



# 공공기관 임금체계 현황 및 개선방안에 관한 연구

2024. 12.

유은지 · 김평식 · 한동숙





# 공공기관 임금체계 현황 및 개선방안에 관한 연구

2024. 12.

유은지 · 김평식 · 한동숙



## 서언

급속한 인구 고령화와 노동시장 구조 변화, 소득 증가 등으로 인해 공공 부문 임금체계의 지속가능성에 대한 논의가 점차 중요해지고 있다. 특히, 기존의 연공중심 임금체계는 효율성과 공정성 측면에서 한계를 지니고 있다는 비판이 제기되어, 이를 완화하고 직무의 중요도와 성과를 반영한 보수체계 개편이 필요하다는 논의가 지속되고 있다. 본 연구는 공공부문 임금체계 개편에 실증적 근거와 정책적 방향성을 제공하고자 수행되었다

먼저, 본 연구는 공공부문과 민간부문의 근속연수에 따른 임금 연공성을 비교 분석함으로써 공공부문 임금체계 개편에 기초자료를 제공하고자 하였다. 이를 위해, 장기근속 효과를 고려한 임금 결정요인을 분석하고, 내생성을 통제하기 위해 도구변수(IV) 추정을 활용하여 민간과 공공부문 간의 차별성을 확인하고자 하였다. 이번 연구는 기존 연구와 달리, 산업별 연공효과와 부문별 장기근속 패턴의 차이를 심층적으로 분석하여 차별성을 확보하였다.

아울러 공공기관의 보수체계 개편의 배경 및 정부정책흐름, 그 결과를 통시적으로 분석하여 현황을 파악하고, 기관 인사 및 보수 담당자를 대상으로 심층 인터뷰 결과를 토대로 공공기관이 직무중심 보수체제로 개편하는데 장애요인을 도출하였다. 특히, 도출된 장애요인을 극복하기 위한 개선방안까지 제안하는 과정에서 도움이 될 만한 해외사례를 함께 제시하였다. 이를 통해 직무중심 보수체계는 연공성을 완화하는 대안이나, 해당 제도 자체만으로는 한계가 존재하고, 인사제도와의 연계성이 요구된다는 사실을 밝혔다. 또한, 직종 특성을 반영한 맞춤형 임금체계와 정부, 기관, 노동조합 간의 협력의 중요하다는 점도 주요 함의로 제시했다.

본 연구는 한국조세재정연구원의 유은지 초빙연구위원, 김평식 부연구위원, 한동숙 교수가 수행하였다. 저자들은 보고서를 작성하는 과정에서 많은 분의 도움을 받았다. 원내의 박선영 책임연구원은 자료의 수집 및 분석을

도와주었다. 또한, 연구 자문위원으로 연구 전 단계에서 분석과정과 결과를 점검하고 조언해 주신 원내외 전문가분들께 진심으로 감사드립니다. 보고서 작성의 마지막 과정에서 좋은 의견을 제시해 주신 익명의 평가자분들께도 감사의 말씀을 드린다.

끝으로 본 보고서의 내용은 연구자들이 책임을 지고 작성한 것으로서, 연구자들의 독자적인 견해를 정리한 것이며, 한국조세재정연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있다는 점을 밝혀 둔다.

2024년 12월

한국조세재정연구원  
원장 이 영

## 요약 및 정책적 시사점

급속한 고령화와 노동시장 구조변화, 소득 증가 등으로 인해 기존의 연공 중심 임금체계가 공정성과 효율성 측면에서 한계를 드러냄에 따라 사회적으로 보수체제 개편의 필요성이 커지고 있다. 공공기관 또한 1999년 연봉제 도입이 추진된 이래로 사회적 요구에 맞추어 임금체제 개편을 추진해왔으며, 임금체제 개편의 강조점은 '성과연봉제 → 직무중심 보수체제'로 변화하였다. 이 과정에서도 임금체제 개편의 커다란 두 흐름은 공통의 목적을 가지고 있는데, 임금결정의 지배적인 기준인 연공의 영향을 감축하고, 성과와 직무가치를 임금결정의 요인으로 가미하는 혼합급의 형태를 통해 기존 연공 중심의 임금체제를 보완하는 것이다. 이러한 임금체제 개편은 단순히 임금의 공정성과 합리성을 제고하는 목적뿐 아니라 임금의 동기유발 기능과 인사관리의 합리성과 투명성을 제고할 수 있고, 위계적이고 연공서열에 중심을 둔 조직문화 개선하는 효과까지 기대할 수 있다.

이러한 배경 하에 본 연구는 공공기관 보수체제 개편이 약 20여 년간 지속되어온 상황에서 공공기관 임금현황을 살펴보고, 향후 임금체제 개편 추진과정에서 감안해야할 사항을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해서 실제 공공기관의 임금 및 임금체제 개편 현황을 살펴본 후, 임금체제 개편을 저해하는 장애요인과 이에 대한 개선방안을 제시함으로써 향후 임금체제 개편 추진과정의 정책적 시사점을 제공하였다. 그 과정에서 공공기관 임금체제 현황을 파악하기 위하여 패널자료, 문헌조사 및 평가자료 등을 토대로 공공기관의 임금체제에 있어서 연공의 영향 추정하고, 우리나라 공공기관 임금체제 개편 과정과 그 결과를 살펴보았다. 마지막으로 심층 인터뷰와 해외사례조사를 통해 실제 임금체제 개편 시 장애요인과 이를 극복하기 위한 개선방안을 도출하였는바, 이를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 실증분석에서는 민간부문과 공공부문 간의 임금 연공성을 비교 분

석하여, 근속연수에 따른 임금 상승 효과를 평가하고 이를 통해 공공부문 임금체계 개편 시 기초자료로 활용될 수 있는 실증적 근거를 제공하고자 하였다. 결과적으로 민간부문과 공공부문 모두에서 근속연수가 임금에 유의미한 영향을 미치지만, 그 강도와 지속성에서 부문 간 차이가 존재함을 확인하였다. 구체적으로, 민간부문에서는 근속 초기 연공효과가 미미하거나 부정적으로 나타났으나, 시간이 경과하면서 점진적으로 그 효과가 커졌다. 특히, 10년 이상의 장기 근속 이후에는 뚜렷한 연공효과 증가가 관찰되었다. 반면, 공공부문에서는 근속 초기부터 강한 연공효과가 나타났으며, 근속기간이 길어질수록 임금 상승 효과가 더욱 커지는 패턴을 보였다. 이는 공공부문에서 근속이 민간보다 임금 결정에 중요한 요소로 작용하고 있음을 시사한다. 추가적으로, 도구변수(IV) 추정을 통해 내생성을 통제한 결과, 민간부문 대비 공공부문에서 연공성 효과가 여전히 크게 추정되었다. 이는 공공부문에서 개인의 직무 적합성 또는 공공에 대한 선호와 같은 관측되지 않는 요인들이 임금 결정에 크게 기여하고 있음을 의미한다. 산업별 연공효과 분석 결과, 제조업에서 특히 화학공업과 금속 산업의 장기 근속 시 큰 임금 상승 효과가 나타났으며, 공공부문에서는 직무 중심이 아닌 연공 중심의 임금체계가 여전히 강하게 작용하고 있음을 확인하였다.

이러한 배경하에 연공성 완화의 일환으로 도입된 정부정책 중 성과연봉제와 직무중심 보수체계를 중심으로 개편 내용과 그 결과를 파악하였다. 임금체계 개편 흐름을 전반적으로 살펴보면, 공공기관에 대한 임금개편은 IMF 이후 본격적으로 이루어졌다고 할 수 있는데 외환위기를 기점을 정부투자기관에 대한 구조조정과 인건비 통제, 연봉제도의 도입되었으나 형식적인 연공제 수준이었으며, 실질은 연공중심의 임금체계가 유지되었다. 이후 연봉제를 내실화하고, 공공기관의 경영효율화를 도모하기 위한 목적으로 2010년 간부직을 대상으로 성과연봉제의 도입을 권고하였고, 이후 2015년 성과연봉제가 어느 정도 공공기관에 착근했다는 인식하에 2016년 전직원에게 확대 도입하고자 하였으나, 그 과정에서 노사합의가 원활히 이루어지지 않아 불거진 갈등으로 인해 시행방안 및 시기를 자율적으로 결정하도록 조치하였다. 이후 문재인 정부는 공공기관의 직무중심 임금체계로의 개편방안을 마련하



여 권고하였으나, 그 효과는 미미하였고, 윤석열 정부에 들어서 본격적으로 직무중심의 임금체계로의 전환이 본격적으로 추진되었다. 그 결과, 2023년 기준으로 전체 공기업·준정부기관 가운데 약 80.4%가 직무중심 보수체계를 개편하는 성과를 거두었다. 다만, 보수체계 개편 평가의 세부적인 내용을 살펴보면, 대부분의 기관들이 직무분석 및 평가를 이행하였으나, 그 내용과 과정, 보수체계 운용에 있어서는 여전히 개선점이 있음을 확인하였다.

마지막으로 공기업, 준정부기관, 기타공공기관의 인사·보수업무 담당자들을 대상으로 심층인터뷰를 실시하여 보수체계 현황을 파악하고, 임금체계 개편의 장애요인을 확인하였다. 심층인터뷰는 임금체계 개편과 관련하여 감안해야 하는 기관현황(규모, 주요사업, 기능)과 인적 및 업종 구성의 특징(구성원의 직렬, 직용, 직급별 인원 비중), 임금체계 현황 및 변천 과정과 임금 결정 요인, 직종 및 직군별 임금 현황(수준, 조정 및 인상방식 등)과 담당자의 인식(임금수준, 체계, 결정의 요소, 장애요인 등)에 대한 내용을 중심으로 실시하였다. 그 결과, 공공기관이 직무중심 보수체계로 개편하는데 △인사제도와의 부조화, △노동조합의 반대, △임금·직무정보의 부족, △정부의 일률적 임금관리 정책 등의 장애요인이 있는 것을 확인하였다. 아울러 이를 해결하기 위해 △직무중심 인사제도 전환, △노동조합과의 협력 강화, △임금 및 직무정보 체계 구축, △임금관리 자율성 확대를 제안하였다.



## 목 차

I. 서론 .....	15
II. 공공부문 연공성 수준 추정 .....	18
1. 개요 .....	18
2. 연구 배경 .....	19
3. 선행연구 .....	20
4. 실증분석 모형 .....	23
가. 오차항 편의 .....	24
5. 설계 .....	24
가. 자료 .....	24
나. 변수 .....	25
6. 실증분석 결과 .....	28
가. 주요 결과 .....	28
나. 연도별 효과 .....	29
다. 산업별 결과 .....	31
7. 소결 및 시사점 .....	33
III. 연공성 완화를 위한 공공기관 임금제도의 정책적 개선 노력 .....	37
1. 우리나라 임금개편 및 임금관리의 흐름 .....	37
가. 우리나라 임금개편의 흐름 .....	37
나. 공공기관 임금관리 .....	40
다. 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 의한 총인건비 관리 .....	41
라. ‘경영평가’에 따른 임금체계 개편 평가 .....	42
2. 성과연봉제 도입 이전 임금현황 .....	44
3. 성과연봉제 도입 과정 및 결과 .....	46

가. 성과연봉제 도입: 이명박 정부 .....	46
나. 성과연봉제 대상 확대: 박근혜 정부 .....	52
다. 도입결과 .....	59
4. 직무중심 보수체계 개편 내용 및 결과 .....	60
가. 도입배경 .....	60
나. 직무중심 보수체계 개편 내용 .....	64
다. 도입현황 .....	71
<b>IV. 공공기관 임금체계 개편의 장애요인 및 개선방안 .....</b>	<b>76</b>
1. 개요 .....	76
2. 장애요인 .....	77
가. 인사제도와의 부조화 .....	77
나. 노조의 저항 .....	78
다. 체계적인 직무정보 부재 .....	80
라. 임금정보 부재 .....	81
마. 공공기관 임금관리의 획일성 .....	83
3. 개선방안 .....	85
가. 인사관리와의 연계성: 직무중심의 인사·조직관리 .....	85
나. 노동조합의 인식 제고 및 역할 변화 .....	89
다. 직무정보의 체계적인 축적과 제공 .....	92
라. 임금정보 축적 및 관리 .....	97
마. 객관적인 자료에 근거한 정부정책의 추진 및 기관의 자율성 부여 .....	99
<b>V. 결론 .....</b>	<b>107</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>111</b>

---

부 록 .....	120
〈부록 1〉 인터뷰 사전질문지 .....	120

## 표목차

〈표 II-1〉 주요 기술통계량 .....	27
〈표 II-2〉 근속에 따른 누적 연공효과 .....	29
〈표 II-3〉 2010년 이전, 이후 근속에 따른 누적 연공효과 .....	31
〈표 II-4〉 근속에 따른 누적 연공효과(제조업) .....	32
〈표 II-5〉 근속에 따른 누적 연공효과(비제조업) .....	33
〈표 III-1〉 공기업·준정부기관 경영평가 보수관련 지표의 변화 .....	43
〈표 III-2〉 2009년도~2014년도 「공공기관 경영평가 편람」 중 보수관련 지표의 변화 .....	51
〈표 III-3〉 2016.1월 권고 공공기관 성과연봉제 구조 설계 .....	53
〈표 III-4〉 성과연봉제 확대 주요 개선방안 .....	54
〈표 III-5〉 기관별 프로세스 진행(안) .....	57
〈표 III-6〉 2016년 공공기관 적용(안)과 금융공공기관 적용(안) .....	58
〈표 III-7〉 성과연봉제 노사합의 또는 이사회 의결 완료 기관수 .....	59
〈표 III-8〉 시기별 직무중심 보수체계 관련 정부 추진 내용 .....	63
〈표 IV-1〉 인사관리와 임금관리의 연계 .....	86

---

## 그림목차

[그림 II-1] 민간과 공공부문 연공성 효과의 차이 .....	34
[그림 III-1] 공공기관 임금관리 .....	41
[그림 III-2] 공공기관 연봉제 구조 .....	48
[그림 III-3] 직급별 급여범위 예시 .....	49
[그림 III-4] 2011년도 공기업·준정부기관 평가편람 중 '보수 및 성과관리'의 세부 내용 .....	51
[그림 III-5] OECD 연공성 지수 .....	62
[그림 III-6] 보수체계 개편의 절차 예시 .....	65
[그림 III-7] 직무중심 보수체계 개편 절차 .....	67
[그림 III-8] 직무중심 보수체계 개편 점검의 항목별 변화 .....	70
[그림 III-9] 2020-2023년 직무중심 보수체계 도입현황 .....	71
[그림 III-10] 2023년 컨설팅 만족도 조사 결과 .....	73
[그림 III-11] 직무중심 보수체계 연도별 도입준비와 도입수준 현황 .....	75
[그림 IV-1] O*NET의 개발 배경 및 방향 .....	94
[그림 IV-2] 공공부문 임금결정 구조 .....	104





---

# I. 서론

---

임금체계는 지속적으로 논의되어 왔으나, 최근 저성장 국면으로 접어든 경제상황과 저출산·고령화 사회로의 급격한 변화에 따라 사회적 과제로써 임금체계 개편에 관한 관심이 높아지고 있다. 특히, 우리나라는 기본급 임금체계의 연공급적 요소가 매우 강한 특징을 보이고 있으며, 이와 같은 특징이 노동시장 개혁을 추진하는데도 장애요인으로 손꼽히고 있다(고용노동부, 2016). 구체적으로 연공급 임금체계는 급격한 고령화가 진행되고 있는 우리나라에서는 공공기관뿐만 아니라 민간기업에 인건비 부담을 가속화한다. 이러한 부담을 완화하기 위한 공공기관 및 민간기업은 신규채용 감소, 직·간접적 비정규직의 확산, 고령자 조기퇴직 등의 선택에 직면하게 된다(이장원 외, 2015).

정부는 이러한 경제·사회적 변화에 대응하여 IMF 외환위기 이후 사회 전반적으로 임금체계 개편을 비롯한 노동시장 개혁을 지속적으로 추진해 왔으며, 현시점에서 정부는 대안적 임금체계로써 직무중심 임금체계를 확산하고자 노력하고 있다. 직무급 임금체계는 직무의 가치를 임금격차에 반영하는 것을 기본으로 하는 임금체계로써 다음과 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 먼저, 직무가치에 기반한 노동시장이 사회 전반에 활성화되면, 기업의 규모(대기업-중소기업)나, 고용형태(정규직-비정규직)에 따른 임금격차를 완화할 수 있다. 아울러 직무가치 중심으로 임금체계가 설정되어 확산하는 경우, 성별이나 연령 등에 의한 차별문제를 해소할 수 있을 뿐 아니라, 중고령자 적합직무 개발 및 정적임금 산정 시 직무급 체계를 활용함으로써 정년연장시대를 대응할 수 있다(이장원 외, 2015).

공공기관 또한 사회 전반적인 논의에 맞춰 성과연봉제 - 직무중심 보수체계 순으로 임금체계 개편이 이루어졌다. 기존 연공성 중심의 임금체계에 대

안적 임금체계, 엄밀히 말하면 기본의 임금체계에 새로운 임금체계를 가미하는 형태의 임금체계 개편이 추진되었고, 이 과정에서 대안적으로 제시된 임금체계의 임금결정 기준이 상이했을 뿐, 그 목적은 동일하게 제시하고 있다. 성과연봉제나 직무중심 임금체계는 경제·사회환경의 변화 외에도 인사 및 조직관리 측면에서 기존의 위계적이고 연공서열에 근거한 조직문화를 개선하고, 보다 공정한 임금체계를 마련하여 동기유발을 하기 위한 목적을 가지고 추진되고 있다. 다만, 공공기관을 대상으로 정부 차원의 연봉제 도입이 추진된 1999년 이래로 임금체계 개편 논의는 현재까지 26년 동안 꾸준히 지속되고 있으나, 임금체계 개편을 실현하고, 내실화하기 위한 노력은 여전히 필요하다.

본 연구는 패널자료, 문헌조사 및 평가자료 등을 토대로 공공기관의 임금체계 현황을 파악하고, 심층 인터뷰와 해외사례조사를 통해 실제 임금체계 개편 시 장애요인과 이를 극복하기 위한 개선방안을 도출하는 것을 목적으로 한다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해 본 연구는 다음과 같이 구성하였다.

첫째, 패널자료를 활용하여 민간부문과 공공부문 간의 임금 연공성을 비교 분석하고자 한다. 이를 위해서 연공, 경력, 임금 간의 관계에 대한 국내외 선행연구를 살펴보고, 임금방정식 추정을 통해 근속연수에 따른 임금 상승 효과를 평가함으로써, 공공부문 임금체계 개편 시 기초자료로 활용될 수 있는 실증적 근거를 제공하고자 한다.

둘째, 문헌자료 및 공기업·준정부기관 경영평가결과 자료를 토대로 연공성 완화의 하나로 추진되어온 정부정책의 배경과 내용, 그 결과를 살펴본다. 공공기관 임금체계 개편 흐름은 외환위기를 기점으로 정부투자기관에 대한 연봉제 도입시기, 2010년 간부직을 대상으로 도입되어 2016년 전 직원에게 확대 도입을 권고한 성과연봉제 도입시기, 2017년 추진되어 2019년 공공기관에 본격적으로 도입이 추진된 직무중심 임금체계 도입시기로 구분된다. 따라서 해당 시기를 중심으로 정부의 임금체계 개편 배경과 구체적인 내용, 개편의 결과를 살펴봄으로써 공공기관 임금체계 개편의 현황을 파악하고자

한다.

셋째, 공공기관의 인사 및 보수 담당자를 대상으로 심층인터뷰 결과를 실시하여 공공기관이 직무중심 임금체계로 개편하는데 장애요인을 도출하였고, 전문가 의견조사와 직무중심 임금체계를 도입하고 있으며, 이를 가능케 하는 제도가 구축된 미국과 영국의 사례를 토대로 개선방안을 제안하였다. 이를 통해서 실제 임금체계 개편 시 선행 또는 고려되어야 하는 요소들을 도출하고자 한다.

이러한 구성에 근거하여 II장에서는 민간과 공공부문 간의 연공성을 추정하여 공공부문 임금체계 개편에 기초자료를 제공하고, III장에서는 우리나라의 전반적인 임금체계의 맥락, 연공성을 완화하기 위한 공공기관 임금관리 제도의 흐름과 그 결과를 살펴보고자 한다. IV장에서는 심층 인터뷰를 토대로 도출된 임금체계 개편의 장애요인과 그에 대한 개선방안을 모색한 후, V장에서 논의를 종합한다.

---

## II. 공공부문 연공성 수준 추정

---

### 1. 개요

우리나라에서는 공공부문 임금체계를 개편하여 임금 연공성을 완화하고, 결과적으로 업무에 합당한 보상을 제공하려는 목적으로 다양한 임금체계 개편 정책이 추진되거나 제안되고 있다. 예를 들어, 호봉승급을 줄이거나 직무급제로 개편하고, 임금체계 개편 시 지원금을 지급하는 등의 정책이 있다. 공공부문 임금체계를 재설계하기 위해서는 관찰된 임금 외에도 공공부문에서 연공서열에 따라 임금이 상승하는 속도를 이해해야 한다.

민간과 공공부문의 임금 연공성(return to seniority)이 차이가 있는가? 이 질문에 대한 답은 민간과 공공부문 간의 임금결정 방식과 인적자본 축적 수준을 이해하는 데 필수적이다. 그러나 실증 결과는 사전적으로 불확실한 측면이 있다. 첫째, 근속연수와 경력을 정확히 측정하기 위해서는 한 개인을 지속적으로 추적하는 직업력(job history) 자료가 필요하며, 그렇지 않으면 측정 오류가 발생할 수 있다. 둘째, 연공성 추정 과정에서 보이지 않는 개인 및 직업 매칭(job-match heterogeneity)이 편의를 일으킬 수 있다. 셋째, 공공기관 근로자에 대한 정보가 충분하지 않다. 통상 공공기관 근로자를 대상으로 한 장기간의 패널자료는 직무의 특수성으로 표본에서 제외되는 경우가 많다.

본 연구는 이러한 문제들을 해결하여 민간과 공공부문 간의 연공성을 추정하여 공공부문 임금체계 개편에 기초자료를 제공하는 것을 목표로 한다.

## 2. 연구 배경<sup>1)</sup>

한국의 공공부문 임금체계는 오랫동안 경력 중심의 호봉제를 바탕으로 운영되었다. 1960년대 도입된 호봉제는 공무원의 고용 안정성을 보장하고 장기적인 근속을 유도하기 위한 제도로, 경력과 근속연수를 기반으로 임금이 자동으로 상승하는 구조를 갖추고 있었다. 이러한 체계는 초기에는 공공부문 인력의 안정성과 일관성을 유지하는 데 기여했으나, 시간이 지나면서 여러 한계점이 드러났다.

특히, 1980년대 이후 한국 경제가 급속히 성장하면서 민간부문과의 임금 격차가 문제로 대두되었고, 공공부문의 효율성과 경쟁력을 높이기 위한 임금체계 개편 필요성이 제기되었다. 이에 따라 성과급 및 직무급 도입에 대한 논의가 활발히 이루어졌으며, 기존 호봉제가 인력의 동기 부여와 생산성 향상에 적합하지 않다는 비판이 확산하였다. 성과 중심의 보상체계 도입은 단순히 근속연수만을 기준으로 삼는 기존 체계의 비효율성을 극복하려는 시도로, 공공부문 내 다양한 직무와 업무 강도를 반영하는 새로운 접근 방식이 필요하다는 인식이 확산하였다.

1990년대에는 성과급과 능력급 제도가 일부 공공기관에서 실험적으로 도입되기 시작했으나, 이러한 시도는 주로 기본급이 아닌 보너스 형태로 제한적으로 이루어졌다. 이는 공공부문 임금체계 개편이 실제적인 변화보다는 형식적인 수준에 머물렀다는 비판을 불러일으켰다. 이후 2010년대에 들어 성과연봉제가 본격적으로 논의되었으며, 일부 공공기관에서는 이를 도입하였지만, 노동조합의 강한 반발과 성과평가 체계의 불신으로 인해 제한적인 수준에서 시행되었다.

박근혜 정부는 공공기관의 성과연봉제 도입을 강력히 추진하였으나, 이러한 시도는 문재인 정부 들어 폐기되었고, 대신 직무급제가 대안으로 제시되었다. 직무급제는 기존의 경력 중심 임금체계에서 벗어나 직무의 난이도, 책임, 그리고 업무 강도를 반영하여 임금을 결정하는 방식으로, 성과 중심의

---

1) 정한규(2017), 정호석(2022), 이장원 외(2023) 등을 참고하여 저자가 재구성하였음

보상체계를 강화하려는 목적을 가지고 있었다. 2020년대 들어 직무급제 도입이 본격화되었으며, 2024년 기준으로 약 63.7%의 공공기관이 이를 채택하고 있다.

직무급제와 성과급제 도입의 핵심과제는 노사 간의 갈등을 최소화하고, 공정하고 신뢰할 수 있는 성과평가 체계를 구축하는 데 있다. 직무평가의 주관성을 줄이고, 평가 결과의 객관성을 확보하는 것이 중요한 과제로 떠오르고 있다. 이를 위해 직무급제 도입 과정에서 직무 분석 및 평가 기준의 명확화를 통해 공정성과 투명성을 제고해야 한다. 또한, 성과중심의 보상체계가 공공부문 인력의 동기 부여와 효율성을 실제로 향상시키기 위해서는 성과평가 기준이 명확히 정의되고, 모든 구성원이 그 기준에 대해 신뢰할 수 있어야 한다.

임금체계 개편은 단순히 보상체계의 변화를 넘어 공공부문 내부의 조직문화를 재구성하고, 효율성과 생산성을 증진하며, 궁극적으로 공공서비스의 질을 향상하는 데 그 목적이 있다. 이러한 변화는 공공부문의 지속 가능한 발전을 도모하고, 국민의 기대에 부응하는 질 높은 공공서비스를 제공하기 위한 정책적 목표를 반영하고 있다.

### 3. 선행연구

연공, 경력, 임금 간의 관계에 대한 연구는 주로 미국과 영국 노동시장에서 연공성을 추정하는 방식으로 이루어졌다. Altonji와 Shakotko(1987)는 도구변수를 사용하여 연공성 추정에서 발생할 수 있는 편의를 최소화하려 했으나, Topel(1991)은 이들의 연구가 데이터 및 모형의 한계로 인해 경력에 따른 임금 상승효과를 과소평가했다고 비판했다. 또 Topel(1991)은 동일 직장에서 장기간 근무한 노동자들을 대상으로 한 이단계 차분법(two-stage differencing method)을 통해 경력 효과를 재평가했다. 이후 Altonji와 Williams(2005)는 기존 연구의 오류를 부분적으로 수정하고 Topel의 비판을 수용하여, 평균적으로 10년의 연공을 가진 노동자는 실질임금이 약 11% 상

승한다고 발견했다. 최근 연구에서는 직무별 특성과 미관찰된 이질성을 고려하는 더욱 정교한 방법론이 도입되었다. 예를 들어, Dustmann과 Meghir (2005)은 기업 특화 인적자본(firm-specific human capital) 모형을 통해 임금 상승을 분석하며, 기업 특화 기술과 훈련이 임금 상승에 중요한 역할을 하며, 이는 직업 이동성을 감소시킨다고 주장했다. Kambourov와 Manovskii (2009)의 연구는 직종 특이성(occupational specificity)이 임금 상승과 이동성에 미치는 중요성을 강조하며, 연공성과 경력에 따른 임금 상승이 직종에 따라 상당히 다르다는 점을 보여주었다. 이는 직무 특화와 직종 특화 인적자본이 임금 역학의 중요한 결정요인임을 시사한다.

공공 및 민간부문의 임금 결정요인에 대한 연구는 다양한 국가에서 진행되었으며, 주요 연구들은 공공부문 임금이 제도적 요인과 노동조합의 협상력에 의해 결정된다는 사실을 강조하고 있다. Gregory & Borland(1999)은 공공부문에서의 임금결정에 있어서 중앙집중적 임금협상과 노동조합의 힘이 중요한 역할을 한다고 주장하며, 이러한 요인들이 공공부문 임금 프리미엄을 설명하는 핵심 요소임을 밝혔다. 특히, 공공부문 노동자는 고용 안정성이 높는데, 이는 민간부문에 비해 더 낮은 임금을 제공하더라도 임금 프리미엄으로 간주할 수 있다. 이와 관련하여 Dustmann & van Soest(1998)는 독일에서 공공부문 노동자들이 비임금 혜택과 안정적인 고용조건을 통해 민간부문보다 상대적으로 높은 임금을 받는 경향이 있음을 발견했다. 이러한 연구는 공공부문에서의 임금이 단순한 임금 수준뿐만 아니라, 고용 안정성 및 비임금 혜택을 포함한 총 보상의 관점에서 고려될 필요가 있음을 시사한다. 반면, Adamchik & Bedi(2000)의 폴란드 연구는 민간 부문이 더 높은 임금을 제공하는 경향을 보이며, 이는 공공부문과 민간부문 간 임금결정 과정에서 국가적 경제 상황과 제도적 차이가 중요한 역할을 한다는 것을 보여준다.

우리나라의 민간과 공공부문 간 연공성 차이를 추정하는 연구는 이러한 문헌에서 사용되는 계량경제학 기법을 검증할 기회를 제공하며, 노동시장 제도에 따른 근속연수, 경력, 임금 간의 관계를 연구할 기회를 제공한다. 예

를 들어, 공공기관에서 노동조합의 협상력이 강하다면, 직업별 근속연수에 대한 수익률이 높아질 가능성이 있다.

한국의 공공부문과 민간부문 간 임금격차에 대한 연구는 지속적으로 이루어져 왔으며, 최근에는 공공부문을 더욱 세분화하여 분석하는 경향이 증가하고 있다. 이종훈(1996)의 초기 연구는 주로 공무원과 민간기업 간 임금 차이를 분석하며, 공공부문에서 안정성 및 비임금 혜택이 임금격차에 중요한 요인으로 작용한다는 점을 강조했다. 이들 연구는 공공부문의 임금이 민간부문보다 높다는 결론을 도출했으며, 정부의 임금정책이 이러한 차이에 중요한 역할을 했다고 분석했다.

허식 외(2007)와 임채홍 외(2009) 역시 공공기관과 민간기업 간의 임금격차를 분석하면서, 공공부문 임금 프리미엄이 교육 수준과 경력에 따라 다르게 나타난다는 점을 강조했다. 이들 연구에 따르면, 공공부문은 특히 경력이 쌓일수록 높은 임금을 제공하며, 이는 공공부문의 임금결정 과정에서 연공성이 큰 역할을 하고 있음을 보여준다.

최근 연구들은 민간부문과 공공부문 간의 임금격차에 대한 보다 정교한 분석을 시도하고 있다. 한국노동연구원의 연구에 따르면, 공공부문과 민간부문 간 임금 차이는 단순한 임금 수준의 차이뿐만 아니라, 근로자의 교육 수준, 직업 특성, 고용 안정성 등 여러 요인이 복합적으로 작용한 결과임을 지적하고 있다. 예를 들어, 권유진(2020)의 연구는 공공부문이 임금 외 비금전적 혜택을 제공하며, 이러한 혜택이 공공부문 근로자들의 임금 상승 압력을 완화하는 역할을 한다고 분석했다.

대부분의 연구는 공공기관의 임금이 민간기업보다 높다는 결과를 도출했으며, 공공부문의 임금은 정부정책에 의해 결정된다는 점을 강조했다. 또한 이러한 임금격차의 기저에는 공공부문의 안정성과 비임금 혜택, 그리고 제도적 보호와 같은 여러 요인이 복합적으로 작용하고 있음이 지적된다.



#### 4. 실증분석 모형

본 연구는 임금방정식 추정을 통해 근로자의 인적자본 축적이 임금에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 구체적으로, 노동시장 경력 증가에 따른 일반 인적자본 축적 요인과 특정 직장에서의 근속연수 증가로 인해 발생하는 기업 특수적 인적자본 축적 요인 중 어느 것이 임금에 더 큰 영향을 미치는지를 살펴본다. 이를 위해 Altonji와 Shakotko(1987), Topel(1991), Buhai et al.(2014) 등의 연구에서 사용된 임금방정식을 적용한다. 임금방정식의 기본 형태는 다음과 같다:

$$w_{ijt} = \alpha + \beta_1 X_{ijt} + \beta_2 T_{ijt} + Z_{ijt}\gamma + e_{ijt} \quad (1)$$

$w_{ijt}$ 는  $j$  직장에서 근무하는 근로자  $i$ 가  $t$ 년도에 수령하는 실질임금의 로그값,  $X_{ijt}$ 는 노동시장 총경력,  $T_{ijt}$ 는 직장  $j$ 에서의 근속연수(연공성)를 각각 나타낸다.  $X_{ijt}$ 와  $T_{ijt}$ 의 고차항(higher terms)도 포함되어 비선형 효과를 반영한다.  $\beta_1$ 은 노동시장 경력이 증대됨에 따라 인적자본의 가치가 상승한 것에 대한 보상을 의미한다.  $\beta_2$ 는 근속 증가에 따른 임금인상 효과로서 근로자가 현재 직장을 그만둘 경우 사라지므로 기업 특수적 요인(firm specific factor)이다. 이때 1년이 지날 때마다 모수  $\beta_1$ ,  $\beta_2$ 가 동시에 증가하므로, 직업 내 변이(within-job-spell variation)만을 이용할 때 다중공선성의 문제로 분리해서 식별(separately identify)할 수 없다(Buhai et al., 2014). 이를 해결하기 위해 직업 간 변이(between-job-spell variation)를 사용하여 각 계수를 추정하는 방식이 필요하다.

오차항  $e_{ijt}$ 는 개인 고정효과  $e_i$ , 직장 공합(job matching)  $\mu_{i,j}$  그리고 각종 측정오차  $u_{i,j,t}$ 로 구성되어 있다. 개인 고정효과  $e_i$ 란 근로자들 개개인의 이질적인 능력 차이를 나타내며, 직장 공합  $\mu_{i,j}$ 란 근로자와 직장이 서로 얼마나 잘 맞는지를 의미한다.

## 가. 오차항 편의

관찰되지 않은 오차항  $e_{i,j,t}$ 가 경력  $X$ , 근속  $T$  변수와 상관성이 있다면, 변수 간에 내생성(endogenous) 문제가 발생한다. 특히 오차항 내 다양한 모수가 식 (1)에 어떠한 방향으로 편의를 주느냐에 따라 문제는 심각해진다. 오차항은 위에서 본 것과 같이 직장 궁합  $\mu_{i,j}$ , 개인 고정효과  $e_i$ 로 구성된다.<sup>2)</sup> 개인 고정효과  $e_i$ , 각종 측정오차  $u_{i,j,t}$ 는 모수와 서로 직교한다고 가정한다.

