

정부인력 규모와 공공 서비스 제공 방식*

김태일**

본 연구에서는 우리나라 정부인력 규모가 다른 국가들에 비하여 얼마나 작으며 그 원인은 무엇인지, 그리고 향후에는 어떻게 될 것인가를 예측하고, 그에 따른 시사점을 논의하였다. 국가 간 공무원 규모 비교의 기준인 일반정부 종사자 기준으로 우리나라의 정부인력 규모는 인구 1,000명당 32.3명으로 추정되는데 이는 다른 OECD 국가들 평균의 40% 미만이다. 공무원 규모가 작다는 것은 그만큼 정부가 국민에게 직접 제공하는 서비스 양이 작다는 것을 의미한다. 정부가 제공하는 서비스 중 우리나라는 특히 보건복지 분야, 그 중에서도 돌봄 서비스의 양이 매우 작다. 향후 돌봄 서비스의 사회화는 더욱 확대될 것인데, 이는 정부가 재정지원하고 민간인력이 서비스를 제공하는 방식으로 이루어질 것이다. 이에 따라 민간 제공 서비스의 질을 높이는 것은 향후 행정의 핵심 기능이 될 것이다.

주제어: 정부인력, 공무원 규모, 사회 서비스, 민영화, 공공 서비스

I. 서론

우리나라의 복지 지출 규모가 다른 OECD 선진국들에 비하여 매우 작다는 것은 이제는 널리 알려진 사실이다. 그리고 복지 지출 규모가 작은 만큼 전체 정부지출 규모 역시 다른 OECD 선진국들에 비하여 상당히 작은 편이라는 것도 제법 알려져 있다. 우리나라 정부지출 규모가 작은 편이라는 것은 꽤 알려져 있지만, 공무원 규모도 선진국들에 비하여 매우 작다는 것은 아는 사람이 적다. 일반인들뿐만

* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2008-327-B00757).

** 미국 Carnegie Mellon 대학교에서 정책학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 사회정책, 정책분석 등이다(E-mail: tikim@korea.ac.kr).

아니라 정치권에서도 대체로 우리나라의 공무원 규모가 선진국들에 비하여 많다고 생각한다. 그래서 정권이 바뀔 때마다 정부인력 감축 계획이 등장하곤 한다.

그러나 실제 자료로부터 우리나라와 OECD 국가들의 공무원 규모를 비교하면 우리나라의 공무원 규모는 다른 OECD 국가들에 비하여 상당히 작다. 그리고 선진국들의 역사적 경험을 되돌아보고 앞으로의 우리나라 사회경제 구조 변화를 고려하면, 향후 우리나라의 공공 서비스 제공 인력은 현재보다 대폭 증가해야 한다는 결론에 다다른다. 본 연구에서는 우리나라 공무원 규모가 다른 국가들에 비하여 얼마나 작으며 그 원인은 무엇인지, 왜 향후 공공 서비스 제공 인력은 지금보다 대폭 증가할 것으로 예측하는가, 또한 그러한 인력 증가가 행정에 주는 시사점은 무엇인가에 대하여 논의한다.

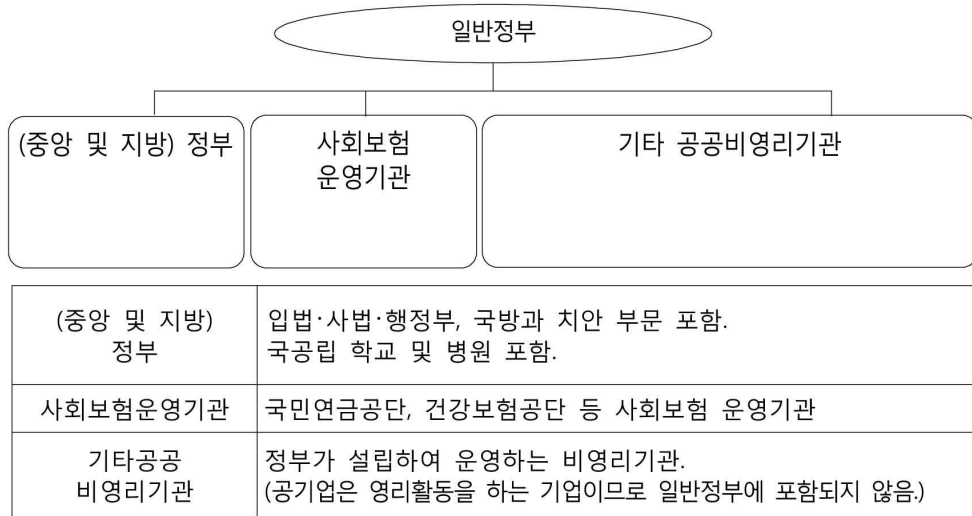
이를 위한 본 연구의 구성은 다음과 같다. 우선 2절에서는 우리나라의 공무원 규모를 추정하고 이를 다른 OECD 국가와 비교한다. 국가간 공무원 규모 비교를 위해서는 비교 기준, 즉 ‘공무원’의 범위가 동일해야 한다. 그런데 우리나라에서 통용되는 공무원의 범위는 국가간 비교에 적용되는 공무원에 비하여 좁다. 따라서 국제 비교에 적용되는 공무원 범위에 맞춰 우리나라 공무원 규모를 산출한 후, 이를 다른 OECD 국가들과 비교한다. 3 절에서는 우리나라 공무원 규모가 다른 국가들에 비하여 작은 이유를 규명한다. 공무원 규모가 작다는 것은 그만큼 정부가 국민에게 직접 제공하는 서비스 양이 작다는 것을 의미한다. 여기서는 우선 공무원 규모와 공공 서비스 제공과의 관계를 논한 후, 공공 서비스를 세 분야로 구분하여 구체적으로 어느 분야가 얼마나 작으며 왜 그러한가를 분석한다. 이를 통하여 우리나라는 보건복지 분야 돌봄 서비스 제공량이 특히 적다는 것을 밝힌다. 4 절에서는 OECD 국가들의 돌봄 서비스의 제공 방식을 군집분석을 통하여 유형화하고, 현재 및 미래의 한국은 어떤 유형에 속할 것인가를 논의한다. 그리고 향후 정부가 재정 지원하고 민간 서비스를 제공하는 방식의 돌봄 서비스 사회화가 더욱 확대될 것임을 보인 후, 이에 따른 행정의 과제를 논의한다.

II. 공무원 규모의 국제 비교

1. 국제 비교의 기준

우리나라의 공무원 범위에는 통상 공무원법상의 공무원만 포함된다. 중앙 및 지방 자치단체 공무원, 국공립 교원, 경찰소방 공무원 등이 여기에 해당한다. 이에 비하여 국가 간 비교에서 일반적으로 적용되는 공무원의 범위는 ‘일반정부 종사자(general government employee)’이다. 일반정부는 우리가 흔히 ‘정부’라고 할 때 생각하는 것보다 범위가 넓다. 구체적으로는 다음과 같다.

<그림 1> 일반정부의 범위



우리나라 공무원법상의 공무원은 일반정부의 세 영역 중 ‘정부’만 포함하며 그 중에서도 군인은 제외된다. 또한 정규직만 포함하고 비정규직은 제외된다. 비교가 타당하려면 동일한 기준을 적용해야 한다. 따라서 우리나라 공무원 규모를 ‘일반정부 종사자’ 기준에 맞춰서 다시 산출하거나 아니면 우리나라 공무원법상 공무원 기준에 맞는 다른 나라 공무원 규모를 산출해야 한다. 물론 앞의 것이 뒤의 것보다 쉽다.

이하에서는 ‘일반정부 종사자’ 기준에 따른 우리나라 공무원 규모를 산출한다. 그런데 이를 위해서는 우선 용어를 정리할 필요가 있다. 일반정부 종사자 중에서 사회보험운영기관이나 공공비영리기관 종사자는 분명히 민간기업 종사자와는 구별된다. 하지만 이들을 공무원이라고 칭하는 것은 통념과 부합하지 않는다. 본 연구에서는 이들을 ‘정부 인력’ 혹은 ‘일반정부 종사자’로 칭한다. 영어로도 이들은 ‘general government employee’라고 해서 통상 우리가 떠올리는 공무원을 지칭하는 ‘civil servant’와는 구별하고 있다.

‘일반정부 종사자’ 기준에 따른 우리나라 공무원 규모 산출에 대해서는 선행 연구들이 몇 편 존재한다. 따라서 우선 선행 연구에서의 추정 방법과 결과를 검토한 후 본 연구에서의 추정 방법을 택하도록 한다.

2. 정부 인력 규모 추정에 관한 선행 연구

우리나라 공무원(혹은 정부인력) 규모를 추정한 연구는 제법 존재한다(예. 송하중, 1993; 조우현 1998; 김태일 2000; 하미승 2002; 진중순외, 2005; 김태일·장덕희, 2007 & 2010; 이근주·홍은주 2007). 이들 중 다수는 우리나라 공무원의 범위를 국가 공무원법 상의 공무원으로 한정하고 있다. 본 연구와 같이 일반정부 종사자 기준으로 규모를 추정한 연구로는 김태일(2000), 김태일·장덕희(2006), 장덕희·김태일(2010)이 있다. 그리고 이근주·홍은주(2007)는 일반정부 종사자에 공기업 종사자를 더한 공공부문(public sector) 종사자를 기준으로 규모를 추정하였다. 따라서 이하에서는 김태일(2000), 김태일·장덕희(2007), 장덕희·김태일(2010), 이근주·홍은주(2007)의 추정 방법과 결과를 검토한다.

김태일(2000)은 우리나라 공무원 규모를 일반정부 종사자 기준으로 추정한 최초의 연구이다. 이 연구는 우리나라의 일반정부 종사자 규모를 추정한 후 OECD 국가들의 공무원 규모를 비교하였다. 단 우리나라와 다른 국가의 ‘군인’은 성격이 상이하므로 군인은 제외한 나머지 규모를 비교하였다(행정 업무에 종사하는 의무복무자인 전투경찰, 의무경찰, 공익근무요원은 포함). 그리고 우리나라의 경우 비정규직은 제외하였다. 그 결과 우리나라의 인구 1,000명당 공무원 수는 1997년 기준으로 20-24명 사이인 것으로 추정되었는데, 이는 OECD 평균의 1/3 정도에 해당

하였다.

