

2010년도

민·관 보수수준 실태조사

2010. 12.

행정안전부

제 출 문

행정안전부 장관 귀하

본 보고서를 행정안전부 수탁연구과제 『2010년도 민·관 보수수준 실태조사』에 대한 최종보고서로 제출합니다.

2010. 12.
한국노동연구원
원장 직무대행 김 주 섭

연 구 진

연구책임자 : 정진호(한국노동연구원 연구위원)

참여연구자 : 김재구(명지대학교 경영학과 교수)

김태일(고려대학교 행정학과 교수)

목차

<제 1 부> 2010년도 민·관 보수수준 비교·분석	4
I. 머리말	3
II. 분석방법 및 분석자료	6
제1절 분석방법	6
1. 분석기법	6
2. 비교집단	7
3. 비교요소	8
4. 비교방식	9
5. 비교보수	12
제2절 분석자료	14
1. 민간임금자료	15
2. 공무원보수자료	16
III. 2010년도 민·관 보수격차 분석	17
제1절 기초통계량	17
제2절 전반적인 민관 보수격차	18
제3절 학력·연령별 민관 보수격차	20
제4절 내부 보수격차의 민관비교	21
IV. 요약 및 시사점	23
참고문헌	25

<제2부> 한국 대기업의 보수체계 심층조사 연구	29
I. 서론	31
제1절 연구의 목적 및 필요성	31
제2절 연구의 내용 및 방법	32
II. 국내 대기업 보상정책 및 임금제도 사례연구	34
제1절 조사대상 기업별 (직급 및 직위별) 임금체계 · 임금수준	34
1. A사	34
3. B사	35
3. C사	37
4. D사	40
5. E사	45
6. F사	53
7. G사	58
8. H사	60
9. I사	60
10. J사	61
11. K사	64
12. L사	67
제2절 조사대상 기업의 임금피크제 실시현황	69
1. D사	69
2. F사	70
III. 국내 대기업 보상정책 및 임금제도에 대한 사업체패널 조사결과 및 시사점	72
제1절 국내 기업의 임금체계 및 임금수준 현황 및 시사점	72
1. 임금체계에서 기본급의 결정원리	72
2. 연봉제 실시 여부	76
3. 집단 성과배분제	76
4. 임금수준 및 임금인상	78

제2절 국내 기업의 성과평가 제도 및 임금피크제 시행의 현황 및 시사점 ..	79
1. 성과평가제도의 도입 및 실시 여부	79
2. 정년 관련 제도	81
3. 임금피크제도의 도입 여부	82
IV. 정책함의 : 공무원 보수체계의 발전방향	83
제1절 민간기업의 임금관리의 특징과 동향	83
제2절 우리나라 공무원 보수체계 개선 방향에 대한 제언	84
1. 성과급여 비중 확대	85
2. 집단성과급의 확대	86
3. 성과평가 방법	86
참고문헌	88
<제 3 부> 외국 정부의 공무원 보수정책	91
I. 머리말	93
II. 미국, 독일, 영국, 일본 사례	95
제1절 미국	95
1. 보수체계와 수준	95
2. 보수 종류	100
3. 지방공무원 보수 체계와 수준	105
4. 공무원 보수 결정 방식	108
5. 보수 결정에서 공무원 노조의 역할	112
6. 공무원과 민간부문 종사자의 보수 격차	114
7. 연방공무원과 주 및 지방 공무원과의 보수 격차	116
제2절 일본	116
1. 공무원의 종류	116
2. 공무원의 보수결정 제도	117

3. 지방공무원의 보수 특성	123
4. 공무원과 민간부문 종사자의 보수 수준 비교	129
제3절 영국	131
1. 공무원의 유형과 보수체계 특성	131
2. 보수 결정 과정	133
3. 분야별 보수 결정 방식	136
4. 보수 결정에서 공무원 단체의 영향	139
5. 보수 결정 방식의 최근 추세	140
6. 공무원간 임금 차이	141
7. 공무원보수와 민간임금과의 보수 차이	144
제4절 독일	145
1. 독일 공무원의 분류	145
2. 공무원의 유형에 따른 노사관계의 차이	145
3. 공무원 보수결정 과정	146
4. 보수 수준 결정 기준	147
5. 연방과 주정부 공무원의 보수 수준	148
제5절 스페인과 포르투갈	156
1. 스페인	156
2. 포르투갈	164
부록1: OECD 각국의 임금결정 방식 유형화	165
부록2: OECD국가의 보수체계 분권화	174
참고문헌	215

표목차

<표 1-1> 공무원과 민간근로자간 보수격차 비교 사례	11
<표 1-2> 공무원 보수 내역(일반직, 2010)	14
<표 1-3> 공무원과 민간근로자의 주요 인적 속성(2010)	18
<표 1-4> 민관 보수격차(2010)	20
<표 1-5> 내부 보수격차의 민관비교 추이	22
<표 2-1> A사의 임금체계	34
<표 2-2> A사의 임금체계 구분	35
<표 2-3> C사의 임금체계	38
<표 2-4> C사의 임금수준	39
<표 2-5> 인사평가 등급별 연봉조정 기준	42
<표 2-6> 직책에 따른 처우 변경	44
<표 2-7> 은행의 Total Cash 분석	46
<표 2-8> 근속연차별 Total Cash 분석	47
<표 2-9> 백분위수(Percentile) 분석 비교	48
<표 2-10> 비교비율(Compa-Ratio) 분석	49
<표 2-11> 변동성과급(Variable Pay) 비중	50
<표 2-12> 시장임금조사결과	50
<표 2-13> 연봉제의 구성	53
<표 2-14> 역량 평가별 누적식 기초연봉	53
<표 2-15> 수행 직위별 비누적식 직무연봉	53
<표 2-16> 성과급제의 구성	54
<표 2-17> 기본연봉과 업적연봉의 차등폭	54
<표 2-18> 연봉제(업적연봉)	56
<표 2-19> 성과급제(성과급)	56
<표 2-20> 직급별 성과급 지급액	56
<표 2-21> 2008/2009년 기본급 차등폭	57

<표 2-22> 정부 예산편성지침을 준수한 인건비 예산 운영	57
<표 2-23> 임원보수 증감현황 (2008 vs. 2009)	58
<표 2-24> 신입직원의 초임 변경내역	58
<표 2-25> F사의 내부평가 반영비율	58
<표 2-26> G사의 보상구성	59
<표 2-27> K사의 보상구성	64
<표 2-28> 개인성과급의 기본내용	56
<표 2-29> Incentive 차등 Matrix	65
<표 2-30> 직급별 역할과 역량	65
<표 2-31> IMIC 성과급의 내용과 기준예시	66
<표 2-32> K사의 자격수당 내역	67
<표 2-33> K사의 경영성과급	67
<표 2-34> 주요 카드사의 보상체계 및 구조	68
<표 2-35> 직급기준 총급여 수준 비교 (보통 성과자 기준)	69
<표 2-36> 기본급 구성체계의 분포	73
<표 2-37> 세 가지 기본급 결정원리별 관리직 및 사원급 기본급 비중	74
<표 2-38> 연봉제 실시 유무에 따른 기본급에 대한 결정원리별 비중 차이	75
<표 2-39> 보상관리 관련 제도의 실시 여부	76
<표 2-40> 성과배분 관련 제도의 실시 여부	77
<표 2-41> 성과 산정 단위	77
<표 2-42> 임금수준의 다양한 측정	78
<표 2-43> 인사고과 관련 제도의 실시 여부 비교	80
<표 2-44> 정년 관련 제도의 유무	81
<표 2-45> 정년 연령의 구분	81
<표 2-46> 정년퇴직 후 재고용 기간	82
<표 2-47> 임금피크제의 도입 여부	83
<표 3-1> 공무원의 직종 및 직급 체계	96
<표 3-2> 2010년 GS의 보수표	98
<표 3-3> 2010년 미국 정부직(ES)의 기본급여 보수표	98

<표 3-4> 2003년 미국 SES 공무원의 등급별 보수액	99
<표 3-5> 2010년 미국 SES 공무원의 기본급	99
<표 3-6> 미국 공무원 보수의 종류 및 내용	105
<표 3-7> 뉴욕주 지방공무원 종류	106
<표 3-8> 뉴욕주 CSEA 급여표	107
<표 3-9> 2010년 각 지역별 급여	110
<표 3-10> 2009년 임금 분위별 공무원과 민간기업 종사자의 임금격차	115
<표 3-11> 2009년도 국가공무원 급수별 봉급표	121
<표 3-12> 2009년도 국가공무원 봉급표	122
<표 3-13> 일반직 공무원의 직무등급 및 직무내용	125
<표 3-14> 지방공무원의 직무급 설정사례	126
<표 3-15> 지방공무원 급여체계	127
<표 3-16> 국가 및 지방 공무원의 월 평균 급여액 및 평균 연령	128
<표 3-17> 일본의 공공-민간 평균임금비교표	131
<표 3-18> 영국 공무원의 구분	132
<표 3-19> 중앙부처별 직급별 보수 수준	142
<표 3-20> 지역별 급여 차이	143
<표 3-21> 독일 공무원의 개념	145
<표 3-22> A 보수그룹의 등급별 대표관직	149
<표 3-23> B 보수그룹의 등급별 대표관직	149
<표 3-24> 연방 보수규정 A	150
<표 3-25> 연방 보수규정 B	150
<표 3-26> 연방 보수규정 C	151
<표 3-27> 연방 보수규정 R	151
<표 3-28> 보수그룹 A	152
<표 3-29> 보수그룹 B	153
<표 3-30> 보수그룹 C	153
<표 3-31> 보수그룹 A	154
<표 3-32> 보수그룹 B	155
<표 3-33> 보수그룹 C	155

<표 3-34> 공무원 총 보수의 구성 요소	159
<표 3-35> 특정 근무지에 대한 수당	160
<표 3-36> 경제여건	160
<표 3-37> 공무원과 민간 종사자의 보수 인상률	160
<표 3-38> 공무원 직종별 보수수준의 변화	161
<표 3-39> 공무원 직종별 보수수준의 변화	161
<표 3-40> 공무원과 민간부문 종사자 보수수준 비교	162
<표 3-41> 공무원과 민간부문 종사자의 보수 인상률	164
<부표 3-1> 공무원 급여결정 방식의 유형	167
<부표 3-2> 임금결정체계의 비교	171
<부표 3-3> 임금결정의 제도적 틀: 단체교섭 유형	172
<부표 3-4> 임금결정에서 노조의 참여	173

그림목차

[그림 1-1] 민관 보수격차 추이	19
[그림 2-1] SK 에너지의 임금체계	36
[그림 2-2] B사의 고정급여 임금체계와 임금수준 결정	36
[그림 2-3] B사의 변동급여 결정	37
[그림 2-4] C사의 임금구조	38
[그림 2-5] C사의 기본급체계 (호봉제)	39
[그림 2-6] C사의 직능급체계 (호봉제)	40
[그림 2-7] 연봉항목 통합	42
[그림 2-8] 연봉 차등재원 운영] 임금인상(base-up) α 의 경우	43
[그림 2-9] 연봉조정Model	43
[그림 2-10] 연봉조정 예시	43
[그림 2-11] 일반적인 은행의 급여체계	45
[그림 2-12] 직급별 Total Cash 분석	46
[그림 2-13] 은행별 직급구조와 평균체류년수	47
[그림 2-14] 성과와 보상의 연계방안	51
[그림 2-15] E사 기본급 급여구조 전환	52
[그림 2-16] E사의 직급수당 가산급 폐지방안	52
[그림 2-17] 기본급 중심의 보수체계 단순화	55
[그림 2-18] F사의 성과급 체계	55
[그림 2-19] 성과급 차등 추진성과	57
[그림 2-20] G사의 사무기술직 성과급	59
[그림 2-21] G사의 역할급제	60
[그림 2-22] On Spot Incentive	61
[그림 2-23] J사의 보상제도 현황	62
[그림 2-24] J사의 개인 연봉등급 결정요인	62
[그림 2-25] 개인별 연봉 조정 방법	63

[그림 2-26] 경영성과급의 산출	63
[그림 2-27] 성과에 따른 보상 사례	64
[그림 2-28] 직급에 따른 기본연봉과 보상요소	66
[그림 3-1] 공무원 급여 권고 절차	118
[그림 3-2] 지방공무원의 급여 개정 순서(국가 공무원과의 비교)	129
[그림 3-3] 공무원과 민간기업 종사자의 보수 수준 비교	130

<제 1 부>

2010년도 민·관 보수수준 비교·분석

I. 머리말

민간부문 임금은 노동력의 수급관계에 의해 결정되지만, 공무원 보수는 민간부문과는 상이한 임금결정 원리에 따른다. 정부는 고용주로서 공무원 보수를 책정함에 있어 이윤 극대화(profit maximization)를 목표로 행동하지 않는다는 점에서 구분된다. 즉, 정부가 제공하는 국방, 치안 등의 서비스는 비경합성(non-rivalry)과 비배제성(non-excludability)의 특성을 갖는 공공재(public goods)이기 때문에 생산물의 시장가격이 존재하지 않으며, 더욱이 대부분의 공무원은 노동생산성 측정이 쉽지 않은 서비스 생산 활동에 종사하고 있다.

또한 정부부문은 신규 채용, 승진, 배치, 훈련 등의 인적자원 관리와 임금 결정 등이 모두 정부 내의 엄격한 규칙에 의해 결정되는 내부노동시장(internal labor market)의 성격을 갖고 있어 외부노동시장과 단절되어 있고, 이 결과 공무원 보수는 시장임금률과 괴리될 가능성이 높다. 이러한 이유 때문에 공무원 보수는 노동력의 수요와 공급이 일치하는 수준에서 결정되기 어렵고 제도적, 정치적 영향을 크게 받게 된다.

공무원 임금은 시장청산임금을 하한선으로, 정부의 지불능력을 상한선으로 하여 정치적 역학관계, 민간부문에 대한 파급효과, 생계비, 물가, 총보상(total compensation) 중 부가급여(fringe benefit)의 비중, 정부의 인사정책 등의 영향을 받게 된다. 만일 공무원 임금수준이 시장임금 수준을 하회하게 되면 정부는 공무원 신규채용에 애로를 겪게 되고 기존 공무원의 민간부문 전직에 따른 업무차질도 우려되므로 시장임금수준 이하로 공무원 임금을 낮추기 곤란하다. 반면, 공무원 임금수준이 시장임금 수준을 상회할 경우에는 이를 다시 복원시키는 내재적 힘이 존재하지 않는다는 점도 지속적인 관심이 필요한 이유가 된다.

정부를 경제 내 최대의 단일 고용주로 파악했을 때, 정부가 적절한 공무원 보수수준과 합리적 임금체계를 설정함으로써 우수한 인적자원을 신규로 충원하고 재직 중인 공무원을 유지·관리함에 있어 민간부문과 효율적으로 경쟁하고 있는가는 인사정책적 측면에서 매우 높은 중요성을 갖는다. 일반적으로 임금은 근로자에게는 가구소득, 그리고 기업에게는 노동비용의 주된 구성요소로서 고용과 더불어 가계, 기업 등 개별 경제주체의 의사결정에 크게 영향을 미치는 변수이다. 비록 1997년 말의 경제

위기 이후 임금보다 고용안정성의 중요성이 상대적으로 크게 부각되고 있지만, 임금은 여전히 개별 경제주체가 노동수요·공급 의사결정에 있어서 가장 큰 영향을 미치는 변수라 할 수 있다.

무엇보다 공무원 보수는 그 수준이 적정해야 한다. 보수는 근로자의 업무의욕 제고와 동기 부여를 위한 핵심적 인사정책 수단으로서 적정한 보수가 책정되지 않고서는 공무원으로부터 양질의 행정 서비스를 기대하기 힘들다. 공무원 보수가 민간부문보다 낮을 경우에는 정부가 인재를 채용·유지하는 데 곤란을 겪게 될 것이고, 반대의 경우에는 공무원을 채용·유지하는 데 필요한 수준 이상의 임금을 지불하고 있다는 점에서 정부 예산의 낭비가 될 것이다¹⁾.

공무원 보수수준과 함께 중요한 것은 임금구조의 합리성이다. 임금구조란 산업, 지역, 기업, 직종, 남녀, 연령 등에 따른 임금격차로 인해 발생하는 임금분포를 의미한다. 임금구조는 기업 내부에서 근로자의 직무, 연령, 직급 등에 따른 임금 차등으로 나타나며, 기업은 이러한 대내적 임금 차등의 합리적 설계를 통해 근로자의 동기 유발, 생산성 향상, 장기근속, 직장만족도의 증대 등과 같은 긍정적인 효과를 기대하게 된다.

정부 조직의 주된 생산물은 행정서비스이고 특히 노동은 생산기여도가 가장 높은 생산요소이다. 따라서 정부 조직이 행정서비스를 가장 효율적으로 생산하기 위해서는 주된 생산요소인 인적자원이 효율적으로 관리되어야 한다. 이를 위해서는 정부부문의 임금근로자인 공무원의 보수수준·격차·체계가 적정하게 설정되어야 한다. 특히 이와 관련하여 우수한 인력을 확보·유지하기 위해서는 공무원의 보수수준 즉 민간 보수격차가 적정화되어야 할 뿐만 아니라 내부적으로는 동기부여가 가능하도록 보수격차 및 보수체계도 합리적으로 설계되어야 한다.

선진각국에서 공무원 보수를 결정함에 있어서 보편적으로 채택하고 있는 기준은 ‘민관대등의 원칙(comparability principle 혹은 prevailing wage principle)’이라 할 수 있다. 따라서 정부가 ‘국민의 정부’ 이래 공무원 보수수준을 민간 중견기업의 임금수준이라는 합리적 기준을 설정하고 공무원 보수현실화 정책을 일관되게 추진하고 있는 점은 과거에 비해 진일보한 보수정책 방향으로 볼 수 있다.

그러나 공무원 보수현실화 정책이 실효성 및 타당성을 지니기 위해서는 공무원과 민간근로자의 보수수준에 대한 정확한 실태조사, 합리적인 기준 설정 그리고 체계적

1) 시장임금률은 정부가 필요 인력을 충원함에 있어 최저 비용의 기준이 된다. 자세한 내용은 Fay(1997) 참조.

인 분석방법이 선행되어야 한다. 이를 구체적으로 모색하는 것이 본 연구의 주된 과제가 된다. 이를 위하여 본 연구에서는 추상적인 개념인 ‘중견기업’을 구체화하는 등 합리적인 기준을 설정하고, 이를 토대로 공무원 보수수준의 대외적 적정성 및 대내적 합리성을 판단할 수 있는 객관적 실증자료를 산출하고자 한다. 구체적으로 민간 중견기업의 임금수준을 기준으로 설정하였을 때 민관보수 격차, 그리고 대내적 합리성을 파악하기 위해 민간부문 내부의 임금격차와 비교한 공무원 내부임금격차 등에 대한 객관적인 분석결과를 제시하고자 한다.

물론 본 연구에서는 공무원 보수수준을 어떠한 기간 이내에 민간기업의 어느 수준까지 조정하여야 할 것인가에 대한 구체적인 정책대안을 제시하지는 않는다. 왜냐하면 이러한 정책대안을 제시하기 위해서는 공무원의 상대적 보수격차의 ‘적정성’에 대한 주관적인 가치판단이 전제되어야 할 뿐만 아니라 실제로 이를 실현하기 위해서는 재정적 여건이 뒷받침되어야 하기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 매년의 공무원 보수인상률 결정을 위한 참고자료로 활용할 수 있는 정보제공을 주된 목적으로 한다.

이를 위하여 본 연구는 다음과 같이 구성된다. 제2장에서는 공무원과 민간근로자간 재직중 보수격차를 보다 정확하게 분석하기 위한 분석방법 및 분석자료를 설정한다. 제3장에서는 이에 근거하여 민관 보수격차에 대한 2010년도 분석결과를 제시한다. 제4장에서는 이상의 분석결과를 요약하고 이를 기반으로 정책적 시사점을 도출한다.

Ⅱ. 분석방법 및 분석자료

본 장에서는 우선, 공무원과 민간근로자간 재직중 보수격차를 객관적으로 분석하기 위한 비교집단, 비교요소, 비교임금, 비교방식 등 분석방법을 설정한다. 다음으로, 실증분석에 이용되는 자료, 즉 「민간임금자료」 및 「공무원보수자료」의 산출방법 등에 대하여 살펴본다.

제1절 분석방법

1. 분석기법

공무원과 민간근로자간 재직중 보수 또는 생애소득 격차에 대한 분석방법은 다음과 같이 임금함수 추정방식, 평균임금 비교방식으로 대별된다.

첫째, 임금함수 추정방식으로 공무원 및 민간근로자간 재직중 보수격차를 실증 분석한 국내의 연구로서 진재구(1995), 조우현(1998), 조우현·임찬영(2000), 김재홍(1996), 오호영(2004) 등이 대표적이다. 이들의 연구에서는 민간근로자와 공무원간 임금격차에 대하여 확정적인 판단을 유보하거나 또는 그다지 크지 않다고 분석하고 있다. 기존 연구에서 분석결과의 차이는 분석에 이용된 자료 또는 분석모형의 차이에도 일정 부분 기인한다. 그러나 이들의 연구결과에서 공통적으로 학력수준이 높을수록, 연령이 많을수록, 남성일수록, 비교대상이 되는 민간기업의 규모가 클수록 공무원이 민간근로자보다 보수가 낮게 나타나고 있다.

둘째, 평균임금 비교방식은 학력수준 및 연령(또는 근속년수)이 임금을 결정하는 주된 요인이라는 기존의 연구결과에 근거하여, 비교적 동질적인 직무를 수행하고 있다고 간주되는 공무원 일반직과 민간부문의 관리·사무직을 비교대상으로 학력수준·연령계층별 임금격차를 분석하고 있다. 이와 같은 평균임금 비교방식으로 공무원 및 민간근로자간 임금격차를 실증 분석한 국내의 연구로서 박세일(1984), 진재구(1995), 이종훈(1998)이 가장 대표적이다. 이들의 연구에서도 공무원이 민간근로자에 비하여 보수가 전반적으로 낮을 뿐만 아니라 특히 학력수준이 높을수록, 연령이 많

을수록, 비교대상이 되는 민간기업의 규모가 클수록 상대적으로 낮다는 공통된 분석 결과가 도출되고 있다.

본 연구에서는 주요 국가(예; 미국, 일본 등)의 공무원 보수 담당기관에서 실무적으로 활용되고 있으며 일반인도 이해하기 쉬운 평균임금 비교방식을 우리나라의 노동시장 여건에 부합하도록 변형하여 발전시킨 분석방법을 채택한다. 특히 공무원과 민간근로자간 보수격차에 대한 보다 과학적이고 객관적인 분석결과를 도출하기 위해서는 비교집단, 비교요소, 비교방식 등 분석방법이 보다 적합하게 설정되어야 할 뿐만 아니라 비교되는 보수의 범위도 일치하여야 한다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

2. 비교집단

민관 보수격차를 비교하는데, 민간근로자의 집단을 어떻게 설정할 것인가의 문제는 크게 다음과 같이 2가지로 나눌 수 있다. 첫째, 공무원의 업무와 유사한 민간근로자의 직종군을 어떻게 설정할 것인가? 둘째, 민간기업들 중에서 비교대상이 되는 기업군의 범위를 어떻게 설정할 것인가?

첫째, 직종선택의 문제와 관련하여 전체 공무원의 직종분포가 매우 다양할 뿐만 아니라(예; 일반직, 교육직, 기능직, 고용직 등) 정부 조직에만 특유한 직종(예; 경찰직, 소방직 등 민간부문에 존재하지 않는 직종)이 존재하기 때문에, 공무원 직종과 일치하는 민간부문의 직종군을 선택하기란 용이하지 않다. 그럼에도 불구하고 이하에서는 본 연구의 목적에 맞추어 비교되는 직종을 다음과 같이 단순화한다.

비록 일반행정 업무를 담당하고 있는 일반직 공무원(약 310천명)이 비교대상의 핵심그룹이지만, 이들 이외에도 고용비중이 상대적으로 높은 교육직(약 326천명)과 경찰직(약 103천명)을 분석대상에 포함한다. 실제로 본 연구에서는 ①일반직 대 민간근로자, ②일반직뿐만 아니라 교육직 및 경찰직을 포함한 전체 공무원 대 민간근로자간 보수격차가 분석된다.

한편 공무원의 직종과 비교대상이 되는 민간의 직종군은 표준직업분류(제6차 개정 대분류 기준)에서 ①관리직, ②전문직, ③사무직 즉 광의의 관리사무직을 민관 보수격차를 분석하기 위한 비교대상 직종으로 선정한다. 즉 정부조직에 거의 존재하지 않는 서비스직, 판매직, 생산직 등은 비교대상에서 제외한다.

둘째, 비교대상 민간기업의 범위와 관련하여 개념적으로는 우선 정부부문에 필요한

인적자본수준에 대한 가치판단'이 정립되어야 한다. 그러나 이는 이론적으로 명확한 해답을 도출하기란 매우 어려운 문제로서, 정부가 노동시장에서 경쟁해야 하는 민간 기업의 범주에 대한 규범적인 가치를 가지고 가정하는 수밖에 없다.

이와 관련하여 기업규모의 하한선을 어떻게 설정할 것인가가 핵심문제가 되는데, 중견기업이 대기업과 중소기업의 중간 범주이고 대기업과 중소기업을 구분하는 기준이 일반적으로 종업원 300인이라는 점을 감안하면 300인보다는 다소 낮은 수준이 되어야 할 것이다. 즉 기업규모의 하한선에 대한 자의적인 가치판단이 불가피하다. 그렇다면 우리 나라와 유사하게 정부의 조직·인사관리를 실행하고 있는 일본의 사례를 참조해 볼 필요가 있을 것이고, 이러한 경우 상용근로자 100인 이상 비농 민간 기업체를 준거집단으로 설정하는 것이 타당할 것으로 사료된다.

그 동안의 연구에서는 기업체규모 정보가 있는 원자료를 이용할 수 있었지만, 2008년 이후에는 더 이상 기업체규모가 있는 원자료를 이용할 수 없게 되었다. 따라서 2010년 분석에서는 차선택으로 이와 근접한 100인 이상 민간사업체를 비교대상으로 설정한다. 다만, 시계열 분석에서는 분석결과의 일관성을 유지하기 위하여 사업체 분석결과의 기업체 분석결과로의 환산계수를 적용한다.

3. 비교요소

지난 1989년 이후 2차례에 걸친 정부의 「공무원 보수 현실화 계획」에서 일반직 공무원과 국영기업체 근로자간 보수비교는 직급 및 근속년수를 비교요소로 설정하여 왔다. 그러나 지난 1998년 이후 정부의 공무원 보수정책에서 준거집단이 국영기업체에서 민간기업으로 전환됨에 따라 기존의 직급 및 근속년수를 기준으로 설정되었던 비교요소는 다시 검토될 필요가 있다.

물론 민간기업에서도 직급 및 근속년수가 개별 근로자의 임금수준을 결정하는데 여전히 주요한 요소로 작용하고 있다. 일반적으로 민간근로자는 입사 직후 부여받는 직급에 따라 초임급이 결정되고, 그 이후의 임금은 근속년수에 따른 승급 및 승진에 따라 매년 연공적으로 조정되고 있다. 그러나 민간기업에서 초임급은 외형적으로 입사 직후 부여받는 직급에 결부되어 있지만, 직급이 근로자의 인적자본 특히 학력수준과 연계되어 있기 때문에 초임급은 실질적으로는 학력수준에 따라 결정된다고 말할 수 있다.

또한 민간근로자는 공무원에 비하여 상대적으로 직장이동이 높을 뿐만 아니라 기업마다 인사관리 혁신과 함께 기존의 직급체계가 다양하게 변화하고 있으며 특히 IMF 외환위기를 전후하여 정년고용도 점차 붕괴되고 있다. 따라서 내부노동시장구조가 다르고 급격하게 변모하는 공무원과 민간근로자의 보수격차를 직급 및 근속년수를 기준으로 비교하는 방식은 현재에도 부적합할 뿐만 아니라 향후에도 더욱 그러할 것으로 보인다.

따라서 본 연구에서는 노동시장에서 가장 중요한 속성인 학력 및 연령을 민관 보수격차 비교의 핵심 비교요소로서 설정한다²⁾.

4. 비교방식

공무원과 민간근로자간 보수격차를 정확하게 비교하기 위해서는 비교집단 및 비교요소를 적합하게 설정하여야 할 뿐만 아니라 비교방식도 타당하여야 한다.

본 연구에서는 민관 보수격차를 비교하는데 공무원과 민간근로자간 학력수준 및 연령 등 근로자구성의 차이를 통제하고 격차지수를 산출하는 피셔(Fisher)방식을 이용하고자 한다. 즉, 동일한 연령·학력구조를 가정할 경우의 민관 보수격차를 도출하는 것이다.

일반적으로 두 집단간의 임금격차를 비교하는데 각 집단의 平均值(means)를 비교하는 방식이 가장 일반적으로 통용되고 있다. 예컨대, 기업규모간 임금격차를 비교하는데 중소기업 근로자의 평균임금을 대기업 근로자의 평균임금으로 나누어 지수화한 격차지수가 종종 이용되고 있다.

그러나 이와 같은 방식으로 산출된 기업규모간 임금격차 지수에는 기업규모간 근로자 구성의 차이에 따른 임금격차분이 포함되어 있다. 따라서 기업규모간 임금격차를 보다 정확하게 비교하려면 기업규모간 근로자 구성의 차이를 통제하여야 한다. 달리 말하면 기업규모간 임금격차는 동질적인 노동력을 기준으로 비교되어야 한다.

이러한 논리는 공무원과 민간근로자간 보수격차를 비교하는데 그대로 적용된다. 왜냐하면 공무원은 상대적으로 고용안정성이 높기 때문에 민간근로자에 비하여 비교요소 중에서 특히 연령(또는 근속년수)이 높다. 따라서 공무원과 민간근로자간 보수격차를 정확하게 비교하기 위해서는 적어도 이용 가능한 정보인 학력수준이나 연령

2) 향후 학력 및 연령 이외에 그 중요성이 높아지고 있는 직무를 비교요소에 포함시킬 필요성이 있다.

등 근로자구성의 차이를 명시적으로 고려하여야 한다.

본 연구에서는 공무원과 민간근로자간 보수격차를 비교하는데 가장 적합한 방식을 <표 I-1>과 같은 가상적인 사례를 통하여 도출하고자 한다. 비록 <표 1-1>은 가상적인 사례이지만, 현실과 상당히 유사하게 설계되어 있다. 즉 공무원 보수는 모든 연령에 걸쳐 민간근로자보다 낮지만, 평균 연령은 공무원이 민간근로자보다도 많다. 이러한 경우에 공무원과 민간근로자간 보수격차를 비교하는데 어떠한 비교방식이 가장 적합한가를 살펴보자³⁾.

비교집단(u)인 공무원의 학력·연령별 보수수준을 W_i^u , 학력·연령별 공무원수를 N_i^u , 그리고 기준집단(r)인 민간근로자의 학력·연령별 임금수준을 W_i^r , 학력·연령별 근로자수를 N_i^r 이라고 하자. 그러면 다음과 같은 4가지의 민관 보수격차 지수가 도출될 수 있다.

첫째, 두 집단 간의 임금격차를 비교하는데 가장 일반적으로 이용되는 통상적인 격차지수(O)는 식(1-1)과 같다. 식(1-1)을 이용하면 연간 보수는 공무원 및 민간근로자가 각각 46,665천원 및 45,550천원으로 공무원이 민간근로자에 비하여 2.6% 높게 나타나고 있다.

그러나 공무원이 민간근로자에 비하여 모든 연령계층에서 연간 보수가 이보다 낮은 수준이라 하더라도, 전체 공무원과 전체 민간근로자간의 평균 보수차이가 2.6%로 나타나는 것은 공무원과 민간근로자간 연령별 구성의 차이에 기인하기 때문이다.

따라서 공무원과 민간근로자간 보수격차를 비교하는데 연령별 구성의 차이를 통제하지 않으면 안된다. 이러한 두 집단 간의 근로자구성의 차이를 통제하고 보수격차를 비교하는데 다음과 같은 라스파이레스(Laspeyres), 파쉴(Passe), 피셔(Fisher) 격차지수가 있다.

$$O = \frac{\sum W_i^u N_i^u / \sum N_i^u}{\sum W_i^r N_i^r / \sum N_i^r} \times 100 \text{ -----(1-1)}$$

3) 이하에서는 설명의 편의상 학력수준은 두 집단간에 동일하다고 가정한다.

둘째, 라스파이레스 격차지수(L)는 식(1-2)와 같다. 이는 공무원의 인적 구성을 민간부문에 적용시켜 평균치를 도출하고, 이들 평균치를 이용하여 민관 보수격차를 지수화한 수치이다. 즉, 공무원이 민간부문에 고용된 경우를 가정하여 민간의 평균임금을 구하고 이를 공무원 평균임금과 비교하는 방식이다. 이러한 경우 공무원 보수가 민간근로자에 비하여 15.9% 낮은 것으로 나타나게 된다.

$$L = \frac{\sum W_i^u N_i^u}{\sum W_i^r N_i^r} \times 100 \text{-----}(1-2)$$

<표 1-1> 공무원과 민간근로자간 보수격차 비교 사례

(단위: 천원/년, 명, 세, %)

	민간근로자(r)		공무원(u)		격차
	임금수준	근로자수	보수수준	공무원수	공무원/민간
35세	44,500	95	37,700	45	84.7
45세	64,500	5	54,000	55	83.7
평균연령	35.5		40.5		
통상적 격차지수	45,500		46,665		102.6
라스파이레스격차지수	55,500		46,665		84.1
파쇄 격차지수	45,500		38,515		84.6
피셔 격차지수					84.4

주: 분석방법의 설명을 위한 가상적인 수치임.

셋째, 파쇄 격차지수(P)는 식(1-3)과 같다. 이는 라스파이레스 격차지수와는 반대로 기준집단인 민간의 인적 구성을 비교집단인 공무원에 적용시켜 지수화한 수치이다. 즉, 민간근로자가 정부부문에 고용된 경우를 가정하여 공무원의 평균보수를 구하고 이를 민간의 평균임금과 비교하는 방식이다. 이러한 경우 공무원 보수가 민간근로자에 비하여 15.4% 낮은 것으로 나타나게 된다.

$$P = \frac{\sum W_i^u N_i^r}{\sum W_i^r N_i^r} \times 100 \text{-----}(1-3)$$

넷째, 피셔 격차지수(F)는 식(1-4)와 같다. 이는 라스파이레스 격차지수와 피셔 격차지수를 기하평균한 지표로서 이론적으로 가장 이상적인 격차지수이다. 왜냐하면 라스파이레스 지수나 파쉐 지수가 특정집단을 기준으로 한다는 한계를 극복할 수 있기 때문이다. <표 1-1>에 따르면 이 경우에 공무원 보수가 민간근로자에 비하여 15.6% 낮음을 시사한다.

$$F = \sqrt{LP} \text{-----}(1-4)$$

따라서 본 연구에서는 민관 보수격차를 종합적으로 비교하는데, 통상적인 격차지수보다 피셔 격차지수를 비교방식으로 설정한다. 그리고 근로자구성의 차이는 이미 비교요소에서 설정된 바와 같이 학력 및 연령 2가지 요소를 기준으로 하는데, ①학력 수준은 고졸이하, 초대졸, 대졸이상으로 3개 집단, ②연령은 분석대상인 20~59세 근로자를 2세 간격으로 세분하고, 이를 피셔방식으로 산출하게 된다.

5. 비교보수

지난 1989년 이후 2차례에 걸친 정부의 「공무원 보수 현실화 계획」이나 그 동안의 민관 보수격차에 관한 기존의 연구에서는 자료의 제약상 비교되는 보수의 범위가 일치하지 않았을 뿐만 아니라 특히 공무원의 경우 특정한 보수항목은 제외되기도 하였다. 이러한 비교되는 보수의 불일치로 인해 공무원과 민간근로자간 보수격차 비교에 편향(bias)이 불가피하게 발생하기도 하였다.

우선 근로기준법 제2조에 따르면 ‘임금’이란 사용자가 근로의 대가로 근로자에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품으로 규정되어 있다. 그리고 임금 또는 노동비용 등에 관한 노동부의 각종 실태조사에서는 현금의 형태로 근로자에게 지급된 모든 금품을 임금으로 집계하고 있다⁴⁾. 이와 같이 통계적으로 집계·정의되는 임금(총액)은 현금급여를 의미하며, 그 성격에 따라 정액급여, 초과급여, 특별급여 등 3가지로 분류된다.

4) 가장 대표적인 실태조사로서 「고용형태별근로실태조사」(이전의 임금구조기본통계조사의 조사대상 확대 및 조사명칭 변경), 「사업체임금근로시간조사」(이전의 매월노동통계조사의 조사대상 확대 및 조사명칭 및 조사주기 변경), 「기업체노동비용조사」 등이 있다.

민간부문의 경우 노동부의 각종 실태조사에서는 명칭을 불문하고 근로제공에 대한 대가로 근로자에게 지급되는 모든 현금급여가 임금총액으로 집계되고 있다. 그런데 공무원보수 실태조사는 실시되고 있지 않다. 따라서 공무원과 민간근로자간 보수격차를 정확하게 비교하기 위해서는 민간근로자의 임금에 대응하는 공무원의 보수를 내역별로 집계하여야 한다.

이를 위하여 본 연구에서는 공무원연금관리공단의 Data Base에 수록된 공무원 개인의 정보에 공무원 보수·수당 규정 등을 연계하여 공무원 개개인에 대하여 보수를 집계한다. 실제로 민관 보수격차에 대한 분석대상에 포함된 주요한 직종인 일반직 공무원 보수를 민간근로자 임금에 대한 실태조사와 부합하도록 내역별로 정리하면 <표 1-2>와 같다.

비록 자료의 제약상 일반직의 경우 특수근무수당, 모범공무원수당 등에 대해서는 집계할 수 없지만, 이러한 수당을 지급받는 공무원의 수가 매우 적을 뿐만 아니라 한시적으로 지급되고, 그 액수도 많지 않기 때문에 민관 보수격차를 비교하는데 그다지 큰 문제가 되지 않을 것으로 생각된다.

물론 기업이 근로자를 고용함으로써 지출하는 비용은 현금급여, 즉 임금에만 한정되지 않는다. 기업이 근로자의 입직·유지·이직에 따라 지출하는 모든 비용은 노동비용에 포함되며, 구체적으로는 퇴직금, 현물지급, 법정복리비, 법정외복리비, 모집비, 교육훈련비, 기타 비용으로 세분될 수 있다. 이 중에서 퇴직금과 법정복리비(사회보험 사업주 기여분)를 추정·산출하는 것은 크게 어렵지 않지만, 현물지급과 법정외복리비(예; 주거, 식사, 의료, 보건, 문화, 체육, 오락, 경조사 등의 비용 등)는 산출해낼 수 있는 자료가 거의 전무하다.

따라서 현금급여를 민관 보수비교의 기준이 되는 보수범위로 설정할 수 밖에 없다. 다만 본 연구에서는 현금급여 중에서 ‘초과근로시간에 따른 변동적 초과급여를 제외한 임금총액’을 비교되는 보수로 설정하고자 한다. 왜냐하면 민간부문의 경우 초과급여가 실제 초과근로시간에 의해 산정되는 변동적인 급여이지만, 공무원의 경우 특히 고정초과수당은 실제적으로는 초과근로수행 여부와 그다지 관계없이 고정급화되어 있기 때문이다⁵⁾.

5) 따라서 본연구에서는 구체적으로는 <표 1-2>에서 변동초과수당(owg2)를 제외한 보수총액을 초과급여를 제외한 민간근로자 임금총액과 비교한다.

<표 1-2> 공무원 보수 내역(일반직, 2010)

보수내역		비 고		
정액급여	기 본 급(rwg1)	9계급×(23~32호봉)		
	각 종 수 당	직급 보조비(rwg21)	10.5~75.0만원	
		관리업무수당(rwg22)	기본급×9%	1~4급
		정액 급식비(rwg23)	13만원	
		교통 보조비(rwg24)	12~20만원	
		가족 수당(rwg25)	배우자 4만원, 기타 2만원	2.5인
		정근수당가산금(rwg26)	5~13만원	5년 이상
		대우 수당(rwg27)	기본급×4.8%	2~5급(7년+), 6~9급(5년+)
		월정 직책급(rwg28)	35~70만원	1~4급
가계 지원비(rwg29)	기본급×16.7%			
초과급여	고정초과수당(owg1)	10시간	5~9급	
특별급여	정 근 수 당(swg1)	기본급×(10~100)%		
	명절 휴가비(swg2)	기본급×120%		
	연가 보상비(swg3)	20일 이내	보상비율 50%	
	성과 상여금(swg4)	지급기준액×130%		

자료: 행정안전부, 『공무원보수 등의 업무지침』, 2010 및 내부자료

제2절 분석자료

정부는 그 동안 공무원 보수정책을 수립하기 위한 기초자료로서 민간부문의 임금을 조사하여 왔다. 그러나 기존의 「민간임금조사」 조사대상은 주요 공기업 및 민간 대기업체에 한정되어 있었다. 또한 집계된 기초통계량도 표본으로 추출될 근로자 비중치가 고려되지 않았다. 이와 같이 2000년 이전 기존의 「민간임금조사」는 민간부문의 보수수준을 파악하기 위한 기초자료로서 상당한 한계가 있었다.

한편 지난 2000년 이후 2004년까지 중앙인사위원회가 실시하였던 「민간임금실태조사」는 비록 체계적으로 설계된 표본조사로 모집단화가 가능하였지만, 민간부문에 대한 대체가능한 통계적 대표성이 높은 양질의 조사통계(예; 임금구조기본통계조사 등)가 존재하기 때문에 예산의 낭비라는 지적이 제기되어 왔다.

본 연구에서는 이런 점들을 보완하기 위하여 2005년 이후 최근까지 민관보수격차를 분석하기 위하여 분석자료인 민간임금자료 및 공무원보수자료를 다음과 같이 산출하고 있다.

1. 민간임금자료

본 연구에서는 다음과 같은 방식으로 2010년 민간근로자의 임금수준을 추정한다. 첫째, 2009년 6월 기준으로 조사된 노동부의 「고용형태별근로실태조사」 원자료를 이용하여 개별 근로자의 임금수준을 파악한다. 둘째, 개별 근로자의 2010년 연평균 임금수준을 추정하기 위하여 최근의 임금상승률을 파악할 수 있는 주요한 조사통계인 노동부의 「임금교섭타결현황조사」, 「사업체임금근로시간조사」 등을 이용한다.

가. 임금관련 조사통계

2010년 민간근로자의 임금수준을 추정하기 위하여 본 연구에서 활용하는 주요한 조사통계는 다음과 같다⁶⁾.

첫째, 노동부의 「고용형태별근로실태조사」는 근로자 1인 이상 사업체의 개별 근로자에 대한 임금 등 각종 근로조건을 연간 1회 조사하고 있다. 「고용형태별근로실태조사」는 조사표가 공히 사업체조사표와 개인조사표로 이원화되어 있고, 개인조사표의 주된 조사항목은 ①개인적 속성에 관한 사항(성, 출생연월, 학력 등), ②직무에 관한 사항(고용형태, 근무형태, 입사연월, 경력년수, 고용계약기간, 직종 등), ③근로일수 및 근로시간에 관한 사항(정상근로일수, 휴일근로일수, 정상근로시간, 초과근로시간), ④임금에 관한 사항(임금산정기준, 임금기준액, 기본급, 통상적수당, 기타수당, 초과급여, 전년도 연간특별급여액 등), ⑤기타 근로조건에 관한 사항(사회보험 가입여부, 부가급여 적용여부, 노동조합 가입여부 등)등이다.

둘째, 노동부의 「임금교섭타결현황조사」는 상시 근로자 100인 이상 사업체를 대상으로 기업이 임금협상 타결 이후 조사표에 직접 기입하는 방식으로 조사를 실시하고 있다. 특히 임금교섭을 위한 지도 및 임금정책 수립에 활용하고, 노사간의 원활한 임금교섭에 필요한 기초자료로 활용하기 위하여 협약임금인상률을 조사하고 있다. 주된 조사항목은 기업특성으로 생산업종, 근로자수, 노동조합명, 상급노조명, 임금교섭기간, 임금교섭횟수, 쟁의발생신고 여부, 쟁의행위시간, 임금인상률, 임금협약기간, 단체협약기간 등 그리고 임금타결 내용과 관련해서 기본급, 통상적수당, 정기상여금, 기타수당, 일회성금품 등이다.

6) 임금을 포함한 노동통계의 문제점 및 개선방안에 대해서는 정진호·남재량(2002) 참조.

나. 시계열 연장

그러나 앞서 살펴본 민간근로자에 대한 자료는 비교시점인 2010년의 개인별 정보를 담고 있지 않다. 본 연구에서는 다음과 같은 방식으로 2010년의 임금수준을 개인별로 추정한다.

첫째, 개인별로 임금정보가 조사된 가장 최근의 자료는 2009년 「고용형태별근로실태조사」이다. 그런데 이 조사통계에서 비교되는 보수항목인 총액임금 즉 정액 및 특별급여는 조사기준시점이 상이하다. 즉 정액급여는 2009년 6월인데 반하여 특별급여는 2008년 연간이다. 따라서 정액급여는 별도로 하더라도 특별급여를 2009년 자료로 시계열 연장하여야 한다. 이를 위하여 비교집단인 민간부문의 2009년 연간 월평균 특별급여 상승률(「사업체임금근로시간조사」의 100인 이상 사업체)을 적용하여 2009년 특별급여를 도출한다.

둘째, 이와 같이 2009년까지 시계열 연장된 특별급여 및 실제 조사된 정액급여를 다시 2010년 자료로 연장하여야 한다. 이를 위하여 본 연구에서는 임금상승률에 대한 가장 최근의 정보를 제공하고 있는 노동부의 「임금교섭타결현황조사」의 타결임금 인상률 및 「사업체임금근로시간조사」의 특별급여상승률을 이용하여 2010년 정액급여 및 특별급여, 즉 총액임금을 추정한다.

2. 공무원보수자료

한편 공무원 개개인의 보수를 파악하기 위한 조사통계는 현재 별도로 실시되고 있지 않다. 본 연구에서는 다음과 같이 「공무원보수자료」를 생성시켰다.

우선, 2010년 6월 공무원연금관리공단의 Data Base에 수록되어 있는 공무원 개개인의 정보 및 공무원 보수·수당규정을 이용하여 보수를 개인별 및 내역별로 추정하였다.

비록 공무원연금관리공단의 Data Base에는 최종 학력수준이 포함되어 있지 않지만, 최근 인사정책지원시스템(PPSS: Personal Policy Support System)인 'e-사람'에 학력정보가 입력되어 있다. 이를 이용하여 일반직 및 경찰직에 대한 가장 최근의 학력정보를 연계하였다. 다만, 분석대상인 교육직은 모두 대졸 이상으로 간주하였다.

Ⅲ. 2010년도 민·관 보수격차 분석

본 장에서는 노동부의 「고용형태별근로실태조사」, 「사업체임금근로시간조사」, 「임금교섭타결현황조사」를 결합하여 생산된 「민간임금자료」와 공무원연금관리공단의 「공무원연금DB」, 행정안전부의 e-사람, 각종 보수 및 수당규정을 결합하여 생산된 「공무원보수자료」를 이용하여 가장 최근 2010년도 민간근로자와 공무원간 보수격차 수준을 분석한다.

제1절 기초통계량

분석대상 근로자의 주요한 특성을 민관 보수격차 분석의 비교요소인 학력수준, 연령 그리고 보수수준을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 전반적으로 공무원의 학력수준은 민간근로자보다 높게 나타나고 있다. 대졸 이상 구성비는 공무원이 79.6%로서 민간근로자의 66.5%에 비하여 상당히 높게 나타나고 있다. 특히 공무원은 직종에 따라 학력수준별 구성비가 현저하게 차이가 나고 있는데 반하여, 민간근로자의 경우 학력수준별 구성비는 산업대분류, 기업체규모별로 그다지 현저하게 차이나지 않는다.

둘째, 전체 공무원의 평균연령은 40.8세로서 민간근로자의 35.4세보다 약 5세 정도 많다. 특히 평균 연령의 민관격차는 학력수준이 높을수록 적은 데, 실제로 평균 연령의 민관격차를 학력정도별로 보면 대졸 이상자의 경우 약 4세인데 반하여 초대졸 이하자는 약 10세로 나타나고 있다.

셋째, 평균값(means)을 기준으로 보수수준을 살펴보면 공무원이 민간근로자에 비하여 전반적으로 높게 나타나고 있다. 그러나 앞서 지적한 바와 같이 평균임금을 부문간에 단순 비교하는 경우 근로자구성의 부문간 차이(예; 학력, 연령 등)를 명시적으로 고려하지 않으면 안된다. 왜냐하면 보수수준의 평균값 비교는 약 41세인 공무원의 보수수준을 약 35세인 민간근로자의 보수수준과 비교하는 셈이 되기 때문이다.

<표 1-3> 공무원과 민간근로자의 주요 인적 속성(2010)

(단위: %, 세, 천명)

		공무원				민간근로자
		일반직	경찰직	교육직		
학 력 구성비	전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	고졸이하	12.1	16.5	37.1	-	14.6
	초 대 졸	8.3	14.2	16.8	-	18.9
	대졸이상	79.6	69.3	46.1	100.0	66.5
평 균 연 령	전 체	40.8	41.1	41.2	40.3	35.4
	고졸이하	47.2	41.2	46.5		37.5
	초 대 졸	42.1	40.3	40.2		32.7
	대졸이상	39.6	39.1	37.4	40.3	35.6
분 석 대 상	전 체	739	310	103	326	1,601
	고졸이하	89	51	38	-	233
	초 대 졸	61	44	17	-	302
	대졸이상	588	215	47	326	1,065

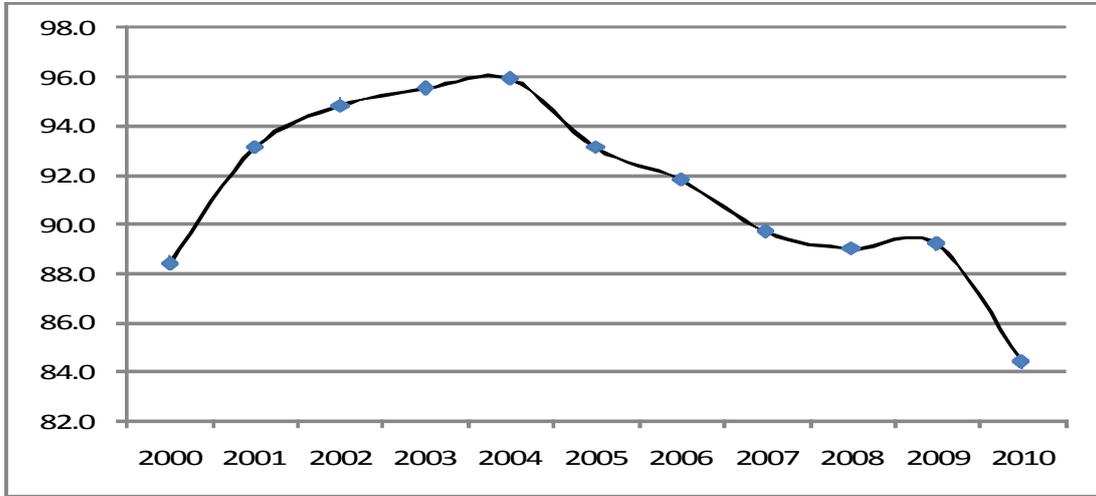
제2절 전반적인 민관 보수격차

제II장에서 언급한 바와 같이 평균값을 비교하여 민관 보수격차를 분석하면 공무원과 민간근로자간에 존재하는 학력수준 및 연령의 차이를 고려하지 못하는 일정한 한계가 있다. 즉 정확한 분석을 위해서는 공무원의 평균연령과 학력이 민간보다 높다는 사실을 고려하여야 한다. 근로자구성의 차이를 명시적으로 통제하고 민관 보수격차를 도출한 결과 나타난 주요한 특성은 다음과 같다.

첫째, 2010년 현재 민간근로자 대비 전체(3개 직종) 공무원의 보수는 84.4%이다. 이는 공무원 보수가 전반적으로 민간근로자 보수에 비하여 15.6% 정도 낮음을 시사한다. 그리고 공무원과 민간근로자간 상대적 임금격차는 2004년 95.9%를 정점으로 확대되어 있다. 이와 같은 민관 보수격차 확대는 최근 민간부문에 비하여 상대적으로 낮은 정부부문의 보수상승률에 기인한다.

[그림 1-1] 민관 보수격차 추이

(단위: %)



한편 일반직 공무원을 기준으로 추정한 2010년 현재 민관 보수격차는 84.3%로서 전체 공무원을 기준으로 작성한 민관 보수격차보다 다소 크게 나타나고 있다. 비록 일반직과 비교 가능한 민간부문의 직종대분류를 ①관리직, ③사무직종사로 한정하는 일부의 주장도 있지만, 실제로 일반직의 직무를 살펴보면 ②전문직에도 일반직이 분포되어 있다. 따라서 전체 공무원과 민간근로자 그리고 일반직과 민간근로자를 비교하는데, 직종을 상이하게 설정할 이유는 그다지 존재하지 않는다.

둘째, 민간기업의 산업대분류별 민관 보수격차의 경우 제조업과 대비하면 공무원과 민간근로자의 보수수준이 다소 근접하지만, 금융·보험업(K)과 대비하면 공무원의 보수수준이 민간근로자에 비해 상당히 낮게 나타나고 있다. 이는 민관 보수격차가 상대적인 고임금업종(예; 금융·보험업(K)), 혹은 상대적인 저임금업종(예; 제조업(C)) 중 어느 업종과 비교하느냐에 따라 크게 달라질 수 있음을 의미한다.

또한, 기업체규모별 민관 보수격차는 기업규모가 클수록 확대되고 있는데, 전체적으로 민간근로자의 임금수준이 기업규모보다는 산업분류에 따른 더 큰 영향을 받는 것으로 나타났다.

<표 1-4> 민관 보수격차(2010)

(단위: %)

	전 체	일반직	경찰직	교육직
보수격차	84.4	77.5	90.4	85.4

이상의 분석결과는 민관 보수격차에 관한 분석에서 비교대상이 되는 민간기업을 어떻게 설정하는가에 따라 민관 보수격차에 대한 분석결과는 매우 상이할 수 있음을 시사한다.

제3절 학력·연령별 민관 보수격차

전반적인 민관 보수격차는 84.4%이지만 보수격차는 학력수준 및 연령계층에 따라 약간 상이하게 나타난다. 이하에서는 학력수준과 연령계층이 동일한 공무원과 민간 근로자의 평균 연간보수격차를 분석한다. 이는 동일한 학력수준을 지닌 비슷한 연령대의 공무원이 민간근로자에 비하여 평균적으로 어느 정도의 보수를 받고 있는가를 파악하도록 한다.

첫째, 공무원 보수는 민간근로자에 비하여 전반적으로 15.6% 낮지만, 모든 연령계층에 걸쳐 공무원 보수가 민간근로자보다 낮지도 않을 뿐만 아니라 학력수준에 따라서 임금격차 곡선은 상이한 모습을 보이고 있다⁷⁾.

전반적으로 민관 보수격차는 연령증가와 더불어 확대되다가 다시 축소되고 있다. 예컨대, 민관 보수격차는 35~39세 연령계층에서 79.8%로 가장 확대되나 그 이후의 5세 연령구간에서는 점진적으로 축소되고 있다. 즉, 주된 연령계층인 청장년층에서 민관 보수격차가 가장 확대되어 있음을 확인할 수 있다.

둘째, 대졸이상 공무원 보수는 동일 학력의 민간근로자 임금에 비하여 전반적으로 21.3% 낮을 뿐만 아니라, 모든 5세 구간 연령계층에서도 일관되게 상대적으로 낮게 나타나고 있다.

7) 비록 분석대상이 되는 연령이 20~59세이기 때문에 20~24세 연령계층도 분석되어야 한다. 그러나 이 연령계층의 실제 근로자수가 매우 작아 통계적으로 유의미한 결과를 도출하는데 일정한 제약이 존재한다.

셋째, 초대졸이하 공무원 보수는 동일학력의 민간근로자 임금에 비하여 오히려 5.7% 높으며, 초대졸이하 공무원의 보수수준은 민간근로자에 비하여 거의 모든 연령 계층에서 높게 나타나고 있다. 그러나 대졸이상 근로자와는 달리 연령이 많아질수록 공무원 보수수준이 민간근로자에 비하여 상대적으로 더 상승하는 특징을 보였다.

이와 같이 연령계층별 민관 보수격차가 학력수준별로 상이하게 나타나는 이유는 공무원은 임용 이후에는 학력수준에 관계없이 보수수준이 근속년수의 증가와 더불어 지속적으로 높아짐에 반하여, 민간기업에서는 학력수준에 따라 승진 및 이에 따른 임금격차가 크게 존재하기 때문이다.

달리 말하면 공무원의 경우 고용안정성이 매우 높을 뿐만 아니라 학력에 따른 보수차별이 허용되지 않는데 반하여, 민간근로자의 경우에는 고용안정성이 상대적으로 낮을 뿐만 아니라 학력간 임금격차가 크게 작용하고 있기 때문에 이러한 결과가 도출된 것으로 보인다.

제4절 내부 보수격차의 민관비교

이하에서는 2000~2009년간 정부부문 내의 임금격차 실태 및 그 변화를 민간부문과 비교하고자 한다. 이를 위하여 민간부문에 대한 자료로서 노동부의 「임금구조기본통계조사」를 이용하고, 지니계수 또는 분위수배율 등 소득불평등도에 대한 일반적인 지표를 추정한다.

<표 1-5> 내부 보수격차의 민관비교 추이

		P90/P10	P90/P50	P50/P10	지니계수(%)
민간부문	2000년	3.93	1.90	2.06	28.8
	2001년	3.85	1.88	2.05	28.4
	2002년	3.99	1.87	2.13	28.3
	2003년	4.15	1.93	2.15	29.2
	2004년	4.20	1.92	2.19	29.1
	2005년	4.19	1.92	2.18	29.5
	2006년	4.26	1.92	2.22	29.4
	2007년	4.48	1.94	2.31	30.2
	2008년	4.40	1.97	2.23	30.5
	2009년	4.33	1.97	2.20	30.1
정부부문	2000년	2.15	1.44	1.50	15.8
	2001년	2.10	1.43	1.47	15.9
	2002년	2.08	1.42	1.47	15.9
	2003년	2.08	1.42	1.46	15.8
	2004년	2.06	1.41	1.46	15.5
	2005년	2.08	1.41	1.47	15.9
	2006년	2.16	1.42	1.52	16.3
	2007년	2.17	1.41	1.54	15.8
	2008년	2.20	1.41	1.56	15.9
	2009년	2.19	1.41	1.56	15.8

<표 1-5>에 나타난 바와 같이 임금격차는 다른 국가들에서와 마찬가지로 민간부문에 비하여 정부부문에서 현저하게 낮게 나타나고 있다. 특히 상위 10%의 하위 10%에 대한 상대적 임금격차, 즉 P90/P10은 민간부문에서는 약 4.4배이지만, 정부부문에서는 약 2.2배이다. 이와 같이 민간부문에 비하여 정부부문의 압축적인 임금분포는 다른 국가들에서도 일반적으로 나타나고 있다. 또한 초임급의 민관 보수격차가 그다지 존재하지 않음을 고려하면 정부부문의 압축적인 임금분포는 상위직일수록 민관보수격차가 확대되어 있음을 시사한다⁸⁾.

비록 과도한 임금격차는 근로자간 계층화를 발생시킬 뿐만 아니라 삶의 의욕을 좌절시킬 수 있지만, 적절한 임금격차는 사회전반에 걸쳐 노동력의 효율적 배분을 달성하게 할 뿐만 아니라 근로자의 근로의욕을 제고시키기 때문에 사회 전체의 생산성을 향상시킬 수 있다. 따라서 정부부문에서도 성과상여금의 차등을 포함한 적정 수준의 임금격차를 모색하기 위한 정책적 노력이 보다 요구된다.

8) 상위직의 민관보수격차는 약 30~50%로 이에 대해서는 OECD(1993) 및 OECD(2005) 참조.

IV. 요약 및 시사점

공무원의 보수수준을 민간근로자의 임금수준으로 현실화하려는 정책과제를 효과적으로 추진하기 위해서는 무엇보다도 공무원과 민간근로자의 보수수준에 대한 정확한 실태조사 및 과학적인 분석을 위한 노력이 수반되어야 한다.

이를 위하여 본 연구에서는 민관 보수격차 분석을 위한 합리적인 분석방법의 제시, 적합한 자료의 수집, 그리고 이를 근거로 과학적인 분석결과의 제시와 정책적 시사점의 도출을 시도하였다.

우선, 분석방법과 관련하여 첫째, 분석대상 직종은 공무원의 경우 일반직을 주된 직종으로 설정하고 정부부문에서 그 비중이 높은 교육직과 경찰직을 추가적으로 포함시켰으며, 민간의 경우에는 공무원과의 직무의 유사성을 고려하여 비교대상 직종을 관리·사무·기술직으로 한정하였다.

둘째, 비교대상 민간부문은 상용근로자 100인 이상 민간기업 즉 중견기업으로 설정하였다. 정부부문과 민간부문이 노동시장에서는 경쟁관계에 있을 수 있기 때문에 산업에 대해서는 제한을 두지 않았다. 그리고 300인을 기준으로 하는 대기업과 중소기업의 일반적인 분류, 민관 보수격차를 분석하는 일본과 미국의 사례 등을 참조하여 규모의 상한선은 설정하지 않고 하한선은 100인으로 설정하였다.

셋째, 비교방식은 노동력구성의 부문간 차이에 기인한 평균값의 차이를 통제하기 위하여 노동력구성의 부문별 가중치를 이용하여 민관 보수격차를 도출하는 3가지 방식을 비교하고, 그 중에서 가장 적합한 피셔방식에 의한 평균임금격차 비교방식을 선택하였다.

넷째, 비교보수는 근로의 대가로서 지급되는 변동초과급여를 제외한 현금급여 총액을 기준으로 하였다. 다만, 공무원의 경우 고정초과급여가 실제로 매월 고정적인 수당의 성격을 지니고 있음을 고려하여 비교되는 보수의 범위에 포함시켰다.

다음으로, 분석자료는 ①공무원의 「공무원보수자료」의 경우 중앙인사위원회의 ‘e-사람’ 등 행정자료, 공무원연금관리공단의 데이터베이스, 공무원 보수·수당규정을 결합하여 공무원 개인별 인적속성을 파악하고 보수내역을 추정하였다. ②민간근로자의 「민간임금자료」의 경우 100인 이상 민간기업체를 통계적으로 추출하여 이들 기업에 고용되어 있는 관리·사무·기술직 근로자 개개인의 인적속성 및 임금내역을 노

동부의 「고용형태별근로실태조사」, 「임금교섭타결현황조사」 및 「사업체임금근로시간조사」를 이용하여 보수내역을 추정하였다.

