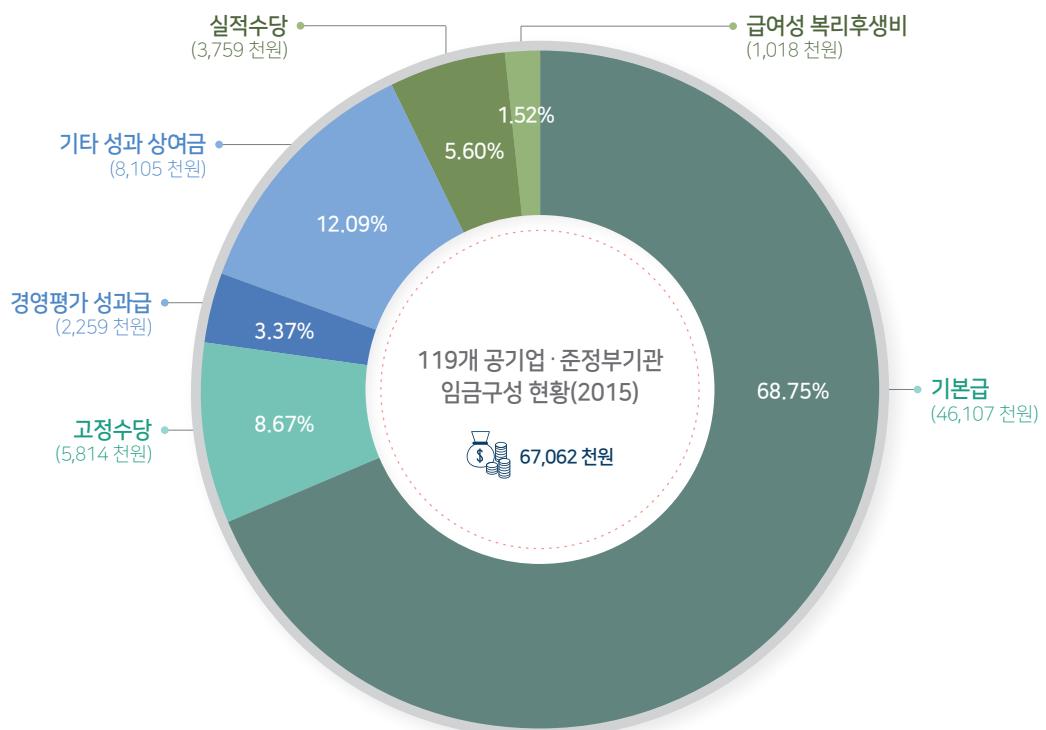


공공기관 임금정책 평가

모주영



공공기관 임금정책 평가

사업평가 17-01(통권 389호)

공공기관 임금정책 평가

총괄 | 고기석 사업평가국장

기획·조정 | 박홍엽 공공기관평가과장

작성 | 모주영 공공기관평가과 사업평가관

지원 | 엄상미 공공기관평가과 행정실무원

정혜진 공공기관평가과 자료분석지원요원

「**사업평가 보고서**」는 국가 주요사업에 대한 종합적이고 체계적인 평가를 통하여 주요 정책 및 사업에 대한 문제점을 진단하고 개선방안을 모색함으로써, 국회의 예산 및 법안 심사와 의제 설정을 실효성 있게 지원하기 위한 것입니다.

문의 : **사업평가국** **공공기관평가과** | 02) 788-4834 | peb5@assembly.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

공공기관 임금정책 평가

모주영

2017. 1



이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라
국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의
위원회」의 심의(2016. 12. 30)를 거쳐 발간되었습니다.

발간사

최근 정부는 복리후생비 감축, 임금피크제 시행 및 성과연봉제 확대 도입 등 강도 높은 공공기관 임금정책을 추진하였습니다. 연공서열을 중심으로 하는 공공기관 임금체계가 상대적으로 높은 고용안정성과 결부되어 인건비 부담을 가중하고 근로자의 안일한 근무행태를 유발하고 있다는 문제의식에서 비롯된 것입니다.

2013년 말 정부의 강력한 공공기관 정상화 대책 추진으로 2014년 공공기관 복리후생비는 1,900억원 감소하였고, 2016년 임금피크제 도입을 통해 공공기관의 신규채용은 증가한 것으로 나타났습니다. 또한, 권고안을 발표한지 5개월 만에 성과연봉제를 확대 도입 완료한 것과 관련하여서도 정부는 역대 정부에서 추진하지 못한 어려운 정책을 성공적으로 수행한 것으로 자평하고 있습니다.

그러나 성과주의 임금체계를 공공기관에 확대하는 것이 타당한지, 정부 권고안에 따라 단시일 내에 일률적으로 공공기관의 임금체계를 개편하는 것이 합리적인지를 놓고 노동조합, 시민사회단체 및 학계 등의 다양한 입장은 대립하고 있습니다. 특히, 지난 9월 성과연봉제 철회를 요구하며 실시한 철도노조의 파업은 역대 최장 기간 이어지는 등 사회적 갈등은 여전히 심각한 수준입니다.

이에 본 평가보고서는 공공부문 임금체계의 현황을 분석하고 최근 정부의 임금정책의 구체적인 내용과 추진과정을 평가하였습니다. 권고안에 따라 추진된 복리후생비 감축, 임금피크제 및 성과연봉제 도입 정책에 대하여 추진과정의 성과와 한계를 검토함으로써 신설된 제도의 보완방안을 제시하고 공공부문 개혁정책에 있어 사회적 합의 도출의 중요성을 다시 한 번 강조하였습니다.

본 보고서가 공공기관 임금정책에 관심을 가지고 계신 의원님의 의정활동에 기여하고 향후 공공기관의 생산성을 제고할 수 있는 임금체계 개편방향을 모색하는데 일조하기를 바랍니다.

2017년 1월
국회예산정책처장 김준기

요 약

▣ 평가목적

- 공공기관 임금체계의 현황 분석*을 바탕으로 최근 정부가 추진한 복리후생비 감축, 임금피크제 및 성과연봉제 도입 정책의 성과와 한계를 검토함.
* 2015년 119개 공기업·준정부기관의 정규직 1인당 평균보수는 6,706만원, 평균근속연수는 12.55년으로 나타남.

▣ 주요 쟁점 및 평가 결과

- 정부는 2013년 공공기관 복리후생비 감축을 추진하였으나 2015년 사내근로복지기금 출연 상한을 상향조정하는 등 정책의 일관성 결여
 - 기획재정부는 2015년 1인당 2,000만원에서 1인당 2,500만원으로 사내근로복지기금 출연금 상한을 상향조정함.
 - 결과적으로 시장형 공기업 복리후생비 지원규모는 2013년 2,447억원에서 2014년 1,425억원으로 41.8% 감소하였으나, 2015년 1,887억원으로 다시 32.4% 증가
 - 국민눈높이에 맞추어 과도한 복리후생제도가 운영되지 않도록 할 것을 주문하면서, 다른 한편으로 기금출연을 통해 사내복지혜택을 확대할 수 있도록 하는 것은 일관성 있는 정책수행으로 보기 어려움.
- 임금피크제 시행으로 2016년 신규채용이 증가하는 성과를 거둔 반면, 임금피크제 대상자 직무개발이 미흡하여 기관인력운용의 비효율 초래
 - 신규 채용과 연계하여 임금피크제 도입을 추진함으로써 1,793억원 인건비 절감, 2,264명 신규채용(2016년3/4분기) 발생
 - 공공기관의 업무량에는 변동이 없음에도 불구하고, 공공기관 정원의 증원 효과가 발생하면서 기관인력운용의 비효율 증가
 - 임금피크제 대상자 직무는 기존 직무와 차이가 없거나 교수·강사·연구·자문 등에 집중되는 등 기관의 생산성 향상에 기여하지 못하는 실정
 - 반드시 필요한 직무에 인력을 배치한 것이 아니라 인력배치를 위해 기존 1인당 업무를 줄이거나 필요성이 크지 않은 새로운 직무를 개발한 것임.
- 기관별 특수성 반영이 미흡하여 임금감액의 형평성 문제 초래
 - 기존 정년, 임금피크제 기도입 여부, 기관의 업무성격 및 평균 임금수준 등 기관특성이 충분히 반영되지 않고 권고안에 따라 신규채용목표를 설정하고 임금피크제를 설계하도록 함으로써 기관별 임금조정의 편차가 크게 나타남.
 - 예컨대, 대한석탄공사의 경우 3년간 92.5%의 임금을 지급받는 반면, 예금보험공사는 4년간 85%, 85%, 57.5%, 57.5%의 임금을 지급받음.

- 정부는 2016년 6월 성과연봉제 확대 도입을 완료하였으나, 무리한 일정으로 인해 정책 추진과정에서 절차적 정당성 확보가 결여되었다는 지적
 - 정부는 일부 공기업의 생산성이 민간 대기업의 70~80%에 불과하다는 자료를 성과연봉제 확대 추진의 근거로 제시하였으나, 업무 및 규모가 다른 공공기관에 성과연봉제를 확대할 합리적 근거가 되기에는 대표성·타당성 부족
 - 무리한 일정으로 성과연봉제를 강행 도입한 결과, 2016년 5~6월에 성과연봉제를 확대 도입한 69개 공공기관 중 37개 기관에서 노동조합의 고소·고발 발생
- 성과지표 개발 등 공공부문 성과측정의 어려움이 발생하고 있고, 엄격한 상대평가방식을 일률적으로 도입할 것을 권고함에 따라 부작용 발생 우려
 - 재무제표상 이윤을 성과로 정의하는 민간기업과 다르게, 효율성과 공공성을 함께 추구하는 공공기관의 성과를 정의하고 측정하는 것은 본질적 어려움 존재
 - 권고안은 평가등급의 수는 5개 이상으로 하고, 정규분포의 형태로 등급인원비율을 책정하도록 규정하는 등 엄격한 상대평가방식을 도입할 것을 규정하고 있으나, 과도한 서열화 또는 등급화로 인한 직원 사기 저하 및 자의적 평가 우려

□ 개선방안

- 과도하거나 변칙적인 복리후생 제도에 대한 지속적 관리·감독 필요
 - 최근 감사원 감사결과, 또 다시 복리후생제도의 방만한 운영이 적발되었다는 점을 고려할 때, 과도하거나 일탈적인 복리후생제도에 대한 지속적 관리·감독 필요
 - 그간의 임금보전적 성격에서 벗어나 직원의 직업만족도와 조직몰입도를 제고하려는 본래의 취지에 부합하는 방향으로 복리후생 제도 개선 필요
- 임금피크제 대상자 직무 개발 등 직무 중심 임금체계로의 전환 모색 필요
 - 임금피크제 대상자에게 적합한 직무를 개발·부여하고 직무가치에 따른 임금을 책정함으로써 직무 중심 임금체계로 변화시키는 계기로 삼을 필요가 있음.
- 구성원의 이해와 참여에 기반한 합리적 성과평가시스템 구축 필요
 - 사실상 사용자인 정부가 공공기관 노동생산성, 객관적 성과지표 개발 가능성에 대한 합리적 근거를 제시하고 충분한 설명에 나설 것으로써 성과연봉제 확대 필요성 및 도입방식과 관련한 사회적 합의를 도출할 필요가 있음.
 - 강행도입 과정에서 발생한 노사갈등과 불신을 해소하기 위하여 성과지표 개발 및 성과평가 과정에서 근로자 개인 및 노동조합의 참여와 의견제시 기회를 제도적으로 보장할 필요가 있음.

□ 평가 배경 및 목적

- 공공기관의 ‘사실상 사용자’로서 정부는 위임인인 국민을 대신하여 공공기관의 경영효율성 제고와 양질의 공공서비스 생산을 추구하며, 이를 달성하기 위한 최적 임금수준의 결정과 임금체계의 설계 등을 포함한 임금정책을 추진함.
- 최근 정부는 연공서열을 중심으로 하는 공공기관 임금체계가 상대적으로 높은 고용안정성과 결부되어 인건비 부담을 가중하고 근로자의 안일한 근무행태를 유발하고 있다는 문제의식에서 강도 높은 임금정책을 추진함.
 - 복리후생비 감축(2013년 12월), 임금피크제 도입(2015년 5월), 성과연봉제 확대 도입(2016년 1월) 등을 연속적으로 추진

□ 공공기관 임금체계 현황

- 119개 공기업·준정부기관 2015년 정규직 1인당 평균보수는 6,706만원
 - 경제산업 분야 공공기관의 1인당 평균임금이 높게 나타나고, 사회서비스를 제공하는 부처 소속 공공기관의 임금수준이 낮게 나타나는 등 소속부처별 임금격차 존재.
 - 임금구성을 살펴보면, 고정급 77.42%(기본급 68.75%, 고정수당 8.67%), 변동급 15.46%(경영평가성과급 3.37%, 기타성과상여금 12.09%), 기타 7.12%(실적수당 5.60%, 급여성 복리후생비 1.52%)로 나타남.
 - 정규직 기준 평균 근속년수는 12.55년으로, 평균 근속년수가 20년 이상인 3개 기관의 평균보수는 7,722만원으로 높게 나타나며, 근속년수에 따른 평균보수의 증가 경향이 나타남.

□ 공공기관 방만경영 해소 정책 효과 분석

- 공공기관 복리후생비 감축 정책의 비일관성
 - 기획재정부는 5년간 1조원 절감을 목표로 가이드라인 및 정상화 계획에 따라 공공기관의 복리후생비를 감축하도록 한 결과, 2013년 9,427억원에서 2014년 7,479억원으로 1,948억원(20.7%) 감소
 - 그러나 기획재정부는 2015년 「공기업·준정부기관 예산편성지침」 개정을 통해 1인당 2,000만원에서 1인당 2,500만원으로 사내근로복지기

금 출연금 상한을 상향조정함.

- 한국수력원자력 545억원, 한국전력공사 308억원 등 대부분의 시장형 공기업에서 2014년 대비 출연규모가 증가하면서 2015년 시장형 공기업의 복리후생비 지원은 2014년 대비 462억원(32.4%) 증가한 1,887억원
 - 한편으로 국민눈높이에 맞추어 과도한 복리후생제도가 운영되지 않도록 할 것을 주문하면서, 다른 한편으로 기금출연을 통해 사내복지혜택을 확대할 수 있도록 하는 것은 일관성 있는 정책 수행으로 보기 어려움.
- 공공기관 임원보수 하향조정 효과의 지속성 부족
 - 정부는 방만경영 개선조치의 일환으로 2013년 12월 「공공기관 임원 보수지침」 개정을 통해 공공기관 임원 보수의 상한을 하향조정함.
 - 2014년 개정된 지침의 적용결과 2013년 대비 2014년 기관장 및 상임 이사의 평균연봉은 크게 감소하였고, 특히 시장형 공기업의 경우 기관장은 35.7%, 상임이사는 21.8% 평균연봉이 감소한 것으로 나타남.
 - 그러나 이는 보수지침 개정 외에 2013년도 경영실적 평가결과가 저조하고 부채과다 및 방만경영에 대한 폐널티가 크게 부여되어 나타난 일시적인 결과임.
 - 그 결과, 2015년에는 시장형 공기업을 제외한 다른 유형의 공공기관에서 기관장 및 상임이사의 평균연봉이 2013년 수준으로 다시 증가

□ 공공기관 임금피크제 도입 현황 분석

- 2015.12월 「공공기관 임금피크제 권고안」에 따라 313개 전 공공기관에서 임금피크제 도입 완료
 - 2016년 근로자 60세 정년이 의무화됨에 따라 발생할 수 있는 인건비 증가 및 신규채용 감소 효과를 완화하기 위한 것임.
 - 권고안은 퇴직연장자의 증가분만큼 신규채용목표를 설정한 후, 신규채용인원의 인건비가 임금피크제 절감재원을 통해 충당될 수 있도록 임금피크제를 설계할 것을 권고
 - 이를 통해, 1,793억원의 절감재원이 발생했고 2016년 3/4분기 기준 2,264명의 신규채용이 발생한 것으로 나타남.

- 임금피크제 대상자 직무 개발 노력 미흡
 - 공공기관의 업무량에는 변동이 발생하지 않았음에도 임금피크제로 인한 신규채용만큼 공공기관 정원의 증원 효과가 발생하면서 기관인력 운용의 비효율 증가
 - 임금피크제 대상자 직무는 기존 직무와 차이가 없거나 사내교수·강사·연구·자문 등에 집중되면서 기관 생산성 향상에 기여하지 못하는 실정
- 기관의 특수성 반영이 미흡하여 임금감액의 형평성 문제 초래
 - 기관의 기준정년, 임금피크제 기도입 여부, 기관의 업무성격 및 평균 임금수준 등 기관특성이 반영되지 않고 권고안에 따라 일률적으로 신규채용목표를 할당하면서 기관별 임금조정률 편차가 크게 나타남.
 - 예컨대, 대한석탄공사의 경우 3년 조정기간동안 매년 92.5%의 임금을 지급받으나, 예금보험공사는 4년간 85%, 85%, 57.5%, 57.5%의 임금을 지급받음.
- 중장기적 임금체계 개편방안으로서의 제도적 역할 한계
 - 현재의 임금피크제는 단기적으로 연공급 임금체계 하에서 정년연장으로 발생하는 인건비 부담을 완화하는 효과에만 집중
 - 연령에 따라 우상향하는 임금곡선의 기울기를 근본적으로 변화시키지 못한다는 점에서 한계

□ 공공기관 성과연봉제 확대 도입 과정 분석

- 2016년 1월 「공공기관 성과연봉제 권고안」 발표 이후 불과 5개월 만에 119개 공기업·준정부기관에 성과연봉제 확대 도입을 완료
 - 4급 이상 직원 대상으로 평가 결과에 따라 평균 3%의 기본연봉을 차등하도록 하고, 이를 누적하여 적용하도록 함.
 - 성과연봉의 비중은 공기업의 경우 30%, 준정부기관의 경우 20% 이상으로 늘리도록 하며 2배 이상 차등 폭으로 설계할 것을 권고
- 성과연봉제 추진 필요성에 대한 합리적 근거 제시 미흡
 - 정부는 일부 공기업의 생산성이 민간 대기업의 70~80%에 불과하다는 자료를 제시하였으나, 업무 및 규모가 다른 공공기관에 일괄적으로 성과

연봉제를 확대할 합리적 근거가 되기에는 대표성·타당성 부족

- 2010년 권고안 이후 간부직 대상 성과연봉제가 정착되었다는 것을 추진 근거로 들었으나, 간부직 대상 성과연봉제 효과에 대한 검증 미비
- 엄격한 상대평가방식 도입 권고로 인한 부작용 우려
 - 권고안은 평가등급의 수는 5개 이상으로 하며, 특정등급 인원이 전체의 50%를 초과하지 않도록 하고 정규분포 형태로 등급인원비율을 책정하는 등 엄격한 상대평가방식을 도입하도록 규정
 - OECD 보고서에서 언급한 바와 같이, 만족스러운 정도로 일하는 대부분의 직원들을 세부적으로 차별화하여 평가하는 것은 어려운 일이며, 평가의 초점은 매우 우수한 직원들과 매우 불량한 직원들을 구별하는데 있어야 한다는 점을 고려할 때, 과도한 서열화 또는 등급화로 인한 직원들의 사기 저하 및 평가의 자의성 우려
- 성과지표 개발 등 공공부문 성과측정의 어려움 발생
 - 단순히 재무제표상 이윤을 성과로 하는 민간기업과 다르게 효율성과 함께 공공성을 추구하는 공공기관의 성과를 무엇으로 정의하는가에 대해서는 본질적으로 어려움 존재
 - 또한, 공공기관 업무는 그 특성상 여러 가지 사회·정치적 요인이 결부되어 장기간에 걸쳐 그 결과가 나타나며, 협업을 통해 추진된다는 점에서 개인의 노력과 비례하지 않을 확률이 높음.
 - 성과지표 개발에서 발생하는 어려움은 성과연봉제를 통한 동기 부여 및 생산성 향상 효과를 반감시킬 수 있음.
- 성과연봉제 도입 추진과정의 절차적 정당성 확보 결여
 - 기획재정부는 공공기관 기관장 워크숍 및 성과연봉제 추진 점검회의 개최를 통해 매월 추진 상황을 점검함과 동시에, 조기이행성과급·경영평가 가점 등의 인센티브와 미이행기관 2017년 인건비 동결 등의 패널티를 제시하면서 성과연봉제 도입을 독려
 - 무리한 일정에 의해 40%가 넘는 공공기관이 노사합의를 이루지 못하고 이사회 의결만으로 성과연봉제를 도입하였고, 현재 45개 기관이 고소·고발 상태인 것으로 나타남.
 - 취업규칙 불이익 변경요건에 해당하는 것으로 법원이 판단하는 경우 정

책이 좌초될 수 있고 막대한 비용을 정부 스스로 초래한 결과가 될 우려가 있음.

