

# 공공부문 임금체계 현황과 과제\*

정 동 관\*\*

## 1. 머리말

IMF경제위기 이후 우리나라는 성과와 경쟁을 강조하는 신공공관리론에 기초하여 효율성을 지향하는 일련의 공공부문 개혁을 시도해 왔다. 인사 및 조직관리 측면에서는 기존의 위계적이고 획일적인 관료문화에 익숙한 공공기관 조직에 시장원리를 기반으로 한 경쟁지향적, 성과지향적, 고객지향적 조직문화를 확산하고자 공공기관의 혁신에 대한 요구가 꾸준히 제기되어 왔다(홍준형, 1999; 김훈 외, 2015). 구체적으로 고위공무원단제도, 총액인건비제, 그리고 성과연봉제 등을 꼽을 수 있는데, 특히 2010년에는 기획재정부가 「공공기관 성과연봉제 권고안」을 발표하면서 성과연봉제 표준모델을 제시하였다.

공공부문의 효율성 제고는 세계 각국에서 공통적으로 진행되고 있다는 점에서 비단 우리나라만의 현상이 아닌, 이 시대의 당위적 명제로 볼 수도 있다. 하지만 ‘성과중심의 인적자원관리로의 개혁’ 또는 좀 더 범위를 좁혀서 ‘성과주의 보상체계 확립’에 앞서서 보다 근본적으로 우리나라 공공부문의 임금체계가 얼마나 공정한지에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 그 이유는 임금체계의 기본적이면서도 가장 중요한 목표는 직원 간 임금차이에 관한 명확하고 일관된 기준을 제시하여 이에 대한 직원들의 인지적 공정성·형평성을 제고하는 데 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 외국에 비해 우리나라의 경우에는 임금의 공정성에 대한 문제의식이 상대적으로 매우 약한 편이다.

임금의 공정성에 대한 규범적 판단은 다음과 같은 두 가지 원칙을 갖고 있다. 임금 공정성의 제1원칙은 ‘동일가치노동에 대한 동일임금(이하 동노동임)’이다. 일의 내용이 다르다고 하더라도 가치측면에서 동일하다면 동일한 임금을 받아야 한다는 뜻으로 이는 임금에 관한 평등권

\* 이 글은 정동관 외(2016), 『공공부문 임금체계 개편 지원에 관한 연구』의 일부 내용을 정리한 것이다.

\*\* 한국노동연구원 부연구위원(ryanjung@kli.re.kr).

혹은 균등처우에 관한 원리로 이해된다. 임금 공정성의 제2원칙은 응분의 원리(equity)로서 개인의 기여분에 따라 ‘마땅히 돌아가야 할 몫’을 지급해야 함을 의미한다. 간단히 말해서 열심히 노력하고 성과가 좋으면 그에 상응하여 임금을 더 받고, 노력하지 않고 성과가 나쁘면 그만큼 임금을 덜 받아야 한다는 뜻이다. 노력-성과-보상 간 연계성의 강화를 목적으로 하는 성과주의 보상은 응분의 원리를 충족하기 위한 인사관리적 시도로 이해할 수 있으며, 따라서 성과주의 보상방식은 임금 공정성의 하위범주에서 논의될 수 있다.

본고에서는 이러한 임금 공정성의 원칙에 입각하여 우리나라 공공기관 임금체계의 현황과 과제에 대해서 살펴보고자 한다. 이를 위하여 전체 공공기관을 대상으로 한 전수조사와 18개 기관에 대한 사례조사를 실시하였다. 보다 구체적으로 ① 우리나라 공공기관의 직급구분방식은 합리적인가? ② 우리나라 공공기관의 동일 직급 내 기본급 차이는 적정한가? 그리고 ③ 우리나라 공공기관의 임금믹스(고정급-변동급 비율)는 적정한가?라는 세 가지 이슈에 대해서 다루고자 한다.

## II. 공공부문 임금체계 현황 및 문제점

### 1. 우리나라 공공기관의 직급구분방식은 합리적인가?

#### 가. 직급구분에 관한 이론적 논의

인사관리의 기본적인 골간은 직급이다. 달리 말해 인사관리의 핵심적인 과업은 업무 또는 직(職)을 어떠한 기준에 따라 등급화(job grading)할 것인지 결정하는 데 있다. 임금체계도 마찬가지로 직급체계의 가장 중요한 구성요소인 기본급 결정원리는 한마디로 직급을 구분하는 원리를 의미한다. 명확하고 일관된 기준에 따라 직급을 구분하여 직급별 업무를 명확히 하고 임금차이에 대한 직원들의 인지적 공정성을 높이는 것이 임금체계의 기본적이면서도 가장 중요한 목표이다.

그렇다면 직급을 구분하는 방식에는 어떠한 것들이 있을까? 우선 생각할 수 있는 방법은 종업원의 직무수행능력(지식·기술, 숙련, 또는 전문성)에 따라 직급을 구분하는 것이다. 이러한 방식에 따라 구분된 직급을 ‘직능등급’이라고 부른다. 직능등급을 설계하면 종업원의 숙련도에 따라 동일 직급 내 기본급이 조정(이하 승급이라 칭함)될 뿐만 아니라 직급 간 이동(이하 승진이라 칭함) 또한 숙련 향상에 따라 결정된다. 하지만, 이러한 직급구분방식은 일반적으로 다음

과 같은 두 가지 문제점을 갖고 있다. 우선, 특허출원, 공인자격증 획득, 필기시험, 또는 외부 전문교육기관 수수료 등 객관적인 자격기준에 따라 직무수행능력을 평가하지 않으면 연령, 근속 연수, 또는 경력에 따라 직무수행능력이 향상된다고 간주하게 되면서 승급 및 승진 결정방식이 연공적으로 변질될 가능성이 크다. 둘째, 직무수행능력 향상이 곧바로 승진으로 이어지기 때문에 고직급화 문제가 발생할 가능성이 크다. 이러한 문제들로 인하여 일본기업들이 직능자격제도에서 다른 임금체계로의 변화를 모색하기 시작하였다고 많은 전문가들은 얘기하고 있다.

둘째, 어떤 업무를 누가 담당하는지 상관없이, 해당 업무에서 요구되는 지식·기술 수준, 난이도, 책임성, 또는 작업환경 등 직무의 특성에 따라 직급을 구분할 수도 있다. 이러한 방식에 따라 구분된 직급을 ‘직무등급’이라고 부른다. 직무등급을 설계한다고 하더라도 종업원의 경력(근속연수), 직무수행능력, 또는 업무성과 등 다양한 요인에 따라 승급결정이 가능하다. 반면, 전체 조직관리 차원에서 직군별/직급별 필요인원을 산정하고 그에 따라 채용 및 인력배치를 하기 때문에 승진이 상대적으로 엄격히 관리되는 편이다. 즉, 어떤 종업원이 상위 직급에서 요구되는 자격이나 능력을 충족시키더라도 해당 직무에서 공석이 발생하지 않으면 일반적으로 승진할 수 없다. 서구 기업들은 오랜 기간 동안 이러한 방식으로 인력관리를 해왔기 때문에 고령화시대를 맞이해서도 우리나라처럼 인사적체 및 고직급화 문제를 심각하게 앓지 않는다.