이와 같은 방식으로 생성된 자료를 이용하여 앞서 언급한 분석방법에 의하여 민관 보수격차를 추정한 2010년 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 전반적으로 공무원의 보수수준은 민간근로자에 비하여 84.4%로서 15.6% 낮아 전년도 89.2%에 비하여 민관 보수격차가 상당히 확대되었다.

둘째, 학력 및 연령을 고려하여 민관 보수격차를 분석한 결과 학력수준이 높은 공무원일수록 동일 연령계층의 민간근로자에 비하여 보수열위의 정도가 여전히 높게 나타났다. 이는 정부부문에서는 임용 이후 보수수준이 학력수준과 관계없이 근속과 더불어 지속적으로 높아지는 반면, 민간부문의 초대졸 이하 근로자는 대졸이상 근로자와 달리 연공 또는 승진에 의한 임금수준의 상승기회가 크게 제약되고 있기 때문으로 보인다.

이상에서 살펴본 바와 같이 민간근로자에 대비한 공무원의 상대적 보수격차는 2005년까지 축소되다가 최근 다시 확대되어 있는 양상을 보이고 있다. 이는 민간부분에 비하여 상대적으로 낮은 공무원 보수인상률에 주로 기인한다. 한편 공무원간 보수격차는 민간근로자간 임금격차에 비하여 상당히 낮을 뿐만 아니라 성과와 연동되는 보수격차가 민간부분에 비하여 낮게 나타나고 있다. 이는 향후 공무원 보수정책에 있어서 보수수준의 적정화 못지않게 공무원의 동기부여를 유발할 수 있도록 보수격차 및 보수체계의 적정·합리화를 위한 정책적 노력이 보다 요망됨을 시사한다.

참고문헌

- 김재홍(1996), 「공공부문과 민간부문간 보수격차의 요인에 관한 연구- 공무원 보수 수준을 중심으로」, 『한국행정학보』, 제30권, 제3호, 한국행정학회, pp.89~104.
- 박세일(1984), 「공무원과 민간부문의 보수비교」, 박훤구·박세일, 『한국의 임금구조』, 한국개발연구원, pp.377~431.
- 삼성경제연구소(1998), 『공무원 보수제도 개혁방향』, 삼성경제연구소.
- 안주엽·전병유·정진호·김동배·문병기(2001), 『디지털시대에 적합한 중장기 정부인력수급모델 개발 및 관리방안』, 한국노동연구원.
- 양병무·안희탁·김재원·박준성(1992), 『한국기업의 임금관리』, 경제단체협의회.
- 오호영(2004), 『민관임금격차에 관한 연구』, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 이수철·임재홍·서성아(1992), 『공무원 보수체계 합리화 방안에 관한 연구』, 한국행정연구원.
- 이종훈(1998), 「인건비 예산의 효율화 방안」, 이계식·황성현 (편), 『경제위기 극복을 위한 재정개혁』, 한국개발연구원, pp.313~344.
- 정경배 외(2001), 『2001년도 공무원의 삶의 질에 관한 연구』, 한국보건사회연구원.
- 정진호·남재량(2002), 『노동통계 개선방안- 고용 및 임금』, 한국노동연구원.
- 정진호 외, 『민관 보수수준 실태조사』, 중앙인사위원회, 각년도.
- 정진호·황덕순·이병희·최강식(2001), 『소득불평등 및 빈곤의 실태와 정책과제』, 한국노동연구원.
- 조우현(1998), 「공무원과 민간부문간의 근로소득 비교분석」, 『경제학연구』, 제46집, 제3호, 한국경제학회, pp.169~194.
- 조우현·임찬영(2000), 「지난 20년간 공무원 처우에 있어서 관민대등 정도의 비교와 정책과제」, 『노동경제논집』, 제23권, 제1호, 한국노동경제학회, pp.65~80.
- 진재구(1995), 『공무원 보수결정원칙 및 기준의 설계』, 한국행정연구원.
- 공무원연금관리공단, Data Base(2007년 6월).
- 기획예산처, 『세출예산 집행지침』, 각년도.
- 노동부, 『임금구조기본통계조사』, 각년도 원자료.
- 중앙인사위원회(1999), 『보수 비교집단에 관한 조사』, 중앙인사위원회.

중앙인사위원회, 『민간임금 실태조사』, 2000~2004년 각년도.

鈴木直和(1999), 『賃金統計活用の實際-賃金管理のために』, 労働調査會.

日本 人事院(2006), 『平成18年 國家公務員給與等實態調査報告書』, 大藏省印刷局.

日本 人事院(2006), 『平成18年度版 公務員白書』, 大藏省印刷局

日本 人事院(2006), 『官民給與の比較方法の在り方に關する研究會 報告書』, 官民給與
の比較方法の在り方に關する研究會.

日本労働研究機構(1999), 『ラスパイレス賃金指數作成報告』, 日本労働研究機構.

Bosworth, D., Dawkins, P. & Stromback, T.(1996), *The Economics of the Labour Market*, London.

Gregory, R. S. & Borland, J.(1999), "Recent Developments in Public Sector Labor Market", Ashenfelter, O. & Card, D.(eds), *Handbook of Labor Economics*, vol.3C, pp.3573~3630.

Milgrom, P. & Roberts, J.(1992), *Economics, Organization and Management*, Prentice-Hall

Milkovich, G. T. & Newman, J. M.(1996), *Compensation*, 5th ed., Irwin, Homewood.

Moulton, B. R.(1990), "A Reexamination of Federal-Private Wage Differential in the United States", *Journal of Labor Economics* 8(2), pp.270~293.

Oaxaca, R.(1973), "Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Market", *International Economic Review* 18, pp.693~709.

OECD(1993), *Private Pay for Public Work*, OECD.

OECD(1997), *Trends in Public Sector Pay in OECD Countries*, OECD.

OECD(2005), *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, OECD.

Polachek, S. W. & Siebert. W. S.(1993), *The Economics of Earnings*, Cambridge.

President's Pay Agent(2000), *Annual Report of the President's Pay Agent 2000: Report on Locality-Based Comparability Payments for the General Schedule*.

- Reimers, C.(1983), "Labor Market Discrimination against Hispanic and Young Black Men", *Review of Economics and Statistics* 65, pp.570~579.
- Smith, S. P.(1977), *Equal Pay in the Public Sector: Facts or Fantasy*, Princeton.
- U.S. Office of Personnel Management(2000), *Federal Civilian Workforce Statistics: Pay Structure of the Federal Civil Service as of March 31, 1999*.

<제 2 부>

한국 대기업의 보수체계 심층조사 연구

I. 서론

제1절 연구의 목적 및 필요성

본 연구는 공공행정서비스의 질적 제고와 공무원의 삶의 질 향상을 위한 공무원 처우개선계획 수립 및 중·장기 공무원 보수정책 추진의 기초 자료를 제공하는데 궁극적인 목적을 두고 있다. 공무원 보수와 관련된 객관적 사실을 심층 분석하기 위하여 국내 선진기업의 보상정책, 임금제도를 조사함으로써, 합리적인 공무원 보수정책의 수립 및 평가를 위한 기초자료를 제공하고자 한다.

국내 선진기업에서는 외환위기 이후 지난 10여년간 성과주의 인사제도를 키워드로 하여 선발, 채용, 배치, 교육훈련, 경력관리, 평가, 보상, 이직관리 등에 있어서 큰 변화를 보여 왔다(김동배, 2002; 김재구, 1999, 2000; 박우성·유규창, 2001; 배종석 외, 2009; 유규창·박우성, 2007). 이 중에서도 연봉제 도입 등과 함께 임금체계 등 보상관리와 이와 밀접히 연관된 평가관리에서 가장 두드러진 변화가 있어 온 것으로 보고되고 있다. 이와 같은 국내 선진기업들의 임금체계 및 임금수준 등의 변화를 살펴봄으로써 공무원의 보상관리를 합리적으로 개선함에 있어 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

이러한 연구를 위하여 국내 선진기업 중에서 대표적인 기업이라고 할 수 있는 12개 기업을 선정하여 보상정책 및 임금제도에 대하여 사례 연구하여 임금체계와 연봉제 도입, 그리고 임금수준 등에 대하여 조사하고자 한다. 또한 최근 고령화 추세와 함께 진행되고 있는 정년 연장 등 노동력 활용방안과 관련하여 주목을 받고 있는 임금피크제에 대해서도 그 실시현황을 살펴보고자 한다.

본 연구에서는 사례연구에만 의존함으로써 올 수 있는 한계를 보완하기 위하여 한국노동연구원이 2005년과 2007년에 각각 조사한 사업체패널 결과 중 임금체계나 임금수준, 연봉제, 성과평가제도 등 본 연구의 주제와 관련된 항목을 비교 분석하여 국내 기업의 전반적인 트렌드를 아울러 파악할 수 있도록 하였다.

본 연구는 국내 선진기업의 임금체계 및 임금수준 현황을 연구함으로써 공무원의 보수체계 발전에 도움을 주고자 한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

본 연구를 위하여 국내 대기업의 보상정책 및 임금제도에 대하여 사례연구를 행하였다. 주요 항목은 1) 임금체계와 연봉제 그리고 임금수준, 2) 임금피크제 실시현황 등이다. 특히 사례 연구의 대상으로 국내의 대표적 기업(leading company) 12개를 선정하여 심층 조사하고자 하였다.

국내의 대표적 12대 기업에 해당되는 대상 기업을 선정하는 과정은 다음과 같이 진행되었다. 우선 2009년 결산기준 우리나라 상장사 중 매출액 기준 100대기업을 선정하였다. 그리고 이중에서 업종별로 12대 기업을 선정하고자 하였다.

100대 기업에 속하는 기업들을 업종별로 나누어 전자, 에너지, 전기, 자동차, 철강, 조선, 은행, 가스, 통신, 화학, 보험, 물산 등에서 선두기업들을 찾아보았다. 이하에서부터는 협조한 기업들의 보안 유지를 위하여 사례 기업들을 익명으로 표시하도록 하였다.

이상의 분석 결과를 토대로 하여 주요업종별 선두 기업인 A사, B사, C사, D사, E사, F사, G사, H사, W사, X사, Y사, Z사 등 12개 기업을 대상으로 조사하고자 했다. 단, 조사 접근이 어려울 시에는 차순위 기업을 대신 조사하는 방안으로 진행하였다.

최종적으로 자료에 대한 접근과 협조가 가능하여 본 연구에 포함된 기업들은 다음과 같다. (1) A사, (2) B사, (3) C사, (4) D사, (5) E사, (6) F사, (7) G사 (8) H사 등이다. W사는 자료 접근이 어려워서 대신 (9) I사를 포함시켰다. X사, Y사, Z사는 자료 협조가 어려웠고 동종업종의 차순위 기업들의 자료도 획득하지 못하였다. 대신에 (10) J사, (11) K사, (12) L사의 자료를 포함시켜 분석하였다.

이상과 같은 조사를 수행하기 위해 여러 기업과 관계자들에게 도움을 얻었다. 문헌연구와 함께 방문조사를 기본으로 하였으며, 필요시 이메일을 통한 조사도 병행하였다.

한편, 2000년대 우리나라의 인적자원관리의 변화를 살펴보기 위하여, 2005년도와 2007년도 한국노동연구원 사업체패널 자료를 활용하고자 한다. 사업체패널조사는 우리나라의 노동수요와 기업의 인적자원관리체계, 노사관계의 실태 등을 체계적으로 파악하여, 노동시장정책을 수립하는데 있어서 기초자료로 활용하기 위하여 격년으로 실시되는 사업체단위 실태조사이다(2008, 한국노동연구원).

사업체패널조사는 사업장 단위의 조사이며, 조사의 모집단은 통계청의 「사업체기

초통계조사」에 수집되어 있는 전국 사업장 중 농림어업 및 광업을 제외한 전 산업에서 상용근로자 30인 이상 규모의 모든 사업장이다(한국노동연구원, 2008). 2003년도의 경우 2,164개 사업장, 2005년도에는 1,905개, 2007년도의 경우 1,744개의 기업이 참여하였다. 2005년도의 조사 참여 사업장 중에서 결번 또는 휴폐업으로 인해 조사 대상으로 참여한 사업장의 수는 115개이며, 접촉되었으나 조사가 진행되지 못한 사업장과 조사 참여를 거절한 사업장을 제외한 1,418개 사업장이 2007년도 조사에서도 유지된 가운데 300개 이상의 신규사업장이 추가되어 2007년도 조사에 참여한 사업장이 확정되었다(2008, 한국노동연구원).

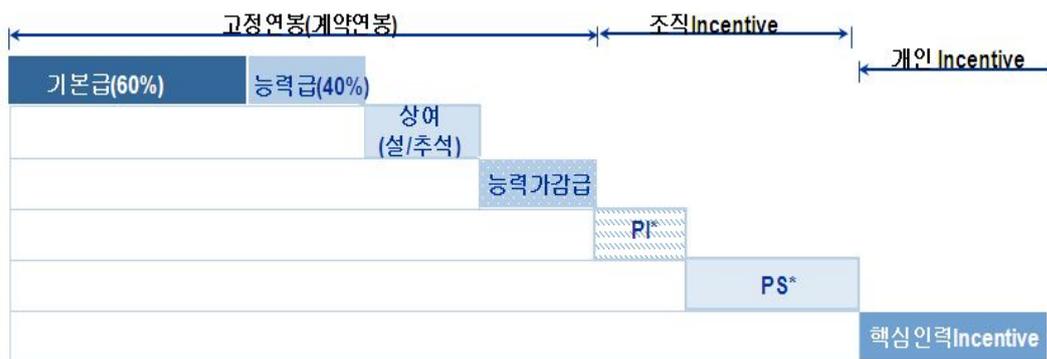
II. 국내 대기업 보상정책 및 임금제도 사례연구

제1절 조사대상 기업별 (직급 및 직위별) 임금체계·임금수준

1. A사

A사의 임금체계는 다음 <표 2-1>과 같이 구성되어 있다.

<표 2-1> A사의 임금체계



*PI : Productivity Incentive

*PS : Profit Sharing

A사의 임금체계는 크게 고정연봉(계약연봉)과 조직인센티브, 그리고 개인인센티브로 나눌 수 있다. 고정연봉 중에서 기본급은 기본급과 자기개발비(고정시간외 수당)이 통합된 형태로 제공되는 것을 뜻한다. 그리고 능력급이 있는데, 이는 과거에 존재했던 능력호봉을 직급별 단일금액으로 통일한 것이다. 그리고 상여로서 기본급의 200%가 나온다. 설과 추석에 각각 100%씩 지급된다. 고정연봉을 이루는 마지막 요소는 능력가감급인데, 개인 업적고과와 역량고과에 의해 인상임금의 차등화가 이루어지게 된다. 5단계 평가등급에 따라 능력급의 150% ~ -15% 정도로 차등이 된다.

조직인센티브로 우선 PI가 있다. 이는 생산성 장려금으로 년 2회 지급된다. PI는 총괄 및 사업부 단위의 A,B,C 평가등급에 따라 기본급의 150%, 100%, 0% 등으로 차등 지급되게 된다. 그리고 PS가 있는데, 이는 각 사업부가 실현한 EVA의 20%를

재원으로 하여 지급된다. 개인 계약연봉의 50% 이내로 지급한도가 제한되어 있다.

끝으로 개인인센티브로서 핵심인력 인센티브가 있다. 이는 연구개발/마케팅/기타부분의 우수인력을 유지할 목적으로 제공되는데, 금액은 천만원에서 수천만원정도에 이른다.

이상의 내용을 간단히 요약하여 정리하면, 다음 <표 2-2>와 같다.

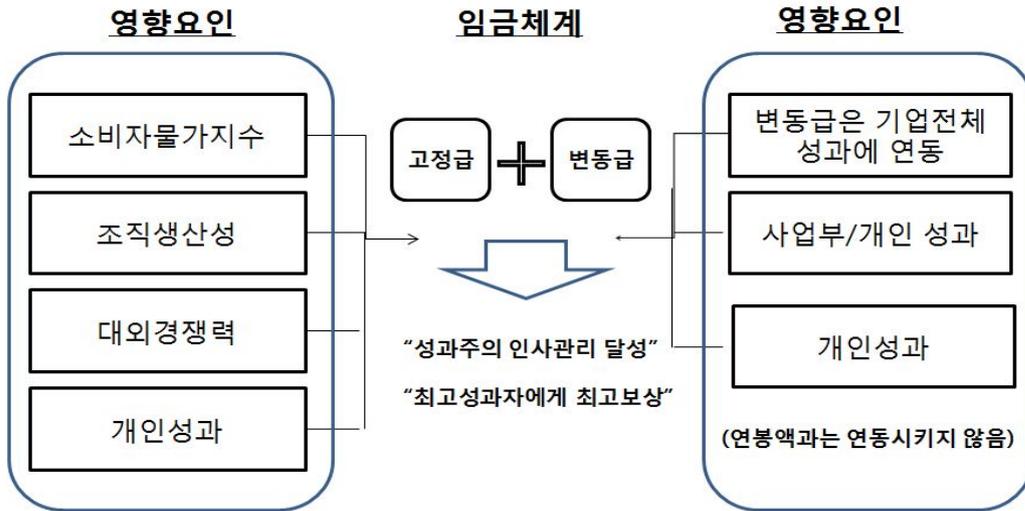
<표 2-2> A사의 임금체계 구분

기본급	기본급과 자기개발비(고정시간외 수당)이 통합된 형태
능력급	과거에 존재했던 능력호봉을 직급별 단일금액으로 통일함
상여	기본급의 200%(설/추석 100%씩)
능력가감급	개인 업적고과와 역량고과에 의해 인상임금의 차등화/5단계 평가등급에 따라 능력급의 150% ~ -15%차등
PI	생산성 장려금으로 년 2회지급/총괄 및 사업부 단위의 A,B,C 평가등급에 따라 기본급의 150%, 100%, 0% 차등
PS	각 사업부가 실현한 EVA의 20%를 재원으로 함/ 개인 계약연봉의 50% 이내로 지급한도 제한
핵심인력 Incentive	연구개발/마케팅/기타부분의 우수인력 유지목적(천만원~수천만원정도)

2. B사

B사의 임금체계는 다음 [그림 2-1]과 같이 구성되어 있다. 임금은 크게 고정급과 변동급으로 구성되어 있다. 임금수준에 미치는 영향요인으로 소비자 물가지수, 조직생산성, 대외경쟁력, 개인성과 등을 고려하고 있다. 임금체계와 관련하여 변동급은 기업전체의 성과에 연동시키면서 또한 사업부 및 개인의 성과평가에 의해 결정된다.

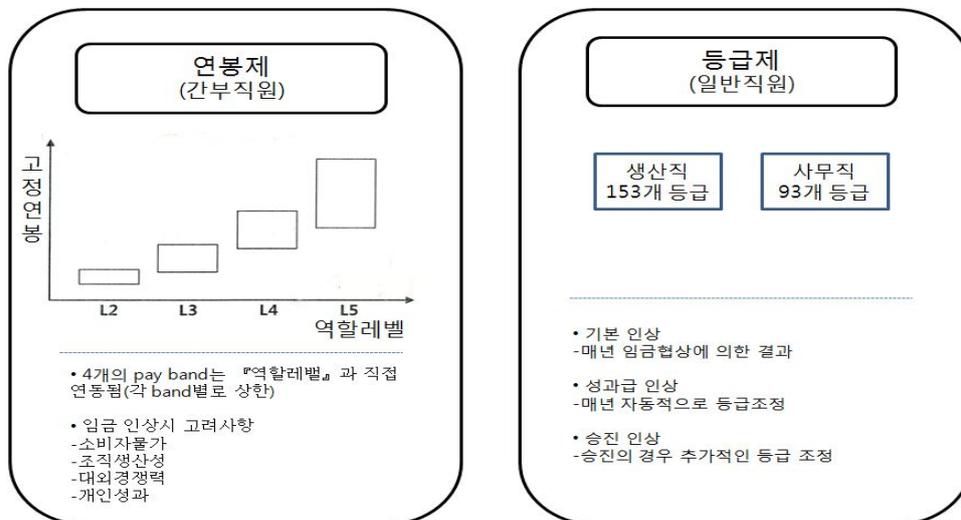
[그림 2-1] SK 에너지의 임금체계



고정급여분에 대한 임금체계를 [그림 2-2]에서 보듯이 다시 자세히 나누어 보면, 간부직원에 대해서는 연봉제를 실시하고 있다. 고정연봉은 4개의 역할레벨로 나누어져 있다. 일반직원은 등급제를 실시하고 있으며, 생산직은 153개의 등급, 그리고 사무직은 93개의 등급으로 구분된다.

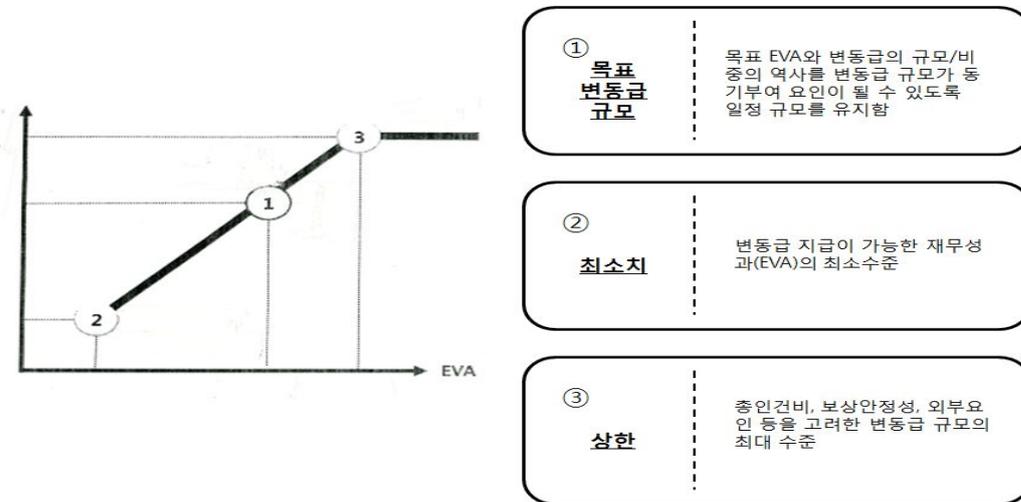
임금수준은 간부직원의 경우에는 역시 소비자물가, 조직생산성, 대외경쟁력과 개인 성과 등에 따라 결정된다. 일반직원의 경우 매년 임금협상 결과에 따르며, 성과급에 따른 인상과 승진에 따른 인상이 있다.

[그림 2-2] B사의 고정급여 임금체계와 임금수준 결정



[그림 2-3]에서 변동급여분(인센티브 보너스)에 대한 내용을 자세히 살펴보면, 변동급 규모는 EVA 성과와 연동시켜 결정하고 있다. 먼저 목표 변동급 규모를 설정하는데, 이는 목표 EVA 그리고 변동급의 규모와 비중 등에 대하여 그동안 실행해왔던 내용들을 고려하여 변동급 규모가 동기부여요인이 될 수 있도록 일정한 규모를 유지하도록 한다. 그리고 최소치를 설정하는데 이는 변동급 지급이 가능한 재무성과(EVA)의 최소수준을 정해놓은 것이다. 상한선도 정해두는데, 이는 총인건비, 보상안정성, 외부요인 등을 고려하여 변동급 규모의 최대수준을 정해두는 것이다.

[그림 2-3] B사의 변동급여 결정



3. C사

C사는 임금체계가 직급에 따라 차이가 나는 특별한 모습을 보이고 있다. 즉 간부직에 해당되는 3직급(차장) 이상은 연봉제를 도입하여 시행하고 있으며, 그 이하의 직급은 이전부터 시행되어 오던 호봉제를 그대로 활용하고 있다. 공기업으로서 연봉제를 적극적으로 도입하려는 C사의 경영층의 의지가 있지만, 노동조합과 협의를 통해 현재와 같은 수준으로 간부급에 국한하여 연봉제가 시행되고 있는 것이다.

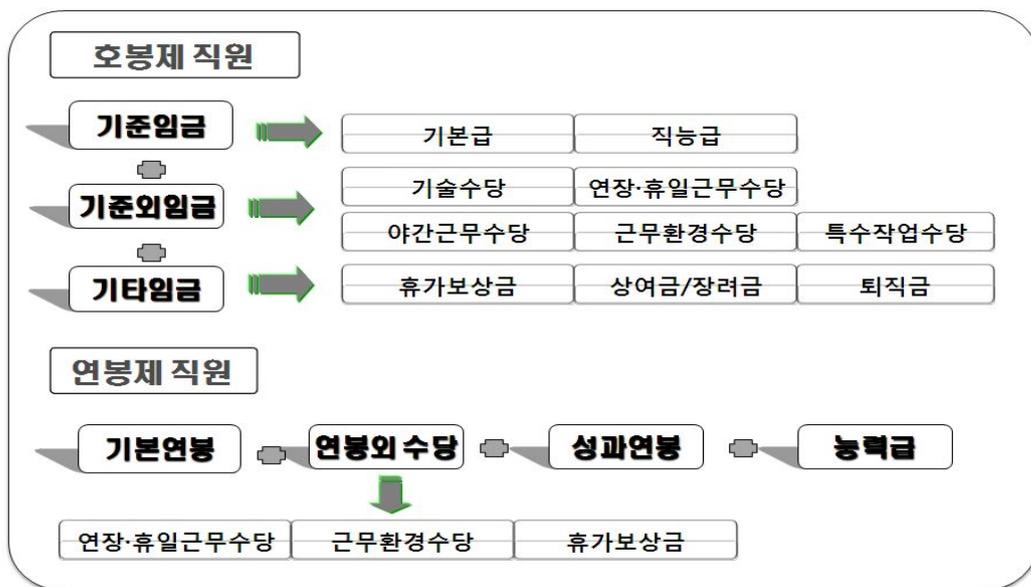
<표 2-3> C사의 임금체계

3직급(차장) 이상	연봉제 : 직원 연봉규정
4~5직급	호봉제 : 보수규정 및 시행세칙
6직급(별정)	호봉제 : 별정직관리규정
청원경찰	호봉제 : 경비규정

따라서 C사의 임금체 직원과 연봉제 직원이 각기 다르다. [그림 2-4]의 임금구조를 살펴보면 호봉제 직원의 임금은 기준임금과 기준외 임금 그리고 기타 임금 등으로 구성된다. 기준 임금은 기본급과 직능급으로 이루어져 있다. 기준외 임금은 기술수당, 야간근무수당 등 각종 수당들이다. 기타 임금은 휴가보상금, 상여금, 퇴직금 등으로 이루어진다.

연봉제 직원의 경우 기본연봉과 연봉외 수당, 그리고 성과연봉과 능력급 등으로 이루어져 있다. 기본연봉은 연봉제 적용대상 직원의 직급에 상응하는 기본생활 보장적인 성격의 보수이다. 연봉등급은 매년 1회 정기승급 된다. 연봉외 수당은 야간근무수당 등 각종 수당이다. 성과연봉이 있는데, 이는 정부투자기관 경영실적 평가결과에 따라 지급되는 인센티브 장려금을 개인 및 부서의 업적평가 결과에 따라 차등지급 되는 보수로서 최대 500%이다. 능력급은 필요한 직무에 대하여 직무의 난이도와 책임성 등을 감안하여 지급하고 있다. 연봉월액은 기본연봉을 12등분한 금액이 되겠다.

[그림 2-4] C사의 임금구조



C사의 임금수준은 직급별 평균으로 나타내면 다음 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> C사의 임금수준

구분	급여	성과급	합 계
1직급(갑)	95,060,369	25,140,259	120,200,628
1직급(을)	83,808,693	23,334,370	107,143,063
2직급	80,311,034	21,214,095	101,525,128
3직급	69,833,165	17,129,180	86,962,344
4직급	51,236,556	9,426,899	60,663,455
5직급	61,248,743	11,228,273	72,477,016
6직급	34,359,382	6,359,073	40,718,455
청경	53,372,025	8,188,811	61,560,836
전체평균	56,320,559	11,620,557	67,941,115

호봉제 직원들의 기준임금은 기본급과 직능급으로 이루어진다고 하였는데, 이들의 내용에 대하여 자세히 살펴보도록 한다. 기본급이란 근속년수를 기준으로 결정되는 연공급으로서 매년 1회 정기 승호가 이루어지게 된다. 이 호봉은 1호봉부터 40호봉까지 단일호봉으로 구성되어 있다. 자세한 내용은 아래 [그림 2-5]에 제시되어 있다.

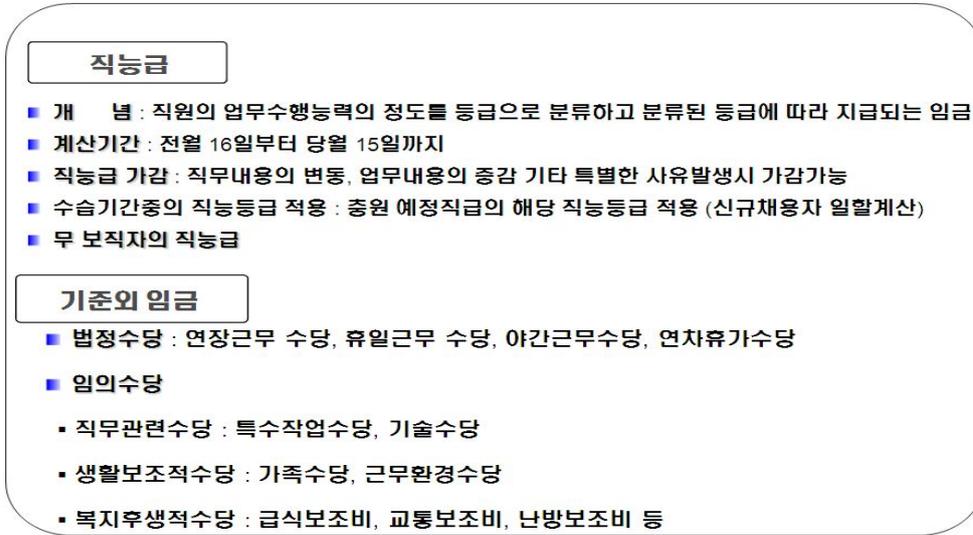
한편, 직능급이란 직원의 업무수행능력의 정도를 등급으로 분류하고 분류된 등급에 따라 지급되는 임금이다. 직능급은 직무내용의 변동이나 업무내용의 증감 등에 따라 가감될 수 있다. 직능급에 대한 자세한 내용은 아래 [그림 2-6]에 제시되어 있다.

[그림 2-5] C사의 기본급체계 (호봉제)

기본급

- **개 념** : 근속년수를 기준으로 결정되는 연공급, 매년 1회 정기승호
(1호봉부터 40호봉까지 단일호봉으로 구성, 월액으로 지급)
- **계산기간** : 전월 16일부터 당월 15일까지
- **정기승호**
 - 근속년수 1년 이상인 자에 대해 년 1회 1호봉씩 승호 (매분기 초 1일 기준)
 - 신규채용자의 정기승호 : **입사일을 기준**
 - 승호정지 : 최고호봉(40호봉)에 이른 자는 승호 정지
 - 특별승호 : 상위직급으로 승진시, 기타 특별히 필요할 경우 인사위 의결에 의함
- **직급별 기본급 사정 기준호봉 (초임호봉)**
 - 6(갑) 직급 : 7호봉 < 6(갑)직급 1등급(대졸수준)으로 채용된 자 >

[그림 2-6] C사의 직능급체계 (호봉제)



4. D사

D사는 최근 2010년에 총괄직 이상 연봉제 사원은 경영혁신, 기술개발 등 회사 발전을 선도하는 계층으로서 능력, 창의성 및 혁신 의지에 따라 개인별 성과의 차이가 크다는 판단을 하여 성과주의 인사를 강화하는 것으로 회사 인사정책 방향을 잡고, 이러한 방향에 맞게 총괄직 이상 사원의 인사-보상체계를 재정립 하였다.

D사는 '90년에 직능자격제를 도입하여, 직책(post)의 공식이 없더라도 일정 근속(경력)과 능력을 갖춘 직원들을 승진시켜 사회적 지위와 경제적 처우를 향상시킴으로써 직원들이 안정된 직장생활을 영위할 수 있도록 해왔다. 하지만 직능자격제는 우리나라 기업들의 전통적인 인사운영 방식이었던 평생직장과 연공주의에 적합한 제도로서, 1997년 외환위기 이후 성과주의가 확산됨에 따라 유효성이 많이 감소하였다. 이에 따라 많은 기업들이 경력에 따라 처우를 상승하는 연공적인 인사에서 탈피하여 “하는 일과 성과”에 따라 보상하는 성과주의 인사를 강화하는 추세에 있다.

D사도 성과주의 강화를 위해 연봉제를 도입하였으나, 지금까지 직능자격제를 운영하면서 형성된 승진우선 인식이 남아있어서 연봉제가 제대로 정착되지 않았다. 이와 같이 연공적으로 운영되어 온 직능자격제와 성과주의를 지향하는 연봉제를 병행하는 현행 인사-보상체계를 성과주의 시대에 맞게 연봉제 중심으로 재정립할 필요가 있다고 판단되었다. 또한 승진정체 해소를 위해 '02년에 승진을 확대하였으나 여전히 타

대기업에 비해 승진이 지체되고 있어 회사와 직원에게 부담이 되고 있는 실정이다.

이러한 문제점을 해소하여 조직활력을 제고하고 업무성과에 초점을 맞추는 조직문화를 조기에 정착시킬 수 있도록 연봉제 사원의 제반 인사체계를 개선하였다.

우선 개선의 기본방향은 급여보상을 연봉제로 일원화하고, 직능자격은 보직, 호칭 등의 기준으로 활요하기로 하였다. 그리고 연봉체계를 개선하여 성과에 따른 연봉차등을 확대하기로 하였다. 한편, 승진규모를 확대하여 승진정체를 해소하고자 하였다.

가. 연봉제 개선

직능자격제와 연봉제로 이원화 되어 있는 급여보상을 연봉제로 일원화 하여, 직능자격(승진)에 의한 보상을 연봉제로 흡수함과 동시에, 성과에 따른 우열관리를 강화하는 방향으로 연봉체계를 개선하였다.

현행 연봉체계는 월급제의 기본급여(기본급, 직능급)를 기본연봉으로, 상여성 급여(상여금, 체력단련비, 월동비)를 업적연봉으로 전환하여, 인사평가에 따라 차등하고, Base-up은 동일하게 인상하고 있다.

먼저 기본연봉은 월급제의 급여 자연증가분(호봉+직능가급 상승분) 3%를 인사평가(MBO와 능력평가 각 50%)에 따라 차등인상(최고4%~최저2%)하고 있다. 이러한 기본연봉은 업적연봉, 연·월차수당, 성과급 산정의 기준이고, 누적방식으로 운영되고 있다.

한편, 업적연봉은 월급제의 상여성 급여(상여금 400%, 월동비 100%, 체력단련비 50%) 550%를 MBO결과에 따라 차등지급(최고 650%~최저 400%)하는 것이다. 이 업적연봉은 비누적 방식으로 운영된다. 인사평가 등급별 연봉조정 기준은 아래 <표 2-5>와 같다.

그리고 연도별 임금인상 (Base-up)은 차등하지 않고 동일하게 인상하고 있다.

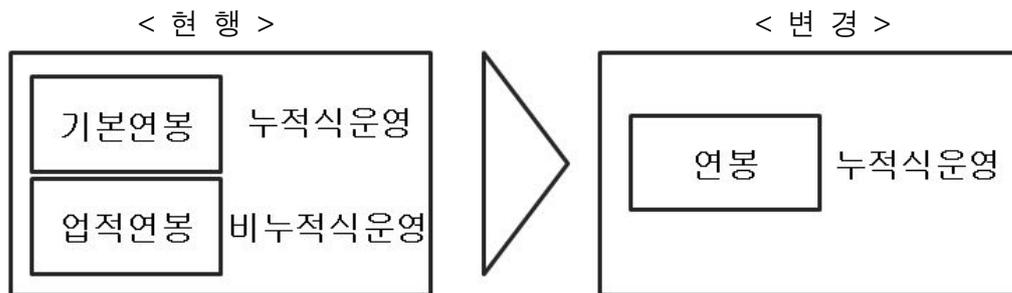
<표 2-5> 인사평가 등급별 연봉조정 기준

구분 (인원비율)	S (10%)	A (20%)	B (50%)	C (230%)	D (재량)
기본연봉 (인상율)	4%	3.5%	3%	2.5%	2%
업적연봉	650%	600%	550%	470%	400%

이상에서 설명한 기존의 연봉체계를 개선하였는데, 아래에 자세한 내용을 소개한다. 우선 연봉체계는 연공요소를 축소하고, 연봉조정의 유연성을 높이며, 고성과자와 저성과자간 보상차등을 확대하는 방향으로 개선하였다. 그리고 기본연봉(누적식)과 업적연봉(비누적식)을 통합하여 누적식으로 운영한다. 현재는 누적식으로 운영하는 기본연봉의 차등이 크지 않아, 지속적으로 높은 성과를 내는 직원과 낮은 성과를 내는 직원간 연봉차등이 크게 확대되지는 않도록 되어 있다. 앞으로는 기본연봉과 업적연봉을 통합(업적연봉 550% 해당금액을 일률적으로 반영)하고 누적식으로 운영함으로써, 고성과자와 저성과자간 연봉차등폭이 기간이 경과함에 따라 확대될 수 있도록 하였다.

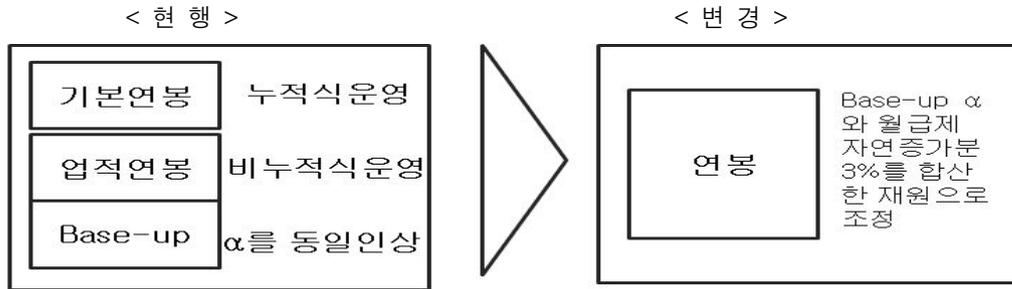
이와 같은 연봉항목 통합을 그림으로 나타내면 다음과 같다.

[그림 2-7] 연봉항목 통합



연봉항목을 통합함에 따라 기본연봉과 업적연봉의 구분이 없어 졌으므로, 기본연봉과 업적연봉을 각각 조정하는 현행 연봉조정 방법을 변경하여, 현행 기본연봉 차등 재원(3%)과 임금인상(Base-up) 재원을 통합한 재원으로 연봉을 조정한다.

[그림 2-8] 연봉 차등재원 운영] 임금인상(base-up) α의 경우



한편, D사는 그동안 연봉조정방법은 인사평가 등급별 인상율이 고정되어 있었으나, 앞으로는 연도별 임금인상율(Base-up)을 차등재원으로 활용 하므로, 인사평가 등급별 인상율을 변동하게 하였다. Model은 기본적으로 S와 A등급은 현행보다 인상율이 높게, B등급은 현행수준, C등급은 Base-up수준, D등급은 동결하는 것으로 하였다.

[그림 2-9] 연봉조정Model ()는 차등재원 5%인 경우의 인상율 예시임

구분	S	A	B	C	D
인상율 (예시)	기준율×1.6 (8%)	기준율×1.25 (6.25%)	기준율 (5%)	기준율×0.6 (3%)	동결 (0%)

* 인상율 계산식은 임금인상(Base-up)등 고려 매년 탄력적으로 적용

D사의 연봉조정에는 MBO평가를 70%, 능력평가를 30% 반영하기로 하였다. 다음 [그림 2-10]에서는 연봉조정의 예를 들어서 보여주고 있다.

[그림 2-10] 연봉조정 예시

구분 (반영비율)	상반기MBO (35%)	하반기MBO (35%)	능력평가 (30%)	총 인상율
인상율 (계산식)	2.19% (6.25%×0.35%)	1.75% (5%×0.35%)	2.4% (8%×0.3%)	6.34%

* MBO평가 상반기 A등급, 하반기B등급, 능력평가 S등급의 경우(연봉조정 Model을 그대로 적용, 연봉차등 재원은 5%로 가정)

인사평가 결과에 따른 연봉조정과는 별도로, 5%인원에 대한 연봉동결을 시행한다. 연봉동결은 연봉제를 본격 시행하는 기업에서 보편화 된 제도로서 인사평가 결과가 하위인 직원 중에서 별도 심사를 거쳐 대상자를 선정하고, 선정된 인원은 인사평가

결과에 따라 연봉을 조정하지 않고 전년도 연봉을 유지한다.

한편, 특별히 높은 성과를 내거나 핵심역량을 보유하여, 일률적인 연봉조정으로 보상하기 어려운 직원에 대하여는 연봉조정 이외에, 별도 재원을 확보하여 추가보상 할 수 있도록 전사 차원에서 선발하고, 보상수준도 개별적으로 판단할 계획으로 있다.

나. 직능자격 기능 조정

급여보상 기준을 연봉제로 일원화 하여 연봉에 의한 보상을 강화함에 따라, 지금까지 승진 시 연봉산정 기준으로 활용해 왔던 직능자격별 승진전환급을 폐지하였다. 직능자격은 지위를 중요시 하는 사회적 여건, 승진에 대한 직원 기대인식 등을 고려하여 현행과 같이 유지하면서, 보직운영과 호칭기준으로 활용하고자 한다

또한 현재는 직능자격에 따라 차량유지비, 국내 여비, 유학체재비 등을 차등 지급하고 있으나, 차량유지비는 연봉에 흡수·폐지하고, 국내여비 등 기타 처우기준은 직책에 따라 재설정하게 된다.

<표 2-6> 직책에 따른 처우 변경

구분	현행(연봉외)	연봉흡수
보좌직·관리직	200천원/월	112천원/월
부관리직·총괄직	100천원/월	56천원/월

* 차량유지비 연봉흡수 (경영성과금 등 영향 고려시 연간 지급액은 동일)

한편, D사에서는 팀장 이상 직책보임자 “리더활동비”를 신설하였다. 수행업무의 중요성에 따라 보상하는 성과주의 인사의 취지를 고려하여, 직책보임자에게 요구되는 역할과 책임에 상응한 보상이 가능하도록 리더 활동비를 신설하였다.

다. 임원 임금체계

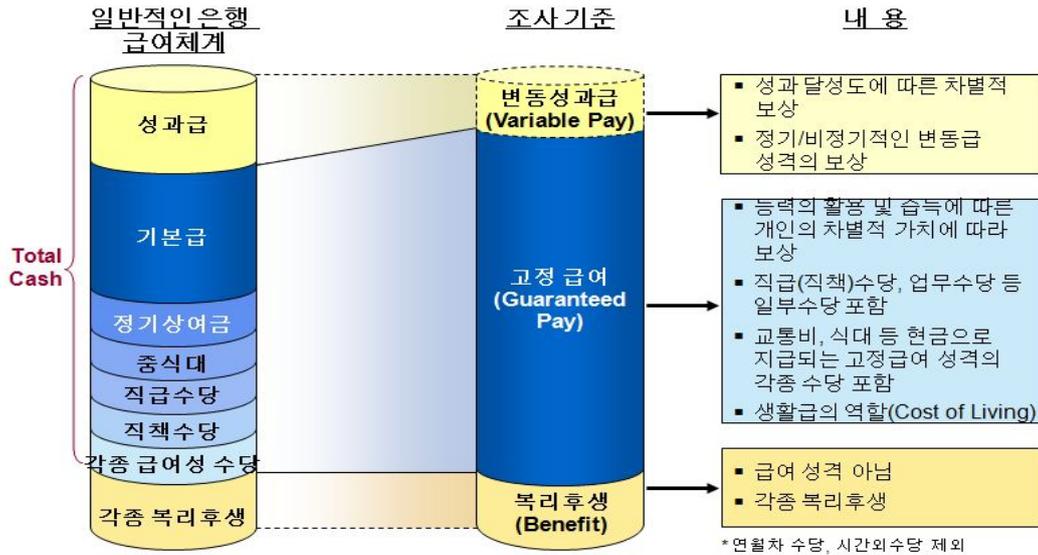
D사의 임원 임금체계를 살펴 보면, 기본연봉과 성과연봉 그리고 스톡옵션으로 구성되어 있다. 글로벌 트렌드에 따라 임금체계를 구성하였으며, 성과주의를 강화하기 위해 상위직급일수록 성과연봉의 비중이 더 커지게 된다.

5. E사

은행의 일반적인 급여체계는 매우 복잡한 항목으로 구성되어 있고 은행마다 조금씩 다른 급여체계를 보이고 있으나, 총급여(Total Cash)를 고정급 성격의 Guaranteed Pay와 나머지 변동급 성격의 Variable Pay로 단순화하여 비교할 수 있다.

[그림 2-11]에서 보는 바와 같이 고정급여는 능력의 활용 및 습득에 따른 개인의 차별적 가치에 따라 보상되는 기본급, 정기상여금과 중식대, 직급수당 등 각종 수당으로 생활급의 역할을 하고 있으며 변동급은 성과에 따른 차별적 보상의 성과급으로 구성되어 있다.

[그림 2-11] 일반적인 은행의 급여체계



각 은행의 급여 비교시 대표호봉을 이용하는 관행에 따라 각 은행의 직급별 근속 연수를 기준으로 Total Cash 수준을 비교하였으며 자세한 내용은 다음의 <표 2-7>에서 알 수 있다.

<표 2-7> 은행의 Total Cash 분석

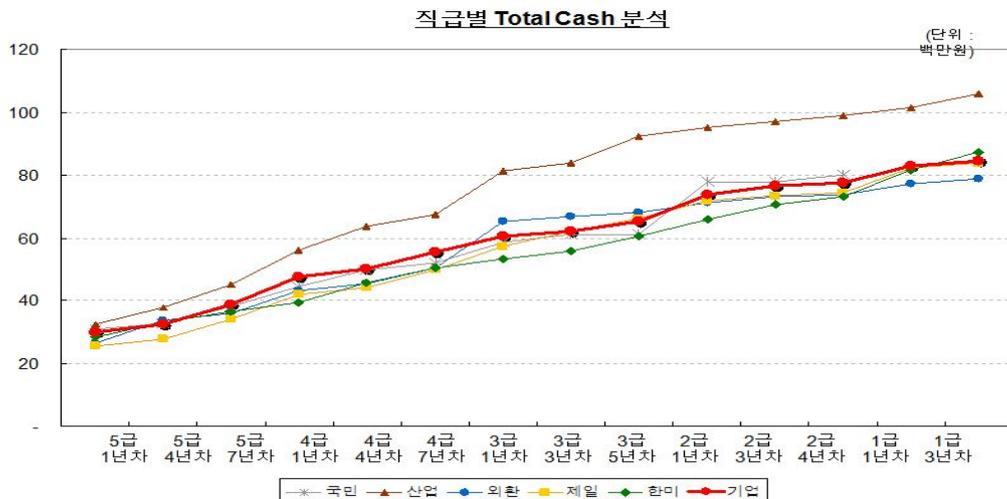
(단위 : 천원)

직급	연차	기업	국민*	산업	외환	제일	한미	평균
5급	1년차	30,043	30,765	32,350	26,455	25,509	28,213	28,889
	4년차	32,527	32,823	37,878	33,646	27,598	33,204	32,946
	7년차	38,783	37,968	44,882	35,890	34,030	36,530	38,013
4급	1년차	47,707	44,348	56,218	43,188	41,891	39,299	45,441
	4년차	50,191	49,699	63,546	45,483	44,245	45,578	49,790
	7년차	55,481	51,963	67,262	50,396	49,868	50,362	54,222
3급	3년차	60,495	58,548	81,234	65,140	57,465	53,352	62,705
	5년차	62,151	61,018	83,766	66,806	61,974	55,859	65,262
	1년차	65,325	61,018	92,250	68,103	66,212	60,505	68,902
2급	3년차	73,628	77,895	95,206	71,299	71,834	65,726	75,931
	4년차	76,687	77,895	97,084	72,965	73,404	70,510	78,090
	1년차	77,515	79,845	98,962	73,798	74,188	72,971	79,546
1급	1년차	82,690	-	101,526	77,198	82,323	81,688	85,085
	3년차	84,346	-	105,924	78,864	83,892	87,093	88,023

* 국민은행은 1급의 데이터가 2급 (국민은행 직급체계 상 L1)에 포함되어 있으며, 직급체계 단순화에 따른 임금 조정분은 반영되지 않음

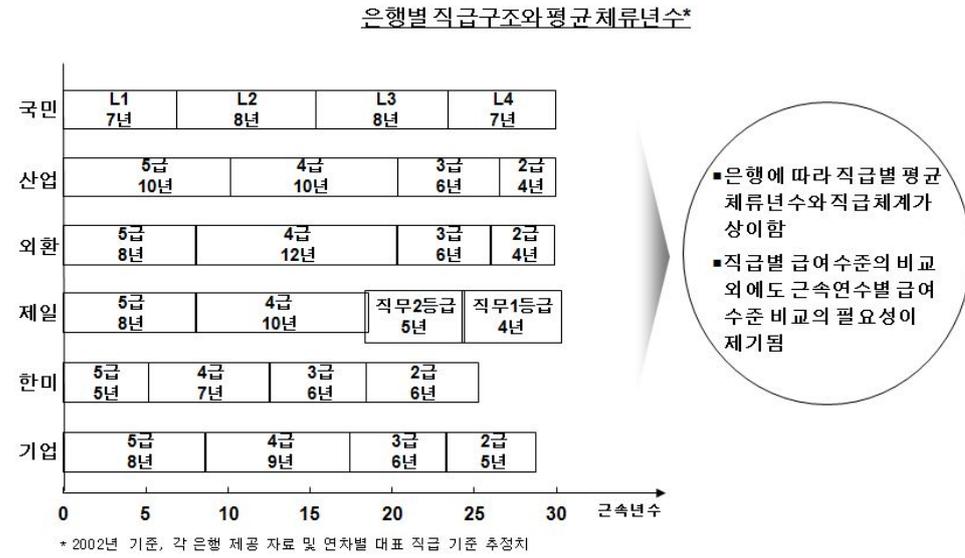
각 은행의 직급 근속년수별 Total Cash 수준을 그래프로 나타내면 다음의 [그림 2-12]와 같은데, 목측으로 보아도 3급 이상부터 Market Top 과의 격차가 커지는 현상이 확인되고 있다.

[그림 2-12] 직급별 Total Cash 분석



그러나 각 은행의 직급체계와 평균 체류년수가 상이하기 때문에, 직급별 급여수준의 비교와 함께 입학 후 근속연수별 급여수준도 비교해 볼 필요가 있다.

[그림 2-13] 은행별 직급구조와 평균체류년수



이 때, 근속연수를 기준으로 한 각 은행의 Total Cash 수준은 다음 <표 2-8>과 같다.

<표 2-8> 근속연차별 Total Cash 분석

(단위 : 천원)

근속연차 기준	1년차	4년차	7년차	10년차	13년차	16년차	19년차	22년차	25년차	28년차	31년차
기업	30,043	32,527	38,783	48,535	53,825	56,309	61,323	65,325	74,456	78,343	84,346
국민	30,765	32,823	37,968	46,612	51,963	58,548	61,018	63,282	77,895	79,845	-
산업	32,350	37,878	44,882	54,998	62,202	66,076	77,534	82,500	92,250	96,284	101,526
외환	26,455	33,646	35,890	43,953	48,730	51,229	56,833	65,973	68,103	72,132	77,198
제일	25,509	27,598	34,040	42,675	45,029	50,653	57,465	64,228	72,619	82,323	84,667
한미	28,213	33,204	41,208	47,694	53,352	57,538	65,726	72,971	81,688	89,876	94,476
평균	28,889	32,946	38,793	47,411	52,516	56,725	63,316	69,046	77,835	83,133	88,444

근속연수를 기준으로 한 백분위수(Percentile)분석결과, 전반적인 수준은 직급연차별 분석보다 약간 낮게 나타나고 있다. 직급 내 평균 체류년수가 길수록 급여 경쟁

력이 상대적으로 높은 것으로 나타난다는 사실을 감안하면 이는 E사의 직급 평균 체류년수가 상대적으로 길다는 것을 의미한다.

<표 2-9> 백분위수(Percentile) 분석 비교

(단위 : 천원)

근속연차 기준	1년차	4년차	7년차	10년차	13년차	16년차	19년차	22년차	25년차	28년차	31년차
E사	30,043	32,527	38,783	48,535	53,825	56,309	61,323	65,325	74,456	78,343	84,346
Min.	25,509	27,598	34,030	42,675	45,029	50,653	56,833	63,282	68,103	72,132	77,198
25%tile	26,894	32,601	36,409	44,617	49,538	52,499	58,354	64,502	73,078	78,718	84,346
Med.	29,128	33,013	38,375	47,153	52,657	56,923	61,170	65,649	76,175	81,084	84,677
75%tile	30,584	33,535	40,601	48,324	53,706	58,295	64,625	71,221	80,739	87,987	94,476
Max.	32,350	37,878	44,882	54,998	62,202	66,076	77,534	82,500	92,250	96,284	101,526
E사수준	65.7	24.6	54.5	75.7	75.3	46.5	51.1	42.9	36.1	23.5	25.0

직급 기준	5급	4급	3급	2급	1급
E사	34,827	52,577	63,324	76,125	83,518
E사 수준(%tile)	75.5	75.9	54.1	59.1	50.0
E사 평균체류년수	8	9	6	4	
한미은행 평균체류년수	5	7	6	6	

위의 표를 통해서 보면, 전반적인 체류년수가 가장 짧은 한미은행과 비교해 보면 4급 이하는 E사의 직급 체류년수가 길고 3급 이상은 한미은행이 오히려 짧은 것을 알 수 있다. 이는 3급 이상으로 갈수록 E사의 시장대비 급여수준이 낮아지는 결과와 일맥상통하는 것이다.

한편, 직급기준 및 근속 연차 기준 비교비율(Compa-Ratio) 분석 모두 E사의 급여 경쟁력이 전반적으로 시장 중위 수준임을 보여주고 있으나 Percentile 분석과 마찬가지로 직급 기준으로 비교할 경우 Compa-Ratio가 상대적으로 높은 것을 알 수 있다.

<표 2-10> 비교비율(Compa-Ratio) 분석

직급 년차		E사 (A)	Market Median (B)	Compa-Ratio (A/B×100)
5급	1	30,043	29,128	103.1
	4	32,527	33,013	98.5
	7	38,783	37,249	104.1
4급	1	47,707	43,768	109.0
	4	50,191	47,638	105.4
	7	55,481	51,179	108.4
3급	1	60,495	59,521	101.6
	3	62,151	62,062	100.1
	5	65,325	65,768	99.3
2급	1	73,628	72,731	101.2
	3	76,687	75,045	102.2
	4	77,515	75,851	102.2
1급	1	82,690	82,323	100.4
	3	84,346	84,346	100.0

근속 년차		E사 (A)	Market Median (B)	Compa-Ratio (A/B×100)
5급	1	30,043	29,128	103.1
	4	32,527	33,013	98.5
	7	38,783	38,375	101.1
4급	10	48,535	47,153	102.9
	13	53,825	52,657	102.2
	16	56,309	56,923	98.9
3급	19	61,323	61,170	100.2
	22	65,325	65,649	99.5
2급	25	74,456	76,175	97.7
	28	78,343	81,084	96.6
1급	31	84,346	84,677	99.6

*비교비율(Compa-Ratio) =
(E사의 급여 ÷ Market Median액) × 100

* 직급별 호봉테이블 비교

이제 E사 변동성과급 비중이 어떠한가를 살펴보겠다. Total Cash에 대한 Variable Pay의 구성비율에 대한 분석결과 아래와 같이 은행간에 확연한 차이가 나타났으며, E사는 전반적으로 매우 낮은 변동 성과급 비중을 보이고 있어 향후 특히 상위 직급을 중심으로 변동성과급 비중을 높일 필요가 있다.

<표 2-11> 변동성과급(Variable Pay) 비중*

		변동급 비중*		
		Min	Average	Max
E사**	전체	2.6	5.5	11.4
	3급이하	2.6	4.2	5.8
	2급이상	5.5	8.5	11.4
한미은행	3급이하	0.0	4.9	11.2
	2급이상	22.2	30.0	39.1
국민은행		17.2	26.9	38.5
산업은행		7.7	10.0	12.2
외환은행		11.6	16.9	25.7
제일은행***		0.0	0.0	0.0

주: *(Variable Pay / Total Cash) x 100, 시장임금조사 데이터 기준

** 2002년 기준(성과상여금 200%중 100%, 초과업적성과급 100%)

*** 제일은행의 경우 Total Cash = Guaranteed Pay임(즉, 변동성과급 제도를 운영하지 않음)

E사의 급여수준은 평균적으로 시장내 63% percentile 수준으로 급여경쟁력을 갖추고 있다고 할 수 있으나 조직성과관리의 중추인 상위 직급의 급여경쟁력은 상대적으로 낮다.

<표 2-12> 시장임금조사결과

(단위 : 천원 / %tile)

	5급	4급	3급	2급	1급
시장 Min.	30,107	45,223	57,258	71,115	78,031
시장 Med.	33,249	49,971	62,769	74,568	83,518
시장 Max.	42,608	67,160	87,508	96,884	103,846
E사	34,827	52,577	63,324	76,125	83,518
E사%tile	75.5	75.9	54.1	59.1	50.0
	75.7		54.4		
	62.9				

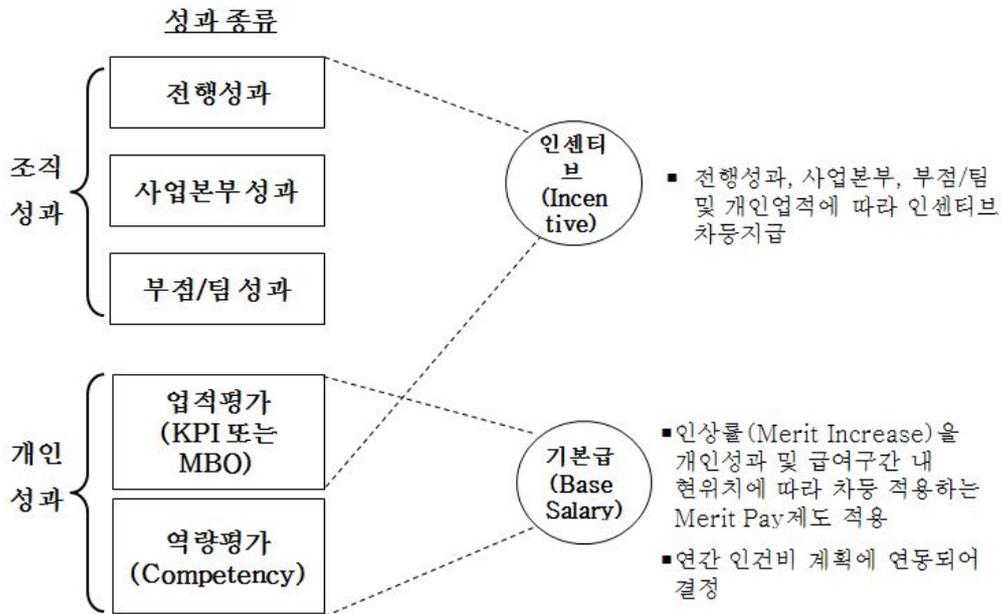
E사는 임금수준 관리의 목표를, 현재 상위 직급의 경우 조직 성과관리의 핵심적인 역할을 수행하는 계층(3급 이상 조직장)이라는 측면에서 급여 수준 상향 조정을 고려하고자 한다. 이는 하위 직급 인력에 대해서 장기적인 비전을 제시하는 효과도 가지는 것으로 일괄 상향 방식보다는 성과에 따른 보상의 기회를 크게 하는 방식이다.

한편, 4급 이하는 상당한 시장 경쟁력을 갖추고 있으며 우수 인력 조기 확보 및

승진이 적체된 4급 직원의 Retention 차원에서 현재의 급여수준을 유지하고 있다. 그러나 3급 이상과의 형평성을 고려하여 향후의 급여정책의 기준은 시장 70%tile로 하고 있고, 이 경우에도 기존 직원의 현행 급여 수준은 유지한다.

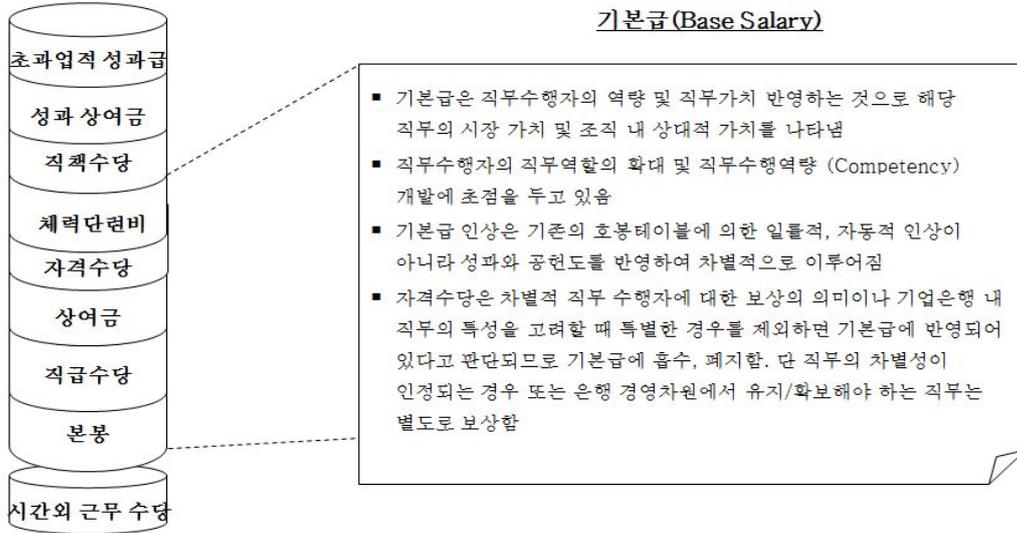
E사 성과와의 연계방안은 향후 보상 수준의 결정에 있어서 개인 업적과 역량이 중심이 되도록 하고자 한다. 기본급(Base Salary)은 개인 업적평가와 역량평가 결과에 따라 인상율이 차등 적용되고, 인센티브(Incentive)는 진행성과, 사업본부 성과, 부점/팀성과 및 개인업적에 따라 개인별로 차등 배분되도록 하고 있다.

