

# 국립대학 교수의 보수는 일반직 공무원의 보수 보다 ‘특별히’ 우대되고 있는가?

최상한\*

성과급적 연봉제의 시행과 국립대학회계법의 제정으로 국립대학 교수의 보수체계는 상당한 변화를 일으키고 있다. 그동안 일반직 공무원과 타 직종 공무원 간의 보수에 대한 비교연구는 꾸준히 있어왔다. 하지만 국립대학 교수와 일반직 공무원의 보수를 보수체계에 따라 비교한 연구는 거의 없는 실정이다. 헌법상 교원지위법정주의에 따라 「교육공무원법」, 「교육기본법」, 「교육지원법」 등은 특례로 교원의 보수에 대해 비교균형원칙과 보수특별우대원칙을 보장하고 있지만 이에 대한 연구도 극히 드물다. 본 연구는 비교균형원칙과 특별우대원칙에 따라 ‘국립대학 교수의 보수는 일반직 공무원의 보수 보다 특별히 우대되고 있는가?’라는 질문을 던진다.

이 질문에 답하기 위해서 본 연구는 국립대학 교수와 상당계급인 5급 이상 일반직 공무원의 보수를 성과급적 연봉제의 보수체계에 따라 비교하였다. 분석결과는 국립대학 교수의 계급별·호봉별 보수총액은 5~2급 공무원의 계급별·호봉별 보수총액의 63%~78.6% 수준에서 머물고 있음을 보여주었다. 또 분석결과는 국립대학 교수에게 제외되는 직무보조비, 관리업무수당, 승진가급 등이 이러한 보수격차의 주요 요인임을 밝히고 있다. 특히 5급 이상 일반직 공무원의 기본연봉에 산입되는 승진가급은 2009~2018년까지 약 29% 인상되어 보수격차를 심화시켰다. 본 연구의 분석결과는 국립대학 교수의 보수체계를 비교균형원칙과 특별우대원칙에 따라 전면 개편할 것을 시사한다.

주제어: 국립대학 교수의 보수, 보수체계, 교원지위법정주의

## I. 들어가는 말

신자유주의와 신공공관리론으로 선택이론과 효율성을 강조하는 시장 지향적 공공정책은 국립대학도 예외로 남겨두지 않고 있다. 그 중에 대표적인 정책이 국립대학 교수들의 보수체계를 성과급적 연봉제로 개편한 것이다(주현준·전제상, 2010; 한승주, 2010; 최상한·김진수, 2013; 조우영, 2013, 문병효, 2014). 성과급적 연봉제는 호봉급과 각종 수당을 기본으로 하는 국립대학 교수의 보수를 ‘상호약탈식 성과연봉’으로 만들어버렸다(최상한·김진수, 2013; 문병

\* 경상대학교 행정학과 교수(hchoi@gnu.ac.kr)

호, 2014). 지난 몇 년간 성과급적 연봉제에 대한 전국 국립대학 교수들의 반대에 따라 국립대학 교수의 보수체제는 정년보장 정교수의 경우 비누적식 성과급 연봉제로, 비정년 교수의 경우 누적식 성과급적 연봉제로 이원화되었다.

또 2015년 「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률」(이하 국립대학회계법)이 제정됨에 따라 국립대학 교수의 보수를 보전하기 위한 성격이었던 기성회계 연구보조비가 교비회계로 편성되었다. 기성회계 연구보조비는 교육·연구 및 학생지도 비용(이하 교연비)으로 분류되어 교수에게 차등 지급된다. 국립대학 교수의 보수를 성과급적 연봉제와 교연비로 개편한 것은 불공정성을 심화시키고 있다. 이는 국립대학 교수의 70% 이상이 성과급적 연봉제와 국립대학회계법의 시행이 정당하지 않다고 인식하는 배경 중의 하나라고 할 수 있다(박성환 외, 2016).

국립대학 교수의 보수는 헌법상 교원지위법정주의에 따라 특별히 우대되고 있다(조평호, 2003). 관련법은 교육공무원의 ‘보수우대원칙’(「교육공무원법」 제34조제1항)과 ‘경제적·사회적 지위의 우대 원칙’(「교육기본법」 제14조제1항)을 규정하고 있다. 이에 더해 “국가와 지방자치단체는 교원의 보수를 특별히 우대하여야 한다”(「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」(이하 교원지위법) 제3조제1항)고 적시하여 교원에 대한 ‘보수특별우대원칙’을 강조한다.

「교육공무원법」, 「교육기본법」, 그리고 「교원지위법」의 입법정신에 따르면 교육공무원인 국립대학 교수의 보수는 ‘특별히’ 우대되어야 하는 것이다. 하지만 그동안 교육부가 성과급적 연봉제와 교연비를 일방적으로 시행한 것을 미루어보면 국립대학 교수의 보수가 특별히 우대되고 있는지 의문이 들 수밖에 없다. 따라서 본 연구는 ‘국립대학 교수의 보수는 일반직 공무원의 보수 보다 특별히 우대되고 있는가?’라는 질문을 던진다.

본 연구의 목적은 공무원의 보수체계에 따라 국립대학 교수와 일반직 공무원의 보수를 비교 분석하여, 보수결정의 원칙과 보수특별우대원칙의 시행 여부를 검증하는데 있다. 그동안 국립대학 교수의 보수에 관한 선행연구(김영진 외, 2003; 강창동, 2011, 2018; 장덕호 외 2011; 문병효, 2014; 박성환 외, 2016)는 간헐적으로 있어왔다. 그러나 국립대학 교수와 일반직 공무원의 보수를 보수체계에 따라 직접 비교한 연구는 거의 전무한 실정이다(강창동, 2018; 임후남 외, 2018).

이러한 연구의 답보 상태는 학자와 교육공무원이라는 국립대학 교수의 이중적 지위에서 비롯된다고 볼 수 있다. 학자로서 보수 보다는 연구와 교육에 집중하겠다는 양심과 교육공무원으로서 돈 보다는 공적가치에 헌신하겠다는 직업윤리 때문일 수 있다. 학자와 교육공무원으로서 보수에 대해 말하기를 꺼려하는 체면 문화의 경향도 작용할 수 있다(강창동, 2011). 이런 이유로 본 연구의 진행도 거북이걸음을 피할 수 없었다.<sup>1)</sup>

본 연구는 공무원의 보수체계에 따라 국립대학 교수와 일반직 공무원의 보수를 직접 비교하는데 학술적 의미를 두며 크게 세 부분으로 구성된다. 첫째, 공무원 보수체계의 이론적 배경을 살펴본다. 이를 통해 보수결정 이론과 보수결정의 기본 원칙, 그리고 공무원의 보수결정원리 등을 논한다. 둘째, 보수체계에 따른 분석틀로 국립대학 교수와 일반직 공무원의 보수를 비교분석한다. 끝으로 비교분석을 통해 국립대학 교수의 보수체계의 개선을 위한 정책 대안을 제시할 것이다.

## II. 공무원 보수체계와 이론적 배경

### 1. 보수의 개념과 보수결정에 관한 논의

#### 1) 보수와 임금의 법적 정의

보수의 개념은 법적으로는 명확하게 정의되어있지만 통상 일한 대가로 받는 돈이나 물품을 보수, 임금, 봉급, 혹은 급여로 혼용하여 부르고 있다(조평호, 2003; 김제선, 2013). 그만큼 보수의 개념은 혼돈스럽다. 연구자들도 보수의 개념에 대해 모호한 것은 예외가 아니다. 연구에 따라 보수의 개념은 ① 공무원이 근로한 대가로 정부로부터 받는 금전적 보상(유영현, 2005: 34; 최순영, 2009; 김윤권·지규원, 2010; 김제선, 2013), ② 근로자의 노동력 제공의 대가로 받는 금전적 보상(김영진 외, 2003; 진재구, 2003: 99; 권용수 외, 2017), ③ 조직 구성원이 조직의 목적 달성에 공헌한 대가로 얻게 되는 제반 소득(조평호, 2003; 김혁연, 2010; 강창동, 2011: 8) 등으로 정의되고 있다.

이러한 보수의 개념은 사전적 의미를 학술적으로 가다듬어 법적 정의를 간과한 측면이 없지 않다. 「국가공무원법」, 「공무원보수규정」 그리고 「근로기준법」은 '보수'는 공무원에게, '임금'은 근로자에게 지급되는 금전적 보상이라고 규정한다. 즉 법은 공공부문의 경우에는 보수, 민간부문에서는 임금으로 분류한다(김제선, 2013). 법적으로 보수와 임금을 구별하는 것은 「헌법」과 「국가공무원법」이 공무원을 근로자로 간주하지 않고 국민에 대한 봉사자로 여기기 때문에 발생한다.

「헌법」 제7조제1항과 「국가공무원법」 제1조에 따르면 공무원은 국민전체에 대한 봉사자

1) 본 논문은 2014년 9월 국회 교육문화체육관광위원회 실훈 주최 '국립대학교수 성과급적 연봉제 정책공청회'에서 발표된 내용과 2015년 6월 경상대학교 교수회 주최 대학정책포럼 '교수님의 가계는 안녕하십니까?'에서 발표한 '국립대학 교원의 급여체계와 수준'을 전면개편하여 탈고하기까지 4년이란 시간이 걸렸다.

로 정의된다. 반면에 “근로자는 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자”로 정의된다(「근로기준법」 제1조제1항). 법적 정의를 기준으로 하면 공무원은 근로자와 달리 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자가 아니다. 「국가공무원법」은 보수만을, 「근로기준법」은 임금만을 정의하고 있다. 이는 공무원과 근로자가 일의 대가로 받는 금전적 보상에 대한 정의가 다름을 분명히 하는 것이다.

