



발행인 배규식
편집인 성재민
편집교정 정철

자료문의 KLI 학술출판팀
주소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 한국노동연구원
TEL 044-287-6088
FAX 044-287-6089

발행일 2018년 4월 18일

공공부문 무기계약직의 직무등급제 및 임금체계*

오계택 | 한국노동연구원 연구위원(okt8941@kli.re.kr)

현재 공공부문에서 상시지속적인 비정규직 업무의 정규직(무기계약직)으로의 전환이 이루어지고 있다. 이러한 정규직 전환 과정에서 동일노동 동일임금의 원칙을 실현할 수 있는 직무등급 및 임금체계의 구축이 필요하다. 기존의 무기계약직 임금체계처럼 비슷한 업무를 하는 경우에도 매우 다양한 임금수준 및 임금체계가 존재하는 것은 바람직하지 않기 때문이다. 이를 위해 이번에 정규직으로 전환되는 대표적인 5개 직종에 대한 직무등급 및 임금체계를 구성하여 제안한다. 공공부문의 노사는 향후 합리적이고 체계적인 직무 및 임금체계 확립을 위해 노력해야 할 것이다.¹⁾

I. 공공부문 직무관리 및 임금체계 마련의 필요성

2017년 5월 탄생한 새 정부는 일자리 정책의 중요한 과제로 공공부문 비정규직의 정규직화를 추진하고 있다. 대통령이 직접 인천공항공사를 방문하여 ‘상시지속업무’의 특성을 가진 공공부문의 비정규직을 정규직화하는 정책을 추진할 것을 천명하였다. 새 정부가 공공부문의 상시지속업무에 사용되어 온 비

정규직의 정규직화를 추진하고자 하는 이유는 우리 노동시장이 정규직과 비정규직으로 양분되어 있고 양자 간의 격차 및 차별이 크게 확대되어 이중구조화 및 신분제화되고 있다는 문제의식에 기초한 것이다.

2017년 7월 말 현재 공공부문에서는 약 217만 명이 일하고 있다. 이는 우리나라 전체 고용인원인 2,673만 명의 8.1%에 해당되고 사업주에게 고용된 근로자 고용인원 1,988만 명의 10.9%에 해당된다. 경제협력

*상시지속업무’의 특성을 가진
공공부문 비정규직의 정규직화*

* 본고는 2017년 고용노동부 「공공부문 정규직 전환 컨설팅 지원사업」의 일환으로 수행된 ‘공공부문 주요 5개 직종의 임금체계와 직무등급제의 표준화 모델 개발’의 내용을 요약·정리한 것이다.

1) 공공부문 기관들 중에서 이 연구에서 제시하는 표준 임금체계를 실시할 수 있는 기관은 이 연구의 결과를 참조하여 임금체계를 구성하여 실시할 필요가 있으며, 단기적으로 즉각적인 적용이 어려운 기관은 이 연구 임금체계의 원칙에 기반하여 노사가 임금체계 도입방안을 협의할 필요가 있음.

개발기구(OECD) 회원국들의 경우 공공부문이 전체 고용에서 차지하는 비율이 평균 21%가 되는 것을 고려하면²⁾ 우리나라 공공부문의 고용은 여전히 OECD 회원국들의 약 절반 정도에도 미치지 못하는 낮은 수준에 머무르고 있다.

우리나라의 공공부문 고용인원 217만 명 가운데 비정규직 고용(직접고용 기간제 + 파견노동자 + 용역노동자)은 약 41만 6,000명으로 공공부문 고용의 약 19.2%를 차지하고 있다. 민간부문의 비정규직 고용은 654만 2,000명으로 민간부문 근로자 중 32.9%를 차지하는데, 이는 공공부문의 비정규직 근로자 비중보다 훨씬 높은 수준이다.³⁾

새 정부는 공공부문에서 그동안 상시지속업무에 활용되어 온 비정규직을 정규직화(대부분 무기계약직화)함으로써 공공부문에서 정규직과 비정규직 사이에 디딤돌을 놓아 노동시장 이중구조 개혁의 계기로 삼고자 하고 있다. 공공부문에서 비정규직의 정규직화 모델을 통해 정규직과 비정규직 간의 격차를 줄이고 가능하면 민간부문에까지 확산될 수 있도록 하겠다는 것이다. 이 글에서는 우리나라 노동시장의 현실을 고려할 때 이번 공공부문 비정규직의 정규직화 과정에서 어떻게 하면 공공부문 전체에 「동일노동 동일임금」의 기반을 구축할 수 있는지 그 방안을 제시하고자 한다.