김태일·장덕희(2007, 2010)는 김태일(2000)과 동일한 방법으로 추정한 후 다른 국가들과 비교하였으나 ‘군인’ 규모를 제외하는 대신에 OECD 평균 군인 규모를 우리나라 군인 규모로 가정하여 포함하였다. 이 연구들에 따르면 2004년 기준으로 우리나라의 인구 1,000명당 공무원 규모는 27.6-28.4 명 사이인 것으로 추정되었다.

이근주·홍은주(2007)는 김태일(2000)의 일반정부 기준에 공기업 종사자와 비정규직 종사자를 추가하여 추정하였다. 즉 일반정부 기준이 아닌 공공부문(일반정부+공기업) 종사자 기준인 셈이다. 이에 따르면 2006년 기준으로 인구 1,000명당 공무원 규모는 31-47명인 것으로 추정되었다.

연도 시점의 차이도 영향을 미쳤겠지만 이들 연구에서 인구 1000명당 정부인력이 20-24명, 27.6-28.4명, 31-47명으로 각기 다른 것은 거의 공무원의 범위가 다르기 때문이다. 김태일(2000)의 20-24명은 일반정부에서 군인 규모를 제외한 것이며, 김태일·장덕희(2007, 2010)의 27.6-28.4명은 군인 규모를 포함한 것이다. 인구 1,000명당 군인 규모는 대략 4명이므로, 이를 제외하면 세 연구에서의 공무원 규모는 유사하다.

이근주·홍은주(2007)의 31-47명은 군인은 제외한 대신에 공기업과 비정규직을 포함한 것이다. 군인 규모를 제외하였음에도 31-47명이라는 큰 수치가 나오고 최소값과 최고값의 차이가 큰 것은 비정규직 규모 때문이다. 이 연구에서는 공공부문 비정규직 규모를 최하 55만 1천명에서 최고 145만 7천명으로 추정하였다. 최고값은 국가인원위원회에서 정의한 공공부문(전기가스수도, 금융및보험, 통신, 운수, 공공행정, 교육서비스, 보건사회복지, 국제외국기관)에 종사하는 비정규직을 포함한 것이다.¹⁾ 그런데 이들 부문 중에서 공공행정을 제외한 나머지 산업 분야는 ‘일반정부+공기업’에 포함되지 않는 종사자들이 훨씬 많다. 가령 금융및보험업 비정규직은 40만명, 운수업 비정규직은 24만7천명, 교육서비스업 비정규직 종사자는 64만3천명으로 추정하였는데 금융및보험업과 운수업에 속하는 공기업 종사자는 해당 산업의 전체 종사자에 비하여 규모가 훨씬 작다. 그리고 교육서비스업의 비정규직도 학원과 학습지 등 사교육 종사자가 대다수이다. 즉 최고값 183만명의

1) 금융 및 보험, 통신, 운수, 국제외국기관의 비정규직 종사자는 50%만 포함하였으며, 나머지 분야의 종사자는 모두 포함하였다.

다수는 ‘일반정부+공기업’ 종사자 범주에 포함되지 않는다.

최소값 55만 1천명은 정부 인건비 예산으로 추정된 정부기관 비정규직 규모(36만 8천명)에 교육기관 및 공공기관 비정규직 규모를 더한 것으로서 이근주·홍은주(2007)에서 정의한 정부 범위인 ‘일반정부+공기업’에 포함되는 비정규직을 거의 전부 포함하고 있다. 또한 이 인건비 예산에는 정부가 직접 고용하는 대신에 위탁과건 등 민간과의 계약에 의해 정부기관에 근무하는 인원도 포함되어 있는데 이들은 공공부문 종사자는 아니다. 따라서 최소값 55만 1천명을 적용하여 산출한 인구 1,000명당 31명은 ‘일반정부(순수군인제외)+공기업’ 기준에 해당하는 공공부문 종사자 규모의 최대값으로 보는 것이 타당하다. 즉 순수군인을 제외한 공공부문 종사자 규모는 인구 1,000명당 31명 미만이라고 해석하는 것이 타당하다.

한편 정부인력 규모 추정에 대한 외국 연구 중에서 Light(1999)는 본 연구와 관련하여 논의할 필요가 있다. 이 연구에서는 정부인력 중에는 명시적으로 드러나지 않는 감춰진 인력(shadow workforce)이 존재한다고 주장했다. 미국 정부(클린턴 정부)는 연방정부 공무원 규모를 감축했다고 하지만 계약 등에 의하여 공공업무를 수행하는 민간인력(감춰진 인력)을 포함하면 실제로는 감축된 것이 아니라고 했다. 이 연구에서는 연방 공무원 수는 180만명(2000년 기준)이지만, 여기에 계약 및 보조급에 의한 민간인력, 군인, 우정공무원 등 감춰진 인력을 모두 합하면 실제로는 6배인 1,200만명이 된다고 주장했다.

Light(1999)에서 주장한 감춰진 인력 중에 정부와의 계약 혹은 보조급에 의해 공공 업무를 수행하는 민간인력은 통상적인 정부인력에는 포함되지 않는다. 그러나 정부 예산 지출에 의해 공공 업무를 수행한다는 면에서는 이들 민간인력도 정부인력과 마찬가지로이다. 따라서 이 민간인력의 규모는 어느 정도이며, 이처럼 민간인력을 활용하는 것이 정부인력이 직접 수행하는 것에 비하여 어떤 장점과 단점이 있는가를 이해하는 것은 행정, 즉 공공서비스 제공에서 매우 중요하다. 이 문제에 대해서는 3절에서 보다 상세하게 논의한다.

이상의 선행연구 결과를 종합하여, 김태일·장덕희(2007, 2010)에서 적용한 일반정부 종사자 범위에 비정규직 종사자를 더한 것을 우리나라 정부인력 종사자 범위로 정한다. 이근주·홍은주(2007)에서 포함한 공기업은 정부 인력에 대한 국제 비교에서는 포함되지 않기 때문이다. 일반정부와 공기업을 합한 것은 공공부문

(public sector)으로 별도 규정하고 있다.

정리하면, 공무원법상의 공무원인 ‘정규직 정부 종사자’에 ①비영리 공공기관(사회보장기관 포함, 공기업 제외), ②군인(OECD 평균 규모로 대체) 및 행정업무에 종사하는 병역 의무복무자(전투경찰, 의무경찰, 공익근무요원), ③정부 및 비영리 공공기관 비정규직 종사자 규모를 더하면 ‘일반정부’ 기준의 공무원 규모가 도출된다. 이하에서는 각각의 규모를 추정한다. 구체적인 추정 방법은 본 연구에서 새롭게 제시하는 것이 아니라 선행연구에서 사용한 방법을 적용하는 것이므로 간략하게 서술한다.

3. 정부 인력 규모 추정

1) 비영리 공공기관 종사자 규모

기획예산처에서는 공공기관을 “정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조제1항 각호의 요건에 해당하여 기획예산처장관이 지정한 기관”으로 정의하고 있다. 공공기관의 유형과 종사자 규모는 <표 2>와 같다.

<표 2> 공공기관 종사자 규모(정규직, 2010년 기준)

	공기업	준정부기관	기타공공기관	합계
정규직	92,544	67,591	87,524	247,659

공기업: 직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관

준정부기관: 직원 정원이 50인 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관

기타공공기관: 공기업,준정부기관이 아닌 공공기관

출처: 기획예산처, 공공기관경영정보공개시스템(ALIO)

<표 2>의 공공기관 중에서 공기업은 제외한 준정부기관과 기타공공기관 종사자 규모는 155,115명이다. 그런데 이 표의 공공기관에는 중앙정부가 투자·출자 또는 지원한 기관들만이 포함되며, 지방정부가 투자·출자 또는 지원한 기관은 제외되어 있다. 그런데 지방정부 수준의 비영리 공공기관 종사자 규모는 통계의 미비로 인하여

파악하기 어렵다. 다만 지방 공공기관 중 규모가 큰 것은 대부분 공기업인 것을 감안하면, 지방 비영리 공공기관 종사자 규모는 작을 것으로 생각된다. 김태일·장덕희(2007, 2010)에서는 이 규모가 최대 1만명 이하인 것으로 추정하고 있다. 본 연구에서도 이를 적용하여 본 연구에서는 지방정부 관할의 비영리 공공기관 종사자 규모를 1만명으로 가정한다. 따라서 비영리 공공기관 종사자 규모는 165천명이 된다.

2) 군인 규모

앞에서 검토한 선행연구들은 공통적으로 우리나라는 징집군인제이기 때문에 직업군인제를 택하고 있는 국가들에 비하여 군인규모가 특히 많은데, 국민의 의무로서 복무하는 징집군인을 직업군인과 동등한 것으로 간주하여 다른 국가와 비교하는 것은 무리임을 지적하고 있다.

이에 따라 김태일(2000)과 이근주·홍은주(2007)에서는 군인은 제외하였다. 단 의무복자자 중 전투경찰순경(전경 및 의경), 공익근무요원은 행정 업무에 종사하는데 이들이 아니었다면 공무원들이 이 기능을 담당하였을 것이므로 이들은 정부인력에 포함하였다. 그리고 김태일·장덕희(2007, 2010)에서는 전투경찰, 의무경찰, 공익근무요원 이외에 국방에 종사하는 군인 규모로서 OECD 국가들의 평균 규모를 포함하였다.

본 연구에서도 김태일·장덕희(2007, 2010)의 방법을 적용한다. OECD 평균 규모(인구 1,000명당 3.9명)를 적용하여 산출한 군인 규모는 191천명이다.²⁾ 그리고 전투경찰순경(전경 및 의경)은 약 23천명이며, 공익근무요원은 58천명이다(2010년 기준). 따라서 정부인력 종사자에 포함해야 할 군인규모는 272천명이 된다.

3) 비정규직 종사자 규모

공공기관 종사자(정규직) 규모를 제시한 <표 2>의 출처인 공공기관경영정보공개시스템(ALIO)에는 비정규직 규모도 제시되어 있다. 이에 의하면 2010년 기준으로 공공기관 비정규직 종사자는 40,964명인데 그 중에서 공기업 종사자는 12,074명이며 비영리 공공기관(준정부기관+기타공공기관) 종사자는 28,890명이다.³⁾

2) International Institute for Strategic Studies(IISS)의 Military Balance 2010에서 계산한 것임.