[그림 2-14] 성과와 보상의 연계방안



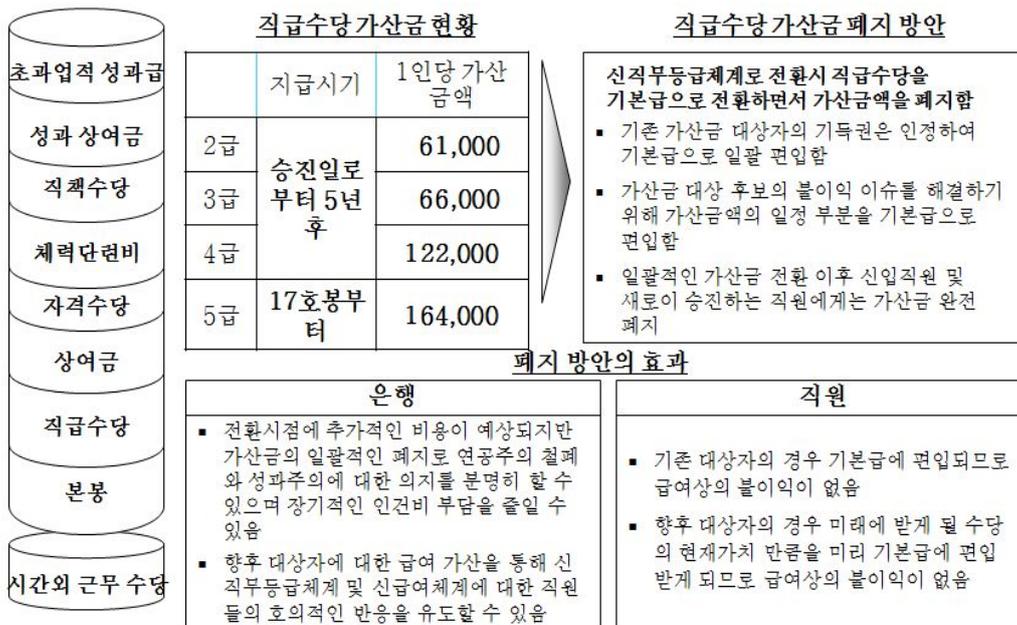
E사는 기본급 급여구조를 전환하는 계획을 실시하였다. 기본급은 직무수행자의 역량 및 직무가치를 반영하여 직무수행역량 개발에 초점을 두고 인상은 성과와 공헌도에 따라 차별적으로 결정되었으며 본봉, 직급수당, 상여금, 자격수당, 체력단련비는 고정급의 성격이므로 기본급화되었다.

[그림 2-15] E사 기본급 급여구조 전환



직급수당에 대한 가산금 제도는 E사의 극심한 승진 적체를 반영하는 것이기는 하지만 승진 적체의 문제도 조직 및 개인 성과관리의 강화와 이에 따른 철저한 보상 기회의 제공이라는 차원에서 접근해야 하므로, 새로운 급여체계에서는 고려하지 않았다.

[그림 2-16] E사의 직급수당 가산금 폐지방안



6. F사

F사는 공사로 연봉제 및 성과급제 활용을 통한 합리적 보수체계를 갖추고 있다. 연봉제는 기본연봉과 업적연봉 그리고 연봉외 수당으로 이루어져 있으며 성과급제는 기본급과 성과급, 제수당으로 구성되어 있다.

연봉제 구성요소 중, 기본연봉은 <표 2-14>, <표 2-15>와 같이 기초연봉과 직무연봉으로 되어있으며 역량 평가에 따른 누적식 기초 연봉의 차등과 수행 직위에 따른 비누적식 직무연봉의 차등형태를 보여준다.

<표 2-13> 연봉제의 구성

기본연봉	업적연봉	연봉외 수당
66%	32%	2%

<표 2-14> 역량 평가별 누적식 기초연봉

등급	S	A	B	C	D
비율	5%	20%	50%	20%	5%
차등인상	2%	1.5%	1%	0.5%	-

<표 2-15> 수행 직위별 비누적식 직무연봉

직위	본부장	처실장	팀장	팀원
지급율	60%	34.3%	33.3%	27%

업적연봉은 성과평가에 따라 비누적식으로 차등을 두어 230%의 차등폭을 보이고 있으며 연봉외 수당은 법정 연차 수당을 포함한다.

성과급제는 기본급, 성과급, 제수당으로 구성되어 있으며 기본급은 기초급과 직무급을 결합한 성과평가에 따른 비누적식 업적연봉으로 차등폭은 230%이다. 성과급은 업적 평가에 따른 비누적식으로 차등폭은 120%이며 제수당은 연차, 연장근로 등의 법정수당과 교대, 선임 및 해외근무 수당 등으로 되어있다. 성과급제의 구성요소는 다음 <표 2-16>과 같다.

<표 2-16> 성과급제의 구성

기본급	성과급	제수당
63%	30%	7%

F사는 성과중심의 보수체계를 강화하고 있는데 그 흐름을 살펴보면 1999년 2급 이상을 대상으로 직원연봉제를 시행하여 호봉 승급을 정지하고 직무레벨의 (3등급) 차등화를 실시하였다. 2001년에는 2급 이상을 대상으로 기본 연봉의 누적식 차등화로 실질연봉을 운영하였으며 2002년에는 전직원을 대상으로 경영실적 및 개인평가에 따른 성과급 시행으로 (차등100%) 성과차등을 확대하였다. 이러한 성과차등은 2007년 2급 팀장 이상을 대상으로 정부경영실적 및 평가에 따른 성과급 차등을 200%로 넓히고 2008년에는 수석이상의 전문직 연구원에 대해 연봉제를 확대하는 한편 전직원 (20%)에 대해 220%의 연봉제차등과 120%의 성과급제 차등으로 성과에 따른 차등보수를 강화시켜 나갔다. 2009년에는 2급 팀장이상의 성과차등이 220%에서 230%로 10% 확대되었으며 이는 공기업 최고수준의 차등률을 보여준다 (최대 차등 272.2%).

<표 2-17> 기본연봉과 업적연봉의 차등폭

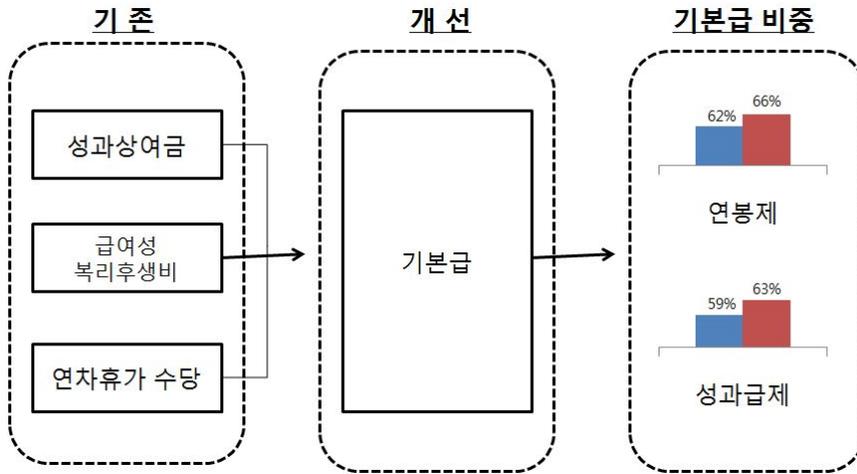
(단위:월기본급)

구분	차등폭
기본연봉 (누적식)	32%
업적연봉 (비누적)	230%

F사는 기존에 수립된 보수전략에 따른 수행과제 이행을 통해 지속적인 보수체계의 선진화를 이루고 연공서열중심에서 성과중심 보수체계로의 전환을 통해 성과주의 기업문화의 정착을 유도하였다.

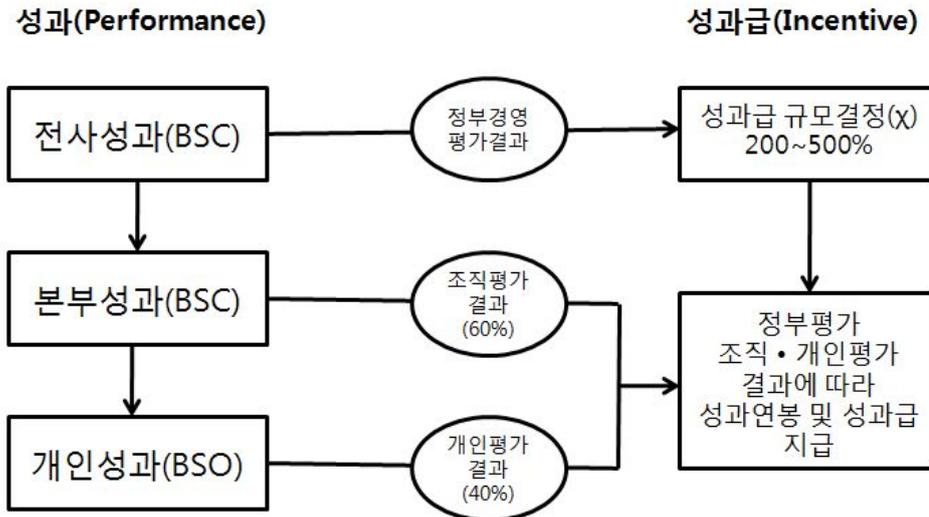
전직원의 연봉제 확대 기반을 강화하기 위해 성과상여 등의 기본급화를 통한 보수체계 단순화 및 운영기준 합리화를 만들었는데 이를 위해 정부 예산편성지침에 의거 성과상여금 기본급화로 성과 차등폭은 유지하면서 복잡한 성과급제를 개선하고 급여성 복리후생비를 기본급화 하여 보수운영의 효율화를 도모하고 연차유급휴가 (15~25일)중 12일에 대해 의무사용제를 시행하고 있다.

[그림 2-17] 기본급 중심의 보수체계 단순화



또한 성과주의 기업문화를 정착하기 위해 전사적인 성과창출 동기부여를 위해 공 사, 조직, 개인의 성과를 연계한 성과급 시스템을 갖추었다.

[그림 2-18] F사의 성과급 체계



<표 2-18> 연봉제(업적연봉)

● 최대차등폭 230%

등급	인원배분	지급율
S	5%	+165%
A	20%	+32.5%
B	50%	X
C	20%	-32.5%
D	5%	-65%

<표 2-19> 성과급제(성과급)

● 최대차등폭 120%

등급	인원배분	지급율
S	5%	+60%
A	20%	+30%
B	50%	X
C	20%	-30%
D	5%	-60%

합리적인 성과평가를 위해 정부평가, 기관장평가 목표와 연계한 성과지표를 설정하고 전략중요도를 고려하여 전사적 목표 cascading 및 KPI의 선정 그리고 평가공정성 확보를 위한 외부전문가 활용 및 지표 계량화의 성과평가를 실시하고 최종적으로 조직평가·개인평가 결과에 따라 성과급의 등급을 결정하여 평가결과를 활용하고 있다.

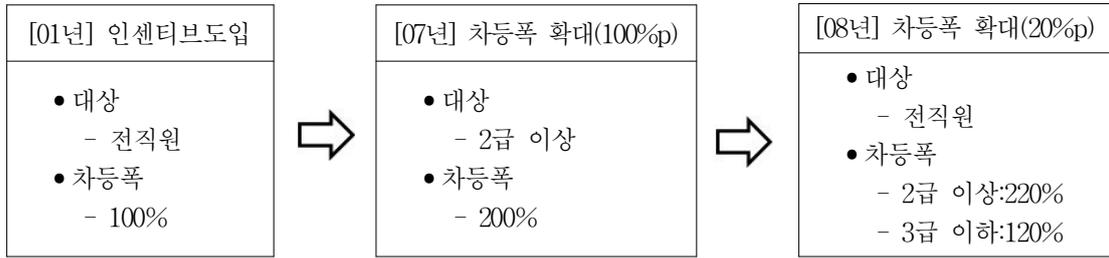
<표 2-20> 직급별 성과급 지급액

(단위 : 천원)

구분	최고	최저	차등
1급	26,757	14,198	12,559
2급	23,297	12,362	10,935
3급	13,227	9,157	4,070
4급	10,460	7,242	3,278
5급	7,797	5,398	2,399
6급	7,085	4,905	2,180

F사는 다음의 [그림 2-19]와 같이 성과급에 대한 차등을 확대시켜 나가고 있으며 중기 경영계획과 주요 전략과제 선정에 따라 성과평가에 의한 성과급의 차등폭을 단계적으로 확대하고 있다.

[그림 2-19] 성과급 차등 추진성과



<표 2-21> 2008/2009년 기본급 차등폭

구분	2008년	2009년	
연봉제	220%	230%	↑10%p
성과급제	120%	120%	-

F사는 적정 보수수준 관리를 위해서 정부지침의 적극적인 이행을 통한 임금수준 관리 및 인건비의 운영효율성을 도모하고 있으며 <표 2-22>는 예산편성지침에 따른 인건비 관리내용을 보여주고 있다.

<표 2-22> 정부 예산편성지침을 준수한 인건비 예산 운영

구분	2009년 정부 예산편성지원 준수 내역			
총인건비	<ul style="list-style-type: none"> 08년 총인건비 대비 동결(자연증가분 1.7% 별도) <p style="text-align: right;">(단위 : 백만원)</p>			
	구분	2008년	2009년	증가율
	금액	183.648	186.611	1.6%
예비비	<ul style="list-style-type: none"> 정·현원차 및 성과급 편성 : 타용도 사용 불가 			

또한 정부지침 준수를 위해 이사회 결의를 통해 부사장 및 전무의 보수한도를 각 전년대비 부사장 12.3%, 전무 3.7% 삭감하고 대졸초임도 정부 권고안을 준수하여 12% 삭감하고 신입직원이 연봉제 간부직에 이르기 전까지 조정된 보수를 적용받게 된다.

<표 2-23> 임원보수 증감현황 (2008 vs. 2009)

(단위 : 천원)

구분		부사장	전무
2008년	기본급 성과급 한도	87,075	88,850
	보수한도	196,150	177,700
2009년	기본급 성과급 한도	86,034	85,534
	보수한도	172,068	171,068
전년대비 증감		△24,082 (△12.3%)	△6,632 (△3.7%)

<표 2-24> 신입직원의 초임 변경내역

(단위 : 천원)

구분	기본급	제수당	복리비	합계	조정액(%)
현행	17,633	5,127	3,545	26,305	△3,151
조정	15,517	4,512	3,125	23,154	(△12%)

성과급 산정 시 다음 <표 2-25>와 같이 내부평가의 반영비율을 개선하여 조직평가의 비중을 확대하고 소관본부의 정부평가 결과를 반영하여 전략중심의 성과관리를 강화하였다.

<표 2-25> F사의 내부평가 반영비율

구분	2008년		2009년	
	조직평가	개인평가	조직평가	개인평가
본부장	70%	30%	80%	20%
차·실장	80%	20%	90%	10%
팀장	80%	20%	90%	10%
팀원	60%(본부)	40%	60%(정부, 본부)	40%

7. G사

G사의 보상체계는 연봉, 경영성과급, 역할급과 각종 incentive로 구성되어 있으며 <표 2-26>에 설명되어 있다.

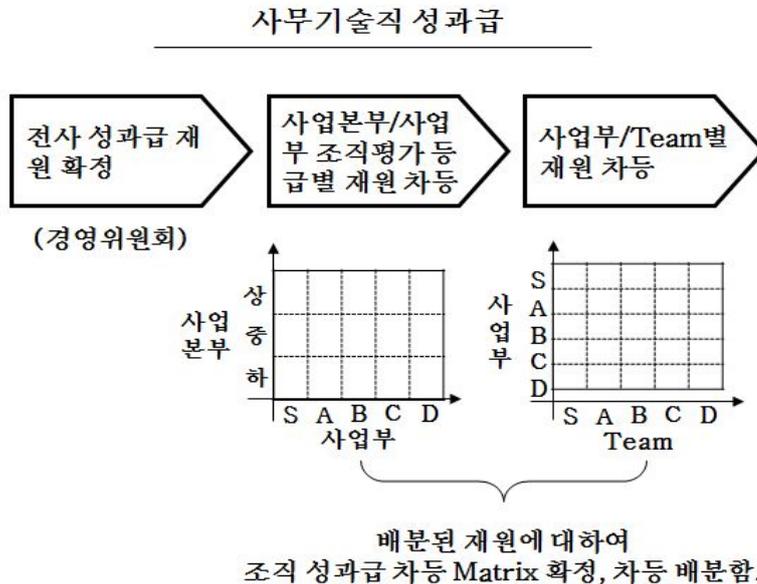
<표 2-26> G사의 보상구성

	보상기간	지급대상	Incentive 차등폭	지급재원	주관부문
연봉	년1회	개인	0%~2a주1)	별도산정	인사기획팀
경영 성과급	년1회	개인	0%~	별도산정	인사기획팀
역할급	월1회	개인	600만원/년	별도산정	인사기획팀
Golden Collar Incentive	년1회	개인	1,000만~2,000만	별도산정	인사기획팀
On-Spot Incentive	즉시	개인	기본연봉 원할분의 50%~500%	사무기술직 연봉 총액의 1%	사업부문/인사 기획팀
포상제도	즉시	개인/팀		연봉총액의 0.5%	혁신지원팀/인사 기획팀

주 1)a : 기준 인상률

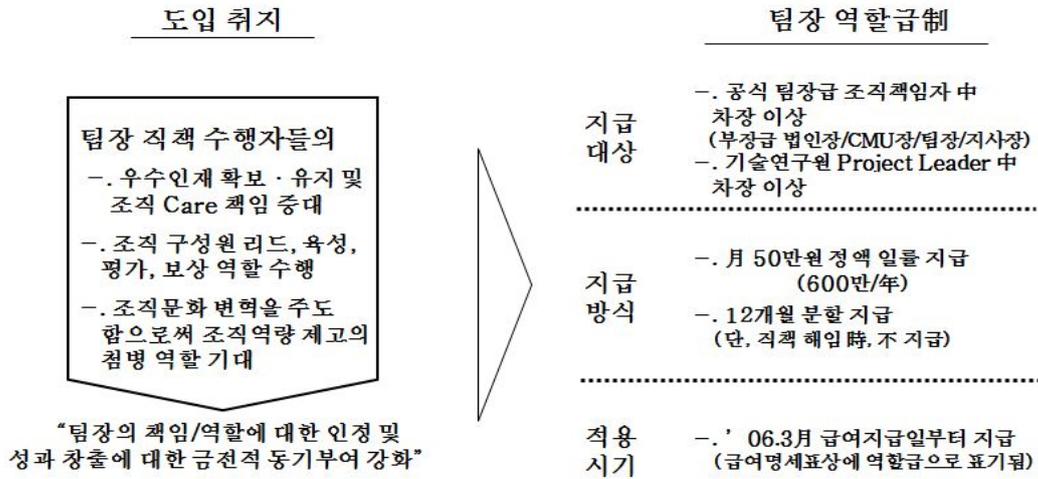
사무기술직의 성과급은 조직평가를 기준으로 사업(본)부/팀별로 재원을 차등 배분한 後, Team內 개인별로 성과급을 차등 지급하는 것을 원칙으로 하고 있다.

[그림 2-20] G사의 사무기술직 성과급



역할급은 우수인재를 확보하고 구성원을 육성하여 조직역량의 제고를 위해 도입되었으며 팀장급중 차장이상을 대상으로 월 50만원을 지급하며 그 내용은 [그림 2-21]과 같다.

[그림 2-21] G사의 역할급제



8. H사

H사의 경우 다른 대기업집단과 유사한 성과평가제도와 성과급제를 실시하고 있다. 다만, PI와 같은 이윤분배제도는 실시되지 않고 있다.

H사의 경우 개인의 연봉은 다음과 같이 구성된다. 먼저 기본급으로서 직급별 정액으로 구성된다. 그리고 능력급이 별도로 있는데, 이들간의 비율이 6:4 정도가 된다. 그리고 능력가급이 있는데, 이는 개인의 성과에 대한 평가 결과를 바탕으로 하여 지급되며, 그 비율은 -30% ~ +100% 정도이다. 특징적인 것은 이 능력가급은 비누적적 방식이라는 것이다.

9. I사

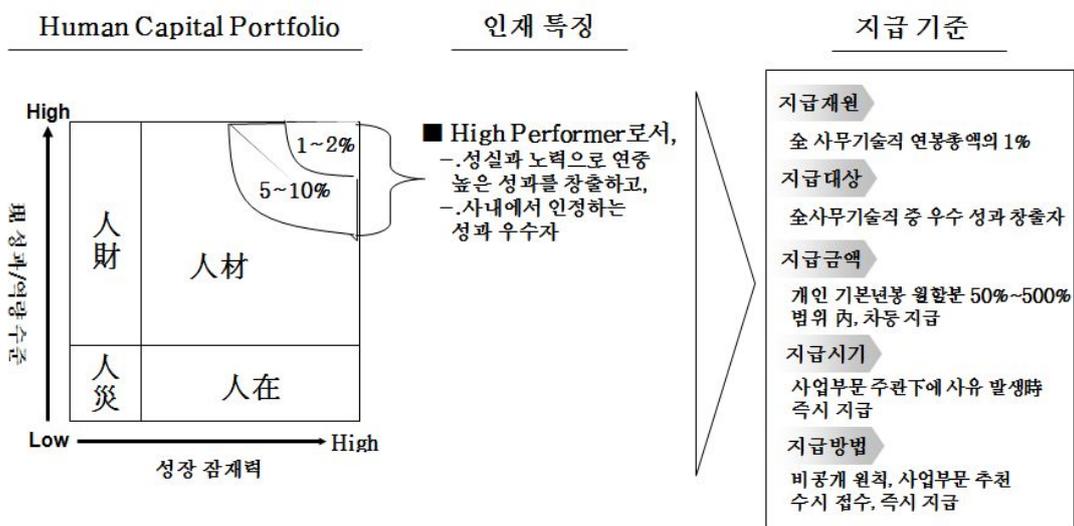
I사는 B사와 같은 대기업집단에 속한 회사이다. 이들은 상호 업종이 다름에도 불구하고 임금체계 및 수준 관리에 있어서 서로 동일한 관리 방식을 가지고 있다.

임금체계 등 보상관리를 비롯한 인사제도들이 이와 같이 같은 대기업집단간에 있어서 동형화(isomorphism)되는 경향은 특히 한국의 기업들에 있어서 계속 관찰되고 있는 현상이다. 동일한 대기업집단에 있음으로 인하여 동질적인 제도를 갖추려는 이유가 있을 것이다. 관리의 편리함과 함께 대기업집단 동질성의 유지 등도 그 중 한 가지 일 것이다. 특히 한국 대기업집단에서 나타나는 인사제도의 동형화 현상은 최

근까지 지속적으로 강화되어 온 성과주의 인사제도로의 변화라는 규범적 압력이 컸으리라고 보는 것이 타당할 것이다. 성과주의 인사제도의 도입과정에서 대기업집단 내에서 일관성이 있는 제도의 도입이 추진되었다고 볼 수 있겠다.

I사의 인사제도는 기본적으로 B사와 같다고 보면 되겠다. 다만 I사의 인사제도 등 특이한 내용으로 고성과자(High Performer)에 대한 보상책으로 시행하고 있는 On Spot Incentive를 아래 [그림 2-22]를 통해 설명하였다.

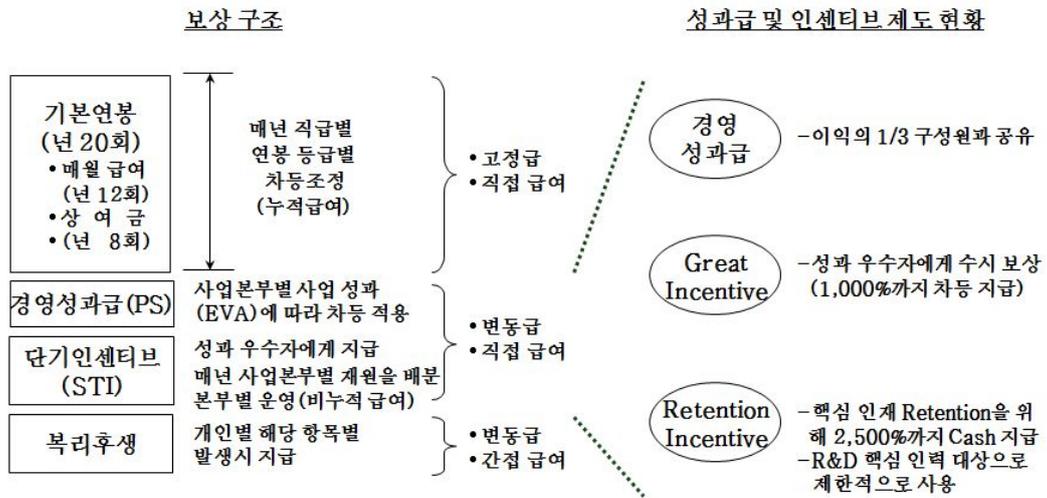
[그림 2-22] On Spot Incentive



10. J사

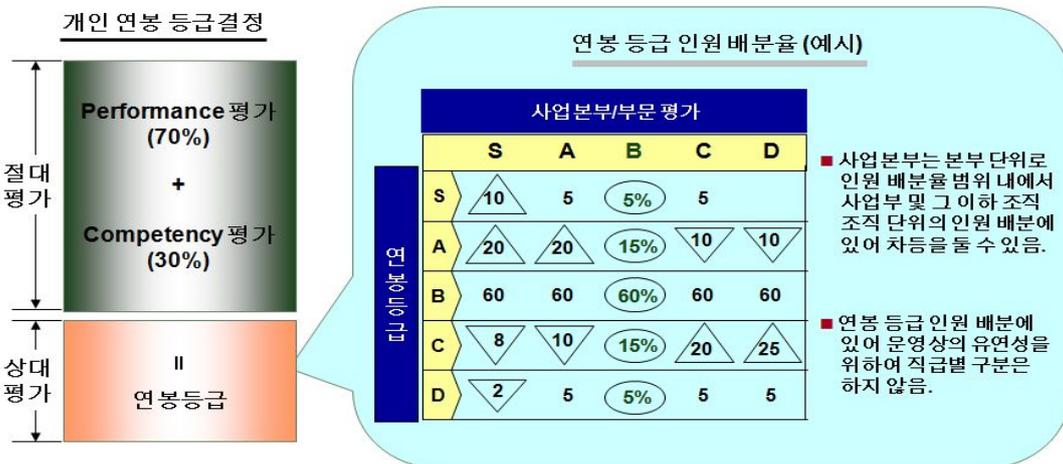
J사는 다양한 보상 제도를 통해 인재들이 성과를 낼 경우 확실한 보상이 이루어질 수 있도록, 철저한 성과주의 보상 철학을 견지하고 있다. 급여는 고정급과 변동급으로 구성되어 있으며 고정급은 8회의 상여금을 포함하여 년 20회의 기본연봉을 받는다. 변동급에는 경영성과급과 단기 인센티브, 복리후생 등으로 구성되어 있는데, 다음 페이지의 [그림 2-23]에 설명되어 있다.

[그림 2-23] J사의 보상제도 현황



기본급에 있어서 개인의 연봉 등급은 Performance 평가 70%와 Competency 평가 30%를 반영, 본부별 성과에 따라 상대 배분율을 결정한다.

[그림 2-24] J사의 개인 연봉등급 결정요인



개인별 연봉의 조정은 전년도 기본연봉을 기준으로 하고, 연봉등급과 Band mix 조정율을 감안하여 이루어진다. 아래 [그림 2-25]에 자세한 산식과 설명이 나와 있다. 각 직급별로 직급 내 3개의 Band를 설정하고, Band별로 인상율을 적용한다. 그리고 인상율은 전사에서 결정하여 기본연봉을 조정한다.

[그림 2-25] 개인별 연봉 조정 방법

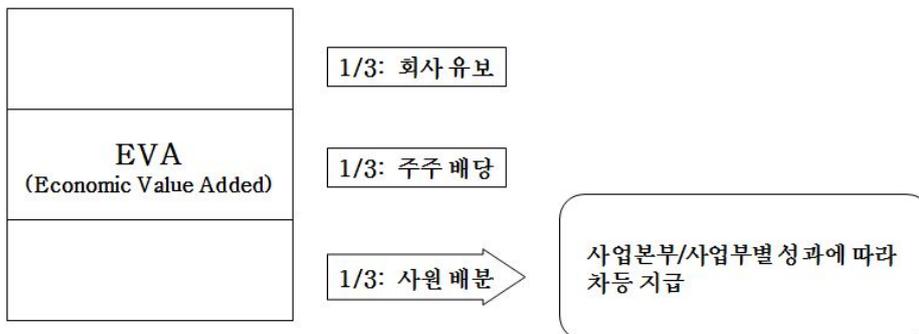
개인별 연봉 조정 = 전년 기본 연봉 × (1 + 연봉 등급/Bandmix 조정율)

예시

S 급	연봉 예년 기본	S	A	B	C	D	
	Pay Band						
S 급	Band 1	X+4%	X	X-1%	동결	동결	- 직급별로 직급내 3개의 Band를 설정하고 Band별 인상율 적용 - 인상율은 전사에서 결정하여 기본 연봉을 조정
	Band 2	X+8%	X+4	X	X-1%	동결	
	Band 3	X+12%	X× 8%	X×4%	X (기준율)	동결	

경영성과급의 경우 그 재원의 산출은 경상이익에서 법인세와 사업에 직접 투하된 자기자본 비용을 제한 후 차액의 1/3을 공유하며 사업본부/사업부별 성과에 따라 지급률을 차등적으로 적용한다. 예컨대, 동일 직급 내에서도 성과와 역량에 따라 차등 폭이 커서, 성과가 높은 우수 인재들에게 확실한 보상이 이루어지도록 하고 있다.

[그림 2-26] 경영성과급의 산출



[그림 2-27] 성과에 따른 보상 사례

철저한 성과주의 보상 견지
(동일 직급내 차등 폭 사례)

임금 구조 (사무직) '03년 지급 현황
(월 기본급 대비)

① 경영성과급	▪ 조직 평가 결과에 따라 차등 적용	0 ~ 150%
② Retention Incentive	▪ 핵심 인재 Retention을 위한 Incentive	0 ~ 2,500%
③ Great Incentive	▪ 성과 우수자에게 수시 지급	0 ~ 1,000%
④ 기본연봉 (기본급+상여)	▪ 개인 평가에 따른 연봉 인상을 차등	기본급 1,200% 상 여 800%
부장/책임급 최저~최고		55 ~ 115
◆ 차등 지급 사례 (백만원) (①+②+③+④) 과장/선임급 최저~최고		40 ~ 95
사원/대리급 최저~최고		30 ~ 85

11. K사

K사의 급여는 고정급여와 변동급여로 이루어져 있고 고정급여에는 기본급과 직책 수당이 있으며 변동급여는 조직성과에 따른 경영성과급과 개인별 인센티브가 있다.

<표 2-27> K사의 보상구성

고정급여	Base pay	<ul style="list-style-type: none"> 직무수행능력, 개인의 성과, 생계비에 대한 보상 급여 12회, 상여 8회등 년 20회 지급
	Allowance*	<ul style="list-style-type: none"> G3/G4의 leader에 대한 직책 수당
변동급여	Profit Sharing (경영성과급)	<ul style="list-style-type: none"> 회사성과의 목표달성에 대한 보상 년 1회 목표 달성 시 일정금액 지급
	Individual Incentive(GI, RI 통합 운영)	<ul style="list-style-type: none"> 개인성과 목표달성에 대한 보상 년 1회 지급
	1MIC Incentive	<ul style="list-style-type: none"> 단기 성과에 대한 즉시 보상과 동기부여 기본 연봉의 3~5% 재원 성과 발생 시 수시 지급

* 수당 축소 및 폐지 -직책 수당 축소 (그룹장 : 80 → 40만원/월, 실장 : 110 → 70만원/월) : '09.1월

개인 성과급은 사무직을 대상으로 목표 달성에 따른 보상으로 지속적인 동기부여를 위해 1년에 1회 평가배분율에 따라 차등지급하며 사원/대리급은 기본연봉의 12.5%, 과장이상은 기본연봉의 15%를 기본으로 한다.

<표 2-28> 개인성과급의 기본내용

구분	주요내용
보상목적	<ul style="list-style-type: none"> 개인 목표 달성도에 대한 보상을 통한 동기부여 및 지속적 성과창출 유도
지급대상	<ul style="list-style-type: none"> 사무직
재원	<ul style="list-style-type: none"> 기본연봉×평가별 배분율
지급회수/시기	<ul style="list-style-type: none"> 매년1회, 평가 종료 후 2월경 지급

<표 2-29> Incentive 차등 Matrix

평가등급	S	A	B	C	D
지급율	1.75X	1.5X	X	0.25X	0

X : 사원/대리 (기본연봉 × 12.5%)

과장이상 (기본연봉 × 15%)

각 직급별로 책임역할과 그에 필요한 핵심역량은 다음 <표 2-30>과 같이 분류되어 있다.

<표 2-30> 직급별 역할과 역량

Grade		Responsibility		Competency
I	부장 수석 연구원	공식 조직의 부서장 역할	해당 분야의 최고 전문가	• 팀장 역할 수행이 가능하며, 3년 또는 5년 이내 담당 보임 가능한 수준
II-1	차장 책임 연구원	• 소규모 공식 조직의 부서장 또는 Sub-Leader • 해당 분야의 전문가		• 기본적인 Management Skill 교육 후, 언제라도 팀장 보임 가능한 수준
II-2	과장 선임 연구원	• 공식 조직의 Sub-Leader • 해당 분야의 전문가		• 공식 조직의 Sub-Leader 역할 수행이 가능하며, 5년 이내 팀장 보임 가능
III	대리 주임 연구원	• 팀원으로서 비정형적 업무를 주로 수행함		• 4년 이내 파트 리더로 성장 가능한 수 준
IV-1	사원1 연구원1	• 팀원으로서 정형적 업무를 수행, 상사의 지도하에 업무개선 및 비정형적 업무 수행		• 상사/선배의 지도를 받아 업무를 수행 하며, 업무 지식을 학습하는 단계
IV-2	사원2 연구원2	• 팀원으로서 정해진 기준과 프로세스 에 따라 반복적인 업무를 수행		

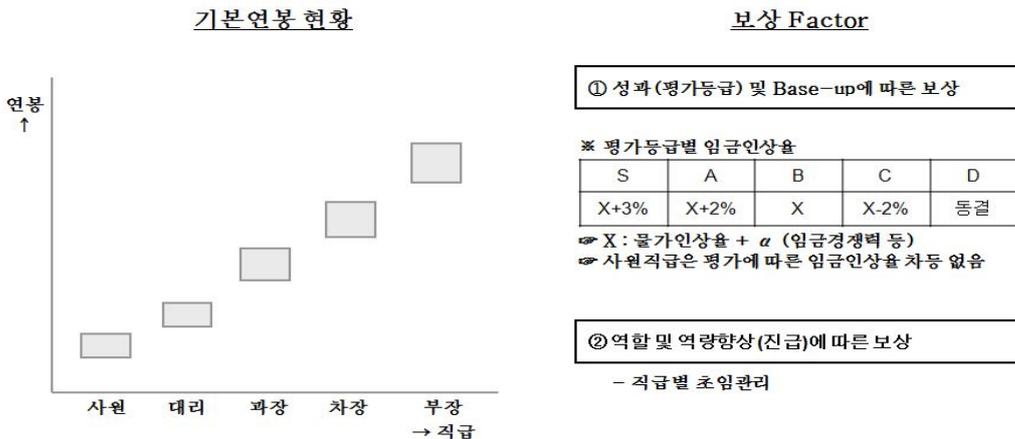
탁월한 성과를 이룬 개인에 대한 성과급은 기본연봉의 3%~5%를 재원으로 예산 내에서 담당임원이 결정하여 수시로 지급한다.

<표 2-31> 1M1C 성과급의 내용과 기준예시

기본내용		추천/비추천 기준 예시
구분	주요내용	
보상목적	단기 성과 우수자에 대한 즉시보상 및 동기 부여	추천 대상 <ul style="list-style-type: none"> • 사전 목표가 명확히 명시된 경우 • 경영기여금 산출이 가능하며, 구체적 Output이 검증되는 성과 • 경영기여금 산출이 불가할 시, 객관적/가시적인 탁월한 성과가 있으며, 전사적 파급효과가 있는 경우
지급대상	사무직 (탁월한 성과 창출 시)	
재원	<ul style="list-style-type: none"> ▪ R&D, Eng' r: 기본연봉 × 5% ▪ 영업/마케팅, Staff: 기본연봉 × 3% ▪ → 매년초 담당별 Budget 배부 	비추천 대상 <ul style="list-style-type: none"> • 업무 수행자상사(P/L or 팀장)가 기여도가 명확하지 않은 경우 • 일상적 우수한 수준의 개인 업무에 대한 추천 (인사평가에 반영) • 성과와 무관하게 고생한 부분에 대한 보상 추천
개인별 금액	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Budget 내 담당임원이 결정 ▪ - 3,000만원 이상: CO/BU장 ▪ - 5,000만원 이상: CEO 별도심의 	
지급회수/시기	▪ 성과창출 시 수시지급	

K사의 보상요소는 성과와 승진에 따른 보상이 있으며, 사원직급을 제외한 전 직급이 평가등급에 따라 임금 인상율이 결정된다.

[그림 2-28] 직급에 따른 기본연봉과 보상요소



<표 2-32> K사의 자격수당 내역

구분	주요내용	비고
전문자격수당	· 회계사, 세무사 · 변리사	· 60,000원 · 500,000원
박사수당	· 박사수당 1 · 박사수당 2 · 박사수당 3	· 180,000 · 240,000 · 300,000
법정자격수당	· 안전관리자, 방화관리자 등	- 10,000 ~ 20,000원

K사의 경영 성과급은 회사의 목표달성에 대한 성과공유로 매출과 영업이익을 기준으로 100% 목표 달성 시 평균 200%를 지급한다.

<표 2-33> K사의 경영성과급

구분	주요내용	비고								
정의	· 회사전체의 목표달성도에 따른 성과공유									
Budget	<table border="1"> <thead> <tr> <th>목표달성도</th> <th>100% 미만</th> <th>100%</th> <th>100% 이상</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>평균지급율</td> <td>α</td> <td>200%</td> <td>$200% + \beta$</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> ☞ - 목표는 매출과 영업이익으로 함. - 경상이익이 (-)일 경우, 성과급은 지급하지 않음. - α 와 β 에 대해서는 CEO에게 위임함. - 근속 1년 미만자: 차등 지급 	목표달성도	100% 미만	100%	100% 이상	평균지급율	α	200%	$200% + \beta$	
목표달성도	100% 미만	100%	100% 이상							
평균지급율	α	200%	$200% + \beta$							
지급회수/시기	■ 매년 1회, 1월 中 지급									

12. L사

주요 카드사의 보상체계는 점차 개인 및 조직의 성과에 따른 차별화된 보상제도를 도입하거나 확대 심화 시키고 있다. 계약연봉 등의 고정급과 경영성과와 개인성과급의 변동급의 구성에서 변동급 비중이 늘어나는 추세이며 개인성과별 보상이 중요시 되고 있다.

<표 2-34> 주요 카드사의 보상체계 및 구조

카드사	보상구조		변동급 비중	보상차별화 방식	
A캐피탈 및 A 카드사	경영성과급 부가상여 계약연봉 조정급	계약연봉 중 능력이급 차등적용	조정급 적용 이전 변동급 비중: 평균 13.3% (카드사 14.5%) 조정급 적용 이후 변동급 비중(2002.12 기준): 평균 20.7% (카드사 21.4%)	- 개인종합 평가결과에 따라 개인별 능력이급 금액 차등 (직급별, 비누적식) - 부가 상여는 개인 및 조직 성과에 따라 연동되도록 설계되었으나 현재 고정급으로 운용	
B 카드사	경영성과급 개인성과급 식대 계약연봉 조정급	개인성과급 및 계약연봉 차등적용	직급평균 변동급 비중: 평균 6.7% (5.0% ~ 10.2%)	- 개인종합 평가 결과에 따라 개인별 기본급 차등 - 계약연봉 차등 (직급별, 비누적식) - 개인 업적 평가 결과에 따라 개인 성과급 지급 금액 차별화 (D등급 = 0원)	
C 카드사	경영성과급 기본급 ← 제수당 ←	고정 연봉	총 연 봉	변동 성과급제도가 없으므로 변동급 비중이 나타나지 않음 (2003.1현재)	- 호봉 테이블 중심의 보상 시스템 운용 - 현재 개인 성과에 의한 보상 차별화는 실시하지 않음

* 변동급비중 = 보통성과자의 총급여 수준대비 변동성과급 비율

L사는 주요 경쟁사인 A캐피탈 및 기타 카드사와의 총급여 수준을 비교해 본 결과 보상 수준의 격차가 상당히 크게 나타나고 있었다. 대부분의 직급에서 L사의 급여 수준이 상대적으로 매우 낮게 나타나고 있으며 부장직급의 경우에 A캐피탈의 급여 수준과 12,000,000원 가량의 차이를 보이고 있다.

<표 2-35> 직급기준 총급여 수준 비교 (보통 성과자 기준)

(단위:천원)

구분	사원(대졸)	대리	과장	차장	부장
L사	31,311	41,167	48,212	56,280	66,659
A캐피탈	32,567	43,084	52,648	63,362	78,017
A카드	30,743	43,090	55,386	66,948	81,202
B카드	32,613	46,279	57,040	66,452	81,548
C카드	37,200	45,600	54,000	70,200	85,500
평균값	33,087	43,838	53,457	64,648	78,585
백분위수(percentile)	8.8%	0	0	0	0

주: * L사: 현행 고정성 급여 (기본급 + 상여금(900%) + 복리후생비(식대 및 교통비) + 피복비 + 가족수당(직급별 평균)
 ** A캐피탈/A성카드 = 고정 연봉 (PI포함) + 조정급
 *** B카드 = 계약연봉 + 계약성과급 + 식대 + 조정급 / 국민카드 = 기본급 + 제수당(연봉)
 (각 사 직급별 표준 체류년한을 적용한 Midpoint 수준)

제2절 조사대상 기업의 임금피크제 실시현황

고령화 추세와 함께 최근 논의가 활발하게 진행되고 있는 임금피크제도는 정년연장제도와 관련성이 있다. 그런데, 본 연구에서 국내 기업 사례조사를 통해 볼 때는 12개 기업 중 2개 기업만이 채택하는 것으로 나타나 아직 확산 정도는 약하다고 볼 수 있다. 공기기업인 F사가 유일하게 있었으나, 최근 D사가 동참하는 실정이다. 아래에서는 2개의 임금피크제 실시 기업의 사례를 제시하고자 한다. 그리고 다음 장에서 추가적인 사업체 패널 자료의 분석을 통해 국내 기업에서의 임금피크제 실시 현황 전반에 대한 이해를 도울 수 있도록 자료를 제시하고자 한다.

1. D사

D사는 최근 정년 연장 방안과 함께 임금피크제 도입을 발표한 바 있다(한국경제신문, 2010. 10. 24). D사의 정년은 현재 56세이다. 이러한 정년을 2년 연장하는 방안을 추진하면서, 일정 연령부터 임금을 동결하거나 줄이는 임금피크제 도입도 검토 하고 있다고 한다. D사는 이 같은 '정년연장 및 임금체계 변경'에 대한 노사 협의를 마치고

고 2010년 10월 27일부터 전 직원 투표를 가지기로 하였다.

D사가 노사 합의 하에 준비하고 있는 정년연장 방안은 '2+2' 방식이라고 한다. 우선 전 직원의 정년을 일괄적으로 56세에서 58세로 2년 연장하고, 58세 이후엔 조건에 따라 2년을 다시 늘리기로 한다는 것이다. 58세부터는 건강상 문제나 근무성적에 큰 결격사유가 없으면 다시 채용하는 방식으로 근무 기간 연장이 가능하도록 했다. 최대한으로는 정년이 4년이 더 늘어날 수 있는 방식인 것이다.

이러한 정년 연장제도의 도입과 함께 임금피크제를 도입하기 위하여 준비하고 있다. 56세까지 연봉을 기준으로 57세엔 통상 임금의 90%, 58세 80%, 59~60세 60%를 지급하는 식이 될 것이라고 한다.

호봉 승급 연한도 조정하게 되는데, 정년이 56세일 때는 55세까지 호봉 승급이 이뤄졌었다. 그러나, 정년을 연장하게 되면, 51세까지만 호봉을 올려주고 이후엔 호봉 승급에 따른 임금 인상분을 없애기로 했다는 것이다(한국경제신문, 2010. 10. 24).

D사가 한국 경제에 차지하는 위상이나 기업들에 대한 영향력을 볼 때 향후 한국 기업들에게 있어 임금피크제 도입 및 확산의 계기가 될 지를 주목할 필요가 있다.

2. F사

F사는 공사 특성에 적합한 최적의 임금피크제 도입을 위한 충분한 제도의 연구와 직원간의 공감대 형성을 추진하고 정년연장과 연계한 임금피크제의 도입기반을 조성하고 있다.

도입을 위해 2008년 8월에서 11월까지 도입안을 연구하여 정년 연장형 또는 정년 보장형으로 기존 정년의 3년 전 임금을 감액하여 임금조정을 하고 적용 대상자의 현업업무 수행을 통한 노하우 활용 및 일정 자격요건이 미달된 직원에 대해서는 고용연장의 제한, 평가실시등으로 근로의욕을 고취하였다. 또한 정부정책에 부합하는 임금피크제의 성공적인 도입을 위해 공사 3개년 추진과제로 선정하여 제도설계·운영에 전사적인 역량을 집중하고 있으며 임금피크제도의 이해와 공감대 형성을 위해 이 제도를 운영중인 수자원공사, 농어촌공사, 도로공사 등 우수기관을 벤치마킹하고 있다. 2009년 11월부터는 대상자에 대해 별정직으로 전화하여 경영자문역과 해외사업 소장등의 직무를 부여하고 최적의 임금피크제도 설계를 위한 노동조합과의 협의 등 내부의 의견을 수렴하는 등 합의를 추진하고 있다. 그 결과로 인력 재배치를 통한

인력운영의 효율화로 미래 성장산업 지원을 위한 기반을 마련하고 정부정책 및 중장기 인력구조 고령화에 대비한 임금피크제 도입의 공감대를 형성하였다.

Ⅲ. 국내 대기업 보상정책 및 임금제도에 대한 사업체패널 조사결과 및 시사점

제1절 국내 기업의 임금체계 및 임금수준 현황 및 시사점

국내 선진기업의 임금체계 및 연봉제 도입, 그리고 임금수준 등을 살펴보면, 성과주의의 확산 추세를 뚜렷하게 볼 수 있다. 한국기업들의 임금체계는 아직 연공급, 직능급, 직무급의 혼재 가운데에서 성과주의로 이동 중이라고 할 수 있겠다. 특히 연봉제라는 임금형태를 도입하면서 임금체계를 조정하고 있는 것이 특징적이다. 핵심적인 내용은 고정급여와 변동급여의 구분 관리, 개인 성과는 물론, 사업부 또는 회사 전체의 성과와 연동, 핵심인재의 확보라는 차원에서 특별 인센티브 등을 들 수 있겠다.

한편, 임금수준은 물가, 조직생산성, 대외경쟁력, 개인성과 등을 감안하여 결정하는 추세가 확대되어가고 있다. 그런 가운데, 인건비 절감을 위한 노력이 이루어지고 있다.

이상과 같이 국내 선진기업들의 사례연구를 통하여 보상관리의 흐름을 살펴보았다. 이러한 사례연구를 보완하기 위하여 아래에서는 한국노동연구원에서 실시한 사업체패널 조사결과를 활용하여 임금제도 관련된 내용을 검토하고자 한다.

1. 임금체계에서 기본급의 결정원리

우리나라 기업의 임금에서 기본급이 차지하는 비중은 평균적으로 볼 때, 50%를 상회하는 것이 일반적이다. 또한 기본급에 의해 상여금, 수당 등이 연동된다는 점에서도 기본급이 어떻게 결정되는가를 이해하는 것은 보상관리 전체를 이해하는데 결정적이다. 아래의 표는 기본급이 결정되는 원리를 호봉급, 직능급, 직무급의 세 가지로 구분하여, 어떤 기본급 결정원리를 개별 사업장이 채택하고 있는가를 보여준다. 아래 표에서 단일기본급 체계는 기본급이 호봉급, 직능급, 직무급 중 어느 하나에 의해서만 결정된다는 점을 의미하며, 복합기본급체계는 호봉급, 직능급, 직무급 중에서 둘 이상이 병행 사용되는 것을 뜻한다.

<표 2-36> 기본급 구성체계의 분포

		2005 (표본 1905개)		2007 (표본 1744개)	
		빈도	비율	빈도	비율*
단일 기본급 체계	호봉급	867	45.5%	839	48.1%
	직능급	318	16.7%	260	14.9%
	직무급	271	14.2%	288	16.5%
복합 기본급 체계	호봉급+직능급	101	5.3%	93	5.3%
	호봉급+직무급	176	9.2%	126	7.2%
	직능급+직무급	64	3.4%	57	3.3%
	호봉급+직능급+직무급	108	5.7%	81	4.6%

* 소수점 두 자리에서의 반올림으로 인해 비율의 합계가 100%가 아닐 수도 있음

오랜 기간 동안 우리나라 기업의 임금은 연공형 임금체계였으며, 이는 호봉급으로 대표된다. 위의 표에서 호봉급 하나로만 기본급이 결정되는 방식을 채택하고 있는 사업장의 비율이 2005년도에 45.5%, 2007년에 48.1%로서 다른 어떤 방식보다 높게 나타나고 있다. 이는 우리나라의 기업의 기본급의 절반 가까이는 호봉급에 의해 결정됨을 의미한다. 특이할 점은 2005년도의 수치에 비해 2007도의 수치가 높아, 성과주의형 인적자원관리의 추세에 역행하여, 연공형 임금결정방식이 더 증가하고 있는 것으로 보인다.

직능급과 직무급의 중요도는 대체적으로 비슷하지만, 부분적인 차이가 나타나고 있다. 2005년도에는 직능급을 통해서만 기본급을 결정하는 방식을 채택한 사업장의 비중이 16.7%로서 직무급에 비해 약간 높게 나타났으나, 2007년도에는 이 현상이 역전되어, 직무급을 채택한 사업장 비중이 16.5%로 보다 높게 나타나고 있다. 직능급이 능력 측정이 용이한 제조업체 생산직에 보다 적합한 특성으로 인해, 제조업의 위축과 함께 그 비중이 감소하는 것에 원인을 찾을 수 있을 것이다. 직무급의 확대는 직무급이 직무가치의 평가와 함께 다양한 사무관리직에 적용 가능한 특성이 연봉제의 확대와 맞물려 나타난 현상으로 볼 수 있다.

두 가지 이상의 기본급 결정방식을 혼용하여 사용하고 있는 사업장의 비중도 상당한 편인데, 두 가지 혹은 세 가지 방식을 혼용하는 사업장 중에서 가장 빈도수가 높은 경우는 호봉급과 직무급을 병행 사용하는 경우로서 2005년에는 9.2%, 2007년에는 좀 더 낮아진 7.2%를 차지하고 있음을 확인할 수 있다.

아래의 표는 2005년도와 2007년도 관리자급과 사원급의 기본급에서 호봉급, 직능급, 직무급의 비중에 대한 비교를 담고 있다. 관리직의 경우 호봉급, 직능급, 직무급 세 가지 결정방식 모두에서 2005년도의 비중보다 2007년도에 증가한 비중을 확인할 수 있으며, 이 증가는 통계적으로도 유의한 수준이다. 따라서 2005년보다 2007년도에 관리자 기본급에서 차지하는 비중이 증가하였다. 세 결정방식의 비중을 상대적으로 비교한다면, 호봉급의 경우에는 2005년과 2007년, 그리고 사원급과 관리자급 공히 50%를 넘고 있어, 호봉급의 비중이 직능급이나 직무급의 비중보다 높다고 할 수 있다. 이는 우리나라 관리자 기본급에서 호봉급의 중요도가 보다 큰 영향력을 행사하는 결과로 해석할 수 있을 것이다. 직능급과 직무급의 경우 직능급의 직무급의 비중이 직능급에 비해 낮게 나타나고 있음도 볼 수 있다.

<표 2-37> 세 가지 기본급 결정원리별 관리직 및 사원급 기본급 비중

기본급 대상 집단	구분	2005		2007		t-test
		평균	표준편차	평균	표준편차	
관리자급 기본급에서의 비중	호봉급	52.7	33.1	56.4	33.5	*
	직능급	46.2	33.5	52.7	33.5	***
	직무급	41.8	32.5	46.5	34.9	*
사원급 기본급에서의 비중	호봉급	56.1	33.6	59.5	33.0	*
	직능급	49.7	33.8	54.3	33.3	*
	직무급	43.0	33.5	49.4	34.4	***

* 10% 유의수준, ** 5% 유의수준, *** 1% 유의수준을 의미함

위의 표에서의 또 다른 발견은 기본급 비중이 관리자급보다 사원급에서 보다 높게 나타난다는 점이다. 직급이 낮은 사원급의 경우 변동임금 성격의 성과급 등의 비중이 낮고, 고정급의 비중이 높을 수밖에 없는 업무특성을 지니는 것과 직결되는 결과이다. 반면 관리자급의 경우 개인의 업무성과뿐만 아니라 개인이 관리하는 조직단위의 성과와 보상이 연동되는 보상방식일 가능성이 높기 때문에 기본급에서의 비중이 사원급에 비해 상대적으로 낮게 나타난다.

위의 표에서 2005년에 비해 2007년의 경우 세 결정방식 모두 기본급에서 차지하는 비중이 높아진 원인을 찾기 위하여 연봉제의 유무에 따라 차이가 발생하는가를 검토하였다. 아래의 표는 사업장이 연봉제를 도입하였는가의 여부에 따라 기본급결정방식의 비중 차이가 있는지를 확인한 결과이다.

2005년의 경우 관리직과 사무직을 막론하고, 연봉제가 도입된 사업장에서 호봉급, 직능급, 직무급 세 가지 결정방식의 기본급 비중이 높음을 확인할 수 있다. 이 차이는 통계적으로도 유의한 수준으로 보인다. 연봉제의 경우 수당과 상여금 등을 기본급화함에 따라 기본급의 비중이 높아지는 것과 연관되는 것으로 추정할 수 있다.

2007년의 경우에는 상당히 다른 결과를 볼 수 있다. 사원급의 국한된 직능급의 경우를 제외하면 연봉제의 유무에 따른 차이가 발견되지 않는다. 연봉제 도입의 확대가 이러한 결과를 낳은 것이라고 추정되지만, 이후 살펴보듯이, 2003년도에서 2005년도 사이에 연봉제 도입 비율이 약 15% 정도 증가한 것이 이러한 분명한 차이를 낳았는가에 대해 단정적으로 결론내리기에는 자료가 충분하지 않은 것으로 판단된다.

<표 2-38> 연봉제 실시 유무에 따른 기본급에 대한 결정원리별 비중 차이

연도	적용대상	결정방식	연봉제 유무	평균	표준편차	t-test
2005	관리직	호봉급	연봉제 유	54.5	31.2	*
			연봉제 무	50.7	35.1	
		직능급	연봉제 유	50.5	33.8	***
			연봉제 무	30.4	26.9	
		직무급	연봉제 유	44.8	33.5	***
			연봉제 무	36.0	29.6	
	사원급	호봉급	연봉제 유	57.4	32.5	*
			연봉제 무	54.0	35.3	
		직능급	연봉제 유	52.2	33.8	***
			연봉제 무	41.5	32.4	
		직무급	연봉제 유	46.5	34.3	***
			연봉제 무	36.6	31.2	
2007	관리직	호봉급	연봉제 유	57.6	32.8	
			연봉제 무	54.3	34.5	
		직능급	연봉제 유	53.7	33.2	
			연봉제 무	50.5	34.0	
		직무급	연봉제 유	46.1	34.4	
			연봉제 무	47.4	35.7	
	사원급	호봉급	연봉제 유	59.5	32.8	
			연봉제 무	59.5	33.5	
		직능급	연봉제 유	56.8	32.6	*
			연봉제 무	49.4	34.3	
		직무급	연봉제 유	49.5	34.0	
			연봉제 무	49.2	35.4	

* 10% 유의수준, ** 5% 유의수준, *** 1% 유의수준을 의미함

2. 연봉제 실시 여부

연봉제 실시 여부에 대한 문항 결과 2005년의 경우 64.7%, 2007년에는 65.2%이다. 통계적으로 유의미한 수준은 아니므로, 두 개연도 사이에 연봉제 실시 정도는 큰 변동이 없다고 볼 수 있다. 아래의 표에서 명시하지는 않았으나, 2003년 사업체패널조사 문항에서도 동일한 문항이 있으며, 1997개 전체 유효표본(무응답인 7개 사업장 제외) 중 49.5%인 988개 사업장에서 연봉제를 실시하였다고 응답하였다. 따라서 2003년 이후 2년 동안 연봉제 실시 비율이 약 15% 정도 증가한 것으로 보인다.

<표 2-39> 보상관리 관련 제도의 실시 여부

제도 항목	2005		2007		t-test
	빈도	비율	빈도	비율	
연봉제	1,232	64.7%	1,137	65.2%	
정기승급제도(관리직)	812	40.8%			
정기승급제도(사원급)	997	50.3%			

* 10% 유의수준, ** 5% 유의수준, *** 1% 유의수준을 의미함

3. 집단 성과배분제

아래의 표를 보면 성과배분제를 실시하고 있는 사업장의 비중을 볼 수 있다. 2003년의 경우 2005년과 2007년의 조사와는 다르게 전사원 대상 집단성과급과, 팀 또는 부서별 성과급을 구분하여, 집단성과급 제도의 유무를 묻고 있다. 따라서, 2003년도 성과배분제의 경우 두 가지를 합산하여 계산하였다. 2003년 50.4%, 2005년 52.4%이던 성과배분제의 수치는 2007년에 45.9%로 감소하는 것으로 나타났다. 2005년과 2007년의 수치의 차이가 통계적으로도 유의한가를 확인하였고, 0.1% 수준에서 유의한 것으로 나타났다. 3개 연도를 종합적으로 볼 때, 우리나라 사업장의 약 절반에서 성과배분제를 실시하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 고정상여금을 제외한 성과배분제의 실시가 과거에는 폭넓게 발견되지 않았던 점에 비추어볼 때, 성과배분제가 빠르게 확산되었음을 의미한다.

성과배분을 위한 산정식이 있는가에 대한 질문은 2005년과 2007년의 조사에서 실시되었다. 2003년 조사에서는 동일한 문항이 포함되지 않았다. 2005년의 경우 66.2%

의 사업장에서 산정식이 있다고 응답하였으나, 이 수치는 2007년의 경우 71.8%로 증가하였다. 이 증가는 통계적으로도 유의한 수준이다. 따라서 산정식을 만들고, 이를 준용하여 성과배분을 실시하는 등 성과배분의 프로세스가 우리나라 기업에서 보다 정교해지고 있음을 볼 수 있다.

<표 2-40> 성과배분 관련 제도의 실시 여부

제도 항목	2003 (전체 표본 2,004개)		2005 (전체 표본 1,905개)		2007 (전체 표본 1,744개)		t-test (05와 07비교)
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
성과배분제	1,010	50.4%	999	52.4%	801	45.9%	***
성과산정식 유무	-	-	661	66.2%	575	71.8%	**
최근 3년간 성과배분 실시	-	-	131	14.5%	108	11.5%	*
우리사주제	172	8.6%	223	11.7%	183	10.5%	
스톡옵션제	100	5.0%	127	6.7%	94	5.4%	

* 10% 유의수준, ** 5% 유의수준, *** 1% 유의수준을 의미함

아래의 표는 사업장에서 성과배분을 위해 성과를 산정할 때 산정 단위에 포함되는 항목을 모두 선택한 결과이다. 2005년의 경우 사업장 단위 전체의 성과를 성과배분의 기초로 사용하는 사업장의 비중(67.1%)가 가장 많았고, 다음으로 부서/팀 성과(49.1%), 기업 전체의 성과 순서로 나타났다. 반면 2007년에는 부서/팀의 성과(51.3%)가 가장 비율이 높았으며, 다음으로 사업장, 기업전체, 그룹전체의 순서였다. 단 2년 사이의 변화이지만 성과배분의 기초단위가 사업장에서 부서/팀으로 보다 미시적인 단위로 하향하고 있음을 볼 수 있다

<표 2-41> 성과 산정 단위

제도 항목	2005 (전체 661개+)		2007 (전체 575개)		t-test (05와 07비교)
	빈도	비율	빈도	비율	
그룹전체 성과	135	20.6%	151	26.3%	**
기업전체 성과	222	33.8%	186	32.4%	
사업장 성과	440	67.1%	254	44.2%	***
부서/팀 성과	322	49.1%	295	51.3%	
기타	69	10.5%	40	7.0%	**

+ 항목별 무응답(5개)에 따라 전체 표본의 수가 달라짐

* 10% 유의수준, ** 5% 유의수준, *** 1% 유의수준을 의미함

4. 임금수준 및 임금인상

아래의 표는 군필 대졸 남성 정규직 신입사원의 평균 초임과 고졸 신입사원 평균 초임에 대한 2003, 2005, 2007년 조사 결과가 담겨져 있다. 고졸 초임의 경우에는 유효응답의 수에서 특이사항이 없었으나, 대졸 신입사원 응답에서는 유의한 점이 있다. 2003년의 경우 군필 남성 대졸 초임의 설문에 1,870개 사업장이 임했고, 2005년에는 1,835개 사업장이 응답했으나, 2007년의 경우에는 1,223개 사업장만이 응답하여, 다른 해의 조사에 비해 응답율이 현저히 줄어든 것으로 나타났다. 이러한 응답률의 차이가 아래의 응답의 결과에 영향을 미칠 가능성이 있으므로, 이를 감안하게 신중하게 결과를 해석할 필요가 크다.

군필 대졸 남성 정규직 신입사원의 평균 초임에 대한 답변이 아래의 표 상단부에 실려 있다. 2003년의 경우 환산된 연봉 2,268만원으로 응답되었고, 월평균 189만원 꼴이다. 2005년의 경우 2003년과 크게 다르지 않은 2,287만원으로서 월 평균 190만 6천원이다. 이 금액은 2003년도에 비해 0.8% 인상된 금액이다. 두 조사의 시간 차이가 2년이라는 점을 고려하면 거의 임금인상이 이루어지지 않았다고 볼 수 있다. 물가인상율을 고려하지 않은 명목임금으로 비교하면, 2003년과 2005년의 연봉에는 통계적으로 유의한 차이가 없다($t=0.796$, $p>0.426$).

2007년의 경우 2,327만원으로서 2005년의 조사보다 연봉 기준으로 40만원이 인상된 금액으로서 월 평균으로는 193만 9천원이다. 2005년 금액 대비 1.7% 증가한 수치이며 2005년과 2007년의 연봉 차이는 통계적으로 분명하게 나타난다($t=-1.902$, $p>0.072$). 물론 2003년 연봉과 2007년의 연봉 역시 확연하게 차이가 발생한다($t=-2.195$, $p>0.028$).

<표 2-42> 임금수준의 다양한 측정

구분	2003		2005		2007		t-test
	평균(만원)	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	
남자 대졸 신입사원	2,268	765.3	2,287	580.0	2,327.0	627.1	
남자 고졸 신입사원	-	-	1,880	458.2	1,991	536.0	***

제2절 국내 기업의 성과평가 제도 및 임금피크제 시행의 현황 및 시사점

국내 대기업을 사례조사를 살펴보면, 연봉제라는 임금형태의 확산을 통해서 임금체계의 조정이 함께 일어나고 있음을 알 수 있다. 전 직원 연봉제의 도입을 위해 보수체계 단순화가 진행되고 있는 현상을 볼 수 있다. 연봉의 구성은 대개 기본연봉(고정급여)과 업적연봉(변동급여)로 구분된다.