II. 기존 공공부문 직무관리 및 임금체계 현황

우리나라 공공부문에서는 2007년 기간제법의 시행 이후 2년 이상 근속한 기간제 노동자들을 무기계약직으로 전환해 왔다. 이것이 축적되어 2017년 현재 약 21만 1,000명의 무기계약직 노동자들이 존재하고 있다. 그런데 이들은 같은 이름의 무기계약직이기는 하지만 실제로 적용받고 있는 임금체계, 임금수준, 직무등급체계에는 공공기관마다 상당한 차이가 있다.

정규직화 모델을 통해 노동시장 이중격차 완화 및 민간부문 확산

공공기관마다 임금체계, 임금수준, 직무등급 상당한 차이

현재 공공부문 무기계약직의 임금체계는 기관에 따라 수당의 종류와 지급여부, 호봉제 적용여부, 호봉등급의 수 등에 있어 큰 차이가 있고 근속연수에 따른 임금총액에서도 상당한 차이를 보이고 있다. 이는 역대정부가 어떠한 기준이나 원칙도 없이 무기계약직 직원들에게 보수와 수당을 지급해 왔기 때문이다. 이러한 기존 무기계약직에 대한 규제되지 않은 인사관리로 인해 21만 1,000명에 이르는 기존 무기계약직의 임금체계, 호봉체계, 수당지급 등은 동일 직무에 대해서도 공공기관별로 매우 다르게 이루어지고 있다.

<표 1>에서 보는 바와 같이 각 지방자치단체 사이에 무기계약직 시설관리 노동자들에 대한 임금수준, 임금구성, 호봉급 적용에 상당한 차이가 존재하고 있다. 동일한 직종임에도 불구하고 지자체별로 호봉급과 수당, 급여총액 등에서 차이가 크게 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

<표 2>는 기존 지방자치단체 청소직종 무기계약직의 임금을 보여주고 있다. <표 2>에 나타나는 바와 같이 청소직종의 경우에도 서로 비슷한 업무를 수행하고 있음에도 불구하고 기본급과 각종 수당항목 등에 있어 상당한 차이가 존재하고 있으며 특히 호봉등급의 수, 첫호봉과 말호봉의 임금액, 호봉 승급액, 상여금 지급비율, 명절휴가비, 정액급식비, 교통보조비 등에서 상당한 차이가 존재함을 볼 수 있다. 이러한 동일 직종에 대한 지방자치단체별 임금의 차이 발생은 동일노동 동일임금 원칙 취지에도 어긋날 뿐 아니라 인사관리 측면에서도 바람직하지 못하다고 볼 수 있다.

III. 공공부문 비정규직의 정규직 전환

새 정부의 공공부문 비정규직의 정규직화 정책에 따라 2017년부터 2019년까지 정규직화되는 인력은 공공기관 비정규직 전체 인력 41만 6,000명 가운데

2) OECD(2015), OECD Government at a Glance.

3) 통계청(2017. 8), 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」.

〈표 1〉 지방자치단체 시설관리분야의 무기계약직 임금액

지자체	호봉급		수당총액(월 단위)		급여총액(월 단위)		
	최초	마지막	최초	마지막	최초	마지막	차이
서울	1,604,410	3,726,140	193,700	470,511	1,798,110	4,196,651	2.33배
부산	1,536,560	2,134,220	559,749	896,976	2,096,309	3,031,196	1.45배
인천	1,710,000	2,769,150	651,000	756,915	2,361,000	3,526,065	1.49배
대구	1,565,380	2,285,880	701,344	881,470	2,266,724	3,167,350	1.40배
광주	1,760,390	2,300,990	336,699	381,749	2,097,089	2,982,739	1.42배
대전	1,339,250	2,081,020	1,003,822	1,462,087	2,343,072	3,543,107	1.51배
울산	1,734,190	2,319,650	413,419	471,965	2,147,609	2,791,615	1.30배
경기	2,075,840	2,338,210	449,480	482,276	2,525,320	2,820,486	1.17배
강원	1,413,140	2,068,880	741,046	1,132,032	2,154,186	3,200,912	1.49배
충북	1,414,400	-	987,199	-	2,401,599	-	
충남	1,303,970	1,935,470	853,320	1,116,445	2,157,290	3,051,915	1.41배
전북	1,747,330	2,391,330	594,733	659,133	2,342,063	3,050,463	1.30배
전남	1,563,700	2,971,570	1,037,603	1,895,304	2,601,303	4,886,874	1.88배
경북	1,819,800	-	1,008,250	-	2,828,050	-	
경남	1,568,970	2,152,460	703,737	956,857	2,272,707	3,109,317	1.37배
제주	1,523,500	2,258,900	342,350	604,131	1,865,850	2,863,031	1.53배
세종	1,480,220	2,056,220	889,752	1,115,352	2,369,972	3,171,572	1.34배

