

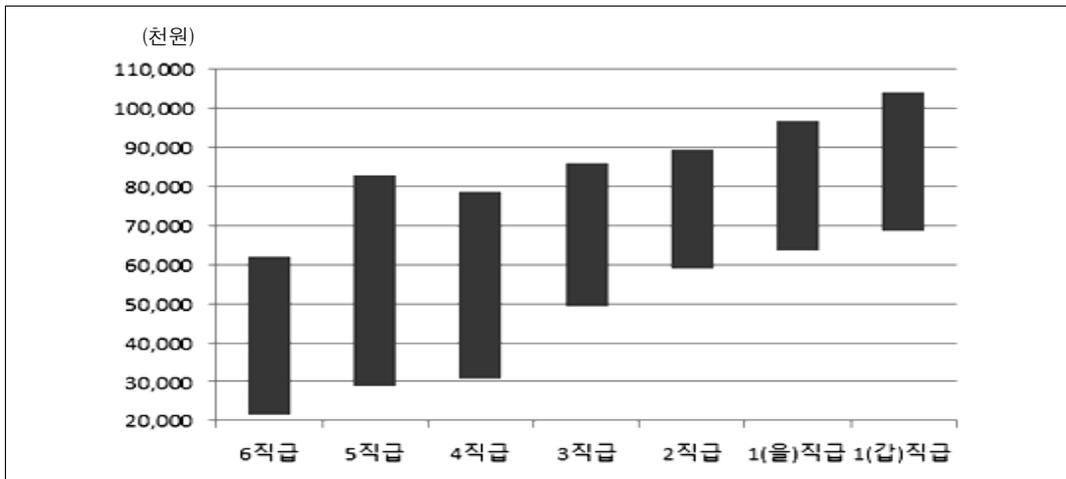
# 임금 공정성 확립을 위한 실천적 방안

정 동 관\*

## I. 머리말

2000년대 이후 노동시장 이중화 및 소득 불평등 확대는 비단 우리나라만의 문제는 아닐 것이다. 정보통신 발달로 인한 생산기지 해외이전, 자동화 기계 및 기술진보로 인한 지식노동자와 육체근로자 간의 임금격차, 글로벌 시장 노출 정도에 따른 업종별 임금격차, 제조업과 서비스업 간의 임금격차 등은 대부분의 선진국들이 앓고 있는 보편적인 문제이다. 하지만, 우리나라의 경우, 임금배분이 공정치 못함으로써 기업 내 또는 기업 간 임금격차 문제가 한층 더 악화되는 경향이 있다. [그림 1]은 공공부문에서 ‘근속연수에 따른 동일직급 내 임금격차’가 얼마나