그런데, 이러한 연봉제의 정착을 위해서 성과평가 시스템의 정비가 필수적일 것이다. 실제 한국기업의 인사관리 제도에서도 성과평가 시스템이 정교화되고 그 결과를 보상관리에 반영하는 등 성과주의가 강화되고 있는 것을 볼 수 있다. 즉 평가등급간 격차 확대 및 누적식 확산 등으로 임금 격차가 확대되는 현상을 볼 수 있다.

한편, 임금피크제도는 정년연장제도와 관련성이 있는데, 국내 기업 사례조사를 통해 볼 때는 12개 기업 중 2개 기업만이 채택하는 것으로 나타나 아직 확산 정도는 약하다고 볼 수 있다. 공기업인 F사가 유일하게 있었으나, 최근 D사가 동참하는 실정이다.

이상과 같이 국내 선진기업들의 사례연구를 통하여 성과평가관리와 임금피크제 도입의 흐름을 살펴보았다. 이러한 사례연구를 보완하기 위하여 아래에서는 한국노동연구원에서 실시한 사업체패널 조사결과를 활용하여 관련된 내용을 검토하고자 한다.

1. 성과평가제도의 도입 및 실시 여부

채용선발, 교육훈련, 성과평가, 보상관리, 인력관리 등 여러 인적자원관리의 기능 중에서 1990년대 후반 IMF경제위기를 겪으면서 가장 크게 변화한 분야 중의 하나가 성과평가 분야라고 할 수 있다. 연공형 인사관리 시스템이 성과지향형으로 변화되면서, 능력과 성과에 대한 측정과 이에 근거한 보상관리가 널리 확산되었기 때문이다. 정기적이고 공식적인 인사고과를 실시하는 사업장의 비율은 두 개 년도 공히 조사대상 사업장의 75%를 넘어서고 있다. 특이한 점은 정기적/공식적 인사고과의 비중이 2005년에는 79.1%였으나, 2007년도에는 76.5%로 다소 감소하였으며, 이는 통계적으로도 유의미하였다. IMF 경제위기를 거치고, 성과평가가 가속화되면서 나타나는 부

작용을 의식한 결과일 수 있으며, 아울러 90년대 후반의 경제위기가 어느 정도 극복되면서 기업 구성원 개인들에 대한 차별적인 성과평가 시스템을 점검하는 차원의 변화로서 이해된다.

목표관리제도(MBO)는 평가자와 피평가자가 다음 평가기간동안 피평가자가 수행해야 할 과업목표를 논의하여, 결정한 후, 목표의 이행 정도에 따라 평가가 진행되는 제도로서, 과업목표의 달성가능성을 높이고, 평가과정에 피평가자의 의견과 동의를 중시한다는 점에서 긍정적인 성과평가제도이다. 제도의 특성상 사무관리직에서의 연봉제 확산과 긴밀한 연관성을 지닌다. 위의 표에서 MBO는 2005년도와 2007년도 모두 조사 대상 사업장의 60% 이상에서 실시중인 것으로 나타나고 있다.

2000년대 들어서는 그 확산 속도가 확연하게 느려진 것으로 보인다.

인사고과의 확산, 다면평가와 MBO의 활용 등 성과측정의 정교화는 구성원의 업무 성과를 개선시킴과 아울러, 구성원 개개인의 보상의 차별적 적용과 직결되기 마련이다. 인사고과 결과에 따라 관리자급뿐만 아니라 사원급까지도 임금인상이 차등적으로 이루어지는 것이 통상적이며, 표에서는 이를 확인할 수 있다. 인사고과에 따른 관리자의 차등적 임금인상을 적용하고 있는 사업장의 비율은 2005년 66.2%, 2007년 70.4%로 나타나고 있어, 70%에 가까운 사업장에서 고과에 따른 관리자의 차등적 임금인상이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 정기적 인사고과나 다면평가, 그리고 MBO의 확산이 임금 차등과 직결되고 있다.

<표 2-43> 인사고과 관련 제도의 실시 여부 비교

제도 항목	2005		2007		t-test
	빈도	비율	빈도	비율	
정기적/공식적 인사고과	1,507	79.1%	1,334	76.5%	*
다면평가	792	52.6%	689	51.7%	
MBO 활용	933	61.9%	815	61.1%	
고과에 따른 관리자 임금 차등	970	66.2%	888	70.4%	**
고과에 따른 사원급 임금 차등	727	50.1%	639	51.7%	
고과 결과와 능력개발과의 연계	453	30.1%	467	35.0%	***
연속업무부진자 퇴출제도	240	16.0%	168	12.6%	**

* 10% 유의수준, ** 5% 유의수준, *** 1% 유의수준을 의미함

2. 정년 관련 제도

정년제도가 있는 사업장에서의 정년 연령의 평균은 2005년과 2007년 공히 57.5세로 나타났다. 가장 일반적인 정년 연령은 55세인 것으로 보이며, 이외에 58세, 60세의 순서로 나타나고 있다. 자료상에서 가장 빠른 정년은 40세인 것으로 나타나고 있으며, 가장 늦은 정년은 70세인 것으로 보인다. 55세부터 60세까지의 정년 연령대 이외에도 50세, 61세, 62세, 65세 등도 일부 발견된다. 최근 정년 연장의 흐름이 공공부문을 중심으로 일어나고 있으며, 이에 따라 정년을 상향하는 모습이 발견된다. 그러나 본 연구에서 자료로 삼고 있는 2005년과 2007년의 사업체패널조사에서는 정년의 변화가 발생하지 않았다.

<표 2-44> 정년 관련 제도의 유무

적용대상 선택지	2005 (전체 1,872개)		2007 (전체 1,702개)		t-test
	빈도	비율	빈도	비율	
정년제도	1,544	81.1%	1,390	79.7%	-
정년 연령	57.5 (평균)	2.80 (표준편차)	57.5	2.78	-
정년 후 축적 등 재고용 제도	682	44.2%	636	45.8%	-
재고용 후 최장 근무 연수	3.9	2.72	3.9	2.57	-

<표 2-45> 정년 연령의 구분

기업 규모 분류	2005 (전체 1,544개)		2007 (전체 1,390개)		t-test
	빈도	비율	빈도	비율	
55세 이전	24	1.6%	23	1.7%	-
55세	501	32.5%	479	34.5%	
56세	78	5.1%	65	4.7%	
57세	188	12.2%	149	10.7%	
58세	332	21.5%	266	19.1%	
59세	28	1.8%	38	2.7%	
60세	224	14.5%	227	16.3%	
61세 이상	169	10.8%	143	10.3%	

정년퇴직 후에 촉탁이나 계약직으로 다시 채용하는 재고용 제도나 관행이 있느냐에 대한 질문에 대해 2005년 조사에서는 2005년에는 44.2%, 2007년에는 45.8%가 있다고 응답하였다. 따라서 절반 가까운 사업장에서 정년퇴직 후 재고용 관행이 존재하는 것으로 보인다. 2005년과 2007년 사이에 비율의 통계적으로 유의한 차이는 없는 것으로 확인되었다.

<표 2-46> 정년퇴직 후 재고용 기간

기업 규모 분류	2005 (전체 682개)		2007 (전체 633개)		t-test
	빈도	비율	빈도	비율	
2년 미만	85	12.5%	78	12.3%	-
2년	127	18.6%	138	21.8%	
3년	185	27.1%	147	23.2%	
4년	22	3.2%	20	3.2%	
5년	187	27.4%	169	26.7%	
6년 이상	76	11.2%	81	12.8%	

정년퇴직 후 촉탁이나 재계약으로 다시 채용하는 재고용제도가 있다고 응답한 사업장을 대상으로 재고용되면 통상적으로 최장 몇 년까지 근무할 수 있는가를 물었다. 이에 대한 대답은 위의 표에 정리되어 있다. 가장 많은 빈도를 보인 경우는 3년과 5년으로 나타났고, 그 다음으로 2년으로 나타났다. 특이한 것은 10년이라고 응답한 경우가 2005년 조사에서는 47개 사업장(6.9%), 2007 조사에서는 53개 사업장(8.4%)이나 되었다는 점이다. 2005년과 2007년의 유의한 차이는 없었다.

3. 임금피크제도의 도입 여부

아래의 표는 임금피크제의 도입 여부에 대한 대답 결과를 보여준다. 70%가 넘는 사업장에서 임금피크제를 도입하지 않았으며, 검토한 바도 없다고 응답하였다. 도입한 사업장의 비율은 2005년 3.6%에서 2007년 5.2%로 약간 증가하기는 하였으나, 아직 낮은 편이라고 할 수 있다. 2008년도와 2009년도에 공공부문을 대상으로 임금피크제의 도입을 정부가 주도하여 독려한 바 있다. 이러한 정부의 노력은 어느 정도 민간부문에 영향을 미쳤을 것으로 예상된다. 그러나 이러한 노력은 2009년 사업체

패널조사에서나 반영될 수 있어, 조사가 완료되지 않은 현재의 시점에서는 측정할 수 없다. 추후의 과제를 넘겨야 할 것이다

<표 2-47> 임금피크제의 도입 여부

대답 분류	2005 (전체 1,905개)		2007 (전체 354개)		t-test
	빈도	비율	빈도	비율	
예	69	3.6%	91	5.2%	
아니요, 도입 중	34	1.8%	27	1.6%	
아니요, 도입 검토 중	426	22.4%	321	18.4%	
아니요, 검토한 바 없음	1,376	72.2%	1,305	74.8%	

IV. 정책함의 : 공무원 보수체계의 발전방향

제1절 민간기업의 임금관리의 특징과 동향

1) 민간부문에서는 기존의 연공급, 직능급, 직무급 등을 연봉제라는 임금형태로 가져가면서 임금체계를 조정하고 성과주의의 확산을 기하고 있다.

전 직원 연봉제 도입을 위해 보수 체계의 단순화를 진행시키면서 임금의 각종 수당 등을 기본급화한다. 그리고 고정급여와 변동급여를 구분하여 관리하고 있다.

2) 민간부문에서는 집단성과배분제의 활용이 높아지고 있다.

기업의 성과에 대해 다양한 형태의 금전적 보상을 실시하고 있는데, 집단성과배분제로는 이윤배분제, 성과배분제, 종업원 지주제 등이 있다. 이중 한국을 대표하는 선두기업들 등 대기업들이 이윤배분제를 적극 활용하고 있다.

3) 민간기업들은 임금수준을 결정할 때 물가, 조직생산성, 대외경쟁력, 개인성과 등을 고려한다.

예산은 기업의 성과에 기초하고 있다. 특히 변동급여의 규모를 정할 때 재무성과(EVA)가 기초가 되며, 상한선과 하한선을 가지고 있다.

4) 민간기업들에게 있어서 임금피크제도의 도입은 정년연장제도와 관련되어 있어 아직 확산 정도는 약하다.

공기업인 F사가 유일하게 임금피크 제도를 도입하고 있고, 최근 D사가 정년연장제도와 함께 도입하고 있어 향후 확산 여부가 주목된다.

5) 민간기업은 성과평가제도를 정착시키면서 더욱 정교화하고 있다.

민간기업들은 연봉제의 정착을 위해서 성과평가 시스템을 체계적으로 정비하고 있는데, 이는 다시 성과주의를 강화하는 결과를 가져오고 있다. 대부분의 회사들이 MBO, BSC 등을 도입하여 적극적으로 활용하고 있었다. 성과평가에 따라 평가등급 간 격차 확대 및 누적식 적용 확산 등 임금 격차가 확대되는 경향을 보이게 된다.

6) 민간 기업에서는 전략적 성과관리시스템을 구축하고 보상과 연계시킨다.

민간기업 보상체계 및 보상관리의 가장 큰 특징 중 하나는 전략과의 연계성을 높이고 있다는 것이다. 보상체계가 공정성 기준뿐만 아니라 기업의 경쟁력과의 연계성이 강조되면서 MBO와 함께 BSC가 급속하게 확산되고, 보상형태도 전략관리의 방향과 부합되는 유형을 선택하고 있었다. 따라서 기업의 환경과 상황, 경영전략, 기술, 구성원, 조직문화 등을 고려하면서, 궁극적으로 기업의 경영목표를 달성하는데 기여할 수 있도록 설계되고 있는 특징을 보이고 있다.

제2절 우리나라 공무원 보수체계 개선 방향에 대한 제언

본 연구는 국내 12대 기업 사례 연구를 중심으로 하여 민간기업들의 임금체계 및 임금수준 관리, 연봉제 및 임금피크제 현황에 대해 조사하고, 우리나라 공무원 임금관리 발전의 기초자료를 제시하고자 하였다. 이제 글을 맺으면서 개선방향에 대한 안을 제시하고자 한다.

먼저 공무원의 보수체계는 민간기업과 상이한 형태로 발전하여 왔다는 것을 고려

할 필요가 있다. 공무원 보수체계의 근간은 아직도 연공제에 입각해 있다고 볼 수 있다. 성과주의라는 틀로의 이양은 시장에 민감하게 반응하여야 하는 민간기업이 가장 앞서 있고, 그 뒤를 공기업부문이 따라가고 있는 양상이다. 이에 비해 정부조직에 속한 공무원의 인사제도는 가장 느리게 성과주의를 향해 가고 있다고 평가할 수 있다.

공무원의 전문성을 높이면서 공정하고 효율적인 인사제도로 나아가기 위해서는 선행될 과제가 많다. 직제의 개편이나 채용방식의 변화 및 경력개발 제도에 대한 검토가 지난 10년간 지속되어 왔다. 전문성에 입각한 보직관리의 기반을 조성하고 보수 현실화 및 성과급제의 도입이 이루어졌다. 특히 성과주의 보상체계의 정착을 위하여 그동안 보수를 현실화하고 보수수준을 정확하게 공개하는 등 대외적 공정성을 확보하기 위한 노력은 평가할 만하다.

그러나, 아직도 보수관리의 한 축인 대내적 공정성을 제고하기 위하여 성과주의 보상체계로의 이양이나 성과상여금 지급방법 등은 여전히 개선의 필요성이 높다고 본다.

본 연구에서는 민간기업의 사례연구 등을 통하여 공무원 보수체계의 개선방향을 1. 성과급의 비중 확대, 2. 집단성과급의 확대, 3. 성과평가방법 등으로 정리하고자 한다.

1. 성과급여 비중 확대

민간기업들의 경우를 보면, 성과주의 인사제도의 강화와 함께 고정급여 성격에 비해 성과에 따라 연동되어 변동되는 급여의 비중이 커지고 있다. 즉 성과급여의 비중이 확대되고 있다. 현재 우리나라 공무원 성과급의 비중도 계속 확대되어 2010년까지 6%까지 확대하는 것으로 계획되어 있다. 향후 성과주의 인사제도라는 경향을 고려할 때 성과에 연동되어 변동되는 급여의 비중이 커질 것으로 보이며, 특히 상위직 급일수록 이러한 경향은 더욱 강화될 것이다.

그러나 공무원 조직의 경우 아직까지 성과평가 결과에 대한 수용도가 낮고, 성과와 보상의 연계가 잘 되지 않고 있다는 인식이 많은 것이 현실이다. 성과급여 비중의 지속적 확대를 위해서는 성과평가시스템을 정비하고 타 인사제도와의 연관성, 일관성 등을 고려하여 결정할 필요가 있다고 본다.

2. 집단성과급의 확대

민간기업의 경우 성과급 중에서도 집단성과급이 확대되어가는 경향을 볼 수 있다. 민간기업과 마찬가지로 개인 혼자가 아니라 팀 구성원들이 함께 공동의 노력에 의해 결과가 산출되는 것이 공공부문의 업무특성이다. 그렇다면, 개인 수준에서만 성과평가할 것이 아니라, 함께 일하는 조직의 성과를 평가하고 이를 보상에 반영하여야 한다는 주장도 타당해질 것이다. 우리나라에서도 행안부 등 몇몇 부처는 이미 부서평가 결과를 인사평가에 일부 반영하고 있는 현실이다.

집단성과급적 요소의 확대하는 것은 바람직 할 수 있으나, 민간기업과 달리 공무원 조직의 성과평가에 있어서 개인의 업무책임이 명확하게 규정하기 어려운 부분이 있으면, 성과결과물도 덜 가시적인 측면이 있다는 것을 고려하여야 한다. 특히 공무원 조직에서는 성과평가시스템의 미비 등의 현실이 있으므로 무임승차(free rider)의 문제 등에 주의를 기울여야 할 것이다.

이에 대한 대안으로서 조직성과와 개인성과의 반영비율을 달리 하는 방안이 있을 수 있고, 또한 직급간에도 개인과 집단의 성과반영에 있어서 차등을 둘 수 있을 것이다. 고위직급자일수록 담당부서의 전체를 책임지게 되므로 성과반영에 있어서 집단의 비중이 더 크게 하고, 하위 직급자일수록 그 반대의 방향으로 가는 것을 고려할 수 있다.

3. 성과평가 방법

민간기업에서는 성과평가가 더욱 정교화되고, 보상관리와의 직접적 연계 및 반영비율 강화 등의 특징이 나타나고 있는 것이 사실이다. 공무원 조직에 있어서도 성과관리 원칙의 강화라는 측면에서도 성과평가시스템을 더 발전시킬 필요가 있다.

그러나, 민간기업과는 공무원 조직의 업무특성이 다르다는 것을 고려하여 성과평가시스템을 발전시킬 필요도 있다. OECD 국가의 사례들을 보면, 성과평가는 엄격하게 계량화된 지표나 업무에 대한 표준화된 평가보다 ‘미리 정해진 목표에 대한 평가’와 ‘직속관리자와의 면담’에 더욱 의존하고 있는 경향이다. 오히려 덜 표준화되고, 덜 상세하며, 덜 강제적인 제도로의 전환이 이루어지고 있는 것을 알 수 있다(OECD, 2005). 공무원의 업무특성 상 세분화된 평정표는 오히려 부작용을 초래할 수 있으므

로 세분화된 평정표보다는 면담을 활성화하고, 일선관리자에게 평가에 관한 권한을 위임하고 있는 것으로 보인다.

민간기업에 있어서도 해외 선진기업의 사례들도 성과평가시스템을 복잡하게 만드는 것보다 평가자와 피평가자간의 업무과약 및 신뢰관계를 더 중요하게 보는 것이 많다. 즉 상사가 하위자의 업무 특성과 진행사항에 대하여 정확히 이해하고 있고, 승진 등 업무 이외의 요인을 고려하여 평가하지 않는다면, 피평가자는 평가결과에 대하여 크게 수용하는 현실을 볼 수 있다.

민간기업의 임금체계 및 보수관리 현황을 조사하고 벤치마킹함에 있어서 성과주의 원칙을 강화할 수 있는 방안들은 적극적으로 도입할 수 있겠으나, 공무원 조직의 업무특성과 성과체계에 대한 고려를 함께 하는 것이 바람직하다는 것이다.

참고문헌

- 김동배(2002), “금융위기 이후 인사관리제도의 변화”, 정진호 · 금재호 · 조준모 · 김동배. 「기업 내부노동시장의 변화」. 한국노동연구원.
- 김재구(1999), 『구조조정기의 기업 인사. 조직 혁신 연구』, 한국노동연구원.
- 김재구(2000), “구조조정기의 한국기업 인적자원관리 및 조직 변화현황과 조직유효성에 관한 연구”, 산업관계연구, 제 10권 제 1호, 131-165.
- 박우성 · 유규창(2001), “인적자원관리의 패러다임 변화와 인사부서의 역할: 인적자원관리 전문가 서베이 결과를 중심으로”, 인사관리연구, 제 25권 제 1호, 347-369.
- 배종석 · 김민수 · 김양민 · 배종훈 · 오홍석. 2009. “경쟁적 패러다임과 인사조직연구 : 자유주의와 공동체 주의를 중심으로”, 인사조직연구, 제 17권 제 2호, 17-94.
- 유규창 · 박우성. 2007. “경제위기 이후 인적자원관리의 변화와 과제: 종단적 분석을 통한 시사점”, 경영사학, 제 22집 제 3호(통권 45호), 177-207.
- OECD(2005), *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, OECD.
- 한국경제신문. 2010. “포스코 정년 2년 늘린다.”, 2010. 10. 24
- 한국노동연구원. 2007. 2005 사업체패널조사 개요.
- 한국노동연구원. 2008. Workplace Panel Survey 2007 User's Guide.
- A사 내부자료, 2010
- B사 내부자료, 2010
- C사 내부자료, 2010
- D사 내부자료, 2010
- E사 내부자료, 2010
- F사 내부자료, 2010
- G사 내부자료, 2010
- H사 내부자료, 2010

I사 내부자료, 2010
J사 내부자료, 2010
K사 내부자료, 2010
L사 내부자료, 2010

<제 3 부>

외국 정부의 공무원 보수정책

I. 머리말

본 연구에서는 외국 정부의 보수 정책에 대하여 알아본다. 분석대상 국가는 미국, 일본, 영국, 독일, 스페인, 포르투갈이다. 보수 정책 중 중점을 두고 파악하려는 내용은 ① 공무원 보수 결정 시 고려하는 사항은 무엇인가, ② 공무원 보수 결정시 민간 근로자 보수를 어떻게 반영하는가 ③ 국가 공무원과 지방 공무원 보수 결정 시스템은 어떻게 다르며, 국가와 지방 공무원의 보수 차이가 존재하는가 ④ 공무원 보수 결정에서 공무원 노조의 역할은 무엇인가이다.

한국의 공무원 보수결정 원칙은 국가공무원법 제46조와 지방공무원법 제44조에 규정되어 있다. 이에 따르면 공무원 보수는 일반의 표준생계비·민간의 임금 기타 사정을 고려하여 직무의 곤란성 및 책임의 정도에 적응하도록 계급별 또는 직위별로 정하고(1항), 경력직공무원 상호간의 보수 및 경력직공무원과 특수경력직공무원 상호간의 보수는 균형을 도모하여야 한다(2항). 또한 공무원의 보수 중 봉급에 관하여는 법률로 정한 것을 제외하고는 대통령령으로 정하며(3항), 동 법 기타 법률에 의한 보수에 관한 규정에 의하지 아니하고는 어떠한 금전 또는 유가물도 공무원의 보수로 지급될 수 없다(4항).

이러한 공무원 보수결정 원칙은 ① 일반의 생계비를 고려해야 한다는 생계비 보장의 원칙, ② 동일한 자격·능력을 갖춘 민간부문 노동자의 임금을 고려해야 한다는 대외적 균형의 원칙(민관 평등의 법칙), ③ 공무원내 직종간에 상대적 균형을 도모해야 한다는 대내적 균형의 원칙, ④ 직무급과 자격급의 원칙, ⑤ 보수법정주의 원칙을 제시하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

한편 공무원보수규정 제3조 1항에서는 “행정안전부장관은 보수를 합리적으로 책정하기 위하여 민간의 임금, 표준생계비 및 물가의 변동 등에 대한 조사를 한다.”라고 명시하고 있으며, 이에 따라 행정안전부에서는 매년 민관보수실태조사를 실시하고 있다(비교대상 민간은 규모 100인 이상 사업체 종사자). 또한 한국의 경우 국가 공무원과 지방 공무원의 보수 체계는 동일하여 보수 수준의 차이는 존재하지 않으며, 공무원 보수 결정에서 공무원 노조의 영향력은 거의 없다.

이와 같은 한국의 공무원 보수 결정 방식의 타당성을 평가하고 개선안을 제안하기 위해서는 외국 정부 보수 정책을 벤치마킹할 필요가 있을 것이다. 본 연구는 이러한

취지에서 수행되었다.

본 연구의 분석 대상 국가는 미국, 일본, 영국, 독일, 스페인, 포르투갈이다. 그런데 미국, 일본, 영국, 독일의 경우는 비교적 풍부한 자료가 존재하는데 비하여, 스페인과 포르투갈 자료는 거의 찾을 수 없었다. 이에 따라 본 연구의 기술은 미국, 일본, 영국, 독일 위주로 이루어지며, 스페인과 포르투갈에 대해서는 보수 체계를 간략하게 설명하는 수준으로 마무리한다.

최근 OECD에서는 OECD 국가들의 ‘공무원 보수결정방식의 분권화’ 추세에 대한 보고서를 발간하였다.⁹⁾ 이에는 본 연구의 분석 대상 국가인 영국을 비롯하여, 호주, 덴마크, 핀란드, 네덜란드, 뉴질랜드에 대한 사례가 포함되어 있다. 이 보고서의 내용이 한국 정부의 공무원 보수 결정 방식 개선에 유용한 정보를 담고 있는 것으로 판단되어, 추가로 이 내용을 번역, 정리하여 부록으로(부록2) 제시하였다. 또한 본 연구에서 참고한 다양한 문헌들에서 공무원임금결정 방식을 유형화한 것들을 정리하여 부록으로(부록1) 제시하였다.

본 연구의 방법론은 문헌조사이다. 즉 본 연구 주제에 대하여 기존에 발간되어 있는 각종 논문, 보고서, OECD 및 외국정부의 관련부처 홈페이지에 제시되어 있는 내용을 분석하여 정리하는 방법을 취하였다. 본 연구에서 참고한 문헌들을 출처는 주요 통계와 표 등을 제외한 그 밖의 내용들은 특별히 인용이 필요하다고 판단되는 것을 제외하고는 말미의 참고문헌으로 정리하였다. 학술 논문의 경우는 참고한 모든 문장마다 인용주를 다는 것이 원칙일 것이다. 그러나 본 연구는 학술 논문이 아닌 보고서라는 특성을 감안하여, 읽기에 편리하도록 일괄하여 제시하는 방식을 택하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 이어지는 2장에서는 미국, 영국, 독일, 일본 사례에 대하여 기술한다. 그리고 3장에서는 스페인과 포르투갈 사례를 간략하게 다루며, 부록으로서 OECD의 ‘공무원 보수결정방식의 분권화’에 대한 보고서 내용을 제시한다.

9) Rexed, K. et al. (2007), "Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries", OECD Working Papers on Public Governance, 2007/3, OECD Publishing.

II. 미국, 독일, 영국, 일본 사례

제1절 미국

1. 보수체계와 수준¹⁰⁾

가. 공무원의 직종 및 직급 체계

미국은 직위분류제에 기초한 직급체계를 운영하는 대표적인 국가이다. 미국 공무원의 직급체계는 보수등급에 의해 고위직과 일반직으로 구분된다.

정무직공무원은 ES(Executive Schedule)이라는 보수표의 적용을 받는다. 데 I 등급의 장관, II등급의 부장관, III등급의 차관, IV등급의 차관보, V등급의 부차관보가 이에 해당된다. 이들은 대부분 대통령에 의해 임명되며 직위분류제의 적용을 받지 않는다. 일반직공무원은 일반직 보수표(General Schedule: GS)에 의해 18등급에서 1등급까지 분류되어 있다. GS 18등급에서 GS 16등급은 국장급이며, GS 15등급에서 GS 13등급은 과장급, 그리고 GS 12등급에서 GS 9등급은 계장급이며 그 이하는 일반직원이다. 이러한 등급 구분은 계급구분이 아니라 직위분류제에 의한 보수등급 구분이다. 고위공무원단은 GS 15 등급 이상 혹은 ES의 VI와 V수준에 해당하는 직위를 의미한다.

10) 미국의 보수체계에 대한 설명은 최순영, 김윤권, 김영우(2008)의 연구에 크게 의존하고 있다.

<표 3-1> 공무원의 직종 및 직급 체계

구분	대상	비교
ES (executive service)	- ES I (장관) - ES II (부장관, 주요 독립기관장) - ES III (각부 차관) - ES IV (차관보) - ES V (부차관보)	대통령에 의해 임명
SES (senior executive service)	- 고위공무원단 ES IV, V와 GS 16-18급 중에서 OPM에 의해 임명	계급제적인 직업공무원
GS (general service)	- GS 15-14(과장급) - GS 12-9(계장급) - GS 9-1(일반직원)	직위분류제 적용

나. 직종 및 직급별 보수체계와 보수수준

(1) 보수체계의 특징과 원칙

연방공무원급여비교법(Federal Employees Pay Comparability Act: FEPCA)에 의한 보수의 기본구조는 다음과 같다.

- ① 15등급
- ② 각 등급마다 10호봉
- ③ 각 등급마다 30%의 보수율 격차
- ④ 등급 간 보수 수준에서 경계부분의 중복 존재
- ⑤ 근속기간 및 근무실적에 기초한 호봉승급

미국 연방 공무원의 보수체계는 다음과 같은 원칙을 갖는다. 첫 째, 기본적으로는 동등한 업무에는 동등한 보수를 지급한다. 둘째, 지역별 생활비 차이 등을 반영하여 지역별로 업무와 성과에 따라 보수에 차등을 둔다.¹¹⁾ 셋 째, 연방 보수 비율은 연방 보수체계를 적용받지 않는 지역급여 수준에 상응하는 비율이 되어야 한다. 네 째, 연방공무원과 비연방공무원 사이에 발생하는 불균형을 제거해야 한다. 이러한 원칙에

11) 지역에 따라 기본급의 14.16%에서 35.15%까지의 추가 보수를 받는다(2010년 기준).

입각하여 미국 연방 공무원의 보수는 기본급과 실적급인 수당으로 이루어지는데 기본급은 일반직 공무원 보수표가 기준이 되고 있다.

(2) 보수체계의 유형

미국 공무원 보수체계는 공무원의 유형에 따라, 그리고 지역에 따라 다르게 구성되어 있다. 미국 연방 법전에 규정된 연방공무원 보수표는 크게 일반직 공무원, 우정공무원, 블루칼라 공무원, 특수직 공공무원, 정무직 공무원, 보훈처 의료공무원, 외교직 공무원의 7가지로 구성된다.

(가) 일반직 공무원 보수체계

일반직 공무원 보수표(General Schedule)는 일반 사무직 공무원에게 적용되는 것으로 동일 지역 내에서 동일 업무에 대해 동일한 보수를 지급하는 것을 원칙으로 하고 있다. 미국 일반직 연방공무원은 총 15등급으로 구분된 보수표(General Schedule)에 따라 보수를 지급받는다. 재직기간에 따라 급여가 상승하는 호봉제도도 존재한다. 미국 일반직 공무원의 호봉승급은 우리나라와는 다르게 각 호봉마다 승급기간에 차이가 있다. 3호봉까지는 13개월에 1호봉씩 승급하고 4-6등급은 26개월에 1호봉씩 승급한다. 7-9등급까지는 39개월에 1호봉씩 승급한다.

(나) 정무직 공무원 보수체계

정무직 공무원(ES)은 장관, 부장관, 차관, 차관보, 처장, 청장, 독립위원회 위원장 등 각 기관의 최고위층에 있는 공무원들이며 이들에게 적용되는 보수 규정 및 보수율 조정원칙 등은 1989년 윤리개혁법(Ethics Reform Act)에 규정되어있다. 보수등급은 조직의 크기, 중요성 등에 따라 총 5단계의 등급으로 구분되고 있다.

<표 3-2> 2010년 GS의 보수표

Grade	Step1	Step2	Step3	Step4	Step5	Step6	Step7	Step8	Step9	Step10
1	17,803	18,398	18,990	19,579	20,171	20,519	21,104	21,694	21,717	22,269
2	20,017	20,493	21,155	21,717	21,961	22,607	23,253	23,899	24,545	25,191
3	21,840	22,568	23,296	24,024	24,752	25,480	26,208	26,936	27,664	28,392
4	24,518	25,335	26,152	26,969	27,786	28,603	29,420	30,237	31,054	31,871
5	27,431	28,345	29,259	30,173	31,087	32,001	32,915	33,829	34,743	35,657
6	30,577	31,596	32,615	33,634	34,653	35,672	36,691	37,710	38,729	39,748
7	33,979	35,112	36,245	37,378	38,511	39,644	40,777	41,910	43,043	44,176
8	37,631	38,885	40,139	41,393	42,647	43,901	45,155	46,409	47,663	48,917
9	41,563	42,948	44,333	45,718	47,103	48,488	49,873	51,258	52,643	54,028
10	45,771	47,297	48,823	50,349	51,875	53,401	54,927	56,453	57,979	59,505
11	50,287	51,963	53,639	55,315	56,991	58,667	60,343	62,019	63,695	65,371
12	60,274	62,283	64,292	66,301	68,310	70,319	72,328	74,337	76,346	78,355
13	71,674	74,063	76,452	78,841	81,230	83,619	86,008	88,397	90,786	93,175
14	84,697	87,520	90,343	93,166	95,989	98,812	101,635	104,458	107,281	110,104
15	99,628	102,949	106,270	109,591	112,912	116,233	119,554	122,875	126,196	129,517

출처: <http://www.opm.gov/oca08tables/pdf/gf.pdf>

Level I급에는 국무장관을 비롯한 13개부의 장관, 검찰총장, 무역대표부, 예산관리실, 국가마약통제국의 책임자 등 17명, Level II급에는 각부의 차관, 경제자문위 의장, 육관장관, 공군장관 등 28명, Level III급에는 소규모 행정기관의 차관, 중간 규모 행정기관의 장, Level IV급에는 차관보 및 고문변호사, 작은 기관의 기관장, 각종 위원회의 위원, Level V급에는 행정관, 위원, 국장, 각종 위원회 위원, 기관장이 해당된다.

<표 3-3> 2010년 미국 정무직(ES)의 기본급여 보수표

등급	보수
Level I	\$199,700
Level II	\$179,700
Level III	\$165,300
Level IV	\$155,500
Level V	\$145,700

출처: <http://www.opm.gov/oca/10tables/>

(다) 고위공무원단 보수체계

2004년 이전 고위공무원단에 해당하는 SES 공무원의 기본 급여는 ES-1부터 ES-6의 6등급으로 구분되어 있었다(호봉에 따른 승급제도는 존재하지 않았음).

<표 3-4> 2003년 미국 SES 공무원의 등급별 보수액

등급	보수
ES-1	\$116,500
ES-2	\$122,000
ES-3	\$127,500
ES-4	\$133,500
ES-5	\$134,000
ES-6	\$134,000

출처: 중앙인사위원회(2004), 중앙인사위원회 보도자료, <http://csc.news.go.kr>

그런데 미국 연방정부는 2004년 1월부터 SES 공무원에 대한 보수체계를 새롭게 개편하여 시행하였다. 새로 개편된 보수체계의 특징은 성과와 보상간의 관계를 보다 명확히 한 것이다. 이 보수체계 개편에서는 종전의 6단계로 구분되어 있던 기본급 수준을 지역급과 통합하여 단일의 개방적인 상하한액 범위내로 전환하였다. 또한 매년 실시되었던 자동적인 급여인상방식을 폐지하되 고성과자에 대해서는 적절한 인센티브를 통해 종전보다 더 높은 보수를 지급할 수 있도록 하였다.

<표 3-5> 2010년 미국 SES 공무원의 기본급

고위공무원단 보수체계 구조	최소	최대
SES 성과평가 시스템이 인증된 고위공무원단 기관	\$119,554	\$179,700
SES 성과평가 시스템이 인증되지 않은 고위공무원단 기관	\$119,554	\$165,300

출처: <http://www.opm.gov/ocs/10tables/pdf/es.pdf>

(라) 기타 공무원의 보수체계

외무공무원의 경우 외무공무원 보수표(Foreign Service Schedule)에 따른다. 보훈처에서 근무하는 의사, 치과 의사 등 국가보훈처 공무원들은 보훈처보수표(Veterans Healths Administration Schedule)를 따르고 있다. 우정공무원 보수표(Postal Service

Schedule)는 우체국 및 체신업무를 담당하는 공무원에게 적용된다. 블루칼라 공무원 보수표(Federal Wage System)는 기술, 일용직 공무원에게 적용되는데, 이들 중 상당수는 국방부에 근무하고 있다. 특수직 공무원에 대해서는 독립채산보수표(Non-Appropriated Fund Instrumentalities)를 통하여 별도의 예산을 지급하지 않고 자체 수익사업을 통해 소속 공무원들의 보수를 지급한다.

2. 보수 종류

보수 종류에는 기본급, 할증급여, 유연성급여, 실적급 등이 있다. 일반직 공무원은 (기본급 + 할증급여 + 유연성급여)로 보수가 구성되며, SES공무원은 (기본급 + 실적급)으로 보수가 구성된다.

가. 기본급의 인상

우리나라와는 달리 미국 공무원의 경우 전체 보수 중 기본급 비중이 높다. 보통 다음의 세 가지 경우에 기본급이 인상된다. 첫째, 승진(promotion)이다. 공무원이 상위직급으로 승진시 승진 이전 직급에서의 호봉액에 비해 최소한 2호봉 이상에 해당하는 보수를 지급받는다. 둘째, 일반적인 인상(general increase)이다. 이는 물가 등을 반영하여 전체 공무원 기본급이 인상되는 경우이다. 이 경우는 전국적인 보수개정절차를 거친다. 셋째, 호봉 인상(step increase)이다. 이는 실적, 능력 등에 따라 기본급이 인상되는 경우이다. 호봉 인상(step increase)의 기본 형태는 동일한 직급(grade) 내에서 일정 기간이 경과한 후에 보수를 인상시켜 주는 것이다. 이를 위해서는 가장 최근의 근무성적평정결과가 일정 기준(충분히 성공적인 수준) 이상이어야 한다.

나. 할증급여

일반직 공무원들에 대해서는 우리나라의 수당과 같은 개념인 할증급여(Premium Pay)제도가 존재한다. 할증급여제도의 대상에서 외무공무원과 SES공무원은 제외된다. 할증급여는 일반직 공무원(GS)의 법정근무시간인 40시간을 기준으로 초과근무에 대해서 지급하는 시간적 수당과 회피 또는 난이도가 높은 업무를 기준으로 지급하는

업무적 수당으로 구분된다. 시간적 수당의 경우 일요일, 국경일, 야간근무 수당 등이 있으며, 업무적 수당의 경우는 위험업무 수당 등이 있다.

(1) 초과근무수당

초과근무수당(Overtime Pay)은 FLSA(Fair Labor Standards Act) 규정에 의해 지급되는데 정규근무시간을 초과하여 근무한 자를 대상으로 하며 GS-10등급의 급여액을 기준으로 GS-10등급 이하는 10등급의 시간당 기본급여의 1.5배, 10등급을 초과한 경우에는 10등급 이하의 수당과 해당 등급의 시간당 액수를 비교하여 많은 액수를 지급한다.⁸⁵⁾ 미국 연방 공무원 중 GS-4등급 이하의 하위직 공무원과 GS-5등급부터 GS-10등급에 속하는 공무원 중 관리직(executive), 전문직(professional), 행정직(administrative) 공무원을 제외한 나머지 공무원이 FLSA의 적용대상이다.

(2) 위험업무수당

통상적인 업무를 담당하는 자가 신체적인 곤란 또는 위험을 수반하는 업무를 담당할 때 시간당 기본급여의 25%의 범위 내에서 위험수당을 지급한다. 공무원 분류체계상 (업무 특성 자체가) 신체적인 곤란 또는 위험이 수반되는 업무를 담당하고 있는 공무원은 지급대상에서 제외된다.

(3) 일요 휴일 근무수당

일요근무는 일요일에 정규근무를 하는 자를 대상으로 하고 1회 8시간 한도 내에서 시간당 기본급여의 25%를 지급하며, 휴일근무는 휴일에 정규근무를 하는 자를 대상으로 하며 정규 근무시간 내의 근무는 통상적인 기본급여액과 같은 금액을, 정규 근무시간을 초과하여 근무한 시간에 대해서는 할증급여액을 지급한다. 국경일 근무에 대해서는 당해 공무원의 기본급여의 100%를 가산해서 지급한다. 국경일에 8시간을 초과하여 근무하는 경우에는 초과근무수당(overtime pay)이 지급될 수 있다.

(4) 특수근무수당

연방항공국 또는 국방부 소속 공무원으로 항공관제센터, 항공터미널 또는 주유소 등에서 근무하는 공무원을 대상으로 기본급여의 5%를 지급한다.

(5) 원격지 통근수당

공무원의 통근거리가 편도 50마일 이상, 통근시간이 편도 1시간 이상인 경우 1일 10달러의 한도 내에서 원격지 통근수당을 지급한다.

(6) 야간근무수당

정규근무시간이 저녁 6시부터 아침 6시 사이인 일반직(General Schedule) 공무원에 대해서는 시간당 기본급의 10%를 가산 지급한다. 야간근무수당은 초과근무, 일요일이나 국경일 근무수당 이외에 별도로 지급되며 기본급 산정에는 반영되지 않는다.

(7) 대기수당

대기수당(standby duty pay)은 직무상 필요에 의해 하루 8시간, 혹은 일주일 40시간의 정규 근무시간을 초과하여 일정시간 동안 대기하여야 하는 상황이 1년에 상당 기간 동안(최소한 몇 달 이상) 정기적으로 지속되는 경우에 지급되는 수당이 다. 연간 대기금(annual standby duty pay)의 형태로 지급되며, 당해 공무원의 기본급의 5-25% 범위 내에서 정해진다.

다. 유연성급여

일반직 공무원(GS)을 대상으로 보수지급에 있어서 유연성을 허용하는 제도(Pay flexibilities)이다. 이 제도의 도입 초기에는 남용을 방지하기 위해 엄격하게 제한을 두는 방향으로 운영되었으나, 현재는 공직에 유능한 인재를 채용, 유지하기 위해 적극적인 활용이 권장되고 있다.

(1) 충원보너스

충원이 곤란한 직위에 기본급의 25% 범위 내에서 충원보너스(Recruitment bonus)를 지급할 수 있다.

(2) 전근보너스

전근 보너스(Relocation bonus)는 공무원을 현재와 다른 통근 지역으로 재배치할 때 활용되며 충원보너스와 마찬가지로 기본급의 25%까지 지급할 수 있다

(3) 보유수당

담당하는 업무가 당해 기관에 필수적인 것으로 판단되어 관련 직위의 공무원을 지속적으로 보유하여야 할 필요가 있을 경우 기본급의 25% 범위 내에서 보유수당(Retention allowance)을 지급할 수 있다.

(4) 특별 보수율

특별 보수율(Special salary rate)은 특정지역의 특수한 업무에 대하여 일반직 공무원 보수표(General Schedule)보다 60%까지 상향조정하여 보수표를 적용하는 것을 의미한다.

(5) 상위호봉

상위호봉(Appointment above the minimum)은 일반직 공무원 직급에 정해져 있는 최소호봉(1호봉)보다 높은 호봉을 적용해주는 것으로, 특정 공직지원자가 탁월한 자질을 갖추고 있거나 정부기관에서 특정 공직지원자의 서비스를 필요로 하는 경우 활용된다.

(6) 여행 및 교통비용

여행 및 교통비용(Travel and transportation expenses)은 새로 임명된 공무원에 대해 최초 임용지까지의 여비를 제공해주거나, 특정 공직지원자를 충원하기 위해 사전 인터뷰를 필요로 할 경우 충원 인센티브로서 교통비를 제공해 주는 제도이다.

(7) 사전 지급

사전지급(Advance payment)은 두 번의 보수지급기간(총4주)을 초과하지 않는 범위내에서 새로이 임명된 모든 공무원에게 기본급을 선불해주는 것이다. 선불을 지급 받은 공무원은 14번의 보수지급 기간 이내에 환불해야 한다.

(8) 이전직위 최대 보수율

이전직위 최대 보수율(Highest previous rate)은 정부기관에서 특정 공무원을 재채용하고자 할 경우 사용되며, 이전 근무시 받았던 가장 높은 수준의 기본급을 적용하여 보수를 지급해 주는 것이다.

라. 실적급

미국 연방 공무원의 실적급제도는 SES 공무원과 GS 공무원 중 13-15등급의 관리직 공무원이 대상이 되었으나 1993년의 PMRS(Performance Management and Recognition System) 폐지법에 근거하여 GS 13-15 등급에 적용되는 실적급제도는 폐지되고 현재는 SES공무원을 대상으로 하고 있다. 미연방 법규에 규정된 SES공무원의 실적수당은 부처별 업적포상과 대통령 포상으로 구분된다. 업적포상의 경우 각 부처별로 지급하며 전년도 SES공무원 총인건비의 3% 한도 내에서 기본급여의 5% 이상 20%이하의 일시금을 지급한다. 대통령 포상급여는 총지불급여(업적포상, 대통령 포상의 합계액)가 ES-1(2004년 현재 \$158,100) 수준의 금액을 초과할 수 없으며 초과시에는 다음해 초에 일괄 지급한다. 대통령 포상급여는 각 부처가 후보자를 선정하여 OPM의 추천을 거쳐 대통령의 승인을 받아 지급한다. 한 개인이 5년간 2회 이

상은 받을 수 없다. 대통령 포상에도 업적포상(Meritorious Awards)과 특별포상(Distinguished Awards)의 두 가지가 있으며, 업적포상은 종신직 SES 공무원의 5%의 한도 내에서 \$10,000달러의 일시금을 지급하며, 특별포상은 종신직 SES공무원의 1%의 한도 내에서 \$20,000의 일시금을 지급한다.

<표 3-6> 미국 공무원 보수의 종류 및 내용

보수의 종류	내용
기본급	공무원의 유형에 따라 다양 ①일반직공무원 보수표 ②우정공무원 보수표 ③블루칼라 공무원 보수표 ④특수직공무원은 독립채산보수표 ⑤정무직공무원(ES) 윤리개혁법에 규정 ⑥외무공무원의 경우 외무공무원 보수표 ⑦국가보훈처 공무원들은 보훈처보수표
할증급여	①초과근무수당 ②위험업무수당 ③일요 휴일 근무수당 ④특수근무수당 ⑤원격지 통근수당 ⑥야간근무수당 ⑦대기수당
유연성급여	①충원보너스 ②전근보너스 ③보유수당 ④특별 보수율 ⑤상위호봉 ⑥여행 및 교통비용 ⑦선불 ⑧이전직위 최대 보수율
실적급(SES공무원대상)	①부처별 업적포상 ②대통령 포상

3. 지방공무원 보수 체계와 수준

미국의 지방공무원 보수 체계와 수준을 알아보기 위한 사례로는 뉴욕 주를 선택하였다.

가. 공무원의 종류

주정부 공무원은 주공무원법의 적용을 받는 공무원과 적용을 받지 않는 공무원으로 구분할 수 있다. 주공무원법의 적용을 받지 않는 공무원은 군대법의 적용을 받는 군인이고, 나머지 공무원들은 주공무원법의 적용을 받는다.

주공무원법의 적용을 받는 공무원은 비분류직과 분류직으로 구분된다. 비분류직은 일종의 정무직으로 선거를 통하여 선출된 단체장 등과 그 단체장등이 임명한 선거관리위원회 위원, 의회사무국 직원, 공립학교 교사 등이며, 이들을 제외한 대부분의 주공무원은 분류직에 속한다. 우리가 일반적으로 말하는 공무원이라면, 대부분 분류직에 속하는데, 분류직은 다시 시험의 유무 등에 따라서 경쟁직, 비경쟁직, 제외직, 노동직 등으로 구분된다.

경쟁직(Competitive Class)은 대부분의 주공무원이 속하는 직군이다. 경쟁직은 주공무원의 약 80%를 차지하며, 그 직에 필요한 기술이나 경험을 요구하는 시험에 의하여 채용된다. 시험은 공개경쟁이며, 승진도 경쟁시험을 통하여 이루어진다.

비경쟁직(Non-Competitive Class)은 공개경쟁시험에 의한 채용이 부적당하다고 주 인사위원회에서 인정하는 직을 말한다. 대부분의 전문기술직(용접공, 조사전문요원 등)이 여기에 속한다. 뉴욕주는 최대 1,500직을 정신장애자, 신체장애자, 장애를 가진 퇴역군인 등을 위하여 비경쟁직으로 지정하고 있다. 비경쟁직은 구체적인 관직이 지방자치단체의 조례나 인사규칙에 열거되며, 제한적인 경쟁시험을 실시한다.

제외직(Exempt Class)은 경쟁시험에 의한 채용도, 비경쟁시험에 의한 채용도 부적합한 직으로 임명권자가 자유로이 임명하는 각 부국의 비서 등이 이에 속한다. 그리고 노동직(Labor Class)은 인사위원회 규정에 열거된 직으로 단순 테스트를 거쳐서 채용되는 고도의 기술을 요구하지 않는 단순 노무직을 말한다.

뉴욕주 공무원법의 적용을 받는 공무원의 종류는 다음의 표와 같다.

<표 3-7> 뉴욕주 지방공무원 종류

주공무원법의 적용을 받는 공무원	비분류직	선출직	지사, 부지사, 사법장관, 감사장관 등
		임명직	지사가 임명하는 부·국장
	분류직	관리직	부·국장 이하 중간 관리직
		일반직	경쟁직, 비경쟁직, 제외직, 노동직등

출처: 지방행정연구원, 『지방공무원 계급체계 개선방안』, 2003

나. 공무원의 보수체계와 수준

뉴욕주의 경우 관리직을 제외한 일반직 공무원은 7개의 공무원단체 중 한군데의 회원으로 등록되어 있다. 각각의 직원단체는 노사교섭을 통하여 노사협정을 맺고, 그 노사협정에 따라서 공무원의 급여 수준이 결정된다.

<표 3-8> 뉴욕주 CSEA 급여표(2010년 4월 기준)

(단위: \$)

Salary Grade	Hiring Rate	Step1	Step2	Step3	Step4	Step5	Step6	Job Rate
1	22,041	22,785	23,529	24,273	25,017	25,761	26,505	27,249
2	22,883	23,663	24,443	25,223	26,003	26,783	27,563	28,343
3	24,025	24,840	25,655	26,470	27,285	28,100	28,915	29,730
4	25,074	25,937	26,800	27,663	28,526	29,389	30,252	31,115
5	26,274	27,178	28,028	28,986	29,890	30,794	31,698	32,602
6	27,744	28,683	29,622	30,561	31,500	32,439	33,378	34,317
7	29,278	30,263	31,248	32,233	33,218	34,203	35,188	36,173
8	30,928	31,951	32,974	33,997	35,020	36,043	37,066	38,089
9	32,653	33,722	34,791	35,860	36,929	37,998	39,067	40,136
10	34,521	35,642	36,763	37,884	39,005	40,126	41,247	42,368
11	36,523	37,700	38,877	40,054	41,231	42,408	43,585	44,762
12	38,612	39,830	41,048	42,266	43,484	44,702	45,920	47,138
13	40,903	42,177	43,451	44,725	45,999	47,273	48,547	49,821
14	43,270	44,596	45,922	47,248	48,574	49,900	51,226	52,552
15	45,781	47,163	48,545	49,927	51,309	52,691	54,073	55,455
16	48,346	49,792	51,238	52,684	54,130	55,576	57,022	58,468
17	51,067	52,595	54,123	55,651	57,179	58,707	60,235	61,763
18	54,018	55,614	57,210	58,806	60,402	61,998	63,594	65,190
19	56,912	58,587	60,262	61,937	63,612	65,287	66,962	68,637
20	59,889	61,630	63,371	65,112	66,853	68,594	70,335	72,076
21	63,101	64,924	66,747	68,570	70,393	72,216	74,039	75,862
22	66,484	68,389	70,294	72,199	74,104	76,009	77,914	79,819
23	70,038	72,026	74,014	76,002	77,990	79,978	81,966	83,954
24	73,850	75,908	77,966	80,024	82,082	84,140	86,198	88,256
25	77,931	80,080	82,229	84,378	86,527	88,676	90,825	92,974

출처: <http://www.cs.state.ny.us/>

공개경쟁시험을 통하여 입사한 공무원은 그가 소속된 직원단체를 통하여 추진된 단체교섭의 결과에 따라 자신의 능력과 전문성 등에 적합한 등급(Salary Grade)을 부여받게 되고, 그 등급에 맞는 급료를 책정받는다. 그리고 주지사 직속의 노사관계국(Governor's Office of Employee Relations)의 규칙에 따라 정해진 근무평정기준에 따라서 1급(step)씩 승급되는데 최종급(Job Rate)까지 승급하고 그 이상의 급여를 희망하면 등급이 높은 새로운 직종으로의 승진시험을 통과하여야 한다. 등급의 수는 직원단체가 가지고 있는 봉급표에 따라서 다른데, 가입자가 가장 많은 공무원피고용인단체(CSES:Civil Service Employees Association)는 승급간격이 평균 1년으로 되어 있다.

3. 공무원 보수 결정 방식

가. 일반직 공무원의 보수 결정 방식

미국의 공무원 보수 수준 결정 과정에서 민간부문 보수 수준이 어떤 방식으로 얼마나 고려되는가는 연방공무원보수비교법(FEPCA: Federal Employees Pay Comparability Act)에 잘 제시되어 있다.

미국의 경우 공무원의 보수는 민간부문의 유사한 업무 종사자와 동등한 수준이어야 한다는 민간부문과의 비교임금의 원칙(principle of prevailing wage)은 오래 전부터 수립된 전통이다. 이는 19세기 중반 해군조선소의 현업직 노동자의 임금 및 기준 노동시간에 관한 노사분쟁의 결과 확립되었다. 해군조선소들이 민간부문에 비해 낮은 임금수준으로 인하여 숙련된 조선공들이 민간조선소들로 옮겨가자 1861년 연방의회는 '해군조선소의 노동자 임금은 공공의 이익에 합치하는 한 인근지역의 민간 조선소와 같아야 한다'는 내용의 연방조선소 임금결정 원칙에 관한 법을 통과시켰다.

연방공무원보수비교법은 1990년에 제정된 것인데, 연방정부공무원의 보수수준이 유사한 업무를 수행하는 민간부문 종사자에 비하여 낮다는 인식에 따라 연방공무원과 민간부문의 보수 격차를 해소하기 위한 목적을 갖고 있다.

연방공무원보수비교법에 따른 연방공무원 보수 인상 수준은 일괄 조정(across-the-board pay adjustment)과 지역급여 조정(locality pay adjustment)을 합산하여 정해진다(미국법전 제5부 53장 5303 및 5304항). 일괄 조정은 전국적으로 동

일하게 적용되는데 ‘민간 고용경비지수(Employment Cost Index, ECI) - 0.5%포인트’로 정해진다. ECI는 노동통계청(BLS)에서 발표하는 지수이다. 지역급여 조정은 공무원과 민간의 보수 격차가 5%를 초과하는 지역에 대해서 이 격차를 줄이기 위하여 추가적인 보수 인상을 가능하게 한 것이다(지역급여 인상분은 보수 격차를 점진적으로 줄여나갈 수 있는 수준으로 결정됨).¹²⁾

이러한 공식에 따른 구체적인 보수 인상 수준은 일차적으로 예산관리처장, 인사관리처장, 노동부장관을 포함하는 대통령 Pay Agent에 의하여 이루어진다. 이 Pay Agent는 노동통계국(Bureau of Labor Statistics)의 직종별 보수조사(OCS) 자료, 노무·급여 전문가와 공무원단체 대표로 구성된 연방급여위원회(Federal Salary Council)의 자문 등을 거쳐서 필요한 임금조정 수준을 대통령에게 제안한다.

이처럼 FEPCA의 보수 인상 절차에 따르면 공무원 보수 인상은 공식에 따라 거의 기계적으로 정해져야 한다. 하지만 비용 문제로 인하여 이러한 방식대로 보수 수준이 결정된 적은 거의 없다. FEPCA에는 예외조항으로서 일반 공공복지에 영향을 미치는 국가비상사태나 경제상황을 이유로("if because of national emergency or serious economic conditions affecting the general welfare" 미국법전 §5303(b)(1)) Pay Agent가 제안한 보수 수준을 거부하고 다른 대안을 제시할 수 있도록 하고 있다. 거의 매년 대통령은 예외조항에 따라 Pay Agent가 권고한 보수 수준보다 낮은 수준의 보수 수준을 의회에 제출하였다. 보수 수준은 최종적으로 의회에서 결정된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 연방공무원보수비교법(FEPCA)에서는 공무원의 보수 수준을 민간 수준에 상응하도록 규정하고 있으나, 실제 집행 과정에서는 예외조항을 적용함으로써 연방공무원과 민간부문 종사자간의 보수 격차는 그다지 감소하지 않고 있다.¹³⁾

연방공무원보수비교법(FEPCA)의 적용대상은 주로 일반보수표(General Schedule: GS)가 적용되는 공무원이며, 이외에 외교관(1980년의 외교업무법, Foreign Service Act 403항) 및 재향군인보건청(Veterans Health Administration) 종사자 등이 포함된다. 이 법의 적용대상 공무원은 대략 전체 연방공무원의 2/3 이상에 해당한다.

참고로 다음의 표는 일반보수표(GS)가 적용되는 연방공무원의 지역에 따른 보수

12) 지역급여가 적용되는 개별 지역은 31개 메트로폴리탄 지역(Metropolitan Statistical Areas: MSA)과 그 밖의 지역(Rest of U.S.) 등으로 이루어져있다.

13) 이처럼 연방공무원보수비교법이 애초의 취지를 살리지 못함에 따라 이 법규 및 그에 따른 연방공무원 보수 결정 방식은 공화당과 민주당 모두에서 비판을 받아 왔다.

차이를 보여 주고 있다. 기준은 Grade 1의 Step 1 이다.

<표 3-9> 2010년 각 지역별 급여(GS Grade1, Step1 기준

(단위: \$)

지역	연봉	지역	연봉
알래스카	18,643	인디애나폴리스	20,416
애틀란타	21,237	로스앤젤레스	22,638
보스턴	22,218	마이애미	21,504
버팔로	20,826	밀워키	21,025
시카고	22,272	미니애폴리스	21,535
신시내티	21,105	뉴욕	22,916
클리블랜드	21,129	ON	18,643
콜롬비아	20,858	필라델피아	21,682
데이턴	20,694	피츠버그	20,717
워싱턴DC	22,115	포틀랜드	21,426
덴버	21,812	피닉스	20,787
디트로이트	22,092	앨리	20,943
달라스	21,483	리치먼드	20,735
GS	17,803	나머지지역	20,324
하트퍼드	22,400	새크라멘토	21,755
하와이	18,643	샌디에이고	22,110
헌츠빌	20,655	시애틀	21,686
휴스턴	22,914	샌프란시스코	24,061
평균	21,050	표준편차	1,408

나. 현업 공무원들의 보수 결정 과정

연방 보수 체계(Federal Wage System: FWS)는 시간당으로 보수가 결정되는 현업 공무원(블루칼러 노동자)들에게 적용되는 단일 임금 결정 체계이다. 이 제도의 목적은 판매(trade), 기술(craft), 노동(labor) 등 현업에 종사하는 공무원들이 (동일한 지역 내에서) 동일한 업무를 수행하면 동일한 보수를 받도록 하는 데 있다. 성공적인 노사 파트너십은 이 제도의 주요 특징이며, 노동조합은 이 제도의 집행에서 모든 단계에 관여한다.

이 제도의 기본 원칙은 동일 노동 동일 임금이다. 이 때의 동일 임금은 공무원 간의 동일 임금, 그리고 공무원과 민간부문 노동자간의 동일임금을 의미한다.

연방보수체계가 수립되기 이전에는 연방정부 현업공무원의 보수를 동일하게 하는

중앙집권적 체계는 존재하지 않았다. 1965년에 존슨 대통령은 공무원위원회(CSC)의 전신기관에 연방기관 및 노동조합과 함께 다양한 정부기관의 보수 체계를 연구하여 공정하고 변화에 민감하게 반응할 수 있는 단일보수체계를 만들 것을 지시하였다.

의회는 1972년 법에 의해 연방보수체계를 설립하였다. 또한 독립적인 의장이 있는 노사공동위원회인 연방보수평가자문위원회(FPRAC)를 만들었다. 연방정부 기관과 노동조합은 이 위원회의 구성원이 된다. FPRAC는 임금을 결정하는 모든 일에 대해 연구하며 인사관리처(OPM) 장관에게 연방보수체계에 해당되는 직원에 적합한 보수 정책에 대한 조언한다.

연방보수체계는 OPM과 다른 연방정부기관 그리고 노동조합들 간의 계약이라고 할 수 있다. OPM은 동등한 보수 체계를 보장하기 위한 기본적인 정책과 절차를 규정하고 있다. 구체적으로 OPM은 임금조사의 설계와 실행, 보수표 작성, 업무 등급 설정, 기본급과 수당의 관리를 위한 절차를 규정하고 있다.

주요 직종의 공통된 직무 등급 기준을 설정하기 위해서, OPM의 전문가들은 새로운 기준을 개발하고 기존 기준을 개정하기 위한 구체적인 절차를 따른다. 이들은 직원, 상사, 노동조합의 대표자 인터뷰를 위한 현지 방문을 포함하는 전반적인 조사를 수행한다. 전문가들은 기준을 작성하고 이에 대한 연방 기관과 노동조합의 의견을 구하여 최종적인 직무 등급 기준에 반영한다. 연방정부 기관들은 이렇게 설정된 기준을 따라야 한다.

OPM은 직무 등급 기준이 정확하고 현실을 반영하도록 하기 위하여 개별적인 지역보수 적용 지역의 지리적인 경계를 정하며 직무 정의(job descriptions) 설문조사 결과를 검토한다. 또한 OPM은 연방 정부기관과 노동조합과 함께 해마다 각 보수 영역의 임금 조사 일정을 세운다.

임금 수준의 조정은 '45일 법'에 따라 효력을 발생한다. 이 법은 정부가 각 임금 지역의 보수조사가 시작된 후 45일 이내에 연방보수체계의 임금 수준 조정이 실행될 것을 규정하고 있다. 보수표는 45 일 기간이 종된 후 첫 급여 기간부터 유효하다. 국방부(DOD)는 연방보수체계의 임금 체계 시행을 주관하는 기관이 된다.

개별 임금 설정 지역마다 OPM은 주관 기관을 선정한다. 주관 기관은 OPM이 정하는 절차에 따라 임금 조사를 수행하고 데이터를 분석하여 임금 체계를 발행하는 일을 담당한다. 해당 임금 지역의 정부기관들은 주관 기관에 의해 개발된 임금 체계에 따라 직원에게 보수를 지불한다. OPM은 각 지역의 주관 기관으로 DOD를 선정

해 왔다.

노동조합은 임금 결정 과정의 모든 단계에 대표자를 참여시킴으로써 임금 결정 과정에서 중요한 역할을 한다. 가장 많은 수의 노동자가 속해 있는 직원 조합(employee union)은 유일교섭단체로서의 독점적인 승인(exclusive recognition)하에, 주관 기관의 국가 보수 위원회 위원 5명 가운데 2명을 지명한다. 지역에서는 가장 많은 수의 노동자가 속해 있는 직원 조합이 유일교섭단체로서의 독점적인 승인 하에 지역 임금 조사위원회 위원 3명 가운데 1명을 지명한다.

또한 노동 단체는 민간 기업으로부터 임금 자료를 수집하는 일들 담당하는 연방 정부 공무원 중 절반을 지명한다. 근로자 측 데이터를 수집하는 공무원과 관리자 측 데이터를 수집하는 공무원 각각 한명씩이 팀을 이루어 사업체를 방문 조사한다.

