

2016.03.07

제 1 호

# KLSI

## ISSUE PAPER

[www.klsi.org](http://www.klsi.org)

### 2016년 공공기관 성과연봉제 권고안의 문제점 및 노동조합의 과제

노광표 | 한국노동사회연구소 소장

박용철 | 한국노동사회연구소 연구위원

#### [목차]

1. 들어가는 말
2. 성과연봉제 권고안의 내용 및 문제점
3. 성과연봉제 시뮬레이션
4. 성과연봉제 관련 선행연구 및 사례 결과
5. 성과연봉제와 공공기관 노조의 대응

한국노동사회연구소

주소 서울시 마포구 공덕동 257-3 국민서관빌딩 502호

전화 02) 393-1457

팩스 02) 393-4449

[www.facebook.com/ksiedit](http://www.facebook.com/ksiedit)

### <요약>

공공부문 노사관계의 갈등이 심화되고 있다. 정부는 지난 1월 28일 「공공기관 성과연봉제 권고안」을 통해 성과연봉제 적용 대상을 비간부직까지 확대, 고성과자와 저성과자의 기본연봉 인상률 차이를 평균 3%(±1.5%) 확대, 성과연봉 비중을 3급까지는 20~30%, 차등 폭을 2배로 적용, 차하위직급(4급)에 성과연봉만을 차등 적용하도록 하였다. 정부가 제시한 성과연봉제의 문제점은 임금체계로서 성과급의 위상 문제, 제도 도입의 궁극적 목적 문제, 평가의 객관성 문제, 임금 격차의 문제, 구성원의 조직몰입(사기)의 문제, 제도의 중장기적 지향 문제, 공공성 실현의 문제 등을 들 수 있다.

정부권고안을 바탕으로 공기업과 준정부기관의 직급별, 평가등급별 급여액 차이를 살펴본 결과 최고-최저등급자 간 연간 임금 격차는 공기업의 1~3급자는 23.1%(22.2%), 4급자는 13%의 격차가 발생하는 것으로 밝혀졌다. 준정부기관의 경우에도 각각 15.9%(14.9%), 9.6%로 결코 적지 않음을 알 수 있다.

성과연봉제와 관련한 선행 연구들을 종합해 보면, 다수의 연구들은 성과급제가 그 효과성을 검증하기 어렵다는 결과를 내놓고 있다. 특히 우리나라와 같이 성과평가를 객관적으로 측정하기 위한 인프라가 부족하거나 그로 인한 수용성이 낮은 경우, 그리고 단순생산직이 아닌 사무직이거나 업무 간 상호의존성이 높은 경우에는 그 시행이 상당히 어렵고, 특히 조직구성원들의 동기부여 측면이나 고용불안, 조직몰입 측면에서 심각한 문제를 초래할 수 있다. 또한 정부의 권고안은 종사자들의 통상임금, 퇴직급여에도 영향을 미칠 수 있고, 고용조정 수단으로 악용할 수 있다는 점이 가장 우려된다.

이러한 성과연봉제의 전면 확대에 대한 노동조합의 입장은 '반대'일 수밖에 없다. 성과연봉제 저지를 위한 노동조합의 과제로는 공공부문 연대전선의 구축 및 형성, 단체교섭권 위임 전술, 성과급 균등 분배, 국민 여론을 획득하기 위한 공세적 의제 선점, 공공기관 정책협의를 위한 노정교섭(협의)틀의 마련 등이 제기된다. 아울러 단위 노동조합(지부)의 교섭 전략으로는, 임금체계 개편을 위한 노사공동연구위원회 구성, 단체교섭을 통한 차등 성과의 범위 및 비중의 축소, 노사 공동의 평가기준 마련, 이의제기 절차의 마련과 피드백 체계의 구축 등이 필요하다.

# 2016년 공공기관 성과연봉제 권고안의 문제점 및 노동조합의 과제<sup>1)</sup>

노광표 | 한국노동사회연구소 소장

박용철 | 한국노동사회연구소 연구위원

## 1. 들어가는 말

정부는 지난 1월 28일 성과연봉제를 비간부직까지 전면 확대한다는 내용의 「공공기관 성과연봉제 권고안」(이하, ‘권고안’)을 발표하였다. 정부가 공공부문의 임금제도 및 체계의 변화를 꾀하려는 이유는 공공부문의 주된 임금체계는 연공급체제로 생산성과 경영실적과 무관하게 임금수준이 결정되는 상황이어서, 퇴출 없는 안정된 직장, 내부 경쟁 미흡 등으로 내부 성과관리 강화 필요성이 절실하다는 것이다. 권고안에 의하면, 제도의 확대 목적은 경쟁 부재로 인한 비효율, 근무연수와 자동승급에 따른 인건비 부담 완화를 통해 현재의 성과연봉제를 비간부직까지 확대함으로써 공공기관의 일하는 분위기를 강화하는 것에 두고 있다.

하지만 정부 당국자들의 주장과는 달리 성과형 임금제도는 공공부문에 적합하지 않으며, 영미 국가에서도 도입에 실패한 제도라는 주장이 보다 설득력 있게 제기되고 있는 상황이다. 공공부문은 성과형 임금제도와 조응하지 않을 뿐 아니라 공공부문의 생명인 공공성과 책임성에 맞지 않는다는 주장이 많다. 예컨대, 2009년 미국행정학회보에 실린 제임스 페리(James Perry) 교수의 연구논문에서 1977년부터 2008년까지 공공부문의 성과급을 직접 다룬 57개 연구들을 분석한 결과, 공공부문의 성과급은 의도했던 역할을 수행하는 데 있어 지속적으로 실패하고 있다는 사실을 제기하였다. 성과급제의 주요 실패 원인으로는 공공기관 근로자들은 금전보상에 대한 유인이 작고, 성과평가에 대한 공정성 시비가 발생할 여지가 크며, 성과 보상 부족으로 인한 사기 저하 등이 제기됐다.

