

OECD 중앙공무원 인사제도 (4) - 중앙공무원의 급여체계 위임 및 개별화 -

본고는 2009년 OECD에서 발간한 *The State of the Public Service*를 요약번역하였다. 2006년 OECD 국가의 인적 자원관리(HRM) 조사를 기반으로 OECD 국가의 중앙공무원 규모, 고용조건, 급여 등에 관한 정량적 분석과 최근 공공부문의 변화에 따른 동향을 주제별로 제시하고 있다. 주제는 (1) 정부고용 관련 정량적 분석, (2) 중앙공무원 인사관리 위임, (3) 중앙공무원 성과관리, (4) **중앙공무원의 급여체계 위임 및 개별화**, (5) 중앙정부 고위공무원 인사관리 등으로 구분되며, 5차례에 걸쳐 소개될 예정이다.

1. 임금결정의 중요성과 위임

지난 20년 동안 OECD 국가에서의 정부의 역할은 증대되었다. 국가생산에서 공공소비와 투자 부문이 확대되었으며, 공공행정의 업무도 복잡해졌다. 특히 인건비(labour costs)는 공공행정 비용의 많은 부분을 차지하고 있다. 기본적으로 임금은 근무의 대가로 지불되는 보상중의 하나로 고용주와 직원간 계약의 일부이다. 이러한 관점에서 적절한 임금 수준은 기술과 능력을 갖춘 직원을 채용하기 위해 고려해야 할 매우 중요한 요소이다.

공무원 임금은 사회적 지위에 맞는 생활을 영위하기 위한 수준에서 설정되었다. 정실주의(patronage)와 다른 부적절한 행동을 미연에 방지하기 위하여 공무원 급여시스템은 직위(posts)와 연공(seniority)에 따라 표준화되었다. 그러나 제한된 세입으로 인하여 정부는 비용의 효율성을 강조하고, 조직과 개인/팀 단위의 성과에 관심을 갖게 되었다. 이에 따라 임금결정에 일선 관리자를 참여시키는 등 보다 유연한 급여 시스템이 정치적 관심으로 대두되었다. 일단 급여시스템의 개혁은 다른 행정개혁전략과 연계되어 공공행정의 주요한 부분을 이루고 있다.

공공기관은 ① 조직의 특별한 상황이나 요구사항; ② 직원의 특별한 기술 및 성과; ③ 특정 노동 시장에서 요구되는 기술 경쟁 등을 고려하여 상황별로 보다 유연한 임금제도를 적용할 수 있는 급여시스템이 필요하다. 전통적인 연공서열형의 급여 시스템은 현대의 성과지향적인 관리제도에 비해 경직되어 있다. 보다 유연한 급여 시스템은 공공부문 관리자들이 경제 및 노동시장의 압력을 보다 쉽게 수용하고 보다 나은 성과를 달성하는데 기여할 것이다.

부처의 업무수요와 개인의 능력과 성과를 반영하여 임금의 차별성을 부여할 때, 부처 수준에서 제공되는 정보에 의해 임금이 결정되기 때문에 중앙집권식 임금결정은 점점 비합리적이고 비효율적이게 된다. 그러나 동시에 임금결정의 위임을 통하여 단일 교섭과정이 복수의 교섭과정으로 대체되면서 분권화에 따른 거래비용(transaction costs)이 증가한다. 그러므로 각 기관의 업무수요(business needs)에 맞는 급여시스템을 적용함으로써 충분한 부가가치를 창출할 수 있을 때에만 임금결정의 분권화가 정당화될 수 있을 것이다.

2. OECD 국가의 급여 시스템 변화

중앙정부의 급여시스템은 최근 들어 변화되고 있다. 중앙정부 급여시스템의 첫 번째 개혁은 주로 1980년대 덴마크, 이탈리아, 네덜란드, 뉴질랜드, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국 등에서 일어났다. 1990년대 이후에야 많은 OECD 국가들이 급여 시스템의 분권화를 추진하였으며, 이러한 과정에는 다음의 동기가 작용하였다.