□ 개선방안

- 과도하거나 변칙적인 복리후생 제도에 대한 지속적 관리·감독 필요
 - 2015년 8월 감사원 감사 결과, 기획재정부의 방만경영 정상화 계획 이행 완료 발표에도 불구하고, 공공기관에서 노조와의 별도 합의를 통해 이전과 같은 행태를 되풀이한 것으로 나타난 점을 고려할 때, 과도한 복리후생제도에 대한 지속적인 관리·감독 필요
 - 그간의 임금보전적 성격에서 벗어나 직원의 직업만족도와 조직몰입도를 제고하려는 본래의 취지에 부합하는 방향으로 복리후생 제도 개선 필요
- 임금피크제 대상자 직무 개발 등 직무 중심 임금체계로의 전환 모색 필요
 - 중고령자가 수행하기 적합하고 조직의 생산성을 제고하는데 필요한 직무를 개발하고 직무를 전환시킬 필요가 있음.
 - 기관의 평균임금수준, 재직기간 총소득 등을 고려하여 임금피크제 대상자의 임금 감액이 과도할 경우, 기관의 신규채용 목표를 하향 조정하는 방안 등을 통해 임금감액률을 다소 조정하도록 할 필요가 있음.
 - 임금피크제 대상자의 생산성에 적합한 직무를 부여하고 직무가치에 따른 임금을 책정하는 방식을 통해 직무 중심 임금체계로 변화시키는 계기로 삼을 필요가 있음.
- 구성원의 이해와 참여에 기반한 합리적 성과평가시스템 구축 필요
 - 강행도입 과정에서 발생한 노사갈등과 불신이 2017년 제도 시행 이후 성과평가 과정에서 되풀이되지 않도록 성과지표 개발 등 성과평가시스템을 구축할 때 근로자 개인 및 노동조합의 참여와 의견제시 기회를 제도적으로 보장할 필요가 있음.
 - 또한, 사회적 합의를 도출하고 공공기관 근로자의 제도 수용성을 제고하기 위해 사실상 사용자인 정부가 나서 공공기관 노동생산성, 객관적 성과지표 개발 가능성에 대한 합리적 근거를 제시하고 제도의 취지와 기능에 대해 충분히 설명할 필요가 있음.

차 례

I. 평가 개요 / 1

1. 평가 배경 및 목적	1
2. 평가 내용 및 방법	3
3. 주요 쟁점	4

II. 공공기관 임금체계 현황 / 7

1. 주요 개념	7
2. 공공기관 임금체계	9
가. 공공기관 임금수준 분석	9
나. 공공기관 임금구성 분석	13
다. 공공기관 임금구조 분석	16
3. 공공기관 임금정책	19
가. 공공기관 총인건비 제도	19
나. 공공기관 임금 관련 최근 정부의 주요 정책	20

III. 쟁점별 실태분석 및 평가 / 23

1. 공공기관 방만경영 해소 정책 효과 분석	23
가. 공공기관 복리후생비 감축 정책의 비일관성	23
나. 공공기관 임원 보수 하향조정 효과의 지속성 부족	27

2. 공공기관 임금피크제 도입 현황 분석	30
가. 임금피크제 대상자 직무 개발 노력 미흡	33
나. 일률적 기준 적용으로 인한 임금감액의 형평성 문제 초래	35
다. 중장기적 임금체계 개편방안으로서의 제도적 역할 한계	38
3. 공공기관 성과연봉제 확대 도입 과정 분석	39
가. 정책 추진 필요성에 대한 합리적 근거 제시 미흡	42
나. 엄격한 상대평가 방식 도입 권고로 인한 부작용 우려	43
다. 성과지표 개발 등 공공부문 성과측정의 어려움 발생	45
라. 정책 추진과정의 절차적 정당성 확보 결여	46

IV. 개선방안 / 49

1. 과도하거나 변칙적 복리후생제도에 대한 지속적 관리·감독 필요	49
2. 임금피크제 대상자 직무 개발 등 직무 중심 임금체계로의 전환 모색 필요	50
3. 구성원의 이해와 참여에 기반한 합리적 성과평가시스템 구축 필요	51

참고문헌 / 53

표 차례

[표 1] 2011~2015년 공공기관 유형별 정규직 직원 1인당 평균보수 현황	10
[표 2] 2015년 공공기관 임직원 1인당 평균보수 현황(기관 평균)	11
[표 3] 2015년 공공기관 부처별 정규직 1인당 평균보수 현황(기관 평균)	12
[표 4] 2015년 공공기관 정규직 1인당 평균보수 현황(상위 20개)	12
[표 5] 2011~2015년 공공기관 임금구성 현황(기관 평균)	15
[표 6] 2015년 공공기관 유형별 임금구성 현황(기관 평균)	16
[표 7] 2011~2015년 공공기관 유형별 근속년수 현황(기관 평균)	18
[표 8] 2015년 근속년수에 따른 공공기관 정규직 1인당 평균보수 현황(기관 평균)	18
[표 9] 2011~2016년 공공기관 총인건비 인상률 상한	20
[표 10] 이명박정부의 공공기관 임금정책 추진 내용	20
[표 11] 박근혜정부의 공공기관 임금정책 추진 내용	21
[표 12] 2011~2015년 공공기관 복리후생비 지원 규모 추이	24
[표 13] 2011~2015년 시장형 공기업 복리후생비 지원 규모 추이	25
[표 14] 2015년 사내근로복지기금 관련 예산편성지침 개정사항	26
[표 15] 2011~2015년 시장형 공기업 사내근로복지기금 출연액	26
[표 16] 2011~2015년 공공기관 기관장 평균연봉	28
[표 17] 2011~2015년 공공기관 상임이사 평균연봉	28
[표 18] 경영실적평가 결과 등급 분포	29
[표 19] 공공기관 임금피크제 도입 경과	30
[표 20] 공공기관 임금피크제 권고안의 주요내용	31
[표 21] 2016년 공공기관 임금피크제 관련 신규채용 계획 및 채용현황(2016년 3/4분기)	32
[표 22] 공공기관 임금피크제 도입 관련 별도직군 직무 현황(예시)	34
[표 23] 임금피크제 누적 임금감액률이 100% 이상인 공공기관	36
[표 24] 2010년/2016년 공공기관 성과연봉제 권고안 비교	40
[표 25] 공공기관 성과연봉제 도입 경과	40
[표 26] 기본연봉 인상률 결정방법(예시)	44
[표 27] 공공기관 성과연봉제 도입현황	47

그림 차례

[그림 1] 공공기관의 다층적인 주인-대리인 관계 구조	2
[그림 2] 공공기관의 연령-(월평균)임금곡선	38
[그림 3] 2011~2013년 공공기관 생산성	42

I. 평가 개요

1. 평가 배경 및 목적

공공기관에 근무하는 근로자는 다른 민간부문의 근로자와 마찬가지로 「근로기준법」의 적용을 받기 때문에 공공기관의 임금은 노사간 협상에 의하여 결정되는 것을 원칙으로 한다. 「근로기준법」에 따른 임금 결정이란 대표성을 가진 노동조합이 단체교섭권을 가지고 사용자 측과 협의를 통하여 단체협약을 체결함으로써 임금 인상을 및 임금체계를 결정하는 방식을 의미한다.

그러나 실제로 공공기관의 임금은 민간부문과는 다른 결정구조를 가지고 있다. 「공기업·준정부기관 예산편성지침」을 통해 매년 공공기관의 총인건비 인상을 통제함과 동시에 임금인상을 대한 가이드라인을 제시하고 있고, 전년도 경영실적 평가 결과에 따라 기관별 성과급이 책정된다. 또한, 상당수의 공공기관은 고유사업 수행으로 발생하는 자체수입만으로는 운영비를 충당하기 어려워 정부 예산으로 인건비를 지원받고 있기 때문에 예산 편성 및 심의과정에서 인건비의 변동이 발생할 수 있다. 이처럼 공공기관의 임금은 민간과는 다르게 자율적이라기보다는 수동적으로 정부 지침과 국가 예산의 틀 안에서 운용¹⁾되고 있고, 국가는 다층적인 주인-대리인 구조에서 국민의 위임을 받은 ‘사실상 사용자’의 역할을 담당하고 있다.

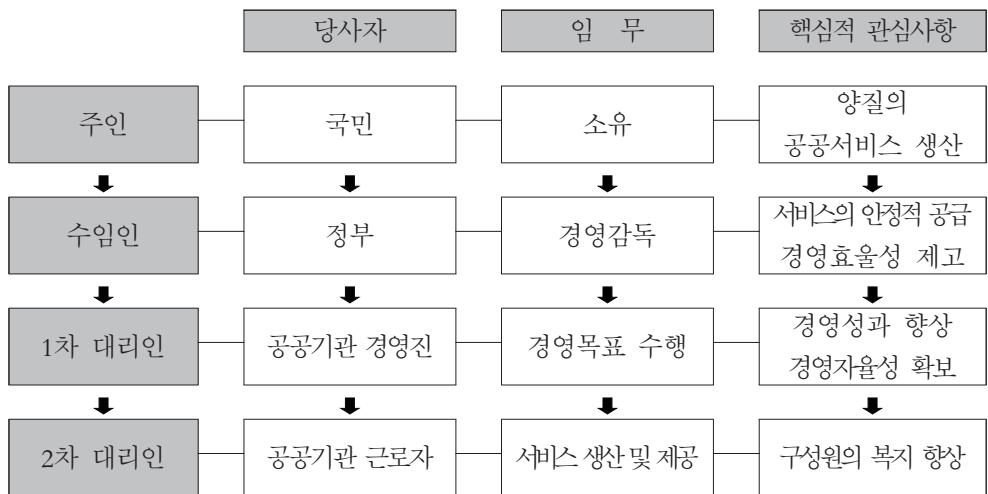
‘사실상 사용자’로서 국가는 위임인인 국민을 대신하여 공공기관의 경영효율성 제고와 양질의 공공서비스 생산을 추구하며, 이를 달성하기 위한 최적 임금수준의 결정과 임금체계의 설계 등을 포함한 임금정책을 추진한다. 다른 한편으로, 임금정책을 추진함에 있어 국가는 모범사용자(model employer)로서 민간부문 노사관계의 안정을 선도하고²⁾, 적당한 수입, 적절한 노동시간 및 노동강도, 고용안정성 및 일과 가정의 양립이 보장되는 팬찮은 일자리(decent job)³⁾를 제공할 책임이 있다.

1) 라영재, “공공기관의 임금체계 개편현황과 향후 전망”, 「재정포럼」 제238호, 2016.4.

2) 노광표, 「공공부문 노사관계의 진단과 노정관계의 재정립방안」, 한국노동사회연구소, 2014.9.

3) 박상현, 「청년층의 팬찮은 일자리 추이분석 및 정책과제」, 한국고용정보원, 2011.

[그림 1] 공공기관의 다층적인 주인-대리인 관계 구조



자료: 이상철·권영주, 「공공기관의 조직 및 개인특성이 노사관계제도 변화의 수용성에 미치는 영향에 관한 연구」, 한국행정논집 23(3), 2011.9. 그림 1을 바탕으로 국회예산정책처 재구성

최근 정부는 호봉제 등 연공서열식 급여를 유지하고 있는 공공기관의 보수체계는 조직 운영의 인센티브로 작동하지 못하고 근로자의 안일한 근무 행태를 유발하고 있으며, 근무연수와 자동승급에 따른 인건비 부담은 결국 국민 부담이라는 문제의식⁴⁾ 하에 성과연봉제 확대 정책을 추진하였다. 기획재정부는 2016.1.28. 「공공기관 성과연봉제 권고안」 발표 이후 5개월만인 지난 6월, 120개 공기업·준정부기관의 성과연봉제 도입이 완료된 것으로 발표⁵⁾한 바 있다.

그러나 성과주의 임금체계를 공공기관에 확산 도입하는 것이 타당한지, 정부 권고안에 따라 단시일 내에 일률적으로 공공기관의 임금체계를 개편하는 것이 합리적인지와 관련하여 노동조합, 시민사회단체 및 학계 등의 다양한 입장이 대립하면서 사회적 갈등이 확산되고 있다. 또한, 정치적 필요성에 따라 정책 내용의 합리성에 대해서는 충분한 논의와 검토가 이루어지지 못한 채 무리한 일정으로 제도 도입만을 추진하면서, 이해당사자의 강한 반발을 불러일으켰다. 결과적으로 지난 9월 성과연봉제 철회를 요구하며 금융·철도·지하철·보건의료노조가 연쇄적인 파업을 실시하였고, 철도노조는 70일 넘게 최장기 파업을 이어간 바 있다.

4) 기획재정부, “2단계 공공기관 정상화 추진방향 공운위 의결”, 2015.1.19.

5) 기획재정부, “공공기관 성과연봉제, 120개 전 공공기관 도입 완료”, 2016.6.10.

이러한 관점에서 본 보고서는 성과연봉제 등 정부의 최근 공공기관 임금정책의 추진배경으로서 공공기관 임금체계의 현황과 문제점에 대해 분석하고, 이에 기반하여 정책의 내용 및 절차에 대하여 평가함으로써 제도적 개선방안을 모색하는 것을 목적으로 한다.

2. 평가 내용 및 방법

본 보고서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 2016년도에 지정된 공공기관 중 기획재정부가 성과연봉제 도입이 완료되었다고 발표한 공기업·준정부 기관 119개⁶⁾를 주 평가대상으로 하고 있다. 공공기관 경영정보시스템 및 정부 부처 보도자료를 통하여 전체 공공기관을 대상으로 기작성된 자료를 인용하는 경우에는 기타공공기관의 포함을 명시하였다.

본 보고서는 제1장 평가 개요를 포함하여 총 4장으로 구성되었다. 이어질 제2장에서는 공공기관 임금체계의 현황과 특성을 분석하였다. 임금체계 현황은 선행연구를 검토하고, 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)에 공시된 평균 보수현황 자료와 기관 제출 자료를 활용하여 분석하였다. 이를 통해 연공급 중심인 현행 공공기관 임금체계로 인하여 발생하는 문제점 등을 도출하고, 정책의 추진배경을 검토한다.

다음 제3장에서는 최근 복리후생비 감축, 임금피크제 및 성과연봉제와 같은 정부의 공공기관 임금정책의 문제점을 절차적·내용적 측면에서 분석하였다. 기획재정부가 발표한 「공공기관 정상화 대책(2013.12)」, 「2단계 공공기관 정상화 추진방향(2015.1.16.)」, 「공공기관 임금피크제 권고안(2015.5.7.)」, 「공공기관 성과연봉제 권고안(2016.1.28.)」 등을 토대로 정책의 방향과 구체적인 내용을 정리하였고, 기관별로 제출한 임금피크제 추진현황, 성과연봉제 확대 도입 현황 자료, 경영평가보고서를 토대로 관련 제도의 도입 과정에서 빚어진 문제점과 현재 시점에서 제도 설계의 내용에 대하여 평가하였다.

마지막으로 제4장에서는 분석결과를 요약하고 개선방안을 제시하였다. 앞서 분석한 공공기관 임금체계의 특성, 최근 정부의 공공기관 임금정책의 주요 내용 및 기관별

6) 2016년 11월 현재 총 321개 기관이 공공기관으로 지정되어 있다. 321개 공공기관 중 공기업이 30개, 준정부기관이 89개, 기타공공기관(KDB산업은행, IBK기업은행, 수출입은행 등 포함)이 202개 기관이다.

도입 현황 자료의 분석결과를 통해 문제점을 요약하고 개선방안을 검토하였다.

3. 주요 쟁점

본 보고서에서 다룰 정부의 공공기관 임금정책과 관련한 주요 쟁점은 다음과 같다.

먼저, 공공기관 임금체계의 문제점에 대한 분석이다. 공공기관은 연공급 임금 체계와 상대적으로 높은 고용안정성을 유지하고 있다. 이로 인해 직원들의 근속연수가 길어지면서 공공기관의 인건비는 점점 상승하고 있는 실정이다. 더욱이 최근 「고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」 시행에 따라 정년이 60세로 연장되면서 인건비 부담은 가중될 것으로 예상된다. 이처럼 공공기관의 연공급 임금체계로 인하여 생산성 향상과는 관계없이 인건비가 증가함으로써 국가재정에도 부담이 점차 커지고 있다. 또한, 재정당국에 의하여 총인건비 증가율이 통제되는 제약 하에 개별 기관에서는 인건비 부담을 줄이기 위해 신규 청년 채용 및 정규직 채용을 기피하는 경향이 나타나면서 공공기관 임금체계 개편에 대한 사회적 요구가 중대되고 있는 실정이다. 정부 역시 이와 같은 문제의식에 근거하여 복리후생비 감축, 임금피크제와 성과연봉제 등 임금정책을 추진한 것으로 보인다. 임금피크제 시행으로 절감되는 재원으로 청년 일자리를 창출하고, 성과연봉제의 확대를 통해 임금과 성과가 비례하도록 하겠다는 것이다. 그러나 과연 최근의 임금정책이 현재 공공기관 임금체계의 문제점에 대한 답이 될 수 있는지 정책의 적절성과 그 효과성에 대해서는 여전히 논란이 많다.

두 번째로, 2014년에 이루어진 공공기관 방만경영 해소 정책의 효과에 대한 분석이다. 정부는 「공공기관 정상화대책」에서 공공기관 경영진의 고액 성과급과 교육비·의료비·경조금 등 과다한 복리후생수준을 공공기관 방만경영에 따른 문제로 지적하면서 공공기관 임원의 보수를 하향조정하고 복리후생비 규모를 가이드라인에 따라 축소하도록 하였다. 이에 따라 2014년 약 1,900억원의 복리후생비가 감소한 것으로 발표되었다. 그러나 복리후생비 등 직원에 대한 보상을 인위적으로 축소하는 정책은 기관 경영의 지속성 측면에서 분명히 한계가 있다. 따라서 본 보고서에서는 2014년 추진된 공공기관 방만경영 해소 정책의 효과와 그 지속성에 대해 검토하고자 한다.

세 번째 쟁점은 2016년 시행된 임금피크제의 기관별 설계 내용과 그 도입 성과에 관한 분석이다. 기획재정부는 정년 연장으로 인해 줄어드는 퇴직자 수 또는 정년이 1년 남은 재직자 수만큼 신규채용목표를 설정하도록 하고, 고령자의 정년 연장 또는 보장으로 발생하는 인건비 증가액과 목표한 신규 채용 인원의 인건비가 총인건비 인상을 내에 포함되도록 임금피크제의 임금조정기간 및 임금조정률을 설계할 것을 권고하였다. 또한, 임금피크제 관련 신규채용 규모만큼 별도 정원으로 반영할 수 있도록 정원관리를 완화하였고 별도 정원의 직급은 별도 직군 또는 초임직급으로 구분 적용하도록 하였다. 본 보고서에서는 도입 첫 해인 2016년 기관별 신규채용 현황과 임금피크제 도입으로 구성된 별도 직군의 직무 등을 살펴봄으로써 임금피크제 도입 효과를 검토하고자 한다.

마지막으로, 2017년 시행 예정인 성과연봉제의 구체적인 내용과 도입 기반에 관한 분석이다. 이번 2016년 1월에 발표된 권고안은 2010년 6월 「공공기관 성과연봉제 권고안」의 내용을 확대한 것으로, 성과연봉제 적용 대상을 기존 간부급에서 최하위직급을 제외한 비간부직까지 확대하고, 고성과자와 저성과자의 기본연봉 인상을 차이를 기준 2%에서 평균 3%로 확대하는 내용을 담고 있다. 기획재정부는 공공·노동부문 개혁에 공공기관이 선도적 역할을 해야 한다고 역설하면서 현재 공공기관은 내부 경쟁이 부족하고 보수체계는 동기유발 기능을 제대로 하지 못하고 있기 때문에 성과연봉제 확대 도입을 통하여 일하는 분위기를 조성할 필요가 있다고 추진배경을 설명⁷⁾한 바 있다. 동시에, 성과연봉제가 성공적으로 정착되기 위해서는 무엇보다 성과평가에 대한 공정성 확보가 중요하다고 강조하면서 개인·조직에 대한 평가시스템, 지침·규정을 마련하도록 하고, 평가지표 설정 시 직원 참여 보장, 평가단 구성시의 외부 전문가 참여 확대, 평가결과에 대한 이의신청 절차 마련 등 의 기준을 권고안을 통하여 제시하였다. 그러나 권고안 제시 5개월 만에 119개 기관이 모두 도입을 완료했다는 당국의 발표가 무색하게 2017년 시행을 앞둔 현재까지도 성과연봉제를 둘러싼 사회적 갈등은 지속되고 있다는 점에서 현 시점에서 성과연봉제 도입 현황에 대한 검토가 필요하다.

