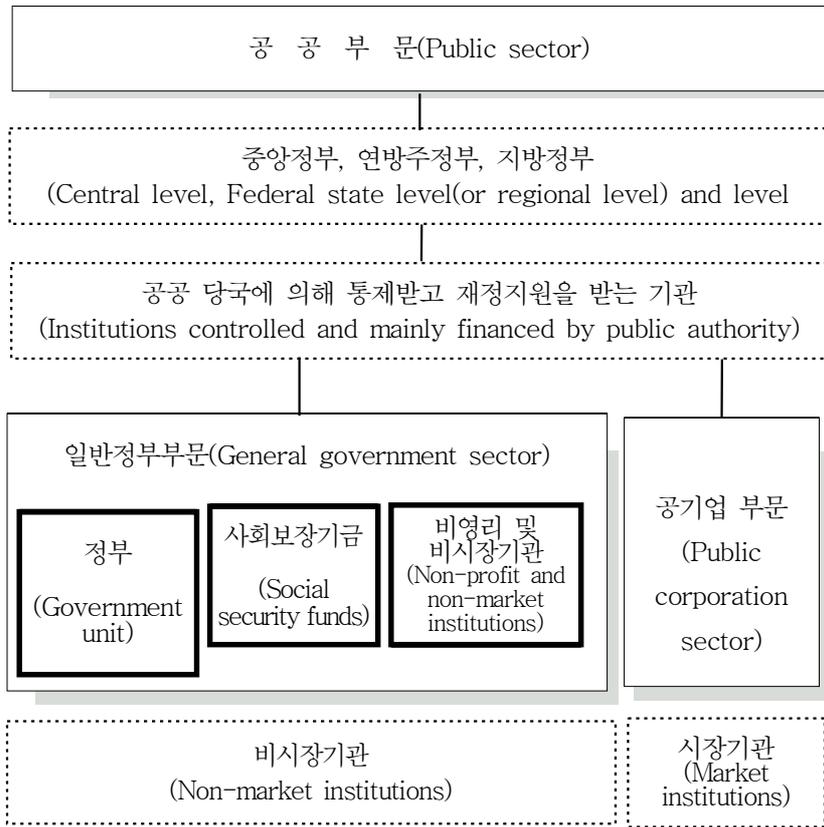
14) 인권위보고서(김유선, 2003)는 공공부문을 전기가스수도, 운수, 통신, 금융보험, 공공행정, 교육서비스, 보건사회복지, 국제외국기관 등 8개로 선정한 반면, 노동부는 전기가스수도, 공공행정, 교육서비스, 보건사회복지 등 4개 분야로 한정했다.

15) SNA68은 활동별, 제도부문별로 분류되었던 반면, 1993년에 개정된 SNA93은 모든 계정을 5개 제도부문으로 분류하였다.

- 비금융 법인기업(non-financial corporation) : 주로 재화 및 비금융서비스의 시장생산에 종사하는 제도단위로서 모든 거주자의 비금융 법인기업과 준법인기업을 포함하고, 재화와 비금융서비스의 시장생산에 종사하는 비영리단체(병원, 학교, 대학, 비법인기업의 회비에 의해 운영되는 업종별 조합 등)도 포함한다.

16) UN이 1953년 처음 발표하였고 1968년에 개정되었으며, 1970년대 후반의 경제 환경변화를 반영하기 위해 1993년 다시 개정된 바 있다.

[그림 2-1] SNA의 공공부문 범위



자료 : Messaous Hammouya, *Statistics on Public Sector Employment : Methodology, Structures and Trends*, SAP2.85/WP144, ILO, 1999.

교적 잘 구분되고 있다. SNA에서 공공부문이란 공공 당국에 의해 통제를 받거나 주로 재정지원을 받는 각 기관들의 시장적·비시장적인 모든 활동으로 정의된다<sup>17)</sup>.

17) SNA에서는 2가지 기준(시장/비시장, 통제/재정지원)으로 정부단위와 공공부문을 정의하고 있다.

- 일반정부(general government, 사회보장기금 포함) : 세금을 징수하거나 강제적인 이전을 통해 자금을 조성하여 비시장서비스(또는 재화)를 무상으로 혹은 시장가격보다 낮은 가격으로 판매하고 이전을 통해 소득 및 부를 재분배하는 제도단위.

## 16 공공부문의 범위와 고용변화 분석

일반정부에는 대개 공공행정·국방·공공질서의 유지·교육문화 등 각종 서비스를 무료 혹은 생산비보다 낮은 가격으로 공급하는 중앙정부 및 주정부 혹은 지방정부, 정부에 의해 통제를 받고 자금이 조달되는 사회보장기구, 가계와 기업에 봉사하며 정부에 의해 자금이 조달되고 통제 받는 비영리기관이 포함된다. SNA93의 ‘비금융법인기업’은 지배하는 제도단위의 유형에 따라 ‘비금융 공기업’, ‘비금융 국내 민간기업’, ‘비금융 외국인 지배기업’으로 나누어진다. 이들 가운데 ‘비금융 공기업’이란 정부의 지배<sup>18)</sup>를 받는 거주자의 비금융 법인기업 및 준법인기업을 말하며, 정부가 지배하고 자금을 지원하는 비시장 비영리단체는 공기업이 아니라 일반정부부문으로 분류해야 한다.

### 2. IMF의 GFS(A Manual on Government Finance Statistics) 기준

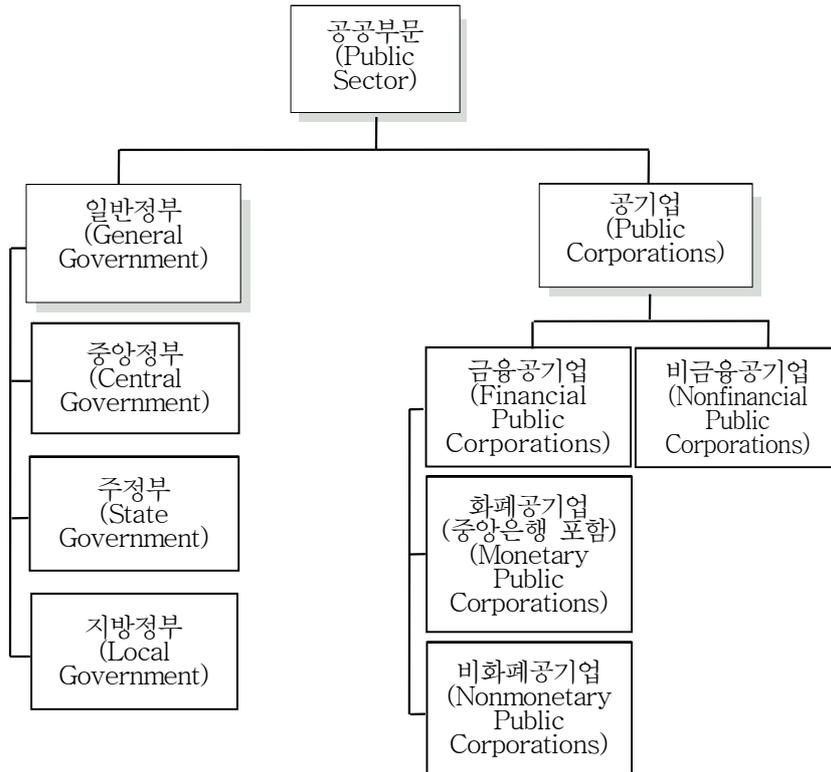
GFS의 주요 목적은 일반정부와 공공부문의 경제정책에 대한 체계적인 성과분석을 하는 데 필요한 적합한 개념과 구조를 제공하는 데 있다. GFS에 따르면 실질적으로 재정정책에 영향을 주는 모든 실체(entity)들을 공공 부문에 포함하고 있다. 이는 재정정책이 정부에 의해 달성되기도 하지만, 정부가 소유하고 통제하는 공기업에 의해서도 이루어지고 있는 점도 감안하기 때문이다. 한 국가의 경제는 경제 내에 존재하는 많은 기관으로 구성된 여러 부문들로 나누어진다. GFS는 기본적으로 제도단위(institutional

- 
- 금융 법인기업(financial corporation): 주로 금융중개 또는 보조적 금융활동에 종사하는 제도단위.
  - 가계에 봉사하는 비영리단체(NPISHs): 가계를 위한 비시장서비스의 생산에 종사하며 그 주요재원을 가계의 자발적 기여금에 의해 조달하는 법적 조직체(legal entities).
  - 가계(households): 주기능은 노동의 공급, 최종소비 등이며, 기업으로서 가계의 경우 재화와 비금융서비스를 생산.
- 18) 여기에서 지배란 이사 임명권을 통해 기업의 정책의 결정을 좌우할 수 있는 권한을 의미한다. 정부가 법인기업에 대한 지배권을 확보하는 방법에는 정부가 의결권 주식의 과반수를 소유하거나 지배하는 방법과, 특별법령이나 규정 등에 의해 기업정책의 결정권이나 이사 임명권을 정부에 부여하는 방법이 있다.

unit)를 통계단위로 하고 있으며, 전체를 5개 부문으로 나눈 SNA93의 틀과 내용을 벗어나지 않고 있다. 그러나 GFS와 SNA93가 기본적으로는 비슷한 체계를 갖고 있지만, 두 통계 시스템에 약간의 차이가 있다. 가장 중요한 차이는 GFS는 금융거래(조세, 지출, 차입과 대출)에 초점을 맞추고 있는 반면, SNA93은 재화와 서비스의 생산과 소비에 초점을 맞추고 있다는 것이다.

GFS의 제도단위 분류는 [그림 2-2]와 같다. 비금융법인부문(nonfinancial corporations sector)은 시장에 비금융서비스와 재화를 생산하기 위해 설립된 실체들로 구성된다. 금융법인기업부문(financial corporation sector)은 시장에 금융서비스를 제공하는 실체를 포함한다. 일반정부부문(general

[그림 2-2] GFS의 공공부문 범위



자료: IMF, *Government Finance Statistics Manual 2001*.

government sector)은 정부의 기본적인 활동으로서 정부기능을 이행하는 실체로 구성된다. 가계에 봉사하는 비영리단체(nonprofit institutions serving households sector)는 가계에게 비시장적인 재화와 서비스를 제공하기 위해 실재하는 모든 비영리단체를 포함한다(단, 정부에 의해 통제되거나 주로 재정지원을 받는 단체는 제외). 가계부문(households sector)은 공동생활 시설을 사용하고 소득과 부를 전부 혹은 일부를 모으고 집단적으로 어떤 형태의 재화와 서비스를 소비하는 사람들의 작은 집단으로 구성된다.

### 3. UN의 ISIC(International Standard Industry Classification) 기준

공공부문을 정의함에 있어 제도적인 측면뿐만 아니라 경제주체들의 경제활동과정에서 공공부문과 관련이 있는 경제활동에 대한 고려도 필요하다. UN에서는 국내외적으로 인구생산고용-GDP 등 일련의 경제활동에 따른 자료를 가지고 국제표준산업분류(International Standard Industry Classification: ISIC)를 작성하여 폭넓게 사용하고 있다<sup>19)</sup>.

ISIC분류체계에 따르면 공공부문과 관련이 있는 산업을 대분류(section) L부문으로 나타내고, 중분류(division)는 75부문에 해당되는데, ‘공공행정 및 국방; 강제적 사회보장’<sup>20)</sup>과 관련된 활동을 포함한다. 이를 다시 소분류(groups)로 나누면, ‘국가행정과 경제사회정책(751)’, ‘사회에 대한 서비스공급(752)’, ‘강제적 사회보장활동(753)’으로 분류된다.

한편, 산업분류에 따라 공공부문을 규정하게 되면 법적·제도적 분류와 일치하지 않는 부문이 자주 발생한다. 즉 공공행정 업무를 이행한다고 하더라도 어떤 경우에는 ISIC에서 ‘중분류 75’에 해당되지 않는 경우가 있다. 예를 들어 교육과 관련이 있는 교육행정은 ‘중분류 75’로 분류되고 있으나, 교육서비스는 ‘중분류 80’으로 분류된다. 그리고 교도소나 군병원

19) ISIC는 경제현상을 연구하고 국제적 비교에 도움을 주고자 작성되었으며, ‘산업’이라는 용어에도 불구하고 단순히 산업분류에만 그치는 것이 아니다.

20) 여기에는 공공행정기관이 일상적으로 수행하는 활동을 포함하나, 법적이나 제도적 신분이 결정요소는 아니다. 그리고 사회(communitiy)의 행정이 기능을 할 수 있도록 하는 중앙 혹은 지방 공공단체의 일부분을 포함하고 있다.

은 ‘중분류 85’로 분류된다. 또한 ‘중분류 75’에서 관련된 활동이 비정부기관에서 수행될 수도 있다.

### 제3절 우리나라의 공공부문 범위 모색

앞에서 살펴본 바와 같이 UN 및 IMF와 같은 국제기구들은 각국의 경제활동을 일정한 기준에 의해서 상세히 파악하고, 이를 국가별로 비교할 수 있도록 공공부문에 대한 정의와 범위에 대한 보편적인 기준을 제시하고 있고, 각 국가들은 자국의 사정을 고려하여 이런 지침의 목적에 가능한 한 부합하는 공공부문의 범위를 정하고 있다. 이하에서는 우리나라의 경우 공공부문 정의를 어떻게 내리고 있으며, 적정 공공부문의 범위는 무엇인지에 대해 살펴본다.

#### 1. 정부 재정활동 기준에 의한 공공부문 범위

현대국가의 국민경제에 있어서 재정활동(공공경제활동)이 국가경제활동에서 차지하는 비중은 비교적 크며 다양한 형태로 운영되고 있다. 따라서 효율적인 재정정책의 수립을 위해서는 이러한 재정활동이 국민경제에 어떠한 효과를 미치는지에 대한 정확한 분석이 필요하며(통합재정의 유용성), 이를 위한 전제로서 실질적인 재정활동의 범위 파악(통합재정의 포괄 범위)과 일정한 기준에 따른 재정활동 내용의 체계적 분류(통합재정의 분류체계)가 필요하다.

이러한 배경하에서 만들어진 재정통계작성기준이 IMF의 GFS 매뉴얼이며, 세계 각국은 IMF의 권고에 따라 매년 통합재정통계를 작성·제출함으로써 각국 재정운용 결과의 국제적인 비교가 가능해지고 있다. 즉 통합재정<sup>21)</sup>이란 일반회계·특별회계·기금 간의 전출금 및 전입금 등 회계

21) 1977년 5월 내한한 IMF 조사단의 권고에 의하여 1979년 9월부터 통합재정수지 개념에 입각한 재정통계를 작성(1970년부터 소급 작성)하기 시작하였고, 매년

간의 내부거래와 국채 발행·차입·채무 상환 등 수지차 보전을 위한 보전거래를 세입과 세출에서 각각 제외한 순계 개념의 세입과 세출을 말하는 것으로 정부가 통제하고, 또 사용 가능한 모든 재정자원을 통합하여 파악한다는 의미를 지니고 있다. 정부의 활동은 매년 국회의 승인을 받은 예산 형태로 집행되기 때문에 예산은 공공부문을 결정하는 중요한 기초가 된다.

우리나라 통합재정에서의 국가재정활동인 비금융공공부문은 크게 일반정부부문(Consolidated General Government)과 비금융공기업부문(Non-financial Public Enterprises)으로 분류할 수 있다. 일반정부부문이란, 정부가 정부부문 이외의 국민경제부문에서 강제적으로 조달한 재원으로 비시장성 서비스를 창출하고, 공공정책 수행을 통해 소득이전 및 자원배분 등의 기능을 수행하는 활동을 말한다. 일반정부부문은 중앙정부와 지방정부를 모두 포괄하는 개념으로 중앙정부 재정에는 일반회계, 기타특별회계, 기금<sup>22)</sup> 및 세입세출외(세계 잉여금 처리, 전대차관 등) 등이 포함되고 있다 (표 2-1 참조).

지방정부의 경우 예산편성 및 결산작성의 시차, 회계과목간의 차이 등으로 최근까지 통합재정에 포함시키지 못하고 있었으나, 2004년부터 정부는 국가전체의 재정현황을 종합적으로 파악할 수 있도록 그동안 중앙정부만을 대상으로 했던 통합재정의 범위를 처음으로 지방정부(지방재정 + 지방교육재정)까지 확대하여 통합재정 통계를 작성하고 있다. 지방정부의 통합재정 범위 대상은 2004년을 기준으로 지방자치단체의 250개 일반회계·1,795개 특별회계·2,264개 기금과 16개 지방교육자치단체의 16개 교육비특별회계이다.

---

IMF의 요청에 의하여 예산·결산 통계자료를 제출하고 있으며, 이는 IMF가 연간 발행하는 GFS(Government Finance Statistics) Year Book에 수록되고 있다. 현재 우리나라는 예산기준 통합재정은 기획예산처에서 작성하고 있고, 결산(분기별 자료 포함)기준 통합재정은 재정경제부 국고국에서 작성하고 있다.

22) 과거에는 기금의 조성재원이나 공공성의 정도, 기금관리주체가 중앙관서의 장인지 여부에 따라 공공기금과 기타기금으로 분류하였으나, 2003년 12월 기금관리기본법 개정으로 모든 기금이 통합 관리되고 있으며 2004년 5월 현재 57개 기금이 운영되고 있다. 이들 기금 중 통합재정에는 금융활동을 수행하는 외국환평형기금과 금융성기금은 통합재정의 포괄범위에서 제외된다.

다음으로 통합재정에 포함되는 비금융공기업부문(Non-financial Public Enterprises)이란 중앙정부가 재화나 용역을 생산 또는 판매하는 활동을 말한다. 재화나 용역의 생산·판매활동을 한다는 측면에서는 사기업활동과 다를 바가 없지만, 정부가 소유·통제한다는 점과 이윤추구보다는 공공의 복지증진을 목표로 하기 때문에 생산원가 또는 구입가격 이하로 판매할 수 있다는 점에서 사기업과는 다르다고 할 수 있다. 통합재정을 작성하는 데 있어서 비금융공기업의 경우에는 영업활동 전체를 반영하는 것이 아니라 영업잉여 또는 손실만을 중앙정부부문과 통합시키며, 우리나라

<표 2-1> 통합재정에 포함되는 중앙정부 특별회계 및 기금<sup>1)</sup>

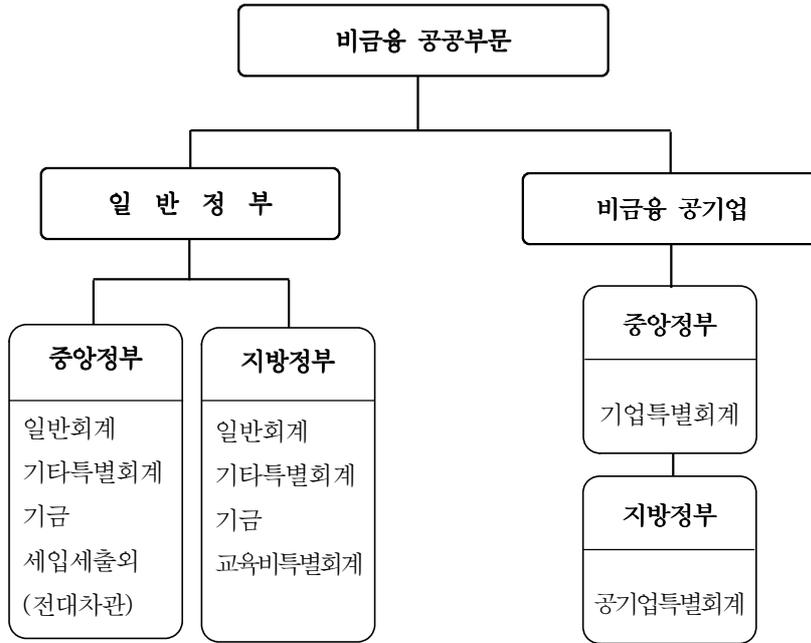
기타 특별회계	·재정용자특별회계, 국유재산관리특별회계, 농어촌구조개선특별회계, 농어촌특별세특별회계, 교통시설특별회계, 등기특별회계, 교도작업특별회계, 군인연금특별회계, 교육양여금특별회계, 에너지 및 자원사업특별회계, 환경개선특별회계, 국립의료원특별회계, 우체국보험특별회계, 국가균형발전특별회계, 자동차교통관리특별회계, 특허관리특별회계, 지방양여금관리특별회계('05년부터 폐지)
기금	·사회보험기금 <sup>2)</sup> -국민연금기금, 공무원연금기금, 사립학교교직원연금기금, 군인연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험 및 예방기금 ·사업성기금-대외경제협력기금, 사학진흥기금, 남북협력기금, 국제교류기금, 군인복지기금, 방위산업육성기금, 과학기술진흥기금, 원자력연구개발기금, 관광진흥개발기금, 국민체육진흥기금, 문화산업진흥기금, 문화예술진흥기금, 청소년육성기금, 농산물가격안정기금, 농지관리기금, 축산발전기금, 쌀소득보전기금, 전략산업기반기금, 특정물질사용합리화기금, 정보화촉진기금, 국민건강증진기금, 응급의료기금, 금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 영산강섬진강수계관리기금, 한강수계관리기금, 근로자복지진흥기금, 임금채권보장기금, 장애인고용촉진 및 직업재활기금, 여성발전기금, 국민주택기금, 수산발전기금, 보훈기금, 순국선열·애국지사사업기금, 중소기업진흥 및 산업개발기금, 방송발전기금, FTA이행지원기금 ·계정성 기금-공공자금관리기금, 공적자금상환기금, 양곡증권정리기금, 복권기금

주: 1) 2005년 예산 기준.

2) 계정성 기금 중 외국환평형기금과 기술신용보증기금 등 9개의 금융성기금은 제외.

자료: 기획예산처.

[그림 2-3] 우리나라의 통합재정 포괄 범위



자료: 기획예산처.

라의 경우 중앙정부의 양곡관리특별회계·철도사업특별회계<sup>23)</sup>·통신사업특별회계·조달특별회계·책임운영기관특별회계 등 5개 기업특별회계와 지방정부의 194개 공기업특별회계<sup>24)</sup>가 이에 포함된다. 이때 중앙은행 등 공공 금융기관은 기관의 성질상 공기업에 속하지만, 그 수행하는 활동이 엄밀한 재정활동이 아닌 만큼 금융활동으로 볼 수 있으므로 통합재정의 포괄범위에서 제외된다. 즉 우리나라의 통합재정상 공공부문(public sector)은 주로 비금융공공부문을 뜻하고 있다.

그러나 현재 우리나라의 정부 활동은 재정지원 이외의 형태로도 이루어지기 때문에 공공부문을 정부의 통합재정으로 한정시킬 수는 없다. 정부의 활동은 정부의 공식적인 조직을 통하여 수행되기도 하지만 별개의 법인이나 단체의 형식으로 수행되기도 하기 때문이다. 현재 통합재정에

23) 2005년부터 철도청의 공사화로 폐지.

24) 2004년부터 포함 예정.

일반회계·특별회계·기금의 형태로 운영되지 않는 사회보장제도(의료보험 등) 부문은 일반정부에 포함되지 않고 있으며, 정부의 보조 및 출연단체와 재보조 및 재출연단체 그리고 국가 또는 지방자치단체가 채무를 보증한 보증단체 등도 공공부문에서 제외되고 있다. 특히 정부투자기관과 정부출자기관의 경우 공공성격이 강하고 정부의 재정지원을 받음에도 불구하고 통합재정상의 공공부문의 범위에서 빠져 있다. 즉 정부 역할을 수행하고 있는 별개의 법인격을 갖는 비영리기관과 영리기관인 공기업 등을 포함하여 공공부문의 범위를 정하는 것이 더 설득력을 가질 것이다. 특히 정부가 정책적 목표를 달성하기 위하여 기업들을 소유하고 있다면 이들 기업활동의 일부는 당연히 정부의 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다. 또한 정부의 명시적인 지출 외에 조세지출, 정부보증 등과 같이 숨겨진 지출의 형태로 제공되는 경우 만약 정부의 두 지출 사이에 차이가 없다고 한다면 이들도 당연히 공공부문에 포함되어야 할 것이다.

이런 견지에서 정부 재정지원과 통제소유를 직·간접적으로 받는 기관들이 모두 공공부문에 포함되어야 할 것이다. 그러나 현실적으로 어느 기관들을 공공부문에 포함시킬지의 여부는 정부의 재정지원 이외에 각 기관의 성격, 각 기관의 활동이 통제되는 방법, 그리고 기관의 소유관계를 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것이다. 다음과 같은 기준으로 공공부문의 범위를 재설정할 수 있다.

첫째, 중앙정부와 지방정부 등 모든 정부단위는 당연히 공공부문의 범위에 포함된다. 정부단위는 국민의 생명과 재산을 지켜주는 국방·치안·소방 등의 각종 행정서비스와 공공재를 생산하며, 각종 정책목표를 달성하기 위해 경제 내의 소득 및 지출흐름에 영향을 주는 규제를 가하는 등 공공적 역할을 기본적으로 수행한다.

둘째, 정부가 자본을 투자하여 설립하고, 경영권을 직접 또는 간접적으로 행사하는 공기업 또는 정부가 예산을 지원하는 공기업들이 공공부문에 포함될 수 있다. 특히 정부는 공기업에 대한 지분을 매각함으로써 추가적인 재정자원을 확보할 수 있기 때문에 재정자원의 종합적인 관리라는 측면에서 이들 공기업에 대해 충분한 정보를 파악해야 한다. 현재 우리나라의 공기업에는 정부투자기관과 정부출자기관을 비롯하여 정부투

24 공공부문의 범위와 고용변화 분석

자 또는 출자기관이 자본을 출자하여 설립한 자회사들로 한정하고 있다<sup>25)</sup>. 2002년 9월 30일 현재 정부투자기관은 30개, 정부출자기관은 40개이며 이 수치에는 각각 자회사 17개, 24개를 포함하고 있다<sup>26)</sup>.