연공 변수와 보이지 않는 오차항 간의 상관성을 최대한 통제하기 위해 Altonji and Shakotko(1987)는  $T_{ijt}$ 의 직업 내 평균을  $T_{ijt}$ 의 도구변수로 사용했다. 구체적으로, 각 직업 간 평균적인 근속연수를 현재 근속연수 변수와 차감을 하여 도구변수를 구축했다. 이는 보이지 않는 개인 고정효과와 job match components와 직교하므로 도구변수의 역할을 할 수 있다.

## 5. 설계

### 가. 자료

본 연구에서는 한국노동연구원의 한국노동패널(Korean Labor and Income Panel Study: 이하 KLIPS) 19개 연도(2004~2022년) 패널자료를 이용하고자 한다.<sup>3)</sup> KLIPS는 가구 패널조사로, 도시지역에 거주하는 5,000가구와 그 가구를 대상으로 1년에 한 번씩 실시된다. 1998년부터 매년 이루어지는 국가 대표 종단조사로, 한국의 노동시장 활동, 소득, 사회경제적 특성에 대한 포괄적인 데이터를 제공한다. KLIPS는 개인의 업종·직종, 종사상 지위, 임금, 근로형태 등의 노동시장 변수뿐만 아니라 성별, 혼인상태, 기업 규모, 노조 유무 등 다양한 인구·사회학적 정보를 포함하고 있다. 특히, 회

2) 측정오차는  $E(u_{i,j,t}) = 0$ ,  $Var(u_{i,j,t}) = \sigma^2$ 의 불편성, 동분산 조건을 만족한다고 가정한다.

3) 7차 패널조사(2004년) 자료 이전 조사의 경우 임금에서 공제되는 세금(국민연금, 건강보험료, 고용보험료 등을 제외한 세금)이 기록되지 않아 이용하지 않기로 한다.

고적(retrospective) 일자리를 포함해 최초 노동시장 진입부터 현재까지의 취업 및 퇴직 시기를 포함한 직장 이력(work history) 자료를 제공하므로, 본 연구에 매우 적합하다. 이러한 자료를 통해 근속기간과 직장 간 이행 경로를 분석할 수 있으며, 노동시장 동학이 임금 수준에 미치는 영향을 파악할 수 있다.

## 나. 변수

공공부문은 크게 공무원, 준정부조직, 정부투자기관, 정부산하기관, 공기업 등으로 구분된다. 현재 공공기관은 “정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 1항 각호의 요건에 해당하여 기획재정부 장관이 지정한 기관”으로 정의된다.

본 연구는 민간기업과 공공기관을 비교 분석하기 위해 KLIPS 직업력 자료에서 개인이 근무하는 주된 일자리 직장에서의 기업형태 변수(j501)를 이용한다. 기업형태는 민간회사, 외국인회사, 공공기관(정부투자기관, 정부출연기관, 공사합동기업), 법인단체(재단, 사단), 공무원, 시민·종교 단체 등으로 세분되어 있기 때문에 민간기업과 공공기관 간의 구분이 가능하고, 공공기관 종사자들이 공무원과도 명확히 구분할 수 있다는 장점이 있다.<sup>4)</sup> 민간 부문 종사자는 민간회사와 외국인회사, 법인단체 종사자로 한정한다.

연공성 추정을 위한 핵심 설명변수는 특정 직장에서의 근속연수(tenure)와 노동시장 경력연수(experience)이다. 근속연수는 현재 직장에 취직한 시점과 퇴직한 시점 간의 연, 월 차이를 계산한 후, 이를 12로 나누어 연 단위로 환산하였다. 노동시장 경력연수는 첫 직업 시작 연도를 기준으로 노동시장 진입 시점을 설정한 후, 직장 이력에 등장하는 모든 일자리의 근속연수

---

4) (1) 민간회사 또는 개인사업체, (2) 외국인회사, (3) 정부투자기관, 정부출연기관, 공사합동기업, (4) 재단, 사단) 법인단체, (5) 정부기관(공무원, 군인 등), (6) 나는 특정한 회사나 사업체에 소속되어 있지 않다, (7) 시민/종교단체, (8) 기타, (9) 모름/무응답 등 형태로 분류해서 제공

를 합산하여 계산하였다. 노동시장 경력연수에서 실업 기간이나 비경제활동 기간은 제외된다. 이러한 방법은 대리변수나 회고형 질문 방식보다 정확도가 높은 것으로 평가된다. 예를 들어, ‘만 나이-교육연수-근속연수-6년’으로 계산한 경력 대리변수는 측정오차가 크기 때문에 추정에 편향을 일으킬 수 있다(황수경, 2005).<sup>5)</sup> 또한, ‘회고형 질문’을 활용하여 현 직장 시작 시점을 파악할 경우, 과거 직장에 대한 회고형 응답으로 인해 여전히 측정 오류가 존재한다. 마지막으로 조사를 1998년에 시작하였으므로, 1998년을 근속의 시작으로 설정할 경우 어수봉(2012)이 지적하였듯이, 1998년 이전에 노동시장에 진입한 표본들의 근속, 임금 자료에 ‘왼쪽 잘림 현상(left censoring)’이 나타나는 문제점이 있다.

임금방정식 추정을 위한 종속변수는 기본급과 상여금을 포함한 주된 일자리의 월평균 세전 임금을 월평균 총 근로시간(기본 근로시간과 초과 근로시간 합계)으로 나눈 시간당 임금이다. 이 값을 2010년 소비자물가지수로 실질임금으로 변환한 후 자연로그를 취하여 분석에 사용한다. 기타 통제변수는 기존 문헌에 따라 성별, 나이, 결혼 여부, 건강상태, 학력(고졸, 초대졸, 대졸), 산업, 거주지역, 기업체 규모(300인 미만 및 300인 이상), 노조 가입 여부 등을 포함하였다.

본 연구의 분석 대상은 18세에서 60세 미만의 남성 근로자 중 ① 비임금 근로자(고용주, 자영업자, 무급가족종사자)가 아니고, ② 상용직, 임시직, 일용직 등 임금근로자이며, ③ 설문조사에서 직장 시작 연도에 응답하지 않은 경우, ④ 농림어업 종사자가 아닌 경우, ⑤ 근속연수와 경력이 매년 증가하지 않거나 오히려 감소하는 등의 응답 오류가 존재하지 않는 표본을 대상으로 한다. 여성 근로자는 가사 등의 이유로 노동시장에서 중도 이탈할 확률이 높아, 여성과 남성을 단순히 가변수만으로 구분하여 연공성을 측정하면 추정 시 오차가 발생할 수 있기 때문에 본 연구는 남성 근로자에 초점을 맞추었다.<sup>6)</sup>

5) 이때 6년은 정규 교육과정에 편입되기 이전 기간을 제외하기 위함이다.

6) 여성은 가사 등의 사유로 노동시장에서 중도 이탈할 확률이 높다. 그래서 여성과 남성을

본 연구의 최종 표본은 불균형 패널로 구성되어 있으며, 총 56,787개의 관측치로 이루어져 있다. <표 II-1>에 제시된 주요 기술통계량을 통해 민간 부문과 공공부문 간 여러 변수에서 유의미한 차이가 존재함을 확인할 수 있었다. 먼저, 민간부문의 시간당 로그 임금 평균은 0.313으로 나타났지만, 공공부문은 0.676로 나타나 공공부문의 임금 수준이 민간부문에 비해 상대적으로 높은 경향을 보였다. 이는 양 부문 간 임금격차가 존재함을 시사한다. 다음으로, 민간부문의 평균 연공성은 7.1년으로 나타났으며, 이에 비해 공공부문은 12.4년으로 공공부문 근로자의 근속연수가 민간부문에 비해 더 길었다. 이는 공공부문 근로자들이 상대적으로 안정적인 고용 환경에서 오랜 기간 근무할 가능성을 시사한다. 경력 측면에서도 민간부문은 평균 10.8년, 공공부문은 평균 16.4년으로 공공부문 근로자들이 민간부문 근로자들보다 더 높은 경력을 보유하고 있었다. 이러한 결과는 공공부문이 민간부문에 비해 근속연수와 경력에서 우위를 가지며, 이는 양 부문 간 임금 및 고용 안정성에서의 차이를 반영할 가능성을 시사한다.

<표 II-1> 주요 기술통계량

변수	민간부문		공공부문	
	평균	표준편차	평균	표준편차
로그 시간당 임금(만원)	0.313	0.563	0.676	0.512
연공성(년)	7.128	7.287	12.391	9.249
경력(년)	10.796	9.644	16.378	12.531
연령(년)	40.483	9.721	42.07	9.104
교육연수(고졸 이하=0, 대졸 이상=1)	0.582	0.493	0.826	0.379
기업 규모(근로자 300인 이하=0, 300인 이상=1)	0.353	0.478	0.721	0.449
노조(비노조=0, 노조=1)	0.139	0.346	0.419	0.493
결혼 여부(결혼 안함=0, 결혼함=1)	0.696	0.46	0.808	0.394
N	53773		3014	

자료: 한국노동연구원 「한국노동패널」의 2004~2019년 자료를 활용하여 저자 작성

가변수로만 분류하여 연공성을 측정하면 계수 추정 시 오차가 발생할 수 있어 본고는 남성 근로자에 초점을 맞춘다.

## 6. 실증분석 결과

### 가. 주요 결과

〈표 II-2〉는 민간 및 공공부문에서 OLS와 도구변수(IV) 추정 방법을 사용하여 근속연수에 따른 누적 연공효과를 분석한 결과를 나타낸다. 모든 추정에서는 근속에 대한 제곱 및 세제곱 항을 고려하여 비선형적인 연공효과를 반영하였다. OLS 추정치에 따르면, 민간부문에서 10년의 근속은 임금을 13.1% 증가시키는 반면, 공공부문에서는 16.7% 증가시키는 것으로 나타났다. 반면, 도구변수(IV) 추정을 적용하여 근속 변수의 편향을 조정한 결과, 민간부문에서 10년 근속에 따른 임금 상승률은 2.5%로, 공공부문에서는 51.2%로 나타났다. 이는 OLS 추정치가 개인의 이질성 및 직무 매칭 효과와의 상관관계로 인해 민간 및 공공부문에 다른 방향으로 편향을 발생할 수 있음을 시사한다. 특히, 민간부문에서 OLS와 IV 추정치 간 차이가 크다는 점은, 근속과 직무 매칭 효과 간 상관관계가 편향을 유발하는 주요 요인임을 암시한다.

또한, IV 추정을 통해 근속이 개인 고유의 생산성 효과와의 상관관계를 제거한 결과, OLS 추정치와 유사한 결과가 도출되었다. 이는 민간부문에서 개인 이질성으로 인한 편향이 적음을 시사하며, 직무 매칭 이질성이 주요한 편향 원인일 수 있음을 암시한다. 반면, 공공부문에서는 도구변수 추정치가 OLS 추정치보다 훨씬 큰 연공효과를 나타내어, 공공부문에서는 근속과 직무 매칭 효과가 임금결정에 더 큰 영향을 미치는 것으로 보인다.

결과적으로, 민간부문에서는 근속 초기의 연공효과가 작거나 부정적이지만, 시간이 지남에 따라 긍정적인 효과가 나타난다. 반면, 공공부문에서는 근속기간이 길어질수록 더 강한 연공효과가 나타나며, 이는 공공부문에서 근속이 임금 상승에 중요한 요소로 작용함을 의미한다.

〈표 II-2〉 근속에 따른 누적 연공효과

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

주: 근속 제급, 세제급 향을 고려하여 근속연수에 따른 연공효과의 누적분을 산출하였음. 괄호는 표준오차(standard error)를 의미

자료: 저자 작성

## 나. 연도별 효과

2010년, 2016년, 2020년 공공기관 보수체계 개편이 실시되었는데, 이러한 정책 변화가 공공기관 연공성에 미친 효과를 연구할 필요가 있다.

2010년부터 공공기관은 성과연봉제를 본격적으로 도입하기 시작했다. 이는 상위 관리자급 직원을 대상으로 업무성과를 평가하여 연봉의 기본급과 성과급을 차등 지급하는 방식을 취했다. 해당 개편의 주요 목적은 공공기관의 효율성을 높이고 성과 중심의 문화를 조성하는 데 있다. 특히, 경영평가 결과에 따라 기관별로 성과급이 차등 지급되었으며, 이는 공공기관의 경쟁력을 강화하려는 정책적 노력의 일환이었다고 평가받는다(정호석, 2022).

이후, 2016년에는 성과연봉제 확대가 핵심적인 변화였다. 기존에는 관리자급 직원을 중심으로 운영되던 성과연봉제가 전 직원으로 확대되도록 권고되었다. 그러나 성과연봉제 확대는 노사 간 갈등을 야기하기도 했으며, 일부 기관에서는 도입 이후 다시 기존의 임금체제로 돌아가는 사례도 발생했다. 또한, 정년 연장과 함께 임금피크제가 본격적으로 시행되었다. 임금피크제는 정년까지 고용을 보장하는 대신 일정 연령 이후 급여를 삭감하는 방식으로, 인건비 절감과 청년 일자리 창출을 목표로 도입되었다. 이 시기의 개편

은 노동시장 구조 변화와 맞물려 논란이 존재하기도 했다.

2020년에는 직무중심 보수체계가 공공기관 보수관리의 주요 방향으로 자리 잡았다. 직무중심 보수체계는 직무분석과 직무평가 결과를 기반으로 보수를 결정하는 방식으로, 성과 및 역할의 공정한 보상을 목표로 한다. 구체적으로, 정부는 공공기관 경영평가 항목에 '직무중심 보수체계 개편 실적'을 포함하여 이를 촉진하였다. 2020년 말 기준으로 18개 공공기관에서 직무급을 도입했으며, 2021년에는 35개 기관으로 확대되었다. 이러한 개편은 기존 연공서열 중심의 임금체계를 탈피하여 공정성과 효율성을 높이기 위한 노력이었다고 평가받는다.

위와 같은 임금체계 개편은 임금 연공성에 영향을 주었을 것으로 예측된다. 다만, 공공기관 샘플 숫자가 매우 적으므로, 본 분석에서는 2010년 이전, 이후를 나누어 임금체계 개편의 흐름이 어떻게 연공성에 영향을 주었는지 보고자 한다.

〈표 II-3〉에 따르면, 2010년 이전의 경우 근속 초기(2~5년)의 임금 상승효과는 미미하거나 음(-)의 결과를 보였다. 이는 연공중심 보수체계가 근속 초기 근로자의 성과를 제대로 반영하지 못했음을 나타낸다. 다만, 근속연수가 증가할수록(10년 이상) 임금 상승효과가 본격적으로 나타나, 장기 근속자를 우대하는 연공중심 보수체계의 특성이 반영되었다.

2010년 이후의 경우는 근속 초기(2~5년)에도 양(+)의 임금 상승효과가 나타났다. 다만, 근속연수가 증가할 때 2010년 이전에 비해서 연공성 누적 추정치는 IV모형의 경우 소폭 줄었다. 이는 직무 및 성과 중심 보수체계 도입의 영향을 반영한 것으로 해석할 수 있다.

종합하면, 2010년 이전에는 장기 근속자 위주의 임금 상승효과가 두드러졌으나, 근속 초기에는 보상이 미흡했다고 볼 수 있다. 2010년 이후 직무 및 성과 중심 보수체계 도입으로 근속 초기에도 임금 상승효과가 나타났으며, 고호봉 근로자의 연공성 효과가 소폭 줄었다. 이는 2010년 이후 이루어진 공공기관 보수체계 개편이 전체적인 연공성을 낮추는데 기여했다고 해석할 수 있다.



〈표 II-3〉 2010년 이전, 이후 근속에 따른 누적 연공효과

근속연수	2010년 이전		2010년 이후	
	OLS	IV	OLS	IV
2년	-0.0240 (0.0495)	0.0384 (0.0198)	0.0249 (0.1108)	0.0923 (0.0443)
5년	-0.0255 (0.0964)	0.0995 (0.0411)	0.0831 (0.2151)	0.1939 (0.0913)
10년	0.0476 (0.1333)	0.2037 (0.0600)	0.2090 (0.2858)	0.2819 (0.1341)
20년	0.3681 (0.1893)	0.3722 (0.0735)	0.3867 (0.5500)	0.2676 (0.1842)

주: 근속 제급, 세제급 향을 고려하여 근속연수에 따른 연공효과의 누적분을 산출하였음. 괄호는 표준오차 (standard error)를 의미

자료: 저자 작성

#### 다. 산업별 결과

〈표 II-4〉는 제조업과 비제조업 분야 주요 산업에서 OLS 및 도구변수 (IV) 추정을 통해 근속연수에 따른 누적 연공효과를 분석한 결과를 보여준다.<sup>7)</sup>

먼저 제조업의 경우 경공업, 화학공업, 금속, 자동차운송 산업 모두에서 OLS 추정 결과, 근속이 길어질수록 임금이 꾸준히 상승하는 경향이 확인되었다. 특히 화학공업과 금속 산업에서는 장기근속이 큰 연공효과를 나타내며, 20년 근속 시 각각 60%와 68.3%의 임금 상승이 나타났다. 자동차운송 산업에서는 근속 초기에는 높은 임금 상승효과가 관찰되었으나, 시간이 지남에 따라 그 효과가 다소 줄어드는 경향이 있었다. IV 추정을 통해 도출된 결과 역시 OLS 추정치와 유사한 패턴을 보였으나, 일부 산업에서는 초기 근속에서의 연공효과가 상대적으로 더 컸다. 화학공업과 금속 산업에서 도구변수 추정치는 장기근속에서 더욱 강한 연공효과를 보여, 근속이 임금결정에 중요한 역할을 하고 있음을 시사한다.

7) 해당 분석은 공공부문 샘플의 숫자가 적은 것을 고려하여, 민간부문만을 대상으로 하였다.

〈표 II-4〉 근속에 따른 누적 연공효과(제조업)

제조업				
근속연수	경공업	화학공업	금속 자동차운송	전기전자정밀
OLS				
2년	-0.008	0.023	0.026	0.010
	0.017	0.008	0.008	0.008
5년	-0.009	0.057	0.066	0.024
	0.034	0.015	0.016	0.016
10년	0.014	0.111	0.136	0.048
	0.046	0.020	0.021	0.021
20년	0.091	0.193	0.286	0.088
	0.050	0.023	0.024	0.023
IV				
2년	0.005	0.009	0.016	-0.015
	0.031	0.014	0.013	0.013
5년	0.046	0.024	0.049	-0.018
	0.063	0.027	0.027	0.026
10년	0.175	0.057	0.124	0.014
	0.090	0.037	0.037	0.034
20년	0.501	0.155	0.333	0.153
	0.130	0.047	0.049	0.042

주: 근속 제급, 세제급 향을 고려하여 근속연수에 따른 연공효과의 누적분을 산출. 괄호는 표준편차를 의미  
 자료: 저자 작성

비제조업에서도 근속연수가 임금결정에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. OLS 추정 결과, 개인서비스업, 사회서비스업, 사업서비스업, 공공부문, 건설업 모두에서 근속이 길어질수록 임금이 상승하는 경향이 확인되었다. 특히, 사회서비스업과 사업서비스업에서 장기근속 시 임금 상승 폭이 두드러지며, 공공부문에서도 근속이 지속됨에 따라 임금이 꾸준히 증가하는 양상이 나타났다. 건설업의 경우, 근속 초기의 임금 상승효과는 낮았으나, 20년 이상 근속할 경우 높은 연공효과를 보였다. IV 추정 결과는 OLS와 유사한 패턴을 보이며, 특히 공공부문과 사업서비스업에서 근속 초기에 더 강

한 연공효과가 나타났다. 공공부문에서 직무 특성과 근속 간의 밀접한 관계가 이러한 결과를 반영하며, 건설업에서는 장기근속에 따른 안정적인 임금 상승 효과가 지속되는 것을 확인할 수 있다.

〈표 II-5〉 근속에 따른 누적 연공효과(비제조업)

비제조업					
근속연수	개인서비스업	사회서비스업	사업서비스업	공공	건설업
OLS					
2년	0.049	0.056	0.030	0.035	0.082
	0.012	0.013	0.011	0.020	0.019
5년	0.116	0.136	0.064	0.087	0.176
	0.023	0.026	0.021	0.039	0.038
10년	0.213	0.259	0.106	0.171	0.260
	0.029	0.033	0.027	0.053	0.051
20년	0.359	0.454	0.210	0.337	0.200
	0.035	0.035	0.032	0.060	0.064
IV					
2년	-0.003	-0.017	0.010	-0.040	0.013
	0.021	0.023	0.019	0.033	0.034
5년	0.009	-0.018	0.030	-0.058	0.043
	0.040	0.045	0.037	0.067	0.067
10년	0.067	0.038	0.080	0.004	0.111
	0.050	0.059	0.049	0.089	0.091
20년	0.303	0.293	0.252	0.314	0.227
	0.064	0.063	0.058	0.087	0.106

주: 근속 제곱, 세제곱 항을 고려하여 근속연수에 따른 연공효과의 누적분을 산출. 괄호는 표준편차를 의미  
 자료: 저자 작성

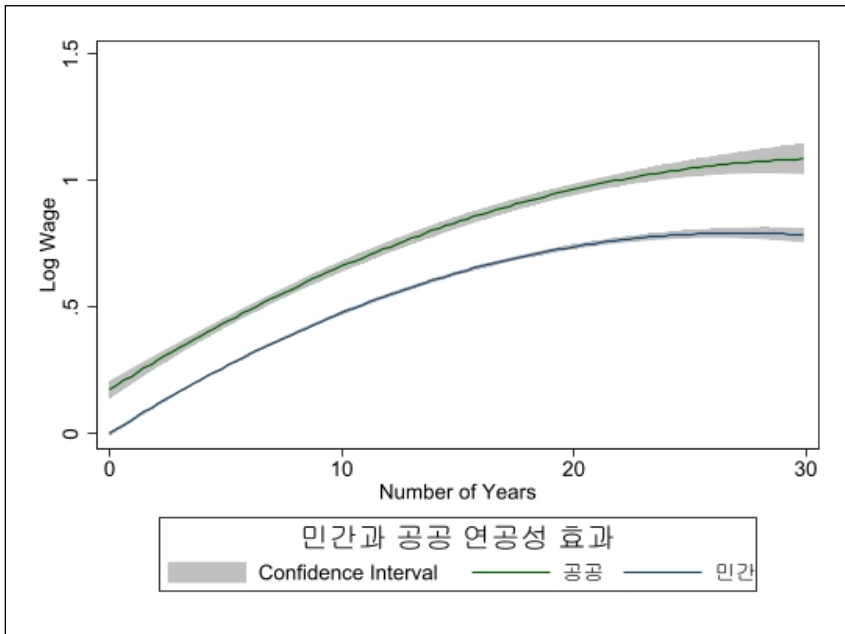
## 7. 소결 및 시사점

본 연구는 민간부문과 공공부문 간의 임금 연공성을 비교 분석하여, 근속 연수에 따른 임금 상승효과를 평가하고, 이를 통해 공공부문 임금체계 개편

시 기초자료의 역할을 하고자 시행되었다. 연구 결과는 민간부문과 공공부  
 문 모두에서 근속연수가 임금에 유의미한 영향을 미치지만, 그 강도와 지속  
 성은 부문 간에 차이가 있음을 확인하였다.

구체적으로, OLS 추정 결과에 따르면, 민간부문에서 근속 초기의 연공효  
 과는 미미하거나 부정적이었으나, 시간이 지나면서 긍정적인 효과가 나타났  
 다. 특히 10년 이상의 근속 이후에는 연공효과가 뚜렷하게 증가하는 패턴을  
 보였다. 반면, 공공부문에서는 근속 초기부터 강한 연공효과가 나타났으며,  
 근속기간이 길어질수록 임금 상승효과가 더 커졌다. 이는 공공부문에서 근  
 속이 민간보다 임금결정에 중요한 요소로 작용하고 있음을 시사한다.

[그림 II-1] 민간과 공공부문 연공성 효과의 차이



자료: 저자 작성

도구변수(IV) 추정을 통해 관측되지 않는 오차항이 야기하는 내생성을 통  
 제한 결과, 민간부문에서는 근속과 임금 간의 연관성이 상대적으로 약하지

만, 공공부문에서는 근속이 임금에 미치는 영향이 매우 크다는 점이 확인되었다. 이는 공공부문에서 근속이 개인의 직무 적합성 또는 개인의 공공에 대한 선호와 같은 관측되지 않는 요인들과 밀접하게 연관되어 임금 상승에 크게 기여한다는 사실을 시사한다.

추가로 민간기업을 대상으로 산업별 연공효과를 분석했다. 제조업의 경우 경공업, 화학공업, 금속, 자동차운송 산업 모두 근속연수가 길어질수록 임금이 꾸준히 상승하는 경향이 나타났다. 특히, 화학공업과 금속 산업에서 장기 근속 시 큰 연공효과가 관찰되었으며, 20년 근속 시 각각 60%와 68.3%의 임금 상승을 보였다. IV 추정 결과도 OLS와 유사한 패턴을 보였으며, 일부 산업에서는 초기 근속에서 더 강한 연공효과가 나타났다. 특히 건설업의 경우, 초기 근속에서의 효과는 약했으나 장기근속에서는 임금 상승이 크게 나타났다.

공공부문에서 근속에 따른 임금 상승효과가 지나치게 크다는 점은, 연공 중심의 임금체계가 공공부문에서 여전히 강하게 작용하고 있음을 보여준다. 이는 직무와 성과 중심의 임금체계 개편이 필요하다는 기존 정책적 논의와 일맥상통하는 측면이 있다. 즉, 공공부문을 중심으로 직무급제를 통해 연공성을 완화하고, 업무성과에 따른 보상을 강화하는 개편의 필요성을 어느 정도 지지한다 볼 수 있다. 또한, 공공부문에서 강한 연공성이 나타나는 이유는, 공공부문 근로자의 직무 적합성과 근속이 임금결정에 큰 영향을 미치기 때문으로 추측할 수 있다. 이는 공공부문에 입사하는 근로자가 공공부문에 안정적인 고용과 고용 연속성의 중요성 등 특별한 선호가 있을 가능성이 있음을 의미한다. 그러므로 이러한 요소를 고려한 임금체계 개편이 요구된다.

본 연구는 장기간의 시계열과 내생성을 통제하는 분석 방법을 사용하였지만, 다음과 같은 한계점이 존재한다. 먼저, 민간에서 초기에 근속 효과가 없거나 작게 나타나는 것은 민간 부분의 초기 취업자들은 이직을 통해 임금을 상승시키는 경우가 많기 때문일 수 있다. 공공기관의 근속 효과가 크게 나타나는 것이 문제점인지 파악하기 위해서는 공공부문의 이직이 구조적으로 어렵다. 특히, 이직이 자주 일어나지 않아서인지 혹은 공공부문 근로자들이

안정성에 대한 선호가 강하기 때문에 자발적으로 이직을 선택하지 않는 것인지 식별할 수 있는 자료가 존재한다면, 해당 방향의 연구가 가능할 것으로 판단한다. 두 번째로, 나이, 기업 규모, 노조 유무 등 다양한 소그룹을 대상으로 분석을 실시하기 어려웠다. 이는 공공기관의 샘플 수가 적는데 기인한 것으로, 향후 장기간의 패널자료가 축적된다면 적은 샘플 수로도 어느 정도 연공성 효과를 추정할 수 있으리라 기대한다. 세 번째로 기업의 임금체계와 연공성 간의 관계를 분석하지 못했다. 이는 KLIPS에 존재하는 기업의 임금체계가 인사담당자의 주관적 인식에 기인하는 경우가 많고, 실제 현장에서는 다양한 임금체계가 혼합되어 있기에 해당 변수를 사용하지 못한데 기인한다. 마지막으로 연공성에 대한 회귀분석에서 관찰되지 않은 오차항이 시간에 따라 움직일 경우 모두 제거하기는 어렵다. 예를 들어, 공공부문의 경우 개인의 보이지 않는 공공 분야에 대한 선호(직업 안정성, 공익에 대한 추구)가 존재한다면, 조금 낮은 임금을 받아도 공공기관에서 일하려고 할 수 있다. 이 경우 공공기관 연공성에 대해 과대 또는 과소 편향을 야기할 수 있다.

---

### Ⅲ. 연공성 완화를 위한 공공기관 임금제도의 정책적 개선 노력

---

#### 1. 우리나라 임금개편 및 임금관리의 흐름

##### 가. 우리나라 임금개편의 흐름

우리나라 임금제도의 흐름은 임금체계를 중심으로 논의되어 왔는데, 1960년대 초반 이후부터 총 3기로 구분할 수 있다. 1기는 경제개발이 본격화된 1960년대 초반 이후부터 1987년 민주화 운동까지이며, 2기는 1987년 이후부터 1998년 외환위기까지, 그 이후 현재까지를 3기로 본다(고용노동부, 2016). 이와 같은 구분에 따라서 임금체계의 흐름을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 1기는 연공급적 성격의 속인급이 지배적인 시기였고, 이는 사무관리직에 한정적으로 적용되었고, 1960년대 중반부터 1970년대 말까지 미국이 차관 제공의 조건으로 직무급을 제안하여 도입하려는 시도가 있었으나, 정착되지 못하였다. 1기에는 속인급인 연공급이 도입·확산함에 따라 이에 대한 기업의 대응으로 직무급을 도입하고자 했으며, 1970년대 들어 시간급제가 확산하고, 성과급제가 도입되어 상여금의 차등지급과 고과승급이 성과관리를 위한 수단으로 활용되었다. 해당 시기에 직무급이 정착되지 못한 이유는 직무급이 내재한 요인과 한국의 문화 및 가치관과 미스매치 때문이었는데, 직무등급에 대한 낮은 수용성, 상위 직업의 승진적체, 세분된 직무에 따른 배치전환의 제약 등 직무급이 내재하고 있는 특징들은 직무급의 수용을 저해하는 요소로 평가된다. 아울러 한국 고유의 장유유서에 기반한 가치관과 노사관계 갈등이 직무급의 내재화와 확산을 어렵게 하는 요인이다(경제사회발전노사정위원회, 2015).

다음으로는 2기에는 1987년 노동조합의 요구로 생산직 근로자에게도 호봉제가 널리 적용되면서 연공적 성격이 강화되는 결과는 낳았고, 해당 시기

에는 직능급 도입 시도가 있었으나 노조의 영향으로 확산하지 못하였다. 특히, 1987년 이후 노동자 투쟁의 결과로 정기승급제도가 생산직 근로자에게도 적용되고, 고가평가에 의해 적용되었던 정기승급제도 또한 일률적인 자동승급제로 변화하였으며, 직급단계 및 직급 간 임금격차의 축소, 근속연수에 따른 자동진급 승진 등이 이루어지면서 연공급적 성격이 강화되었다. 아울러 1990년대 초반부터 직능급과 직능자격제도가 일부 기업을 중심으로 도입되었으나, 임금결정에 인사평가가 개입되는 것을 반대하는 노조의 입장과 중장기적으로 승진에 따른 인건비 증가에 대한 기업의 우려로 정착하지 못하였다.

이후 1997년 외환위기를 기점으로 임금제도의 두드러진 변화가 나타났는데, 해당 시기부터 현재까지를 3기로 구분한다. 3기의 주요한 특징은 연봉제 및 성과배분제 등 성과주의 임금제도의 확산과 임금피크제 등 임금체계 개편이 대대적으로 이루어진 점이다. 이와 같은 변화는 외환위기를 기점으로 노사관계가 변화하고, 공공부문 개혁으로 인해 연봉제가 도입 및 확산한 것에 기인한다. 특히, 성과주의 임금제도와 기존 제도의 높은 정합성으로 인해 기존 임금체계를 무너뜨리지 않고, 부분적·점진적으로 변용할 수 있으며, 인사평가에의 활용 또한 용이한 점이 유효하게 작용하였다(경제사회발전노사정위원회, 2015). 다만, 연봉제의 확산이 연공성 완화를 견인하지는 못했는데, 그 이유는 호봉급 운영 비중은 동일한 수준이었으며, 임금구성항목만 연봉으로 통합하고, 평가에 따른 임금차등이 이루어지지 않았기 때문이다. 한편, 직무급의 도입 노력이 지속적으로 전개되었으나, 매우 제한적인 수준에서 이루어져 확산하지 않았다(고용노동부, 2016).

정부에 의한 공공기관의 보수체계 관리는 1995년 정부투자기관 예산편성 지침 제정 이후 공기업 구조조정에 따른 인건비 통제와 연봉제로의 임금체계 개편을 시작으로 이루어졌다. 1997년 외환위기 이후 정부는 공공기관 효율성 제고를 위해 공공기관 관리정책을 추진하면서 임금체거나 임금형태의 개편을 지속·확대해 나가고 있다(라영재, 2016). 실제로 노무현 정부에서는 연봉제 및 성과급제의 도입 확대, 이명박 정부와 박근혜 정부에서는 성과연



봉제 도입 및 확대, 문재인 정부와 현 정부에 이르는 직무중심 보수체계의 개편 등 공공기관을 대상으로 한 임금체계 및 형태의 개편은 지속적으로 이루어져 왔다.

구체적으로 공공기관의 임금개편은 공공부문 개혁의 하나로 공공기관에 대한 관리가 이루어진 IMF 외환위기 이후부터 시작되었다. 먼저, IMF 외환 위기를 겪는 과정에서 생산성과 연계한 임금체계로의 전환이 이루어졌고, 이에 따라 공공기관에 연봉제가 도입되었으나, 호봉제와 유사한 근속년수에 따른 연봉의 자동 인상, 낮은 개인별 성과수준, 미미한 성과급 비중 등 형식적인 연봉제에 그치는 모습을 보였다.

이후, 2000년대 초반 공공기관에 도입된 연봉제가 형식적으로 운영됨에 따라, 연봉제의 내실화를 도모하고 공공기관 내부 성과관리를 강화하여 경영효율화를 도모하고자, 2010년 6월 기획재정부는 성과연봉제를 마련하고 이를 공공기관에 도입하도록 권고하였다(최대식, 2018). 이후 2016년에는 공공부문 핵심개혁과제로 ‘공공기관 성과연봉제 확대’ 도입을 제시하고, 기존 간부직에게만 적용되었던 성과연봉제를 전 직원에게 확대 도입할 것을 권고하였으며, 2016년 6월 기준 120개 공공기관이 성과연봉제 확대 도입을 하였으나, 그 과정에서 불거진 갈등으로 인해 각 기관의 기관별 특성과 여건을 반영해 시행방안 및 시기를 자율적으로 결정할 수 있도록 조치하였다.

