



발행인 허재준
편집인 정동관

주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370
TEL 044-287-6083

발행일 2024년 9월 20일

W A G E INFORMATION Brief

2024년 제5호(통권 제91호) No.3

공무원 임금을 둘러싼 최근 쟁점 : 2024년 공무원보수위원회 활동 및 평가를 중심으로

채준호 (전북대학교 경영학과 교수)

1. 들어가며

공무원의 임금인상률이 발표되면 일반대중과 미디어는 큰 관심을 가진다. 하지만 우리 사회는 공무원 임금인상률이 결정되는 방식이나 절차에 대해서는 크게 관심을 보이지 않는다. 학계에서조차 이에 대한 논의가 매우 제한적으로 이루어지고 있다. 일부 노동계에서는 정부의 일방적인 결정에 따라 공무원과 공공기관의 임금이 결정되고 있는 점을 지적하며 노동조합의 개입을 보장하는 임금교섭 시스템 도입을 요구하기도 한다.

공무원의 임금결정은 노사 간 직접적인 교섭에 의해 결정되기보다는 정부의 간섭으로, 때로는 대중의 시선을 의식한 수준에서 결정되는 경우도 발견된다. 물론, 공무원의 임금이 노사 간 교섭만으로 결정되는 게 가장 합리적인 방식인가에 대해 이견도 있을 수 있다. 공무원이나

교원, 공공기관 임금의 경우, 노사 간에 임금협약을 체결 하더라도 예산 관련 부처나 국회의 승인이 필요하므로 임금협약이 현실화되기까지는 여러 장애요인이 존재하는 것도 사실이다.

이 글에서는 공무원 임금결정 방식의 변화 과정, 공무원 임금결정 과정 중 가장 중요한 협의기구라 할 수 있는 공무원보수위원회의 역할 및 한계, 이어서 2024년 공무원보수위원회 주요 쟁점 등을 살펴보고자 한다.

2. 공무원 임금결정 방식의 변화 및 공무원보수위원회

2006년 공무원노동조합이 합법화되고 단체교섭이 진행되는 등 지난 20년간 공무원 노사관계는 상당히 의미 있는 변화와 발전을 경험했다. 하지만 공무원의 임금결정 방식이나 임금체계 관련 쟁점들은 여전히 뜨거운 감

자로 남아 있다. 한국의 공무원 임금결정 방식은 민간부문의 임금결정 방식과는 전혀 다른 특징들을 보인다. 고도로 집중화된 임금결정시스템 안에서 노동조합이 존재하고, 교섭권이 보장됨에도 실질적인 임금교섭은 이루어지지 않는다. 과거 공무원보수민관심의위원회나 현재의 공무원보수위원회가 존재함에도 공무원의 보수는 정부, 특히 예산 주무부서인 기획재정부의 일방적인 의사결정에 의존하고 있는 모습을 보인다.

2006년 공무원노조법이 시행되기 전까지는 공무원의 임금수준과 임금체계 등에 대한 결정 권한은 정부가 독점하고 있었다. 임금제도와 체계 등에 대해서는 과거 총무처, 중앙인사위원회, 행정자치부 등 인사 주관 부처에 권한이 있었으며, 임금수준(임금인상률)에 대해서는 지금과 같이 예산 주관 부서인 기획재정부가 권한을 가지고 있었다. 2006년 공무원노조법이 시행되면서 '제도적으로는' 공무원노동조합에 임금과 근로조건에 대한 교섭권이 보장되었지만, '실질적으로는' 임금과 관련한 교섭권은 인정받지 못하고 있다. 2007년 최초의 중앙정부 공무원 단체교섭에서 공무원 임금을 추후 교섭의 영역에서 협의할 수 있음을 명시했음에도 불구하고 현재까지 임금 관련 교섭은 이루어지지 않고 있다.

공무원노조법의 도입 이후에도 정부는 임금교섭을 보장하는 대신 임금수준 논의 과정에 공무원노조, 사용자단체, 시민단체 등 다양한 사회 주체들의 의견 수렴 협의체만을 열어놓으려 했다. 공무원노조법의 시행 이후 공

무원들의 급여 결정 과정에 노조가 참여할 수 있는 유일한 통로는 '국민의 정부' 시절부터 시행된 '공무원보수민관심의위원회'였다. 하지만 공무원보수민관심의위원회는 현재의 공무원보수위원회와 같이 독자적이거나 중립적인 제3의 공무원보수 결정·권고를 가지는 조직이 아니라 인사혁신처장(과거 행정안전부, 안전행정부)의 자문 기구에 불과하며 위원회 내 노동조합의 참여 비중이 전체 17~21인의 위원 중 최대 3인에 불과해 실질적으로는 노동조합이 대등한 위치에서 목소리를 낼 수 있는 구조는 아니었다.