「국가공무원법」 제46조제1항은 “공무원의 보수는 직무의 곤란성과 책임의 정도에 맞도록 계급별·직위별 또는 직무등급별로 정한다”고 규정하여 보수를 명확하게 정의하지 않고 있다. 「공무원보수규정」 제4조제1항에서 공무원의 ‘보수는 봉급과 그 밖의 각종 수당을 합산한 금액’으로 정의된다. 봉급은 직무의 곤란성과 책임의 정도에 따라 직책별로 지급되는 기본급여 또는 직무의 곤란성과 책임의 정도 및 재직기간 등에 따라 계급별·호봉별로 지급되는 기본급여다(「공무원보수규정」 제4조제2항). 수당은 직무여건 및 생활여건 등에 따라 지급되는 부가급여를 뜻한다(「공무원보수규정」 제4조제3항).

반면에 임금은 ‘사용자가 근로의 대가로 근로자에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품’으로 정의된다(「근로기준법」 제2조제5항). 이와 같이 노동의 대가로 지급되는 금전적 보상이 공무원에게는 보수로, 근로자에게는 임금으로 달리 정의된다. 이는 공무원을 근로자가 아닌 국민전체에 대한 봉사자로 규정하여 공무원에게 금전적 이익 보다는 국민에 대한 책임을 더 강조하는 입법정신에서 비롯된다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 ‘보수를 국민전체에 대한 봉사의 대가로 국가가 공무원에게 지급하는 기본급여와 수당’이라고 정의한다.

## 2) 국립대학 교수와 공무원의 보수체계

보수의 개념정의 못지않게 보수체계와 보수결정의 원칙이라는 개념도 다양하게 논의되면서 혼돈스러운 면이 없지 않다. 보수체계는 단순히 보수의 구성을 뜻하나(이지영, 2004; 김혁연, 2010; 김영진 외, 2013), 연구에 따라 보수체계의 구성항목이 다르다(이기용, 2009). 보수체계의 구성항목에 봉급표, 기산호봉, 단일호봉제, 승급, 근속가봉, 수당 등을 포함하거나(이지영, 2010) 혹은 생활급, 근속급, 개인급, 정기승급, 상여 및 퇴직금 등의 특수급여를 포함시켜(김영진 외, 2003) 혼란을 가중시키는 경향이 있다.

보수체계를 보수의 구성으로 정의하면 공무원의 보수체계는 기본급여와 각종 수당으로 구성된다. 「공무원수당 등에 관한 규정」에 따르면 14종의 수당과 4종의 실비변상이 있으며, 공무원의 보수체계는 기본급(호봉급)과 수당 등 14종으로 구성된다.<sup>2)</sup> 하지만 국립대학 교수에게

2) 수당 등 14종의 지급대상은 계급 및 직급에 따라 다르다. 특수지근무수당 1종, 특수근무수당 4종, 주택

해당되는 수당은 상여수당 2종(정근수당, 성과상여금), 가계보전 수당 3종(가족 수당, 자녀학비 보조수당, 육아휴직 수당), 실비변상 2종(정액급식비, 명절휴가비)으로 7종이다. 따라서 국립대학 교수의 보수체계는 기본급과 7종의 수당으로 구성된다.

공무원의 보수체계는 성과급적 연봉제를 적용하기 위한 기준으로 보수의 근간이 된다(강창동, 2018). 「공무원보수규정」 제4조에 따르면 연봉이란 매년 1월 1일부터 12월 31일까지 1년간 지급되는 기본연봉과 성과연봉을 합산한 금액을 말한다. 기본연봉은 개인의 경력, 누적 성과와 계급 또는 직무의 곤란성 및 책임의 정도를 반영하여 지급되는 기본급여의 연간 금액이다. 성과연봉은 전년도 업무실적의 평가 결과를 반영하여 지급되는 급여의 연간 금액이다.

성과급적 연봉제의 적용대상인 국립대학 교수와 5급 이상 일반직 공무원의 기본연봉은 같은 계급(상당)의 호봉제 적용대상 공무원이 받게 되는 봉급, 정근수당(가산금 포함), 관리업무수당(국립대학 교수 제외), 명절휴가비의 연액 등을 합산한 금액이다(「공무원등의 보수업무 지침」, 인사혁신처 예규 제49호, 2018.2.1., 155~156).<sup>3)</sup> 기본연봉 외에 연봉 외 급여로 초과근무수당(국립대학 교수 제외), 가족수당, 자녀학비 보조수당, 정액급식비, 직급보조비(국립대학 교수 제외) 등의 수당과 실비변상이 있다. 결과적으로 성과급적 연봉제 적용대상인 국립대학 교수와 5급 이상 일반직 공무원의 보수체계는 기본급과 각종 수당 등을 변형한 연봉과 연봉 외 급여로 구성되어 복잡하다.

### 3) 공무원의 보수결정원칙

보수체계는 보수결정원칙과 밀접한 관계가 있다(이지영, 2010; 김라나·박순용, 2017). 보수를 결정하는 원칙에 따라 보수체계의 구성항목이 달라질 수 있기 때문이다. 보수체계의 구성항목이 다양한 것처럼 보수결정원칙도 다양하다(김상헌·배병돌, 2000; 이기용, 2009). 보수결정원칙에는 임금생존비이론, 단체교섭력이론, 임금기금이론, 공정성이론 등이 혼합되어 있으며, 이런 이론은 정치적·경제적 보수결정이론으로 유형화 될 수 있다(배병돌, 2010b: 220~221; 권용수, 2017).

임금생존비이론은 국민의 생계비에 의해 보수가 결정되는 것을 말하며, 단체교섭력이론은 동등한 위치에 있는 노사간의 교섭에 의해 보수가 결정되는 것을 뜻한다. 임금생존비이론과 단체교섭력이론은 정치적 보수결정이론이다. 경제적 보수결정이론은 임금기금이론과 공정성이론

---

수당 1종 등 해당 공무원에게 지급되는 수당을 제외하면 일반직 공무원의 경우 10여종의 수당을 지급받는다.

3) 성과급적 연봉제의 적용대상은 5급 이상 일반직 공무원, 별정직·재외공무원, 군무원 중 1급(상당)~5급(상당) 공무원, 경찰(치안정감~경정) 및 소방(소방정감~소방령)공무원, 연구관, 지도관, 전문경력관 가군에 해당되는 공무원 등이다.

론을 포함한다. 임금기금이론은 조직이 가지고 있는 임금의 지불능력에 의해 보수가 결정된다는 이론이며, 공정성이론은 조직내외의 상대적 보수비교에 의해 보수가 결정된다는 이론이다.

다수의 선행연구에 의하면 공무원의 보수결정원칙에는 생활급의 원칙, 근속급의 원칙, 직무급의 원칙, 성과급의 원칙, 직능급의 원칙이 있다(최순영, 2009: 211~212). 생활급 원칙은 필수생활경비를 기준으로 하는 보수이다. 근속급 원칙은 근속연수와 경력연수를 기준으로 하는 보수이며, 직무급의 원칙은 직무의 종류, 곤란성, 책임도를 반영한 보수를 의미한다. 성과급의 원칙은 업무실적과 근무 성적 등을 고려한 보수이며, 직능급의 원칙은 직무를 기준으로 '동일 직무 수행능력에 대한 동일보수'의 원칙을 반영하고 있다(최순영, 2009: 212). 이 외에 대외적 균형의 원칙, 대내적 균형의 원칙, 그리고 보수법정주의 원칙이 제시되기도 하며(김상현·배병돌, 2000; 김유선, 2000; 조평호, 2003), 대내적 공정성, 대외적 공정성, 개인적 공정성이 논의되어 보수의 균형과 공정성이 강조되고 있다(하미승, 2009).

이론적 배경과는 달리 공무원의 보수결정원칙은 「국가공무원법」에 규정되어 있다. 「국가공무원법」 제46조(보수결정의 원칙)가 규정하고 있는 기본원칙은 직무급의 원칙, 보수조정의 원칙, 비교균형의 원칙, 그리고 보수결정주의 원칙이다(김영진 외, 2003: 79; 고전 2012). 직무급의 원칙은 정부가 공무원의 보수를 결정할 때 직무의 곤란성과 책임의 정도에 상응하도록 결정해야 하는 원칙이다. 이 원칙은 일반직 공무원, 국립대학 교수, 군인 등의 직무에 맞게 보수가 결정되어야 한다는 것을 의미한다. 둘째, 보수조정의 원칙은 보수를 결정할 때 표준 생계비, 물가 수준 등 대내외적인 경제적 여건을 고려해야 한다는 것이다. 정부가 매년 물가인상률에 따라 공무원 보수를 인상하는 것이 이에 해당한다고 볼 수 있다.

셋째, 비교균형의 원칙은 공무원 상호간의 보수 수준뿐만 아니라 민간부문의 임금 수준과 균형을 유지해야 한다는 것이다. 정부가 매년 공무원처우개선율과 민간임금접근율을 발표하는 것은 비교균형의 원칙을 준수하려는 노력의 일환이다. 끝으로, 보수결정주의 원칙은 공무원의 보수는 법령에 준해야 된다는 의미다. 공무원의 보수를 규정하는 통칙법인 「국가공무원법」을 기준으로 「공무원보수규정」, 「공무원수당 등에 관한 규정」, 「공무원 보수 등의 업무지침」 등을 준용하는 것이 보수결정주의 원칙이다.