3) ALIO에는 개별기관별 비정규직 종사자 규모가 제시되어 있으며, 이를 필자가 공기업과 비영

한편 2011년에 정부에서 실시한 공공부문 비정규직 실태조사에 따른 우리나라 공공부문 비정규직 규모는 <표 3>과 같다.

<표 3> 정부기관 비정규직 종사자 규모(2011년 기준)

	중앙	지방	교육기관	합계
비정규직	26,386	57,775	147,222	231,383
직접고용	18,575	47,516	125,087	191,178
간접고용	7,811	10,259	22,135	40,205

출처: 관계부처합동 공공부문 비정규직 고용개선대책, 2011. 11. 28

정부기관의 비정규직 규모 231,383명에는 직접고용뿐만 아니라 간접고용 인력도 포함되어 있다. 간접고용은 민간부문에 고용되었으나 위탁이나 파견 등으로 공공부문에서 업무를 수행하는 인력을 말한다. 이 경우는 비록 공공업무를 수행하는 것은 맞지만 공공부문에 고용된 것은 아니다. 따라서 간접고용 인력은 정부인력 규모에서 제외하는 것이 타당하다.⁴⁾ 이 경우 정부기관 비정규직 종사자 규모는 2011년 기준으로 191,178명이 된다. 뒤의 비교에서 다루지만, 본 연구에서 국가간 비교의 기준 시점은 2010년이다. 따라서 정부기관 비정규직 종사자 규모도 2010년을 기준으로 하는 것이 맞다. 그런데 2010년 자료는 존재하지 않기 때문에 대신 이 2011년 자료를 사용하기로 한다. 1년의 시차가 있지만 그로 인한 오차는 크지 않을 것이다.

이상의 논의에 따라 정부기관 비정규직 종사자 규모 191,178명에 비영리 공공기관 비정규직 종사자 규모 28,890명을 더하면 비정규직 정부인력 규모는 220,068명이 된다.

4) 우리나라 정부인력 규모

지금까지의 논의에 따라 ‘일반정부’ 기준에 의한 우리나라의 정부인력 규모를 구하면 다음과 같다. 2010년 기준으로 공무원법 상의 공무원, 즉 정규직 정부기관 종

리공공기관으로 구분하여 합산한 것이다.

4) ALIO의 비정규직 규모도 직접고용만을 기준으로 한 것이다.

사자 규모는 98만 7천명이다. 앞에서 추정한 비영리 공공기관 정규직 규모는 16만 5천명, 군인(행정업무 종사 의무복무자 포함) 규모는 27만 2천명, 정부 및 비영리 공공기관 비정규직 종사자 규모는 22만명이다. 따라서 이들을 모두 합하면 우리나라의 정부인력 규모는 대략 159만9천명이 된다.⁵⁾ 그리고 2010년 기준 우리나라 인구는 49,548천명 정도이다.⁶⁾ 따라서 인구 1,000명당 공무원 규모는 32.3명이 된다.

4. 정부인력의 국제비교

<표 4>에는 다른 OECD 국가들과 우리나라의 인구 1,000명당 정부인력 규모가 제시되어 있다. OECD 국가들 중에서 우리나라의 비교 대상 국가로서의 적절성이 떨어지는 터키, 멕시코와 동구권 국가들은 제외하였다.⁷⁾

<표 4> 인구 1,000명당 정부인력 규모 비교

국가	규모	기준연도	국가	규모	기준연도
그리스	69.3	2008	스페인	64.6	2010
네덜란드	98.9	2009	아일랜드	80.5	2010
노르웨이	162.7	2010	영국	89.1	2009
뉴질랜드	51.9	2010	오스트리아	55.8	2010
덴마크	158.4	2010	이탈리아	58.8	2009
독일	53.9	2010	일본	34.9	2009
룩셈부르크	79.3	2010	캐나다	90.4	2008
미국	72.4	2010	포르투갈	61.0	2008
벨기에	78.5	2010	프랑스	98.3	2006
스웨덴	138.3	2007	핀란드	125.3	2008
스위스	67.5	2008	호주	82.8	2010
OECD 평균	83.0		한국	32.3	2010

출처: ILO LABORSTA

5) 십자리에서 반올림하였음.

6) 2010년의 주민등록인구는 50516천명이며, 주택총조사에 의한 인구는 48,580천명이다. 통상 주민등록인구는 실제보다 과대추정되며, 주택총조사 인구는 과소추정되는 경향이 있다. 따라서 이들의 평균값을 사용하였다.

7) 일부 국가의 일반정부 종사자 규모에는 군인이 제외되어 있었다. 필자가 확인 가능한 국가들에 대해서는 군인 규모를 포함하여 수정하였다. 그리고 징집군인인 경우는 우리나라와 마찬가지로 OECD 평균 규모로 대체하였다.

인구 1,000명당 정부인력 규모의 OECD 평균은 83.1명인데 비하여 우리나라는 32.3명으로, 우리나라의 정부인력은 다른 OECD 국가 평균에 비하여 40%가 채 안 된다. 일본만이 우리와 유사하며 나머지 국가들은 크게 차이가 난다. 특히 북유럽 국가들은 100명이 훨씬 넘어서 우리나라보다 규모가 네 배 이상이다. 왜 우리나라의 정부인력 규모는 다른 OECD 국가들에 비하여 작을까? 왜 유독 북유럽 국가들의 정부인력 규모는 두드러지게 많을까? 다음 절에서는 이에 대하여 논의한다.

Ⅲ. 우리나라 정부인력 규모가 작은 이유에 대한 논의

우리나라 정부인력 규모가 다른 나라들에 비하여 작다는 것은 정부인력이 하는 일, 즉 ‘공공 서비스 제공’과 관련하여 다음의 셋 중 하나 이상은 반드시 참임을 의미한다.

- ① 우리나라 공무원(정부인력)은 다른 나라보다 더 효율적으로 일한다.
- ② 우리나라는 다른 나라에 비하여 국민에게 제공되는 ‘공공 서비스’의 양이 적다.
- ③ 우리나라의 ‘공공 서비스’는 다른 나라보다 민간인력에 의하여 제공되는 것이 많다.

①, ②, ③ 중에서 어떤 것이 참일까? ①인 우리나라 공무원이 다른 국가 공무원들에 비하여 더 효율적이다(혹은 열심히 일한다)에 대해서는 찬반이 엇갈릴 것 같다. 설령 참이라고 해도, 이것만으로는 우리나라 공무원 규모가 외국의 절반도 안 되는 것을 설명하기는 어렵다. 따라서 ②와 ③ 중에서 적어도 하나는 반드시 참이어야 한다. 필자는 ②는 참이라고 생각한다. 그리고 ③은 어느 관점에서 보느냐에 따라 참일 수도 아닐 수도 있다고 생각한다. 그 이유는 다음과 같다.

1. 가설 2에 대한 검토: ‘공공 서비스’ 공급량

우리나라의 공공 서비스 공급량이 다른 국가들보다 많은지 적은지를 판단하려면 각 국가의 공공서비스 공급량을 측정하고 비교해야 한다. 그런데 공공 서비스

의 유형은 매우 다양하며 무형적인 것이 많아서 측정이 어렵다.

산출량을 알기 어려울 때는 통상 투입량을 대리지표로 사용한다. 산출량은 대략 투입량에 비례하기 때문이다. 물론 산출량은 투입량뿐만 아니라 생산성에 의해서도 좌우된다. 하지만 공공서비스는 공장에서 찍어내는 제품과는 달라서 국가별로 생산성이 크게 다를 것 같지는 않다. 따라서 투입량을 대리지표로서 공공서비스 산출량을 비교해도 큰 무리는 없다.⁸⁾

<표 5> OECD 국가들의 GDP 대비 정부지출 비교(2005년 기준, %)

	공공서비스 생산 ⁹⁾	자본재 투자	이전지출	기타지출	총지출
그리스	14	2.9	16.6	4	37.5
네덜란드	25	2.9	14.8	2.5	45.2
노르웨이	20.9	2.5	17.5	1.2	42.2
뉴질랜드	20.4	3.3	14	2.3	40
덴마크	27.2	1.7	21.5	2.7	53.1
독일	19.3	1.3	23.5	2.8	46.9
룩셈부르크	16.5	4.5	20.8	0.2	41.9
미국	18.5	2.6	12.9	2.7	36.7
벨기에	22.8	1.8	20.9	4.4	49.9
스위스	12.7	2.4	18.3	1.6	35
스웨덴	28.9	2.8	22.3	2.7	56.6
스페인	17.4	3.6	15.3	1.8	38.1
아이슬란드	26.3	3.1	10.9	2.1	42.4
아일랜드	16.4	3.7	13.3	1	34.4
영국	22.8	0.5	18.8	2.2	44.3
이탈리아	19.4	2.3	21.2	5.4	48.3
일본	16.1	5.7	13.9	2.5	38.1
캐나다	20.3	2.5	11.6	4.9	39.3
포르투갈	21.9	2.9	20	2.7	47.4
프랑스	24.2	3.5	23	3.1	53.7
핀란드	25.2	2.5	21	1.8	50.5
호주	18.9	1	26.8	3.2	49.9
평균	20.7	2.7	18.1	2.6	44.2
한국	13.8	6.0	8.1	1.0	28.9

출처: National Accounts, OECD

8) 공공서비스 규모를 비교할 때 투입지표를 사용하는 것은 일반적인 방법이다(예. Esping Andersen, 1999).