현재의 공무원보수위원회는 2019년 단체협약의 결과로 탄생했다. 2008년 정부교섭은 이명박정부와 박근혜정부 동안 중단되었고, 문재인정부 기간이었던 2019년 1월 단체협약이 체결되었다. 당시 협약 결과 '공무원보수민관심의위원회'의 역할을 강화하고 공무원노동조합의 목소리를 보다 직접적으로 반영할 수 있는 '공무원보수위원회'가 출범하였다. 이는 공무원 임금교섭의 대안적 방안으로 노사가 합의한 것으로 평가할 수 있다. 공무원보수위원회의 심의 사항은 ① 공무원 처우개선 계획수립에 관한 사항, ② 공무원 보수 수준의 조정에 관한 사항, ③ 공무원의 종류·직군 간의 보수 균형에 관한 사항, ④ 기타 공무원 보수제도의 합리적 개선에 관한 사항 등 공무원보수민관심의위원회와 유사하다.

하지만 공무원보수민관심의위원회와 공무원보수위원회 간 가장 큰 차이는 위원 구성에 있어 전체 15인 위

〈표 1〉 공무원보수위원회 결정사항 및 이행결과(2019~2023년)

	결정사항	이행결과
2019년	<ul style="list-style-type: none"> • 임금 2.8~3.3% • 직급보조비 3만 원 인상 • 정액급식비 2만 원 인상 	<ul style="list-style-type: none"> • 임금 2.8% • 직급보조비 미반영 • 정액급식비 1만 원 인상
2020년	<ul style="list-style-type: none"> • 임금 1.3~1.5% • 기합의사항 이행 • 초과근무 실무협의회 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 임금 0.9% • 기합의사항 미이행 • 자율권 부여방안 검토 합의
2021년	<ul style="list-style-type: none"> • 임금 1.9~2.2% • 기합의사항 이행 	<ul style="list-style-type: none"> • 임금 1.4% • 직급보조비 1만 원 인상
2022년	<ul style="list-style-type: none"> • 결정사항 없음(파행) 	<ul style="list-style-type: none"> • 임금 1.7% • 8, 9급 저연차 추가 인상 • 직급보조비 1만~2만 원 인상
2023년	<ul style="list-style-type: none"> • 임금 2.3%(5급 ↑), 3.1%(6급 ↓) • 7급 이하 저연차 추가 인상 • 정액급식비 1만 원 	<ul style="list-style-type: none"> • 임금 2.5% • 9급 1호봉 3.5% 추가 인상 등 • 정액급식비 미이행

원 중 공무원노동조합에서 5명이 참여하도록 보장함으로써(노·사·전문가 위원 각 5명) 노동조합의 목소리를 보다 적극적으로 반영했다는 점을 들 수 있다. 실질적으로 지난 총 6회의 공무원보수위원회 논의 과정을 살펴보면 공무원노동조합이 관련 논의를 주도하고 있음을 확인할 수 있다.

하지만 여전히 공무원보수위원회의 한계는 명확해 보인다. 공무원보수위원회는 2019년 출범 이후 2024년 현재까지 총 6회 운영되었다. 하지만 공무원보수위원회의 결정사항을 정부가 수용한 것은 2019년 첫째 위원회에서 임금인상의 범위를 2.8~3.3%로 정하고 정부(기획재정부)가 범위 내에서 가장 낮은 수준인 2.8%를 수용한 것이 유일하다. 하지만 2019년 공무원보수위원회에서 직급보조비나 정액급식비를 인상하고자 한 내용에 대해서는 결과적으로 일부만 수용되는 한계를 보였다. 그 이후 2023년까지 기획재정부는 공무원보수위원회의 결정을 수용하지 않았다.