[그림 1] 공공기관 직급별 임금밴드 예 : 공기업 A 사례

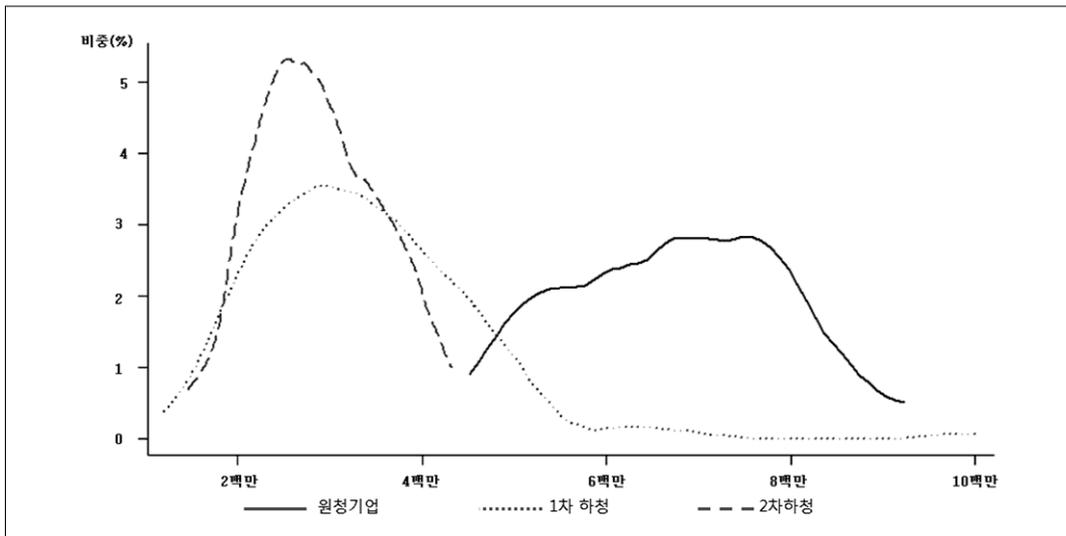


자료 : 한국노동연구원(2016), 『2016년 공공부문 임금체계개편 지원사업』.

\* 한국노동연구원 부연구위원(ryanjung@kli.re.kr).

심각한지 잘 보여준다. 동일직급에 속해 있다는 것은 (아무리 직급구분이 형식적이더라도) 일정정도 담당업무의 유사성을 전제로 한다. 그럼에도 불구하고, 예를 들어 5직급의 경우 하한임금이 3,000만 원 정도인 반면 상한임금은 8,000만 원을 초과하여 3배에 가까운 차이를 보인다. 만일 이러한 격차가 능력이나 숙련의 차이를 반영한 결과라면 문제의 소지가 적을 수 있겠으나, 이는 말호봉이 실질적으로 존재하지 않는 형태의 호봉급을 활용한 결과이다. [그림 2]는 원하청 구조에 따른 임금격차에 관한 것이다. 원청기업에 종사하는 근로자의 월임금은 우편향되어 700만~800만 원 정도인 반면, 1차·2차 하청업체의 월임금은 상대적으로 훨씬 더 낮다는 사실을 한눈에 알 수 있다. 특히 2차 하청업체의 월임금은 법정최저임금을 조금 넘는 수준에 집중되어 있다. 노동시장 이중화의 최정점에 원하청 관계가 있는 것이다. 이러한 현실은 임금 배분의 기준과 원칙에 해당하는 임금체계의 개편이 더 이상 미룰 수 없는 시대적 화두임을 분명하게 보여준다.

[그림 2] 원하청구조별 1인당 평균 월임금의 분포



자료 : 한국노동연구원(2016), 『2016년 원·하청 구조 실태조사』.

실제로 가깝게는 정년 60세 법제화, 보다 근본적으로는 저성장·고령화 사회에 본격적으로 진입하면서 ‘연공급’으로 대변되는 우리나라 임금체계에 대한 개편의 필요성이 증대하였고, 이에 따라 임금체계 개편에 관한 논의가 활발히 진행되었다. 하지만, 현장에서는 이렇다 할 만한 변화의 움직임이 감지되지 않는다. 오히려 임금체계 개편을 둘러싼 노사간의 긴장과 갈등만 극한에 다다랐다. 물론 임금체계 개편은 노사 모두에게 중요하고 민감한 사안이기 때문에 인내와 끈기는 필수이다. 하지만, 현재와 같이 한 발짝도 전진하지 못하는 교착상태에 빠진 데에는

개편내용이나 이행방식 탓도 크다고 생각된다. 여기에서는 임금 공정성에 관한 규범적 원칙을 확인하고 이에 기초하여 그간 임금체계 개편논의의 문제점 및 한계를 짚어보겠다. 그러한 비판적 분석을 토대로 임금의 공정성 확립을 위한 실천적 방안을 살펴보고자 한다.