- 민간부문과의 임금격차에 따른 전문 인력 채용의 어려움 증가
- 인플레이션 감소에 따른 물가연동제(indexation) 철폐를 위한 노력
- 중앙공무원의 역할과 태도 변화를 위한 동기 요인(motivational elements) 강화
- 공공기관의 서비스 생산 증가에 따른 급여 시스템 조정의 필요 등

급여시스템과 임금결정 메커니즘 개혁은 OECD 국가별로 다양하다. 그러나 이러한 과정에서 다음의 공통적인 내용을 확인할 수 있다.

- 임금 및 직위 시스템의 유연성과 연공급여 비율 감소
- 임금결정의 분권화
- 기술, 책임성 및 성과와 연계된 보상에 대한 보다 체계적인 적용 등

오늘날 급여 시스템은 임금결정(pay setting)의 분권화 정도로 구분된다. 즉, 공공기관의 부처/부서가 그들의 업무수요에 맞게 급여 시스템을 조정하거나 급여 인상분을 배분할 수 있는 권한을 말한다.

- 중앙집권화 : 독일, 프랑스, 포르투갈, 스페인 등
- 분권화(유연성) : 호주, 뉴질랜드 및 영국 등
- 혼합된 형태 : 캐나다, 덴마크, 핀란드, 이탈리아, 네덜란드, 스웨덴, 미국 등

스칸디나비아 국가에서는 중앙의 단체협약(collective agreements)에서 분권화된 급여책정을 위한 프레임워크를 설정하는 방식으로 **이중의(two-tiered) 단체교섭 시스템**을 갖추고 있다. 혼합된 형태의 다른 국가에서는 부문별로 임금결정이 분권화되거나 중앙집권화 되어 있다.

모든 시스템에서 공통적으로 재정부처가 인건비 지출을 통제하고 있다. 재정부처가 실질적인 임금 결정과정에 참여하거나, 급여인상에 대한 상한선(ceiling)을 설정함으로써 직접적으로 급여를 통제할 수 있다. 또는 조직의 예산 책정시 표준화된 임금인상을 따르도록 함으로써 간접적으로 통제하기도 한다.

대다수의 OECD 국가들은 임금수준을 결정하기 위해 중앙인사기구와 노동조합간 중앙집권화된 **단체교섭(collective bargaining)**을 활용한다.

- 중앙정부에 대한 단일의 포괄적 협상 : 아일랜드, 룩셈부르크, 포르투갈, 스페인, 슬로바키아 등
- 주요협상은 중앙에서 이루어지되, 부처/부서별 조정 가능 : 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 헝가리, 네덜란드, 노르웨이 등
- 행정예산 범위 내에서 부처/부서별 협상 : 호주, 뉴질랜드 등
- 스웨덴의 경우도 중앙에서 합의된 프레임워크 내에서 부처/부서별 협상이 가능하다.

많은 국가들이 어떠한 형태로든 임금협상을 충분히 활용하고 있는 것은 아니다. 일본의 경우, 보수 결정은 독립적인 위원회의 권고에 따른다. 영국의 일부 공무원도 일본과 비슷한 제도를 따르고 있다. 또한 한국, 멕시코, 스위스, 미국 등 일부 국가에서는 공무원 보수수준을 대통령/국무총리 혹은 재무 장관의 권고에 따르고 있다.

벨기에, 헝가리, 이탈리아, 룩셈부르크, 슬로바키아 등 일부 국가에서는 중앙공무원 임금에 대해 **물가연동제(indexation)**를 채택하고 있다. 이 외의 대다수 국가는 물가연동제를 사용하지 않지만, 대신 경제 및 예산상 요인을 고려하기 위한 별도의 공식 모델을 활용하고 있다. **핀란드**는 경우 수 입정책정보위원회(Incomes Policy Information Commission)에서 경제분석을 하고 있으며, **한국**에서는 정부가 중앙공무원과 민간부문(100명 이상 기준)의 급여수준 격차를 조사하고 있다. 또한, **네덜란드** 정부는 시장에서의 평균 급여인상 수준을 고려한 표준모델(reference model)과 공무원 급여수준을 비교한다. **덴마크**는 특정 기간 공공과 민간부문의 급여 수준간 격차를 조사하고 이에 따라 임금 인상을 조정한다. 1990년대 말, **스위스** 정부는 물가연동제를 폐지하고, 경제성장, 인플레이션, 정부 개혁 등을 고려하여 재정부와 노동조합간의 협의를 거쳐 임금인상을 결정한다.

