

## 임금 체계 개편 정책의 의도와 맥락

홍민기 (한국노동연구원 선임연구위원)

### ■ 요약 ■

연공급은 장기근속을 유도하는 지연된 보수체계로 합리성이 있다는 설명도 있고 임금 격차를 확대한다는 주장도 있다. 현 정부에서는 연공급을 직무급으로 바꾸는 정책을 추진하려고 한다. 통계 자료로 검토한 결과 연공급이나 호봉급의 경제적 합리성 혹은 비합리성을 명확하게 주장할 만한 실증적 근거는 없다. 근속과 생산성의 관계도 분명히 밝혀진 것이 없다. 임금 체계 개편을 위해 정부에서는 근로기준법의 근간이 되는 취업규칙 변경 제도를 바꾸겠다고 한다. 임금 체계 개편은 정책의 의도와 맥락에 따라 차별과 불평등을 완화하는 정책이 될 수도 있지만, 임금을 삭감하고 노동자의 단결권을 약화시키는 정책이 될 수도 있다.

## 1. 서론

현 정부가 제시한 과제 가운데 하나가 임금 체계 개편이다. 연공형 임금체계를 직무급제로 개편해야 한다는 주장이다. 연공급이란 근속 기간에 따라 기본급이 상승하는 체계를 말한다. 직무급이란 임금이 직무의 특성(난이도, 업무 강도, 책임 정도, 기술 등)에 따라 결정되는 임금 체계를 말한다<sup>1)</sup>.

근속 기간에 따라 임금이 증가하는 것이 나름 합리성이 있다는 주장도 그동안 많이 있었고, 신고전파 노동경제학 교과서에서도 연공급의 합리성에 관해 길게 설명되어 있다. 그런데, 현 정부의 임금체계 개편안에서는 연공급이 매우 비합리적이라고 한다. 이 글에서는 근속-임금 관계에 대해 자료로 알 수 있는 것을 살펴보고, 임금체계 개편 방향에 관해 논의하고자 한다.

## 2. 연공급에 관한 이론적 논의

신고전파 노동경제학 교과서(Ehrenberg and Smith, 노동경제학 8판, 2003)에서는 왜 근속 기간에 따라 임금이 증가하는가에 관해서 세 가지 설명이 가능하다고 한다. 첫째, 근속에 따라 생산성이 상승한다. 둘째, 기업 특수적 투자에 관한 보상이다. 셋째, 근속이 적을 때 임금이 생산성보다 낮고 근속이 많을 때 임금이 생산성을 초과하도록 임금 곡선을 설계하여 장기 근속을 유도하도록 고안된 것이다. 이를 지연된 보수 (delayed compensation) 체계라 한다. 근로자의 입장에서 보면, 소비지출이 적은 청년기에 임금을 적게 받고, 지출 수요가 많은 중장년기에 임금을 많이 받는 것이 안정적인 생활을 유지하기에 유리하기 때문에, 지

1) 직능급은 능력 혹은 숙련에 따라 임금이 결정되는 체계이다. 숙련이 근속연수와 상관관계를 가질 수 있어서 어느 정도 연공성을 갖게 된다. 평가에 근거하는 성과급은 독자적으로 작동하기 보다는 다른 임금 체계에 덧붙여진 경우가 많다. .

연된 보수 체계가 좋은 측면도 있다.

현 정부의 임금체계 개편안에서는 연공급이 고도 성장기에는 순기능이 있었지만 저성장시대에는 역기능이 크다고 한다. 연공급으로 임금이 상승하는 노동자는 대기업, 노조 가입, 정규직 노동자이기 때문에 연공급의 적용을 받지 못하는 무노조 중소기업 비정규직 노동자와의 임금 격차가 확대된다는 것이다. 그리고 고령자일수록 생산성에 비해 임금이 낮고, 고령자가 많은 기업에서는 인건비 부담이 증가하여 노동 수요, 특히 청년층에 대한 노동 수요를 감소할 수 있다고 한다.

## 3. 연공급에 관한 실증 분석

통계 자료로 근속-임금 관계에 관한 사실을 확인하고자 한다.

(1) 외국과 비교하여 한국의 근속-임금 기울기가 가파르고, 장기근속 확률은 낮다. 1인당 국민총소득(GNI) 수준의 임금을 1로 설정하고 근속기간별 임금의 비율을 계산하여 보았다 (고용형태별근로실태조사 2018년 자료). 근속 1년 미만, 11-15년, 30년 이상의 경우, 한국은 임금이 0.72배, 1.39배, 2.43배로 증가한다. OECD 국가는 0.86배, 0.96배, 1.27배로 증가한다. 한국에서는 초임이 상대적으로 낮고, 근속-임금 기울기가 가파르다. 반면, 10년 이상 근속 비중은 한국 19.0%로 OECD 국가 평균 33.9%에 비해 낮다. 한국의 근속 기대 임금 (근속 확률×근속 임금)은 외국에 비해 낮다. 한국의 연공급은, 승진 사다리를 많이 만들어서 탈락자를 만들고 소수의 승자에게 높은 임금을 부여하여 경쟁을 유발하는 토너먼트식 임금 체계로 보인다.

