

# 윤석열 정부의 임금체계 개편에 대한 비판적 검토와 향후 과제

장진희\_한국노총중앙연구원 연구위원

## 목 차

---

### I. 서론

---

### II. 임금체계의 정의 및 현황

1. 임금체계의 정의
2. 우리나라 임금체계 현황

---

### III. 임금체계 개편과 노동계의 대응

1. 중앙정부 임금체계 개편방향
2. 한국노총의 대응방향

---

### IV. 직무급은 연공급의 대안이 될 수 있는가?

1. 직무급제 결정방식과 기업의 지불능력
2. 직무가치 평가와 노동계 배제
3. 기업별 교섭체계의 한계

---

### V. 결론 및 향후 과제

## 요약

우리나라의 연공급제는 1960년 일본으로부터 도입되었다. 경제성장기 숙련노동자의 장기근속을 유도하고 생애주기에 따라 필수소비재 비용이 증가하는 생계비 곡선에 부합된다는 장점으로 인해 대표적 임금체계 중 하나로 자리 잡았다. 그러나 낮은 경제성장률과 청년실업의 증가, 노동시장의 양극화 등 다양한 사회적 문제가 대두되었고, 정부와 사용자는 그 원인 중 하나로 연공급제를 지목해왔다. 이에 그간 정부와 마찬가지로 윤석열 정부 역시 이중노동시장 개선과 불평등 해소를 목적으로 연공급제 해체와 직무급제 도입을 추진하고 있다.

그러나 이중노동시장의 주원인으로 지목되는 연공급제가 전체 시장에서 차지하는 비중은 13.7%에 불과하다. 직무급제가 10.8%임을 고려해보면 연공급제가 우리나라의 주된 임금체계라 하기에 무리가 있다. 특히 지난 10여 년간 연공급제 도입률은  $\Delta$ -70.4%의 증감률을 보이며 급감하였는데, 동일 기간 청년실업은 약 2배 가까이 늘어났고, 소득불균형은 오히려 더 심해졌다. 즉 연공급제와 청년실업, 소득불평등의 상관은 관찰되지 않는다. 이보다 문제는 기본급체계가 없는 무체계 사업장은 지속 증가하고 있으며, 2022년에는 무려 61.1%에 달하고 있다는 점이다. 많은 전문가는 임금 불안정성에 노출되는 노동자가 늘어나는 현실이 이중노동시장 구조를 심화시키는 주요 원인으로 진단하고 있다. 따라서 이중노동시장을 해소하기 위해서는 임금체계 개편보다 임금체계가 없는 무체계 사업장의 지원이 우선되어야 한다.

한편, 직무급제가 연공급의 대안으로 활용되기에는 해결해야 할 문제들이 산적해 있다. 직무급제는 직무에 따라 임금이 차등을 두는 것이라 직무간 임금격차가 발생하면 조직 내 갈등 내지는 노동자 간 갈등이 유발될 것이 자명하다. 특히 순환직무 구조의 우리나라에서는 그 심각성이 두드러진다. 게다가 임금수준이 낮은 직무는 해고의 수당으로 활용될 가능성도 존재한다. 기업별 지불능력 편차가 크고, 기업별 임금체계가 구축된 우리나라는 직무급이 도입되더라도 기업내 격차는 줄일 수 있을지언정 기업간 격차를 해소하기란 어렵다. 이뿐만 아니다. 직무급의 핵심은 직무에 얼마나 가치(임금)를 부여할 것인지를 측정하는 '직무가치평가'가 핵심이다. 그러나 우리나라 노동시장 전체를 아우르는 모든 직무의 가치를 단시간에 평가하기란 불가능에 가까울 뿐 아니라, 측정과 비교의 주체가 사람이라는 점에서 가치판단이 배제되기 어렵다. 무엇보다 각 직무가치에 대해 사회적으로 동의가 되어야 하므로 노사정이 함께 직무분석을 하고 정보를 공유하여 납득 가능한 차이에 합의하는 과정이 필요하다. 그러나 윤석열 정부의 임금체계 개선에서 노동계의 참여는 배제되고 있다.

완벽한 임금체계란 존재하지 않으며 어느 한 임금체계가 반드시 다른 임금체계보다 우월하다고 할 수도 없다. 서구의 직무급 역시 각 국가와 기업의 사회·문화적 배경과 노동시장의 특성이 녹아들어 형성된 하나의 임금체계인데도, 마치 직무급만이 정답이라는 접근방식은 상당히 위험하다. 오히려 우리나라 특성을 고려하고 이중노동시장 및 임금불평등을 해소하기 위해서는 무엇보다 산별교섭체계 및 초기업 교섭 단위 협상 틀 마련이 요구된다. 1차 노동시장에서는 연공성을 완화하는 방향으로 임금구조를 개선해 나가면서 대다수가 포함된 2차 노동시장의 사업장을 대상으로는 산별연대 임금(사회적 직무급)을 추진하고 이를 뒷받침 할 수 있는 초기업교섭을 추진하는 것이 바람직할 것이다.

## I. 서론

임금체계는 국가별로 각자의 맥락에서 형성되어 왔으며, 그중 ‘호봉제’ 내지는 ‘연공급제’라 칭해 지는 임금체계는 1960년대 일본으로부터 우리나라에 도입되었다. 이 시기 우리나라는 경제가 지속 성장을 하던 ‘고성장-저임금’의 경제적 호황기로, 당장의 저임금 노동을 정당화하면서도 숙련 노동력을 붙잡을 수 있는 유인책이 필요했다. 그 결과, 미숙련 노동자를 저임금에 입사시켜 근속이 길어 질수록 임금을 점차 높여주는, 즉 고용안정과 더불어 생애주기 흐름에 따라 자녀양육비, 교육비, 주거비, 노인부양비 등이 더 많이 필요해지는 노동자들의 욕구에도 상당 부분 부합되는 것으로 평가되며 우리 사회 전반에 걸쳐 자리 잡게 되었다. 그러나 1997년 외환위기와 2008년 금융위기로 인한 기업의 고용능력 약화, 전 세계적 경쟁의 격화와 경제성장률의 둔화, 인건비 부담과 생산성 저하라는 배경 아래에서, 기존의 임금체계로는 청년실업의 급증과 노동시장 양극화 해소라는 사회적 문제를 해결할 수 없다는 여론에 힘입어 연공급제 해체와 직무급제 도입을 골자로 한 임금체계 개편의 필요성이 주장된다.