이후 문재인 정부는 ‘일자리 정책 5년 로드맵’ 중 하나로 공공기관의 직무중심 임금체계로의 개편을 발표하였고, 2018년 12월 「2019년 경제정책방향」을 통해 공공기관의 임금체계를 ‘연공급’에서 ‘직무급’ 중심으로 전환하기 위한 구체적인 계획을 제시하였다. 이러한 조치는 현행 공공기관의 임금체계 하에서는 임금이 노동가치를 반영하지 못하고, 노력-성과-보상의 연계성이 약하다는 인식을 전제하고 있다. 관련하여 구체적으로 살펴보면, 공공기관의 임금체계는 직무수행능력이나 수행하는 직무의 가치와는 무관하게 근속연수에 따라 임금이 결정되는 ‘호봉제’를 중심으로 이루어져 업무성취 동기에 대한 유발이 약하다는 지적이 지속되었다.

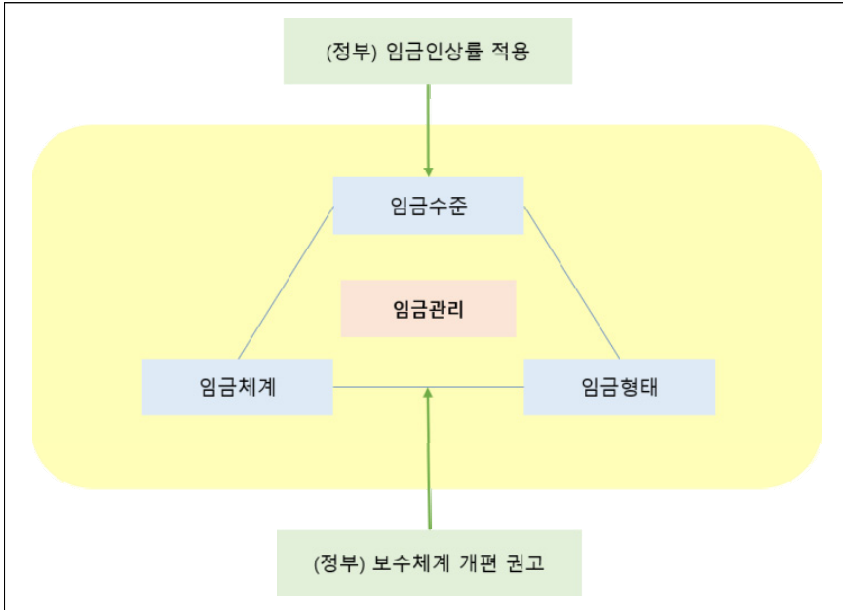
이후 윤석열 정부는 기존의 임금체계에 공공기관의 효율성을 제고할 수

있는 직무나 성과를 반영한 임금체계로의 전환으로 혁신 방향을 제시하고, 기존 직무급제 도입을 지속적으로 추진하고 있다. 이는 고령화가 빠르게 이루어지는 우리나라의 특성으로 인해 점차 높아지는 인건비 부담을 줄이고, 전문성이 강조되는 노동시장의 변화에 맞는 임금체계로의 전환에 대한 인식에 따른 조치이다. 특히 임금제도 개편의 문제의식은 2010년 이후 정부가 성과중심의 임금체계를 유도하였음에도 불구하고, 여전히 공공기관의 기본급 결정 및 조정의 가장 큰 기준이 근속에 기초한 연공성이라는 점에서 시작되었다. 구체적으로 연공급은 직무의 가치 및 성과의 차이에 대한 반영 없이 연공에 따른 임금의 상승이 가파르게 이루어지므로, 장기근속자의 임금은 고령화가 빠르게 이루어지는 상황에서는 인건비 부담이 높아지며, 고용보장으로 인한 생산성 저하에 따라 임금수준과 생산성의 격차가 심화할 수 있다. 다만, 가족주의, 유교적 가치관을 근간으로 오랜 시간 연공급 기반으로 구축된 한국의 임금체계를 감안할 때, 임금체계의 급격한 대체가 아니라 연공급을 기반으로 한 시점으로 기관의 특성에 따라 점진적·자율적 변화를 추구하고 있다.

## 나. 공공기관 임금관리

임금관리는 노사의 안정과 노동생산성 증진, 구성원의 생활 향상을 목적으로 하며, 단순히 임금수준과 체계, 형태를 결정하는 것을 넘어서 인사 및 조직관리와 연계된다. 따라서 기관은 조직의 목표 및 전략을 근간으로 스스로 효율적이고 효과적인 임금관리 방안을 모색해야 한다. 다만, 우리나라 공공기관의 임금관리는 정부의 기조 아래 이루어지고 있으며, 이를 그림으로 나타내면 아래 [그림 Ⅲ-1]과 같다. 실제로 공공기관들은 정부 가이드라인을 임금관리의 제약으로 인식하며, 이를 준수하는 수준의 수동적인 임금관리 행태를 보인다(라영재, 2016).

[그림 Ⅲ-1] 공공기관 임금관리



출처: 라영재(2016) 참고하여 재구성

#### 다. 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 의한 총인건비 관리

공공기관은 매년 정부가 제시하는 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 따라 총인건비의 통제를 받는다. 구체적으로 공공기관의 총인건비 인상률은 공무원 인상률에 준해서 결정되며, 2024년 기준 인상률은 2.5%이다. 다만, 2014년부터 평균임금을 기준으로 일정수준 이하, 이상인 경우에는 인상률을 차등 적용하여 공공기관 간 평균임금 수준의 격차와 상향평준화를 해소하고자 하였다.<sup>8)</sup> 이와 같은 총인건비 지침을 위반한 기관은 인상률 위반 금액만

8) 정규직 1인당 평균임금이 해당 산업 및 공공기관 평균임금의 일정수준에 해당하는 경우에는 차등 인상률을 적용하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 2024년 지침을 기준으로 해당 산업의 평균임금 90% 이하면서 공공기관 평균의 60% 이하인 경우, 3.5% 이내, 해당 산업 평균임금의 90% 이하이며 공공기관 평균 70% 이하인 기관은 3.0% 이내, 해당 산업 평균임금의 110% 이상이며, 공공기관 평균 120% 이상인 기관은 2.0% 이내 인상률을 적용한다.

큼 인건비를 감액하는 조치를 함으로써 개별 공공기관은 해당 제약하에서 임금관리를 하게 된다.

#### 라. '경영평가'에 따른 임금체계 개편 평가

정부에 의한 인건비 관리는 1995년 정부투자기관 예산편성지침 제정 이후, 공기업 구조조정에 따른 인건비 통제와 연봉제로의 임금체계 개편을 시작으로 이루어졌다. 1997년 외환위기 이후 정부는 공공기관 효율성 제고를 위해 공공기관 관리정책을 추진하면서 임금체계나 임금형태의 개편을 지속·확대해 나가고 있다(라영재, 2016). 실제로 노무현 정부에서는 연봉제 및 성과급제의 도입 확대, 이명박 정부와 박근혜 정부에서는 성과연봉제 도입 및 확대, 문재인 정부와 현 정부에 이르는 직무중심 보수체계로의 개편 등 공공기관을 대상으로 한 임금체계 및 형태의 개편은 지속적으로 이루어져 왔다.

특히, 공공기관은 정부의 경영실적평가를 통해서 기관의 경영성과급, 임금체계 개편 정도를 매년 평가받고 있다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 지배구조가 확립된 이후, 2007년도 경영평가편람을 토대로 살펴보면, 공기업·준정부 경영평가지표(종합경영, 주요사업, 경영관리) 가운데 경영관리부문에 “보수관리”지표를 통해 보수체계의 합리성 및 보수관리와 성과관리의 연계성, 인건비 인상을 관리노력, 인건비 등을 평가하며, 배점 또한 100점 만점을 기준으로 7~8점 비중을 차지하고 있다.

〈표 Ⅲ-1〉 공기업 · 준정부기관 경영평가 보수관련 지표의 변화

(단위: %)

연도	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
평가범주	경영관리	경영시스템 - 경영효율화			경영효율	
평가지표	조직 및 인사·보수 의 합리성	보수관리			보수 및 성과관리	
세부평가 지표	인사·보수 관리	보수체계의 합리성 - 능력 및 성과중심의 보수체계 구축 - 보수체계 단순화 - 복리후생제도의 합리적·통합적 관리			보수 및 성과관리 - 성과관리체계의 구축 및 운영의 노력과 성과 - 합리적이고 공정한 보수 체계 운영의 노력과 성 과 (성과연봉제 도입 및 운 영의 적정성, 보수체계 단순화, 복리후생제도의 합리적 운영 *2012년은 '고졸자, 비정규직 등 에 대한 보수·복리후 생제도의 합리적 개선 등'의 항목이 추가됨)	
	인건비 인상률 관리 노력	보수수준의 적정성 - 정부예산지침 준수 - 복리후생제도의 항목과 체계의 적 정성	보수수준의 적정성 - 정부예산지침 준수 - 인건비, 경영평 가 성과급 등 보 수 적정 집행 - 총인건비인상률 기준 준수		총인건비 인상률 (총액인건비 인상률 준수 여부)	
	계량인건비	인건비 절감 등 보수체계 개선 노력			-	
	-	조직, 인사, 노사, 내부평가와의 연계성			-	
비중	7	5	3	3	8	8

연도	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
평가범주	경영효율	경영관리				
평가지표	보수 및 성과관리	보수 및 복리후생 관리				보수 및 복리후생비
세부평가 지표	보수 및 성과관리	보수 및 복리후생	보수 및 복리후생 (임금피크제 운영의 적절성(2))	보수 및 복리후생 (성과연봉제 운영의 적절성(3))	보수 및 복리후생	
			총인건비 인상률		총인건비 인상률	총인건비 관리
비중	7	9	9	9	9	6

연도	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
평가범주	경영관리					
평가지표	보수 및 복리후생 관리					
세부평가 지표	보수 및 복리후생					
	총인건비 관리					
비중	6	6	6.5	6.5	7(2)	

주: 1) 해당 비중은 공공기업 평가지표와 배점을 기준으로 작성함

2) 2023년 보수 및 복리후생 관리의 비중 가운데 괄호 안 점수는 혁신가점으로 추가 배정된 점수임

출처: 기획재정부 「공공기관 경영평가 편람」 참고하여 저자 작성

## 2. 성과연봉제 도입 이전 임금현황

성과연봉제 이전 공공기관의 임금체계의 특징은 낮은 기본급과 복잡한 제수당 항목들로 구성되어 있으며(박세일, 1987), 기본급 가운데 본봉은 근속급, 즉 연공급과 직급급이 혼합된 형태이다(김영두, 1995). 이론상으로 공공기관의 기본급은 근속연수에 따라 매년 상승하는 본봉과 직급 승진에 따라 상승하는 직급급으로 구성되어 있으나, 승진 시 연공적 요소가 상당히 가미되어 있다는 특징이 있다. 구체적으로 직급별로 자동승진과 고과 및 승진시험에 의한 승진, 고과승진 등 다양한 방식 취하고 있으나, 상위 직무수행에 필요한 경력, 교육훈련 이수 여부, 승진최소연한 등이 존재하고, 진급심사에서 현직급 체류 햇수가 가장 영향력 있는 고려요소가 된다는 점에서 그러하

다(김영두, 1995). 더불어 본봉과 직급급의 직급별 비중을 살펴보면, 근속연수가 낮은 하위직급에서는 직급급의 비중이 높고, 상위직급일수록 본봉의 비중이 높아질 뿐 아니라 상위직급으로 올라갈수록 직급급의 직급 간 격차가 커지는 양상으로 보임에 따라 연공성이 심화하는 것으로 나타났다(김영두, 1995).

이러한 문제점들을 개선하기 위해 1996년 정부는 예산편성지침에 공공기관(당시 정부투자기관)에 대한 임금구조를 개선하기 위해 ‘정부투자기관 관리제도 개선방안’을 포함하였다. 다만, 생산성 및 경쟁력 제고를 위해 경영평가에 따른 인센티브 상여금의 차등폭을 확대하고, 내부평가에 의한 기관 내부 차등지급률을 확대하는 방안을 제시하였으나, 임금체계 개편에 대한 직접적인 방안에 대한 고려는 찾아볼 수 없다.

이와 같은 문제의식에서 공공기관의 연공성을 극복하고, 성과와 능력에 연동되는 보수체계를 구축하기 위한 노력은 연봉제 도입으로 이어져 1999년 정부 차원에서 일부 간부직원에 대한 연봉제 도입을 추진하였다. 연봉제의 초기 도입은 정부투자기관의 사장, 감사 및 1급(처장) 이상 간부직원에 대해 연봉제를 실시하고자 하였고, ‘예산편성지침’에 그 근거를 마련하였다. 이후 임원 등 부서장에 대한 경영계약제, 2급 이상 및 계약직 직원에 대한 연봉제를 실시하고, 기관 특성에 따라 일반직원에도 연봉제를 확대할 것을 권고하였다.

따라서 성과연봉제를 본격적으로 도입하기 이전 공공기관의 보편적인 임금체계는 연공급으로 간주할 수 있다. 이러한 임금체계의 특징에 따라 생산성 또는 경영실적과는 무관하게 임금수준이 결정되었고, 퇴출 없는 안정적 직장, 경쟁 미흡 등으로 인해 내부 성과관리를 강화하는 유인이 부족하다는 지적(곽채기, 2011)을 받았다.

### 3. 성과연봉제 도입 과정 및 결과

공공기관의 성과연봉제는 2010년 이명박 정부가 간부직을 대상으로 도입한 도입기와 2016년 박근혜 정부시기 성과연봉제를 전체 직원에게 확대 적용하고자 한 확대기로 구분할 수 있다. 확대 도입과정에서 성과연봉제가 이미 정착되었다고 판단한 정부의 견해와는 달리, 공공기관 노조 반발의 심화와 박근혜 대통령 탄핵이 맞물리면서 2017년 6월 확대 권고안은 사실상 폐기되었다.

#### 가. 성과연봉제 도입: 이명박 정부

##### 1) 도입 배경

연봉제를 도입한 이후에도 여전히 과거 연공중심의 보수제도를 벗어나지 못하였고, 일부 기관에서는 기존의 인센티브 상여금을 명칭만 변경하여 성과연봉으로 지급하는 형식적인 연봉제를 실시하는 모습도 보였다. 아울러 연봉제가 적용되는 간부직원에 대해 시간 외 수당, 월차수당 등 각종 수당을 지급하는 연봉제의 근본 취지에 벗어나는 요소들이 상존하였다. 특히, 근속연수에 따라 연봉이 자동 인상되는 방식을 적용하면서 개인별 성과에 따른 차등 수준과 전체 연봉에서 차지하는 성과급 비중이 낮은 수준에 머물고 있어 ‘무늬만 연봉제’라는 비판에 직면했다(기획재정부, 2011b). 이러한 배경하에 이명박 정부는 ‘공공기관 선진화 정책’의 하나로 ‘보수체계 합리화’를 제시하였는데, 이와 관련하여 핵심사항은 공공기관 임금수준의 하향과 간부직 대상 성과연봉제 도입이었다. 구체적으로 성과연봉제 도입의 직접적인 배경은 연공급 체계하에서 저성장·고령화로 인한 인건비 부담 증가와 성과보상의 부재에 따른 동기부여 저하, 임금 공정성에 대한 인식 저하뿐 아니라 복잡한 임금구성으로 인한 관리의 필요성이다(기획재정부, 2010. 6.).

종합하면 성과연봉제는 저성장 및 고령화로 인한 연공급의 인건비 부담 증가, 성과에 따른 보상체계가 부재하여 발생하는 동기부여 저하와 낮은 임금 공정성에 대한 인식의 문제를 해결하기 위한 대안이었다.



## 2) 도입 내용

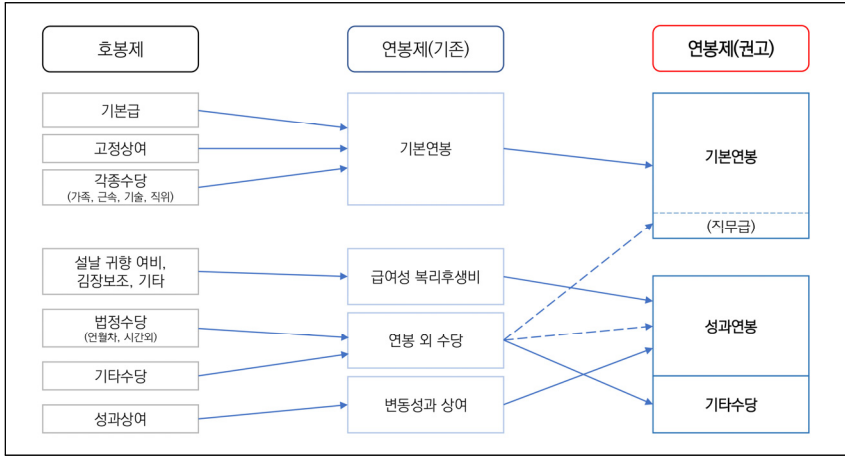
이명박 정부는 2010년 6월 공공기관운영위원회에서 의결한 「공공기관 성과연봉제 권고」지침을 토대로 공공기관의 성과연봉제 추진의 구체적인 추진 방안과 체계를 마련하였다. 권고에 따르면 연봉제는 ‘개인의 능력·업적을 평가하여 차년도 임금을 연 단위로 결정하고 차등 지급하는 임금제도’이며, 추진내용을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

### 가) 연봉구조의 설계

지침은 연봉제 설계 시 연봉구성 항목은 원칙적으로 기본연봉, 성과연봉, 기타 수당으로 구성할 것을 제시하는데, 이는 연봉구성 항목을 단순화함으로써 임금의 투명성을 제고하기 위한 목적이다. 따라서 종전의 기본급과 고정적·일률적으로 지급되어 온 각종 수당 등의 임금항목을 기본연봉으로 통합하고, 성과상여금을 평가결과에 따라 개인별로 차등 지급되는 항목을 성과연봉으로 구성할 것을 권고하였다. 아울러 급여성 복리후생비 등과 같이 복리후생 관련 수당은 원칙적으로 폐지하되 성과연봉으로 전환하고, 직무관련 수당(직책, 직무수당 등)은 폐지 후 기본연봉(직무급)으로 전환하거나 성과연봉의 재원으로 활용하도록 제시하였다. 한편, 일률적으로 지급되지 않는 법정수당 등은 기타 수당으로 구성하도록 하였다. 기존의 운영되던 호봉제 또는 형식적 연봉제와 권고안을 비교하면 아래 [그림 Ⅲ-2]와 같다.

이러한 조치는 연봉구조 개편 시 인건비가 비합리적으로 인상될 수 있는 요인을 최소화하기 위한 목적에 근거하여 제시되었다. 구체적으로 변동적이거나 일률적으로 지급되지 않는 각종 수당 등을 기본 연봉화하여 통상임금을 인상하는 것을 금지했고, 각종 수당 등의 신설 또한 금지했다. 편법적인 임금인상으로 활용되지 않도록 과다한 임금변동이 발생하지 않게 기본연봉을 설정하고, 기본연봉과 연계된 경영평가 성과급의 한도가 인상되지 않게끔 조정토록 하는 내용이며, 연장근로수당, 연차휴가보상금 등 개인별로 지급액이 확정되지 않은 수당을 기본 연봉화하는 포괄산정방식의 운영을 금지했다.<sup>9)</sup>

[그림 Ⅲ-2] 공공기관 연봉제 구조



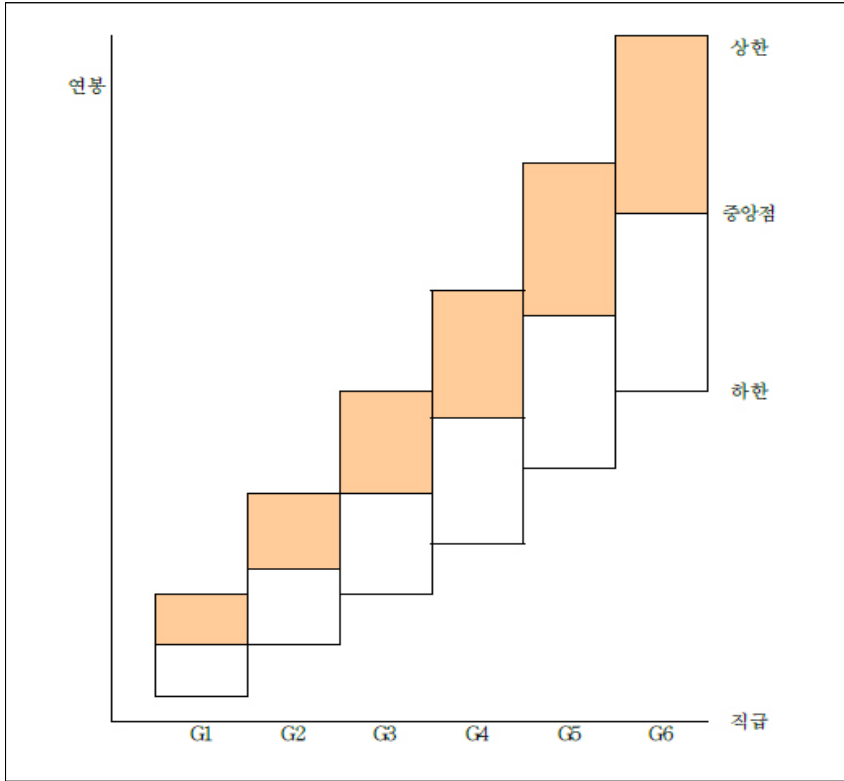
자료: 기획재정부 (2010) 「공공기관 성과연봉제 권고」를 바탕으로 저자 작성

#### 나) 기본연봉체계 및 조정 방식

기본연봉체계를 설정하는 데 있어서 기존의 직급별 호봉 또는 연봉 테이블을 폐지하고, 직급별 임금밴드(pay-band)를 운영하는 방식을 권장하였고, 직급별 임금 폭(range)을 중첩적으로 설계하여 상위직급으로 갈수록 임금 폭이 확대되는 구조로 설계할 것을 권장하였다. 이는 상위직급일수록 관리 및 성과에 대한 책임이 높아진다는 점을 감안한 것으로, 임금범위의 크기는 기관의 특성을 반영하여 자율적으로 설정할 것을 권고하였다. 아울러 기본 연봉의 구성요소 가운데 직무급제는 직무가치 또는 직무수행능력이 반영된 급여로서 직무평가에 따라 동일 직급 내 3개 이상의 직무급을 설치하도록 권고하고, 비누적식 운영하여 직무가치 변동을 반영할 수 있도록 제시하였다. 직무급의 비중에 대해서는 기관의 특성과 여건을 고려하여 결정하고, 점진적으로 확대하도록 권고하였다. 한편, 연봉제 전환 이후에는 수당 신설을 금지하였는바, 이는 임금관리 효율성 저해와 임금인상의 요인이 될 우려에 따른 조치였다.

9) 기획재정부, 「공공기관 성과연봉제 권고」, 2010. 6.

[그림 Ⅲ-3] 직급별 급여범위 예시



자료: 기획재정부(2010), 「공공기관 성과연봉제 권고」 p. 7

특히, 기본연봉이 근속에 따라 자동인상되는 것을 지양하고, 평가결과를 반영하여 차등적으로 인상하는 방안을 제시하여 보수의 연공성을 완화하는 조치를 하였다. 구체적으로 근무실적, 업무수행능력, 태도 등을 객관적으로 평가하여 등급을 부여하고, 등급별 기본연봉 인상률을 차등적으로 적용하는 방안으로 제시하였다. 다만, 평가등급과 인상률은 정부의 총인건비 인상률 범위 내에서 기관이 자율적으로 결정하되, 실효성을 담보하기 위해 인원배분비율을 특정등급이 50%를 초과하지 않고, 최소 10% 이상으로 정규분포를 이룰 수 있도록 하였다.

#### 다) 성과연봉 비중 및 차등 폭

지침에서는 성과연봉제 도입의 실효성을 담보하기 위해서 성과연봉의 비중을 총연봉 대비 20~30% 이상으로 운영하도록 권고하되<sup>10)</sup>, 시장성과 기관의 규모를 감안하여 성과연봉의 비중을 상이하게 설정할 수 있도록 하고 기관의 특성을 반영할 수 있는 여지를 두었다. 아울러 고정 상여금, 고정수당 등을 활용하여 성과연봉의 재원확보 방안을 제시하였다.

한편, 성과연봉은 개인성과와 집단성과를 연동하여 설정하되, 차등 폭은 최고-최저 등급 간 최소 2배 이상으로 설정할 것과 차등등급 수(5개 이상), 평가등급별 인원 비율(최고-최저 각각 10% 이상)로 설정할 것을 권고하여 성과와 보수의 연계를 강화하였다. 다만, 평가결과를 비누적식을 운영하도록 하였다.

#### 라) 관리 방안

공공기관 연봉제의 정착률을 위해서 정부는 적용대상을 점진적으로 확대하기로 하고, 먼저 간부직에 적용하기로 하였다.

정부는 공공기관에 대한 성과연봉제 도입을 확대하기 위해 경영실적평가 항목에 성과연봉제 도입 및 운영에 관한 사항을 포함하였다. 구체적으로 2010년 12월 기준 차년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가편람에는 기존 평가지표인 '보수관리'를 '보수 및 성과관리'로 개편하고, 세부 평가항목으로 '기관의 성과연봉제 도입 및 운영의 적정성'을 신설하였다. 그뿐만 아니라 정부의 국정철학인 '공정한 사회'를 실현하고자 2011년 '공공기관의 공정한 사회 실천방안'을 발표하였는데, 해당 방안의 첫 번째 실천과제로 '성과연봉제 확산'을 선정함으로써 공공부문의 성과연봉제 도입 추진을 독려했다.

---

10) 공기업은 30% 이상으로 설정할 것을 권고하였다.

[그림 Ⅲ-4] 2011년도 공기업·준정부기관 평가편람 중 '보수 및 성과관리'의 세부 내용

④ 보수 및 성과 관리	
평가지표	보수 및 성과 관리
지표정의	성과관리체계의 구축 및 운영 노력과 성과, 보수체계의 합리성 및 개선 노력과 성과를 평가한다.
세부평가내용	① 전사 목표 및 전략을 효과적으로 달성하기 위한 성과관리체계의 구축 및 운영 노력과 성과는 적절한가? ② 보수체계를 합리적이고 공정하게 운영하기 위한 노력과 성과는 적절한가? - 성과연봉제 도입 및 운영의 적정성 - 보수체계 단순화, 복리후생제도의 합리적 운영 등

자료: 기획재정부(2010), 「2011 공기업·준정부기관 경영실적 평가편람」 p. 14에서 발췌

<표 Ⅲ-2> 2009년도~2014년도 「공공기관 경영평가 편람」 중 보수관련 지표의 변화

구분	2009년도	2010년도	2011년도	2012년도	2013년도	2014년도
평가지표	보수 관리		보수 및 성과 관리			보수 및 복리후생
지표의 정의	인건비, 경영평가 성과급 등 보수체계의 합리성과 보수체계 개선노력에 관하여 평가한다.		성과관리체계의 구축 및 운영 노력과 성과, 보수체계의 합리성 및 개선 노력과 성과를 평가한다.			보수체계와 복리후생제도의 합리성 및 개선 노력과 성과를 평가한다.
세부평가 내용	① 보수체계는 합리적인가? - 능력과 성과중심의 보수체계 구축, 보수체계 단순화, 복리후생제도의 합리적·통합적 관리 등		② 보수체계를 합리적이고 공정하게 운영하기 위한 노력과 성과는 적절한가? - 성과연봉제 도입 및 운영의 적정성			① 보수체계를 합리적이고 공정하게 운영하기 위한 노력과 성과는 적절한가? - 성과연봉제 도입·운영의 적정성 및 보수체계 단순화

자료: 기획재정부, 연도별 「공공기관 경영평가 편람」을 토대로 저자 작성

## 나. 성과연봉제 대상 확대: 박근혜 정부

정부는 2015년 말 기준으로 116개 공기업과 준정부기관 모두 간부직을 대상으로 성과연봉제를 도입했고, 정부의 성과연봉제 권고안 기준도 대부분 준수하는 등 간부직의 성과연봉제는 상당 부분 정착 단계에 이르렀다고 판단하고<sup>11)</sup>, 2016년 1월, 간부직 대상이었던 성과연봉제를 직원까지 확대 시행하는 권고안을 마련했다. 직무능력과 상관없이 연차에 따라 자동으로 급여가 인상되는 호봉제로 인해 인재 육성과 우수인재 유입이 어려워지고, 인건비 부담 및 업무 비효율이 국민 부담으로 귀결된다는 비판에 따라 공공부문의 생산성 제고와 성과관리를 위한 방침이었다.<sup>12)</sup>

### 1) 전체 공공기관

2016년 1월에는 기존 간부급에서 최하위직급과 기능직 등을 제외한 전 직원<sup>13)</sup>에게 확대 적용하는 성과연봉제 추진안이 발표됐다. 구체적인 적용대상에 대해서는 기관별로 조직 및 인력구조를 고려하여 결정하되 기획재정부와 사전 협의토록 했다.

간부직 성과연봉제와 같이 임금구조를 단순화하도록 연봉제 설계를 권고했으며, 간부직과 같이 임금제도 전환으로 법정기준임금이 인상되지 않도록 하고 기본연봉 통폐합 시 경영평가 성과급의 재원 규모가 늘어나지 않도록 기본연봉의 일정 비율만 경영평가 성과급과 연동하도록 했다. 연봉제 전환 이후에 각종 수당 등의 신설도 금지하였다.<sup>14)</sup>

11) 기획재정부, 「공공기관 성과연봉제 권고안」, 2016.1.28.

12) 기획재정부, 「공공기관 성과연봉제, 일반 직원으로 대폭 확대」, 보도자료, 2016. 1. 28., [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_00000000028&searchNttId1=MOSF\\_000000000001751&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_00000000028&searchNttId1=MOSF_000000000001751&menuNo=4010100), 검색일자: 2024. 6. 24.

13) '차하위 직급'이란, 통상 5직급 체계하에서 4직급 이상 직원을 의미한다.

14) 기획재정부, 「공공기관 성과연봉제 권고안」, 2016. 1. 28.

〈표 Ⅲ-3〉 2016.1월 권고 공공기관 성과연봉제 구조 설계

호봉제	월급여				상여금		급여성 복리 후생비	경평 성과급	법정수당
	본봉	직급 수당	책임자 수당	업무 수당	정기 상여금	직무 상여금			
성과 연봉제	기본연봉				성과연봉				
	기본급여		직무급		내부평가급		경평 성과급	기타수당 (법정수당)	

자료: 기획재정부, 「공공기관 성과연봉제 권고안」, 2016. 1. 28.에서 발췌

기본연봉의 조정은 전년도 기본연봉에 총인건비 인상률을 감안한 개인별 기본연봉 인상률을 반영하여 당해 연도 기본연봉을 산정토록 했다. 개인별 기본연봉 인상률은 근무실적, 업무수행능력, 태도 등을 객관적·합리적으로 평가하여 결정하되, 차하위 직급 직원에 대해서는 기본연봉 인상률의 차등은 적용하지 않을 수 있도록 했다. 한번 인상된 기본연봉은 다음연도 이후에도 지속적으로 영향을 미치도록 누적방식으로 운영하도록 했다.<sup>15)</sup>

기본연봉 인상률에 대해서는 고성과자와 저성과자의 차등 폭을 기존 2%(±1%)에서 평균 3%\*(±1.5%) 이상으로 확대하도록 하고, 평균 차등 폭은 직급별(차하위 직급 제외) 기본연봉 인상률 차등 폭을 단순 평균하여 산정하도록 했다. 직급별로는 특정 직급만 기본연봉 인상률 차등 폭을 최소 1%p(±0.5%) 이상이 되도록 하고, 그 외에 대해서는 기관 특성에 따라 자율적으로 운영하는 것을 권고했다.<sup>16)</sup>

평가등급과 관련해서는 평가등급 수는 5개 이상, 등급별 인원비율은 특정 등급 인원이 전체의 최소 10% 이상 최대 50%를 초과하지 않되 정규분포의 형태로 설계할 것을 권고했다. 인상률은 총인건비 인상률 등을 감안해 최하 등급자의 기본연봉이 감소하지 않는 범위 내에서 조정하여 운영할 수 있게 하며, 그 외 상세한 평가등급별 인원배분비율 및 등급별 기본연봉 인상률은 해당 틀 안에서 기관이 자율적으로 결정할 수 있도록 했다.<sup>17)</sup>

15) 기획재정부, 「공공기관 성과연봉제 권고안」, 2016. 1. 28.

16) 기획재정부, 「공공기관 성과연봉제 권고안」, 2016. 1. 28.

총연봉 대비 성과연봉의 비중은 경영평가등급 'B'를 기준으로, 공기업은 30% 이상, 준정부기관은 20% 이상이 되도록 설계하되, 차하위 직급 직원은 공기업 20%, 준정부기관 15%로 축소하여 운영할 수 있도록 했다. 성과연봉의 차등 폭은 최고-최저 등급자 간 최소 2배 이상을 적용할 것을 권고했으며, 평가결과는 당해 연도 성과연봉에만 영향을 미치는 비누적방식을 채택했다. 직원 성과평가에 대한 공정성 확보가 중요한 만큼 개인·조직에 대한 평가시스템과 지침·규정을 마련토록 하고, 평가지표 설정 시 직원 참여 보장, 평가단 구성 시 외부전문가 참여 확대, 평가결과에 대한 이의 신청 절차 마련 등의 기준을 제시했다.<sup>18)</sup>

〈표 Ⅲ-4〉 성과연봉제 확대 주요 개선방안

구분		간부직 대상(2010.6월)	확대 권고안(2016.1월)
대상		■ 간부직(2급 이상, 7%)	■ 4급 이상(70%)
기본연봉 차등		■ 2%(±1%)	■ 1~3급: 평균 3%(±1.5%) * 예: 1급 4%, 2급 3%, 3급 2% ■ 4급: 미적용
성과연봉	비중	■ 20(준정부)~30%(공기업)	■ 1~3급: 20(준정부)~30%(공기업) ■ 4급: 15(준정부)~20%(공기업)
	차등	■ 2배	■ 1~4급: 2배

자료: 기획재정부, 「공공기관 성과연봉제, 일반 직원으로 대폭 확대」, 보도자료, 2016. 1. 28., [https://www.moef.go.kr/nw/hes/detailNesDataView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=MOSF\\_00000000001751&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/hes/detailNesDataView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_00000000001751&menuNo=4010100), 검색일자: 2024. 6. 24.