셋째, 공기업보다 기업적 성격은 약하지만, 정부로부터 각 개별 법률에 따라 운영비, 사업비 등 기관 소요경비를 정부예산으로 지원받고, 정부의

<표 2-2> 중앙정부 부처별 산하기관 현황

	합 계		정부투자 및 출자기관 <sup>1)</sup>		출연기관 <sup>1)</sup>		보조기관		위탁기관	
	1999. 8	2002. 9	1999. 8	2002. 9	1999. 8	2002. 9	1999. 8	2002. 9	2009. 8	2002. 9
합 계	631	515	134	70	101	101	208	169	188	175
국무총리실	43	42			43	42				
재정경제부	41	35	15	12	6	6	3	2	17	15
금융감독위원회	41	28	28	15					13	13
통일부	5	2					5	2		
외교통상부	4	4			4	4				
법무부	3	3					3	3		
국방부	6	5			2	2	2	1	2	2
행정자치부	15	15			3	3	3	3	9	9
교육인적자원부	23	23			5	5	13	13	5	5
과학기술부	14	15			7	8	4	4	3	3
문화관광부	52	33	9	2			21	24	22	7
농림부	34	28	5	2	1	1	23	23	5	2
산업자원부	130	123	43	22	9	10	31	35	47	56
정보통신부	22	9	13		5	5			4	4
보건복지부	63	25			1	2	58	19	4	4
환경부	13	12			4	3	6	6	3	3
노동부	12	12			8	8			4	4
건설교통부	67	62	21	17	3	2	3	2	40	41
해양수산부	23	17					14	11	9	6
국가보훈처	20	22					21	19	1	1

주: 1) 자회사 포함.

2) 1999. 8월 자료는 기획예산처에서, 2002. 9월 자료는 감사원에서 각각 집계하였음.

자료: 감사원, 『공기업 감사백서』, 2002. 12.

25) 옥동석(2000), 195쪽, 감사원(2002), 305쪽.

26) 감사원(2002).

정책을 집행하는 정부출연기관도 공공부문의 범위에 포함되어야 할 것이다. 이는 다시 정책연구기능을 수행하는 출연연구기관과 그 이외의 비연구출연기관으로 구분된다. 2002년 9월 30일 현재 중앙정부의 출연연구기관으로는 한국개발연구원·한국과학기술원 등 53개, 한국소비자보호원·한국학술진흥재단·에너지관리공단·근로복지공단 등 비연구출연기관이 48개<sup>27)</sup>이다. 물론 보조기관과 위탁기관들도 엄밀한 의미에서 공공부문의 범위에 간주되어야 한다. 그러나 현재 감사원은 선택적 감사대상인 보조기관의 경우 출연기관과 달리 원칙적으로 교부한 보조금에 국한하여 감사를 실시하고 있다. 위탁기관의 경우에는 정부를 대신하여 법령을 바탕으로 회비·수수료·부담금을 징수하거나 법령에 따라 사업수익을 조성하는 기관이므로 공공부문에서 제외되고 있다.

## 2. 국민계정에서의 공공부문 범위

현재 우리나라 공공부문의 범위를 통합재정상에서 파악해 볼 수도 있을 뿐만 아니라 한국은행에서 발간하는 『국민소득계정』 기준으로도 파악해 볼 수 있다. 앞에서 살펴보았듯이 UN의 SNA 지침과 IMF의 GFS 지침은 공공부문의 범위에 대하여 유사한 정의를 내리고 있지만, 우리나라에서는 SNA의 지침을 따르는 한국은행의 『국민소득계정』과 GFS의 지침을 따르는 정부의 통합재정상의 공공부문이 서로 일치하지 않고 있다. 일반회계와 기타특별회계가 일반정부로 분류되고, 5개의 기업특별회계가 비금융공기업으로 분류되는 것은 서로 일치하지만, <표 2-3>에서 보는 바와 같이 공공기금·사회보장제도·공공비영리기관 등에 대해서는 서로 다르게 분류하고 있다. 가장 큰 차이점은 사회보장제도의 포함 여부에서 나타나는데, 『국민소득계정』의 경우 공공기금 중 국민연금기금 등 5개의 기금과 의료보험 및 국민연금관리공단 등의 공공비영리기관을 분류해 사회보장제도에 포함시키고 있다. 그러나 통합재정의 경우 일반회계·기타특별회계·기금의 형태가 아닌 공단의 형태로 운영되고 있는 의료보험

27) 이는 연구출연기관의 자회사 2개, 비연구출연기관의 자회사 9개를 포함한 수치이다.

<표 2-3> 국민소득계정과 통합재정상의 공공부문 범위

	국민소득계정	통합재정
중앙정부	<input type="checkbox"/> 일반회계 <input type="checkbox"/> 기타특별회계 - 단, 사회보장 관련 특별회계는 사회보장제도에 포함되는데, 1995년 이전 산업재해보상보험특별회계가 여기 해당 <input type="checkbox"/> 공공기금 21개 - 대외경제협력기금, 공공자금관리기금, 남북협력기금, 방위산업육성기금, 군인복지기금, 원자력연구개발기금, 과학기술진흥기금, 청소년육성기금, 관광진흥개발기금, 문화산업진흥기금, 농수산물가격안정기금, 농지관리기금, 정보화촉진기금, 국민건강증진기금, 한강수계관리기금, 여성발전기금, 순국선열애국지사사업기금, 장애인 고용촉진 및 직업재활기금, 금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 영산강 및 섬진강수계관리기금 <input type="checkbox"/> 공공비영리기관 - 한국개발연구원 등 정부출연기관 포함	<input type="checkbox"/> 일반회계 <input type="checkbox"/> 기타특별회계  <input type="checkbox"/> 외국환평형기금 및 금융성 기금 제외한 기금 45개  <input type="checkbox"/> 공공비영리기관 - 한국개발연구원 등 정부출연기관 제외
지방정부	<input type="checkbox"/> 일반회계 <input type="checkbox"/> 기타특별회계 - 기타특별회계 중 의료보호기금 특별회계는 사회보장제도에 포함 - 교육비 특별회계 <input type="checkbox"/> 기금 - 지방정부의 기금은 모두 제외 <input type="checkbox"/> 공공비영리기관 - 광주 전남발전연구원 등 포함	<input type="checkbox"/> 일반회계 <input type="checkbox"/> 기타특별회계 1,795개  <input type="checkbox"/> 기금 2,264개 포함 <input type="checkbox"/> 공공비영리기관 제외
사회보장제도	<input type="checkbox"/> 공공기금 - 국민연금기금, 산재보상보험기금, 보험기금, 임금채권보장기금, 고용보험기금 <input type="checkbox"/> 의료보험 - 의료보험관리공단, 의료보험연합회, 의료보호기금특별회계(지방정부) <input type="checkbox"/> 공공비영리기관 - 국민연금관리공단, 근로복지공단 등	<input type="checkbox"/> 공공기금 - 중앙정부에 포함  <input type="checkbox"/> 의료보험 제외 <input type="checkbox"/> 공공비영리기관 제외
비금융공기업	<input type="checkbox"/> 기업특별회계 및 공기업특별회계 포함	<input type="checkbox"/> 기업특별회계 및 공기업특별회계 포함

자료: 옥동석, 「재정적자의 평가와 공공부문의 범위」, 2000; 기획예산처; 한국은행.

제도를 제외하고 있다.

또한 중앙정부의 공공기금 분류방식이 『국민소득계정』의 경우 공공기금 중 대외경제협력기금 등 21개의 기금만이 포함되고 있는 반면, 통합재정의 경우 2005년 예산 기준 공공기금 중 금융기금의 성격을 지닌 외국환평형기금과 금융성 기금을 제외한 45개의 기금이 중앙정부에 포함되고 있다. 이외에 『국민소득계정』의 경우 공공비영리기관이라는 항목으로 한국개발연구원 등 정부산하기관을 포함시키고 있으나, 통합재정은 이를 완전히 배제하고 있다.

즉 우리나라의 재정통계는 ‘정부서비스 생산자’로 분류될 수 있는 각종 정부산하기관들을 따로 인식하고 있지 않으나, 『국민소득계정』에서는 공공비영리기관들과 의료보험을 공공부문에 포함시키고 있는 점을 볼 때, 『국민소득계정』에서의 공공부문이 재정통계보다 공공부문의 범위를 더 광범위하게 설명하고 있는 것으로 판단된다.

### 3. 각종 법령에 따른 공공부문의 범위

노사관계 측면에서의 공공부문은 정부가 실질적인 사용자의 역할을 하는 부분으로 정의할 수 있다. 정부의 사용자 역할을 협의로 해석하면, 공공부문은 정부기관에 한정되며, 그 소속 근로자는 일반적으로 공무원의 신분을 갖게 된다<sup>28)</sup>. 공무원 신분이 아니면서도 정부기관에 고용되어 있는 근로자로는 지방자치단체의 환경미화원·노동부 고용안정센터의 직업상담원이 대표적이다.

정부의 사용자 역할을 광의로 볼 때, 정부가 해당 부문의 임금 및 근로조건의 결정에 간접적으로라도 영향을 주는 부분까지도 공공부문에 포함할 수 있다. 이렇게 공공부문의 범위를 규정하는 데에 있어서 정부가 해당 부문의 임금 및 근로조건 결정에 어느 정도 영향을 미쳐야 공공부문에 포함시킬 수 있는지를 결정하는 데는 어려운 문제가 있다. 예를 들어 정부 투자기관의 경우 일반적으로 공공부문에 포함시키고 있으나, 보수의

28) 미국에서는 ‘public employee’라는 용어가 주로 사용되며, 일본에서는 ‘官公勞働者’라고 한다(이철수강상태, 1997).

상당부분을 국고에서 지원받지만 법적으로 민간법인에 속한 사립학교의 교원도 공공부문에 포함하여야 하는지에 대한 문제가 발생한다.

한편 각종 법령에서도 공공부문의 범위 등에 관련된 법적인 기준과 개념을 제시하고 있다. 우선 「대한민국헌법」을 살펴보면, ① 입법기관인 국회, ② 대통령·행정부감사원으로 구성된 정부, ③ 사법기관인 법원, ④ 헌법에 관한 분쟁이나 의의를 사법적 절차에 따라 해결하는 헌법재판소, ⑤ 선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위한 선거관리위원회 및 ⑥ 지방자치단체 등 6가지로 구분해 각각의 임무와 역할에 대해 명시하고 있다. 또한 「정부조직법」에서는 국가행정사무의 체계적이고 능률적인 수행을 위하여 국가행정기관의 설치·조직과 직무 범위를 정하고 있으며, 「지방자치법」에 따르면 특별시·광역시·도와 시·도구를 지방자치단체의 종류로 분류하고 있다.

한편 「사회간접자본시설에대한민간투자법」의 경우 제2조 제10항에서 공공부문에 대한 구체적 정의를 내리고 있다. 본법에서는 공공부문을 국가 및 지방자치단체와 「정부투자기관관리기본법」의 적용을 받는 정부투자기관과 특별법에 의하여 설립된 각종 공사 또는 공단으로 정의하고 있다. 「사회간접자본시설에대한민간투자법」에서 명시되고 있는 「정부투자기관관리기본법」에서는 공사형 기업을 주로 의미하고 있다. 정부투자기관<sup>29)</sup>이란 정부가 자본금의 50% 이상을 출자한 기업체를 말하는데, 한국방송공사, 한국교육방송공사, 한국산업은행, 중소기업은행, 한국수출입은행 및 은행법 제2조 및 제5조의 규정<sup>30)</sup>에 의한 금융기관은 제외되고 있다. 또한 「지방공기업법」에 따르면 지방자치단체가 50% 이상을 출자한 기업을 지방공기업으로 분류하고 있다. 따라서 이들 기업들은 공기업으로 분류되어 일반정부는 아니지만 공공부문에 포함될 수 있다.

29) 정부투자기관에는 한국조폐공사, 한국전력공사, 대한석탄공사, 대한광업진흥공사, 한국석유공사, 대한무역투자진흥공사, 한국도로공사, 대한주택공사, 한국수자원공사, 한국토지공사, 농업기반공사, 농수산물유통공사, 한국관광공사 등 23개 기관이 있다.

30) 「은행법」 제2조 제2항: ‘금융기관’이라 함은 은행업을 규칙적·조직적으로 영위하는 한국은행 외의 모든 법인을 말한다. 「은행법」 제5조: 농업협동조합중앙회 및 수산업협동조합중앙회의 신용사업부문은 이를 하나의 금융기관으로 본다.

다음으로 행정기관의 생산성·투명성 및 민주성을 높여 지식정보화시대의 국민의 삶의 질 향상을 목적으로 제정된 「전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률」의 경우 국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회의 행정사무를 처리하는 기관, 중앙행정기관(대통령 소속 기관 및 국무총리 소속기관을 포함) 및 그 소속기관과 지방자치단체를 ‘행정기관’으로 보고 있다.

공공기관이 보유·관리하는 정보에 대해 공개의무를 부과하여 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함을 목적으로 제정된 「공공기관의정보공개에관한법률」에서도 공공기관을 비슷하게 정의하고 있다. 이 법에서 공공기관이라 함은 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관관리기본법에 의한 정부투자기관 및 그 밖에 대통령령이 정하는 기관을 말하고 있다. 「공공기관의정보공개에관한법률」 제2조제3호에서 “그 밖에 대통령령이 정하는 기관”이라 함은 초·중등교육법 및 고등교육법 그 밖에 다른 법률에 의하여 설치된 각급학교, 지방공기업법에 의한 지방공사 및 지방공단, 「정부산하기관관리기본법」의 적용을 받는 정부산하기관, 특별법에 의하여 설립된 특수법인, 사회복지사업법 제42조제1항의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체로부터 보조금을 받는 사회복지법인과 사회복지사업을 하는 비영리법인을 말한다.

위에서 정부산하기관이란 정부로부터 출연금·보조금 등을 받는 기관 또는 단체, 법령에 의하여 직접 정부로부터 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관 또는 단체로서 「정부산하기관관리기본법」 제3조의 규정에 의한 기관 또는 단체를 말한다. 여기서 의미하는 기관 또는 단체란 ① 정부로부터 받는 출연금이 연간 50억원 이상인 기관 또는 단체, ② 정부가 납입자본금을 출자하여 최대지분을 보유하고 있는 기관 또는 단체, ③ 정부로부터 받는 출연금과 보조금의 합계(법령에 의하여 직접 정부로부터 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관 또는 단체의 경우에는 그 위탁업무 또는 독점적 사업으로 인한 수입금을 포함한다)가 해당 기관 또는 단체의 연간 총수입의 50퍼센트 이상이고, 연간 50억원 이상인 기관 또는 단체를 말한다<sup>31)</sup>.

31) ① 다른 법률에 의하여 책임경영체제가 구축되어 있거나 지방자치단체가 그 설립

이외 옥동석(1997) 의하면 감사원의 감사를 받는 기관들도 기본적으로 공공부문의 범위와 관련하여 직·간접적으로 검토대상이 될 수 있다고 보고 있다<sup>32)</sup>. 감사원법<sup>33)</sup>에 의하면 감사범위를 크게 예산확인 및 회계감사, 그리고 직무감찰로 구분하고 있다. 회계감사의 경우에는 다시 국가의 회계·지방자치단체의 회계·한국은행의 회계와 국가 또는 지방자치단체가 50% 이상 출자한 법인기업의 회계 등을 감사하는 ‘필요적 감사사항<sup>34)</sup>’과 감사원의 필요시 또는 국무총리의 요청에 따른 ‘선택적 감사사항<sup>35)</sup>’으로 구분된다. 즉 감사원의 감사대상 기관의 범위는 정부의 보조금을 수령하고, 정부와 계약하는 모든 민간기업이 감사원의 감사대상이 될 수 있으므로 일반적인 공공부문의 범위보다 훨씬 더 넓다고 할 수 있다.

---

및 운영에 관여하거나 민간에 의하여 실질적으로 운영되는 기관 또는 단체 등으로서 별표에 정하는 기관 또는 단체, ② 구성원 상호간의 상호부조, 복리증진, 권익향상 또는 업무질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관 또는 단체, ③ 외교·안보 관련 기능, 학술연구기능, 법률구조·강생보호기능 또는 분쟁조정 등 준사법적 기능을 수행하는 기관 또는 단체는 제외된다(법 제3조제2항).

32) 「감사원법」, 제21조, 제22조, 제23조 참조.

33) 「감사원법」, 제2절 및 제3절.

34) 「감사원법」, 제22조.

35) 「감사원법」, 제23조

1. 국가기관 또는 지방자치단체 외의 자가 국가 또는 지방자치단체를 위하여 취급하는 국가 또는 지방자치단체의 현금·물품 또는 유가증권의 수불
2. 국가 또는 지방자치단체가 직접 또는 간접으로 보조금·장려금·조성금 및 출연금 등을 교부하거나 대부금 등 재정원조를 공여한 자의 회계
3. 제2호에 규정된 자가 그 보조금·장려금·조성금 및 출연금 등을 다시 교부한 자의 회계
4. 국가 또는 지방자치단체가 자본금의 일부를 출자한 자의 회계
5. 제4호 또는 제22조제1항제3호에 규정된 자가 출자한 자의 회계
6. 국가 또는 지방자치단체가 채무를 보증한 자의 회계
7. 민법 또는 상법 외의 다른 법률에 의하여 설립되고 그 임원의 전부 또는 일부나 대표자가 국가 또는 지방자치단체에 의하여 임명되거나 임명승인되는 단체 등의 회계
8. 국가·지방자치단체·제2호 내지 제6호 또는 전조 제1항제3호 및 제4호에 규정된 자와 계약을 체결한 자의 그 계약에 관련된 사항에 관한 회계
9. 기금관리기본법 제2조의2의 적용을 받는 기금을 관리하는 자의 회계
10. 제9호의 규정에 의한 자가 그 기금에서 다시 출연 및 보조한 단체 등

## 제3장 공공부문의 고용추이

공공부문의 범위를 개념적으로는 다양하게 구분할 수 있지만 각 개념에 적합한 공공부문의 전체 고용 규모를 정확하게 파악하기는 매우 어려운 것이 사실이다. 근본적으로 고용은 특정 기관이나 사업체에서 이루어지는 것이기 때문에 결국은 어떤 기관 또는 사업장을 공공부문으로 규정하느냐에 따라 그 규모가 달라진다. 따라서 특정시점의 현황 정도는 분석이 용이할지라도 장기간의 시계열 추이를 분석하는 것은 매우 어려울 수밖에 없다. 고용규모의 추이를 분석하기 위해서는 일관된 개념 범주 내에서 연속적인 통계자료의 생산이 전제되어야 하기 때문이다. 하지만 대부분의 국가에서와 마찬가지로 우리나라에서도 개념적인 범위에 적합한 공공부문의 전체 규모를 시계열적으로 파악하기는 어려운 것이 사실이다. 따라서 여기서는 현실 통계자료가 일관적이고 연속적으로 파악 가능한 것을 중심으로 공공부문의 부문별 고용추이를 살펴본다. 다만 공공부문의 규모를 비교적 일관성 있게 시계열로나 국가별로 비교 가능한 자료는 산업상의 분류에 따른 공공부문의 고용 자료라 판단되어 국가별 비교분석에서와 다음 장의 실증분석에서는 주로 이 자료를 이용하였다.

## 제1절 우리나라의 공공부문 고용추이

여기서는 공공부문의 전체 규모보다는 여러 가지 기준에 따라 공공부문을 구성하고 있는 세부 부문별 고용규모 추이를 주로 살펴본다. 크게는 일반정부의 고용추이와 산업분류기준의 공공부문 고용규모의 추이를 중심으로 공공부문의 고용추이를 살펴본다. 앞에서 지적한 바와 같이 공공부문의 전체 고용규모 추이를 파악하는 데는 산업분류기준에 의한 공공부문의 고용 자료를 사용하는 것이 바람직하다고 보고 그 기준을 중심으로 고용추이를 분석한다.

### 1. 일반정부의 고용추이

여기서는 행정자치부에서 발표하는 『행정자치통계연보』자료를 이용하여 일반정부의 고용추이를 간단히 살펴본다. 헌법에 따른 국가기관들을 중심으로 입법·사법·행정부까지 합쳐 일반정부로 보고, 기능별로는 일반직공무원뿐만 아니라 별정직·특정직·기능직·고용직 등을 모두 포함해 그 고용현황을 살펴본다.

<표 3-1>에서 보듯이 일반정부의 고용은 전반적으로 증가하는 추세를 나타내고 있다. 1995년 지방자치제가 도입된 시점부터 지방공무원이 점차 증가해 오다가 1998년 경제위기로 인해 고용이 일시적으로 감소하기도 하였지만, 전반적으로는 증가추세를 보여주고 있다. 일반정부의 전체 고용수준은 지속적인 증가세를 보여 1997년에 93만 4,247명의 고용 수준에서 IMF 외환위기 직후인 1998년에는 전년도에 비해 4만 7,665명이 감소하였고, 그 후 감소세가 계속 이어지다 2002년부터 다시 증가추세를 보이고 있다.

기관별로 고용의 구성과 변화를 살펴보면, 일반정부 전체 고용 중에서 행정부 소속 인원은 2003년 현재 전체의 약 97.8%인 89만 6,571명을 차

&lt;표 3-1&gt; 우리나라 일반정부의 고용추이

(단위: 명)

	입법부	사법부	행 정 부			헌 법 재판소	중 앙 선관위	총 계
			국 가 공무원	지 방 공무원	합 계			
1981	1,137	6,700	471,438	185,729	657,167	21	870	665,895
1985	1,935	7,758	461,945	198,087	660,032	21	891	670,637
1990	3,023	9,157	539,869	264,375	804,244	151	1,546	818,121
1995	3,040	10,475	558,489	331,273	889,762	195	1,918	905,390
1996	3,047	10,763	560,645	349,157	909,802	196	1,986	925,794
1997	3,047	11,350	561,952	355,690	917,642	196	2,012	934,247
1998	3,346	12,244	553,561	315,370	868,931	194	1,867	886,582
1999	3,346	12,759	549,502	310,053	859,555	193	1,867	877,720
2000	3,211	12,721	548,120	305,994	854,114	193	1,867	872,106
2001	3,211	12,817	548,003	302,029	850,032	193	1,867	868,120
2002	3,211	13,463	562,373	308,693	871,066	196	2,057	889,993
2003	3,086	14,005	579,448	317,131	896,571	202	2,073	915,945

자료: 행정자치부, 『행정자치통계연보』, 각년도.

지하고 있다. 이는 20년 전인 1981년의 98.7%와 비교해 큰 차이가 없지만 규모면에서는 36.4% 증가한 수치이다. 중앙정부 및 지방정부의 고용 규모는 1998년 경제위기를 겪으면서 1997년 대비 5.3% 감소했다. 반면, 입법부와 사법부의 경우 경제위기에 따른 공무원 인력 감축의 압력을 상대적으로 적게 받았던 것으로 나타난다. 입법부의 고용 규모는 1981년에 1,137명에서 1990년에 3,023명으로 증가한 후 1998년에 급격히 증가하여 3,346명을 기록했다가 2003년에는 3,086명으로 감소하여 1990년 고용수준을 유지하고 있다. 사법부의 고용규모도 1981년에 6,700명에서 20년 동안 꾸준히 증가하여 2003년에는 1만 4,005명으로 1981년 대비 109%의 높은 증가율을 보였으며, 민간부문은 물론 국가 및 지방공무원들에게 개혁이라는 파고가 몰아쳤던 1998년에도 사법부의 고용규모는 특이하게 전년 대비 7.9%의 비교적 높은 증가율을 보였다.

또한 1981년에 870명의 소규모였던 중앙선거관리위원회의 고용 규모는 2003년에 2,073명으로 증가하였다. 여기에서 특이한 점은 대통령선거가 실시되었던 1997년 및 2002년의 중앙선거관리위원회 고용자수가 증가하

34 공공부문의 범위와 고용변화 분석

<표 3-2> 우리나라 일반정부의 직렬별 고용추이

(단위: 명)

	1997	1998	1999	2000	2002	2003
정무직	123	111	115	120	127	136
별정직	15,006	14,643	12,409	11,606	10,890	10,906
고용직	8,751	5,155	4,571	4,044	2,957	2,329
일반직	311,437	290,512	288,304	289,604	295,780	304,352
특정직	408,154	409,811	414,441	415,758	431,186	446,952
기능직	190,776	166,295	157,810	150,912	148,992	151,212
계약직	-	55	70	62	61	58
합 계	934,247	886,582	877,720	872,106	889,993	915,945

자료: 통계청.

는 양상을 보이고 있는데, 2002년에는 10%에 가까운 증가율을 나타내고 있다.

<표 3-2>는 이런 공공부문 개혁의 특성을 잘 보여주고 있다. 해임대상 공무원도 고용직·기능직 등 하위직 중심으로 개인의 업무실적이나 능력의 평가 없이 추진되었고, 정무직이나 일반직의 경우 1998년에 다소 감소하였다가 다시 증가하는 추세를 보이고 있다.

## 2. 일반정부의 부문별 고용추이<sup>36)</sup>

우리나라 일반정부의 고용추이를 분야별로 보면, 일반행정·정보통신·철도 부문의 고용이 전체 중앙정부 고용에서 차지하는 비중은 줄어들고, 교원·공안 부문의 비중은 확대되는 추세를 보이고 있다. 구체적인 공공부문 인력에 대한 고용패턴의 변화는 <표 3-3>에 잘 나타나 있다.