우리나라에서 연공급제가 가지는 문제점을 지적하고 직무급으로 전환하려는 시도는 연공급제가 도입된 1960년대까지 거슬러 올라간다. 1960년대~1970년대에 많은 대기업이 연공급제에서 직무급제로의 개편을 시도하였으나 성공하지 못했다. 1997년 외환위기 이후 다시 직무급제에 대한 논의가 수면 위로 부상하였고, 2000년대 이후 수많은 정권에서 개혁의 대상으로 꼽혀왔으며 윤석열 정부 역시 임금체계 개편을 추진하고 있다. 문제는 윤석열 정부의 임금체계 개편은 공공부문을 중심으로 추진되었던 그간의 임금체계 개편과 달리 민간부문까지 확대하고 있으며, 노골적으로 노동조합을 겨냥하고 있다는 사실이다. 윤석열 대통령은 ‘소수가 아닌 다수를 위한 공정한 임금체계’로의 개편 필요성을 강조하며 2023년 신년사를 통해 “직무 중심, 성과급제로의 전환을 추진하는 기업과 귀족노조와 타협해 연공서열 시스템에 매몰되는 기업에 대한 정부 지원은 차별화되어야 한다”고 밝혔다. 즉, 연공급제를 노동시장 왜곡의 본질로 진단하고, 연공급제를 주장하는 노동조합을 철저히 개혁해야 할 대상으로 삼고 있음이 드러난다.

이에 고용노동부는 2023년 2월 임금체계 개편을 주도할 상생임금위원회를 발족시켰고, 전환 기업에 세금 혜택을 주는 등 인센티브를 줄 계획을 밝혔다. 기획재정부 역시 2023년 2월 직무급 도입 대상 기관을 공기업·준정부기관을 넘어 전 공공기관으로 확대하기로 했으며, 경영평가에서 직무급 도입·확산·성과에 가점 1점을, 총보수 중 성과급 비중을 늘리는 경우와 평가등급에 따른 성과급 차등액을 확대할 경우 가점 1점을 주는 방식을 도입하기로 결정하였다. 이처럼 주무 부처가 평가하

는 기타 공공기관까지 직무급제에 성과가 더해진 직무·성과급제의 도입을 추진하며, 2021년 말 35곳에 불과한 직무급 도입 공공기관의 수를 2024년에는 100곳, 2027년까지 200곳으로 늘리겠다는 목표를 밝혔다. 그렇다면 연공급제가 직무·성과급제로 개편되면 윤석열 대통령이 주장한 것처럼 다수 노동자의 삶이 개선되고, 노동시장 이중구조가 해소될까? 이에 본 글은 과연 우리나라에서 직무·성과급제가 연공급제를 대체하는 대안적 임금체계인가를 고찰해보고자 한다.

## II. 임금체계의 정의 및 현황

### 1. 임금체계의 정의

임금체계(wage structure)는 근로자 개개인에게 지급되는 임금이 무엇을 기준으로 하여 결정되는가를 의미한다. 고용노동부는 임금체계를 광의의 개념과 협의의 개념으로 구분되기도 하지만, 일반적으로 임금 구성항목에서 가장 큰 비중을 차지하는 기본급의 결정 기준을 임금체계 개념으로 하고 있다(Bayo-Noriones et al., 2013). 즉 임금체계에서 기본급이 무엇에 의해 결정되는지를 의미하는 임금결정체계가 가장 본질적이고 중요한 부분으로 분류된다(고용노동부, 2016). 이러한 이유에서 일반적으로 사용되는 임금체계 개편이라는 용어는 주로 임금결정체계의 개편을 의미한다.

임금결정체계는 목적과 필요에 따라 연공급, 근속급, 직무급, 직능급, 역할급, 자격급 등 다양한 용어가 혼재되어 사용되고 있으나, 우리나라는 주로 연공급과 직능급, 직무급으로 구분하고 있다. 고용노동부의 임금체계 개편 매뉴얼에 따르면 호봉·근속연수가 상승함에 따라 임금수준이 결정되는 연공급(호봉급), 직무능력 또는 숙련 정도에 따라 임금수준이 결정되는 직능급, 직무의 상대적 가치에 따라 임금수준이 결정되는 직무급 등 기본급의 결정 방법 유형에 따라 임금체계를 분류하고 있다.

〈표 1〉 임금체계 유형 및 정의

구분	정의
연공급(호봉급)	호봉·근속연수가 상승함에 따라 임금을 정하는 제도
직능급(숙련급, 기능급)	근로자의 직무능력 또는 숙련 정도에 따라 임금을 정하는 제도
직무급	직무의 상대적 가치에 따라 임금을 정하는 제도