#### 4) 국립대학 교수에 대한 보수특별우대원칙과 교원지위법정주의

국가공무원인 국립대학 교수의 보수결정원칙은 공무원의 보수결정원칙을 따르면서, 특례를 두고 있는 특징이 있다(서정화 외, 2005; 2012, 고전, 2012). 국립대학 교수의 보수결정원칙에 대한 특례법으로는 「교육기본법」, 「교육공무원법」, 「교원지위법」을 들 수 있다. 이런 특례법은 공무원의 보수결정원칙에 추가적인 원칙을 더하면서 국립대학 교수의 보수에 대해 '우

대'를 강조한다(고전, 2012). 또 일반 공무원과 달리 국립대학 교수의 보수결정원칙에는 '사회·경제적 지위 우대'와 '보수특별우대원칙'이 있다(조평호, 2003; 서정화 외, 2005; 고전 2012).

보수특별우대원칙을 논의할 때, 법에서 정의하고 있는 '교원'에 국립대학 교수가 해당되는냐에 대해 주의를 기울일 필요가 있다. 일반적으로 교원을 말할 때, 초·중등학교 교사를 교원으로 간주하는 경향이 있기 때문이다. 「교육기본법」과 「교원지위법」은 교원에 대해 명확하게 정의하지 않고 있다. 「교육공무원법」 제2조1항의 1에서 교육공무원에 해당하는 사람으로 교육기관에 근무하는 교원과 조교를 들고 있다.<sup>4)</sup>

교육기관은 「고등교육법」 제2조의 학교를 말하며, 제2조의 학교의 종류에는 대학을 규정하고 있다. 대학은 운영주체에 따라 국립대학, 공립대학, 사립학교로 분류되고, 학교에 두는 교원은 교수·부교수·조교수로 구분된다(「고등교육법」 제3조 및 제14조제2항). 이에 따라 대법원과 헌법재판소는 국·사립대학 교수를 교원으로 규정하며 교수의 지위에 대해 판결을 할 때, 「교원지위법」과 「교육기본법」에 있는 교원의 지위에 관한 조항을 참고조문으로 삼고 있다(대법원, 2008. 2.1. 선고, 2007다9009, 판결; 2004헌바72, 2006.5.25.). 따라서 교육 관련법상 국립대학 교수는 교원으로 규정된다고 할 수 있다.

「교육기본법」 제14조제1항은 “교원의 경제적·사회적 지위는 우대되고 그 신분은 보장된다”고 하여, 교원의 경제적 우대를 법으로 구체화하고 있다. 「교육공무원법」 제34조는 교육공무원의 보수결정원칙을 규정하는 조항이며, 제1항은 “교육공무원의 보수는 우대되어야 한다”고 명시한다. 제2항은 “교육공무원의 보수는 자격, 경력, 직무의 곤란성 및 책임의 정도에 따라 대통령령으로 정한다”고 규정한다. 「교육공무원법」 제34조는 「국가공무원법」 제46조에서 규정한 공무원의 보수결정원칙인 직무급의 원칙, 보수조정 원칙, 비교균형의 원칙, 보수결정주의 원칙 앞에 교원의 '보수우대원칙'을 강조하고 있다.

교원의 보수우대원칙은 「국가공무원법」에는 없는 특례 규정이다(고전, 2012: 6~7). 「국가공무원법」 제46조제1항이 규정한 “직무의 곤란성과 책임의 정도에 맞도록 계급별·직위별 또는 직무등급별”로 정하는 공무원의 보수결정원칙은 「교육공무원법」 제34조제2항에서 “자격, 경력, 직무의 곤란성 및 책임의 정도”에 따른다고 하여 '자격'과 '경력'이 교원의 보수결정원칙에서 강조되는 특징을 갖고 있다.

또 「교육공무원법」 제35조는 「국가공무원법」 제47조 및 「지방공무원법」 제45조에서 정한 공무원의 보수 규정 외에도 특별수당, 연구수당, 교직수당 등에 관해 대통령령으로 정하도록

4) 이 법에서 규정하는 있는 '교육공무원'은 1. 교육기관에 근무하는 교원 및 조교, 2. 교육행정기관에 근무하는 장학관 및 장학사, 3. 교육기관, 교육행정기관 또는 교육연구기관에 근무하는 교육연구원 및 교육연구사 등이다. 국립대학 교수는 교육기관에 근무하는 교원에 해당된다.

하고 있다.<sup>5)</sup> 이에 더해 「교원지위법」 제3조제1항은 “국가와 지방자치단체는 교원의 보수를 특별히 우대하여야 한다”고 하여 교원의 보수에 대한 ‘특별우대원칙’을 다시 강조한다. 하지만 이 법의 특별우대원칙은 비교 대상을 구체화하지 않아서 입법정신의 실효성 담보에 한계를 지니고 있다(고전, 2012: 7).

이상에서 논의한 것을 정리하면 국립대학 교수의 보수결정원칙은 ① 직무급 원칙, ② 보수조정 원칙, ③ 비교균형 원칙, ④ 보수결정주의 원칙, 그리고 ⑤ 보수특별우대 원칙이라고 할 수 있다. 국립대학 교수의 보수결정원칙은 「국가공무원법」에서 규정하고 있는 ①에서 ④의 원칙과 「교육기본법」, 「교육공무원법」, 「교원지위법」에 따른 ⑤의 특별우대원칙을 법으로 ‘보장’하는 특수성을 갖고 있다. 이런 보수결정원칙에 따르면 국립대학 교수의 보수는 민간부문의 임금과 균형을 이루어야 하고, 경력직·특정직·일반직·기능직 공무원과도 균형을 갖추어야 하는 것이 입법정신이다(고전, 2012: 7).<sup>6)</sup>

국립대학 교수의 보수특별우대원칙은 특정직 공무원(법관, 검사, 외무공무원, 경찰공무원, 소방공무원, 교육공무원, 군인, 군무원, 헌법재판소 헌법연구관, 국가정보원의 직원 등)과 경력직(일반직, 특정직, 특수경력직) 공무원 간의 균형을 바탕으로 ‘특별히 우대’받아야 함을 뜻한다. 특정직 공무원 전체에 대해 특별우대원칙을 규정한 법령은 없다. 유독 교원에 대해서만 특별우대원칙을 규정하고 있다. 특별우대원칙은 적어도 국립대학 교수의 보수가 특정직 공무원 가운데 비교 열위에 있지 않도록 하는 것이 입법정신을 훼손하지 않는 최소한의 보장이라는 의미를 갖고 있다(고전, 2012: 7).

이렇게 교원의 보수에 대해 특별우대 규정을 두고 있는 것은 헌법상 교원지위법정주의를 구현하기 위한 것이다(2004헌바72, 2006.5.25.). 교원지위법정주의는 「헌법」 제31조제6항에서 “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다”로 명시되고 있다. 교원의 지위에 관한 기본적인 사항에는 보수도 포함되고 이런 사항이 법률로 제정되어야 하며, 이는 헌법 제31조제1항의 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리”를 보장하는 방향으로 적절한 제도를 형성하기 위한 일환이다(2004헌바72, 2006.5.25.). 또한 헌법 제31조제6항은 교원보수법정주의, 교원처우개선, 그리고 교원의 지위향상을 위한 적극적 원칙을 제시한 것으로 볼 수 있다(조평호, 2003: 86).

이와 같이 헌법상 교원지위법정주의에 따라 「교육기본법」, 「교육공무원법」, 「교원지위법」으로 교원의 보수특별우대원칙이 보장되고 것이다. 「교육기본법」의 구법인 「교육법」은 1949년 제정 당시 제13조에서 “교원의 사회적 지위는 적정하게 우대되어야 한다”고만 규정하여 ‘경

5) 하지만 대통령령에 국립대학 교수에 대한 특별수당, 연구수당, 교직수당은 아직까지 신설되지 않고 있다.

6) 「국가공무원법」 제2조에 따르면 국립대학 교수는 경력직 공무원 중 특정직 공무원에 속한다.

제적 지위의 우대'는 없었다. 1981년 12월 교육정상화시책과 교원처우개선 일환으로 「교육법」 제13조에 교원의 '경제적 지위의 우대' 조항이 신설되었다. 그 후, 1998년 「교육법」이 폐기되고 대안으로 신설된 현재의 「교육기본법」에 교원의 경제적·사회적 지위의 우대 조항은 존치되고 있다.

교원지위법정주의에 따라 「교육공무원법」 제1조의 목적은 “교육을 통하여 국민 전체에게 봉사하는 교육공무원의 직무와 책임의 특수성에 비추어 그 자격·임용·보수·연수 및 신분보장 등에 관하여 교육공무원에게 적용할 「국가공무원법」과 「지방공무원법」에 대한 특례를 규정” 하는 것이다. 이런 목적의 「교육공무원법」은 1953년 제정 당시, 제15조에서 “교육공무원 중 사무직원을 제외한 자의 보수는 일반공무원에 비하여 우우되어야” 한다고 규정하여, 교육공무원의 보수가 일반 공무원에 비해 '후하게 대접'(우우, 優遇)되어야 함을 명시하였다. 이는 「교육공무원법」이 교육공무원의 직무와 책임의 특수성에 따라 일반 공무원과 비교하여 보수우대원칙을 보장한 것이라고 할 수 있다.

하지만 1963년 전부개정된 「국가공무원법」에 따라 「교육공무원법」이 전부개정되면서 '일반공무원에 비해 후하게 대접'되어야 하는 '우우원칙'은 삭제되었다. 우우원칙이 삭제된 것은 「교육공무원법」 전부개정의 사유가 교육공무원의 복무·신분보장 등에 관하여 새 「국가공무원법」과 같은 방법으로 이를 규정하였기 때문인 것으로 보인다. 이로 인해 1963년부터 1981년까지 교육공무원의 보수우대원칙은 사실 상 존재하지 않았다.