투입량을 측정하는 가장 좋은 척도는 생산에 들어간 비용이다. 즉 정부지출 중에서 공공 서비스 제공을 위한 지출액만 분리하여 비교하면 된다. 공무원 인건비나 기관 운영비 등의 경상 경비가 여기에 포함된다. OECD에서는 이 통계를 제공하고 있다. <표 5>를 보자. 정부지출은 공공 재화와 서비스 생산을 위한 지출, 이전지출, 자본재 형성을 위한 지출, 기타지출의 네 항목으로 구성되어 있다. 이전지출은 보조금, 연금, 공공부조 등 정부로부터 민간에게 직접 현금이 이전되는 것을 말한다. 자본재 형성은 도로, 항만 등 사회간접자본 건설을 위한 지출을 말한다. 공공 재화와 서비스 생산을 위한 지출은 ‘정부인력 인건비’, ‘정부가 소비하는 재화 및 서비스 비용’, ‘정부와의 계약에 의하여 민간이 국민에게 제공하는 재화와 서비스 비용’의 세 항목으로 구성되어 있다.

<표 5>를 보면 공공 서비스 생산을 위한 지출 규모는 우리나라가 다른 국가들에 비하여 상당히 작음을 알 수 있다. 우리나라는 GDP 대비 13.8%를 지출하는 데 비해 다른 OECD 국가들의 평균은 20.7%이다. 따라서 우리나라는 다른 나라에 비하여 국민에게 제공되는 공공 서비스의 양이 적다는 것을 유추할 수 있다.

2. 가설 3에 대한 검토: 민간 인력에 의한 ‘공공 서비스’ 제공

<표 4>는 우리나라의 정부인력 규모가 다른 OECD 국가들에 비하여 작음을 보여주고, <표 5>는 우리나라의 공공 서비스 규모가 다른 OECD 국가들에 비하여 작음을 보여 준다. 그런데 <표 4>와 <표 5>의 결과를 비교하면 흥미 있는 점을 발견할 수 있다. 정부인력 규모를 비교한 <표 4>에서는 우리나라의 정부인력 규모가 다른 OECD 국가 평균의 40%에도 못 미쳤다. 그런데 공공 서비스 생산을 위한 지출액 규모를 비교한 <표 2>에서는 우리나라의 지출규모가 다른 OECD 국가 평균의 2/3였다. 즉 정부인력 규모에 비하면 공공 서비스 생산을 위한 지출 규모는 상대적으로 많은 편에 해당한다. 왜 그럴까? 한 가지 가능성은 우리나라의 공공 서비스는 다른 OECD 국가들에 비해서 민간 인력에 의하여 제공되는 비율이 높다는

9) 엄격히는 서비스 생산이 아니라 재화와 서비스 생산이다. 재화는 급식, 구호품 등 정부가 국민에게 제공하는 물품을 의미한다. 이는 규모가 크지 않으며, 통상 정부가 제공하는 서비스라고 할 때는 이러한 물품도 포함하여 생각하는 일반적이므로 여기서는 그냥 서비스라고 칭하였다.

점이다. 즉 재원은 공공이 담당하지만 (계약 등으로) 서비스 제공은 민간 인력이 수행하는 비율이 높기 때문이다.

필자는 민간에 의하여 제공되는 공공 서비스가 많다는 것이 우리나라 행정의 주요 특징이라고 생각한다. 예를 들면 우리나라 중등교육의 상당 부분은 사립학교가 담당하고 있다. 하지만 사립학교들도 공립학교와 동일한 규제를 받으며, 그 대신 정부는 사립학교 재정의 대부분을 보조해 주고 있다. 보육시설을 비롯한 다양한 사회복지시설도 민간시설이 많은데 이들은 정부로부터 일정한 규제를 받는 대신 운영비의 상당 부분을 지원받고 있다. 병원도 대부분 민간시설이지만 모두 국민건강보험의 적용을 받는다. 이러한 예에서 알 수 있듯이 우리나라는 교육, 복지, 의료 서비스의 상당 부분을 민간이 담당하고 있다. 이에 비하여 유럽의 경우 교육, 복지, 의료 서비스는 대부분 공공이 담당한다.

3. 정부인력의 세부 부문별 규모

1) 공공 서비스와 사회 서비스

지금까지 우리나라의 정부인력이 적다는 점을 보이고, 그 이유는 우리나라의 ‘공공 서비스’ 제공량이 적으며, 또한 민간인력에 의하여 제공되는 것이 많기 때문일 것임을 논의하였다. 그렇다면 구체적으로 어떤 종류의 공공 서비스 제공량이 적으며, 어떤 종류의 공공 서비스를 민간이 담당하는 것이 많은가에 대하여 알아보자.

이에 대한 본격적인 논의에 앞서서 ‘공공 서비스’ 개념을 명확히 하는 것이 필요하다. ‘공공 서비스’는 서비스 내용에 따라 구분할 수도 있고 제공 방식에 의하여 구분할 수도 있다. 제공 방식으로 구분하면, 공공이 직접 제공하거나 공공의 위탁 혹은 공공과의 계약에 의하여 민간이 제공하는 것, 즉 공공이 직·간접으로 제공하는 것이 공공 서비스이다. 지금까지 사용한 ‘공공 서비스’라는 용어는 이러한 제공 방식에 의한 개념이다.

‘공공 서비스’를 서비스 내용에 따라 구분하는 것은 어떤 내용의 서비스가 공공이 제공해야 하는 혹은 제공할 수 있는 서비스인가에 의한 구분을 의미한다. 이러한 구분은 선형적인 것은 아니며 각 사회의 역사와 제도에 따라 달라진다. 하지만 OECD나 ILO 등 국제적으로 통용되는 기준이 있는데, 이는 국제표준산업분류

(International Standard of Industry Classification: ISIC)에서 L(행정일반, 국방, 사회보장기금), M(교육), N(보건복지) 산업에 해당하는 서비스를 공공 서비스로 정의하는 것이다.¹⁰⁾

이 분류에서 공공이 제공해야 하는(혹은 할 수 있는) 서비스라는 것이 민간은 배제하고 오직 공공만 제공해야 하는(혹은 할 수 있는) 하는 서비스를 의미하는 것은 아니라는 점에 주의해야 한다. L(행정일반, 국방, 사회보장기금)에 해당되는 서비스는 대부분의 국가에서 거의 정부 인력에 의하여 제공될 것이다. 하지만 M과 N에 해당되는 서비스는 국가에 따라 정부 또는 시장에서 제공되거나, 혹은 산업화되지 않은 채 가정 내에서 자체 해결되고 있을 것이다(김태일, 2011).

이처럼 내용적으로 공공 서비스를 정의할 경우는, 제공 주체에 의한 정의와는 달리 순수하게 민간에서 제공되는 서비스도 포함된다. 그런데 시장이나 가정에서 수급이 이루어지는 서비스도 ‘공공 서비스’라고 지칭하는 것은 다소 부적절한 느낌이 든다. 통상 ‘공공’이라는 용어를 사용할 때는 정부가 제공 책임을 지닌다는 의미가 포함되어 있기 때문이다. 이 때문에 내용에 의하여 공공 서비스를 정의할 때는 ‘공공 서비스’보다는 ‘사회 서비스’라는 용어가 더 일반적으로 사용된다. 본 연구에서도 이하에서 내용에 따른 공공 서비스를 지칭할 때는 사회 서비스라는 용어를 사용하기로 한다.¹¹⁾

2) 부문별 사회 서비스 종사자 규모

지금까지 논의를 정리하면 내용적 정의에 따른 공공 서비스, 즉 사회 서비스 제공 방식에는 ①정부인력이 제공, ②정부 지원에 의하여 민간이 제공, ③순수하게 시장에 의하여 제공, ④가정에서 자체 해결의 네 가지 유형이 있다. 앞에서 논의한 <표 4>는 ①을 수행하는 인력 규모 통계이며, <표 2>는 ①+②를 위한 정부 지출 규모 통계이다. 우리나라의 경우 ①을 위한 정부 인력과 ①+②를 위한 정부 지출 규모는 모두 다른 OECD 국가들에 비하여 작으며, 특히 상대적으로는 ①의 규모가 ①+②의 규모에 비하여 더 작은 것으로 나타났다.

10) 이러한 분류를 적용한 연구로는 김태일(2011), 김혜원(2010) 등이 있다.

11) 이러한 사회 서비스의 정의는 광의의 개념이다. 이에 비하여 협의로는 사회 서비스를 ‘보육, 노인 등의 돌봄 서비스와 (정규 교과 과정 이외의) 교육 서비스’로 정의한다(김태일, 2011).

그렇다면 ③과 ④의 규모는 어떨까? 가정에서 자체 해결되는 것(③)은 공식 부문(공공 또는 시장)에서 제공되는 서비스가 아니므로 규모에 대한 통계가 존재하지 않는다. 하지만 시장에 의하여 제공되는 사회 서비스(③) 통계는 존재한다. <표 6>에는 이와 관련된 통계가 사회 서비스의 부문별(L, M, N)로 제시되어 있다.¹²⁾ 인구 1,000명당 종사자 규모는 공공과 민간을 모두 포함한 전체 산업에 대한 규모를 의미한다. 그리고 정부인력 비율은 그 중에서 정부인력에 해당하는 비율을 의미한다. 따라서 해당 부분의 인구 1,000명당 규모에 해당 정부인력 비율을 곱하면 해당 부분의 정부인력 규모가 된다. 그리고 인구 1,000명당 종사자 규모에서 정부인력 규모를 차감하면 민간인력 규모가 된다. 이 민간인력에는 ②정부 지원에 의하여 민간이 제공하는 경우와 ③순수하게 시장에 의하여 제공하는 두 유형이 모두 포함되어 있음에 주의하자.

다른 OECD 국가들의 통계는 ILO 홈페이지의 노동통계(LABORSTA)에서 인용한 것이며, 우리나라의 경우는 국가통계포털(KOSIS), 공무원통계연보, 보건복지통계연보, 교육통계연보 자료를 사용하여 필자가 계산한 것이다.¹³⁾ 일부 국가의 경우는 전체 사회 서비스에 대한 유형별 종사자 규모는 제시되어 있지만 그 중의 정부인력 규모에 대한 통계는 제시되어 있지 않다. 이 경우는 일반정부 종사자 규모를 사회 서비스 부문에 종사하는 정부인력으로 간주하고 전체에 대한 정부인력 비율을 계산하였다.¹⁴⁾

12) 이 표는 김태일(2011)의 62쪽 <표 9>를 수정 보완한 것이다. 국가를 추가 및 제외하였고 자료를 업데이트하였으며 오류는 수정하였다.