자료: 고용노동부, 「새로운 미래를 여는 합리적 임금체계 개편 매뉴얼」, 2016

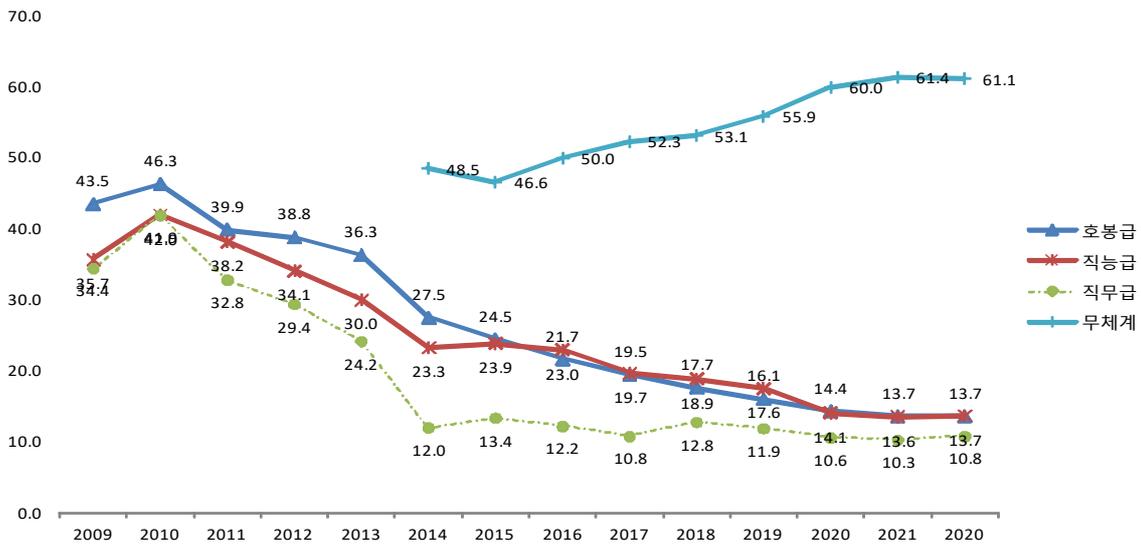
### 2. 우리나라 임금체계 현황

우리나라 임금체계의 현 주소에 대해 언론이나 정부에서는 연공급제가 우리나라 임금체계의 대다

수를 차지하는 것처럼 말한다. 그러나 실상은 다르다. 고용노동부 「사업체노동력조사 부가조사」에 따르면 2010년 46.3%에 달했던 연공급제(호봉급) 도입률은 지속 감소하여 2022년 6월 기준 전체 노동시장에서 연공급제 도입률은 13.7%에 불과하다(〈그림 1〉 참조). 직무급제가 10.8%임을 고려해 보면 연공급제가 시장의 대다수를 차지하는 임금체계라 하기에 무리가 있다. 게다가 지난 10여 년간 노동시장의 청년실업과 소득불균형 등 다양한 문제의 원인으로 지목되는 연공급제 도입률이 급감(△70.4%)했음에도 청년실업은 약 2배 가까이 늘어났고, 소득불균형은 오히려 더 심해졌다. 심각한 문제는 기본급체계가 없는 무체계 사업체의 수가 지속해서 증가하고 있다는 사실이다. 무체계 사업체 비중<sup>1)</sup>은 2014년 48.5%에서 점증하여 2022년에는 무려 61.1%에 달하고 있으며, 소규모 사업체일수록 무체계의 비중은 높다. 이처럼 기본급체계가 없는 무체계 사업체 비중이 커진다는 것은 임금 불안정성에 노출되는 노동자가 증가하고 있음을 의미하며, 결국 소득양극화 등 노동시장 내 다양한 문제를 유발한다(곽상신, 2023). 따라서 윤석열 대통령의 말대로 임금체계 개편이 다수 노동자의 삶을 개선하기 위한 목적이라면 임금제도의 사각지대에 존재하는 대다수 노동자를 위한 지원이 우선되어야 한다.

〈그림 1〉 우리나라 임금체계 도입현황 추이(2009-2022)

(단위: %)



자료: 통계청, 「사업체노동력부가조사」, 각 연도

1) 「사업체노동력 부가조사」는 2014년부터 무체계 집계기 시작되었다.

### III. 임금체계 개편과 노동계의 대응

#### 1. 중앙정부 임금체계 개편방향<sup>2)</sup>

윤석열 대통령은 국민의힘 대선후보 시절 노동 정책공약의 타이틀을 ‘노동개혁’으로 삼았다. 당선 이후 국정과제 속 ‘노동의 가치가 존중받는 사회’로 변경되었다가 국회 시정연결에서 ‘노동개혁’으로 회귀하였고, 정부 5대 부문 개혁에서 노동시장 개혁이라는 이름으로 추진되고 있다. 그중 ‘세대상생형 임금체계 개편’을 통해 연공급제의 직무·성과급제로의 전환을 시도하며 그간 경영계의 주장을 뒷받침하고 있다. 정부와 경영계는 연공급제가 고성장 시기 장기근속 유도에는 적합했지만, 과도한 연공성은 저성장 시기, 노동시장 내 이직이 잦아지는 시기에 다양한 문제를 야기하는 것으로 지적하며 연공급제 임금체계 개편의 주된 이유를 크게 세 가지로 요약하고 있다.

첫째, 과도한 연공급은 기업의 인건비 부담을 가중시켜 고령 노동자의 고용불안을 초래할 수 있으며, 둘째, 성과와 연계되지 않은 보상시스템은 ‘공정성’을 둘러싼 기업 구성원 간 갈등을 일으킬 우려가 있고, 셋째, 아울러 강한 연공급은 대·중소기업, 정규직·비정규직, 성별임금격차를 확대해 노동시장 양극화의 원인으로 작용한다고 밝히고 있다. 즉 중앙정부의 연공급제의 직무·성과급제로의 임금체계 개편은 장기근속 고령노동자의 고용불안 해소, 성과와 연동된 공정한 보상시스템 구축, 노동시장 양극화 해소를 위해서라는 것이다. 결국 임금체계 개편을 통해 고령의 장기근속 노동자는 더 오래 일할 수 있고, 기업은 보상시스템의 마련을 통해 생산성을 제고할 수 있으며, 노동시장의 임금격차도 완화할 수 있다는 주장이다. 미래노동시장연구회에서 발표된 권고문의 주요 내용 역시도 중고령자 계속고용 및 청년일자리 창출을 위한 법제도 마련과 임금격차 축소를 위한 연공성 완화 및 직무·숙련을 위한 임금체계로의 개편을 기본방향으로 설정하고 있다.

이러한 기본방향을 토대로 ▲중소기업 직무·숙련급 임금체계 지원사업 ▲업종별 직무·숙련 임금체계 개편 지원 ▲임금 직무 조정을 위한 법·제도 정비 ▲포괄임금제 축소 ▲상생임금위원회 설치 ▲통합형 임금정보시스템 시스템 구축을 세부정책으로 발표하였다. 실제로 기업이 직무별 임금정보를 통해 공정한 보상시스템을 마련할 수 있도록 ‘한국형 직무별 임금정보제공시스템(O\*net)’을 구축하고 있으며, 기획재정부 역시 ‘직무·성과 중심의 공공기관 보수관리 강화방안’을 확정하고 모든 공공기관에 직무·성과급제를 도입하기 위한 인센티브 부여 방안을 마련하였다. 경영실적 평가에서 직무

2) 경영계 역시 ‘한·일·EU 근속연수별 임금격차’라는 보고서를 발간했는데, 한국이 일본이나 EU보다 임금의 연공성이 강하다는 내용이 담고 있으며, 고용노동부가 임금체계 개편을 설명하면서 한국경영자총협회의 내용을 인용하고 있다. 결국 경영계나 정부는 연공급제를 개편하는 데 공동전선을 형성한 것으로 보인다.