## II. 임금 공정성의 규범적 원칙

임금체계의 목표는 일관된 기준과 원칙에 따라 근로자 간 임금을 차등하여 임금배분에 관한 근로자들의 인지적 공정성 또는 형평성을 제고하는 데 있다. 즉, 내부적 일관성(internal consistency)을 유지하여 임금의 공정성을 확립하는 것이 임금체계의 본원적 목표이다. 그렇다면 임금 공정성 확보를 위한 일반적인 기준과 원칙은 무엇인가? 임금의 공정성에 대한 규범적 판단은 다음과 같은 두 가지 원칙을 갖고 있다. 임금 공정성의 제1원칙은 ‘동일가치노동에 대한 동일임금(이하 동노동임)’이다. 쉽게 말해 누가 그 일을 수행하느냐에 따라 임금을 달리 지급해서는 안 되고, 담당업무의 특성에 따라 임금을 결정해야 함을 의미한다. 이 원리에 따르면 담당업무의 가치가 동일하다면, 성별은 물론이고 나이, 학력 그리고 고용형태 등의 속인적 요소에 따라서 차별적인 처우를 해서는 아니 된다. 하지만, 현실에서는 동노동임의 원칙에 따라 임금이 결정되더라도 업무의 유사성이 반드시 동일한 임금을 의미하지는 않는다. 왜냐하면 단순노무직이나 전문직을 제외하면 기본급이 근속연수, 숙련향상 또는 업무성과에 따라 조정되는 범위급 형태를 띠기 때문이다. 따라서 원칙이 아닌 제도적 의미로서 제1원칙은 ‘동일 직급 내 적정한 임금격차 유지’로 표현할 수 있겠다.

임금 공정성의 제2원칙은 ‘응분의 원리’(equity)로서 개인의 기여분에 따라 ‘마땅히 돌아가야 할 몫’을 지급해야 함을 의미한다. 간단히 말해 열심히 노력하고 성과가 좋으면 그에 상응하여 임금을 더 받고, 노력하지 않거나 성과가 나쁘면 그만큼 임금을 덜 받아야 한다는 뜻이다. 노력-성과-보상 간의 연계성을 강화하여 효율성 또는 동기부여를 제고하겠다는 성과주의 보상방식은 응분의 원리를 충족하기 위한 인사관리적 시도로 이해할 수 있으며, 따라서 성과주의 보상방식은 임금 공정성의 하위범주에서 논의될 수 있다.

임금 공정성 논의에서 특히 강조하고 싶은 것은 제1원칙이 제2원칙보다 반드시 선행되어야 한다는 점이다. 제1원칙은 임금배분방식을 설계하는 과정을 관여하는 ‘사전적인’ 기준이라면, 제2원칙은 업무성과를 반영한 ‘사후적인’ 조정과정으로서의 의미를 갖기 때문이다. 즉, 제1원칙에 따라 임금배분의 기본틀이 정해진 후, 배분된 임금을 제2원칙에 따라 (즉, 실제 업무성과에 따라) 조정하게 된다. 이를 달리 표현하면 제1원칙은 임금체계의 근간을 이루는 직급구분

원리에 관한 것이라면, 제2원칙은 성과에 따라 변동되는 변동급과 관련된 것이다.) 이러한 생각에서 제1원칙의 제도적 의미인 ‘동일 직급 내 적절한 임금격차 유지’는 업무의 특성(일 또는 직무의 특성)에 따라 직급을 재설계하는 것으로부터 출발한다는 점을 이해하는 것이 중요하다. 직급 재설계과정에는 ‘동일한 업무를 하나의 직급에서만 담당토록 하는 과정’과 ‘직무가치가 같지 않은 업무들을 서로 다른 직급으로 분리하는 과정’이 포함된다.)