「교육공무원법」에 교육공무원의 보수우대원칙이 다시 신설된 것은 1981년 11월 전부개정 당시였다. 전부개정의 주요 사유는 교원의 사회적 지위향상과 신분보장을 위한 교권존중의 조항과 교육공무원의 보수우대조항을 신설하는 것이었다. 1981년 「교육공무원법」의 전부개정으로 교원의 보수우대조항이 부활하였지만, 이 법이 최초로 제정되었던 '일반공무원에 비해 후하게 대접'되어야 한다는 조항은 반영되지 않았다. 하지만 「교육공무원법」이 교육공무원에게 적용할 「국가공무원법」과 「지방공무원법」의 특례법이라는 점에서 교육공무원의 우대조항은 일반 공무원과 달리 교원의 보수는 우대되어야 함을 강조하는 것이다(조평호, 2003: 87).

「교육기본법」의 경제적 지위 우대원칙과 「교육공무원법」의 보수우대원칙은 1991년 제정된 「교원지원법」에서 교원의 '보수특별우대원칙'으로 헌법상 교원지위법정주의가 더 명확하게 된다. 「교원지원법」은 “교원에 대한 예우와 처우를 개선하고 신분보장을 강화함으로써 교원의 지위를 향상시키고 교육 발전을 도모하는 것”을 목적으로 하고 있다. 「교원지원법」은 교원에 대한 예우, 교원 보수의 우대, 교원의 불체포특권, 교원의 신분 보장 등을 명시하고 있다. 이 법의 제정 사유의 주요 골자는 교원의 사회적·경제적 지위가 우대되도록 예우하여 교원의 지위향상을 도모하기 위해 교원의 보수를 특별히 우대하는 것이었다. 이에 따라 「교원지원법」 제3조 제1항은 “국가와 지방자치단체는 교원의 보수를 특별히 우대하여야 한다”고 천명하고 있다.

이상에서 논의한 것처럼 헌법상의 교원지위법정주의는 국민이 균등하게 교육받을 권리와 교육발전을 실현하기 위해 교원의 보수와 처우개선에 대해 법률로 우대조항을 보장하는 것이다. 교원지위법정주의는 교원의 경제적 우대원칙(「교육기본법」), 교원 보수의 우대원칙(「교육공무원법」), 그리고 교원 보수의 특별우대원칙(「교원지위법」)으로 구체화된다. 이러한 교원지위법정주의는 국가의 교육을 발전시킨다는 목표를 위해 교원의 지위 향상, 교원에 대한 예우, 처우개선, 신분보장 등을 보장하고, 교원의 보수를 일반 공무원과 달리 특별히 우대하겠다는 헌법정신이라고 할 수 있다(조평호, 2003).

### Ⅲ. 국립대학 교수의 보수에 관한 선행연구

국립대학 교수와 타 공무원의 보수를 비교한 연구는 극히 드물다(강창동, 2011, 2018; 임후남 외, 2018). 대부분의 선행연구는 초·중등 교원 및 경찰공무원 등과 일반직 공무원과의 비교에 집중되어 있다. 그만큼 국립대학 교수의 보수에 대한 연구는 활발하지 못하다.

넓은 의미로 교원 및 공무원의 보수에 관한 선행연구는 다음과 같이 분류될 수 있다. ① 보수결정 연구(배병돌, 2000a, 2000b; 박정신·한유경, 2008; 이기용, 2009; 김윤권, 2010; 이지영, 2010; 권용수 외, 2017); ② 보수체계 연구(김영진 외, 2003; 조평호, 2003; 서정화 외, 2005; 김영우·임소연, 2006; 최순영, 2009, 2012; 김윤권·지규원, 2010; 김제선, 2013; 김재훈, 2018); ③ 보수실태 연구(김유선, 2000; 주철안, 2001; 조평호, 2003; 서정화 외, 2005; 이기용, 2013); ④ 공공부문과 민간부문 보수 비교연구(진재구, 2003; 김재홍·김태일, 2008; 하미승, 2009; 김주섭, 2010); ⑤ 교원 및 타 공무원 보수 비교 연구(유영현, 2005; 이광현, 2008; 박광훈, 2010); ⑥ 한국과 해외 국가 공무원 보수 비교(김혁연, 2010; 고전 2012; 김라나·박순용, 2017); ⑦ 대학교수 보수 비교연구(박원우, 2000; 강창동, 2011, 2018; 장덕호 외, 2011; 문병효, 2014; 박성환 외, 2016; 문영진 외, 2018; 임후남 외, 2018) 등이다.

위 분류에서 보는 것과 같이 공무원의 보수결정과 보수체계에 관한 선행연구는 2000년대 초반부터 현재까지 꾸준히 진행되고 있다. 이런 선행연구는 보수결정과 보수체계를 공무원의 보수를 결정짓는 중요한 요인으로 보고 보수체계의 개편 방향을 다룬다. 반면에 공무원 보수실태에 관한 선행연구는 2010년대 초반에서 더 이상 진척되지 않고 있다. 공무원 보수실태에 관한 단순한 연구를 넘어 종합적이고 체계적인 연구로의 전환이 요구되는 시점이다(이기용, 2013).

공공부문과 민간부문의 임금비교, 교원 및 타 공무원 보수 비교, 한국과 해외 비교 연구도 2010년대 초반 이후 진척되지 않으면서 새로운 연구방향과 연구방법을 모색하고 있는 것으로 보인다. 끝으로 대학교수 보수 비교연구는 2010년대 초반부터 시작되어 2010년대 말까지 지

속되고 있다. 2010년대 이전까지 연구의 사각지대였던 교수의 보수에 대한 연구가 2010년대 이후부터 연구대상으로 부상하고 있다. 이와 관련된 선행연구로는 문병호(2014), 박성환 외(2016), 강창동(2011, 2018) 등이 있다.

문병호(2014)는 성과급적 연봉제 도입으로 인한 국립대학 교수의 보수를 일반직 공무원, 국회의원 보좌관, 헌법연구원, 정부출연기관 연구원, 공공기관 직원 등의 호봉과 평균 보수만을 단순 비교하여 보수체계에 따른 보수전체를 파악하는데 한계가 있다. 박성환 외(2016)는 「국립대학 재정회계법」과 성과급적 연봉제의 문제점을 지적하고, 「공무원보수규정」 상의 국립대학 교수의 호봉과 일반직 공무원의 호봉을 분석하였다.

박성환 외(2016)도 보수체계를 분석하지 못했다는 점에서 문병호(2014)와 같은 한계를 갖고 있다. 강창동(2011)도 국립대학 교수의 호봉을 일반직 공무원의 호봉과 단순 비교하였다. 이러한 선행연구는 공무원 봉급표에 따라 호봉만을 비교분석하여 공무원의 보수체계에 따른 보수전체를 파악하지 못했다. 공무원의 보수체계는 기본급여와 각종 수당의 비율이 거의 50:50으로 구성되어(김유선, 2000; 조평호, 2003; 이기용, 2009) 각종 수당을 분석해야 보수전체를 이해할 수 있다.

국립대학 교수의 호봉과 각종 수당을 포함한 보수체계를 일반직 공무원 것과 비교한 연구로는 강창동(2018)이 거의 유일하다. 하지만 강창동(2018)은 일반직 공무원의 각종 수당을 국립대학 교수의 수당과 직접 비교하지 않았다. 일반직 공무원의 수당과 실비변상 종류가 복잡하고, 종류가 다른 수당 등을 직접 비교하여 보수체계 모두를 분석하는데 한계가 있기 때문인 것으로 보인다. 따라서 본 연구는 국립대학 교수와 일반직 공무원의 보수체계 전반을 비교한다는 점에서 선행연구와 차별성을 나타낸다고 할 수 있다.

## IV. 연구방법 및 분석틀

이상으로 논의한 보수체계, 보수결정원칙, 비교균형의 원칙, 그리고 보수특별우대원칙을 바탕으로 본 연구는 국립대학 교수와 일반직 공무원의 보수를 비교분석한다. 국립대학 교수의 보수를 일반직 공무원의 보수와 비교하는 것은 앞에서 언급한 것과 같이 「교육공무원법」이 1953년 제정 당시 제15조에서 교육공무원의 보수우대원칙의 비교대상으로 일반 공무원을 규정하고 있고, 이 법이 교육공무원에게 적용할 「국가공무원법」과 「지방공무원법」의 특례법이라는 점에서 일반 공무원과 달리 교원의 보수는 우대되어야 함을 강조하고 있기 때문이다(조평호, 2003: 87).

그리고 교육공무원과 달리 타 직종 공무원에 대한 보수특별우대원칙을 규정하고 있는 법

은 없기(서정화 외, 2005; 2012, 고전, 2012)때문에 본 연구는 국립대학 교수와 일반직 공무원의 보수비교에 국한하고자 한다. 또한 일반직 공무원의 보수는 공무원의 보수체계 상, 일반직 기준이 되기(강창동, 2011) 때문에 국립대학 교수의 보수와 비교하게 되면 비교균형원칙과 보수특별우대원칙의 이행 여부를 용이하게 파악할 수 있다. 일반직 공무원을 기준으로 하는 ‘호봉획정을 위한 공무원경력의 상당계급 기준표 별표2’(「공무원보수 등의 업무지침」, 인사혁신처 예규 제49호, 2018.2.1.: 88~90, 이하 호봉획정 기준표)는 타 공무원의 보수를 비교하는데 구체적인 근거와 객관적인 지표를 제시할 수 있다(강창동, 2011).