급 도입·확산에 대해 배점을 2.5점에서 3.5점으로 늘리고, 총보수 가운데 성과급 비중을 늘리거나 평가 등급에 따른 성과급 차등액을 확대하는 경우에도 가점 1점을 부여할 계획임을 밝혔다. 아울러 직무급 도입으로 운영실적이 개선된 기관을 선정해 총인건비를 0.1~0.2%포인트가량 추가 인상하는 인센티브를 부여하고, 직무급 확대 및 성과급 강화를 추진하기 위해 지출하는 교육, 컨설팅, 연구용역 등 관련 비용은 경상경비 삭감실적 평가 시 제외하는 등 직무·성과급제 도입이 적극 추진되고 있다.

〈표 2〉 중앙정부의 임금체계 개편방향 및 주요내용

구분	주요내용
기본방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중고령자 계속고용 및 청년 일자리 창출</li> <li>· 기업의 인건비 부담을 가중시켜 고령 근로자의 고용불안을 초래</li> <li>○ 임금격차 축소를 위한 연공성 완화 및 직무·숙련을 위한 임금체계 개편</li> <li>· 성과와 연계되지 않은 보상시스템은 '공정성'을 둘러싼 기업 구성원 간 갈등을 일으킬 우려</li> <li>· 대·중소기업, 정규직·비정규직, 성별 임금격차를 확대해 노동시장 양극화의 원인으로도 작용</li> </ul>
세부정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중소기업 직무·숙련급 임금체계 지원사업</li> <li>· 직무급제 도입 희망기업에 대한 전문 컨설팅 지원</li> <li>○ 업종별 직무·숙련 임금체계 개편 지원</li> <li>○ 임금 직무 조정을 위한 법제도 정비</li> <li>· 한국형 O*net 구축을 통한 '한국형 직무별 임금정보시스템' 구축</li> <li>· 경영평가 내 직무급 도입·확산 노력·성과에 가점(+1)을 부여(직무급 배점 2.5→3.5점)</li> <li>· 경영평가 내 총보수 중 성과급 비중을 늘리는 경우와 평가등급에 따른 성과급 차등액을 확대할 경우 가점(+1)을 부여</li> <li>· 신규도입 우수기관 시설 및 최우수기관에 대해 총인건비 추가인상(0.1~0.2%포인트)</li> <li>· 직무급 확대 및 성과급 강화를 추진하기 위해 지출하는 교육, 컨설팅, 연구용역 등 관련 비용은 경상경비 삭감실적 평가 시 제외</li> <li>· 직무급 도입 추진 기관을 기존의 공기업·준정부기관 → 공기업·준정부기관·기타 공공기관으로 확대</li> <li>○ 포괄임금제 축소 및 상생임금위원회 설치</li> <li>○ 통합형 임금정보시스템 구축</li> <li>· 한국형 O*net 구축을 통한 '한국형 직무별 임금정보시스템' 구축</li> </ul>

출처: 국민의힘, 「제20대 대통령 선거 국민의힘 정책공약집」, 2022년. 기획재정부, 「2023년도 공공기관 경영평가편람」, 2023년. 고용노동부 2023년 1월 2일자 보도자료 등을 참고하여 저자가 작성함.

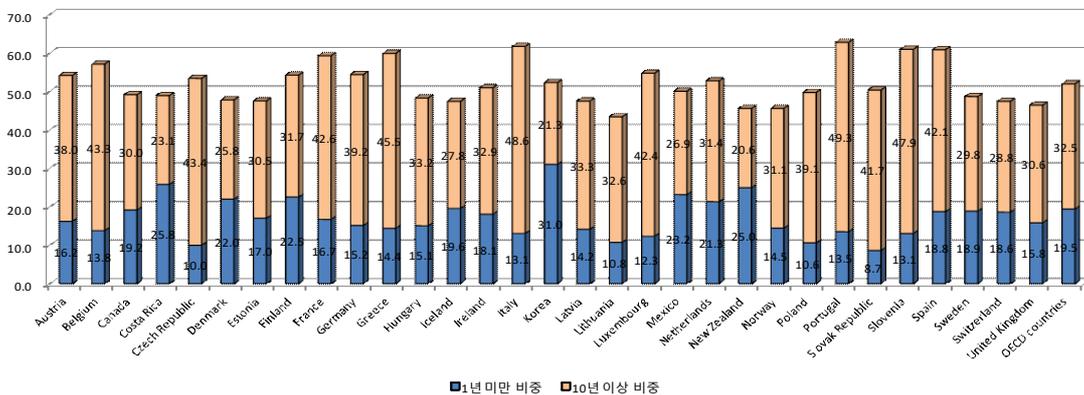
## 2. 한국노총의 대응방향

한국노총은 연공급이 동일노동 동일임금 원리에 부합하지 않고, 기업내부 격차 확대의 원인으로 작용하는 것에 일부 공감한다. 하지만 미래노동시장연구회 발표와 권고문은 실제 노동현장과 동떨어지며, 정부 일방의 노동 탄압 정책이자 노동자 생계유지를 어렵게 만들 뿐만 아니라 사회적 대화 원칙에 반한 정책임을 지적한다(한국노총, 2022). 또한, 윤석열 정부가 추진하는 임금체계 개편은 한

