

# 독일 공공부문 임금체계 사례 분석\*

이 승 협\*\*

## 1. 머리말

독일 공공부문의 임금체계는 전형적인 산업별 결정방식을 따르고 있다. 단체교섭의 (조정된) 분권화 및 신공공관리의 확산에도 불구하고, 기본적인 임금결정방식은 초기업단위 산별임금교섭의 틀을 유지해 오고 있다.

2001년 5개 개별 산별노조<sup>1)</sup>가 통합하여 만들어진 통합서비스노조(Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft : Ver.di)는 2005년 10월 1일부터 사무직과 기능기술직을 통합한 새로운 임금체계 도입을 위한 교섭을 시작하였다.<sup>2)</sup> 기존 연방과 기초지자체의 사무직 및 생산직을 대상으로 진행되던 다수의 공공부문 임금교섭은 단일한 공공부문 단체협약(Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst : TVöD)으로 통합되는 보다 더 중앙집중적인 임금교섭으로 전환되었다.

다만 연방정부의 분권화 행정개혁 및 작은 정부를 지향하는 신공공관리의 영향으로 주정부 관할의 공공부문은 전체 공공부문 단체협약에서 분리되어 별도의 주정부 공공부문 단체협약(Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder : TV-L)을 체결하고 있다. 주정부 공공부문 단체협약은 연방 및 지자체의 공공부문 단체협약과 협약체결의 주체만 다를 뿐이지 단체협약의 구조와 내용은 아주 미세한 차이만을 갖고 있다. 따라서 내용적으로 독일 공공부문의 임금

\* 이 글은 고용노동부의 위탁사업인 『공공부문 임금체계 개편 지원사업(2017년)』에서 필자가 집필한 제3장의 내용을 요약·정리한 것이다.

\*\* 대구대학교 사회학과 교수(solnamu@daegu.ac.kr).

- 1) 독일노총 산하 4개 노조인 독일우정노조(Deutsche Postgewerkschaft : DPG), 상업·은행·보험노조(Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen : HBV), 언론노조(IG Medien - Druck und Papier, Publizistik und Kunst : IG Medien), 공공운수노조(Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr : ÖTV)와 독립노조였던 독일사무직노조(Deutsche Angestellten-Gewerkschaft : DAG)를 말한다.
- 2) 공공부문 단체교섭 이전에는 직군별로 별도의 단체교섭이 이루어졌다. 연방사무직단체협약(Bundesangestelltentarifvertrag : BAT, BAT-O), 연방생산직단체협약(Tarifverträge für Arbeiter des Bundes MTArb : MTArb-O), 기초지자체단체협약(Tarifverträge der kommunalen Arbeitgeber BMT-G II : BMT-G-O).

과 근로조건은 사실상 중앙단위 단체교섭에서 모든 것이 결정되는 중앙집중적 방식으로 진행되고 있다고 할 수 있다.

독일 공공부문 임금결정방식의 특징은 단체협약에 의해 결정된 임금구조와 임금수준에 대해 개별 사업장이 사후적으로 조정할 수 없다는 점이다. 우리나라와 유사하게 기관 단위로 임금체계와 임금수준이 상이한 일본이나, 산별교섭 이후 개별 사업장 단위에서 조정이 가능한 영국과는 달리, 독일 공공부문 임금체계는 산별교섭에서 결정된 임금구조와 임금수준이 개별 사업장에 그대로 적용된다. 독일 공공부문에서는 개별 기관단위가 아닌 전체 공공부문 노동자의 임금구조 및 임금수준에 대한 교섭이 정부 대표를 사용자로 하여 실시되기 때문에, 교섭 결과가 그대로 임금 및 근로조건에 반영되는 구조를 갖는다. 즉 독일에서는 우리나라에서처럼 공공부문의 단체교섭에서 실질적 사용자 문제가 발생하지 않는다.<sup>3)</sup>

또한 기관단위 교섭이 아니기 때문에 기관별 임금격차 및 고용형태별 임금격차의 문제가 나타나지 않는다. 독일 공공부문의 임금체계는 산별교섭을 통해 직무단위로 임금수준을 정하고 있기 때문에, 동일한 직무를 수행하는 근로자는 고용형태 및 공공기관 유형, 또는 근무기관과 무관하게 동일한 임금을 받는다. 동일(가치)노동 동일임금의 원칙이 적용되고 있기 때문이다.

독일 공공부문 임금체계는 중앙집중화된 단체교섭에 의해 확정된 산업별 직무급의 형태를 갖고 있다. 이로 인해 공공부문 단체협약이 적용되는 부문 내부에서는 기관별 임금격차가 발생하지 않는다. 그러나 적용되는 공공부문 단체협약의 종류가 다양하기 때문에, 이로 인해 일부 임금수준의 차이가 발생한다. 가장 큰 격차는 공공부문 단체협약이 적용되는 영역과 적용되지 않는 영역 사이에서 나타나고 있다. 예를 들어, 공공부문에서 별도의 자회사를 상법상의 민간 기업 형태로 설립하는 경우에는 공공부문 단체협약이 적용되지 않는다. 이른바 민간영역으로의 아웃소싱 또는 민간자회사 설립 등을 통해 공공부문 단체협약의 자동적 적용범위에서 벗어나는 경우에 상당한 임금격차가 발생하게 된다.

이러한 점을 고려하더라도 독일 공공부문 임금체계는 협약적용률이 높다는 사실을 전제하면, 협약이 적용되는 공공부문의 내부적 평등성이 상당히 높다고 볼 수 있다. 따라서 독일 공공부문 임금체계를 살펴보기 위해서는 중앙산별교섭에 의해 적용되는 기본 임금체계의 구조 및 작동방식을 우선적으로 검토해야 한다. 일본이나 영국과 달리, 독일 공공부문 단체협약의 적용을 받는 영역 내에서는 산별 단체협약상의 임금체계 및 임금수준이 개별 기관단위의 임금체계 및 임금수준에 절대적인 결정력을 행사하고 있다. 공공부문 단체협약의 적용을 받는 개별 기관

3) 우리나라 공공부문에서는 개별 기관단위 단체협약에 따라 임금수준과 임금구조가 결정되지만, 실질적인 예산 및 정원에 대한 통제권은 기재부가 행사하고 있다. 임금구조 및 임금수준 역시 기재부의 총액인건비 관련 지침 및 임금체계 관련 가이드라인에 의해 일반적으로 결정되는 구조를 갖고 있다. 따라서 공공부문에서의 기관별 임금교섭은 사실상 별다른 의미가 없는 실정이다.

의 임금체계 및 임금수준은 산별 단체협약상의 임금체계 및 임금수준과 별다른 차이를 보이지 않는다.