1980년대 이후 학교 정원의 증가와 우리 사회 전반적인 교육에 대한 수요 증가가 맞물려 교육공무원수가 크게 증가하였다. 1980년대 중반 21만명 수준이던 교육공무원이 2000년대 초에는 거의 30만명에 이르고, 1998년에는 전체 중앙공무원에서 차지하는 비중이 50%를 상회하였다. 1990년대 이후 교육에 대한 정부의 개입이 크게 줄어들면서 학교의 자율

36) 이하에서는 일반정부의 범위에 중앙정부와 지방정부만을 포함기로 한다.

<표 3-3> 우리나라 중앙정부의 분야별 고용추이<sup>1)</sup>

(단위: 명)

	일반행정	교원	공안	정보통신 <sup>2)</sup>	철도	합계
1985 <sup>3)</sup>	95,373 (20.6) <sup>4)</sup>	218,602 (47.3)	71,747 (15.5)	28,737 (6.2)	34,404 (7.4)	461,945
1990	108,864 (20.2)	265,085 (49.1)	96,577 (17.9)	32,544 (6.3)	36,799 (6.8)	539,869
1995	114,758 (20.5)	274,878 (49.2)	107,709 (19.3)	34,110 (6.1)	36,958 (6.6)	558,489
1998	83,897 (15.2)	287,103 (51.9)	115,316 (20.8)	33,975 (6.1)	33,270 (6.0)	553,561
1999	80,529 (14.7)	289,140 (52.6)	115,682 (21.0)	32,387 (5.9)	31,764 (5.8)	549,502
2000	80,631 (14.7)	291,252 (53.1)	116,063 (21.2)	30,756 (5.6)	29,418 (5.4)	548,120
2001	80,903 (14.8)	291,257 (53.1)	116,390 (21.2)	29,830 (5.4)	29,623 (5.4)	548,003
2002	81,435 (14.5)	303,271 (53.9)	117,710 (20.9)	30,334 (5.4)	29,623 (5.3)	562,373
2003	81,617 (14.1)	316,881 (54.7)	118,732 (20.4)	31,246 (5.4)	30,972 (5.3)	7579,448

주: 1) 연말 기준. 1998년은 1999년 3월 31일 기준, 1999년은 2000년 5월 1일 기준, 2000년은 2001년 4월 1일 기준.

2) 1985년, 1990년, 1995년의 경우 정보통신은 체신부의 고용자수.

3) 1985년의 경우 전매업 고용자수 13,082명은 제외.

4) ( )는 중앙정부 전체 고용에서 차지하는 비중(%).

자료: 행정자치부, 『행정자치통계연보』, 각년도.

성이 커지고 있는 상황에서도 교육공무원의 증가세는 계속되어 2003년에는 비중이 55%에 이르고 있다.

전체 중앙공무원 중 상당한 비중을 차지하고 있는 공안 부문에서도 국민의 일상적 생활과 밀접한 연관이 있는 행정업무나 대민 서비스 분야의 인력 수요는 지속적으로 증가될 것으로 예상된다.

지식기반사회의 도래에 따라 지식의 창출 및 확산이 개인, 기업, 국가의 경쟁력을 결정짓는 핵심 요소로 부상하고 있는 가운데 이 부문에 대한 공공인력의 고용도 증가할 것으로 전망된다. 정보통신기술·생명공학·광기술 등 신기술의 발전으로 산업의 전반에 걸쳐 기술혁신이 나타나고

있고, 이런 사회 환경의 변화는 정보화, 다양화 또는 개성화, 다원화, 탈규제화로 나아가고 있으며, 개인의 능력개발 욕구가 증대하고 있다. 컴퓨터 및 인터넷 활용의 대중화로 거의 모든 계층이 각종 정보를 활용할 수 있는 시대가 도래하고 있어 정보통신 분야 등 과학기술이 지식기반경제의 핵심 분야로 부상되고 있다. 그러나 우리나라의 중앙정부 고용 가운데 정보통신분야에 대한 고용비중은 5%대로 낮은 수준을 유지하고 있는 실정이다. 향후 지식기반사회의 도래로 인해 이와 관련된 행정서비스의 수요가 증대되고 있는 점을 감안할 때 이 부문의 고용이 확대되는 것은 불가피할 것으로 보인다.

한편, 중앙정부의 재정지출 분야를 복지·문화·교육·노동 및 환경 분야 등으로 분류한 기능별 고용추이는 <표 3-4>에 잘 나타나 있다.

<표 3-4>에 나타난 우리나라 중앙정부의 분야별 고용현황의 두드러진 특징은 복지·노동·환경 기능 부문 즉, 사회개발 부문이 상대적으로 비중이 그리 크지 않다는 것이다. 전체 중앙공무원수에서 약 0.5~0.7% 수준에 그치고 있다. 이는 지금까지 우리나라가 성장 중심의 경제정책 추진

<표 3-4> 중앙정부의 복지·문화·교육·노동 및 환경 분야 고용추이

(단위: 명)

	1997	1998	2000	2001	2002	2003
교육	295,177 (52.5)	294,974 (53.3)	298,585 (54.5)	298,585 (54.5)	310,585 (55.2)	324,203 (56.0)
문화	2,558 ( 0.5)	2,605 ( 0.5)	2,222 ( 0.4)	2,274 ( 0.4)	2,339 ( 0.4)	2,427 ( 0.4)
복지	4,145 ( 0.7)	4,062 ( 0.7)	3,765 ( 0.7)	3,788 ( 0.7)	3,844 ( 0.7)	3,905 ( 0.7)
노동 및 환경	4,212 ( 0.7)	4,162 ( 0.8)	3,994 ( 0.7)	4,001 ( 0.7)	4,089 ( 0.7)	4,165 ( 0.7)
기타	255,860 (45.5)	247,758 (44.8)	239,554 (43.7)	239,355 (43.7)	241,516 (42.9)	244,748 (42.2)
합계	561,952	553,561	548,120	548,003	562,373	579,448

주: 교육분야-교육인적자원부, 문화분야-문화관광부·문화재청, 복지분야-보건복지부·식품의약품안전처, 노동 및 환경분야-노동부·환경부.

( )는 차지하는 비중(%).

자료: 통계청.

&lt;표 3-5&gt; 지방정부의 분야별 고용추이

(단위: 명)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
지방자치단체	289,348 (81.3)	255,762 (81.1)	250,445 (80.8)	248,385 (81.2)	242,420 (80.3)	247,764 (80.3)	256,202 (80.8)
지방 소방직	23,006	21,998	22,446	22,869	23,975	24,374	26,299
지방교육청	66,342 (18.7)	59,608 (18.9)	59,608 (19.2)	59,609 (18.8)	59,609 (19.7)	60,929 (19.7)	60,929 (19.2)
합 계	355,690	315,370	310,053	305,994	302,029	308,693	317,131

주: ( )는 차지하는 비중(%).

자료: 통계청.

과정에서 복지부문의 정책비중이 낮았던 것이 첫 번째 이유라고 판단된다. 또 하나의 이유는 이 부문의 많은 업무들이 정부 산하기관으로 이전되어 중앙정부의 고용 통계에 포함되어 있지 않기 때문이기도 하다. 따라서 다른 나라와 그 규모를 보다 정확히 비교하기 위해서는 기준 통일이 우선적으로 필요한 것이 사실이다.

행정자치부에서 분류하고 있는 지방정부의 분야별 고용현황을 살펴보면, 우선 교육공무원의 대부분은 국가공무원으로 분류되어 일부 시도교육청에 소속된 지방공무원의 비중은 약 19.0% 내외로 상대적으로 낮게 나타난다. 외국의 경우 교육분야를 주정부 혹은 지방정부에서 주로 담당하고 있으나, 우리나라는 중앙정부에서 대부분의 교육서비스를 담당하고 있기 때문에 지방정부에 소속된 비중이 낮게 나타나는 것으로 보인다.

경찰공무원이 대부분 국가공무원으로 분류되는 것과는 달리 지방공무원으로 분류되는 소방공무원의 비중은 전체 지방공무원의 10%를 밑돌다가 2003년에는 그 비중이 10%를 넘어섰다. 지방정부의 기타 공무원의 경우도 1997년에 비해 감소 추세를 보이고 있으나, 고용비중에 있어서는 약 80%대의 안정적인 수준이 유지되고 있다(표 3-5 참조).

### 3. 공기업의 고용추이

우리나라의 공기업에 대한 개념은 여러 문헌에서 다양하게 정의되고

있지만 일반적으로 정부가 수행하는 사업 중 기업적인 성격을 갖는 것으로 정의할 수 있다. 조금 더 구체적으로 말하자면 공기업은 “정부가 자본을 투자하여 설립하고 경영권을 직접 혹은 간접적으로 행사하는 기업 또는 정부가 예산을 지원하는 기업”이라고 정의할 수 있다<sup>37)</sup>.

이 정의에 의한 공기업은 소유권을 국가나 공공기관이 가진다는 점과 경영효율화를 통한 이윤극대화를 추구하기보다는 공공성 혹은 공익성을 우선적으로 추구한다는 점에서는 사기업과 서로 다르지만, 기업성격을 가진 조직이라는 점에서는 공통점을 지니고 있다. 또한 공기업이 일반행정 조직과도 차이점이 있다. 즉 공기업은 생산한 재화와 용역을 수요자에게 제공하면서 직접 그 대가를 요구하는 데 반해 일반행정 조직은 정부로부터 받은 예산으로 재화와 용역을 생산하여 수혜자에게 무상으로 제공한다는 것이다. 이는 공기업의 기업성을 강조한 것으로 행정조직과 달리 시장원리에도 충실해야 하는 것을 보여준다고 할 수 있다.

우리나라의 공기업부문의 추이는 일관된 기준에 의한 시계열 통계 자료가 부족하여 1998년과 2001년 두 해의 고용변화를 비교하는 데 그친다. <표 3-6>은 그 두 해의 고용변화를 보여주고 있는데, 공기업 가운데 정부투자기관과 자회사의 경우 정원과 고용비율은 두 연도 사이에 큰 차이

<표 3-6> 우리나라의 공기업부문 고용변화

(단위: 명, %)

	1998(A)	2001(B)	증감(B-A)	
			인원	증감률
정부투자기관과 자회사	62,896	62,958	62	0.1
정부출자기관과 자회사	115,905	97,835	△18,070	△15.6
기타기관과 자회사	29,014	31,503	2,489	8.6
합 계	207,815	192,296	△15,519	△7.5

주: 정원 기준, 별정직 등을 제외한 일반직에 관한 자료.  
자료: 감사원, 『공기업 감사백서』, 2002.

37) 공기업의 형태로는 국가 또는 공공단체의 행정조직에 편입되어 행정관청의 일부로서 운용되는 국공영기업과 법인기업으로서의 형식적 독립성을 지니는 법인공기업이 있는데, 후자의 기업형태가 많아져 가고 있으며 그 전형적인 것이 공공기업체(公共企業體)이다.

&lt;표 3-7&gt; 우리나라의 지방공기업부문 고용추이

(단위: 명)

	직영기업 <sup>1)</sup>	지방공사·공단 <sup>2)</sup>	합 계
1992	23,599 (57.1) <sup>3)</sup>	17,729 (42.9)	41,328
1994	25,229 (53.3)	22,105 (46.7)	47,334
1996	20,790 (43.1)	27,424 (56.9)	48,214
1998	18,668 (38.0)	30,404 (62.0)	49,072
1999	17,292 (35.8)	31,007 (64.2)	48,299
2000	16,253 (32.2)	34,218 (67.8)	50,471
2001	15,239 (29.7)	36,132 (70.3)	51,371
2002	15,437 (28.0)	37,435 (70.7)	52,782
2003	15,600 (28.3)	39,525 (71.7)	55,152

주: 1) 직영기업=상수도+하수도+공영개발+지역개발기금.

2) 지방공사·공단=지하철+의료원+도시개발+시설관리+주차관리+기타공사+민관공동출자.

3) ( )는 총지방공기업에서 차지하는 비중(%).

자료: 행정자치부, 「지방공기업 결산 및 경영분석」, 각년도.

는 없다. 이에 반해 정부출자기관과 자회사는 정원의 15.6%에 해당하는 1만 8,070명이 감소하였고, 기타기관에서는 정원이 증가하였다. 그러나 전체적으로 정원은 1만 5,519명이 감소(-7.5%)하였다. 이는 1998년 이후 국민의 정부에서 의욕적으로 추진한 4대 개혁 중 공공부문 개혁의 일환인 공기업의 민영화 정책의 영향으로 초래된 결과로 보인다.

한국의 지방공기업은 공사·공단, 민관합동방식 등을 포함하여 그 적용범위가 매우 넓으며, 2003년 현재 직영기업 194개, 지방공사·공단 등 간접경영기업 139개로 총 333개의 지방공기업이 존재하고 있다.

<표 3-7>은 지방공기업 부문의 고용추이를 보여주고 있다. 2003년 현재 지방공기업 부문의 고용은 약 5만 5천명 수준으로 1992년에 비해 1만 명 이상 증가했다. 기업 운영특성별로는 자치단체가 사업소 형태로 직접 경영하는 직영기업의 경우 고용규모가 급격히 축소되고 있는 반면, 지방공사 및 공단의 경우 2003년의 고용규모가 1992년에 비해 2배 이상 증가한 것으로 나타나고 있다. 이는 2000년까지 직영기업수는 거의 변화가 없는 데 반해, 지방공사 및 공단 등의 수는 비교적 많이 증가한 데에 기인하고 있다(표 3-8 참조).

&lt;표 3-8&gt; 우리나라의 지방공기업 현황

(단위: 개)

	직영기업	지방공사공단 등	합 계
1997	171	94	265
1998	171	111	282
1999	174	117	291
2000	175	131	306
2001	174	138	312
2002	183	136	319
2003	194	139	333

주: 매년 12월 31일 기준.

자료: 행정자치부, 『행정자치통계연보』, 각년도.

우리나라의 지방공기업법은 공사공단, 민관합동방식 등을 포함하여 그 적용범위가 일본에 비해 매우 넓다. 일본은 우리나라의 직영기업에 해당하는 지방공기업만을 적용대상으로 하고 있으며, 간접경영방식을 취하는 공기업은 별도의 법체계가 적용되고 있다.

그러나 이렇게 한국의 지방공기업법은 적용범위가 광범위한데도 불구하고, 2003년 현재 사업체수는 333개에 불과하며, 직영기업 대부분은 상수도사업에 집중되어 있는 상황이다. 이에 반해 일본의 직영기업은 1만 2천 여개<sup>38)</sup>에 이르며, 그 사업의 종류도 다종다양한 것이 특징이다.

이를 사업별로 보면 하수도사업이 전체의 37.1%로 가장 많고, 다음으로 간이수도사업을 포함한 수도사업이 전체의 29.1%, 개호서비스사업 7.5%로 세 개의 사업이 전체의 73.7%를 차지하고 있다. 1988년도를 기준

38) 일본의 지방공기업의 경우 2000년 3월말 현재 도도부현이 443개 사업체, 시정촌이 1만 1,575개 사업체 그리고 일부사무조합이 566개 사업체를 경영하고 있다. 일본 공기업이 제공하는 서비스 또는 재화는 주민의 일상생활에 관계되는 것과 지역개발·산업진흥사업에 관계되는 것으로 대별할 수 있다. 서비스사업은 보다 전통적인 사업으로 주로 시정촌이 경영하고 있는 반면, 공업용수도발전·항만사업·관광시설사업 등 지역개발사업은 고도성장과정에서 도도부현 및 대도시의 사업으로 경영되었다. 지방공영기업에 종사하는 직원의 수는 41만 8,056명이며, 이는 지방공무원 총수의 33%에 해당하는 규모이다. 정원관리의 적정화 등 행정개혁의 추진으로 대부분의 사업에서 직원수가 감소하고 있다. 그러나 병원사업은 개원 및 증개축에 따른 병상수의 증가에 따라 의사, 간호원이 증가하고 있는 것이 특징이다(미래산업전략포럼, 「정부투자기관총람」, 2003. 7.).

으로 하수도사업·택지조성사업·주차장사업은 증가하고 있는 반면, 관광시설사업·도축사업·간이수도사업은 감소경향을 보이고 있다.

IMF 이후 협의의 공공부문에 대한 고용변화를 부문별로 종합해 보면 <표 3-9>에 나타나 있는 바와 같이<sup>39)</sup>, 1998년과 2001년 사이에 일반정부 부문과 공기업에서 상당 규모의 인력 감축이 있었던 것을 알 수 있다.

이는 1998년 국민의 정부 이후 IMF 외환위기 등 국내외 경제여건의 변화와 작은 정부의 추구 및 공공부문의 개혁으로 인한 많은 공기업의 민영화 전환 등에 따른 결과로 보인다. 그에 반해 지방공기업은 전반적으로 고용이 약간 증가한 것으로 나타나고 있는데, 이는 지방자치제 실시 이후 지방공기업의 확대 정책으로 나타난 결과라고 추정된다. 전체적으로 우리나라의 공공부문의 고용은 감소한 것으로 나타나고 있으나, 2002년부터 일반정부에서의 고용이 증가하고 있어 이후 공공부문의 고용은 다소 늘어난 것으로 추정된다. 하지만 여기서 하나 주의해야 할 것은 지금 포괄하고 있는 공공부문 고용에는 정부출연기관이나 공공법인 등의 고용이 포함되어 있지 않기 때문에 전체 공공부문의 고용추이라고 하기에는 무리가 있다는 것이다. 따라서 지금 다루고 있는 공공부문의 고용추이는 일반정부와 공기업의 고용에 국한되어 있는 좁은 의미의 공공부문 고용추이라고 볼 수 있다.

<표 3-9> 우리나라 공공부문의 고용변화

(단위: 명, %)

	1998	2001	증감	
			인원	비율
일반정부	886,582	868,120	△18,462	△2.1
공기업	207,815	192,296	△15,519	△7.5
지방공기업	49,072	51,371	2,299	4.7
합 계	1,143,469 (5.7)	1,111,787 (5.2)	△31,682	△2.8

주: ( )는 총취업자수에서 차지하는 비중.

39) 여기서는 공기업 부문의 자료부족으로 인해 1998년과 2001년 두 해의 고용규모를 비교하는 데 그친다.

최근 경기가 극심하게 침체되어 있는 상황에서 공공부문의 투자 및 고용 확대 정책을 통한 경기활성화 대책이 적극적으로 검토되고 있다. 특히 정부는 사회문제로 대두되고 있는 청년실업을 해소하기 위해 2004년 6월 6일 「청년실업해소특별법」의 제정을 통해 2008년까지 매년 정원의 3% 이상을 청년으로 채용해야 하는 공기업으로 정부투자기관 13개, 정부산하기관 88개, 과학기술계 정부출연연구기관 26개 등 총 127개 기관을 지정하여 총 1만 5,000여 명을 신규 채용하도록 정책을 추진하고 있어 공공부문의 고용추이에도 변화가 있을 것으로 전망된다.

#### 4. 산업분류상 공공부문의 고용추이

우리나라에서도 산업활동과 관련된 통계자료의 정확성을 높이고 일정한 기준에 의한 국제 비교가 가능하도록 하기 위해 한국표준산업분류(Korea Standard Industrial Classification)를 1964년부터 UN의 국제표준산업분류에 기초하여 작성 발표하고 있다<sup>40)</sup>. 국제권고 분류체계를 기본 체계로 하고 있으나 우리나라 실정을 고려하여 각급 항목을 분할하여 독자적으로 분류항목과 분류기호를 설정하는 부문도 있다.

현행 표준산업분류표상 ‘협의의 공공부문’이라 할 수 있는 항목에는 국가 및 지방행정기관이 일반대중에게 제공하는 ‘공공행정, 국방’ 및 ‘사회보장 행정업무’가 포함된다. 이들은 분류상 대분류의 경우 N으로, 중분류인 경우는 76번째 부문으로 표시되며, 이들에 대한 소분류는 ‘입법 및 일반정부 행정(761)’, ‘사회 및 산업정책 행정(762)’, ‘외무 및 국방 행정(763)’, ‘사법 및 공공질서 행정(764)’, ‘사회보장 행정(765)’으로 분류된다. 일반행정에 관한 규제와 집행사무를 제외한 통신, 교육, 보건 및 제조 등의 특정사업을 운영하는 정부기관은 그 산업활동에 따라 특정산업에 각각 분류된다. 예를 들어 교육행정 부문에 교육청은 포함되지만 교육기관은 교육서비스업으로 분류되며, 보건 및 복지행정에는 공공의료기관과

40) 그동안 UN의 개정작업과 국내 산업구조 및 기술변화, 전문화추세를 반영하기 위해 지금까지 8차례 개정작업을 추진하여 2000년 3월 1일부터 새로운 체계를 사용하고 있다.

<표 3-10> 한국표준산업분류(KSIC)에 따른 공공부문 고용추이

(단위: 천명)

	광의의 공공부문					총고용
	공공행정, 국방 및 사회 보장 행정	교육서비스	보건서비스	전기·가스· 수도	소계	
1992	569 (2.99)	934 (4.91)	292 (1.54)	67 (0.35)	1,862 (9.79)	19,009 (100.00)
1993	607 (3.15)	954 (4.96)	282 (1.47)	66 (0.34)	1,909 (9.92)	19,234 (100.00)
1994	638 (3.21)	957 (4.82)	293 (1.48)	72 (0.36)	1,960 (9.87)	19,848 (100.00)
1995	650 (3.18)	1,028 (5.03)	308 (1.51)	70 (0.34)	2,056 (10.07)	20,414 (100.00)
1996	644 (3.09)	1,073 (5.14)	311 (1.49)	75 (0.36)	2,103 (10.08)	20,853 (100.00)
1997	658 (3.10)	1,119 (5.27)	334 (1.57)	78 (0.37)	2,189 (10.31)	21,214 (100.00)
1998	745 (3.74)	1,154 (5.79)	367 (1.84)	61 (0.31)	2,327 (11.67)	19,938 (100.00)
1999	870 (4.29)	1,137 (5.60)	392 (1.93)	62 (0.31)	2,461 (12.12)	20,291 (100.00)
2000	758 (3.58)	1,191 (5.63)	428 (2.02)	64 (0.30)	2,442 (11.54)	21,156 (100.0)
2001	701 (3.25)	1,236 (5.79)	484 (2.24)	58 (0.27)	2,479 (11.49)	21,572 (100.00)
2002	702 (3.17)	1,335 (6.02)	551 (2.48)	52 (0.23)	2,640 (11.90)	22,169 (100.00)
2003	756 (3.42)	1,463 (6.61)	539 (2.43)	76 (0.34)	2,855 (12.89)	22,134 (100.00)
2004	767 (3.40)	1,506 (6.68)	594 (2.63)	72 (0.32)	2,940 (13.03)	22,557 (100.00)

주: ( )는 전산업 종사자수에서 차지하는 비중(%).  
자료: 통계청.

#### 44 공공부문의 범위와 고용변화 분석

보건소는 제외된다. 이처럼 표준산업분류상 ‘공공행정, 국방 및 사회보장행정’은 일부 공공기관 종사자들을 누락시키고 있어 여기서는 표준산업분류상 ‘광의의 공공부문’을 ‘공공행정·국방·사회보장행정’(76부문), ‘교육서비스’(80부문), ‘보건 및 사회복지서비스’(85부문), ‘전기·가스·수도’(40부문) 부문을 포함한 것으로 정의한다.

이러한 분류에 의한 공공부문의 고용규모는 앞에서 기관 중심의 분류에 의한 규모와는 많은 차이가 있다. 특히 광의의 공공부문 가운데 일부 분야는 서비스의 특성은 공공성이 강하지만 공급주체를 기준으로 보면 민간부문으로 구분되어야 하는 것도 있다. 하지만 산업분류의 기준에 따르면 공공부문의 고용을 일관된 기준에 의해서 그 추이를 분석할 수 있는 장점이 있다.

<표 3-10>을 보면 협의의 공공부문 고용규모는 1999년까지 확대되는 추세를 보이다가 2000년에는 크게 감소한 것을 알 수 있다. 이와는 달리 광의의 공공부문 고용규모는 지난 10여 년 동안 계속 증가하는 추세를 보이고 있다. 특히 2003년 이후에 그 규모는 큰 폭으로 증가하여 2004년 말 현재 약 300만명 수준에 달한 것으로 나타나고 있다. 전체 고용에서 차지하는 부문별 비중을 보면, 협의의 공공부문이라 할 수 있는 ‘공공행정, 국방 및 사회보장행정’ 부문의 비중은 1990년 중반까지 약 3% 수준에서 큰 변화가 없다가 1998년에 비교적 큰 폭으로 증가한 후 1999년에는 4% 수준을 능가했던 것으로 나타나고 있다. 이는 이 부문의 고용이 증가한 탓도 있지만 1998년과 1999년의 전체 고용 수준이 외환위기로 인해 축소되었기 때문에 나타난 결과이기도 하다.

광의의 공공부문 고용이 전체 고용에서 차지하는 비중은 1992년에 약 10%에서 2004년에는 13% 수준으로 높아졌다. 그 중에 ‘교육서비스’ 부문의 비중은 1990년대 초반에 5% 수준에서 점점 증가하여 2004년에는 약 7% 수준까지 높아졌으며, ‘보건서비스’ 부문의 비중도 비슷한 증가추세를 나타내고 있다. 다만, ‘전기가스수도’ 부문의 비중은 거의 변화가 없는 것이 특징이다.

## 제2절 미국의 공공부문 고용추이

### 1. 일반정부의 고용추이

OECD(1997)에 따르면 미국에서의 공공부문은 순수한 일반정부를 의미하며 공기업이라는 개념이 존재하지 않는다. 우편서비스가 공기업과 연관지를 수 있는 유일한 기관이지만 그들 종사자는 연방 인력의 구성원으로 구분되어 공식자료에 나타난다.