마지막으로 생각해 볼 수 있는 직급구분방식은 우리나라에서 가장 일반적인 방식인 근속연수에 따라 직급을 구분하는 것이다. 이러한 방식에 따라 구분된 직급을 흔히 ‘연공등급’이라고 부른다. 연공등급을 따른다는 의미는 인사 행정에 있어서 근속연수가 가장 중요한 요인이라는 의미이기 때문에 연공등급은 근속연수에 따른 자동승급제도인 호봉급과 병행적으로 활용되는 게 일반적이다. 즉, 연공등급체계를 갖고 있는 회사에서는 승급도 근속연수에 따라서 결정되고 승진도 입직순서에 따라 이루어진다. 그 결과, 연공등급은 직능등급처럼 개인의 역량수준을 반영하지 못할 뿐만 아니라 직무등급에서 일반적인 담당업무의 특성도 반영하지도 못한다. 반면, 연공등급은 (근속연수에 따라 결정된) 조직 내에서의 위치(즉, 직위)에 따른 권한과 책임을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 일반적으로 통용되는 부장, 차장, 과장, 대리, 계장, 주임, 사원 등의 직급 명칭이 이러한 직급구분방식의 산물이다.

여기서 중요한 점은 일본을 제외한 대다수 선진국에서는 민간부문, 공공부문을 막론하고 기

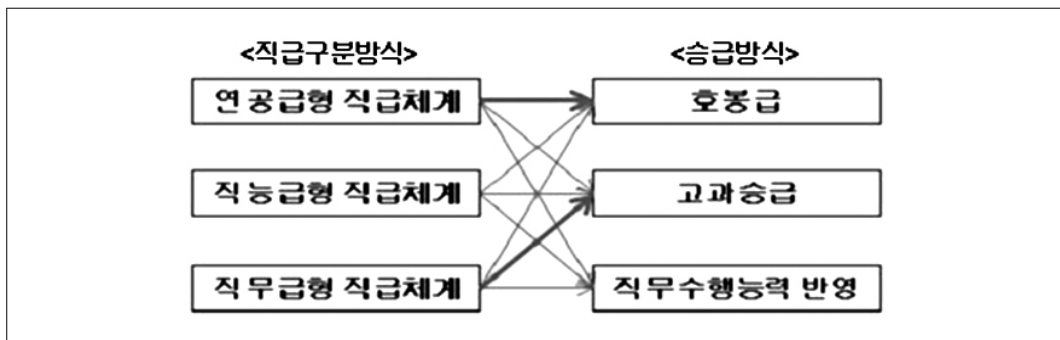
〈표 1〉 직급구분방식의 유형

	기 준	예 시	비 고
직능등급	직무수행능력	서기1급, 서기2급, 부주사, 주사, 참사보, 참사	일본기업
직무등급	업무적 특성	Grade1, Grade2, Grade3, Grade4	영미와 유럽기업
연공등급	근속, 학력, 경력	J1,2,3(사원), J4(주임), J5(대리), S1,2,3(과장), M1,2,3(부장)	일본기업

본적으로 직무등급을 근간으로 한다는 점이다. 독일도 마찬가지이다. 노동계에서 모범적인 임금체제로 소개하고 있는 독일 바덴-뷔르템베르크 지역의 금속산업 임금기본협약(ERA) 또한 직무등급에 기초한다. 유럽에서는 산업별로 사용자대표와 노동조합 간에 근로조건에 내용적·절차적 조건을 규정하는 임금협약을 맺는다. 산별 협약내용의 주 내용이 근로자의 자격조건을 적시하며 설계된 직무등급 그리고 직무등급별 임금수준이다. 이처럼 직무등급은 불합리한 임금차별을 방지하여 동일가치 노동에 대한 동일임금이라는 원칙을 확립하는 데 필수불가결한 요소이기 때문에 서구에서는 보편적인 직급체제로 자리매김하였다. 사용자뿐만 아니라 노동계도 선호하는 직급체계이다.

하지만, 국내 ‘직무급(job-based pay)’ 관련 논의는 상당히 왜곡되어 있어서 많은 오해와 저항을 불러일으키고 있다. 국내에서는 직무급이 마치 성과에 따른 기본급 개인차등(즉, 고과승급(merit pay))을 전제하고 있는 것처럼 소개되고 있다. 더 나아가 직무급이 동일 직급 내 기본급 조정이 전혀 이루어지지 않는 단일임률체계인 것처럼 소개되고 있다. 서구에서는 직무급적으로 직급을 구분하더라도 동일 직급 내 기본급 조정이 근속에 따라 이루어지는 경우가 상당히 많다. 영국의 공공부문은 말할 것도 없고 민간기업 중에서도 20%는 근속연수에 따라 승급을 결정하고 있다(CIPD, 2015). 직무급은 우리나라에서 통용되는 것처럼 기본급의 ‘구성항목’이 아니라 ‘직급 설계(또는 구분)의 원리 또는 철학’에 해당하는 개념이다. 따라서 합리적인 직급 구분방식에 대한 논의를 위해서는 직급구분방식과 동일직급 내 기본급 조정방식을 구분하는 것이 필요하다.

[그림 1] 직급구분방식과 승급방식 간의 관계



나. 공공기관 직급구분방식에 대한 실태

일반적으로 직무평가를 실시하였는지 또는 얼마나 정교한 직무평가방식에 따라서 직무평가를 실시하였는지를 조사하여 직급구분방식을 평가한다. 하지만 직무급적 직급설계를 위하여

직무평가를 실시하였다고 하더라도 실제 운영방식이 그러한 취지를 살리지 못한다면 직무등급으로 볼 수 없다. 반대로 설령 공식적인 직무분석을 하지 않더라도 직무에 관련된 기술 수준이나 필요한 지식 또는 자격 등을 비교하여 직무의 위계적 등급을 매기고 올바르게 운영을 한다면 직무등급인 것이다. 즉, 직급구분방식에 대한 규명은 눈에 보이는 제도만으로 파악할 수 있는 것이 아니라 실질적인 운영방식을 따져 봐야 하기 때문에 이에 관한 직접적인 통계자료를 생성하기는 어렵다. 따라서 본고에서는 직급구분방식을 간접적으로 파악하기 위하여 자동승진제도 활용방식을 살펴보았다. 직급체계에 관한 스펙트럼을 연상해 보면 직무등급의 가장 극단에 있는 직급체계에서 발생하는 것이 바로 근속연수에 따른 자동승진이기 때문이다. 자동승진은 담당업무의 특성에 따른 직급구분이라는 직무등급의 기본원칙에 위배된다.

<표 2>는 전체 공공기관을 대상으로 한 실태조사에서 근속에 의한 자동승진제도 유무 및 적용 직급을 물어본 결과이다. 자동승진제도의 조작적 정의는 입사동기들과 비교할 때 1년 정도의 차이가 나는 것을 의미한다. 전체적으로 23.4%의 기관에서 자동승진제도를 운영하고 있다고 응답하였다. 기관유형에 따라 다소 차이는 있으나 대체적으로 4~6급의 하위직급에서만 자동승진제도를 운영하고 있는 것으로 보인다.