13) 인구 1,000명당 종사자 규모는 KOSIS의 산업별 종사자 통계와 우리나라 인구 규모 통계를 사용하여 계산한 것이며, 그 중의 정부인력 비율은 각각 국가공무원인사통계, 보건복지통계연보, 교육통계연보 등에 제시된 통계를 사용하여 계산하였다. 예를 들면 보건복지 분야 정부인력 규모는 사회복지전담공무원, 국공립 보건복지시설(보건소, 병원, 보육기관, 사회복지시설) 종사자 수를 합하여 추정하였다.

14) 일반정부 종사자의 거의 대부분은 L, N, M 산업 유형 종사자이다. 그러나 일부는 다른 산업 종사자인 경우도 있다. 따라서 일반정부 종사자 규모는 L, N, M 산업에 종사하는 정부인력 규모에 비하여 다소 크다.

<표 6> 인구 1,000명당 사회 서비스 분야 종사자 규모(2008년 기준 기준)

국가	인구 1,000명당 종사자규모				정부인력 비율(%)			
	전체	일반 행정	교육	보건 복지	전체	일반 행정	교육	보건 복지
그리스	86.8	37.7	28.7	20.5	68.3	65.7	73.4	66.8
네덜란드	148.0	32.8	33.3	82.0	65.2	81.3	73.9	55.2
노르웨이	185.0	33.9	46.0	105.0	84.1	97.7	75.8	83.4
뉴질랜드	120.6	31.0	41.0	48.6	41.3	59.7	46.1	25.4
덴마크	164.5	32.3	38.3	93.9	86.0	76.1	95.1	85.7
독일	116.9	34.4	27.8	54.7	44.9	-	-	-
룩셈부르크	121.2	36.7	32.0	52.6	66.9	99.4	86.6	32.2
미국	125.1	22.2	43.2	59.8	55.7	100.0	79.3	7.1
벨기에	129.8	41.2	35.4	53.2	59.7	-	-	-
스웨덴	158.8	28.3	52.5	78.1	86.4	-	-	-
스위스	145.5	28.9	45.3	71.3	44.1	72.1	54.5	26.0
스페인	81.7	28.3	25.1	28.3	71.5	97.3	64.6	51.8
아일랜드	107.7	23.7	32.6	51.4	70.7	-	-	-
영국	137.4	34.1	43.8	59.4	60.0	82.4	52.0	53.0
오스트리아	104.6	33.4	27.5	43.7	53.4	-	-	-
이탈리아	78.1	24.0	26.4	27.7	72.5	94.6	81.2	45.0
일본	87.6	17.6	22.8	47.3	35.9	83.8	47.3	12.6
캐나다	120.6	27.7	35.8	57.1	72.0	100.0	87.7	48.6
프랑스	123.3	42.7	28.9	51.8	78.8	-	-	-
핀란드	128.9	26.1	30.5	72.3	78.2	81.4	85.1	74.2
호주	120.0	30.0	37.5	52.5	59.0	90.6	67.2	35.0
OECD평균	123.9	31.2	35.0	57.7	64.5	85.5	71.3	46.8
한국	76.2	22.7	36.4	17.2	41.3	91.1	26.6	7.1
변이계수	23.7	19.5	22.3	39.5	24.4	13.7	27.3	57.3

출처: ILO 홈페이지

공공비율: 전체 종사자 중의 공공부문 종사자

일반행정: '일반행정, 국방, 사회보장기금'이나 칸의 제약으로 일반행정만 표기한 것임.

<표 6>에서 전체 종사자 규모는 ①+②+③의 규모를 나타낸다.¹⁵⁾ 이를 보면 우리나라의 ①+②+③ 규모는 다른 OECD 국가들에 비하여 60% 정도임을 알 수 있다. 이는 정부에 의해서든 시장에 의해서든, 우리나라 국민에게 제공되는 사회 서비스 규모는 다른 OECD 국가들의 60% 정도인 것으로 해석할 수 있다.

다음은 세부 분야별 규모를 보자. ‘일반행정’은 서비스 속성 상 대부분 정부에 의해서 제공된다. OECD 평균적으로 이 분야 종사자 중 공공부문 인력 비율이 85.5%인 것은 그 때문이다. 나머지도 순수하게 민간부문에서 제공되는 것이 아니라 대부분 정부와 계약을 맺은 민간이 서비스를 대행하는 형태일 것이다. 이 부문은 우리나라의 종사자 규모가 OECD 평균의 3/4 정도이다.

‘교육’은 오히려 우리나라의 종사자 규모가 OECD 평균보다 높다. 우리나라의 교육 부문 종사자 규모가 큰 것은 다른 국가에서는 유례를 찾기 힘들만큼 팽창한 사교육 때문이다. 전체 종사자 규모는 평균보다 크지만 공공인력 비율은 26.6%로서 OECD 평균비율의 1/3 정도인 것이 이를 보여 준다.

‘일반행정’이나 ‘교육’ 부문에 비하여 보건복지 부문 종사자 규모는 우리나라가 OECD 평균에 비하여 매우 적다. OECD 평균이 57.7명인데 비하여 우리나라는 17.2명으로서 30% 정도에 불과하다. 뿐만 아니라 종사자 중 정부인력 비율도 OECD 평균은 46.8%인데 우리나라는 7.1%로서 매우 작다. 따라서 보건복지 분야는 국민에게 제공되는 서비스 양도 우리나라는 OECD 평균에 비하여 매우 작을 뿐만 아니라, (공공과 민간이 절반 정도씩 제공하는 OECD 평균 경향에 비하여) 대부분 민간인력에 의하여 제공되고 있음을 알 수 있다.¹⁶⁾

<표 6>의 정보를 이용하면 사회 서비스의 세부 분야별로 정부와 민간인력 규모를 계산할 수 있다. 그 결과 중 다른 OECD 국가 평균 규모와 우리나라의 규모를 비교한 것이 <표 7>이다.

15) 물론 종사자 규모와 제공되는 서비스 규모가 정비례하지는 않는다. 그러나 사회서비스는 국가별 생산성 차이가 크지 않은 분야이므로, 대체로 종사자 규모에 비례한다고 할 수 있을 것이다.

16) 보건복지 부문 정부인력은 사회복지전담 공무원, 국공립병원, 보건소, 국공립 보육시설, 국공립 복지시설 종사자 규모를 합한 것이다.

<표 7> 사회서비스의 세부 분야별 공공 및 민간 인력 규모 비교(인구 1,000명당 종사자 수)

	일반행정			교육			보건복지		
	공공	민간	계	공공	민간	계	공공	민간	계
OECD 평균	26.0	4.2	30.2	25.1	10.2	35.3	29.6	29.0	58.6
한국	20.7	2.0	22.7	9.7	26.7	36.4	1.3	15.9	17.2

OECD 평균은 자료가 존재하는 15개국에 대한 것임.

<표 7>의 통계는 <표 6>에 대한 앞서의 논의를 명료하게 뒷받침하고 있다. OECD 평균과 한국의 세부 분야별 정부인력 규모를 비교하면 일반행정<교육<보건복지 순으로 격차가 커진다. 민간인력 규모를 보면 교육은 한국이 OECD 평균보다 종사자 규모가 훨씬 많다. 그리고 일반행정과 보건복지는 민간인력 규모도 한국이 OECD 평균보다 작다. 세부 분야별 규모 중에서 특히 논의할 필요가 있는 것은 보건복지 분야이다. 보건복지 분야는 민간과 정부인력 규모 모두 OECD 평균에 비하여 한국이 적지만, 정부인력이 훨씬 심하다. 민간인력은 OECD 평균의 50%가 넘지만 정부인력은 OECD 평균의 5%에도 못 미친다.

3) 정부인력 규모와 보건복지 인력

<표 6>과 <표 7>로부터 사회 서비스 세부 분야별 제공량과 제공방식에 대해 유추해 보자. 앞에서 사회 서비스는 공공, 시장, 가정에 의하여 제공 가능하다고 하였다. 그런데 공공과 민간을 모두 포함한 종사자 규모를 보면 교육은 우리가 다른 OECD 국가들과 유사한 데 비하여 일반행정은 다소 작고 보건복지는 매우 작았다.

일반행정 분야의 서비스는 특성상 대부분 공공이 제공(정부인력이 직접 혹은 정부와 계약한 민간인력에 의하여 제공) 한다. 공공이 제공하는 서비스 양이 적으면 이를 시장이나 가정이 대체할 수도 있지만 그 규모는 많지 않을 것이다. 가령 정부가 제공하는 치안 서비스가 부족하면 사설경호업체를 이용한다든가, 정부가 제공하는 법률 서비스가 부족하면 법무사나 대서소를 이용한다든가 하는 식의 대체는 있겠지만 그 양이 많을 것 같지는 않다.¹⁷⁾ 따라서 일반행정 분야의 경우 우리

17) 시장이 제공하는 이런 서비스는 산업분류에서는 I이 아닌 다른 분야(개인 서비스 등)에 속한다.

나라는 다른 OECD 국가들에 비하여 국민에게 제공되는 전체적인 서비스 규모가 다소 작음을 알 수 있다.

교육의 경우 민간인력에는 정부가 재정 지원하는 인력(사립학교 교원, 방과후 학교교사, 교육분야 바우처 서비스 종사자 등)도 있겠지만 대다수는 시장에서 제공하는 인력, 즉 사교육 종사자일 것이다. 따라서 교육 분야는 전체 제공량은 다른 국가들에 비하여 작지 않지만, 공공과 시장으로 구분하면 공공 제공량은 작고 시장 제공량이 많음을 알 수 있다. 서비스 제공을 공공 대신 시장에 의존하면 할수록 그만큼 서비스 제공의 불평등이 발생하는데, 이에 대해서는 뒤에서 다시 논의한다.