공공부문에 성과형 임금체계를 도입하기 어려운 가장 큰 이유는 공공부문이 가지는 민간과의 차별성에서 찾을 수 있다. 공공부문은 효율성을 추구하면서도 형평성, 공정성, 책임성 등의 가치를 무시할 수 없다는 점, 공공부문 조직의 성과가 민간에 비해 상대적으로 개인 단위로 분할하기 어렵다는 점, 아울러 동기부여 요인을 금전과 연계하여 조직의 효율성을 높이려는 방식은 공공부문 종사자들에게는 큰 효과가 없다는 점을 특징으로 하고 있다. 정부는 이러한 사실을 무시한 채

1) 이 글은 전국공공산업노동조합연맹의 의뢰로 한국노동사회연구소가 작성·제출한 「공공부문 정책이슈 심층 보고서(2016.2)」의 내용을 요약한 것임.

공공부문에 성과연봉제를 일방적으로 확대 적용하려고 하는데, 여기에는 많은 문제점이 내포되어 있다.

이하에서는 정부가 발표한 성과연봉제의 주요 내용 및 문제점을 간략하게 검토하고, 노동조합의 대응방안을 제시하고자 한다.

## 2. 성과연봉제 권고안의 내용 및 문제점

정부가 2016년 1월 28일에 발표한 「공공기관 성과연봉제 권고안」은 2010년 6월에 도입한 간부직 성과연봉제를 비간부직까지 확대하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. [표1]에서 보는 바와 같이 권고안의 주요 내용을 보면, 첫째, 성과연봉제 적용 대상을 기존 간부급(통상 1~2급)에서 최하위직급을 제외한 비간부직(4급 이상)까지 확대하였다. 둘째, 고성과자와 저성과자의 기본연봉 인상률 차이를 기존 2%(±1%)에서 평균 3%\*(±1.5%)로 확대하도록 하고 직급 간에는 기관별 노사협의를 통해 정하도록 하였다. 셋째, 성과연봉의 경우 3급까지는 성과연봉 비중을 20(준정부)~30%(공기업), 차등 폭을 2배로 적용하였으며, 차하위직급(4급)에 대해서는 잔여 근무연수, 직무의 난이도 등을 고려하여 비누적방식인 성과연봉만을 차등 적용하도록 하였다.

[표1] 정부의 성과연봉제 주요 개편 방안

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

자료: 기획재정부(2016.1.28), 보도자료.

정부가 제시한 성과연봉제의 문제점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 임금체계로서 성과급의 위상 문제이다. 성과급체계는 임금체계 중 가장 먼저 발달한 제도로서, 노동의 성과를 측정하고 그 결과에 따라 임금을 산정·지급하는 제도이다. 성과주의 임금제도로서 연봉제는 종사자 개인의 능력과 업적 및 공헌도를 평가하여 결정된 지급기준에 의거하여 연간 임금액이 결정되는 제도라고 할 수 있다. 성과연봉제는 일반적으로 개인별로 임금이 차별화 된다는 점, 연간 임금액이 개인의 성과(업적)와 연계된다는 점을 특징으로 한다. 성과급체계는 성과에 기반하고 있다는 인식 때문에 가장 효율적이고 객관적인 임금체계로 오해되는 경우가 많다. 하지만 성과급은 산출된 성과를 정확히 측정할 수 있는 단순 생산직 등의 분야에서 발전한 임금체계로서, 정확한 성과측정이 어려운 사무직 분야나 생산직 분야 내에서도 연속공정체계에서는 그 시행에 어려움이 많다. 또한

성과급체계의 온전한 시행을 위해서는 미국이나 유럽에 정착한 직무급체계나 일본의 직능급체계를 작동하게 하는 교육훈련시스템이나 평가·자격시스템이 필요하다. 그러한 기반이 없으면 시행이 불가능한 제도라 할 수 있다.

둘째, 제도 도입의 궁극적 목적이다. 정부는 성과연봉제를 확대 시행하는 주요 목적으로, 경쟁 부채로 인한 비효율, 근무연수와 자동승급에 따른 인건비 부담, 공공기관의 일하는 분위기 강화 등을 제시했다. 경쟁 부채로 인한 비효율 문제는 공공기관의 공공성 확보와 업무 특성상 지나친 경쟁보다는 조직 내 협력을 통해 극복해야 할 문제라고 판단되며, 인건비 부담 문제는 단순히 연공급의 문제로만 지적할 것이 아니라 공공기관 전체의 효율성 구현 차원에서 통합적으로 접근해야 할 것이다. 특히 이번 권고안을 포함하여 그동안 정부가 제시한 성과연봉제는 총액 차원에서 동일한 인건비를 부담하는 구조이기 때문에, 이를 통해 인건비를 절감한다는 주장은 어떠한 논리에 기반하고 있는 것인지 도무지 알 수 없다. 무엇보다 근본적인 것은 성과급제가 고유의 효과를 내기 위해서는 누군가의 임금을 삭감하여 누군가에게 없어 주는 방식이 아니라, 모든 구성원의 기본연봉은 유지하면서 우수성과자에게 추가적인 인센티브를 지급하는 방식이어야 하며, 개인성과급보다는 집단성과급 방식이 되어야 할 것이다. 이러한 사실은 다양한 연구 결과와 사례에서도 이미 검증된 것이다. 끝으로, 일할 수 있는 분위기 강화의 문제는 동기부여와 제도의 공정성, 수용성 등과 관련된 것인데, 성과연봉제의 문화적 이질감, 개인주의 원칙, 지나친 경쟁심 유발과 고용불안의 분위기 속에서 과연 실현 가능한 일인지 의문스러울 뿐이다.