### Ⅲ. 임금체계 개편시도의 문제점

그간 정부가 주도해 왔던 임금체계 개편은 전체적으로 임금 공정성 제1원칙보다 제2원칙에 초점을 맞추었다는 데 그 근본적 한계가 있었다. 물론 표면적으로는 성과주의 보상체계로의 이행만을 전제로 하지 않았다. ‘직무성과급’ 또는 ‘직무·성과 중심의 임금체계’ 등의 표현을 사용함으로써 임금의 성과연계성 강화뿐만 아니라 직무중심의 인사관리 확립 또한 주요 정책 목표로 삼았다. 하지만, 실상은 후자보다는 전자를 더 기대한 것으로 보이는데, 그 대표적인 사례가 공공부문 성과연봉제 확대도입을 위한 2016년도 기획재정부의 가이드라인이다. 이 권고안을 둘러싼 노사간의 핵심적인 쟁점은 기존의 2급 이상 간부직을 대상으로만 실시하던 성과에 따른 개인별 기본급 차등조정방식(즉, 고과승급(merit pay))을 4급 이상 중간관리직급까지 확대하려고 한 점이였다. 물론 성과 연동형 보상방식 또한 임금 공정성 제2원칙인 ‘응분의 원리’에 부합하기 때문에 그러한 방향으로의 개편시도가 반드시 잘못되었다고 말할 수는 없다. 다만, 우리나라의 경우 임금 공정성 제1원칙인 동노동임 원칙이 제대로 자리매김하지 못했음에도 그러한 방향으로 개편을 시도하였다는 점에서 시의적절했다고 보기 어렵다.

이러한 개편방향은 세부전략 수립과정에서 다음과 같은 문제점들을 초래하였다. 첫째, 임금 연공성에 대한 원인진단 및 대안모색이 적절치 않았다. 성과주의 보상체계 구축을 위한 가장 큰 장애물은 호봉급이었고 호봉급 폐지는 연공성 완화라는 명목하에 정당화되었다. 물론 다른 국가들과 비교할 때 우리의 근속연수에 따른 임금인상이 과도한 것은 공지의 사실이다. 하지만, 임금의 연공성은 근속에 따른 ‘자동승진’ 및 ‘자동승급’ 그리고 ‘임금밴드의 비중침성’이 결합되면서 빚어진 결과인바, 호봉급(즉, 근속연수에 따른 자동승급)은 임금의 연공성을 유발

1) 여기서 말하는 변동급은 일반적인 임금믹스인 기본급과 성과급에서 후자만을 의미하는 것이 아니라, 성과에 따라 기본급을 조정할 경우(즉, 고과승급(merit pay))을 활용할 경우, 이러한 기본급 조정방식도 함께 의미한다.

2) 업무분장이 명확하지 않은 문제점을 시정하는 것은 전자의 영역이고, 학력 및 근속연수에 따라 일률적으로 임금을 정하는 관행을 바로잡는 것은 후자의 영역이다.

하는 하나의 요인에 불과하다. 그뿐만 아니라 서구에서처럼 담당업무에서 요구되는 최대 숙련 수준에 도달하는 데 소요되는 기간을 고려하여 자동승급 횟수에 제한을 둔다면 호봉급을 활용 하더라도 연공성이 강하지 않을 수 있다. 서구에서 공공부문뿐만 아니라 민간부문에서도 조직의 상황이나 인사관리의 특성에 따라 호봉급을 여전히 활용하고 있는 이유일 것이다(CIPD, 2015). 그럼에도 불구하고 호봉피치의 유형이나 성격을 바꾸려 하기보다는 휘발성이 강한 사안인 고과승급을 우선시함으로써, 그간 개편시도는 노동계가 수용가능한 선택지를 제시하지 못하였다는 비판을 받고 있다.

