

임금체계 개선을 위한 노동정책 방향과 과제

오 계 택*

I. 들어가며

기본적으로 임금제도는 한 기업이나 기관의 노사가 자율적인 교섭을 통해 자신의 기업이나 기관에 적합한 임금배분 방식을 결정하는 구조를 가진다. 하지만 그렇다고 하여 임금제도에서 국가나 사회의 영향력이 전무한 것은 아니다. 각 국가는 자국의 독특한 임금체계를 역사적으로 발전시켜 오늘에 이르고 있다. 그리고 사회적으로도 '동일노동 동일임금'과 같은 바람직한 임금 분배 기준에 대해 많은 논의가 진행되어 왔다. 결국, 최종적으로 임금체계를 결정하는 것은 개별 기업이나 기관의 노사이다. 하지만 그러한 결정들이 이루어지는 국가적 및 역사적 맥락은 물론 바람직한 임금체계에 대한 사회적 인식도 존재한다고 볼 수 있다.

임금체계에 대한 최종적인 판단 주체는 개별 기업이나 기관의 노사이기 때문에 이에 대한 구체적인 논의를 하는 것은 바람직하지도 않고 이 글의 대상도 아니다. 다만 우리나라 개별 기업이나 기관의 노사가 미래에 좀 더 바람직하고 지속가능한 공정 임금체계 구축에 도움이 될 수 있는 내용을 제시하고자 하는 것이 이 글의 목적이다. 이를 위해 우리나라 노동시장의 역사적 맥락 및 특징과 더불어 현재 일어나고 있는 변화의 방향에 대해서 간략히 짚어보고자 한다. 이러한 맥락에서 우리나라 임금체계가 가지고 있는 이슈들을 도출하여 분석하고, 이를 해결하기 위해 필요한 정책적 시사점도 제시하고자 한다.

우리나라와 일본은 노동시장 형성·발전 과정이 서구 국가들과는 다른 특징을 갖고 있다고 본다. 서구는 오랫동안 직무 중심 노동시장을 구축하여 왔고, 이러한 역사적 발전이 현재의 직무급이라는 임금체제로 이어져 오고 있다. 하지만, 일본이나 우리나라는 상대적으로 근대화가 늦게 이루어졌고, 따라서 현재 직무 중심 임금 및 인사관리의 맹아인 서구 중세시대의 길드 같은 역사적 유산이 상대적으로 빈약하다. 일본은 메이지 유신 이후 급속하게 근대화를 추진하면

* 한국노동연구원 선임연구위원(okt8941@kli.re.kr).

서 경제발전을 추구하였지만 제2차 세계대전에서 패망함으로써 그 이후 다시 경제발전을 추구해야 했다. 우리나라는 일제 치하에서 독자적인 경제발전을 할 수 없었고, 해방된 지 오래지 않아 발발한 한국전쟁으로 경제발전의 기반을 다시 마련해야 하는 상황을 거쳐야 했다. 이처럼 우리나라와 일본은 제2차 세계대전 이후 거의 새로운 출발을 해야 하는 상황을 겪었고, 이 과정에서 무너졌던 국가 경제를 재건하기 위해 초창기에는 안정적인 임금체계를 필요로 했다. 기업 입장에서는 근로자들이 안정적으로 오래 근무할 수 있는 장기근속 유도형 임금체계가 필요했고, 근로자 입장에서는 안정적으로 생애 생계를 설계할 수 있는 임금체계가 필요했던 것이다. 이러한 안정지향적 임금체계가 연공급 혹은 연공급적 호봉급의 형태로 발전하였다.

일본은 그 이후 급속한 경제발전을 이루면서 경제발전을 지원하기 위한 근로자들의 직무역량이 중요한 화두로 등장하였다. 이러한 상황에서 근로자들의 직무역량을 등급화하여 임금체계에 반영하는 '직능급'이 발전하게 된다. 하지만, 시간이 지나면서 현실적으로는 근속이 길거나 나이가 많은 근로자들의 직능등급이 높아짐에 따라 직능급의 연공급화가 발생하였다. 거기에 1990년이 되자 일본이 소위 '잃어버린 20년'이라는 저성장 기조에 들어가면서 과거 고속성장 시대보다 기업들의 지불능력이 상대적으로 낮아지는 상황에 직면한다. 이러한 변화 속에서 제시되어 오늘에 이르는 것이 바로 '역할급' 체계인데, 이는 근로자들이 조직에서 공식적으로 담당하는 역할을 임금에 반영하는 것이다.