- 주 : 1) ① 정액급식비, 교통보조비, 가족수당, 직책수당, 대민봉사비, 위생수당, 위험수당, 반장수당: 월
 ② 정근수당: 반기 ⇒ 월 단위로 환산
 ③ 상여금, 명절휴가비: 연 ⇒ 월 단위로 환산
 2) 가족수당(공무원 준용): 배우자 월 4만 원, 배우자 및 자녀를 제외한 부양가족(직계존속·비속 등) 1명당 월 2만 원, 자녀(첫째 자녀 월 2만 원, 둘째 자녀 월 6만 원, 셋째 이후 자녀 월 10만 원) ⇒ 현 통계에서는 60,000원(배우자 1명, 첫째 자녀 1명 기준)으로 집계
 3) 자녀학비보조수당: 고등학교에 취학하는 자녀가 있는 직원(수업료와 학교운영지원비) ⇒ 현 통계에서는 제외
 4) 정근수당: 1년 미만 미지급, 2년 미만 월봉급액의 5%, 3년 미만 10%, 4년 미만 15%, 5년 미만 20%, 6년 미만 25%, 7년 미만 30%, 8년 미만 35%, 9년 미만 40%, 10년 미만 45%, 10년 이상 50% ⇒ 공무원 준용인 경우 최초 호봉인 경우는 미지급, 마지막 호봉인 경우는 월 봉급액의 50%로 집계
 5) 반장수당은 최대 호봉인 경우에만 지급받는 것으로 가정

자료: 행정안전부(2017), 내부 자료.

일시간혈업무를 담당하는 인력을 제외하고 상시지속업무를 담당하고 있는 약 20만 5,000명(49.3%) 정도로 추산된다. 상시지속업무를 하고 있는 인력 31만 6,000명 가운데 60세 이상 고령자(청소와 경비직 종은 중장년 친화직종으로 정년을 65세로 인정) 2만 2,000명, 기간제 교사와 강사 3만 4,000명, 산업수요의 변화에 따라 다른 인력 1만 3,000명, 전산업무나 콜센터 등 민간전문성을 활용하는 인력 1만 1,000명 등 총 11만 명을 제외하고 있다.

이번에 공공부문에서 정규직으로 전환되는 인력 20만 5,000명 가운데 63.3%가 <표 3>의 주요 10개 직종에 속하는 비교적 미숙련 및 저임금 분야이다. 이들 비정규직 인력은 기간제 및 용역노동자들로 활용되어 왔기 때문에 기존에 받고 있는 임금은 소위 ‘시장임금’으로 상대적으로 낮은 수준이다. 이번 공공부문 비정규직의 정규직화를 동일 직종의 동일직무에 대해 서로 비슷한 임금과 처우를 해주는 계기로 삼아

야 할 것이다.

하지만 현재 우리나라 공공부문에서는 동일한 노동을 하는 노동자들 간에도 공공기관별로 상당한 임금격차와 차별이 발생하고 있어 동일노동 동일임금의 원칙 정립에 어려움을 겪고 있다. 공공기관 가운데 수익성이 높은 시장형 대형기업의 직원들은 비교적 높은 임금을 받는 반면, 다른 유형의 공공기관에서 비슷한 일을 하는 근로자들은 낮은 임금을 받는 경우들이 존재하고 있다. 또한 지방자치단체에서 공무원이 아닌 무기계약직(공무직)은 여러 가지 방식으로 교섭력을 높임으로써 다른 기관의 같은 직종의 무기계약직보다 높은 수준의 각종 수당과 호봉제의 적용을 받고 있다.

서구의 경우 오래전부터 직종중심 노동시장이 발달하여 직종별로 서로 비슷한 직무관리 및 임금관리 체계가 구축되어 왔으나 우리나라의 경우 직종보다는 기관 중심으로 직무 및 임금제도가 발달하여 조직