정부는 공공기관의 성과연봉제 도입 추진상황을 점검하고 인센티브와 패널티 등의 정책을 시행했다. 2016년 2월에는 8개 정부 부처의 기획조정실장 및 공공기관 부사장 등이 참석하는 '공공기관 성과연봉제 추진 점검회의'를 개최하여 추진상황을 점검하고 애로사항 해소 등의 조치를 할 수 있도록 했으며, 경영평가 등의 인센티브 등의 방안을 계획했다. 2016년 5월에는 '성과연봉제 우수기관 인센티브 및 미이행기관 관리 방안'을 확정하여 공기업은

17) 기획재정부, 「공공기관 성과연봉제 권고안」, 2016. 1. 28.

18) 기획재정부, 「공공기관 성과연봉제 권고안」, 2016. 1. 28.



6월 말까지, 준정부기관은 12월 말까지 도입을 이행하지 않을 경우 2017년도 총인건비를 동결하기로 했으며, 도입 우수기관에 대해서는 사후평가를 거쳐 기본월봉의 10~30% 범위에서 인센티브의 지원을 결정했다.<sup>19)</sup>

## 2) 금융공공기관

금융위원회는 2016년 2월 1일, 『금융공공기관장 간담회』를 개최하여 『금융공공기관 성과중심 문화 확산방향』에 대한 논의를 통해 산하 9개 금융공공기관<sup>20)</sup>에 대해 앞서 설명한 기획재정부 공공기관운영위원회의 공공기관 성과연봉제 권고안보다 강화된 기준 적용을 추진하기로 했다.<sup>21)</sup> 이는 금융위원회가 금융공공기관의 보수가 타 공공기관이나 민간보다 높은 수준임에도 불구하고 보수·평가·교육·인사 시스템 등 전반에 대해 성과에 따른 보상체계가 미흡하다는 진단을 내렸기 때문이다. 간부직은 정부의 2010년도 권고안에 따라 성과연봉제가 어느 정도 정착했으나, 비간부직의 경우 일부 기관은 호봉제를 유지했고 연봉제 기관이라 하더라도 기본연봉 자동인상, 낮은 성과연봉 차등 등 형식적으로만 유지하는 것으로 나타났다. 금융위원회는 평가에 대해서는 온정적 개인평가 및 단기 재무성과 위주의 집단평가가 이루어지고 있으며, 교육훈련도 경영전략, 성과평가 등과 연계되지 못하고 획일적·집단으로 운영되고 있다고 판단했다. 이 외에도 미흡한 성과연계 인사관리, 획일적인 영업 및 근무방식, 낮은 여성인력 활용도 등을 문제로 지적했다. 이에 따라 금융위원회는 보수뿐만 아니라 전 부문에 걸쳐 성

19) 기획재정부, 「공공기관 성과연봉제 확대 본격 추진」, 보도자료, 2016. 2. 11., [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=MOSF\\_00000000002218&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_00000000002218&menuNo=4010100), 검색일자: 2024. 6. 24.; 기획재정부, 「성과연봉제 미이행기관 내년 인건비 동결, 우수기관에는 인센티브 부여」, 보도자료, 2016. 5. 9., [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=MOSF\\_00000000003567&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_00000000003567&menuNo=4010100), 검색일자: 2024. 6. 24.

20) 2016년 2월 1일 기준, 금융위원회 산하 9개 금융공공기관은 예금보험공사, 자산관리공사, 주택금융공사, 신용보증기금, 기술보증기금, 산업은행, 기업은행, 수출입은행, 예탁결제원 등이다.

21) 금융위원회, 「금융공공기관장 간담회 개최」, 보도자료, 2016. 2. 1., <https://www.fsc.go.kr/no010103/24615>, 검색일자: 2024. 6. 24.

과중심의 문화를 도입하고 보수는 금융공공기관의 특성을 감안하여 좀 더 강화된 기준을 적용하기로 했다.<sup>22)</sup>

금융공공기관은 준정부기관 또는 기타 공공기관이나, 공공기관운영위원회 권고안 중 가장 높은 공기업 기준을 적용하며, 권고안에서 차하위직급(4급)은 인상률 격차를 적용하지 않을 수 있지만, 금융공공기관은 차하위직급에도 적용하되 적용방식은 노사협의를 거치도록 했다. 금융위원회의 권고안 주요 내용을 살펴보면, 최하위직급과 기능직을 제외한 전 직원에 성과연봉제를 도입하고, 기본연봉의 최고와 최저 등급 간 인상률 격차는 평균 3%p 이상 유지하도록 했다. 성과연봉의 비중은 30% 이상(차하위 직급은 20% 이상), 최고와 최저 등급 간 차등 폭은 최소 2배가 나도록 하며, 전체 연봉에서는 최고와 최저 등급 간 차등을 20~30% 이상 되도록 했다.<sup>23)</sup> 고정수당처럼 운영되는 부분은 변동성과급으로 전환하고, 성과평가는 집단평가에서 개인 및 집단평가를 반영할 수 있도록 하며, 직무분석을 통해 직책급이 아닌 실질적 직무급을 도입하기 위해 동일 직급 내 3개 이상의 직무급 설치를 권고했다(금융위원회, 2016).

평가는 개인평가와 집단평가로 나누어 개선토록 했다. 개인평가는 외부 전문기관의 컨설팅 등을 토대로 보상, 교육, 승진, 전보 등 인력관리에 활용할 수 있는 체계적인 평가시스템을 개발하고 직무분석 및 현행 평가시스템을 재검토하여 개선안을 마련할 것을 권고했다. 집단평가는 장기성과를 반영하는 균형 잡힌 성과평가시스템을 마련하기 위해 첫째, 인재육성, 고객만족도 등 질적 지표를 개별 기관 여건에 맞춰 KPI에 확대 반영하고, 둘째, 민원·고객 담당 임원에게 KPI 등 인센티브 체계에 대해 주기적으로 검토 및 CEO 보고 의무(반기별)를 부여하면서, 특히 국책은행의 경우 평가문제로 기업구조조정이 지연되지 않도록 KPI 개선을 추진했다. 셋째, 구조조정 노력

---

22) 금융위원회, 「금융공공기관장 성과중심 문화 확산방향」, 2016. 2. 1., <https://www.fsc.go.kr/no010103/24615>, 검색일자: 2024. 6. 24.

23) 성과연봉의 비중은 2016년에는 20%, 2017년에 30% 도입을 목표로 하며, 전체 연봉에서의 최고와 최저 차등은 간부직은 30% 이상(2016년 도입), 비간부직은 단계적으로 20% 이상 확대를 목표로 했다.

을 감안하여 영업점 평가손실을 합리적으로 경감하고, 넷째, 구조조정을 지원한 전임 지점장 등에게 성과급 재산정 책임을 부여(성과평가 등급 하향조정, 인사평가 반영 등)할 것을 권고했다. 교육도 성과관리 간 연계를 강화하여 교육실적 및 연수성적을 인사과과 및 성과연봉에 반영하고 직군·직위·역량별로 특화된 전문성 교육 프로그램 운영토록 했으며, 금융연수원과 공공기관 간 협력하여 교육인프라를 확충하기로 했다. 승진·전보 등 인력 배치 시 개인성과와 연계를 강화하고, 직무역량 제고를 희망하는 직원에게 역량개발 기회를 반드시 부여한 후, 직원역량에 적합한 인력을 배치할 수 있도록 하여 경직적 인사제도를 개선하고 직무변경을 지원토록 했다. 마지막으로, 탄력점포를 확대하고 탄력근무제 이용도가 낮은 기관의 실태점검 및 활성화를 추진해 영업과 근무형태를 다양화했으며, 여성 관리자 비중 목표와 2014년 산별협약에서 마련된 여성할당제 후속조치를 차질없이 이행하여 능력 있는 여성 관리자를 확대하기 위한 노력을 추진했다.<sup>24)</sup>

추진시한은 2016년 중에 보수·평가·교육·인사 시스템을 정비하되 공공기관운영위원회의 권고안을 상회하는 성과연봉 비중은 2017년까지 도입을 계획했다. 매월 금융공공기관 간담회를 통해 개별 공공기관의 분야별 계획 이행상황을 점검하여 논의하고, 성과주의 도입 정도 및 시기 등에 따라 인센티브를 부여하기로 했다.<sup>25)</sup>

〈표 Ⅲ-5〉 기관별 프로세스 진행(안)

자체계획 직무분석	TF 등 전담기구	개선안 마련	노사 협의	제도 개선
직무분석 착수(2~3월)	제도 개선안 마련을 위한 TF 구성(3월중)	직원 의견수렴, 외부전문가 자문 등을 통한 개선 개선(안) 마련 (상반기)	노사간 협의 도출	규정개정 (연내)
자체계획 마련(3월초)	* 노사공동			

자료: 금융위원회, 「금융공공기관장 성과중심 문화 확산방향」, 보도자료, p. 12., 2016. 2. 1., <https://www.fsc.go.kr/no010103/24615>, 검색일자: 2024. 6. 24.

24) 금융위원회, 「금융공공기관 성과중심 문화 확산방향」, 2016. 2. 1.

25) 금융위원회, 「금융공공기관 성과중심 문화 확산방향」, 2016. 2. 1.

〈표 Ⅲ-6〉 2016년 공공기관 적용(안)과 금융공공기관 적용(안)

구 분		금융공공기관 현황	공공기관 적용(안)	금융공공기관 적용(안)
적용대상 (성과 연봉제)		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ '10년 공운위 성과연봉제 권고 → 간부직(5등급 中 통상 2급 이상), 비간부직은 자율</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 전 직원 (최하위직 및 기능직 제외)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ (좌동)</li> <li>※ 적용대상 : 1,327명(7.6%) → 11,821명(68.1%)</li> </ul>
기본 연봉 최고-최저 등급자 간 인상률 차등폭		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 간부직 : 평균 2%p(누적식)</li> <li>▪ 비간부직(3,4,5급)은 호봉제 (2개), 형식적 연봉제(7개)</li> <li>* 기은, 예탁원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 평균 3%p 이상 (누적식)</li> <li>* 단, 차하위 직급(4급) 미적용 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ (좌동)</li> <li>* 차하위 직급(4급) 적용(적용방식 노사협의)</li> <li>※ 4급: 6,248명 (총직원의 36%)</li> </ul>
직무급		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 직무급을 직책급처럼 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 직급 내 3개 이상 직무급(권고사항)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ (좌동)</li> <li>단, 직무분석을 통한 실질적 직무급 도입</li> </ul>
성과 연봉	총 연봉 대비 비중	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 간부 평균 28%</li> <li>▪ 비간부 평균 17%</li> <li>※ 9개 금융공공기관은 준정부기관 또는 기타공공기관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 간부·비간부 - 공기업 30% 이상, 준정부 20% 이상</li> <li>* 차하위 직급(4급)은 공기업 20%, 준정부기관 15% 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 공기업 수준인 30% 이상</li> <li>- '16년 20% → '17년 30%</li> <li>* 차하위 직급(4급)은 공기업 수준 20% 적용</li> </ul>
	차등	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 간부직 : 2.1배</li> <li>▪ 비간부직 : 1.6배</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 최소 2배 이상 (비누적식)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ (좌동)</li> </ul>
전체연봉 최고-최저 차등폭		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 간부직 29%, 비간부직 14%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 간부직 20~30% 이상 ('10년 공운위 기준)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 간부직 (30% 이상, 16년)</li> <li>▪ 비간부 (20% 이상, 단계적)</li> </ul>
평가방식		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 대부분 집단평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 기준 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 개인평가 도입 추진</li> </ul>
시행시기			<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 공기업 '16上, 준정부기관 '16末까지 도입</li> <li>※ 주무기관이 기준을 강화 적용 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ '16末</li> <li>▪ 단, 성과연봉 비중 (30%는 17년말)</li> <li>- 전체연봉 차등 중 비간부(단계적 인상)</li> <li>- 기본연봉 차등 4급적용(노사협의)</li> </ul>

자료: 금융위원회 『금융공공기관 성과중심 문화 확산방향(2016. 2. 1.)』 보도참고자료에서 발췌

## 다. 도입결과

2016년 1월 「공공기관 성과연봉제 권고안(1.28)」 발표 이후, 6개월이 안 된 시점인 6월 10일에 전 공기업과 준정부기관에서 노사합의 또는 이사회 의결을 통해 성과연봉제 도입을 완료했다. 5월까지만 해도 전체의 50%도 안 되는 기관들이 성과연봉제를 추진했으나, 불과 한달여 만에 전체 공기업과 준정부기관이 노사합의 또는 이사회 의결을 완료했다.

〈표 Ⅲ-7〉 성과연봉제 노사합의 또는 이사회 의결 완료 기관수

날짜	공기업	준정부기관	총합	증감
2016.05.08.	15	38	53	
2016.05.25.	19	53	72	+19
2016.05.31.	30	84	114	+42
2016.06.10.	30	90	120	+6

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 기획재정부, 「성과연봉제 미이행기관 내년 인건비 동결, 우수기관에는 인센티브 부여」, 보도자료, 2016. 5. 9., [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=MOSF\\_000000000003567&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000003567&menuNo=4010100), 검색일자: 2024. 6. 24.
2. 기획재정부, 「현재, 72개 공공기관이 성과연봉제 확대 도입」 보도자료, 2016. 5. 26., [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=MOSF\\_000000000003863&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000003863&menuNo=4010100), 검색일자: 2024. 6. 24.
3. 기획재정부, 「5,31일 현재, 114개 공공기관이 성과연봉제 확대 도입」 보도자료, 2016. 6. 1., [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=MOSF\\_000000000004012&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000004012&menuNo=4010100), 검색일자: 2024. 6. 24.
4. 기획재정부, 「공공기관 성과연봉제, 120개 공공기관 도입 완료」 보도자료, 2016. 6. 10., [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=MOSF\\_000000000004092&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000004092&menuNo=4010100), 검색일자: 2024. 6. 24.

그러나 짧은 기간 안에 성과연봉제가 도입된 만큼 도입 과정에서의 노사간 갈등이 커졌다. 2016년 9월 21일 고용노동부가 발표한 『임금체계 현황조사 결과』에 따르면, 취업규칙 변경 신고를 마친 공공기관은 17곳에 불과하였으며, 정부가 발표한 120곳 중 53곳은 노사합의 없이 이사회 의결로만 성과연봉제를 도입해 불법 논란이 불거졌다. 이는 결국 50여개에 이르는 공공기관 노동조합들이 전국 각지 10여개 이상 법원에 본안소송 및 가처분 등을 제기하는 사상 초유의 사태로 이어지게 되었다. 이와 관련하여 법원은 특정

기관의 노조가 제기한 소송에 대해 “노조의 동의 없이 도입한 성과연봉제는 무효”라고 판결하기도 했다.

공공기관이 성과연봉제 도입 과정에서 갈등이 지속되자, 기획재정부는 2016년 6월에 공공기관운영위원회를 개최하여 「공공기관 성과연봉제 관련 후속조치 방안」을 의결했다. 앞서 진행된 「공공기관 성과연봉제 권고안」의 이행 기한을 없애고 각 기관이 시행방안 및 시기를 자율적으로 결정할 수 있도록 했고, 기한 내 도입하지 않을 경우 적용기로 한 '17년 총인건비 동결 등의 패널티도 적용하지 않기로 했다. 2016년도 경영평가에서도 성과연봉제 관련 항목평가는 제외하고 평가에서 불이익을 받는 기관이 없도록 했다. 다만, 기관이 보수체계를 권고안 이전으로 환원하거나 완화된 기준으로 변경하는 경우에는 이미 지급한 조기이행 성과급 및 우수기관 성과급을 노사협의 등을 통해 반납하는 것을 원칙으로 했다.<sup>26)</sup> 이에 대해 일부에서는 공공기관 개혁의 후퇴로 바라보는 시각도 있다.<sup>27)</sup> 이후 문재인 정부는 과거의 연공서열식 호봉제로 단순히 회귀하지 않고, 직무급제를 활용한 새로운 보수체계 개편 방안을 추진하였다. 따라서 성과연봉제 확대를 재고한 결정은 단순히 개혁의 후퇴로만 해석할 수 없다.

## 4. 직무중심 보수체계 개편 내용 및 결과

### 가. 도입배경

경제성장이 더뎠고, 인구구조의 고령화가 급속도로 진행됨에 따라 정부는 임금의 과도한 연공성은 더 이상 국내 환경에 맞지 않다고 보고 있다. 구체적으로 연공성 중심의 임금체계는 기업의 부담을 증가시켜 청년채용 여력을 감소시키고 중·고령자의 조기퇴직을 유도할 우려가 있으며, 정규직·

26) 기획재정부, 「공공기관 성과연봉제 관련 후속조치 확정」, 보도자료, 2016. 6. 16.

27) 『중앙일보』, 「성과연봉제 사실상 폐지...1600억 인센티브는 토해내야 해 논란 예상」, 2017. 6. 16. <https://www.joongang.co.kr/article/21673478>, 검색일자: 2024. 6. 24.

비정규직 간, 대·중소기업 간 임금격차를 확대시킬 수 있다는 점과 ‘동일노동 동일임금’ 취지에 어긋난 임금 공정성을 저해할 수 있다는 점<sup>28)</sup>이 지속되고 있다. 따라서 연공성 완화와 공정한 임금을 구현하기 위한 방안의 하나로 직무중심 보수체계의로의 개편을 추진해왔으며, 이는 성과연봉제 도입시기에 권고사항으로써 문제인 정부에 들어서면서 임금체계 개편의 주요 대안으로 주목받기 시작하였다.

문제인 정부는 공공기관 임금정책의 기초를 ‘직무와 능력’으로 제시하고, 임금격차 및 차별해소, 임금 공정성, 연공성 완화, 지속가능성을 핵심적으로 논의하였다. 2011년 성과연봉제 추진과 함께 직무급 도입이 권고되었으나, 정부가 성과연봉제 확대방안을 사실상 철회하면서 직무가치가 임금에 반영되는 임금체계 개편에 대한 논의가 추진되었다. 그 결과, 2017년 10월, 핵심경제전략인 ‘일자리 중심 경제’를 실현하기 위한 「일자리정책 5년 로드맵」을 세우면서, 10대 과제 중 하나로 공공기관의 임금체계를 직무중심 체계로 개편할 것을 발표했다.<sup>29)</sup> 이후 「2019년 경제정책 방향」을 통해 이를 더욱 구체화했으며, 「2020년 경제정책 방향」을 통해 직무·능력 중심의 임금체계 개편을 지속 추진할 것을 확실히 했다. 아울러 2020년 11월 경제사회노동위원회 공공기관위원회에서 “공공기관의 지속가능한 발전을 위한 합의” 가운데 ‘직무중심의 임금체계’와 관련하여 ‘1) 기관별 특성을 반영하여, 2) 노사합의를 통해 자율적으로, 3) 단계적·점진적으로 추진’한다는 원칙을 수립하였다(이장원 외, 2023).

윤석열 정부 또한 경제·사회환경의 변화로 인해 과거 산업화 시대에 적합했던 연공중심의 임금체계가 한계를 드러내고, 연공중심의 임금이 업무에 대한 동기유발 효과가 낮다는 점을 보수체계 개편의 주된 이유로 제시하였다. 그뿐만 아니라 젊은 세대를 중심으로 논의가 ‘공정성’의 문제<sup>30)</sup>를 근거

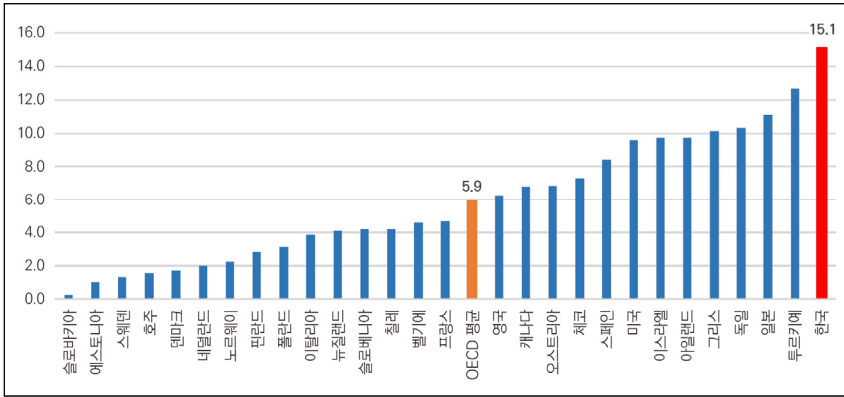
28) 고용노동부, 「직무·능력중심의 공정한 임금체계 확산지원」, 보도자료, 2020. 1. 14.

29) 일자리위원회·관계부처 합동, 「일자리정책 5년 로드맵」, 2017. 10. 18., p. 50.

30) 고용노동부가 2020년 9월 실시한 설문조사에 따르면, 응답자의 85.6%가 “현재 회사의 임금결정 기준이 공정하지 않다.”고 답했으며, 공정한 임금을 결정하는 기준으로는 ‘업무성과’가 34.7%로 가장 높고, 그다음으로는 ‘담당업무(25.1%)’, ‘개인역량(24.5%)’ 순이

로 직무중심 보수체계를 제시하였다. 그리고 정부는 연공성 완화를 위해 지속적으로 노력해왔음에도 불구하고, 아래 [그림 Ⅲ-5]와 같이 우리나라는 OECD 평균의 약 2.5배를 상회하는 수준으로 가장 높은 근속연수 대비 임금증가율을 보인다. 이와 같은 결과는 정부가 직무중심의 보수체계로 전환하는데 근거가 되었다.

[그림 Ⅲ-5] OECD 연공성 지수



자료: OECD(2019), 『Working Better with Age, Ageing and Employment Policies』를 바탕으로 저자작성

이와 같이 직무중심 보수체계의로의 전환을 위한 정부의 추진노력은 매년 경제정책방향에 포함하여 추진동력을 확보하고, 직무중심의 임금체계 전환하기 위한 인프라와 정보, 구체적인 방안을 제시하는 각론을 토대로 추진되고 있다. 특히, 공공기관에 대해서는 2022년 7월 ‘생산성·효율성 제고를 위한’ 새정부 공공기관 혁신가이드라인’을 통해 ‘직무·성과중심의 보수체계의로의 개편’을 강조하고, 2020년 수립한 원칙(기관별 특성을 반영하여 노사합의를 통해, 자율적·단계적 도입)하에 추진할 것을 명문화하였다. 그뿐만 아니라 시기별 직무중심 보수체계 추진 논의를 살펴보면, 아래 <표 Ⅲ-8>과 같다.

며, ‘근속연수’라고 답한 비율은 15.7%로 가장 낮았다(『서울신문』, 「MZ세대 86%, “경력 위주 임금 기준 불공정”」, 2022. 9. 22., <https://www.seoul.co.kr/news/society/2022/09/23/20220923008008>, 검색일자: 2024. 6. 24.)



〈표 Ⅲ-8〉 시기별 직무중심 보수체계 관련 정부 추진 내용

2017년 10월	<p>「일자리정책 5년 로드맵(고용노동부 일자리위원회)」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 세부 과제의 하나로 ‘동일가치노동-동일임금 원칙 확립’과 ‘직무와 능력에 따라 공정하게 보상받는 공정임금체계’ 확립</li> </ul>
2017년 12월	<p>「2018년 경제정책방향(관계부처 합동)」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동시장 격차 해소를 통해 일자리의 질 제고 관련 정책 중 임금격차 해소를 위해 직무·능력에 따른 임금체계 구축</li> </ul>
2018년 12월	<p>「2019년 경제정책방향(관계부처 합동)」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지속가능한 고용 모델 구축 관련 ‘연공급 위주에서 직무급 중심으로 전환을 위한 공공기관 보수체계 개편 우선 추진’과 사회적 대화를 통해 ‘동일노동·동일임금 실현을 위한 직무중심 임금체계 확산 방안’ 마련</li> </ul>
2019년 12월	<p>「2020년 경제정책방향(관계부처 합동)」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동시장의 일자리 창출능력을 제고하고, 변화하는 산업·고용 환경에 대응할 수 있는 고용친화적 노동제도 구축의 일환으로, 직무·능력 중심 임금체계 개편과 공공기관의 ‘일 중심’의 보수·인사 체계 구축(직무·능력 중심 개편 확산, 특별승진 활성화)</li> </ul>
2020년 11월	<p>‘공공기관 임금(보수)체계 개편(경사노위 공공기관위원회) 합의</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (1) ‘객관적 직무가치가 임금을 반영되는 임금(보수)체계 개편’을 위해 노력하되, (2) 직무중심 임금(보수)체계 개편은 획일적·일방적 방식이 아닌 ‘기관별 특성을 반영하여 개별 공공기관 노사합의를 통해 자율적·단계적으로 추진’ 합의</li> </ul>
2020년 12월	<p>「2021년 경제정책방향(관계부처 합동)」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 선도형 경제로의 대전환을 위한 재정·공공·노동 등 부문별 구조혁신 중 ‘직무중심 임금체계 개편 및 격차 완화’와 공정하고 투명한 임금·인사관리체계 정립</li> </ul>
2021년 12월	<p>「2022년 경제정책방향(관계부처 합동)」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동·재정·공공부문 혁신과제로 ‘직무중심의 공정한 임금체계 구축·확산’을 위해 업종별 직무평가 및 임금정보 제공 관련 인프라 확충</li> </ul>
2022년 7월	<p>「새정부 공공기관 혁신가이드라인」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• [예산 효율화]를 위한 실천방안으로 ‘직무·성과중심의 보수체계’를 제시하고, 미도입기관과 도입기관의 추진방안 구체적으로 제시함</li> </ul>
2022년 12월	<p>「2023년 경제정책방향(관계부처 합동)」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 미래대비 체질개선을 위한 노동·교육·연금 3대 개혁의 실천과제 중 ‘직무성과중심 임금체계 확산노력 지속’을 위한 직무별 임금정보 인프라 구축, (가칭)상생형 임금위원회 신설 등</li> <li>• 공공혁신 혁신과제로 ‘보수·인사·조직관리를 직무중심으로 개편’</li> </ul>
2023년 12월	<p>「2024년 경제정책방향(관계부처 합동)」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공정한 기회보장의 일환으로 노동시장 선진화로 ‘직무와 성과에 따른 공정한 보상체계 설계’를 추진하고 구체적인 실천방안으로 재정인센티브 신설과 통합형 임금정보시스템 구축 추진</li> </ul>

---

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 작성

1. 관계부처 합동, 「2018년 경제정책방향」, 2017. 12. 27, <https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=172535&topic=>, 검색일자: 2024. 6. 24.
2. 관계부처 합동, 「2019년 경제정책방향」, 2018. 12. 17, <https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=183544&topic=>, 검색일자: 2024. 6. 24.
3. 관계부처 합동, 「2020년 경제정책방향」, 2019. 12. 19, <https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=195962&topic=>, 검색일자: 2024. 6. 24.
4. 관계부처 합동, 「2021년 경제정책방향」, 2020. 12. 17, <https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=208522&topic=>, 검색일자: 2024. 6. 24.
5. 관계부처 합동, 「2022년 경제정책방향」, 2021. 12. 20, <https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=221695&topic=>, 검색일자: 2024. 6. 24.
6. 관계부처 합동, 「2023년 경제정책방향」, 2022. 12. 21, <https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=233682&topic=>, 검색일자: 2024. 6. 24.
7. 관계부처 합동, 「2024년 경제정책방향」, 2024. 1. 4, <https://www.moef.go.kr/sns/2024/policyA.do>, 검색일자: 2024. 6. 24.
8. 경제사회노동위원회 공공기관위원회, 「공공기관의 지속가능한 발전을 위한 합의」, 2020. 11. 30, [http://www.eslc.go.kr/bbs/data/view.do?per\\_menu\\_idx=2166&menu\\_idx=2313&bbs\\_mst\\_idx=BM000000327&data\\_idx=BD0000000013&tabCnt=%EB%B3%B8%EB%AC%B8%20%EB%82%B4%EC%9A%A9%20%EC%97%86%EC%9D%8C&root\\_yn=Y](http://www.eslc.go.kr/bbs/data/view.do?per_menu_idx=2166&menu_idx=2313&bbs_mst_idx=BM000000327&data_idx=BD0000000013&tabCnt=%EB%B3%B8%EB%AC%B8%20%EB%82%B4%EC%9A%A9%20%EC%97%86%EC%9D%8C&root_yn=Y), 검색일자: 2024. 6. 24.
9. 기획재정부, 「새정부 공공기관 혁신가이드라인」, 2022. 7. 29, [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_00000000028&searchNttId1=MOSF\\_00000000060478&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_00000000028&searchNttId1=MOSF_00000000060478&menuNo=4010100), 검색일자: 2024. 6. 24.
10. 일자리위원회관계부처 합동, 「일자리정책 5년 로드맵」, 2015. 10. 18, <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148843781>, 검색일자: 2024. 6. 24.
11. 이정원 · 김동배 · 신재욱, 「공공부문 임금체계 개편 쟁점과 추진방안」, 한국노동연구원, 2023.

## 나. 직무중심 보수체계 개편 내용

정부는 직무중심 임금체계로의 개편에 있어서 공공기관의 선도적 역할을 강조하고 있다. 다만, 공공기관에 직무급제를 추진하되, 급격한 변화보다는 사회적 대화를 통한 공감대 확산과 더불어 직무평가 등을 통한 연공급제 완화, 생산성 향상과 임금 연계 등 점진적 방안을 검토하고 있다. 이를 위해 2019년도에는 직무중심 임금체계 확산을 위해 임금정보를 확대하고 업종별 직무분석·평가 매뉴얼을 보급하는 등 인프라 확충 및 컨설팅 강화를 위해 노력해왔고, 경제사회노동위원회 내 관련 위원회를 설치·지원하여 사회적 대화를 통해 동일노동·동일임금 실현을 위한 직무중심 임금체계 확산 방안을 마련하였다.<sup>31)</sup>

---

31) 관계부처 합동, 「2019년 경제정책방향」, 2018. 12. 17., p. 27.

기획재정부는 직무중심 보수체계 개편의 내용에 대해서 기관의 특성에 맞는 자율적인 직무급 체계를 모색할 것을 강조한다. 다만, 임금체계 개편에 있어서 기관들이 스스로 기관의 현 임금체계를 평가하여 개선방안을 도출하는 과정을 돕고자 보수체계 개편의 일반적인 절차와 직무급 도입과정을 제시하였으므로, 이를 살펴보면 다음과 같다. 임금체계에 대한 개편은 아래 [그림 Ⅲ-6]과 같이 ‘노사협의 기구 설치 → 진단 → 여건 분석 → 임금체계 개편 방향 결정 → 개편안 설계 → 노사 협의 → 확정/시행 및 점검’의 과정을 토대로 이루어진다(한국조세재정연구원, 2023). 이에 따르면 임금체계 개편을 위해 가장 먼저 노사협의 기구를 설치해야 하는데, 노측과 사측의 대표위원을 선출하여 공동의 논의 기구를 만드는 것으로, 해당 기구는 임금체계 개편의 필요성과 방향 및 방안을 설정함으로써 해당 과정의 공정성과 수용성을 담보하게 된다. 다음으로 현행 임금체계에 대한 진단이 선행되어야 하는데, 이는 기본급 급여체계가 비용구조나 생산성과에 어떤 영향을 주는가를 중심으로 임금 구성체계의 타당성, 법적 갈등 소지 등에 대한 내용을 중심으로 한다(고용노동부, 2016). 다음으로 여건 분석은 어떠한 임금체제로 전환하는 것이 적합한지에 대한 사전적 분석으로써, 기관의 목적 및 업무의

[그림 Ⅲ-6] 보수체계 개편의 절차 예시



자료: 한국조세재정연구원(2023) '직무중심 보수체계의 이해'(권역별 설명회 발표자료)

특성(업종 등)과 기관 내 구성원들의 직종 및 직무별 분포, 근속연수 등 기관의 특성을 감안할 때, 적합한 임금체계를 사전적으로 검토하는 과정이다. 이후 여건 분석을 토대로 향후 어떤 임금체계로 전환할지에 대해 결정하는 ‘임금체계 개편 방식 결정’ 과정을 거치는바, 이는 기관의 향후 목표 및 전략, 환경변화 등을 고려하여 가장 적합한 임금체계로 설정해야 한다. 아울러 개편 방식을 결정하는 데 있어서 개편의 속도, 즉 일시에 개편할지, 점진적·단계적으로 할지 여부도 판단해야 한다. 임금체계 개편 방식이 결정되고 나면, 구체적으로 개편안을 설계하는 단계, 즉 임금체계 개편 실행방안을 마련하게 된다. 이는 임금체계 개편에 따른 변화 분석을 토대로, 임금체계 개편에 대한 장단기 전략을 수립하고 실행전략을 마련하는 단계이다. 이후 노사협의 단계에서는 근로자 또는 노동조합과의 협의절차를 거치게 되는데, 이는 주로 임금체계 개편이 불이익변경인지 여부, 단계협약을 개정할 사항인지 여부, 노동조합의 수 등에 따라 협의 방식과 협의 주체가 상이하다. 이러한 법적 협의 사항 외에도 임금체계 개편에 따라 구성원들은 직접적인 변화를 겪는 주체이므로, 이들의 수용성을 높이기 위해 근로자에 대한 의견수렴, 사전 설명, 개편과정의 적절한 참여가 이루어져야 한다. 노사협의 절차가 마무리되면, 개편안을 확정하고 시행하게 되며, 시행 후에는 지속적인 점검과 보안을 통해 개편안이 정착하고, 본래의 취지에 맞게 운영해야 한다.

위와 같은 보수체계 개편 절차의 큰 틀 속에서 정부의 권고에 따라 직무 중심 보수체계로 개편하는 과정은 아래 [그림 Ⅲ-기]와 같다. 첫 번째로 직무 분류 및 직무분석의 단계는 기관 운영에 필요한 직무들이 무엇인지 선정하는 것으로, 이는 기존의 노동자들이 수행하고 있는 직무를 토대로 작성 또는 수정하거나, 새로이 직무구조 설계하여 도출할 수도 있다. 기관의 직무가 도출된 후에는 직무별 직무기술서를 작성하게 되는데, 기술서에는 직무의 내용(직무의 정의, 직무를 구성하는 과업 등)과 난이도, 책임도, 직무를 수행하기 위해 필요한 최소한의 자격, 경력, 역량 등이 포함될 뿐 아니라, 선·후행 업무나 필요 교육 및 지식 등 직무를 파악할 수 있는 총체적인 정보들이 포함되어야 한다. 이후에는 직무분석을 통해 분류된 직무에 기존 직무를

접목하거나 전환하는 작업을 하게 되는데, 이를 직무구조 재설계라 칭한다. 두 번째는 재설계된 직무들의 가치를 평가하는 직무평가 단계이다. 이는 개별직무들의 가치를 직무의 내용, 난이도, 책임 정도, 요구 자격, 필요 능력 또는 역량 등을 종합적으로 평가하여 서열화하는 과정이다.<sup>32)</sup> 이와 같은 직무별 평가가 이루어지고 나면, 동일하거나 유사한 가치를 지니는 직무들을 묶어서 등급을 정하게 된다.<sup>33)</sup> 직무등급을 정한 후, 등급별로 임금을 책정하면 직무급 체계가 완성된다.

