

## 「政府投資機關의 報酬水準 및 構造」: 論評

盧 基 星

\*

최근 『韓國開發研究』에 게재된 朴世逸 教授의 論文인 「政府投資機關의 報酬水準 및 構造」는 理論的으로나 實證的으로 公共部門에 대한 연구에 관심을 환기시켰다는 점에서 그 의의가 크다고 하겠다<sup>1)</sup>. 그는 정부투자기관의 自由裁量支出(discretionary budget)에 대한 선호가 過履傭-高報酬의 傾向을 초래한다는 것을 기존의 官僚理論(economic theory of bureaucracy)을 확장하여 제시한 후 우리나라의 경우 정부투자기관, 민간기업, 그리고 공무원의 보수수준을 실증적으로 분석하고 있다.

本 論評은 朴教授가 理論的 模型으로서 제시한 官僚理論 部分에 국한하여 몇가지 의문점에 대해서 언급하고자 한다(朴世逸, 1987, pp. 43~47).

첫째, 기존의 官僚理論(Niskanen, 1971,

1975; Migue and Belanger, 1974)은 公共部門의 관료들이 그들의 生産物을 그들의 스폰서인 政府와 단위당 가격에 의하지 않고 豫算과 교환하여 거래하는 경우에 중점을 두고 있다고 할 수 있다. 이들 이론에 의하면, 관료들은 生産費用에 관한 정보획득에 있어서 우위를 가지고 있고, 따라서 독점력을 가지게 되므로 生産물의 수요자인 정부로 하여금 '全部 혹은 全無'(all-or-nothing)의 需要曲線을 직면하게 할 수 있는 것이다. 따라서, 그들은 豫算을 극대화하거나(Niskanen, 1971), 혹은 自由裁量支出과 生産量의 函數인 效用을 극대화할 경우(Migue and Belanger 1974; Niskanen, 1975) 일반적으로 超過生産과 과도한 예산요구를 하게 되고 消費者剩餘를 모두 획득하게 되는 것이다.

그러나 朴教授가 열거한 25개 정부투자기관 중 국민은행을 비롯한 4개은행, 한국전력공사, 한국토지개발공사, 그리고 한국가스공사 등은 價格을 賦課함으로써 직접 消費者(국민)들과 거래를 할 수 있고, 소비자들은 주어진 가격에 이들 기관이 공급하는 財貨나 서비스를 그들

筆者: 國土開發研究院 主任研究員

1) 朴世逸, 「政府投資機關의 報酬水準 및 構造」, 『韓國開發研究』 1987 여름, pp. 39~70.

이 직면하고 있는 需要曲線(ordinary demand curve)을 따라서 수요량을 결정할 것이므로, 이들 기관은 소비자들을 全部 혹은 全無의 需要曲線上에 위치하게 할 수 없는 것으로 보인다.

만약 政府가 이들 機關이 生産하는 財貨나 서비스의 販賣收益外에 다른 豫算(budget)을 할당해 주지 않을 뿐 아니라, 販賣收益을 生産費用과 같게 되도록 규제 또는 통제한다면 아래 그림에서와 같이 이들 機關의 官僚들은 그들의 收益을 극대화할 경우 平均費用을 실제 필요한 최저 평균비용보다 높게  $AC'$  인 것처럼 過大評價(overstate)함으로써 가격을  $P_R$ , 生産량을  $Q_R$ 에서 결정할 것이다<sup>2)</sup>. 특히 이때  $P_R$ 에서의 價格彈力性은 1로서 그들의 收益은 극대가 되는 것이다<sup>3)</sup>. 그리고 自由裁量支出과 生産량의 函數로 표시되는 效用을 극대화하는 이들 기관의 관료들은 價格을  $P_D$ 와  $P^*$  사이에서, 生産량을  $Q_D$ 와  $Q^*$  사이에서 각각 결정할 것이다<sup>4)</sup>.

그러므로 平均費用曲線이 水平을 나타낼 경우 이들의 生産량을 사회적으로 최적인 生産량  $Q^*$ 와 비교하면 오히려 이들은 過少生産하는 것으로 나타난다. 물론 이 결과는 費用函

數의 特性-즉 上向, 水平, 또는 下向하는 平均費用曲線-에 따라서 달라질 것이고, 가격을 부과할 수 없는 경우의 超過生産의 결과와는 다른 것이라 할 수 있다.