**동일한 노동을 하는 근로자간
임금격차로 동일노동 동일임금
원칙 어려움**

〈표 2〉 지방자치단체 청소직종의 무기계약직 임금액

지자체	호봉급		수당총액(월 단위)		급여 총액(월 단위)		
	최초	마지막	최초	마지막	최초	마지막	차이
서울	1,604,410	1,865,870	193,700	215,489	1,798,110	2,081,359	15.8%
부산	1,536,560	2,134,220	559,749	896,976	2,096,309	3,031,196	44.6%
인천	1,710,000	2,769,150	391,000	496,915	2,101,000	3,266,065	55.5%
대구	1,352,500	1,849,970	648,124	772,492	2,000,624	2,622,462	31.1%
광주	1,760,390	2,300,990	336,699	381,749	2,097,089	2,682,739	27.9%
대전	1,106,580	1,837,480	897,182	1,282,178	2,003,762	3,119,658	55.7%
울산	1,591,000	2,118,205	240,000	240,000	1,831,000	2,358,205	28.8%
경기	1,692,290	1,946,910	401,536	433,363	2,093,826	2,380,273	13.7%
강원	1,372,080	2,008,000	727,360	1,106,666	2,099,440	3,114,666	48.4%
충북	1,391,000	-	975,499	-	2,366,499	-	
충남	1,303,970	1,935,470	853,320	1,116,445	2,157,290	3,051,915	
전북	1,550,880	2,194,880	535,088	599,488	2,085,968	2,794,368	
전남	1,261,720	2,669,590	866,745	1,669,287	2,128,465	4,338,877	
경북	1,192,230	1,864,750	757,410	981,582	1,949,640	2,846,332	
경남	1,397,000	1,910,350	692,082	1,005,978	2,089,082	2,916,328	
제주	1,523,500	2,258,900	342,350	604,131	1,865,850	2,863,031	
세종	1,330,300	1,906,300	831,033	1,056,633	2,161,333	2,962,933	

- 주: 1) ① 정액급식비, 교통보조비, 가족수당, 직책수당, 대민봉사비, 위생수당, 위험수당, 반장수당: 월
 ② 정근수당: 반기 ⇒ 월 단위로 환산
 ③ 상여금, 명절휴가비: 연 ⇒ 월 단위로 환산
 2) 가족수당(공무원 준용): 배우자 월 4만 원, 배우자 및 자녀를 제외한 부양가족(직계존속비속 등) 1명당 월 2만 원, 자녀(첫째 자녀 월 2만 원, 둘째 자녀 월 6만 원, 셋째 이후 자녀 월 10만 원) ⇒ 현 통계에서는 60,000원(배우자 1명, 첫째 자녀 1명 기준)으로 집계
 3) 자녀학비보조수당: 고등학교에 취학하는 자녀가 있는 직원(수업료와 학교운영지원비) ⇒ 현 통계에서는 제외
 4) 정근수당: 1년 미만 미지급, 2년 미만 월봉급액의 5%, 3년 미만 10%, 4년 미만 15%, 5년 미만 20%, 6년 미만 25%, 7년 미만 30%, 8년 미만 35%, 9년 미만 40%, 10년 미만 45%, 10년 이상 50% ⇒ 공무원 준용인 경우 최초 호봉인 경우는 미지급, 마지막 호봉인 경우는 월 봉급액의 50%로 집계
 5) 반장수당은 최대 호봉인 경우에만 지급받는 것으로 가정

자료: 행정안전부(2017), 내부 자료.

〈표 3〉 공공부문에서 정규직화되는 주요 10개 직종과 인원수

직종	인원
청소(시설) (용역 32,270명 + 기간제 1,747명) = 34,017명	
시설관리 (용역 20,849명 + 기간제 2,260명) = 23,109명	
사무(보조) (용역 4,249명 + 기간제 14,419명) = 18,668명	
경비직종 (용역 16,832명 + 기간제 1,167명) = 17,999명	
연구(보조)원 (기간제 8,746명)	
의료업무종사자 (기간제 6,858명)	
조리(보조)사 (기간제 4,582명 + 용역 1,955명) = 6,537명	
경마직 (기간제 5,567명)	
고객종사자 (기간제 2,823명 + 용역 2,000명) = 4,823명	
전화상담원 (용역 3,515명)	
합계 129,839명(63.3%)	

자료: 고용노동부(2017.10).

내의 인력관리 측면에서는 큰 문제가 부각되지 않았으나 기관 간 비교 측면에서는 여러 가지 문제점들이 축적되어 왔다. 따라서 이번 공공부문 정규직 전환과정에서 비슷한 직무를 수행하는 근로자에게 비슷한 임금을 지급하는 방식을 정립할 필요가 있으며 이를 위해 직종별로 직무등급체계, 임금체계, 임금수준을 체계화할 필요가 있다.

더 체계적이고
정교한 직무 및 임금관리 필요

IV. 공공부문 직무체계 및 임금체계 방안

이번 공공부문 비정규직 정규직화 과정에서 기존에 개별 용역업체에서 개별적으로 이루어지던 인사관리가 공공기관 혹은 공공기관의 사회사로 이관되는 현상이 발생할 것으로 보인다. 기존에 개별 용역업체에서 인사 및 임금관리가 이루어지던 상황에서는 일관적인 인사관리 정책을 적용하는데 한계가 있었지만 인사관리의 주체가 공공기관으로 이관되면 이전보다는 일관적인 인사관리 정책을 적용하는 데 유리한 환경이 이루어질 것으로 기대된다. 또한 공공기관의 경우 개별 용역업체보다는 사회적 책임 수준이 높기 때문에 인력을 활용하는 데 있어 더 체계적이고 정교한 직무관리 및 임금관리를 필요로 할 것으로 보인다.