둘째, ‘직무’의 중요성이 상실된 개편시도는 동노동임 원칙확립에 필요조건인 직급구분원리(즉, 직급체계) 변화의 필요성에 대한 충분한 사회적 관심이나 논의를 이끌어내지 못하였다. 직급체계가 강조되지 않은 데에는 기존 논의의 개념적 혼란 또한 중요하게 작용하였다. 임금체계는 일반적으로 직급구분원리, 기본급 구조, 기본급 조정방식, 그리고 임금믹스의 네 가지 하위요소로 구분할 수 있다. 여기서 중요한 사실은 하위요소들 간에 일정정도 상보성(complementarity)이 있긴 하지만, 절대적인 ‘대응관계’가 성립하지는 않는다는 점이다. 예를 들어 ‘직무등급(직급체계) + 브로드밴드(기본급 구조)’는 고과승급(기본급 조정방식)과 함께 활용되는 경우가 현실에서 더 빈번한 것은 맞지만 반드시 그러해야 하는 것은 아니다. 동일한 조건에서도 호봉급(기본급 조정방식)을 취하는 경우도 가능하고 실제로도 상당수 존재한다. 반대로 연공적으로 직급을 구분하여도 고과승급을 따를 수 있다. 즉, 임금체계 논의의 실효성을 제고하려면 하위요소에 따라 ‘개별적으로’ 구분되어 논의하는 것이 필요하다. 하지만 연공급, 직능급, 직무급, 또는 역할급 등의 개념어들은 본질적으로 직급구분원리에 관한 것임에도 불구하고 세부항목들을 모두 포함하는 개념으로 이해되었다.<sup>3)</sup> 이러한 논의방식 속에서 직무급은 호봉급 대신 고과승급을 지향하는 성과중심의 임금제도라는 오해와 비판을 받게 되면서, 정작 ‘업무의 특성에 따른 직급구분’이라는 직무급의 핵심가치는 그러한 오해 속에서 빛이 바래고 말았다.

정부나 재계가 ‘직무·성과 중심의 임금체계로의 개편’을 주창하면서도 직급체계 개편을 중요한 정책 이슈로 다루지 않았다는 점은 상당한 아쉬움으로 남는다. 최근에 삼성, SK, 포스코 등 다수의 민간기업들은 정년연장 또는 명목상의 직급과 실제 담당업무의 불일치 문제에 대응

3) 일본에서 제기되는 역할급은 실제로 서구의 직무급 변천과정의 틀 속에서 이해되어야 한다. 서구에서 과거에는 테일러리즘에 입각한 대량생산시스템에 조응하여 직무를 세밀하게 규정하는 경향이 강하였다. 하지만, 기업환경 변화 또는 기술혁신의 속도 및 불확실성이 증가하면서 유연생산시스템이 1980년대 이후 강조되었고, 이때부터 서구에서도 달라진 근로자의 스킬과 역량 요건에 따라 직무를 넓고 유연하게 정의하기 시작하였다. 이러한 경향은 직무분석(job analysis)에서 롤 프로파일(role profile) 중심으로 직무평가방식이 달라졌다는 점에서 두드러지게 나타난다. 일본의 역할급이 직급구분원리로서 독자적인 의미를 지니려면, 서구의 현재 직무급을 과거 ‘테일러적인 직무급’으로 한정해야 하는 모순이 발생한다.

하기 위하여 직급체계 개편을 위한 자구적인 노력을 강구하고 있다. 이러한 점을 감안할 때 그간 개편시도는 민간부문의 변화 양상이나 필요성을 제대로 반영하였다고 보기 어렵다. 그뿐만 아니라 정부가 보다 직접적인 규제력을 행사할 수 있는 공공부문의 임금체계 개편에서도 직급체계 개편을 강조한 사례는 많지 않다. 공공부문 임금체계 개편의 성과로 꼽히는 기본급 구성항목으로서 직무급을 포함하도록 한 것 또한 직급구분방식을 그대로 둔 채 업무에 따른 기본급 차등을 부분적으로 시도했다는 점에서 대증요법에 지나지 않는다.<sup>4)</sup>

#### Ⅳ. 공정한 임금체계를 위한 이행경로 탐색

우리가 당면한 현실을 감안할 때 향후에는 성과주의 보상체계(제2원칙)보다는 동노동임의 원칙(제1원칙)을 확립하는데 더 많은 노력을 경주할 필요가 있다. 동노동임 원칙은 임금에 관한 평등권 혹은 균등처우에 관한 일반적이고 보편적인 원리로서 원론적인 차원에서 이에 반대하는 사람은 거의 없을 것이다. 문제는 이를 어떻게 구현해 낼지, 그 이행경로에 있는데 이를 위한 몇 가지 방안들을 강조해 보고자 한다.