3. 2024년 공무원보수위원회 활동 및 평가

2024년 공무원보수위원회는 6월 26일 제1차 본위원회를 시작으로, 7월 1~17일까지 6차례에 걸친 소위원회를 통해 치열한 논의를 거쳐, 7월 22일 제3차 본위원회에서 2025년도 공무원 임금인상안(5급 이상 2.5%, 6급 이하 3.3% 차등 인상)을 합의했다. 결과적으로 2024년에는 소위원회 6차례, 본위원회 3차례 등 총 9차례 협의를 진행했고, 역대 공무원보수위원회 중 가장 많은 논의를 진행

한 해였다. 2024년 공무원보수위원회의 결정사항은 <표 2>와 같다.

공무원보수위원회 논의 초기, 공무원보수위원회에 참여하고 있는 3대 공무원노동조합인 전국공무원노동조합(민주노총), 대한민국공무원노동조합총연맹(미가맹), 공무원노동조합연맹(한국노총)은 공무원 임금 정액 인상과 정액급식비 및 각종 수당의 현실화 등 6대 요구안을 제시했다. 공무원노동조합은 2025년 임금 요구안으로 전체 공무원에 대해 기본급 31만 3,000원(8.1%) 정액 인상을 요구했다. 이는 2022~2024년 실질소득 감소분(누적 6.0%)과 2025년 소비자물가 전망치(2.1%)를 감안하여 8.1%(6.0%+2.1%)를 인상하되, 그 방식을 정액으로 인상하는 요구였다. 정액급식비와 관련해서는 현행 월 14만원(1식 6,363원)에서 80,000원 인상한 22만원(1식 만 원 반영)을 요구했다. 그 외에도 6급 이하 공무원의 직급보조비 35,000원 인상, 저연차 공무원 처우개선을 위한 정근수당 지급 기준 개선, 공무원 임금 현실화를 위한 봉급조정수당 지급, 공무원 임금 현실화 방안 마련을 위한 연구용역 추진 등의 요구안을 제시했다.

2024년 공무원보수위원회에서 공무원노동조합의 최우선 요구 사항은 공무원의 임금인상 시 정률로 인상하는 방식이 아닌 정액으로 인상하자는 것이었다. 이는 2023년의 모든 공무원에 대한 기본급 37만 7,000원 정액 인상 요구의 연장선에 있다고 할 수 있다. 공무원노동조합들은 정액 인상의 필요성에 대해 ① 실무직 공무원의 장기근속을 유도하고 젊고 유능한 인재를 공직에 유입시키기 위한 좀 더 확실한 처우개선, ② 한정된 재원으로

<표 2> 2024년 공무원보수위원회 결정사항

안건	주요 내용
1. 임금인상 방식에 대한 전제 합의	<ul style="list-style-type: none"> 2025년 공무원보수위원회 정액인상 등 추진을 위한 노정공동연구회를 구성 및 운영한다. 9급 1호봉 생활비 보장을 위해 올해 수준(월 16만 원) 이상 인상되도록 노력한다.
2. 임금인상	<ul style="list-style-type: none"> (요구) 313,000원(8.1%) 정액인상 (결정) 5급 이상 2.5%, 6급 이하 3.3% 차등인상 (합의) 저연차 공무원 임금 추가 인상
3. 정액급식비	<ul style="list-style-type: none"> (요구) 80,000원 인상/월 (합의) 10,000원 인상/월
4. 직급보조비	<ul style="list-style-type: none"> (요구) 35,000원 인상/월 (합의) 25,000원 인상/월
5. 정근수당	<ul style="list-style-type: none"> (요구) 정근수당 지급률 조정 및 기간 단축 (결정) 정근수당 지급률 조정(지급률은 정부에 위임)

젊은 공무원들의 처우를 개선할 수 있는 유일한 방안, ③ 지속적인 정률제 방식은 직급 간 임금격차를 가속하여 종국적으로 세대 간 갈등을 유발하는 요인으로 작용할 가능성, ④ 최근 매년 지속되는 저연차 공무원 임금의 추가 인상 방식은 임금체계의 근간을 훼손하는 결과 초래, ⑤ 최저임금의 인상 속도가 공무원 임금의 인상 속도보다 빨라 8급 공무원의 초과근무 단가(2024년 8급 공무원 초과근무 단가 10,416원)가 최저시급 이하로 떨어질 가능성 등을 강조했다.