[그림 Ⅲ-7] 직무중심 보수체계 개편 절차



자료: 고용노동부(2019), 「직무중심 인사관리 따라잡기」 p. 74

아울러 정부는 직무중심의 보수체계 개편과 더불어 직무중심의 인사관리 체계로 전환할 것을 권고하는데, 이는 직무의 내용과 정보가 인력계획, 채

32) 직무평가 방법은 다양한데, 가장 일반적으로 활용되는 것이 점수법이다.

33) 직무평가의 결과를 토대로 임금과 연계하는 방식 또한 매우 다양하나, 임금관리의 용이성으로 일반적으로 등급법이 널리 활용된다.

용, 평가, 보상, 교육훈련, 경력개발 등에 적용되는 것을 의미한다. 아래 [그림 Ⅲ-8]은 직무중심의 인사관리체계로써 직무중심의 보수체제로 개편하는 과정 중 직무분류 및 분석과정에서 채용, 훈련, 성과평가, 직무설계, 배치, 보상 등 모든 인사관리에서 활용할 정보를 체계화하는 과정이다(고용노동부, 2019). 해당 정보를 토대로 직무관리의 방향성과 체계가 정립된 후에는 인력계획, 채용, 평가, 보상, 개발 등 개별 인적자원관리에 적용·실행하게 된다. 예를 들어, 직무정보를 기초로 직무의 난이도와 수행시간, 필요인력 등을 예측하여 인력계획을 수립할 수 있으며, 해당 직무에 요구되는 요소와 역량 등에 따라 선발기준을 마련하고 채용 및 배치에 활용할 수 있다. 아울러 직무별 책임도, 중요도 등을 평가항목의 기초로 삼아 성과평가의 기준을 설정할 수 있으며, 직무에 따른 요구 역량, 능력, 자격 등을 토대로 경력경로 설정 및 교육훈련 프로그램 개설, 승진 및 승급 관리가 가능하다.

정부는 직무중심 보수체제로의 개편을 권고하면서 기존 성과연봉제와는 다르게 일반적인 원칙과 절차를 제시하고, 직무분류의 기준 및 체계, 직무분석 및 평가의 방식과 절차, 직무급과의 연계 및 급여테이블의 설정 등을 기관 자율에 맡기고 있다. 이는 직무의 크기나 범위, 직무의 수 등은 관리상의 목적에 따라 다양하게 구분될 수 있으므로, 기관의 규모, 기관의 사업 특성 및 전략에 따라 선택이 가능함을 감안한 것이다. 아울러 평가 및 임금과의 연계과정에서 항목과 세부요소들을 설정하는 방식과 절차 또한 기관 내부사정과 협의에 따라 선택할 수 있도록 한 것은, 직무중심 임금체계를 설계하면서 기관의 특성, 기관 구성원의 특징들을 감안하여 기관이 자율적으로 합리적인 방안을 모색할 것을 의도한 것으로 해석된다.

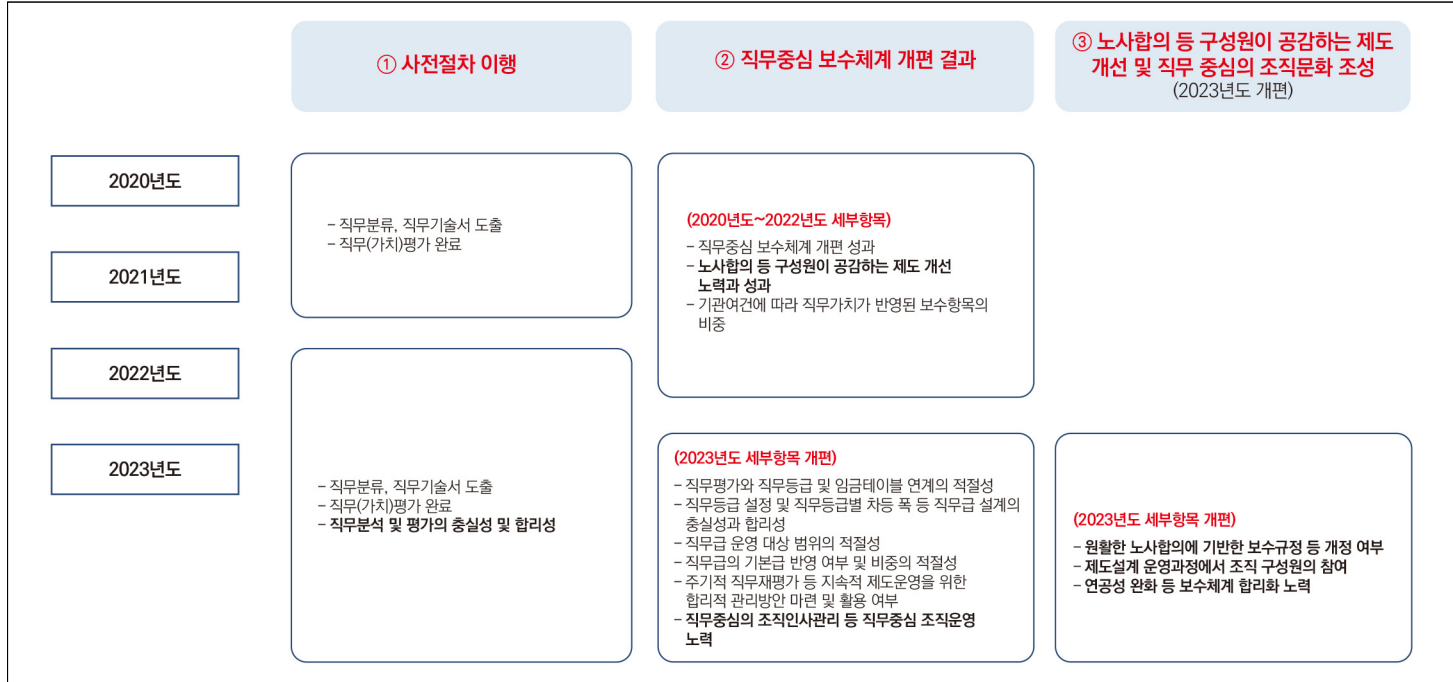
한편, 기획재정부는 위와 같은 이론적 배경을 기반으로 직무중심 보수체계 평가 모델을 수립하여 2021년부터 「2020년도 공기업·준정부기관 경영평가」 중 기존 ‘보수 및 복리후생(3점)’ 지표에 포함되어 있던 직무중심 보수체계 항목을 분리하여 신설(경영관리 중 보수·복리후생 지표, 2점)하고, 별도 점검단을 통해 점검하고 있다. 아울러 점검 후속조치로서 선도기관에 대해서는 인센티브를 제공하고, 컨설팅을 마련하여 보수체계 개편을 추진

중이다. 연도별 「공공기관 직무중심 보수체계 개편 실적보고서 작성지침」을 토대로 구체적으로 살펴보면, 아래 [그림 Ⅲ-8]과 같다. 연도별 특징을 살펴보면, 2020년도 작성지침은 크게 ‘사전절차 이행’과 ‘보수체계 개편 결과’ 두 단계로 구분되어 있다. 사전절차 이행은 직무분류, 기술서 작성, 직무분석을 토대로 한 직무가치평가 완료 여부로 직무중심 보수체계, 즉 직무급을 도입하기 위한 준비절차를 마쳤는가를 평가하는 것이다. 한편, 직무중심 보수체계로의 개편에 대한 평가는 직무분석, 평가, 직무급 설정과정에서 직무가치를 충분히 반영했는가와 이를 추진하는 과정에서 노사합의와 구성원들의 수용성 제고 여부, 직무가치가 반영된 보수항목의 비중<sup>34)</sup>과 같이 계량과 비계량 요소를 모두 고려하였다.

이후 2021년도 작성지침은 2020년도와 동일한 항목으로 점점이 이루어졌고, 2022년도에는 도입준비와 수준이라는 평가항목은 그대로 둔 채로 세부항목이 추가되었다. 구체적으로 도입준비 부문에서 ‘직무분석 및 평가의 충실성 및 합리성’ 항목을 추가하여 직무분석 및 평가 내용이 실제 기관의 직무를 충분히 반영하였는지를 확인하고자 하였다. 한편, 도입수준 평가부문의 경우 2023년도 가장 큰 변화가 있었는데, 가장 큰 변화는 도입수준 평가의 세부항목인 ‘노사합의 등 구성원이 공감하는 제도 개선 노력과 성과’를 평가부문으로 상향 배치한 점이다. 구체적으로 해당 부문의 세부항목은 노사합의를 근거로 한 보수규정 등 개정, 제도설계 및 운용과정에서 구성원의 참여, 연공성 완화 등 추가적인 보수체계 합리화 노력으로 구성하였다. 이는 보수체계의 개편에 대한 구성원들의 이해와 참여가 핵심요소라는 점을 명확히 하고, 직무급 외에도 연공성 완화를 위한 기관의 노력을 진작시키려는 의도로 해석된다. 아울러 직무중심 보수체계의 도입수준을 가늠하는 세부지표로서 직무평가-등급-직무급표와의 연계성, 직무등급설정과 등급별 차등폭, 직무급 운영대상의 범위, 기본급 반영여부 등을 토대로 항목을 구성하여 직무급의 실효성을 파악하고자 하였다. 무엇보다 2023년도 점검 시에는 제

34) 점검 시에는 성과연봉, 법정수당 및 복리후생비 등 변동급어를 제외한 보수(기준보수) 대비 직무가치가 반영된 보수항목의 총액으로 비중을 산정한다.

[그림 Ⅲ-8] 직무중심 보수체계 개편 점검의 항목별 변화



자료: 기획재정부(2021, 2022, 2023, 2024) 「공공기관 직무중심 보수체계 개편 실적보고서 작성지침」 참고하여 저자 작성



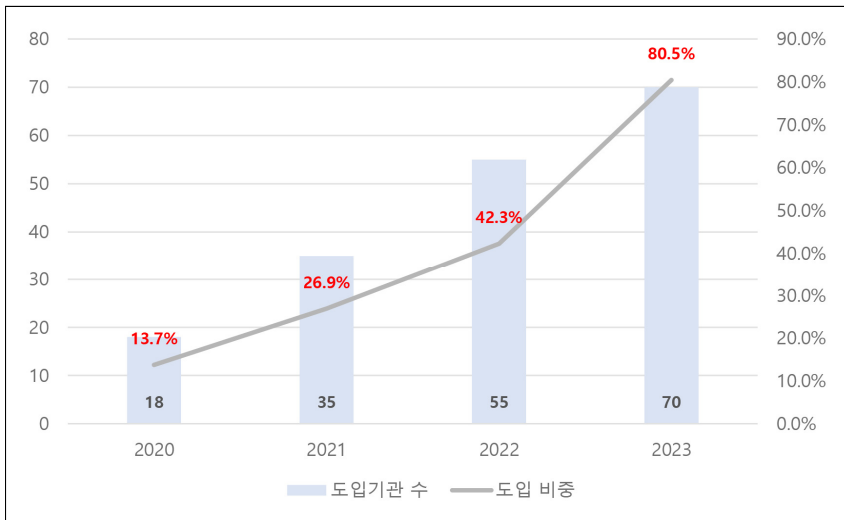
도의 지속성을 위해 주기적인 직무평가 방안과 직무중심 보수체계를 넘어서 조직·인사관리와 연계성에 대한 정성적인 평가가 가미되었다. 이러한 흐름은 보수체계 및 보수관리가 인사·조직관리의 하나의 축으로서 궁극적인 지향점은 인사중심의 인사·조직관리, 조직문화로의 변화임을 나타내는 것이라 할 수 있다.

#### 다. 도입현황

직무급 도입현황을 공기업·준정부기관 경영실적평가 가운데 ‘직무중심의 보수체계 개편’항목의 결과를 토대로 살펴보고자 한다. 먼저, 지난 4년간 공기업과 준정부기관의 직무중심 보수체계 도입현황을 살펴보면, 아래 [그림 Ⅲ-9]와 같이 2020년 전체 131개 기관 가운데 13.7%인 18개 기관이 도입한 것을 시작으로, 매년 증가(2021년 35개 기관, 2022년 55개 기관)하여 2023년

[그림 Ⅲ-9] 2020-2023년 직무중심 보수체계 도입현황

(단위: 개, %)



주: 1) 해당 도입기관 수는 연도별 공기업·준정부기관을 기준으로 산출된 수치임

2) 도입기관에 대한 판단은 ① 노사합의에 따라 취업규칙(보수규정) 개정을 완료하고 ② 전 직원에게 ③ 직무가치가 반영된 보수가 지급된 기관을 기준으로 한다.

자료: 평가단 내부자료 바탕으로 저자 작성

에는 70개 기관이 도입한 것을 확인할 수 있다. 한편, 도입율을 파악해 보면, 전년에 비해 2021년과 2022년에는 약 13%p~15%p 내외의 상승 폭을 보이다가 2023년에는 38.2%p 대폭 상승하였다.

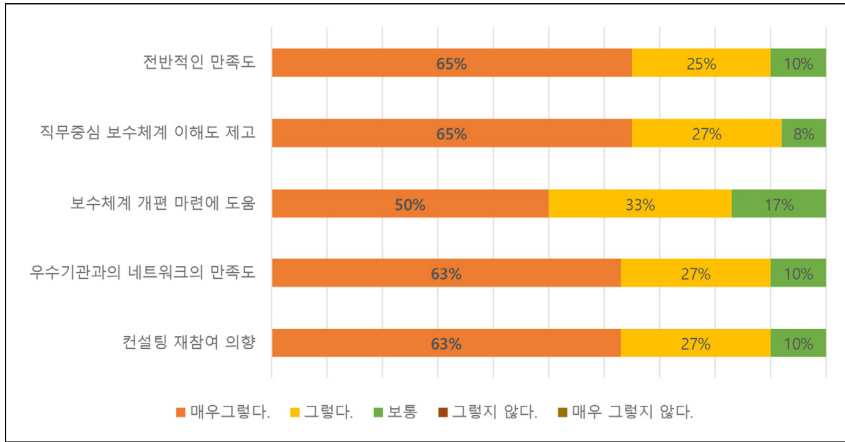
이와 같이 도입기관 수가 대폭 증가한 원인으로는 공공기관의 직무중심 보수체계에 대한 이해도 향상과 정부의 정책방향과 추진 수단의 적절성에 따른 것으로 판단된다. 직무중심 보수체계에 대한 논의는 2010년도 성과연봉제 도입시기부터 권고사항으로 제안되었고, 직무평가에 따라 동일직급 내 3개 이상의 직무급을 설치하고, 범위 직무급과 같은 임금밴드를 설정할 것을 권장하였다. 해당 시기의 권고안에 따르면 직무급은 '직무가치 또는 직무수행능력이 반영될 수 있도록 기본연봉에 직무급제 도입 권장'하는 사항이었고, 사실상 성과연봉제 중심으로 논의가 전개되었기 때문에 큰 관심을 받거나 논의가 이루어지지 못하였다. 아울러 전반적인 임금체계 개편 과정에서 노동조합을 고려하지 않고 기계적으로 접근했다는 점에서 임금체계나 임금체계 개편의 필요성에 관한 논의가 풍부하게 이루어지지 못했다(이장원 외, 2023). 이후 본격적인 직무중심 보수체계 도입 초기에는 고용노동부가 노동개혁의 목적으로 2010년대 중반부터 임금체계 개편을 추진하면서 관련 임금체계에 대한 기본 개념부터 직무급, 역할급, 직능급 등 대안적인 임금체계에 관한 학문적인 논의가 축적되어 왔으며, 2014년 국가직무능력 표준(National Competency Standards: NCS) 개발, 2019년에는 「임금직무정보시스템」<sup>35)</sup>을 운영함으로써 직무정보와 임금체계, 임금정보에 관한 접근성을 제고하였다. 아울러 이후 2020년 경제사회노동위원회의 합의문은 공공기관의 임금체계 개편에 대한 마중물 역할을 하였다. 다만, 2021년 발표한 기획재정부의 지침에서 직무급 도입 결과를 평가하는 항목 가운데 직무가치 반영된 보수항목 비중에 역할급, 직능급, 직책수당 등을 포함하고 있어 직무중심 보수체계의 개념에 대한 모호성이 존재하였다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 2022년부터 기획재정부는 이해도를 높이기 위한 다양한 방안을 추진하였다. 구체적으로 보수체계 개편과 직무중심 보수체계에 대한 이해를

---

35) 임금직무정보시스템은 2005년 개발한 「임금정보시스템」을 개편한 것이다.

돕는 온오프라인 설명회와 영상자료들을 송출하고, 공공기관을 대상으로 한 컨설팅, 우수기관의 사례 전파와 기관 간 네트워크 형성은 공공기관들이 직무중심 보수체계를 이해하고 추진하는데 긍정적인 역할을 했다. 실제로 2023년 9월부터 10월까지 21개 기관에 대해 실시한 직무중심 보수체계 컨설팅 만족도조사 결과를 확인해보면, 컨설팅 및 우수기관 네트워크에 대한 만족도와 컨설팅 재참여 의향이 약 63% 이상이며, 실제 직무중심 보수체계 이해도 제고에 도움이 되었다는 답변(‘매우 그렇다’와 ‘그렇다’)이 90%로 매우 높은 수준이다. 또한, 기관 보수체계 개편안을 마련하는데 도움이 되었다는 응답 또한 88%인 점은 직무중심 보수체계에 대한 이해도 제고의 노력이 해당 제도 도입에 영향을 미쳤다는 간접적인 근거이다.

[그림 Ⅲ-10] 2023년 컨설팅 만족도 조사 결과



자료: 한국조세재정연구원(2023), ‘2023년 직무중심 보수체계 컨설팅 결과보고서(내부자료)’ 활용하여 저자 작성

한편, 정부의 정책 방향성과 추진전략 또한 공공기관들이 직무중심 보수체제로 개편하는데 유효하게 작용하였다. 먼저, 정책 방향성과 관련하여 직무중심 보수체제로의 개편을 권고하면서 내세운 대원칙은 ‘기관별 특성을 반영하여 노사합의를 통해, 자율적·단계적 도입’이다. 이는 개별 공공기관의 상황이나 노동조합을 고려하지 않고 기계적이고 획일적으로 접근했다는

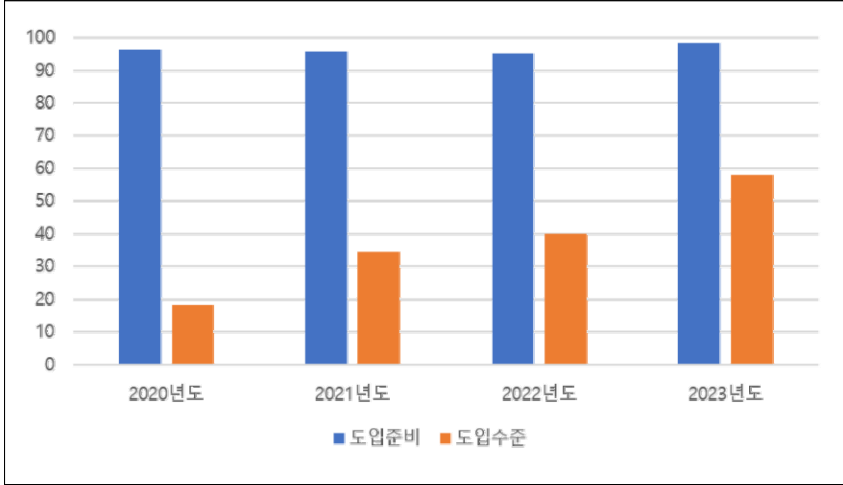
비판을 받은(이장원 외, 2023) 지난 성과연봉제 추진방향과 대비되는 원칙이다. 물론 정부가 직무급이라는 하나의 대안을 제시하고, 기관들이 이를 기준으로 내·외부환경 요소를 고려하여 임금체계를 개편해 나가며, 그 과정에서 완전한 자율이 아닐 수는 있다. 그러나 성과급의 범위와 급여체계 범위 등에 대한 기준을 일률적으로 정하고, 이를 획일적으로 추진한 성과연봉제의 추진방식에 비해 현행 직무중심 보수체계로의 개편은 기관의 자율성이 부여되었다는 점에서 차별성이 있다. 아울러 기관이 자체의 임금체계를 점검해 보고, 방향 및 세부적인 방안에 대해서는 전략적인 선택을 할 수 있도록 지원하고 있다는 점 또한 도입을 촉진한 것으로 보인다. 실제로 직무중심 보수체계 개편은 기관에 일정부분 자율성을 부여하면서도 평가 가이드라인과 설명회를 통해 기관의 우수 및 미흡 사례에 대해서 소개하고, 컨설팅을 통해 기관의 보수체계 개편방안에 관해 직간접적인 지원을 하고 있으며, 평가모델 또한 당해연도 점검 결과를 바탕으로 점진적으로 고도화 및 세밀화하고 있다. 이는 정부가 임금체계의 개편을 피하면서도 획일적이거나 급진적으로 추진하지 않고, 점진적인 변화를 추구하는 변화관리의 틀에서 추진하고 있다는 것을 의미한다. 아울러 인센티브의 수단을 활용하여 도입과 고도화를 도모하되, 미도입 또는 미흡 기관에 패널티를 부여하는 대신 컨설팅이라는 긍정적인 수단을 제공하는 점 또한 기관의 긍정적인 인식에 도움을 준 것으로 평가할 수 있다.

그런데도 보수체계 개편에 대한 세부적인 현황을 살펴보면, [그림 III-11]과 같다. 해당 수치는 공기업·준정부기관 경영평가 가운데 ‘직무중심 보수체계 개편 점검 결과’의 대항목인 도입준비와 도입수준을 기준으로 항목별 평균점수를 100점으로 환산한 수치이다. 이를 살펴보면, 도입준비의 경우, 도입수준과의 격차가 확연히 존재한다. 구체적으로 2020년도 점검 결과부터 도입준비는 90점을 넘는 수준을 유지해왔으나, 도입수준은 2020년도 10점 후반대부터 점차 증가하였으나, 2023년 기준으로 약 58점 수준으로 도입준비(98점)에 59.1%에 미치지 못하는 것을 확인하였다. 이는 대부분의 기관이 직무분석 및 평가를 이행하였으나, 그 내용과 과정, 보수체계 운용에 있어서

개선해야 할 사항이 존재한다는 것을 의미하는 결과이다.

[그림 Ⅲ-11] 직무중심 보수체계 연도별 도입준비와 도입수준 현황

(단위: 점)



자료: 연도별 직무중심 보수체계 평가자료를 토대로 저자 작성(항목별 100점 만점으로 환산)

---

## IV. 공공기관 임금체계 개편의 장애요인 및 개선방안

---

### 1. 개요

본 장에서는 공공기관의 보수체계 현황과 현재 임금체계 개편의 장애요인을 도출하고, 관련 개선방안을 제안하고자 한다. 이를 위해서 심층 인터뷰(deep interview)를 실시하였으며, 해당 방법을 선택한 이유는 표면적인 통계양식과 비심층적인 양적 연구의 한계를 극복할 수 있기 때문이다(Bryman, 1984). 아울러 심층 인터뷰 방법은 현상에 대한 사회문화적 맥락을 파악할 수 있고, 응답자로부터 상세하고 민감한 사안에 대한 정보를 얻는데 용이하다(DiCicco- Bloom & Crabtree, 2006). 또한, 단순한 답변 이외에 응답과 관련된 의견, 평가와 해석에 관한 정보를 관찰하기에 용이하고, 주제와 관련된 답을 자연스럽게 유도할 수 있다(Hansen, Cottle, Negrine, & Newbold, 1998). 따라서 기관의 특성 및 임금체계에 관한 전반적인 내용과 맥락에 대한 논의를 바탕으로 보수체계 개편의 장애요인과 보안점에 대해 자연스럽게 응답을 끌어내기에 적합하고 판단하였다. 인터뷰 대상, 시기, 방식과 관련하여서 공기업과 준정부기관, 기타 공공기관 가운데 20곳의 인사·보수업무 담당자들을 대상으로 8월 8일부터 11월 21일에 걸쳐 대면 또는 비대면(온라인 영상회의 방식)으로 인터뷰하였다.

심층 인터뷰는 사전에 연구주제와 인터뷰 요지에 대해 인터뷰 대상자에게 설명하고, 미리 작성된 질문지를 사전에 인터뷰 대상자에게 송부하여 답변을 준비하도록 하고, 실제 인터뷰는 자유응답식 설문(open response questions)방식<sup>36)</sup>으로 진행하였다. 자유응답식 설문은 응답자의 자발적인 대

---

36) 이와 같은 방식의 설정은 반구조화된 면접방식에 준하여 설정하였다. 반구조화된 면접 방식은 구조화된 면접이 가지지 못하는 유연성을 가지면서(Barriball & While, 1994), 동

답과 상황에 맞는 추가적인 질문이 허용(Mayring, 1999) 되는 장점이 있어 적합하다고 판단하였다. 인터뷰 질문은 크게 기관의 현황 및 임금체계의 특징, 임금체계에 관한 인식을 중심으로 구성하였다. 먼저, 기관현황과 특징은 기관의 주요한 사업과 기능과 관련하여 표준산업분류와 인적구성 비율에 관한 것으로 기관 구성원의 직렬, 직종, 직급별 인원비중을 중심으로 질문하였다. 아울러 임금체계 특징과 관련하여 기관의 임금체계 개편 또는 변천 여부와 그 내용, 임금결정 요인(숙련, 성과, 직무 등), 직종 및 직군별 임금테이블의 상이성과 임금수준의 차이, 임금조정 방식과 각 임금항목별 비중, 임금인상의 방식 등에 관해 질문하였다. 마지막으로 임금체계에 대한 인식은 임금수준, 체계, 형태 간 우선순위와 임금결정에 있어서 중요한 요소, 임금체계 개편 시 고려사항 및 장애요인 등을 질문하였다. 이상의 인터뷰 내용을 토대로 보수체계 개편의 다섯 가지 장애요인을 도출하였다.

## 2. 장애요인

### 가. 인사제도와의 부조화

기관의 입장에서 보수체계 개편의 가장 직접적인 장애요인은 현행 인사제도와와의 부조화이다. 실제로 임금제도에 선행하여 현행 공공기관의 인사제도는 대부분 순환근무제를 원칙적으로 채택하고 있다는 점으로 인해 잦은 직무의 변동과 폭넓은 범위의 직무를 수행한다는 점이 직무중심 보수체계 도입의 가장 큰 갈등요인으로 꼽을 수 있다. 순환근무는 직무순환이라고도 불리며, 여러 직무를 다양하게 맡아 볼 수 있도록 보직을 바꾸어 배치하여 직원들의 활동을 다양화함으로써 직무로부터의 권태를 줄이고, 여러 일을 수행함으로써 넓은 시야를 갖게 하려는 목적이 있다(오석홍, 2022). 실제로도

---

시에 연구자가 명확한 가이드라인을 따르기 때문에 비교적 신뢰할 수 있고 비교 가능한 질적인 데이터를 얻을 수 있기 때문이다(Cohen & Crabtree, 2006). 이러한 방식은 시간적 제약, 연구 결과 일반화의 어려움, 연구자 편향과 같은 심층 인터뷰의 단점(Boyce & Neale, 2006)을 보완할 수 있다.

본부 및 지사, 때로는 직군을 넘나드는 인사이동으로 인하여 조직 내 업무를 폭넓게 이해할 수 있다는 강점이 있어 순환근무제를 택하고 있다. 이러한 근본적인 목적뿐 아니라 조직 내 기피 지역, 기피 업무와 선호 지역, 선호 업무 간의 조정을 위해서 순환근무제를 활용함으로써 기회를 공정하게 부여할 수 있다는 측면에서 조직 운영을 위해 유용성이 큰 제도이다. 그러나 순환근무로 인해 일반적으로 2년 간격, 조직 또는 개인의 상황에 따라 더 짧거나 길게 직무 변동이 일어나다 보니 직무중심의 인사제도 정착에 문제가 될 수 있다. 조직 입장에서도 1년 단위도 아닌 상시적으로도 일어날 수 있는 직무 변동에 따라 대규모 직원에 적용될 임금표를 변경한다는 것이 큰 부담일 수 있으며, 개인 입장에서도 업무 변동은 일시적인 것이나 임금이 상승과 하락을 반복하는 것이 예측성도 부족하고, 임금이 하락하는 경우 해당 직무를 부정적으로 받아들여질 수밖에 없다. 아울러 현재 직원들의 선호별로 직무 배치가 되는 것도 아닌데 직무 간의 가치 차등이 직원들이 받아들일 수 있는 수준인가는, 순환근무제와 더불어 운영 방식으로서의 배치되는 특성에 대해 조직별로 제도의 유연한 적용이 필요할 것이다.

순환보직이 엄격하게 운영되는 기관의 경우에는 임금 차등화에 대해 기피하는 성향이 높게 나타났다. 이러한 조직에서는 순환근무제를 전문성 양성보다는 조직 내 업무를 폭넓게 이해한다는 강점을 살리면서도, 조직 내 구성원들의 업무분장에 대한 공정성, 개인의 선호 등을 배려하는 기제라고도 생각하고 있다. 차후 일반관리자 형태로 경로를 하기에 순환보직이 적정하며, 가장 큰 문제는 조직 내 선호직무가 한정적이라는 여건에서 비선호 직무 배정을 위해서는 필수적인 제도라고 보고 있다. 일부 기관에서는 소수의 핵심 직무에 대해서는 직무 전문가로 양성하기 위한 경력경로를 개발하는 걸 고려는 하고 있으나, 핵심직무 일부만을 그렇게 분류하는 것은 또 다른 부담으로도 작용할 것을 우려하고 있다.

#### 나. 노조의 저항

임금을 직무가치를 부여하여 직원 간의 임금을 차별화하여 조직 내부의



경쟁과 갈등을 조장한다는 점에 대해 노조의 입장은 부정적이다. 실제적인 운영 방안에 대한 부정적인 입장이라기보다는 초반에는 직무급 도입의 이유를 임금수준의 하락으로 받아들였기 때문이다. 기존 성과연봉제 도입 시 노조의 부정적인 인식에 의해 갈등상황을 겪은 정부는 직무중심 보수체계의로의 개편의 원칙을 기관의 특성을 반영하여 노사합의에 근거한 자율적이고 단계적인 추진을 제시했다. 노사합의 원칙을 준수하도록 하기 위해 직무급 도입에 대해 점검 및 평가하는 편람에서는 제도 도입의 사전절차로 노사합의를 규정화하기도 하였다. 그런데도 노조의 입장은 노사합의를 경영평가에 반영하여 인센티브를 주는 방식에 대해 상당한 부담을 표현하기도 하였다<sup>37)</sup>.

전문가들의 공개토론회 등에서도 공공기관의 보수체계 개편이 지속가능성을 위한 제도개편이라는 점에는 동의하면서도, 이에 대한 방식과 속도에 대해서는 우려가 있었다(한국조세재정연구원, 2018). 뿌리 깊은 호봉제 체계를 급격한 기간에는 바꿀 수 없다는 점이 문제이다. 자동승호보다도 임금을 수행한 직무에 맞춰 지급하는 것에 대해서 합리성 측면에서 더 적합하다고 여기는 것은 노동자들 간에서도 인정하는 바이다. 이를 세대 간의 갈등으로 이해할 수도 있으나, 더 많은 책임감, 숙련도에 대해서는 직무분석에 반영하는 것이므로, 적절한 승급과 수행한 업무에 대해 전사적인 평가를 거쳐 부여된 보상을 받아들이고자 하는 것이 상대적으로 연차가 낮은 직원들의 수요이다. 노조로 대표되는 직원들의 의견뿐 아니라 전반적인 수용성을 고려할 때, 받는 임금의 삭감 방식이 아니라 직무와 시장임금 등의 가치를 반영하는 제도로서 이해하고 합의하는 과정이 필요하다. 아울러 소속 노조에 따라 상급노조와의 일관된 집단 의사결정을 따를 때는 상급노조의 입장에 따라 합의 진행이 어려운 상황이다. 정부가 직무중심 보수체계를 받아들일 때도 근로자의 합의와 대화를 강조하고 있는데, 임금 삭감이라는 오해의 소지로 인해 대화의 장이 원활하게 펼쳐지지 않는다는 문제를 해결해 나갈 필요가 있다.

---

37) 『매일노동뉴스』, 「공공기관 직무급제 일방 추진 논란」, 2020. 10. 30., <https://www.labotoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=167314>, 검색일자: 2024. 10. 30.

## 다. 체계적인 직무정보 부재

정부 차원에서는 직무중심의 인사관리를 위해 2000년대 초반부터 산업현장에서 직무수행에 요구되는 지식, 기술, 태도 등의 내용에 대해 국가가 체계화한 시스템을 마련하여 활용하고 있다. 교육기관에서부터 산업계가 활용할 수 있는 인적자원 개발의 체계화를 위한 인프라로 국가직무능력표준을 구축하여, 이를 인증 및 고시함으로써 채용부터 교육·훈련과정에 활용하고 있다. 더불어 산업별로 현장에서 통용되는 표준화된 직무에 대해 직무수행에 필요한 능력을 도출하여 직무별로 학위-자격-교육·훈련-경력을 상호 인정할 수 있도록 산업별 역량체계도 개발하여 활용을 독려하고 있다(한국산업인력공단, 2024). 이를 통해 입직 초년생에게는 적절한 경력개발경로를 설정하는 데도 도움이 될 수 있으며, 조직 입장에서도 국가직무능력표준을 기반으로 한 직무분석으로 근로자의 직무역량과 능력에 따라 적정 임금을 지급할 수 있을 것이라는 기대가 있다.

미국의 경우, 기업에서는 기본적으로 직무에 근거하여 임금을 책정하고 있으며, 이는 국제노동기구(International Labor Organization, ILO)에서 제시하는 평가요소(기술, 노력, 책임, 작업환경) 등을 통해서 권장하고 있다(차세영 외, 2022; 박호환, 2007). 또한 시장임금을 파악하고 이를 반영하려는 노력이 있어, 전문기관에서 개발한 범용성 높은 방법으로 직무가치를 평가하고, 이에 근거한 객관적인 임금정보를 공유함으로써 직무 및 임금과 관련된 반대하게 구축된 시장정보를 활동한다는 점이 특징적이다.