본 보고서에서는 위에서 언급한 주요 쟁점을 분석하고 이를 토대로 보다 효율적이고 합리적인 임금체계로의 개편이 이루어질 수 있도록 개선방안을 제시하고자 한다.

7) 기획재정부 보도자료, 「부총리 모두발언 말씀자료」, 2016.1.28.

II. 공공기관 임금체계 현황

1. 주요 개념

「근로기준법」 제2조제1항제5호에 따르면 “임금”이란 사용자가 근로의 대가로 근로자에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭이로든지 지급하는 일체의 금품을 말한다⁸⁾. 공무원과 공공기관 직원에 대해서는 「공무원보수규정」⁹⁾ 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 등에서 동일한 의미로 임금 대신 “보수”라는 용어를 사용하고 있으나 본 보고서에서는 임금과 보수를 동일한 의미로 사용한다. 사용자에게 임금은 유능한 인재를 확보·유지하고, 조직 전체의 목적을 달성하도록 유인할 수 있는 인적 자원 관리 수단이며, 근로자에게 임금은 삶을 꾸려가는 기반인 동시에 일을 함에 있어 중요한 동기 부여의 원천이 된다¹⁰⁾.

“임금체계(pay system)”란 임금이 결정 또는 조정되는 기준과 방식을 말한다. 임금체계를 설계함에 있어 고려해야 할 요소는 다양하나 가장 중요한 것은 임금수준, 임금구성, 임금구조라고 할 것이다. 임금수준(pay level)은 한 기업에서 직원들에게 지급되는 평균급여 수준을 의미하고, 임금구성(pay mix)은 직원들에게 지급되는 총보상이 고정급, 변동급, 복리후생 등으로 어떻게 분배되어 지급되는지를 의미한다. 임금구조(pay structure)는 협의의 임금체계라고도 하는데, 이는 기본급을 결정하기 위한 원칙을 말한다.¹¹⁾

8) 「근로기준법」 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “임금”이란 사용자가 근로의 대가로 근로자에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품을 말한다.

9) 제4조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “보수”란 봉급과 그 밖의 각종 수당을 합산한 금액을 말한다. 다만, 연봉제 적용대상 공무원은 연봉과 그 밖의 각종 수당을 합산한 금액을 말한다.
2. “봉급”이란 직무의 곤란성과 책임의 정도에 따라 직책별로 지급되는 기본급여 또는 직무의 곤란성과 책임의 정도 및 재직기간 등에 따라 계급(직무등급이나 직위를 포함한다. 이하 같다)별, 호봉별로 지급되는 기본급여를 말한다.
3. “수당”이란 직무여건 및 생활여건 등에 따라 지급되는 부가급여를 말한다.

10) 고용노동부, 「새로운 미래를 여는 합리적 임금체계 개편 매뉴얼」, 2014.3.

유규창(2014)에 따르면, 기본급을 결정하기 위해서는 네 가지 의사결정이 필요하다. 첫째, 임금등급의 수(number of pay grade)인데 보통 조직 내 직급의 수를 의미한다. 둘째, 등급간 임금차이(pay differential between grades)는 조직 내 상위직급과 하위직급간의 임금차이를 어느 정도로 할 것인가에 대한 의사결정이다. 셋째, 기본급 결정기준(base pay criteria)이란 기본급을 어떤 기준으로 결정할 것인가를 의미하는데 크게 속인적인 특성과 직무적인 특성으로 나누어 볼 수 있다. 직무적인 특성을 기본급 결정기준으로 하는 임금체계는 직무의 상대적인 가치에 따라 달라지는 직무급이 대표적이고, 속인적인 특성을 기본급 결정으로 하는 임금체계는 개개인의 특성(나이, 학력, 근속년수) 등을 기준으로 하는 연공급과 숙련이나 역량에 의한 숙련급·역량급 등이 있다. 넷째, 기본급의 인상(base pay increase)은 크게 물가상승, 단체임금 협상 혹은 호봉테이블 등 일정기준에 의해 모든 근로자의 급여가 함께 인상되는 방식인 일괄인상과, 개인별 성과나 능력을 평가하여 차등적으로 인상하거나 근로자가 개개인별로 협상을 통해 기본급을 결정하는 개별인상으로 유형을 나눌 수 있다.

최근 임금 관련 이슈 중 임금피크제와 최저임금에 대한 논의는 임금수준과 관련된 것이고, 통상임금의 범위 문제는 임금구성과 관련이 있다. 고용노동부가 추진하고 있는 임금체계 개편의 주요 내용¹²⁾은 연공급 체계에서 직무급 또는 직능급 체계로 전환하는 것으로 이는 임금구조 중 기본급의 결정기준을 변경하는 것이다. 또한, 기획재정부의 공공기관 성과연봉제 권고안은 공공기관에 대하여 기본연봉의 인상을 차이를 확대하고 성과연봉 비중을 일정 수준으로 할 것을 주문하고 있는데 이는 임금구성에서 변동급의 비중을 늘리고, 임금구조에서 기본급의 인상을 차등적으로 하는 개별인상 방식으로 전환할 것을 요구한 것으로 파악할 수 있다.

대표적인 임금체계의 유형으로는 연공급, 직무급, 직능급, 역할급 등이 있다. 각 임금체계는 사회경제적 환경 변화에 따라 장단점이 나타나게 되고, 현실의 임금체계는 어느 한 가지 체계를 배타적으로 선택하는 것이 아니라 비중을 나누거나 서로의 요소가 결합한 형태로서 복합적으로 구성된다.

11) 유규창, “한국기업의 임금체계: 직무급이 대안인가?”, 「노동리뷰」, 2014.2.

12) 고용노동부, 「임금체계 개편을 위한 가이드북」, 2016.8.

2. 공공기관 임금체계

가. 공공기관 임금수준 분석

(1) 선행연구 검토

공공기관의 임금수준에 관한 선행연구는 공공기관의 임금수준을 어떻게 바라볼 것인가에 대한 관점을 제공한다. 공공기관의 임금수준은 민간기업과의 비교를 통해 살펴볼 수도 있고, 공공기관 서로간의 비교를 통해 공공기관 임금수준의 결정요인을 분석할 수 있다.

먼저, 2012년 공공기관과 민간기업의 임금을 비교·분석한 연구에 따르면, 공공기관의 월평균임금(정액급여+특별급여)은 509만원으로, 민간기업의 385만원에 비해 32.2%가 높은 것으로 나타났다. 월평균 임금격차 124만원(32.2%)에 대한 요인분석 결과, 110만원(28.5%)은 학력, 근속, 직종 등 속성의 차이 때문이며, 14만원(3.7%)이 공공기관에 근무하기 때문에 추가로 받는 순임금격차인 것으로 분석된 바 있다¹³⁾.

또한, 공공기관간 임금수준 차이를 결정하는 요인에 대한 연구에서는 초기 기관장, 소속 부처, 기관의 사회경제적 중요성, 기관의 변동 등을 임금격차의 원인으로서 제시하였고, 이에 대하여 선행회귀분석을 실시한 결과 공공기관의 유형, 노동조합의 유무, 평균근속연수, 소속부처 등이 공공기관의 임금수준에 유의한 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다¹⁴⁾. 동 연구에서는 첫째로 설립 초기 기관장의 권력 및 정부부처의 권력크기 등의 정치적 요인, 둘째로 기관별 임금수준을 감안하지 않은 정부의 일률적 임금인상을 규제, 셋째로 현행 임금수준과 관련한 이해관계 차이로 인한 노동조합의 소극적 대응 등을 공공기관의 임금격차의 원인으로 꼽고 있다.

(2) 공공기관 임금수준 현황

공공기관 경영정보공개시스템에 공시된 자료를 토대로 2015년 12월말 기준 119개 공기업·준정부기관 정규직 전체인원을 기준으로 한 1인당 평균보수는 2014년 6,672만2,000원 대비 4.9% 증가한 7,000만4,000원으로 나타났다. 유형별로 살펴보면, 시

13) 전수연, 「공공기관과 민간기업의 임금 비교 분석」, 사업평가현안분석 51, 국회예산정책처, 2014.5.

14) 이성희·김동배, 「공공부문 임금결정 방식에 대한 연구」, 한국노동연구원, 2012.8.

장형 공기업의 경우 7,904만원으로 가장 높았고, 준시장형 공기업이 7,035만9,000원, 기금관리형 준정부기관이 6,729만2,000원, 위탁집행형 준정부기관이 6,239만1,000원 순이었다.

다만, 전체인원 평균값은 공공기관의 유형별로 정규직 직원에 대한 총보수지급액을 계산하여 정규직 상시종업원 수로 나누어 산출한 것으로, 이 경우 공공기관에 따라 상시종업원 수의 차이가 크기 때문에 해당 유형에서 상시종업원 수가 많은 기관의 보수가 높을 경우 공공기관 정규직 직원 1인당 평균보수는 다소 높게 나타날 수 있다. 반대로 상시종업원 수가 많은 기관의 보수가 낮을 경우 1인당 평균보수는 낮게 나타날 수 있으므로, 기관 평균임금을 함께 살펴볼 필요가 있다. 2015년 기준 전체 공공기관의 기관 평균 정규직 1인당 평균보수는 6,706만2,000원으로 시장형 공기업이 7,719만5,000원으로 가장 높았고, 준시장형 공기업이 7,378만8,000원, 기금 관리형 준정부기관이 7,318만원, 위탁집행형 준정부기관이 6,230만3,000원 순이었다.

[표 1] 2011~2015년 공공기관 유형별 정규직 직원 1인당 평균보수 현황

(단위: 천원)

유형	2011		2012		2013		2014		2015	
	인원 평균	기관 평균								
전체	65,060	62,604	66,322	64,248	66,695	65,360	66,722	64,935	70,004	67,062
시장형 공기업	76,159	75,263	76,349	76,415	76,765	76,313	76,385	75,298	79,040	77,195
준시장형 공기업	64,342	68,248	65,798	70,065	64,616	70,432	64,573	69,621	70,359	73,788
기금관리형 준정부기관	60,212	66,257	62,445	68,947	63,758	70,107	64,442	70,175	67,292	73,180
위탁집행형 준정부기관	57,442	57,666	59,115	59,268	60,530	60,925	60,713	60,654	62,391	62,303

주. 정규직 직원 1인당 평균보수는 기본급, 고정수당, 실적수당, 급여성 복리후생비, 경영평가성과급, 기타성과상여급을 합계한 금액임.

자료: 공공기관 경영정보공개시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

임직원을 나누어 살펴보면 2015년 기준 평균보수는 기관장의 경우 1억7,087만원, 상임이사의 경우 1억3,672만원, 정규직의 경우 6,706만원, 무기계약직의 경우 3,833만원으로 나타났다. 정규직 직원과는 다르게 기관장 및 상임이사의 경우에는 기금관리형 준정부기관에서의 연봉이 가장 높은 것으로 나타났다.

[표 2] 2015년 공공기관 임직원 1인당 평균보수 현황(기관 평균)

(단위: 천원)

유형	기관장	상임이사	정규직	무기계약직
전체	170,866	136,718	67,062	38,331
시장형 공기업	166,025	126,184	77,195	54,545
준시장형 공기업	195,943	146,930	73,788	41,090
기금관리형 준정부기관	201,834	166,354	73,180	34,809
위탁집행형 준정부기관	159,511	126,599	62,303	37,788

자료: 공공기관 경영정보공개시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

공공기관의 소속 부처별로 정규직 1인당 평균임금을 분석한 결과, 앞서 공기관 간 임금수준 차이를 결정하는 요인에 대해 분석한 선행연구와 마찬가지로 경제·산업 분야의 1인당 평균임금이 높게 나타났고, 환경부, 고용노동부, 보건복지부, 국민 안전처, 여성가족부 등 사회서비스를 제공하는 부처 소속 공공기관의 1인당 평균임금이 낮게 나타났다. 또한, 119개 공기업·준정부기관 가운데 1인당 평균임금이 높은 순서대로 20개 기관을 추린 결과, 8개 기관의 주무부처가 산업통상자원부였고, 4개 기관의 주무부처가 금융위원회인 것으로 확인되었다.

이처럼 부처별로 임금격차가 발생하고 있는데 기관별 임금수준의 차이 자체보다는 그 격차가 어떤 합리성을 갖고 있는지 분명하지 않다는 점이 문제로 지적¹⁵⁾되고 있다. 이와 같은 문제의식에 근거하여 최근 정부는 「공기업·준정부기관 예산편성지침」을 통해 기관에 따라 총인건비 인상률을 다르게 적용하고 있다. 2016년도의 경우 인건비는 2015년도 총인건비 예산의 3.0% 이내에서 증액하여 편성하도록 하고 있으나, 2014년도 정규직 1인당 평균 임금이 해당 산업 평균의 90%이하이며 공공기관 평균의 60%이하인 기관은 4.5%이내, 해당 산업 평균의 90%이하이며 공공기관 평균의 70%이하인 기관은 4.0%이내, 해당 산업 평균의 110%이상이며 공공기관 평균의 120%이상에 해당하는 기관은 2.0%이내에서 증액 편성하도록 하여 격차 해소에 나서고 있다.

15) 노광표, 「공공부문 노사관계의 진단과 노정관계의 재정립방안」, 한국노동사회연구소, 2014.

[표 3] 2015년 공공기관 부처별 정규직 1인당 평균보수 현황(기관 평균)

(단위: 개, 천원)

부처	기관수	평균보수	최고	최저
금융위원회	5	83,298	84,811	78,733
방송통신위원회	2	81,891	82,066	81,715
국토교통부	14	74,015	86,732	57,957
산업통상자원부	27	73,784	90,333	56,073
해양수산부	9	68,096	76,986	52,760
교육부	3	67,999	73,477	64,037
농림축산식품부	6	65,711	86,874	52,703
미래창조과학부	9	63,913	85,379	48,816
문화체육관광부	8	62,749	75,086	38,626
국가보훈처	2	60,844	60,972	60,715
중소기업청	3	58,391	75,340	42,084
환경부	4	57,495	66,988	49,901
고용노동부	5	56,881	61,600	51,997
보건복지부	7	56,109	60,854	49,341
국민안전처	2	54,456	56,943	51,969
여성가족부	2	41,286	44,094	38,478

주. 부처별 산하 공기업·준정부기관이 2개 이상인 부처를 대상으로 분석

자료: 공공기관 경영정보공개시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

[표 4] 2015년 공공기관 정규직 1인당 평균보수 현황(상위 20개)

(단위: 천원)

	기관명	소관부처	기관유형	평균보수
1	한국원자력안전기술원	원자력안전위원회	위탁집행형준정부기관	97,646
2	한국전력거래소	산업통상자원부	위탁집행형준정부기관	90,333
3	한국무역보험공사	산업통상자원부	기금관리형준정부기관	88,660
4	한국세라믹기술원	산업통상자원부	위탁집행형준정부기관	87,567
5	한국마사회	농림축산식품부	준시장형공기업	86,874
6	한국감정원	국토교통부	준시장형공기업	86,732
7	한국연구재단	미래창조과학부	위탁집행형준정부기관	85,379
8	예금보험공사	금융위원회	기금관리형준정부기관	84,811
9	신용보증기금	금융위원회	기금관리형준정부기관	84,801
10	한국서부발전(주)	산업통상자원부	시장형공기업	84,595
11	인천국제공항공사	국토교통부	시장형공기업	84,249

	기관명	소관부처	기관유형	평균보수
12	한국주택금융공사	금융위원회	기금관리형준정부기관	84,192
13	기술보증기금	금융위원회	기금관리형준정부기관	83,951
14	한국조폐공사	기획재정부	준시장형공기업	83,869
15	한국동서발전(주)	산업통상자원부	준시장형공기업	82,660
16	시청자미디어재단	방송통신위원회	위탁집행형준정부기관	82,066
17	한국방송광고진흥공사	방송통신위원회	준시장형공기업	81,715
18	한국가스공사	산업통상자원부	시장형공기업	81,712
19	한국수력원자력(주)	산업통상자원부	시장형공기업	80,746
20	한국에너지기술평가원	산업통상자원부	위탁집행형준정부기관	80,582

자료: 공공기관 경영정보공개시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 공공기관 임금구성 분석

(1) 선행연구 검토

임금구성이란 근로자에게 지급되는 총임금 중 고정급과 변동급의 비중 등 임금항목의 비중이 어떻게 구성되어 있는지를 말한다.

공공기관과 민간기업의 임금구성을 비교한 선행연구에서는 2012년 기준, 공공기관 전체의 성과연봉 비중은 16.1%로 민간기업 25.2%에 비해 9.1%p 적은 것으로 나타났다. 동 연구에서는 성과급은 민간기업의 경우 연간특별급여를 적용하였고, 공공기관의 경우에는 경영평가상여금과 기타성과상여금의 합으로 정의하였으며, 초과근무수당은 제외하였다고 밝히고 있다.¹⁶⁾

또 다른 연구에서는 지방공기업까지 포함하여 공공기관의 유형별로 임금항목별 구성비를 분석하였다. 2014년 자료를 토대로 211개 기관을 분석한 결과, 기본급 비중이 72%, 기타 10.9%, 수당 6.6%, 내부성과연봉 6.1%, 경평성과급 4.3% 등으로 파악되었다. 공기업과 지방공기업은 기본급 비중이 상대적으로 작았는데, 공기업은 내부성과급의 비중이 높은 반면, 지방공기업은 기타급여 및 수당의 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 동 연구에서는 기획재정부의 지침에 따라 기본급의 비중은 높아지고 있고 전체적으로 임금구성항목이 단순화되어가고 있다고 보았다. 또한, 주로 급여성 복리후생비 등에 해당하는 기타 임금항목의 비중이 전체 임금 구

16) 전수연, 「공공기관과 민간기업의 임금 비교 분석」, 사업평가현안분석 51, 국회예산정책처, 2014.5.

성에서 상대적으로 높은 수준(10.9%)으로 책정되어 있는 것에 주목하였는데, 동 연구는 급여성 복리후생비가 정부의 임금가이드라인을 위반하지 않으면서 편법적인 임금인상이나 임금보전의 수단으로 이용된 결과인 것으로 해석¹⁷⁾하였다.

(2) 공공기관 임금구성 현황

본 보고서에서는 공공기관 경영정보공개시스템에 공시된 자료를 토대로 임금항목별 비중을 분석하였다. 공공기관 경영정보공개시스템은 임금항목을 기본급, 고정수당, 실적수당, 급여성 복리후생비, 경영평가성과급, 기타성과상여급으로 분류하고 있다. 본 보고서에서는 기본급과 고정수당은 고정급으로, 경영평가성과급과 기타성과상여급은 변동급으로 분류하고자 한다¹⁸⁾.

각각의 항목을 구체적으로 살펴보면, 기본급은 연봉제인 경우 연봉액을 연봉제가 아닌 경우 직급 및 호봉에 따라 차등지급되는 기본 급여액을 말한다. 고정수당의 경우 실적과 무관하게 고정적으로 지급되는 수당으로 자격수당, 특수업무수당, 가족수당, 해외근무수당, 직급보조비, 장기근속수당, 고정상여금 등을 의미한다. 실적수당은 근무시간 등 실적에 따라 차등 지급되는 수당으로 일반적으로 시간외 근무수당, 야간근로수당, 휴일근무수당, 연차수당 등을 의미한다. 급여성 복리후생비는 인건비에 속하지는 않지만 개인이 자유롭게 처분할 수 있는 복리후생비적 성격의 비용으로서 예시로는 교통비, 휴가비, 출산장려금, 학자금, 의료비 등이 해당된다. 또한, 경영평가성과급은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 따른 경영실적 평가 결과에 따라 지급되는 성과급을 의미하고, 기타성과상여금은 기관 내 평가에 의해 차등 지급되는 급여 중 경영평가 성과급을 제외한 모든 급여를 의미한다.