우리나라의 경우 일본처럼 경제발전과 연공급이 발전하는 과정을 거치다가 1987년 이후 민주화 과정을 지나면서 그동안 억눌렀던 근로자의 권리가 확대되는 국면을 맞게 된다. 이 과정에서 오히려 연공급적 성격이 더 강화되는 상황도 있었지만 1997년 외환위기를 거치면서 소위 '한국형 연봉제'가 도입되어 현재에 이르고 있다. 그 이후 여러 임금체계 변화 시도들이 있었고, 최근에는 코로나19 위기 속에서 새로운 환경 변화까지 맞이하고 있지만, 아직 일본과 같은 근본적인 임금체계 개혁은 일어나지 않았다. 다만 최근의 변화들은 우리나라에서도 임금체계 개편이 임박하고 있다는 신호를 보내고 있는 것으로 보인다.

먼저 구조적인 측면에서는 경제구조가 저성장 기조에 들어섰다는 점을 들 수 있다. 서구와 일본이 겪었던 것처럼 경제구조가 고도화되면 이에 맞추어 임금체계도 고도화될 필요가 있다. 즉, 저성장 시기에 적합한 임금체계가 필요하다는 것이다. 서구는 이를 직무급이라는 제도에서 찾은 것으로 보이며, 일본은 일부 직무급적 성격을 가미한 역할급이라는 제도를 통해 찾아가고 있는 것으로 보인다. 경제구조뿐 아니라 인구구조도 저출산 및 고령화를 맞이하고 있다. 과거가 고출산 상황에서 일반 지식이 풍부한 인력을 상대적으로 원활하게 공급받던 시절이라면, 이제는 전문 지식을 갖춘 인력을 찾아 나서야 하는 시대로 바뀌고 있다. 또한 고령화에 따라 노동시장에서 더 오래 근무할 수 있도록 일하는 방식에 대한 고민도 필요한 상황이다.

근로자들의 인식도 변화하고 있다. 소위 MZ세대는 과거세대처럼 자신을 비슷한 근속 연수를

가진 다른 근로자와 비교하지 않는다. 그의 비교 대상은 자신과 비슷한 ‘일’을 하고 비슷한 ‘성과’를 창출하며, 조직에 비슷한 ‘공헌’을 하는 다른 근로자이다. 과거 연공급적 임금체계의 운영이 가능했던 데에는 근로자들의 연공급적 임금체계에 대한 수용이 있었다. 이 점을 감안할 때, 향후 MZ세대의 노동시장 내 비중이 증가하면 기존의 연공급적 임금체계에 대한 근로자들의 평가도 달라질 수 있을 것으로 보인다. 중고령 근로자들은 더 오래 일할 수 있는 노동시장을 필요로 한다. 과거에 비해 평균수명이 증가하고 있고, 우리나라의 국민연금은 2033년이 되면 수급개시 연령이 65세가 되도록 계획되어 있다. 만약 더 오래 일할 수 있는 임금체계가 있다면 우리나라의 많은 근로자들은 보다 지속가능한 임금체계를 선호할 것으로 보인다. 기업들의 채용 관행도 수시채용 중심으로 변화하고 있다. 과거 대학 졸업 시즌에 맞춰 이루어졌던 대규모 공채 대신에 이제는 기업에서 필요로 하는 맞춤형 직무능력을 갖춘 인재들을 수시로 채용하는 방식으로 변화하고 있는 것이다. 이러한 채용관행의 변화는 소위 ‘입사동기’ 개념을 약화시킴으로써 근속 연수 중심으로 임금을 비교할 수 있는 비슷한 근로자 집단이 모호해지는 효과를 발생시킬 것이다.

II. 주요 이슈

이러한 상황에서 임금체계와 관련하여 몇 가지 중요한 이슈들이 있다. 첫째, 기업 내에 존재하는 다양한 직무들의 상대적 임금 수준을 어떻게 책정할 것인가의 문제이다. 이는 임금체계의 근본적인 기능이기도 하지만 과거에는 근속 연수라는 상대적으로 명확한 기준을 가지고 임금체계를 운영해 온 우리나라는 ‘직무의 상대적인 가치’라는 다소 낯설고 아직은 어색한 새로운 기준으로 전환되는 과정으로 보인다. 서구는 이전부터 직무의 상대적인 가치를 가지고 임금의 차등을 결정하는 직무급을 운영하였으나 1980년대 중반부터는 직무뿐만 아니라 조직이나 개인의 속성도 중시하는 유연한 직무급으로 변화하고 있다. 일본은 개인의 속성을 강조하는 임금체계에서 직무의 특성을 반영하는 임금체제로 변화하고자 노력하였으나, 서구와 다른 일하는 방식으로 인해 서구식 직무급으로 변화하지는 못했고, 개인의 역할을 반영하여 받은 개인의 속성을 그리고 나머지 받은 직무의 속성을 반영하는 임금체제로 전환하고 있다. 이러한 국제적인 변화의 추세를 고려해 볼 때 각 국가는 속인주의와 직무주의의 적절한 균형을 찾아가고자 노력을 하는 것으로 보인다. 결국, 속인주의와 직무주의는 별도의 축은 아니고, 하나의 축의 양극단이며, 각 국가는 그 축의 어느 지점에서 적절한 점을 찍는 방식으로 ‘하이브리드’ 임금체계를 구축해 나가고 있다.