따라서 미국에서의 공공부문을 연방정부·주정부·지방정부로 나누어 볼 수 있다. 연방정부의 경우 연방이라는 단어는 모든 미국 정부의 민간 종사자, 즉 입법·사법부의 부속기관과 행정부의 모든 부서와 기관들을 포함한다. 그러나 군대의 군인들은 제외된다. 50개의 주정부는 입법·행정·사법부서와 위원회·고등교육기관·기타 조직단위로 구성된다. 기관장의 임명·예산결정·계획승인과 기타 방법을 통해서 주정부의 행정적·재정적 통제의 제약을 받는 준자치기관, 지역, 다른 기관으로 구성된다. 지방정부의 경우는 통계국(Census Bureau)에 의해 county, municipal, township, school district, special district 5가지로 분류된다. 이와 같이 공공부문과 관련된 고용<sup>41)</sup>은 미국의 통계국(U. S. Census Bureau)에서 연도의 끝자리가 2, 7로 끝나는 해에는 센서스조사를 실시하고, 그 이외의 연도에는 표본조사를 하여 통계를 발표하고 있다<sup>42)</sup>.

<표 3-11>에서 보면 미국 연방정부의 고용은 1990년대 이후 전반적으로 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다. 연방정부의 고용규모는 1990년

41) 여기에서 고용이란 정부를 위해 서비스를 수행하기 위해 유급으로 고용된 사람을 말한다.

42) 1996년에는 조사가 이루어지지 않았으며, 1992년, 1997년, 2002년의 센서스자료는 주정부와 지방정부는 약 87,000개이고, 그 이외의 연도에는 11,000~13,000개의 지방정부와 모든 주정부에 대해서 표본조사가 이루어졌다.

&lt;표 3-11&gt; 미국의 일반정부 고용추이

(단위: 천명)

	연방정부	합 계	합 계		총계
			주정부	지방정부	
1981	2,865	13,103	3,726	9,377	15,968
1985	3,021	13,669	3,984	9,685	16,690
1991	3,103	15,452	4,521	10,390	18,554
1993	2,999	15,824	4,673	11,151	18,823
1995	2,895	16,626	4,719	11,906	19,521
1997	2,807	16,733	4,733	12,000	19,540
1998	2,765	17,089	4,758	12,331	19,854
1999	2,799	17,507	4,818	12,689	20,306
2000	2,899	17,976	4,877	13,099	20,875
2001	2,698	18,273	4,985	13,288	20,971
2002	2,690	18,349	5,072	13,277	21,039

주: 1997년 이전 매년 10월 기준, 1997년 이후 매년 3월 기준. 주정부와 지방정부는 상용근로자와 임시근로자의 합계임.

자료: U.S. Census Bureau.

까지는 계속 증가하여 1991년에는 310만 3천여 명에 이르렀으나 그 이후로 계속 감소하여 2002년에는 오히려 20년 전에 비해 17만 5천명이 감소한 것으로 나타나고 있다. 이에 비해 주정부와 지방정부의 고용규모는 이 기간동안 꾸준히 증가하여 각각 약 36.1%, 약 41.5%의 증가율을 보였으며, 2002년에는 각각 507만 2천여 명 및 1,327만 7천여 명 수준에 달하고 있다. 따라서 미국 전체 공공부문에서의 고용규모는 주정부와 지방정부의 고용 증가로 인해 20년 전에 비해 약 30%가 증가한 2,103만 9천여 명으로 늘어났다.

## 2. 일반정부의 부문별 고용추이

미국 연방정부는 <표 3-12>에서 보는 바와 같이 공공과 관련된 많은 분야에서 다양한 재화와 서비스를 제공하고 있다. 미국 연방정부의 분야별 고용통계는 우리나라보다 더 세분화하여 발표되고 있는데, 여기에서

우정과 국방 및 외교분야의 고용규모가 가장 크고 천연자원, 행정 순으로 고용규모가 큰 것으로 나타난다. 고용규모가 큰 우정분야와 국방 및 외교 분야에서 고용변화 추세를 보면, 우정분야의 고용규모는 1993년에 비해 2002년에 3만 3천4백 여명이 증가하였고 고용비중에서도 26.5%에서 30.8%로 증가하였다. 그러나 국방 및 외교분야는 동일 기간동안 24만 5천 여 명이 감소하였고 고용비중도 30.9%에서 25.3%로 감소하였다. 또한 중앙정부의 핵심역할 가운데 하나라고 할 수 있는 공안(법무·경찰·교정) 분야의 고용규모는 지난 10년 동안 25.5% 증가한 4만 천여 명이 늘어났고 고용비중도 5.4%에서 7.5%로 증가하였다.

&lt;표 3-12&gt; 미국 연방정부의 분야별 고용추이

(단위: 명)

	1993	1995	1997	1999	2001	2002
행정	161,184	155,010	161,637	158,626	158,732	163,584
법무	50,722	52,535	52,636	56,099	57,953	59,576
경찰	86,229	86,087	94,510	104,096	106,337	109,278
교정	24,835	28,493	29,809	30,974	32,973	34,245
고속도로관리	3,998	3,671	3,639	3,412	2,788	2,884
항공운송관리	52,848	48,508	48,276	49,766	48,988	52,187
해상수송 및 터미널	74,781	14,882	15,037	14,194	5,003	5,030
공공복지	10,475	9,752	9,204	8,950	9,122	8,964
보건	146,115	141,061	135,737	134,893	133,081	134,627
병원	178,137	173,623	163,043	155,823	148,171	148,573
사회보험행정	67,961	68,393	69,253	66,546	65,528	66,276
공원 및 레크리에이션	27,268	25,690	23,852	24,711	25,171	25,719
주택 및 지역개발	27,464	19,845	17,981	16,751	16,726	16,566
천연자원	225,937	210,332	190,838	183,971	184,651	191,031
국방 및 외교	926,120	831,106	776,998	713,232	681,787	680,645
우정	796,166	849,379	854,393	876,495	860,086	829,587
항공개발 및 기술	24,746	21,588	19,974	18,545	18,909	18,821
기타 교육	13,462	12,461	11,349	11,243	11,014	11,296
도서관	4,701	4,554	4,438	4,354	4,284	4,245
기타	155,890	138,305	124,473	166,419	126,361	127,015
합 계	2,999,039	2,895,275	2,807,077	2,799,100	2,697,602	2,690,149

자료: U.S. Census Bureau.

48 공공부문의 범위와 고용변화 분석

그 밖에 한 나라의 복지수준을 나타낸다고 할 수 있는 보건·병원·공공복지·사회보험행정 분야의 고용추이를 보면, 이 부문들의 고용비중은 1993년 13.4%에서 1997년을 거쳐 2002년에 이를 때까지 거의 같은 비중을 유지하고 있다. 여기에 기타 교육부문을 합하더라도 그 고용비중은 동일기간 동안 13.8% 수준으로 일정하게 유지되고 있다.

미국의 일반정부 가운데 주정부의 분야별 고용현황은 <표 3-13>과 같다. 미국에서의 주정부는 중앙정부가 제공하는 것과 비슷한 부문의 서비스를 공급하고 있다. 약간 차이점이라면 대다수의 국가에서는 지방정부가 공급하는 국민 실생활과 밀접한 분야까지 주정부가 담당하고 있다는

<표 3-13> 미국 주정부의 분야별 고용추이

(단위: 명)

	1995	1997	1999	2001	2002
행정	221,491	232,452	228,394	234,169	234,946
법무	130,169	138,674	148,463	162,982	164,167
경찰	91,252	93,945	99,686	104,657	106,536
교정	413,271	458,188	456,753	473,368	465,248
도로관리	257,341	251,671	251,019	254,110	252,538
항공운송	2,787	2,829	3,043	3,264	3,313
해상수송	4,747	4,954	4,668	4,634	4,525
사회복지	230,276	224,552	228,917	242,464	244,405
보건	165,788	169,629	175,263	178,770	182,178
병원	521,738	494,874	435,344	433,417	431,256
사회보험행정	98,267	96,232	95,593	89,376	91,777
고체폐기물관리	1,568	1,480	1,784	1,881	1,880
하수도	1,384	1,395	1,489	1,482	2,023
공원 및 레크레이션	46,694	39,587	37,794	42,029	41,740
천연자원	167,838	165,432	163,823	169,192	168,126
상수도	937	932	860	870	768
전력	5,830	5,793	5,506	3,787	3,907
운송	20,222	19,099	28,655	29,663	333,29
교육	2,202,871	2,133,471	2,119,821	2,329,250	2,414,191
도서관	709	768	725	712	746
기타	216,550	215,753	220,666	224,737	224,531
합 계	4,719,324	4,732,608	4,817,784	4,984,614	5,072,130

자료: U.S. Census Bureau.

것이다. 고용비중은 크지 않지만, 예를 들면 전력, 상·하수도, 고체폐기물관리 등을 주정부가 제공하고 있다. 주정부에 고용된 대부분은 교육분야에 종사하고 있으며, 이 분야의 고용비중은 1995년에 46.7%로 전체 고용의 약 1/2을 차지하고 있으며 최근 2002년에는 47.5%로 증가하였다.

한편 주정부가 담당하고 있는 공안분야에 종사하는 고용규모는 1995년에 전체 고용의 13.4%인 63만 4,692명에서 2002년에는 73만 5,951명으로 증가하여 그 비중도 14.5%로 약 1%포인트 증가하였다. 이에 반해 복지부문을 나타내는 사회복지·보건·병원·사회보험행정에서의 고용은 1995년에 101만 6,069명으로 전체 고용의 21.5%였으나 오히려 2002년에는 94만 9,616명으로 6만 6,453명이 감소하였으며 고용비중도 18.7%로 감소하였다. 이는 대부분의 국가에서 이런 분야의 고용수준이 증가하는 것과는 상반된 추이라 할 수 있다.

### 3. 산업분류상 공공부문의 고용추이

한편 미국에서 산업활동별 공공부문에 대한 분류는 미국의 산업분류체계인 북미산업분류체계(North America Industry Classification System: NAICS)에 나타난 '92 공공행정(Public Administration)'에 의한 것이라고 할 수 있다. 여기에 나타난 공공행정부문은 공공프로그램을 관리·감독하고 시행하며 주어진 영토 내에서 다른 기관들에 대해서 입법, 사법, 행정권한을 가지는 연방·주·지방정부의 기관들로 구성된다. 이 기관들은 정책을 결정하고 법을 제정하며 국방과 치안서비스를 제공한다. 일반적으로 이 부문의 정부조직들은 민간조직들이 제공하지 못하는 정부프로그램과 활동들을 감독하며, 공공재와 공공서비스 생산의 재정지원과 조직에 종사한다. 이들이 제공하는 재화 및 서비스의 대부분은 무료이거나 매우 낮은 가격으로 공급된다. 정부조직은 공공재와 공공서비스뿐만 아니라 민간부문 조직에서 제공하는 재화와 서비스도 생산한다. 따라서 NAICS의 분류에 대한 기준은 소유권이 아니다. 민간부문과 유사한 재화와 서비스를 생산하는 정부조직은 유사한 활동을 하는 민간부문 조직과 동일한 산업으로 분류한다. 실제적으로 많은 정부기관에 대한 분리된 조

직의 항목을 밝혀내기란 어렵다. 정부프로그램에 관한 행정은 '92 공공행정'에 분류되지만 동일한 정부프로그램의 활동은 이행되는 활동에 따라 NAICS의 다른 부문으로도 분류될 수 있다. 예를 들어 공항에 대한 정부 행정권한은 산업 92612(수송프로그램의 규제와 행정)로 분류되지만 공항 관리는 산업 48811(공항관리, Airport Operations)로 분류된다<sup>43)</sup>.

<표 3-14>에서는 북미산업분류체계(NAICS)에 의한 산업분류를 기초 하여 CES(Current Employment Statistics) 자료에 따른 정부부문에 대한 고용수준을 보여주고 있다. 이 분류에 따르면 연방정부에는 우정서비스를 따로 분류하여 집계하고 있다. 연방정부의 고용수준은 지난 10년간 우정서비스 부문이 5.7%, 이외 부문에서 4.1%의 감소를 나타내고 있는 데

<표 3-14> 미국의 북미산업분류체계(NAICS)에 의한 공공부문 고용추이  
(단위: 천명)

	연방정부			주정부			지방정부			합계
	소계	우정	우정 제외	소계	교육	기타	소계	교육	기타	
1993	2,915	-	-	4,511	1,841	2,670	11,492	6,390	5,102	18,918
1994	2,853	839	2,014	4,598	1,891	2,707	11,768	6,557	5,211	19,219
1995	2,790	851	1,939	4,634	1,939	2,695	11,923	6,649	5,274	19,347
1996	2,728	858	1,870	4,621	1,927	2,694	12,165	6,815	5,350	19,514
1997	2,688	869	1,819	4,611	1,924	2,687	12,381	6,965	5,416	19,680
1998	2,701	882	1,819	4,652	1,932	2,720	12,620	7,148	5,472	19,973
1999	2,646	866	1,780	4,727	1,983	2,744	12,935	7,343	5,592	20,308
2000	2,613	859	1,754	4,809	2,037	2,772	13,192	7,457	5,735	20,614
2001	2,615	839	1,776	4,932	2,124	2,808	13,575	7,723	5,852	21,122
2002	2,778	822	1,956	4,984	2,203	2,781	13,794	7,698	6,096	21,556
2003	2,720	791	1,929	5,027	2,286	2,741	13,797	7,687	6,110	21,544

주: Current Employment Statistics(CES) Data로 매년 12월 기준임.  
자료: U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics.

43) 정부가 제공하는 재화 및 서비스에는 공공행정형태가 아닌 다른 부문으로 분류되어 있는 경우도 있다. 예를 들어 학교는 교육서비스(sector 61), 병원은 병원(subsector 622), 운송기관 운영조직은 운송과 창고(Sector 48~49), 공공시설물 운영은 공익사업(sector 22), 정부인쇄사무소는 인쇄와 그와 관련된 활동(subsector 323)으로 분류된다.

반해 주정부와 지방정부는 교육부문과 기타부문에서 모두 증가하고 있다. 주정부 고용수준은 지난 10년간 11.4%가 증가한 502만 7천여 명에 이르렀으며, 특히 교육부문에서 19.4%의 높은 증가세를 보이고 있다. 지방정부는 교육과 기타부문 구분 없이 각각 20.2% 19.7%의 높은 증가율을 보이고 있다.

### 제3절 영국의 공공부문 고용추이

#### 1. 일반정부의 고용추이

영국의 경우 국민계정(UK National Accounts)에서 구분하는 것처럼 공공부문은 중앙정부<sup>44)</sup>·지방정부<sup>45)</sup>·공기업<sup>46)</sup>으로 구성된다고 볼 수 있다.

<표 3-15>는 지난 20년간의 영국(United Kingdom)의 일반정부의 고용추이를 보여주고 있다. <표 3-15>에서 보는 바와 같이 중앙정부의 고용은 1980년 이후 증가세를 보이다가 1990년부터 급격한 감소세를 보이고 있다. 이처럼 큰 폭으로 감소한 이유는 국가보건서비스기금(NHS Trust)이 공기업부문에 재편되어 국가보건서비스 부문의 고용이 급격히 감소하였기 때문에 나타나는 현상으로 제도상의 문제라고 볼 수 있

44) 중앙정부는 모든 행정부처, 다른 중앙기관, 비부처 공공당국(non-departmental public bodies)을 포함한다. 전통적인 의미에서 정부기관이 아니더라도 많은 부분을 정부에 의해 효율적으로 통제받고 재정적으로 종속된 단체(국민의료서비스의 지역단체, 국가연구위원회, 왕립위원회, 국립미술박물관)와 정부계정에서 직접 재정지원을 받는 특정기업(Forestry Commission, Remply Ltd.)도 포함된다.

45) 지방재정(local remit)을 가진 모든 행정단위를 포함한다. 행정법원, 영국과 웨일스의 심사서비스(probation service), 경찰부대와 구성원을 포함하고 있다. 또한 교육, 건설부서도 포함하고 있다.

46) 정부에 의해 통제를 받는 기업과 준기업(기업처럼 행동하는 기관)들로 구성되며, 이 기업들은 시장에서 재화 혹은 서비스 판매로부터 수입의 1/2 이상을 얻는다. 예를 들어 British Nuclear Fuels와 Royal Mail 등이 있다.

&lt;표 3-15&gt; 영국의 일반정부 고용추이

(단위: 천명)

	중앙정부	지방정부	합 계
1980	2,393	2,956	5,349
1985	2,360	2,958	5,318
1990	2,300	2,967	5,267
1991	2,178	2,947	5,125
1995	1,035	2,639	3,674
1996	917	2,624	3,541
1997	870	2,593	3,463
1998	868	2,579	3,447
1999	869	2,704	3,573
2000	859	2,682	3,541
2001	879	2,735	3,614
2002	818	2,741	3,559

자료: Office for National Statistics, United Kingdom.

다47). 중앙정부에서는 이 기간동안 148만 2천명이 감소하였고, 지방정부의 고용수준도 증가세를 보이다가 1991년 이후 2002년까지 20만 6천명이 감소하여 274만 1천명으로 나타나고 있는데, 이 수치는 20년 전에 비해 감소한 수준이다.

## 2. 일반정부의 부문별 고용추이

영국 중앙정부의 고용을 분야별로 나누어 본다면 대체로 국방·국가보건서비스기타 중앙정부로 나눌 수 있는데 대부분 부문에서 지난 20년간 고용규모가 상당히 큰 폭으로 감소하였다. 특히 1980년대 중반 이후 공기업부문이 재편된 관계로 1992년 이후 급격한 감소를 보이고 있다. 국

47) 이전에 공기업으로 분류되었던 NHS Trust가 2002년부터 중앙정부부문으로 재편 성되어 2003년 통계자료부터 발표되고 있다. 2003년 중앙정부부문의 NHS Service 및 Trust부문 고용인원이 141만 9천명으로 집계되고 있다. O. Black, I. Richardson and R. Herbert, *Jobs in the Public Setor Mid - 2003*, Office of National Statistics, 2004.

<표 3-16> 영국 중앙정부의 분야별 고용추이

(단위: 천명)

	HM Forces	국가보건서비스	기타 중앙정부	합 계
1980	323	1,174	896	2,393
1982	324	1,227	849	2,400
1984	326	1,223	810	2,359
1986	322	1,215	800	2,337
1988	316	1,228	778	2,322
1990	303	1,221	776	2,300
1991	297	1,098	783	2,178
1992	290	917	801	2,008
1994	250	177	758	1,185
1996	221	84	612	917
1998	210	77	581	868
2000	207	79	573	859
2002	204	-	614	818

자료: Office for National Statistics, United Kingdom.

<표 3-17> 영국 지방정부의 분야별 고용추이

(단위: 천명)

	교 육	사회 서비스	건 축	경 찰	기타 지방정부	지방정부의 사회프로그램	합 계
1980	1,501	346	152	181	776	-	2,956
1982	1,434	352	132	181	761	-	2,865
1984	1,430	368	126	187	773	58	2,942
1986	1,452	387	125	188	770	88	3,010
1988	1,504	405	125	194	764	89	3,081
1990	1,431	417	114	199	806	-	2,967
1991	1,461	414	106	202	809	-	2,947
1992	1,391	410	97	204	797	-	2,899
1994	1,176	408	87	206	768	-	2,645
1996	1,197	406	76	207	744	-	2,624
1998	1,204	395	61	207	712	-	2,579
2000	1,301	386	59	204	732	-	2,682
2002	1,362	367	47	218	747	-	2,741

자료: Office for National Statistics, United Kingdom.

방분야에 고용된 인원도 동일 기간 동안 12만명이나 감축되었다(표 3-16). 영국 중앙정부의 경우 주로 국가보건서비스나 국방 등의 고용이 높은 것으로 보아 중앙정부의 역할이 이 분야에 치중되고 있음을 알 수 있다.

반면 <표 3-17>을 보면 영국 지방정부는 교육경찰사회서비스 등 주로 국민들의 실생활과 밀접한 분야에 고용 비중이 높은 것으로 나타나고 있다. 특히 교육분야는 20년 전에 비해 10% 정도 고용이 감소하였으나, 여전히 지방정부의 총고용 중에서 차지하는 비중은 50%에 달하고 있다. 반면에 경찰분야는 동일 기간동안 고용자수가 3만 7천명으로 증가하였고, 고용비율도 2%포인트 정도 증가하였다.

## 제4절 일본의 공공부문 고용추이

### 1. 일반정부의 고용추이

OECD(1997)는 일본의 공공부문을 크게 국가공공서비스와 지방공공서비스 부문으로 나누고 있으며, 공기업은 국가공공서비스에 포함되어 있

<표 3-18> 일본의 일반정부 고용추이

(단위: 천명)

	국가공무원	지방공무원	합 계
1980	856	3,165	4,021
1985	836	3,219	4,055
1990	823	3,225	4,048
1991	822	3,239	4,061
1995	820	3,278	4,098
1996	818	3,274	4,092
1997	817	3,267	4,084
1998	813	3,246	4,060
1999	808	3,229	4,037
2000	800	3,201	4,001
2001	800	3,168	3,968

자료: 日本總務廳統計局, 『日本統計年鑑』, 各年度.

다. 국가공공서비스 부문은 비산업부문 종사자, 산업부문의 특정종사자(우편서비스, 국가인쇄소와 조폐국 등), 자위대, 의회와 사법부직원, 판사 등을 포함하고, 지방공공서비스에는 경찰관, 교사 등을 포함한다.

한편 옥동석(2000)에 따르면 일본의 공공부문은 공식적인 정부조직(일반회계와 특별회계로 운영)과 92개의 특수법인으로 구성되는데, 이들은 각각 중앙정부·지방정부·사회보장기금·공기업(비금융공기업·금융공기업)으로 구분한다.

<표 3-18>에서 보면 일본 중앙정부의 고용수준은 지난 20년간 계속 줄어 2001년에는 1980년에 비해 약 7% 정도 감소한 80만명으로 나타났으며, 이에 반해 지방공무원의 경우는 1990년대 중반까지 계속 증가하다가 그 이후 서서히 감소세를 보이면서 2001년에는 20여년 전과 비슷한 316만 8천명 수준에 머물고 있다.

## 2. 산업분류상 공공부문 고용추이

일본에서의 표준산업분류는 1949년에 처음 도입된 이래 지금까지 11차례 개정이 이루어졌으며, 가장 최근에는 정보통신분야의 발달과 서비스 지향의 경제활동, 낮은 출산, 고령화 사회에 맞추어 2002년에 표준산업분류를 개정하였다. 일본의 산업분류도 동일한 경제활동을 하는 조직을 동일 산업으로 분류하고 있다. 예를 들어 국가와 지방공공단체에 관해서는 한 구역 내에 위치한다고 할지라도 법령 혹은 시의 조례하에 각각 분리되어 설립된 기관은 하나의 다른 조직체로 간주한다. 하지만 국가 혹은 지방공공단체에 의해 운영되는 이윤추구 기관, 혹은 공기업의 경우는 각 관련기관을 한 조직체로 본다.

일본의 공공부문에 해당하는 부문은 알파벳을 사용한 분류인 경우 'R 정부'로 나타내며, 2자리 숫자(two-digit)를 사용한 경우 분류(major group)는 '국가사무'와 '지방사무'로 분류되며, 이외에 3자리 숫자(three-digit)는 5개 그룹으로, 4자리 숫자(four-digit)는 5개 산업으로 분류하고 있다. 이에 대한 고용통계는 『日本統計年鑑』에서 5년마다 2자리 숫자 분류에 한해서 발표되고 있다.

&lt;표 3-19&gt; 일본의 표준산업분류상의 정부부문 고용추이

(단위: 천명)

	1980	1985	1990	1995	2000
정부부문	2,014 (3.6)	2,015 (3.4)	2,070 (3.4)	2,152 (3.4)	2,170 (3.5)
국가사무	692 (1.2)	712 (1.2)	723 (1.2)	749 (1.2)	733 (1.2)
지방사무	1,322 (2.4)	1,302 (2.2)	1,347 (2.2)	1,403 (2.2)	1,437 (2.3)

주: ( )는 전산업에서 차지하는 비중(%).

자료: Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications.

정부부문에 대한 고용은 지난 20년간 꾸준히 증가하여 7.7%의 증가율을 보이고 있으나 고용비중에는 거의 변화가 없다. 이 기간동안 일본의 경제성장과 더불어 국민소득이 증가하였지만 공공부문, 특히 정부부문에서의 고용변화는 없었다고 할 수 있다<sup>48)</sup>. 국가사무와 지방사무의 고용비율에서도 거의 변화가 없었다(표 3-19 참조).

### 제5절 기타 OECD 주요국의 일반정부의 고용추이

<표 3-20>은 OECD(2001)에서 발표한 기타 OECD 주요 국가들의 일반정부부문 고용추이를 보여주고 있다. 이 표에 나타난 일반정부의 고용추이를 살펴보면, 캐나다·핀란드·뉴질랜드는 1990년에 비해 1999년 혹은 2000년의 전체 고용수준이 각각 4%, 8%, 2% 감소하였고, 헝가리는 3년 동안 2.7%나 감소하였다. 이들 가운데 뉴질랜드는 정부의 형태에 관계없이 모든 부문에서 소폭으로 고용수준이 감소하였다. 이에 반해 오스트리아·아일랜드·네덜란드를 제외한 대부분 국가에서 1990년에 비해

48) 이 부문에 대해서는 뒤에 다시 언급한다.