2011년부터 2015년까지 공공기관 임금구성을 살펴보면, 기본급과 고정수당을 합한 고정급의 비중은 2011년 75.36%에서 2015년 77.42%로 2.06%p 증가하였는데, 기본급은 2.48%p 증가한 반면, 고정수당은 0.42%p 감소한 것으로 나타났다. 이는 선행연구에서 지적하였듯이 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 따라 임금체계

17) 이승협, 「공공기관 임금체계 실태조사 결과 및 개편방향」, 임금컨퍼런스: 한국의 임금체계, 한국노동연구원, 2015.3.25.

18) 유규창(2014)에서는 임금구성을 고정급과 변동급, 그리고 복리후생의 비중의 구성을 의미한다고 하면서, 고정급을 기본급, 기본급 인상, 각종 수당, 고정상여 등으로, 변동급을 개별성과급, 집단 성과급, 단기성과급, 장기성과급으로 분류하고 있다.

를 단순화¹⁹⁾해 나간 결과로 판단된다. 경영평가성과급과 기타성과상여금을 합한 변동급의 비중은 2011년 15.37%에서 2015년 15.46%로 0.09%p 증가하였다.

[표 5] 2011~2015년 공공기관 임금구성 현황(기관 평균)

(단위: 천원, %)

	고정급		변동급		기타		합계
	기본급	고정수당	경영평가 성과급	기타성과 상여금	실적수당	급여성 복리후생비	
2011	41,489	5,694	4,784	4,839	4,077	1,719	62,602
	(66.27)	(9.09)	(7.64)	(7.73)	(6.51)	(2.75)	(100)
2012	42,939	5,574	2,729	7,366	3,982	1,657	64,247
	(66.83)	(8.68)	(4.25)	(11.47)	(6.20)	(2.58)	(100)
2013	44,074	5,834	2,362	7,933	3,867	1,374	65,444
	(67.35)	(8.91)	(3.61)	(12.12)	(5.91)	(2.10)	(100)
2014	44,472	5,835	1,691	7,974	3,843	1,094	64,909
	(68.51)	(8.99)	(2.61)	(12.28)	(5.92)	(1.69)	(100)
2015	46,107	5,814	2,259	8,105	3,759	1,018	67,062
	(68.75)	(8.67)	(3.37)	(12.09)	(5.60)	(1.52)	(100)

주. 2012년도 이후 경영평가 성과급은 예산편성지침에 따라 경영평가 성과급에서 분리된 자체성과급을 경영평가 성과급 항목에서 제외하고 기타상여금에 포함하여 공시

자료: 공공기관 경영정보공개시스템을 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

공공기관의 유형별로 임금구성을 살펴본 결과는 다음 [표 6]과 같다. 고정급 비중은 위탁집행형 준정부기관에서 80%로 가장 높았고, 준시장형 공기업에서는 69%로 가장 낮게 나타났다. 반면, 변동급 비중은 준시장형 공기업이 23%로 가장 높게 나타났고, 위탁집행형 준정부기관에서 13%로 가장 낮게 나타났다. 시장형 공기업은 다른 유형의 공공기관보다 실적수당은 7.6%로 가장 높은 반면, 급여성 복리후생비는 0.8%로 가장 낮게 나타났다.

2016년 1월 기획재정부가 발표한 「공공기관 성과연봉제 권고안」에서는 전체 연봉 중 성과연봉의 비중이 공기업의 경우 30%, 준정부기관의 경우 20% 이상이 되도록 할 것을 권고하고 있는데, 2015년 기준 준시장형 공기업 유형에 해당하는

19) 총인건비 한도내에서의 개인별·항목별 등 구체적인 중감은 각 기관이 자율적으로 결정하되, 새로운 수당, 복리후생비 등의 신설을 억제하고, 유사한 수당 등을 통폐합하는 등 임금 체계를 단순화해 나간다.

기획재정부, 「2016년 공기업·준정부기관 예산편성지침」, p.10.

공공기관만 평균적으로 경영평가 성과급과 기타성과상여금을 합한 성과연봉의 비중이 20%가 넘는다는 점을 고려할 때, 권고안에 따라 성과연봉제가 확대 시행되는 경우 현재 공공기관 임금구성에 상당한 변화가 발생할 것으로 보인다.

[표 6] 2015년 공공기관 유형별 임금구성 현황(기관 평균)

(단위: 천원, %)

	고정급		변동급		기타		합계
	기본급	고정수당	경영평가 성과급	기타성과 상여금	실적수당	급여성 복리후생비	
시장형 공기업	50,666 (65.63)	6,371 (8.25)	3,098 (4.01)	10,598 (13.73)	5,826 (7.55)	636 (0.82)	77,195 (100)
준시장형 공기업	46,072 (62.44)	4,813 (6.52)	5,413 (7.34)	11,288 (15.30)	5,081 (6.89)	1,122 (1.52)	73,789 (100)
기금관리형 준정부기관	47,808 (65.33)	8,805 (12.03)	1,618 (2.21)	9,466 (12.94)	4,066 (5.56)	1,417 (1.94)	73,180 (100)
위탁집행형 준정부기관	44,868 (72.02)	5,271 (8.46)	1,547 (2.48)	6,631 (10.64)	3,005 (4.82)	982 (1.58)	62,304 (100)

자료: 공공기관 경영정보공개시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

다. 공공기관 임금구조 분석

(1) 선행연구 검토

임금구조란 기본급을 어떻게 지급할지 결정하는 원칙을 말한다. 임금구조는 크게 속인적 특성을 기준으로 지급하는 연공급 및 직능급, 직무의 내용에 따라 지급하는 직무급으로 구분할 수 있다.

고용노동부와 한국노동연구원의 연구결과에 따르면, 2015년 우리나라의 임금체계에서 호봉제의 비중은 65.1%인 것으로 나타났다. 2009년 호봉제 비중이 72.2%에 달했던 것에 비하면 점차 감소하고는 있지만, 여전히 지배적인 형태이며, 호봉제 비중의 감소에도 불구하고 1년 미만 근속자 대비 30년 이상 근속자의 임금수준으로 측정한 임금의 연공성은 2010년 3.43에서 2014년 3.72로 상승하는 등 오히려 강화된 것으로 나타났다.²⁰⁾ 더욱이 직무급, 직능급을 도입한 경우에도 실제로는 다수가

20) 고용노동부 보도자료, “한국의 임금체계-진화없는 갈라파고스형 연공급. 선진국은 직무, 숙련,

연공에 따라 운영되면서 엄밀한 의미의 직무급 비중은 약 5%, 직능급은 2~3%에 불과한 것으로 추정²¹⁾되고 있다.

연공급 임금체계는 내부 노동시장의 발달과 장기고용을 전제로 하며, 연공이 증가함에 따라 인적자본이 축적되는 효과가 있고, 근로자의 연령이 상승함에 따라 증가하는 생활비를 충당하도록 하는 생활보장적 성격도 가지고 있다. 그러나 1990년대 이후 노동시장 유연화가 진행되고, 기업의 장기고용관행이 약화되면서 연공급 임금체계에서의 이점은 고용안정을 보장받는 일부 근로자에게만 집중되는 경향이 발견되고 있다.

앞서 언급한 공공기관과 민간기업의 임금수준을 비교한 연구는 공공기관의 임금수준이 민간기업에 비해 높은 일차적 원인은 임금의 연공성이 강하게 유지되고 있는 임금체계에서 민간에 비해 고용안정성이 높게 유지됨에 따라 공공기관의 연령과 근속기간이 민간기업에 비해 상대적으로 높아지면서 공공기관 근로자들이 연공적 임금체계의 혜택을 더 많이 누리고 있기 때문이라고 분석²²⁾한 바 있다.

(2) 공공기관 임금구조 현황

119개 공기업·준정부기관 정규직 기준 평균 근속년수는 2015년 기준 12.55년으로 나타났다. 공공기관 유형별로 살펴보면, 시장형 공기업은 14.02년, 준시장형 공기업은 15.27년, 기금관리형 준정부기관은 14.35년으로 비슷한 수준으로 나타났고, 위탁집행형 준정부기관은 근속년수가 11.27년으로 다소 짧게 나타났다. 위탁집행형 준정부기관의 경우 새로 설립된 기관이 다른 유형에 비해 많기 때문에 평균 근속년수에 영향을 미친 것으로 보인다. 지난 5년간 근속년수의 큰 변동은 나타나지 않았으며, 모든 유형의 공공기관에서 전수연(2014)에서 분석한 2012년 기준 민간기업의 평균 근속년수인 9.34년보다 근속년수가 긴 것으로 분석되었다.

성과 중심으로 임금체계 진화”, 2016.5.25.

- 21) 한국노동연구원, 「임금제도 실태조사」, 2015. 고용노동부 보도자료, “한국의 임금체계-진화없는 갈라파고스형 연공급. 선진국은 직무, 숙련, 성과 중심으로 임금체계 진화”, 2016.5.25.에서 재인용
- 22) 전수연, 「공공기관과 민간기업의 임금 비교 분석」, 사업평가현안분석 51, 국회예산정책처, 2014.5.

[표 7] 2011~2015년 공공기관 유형별 근속년수 현황(기관 평균)

(단위: 년)

	2011	2012	2013	2014	2015
전체	12.69	12.65	12.67	12.79	12.55
시장형 공기업	14.34	14.24	14.12	14.01	14.02
준시장형 공기업	14.88	15.11	15.17	15.28	15.27
기금관리형 준정부기관	14.08	14.32	14.23	14.26	14.35
위탁집행형 준정부기관	11.47	11.35	11.46	11.50	11.27

자료: 공공기관 경영정보공개시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

근속년수에 따른 평균보수 현황을 살펴보면, 근속년수에 따라 평균보수가 비례하여 증가하는 경향을 확인할 수 있다. 근속년수가 5년 미만인 기관의 평균보수는 5,530만7,000원으로 가장 낮은 반면, 근속년수가 20년 이상인 3개 기관(한국조폐공사, 한국세라믹연구원, 대한석탄공사)의 정규직 1인당 평균보수는 7,721만6,000원으로 가장 높게 나타났다.

[표 8] 2015년 근속년수에 따른 공공기관 정규직 1인당 평균보수 현황(기관 평균)

(단위: 개, 천원)

근속년수	기관 수	평균보수
20년 이상	3	77,216
15년 이상~20년 미만	35	70,350
10년 이상~15년 미만	53	68,174
5년 이상~10년 미만	15	63,618
5년 미만	13	55,307
합계	119	

자료: 공공기관 경영정보공개시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

3. 공공기관 임금정책

가. 공공기관 총인건비 제도

공공기관의 임금결정은 민간부문과 다른 특징을 가진다. 민간기업이 직면하는 생산물시장 또는 노동시장의 제약은 국가의 예산제약으로 대체된다²³⁾. 물론, 일부 공기업의 경우 시장의 상황에 따른 영향을 받는 측면이 있다고 할 것이나, 일반적으로 우리나라 공공기관 근로자의 임금은 시장의 상황보다는 국가의 규제 또는 정치적 영향력을 더 크게 반영하게 된다.

기획재정부는 매년 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 마련한 「공기업·준정부기관 예산편성지침」을 통해 공공기관의 총인건비 인상률을 정하고 있으며, 경영실적평가를 통해 총인건비 인상률 준수 여부를 매년 확인하고 있다. 직원 외에 총인건비 인상을 산정에서 제외²⁴⁾되는 상임임원의 인건비는 「공공기관 임원 보수지침」에 따라 편성하도록 하고 있다.

2011년부터 2016년까지 공공기관 총인건비 인상률을 살펴보면, 물가상승률, 민간부문 임금상승률 등을 고려하여 공무원 보수인상률에 준하는 수준으로 결정되고 있음을 확인할 수 있다. 2012년까지 총인건비 인상률은 일률적으로 모든 공공기관에 동일하게 적용되었으나, 2015년부터는 해당 산업의 평균임금 및 공공기관 전체의 평균임금과 해당 공공기관의 1인당 평균임금을 비교하여 그 수준에 따라 약간씩 다르게 적용할 수 있도록 하고 있다.

「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 따른 총인건비 인상률은 공공기관의 임금인상률에 대한 가이드라인으로 기능하게 되며, 이와 같은 제약조건 하에서 개별 공공기관은 임금교섭을 진행하고 해당 연도의 임금인상률을 결정하게 된다.

23) 이성화·김동배, 「공공부문 임금결정 방식에 대한 연구」, 한국노동연구원, 2012.8.

24) 퇴직급여충당금, 「공공기관 임원 보수지침」에 따른 임원 인건비, 「국가재정법」 제77조 및 제78조에 의한 자산운용전담부서의 자산운용평가성과급, 의사직 운영기관의 진료성과급, 직원 경영실적평가성과급, 내부평가급 중 기존인건비 전환금, 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제12조 제5항에 따른 연구수당, 4대보험 사업자 부담분, 「공공기관 지방이전에 따른 혁신 도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제47조에 근거하여 지급하는 이주수당, 시간선택제 일자리 예비비, 통상임금 소송 결과에 따른 소송당사자인 기관의 실적급여 증가액, 최저임금을 지급하고 있는 직원에 대한 인건비, 군입대 및 육아휴직자 대체충원 후 한시적(2년)으로 정원을 초과하는 현원에 소요되는 인건비, 「공공기관 임금피크제 권고안」에 따라 임금피크제를 도입하고 고용보험법시행령 제17조에 따라 지급받는 지원금, 정부정책상 특별히 인정한 인건비는 총인건비 인상을 산정시 제외한다.

[표 9] 2011~2016년 공공기관 총인건비 인상을 상한

(단위: %)

	공무원 보수인상률	공공기관 총인건비인상률	총인건비 인상을 차등내용
2011	5.1	4.1	
2012	3.5	3.0	
2013	2.8	2.8	- 1인당 평균임금 47백만원 이하: 3.8% - 1인당 평균임금 42백만원 이하: 4.3%
2014	1.7	1.7	
2015	3.8	3.8	- 해당 산업의 평균임금 및 공공기관 평균임금을 고려 2.8%~5.3% 적용
2016	3.0	3.0	- 해당 산업의 평균임금 및 공공기관 평균임금을 고려 2.0%~4.5% 적용

자료: 「공공기관·준정부기관 예산편성지침」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 공공기관 임금 관련 최근 정부의 주요 정책

지난 이명박정부와 박근혜정부는 정권 출범 이후 공공기관 개혁에 관한 계획을 수립하고 지속적으로 공공기관 임금정책을 추진해왔다. 지난 이명박 정부에서는 “공공기관 선진화 계획”에 따라 공공기관 개혁을 추진해왔는데, 공공기관 임금과 관련해서는 방만경영 개선 조치로 기관장·감사 보수체계 개편, 공공기관 대졸초임 조정, 금융공공기관 직원 임금 5% 삭감 등이 이루어졌고, 간부직 대상 공공기관 성과연봉제 시행 등의 정책이 추진되었다.

[표 10] 이명박정부의 공공기관 임금정책 추진 내용

추진과제	시행시기	주요 내용
기관장·감사 보수체계 개편	2008.6월	- 기관장 기본연봉을 차관급 공무원 연봉과 연계 - 감사 기본연봉을 기관장의 80%로 유지, 직무수행실적에 따른 성과급 상한 설정
공공기관 대졸초임 조정	2009.2월	- 2008년 기준, 대졸 초임이 2,000만원 이상인 공공기관 대상, 보수 수준에 따라 △10%~△30% 초임직원 임금 삭감
금융공공기관 직원 임금 5% 삭감	2009.12월	- 10개 금융공공기관 기존직원 임금 5% 삭감 - 연차휴가 25% 의무 사용
간부직 대상 성과연봉제 시행	2010.6월	- 간부직(2급 이상) 대상 - 20~30% 성과연봉 비중 설정, 차등폭은 2배 - 기본연봉 차등 2%(±1%)

자료: 기획재정부, 「2008~2010 공공기관 선진화 백서」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

현 정부 역시 “공공기관 정상화 계획”의 수립·시행을 통하여 지난 정부에 이어 공공기관 개혁을 추진해왔는데, 공공기관의 임금과 관련한 주요 정책으로는 복리후생비 감축과 임원진의 보수 하향조정 등 방만경영 해소 조치들과 함께 임금피크제 도입과 성과연봉제 확대 등이 있다. 임금피크제의 경우 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 개정으로 정년 60세가 의무화됨에 따라 기관의 인건비 부담을 절감하고 청년 채용을 늘리기 위한 정책대응이다. 성과연봉제의 경우 이전 정부에서 간부직을 대상으로 실시했던 내용을 4급 이상 비간부직 직원에 이르기 까지 확대하는 것을 주요 골자로 하고 있다.

[표 11] 박근혜정부의 공공기관 임금정책 추진 내용

추진과제	시행시기	주요 내용
방만경영 해소	2013.12월	<ul style="list-style-type: none"> - 1인당 복리후생비가 높은 기관을 지정하여 정상화 계획에 따라 복리후생비 감축 추진 - SOC·에너지 분야의 기관장 성과급 상한을 하향 조정하고, 상임이사는 감사와 동일하게 기본연봉 상한을 기관장의 80%로 조정
임금피크제 도입	2015.5월	<ul style="list-style-type: none"> - 정년연장으로 인한 퇴직연장자의 증가분만큼 신규 채용목표를 설정 - 신규채용자의 인건비를 임금피크제 절감재원으로 충당할 수 있도록 임금지급률 및 조정기간을 결정하는 방식으로 임금피크제 설계
성과연봉제 확대	2016.1월	<ul style="list-style-type: none"> - 4급 이상 직원을 대상으로 성과연봉제 확대 - 20~30% 성과연봉 비중 설정, 차등폭은 2배 - 기본연봉 차등 3%(±1%)

자료: 기획재정부 보도자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

III. 쟁점별 실태분석 및 평가

1. 공공기관 방만경영 해소 정책 효과 분석

기획재정부는 2013.12월 발표한 “공공기관 정상화 대책”에서 부채가 많은 SOC에 너지 공공기관 경영진의 고액 성과급, 교육비·의료비·경조금 등 과다한 복리후생 수준을 공공기관의 방만경영에 따른 문제로 언급하였다. 민간기업이라면 가능하기 어려웠을 단체협약이 공공기관 경영진의 도덕적 해이와 맞물려 가능했다는 것이다.

이에 정부는 공공기관의 방만경영 개선을 위한 조치를 시행하였다. 그 중 공공 기관 근로자에 대한 보상과 관련한 주요 내용은 복리후생비의 감축과 임원 보수의 하향조정에 관한 것이다. 이하에서는 공공기관 임금정책으로서 방만경영 개선 조치의 성과와 한계를 검토하고자 한다.

가. 공공기관 복리후생비 감축 정책의 비일관성

먼저, 복리후생비의 감축과 관련하여 기획재정부는 1인당 복리후생비가 높은 20개 기관²⁵⁾을 선정하여 부채감축기관 18개²⁶⁾ 기관과 함께 우선적으로 기관에서 제출한 정상화 계획에 따라 복리후생비를 감축하기로 하였다. 정상화 계획에 따른 추진실적은 평가를 통하여 미흡한 기관의 경우 기관장 해임을 건의할 것임을 명시하였다.

기획재정부는 방만경영·부채감축대상 38개 기관의 정상화 계획이 이행되면, 38개 기관의 복리후생비 절감액은 연간 약 1,500억원으로, 5년간 7,500억원 수준의 절감 효과가 나타날 것으로 보았다. 또한, 전체 303개 공공기관 기준으로는 연간 1,900억원 수준이 절감되어 이번 방만경영 해소대책으로 5년간 약 1조원 절감 효과

25) 한국마사회, 인천국제공항공사, 주택도시보증공사, 부산항만공사, 한국조폐공사, 한국방송광고진흥공사, 한국지역난방공사, 한국거래소, 한국예탁결제원, 한국원자력안전기술원, 한국무역보험공사, 한국농수산식품유통공사, 코스콤, 한국수출입은행, (주)강원랜드, (주)한국가스기술공사, 한국전력기술, 부산대학교병원, 한국투자공사, (주)그랜드코리아레저

26) 한국토지주택공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국도로공사, 한국철도시설공단, 한국전력공사(한국수력원자력(주) 등 발전자회사 6개 기관 포함), 한국가스공사, 한국석유공사, 한국광물자원공사, 한국석탄공사, 예금보험공사, 한국장학재단

를 가져올 것으로 예상하였다.²⁷⁾

본 보고서에서는 공공기관 방만경영 해소 정책이 효과가 있었는지를 판단하기 위하여 공공기관 경영정보공개시스템에 주요통계로 공시된 전체 공공기관의 복리후생비 지원 규모를 살펴보았다. 그 결과, 실제로 복리후생비 지원 규모는 2013년 9,427억원에서 2014년 7,479억원으로 1,948억원(20.7%) 감소한 것으로 나타났다. 전체 공공기관 기준으로 연간 1,900억원 수준이 절감된다고 보았던 기획재정부의 예측과 거의 동일한 수준이다. 유형별로는 공기업이 2013년 4,151억원에서 2014년 2,721억원으로 1,430억원(34.4%) 감소하였고, 준정부기관의 경우에는 2013년 1,905억원에서 2014년 1,777억원으로 128억원(6.7%) 감소하였다. 기타공공기관의 경우 2013년 3,371억원에서 2014년 2,981억원으로 390억원(11.6%) 감소한 것으로 나타났다.