둘째, 서로 다른 조직 혹은 집단의 임금 수준을 어떻게 할 것인가의 이슈이다. 서구 국가들은 이 이슈에 대해 남녀 임금격차 문제를 제외하고는 큰 어려움을 겪지 않았던 것으로 보이며, 남녀 임금격차는 여러 가지 방식을 통해 해소하고자 지금도 노력하고 있다. 하지만, 우리나라는 남녀 임금격차 이외에도 기업규모에 따른 격차나 정규직이나 혹은 비정규직이나에 따른 고용 형태별 격차도 상당 수준 발생하고 있다. 이는 노동시장 분절구조나 이중구조의 심화 정도와도 연결되는 이슈로, 임금체제만 가지고 해결할 수 있는 문제는 아닌 것으로 보인다. 하지만, 현재 우리나라에서 발생하는 여러 집단별 임금격차가 작지 않은 수준임을 고려할 때 그 격차들을 줄여나가고자 하는 노력이 필요하다. 집단 간 격차 해소에 필요한 선결과제는 그 격차의 발생 요인 가운데 정당한 차이에 의한 부분과 정당한 차이에 의해 설명되지 않는 차별을 구분하는 것이다. 정당한 차이는 공정한 임금제도 차원에서 수용 가능하겠지만 이러한 요인들에 의해 설명되지 않는 것들에 의해 발생하는 차별은 임금의 공정성 차원에서 극복하고자 노력할 필요가 있다.

셋째, 세대 간 임금체제 이슈이다. 청년층은 노동시장에 충분한 취업 기회가 존재하지 않는다는 어려움을 경험하고 있으며, 중고령층은 더 오래 일할 수 있는 노동시장을 원하고 있다. 이렇듯 일견 서로 상충되는 상황은 적절한 임금체제로의 변화를 통해 어느 정도 양립 가능한 방식을 모색할 수도 있을 것으로 보인다. 근속 연수나 나이와 연동되는 현재의 임금체제와 달리 직무의 특성에 기초하여 인사 및 임금 관리를 하는 임금체제에서는 근로자 특성 중의 하나인 나이가 그렇게 중요한 요소로 작용하지 않는다. 물론 나이에 따라 직무능력이나 직무역량에 차이가 발생한다면 이에 적합한 직무관리를 한다는 측면에서 나이나 근속 연수라는 요인을 고려하겠지만, 임금 수준이 나이나 근속 연수에 따라 자동적으로 연계되는 방식이 아니라 직무의 특성에 따라 달라지는 방식이기 때문에 해당 직무를 어떤 연령층에서 맡게 되는지는 크게 중요하지 않은 것이다. 즉, 나이나 근속 연수에 상관없이 수행 업무 특성에 따라 임금 수준을 연계하면 나이나 근속 연수는 참고 요건일 뿐 임금 수준을 결정하는 요소로는 덜 작용하게 될 것이다.

Ⅲ. 정책제언

그렇다면 이러한 임금체제 관련 이슈들을 해결해 나가기 위해 어떤 노력이 필요할까? 임금제도의 주축은 기업이나 기관의 노사이기 때문에 이들 노사 각각이 자신에게 적합하고 적절한 임금체제를 찾아나가는 노력을 해 나가야 할 것이다. 하지만 미래의 바람직한 임금체제를 만들어 나가기 위한 인프라 구축은 일종의 공공재의 성격을 가진다. 만약 누군가가 이러한 인프라

를 구축하면 모든 기업들이 이러한 인프라의 혜택을 보겠지만 개별 기업이나 기관의 입장에서는 굳이 자신들이 이러한 인프라를 구축할 이유는 없기 때문이다. 따라서, 이러한 공공재적 성격의 임금체계 인프라 구축은 국가 혹은 정부, 그리고 더 나아가서는 공공부문의 역할이라고 할 수 있다. 정부에서 이러한 임금체계 인프라를 구축해 놓으면 개별 기업이나 기관은 이를 활용하여 자신들에게 적합한 임금체계를 설계하는 데 활용할 수 있을 것이다.