셋째, 평가의 객관성 문제이다. 평가주체와 평가방식, 평가내용 모두에 있어 문제의 소지가 있다. 먼저 평가주체 문제는 대부분의 평가를 사용자나 관리자급에서 일방적으로 행하기 때문에 평가의 타당성과 신뢰성, 수용성에 문제가 발생한다는 점, 다음으로 평가방식 문제는 실제 성과나 공헌도에 상관없이 일방적인 등급 비중에 따라 강제적으로 할당하는 상대평가방식을 대부분 활용한다는 점, 마지막으로 평가내용 문제는 각 업무의 고유한 특성을 고려하지 않은 채 모든 업무에 하나의 평가기준을 일방적으로 적용하고 있다는 점 등이 제기되고 있다. 이러한 문제가 해결되지 않는 한 현장의 종사자들이 과연 성과연봉제를 신뢰하고 받아들일지 의문스럽다. 우리나라와 같이 성과평가를 객관적으로 측정하기 위한 인프라가 부족하거나 그로 인한 수용성이 낮을 경우, 그리고 단순 생산직이 아닌 사무직이나 업무 간 상호의존성이 높은 경우에 성과급제의 시행은 상당히 어려우며, 이는 조직구성원들의 동기부여 측면이나 고용안정 측면, 조직몰입 측면에서도 심각한 문제를 초래할 수 있다.

넷째, 임금 격차의 문제이다. 기본연봉의 경우 해마다 실적이 누적되는 방식으로 인해 이후 평가결과에 따라 임금격차가 점차 확대되는 방식이어서, 이로 인한 경제적 문제와 사기 저하, 고용불안의 문제가 발생할 수밖에 없다. 그리고 성과연봉의 경우 비누적방식이기는 하지만, 최고 성과자와 최저 성과자의 격차를 2배 이상으로 하여 그로 인한 실제 임금총액 격차가 20% 이상 발생하게 하였는데, 이는 조직 구성원들이 단기적 성과에만 치중하게 함으로써 중장기적으로 동기부여와 생산성을 현저히 저하시킴과 동시에 공공기관으로서의 공공성 역시 심각하게 훼손할 수 있는 소지가 있다.

다섯째, 조직몰입(사기)의 문제이다. 성과연봉제는 개인능력을 기반으로 일대일 개별계약을 원

칙으로 하고 있다. 때문에 종사자들이 개인주의로 흐르기 쉬워 종사자 간에 불필요한 경쟁의식을 불러일으키고, 사내 연대감과 협동심을 훼손할 수 있다. 그리고 상호의존적인 업무 관계에서 업무 협조 및 정보교류의 어려움으로 인해 비효율을 초래할 수 있다. 또한 동기부여에 있어서도 초기에는 일부 효과가 있겠지만, 중장기적으로 그 수준과 조직에 대한 몰입도를 저하시킬 수 있다. 이와 같이 지나친 경쟁과 성과주의, 그것으로 인한 저성과자의 사기 저하는 조직 차원에서는 중장기적으로 비효율과 비용부담을 초래하고, 당사자에게는 고용불안과 사기 저하를 초래할 수 있다.

여섯째, 제도의 지향 문제이다. 성과연봉제는 통상 1년간의 단기 목표 달성 여부에 따라 임금액이 결정되기 때문에 구성원들이 단기적 목표에 치중할 수밖에 없으며, 조직 전체 차원에서도 중장기적 목표에 집중할 수 없다. 이런 이유로 목표 수립과 달성을 위해 활용되는 MBO(Management By Objective, 목표에 의한 관리) 방식이 실제로는 큰 효과가 없다는 연구결과가 많은 것이다. 하지만 무엇보다 심각한 문제는 이렇게 단기적 목표 달성에 치중하는 성과연봉제의 본질상 조직 차원에서 구성원에 대한 교육훈련과 경력개발을 경시하게 되며, 중장기적으로 조직의 경쟁력도 확보할 수 없다는 사실이다. 경력개발과 경쟁력 문제를 개인의 문제로 생각할 수밖에 없는 것이다. 따라서 종사자 개인과 조직의 발전을 위해서라도 성과연봉제 도입에 신중해야 하며, 부득이하게 도입할 경우 제도의 공정성과 객관성 확보, 구성원의 인정을 통해 중장기적 목표를 지향하면서 경력개발 차원에서 접근할 필요가 있다.

일곱째, 공공성 실현의 문제이다. 성과연봉제 아래서 나타날 수밖에 없는 단기목표 치중과 지나친 경쟁 유발로 인해 공공기관의 역할이 왜곡되고, 공공서비스의 질이 저하될 우려가 있다. 공기업은 사적이윤 추구가 아닌 공공복리를 주로 추구하는 조직이다. 공기업이 수행하는 사업의 목적은 주민의 복지와 편리를 위한 서비스를 제공하는 것이다. 이는 곧 적정이윤을 추구하면서 원가절감을 통하여 공공서비스의 가격을 인하하여 소비자의 부담을 경감시키고, 채산성이 없더라도 사회적 정책적 차원에서 사업을 영위함을 의미한다. 공기업이 일정부분 기업적 특성을 갖고 있다 하더라도 일반 기업과는 근본적으로 다른 속성을 갖고 있기 때문에 그것의 역할을 충실히 해낼 수 있는 방식으로 운영되어야 할 것이다.