이러한 사회적 수요를 반영하여 이번에 공공부문에서 정규직화되는 직종 가운데 인원 비중이 높고, 직무가 잘 정의되어 있는 직종을 중심으로 직무관

[그림 1] 직무등급 및 임금체계 도출과정



리 체계 및 임금체계 방안을 제시하고자 한다. 2017년 공공부문 비정규직에서 정규직화되는 직종들 가운데 5개 주요 직종으로 청소, 경비, 시설관리(세부적으로 여러 가지 직무가 존재), 사무(보조), 조리(보조) 직종을 선정하였다. 이러한 5개 직종을 대상으로 직무등급을 설정하고 이러한 직무등급에 임금수준을 부여하는 작업을 하였다. 이러한 작업은 [그림 1]의 흐름도와 같은 과정을 통해 수행되었다. 우선, 5개 주요 직종에 존재하는 각 직무들을 직종 기준으로 분류하여 직무분류체계를 도출하였다. 그리고 이러한 직무분류체계에 입각하여 직무별 과업 및 직무요건 등을 포함하는 직무기술서를 작성하였다. 각 직종별 직무기술서를 기초로 하고 각 직종에서 업무수행을 위해 요구되는 숙련, 자격, 경험과 지식, 책임성, 난이도와 위험도, 작업조건 및 직종의 업무수행내용 등을 고려하여 직무의 상대적 가치를 결정하는 직무평가를 실시하고 이를 통해 직무의 상대적 가치수준을 결정하였다. 직무평가 결과 수준이 서로 동일하거나 유사한 직무들을 묶어 직무등급체계를 도출하였다. 마지막으로 설정된 직무등급에 임금수준을 부여하여 임금체계를 구성하였다.

주요 5개 직종을 대상으로 구성한 직무분류체계는 [그림 2]에 제시되어 있다. 직무분류 및 직무분석을 통해 5개의 직종에서 14개의 직무를 도출하였다. 청소 직종은 일반청소와 전문청소의 2개 직무로 구성하였고, 경비직은 시설경비와 전문경비의 2개의 직무로 구성하였다. 시설관리직은 단순노무, 일반시설관리, 종합시설관리, 전문시설관리의 4개의 직무로, 조리원은 배식도우미, 조리원, 조리사의 4개의 직무로, 사무보조직은 단순사무보조, 일반사무보조, 행정사무보조의 3개의 직무로 각각 구성하였다.

[그림 2] 직무분류 체계



각 직종별로 직무들을 구성한 이후 필요한 작업은 직무평가를 통해 각 직무들의 상대적인 가치를 측정하는 일이다. 연구진들을 통한 직무평가를 거쳐 각 직무들의 상대적 가치를 결정하고, 이에 기초하여 직무등급을 구성하였다(표 4 참조). 이번엔 대상으로 삼은 주요 5개 직종의 경우 4등급까지만 직무등급이 부여되었다. 향후 더 많은 직종들을 포함할 경우 직무등급은 더 높은 수준까지 구성될 수 있을 것으로 보인다. 주요 5개 직종의 직무들의 경우, 청소직종의 일반청소, 조리직종과 시설관리 직종의 단순노무 직무(배식도우미나 단순노무), 단순사무보조 직무에는 1등급을 부여하였다. 청소직의 전문청소 직무, 경비직의 시설경비 직무, 조리직의 조리원, 시설관리의 일반시설 관리직무, 사무보조직의 일반사무보조 직무에는 2등급을 부여하였다. 경비직의 전문경비, 조리직의 조리사, 시설관리직의 종합시설 관리, 사무보조직의 행정사무보조 직무에는 3등급을 부여하였다. 마지막으로, 시설관리직의 전문시설 관리는 4등급을 부여하였다. 여기에서 부여된 각 직무등급은 서로 비교 대상이 되고 있는 5개 직종 14개 직무의 상대적인 직무가치 간의 비교를 통해 도출된 결과이다. 여기에서 명시된 직무보다 더 높은 기술이나 숙련, 책임이나 노력이 요구되어 더 높은 직무등급에 해당될 수

주요 5개 직종의 직무분류 체계
마련

<표 4> 직무등급 부여

직무등급	청소	경비	조리	시설관리	사무보조
1	일반청소		단순노무 (배식도우미, 단순노무)		단순사무보조
2	전문청소	시설경비	조리원	일반시설	일반사무보조
3		전문경비	조리사	종합시설	행정사무보조
4				전문시설	
5					
6					

주: 위 등급체계 분류는 각 직종에 속한 직무의 요건과 책임에 따라 고용노동부 「고용형태별 근로실태조사」와 고용노동부의 「공공부문 고용 및 임금조사」 내용을 기초로 작성되었음.