이 글에서는 독일 공공부문의 유형과 현황을 공공부문 단체교섭의 적용범위와 연관시켜 살펴본 후, 독일 공공부문 산별 임금체계의 핵심적 특성을 살펴보도록 하겠다. 마지막으로 기관 사례에서는 기관단위의 임금체계와 임금수준을 살펴보기보다는 산별교섭으로 확정된 산별 임금체계가 개별 기관단위에서 어떻게 적용되는지를 중심으로 살펴보도록 한다.

## II. 독일 공공부문 현황

### 1. 독일 공공부문의 정의와 범주

국가별로 공공부문의 영역과 범위를 구분하는 방식이 다르기 때문에, 독일 공공부문에 대한 범위와 영역을 명확히 할 필요가 있다.<sup>4)</sup> 독일의 경우, 연방국가이기 때문에 공공기관은 크게 연방 및 주정부 산하 기관으로 구분할 수 있다. 연방정부의 경우만 하더라도, 공무원 행정분야를 제외하면, 공법상 영조물(Selbständige Anstalt), 원(Angentur), 행정위원회(Verwaltungsrat), 공법상 재단(Stiftung des öffentlichen Rechts), 공기업(Öffentliche Unternehmen) 등 다양한 형태의 산하기관이 존재한다. 주정부 및 지자체 산하에도 농수산업, 에너지 관련, 은행, 교통, 주택, 방송 등 다양한 형태의 산하기관이 존재한다(박한준 외, 2013).

우리나라 공공기관에 가장 가까운 공기업 역시 법적 설립형태에 따라 공법상 공기업 및 사법상 공기업으로 구분되어 있으며, 이 중 사법상 공기업은 상법의 영향을 받고 있어 각종 공식 통계자료에서 상이한 계정으로 구분되어 다루어지고 있다. 이로 인해 독일 공공기관의 정확한 규모와 실태를 파악하기 어렵다. 즉 독일은 공공기관이 별도의 조사통계 범주로 다루어지지 않고 있으며, 공공부문이 통계적 단일범주로 다루어지고 있다.<sup>5)</sup>

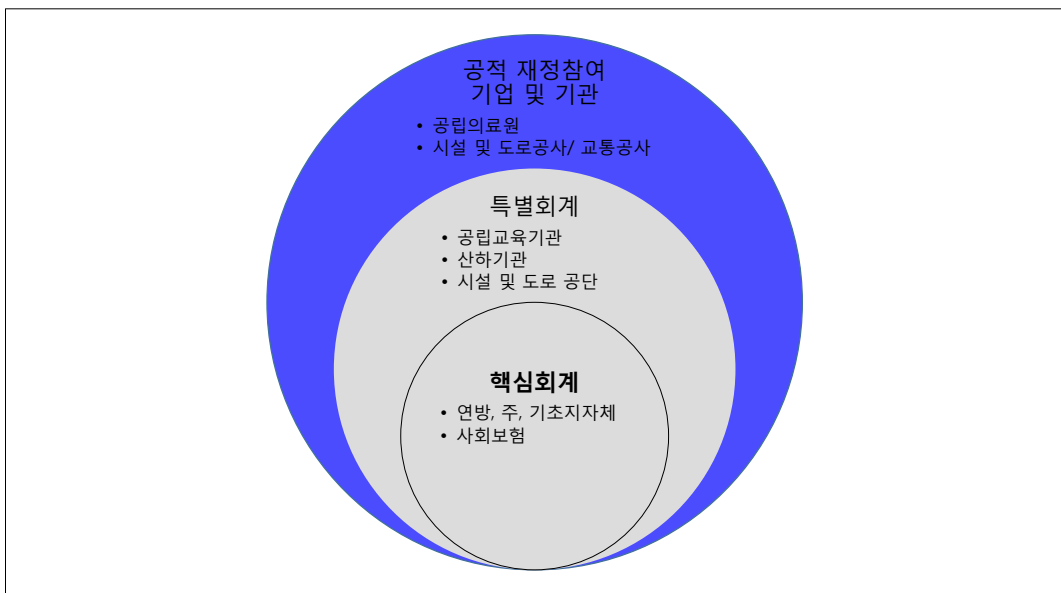
그러나 독일에서도 공공부문에 대한 연구가 많지 않기 때문에, 공공부문에 대한 명확하고 일반적인 정의는 존재하지 않으며(Keller, 1998; Keller & Seifert, 2015), 법률적으로 명확히 제시

4) 우리나라 통계청은 공식통계에서 공공부문을 UN 2008 SNA에 따라 일반정부와 공기업으로 구분하고 있다. 일반정부 부문은 신분적 지위로서의 공무원부문을 의미하며, 공기업은 다시 금융공기업 및 비금융공기업으로 구분된다.

5) 이로 인해, 국내에서 공공기관 국제비교 연구를 수행한 경우에는 대부분 독일의 연방공기업으로만 한정하여 독일의 공공기관을 다루고 있다(한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 2010a, 2010b; 박한준 외, 2013).

되어 있지 않다(성승제 외, 2008). 독일에서는 공공부문의 영역과 정의를 구분할 때, 거버넌스 구조의 차이에 따라 경제부문을 공공부문, 민간부문 및 제3섹터부문으로 구분하는 3부문 모형이 많이 활용되고 있다(Schuppert, 2000; Ellguth & Kohaut, 2011; Hohendanner et al. 2015). 3부문 모형에서 공공부문은 직접적인 행정영역, 공적 자치영역(학교, 사회보험, 회의소), 사법에 기초한 공적 기관을 포괄하는 영역으로 정의된다. 3부문 모형에서 공공부문 내부를 구분하는 기준은 연방 및 주정부 재정참여도이다. 동심원모델(Schalenkonzept)로 불리는 공공부문의 유형구분은 연방 및 주정부의 재정참여도에 따라 공공부문을 몇 개의 하위부문으로 구분한다(Mattert et al., 2017: 90~91).