5. 보수 결정에서 공무원 노조의 역할

앞에서 살펴 본 바와 같이 연방공무원보수비교법(FEPCA)의 적용을 받는 공무원의 경우는 공무원 단체가 보수 결정 과정에 개입할 여지가 거의 없다. 이들은 공직개혁법(Civil Service Reform Act: CSRA)에 의해 단결권을 보장받고 있지만, 임금 및 복리성 급여에 대한 단체교섭권을 가지고 있지 못하기 때문이다.¹⁴⁾ 이들의 보수는 최종적으로 의회에서 결정되므로 의회를 상대로 로비를 하는 것이 공무원 단체가 개입할 수 있는 거의 유일한 통로라고 할 수 있다.¹⁵⁾ 공무원 노조들은 공무원들의 임금, 복지 등 모든 것이 정부 예산에 의해 결정되기 때문에, 예산안 심의과정과 의결과정에서 국회의원들을 상대로 로비활동을 벌여왔다¹⁶⁾.

이처럼 일반 공무원의 경우는 보수 결정 과정에서 공무원 단체가 개입할 여지가 거의 없는데 비하여, 전술한 바와 같이 현업 공무원은 다르다.

현업 공무원(공공부문 노동자)들의 임금결정방식은 연방기구나 공무원의 직종에 따라 다르다. 이는 전국임금정책위원회(National Wage Policy Committee)에 의한 결

14) 이들은 미국법전 제5부 71조 7102항에 의하여 단결권과 단체교섭권이 부여되나, 71조와 73조에 의하여 파업권 및 정치행위가 금지되며 임금교섭과 관련된 일체의 권한이 인정되지 않는다.

15) 고위공무원단의 보수는 일반직공무원의 보수 조정이 의회에서 확정되는 시점에 대통령에 의해 결정된다.

16) 이러한 활동은 정부 입장에서도 더 많은 예산을 확보할 수 있는 방법이기 때문에 노조의 활동에 대해 부정적인 태도를 보이지 않았다.

정, 임금대리인(Pay Agent)에 의한 결정, 단체교섭에 의한 결정 등으로 구분할 수 있다.

노사 양측 대표가 참여하는 전국임금정책위원회(National Wage Policy Committee)에 의한 결정은 현업 공무원 보수 결정의 대표적인 방식이다. 전술하였듯이 19세기 중반 해군조선소 현업 노동자의 임금 및 기준 노동시간에 관한 노사분쟁의 결과 민간부문과의 비교임금의 원칙이 확립되었으며, 이는 다른 연방기구의 현업 공무원에게도 적용되었다. 하지만 실제로 적용되는 방법은 해당 기구에 따라 차이가 나서 동일한 업무를 하는 연방 공무원이라도 상당한 임금격차가 발생하게 되었다. 이를 해결하기 위해 1968년 종합연방임금체계(Coordinated Federal Wage System: CFWS)가 노사간에 합의되어 시행되었고, 1972년 법으로 확정되었다¹⁷⁾. CFWS는 인사관리처(Office of Personnel Management: OPM)에 의하여 운용되는데, 주요 사안은 전국 임금정책위원회에서 심의·통과되어 결정된다. OPM은 각 지역별로 주관기관(lead agency)을 지정함으로써 해당 지역 내의 현업 공무원의 보수가 조정되도록 한다. 즉 선도기관은 지역 내 임금조사를 시행하고 해당 지역 내 현업 공무원의 보수를 확정한다. 노조는 선도기관에 설치되는 기관임금위원회(Agency Wage Committee)에 참여한다. 또한 미국 전역의 민간부문 생산직 노동자의 임금을 조사하는 지역임금조사위원회(Local Wage Survey Committee)에도 참여한다¹⁸⁾. 이 과정에서 지역별 임금 실태가 조사되는데 임금조사원은 노사 동수로 구성된다.

한편 테네시계곡개발공사와 연방우체공사 등 일부 연방기구의 공무원들은 단체교섭에 의하여 임금이 결정된다. 테네시계곡개발공사는 1940년부터 비교임금의 원칙에 의하여 임금교섭이 이루어져왔는데 비교되는 민간부문 임금을 고임금 노조근로자로 선정함으로써 동등한 민간부문 근로자에 비해 높은 임금을 받는 것으로 나타났다. 연방우체공사는 1970년부터 단체교섭에 의하여 임금이 결정되어 왔는데, 1970년 전에 비해 그 이후의 임금 및 복지수준이 크게 향상된 것으로 나타났다.

17) 일반직 공무원, 테네시계곡개발공사, 국가안전보장기구, CIA 등은 이 법의 적용대상에서 제외된다.

18) 지역임금조사위원회는 3인의 위원으로 구성되는데, 임금조사방법에 관한 청문회를 개최하고 임금 조사원을 훈련시키고 임금조사를 시행한다.

6. 공무원과 민간부문 종사자의 보수 격차

전술하였듯이 연방보수체계(Federal Wage System) 하에서, 현업 공무원들(blue collar employees)은 해당 지역 민간 기업의 동일한 직무 종사자가 받는 보수만큼 받도록 되어 있다. 구체적으로 각 등급의 step 2에서 민간 기업 종사자와 동등한 보수가 지급되도록 정해진다. 연방보수체계에서 가장 높은 step인 5 step의 경우는 민간 보수 수준보다 12% 정도 높게 책정된다.

대부분의 일반직 연방 공무원에게 적용되는 일반직 보수표 (General Schedule: GS)는 연방보수체계와는 별개의 보수체계이다. 전술하였듯이 일반직 공무원의 보수 수준을 설정할 때도 연방공무원보수비교법(FEPCA: Federal Employees Pay Comparability Act)에 의하여 민간부문 종사자의 보수 수준을 조사한다.¹⁹⁾ 1990년 제정된 연방공무원보수비교법(FEPCA)은 연방 공무원의 보수가 동일한 업무를 수행하는 민간부문 종사자에 비하여 낮기 때문에, 이 격차를 줄이기 위한 목적을 갖고 있었다. 그런데 이 법이 시행된 이후에도 연방 공무원과 민간부문 종사자의 보수 수준은 크게 줄어들지 않았다.

공무원 보수 수준이 민간부문 종사자보다 낮다는 것은 주정부 공무원이나 지방공무원의 경우도 마찬가지이다. 이들 주 및 지방 공무원과 민간부문 종사자의 보수 격차를 비교한 연구 결과를 보면, 미국의 공무원과 민간 부문의 보수 격차는 한국과 유사한 형태와 특징을 보인다는 것을 알 수 있는데, 이는 유럽 국가(예. 이태리, 프랑스, 영국 공무원 보수 격차에 대한 연구²⁰⁾)에서도 마찬가지이다.

주요 특징은 다음과 같은 것들이다. 첫 째, 학력 등의 인적 특성 및 근무 경력을 고려하지 않은 채 단순히 공무원과 민간기업 종사자의 보수 수준을 비교하면 공무원의 보수가 더 높은 것으로 나타난다(미국의 경우 이러한 보수 격차는 2000년 이후 2008년까지 확대되어 왔으며, 이는 동 기간 동안 공무원 보수 인상률이 민간 부문의 보수 인상률보다 높았기 때문이다). 둘째, 하위직일수록 공무원의 보수가 민간부문에 비하여 더 높으며, 상위직일수록 상대적으로 민간부문의 보수가 공무원에 비하여 더 높은 것으로 나타난다. 셋 째, 여성의 경우 남성보다 공무원의 보수가 민간부문보

19) 이 조사에는 지방공무원도 포함한다. 즉 연방공무원의 보수수준을 연방공무원이 아닌 피고용인과 비교하는 셈이다.

20) Claudio Lucifora & Dominique Meurs(2004), "The Public Sector Pay Gap in France, Great Britain and Italy".

다 상대적으로 더 높다. 이는 공무원의 경우 임금에서 성별 격차가 (적어도 공식적으로는) 존재하지 않는 데 비하여, 민간부문은 직종 및 승진 등에 따른 성별 격차가 존재하기 때문일 것이다. 네 째, 학력과 근무경력 등 보수에 영향을 미치는 특성을 통제 한 뒤에 공무원과 민간의 보수 수준을 비교하면, 민간이 더 높은 것으로 나타난다.

2009년도 보수 수준 비교 결과에 따르면 학력과 근무경력을 통제하고 난 뒤의 공무원과 민간부문의 보수 격차는 다음과 같다. 첫 째, 평균적으로는 공무원의 보수수준이 민간기업 종사자에 비하여 4% 낮다. 둘째, 이 격차는 성별에 따라 달라서 여성의 경우는 이 격차가 2%인데 비하여 남성의 경우는 6%이다. 이러한 보수 격차는 상위 직급(높은 보수 수준)일수록 더 심하여, 하위 직급(낮은 보수 수준)에서는 오히려 공무원의 보수수준이 민간기업 종사자보다 더 높다.

다음의 표는 보수 수준에 따른 분위별 공무원과 민간기업 종사자의 보수 격차를 보여 주고 있다. 이 표를 보면 최하위 10%(평균 시간당 임금 \$8.25)의 경우 공무원의 보수수준이 민간기업 종사자에 비하여 5.9% 더 높은 데 비하여, 최상위 10%(평균 시간당 임금 \$38.45)의 경우 공무원의 보수수준이 민간기업 종사자에 비하여 11% 이상 낮다는 것을 알 수 있다.

<표 3-10> 2009년 임금 분위별 공무원과 민간기업 종사자의 임금격차

백분위	전체		여성		남성	
	시간당 임금(\$)	보수격차(%)	시간당 임금(\$)	보수격차(%)	시간당 임금(\$)	보수격차(%)
10분위	8.25	5.9**(0.3)	8.00	7.4**(0.5)	8.75	3.4**(1.0)
20분위	10.00	3.4**(0.4)	9.50	5.8**(0.5)	10.91	0.4**(0.8)
30분위	12.00	1.2**(0.4)	11.00	4.0**(0.5)	13.00	-2.4**(0.8)
40분위	14.05	-1.4**(0.4)	12.85	1.0*(0.4)	15.45	-4.0**(0.8)
50분위	16.52	-3.6**(0.4)	15.00	-1.3*(0.6)	18.46	-6.3**(0.6)
60분위	19.23	-5.6**(0.5)	17.31	-4.1**(0.5)	21.63	-8.0**(0.6)
70분위	23.08	-6.9**(0.3)	20.25	-5.9**(0.7)	25.64	-9.0**(0.7)
80분위	28.83	-9.1**(0.5)	25.00	-8.4**(0.8)	31.57	-10.5**(0.9)
90분위	38.45	-11.3**(0.6)	33.33	-10.8**(0.8)	42.31	-12.0**(1.1)

주: ()는 표준오차.

종속변수는 시간당 임금에 자연로그를 취한 것임.

모든 회귀분석은 연령, 교육, 인종, 지역을 통제하고 분석하였음.

전체를 대상으로 한 회귀분석은 연령, 교육, 인종, 지역, 성별을 통제하고 분석하였음.

**P<0.01, *P<0.05, #P<0.1 임.

출처: Center for Economic and Policy Research, 『The Wage Penalty for State and Local Government Employees』, 2010

7. 연방공무원과 주 및 지방 공무원과의 보수 격차

연방 공무원과 지방 공무원(주정부 공무원 포함)의 보수결정은 서로 다른 주체에 의하여 이루어지기 때문에 연방 공무원과 지방공무원의 보수 수준은 동일할 이유가 없다. 그러나 실제로 연방 공무원 보수 수준을 정하기 위한 타부문의 보수 수준에 대한 조사를 할 때는 지방 공무원에 대한 보수도 함께 조사한다. 그리고 동일 직무에 대해서는 동일한 보수를 지급한다는 것이 기본 원칙이기 때문에 연방 공무원과 지방 공무원의 보수수준은 유사하다.

예를 들어서 앞에서 제시한 <표 3-8>에는 뉴욕주정부 공무원의 보수표가 제시되어 있으며, <표 3-9>에는 각 지역별 연방공무원의 보수수준이 제시되어 있다. 그런데 이 두 표에서 Grade 1의 step 1의 보수 수준을 비교하면 연방 공무원과 주정부 공무원의 보수 수준이 거의 동일함을 알 수 있다.

제2절 일본

1. 공무원의 종류

일본의 공무원은 국가공무원(중앙공무원)과 지방공무원으로 구분된다. 국가공무원은 일반직과 특별직으로 나뉘며, 일반직은 다시 비현업직원, 일본우정공사직원, 특정 독립행정법인직원, 검찰관, 국영기업직원으로 구분된다. 지방공무원은 경찰, 소방관, 교원, 의료종사자 등 지방 공공서비스에 종사하는 일반 및 특별직 공무원 및 지방공영기업 종사자로 구성된다. 2009년 기준으로 지방직 공무원은 295.7만명, 국가공무원은 64.7만명이다. 그리고 국가공무원 중 일반직 공무원은 34.7만명, 특별직 공무원은 30.0만명이다. 비현업 국가공무원은 28.1만명이다.

일반직 공무원에 속하는 비현업 국가공무원과 지방공무원은 노동삼권 가운데 직원 단체를 결성할 수 있는 단결권이 보장되어 있으며²¹⁾, 단체협약체결권이 부분적으로

21) 노동조합법에 의한 단결권이 아니라 공무원법에 의거한 '직원단체'를 조직할 권리가 부여되어 있다. 여기서 직원은 현업을 제외한 행정사무직을 의미한다.

보장된 교섭권은 인정되지만²²⁾ 파업 등의 단체행동은 금지되어 있다. 국영기업 또는 지방공영기업에서 근무하는 직원(현업직원 또는 국공영기업직원)도 일반직 공무원에 속한다. 따라서 원칙적으로는 국가공무원법이 적용되지만 노동관계에 있어서는 국영기업체 노동관계법 또는 지방공영기업노동관계법의 적용을 받아, 직원단체 대신 노동조합을 결성할 수 있고, 단체교섭권을 갖는다.

일본 공무원의 기본인 일반 공무원(비현업공무원)의 보수는 중립적 인사기관인 인사원에서 결정한다. 인사원은 내각 관할에 설치되며, 국가공무원의 인사관리를 담당하는 중립적인 전문기관으로 인사관 3명으로 조직되는 합의제 기관이다. 인사관은 중의원 및 참의원의 동의를 얻어 내각이 임명하며, 인사관 가운데 1명이 인사원을 대표하는 인사원 총재로 임명된다.

2. 공무원의 보수결정 제도

가. 일반 공무원(비현업 공무원)의 임금 결정제도

일반 공무원은 임금교섭권 및 단체행동권에 제약이 있기 때문에 국가는 국립인사원²³⁾, 지자체는 인사위원회를 두어 이들 조직의 권고에 입각한 법률 또는 조례로 보수 및 노동조건의 변경이 결정된다.

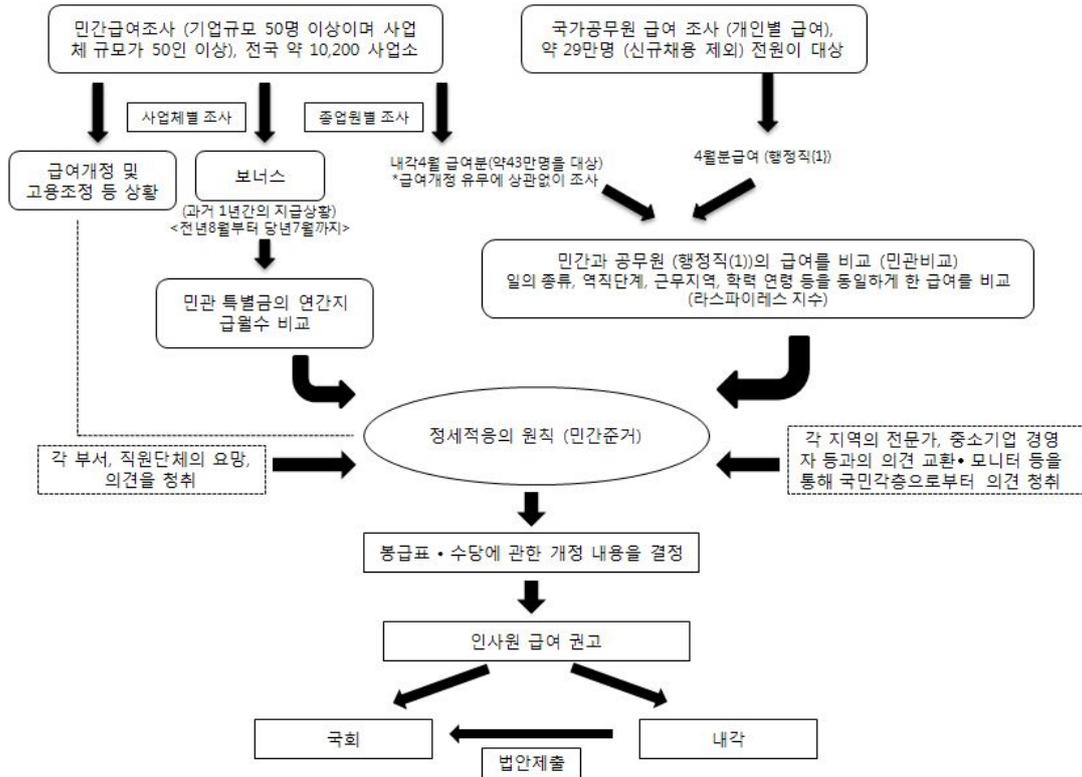
국립인사원의 권고는 비현업 국가공무원의 보수를 직접적으로 결정할 뿐만 아니라 나머지 국가공무원 전체와 지방인사위원회의 지방의회에 대한 권고수준에 영향을 미침으로써 지방공무원, 그리고 정부관계법인의 직원, 각종 연금수혜자 및 지역 최저임금 등 사회 전반에 영향을 미친다.

비현업 일반공무원의 임금결정과정을 보면, 국가공무원은 독립된 행정기관인 국립인사원의 권고에 대하여 각의결정과 국회의 동의를 받은 법률로 정해지며, 지방공무원은 각 지역별 인사위원회의 권고를 기초로 각 지방자치체 의회가 의결하는 지방조례로써 정해진다. 국가공무원의 임금결정시스템은 다음 그림과 같다.

22) 교섭사항은 급여, 근로시간, 기타 근무조건, 사교적·후생적 활동을 포함한 적법한 활동에 관련된 사항에 한정되며, 관리운영사항은 제외된다.

23) 인사원은 국가공무원법에 의거하여 내각 산하에 설치되지만 독립성이 강한 전문적인 인사행정기관으로 공무원의 급여, 기타 근무조건 개선 및 인사행정의 개선에 관한 권고, 승진, 시험 및 임면, 징계, 고충처리 등의 업무를 담당하고 있다.

[그림 3-1] 공무원 급여 권고 절차



출처: 원종학, 『공무원 및 공적부문 임금 결정』, 2007

국가공무원법은 공무원 급여결정의 원칙으로 생계비, 민간부문의 임금, 기타 인사가원이 결정하는 적당한 사정 등을 제시하고 있다(국가공무원법 제64조 2항). 이 규정에 근거하여 인사원은 국가공무원 전원에 대한 개인별 급여조사를 실시한다. 급여법 적용 비현업공무원의 급여개정을 위한 기초작업으로 매년 국민일반의 표준생계비도 산정하고 있는데, 생계비에 관한 조사결과는 직접적으로 권고 내용을 좌우하는 요소는 아니다.

그리고 매년 초 민간부문을 대상으로 광범위한 급여조사를 실시한다. 민간부문의 기업규모 50인 이상, 사업소 규모 50인 이상을 대상으로 공무원의 행정직에 대응하는 직종의 임금 수준을 조사한다. 이것을 ‘직종별 민간급여실태조사’라고 부르고 있다. 2006년까지는 기업규모 100인 이상으로 하였으나 이 경우 민간기업의 평균임금이 높게 나타난다는 지적에 따라 기업규모 50인 이상으로 확대하였다.

이러한 조사 결과를 토대로 민간과 공무원의 급여를 비교하는데 라스파이레스방식에 의한 공무원과 민간의 급여격차를 산출한다. 이 때 일의 종류, 근무지역, 학력, 연

령, 직위 등을 고려하여 유사한 위치에 있다고 판단되는 민간과 공무원끼리 비교하게 된다. 이 결과에 따라 봉급표·수당의 개정 내용을 결정하는데 민간급여가 공무원의 급여를 상회하고 있는 것으로 나타나면 그 격차분이 인사원의 권고수준으로 된다²⁴⁾. 국가공무원의 임금은 인사원의 권고사항에 대한 각의결정 및 국회의결을 거쳐 결정된다.

인사원은 매년 1회 이상, 공무원의 봉급표의 적정성에 관하여 국회와 내각에 보고하여야 하는데, 급여를 결정하는 여러 조건이 변화하여 봉급표의 보수 기준보다 5% 이상 증감하여야 할 필요가 있다고 인정할 때는 국회와 내각에 보고하여 적절한 조치를 취하도록 권고할 의무가 있다(국가공무원법 제28조). 그러나 실제로 인사원은 소비자물가 상승률이나 민간부문의 임금인상률이 5%를 넘지 않을 경우에도 매년 급여인상을 권고해 왔다.

인사원의 권고안은 민간부문과의 급여대등성²⁵⁾과 공공부문 내부의 형평성에 기초하여 만들어진다. 민간준거의 원칙은 공공부문의 소득배분원이 이윤이 아니고 국민의 세금이므로 그 성과를 판단하기가 어려울 뿐만 아니라 국민이 납득할 수 있어야 한다는 이유에 바탕을 두고 있다. 공공부문 내부의 형평성은 국가공무원과 지방공무원, 또는 각 지방공무원간의 임금격차를 줄이기 위한 것이다.

국립인사원이 급여를 권고할 때는 국가공무원법에 의거하여 다음과 같은 네 가지 원칙을 따른다.

-
- 24) 급여를 봉급표상 어떻게 배분할 것인가에 대해서는 민간의 초임급을 포함한 상하의 배분경향, 민간급여 격차 상황, 공무원 내부의 인원분포의 현황, 부처 내 균형의 문제, 세대형성연령, 생계비적 고려 등을 주요 지표로 기본 봉급표를 작성하고, 직종별 민간급여 격차와 각각의 봉급표 고유의 특수사정 등을 고려하여 각 봉급표·각 직무의 급·각 호봉의 금액을 결정하게 된다. 또한 세무직, 공안직 등 민간에서 유사 직무를 찾을 수 없는 경우는 그 직무와 책임, 근로의 강도 등 여러 가지 조건을 일반 공무원과 비교하여 그것과의 차이를 고려하여 급여를 결정하고 있다. 수당 등의 결정에 관해서도 물론 민간급여의 실태가 중요하게 참고된다. 또한 특별급, 즉 기말수당 및 근면수당에 관해서는 일반급과는 별개로 민간의 상여급과 비교한다.
- 25) 1964년에 이케다 수상과 오오타시 총평의장의 합의에 기초하여 1960년대 후반에 지방공영기업위원회에 의해 발전된 것으로 그 내용은 ① 공공근로자의 급여수준은 100인 이상 사업장의 민간노동자의 급여수준과 대등해야 하며, ② 그 비교는 연령과 성, 그리고 교육수준을 함께 고려하는 라스파이레스의 공식을 존중해야 하고, ③ 주요 민간부문 사업체에서 합의된 임금인상률은 국영기업체에서의 임금인상률의 기준이 되어야 하며, ④ 비록 이 개념의 구체적인 내용이 국영기업체노동자특별보수법에 명확하게 규정되어 있지 않다 하더라도 비현업공무원에 있어서 급여대등성은 마찬가지로 유지되어야 한다는 것이다(가추토시 고시로(1994), 강순희(1995) 재인용).

○ **평등취급의 원칙 (국가공무원법 제 27 조)**

모든 직원은 인종, 신조, 성별 등의 이유에 의해 차별되어서는 안된다는 원칙이다.

○ **정세적응의 원칙 (국가공무원법 제 28 조)**

제 1항에서 동법에 근거하여 정해지는 급여 근무시간 기타 근무조건에 관한 기초 사항은 국회에 의해 사회 일반의 정세에 적응하도록 수시로 변경할 수 있도록 명시하고 있으며, 그 변경에 관하여는 인사원이 권고하는 것을 의무화하고 있다.

제 2항에서 급여를 결정하는 조건의 변화에 의해 급여를 5% 이상 증감할 필요가 있는 때에는 국회 및 내각에 적당한 권고를 하도록 의무화하고 있다.

○ **직무급의 원칙 (국가공무원법 제 62조)**

제 1항에서 직원의 급여는 그 관직의 직무와 책임에 응하여야 한다고 규정되어 있다. 관직을 직종으로 분류하고 직무의 내용 책임에 상응하는 등급으로 분류하여 직계제에 의한 급여지급을 명시한 규정이지만, 아직 실현되지 못하는 실정이다. ‘일반 직원의급여등에관한법률’에서는 직종별로 행정직 등의 10종 18표의 봉급표가 작성되어 있다.

○ **균형의 원칙 (국가공무원법 제 64조 제 2항)**

봉급표는 ‘생계비, 민간에서의 임금, 기타 인사원이 결정하는 적당한 사정을 고려하여 정해지며, 또한 등급이나 직급마다에 명확한 봉급액의 폭을 정하여야한다’라고 규정되어 있다. 즉 임금 결정에 고려되는 사항으로 생계비, 민간임금, 인사원이 결정하는 적당한 사정 등 3가지가 열거되어 있으나, 이 중 가장 중시되는 것은 민간임금과의 비교이다.

참고로 다음 <표 3-11 >와 <표 3-12 >은 이러한 과정을 거친 일본 국가 공무원의 봉급표를 보여 주고 있다.

<표 3-11> 2009년도 국가공무원 급수별 봉급표(단위: 엔)

	전체	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급	10급
행정직(1)	325,521	175,480	220,267	298,392	371,714	408,906	420,876	443,194	472,115	522,247	561,028
행정직(2)	285,548	204,478	267,251	292,994	325,327	346,798					
전문행정직	348,882	212,337	283,903	374,573	430,489	453,095	487,594	523,153			
세무직	378,885	198,554	243,769	304,971	376,701	433,294	468,266	488,049	503,301	527,423	
공안직(1)	322,231	214,390	313,625	364,400	374,667	408,366	439,047	457,010	479,351	502,163	531,762
공안직(2)	352,215	211,255	268,578	348,744	421,486	446,791	472,103	503,384	520,888	540,627	
해사직(1)	389,648	211,050	265,369	357,709	429,507	460,743	506,425	551,900			
해사직(2)	315,638	200,671	266,031	328,894	350,566	375,604	380,033				
교육직(1)	431,952	303,720	356,510	435,745	515,407	578,700					
교육직(2)	397,004		397,004								
연구직	406,464	207,336	292,238	363,740	418,865	505,259	566,300				
의료직(1)	467,736	361,372	461,166	532,791	579,008						
의료직(2)	302,446	195,791	254,529	329,083	375,628	414,045	434,213	467,275	502,600		
의료직(3)	280,308	321,449	264,034	326,773	383,930	410,957	445,450	465,271			
복지직	316,871	239,945	289,247	346,271	417,471	453,808					
지정직	505,162	393,033	469,688	539,956							
특정 임기부직	880,163										
제1호 임기부 연구원	529,772										
제2호 임기부 연구원	484,932										

<표 3-12> 2009년도 국가공무원 봉급표

봉급표	직원수 (명)	평균 연령 (세)	평균 경험 년수 (년)	평균 급여액 (엔/월)	봉급	부양 수당	봉급 특별 조정액	지역 수당	주거 수당	그외
전체	277,655	41.9	20.6	406,463	340,071	12,511	11,034	33,110	3,650	6,087
행정직(1)	157,357	41.5	20.2	391,770	325,521	12,280	11,652	32,418	3,849	6,050
행정직(2)	4,429	49.2	28.9	322,737	285,548	11,862		20,465	2,906	1,956
전문 행정직	8,188	41.5	19.3	428,826	348,882	11,758	11,503	42,374	5,494	8,815
세무직	52,823	42.6	21.9	447,298	378,895	13,001	12,679	37,496	3,098	2,129
공안직(1)	21,202	41.5	20.3	372,706	322,231	14,658	6,208	24,250	2,014	3,345
공안직(2)	22,687	41.7	20.2	411,827	352,215	13,850	9,068	27,125	3,829	5,740
해사직(1)	210	45.5	24.8	473,797	389,648	16,976	14,240	43,407	3,015	6,511
해사직(2)	358	42.2	23.8	368,015	315,638	12,831		32,010	2,665	4,871
교육직(1)	124	46.1	22.4	484,679	431,952	12,488	5,245	28,942	4,754	1,298
교육직(2)	108	46.8	22.4	446,204	397,004	11,810	1,781	29,377	3,449	2,783
연구직	1,652	45.0	21.0	554,102	406,464	12,985	61,092	62,802	4,849	5,910
의료직(1)	1,354	46.7	20.9	812,051	467,736	15,007	14,836	74,793	6,207	233,472
의료직(2)	1,024	41.5	18.1	352,977	302,446	9,170	919	31,547	6,467	2,428
의료직(3)	4,573	37.6	14.9	318,665	280,303	3,411	517	26,402	6,499	1,533
복지직	280	39.6	16.1	360,094	316,871	8,686	2,789	25,119	4,856	1,773
지정직	47	52.7	29.6	606,857	505,162	12,755		88,046	894	
특정 임기부직	861	55.6	31.9	1,023,287	880,163			138,789		4,335
제1호 임기부 연구원	219	41.5		618,063	529,772			87,871		420
제2호 임기부 연구원	88	40.8		547,046	484,932			61,854		260

1. 전체봉급표의 평균경험년수에는 특정임기부직원 및 임기부연구원은 포함되지 않는다.
2. 봉급에는 봉급조정액 및 변경된 차액을 포함한다.
3. 지역수당에는 이동보장에 따른 지역수당, 광역이동수당 및 연구원조정수당을 포함한다.
4. 그외는 한냉지수당, 특별근무수당 등이 있다.

출처: 일본 총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp/>)

전술하였듯이 지방공무원의 임금은 각 지역별 인사위원회의 권고와 각 지방자치체 의회의 의결로 결정되는데, 인사위원회가 없는 시정촌에서는 권고제도가 없기 때문에 직원단체와 시정촌당국이 교섭하여 조례안으로 임금이 결정된다. 따라서 노사교섭 또는 지방자치단체 단위로 결정되는 의회 의결에 따라 편차가 생기는 하지만 인사원의 권고안이 절대적인 영향을 받는다.

나. 현업공무원의 임금결정제도

단체교섭권이 있는 국영기업과 지방공영기업 노동자들은 자율적인 단체교섭 및 협약체결권을 가지고 있지만 단체협약의 효력에 대한 제한으로 인해 임금에 대해 사용자측이 독자적인 결정권을 가지지 못하고 대장성 등 정부가 영향력을 행사하고 있다. 단체협약의 내용이 국회나 지방의회의 예산결의를 벗어나는 경우 이에 배치하여 임금을 지급할 수 없고, 협약에 대해서 국회 또는 지방의회의 승인을 받아야 효력을 발휘할 수 있다(국영기업노동관계법 제16조).

국영기업의 임금은 국회의결을 거친 당해연도의 예산 속에서 급여액으로 정해진 총액을 초과해서는 안 되며(국영기업노동관계법 제16조 1항), 국회는 사실상 국회의결을 벗어나 단체협약을 승인하지 않게 된다(‘국가가 경영하는 기업에 근무하는 직원의 급여 등에 관한 특례법’ 제5조). 그러나 급여에 대해 중앙노동위원회가 중재한 경우에는, 중재의 실시를 위해 필요한 금액을 대장대신(재무부장관)의 승인을 받아 타 항목으로부터 전용하거나 예비비의 지출에 의해 조달할 수 있도록 하였다. 중노위의 중재는 구속력을 가지며 중재된 급여가 예산을 초과하더라도 임금개선 예비비를 전용하거나 추가경정예산으로 국회의 승인을 얻어 실시할 수 있다(급여특례법 제5조). 그 결과 국영기업의 임금교섭은 일반적으로 노사간의 단체교섭에 의해서가 아니라 중앙노동위원회의 조정 및 중재에 의해 최종 해결된다.

지방공영기업의 경우도 예산에 정해진 급여총액을 초과해서는 안 되며, 초과분을 다른 경비에서 전용해야 할 경우에는 지방의회의 의결을 거쳐야 한다(지방공영기업노동관계법 제10조 1항). 그러나 지방공영기업은 임금이 실제로 단체교섭에 의해 결정되는 경우가 있고, 중재재정뿐 아니라 단체교섭의 결과도 조례 개정 등을 통해서 수용되도록 지방공공단체장이 노력해야 한다(지방공영기업노동관계법 제10조 2항).

3. 지방공무원의 보수 특성

가. 지방 공무원 제도의 특성

(1) 직계제도

일본의 지방공무원법에서는 인사위원회를 설치하고 있는 각각의 지방자치단체는 직계제를 채용하여야 한다고 규정되어 있다(지방공무원법 제23조). 직계제란 경영조직체에서의 직을 직무의 종류, 직무의 복잡성, 책임의 정도 등에 적합하게 분류·정리하는 직무분류제도를 말한다. 지방공무원법에 의하면, 동일한 고용조건과 동일한 직급(동등한 직무와 책임을 가진 직군)에 속하는 직은 동일한 자격요건을 필요로 하고, 동일한 폭의 급료가 지급되도록 분류 정리하는 것이 직계제이다. 따라서 직계제는 직원의 직을 일정한 기준에 따라서 분류하는 직위 분류제에 속한다.

직계제를 실시하는 경우, 인사위원회는 공무원의 직을 직무종류 및 그 책임의 복잡성과 책임도에 따라서 분류하고 지방공무원의 임용, 승진, 급여 등을 이 직계제에 의하여 실시하여야 한다. 그러나 현재 일본에서는 완전한 직계제는 실시하지 못하고 있으며, 다만 부분적으로만 적용하고 있는 실정이다.

일본에서 직계제가 전면적으로 시행되지 못하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 직계제도는 미군정을 통하여 들어 온 미국식 직위분류제의 일종인데, 기술적인 직무분석의 시도없이 갑자기 도입된 제도이므로 계급제를 근간으로 하는 일본의 공무원제도와는 일치하지 않았다. 둘째, 기존의 일본 관료집단은 미국식 직위분류제도에 대하여 강하게 반발하였다. 셋째, 공무원 노조는 직계제가 일종의 신분제와 같은 성격을 가지고 있다고 시행을 적극적으로 반대하였다. 넷째, 지방자치단체 조직은 우리와 같이 과-부-국 등과 같은 집단집무체제를 취하고 있기 때문에 개인의 전문성을 기준으로 하는 유사업무 중심의 직계제와는 맞지 않는다는 것이다.

그러나 부분적으로는 직위분류제적 요소를 인사행정에 적용하고 있어서 직무의 종류에 따라서 공무원을 채용하는 시험과 직무의 종류에 따라서 봉급표를 별도로 정하여 직무의 내용과 책임의 정도에 따라서 급여를 달리하는 급여체계에서는 직계제를 활용하고 있다.

(2) 계급체계

일본 지방공무원의 계급구조는 자치단체의 규모에 따라서 조금씩 차이가 나고 있는데, 대체로 11계급으로 구성되어 있다.²⁶⁾

26) 대개 행정직, 세무직, 공안직 등은 1급에서 11급까지 분포되어 있으나, 나머지 직군은 4급에서 8급까지만 분포되어 있다.

<표 3-13> 일반직 공무원의 직무등급 및 직무내용

직무등급	직책 및 직무내용
技勞	토목, 건축등단순노무직, 사무보조직등
1급	주사보, 기사보, 대리보모 등
2급	주사, 기사, 보모, 교사, 보건부등
3급	곤란한 사무를 처리하는 주사 상당한 지식과 경험이 있는 보모, 교사, 보건부
4급	주임, 주간, 기간 고도의 지식과 경험이 있는 보모, 교사, 보건부
5급	계장, 주임보모, 주임교사 특히 중요한 직무를 담당하는 주간, 기간
6급	과장보좌 중요한 직무를 담당하는 계장 보육소장, 전문적인 지식과 경험이 있는 주임교사
7급	과장 곤란한 직무를 담당하는 과장보좌 등
8급	참사 특히 중요한 직무를 담당하는 과장
9급	차장(현 등 광역자치단체에만 해당)
10급	부장(현 등 광역자치단체에만 해당)

출처: 지방행정연구원, 『지방공무원 계급체계 개선방안』, 2003

(3) 직계제에 의한 급여결정

일본의 지방자치단체는 직계제에 나타난 직무와 직급에 따라서 지방공무원의 급여를 결정하고 있다.

일반직 공무원의 급여표상 직급종류는 행정직, 공안직, 해사직, 교육직, 연구직, 의료직, 전문행정직, 지정직 등 9개로 분류되고 있으며, 행정직, 공안직, 해사직 등은 다시 (1)(2)로, 의료직은 (1)(2)(3)으로, 교육직은 (1)(2)(3)(4)로 세분되므로 전체적인 급여체계는 모두 17종으로 되어 있다.

<표 3-14> 지방공무원의 직무급 설정사례

직무급	직무기준
1급	정형적인 업무를 수행하는 직무
2급	상당한 고도의 지식 또는 경험을 필요로 하는 업무를 수행하는 직무
3급	특히 고도의 지식 또는 경험을 필요로 하는 직무
4급	주임의 직무
5급	계장의 직무
6급	과장보좌의 직무
7급	과장의 직무
8급	총괄과장의 직무
9급	차장의 직무
10급	부장의 직무

출처: 지방행정연구원, 『지방공무원 계급체계 개선방안』, 2003

나. 지방공무원의 보수 체계와 수준

지방 공무원의 보수 체계는 다음 <표 3-15>와 같다.

<표 3-15> 지방공무원 급여체계

		국가공무원(일반직)※1		지방공무원
급여	급료	봉급표의봉급액		급료표의급료액
		제수당	직무관련수당	지역수당
특수근무수당				특수근무수당
초과근무수당				시간외근무수당
일직수당				일직수당
관리직원특별근무수당				관리직원특별근무수당
야근수당				야간근무수당
휴일급				휴일근무수당
봉급특별조정액				관리직수당
기말수당				기말수당
근면수당				근면수당
기말특별수당				기말특별수당
※2				의무교육등교원특별수당
※2				정시제통신교육수당
※2				산업교육수당
※2				농림어업보급지도수당
※2			재해파견수당	
생활관련수당	부양수당			부양수당
	주거수당			주거수당
	단신부임수당			단신부임수당
	한냉지수당			한냉지수당
인재확보수당	지역수당※3			지역수당※3
	초임급조정수당			초임급조정수당
	특지근무수당			특지근무수당
	※2			벽지수당
그외	통근수당			통근수당
	특정임기부직원업적수당			특정임기부직원업적수당
	임기부연구원업적수당			임기부연구원업적수당
	퇴직수당			퇴직수당

※ 1 국가공무원(일반직)에만 지급되는 수당으로서, 연구원조정수당, 광역이동수당이 있다.

※ 2 의무교육등교원특별수당, 정시제통신교육수당, 산업교육수당, 농림어업보급지도수당, 재해파견수당, 벽지수당에 대해서는, 국가공무원(일반직)에서는 이러한 수당이 지급되는 업무가 없으므로 지급되지 않고 있다.

※ 3 인재확보로서의 지역수당은, 일반직 직원의 급여에 관한 법률(1950년 4월 3일, 법률 제95호) 제11조 4~7항에 규정되어있는 것으로, 의료직(1)의 적용을 받는 직원에게 대한 지역수당이나 이동보장 등이다.

출처: 일본 총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp/>)

지방공무원 보수의 지급액은, 직종에 따라 다른 보수표가 적용되나 기본적으로 「급(級)」과 「호급(号給)」으로 결정된다. 직무의 급(級)은 업무의 복잡성, 곤란성 및 책임 정도에 따라 구분하는 것으로 지방공공단체에서 급별직무분류표를 결정한다. 호급(号給)은 동일 급(級)을 더욱 세분화한 것으로 직무경험연수를 반영한 기준이다.

지방공무원의 급여 수준은 평성 16년(2002년)부터 6년 연속으로 국가 공무원의 급여 수준에 못 미치고 있다. 제수당을 포함한 평균 월 급여액을 비교해 보면, 국가 공무원의 경우는 증가하고 있는 한편, 지방은 공무원 평균 연령이 높음에도 불구하고 국가 공무원의 월 평균 급여액을 밑도는 것으로 나타났다.

<표 3-16> 국가 및 지방 공무원의 월 평균 급여액 및 평균 연령

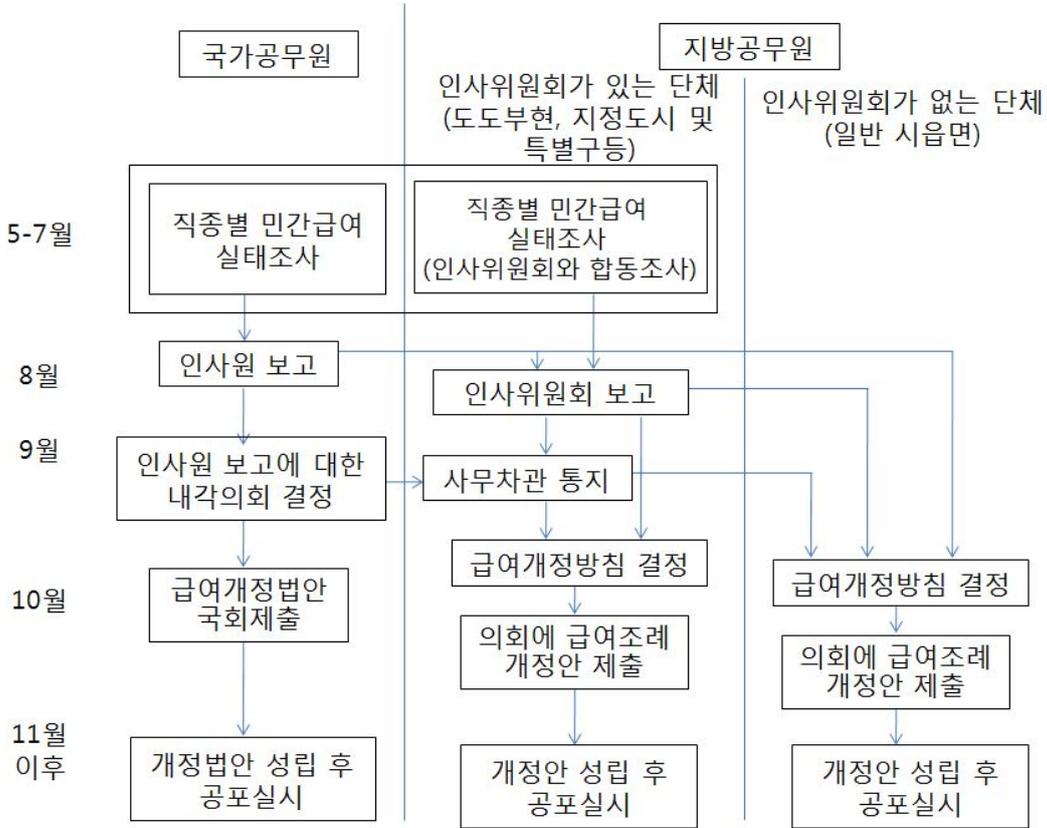
구분	2008년	2009년	2009-2008
국가(A)	403,984 (41.6)	406,463 (41.9)	2,479 (0.3)
지방(B)	394,608 (43.1)	389,618 (43.1)	△4,990 (0.0)
B-A	△9,376 (1.5)	△16,845 (1.2)	

출처: 일본 총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp/>)

전술하였듯이 지방공무원의 급여는 인사 위원회가 있는 자치단체(도도부현, 지정도시 및 특별구등)에 대해서는, 인사원의 권고와 해당 단체의 민간 임금 동향 등을 종합 감안하여 인사 위원회가 권고를 실시해, 국가의 권고에 관한 내각회의의 결정을 받아, 구체적인 급여 개정 방침이 결정된다.

또한 인사 위원회가 없는 자치단체(일반 시읍면)에 대해서는, 국가나 도도부현의 권고 등을 받고, 구체적인 급여 개정 방침이 결정된다. 어느 경우에서도, 의회의 의결에 의해, 급여 조례를 개정하게 된다.

[그림 3-2] 지방공무원의 급여 개정 순서(국가 공무원과의 비교)

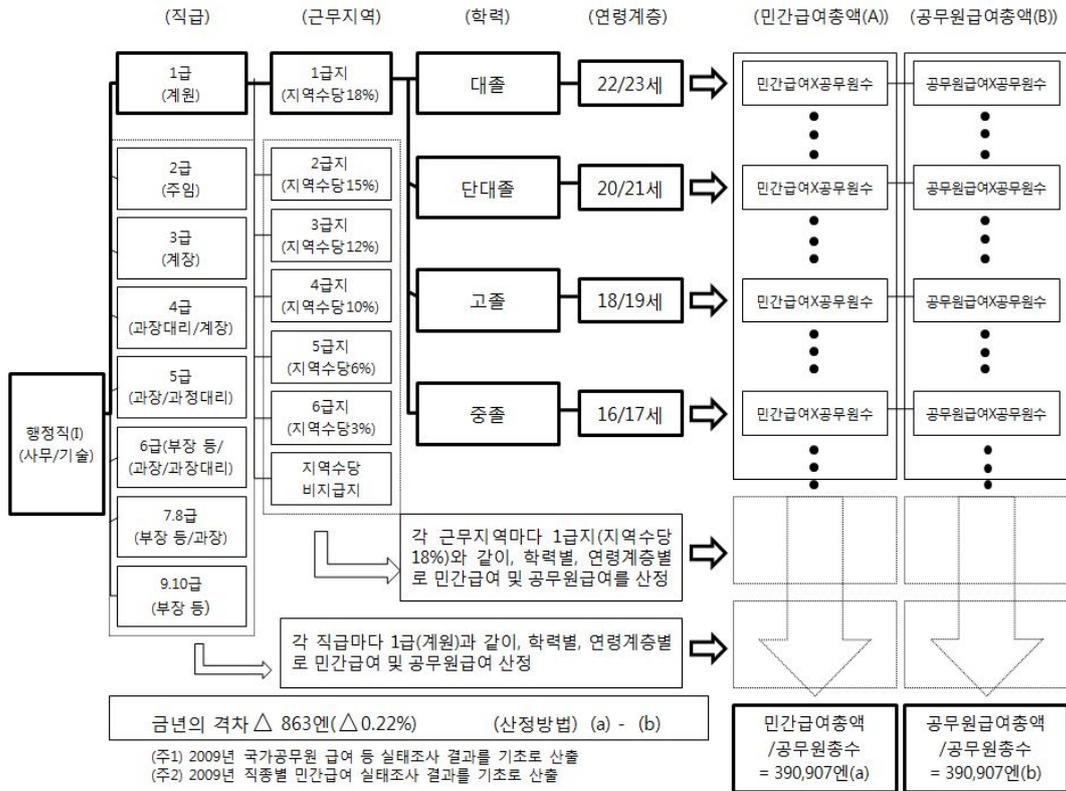


출처: 일본 총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp/>)

4. 공무원과 민간부문 종사자의 보수 수준 비교

앞에서 공무원과 민간기업 종사자의 보수 수준 비교 방법을 간략히 설명하였다. 구체적인 비교 방법을 그림으로 나타내면 다음과 같다. 이 그림을 보면 공무원과 민간부문 종사자 급여 비교를 위하여 라스파레이스 비교 방식을 택하고 있음을 알 수 있다. 즉 동일한 요건을 지닌 공무원에게 민간부문 급여를 지급하였다고 할 때 필요한 가상의 지급총액(A)이 현재 실제로 지급되고 있는 급여총액(B)에 비하여 얼마나 격차가 있는가를 산출하는 것이다. 즉 그림과 같이 직위수준, 근무지역, 학력, 연령층 별 공무원의 평균급여와 동일한 조건을 지닌 민간이 받는 평균급여(주2)를 비교하는 것이다.

[그림 3-3] 공무원과 민간기업 종사자의 보수 수준 비교



출처: 일본 인사원 관·민급여비교 2009년도 자료

일본의 장기 경기 침체로 인하여 2000년대 이후에는 공무원의 보수가 민간기업의 보수 수준을 상회하는 현상이 발생하였다. 2002년도의 경우 인사원은 국가공무원 일반직 급여에 대해서 월급을 2.3%삭감하기로 함과 동시에 민간기업의 보너스에 해당하는 기말수당과 근속수당도 0.05월분 인하하도록 국회 및 내각에 권고했다. 이는 민간의 어려운 고용 정세에 따라 공무원 월급이 민간을 상회하는 「반대교차」가 생겼기 때문이라고 하였다. 2002년 4월 시점에서 관민급여 비교를 한 결과 공무원 쪽 월급이 7,770엔, 상여 등 특별금은 0.05월분 상회했다.

2003년부터 2010년까지의 공무원과 민간기업 종사자의 임금 격차는 다음의 표와 같다.

<표 3-17> 일본의 공공-민간 평균임금비교표(2003~2010)

(단위: 엔)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
공공부문(①)	377,535	381,113	382,092	381,212	383,541	387,506	391,770	395,666
민간부문(②)	373,481	381,152	380,703	381,230	384,893	387,642	390,907	394,909
격차1	4,054	-39	1,389	-18	-1,352	-136	863	757
격차2	1.07%	-0.01%	0.36%	0.00%	-0.35%	-0.04%	0.22%	0.19%

격차1: 공공-민간, 격차2: $\frac{\text{공공}-\text{민간}}{\text{공공}}\%$

출처: 일본 인사원 관·민급여비교 각년도 보고서 자료

이 표를 보면 연도에 따라 다소 차이는 있지만 공무원과 민간의 보수 수준은 상당히 유사하며 차이가 매우 작다는 것을 알 수 있다.

제3절 영국

1. 공무원의 유형과 보수체계 특성

가. 공무원 유형

영국은 불문법 체계를 따르기 때문에 공무원법 역시 명문화된 법이 없다. 따라서 공무원에 대한 법적 정의는 없으며, 일반적으로 “왕권의 하인 중 정치적 또는 법적 지위에 종사하지 않는 민간인”을 의미한다. 이에 따라 장관(정치적 임명직), 군인, 경찰관, 지방공무원, NHS(국립보건서비스) 종사자는 국가공무원(Civil Servant)에서 제외된다. 지방공무원은 국가공무원(Civil Servants) 범주에서 제외되고 공공부문 종사자(Public Servants) 가운데, 지방정부 근로자(Local Government Employees)로 구분된다.

<표 3-18> 영국 공무원의 구분

공공부문 종사자	공무원	왕권에 의해 고용된 국가기관의 종사자 또는 왕권의 하인	중앙부처와 부처의 정책을 집행하는 집행기구에 소속	상근, 시간제 공무원
				현업, 비현업 공무원
				정규, 임시직(비정규직)공무원
				국내직, 외무직 공무원
지방정부근로자				

2007년 9월 현재 약 25만 명의 국가공무원이 고용되어 있으며, 468개에 달하는 지방정부에 약 225만 명의 지방공무원이 고용되어 있다.

나. 보수체계 특성

국가공무원의 경우, 고위공무원(SCS)을 제외하고 중·하위직 공무원들이 공통으로 적용받는 직급이나 보수체계는 존재하지 않는다. 1996년 4월부터 사무차관(Permanent Secretary)을 제외하고 기존의 Grade 5 이상 공무원의 직급을 모두 폐지하고 이들을 새롭게 도입된 고위공무원(Senior Civil Service, SCS)에 포함하여 통합 관리하고 있다. SCS에 의해 고위직 공무원을 통합 관리함으로써 해당 직위에 가장 적합한 자를 계급이나 전문분야, 공직내외에 관계없이 폭넓게 임용할 수 있도록 하고, 보다 효율적인 조직 구조를 마련했다.

한편 나머지 대다수 중·하위직 공무원에 대한 정원, 직급, 임금체계 등 인사관리권한을 각 부처에 위임함으로써 각 부처나 집행기구의 기능에 적합한 인사운영을 가능하도록 하고 각 부처 장관에 의한 책임행정 수행을 강화하였다. 즉 내각사무처의 ‘공무원관리규정(Civil Service Management Code, CSMC)’에 의하면 각 부처와 집행기구는 SCS 이외의 나머지 공무원에 대해 공무원의 수, 직위분류, 직급 및 보수체계를 결정할 수 있는 권한을 갖는다.

2. 보수 결정 과정

가. 개요

영국 공무원의 임금결정체계는 1950년대 중반에서 1980년대 초까지 중앙집중된 교섭구조를 가지고 있었다. 재무부나 내각사무처(Cabinet Office)와 노동조합이 임금 및 근로조건에 관한 상세한 협약을 체결하고, 이것이 공무원 전체에게 단일하게 적용되었다. 그러나 전술하였듯이 1996년부터 공무원제도 개혁 조치의 일환으로 고위 공무원(Senior Civil Service)²⁷⁾을 제외한 일반공무원에 대한 급여결정권이 각 부처 및 집행기관에 위임되었다. 현업공무원에 대한 급여결정권은 그보다 앞선 1994년 7월부터 각 부처에 위임되었다. 이에 따라 기존의 중앙에서 정한 보수표에 의하여 일원적으로 관리하던 방식에서 각 부처 및 집행기관별 자체결정방식으로 변경되었다²⁸⁾. 공무원의 보수는 각 부처 혹은 집행기관의 장과 공무원노조와의 단체교섭에 의해 결정된다. 이하에서는 이러한 보수결정 과정을 간략히 개괄한다.

나. 정부의 예산편성

매년 재무부는 국가공무원들의 임금 결정에 대한 기본방침을 제시하는 ‘공무원 보수 지침(Civil Service Pay Guidance)’을 발표한다. 그리고 예산보고서를 통해 공공 부문 전반에서의 임금 인상에 대한 정부의 입장을 발표한다.

27) 고급관료에 대한 급여체계 결정권한은 각 부처에 위임되지 않고 그대로 공무원장관실(Office of Public Service:OPS)에 남아 있는데, 각 부처 및 집행기관은 OPS에서 정한 기본원칙 범위내에서 부처별 실정에 맞게 이를 조정·운영한다.

28) 이러한 새로운 봉급체계가 갖고 있는 몇 가지 공통적인 특징을 보면, 첫째, 종전의 각 계급별 봉급표 대신 SCS 이외의 모든 공무원을 대상으로 하는 하나의 봉급표(single table)를 개발·적용하게 되었다. 둘째, 종전의 호봉체계 대신에 보다 적고(fewer), 폭이 넓은(broader) 봉급등급(pay band)에 바탕을 두게 되었으며, 봉급등급별 최대·최저액만 있고 그 사이에 종전의 호봉별 등급액과 같이 미리 정해진 금액이 따로 있지 않으므로 각 직위별 직무평가결과에 따라 해당직위를 그 범위 내에서 배치하는 형태가 되었다. 셋째, 그동안 따라 분리되어 운영되어 오던 성과급이 점차 일반봉급과 통합되어 운영되게 되었다. 즉 종전에는 성과급이란 하나의 부가적인 것으로 간주되어 그 규모도 적고 인상시기도 일반봉급과는 달랐으나, 새로운 체계 하에서는 전체 예산 범위 내에서 일반봉급과 통합하여 동시에 결정·배분됨으로써 그 역할이 보다 강화되었다. 넷째, 이전에 일부 남아 있던 수당들이 폐지되고 봉급에 흡수됨으로써 보수체계가 보다 투명하고 단순화되었다.

각 정부기관의 인건비는 부처별 지출한도액 중 운영비 예산액에 포함되며, 재무부는 임금승인 제도인 Remit(승인요청서) 제도를 통해 간접적으로 기관의 임금결정에 영향을 주고 있다. 한편 각 기관은 승인된 Remit의 범위 안에서 노동조합과 단체교섭을 통해 보수 수준을 결정하게 된다.

다. 노동조합과의 협상

영국의 단체교섭에 관한 절차는 민간부문이나 공공부문의 차이가 거의 없다. 사용자가 해당 교섭단위에서 노동조합을 인정을 하면 교섭이 시작되고 교섭의 과정을 통해 의견을 조율하고 단체협약을 맺게 된다.²⁹⁾

중앙정부를 대표하는 사용자단체는 존재하지 않으며 각 정부기관은 국가공무원들이 대부분 가입되어 있는 PCS, Prospect, FDA 등의 노동조합들과 임금협약을 체결한다.

지방공무원들은 전국단위 단체교섭을 통해 임금을 결정하며 1997년 이후 현업직과 비현업직 공무원들의 단체교섭 단위가 통합되어 현재는 전체 약 150만 명의 지방정부 공무원들이 하나의 교섭기구 안에서 교섭을 진행하고 있다. 중앙정부와는 달리 지방정부를 대표하는 사용자단체인 Local Government Employers(LGE)가 존재하며 지방공무원들이 가입되어 있는 대표적인 노동조합으로는 UNISON, Unite, GMB 등이 있다.

라. Remit 제도

공무원 개개인, 또는 기관 단위의 보수 인상률은 각 기관의 단체교섭을 통하여 이

29) 노동조합의 단체교섭권은 노조설립과 함께 자동적으로 부여되지 않는다. 노동조합이 설립되면 국가기관에 등록을 하고, 노동조합의 자주성을 정부로부터 인정을 받아야 한다. 이후 사용자로부터 단체교섭의 파트너로서 인정을 받아야만 비로소 단체교섭권을 획득하게 된다. 단체협약도 영국만의 특수성을 가지는데, 특별히 단체협약에 노사가 법적구속력을 부여한다는 점을 구체적으로 명시하지 않는 한, 단체협약 자체는 법적인 구속력이 없으며 신사협정(gentleman's agreement)의 성격을 가진다. 영국의 중앙정부의 경우 약 170개 이상의 교섭단위가 존재하며, 다양한 교섭단위가 존재하는 만큼 하나의 노동조합의 다양한 사용자와 교섭을 해야 하는 경우가 일반적이며, 사용자 또한 해당 부처 내 다양한 노동조합과 교섭을 진행하게 된다

루어지나, 인건비의 총액이라는 관점에서 보면 단체교섭의 영향을 받지 않는다. 이는 보수 결정이 Remit 제도를 통하여 재무부와 수상실에서 관리되기 때문이다.

Remit 제도는 공무원과 공공부문 중 NDPB(비부처공공기관) 근로자의 보수결정에 적용된다. 18개의 주요 부처는 예상 소요인원과 보수를 상세히 명시한 인력운용계획을 적은 Remit를 제시하여 재무부 차관의 승인을 받아야한다. 산하 기관 중 일부는 단체교섭을 하지 않고 독립적인 당해 임금평가기구(Pay Review Body)가 Remit를 담당하며, 산하기관 이외에도 중앙정부 및 지방정부 근로자들 중 일부 역시 임금평가기구가 있다. 임금평가기구는 현재 총 8개가 운영되며, 군인, 의사, NHS 직원, 교도관, 교사, 고위 공무원 등의 보수가 이러한 방식으로 결정된다.

각 부처 기관은 임금협상 이전에 인력 및 인건비 운영계획을 재무부가 지정한 양식에 기입한 Remit를 재무부나 소속 부처에 제출하여 승인을 받아야 한다. 재무부의 공무원보수지침(Civil Service Pay Guidance)은 Remit가 승인되기 이전에 노조와 공식 단체교섭을 금하고 있다.

Remit 승인 이후 각 부처 기관은 소속 노조와 단체교섭을 통하여 보수를 결정하나 승인된 금액 이상을 요하는 조건에 합의할 수 없으므로 수상실과 재무부는 remit제도를 통하여 실질적으로 인건비를 통제할 수 있다.

마. 부처와 기관별 보수 결정시 준수 사항

각 부처와 기관은 해당 기관의 실정에 적합하고 정부의 공무원 및 공공분야 급여 정책에 맞는 자체 급여체계를 개발하고 공공지출에 대한 정부통제를 따라야 한다. 또한 기관별 급여체계를 개발할 때, 급여예산의 비용가치(value for money), 급여예산에 대한 재정적 통제, 급여체계의 유연성, 급여와 업무실적간의 효과적이고 밀접한 연계 등과 같은 원칙이 반영되도록 하여야 한다.

또한 각 부처 및 집행기관은 임금결정시 다음과 같은 사항을 지켜야 한다. 첫째, 각 부처 및 집행기관이 급여 및 계급체계에 중대한 변화를 가져오는 개편을 추진하고자 할 경우에는 이를 미리 공직처(Office of Public Service: OPS)에 제출하여 그 승인을 얻어야 하며, 급여예산이 전체의 60%를 점하고 있는 운영경비예산(Running cost budget) 확보를 위해서는 매년 재무부와 협의하여야 한다. 둘째, 각 부처 및 집행기관이 급여 및 계급체계를 변경한 경우에는 이로부터 3년 후³⁰⁾ 그 효과를 분석하

여 OPS에 제출하여야 하며, 이외에도 OPS가 요구하는 급여에 관한 각종 보고사항을 제출하여야 한다. 또한 급여체계나 급여관련 근무조건의 개편 결과로 연금액에 변화를 초래하게 될 경우에는 반드시 OPS와 협의하여야 한다.

3. 분야별 보수 결정 방식

영국 공공부문의 보수 결정 방식은 분야별로 다르다. 이들은 ① 임금조사기구(Pay Review Bodies)를 통한 결정, ② 지수연계 방식(Index linking), ③ 집중화된 단체협상, ④ 분권화된 단체협상으로 분류할 수 있다(Bender and Elliott, 1999: 288-295).

가. 임금평가기구(Pay Review Bodies, PRBs)에 의한 결정

고위 공무원, 법관, 교사, 국가의료서비스(NHS) 종사자, 교도관 등 상당수의 임금이 임금평가기구(PRBs)를 통해 결정되고 있다. 공공부문 전체로는 약 130만 명의 근로자들의 임금이 PRBs에 의해 결정된다(2008년 기준).

임금평가기구 제도는 1970년대 초부터 수립되었다. 보수당인 Heath 내각은 1971년 정부 고위직 임금을 결정하는 Top Salaries Review Body(1993년 이후 SSRB로 개명), 군인의 임금을 결정하는 Armed Force' Review Body(AFPRB), 중앙정부 소속 의사와 치과의사들의 임금을 결정하는 Doctors' and Dentists' Review Body(DDRB)를 설립했다. 그 이후 1983년에는 간호사 및 관련 의료인력의 임금을 결정하는 Nurses' and Allied Professions' Review Body(NAPRB)가 출범했으며, 이후 NAPRB의 적용범위가 2004년 도입된 새로운 직급·임금체계(Agenda for Change, AfC)의 영향으로 NHS에 고용된 제약사, 검안사 등으로 확대되었고 명칭도 Review Body for Nursing and Other Health Professions (NOHPRB)로 변경되었다. 다시 2007년 6월에는 기존의 임금평가기구 대상이 아닌 비의료인력(의료 지원인력)까지를 대상으로 하는 NHS Pay Review Body(NHSPRB)가 출범했다. 의사와 치과의사, 고위직을 제외한 청소, 급식, 세탁 업무에 종사하는 백만명 이상의 모든 NHS 노동자들이 NHSPRB에 의해 임금 수준이 결정되게 되었다(Office of Manpower Economics, 2008a).