### 3. 성과연봉제 시물레이션<sup>2)</sup>

본 내용은 정부의 성과연봉제 권고안에 따라 공기업과 준정부기관의 직급별(1~3급, 4급), 평가등급별(최고등급-중간등급-최저등급) 급여액과 그 차이를 예시한 것이다.

#### 1) 공기업

정부의 권고안에 따르면, 공기업의 1~3급자는 성과연봉 구성을 30% 이상으로 제시하고 있어,

2) 본 시물레이션은 연봉 3,600만 원을 기준으로 산정함. 공공기관 신입직원의 초임은 약 2,500만 원 내외로 성과연봉제 대상인 차상위직급자의 연봉액은 그 보다 높게 잡았으며, 동시에 계산의 용이성을 고려함. 최고-최저등급의 연봉격차 비율은 동일하며, 연봉액이 커질수록 그 차이는 비례하여 커지게 됨.

기본연봉 70%에 평균차등 ±3%, 성과연봉을 30%로 구성하였다. 또한 정부 권고안이 성과연봉액의 격차를 최고-최저등급자 간 2배 이상으로 하도록 하고 있으므로, 시뮬레이션에서는 기준선인 2배로 하되 지급 비중을 60%와 120%, 연봉액은 3,600만 원(월 300만 원)으로 가정하여, 평가등급별(5개 등급 가정, 최고-평균-최저등급자) 임금액을 산정하였다.

산정 결과, 최고-최저등급자 간의 연간급여(기준연봉)는 3,854만 원과 3,130만 원으로 724만 원 차이가 발생하였으며, 최저연봉자 기준으로 23.1%의 격차가 발생하였다. 여기에 경영평가 성과급 'B등급'으로 적용하면, 임금 차이는 더욱 커지게 되며, 법정수당이 추가되면 그 차이는 보다 커질 것으로 예상된다.

[표2] 1~3급: 기본연봉(70%) 차등 ±3%, 성과연봉 비중 30%, 경영성과 B등급(150%) 기준(만 원, %)

구분	월급여 구성			기준 연봉	경영성과급(B) : 월봉 150%	연간급여 합계
	기본연봉 (±3%): 70%	성과연봉* (120%-60%): 30%	월급여 계			
최고연봉자(S)	213.2	108.0	321.2	3,853.8	481.7	4,335.5
평균연봉자(B)	210.0	90.0	300.0	3,600.0	450.0	4,050.0
최저연봉자(D)	206.9	54.0	260.9	3,130.2	391.3	3,521.5
격차(S-D)	6.3	54.0	60.3	723.6	90.4	814.0
격차비율((S-D)/D)	3.0	100.0	23.1	23.1	23.1	23.1

\* 성과연봉: 최고 120%~최저 60% 가정; 법정수당: 사후적 성격으로 연봉에서 제외.

다음은 앞의 조건과 동일하게 1~3급자의 성과연봉제 차이를 보되, 기본연봉의 직급 간 격차를 ±2%로 조정하여 살펴보았다. 산정 결과, 최고-최저등급자 간의 연간급여(기준연봉)는 3,841만 원과 3,142만 원으로 698만 원 차이가 발생하였으며, 최저연봉자 기준으로 22.2%의 격차가 발생하였다. 여기에 경영평가 성과급 B등급과 법정수당이 추가되면, 그 차이는 보다 커질 것으로 예상된다. 시뮬레이션 결과 단기적으로도 성과연봉의 격차가 전체 급여에 상당한 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다.

[표3] 1~3급: 기본연봉(70%) 차등 ±2%, 성과연봉 비중 30%, 경영성과 B등급(150%) 기준(만 원, %)

구분	월급여 구성			기준 연봉	경영성과급(B) : 월봉 150%	연간급여 합계
	기본연봉 (±2%): 70%	성과연봉* (120%-60%): 30%	월급여 계			
최고연봉자(S)	212.1	108.0	320.1	3,841.2	480.2	4,321.4
평균연봉자(B)	210.0	90.0	300.0	3,600.0	450.0	4,050.0
최저연봉자(D)	207.9	54.0	261.9	3,142.8	392.9	3,535.7
격차(S-D)	4.2	54.0	58.2	698.4	87.3	785.7
격차비율((S-D)/D)	2.0	100.0	22.2	22.2	22.2	22.2

\* 성과연봉: 최고 120%~최저 60% 가정; 법정수당: 사후적 성격으로 연봉에서 제외.

끝으로, 권고안에 따라 공기업의 차하위직급(통상 5급 편제 중 4급)의 경우 기본연봉의 차이는 없도록 하고 성과연봉을 20%로 제시하여 계산했다. 기본연봉을 80%, 성과연봉을 20%로 구성하고, 성과연봉액의 격차는 최고-최저등급자 간 정부 권고안의 기준선인 2배로 하되 지급 비중을 60%와 120%, 연봉액은 3,600만 원(월 300만 원)으로 가정하여 평가등급별(5개 등급 가정, 최고-평균-최저등급자) 임금액을 산정하였다.

산정 결과, 최고-최저등급자 간의 연간급여(기준연봉)는 3,744만 원과 3,312만 원으로 432만 원 차이가 발생하였으며, 최저연봉자 기준으로 13%의 격차가 발생하였다. 마찬가지로 여기에 경영평가 성과급 B등급과 법정수당이 추가되면, 그 차이는 보다 커질 것으로 예상된다. 아울러 4급의 경우에도 최고-최저 등급자의 임금격차가 10%대로 결코 적지 않음을 알 수 있다.