국 사회의 현실을 반영하여 다음과 같은 방향으로 추진되어야 함을 밝힌다. 첫째, 우리나라 노동시장의 임금수준은 개별 사업장 차원에서 결정되고, 기업의 지불능력에 따라 임금수준이 좌우된다. 그 결과, 대·중소기업간 임금격차, 2차 노동시장 불평등이 심화된다. 따라서 동일노동 동일임금에 부합하는 임금의 사회적 기준, 임금결정구조를 개별사업장에서 산별 등 초기업단위로 하는 노사관계구조 개편이 필요하다. 둘째, 노동자의 근속과 연령이 높아질수록 부양가족의 교육, 의료, 주거 등 가계지출이 증가할 수밖에 없는데, 상당 부분을 임금에 의존할 수밖에 없다. 특히 우리나라는 가계지출의 30%를 교육, 의료, 주거비가 차지하고 있는 현실에서, 사회임금<sup>3)</sup>과 시장임금이 균형을 이루지 못한다. 동일노동 동일임금이 적용된 서구 국가들과 같이 교육, 의료, 주거 등 삶을 영위하는데 소요되는 필수사회 기본재를 국가가 사회적으로 책임지는 구조가 요구된다. 셋째, 우리나라 임금노동자의 평균 근속연수는 7.1년 수준으로(「경제활동인구조사 8월 부가조사」, 2022) 매우 짧다. OECD 회원국 중에서도 근속연수 1년 미만 노동자 비중은 OECD 회원국 평균인 19.5%를 크게 넘어서는 31.0%를 보이며 근속연수가 가장 짧은 국가로 손꼽힌다(〈그림 2〉 참조). 반대로 근속연수 10년 이상 노동자의 비중은 21.3%로, OECD 회원국 중 가장 낮은 비중을 보인다. 특히, 프랑스나 독일, 이탈리아 등 주요 선진국보다 약 20%포인트 낮고, OECD 평균인 32.5%에도 미치지 못하는 수준이다. 그런데도 정부와 경영계는 1년 미만 노동자와 30년 이상 노동자의 임금차이가 2.87배로, 연공성이 과도하게 높다고 지적하지만, 연공급과 무관한 임시·일용직을 제외한 상용직 노동자만 식별하여 월평균 임금은 산출해보면 1년 이하 노동자와 40년 이상 노동자의 임금수준은 1.9배의 차이에 불과하다.

〈그림 2〉 OECD 주요국 근속연수 1년미만 및 10년 이상 노동자 비중(2022)

(단위: %)



자료: OECD stat, 「Employment job tenure intervals-frequency」, 2022년.

3) 국민연금, 실업수당, 건강보험급여, 보육지원금, 기초생활보장급여 등 여러 복지제도를 통해 국가에서 받는 혜택을 '사회임금'이라 하며, 우리나라의 가구당 평균 사회임금 비중은 OECD 평균 31.9%에 한참 못미치는 15% 수준에 불과하다.

무엇보다 노동자는 40대 말까지는 생산성에 비해 낮은 임금을 받고, 49세를 기점으로 비로소 생산성보다 높은 임금을 받는다. 일상화된 조기퇴직 관행 등 구조조정으로 인하여 49.3세가 되면 생애 주된 일자리에서 퇴직을 한다(통계청 「경제활동인구조사 고령층 부가조사」, 2021). 따라서, 높은 연공성을 해결하는 방법은 30년 이상 근속 노동자의 임금을 깎는 것이 아닌 초임을 높이고, 고용안정성을 높이는 방법으로 접근해야 한다. 임금체계는 업종별, 직종별, 기업별 상황에 따라 다르고, 임금 격차가 큰 현실을 고려할 때 정부가 미리 답을 내고 일방추진하는 직무성과급이 답이 될 수 없고, 절차적으로도 윤석열 대통령이 신봉하는 ‘공정과 상식’에 어긋난다. 연공급이 무조건 폐지되어야 한다거나 다른 체계가 우월하다는 시각이 아닌 연공성을 완화·보완할 수 있는 임금체계를 상황에 맞게 찾아야 함을 강조한다.

〈표 3〉 중앙정부 임금체계 개편에 대한 한국노총의 대응방향

구분	주요내용
원칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 동일노동 동일임금 원칙에 찬성</li> <li>○ 연공급제가 동일노동 동일임금에 부합하지 않으며 기업내부 임금격차 유발 등 노동시장 부작용을 야기한다는 주장에 일부 동의</li> <li>○ 다만, 문제해결 방식에 있어서 반드시 직무급이 아닌 연공성을 완화·보완할 수 있는 임금체계 마련</li> </ul>
대응방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 동일노동 동일임금에 부합하는 임금의 사회적 기준, 임금결정구조를 개별사업장에서 산별 등 초기업단위로 하는 노사관계구조 개편</li> <li>○ 조기퇴직, 고용단절, 소득단절 구조 개선과 연계한 임금수준·구조·체계를 종합한 노동시장 정책 마련</li> <li>○ 시장임금과 사회임금의 조화(교육, 주거, 의료 등 기본적인 사회안전망 제공과 국가책임)</li> </ul>
세부내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 동일노동 동일임금 원칙의 확립</li> <li>· 동일노동 동일임금의 근로기준법 명기</li> <li>· 고용차별을 시정하고 평등노동권을 실현할 수 있는 입법 및 제도적 기반 마련</li> <li>○ 초기업단위로 임금결정 구조 및 노사관계 개선</li> <li>· 산별교섭체계와 단체협약의 효력확장 추진</li> <li>○ 사회 안전망 강화를 통한 사회임금과 시장임금 간의 조화</li> <li>· 교육, 의료, 주거 등 삶을 영위하는 데에 소요되는 필수사회 기본재를 국가가 사회적으로 책임</li> <li>○ 사회적 대화 원칙의 확립</li> <li>· 임금체계 개편을 위해서는 노사간 공감대 형성과 신뢰가 필요</li> </ul>

출처: 한국노총, 「미래노동시장 연구회 임금체계 권고안에 대한 한국노총 입장」, 2022.12.12.을 참고하여 저자가 작성함.

## IV. 직무급은 연공급의 대안이 될 수 있는가?

### 1. 직무급제 결정방식과 기업의 지불능력

직무의 가치에 따라 기본급이 결정되는 직무급은 직무분석-직무평가-시장조사-임금설정의 과정을 거쳐 설계되며, 결과물을 도출하는 데 동일한 기여를 하면 동일한 임금을 제공한다는 측면에서 동일