3. 급여의 개별화

임금의 유연성과 위임을 위해 다음의 두 가지를 고려해야 한다.

- 시장의 상황과 공공기관의 업무수요에 맞게 임금수준 및 체계 조정 : 이러한 유형의 유연성은 각 조직, 직무 및 직종별 임금의 차별성을 허용한다.
- 팀/개인별 자질, 능력과 성과에 따른 임금의 차별성(differentiation)

개인별로 임금의 차별성을 두는 것은 흔하지 않으며, 일부 고위공직자들에게 제한되어 실행된다. 대부분의 국가들은 **연공(근무연한)에 기초한 급여체제**를 사용하고 있다. 예를 들어, **헝가리, 아일랜드 룩셈부르크, 스페인, 슬로바키아** 등에서는 공직의 근무연한에 따라 중앙공무원의 임금이 자동적으로 상승한다. 반면, **미국** 등에서는 특정성과를 달성했을 경우에 한해 조건적으로 연공 기반의 급여제도를 활용한다.

호주, 뉴질랜드, 스웨덴 등 일부 국가에서만 개인별 차별화된 임금을 지급한다. 공공기관이든 민간 기관이든 임금결정을 이해하기 위해서는 거래비용(transaction costs)을 고려해 보아야 한다. 직원 개인별 임금결정을 할 경우에는 많은 자원이 요구된다. 그러므로 합리적인 고용인은 특별한 가시적인 이득이 없는 한 급여 시스템을 표준화 한다. 이에 따라 임금수준을 결정한 책임을 가진 기관은 집단 및 개별 급여의 특성을 혼합하여 적절한 임금체계를 개발하게 된다.

[표 1] OECD 국가의 성과연계급여(PRP: Performance-related Pay) 체계

국가명	기본급 대비 PRP 최대비율	PRP 내용	PRP 지급범위
호주	n.a.	일회성 상여금 ¹⁾ 과 실적급 증가분 ²⁾	대부분의 공무원 집행기관 및 고위관리자
캐나다	20%	일회성 상여금과 실적급 증가분	대부분의 공무원
체코	50%	일회성 상여금과 실적급 증가분	n.a.
덴마크	n.a.	일회성 상여금과 실적급 증가분	대부분의 공무원
핀란드	50%	일회성 상여금과 실적급 증가분	고위공직자에 한정
프랑스	20%	일회성 상여금과 실적급 증가분	대부분의 공무원
독일	10%	일회성 상여금	대부분의 공무원
헝가리	20%	실적급 증가분	대부분의 공무원
아일랜드	20%	일회성 상여금	고위공직자에 한정
이탈리아	10%	일회성 상여금	고위공직자에 한정
일본	n.a.	일회성 상여금과 실적급 증가분	대부분의 공무원
한국	20%	일회성 상여금과 실적급 증가분	대부분의 공무원
네덜란드	10% (고위직: 8%)	실적급 증가분	일부 정부기관에 한정
노르웨이	40%	일회성 상여금과 실적급 증가분	고위공직자에 한정
스페인	10%	일회성 상여금	대부분의 공무원
스위스	18%	실적급 증가분	대부분의 공무원
영국		일회성 상여금과 실적급 증가분	대부분의 공무원
미국	1-20%	일회성 상여금과 실적급 증가분	대부분의 공무원

n.a. : Not available

[Note] 호주, 그리스, 아이슬란드, 룩셈부르크, 멕시코, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 스웨덴, 터키 등 일부 국가는 PRP 제도를 갖추지 못함

[자료] OECD (GOV)

개별화된 차등의 임금을 결정할 때 성과(performance)는 기본요소이다. 많은 OECD 국가들도 성과연계급여(PRP) 제도를 갖추고 있다. 캐나다, 아일랜드, 이탈리아, 노르웨이 등의 국가에서 성과연계급여는 오직 고위공직자에게만 적용되고 있다. 반면, 덴마크, 핀란드, 한국, 뉴질랜드, 스위스, 영국 등 일부 국가만이 보다 확장된 성과연계급여 제도를 채택하고 있다. 그러나 최근에는 보다 많은 국가들이 고위공직자에서 일반 관리직에까지 PRP 제도를 확장하려는 추세이다. 성과급여의 규모는 보통 전체 기본급에서 비교적 소규모를 차지한다. 일반적으로 일반 직원의 경우 기본급의 10% 미만이며, 관리직은 20% 미만의 수준이다.