[표4] 4급: 기본연봉(80%) 차등 無, 성과연봉 비중 20%, 경영성과 B등급(150%) 기준(만 원, %)

구분	월급여 구성			기준 연봉	경영성과급(B): 월봉 150%	연간급여 합계
	기본연봉 (±0%): 80%	성과연봉* (120%-60%): 20%	월급여 계			
최고연봉자(S)	240.0	72.0	312.0	3,744.0	468.0	4,212.0
평균연봉자(B)	240.0	60.0	300.0	3,600.0	450.0	4,050.0
최저연봉자(D)	240.0	36.0	276.0	3,312.0	414.0	3,726.0
격차(S-D)	0	36.0	36.0	432.0	54.0	486.0
격차비율((S-D)/D)	0.0	100.0	13.0	13.0	13.0	13.0

\* 성과연봉: 최고 120%~최저 60% 가정; 법정수당: 사후적 성격으로 연봉에서 제외.

## 2) 준정부기관

정부의 권고안은 준정부기관의 1~3급자는 성과연봉 구성을 20% 이상으로 제시하고 있다. 이에 따라 시물레에션에서는 기본연봉 80%에 평균차등 ±3%, 성과연봉을 20%로 구성하였고, 성과연봉액의 격차는 정부 권고안의 기준선인 2배로 하되, 지급 비중을 60%와 120%, 연봉액은 3,600만 원(월 300만 원)으로 가정하여 평가등급별(5개 등급 가정, 최고-평균-최저등급자) 임금액을 산정하였다.

산정 결과, 최고-최저등급자 간의 연간급여(기준연봉)는 3,787만 원과 3,269만 원으로 518만 원 차이가 발생하였으며, 최저연봉자 기준으로 15.9%의 격차가 발생하였다. 여기에 경영평가 성과급 B등급을 적용하면 임금 차이는 더욱 커지게 되고, 법정수당이 추가되면 그 차이는 보다 커질 것으로 예상된다([표5] 참조).



[표5] 1~3급: 기본연봉(80%) 차등 ±3%, 성과연봉 비중 20%, 경평성과 B등급(150%) 기준(만 원, %)

구분	월급여 구성			기준 연봉	경평성과급(B): 월봉 150%	연간급여 합계
	기본연봉 (±3%): 80%	성과연봉* (120%-60%): 20%	월급여 계			
최고연봉자(S)	243.6	72.0	315.6	3,787.2	473.4	4,260.6
평균연봉자(B)	240.0	60.0	300.0	3,600.0	450.0	4,050.0
최저연봉자(D)	236.4	36.0	272.4	3,268.8	408.6	3,677.4
<b>격차(S-D)</b>	<b>7.2</b>	<b>36.0</b>	<b>43.2</b>	<b>518.4</b>	<b>64.8</b>	<b>583.2</b>
<b>격차비율((S-D)/D)</b>	<b>3.0</b>	<b>100.0</b>	<b>15.9</b>	<b>15.9</b>	<b>15.9</b>	<b>15.9</b>

\* 성과연봉: 최고 120%~최저 60% 가정; 법정수당: 사후적 성격으로 연봉에서 제외.

다음은 앞의 조건과 동일하게 1~3급자의 성과연봉제 차이를 보되, 기본연봉의 직급 간 격차를 ±2%로 조정하여 살펴보았다. 산정 결과, 최고-최저등급자 간의 연간급여(기준연봉)는 3,772만 원과 3,283만 원으로 489만 원 차이가 발생하였으며, 최저연봉자 기준으로 14.9%의 격차가 발생하였다. 마찬가지로 여기에 경영평가 성과급 B등급과 법정수당이 추가되면 그 차이는 보다 커질 것으로 예상된다. 이 역시 단기적으로 성과연봉의 격차가 전체 급여에 상당한 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다.

[표6] 1~3급: 기본연봉(80%) 차등 ±2%, 성과연봉 비중 20%, 경평성과 B등급(150%) 기준(만 원, %)

구분	월급여 구성			기준 연봉	경평성과급(B): 월봉 150%	연간급여 합계
	기본연봉 (±2%): 80%	성과연봉* (120%-60%): 20%	월급여 계			
최고연봉자(S)	242.4	72.0	314.4	3,772.8	471.6	4,244.4
평균연봉자(B)	240.0	60.0	300.0	3,600.0	450.0	4,050.0
최저연봉자(D)	237.6	36.0	273.6	3,283.2	410.4	3,693.6
<b>격차(S-D)</b>	<b>4.8</b>	<b>36.0</b>	<b>40.8</b>	<b>489.6</b>	<b>61.2</b>	<b>550.8</b>
<b>격차비율((S-D)/D)</b>	<b>2.0</b>	<b>100.0</b>	<b>14.9</b>	<b>14.9</b>	<b>14.9</b>	<b>14.9</b>

\* 성과연봉: 최고 120%~최저 60% 가정; 법정수당: 사후적 성격으로 연봉에서 제외.

끝으로, 준정부기관의 차하위직급(통상 5급 편제 중 4급)의 경우, 권고안은 기본연봉의 차이는 없도록 하고, 성과연봉을 15%로 하도록 제시하고 있다. 이에 따라 시뮬레이션은 기본연봉을 85%, 성과연봉을 15%로 구성하였으며, 성과연봉액의 격차는 최고-최저등급자 간 정부 권고안의 기준선인 2배로 하되, 지급 비중을 60%와 120%, 연봉액은 3,600만 원(월 300만 원)으로 가정하여 평가등급별(5개 등급 가정, 최고-평균-최저등급자) 임금액을 산정하였다.

산정 결과, 최고-최저등급자 간의 연간급여(기준연봉)는 3,708만 원과 3,384만 원으로 324만 원 차이가 발생하였으며, 최저연봉자 기준으로 9.6%의 격차가 발생하였다. 마찬가지로 여기에 경영평가 성과급 B등급과 법정수당이 추가되면 그 차이는 보다 커질 것으로 예상된다. 아울러 4급

의 경우에도 최고-최저 등급자의 임금격차가 10% 수준으로 결코 적지 않음을 알 수 있다.