<표 3>은 사례조사를 통하여 파악한 결과이다. 18개 사례조사 기관 중 16개 기관에서 해당 자료를 구할 수 있었는데 그중에서 9개 기관이 자동승진제도를 운영하고 있었다. 5개 기관은 최하위 직급 바로 위 직급까지 자동승급제도를 운영하고 있었고, 나머지 4개 기관은 그 이상의

<표 2> 근속에 의한 자동승진제도 유무 및 적용 직급 : 실태조사

(단위 : 개, %)

	전 체	공공기관 유형			
		공기업	준정부기관	기타공공기관	지방공기업
전체(개)	402(100%)	30(100%)	84(100%)	159(100%)	129(100%)
없다	76.6	66.7	70.2	83.0	75.2
있다	23.4	33.3	29.8	17.0	24.8
전체(개)	94	10	25	27	32
세부응답전체	87(100.00)	8(100.00)	22(100.00)	25(100.00)	32(100.00)
3급	5( 5.75)	0( 0.00)	1( 4.55)	2( 8.00)	2( 6.25)
4급	23( 26.44)	6( 75.00)	6( 27.27)	7( 28.00)	4( 12.50)
5급	33( 37.93)	1( 12.50)	13( 59.09)	11( 44.00)	8( 25.00)
6급	20( 22.99)	1( 12.50)	2( 9.09)	4( 16.00)	13( 40.63)
7급	4( 4.60)	0( 0.00)	0( 0.00)	1( 4.00)	3( 9.38)
8급	1( 1.15)	0( 0.00)	0( 0.00)	0( 0.00)	1( 3.13)
9급	1( 1.15)	0( 0.00)	0( 0.00)	0( 0.00)	1( 3.13)

〈표 3〉 근속에 의한 자동승진제도 유무 및 적용 직급 : 사례조사

ID	기관유형	전체 직급수	자동승진제도 활용여부	승진시험 여부
A	공기업	4	미적용	4급에서 3급으로 승진시 승진시험
B	공기업	7	미적용	미실시
C	공기업	6	미적용	2급으로 승진시 승진시험
E	공기업	7	5급까지 자동승진	5급에서 4급으로 승진시 승진시험
F	준정부기관	5	4급까지 자동승진	미실시
G	준정부기관	6	5급까지 자동승진	5급에서 4급으로 승진시 승진시험
H	준정부기관	5	미적용	미실시
I	준정부기관	6	미적용	미실시
J	준정부기관	6	5급까지 자동승진	5급에서 4급 승진시 승진시험
K	준정부기관	6	미적용	미실시
L	준정부기관	6	미적용	미실시
M	준정부기관	6	4급까지 자동승진	미실시
N	기타공공기관	7	5급까지 자동승진	미실시
O	기타공공기관	5	5(을)에서 5(갑)까지 자동승진	미실시
P	지방공기업	6	4년까지 자동승진	미실시
Q	지방공기업	6	3급까지 자동승진	미실시

직급까지 자동승급제도를 운영하고 있었다. 특히 Q기관의 사례가 흥미로운데, 이 기관의 경우 직급별 최소 승진연한을 충족한다고 해서 자동적으로 승진이 되는 것은 아니지만, 급여 산정 기준 직급은 직상위직급으로 바뀐다고 한다. 즉, 6급에 해당하는 업무를 담당하면서 5급에 해당하는 급여를 받게 된다는 의미이다. 이는 민간기업에서 직급과 직책을 달리 정하는 것과 유사한 성격을 갖는다.

#### 다. 공공기관 직급구분방식에 대한 평가

공공기관 사업이나 업무의 특성상 업무특성에 따른 직급구분(즉, 직급별 업무분장)이 용이한 측면이 있다. 민간부문은 글로벌 경쟁상황, 기술발전, 탈규제 등 법제도 변화, 또는 인구동학적 변화 등 대외환경적 변화에 기민하게 대응하기 위해서 사업영역의 부침이 심하고 그에 따른 업무 변동성도 크다. 그에 따라 개별 업무영역의 한계를 분명히 하기가 어렵다. 특히, 우리나라의 경우처럼 시스템에 의해서가 아니라 사람 중심적인 인사관리가 일반적인 경우에는 직무명세서가 아닌 특정 개인의 역량이나 숙련에 따라 해당업무의 범위가 정해지는 경향이 강하다. 그에 반해서 공공기관은 관료적 조직성격이 강하여 개별 직원이 개인역량을 십분 발휘하

기는 쉽지 않으나, 오랜 기간 동안 비교적 유사한 사업을 지속적으로 수행하다보니 업무의 안정성이 높아서 개별 업무영역의 한계가 비교적 명확한 편이다. 특히 기관의 연혁이 길수록 이러한 경향이 더 강하다.

실제로 민간기업들과 비교했을 때 공공기관의 직급구분이 업무적 특성을 상대적으로 더 많이 반영하고 있는 것으로 보인다. 민간기업의 경우에는 자동승진제도가 광범위하게 활용되고 있어서 최상위직급 직하위직급까지 자동승진제도를 적용하는 경우가 적지 않다(한국노동연구원, 2016). 이에 반하여 공공기관의 경우에는 자동승진제도가 있긴 하지만 주로 하위직급들에서 제한적으로 활용되고 있음이 확인되었다. 개별 기관마다 차이가 있으나 전체적으로 4급 이하 직급에서만 근속에 따른 자동승진제도를 활용한다.<sup>1)</sup> 특히, 지사, 영업소 등 본사 이외의 사업부를 많이 갖고 있는 기관에서 이러한 문제가 많이 발생하는 것으로 조사되었다(E기관(공기업), G기관(준정부기관) 등). 또한 연혁이 짧은 기관들에서 업무분장이 제대로 확립되지 않았다(P기관(지방공기업) 등). 따라서 3급 이하 직급에서는 서로 다른 직급에 속한 직원들이 동일한 업무를 수행하거나 같은 직급에 속한 직원들이 서로 (가치가) 다른 업무를 수행하는 경우가 빈번히 발생하기 때문에 이에 대한 개선이 필요해 보인다.

물론 공공기관들이 업무분장을 명확히 하겠다는 취지에서 이러한 방식으로 승진관리를 하는 것은 아닐 수 있다. 기획재정부(기재부)로부터 정원관리 및 총액인건비 제한을 받고 있는 상황에서 인건비 부담으로 인하여 승진 제약이 크기 때문에 이러한 결과가 빚어졌을 가능성이 농후하다. 만일 그러하다면 상위직급에서 공석 발생 시 승진기회를 제공한다는 직무등급의 기본원칙을 지키는 것보다 (민간기업과는 반대로) 각 직급별 필요인원이 제대로 충원되고 있는지 짚어보는 것이 더 중요할 수 있다. 실제로 공공기관의 승진적체는 예상과 달리 매우 심각한 수준이었다. 한 직급에서 10년 이상 근무한 직원이 상당수 존재한다는 것은 말할 것도 없고, A기관(공기업)의 경우에는 대졸 사원의 경우 4직급에서 시작하는데 4직급에서 퇴직하는 인원이 전체 입사동기 중 40% 정도 된다고 한다. 직급별 인원배치가 원활하지 않다면 이는 또 다른 공공서비스 저하의 원인이 될지 모른다.