앞서 논의한 교원의 경제적 지위우대 원칙과 보수특별우대원칙에 대한 관련법률 조항들은 교원에 대한 구체적인 예우와 보수 수준을 명시하지 않고 있어서 일반직 공무원과 교원의 법적·계급적 지위를 비교하기는 쉽지 않다(강창동, 2011). 하지만 「공무원보수 등의 업무지침」 상의 호봉획정 기준표는 호봉급 체계의 법적 기준으로 활용될 수 있다는 점에서 의미가 있다(강창동, 2011: 16-17쪽). 또한 국립대학 교수와 일반직 공무원의 보수를 호봉획정 기준표에 따라 비교하면 국립대학 교수의 계급적 지위를 명확하게 알 수 있다(강창동, 2018: 9). 따라서 본 연구는 호봉획정 기준표에 따른 국립대학 교수와 일반직 공무원의 상당계급에 따라 보수체계를 비교한다.

호봉획정 기준표에 따르면<sup>7)</sup> 국립대학 조교수는 일반직 공무원 5급, 부교수는 일반직 공무원 4급, 정교수(3년 미만)는 일반직 공무원 3급, 정교수(3년 이상)는 일반직 공무원 2급에 상당한다. 봉급표 적용 대상자(성과급적 연봉제 제외 대상)인 조교수 11~16호봉은 일반직 공무원 5급, 부교수 17~23호봉은 일반직 공무원 4급, 정교수 24~29호봉은 일반직 공무원 3급, 정교수 30호봉 이상은 일반직 공무원 2급에 상당한다.

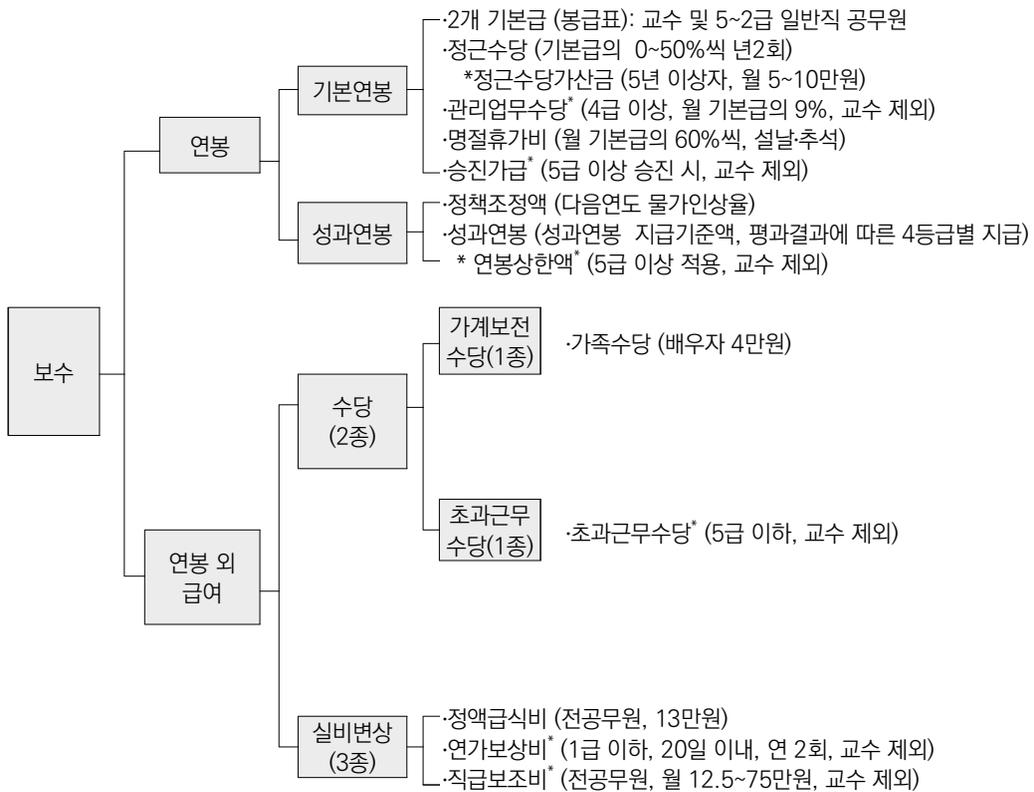
본 연구의 비교분석 방법은 기본급과 각종 수당으로 구성되는 국립대학 교수와 5급 이상 일반직 공무원의 성과급적 연봉제의 보수체계이다. 비교분석 대상은 조교수와 5급 공무원, 부교수와 4급 공무원, 정교수(3년 미만)와 3급 공무원, 그리고 정교수(3년 이상)와 공무원 2급이다. 본 연구의 기본 자료는 2018년 기준 「공무원보수규정」(대통령령 제28594호, 2018.1.18.), 「공무원수당 등에 관한 규정」(대통령령 제28870호, 2018.5.8.), 「공무원보수 등의 업무지침」(인사혁신처 예규 제49호, 2018.2.1.), 「2017년도 국립대학 교원 성과급적 연봉제 운영지침」(교육부, 2017. 10.), 그리고 행정안전부의 「2018년도 세입·세출예산 각목명세서」이다.

앞의 이론적 배경과 기본 자료를 바탕으로 국립대학 교수와 5급 이상 일반직 공무원의 보수를 비교하기 위해 본 연구는 <그림 1>의 분석틀을 제시한다. 본 연구의 분석틀은 성과급적

7) 이 표에 따르면 대위는 일반직 5급, 판·검사 2~4호봉은 일반직 4급 상당계급에 해당된다. 국립대학 조교수가 5급 일반직 공무원에 상당한 점을 감안하면 군인과 판·검사에 비해 국립대학 교수의 직급이 비교열위에 있음을 알 수 있다.

연봉제에 따른 국립대학 교수와 5급 이상 일반직 공무원의 보수체계를 나타낸다. 성과급적 연봉제의 보수체계는 연봉과 연봉 외 급여로 구성된다. 연봉은 기본연봉과 성과연봉을 합한 금액이다. 기본연봉은 기본급, 정근수당(가산금 포함), 관리업무수당(교수 제외), 명절휴가비, 성과연봉(성과연봉 지급기준액), 정책조정액(다음연도 불가인상율), 그리고 승진가급(교수 제외) 등으로 구성된다.

〈그림 1〉 분석틀: 국립대학 교수 및 5급 이상 일반직 공무원 보수체계<sup>8)</sup>



참고 \*: 국립대학 교수에게는 지급되지 않는 항목

2018년 불가인상율(공무원처우개선을, 2.6%)인 정책조정액은 본 연구에 반영되어 기본연봉에서 제외하였다. 기본연봉에서 국립대학 교수에게 지급되지 않는 것은 관리업무수당(「공

8) 〈그림 1〉은 인사혁신처 내부자료를 참조하여 「공무원보수규정」(대통령령 제28594호, 2018.1.18.)과 「공무원수당 등에 관한 규정」(대통령령 제28870호, 2018.5.8.), 그리고 「공무원보수 등의 업무지침」(인사혁신처 예규 제49호, 2018.2.1.)에 따라 국립대학 교수와 5급 이상 일반직 공무원에게 적용되는 기본연봉과 연봉 외 급여로 수정되었다.

무원수당 등에 관한 규정」, 제17조의2제1항 참조)과 승진가급(「공무원보수규정」, 제37조제2항 참조)이 있다. 성과연봉은 전년도 업무실적의 평가 결과를 반영하여 4등급(S, A, B, C)별로 지급되는 급여다. 본 연구의 분석틀에서 보는 연봉상한액은 5급 이상 일반 공무원에게 적용된다. 이는 공무원의 연봉이 연봉상한액을 넘을 수 없도록 규정한 것이다.<sup>9)</sup>

연봉 외 급여는 기본연봉에 포함되지 않는 각종 수당과 실비변상으로 구성된다. 본 연구의 분석틀에서 국립대학 교수와 5급 이상 일반직 공무원에게 공통으로 지급되는 수당과 실비 변상만 연봉 외 급여의 구성항목으로 선정하였다. 특별 해당자만에게 지급되는 대우공무원수당, 자녀학비보조수당, 육아휴직수당, 주택수당, 특수근무수당 등은 제외하였다.

따라서 본 연구의 분석틀에서 연봉 외 급여의 구성항목은 수당 2종(가족수당, 초과근무수당)과 실비변상 3종(정액급식비, 연가보상비, 직급보조비)이다. 국립대학 교수에게는 「공무원수당 등에 관한 규정」에 따라 초과근무수당(제15조제5항), 연가보상비(제18조의5제1항), 직급보조비(제18조의6)가 제외된다. 전 공무원에게 매월 계급별로 지급되는 직급보조비도 교수에게는 지급되지 않는다(「공무원보수규정 제18조의6」의 별표15).<sup>10)</sup>

국립대학 교수의 보수를 보전하는 사업비 성격으로 지급되는 교연비(구 기성회계 연구보조비)는 「공무원보수규정」과 「공무원수당 등에 관한 규정」에서 정하고 있는 기본급, 수당, 그리고 실비변상 등에 해당되지 않는 ‘비용’으로(「국립대학회계법」 제28조) 법적으로는 공무원 보수체계의 구성항목에 포함될 수 없다. 교연비는 국립대학 교수의 연봉에도 포함되지 않고 있다. 전국 국립대학의 교수 1인당 연평균 교연비는 1500만 원으로 알려지고 있다(교육부, 2014).