보건복지의 경우 공공과 시장에서 제공하는 양이 적다는 것은 가정에서 자체 해결되거나 혹은 아예 제공되지 않는다는 것을 의미한다. 공공, 시장, 가정 어디에서도 아예 제공되지 않는 규모도 상당할 것이다. 가령 우리나라의 인구당 의사 수는 다른 국가에 비하여 상당히 적어서 의사 1명당 진료 환자 수는 다른 국가들에 비하여 매우 많다. 이는 우리나라 국민은 다른 국가에 비하여, 진료건당 제공되는 의사의 진료 서비스 규모가 (시간을 기준으로 할 때) 적음을 의미한다. 또한 우리나라는 비록 급속하게 고령화가 진행되고는 있으나, 아직까지는 선진국들에 비하여 노인 인구 비율이 낮은 편이다. 따라서 노인에 대한 보건복지 수요는 선진국들에 비하여 적기 때문에 이들에게 제공되는 서비스 양이 적다고도 할 수 있다. 하지만 이러한 이유만으로는 우리나라의 보건복지 종사자 규모가 다른 OECD 국가들에 비하여 매우 적은 것을 설명하기는 어렵다. 보건복지 인력은 의사와 간호사 등 보건 분야 전문인력을 제외하면 나머지는 보육이나 노인·장애인 지원 등 돌봄 서비스로 구성되는데, 이러한 돌봄 서비스 중 상당 부분은 가정에서 자체적으로 이루어진다고 보는 것이 타당하다. 시장에서 해결하는 경우 소득에 따른 불평등이 발생하듯이, 가정에서 해결하는 경우는 서비스를 제공할 가족성원의 존재 여부에 따라 불평등이 발생한다. 또한 돌봄을 제공하는 가족성원에게는 상당한 부담이 된다.

보육이나 노인 돌봄의 가정 의존은 우리나라의 전통적 혹은 전형적인 방식이긴 하다. 그러나 점점 더 가정에 의한 해결이 어려워지고 있다. ‘돌봄 서비스의 사회화’는 우리나라 사회 서비스의 핵심 문제이다. 이하에서는 이에 대하여 좀 더 상세하게 논의한다.

4) 보건복지 인력과 정부의 서비스 제공 방식

(1) 보건복지 인력과 정부인력 규모의 관계

<표 6>의 통계들은 보건복지 분야 종사자 중 공공비율이 높은 국가들이 전체 보건복지 종사자 규모도 크며 또한 전체 사회서비스 인력 규모도 크다는 것을 보여 준다. 그리고 이 국가들이 <표 2>에 제시된 공무원 규모도 크다는 것을 알 수 있다. 즉 보건복지 분야 종사자 규모, 종사자 중 공공비율, 사회서비스 인력 규모, 전체 정부인력 규모 사이에는 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다. 이러한 관계는 <표 8>에 제시된 상관관계를 보면 더욱 명확하다.

<표 8> 보건복지 및 사회 서비스 종사자와 정부 인력의 관계

	일반정부 종사자	사회서비스 종사자	일반행정 종사자	교육 종사자	보건복지 종사자	보건복지 공공비율
사회서비스 종사자	0.82					
일반행정 종사자	0.26	0.36				
교육 종사자	0.49	0.72	0.10			
보건복지 종사자	0.82	0.95	0.16	0.56		
보건복지 공공비율	0.84	0.47	0.44	0.00	0.50	
보건복지 공공인력	0.96	0.79	0.33	0.32	0.84	0.84

정부인력(일반정부)과 사회 서비스 종사자 규모의 상관관계는 0.82다. 그리고 사회 서비스의 세 분야인 일반행정, 교육, 보건복지 종사자 규모와의 상관관계는 각각 0.27, 0.46, 0.80이다. 따라서 사회 서비스의 세 분야 중 보건복지 종사자 규모가 정부인력 규모와 가장 밀접하게 관련되어 있음을 알 수 있다. 그리고 보건복지 종사자 중 공공비율 및 공공인력(=보건복지 종사자×공공비율)과의 상관관계는 각각 0.84와 0.96이다. 이는 OECD 각국의 정부인력 규모 차이는 거의가 보건복지 분야 정부인력 규모에 의하여 결정됨을 의미한다.

(2) 국가별 보건복지 서비스 제공 방식: 새로운 사회적 위험에 대한 대응 양식의 차이

보건복지 인력은 대략 전체의 20%를 점유하는 의사와 간호사 등 보건 분야 전문가를 제외하면 나머지는 보육이나 노인 등 대인 돌봄 서비스로 구성된다.¹⁸⁾ 이러한 돌봄 서비스는 전통적으로 가정의 역할이었다. 그러나 20세기 중반 이후 고령화, 맞벌이, 가족 해체, 서비스 경제로의 이행 등 소위 새로운 사회적 위험(new social risk)의 등장에 따라 점차 정부 역할로 비중이 옮겨 가고 있다. 그런데 사회보험이나 공공부조를 대부분의 국가에서 정부가 담당하는 것과는 달리, 돌봄 서비스의 정부 담당(사회화) 정도는 서구 국가들 사이에서도 편차가 크다. 예를 들면 <표 6>에서 종사자 규모나 공공비율 모두 보건복지 분야가 다른 두 분야에 비하여 변이계수가 크다는 것, 그리고 이 표로부터 일반행정, 교육, 보건복지 분야 정부인력 규모를 구하여 변이계수를 계산하면 각각 22.0, 32.7, 93.9로서 보건복지 분야의 변이계수가 다른 분야에 비하여 매우 크다는 것도 돌봄 서비스의 사회화 정도는 국가간 편차가 크다는 것을 뒷받침한다.

돌봄 서비스 사회화 수준의 편차는 새로운 사회적 위험에 대한 복지국가들의 대응 양식 차이를 보여준다. ‘The Three Worlds of Welfare Capitalism(1990)’에서 탈상품화와 계층화 정도에 따라 서구 복지국가들을 사회민주주의, 보수주의, 자유주의의 세 유형으로 구분한 Esping-Anderson은 이 세 유형별로 돌봄 서비스 사회화 수준도 다르다고 하였다(Esping-Anderson, 1999). 그에 따르면 사회민주주의 국가에서는 정부인력에 의하여 보육, 노인 돌봄 등의 사회 서비스가 대규모로 제공되며, 자유주의 국가에서는 이와는 반대로 민간 시장이 이러한 서비스의 주된 제공처가 된다. 그리고 보수주의 국가에서는 상대적으로 가정 내에서 이러한 서비스가 제공되는 비중이 높으며, 이는 특히 가족주의 전통이 강한 남부유럽(이태리, 스페인, 그리스 등)에서 두드러진다.

이와 같은 Esping-Anderson의 주장은 <표 6>의 통계와도 어느 정도 일치하는데, 이는 다음의 <표 9>를 보면 잘 알 수 있다. 이는 <표 6>의 통계로부터 계산한 것이다.

18) OECD 홈페이지의 통계편에서 해당 통계를 찾아 필자가 직접 계산하였음.

<표 9> 복지국가 유형별 보건복지 사회화 수준(인구 1,000명당 종사자 수, 단위: 명)

	보건복지 종사자			
	계	공공	민간	공공비율(%)
노르웨이	105	87.6	17.4	83.4
덴마크	93.9	80.5	13.4	85.7
핀란드	72.3	53.6	18.7	74.2
그리스	20.5	13.7	6.8	66.8
이태리	27.7	12.5	15.2	45
스페인	28.3	14.7	13.6	51.8
미국	59.8	4.2	55.6	7.1
일본	47.3	6.0	41.3	12.6
뉴질랜드	48.6	12.3	36.3	25.4
호주	52.5	18.4	34.1	35
룩셈부르크	52.6	16.9	35.7	32.2
스위스	71.3	18.5	52.8	26
캐나다	57.1	27.8	29.3	48.6
영국	59.4	31.5	27.9	53
네덜란드	82	45.3	36.7	55.2
한국	17.2	1.3	15.9	7.7

사민주의 국가인 노르웨이, 덴마크, 핀란드는 보건복지 분야의 공공인력이 다른 국가들에 비하여 매우 많다. 그리고 남부유럽국가인 그리스, 이태리, 스페인은 보건복지 분야 전체 인력이 다른 국가들에 비하여 유난히 적다. 또한 자유주의 국가인 미국, 일본, 뉴질랜드 등은 보건복지 종사자 중에서 공공인력 비율이 다른 국가들에 비하여 상당히 작은 편이다.

이와 같은 다른 OECD 국가들의 보건복지 서비스 제공 특징을 우리나라와 비교해 보자. 우리나라는 보건복지 전체 인력과 보건복지 종사자 중 공공비율 모두 <표 7>에 제시된 국가들 중에서 최하위 수준이다. 보건복지 전체 인력은 가족주의 전통이 강한 그리스, 이태리, 스페인보다도 작아서 돌봄 서비스의 가정 의존이 이들 국가들보다 더 심하다는 것을 보여 준다. 보건복지 종사자 중 공공비율은 OECD 국가들 중 예외적으로 민간 의존도가 심한 미국과 유사하다.

지금까지의 논의를 정리하면 다음과 같은 점들을 파악할 수 있다.

- ① 우리나라의 정부인력 규모는 다른 OECD 국가들에 비하여 매우 작다.
- ② 우리나라는 다른 OECD 국가들에 비하여 공공 서비스 제공량이 적다.
- ③ 정부가 제공하는 공공 서비스 중에서도 민간에 의하여 제공되는 비중이 높은 편이다.
- ④ 국가간 정부인력 규모 차이는 거의 보건복지 분야 정부인력 규모에 의해 결정된다.
- ⑤ 우리나라는 다른 OECD 국가들에 비하여 공공과 민간을 포함한 보건복지 인력 규모가 매우 작으며, 보건복지 인력 중에서도 민간인력 비중이 매우 높다.

⑤에서 논의한 사항, 즉 우리나라의 보건복지 인력 규모가 매우 작으며 민간인력 비중이 높다는 것은 우리나라의 정부인력 규모에 대한 전망 및 행정 운영에 매우 중요하다. 이하에서는 이에 대하여 논의한다.