위와 같은 공무원노동조합의 요구는 최근 공무원 임금과 관련한 가장 뜨거운 쟁점 중 하나인 초임 공무원들의 낮은 임금수준과 관련이 깊다. 공무원노동조합들은 민간 대비 낮은 공무원 임금수준, 최저임금 수준보다 낮은 공무원 9급의 기본급, 정부의 일방적인 임금결정 구조 문제 등이 공무원사회 내 MZ세대의 이·퇴직률 급증을 가져오며, 공무원이 더 이상 우리 사회에서 매력적인 직업으로 인식되지 못하고 있음을 지적했다.

실제 2023년 인사혁신처의 ‘민·관 보수 수준 실태조사’에 따르면, 100인 이상 민간 사업장 대비 공무원 임금은 지난 2004년 95.9%로 최고치를 기록한 이후 지속적으로 하락해 현재 83.1% 수준을 기록하고 있다. 2023년 기준 5년 미만 퇴직자 역시 역대 최고치를 기록하고 있으며, 전체 공무원 퇴직자(20,825명) 중 65.2%(13,568명)를 차지하고 있다. 한편 2024년 1월 인사혁신처에 따르면 2024년 국가공무원 9급 공개경쟁 채용시험 평균 경쟁률이 21.8:1로 집계되었다. 2011년 93.3:1의 경쟁률을 기록한 이후 지속적으로 감소해 2024년 기준 32년 만에 역대 최저치를 기록한 것이다. 위에 언급한 다양한 데이터들은 공무원이라는 직업이 취업자들 사이에서 그만큼 매력이 떨어졌음을 보여주고 있으며, 정부나 공무원노동조합 모두가 주요 원인으로 공무원의 낮은 임금수준을 꼽고 있다.

2024년 공무원보수위원회에서 공무원노동조합의 정액 인상 요구는 두 가지 측면에서 큰 의미가 있다. 첫째, 정액 인상으로 조합원의 상당수가 손해를 볼 수 있음에도 불구하고 저직급·저연차 공무원들의 저임금 문제를 공무원노동조합이 스스로 인지하고 이를 조직 내에서

수용했다는 점이다. 둘째, 임금의 연공성을 가장 강하게 유지하고 있는 공무원 임금체계에서 정액 인상을 통해 연공성을 완화하기 위한 방안을 노동조합에서도 고민했다는 점이다. 정액 인상을 지속하면 장기적으로는 연공성이 완화되는 효과를 가져올 수 있는데, 노동조합은 현재 임금체계에서 직급 및 근속에 의한 과도한 임금격차에 대한 문제를 의식하고 있다. 물론 공무원노동조합 역시 정액 인상을 매년 요구하겠다는 태도는 아니다. 공무원보수위원회 논의 과정에서 공무원노동조합 위원은 장기적으로는 정액과 정률 인상을 적절하게 혼용하는 방안을 주장하기도 했다.

2024년 공무원보수위원회 논의 과정에서 정액 임금인상 방식에 대해 미온적 태도를 보이던 정부나 일부 전문가 위원들이 정액 임금인상 방식에 대해 큰 틀에서 공감대를 형성했는데 이 점 역시 눈여겨볼 필요가 있다. 정액제 임금인상 추진을 위한 노정 간 공동연구를 진행하기로 한 점도 의미 있는 성과라 할 수 있다. 이는 공무원의 임금인상에 있어 지금까지 줄곧 정률 인상 방식을 고수하고 있던 정부 내에서도 변화의 필요성을 인지하고 있음을 보여준다. 비록 결과적으로 기획재정부가 수용하지는 않았지만, 직급별 차등인상을 공무원보수위원회에서 합의한 것 역시 전체 공무원의 정률 인상의 변화 가능성을 보여준 것으로 평가할 수 있다.

한편 2024년도 공무원보수위원회에서 합의한 인상률(5급 이상 2.5%, 6급 이하 3.3% 차등인상)은 2024년 최저임금위원회의 인상률 1.7%를 상회하는 수준이었다. 2024년 이전 5년간의 공무원보수위원회의 논의는 명시적이지는 않았지만, 최저임금위원회 결정결과에 의해 상당한 영향을 받았다고 할 수 있다. 2023년도 논의에서도 최저임금의 결정이 결과적으로 공무원의 임금인상률 결정에 상당한 영향력을 미친 것으로 볼 수 있다.¹⁾ 하지만 2024년 공무원보수위원회에서는 최저임금 결정에 영향을 받지 않고 공무원 조직의 고유한 문제점, 특히 하위직 공무원의 저임금 실태를 중심으로 논의가 전개되었고 이를 반영했다는 점에서 과거의 차별점을 발견할 수 있다. 이는 앞서 살펴본 최근 젊은 공무원의 이직률 증가,