[그림 1] 재정참여도에 따른 공공부문 유형 구분

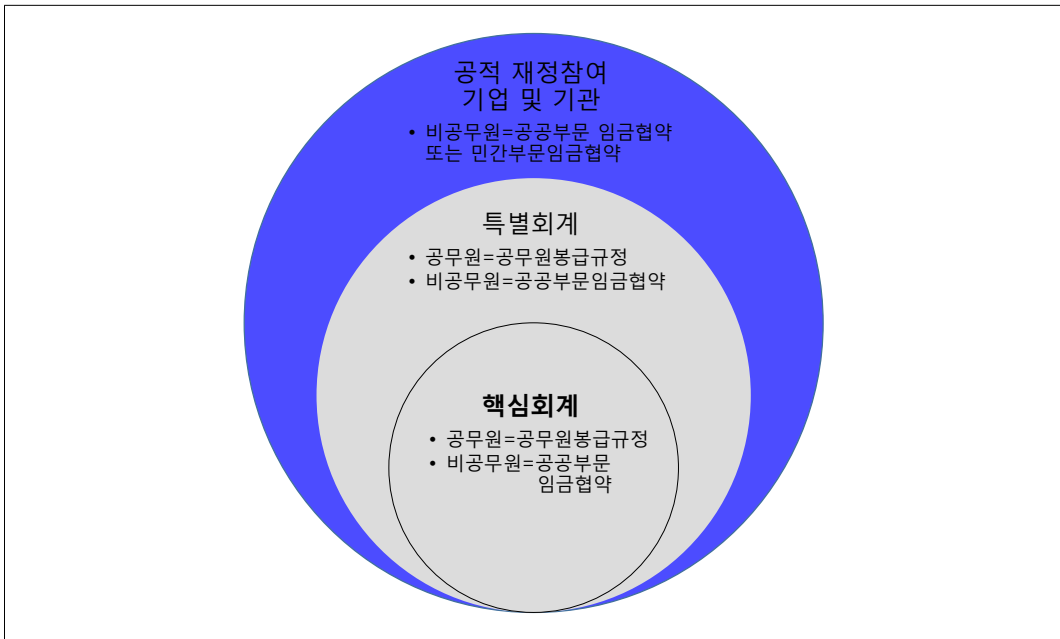


자료 : Mattert et al.(2017: 91).

핵심회계(Kernhaushalte) 및 특별회계(Extrahaushalte) 영역은 연방정부 및 주정부가 직접 관리하는 영역이며, 공적 재정참여 기업(Öffentliche Beteiligungsunternehmen) 및 기관 영역은 직접적으로 관리하지 않는 영역이다. 재정적 관점에서 채무상 부채에 대한 정부의 책임이 원칙적으로 핵심회계와 특별회계 영역에 대해서만 부과되어 있다. 공적 재정참여 기업 및 기관은 기본적으로 공적 책임에서 벗어나 있는 영역으로 독립법인이나 민간기업의 형태를 띠고 있으며, 재무적 독립성을 갖고 활동하는 영역이다. 이 영역은 독일의 경우, 2000년대 이후 진행된 공공부문 민영화로 인해 확대되어 왔으며, 공적 재정의 참여에도 불구하고 공적 통제에서 벗어나 있다는 점에서 우리나라의 공공기관과 다르다고 할 수 있다.

예를 들어 특별회계상의 시설 및 도로공단은 공공부문이지만, 시설 및 도로공단의 민영화된 형태인 시설 및 도로공사 또는 교통공사는 사법상의 기업이며 직접적으로 주정부 및 기초지자체의 통제를 받지 않는다. 또한 연방이나 주정부의 내부정치적 관계에 따라 일부 공적 재정참여 기업 및 기관은 핵심회계나 특별회계처럼 공적 재무적 책임영역에 포함되기도 한다. 따라서 공적 재정참여 기업 및 기관 영역은 기본적으로는 직접적인 공공부문에 해당되지 않지만, 개별 사례에 따라서는 직접적 공공부문에 속할 수도 있는 회색지대라고 할 수 있다.

[그림 2] 임금협약의 관점에서 본 공공부문 유형



자료 : 독일서비스노조와의 면담자료를 토대로 작성.

이와 같은 공공부문 유형을 구분하여 살펴보는 이유는 공공부문 노동자가 적용받는 임금협약이 달라질 수 있기 때문이다. 독일 공공부문 노동자는 공공부문 임금협약의 적용을 받는다. 따라서 핵심회계와 특별회계에 속하는 공공부문의 비공무원 노동자는 사용자가 연방정부, 주정부 및 기초지자체이기 때문에 공공부문 임금협약의 적용대상이 된다.

그러나 공적 재정참여 기업 및 기관영역은 재정 참여정도, 기관의 법적 형태, 노조의 조직력, 정치적 상황 등에 따라 공공부문 임금협약의 적용여부가 결정된다. 특히 민영화 이후 특별회계 영역에 속하던 공단이 민간기업의 형태로 전환되고, 이로 인해 특별회계영역에서 공적 재정참여 기업영역으로 전환된 경우가 많기 때문에 공공부문 단체협약의 적용을 받지 않는 사례가 많이 발생하고 있다.

## 2. 독일 공공부문 고용 현황 및 실태

독일 통계청의 공공부문 고용자료를 보면 고용형태별 고용 현황을 파악할 수 있다(Statistisches Bundesamt, 2016). 통계청은 공공부문 고용통계를 파악함에 있어서, 공적 사용자(Öffentliche Arbeitgeber)라는 포괄적 개념을 통해 공공부문의 고용현황을 추정하고 있다. 공적 사용자는 사회보험 및 공무원부문(Kernhaushalte), 기타 공적 기관(Sonstige öffentliche Einrichtungen), 공법상 공공기관(Sonderregelungen und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform) 및 사법상의 공공기관(Einrichtungen in privater Rechtsform)을 모두 포괄한다. 통계청 자료에는 이와 같이 공무원을 포함한 포괄적 공공부문에서의 전체 고용치를 제시하고 있다.

전체 공공부문 고용규모는 2015년 6월 30일 현재 581만여 명에 달한다. 이 중에서 연방정부에 69만 명, 주정부 250만 명, 기초지자체 221만 명, 사회보험 40만 명이 종사하고 있다. 전체 공공부문 고용 580만 명 중에서 여성고용은 317만 명으로 여성의 고용비중이 남성보다 높게 나타나고 있다. 전체의 약 55% 정도를 차지하고 있다.

〈표 1〉 독일 공공분야 고용 현황(2015년 6월 30일 현재)

(단위 : 명)

	공공사용자				
	공적 재정분야			기타 공적 기관	총 계
	합 계	핵심재정분야	특별재정분야		
전체고용자					
연방 <sup>1)</sup>	452,635	424,280	28,355	238,250	690,890
주정부	2,097,065	1,725,230	371,835	404,030	2,501,095
지자체	1,255,565	1,114,580	140,985	962,945	2,218,510
사회보험 <sup>2)</sup>	379,475	361,740	17,735	28,365	407,845
총 계	4,184,745	3,625,835	558,915	1,633,595	5,818,340

주 : 1) 자원입대자는 포함되지 않음(2015: 10, 100).

2) 고용청(Bundesagentur für Arbeit) 포함.

\* 보안상의 이유로 전체 합계는 맞지 않을 수도 있음.

자료 : Statistisches Bundesamt(2016).