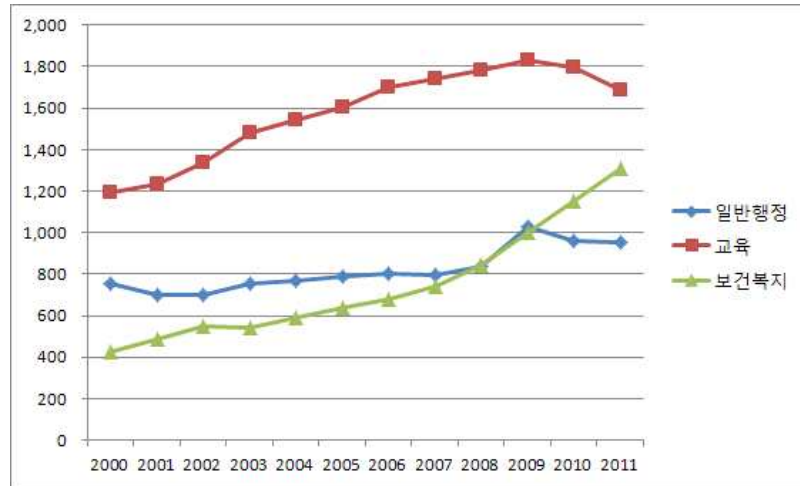
IV. 보건복지 서비스 제공방식의 유형화

1. 보건복지 서비스 증가 추세

<그림 3>에는 2000-2011 기간 동안 우리나라의 사회 서비스 분야 종사자 규모 변화가 제시되어 있다. 이를 보면 2000-2011 기간 동안 사회 서비스의 세 분야 중에서 보건복지 분야의 인력 증가가 가장 두드러진다는 것을 알 수 있다. 2000년에 428천명이었던 보건복지 인력이 2011년에는 1,311천명으로 3배 이상이 되었다. 특히 2000년대 초반보다 중반 이후 증가 속도가 더 빠르다. 같은 기간에 보건 인력(의사, 약사, 간호사)의 증가는 크지 않았으므로, 이러한 보건복지 인력의 급격한 증가는 대부분 보육, 노인 돌봄 등 대인 돌봄 서비스의 증가에 기인함을 알 수 있다.¹⁹⁾

19) 의사, 약사, 간호사는 면허등록 기준으로 2000년 313,568명에서 2010년 477,195명으로 증가하였다(출처: 2011 보건복지통계연보).

<그림 2> 2000-2011 기간 사회서비스 분야 종사자 규모 변화(단위: 천명)



자료:통계청 KOSIS

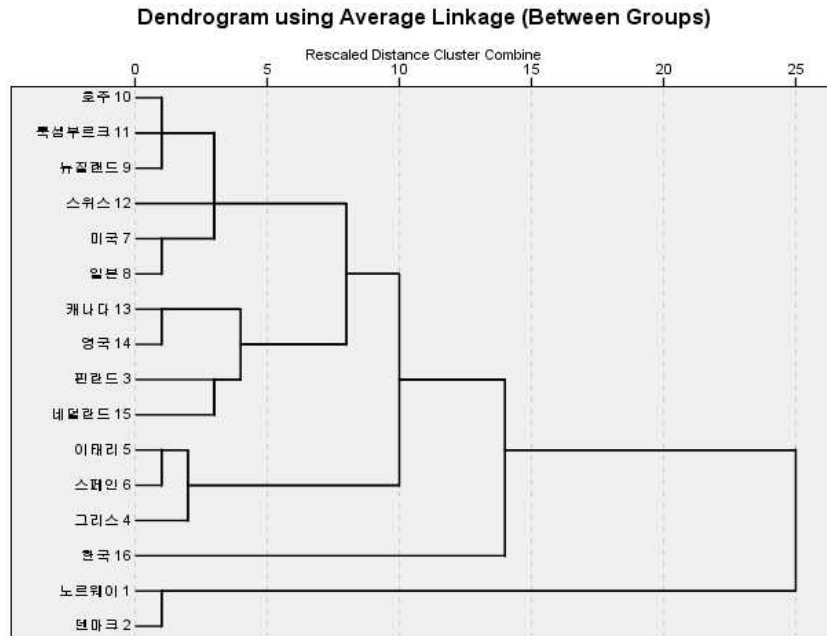
한국의 돌봄 서비스 종사자 규모가 2000년대 들어 급증한 것은 새로운 사회적 위험에 대한 대비라는 수요측 요인과 서비스 분야 일자리 창출이라는 공급측 요인이 결합한 결과인데, 이에 대한 상세한 논의는 본 연구의 범위를 벗어나므로 생략한다.²⁰⁾ 그 대신 앞에서 이루어진 OECD 국가에 대한 분석 결과를 중심으로 돌봄 서비스 증가가 향후 한국 행정에 주는 시사점에 대하여 논의한다.

2. 보건복지 서비스 제공 방식의 유형 분류

<표 8>에 제시된 국가들 간 보건복지 서비스 제공 방식의 차이를 좀 더 명확히 이해하기 위하여 <표 8>의 변수들 중에서 보건복지 전체인력과 공공비율 변수를 사용하여 군집분석을 실시하였는데, 그 결과는 <그림 3>과 같다.

20) 이에 대해서는 필자의 다른 논문에서 상세하게 논의하고 있다.

<그림 3> 보건복지 서비스 제공 방식에 의한 군집분석 결과¹⁾



이 그림을 보면 다른 OECD 국가들은 비슷한 유형끼리 군집을 이루고 있는 데 비하여 한국은 가깝게 묶인 국가가 없다. 거리5 이내로 묶인 유형들은 ①(호주, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 일본, 미국, 스위스), ②(캐나다, 영국, 핀란드, 네덜란드), ③(이탈리아, 스페인, 그리스), ④(노르웨이, 덴마크)이다. 그 다음으로 ①과 ②가 묶였으며, 여기에 다시 ③이 묶였다. ①은 중간 정도의 보건복지 인력규모와 낮은 공공비율을 특성으로 하며 대체로 자유주의 유형에 가깝다. ②는 중간보다는 높은 수준의 보건복지 인력규모와 공공비율을 특성으로 하며 시민주의와 보수주의의 중간 정도에 해당한다. 캐나다와 영국은 통상 미국과 함께 자유주의 유형으로 분류되지만 보건복지 서비스 제공에서는 오히려 핀란드나 네덜란드와 더 가까움을 알 수 있다.²¹⁾ ③은 작은 보건복지 인력규모와 중간 수준의 공공비율을 특성으로 하는데 보수주의 유형 중에서도 가족주의 전통이 강한 남부유럽형이다. 그리고 ④는 가장 높은 수준의 인력규모와 공공비율을 특성으로 하는 시민주의 유형이다.

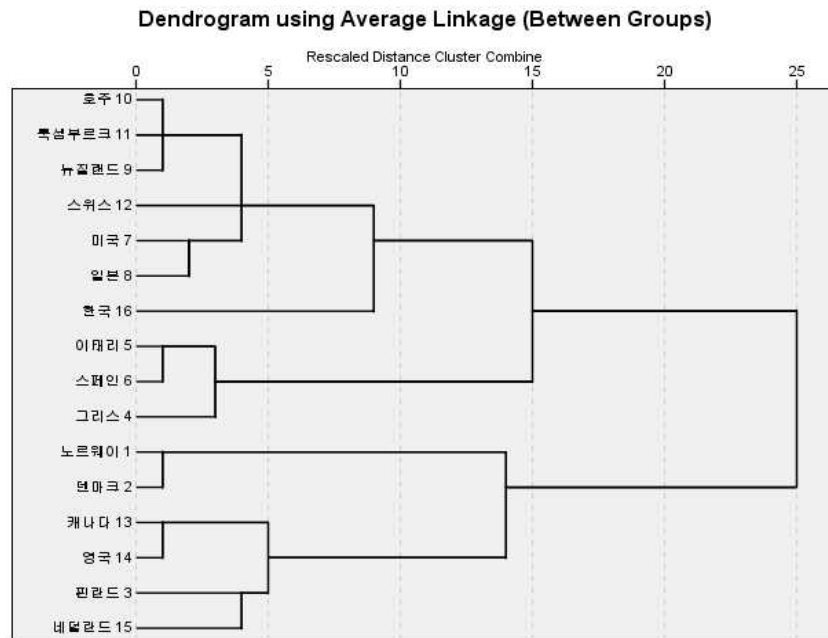
21) 캐나다와 영국은 조세로 운영되는 국가의료체계(national health system)를 지니고 있다.

한국은 ①과 ②가 묶이고, 거기에 다시 ③이 묶인 이후에 추가로 묶였다. 그리고 최종적으로는 ①, ②, ③, 한국과 ④의 두 집단으로 묶였다. 따라서 사민주의 국가는 다른 국가들과는 보건복지 서비스 제공 방식이 뚜렷하게 구별됨을 알 수 있다.

한국이 다른 국가들과 동떨어져 있는 것은 보건복지 종사자 규모가 유난히 작기 때문이다. <표 8>에서 한국의 보건복지 종사자 규모는 인구 1,000명당 17명이다. 그런데 <그림 2>에서 보듯이 한국의 보건복지 종사자 규모는 최근 들어 크게 팽창하고 있다. 예를 들면 2011년의 보건복지 종사자 인력은 1,311천명인데 이는 인구 1,000명당 26명이 넘는 셈이 되어서 그리스보다 훨씬 많으며 이탈리아 스페인과 유사한 규모이다.

<표 8>에서 한국만 2011년 자료로 대체하여 군집분석을 하면 <그림 3>과는 다른 결과가 나타난다.²²⁾ 이는 <그림 4>로 제시하였다.

<그림 4> 보건복지 서비스 제공 방식에 의한 군집분석 결과2



22) 공공비율은 2008년과 동일하게 7.7%인 것으로 가정하였다.

거리5 이내로 묶인 유형들은 <그림 3>과 동일하다. 그러나 그 다음 단계에서는 달라진다. 한국은 거리10 이내에서 ①(호주, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 일본, 미국, 스위스)와 함께 묶였다. 그 이후 다시 거리15 이내에서 ③(이태리, 스페인, 그리스)와 묶였다. 한편 ②(캐나다, 영국, 핀란드, 네덜란드)는 ④(노르웨이, 덴마크)와 거리15 이내에서 묶였다. 2011년 한국의 보건복지 인력규모는 자유주의 유형인 ①집단보다는 남부유럽형인 ③집단에 더 가깝다. 그럼에도 불구하고 ①집단과 묶인 것은 공공비율이 낮아서 남부유럽보다는 자유주의 유형에 더 가깝기 때문이다.