노동 동일임금 원칙을 따르는 임금체제로 분류되어왔다. 1951년에 제정된 ILO 동일임금협약은 동일가치 직무에 대해서 동일한 임금을 지급해야 한다는 원칙을 명시하고 있으며(ILO Equal Remuneration Convention No.100), OECD와 유럽연합 역시 동일노동 동일임금의 원칙에 대해 다양한 문서들을 통해 선언하고 있다(Bender & Pigeyere, 2016). 우리나라 역시도 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에서 동일가치노동 동일임금을 명시하고 있다(8조). 이러한 흐름으로 인해 직무급제는 동일한 직무(동일한 가치)에 대해 동일한 임금을 지급하는, 공정한 임금체계이라는 인식이 자리잡게 되었다. 하지만 우리나라는 이미 오래전부터 직무중심의 채용시장이 정착되어 직무급제가 도입된 서구 선진국과 출발점이 다르다. 우리 사회 전반에 자리한 전통적 조직체계를 고려해보면 급격한 직무중심의 임금체계 도입의 효과를 단언하기 어렵다. 실제로 직무·성과급제 도입에 관한 많은 연구는 환경변화가 심해짐에 따라 상호협력이 필요한 상황에서 노동의 개별화·고립화, 소모적인 경쟁을 초래하고, 단기 성과주의 만연 등 여러 가지 문제에 노출될 수 있음이 지적된다(Deci & Ryan, 2000; Frey & Jegen, 2001; 하혜수·정광호, 2014; 삼성경제연구소, 2002). 즉 임금체계에 관한 수많은 문헌이 우월한 임금체계란 없으며, 그 나라의 사회·문화적 배경과 업종별·산업별 특성에 따라 임금체계를 택하는 것이 타당하다고 주장하는 것이 이러한 이유이다.

문제는 현재와 같이 기업별 임금결정 체계에서의 직무급제 결정방식이다. 직무급제는 직무에 따라 임금이 차등을 두는 것이라 당사자의 합의가 필수적이다. 가령, 직무간 임금격차가 발생하면 조직 내 갈등 내지는 노동자 간 갈등이 유발될 것이 자명하다. 특히 순환직무를 두고 있는 공공기관의 경우 더욱 그 문제가 심각한데, 임금수준이 높은(직무가치가 높은) 직무에 있던 노동자가 임금수준이 낮은 직무(직무가치가 낮은)로 이동하는 경우가 대표적이다. 심지어 낮은 임금수준을 갖는 직무에는 구직자가 지원하지 않을 가능성도 있으며, 사용자는 노동자를 해고하기 위해 임금수준이 낮은 직무를 악용할 수 있다. 결국, 직무간 차이에서 오는 문제를 방지하기 위해서는 결국, 개인의 성과를 평가하거나(성과급제), 숙인적 요인을 고려(연공급제)하여 직무를 배정할 수밖에 없고 최종적으로 직무급제는 동일노동 동일임금을 지향하는 직무급제가 아닌 양극화를 확대하는 직무·성과급제 방식이거나, 현재의 연공급제와 다를 바가 없게 된다.

무엇보다 직무급제의 가장 큰 문제는 임금체계가 기업별로 구축된 우리나라에는 직무급제로 전환되더라도 기업 내에서 이루어진다는 사실이다. 기업내부에서 정규직과 비정규직, 고연차와 저연차간 임금격차를 줄일 수 있을지는 몰라도 대기업과 중소기업, 원청과 하청 등 ‘기업 간’ 격차, 즉 윤석열 정부에서 주장하는 이중노동시장 구조를 해소할 수 있는지는 의문이다. 직무급제가 이중노동시장 구조를 해소하기 위해서는 사회적으로 100의 가치를 지녔다고 평가되는 직무A의 노동자는 대기

업, 중소기업, 원청, 하청을 막론하고 어디서든 100에 준하는 임금수준을 받을 수 있어야 한다. 고급인력은 더 나은 임금조건을 '회사'를 선택하는 것이 아니라 '직무'만을 고려하면 된다. 그러나 사회적으로 합의된 직무A의 임금수준을 지급할 능력이 없는 영세사업장, 고급인력을 유치하기 위한 대규모 사업장의 임금전략 등 현실에서 발생할 수 있는 문제는 너무나 다양하다. 결국 중소기업과 하청업체의 지불능력이 개선이 선행되지 않으면 직무급제를 통한 양극화 해소는 기대하기 어렵다.

## 2. 직무가치 평가와 노동계 배제

직무급제 도입의 현실적 문제는 이뿐만 아니다. 직무가치에 따라 임금수준이 결정되므로 각 직무가치에 대해 사회적으로 동의가 이루어져야 한다. 그러나 우리나라의 직무급제 추진방식은 이와 크게 다르다. 일반적으로 기업은 직무분석을 통해 직무가치를 측정하고 있으며, 기업과 기관이 별도의 용역을 발주하여 독자적으로 직무를 분석한다. 고용노동부는 이를 지원하기 위해 임금직무포털 '임금직무정보시스템'을 구축하고, 각 산업의 직무평가도구를 개발해 탑재하고 있다. 그러나 여전히 직무분석에 노동계의 참여가 배제되고 있다. 직무분석은 일종의 공정한 저울을 만드는 것으로, 수용성에 직결하는 문제이며, 노동계의 참여를 담보하지 않으면 사용자 입맛에 맞춘, 공정한 분석도, 높은 수용성도 기대할 수 없다(매일노동뉴스, 2021). 게다가 임금직무시스템에서 제공하는 산업별 직무평가 가이드라인 역시 산업 내 직무평가 안내기능만 할 뿐 산업간 비교는 한계가 있다. 결국, 우리나라 노동시장 전반을 아우르는 직무가치의 평가가 현재로서는 불가능하다.

물론, 우리나라 노동시장 전반에 걸쳐 직무평가가 가능하다 하더라도 어떠한 직무의 가치가 높게 매겨질지는 너무나 뻔하다. 직무분석과 직무평가는 일종의 측정과 비교의 과정이고, 측정과 비교의 주체가 사람이라는 점에서 가치판단이 배제되기 어렵다(장연이, 2015). 이 때문에 직무분석과 평가가 인간의 가치판단이 개입된다는 점에서 노동시장 내 고착된 편견과 오류가 발생할 가능성이 크다(Morgeson & Compion, 2012). 그 결과, 직무의 가치를 판단함에 있어서 사용자와 관리자, 기업이 이윤을 창출하는 데 핵심적 역할을 하는 부서와 직무 등에 대해 높게 평가될 가능성이 크다. 반면에 육체노동자와 단순 사무업무 및 주변업무를 하는 노동자의 직무가치는 낮게 평가될 것이며, 산업간, 대기업과 영세사업장 간의 직무차이도 마찬가지다. 이러한 현실에서 낮은 가치의 직무에는 주로 여성, 저학력 등 현재의 취약계층 내지는 근속연수가 짧은 노동자가 집중될 확률이 높다. 직무급제는 이론과 달리 현실적으로 현재 노동시장에 만연한 성별임금격차나 소득양극화를 해소하기 위한 절대적 방안이 아닐수도 있다.