30) OPS와의 협의에 의해 연장이 가능하다.

1991년에는 교사들의 임금평가기구인 School Teachers' Review Body(STRB)가 출범했다. 다른 임금평가기구들이 임금의 결정에 집중하고 있는 반면 STRB는 전반적인 근로조건에 대한 구체적인 안까지 결정한다. 이후 2001년 교도관 임금평가기구인 Prison Service Pay Review Body(PSPRB)가 출범했다.

임금평가기구는 민간부문 종사자의 임금을 조사하여 적정한 공공부문 임금인상안을 건의하는 위원회이다. PRBs의 기본 원리는 독립적인 전문가그룹이 공공부문 내 6개 직업군에 대해 객관적인 자료를 바탕으로 임금수준을 결정한다는 것이다. PRBs는 정부로부터 독립되어 있을 뿐 아니라 관련 사용자단체나 노동조합으로부터도 독립된 기구로서 6-10명의 인원으로 구성된다.

피고용인 대표조직(노동조합 또는 전문직 협회), 정부(재정부 및 관련부처), 사용자 조직에서 임금결정에 필요한 근거자료(예를 들어 타 산업의 노동시장 및 임금 관련 정보, 물가, 결원의 규모, 이직률 등 관련 자료)들을 PRBs에 제출한다. PRBs는 제출된 자료들을 검토하고 자체조사를 수행하는데, 피고용인들의 의견을 듣기 위한 사업장 방문조사를 포함한다. 조사를 토대로 임금과 노동조건에 관한 권고안을 작성하고, 권고안은 수상과 관련부처 장관에 의해 의회에 보고된다. 이러한 이유로 PRBs에 의한 임금결정 과정은 교섭의 연장선상으로 평가되기도 한다. 정부로서는 권고안을 수용하여야만 하는 의무가 있는 것은 아니나, '그렇게 하지 않을 명백하고도 강제적인 이유'가 없는 한 일반적으로 PRBs의 권고안은 수용된다.

위원장과 위원들은 연간 약 20일정도 평가기구 내에서 활동하며 임기는 평균 6년 정도이다. PRBs의 일반적인 업무는 '인력경제관리국(Office of Manpower Economics)'의 지원을 받는다.

이 같은 PRBs의 활동은 노사간 가장 민감한 사안인 임금에 대해 외부기관에 위탁함으로써 이로 인한 갈등을 사전에 예방하고, 실질적으로 실현 가능한 선에서 임금이 결정된다는 점에서 효율적인 면이 있다.

기존에는 정부가 PRBs에 제출하는 임금제안서(Remit)에 임금수준이 채용과 고용 유지(retention)에 문제를 야기하지 않는 한도 내에서 종사자들의 성과를 촉진할 수 있는 수준이어야 한다고 명시하고 있었다. 하지만 최근 들어 지불능력(affordability)에 대한 고려가 추가되었다. PRBs의 임금인상 수준은 정부가 추구하는 물가상승률의 수준을 고려해 정해져야 하며, 정부는 또한 지역적 노동시장의 특성을 고려한 임금안의 도출을 강조하고 있다. 더불어 중앙정부 일반 국가공무원들의 임금을 위한

Remit의 내용과 같이 동일임금의 원칙을 강조하고 있다.

나. 지수연계방식에 의한 결정

이는 경찰과 소방관을 대상으로 한다. 신소득조사(New Earnings Survey: NEW)의 보고에 기초하여, 경찰의 임금은 민간부문 사무직 임금인상률의 중위 수준에 맞춰 증가하며, 소방수는 신소득조사에 보고된 생산직 노동자의 상위 10% 수준에 맞춰 임금이 결정된다.

다. 집중화된 단체 협상(지방 공무원)

이는 대다수의 지방 공공기관에 고용된 다양한 직종의 노동자들에게 적용된다. 따라서 전국수준의 기본국가협약(framework national agreement)이 거의 모든 지방 공공기관 노동자에게 적용된다. 봉급등급 및 임금상승률에 지역적 유연성이 허용되나, 임금은 지방 공공기관의 사용자를 대표하는 지방정부 관리위원회(Local Government Management Board)와 노조단체간의 협상을 통한 집중적 협약방식에 의해 결정된다. 일반적으로 이렇게 결정된 임금인상안은 각 지방자치단체에서 그대로 이행된다. 그러나 전국단위 단체교섭의 틀에서 이탈해 자체적인 단체교섭을 진행하는 지방정부가 늘어나고 있다.

라. 분권화된 단체협상(국가 공무원)

전술하였듯이 이는 고위공무원을 제외한 모든 국가공무원에게 적용된다. 1950년대 중반에서 1980년대 초까지 공무원의 임금협상은 중앙집중화된 교섭구조를 가지고 있었다. 재무부나 내각사무소(Cabinet Office)와 노동조합이 임금 및 근로조건에 관한 상세한 협약을 체결하고, 이것이 공무원 전체에게 단일하게 적용되었다. 그러나 1996년부터 공무원제도 개혁 조치의 일환으로 고위공무원(SCS)를 제외한 일반공무원에 대한 급여결정권한이 각 부처 및 집행기관에 위임되었다. 이에 따라 공무원의 보수 수준은 각 부처 혹은 집행기관의 장과 관련 공무원노조와의 단체협약에 근거하여 결정된다.

4. 보수 결정에서 공무원 단체의 영향

가. 국가공무원의 경우

영국의 중앙정부에는 약 170개 이상의 교섭단위가 존재하며, 다양한 교섭단위가 존재하는 만큼 하나의 노동조합이 다양한 사용자와 교섭을 해야 하는 경우가 일반적이며, 사용자 또한 해당 부처 내 다양한 노동조합과 교섭을 진행하게 된다. 그러나 실제로는 다수의 노동조합들은 교섭창구를 단일화해 교섭을 진행한다.

공무원 노동조합의 형태는 고위직 노동조합인 FDA와 같이 직급을 기준으로 이루어지거나, 교도관 노동조합인 POA와 전문직 공무원 노동조합인 PROSPECT 같이 직종을 기준으로 이루어지거나, 또는 북아일랜드 공무원노동조합인 NIPSA와 같이 지역을 기준으로 구성된다.

나. 지방공무원의 경우

지방정부 공무원들은 직종별로 다수의 단체교섭기구에서의 교섭을 통해 임금을 결정한다. 그런데 대부분의 지방공무원들은 ‘지방공무원 공동협의회’(National Joint Council for Local Government Services, 이후 NJC)를 통해 교섭을 진행한다.

지방정부의 전국단위 단체교섭 구조는 1997년 ‘단일지위협약(SSA: Simple Status Agreement)’으로 현업직공무원과 사무직공무원의 교섭구조가 ‘전국공동협의회(NJC for Local Government Services, NJC)’로 통합되었다. 기존의 지방정부에서의 단체교섭은 ‘현업직 지방공무원을 위한 전국공동협의회(NJC for Manual Workers)’와 ‘행정·전문·기술·사무직 지방공무원을 위한 전국공동협의회(NJC for Administration, Professional, Technical and Clerical(APT&C) Staff)’를 통해 현업직과 사무직의 교섭이 별도로 이루어져 왔으나, SSA 이후 두 개의 교섭단위가 하나의 NJC로 통합된 것이다.

이에 따라 약 150만 명의 지방정부 공무원들이 하나의 교섭기구 안에서 교섭을 진행하고 있다. 이것은 단체협약 적용대상 기준, 단일 단체교섭단위로서는 영국 내 최대 규모이다.

하지만 NJC의 협약 내용이 전체 지방정부에 영향을 미치는 것은 아니다. 최근 들

어, 일부 지방정부는 자체적인 교섭을 하고 있으며, 상당수의 지방정부 또한 중앙의 교섭과 자체교섭을 병행하고 있다.

2005년 기준으로 전국단위 교섭을 이탈한 지방정부의 임금인상폭을 조사한 결과를 살펴보면 전체적인 평균 인상률은 전국협약과 큰 차이가 나지 않고 있다. 전국교섭 이탈 전체 41개 지방정부 중 33개 지방정부를 대상으로 조사한 결과, 2005년 전국 교섭 인상률이 2.95%인 것과 비교해 오히려 0.1% 낮은 2.85%를 기록했다. 하지만 각각의 전국교섭 이탈 지방정부의 인상률은 최저 1.31%(Surrey Heath)에서 최고 4.5%(Tonbridge and Malling)까지 다양했다.

5. 보수 결정 방식의 최근 추세

최근 영국 국가공무원 및 지방공무원의 임금시스템과 관련된 주요 변화 중 하나는 2000년 이후 공공부문에서 추진되고 있는 임금과 직급 체계 개혁 작업의 일환인 ‘임금현대화(Pay Modernisation)’ 정책이다. 임금현대화 정책의 주요 목적은 직무평가(Job Evaluation)를 통한 직급의 단순화라고 할 수 있다. 전술하였듯, 지방정부 공무원의 경우, 단일지위협약(SSA)의 시행과 이에 따른 직무평가를 통해 기존에 현업직과 비현업직으로 구분되어 있던 직급체계를 하나의 통합된 직급체계로의 변화하였다. 이는 기존에 여러 형태로 분리되어 있던 교섭단위를 통합하는 결과를 가져오고 있는데, 이러한 변화의 과정에서 가장 중요시 되는 것이 동일임금의 원칙이다. 이 때문에 임금현대화 정책은 동일임금의 원칙과 동시에 추진되고 있다. 동일임금 원칙에서 중요한 것은 남녀의 임금 격차이다. 내각사무처는 모든 부처가 동일임금에 관한 감사를 2003년 4월까지 마무리하고 남녀의 임금차이를 개선하기 위한 구체적인 방안을 마련할 것을 요구했다. 감사 결과 전 중앙부처에서 동일한 일에 종사하는 공무원들의 남녀 임금차이는 남성 공무원의 임금이 약 5% 높은 것으로 나타났다.

이후 각 부처 및 집행기구는 매년 동일임금에 대한 평가를 해야 하며, 3년에 한번씩 동일임금에 대한 증거자료(Equality Proofing)를 작성해 내각사무처의 평가를 받아야 한다. 또한 동일임금에 대한 자체 평가를 시행할 경우 노동조합과 함께 진행할 것을 장려하고 있다. 동일임금에 대한 정부의 지속적인 강조는 만성적으로 남아있던 남녀 공무원의 임금차이를 일부나마 개선하는 효과를 거두고 있는 것으로 나타났다. 예를 들어, SCS 공무원들의 남녀 간 평균 임금격차는 내부채용(내부승진자)의

경우 2005-06년 5.6%였으나 2006-07년 3.2%로 줄었으며, 외부채용의 경우, 같은 기간 11.2%에서 5.4%로 줄어 고위공무원들의 남녀 임금차이는 상당히 빠른 속도로 개선되고 있는 것으로 판단된다.

영국정부는 ‘공무원 보수 지침’에서도 각 부처 및 집행부서는 Remit을 작성할 시 동일임금을 강제하고 있는 ‘연령차별 금지 및 동일임금법(Age Discrimination & Equal Pay legislation)’에 부합하는지를 설명할 것을 요구하고 있다. 내각사무처가 발표하는 ‘공무원 보수 원칙(Civil Service Reward Principles)’에서도 이러한 정부입장은 강조되고 있다(HM Treasury, 2008c).

한편 영국 정부는 2002년 이후 공무원을 포함한 공공부문 전반에서의 장기 임금협약(multi-year pay deals)을 장려하고 있다. 2005년 현재 약 3분의 2 이상의 공공부문 노동자들이 장기 임금협약의 영향을 받고 있다. 장기 임금협약은 상당수 중앙부처 및 지방정부는 물론 의료(NHS)와 교육 분야 등 공공부문 전체의 임금협약의 새로운 경향으로 자리 잡았다. 최근 들어 장기 임금협약은 더욱 장려되는 추세인데 이는 장기 협약이 공공부문의 운영, 특히 재정운영의 안정성을 보장하고 각 기관의 장기적인 사업 추진에 있어서도 예산의 변수를 줄여 도움이 된다는 판단 때문이다. 2008년 ‘공무원 보수 지침’에서도 Multi-Year Remit의 제출을 장려하고 있다. 이 밖에도 장기 임금협약은 매년 임금협약의 지체로 임금의 인상률을 제대로 반영 받지 못하는 점을 보완할 수 있으며 단체교섭으로 인한 노사갈등의 가능성을 줄일 수 있는 장점이 있다. 2005년 중앙부처 중 새롭게 임금협약을 맺은 경우보다 장기임금협약의 잔여 효력기간의 영향을 받는 기관의 수가 다수를 차지했다. 또한 2005년 새롭게 임금협약을 맺은 기관들의 평균 인상폭은 3.8%인데 반해 장기 임금협약의 영향을 받는 임금인상폭은 4.5%였다.

6. 공무원간 임금 차이

가. 중앙부처별 보수 격차

전술하였듯이 국가공무원은 각 부처와 기관별로 분권화된 임금교섭을 하기 때문에 동일 직급이라도 부처와 기관에 따라 보수수준이 다르다. 몇몇 중앙부처에 대한 예를 제시하면 <표 3-19>와 같다.

<표 3-19> 중앙부처별 직급별 보수 수준(2010년 3월 말 기준. 단위:파운드)

	Senior Management	Other Management			Administrative	
	Senior Civil Service	Grades 6 and 7	Senior and Higher Executive Officers	Executive Officers	Administrative Officers and Assistants	All employees
Attorney General's Office	81,210	60,460	34,470	24,350	20,430	28,880
Department for Business, Innovations and Skills	76,820	50,510	31,620	24,640	20,990	33,180
Cabinet Office	73,470	47,960	31,400	25,300	20,540	32,080
HM Treasury	67,830	47,080	28,860	23,810	19,480	32,310
Debt Management Office	84,330	55,160	42,280	28,000	..	47,200
Government Actuary's Department	107,080	65,130	37,330	26,000	20,500	45,000
United Kingdom Statistics Authority	72,700	46,610	29,340	20,650	15,740	19,280
Department for Children, Schools and Families	71,160	50,550	32,210	24,300	17,480	32,600
Government Equalities Office	74,600	52,310	36,850	25,450	24,800	39,730
Office for Standards in Education	81,640	64,090	30,540	20,490	16,810	30,540
Department for Communities and Local Government	75,000	50,520	33,220	28,030	23,810	34,660
Department for Culture Media and Sport	74,250	46,420	31,420	24,440	20,790	33,390
Ministry of Defence	75,550	53,960	33,600	24,220	18,310	22,750
Department for Energy and Climate Change	75,990	50,870	32,830	25,170	22,120	40,310
Department for Environment Food and Rural Affairs	76,980	51,350	33,400	26,290	21,020	32,660
Export Credit Guarantee Department	91,700	56,170	34,700	27,770	22,670	34,700
Foreign and Commonwealth Office	75,410	50,000	31,500	25,040	20,390	28,000
Department for International Development	74,200	54,200	31,380	25,030	18,370	43,990
Security and Intelligence Services	76,080	56,250	34,400	26,580	19,410	28,100
Department for Transport	79,430	54,190	33,240	26,760	22,830	36,960

자료: civil service statistics 2010

또한 지역별로도 급여에 차이가 있다. 지역별 급여 차이는 <표 3-20>에 제시되어 있다.

<표 3-20> 지역별 급여 차이 (2010년 3월 말 기준. 단위:파운드)

	Senior Management	Other Management			Administrative	
	Senior Civil Service	Grades 6 and 7	Senior and Higher Executive Officers	Executive Officers	Administrative Officers and Assistants	All employees
North West	80,000	51,900	29,950	23,460	17,290	20,240
North East	76,890	49,760	29,800	23,580	17,350	19,280
Yorkshire and The Humber	75,620	50,090	30,500	23,480	17,360	21,800
West Midlands	81,190	50,880	31,090	23,720	17,500	20,680
East Midlands	78,110	51,750	31,460	23,610	17,520	20,970
East of England	77,650	51,810	32,300	24,130	18,070	22,080
London	80,000	53,870	34,100	25,760	20,400	28,640
South East	82,190	51,220	32,300	24,230	18,140	22,860
South West	75,240	51,280	33,420	24,230	17,780	24,410
Scotland	71,900	51,560	31,190	24,230	17,260	20,970
Wales	77,150	52,960	32,300	23,720	17,110	20,240
Northern Ireland	81,820	51,450	32,300	25,590	18,070	19,300
Overseas	75,070	52,530	34,750	25,670	20,690	33,130
Not reported	92,010	54,790	31,380	25,670	17,580	29,500
All regions	78,630	52,320	32,300	24,230	17,780	22,850

자료: civil service statistics 2010

중앙부처의 노동조합들은 각 부처별로 분권화된 교섭구조를 폐지하고 과거와 같이 전체 국가공무원에 대한 통합된 교섭으로의 복귀를 지속적으로 주장하고 있다. 이에 는 각 부처 및 집행기구에서 같은 업무에 종사하는 공무원들의 임금차이의 극복이 중요한 이유이다.

7. 공무원보수와 민간임금과의 보수 차이

가. 국가공무원

영국의 공공부문 근로자 수는 600만명에 육박하고 있으나(2009년 기준) 그 중 10%만이 공무원(civil servant)이다. 따라서 공무원 급여는 총 공공부문 급여의 작은 부분만을 차지한다. 공무원의 대부분은 민간 부문 근무자와 유사한 수준의 급여를 받는다(2009년 3월 31일 기준으로 연봉 중위수는 22,100파운드이다.) 그러나 고위 공무원단의 경우 유사한 직위의 민간부문 종사자에 비하여 절반 정도의 낮은 수준의 급여를 받는다. 주의할 것은 공공부문은 민간부문보다 혜택이 큰 연금 제도를 제공한다는 점이다. 예를 들면 공무원은 개인의 연금 부담률이 3.5%인데 비하여 민간부문 종사자들은 최고 22%까지 내므로 공공부문과 민간부문의 보수를 비교할 때는 이것도 고려해야 한다. 한편 최근 몇 년간은 연금액 인상에 대한 부담으로 인하여 (연금액도 증가되는) 급여 인상 대신에 (연금액에 영향을 안 주는) 보너스를 늘리는 방식을 취하였다.³¹⁾

나. 현업 공무원

영국 공공부문의 임금결정의 기본원칙을 살펴보면, 생산직 노동자의 경우 1946년 공정임금법에 의해, 그리고 사무직 노동자의 경우는 1955년 프리스틀리위원회에 의하여 “공공부문 노동자의 보수는 다른 근로조건의 차이를 고려하면서 비슷한 성격의 민간부문 노동자의 보수와 비교하여 공정하여야 한다”는 대등성 원칙이 확립되었다. 1960년대와 1970년대에 대등성 원칙과 정부의 소득정책이 상충되기도 하였으나, 대등성 원칙이 임금결정의 기본 원칙이었다. 그러나 1980년대에 들어서 대등성 원칙 대신에 예산제약(cash limit)에 의해서 규정되는 지급능력이 우선적 기준으로 적용되었다. 1990년대 들어서부터는 임금결정 기준으로서 대등성 원칙의 비중이 크게 줄어들었다.

31) 참고로 하급 공무원(junior officials)의 경우 2007년 기준으로 영국 평균 봉급의 50%-60% 정도 수준의 급여를 받고 있는데 이는 1986년에 40%-70% 정도를 받았던 것과 비교된다. 한편 상급 공무원(Executive Officers)의 경우는, 1986년에 60-110% 정도를 받았던 것과 비교하여 80-90%를 받는다. 그리고 차관은 민간부문에서 그들과 비슷한 위치에 있는 사람들과 마찬가지로 1986년에 평균 봉급의 6배 정도를 받다가 2007년에는 평균 봉급의 8.5-12배 정도를 받고 있다.

제4절 독일

1. 독일 공무원의 분류

독일의 공공부문 종사자는 다음과 같이 공무원(Beamte, civil servants)과 공근로자(public employees)로 구분된다. 공근로자는 직무의 성격에 따라 다시 사무직(Angestellte)과 노무직(Arbeiter)으로 나뉜다.

<표 3-21> 독일 공무원의 개념

구분	공무원의 정의
공무원(Beamte, civil servants)	법적인 신분보장(종신제), 생활보장(봉급 및 연금) 공공행정 및 질서의 지속성과 연속성, 안정성 확보에 필수 불가결한 전통적인 핵심영역과 공권력 집행업무(치안, 법무, 세무, 재무 담당) 및 관리 및 지휘 비중이 큼.
공근로자(public employees)	근무계약에 의해 관계가 성립, 원칙적으로 해약이 가능 보수는 임금협약에 의하여 정해지고 공무원과 달리 연금에 대한 국가의 보장의무가 없음 보건이나 복지, 기술 관련 업무를 주로 담당하며 전문성에 기반한 보완적 역할을 수행

2. 공무원의 유형에 따른 노사관계의 차이

공무원의 신분이 공무원과 공근로자로 구분되는 제도적 이원구조는 노사관계에 있어서도 전혀 다른 성격을 가져온다³²⁾. 이원적 신분구조로 인하여 공무원은 공법(公法)인 공무원법에 의해 지위가 보장되고 근로조건은 입법을 통하여 결정된다. 이에 비하여 공근로자는 공무원법이 적용되지 않고 사법상(私法上)의 고용계약에 의해 규율된다. 즉 공공부문에서 공무원과 공근로자의 구분은 근로조건이 법률로 정해지는가, 아니면 단체협약에 의해 결정되는가하는 결정 방식의 차이를 발생시킨다.

32) 독일 공공부문 고용구조가 가진 중요한 특징중 하나는 피고용자의 소속처나 직무가 신분과 연동하지 않고 있다는 점이다. 공공기관들은 모두 공법에 따라 설립된 기관들이지만, 그렇다고 여기에 종사하고 있는 사람들이 모두 공무원 신분을 가지고 있는 것은 아니다. 즉 공공기관에 공무원과 비공무원이 동시에 고용되어 있다.

공무원은 단결권은 있으나, 단체교섭권과 단체행동권은 허용되지 않는다. 이는 독일의 직업공무원제 전통에서 비롯된 것으로 공무원에 대한 충성의무(독일기본법 제 33조 4항)에 의하여 정당화되고 있다. 공무원은 국가와 특별한 관계를 가지는데, 공무원이 사용자와 헌법에 충실한 대신 국가는 고용기간 동안과 그 이후까지 공무원 및 그 가족에게 충분한 소득을 보장할 의무가 있다. 이에 따라 대부분의 공무원은 종신고용계약을 맺고 연금을 받는다. 그리고 공무원 급여의 성격도 근무 제공에 대한 대가가 아니라 관직에 어울리는 생계를 꾸려나가는 권리라고 이해되고 있다. 따라서 급여수준도 직위, 직책, 국가 경제재정 여건 및 일반의 생활수준 상황 등을 고려하여 이에 상응하는 생활을 유지할 수 있는 수준으로 결정된다.

독일 공무원은 단체교섭권은 없으나 임금 및 근로조건을 정하는 법령의 입법단계에서 관여하는 권한을 가지고 있다. 노동조합의 상급단체는 공무원법상의 관계를 규율하는 일반적인 규정의 제정에 참여할 수 있고(연방공무원법 제94조), 공무원노조가 연방인사위원회의 구성 및 활동에 참여할 수 있다(연방공무원법 제96조 3항). 공무원의 단체교섭권을 허용하지 않는 대신에, 연방정부가 공무원의 노동조건과 관련된 규범을 입법할 경우 사전에 상급단체의 의견을 수렴해야 하는 것이다.

3. 공무원 보수결정 과정

공무원의 보수는 ‘공무원보수법’에 의하여 결정되는데, 이 법은 매년 국가 예산법이 개정될 때 함께 개정된다. 노조 상급단체의 참여는 입법준비과정에서 이루어진다. 먼저 연방 내무부와 노동조합의 대표자가 회합하여 양측의 요구사항을 협의한 후, 이를 기초로 내무부가 재무부와 협의를 거쳐 초안을 작성하여 노조 상급단체에 제시한다. 그러면 상급단체는 내무부가 작성한 초안에 대해 입장을 표명하고, 독자적인 대안을 제시하기도 한다. 수차례에 걸친 토론을 진행한 후 정부는 경제적인 상황 등을 고려하여 최종적인 결정을 내린다. 입법준비과정에서 의견이 충분히 반영되지 않았다고 판단할 경우, 상급단체들은 법안이 의회로 회부될 때 의원들이 참조할 수 있도록 자신들의 의견을 법안추가자료로 첨부할 수 있다. 이러한 절차를 거쳐 의회에서 의결을 통해 공무원 보수수준이 결정된다.

공근로자인 사무직과 노무직 노동자는 민간부문과 마찬가지로 단결권은 물론이고 단체교섭권과 단체행동권에 대해서도 특별한 제약이 없다. 하지만 이들이 수행하는

업무는 사실상 공무원이 하는 일과 차이가 거의 없고, 대략 15년 근무 이후에는 종신고용계약을 맺는다.

사무직과 노무직 공근로자는 정부(연방 내무부장관)와 매년 단체교섭을 행하고 있는데, 보수에 관한 협약은 전국적으로 동일하게 적용된다. 사무직과 노무직 공근로자 노조 상급단체는 각각 연방정부, 주정부, 지방정부의 세 수준을 대표하는 사용자 단체와 교섭을 한다. 사무직의 경우 연방사무직 보수협약이 연방정부, 주정부, 시정부의 모든 사무직에 공통적으로 적용되지만, 노무직의 경우는 실제 내용은 유사하지만 세 가지의 서로 다른 협약이 존재한다. 이로 인해 노무직 공근로자의 단체교섭은 노동자들이 소속된 기관에 따라 연방정부, 주정부, 지방정부 등 3개의 단위에서 이루어지게 되는데, 복수의 노동조합이 단일교섭체를 구성하지 않으면 별도로 교섭이 진행된다. 사무직과 노무직 공근로자의 임금교섭 시 중요하게 고려되는 기준은 물가, 생산성, 소득재분배 등이다.

1965년 이래 매년 연방정부와 공근로자(사무직과 노무직)간의 단체교섭이 공무원 보수법이 개정되기 이전에 이루어졌고, 따라서 공근로자의 단체교섭이 공무원보수 개정에 선도적인 역할을 담당했다. 관례적으로 연방의회는 단체교섭을 통하여 공근로자의 보수 인상폭이 결정된 후에 공무원보수법을 개정해 왔으며, 이 단체교섭의 결과를 거의 그대로 공무원 보수 인상폭으로 수용해왔다³³⁾. 그러나 80년대 중반부터는 사무직과 노무직의 단체교섭에 앞서 연방정부가 공무원의 노동조건을 결정함으로써 이를 다른 공공부문에 과급시키려 시도하고 있다.

4. 보수 수준 결정 기준

임금협상을 위한 자료는 독일 경제 전문가 위원회(German Council of Economic Experts)의 경제 전반에 대한 연간 분석(the relevant annual opinion) 및 이 분석에 근거한 연방 정부의 보고서를 주로 참고한다. 이는 경제 전체의 관점에서 공무원이

33) 공근로자의 교섭모델이 공무원의 입법모델을 선도할 수 있는 것은 독일 공공부문의 고용구조와도 밀접한 관계가 있다. 독일에서는 공무원과 공근로자가 동일한 직장에서 동일한 업무를 수행하고 있기 때문에, 신분의 차이에 따라 노동조건에 차이가 생기면 이것이 바로 비교 및 인지될 수 있고, 노동조건이 균등하지 않을 경우 상대적 불평등감이 팽배해질 소지가 크다. 이러한 점 때문에 국가와 노동조합은 지속적으로 공무원과 공근로자의 노동조건을 균등화하기 위한 노력을 기울여 오고 있다. 이에 따라 공공부문 노동관계의 두 가지 이해 대변 방식인 교섭모델과 입법모델은 통상 동일한 결과를 가져와, 임금 및 기타 노동조건은 계속해서 '균등화'되고 있다(신광영외, 2003).

임금상승을 선도하는 것을 막기 위해서이며, 공무원 부문은 충성의무를 지키면서 효율성을 유지하기 위하여 일반적 경제 추세와 일치해야한다.

독일공무원의 보수에 대하여 독일연방 공무원법과 독일연방 공무원보수법에는 국민소득, 사기업 임금수준, 물가 및 생계비의 변동, 공무원과 그 가족의 안녕과 건강 책임, 일반 경제 현황, 그리고 국가의 재정현황 등을 고려하여 결정하도록 규정되어 있다.

개인 보수의 결정 원칙을 살펴보면 다음과 같다. 대부분의 경우 공무원 보수는 ① 총 보수의 70~90%를 차지하는 기본급 ② 봉급에 비례하고, 가족 상황에 따라 지급되는 생활비(cost of living) 수당 ③ 액수가 등급(grade)에 따라 달라지는 일반수당(general allowance; 전체 임금의 6%를 넘지 않음) ④ 특정직에 부여되는 특별수당 ⑤ 휴가비 등으로 구성된다. 비공무원 노동자들은 공무원과 동일한 조건으로 혜택을 받는다. 생산직 노동자의 경우 그 체계가 약간 다른데, 이들의 기본급에 생활비 수당과 일반 수당이 포함되어 있다. 공무원의 경우 보수등급(scale)의 상승은 근속에 따르고, 2년 마다 한 번씩 자동적으로 이루어진다.

5. 연방과 주정부 공무원의 보수 수준

가. 연방 공무원의 보수수준

연방공무원보수법(BBesG)상 보수그룹은 A, B, C, R의 4개로 되어 있다. A 보수그룹(일반직 공무원)은 단순, 중간, 상급, 고등직군의 4개 직군의 직에 대한 보수그룹으로 직위에 따라 A1부터 A16등급까지 있다. 이중 대학졸업자의 경우 A13등급으로 시작된다. 보수그룹 B는 고위직의 보수그룹으로서 직위에 따라 B1부터 B11까지의 등급으로 되어 있다. 보수그룹 C는 대학교수의 보수를 규정하고 있으며, C1등급으로부터 C4 등급까지 나뉘어 있다. 보수그룹 R은 법관과 검사의 보수를 규정하고 있으며, R1등급에서 R10등급까지 분류된다. 이와 같은 등급에 따라 기본급, 지역수당, 퇴직후의 연금액수 등이 규정된다. A 등급(일반직)과 B등급(고위직)의 각 등급별 대표관직을 예시하면 다음과 같다. 이 표는 독일 공무원급여 홈페이지(<http://www.beamtenbesoldung.org>)에서 발췌 정리한 것이다.

<표 3-22> A 보수그룹의 등급별 대표관직

등급	대표관직			
	고등직	상급직	중급직	단순직
A16	이사관			
A15	서기관			
A14	수석사무관			
A13	사무관			
A12		상급주사		
A11		주사		
A10		일등주사보		
A9		주사보		
A8			상급서기	
A7			서기보	
A6			일등조수	
A5			조수	
A4				일등보조
A3				보조
A2				보조보
A1				

자료: 정창화, 『독일의 공직제도에 관한 연구』

<표 3-23> B 보수그룹의 등급별 대표관직

등급	대표관직
B11	차관
B10	차관보
B9	국장, 회계감사원차장
B8	연방특허국장, 연방통계국장
B7	
B6	연방행정학원장
B5	부장, 인쇄국장, 중앙수석관리관
B4	
B3	관리관
B2	수석이사관
B1	이사관

이하에는 A, B, C, R의 4개 보수그룹의 등급별 보수수준을 보여주고 있다. 보수표는 2010년 기준이다.

<표 3-24> 연방 보수규정 A(유로, 월 급여, 기본급)

등급	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	6단계	7단계	8단계
A2	1688.02	1727.48	1767.96	1798.32	1829.70	1861.07	1892.44	1923.81
A3	1755.82	1797.31	1838.80	1872.20	1905.60	1938.99	1972.39	2005.78
A4	1794.28	1843.86	1893.45	1932.92	1972.39	2011.86	2051.32	2087.76
A5	1808.44	1870.18	1919.76	1968.34	2016.92	2066.50	2115.08	2162.64
A6	1848.92	1920.78	1993.64	2049.30	2106.98	2162.64	2224.38	2278.01
A7	1945.06	2008.82	2092.82	2178.84	2262.83	2347.84	2411.60	2475.35
A8	2062.46	2139.37	2247.65	2356.95	2466.24	2542.14	2619.06	2694.96
A9	2232.47	2308.37	2427.79	2549.23	2668.64	2749.60	2831.58	2911.52
A10	2395.40	2499.64	2650.43	2800.20	2949.98	3054.22	3158.45	3262.69
A11	2749.60	2904.44	3058.26	3213.10	3319.36	3425.62	3531.88	3638.14
A12	2947.96	3131.13	3315.31	3498.48	3626.00	3751.48	3877.98	4006.51
A13	3456.99	3629.03	3800.06	3972.10	4090.50	4209.92	4328.32	4444.70
A14	3555.16	3776.78	3999.42	4221.05	4373.86	4527.69	4680.50	4834.32
A15	4345.53	4545.90	4698.72	4851.53	5004.34	5156.14	5307.94	5458.73
A16	4793.84	5026.60	5202.69	5378.78	5553.86	5730.96	5907.04	6081.11

<표 3-25> 연방 보수규정 B(유로, 월 급여, 기본급)

등급	액수
B1	5458.73
B2	6341.19
B3	6714.62
B4	7105.25
B5	7553.57
B6	7979.62
B7	8390.49
B8	8820.59
B9	9353.92
B10	11010.56
B11	11438.64

<표 3-26> 연방 보수규정 C(유로, 월 급여, 기본급)

단계	1	2	3	4	5	6	7	8
C1	3014.48	3118.41	3222.30	3326.21	3430.13	3534.03	3637.92	3741.82
C2	3020.96	3186.56	3352.16	3517.76	3683.35	3848.94	4014.52	4180.12
C3	3321.03	3508.53	3696.04	3883.53	4071.03	4258.54	4446.00	4633.50
C4	4203.73	4392.22	4580.70	4769.18	4957.68	5146.15	5334.63	5523.08
단계	9	10	11	12	13	14	15	
C1	3845.73	3949.63	4053.54	4157.45	4261.35	4365.26		
C2	4345.71	4511.30	4676.86	4842.46	5008.04	5173.65	5339.24	
C3	4821.01	5008.51	5195.99	5383.50	5570.99	5758.48	5945.97	
C4	5711.56	5900.04	6088.54	6276.99	6465.48	6653.96	6842.45	

<표 3-27> 연방 보수규정 R(유로, 월 급여, 기본급)

등급	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	6단계	7단계	8단계
R 1	3456.99	3789.94	4123.90	4419.40	4713.90	5009.40	5302.88	5600.41
R 2	4200.81	4416.37	4630.91	4924.39	5219.90	5514.39	5809.89	6105.40
R 3	6714.62							
R 4	7105.25							
R 5	7553.57							
R 6	7979.62							
R 7	8390.49							
R 8	8820.59							
R 9	9353.92							
R 10	11484.18							

나. 지방 공무원의 보수 수준

다음은 주정부 공무원의 보수수준을 보기로 하자. 주마다 보수수준은 다르다. 여기서는 바이에른 주와 헤센 주 공무원의 보수표를 살펴 본다. 보수표는 2010년 기준이다. 이 표는 독일 공무원급여 홈페이지(<http://www.beamtenbesoldung.org>)에서 발췌 정리한 것이다.

(1) 바이에른 주정부 공무원의 보수수준

<표 3-28> 보수그룹 A(유로, 월 급여, 기본급)

등급	2년 단위				3년 단위			
	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	6단계	7단계	8단계
A2	1,624.86	1,663.09	1,701.32	1,739.56	1,777.79	1,816.04	1,854.29	
A3	1,690.89	1,731.57	1,772.25	1,812.93	1,853.63	1,894.32	1,935.00	
A4	1,728.33	1,776.26	1,824.14	1,872.05	1,919.95	1,967.85	2,015.73	
A5	1,741.98	1,803.30	1,850.97	1,898.60	1,946.28	1,993.92	2,041.58	2,089.23
A6	1,782.23	1,834.56	1,886.89	1,939.20	1,991.52	2,043.86	2,096.20	2,148.52
A7	1,858.73	1,905.76	1,971.60	2,037.44	2,103.27	2,169.12	2,234.97	2,281.98
A8		1,972.56	2,028.82	2,113.19	2,197.57	2,281.94	2,366.34	2,422.58
A9		2,098.87	2,154.22	2,244.27	2,334.31	2,424.38	2,514.43	2,576.32
A10		2,258.32	2,335.23	2,450.59	2,565.99	2,681.35	2,796.73	2,873.65
A11			2,596.87	2,715.08	2,833.30	2,951.54	3,069.76	3,148.57
A12			2,789.68	2,930.63	3,071.56	3,212.52	3,353.47	3,447.44
A13			3,134.78	3,286.99	3,439.20	3,591.40	3,743.59	3,845.06
A14			3,260.88	3,458.27	3,655.63	3,853.00	4,050.37	4,181.95
A15						4,232.90	4,449.91	4,623.51
A16						4,670.75	4,921.71	5,122.50
등급	4년 단위							
	9단계	10단계	11단계	12단계				
A2								
A3								
A4								
A5								
A6	2,200.83							
A7	2,329.00	2,376.04						
A8	2,478.81	2,535.08	2,591.32					
A9	2,638.24	2,700.14	2,762.05					
A10	2,950.57	3,027.47	3,104.39					
A11	3,227.39	3,306.22	3,385.03	3,463.83				
A12	3,541.38	3,635.36	3,729.33	3,823.30				
A13	3,946.53	4,048.01	4,149.48	4,250.96				
A14	4,313.54	4,445.11	4,576.70	4,708.29				
A15	4,797.10	4,970.71	5,144.32	5,317.91				
A16	5,323.29	5,524.05	5,724.83	5,925.60				

<표 3-29> 보수그룹 B(유로, 월 급여, 기본급)

등급	액수
B1	5,317.91
B2	6,179.64
B3	6,544.42
B4	6,926.51
B5	7,364.88
B6	7,778.83
B7	8,181.50
B8	8,601.19
B9	9,122.30
B10	10,740.52
B11	11,157.60

<표 3-30> 보수그룹 C(유로, 월 급여, 기본급)

단계	1	2	3	4	5	6	7	8
C1	3,014.48	3,118.41	3,222.30	3,326.21	3,430.13	3,534.03	3,637.92	3,741.82
C2	3,020.96	3,186.56	3,352.16	3,517.76	3,683.35	3,848.94	4,014.52	4,180.12
C3	3,321.03	3,508.53	3,696.04	3,883.53	4,071.03	4,258.54	4,446.00	4,633.50
C4	4,203.73	4,392.22	4,580.70	4,769.18	4,957.68	5,146.15	5,334.63	5,523.08
단계	9	10	11	12	13	14	15	
C1	3,845.73	3,949.63	4,053.54	4,157.45	4,261.35	4,365.26		
C2	4,345.71	4,511.30	4,676.86	4,842.46	5,008.04	5,173.65	5,339.24	
C3	4,821.01	5,008.51	5,195.99	5,383.50	5,570.99	5,758.48	5,945.97	
C4	5,711.56	5,900.04	6,088.54	6,276.99	6,465.48	6,653.96	6,842.45	

(2) 헤센 주정부 공무원의 보수수준

<표 3-31> 보수그룹 A(유로, 월 급여, 기본급)

등급	2년 단위				3년 단위			
	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	6단계	7단계	8단계
A2	1,583.16	1,621.40	1,659.63	1,697.86	1,736.10	1,774.35	1,812.59	
A3	1,649.20	1,689.88	1,730.56	1,771.23	1,811.94	1,852.63	1,893.31	
A4	1,686.64	1,734.57	1,782.45	1,830.35	1,878.25	1,926.16	1,974.04	
A5	1,700.28	1,761.61	1,809.27	1,856.91	1,904.58	1,952.23	1,999.88	2,047.54
A6	1,740.54	1,792.87	1,845.20	1,897.51	1,949.83	2,002.16	2,054.50	2,106.82
A7	1,817.04	1,864.06	1,929.90	1,995.74	2,061.58	2,127.43	2,193.28	2,240.28
A8		1,930.87	1,987.12	2,071.49	2,155.87	2,240.24	2,324.64	2,380.88
A9		2,057.17	2,112.53	2,202.58	2,292.62	2,382.68	2,472.73	2,534.62
A10		2,216.62	2,293.54	2,408.89	2,524.29	2,639.66	2,755.04	2,831.96
A11			2,555.18	2,673.39	2,791.60	2,909.84	3,028.07	3,106.88
A12			2,747.98	2,888.94	3,029.87	3,170.83	3,311.78	3,405.74
A13			3,093.09	3,245.29	3,397.51	3,549.70	3,701.90	3,803.37
A14			3,219.18	3,416.57	3,613.93	3,811.30	4,008.67	4,140.25
A15						4,191.21	4,408.21	4,581.82
A16						4,629.06	4,880.02	5,080.81
등급	4년 단위							
	9단계	10단계	11단계	12단계				
A2								
A3								
A4								
A5								
A6	2,159.13							
A7	2,287.30	2,334.35						
A8	2,437.12	2,493.39	2,549.62					
A9	2,596.55	2,658.44	2,720.36					
A10	2,908.87	2,985.77	3,062.70					
A11	3,185.70	3,264.53	3,343.33	3,422.14				
A12	3,455.69	3,593.66	3,687.64	3,781.60				
A13	3,904.83	4,006.32	4,107.79	4,209.26				
A14	4,271.84	4,403.41	4,535.00	4,666.60				
A15	4,755.41	4,929.02	5,102.63	5,276.21				
A16	5,281.60	5,482.36	5,683.14	5,883.91				

<표 3-32> 보수그룹 B(유로, 월 급여, 기본급)

등급	액수
B1	5,276.21
B2	6,137.94
B3	6,502.73
B4	6,884.82
B5	7,323.19
B6	7,737.13
B7	8,139.81
B8	8,559.50
B9	9,080.61
B10	10,698.82
B11	11,115.91

<표 3-33> 보수그룹 C(유로, 월 급여, 기본급)

단계	1	2	3	4	5	6	7	8
C1	2,890.15	2,991.62	3,093.09	3,194.55	3,296.04	3,397.51	3,498.96	3,600.43
C2	2,896.47	3,058.18	3,219.90	3,381.63	3,543.33	3,705.03	3,866.75	4,028.45
C3	3,189.51	3,372.61	3,555.72	3,738.82	3,921.93	4,105.04	4,288.12	4,471.22
C4	4,051.52	4,235.57	4,419.65	4,603.71	4,787.78	4,971.83	5,155.90	5,339.94
단계	9	10	11	12	13	14	15	
C1	3,701.90	3,803.37	3,904.83	4,006.32	4,107.79	4,209.26		
C2	4,190.16	4,351.86	4,513.55	4,675.28	4,836.98	4,998.70	5,160.41	
C3	4,654.32	4,837.43	5,020.51	5,203.61	5,386.71	5,569.81	5,752.91	
C4	5,524.00	5,708.06	5,892.14	6,076.18	6,260.25	6,444.30	6,628.37	

(3) 연방과 주정부 공무원의 보수수준 비교

<표 3-22>에서 <표 3-33>까지 제시된 보수표를 보면 동일한 보수그룹, 동일 등급이라도 연방 공무원의 보수 수준이 바이에른 주정부 공무원 보수 수준보다 높으며, 바이에른 주정부 공무원 보수 수준이 헤센 주정부 공무원 보수 수준보다 높다는 것을 알 수 있다. 즉 독일의 경우 연방 공무원과 주정부 공무원은 동일 직종의 동일 직급이라도 보수수준은 상이하며, 주정부 공무원 사이에서도 주에 따라 서로 다르다는 것을 알 수 있다.

제5절 스페인과 포르투갈

1. 스페인

가. 개요

스페인 공무원의 경우 국가, 주, 지방(national, autonomous, local)의 세 유형으로 구성되어 있으며, 경력제(career system)를 유지하고 있다. 즉, 법에 의해서 공무원 지위가 보장된다(life-long statutory). 단 계약직(Contractuals)은 이에 해당되지 않는다. 직급은 30개로 구분되어 있으나, 실제로는 1-9까지의 낮은 직급은 사용되지 않는다. 공무원의 직종은 A에서 E까지 학력에 근거해서 5가지로 나누어진다.

현행의 스페인 공무원 보수 정책은 1984년에 제정된 법(Law 30 of 2 August 1984)에 근거하고 있는데, 이 법의 특징은 다음과 같다.

- 이 법은 국가 공무원과 국방부 산하 직원들에게 적용된다.
- 법의 핵심인 “기본 제약”(basic regulation)은 주 정부 및 지방 자치체 하의 공무원에게 적용된다.
- 모든 공무원은 30직급으로 이루어진다.
- 각 행정부의 직급의 수와 형태는 직급 리스트(RTP)에 나타나 있다. (art. 15에 나와 있음)
- 공무원의 직군(the Corps)이나 기능에서의 차이점은 존재하지 않는다. 하지만, 직급 리스트(RPT)는 공무원 직종에 따른 기능을 결정할 수 있다.
- 공무원은 A부터 E까지 5가지 직종으로 구분된다. 공무원 직종은 학력 수준에 의해 결정된다.

나. 보수체계

보수는 기본급(retribuciones)과 추가수당(retribuciones complementaries)으로 이루어져 있다.

(1) 기본급

모든 공무원에게 동일하게 적용되는 기본급은 다음과 같이 구성되어 있다.

- 봉급(sueldo): 연간 예산으로부터 A부터 E까지의 직종 각각에 배정된다. Law 30/84는 A 직종의 급여가 E 직종 급여의 3배를 초과하지 못하게 제한하고 있다.
- 근속수당(seniority): 각각의 등급에 속하는 공무원들은 직종에 따라 각각 3년씩 같은 금액을 지급받는다. 예산법은 이에 따른 금액을 매년 산정한다.
- 정기상여금(extraordinary payments): 1년에 두 번, 6월과 12월에 지급된다.

(2) 추가수당

공무원의 추가보수는 등급에 따른 수당(the level supplement), 직위에 따른 수당(job position supplement), 업무수행과 관련되는 추가 수당, 초과수당(gratifications) 등으로 구성된다.

- 등급에 따른 수당: 공무원에게 부여되는 등급에 따라 결정된다. 매년마다 예산법(The Budget Law)에 따라 30등급에 해당되는 지급액이 결정된다. 하지만, 10등급보다 낮은 직급은 더 이상 존재하지 않기 때문에, 이와 같은 공백을 고려하여 각 직종에 적합하도록 직급의 간격을 조절하였다(art 21.1. b). 현재 등급의 간격은 다음과 같다. A직종(22-30), B직종(18-26), C직종(14-22), D직종(12-18), E직종(10-14)
- 직무에 따른 수당: 특별 직무 추가 수당이라고도 불리는 이 수당은 특정한 기술적인 어려움, 기여도, 책임감, 위험성, 노동의 어려움 정도를 고려하여 특정한 직무에 따른 보상을 하는 것이다. 하나의 직위는 하나 이상의 구체적인 직무 수당을 지급받을 수 없다. 이러한 특별 직무에 따른 수당은 구체적인 조건 하에서 발생하기 때문에, 각각의 직무에 가치를 부여하고 봉급을 정하는 직업 평가시스템을 도입하게 만들었다. 이에 따라 도입한 제도가 스페인의 HAY 시스템이다. HAY시스템은 3가지 요소로 구성된다. 능력(역량, 기술), 문제 해결(창의성), 책임감

최근 새로운 직위에 할당되는 특별 수당은 특별한 직업평가를 필요로 하지 않는데, 이는 새로운 직위를 위한 특별수당은 다른 비슷한 내용이나 업무량을 갖고 있다고 판단되는 직위와의 비교를 통해 산정되기 때문이다.

- 업무수행수당(performance-related pay): 생산 수당(productivity supplement)으로도 불린다. 업무수행에 따른 수당으로 공무원이 자신이 해야 할 일을 특별히 잘 수행하여 뛰어난 성과나 이익을 남길 경우 받게 된다. 모든 부서의 장들은 모든 공무원들이 받아야 하는 보상급여의 액수를 전체 예산 규모 내에서 정산한다.

업무수행에 따른 급여를 구성하는 요소는 다양하며, 그 목적은 생산성이 뛰어나고, 추가적인 활동으로 인해 보상을 받을만한 공무원 개개인들을 금전적으로 보상하기 위한 도구로 사용하는 것이다.

개개인에게 부여되는 지급액을 고려해야 하는 투명성의 원칙이 강조되어야 하며, 연간 예산법은 “수행평가는 반드시 직무 수행과 직접적으로 연관되는 객관적인 환경에 기반해야 한다”고 명시하고 있다.

- 초과수당(The gratifications): 초과 근무나 일상 근무 시간을 초과함에 따라 발생하는 추가적인 업무수행에 주어지는 보상이다. 기간이나 금액의 정도가 안정적이지 않을 수도 있다.

지금까지 기술한 보수 체계를 정리하면 다음과 같다.

<표 3-34> 공무원 총 보수의 구성 요소

변수	변수의 설명
봉급	5 직종 (A, B, C, D, E)로 구분된다. 연간 지급액은 13.354(A직종)에서 6.306(E직종)이다. 이에 따라 보수격차비율(remuneration compression ratio ³⁴)이 2,1:1이라는 것을 알 수 있다. (Law 30/84에 의한 보수 격차는 최대 3:1을 넘지 못한다)
근속수당 (3년 단위)	공무원의 연봉은 매 3년 마다 598유로(A직종)에서 180유로(E직종)이다. 이는 보수격차비율이 3,3:1이라는 것을 의미한다.
정기상여금	6월과 12월에 지급된다. 지급되는 액수는 월급과 근속년수에 의해 산정된 금액으로 이루어져 있다.
직급 수당	공무원이 자신의 직급보다 직위가 낮지 않는 이상, 직급 수당은 직위에 의해 결정된다. 1에서 30까지의 직급이 있었지만, 10급 이하의 직급은 존재하지 않는다. 따라서 실제로, 21종류의 직급수당만 존재하며, 이는 11.726(30급)에서 2.604(10급)까지 변동한다. 보수격차비율은 4,5:1이다.
업무 수행 수당	기술적 어려움, 기여, 책임감, 위험, 노동의 어려움 등과 관련되어 지급된다. 연간 지급량은 일반적으로 27.735유로에서 1.007유로이다. 이는 보수격차비율이 27,5:1이라는 것을 의미한다. 실제로, 가장 낮은 직위의 특별수당은 1.406유로보다 낮지 않으며, 실제 보수격차비율은 19,7:1이다.
생산 수당	지급액수는 다양하다. 지급액과 사용되는 기준 또한 부서마다 다르다. 일반적으로 매년 30등급의 12000유로에서 E급의 1000-12000유로까지 변동한다.
초과 수당	정규근무시간 외에 수행되는 초과업무수행에 대한 보수로 매우 예외적이며 흔하지 않다. 따라서 연간 지급액을 예측할 수 있는 수치가 존재하지 않는다.

한편 국가공무원의 보수는 지역별로 차등을 두지 않는 것이 원칙이다. 그러나 특정도시(자치 도시) 및 일부 도서지역 근무자에 대해서는 특별 수당을 지급하고 있다. 이들 지역에 대한 수당액은 <표 3-35>에 제시되어 있다.

34) 보수격차비율(Remuneration Compression Ratio): 중앙정부의 보수 규모에 있어서, 가장 낮은 급여에 대한 가장 높은 급여의 비율 (the ratio of the highest salary to the lowest on the central government's main salary scale)

<표 3-35> 특정 근무지에 대한 수당(월별 수당, 단위: 유로)

그룹	자치도시	그린 카나리아 및 페레리페	카나리아 제도*	마요르카 섬	발레이레스 제도**
A1	881	172	558	92	102
A2	656	140	402	74	89
C1	535	116	324	64	81
C2	353	95	238	43	55
E	313	84	210	40	84

카나리아 제도*: 그린 카나리아 및 페레리페 제외
발레이레스 제도**: 마요르카 제외

다. 보수 수준

(1) 보수 인상률

공무원 보수수준을 정할 때는 경제여건을 중요하게 고려하는데, 최근 수년간의 경제 여건은 다음과 같다.

<표 3-36> 경제여건

	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
GDP성장률(%)	3.5	3.9	3.7	1.1	-3.1
소비자물가 상승률(%)	3.4	3.5	2.8	4.4	1.4

최근의 공무원과 민간의 보수 인상률은 다음과 같다. 이 표를 보면 최근 수년간 민간부문의 보수 인상율에 비하여 공무원 보수 인상률이 낮음을 알 수 있다.

<표 3-37> 공무원과 민간 종사자의 보수 인상률(단위: %)

	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
민간 종사자 보수	3.65	3.29	3.98	3.35	-
공무원 보수	3.20	2.60	3.30	2.91	-
국가예산 대비 인건비비중	16.4	12.6	12.6	12.6	11.9

공무원 직종별 보수수준은 <표 3-38>과 <표 3-39>에 제시되어 있다. <표 3-38>은 1년차의 보수수준을 2005-2010 기간 동안 보여주고 있다. 그리고 <표 3-39>는 2010년도를 기준으로 경력년수별 보수수준을 보여주고 있다. 경찰과 교사의 경우 ‘보수수준’은 일반직 공무원의 보수를 100으로 했을 때의 경찰과 교사의 보수수준을 보여준다.

<표 3-38> 공무원 직종별 보수수준의 변화(연간, 유로)

		2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
일반직	보수액	10,985	11,103	11,325	11,551	11,783	11,818
	보수수준	129	148	154	164	163	163
경찰	보수액	14,193	16,460	17,418	18,923	19,187	19,228
	보수수준	129	148	154	164	163	163
교사	보수액	18,779	20,156	20,980	20,011	22,452	22,519
	보수수준	171	182	185	191	191	191

<표 3-38>을 보면 경찰과 교사의 보수수준은 일반직 공무원에 비하여 상당히 높으며, 이러한 격차는 2005-2008 기간 동안 계속 증가해 왔음을 알 수 있다.

<표 3-39> 공무원 직종별 보수수준의 변화(2010년, 연간, 유로)

		1년차	5년차	10년차	20년차	30년차
일반직	보수액	11,818	12,707	13,919	16,296	18,468
	보수수준	163	158	154	146	151
경찰	보수액	19,228	20,118	21,470	23,821	27,798
	보수수준	163	158	154	146	151
교사	보수액	22,519	23,397	25,190	27,932	29,647
	보수수준	191	184	181	171	161

<표 3-39>를 보면 일반직 공무원과 경찰·교사와의 보수격차는 처음 입직할 때가 가장 크며, 경력이 증가함에 따라 약간씩 줄어든다는 것을 알 수 있다.

라. 공무원과 민간부문 종사자의 보수 수준 비교

<표 3-40>에는 공무원과 민간부문 종사자의 보수수준이 제시되어 있다. 입직 1년차 기준이다.

<표 3-40> 공무원과 민간부문 종사자 보수수준 비교(2010년, 연간 1년차, 유로)

	민간	일반직	경찰	교사
보수액	18,548	11,818	19,228	22,519
민간대비	100	64	104	121

<표 3-40>을 보면 일반직 공무원의 보수는 민간부문 종사자에 비하여 크게 낮은데 비하여, 경찰은 유사하고 교사는 제법 높다는 것을 알 수 있다.

바. 보수수준 결정 과정

전술하였듯이 공무원 기본법령(Estatuto Basico de Empleado Publico)은 그룹별 기본급(학력 수준에 따라 5개 그룹으로 구분), 등급별 부가수당(30개 등급) 및 특수 직종에 대한 특별수당(업무 특성상 특수성, 위험성, 기술직 어려움 등을 수반하는 직종), 상여금을 지급하도록 규정하고 있다.

예산편성과 집행의 담당부처는 재정경제부이지만, 공무원 보수에 대해서는 재정경제부와 공공행정·국토해양부가 공동으로 담당한다. 부처간 보수위원회(Comision Interministerial de Retribuciones)가 양 부처의 업무를 조정하는 역할을 한다.

공무원 보수는 국가전체적인 경제예산정책 틀 내에서 책정된다. 국가 예산 편성에서는 다음과 같은 요소들이 고려된다.

① 재정건전화 계획

EU의 안정·성장협약에 따라 매년 EU에 스페인 경제 전망과 경제정책 방향에 대한 보고서를 제출해야 한다. 이 보고서의 분석을 근거로 3개년 중기예산계획을 작성한다.

② 스페인 경제규모 보고서

예산 안정화 목표를 정하기 위해 필요한 주요 경제지표 예상치를 참고하는 것이다. 통계청 및 스페인 중앙은행의 자문을 받아 재정경제부가 작성한다. 이 때 유럽 중앙은행과 EU 위원회의 전망을 참조한다.

③ 예산 건정성 목표 및 비재정성 지출 제한에 대한 합의

매년 상반기에 정부는 재정경제부 제출안과 지방자치정부의 조세재정 정책위원회 및 행정부 국가위원회의 사전보고를 통해 공공행정 부문 전체 및 각 공공행정기관(중앙정부, 지방자치정부, 시정부)의 3개년 재정 안정성 목표를 수립한다. 이 합의안은 의회에 제출되어 승인 절차를 거친다.

공무원 보수는 정부에서 소비자 물가수준, 구매력 증가율, 국내 평균 생산성, 경제성장률 및 국가 예산 상황을 고려하여 결정하는데, 특히 매년 통계청에서 발표하는 소비자 물가지수를 중요하게 고려한다. 매년 1월 예산 담당부처에서 해당 연도의 공무원 보수표를 발표한다.

지방공무원의 경우는 각 주별로 해당 지방정부 공무원의 보수수준을 정하고 있다. 주정부는 국가공무원 보수 체제를 바탕으로 하되 자체적으로 각 그룹 및 등급별 보수수준을 정할 수 있는 권한이 있다. 구체적으로 기본급은 중앙 및 지방정부 공무원에게 동일하게 적용되며 국가일반예산법으로 보장되는데 비하여, 추가수당은 지방정부에서 별도로 결정한다. 이에 따라 국가공무원 보수와 차이가 있으며, 각 주별로도 차이가 존재한다. 2009년 조사결과에 따르면, 동일 등급의 국가공무원과 지방공무원의 보수수준은 지방공무원의 보수가 약 400~800유로 정도 높은 것으로 나타났다. 각 주별로도 보수수준은 큰 차이를 보이고 있어서, 까탈루냐, 바스크, 까나리아 주는 보수수준이 다른 주들에 비하여 높은 반면에 국가공무원 보수수준보다 낮은 주들도 3개 주가 있었다. 지방정부 공무원의 보수수준은 지방정부 예산위원회의 심의를 거치도록 되어 있다.

사. 보수결정과정에서 공무원 노조의 영향

중앙정부의 공무원 노조는 일반 협상이사회에 참여함으로써 임금 협상을 하게 된다. 임금에 대한 단체협상은 예산 허용 범위 준수 원칙을 따르게 되어 있다.

지방정부의 경우도 협상이사회가 구성되어 있다. 지방정부의 협상이사회는 지방정부 일반예산법에 포함되는 지방공무원 추가수당 수준을 협상한다(전술하였듯이 기본급은 국가와 지방정부 공무원 모두에게 단일하게 적용됨).

2. 포르투갈³⁵⁾

가. 공무원과 민간 종사자의 보수 수준

공무원과 민간기업 종사자들의 보수 수준은 스페인과 유사하다. 즉 일반직 공무원의 경우는 민간기업 종사자의 보수수준이 더 높다. 이에 비하여 교육 공무원은 민간기업 종사자에 비하여 보수수준이 더 높다.

<표 3-41> 공무원과 민간부문 종사자의 보수 인상률(단위: %)

	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
민간임금 인상률	4.3	4.3	3.9	3.8	3.2
공무원 보수 인상률	2.2	1.5	1.5	2.1	2.9
예산 대비 인건비 비중	30.88	29.43	28.19	27.47	23.44

나. 중앙공무원과 지방공무원의 보수 차이

포르투갈의 경우 공무원 보수 체계는 중앙과 지방공무원 간에 동일하다. 즉 원칙적으로 같은 직종, 같은 직급이면 중앙이나 지방이나 할 것 없이 모두 동일한 임금 체계에 속한다. 2008년에 시행된 보수 개혁은 좀 더 유연한 보수 체계를 만들기 위한 목적을 갖고 있다. 이에 따라 개인의 능력에 따른 성과 보수의 차이가 존재하지만, 이 역시 법에 의해 규정된 지위나 보수 체계 내에서는이다.

35) 포르투갈에 대한 내용은 포르투갈의 보수 담당 공무원과의 이메일 및 전화 면담 결과임.

부록1: OECD 각국의 임금결정 방식 유형화

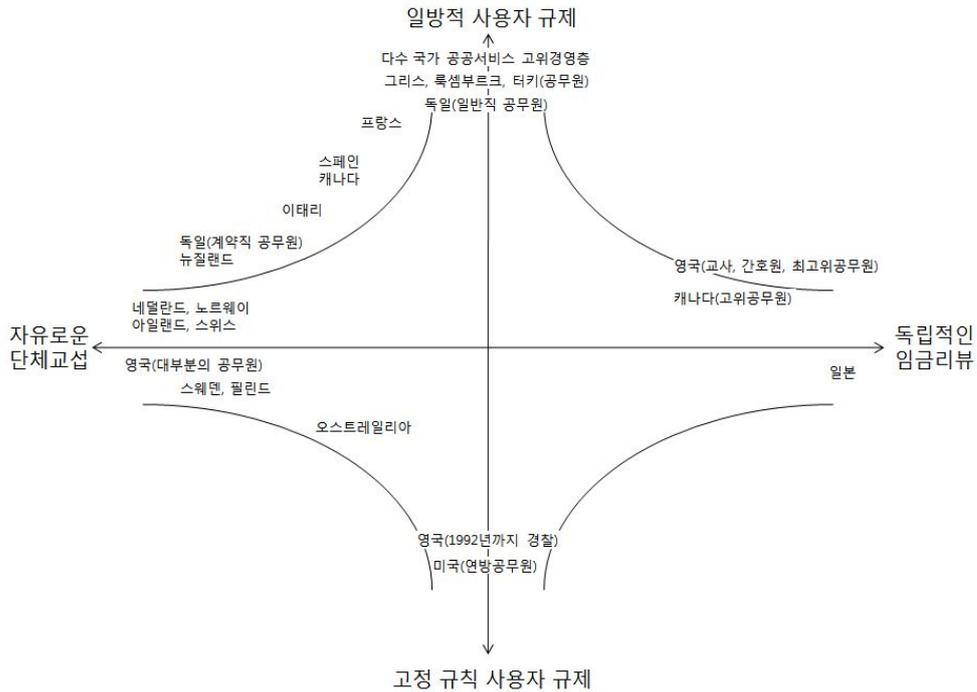
여기에서는 본 연구에서 참고한 문헌들에 제시된 OECD 주요국가의 임금결정방식 유형화를 정리하여 제시한다. 이하의 내용은 다양한 문헌들 중에서 특히 김성희외 (2009)에서 많이 인용하였다.

1. OECD(1994)에 따른 유형화

OECD 보고서인 "Public Service Pay Determination and Pay Systems in OECD Countries"에 제시된 기준으로서는 이는 다음과 같다.