이에 따라 본 연구의 보수체계 비교에서 교연비를 산입하지 않으면 국립대학 교수의 실제 보수총액은 1500만 원 정도 과소계상된다고 할 수 있다. 이런 점을 고려하여 본 연구는 객관성과 신뢰성을 높이기 위해 국립대학 교수와 5급 이상 공무원의 보수를 보수체계에 따라 비교한 후, <그림 2>에서 교수에게 제외되는 각종 수당 및 실비변상과 교연비를 포함해서 계급별·호봉별 실제 보수총액의 추이를 비교할 것이다.

본 연구의 기본 자료에 따른 국립대학 교수와 5급 이상 일반직 공무원의 보수체계를 구성하는 항목별 산출식은 <부록>과 같으며, 산출식이 계급별·호봉별로 다를 경우 다음의 비교분석에서 별도로 표기하였다. 본 연구는 보수체계의 구성항목별 산출식의 오류와 왜곡을 최소화하기 위해 중앙부처 인사담당 공무원의 확인 과정을 밟았다.

9) 5급·4급·3급·2급상당 공무원의 연봉상한액은 각각 72,041천원, 87,373천원, 95,501천원, 102,058천원이다(공무원보수규정, 제35조 및 부칙 제5조제14항 참조).

10) 국립대학의 경우, 총장(월 1,21,240원), 부총장(900,000원), 단과대학장(월 500,000원), 그리고 학과장(월 400,000원)에게만 지급된다. 그러나 경험으로 보면 법령에 보장된 직급보조비가 학과장에게는 실질적으로 지급되지 않고 있다.

또 국립대학 교수와 일반직 공무원의 보수체계를 비교할 때, 유의할 점은 국립대학 교수의 보수체계는 단일호봉제를 기본으로 하며, 일반직 공무원의 보수체계는 계급별호봉제로 구성되어 있다는 것이다. 단일호봉제를 채택하고 있는 국립대학 교수의 경우, 교수 직급은 존재하지만 단일호봉제로 인해 호봉 차이가 모호하여 승진으로 인한 호봉 상승을 제대로 인식하기 어렵게 되어 있고, 직급에 대한 동기부여에 한계가 있다(강창동, 2018: 9).

반면에 일반직 공무원의 계급별호봉제의 경우, 호봉은 1년 단위로 높아지며, 승진이 되면 직급이 높아지면서 호봉이 낮아지는 구조다. 예를 들면 일반직 6급 17호봉이 일반직 5급으로 승진할 경우에는 16호봉이 되지만 직급 상승으로 인해 호봉 액수는 더욱 높아진다. 따라서 일반직 공무원은 직급이 승진되면 호봉 수는 낮아지지만, 최고호봉에 도달할 수 있게 되어 높은 수준의 월급을 받게 되어 있다(강창동, 2018: 9).

이러한 단일호봉제와 계급별호봉제의 차이로 인해 국립대학 교수와 일반직 공무원의 보수체계를 비교하는 데는 주의가 요구된다. 오히려 보수에 영향을 미치는 동일한 경력, 연령, 학력 등에 따라 국립대학 교수와 일반직 공무원의 보수체계를 비교하는 것이 객관적일 수 있다. 하지만 이러한 비교연구는 비교대상의 동일한 집단을 구체적으로 선정하는데 어려움이 있다.

예를 들면, 5급 공채 시험 합격자의 평균연령은 26.3세이며, 신입교수의 평균연령은 43세이다. 26세의 신입 5급 공무원은 40대 말에 2급상당의 고위 공무원이 되며, 43세의 신입교수는 정년이 되어야 최고호봉의 정교수에 도달할 수 있다는 점에서 동일대상의 비교 선정에 한계가 있다고 할 수 있다.<sup>11)</sup> 사실상 단일호봉제와 계급별호봉제는 정도의 차이는 있지만 호봉승급에 따른 봉급인상 효과가 있다는 점에서 국립대학 교수와 일반직 공무원의 보수는 동일한 보수체계로 운용된다고 볼 수 있다(김유선, 2003: 31). 이런 점을 유의하면서 본 연구는 국립대학 교수의 단일호봉제와 일반직 공무원의 계급별호봉제의 보수체계를 비교하고자 한다.

## V. 국립대학 교수와 5급 이상 일반직 공무원의 보수 비교분석

### 1. 조교수와 5급 일반직 공무원의 보수 비교

본 연구의 분석틀에서 보듯이 보수균형원칙과 보수특별우대원칙에도 불구하고 국립대학

11) 2017년 5급(행정) 공채시험 최종합격자의 평균연령은 26.3세였다(인사혁신처 사이버고시센터 홈페이지 참고). 2013년 기준으로 5급으로 임직한 공무원이 2급 상당 이상 고위공무원으로 승진하는데 걸리는 연수는 평균 21년이었다(인사혁신처, 2013 공무원총조사보고서, 84). 2014년 전국 대학에 임용된 신입교수의 평균연령은 43세였다(교수신문, 2014년 4월 21일). 2015년 기준 최근 3년 동안 A 국립대학 신입교수의 평균연령도 43세였다.

교수의 보수체계가 일반직 공무원에 비해 상대적으로 열악하게 설계되어 있음을 확인할 수 있다. 호봉획정 기준표에 따르면 조교수 11~16호봉은 5급 일반직 공무원(이하 5급 공무원)에 상당한다. <표 1>은 본 연구의 분석틀에 따라 조교수 11·16호봉과 5급 공무원 11·16호봉의 보수를 비교한 것이다. <표 1>에서 보듯이 수당 및 실비변상에서 5급 공무원은 7종, 조교수는 5종을 지급받아 수당 및 실비변상의 종류에서도 차이가 난다.<sup>12)</sup>

<표 1> 조교수와 5급 일반직 공무원의 보수 비교

(단위: 원)

구성항목				조교수		5급 일반직 공무원		
				11호봉	16호봉	11호봉	16호봉	
보수체계	연봉	기본	기본급(호봉급)	2,758,600	3,310,700	3,493,200	3,952,600	
			정근수당	45,976	55,178	58,220	65,876	
		연봉	명절휴가비	275,860	331,070	349,320	395,260	
			성과연봉지급기준액 <sup>13)</sup>	392,083	392,083	322,042	322,042	
	연봉외급	수당	가족수당	40,000	40,000	40,000	40,000	
			초과근무수당*	0	0	596,870	596,870	
		실비	정액급식비	130,000	130,000	130,000	130,000	
			직급보조비*	0	0	250,000	250,000	
			연가보상비*	0	0	82,614	93,478	
	월 보수총액				3,642,519	4,259,031	5,322,266	5,846,126
	연 보수총액				43,710,228	51,108,372	63,867,192	70,153,512

참고\*: 교수에게 지급되지 않는 항목. 구성항목의 산술식은 <부록> 참조.

조교수 11호봉의 월 보수총액은 3,642천원이며, 5급 공무원 11호봉의 월 보수총액은 5,322천원이다. 조교수 11호봉이 5급 공무원 11호봉보다 월 1,680천원을 적게 받고 있다. 연 보수총액에서 조교수 11호봉은 5급 공무원 11호봉 보다 20,156천원을 적게 받아 보수격차가 상당히 난다. 이런 결과는 조교수 11호봉의 보수가 5급 공무원 11호봉 보수의 68.4% 수준에 밀돌고 있음을 보여준다. 달리 말해서 2017년도 공무원 보수의 민간임금접근율이 86%라면 조교수 11호봉 보수의 '5급공무원11호봉보수접근율'은 68.4%라고 할 수 있다.<sup>14)</sup>

12) 조교수의 근무연수를 3년 미만으로 간주하여 근무연수 5년 미만에게는 지급되지 않는 정근수당가산금은 제외하였다.

13) 성과급적 연봉제의 적용대상인 국립대학 교수와 5급 이상 일반직 공무원에게는 성과급적 연봉제 시행 이전의 수당이었던 성과상여금이 4등급별 평가에 따른 성과급으로 대체되었다. 본 연구에서 성과연봉 지급기준액은 4등급별 지급기준액의 평균액이다(<부록> 참고).

14) 민간임금접근율은 민간의 100인 이상 상용근로자 사업체의 사무·관리직 종사자 임금을 100으로 보았을 때 공무원 보수가 어느 정도 수준인지를 산출한 수치이다(e-나라지표, <http://www.index.go.kr> 참고).

조교수 16호봉과 5급 공무원 16호봉의 보수격차도 별반 다르지 않다. 월 보수총액의 격차는 1,587천원이다. 연 보수총액에서는 19,045천원의 보수격차가 난다. 조교수 16호봉의 보수가 5급 공무원 16호봉 보수의 72.8% 수준에 머물고 있다. 이러한 보수격차는 조교수가 받지 못하는 초과근무수당, 직급보조비, 연가보상비 등에서 발생하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 <표 1>의 보수격차는 본 연구의 분석틀에서 보았듯이 조교수의 보수체계가 비교균형의 원칙과 특별우대원칙을 고려하지 않고 잘 못 설계되어 있음을 확인시켜주고 있다.

## 2. 부교수와 4급 일반직 공무원의 보수 비교

<표 2>는 부교수 17·23호봉과 상당계급인 4급 공무원 17·23호봉의 보수를 비교한 것이다. <표 2>에는 <표 1>과 달리 정근수당가산금, 관리업무수당, 승진가급이 있다. 관리업무수당은 4급 이상 공무원과 국립대학 총장에게 지급되는 수당으로써 월봉급액의 9%이며, 교수에게는 해당되지 않는다(「공무원보수규정」 제17조의2제1항). 승진가급은 성과급적 연봉제 적용대상인 5급 이상 공무원이 승진한 경우에 기본연봉에 가산하는 금액으로, 이 역시 교수에게는 해당되지 않는다(「공무원보수규정」 제37조제2항). 5급 공무원이 4급으로 승진한 경우, 승진가급은 7,415천원이다.