## 2. 우리나라 공공기관의 동일 직급 내 기본급 차이는 적정한가?

### 가. 동일 직급 내 기본급 차이에 관한 이론적 논의

동일 직급 내에서 발생하는 기본급 차이는 두 가지 요소에 의해서 결정된다. 하나는 기본급

1) A기관(공기업)처럼 전 직급에 걸쳐 표준 직무명세서에 따라 담당직무가 부여되어서 직급 간 업무가 명확히 구분되는 사례도 있었다.

구조이고, 다른 하나는 기본급 조정방식이다. 기본급 구조는 [그림 2]에서 알 수 있듯이 크게 네 가지 종류로 나눌 수 있다. 우선, 각 직무마다 노동시장의 수요와 공급에 의해서 결정되는 시장임금에 따라 고정된 임금을 지급하는 단일임률방식이 있다. 임금 유연성이 상당히 높은 기본급 구조로서 외부 노동시장의 상황에 따라 임금을 결정하는 것이 핵심이기 때문에 별도의 임금 테이블이 존재하지 않는다. 시급, 일급, 주급, 또는 연봉 등 다양한 형태로 지급되는데, 대개의 경우 임금협약에 따라 전체 종업원에게 일률적으로 적용되는 기본인상률(base-up) 외에 정기적인 기본급 조정은 발생하지 않는다. 이러한 기본급 구조는 숙련향상이나 조직에 대한 기여도 상승이 기대되지 않는 단순 노무직이나 저숙련 생산직 근로자 또는 전문직이나 고위직 종사자를 대상으로 주로 활용된다.

둘째, 나머지 경우들은 직급 내 임금상승의 기회가 주어지는 범위급 형태에 속한다. 그중 첫 번째는 임금 스파인(pay spines)이다. 해외에서 주로 공공기관에서 많이 발견되는데, 승급단계(step)를 미리 정해 놓기 때문에 우리나라의 호봉테이블과 유사한 형태로 볼 수 있다. 이러한 기본급 구조에서는 직종별 구분 없이 전 직원을 대상으로 단일한 기본급 체계를 운영하는 것이 일반적이다. 생산직, 사무관리직 등 직종별로 상이한 직급체계를 갖는다면 각각의 직급체계에 속한 직무들 간 상대적 가치의 우위를 평가하기 어렵기 때문에 불합리한 직군 간 임금차이가 발생할 가능성이 있다. 단일 직급체계는 하나의 기준에 따라 조직 내 존재하는 모든 직무의 상대적 가치에 따라 위계적으로 등급화하기 때문에 직원 간 임금차이에 대한 내적 일관성이 매우 높다는 장점이 있다.

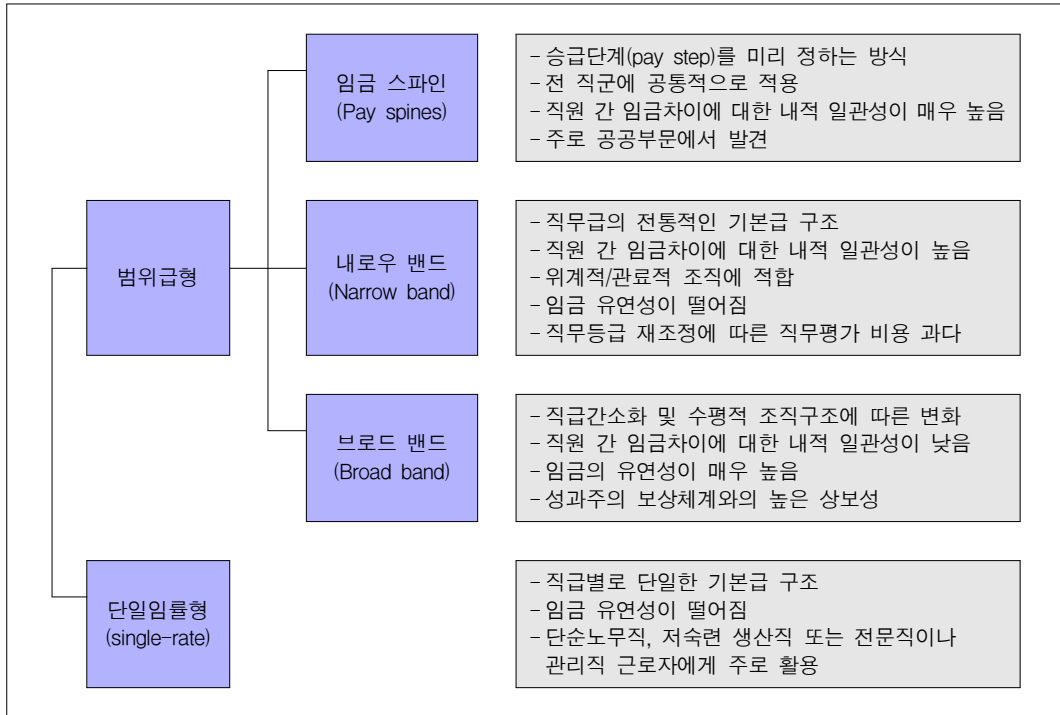
세 번째 경우는 임금 밴드의 최대임금과 최소임금의 격차가 크지 않은 세분화된 기본급 구조이다(내로우 밴드(narrow band)). 직무급적 직급체계에서 가장 전통적인 기본급 구조라고 할 수 있다. 내로우 밴드는 개별 종업원의 임금수준에 대한 일관된 설명을 제공할 수 있는 장점은 있으나, 직무등급을 지나치게 엄격하고 세부적으로 구분하기 때문에 조직을 위계적/관료적으로 만드는 경향이 있을 뿐만 아니라 유연한 인력배치를 어렵게 한다. 임금밴드 최소/최대임금 간 차이가 얼마 되지 않아서 임금의 유연성 또한 낮다. 뿐만 아니라, 세분화된 직무등급구조에서는 경영환경의 변화속도가 빠른 경우 지속적인 직무등급 재조정이 불가피하기 때문에 이에 따른 유지비용이 적지 않다. 이러한 단점들로 인하여 최근에 활용빈도가 다소 하락하는 경향을 보인다.

끝으로, 직급을 통합하고 광역화한 브로드 밴드(broad band)가 있다. 브로드밴드는 1990년대 이후 관리직 직계의 간소화와 수평적 조직구조가 새로운 경영기법으로 각광받으면서 도입되기 시작하였고 최근 들어서 점점 더 확산되고 있는 추세이다. 브로드 밴드의 가장 큰 장점은 고용주 입장에서 봤을 때 임금밴드가 넓기 때문에 유연하게 기본급을 조정할 수 있어서 노무비 통제효과가 뛰어나다는 점이다. 고과승급과 결합하여 활용한다면 업무성과에 따라 고성과



자와 저성과자 간의 기본급 차이를 키울 수 있기 때문에 성과주의 보상방식과 가장 상보성 (complementarity)이 높은 기본급 구조로 볼 수 있다.