[표 12] 2011~2015년 공공기관 복리후생비 지원 규모 추이

(단위: 억원)

	2011	2012	2013	2014	2015
합계	9,223	9,654	9,427	7,479	7,850
공기업	4,261	4,489	4,151	2,721	3,165
시장형	2,492	2,500	2,447	1,425	1,887
준시장형	1,770	1,989	1,703	1,296	1,278
준정부기관	1,872	1,924	1,905	1,777	1,777
기금관리형	524	556	570	510	509
위탁집행형	1,348	1,368	1,335	1,267	1,268
기타공공기관	3,090	3,241	3,371	2,981	2,909

주: 복리후생비 지원 규모는 전체 임직원(무기계약직, 비정규직 포함)에 대하여 예산사내근로복지기금 등 재원의 출처와 관계없이 항목별 복리후생비 중 유상지급(대부사업)을 제외하고 무상지급(용도사업)된 금액을 합산한 금액으로 설명됨.

자료: 공공기관 경영정보공개시스템 주요통계

다만, 2014년에 2013년 대비 복리후생비 지원 규모가 가장 큰 폭으로 감소하였던 시장형 공기업의 경우 2015년 복리후생비는 1,887억원으로 2014년 1,425억원 대비 다시 32.4%가 증가한 것으로 나타나고 있다. 기관별로 복리후생비 지원규모 추이를 살펴보면, 2014년에는 모든 기관에서 복리후생비 지원규모가 감소하였으나,

27) 기획재정부 보도자료, 「38개 중점 관리대상 기관의 방만경영 정상화 이행현황 및 제2차 중간 평가 실시계획」, 2014.9.3.

2015년에는 남부발전과 지역난방공사를 제외하고 나머지 시장형 공기업에서 모두 복리후생비 지원규모가 2014년 대비 2015년에 다시 증가한 것으로 나타났다.

[표 13] 2011~2015년 시장형 공기업 복리후생비 지원 규모 추이

(단위: 천원)

	2011	2012	2013	2014	2015
부산항만공사	985,877	982,113	1,214,188	814,847	830,183
인천국제공항공사	6,677,502	6,822,684	6,896,286	5,214,735	5,245,050
한국가스공사	26,939,990	21,209,268	18,899,526	7,667,943	12,091,381
한국공항공사	5,511,010	6,208,735	6,095,758	5,363,217	5,444,125
한국광물자원공사	2,361,010	3,223,201	1,737,225	1,684,815	1,942,364
남동발전(주)	13,320,911	8,574,033	9,525,534	7,253,549	7,780,571
남부발전(주)	7,345,315	7,695,459	10,006,947	6,002,450	4,699,102
동서발전(주)	8,461,782	8,297,393	8,540,100	2,853,856	7,248,009
서부발전(주)	9,645,203	8,947,892	7,543,711	6,362,798	6,850,170
한국석유공사	14,419,922	15,274,624	9,486,837	5,388,460	5,862,415
한국수력원자력(주)	33,797,683	38,011,613	42,440,378	24,817,487	35,326,762
한국전력공사	102,439,017	107,183,401	102,781,871	56,573,429	83,549,236
중부발전(주)	9,938,530	10,770,859	10,033,065	5,521,480	5,983,826
지역난방공사	6,774,963	6,044,021	8,518,486	6,007,917	5,385,591

자료: 공공기관 경영정보공개시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

기획재정부는 2015년 복리후생비의 증가는 기저효과 및 인력증가 등 특이소요로 인한 것으로 보고 있다²⁸⁾. 2015년도 현원 증가에 따라 170억원 정도 복리후생비 지출 증가가 발생하였고, 경영실적의 호전으로 2015년 사내근로복지기금 출연이 증가하여 선택적복지 및 보육비·학자금 지출이 증가하였다는 것이다.

2015년 복리후생비 지원 규모의 증가는 기획재정부의 지적과 같이 현원 증가에 따른 자연 증가분을 제외하고 사내근로복지기금 출연의 증가에 기인한 것으로 보인다. 다만, 사내근로복지기금 출연의 증가는 개별 공기업의 경영실적의 호전 외에도 「공기업·준정부기관 예산편성지침」의 개정이 직접적인 원인이 된 것으로 보인다. 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 따르면 2014년까지 1인당 기금누적액의 상한은 2,000만원이었으나, 2015년 개정된 지침은 1인당 2,500만원으로 사내근로복지기금 출연금 상한을 상향조정하였다. 또한, 출연율 기준 구간을 3개 구간에서 5개 구간으로 세분화하여 기존에 비해 많은 금액을 출연할 수 있도록 가능성을 열

28) 기획재정부 보도자료, “2015년도 공공기관 경영정보 공시”, 2016.4.29.

어놓은 것이다. 결과적으로, 한국수력원자력 545억원, 한국전력공사 308억원 등 대부분의 시장형 공기업에서 2014년까지에 비해 사내근로복지기금 출연 규모가 증가하였고, 이에 따라 사내근로복지기금을 재원으로 하는 복리후생비 지원 규모가 증가한 것으로 보인다.

[표 14] 2015년 사내근로복지기금 관련 예산편성지침 개정사항

개정 전		개정 후	
1인당 기금누적액	출연율 기준	1인당 기금누적액	출연율 기준
500만원 이하	세전순이익의 100분의 5	500만원 이하	100분의 5
		500만원 초과 ~1,000만원 이하	100분의 4
500만원 초과 ~2,000만원 이하	100분의 2	1,000만원 초과 ~1,500만원 이하	100분의 3
		1,500만원 초과 ~2,500만원 이하	100분의 2
		2,500만원 초과	100분의 0
2,000만원 초과	100분의 0		

자료: 2014년 및 2015년 「공기업·준정부기관 예산편성지침」

[표 15] 2011~2015년 시장형 공기업 사내근로복지기금 출연액

(단위: 천원)

	2011	2012	2013	2014	2015
부산항만공사	600,000	600,000	1,000,000	600,000	600,000
인천국제공항공사	7,000,000	0	10,900,000	0	3,979,500
한국가스공사	0	0	0	0	2,000,000
한국공항공사	1,519,000	2,846,000	2,799,000	3,116,000	6,050,000
한국광물자원공사	1,310,000	1,818,000	0	773,000	0
남동발전(주)	7,654,900	3,937,000	4,148,000	3,402,476	9,622,923
남부발전(주)	4,036,000	1,819,000	3,034,000	1,389,000	1,847,900
동서발전(주)	5,899,000	3,093,000	4,547,000	607,000	6,258,000
서부발전(주)	5,000,000	1,390,000	3,278,000	1,748,000	5,342,000
한국석유공사	7,183,000	4,891,000	4,251,000	0	0
한국수력원자력(주)	23,200,000	14,444,000	0	0	54,500,000
한국전력공사	-1,348,474	0	0	0	30,829,142
중부발전(주)	2,837,000	1,847,000	2,607,000	413,971	3,127,606
지역난방공사	2,047,000	352,000	3,443,000	2,734,000	547,900

자료: 공공기관 경영정보공개시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

최근 저금리 추세로 인하여 기금의 운용수익이 급감한 만큼 기금한도를 증액하여 안정적인 복지사업을 추진할 수 있도록 하기 위하여 사내근로복지기금 출연금 상한을 상향조정하였다는 것이 기획재정부의 설명이나, 여전히 공공기관 정상화대책 등의 취지에 따라 국민 눈높이에 맞추어 과도한 복리후생제도가 운영되지 않도록 할 것을 주문²⁹⁾하면서 다른 한편으로 기금출연을 통해 사내 복지 혜택을 확대할 수 있도록 열어주는 것은 일관성 있는 정책 수행으로 보기 어렵다. 또한, 사내근로복지기금 출연 증가로 공공기관의 복리후생비 지원이 증가하는 경우 당초 5년간 1조원을 절감하겠다는 당초 목표를 달성하기 어려울 것으로 예상된다.

나. 공공기관 임원 보수 하향조정 효과의 지속성 부족

또 다른 방만경영 개선을 위한 조치로 공공기관 임원의 과도한 보수의 하향조정이 이루어졌다. 기획재정부는 “공공기관 정상화 대책”의 발표와 같은 날인 2013.12.11. 「공공기관 임원 보수지침」 개정을 통하여 공기업 기관장의 경우 경영평가성과급의 상한을 직전년도 기본연봉³⁰⁾의 100분의 200에서 100분의 120으로 하향조정하였다. 또한, 상임이사의 경우 기본연봉은 기관장 기본연봉의 100분의 80을 상한으로 하도록 하였고, 경영평가성과급은 공기업 상임이사는 직전년도 기본연봉액을, 준정부기관 및 기타공공기관의 상임이사는 직전년도 기본연봉의 100분의 60을 상한으로 규정하였다.

개정된 지침이 2014년에 최초로 적용되면서 2013년 대비 2014년 기관장 및 상임이사의 평균연봉은 크게 감소한 것으로 나타났다. 특히, 시장형 공기업에서는 2014년 기관장의 경우 35.7%, 상임이사의 경우 21.8% 평균연봉이 감소한 것으로 나타났다. 그러나 2015년에는 기관장 및 상임이사의 평균연봉이 시장형 공기업의 경우를 제외하고 다시 정상화 대책 추진 이전 시점인 2013년 수준에 가깝거나 이를 초과하여 증가한 것으로 나타났다. 이 같은 점을 고려할 때, 2014년 공공기관 기관장 및 상임이사 평균연봉의 감소는 단순히 “공공기관 정상화 대책”에 따른 「공공기관 임원 보수지침」 개정 효과만은 아닌 것으로 보인다.

29) 기획재정부, 「2015년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」

30) 기관장의 기본연봉은 매년 정무직 공무원 중 차관의 연봉을 상한으로 하여 책정된다. 다만, 대형공기업 기관장의 경우 차관 연봉의 100분의 110을 상한으로 하며, 금융형 준정부기관 및 금융형 기타공공기관 기관장의 경우 차관 연봉의 100분의 150을 상한으로 한다.

[표 16] 2011~2015년 공공기관 기관장 평균연봉

(단위: 천원)

	2011	2012	2013	2014	2015
전체 공공기관	152,891	159,318	160,642	150,369	158,563
공기업	226,425	235,967	225,253	154,406	181,982
시장형	244,416	258,468	243,131	156,212	166,025
준시장형	210,683	216,277	209,610	152,825	195,943
준정부기관	149,747	155,514	160,999	155,195	166,266
기금관리형	185,586	201,192	203,478	180,476	199,498
위탁집행형	141,189	144,922	151,426	149,577	159,091
기타공공기관	142,025	148,917	150,594	147,627	151,720

자료: 공공기관 경영정보공개시스템 주요통계

[표 17] 2011~2015년 공공기관 상임이사 평균연봉

(단위: 천원)

	2011	2012	2013	2014	2015
전체 공공기관	139,125	140,481	142,898	126,729	135,599
공기업	157,846	154,574	150,008	119,853	137,390
시장형	172,779	161,575	156,666	122,498	126,184
준시장형	144,780	148,448	144,182	117,539	147,195
준정부기관	133,861	135,040	141,936	128,036	138,145
기금관리형	158,590	170,575	175,853	146,712	166,312
위탁집행형	124,984	123,196	130,893	121,955	128,975
기타공공기관	133,471	138,294	140,016	129,170	132,171

자료: 공공기관 경영정보공개시스템 주요통계

2014년 기관장 및 상임이사의 연봉 감소는 보수지침의 개정 외에도 2014년에 지급되는 성과급을 결정하는 2013년도 공공기관 경영실적평가에서 부채과다 및 방만경영기관에 대한 폐널티가 부여되면서 큰 폭으로 나타난 것으로 분석된다. 2013년 경영실적평가에서 “공공기관 정상화 대책”에 발맞추어 부채과다 및 방만경영기관의 성과부진에 대해 집중적으로 검토함으로써 성과급 지급대상인 C등급 이상인 기관이 예년에 비해 감소했고, 부채가 많은 상위 10개 기관은 평가 결과 C등급 이상을 받더라도 성과급의 50%를 삭감하여 지급하기로 함³¹⁾으로써 2014년에 기관장

31) 기획재정부, 「2013년 공공기관 경영실적평가편람」, 2012.12

및 상임이사의 경영실적평가 성과급이 일시적으로 급감한 것이다.

반면, 2015년에는 부채가 35.3조원이 감축되었고 복리후생비도 전년보다 1,500억원을 절감했다는 사유로 2014년 경영실적평가 결과가 예년 수준 이상으로 회복되면서 성과급을 받는 공공기관의 수가 증가하고, 성과급 액수가 상향됨에 따라 2015년 기관장 및 상임이사의 평균연봉이 시장형 공기업을 제외하고 2013년 수준으로 다시 증가한 것으로 보인다. 즉, 공공기관 임원의 보수 조정에 있어 「공공기관 임원 보수지침」 개정에 따른 효과보다는 경영실적평가 결과 및 해당 연도의 성과급 지급 기준의 일시적인 변동이 더 큰 영향을 주었고, 2014년과 같은 보수의 하향 조정은 일회성으로 나타난 것에 불과한 것으로 보인다.

[표 18] 경영실적평가 결과 등급 분포

(단위: 개, %)

	기관수	S	A	B	C	D	E
2012	111	-	16	40	39	9	7
	(100)	(-)	(14.4)	(36.0)	(35.1)	(8.1)	(6.3)
2013	117	-	2	39	46	19	11
	(100)	(-)	(1.7)	(33.3)	(39.4)	(16.2)	(9.4)
2014	116	-	15	51	35	9	6
	(100)	(-)	(12.9)	(44.0)	(30.2)	(7.8)	(5.1)

복리후생비 감축 및 임원 보수의 하향 조정 등 공공기관 방만경영 해소 정책은 2013년 발표 이후 다음 해인 2014년에 수치적으로 가장 두드러진 성과를 보였다. 그러나 공공기관 방만경영 해소 정책은 정책의 일관성이 측면에서 한계를 노정한 것으로 보인다. 복리후생비 감축을 추진하면서도 사내근로복지기금 출연규모 상한을 상향조정하여 사내 복지혜택을 늘리고, 기관장 및 사내이사의 과다한 보수를 하향조정하는 방안은 한 해 경영실적평가 성과급을 조정한 것에 그친 것이다. 정책의 일관성이 결여될 경우 목표했던 정책 효과는 반감될 우려가 있다는 점에서 주의가 필요할 것으로 보인다.

2. 공공기관 임금피크제 도입 현황 분석

임금피크제는 고령자의 고용을 연장 또는 보장하기 위하여 일정 연령 이후의 임금을 감액하는 제도를 말한다. 2015년 12월 기획재정부는 313개 전 공공기관이 임금피크제 도입을 완료하였다고 발표하였다. 2015년 5월 「공공기관 임금피크제 권고안」을 발표한지 7개월만이다. 이에 따라 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」에 따른 정년 60세 의무화와 함께 모든 공공기관에서는 2016년 1월부터 임금피크제를 시행 중이다. 공공기관 임금피크제 도입의 구체적인 경과는 다음과 같다.

[표 19] 공공기관 임금피크제 도입 경과

일자	추진 사항
2013.5	◦ 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제19조 개정으로 근로자 정년 60세 의무화
2013.12	◦ 「2014년 공기업·준정부기관 예산편성지침」을 통해 공공기관 임금피크제 도입 권고
2014	◦ 전체 316개 공공기관 중 56개 기관에서 임금피크제 도입
2015.5	◦ 공공기관운영위원회, 「공공기관 임금피크제 권고안」 확정 및 발표
2015.7	◦ 공공기관운영위원회에서 임금피크제 도입 여부, 제도적합성 등 경영 평가에 반영하기로 결정
2015.8.5.	◦ 경제부총리 주재 공공기관 협약체결 회의 개최, 전체 316개 공공기관 중 101개 기관 도입(안) 확정, 215개 기관 도입(안) 마련 과정
2015.8.6.	◦ 박근혜 대통령, 대국민답화를 통해 2015년 내 전 공공기관 임금피크제 도입 완료 및 노동개혁 의지 피력
2015.8.12.	◦ 제15차 경제관계장관회의에서 임금피크제 도입에 따른 상생고용지원금 등 재정지원방안 마련 및 임금인상률 차등방안 강구
2015.9	◦ 제2차 관계부처협의회, 100개 공공기관 임금피크제 도입 완료 확인
2015.11	◦ 20개 출연연, 4개 국립대병원 등을 제외하고 313개 공공기관 중 91.7%인 287개 기관 임금피크제 도입 완료
2015.12.7.	◦ 313개 전 공공기관 임금피크제 도입 완료
2016.1.1.	◦ 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제19조 시행 - 공공기관, 지방공기업, 상시 300명 이상 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에서 근로자 정년 60세 시행 ◦ 전 공공기관 임금피크제 시행

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

기획재정부는 임금피크제 권고안 발표 및 정책 추진배경에 대하여 공공기관의 연공급적 급여체계로 인해 연령별 생산성 수준 등이 보수에 적절히 반영되지 않고 있고, 2016년부터 근로자 60세 정년이 의무화됨에 따라 인건비 증가 및 신규채용 감소 등의 문제점이 발생할 우려가 있어서 공공기관이 선도적으로 임금피크제를 도입 및 확산할 필요가 있었던 것으로 설명하고 있다.

특히, 기획재정부는 이번 임금피크제의 도입은 임금피크제 도입을 통한 임금감액분을 청년 채용에 활용하도록 함으로써 정년연장에도 불구하고 공공기관의 청년 일자리를 유지하려는데 목적이 있음을 강조하고 있다. 실제로, 권고안의 주요내용을 살펴보면 먼저 정년연장으로 인한 퇴직연장자의 증가분 또는 정년도래 1년 전 인원의 증가분만큼 신규 채용목표를 설정한 후, 신규 채용인원의 인건비가 임금피크제 절감재원을 통해 충당할 수 있도록 임금지급률 및 조정기간을 결정하는 방식으로 임금피크제를 설계할 것을 권고하고 있다.

[표 20] 공공기관 임금피크제 권고안의 주요내용

구 분	주요 내용
임금피크제 대상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모든 공공기관은 동 가이드라인에 따라 임금피크제를 도입하고, 전 직원을 대상으로 하여야 함 ○ 권고안 이전 임금피크제를 기도입한 기관은 동 권고안에 따라 제도를 수정·보완하여야 함
신규채용 규모 설정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기관은 임금피크제 도입·운영을 통해 청년 일자리 창출에 적극 노력하여야 하며, 원칙적으로 다음의 기준에 따라 매년 신규채용 목표를 설정하여야 함 <ul style="list-style-type: none"> - (정년연장 기관) 정년연장으로 인한 퇴직연장자 증가분 - (기정년 60세 이상 기관) 정년도래 1년 전 인원의 증가분 ○ 매년 목표 달성을 여부를 확인하여 목표 초과인원에 해당하는 인건비의 일정부분은 총인건비 인상률의 예외로 허용하고 미달인원에 해당하는 인건비는 총인건비에서 차감하도록 함.
임금지급률 및 조정기간	<ul style="list-style-type: none"> ○ 임금피크제 관련 신규채용 인원의 인건비는 임금피크제 절감재원을 통해 충당하는 것을 원칙으로 함 ○ 총인건비 인상률 한도 범위 내에서 임금피크제와 관련하여 설정한 신규채용 목표 인원의 인건비가 충당되도록 설계
별도정원 관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 매년 설정하는 임금피크제 관련 신규채용 규모만큼 별도정원으로 반영하며, 직급은 별도직군 또는 초임직급으로 구분 적용 ○ 임금피크제 대상자는 모두 정원 내 인력으로 관리하여야 함
임금피크제 대상자 직무	<ul style="list-style-type: none"> ○ 임금피크제 대상자의 능력과 경험이 기관의 생산성 향상에 기여할 수 있도록 적합한 직무를 개발하여야 함

자료: 「공공기관 임금피크제 권고안」(2015.5월)을 바탕으로 국회예산정책처 작성

기획재정부는 보도자료를 통하여 2016년 임금피크제 도입으로 절감된 예산을 활용하여 전체 공공기관에서 4,403명을 추가로 채용할 계획이며, 이에 따라 2016년 공공기관 전체 신규채용은 정년연장에도 불구하고 2015년 신규채용 계획 17,672명 대비 4.5% 증가한 18,518명에 이를 것으로 보았다.³²⁾ 특히, 아래 표의 20개 기관은 임금피크제를 통한 채용인원 4,403명의 63.7%에 해당하는 2,804명을 채용할 계획임을 구체적으로 밝혔다. 이들 기관에 대하여 실제 2016년 채용실적을 조사한 결과, 2016년 3/4분기까지 채용계획인원 2,804명 중 72.3%에 해당하는 2,027명의 채용을 완료한 것으로 확인되었다.