1) 2023년 공무원보수위원회 본회의의 최종 의사결정은 최저임금위원회의 결정이 마무리되지 않아 최저임금이 결정된 이후로 연기된 바 있다. 지난 5년간 공무원보수위원회의 논의 과정에서 매년 최저임금의 결정 내용은 공무원 임금인상률 결정의 논의 과정에 영향을 미쳐왔다. 하지만 2024년 공무원보수위원회의 논의 과정에서는 최저임금의 결정과 무관하게 공무원 임금인상률이 논의되어야 한다는 입장을 대부분 위원이 공감하고 있었다.

공무원 채용에서의 저조한 경쟁률 등이 영향을 미친 것으로 보인다.

2024년 8월 27일 정부는 국무회의에서 2025년 공무원 임금을 직급에 구분 없이 3% 인상하기로 했다. 공무원보수위원회에서 결정한 5급 이상 2.5%, 6급 이하 3.3% 차등 인상안이 기획재정부에 의해 수용되지 않으면서, 또 다시 공무원보수위원회의 한계를 보여주었다. 그럼에도 1.7%의 최저임금 인상률을 웃도는 3%의 공무원 임금인상률은 2017년 이후 가장 높다는 점, 공무원노조의 강력한 임금인상 요구가 일정 정도 반영되었다는 점, 정부 내에서 공무원의 낮은 임금수준에 대해 문제의식을 느끼고 있음을 보여줬다는 점에서 나름의 의미 있는 결과로 평가할 수 있을 것이다.

4. 나오며

2024년 공무원보수위원회 활동을 종합적으로 평가한다면, 정부, 노동조합, 공익위원 모두 현재 공무원 임금수준에 대한 문제의식을 공유하고, 젊은 공무원들의 이직률 예방의 필요성을 공유했다는 점에서 의미가 있다. 이를 위해 직급별 차등 인상안에 합의하고 추후 노정 간 공동연구를 통해 정액 인상 방안을 포함한 저직급·저연차 공무원 임금 현실화를 위한 공동연구를 진행하기로 한 점도 나름의 성과로 평가할 수 있다. 최저임금 결정과 무관하게 공무원 임금결정 논의가 진행되었다는 점 역시 과거와는 다른 의미 있는 변화라고 볼 수 있다.

하지만 공무원 임금결정·체계 관련해 여러 쟁점은 여전

히 남아 있다. 최근 가파른 최저임금 인상으로 저직급·저연차 공무원들의 임금을 추가로 인상하고, 저직급 공무원들의 직급보조비를 추가로 인상하는 방식 등을 도입하면서 기존의 공무원 임금체계 자체가 상당히 왜곡되는 결과를 낳았다. 결과적으로 저직급·저연차와 상위 직급·연차와의 임금격차가 상대적으로 크게 줄어들어 이에 대한 조직 내 불만이 야기되고 있다. 정부가 주장하는 연공성 완화, 직무중심 임금체계로의 전환, 동일가치노동 동일임금 등 임금체계 개선을 위한 논의에도 노사 간 일정 정도 공감대는 있지만 구체적인 개선 움직임은 보이지 않고 있다.

공무원보수위원회의 위상과 관련한 쟁점도 존재한다. 기획재정부는 최근 7년간 가장 높은 수준인 3%의 공무원 임금인상률을 제시하기는 했지만, 5급 이상 2.5%, 6급 이하 3.3% 차등 인상이라는 2024년 공무원보수위원회 핵심적인 결정사항을 또다시 거부했다. 공무원노동조합은 기획재정부가 공무원보수위원회의 결정을 수용해야 함을 강하게 주장하고 있지만, 여전히 공무원보수위원회가 협의기구라는 한계는 남아 있다. 한편 공무원노동조합들은 지난 21대 국회에서 발의된 공무원보수위원회를 심의의결 기구화와 그 결과를 정부가 반드시 수용해 예산에 반영하도록 하는 법률안을 다시 발의해 공무원보수위원회의 위상을 강화하기 위한 노력을 지속할 것으로 예상된다. 만약 관련 법안이 국회를 통과한다면 향후 공무원 임금결정 제도는 물론 임금체계 개편에도 큰 변화가 예상된다.