<표 5> 공공부문 임금체계

직무등급	1단계 (2년)	2단계 (2년)	3단계 (3년)	4단계 (4년)	5단계 (4년)	6단계	격차
1직무등급	100	102	104	106	108	110	10%
2직무등급	105	108	110	113	115	118	12%
3직무등급	110	113	116	119	122	125	14%
4직무등급	115	119	122	126	130	133	16%
5직무등급	120	124	129	133	137	142	18%

공공부문 직무등급 및 임금체계 마련

있는 직무들이 존재할 가능성도 존재한다(특히 시설 관리직이나 사무보조직의 경우). 이러한 직무들에 대해서는 향후 더 정교한 직무등급체계를 개발하여 직무등급을 더 세분화하여 포괄하거나 너무 전문적인 직무의 경우에는 해당 직무분야의 전문적인 노동시장의 가치를 반영하여 이를 시장임금으로 인정하는 방안 등도 고려할 수 있을 것으로 보인다.

마지막 작업은 <표 4>에서 도출된 직무등급에 임금수준을 부여하는 작업이다. 독일, 미국, 영국 등 주요 선진국 공공부문의 임금체계를 비교하여 분석한 결과, 적어도 공공부문에서는 우리나라에서 많이 알려져 있는 단일임률(single rate) 직무급보다는 몇 단계의 승급단계를 가지고 있는 직무급 제도가 일반적인 것으로 나타났다. 승급단계는 각 직무등급 내에서 숙련이나 업무 노하우 등이 증가하면서 해당 직무등급의 직무를 더 잘 수행할 수 있게 되면 이에 대한 보상의 성격으로 주어지는 것으로 보인다. 서구의 경우에도 이번에 임금체계를 구축한 주요 5개 직종은 기술수준이 낮은 저숙련 직종에 속하기 때문에 승급에 있어 특별한 승급조건을 적용하기보다는 근속연수를 기준으로 승급을 하는 경향이 있기는 하지만 우리나라의 연공급적 승급과는 차이가 있다. 즉 승급의 의미가 근속연수의 증가에 따른 자연적인 승급이 아니라 해당직무에 대한 숙련도의 증가에 따른 선별적인 승급이라는 것이며 따라서 근속연수에 따라 승급이 무한정으로 이루어지는 것이 아니라 해당 직무에 대한 숙련상승이 이루어지는 기간 정도로 한정적으로 이루어진다는 것이다.

이러한 서구의 공공부문 임금체계를 참조하여 <표

5>와 같은 임금테이블을 구성하였다. 1등급의 1단계에 기준임금을 설정하면 이 기준임금을 기준으로 다른 임금은 정률적으로 결정된다. 이 기준임금은 기본급을 의미하며 이 기본급에는 이번에 공공부문에서 전환되는 근로자들에게 지급되는 식대, 명절상여금 등의 수당도 포함된다. 연장근무 수당 등 소정근로 시간 제도에 의해 추가적으로 지급되는 임금은 이 기본급에 해당되지 않으며, 특수한 자격증 소지자에 대해 지급되는 자격수당 등도 이 기본급에는 포함되지 않고 별도로 지급될 수 있다. 특수한 직책 수행에 따른 직책수당도 이 범주에 해당하지 않는다. 하지만 기존의 정근수당이나 장기근속수당 등 근속연수와 연관되어 지급되던 수당 등은 이 기본급에 통합되어 들어간다. 승급단계의 구성이 이미 이러한 근속에 따른 숙련향상에 대한 보상이기 때문이다.

1등급 1단계의 기준임금을 어떠한 기준으로 결정할 것인가의 문제는 여러 가지 대안들 중 선택이 필요하다. 우선 최저임금을 기준임금으로 설정할 수 있을 것이다. 최저임금은 저임금 직종이라고 하더라도 이 정도의 임금은 지급해야 한다는 의미에서 국가에서 정하는 임금수준이기 때문이다. 혹은 시중노임 단가와 같이 특정 직무의 시장임금을 기준으로 설정된 임금수준을 참조할 수도 있을 것이다. 이 외에도 생활임금 등 다양한 대안들이 가능할 것으로 보인다. 현재 우리나라의 경우 향후 2년 정도는 최저임금의 빠른 상승세가 예상되고 있기 때문에 이러한 요인들을 고려하여 기준임금의 기준을 판단할 필요가 있다. 기준임금이 결정되면 각 승급단계 및 직무등급간 격차 정도를 결정하면 된다. 예를 들어, 각 직무등