공공부문 고용 현황을 사업영역별로 구분하여 살펴보면, 일반 공무 및 교육학술 분야의 고용이 각각 156만 명 및 164만 명으로 높게 나타나고 있으며, 사회보장분야가 84만 명으로 나타나고 있다. 분권형 연방국가의 특성상, 일반 행정을 제외한 기타 개별 사업은 연방정부의 비중이 높지 않으며, 주정부 및 기초지자체의 고용 비중이 높게 나타나고 있다. 특히 주정부의 대표적인 사업영역인 교육 및 문화영역에서 고용비중이 매우 높게 나타나고 있다.

독일 통계청은 사업영역별 공무원 고용 현황을 제시하고 있기 때문에, 전체 공공부문 사업별 고용자수에서 공무원 숫자를 제외하면 비공무원 비중을 산출할 수 있다. 대분류 중에서 공무원 비중이 가장 높게 나타나고 있는 영역은 일반 공무 영역이다. 전체의 약 40%만이 공무원이고 60%는 비공무원, 즉 고용계약상의 노동자이다. 일반 공무의 중분류 수준에서 살펴보면 경찰 및 재무행정 분야의 공무원 비중이 가장 높게 나타나고 있다. 반면 비공무원 비중이 가장 높게 나타나고 있는 영역은 의료, 환경, 체육 및 여가 분야로 전체 인력 중 93.9%가 비공무원으로 구성되어 있다. 사회보장 및 에너지 분야도 90% 이상이 비공무원 인력으로 구성되어 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 2〉 사업영역별 공무원 및 비공무원 현황

(단위 : 명)

		합계	공무원 총계	연방	주정부	기초 지자체	사회 보험
0	일반 공무	1,567,105	937,560	289,955	531,645	115,965	×
	정책 및 중앙행정		145,390	19,595	58,885	66,910	×
	외교		2,850	2,810	40	×	×
	국방		187,470	187,470	×	×	×
	공공안전		328,365	39,340	240,000	49,030	×
	경찰		266,760	37,150	229,615	×	×
	사법		116,710	2,840	113,870	×	×
	재무행정		156,775	37,900	118,845	25	×
1	교육, 학술, 연구, 문화 관련	1,640,150	717,810	3,290	701,065	13,455	×
	의무 및 직업교육		636,320	0	625,905	10,410	×
	고등교육		58,355	285	58,070	×	×
2	사회보험, 가족청소년, 노동시장정책 <sup>1)</sup>	843,140	71,430	1,465	7,000	30,865	32,105
	보육		1,580	0	175	1,400	×
3	의료, 환경, 체육 및 여가	625,660	15,145	1,610	7,460	6,075	×
	병원 및 보건소		1,165	0	190	975	×
4	주거, 건설, 기초지자체 공공서비스	249,295	18,850	0	7,000	11,850	×
5	식품, 농림업	46,505	14,495	290	12,325	1,880	×
6	에너지, 수자원, 사업 및 서비스	458,125	14,610	8,105	2,665	3,840	×
7	교통 및 언론	372,465	45,665	39,685	3,880	2,105	×
8	재정	15,890	1,690	1,325	305	60	×
	총 계	5,818,340	1,837,265	345,725	1,273,345	186,090	32,105

주 : 1) 고용청(Bundesagentur für Arbeit) 포함.  
 자료 : Statistisches Bundesamt(2016).

### Ⅲ. 독일 공공부문 임금체계의 구조와 특징

#### 1. 초기업단위에서의 산업별 임금결정과 하후상박형 연대임금

독일 공공부문은 협약적용률이 90%를 상회하고 있으며, 산별교섭에 따른 산별협약 임금의 적용을 받는다. 공공부문의 평균 시간당 임금은 약 18유로로 민간부분 16.17유로보다 높게 나타나고 있다. 공공부문에서 법정 최저임금 적용을 받는 노동자 비중은 전체의 2%로 추정되고 있으며, 하후상박의 높은 입직임금과 90%에 이르는 산별협약 적용률로 인해 공공부문의 저임금근로의 비중은 매우 낮은 것으로 평가되고 있다(Keller & Seifert, 2014).

공공부문 단체교섭은 연방정부의 내무성(Bundesministerium des Innern : BMI)과 기초지자체 사용자단체 연합(Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände : VKA)을 사용자로 하고, 통합서비스노조(Ver.di)를 중심으로 경찰노조(Gewerkschaft der Polizei : GdP), 농림환경노조(IG Bauen-Agrar-Umwelt), 교육학술노조(Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft : GEW) 등이 노측으로 참여하고 있다. 주정부 공공부문 단체교섭 역시 동일한 노측 주체가 사용자단체인 독일주정부연합(Tarifgemeinschaft deutscher Länder : TdL)을 대상으로 공공부문 단체교섭과 동일한 내용으로 협약을 체결하기 때문에 사실상 공공부문 단체교섭에 따라 단일한 임금과 근로조건이 독일 공공부문 노동자들에게 적용된다고 할 수 있다.

독일 공공부문 직접고용 노동자들은 연방정부 및 기초지자체 연합과 관련 산별노조 사이에 맺는 공공부문 단체협약(Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst : TVöD)과 지방정부와 관련 산별노조 사이에 맺는 주정부 단체협약(Tarifvertrag-Länder : TV-L)의 적용을 받는다. 공공부문의 산별협약은 2005년까지는 전체 공공부문의 통일협약이 존재했으나, 2005년 주정부가 탈퇴하여 별도의 주정부 협약을 체결함으로써, 연방정부와 기초지자체를 대상으로 하는 공공부문단체협약(TVöD)과 지방주정부를 대상으로 하는 주정부단체협약(TV-L)으로 이원화되어 있다.

노조통합 이후 새로운 임금체계가 적용된 공공부문단체협약은 2005년 9월 13일 최초로 체결되었다. 주정부단체협약은 공공부문단체협약과 별도로 주정부만을 대상으로 이루어지지만, 체결된 협약의 내용은 공공부문단체협약과 거의 유사한 형태를 갖는다.