[표7] 4급: 기본연봉(85%) 차등 無, 성과연봉 비중 15%, 경평성과 B등급(150%) 기준(만 원, %)

구분	월급여 구성			기준 연봉	경평성과급(B): 월봉 150%	연간급여 합계
	기본연봉 (±0%): 85%	성과연봉* (120%-60%): 15%	월급 여계			
최고연봉자(S)	255.0	54.0	309.0	3,708.0	463.5	4,171.5
평균연봉자(B)	255.0	45.0	300.0	3,600.0	450.0	4,050.0
최저연봉자(D)	255.0	27.0	282.0	3,384.0	423.0	3,807.0
격차(S-D)	0	27.0	27.0	324.0	40.5	364.5
격차비율((S-D)/D)	0.0	100.0	9.6	9.6	9.6	9.6

\* 성과연봉: 최고 120%~최저 60% 가정; 법정수당: 사후적 성격으로 연봉에서 제외.

#### 4. 성과연봉제 관련 선행연구 및 사례 결과

성과급의 효과성에 대한 국내외 연구에서는 그 효과성을 긍정하는 연구와 부정하는 연구가 동시에 발표되고 있어, 성과급에 대한 논쟁을 초래하고 있다. 하지만 성과급제의 효과성을 인정하는 연구는 생산직이나 영업직, 집단성과급제 등 상당히 제한적인 영역인 반면에, 효과성을 비판하는 연구는 다양한 영역에서 효과성을 검증하기 어렵다는 결과를 내놓고 있다.

다수의 연구들을 종합해 보면, 제도 실패의 원인으로 공공기관 근로자들은 금전보상에 대한 유인이 적고, 성과평가에 대한 공정성 시비, 성과에 대한 보상 부족으로 인한 사기 저하 등을 꼽았다. 또한 성과평가에 있어 공정성 문제가 발생하고, 상호 약탈적인 제로섬(zero-sum) 형식의 금전보상으로 인해 대부분의 근로자가 자신의 노력에 비해 보상이 부족하다는 불만을 제기하고 있음을 지적하고 있다.

특히 중요한 것은 우리나라와 같이 성과평가를 객관적으로 측정하기 위한 인프라가 부족하거나 그로 인한 수용성이 낮을 경우, 그리고 단순 생산직이 아닌 사무직이거나 업무 간 상호의존성이 높은 경우에는 그 시행이 상당히 어렵고, 특히 조직구성원들의 동기부여 측면이나 고용불안, 조직몰입 측면에서는 심각한 문제를 초래할 수 있기 때문에 성과에 기반한 임금제도로의 전환을 단순한 제도의 도입으로만 쉽게 생각할 수 없다는 것이다.

이러한 경향은 성과급제를 도입하고 있는 기업의 추세를 봐도 알 수 있는데, 국내 기업들은 임금 유연성을 확보하고 경쟁을 통한 종사자의 역량강화를 통한 기업성과의 향상을 기대하며 성과급제를 도입하였으나 최근 그 도입 추세는 점차 하락하는 양상을 보이고 있다. 실제로 성과연봉제를 도입한 후 폐지한 국내의 사례들이 있다. 예컨대 한국GM은 2002년 대우자동차를 인수한 직후부터 사무직 직원들을 상대로 이른바 서구식 연봉제를 강하게 밀어붙였다. 과장급 이상에만 실시하던 연봉제를 2003년 모든 사무직으로 확대했고, 2006년에는 각 개인별 성과주의를 강화해 금

용시장의 ‘펀드’ 개념을 도입하기도 했다. 일정 기간의 능력과 성과를 수익률처럼 환산해 임금인상 때 반영한다는 것이다. 하지만 업무 효율성이 높아지는 효과보다는 구성원들의 불만과 조직불화를 초래한다는 다수의 지적이 나왔으며, 결과적으로 10년간 이어온 성과중심 연봉제는 막을 내리고 과거와 같은 연공급제로 되돌아가게 되었다. 대표적으로 성과주의 인사제도를 운영했던 영국과 미국의 공공부문을 보더라도 영국은 30년간 시행착오를 겪고 있는 상황이며, 미국은 공공분야에서 성과제가 사실상 실패한 것으로 평가받고 있다. 최근에는 성과형 임금체계를 선도했던 글로벌 기업들도 조직 내 결속 및 협력 약화, 조직 시너지 효과 미비, 평가 기준을 둘러싼 갈등 등 여러 문제점이 발생하여 중단하거나 평가방식을 전면 변경하고 있다. 마이크로소프트(Microsoft)는 자사의 경쟁력 약화 원인에 대한 외부 컨설팅 결과, “조직 구성원들 간의 협력을 통한 창의적인 문화 약화”가 원인이라는 지적을 받았다. 협력 문화 약화가 주요 원인으로 지목된 것은 오랜 기간 동안 구성원들을 평가하기 위해 운영해온 ‘스택 랭킹(Stack Ranking)’, 즉 상대평가 기반의 성과관리 제도였다. 동 제도는 조직 구성원들에게 강제로 순위를 매겨 평가하는 제도로, 1980년대 잭 웰치(Jack Welch)가 이끌던 GE에서 도입된 이후 글로벌 기업들에 우후죽순으로 확산됐다. 이 제도는 직원들에게 순위(rank)를 매기고 저순위자를 숙야낸다(yank)는 의미에서 ‘랭크 앤 양크(Rank and yank)’라고 불리기도 한다. 잭 웰치와 함께 ‘Rank and Yank’ 시스템을 실행했던 스마트(Brand Smart) 역시 “회사에는 실제로 생각만큼 많은 저(低)성과자가 없다. 실제와 동떨어진 강제 배분율을 적용하는 것은 미친 것이다.”라며 전통적인 성과관리 방식을 비판했다. (‘Rank and Yank’ Retains Fans, the Wall Street Journal, 2012). 이렇듯 동 제도는 “상대평가 기반의 성과관리제도가 단기 성과주의를 촉진하며, 장기 계획 수립을 저해한다. 조직 내 두려움을 촉발하며, 팀워크를 저해하고 내부 경쟁과 사내 정치를 조장한다.”고 지적하였다. 이와 같은 문제점을 해소하기 위해 마이크로소프트 등 글로벌 기업들은 과거 10여 년 동안 운영해온 기존 성과관리제도를 폐지하였다. 이처럼 이익을 최우선하는 민간기업에서도 패러다임 전환이 나타나고 있는데, 우리나라의 공공부문은 과거의 이론을 맹신하여 차등적인 성과관리제도를 ‘전가(傳家)의 보도(寶刀)’처럼 휘두르고 있다.