세계에서 유래를 찾기 힘들 만큼 급속히 진행되는 저출산·고령화 추세 및 보육 지원 확대 등 최근 정치권 및 정부의 복지 정책 기조를 보면 향후 보건복지 인력규모는 더욱 증가할 것이다. 그러나 보건복지 인력 중에서 공공인력의 비율은 현행과 크게 달라질 것 같지는 않다. 이는 전술하였듯이 민간인력을 활용해서 공공 서비스를 제공하는 것은 우리나라 행정의 중요한 특징이며, 지금까지의 추세로 판단하면 이러한 기조가 크게 바뀌기 어려울 것이기 때문이다.

정리하면 향후 한국의 돌봄 서비스 사회화는 더욱 확대될 것인데, 이는 자유주의 유형의 특징인 서비스 제공 민간인력의 증가를 통하여 이루어질 것이다. 한 가지 주의할 것은 민간인력의 증가라는 것이 정부 개입 없이 순수하게 시장에서 사적으로 공급이 이루어지는 것을 아니라 정부가 재정 지원하고 민간이 서비스를 제공하는 형태라는 점이다. 기존에도 정부 지원에 의한 민간의 공공 서비스 제공은 한국 행정의 중요한 특징이었지만 향후 이는 돌봄 서비스 분야에서 대폭 증대될 것이 분명하다. 이는 향후 행정 운영에서 다양한 시사점을 제공하는데, 이에 대해서는 다음의 결론에서 논의한다.

V. 결론: 논의의 종합과 시사점

지금까지 우리나라 공무원 규모가 다른 국가들에 비하여 얼마나 작으며 그 원인은 무엇인지에 대하여 논의하였다. 이제 결론을 논의할 차례이다. 이는 본 연구의 수행 배경 혹은 문제의식을 설명하고, 본 연구 내용이 얼마나 그에 답하였는가를 보이는 형식으로 전개한다.

본 연구를 수행하게 된 첫 번째 계기는 김태일(2000)의 연구이다. 김태일(2000)은 우리나라 공무원 규모를 OECD 국가들과 동일한 기준(일반정부 종사자)으로 비교한 최초의 연구이다. 이 연구에서는 우리나라의 공무원 규모가 OECD 국가들 평균의 1/3 수준인데 비하여 재정 규모는 80% 수준임을 보이면서, 이는 우리나라 행정이 다른 분야보다 특히 대인 서비스가 부족함을 의미한다고 하였다. 그리고 향후 정부 인력 운영에 대한 시사점을 얻기 위해서는 공무원 규모를 분야별로 구분하여 국가간 비교하는 연구가 필요하다고 하였다. 이러한 후속연구에 대한 필요성에 답하고자 했던 것이 본 연구를 수행하게 된 주된 배경이다. 본 연구에서는 공공 서비스를 일반행정, 교육, 보건복지의 세 분야로 구분하고, 각 분야의 종사자 규모(민간 및 정부)를 비교하였다. 이를 통하여 우리나라의 정부인력 규모가 작은 이유는 주로 돌봄 서비스 제공 규모가 작고, 또한 돌봄 서비스 제공이 대부분 민간 인력에 의하여 이루어지기 때문임을 보였다.

본 연구를 수행하게 된 두 번째 계기는 2000년대 중반 이후 급격히 늘어나고 있는 돌봄 서비스의 사회화이다. 영유아보육료 지원 확대, 노인장기요양보험, 사회서비스 바우처사업 등 2000년대 중반 이후 정부의 돌봄 서비스 제공은 크게 확대되었다. 그런데 이러한 서비스 확대는 모두 정부 재정 지원에 의한 민간인력 서비스 제공 형태로 이루어졌다. 재정 지원은 짧은 기간에 대폭 확대된 데 비하여, 민간의 서비스 제공 체계 정비는 그에 미치지 못해서 서비스 전달 체계의 비효율·비효과성에 대한 많은 문제 제기가 있었다. 그리고 이에 대한 해결책으로 다수의 사회복지 전공 학자들은 돌봄 서비스를 제공하는 공공인력을 대폭 늘릴 것을 제시하고 있다(예. 백선희, 2011). 이러한 의견에 대해, 과연 돌봄 서비스 제공 정부인력의 대폭 충원이 필요한지 그리고 가능한 것인지에 대해 행정학 측면의 연구가 필요하다는 문제의식이 이 연구를 수행하게 된 또 하나의 배경이다. 본 연구에서는 OECD 국가들의 돌봄 서비스 제공 방식을 유형화한 후 우리나라는 자유주의 유형에 속함을 보였고, 향후 돌봄 서비스 사회화가 더욱 확충되더라도 정부 재정지원-민간 서비스 제공 방식은 계속 유지될 것으로 전망하였다. 물론 이러한 전망은 과거 추세에 의한 것이며 앞으로 달라질 수도 있다. 가령 정권 교체 등으로 정부의 정책 기조가 확연히 달라지는 등의 변화가 있다면 돌봄 서비스를 제공하는 공공인력이 대폭 확대될 수도 있다. 그러나 현 시점에서는 정부 재정지원-민간 서비스

제공 방식이 계속 유지될 것으로 전망하는 것이 타당하다.

본 연구의 문제의식과 그에 대한 답변을 요약하는 과정을 통해 어느 정도 결론 부분이 논의가 이루어졌다. 이제 본 연구를 이어서 어떤 후속 연구가 필요한가를 제시하면서 마무리하자. 본 연구의 주요 결론은 향후 돌봄 서비스 사회화가 더욱 확대될 것인데 이는 정부 재정지원-민간 서비스 제공 방식으로 이루어질 것이라는 점이다. 이는 현행 방식을 유지하는 것인데, 전술하였듯이 현행 방식의 비효율·비효과성에 대해 많은 지적이 있다. 따라서 이러한 방식 하에서 서비스 제공의 효율성과 효과성을 높이는 방안이 무엇이겠는가를 연구하는 것이 시급하다.

정부 재정지원-민간 서비스 제공 방식의 효율성·효과성을 높이는 것, 즉 서비스를 제공하는 민간이 재정을 지원하는 정부 의도대로 역할을 충실하게 수행하게 하는 것은 전형적인 주인-대리인 문제에 해당한다. 주인-대리인 문제 해결의 핵심은 양자 사이의 정보 비대칭을 해소하는 것이다. 그런데 돌봄 서비스 제공에서 정부와 공급자 사이의 정보비대칭 해소는 쉽지 않다. 서비스 수급이 민간 서비스 제공자와 수요자 사이에서 이루어지기 때문이다.

정부가 서비스 공급자에게 직접 재정 지원하는 대신 수요자의 서비스 이용료를 지원하는 방식을 사용하는 것도 정부와 서비스 공급자 사이의 정보 비대칭 해소가 어렵기 때문이다(강혜규, 2010; 김태일, 2011). 즉 수요자가 서비스 제공자를 선택할 수 있게 함으로써 서비스 제공자 사이의 경쟁을 통하여 양질의 서비스가 제공되게 하려는 것이었다. 그런데 이러한 기제가 제대로 작동하려면 ①수요자와 공급자 사이의 정보비대칭이 없어야 하며, ②복수의 공급자가 경쟁을 해야 하고, 또한 ③수요자가 주체적으로 선택권을 행사할 수 있어야 한다. 그런데 보육이나 노인 돌봄 등은 서비스의 특성 상 조건 ①, ③의 충족이 어려우며, 지역적 제약이 존재하는 현행 여건 상 조건 ②도 충분히 충족되기 어렵다(김태일, 2011).

그렇다면 어떤 방안이 가능할까? 아직까지 이에 대한 만족할만한 답변은 없다. 돌봄 서비스 제공 방식, 혹은 (보다 일반화하여) 복지전달체계 개선은 현재도 그렇지만 앞으로도 대민 행정의 핵심과제 될 것이다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 만족할만한 연구는 찾기 힘들다. 사회복지 전공학자들을 중심으로 이러한 연구가 이루어지고 있지만, 전달 체계에 대한 연구는 행정학자들이 장점을 발휘할 수 있는 분야이다. 이 분야의 연구에 많은 행정학자들이 참여하기를 기대한다.

■ 참고문헌

- 김혜원. 2010. 《사회서비스 분야의 일자리 창출》. 서울 노동연구원.
- 강혜규. 2010. “사회복지서비스의 이용자중심 제도운영에 관한 연구.” 《한국보건사회연구원 연구보고서》.
- 김태일. 2000. “우리나라와 OECD 국가의 공무원 규모 비교 분석.” 《한국행정학보》. 34(1): 117-135.
- _____. 장덕희. 2007. “우리나라 공무원 규모의 국제비교.” 《한국행정연구》. 겨울호.
- 송하중. 1993. 《중장기 정부인력규모 예측》. 한국행정연구원 보고서.
- 이근주·홍은주. 2007. “한국 공공부문 인력규모 변화에 관한 추세분석-감춰진 인력을 포함하여-.” 《사회과학논총》 17권. 143-181.
- 장덕희·김태일. 2010. “사회보장지출 수준 증가에 따른 향후 우리나라 공무원 규모 예측: OECD 선진국들의 경험을 중심으로.” 《국가정책연구》 24(1): 5-28.
- 조우현. 1998. “공무원과 민간부문간의 근로소득 비교분석.” 《경제학연구》. 46(3): 169-194.
- 진종순. 2005. “정부인력규모의 국제비교분석.” 《한국행정연구원 연구보고서》. 2005-33.
- 하미승. 2002. “OECD 회원국의 정부조직정원 비교연구.” 《한국행정연구》. 11(1): 89-121.
- Light, Paul. C. 1996. *The True Size of Government*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Gøsta Esping-Andersen. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge.
- _____. 1999. *The Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.
- 고용노동부. 2011. 《관계부처합동 공공부문 비정규직 고용개선대책》.
- 보건복지부. 2012. 《2011 보건복지통계연보》.
- 한국교육개발원. 2011. 《교육통계연보》.
- 행정안전부. 2011. 《국가공무원인사통계》.
- International Institute for Strategic Studies(IISS). 2010. *Military Balance*.
- 통계청 KOSIS 자료.
- 기획예산처. 공공기관경영정보공개시스템(ALIO).
- ILO 홈페이지. <http://laborsta.ilo.org>에 연결된 자료.
- OECD 홈페이지. <http://www.oecd.org>에 연결된 자료.