

# 조세재정Brief

K I P F I S S U E P A P E R

## 공공기관 임금체계 개선방안에 대한 소고

유은지 한국조세재정연구원 초빙연구위원 / ejyoo@kipf.re.kr

- 01 들어가는 글
- 02 공공기관 임금체계 개편의 정책 흐름
- 03 분석 및 조사 결과
- 04 개선방안  
참고문헌

2024. 12. 31.

No.185



kipf 한국조세재정연구원  
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

요약

- 임금체계 개편의 논의가 공사부문을 막론하고 지속적으로 이루어지고 있는 상황에서 그간의 임금체계 개편 흐름과 그 결과를 파악하고, 개편이 효과적으로 이루어지기 위한 방안을 제시할 필요가 있음
  - 이를 위해 현재까지 추진된 임금체계 개편 현황을 토대로 실제 공공기관 임금현황과 임금체계 개편의 장애요인을 한국노동패널 자료와 공공기관 인사 및 보수담당자의 심층인터뷰를 대상으로 살펴보고자 함. 마지막으로 개편의 장애요인을 완화할 수 있는 방안을 제시함
- 먼저, 공공기관 임금체계 개편의 내용과 그 결과를 살펴봄
  - IMF 외환위기 이후, 공공기관을 대상으로 추진된 임금관리정책은 인건비 통제와 연봉제 도입을 중심으로 이루어졌으나, 실질적으로는 연공 중심의 임금체계가 유지되었음
  - 실질적인 임금체계 개편은 2010년에 간부직을 중심으로 성과연봉제 도입을 권고하면서 시작되었으며, 2016년은 이를 전직원에게 확대하는 방안을 추진하였음. 그러나 이를 추진하는 과정에서 노사합의가 원활히 이루어지지 않아 갈등이 촉발되었고, 결과적으로 권고안을 철회함
  - 2020년부터는 직무중심 임금체계로의 개편을 권고하고, ‘기관의 특성을 반영하여, 노사합의를 통해 자율적·단계적으로 추진’한다는 임금체계 개편의 원칙하에서 이를 추진 중임. 그 결과, 2023년을 기준으로 전체 공기업·준정부기관의 80.4%가 직무중심 임금체계를 도입하였음. 다만, 직무 분석 및 평가의 과정과 그 운용에 있어서는 여전히 개선점이 존재함
- 한편, 공공기관의 경우, 연공중심의 임금체계를 완화하고, 공정한 임금체계를 마련하는 것을 개편의 목적으로 삼고 있음. 따라서 실제 공공기관 임금에 있어서 연공성 수준에 대한 실증적인 분석이 선행될 필요성이 있음
  - 이에 노동패널 자료를 활용하여 근속이 임금에 미치는 영향을 확인한 결과, 민간기관에 비해 공공기관에서 근속의 영향력이 크다는 점을 확인함
- 아울러 공공기관 임금체계 개편과 관련하여 개별 공공기관 인사 및 보수 담당자와 학계 및 노동계의 인터뷰를 실시하여 장애요인과 이에 대한 개선방안을 도출함
  - 장애요인으로는 1) 인사제도와와의 부조화, 2) 노동조합의 반대, 3) 직무정보의 부족, 4) 임금정보의 부존재, 5) 일률적인 임금관리 정책을 제시함
- 이상의 임금체계 개편의 장애요인을 개선하기 위한 방안을 다음과 같이 제시함
  - 1) 직무중심 임금체계를 기반으로 직무정보를 인사제도에 활용, 2) 노동조합의 인식제고 및 임금체계 개편에서 주도적인 역할 수행, 3) 직무 및 임금 정보의 체계적인 축적 및 공개, 4) 개별 기관 및 직종별 임금관리정책의 유연성 부여, 정원과 직급 조정 등에 대한 기관의 권한과 자율성 확대를 제안함

※ 본 조세재정브리프는 ‘유은자·김평식·한동숙, 『공공기관 임금체계 현황 및 개선방안에 관한 연구』, 한국조세재정연구원, 2024.’ 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