[그림 2] 기본급 구조의 유형 및 특징



다음으로 기본급 조정방식에 대해서 살펴보자. 기본급 조정은 직원에 대한 상벌적 의미를 갖기 때문에 직원의 행위를 조직목적에 부합하도록 유도할 수 있다. 즉 기본급 조정방식에 대한 이해를 통하여 직원들은 그들의 기여가 어떻게 평가를 받고 또한 앞으로 얼마만큼의 기본급 인상이 더 가능한지 알게 된다. 이러한 의미에서 기본급 조정의 일차적인 목표는 종업원들의 경력개발을 위한 길잡이 역할을 하는 데 있다고 볼 수 있다. 기본급 조정은 이 외에도 조직의 사업 목적 또는 지불능력 등과도 적절한 조응을 이루어야 잘 디자인되었다고 평가할 수 있겠다.

기본급 조정 패턴은 크게 보면 두 가지 방식으로 구분할 수 있다. 우선, 성과나 기여도에 상관없이 근속에 따라 미리 정해진 금액(step)만큼 해마다 기본급이 상승하는 자동승급방식 (incremental progression)이 있다. 이러한 방식은 직원들의 증가하는 경험치를 보상해야 한다는 입장에서, 근속기간 늘어나면서 경험이 쌓이고 거기에 비례하여 회사의 성과에 대한 기여도 또한 증가할 것이라고 가정한다. 승급에 따른 임금상승분을 미리 책정해 놓기 때문에 예측가능

하고 관리자의 자의적 임금결정권이 제한되는 특성 때문에 국내외를 막론하고 노동조합이 가장 선호하는 기본급 조정방식이다.

두 번째로 많이 활용되는 기본급 조정방식은 고과승급이다. 이는 인사고과 결과에 따라 기본급을 개인별로 조정하는 방식으로서 고과승급을 통한 임금상승분(merit payments)은 기본급에 합산되어 그다음 해 기본급이 된다. 대개의 경우 브로드밴드 기본급 구조와 함께 쓰이기 때문에 미리 정해진 임금스텝이 없고, 성과에 따라 종업원의 기본급 인상 정도에 차이가 큰 편이다. 사무관리직에게 일반적으로 많이 활용된다.

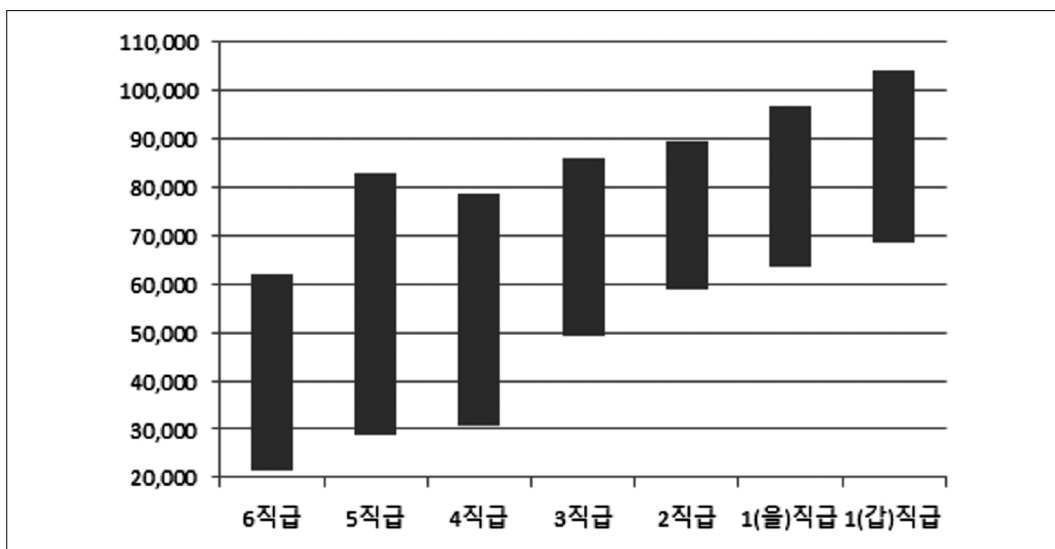
나. 공공기관 동일직급 내 기본급 차이 실태

〈표 4〉 직급별 기본급 밴드 : A기관(공기업)

(단위 : 천 원)

직 급	상한액	하한액	임금범위
1(갑)직급	104,250	68,455	중간값 ± 21%
1(을)직급	96,876	63,612	중간값 ± 21%
2직급	89,482	58,790	중간값 ± 21%
3직급	85,930	49,156	중간값 ± 27%
4직급	78,589	30,562	중간값 ± 44%
5직급	82,696	28,639	중간값 ± 49%
6직급	62,036	21,387	중간값 ± 49%

〈그림 3〉 기본급 밴드 상하한액 차이 : A기관(공기업)

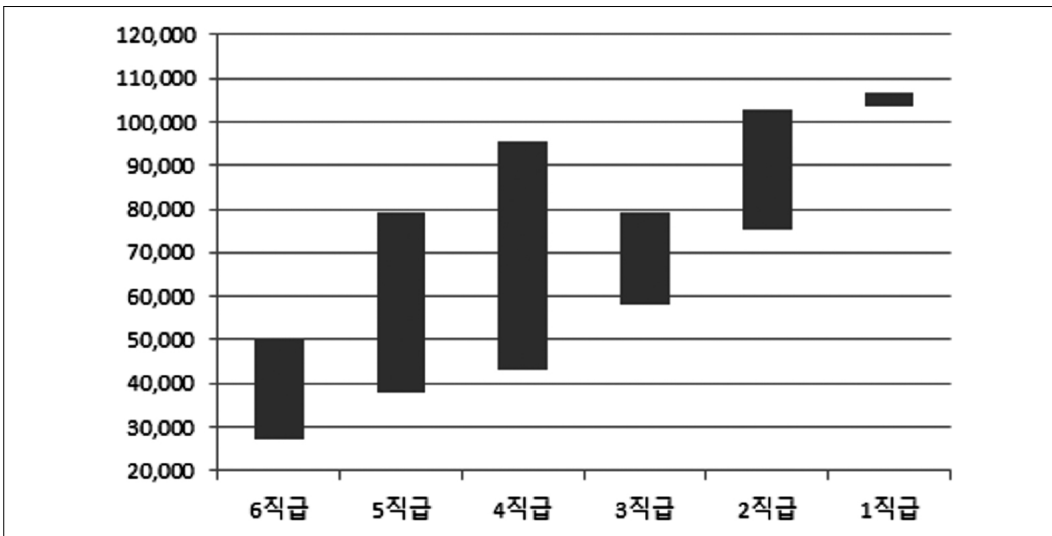


<표 5> 공공기관 유형에 따른 직급별 기본급 밴드 : G기관(준정부기관)

(단위 : 천 원)

직 급	상한액	하한액	임금범위
1직급	106,440	103,440	중간값 ± 1%
2직급	102,960	75,480	중간값 ± 15%
3직급	79,200	58,200	중간값 ± 15%
4직급	95,400	42,960	중간값 ± 38%
5직급	79,320	37,920	중간값 ± 35%
6직급	49,800	27,142	중간값 ± 29%

[그림 4] 기본급 밴드 상하한액 차이 : G기관(준정부기관)