OECD 국가별로 임금결정 위임(delegation)의 정도는 다양하다.

- 가장 제한된 형태는 중앙의 임금결정자가 임금인상분 혹은 일회성 상여금(bonus)의 규모를 제한하는 것이다. 이러한 경우, 중앙의 임금결정자는 임금인상 범위에 대한 전적인 통제권을 가지며, 행정기관간 임금차별화에 따른 위험은 사실상 존재하지 않는다.
- 중간 형태는 중앙의 임금결정자가 기존 임금수준에 대해 허용 가능한 임금인상의 총액을 결정하되, 임금 인상분의 배분(distribution)에 대한 결정은 부처/부서에 위임한다. 이러한 경우에도 중앙 임금결정자가 임금 인상 범위에 대한 전적인 통제권을 보유한다. 그러나 부처/부서의 임금

1) 상여금(Bonus) : 기본급에 포함되어 있지 않고 한 번에 따로 주는 급여로서 각각의 평가기간에 대하여 새로 지불된다.
2) 실적급 증가분(Merit Increment) : 수급자의 기본급에 더해지는 보수의 한 부분으로 해당공무원의 기본급에 지속적으로 포함된다.

결정자가 임금을 차별 지급하거나 노동력을 줄일 수 있기 때문에 임금 차별화에 따른 위험은 여전히 제한적이다.

- 가장 확장적인 형태는 부처/부서에 급여결정에 대한 전적인 위임을 하는 것이다. 중앙은 전체 비용에 대해서만 통제권을 갖고, 부처/부서별로 비용의 절감분을 임금인상으로 사용할 수도 있다. 이러한 경우 임금의 차별화에 따른 상당한 위험이 존재한다.

최근의 OECD 비교연구 결과에 따르면, 임금인상률 결정방식의 분권화에는 다음과 같이 ‘승인형’과 ‘합의형’ 두 가지 모델이 있다.

- **승인형 접근(remittance-based approach)** : 각각의 부처/부서가 결정한 보수인상률을 중앙인사기구가 승인하여 최종 결정하는 형태. 이를 통해서 중앙인사기구는 정부의 **협상매개지침(bargaining parameter)**³⁾에 대한 준수 여부를 모니터링할 수 있으며, 인적자원관리에 관한 공통의 가치를 추구할 수 있다. 이러한 모델은 **호주와 뉴질랜드**에서 활용된다.
- **합의형 접근(consensus-based approach)** : 중앙인사기구와 단체협약을 위한 두 단계(two-level) 시스템을 가진 형태로 각 부처/부서가 관련 직종의 노동조합과 협상하여 보수인상률을 결정. 중앙의 단체교섭협약이 분권화된 급여결정을 위한 프레임워크를 제공한다. 이러한 모델은 **덴마크, 핀란드** 등에서 활용된다.

이러한 두 가지 모델의 공통적인 요소는 독립적이고 전문적인 유능한 중앙인사기구의 존재이다. 이러한 중앙인사기구가 급여결정기관의 행동을 지배하고 모니터링할 수 있다. 또한, 표준을 제공하고, 위임 받은 급여결정자에게 예측 가능한 급여수준을 제시해 준다. 또한 정치적 요소는 정책을 결정하고 프레임워크를 채택할 때에만 참여하며, 실제적인 임금결정이나 임금협상 과정에서는 배제된다. 이러한 정치적 기능은 일선 고위 관리자가 담당한다.

급여 관련 협상에서 **노동조합의 참여**는 국가별로 법적인 큰 차이를 보인다. 일부 국가에서는 노동조합이 참여할 수 있는 법적 기반이 상대적으로 미약하다. 반면, 다른 국가에서는 급여결정을 위해 반드시 조합과 협의하도록 하고 있다. 조합은 일반적으로 조직/팀/개별간 차별화된 급여인상 보다는 총체적인 인상을 위한 협상시스템을 설립한다. **노동조합 형성 비율**은 체코, 프랑스, 멕시코 등에서 25% 미만, 캐나다, 아일랜드 및 스칸디나비아 국가에서는 80% 이상으로 다양하며, 경쟁 조합의 수는 직업별조합(trade union) 참여를 위한 중요한 결정요인이다.