이상에서 살펴본 대로 정부의 「공공기관 성과연봉제 권고안」은 여러 가지 문제점을 안고 있다. 다양한 연구결과와 사례, 전문가들의 조언 등을 바탕으로 성과연봉제를 평가해 볼 때, 긍정적인 면보다는 부정적인 측면이 훨씬 많음을 알 수 있다. 정부는 근시안적이고 무비판적인 제도 도입 차원에서 벗어나 중장기적인 차원에서 공공부문 종사자의 동기부여 제고와 공공성을 제대로 실현시킬 수 있는 방향으로 접근할 필요가 있다고 판단된다.

## 5. 성과연봉제와 공공기관 노조의 대응

### 1) 성과연봉제 전면 확대와 노조의 대응

성과연봉제 전면 확대에 대한 노동조합의 입장은 ‘반대’일 수밖에 없다. 그러므로 현 단계 공공

부문노동조합들의 대응은 ‘성과연봉제’전면 확대의 문제점을 공론화하여 도입을 저지할 수 있는 대중적인 저항의 조직화를 요구한다. 대중투쟁을 중심으로 하되, 노동조합의 정치 역량이 결합될 때 효과적인 대응이 마련될 수 있을 것이다. 성과연봉제 저지 투쟁을 승리로 이끌기 위한 과제는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 공공부문 연대전선의 구축 및 형성이다. 연대전선 구축은 투쟁의 출발이자 종착점이라 할 수 있다. 연대 틀은 크게 두 부분으로 구분되는데, 하나는 공공기관노조간 연대이고, 다른 하나는 공무원, 교원노조를 포괄하는 공공부문 전체의 연대이다. 공공기관노조들의 상시적 연대기구 구축을 기반으로 사안별 공공부문 연대로 나갈 필요가 있다. 연대 구축에 있어 한 가지 유의할 점은 연대 주체들의 조건을 고려하지 않는 과도한 목표 설정은 연대의 강화보다는 조직 간 갈등을 촉발하였다는 점이다. 이런 조건을 고려하여 공공기관노조들의 상급단체별 독자 활동을 토대로 한 연대 전선을 구축하고 운영할 필요가 있다.

둘째, 단체교섭권 위임 전술이다. 기업별 노조체제 아래서 단체교섭권의 상급단체 위임은 단위 노조의 대의기구의 결의를 동반해야 하는 쉽지 않은 과제다. 하지만 지난 2년 동안의 공공기관 선진화 반대 투쟁의 실패 원인을 평가할 때, 이 방법 이외에 공공기관노동조합 간 공동의 연대전선을 유지할 수 있는 방법은 없다. 단체교섭권 위임 전술을 통해 정부의 경영평가(기관장 해임 포함)를 통한 개별 노조에 대한 회유와 압박을 무력화 시킬 수 있다.

셋째, 차등지급 성과급의 균등 분배를 위한 ‘연대기금’ 조성이다. 성과연봉제의 기본 구상은 ‘서열화와 차등 보상’에 있다. 성과연봉제 도입을 막지 못해 시행될 경우, 노동조합 차원에서 개인별로 차등지급 되는 성과급을 기금으로 조성하여 균등 분배하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 전교조는 성과급 균등분배 정책을 추진하고 있는데, 2014년 교원 평가에 따라 2015년 지급받은 개인별 차등 성과급을 모아 재분배하는데 총 7만 1,965명이 참여하였다. 이는 전국 초중고 학교의 25%, 전체 교원의 15%에 해당한다. 전교조가 추진한 교원 개인 성과급 균등 분배는 균등지급액 123만 840원을 제외한 차등 지급액을 학교 단위 참여 인원으로 나눠 균등 지급하는 방식이다.<sup>3)</sup> 전국공무원노조도 공직사회에 확대되는 성과급제에 맞서 전체 공무원들이 성과평가를 거부하는 ‘이의신청투쟁’을 전개하고 개인별 차등지급 되는 성과급이 전체 공무원 노동자들에게 균등 분배되어 실질적인 임금으로 전환되는 반납투쟁을 결의하였다.<sup>4)</sup>

넷째, 국민 여론을 획득하기 위한 공세적 의제 선점 및 이슈 파이팅이 요구된다. 공공기관은 기관 운영 재원 중 상당수가 국민의 세금으로 충당되고 있기 때문에 국민들의 높은 관심과 함께 강한 정치적 성격을 갖는다. 이런 성격을 반영하여 공공기관의 사용자인 정부는 국민 여론을 빌미로 공공기관 종사자들의 임금 및 근로조건을 재단하고 결정하고자 한다. 공공기관노동조합은 성과연봉제의 폐해를 널리 알리는 것과 함께, 공공부문의 특성을 고려한 조직 경쟁력 향상 방안을 제시하는 대안 투쟁을 전개해 나가야 한다. 대항 담론을 마련하지 못하는 공공부문 투쟁은 방어적이고

3) 교사의 평가등급은 S, A, B의 3단계로 차등지급률은 50~100% 사이에서 결정되는데, 매년 상대평가로 진행되는 성과급 평정에서 30%의 교원은 최하등급인 B를 받게 됨. 차등지급률이 50%인 경우 2015년에 S등급 319만 4,200원, A등급 266만 8,400원, B등급 227만 4,060원이 지급됨.