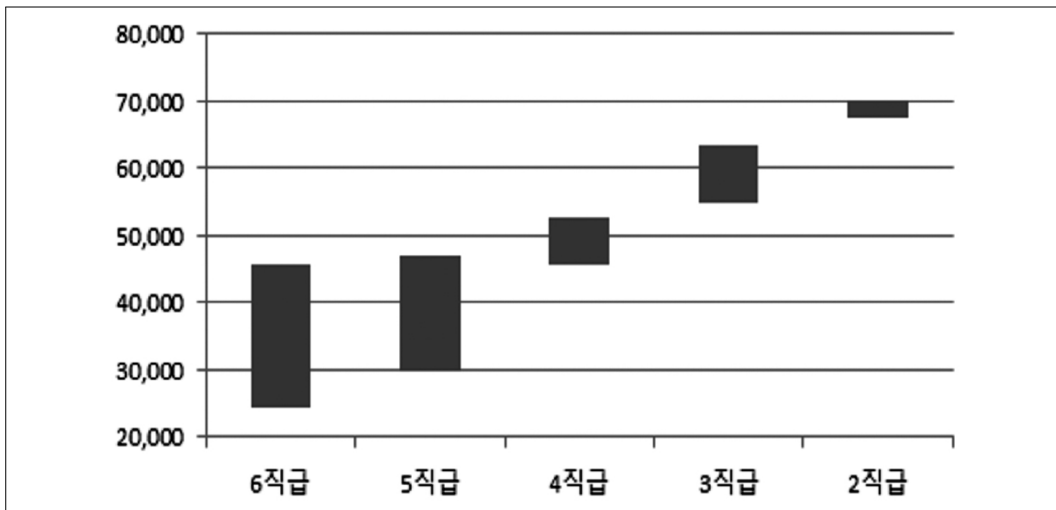
<표 4>~<표 6>과 [그림 3]~[그림 5]를 통하여 공공기관 직급별 임금밴드의 특징을 분석하면 다음과 같다. 우선, 중간값 ±33%를 넘으면 하한임금액 대비 상한임금액이 2배를 넘는다는 의미인데, 동일 직급 내에서 임금차이가 2배가 넘는 기관들이 상당수 존재한다는 점을 알 수 있다. 둘째, 상한액이 직급별로 크게 다르지 않는 경우가 많다. 달리 표현하면, 승진을 해서 전문성/난이도가 높고 조직성과차원에서 중요한 업무를 담당하는 직원과 그렇지 않은 직원이 유사한 수준의 임금을 받는다는 의미이다. 심지어 직급별 임금의 위계가 뒤바뀐 경우도 있다. 셋째, 하위직급에서는 직급 내 임금격차를 작게 하고 업무성과에 대한 책임과 재량적 결정권한이 큰 상위직급에서는 직급 내 임금격차를 크게 한다는 직급별 임금밴드 관리의 기본적인 규범이 지켜지지 않는다.

〈표 6〉 공공기관 유형에 따른 직급별 기본급 밴드 : P기관(지방공기업)

(단위 : 천 원)

계 급	상한액	하한액	임금범위
2직급	70,150	67,480	중간값 ± 2%
3직급	63,370	54,840	중간값 ± 7%
4직급	52,750	45,500	중간값 ± 7%
5직급	46,810	29,890	중간값 ± 22%
6직급	45,710	24,350	중간값 ± 30%

〔그림 5〕 기본급 밴드 상하한액 차이 : P기관(지방공기업)



다. 공공기관 동일 직급 내 기본급 차이에 대한 평가

우리나라 공공기관에서 동일 직급 내 기본급 차이가 큰 까닭은, 첫째, 일차적으로 직급별 임금밴드의 상하한액에 대한 관리가 매우 허술하기 때문이다. 기재부의 2010년도 「공공기관 성과연봉제 권고안」은 성과연봉제로 전환하면서 직급별 임금범위를 설정할 것을 권장하고 있다. 하지만, 구체적인 임금밴드의 폭은 기관의 특성에 따라 자율적으로 결정하도록 허용하다 보니 공공기관들 대다수가 당시 직급별 상하한액을 기준으로 직급별 임금범위를 정하는 경우가 일반적이었다. 또한 해마다 직급별 임금의 상하액을 정하여 공표하는 공무원 보수관리 방식과는 달리 공공기관의 경우에는 매년 직급별 임금의 상하액 조정 또한 기관의 자율에 맞기고 있는 상황이다. 호봉급 적용 대상 직급의 경우에는 직급별 임금의 상하한액 개념 자체가 아예 없다. 뿐만 아니라, 기본급 조정방식에 관한 규율도 존재하지 않는다. 성과급적 연봉제를 적용

받는 공무원의 경우에는 기본급 인상이 직급별 연봉 상한액을 초과하지 않도록 규정하고 있는 것에 비하여 공공기관에는 이러한 원칙이 지켜지지 않는다.

둘째, 승급횟수에 제한이 없는 호봉급(즉, 자동승급제도)은 이러한 관리부재로 인한 문제점을 더욱 악화시키고 있다. 일부 공공기관의 경우 직급구분을 무력화할 정도로 매우 강한 자동승급제도를 운영하고 있다. 예를 들어서 정상적으로 승진한 경우와 한 번도 승진하지 않은 경우를 비교해 보더라도 임금차이가 그다지 크지 않는 공공기관들이 다수였다. 이러한 임금관리는 승진이라는 동기부여 기제를 약화시켜서 개인 생산성 저하 및 조직 경쟁력 약화를 초래할 개연성이 크다.

외국의 공공기관들의 경우 겉으로 보기에는 우리나라 호봉급과 유사한 방식으로 임금표를 설계하고 있는 것처럼 보이지만 운영원리에서나 내용적인 측면에서 우리나라 호봉급과는 질적으로 다르다. 해외 공공기관의 승급단계 제한의 기준은 해당 직급의 업무를 마스터하는 데 소요되는 기간이다. 즉 직무등급은 현재 담당업무에서 요구되는 지식, 숙련수준에 따라서 기본급을 정하는 것이 합리적이라는 원칙을 갖고 있고, 자동승급제도 역시 그러한 원칙에 따라 운용되고 있다. 승진이 제한적인 상황에서 대부분 종업원들이 2~3개 정도의 직급을 경험하는데, 그렇다면 길어야 15년 정도까지만 자동승급이 가능하다는 얘기이다(한 직급에서의 승급개수는 대체적으로 5개 내외). 우리나라의 호봉제 역시 숙련향상을 반영하여 승급단계에 제한을 두는 것이 필요하다. 그렇지 않으면 공무원, 공공기관, 은행, 그리고 일부 대기업 생산직 근로자들에 대해서만 적용되고 있는 근속연수에 따른 자동승급제도는 임금근로자 간 소득불평등을 야기하는 요소로서 끊임없는 사회적 비난을 받게 될 가능성이 짙다. 이러한 상황은 결국 고려할 수 있는 대안으로서 성과에 따른 기본급 차등방식(즉, 고과승급)에 대한 필요성을 가중시키게 될 것이다. 뿐만 아니라 현재와 같은 호봉급은 직급별 하한액을 상승시키기 어렵게 만드는 부작용을 낳는다는 점을 이해하는 것도 중요하다. 현재 우리나라 직급별 하한액은 호봉인상이 무제한적으로 이루어지는 상황을 반영하여 책정됐을 가능성이 크다. 즉, 호봉승급 횟수를 제한하고 그에 따라 하한액을 높인다면 불합리한 직급 내 임금격차 문제를 상당부분 개선할 수 있을 것으로 보인다. 이러한 노력을 통하여 공공기관에서부터라도 우선 동노동임 원칙을 확립해야 할 것이다.