게다가 정부의 임금체계 개편 계획은 각국 공공부문 임금체계에서 친기업-반노동적 요소들의 집합체이다. 임금체계로는 독일 산업 임금표와 같이 호봉체계는 줄이고(독일모델), 노사교섭이 아니라 기획재정부의 임금지침에 의해 임금상승률과 총액인건비가 유지되며(영국모델), 시장임금조사를 반영해 교섭구조와 직무평가 자체를 형해화하고 있다(미국모델). 여기에 비정규직, 무기계약직군 등 차별적이고 승진·승급 제한적 직무단계를 포함한 임금체계(표준임금모델)로 구성된다. 독일의 산업임금표는 호봉체계는 줄고 직급체계가 많지만 강력한 중앙교섭을 통해 노사가 임금을 결정하고, 노사간 자율교섭이 제한된 영국은 근속을 인정하고 직급별 체계를 다양화해 직급 내, 직급 간, 기관 간 임금 격차를 줄여나갔다. 또한, 미국은 입직경로 자체가 우리와 다르고 다양하므로 시장임금 반영이 어느 정도 효과가 있는 것으로 평가된다. 그러나 우리나라는 각국 임금체계의 보완책은 반영되지 않은 채 단점만 도입하고 있다. 이처럼 정부의 임금체계 개편은 장점은 빼고 주요 선진국의 나쁜 요소 세 가지를 모아 더 나쁘게 만든 이름뿐인 직무급제 개편이며, 이 과정에서 노동계의 참여는 배제되고 있다. 따라서 노동계의 참여를 보장하고 사회적 합의를 위한 직무가치 평가와 우리나라 환경과 특성에 맞는 임금체계에 대한 논의가 시급하다.

### 3. 기업별 교섭체계의 한계

실제로 윤석열 정부와 경영계의 주장처럼 연공급제가 대기업 노동자와 중소기업 노동자의 임금을 차별하는 결정적인 요인일까? 2018년 완성차 2개 사, 1차벤더 3개사, 2차벤더 2개사 등 3개 집단 7개사에 대해 회사로부터 임금정보를 제공받아 실태를 분석한 금속노조의 보고서를 보면 이러한 주장은 사실이 아닌 결과를 보인다(전국금속노동조합, 2018). 분석에 활용된 각 기업의 임금정보는 기본급과 제수당, 연장수당, 상여금, 성과급 복리후생 등 임금항목별 금액이 제시되어 있으며 원하청 간의 임금격차 수준을 비교하기 위해 변이계수<sup>4)</sup>를 사용하였다. 변이계수가 클수록 원하청 간 임금 격차가 크다는 것을 의미하는데, 분석결과를 보면 기본급의 변이계수가 0.15로 가장 작았고, 변이계수가 가장 큰 항목은 2.43을 보인 성과급이었다. 조사대상에 포함된 7개사의 기본급은 모두 연공급제였는데 기본급의 차이는 크지 않았다. 원청의 평균 근속연수가 22년인 것에 비해 2차벤더의 평균 근속연수가 6년인 점을 고려해보면 기본급의 차이는 더욱 작다. 쉽게 말해 대기업이든 중소기업이든, 원청이든 하청이든 연장수당 등의 부담을 낮추기 위해 연공에 기반한 기본급은 낮게 책정하고,

4) 변이계수(Coefficient of Variation, CV)는 데이터를 표준화하는 방법 중 하나로, 표준편차를 평균으로 나눈 값을 의미한다.

제수당, 상여금, 성과급을 통해 기업간 임금격차를 확대하는 것으로 나타났다. 연공급이 기업내부 근속연수 간 임금격차는 발생시킬지언정 원하청간 임금격차를 발생시킨 요인은 아니라는 점이다. 결국 노동시장 이중구조 문제는 기업별 교섭체제를 타파하지 않고서는 근본적 해결책을 찾을 수 없다. 지금과 같이 기업별 교섭체제가 견고하게 자리하고 있는 상황에서 직무급이 기업별 교섭체제 안에서 발현된다면 지금의 이중구조는 해결될 수 없을 것이다.

## V. 결론 및 향후 과제

완벽한 임금체계란 존재하지 않으며 어느 한 임금체계가 반드시 다른 임금체계보다 우월하다고 할 수도 없다. 더군다나 각 국가와 기업에서 형성된 임금체계는 오랜 시간 사회·문화적 배경과 업종·산업별 특성이 녹아들어 변화하며 형성되었다. 이러한 이유에서 단기간에 A→B로 전환하기는 매우 어렵고 그 과정에서 사회적 대화가 반드시 이루어져야 한다. 무엇보다 연공급이 내재한 문제를 이유로 직무급만이 객관적이고 공정한 보상방식이라는 이분법적 접근방식은 상당히 위험하다. 왜냐하면 직무급제의 근간이 되는 시장임금과 직무가치 평가, 기업간 지불능력의 차이, 기업별 교섭체제 등 직무급제 도입과정에서 발생할 수 있는 수많은 문제가 논의되지 않고 있기 때문이다. 게다가 노동계를 배제한 윤석열 정부의 임금체계 개편은 사용자단체의 임금인상 억제 기조에 맞장구를 쳐주는 모양새에 불과할 뿐이다. 이에 본 글은 임금체계 개편에 있어서 다음과 같은 제언을 하고자 한다.

첫째, 이중노동시장 및 임금불평등 해소를 위해 산별교섭체제 및 초기업 교섭 단위 협상 틀이 마련되어야 한다. 1차 노동시장에서는 연공성을 완화하고, 기본급 비중을 높이는 임금구조로 개선해야 한다. 동시에 대다수가 포함된 2차 노동시장의 사업장을 대상으로 동일노동 동일임금 가치를 실현할 수 있는 산별연대임금(사회적 직무급)<sup>5)</sup>을 추진하고, 이를 뒷받침할 수 있는 기반으로 초기업교섭을 추진하는 것이 바람직할 것이다. 동일노동 동일임금을 기반으로 산업·업종별 임금 관련 이슈를 논의할 노사정협의체를 구성하여 중장기 목표를 정하고, 평등하고 안정적인 임금체계, 구조, 수준을 결정하기 위한 산별교섭구조 마련, 초기업단위 단체협약의 적용 확대 등을 위하여 정부가 적극적인 역할이 담당해야 할 것이다.