둘째, 朴教授가 제시한 모형을 그대로 따른다면, 효용을 극대화하는 관료들이 획득한 "... 자유재량분이 불요불급한 고급사무실의 건축, 후한 보수정책, 필요 이상의 고급인력 확보... 등에 사용된다고 하면...  $TC$ 曲線을  $TC_1$ 에서  $TC_2$ 으로 이동시키는 결과를 야기할 것임과 동시에 生産函數도  $Q_1$ 에서 비효율적인 생산함수인  $Q_2$ 으로 이동이 발행한다."고 하였다(朴世逸, 1987, pp. 45~46).

그러나 그의 논문에 그려진 [圖 2]에서 관료들은 生産량  $Q^*_D$ 를 最小費用으로 생산해야만 그들의 自由裁量支出분이 극대가 되고 그들의 효용은 극대가 되는 것이다. 만약 그들이 生産函數,  $Q_1$ 으로  $Q^*_D$ 를 생산한다면 勞動投入이  $L_1$ 을 초과한 만큼 自由裁量支出분은 줄어들고, 따라서 그들의 효용은 극대화되지 않을 것이다.

그러므로 朴教授의 주장과 같이 生産費用曲線은  $TC_1$ 에서  $TC_2$ 으로 이동하겠지만, 生産函數를 나타내는 曲線은  $Q_1$ 에서  $Q_2$ 으로 이동하지는 않을 것으로 보인다.

이것은 그의 모형을 재구성해 보면 보다 확실해지는데, 관료들의 효용극대 문제는 아래와 같이 나타낼 수 있을 것이다:

$$\max u(S, Q) \dots\dots\dots(1)$$

$$Q, \alpha$$

$$S = TB(Q) - TC, \dots\dots\dots(2)$$

$$TC = W \cdot L \dots\dots\dots(3)$$

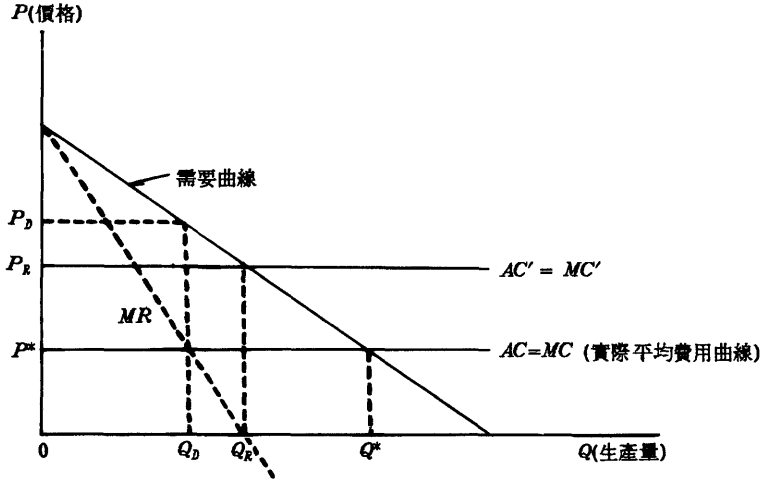
$$L = \alpha Q \dots\dots\dots(4)$$

$$W = W(L) \dots\dots\dots(5)$$

2) 이것은 바로 政府와 政府部門의 官僚 사이의 代理者問題로서, 관료들은 政府의 效用이 아니라 자기 자신들의 효용을 증진시키는 방향으로 행동하는 것을 보여주는 것이다. 이러한 관료들의 행동에 대해서 정부의 대리자 문제, 축소 노력 이 예상되지만 여기서는 논외로 하였다. 이때 收益(revenue)은 바로 그들의 豫算이 된다.

3) Ott(1980)을 참조. 販賣收益曲線은 價格彈力性이 1이 되는 價格水準에서 극대가 되기 때문이다.

4)  $U(S, Q)$ 인 官僚들의 效用函數에서  $S$ 만을 극대화하는 경우와  $Q$ 만을 극대화하는 두 극단의 경우에 각각  $P$ 와  $Q$ 는  $(P_D, Q_D)$ 와  $(P^*, Q^*)$ 로서 결정될 것이고  $(P^*, Q^*)$ 는 바로 사회적으로 最適條件인  $P = MC$ 를 만족시키는 價格과 生産량이 되는 것이다.



式 (1), (2), 그리고 (3)은 官僚의 行態假定,  $S$ 의 定義, 總費用의 定義를 나타낸 것이다. 式 (4)는 生産函數의 가장 단순한 형태인  $Q = \frac{1}{\alpha} \cdot L$ 로부터 변형시킨 것으로 노동의 필요량을 나타내 주는 함수이다. 여기서  $\alpha$ 는 生産單位當 勞動投入量을 나타낸다.  $\alpha$ 가 관료들의 또 다른 選擇變數로 포함된 것은 그들이 어떤 生産函數를 선택하는지를 살펴보기 위한 것이다<sup>5)</sup>. 式(5)는 勞動供給函數의 逆函數를 나타낸다.