4. 문제점

임금결정의 위임을 통해 공공기관의 다양한 업무와 팀/개별 직원의 자질과 능력에 따라 임금을 적용할 수 있다. 반면, **임금결정 중앙화**의 이점은 기관과 직종별 업무수준의 일관성을 유지하고, 임금결정에 내재된 거래비용을 절감할 수 있으며 임금결정기관의 직권남용을 방지할 수 있다는 것이다.

임금결정의 분권화 과정에서 임금결정을 담당하는 부처/부서별 관리자가 적절한 관리방식을 익히는 것은 쉽지 않은 일이다. OECD국가에서 실행된 많은 개혁프로그램에서도 이러한 문제점을 여실히 보여준다. 임의의 주관적인 임금결정의 부정적인 효과도 주목할 만하다. 고용은 경제관계 뿐만 아니라 **상호신뢰(mutual trust)**와도 연계되어 있다. 만일 임금의 차별화 혹은 임금인상의 동기가 충

3) **협상매개지침(bargaining parameter)**의 의도는 주로 공직사회의 단체교섭과 고용관계에서 정부정책과 기대치를 수립함으로써, 이에 따라 각 부처가 적정히 대응하도록 하는데 있다.

분히 이해되지 않는다면, 직장 내에서 상당한 불만과 무관심을 초래할 수 있다. 이는 관리자와 직원간 유대관계를 약화시키고 근무사기와 업무효율성을 저해할 수 있으며, 고용유지에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

마지막으로 임금결정 관리자와 노동조합은 그들이 임금결정의 위임으로 인한 혜택을 얻기 전에 조직의 업무수요와 임금결정을 분석할 수 있는 **적절한 능력을 보유**해야 한다. 임금의 위임이 신뢰에 미치는 영향을 분석하고, 임금의 차별화, 동등성, 임금에 대한 편견(소수민족, 여성, 장애인) 등에 대한 모니터 기능이 설립되어야 한다.

5. 시사점

임금결정의 위임은 공공행정의 툴(tool)로서 인식되고 있다. 그러나 어느 쪽도 완전하지는 않다. 임금결정의 분권화와 중앙집권화 모두 이점이 있으며, 각 국가는 여러 가지 요인을 고려하여 개혁방향을 선택해야 한다. 많은 OECD 국가들이 임금결정의 분권화 과정을 겪고 있지만, 오직 일부의 국가만이 완전한 위임을 이루었다. 이를 통해 몇 가지 결론을 도출할 수 있다.

임금결정의 분권화는 공공행정 성과에 긍정적인 영향을 미치지만, 이러한 효과는 저절로 일어나지 않는다. 임금결정의 위임을 위한 적절한 준비가 갖추어지지 않았을 때 바람직한 성과를 이룰 수 없다. 무엇보다 임금결정 위임을 위한 **적절한 재정관리와 거버넌스 체계의 마련**이 필요하다. 또한 위임 받은 조직이 임금결정에 관한 역할과 책임을 담당할 수 있는 능력을 배양하는 것도 중요하다. 각 위임기관은 그들의 업무수요와 연계하여 임금을 결정하고, 인적자원관리의 일환으로 성과관리 및 개발을 자체적으로 관리할 수 있어야 한다. 또한 직원들은 이러한 체제에 대한 지식과 경력을 보유하고 분권화에 대한 확신을 가져야 한다.

임금결정의 위임은 일정 수준의 임금차별화를 목적으로 하지만, 충분히 검증되지 않은 차별성은 오히려 해로울 수 있다. 이러한 위험은 적절한 재정관리와 개인의 성과평가를 통해 완화될 수 있다. 또한 임금결정에 대한 적절한 모니터링과 보고기능이 필요하다.

임금결정의 분권화로 인한 즉각적인 효과를 기대할 수는 없다. 일선 관리자와 노동조합은 모두 임금결정의 분권화에 따른 이익을 얻기 위해 임금결정에 대한 충분한 지식과 기술을 보유해야 한다. 또한 **임금의 개별화 범위는 과장되어서는 안 된다.** 표준화된 계약과 조건은 거래비용을 절감한다. 그러므로 합리적인 관리자는 명백한 업무요구와 부가가치가 있을 때에만 개별계약 및 조건을 체결할 것이다.