5) 직무급 자체가 어떠한 기업에 다니든 해당 직무를 한다면 동일한 임금을 받는다는 의미이며, 한국에서 논의되는 '기업별 직무급'과 구분되는 의미로 '사회적 직무급'이라는 용어가 사용된다. 즉 사회적 직무급은 독일 타리프 시스템(tarifsystem)의 개념으로, 직무가치의 평가가 개별기업을 넘어 산업별로 이루어져야 하고 산별 수준에서의 임금체계 마련이 강조된다.

둘째, 사회안전망 강화를 통해 사회임금의 비중을 높이고, 시장임금에 대한 의존도를 낮춰야 한다. 연공급이 노동계가 선호하는 임금체계가 된 배경으로는 노동자 가구 생계유지와 직결된다. 생애 주기에 따라 주거, 교육, 의료, 돌봄 등 필수소비재 비용의 증가에 따라 임금이 올라가므로 생계비 폭선에 부합하기 때문이다. 바꿔 말하면 노동자 가구의 필수소비재 부담이 경감되지 않은 이상, 직무급제의 추진은 현실과 동떨어진 임금체계로 노동현장의 불만과 혼란을 초래할 것이 자명하다. 따라서 정부는 임금체계 개편을 추진하기에 앞서 우리나라의 불완전한 사회안전망을 정비하고, 보완뿐 아니라 현재 수준보다 더욱 강화해야 한다. 이를 바탕으로 노동자의 사회임금을 높인 뒤 임금의 주체인 노사의 협상이 이루어지는 것이 바람직한 방향이다.

셋째, 사회적 대화 원칙에 입각한 정책추진 및 노동계 참여가 보장된 직무가치 평가가 반드시 요구된다. 직무급제는 직무가치에 따라 임금수준이 결정되므로 각 직무가치에 대해 사회적으로 동의가 되어야 한다. 그러나 우리나라의 현재 직무급제 추진방식은 기업별로 직무분석 컨설팅을 통해 직무가치를 측정하거나 별도의 용역을 발주하여 독자적으로 직무를 분석한다. 즉 ‘기업내’ 직무가치에 그친다. 더욱 큰 문제는 임금체계 개편의 직접 이해당사자인 노동계가 배제되고 있다는 사실이다. 직무급제가 오래전 안착해 운영되고 있는 미국과 유럽 등 선진국에서는 직무평가위원회를 꾸려 외부전문가와 노조를 참여시키고 있다. 그러나 임금체계의 개편은 취업규칙 변경이나 단체협약 체결을 통해 이루어져야 하므로 노사합의가 필수임에도 윤석열 정부에서 이중구조 개선과 임금체계 개편을 총괄하는 중심 논의체인 상생임금위원회에는 노동단체뿐만 아니라 사용자단체 등 이해당사자가 배제되고 있다. 따라서 노사정이 함께 직무분석을 하고 정보를 공유하여 납득 가능한 차이에 합의하는 과정이 필요하다.

마지막으로 임금체계가 없는 무체계 사업장에 대한 지원방안이 시급하다. 우리나라에서 가장 많은 임금체계는 ‘무체계’다. 정부가 이중구조의 원인으로 보는 호봉제는 13.7%에 그치고 있으나, 임금체계 자체가 없는 무체계 사업장은 전체의 61.1%를 차지한다. 기업 규모가 작을수록 무체계 비중은 높아지는데 무체계 사업장의 85%가 5명 미만 사업장이며, 주로 숙박 및 음식점업과 도·소매업, 제조업이 속한다. 심각한 문제는 연공급이나 직능급·직무급 비중은 해마다 줄고 임금체계가 없는 사업장 비중은 급증하고 있다. 2014년 무체계 사업장은 48.5%였는데 2022년 61.1%로, 8년 새 12.6%포인트 증가했다. 같은 기간 연공급제는 27.1%에서 13.7%로 절반 가까이 줄었다. 이러한 사용자 재량으로 임금을 지급하는 무체계 사업장의 대부분이 최저임금 사업장으로 보도되고 있으며, 우리나라 이중구조 문제의 핵심으로 강조된다<sup>6)</sup>. 노동시장 이중구조 해소를 위해서는 무체계 사업장을 지원하는 방안도 함께 고민되어야 할 것이다.

## 〈참고문헌〉

- 고용노동부(2016), 『임금체계 개편을 위한 가이드북』, 고용노동부.
- 전국금속노동조합(2018), 『금속산별 임금체계 개선방안』, 전국금속노동조합.
- 박희준(2017), 「사무직군 연공급과 직무급 비교: 직무급은 연공급의 대안인가?」, 『조직과 인사관리연구』 41(1) pp.95~116.
- 방하남·어수봉·유규창·이상민·하갑래(2012), 『기업의 정년실태와 퇴직관리에 관한 연구』, 한국노동연구원.
- 유규창(2014), 『한국기업의 임금체계: 직무급이 대안인가?』, 한국노동연구원 노동리뷰 2014년 2월호.
- 장연이(2015), 『직무급 원점에서 다시보자』, HR Insight 4월호.
- 홍석만(2022), 『단점에 단점에 단점을 더한, 공공기관 임금체계 개편』, 노동과 세계 오피니언.

- Bayo-Moriones, A., Galdon-Sanchez, J. E., & Martinez-de-Morentin, S.(2013), “The diffusion of pay for performance across occupations”, *ILR Review* Vol.66(5) pp.1115~1148.
- Bender, A. F., & Pigeyre, F.(2016), “Job evaluation and gender pay equity: a French example”, *Equality Diversity and Inclusion: An International Journal* Vol.35(4) pp.267~279.
- Morgeson, F. P. and M. A. Campion(2012), “A Framework of Sources of Inaccuracy in Job Analysis,” *The Handbook of Work Analysis: The Methods, Systems, Applications, and Science of Work Measurement in Organizations*, NY: Psychology Press/Taylor & Francis Group.

## 〈온라인 자료〉

- 곽상신 “기업별 교섭체제 해체 없는 직무급제는 허상이다.”, 참여와 혁신 2023년 1월 4일자 기고문.  
<https://www.laborplus.co.kr/news/articleView.html?idxno=30772>

6) 매일노동뉴스 ‘이중구조 호봉제가 좌안?’, 2023년 10월 17일자 기사, <https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=213332>