## 01 들어가는 글

- 임금체계 개편의 논의가 공사부문을 막론하고 지속적으로 이루어지고 있는 상황에서 공공기관을 중심으로 직무중심의 임금체계로의 개편이 추진되고 있음. 이러한 배경에서 그간의 임금체계 개편 흐름과 결과를 파악하고, 개편이 효과적으로 이루어지기 위한 방안을 제시할 필요가 있음
  - 우리나라의 임금체계 개편에 관한 논의는 IMF 외환위기 이후 연봉제가 확산되면서 본격적으로 이루어졌으며, 2000년대 이후 직무중심의 임금체계로 개편하

기 위한 다양한 시도들이 이루어지고 있음

- 임금체계 개편에 대한 논의가 오랜 시간 진행되어 왔고, 공공기관뿐 아니라 사회 전반적으로 임금체계 개편의 필요성이 지속적으로 제기되고 있는 배경하에서 공공기관을 대상으로 추진되고 있는 임금체계 개편의 현황을 토대로 장애요인을 도출하고, 이를 개선하기 위한 방안을 모색할 필요성이 있음

## 02 공공기관 임금체계 개편의 정책 흐름

- 공공기관의 임금관리 정책의 흐름은 ‘전통적 임금체계 - 성과연봉제 - 직무중심 임금체계’ 세 단계로 구분할 수 있음
  - 먼저, 정부에 의한 공공기관의 임금체계 관리는 1995년 정부투자기관 예산편성지침 제정 이후 공기업 구조조정에 따른 인건비 통제와 연봉제로의 임금체계 개편을 시작으로 이루어졌음. 1997년 외환위기 이후 정부는 공공기관 효율성 제고를 위해 공공기관 관리정책을 추진하면서 임금체계나 임금형태의 개편을 지속·확대해 나가고 있음(라영재, 2016). 실제로 노무현 정부에서는 연봉제 및 성과급제의 도입 확대, 이명박 정부와 박근혜 정부에 성과연봉제 도입 및 확대, 문재인 정부와 현 정부에 이르는 직무중심 임금체계로의 개편 등 공공기관을 대상으로 한 임금체계 및 형태의 개편은 지속적으로 이루어져 왔음

- 실질적인 개편 이전의 공공기관 임금체계는 연공에 기반한 임금체계의 특징을 보이며, 1999년 정부차원에서 일부 간부직원에 대한 연봉제 도입을 추진하였으나, 호봉제와 유사한 근속연수에 따른 연봉의 자동인상, 낮은 개인별 성과수준, 미미한 성과급 비중 등 형식적인 연봉제에 그치는 모습을 보임
  - 공공기관의 기본급은 근속연수에 따라 매년 상승하는 본봉과 직급 승진에 따라 상승하는 직급으로 구성되어 있으나, 승진 시 연공적 요소가 상당히 가미되어 있음
- 공공기관 ‘임금체계 합리화’의 일환으로 성과연봉제를 도입함. 초기에는 간부직을 대상으로 도입을 추진하여 공기업과 준정부기관이 이를 모두 이행하였으나, 이후 전 직원으로 확대하는 과정에서 노동조합과의 갈등이 촉발되어 추진동력이 상실됨

- 연봉제의 내실화를 도모하고, 공공기관 내부 성과관리를 강화하여 경영효율화를 도모하고자 2010년 6월 기획재정부는 성과연봉제를 공공기관에 도입하도록 권고함(최대식, 2018). 이후 2016년에는 공공부문 핵심개혁과제로 ‘공공기관 성과연봉제 확대’ 도입을 제시하고, 기존 간부직에게만 적용되었던 성과연봉제를 전직원에게 확대 도입할 것을 권고함
- 그 결과, 2016년 6월 기준 120개 공공기관이 성과연봉제 확대 도입을 하였으나 그 과정에서 갈등이 불거지면서 각 기관의 기관별 특성과 여건을 반영해 시행 방안과 시기를 자율적으로 결정할 수 있도록 조치함

- 이후 연공성 완화와 공정한 임금을 구현하기 위한 방안의 하나로 직무중심 임금체계로의 개편을 추진하고 있음
  - 2020년부터는 직무중심 임금체계로의 개편을 권고하고, ‘기관의 특성을 반영하여, 노사합의를 통해 자율적·단계적으로 추진’한다는 임금체계 개편의 원칙하에서 이를 추진 중임. 그 결과, 2023년을 기준으로 전체 공기업·준정부기관의 80.4%가 직무중심 임금체계를 도입하였음. 다만, 직무 분석 및 평가의 과정과 그 운용에는 여전히 개선점이 존재함