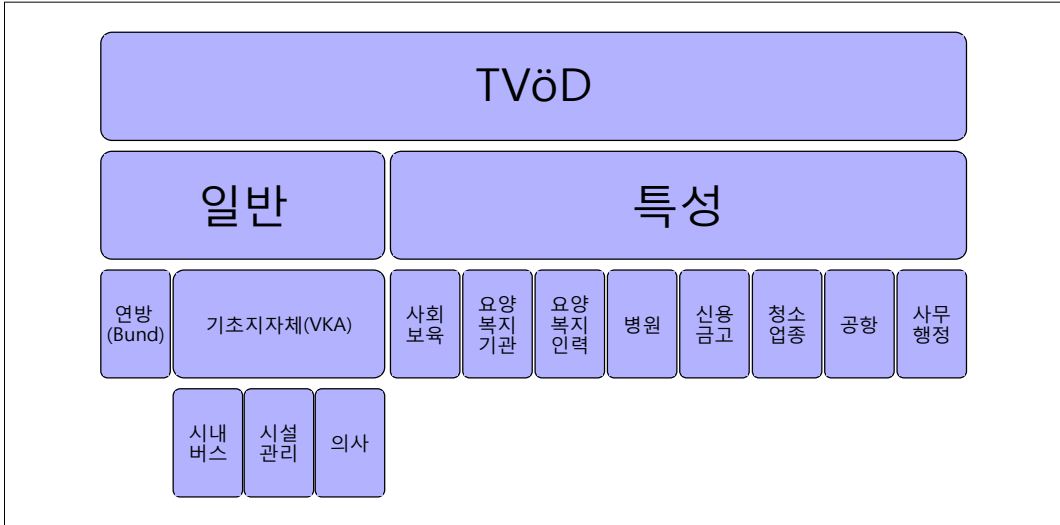
#### 2. 산별임금체계의 관철과 특성별 다양화

독일공공부문 임금체계의 특징은 2005년 이후 사무관리직과 기술기능직의 임금체계가 민간



부문과 마찬가지로 통합되어 운영되고 있다는 점이다. 또한 공공부문의 특수직종에 대해서는 별도의 특성별 교섭을 통해 별도의 임금수준이 적용되고 있다. 이로 인해 협약의 종류와 구조는 매우 다양하며 복잡하다. 이와 같은 특성별 교섭 및 특성별 협약으로 인해 독일 공공부문 협약의 다양화(Plurality of agreement)가 진행되고 있다는 평가도 존재한다(Bosch et al., 2012).

[그림 3] 공공부문 단체협약의 유형



공공부문 단체협약은 기본적으로 연방정부와 기초지자체 공공부문을 대상으로 체결된다. 공공부문 단체협약이 규정하고 있는 임금등급표는 일반유형과 특수유형으로 구분된다. 일반유형은 연방과 기초지자체로 구분된다. 여기에는 일반 행정사무직의 대부분이 연방과 기초지자체의 별도 임금등급표에 의해 적용된다. 일반유형은 앞에서 언급한 공공기관 유형 중 일반회계에 기초한 공공부문 영역을 의미한다. 기초지자체는 다시 기초지자체가 관할하는 지역 내 운수직무와 시설관리직무에 대해 별도의 임금등급표를 설정하고 있다. 특수유형은 대부분 특별회계에 의해 운영되는 공공부문이다. 특별회계에 의해 운영되는 공공부문은 직무별 특성에 따라 상이한 임금등급표가 적용된다. 대표적으로 병원(보건의료업종), 공항, 청소(업종), 일반행정 부문 등으로 구분되어 별도의 임금등급표가 적용된다.

마찬가지로, 연방 및 지자체를 대상으로 하는 공공부문 단체협약과 별도로 주정부를 대상으로 하는 공공부문 단체협약이 존재한다. 주정부 공공부문 단체협약은 기본적으로 서독과 동독 지역으로 크게 협약지구를 구분하여 적용하고 있으며, 여기에 베를린과 헤센 주는 별도의 단체협약을 체결하고 있다. 주정부 공공부문 단체협약도 주정부 공공부문 중 공무원이 아닌 노동자 신분의 교사 및 요양업종 종사자에 대해서 별도의 임금등급표를 설정하고 있다.

[그림 4] 주정부 공공부문 단체협약 유형



### 3. 산별임금표의 구조와 운영원리

공공부문 산별협약 임금표는 2016년 체결된 연방정부 및 지자체의 공공부문 단체협약과 주정부 공공부문 단체협약상의 협약임금표로 2017년에 적용되고 있다. 독일 공공부문 산별협약

[표 3] 연방정부 및 기초지자체(TVöD) 임금표(2017)

임금등급\ 임금단계	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	6단계
E15 Ü등급	5,517.25	6,123.21	6,697.25	7,079.97	7,169.26	-
E15등급	4,380.63	4,860.31	5,038.90	5,676.72	6,161.47	6,480.39
E14등급	3,967.32	4,401.04	4,656.17	5,038.90	5,625.72	5,944.61
E13등급	3,657.34	4,056.62	4,273.50	4,694.43	5,281.25	5,523.65
E12등급	3,279.57	3,635.65	4,145.91	4,592.40	5,166.46	5,421.59
E11등급	3,168.10	3,508.11	3,763.23	4,145.91	4,700.83	4,955.97
E10등급	3,056.61	3,380.51	3,635.65	3,890.80	4,375.54	4,490.35
E9 b등급	2,711.10	2,994.70	3,143.33	3,546.35	3,865.28	4,120.39
E9 a등급	2,711.10	2,994.70	3,044.26	3,143.33	3,546.35	3,623.14
E8등급	2,543.89	2,808.91	2,932.80	3,044.26	3,168.10	3,246.12
E7등급	2,387.86	2,635.53	2,796.54	2,920.41	3,013.29	3,099.99
E6등급	2,343.24	2,586.00	2,709.84	2,827.51	2,908.02	2,988.53
E5등급	2,249.11	2,480.74	2,598.39	2,716.05	2,802.74	2,864.67
E4등급	2,142.59	2,363.07	2,511.69	2,598.39	2,685.09	2,735.85
E3등급	2,109.19	2,325.89	2,387.86	2,486.92	2,561.25	2,629.35
E2등급	1,953.10	2,152.51	2,214.44	2,276.39	2,412.58	2,555.04
E1등급		1,751.25	1,780.97	1,818.14	1,852.79	1,941.97

자료 : 2016 TVöD Tarifvertrag.

임금표는 산별직무급에 기초한 임금체계를 갖고 있다. 전체 공공부문의 직무를 대분류를 중심으로 평가하고, 평가된 직무를 1~15등급의 임금등급에 배치하는 직무급의 형태를 갖는다.