공무원 임금결정 방식은 그 속성 상 민간부문의 임금결정 방식보다 복잡하다. 민간부문의 임금결정은 '사용자의 일방적 결정'과 '단체교섭'을 양 극단으로 하여 그 연속선상의 어딘가에 위치한다. 그러나 공무원의 경우 사용자로서 국가의 독점적 위치, 공개적인 의사결정 필요성 등으로 인하여 민간부문과는 달리 임금조사기관의 도움을 받아 법률을 통해 정하는 방식이 또 하나의 중요한 방식으로 존재한다. 따라서 각국의 공무원 임금결정체계를 다음과 같이 두 가지 기준으로 유형화할 수 있다.

하나의 기준은 임금결정이 단체교섭에 의해 이루어지는가, 아니면 독립적인 임금기구의 권고에 의해 이루어지는가이다. 또 하나의 기준은 사용자의 일방적인 결정에 의해 이루어지는가, 아니면 미리 정해진 기준을 따르는가이다. 이러한 두 기준에 따라 임금결정방식은 '일방적인 사용자 규제', '고정적 규칙에 의한 사용자 규제', '자유로운 단체교섭', '독립적 임금리뷰'라는 네 가지로 유형화할 수 있다. 각국의 임금결정방식을 이러한 네 유형의 평면에 위치시키면 다음과 같이 나타낼 수 있다(OECD, 1994).



출처: OECD(1994), 김성희외(2009)에서 재인용

(1) 단체교섭(collective bargaining)

공무원의 경우 단체교섭에 제한을 전혀 두지 않는 국가는 거의 존재하지 않는다. 아일랜드, 뉴질랜드, 네덜란드, 스웨덴은 상대적으로 높은 수준의 단체교섭권을 부여하고 있다. 단체교섭의 영향이 제한되는 경우로는 프랑스, 캐나다 등의 사례가 있다. 프랑스의 경우 일정하게 단체교섭을 보장하고 있지만, 협약은 단지 정부에 대한 권고에 그칠 뿐이다. 따라서 앞서 그림에서 프랑스는 ‘일방적인 사용자 규제’에 가깝게 위치가 설정되어 있다. 캐나다의 경우도 정부는 임금통제를 강제하기 위해 개입할 수 있다.

(2) 독립적 임금위원회(independent pay commission)

단체교섭과 대비되는 방식은 독립적인 임금위원회에 의한 결정방식이다. 독립적 임금위원회는 정보를 수집하고, 이해당사자로부터 관련 자료를 받아 임금수준을 정한 후 이를 의회 나 정부에 권고한다. 국가와 상황에 따라서는 정부와 의회가 독립적 임금위원회의 권고를 받아들이지 않는 경우도 있다. 피고용자인 공무원들의 경우

단체교섭보다 독립적 임금위원회에 의한 임금결정을 선호하게 경우도 있다. 그 사례로는 영국의 공공서비스 노조의 경우를 들 수 있다.

(3) 사전규정 없는 사용자 임금결정(employer pay fixing without predetermined rules)

사전규칙 없는 사용자 임금결정, 즉 일방적인 사용자 결정의 사례로는 독일, 그리스, 룩셈부르크, 터키 등이다. 이들 국가들에서는 생산직 공무원의 경우 단체교섭이 존재하지만, 사무직 공무원의 임금은 정부에 의해 거의 일방적으로 결정되고 있다.

(4) 설정된 규정에 따른 사용자 임금결정(employer pay fixing according to set rules)

사용자는 임금수준을 일방적으로 결정하지만, 결정과정에서 사전에 설정되어 있는 특정 규정을 따르는 경우이다. 예를 들면 소비자물가나 평균소득에 연동하여 결정하는 것이 이에 해당한다. 이의 대표적인 사례는 미국의 경우이며, 주요지표는 민간부문의 임금상승률이다.

2. 원종학(2007)의 유형화

여기에서는 ‘노동기본권을 보장하는가’와 ‘임금결정을 주도하는 중립적인 기관이 존재하는가’라는 두 기준의 조합에 의하여 ‘중립기관 주도형’, ‘직접교섭형’, ‘인사기관 주도형’, ‘정부주도형’이라는 4가지 형태로 유형화하였다.

<부표 3-1>공무원 급여결정 방식의 유형

		중립적 인사기관	
		있음	없음
노동기본권	완전보장	중립기관 주도형	직접교섭형
	보장되지 않음	인사기관 주도형	정부주도형

출처: 원종학(2007)

(1) 중립기관 주도형

정부와 공무원 노동조합 간의 단체교섭에 의한 급여결정을 기본으로 하면서, 중립기관의 권고나 조정, 중재기관의 재정이 교섭내용을 결정하는 데 중요한 역할을 담당하거나, 법제상 혹은 관행상 정부를 구속하는 체계이다. 공무원 급여정책은 노동정책 측면에서 결정되는 경향이 있으며, 재정정책으로부터 자율성은 높은 편이다. 따라서 재정난을 겪을 때 이외에는 단체교섭의 결과가 존중되며, 안정된 높은 수준의 대우가 보장되는 경향이 있다. ILO도 이 유형의 급여결정을 지지하고 있다. 중립기관 주도형에 해당 국가들은 호주, 네덜란드 등이다. 호주의 경우 '노사관계위원회'가 조정에 의해 도달한 합의사항에 대하여 비준·승인 또는 중재재정을 행하고, 그것이 급여원칙으로서 정부·조합 쌍방을 구속한다. 네덜란드의 경우, 중앙협의위원회가 급여를 포함한 폭넓은 내용의 협의·결정의 권한을 갖는 구조이다.

(2) 직접교섭형

이 유형은 제3자의 조정이나 중재에 의하지 않고 정부와 공무원 노조가 직접 단체교섭을 통해 급여를 결정하는 구조로서 민간기업이 단체교섭으로 급여를 결정하는 것과 동일한 형태이다. 직접교섭형은 공무원 노동기본권을 인정하고 있는 국가에서는 가장 일반적인 급여결정방식이다. 직접교섭형은 당연히 급여수준 결정에서 노동조합의 교섭력이 중요하게 된다.

(3) 인사기관 주도형

중립적 인사기관이 관민급여 비교 등 조사결과에 근거하여 제출하는 권고가 급여결정의 중심이 되는 유형이다. 일본 인사원의 권고제도, 캐나다나 아일랜드의 상급직원에 대한 급여권고제도 등이 이 유형에 속한다. 중립적인 인사기관의 권고내용은 기본적으로 공무원의 인사관리 정책이란 측면에서 이루어지므로 재정과는 독립적으로 수행된다. 이에 따라 재정에 어려움이 있는 경우 재정당국과 알력도 크며, 정부나 국회가 급여개정 권고를 수용하기 어려운 경우도 발생한다.

(4) 정부 중심형

정부중심형은 중립적 인사기관의 권고 유무에 상관없이 정부가 급여개정에 강한 주도권을 지니고 있는 유형으로 공무원의 급여정책이 노동정책이나 인사관리정책이라는 관점보다는 재정정책을 우선하여 실시되는 유형이다. 정부중심형이라고 하더라도 독일 관리(Beamte)의 경우와 같이 급여개정을 위한 법률의 제안, 수정단계에서 노동조합과의 협의가 이루어지는 사례도 존재한다. 정부중심형 급여정책에 속하는 국가로는 미국이 대표적이다. 대통령의 대리인(관리예산청 장관, 인사관리청 장관, 노동부 장관)이 급여에 관한 관민비교를 하여, 연방공무원급여심의회에 의견을 구한 후, 대통령에게 보고 및 권고한다. 대통령은 연방급여자문위원회를 설치하여, 위 보고 및 권고를 심의하여 권고안을 작성하는 절차를 밟는다.

3. 황선자(2004)의 유형화

황선자(2004)는 미국, 일본, 영국, 독일의 공공부문별 임금결정체계를 ‘임금결정 방식’, ‘임금조사기구’, ‘교섭담당자’, 그리고 ‘특징 및 임금결정원칙’이라는 네 항목에 따라 정리하였다. 황선자(2004)의 사례국가인 미국, 일본, 영국, 독일은 모두 본 과제의 사례국가들이기도 하다. 이에 따라 본 과제의 본문에서도 황선자(2004)의 내용을 상당 부분 참조하였다. 이하에서는 황선자(2004)에서 연구내용을 요약 정리한 표를 제시한다.

일본은 공무원의 임금결정과정에서 인사원(또는 지역별 인사원)이 중요한 역할을 한다는 것이 특징이다. 일본 공무원은 단체행동권에 대한 제약이 주어지는데, 그에 대한 상응조치로 인사원의 권고제도를 마련하고, 인사원의 권고가 공공부문의 가장 중요한 임금결정 메커니즘을 이룬다. 공무원 임금결정의 기본원칙은 생계비, 민간부문 임금, 기타 인사원이 결정하는 사유 등으로 법규화되어 있지만, 실제적인 주된 원칙은 민관비교에 의한 임금수준 조정이라고 할 수 있다. 따라서 일본의 임금결정체계는 앞에서 논의한 유형화 중에서 ‘독립적 임금리뷰’, ‘인사기관 주도형’으로 분류할 수 있다.

미국의 공무원은 일반사무직 공무원, 현업공무원, 기타 공사 등으로 구분할 수 있다. 미국은 연방제도의 특성상 노동관계가 다양하고 분권화되어 있다. 이에 따라 임

금결정도 다양한 방식으로 이루어진다. 일반사무직 연방공무원의 경우 임금결정의 기본원칙은 민간부문과의 비교임금의 원칙이라고 할 수 있다. 따라서 앞에서 논의한 임금결정체계 유형 중 ‘규칙에 의한 사용자 규제’, 또는 ‘정부중심형’으로 유형화 할 수 있다.

독일의 공공부문 종사자는 공무원(Beamte)과 비공무원 근로자(Arbeitnehmer)으로 구분할 수 있다. 공무원(일반직)의 경우 보수법정주의에 따라 정부주도로 임금이 결정되며, 비공무원(사무직·생산직)의 경우는 전국 단일교섭을 통해 결정된다. 따라서 독일의 임금결정체계는 공공부문 종사자의 유형에 따라 앞에서 논의한 유형 중에서 ‘일방적인 사용자 결정(또는 정부주도형)’과 ‘자유로운 단체교섭(또는 직접교섭형)’으로 분류할 수 있다.

영국은 중앙공무원, 지방공무원, 간호사·약사·관련 전문직, 조산원, 보조직원(조원, 기사구급, 원무), 군인·교원·의사·치과의사·판사·고위공무원, 경찰·소방관 등 공공부문 범주마다 매우 다양한 임금결정체계를 유지하고 있다. 즉, 단체교섭의 경우도 다양한 형태의 교섭구조 및 방법이 혼재되어 있으며, 직종에 따라 임금조사기구 또는 지수연계제도 등의 임금결정방식을 채택하고 있기도 한다.

<부표 3-2> 임금결정체계의 비교

	공공부문 분류	임금결정방식	임금조사기구	교섭담당자 (정부)	특징 및 임금결정원칙
일본	비현업 중앙공무원	보수법정주의 (인사원 권고)	인사원		<ul style="list-style-type: none"> •단체행동권 제약의 대가조치로 인사원 권고 제도 마련, 인사원 권고가 공공부문의 가장 중요한 임금결정 기제임. •공무원 임금결정의 기본원칙은 생계비, 민간부문의 임금, 기타 인사원이 결정하는 적당한 사정임.
	국영기업 직원	단체교섭, 중노위의 중재재정		국영기업 및 특정독립행정법의 장	
	비현업 지방공무원	보수법정주의(각 지역별 인사원 권고) 시정촌은 기업별교섭	각 지역별 인사원		
	지방공영기업	기업별 교섭		공영기업의 장	
	정부관계법인	기업별 교섭		정부관계법인의 장	
미국 (연방 정부)	사무직 공무원	보수법정주의 (임금대리인 권고)	<ul style="list-style-type: none"> •연방 노동통계국의 직종별 보수조사 •연방봉급위원회에 노조대표참여 		<ul style="list-style-type: none"> •연방제도의 특성상 노동관계가 다양하고 분권화됨. •공공부문 임금결정의 기본원칙은 민간부문의 비교임금의 원칙임
	현업공무원	전국노동자-사용자 임금위원회 (노사 양측대표 참여)	<ul style="list-style-type: none"> •지역별 선도기관의 임금조사 •지역 임금 조사위원회에 노조참여 •선도기관에 설치되는 기관임금위원회에 노조참여 		
	테네시계곡개발공사 연방우체공사	단체교섭			
독일	공무원	보수법정주의	입법단계에서 노조상급단체의 참여 보장	내무부와 협의	<ul style="list-style-type: none"> •교섭은 고도로 집중화 되어 있음 •공무원 임금결정의 기본원칙은 국민소득, 민간기업 임금수준, 물가 및 생계비, 공무원과 그 가족의 안녕과 건강 책임, 일반 경제현황, 국가의 재정현황임.
	비공무원 (사무직 및 생산직)	전국 단일교섭		내무부장관 독일주정부연합 (TdL ¹⁾ 시정부사용자연맹 (VKA ²⁾)	
	공기업	산별교섭		사용자대표	
영국	중앙 공무원	부처 및 집행국별 단체교섭		인사담당자	<ul style="list-style-type: none"> •다양한 임금결정체계 및 지난 30년에 걸친 중앙 공무원의 분권화와 광범위한 전국교섭의 유지로 특징 지워짐. •공무원 임금결정 원칙은 과거 민간부문과의 급여 대등성원리에서 최근 지급능력으로 바뀜.
	지방 공무원	전국교섭+ 지방정부별, 지역별 교섭		전국지방정부협의회	
	간호사, 약사, 관련 전문직, 조산원	임금조사기구권고+ 병원별 교섭		전국의료시스템 연맹 ³⁾	
	보조직원(조원, 기사 구급, 원무)	전국교섭		전국의료시스템연맹	
	군인, 교원, 의사, 치과 의사, 판사, 고위 공무원	임금조사기구			
	경찰, 소방관	지수연계제도			

출처: 황선자(2004), 『공공부문 임금결정체계와 개선방안』, 한국노총중앙연구원

4. 주요 국가들의 임금결정에 영향을 미치는 공무원 단체교섭의 유형

공무원 단체가 임금결정에 미치는 영향력의 정도를 유형화하면 ‘임금교섭 부재’, “단일 단체교섭”, “이중 단체교섭”으로 구분할 수 있다. ‘임금교섭 부재’는 독립적 평가기관에 의한 권고기준에 따라 임금이 결정되는 유형, 대통령의 권고를 기준으로 임금이 결정되는 유형으로 다시 나눌 수 있다. ‘단일 단체교섭’의 경우도 공공서비스 전체의 단일 교섭, 하위 기능부문별 교섭, 작업장 수준 교섭으로 나누어진다. ‘이중 단체교섭’의 경우는 중앙교섭 이외에 전문가그룹에 의한 교섭이 이루어지는 경우와 작업장 교섭이 이루어지는 경우로 구분된다. 각 유형별 해당 국가는 다음의 표에 나타나 있다.

<부표 3-3> 임금결정의 제도적 틀: 단체교섭 유형

임금교섭 부재		단일 단체교섭			이중 단체교섭	
독립적 리뷰기관에 의한 권고기준 임금결정	대통령의 권고 기준 임금결정	공공서비스 전체 교섭	하위 기능부문 별 교섭	작업장 수준 교섭	중앙 교섭 + 전문가 그룹에 의한 교섭	중앙교섭 + 작업장교섭
아일랜드 일본	체코 멕시코 미국	벨기에 캐나다 프랑스 독일 아일랜드 룩셈부르크 폴란드 스페인 스위스	독일 네덜란드	오스트레일 리아 네덜란드 뉴질랜드	오스트리아 덴마크 그리스 슬로바키아	벨기에 필란드 헝가리 아일랜드 이태리 노르웨이 스웨덴

출처: OECD(2007b), 김성희외(2009)에서 재인용

다음의 표는 임금결정에서 공무원 노조의 참여 정도를 “약함”, “상대적으로 강함”, “매우 강함”으로 나누어 OECD 국가들을 유형화한 것이다.

<부표 3-4> 임금결정에서 노조의 참여

약함	상대적으로 강함	매우 강함
오스트레일리아	캐나다(86%)	오스트리아
헝가리(40%)	체코	벨기에
폴란드	프랑스(18%)	덴마크
슬로바키아	독일	필란드(80%)
스페인	그리스	이태리(45%)
스위스	아일랜드(99%)	네덜란드(53%)
미국(70%)	아일랜드	노르웨이(90%)
	일본(55%)	스웨덴(84%)
	뉴질랜드(54%)	영국
	포르투갈	

주: ()안의 비율은 공공부문 노조조직률임.
출처: OECD(2007b), 김성희외(2009)에서 재인용

부록2: OECD국가의 보수체계 분권화

1. 보수체계 쟁점

가. 보수

노동 비용은 정부 기관의 지출 가운데 상당 부분을 차지하고 있으며, 이러한 노동 비용의 대부분을 차지하는 것이 보수 수준이다. 정부 기관은 업무 수행에 있어서 비용의 측면에서 더 효율적인 방법을 지속적으로 찾아야 하는데, 동일한 수의 직원으로 더 높은 수준의 결과물을 생산하거나 더 적은 수의 직원으로 동일한 결과물을 생산하는 방법이 이에 포함된다. 동일한 관점에서, 정부 기관은 보수를 측정할 때, 비슷한 수준의 민간부문의 보수 수준보다 더 높은 비용을 지출하는 것을 피해야 한다.

기본적으로 보수는 피고용인의 업무수행에 따른 보상이기 때문에, 보수는 고용인과 피고용인 간 계약에서 핵심적인 부분을 차지한다. 따라서 적당한 보수 수준은 업무 수행에 적합한 기술이나 역량을 가지고 있는 인력을 충원할 수 있는 수준이라고 할 수 있다. 그러나 공무원 고용은 전통적으로 계약보다는 신용에 의한 관계였기 때문에, 보수는 적절한 생활수준을 유지할 수 있을 정도로 정해졌다. 그러나 관리직의 보수가 민간부분보다 낮다는 문제가 지속적으로 제기되고 있다.

노동시장은 다양한 장소에서 서로 다른 기술과 역량에 따라 수많은 하위시장으로 이루어져 있다. 민간부문의 보수수준 변화는 하위시장에 따라 다양한 모습을 나타낸다. 또한 하위시장간에는 우수 인력을 유치하기 위한 경쟁이 치열하다.

하위시장에서 희소성이 높은 노동력에 대한 유치 경쟁으로 인해 상대적으로 보수가 높게 책정되기도 하는데, 이는 긍정적인 모습으로 볼 수 있다. 실제 보수는 시장의 상황을 반영하여 조정되기 때문에, 희소한 노동 재원은 스스로 가장 높은 수준의 부가가치를 창출할 수 있는 직업으로 점차 재분배되게 된다. 또한 시간이 지남에 따라 상대적으로 높은 보수 상승은 하위시장으로의 노동 공급을 증가시키는 방향으로 이루어져야 한다.

정부 기관은 전통적으로 독립적인 하위시장으로 여겨져 왔다. 정부기관의 평균보다 낮은 보수 수준으로 인해 즉각적인 고용 정체 문제는 발생하지 않겠지만, 피고용인의 불만족이나 새로운 인력충원에 어려움이 있을 수 있다.

그러나 오늘날 대부분의 정부기관은 숙련 노동자를 유치하기 위해 민간부문과 경쟁한다. 점점 더 넓어지는 업무의 범위와, 계약직의 증가, 금전적 유인으로의 가치 이동은 노동력의 이동성을 증대시켰다. 평균 이하의 보수 수준은 신입 직원의 채용이나 고용 정체에 영향을 미친다. 그러나 동시에 숙련된 우수한 구직자들은 보수수준뿐만 아니라 업무나 근무 환경이 얼마나 괜찮은가 역시 고려한다. 정부기관 내의 노동유치 경쟁은 이미 존재하는 경쟁 수준에 추가적인 압력을 가할 것으로 보이지는 않는다.

정부기관은 이와 관련된 또 다른 과제에 직면하고 있다. OECD 정부기관에서 지속되는 현상 가운데 하나로 상대적으로 입직 시 보수 수준은 높지만 인상 정도는 느리기 때문에 경험이 많고 숙련된 노동자들에게 평균 이하의 보수 수준이 지급된다는 것이다. 이러한 보수 인상의 불균형을 바로잡기 위해 필요한 차별된 보수 인상은 노사관계를 긴장시키기도 한다.

또 다른 과제는 몇몇 OECD 국가의 경우 정부 기관의 평균 보수 수준이 민간 부문의 보수 수준보다 느리게 증가한다는 것이다. 이는 예산 부족 부분을 줄여야 하는 필요성 때문일 수 있는데, 공공부문 직원들에 대한 보수는 공공 부문 지출의 상당 부분을 차지하며, 보수 증가를 제한하는 것은 공적 자금의 투입을 줄이는 것보다 덜 해로우면서도 더 효과적으로 보일 수 있다는 점에서 그러하다. 한편, 비재량적인 지출의 증가가 재량적 지출(공공부문 근로자에 대한 보수 증가가 포함됨)을 제한할 수 있다는 것을 이유로 들 수 있다. 그러나 또 다른 중요한 원인이 있다. 민간 부문과 공공 부문에서의 평균 생산성이 각각 다르게 증가하는 것은 공공부문보다 민간부문에서의 보수 인상 가능성이 더 높다는 것을 의미한다.

지역에 따른 보수 차이 역시 지속적으로 제기되는 문제이다. 대부분의 정부기관은 유지비, 그 가운데에서도 특히 주거비가 국내의 다른 지역에 비해 높은 수도나 큰 도시에 위치하고 있다. 한편, 먼 지역에 서비스를 제공하는 정부 기관은 숙련 노동자들을 유치하기 위하여 특별 수당이나 더 높은 보수 수준을 유지해야 한다.

보수는 중요한 관리 수단이다. 보수 결정이 분권화된 가장 큰 유인은 공공 기관의 관리자들이 성과와 결과에 기초한 목표를 달성하기 위한 수단으로, 보수를 사용할 수 있어야 하기 때문이다. 보수의 차이는 기대 수준을 나타내며, 우수한 행동과 성과에 대한 보상(그 반대의 경우 처벌의) 수단으로 쓰일 수 있다. 인플레이션보다 높은 수준의 보수 인상은 고용인과 피고용인 사이의 유대관계를 강화하고 유지 할 수 있

는 반면, 인플레이션보다 낮은 수준의 보수 인상은 피고용인으로 하여금 다른 직장을 찾게 하는 유인이 될 수 있다.

공공 부문이든 사적 부문이든 고용인이 어떻게 보수를 관리하는가를 이해하는 데 중요한 요인은 매매비용이다. 피고용인 각각의 결정은 재원을 매우 필요로 하기 때문에, 이성적인 고용인은 차별화된 구체적이고 가시적인 이득이 없다면 보수 결정을 표준화 시키려고 할 것이다.

정부의 표준화 된 임금 결정의 일반적인 형태는 모든 직위(post)에 대한 공통적인 등급 제도로, 등급은 별도의 단계로 이루어져있는 보수 수준과 관련된다. 보수 등급의 진급은 연공서열에 의해 결정되며, 개별 가점과 기술은 승진 여부를 결정할 때에만 고려된다.

Business needs에 기초한 보수 차별화를 향한 움직임 중 하나는, 특별한 기술을 갖고 있거나 특정한 서비스 환경에 있는 직원에 대한 보수를 다른 수준으로 하되, 각 섹터나 기관(agent)에 따라 고정된 수준으로 증가시키는 것이다. 이러한 시스템은 중앙 조직의 결정을 통해 시작될 수 있다. 개인의 능력에 기초한 차별화를 향한 움직임은 일시적인 성과 보너스를 도입하거나 보수 등급 상승을 직원의 기술과 성과에 대한 조사를 통해 결정함으로써 시작할 수 있다.

이와 같이 보수 체계를 변화시키는 마지막 단계는 개별 보수 결정에 대한 권력을 operational units(운영 단위)로 이양하는 것이다. 그러나 보수 시스템, 고용 환경, 개인적 능력 간의 적절한 균형을 이루기 위해, 개별 운영 단위들이 개별 직원들에 대한 보수 결정을 내릴 시 많은 비용이 들게 될 것이다.

그러나 중앙 행정 조직이 양도할 수 없는 것은 보수에 대한 자금 조달 부분이다. 모든 형태의 분권화된 보수 결정들은 총 비용에 대한 중앙의 관리를 담보하는 경제적 틀 안에서 이루어져야 한다.

마지막으로, 임의적이고 주관적인 보수 결정의 부정적인 영향 역시 고려되어야 한다. 고용은 경제적인 관계일 뿐만 아니라 대부분의 경우에서 (그리고 공무원의 경우 틀림없이) 수탁적인 관계(fiduciary relation)이다. 피고용인들이 보수 수준의 차이와 이를 상승시키는 요인들을 이해하고 받아들이지 않는 이상, 차별화된 보수 결정은 일터에서의 불만과 소외를 증가시킬 수 있다. 이것은 고용인과 피고용인의 유대 관계를 약화시키고, 직업을 유지하는 비율이 줄어들 것이며, 직장에서의 사기와 효율성에 부정적인 영향을 줄 것이다.

이런 맥락에서, 개인적인 속성에 따른 보수의 개인적인 차별화는 정규분포를 따른다고 볼 수 있다.

나. 임금 결정의 분권화

분권화('decentralization')라는 용어는 단일 당해 관청(competent authority)에서 다른 몇 개의 관청으로의 이전을 포함하는 일반적인 개념으로 쓰인다. 분권화는 위임의 형태를 가질 수 있다. ('devolution'이라는 용어는 결정권과 책임권의 수평적인 이동을 가리키는 데 쓰이고 'delegation'은 중앙 권력이 책임을 유지함으로써 마지막 결정권을 가지는 때를 의미한다.) 분권화는 종종 (정부) 활동의 지역적인 확산을 의미하지만, 보고서(report)는 보통 이런 상황에서 분권화를 사용한다.

혹자는 반세기 전 OECD 가입국의 모든 중앙 정부가 가진 보수 결정은 중앙 집중화 되어있다고 자신 있게 가정할 것이다. 사실상 OECD 가입국의 비시장적 공적 부문에서 이루어지는 보수 분권화의 결정 요소에 대한 논의가 이루어지지 않았다. 그러나 민간부문의 보수 결정의 추세와 민간부문 보수 협상의 분권화가 공적 부문의 방식에 있어서 상당한 영향을 주었다는 것은 확실하다.

중요한 요소 하나는 지난 반세기 간 이루어진 노동력의 다양화이다. 이 결과, 민간 기업은 보수와 점수 부여 구조를 만들었고, 이는 그들의 특정한 기술 배합과 노동에 적합한 고용과 이전을 장려했다. 같은 기간 동안 OECD 가입국 정부기관은 그들의 활동을 다양화 시켰으며 역시 결과적으로 다양한 노동 수요를 경험해왔다.

분권화는 경력에 기초한(career-based) 고용 시스템에서부터 직책에 기초한(position-based) 고용 시스템까지 포함하는 스펙트럼과 함께 움직인다(관련이 있다). 전통적인 공무원 시스템(어린 나이에 들어와서, 신분이 보장되며, 행정 조직의 서로 다른 부분간으로 이직하며, 공식화된 승진 시스템을 통해 승진하는 시스템)은 보수를 포함한 중앙 집중화 된 관리를 필요로 한다. 경력에 기초한 시스템으로부터 직책에 기초한 시스템으로, 절차적 적응에서 성과 중심의 것으로 초점이 이동함에 따라 분권화에 대한 인센티브와 잠재성 모두 증가한다.

공적 부문의 더욱 차별화 된 임금 결정에 대한 필요성 역시 보수 결정 분권화의 요인 중 하나이다. 중앙 집중화 된 시스템 아래에서도 차별화는 가능하지만, 지역 차원에서 제공되고 보유하고 있는 정보에 기초하여 (보수를) 차별화하는 과정을 분권

화 하는 것은 합리적이라 할 수 있다. 분권화된 (보수) 차별화는 다음에 기초한 것들을 포함한다:

1. 각 조직 단위의 특정 상황이나 필요 요건
2. 각 피고용인의 특정 기술, 장점, 그리고 성과
3. 특정 노동 시장에서의 기술 경쟁

보수 결정의 분권화는 보수가 결정 되는 방법의 변화와 관련된다. 임금 관련 법규 (Pay statutes)는 단체 교섭권과 개인 보수 계약 방법을 제시하고, 일방적인 보수 결정은 보수 협상에 따른다. 이 법규에 책임이 있는 정치적 단계는 종종 틀, 원칙, 그리고 책임 메커니즘에 초점을 두고 책임을 보수 협상과 중앙과 하부 조직의 공무원에 대한 실제 임금 결정으로 전가한다. 노동조합은 따라서 종종 - 가끔은 알지 못하는 채로 - 보수 결정에 대해 협상하고 단체 교섭권을 통해 보수를 조정하는 권리를 요구함으로써 분권화와 차별화를 위한 첫 발걸음을 내딛는다.

분권화된 임금 결정 협의에 대한 장점은 다음과 같다:

- ① 행정 사무의 다양성을 인지한다. 분권화는 조직적인 목표와 다양한 조직이 제공하는 서비스에 적절히 대응할 수 있는 다양한 보수 및 점수 부여 구조를 가능하게 한다. 분권화된 방식 아래에서, 부서와 정부 기관이 그들의 조직에 가장 적합한 보수 및 점수 부여 구조를 내놓을 수 있다.
- ② 조직적인 목표를 명확히 한다. 보수와 점수 부여에 대한 책임은 민간 부문 조직 관리자로 하여금 그들이 운영하는 조직에 대한 목적과 보수 및 점수부여 구조가 어떻게 전략적인 목표를 달성하는 데에 도움을 줄지에 대해 근본적으로 생각하도록 한다.
- ③ 혁신을 장려한다. 분권화는 부서들과 정부 기관이 업무의 조직과 각각 다른 보수 시스템에 대한 실험을 하도록 장려한다. (실험의 방법에는 팀과 개인의 성과에 따라 보상하는 방법이 있다)
- ④ 훈련에 대한 투자를 증가시킨다. 분권화는 조직들로 하여금 어떤 조직과 구조와 보상 시스템을 디자인 할 수 있게 한다. 이 시스템은 조직과 개인 모두가

트레이닝에 대한 투자를 어느 정도 보상 받을 수 있을 정도의 충분한 시간 동안 직원들이 그 조직에 머물도록 유도하는 것이다.

- ⑤ 보수를 재편성한다. 분권화는 조직으로 하여금 직원에 대한 보수를 특정 시장 상황에 따라 조정할 수 있게 한다. 분권화를 통해 조직은 관리자에 대한 보수를 고위직의 위험과 책임을 반영하는 적절한 수준으로 조정할 수 있다.

이런 장점들이 발현되기 위해서는 보수 결정이 상대적으로 동질적인 운영 조직에 종사하는 관리자들에게 분권화 되어야 한다. 보수 결정에 대한 실제 영향력이 각 주 무 부처(sector ministries)로 이양되지 않는다면 이러한 장점들은 실현 가능하지 않을 것이다. 즉, 분권화 자체가 이를 담보할 수 없다. 분권화의 결과는 운영 조직 관리자들이 새로운 기회를 활용하는가에 대한 여부와 어떻게 활용하는지에 달려있다. 분권화된 임금 결정의 단점 역시 존재하며, 그 내용은 다음과 같다:

- ① 높은 거래비용. 보수를 결정하고 보수 체계 알리는 것과 관련된 거래비용이 있다. 분권화된 시스템은 중앙화된 시스템 보다 더 높은 행정적 거래 비용을 초래한다.
- ② 보수 분권화는 중앙집권적 보수 체계에서 보다 더 많은 양의 정보를 필요로 한다. 분권화된 시스템은 다양한 보수 구조가 빈번하게 변화함에 따라 상대적인 보상에 대한 진짜 구조(상태)를 정확하게 알 수 없을 것이다.
- ③ 독점적 수요와 독점적 공급의 가능성. 분권화는 노동조합이 지역 노동시장에서의 유일한 공급자일 때 고용인들은 독점적 행동에 의해 이용당할 수 있다. 이러한 상황에서 노동조합은 노동시장 보다 더 높은 수준으로 보수율을 정하려고 할 수 있다. 반면에, 어떤 조직이 지역 시장에서 특정 기술에 대해 유일한 수요자일 때, 독점적 수요의 가능성이 있으며, 보수는 낮아질 수 있다.

공공 부문의 보수 분권화 시스템 스펙트럼은 아주 제한적인 것에서부터 거의 대부분을 포괄하는 경우까지 해당된다. 보통의 방식은 수직적이며, 단일 중앙 임금 결정 권력에서부터 낮은 조직적 수준에 종사하며 상대적으로 많은 수의 보수 결정자들에게 까지 해당한다. 그러나 단일 중앙 보수 결정자에서부터 각 부처 부문에 대한 개별 보수 결정자들이 있는 수평적인 방식도 있다. 혼합 시스템도 가능하고, 따라서 네 개

의 가능한 방식 - 중앙화(centralized), 수직적, 수평적, 그리고 수직적으로 수평적으로 분권화 된 것 - 이 있다. 아래의 표 1은 여섯 개의 예시 국가 시스템에 대한 기본 성격을 보여준다.

덴마크와 핀란드의 방식은 위임(delegation)이라고 할 수 있다. 중앙 단체 교섭이 존재하는 것은 만약 지방 정당들이 합의를 도출하는 데 실패 했을 때 중앙 정당으로 결정권이 넘어갈 수 있다는 것을 의미한다. 중앙의 승인은 영국에서만 제한 요소로 작용하는데 이는 remit system이 보수 제시 수준에 영향을 미치기 때문이다. (다른 나라의 비슷한 요소는 지역 합의의 다른 부분에만 영향을 준다)

네덜란드의 방식은 다른 다섯 나라들에 비해 다른 모습인데, 네덜란드의 'sector model'은 분권화의 한 형태가 아니라 적은 수의 각 부서에 수직적인 권력 이전을 통해 중앙 정치 권력을 이양 받은 점에서 차별화 된다.

호주의 방식은 공식적으로 완전한 권력 이전이 아닌데, 이는 단체 교섭이 해당 장관에게 승인을 받아야 하기 때문이다. 그러나 실질적으로 모든 이러한 케이스들은 권력 이전으로 분류된다. 뉴질랜드 역시, 뉴질랜드의 보수 결정은 정부로부터 the State Services Commissioner으로의 권력 이전이 이루어진다. 그러나 그 뒤 공식적으로 부처나 정부 기관으로만 이전된다.

분권화 된 임금 결정이 아직 없는 나라에서 지속되는 걱정거리는, 해로운 보수 분산(pay dispersion)에 대한 위험이다. 정부는 분권화 착수를 위해 보수 차별화를 바라왔다. 이는 동시에 비슷한 임무와 자격을 보유한 사람들에 대해 보수 분산을 하는 데에 있어 보증이 되지 않는다는 위험을 가지고 있다. 그러나 당연히 이러한 위험을 순화시키는 방법은 있으며 (호주, 덴마크, 핀란드, 그리고 뉴질랜드의 예) 따라서 주된 부정적 영향을 막을 수 있다. 이런 내용은 뒷 부분에서 더 깊게 다룰 예정이다.

정부 관리들은 또한 종종 이전된 보수 결정으로 인해 보수 비용 개발에 대해 중앙 통제가 더 약해지는 결과를 수반한다는 사실과 필요한 기술에 대한 수요가 적어 내부 경쟁이 일어나 비용이 상승할 위험에 대해 걱정한다. 이는 주로 재무 관리 방식의 적합성 여부에 대한 것이다. 이 내용은 다음 절에서 깊게 다루고 있다.

대부분의 연구 대상 국가들은 또한 임금 결정을 sub-national 독립체들에게 권력 이전을 하는 헌법적 방식을 가지고 있다. (호주의 주, 다른 나라의 지방 자치체들이 해당) 공적으로 재정이 충당된 업무를 외부의 서비스 업체들에게 하청하는 것은 임금 결정 권력 이전의 한 형태가 될 수 있다. 그러나 이런 차원은 본 연구의 범위는 아니다.

다. 통일성과 보수 분권화(Coherence and pay decentralization)

통일성은 비록 명시되지는 않았지만 정부 조직의 좋은 보수에 있어 일반적인 요건이다. 그러나 이 표현을 확일성과 동의어로 간주하거나, 보수 또는 다른 고용조건 차별화와 양립 불가능 한 것으로 보여서는 안 된다. 통일성은 단지 어떤 차별화된 논리적이고 일관적인 보수 구조를 놓아야 한다는 것을 의미한다.

OECD 가입국 간에는 넓은 동의지반이 형성되어 있는데, 그 내용은 정부 조직이 더욱 다양한 부분으로 이루어지면서 개인의 숙련도와 성과, 그리고 사업적 필요에 의해 서비스의 질과 효율성이 더 큰 수준의 보수 결정이나 다른 인적 자원 관리 방법의 도입을 필요로 하게 되었다는 것이다.

중앙집권화 된 임금 결정은 근무지, 교육수준, 연공서열제와 지역 등 객관적으로 확인할 수 있는 요소에 따라 보수를 차등화시키는 제도에 기초할 수 있다. 개인의 숙련도나 성과 또는 사업적 필요에 대한 적응은 조사가 필요하다. 따라서 개인이나 사업에 대해서 더 정통한 지식을 가지고 있어야 하고 발전과 해당 조직의 효율성에 있어서 더욱 직접적인 개입이 필요할 것이다. 이러한 종류의 차별화는 따라서 보수 정책에 대한 분권화를 필요로 할 것이다 (권력 위임을 통해서든 이전을 통해서든). 보수 정책들의 분권화는 따라서 내재적으로 개인의 숙련도와 성과, 그리고/또는 사업적 필요에 대한 적응과 관련이 있게 된다.

통일성은 또한 'ceteris paribus'라는 조건으로 표현될 수 있다: 이는 다른 모든 관련된 요소들이 같다면 보수나 다른 고용 조건이 똑같아야 한다는 것이다. 이것의 필연적인 결과로서 만약 비균일적인 차등이 개인의 숙련도와 성과, 그리고 사업적 필요에 대해 적절하게 적용한 결과라면 이는 통일성과 양립할 수 없다.

비균일성은 불확실성의 정도와 관련이 있다. 그리고 보증되지 않은 보수나 여타 다른 고용 조건의 차등은 해당 행정 조직으로 하여금 상당한 비용을 지불하게끔 할 것이다. 보수 정책들의 분권화는 따라서 개인의 숙련도나 성과에 대한 분권화된 조사에 필요한 통일성을 보장하기 위한 관리적인 요소를 제안하거나 강화하는 것을 필요로 한다. 부 정부 조직의 최고 책임자는 또한 중앙화 된 시스템 아래서의 고위 공무원보다 영업적인 관리에 더 능숙해야 할 것이다.

분권화된 보수 정책에 대한 통일성의 증가를 도모하기 위해 중앙이 착수하는 방식들은 다음과 같은 것들이 있다:

- ① Reference standard나 standard assessment 방식에 대한 개발과 보급
- ② 직책 분류 기준의 수립 - 이는 결과적인 보수 구조에 대한 평가를 가능하게 하는 포괄적인 보수 통계를 위해 쓰인다.
- ③ 분권화된 통치와 성취된 결과에 대한 책임을 보장하는 메커니즘의 개발과 운영 - 관련된 metrics나 지수의 개발을 통해
- ④ 분권화된 보수 정책을 위해 일하는 사람들에 대한 (직업) 훈련이나 다른 capacity-building 지원 형태

보수 정책의 분권화는 부분적일 수도 전체적일 수도 있다. 정부는 상황이나 목표, 핵심 가치에 따라 균일한 임금 결정이나 다른 고용조건 등에 대한 중앙 통제를 원할 지도 모른다. OECD 가입국에서의 실제 사례를 보면 이러한 개념을 실제 적용함에 있어서 다양한 변형 형태가 나타난다는 것을 알 수 있다. (이는 지역적으로 결정된 모든 형태의 차등화에 대해 전적으로 받아들이는 것 같아 보이는 것에서부터 오로지 작은 범위의 분권화적 의사결정까지를 포함)

시장 보수 수준에 적응하는 것은 그 자체로 보수를 개인의 숙련도나 성과에 따라 적절히 맞추게 한다. 이러한 정책을 따르는 정부 조직은 시장의 보이지 않는 손이 적절한 보수 구조를 창출해 내는 것을 돕는다. 그러한 정책들은 또한 희소한 기술들을 (얻으려고) 경쟁하며, 이는 공공 부문의 고용인 간이나 민간 부문의 고용인 간에 이루어진다.

균일한 보수 구조나 균일한 고용 조건의 필요성은 행정 조직 내부에서도 종종 언급된다. 그러나 보수 정책의 보편적인 분권화는 모든 부 정부 조직들로 하여금 그들의 고용 필요에 따른 보수 정책을 디자인 할 수 있게 한다. 따라서 충분히 통일성 있는 분권화된 보수 정책이 내부 움직임을 방해한다고 볼 이유가 없다.

정부는 아마 퇴직 나이나 퇴직 후 혜택에 대해 통제를 하고 싶어 할지 모른다. 이것은 많은 시간이 지난 후여야만 전체 비용이 드러나는 확정 급여(defined-benefits) 전략, 현재 비용은 현재의 활동과 적은 관련을 가지는 pay-as-you-go 전략에 대해 특히 유효하다. 그러나 정부는 또한 공정성의 이유로 전체의 자금이 조달된 확정 기여(defined-contribution) 전략에 대한 중앙 통제권을 가지고 싶어 할지도 모른다.

모든 보수 세부사항에 대한 개별화는 상당한 거래비용을 발생시킨다는 것을 유념해야 한다. 고용인은 따라서 충분한 이유가 없는 한 다르게 될 표준화된 업무나 고

용 조건을 수립함으로써 상당한 비용 효율성을 달성할 수 있다.

라. 주인-대리인 관계(The principal-agent relation)

경제학에서 어떠한 당사자가 다른 당사자를 위해 움직이도록 유도하는 문제는 주인-대리인 문제("the principal-agent problem")라고 알려져 있다. 이 문제는 주인(principle)이 대리인(agent)으로 하여금 주인에게는 유용하지만 대리인에게는 희생이 크며 성과의 요인 중 관찰비용이 드는 특정한 일을 했을 경우 보상을 해 주기로 했을 경우이다.

주인과 대리인 사이의 계약은 보통 완전하지 않으며 정보의 비대칭이나 불확실성, 위험이 따르는 상황에서 이루어진다. 주인이 최적의 결과를 도출하는 능력은 대리인으로 하여금 위임된 권력을 적절하게 다루도록 만드는 능력에 달려있다. 그러나 대리인은 어떤 특정 가치나 이해관계를 가질 수 있고 대리인의 입장에서 최적의 경우는 주인과 다를 수 있다. 덧붙여, 주인은 일반적으로 계약이 이행되었는지 또는 어디까지 이행되었는지에 대해 정확히 알지 못한다.

단일 중앙 권력으로부터 많은 수의 다른 조직으로 위임되는 보수 결정은 주인-대리인 문제를 야기한다. 중앙은 보수 시스템과 구조에 대한 궁극적인 책임을 가지고 있지만 결과는 보수 결정자들의 행동에 의해 결정된다. 중앙 정부는 따라서 보수 결정자들의 운영적 목적이 중앙 정부의 전략적 목적과 동일선상에 있도록 하는 전략과 방법을 고안하고 시행해야 한다.

이 문제의 심각성은 보수 시스템이나 통일된 보수 구조에 대한 중앙의 포부에 달려있다는 것을 알아둘 필요가 있다. 만약 중앙 정부가 보수 시스템이나 구조에 대한 다양성을 받아들일 준비가 되어 있으며 그저 보수 수준이나 상승에 어느 정도의 통제만 원한다면 문제가 많이 간단해질 것이고, 만약 정해진 틀 안에서 모든 책임을 이전할 준비가 되어 있다면 없어질 것이다.

이 문제에 대한 해결방안은 적절한 인센티브를 제공하여 대리인이 할 개인의 이해관계에 의한 이성적 선택이 주인이 원하는 선택과 같을 수 있게 하는 것이다. 따라서 다음과 같은 것이 고려되어야 한다:

- ① 계약이 성사되는 환경의 적합성과 효율성
- ② 계약 설계의 적합성과 효율성
- ③ 대리인에게 제공되는 인센티브의 효율성
- ④ 대리인의 행동과 결과를 모니터 할 수 있는 메커니즘의 효율성
- ⑤ 주인이 대리인으로 하여금 열악한 결과나 적절하지 못한 행동에 대해 책임을 지도록 할 수 있는 능력

이것은 다음과 같은 계약 설계의 네 가지 기본 원칙들을 보여준다:

- ① The Informativeness Principle: 대리인이 얼마나 노력했는지에 대한 정보를 주어 성과를 측정하는 측정치가 보상 계약(compensation contract)에 포함되어야 한다.
- ② The Incentive-Intensity Principle: 가능한 한 강한 인센티브를 만드는 것은 주인의 입장에서 봤을 때 최적일 수 있다. 인센티브의 최적인 강도는 네 가지 요인에 의해 결정된다: 추가적인 노력으로 창출되는 이익의 증가, 원하는 행동에 대한 조사의 정확성, 대리인이 위험을 감수할 수 있는 정도, 그리고 대리인의 인센티브에 대한 반응 정도
- ③ The Monitoring Intensity Principle: 이것은 이전 원칙을 보완하는 부분이다. 최적인 강도의 인센티브가 모니터링의 최적 수준 또한 높은 경우와 상응하여 높을 경우 발생한다. 이는 모니터링은 대리인의 성과에서 변동을 줄이는 비용이 많이 드는 방법이기 때문이다. 이는 인센티브를 높게 하는 것이 최적의 선택인 경우에 해당되므로 이익에 더 차이를 가져오게 한다.
- ④ The Equal Compensation Principle: 주인에 의해 중요하게 여겨지는 행동(활동)들은 대리인에게도 가치가 있어야 한다는 것이다. 대리인의 활동 가운데 몇 개가 모니터링 되지 않거나 덜 감시 된다면, 대리인은 자신에게 더 큰 한계 이익을 가져다주는 활동을 선호할 것이다.

마. 임금 협상

주(정부)와 종사자(servants) 간의 원래 관계는 상호 권리와 책임에 기초했다. 종사

자는 충직하고 충성스러워야 했고, 그의 대가로 그들은 공무원의 지위를 누릴 수 있고, 평생 동안 그 지위가 유지되었다.

OECD 국가에서 고용인으로서의 주 정부의 직원에 대한 태도에는 많은 변화가 있었다. 수탁자 관계는 점점 계약적인 관계로 대체되었고, 주에 고용된 직원들의 특별히 법에 명시한 권리들은 없어졌다. 주 정부는 일방적인 권위주의를 버렸고 그들의 피고용인들이 그들의 이해관계와 관심사를 주장할 합법적 권리가 있다는 것을 깨달았다.

대화와 협의(consultation)로의 광범위한 전환은 다양한 형태로 이루어졌다. 정보, 협의, 협상은 교환의 특이한 방식이다. 협의와 교섭(negotiation)은 보완 메커니즘으로 나타난다. 두 가지의 본질은 공식적인 계약을 위한 교섭에 대해 의견을 표출한다는 것과는 다른 의미를 갖는다. 이 조사에 포함된 모든 나라들이 현재는 보수 협상 제도를 갖고 있지만, 각 나라들의 대화나 협의 방식이나, 임금이나 다른 고용 조건 결정의 제도화 과정은 다르게 나타난다.

단체 임금 협상은 식별 가능하고 권한을 가진 상대를 필요로 한다. 이것은 정부가 하나 또는 몇 개의 결정권을 가진 조직을 지정해야 하고 그들에게 힘을 실어주거나 보수를 협상하게 하고 단체 협상에 사인을 하게 해야 한다는 것을 의미한다. 이와 더불어 직원들에 대해 충분한 대표권을 가진 하나 또는 몇 개의 조직들 역시 있어야 한다. 대표성에 대한 기준이나 협상 절차들은 법에 명시되어 있거나 당사자들 간에 동의가 있으면 된다.

임금 결정이 중앙집권화 된 경우나 분권화된 경우나 모두 임금 협상이 가능하다. 분권화된 임금 협상은 주인 대리인 관계를 갖게 된다. 대리인으로서의 임금 결정자들은 두 가지 다른 계약적 관계를 가지고 있다 - 주인과 한 것과 대리인의 피고용인을 대표하는 노동조합과 한 것. 주인은 보통 대리인으로 하여금 자신의 의도나 계약에 묶어두고 싶어 하지만, 동시에 - 주인은 이 경우 선출된 정부이므로 - 대리인과 노동조합 사이에 일어나는 갈등에 책임을 가지고 있는 것처럼 보이고 싶어 하지 않는다. 이는 대리인으로 하여금 노동조합과의 계약을 따르도록 만든다.

고용인으로서의 정부를 대표하는 부서와 국가노동조합협회(national trade union associations) 사이의 중심 협약은 - 덴마크와 핀란드의 경우처럼 - 정부가 이중 계약 상황에 대해 더 강한 통제권을 제공하게 한다. 그러나 같은 구조는 호주와 뉴질랜드의 경우처럼 중앙에서 고안한 협상 모수(parameter)나 중앙이 이러한 모수들

의 적용을 모니터 할 수 있는 소관 과정(remit process)에 의해서도 만들어질 수 있다.

단체 협상은 일반적으로 노동조합이 만들지만 호주의 경우에서 볼 수 있는 것처럼 피고용인을 대표하는 다른 형태의 조직이 있을 수 있다. 단체 협상의 내용은 각각 다르며 주요 목적은 점수 부여 제도나 보수 범위 등을 사용하는 경우, 고용인이 사용하는 표준 계약의 내용을 제한하는 것이다. 단체 협상은 다른 인적 자원 관리 문제를 포함할 수 있는데, 그 예로 피고용인 (직업) 훈련의 최소 기준을 보장하는 것이 있다. 몇몇 나라에서는 업무 과정이나 다른 관리적 영업적 문제들을 포함하기도 한다.

나라마다 보수 결정에 대한 세부 사항도 다르다. 일반 보수 체계를 따르는 개별 보수는 법률이나 단체 협상에 의해 결정된다. 개별화되고 차등된 임금은 일방적인 고용인의 결정이나, 단일 피고용인과의 개별 합의, 또는 단체 임금 협상에 의해 결정된다. 혼합된 형태 역시 가능하다. 단체 협상은 예를 들어 최소 조항을 포함하고 임금 결정과 불만사항에 대한 절차를 제한할 수 있으나 실제 임금 협상은 고용인이나 개별 합의에 맡겨야 한다.

임금 결정에 대한 노동조합의 개입 정도는 따라서 나라마다 다르다. 이것은 법적 규범, 노동조합의 힘과 성격, 산업적 관계와 정부 정책의 역사와 문화에서 오는 차이를 반영한다. 본 연구는 이러한 부분을 현실 상황으로 다룰 것이고 이런 차이의 이 유나 영향에 대해서는 논하지 않을 것이다.

Special Case. 호주 노동 계약의 다른 형태들

The Australian Workplace Relations Act는 여섯 가지 다른 형태의 업무 현장 협의(workplace agreement)를 명시하고 있다. 이는 고용인과 피고용인이 각각 개인인가 단체 협상인가, 피고용인을 대표하는 형태는 어떤 것인가, 그리고 프로젝트나 사업이 얼마나 참신한가가 등이 요소를 포함된다. 모든 업무 현장 협의는 the Office of the Employment Advocate에 제출되어야 한다.

Australian Workplace Agreement는 고용인과 피고용인 사이에 개별적으로 쓰인 협의이다. 피고용인들은 그들의 계약에 대해 협의할 수 있고 협상 대리인으로 하여금 자신의 이익을 위해 협상하도록 할 수도 있다.

Employee Collective Agreement는 고용인과 협의 내용이 포함하게 되는 피고용인 집단 간에 쓰이는 협의이다. 고용인들은 협상 대리인을 사용할 수 있다. 단체 협상은 관련 피고용인들의 투표에 의해 승인된다.

Union Collective Agreement는 고용인과 한 개 또는 여러 개 노동조합 간 이루어진 협의이다. 조합은 피고용인의 편에서 협상을 한다. 조합 단체 협상은 관련된 피고용인들의 투표에 의해 승인된다.

Employer Greenfields Agreement과 Union Greenfields Agreement는 고용되기 전에 체결되는 협의이다. 이는 새로운 프로젝트나 사업에 사용된다.

Multiple Business Agreement는 복수의 고용인이 모든 사업에 적용되는 단일 협상을 위한 단체 협상이다. 복수 사업 협의는 보통 같은 종류의 사업을 영위하여 같은 업무 환경을 제공하기를 원하는 다수의 사업장을 가진 프랜차이즈 영업에 사용된다.

만약 협의가 없다면, 지급 판정(award)에 의해 고용의 용어나 환경을 결정할 수 있다.

각기 다른 호주의 업무환경 협의는 고용 기간이나 환경을 결정한다. 그들은 지급 판정에 명시된 기간이나 조건을 대체하는데, 보호된 특정 조건은 제외한다. 단체 협상은 현존하는 Australian Workplace Agreement나 명목 만기일이 지나지 않은 다른 단체 협상을 대체하지는 않는다. Australian Workplace Agreement는 어떤 단체 협상이나 피고용인에게 적용될 수 있는 다른 이전의 업무환경 협의를 대체한다. 이것은 만약 협의가 명시하고 있다면 주나 지역의 법보다 우선시 된다. 그러나 직업상의 건강과 안전, 보상 구조 또는 훈련 방식에 대한 주나 지역의 법은 무시할 수 없다.

1948년에 만들어진 Freedom of Association and Protection of the Right to Organize의 ILO Convention No. 87의 2번 조항은 “직원이든 고용인이든 조직을

설립할 권리가 있고, 해당 조직의 규칙의 적용을 받을 수 있으며, 사전 승인 없이 조직에 스스로 선택하여 참여할 수 있다”고 선언하고 있다. ILO Convention No. 87에 제시된 규범들은 모든 직원에게 적용 가능하며, 이는 공무원도 포함한다. 공무원은 따라서 사전 승인을 받지 않아도 스스로의 선택에 따라 조직을 만들고 참여할 권리를 가져야 하며 그들의 이해를 도모하고 지킬 수 있어야 한다.

연구 대상 국가의 공공 부문 조합 밀도는 해당 국가의 민간 부문보다 더 높다. 공무원의 고용 보장과 조직에 대한 권력의 우호적인 태도가 행정 조직에서의 높은 조직밀도를 설명하는 핵심 요인이다.

임금 결정의 분권화에 대한 노동조합들의 태도는 각각 다르다. 문헌에서는 전통적으로 조직된 노동조합들이 위임된 임금 결정을 다루는 데에 어려움을 보인다고 지적하며 위임된 임금 결정은 그들로 하여금 그들의 조직이나 운영 과정을 수정하게 하고 노동조합 임원들을 교체하거나 유지하게 한다고 말한다. 반면에, 노동조합이 그들의 조직과 운영 방식을 현대화 하고 분권화를 그들 회원의 이익을 위해 사용할 수 있게 된 경우도 있다.

2. 비교연구

가 . 임금결정을 위한 제도적 방식(institutional arrangements)

이 섹션에서는 중앙이 어떻게 분권화된 임금 결정과정을 다루는지에 대한 것이다. 제도적 방식은 아래에서 볼 수 있듯이 나라마다 다르다. 이렇게 각기 다른 방식들은 또한 권력 분배나 행정법에 의해 다른 시스템을 만든다.

(연구 대상)국가들 중 두 개의 국가는 비관습적인 방식을 가지고 있고 정치적 행정적 수준간의 명확한 분리가 없다. 네덜란드 중앙 정부 행정 조직 개별 장관들은 여전히 임금 결정에 책임을 가지고 있다(교육 부문 제외). 게다가 네덜란드는 중앙 정부 직원들에 대한 단체 협상이 다른 나라들과 다르며, 협의는 후에 정부 결정에 의해 확인되는 joint conclusion으로 표현될 수 있다. 그들(네덜란드) “cabinet sector”의 임금 협상은 예산 과정과 효과적으로 분리되어 있지 않은 듯 보인다. 영국은 부

문 부서(sector ministry)나 부설 부서들로의 공식적인 위임에 있어서 단일 수준 시스템(single level system)을 갖고 있으나 임금 결정에 대한 실제 통제권은 재무부와 독립적인 pay review board에 의해 공유 된다.

덴마크와 핀란드의 중앙 단체 협상은 호주와 뉴질랜드의 협상 모수들과 같은 역할을 한다. 하지만 국가 노동조합 협회(national trade union confederation)에 합의하고 지역 노동조합까지 포함한다는 장점을 가지고 있다. 다른 장점은 중앙 정부 행정 조직 전체에 대해 표준화된 조건 아래서 협의를 한다는 점이다.

덴마크, 핀란드, 뉴질랜드 세 국가는, 협상 과정 모수를 정하고 공식적으로 정치적으로 독립적인 전문적 중앙 조직을 갖고 있다. 보고서는 이 국가들에서 임금 협상에 대한 직접적인 정치적 개입을 찾아내지 못했다 - 핀란드의 Comprehensive Income Policy Agreement를 제외하고. 이러한 전문적 조직들이 상대적으로 잘 운영되고 있는 보수 개혁에 필수적인 부분이었던 것으로 보인다. 호주는 더 광범위한 권력 이전을 통해 비슷한 결과를 도출해 낸 것으로 보이며, 전반적인 노동 시장에 대한 책임은 장관에 있다.

덴마크와 네덜란드의 비교 연구는 상당히 흥미롭다. 1970년도에 덴마크는 단체 임금 결정에 대한 모든 권력을 부문 부서로부터 단일 중앙 권력으로 이동시켰다. 그때부터 덴마크의 분권화 확장이 시작되었고, 현재는 사업 요구에 맞는 지역적 적응을 가능하게 하는 새로운 시스템을 고안하고 있다. 네덜란드는 1993년 다른 길을 걸었는데, 단일 권력으로부터 부문 부서로 권력을 이동 시킨 것이었다. 그러나 그때부터 더 이상의 발전은 부설 부문(subsector)이 임금 협상을 좌우하는 교육 부문에만 한정되었다.

덴마크의 중앙 집권화는 뒤따른 분권화의 전제 조건이 되었다. 중앙 지배는 많은 임금 결정 조직 간 네트워크에 알맞는 통제를 위해 필수적이라고 여겨진다. 만약 이게 사실이라면, 네덜란드의 발전은 호주, 덴마크, 핀란드, 그리고 뉴질랜드에 있는 단일 중앙 권력의 부대 때문에 주춤한 거라고 추측할 수 있겠다.

덴마크와 핀란드에서 모두 재무부와 같은 부서가 중앙 협상, 업무 현장 관계, 주의 인사 정책, 법적 규제를 관장한다. 임금 결정이나 다른 인적 자원 관리 기능을 분리된 조직에 위임한 국가들은 관리적 차원의 정책이나 법률에 대한 책임은 갖고 있다.

호주는 정부 내부 예산 과정이 단체 협상 과정으로부터 효과적으로 분리된 좋은 예를 보여준다. 이 방식으로 호주는 예산 분배가 임금 협상의 요소가 되는 상황을

피할 수 있게 되었다. 또한 시장에 기초한(market-oriented) 임금 결정 방식과 전통적인 법률에 의거한 공무원 협약 사이의 내제된 갈등을 해결할 수 있게 되었다. 이는 정부 부서로 하여금 호주 노동시장의 다른 고용인들과 똑같은 조건 아래서 운영하고자 하는 의도에 의해 발생되었다. 동시에, 호주는 단체 협상이 아직도 중앙 권력이 발행한 협상 모수들을 관찰하도록 요구하기 때문에 완전한 권력 이전을 시행하지 않았다.

뉴질랜드는 the State Services Commission에 의해 법적으로 넓은 범위의 의무를 지닌다. 그러나 법적 힘 - 제한된 임기와 성과 평가에 대한 Chief Executives의 임명(승인)을 포함하는 - 의 혼합이 이러한 정부 부서들에 의해 운영되는 조직들과의 관계에서 수행하는 조언적 고문적 역할에 악영향을 미친다는 조짐이 있었다.

Special Case. 뉴질랜드의 the State Services Commission

the State Services Commission 사무국은 뉴질랜드의 정치적으로 중립적이고 전문적이며 영구적인 공공 서비스의 중심 기관이다. 국장은 the State Services Commission의 chief executive이면서 법정 사무소(statutory office)의 책임자이기도 하다. 후자의 경우, 국장은 할 수 있는 권한 내에서 독립적으로 행동할 수 있다. 국장이 chief executive를 임명하고 고용하는데, 장관을 대신하여 chief executive의 업무를 검토하고, 부서의 업무 성과와 연관시켜 보고하고 조사한다. the State Sector Act에 의거하여 공공부문에서의 단체협약을 체결하고 협상하는 권한은 the State Services Commissioner(국장)에게 있다.

국장의 책임 가운데는 또한:

공공 서비스에 대한 평등한 고용 기회와 인사 행정의 표준화와 이에 대한 정책을 개발하고 증진, 공공 서비스에서의 고위 관료의 리더십과 관리 능력을 개발 증진; 공공서비스의 관리 시스템과 구조에 대해 조언을 제공:

공공 서비스에 적용 가능한 최소한의 기준을 설정하기 위함:

국가 기관의 구조와 기능의 배분 등에 대해 정부에 조언을 제공하는 것이 있다.

영국의 제도적 조항은 매우 유연한 것처럼 보이는데, 이는 긍정적이지만은 않

다. 새로운 추가적인 감찰 기능의 도입 - the Public Sector Pay Committee-은 기존 조항의 기능에 대한 불만족을 나타내는 것처럼 보인다. 인터뷰는 또한 보수 시스템이 정부가 기대했던 만큼의 구체적인 사업상의 필요를 충족시키지 못했고, 행정부는 통일성에서의 문제점을 갖고 있다는 것을 드러냈다.

요컨대, 고용주로서 정부는 임금 교섭의 모수를 설정하고 분권화된 임금 결정의 중요한 기반을 다진 것이다.

나. 재무 관리 조항

이번 섹션은 일반 예산 조항과, 어떻게 이러한 프레임이 설정되고 위임된 보수 결정 과정과 상호작용하는 지를 살펴볼 것이다. 재무 관리 조항은 분권화된 보수 결정 체계를 결정하는 핵심적인 요인이다. 중앙 집권적인 보수 결정 체계에서, 중앙 기관은 경제적인 프레임과 보수 결정 모두를 통제하기 때문에 이는 이러한 절차들 가운데 하나를 공식화 하거나 개별화 할 필요가 없었다. 하지만 이는 보수 결정이 분권화되면서 변화했다.

분권화된 보수 결정은 주인-대리인 문제를 포함하고, 사실상 그 이론의 발달에 핵심적인 역할을 했다. 주인의 우선적인 목표는 필요한 정도의 임금 인상으로 이다. 한편, 대리인은 - 현지 보수 결정자로서 - 자체 조직의 경제적 기반을 최대화하기 위해, 일자리의 매력을 증진시키고, 임직원 및 노조와의 충동을 피하길 원한다. 이러한 문제는 추후에 심도 있게 논의될 것이다.