## 03 분석 및 조사 결과

- 공공기관 임금의 특징과 임금체계 개편의 장애요인을 조사하여 확인하고자 함. 이를 위해서 노동패널 자료를 활용하여 임금에서 ‘연공효과’를 실증적으로 분석한 후, 개별 공공기관 인사 및 보수담당자를 대상으로 심층인터뷰를 실시하여 임금체계 개편의 장애요인을 도출함

가하고, 이를 통해 공공부문 임금체계 개편 시 기초자료로 활용하고자 함

- 연공성에 대한 실증분석을 위해 한국노동연구원의 한국노동패널(Korean Labor and Income Panel Study: 이하 KLIPS) 19개 연도(2004~2022년) 패널자료를 이용함

- 연공성 추정을 위한 핵심 설명변수는 특정 직장에서의 근속연수(tenure)와 노동시장 경력연수(experience)이며, 임금방정식 추정을 위한 종속변수는 기본급과 상여금을 포함한 주된 일자리의 월평균 세전 임금을 월평균 총근로시간(기본 근로시간과 초과 근로시간 합계)으로 나눈 시간당 임금임. 기타 통제변수는 기존 문헌에 따라 성별, 나이, 결혼 여부, 건강상태, 학력(고졸, 초대졸, 대졸), 산업, 거주지역, 기업체 규모(300인 미만, 300인 이상), 노조 가입 여부 등을 포함함

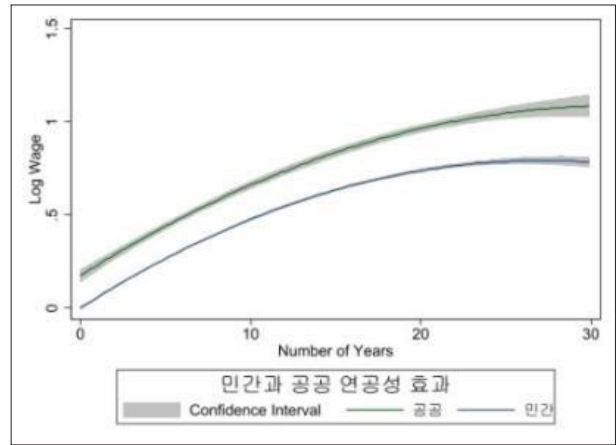
### 1. 공공 및 민간 연공성 분석

- 공공기관의 경우, 공공부문 임금체계의 특징으로 여겨지는 연공중심의 임금체계를 완화하고, 공정한 임금체계를 마련하는 것을 개편의 목적으로 삼고 있음에 따라 실제 공공기관 임금에 있어서 연공성 수준에 대한 실증적인 분석이 선행될 필요성이 있음
  - 구체적으로 민간부문과 공공부문 간의 임금 연공성을 비교 분석하여, 근속연수에 따른 임금 상승효과를 평

- 연구 결과, 민간부문과 공공부문 모두에서 근속연수가 임금에 유의미한 영향을 미치지만, 그 강도와 지속성은 부문 간에 차이가 존재함
  - OLS 추정 결과에 따르면, 민간부문에서 근속 초기의 연공효과는 적거나, 부(-)의 방향을 보이거나, 시간이 지나면서 정(+)의 효과가 나타남. 특히 10년 이상의 근속 이후에는 연공효과가 뚜렷하게 증가하는 패턴을 보임. 반면, 공공부문에서는 근속 초기부터 강한 연공효과가 나타났으며, 근속 기간이 길어질수록 임금 상승 효과가 더 커짐. 이는 공공부문에서 근속이 민간보다 임금 결정에 중요한 요소로 작용하고 있음을 시사함
  - 도구변수(IV) 추정을 통해 관측되지 않는 오차항이 야기하는 내생성을 통제된 결과, 민간부문에서는 근속과 임금 간의 연관성이 상대적으로 약한 반면, 공공부문에서는 근속이 임금에 미치는 영향이 매우 크다는 점을 확인함. 이는 공공부문에서 근속이 개인의 직무 적합성 또는 개인의 공공에 대한 선호와 같은 관측되지 않는 요인들과 밀접하게 연관되어 임금 상승에 크게 기여한다는 사실을 시사함
- 공공부문에서 근속에 따른 임금 상승 효과가 상대적으로 크다는 것은 연공 중심의 임금체계가 공공부문에서 여전히 강하게 작용하고 있음을 보여줌