### 3. 우리나라 공공기관의 임금믹스(고정급-변동급 비율)는 적정한가?

#### 가. 임금믹스에 대한 이론적 논의

임금체계의 마지막 영역이 임금믹스이다. 임금믹스는 전체 임금에서 고정급과 변동급

(variable pay)(일반적으로 성과급으로 통용됨)이 차지하는 비율을 나타내는 통계지표이다. 1990년대 초반에 종업원들의 사업에 대한 이해도를 높이고 사업의 목표에 대한 그들의 헌신과 책임감을 높인다는 취지에서 활용되기 시작하였다(Arrowsmith & Marginson, 2011).

성과급은 크게 보면 성과를 측정하는 단위기준에 따라서 개인 성과급과 집단 성과급으로 나뉜다. 개인 성과급에는 성과에 따라 지급되는 커미션 등과 같은 능률급(payment by results)<sup>2)</sup> 고과승급 또는 일괄적으로 지불하는 개인 성과급(lump-sum incentive bonus) 등이 있다. 집단 성과급은 주로 조직의 경영실적과 연동해서 지급되는 임금(profit-related pay schemes)으로 성과배분제(gainsharing)<sup>3)</sup>와 이익배분제(profitsharing) 등이 있고, 장기적 성과에 초점을 맞춘 우리사주제도(employee share ownership) 등이 있다. 개인 성과급이 주로 동기부여에 초점이 맞춰졌다면, 집단 성과급은 일반적으로 채용, 유지, 또는 사업에 대한 종업원들의 기여도 및 관여도 증가 등 보다 다양한 목표를 갖는다. 특히, 집단 성과급은 단위당 노무비를 증가시키지 않으면서 근로자에게 합당한 임금을 제공할 수 있는 유력한 임금제도로 평가받는다. 최근에는 개인, 팀, 그리고 조직 전체의 성과를 모두 고려하여 평가하는 복합형 방식의 성과급이 늘어나고 있는 추세이다.

#### 나. 공공기관 임금믹스에 대한 실태

많은 수의 공공기관들은 기재부 권고안에 따른 성과연봉의 비율을 맞추기 위해서 고정상여금, 조정수당폐지금, 제수당 폐지금 등 실제로 성과와 연동되지 않은 임금항목을 성과연봉에 포함시키고 있다. 뿐만 아니라 성과와 연동된다고 하더라도 최저지급액을 산정해 놓고 있기 때문에 정확한 임금믹스를 파악하기 위해서는 이러한 임금항목 및 임금액을 고정급으로 편입하여 실질적인 변동되는 임금의 비율만을 파악할 필요가 있다. <표 7>은 이러한 방식에 근거하여 4급에 속한 직원이 B등급을 받았을 때의 실질적인 성과급의 비율을 보여준다. 성과연봉제 실시여부는 2015년도 기준으로 성과연봉제를 적용받고 있는지 물어본 결과이다. 공기업의 실질 변동급은 5~8%로서 비교적 높지만 공기업을 제외한 대부분의 공공기관의 실질적 변동급은 5% 미만임을 알 수 있다.

임금믹스에서 또다른 중요한 요소는 평가단위이다. <표 8>은 공공기관의 성과급 차등기준

- 2) 능률급은 투여된 근무시간에 따라 임금을 결정하는 것이 아니라 수행한 업무 양 또는 그것의 가치에 의해서 임금을 결정하는 방식을 의미한다. 주로 양/질/비용/이익/시간 등 계측이 가능하여 객관적인 성과평가가 용이한 생산직에 주로 적용된다.
- 3) 성과배분제와 유사한 제도로서 목표공유제(goalsharing)가 있다. 고객만족향상 또는 프로그램 효율성 증가 등 조직의 목적이나 미션을 목표로 삼는 제도이다. 그런 의미에서 이익배분제 비하여 덜 재무적인 성과에 초점이 둔다고 볼 수 있다.

〈표 7〉 공공기관 고정급 대비 실질적 변동급의 비율 : 4급, B등급 기준

기 관	공공기관 유형	실질적 변동급	성과연봉제 실시여부
A	공기업	7.4%	○
B	공기업	7.8%	○
C	공기업	4.8%	×
E	공기업	5.7%	×
F	준정부기관	2.0%	○
G	준정부기관	3.5%	○
H	준정부기관	3.4%	×
I	준정부기관	6.9%	×
J	준정부기관	2.0%	×
K	준정부기관	4.8%	○
L	준정부기관	4.7%	○
M	준정부기관	1.5%	×
O	기타공공기관	3.4%	○
P	지방공기업	3.2%	×
Q	지방공기업	6.3%	×

〈표 8〉 공공기관 성과급 차등 기준 : 4급 기준

공공기관 유형	기관명	내부평가 성과급		경영평가 성과급	
		개별차등	조직차등	개별차등	조직차등
공기업	A	0%	100%	0%	100%
공기업	C	0%	100%	0%	100%
공기업	E	10%	90%	10%	90%
준정부기관	F	50%	50%	0%	100%
준정부기관	G	0%	100%	0%	100%
준정부기관	I	0%	100%	0%	100%
준정부기관	J	0%	100%	0%	100%
준정부기관	L	100%	0%	70%	30%
기타공공기관	O	60%	40%	-	-
지방공기업	Q	-	-	0%	100%

을 정리한 것이다. 기관의 사업적·업무적 특성에 따라서 차이가 있기는 하나 대다수의 공공기관들이 조직평가결과에 따라 내부평가 성과급 및 경영평가 성과급을 차등지급하고 있음을 알 수 있다. L기관(준정부기관)과 O기관(기타공공기관)의 상황은 다소 특이하다. 프로젝트 단위로 업무가 이루어지다 보니 같은 팀에 속해 있어도 팀원 간 각기 다른 업무를 수행한다. 따라서

조직단위 평가비중은 낮추고 개인단위 평가비중을 높였다고 한다.

#### 다. 공공기관 임금믹스에 대한 평가

공공부분의 성과급은 민간기업의 성과급과 다소 차이가 있다. 우선, 민간부분의 성과급은 경영성과에 따른 추가적인 보상의 성격이 강하다. 따라서 최저 평가를 받아도 계약연봉에 비해서 실제 연봉이 줄어들지 않는다. 하지만, 공공부분의 성과급의 경우에는 성과가 나쁘면 계약 연봉보다 실제로 지급받는 연봉이 줄어들게 된다. 즉, 민간부분의 성과급이 positive-sum이라면 공공부분의 성과급은 zero-sum방식에 가깝다. 이러한 차이를 감안하여 공공기관의 성과급 특징을 살펴보면, 우선 공공부분의 경우 성과급의 실질적인 변동성이 그리 크지 않음을 알 수 있다. 공기업의 경우 다소 높은 편이나 나머지 기관들의 경우에는 4급, 평가등급 B기준으로 실질적 변동급이 전체연봉에서 차지하는 비율이 대부분 5% 미만인 것으로 확인되었다.