부교수 17호봉의 월 보수총액은 4,682천원이며, 4급 공무원 17호봉의 월 보수총액은 7,423천원이다. 부교수 17호봉의 연 보수총액은 56,186천원이며, 4급 공무원 17호봉의 연 보수총액은 89,082천원이다. 연 보수 총액에서 부교수 17호봉은 4급 공무원 17호봉 보다 32,895천원을 적게 받아 보수격차가 심하게 발생하고 있다. 부교수 17호봉의 보수가 4급 공무원 17호봉 보수의 63.0% 수준에 지나지 않는다.

63.0%라는 것은 <표 1>에서 비교한 조교수 11·16호봉의 보수가 5급 공무원 11·16호봉의 68.4%와 72.8%라는 것 보다 5.4~9.8% 더 낮게 책정되어 있다는 것을 보여준다. 4급 공무원 23호봉의 연 보수총액은 95,159천원이며, 부교수 23호봉의 연 보수총액은 66,964천원이다. 연간 28,195천원의 차이가 난다. 부교수 23호봉의 보수는 4급 공무원 23호봉 보수의 70.3% 수준에 그치고 있다.

<표 2>의 보수격차는 기본급, 각종 수당, 그리고 승진가급의 차이에서 기인하고 있음을 보여준다. 부교수와 4급 공무원의 정근수당, 정근수당가산금, 성과연봉 지급기준액, 가족수당, 정액급식비는 거의 차이가 없다. 보수격차는 국립대학 교수에게 지급되지 않고, 4급 이상 공무원에게 지급되는 관리업무수당, 직급보조비, 승진가급에서 대폭 발생하고 있다.

〈표 2〉 부교수와 4급 일반직 공무원의 보수 비교

(단위: 원)

구성항목			부교수		4급 일반직 공무원**		
			17호봉	23호봉	17호봉	23호봉	
보수 체계	연봉	기본급(호봉급)	3,431,100	4,190,100	4,445,500	4,834,100	
		정근수당	285,925	349,175	370,458	402,841	
		정근가산금	60,000	60,000	60,000	60,000	
		관리업무수당*	0	0	400,095	435,069	
		명절휴가비	343,110	419,010	444,550	483,410	
		승진가급*	0	0	645,923	648,371	
	성과연봉지급기준액			392,080	392,080	381,851	381,851
	연봉 외 급여	가족수당	40,000	40,000	40,000	40,000	
		실비	정액급식비	130,000	130,000	130,000	130,000
			직급보조비*	0	0	400,000	400,000
			연가보상비*	0	0	105,136	114,326
	월 보수총액			4,682,215	5,580,365	7,423,513	7,929,968
연 보수총액			56,186,580	66,964,380	89,082,156	95,159,616	

참고: ① 정근수당[월봉급액의 50%(10년 이상 근무, 매년 1월, 7월 지급)]; ② 정근수당가산금[월 6만원(10년~15년 근무)], ③ 관리업무수당(4급 이상, 월봉급액의 9%); ④ 승진가급[4급 승진시, (승진가급(7,415천원) + 관리업무수당(월봉급액 ÷ 12) × 84% × 9% × 12)]; ⑤ 성과연봉 지급기준액: 부교수[3,020천원(성과연봉 기준액) + 601천원(성과가산액) + 1,084천원(경력가급, 18년미만)]; 4급 공무원[101,827천원(성과연봉 지급 기준액) × 4.5%(4등급별 평균 지급비율)]; ⑥ 직급보조비(4급 상당 공무원, 월 40만원). 그 외 구성항목은 <부록>의 산술식을 따름. \*: 교수에게 지급되지 않는 항목.

4급 공무원 17·23호봉의 관리업무수당, 직급보조비, 승진가급은 각각 월 400·435천원, 400천원, 그리고 645천원이다. 이런 수당을 받지 못하는 부교수 17·23호봉은 4급 공무원 17·23호봉 보다 월 1,445~1,480천원을 적게 받는다. 또 4급 공무원 17호봉의 기본급은 4,445천원으로 부교수 17호봉의 기본급 3,431천원 보다 1,014천원이 많다. 상당계급의 호봉에서 부교수와 4급 공무원의 기본급인 호봉이 1,014천원 차이가 나는 것은 국립대학 교수의 기본급은 단일호봉제이며, 일반직 공무원은 계급별호봉제로 구성되어 있기 때문이다.

〈표 1〉과 〈표 2〉의 기본급에서 보듯이 단일호봉제일의 경우, 조교수 16호봉에서 부교수 17호봉으로 승진하면 기본급은 121천원 올라 3.6% 증액된다.<sup>15)</sup> 반면에 계급별 호봉제의 경우, 공무원 5급 16호봉에서 4급 17호봉으로 승진하면 기본급은 493천원 오르게 된다. 공무원은 1계급 호봉승급으로 12.4%의 호봉 인상 혜택을 누리게 되는 것이다.<sup>16)</sup> 이는 2018년도 공무원 처우개선율(물가인상율) 2.6% 보다 약 10%이상 인상된 것을 의미한다. 여기에 더해 5급에서 4급으로 승진 시, 4급 공무원의 기본연봉에 승진가급 7,415천원이 가산된다. 이는 4급 23호봉 기본급의 13.4%에 해당된다. 1계급 호봉승급과 승진가급으로 4급 공무원의 보수가 치솟은 것

15) [기본급 3,431천원(부교수 17호봉) - 3,310천원(조교수 16호봉)] ÷ 3,310천원 = 3.6%

16) [기본급 4,445천원(4급 공무원 17호봉) - 3,952천원(5급 공무원 16호봉)] ÷ 3,952천원 = 12.4%

이다. 이로 인해 4급 공무원과 부교수의 보수격차는 대폭 벌어질 수밖에 없다.

이상의 분석에 따르면 국립대학 교수에게 제외되어 있는 관리업무수당, 직급보조비, 승진 가급과 계급별 호봉제에 따른 호봉승급액이 보수격차의 주요 요인임을 알 수 있다. <표 2>의 비교분석은 <표 1>과 같이 비교균형원칙과 특별우대원칙이 국립대학 교수의 보수체계에 전혀 반영되지 않고 있음을 재확인해주는 것이다.

### 3. 정교수(3년 미만)와 3급 일반직 공무원 보수 비교

<표 3>은 호봉획정 기준표에 따라 정교수(3년 미만) 24·29호봉과 상당계급인 3급 공무원 24·28호봉의 보수를 비교한 것이다. 3급 공무원의 최고호봉은 28호봉이어서 정교수(3년 미만) 29호봉과 비교하였다. <표 3>의 보수체계 구성항목은 <표 2>와 동일하다. 하지만 3급 공무원의 총연봉은 연봉상한액인 95,510천원을 초과할 수 없음을 유념해야 한다(「공무원보수규정」 제35조, 별표 33). 본 연구에서는 5급 및 4급 공무원의 경우, 연봉상한액을 초과하지 않았다.

<표 3> 정교수(3년 미만)와 3급 일반직 공무원의 보수 비교

(단위: 원)

구성항목				정교수		3급 일반직 공무원	
				24호봉	29호봉	24호봉	28호봉***
보 수 체 계	연 봉	기 본 연 봉	기본급(호봉급)	4,346,500	5,090,300	5,522,800	5,648,800
			정근수당	362,208	429,191	460,233	470,733
			정근가산금	80,000	80,000	80,000	80,000
			관리업무수당*	0	0	497,052	508,392
			명절휴가비	434,650	509,030	552,280	564,880
			승진가급*	0	0	678,083	678,083
			성과연봉지급기준액	581,583	616,166	414,761	414,761
	연 봉 외 급 여	실 비	가족수당	40,000	40,000	40,000	40,000
			정액급식비	130,000	130,000	130,000	130,000
			직급보조비*	0	0	500,000	500,000
			연가보상비*	0	0	130,614	133,594
			월 보수총액	5,974,941	6,894,687	9,005,823	9,169,243
	연 보수총액				71,699,292	82,736,244	108,069,876
연봉상한액 조정 후 월 보수총액*						8,759,780**	8,762,760**
연봉상한액 조정 후 연 보수총액*						105,117,368**	105,153,128**

참고: ① 정근수당가산금[월 8만원(15년~20년 근무)], ② 승진가급[3급 승진시, 8,137천원]; ③ 성과연봉 지급기준액: 정교수[(4,250천원(성과연봉 기준액) + 1,810천원(교육연구급) + 919천원(근무연수 15년, 24호봉, 2017년 한시적 보조액) 혹은 1334천원(근무연수 20년 이상, 29호봉)], 3급 공무원[110,603천원(성과연봉 지급기준액) × 4.5%(4등급별 평균 지급비율)]; ④ 직급보조비(3급 상당 공무원, 월 50만원). 그 외 구성항목은 <부록>의 산술식을 따름. \*: 교수에게 해당되지 않는 항목. \*\*: 3급 연봉상한액(95,510천원) 적용: 총연봉이 연봉상한액 초과할 경우, 연 보수총액 = 연봉상한액 + 연간 연봉 외 급여(「공무원보수규정」, 제35조, 별표 33). \*\*\*3급의 최고호봉은 28호봉임.