[표 21] 2016년 공공기관 임금피크제 관련 신규채용 계획 및 채용현황(2016년 3/4분기)
(단위: 명)

기관명	2013 채용 실적	2014 채용 실적	2015 채용 실적	2016			
				전체 채용 계획	임피제 채용 계획	전체 채용 실적	임피제 채용 실적
한국철도공사	166	505	319	1,070	567	592	567
국민건강보험공단	349	546	512.5	803	382	577.5	179
한국수력원자력(주)	627	677.5	1,369	809	261	633.5	141
한국전력공사	819	738.5	1,019	1,255	248	766	248
한국농어촌공사	135	264.25	175	353	228	28	31
한국국토정보공사	109	104	8	168	140	111	85
한전KPS(주)	425	275	557	300	131	107	105
한국토지주택공사	17	5	10	115	109	133	105
한국도로공사	156	166.5	176	206	87	180	85
국민연금공단	226	422	206	230	69	209	69
한국중부발전(주)	124.6	147.3	118.8	130	68	162.8	58
한국수자원공사	252	261	220.5	291	62	301.75	61
한국가스공사	269	187	87	248	61	50	50
한국전기안전공사	106	112	207	233	60	153	27
한국조폐공사	17.7	52	50	65	60	39	30
한국전력기술(주)	110	120	86	70	59	72	59
한국동서발전(주)	205.875	132.5	15.75	87	56	57	52
한국남동발전(주)	263	157	97.5	100	53	74	31
한국남부발전(주)	157	144.5	79.5	80	52	60	21
대한적십자사	248	262	269	228	51	229	23
합계	4,782.175	5,279.05	5,582.55	6,841	2,804	4,535.55	2,027

자료: 공공기관 경영정보공개시스템, 기획재정부 보도자료 및 개별 공공기관 제출자료를 바탕으로
국회예산정책처 작성

32) 기획재정부 보도자료, “공공기관 임금피크제로 신규채용 착수”, 2016.2.24.

본 보고서는 119개 공기업·준정부기관을 대상으로 기획재정부 권고안에 따른 임금피크제 도입현황을 분석하였다. 각 기관에서 제출한 자료를 토대로 분석한 결과, 2016년 임금피크제 대상 근로자의 수는 8,170명으로 임금피크제를 통해 감소한 인건비는 1,793억원에 달하며, 절감된 인건비를 기반으로 2016년 3/4분기까지 2,264명의 신규채용이 발생한 것으로 나타났다. 임금피크제 시행이 정년연장으로 인해 발생할 수 있었던 공공기관의 인건비 부담과 신규 청년채용 위축 현상을 다소 완화하는 효과를 나타낸 것으로 기획재정부가 당초 수립한 정책목표를 달성한 것으로 볼 수 있다.

그러나 또 한편으로 정부는 임금피크제의 추진배경으로 공공기관의 연공급적 급여체계로 인해 연령별 생산성 수준 등이 보수에 적절하게 반영되지 못하고 있다는 점을 내세웠다. 청년 신규채용 증가라는 성과에도 불구하고, 이 부분에 있어 금번 임금피크제가 과연 공공기관의 임금체계로 인해 발생하는 비효율을 개선하였는지에 대해서는 다음과 같은 점에서 의문이 제기된다.

가. 임금피크제 대상자 직무 개발 노력 미흡

정년연장과 임금피크제를 통한 신규채용 증가가 맞물리면서 공공기관의 정원이 실질적으로 증가하고 인력운용의 비효율이 증가하고 있다. 이는 임금체계의 변화를 통한 공공기관의 생산성 향상 취지와는 부합하지 않는 것이다.

기획재정부는 이번 청년채용과 연계된 임금피크제의 시행으로 2016~2017년 2년간 총 8천명의 일자리가 순증하는 효과가 있다고 밝힌 바 있다. 정년연장으로 인한 퇴직연장자의 증가분만큼 신규채용 목표를 설정하도록 함으로써 청년 신규채용 규모는 예전수준으로 유지됨과 동시에 퇴직이 미뤄진 고령 근로자는 조직에 남아있게 되면서 실질적으로 공공기관의 인력이 증가한 것이다.

정부는 그동안 「공공기관의 조직과 정원에 대한 지침」에 따라 공공기관의 증원에 대해서 엄격하게 관리해왔다. 공기업·준정부기관의 경우 인력증원을 하고자 하는 경우 증원 인력의 직급 및 기존 직급별 배치 등 인력운영 현황 분석을 실시하고, 주무기관의장을 거쳐 기획재정부장관과 사전협의를 하도록 엄격하게 규제해온 것이다. 그러나 이번 임금피크제 도입에 따른 신규채용은 모두 기관의 별도정원으로 인정³³⁾하고 있다.

이처럼 공공기관의 업무량에는 변동이 발생하지 않음에도 불구하고 인력을 늘리는 경우에는 그만큼의 비효율이 발생할 우려가 있다³⁴⁾. 기획재정부는 이를 방지하기 위하여 임금피크제 대상자에 대하여 기관의 생산성 향상에 기여할 수 있는 적합한 직무를 개발하도록 권고하였고, 2015년 경영실적평가에서도 임금피크제 대상자의 직무개발 등을 제도설계의 적절성을 평가하는 요소로 삼고 있다.

그러나 현재까지 공공기관에서 임금피크제 대상자에게 부여한 직무를 살펴보면, 기관의 생산성 저하를 방지하기에는 미흡한 것으로 보인다. 임금피크제 대상자의 직무는 실질적으로는 기존의 직무와 차이가 없거나, 교수강사 등 교육관련 직무와 연구·자문 등에 집중된 것을 확인할 수 있다. 또한, 2016.11월 현재 여전히 별도 직군 관련 제도개선을 진행 중이라는 응답도 있었고, 퇴직 후 생활 설계 및 사회적 응능력 배양을 위해 공로연수를 실시한다는 기관도 존재하였다. 반드시 필요한 직무에 인력을 배치한 것이 아니라 인력 배치를 위해 기존 1인당 담당 업무를 줄이거나 필요성이 크지 않은 새로운 직무의 개발이 이루어진 것이다.

[표 22] 공공기관 임금피크제 도입 관련 별도직군 직무 현황(예시)

공공기관	별도직군 직무
한국 관광공사	<ul style="list-style-type: none"> - 자문위원, 분석관, 대외협력관, 인증심사관, 교수위원, 업무지원관 - 임금피크제 대상자의 동기부여를 위한 역할급 신설(월 8만~10만원)
근로복지 공단	<ul style="list-style-type: none"> - 연구전문위원, 사회보험두루누리사업 지원, 악성매출채권 관리지원, 보험사무대행기관 활성화를 위한 업무지원, 퇴직 후 생활설계 및 사회적 응능력배양
예금 보험공사	<ul style="list-style-type: none"> - 경영관리 금융회사 관리인, 가교금융회사 파견임원 등 - 사내직무연수, 생활금융교육 등 강사, 사내컨설턴트 및 연구
인천국제 공항공사	<ul style="list-style-type: none"> - 2급 이상 직원 전문위원직 전환 및 16개 분야 별도직무 수행(공항시설 현장지도관, 급유시설감독관, 건설안전검사관, ICT/항행시설현장지도관, 운영준비자문관, 해외사업PM, 공항질서유지관, 자산관리관, 사업개발PM, A/S안전관리관, AOC파트장, 감찰활동지원관, 국회업무연락관, 언론/홍보담당관, 정책과제연구원, 교수요원) - 3급 이하 직원 기존업무 지속 수행

자료: 공공기관 제출자료

33) 「공공기관 임금피크제 권고안」 4. 별도정원 관리 매년 설정하는 임금피크제 관련 신규채용 규모만큼 별도정원으로 반영하며, 직급은 별도직군 또는 초임직급으로 구분 적용

34) 기획재정부는 이번 임금피크제가 청년일자리 창출이라는 별도의 목적을 가지고 있기 때문에 1인당 생산성 기준으로 평가하는 것은 부적절하다는 의견을 제시하였다.

이는 고령 근로자에게 적합한 직무에 대한 충분한 검토 없이 서둘러 임금피크제를 도입한 데서 기인한 측면이 있다. 정부는 2015년 5월 임금피크제 권고안을 발표하면서 연내 도입을 완료할 것을 권고하였고, 매월 현안점검회의, 관계부처협의회, 대국민담화 등을 통하여 임금피크제 도입을 독려하였다. 뿐만 아니라 제도 도입 여부에 따른 경영평가 가점 부여 및 내년도 임금인상률 차등 적용 등 인센티브 방안을 제시함으로써 당초 목표보다도 앞당겨 전 공공기관 임금피크제 도입을 완료하도록 하였다. 이처럼 7~8개월만에 권고안에 따라 임금피크제를 도입하는 과정에서 임금조정률 및 임금조정기간 설정을 통한 인건비 절감액의 산출에만 집중되었고, 도입 후 고령 근로자에 대한 직무 부여 등 실질적인 기관의 인력 운용방안을 마련하기에는 시간이 부족한 측면이 있었던 것으로 보인다.

나. 일률적 기준 적용으로 인한 임금감액의 형평성 문제 초래

권고안에 따른 임금피크제 도입은 개별 기관의 특성을 충분히 반영하지 못하고 권고안에 따른 기준을 일률적으로 적용함으로써 근로자 개인의 관점에서 임금의 형평성 문제를 발생시켰다.

기획재정부 자료에 따르면, 임금피크제 시행으로 전 공공기관에서 평균적인 임금조정기간은 2.5년, 연차별 임금지급률은 1년차 82.9%, 2년차 76.8%, 3년차 70.2%로 나타났으며, 결과적으로 임금피크제 해당 기간 동안 누적 임금조정률은 70.1%인 것으로 나타났다³⁵⁾. 그러나 구체적으로 살펴보면 기관에 따라 누적 임금감액률은 22.5%~320%까지 그 편차가 크다. 예를 들어, 대한석탄공사의 경우 3년의 조정기간 동안 매년 92.5%의 임금을 지급받아 누적 임금감액률은 22.5%로 낮게 나타나는 반면, 조정기간동안 누적 임금감액률이 100% 이상으로 높게 나타난 기관은 신용보증기금, 한국주택금융공사, 기술신용보증기금, 예금보험공사 등 10개 기관에 이르고 있다.

35) 기획재정부 인포그래픽, “공공기관 임금피크제 의의와 효과”, 2015.12.8.

[표 23] 임금피크제 누적 임금감액률이 100% 이상인 공공기관

기관명	임금 조정기간 (년)	임금지급률 (%)	누적 임금감액률 (%)	임피제 기도입 여부	기준정년 (세)
한국디자인진흥원	5	40/35/35/35/35	320		55
신용보증기금	5	85/70/55/25/15	250	O	58
기술신용보증기금	5	75/65/60/50/20	230	O	58
한국주택금융공사	4	70/60/30/30	210	O	58
한국보건산업진흥원	3	60/50/40	150	O	57
한국산업단지공단	3	70/60/50	120	O	58
한국청소년상담복지개발원	3	65/60/55	120		57
예금보험공사	4	85/85/57.5/57.5	115		58
한국무역보험공사	3	77/60/50	113		58
한국감정원	3	80/70/50	100		58

주. 직급별로 임금피크제 설계 내용이 상이한 경우 하위직급을 기준으로 적용

자료: 공공기관 제출자료

공공기관별로 임금피크제로 인한 임금감액률의 차이가 발생하는 것은 권고안에 따른 기준이 일률적으로 적용되었기 때문이다. 권고안은 이전 정년이 60세 미만인 기관은 정년연장으로 인한 퇴직연장자의 증가분을, 이전 정년이 60세 이상인 기관은 정년도래 1년 전 인원의 증가분을 매년 신규채용 목표로 설정하도록 하고, 임금피크제를 통한 신규채용 인원의 인건비는 임금피크제 절감 재원을 통해 충당할 수 있도록 제도를 설계할 것을 주문했다. 또한, 신규채용 목표에 미달한 경우에는 미달인원에 해당하는 인건비만큼 총인건비에서 차감하는 폐널티를 부여할 것임을 권고안에서 밝힌 바 있다.

신규채용 목표 인원이 정부에 의해 기관별로 할당되고 총인건비 내에서 신규채용 인건비를 감당하도록 함으로써 2016년 이전 기관의 정년, 권고안 이전 임금피크제 기도입 여부, 신입과 고령 직원간의 임금격차 및 신규채용자의 임금수준에 따라 임금감액률이 다르게 나타났다. 2016년 이전 기관의 정년 나이가 낮을수록 신규채용에 따른 인건비 부담뿐만 아니라 정년연장에 따른 인건비 부담이 발생하기 때문에 임금감액률이 커지는 경향이 있었고, 권고안 발표 이전 임금피크제를 도입한 기관³⁶⁾은 이미 한번 임금을 감액했기 때문에 절감액으로 신규채용인원의 인건비를

36) 기획재정부, “공공기관 임금피크제로 2년간 6,700명 청년 고용 전망”, 2015.5.7. 2014년부터 예산 편성지침으로 임금피크제 도입을 권고하였고, 전체 316개 공공기관 중 56개 기관에서 임금피크

충당하기 위해서는 더 큰 금액을 감액해야 했던 것으로 보인다. 또한, 기관의 임금 체계의 특성에 따라 근속연수에 따른 임금상승이 크지 않아 신입과 고령직원간의 임금격차가 크지 않거나, 기관 업무의 특성에 따라 석박사 등 대학졸업 이상의 학력 소지자를 일정 비중 이상 채용해야 하는 경우³⁷⁾에는 동일한 규모의 신규채용이더라도 인건비 부담이 상대적으로 크기 때문에 임금감액률을 높게 설정하는 것이 불가피했던 것으로 보인다.

기획재정부는 임금피크제 신규 채용목표는 기관별 임금체계, 연령분포 등을 감안하여 결정한 것으로 일률적인 기준을 적용한 것은 아니라는 의견을 제시하였다. 실제로, 권고안에 따라 산출한 채용목표를 조정한 경우도 일부 기관에서 확인되었다. 대표적으로, 한국전력공사의 경우 당초 권고안에서 제시한 기준에 따르면 정년 도래 1년 전 인원의 증가분인 668명을 신규채용 목표로 설정하여야 하였으나, 전 직원이 임금 인상분 307억 원을 반납하여 이를 재원으로 420명에 대해 희망퇴직을 실시하였다는 점을 고려하여 기획재정부와 협의를 거쳐 신규채용 목표를 248명으로 작게 설정한 것이다. 이에 따라 한국전력공사는 248명의 인건비를 감당할 수 있도록 임금피크제를 설계함으로써 당초 기준보다는 임금피크제로 인한 임금감액률을 낮게 설정할 수 있었던 것으로 보인다. 그러나 신규채용규모의 조정은 한국전력공사와 같이 특수한 경우³⁸⁾에 한하여 예외적으로 이루어진 것으로 보이고³⁹⁾, 임금피크제 권고안이 마련되는 과정에서 기존 정년과 임금피크제 기도입 여부, 기관의 업무특성 및 평균 임금수준 등이 충분히 고려되지 않았다는 점에서 이번 임금피크제는 기관의 특수성을 반영하는 노력이 부족했던 것으로 보인다.

결과적으로, 전 공공기관에 일률적 기준이 적용됨으로써 기관별로 임금피크제로 인한 임금감액 정도의 차이가 크게 나타났다. 신규 청년채용을 위해 세대간 고통을 분담하고 기득권을 양보하는 것이 임금피크제의 도입 취지로 설명⁴⁰⁾되고 있으

제를 도입

- 37) 예컨대, 기술보증기금의 경우 기술평가 업무 수행을 위해 매회 신규채용 인원의 20%를 박사급 인력으로 채용한다.
- 38) 그 외에 일부 기관에서 고령직원과 신입직원의 임금격차가 크지 않거나, 연도별 채용규모 분산 필요성을 이유로 신규채용 규모가 조정된 것으로 확인되었다.
- 39) 「공공기관 임금피크제 권고안」 2. 신규채용 규모 설정. 다만, 연령별 인원분포, 신규채용자와 임금피크제 대상자간 임금격차 수준 등을 고려하여 제한적 경우에 한해 신규채용 규모 조정이 가능하며, 기획재정부 사전협의를 거쳐야 함

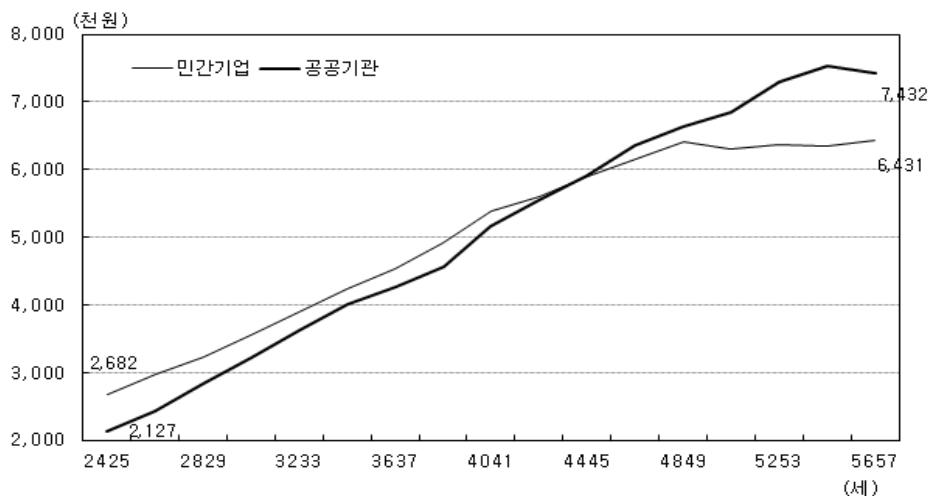
나, 근로자 개인의 관점에서 보면 본인의 성과 및 생산성 변동과는 관계없이 기관의 인력구조와 임금체계에 따라 임금의 감액 정도가 결정되었다는 점에서 형평성 있고 합리적인 비용 분담방식이라고 수용하기에는 어려운 부분이 있다.

다. 중장기적 임금체계 개편방안으로서의 제도적 역할 한계

현재의 임금피크제는 공공기관의 연공급적 급여체계에 대한 단기적·임시적으로 접근하였을 뿐 근본적인 임금체계의 개편방안과의 연계를 모색하려는 노력이 부족했다.

공공기관은 앞서 살펴본 바와 같이 안정적 고용과 동시에 연공형 임금체계를 유지함으로써 시간이 지날수록 인건비 부담이 증가하고 청년·정규직 일자리 창출에 문제가 있다는 지적을 받아왔다. 현재의 임금피크제는 임금굴절점 이후 정년까지의 기간 동안 단기적으로 인건비를 절감하여 청년 고용을 창출하도록 하는 효과적인 정책수단으로 평가할 수 있다. 그러나 현재의 임금피크제는 연령에 따라 우상향하는 임금곡선의 기울기([그림 2] 참고)를 근본적으로 변화시키지는 못한다는 점에서 공공기관의 연공급적 임금체계의 문제점을 개선하는데 한계가 있다.

[그림 2] 공공기관의 연령-(월평균)임금곡선



자료: 전수연, 「공공기관과 민간기업의 임금 비교 분석」, 국회예산정책처, 2014.5

40) 대통령 담화문 2015.8.6.