&lt;표 3-20&gt; 기타 OECD 주요국의 일반정부 고용추이

(단위: 천명)

	1985	1990	1997	1998	1999	2000
오스트리아						
연방정부	-	164	171	171	169	-
지자체	-	99	140	140	140	-
주정부	-	142	131	132	133	-
합 계	-	405	442	443	442	-
캐나다						
연방정부	339	406	338	331	330	337
지자체	760	869	891	892	894	891
지역정부	1,218	1,387	1,315	1,315	1,313	1,321
합 계	2,377	2,662	2,544	2,538	2,537	2,549
핀란드						
중앙정부	213	147	123	125	125	-
지자체	404	434	418	416	411	-
합 계	617	581	541	541	536	-
독일						
연방정부	858	873	526	516	510	502
지자체	1,177	1,287	1,683	1,649	1,610	1,586
Länder	1,839	1,878	2,402	2,636	2,314	2,277
합 계	3,874	4,038	4,611	4,801	4,434	4,365
헝가리						
중앙정부	-	-	280	285	285	278
지자체	-	-	534	537	515	514
합 계	-	-	814	822	800	792
아일랜드 <sup>1)</sup>						
중앙정부	185	169	192	196	199	208
지방정부	33	26	27	27	27	27
합 계	218	195	219	223	226	235
네덜란드						
중앙정부	522	512	596	606	641	-
지자체	199	178	170	173	175	-
지역정부	43	41	38	38	39	-
합 계	764	731	794	817	855	-
뉴질랜드 <sup>1)</sup>						
중앙정부	-	189	190	191	190	187
지자체	-	20	20	20	20	19
합 계	-	209	210	211	210	206

주: 1) 데이터는 상용고용에 상응하는(full-time equivalent) 고용자수임.

2) 구조변경.

자료: OECD, *OECD Public Management Service*, 2001.

1999년 혹은 2000년 연방정부 혹은 중앙정부의 고용수준은 감소하였지만 지방정부의 고용이 보다 많이 늘어나 일반정부부문의 고용은 확대된 것으로 나타나고 있다.

독일의 경우는 통일이 이루어지던 해에 비해 2000년 고용수준이 42.7% 감소한 50만 2천명으로 나타났다. 그러나 독일의 경우도 연방정부의 고용수준은 큰 비율로 감소하였지만 지자체와 Länder의 고용수준은 큰 폭으로 증가하여 전체 고용수준은 증가하였다.

### 제6절 OECD 주요국의 산업분류상 공공부문 고용추이 비교

공공부문의 고용추이를 국제적으로 비교하기에 가장 적합한 기준은 국제산업표준분류에 의한 것이라 할 수 있다. OECD 국가들은 이 기준에 의해서 고용통계를 주기적이고 일관되게 작성, 발표하고 있기 때문이다. 비록 이 기준에 의한 공공부문의 고용 자료가 개념적인 공공부문에 완벽하게 일치하는 자료는 아니지만 그래도 그 추이를 비교·분석하는 데 비교적 객관적인 통계자료인 것만은 틀림없다.

우선 <표 3-21>은 OECD 주요 국가들의 산업분류상 ‘공공행정·국방 및 사회보장행정, 부문(부문 76)의 고용추이를 보여준다. 괄호 안의 숫자는 전체 취업자에 대한 공공부문의 고용비율을 의미한다.

영국, 뉴질랜드, 독일, 이탈리아, 오스트리아처럼 대부분의 국가들에서 이 부문에 대한 고용수준과 고용비중이 지난 10년 혹은 15년 동안 정체되거나 감소한 것으로 나타나고 있다. 영국의 경우 고용수준이 1985년에 2,032천명에서 2001년에는 217천명이나 줄어든 1,815천명 수준으로 감소했으며, 같은 기간동안 고용비중도 1.62%포인트 감소하였다.

이에 반해 일반적으로 복지수준이 높다고 알려진 프랑스, 핀란드, 스위스의 경우는 지난 10년간 고용수준뿐만 아니라 고용비중도 증가한 것으로 나타난다. 그리고 미국, 캐나다, 노르웨이, 오스트레일리아 등은 고용

&lt;표 3-21&gt; OECD 국가들의 공공행정, 국방 및 사회보장행정 부문 고용추이

(단위: 천명, %)

	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
네덜란드	-	506 (7.55)	471 (6.59)	461 (6.31)	458 (6.07)	461 (5.95)	471 (5.93)	478 (5.88)	491 (5.93)	505 (6.05)
노르웨이	157.3 (7.74)	166.8 (8.12)	167.3 (7.92)	168.4 (7.81)	166.7 (7.51)	164.8 (7.24)	164.4 (7.17)	159.9 (6.94)	164.7 (7.13)	-
뉴질랜드	-	58.4 (4.92)	54.5 (4.23)	54.3 (4.08)	49.8 (3.74)	49.1 (3.59)	47 (3.33)	44.4 (3.16)	53.1 (3.68)	47.9 (3.22)
덴마크	206 (7.86)	195 (7.40)	216 (8.27)	211 (8.03)	209 (7.86)	206 (7.62)	204 (7.37)	198 (7.12)	195 (6.98)	194 (6.99)
독일	-	-	2957 (7.91)	2935 (7.87)	2876 (7.73)	2829 (7.52)	2802 (7.36)	2755 (7.11)	2705 (6.95)	2669 (6.90)
미국	12,126 (10.53)	13,099 (10.21)	12,587 (9.28)	12,423 (9.00)	12,327 (8.73)	12,398 (8.64)	12,469 (8.51)	12,730 (8.52)	12,716 (8.53)	12,886 (8.72)
스위스	-	-	148 (3.74)	149.9 (3.79)	153.5 (3.88)	153.9 (3.83)	155.6 (3.85)	159.3 (3.90)	158.2 (3.81)	158.9 (3.81)
영국	2,032 (7.78)	2,012 (7.02)	1,877 (6.88)	1,866 (6.74)	1,794 (6.36)	1,835 (6.43)	1,800 (6.21)	1,809 (6.17)	1,815 (6.16)	-
호주	461.2 (6.66)	509.9 (6.51)	518.6 (6.21)	513.3 (6.10)	489.5 (5.75)	495.6 (5.70)	501.2 (5.61)	518.2 (5.68)	500.2 (5.43)	-
오스트리아	216.8 (5.78)	224.5 (5.76)	240.5 (6.12)	240.8 (6.17)	243.6 (6.21)	252.1 (6.36)	243 (6.05)	243.1 (6.00)	238.6 (5.85)	234.9 (5.78)
이탈리아	1,401 (6.47)	1,484.1 (6.56)	1,434.9 (6.52)	1,420.5 (6.42)	1,402.1 (6.31)	1,396 (6.22)	1,395.7 (6.15)	1,389.6 (6.01)	1,404.4 (5.96)	1,399.9 (5.83)
일본	2,142 (3.51)	2,152 (3.35)	2,217 (3.32)	2,221 (3.31)	2,222 (3.28)	2,213 (3.29)	2,218 (3.33)	2,195 (3.30)	2,178 (3.29)	2,135 (3.27)
캐나다	730.6 (6.17)	749.6 (5.59)	745.7 (5.45)	726.6 (5.26)	771.7 (5.47)	763.9 (5.29)	795.3 (5.36)	800.5 (5.27)	805.3 (5.25)	806.4 (5.14)
프랑스	-	2,269.7 (9.93)	2,428.6 (10.71)	2,457.6 (10.79)	2,443.8 (10.69)	2,443.7 (10.53)	2,451.3 (10.35)	2,472.5 (10.17)	2,469.8 (9.99)	2,506.7 (10.07)
핀란드	158 (6.48)	163.6 (6.59)	155.8 (7.58)	156.8 (7.52)	162.4 (7.54)	159.8 (7.27)	162 (7.19)	164.9 (7.16)	169.5 (7.25)	172 (7.29)
한국	-	-	650 (3.19)	644 (3.09)	658 (3.10)	745 (3.74)	870 (4.29)	758 (3.59)	701 (3.25)	702 (3.17)
헝가리	-	-	262.1 (7.23)	263.6 (7.31)	257.8 (7.14)	271.3 (7.38)	281.8 (7.43)	278.9 (7.28)	274.6 (7.14)	282.1 (7.29)

자료: 통계청.

&lt;표 3-22&gt; 실업대책 예산 및 수혜인원

(단위: 억원, 천명)

	1998		1999		2000		2001	
	예산	수혜인원	예산	수혜인원	예산	수혜인원	예산	수혜인원
고용안정지원	1,224	536	4,832	827	3,663	483	3,066	955
단기일자리제공	10,444	400	26,218	1,345	13,207	905	6,500	475
직업훈련과 취업알선	9,011	354	6,868	354	4,305	215	3,843	168
실업자 생활안정	35,993	2,860	54,482	3,404	38,232	29,219	13,465	337
자활지원	-	-	-	-	-	-	2,186	72
합계	56,672	4,150	92,400	5,940	59,407	3,917	29,060	2,007

자료: 노동부.

수준은 증가하였으나 고용비중은 감소하였다. 특히 미국의 경우 고용수준이 76만명 증가하였으나 고용비중은 1.81%포인트 감소하였다.

아시아국가인 한국, 일본과 뉴질랜드에서 전체 취업자에서 공공행정, 국방 및 사회보장행정이 차지하는 비율은 일반적으로 낮은 것으로 나타나며, 2000년대에 들어와서는 3% 초반대의 고용비중을 보이고 있다.

한편 우리나라는 1995년 이후 1999년까지 고용수준은 22만명, 고용비율은 1.1%포인트 증가하였으나 그 이후 두 기준 모두 상당히 큰 폭으로 감소하였다. 특이한 점은 외환금융위기를 계기로 급상승한 실업을 줄이기 위해서 정부가 대규모의 예산을 투입한 고용확대 정책을 실시한 결과 단기적인 고용증대효과가 있었던 것으로 보인다.

특히 우리나라 정부의 실업대책 중 단기적 일자리 제공을 위한 공공근로사업의 경우 실업률과 경기회복 추이, 사회안전망 보장실태 등을 감안하여 투입규모를 탄력적으로 조정하고, 특히 계절적 실업에 대하여 일용직 공공근로를 비롯한 동절기 공공근로사업을 시행함으로써 실업 감소와 더불어 이로 인해 공공행정부문, 국방 및 사회보장행정 고용자수를 급격히 늘리는 효과가 있었던 것으로 추정된다.

<표 3-23>은 산업분류상 OECD 국가들의 보건 및 사회복지사업에서 고용규모와 고용비중을 보여주고 있다. 이 표에서 보듯이 모든 국가에서 이 부문에서 고용규모가 증가하고 있으며, 고용비중도 증가추세에 있다. 그리고 우리가 일반적으로 예상하는 바와 같이 북유럽국가인 노르웨이,

&lt;표 3-23&gt; OECD 국가들의 보건 및 사회복지사업 부문 고용추이

(단위: 천명, %)

	1985	1990	1995	1997	1999	2000	2001	2002
네덜란드	-	737 (11.00)	831 (11.63)	887 (11.76)	948 (11.93)	967 (11.90)	1012 (12.23)	1063 (12.73)
노르웨이	267.5 (13.17)	320.3 (15.59)	380.9 (18.02)	403.1 (18.16)	424.8 (18.52)	432.9 (18.79)	445.1 (19.27)	-
뉴질랜드	-	107.3 (9.04)	118.9 (9.24)	126.1 (9.46)	140.6 (9.97)	145.1 (10.31)	156.3 (10.82)	161.2 (10.84)
덴마크	370 (14.11)	401 (15.21)	403 (15.43)	424 (15.95)	446 (16.11)	450 (16.18)	458 (16.40)	464 (16.71)
독일	-	-	3,278 (8.77)	3,518 (9.45)	3,675 (9.65)	3,769 (9.73)	3,858 (9.91)	3,963 (10.25)
미국	8,303 (7.21)	10,864 (8.46)	12,964 (9.56)	13,650 (9.67)	13,656 (9.32)	14,065 (9.42)	14,530 (9.75)	15,003 (10.16)
스위스	-	-	374.4 (9.46)	404.8 (10.22)	413.8 (10.23)	419.7 (10.26)	428.1 (10.30)	439 (10.52)
영국	2,250 (8.62)	2,681 (9.35)	2,860 (10.49)	2,984 (10.58)	3,007 (10.37)	3,070 (10.48)	3,131 (10.62)	-
호주	571.2 (8.25)	677.8 (8.66)	757.6 (9.08)	799.4 (9.39)	828.1 (9.27)	874.8 (9.59)	908.7 (9.87)	-
오스트리아	195.9 (5.22)	235.6 (6.05)	259.6 (6.61)	264.5 (6.74)	282.7 (7.03)	290.9 (7.18)	305.8 (7.50)	314.0 (7.72)
이탈리아	1,069.2 (4.93)	1,182.3 (5.23)	1,274.3 (5.79)	1,295.8 (5.83)	1,319.1 (5.81)	1,344.1 (5.81)	1,373.5 (5.82)	1,382.0 (5.76)
캐나다	1,013.8 (8.56)	1,227.3 (9.15)	1,372.2 (10.02)	1,370.2 (9.71)	1,427.1 (9.61)	1,458.8 (9.60)	1,475.2 (9.62)	1,522.7 (9.71)
프랑스	-	1,919.4 (8.40)	2,054.2 (9.06)	2,104.2 (9.20)	2,136.8 (9.02)	2,164.9 (8.91)	2,190.6 (8.86)	2,217.0 (8.91)
핀란드	278.1 (11.40)	307.9 (12.41)	283.1 (13.77)	294.9 (13.69)	303.0 (13.45)	311.4 (13.52)	324.1 (13.86)	334.3 (14.17)
한국	-	-	308 (1.51)	334 (1.58)	392 (1.93)	428 (2.02)	484 (2.25)	551 (2.49)
헝가리	-	-	231.4 (6.39)	232.1 (6.43)	239.2 (6.31)	241.8 (6.31)	234.9 (6.11)	240.7 (6.22)

자료: 통계청.

62 공공부문의 범위와 고용변화 분석

<표 3-24> OECD 국가들의 교육사회서비스 부문 고용추이

(단위 : 천명, %)

	1985	1990	1995	1997	1999	2000	2001	2002
네덜란드	-	396 (5.91)	395 (5.53)	401 (5.32)	411 (5.17)	419 (5.16)	431 (5.21)	450 (5.39)
노르웨이	138.4 (6.81)	150.7 (7.34)	159.5 (7.55)	165.5 (7.46)	175.9 (7.67)	178.4 (7.74)	180.0 (7.79)	-
뉴질랜드	-	88.4 (7.45)	105.4 (8.19)	111.1 (8.33)	130.5 (9.25)	123.7 (8.79)	118.8 (8.23)	120.6 (8.11)
덴마크	180 (6.86)	186 (7.06)	189 (7.24)	193 (7.26)	194 (7.01)	194 (6.97)	194 (6.95)	196 (7.06)
독일	-	-	1,944 (5.20)	1,947 (5.23)	1,982 (5.21)	1,991 (5.14)	1,992 (5.12)	2,019 (5.22)
미국	8,388 (7.28)	9,531 (7.43)	10,575 (7.79)	11,024 (7.81)	11,714 (8.00)	12,048 (8.07)	12,382 (8.31)	12,681 (8.58)
스위스	-	-	221.4 (5.60)	236.3 (5.97)	249.8 (6.17)	255.9 (6.26)	263.1 (6.33)	271.3 (6.50)
영국	1,857 (7.11)	2,171 (7.57)	2,118 (7.77)	2,141 (7.59)	2,345 (8.09)	2,418 (8.25)	2,439 (8.28)	-
호주	452.4 (6.54)	524.3 (6.70)	585.6 (7.02)	583.5 (6.85)	609.3 (6.82)	621.1 (6.81)	645.8 (7.02)	-
오스트리아	192.0 (5.12)	208.2 (5.34)	227.0 (5.78)	230.3 (5.87)	247.1 (6.15)	249.9 (6.17)	250.9 (6.16)	254.0 (6.25)
이탈리아	1,535.3 (7.08)	1,670.8 (7.39)	1,606.8 (7.31)	1,593.7 (7.17)	1,588.1 (7.00)	1,603.5 (6.93)	1,647.2 (6.99)	1,664.0 (6.93)
캐나다	791.6 (6.68)	914.1 (6.81)	1,000.6 (7.31)	984.6 (6.98)	1,008.5 (6.79)	1,021.0 (6.72)	1,023.2 (6.67)	1,043.0 (6.65)
프랑스	-	1,597.5 (6.99)	1,715.6 (7.56)	1,705.6 (7.46)	1,752.7 (7.40)	1,782.7 (7.33)	1,782.1 (7.21)	1,780.9 (7.16)
핀란드	122.7 (5.03)	134.9 (5.44)	135.9 (6.61)	142.9 (6.63)	150.5 (6.68)	152.2 (6.61)	153.9 (6.58)	157.1 (6.66)
한국	-	-	1,028 (5.04)	1,119 (5.28)	1,137 (5.61)	1,191 (5.63)	1,236 (5.73)	1,335 (6.03)
헝가리	-	-	335.4 (9.26)	296.9 (8.22)	306.9 (8.09)	317.9 (8.30)	309.8 (8.06)	318.0 (8.22)

자료 : 통계청.

덴마크, 핀란드에서 이 부문의 고용비중이 상당히 높게 나타나고 있다. 특히 노르웨이 경우는 2001년 현재 그 고용비중이 거의 20% 수준에 이르고 있다. 이들 국가 외에도 네덜란드·뉴질랜드·독일·스위스 등 국가에서의 고용비중이 10%가 넘어서고 있다. 한편 우리나라는 이 부문의 고용규모가 1995년에 30만 8천명에서 2002년 현재 55만 1천명으로 78.9%가 증가하고 고용비율도 약 1%포인트 증가하였으나 다른 국가와 비교하였을 경우 여전히 미미한 수준이다. 2001년 현재 노르웨이의 이 부문 고용비중이 19.27%인 데 반해 우리나라는 2.25%로 약 1/10 수준에 불과하고 헝가리와 비교하더라도 약 1/3 수준에 머물러 있다. 한 국가의 복지부문에 대한 인프라를 구축하는 데 있어 고용수준뿐만 아니라 고용비중이 하나의 지표인 것을 감안하면 앞으로 우리나라는 보건 및 복지사업 부문에 더 많은 투자가 필요함을 시사해 준다.

<표 3-24>는 교육사회서비스업 고용자수 및 고용비중을 보여주고 있다. <표 3-24>에서 보면 거의 모든 OECD 국가들의 교육부문 고용자수는 증가하고 있으나 네덜란드·이탈리아·캐나다의 고용비중은 감소하고 있다. 특히 헝가리의 경우는 고용자수와 고용비율 모두 감소한 것으로 나타났다. 그 밖의 나라의 고용비중은 시간적으로 큰 변화가 없고 그 수준도 대체로 약 5~9%인 것으로 나타나고 있다. 우리나라는 이 부문에 있어서는 세계적인 수준과 비슷한 비중을 유지하고 있는 것을 알 수 있다. 산업분류에 의할 경우 사교육 부문의 고용인원도 이 부문에 포함되어 전체 교육부문의 고용비중이 비교적 높게 나타나는 측면도 있다.

## 제 4 장

### 경제변동과 공공부문의 고용변화

#### 제1절 공공부문의 고용변화에 대한 시각

공공부문의 역할이나 고용규모 결정요인 등에 대한 논의가 최근까지 활발하게 전개되어 왔다. 그 중에 공공부문의 자원배분 역할 및 서비스 제공의 효율성문제에 대한 비판적인 조사연구가 지난 수년 동안 많은 관심을 받아 왔다<sup>49)</sup>. 하지만 이러한 공공부문에 관한 논의는 여전히 거시경제 변수라는 차원보다는 개념적인 수준에서 개괄적으로 다루어진 것이 사실이다. 여기서는 공공부문의 규모 결정이나 고용변화 요인에 대한 몇 가지 시각을 문헌조사를 통해 간단히 정리한다.

---

49) 공공부문의 비효율성에 대한 비판이 고조되면서 Osborne & Gaebler(1992)는 비정부기구(NGOs)가 민간부문 자원의 효율성을 떨어뜨리는 관료체제의 대안이라는 지적까지 한 바 있다. Dunleavy & Hood(1994)는 나아가 지방분권적 속성을 갖는 비정부기구는 민간부문과 정부부문의 구분이 희미해지고 있는 지금 일반적으로 적용할 수 있는 하나의 대안으로 제시될 수 있는 모델이라고 강조한다. 실제로 지난 1980년대 초 공공부문의 규모는 비대해진 반면 그 성과는 그에 못 미친 국가들이 많아짐에 따라 보다 생산적인 민간부문에 더 많은 자원을 배분하기 위해서는 국가를 포함한 공공부문의 역할을 축소해야 한다는 목소리가 높았다. 이에 따라 많은 국가에서는 조직의 합리화와 다운사이징 및 민영화를 위한 다양한 형태의 구조조정 프로그램이 추진된 바 있다.

## 1. 공공선택이론적인 시각

공공부문의 역할에 대한 공공선택이론의 기본적 시각은 외부경제효과가 있는 공공재의 수요에 대해 공공부문이 기업이나 민간으로부터 조달한 재원으로 그 지출을 담당한다는 것이다. 처음에 공공선택이론은 공공부문의 성장을 매우 자연스럽게 설명하는 이론으로 보였다. 이 때 공공부문의 규모를 측정하는 기준으로는 국내총생산(GDP) 대비 정부지출의 비중이 주로 사용되었으며(Beck(1979), Heller(1981), Musgrave(1969)), 공공부문의 고용은 정부지출의 주요 구성요소의 하나로 인식하고 있는 정도였다<sup>50)</sup>.

그들은 크게 수요측면과 공급측면으로 구분하여 공공부문의 성장원인을 설명하고 있다. 먼저 수요 측면에서 공공서비스는 시민의 요구에 대해 책임감 있는 정부가 당연히 공급해야 하는 재화라는 시각을 강조한다. Muller(1987)는 공공재 공급을 통해 외부경제효과를 줄이고 자원과 소득을 재분배하는 것이 정부의 일차적인 책임이라고 지적한 바 있다. 이러한 전통적인 이론들은 공공재에 대한 일반 시민들의 수요가 소득과 사유재에 대한 상대가격 등의 함수라고 가정한다. 하지만 Borcharding(1977)은 실증분석결과 공공재의 수요증가와 개인들의 소득증가가 뚜렷한 상관관계가 없다는 결론을 내렸다. R. Musgrave & P. Musgrave(1976)는 공공재에 대한 일관적인 소득탄력성을 찾기 어렵다고 지적한 바 있다. 예를 들어 대학교육이나 보건서비스에 대한 소득탄력성은 1보다 큰 반면, 기초교육에 대한 소득탄력성은 1보다 작은 것으로 나타나고 있다. 공공재에 대한 수요에서 나타나는 중요한 특징 중의 하나가 가격탄력성이 낮다는 것이다. 공공재의 특성상 공공재의 수요 수준이 가격의 변화에 상관없이 어느 정도 유지되는 경향이 많다.

공공지출에 영향을 미치는 수요 측면에서의 두 번째 요소는 정부의 자원

50) Brown & Jackson(1990)은 정부의 지출을 크게 두 가지로 구분하고 있다. 첫째는 서비스와 소비재, 사회간접자본과 같은 자본재 등에 대한 지출이고 다른 하나는 각종 보조금과 같은 정부의 이전지출이다. 따라서 공공부문 고용의 성장추이를 파악하기 위해서는 이 두 부문에 대한 지출의 증가 원인에 대한 분석이 선행되어야 한다는 것이 공공선택이론가들의 기본적인 입장이다.

및 재원에 대한 재배분 과정<sup>51)</sup>에 관련된 이익단체들의 역할이다. Mueller & Murrell은 정부의 규모와 조직적인 이익단체들의 수가 서로 비례하는 것을 실증분석을 통해 보인 바 있으며, 정당과 이익단체 간의 교섭을 통한 이해관계 조정과정에서 정부의 규모가 크질 가능성도 많다고 지적했다.

공공서비스에 대한 국민들의 수요가 정부의 규모를 결정하는 중요한 요소라는 시각과는 달리 공급 측면의 요소가 오히려 더 결정적인 요소라는 시각도 있다. 이러한 시각은 기본적으로 국민보다 국가가 우월하다는 논리에 기초를 두고 있으며, 공공부문의 크기를 결정하는 중요한 요소는 정부의 기호 또는 정부에 참여하고 있는 구성원들의 선호라고 주장한다. 국가우월주의는 원래 Puviani(1973) 연구의 저변을 형성하고 있으며 Niskanen(1971)과 Brennan & Buchanan(1980) 연구의 핵심내용이기도 하다.

공공부문의 성장을 주도하는 공급 측면의 첫째 요소가 정부의 관료조직이라고 그들은 지적하고 있다. 공공정책의 결정이 단순히 이익단체들의 요구에 의해서 결정되거나 입법화되는 것이 아니라 오히려 관료조직 그 속성에 의해서 이루어진다고 주장한다. Niskanen은 관료들의 봉급, 직업의 특권이나 명성 등과 조직의 크기는 비례한다고 주장한다. Romer & Rosenthal(1978, 1979, 1982)은 모형을 통해 관료들이 실제로 정부지출의 규모에 어느 정도 영향을 미치는지를 분석한 결과, 관료조직이 크면 클수록 외부의 견제를 적게 받게 되고 조직구성원들이 조직을 점점 확대하려는 성향이 강하게 나타난다고 결론을 내리고 있다. 관료조직의 성장속도는 그 조직규모 자체의 크기에 많은 영향을 받게 마련이다. Bocherding(1977)은 1인당 정부지출 증가분의 1/3 내지 1/2 정도는 관료조직 자체의 권력의 크기에 의해서 결정된다고 주장한다. Buchanan(1977)도 공공서비스에 대한 국민들의 요구보다 관료조직의 속성이 공공부문의 조직을 확대해 가는 핵심요소이기 때문에 공공부문의 과잉지출을 차단하기 위해서

51) Aranson & Ordenshook(1981)는 “모든 정부지출이 재배분의 효과를 지닌다.”라고 강조했다. Meltzer & Richard(1978, 1981, 1983)도 그들이 분석한 단순모형에서 모든 정부지출행위가 자원의 재분배 기능을 수행하는 것으로 가정했다. Mueller & Murrell(1985)도 실증분석을 통해 Meltzer-Richard의 가설을 지지한 바 있다.