급 간에는 5%의 임금격차를 두도록 하고 승급단계 간에는 1 직무등급의 경우에는 각각 2%의 임금격차를 두도록 할 수 있을 것이다. 승급단계 간의 임금격차는 직무등급이 높아질수록 더 넓게 설계하는 것이 필요하다. 직무등급이 높아질수록 숙련 등의 폭도 넓을 것이기 때문이다. 승급단계는 6단계로 설정하고 각 단계에서 다음 단계로 승급하는 데 필요한 기간은 2년-2년-3년-4년-4년으로 설정한다. 이 기간은 자동적인 승급을 의미하는 것은 아니며 승급대상이 될 수 있는 기간을 의미하기 때문에 일종의 ‘승진연한’과 같은 의미로 볼 수 있다. 그리고 승급의 의미는 단순한 근속연수의 증가가 아니라 해당 직무등급에서의 숙련 상승 및 노하우 증가 등에 대한 보상의 의미로 볼 수 있다.

V. 결론 및 시행전략

1. 시행방안

정부 내 부처 간 협의와 통일적인 방침 확정, 노사정전문가협의체의 발족 등을 통한 사회적 협의 진행, 그리고 국민적 공론화를 위해서는 어느 정도의 시간이 필요하며, 이 외에도 현재 마련된 직종 이외의 직종에 대한 직무등급체계 및 임금체계 등에 대한 개발 등 추가적인 작업도 필요하다. 이번에 전환되는 직종에 대한 임금체계와 직무등급체계의 원칙은 현재부터 시행하되 기존에 각 기관 간에 존재하는 임금격차의 조정은 향후 5~7년 정도의 시간을 가지고 중기적으로 시행하는 것이 현실적일 것이다. 즉 과거 비정규직으로 받아왔던 임금수준보다는 근로자에 대한 불리한 처우가 이루어지지 않도록 하는 것을 원칙으로 하여 전환을 하되 기관별로 존재하는 비슷한 직종에 대한 임금격차는 시간을 두고 하후상박의 원칙 적용

을 통해 점진적으로 완화시켜 나가는 방식으로 추진할 필요가 있을 것이다. 즉 향후 5~7년에 걸쳐서 직종별로 임금체계에 규정된 수준으로 수렴해 나가기 위해서 표준화된 임금수준보다 높은 임금을 받아온 노동자들의 임금은 평균 임금인상률보다 낮은 수준으로 인상시키고 낮은 임금을 받아온 노동자들은 평균 인상률보다 높은 수준으로 인상시키는 방식을 통해서 서로 비슷한 일을 하는 근로자들의 임금이 서로 비슷한 수준으로 조정되도록 해야 할 것이다.

이번에 공공부문에서 정규직화되는 인력은 행안부 관리 산하의 중앙부처의 모든 기관, 지방자치단체, 교육부 산하의 교육기관, 그리고 기재부 산하의 공공기관 등에 고용되어 있어 정부 전체에 종합적이고 통일된 방침이 일관되게 지속되지 않으면 임금체계 및 직무등급의 체계화 작업은 성공하기 어렵다. 따라서 범정부적으로 모든 공공기관에서 통일되고 표준화된 직종별 임금체계와 직무등급체계를 적용할 필요가 있다.

2. 정부 내의 컨트롤 타워 필요⁴⁾

정부 내에 컨트롤타워를 세우고 이 기구를 통해 기재부, 행안부, 교육부 등을 지휘하여 일사분란하게 시행해야 하며, 여야 합의로 추진해야만 다음 정부에서도 일관성을 가지고 추진되고, 중장기적으로 정착될 수 있을 것이다. 기재부, 행안부, 인사혁신처, 교육부, 고용노동부 등 유관부처가 합동으로 사업 추진에 관여하되 향후 인사혁신처나 고용노동부 중 한 부처가 공공부문의 인사제도 구축의 기초작업을 총괄하도록 하고 향후에도 공공부문 인사제도의 틀을 책임지도록 해야 할 것이다.

**중장기적으로 공공부문에
동일노동 동일임금 정착**

4) 미국에서도 1960년대까지는 연방정부에서 일하는 직원들이 각 기관별로, 주별로 직무등급체계, 임금체계, 임금수준이 달랐는데, 불공정성과 차별문제를 우려하여 1965년 존슨 대통령이 미국 연방정부의 인사혁신처(Office of Personnel Management)에 명령을 내려 각 직종·직무별로 표준화된 직무등급체계와 임금체계를 설계하라고 하였다. 1965년부터 1972년에 걸쳐서 미국연방정부의 인사혁신처에서는 모든 기능직에 대해서는 15개 직무등급을 가진 연방임금체계(Federal Wage System)와 모든 사무직, 일반직에 대해서는 연방 수준의 일반임금체계(General Schedule)를 마련하여 두고 있는데 이들 두 가지 직무등급 및 임금체계는 표로 일목요연하게 정리되어 알기 쉽고 적용하기 쉽게 되어 있다.