공공기관의 임금정책으로서 임금피크제는 임금감액, 인건비 절감이라는 미시적 관점에서 벗어나 중고령자가 수행하기 적합한 직무를 개발하고 직무를 전환하며 그에 맞는 임금수준을 책정하도록 하는 장기적인 제도 정착 및 발전 방안을 모색할 필요가 있다⁴¹⁾. 임금피크제 대상자부터 생산성에 맞는 적합한 직무를 부여하고 직무를 바탕으로 임금을 책정함으로써 공공기관 임금체계의 보상기준을 연령이나 근속에서 직무 중심으로 변화시키는 계기로 삼을 필요가 있다.

3. 공공기관 성과연봉제 확대 도입 과정 분석

지난 이명박정부에서는 공공기관의 연공서열 중심 급여체계 개선을 위하여 2010년 6월 간부직을 대상으로 하는 성과연봉제를 도입한 바 있다. 1990년대 말 이후 연봉제가 도입·운영되어 왔으나, 근속년수에 따른 연봉의 자동인상, 개인별 성과에 따른 차등수준 미미, 낮은 성과급 비중 등 형식적으로 운영되어 왔다는 지적에 따라 공공기관의 임금체계를 재설계하고자 한 것이다. 통상 2급 이상인 간부직을 대상으로 하여 기본연봉은 성과에 따라 차등 인상률을 2%p 이상으로 하여 누적식으로 운영하고, 성과연봉은 전체연봉 중 비중을 공기업은 30%, 준정부기관은 20% 이상으로 하여 차등 폭을 2배 이상으로 확대할 것을 권고하였다.

2010년 권고안 이후 116개 공기업·준정부기관이 모두 간부직을 대상으로 한 성과연봉제를 도입하였고, 권고안에서 제시한 기준도 대부분 충족하는 것으로 나타나면서, 기획재정부는 간부직을 대상으로 한 성과연봉제가 상당 부분 정착 단계에 있다고 평가하였다. 동시에 기획재정부는 경쟁이 부재하고 높은 고용 안정성 등의 영향으로 민간 대비 공공기관의 생산성이 여전히 70~80% 수준에 불과하다는 점과 호봉제 중심의 보수체계가 공공기관 직원에게 동기를 부여하기에는 미흡하다는 점 역시 지적⁴²⁾하면서 성과연봉제의 확대 필요성을 강조하면서 2016년 1월, 비간부직에 대해서도 성과연봉제를 확대 실시하는 내용을 담은 「공공기관 성과연봉제 권고안」을 발표하였다.

2010년 권고안은 2급 이상 간부직만을 대상으로 하였으나, 2016년 권고안은 4

41) 이장원, 「정년연장에 따른 공공기관의 임금피크제 도입방안」, 조세재정연구원, 2015

42) 기획재정부, 「공공기관 성과연봉제 확대방안」(성과연봉제 확대추진배경), 공공기관 기관장 워크숍 자료, 2016.2.25.

급 이상 전체 직원의 70%에 달하는 인원으로 적용대상을 확대하는 것이다. 또 다른 주요 사항은 기본연봉에도 차등을 두고 이 결과를 누적하여 적용하는 것이다. 권고안은 1급~3급에 해당하는 직원에 대해 평균 3%의 차등을 두도록 하고 있는데, 해가 지날수록 성과에 따른 차등으로 임금 변동이 누적되면서 동일 직급에 동일한 근속연수인 직원 간에도 점차 임금격차가 발생하게 된다. 2010년 권고안보다 한층 강화된 것이다.

[표 24] 2010년/2016년 공공기관 성과연봉제 권고안 비교

		2010.6월 권고안	2016.1월 권고안
대상		○ 간부직(2급 이상, 7%)	○ 4급 이상(70%)
성 과 연 봉	비 중 차 등	○ 2%($\pm 1\%$)	○ 1~3급: 평균 3%($\pm 1.5\%$) * 예: 1급 4%, 2급 3%, 3급 2% ○ 4급: 미적용
		○ 20(준정부)~30%(공기업)	○ 1~3급: 20(준정부)~30%(공기업) ○ 4급: 15(준정부)~20%(공기업)
차등	○ 2배	○ 2배	

자료: 기획재정부 보도자료

2016.1월 권고안 발표 후, 정부는 성과연봉제 조기 도입을 위하여 총력을 기울여왔다. 이를 위해 공공기관 기관장 워크숍과 성과연봉제 추진 점검회의가 매월 개최되었고, 조기이행성과급·경영평가 가점 등 인센티브와 미도입 기관에 대한 2017년 인건비 동결 등의 폐널티가 제시되었다. 그 결과, 5개월만인 2016.6월 기획재정부는 120개 전 공공기관에 성과연봉제 확대 도입이 완료되었음을 발표하였다. 구체적인 공공기관 성과연봉제 도입 경과는 다음 표와 같다.

[표 25] 공공기관 성과연봉제 도입 경과

일자	추진 사항
2015.1월	○ 공공기관운영위원회, 「2단계 공공기관 정상화 추진방향」 확정·의결 - 중점과제 중 하나로, 성과연봉제 확산 및 보수체계 개편 포함
2016.1.28.	○ 공공기관운영위원회 「공공기관 성과연봉제 권고안」 확정
2016.2.11.	○ 공공기관 성과연봉제 추진 점검회의(1차) 개최
2016.2.25.	○ 성과연봉제 확대를 위한 2016년 공공기관 기관장 워크숍 개최 - 유일호 부총리, 도입시기 등을 토대로 우수기관 선정·포상 계획
2016.3.17.	○ 공공기관 성과연봉제 추진 점검회의(2차) 개최 - 한전, 철도공사 등 47개 기관을 성과연봉제 확대 선도기관으로 지정

일자	추진 사항
2016.3.18.	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 공공기관운영위원회, 「공기업·준정부기관 직원 역량 및 성과향상 지원 권고안」 심의·의결 <ul style="list-style-type: none"> - 업무능력 결여, 근무성적 부진자 선정, 개선여지가 없는 자는 「공정인사 지침」에 따라 직권면직 등이 가능하도록 함.
2016.4.15.	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 공공기관 성과연봉제 확대 관계부처 실무 점검회의 개최
2016.4.29.	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 공공기관 성과연봉제 추진 점검회의(3차) 개최 <ul style="list-style-type: none"> - 120개 공공기관 중 40개 기관이 노사합의 또는 이사회 의결 완료
2016.5.8.	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 공공기관운영위원회, 「성과연봉제 우수기관 인센티브 및 미이행기관 관리방안 확정」 <ul style="list-style-type: none"> - 조기이행성과급, 경영평가 가점과 2017년 인건비 동결 등 페널티 언급
2016.5.12.	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 이기권 고용노동부장관, 성과연봉제 관련 기자브리핑 <ul style="list-style-type: none"> - 노조가 임금체계 개편에 무조건 반대하거나 논의를 거부하는 경우 동의권 남용에 해당하며, 사회통념상 합리성이 인정될 경우 노동자 동의 없는 취업규칙 불이익 변경 가능 언급
2016.5.20.	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 공공기관 성과연봉제 추진 점검회의(4차) 개최 <ul style="list-style-type: none"> - 120개 공공기관 중 59개 기관이 노사합의 또는 이사회 의결 완료
2016.5.31.	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 120개 공공기관 중 114개 기관이 노사합의 또는 이사회 의결 완료
2016.6.10.	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 120개 전 공공기관 성과연봉제 확대 도입 완료
2016.6.14.	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 박근혜대통령 주재, 공공기관장 워크숍개최 <ul style="list-style-type: none"> - 공공기관 무사안일주의 개선 등 성과연봉제 확대 도입 필요성 강조
2016.9.8.	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 공공기관 성과연봉제 추진 점검회의(5차) 개최 <ul style="list-style-type: none"> - 공정한 성과평가제도 구축, 직원 및 노조와 공감대 형성 노력 당부
2016.9.22.	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 공공부문 노동조합 파업 <ul style="list-style-type: none"> - 공공노련, 금융노조, 철도노조, 보건의료노조, 공공연맹 참여

자료: 기획재정부 자료 및 언론 기사를 바탕으로 국회예산정책처 작성

정부는 공공기관 성과연봉제 확대 정책을 역대 정부에서 시도하지 못했던 어려운 과제였음에도 불구하고 성공적으로 추진된 것으로 평가⁴³⁾하고 있다. 그러나 2016.9월 철도노조 등 공공부문 노조가 시작한 파업이 두 달 넘게 이어지다가 역대 최장기간인 74일 만에 종료되는 등 이번 정책 추진에 따른 사회적 갈등은 심각한 상황이다. 또한, 이로 인해 발생한 막대한 사회적 비용을 고려할 때, 성과연봉제 확대 추진 정책은 정부의 평가와 같이 성공적인 것으로만 보기 어렵다. 이에 본 보고서에서는 권고안에 따른 공공기관에 대한 성과연봉제 확대의 필요성 및 타당성, 정책 추진과정의 정당성 등 성과연봉제 확대와 관련한 쟁점들을 하나씩 구체적으로 검토하고자 한다.

43) 뉴스1, “황 총리, 성과연봉제 등 개혁성과 가시화...현장 확산 중”, 2016.10.24.

가. 정책 추진 필요성에 대한 합리적 근거 제시 미흡

정책 추진배경은 정책의 타당성을 확보하고 지속적인 정책 동력을 얻기 위해 중요하다. 정부는 권고안 및 공공기관 기관장 워크숍 등에서 성과연봉제 확대 추진배경으로 공공부문의 생산성이 민간에 비해 상대적으로 낮다는 점을 제시하였다. 이 과정에서 기획재정부는 공공기관 생산성은 민간의 70~80%에 불과하다는 한국생산성본부 자료를 근거⁴⁴⁾로 들었다.

그러나 동 수치는 「산업부 소관 공공기관 생산성 향상 추진방안」이라는 2014년 산업통상자원부 내부 자료([그림 3]참고) 중 일부를 토대로 한 것으로, 산업통상자원부 소관 공기업을 생산성 평가대상으로 하고, 민간 대기업을 생산성 비교대상으로 삼고 있다. 특정 분야 공기업의 노동생산성을 대기업과 비교한 수치를 토대로 규모와 업무특성이 다른 공공기관에 성과연봉제를 일괄적으로 확대 도입할 필요가 있다고 주장하는 것은 정책 추진의 근거로 대표성·타당성이 부족하다고 할 것이다.

[그림 3] 2011~2013년 공공기관 생산성



* 산업부 공기업 분석 자료, 대기업 평균 중 부가가치율 및 자본생산성은 한국은행 기업경영분석 자료('12년), 노동생산성은 한국생산성본부 분석 자료('11년)

자료: 산업통상자원부, 「산업부 소관 공공기관 생산성 향상 추진방안」, 2014

또한, 정부는 2010년 권고안 이후 간부직 중심의 성과연봉제가 정착단계에 있기 때문에 전체 직원을 대상으로 확대할 시점이 되었다고 평가했다. 실제로, 공기업·준정부기관을 대상으로 2016년 권고안 이전 성과연봉제 기도입 여부를 조사한 결

44) 기획재정부, 「공공기관 성과연봉제 확대방안」(성과연봉제 확대추진배경), 공공기관 기관장 워크숍 자료, 2016.2.25.

과, 119개 공기업·준정부기관 중 69개 기관이 간부직을 대상으로 한 성과연봉제를 도입하였고, 48개 기관이 전직원을 대상으로 성과연봉제를 이미 도입한 것으로 조사되었다. 성과연봉제 미실시로 응답한 2개 기관은 신설되거나 새롭게 공공기관으로 지정된 기관이었다. 정부가 언급한 바와 같이 간부직을 대상으로 하는 성과연봉제는 정착 단계에 이른 것으로 보인다. 그러나 제도가 정착 단계에 왔다는 사실 자체로는 제도의 확대 도입의 근거가 될 수 없다. 간부직을 대상으로 한 성과연봉제 실시 이후 공공기관의 성과에 어떠한 변화가 생겼으며, 개개인의 성과는 제고되었는지에 대한 검증이 필요하나 정부는 이와 같은 과정을 거치지 않았다. 간부직에 대한 성과연봉제 도입만으로는 성과주의 임금체계의 효과를 알기 어렵다는 의견이 제시될 수 있으나, 2016년 권고안 이전에도 48개 기관이 전 직원을 대상으로 이미 성과연봉제를 도입하고 있었음을 고려할 때 이들 기관을 대상으로 성과연봉제의 도입 효과에 대한 분석을 사전적으로 실시할 필요성이 있었다는 점에서 준비가 부족했다는 지적을 피할 수 없다.

결론적으로, 정부는 성과연봉제 확대 정책의 필요성에 대한 명확한 정책적 근거를 제시하지 못하고 있는 것으로 보인다. 반면, 공무원·공공기관을 대상으로 하는 성과급제의 부정적 효과에 대한 학계의 연구⁴⁵⁾는 다수 찾아볼 수 있었다. 이와 같이 정책적 근거가 결여되는 경우 이해당사자의 반발을 넘어설 수 있는 설득력을 가지기 어렵고, 도입이 완료되었을지라도 시행과정에서 제도의 수용성을 확보하기 어려운 문제가 있다.

나. 엄격한 상대평가 방식 도입 권고로 인한 부작용 우려

2016년 권고안은 기본적으로 상대평가를 통해 기본연봉 인상률 및 성과연봉에 차등을 부여하도록 하고 있다. 보다 구체적으로 살펴보면, 평가등급의 수는 5개 이상으로 하며 특정등급 인원이 전체의 50%를 초과하지 않도록 하되 등급별로 최소

45) 실증분석에 따르면, 경영평가 점수와 각종 성과보수제도 사이에는 통계적 관계가 없는 것으로 나타났다. 예를 들면, 기본연봉 격차나 연봉제 시행 직원 비중은 부가가치액과 같은 성과지표와는 관련이 없다. 다만, 기관장 성과급 비중의 경우 일인당 부가가치와 유의미한 연관성을 보였다. 또한 성과연봉격차가 확대될수록 일인당 매출액이 오히려 줄어드는 성과급 본래의 취지에 반하는 결과도 나왔다. 이상의 논의를 바탕으로 본 연구는 성과보수제와 기관성과 사이의 연관성을 발견하기 어렵다고 주장하였다.

하혜수·정광호, 「성과중심 보수제의 효과분석: 국내 11개 공공기관 성과급을 중심으로」, 행정논총 52(3), 2014.9.

10% 이상이 되는 정규분포 형태로 설계([표 26] 참고)하는 등 엄격한 상대평가 형식을 규정하였다.

[표 26] 기본연봉 인상을 결정방법(예시)

평가등급	S	A	B	C	D
인원비율	10%	20%	40%	20%	10%
인상률	$\alpha + 1.5\%$	$\alpha + 0.75\%$	α	$\alpha - 0.75\%$	$\alpha - 1.5\%$

주: α 는 기준인상률

자료: 기획재정부, 「공공기관 성과연봉제 권고안」, 2016.1.

지난 2016.5월 고용노동부장관은 성과중심 임금체계 개편은 임금총액이 감소하지 않고, 다수가 수혜 대상이며, 누구든 성실히 일하면 더 많은 급여를 받을 수 있게 한다는 점에서 근로자 불이익으로 볼 수 없다고 하였다⁴⁶⁾. 그러나 권고안과 같이 상대평가 방식으로 평가등급별로 일정 비율의 인원을 할당하는 경우 모두가 성실하게 일하더라도 누군가는 낮은 등급을 부여받고 물가상승률을 고려하여 결정되는 평균 처우개선률보다 낮은 기본연봉 인상률을 적용받을 수밖에 없다.

또한, 선호되는 직장으로서 공공기관은 유능하고 근로의욕이 있는 자를 직원으로 채용할 확률이 높다. 직원의 업무능력이 상향평준화 되어 있을 때 정규분포에 따른 등급화는 직원의 성과와 능력을 합리적으로 평가한 것으로 보기 어렵다. OECD 역시 2005년 보고서⁴⁷⁾에서 성과급 모형의 설계 및 운영에 대하여 구체적으로 권고하면서, 간명한 성과평가 틀을 개발하되 평균적인 성과의 직원에 대해서는 너무 세부적인 차별화를 하지 말아야 한다고 하였다. 만족스러운 정도로 일하는 대부분의 직원들을 평가하는 것은 어려운 일이며, 초점은 어디까지나 매우 우수한 직원들과 매우 불량한 직원들을 구별하는데 있어야 한다는 것이다. 할당(quota) 방식을 사용하는 경우 성과연계급여 제도의 예산상 통제가 강화되는 장점이 있으나, 일을 잘하면 보상받을 것이라는 직원들의 자신감을 손상할 수 있다고도 언급하였다. 이에 비추어볼 때, 5개 이상으로 평가등급을 세분화할 것을 요구하고 등급별 인원 비율이 정규분포를 이루도록 하는 엄격한 상대평가를 의무적으로 도입하도록 한 정

46) 연합뉴스, “고용장관, 공공금융기관, 임금체계 개편 선도해야(종합)”, 2016.5.12.

47) OECD, 「Performance-related Pay Policies for Government Employees」, 2005

부의 권고안은 과도한 서열화로 인하여 직원들의 사기를 오히려 저하시키고 평가의 자의성을 높일 우려가 있다.

다. 성과지표 개발 등 공공부문 성과측정의 어려움 발생

객관적이고 공정한 성과평가시스템이 구축되지 못할 경우 성과연봉제는 사상누각에 불과하다. 정부 역시 성과연봉제의 성공적인 시행을 위해서는 기관별 실정에 맞는 공정한 성과평가 제도가 뒷받침되어야 하고, 이를 위해 성과평가 평가지표 설정 시 직원들의 참여를 보장하고, 평가단 구성에 외부전문가 등의 참여를 확대하며, 이의 신청 절차 등을 마련하는 등 직원의 참여와 절차의 투명성을 확보하기 위한 노력을 기울일 것을 강조⁴⁸⁾한 바 있다.

그러나 본질적으로 공공부문에 있어 성과를 정의하고 개인 단위로 성과를 측정하는 일은 익히 알려진 바와 같이 어려운 일이다. 민간기업의 성과는 이윤으로 단순히 정의할 수 있는 반면, 공공기관의 경우 효율성과 함께 공공성도 추구한다는 점에서 공공기관은 국민과의 거래를 통해 발생한 이윤만을 성과로 정의할 수 없다. 또한, 공공기관은 다층적인 주인-대리인 구조를 형성하고 있고, 이 안에서 국민·정부·국회·노동조합 등의 이해관계와 목표는 상충되며 대립할 수 있다는 점에서 단일한 공적 목표를 성과로 정의하기에는 어려운 측면이 있다. 특정한 목표를 성과로 설정하더라도 선거에 따른 정권의 변동, 정책방향의 변화에 따라 공공기관의 업무는 달라질 수 있다는 점에서 성과의 정의는 더욱 어렵다고 할 것이다.

성과목표가 수립되더라도 구체적으로 개인의 성과를 측정하는 데에도 문제는 발생할 수 있다. 공공기관의 업무특성 상 업무추진 결과는 여러 가지 사회·정치적 요인들이 결부되어 장기간에 걸쳐 나타나며, 개인화된 업무 보다는 협업을 통해 추진하는 업무가 많다는 점에서 개인의 단기간 노력에 비례하지 않을 확률이 높다. 자료를 살펴보면, ○○○진흥원 경영혁신TF 경영평가업무담당자는 경영평가 B등급 이상 달성을 할 것을 본인의 성과지표로 삼고 있었다. 그러나 해당 연도의 경영평가는 이전 해의 기관 내 모든 부서의 업무수행에 대한 평가 결과이기 때문에 개인의 노력이 기관의 경영평가결과 등급 변동에 영향을 미치는 것은 불가능에 가깝다. 이처럼 공공기관의 사업 수행의 결과를 두고 개인의 성과를 측정하는 것은 타당성이 부

48) 기획재정부 보도자료, “공공기관 성과연봉제 추진상황 점검회의 개최-성공적 정착을 위한 평가 제도 도입 등 진행상황 점검-”, 2016.9.8.

족할 수 있으며, 결과적으로 성과연봉제를 통한 동기 부여 및 생산성 향상 효과는 반감될 수 있다.