(2) 그 동안 연공성이 확대되지 않았고, 장기 근속 비중은 조금씩 증가하였다. 근속 2년 미만 임금을 1로 설정하였을 때, 근속 20년 이상 임금의 비율은 1997년 2.74, 2007년

2.89였고, 2016년에는 2.77로 거의 변화가 없다 (임금구조기본통계조사, 10인 이상 사업장). 20년 이상 근속한 노동자의 비중은 1997년 2.8%에서 2016년 10.7%로 증가하였다.

(3) 기업의 인건비 부담이 크게 증가하지 않았다. 매출원가 대비 인건비의 비중은 2009년 12.4%에서 2021년 14.1%로 변화하였다 (기업경영분석 자료). 그동안 호봉제를 채택한 기업은 줄어드는 추세이므로, 인건비 비중이 조금 증가한 것이 호봉제와 관련이 있는 것은 아니다. 이 기간 동안 매출원가대비 고정비(감가상각비, 보험료, 임차료, 이자비용 등)의 비중은 49.4%에서 52.9%로 증가하였다. 대신 재료비의 비중이 38.2%에서 32.9%로 감소하였다.

(4) 연공성은 호봉제 여부에 따라 차이가 없다. 초봉 대비 근속 20년 임금의 비율은 호봉제 채택 기업에서 2.39배, 기타 기업에서 2.34배인데 통계적으로는 차이가 없다. (사업체패널조사, 30인 이상 사업체). 자료 분석 결과에 따르면, 근속에 따라 임금이 증가하는 경향은 임금 체계와 무관하다. 호봉제 때문에 연공성이 있는 것은 아니다. 연공급과 호봉제는 같은 개념이 아니다. 직무, 능력, 성과 등 임금 지불 기준이 다를 수 있지만 어떠한 임금 체계이든 연공성이 발견된다. 직무급도 연공성을 배제하지 않는다.

(5) 근속과 생산성의 관계는 분명치 않다. 국내 논문을 검색하여 보았는데 관련 연구를 발견하지 못하였다. 기업 단위로 생산성을 측정할 수 있지만 근속별로 생산성을 알 수 있는 자료가 없다. 기업별 근속 비중과 생산성의 관계를 살펴보면 간접적으로 관련성을 파악할 수 있는데, 이런 연구도 거의 없고, 근속이 긴 노동자의 비중이 높은 기업일수록 생산성이 감소한다는 증거는 발견되지 않았다.

(6) 사업체패널 자료로 고정효과 패널 회귀

분석을 하였는데, 호봉제 채택 여부가 근로자 수, 1인당 인건비, 1인당 부가가치에 유의한 효과가 없었다(표 참조). 임금 지불 형태가 기업의 고용, 인건비, 부가가치에 영향을 주지 않는다.

[표] 호봉제 효과에 관한 고정효과 패널 회귀

종속변수 (로그)	계수값	표준오차	t값
근로자수	0.002	0.021	0.09
1인당 인건비	0.001	0.014	0.08
1인당 부가가치	0.059	0.035	1.71

(자료) 사업체패널 (2015~2019년 자료), 관측치 3,985개  
 (설명) 자본량(유형자산), 연도 효과 통제. 패널가중치 사용. 호봉제 채택=1, 아니면 0임.

(7) 근속이 긴, 대기업, 노조 가입, 정규직, 고임금 노동자의 수가 매우 적다. 300인 이상 기업, 노조 가입, 근속 10년 이상, 월 임금 500만 원 이상인 노동자는 약 24.6만 명이다. (노동패널, 근로형태별근로실태조사, 2021년 자료). 민간기업 근로자 (약 2,007만 명)의 1.2%이다. 생산직으로 한정하면 10.1만 명으로 민간기업 근로자의 0.5%를 차지한다. 연공급의 혜택을 받는 노동자들이 생산성보다 높은 임금을 받는지도 불분명하다.

이상의 실증 분석 결과를 종합하면, 연공급 혹은 호봉급의 경제적 합리성 혹은 불합리성을 명확하게 주장할 만한 충분한 실증적 근거가 없는 것으로 판단된다. 연공성은 호봉제와 상관없이 나타난다. 호봉제인가 아닌가가 기업의 고용, 인건비, 생산성에 영향을 주지는 않는다. 그리고 근속과 생산성의 관련성도 아직 분명히 밝혀진 것이 없다. 근속이 긴, 대기업, 노조, 정규직, 고임금 노동자의 비중이 매우 작다. 극히 일부 사업장에서 나타나는 사례로 일반화하고 확대하는 것은 아닌지 살펴

보아야 한다.