첫째, 정책적 우선순위를 따져보면 기업 간보다는 기업 내 그리고 기업 내에서는 일차적으로 정규직을 대상으로 한 임금체계에서부터 동노동임의 원칙을 확립하는 것이 중요하다. 동노동임에 대한 기존 논의는 대개의 경우 고용형태 간 임금차별 등 표면적으로 드러나고 사회적으로 제기되는 문제들에 초점을 맞추고 있다. 하지만, 동노동임의 원칙이 바로 서지 못하는 근본적인 원인은 정규직 간 임금배분의 왜곡 및 변질에 있다. 주변부가 아닌 문제의 발원지에 속한 주체들이 먼저 동노동임에 따른 임금배분을 ‘당연한 것(taking for granted)’으로 받아들이도록 해야 한다. 그래야 동노동임 원칙에 대한 제도적 정당성이 마련될 수 있고, 나아가 이러한 원칙이 노동시장 전반에 걸쳐 확장되는 데 필요한 강제성(institutional coerciveness)을 갖게 된다.

둘째, 이러한 생각에서 기업 내 정규직 간 임금차별의 핵심인 ‘근속연수에 따른 동일직급 내 임금격차’ 문제를 해결하는 것이 급선무이다. 앞서 [그림 1]에서 살펴봤듯이 (특히 호봉급에 따라 기본급을 조정하는 경우) 이 문제가 이미 상당히 심각한 수준에 이르렀다. 이를 위하여 우선적으로 일 또는 직무의 특성에 따라 직급을 재설계해야 한다. 우리나라 기업들은 직급을 형식적으로 구분하는 경우가 많아서, 직급구분이 일이나 직무의 특성을 반영하지 못한 채 위계적인 단계로서의 의미만을 갖는 경우가 일반적이기 때문이다. 앞서 동노동임의 현실적인 의미

4) 이 외에 임금체계 개편은 기본적으로 민간부문이 자율적으로 수행해야 하는 영역임에도 불구하고 정부가 이에 대해서 지나치게 개입했다는 지적도 제기된다.

가 ‘동일 직급 내 적정한 임금격차 유지’라고 설명하였다. 직급체계 개편에 추가하여 적정한 임금격차를 유지하기 위해서는 기본급 밴드의 상·하한액을 엄격히 관리하여 그 안에서만 기본급 조정이 이루어지도록 강제해야 한다.<sup>5)</sup> 즉, 호봉급 횟수를 제한하거나 또는 고과승급의 경우에는 존(zone)별 승급방식을 활용하여, (해당 직급의) ‘숙련학습 및 개발단계’에서 ‘숙련발휘단계’로 넘어오면 대부분 근로자들의 기본급이 목표임금(pay policy line)에 수렴될 수 있도록 관리하는 것이 바람직하다.<sup>6)</sup>