평가 단위기준을 살펴보았을 때 개별 기관의 특성에 따라 개인근무평가 결과를 많이 반영하는 기관도 있었지만, 전체적으로 조직업적평가 결과에 따라서 성과급을 차등지급하는 경우가 더 일반적인 것으로 보인다. 개인근무평가가 얼마나 공정할 수 있는지는 기관에 따라 차이가 있을 수 있지만, 조직의 긴장감 유지차원에서 일정정도의 개인차등은 필요해 보인다. 부서 또는 팀 단위로 평가하고 구성원들 간 차등지급하지 않는다면 고성과자의 근로의욕을 떨어뜨릴 수도 있기 때문이다. 효율성 못지않게 안정성이 중시되고 협업이 강조되는 공공기관의 특성을 감안하면 성과급을 통한 개인차등이 고과승급보다 더 효과적일 수 있다. 실제로 외국의 경우, 이러한 이유로 고과승급에서 일괄 지불 인센티브 제도로 바꾸는 경우가 종종 있다. 브리티시 텔러컴(British Telecom)의 경우 2002년 5월에 1만 4천 명의 관리자 임금체계를 이러한 방식으로 바꿨는데, 비누적 방식을 택하고 나서 예외적인 성과를 발휘한 직원에게 충분한 차등성과급 지급이 가능하여 동기부여가 더 잘 이뤄진다는 평이다.

### III. 결론 및 요약

노동시장의 이중구조, 원하청 관계, 그리고 임금근로자 간 소득불평등 등 우리사회에 만연한 불합리한 임금격차의 근본적인 원인은 임금공정성의 제1원칙인 동노동임이 잘 지켜지지 않기 때문이다. 우리나라에서는 담당업무의 특성에 따라 임금이 결정되는 것이 아니라 누가 그 일을 하는가에 따라 임금을 달리 지급하는 경향이 여전히 강하다. 앞에서 살펴보았듯이 이러한 원칙



은 동일한 기관 내에서조차 제대로 지켜지지 않고 있다. 동일 직급 내 기본급 차이가 2배가 넘는 경우가 빈번할 정도로 우리나라 공공기관의 임금체계는 공정성 측면에서 심각한 문제를 갖고 있다. 이러한 상황은 직급별 임금밴드의 상한액에 대한 규정이 없는 상황에서 정기승급에 따른 기본급 인상이 아무런 제약 없이 근무기간 동안에 계속하여 발생하기 때문에 비롯된 것으로 보인다. 승진을 하더라도 금전적인 보상이 충분하지 않을 만큼 또는 반대로 승진을 하지 않더라도 금전적인 불이익은 거의 없을 만큼 직급별 임금밴드의 상한액이 크게 다르지 않다. 인사관리의 양 측면 임금 및 승진을 통한 동기부여가 모두 상실된 상황으로 볼 수 있다. 이러한 상황에서 개인의 생산성 및 조직의 성과 향상을 기대하는 것이 가능할까 싶은 생각이 든다는 인사담당자들도 있었다. 같은 조직 안에서도 이와 같이 동일노동가치 동일임금의 원칙이 확립되지 않는데, 기업규모별, 업종별, 또는 부문별 임금격차 문제에 있어서 동노동임 원칙을 논할 수 있을까?

다른 한편으로 공공기관 간 임금격차의 납득성 문제가 자주 거론된다. 한국노동연구원(2011)의 연구에 의하면, 공공기관 노동조합 간부들이 공공기관 간 임금격차에 대해서 납득하기 어려운 측면이 크다는 의견을 피력하였다. 예를 들어 공공기관 대졸 사무관리직이 수행하는 기획업무의 직무가치는 기관별로 별다른 차이가 없는데 임금은 왜 그렇게 크게 차이가 나는지를 납득하기 어렵다는 것이다. 공공기관 간 임금격차가 생긴 원인으로는 기관 설립 초기 기관장의 정치적 파워, 기관이 소속된 부처의 파워, 기관의 사회경제적 중요성, 기관의 변동(신설, 합병 등) 등이 있는데, 그동안 정부의 일률적인 임금인상률이 이러한 임금격차를 확대 재생산한 측면이 있다(김동배, 2015). 담당하는 직무나 역할의 크기가 아니라 소속 부처 등에 따라 임금차이가 크게 난다면 근로자의 자존감이나 동기부여 차원만이 아니라 사회적 형평성의 원리에도 어긋날 것이다. 하지만 여기서 중요한 것은 동노동임의 원칙에 의존하지 않는다면 어떠한 다른 기준에 의해서 기관 간 임금차이의 불합리성을 논할 수 있을까라는 점이다. 기관 간 임금차이를 강조하면서도 해당 기관 내에서의 임금격차 문제에 대해서는 도외시한다면 이는 스스로를 지승자박의 상황으로 내모는 껌이다. 불합리한 임금격차는 연대성 확보라는 노동조합 운용의 기본원리에도 상충되는 만큼 기관 간 임금격차 문제뿐만 아니라 기간 내 임금격차 문제에 대해서도 노동조합이 앞장서길 희망해 본다.

끝으로 임금 공정성의 제2원칙인 응분의 원리에 부합하기 위해서 성과급을 활용하여 성과에 따른 임금의 변동성을 일정정도 확보할 필요가 있다. 또한 무임승차자 문제를 해결하고 시장규율이 상대적으로 약한 공공기관의 특성상 일정정도의 내부적인 긴장감을 조성한다는 차원에서, 조직단위 평가결과뿐만 아니라 개별근로자 평가결과에 따라서 성과급을 차등할 필요도 있다고 생각한다. 누적되는 기본급 차등보다는 한 해에만 영향을 주는 성과급이 조직의 안정적인 운영측면에서뿐만 아니라 근로자의 수용성 측면에서도 더 낫다고 판단되기 때문이다. **KLI**

**[참고문헌]**

- 김동배(2015), 「공공부문 임금체계 개혁과 노사관계」, 『노동리뷰』 6월호, pp.36~45.
- 김훈·이승협·이희진(2015), 「공무원 인사·보수체계 인식 및 개편방향」, 『임금컨퍼런스: 한국의 임금체계』, pp.123~147. 한국노동연구원.
- 한국노동연구원(2011), 「공공기관 임금결정 방식에 대한 연구」, 미발표자료.
- \_\_\_\_\_ (2016), 「2016년 임금체계 실태조사」, 한국노동연구원.
- 홍준형(1999), 「신공공관리론의 공법적 문제 - 공무원인사제도개혁을 중심으로-」, 『행정논총』 37(1), pp.94~110.
- Arrowsmith, J. & P. Marginson(2011), “Variable Pay and Collective Bargaining in British Retail Banking,” *British Journal of Industrial Relations* 49(1), pp.54~79.
- CIPD(2015), *Reward Management 2014-15*, London: CIPD.