4) 전국공무원노조(2016.02.26.), [투쟁선포문] “공직사회 파탄 내는 성과급제·퇴출제를 저지하고 행정의 공공성 사수하자”

수세적 국면을 돌파할 수 없다. 공공기관의 조직 경쟁력을 갉아 먹는 만성화된 낙하산 인사와 단기 실적에 매몰된 경영평가제도 및 공공기관 지배구조의 개편이 절실히 요청된다 할 것이다.

다섯째, 공공기관노사의 정책협의를 위한 노정 협의 틀의 마련이다. 현재 기관별로 분산된 단체교섭은 노사 이해 조절의 본래 기능을 잃고 형식화됨으로써, 노사관계의 갈등구조가 지속-심화되는 비정상적 상태이다. 단체교섭의 주요 내용들이 정부가 행사하는 예산편성 권한 또는 관련 지침에 의해 결정·시달됨에 따라 해당 기관 사용자의 교섭권한이 매우 제한되고, 그 결과 단체교섭의 형식화 및 형해화 현상이 발생하고 있다. 정부는 결정 권한을 행사하지만 교섭에는 당사자로 참여하지 않는 이중적인 행태를 중단하여야 한다. 2014~2015년 상반기까지 한시적으로 운영되었던 ‘공공부문발전위원회’를 벤치마킹하여, 노사정위원회 바깥에 공공부문 정책협의를 장을 새롭게 만들 필요성이 제기된다 할 것이다.

## 2) 노동조합의 교섭 전략

성과연봉제 전면 반대 방침을 위한 투쟁과 함께 단체교섭에 있어 노동조합의 기본 입장을 관철하기 위해서는 다음과 같은 전략이 필요하다.

첫째, 임금체계 개편 논의를 위한 노사공동 연구단(T/F)의 구성이다. 현행 임금체계의 문제점은 무엇이고, 이를 해결하기 위한 바람직한 방안은 무엇인가에 대한 조사, 연구 그리고 공론화를 통해 임금체계 개편이 필요하다. 특히 공공기관은 동일한 임금체계를 적용한다는 점에서 개별 기관의 틀을 뛰어넘는 업종별 임금체계 마련을 위한 노사정 공동 연구기구의 마련이 필요하다.

둘째, 단체교섭을 통한 규제 및 개입이다. 연봉제의 도입 등 임금체계의 변화는 공공기관 종사자들에게는 심대한 노동조건의 변화를 가져오므로, 당연히 노사합의가 필요한 단체교섭의 대상이다. 노동조합은 사측의 연봉제 전면 확대에 맞서기 위해 단체교섭을 통한 규제 방안을 마련할 필요가 있다. 단체교섭권을 온전히 활용하기 위해서는 노동조합이 사업장 근로자의 과반수의 지위를 확보하고 있어야 한다. 조직률이 낮은 노동조합은 시급히 조직 확대를 통해 과반수 지위를 확보하여 단체교섭을 통한 각종 사안에 대한 규제권을 확보하여야 한다. 규제의 주된 방향은 ‘차등 성과의 범위 및 비중의 축소’이다. 연봉제가 가져오는 임금삭감, 그리고 보수 격차에 따른 조직 내 위화감을 최소화하기 위해서는 차등 성과의 범위를 최소화하고 격차의 확대도 제도에 대한 조직 내 신뢰를 확보한 후 단계적으로 실시해야 한다. 그런데 2016년 권고안은 기본급 차등을 강제화하고 있다. 기본급 차등은 차후에 퇴직금에도 큰 영향을 미치므로 최대한 억제하여야 한다. 동기부여를 위해 금전적 보상 이외에 승진과 승격 같은 비금전적인 보상을 포함한 총 보상을 고려한 인센티브를 제공하여야 한다.

셋째, 노사 공동의 평가기준 마련이다. 공공기관들의 연봉제 도입 사례에서 확인할 수 있듯이 평가기준의 공정성, 객관성 그리고 운영의 투명성이 중요하다. 이를 위해 노사 공동으로 ‘평가위원회’를 구성하여 성과 평가 기준을 만들고 시행 과정을 모니터링하고 함께 운영하는 체계를 구축하여야 한다. 아울러 ‘평가자 교육이수제’와 ‘다면평가-상향평가(upward appraisal)’를 함께 도입해

야 한다.

넷째, 이의제기 절차의 마련과 피드백 체계의 구축이다. 일부 기업들이 평가 결과에 대한 이의 제기를 할 수 있는 장치를 마련하고 실행하고 있으나 대부분 형식적으로 이루어져 효과가 높지 않다. 이를 방지하기 위해서 노사간 공동으로 이의제기 내용을 심사하고 함께 결정할 수 있는 기구를 만들고 운영하는 것이 필요하다. 덧붙여 평가결과가 개선으로 연계될 수 있도록 피드백 체계를 마련하는 것이 중요하다.