이를 위해 첫째, 내부노동시장이 좀 더 유연하게 작동하도록 한 기제의 마련이 필요하다. 즉, 노동시장 이동성 증가의 과정에서 필요한 직무 및 임금정보 인프라 구축이 필요하다. 한 기업에서만 일하고 그 기업에서 은퇴한다면 개별 기업 수준에서의 직무 및 임금 관리만으로도 충분할 수 있지만 노동시장 이동성이 증가하면 이를 넘어서는 직종 수준에서의 직무 및 임금 관리 기제가 필요하다. 즉, 근로자 입장에서는 만약 다른 기업으로 이동한다면 자신의 직무능력을 가지고 다른 기업에서 어떤 일을 할 수 있으며 어떤 수준의 임금을 받을 수 있는지에 대한 정보가 필요하다. 기업 입장에서도 자신들이 필요로 하는 업무를 담당할 수 있는 인력을 어떻게 찾을 수 있고 이 인력에게 어느 정도의 임금을 지불해야 할지에 대한 정보가 필요할 것이다. 이러한 정보들을 제공하기 위해 직종 수준에서 직무체계를 표준화하여 서로 비교 가능하게 해 주고, 이를 기반으로 노동시장 임금정보를 제공함으로써 매칭할 수 있게 해 줄 필요가 있다. 미국의 O*net(Occupational Information Network) 등은 이러한 기능을 위해 개발된 기제로 미국 노동시장의 기초를 구성한다고 할 만큼 중요한 역할을 담당하고 있다.

둘째, 외부노동시장을 안정화하는 데 필요한 기제의 마련이 필요하다. 불안정성이 외부노동시장의 특성 중 하나이기 때문이다. 하지만 너무 불안정한 외부노동시장의 존재는 내부노동시장으로 입직하기 위한 과도한 경쟁을 유발하고, 외부노동시장의 존재 자체까지 위협하는 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 이를 완화하기 위한 노력이 필요한데, 이는 임금제도만으로는 한계가 있고, 근로자들의 직무능력 향상을 위해 효과적인 직업능력 체계와 효율성 있는 고용서비스 등을 결합해야 한다. 즉, 직업훈련을 통해 근로자들의 직무능력을 향상시키고, 이렇게 직무능력을 가진 근로자들이 적합한 일자리를 찾아갈 수 있도록 도와주며, 이러한 일자리에서 적절한 임금 수준을 받을 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 위해 내부노동시장만큼 촘촘하고 정교한 직무 및 임금 정보는 아니라도 직종별로 직무 및 임금 체계를 구축하여 제공할 필요가 있을 것이다.

셋째, 공공부문에 적합한 임금체계를 구축하고자 하는 노력이 필요하다. 민간기업은 이윤을 창출하기 위해 좀 더 적합한 임금체계를 꾸준히 모색할 것으로 보이지만, 공공부문은 민간과 달리 공공성이라고 하는 운영원칙을 가지고 있어 이에 적합한 임금체계 구축을 위한 별도의 고민이 필요하다. 이는 국민들에게 더 나은 서비스를 제공하고 정부의 기능을 좀 더 원활하게 하려는 공공부문 종사자들에게도 좀 더 공정한 임금체계가 되어야 할 것이다. 만약 공공부문이

이러한 미래적이고 지속가능한 공정 임금체계 모색에 성공적인 모습을 보인다면 민간분야에서 이를 참조할 수도 있을 것이다.

다른 인사관리제도 개혁도 마찬가지지만 임금제도 개혁은 특히 중장기적 관점에서 추진될 필요가 있다. 근로자들은 공식적인 근로계약만이 아니라 한 기업에서 근로생애 기간 동안 어떠한 방식(임금체계)으로 어느 정도의 임금을 받을지에 대한 심리적 계약을 맺고 취업을 하기 때문에 이들이 맺었던 심리적 계약이 크게 훼손되지 않는 방식으로 변화를 추진할 필요가 있다. 또한, 모든 논의는 노사 협의를 원칙으로 할 필요가 있다. 일방적으로 추진된 변화는 ‘사상누각’이 될 가능성이 높기 때문이다.

마지막으로, 근로자의 수용성 및 만족도 제고를 위한 노력을 강조하고자 한다. 이를 위해서는 우리나라 기업이나 기관의 특성을 분석하고, 노동시장 및 근로자가 가진 특성을 고려함으로써 이에 적합한 임금체계를 구축해 나가는 단계적인 접근법이 필요할 것이다. **KLI**