3. 공공부문 기능직 인력의 인사제도 구축을 위한 기초 작업

향후 공공부문에 고용된 육체노동자(manual workers)들의 직무등급체계, 승급과 승진체계, 임금체계 등의 구축을 위한 직무분류, 직무분석, 직무평가 기초인프라 구축 작업을 5~7년 중기계획을 가지고 추진할 필요가 있다. 2017년 공공부문의 비정규직에서 정규직으로 전환된 인력 가운데 다수를 차지하는 청소, 경비, 시설관리, 조리(보조), 사무(보조) 등에 대한 개략적인 직무등급체계와 임금체계의 설계안이 제시되어 준거점으로 작용하고 있으나 여전히 불완전하고 동일노동 간에 상당한 격차가 발생하고 있다. 2017년 공공부문에서 정규직화된 저숙련 직종인 청소, 경비, 시설관리, 조리(보조), 사무(보조)에 대해 보다 체계적이고 심층적인 직무분류, 직무분석, 직무평가 등 기초인프라 구축 작업을 통해서 이들의 직무등급체계와 임금체계의 보다 지속가능하고 합리적인 토대를 구축하고 이에 기초하여 2017년 마련된 직무등급체계와 임금체계의 조정을 지속적으로 해나가야 할 것이다.

외국의 공공부문 기능직 인사제도(직무등급체계와 임금체계) 등을 벤치마킹 사례⁵⁾로 참고하여 우리 공공부문 기능직 인사제도의 구축에 적절하게 활용

할 필요가 있다. 단계적으로 공공부문 기능직 인력의 인사제도 구축을 위한 기초작업을 하도록 하되 필요시 소위원회를 구성하거나 혹은 관련 연구기관이나 전문가들에게 필요한 작업을 용역을 주어 수행하도록 할 수도 있다(가령 한국고용정보원에 직종과 직무분류 작업 위탁, 한국노동연구원에 외국 공공부문 기능직 직무등급체계와 임금체계 구축과정과 내용 비교 연구 수행을 위탁하는 방법 등).

향후 공공부문 기능직과 사무직의 직무등급체계와 임금체계를 편성하기 위한 기초 인프라 구축작업부터 단계적으로 계획을 세워서 추진하되 2017년 공공부문에서 정규직화된 저숙련 직종인 청소, 경비, 시설관리, 조리(보조), 사무(보조)에 대해 보다 체계적이고 심층적인 직무분류, 직무분석, 직무평가 등 기초인프라 구축 작업을 서둘러 마련함으로써 이들의 직무등급체계와 임금체계를 보다 합리적이고 완전하게 할 필요가 있다. 뿐만 아니라 2019년경부터는 5개 직종을 넘어서서 공공부문 다른 기능직에 대한 직무분류, 직무분석, 직무평가를 기초로 하여 표준화된 임금체계, 직무등급체계를 마련하여 확대 시행해야 할 것이다. 더 나아가서 공공부문의 다양한 사무직에 대해서도 마찬가지로 과정과 절차를 거쳐서 표준화된 임금체계, 직무등급체계를 마련하여 확대 시행해야 할 것으로 보인다.

체계적인 직무관리 인프라 구축 필요

5) 서구의 경우 공공부문에서 이러한 직무분류, 직무분석, 직무평가 등을 통해 체계적인 직무 및 임금관리 체계를 구축한 것은 노사 및 노노 간의 갈등을 최소화하기 위한 시도로 볼 수 있다. 직무의 상대적인 가치가 상대적인 기본급 수준에 영향을 미치는 상황에서는 어떠한 직무를 어떻게 분류하고, 해당 직무가 어떠한 업무를 수행하는 직무이며, 어느 정도의 상대적인 가치를 가지는지에 대해 상당한 이해관계가 걸려 있기 때문이다. 따라서 노동 현장에서의 혼란을 최소화하기 위해서는 노사 어느 누가 보더라도 명확한 기준을 통해 직무를 분류하고 직무를 분석하며 직무의 상대적인 가치를 평가할 필요가 있는 것이다.

참고문헌

- OECD(2015), *OECD Government at a Glance*.
- 통계청(2017), 「경제활동인구조사 부가조사」.

※ 본 「KLI 고용·노동브리프」에 수록된 내용은 연구자의 의견이며, 본원의 공식 견해와 다를 수 있음을 밝힌다.