셋째, 기업 간 임금 및 근로조건에 대한 차별적인 구조를 없애기 위해서는 노동시장 횡단면적인 직무나 직종별 표준임금이 작동해야 한다. 다른 국가들은 초기업단위 교섭 또는 임금 벤치마킹 등 기업 간 비공식적인 조율(coordination)을 통하여 이를 마련하고 있지만, 우리는 그러지 못하고 있는 실정이다. 노동조합의 조직형태 또는 교섭구조 등도 이러한 현실을 설명하는 주요한 요인일 수 있지만, 보다 근본적으로 우리 사회가 동노동임의 원칙을 가치적·신념적·규범적으로 내재화하지 못했다는 점을 더 중요하게 꼽고 싶다. 기업의 지불능력, 근로자의 생산성 등 임금의 ‘경쟁적 판단준거’와 충돌할 때, 동노동임의 원칙은 너무나 손쉽게 우선순위에 밀려 버린다. 초기업단위 교섭이나 조율이 원활히 이루어지려면 교섭 또는 협의 주체들 간 동노동임 원칙에 대한 공유된 이해가 전제되어야 한다. 유럽의 산별협약의 주된 내용은 산업 내에서 특정 업무를 수행하는 데 필요한 지식, 기술수준, 난이도, 책임성, 그리고 작업환경 등을 고려하여 설계된 직급 그리고 각 직급별 임금수준이다. 임금배분 시 업무적 특성 이외의 다른(속인적) 요소를 고려대상에서 최대한 배제해야 한다는 원칙이 여기서도 여전히 유효함을 알 수 있다.

이러한 방안들을 공공부문 임금체계에 적용하여 구체화함으로써 본고를 마감하고자 한다. 공공부문의 경우 기관 내 불합리한 임금차별뿐만 아니라 동일한 업무를 수행함에도 불구하고 기관에 따라 임금격차가 크게 발생하고 있다.<sup>7)</sup> 공공부문 임금차별을 해소하기 위해서는 각종 진흥원 또는 평가원 등 주무부처는 다르지만 사업적 유사성이 큰 기관들을 대상으로 직급체계를 일원화하려는 시도가 필요하다. 이를 위하여 해당 기관들에 공통적으로 적용할 수 있는 직무평가 틀을 개발해야 한다. 공통된 직무평가 틀에 따라 직무분석을 실시한다면 개별 공공기관의 현행 직급의 직무평가 점수를 알 수 있고, 직무평가 점수에 따라 직급을 재편한다면 합리적

- 5) 동일 직급 내 임금격차의 적정성은 조직의 위계정도, 작업방식, 최고숙련에 필요한 소요시간 등에 따라 조직마다 다를 수밖에 없다.
- 6) 존별 승급이란 개인별 인사고과 점수와 직급 내 임금위치에 따라 기본급 인상률을 차등하는 것으로, 고과점수가 높을수록 그리고 임금 위치가 낮을수록 기본급 인상률이 높아진다.
- 7) 기관 설립 당시 기관장의 영향력, 담당주무부서 또는 기관의 사회적 지위 등에 따라 애초에 기관마다 임금이 달리 설정되었고, 이후 기재부의 총액인건비 관리방식에 따라 임금이 매해 결정되면서 기관 간 임금격차를 확대 재생산한 측면이 있다.

인 기준에 따라 공공기관 간 임금격차를 줄일 수 있을 것으로 기대된다. 또한 직무평가 실시, 직급체계 및 승진관리방식 개편 등을 관장하기 위한 ‘임금체계 개편위원회’(가칭)를 설립해야 할 것이다. 노사 대표 모두가 참여하여 대표성·민주성·공정성 측면에서 문제가 없도록 운영되어야 한다. 끝으로, 임금체계 개편의 합의 가능성을 높이기 위하여 정규직 임금체계 개편을 우선 시도하고, 거기서 정해진 임금수준을 무기계약직, 소속 비정규직 근로자 그리고 소속외 근로자에게 점진적으로 확대 적용하는 방안을 권장한다. 정규직 근로자들의 평균적인 임금수준이 하락하는 것을 막기 위함이다. 이러한 과정을 통하여 궁극적으로 1) 어떤 업무가 어느 직급의 담당업무인지 그리고 2) 해당 직급의 하한액과 상한액은 얼마로 설정해야 하는지, 이 두 가지 질문에 대한 답을 공공기관들이 갖고 있어야 할 것이다. 

### [참고문헌]

CIPD(2015), Reward Management 2014-15, London: CIPD.