조사 결과, 2016년 11월 현재 성과연봉제 확대 도입에 따른 성과지표 개발이 완료되지 못한 기관은 119개 공기업·준정부기관 중 35%에 달하는 42개 기관에 이르는 것으로 나타났다. 12월까지 개발을 완료할 것이라는 입장⁴⁹⁾이나 성과연봉제 확대 시행을 목전에 둔 시점에서 성과지표 개발이 완료되지 못한 상황은 성과평가 시스템 구축에 어려움이 발생하고 있다는 방증으로 볼 수 있다.

라. 정책 추진과정의 절차적 정당성 확보 결여

정부는 2015년 1월 “2단계 공공기관 정상화 추진방향” 발표 당시만 하더라도 간부직과 달리 직원의 연봉제 구조는 기관의 특성에 맞게 설계할 수 있도록 다양한 대안을 제시할 것이며 공공기관 유형에 따라서 도입 시기를 달리 하는 등 성과연봉제를 단계적으로 확대하겠다는 계획을 제시한 바 있다. 그러나 1년 뒤 정부는 단계적으로 추진하겠다는 계획을 변경하였고, 권고안을 통해 120개 공기업·준정부기관에 대하여 연말까지 일률적으로 성과연봉제를 설계할 것을 주문하였다.

기한 내에 제도를 도입하기 위해 기획재정부는 공공기관 기관장 워크숍과 성과연봉제 추진 점검회의를 매월 개최하여 기관장등의 참석 하에 추진 상황을 점검하였고, 조기이행성과급·경영평가 가점 등 인센티브와 미도입 기관에 대한 2017년 인건비 동결 등의 폐널티를 제시하면서 강하게 성과연봉제를 밀어붙였다. 그 결과 불과 5개월 만에 120개 공기업·준정부기관에 성과연봉제 확대 도입 완료를 발표할 수 있었다.

정부는 성과연봉제 확대 정책을 성공적으로 추진된 것으로 평가하고 있으나, 성과연봉제 도입에 노사가 합의를 이루지 못한 기관은 2016년 11월 기준 48개 (40.3%)인 것으로 조사되었다. 정부가 권고안에서는 성과연봉제 운영취지와 운영방안에 대하여 직원들과 충분한 대화와 논의를 실시하여 공감대를 형성할 것을 당부하였으나, 추진 과정에서는 당초 목표한 시일보다 조기 도입할 것을 지속적으로 촉

49) 기획재정부는 공공기관 성과연봉제 실무점검회의(2016.12.28.)를 통해 119개 공기업·준정부기관 모두 내년도 성과연봉제 시행을 위한 성과평가체계를 마련한 것으로 확인하였다.

기획재정부 보도자료, “공공기관 성과연봉제 실무점검회의 개최-17년 차질없는 시행을 위한 준비상황 점검”, 2016.12.29.

구함으로써 경영진이 노사합의가 쉽지 않을 경우 노사간 협의보다는 이사회 의결을 통해 성과연봉제를 강행하게 된 것으로 보인다.

119개 공기업·준정부기관을 대상으로 도입현황을 조사한 결과, 2016.5월에 절반 이상의 기관이 성과연봉제를 도입한 것으로 나타났고, 특히 5월 25일부터 5월 31일까지 일주일동안 46개 기관이 성과연봉제 도입을 완료한 것으로 나타났다. 「성과연봉제 우수기관 인센티브 및 미이행기관 관리방안」에 따르면, 정부는 공기업은 2016년 6월 말까지 준정부기관은 12월 말까지 성과연봉제 확대 도입을 이행하지 못한 경우 2017년도 총인건비를 동결하는 폐널티를 부여하겠다고 도입기한을 언급한 바 있으나, 실제로 공공기관은 6월까지 성과연봉제 확대 도입 완료를 추진한 것으로 보인다.

[표 27] 공공기관 성과연봉제 도입현황

(단위: 개, 건)

도입 시기	도입완료 기관 수	고소고발건수
권고안 이전 기 시행	3	0
3월	2	0
4월	45	8
5월	64	33
6월	5	4
합계	119	45

주: 성과연봉제 도입시기는 이사회 의결일을 기준으로 함.

자료: 공공기관 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이처럼 무리한 일정으로 성과연봉제를 추진한 결과, 기한이 촉박하여 5~6월에 성과연봉제를 확대 도입한 공공기관 69곳의 절반 이상인 37개 기관⁵⁰⁾에서 노동조합의 고소·고발이 발생한 것으로 확인되었다. 지난 2016.5월 고용노동부장관은 성과 중심 임금체계 개편이 취업규칙 불이익 변경요건⁵¹⁾과 상충하지 않는다고 강조하였으나, 이사회 결의만으로 성과연봉제를 도입하는 것은 노동관계법상 무효일 가능성 이 높다는 해석이 있다⁵²⁾는 점을 고려할 때 법원의 판단에 따라 정책이 좌초될 수

50) 기획재정부는 2016.12.29. 기준 일부 고소·고발 취하 등으로 5~6월에 성과연봉제를 도입한 기관 중 30개 기관이 고소·고발 상태인 것으로 확인하였다.

51) 「근로기준법」 제94조(규칙의 작성, 변경 절차) ① 사용자는 취업규칙의 작성 또는 변경에 관하여 해당 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수의 의견을 들어야 한다. 다만, 취업규칙을 근로자에게 불리하게 변경하는 경우에는 그 동의를 받아야 한다.

있고 이 경우 불필요한 막대한 사회적 비용을 정부 스스로 초래한 셈이 된다.

공공기관 개혁 논의는 노동조합, 시민사회단체 등 이해관계자들의 반대가 이어질 수 있기 때문에 계획 수립단계에서부터 다양한 의견이 수렴되지 않을 경우 실제 추진과정에서 실패할 확률이 크다. 따라서 공개토론회 개최 등을 통해 정부의 정책 취지와 필요성을 충분히 설명하고 각계각층의 다양한 의견을 수렴하여 추진방안을 확정하는 투명한 의사결정과 사회적 합의를 중시할 필요가 있다. 특히, 성과연봉제의 경우 단순히 공공기관 개혁에 그치는 것이 아니라 임금체계 개편 등 노동개혁의 일환으로民間에 앞서 공공부문에서 선도적으로 추진하겠다는 것이 정부의 입장이었음을 고려할 때, 사회적 합의의 중요성이 좀 더 부각될 필요가 있었다. 또한, OECD 보고서에서는 제도의 취지와 기능을 명확하게 하기 위해 성과연계급여 정책의 초기 준비단계에서부터 노동조합의 자문을 구할 것을 권고하고 있고, 실증연구를 통해서도 제도의 기획단계에 노동자가 참여하는 것이 제도의 성패에 결정적인 영향을 미쳤음을 확인한 바⁵²⁾가 있다. 이를 고려할 때, 정부는 도입 이후 제도의 수용성 및 정책 효과 제고를 위해서라도 충분한 시간을 두고 점진적인 노사 합의를 통해 정책 추진배경 등을 둘러싼 불신을 해소하며 정책을 추진할 필요가 있었던 것으로 보인다.

52) 뉴시스, “국회입법조사처, 이사회결의 성과연봉제 도입, 무효 가능성 높다”, 2016.6.8.

53) 이승우·김철, 「공공부문에서 성과주의 임금체계는 타당한가?」, 사회공공연구원, 2016.에서 재인용

IV. 개선방안

1. 과도하거나 변칙적 복리후생제도에 대한 지속적 관리·감독 필요

2013년 공공기관 정상화 대책 발표 이후 2014년 복리후생비가 1,900억원 감소하고, 공공기관 임원의 평균연봉이 하락하는 등 정책적 효과가 상당한 것으로 나타났다. 그러나 복리후생비 감축을 추진하면서도 사내근로복지기금 출연규모 상한을 상향조정하여 사내 복지혜택을 늘리는 등 정책의 비일관성을 보였고, 기관장 및 사내이사의 보수의 조정은 시장형 공기업을 제외한 다른 유형의 공공기관의 경우에는 한 해에만 그 효과가 뚜렷한 것으로 확인되었다. 정책의 일관성이 결여될 경우 목표했던 정책 효과는 반감될 우려가 있다는 점에서 향후 정책을 추진함에 있어 주의가 필요할 것으로 보인다.

특히, 2015년 8월 기획재정부가 방만경영 정상화 계획의 이행 완료를 발표했음에도 불구하고, 최근 감사원 감사(2015.9~10월) 결과, 이전과 같은 행태가 또다시 반복된 것으로 나타났다. 가스공사에서는 노조와의 별도 합의를 통해 선택형 복지비 예산 120억여원을 재원으로 직무급을 신설하였고, 도로공사·수자원공사에서는 2014년 복지기금에서 63억원을 선택적 복지비로 지원하고도 예산으로 70억여원을 지원하였을 뿐만 아니라 직원 자녀의 학원비, 통신비, 백화점 이용금액 등까지 예산으로 지원한 것으로 확인된 것이다⁵⁴⁾. 따라서 이와 같은 사례가 재발하지 않도록 국민 눈높이에 과도한 복리후생비 등에 대해서는 지속적으로 관리·감독을 강화할 필요가 있다.

다른 한편으로, 공공기관의 복리후생제도는 단순히 임금보전적 성격에서 벗어나 구성원의 근로의욕과 노사공동체의식을 고취하려는 본래의 제도 취지에 부합하는 방향으로 개편될 필요가 있다. 최근 사내 복리후생 제도가 기업의 선호도에 미치는 영향이 커지면서 민간 기업들은 직원의 만족도가 높은 사내 분위기를 조성하기 위해 노력하고 있다. 공공기관 역시 유능한 인재를 모집하고 직원의 이탈을 방

54) 감사원, 「방만경영 정상화 이행 및 관리·감독 미흡」, 2016.4.15.

지하기 위해 구성원의 직업만족도를 저하시키지 않는 근무환경을 조성할 필요가 있다. 이를 고려할 때, 조직의 생산성 향상에 기여할 수 있고 구성원의 조직몰입도를 제고할 수 있는 사내복지 제도의 개선을 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

2. 임금피크제 대상자 직무개발 등 직무중심 임금체계로의 전환 모색 필요

신규채용과 연계하여 시행된 임금피크제는 정년연장으로 인해 발생할 수 있었던 공공기관의 인건비 부담과 신규 청년채용 위축현상을 다소 완화하는 효과가 있었다고 볼 수 있다. 119개 공기업·준정부기관을 대상으로 조사한 결과, 2016년 임금피크제 대상 근로자 수는 8,170명, 임금피크제를 통해 절감한 인건비는 1,793억원에 달하며, 절감된 인건비를 기반으로 2016년 3/4분기까지 2,264명의 신규채용이 발생한 것으로 나타난 것이다. 이와 같은 결과를 놓고 보면, 기획재정부는 당초 수립한 정책목표를 달성한 것으로 볼 수 있다.

그러나 임금피크제는 공공기관 정원의 증가로 인한 인력의 비효율적 운용, 기관별 임금 형평성 문제를 초래하였고, 연공급적 임금체계에 대한 단기적 접근이라는 한계를 노정하였다. 이와 같은 문제는 정부가 정년연장 시행 이전에 임금피크제 도입을 완료하기 위해 일괄적으로 임금피크제 도입을 요구한데서 비롯된 것이다. 권고안에 따라 신규채용목표를 할당하면서 기관의 기존 정년, 임금피크제 기도입 여부, 인력구조 및 임금수준 등을 고려하여 제도를 설계하지 못했고, 기간 내 도입에 초점을 맞췄기 때문에 도입 이후 시행 과정에서 발생할 수 있는 기관 내 인력운용 및 임금피크제 대상자의 직무에 대해서는 충분한 준비가 이루어지지 못한 것이다.

따라서 임금피크제가 제도적으로 정착하기 위해서는 중고령자가 수행하기 적합하고 조직의 생산성을 제고하는데 필요한 직무를 개발하고 직무를 전환시킴으로써 공공기관 인력운용이 효율적으로 이루어지도록 할 필요가 있다. 또한, 기관의 평균임금수준, 재직기간 총소득 등을 고려하여 임금피크제 대상자의 임금 감액이 과도한 것으로 판단되는 경우 기관의 신규채용 목표를 낮추는 방안 등을 통해 임금감액률을 다소 조정할 수 있도록 제도를 보완할 필요가 있다. 나아가 단순히 임금감액, 인건비 절감과 같은 미시적 관점에서 벗어나 임금피크제 대상자부터 생산성에 맞는 적합한 직무를 부여하고 직무를 바탕으로 임금을 책정함으로써 공공기관 임금

체계의 보상기준을 연령이나 근속에서 직무 중심으로 변화시키는 계기로 삼을 필요가 있다⁵⁵⁾.

3. 구성원의 이해와 참여에 기반한 합리적 성과평가시스템 구축 필요

공공기관 성과연봉제 확대 도입 정책은 공공기관 개혁을 위한 정책일 뿐만 아니라 연공급 위주의 임금체계 개편 등 노동개혁의 일환으로 공공부문이 민간에 앞서 선도적으로 추진하겠다는 것이 정부의 입장이었음을 고려할 때, 정책 추진의 속도보다는 사회적 합의를 이루는 데에 더 많은 노력을 기울일 필요가 있었다. 그러나 정부는 속도만을 강조하여 권고안 발표 후 5개월 만에 성과연봉제 도입을 완료하였다. 그 결과 119개 공기업·준정부기관 중 45개 기관이 고소·고발⁵⁶⁾되고 공공부문 노동조합의 파업이 장기간 발생하는 등 사회적 갈등으로 인한 막대한 비용이 초래되었다.

성과연봉제 등 민감한 정책에 대해서는 개편에 앞서 공개토론회 개최 등을 통해 정부의 정책 취지와 필요성을 충분히 설명하고 각계각층의 의견을 수렴하여 상향식으로 추진방안을 확정하는 것이 제도의 성공적인 정착을 위해서도 필수적이라고 할 것이다. 그럼에도 불구하고 정부는 이해관계자에 대한 설득보다는 하향식으로 기관장 워크숍, 기자브리핑을 통한 추진상황 점검과 미이행기관에 대한 페널티 부여 방침만을 강조했던 것이다.

사법기관의 판단이 남아있기는 하나 결과적으로 119개 공기업·준정부기관은 2017년 성과연봉제 확대 시행을 예정하고 있다. 강행도입 과정에서 발생한 노사갈등과 불신은 제도 시행 이후 성과평가 과정에서 또 다시 되풀이될 가능성이 있다. 이와 같은 불신을 해소하고 제도의 수용성을 높이며 성과연봉제가 정상적으로 작동하기 위해서는 성과지표 개발 등 성과평가시스템 구축 과정에서 근로자 개인과 노동조합의 참여와 의견제시 기회를 제도적으로 보장할 필요가 있다.

또한, ‘사실상 사용자’인 정부는 제도의 취지와 기능에 대해 충분히 설명하고 공감대 확보의 노력을 지속할 필요가 있다. 노동조합에 대한 설득과 합의 도출을 위해서는 성과연봉제 도입을 통한 공공기관의 노동생산성 향상 효과, 객관적인 성

55) 이장원, 「정년연장에 따른 공공기관의 임금피크제 도입방안」, 조세재정연구원, 2015

56) 기획재정부는 2016.12.29.기준 일부 고소·고발 취하 등으로 총 35개 기관이 고소·고발 상태인 것으로 확인하였다.

과지표 개발 및 공정한 성과평가 가능성에 대한 합리적 근거를 제시해야 할 것이다.

참고문현

- 고용노동부, 「새로운 미래를 여는 합리적 임금체계 개편 매뉴얼」, 2014.3.
- _____ 보도자료, “한국의 임금체계—진화 없는 갈라파고스형 연공급, 선진국은 직무, 숙련, 성과 중심으로 임금체계 진화”, 2016.5.25.
- 권순조, “공공기관 성과연봉제 확대의 주요 쟁점과 과제”, 「이슈와 논점」 1132, 국회입법조사처, 2016.3.
- 기획재정부, 「2단계 공공기관 정상화 추진방향」, 2015.1.
- _____ 「공공기관 임금피크제 권고안」, 2015.5.
- _____ 「공공기관 성과연봉제 권고안」, 2016.1.
- _____ 「공기업·준정부기관 직원 역량 및 성과향상 지원 권고안」, 2016.3.
- _____ 보도자료, “공공기관 임금피크제로 2년간 6,700여명 청년 고용 전망”, 2015.5.7.
- _____ 보도자료, “공공기관 임금피크제 도입, 추진속도 낸다—7월말 기준 11개 기관 도입 마무리, 90개 기관 노사협의 등 추진”, 2015.8.5.
- _____ 보도자료, “313개 전 공공기관 임금피크제 도입 완료—2016년 임금피크제 절감재원으로 4,441명 신규채용”, 2015.12.6.
- _____ 보도자료, “공공기관 성과연봉제, 일반직원으로 대폭 확대—일하는 분위기 조성, 동기부여 등으로 효율성 제고 기대”, 2016.1.28.
- _____ 보도자료, “성과연봉제 미이행기관 내년 인건비 동결—우수기관에는 인센티브 부여”, 2016.5.9.
- _____ 보도자료, “공공기관 성과연봉제, 120개 전공공기관 도입 완료”, 2016.6.10.
- 김동배, “공공부문 임금체계 개혁과 노사관계”, 「노동리뷰」 123, 2015.6.
- 김 준, “임금피크제의 쟁점과 입법·정책적 시사점”, 「이슈와 논점」 1025, 국회입법조사처, 2015.6.
- 노광표, 「공공부문 성과연봉제의 문제점과 개선방안」, 이정미의원실 주최 국회 토

- 론회, 2016.8.
- _____, 「공공부문 성과연봉제 및 퇴출제의 문제점과 노동조합의 대응」, 추미애·김현미의원실 주최 국회 토론회, 2016.5.
- _____, 「공공부문 노사관계의 특성」, 공공부문 정책이슈 보고서 21, 전국공공산업 노동조합연맹
- 도재형, “임금체계 개편의 법적 쟁점과 과제”, 「노동법학」 51, 2014.9.
- 라영재, “공공기관의 임금체계 개편 현황과 향후 쟁점”, 「재정포럼」 238, 2016.4.
- 민병찬, 「공공기관 고용관리 정책 평가」, 사업평가 15-12, 국회예산정책처, 2015.12.
- 박한준, “공공기관 임금파크제 도입수준과 정책방향”, 「조세재정 Brief」, 한국조세 재정연구원
- 아시아경제, “고용부장관, ‘최대수혜자인 공공·금융기관이 임금체계 개편 나서야’ 비판”, 2016.5.12
- 유규창, “한국기업의 임금체계: 직무급이 대안인가?”, 「노동리뷰」 107, 2014.2.
- 윤상우, 「공공기관 지정제도의 문제점과 개선과제」, 사업평가현안분석 47, 국회예산정책처, 2013.5.
- 이근주·이혜윤, “보상유형에 대한 차별적 기대가 공무원의 성과에 미치는 영향에 관한 연구”, 「한국행정학보」 41(2), 2007.
- 이성희·김동배, 「공공부문 임금결정 방식에 대한 연구」, 한국노동연구원, 2012.8.
- 이승우, 「공공부문에서 성과주의 임금체계는 타당한가?」, 사회공공연구원, 2016.6.
- 이승협, 「공공기관 임금체계 실태조사 결과 및 개편방향」, 임금컨퍼런스: 한국의 임금체계, 한국노동연구원, 2015.3.25.
- 전수연, 「공공기관과 민간기업의 임금 비교 분석」, 사업평가현안분석 51, 국회예산정책처, 2014.5.
- 최대식, 「공공기관에서의 임금이슈 및 개선방안 모색」, 한국조세재정연구원 공공 연구기관센터, 2015.
- 하상진, 「공공부문의 임금결정에 관한 연구」, 한국기술교육대학교, 2014.2.
- 하혜수·정광호, “성과중심 보수제의 효과분석: 국내 11개 공공기관 성과급을 중심으로”, 「행정논총」 52(3), 2014.9.

사업평가 17-01(통권 389호)

공공기관 임금정책 평가

발간일 2017년 1월 16일

발행인 김준기 국회예산정책처장

편집 사업평가국 공공기관평가과

발행처 **국회예산정책처**

서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)

인쇄처 경성문화사 (tel 02·786·2999)

1. 이 책의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 내용에 관한 문의는 국회예산정책처 공공기관평가과로
연락해주시기 바랍니다. (tel 02·788·4835)
-

ISBN 978-89-6073-985-7 93350

© 국회예산정책처, 2017

나라살림 지킴이
나라정책 길잡이