式 (1)~(5)를  $\alpha$ 에 대해서 偏微分하여 정리하면

$$\frac{\partial u}{\partial \alpha} = -Q \cdot U_s (W + W_L \cdot L)$$

로 되어  $W_L = \frac{dw}{dL} > 0, Q > 0, U_s = \frac{\partial u}{\partial S} > 0$ 이므로  $\frac{\partial u}{\partial \alpha}$ 는 항상 負의 값을 가진다<sup>6)</sup>. 이것은 주어진 生産량을 生産하는데 單位當 勞動投入

량을 最低必要 勞動投入量보다 많이 할수록 효용은 감소한다는 것을 의미하는 것이다. 따라서, 관료들은 항상 最低의 必要한 單位當 勞動投入量을 투입하여 生産할 것이고, 朴教授의 [圖 2]에서와 같이  $Q$ 函數가  $Q_1$ 에서  $Q_2$ 으로 이동할 가능성은 없을 것으로 보인다.

그리고 式 (1)~(5)를  $Q$ 에 대해서 偏微分하여 구한 生産량을  $Q^*$ 라 하면, 式(4)에 의해 最低勞動投入量  $L_1$ 이 결정되고, 이것을  $W(L)$ 函數에 代入하여 임금을 결정할 것이고, 自由裁量支出은  $S = TB(Q^*) - TC_1(Q^*)$ 로 결정될 것이다. 이때  $TB(Q^*) = S + TC_1(Q^*)$ 가 되므로 관료들은 그들의 生産費用이  $TC_1(Q^*)$ 가 아니라  $S + TC_1(Q^*)$ 와 같은 것처럼 정부에 주장함으로써, 즉 그들의 費用函數는  $TC_1$ 와 같다고 함으로써 꼭 필요한 예산보다 과도하게 요구하여 위에서 계산된  $S$ 만큼의 自由裁量支出을 누리는 것이다.

그러나 관료는 정해진 自由裁量支出分을 그들의 효용을 증진시키는 방향으로 불요불급한 비생산적인 부문에 지출함으로써 결과적으로 비효율적인 生産을 하게 되는 것이라고 할 수

5)  $\bar{\alpha}$ 를 最低必要 單位當 勞動投入量이라 하면, 기술적으로  $\alpha$ 는  $\bar{\alpha}$ 보다 작을 수 없으므로  $\bar{\alpha} \geq \alpha$ 의 制約條件이 있는 것이다.

6)  $\frac{dw}{dL} > 0$ 인 것은 朴教授의 上向하는 勞動供給曲線의 假定에 의한 것이다.

있다.

따라서 政府投資機關의 관료는  $Q_0$ 를 생산할 때 朴教授의 [圖 2]에서  $Q_0$ 의 生産函數를 이용하여  $L_0$ 의 勞動을 投入할 것이고, 賃金を 勞動供給線과  $L_0$ 으로부터 연장한 水平線이 만나는 점에서  $W_0$ 보다는 낮게 될 것으로 생각된다. 물론 自由裁量支出分 중 얼마를 노동에 분배해 준다면 임금은  $W_0$ 보다는 높아질 가능성이 있을 것이다.

마지막으로, 朴教授는 政府投資機關의 報酬

水準을 民間企業뿐 아니라 公務員의 그것과도 비교한 결과 정부투자기관은 민간기업보다 보수수준이 높은 반면 공무원보다는 낮다는 것을 실증적으로 보여주고 있다. 공무원은 전형적인 公共部門 官僚의 下部組織의 構成員인 점에 비추어 朴教授가 제시한 理論的 模型은 공무원의 보수수준이 민간기업보다 낮다는 것 또한 설명할 수 있어야 보다 설명력이 강화될 것으로 생각된다.

#### ▷ 參 考 文 獻 ◁

朴世逸, 「政府投資機關의 報酬水準 및 構造」,

『韓國開發研究』, 1987 여름, pp. 39~70.

Migue, J. and G. Belanger, "Toward a General Theory of Managerial Discretion", *Public Choice*, 1974, pp. 27~47.

Niskanen, W., "Bureaucrats and Politicians", *Journal of Law and Eco-*

*nomics*, 1975, pp. 617~643.

\_\_\_\_\_, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton Inc., 1971.

Ott, M., "Bureaucracy, Monopoly and the Demand for Municipal Services", *Journal of Urban Economics*, 1980, pp. 362~382.