독일의 산별직무급에서는 모든 노동자가 1등급에서 15등급까지 임금등급이 상승하는 것이 아니라 수행하는 직무에 따라 직무의 하단과 상단이 고정되어 있다. 예를 들어 단순노무 및 기능직에 대해서는 1등급에서 최대 7등급까지 임금등급의 상승구간이 고정되어 있다(TVöD Tarifvertrag):

〈표 4〉 단순노무 및 기능직무의 임금등급별 직무특성

	직무 특성
임금등급 1	가장 단순한 직무의 수행(음식료 서비스, 안내 및 의류보관, 경비, 외부청소, 조리보조 등)
임금등급 2	단순한 직무의 수행(최소의 현장지시에 따라 수행되는 단순직무)
임금등급 3	최소한의 현장훈련 후 투입되는 직무 및 임금등급 2의 직무 중 특별한 책임이 요구되는 직무
임금등급 4	3년 미만의 직업훈련과정을 수료한 자로서 관련 업무를 수행
임금등급 5	직업훈련과정을 수료하고 관련 업무를 수행
임금등급 6	임금등급 5의 직무 중 상당한 숙련을 요하는 직무를 수행
임금등급 7	임금등급 5의 직무 중 상당한 고숙련을 요하는 직무를 수행

각각의 임금등급은 1단계에서 6단계로 구분된 임금단계가 2017년부터 신설되어 개별 임금등급 내에서 임금이 상승가능하도록 변화되었다. 이때의 임금단계는 입직 또는 임금등급 상승 이후 근속에 따라 숙련이 향상된다는 전제하에서 특별한 평가 없이 자동적으로 근속에 따라 임금이 올라간다. 이러한 측면에서 신설된 임금등급 내의 임금단계는 우리나라의 연공급적 속성(자동근속승진제도)과 유사한 내용이라고 볼 수 있다. 연공급에서의 호봉상승 역시 근속에 따라 숙련이 상승된다는 가정을 포함하고 있기 때문이다. 다만 독일의 경우에는 근속의 숙련 상승효과가 무제한적으로 발생한다기보다는 직무수행의 일정단계에서만 발생하는 것으로 보아 일정기간을 숙련향상기간으로 보고, 근속숙련향상에 대한 보상을 별도로 하고 있는 것이다.<sup>6)</sup>

6) 독일 산별직무급 임금표는 대부분 유사한 형태의 근속숙련향상 보상 개념을 포함하고 있다. 다만 산업 및 업종별로 근속에 따른 숙련향상기간을 상이하게 적용하고 있다.

## Ⅳ. 공공기관 임금체계 사례

### 1. 사례기관 개요 및 특성

개별 공공기관 사례로 살펴볼 A기관은 베를린 시와 브란덴부르크 주가 공동으로 출자한, 시민정치교육을 위한 평생교육시설이다. A기관은 사무행정직 18명의 소규모 기관이다. A기관은 독일 공공기관 유형상 공적 재정참여 기업 및 기관에 속하며, 2017년까지는 공공부문 단체협약의 대상이 아니었으나 2018년부터 공공부문 단체협약에 준하는 기업협약(Firmenvertrag)을 통해 공공부문 임금협약을 적용받게 되었다.

〈표 5〉 사례 기관 개요

기관	사업내용	인력	공공부문유형	적용협약	비고
기관 A	시민정치교육	18명	공적 재정참여	기업협약 (TVöD-Bund 준용)	협약적용

A기관은 시민정치교육을 위해 베를린 시와 브란덴부르크 주가 공동출자하여 1951년에 설립된 평생교육시설이다. A기관은 정당, 종교 및 소속 조직과 상관없이 베를린 시 및 브란덴부르크 주 시민이면 누구나 참가할 수 있는 민주적 시민의 소양교육을 위해 운영되고 있다.

2017년 11월 현재 18명의 직원이 근무하고 있다. 직원 모두는 통합서비스노조에 가입되어 있다. 2017년까지는 주정부 출자시설로 핵심회계나 특별회계 유형이 아니기 때문에, 공공부문 단체협약의 적용을 받지 못하고 있었다. 그러나 통합서비스노조의 개입으로 사측과 교섭을 통해 2018년도부터는 공공부문 단체협약을 적용하는 것으로 결정하였다. 즉 통합서비스노조와의 대각선교섭을 통해 기업협약을 체결하되, 기업협약의 내용은 공공부문 단체협약(연방)을 준용하는 방식으로 공공부문 단체협약의 적용대상에 포괄되었다. 주정부 출자시설이지만 공공부문 단체협약(연방)을 준용한 이유는 A기관이 베를린 시와 브란덴부르크 주정부의 공동출자시설이기 때문이다.

독일의 경우, 개별기관은 별도의 직급체계를 갖지 않는다. 직무별 임금등급과 직책만이 존재한다. A기관의 경우, 경영지원부서와 영역별 담당자로 구성되어 있다. 평생교육시설이기 때문에 담당자들은 교육기획부서, 교육관리부서, 프로젝트부서 등으로 구분되어 있다. 경영지원부서는 경영관리와 경영지원으로 구분되어 있으며, 교육기획부서는 일반시민정치교육, 국제시민

교육, 청소년시민교육, 에라스무스 프로그램 운영 등으로 구분되어 각각 1명의 담당자가 업무를 진행하고 있다.

〈표 6〉 A기관 업무 및 인원 구성

세부직무	경영지원		교육기획				교육운영	프로젝트
	경영관리	경영지원	일반시민 정치교육	국제시민 교육	청소년 시민교육	에라스무스 프로그램	교육운영 지원	프로젝트 운영
인원	2	6	1	1	1	1	5	1

직무 중심으로 기관이 운영되고, 소규모 시설이기 때문에 담당영역과 담당직무만 존재하고 별도의 직급체계가 존재하지 않는다. 따라서 부서별로 부서장과 담당자만이 존재한다. 독일의 임금체계에서는 승격과 소요연한은 임금등급에 의해 결정되기 때문에, 동일한 직무를 수행하고 있더라도, 일정한 한도 내에서 직무내용의 변화에 따른 임금등급의 승급이 발생하게 된다.

## 2. 산별 협약임금 체계의 적용과 운영

A기관은 2018년부터 공공부문 단체협약 중 연방부문의 적용을 받기 때문에, 현재 기존의 임금체계를 공공부문 단체협약 연방부문의 협약임금으로 전환하는 작업을 진행하고 있다. 따라서 공공부문 단체협약 연방부문의 임금체계의 적용을 전제로 하여 새로운 임금체계에 맞게 기본급 체계가 변화되었다.

앞에서 언급한 바와 같이, 독일은 산별단체협약의 적용을 받는 순간, 개별 기관에게 임금결정 및 조정권한이 부여되지 않고 산별단체협약의 결정사항을 따르기 때문에, 기관 단위에서 결정할 수 있는 사항이 거의 존재하지 않는다.

급여는 기본급, 제수당(Zulagen)과 특별상여금(Sonderzahlungen)으로 구성된다. A기관의 기본급은 전체 연간보수총액의 약 90%를 차지하며, 앞에서 제시한 공공부문 단체협약상의 연방부문 기본 임금등급표를 그대로 적용받고 있다. 제수당은 병가수당, 휴가수당, 연장근로수당 등이 존재한다. 그러나 병가와 휴가수당 등 대부분의 수당은 일상적 고정수당이라기보다는 질병 또는 휴가라는 특정한 상황에서 발생하는 변동수당에 해당된다. 연장근로수당 역시 행정사무직의 경우에는 특별한 경우가 아니면 연장근로가 발생하지 않는다.