**그림 1** 민간과 공공부문 연공성 효과의 차이

(단위: 년)



자료: 저자작성

## 2. 임금체계 개편의 장애요인

- 공공기관 임금체계 개편과 관련하여 장애요인과 이에 대한 개선방안을 마련하고자 개별 공공기관 인사 및 보수담당자와 관련 전문가를 대상 심층인터뷰를 실시함
  - 공공기관 임금체계 개편의 장애요인을 도출하는 방

**표 1** 근속에 따른 누적 연공효과

근속연수	민간		공공	
	OLS	IV	OLS	IV
2년	0.020	-0.034	0.027	0.124
	(0.004)	(0.010)	(0.018)	(0.045)
5년	0.057	-0.056	0.075	0.289
	(0.008)	(0.020)	(0.038)	(0.096)
10년	0.131	0.025	0.167	0.512
	(0.011)	(0.029)	(0.056)	(0.150)
20년	0.284	0.191	0.342	0.784
	(0.012)	(0.040)	(0.070)	(0.204)

주: 근속 제곱, 세제곱 항을 고려하여 근속연수에 따른 연공효과의 누적분을 산출하였음. 괄호는 표준오차(standard error)를 의미  
 자료: 저자 작성

법으로 상세하고, 민감한 사안에 대한 정보 및 응답과 관련된 의견, 평가와 해석에 관한 정보를 관찰하기에 용이한 심층인터뷰 방법(Hansen, Cottle, Negrine, & Newbold, 1998)을 활용함.

- 구체적으로 인터뷰 대상, 시기, 방식과 관련하여 공기업과 준정부기관, 기타공공기관 가운데 20곳의 인사·보수업무 담당자들을 대상으로 약 3개월(2024년 8 ~ 11월)에 걸쳐 대면 또는 비대면(온라인 영상회의 방식)으로 인터뷰를 실시함. 아울러 심층인터뷰는 크게 사전, 사후로 구분하여 진행함. 먼저, 사전에 연구 주제와 인터뷰 요지에 대해 인터뷰 대상자에게 설명하고, 기관의 현황 및 임금체계의 특징, 임금체계에 관한 인식에 관한 내용으로 구성된 질문지를 인터뷰 대상자에게 송부하여 답변을 준비하도록 하고, 실제 인터뷰는 자유응답식 설문(open response questions)방식으로 진행함
- 임금체계 개편의 장애요인은 크게 기관 내부요인(인사제도와 부조화, 노동조합의 반대), 외부요인(직무 및 임금정보의 부재), 정책요인(일률적인 임금관리 정책)으로 구분할 수 있음
  - 첫 번째로 공공기관의 인사제도는 배치 및 이동의 기준과 체계(순환근무제)가 직무중심으로 운영되지 않는 경우가 대부분이며, 인사관리의 기준, 승급 및 승

진제도 등이 근속연수 등을 기반으로 운영되는 등 인사관리제도가 연공중심으로 이루어지고 있음. 따라서 임금체계만을 직무중심으로 개편하면서 발생하는 모순이 발생함

- 두 번째로 노동조합은 임금체계 개편으로 인한 임금차등과 임금하락의 우려로 인해 직무중심 임금체계에 대한 타당성을 인정하면서도 도입에 미온적인 태도를 보이고 있음
- 세 번째와 네 번째 장애요인은 직무 및 임금 정보에 대한 체계적인 축적과 제공이 부재하다는 점임. 현재 우리나라에도 사업체 노동력조사, 노동패널, 고용형태별 근로실태조사 등 민간에는 체계화된 조사가 구축되고 활용되고 있으나, 공공부문에 대한 임금정보는 공공기관 경영정보 통합공개시스템에서 평균 또는 신입 직원에 대한 정보만을 얻을 수 있는 수준임. 직무 및 임금정보의 부재는 기관이 임금체계를 개편하는 데 있어서 기준으로 삼을 수 있는 정보가 부족하다는 의미임
- 마지막으로 임금관리 정책에 의한 장애요인임. 정부가 공공기관의 임금인상률을 일방적으로 결정하고 기관의 직급별 단위 임금총액이 구조화된 상태에서는 임금체계 개편 여부와 관계 없이 개별 기관에게 할당되는 인건비의 변화가 없기 때문에 내부 구성원들은 이를 제로섬 게임으로 인식하고, 임금체계 개편의 유인을 느끼지 못하는 요인으로 작용함