전반적인 조직 내 직무를 파악하고 직무 간의 가치 평가를 통해 적정임금을 산출하는데 표준화된 직무 단위를 파악하는 것이 중요하다. 그러나 전문화된 직위분류제보다는 전반적인 계급제 형태의 임금체계를 오랜 기간 유지한 우리나라에서 대폭적인 변화가 필요하다. 조직 내에서 임금에 대한 자율성이 제한되어 있고, 공공부문의 특성상 협력이 중시되거나, 업무의 순차적인 과정이 수립된 경우도 있어 직무를 명확히 구분하는 데 문제가 발생할 수 있다.

또한, 조직 내부에서 자율적으로 임금체계를 구상하지 못하는 이유 중 하

나는, 임금제도를 변경하는 정부의 정책이 가장 크게 영향력을 끼치고 있어 개별 기관의 자율성을 부여하여 정책 경직성을 낮출 필요가 있다는 의견이다. 직무급 도입과 관련하여 어려운 문제 중의 한 가지는 공공기관의 특성상 정책 상황에 따라 업무의 부담, 업무량이 크게 달라질 수 있다는 점이 있다. 일부 기관의 경우에도 정부 정책상 업무 부담이 많이 증가할 때가 있었으나, 이를 직무중심 임금체계에서는 적절하게 보상하는데 한계가 있다는 단점을 우려하였다. 이 공공기관의 특성이 일자리 예측 등을 중장기적으로 관리하는데 장애요인이 될 수 있다고도 보고 있다.

## 라. 임금정보 부재

미국 직무중심으로 형성된 시장임금체계(Job-based Market-pricing Practices)를 보편적으로 활용하고 있다는 점이 특징인데, 이는 임금수준 설정하는 데 있어서 시장임금과 비교하여 임금수준의 경쟁력을 판단, 임금을 조정하는 메커니즘을 의미한다. 성별, 인종 등으로 인한 차별적인 불공정한 임금구조에서 발생할 수 있는 복잡성 및 불확실성을 제거하고, 객관적인 평가를 기반으로 한 합리적이고 평등한 임금체제로 전환을 시도하기 위해서 직무분석을 통해서 인사관리의 표준화(Standardization)를 시도하였으며, 표준화를 기준으로 임금 산정에 공정성 등을 기대할 수 있게 되었다.

이에 반해 우리나라 다수의 공공기관의 운영 특성은 별도의 직군, 직렬의 구분이 적어 채용시기부터 기관 내에서는 동일한 임금표를 활용한다는 점이 큰 차이를 보인다. 크게 행정직과 기술직과 같이 직군이 다른 경우에도 직급체계 및 임금표를 동일한 액수와 구조로 가지고 있는 경우가 많았으며, 다수의 기관은 정규직이라는 직군에 직렬은 다를 수 있어도 하나의 직군으로 운영하는 경우도 있었다. 채용 시에는 직군과 직렬을 구분하여 채용 시험 과목, 자격 요건 등을 달리하여 채용하지만, 전공별 시장임금, 담당하는 업무 기준에 따라 차별화되지 않은 임금체계를 적용하고 있다.

기존의 인원, 인건비 산정의 기준이 직급을 기준으로 이루어지다 보니, 인사관리가 이루어지는 제도 역시 직무중심보다는 계급제와 같은 직급 위주의

관리제도로 운영되고 있다. 즉, 직군이나 직렬의 구분이 임금체계 측면에서는 차등이 거의 없고, 직급의 상승에 따라서만 임금체계의 변화가 일어나는 구조이다. 직군 간의 인력구조(Table of Organization, T/O)가 다르다 보니, 승진의 기회가 차이가 나는 경우는 많았으나 임금을 통한 보상체계에는 차이가 있는 기관이 드물었다. 그러다 보니 범기관적으로 직무를 분석하고 직무를 분류한 뒤에도 시장의 평균임금보다는 기관별로 산정된 직급별 임금이 개개인에게 부여되는 임금의 상한선으로 작용하는 것이다.

직군별 업무의 성격이 다른 현장직에 관해서는 야간수당, 위험수당 등의 수당이 남아 있다는 점을 제외하고는, 기 수당에 대해서는 성과연봉제로 개편될 시에 대다수가 연봉제 형태로 단순화하는 개편이 이루어졌다. 특별한 여건에 대해 수당화된 것으로 해당 직무의 가치를 가늠할 수는 있으나, 전사적인 분석을 통한 직무별 가치를 도출한 바는 차별화 수준이 매우 미미하다. 2010년 이후 성과연봉제로 변경되면서 각종 수당이 편입되었는데, 그러면서 학력 및 자격증에 대한 특정한 보상체계도 없다고 판단하였다.

직무수행과 관련한 숙련도를 측정하는 체계가 미흡하고, 이를 호봉에 반영한 것이라고 인식하는 경우가 많다. 여전히 호봉표를 가진 기관들은 근속 연수에 따른 자동승호는 존재하고, 자동승호의 경우에는 공공기관의 임금상승률을 물가상승률을 고려하여 일정 정도를 모든 직군 및 직렬이 동일하게 적용받는 기관이 많다. 일부 기관에서는 개별적인 성과평가에 따라 다른 비중을 적용하여 임금 상승분을 차등하기도 하지만, 이 역시 직무보다는 성과를 반영한 방식이라고 볼 수 있다.

이러한 관행이 오래 유지되다 보니 대내외적인 차이보다는 동일한 임금체계에 대해 내부 직원의 선호가 더 강하게 나타난다고 담당자들은 보고 있다. 직원들이 임금체계에 바라는 수요사항은 민간의 유사한 산업 분야와의 비교로부터 발생하는 것이 아니라, 같은 공공기관 간이나 동일 기관 내 구성원 간의 임금 차이를 크게 느끼고 있었다. 대부분의 종사자가 밝히는 수요는 임금 차등의 최소한을 요구하며, 조직 내에서는 직군 간 차이가 없는 제도, 타 공공기관과의 임금 차이가 작은 상황을 해결하여 높아지는 이직률

문제를 해소하려는 수요를 높게 나타내고 있다.

정부에서 제공되는 임금정보의 수준과 민간 기업이 필요로 하는 정보의 양과 내용 사이에는 간극이 존재한다. 이미 고용형태별 근로실태 조사결과를 기반으로 산업 및 직업별 임금정보를 제공하고 있으나, 이는 상세하지 않을뿐더러 직업별 임금정보가 부재하여 기업들이 임금정책을 마련하거나 근로자 개인이 임금수준을 비교할 때 참고하기가 용이하지 않다.

#### 마. 공공기관 임금관리의 획일성

공공기관 운영에 관한 법률에서는 공공기관의 조직과 정원의 합리적인 관리를 위하여 기획재정부 고시로 「공공기관의 조직과 정원에 관한 지침」을 두고 있다. 이 지침에서는 조직과 정원의 관리 원칙을 제시하고 있는데, 공공기관의 정원 및 정원 변동에 따른 인건비 제도를 관리하는 제도가 직업에 기반하고 있다.

##### 「공공기관의 조직과 정원에 관한 지침」

**제8조(기본 원칙)** ① 공공기관의 인력 증원은 불가피한 경우를 제외하고는 기획재정부에서 미리 정한 증원한도 내에서 기관이 결정한 소요를 다음연도 증원계획에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 추진한다.

② 임금인상 등 처우개선이나 상위직 증원을 목적으로 하는 새로운 직급의 신설이나 유사 직급의 운영은 원칙적으로 금지하고, 조직·인력을 확대하고자 하는 경우에는 반드시 이사회 의결을 거친 후 시행한다.

③ 증원협의시에는 정책우선순위 변화, 민간시장 성숙 등으로 기능이 축소·변경된 업무의 인력은 감축 또는 재배치하고, 필수·핵심역량 위주로 증원하여 증원협의 후 전체 정원은 증가 또는 감소할 수 있다. 또한, 장기간 증원을 요청하지 않은 기관의 경우 3년에 한 번은 기획재정부와 인력의 적정성을 협의한다.

**제9조(증원의 절차)** ① 공기업·준정부기관은 인력 증원을 하고자 하는 경우(공공기관인 자회사의 조직 확대나 인력 증원을 포함한다.) 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부장관과 사전협의하여야 하며, 기타공공기관은 주무기관의 장과 사전협의를 하여야 한다. 다만, 정부가 재정을 지원하는 기타공공기관의 경우는 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

② 증원을 협의하는 경우에는 증원 인력의 직급을 함께 협의하여야 하며, 기존의 직급별 배치 등 인력운영 현황 분석을 선행하여야 한다.

③ 공공기관은 조직이나 인력의 변동이 있는 경우 지체 없이 그 변동내역을 별표 서식에 따라 기획재정부에 통보하여야 한다.

해당 지침에 따라 조직의 새로운 직무 수요가 발생하여 증원을 협의하는 경우, 직급을 정하여 협의하고, 이에 근거한 인건비가 산출된다는 의미이다. 공공부문의 확대가 지속적으로 이루어지다 보니 정부는 공공기관의 조직 규모를 효율화하기 위해 정원에 대한 관리가 필요하였고, 증원에 대한 심사 및 증원 시 인력의 직급을 설정하여야 하도록 되어 있다(박한준·하세정, 2017). 이는 직무중심 인사관리의 필요성 중 한 가지로, 새로운 환경에 적응하기 위한 직무를 신설한 경우, 직무의 가치로 임금을 책정하는 방식과는 대조적이라고 할 수 있다. 직급별 인력구조(Table of Organization, T/O)를 고려하여 승급 등을 결정하기 때문에 직무와 직급이 매칭되는데 한계가 있으며, 직무가치로 책정한 임금과 별개로 주어지는 예산이 직급을 기준으로 산정되기 때문에 조직 입장에서는 원활하게 보수체계를 수정하는데 어려움으로 여길 수 있다. 해당 지침뿐 아니라 조직의 증원과 예산 확대에 대해서 각기 “공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침” 및 “공기업·준정부기관 예산편성지침”, “공기업·준정부기관 예산운용지침” 등에서는 직급별 총인건비 산정이 제시되어 있다 보니, 직무중심 보수체계 운영과는 배치되는 상황이 발생할 수 있다.

#### 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」

제6조(증원의 절차) ① 공기업·준정부기관은 기관장의 중장기 경영목표, 업무소요 변화 등을 고려하여 매년 당해연도를 포함한 3년 단위 중기인력운영계획을 수립하여 2월말까지 기획재정부장관에 제출하여야 한다.

② 공기업·준정부기관은 그 기관의 업무량 증감과 그에 따른 인력수요의 변화 등을 감안하여 다음 연도 정원조정안을 매년 5월 말까지 수립하고 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부 장관과 협의하여야 한다. 이 경우 기존 인력의 재배치계획을 정원조정안에 포함하여야 한다.

③ 증원을 협의하는 경우에는 증원 인력의 직급을 함께 협의하여야 한다.

총인건비는 모든 인건비 항목과 사실상 급여로 볼 수 있는 복리후생비를 포함하는데, 이 한도 내에서 기관별로 직급 간, 업무 특성, 성과 등을 고려하여 임금을 관리하도록 하고 있다. 명시적으로는 직무·직급·직종별 임금인상률을 합리적으로 관리한다고 제시하고 있으나, 증원과 더불어 총인건비 산정 시 직급을 고려하기 때문에 직급에 기반하여 인상률 제한 규정을 위반하였는지 여부를 경영평가에서 중요하게 다루고 있다.

2020년부터 도입된 조직 운영의 효율화를 위한 중기인력운영계획제도 역시 인력관리를 직급별로 하도록 지침에 규정하고 있다. 직무중심의 인사관리도 중장기적으로 변화하는 환경 속에서 인력 수요 등을 관리하는 가운데 실제로 운영되는 직무의 등급과 직급이 일치하지 않기 때문에 현재 도입된 기관의 직무급제도도 기존의 직급에 맞춰 진행되는 왜곡된 형태도 쉽게 볼 수 있다.

현재 총인건비 관리는 앞서 언급한 대로 공공부문의 정책적 확대 및 축소에 대응하는 데에서도 직무에 대한 고려의 여지가 적다는 점에서 상충되는 제도라고 볼 수 있다. 임금과 같이 조직 운영의 근본적인 제도에 대해 조직의 자율성을 보장할 수 있는 통제적 성격의 규칙이, 직무중심 인사관리제도와 정합성을 갖추도록 조정하지 않는 한, 직무급 도입의 장애요인이 될 수 있다.

### 3. 개선방안

#### 가. 인사관리와의 연계성: 직무중심의 인사·조직관리

임금관리는 임금을 어느 정도의 수준을 어떠한 방식으로 지급함으로써 필요로 하는 근로자를 기관에 유입하여 확보하고 머무르게 함으로써 투입한 인건비의 효율을 높이는 것을 목적으로 한다. 즉, 임금관리는 단순히 노동에 대한 대가를 지급하는 것을 넘어서 기관의 인사관리와 직접적으로 연계되어 있다. 아래 <표 IV-1>은 인사관리와 임금관리의 연계성을 구체적으로 제시

한 것으로, 임금관리는 직무에 적합한 양질의 노동력을 확보하여 업무수행의 질의 향상하고자 하는 인사관리를 가능케 한다. 아울러 표준생계비 이상의 임금을 지급하고, 퇴직금을 통해 노후생활을 유지하는 기능을 통해 노동력의 재생산 확보라는 인적자원관리의 목적과 임금수준의 사회적 균형 및 임금격차의 균형을 통한 사회관계의 안정 원활화를 달성할 수 있다. 그뿐만 아니라 임금베이스의 사회적 균형 및 부가가치 배분의 공정성을 달성하는 임금관리의 과정을 통해 노사관계를 원활하게 조정하는 기능을 한다.

〈표 IV-1〉 인사관리와 임금관리의 연계

인사관리의 목표	임금관리
노동력 확보와 향상	초임금 및 임금수준의 사회적 균형 또는 우위(임금액) 능력향상에 대한 자극(승급제도)
노동력 재생산	표준생계비의 확보(임금액) 노후생활의 유지(퇴직금)
사회관계의 안정 - 경영에 대한 신뢰감 형성 - 구성원 간 원활화	임금수준의 사회적 균형(임금액) 수입의 안정(임금체계) 경영사회질서에 적합한 임금제도 임금격차의 균형(기본급의 공정) 임률 내지 단가와 표준작업량의 균형(능력급의 공정) 승급·상여 등 사정의 공정
노사관계의 조정 원활화	임금베이스의 사회적 균형 부가가치 배분의 공정(이윤배분 등)

출처: 김창의 외, 『신인사관리론』, 서울: 도서출판 두남, 2001.

다만, 공공부문의 직급구조는 대부분 자동승급에 따라 연공성이 두드러지게 나타나고, 직무가치를 고려하지 못하고 있다는 점(정동관, 2017)과 기존의 인사체계 또한 직급중심으로 이루어졌다는 점은 직무중심의 보수체계로의 개편의 장애요인이며, 직무중심 보수체계와 부조화를 이루는 원인이다. 임금체계는 별도로 존재하는 것이 아니라 인사관리제도의 하나로 작동하기 때문이다.

첫 번째 장애요인으로써 순환보직과의 부조화는 직급과 직무가치의 연계성을 높임으로써 개선할 수 있다. 공공기관의 직급체계는 직무가치를 반영



하여 설계된 것이 아니라 직무분류 수준에서 유사직무를 묶어 하나의 부서 단위를 설정하고, 해당 단위를 관리하는 직위를 설정하는 방식으로 설계되었다(박호환, 2007). 따라서 현재 직급 및 직위와 직무가치의 연계성이 높지 않을 가능성이 크다. 따라서 직급체계와 직무가치를 연계하기 위해서는 기관 내의 직무의 중요도와 난이도, 수행하는 데 적합한 요건과 역량, 결과에 대한 책임 등이 체계적으로 정립되고, 평균적으로 이를 수행하기에 적합한 직급과 매칭하는 것이 선행되어야 한다. 즉, 직급을 중심으로 말하면, 직급 또는 수직적 분류(예를 들어, 지원-실무-책임 등의 분류)에 따라서 수행 가능한 직무의 범위를 설정하고, 해당 범위 내에서 배치 및 전환을 하는 것이다. 물론, 배치와 전환의 기준을 선행직무와 직무수행역량이나 성과, 해당 직무와 적합성 등으로 설정하여 적재적소의 원칙을 준수하는 것이 필요하다. 이러한 과정을 통해서 도출된 경로를 토대로 직무의 특성과 가치에 근거한 인력의 이동 및 배치의 원칙을 수립하여 운용한다면, 기본적으로 구성원이 맡은 직무를 문제없이 수행하는 경우에는 해당 직무와 유사하거나 높은 가치를 지니는 직무로 배치될 것이므로 임금하락의 우려는 불식될 것이다. 다만, 이 과정에서 기관 구성원들에게 개인의 선호에 따라 낮은 직무로 이동하거나, 직급은 낮더라도 역량이 높은 경우, 난이도나 중요도가 높은 직무로 이동할 수 있는 유연성을 부여하는 보완적 장치를 함께 고려하는 등 인사제도의 유연성을 높이는 방안이 함께 고려되어야 한다.

두 번째로 인사제도의 전반에 직무의 특성을 일부 반영하는 것을 통해 부정합성을 완화할 수 있다. 직무중심 임금체계는 직무중심의 채용과 배치, 동일 직무 내의 교육훈련과 경력관리 시스템 운영, 개별직무의 전문성 강화 등이 전제될 때 효과를 나타낼 수 있다. 따라서 임금체계 개편과 더불어 직무중심의 인력계획, 채용, 이동배치, 승진, 평가, 교육훈련, 경력관리 등이 추진되어야 한다. 먼저, 직무중심의 채용은 이미 기관에서 시행하고 있는 ‘NCS 기반의 채용’을 기반으로 하여 인력이 필요한 직무의 특징(난이도, 중요도, 필요자격 및 역량 등)을 추출하고, 이를 기준으로 선발하는 것을 의미한다. 다음으로 앞서 논의한 기관 차원의 직무배치 및 순환의 원칙하에서

구성원들이 개개인의 직무경로를 명확히 인지하고, 선택의 여지를 부여할 것이 요구된다. 아울러 이동이나 승진 시에 업적평가나 인사고과의 기준에 직무수행의 역량 또는 성과가 포함<sup>38)</sup>되어 역량과 능력이 있는 구성원들을 그에 맞는 직무 또는 직위에 배치하는 체계를 마련할 필요가 있다. 교육훈련과 관련하여서는 일종의 보상이나 형식적인 수준에서 벗어나 강의나 세미나 등과 같은 외부 프로그램에 의한 교육이 아니라도 직무이동 시 직장 내 훈련(On the Job Training; OJT)체계를 마련하는 등 직무수행에 필요한 기술이나 역량을 함양할 수 있는 교육을 시행함으로써 직무중심의 인사제도를 실현할 수 있다.

세 번째로 연공성을 강화하는 인사제도를 개선해야 하는데, 대표적으로 승진 및 승급, 자동승호 체계를 제시할 수 있다. 먼저, 승진 및 승급과 관련하여 대체로 1-5급으로 구성된 직급승진체계 내에서 일반적으로 5급에서 4급으로의 승진은, 근속연수에 근거한 승진 연한에 도달하면 자동으로 승진하는 방식(자동승진방식)을 따른다. 4급에서 3급으로의 승진은 고과 및 승급 시험에 의한 승진이 대부분이며, 3급에서 2급 또는 2급에서 1급으로의 승진은 고과승진방식을 취하고 있다. 고과승진의 경우, 업무능력, 업적, 교육훈련 이수 등을 기준으로 삼는데 직급별 최소 승진 연한이 존재할 뿐 아니라 진급심사에서 현직급 체류연수가 커다란 고려의 대상이 된다는 점은 연공성을 높이는 요인으로 작용한다(박호환, 2007). 그뿐만 아니라 단일 또는 직급별 호봉테이블, 성과연봉제 운용 여부를 떠나서 근속연수에 따라 자동승호 또는 자동승봉이 지속적으로 이루어지는 형태는 직무중심 인사제도의 효과를 저해하는 요소이다. 물론 인사제도에서 ‘숙련’으로 간주하는 연공 또는 근속연수를 배재하는 것은 타당하지 않으나, 해당요인이 과도하게 반영되는 것은 지양해야 한다. 따라서 승진 및 승급에 숙련의 요소를 가미하되, 수행한 직무와 직무의 성과, 이를 통해 축적된 역량 및 기술 등을 종합적으로 고려한 실질적인 평가가 이루어져야 한다. 아울러 자동승호 또는 자동승봉

38) 관련하여 박호환(2007)은 기존에 승진명부에 이름을 올린 구성원을 우대하는 차원의 업적평가나 인사고과가 형식적으로 이루어졌다고 언급한 바 있으며, 본 연구의 심층 인터뷰에서도 여전히 이러한 현상은 지속되고 있었다.

은 숙련향상이 이루어지는 기간에 대한 검증을 바탕으로 한도를 설정할 필요성이 있다. 실제로 일본의 경우, 호봉승급제도의 연공성을 통제하기 위해 i) 말호봉 제도를 도입하여 일정 호봉 이상까지만 정기적인 호봉승급을 인정하여 연공성을 통제하고, ii) 호봉 간의 피치를 조정하여 초기에는 피치를 높게 설정하지만, 근속이 오를수록 피치를 점차 낮춤으로써 동일 직급 내에서 근속이 올라가면서 발생하는 연공효과를 줄이는 제도를 운용하고 있다. 더불어 iii) 평균연령과 근속이 높은 관리직의 경우 정기승급을 표준호봉인 4호봉보다 1호봉 낮은 3호봉까지만 허용하고, iv) 55세를 초과하는 경우 정기승급을 2호봉만 인정하는 등의 고연령자의 근속효과를 통제하기 위한 방안을 마련하였다(박우성, 2019).

#### 나. 노동조합의 인식 제고 및 역할 변화

임금체계 개편에 있어서 사실상 가장 큰 장애요인은 기관의 구성원들의 인식이다. 정부는 임금체계 개편의 목적을 ‘합리적’ 또는 ‘공정한’ 임금의 구현으로 제시하지만, 받아들이는 기관 구성원들이나 노동조합 입장에서는 실제 목적이 ‘인건비 절감’에 있는 것이 아닌가 하는 의구심이 존재한다(박해철, 2020). 실제로 임금수준이 하락하는 것을 용인할 노동조합이나 구성원은 없기에, 이와 같은 인식은 임금체계 개편의 거부감과 저항감을 증폭하는 요인이다. 특히, 직무중심 보수체계 개편에 있어서 노동조합의 오해는 직무급이 ‘임금차등’을 유발하는 기제라는 것이다. 이는 직무가치에 따라 임금수준을 결정하는 직무중심 보수체계의 일부만을 지나치게 강조한 것이다.

따라서 임금체계 개편과정에서 생애 총액임금은 변하지 않는다는 인식을 노동조합과 구성원들에게 제공하는 것이 필요하다. 즉, 기존의 직원들이 처우수준이 하락하지 않는다는 확고한 믿음이 존재해야 직무중심 보수체계 개편에 대한 부정적인 인식이 개선될 것이다. 무엇보다 직무중심 보수체계의 개편이 이름만 바꾼 성과연봉제라거나 신분차별식 임금서열화라는 오해를 불식시켜야 한다. 이를 위해서는 정부와 노동조합 모두의 노력이 필요하다. 일반적으로 기관에서는 직무급 도입의 단계별로 노조와의 합의를 위한

조치를 하고 있다. 직무급 도입을 위한 직무분석 및 평가 수행을 설계할 때부터 노조를 포함한 추진협의체 조직을 구성한다. 외주를 통한 직무분류, 직무평가 등에 대한 결과 검토 또는 수정이 필요한 경우, 이러한 노사공동의 협의체에서 논의를 거쳐 개별 조직에 맞는 직무급 설계를 도모하고 있다. 또한 직원 대상의 설명회 또는 워크숍 등의 소통의 단계에서도 노조와의 정보 공유 및 합의 수준을 제고할 수 있다.

아울러 노동조합의 역할 변화가 요구되는바, 그 모델로 영국의 사례를 제시할 수 있다. 영국은 기존에는 여타 유럽 국가들과 같이 산별 임금협약을 통해 임금등급을 설정하고, 임금등급별 최저 임금수준을 정함으로써 표준 임금이 통용되어 기업 간 임금수준이 유지되었다. 한편, 1980년 중반 이후 대처 정부의 반노동조합적 노동시장 정책에 따라, 공식적으로 산별 임금협약이 체결되지 않았음에도 영국의 기업 간 임금격차가 크지 않은데, 이는 임금정보의 투명성이 높아 기업들이 상호 임금수준을 참고하면서 임금관리를 하고 있기 때문이다(정동관, 2015). 이러한 결과의 근간에는 사용자단체, 노동조합, 임금정보 기관 간 네트워크를 통해 임금수준이나 인상률에 대한 ‘공유된 이해(shared understanding)’를 형성하고 있기 때문이다. 이와 같은 네트워크를 통한 비공식적인 임금조정방식에서 노동조합은 가장 중요한 역할을 담당하고 있다. 이와 관련하여 정동관(2015)이 소개한 영국 산별노조의 사례를 살펴보면, 영국의 엔지니어링 산업에서는 대다수 기업이 사업장 단위에서 임금 협상이나 교섭을 진행하는 분산된 구조를 띄면서도 산별 노동조합이 사용자 측과 직접적으로 교섭을 벌이거나, 현장위원과의 협의 및 조율을 통해 기업 단위의 교섭 과정에 개입하며, 대각선 교섭(diagonal bargaining)의 방식으로 실질적인 영향을 미치고 있다. 이러한 현상은 임금 교섭에 산별 노조의 전임 간부들이 참여하는 것이 일반적이기 때문에 가능하다. 이를 통해 산별 노조는 기업별로 흩어진 교섭을 일정 수준에서 공동 대응할 수 있는 기반을 갖추게 된다.

특히 산별 노조 간부들은 임금 결정 과정에서 동일 산업 내 다른 기업들의 임금과 근로조건에 대한 정보, 물가 상승률, 노동시장 수급 상황, 생계비,

생산성 향상 등 광범위한 데이터를 고려한다. 더불어 이들은 산업의 전반적인 동향과 향후 전망까지 분석함으로써, 임금 교섭 과정에서 보다 전략적이고 포괄적인 판단을 가능하게 한다. 노동조합 간부들은 또한 임금 전문가들과 정기적인 포럼을 개최하여, 교섭에 참여하는 노조 대표자들이 현재의 경제적 조건과 미래 전망에 대해 공통된 인식을 형성할 수 있도록 한다. 이 포럼에서는 산업의 특수성과 최근의 임금 협상 결과, 물가 상승률, 노동시장의 수급 현황, 노동소득분배율, 생산성의 시계열 추세, 성과연동형 임금제도, 임금 벤치마킹 방식, 직급별 임금 인상 방식, 유통산업의 임금 수준, 그리고 최저임금 등 다양한 정보가 공유된다. 이러한 과정을 통해 산업 내 임금 인상에 대한 기대치가 집단적으로 형성되며, 이는 결과적으로 해당 산업 내에서 자연스럽게 ‘시장임금(going rate)’이라는 기준을 만들어내는 데 기여하게 된다.<sup>39)</sup>

이상의 영국의 사례를 통해서 다음과 같은 개선방안을 도출할 수 있다. 현재는 실질적인 임금체계와 수준의 마련이 개별기관 수준에 국한되어 있으나, 향후에는 초기관 단위로 산업 또는 직종별 표준적인 임금모델을 구축하려고 노력해야 한다. 현재 공공기관 간에 공유된 이해를 토대로 한 임금체계나 모델이 부재함에 개별 공공기관이 임금체계를 개편하고자 할 때 준거로 삼을 만한 임금체계나 모델이 부재하기 때문이다. 실제로 직무중심 보수체계의 개념을 비롯해서 어떠한 체계와 방안이 기관에 적합한지에 대한 논의는 극소수의 기관 간에서 이루어지고 있으며, 이로 인해서 단순히 평가결과가 높은 기관의 보수체계를 그대로 도입하는 등의 모습이 이를 반영한다. 따라서 유사 산업 및 업종별 공유의 장이 마련되어야 하고, 이때 객관적인 정보와 분석을 토대로 노동조합이 주도적인 역할을 할 필요성이 있다.

39) 사용자들 간의 비공식적인 네트워크 또한 임금결정 과정에서 작동한다. 영국의 사용자 단체는 회원 기업들의 이해를 대변하는 로비창구로서의 역할보다는 기능적 변화를 꾀하면서 개별 기업들의 임금결정에 도움이 될 만한 다양한 임금정보를 생산, 유통하고 있다. 엔지니어링 산업의 대표적인 예는 Engineering Employer Federation(EEF)으로 자체적으로 임금 데이터베이스를 운영하면서 임원, 기술전문가 및 관리자, 그리고 생산직을 비롯한 일반 사원들에 관한 임금정보를 매년 조사하여 pay benchmarking이라는 출판물을 발행하고, 회원사들에 임금정보를 제공하는 역할을 한다(정동관, 2015).

## 다. 직무정보의 체계적인 축적과 제공

체계적인 직무정보의 부재로 인한 임금체계 개편의 장애요인은, 국가 차원에서 직업정보를 축적하고 제공함으로써 개선할 수 있다. 직업정보는 직위(position), 직무(job), 과업(task) 등과 같은 기본적인 직업의 성격에 관한 정보(Hoppock, 1976)와 해당 직업의 채용자격, 작업조건, 보상, 승진 등을 포함한다(Norris, 1979). 직무에 관한 정보제공은 개인과 기업 모두에게 유의미할 뿐 아니라, 암묵적으로 직업이나 직무에 대한 개념 형성에 영향을 미친다. 구체적으로 개인은 직업정보를 통해서 자신의 능력과 경험, 배경에서 선택할 수 있는 직업이나, 희망직업에 대한 구체적인 정보와 자격요건 등에 관한 정보를 습득할 수 있다. 한편, 기업 또는 조직의 입장에서는 기관의 주요 직무에 대한 구체적 내용과 특성, 인사정책 방향과 기준 설정에 도움을 받을 수 있다. 무엇보다 체계적으로 분류된 직업과 직업에 수반된 직무정보를 접하고, 활용하는 과정에서 직업과 직무의 개념과 체계가 내재화 되어 자연스럽게 직무중심의 인식이 정립될 수 있다.<sup>40)</sup> 따라서 직무중심의 임금체계 개편을 위해서는 직무정보의 체계적인 축적과 제공이 필요한바, 직업 및 직무정보시스템을 구축하여 활용하고 있는 미국의 사례를 통해서 구체적인 개선방안을 도출하고자 한다.

임금체계가 직무중심으로 운용되고 있는 대표적인 국가인 미국의 경우, 연방 노동부(U.S. Department of Labor)의 고용훈련국(Employment and Training Administration)에서 1993년부터 발간해온 직업사전(Dictionary of Occupation Title: DOT)을 개편하여 온라인화한 O\*NET(Occupational Information Network)을 통해 직무정보를 제공하고 있다.

O\*NET의 기초가 된 DOT(Dictionary of Occupational Titles)는 공공 고용 서비스의 일환으로, 직업 소개, 직업 상담 및 직업 지도에 필요한 기초자료

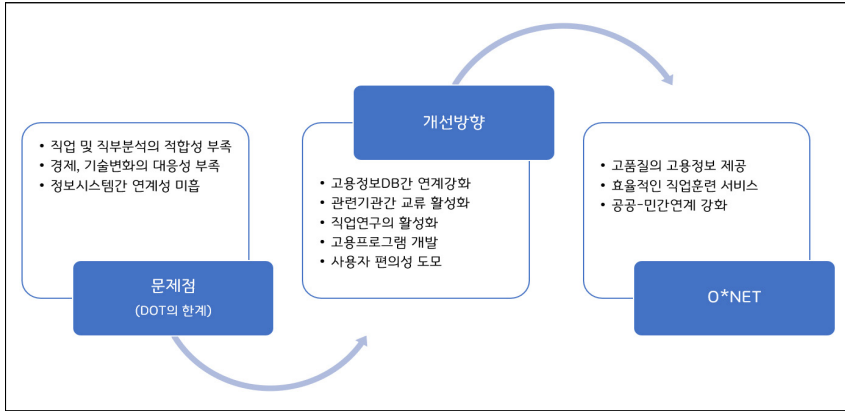
---

40) 이와 관련하여 Norris(1979)는 직업정보를 통해서 직업 세계에 대한 인식을 높일 수 있고, 교육과정과 직업세계 간의 관계에 대한 이해를 돕고, 직무내용에 대한 정보수집 방법이자, 직업계획에 대한 의미를 형성하고, 직업이 항상 변화하고 있는 것을 이해할 수 있어야 한다고 제시하였다.

를 제공하기 위해 시작되었다. 초창기에는 직무 분석가들이 면접과 현장 작업자의 관찰을 통해 직무 내용을 기술하는 방식으로 작성되었고, 1965년 판부터는 작성 방식이 보다 체계화되었다. 아울러 DOT는 직업 정보를 표준화하여 제공하기 위해 ① 직업 코드(code), ② 직업 명칭, ③ 산업 명칭, ④ 직업 개요 및 수행 직무, 수행 가능 직무 등의 직무 기술의 구성요소를 포함했다.

이후 1991년에 발간된 제4판에서는 기존 구성요소 외에도 보다 정교한 정보를 제공하기 위해 다양한 코드를 추가하였다. 예를 들어, 적성(aptitude)과 흥미(interest)를 파악할 수 있는 GOE(Guide for Occupational Exploration) 코드, 일반적인 교육 수준을 나타내는 GED(General Educational Development) 코드, 해당 직무 수행에 필요한 준비 기간을 나타내는 SVP(Specific Vocational Preparation) 코드 등이 도입되었다. 그러나 DOT는 직무 기술이 직업 분석가들의 주관적 판단에 의존하고 있어, 직업 간 비교나 분석에 한계가 있으며, 직무를 수행하는 사람에 대한 정보나 직무의 성격, 수행 조건 등에 대한 내용이 부족하다는 문제가 지적되었다(고용노동부, 2020). 이는 사람-일 매칭(person-job matching), 훈련 및 경력개발, 임금·급여관리 등에서 중요한 요소인 흥미, 지식, 직능, 능력, 직무 스트레스, 위험 노출 정도, 조직의 영향력, 작업 환경 등에 대한 포괄적 정보가 부족함을 의미한다. 또한 DOT는 책자 형태로 발간되었기 때문에 기술 발전과 고용 구조의 급변하는 현실을 제때 반영하지 못한다는 한계도 존재하였다(U.S. Department of Labor, 1993). 이러한 문제점을 보완하기 위해 개발된 것이 O\*NET이며, 이를 통해서 통합적인 노동시장 정보 체계와 인적자원개발 시스템을 구축할 수 있었다.