상여금은 특별상여와 성과상여로 구분될 수 있는데, 특별상여(Jahressonderzahlung)는 성탄절 상여금이라고도 불리며, 이 역시 협약에 의해 고정되어 있다. 유일하게 기관별로 협의할 수 있는 항목은 성과상여이다. 기관별로 직원평의회(Personalrat) 및 직장평의회(Betriebsrat)와 시측의 협의를 통해 성과상여의 도입 여부, 성과평가 및 성과배분 방식을 결정하고 실시하도록 되어

있다.)

A기관은 행정사무직무 종사자로 구성되어 있기 때문에, 공공부문 단체협약상의 연방부문 기본 임금등급표의 적용을 받는다. 현재 공공부문 단체협약상의 임금체계로 전환 중에 있기 때문에, 개별 노동자의 임금등급이 명확하게 정해지지 않았지만, 직무별 임금등급은 개략적으로 다음과 같이 설정되어 있다. 2010년에 실시한 공공부문 노사에 대한 전국단위 조사연구에서 공공부문 성과급제도에 대한 수용성은 노조뿐만 아니라 사용자 역시 매우 낮은 것으로 나타나고 있다(Schmidt et al. 2011).

〈표 7〉 A기관 종사자 임금등급 구성 현황(적용예정)

임금등급 \임금단계	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	6단계
E 15등급						
E 14등급					2명 경영관리	
E 13등급		10명 교육운영 및 교육지원				
E 12등급						
E 11등급						
E 10등급						
E 9b등급						
E 9a등급						
E 8등급		6명 경영지원				
E 7등급						
E 6등급						
E 5등급						
E 4등급						
E 3등급						
E 2등급						
E 1등급						

주: A기관은 현재 공공부문 임금협약으로 임금체계를 전환 중이기 때문에, 임금등급만 결정되었고 임금단계는 아직 확정되지 않았음. 따라서 각 대상 집단의 임금등급과 임금단계가 개별 노동자별로 표시되지 않고, 집단으로 묶여서 제시되었음.

자료: 기관 제공 자료.

7) 독일의 대표적인 보수성향 일간지인 Die Welt는 2015년 3월 4일자 기사에서 공공부문에 도입된 성과급제도가 사실상 실패했으며, 무의미한 제도가 되어버렸다고 평가하고 있다. 전체 공공기관 재직근로자 임금총액의 1%를 성과급으로 운영할 수 있도록 시작된 성과급제도는 그 이후 거의 진전되지 못했으며, 단협상 성과급 비중을 최고 8%까지 확대할 수 있도록 되어 있지만, 현재는 성과급제도가 노사간 의제로 다루어지지도 않는 현실이라고 보도하고 있다.

공공부문 임금등급상의 임금등급에 대해 사용자가 개별 노동자를 직무내용을 참고로 하여 임금등급을 배정하게 되는데, 이에 따라 A기관에서 경영지원직무를 수행하는 6명에 대해서는 E7과 E8등급이 배정되었고, 교육운영 및 교육지원직무 10명에 대해서는 E11~E13등급이, 경영관리에 대해서는 E14등급이 배정되었다. 향후 개별 노동자의 자격요건과 세부 직무내용 및 근속에 따라 정확한 임금등급과 임금단계가 정해질 예정이다. 임금등급을 개별 노동자가 수행하는 직무에 배정하는 권한은 사용자에게 주어져 있다. 그러나 임금등급의 배정결과에 대해서는 직장평의회 및 외부전문가가 참여하는 심의회의를 통해 협의하도록 되어 있다.

이와 같이 독일 공공부문 임금체계는 직무에 따라 임금등급이 정해지며, 개별 기관의 직무에 대한 임금등급이 결정되면 기본급의 임금수준은 단체협약에 따라 정해진 임금등급표에 의해 자동적으로 고정된다.

임금등급의 승급은 기본적으로 개별 직무의 임금등급 밴드 내에서만 이루어지며, 임금단계의 상황은 근속연수에 의해 이루어진다. 예를 들어 경영지원직무의 E7등급은 6개의 임금단계로 구성되어 있는데, 입직자는 기본적으로 임금단계 1을 부여받으며, 임금단계 2는 1단계 이후 근속 1년, 임금단계 3은 2단계 이후 근속 2년, 임금단계 4는 3단계 이후 근속 3년, 임금단계 5는 4단계 이후 근속 4년, 임금단계 6은 5단계 이후 근속 5년이 지나야 부여받는다. 이와 같은 임금단계의 상승은 근속에 따른 자동상승을 통해 이루어진다.

또한 임금등급이 E7에서 E8로 승급되었을 경우에, 임금단계는 기존 6단계가 유지된다. 즉 임금등급 E7 임금단계 6에서 임금등급 E8로 승급될 경우, 임금등급은 E8 임금단계 1로 이동하지 않고 임금등급 E8 임금등급 6으로 이동하게 된다. 만약 임금등급 E7 임금단계 4에서 임금등급 E8로 승급될 경우, 임금등급 E8 임금등급 4로 이동하게 된다(공공부문 단체협약 16조 및 17조).

전체 임금은 기본급과 제수당 및 상여금으로 구성되는데, A기관이 적용받는 공공부문 단체협약은 기본급뿐만 아니라 상여금 또한 협약에 규정하고 있다. 공공부문 단체협약은 특별상여를 서독과 동독지역으로 구분하여 적용하고 있다. 특별상여는 우리나라의 고정상여와 같은 임금항목이며, 임금등급 및 협약지역에 따라 차등 지급된다.

우리나라에서 고정상여가 기본급(또는 통상임금)에 연동되어 지급되는 것처럼, 독일 공공부문에서 특별상여는 산별 협약임금표에 규정된 기본급에 정률로 연동되어 있다. 독일 공공부문 특별상여도 하후상박의 원칙에 따라 상대적으로 낮은 임금등급에 대해서는 상대적으로 높은 정률의 특별상여 지급률이 적용된다. 즉 임금등급을 3개의 집단으로 구분하고, 낮은 임금등급인 1~8임금등급 집단에게는 기본급 임금표의 90%, 높은 임금등급인 13~15등급에 대해서는 60%만을 적용하는 방식으로 하후상박의 차등지급을 적용하고 있다.

〈표 8〉 산별협약상의 특별상여 규정

임금등급	협약지역 : 구서독	협약지역 : 구동독
E 1 bis E 8	90%	67.5%
E 9 bis E 12	80%	60%
E 13 bis E 15	60%	45%

자료 : Ver.di.(2017), Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, TVöD.