보수 결정 과정과 예산 절차의 분명한 구분이 없다면, 이를 분리하지 않고 합쳐버리는 위험이 발생할 수 있다. 대리인은 지역 보수 결정 과정 시, 더 큰 예산을 얻길 바란다. 또한 대리인은 -경험 있는 임금 협상가를 언급하면서- 협상에 대한 정부의 관심을 반영하기 보다는 예산에 대해 반대하는 노조나 직원들의 편을 들게 된다.

검토된 모든 국가들은 서로 다른 절차를 갖고 있다. 그러나 덴마크, 핀란드, 네덜란드는 하향식 예산을 사용하고, 호주는 전통적인 상향식 예산을 사용한다는 차이가 있다. 영국은 상향식과 하향식의 사이인데, 재무부 장관의 강한 책임 때문이다. 뉴질랜드는 이전에는 전통적인 상향식 예산이었지만 최근 하향식 요소를 예산 과정에 도

입하였다.

중앙이 전체 과정을 통제하는 한, 각각의 하위 부서의 경제 규모를 함께 다뤄야 하는데, 이는 어떤 결정도 전체 과정이 끝날 때까지는 확실해질 수 없기 때문이다. 분권화된 보수 결정은 이 방식의 매매비용과 위험을 증가시킨다. 또한 대부분의 예산 권한은 통일된 방식으로 보수 결정 주체들을 다루는 것이 더 이성적이다. 이는 제한된 하위 부서에 정부의 정치적인 심의를 집중시킬 수 있다는 것을 의미한다. 예외는 영국인데, 영국의 소관 과정은 경제 규모에 영향을 미치고, 이 경제 규모는 임금 인상에 영향을 미친다. 네덜란드는 예산과 보수 결정 간의 상호 작용 과정이 내각 내에서 이루어진다.

호주, 덴마크 핀란드, 네덜란드는 공공부문의 임금 상승에 대한 경제 규모를 결정할 때, 민간 부문의 임금 인상을 참고한다. 공공부문 근로자에게 주어지는 근무조건과 보상 정도는 민간부문만큼 매력적이어야, 인재를 고용할 수 있기 때문이다. 보수는 민간부문 보다 낮을 수 있지만, 다른 장점들로 보상 된다. 하지만, 이런 낮은 보수가 국가와 공무원 간의 사회적 충돌 없이, 공공부문에 대한 매력 없이는 유지될 수 없다.

연구된 각각의 국가들은 이에 대한 자체적인 방안을 갖고 있다. 기존의 언급된 모델들은 민간부문의 임금을 보수 결정 기관의 예산이나 보수비용 지출의 한계 때문이라고 본다. 호주 모델의 경우도 상당히 비슷하지만, 이를 공식적으로 언급한 모델은 스웨덴이다.

뉴질랜드는 보수 결정 기관이 보수 지불에 따른 생산성을 충분히 향상시킬 수 있도록 해야 한다. 이를 할 수 없는 기관은 반드시 다음 예산 협정 기간 동안 사업적 필요를 제시해야 하며, 채용과 유지의 잠정적인 결과에 따른 적절한 임금을 제시해야 한다.

Special Case. 스웨덴 참조 모델

스웨덴 정부 기관은 단일 행정 예산 체제이며, 임금 지불에 특정한 제한이 없다. 기관의 예산에 대한 모든 정치적 심의의 시작은 임대비용 및 기타 관리비용에 대한 전년도 예산을 표준화 한 것이다. Statistics Sweden과 Swedish Agency의 두 정부 기관은 매년 민간 제조업의 임금 증가의 지표를 계산한다.

민간 서비스 분야의 지난 10년 동안의 생산성의 평균은 다음 지표부터 계산이 된다. 그리고 이 결과는 중앙 단체 협약이 추가적인 활동이나 전문성을 포함하지 않는 이상은, 모든 기관 예산에 포함된다. 그러나 정치적인 심의는 기관 예산을 감축시키거나 증가시킬 수 있다.

경제 규모를 설정하는 방법은 국가마다 다양하다. 기관 예산 규모는 항상 핵심적인 요소이지만, 중앙 단체 협약에서 국가 역시 고용자로서 중요한 역할을 한다. 각 부처의 장관들은 항상 경제 규모를 설정할 때 포함이 된다. 이 시스템을 유지시키는 중요한 요소는, 지역 보수 결정과 경제 규모를 결정하는 과정 간의 직접적 상호 작용의 유무이다. 이는 작년과 비교하여 조정된다.

이미 언급한 것과 같이, 호주의 과정은 스웨덴의 과정과 유사하다고 스페셜 케이스에 언급되어 있다. 가장 큰 차이점은 호주는 노동 시장에 대비한 보수 증가를 노조가 평가하는 것이다. 호주의 일부 직원들은 보상을 통해 보수를 받고 있었기 때문에, 이는 이전의 평가에 영향을 미쳤을 수도 있다.

덴마크에서는 보수 결정 대상들에 대한 예산이 필요한 경우 예상보다 높은 중앙 단체 협약안을 따르는데 이는 조정될 수 있다. 덴마크 모델에서 다른 특정 요소는 중앙 집단 협약이 민간부문과 공공부문 사이의 임금 지불 차이의 80퍼센트 정도를 사전에 교정한다는 것이다.

검토된 두 국가는 예산 과정과 보수 결정 과정에 분명한 경계가 없다. 네덜란드의 각 부 장관은 모두 예산 과정에 참여해야 하고 보수 결정에도 책임을 져야한다. 그렇기 때문에 장관들은 범위 내에서 보수 결정을 해결하기 보다는 추가적인 기금을 요청하는 것으로 나타난다. 영국에서, 보수 결정의 주체들은 소관 과정의 일환으로 재무부와 협상하는 모습을 보이기도 한다.

핀란드의 경우는 지난 몇 년 동안, 핀란드의 기업과 직원의 대다수를 포함하고, 정치적인 행위자와 사회적 파트너에 대한 의제를 설정하고 있는 comprehensive income policy agreement에 의해 주도되고 있다. 이는 국가 결합 및 공동체 의식을 강하게 만든 문화를 형성시킨 2차 세계대전 이후, 기관의 취약한 상황 때문으로 보인다. 기관 예산은 일반적으로 예상 가능한 가격 상승과 임금 상승을 소득 정책 협약에 따라 설정하도록 되어있다. 국가 부문에 대한 중앙단체협약은 소득 정책 합의를 보완하는 유일한 것이다.

Special Case. 핀란드의 사회적 결속(compact)

최초의 핀란드 종합 소득 정책 동의안(Inkomstpolitisk uppgörelse)은 1968년에 협의된 것으로, 임금, 세금, 연금, 실업 수당과 지택 비용과 같은 경제와 정치 문제를 광범위하게 다룰 수 있는 삼변형 정책 협정이다.

종합 소득 정책 협약으로 인해, 정부와 노동조합 그리고 고용주들은 경제 성장과 실제 임금의 측면에서 국가 경제에 가장 적합한 공통의 이해에 도달하려고 한다. 이는 다음의 중앙 단체 협약과 보조 부문의 계약을 통해 구현된다.

소득 정책 협약은 법에 의해 구현되는 것이 아니다. 만약, 합의를 하지 못한다면, 어떤 포괄적인 조약도 체결되지 않는다. 이 경우, 무조건적인 지불 협상이 개별 노동조합 연맹과 정부의 참여 없이 진행된다.

핀란드 정부는 2005년에서 2007년 사이의 협약을 노동 시장을 안정화하고 내수와 고용을 강화한 것으로 여기고 있다. 2004년 5월 조사는 우수한 핀란드 직원의 상당수가 노동조합연맹의 개별 협상에 만족하는 것을 보여준다. 2006년 6월, 핀란드 노동조합 중앙 의회 기구가 정부와 사회적 파트너 간의 소득 정책 협력을 강하게 추진하였다.

보수 결정의 위임을 포함하는 주인-대리인 문제는 전체적인 보수 결정 과정을 통제하는 데 사용되는 예산 당국이 보수 결정 주체가 정부의 이익이나 지시를 존중할지에 대해 판단한다는 것을 의미한다. 보수 결정 주체인 대리인들은 우수한 직원을 서로 유치하기 위한 경쟁을 시작하고, 정부는 이들이 임금 인상에 너무 관대할 경우를 걱정하기 시작한다. 따라서 정부는 새롭게 보수 결정 권한을 행사할 수 있는 요소를 도입하지 않거나 일부 통제 권한을 유지하지 않고는 권한을 위임하지 않으려고 한다.

그러므로 중앙이 적어도 처음에는, 지역 협정의 결정을 승인하는 것이 드문 일이 된다. 또한 각각의 하위 부문의 예산의 일부로 지불한 비용의 지출 한도를 제시하기도 한다. 덴마크는 여전히 이러한 요소를 사용하는데, '관료 기구'를 의미하는 경우에만 해당된다. 좀 더 기업 같거나 외부 세입이 많은 덴마크 기관은 제외된다.

최선의 보완 메커니즘은 보수 결정 과정에서 예산 절차를 명확하게 분리하는 것이

다. 그리고 그 결과는 모든 보수 결정자들의 표준화된 예산 조정으로 나타난다. 엄격한 예산 레짐과 지불 관련 비용은 보수 결정자가 임금 인상에 지나치게 관대할 경우를 대비해 예산이 최소화되는 범위 내에서 이루어진다. 이러한 메커니즘은 지역의 보수 결정자가 다른 기관으로부터 직원을 유치하는 것을 방지한다. 그러나 이 제도는 지속적으로 이를 막을 수는 없는데, 왜냐하면 균일하게 조정된 예산 내에서 지불 입찰가를 정해야 하기 때문이다. 호주는 따라서 결과적으로 경제성의 원리이외의 다른 제한들을 폐지했다.

고용주는 때로는 풍족하고 때로는 부족한 인력을 놓고 경쟁한다. 이는 기본적으로 긍정적인 현상인데, 심지어 2명의 공공 법인을 포함하더라도 노동 시장을 효율적으로 배치할 수 있다는 면에서 그러하다. 이는 또한 공무원이라는 직업이 다른 구직자들에게 충분히 매력적으로 보일 수 있을 정도로 보수를 정해야 한다는 것을 의미한다.

보수 결정 주체의 예산의 표준화에 문제가 없는 것이 아니다. 다양한 기술에 대한 시장 임금은 고정된 것이 아니고, 임금 인상에 대한 표준화된 보상은 지나칠 수도, 부족할 수도 있다. 하지만, 좀 더 심각한 문제는 가능한 생산성의 향상이 업무 형태마다 다양하다는 것이다. 업무 과정을 디지털화, 기계화, 단순화 할 수 있는 기관은 사람들을 다루는 기관에 비해서 업무 생산성이 높아질 가능성이 더 크다. 따라서 획일적으로 생산성을 계산하는 일은 몇몇 보수 결정자들이 매년 예산 감축의 대상으로 삼을 가능성이 있는 반면, 다른 이들은 초과 생산 달성을 통해 임금 인상을 할 수 있다.

시간이 지남에 따라, 효과가 누적되고, 이러한 메커니즘은 보수 결정 주체들이 호의적이지 않은 상황에 있다는 것을 인식하고, 직원들에게 적절한 임금을 지불하지 못하거나, 정부가 기대하는 결과나 성과를 제공하지 못할 수 있다. 다른 보수 결정 주체들은 불필요하게 많은 경제적 자원을 갖게 될 것이고, 이는 그들의 직원들이 비슷한 기술과 위치에 있음에도 불구하고 더 높은 임금을 지불하게 되는 결과를 초래할 수 있게 할 것이다.

예산 과정을 보수 결정 주체들에 의한 표준화된 예산 조정에 의존하는 국가들은, 따라서, 정기적으로 임금 지불 기관의 상대적인 임금에 영향을 미치는 경제적 자원의 효과를 평가해야 한다. 하나의 대안은 잠재적인 생산성 향상이 있는 집단을 묶어, 집단별로 별도의 표준화된 조정을 사용하는 것이다.

다. 보상의 지불 및 기타 형태의 거버넌스

이 부분은 보상에 있어서의 거버넌스와 다른 형태의 정부 직원에 대한 보상에 대해 다루는데 재정 관리 부분은 포함되지 않는다. 이에 해당되는 것은 다음과 같다.

- 보수 및 다른 형태의 보상을 위한 전반적인 정부 정책
- 보수 결정 권한의 분권화에 대한 범위와 설계
- 지역 보수 결정에 책임이 있는 관리자에 대한 지원

공무원에 대한 보상이나 다른 형태의 분권화는 완전하게 위임되는 일은 거의 없다. 어떠한 측면에서는 위임되지만 다른 측면은 중앙집권화 되어 남아있다. 경제성에 입각한 보수 결정을 위임한 정부는 다른 정책에 우선순위를 갖고 있다.

이러한 점에서 주요 개념은 정부의 통일성이다. 정부는 한 부서 내에서 직원들의 조건이 차이가 많이 나는 것을 원하지 않는데, 이는 부분적으로는 평등 때문이고, 또 부분적으로 차이는 정부 내에서의 이동성을 강화시키기 때문이다. 그러나 또 다른 이유는 다양한 작업장에서의 노동조합의 국가적인 활동에 있다. 이를 검토한 결과 국가적인 통일성이 필요하다는 것을 알게 된 것이다.

덴마크와 핀란드는 단체 협약에 있어 이중 체계를 갖고 있다. 이는 중앙 교섭 조직으로 하여금 특정한 정도로 중앙 협약에서 정부의 조건을 동일하게 포함해야 하느냐를 결정하고, 또한 보수 결정 주체들에게 조건을 결정하는 권한을 위임해준다. 또한 지역 협약으로 인해 대체되거나 수정될 수 있는 표준화된 조건을 중앙 협약에 포함시킨다. 지역 보수 결정의 주체들은 중앙 단체 협약으로 규정되어있고, 정치적인 수준으로는 호소할 수 없다. 또한 중앙 교섭 기구는 노조의 동의를 얻어야만 한다.

Special Case. 덴마크의 임금 협상

덴마크의 중앙 임금 협상은 고정된 경제 규모 내에서 이루어지지 않는다. 대신 재무부의 강한 규제 안에서 진행된다.

따라서 이는 정부와 전국 노동조합 간의 더 넓은 사회적 의견 교환의 핵심적인

요소가 된다. 국가 공무원을 위한 주요 노동조합과의 별도의 합의는 다음과 같다.

the Association of Danish State Employees' Organisations (Statsansettes Kartel)

Unions within the State and Municipal Employees' Negotiation Community (Stats- og Kommuntalt Ansattes Forhandlingsfællesskab)

the organisation for university graduates, the Danish Confederation of Professional Associations (Akademikernas Centralorganisation)]

새로운 보수 체계는 1997년에 도입되었고 현재 중앙 정부 직원의 약 3분의 2이 이에 해당된다. 개별 임금 증가의 상당부분은 이미 중앙 협약에 의해 할당되어있고, 지방 협약은 업무 성과와 관련된 임금 등의 작은 부분만 다룬다. 민간과 공공 부문에서 전년도 임금 증가 차이의 80퍼센트가 추가되거나 제외되는 것도 중앙 협약에 의한 것이다. 민간과 공공 분야의 임금 발달 간의 연관성은 중앙 임금 협상을 통해 촉진되며, 이는 노조의 불확실성의 요소를 제외함으로 가능해진다. ISOLA 데이터베이스에 있는 중앙 임금 통계는 다른 부서나 기관에서 유사한 업무 간의 임금 비교를 가능하게 하고, 이는 다시 노조와 지역 보수 결정자들이 이용하게 된다.

호주와 뉴질랜드는 단체 협약을 위한 단일 수준 시스템을 갖고 있다. 이들 국가에서는, 중앙 감독 부서가 협상 모수를 이슈화하고 감독한다. 이는 구조적인 문제와 지불보다는 보상의 다른 형태로 나타나게 된다. 영국은 비슷하지만, 좀 더 복잡한 모습을 보인다. 영국의 부서와 기관의 대다수는 영국에서 사용되는 소관 제도의 운영에 대해 우려를 나타낸다.

소관 절차는 분권화된 보수 체계를 감독하고 임금 체계와 보수 결정, 그리고 다른 조건에서의 바람직한 통일성을 증진시키기 위해 중앙 고용주에게 권한을 준다. 이로 인해 균일성과 지역 간의 적절한 균형이 가능할 수 있게 하는 것이다. 소관 절차의 범위는 협상 모수를 통해 관리될 수 있다. 뿐만 아니라, 점진적인 분권화를 가능하게 한다.

Special Case. 소관 체계(Remit System)

소관 체계는 중앙 권력으로 하여금 지역 정책이 시행되기 전에 감시하거나 승인하는 과정으로, 다양한 방법이 존재한다. 중앙 정부의 권고사항을 모두 받아들이는 경우도 있고, 단순히 중앙 정부 기관의 사항이 순전히 조언의 기능으로만 여겨지는 경우가 있을 수 있다.

연금과 다른 형태의 퇴직 급여는 일반적으로 중앙 정부 수준에서 관리된다. 이유 가운데 하나는 많은 연금 시스템이 여전히 pay-as-you-go 제도나 defined-benefit 제도를 기반으로 하고 있기 때문이다. 따라서 이는 장기적인 관점에서만 드러날 수 있다는 것이다.

몇몇 국가들은 분권화된 보수 체계 이후에도 균일한 등급 시스템을 유지한다. 이 경우의 균일 등급 시스템은 분류 시스템으로 작동하며 지역 차원에서의 보수 시스템을 감시하게 된다.

모든 국가들은 보수 결정 주체들에게 성과 관련 보수의 도입을 요청한다. 그러나 이는 여전히 전체 보수 규모의 작은 부분일 뿐이다. 또한 여기서 나타나는 문제점은 업무 수행 평가는 가까운 상사가 하게 되어 있는데 부정적인 평가를 어렵다는 문제점이 있다.

투명하지 않은 평가 절차 역시 문제를 야기할 수 있다. 예를 들면 영국에서, 성과 관련 보수는 일반적으로 대부분의 부서와 기관으로부터 받아들여지고 있지만, 성공적으로 보이지는 않는다. 대부분의 공무원들은 성과관련보수가 운영되는 방식 자체에 대해 의문을 갖는다. 따라서 많은 이들이 성과관련보수의 불투명성이 고쳐져야 한다고 지적한다.

모든 국가들은 중앙 정부의 고위 관료의 근무 조건이나 보수를 관리한다. 이는 아주 당연한 것인데, 이 집단의 보수를 관리하는 장들 역시 같은 집단 소속이기 때문이다.

보수 결정은 상당한 노력이 요구되는 활동이며, 관리자들은 분권화 이전에는 전혀 경험이 없는 일이다. 몇몇 국가에서는 제도의 전환 과정에서 적절하지 않은 훈련이나 지원이 지나치게 이루어진 것이 발견되기도 했다.

중앙 단체 협약을 갖고 있는 국가들은 정부에 관련된 세부적인 보수 통계를 만들

어 내는데, 이는 공통적인 등급과 분류 체제에 기반을 둔다. 이러한 통계는 중앙 정부와 지방 정부의 협상자로 하여금 다른 부처의 공무원들의 임금과의 비교를 가능하게 해준다. 단일 수준에서 단체 협상을 하는 국가들은 점 더 낮은 수준에서의 보수 분석을 하며, 외부의 도움을 받는 경향이 있다.

라. 다른 형태의 인적 자원 거버넌스

이 부분은 하위 기관의 지불 및 보상 형태 이외의, 인적 자원 관리의 중앙 운영을 다룬다. 초점은 중앙 정부와 다른 부서에서의 인적 자원 관리 문제에 대한 책임에 대한 상호작용에 있다.

이전 섹션에서의 통일성에 대한 논의는 이 장에서 설명될 문제와 일맥상통한다. 인적 자원 관리 분야의 행태에 영향을 미치는 여러 분야가 있는데, 이는 일반적으로 통일성을 높이거나 중앙 정책의 목표를 달성하기 위해서다. 이들 가운데는 질병 휴가를 줄이고, 인종 다양성과 양성 평등을 장려하기 위한 것도 있다. 이러한 검토는 본 연구에서는 거의 다뤄지지 않을 것이다. 유일한 예시는 핀란드의 경우 중앙 단체 협약이 봉급이 낮은 여성 직원에게 추가로 임금 인상을 해주는 조항을 포함하고 있는 것이다.

대부분의 경우, 고위직 관리자 및 관리 개발의 기본 목표는 특히 성과 지향 관리로 이것이 관리 능력 기술을 향상시킬 것으로 예측하고 있다. 그러나 인터뷰를 통해 살펴본 대체적인 인상은, 관리 기술이나 능력을 체계적으로 감독하거나 평가하는 경우가 드물다는 것이다. 예외는 뉴질랜드의 State Services Commissioner로, 실제로 중앙 정부 기관의 주요 임원을 선정하고 임명한 사례이다.

공무원 가치에 관한 자료는 영어권 국가 밖으로까지 널리 퍼진 것처럼 보이지는 않는데, 이는 행정 문화의 차이 때문이라고 볼 수 있다.

단체 협약과 노사관계에 대한 이슈는 덴마크와 핀란드의 중앙 행정부의 인터넷 사이트의 대부분을 차지하고 있다. 이는 기존에 존재하고 있는 이중 협상 시스템을 반영하고 있다.

마. 보수 결정 절차

이번 섹션의 핵심은 어떻게 관리자가 분권화된 보수 결정을 관리하는 가 이다. 각 나라에서 2명의 대표자들이 인터뷰에 참여했다. 이들은 무작위로 추출된 것은 아니지만, 각 국가마다 흥미로운 사례로 간주되어 인터뷰 대상자로 추천받았다. 따라서 평균적인 보수 결정자들을 반영하지 않을 수 있다.

인터뷰에는 분권화된 보수 결정에서의 문제와 당면 과제들에 대한 이해에 있어 중요하다고 여겨지는 공통적인 요소들이 포함되었으며 다음과 같다.

- 보수 결정의 분권화에서 매매비용의 증가
- 중앙집권적인 등급 시스템, 보수 등급, 보수 범위 등의 변화 범위
- 보수제도 하에서 성과관련보수의 내용과 사용
- 다른 분야와의 보수 벤치마킹 사례
- 분권화에서의 노동조합
- 분권화에서 개인 공무원의 역할

호주에서 정부의 정책은 개인 계약 (AWAs)을 모든 직원에게 가능하도록 명시하고 있지만 실질적으로는 매매비용이 많이 들기 때문에 개인에 대한 필요가 절실하지 않은 이상은 사용되지 않고 있다. 따라서 관리자나 전문가 등의 경우에만 개인을 기반으로 한 계약이 이루어진다.

그런데 개별 계약은 유연성을 높여질 수 있다. 왜냐하면 개별 계약을 하기 전에 반드시 노동부서와 협상해야 하는 것은 아니기 때문이다. 따라서 단체 협상을 통해서보다는 개별 계약을 통해서 부족한 면을 좀 더 손쉽게 다룰 수 있다. AWA에 대한 책임은 정부의 Workplace Relations Policy Parameters에 남아있지만, 기관장도 함께 책임을 진다.

호주 공무원의 단체 협약은 노조와의 연계가 약하다. 검토된 모든 국가에서처럼, 보수 체계에서 분권화의 핵심 요인은 관리자가 자신의 부서의 특성에 맞는 보수 체계를 들여올 수 있다는 것이다. 대부분의 보수 결정자들이 기존의 방식이나 가장 쉬운 방법을 선택하기 때문에 이러한 목적이 달성되는 일이 많지 않은 않다.

뉴질랜드는 지속적이고 철저한 분권화의 좋은 예시이다. 뉴질랜드에는 공통되고

중앙집권적인 보수 체계가 존재하지 않는다. 또한 Public Service Department는 보수 체계를 부서의 전체적인 계획 가운데 하나로 여긴다. 이 결과 다양한 보수 조항이 나타났다. 어떤 부서는 모든 직원들에게 적용되는 단일 시스템이고, 어떤 부서는 직무나 지위에 따라 다른 다양한 시스템을 적용한다.

그러나 여기에도 공통적인 요소가 있는데, 기관의 보수 체계는 단체 협약의 유무와 관계없이 관계된 모든 직원들에게 적용된다는 것이다. 이유는 비슷한 일을 하는 직원이 다른 보수 시스템을 통해 지급 받으면 불평등이 초래될 수 있기 때문이다.

새로운 보수 분권화에 대한 공식적인 평가는 덴마크의 경우가 유일하다. Danish Parliamentary Auditors는 새로운 덴마크 보수 제도를 검토했다. 평가는 대체적으로 긍정적 이었다. 검토된 모든 기관들은 지역 보수 정책을 받아들이고 있다고 했다. 그러나 동시에, 지역 보수 인상의 기준이 보수 결정 기관의 목표와 항상 일치하는 것은 아니라는 문제점이 있다고 했다. 대신에, 여전히 전문적이고 개인적인 자질과 기능에 의존하고 있다. 또한, 새로운 보수 제도가 생산성이나 기관의 성과에 영향을 미치는 사례가 하나도 없다는 문제점이 있다.

그러나 이는 놀라운 것이 아니다. 왜냐하면 관리자가 새로운 보수 체계의 이점을 충분히 이해하는 능력을 기를 시간이 필요하며, 덴마크의 노사관계에 있어서도 지역 노조가 새로운 보수 체계를 받아드릴 시간이 필요하기 때문이다.

15년 동안 국가 공무원의 새로운 보수 제도의 점진적인 도입이 이루어지는 핀란드의 경우 역시 비슷한 인상을 받았는데 이유는 더딘 이해 속도 때문이다. 하나는 1990년대의 경제 위기 때문이고, 다른 하나는 기존 경제 규모의 유지 때문이다. 이에 따라 각 부나 기관에서는 아직 충분히 준비가 되지 않았다고 생각했으며, 보수 결정에서의 중앙 정부의 훈련이 3년 만에 겨우 이루어졌다.

노조 역시 충분히 준비된 것으로 보이지 않는다. 핀란드 대학 부문의 발전은 분권화된 보수 결정이 도입되었을 때의 문제를 아주 상세하게 나타낸다. 대학 집단은 1995년부터 새로운 보수 제도를 연구했다. 그러나 첫 시도는 성공적이지 못했다. 야망이 너무 컸고, 시스템은 다루기에 너무 복잡했다. 게다가 어떻게 노조의 반발을 다룰 것인가에 대한 합의도 없었다. 단순화된 제도의 공통된 요소는 교육부와 정부가 참여하고, 마지막으로 2006년 초에 노조가 동의하면서 생겼다. 이는 연구원과 다른 직원들에 대한 개별적인 평가와 등급 제도에 기반을 둔다. 능력과 업무 관련 평가는 직원과 그 상사 간에 합의되거나 더 높은 수준에서 언급된다.

네덜란드의 발달 역시 설명가능하다. 고용주들이 그들의 예산 하에서 자원 배분을 할 때, 더 많은 재량권을 갖게 되었고, 업무에 있어 기간과 조건을 다르게 할 수 있게 되었다.

한편, 중앙 정부 부문에서 낮은 수준의 관리자들도 보수를 다르게 할 능력이 없었다. 부문의 고용주들은 성과 관련 보수를 도입하였지만, 노조와의 합의에는 도달할 수 없었다. 하지만, 지방 섹터에서는 성과관련보수 합의를 이루기도 하였다.

영국은 통일성에서 문제를 갖고 있다. 상당히 중앙집권적인 기존의 협약이 부서나 기관 보수 결정으로 대체되었다. 개별 조직의 금전적인 능력이 모두 다르기 때문에, 부서와 기관에 관계없는 보수의 통일성이 줄어들었다. 하지만, 영국 정부가 1996년부터 1998년까지 수행한 설문조사는 각 부서마다 평균 보수의 차이가 별로 크지 않다는 것을 보였다. 그러나 최근 들어서는 보수 수준이 특정한 부서나 기관, 지위에 따라서 상당히 다르다고 한다.

선진국에서는 여성이 지배적인 전문직업과, 남성이 지배적인 전문 직업 간에 보수 격차가 크다. 예산의 재분배와 중앙 단체 협약이 표준화됨에 따라 여성의 임금 인상을 위해 다른 집단의 보수가 낮춰지는 새로운 형태의 불평등이 나타나기도 했다. 이에 해당되는 유일한 국가는 핀란드이다.

노조 문제는 덴마크와 핀란드에서 가장 강한데, 이는 높은 조직 비율과 단체 협약의 이중 시스템 때문이다.

다른 나라 가운데, 뉴질랜드는 의도적으로 노조를 참여시킨 국가라고 할 수 있다. 이는 Partnership for Quality 협약으로, 가장 큰 공무원 노조인 PSA와 정부 간의 협약이다. 많은 부서들은 관련된 노조와 연간 시장 분석, 봉급 조절 과정을 함께 다뤄야 한다. 이에 따른 보수 변화의 결과는 노조원뿐만 아니라 전 부서의 직원들에게 해당된다.

뉴질랜드에서 노조의 참여는 정부와 PSA 간의 합의에 의해 촉진되었다. 합의의 내용에 따르면 보수 시스템은 반드시 공정하고, 투명해야하며, 지속적으로 적용되어야 하고, 경제적이어야 하며, 쉽게 이해되고 관리될 수 있어야 하며, 우수한 직원을 유치하기에 충분해야하고 정부의 협상 모수에 적합해야 한다는 것이다. 하지만 그럼에도 불구하고 의견에 차이가 있는데, 정부의 경우는 보편적인 보수 체계에 반대하는 반면, 노조는 전 공무원 부서를 통합하는 높은 수준의 표준화된 보수 체계를 원한다.

영국에서는, 노조와의 관계가 비교적 좋지 않다. 핵심 공무원 노조인 CSSU는 1994년의 보수 결정 위임에 대한 결정에 반대했다. 하지만 최근 들어 부서와 기관이 이전의 중앙 집권화 된 보수 교섭으로 돌아가지 않을 것이라는 걸 인지하였고, 관리자들이 위임에 장점이 있다는 것을 인지하기 시작했다.

바. 성과

보수 분권화에 대한 분명한 성과는 거의 나타나지 않았다. 평가의 대부분은 개인 인터뷰로 이루어졌다. 만약 다른 이들로부터의 비슷한 코멘트나, 문헌이나 분석 등이 첨가 된다면 좀 더 근거가 충분해질 것이다. 보수 수준이나 보수 체계의 세부 사항에 대해서는 검토되지 않았고, 거버넌스와 절차적인 관점이 핵심이었다.

분권화를 해야 한다는 측의 핵심 근거는 기관의 관리자가 그 조직의 필요에 가장 잘 부합하는 인적 자원 관리를 할 수 있도록 하기 위해서이다. 따라서 핵심 이슈는 조직에 부합하는 보수 체제를 도입함에 따라 발생하는 장점이 어느 정도인가 이며, 모든 검토된 국가에서 이 부분에 대한 증거가 제시되었다.

그러나 분명히 이와 같은 과정은 매우 느리게 진행되고 있다. 또한 분명한 결과가 나오기까지는 좀 더 오랜 시간이 걸릴 것이다. 핀란드는 새로운 보수 시스템을 15년 전에 도입하였고, 덴마크는 10년 전에 도입하였지만, 두 국가 모두 아직 보수 체계가 완전히 자리 잡지 못하고 있다. 이는 학습 과정 때문이다. 관리자나 직원이나 새로운 보수 시스템의 장점을 제대로 이해하기 위해서는 자신들의 조직이 무엇을 필요로 하는 지를 분석해야 하며, 보수 결정의 경험과 능력을 습득할 시간이 필요하다는 것이다. 도입 이전의 부적절한 능력 배양이나 정부의 의도에 대한 지나친 의심 등은 지역 보수 결정자들을 너무 조심스럽게 만들어 이전 보수 제도와 비슷하게 유지시켜 버리는 문제를 발생시키기도 한다.

이를 위해 보수 결정 주체들에 대한 중앙 정부의 적절한 지원이 반드시 필요하다는 것을 알 수 있다. 지원은 훈련이나 가이드 등의 형식을 띄어도 좋고, 관리자들로 하여금 자신들의 보수 구조를 평가하고 다른 이들이 보수 구조를 벤치마킹할 수 있게끔 도와주는 통계 자료들을 제시할 수도 있다. 지원이 적다면 결과는 부실할 수밖에 없으며, 개혁이 의미가 있는가에 대한 의구심을 발생시킬 수밖에 없다.

한 가지 흥미로운 이슈는 분권화가 임금의 개인화에 영향을 미친 정도이다. 분권

화와 개인화가 같은 개념은 아니지만, 분권화가 개인화의 전제조건이라고 할 수 있다. 성과 관리 보수 요소에도 개인화의 요소가 전제되어 있으며, 호주와 뉴질랜드는 개인 보수 협약을 개혁안에 포함시켰다.

개인화에 대한 가능성은 확실히 과장된 것이라고 볼 수 있다. 보수의 개인화는 분명히 매매비용이 획일적인 단체 표준 협약보다는 비용이 높을 것이다. 하지만 이성적으로 행동하는 관리자라면 명백하게 개인으로부터 뛰어난 성과가 나오지 않는 이상은 표준화된 계약과 조건을 통해 보수를 지급할 것이다. 기술이나 업무 수행에 대한 합리적인 가정은 정규 분포를 따른다고 할 수 있다. 가장 높은 부분과 낮은 부분의 차이는 10~15%일 것이다.

또 다른 핵심 이슈는 경제 프레임이 공공 재정을 유지하는 것과, 우수한 인재를 유치해야 한다는 것 모두를 충족시킬 수 있을 만큼 충분한가인데, 아직까지는 어떤 국가에서도 이와 관련된 예시가 발견되지 않았다. 동시에, 표준화된 예산안을 사용하는 것이 분명한 장점을 갖고 있는 것처럼 보인다. 왜냐하면, 이는 매매 비용을 낮추고, 장기적인 관점에서 예산 계획을 세울 수 있기 때문에, 정부가 정치적인 심의에 좀 더 집중할 수 있도록 할 수 있기 때문이다.

마지막 주요 이슈는 분권화된 보수 결정 체계가 보상과 다른 고용 조건과 충분한 일관성을 이루어왔는지의 여부이다. 몇몇 국가는 보상체계와 임금수준이 서로 다르기 때문에 서로 다른 보수 결정끼리의 합병이 잘 이루어지지 않았다. 그러나 이러한 문제는 보수 결정 부문의 예산 조정이 표준화됨에 따라 관리가능한 문제가 되어왔다. 예외적인 국가는 상향식 예산편성과 소관 절차를 함께 적용하는 영국이다. 영국은 재정적인 능력에서 뜻밖의 차이를 만들었으며 비슷한 기술과 직무를 갖춘 사람들에 대한 보상의 부적절한 차이를 발생시켰다.

3. 2개의 거버넌스 모형

지금까지 확인한 2가지 거버넌스의 모형은 소관 모형과 합의 모형으로 매우 넓고 유연한 구조를 갖고 있다. 이 두 모형은 제한된 수의 구조적 요소에 기반하고 있지만, 이 구조 내부에는 정부가 사용가능한 다양한 범위의 디자인 옵션 또한 존재한다. 따라서 두 가지 모형은 다양한 중앙 정부의 스펙트럼과 시간적 요소에 대한 유연한 적용을 가능하게 한다.

이 두 가지 모형의 공통적인 요소는 정치적 수준이 임금 협상이나 실질적인 임금 설정이 아니라, 정책 설정과 구조를 설정하는 것에만 포함된다는 것이다. 이러한 기능은 공무원 수준에 의해 이뤄지는 것을 대신한다. 그러나 뉴질랜드는 정치적 수준과 임금 협상 간에 차이가 아주 큰 유일한 국가다. 그러나 정치적으로 “주고받기”(hands-off)를 하는 나머지 세 국가들에도 분명히 이와 같은 면이 존재한다.

가. 소관 모형 (The remit model)

이 모형은 단일 수준 협상에 기반을 둔다. 중앙 정부의 통일성은 공통적인 협상 요소와 소관 과정에 의해 공고해진다. 실질적인 임금 협상과 결정은 하부 단위에 위임이 되어왔다. 그러나 이 역시 확실히 되기 전에 다른 조직의 승인을 얻기 위해 임금 동의안의 초안을 제출해야만 한다. 협상 모수는 정치적인 주도권을 갖기 위한 공통적인 구성요소와 원칙을 위한 것이다. 호주에서는 정부가, 뉴질랜드에서는 중앙정부의 개별 행위자인 State Services Commission(SSC)가 협상 모수를 주도한다.

호주의 경우, 임금 협상은 관련된 부서의 장관에 의해 승인되어야 한다. 하위 부서의 차관은 the Department of Employment and Workplace Relations (DEWR)에 협상 모수의 적합성을 평가받기 위한 협상 초안을 제출해야만 한다. DEWR의 의견은 단순히 충고에 불과하지만, 차관은 장관에게 협상안의 승인을 구할 때 DEWR의 충고를 알려야만 한다.

뉴질랜드의 경우, 임금 협상과 설정이 SSC에 위임된 후, 하위 기관의 차관에 위임이 된다. SSC에 역시 적합성을 평가받기 위해서 협상 초안을 제출해야만 한다. SSC 의견은 충고일 뿐이지만, 차관 임용을 통제하는 근거가 된다.

호주와 뉴질랜드의 현재 협상 모수는 그 범위가 상대적으로 제한적이고, 이는 실질적인 경영 결정권의 영역을 제공한다. 그러나 협상 모수는 이론상 매우 세부적이기 때문에, 실질적 협상 과정에서 부족한 것이 없을 정도이다. 이러한 다능한 측면은 시간이 지나면서 경영에 영향을 미치는 영역의 점진적인 증가를 통해, 임금 협상과 결정의 분권화가 도입되는 단계라고 할 수 있다.

차관과 DEWR 간 논의의 원인이 되는 호주의 협상 모수에서의 핵심은 “단순, 원칙에 기반을 둔 합의”인 것으로 보인다. 하위 부문은 기존의 좀 더 복잡한 배열을 단순화하는데 어려움을 느낀다. 비교적 짧은 호주의 협상 모수는 좀 더 긴 가이드라

인 문서에 의해 보충된다. 이러한 가이드라인은 뉴질랜드의 협상 모수로 통합되기 때문에 뉴질랜드의 가이드라인이 좀 더 포괄하는 범위가 넓다고 할 수 있다. 뉴질랜드의 협상 모수는 정부가 가장 큰 공무원노조인 the New Zealand Public Service Association과의 Partnership for Quality 협상에 대한 언급을 포함한다. 이러한 협상은 협력적이고 개방적인 관계를 세우는데 집중되어 있으며, 노조와 정부의 관계에 비춰 정부 정책을 반영하고 있다.

호주 협상 모수

1. 협상은 정부의 작업장과 관련된 정책들과 연관되는데, 다음과 같다:
 - i) 작업장 관계 법안(the Workplace Relations Act)에의 순종 ;
 - ii) 고용자와 노동자 간의 직접적인 관계;
 - iii) 노조의 자유에 대한 보호;
 - iv) 단순, 원칙에 기반을 둔 합의;
 - v) AWAs를 모든 직원에게 가능하게 함;
 - vi) 작업장에서의 불화의 해결에 대한 고용자와 노동자의 우선적인 책임

2. 근무조건과 임금의 개선은 조직의 생산성과 업무 수행에서의 개선과 연관된다. 다른 예외적인 조건들보다도, 임금 인상은 예상 가능하게 적용된다.

3. 임금과 근무조건 개선은 근무처의 예산으로부터 금전적인 지원을 받는다.

4. 합의사항에는 강제적인 재배치, 삭감과 긴축, 기존의 배치와 중복되지 않는 변화들이 포함된다. 기관장은 핵심 조직적 변화를 해결하기 위해 재정적인 인센티브를 허용할 것이다. 이와 같은 인센티브는 핵심 조직적 변화의 맥락에서 기관에 관계없이 비용에 있어서 중립성을 유지해야 할 것이다.

5. 합의사항은 APS에서의 이동성을 용이하게 하는데, 이는 다음에 의해서 가능해진다:

- i) 업무 수행에 의한 임금 인상과 더불어, 분류규칙(Classification Rules)을 지속시키는 구조를 유지;
 - ii) 누적된 유급 휴가 자격의 이동성을 유지
6. 합의사항은 평화시 국군 예비병(Defence Reservists)의 훈련과 배치의 면제를 지원해주는 휴가 정책과 고용 관행을 포함한다.

협상 모수에서 보여준 것과 같이, 호주와 뉴질랜드의 소관 과정은 공식적 기준의 단순한 적용이나, pass-or-fail 테스트가 아니다. 보수 결정자와 소관 주체간의 의견 교환 대신에, 소관 절차는 보수 결정자가 적절한 합의안의 초안을 제시할 수 있고, 보수 결정자의 사업적 요구가 주어질 수 있는 장을 제공한다. 이는 또한 소관 절차를 일반적인 책임의 메커니즘과, 그리고 보수 결정 조직의 차관의 업무 평가와 연결시킨다.

호주와 뉴질랜드의 협상 모수는 합의된 실제 비용이나 이후의 보수 수준까지는 포함하고 있지 않다. 대신에, 경제성의 원리를 명백히 제시하고 있다. 즉, 호주의 협상 모수는 지급과 근무조건 개선은 기관 예산에서 지급을 받아야한다고 명시하고 있으며, 뉴질랜드의 협상 모수는 부서는 "보수 수준을 설명가능하게 결정해야 하고....허용 가능한 기준선 내에서 가능하다"고 제시하고 있다. 따라서 하위 기관의 협상 모수는 보수 결정 기관의 총 경제 예산 범위 내에서 이루어지며, 이는 별도의 과정을 통해 사전에 결정된다.

두 국가 모두 보수 지출에 특별히 제한을 두고 있지는 않다. 보수 결정 기관은 직원의 수를 늘리거나 보수를 올리는 등으로 직원의 급여비용을 증가시킬 때 추가 세입원 등을 사용할 수 있다.

영국의 제도는 호주나 뉴질랜드와 비슷하지만, 좀 더 복잡하고 덜 투명하다. 영국의 주요 약점은 예산 과정이 협상 절차와 충분히 분리되어있지 않다는 것이고, 영국이 경제성의 원칙 하에서 전체적인 변화를 이행하지 못했다는 것이다. 대신에, 소관 절차는 합의안에 따른 실제 비용을 포함하며, 보수 결정 기관의 예산규모에 영향을 미친다. 동시에, 많은 공공기관 근무자들은 여전히 그들의 임금을 합의에 의해서가 아니라 심사를 통해 지급받는다. 이와 같은 보수 협상과 보수 결정에의 체계적인 접근의 부족은 왜 영국이 일관된 문제를 겪고 있는지를 나타낸다.

뉴질랜드의 협상 보수

보수에 대한 일반정부 정책은 다음과 같다

- 부서의 보수 체계는 업무 수행의 결과를 유지, 개선하거나 성과를 이행하는데 초점을 맞춰야한다. 이는;
 - i) 목적에 맞는 성과를 이행하기 위한 조직의 능력을 발달시키고 유지;
 - ii) 요구되는 기술/전문성, 그리고/또는 업무 수행의 개선을 위한 인센티브와 기회를 제공함으로써 가능하다.
- 정부는 노동자에게 합리적인 보수수준을 유지해야 하지만 지나치게 많아도 안된다.
- 보수체계는 반드시 공정하고 투명해야하며, (경험이나 훈련을 통한 것인지 아닌지에 따른)기술/능력, 개선된 업무 수행의 증대를 반영하여 봉급을 조정하는 공정하고 투명한 시스템이어야 한다.
- 보수 원칙은 반드시 노동자들과 노동조합과 합의되어야 한다.
- 일반적으로, 정부는 최저임금지불이 협상의 핵심이라고 예상하며 이는 협상안에 포함된다.
- 정부는 단순히 업무에 시간을 쏟는 것으로 임금을 올려주는 보수 체계를 선호하는 것이 아니라, 일반적으로 공로에 기반하여 인상을 한다.

부서는 보수 수준에 다음의 사항들을 고려해야 한다:

- 적절한 기술/능력, 경험, 책임에 대한 시장의 요구
- 채용과 유지 요소들
- 허용된 기준 내에서의 임금 지불 능력
- 부서내의 다른 그룹과의 비교
- 특정 부서와 연관된 다른 요인들

고용 합의는 상황을 재조정하거나 가외성이 발생하는 경우에 대한 조항을 명시해야 한다. 이는 반드시 “기술적 가외성”을 포함해야 한다는 것으로, 새로운 부처에 속하게 된 직원들이 가외적인 급여를 지급받지 않도록 해야 한다는 것이다. (계약이나 고용 조건이 변하지 않는 경우에 해당된다)

부서는 반드시 State Services Commission approval을 받아야 하는데, 이전에 제한 없는 병가(sick leave)의 도입을 통해 현재의 병가 조항을 완화하여야 할 것이다.

부서는 State Services Commission와 상담을 해야 하는데, 이는 다음을 위해서이다.

- 연차휴가, 육아휴가 또는 다른 휴가에서의 상당한 개선
- State Sector Retirement Savings Scheme하의 직원 권리나 이익의 상당한 개선이나, 연금이나 퇴직수당의 제공
- 특정한 지역/지방의 직원들의 차이를 고려한 추가 수당의 고려
- 보수와 고용에서의 동등한 동기부여

나. 합의 모형(The consensus model)

합의 모형은 2가지 수준의 보수 협상에 근거하고 있다. 모든 중앙정부공무원을 포함하는 중앙단체협약은 관련 노동조합과 협상을 한다. 이후, 중앙협약이 하위 수준에서의 보조협상을 통해 시행된다. 중앙정부간의 통일성은 중앙 협약에서의 조항으로 인해 확고해진다.

모형의 장점 가운데 하나는 하위 부문의 협상을 운영하고 제한하는 모수가 중앙 노동조합에 의해 협의된다는 것이다. 이들은 지역노동조합 대표자들의 행위까지 통제하게 된다. 그러나 동시에, 이는 정부는 어떠한 모수도 일방적으로 정할 수 없다는 것을 의미한다.

덴마크와 핀란드는 재무부 내의 내부 기관이라고 할 수 있는 정부 공무원 부서를

만들었다. 부서는 개별적으로 관리되는데, 여전히 정부의 감독 하에 있으면서 협상 과정에서 정부의 대표자로서 역할을 한다. 이러한 협상에 영향을 미치는 내부적인 협상 모수가 있을 것이라고 생각할 수 있지만, 일반적으로 공적인 영역에서는 존재하지 않는다. 최종 협상안은 정부에 의해서 승인된다.

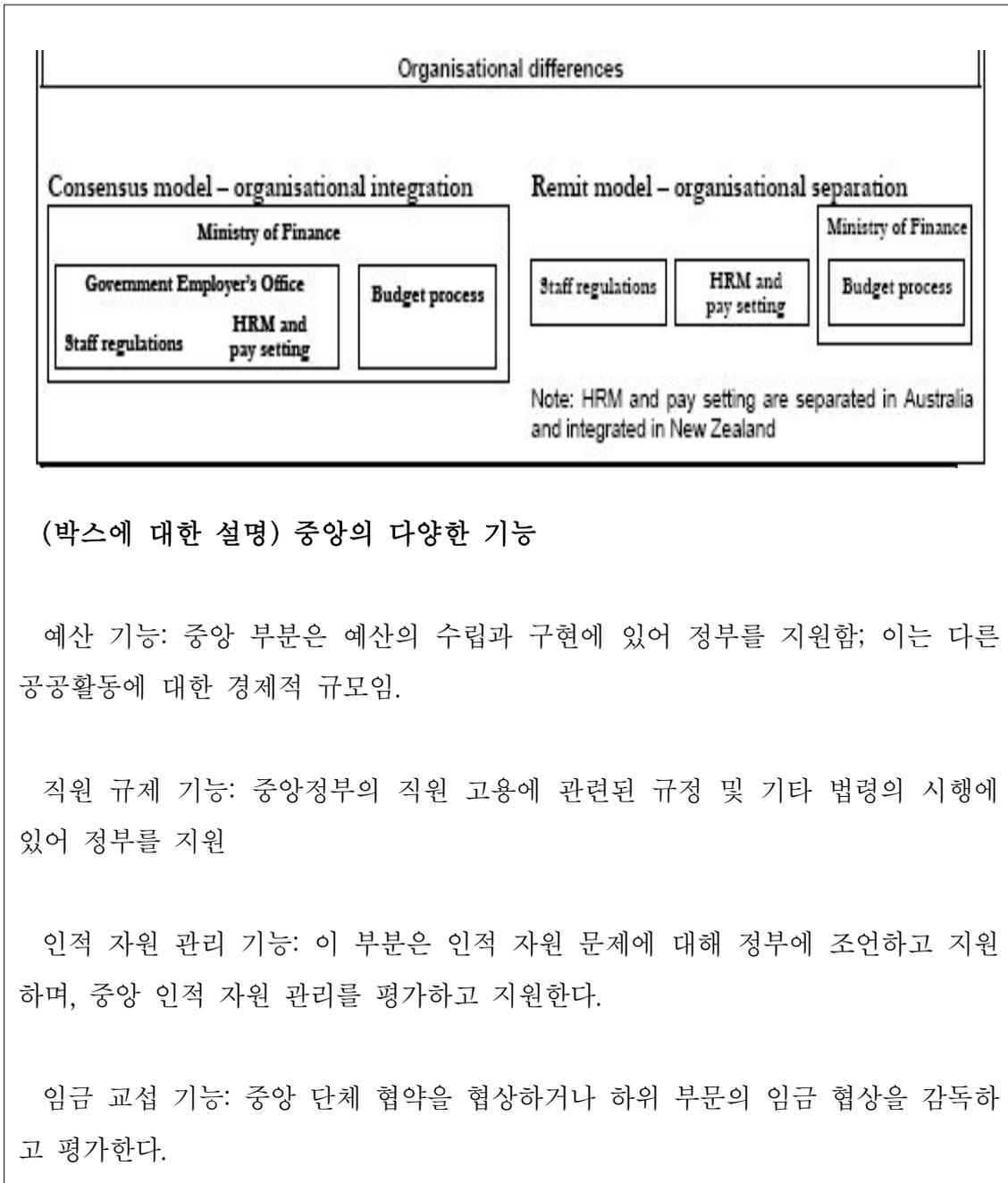
덴마크의 경우, 중앙 단체 협약은 예산 절차와 관련된다. 하위 기관의 예산은 일반적으로 중앙의 임금 협상이 시작되기 전에 결정된다, 하지만 예산안은 중앙 협약안의 임금이 더 높을 경우 재검토될 수 있다. 핀란드에서는, 예산 과정과 중앙의 임금 협상이 국가적인 소득에 따른 합의에 의해 결정되는데, 이 합의는 임금 인상 수준도 결정한다.

스웨덴은 이 모형을 한 단계 더 나아가서 사용하는데, 이때에 정부 고용 부서를 외부 기관으로 설정한다. 임금 협상과 결정은 개별 정부 기관에 위임되고, 이들은 부서의 집행위원회를 선출하고, 그 집행위원회가 책임자를 임명한다. 퇴직 급여에 관한 모든 조항을 제외하고, 중앙 단체 협약은 정부의 승인 대상이 되지 않는다. 스웨덴은 호주나 뉴질랜드의 경제성 원칙과 동일한 유형을 구현했다.

이론상 중앙 단체 협약의 내용은 관리상 재량의 중요한 범위를 나타내, 매우 제한된 것에서부터 매우 세부적이며, 하위 부문 교섭에 관련된 것까지 다양하다. 이는 소관 모형에 사용되는 협상 모수와 같은 다양한 기능을 제공한다. 따라서 이는 분권화된 임금 교섭과 보수 결정의 도입 단계에, 관리 영향력의 하위 분야에서 시간이 지나면서 점진적인 증가를 통해 사용될 수 있다.

덴마크에서 연례 임금 인상의 대부분은 중앙 단체 협약에 동의하는 경우가 일반적이며, 아주 사소한 부문만 지역 협약의 결과라고 할 수 있다. 지역 점유율은 핀란드에서 큰 비중을 차지하고 있지만, 임금 인상의 대부분은 여전히 중앙 단체 협약에 동의함으로써 이루어진다. 또, 스웨덴은 이 모형을 중앙 단체 협약에서 보장하는 최소의 개인과 집단에만 적용시키고, 실제 하위 부문 협상에의 보수 결정에는 적용하지 않는다.

중앙 단체 협약은 또한 하위 부문의 당사자가 합의에 도달하지 못하는 상황을 관리한다. 덴마크에서는 당사자가 합의에 도달하지 않는 한, 임금 인상 결정이 있을 수 없다. 핀란드에서는, 만약 임금 결정 기한 이전에 지역 협약이 없다면, 지역 분배를 위한 지불 방식은 모든 직원들에게 동일하게 적용된다. 세 번째 대안은 필요한 경우 당사자들 간의 차이점을 해결하고 중앙 단체 협약을 적용하는 것이다.



4. 결론

지금까지 검토한 6개국은 무작위 표본이 아니다. 이들은 보수 체계의 분권화에 경험 및 관심을 갖고 있는 국가들이다. 이 국가들은 다양한 재배치(arrangements), 실행(practices) 및 경험을 제공하고 있으며, 비교와 잠정적인 결론을 도출하는데 좋은 토대가 되고 있다.

6개국 국가 중 분명한 차이를 나타내는 것은 호주/뉴질랜드 모델과 덴마크/핀란드 모델이다. 네덜란드와 영국의 경우는 일관성이 결여되어 있고 아직 발전 중에 있는 것으로 보인다. 이는 개별 국가의 특정 정치적 및 행정적 문화에 적용된 것으로, 두 개의 다른 발전경로 - 앵글로색슨(개인의 계약 기반 관계에 초점을 둔 방식)과 노르딕(화합/결합 및 집단행동에 초점을 둔 방식)-을 대표하고 있다

그러므로 어떤 일반적인 추천이나 제안보다는 개별 국가가 지금 그들의 위치에서 그들만의 경로를 찾는 것이 좋을 것이다. 다만 본 연구를 통해 몇 개의 일반적인 결론을 내릴 수 있으며, 이는 아래의 다섯 개의 주제로 구분할 수 있다.

가. 보수 결정 분권화 도입 또는 확장

보수 결정 분권화의 도입 및 확대는 학습과정을 동반한다. 관리자와 직원 모두 보수 결정에 관한 능력과 경험을 가지고, 보수 결정의 분권화를 자신들에게 유리하게 이용하기에 앞서 조직이 무엇을 필요로 하는지를 분석해야 한다.

보수 결정 분권화의 성공적인 도입 및 확대는 사전의 충분한 준비절차를 통해 이루어 질 수 있다. 또한 보수 결정 분권화의 원하는 결과를 얻기 위해서는 충분한 중앙의 지원이 필수적이다. 준비와 지원의 부족이 원하는 결과 실현의 지연과, 나아가 (분권화에 대한) 반발과 전체적인 개편(reform)에 문제제기를 야기할 수도 있다.

나. 통일성의 보호

분권화의 주요 동기는 관리자로 하여금 그들의 조직의 필요에 맞는 인력관리를 할 수 있게 하는 데에 있다. 따라서 세부 조항에서의 차이는 필수 불가결하기 때문에, 통일성과는 상충된다. 그러므로 정부는 특정 인력관리 원칙에 대해서는 분명한 입장을 가져야 하는데, 이는 다음과 같을 수 있다.

전체 중앙정부를 총괄할 수 있도록 획일적이어야 한다.

정부의 기관에 따라 다양할 수 있지만, 제한적이다.

정부의 기관에 따라 완전히 다양할 수 있다.

첫 번째 집단의 요소는 중앙 정부 수준에서 결정되어야 하는데, 이는 법령이나 규제를 통해서 결정되거나 중앙 단체 협약을 통해 가능하다.

두 번째 형태는 관리자에게 위임하는 것이다. 그러나 여전히 협상 모수나 지역에 대한 중앙의 통제, 또는 법령이나 중앙 단체 협약을 통해 중앙 정부에 의해 운영되고 있다.

세 번째 형태는 관리자에게 위임되고, 중앙의 역할이 관리자를 감독하는 것으로 제한된다.

다. 분권화된 보수 결정의 운영

적절한 재정 관리는 분권화된 보수 결정이 잘 운영되기 위해서 위해 필수적이다. 이러한 조치의 핵심 부분은 예산 세출 및 급여 협상이 효과적으로 분리되어야 한다는 것인데, 분권화된 보수 결정이 안정되고 신뢰할 수 있는 경제적인 범위 내에서 자리를 잡을 수 있도록 해야 하기 때문이다.

보수 결정 주체에 있어서 표준화된 예산을 사용하는 국가는 단위에 따라 예산을 조정하는 국가보다 보수 결정 분권화에 있어 좀 더 안정적이고 적합한 환경을 가질 수 있다. 또한 전자의 경우 매매비용을 줄이고 추가적인 조절이 필요한 경우에 초점을 맞출 수 있다는 장점이 있다.

분권화된 보수 결정을 위한 2가지 대안이 있다. 단체 협약을 위한 단일 수준 체제를 갖고 있는 국가는 중앙 기관이 협상 모수를 발행하고, 하위 부문들이 모수를 잘 준수하여 단체 협약을 맺었는지 감시하는 것이다. 단체 협약에 대해 이중 수준 체제를 갖고 있는 국가들은 중앙 기관이 좀 더 낮은 수준에서 부수적인 협상을 위한 경제적 법적 프레임에 고려하여 중앙 단체 협약을 맺는다.

증거가 제한적이기 때문에 둘 중 어떤 것이 더 낫다는 결론을 내릴 수는 없다. 중요한 특성은 아마도 국가적인 맥락에 따라 다를 것이다. 그러나 하나의 공통분모는 전문적이고 유능한 별도의 중앙기관의 존재가 보수 결정 부문의 행위에 대한 통제와 감시를 가능하게 한다는 것이다.

라. 보수 결정 분권화의 이행

보수 결정 부문 관리자의 결정이 얼마나 적합한가에 대한 효과적인 감시나 평가는, 특히 시간이 지남에 따라, 분권화가 제대로 기능하기 위해서 필수적이다. 결과나 결정에 대해서 관리자가 책임을 가져야 한다는 것이 무엇보다 중요하다.

보수 결정이 분권화된 나라는 또한 전문적인 기술을 갖고 있는 관리자들과의 집단에 투자해야 한다. 이 부분은 본 연구의 범위에는 포함되지 않았지만, 임기는 최소 요구 조건이 되어야 하며 특정 전문 분야에 대한 기술보다 전반적인 관리 기술을 좀 더 중요하게 여겨야 할 것이다.

분권화된 보수 결정의 긍정적인 결과가 나타나는 경우는 중앙 정부가 분권화된 보수 결정에 적절한 지원을 제공할 경우 가능할 수 있다. 즉, 가이드라인, 핸드북, 훈련, 동료들과의 네트워크, 통계치 등 다른 보수 체계를 벤치마킹할 수 있도록 해주는 요소들이 지원되어야 할 것이다.

마. 예상되는 결과

보수 결정의 분권화는 공공행정의 성과에 관한 의심을 해소하는데 긍정적인 역할을 할 수 있다. 그러나 이는 적절한 재무 관리와 거버넌스에 대한 조항을 갖고 있는 나라만 가능하다.

보수 결정의 분권화의 도입에 따른 즉각적인 결과를 기대해서는 안 될 것이다. 관리자와 직원 대표단은 분권화의 실현에 따른 이익을 누리기 위해서 보수 결정에 관한 충분한 능력과 기술을 익혀야 할 것이다. 일시적으로 전반적이고 급진적인 변화보다는 점진적인 도입이 선호되며, 이러한 개혁의 이행 및 실행 기간은 몇 년이 아닌 몇 십 년을 고려해야 할 것이다.

마지막으로 개별적으로 임금과 조건들이 차별화된 상황에서 완전한 변화를 추구하는 것은 합리적이지 못할 것이다. 표준화된 계약과 조건은 거래비용을 절감하기 위한 견실한 방법이며, 합리적인 고용주는 개별적인 계약과 조건을 필요할 경우에만 사용할 것이다.

참고문헌

- 강성철. (2004). 「공무원 보수체계 개편방안 연구」. 중앙인사위원회.
- *김성희 외. (2009). 「공무원 임금·인사제도 개선방안 연구」. 전국공무원노동조합, 국비정규노동센터·산업노동정책연구소
- 김재훈 (2007). 「공무원 노사관계와 급여결정제도-일본사례를 중심으로」. 『노동법연구』.
- *김종면. (2008). 「주요국의 공무원 임금교섭 제도」. 『재정포럼』, 제13권 제3호 통권 제141호, pp.6-29.
- 김필두. (2003). 「지방공무원 계급체계 개선방안」 한국지방행정연구원.
- 서원석·채준호·이주하·지규원. (2008). 「정부교섭의 효율적인 운영방안 연구」, 한국행정연구원 .
- *원종학. (2007). 「공무원 및 공적부문 임금결정-일본의 사례를 중심으로」. 『재정포럼』, 2007년 9월호.
- 정창화. (2008). 「독일의 공직제도에 관한 연구」. 『유럽연구』, 26권 2호 87-112.
- 채준호. (2005). 「영국 지방공무원 노사관계」. 한국노동연구원.
- 최순영·김윤권·김영우. (2008). 「공무원 보수체계의 개편방안」. 한국행정연구원 연구보고서 2008-12.
- *황선자. (2004). 「공공부문의 임금결정체계와 개선방안」. 한국노총중앙연구원.
- 한국조세연구원. (2010). 「국가고용정책과 공공기관의 역할」. 공공기관정책 연구센터 개소기념 국제심포지엄 자료집.
- Center for Economic and Policy Research(2010), 「The Wage Penalty for State and Local Government Employees」
- Lucifora, Claudio & Dominique Meurs(2004), *The Public Sector Pay Gap in France, Great Britain and Italy*.
- OECD. (1994). 「Public Service Pay Determination and Pay Systems in OECD Countries」. Public Management Occasional Papers No. 2, OECD/PUMA, Paris.

- _____. (2005a). 「Performance-related Pay Policies for Government Employees」. OECD Publishing.
- _____. (2007). 「Toward Better Measurement of Government」. OECD Working Papers on Public Governance, 2007/1, OECD Publishing.
- Reinberg, Peter. (2008). 「Salary Systems and Performance Related Pay」 Workshop on Building a Professional Civil Service in Kosovo
OECD 자료집.
- Rexed, K. *et al.* (2007), 「Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries」. *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/3, OECD Publishing.

일본 총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp>)

일본 인사원 홈페이지 (<http://www.jinji.go.jp>)

미국 인사처 홈페이지

영국 인사사무처 홈페이지

독일 연방공무원기구 홈페이지(<http://www.beamtenbesoldung.org>)

* 표시를 한 참고문헌은 본 연구에서 특히 중요하게 인용한 문헌을 의미함.

이 보고서에 관한 저작권은 행정안전부에 있으며, 출처를 밝히지 않고
이 보고서를 무단전재, 인용하는 것을 금합니다.

이 책자는 친환경종이(환경마크상품)를 사용했습니다.