는 총체적인 예산수준을 조절하기보다는 관료조직에 대한 구체적인 동기 분석이 필요하다고 주장한다.

정부부문의 성장을 주도하는 두 번째 공급 측면의 설명 요소는 ‘재정의 환상(fiscal illusion)’을 들 수 있다. 입법부가 국민들에게 정부의 실질적인 규모에 대한 정확한 정보를 제공하지 않을 수도 있기 때문에 정부의 규모가 과대하게 될 가능성이 높다는 것이다.

공공선택이론적인 시각에 대한 한계도 많이 지적되고 있다. 그 중에 가장 핵심적인 비판은 공공지출이라는 변수를 공공부문의 규모를 측정하는 단일 기준으로 삼고 있다는 것이다. 공공부문이 확대되는 이유로 지적되고 있는 관료들의 역할에 대한 실증분석 자료가 매우 미흡한 것도 그 한계의 하나이다. 재정의 비신뢰성이 누구에게 유리한가에 대한 구체적인 분석도 미흡하고, 만약 정부 내의 구성원들에게 유리하다면 그들은 왜 단순히 봉급을 인상하지 않고 조직을 확대해 나가는가? 등에 대한 질문에 논리적인 설명이 부족하다. 조직의 확대를 반대하는 세력들의 반작용과 같은 역효과나 위험성에 대한 검토도 매우 미흡하다. 조직을 확대하는 것보다 일정한 수준의 조직규모를 유지하는 것이 용이하고 조직의 효율성을 추구하는 것이 일반적인 추세인데 굳이 조직을 확대하려고 하는 이유를 충분히 설명하지 못하고 있다는 비판도 있다(Rose, 1978).

## 2. 공공정책론적인 시각

공공정책론에서는 공공부문의 고용변화를 공공정책과 연계하여 동태적으로 설명하고 있다. Rose(1980, 1984, 1985)는 공공부문의 고용을 결정하는 요인을 비정부부문에서 정부정책에 영향을 미치는 사회적·인구학적·경제적인 요인과 공공부문 고용의 지위와 관련된 요인으로 구분하고 있다. 공공부문에 종사하는 사람들이 사회에 필요한 공적인 재화와 서비스를 공급하는 것은 물론 정부 정책에 직간접적으로 개입하여 정책결정에 영향을 미친다. 이러한 것들은 다시 사회경제적인 조건들을 변화시키는 요인으로 작용하고 이 과정에서 공공부문의 고용문제와 공공정책이 더욱 밀접하게 연계되어 간다.

공공부문 고용은 정부가 제공하는 재화와 서비스의 공급유형에도 영향을 받는다. 재화와 서비스의 제공에 대한 비용을 국민들에게 어느 정도 부담시키느냐에 따라 공공부문의 고용규모도 달라진다<sup>52)</sup>. 예를 들어, 교육이나 보건 부문에 대한 서비스 제공을 정부가 전적으로 담당하게 되면 늘어나는 수요를 통제할 만한 적절한 수단이 부족하기 때문에 이 부문의 고용이 다른 부문보다 급속하게 증가할 가능성이 많다. 반면에 수요자의 배제가 불가능해서 집단적인 소비가 불가피한 공공재를 공급하는 부문의 고용은 상대적으로 부진하게 된다.

공공부문의 고용규모에 대한 공공정책론적인 접근방법의 공헌은 일정한 기준에 따라 각국의 공공부문 고용의 특성을 비교할 수 있는 틀을 제시하고 있다는 것이다. 이 접근방법의 단점으로 지적되는 것은 공공정책의 담당 부처가 추구하는 정책목표와 무관하게 공공정책이 구분되고 있다는 점이다. 각 부처가 추진하는 정책을 공공정책론의 기준에 따라 구분하기 힘든 것들도 많기 때문이다.

공공부문 고용에 대한 공공선택론과 공공정책론의 두 시각이 완전히 다른 것이 아니라 공공재의 특성을 어느 측면에서 파악하는가 하는 점이 다를 뿐이다. 1인당소득, 인구수, 공공부문과 민간부문의 생산성격차, 정치적인 결정 요인들은 두 이론 모두가 공공부문의 고용에 미치는 중요한 요소로 지적하고 있으며 이 두 시각을 종합하는 연구들도 많이 있다<sup>53)</sup>. Heller & Tait는 정부의 고용은 일반적으로 1인당국민소득이 증가하면 할수록 늘어나는 경향이 있다는 연구 결과를 제시한 바 있다. 중앙정부의 경우 전체인구에서 차지하는 중앙정부 고용비중과 1인당국민소득 간의 상관관계가 그 나라의 경제발전단계에 따라 다르게 나타나는 것을 보였다. Heller & Tait는 1인당국민소득이 800달러 이하의 국가들에서는 두

52) 공급유형에 따라 대개 공공재를 국방서비스와 같이 시장을 통해서 일부 수요자의 배제가 불가능한 완전비배제 공공재, 공기업 등을 통해 비용의 일부를 부담시켜 공급하는 배제가능 공공재, 교육이나 보건서비스와 같이 수요의 배제는 가능하지만 공공성이 매우 높은 공공재 등 3가지 유형으로 구분할 수 있다.

53) Cameron(1978), Edgren(1988), Heller & Tait(1984), Mueller(1987), OECD(1985), Ozgediz(1983), Rose(1985)의 연구가 앞에서 언급한 변수들을 적절히 활용한 대표적인 예이다.

변수간에 통계적으로 유의한 상관관계가 나타나지 않는 반면, 800달러 이상의 국가들에서는 두 변수간의 유의한 상관관계가 있다는 연구결과를 보인 바 있다. 그들은 또 인구의 크기를 기준으로 한 국가의 규모와 비농업부문의 취업자에서 차지하는 중앙정부의 고용인원 간에는 대체로 부의 상관관계가 있다는 결과도 제시했다. 다시 말해 인구가 많은 나라일수록 전체취업자에서 차지하는 중앙정부의 고용인원 비중이 낮다는 것이다. 하지만 주정부나 지방정부의 경우는 두 변수간에 통계적으로 유의한 상관관계가 발견되지 않는 것으로 조사된 바 있다. 한편 경제구조 또한 중앙정부의 고용 규모를 결정하는 중요한 요소라 지적하고 있다. 그들의 연구에서는 중앙집중적인 경제발전구조를 가진 국가일수록 중앙정부의 고용비중은 물론 지방정부, 비금융부문공기업 등을 포함한 전반적인 공공부문의 고용비중이 높아지는 것으로 나타나고 있다. 하지만 1인당 기준으로 보면 경제발전구조가 그러한 공공부문의 고용형태와 상관관계가 없는 것으로 나타난다. Heller & Tait(1984)는 공공부문의 고용규모를 측정하는 또 하나의 지표로 공공부문 종사자의 인건비지출 규모를 제시하고 있다.

Ozgediz(1983)도 경제발전수준이 공공부문의 고용 규모에 미치는 중요한 요소라고 지적한 바 있다. 경제발전 초기단계에는 제도의 발전이 미비한 상태에서 재화의 생산은 물론 기초적인 공공재의 공급을 위해서 국가의 역할이 상당히 중요하기 때문이다. 특히 신생독립국가들의 개발과정에서 민간부문을 대체하는 공공부문의 역할이 강조되면서(Mazumdar, 1989) 이 부문의 고용이 급속하게 확대되었다. 그 밖에 공공부문의 고용에 영향을 미치는 요인으로 특정 지역이나 민족, 인종 등을 위한 정부의 정책의지, 실업대책 차원에서 공공고용의 확대정책 등을 들 수 있다.

### 3. 기타 시각

공공경제학에서 사용하는 Pareto 최적 개념을 활용하여 공공부문 고용의 최적규모에 대해 이론적인 접근이 시도되고 있다(Brown & Jackson, 1990). 이 접근방법을 따를 경우 문제는 경제학적인 시각에서 도출한 공

공부문 고용의 최적 규모라는 것이 어느 정도 사회문화적인 또는 정치적인 시각에서 접근한 최적 규모에 부합하는지 하는 것이다. 실제로 공공부문 고용에 대한 최적 규모의 문제는 단순히 경제적인 시각에서 결정될 수 있는 것보다 훨씬 복잡한 것이 사실이다. 최근 이 문제에 대해 공공부문의 역할이 어떠했으며, 공공부문의 역할이 어떠해야 하고 실제로 어느 정도 역할이 가능한가의 3가지 방향에서 논의가 크게 이루어지고 있다. 첫 번째 문제에 대해서는 정치경제적인 관계 속에서 표출된 현재 가능한 자료를 이용하여 어느 정도 추론이 가능하다. 두 번째 문제는 효율적인 자원배분을 위한 실질적인 기준 정립이나 공평성의 규범적인 기준 또는 효율과 형평 간의 적절한 조화 등의 모색을 통해 해결의 실마리를 찾을 수 있다. 세 번째는 활발한 정치적인 논의 과정과 타협을 통해 풀어야 할 문제이다. 여기에는 참여 주체들의 정치적인 동기와 여건변화에 대한 대응 양식이 상이한 원인에 대한 철저한 분석이 전제되어야 한다(North, 1989).

시장실패를 치유하기 위한 정부개입을 합리화하는 데 자원배분의 효율성 제고라는 이유가 자주 거론되어 왔다. 역사적으로도 이러한 정부개입은 자연독점이나 민간부문에서는 고려되지 않는 경제외부성의 발생, 수요의 비배제성 등에 대한 지적에서 시작되었다. 시장실패의 정도와 원인에 따라 그 대응 방법도 조세방식, 보조금 방식, 정부의 직접생산 방식 등으로 다양하게 고려되어 왔다. 하지만 Musgrave는 자원배분의 효율성 제고를 위한 정부의 개입에 대해서는 상당히 비판적인 견해를 보이고 있다. 민간부문이 어떤 영역에서는 실패할 수 있지만 정부의 이기적인 관료주의의 병폐로 인한 정부의 실패는 더욱 심각할 수 있기 때문이다.

공공부문의 역할로 기술혁신을 위한 사회분위기 조성이나 창조적인 개발을 위한 위험 분산노력 등에 대한 논의가 최근 비교적 활발하다. 공공부문이 성과급에 기초한 인력정책을 확대 추진하거나 세수기반을 확대할 수 있는 경제기반 조성에 공기업이 적극 참여하는 것 등이 이에 포함된다. 만약 시장의 실패가 일어나지 않을 경우 정부가 제공하는 원칙하에서 작동하는 완전경쟁적인 시장이야말로 이러한 목적을 달성할 수 있는 가장 좋은 기구라고 Musgrave는 지적한 바 있다. 더구나 정부의 실패를 심

각하게 경험한 개발도상국일수록 정부의 그러한 역할에 매우 부정적인 이미지를 가지고 있다.

Roth(1987)는 공공서비스의 공급주체 선택에 독특한 시각을 가지고 있다. 그는 공공부문이 공공서비스를 공급해야 한다는 전통적인 시각을 거부하고 민간도 공공서비스 공급을 담당할 수 있다고 주장했다. 정부의 역할을 완전히 무시하는 것이 아니라 정부는 민간들이 경쟁할 수 있는 원칙을 정하는 역할로 충분하다는 입장이다.

## 제2절 경제성장과 공공부문의 고용변화

### 1. 실 태

경제가 성장하면서 공공부문의 고용규모나 비중이 어떻게 변해 왔는지는 국가마다 다르게 나타난다<sup>54)</sup>. Heller & Tait(1984)는 선진국의 경우 1인당 소득이 증가할수록 정부의 1인당 고용인원이 증가하는 반면, 후진국에서는 통계적으로 유의한 상관관계가 나타나지 않는다고 주장한 바 있다. 대체로 공공부문의 고용은 제2차 세계대전 직후부터 대부분의 국가에서 증가하는 경향을 보였으나 그 추세는 최근 다르게 나타난다. 영국, 캐나다, 핀란드, 뉴질랜드를 제외하면 대부분의 국가에서 1990년에 비해 일반정부부문에서 고용규모는 증가하였지만 전체 고용에서 차지하는 고용비중은 모든 국가에서 감소하고 있다. 또한 지난 약 17년 동안 1인당 국민총소득이 증가했음에도 불구하고 일반정부의 고용비중은 감소한 것으로 나타났다. 특히 영국은 1인당 국민소득이 지난 17년 동안 3배 이상 증가했지만 일반정부의 고용비중은 무려 8.9%포인트나 감소하였다. 영국은 지난 1978년 대처 수상이 취임한 이후 실시한 경제정책들 가운데 하나

54) 1880년대에 일찍이 독일의 유명한 재정경제학 창시자의 한 사람인 Adolf Wagner는 경제가 성장함에 따라 공공부문의 규모도 증가할 것이라고 예측한 바 있다(소위 'Wagner 법칙').

인 작은 정부의 추진으로 인하여 공무원수가 대폭 감소한 것으로 나타난다. 체제전환국인 헝가리의 경우는 1인당 국민소득이 상당히 낮은데도 불구하고 1990년대 말 일반정부의 고용비중이 20%대로 높게 나타나고 있다. 이에 비하면 일본은 헝가리에 비해 1인당 국민소득 수준이 8배 이상이지만 고용비중은 약 1/3에 불과하다. 이는 일본의 경우 전산망 인프라와 행정시스템의 발달로 정부의 고용규모가 작아진 반면, 상대적으로 사회주의국가인 헝가리에서는 정부의 역할이 강조됨에 따라 그 고용비중이 커졌기 때문으로 보인다.

우리나라의 경우는 일본에 비해서도 고용비중이 현저하게 낮은 것으로 나타나고 있다. 이는 1인당 국민소득이 비슷한 시기의 다른 나라와 비교를 하더라도 일반정부부문의 고용비율이 상당히 낮다는 것을 알 수 있다. 1999년 1인당 국민소득이 8,619달러였던 우리나라와 1985년에 8,927달러였던 독일과 8,053달러였던 영국을 비교하면 독일의 1/3, 영국의 1/5 수준에 불과하다. 우리나라에서 정부부문 혹은 공공부문의 비효율성이 자주 지적되고 있지만 서구 선진국가들에 비해 정부부문의 고용비중이 상당히 낮게 나타나고 있는 현실을 고려해 볼 때 우리나라에서 정부부문의 고용이 확대될 가능성은 높을 것으로 보인다.

<표 4-1>은 OECD 국가들 가운데 몇몇 국가들에 대한 1인당 국민총소득과 부문별 고용자수 비율에 대한 비교를 한 것이다. 핀란드를 제외한 대부분의 국가에서 1인당 국민총소득이 증가함에 따라 공공행정부문에서의 고용비율은 감소하고 있으나 보건·사회복지사업과 교육사회서비스업은 증가하고 있다. 특히 미국과 영국의 경우 이런 성향이 두드러지게 나타나고 있음을 알 수 있다.

미국의 경우 1인당 국민총소득이 17,000달러대였던 1985년에 공공행정부문의 고용비율은 10.53%의 높은 수준을 유지하였고, 보건 및 사회복지사업의 고용비율은 7.21%였다. 그러나 10년 전에 비해 국민소득이 10,000달러 증가한 1995년에는 보건 및 사회복지사업 고용비중이 9.56%로 2.35%포인트 증가한 반면, 공공행정부문의 고용비중은 오히려 1.25%포인트 하락하였고, 교육사회서비스업의 고용비중은 0.51%포인트 증가에 그쳤다. 1인당 국민총소득 36,000달러를 넘어선 2002년에는 이런 현상이 더욱 두

&lt;표 4-1&gt; OECD 국가들의 1인당 국민총소득과 공공부문 고용비중 비교

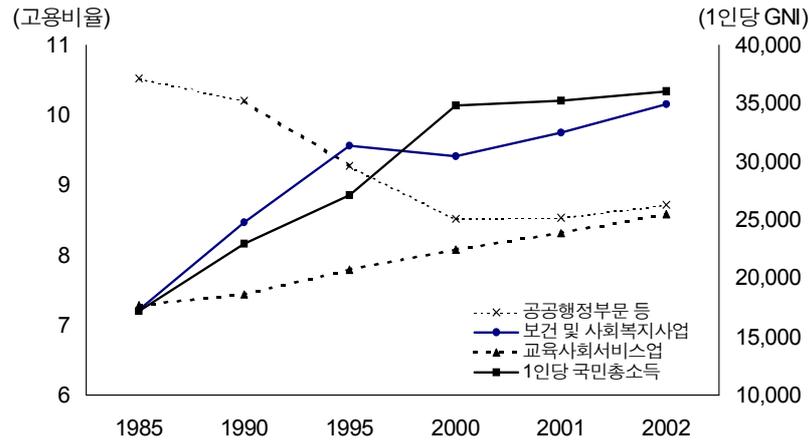
(단위: %, 미달러)

	1985	1990	1995	2000	2001	2002
<b>캐나다</b>						
공공행정부문 등 고용자수 비중	6.17	5.59	5.45	5.27	5.25	5.14
보건사회복지사업 고용자수 비중	8.56	9.15	10.02	9.60	9.62	9.71
교육사회서비스업 고용자수 비중	6.68	6.81	7.31	6.72	6.67	6.65
1인당 국민총소득	13,161	19,987	19,122	22,612	22,114	22,638
<b>핀란드</b>						
공공행정부문 등 고용자수 비중	6.48	6.59	7.58	7.16	7.25	7.29
보건사회복지사업 고용자수 비중	11.40	12.41	13.77	13.52	13.86	14.17
교육사회서비스업 고용자수 비중	5.03	5.44	6.61	6.61	6.58	6.66
1인당 국민총소득	10,881	26,724	24,470	22,858	23,153	25,237
<b>한국</b>						
공공행정부문 등 고용자수 비중	-	-	3.19	3.59	3.25	3.17
보건사회복지사업 고용자수 비중	-	-	1.51	2.02	2.25	2.49
교육사회서비스업 고용자수 비중	-	-	5.04	5.63	5.73	6.03
1인당 국민총소득	2,230	5,887	10,833	9,802	9,037	10,059
<b>독일</b>						
공공행정부문 등 고용자수 비중	-	-	7.91	7.11	6.95	6.90
보건사회복지사업 고용자수 비중	-	-	8.77	9.73	9.91	10.25
교육사회서비스업 고용자수 비중	-	-	5.20	5.14	5.12	5.22
1인당 국민총소득	8,927	21,275	29,945	22,621	22,446	24,082
<b>헝가리</b>						
공공행정부문 등 고용자수 비중	-	-	7.23	7.28	7.14	7.29
보건사회복지사업 고용자수 비중	-	-	6.39	6.31	6.11	6.22
교육사회서비스업 고용자수 비중	-	-	9.26	8.30	8.06	8.22
1인당 국민총소득	2,004	3,278	4,071	4,409	4,934	6,188
<b>미국</b>						
공공행정부문 등 고용자수 비중	10.53	10.21	9.28	8.52	8.53	8.72
보건사회복지사업 고용자수 비중	7.21	8.46	9.56	9.42	9.75	10.16
교육사회서비스업 고용자수 비중	7.28	7.43	7.79	8.07	8.31	8.58
1인당 국민총소득	17,202	22,971	27,162	34,786	35,271	36,044
<b>영국</b>						
공공행정부문 등 고용자수 비중	7.78	7.02	6.88	6.17	6.16	-
보건사회복지사업 고용자수 비중	8.62	9.35	10.49	10.48	10.62	-
교육사회서비스업 고용자수 비중	7.11	7.57	7.77	8.25	8.28	-
1인당 국민총소득	8,053	17,180	19,593	24,685	24,621	26,974

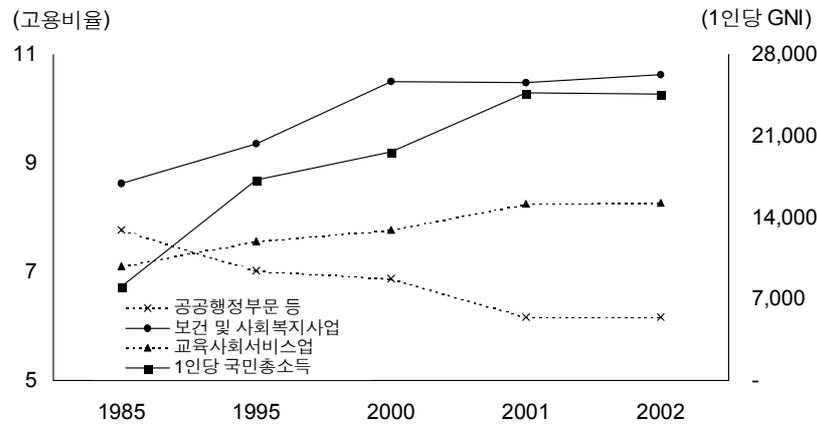
자료: 통계청; UN Statistics Division.

74 공공부문의 범위와 고용변화 분석

[그림 4-1] 미국의 1인당 국민총소득과 공공부문 분야별 고용비중



[그림 4-2] 영국의 1인당 국민총소득과 공공부문 분야별 고용비중



드러지게 나타나 보건 및 사회복지사업 부문의 고용비율이 10%대에 접어들었다(그림 4-1 참조).

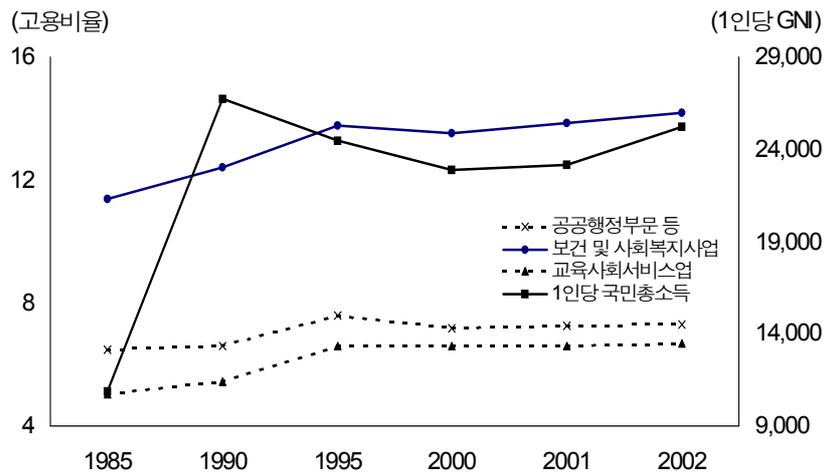
영국의 경우도 비슷한 현상이 나타나고 있다. 1985년 미국의 1인당 국민총소득 수준과 비슷하였던 1990년에 영국의 공공행정부문 고용비율은 미국보다는 약간 낮은 7.02%였으나, 보건 및 사회복지사업부문의 고용비율은 오히려 미국보다 높은 9.35%였다. 1인당 국민총소득이 36,000달러였

던 미국의 2002년도 보건 및 사회복지사업 고용비율에 비해 10,000달러 정도 낮은 영국의 2001년 보건 및 사회복지사업 고용비율이 오히려 더 높은 것으로 나타났다(그림 4-2 참조).

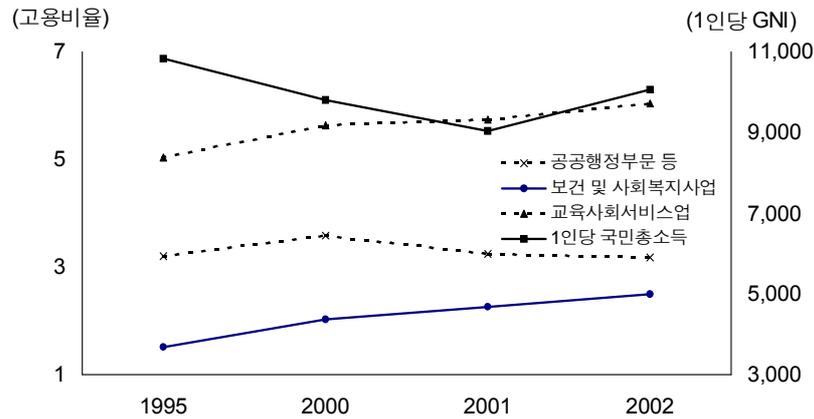
한편 핀란드 경우는 약간 다른 양상을 보이고 있다. 복지국가의 전형인 북유럽국가들처럼 보건 및 사회복지사업 부문에서 높은 고용비율을 보이고 있다. 미국과 영국이 국민소득 36,000달러와 24,000달러대에 이 부분의 고용비중이 10%대였던 데 비해 핀란드는 불과 10,000달러였던 1985년에 11.40%가 이 분야에 고용되고 있었다. 더욱이 공공행정부문이 국민소득이 증가함에 따라 고용비중이 감소함에도 불구하고, 핀란드의 경우 오히려 증가추세에 있다(그림 4-3 참조).

우리나라의 경우 서구 선진국에 비해 월등히 낮은 국민소득에도 불구하고, 헝가리를 제외한 다른 국가들에 비해 교육사회서비스업의 고용비중은 낮다고 볼 수는 없다. 그러나 공공행정부문과 보건·사회복지사업 부문의 고용비중은 상당히 낮은 수준을 나타내고 있다. 특히 보건·사회복지사업의 고용비중은 비슷한 국민소득 수준을 보였던 핀란드의 1985년과 우리나라 1995년을 비교해 보면 1/5 수준에 불과하다. 그럼에도 불구하고, 외환금융위기 이후 국민소득의 증가는 크지 않지만 보건·사회

[그림 4-3] 핀란드의 1인당 국민총소득과 공공부문 분야별 고용비중



[그림 4-4] 한국의 1인당 국민총소득과 공공부문 분야별 고용비중



복지부문의 고용비율이 1%포인트 증가했다는 것은 고무적인 현상으로 판단된다(그림 4-4 참조).