[그림 IV-1] O\*NET의 개발 배경 및 방향



자료: 고용노동부(2020) 「외국의 직업정보시스템」을 토대로 저자 작성

한편, O\*NET은 광범위한 자문과 다양한 전문가들의 참여를 통해 기획, 연구 및 개발, 구축, 평가, 활용 등의 다섯단계로 구성되어 있는바, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째 단계인 기획은 기존 DOT의 한계를 진단하기 위한 사용자 조사와 전문가 자문단 구성이 선행되었고, 그 결과는 APDOT(The Advisory Panel for the Dictionary of Occupational Titles) 보고서에 정리되어 O\*NET 기획의 기초자료로 활용되었다. 두 번째 단계인 연구 및 개발(R&D)의 경우, 1995년에 산업·조직심리학 분야의 저명한 학자들(피터슨(Peterson), 플레쉬만(Fleishman) 등)이 참여한 보고서를 토대로 하였다(Peterson, Mumford, Borman, Jeanneret and Fleishman, 1995). 세 번째 단계인 구축단계는 O\*NET 내용 모형을 기반으로 직업정보 자료 수집을 위한 예비조사(pilot survey)가 미국 5개 주에서 실시되었으며, 해당 조사는 내용 모형에 대한 현장 적용 가능성을 평가하기 위한 것이며, 조사 결과는 3권의 보고서로 정리되어 1997년 말 발간되었다(Peterson, Mumford, Borman, Jeanneret and Fleishman, 1997).

네 번째 단계는 평가단계를 위해서 1998년에는 시험판인 O\*NET 98 Beta 버전이 CD-ROM 형태로 제작되어 무료로 배포되었으며, 공식 웹사이트를 통해서도 제공되었다. 이후 다양한 현장 전문가, 학자, 일반 사용자로부터



의견을 수렴한 뒤 같은 해 가을 O\*NET 1.0 정식판이 공개되었다. 다섯 번째 활용단계로는 1999년도에 표준직업분류로 에 부합하도록 새로운 표준직업분류(New SOC: Standard Occupational Classification)에 맞게 O\*NET-SOC 분류체계를 정립하였고, 2000년 여름부터 O\*NET 3.0 프로그램 공개와 인터넷 서비스를 제공했다(<http://online.onetcenter.org>).

무엇보다 O\*NET의 개발과정에서 주목해야할 점은 다양한 이해관계자들이 광범위하게 참여했다는 점이다. 초기개발부터 미국노동부를 중심으로 미국 고용훈련청(ETA: Employment & Training Administration)과 각 주의 직업분석 현장사무소(Occupational Analysis Field Centers) 등의 공공기관과 미국 조사연구소(American Institutes for Research) 등의 민간 연구기관들의 참여가 이루어졌다. 뿐만 아니라 직업정보 자료 수집과 데이터베이스 유지를 위해서 고용훈련청과 O\*NET 개발센터(the National Center for O\*NET Development), RTI(Research Triangle Institute) 등이 주도가 된 O\*NET 컨소시엄(the National O\*NET Consortium)이 구성되었다. 아울러 이후 O\*NET의 직업정보 자료 수집 계획(data collection program)은 미국의 노동성이 위탁한 민간 연구기관 합동으로 이루어지고 있는데 이 일을 맡고 있는 합동 연구소(Research Triangle Institute: RTI)는 듀크 대학(Duke University), 노스 캐롤라이나 대학(the University of North Carolina, at Chapel Hill), 노스 캐롤라이나 주립대학(North Carolina State University) 등이 참여하고 있다. 이후 O\*NET의 직업정보 수집 사업은 미국 노동부의 위탁을 받은 민간 연구기관들에 의해 지속적으로 수행되었고, 이를 중심으로 형성된 연구 집단에는 듀크대학교(Duke University), 노스캐롤라이나대학교(UNC-Chapel Hill), 노스캐롤라이나주립대학교(NC State)가 포함되어 있다.

한편, O\*NET에서 제공하는 직업정보는 총 여섯 가지 범주로 구성되어 있으며, 직무분석, 인사관리, 직업탐색에 대한 내용을 담고 있다. 첫 번째는 직업 특수적 정보(occupation-specific information)로 해당 직업의 전반적인 개요와 함께 대한 업무 수행에 필요한 지식, 업무 수행에 필요한 기술, 사용하는 도구, 기계, 설비 등에 대한 정보를 포함한다. 두 번째는 직업 요건

(occupation requirements)은 특정 직무를 수행하기 위해 필요한 일반적인 요건을 제시하는데, 이에는 다양한 직업들에서 수행되는 작업들의 기능이 유사한 행위들로 이루어지는 내용에 대한 정보로서 작업활동(work activities)과 작업 맥락(work context)에 대한 정보를 포함한다. 세 번째는 경험적 요건(experience requirements)으로 이는 해당 직업의 작업을 수행하는데 필요한 교육 및 훈련수준, 직업 경험, 자격증들에 대한 내용을 의미한다. 네 번째 범주인 작업자 요건(worker requirements)은 해당 직업의 작업자가 갖추어야 할 요건들로서 직능(skills)은 말하기, 듣기, 쓰기, 읽기와 같이 작업을 수행하는데 필요한 기본적인 직능(basic skills)과 복합적인 능력을 요구하는 범직업적 직능(cross-functional Skills)으로 구성된다. 기본적 직능은 읽기, 듣기, 쓰기 말하기 등과 같이 새로운 지식의 습득을 가능하게 하는 능력에 관한 것이고, 범직업적 직능은 문제해결력과 분석력과 같은 작업활동의 일반적 영역에서 공통적으로 필요한 능력을 의미한다. 이 외에도 작업을 수행하는데 필요한 일반적인 내용인 지식(knowledge)과 작업을 수행하는데 필요한 교육 과정에 대한 정보를 포함한다. 다섯 번째 범주인 작업자 특성(worker characteristics)은 능력(abilities), 흥미(interest), 직업 가치(occupational values), 작업 스타일(work styles)로 구성되며, 이와 관련한 구체적 개념을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 능력(abilities)은 작업을 수행하는데 있어 영향을 미치는 직업 종사자의 지속적인 속성을 의미하며, 흥미(interests)는 작업을 수행하는데 있어 영향을 미치는 직업 종사자의 관심 영역이다. 아울러 직업 가치(occupational values)는 작업을 수행하는데 있어 영향을 미치는 직업 종사자의 해당 직업에 대한 가치평가를, 작업 스타일(work styles)은 성취, 솔선, 끈기와 같이 작업을 수행하는데 있어 영향을 미치는 개인들의 성격(personality)에 대한 평가를 의미한다. 마지막 범주인 노동의 특성(Workforce characteristics)은 직업전망, 임금수준, 고용동향 등의 노동시장과 관련된 정보로 구성된다.

이상의 내용을 토대로 살펴보면, O\*NET의 시스템은 이상과 같이 그 자체로 직업과 직무에 관한 풍부한 정보를 담고 있을 뿐 아니라 직무정보를 표

준화하여 제공하는 특징을 가지고 있다. 이러한 정보를 토대로 직업·직무 간 비교가 가능하고, 개발 및 운영과정에서 신뢰성과 타당성을 담보하여 활용도를 제고할 수 있음에 따라 국가차원에서 직무중심 임금체계의 기반이 된다고 평가할 수 있다.

## 라. 임금정보 축적 및 관리

직무중심 임금체계의로의 개편을 위해서는 직업 및 직무정보뿐만 아니라 임금정보에 대한 공유와 관리가 필요하다. 공공·민간부문을 불문하고 개별 조직단위의 임금관리가 어려운 이유는 임금정보의 부재, 임금차별을 금지하는 규제의 미흡, 임금을 왜곡하는 불공정거래 관행 때문이다(오계택 외, 2018). 이를 보완하기 위해서 사회적으로 임금 관련 인프라를 구축할 필요성이 있는데, 산업, 직종, 근속, 직무별 임금정보와 직무에 대한 체계적인 정보가 구비되어 있어 개별 기관이 이를 활용할 수 있다면, 기관의 특성이나 전략에 맞는 임금수준, 체계, 형태 등을 결정하기 용이할 것이기 때문이다.

직무중심 임금체계는 보편적으로 근로자의 임금이 직무평가 결과 도출된 내부적 가치와 시장가치를 통해서 결정된다. 다시 말하면, 조직의 모든 직무가 고유한 경제적 가치를 지닌다는 가정을 기초로, 각 직무가 조직에 기여하는 경제적 가치를 조직 내부와 외부 노동시장의 기준을 바탕으로 측정하고, 정렬하여, 이를 기준으로 임금을 정하는 제도이다(이장원 외, 2015).

초기 미국은 직무분석과 직무평가를 기초로 한 순수한 직무중심 임금체계가 주류를 이루었으나, 기업 간의 인력 유입과 유출이 점차 증가하고, 지식경제로 변화하면서 인재유치의 필요성이 높아짐에 따라, 기업들이 임금전략을 세우는 과정에서 시장임금을 활용할 유인이 증가하게 되었다. 실제로 미국에서는 연방정부의 경우 현재까지도 광범위하고 정확한 정보수집을 바탕으로 직무분석과 평가를 실시하나, 일반 기업은 초기와 같은 철저한 직무분석과 직무평가가 이루어지지 않는다. 이는 직무에 관한 시장정보가 쉽게 보급되어 있고, 직무가 표준화되어 직무분석을 하지 않더라도 공개된 직무 및 임금정보에 준하여 임금을 책정할 수 있기 때문이다. 즉, 임금을 책정하

는 대다수의 기업은 직접 직무분석을 실시하기보다는 필요한 직무에 대한 직무정보시스템과 시장임금 조사상의 직업 및 직책과 매치(match)하여 임금을 결정하는 시장임금 조사(market pricing) 방법을 도입하고 있다(이장원 외, 2015). 특히, 인사, 재무 등과 같이 모든 기업에 공통으로 존재하는 직무(benchmark job)의 경우에는 자세한 직무분석 과정을 간소화하는 경우가 많다. 즉, 시장임금정보가 개별직무에 대한 임금을 결정하는 데 있어서 주요한 요인으로 작용하고 있다. 이는 시장에 직무기술서를 작성하는데 필요한 정보와 시장임금에 관한 충분한 정보가 축적된 경우, 개별기관의 직무분석의 수고가 줄어든다는 것을 시사한다.

이에 나아가 축적된 임금정보를 활용하여 공공기관의 임금을 직무중심으로 관리함으로써 보수체계 개편의 근간을 마련할 수 있다. 대표적인 예로 영국은 공공부문 종사자들이 자신들의 임금이 공정하게 결정된다고 느껴야 하며, 기관 내에서도 직급 간 임금의 차이를 적절하게 유지해야 하는 내부적 공정성을 함께 고려한다는 Priestly 왕립 위원회(Priestly Royal Commission)의 권고가 있었다. 이러한 권고를 뒷받침하기 위하여 1957년에 공공부문 임금조사기구(Civil Service Pay Research Unit)가 조직되었고, 1981년 해체되기 전까지 공공부문 내 다양한 직급에 대한 임금연구를 진행해 왔다. 이러한 과정을 거치면서 중앙정부 집중적인 임금체계에서 공공기관에 따라 서로 다른 임금 및 직급체계를 갖추게 되었다. 대처 정부 이후 집권한 노동당 정부는 공공부문 내에서 동일노동가치 동일임금 원칙을 강조하였으나, 공공부문 내 분권화 과정으로 인하여 직무나 역할이 동일한데도 기관에 따라 임금 차이가 발생했기 때문이다. 이에 따라 1970년 「동일임금법」(Equal Pay Act)을 제정하여 “동일노동 동일임금”의 원칙을 확립하고, 이를 실현하기 위해 직무급 임금체계를 활용하고 있다. 구체적으로 직무중심 임금체계를 위해 직무평가(job evaluation)를 거쳐 동일한 가치를 가지는 노동은 동일한 임금을 받도록 결정하고 있으며, 이와 더불어 공공기관은 매년 내각사무처(Cabinet Office)에서 배포하는 임금 가이드라인(pay remit guidance)과 임금평가기구(Pay Review Bodies: PRBs)를 통해서 직간접적인 관리가 이루어진

다(Brione and Francis-Devine 2022).

한편, 직무별로 적정한 임금정보를 공개하고 있는 국가의 사례(미국, 영국, 일본 등)를 살펴보면, 공개된 직무별 임금정보를 통해 민간 및 공공부문 간 임금수준, 체계에 대한 비교 및 조사가 이루어지고 있다는 것을 확인할 수 있다. 현재 우리나라에도 사업체노동력조사, 노동패널, 고용형태별 근로실태 조사 등 민간에는 체계화된 조사가 구축되고 활용되고 있으나, 공공부문에 대한 임금정보는 공공기관 경영정보 통합공개시스템에서 평균 또는 신입 직원에 대한 정보만을 얻을 수 있는 수준이다. 적정한 직무별 임금에 관한 정보를 구축하기 위해서는 공공부문의 임금정보체계를 구비하여 객관적이고 합리화된 근거 자료를 활용하여야 한다.

#### 마. 객관적인 자료에 근거한 정부정책의 추진 및 기관의 자율성 부여

공공기관 임금체계를 둘러싼 갈등이 반복되는 원인은 내부 구성원들의 유인이 거의 없기 때문이다(정동관 외, 2019). 정부나 외부 임금전문가들이 개편의 필요성을 강조하더라도 그들이 주장하는 당위성에 대해 동질성이 매우 높은 우리나라 공공기관의 내부구성원들은 크게 공감하지 않기 때문이다. 특히, 현재와 같이 정부가 공공기관의 임금인상률을 일방적으로 결정하고, 기관의 직급별 단위 임금총액이 구조화된 상태에서는 임금체계 개편 여부와 관계없이 개별 기관에 할당되는 인건비의 변화는 없기 때문에 내부 구성원들에게는 제로섬 게임이 된다. 아울러 과거 공공기관 개편의 목적 가운데 ‘공공기관 인건비 절감’, ‘정규직 고용부담 완화를 통한 고용률 제고’ 등은 ‘임금체계 개편 = 임금수준 하락’이라는 인식을 고착화하였다.

이러한 인식은 정부의 공공기관 임금관리의 특징에 기인한다. 우리나라의 경우, 총 총액인건비제도를 통해 공공기관의 임금인상을 통제하고 있으며, 공공기관은 인건비 총액 및 인건비 인상률뿐 아니라 개별 기관의 정원과 인건비를 직급별로 관리하고 있다. 정원관리제도와 총액인건비를 동시에 통제하는 것은 노사 간의 담합이나 도덕적 해이 방지를 위해서는 매우 효과적인 방법이나 노사 간 자율교섭의 원칙을 저해하는 요인이다(정동관 외, 2019).

구체적으로 공공기관의 인건비 인상률을 결정하는 기준은 공무원의 임금인상률이며, 기관 간의 임금격차 해소와 임금형평성 제고를 위해 임금인상률을 차등화하고 있으나  $\pm 1.0\%$  내외로 미미한 수준이다. 아울러 임금인상률 차등화의 기준이 표준산업분류에 따른 분류체계인데, 기관에 대한 의견청취와 사전협의를 거치기는 하였으나, 분류의 타당성에 대해서는 이견이 존재한다(박해철, 2020).

이러한 배경하에 정부정책에 의한 장애요인을 개선하기 위해서 공공기관의 임금에 대한 결정권을 모두 자율에 맡기는 급진적인 해결책은 제외하고, 다음 세 가지 차원의 개선방안을 제시하고자 한다.

첫 번째로 임금조사기구를 통한 공공기관 임금수준의 파악과 이에 근거한 임금관리정책 도출이다. 이에 대한 대표적인 예시로 1950년대 영국의 Priestly 왕립심의회는 권고로 설치된 ‘공공서비스 임금조사 기구(Civil Service Pay Research Unit: CSPRU)’를 소개할 수 있다. 해당 심의회는 공공부문 임금관리에 있어서 ‘공정성’을 기반으로 공공서비스 전체를 아우르는 하나의 임금결정 원리를 마련해야 한다는 대원칙을 수립하였다. 한편, 이때에도 직렬별 업무내용이나 자격요건, 즉 직무의 차이를 반영하는 개별 조치가 이루어져야 한다는 점을 강조하였다. 이를 실현하기 위해 임금 외에 노동조건에 영향을 주는 요소들까지 포괄하여 고려하면서 등가성을 지니는 직무 간의 비교를 통해 공공서비스 종사자의 임금을 결정하기 위해 노력하였는데, 그 결과 ‘민간부문과의 공정한 비교를 통한 공공서비스 임금 결정’의 원리가 채택되었다. 영국정부는 이러한 원리를 실행하기 위해 공공서비스와 민간부문 간 임금비교를 기반으로 임금연구를 체계적으로 수행하는 ‘공공서비스 임금조사 기구(Civil Service Pay Research Unit: CSPRU)’를 설립하였다. 해당 기구는 1981년 해체 전까지 공공서비스에 존재하는 직렬별 비교대상 집단 선정 및 임금에 관한 연구를 담당하면서 임금관리에 필요한 기초자료를 제공하는데 중추적인 역할을 했다.

구체적으로 임금조사 기구의 업무를 살펴보면, 영국의 공공부문 임금조사는 공무원부(Civil Service Department, CSD)와 노동조합 대표 간의 협의를

통해 임금조사 대상이 될 공공서비스 직렬을 먼저 선정하는 것으로 시작된다. 선정이 완료되면, 임금조사 기구는 해당 직렬의 특성을 정확히 파악하기 위해 내부조사를 실시한다. 이는 동일한 직무 명칭이라 하더라도 실제 업무 내용이 다를 수 있다는 점을 고려한 것이다. 이에 따라 임금조사 기구는 표본 추출 단계에서 다양한 사업장을 포함시켜 직무 내용과 임금 정보를 수집할 수 있도록 각별히 주의를 기울였다. 이러한 과정을 통해 각 직렬의 전형적인 업무 형태와 대표 임금 수준을 도출하게 된다.

한편, 민간부문과의 비교를 위한 외부조사도 병행되는데 이는 공공서비스 직렬에 대응되는 민간 직무를 선정하고, 각 직렬의 임금 및 근로조건을 분석하는 데 목적이 있다. 민간 부문은 지역이나 사업장에 따라 임금과 근로조건에 차이가 있으므로, 이러한 지역별·산업별 편차를 반영하여 표본이 설계된다. 특히, 임금 조사관들은 민간 기업 내 다양한 직무 중에서도 공공 부문 종사자가 실제로 선택했을 가능성이 높은 직무만을 선별하여 비교 대상에 포함시킨다. 이를 통해 조사 과정에서 발생할 수 있는 비용 및 시간 부담을 줄이면서도, 정확하고 현실성 있는 직무 비교를 가능하게 한다.

기업실사 결과는 보고서 형태로 제시되며, 일반적으로 기관의 고용 및 직렬별 방문 사업장, 임금 및 노동조건 결정방식, 조사 대상 직렬 및 직급과 같은 조직구조, 채용경로 및 지원자격, 직렬별 교육훈련 방식, 승진관리와 직렬 및 직급별 직무내용 등의 내용을 담고 있다. 이와 같은 조사 결과를 토대로 임금조사 기구(CSPRU)는 공공서비스 직무와 비교 가능한 민간 부문의 직무들을 선정하고, 이들에 대한 임금 및 고용조건에 관한 상세한 정보를 수집·분석함으로써 공공부문 임금 수준에 대한 현황을 체계적으로 파악하였다. 나아가, 임금조사 기구(CSPRU)는 단순한 임금 비교를 넘어서, 고용여건에 영향을 미치는 다양한 요인들—예를 들어 노동시장 수급 상황, 근무환경, 직무 난이도, 복지혜택 등—을 종합적으로 고려하여 공공서비스 부문의 적정 임금 수준을 합리적으로 설정하는 것을 목표로 삼았다. 그렇기 때문에 임금뿐만 아니라 임금, 노동시간, 휴가, 연금, 작업보호 구 지급방식, 구내식당 등에 이르는 다양한 노동조건에 대해서도 조사를 실시하였으며,

이러한 조사를 바탕으로 공공서비스와 민간부문에 존재하는 직무 간 등가성을 확보하는 작업을 수행하였다.

「영국 임금조사기구의 직무간 등가성 확보의 방식」

영국의 임금조사기구(CSPRU)는 공공부문 직무들을 민간부문과의 유사성을 기준으로 세 가지 주요 그룹으로 분류하였다.

첫 번째 그룹은 역할, 기능, 책임 등의 측면에서 민간부문에서 통용되는 직무들과 높은 유사성을 지닌 직무들이며, 이들 직무는 기능적으로 민간 직무와 거의 동일하다고 판단되는 경우에 해당한다. 두 번째 그룹은 기능적 또는 책임적 측면에서 차이는 존재하지만, 직관적으로는 어느 정도 유사성을 지닌 직무들이다. 세 번째 그룹은 기능적 유사성이 전혀 없으며, 민간부문의 직무들과 실제 또는 직관적으로도 관련성이 없는 직무들을 포함한다(Tandon, 1974).

이러한 분류를 바탕으로 임금조사 기구는 직무 간 비교 가능성의 정도에 따라 서로 다른 평가 방법을 병행 적용하였다. 구체적으로 ① 직무 전체에 대한 기능적 비교, ② 과업 단위의 부분적 기능 비교, ③ 직무 요소에 대한 추상적 평가(evaluation of abstract job factors) 등을 적절히 혼용하여 직무의 등가성(job equivalence)을 판단하였다.

첫 번째 그룹에 속한 직무들의 경우에는 전체 직무 수준에서의 기능 비교만으로도 충분한 타당성을 확보할 수 있었다. 그러나 두 번째 및 세 번째 그룹의 직무에 대해서는 보다 세분화된 비교 방식이 필요하였다. 이에 따라 임금조사 기구는 Priestley 심의회의 권고에 따라 요소 비교법(factor comparison method)의 방식을 활용하였는데, 구체적인 직무평가 방식은 다음과 같다.

공공서비스 직무를 각 요소별로 평가한 후, 해당 기준을 바탕으로 민간부문 직무의 상대적 가치 및 등급(degree)을 결정하였다. 예컨대, 동일한 수준의 숙련에 도달하기까지 소요되는 시간에 큰 차이가 있는 경우, 해당 민간 직무는 공공부문 직무와 직무 등가성이 없는 것으로 판단되어 아예 '비교 불가능 직무'로 분류하였다. 이렇게 평가된 직무 요소는 3~4단계의 평가 척도로 구분하여 정리하고, 최종적으로 모든 직무에 대한 요소 비교 결과를 종합 검토하여 '비교가능 직무' 또는 '상위직무/하위직무'의 범주로 구분하였다.

〈영국 임금조사기구의 직무 등가성 평가 방식〉

구분	분류기준	직무평가방식
유사직무그룹 (1그룹)	공공부문 직무가 민간부문 직무와 역할, 기능, 책임 면에서 매우 유사한 경우	직무 전체에 대한 기능적 비교
부분 유사직무 그룹(2그룹)	기능이나 책임은 다르지만 직관적으로 일정 수준의 유사성이 존재하는 경우	과업 단위의 부분적 기능 비교 또는 직무 요소에 대한 추상적 평가
비유사 직무 그룹(3그룹)	민간부문과 실제 또는 직관적으로 유사성이 없는 직무	직무 요소에 대한 추상적 평가

자료: 정동관 외 (2019), 「공공부문 인력관리체계 및 임금결정에 관한 국제 비교 연구」 내용을 토대로 저자 작성



물론, 임금조사기구의 과정이나 내용을 그대로 도입하는 것은 한계가 존재한다. 임금조사기구는 직무 선별과정에서 노사 간에 이견이 존재하는 경우가 비일비재하였고, 노동조건에 영향을 주는 요인들을 모두 고려하고자 하는 시도는 조사와 결과를 도출하는데 복잡성을 증폭시켰다. 무엇보다 조사결과와 정부의 임금정책과 갈등으로 인해 Megaw심의회에 의해 1981년 종료되었다는 점 또한 고려해야 할 사항이다. 그런데도 공공기관의 직렬, 직무에 대한 실증적인 조사와 민간과의 비교를 통해 더욱 객관적이고 체계적인 임금정책을 수립하는 데 도움을 준 것이 명백한 사실이며, 임금조사기구를 통해 임금조사와 연구뿐 아니라 직무의 표준화 등 직무중심 보수체계 개편을 위한 다양한 기능을 수행할 수 있으므로 고려해봐야 하는 방안이다.

두 번째로는 개별 기관 및 직종별로 임금관리의 수준을 달리하는 것이다. 현재 공공기관 종사자 규모 가운데 작은 비중을 차지하고 있으나, 조직에 매우 높은 수준의 기술이 필요한 직종, 민간 노동시장으로의 진출입이 가능한 직종(변호사, 의사 등)이 존재할 때는 일반직과 차이를 둔 임금체계를 채택하는 공공기관도 일부 존재하기도 한다. 예를 들어, 병원을 보유한 기관의 경우에는, 직종별로 이미 시장임금이 형성되어 있으므로, 이에 준하는 임금 수준과 체계를 설정하는 것이 필요하다. 일부 기관의 경우, 공공부문의 병원도 직종별로 원활한 인력 수급을 위해 직군별로 다른 임금 산정이 가능하게 하고 있으나, 자격요건에 맞는 인력을 영입하는 데는 제도적으로 어려운 것이 현실이다. 또한, 시장의 운영 방식과 일관성에 맞춰 의무, 간호 직종 등에 대해서는 호봉제를 적용하는 것도 다른 공공기관과는 차이가 나타났다. 병원을 운영하는 공공기관, 일부 고도화된 전문 직무에 한하는 경우, 시장에서 정착된 직무별 차별화된 임금체계 운영 방식을 받아들이고 있다고 볼 수 있으나, 이를 일반화하기 위해서는 공공기관 직무의 표준화와 더불어 시장 임금과 병렬적으로 비교할 수 있는 임금정보에 대한 체계화가 필요하다. 따라서 기관별로 획일적인 임금관리방식을 지양하고, 개별 기관의 특성에 맞는 임금관리가 이루어져야 한다. 이에 대한 대안으로 영국정부의 공공부문 임금결정 사례를 제시하고자 한다. 영국정부는 공공부문을 네 개의 섹터로

분류하여 임금관리의 주체와 기준, 내용을 상이하게 적용한다. 임금결정 구조 또한 분류체계에 따라 상이한바, 현재 영국 공공부문 내 임금은 아래 [그림 IV-2]와 같이 공공기관 분류에 따라 상이하게 결정된다. 한편, 해당 분류에 따르면 협의의 공공기관은 정부부처로 구분되지 않으면서 공공서비스를 제공하고 상업적 활동으로 대부분의 수입을 획득하지 않는 조직을 의미한다.

[그림 IV-2] 공공부문 임금결정 구조

<b>공공부문</b> - 군대, 경찰, 교사, 고위공무원, NHS 등 - 임금심의기구(PRB)의 권고	<b>공무원</b> - 개별 부처 결정 - 내무부 지침
<b>지방공무원</b> - 노사협상 - 전국지방정부서비스공동협의회(NJC) 협상	<b>위임된 공공기관</b> - 위임받은 행정부서가 결정

자료: House of Commons(2024), 「Public Sector Pay」 활용하여 저자 재구성

협의의 공공부문의 경우, 임금이 임금평가기구(Pay Review Bodies: PRBs)에 의해서 결정되며, 노조의 위임을 받은 별도의 위원회 방식으로 교섭이 이루어진다. 이는 2017년 기준 250만명의 노동자, 전체 공공부문 노동자 중 45%에 해당하는 규모이다<sup>41)</sup>. 구체적으로 임금평가기구는 제3의 독립기구로서 영국 공공부문의 8개 그룹, 1) 고위직 공무원, 2) 군, 3) 교원, 4) 국가의료서비스(NHS)의 의사와 치과 의사, 5) 간호사 및 일반 직원, 6) 교도관, 7) 국가범죄 수사국 공무원, 8) 경찰 공무원의 임금을 결정하는데 임금결정 과정은 다음과 같다. 먼저, 공개채용 절차에 따라 총리 또는 관련부처 장관에 의해 선임된 해당 직능의 전문가, 인사관리 전문가, 노조활동가, 교수 등 6~8명으로 구성된 그룹별 심의기구가 임금에 대한 건의안을 작성한다. 이때, 임금평가기구는 민간부문 유사 업종의 임금과 비교하여 해당 공공부문의 임금을 결정하는 것을 원칙으로 하고, 부가적으로 해당 부문의 채용, 고용 유지, 동기

41) House of Commons(2024), 「Public Sector Pay」, p. 13.

부여, 노동시장의 지역 특성, 정부의 예산 계획과 물가 목표를 함께 고려한다 (채준호, 2019). 정부는 해당 건의안을 토대로 임금심의기구 내 공공조직 종사자들의 임금을 결정하고, 임금평가기구에 의해서 결정된 임금은 노조의 위임을 받은 별도의 위원회의 교섭을 통해 최종 확정된다.

이상의 절차에 따라 임금평가기구의 권고를 준수하여 임금체계를 직무중심으로 개편한 사례를 살펴보고자 한다. 국가의료서비스(NHS)는 임금평가기구의 권고를 준수하여 직무급 체계를 적용한 대표적인 기관으로써(차세영 외, 2022). 1999년 노동당 정부가 임금체계, 임금결정방식, 단체교섭 구조를 대폭 변경한 이후 임금평가기구가 전체 NHS 직원의 임금을 결정하였다. 이는 NHS 내 다수 교섭구조로 인해 동일노동 동일임금 원칙이 잘 지켜지지 않았기 때문에 불거지는 형평성 문제를 시정하기 위한 조치였다.

**〈영국 NHS 사례: 조직 내 직원을 모두 하나의 직군으로 분류하여 직무급을 지급하는 경우〉<sup>42)</sup>**

- NHS(National Health Service, 국가의료서비스) 내 의사와 고위관리자를 제외한 약 150만 명의 간호사, 사무직, 지원인력의 직급과 임금구조를 통합
- 교섭구조별로 다양하게 분리되어 있던 보수체계를 “동일노동 동일임금” 원칙 아래 직무평가를 기초로 합리적으로 통합하여 직무와 관련한 9개 단일 임금밴드를 마련

범위 급	직무	직무평가 점수	인원비중	중간보수 (파운드/년)
1	청소, 급식, 시설관리 등 단순 지원인력 등	0-160	3%	15,384
2	단순 지원 인력 관리자, 환자 이송, 약사 보조 인력 등	161-215	16%	16,158
3	단순 사무, 보안 인력 등	216-270	13%	18,152
4	보조심리사, 방사선, 영안실 보조 인력 등	271-325	9%	21,052
5	미경력 간호사, 조산원, 치과 기술사, 방사선 사진사 등	326-465	24%	24,801
6	순회 보건관, 경력직 간호사, 약사 등	466-539	18%	30,357
7	경력 치과 기술사, 사무·의료 관리자 등	540-584	11%	36,250
8a	고위 관리자, 경력직 약사, 심리치료사, 임상치료사(4단계(a, b, c, d로 분리) 등	540-584	3%	43,871
8b		585-629	2%	51,876
8c		630-674	1%	61,002
8d		675-720		73,082
9	고위 심리치료사	721-765		88,464

마지막으로 정원과 직급별로 인건비를 관리하는 방식을 개선할 필요가 있다. 공기업과 준정부기관의 임금관리는 개별 공공기관이 자율적으로 임금수준과 임금체계를 관리하기보다는 정부의 ‘공기업·준정부기관 예산편성지침’으로부터 기관의 총인건비 관리 임금인상률을 통제받고 있으며, 정부의 공공기관 경영실적평가를 통해서 개별 기관의 경영성과급, 임금체계 개편 정도를 매년 평가받고 있다(라영재, 2016). 따라서 공공기관들은 조직 및 인력 운영에 있어서 매우 제한적인 재량권만을 보유하고 있으며, 이러한 제약 하에서는 공공기관 유형이나 고유 특성 및 여건에 맞는 자율적인 운영이 현실적으로 어렵다. 또한, 공공부문 임금인상률이 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 마련된 ‘공기업·준정부기관 예산편성지침’을 통해 일반적으로 결정되는 구조로 인해 공공기관들은 정해진 임금인상률을 내부적으로 배분하는 방식에 국한된 논의만 가능한 상황이다. 따라서 총액인건비제도를 도입하더라도 개별기관의 자율성을 인정하여 정부가 제시하는 임금인상률 상한을 초과할 수 있는 예외<sup>43)</sup>를 두거나, 임금수준이 낮은 기관들의 경우, 인건비의 제한을 완화하는 방식을 통해서 중앙통제를 하면서도 일정부분 자율을 부여할 수 있다. 아울러 총액인건비 제도의 취지를 살려, 기획재정부와 사전협의에서 결정된 경상경비 한도만 준수한다면, 부처·기관의 정원관리, 직급조정 등에 대해 기관의 권한과 자율성을 확대하는 방안 또한 고려해볼 수 있다.

42) 차세영·김필·김다니(2022)에서 발췌하여 재구성함

43) 영국의 경우, 신규채용 및 직원보유에 어려움이 있거나, 대대적인 조직 및 인력 개편이 필요한 경우, 성과급제도의 변경이 필요한 상황은 임금인상률 상한을 초과하여 결정할 수 있다. 다만, 이 경우에는 수상실의 승인을 받아야 한다(Cabinet Office, 2024).

---

## V. 결론

---

본 연구의 목적은 공공기관 직무중심 보수체계 개편 현황과 개편의 장애요인을 파악하고, 개선방안을 제공하는 것이다.

이를 위해서 공공기관 임금의 특징이라 간주하는 연공성을 실증적으로 확인하기 위해서 민간과 비교하였는데, 실제로 민간기업에 비해 공공부문에서 근속이 임금에 미치는 영향이 매우 크다는 점을 확인하였다. 이를 토대로 현재까지 연공성을 완화하기 위해 임금관리 정책이 시도되었음에도 불구하고 여전히 연공중심 임금의 모습을 유지하고 있다고 판단할 수 있다.

이 연구에서는 연공성 완화의 하나로 도입된 정부정책 중 성과연봉제와 직무중심 보수체계를 중심으로 개편 내용과 그 결과를 파악하였다. 이는 우리나라 임금체계 개편 및 임금관리의 흐름에 대한 문헌연구와 정부의 성과연봉제 권고안 및 공기업·준정부기관의 평가편람을 중심으로 검토하였다. 한편, 현재 개편을 추진 중인 직무중심 보수체계의 내용과 현황 또한 정부가 발표한 각종 자료와 공기업·준정부기관을 대상으로 한 평가편람, 실제 직무중심 보수체계 개편 점검결과를 바탕으로 제시하였다.