#### 4. 연공급은 불공정한가?

입직 초기 노동자가 받는 저임금과 비교하면 장기 근속 근로자가 받는 고임금이 불평등한 것으로 생각할 수 있다. 장기 근속이 가능해서 전체 재직 기간 동안 받는 임금 총액이 같다면 세대간 혹은 근속간 임금 차이가 불공정하다고 할 수 없다. 하지만 장기 근속이 어려우면 특정 시점을 기준으로 임금 차이를 비교하여 불평등을 말할 수 있을 것도 같다. 다만, 만약 지연된 보수 이론이 맞다면, 장기 근속자는 입사 초기에 생산성보다 낮은 임금을 받았던 댓가로 지금 고임금을 받는 것인데, 생산성보다 높은 임금을 받고 있다고 비난을 받는다면 껍 억울할 것이다.

#### 5. 임금 체계 개편과 노동법

상당수의 공공기관은 이미 호봉제를 폐지하였다. 정부가 민간 기업에게 임금체계를 바꾸라고 강제할 수는 없다. 민간기업은 자기에게 유리한 임금체계를 선택할 것이다. 경제적 합리성이 불분명하고 민간기업에 강제하기도 어렵는데 왜 임금체계 개편을 중요한 정책으로 설정하였는지 의문이 들기도 하는데, 법적인 문제와 고려해 보면 중요성이 발견된다.

임금 체계를 어떻게 개편하든 근로기준법의 적용을 받는다. 근로기준법 94조에서 따르면, 취업규칙을 근로자에게 불리하게 변경하는 경우 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이나 과반수 노조가 없는 경우 근로자 과반수의 동의를 얻어야 한다. 이 법에 따르면, 임금 체계 개편으로 근로자의 임금이 상승한다면 상관없지만, 이미 고용된 근로자의 임금이 삭감되면 취업규칙 불이익 변경이므로 노동조합이나 근로자 과반수의 동의를 얻어야 한다. 보통의 경우라면 임금 삭감에 동의하는 노동조합이나

근로자가 없을 것이다. 근로기준법을 감안하면 이미 고용된 근로자의 임금 삭감은 어렵고, 개편된 임금 체계를 신규 입직자부터 적용할 수 있다.

이와 관련하여, 12월에 발표된 미래노동시장연구회 권고문 참고자료에서는 취업규칙 변경을 사업장 전체가 아니라 직무, 직종, 직군 단위로 할 수 있도록 제도를 바꾸겠다고 하였다. 이렇게 되면 노동조합의 대표성과 협상력이 약화되고, 사용자는 임금이나 근로 시간과 같은 취업 규칙을 쉽게 바꿀 수 있게 된다. 근로기준법과 연관시켜 보면 임금 체계 개편 정책은 파급력이 상당할 수 있다. 취업규칙의 변경 방식을 규정한 제94조는 근로기준법의 근간이다. 노동계의 반발과 현재의 국회 구성을 감안하면, 명분이 어떠한 근로기준법의 근간을 흔드는 개정이 어려울 것이다.

#### 6. 해결 방법은?

현재 근로기준법에 따르면, 이미 고용된 노동자의 임금을 낮추기 어렵다. 임금의 연공성을 낮추고자 한다면, 방법은 신규 입직자의 임금을 높이는 것이다. 다른 방법도 있다. 고용 안정성을 높여서 연공급의 혜택을 청년층과 비정규직이 누리도록 할 수 있다. 노동조합을 확대하고, 단체 협약을 높이면 고용 안정성이 높아진다. 이렇게 하면 임금 격차를 둘러싼 세대간의 갈등이나 정규직과 비정규직 간 갈등도 완화된다. 현재 정부의 임금체계 개편 논의는 이러한 방법을 전혀 고려하고 있지 않다.

직무의 성격에 따라 임금이 결정되는 것은 불평등 완화에 도움이 될 수도 있다. 동일한 일을 하면서도 고용 형태(정규/비정규)나 인적 속성(성, 연령 등)에 따라 다른 임금을 받는 차별의 문제도 완화할 수 있다.

그런데 언어도 단어 자체가 아니라 맥락이

중요하듯이 정책도 맥락이 중요하다. 직무급으로의 임금체계 개편 정책은 차별과 불평등을 완화하는 정책이 될 수도 있지만, 임금을 삭감하고 노동자의 단결권을 약화하고자 하는 정책이 될 수도 있다. ‘정의사회 구현’과 ‘녹색성장’이 실제 정의로운 사회를 구현하고 친환경적인 성장을 도모하는 것이었는지는 정책의 의도와 제안된 맥락에서 판단해야 한다. 임금체계 개편 정책도 마찬가지이다. **SIES**

**| 약력 |** 한국노동연구원 선임연구위원. 서울대 경제학과에서 석사를 마치고 미국 서던캘리포니아대학에서 경제학 박사학위를 받았다. 한국노동연구원에서 부연구위원, 연구위원을 거쳤다