## 2. 실증분석

경제성장이나 경제발전과 공공부문 고용비중과의 관계를 좀더 체계적으로 분석하기 위해 여기서는 1985~98년까지의 OECD 10개국의 1인당 국민소득과 공공부문 고용비중에 대한 시계열자료와 횡단면자료의 통합자료(pooled time series and cross-section data)를 이용한 회귀모형(seemingly unrelated regression)을 추정한다.

먼저 OECD 10개국은 캐나다, 독일, 스페인, 핀란드, 프랑스, 아일랜드, 한국, 포르투갈, 터키, 미국이며, 1인당 국민소득과 공공부문 비중에 관한 자료는 OECD에서 발표한 자료를 이용했다.

통합자료를 이용하여 추정할 회귀분석 모형의 형태는 다음과 같다.

$$\ln(PR)_{it} = \sum_{i=1}^{10} \ln(a)_{it} + b \ln(PC)_{it} + u_{it} \quad (4-1)$$

여기서  $i$ 는 국가를 의미하고  $PR$ 은 민간부문 대비 공공부문의 비중,

$PC$ 는 1인당 국민소득을 나타낸다. 또한  $b$ 는 개별국가의 상이한 공공부문 고용수준 등에 특성을 제거하고 난 뒤에 1인당 소득변화와 공공부문의 비중변화 간의 상관관계를 설명하는 계수이다. 따라서 이 계수  $b$ 의 부호나 크기에 따라서 그 상관관계를 파악할 수 있다. 각국의 특수한 여건 등을 고려하지 않고 샘플에 포함된 국가들에 대한 두 변수간의 단순한 상관관계를 바탕으로 결론을 도출하게 되면 판단의 오류를 범할 가능성이 있기 마련이다. 따라서 여기서는 개별국가의 특성을 반영하는 상수를 국가별로 따로 설정하여 모형을 추정하고 있다.

그 추정결과는 다음과 같다. 먼저 국가별 고정상수( $\ln(a)$ )를 보면 캐나다 -0.606, 독일 -1.922, 스페인 -1.904, 핀란드 -1.370, 아일랜드 -1.720, 한국 -3.131, 포르투갈 -2.001, 터키 -2.505, 미국 -1.844로 나타났으며, 공공부문의 고용비중과 1인당 국민소득과의 상관관계를 나타내는 계수  $b$ 는 -0.0038( $t$ 값: -32.75)로 추정되었다. 이는 1인당 국민소득이 증가하면 공공부문의 고용은 매우 적게나마 감소하는 경향이 있는 것을 의미한다.

이 결과는 단순회귀분석에 의한 두 변수간의 상관계수가 0.417로 나타나는 것과 매우 대조적이다. 1인당 소득이 높은 나라에서 공공부문의 비

<표 4-2> OECD 국가의 공공부문의 고용비중 추이

(단위: %)

	캐나다	독일	스페인	핀란드	프랑스	아일랜드	한국	포르투갈	터키	미국
1985	20	16	14	25	21	20	4	12	8	15
1986	20	16	14	26	21	20	4	12	8	15
1987	20	16	14	26	21	20	4	12	8	15
1988	20	16	14	26	20	19	4	12	8	15
1989	20	15	14	26	20	18	4	12	8	15
1990	20	15	14	23	20	17	5	12	8	15
1991	21	15	14	24	21	18	5	12	8	15
1992	21	14	14	25	21	18	5	15	8	15
1993	21	14	15	26	21	18	5	15	9	15
1994	20	14	16	26	22	17	5	15	8	15
1995	20	13	16	25	22	17	4	15	8	15
1996	19	13	16	25	22	16	4	15	8	15
1997	18	13	16	25	21	16	4	15	9	15
1998	18	13	16	24	21	15	4	15	9	15

자료: OECD(2001).

중이 대체로 높은 것은 사실이지만 소득수준이 변해서 공공부문이 높아졌다는 결론을 도출하기에는 단순회귀분석에 부족한 점이 많다. 각국의 고유한 특성을 제거하고 난 후 1인당 소득과 공공부문 고용비중 간의 관계가 반대로 나타나는 것을 앞의 분석을 통해 알 수 있었다. 물론 이 모형 추정에 사용된 자료가 10개 국가의 횡단면 자료와 14년간의 시계열 자료를 통합한 것에 불과해 OECD 국가 전체의 특성을 반영한 것으로 보기에 는 미흡한 측면이 있다.

결론적으로 말해서 공공부문의 고용비중은 그 국가의 역사적 환경이나 조건들에 의해서 결정되는 경향이 더 강한 것으로 추정된다. 반대로 단기적인 소득수준의 변화는 공공부문의 고용수준을 결정하는 데 매우 미미한 역할을 하는 것으로 추정된다. 이러한 결론은 공공재의 수요증가와 개인들의 소득증가가 뚜렷한 상관관계가 없다는 Borcharding(1977)의 실증분석결과와 공공재에 대한 일관적인 소득탄력성을 찾기 어렵다고 지적한 R. Musgrave & P. Musgrave(1976)의 분석결과와 유사한 결론이라고 할 수 있다. 하지만 이에 대한 자세한 분석 및 연구는 보다 광범위한 자료를 바탕으로 좀더 체계적인 분석기법을 사용하여 진행될 필요가 있어 앞으로의 과제로 남긴다.

### 제3절 경기변동과 공공부문의 고용변화

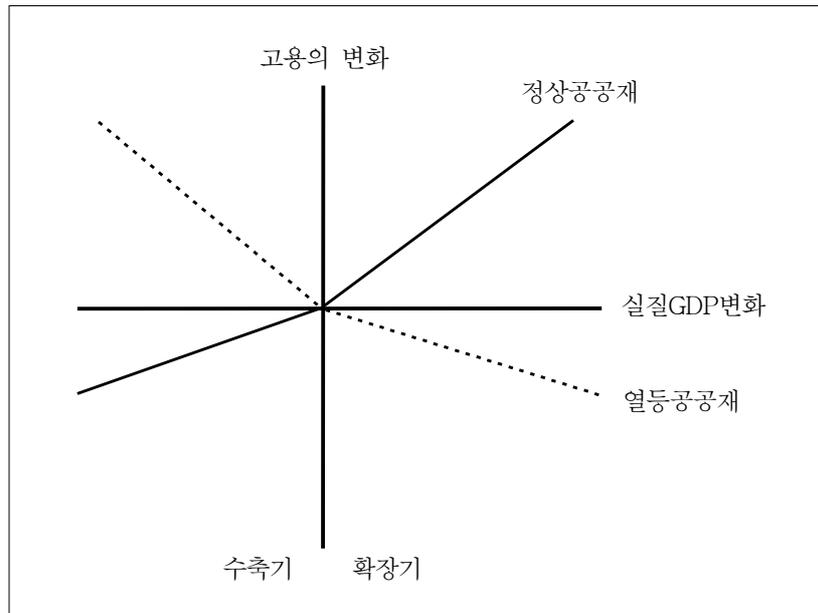
#### 1. 이론적 배경

일반적으로 고용은 경기변화에 순응적인 것으로 알려져 있다(안국신, 2001). 하지만 민간부문의 고용과 공공부문의 고용은 경기변화에 다른 행태로 반응한다(Bellante & Porter, 1998). 민간부문의 고용은 경기후퇴기에 더 많이 감소하고 경기팽창기에는 상대적으로 적게 증가하는 특성이 있는 반면 공공부문의 고용은 경기수축기에 그 감소폭이 민간에 비해 적고 경기확대기에 더 크게 증가하는 특징이 있다. Bellante & Porter(1998)

는 정상재의 공공서비스를 공급하는 부문의 고용은 경기팽창기에 비해 경기수축기에 덜 탄력적이고, 열등재의 경우는 경기수축기보다 경기팽창기에 덜 탄력적인 것을 보인 바 있다.

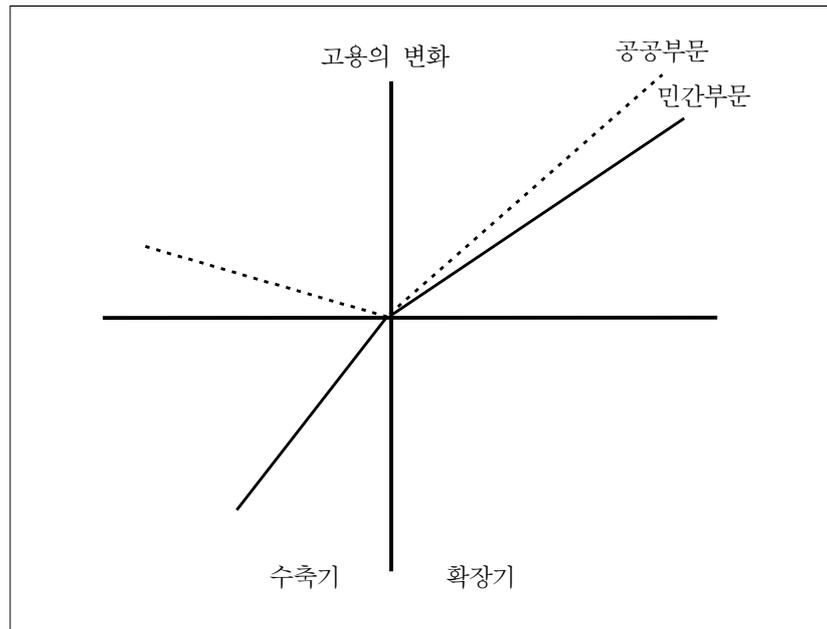
이는 경기가 악화되더라도 공공부문의 고용을 축소하기가 민간부문보다 어려운 현실을 반영한 결과로 보인다. 이 특성으로 인해 경기가 팽창하든 수축하든 공공부문의 고용은 증가할 가능성도 있다. 일찍이 Peacock & Wiseman(1961)은 두 차례의 세계대전 전후에 영국의 공공부문 고용패턴이 다르다는 분석결과를 제시한 바 있다. 또 Rasler & Thompson(1985, 1989), Higgs(1987), Holcombe(1993)도 경기가 악화되어도 공공부문의 고용은 상대적으로 적게 감소하는 것을 보인 바 있다.

[그림 4-5] 경기변화에 따른 공공재 부문별 고용변화의 특성



자료 : Bellante & Porter(1998).

[그림 4-6] 경기변화에 따른 공공부문과 민간부문 고용변화의 특성



자료 : Bellante & Porter(1998).

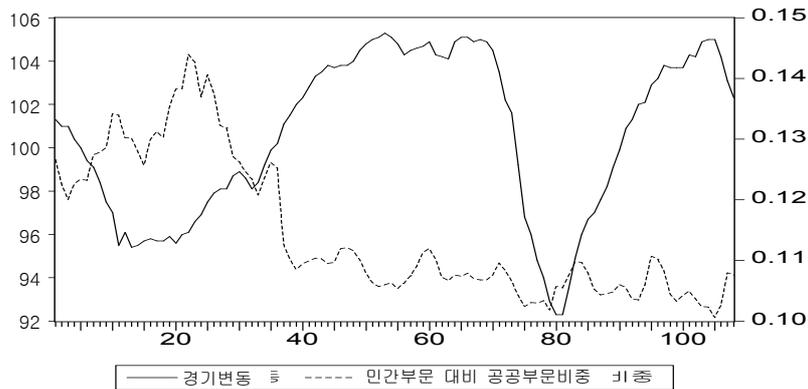
## 2. 실증분석

실증분석에서도 민간부문에 대한 공공부문의 고용의 상대적 비중이 경기수축기에 크게 증가하는 것으로 나타나고 있다. Bellante & Porter (1998)는 경기가 나빠지면 민간부문에서는 고용감축이 비교적 쉽게 되지만 공공부문에서는 상대적으로 어렵기 때문에 공공부문의 비중이 더 높아진다고 지적하고 있다.

하지만 우리나라에서는 경기변동에 따른 공공부문의 고용의 변화에 대한 연구는 매우 부족하다. 그래서 여기서는 경기변화가 공공부문의 고용에 실제로 영향을 미치는지를 Granger Causality Test<sup>55)</sup>를 통해서 살펴본다. 먼저 이 Test에 사용된 자료를 보면, 경기변동을 나타내는 지표로는 경기동행지표의 순환변동치가 사용되었으며 공공부문의 고용은 통계

55) Granger(1969) 참조.

[그림 4-7] 한국의 경기변동과 공공부문의 고용변화(1992~2000년)



청에서 발표하는 광의의 개념으로 산업분류상 공공행정·국방·사회보장 행정, 교육서비스, 보건 및 사회복지서비스 부문의 취업자 자료가 이용되었다. 먼저 1992~2000년 기간 동안의 우리나라 경기변동과 공공부문의 고용변화를 그래프를 통해 보면 [그림 4-7]에서와 같이 1997년까지는 민간부문 대비 공공부문의 고용비중이 경기역행적인 것으로 나타나는 반면 그 이후에는 뚜렷한 관계가 없는 것처럼 보인다.

그러나 민간부문에 대비한 공공부문의 고용비중 변화가 경기변동에 따른 변화인지를 판단할 수 있는 객관적인 근거가 필요한 것이 사실이다. 공공부문의 고용비중은 여러 가지 요인에 의해서 변화할 수 있고 경기변동 요인도 그 중의 하나가 될 가능성이 있을 뿐이다. 따라서 여기서는 Granger-causality Test를 통해서 경기변동이 공공부문의 고용비중 변화의 한 요인으로 작용했는지를 분석한다.

Granger Test는 기본적으로 식 (4-2)에서 귀무가설:  $b_i = 0 (\neq 1, \dots, k)$ 에 대한 검정을 의미한다. 문제는  $k$ 의 크기를 어떻게 설정하는가에 따라 통계량의 신뢰도가 달라지기 때문에 적절한  $k$ 의 크기를 설정하기가 쉽지 않다는 것이다.  $k$ 의 크기를 설정하는 하나의 방법으로 AIC(Akaike Information Criteria) 기준을 이용할 수 있다. 여기서는 잔차항에 대한 LM test를 통과하는 시차( $k$ ) 4에서 8 가운데 AIC 통계량이 가장 낮은 시차를 선택하는 방법을 사용한다.

$$Y_t = \sum_{i=1}^k a_i Y_{t-i} + \sum_{i=1}^k b_i Z_{t-i} + u_t \quad (4-2)$$

여기서  $Y$ 는 민간부문 대비 공공부문의 고용비중,  $Z$ 는 경기변동 지표를 의미한다.

월별 자료를 이용하여 실시한 Test 결과는 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3>을 보면 AIC 기준에 상관없이 모든 시차에서 Granger Test 결과 경기변동이 공공부문의 고용비중에 영향을 주지 않는 것으로 나타나고 있다. AIC 기준이 가장 작은 시차 5에서도 물론 5%의 유의수준에서 귀무가설을 귀각하기 때문에 경기변동이 공공부문의 고용에 영향을 미치지 못하는 것으로 결론을 내릴 수 있다. 데이터의 샘플기간을 1992~97년까지로 변경하여 시도한 Test에서도 비슷한 결과가 도출되어 그래프에서 단순히 판단하는 결과와는 다르다는 것을 알 수 있다. 이러한 결론은 기존의 Bellante와 Porter(1998) 연구결과와는 부합하지 않는다. 부합하지 않는 이유는 여러 가지가 있겠지만 실증분석방법의 상이함이 가장 큰 이유로 보인다. Bellante와 Porter는 실증분석에서 GDP변화율을 경기변동의 지표로 이용했으며 경기를 구분하는 더미변수를 이용하여 단순회귀모형을 추정하여 결론을 내리고 있다.

이와 같은 단순한 분석결과로 보면 우리나라의 경우 경기변동이 공공부문의 고용비중에 영향을 미치지 않는 것으로 보인다. 이는 경기가 변화하더라도 민간과 공공부문이 비교적 비슷한 수준에 고용조정이 이루어지고 있음을 시사한다. 다시 말해 경기악화시에 공공부문이 경기안정화 또는 고용안정화의 역할을 수행하는 기능이 약하다는 것을 의미한다. 하지만

<표 4-3> Granger-causality Test 결과

시차(k)	F-statistics	Granger 확률	AIC	LM(4) 확률
8	0.8517	0.5604	-9.083	0.352
7	0.9318	0.4863	-9.071	0.236
6	1.3141	0.2592	-9.070	0.077
5	1.6175	0.1632	-9.120	0.183
4	1.2116	0.1311	-9.100	0.388

&lt;표 4-4&gt; Unrestricted Cointegration Test 결과(Lags interval 1 to 3)

Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Statistics	Critical Value	Prob.
None	0.510638	34.56815	12.32090	0.0000
At most 1	0.005502	0.264822	4.129906	0.6669

추정에 이용된 자료가 월별 자료이기 때문에 이 분석을 통해 중장기적인 경기변동과 공공부문의 고용 비중 간의 변화를 파악하는 데는 한계가 있다.

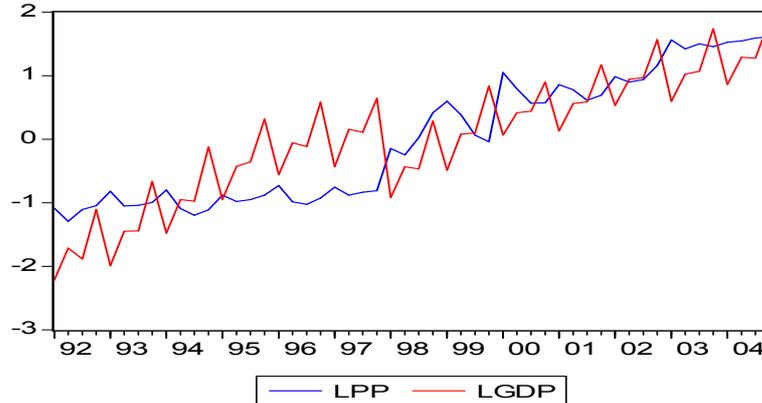
따라서 다음은 경기변동을 파악하는 변수로 GDP를 사용하여 경기변화와 공공부문의 고용비중 간의 장단기 관계를 Johansen Cointegration Test<sup>56)</sup>와 Vector Equilibrium-Correction model의 추정을 통해서 분석한다. 1992~2004년까지의 분기별 자료를 이용하여 공공부문<sup>57)</sup> 고용비중과 GDP 간의 장기 관계의 존재 여부를 파악하기 위해서 Johansen Cointegration Test를 했다. 우선 광의의 공공부문 고용 자료를 이용한 테스트 결과, <표 4-4>에서 보는 바와 같이 시차 3과 유의수준 5%에서 두 변수 간에 1개의 Cointegrating vector가 있는 것으로 나타났다.

즉 공공부문의 고용비중과 실질 GDP 사이에는 장기적으로 양(positive)의 관계가 있으며, 그 관계식은  $\ln(LPP)=0.3890*\ln(GDP)$ 로 나타나고 있다. 이는 GDP에 대한 공공부문 고용의 장기 탄력성이 0.389임을 의미하며, [그림 4-8]에서와 같이 GDP가 증가하면 장기적으로 공공부문의 고용 비중도 같이 증가하는 것을 나타낸다. 이 결과는 앞에서 단기적인 경기변동과 공공부문의 고용비중 간에 인과관계가 없다는 결과와 상반된 것이다. 또한 이 결과는 OECD 국가들의 1인당 GDP와 공공부문의 고용비중이 작지만 음의 상관관계가 있다는 앞의 분석결과와도 대조적이다.

56) S. Johansen(1988) 참조.

57) 광의 개념의 공공부문 자료와 협의 개념의 공공부문 자료로 구분하여 테스트를 실시했다. 광의의 공공부문은 산업분류상 공공행정·국방·사회보장행정, 교육서비스, 보건 및 사회복지서비스 부문, 수도·가스·전기 부문을 말하며, 협의의 공공부문은 공공행정·국방·사회보장행정 부문만 포함한 것을 의미한다.

[그림 4-8] 표준화된 GDP와 광의의 공공부문 고용비중



주: LPP=표준화된 광의의 공공부문 고용비중,  
 LGDP=표준화된 GDP.

모형의 추정결과에 나타난 GDP와 광의의 공공부문 고용비중 변화와의 단기적인 관계는 1분기의 시차간격을 두고 비교적 강한 양의 상관관계인 것으로 나타나고 있다. 경제성장에 대한 공공부문 고용비중의 단기 탄력도가 0.2225로 추정되었다. 경제성장이 1% 증가하면 다음 분기의 공공부문의 고용비중을 약 0.22% 증가시키는 효과가 발생하는 것으로 볼 수 있다. 물론 경제성장에 따른 다른 효과 때문에 공공부문의 고용에 미치는

<표 4-5> Equilibrium-Correction model의 추정 결과

$$\begin{aligned} \Delta \ln(LPP_t) = & -0.0013 * [\ln(LPP_{t-1}) - 0.3890 * \ln(GDP_{t-1})] \\ & (-1.4892) \quad (-4.3484) \\ & + 0.1060 * \Delta \ln(LPP_{t-1}) - 0.3161 * \Delta \ln(LPP_{t-2}) - 0.1461 * \Delta \ln(LPP_{t-3}) \\ & (0.6340) \quad (-1.8988) \quad (-0.8292) \\ & + 0.2225 * \Delta \ln(GDP_{t-1}) + 0.0084 * \Delta \ln(GDP_{t-2}) - 0.0265 * \Delta \ln(GDP_{t-3}) \\ & (3.2001) \quad (0.0903) \quad (-0.3339) \end{aligned}$$

변수명: LPP= 광의의 공공부문 고용비중,  
 GDP=2000년 불변가격 GDP,  
 ( )안의 값은 t값을 의미

$R^2=0.4397$ , standard error=0.0299,

Akaike AIC=-4.0454, Schwarz SC=-3.7725

영향들까지 함께 고려해야 종합적인 과급효과의 크기를 알 수 있다. 여기서 도출된 결과는 효과의 정확한 크기보다는 과급효과의 방향을 알려준다는 것에 의미를 부여할 수 있을 것이다.

모형추정 결과에서 또 하나 알 수 있는 것은 공공부문 고용 조정속도가 매우 느리다는 것이다. 모형추정 결과에서 나타난 장기균형의 조정속도계수(여기서는 -0.0013)가 0에 가깝기 때문이다. 만약 공공부문의 고용 비중이 장기 균형수준에서 떨어질 경우, 그 수준이 새로운 장기 균형수준으로 돌아가기까지는 매우 오랜 시간이 걸린다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 공공부문의 고용이 장기적인 균형수준을 벗어나기 어렵다는 것을 반대로 시사하는 것으로도 보인다.

협정의 공공부문 고용 자료를 이용한 테스트 결과는 <표 4-6>에서 보는 바와 같이 광의의 공공부문의 결과와 비슷하게 시차 4와 유의수준 5%에서 두 변수간에 1개의 Cointegrating vector가 있는 것으로 나타나고 있다.

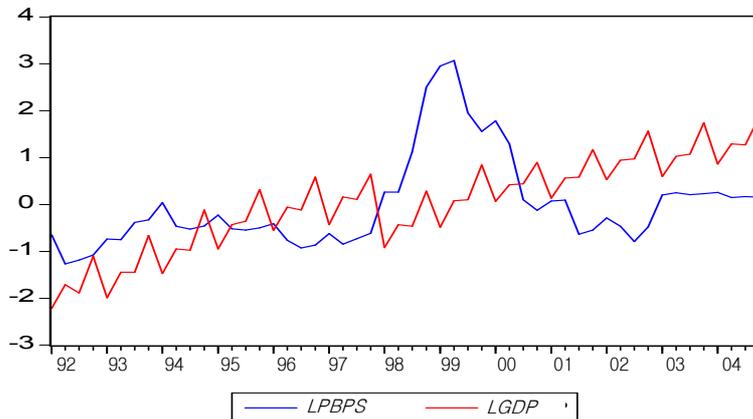
하지만 협의의 공공부문 고용비중과 실질 GDP 사이에는 장기적인 관계는 광의의 공공부문의 경우와는 반대로 나타났다. 즉, 두 변수 사이에 음(negative)의 관계가 있으며, 그 관계식은  $\ln(LPUPS) = -0.2745 * \ln(GDP)$ 로 나타나고 있다. 이는 GDP에 대한 협의의 공공부문 고용의 장기 탄력성이 -0.2745임을 의미하며, GDP가 증가하면 장기적으로 공공부문의 고용 비중은 감소하는 것을 의미한다.

이 결과는 광의의 공공부문 자료를 이용한 것과 정반대의 결과이다. 이는 민간부문에 대한 공공부문의 고용의 상대적 비중이 경기팽창기에 감소하고 경기수축기에는 증가하는 것을 의미한다. 경기가 나빠지면 민간 부문에서는 고용감축이 비교적 쉽게 되지만 공공부문에서는 상대적으로

<표 4-6> Unrestricted Cointegration Test 결과 2(Lags interval 1 to 4)

Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Statistics	Critical Value	Prob.
None	0.3843	26.6175	12.3209	0.0004
At most 1	0.0017	0.8189	4.1299	0.4214

[그림 4-9] 표준화된 GDP와 협의의 공공부문 고용비중



주: LPBPS= 표준화된 협의의 공공부문 고용비중,  
LGDP= 표준화된 GDP.

어렵기 때문에 공공부문의 비중이 더 높아진다고 지적한 Bellante & Porter(1998)의 주장에 부합하는 결과이기도 하다. 또한 이 결과는 OECD 국가들의 1인당 GDP와 공공부문의 고용비중이 반비례한다는 앞의 분석 결과와도 비슷하다.