## 04 개선방안

- 장애요인에 맞추어 개선방안을 제시하면 다음과 같음
  - 첫째, 기존 임금제도와 부조화를 해결하기 위해서는 직무중심 인사관리를 실현할 필요성이 있음. 이를 위해서는 먼저, 직무중심 임금체계의 과정, 즉 직무 분류 및 분석, 직무가치 평가 등의 정보를 바탕으로 기관의

직무의 내용과 특성을 파악하고, 개별 직무에 적합한 역량, 자격요건, 직급 및 직위 등과 대응시키고, 이를 경력개발경로와 연계하는 작업이 필요함. 이를 토대로 인력계획을 수립할 뿐 아니라 개별 직무에 맞는 채용 및 선발, 이동(전보)의 기준을 삼아 특정 직무에 맞는

인력을 배치하는 적재적소의 원칙을 실현해야 함. 특히, 순환보직을 하는 경우에도 직무와 경력개발의 관점에서 연계성 있는 직무 또는 경력개발 경로상에 있는 직무로의 이동이 이루어져야 함

- 둘째, 노동조합의 인식제고를 통해서 노동조합과 기관 구성원들에게 직무중심 임금체계의 취지와 목적을 이해시켜야 하며, 개별 기관의 노동조합들이 임금전문기관들과의 네트워크를 형성하여 임금체계 개편의 주도적인 역할을 해야 함. 구체적으로 공공기관 노동조합은 기관의 보수·인사담당자, 관련 전문가 집단 및 기관과 기관의 특수성 및 노동시장과 임금에 관한 각종 정보에 관한 공유와 공통의 이해를 형성하고, 이를 토대로 향후 초기관 단위로 산업 또는 직종별 표준 임금모델을 구축하는 기능을 수행해야 함
- 셋째, 체계적인 직무 및 임금정보의 부재는 국가 차원에서 직업 정보를 축적하고, 제공함으로써 개선할 수 있음. 직무에 관한 시장정보가 쉽게 보급되어 있고, 직무가 표준화되면 직무분석을 하지 않더라도 공개되어 있는 직무 및 임금정보에 준하여 임금을 책정할 수 있기 때문임. 구체적으로 개별 기관이 직무를 분류하

고, 직무기술서를 작성하는 데 길잡이로 삼을 수 있도록 직위, 직무, 과업 등과 같은 직업 성격에 관한 정보뿐 아니라 해당 직업의 채용자격, 작업조건, 보수, 승진과 같은 총체적인 정보가 축적되고, 공개되는 것을 의미함. 미국이나 영국의 직업정보시스템을 대표적인 사례로 제시할 수 있음

- 마지막으로 공공기관 임금관리 정책의 개선이 필요한 바, 공공기관 임금에 대한 지속적인 조사를 토대로 임금관리 정책에 대한 객관적인 기준을 설정하는 것이 필요하고, 개별 기관 및 직종별로 임금관리의 수준을 달리하는 방안을 고려해봐야 함. 더불어 총액인건비 제도를 유지하더라도 개별 기관의 자율성을 인정해야 함. 예를 들어 정부가 제시하는 임금인상률 상한을 초과할 수 있는 예외를 두거나, 임금수준이 낮은 기관에는 인건비의 제한을 완화하는 방식을 통해서 일정 부분 자율성을 부여하는 방안도 모색해볼 수 있음. 아울러 기획재정부와 사전협의에서 결정된 경상경비 한도만 준수한다면, 부처·기관의 정원관리, 직급조정 등에 대해 기관의 권한과 자율성을 확대하는 방안을 통해 이를 개선할 수 있음

## 참고문헌

- 라영재, 「공공기관의 임금체계 개편 현황과 향후 쟁점」, 『재정포럼』 2016년 4월호, 한국조세재정연구원, 2016.
- Hansen, A., Cottle, S., Negrine, R. & Newbold, C., *Mass communication research methods*, 1998.
- 최대식, 『공공기관 임금제도 쟁점과 과제』, 2018.

# kipf