임금체계 개편 흐름을 전반적으로 살펴보면, 공공기관에 대한 임금개편은 IMF 이후 본격적으로 이루어졌다고 할 수 있는데, 외환위기를 기점을 정부투자기관에 대한 구조조정과 인건비 통제, 연봉제도의 도입이 있었으나, 형식적인 연공제 수준이었으며 실질은 연공중심의 임금체계가 유지되었다. 이후 연봉제를 내실화하고, 공공기관의 경영효율화를 도모하기 위한 목적으로 2010년 성과연봉제의 도입을 권고하였다. 다만, 해당 시기에는 간부직에 국한하여 도입할 것을 권고하여 공공기관에 성과연봉제가 안착하는 것을 목적으로 하였다. 이후 2015년 성과연봉제가 어느 정도 공공기관에 착근했다는 인식하에 2016년 전 직원에게 확대 도입할 것을 권고하였으나, 그 과정에서

노사합의가 원활히 이루어지지 않아 불거진 갈등으로 인해 시행방안 및 시기를 자율적으로 결정하도록 조치하였다.

이후 문재인 정부는 공공기관의 직무중심 임금체계의로 개편방안을 마련하여 권고하였으나, 그 효과는 미미하였고, 윤석열 정부에 들어서 본격적으로 직무중심의 임금체계의로 전환이 본격적으로 추진되었다. 직무중심의 보수체계의로 개편은 이전 성과연봉제의 추진방식과는 상이한데, 무엇보다 ‘기관별 특성을 반영하여, 노사합의를 통해 자율적·단계적으로 추진’한다는 대원칙하에 점진적으로 추진하였다. 아울러 보수체계 개편의 절차와 직무중심 보수체계에 대한 개념과 과정은 제시하되, 구체적인 방법과 절차는 개별 기관에 자율성을 부여했다는 점에서 성과연봉제 개편 방식과는 차별성이 존재한다. 기존의 임금체계 개편은 일률적이고, 기계적인 방식으로 접근하였기 때문에 저항감과 반발이 심했기 때문이다. 아울러 2010년대 중반부터 국가차원에서 임금체계 개편, 직무중심 임금체계의로 전환하기 위해 추진된 학문적인 논의와 연구, 임금 및 직무정보에 대한 접근성 제고 노력은 사회 전반적으로 직무중심 보수체계에 대한 인식과 이해도를 제고하여 공공기관이 보수체계를 개편하는 데 긍정적인 영향을 미쳤다.

그 결과, 2023년 기준으로 전체 공기업·준정부기관 가운데 약 80.4%가 직무중심 보수체계를 개편하는 성과를 거두었다. 다만, 보수체계 개편 평가의 세부적인 내용을 살펴보면, 대부분의 기관이 직무분석 및 평가를 이행하였으나, 그 내용과 과정, 보수체계 운용에 있어서는 여전히 개선점이 있음을 확인하였다.

아울러 기관 인사 및 보수 담당자를 대상으로 심층 인터뷰 결과를 토대로 공공기관이 직무중심 보수체계의로 개편하는데 장애요인을 도출하였고, 그 개선방안을 제안하였다. 이 과정에서 개선방안 마련에 도움이 될 만한 해외사례를 함께 제시하였다.

구체적으로 공공기관의 보수체계 개편을 가로막는 첫 번째 요인은 기존 연공중심의 인사제도와와의 부조화이다. 공공기관의 인사제도는 연공성이 뚜렷이 나타나는 직급중심으로 이루어지고 있으며, 순환보직과 부서 및 팀별

작업 등 업무의 공동수행과 협업이 전제되어 있어 직무중심의 임금체계와 조화를 이루기 어렵다. 따라서 임금체계와 인사제도의 정합성을 위해 직무중심의 인사제도로의 전환을 함께 추진해야 한다.

두 번째 장애요인은 노동조합의 반대라고 할 수 있다. 노동조합은 임금체계 개편으로 인한 임금차등과 임금하락의 우려로 인해 직무중심 보수체계에 대한 타당성을 인정하면서도 도입에 미온적인 태도를 보이고 있다. 이는 기관 구성원들과 노동조합의 인식제고를 통해서 개선할 수 있다. 더 나아가 노동조합은 보수체계 개편에 있어서 공공기관의 특성과 직무 및 임금정보를 축적하고, 이를 정부 및 사용자와 공유함으로써 보수체계 개편에 주도적인 역할을 할 필요성이 있다.

세 번째와 네 번째 장애요인은 직무 및 임금정보에 대한 체계적인 축적과 제공이 부재하다는 점이다. 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 수준이다. 공공부문의 임금정보 체계를 구비하여 객관적이고 합리화된 근거 자료로 활용할 수 있을 때, 직무중심의 임금체계로의 개편이 더욱 용이할 것이다.

마지막 장애요인은 임금관리에 대한 일률적인 정부정책에 의한 것이다. 우리나라는 공공기관 운영에 있어서 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 지향하는 책임·자율의 근거한 경영을 목적으로 하고 있음에도 불구하고, 임금관리에 있어서 자율성이 부여되지 않고 있다. 현재와 같이 정부가 공공기관의 임금인상률을 일방적으로 결정하고, 기관의 직급별 단위 임금총액이 구조화된 상태에서는 임금체계 개편 여부와 관계없이 개별 기관에 할당되는 인건비의 변화는 없기 때문에, 내부 구성원들은 이를 제로섬 게임으로 인식하고, 임금체계 개편의 유인을 느끼지 못한다. 아울러 세부적인 임금관리 기준에 대한 의구심을 품고 있다. 따라서 이를 개선하기 위해서는 먼저, 임금조사기구를 통해 공공기관 임금관리에 필요한 기초자료를 제공하여 임금정책에 대한 객관적인 기준을 설정하는 것이 필요하고, 개별 기관 및 직종별

로 임금관리의 수준을 달리하는 방안을 모색해야 한다. 더불어 총액인건비 제도를 도입하더라도 개별 기관의 자율성을 인정하여 정부가 제시하는 임금 인상률 상한을 초과할 수 있는 예외를 두거나, 임금수준이 낮은 기관들의 경우, 인건비의 제한을 완화하는 방식을 통해서 일정부분 자율을 부여하거나 기획재정부와 사전협의에서 결정된 경상경비 한도만 준수한다면, 부처·기관의 정원관리, 직급조정 등에 대해 기관의 권한과 자율성을 확대하는 방안을 통해 이를 개선할 수 있다.

정부가 목표로 하는 임금의 연공성을 억제할 수 있는 임금체계가 직무급이라는 점에는 학계에서도 인정하고 있다(이장원 외, 2023). 다만, 직무중심의 보수체계가 효과적으로 연공성을 완화하고, 공정한 임금체계로써 공공기관 구성원들에게 동기유발을 할 수 있는 기능을 하기 위해서는 제대로 설계되고 운영되는 것이 필요하다. 아울러 직무급은 연공성을 완화하기 위한 개혁의 수단일 뿐 그 자체가 목적은 아니라는 점과 연공성 완화와 임금의 공정성을 기하기 위한 유일한 수단이 아니라는 점이다. 임금의 연공성을 완화하기 위한 방법은 다양하고, 직종에 따라서는 직무급이 적합하지 않을 수 있기 때문이다. 예를 들어, 탄광에서 근무하는 광부의 경우 도급제<sup>44)</sup>로 석탄 채굴량에 비례해 임금을 책정하는 체계가 적합할 수 있고, 변호사나 의사와 같이 자격이 요구되는 직종은 자격급 외에 수입률이나 승소율, 외래진료 횟수, 환자 수와 같은 성과나 직능급적 요소, 그리고 세부 분야의 시장의 평균임금 등을 혼합적으로 반영하는 임금체계가 적합할 수 있다. 이를 위해서는 정부와 기관, 노동조합 간의 소통과 협의와 아울러 공공기관 임금체계에 대한 지속적이고 깊이 있는 연구가 수반되어야 한다.

---

44) 도급제는 근로자가 제조한 물건의 양 또는 가격과 매출액 등에 상응한 일정비율로 금액을 결정하는 임금제도이다.



---

## 참고문헌

---

### 〈국내 문헌〉

- 경제사회노동위원회 공공기관위원회, 「공공기관의 지속가능한 발전을 위한 합의」, 2020. 11. 30, [https://www.eslc.go.kr/bbs/data/view.do?per\\_menu\\_idx=2166&menu\\_idx=2313&bbs\\_mst\\_idx=BM0000000327&data\\_idx=BD000000013&tabCnt=%EB%B3%B8%EB%AC%B8%20%EB%82%B4%EC%9A%A9%20%EC%97%86%EC%9D%8C&root\\_yn=Y](https://www.eslc.go.kr/bbs/data/view.do?per_menu_idx=2166&menu_idx=2313&bbs_mst_idx=BM0000000327&data_idx=BD000000013&tabCnt=%EB%B3%B8%EB%AC%B8%20%EB%82%B4%EC%9A%A9%20%EC%97%86%EC%9D%8C&root_yn=Y), 검색일자: 2024. 6. 24.
- 고용노동부, 「임금체계 개편을 위한 가이드북」, 2016.
- \_\_\_\_\_, 「일자리정책 5년 로드맵」 핵심과제 10선」 보도참고자료, 2017. 10. 17.
- \_\_\_\_\_, 「직무중심 인사관리 따라잡기」, 2019.
- \_\_\_\_\_, 「외국의 직업정보시스템」, 2020.
- \_\_\_\_\_, 「직무·능력 중심의 공정한 임금체계 확산 지원」 보도자료, 2020. 1. 14.
- 곽채기, “공공기관 성과연봉제 도입의 성과와 과제”, 공공기관 선진화 합동 학술대회 자료, 한국조세연구원·한국공기업학회·한국행정학회, 2011.
- 관계부처 합동, 「2018년 경제정책방향」, 2017. 12. 27., <https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=172535&topic=>, 검색일자: 2024. 6. 24.
- \_\_\_\_\_, 「2019년 경제정책방향」, 2018. 12. 17., <https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=183544&topic=>, 검색일자: 2024. 6. 24.
- \_\_\_\_\_, 「2020년 경제정책방향」, 2019. 12. 19., <https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=195962&topic=>, 검색일자: 2024. 6. 24.

- \_\_\_\_\_, 「2021년 경제정책방향」, 2020. 12. 17., <https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=208522>, 검색일자: 2024. 6. 24.
- \_\_\_\_\_, 「2022년 경제정책방향」, 2021. 12. 20., <https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=221695&topic=>, 검색일자: 2024. 6. 24.
- \_\_\_\_\_, 「2023년 경제정책방향」, 2022. 12. 21., <https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=233682&topic=>, 검색일자: 2024. 6. 24.
- \_\_\_\_\_, 「2024년 경제정책방향」, 2024. 1. 4., <https://www.moef.go.kr/sns/2024/policyA.do>, 검색일자: 2024. 6. 24.
- 국가법령정보센터, 「공공기관의 조직과 정원에 관한 지침」, 기획재정부고시 (2015 개정).
- 권유진, 「한국의 공공부문과 민간부문 간 임금 격차 분석」, 한한국노동패널 학술대회 발표자료집, 2020, <https://repository.kli.re.kr/handle/2021.oak/10823>.
- 금융위원회, 「금융공공기관장 성과중심 문화 확산방향」, p. 12, 2016. 2. 1., <https://www.fsc.go.kr/no010103/24615>, 검색일자: 2024. 6. 24.
- \_\_\_\_\_, 「금융공공기관장 간담회 개최」, 보도자료, 2016. 2. 1., <https://www.fsc.go.kr/no010103/24615>, 검색일자: 2024. 6. 24.
- 기획재정부, 「공공기관 성과연봉제 권고안」, 보도자료, 2010. 6. 30., [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBS\\_000000000028&searchNttId1=OLD\\_4007092&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBS_000000000028&searchNttId1=OLD_4007092&menuNo=4010100), 검색일자: 2024. 6. 24.
- \_\_\_\_\_, 「공기업·준정부기관 평가편람」, 2010.
- \_\_\_\_\_, 「공공기관의 공정한 사회 실천방안」, 2011a.
- \_\_\_\_\_, 「2008~2010 공공기관 선진화 백서」, 2011b.
- \_\_\_\_\_, 「공공기관 성과연봉제 권고안」, 2016.
- \_\_\_\_\_, 「공공기관 성과연봉제, 일반 직원으로 대폭 확대」, 보도자료, 2016. 1. 28., [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=MOSF\\_000000000017](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000017)

- 51&menuNo=4010100, 검색일자: 2024. 6. 24.
- \_\_\_\_\_, 「공공기관 성과연봉제 확대 본격 추진」, 보도자료, 2016. 2. 11., [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=MOSF\\_00000000002218&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_00000000002218&menuNo=4010100), 검색일자: 2024. 6. 24.
- \_\_\_\_\_, 「성과연봉제 미이행기관 내년 인건비 동결, 우수기관에는 인센티브 부여」, 보도자료, 2016. 5. 9., [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=MOSF\\_00000000003567&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_00000000003567&menuNo=4010100), 검색일자: 2024. 6. 24.
- \_\_\_\_\_, 「현재, 72개 공공기관이 성과연봉제 확대 도입」 보도자료, 2016. 5. 26., [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=MOSF\\_00000000003863&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_00000000003863&menuNo=4010100), 검색일자: 2024. 6. 24.
- \_\_\_\_\_, 「5.31일 현재, 114개 공공기관이 성과연봉제 확대 도입」 보도자료, 2016. 6. 1., [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=MOSF\\_00000000004012&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_00000000004012&menuNo=4010100), 검색일자: 2024. 6. 24.
- \_\_\_\_\_, 「공공기관 성과연봉제, 120개 소 공공기관 도입 완료」 보도자료, 2016. 6. 10., [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=MOSF\\_00000000004092&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_00000000004092&menuNo=4010100), 검색일자: 2024. 6. 24.
- \_\_\_\_\_, 「공공기관 성과연봉제 관련 후속조치 확정」 보도자료, 2017. 6. 16., [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=MOSF\\_00000000009527&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_00000000009527&menuNo=4010100), 검색일자: 2024. 6. 24.
- \_\_\_\_\_, 「새정부 공공기관 혁신가이드라인」, 2022. 7. 29., [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=MOSF\\_000000000060478&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000060478&menuNo=4010100),

- 검색일자: 2024. 6. 24.
- \_\_\_\_\_, 「공공기관 직무중심 보수체계 개편 실적보고서 작성지침」, 2021, 2022, 2023, 2024.
- \_\_\_\_\_, 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」, 2023.
- 김영두 외, 『정부투자기관 임금제도 조사연구-임금가이드라인을 중심으로』, 서울: 한국노동사회연구소, 1995.
- 김재홍, 「공공부문과 민간부문간 보수격차의 요인에 관한 연구: 공무원의 보수수준을 중심으로」, 『한국행정학보』, 제30권 제3호, pp. 89~104, 1996.
- 김창의·신승국·박홍배·채규옥, 『신인사관리론』, 두남: 서울, 2001.
- 라영재, 「공공기관의 임금체계 개편 현황과 향후 쟁점」, 『재정포럼』 4월호, 한국조세재정연구원, 2016.
- 『매일노동뉴스』, 「공공기관 직무급제 일방 추진 논란」, 2020. 10. 30., <https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=167314>, 검색일자: 2024. 10. 30.
- 박세일, 「정부투자기관의 보수수준 및 구조」, 『한국개발연구』, 제9권 제2호, 한국개발연구원, 1987.
- 박우성, 「일본 공공부문 임금체계 사례-사례 분석과 시사점」, 『한일경상논집』, Vol. 82, pp. 3~30, 2019.
- 박호환, 「직무 중심 인사시스템의 도입과 운영」, 『임금·HR연구』, 한국경영자총협회, 15(4), 2007, pp. 4~19.
- 박한준·하세정, 『공공기관 신뢰와 조직효과의 상호관계에 대한 연구: 직무몰입과 만족을 중심으로』, 세종: 한국조세재정연구원, 2017.
- 박해철, 「공공기관 임금체계 개편 사회적 대화의 성공조건」, 『공공경제』, 2020, Vol. 2, 한국조세재정연구원, 2020. pp. 28~30.
- 『서울신문』, 「MZ세대 86%, “경력 위주 임금 기준 불공정”」, 2022. 9. 22., <https://www.seoul.co.kr/news/society/2022/09/23/20220923008008>, 검색일자: 2024. 6. 24.

- 『아시아투데이』, 「직무급도입공공기관55 → 109개 이행률 63.7%」, 2024. 4. 24.,  
<https://www.asiatoday.co.kr/kn/view.php?key=20240424010013739>,  
 검색일자: 2024. 6. 24.
- 오계택 · 윤정구 · 양동훈, 『우리나라 노동시장에서의 ‘공정한 임금제도’ 연구』,  
 세종: 한국노동연구원, 2018.
- 오석홍, 『인사행정론』, 서울: 박영사, 2022.
- 이장원 · 송민수 · 김윤호 · 이민동, 『임금직무체계 변화실태와 직무급의 과제』,  
 세종: 한국노동연구원, 2015.
- 이장원 · 김동배 · 신재욱, 『공공부문 임금체계 개편 쟁점과 추진방안』, 세종:  
 한국노동연구원, 2023.
- 이중훈, 「공기업 임금실태 및 합리적 임금결정방식」, 『노동경제논집』, 19(1),  
 1996, pp. 303~328.
- 일자리위원회관계부처 합동, 「일자리정책 5년 로드맵」, 2015, 10, 18,  
<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148843781>,  
 검색일자: 2024. 6. 24.
- 임채홍 · 김태일, 「준공공부문과 민간부문의 보수 및 보상 결정요인 비교 분석」,  
 『정부학연구』, 15(1), 2009, pp. 117~153.
- 정동관, 『산별 직무급의 이론과 실제』, 세종: 한국노동연구원, 2015.
- \_\_\_\_\_, 「임금 공정성 확립을 위한 실천적 방안」, 『노동리뷰』, 4월호, 세종:  
 한국노동연구원, 2017.
- 정동관 · 김철 · 박우성 · 이승협, 『공공부문 인력관리체계 및 임금결정에 관  
 한 국제비교 연구』, 세종: 한국노동연구원, 2019.
- 정한규, 「공공기관의 임금체계 현황 및 향후 개선 방안」, 『임금정보브리프』,  
 2017년 제6호(통권 제21호) No. 3, pp. 10~12, 한국노동연구원, 2017.
- 정호석, 「공공기관의 직무중심 임금체계 도입 현황과 과제」, 『임금정보브리  
 프』, 2022년 제7호(통권 제75호) No. 2, pp. 6~13, 한국노동연구원,  
 2022.
- 『중앙일보』, 「성과연봉제 사실상 폐지...1600억 인센티브는 토해내야 해 논

- 란 예상」, 2017. 6. 16. <https://www.joongang.co.kr/article/21673478>,  
 검색일자: 2024. 6. 24.
- 차세영·김필·김다니, 「공공부문 직무급 도입을 위한 사례분석」, 『KIPA 정  
 부디자인 ISSUE』, 2022, No.3 (통권 No. 13), 한국행정연구원, 2022.
- 채준호, 「영국 공공부문 임금체계와 한국에 주는 시사점: 중앙정부와 NHS  
 사례를 중심으로」, 『산업노동연구』, 25(1), 2019, pp. 219~251.
- 한국산업인력공단, 「2024년 하반기 국가직무능력표준(NCS) 유관기관 협의회  
 개최」, 보도자료, 2024. 11. 29, <https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156663243&pageIndex=1&repCodeType=&repCode=&startDate=2024-06-23&endDate=2025-06-23&srchWord=2024%EB%85%84%20%ED%95%98%EB%B0%98%EA%B8%B0%20%EA%B5%AD%EA%B0%80%EC%A7%81%EB%AC%B4%EB%8A%A5%EB%A0%A5%ED%91%9C%EC%A4%80NCS%20%EC%9C%A0%EA%B4%80%EA%B8%B0%EA%B4%80%20%ED%98%91%EC%9D%98%ED%9A%8C%20%EA%B0%9C%EC%B5%9C&period=year>, 검색일자: 2024. 12. 1.
- 『한겨레』, 「정부 “공공기관 직무급제 내년 100곳 이상 도입 목표”」, 2023. 1.  
 30. [https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy\\_general/1077526.html](https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1077526.html), 검색일자: 2024. 6. 24.
- 한국조세재정연구원, 「공공기관 보수체계 개편과 전망」, 공개토론회 자료집,  
 2018.
- \_\_\_\_\_, 「직무중심 보수체계의 이해(권역별 설명회 발표자료)」, 한국조세재  
 정연구원 공공기관연구센터, 2023a.
- \_\_\_\_\_, 「2023년 직무중심 보수체계 컨설팅 결과보고서(내부자료)」, 2023b.
- 허식·이성원, 「공공부문과 민간부문과 임금격차에 관한 연구」, 『산업경제  
 연구』, 20(6), 2007, pp. 2539~2558.

## 〈외국 문헌〉

- Adamchik, V., & Bedi, A. (2000). "Wage Differentials Between the Public and Private Sectors: Evidence from an Economy in Transition," *Labour Economics*, 7(2), pp. 203~224.
- Altonji, Joseph G. and Nicolas Williams, "Do Wages Rise with Job Seniority? A Reassessment," *Industrial & Labor Relations Review*, 58(3), 2005, pp. 370~397.
- Altonji, Joseph G. and Robert A. Shakotko, "Do Wages Rise with Job Seniority?," *Review of Economic Studies*, 54(3), 1987, pp. 437~459.
- Barriball, K. L., & While, A., "Collecting Data Using a Semi-structured Interview: A Discussion Paper", *Journal of Advanced Nursing*, 19(2), pp. 328~335, 1994.
- Boyce, C., & Neale, P., *Conducting In-depth Interviews: A Guide for Designing and Conducting In-depth Interviews for Evaluation Input*. Watertown, MA: Pathfinder International, 2006. pp. 3~12.
- Brione, P. & Francis-Devine, B., *Public Sector Pay*, The House of Commons Library, available at <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8037/CBP-8037.pdf>, 2024, 검색일자: 2024. 12. 1
- Bryman, A, "The Debate Quantitative and Qualitative Research: A Question of Method or Epistemology?," *The British Journal of Sociology*, Vol. 35, No. 1, 1984, pp. 75~92.
- Buhai, I. S., Portela, M. A., Teulings, C. N., and Van Vuuren, A., "Returns to Tenure or Seniority?," *Econometrica*, 82(2), 2014, pp. 705~730.
- Cabinet Office, *Civil Service Pay Remit Guidance 2024 to 2025*, 2024.
- Cohen, D. & Crabtree, B., *Qualitative Research Guidelines Project*, Robert Wood Johnson Foundation, <http://www.qualres.org/HomeSemi-3629.html>, 2006.

- DiCicco-Bloom, B., & Crabtree, B. F., "The Qualitative Research Interview", *Medical Education*, 40(4), 2006, pp. 314~321.
- Dustmann, C. & van Soest, A. "Public and Private Sector Wages of Male Workers in Germany", *European Economic Review*, 42(8), pp. 1417~1441, 1998.
- Dustmann, Christian and Meghir, Costas. "Wages, Experience, and Seniority: Theoretical and Empirical Analyses", *Review of Economic Studies*, Vol. 72, no. 1, 2005, pp. 77~108.
- Gregory, R. G., & J. Borland, "Recent Developments in Public Sector Labor Markets," In O. Ashenfelter & D. Card (Eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, Part 3C, Elsevier, 1999, pp. 3573~3630.
- Hansen, A., Cottle, S., Negrine, R. & Newbold, C., *Mass Communication Research Methods*, London: Macmillan Press, 1998.
- Hoppock, R., *Occupational Information*, Forth edition, New York; McGraw Hall Book Company, 1976.
- Kambourov, G. & Monovskii, I, "Occupational Mobility and Wage Inequality," *Review of Economic Studies*, Vol. 76, pp. 731~759, 2009.
- Mayring, P., "Mixing Qualitative and Quantitative Methods", In *Mixed Methodology in Psychological Research*, 1999, pp. 27~36.
- Norris, W. (1979). *The Career Information Service*, Chicago; Rand McNally.
- OECD, *Working Better with Age, Ageing and Employment Policies*, 2019.
- Peterson, N. G., Mumford, M. D., Borman, W. C., Jeanneret, P. R., & Fleishman, E. A., *Development of Prototype Occupational Information Network(O\*NET) Content Model I, II*, Salt Lake City, UT: Utah Department of Workforce Services, 1995.
- \_\_\_\_\_, *Occupational Information Network(O\*NET) Technical Report, Volu*



*me I, II, III.*, Salt Lake City, UT: Utah Department of Workforce Services, 1997.

Tandon, B. B., "Principle of Fair Comparison, Job Evaluation and The Pay of Civil Servants - The British Experience", *Indian Journal of Public Administration*, Vol. 29, Issue 1, 1974, pp. 147~156 .

Topel, Robert, "Specific capital, mobility, and wages: wages rise with job seniority," *Journal of Political Economy*, 99(1), 1991, pp. 145~176.

## 부 록

### 〈부록 1〉 인터뷰 사전질문지

#### [기관현황 및 특징]

- 기관의 주요 사업에 대해서 표준산업분류(세세분류)를 기준
- 기관의 인적구성 비율
  - 직종(표준직업분류)
  - 직렬
  - 직급체계
- 기관의 임금체계 변화의 흐름
- 기관의 임금결정 요인(숙련, 성과, 직무 등)
- 직종 및 직군별 임금테이블의 상이성과 각 직종 및 직군별 임금 차이 존재 여부
  - 직군 또는 직종별로 상이한 경우, 차이의 기준 및 근거
- 기본급 조정의 방식(해당하는 모든 항목)

① 일률적 조정	② 고과에 따른 차등조정
③ 직무/직군별 차등조정	④ 직군별 차등조정
⑤ 기타( )	

■ 임금항목과 관련하여 다음의 각 항목이 차지하는 비중

1) 경력이나 근속연수에 따른 임금(예: 호봉급)	총 보수의 약 ( )%
2) 기능, 지식, 역량 상승에 따른 임금(예: 직능급/자격급)	총 보수의 약 ( )%
3) 담당 직무의 가치에 따른 임금(예: 직무급)	총 보수의 약 ( )%
4) 개인성과나 실적에 따른 임금	총 보수의 약 ( )%

■ 자동승급 여부와 승급 또는 승진 시 평가기준에 대해서 설명해주세요.

■ 승급 또는 승진 시 기본급의 차이

■ 근속연수 또는 직급별 기본급의 현황

■ 근속연수 및 직급별 성과급 평균 및 차등 폭

■ 동일 근속연수 또는 동일직급 내 기본급의 차등 폭

■ 동일 근속연수 또는 동일직급 내 성과급 차등 폭

■ 귀 기관에 대한 이해(기관에 대한 일반적인 지식, 사업 등)를 습득하기 위해 소요되는 기간

**[임금체계에 대한 인식]**

■ 임금은 노동에 대한 대가를 지급한 것을 넘어서서 유능한 근로자를 확보하고 머무르게 하는 기능을 합니다. 이러한 기능이 제대로 되기 위해서는 임금관리가 필요합니다. 임금관리의 요소는 임금수준, 임금체계, 임금형태로 구분할 수 있는데, 이 가운데 현시점에서 가장 중요하다고 생각되는 요소가 무엇인지요?

구분	정의	우선순위	
임금 수준	일정한 기간 조직 내의 모든 근로자에게 지급되는 임금의 평균	대외	
		대내	
임금 체계	기본급 또는 임금항목을 결정하는 기준(속인급(연공성, 자격급, 직능급)과 직무급))		
임금 형태	임금산정 및 지불방법을 총괄하는 개념(시간급, 산출급, 생활급, 업적급 또는 능률급)		

- 임금에는 어떤 요소들이 포함되어야 한다고 생각하시는지요?
- 각 직종 및 직군별 임금에 반영되어야 하는 숙련(Skills)과 근로조건 (amenities)의 비율이 상이라고 생각하는지 여부
- 각 직종/직군별로 적정하다고 생각하는 숙련과 근로조건 등의 비율
- 기관의 임금체계 개편 시 고려해야 하는 사항
  - 제도적 고려 및 개선사항
  - 내부적 고려사항

## 공공기관 임금체계 현황 및 개선방안에 관한 연구

---

유은지 · 김평식 · 한동숙

급속한 고령화와 노동시장 변화로 사회 전반적으로 보수체계 개편의 필요성이 강조되고 있는 시점에서, 본 연구는 실제 공공기관 임금현황을 살펴보고, 이를 개편하는 데 있어서 장애요인과 개선방안을 도출하고자 한다. 구체적으로 공공부문 임금의 특징이라고 여겨지는 연공성을 실증적으로 확인하고, 이를 완화하기 위해 추진된 임금관리정책과 그 결과를 살펴본 후, 심층 인터뷰를 통해 임금체계 개편의 장애요인을 확인하였다. 아울러 이를 극복하기 위한 개선방안을 해외사례와 함께 제시함으로써 실질적인 정책적 시사점을 제안하였다.

먼저, 민간부문과의 비교를 통해 공공부문의 근속효과를 실증 분석한 결과, 근속연수가 공공부문과 민간부문 모두에서 임금에 유의미한 영향을 미치지만, 그 양상은 다르게 나타난다. 민간부문에서는 근속 초기의 연공효과가 미미하거나 부정적으로 나타나지만, 시간이 지남에 따라 점진적으로 증가하며 10년 이상 근속 후 뚜렷해진다. 반면, 공공부문에서는 근속 초기부터 강한 연공효과가 나타나며, 근속기간이 길어질수록 임금 상승효과가 더욱 커진다. 이는 공공부문에서 연공이 임금결정에 더 큰 역할을 한다는 것을 시사한다.

한편, 정부는 1997년 IMF 금융위기 이후, 공공기관의 임금 연공성을 완화

하기 위해 성과연봉제와 직무중심 보수체계를 포함한 임금관리 정책을 추진해왔다. 먼저 2010년부터 성과연봉제를 단계적으로 도입하고자 하였으나, 노사 갈등으로 인해 용이하지 않았으며, 이후 추진된 직무중심 보수체계의 개편으로 통해 2023년 기준 80.4%의 공공기관이 이를 도입하는 성과를 거두었다. 그러나 여전히 설계, 과정, 운영 면에서 개선점이 존재한다. 주요 장애요인으로는 연공중심 인사제도와와의 부조화, 노동조합의 반대, 임금 및 직무정보의 부족이 지적되었다. 이에 대한 해결책으로 직무중심 인사제도로의 전환, 노사 협력 강화, 임금정보 체계 구축, 그리고 임금관리의 자율성 확대를 제안한다.

## Key Issues and Directions for Reforming Pay Structures in Public Institutions

---

Eun Ji Yoo · Pyungsik Kim · Dongsook Han

At a time when the need for reforming compensation systems is being emphasized across society due to rapid population aging and labor market changes, this study examines the current pay structure in public institutions and identifies obstacles and solutions for its reform. Specifically, the study empirically analyzes the seniority effect that characterizes public sector pay, reviews pay management policies implemented to mitigate this effect, and identifies obstacles to pay reform through in-depth interviews. Furthermore, the study proposes practical policy implications by presenting solutions alongside international case studies.

First, the study empirically analyzed the tenure effect in the public sector in comparison to the private sector. The results show that tenure significantly influences pay in both sectors, but the patterns differ. In the private sector, the seniority effect is minimal or negative during the early stages of employment but gradually increases over time, becoming significant after ten or more years of service. In contrast, the public sector exhibits a strong seniority effect from the outset of employment, with pay

increases becoming more pronounced as tenure lengthens. This highlights the greater role of seniority in pay determination within the public sector.

Meanwhile, since the 1997 IMF financial crisis, the government has pursued pay management policies, including the introduction of performance-based pay systems and job-based compensation systems, to mitigate pay seniority in public institutions. Beginning in 2010, efforts were made to gradually introduce performance-based pay systems, but these initiatives faced challenges due to labor-management conflicts. Later, the adoption of job-based compensation systems achieved notable progress, with 80.4% of public institutions implementing such systems as of 2023. However, issues remain in the design, processes, and operation of these systems. Key obstacles include misalignment with seniority-based HR systems, opposition from labor unions, and insufficient pay and job-related information. To overcome these challenges, the study proposes transitioning to job-based HR systems, strengthening labor-management cooperation, establishing a comprehensive pay information system, and expanding autonomy in pay management.



## 저자약력

### 유은지

연세대학교 행정학 석사  
연세대학교 행정학 박사  
현 한국조세재정연구원 초빙연구위원

### 김평식

서강대학교 경제학과 졸업  
서강대학교 경제학과 석사  
University of North Carolina at Chapel Hill 경제학 박사  
현 한국조세재정연구원 부연구위원

### 한동숙

고려대학교 사회학/행정학 졸업  
서울대학교 행정학 석사  
Michigan State University 교육학 박사  
한국조세재정연구원 부연구위원  
현 충남대학교 행정학과 부교수

### 자료 수집 및 정리

박선영 한국조세재정연구원 책임연구위원

연구보고서 24-17

## 공공기관 임금체계 현황 및 개선방안에 관한 연구

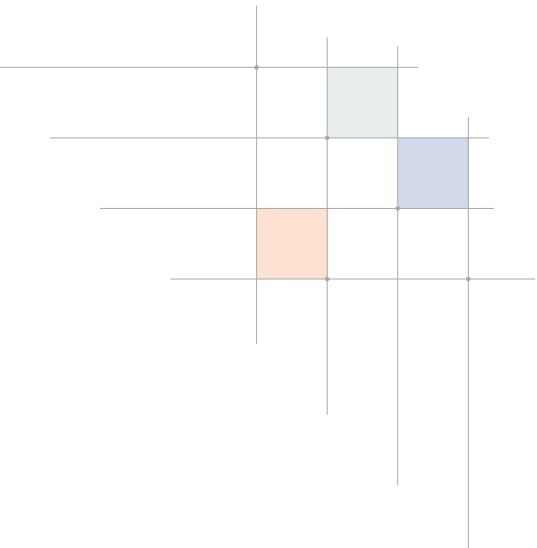
---

발행	행	2024년 12월 31일
저자	유은지 · 김평식 · 한동숙	
발행인	이영	
발행처	한국조세재정연구원	
주소	30147 세종특별자치시 시청대로 336	
전화	(044)414-2114(대)	
홈페이지	www.kipf.re.kr	
등록	1993. 7. 15. 제2014-24호	
정가	14,000원	
조판 및 인쇄	고려씨엔피	
I S B N	979-11-6655-326-4 93320	

---

© 한국조세재정연구원 2024

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.



KOREA INSTITUTE  
OF PUBLIC FINANCE

**kipf 한국조세재정연구원**

30147 세종특별자치시 시청대로 336  
TEL: (044)414-2114(대) www.kipf.re.kr



값 14000 원  
9 3 3 2 0

9 791166 553264  
ISBN 979-11-6655-326-4