모형의 추정결과에 나타난 GDP와 협의의 공공부문 고용비중과는 과거 4분기에 걸쳐 비교적 강한 음의 상관관계가 있는 것으로 나타나고 있다. 협의의 공공부문 고용 조정속도는 광의의 부문보다 빠른 것으로 나타나고 있다. 협의의 공공부문 모형추정 결과에서 나타난 장기균형의 조정속도계수(-0.1547)가 광의의 공공부문 조정속도계수(-0.0013)보다 그 절대값이 크기 때문이다. 이러한 결과는 협의의 공공부문 고용비중이 민간부문의 고용변화에 의해서 비교적 쉽게 조정된다는 것을 시사한다.

광의의 공공부문 고용비중 모형과 협의의 공공부문 모형 결과를 종합해 보면, 우리나라에서의 지난 10여 년 기간은 경제성장과 더불어 광의의 공공부문 고용비중이 함께 증가해 온 시기라고 볼 수 있다. 이러한 관계는 협의의 공공부문에서는 반대로 나타나고 있다. 이는 좁은 의미의 공공부문 고용은 장기적으로는 경제성장과 더불어 그 비중이 작아지는 경향이 있으나, 단기적으로는 경기에 비탄력적일 가능성이 많다는 것을 시사

&lt;표 4-7&gt; Equilibrium-Correction model의 추정 결과 2

$$\begin{aligned} \Delta \ln(LPBS_t) = & -0.0155 * [\ln(LPBS_{t-1}) + 0.2743 * \ln(GDP_{t-1})] \\ & (-4.7287) \quad (75.4244) \\ & + 0.1040 * \Delta \ln(LPBS_{t-1}) + 0.0563 * \Delta \ln(LPBS_{t-2}) \\ & (0.7427) \quad (0.4329) \\ & - 0.0449 * \Delta \ln(LPBS_{t-3}) + 0.2710 * \Delta \ln(LPBS_{t-4}) \\ & (-0.3409) \quad (2.1737) \\ & - 0.3324 * \Delta \ln(GDP_{t-1}) - 0.3998 * \Delta \ln(GDP_{t-2}) \\ & (-2.6780) \quad (-3.8713) \\ & - 0.5941 * \Delta \ln(GDP_{t-3}) - 0.5986 * \Delta \ln(GDP_{t-4}) \\ & (-5.9444) \quad (-4.6726) \end{aligned}$$

변수명 :  $LPBS$  = 협의의 공공부문 고용비중,

$GDP$  = 2000년 불변가격 GDP,

( )안의 값은  $t$ 값을 의미

$R^2 = 0.6369$ , standard error = 0.0308,

Akaike AIC = -3.9506, Schwarz SC = -3.5963

한다. 단기적으로 GDP가 증가하면 협의의 공공부문 비중이 탄력적으로 감소하는 것은 공공부문의 고용 감소폭보다 민간부문의 고용 감소폭이 상대적으로 크기 때문이다. 이러한 관계는 소득수준이 일정 이상 증가하고 나면 경제성장과 공공부문의 고용비중 간의 관계도 변화될 가능성이 있음을 앞의 실증분석을 통해 짐작할 수 있다.

## 제 5 장

### 요약 및 결론

이 연구는 정부의 고용정책이나 노사정책 수립에 필요한 기초 자료를 제공할 목적으로 공공부문의 개념, 범위, 고용 규모 및 변화요인을 중점적으로 비교분석하였다. 우선 다양한 관점에서 공공부문의 개념을 정리했으며, 여러 가지 분류 기준에 따라 공공부문의 고용추이를 정리했다. 좁은 의미의 공공부문 고용규모를 국제간에 비교분석하였으며, 공공부문의 고용 결정에 영향을 미치는 요인들에 대한 여러 가지 시각을 정리하고, 나아가 경제변동과 공공부문의 고용변화와의 관계를 계량적으로 분석하였다. 주요 연구 결과는 다음과 같이 요약된다.

먼저 공공부문의 개념 및 포괄범위와 고용추이 등에 대해서 살펴보았다. 먼저 공공부문의 개념을 크게 정치적·행정학적인 관점, 법적인 관점, 경제학적인 관점 등 3가지로 구분하여 정리하였다. 그리고 공공부문의 범위를 설정하는 기준으로 이용되고 있는 UN의 SNA93 기준, IMF의 GFS 기준, UN의 ISIC 기준 등이 공공부문을 구체적으로 어떻게 분류하고 있는지를 살펴보았다. 이 과정에서 공공부문에 대한 개념도 다양하게 정의될 수 있고 그 포괄범위도 기준에 따라 다양하게 설정되고 있어 국제간에 공공부문의 고용규모를 정확히 비교 분석하기가 매우 어려운 것을 알 수 있었다. 특히, 고용은 공공성과 관련 있는 기관이나 사업체에 소속되어 있는 취업자의 수를 의미하기 때문에 공공부문의 고용추이를 시계열적으로 분석할 수 있는 자료가 매우 부족한 것이 사실이다. 따라서 공공부문의 전체 고용규모를 비교할 때는 반드시 어떤 기준 또는 어떤 분류에 따

른 고용규모인지를 정확히 밝힐 필요가 있다.

우리나라 공공부문 가운데 일반정부의 고용은 전반적으로 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. IMF 외환위기 직후인 1998년에 일시적으로 전년도에 비해 4만 7,665명이 감소하기 시작했다가 2002년부터 다시 증가 추세를 보이고 있다. 일반정부의 전체 고용 가운데 행정부가 차지하는 비중이 약 98% 이상이며 이 비율은 20년 전인 1981년 약 98.7%와 비교해 큰 차이가 없지만 규모면에서는 36.4% 증가하였다. 미국의 경우 연방정부의 고용은 감소하였으나 주정부와 지방정부의 고용은 꾸준히 증가하여 일반정부부문의 전체고용은 증가하였으며, 영국과 일본의 경우엔 일반정부부문의 고용수준이 대체로 감소한 것으로 나타났다. 영국은 의료부문 제도의 개편으로 1990년 이후 중앙정부의 고용이 큰 폭으로 감소하였고, 일본도 20년 동안 7.7% 감소한 것으로 나타났다. 지방정부의 경우도 두 국가 모두 고용수준이 감소하였다.

우리나라 일반정부의 부문별 고용추이에서 나타난 특징은 일반행정·정보통신·철도 부문의 고용비중이 줄어들고 있는 반면, 교원·공안 부문의 비중은 확대되고 있는 것이다. 또한 교육부문의 고용비중도 확대되고 있다. 1980년대 이후 학교 정원의 증가와 우리 사회 전반적인 교육에 대한 수요 증가가 맞물려 교육공무원수가 크게 증가한 것으로 추정된다. 1990년대 이후에도 교육공무원의 증가추세가 계속되어 전체 중앙공무원에서 차지하는 비중이 2003년에는 55% 수준에 달했다. 또 하나의 특징은 그동안 우리나라 정부의 정책방향이 경제성장 중심의 정책 수립과 결정에 중점을 두었던 결과, 중앙정부 가운데 복지·노동·환경 기능 부문의 고용은 상대적으로 낮은 수준에 그치고 있다는 점이다. 이와는 달리 미국의 경우 국방 및 외교분야의 고용비중은 감소하고 있는 반면, 공안부문의 고용비중은 증가하고 복지부문의 고용비중도 지난 10년 동안 일반정부 고용의 13%대에서 일정하게 유지되고 있다. 또한 영국의 중앙정부는 국가보건서비스와 국방에 고용비중이 상대적으로 높으며, 지방정부의 경우 전체 고용의 절반이 교육부문에 종사하고 있다.

한편, 국제표준산업분류(ISIC)에 따라 공공부문의 분야별 고용추이를 살펴보면, 우리나라의 경우 ‘공공·국방 및 사회보장행정(76)’ 부문이 전

체 고용에서 차지하는 비중이 1990년대 초반에 3% 수준에서 외환위기 직후인 1999년에는 4.3%로 높아졌다가 2004년 현재 3.4% 수준을 보이고 있다. 이와 같은 좁은 의미의 공공부문 고용규모는 스위스, 뉴질랜드, 일본과는 비슷한 수준을 보이고 있는 반면, 다른 OECD 국가의 평균적인 수준인 6% 내지 8% 수준에는 못 미치는 것을 보여준다. 한편, 많은 OECD 국가들의 일반정부 고용비중이 10% 내외의 수준인 것에 비해 우리나라는 3%대의 낮은 고용수준을 보이고 있는 것은 공공부문이 앞으로 고용을 더 창출할 여력이 어느 정도 있음을 시사한다. 특히 1998년 이후 추진되고 있는 공공부문의 개혁이 현재 미미한 효과밖에 거두지 못하고 있는 실정을 감안하면, 향후에는 단순히 조직이나 인원의 감축이 아닌 미래지향적인 정부기능의 혁신에 초점을 맞춘 공공부문 고용정책의 추진이 필요할 것이다.

OECD 국가들의 보건 및 사회복지사업 부문에서의 고용자수와 고용비중은 대체로 증가하는 추세를 보였다. 특히 노르웨이 경우는 2001년 현재 고용비율이 거의 20% 수준인 데 비해 우리나라는 약 1/10 수준인 2.25%에 불과하고 헝가리의 약 1/3 수준에 머물러 있다. 이는 우리나라에서 복지부문에 대한 공공부문의 역할이 매우 미흡하다는 것을 단적으로 보여주는 것이라 할 수 있다. 특히 고령화 사회가 빠른 속도로 진전되고 있는 반면에 사회보장제도의 발달은 상대적으로 미진한 것 등을 고려하면, 고령자의 생계보장을 위한 고용촉진 정책과 같은 복지부문의 장기적인 대책이 절실히 요구됨을 알 수 있다.

우리나라의 교육서비스 부문의 고용비중은 OECD 국가의 평균적인 수준에 근접하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 오히려 네덜란드나 독일의 수준보다 높게 나타나고 있다. 이는 교육부문의 고용은 우리나라의 경제성장 수준에 비해 상대적으로 많다는 것을 시사한다.

OECD의 자료를 이용하여 경제성장과 공공부문의 고용변화와의 관계를 계량 분석한 결과는 장기적인 측면과 단기적인 측면의 의미를 다르게 시사하고 있다. 공공부문의 고용비중은 장기적으로 그 국가의 역사적 환경이나 조건들에 의해서 결정되는 경향이 더 강한 반면, 단기적인 소득수준의 변화는 공공부문의 고용수준을 결정하는 데 매우 미미한 역할을 하

는 것으로 나타났다. 이러한 결론은 공공재의 수요증가와 개인들의 소득 증가가 뚜렷한 상관관계가 없다는 Borchering(1977)의 연구 결과나 R. Musgrave & P. Musgrave(1976)의 분석결과와 유사한 결론이라고 할 수 있다. 하지만 이에 대한 자세한 분석 및 연구는 보다 광범위한 자료를 바탕으로 좀더 체계적인 분석기법을 사용하여 진행될 필요가 있다고 본다.

경기변동과 공공부문의 고용변화와의 관계에 대한 Granger-causality Test 결과에 따르면 우리나라의 경우 지난 1992~2000년 기간 동안 경기변동이 공공부문의 고용비중에 영향을 주지 않은 것으로 나타나고 있다. 이러한 결론은 기존의 Bellante & Porter(1998) 연구결과와는 부합하지 않는 것이다. 공공부문은 특성상 경기가 악화되어도 민간부문보다 상대적으로 고용감소폭이 적기 때문에 전체 고용에서 차지하는 비중이 높아지는 경향도 있다는 것이 그들의 지적이지만 우리나라의 경우는 경기변동과 공공부문의 고용비중에는 인과관계가 없는 것으로 나타났다. 이는 과거 몇 년 동안 일반정부의 고용비중이 크게 변하지 않는 것과 비슷한 맥락이라고 볼 수 있다.

경기변동을 파악하는 변수로 GDP를 사용하여 경기변화와 공공부문의 고용비중 간의 장단기 관계를 Johansen Cointegration Test와 Vector Equilibrium-Correction model의 추정을 통한 분석 결과는 복합적이다. 공공부문의 범위에 따라 그 관계가 다르게 나타났기 때문이다. 좁은 의미의 공공부문에서는 장기적으로 경제성장과 더불어 그 고용비중이 작아지는 경향이 있는 반면, 단기적으로는 경기에 비탄력적일 가능성이 많은 것으로 나타났다. 반면에 광의의 개념으로 본 공공부문의 고용은 장기적으로는 경제성장과 어느 정도 정비례하게 증가하고, 단기적으로는 경기변동에도 민간부문보다 탄력적으로 반응을 하는 경향도 보였다. 이러한 결과는 Bellante & Porter(1998) 연구결과에 상당히 부합하는 결과이다. 이는 또한 소득수준이 일정 이상 증가하거나 공공부문의 범위에 따라 경제성장과 공공부문의 고용비중 간의 관계도 변화될 가능성이 있음을 보여주고 있다.

결론적으로 첫째, 지금의 우리나라 공공부문의 고용규모는 선진국에

비해 상대적으로 작은 편이며, 부문별로는 의료부문을 비롯한 사회복지 부문의 고용비중이 현저히 낮은 것으로 나타났다. 이는 선진국의 공공부문이 담당하고 있는 실업위험의 분산 역할이나 복지서비스 공급의 역할이 한국에는 상대적으로 미흡하다는 것을 의미한다. 둘째, 협의의 공공부문 고용비중은 단기적인 소득수준의 변화에 영향을 받기보다는 장기적으로 그 국가의 역사적 환경이나 다른 조건들에 의해서 결정되는 경향이 더 강한 것으로 추론된다. 다시 말해 국가가 추구하고자 하는 모델의 선택에 따라 공공부문의 분야별 고용규모가 크게 달라진다고 볼 수 있다. 셋째, 경기변동과정에서 공공부문의 고용안정화 역할이 미미했던 것으로 나타났다. 광의의 공공부문 고용이 장기적으로 경제성장과 더불어 확대되어 오는 가운데 단기적인 경기변동에도 순응적으로 변동한 것으로 나타나고 있기 때문이다. 특히 1997년 외환위기 이후의 구조조정과정에서 공공부문이 일정 규모의 고용을 흡수하여 고용안정을 도모하는 역할을 하지 못했음을 시사한다.

여기서 우리는 공공부문의 고용을 확대할 필요가 있는 부문이 사회복지 부문이라는 것을 미루어 짐작할 수 있다. 이러한 부문에 대한 공공의 역할을 제고하기 위해 각 경제주체들은 지혜를 모아야 할 것이다. 그리고 경제성장 과정에서 공공부문의 부문별 고용이 담당하는 역할에 대한 심도 있는 연구가 더 필요하다는 것을 지적하면서 이를 앞으로의 과제로 남긴다.

## 참고문헌

- 감사원(2002), 『공기업 감사백서』.
- 기획예산처, www.mbp.go.kr
- 김유선(2003), 「공공부문의 비정규직 실태와 규모」, 공공부문 비정규직 인권 실태조사, 국가인권위원회.
- 김태현(2001), 「공공부문 노동운동의 현황과 발전방향」, 『노동사회』, 통권 제 54호, 한국노동사회연구소.
- 김호기(1999), 「국가와 공공영역」, 『21세기 한국사회와 공공영역 구축의 전망』, 나남출판사.
- 김홍식(1993), 「경제학에서 공과 사의 의미」, 『사회과학연구』, 제19권, 경희대학교.
- 미래산업전략포럼(2003), 「2003/2004 정부투자기관총람」.
- 박병성(2003), 「공공부문에 대한 규범적 접근」, 『민주법학』, 통권 23호, 민주주의법학연구회.
- 박성복(2002), 「행정개념과 행정학의 연구대상」, 『한국행정논집』, 제14권 제3호.
- 심광현(1999), 「문화사회를 향한 새로운 문화운동의 과제」, 『문학과학』, 제17호, 문학과학사.
- 안국신(2001), 『현대거시경제학』, 박영사.
- 오건호(2001), 「공공부문 구조조정의 비판적 평가와 과제」, 『김대중 정권 공공부문구조조정: 평가와 과제 특별토론회』, 민주사회연구원-공공연맹.
- 옥동석(1997), 『한국의 공공부문과 통합재정의 범위』, 한국조세연구원.
- \_\_\_\_\_ (2000), 「재정적자의 평가와 공공부문의 범위」, 『재정운용의 현안과제와 개선방향』, 비봉출판사.
- 윤영선·이종수(2002), 『새행정학』, 대영문화사.

94 공공부문의 범위와 고용변화 분석

- 이기철(2003), 「공공복리 내지 공익의 개념」, 『토지공법연구』, 제18집, 한국토지공법학회.
- 이상윤(1993), 「행정의 규범적 성격」, 『중앙대 행정논집』, 제7권, 중앙대학교 국가정책연구소.
- 이철수·강성태(1997), 『공공부문의 노사관계법』, 한국노동연구원.
- 이혜영·황기돈(1999), 「시장과 공공영역 : 공공부문 민영화와 한국사회의 공공성위기」, 『21세기 한국사회와 공공영역 구축의 전망』, 나남출판사.
- 임상훈(2003), 「공공부문 노사정협의회 구축방안」, 『업종별 협의회의 필요성과 구축방안』, 노사관계소위원회.
- 임상훈·배규식·강병식(2004), 『공공부문 구조조정과 노사관계 안정화』, 한국노동연구원.
- 재정경제부(2000), 「한국통합재정수지」, 재정경제부.
- 정무관·한상일(2003), 「한국 공공부문의 규모, 특징 그리고 국제비교」, 2003년 한국행정학회 동계학술대회발표논문.
- 정하중(2002), 『행정법총론』, 법문사.
- 최영우(2002), 「공공부문 노사관계의 법적 쟁점과 과제」, 『노동교육』, 통권 제34권, 한국노동교육원.
- 통계청(2000), 「한국표준산업분류」, 행법사.
- 통계청, [www.nso.go.kr](http://www.nso.go.kr)
- 하재룡(2000), 「공공부문과 민간부문의 노사관계 비교」, 『한국정책과학학회보』, 제4권 제2호, 한국정책과학학회.
- 한국은행(1997), 『1993 국민계정체계』(상), (하), 한국은행.
- 행정자치부, 「지방공기업 결산 및 경영분석」, 각년도.
- \_\_\_\_\_, 『행정자치통계연보』, 각년도.

日本總務廳統計局, [www.stat.go.jp](http://www.stat.go.jp)

日本總務廳統計局, 『日本統計年鑑』, 各年度.

竹內靖雄(1976), 『經濟學とIdeology』, 日本經濟新聞社.

Aranson, P. and P. Ordenshook(1981), "Regulation, Redistribution, and

- Public Choice”, *Public Choice*, Vol.37, pp.69 ~ 100.
- Ballante, D. and P. Porter(1998), “Public and Private Employment over the Business Cycle: A Ratchet Theory of Government Growth”, *Journal of Labor Research*, Vol.19, pp.613 ~ 628.
- Beck, M.(1979), “Public Sector Growth: A Real Perspective”, *Public Finance*, Vol.34, pp.313 ~ 356.
- Black, O., I. Richardson and R. Herbert(2004), *Jobs in the Public Sector Mid-2003*, Office of National Statistics.
- Borcherding, T. E.(1977), *Budgets and Bureaucrats - The Sources of Government Growth*, Duke University Press, Durham.
- Brennan, G. and J. Buchanan(1980), *The Power to Tax: Analytical Foundation of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Brown, C. V. and P. M. Jackson(1990), *Public Sector Economics*, 4th ed., Basil Blackwell, Oxford.
- Cameron, D.(1978), “The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis”, *The American Political Science Review*, Vol.72, pp.1243 ~ 1261.
- Dieter, G.(1991), “Development of the Public Sector: Trend and Issues”, in *The Public Sector: Challenge for Coordination and Learning*, New York: Walter de Gruyter.
- Dunleavy, P. and C. Hood(1994), “From Old Public Administration to New Public Management”, *Public Money and Management*, July-Sept. pp.9 ~ 15.
- Edgren, G.(1988), *The Growing Sector*, ILO ARTEP, New Delhi.
- Gemmell, N.(1993), *The Growth of the Public Sector: Theories and International Evidence*, Edward Elgar.
- Granger, C. W.(1969), “Investigating Causal Relations by Econometric Models and Cross-Spectral Methods”, *Econometrica*, Vol.37, pp.424 ~ 438.

- Grenschmann, Klaus(1991), "Measuring the Public Sector: A Contestable Issues", in *The Public Sector : Challenge for Coordination and Learning*, New York : Walter de Gruyter.
- Habermas, J.(1989), *Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge, MIT Press.
- Hammouya, M.(1999), *Statistics on Public Sector Employment: Methodology, Structures and Trends*, ILO.
- Heady, F.(2001), *Public Administration : A Comparative Perspective*, 6th edition, New York.
- Heller, P. and A. Tait(1984), *Government Employment and Pay: Some International Comparisons*, IMF Occasional Papers, IMF.
- Heller, P. S.(1981), "Diverging Trends in the Shares of Nominal and Real Government Expenditure in GDP: Implications for Policy", *National Tax Journal*, Vol.34, pp.61 ~ 74.
- Higgs, R.(1987), *Crisis and Leviathan: Critical Episodes in the Growth of American Government*, Oxford University Press, NY.
- Holcombe, R.(1993), "Are There Ratchets in the Growth of Federal Government Spending?", *Public Finance Quarterly*, Vol.21, pp.33 ~ 47.
- IMF(2001), *Government Finance Statistics Manual*.
- Johansen, S.(1988), "Statistical Analysis of Cointegration Vectors", *Journal of Economic Dynamics and Control*, 12, pp.231 ~ 254.
- Kaufman, F.(1991a), "The Introduction: Issues and Context," in *The Public Sector: Challenge for Coordination and Learning*, New York: Walter de Gruyter.
- Kaufman, F.(1991b), "The Blurring of the Eistinction 'State Versus Society' in the Idea and Practice of Welfare state," in *The Public Sector : Challenge for Coordination and Learning*, New York : Walter de Gruyter.
- Lane, J.(2000), *The Public Sector : Concepts, Models and Approaches*,

- 3rd edition Sage Publication.
- Mazumdar, D.(1989), *Macroeconomic Issues of Labour Markets in Developing Countries*, Economic Development Institute of the World Bank, Washington, DC.
- Meltzer, A. and S. Richard(1978), “Why Government Grows(and grows) in a Democracy”, *Public Interest*, Vol.52, pp.111 ~ 118.
- Meltzer, A. and S. Richard(1981), “A Rational Theory of the Size of Government”, *Journal of Political Economy*, Vol.89, pp.914 ~ 927.
- Meltzer, A. and S. Richard(1983), “A Test of Rational Theory of the Size of Government”, *Public Choice*, Vol.41, pp.403 ~ 418.
- Mueller, D. and P. Murrell(1985), “Interest Group and the Political Economy of Government Size” in F. Forte and A. Peacock (eds.), *Public Expenditure and Government Growth*, Basil Blackwell, Oxford.
- Muller, D. C.(1987), “The Growth of Government – A Public Choice Perspective”, *International Monetary Fund*, Vol.34, pp.115 ~ 149.
- Musgrave, R. A.(1969), *Fiscal Systems*, Yale University Press, Yale.
- Musgrave, R. and P. Musgrave(1976), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill.
- Niskanen, W.(1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago.
- North, D.(1989), “Comment 2”, in J. Stiglitz et al. (eds.), *The Economic Role of the State*, Basil Blackwell, Oxford.
- OECD(1985), “The Role of the Public Sector – Causes and Consequences of the Growth of Government”, OECD Economic Studies, OECD, Paris.
- \_\_\_\_\_(1997), *Measuring Public Employment: Sources, Methods and Results*.
- \_\_\_\_\_(2001), *OECD Public Management Service*.
- Osborne, R. and T. Gaebler(1992), *Reinventing Government*, Addison

Wesley, Wokingham.

Ozgediz, S.(1983), *Managing the Public Service in Developing Countries: Issues and Prospects*, World Banking Staff Working Papers No.583, The World Bank, Washington, DC.

Peacock, A. T. and J. Wiseman(1961), *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton University Press, Princeton.

Puviani A.(1973), quoted in D. Mueller, “The Growth of Government—A Public Choice Perspective”, *International Monetary Fund*, Vol.34, 1987, pp.115 ~ 149.

Rasler, K. and W. Thompson(1985), “War Making and State Making: Government Expenditures, Tax Revenues, and Global Wars”, *Political Science Review*, Vol.79, pp.491 ~ 507.

Romer, T. and H. Rosenthal(1978), “Political Resources Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo”, *Public Choice*, Vol.33, pp.27 ~ 43.

Romer, T. and H. Rosenthal(1979), “Bureaucrats Versus Voters: on the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol.3, pp.563 ~ 587.

Romer, T. and H. Rosenthal(1982), “Median Voters or Budget Maximizers: Evidence from School Expenditure Referenda”, *Economic Inquiry*, Vol.20, pp.556 ~ 578.

Rose, R.(1978), *What is Governing?*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

\_\_\_\_\_(1980), *Changes in Public Employment: A Multi-Dimensional Comparative Analysis*, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow.

\_\_\_\_\_(1984), *Understanding Big Government: The Programme Approach*, Sage Publications, London.

\_\_\_\_\_(1985), *Public Employment in Western Nations*, Cambridge University Press, Cambridge.

Roth, G.(1987), *The Private Provision of Public Services in Developing*

- Countries*, The World Bank, Washington, DC.
- UN(1988), *Handbook of National Accounting Public Sector Accounts, Studies in Methods*, Series F No.50, United Nation, New York.
- UK Office of National Statistics, [www.statistics.gov.uk](http://www.statistics.gov.uk).
- U.S. Census Bureau, [www.census.gov](http://www.census.gov).
- U.S. Department Labor, Bureau of Statistics, [www. stats.bls.gov](http://www.stats.bls.gov).