## V. 결론 및 요약

### 1. 산별교섭에 의한 통일적 임금관리

독일 공공부문의 임금체계는 전형적인 중앙집중적 구조를 갖고 있다. 산별공동교섭을 통해 표준안을 설정하고, 이러한 표준안을 기본임금으로 개별 기관에 적용하는 방식이다. 산별협약의 적용을 받는 개별 기관단위에서는 산별교섭에 기초한 기본임금에 대해 개입할 수 있는 여지가 많지 않다.

산별교섭에 의해 임금결정방식, 임금구조(기본급, 고정상여금, 수당 등), 임금수준이 모두 결정된다. 개별 기관 차원에서는 성과상여의 도입 여부 및 운영방식 등 일부 임금구성 항목에 대해서만 기관 차원에서 결정할 수 있다. 또한 이 경우에도 산별노조는 개입하지 않지만, 직원 평의회 또는 직장평의회라는 사업장 내 공동결정권한을 갖는 노동자대표기구와의 협의를 거쳐야 한다.

### 2. 공공부문 연대임금을 위한 사회적 기준 제시

독일 공공부문에서는 동일노동 동일임금 원칙의 적용을 위해 수행된 노동의 가치 측정의 기준으로 수행 직무를 기본으로 하는 직무급을 설정하고 있다. 그다음으로는 수행 직무의 동일성과 유사성을 대분류 단위 또는 가능한 한 큰 단위로 묶어 직무 간 차이를 최소화하는 방식으로 수행 직무의 동일성과 유사성을 설정하였다. 셋째로, 직무 간 가치차이에 대한 보상에 있어서 하후상박의 원칙을 적용하여 직무 간 차이, 특히 저가치직무에 대한 보상을 높게 설정하고, 고가치직무에 대한 보상수준을 상대적으로 낮게 설정함으로써 임금생활의 안정성을 보장하는 형태로 직무가치와 보상의 대응관계를 보장하였다. 연대적 임금정책이란 이와 같이 임금의 사회적 기준을 정함에 있어서, 수행노동과 보상을 사회적으로 조정하는 것이라고 할 수 있다.



### 3. 직무급 기초로 숙련의 정도를 임금체계에 반영

독일의 경우에는 임금단계를 기본적으로 숙련이라는 인적 속성의 발전단계로 보고 있지만, 특별한 경우가 아니면 근속기간과 숙련(또는 숙달)이 대부분 유사하게 이루어진다고 보고, 단계별로 일정기간을 숙달 및 숙련기간으로 설정하고 별도의 임금보상이 이루어지는 방식으로 구분하고 있다. 또한 특별한 경우에 해당되는 사례에 대해서는 임금등급의 승급여부를 별도로 정할 수 있도록 하고 있다.<sup>8)</sup> 따라서 임금등급별로 임금단계의 형태 및 각 단계별 숙달 및 숙련 소요연한을 다르게 설정함으로써 직무와 숙련을 통한 수행 노동의 가치를 최대한 반영하는 구조로 임금체계를 설계하고 있다.

### 4. 임금구성의 간소화

독일 공공부문의 임금구조는 기본급, 특별상여금, 수당, 변동수당, 성과상여 등의 항목으로 구성되어 있다. 그러나 기본급이 전체 총급여의 80~90%를 차지하고 있으며, 특별상여 역시 산별협약에 의해 월급여의 30~90% 수준으로 고정되어 있다. 기본급과 고정상여의 두 항목이 총급여의 대부분을 구성하는 방식으로 매우 간소화된 형태를 띠고 있으며, 기본급과 고정상여를 합친 고정급여의 수준을 산별단체협약을 통해 통제함으로써 공공부문 종사자의 임금안정성을 확보하고 있다.

더구나 고정상여는 임금등급에 연동되어 있기 때문에, 실질적으로는 기본급 중심의 임금체계라고 할 수 있다. 즉 기본급이 생활임금을 구성하는 핵심적 항목으로 기능하고, 기타 임금항목은 전체 총급여에 부수적이고 잔여적인 의미만을 갖기 때문에 임금구조의 투명성과 임금관리의 효율성을 보여주고 있다. **KLL**

### [참고문헌]

- 박한준 외(2013), 『주요국의 공공기관 관리방식』, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터.  
 성승제 외(2008), 『「공공기관의 운영에 관한 법률」 비교법적 연구』, 현안분석 2008-55, 한국법제연구원.  
 한국조세연구원 공공기관정책연구센터(2010a), 『주요국의 공공기관 I』.

8) 특별한 경우란, 숙달 또는 숙련의 형성이 현저하게 평균 이하이거나 평균 이상인 노동자를 말하며, 이 경우 별도의 심사를 통해 조기승급 또는 잔류를 결정할 수 있도록 하였다.

\_\_\_\_\_ (2010b), 『주요국의 공공기관 II』.

Bosch, Gerhard et al.(2012), *The Public Sector Pay System and Public Procurement in Germany*.  
IAQ, University of Duisburg.

Bund(Hrsg.)(2015), *Tarifrecht für den öffentlichen Dienst: Länder*, Ffm.

Ellguth, Peter & Susanne Kohaut(2011), *Der Staat als Arbeitgeber : wie unterscheiden sich die Arbeitsbedingungen zwischen öffentlichem Sektor und der Privatwirtschaft?*, In: *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management* 18(1/2), pp.11~38.

Keller, Bernd(1998), *Kontinuitäten und Diskontinuitäten in den Beschäftigungsbeziehungen des öffentlichen Sektors*, In: *Industrielle Beziehungen* 5(3), pp.248~269.

Mattert, Jana, Laura Valentukeviciute und Carl Waßmuth(2017), *Gemeinwohl als Zukunftsaufgabe, Öffentliche Infrastrukturen zwischen Daseinsvorsorge und Finanzmärkten*, Heinrich-Böll-Stiftung.

Schmidt, Werner et al.(2011), *Leistungsentgelt im öffentlichen Dienst: Intentionen, Wirkungen und Akzeptanz*, In: *Industrielle Beziehungen* 18(1-2), pp.78~98.

Schmidt, Werner & Andrea Müller(2013), *Leistungsorientierte Bezahlung in den Kommunen*, Berlin.

Schulten, Thorste et. al.(Hrsg.)(2017), *Tarifpolitik als Gesellschaftspolitik*, Hamburg.

Statistisches Bundesamt(2015), *Finanzen und Steuern: Personal des öffentlichen Dienstes*, Wiesbaden.

Ver.di.(2012), *Entgeltordnung der Länder 2012*.