이에 따라 3급 공무원 24호봉의 연 보수총액은 <표 3>의 108,069천원이 아니라 연봉상한액인 95,510천원과 연간 연봉 외 급여를 합한 금액으로 <표 3>의 '연봉상한액 조정 후 연 보수총액'인 105,117천원이 된다. 3급 공무원 24호봉의 연봉상한액 조정 후, 월 보수총액은 8,759천원이다. 정교수(3년 미만) 24호봉의 연 보수총액은 71,699천원이며, 3급 공무원 24호봉의 연봉상한액 조정 후 연 보수총액의 68.2% 수준에 불과하다.

정교수(3년 미만) 29호봉의 연 보수총액은 82,736천원이며, 3급 공무원 28호봉의 연봉상한액 조정 후 연 보수총액은 105,153천원이다. 전자의 연 보수총액은 후자의 보수총액의 78.6%으로 정교수(3년 미만) 24호봉의 경우 보다 10.4% 높다. 이는 연봉상한액으로 인해 3급 공무원 24호봉과 28호봉의 연 보수총액의 차이가 36천원으로 거의 나지 않는데서 기인한다고 볼 수 있다.

정교수(3년 미만) 24호봉의 기본급은 3급 공무원 24호봉 기본급의 78.7% 수준이다. 정교수(3년 미만) 29호봉의 기본급은 5,090천원으로 3급 공무원 28호봉의 기본급 5,648천원 보다 월 558천원 적다. 이는 국립대학 교수의 단일호봉제와 일반직 공무원의 계급별호봉제에 따른 보수격차가 정교수(3년 미만)와 3급 공무원에서도 줄어들지 않고 있음을 나타낸다.

<표 3>에서 특이한 점은 정교수(3년 미만) 24·29호봉의 성과연봉이 3급 공무원 24·28호봉의 성과연봉 보다 많다는 것이다. 성과연봉에서 정교수(3년 미만) 24·29호봉은 3급 공무원 24·28호봉의 보다 각각 월 167천원과 202천원을 더 받는다. 이 같이 교수의 성과연봉 금액이 높게 된 것은 2016년부터 정년보장 정교수에게 비누적식 성과급적 연봉제를 도입하면서 일정 보수 수준을 보장하기 위해 교육연구급과 한시 보존액을 신설한데서 기인한다(「2017년도 국립대학교 성과급적 연봉제 운영지침」, 33).

하지만 3급 공무원은 정교수(3년 미만)에게 지급되지 않는 관리업무수당(497~508천원), 직급보조비(500천원), 승진가급(678천원)으로 정교수(3년 미만) 보다 월 약 1,600천원을 더 받고 있어 교육연구급과 한시 보존액만으로 보수의 비교균형원칙과 특별우대원칙을 기대하기 어렵다. 정교수(3년 미만) 24·29호봉의 보수총액이 3급 공무원 24·28호봉 보수총액의 각각 68.2%와 78.6% 수준이라는 사실은 비교균형원칙과 특별우대원칙이 정교수에게도 보장되지 않고 있음을 확인해준다.

#### 4. 정교수(3년 이상)와 2급 일반직 공무원 보수 비교

<표 4>는 호봉획정 기준표에 따라 정교수(3년 이상) 33호봉과 상당계급인 2급 공무원 25호봉의 보수를 비교한 것이다. 정교수의 최고호봉은 33호봉이며, 2급 공무원의 최고호봉은 25호봉임으로 최고호봉을 받는 정교수와 2급 일반직 공무원을 비교하였다.

2급 공무원 25호봉은 정교수(3년 이상) 33호봉에게 제외되는 관리업무수당, 승진가급, 직급보조비, 연가보상비에서 각각 551천원, 702천원, 650천원, 그리고 144천원을 받아 정교수(3년 이상) 33호봉 보다 월 2,047천원 더 받는다. 이런 각종 수당에서 2급 공무원 25호봉은 정교수(3년 이상) 33호봉 보다 연 24,564천원을 더 받게 된다.

〈표 4〉 정교수(3년 이상)와 2급 일반직 공무원의 보수 비교

(단위: 원)

구성항목			정교수	2급 일반직 공무원	
			29호봉	25호봉***	
보 수 체 계	연 봉	기 본 연 봉	기본급(호봉급)	5,565,900	6,126,500
			정근수당	463,825	510,541
			정근가산금	100,000	100,000
			관리업무수당*	0	551,385
			명절휴가비	556,590	612,650
			승진가급*	0	702,166
		성과연봉	505,000	458,351	
	연 봉 외 급 여	실 비	가족수당	40,000	40,000
			정액급식비	130,000	130,000
			직급보조비*	0	650,000
			연가보상비*	0	144,891
	월 보수총액			7,361,315	10,026,484
	연 보수총액			88,335,780	120,317,808
연봉상한액 조정 후 월 보수총액*				9,526,391**	
연봉상한액 조정 후 연 보수총액*				114,316,692**	

참고: ① 정근수당가산금[월 10만원, 20년이상 근무], ② 승진가급[2급 승진시, 8,426천원]; ③ 성과연봉 지급기준액: 정교수[4,250천원(성과연봉 기준액) + 1,810천원(교육연구급, 31년미만) + 0원(근무연수 25년 이상, 2017년 한시적 보조액)], 2급 공무원[122,227천원(성과연봉 지급기준액) × 4.5%(4등급별 평균 지급비율)]; ④ 직급보조비(2급 상당 공무원, 월 65만원). 그 외 구성항목은 <부록>의 산술식을 따름. \*: 교수에게 지급되지 않는 항목. \*\*: 2급 일반직 공무원 연봉상한액(102,738천원); \*\*\*2급의 최고호봉은 25호봉임

정교수(3년 이상) 33호봉의 기본급은 5,565천원으로 2급 공무원 25호봉의 기본급 6,126천원의 90.8% 수준이다. 2급 공무원의 연봉상한액 조정 후 연 보수총액은 114,316천원이며, 정교수(3년 이상) 33호봉의 연 보수총액은 88,335천원이다. 정교수 최고호봉의 연 보수총액이 2급 공무원 최고호봉의 연 보수총액의 77.2% 수준에 그치고 있다.

정교수(3년 이상) 33호봉과 2급 공무원 25호봉의 연간 보수격차는 25,981천원이다. 교수에게 제외되는 관리업무수당, 직급보조비, 연가보상비, 승진가급의 총액이 24,564천원이다. 이러한 각종 수당이 교수와 공무원 간의 보수를 확대시키는 주요 요인이라고 할 수 있다. 따라서

〈표 4〉의 비교분석은 국립대학 교수가 안정적 교육과 연구에 이바지 할 수 있도록 비교균형원칙과 특별우대원칙에 따라 국립대학 교수의 보수체계를 전면 개편할 것을 시사한다.

## 5. 수당·교연비 포함 교수와 공무원의 계급별·호봉별 보수 추이

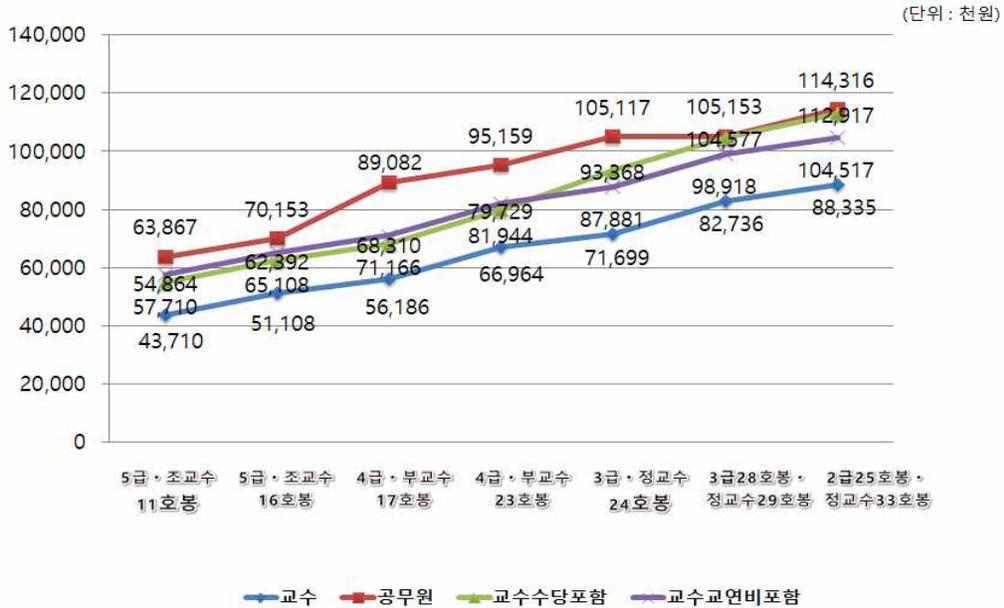
〈그림 2〉는 〈표 1〉~〈표 4〉의 교수와 5급 이상 공무원의 계급별·호봉별 연 보수총액의 추이를 비교한 것이다. 〈그림 2〉의 ‘교수수당포함’은 〈표 1〉~〈표 4〉에서 본 것과 같이 법적으로 교수에게 제외되어 있는 각종 수당, 실비변상, 승진가급의 총액을 공무원 상당계급에 해당하는 교수의 계급별·호봉별 보수총액에 가산한 것이다. 예를 들면, 〈표 2〉에서 보듯이 부교수 23호봉의 연 보수총액에 4급 공무원 23호봉의 관리업무수당, 승진가급, 직급보조비, 그리고 연가보상비의 연총액이 합산된 것이다.

〈그림 2〉의 ‘교수교연비포함’은 「국립대학회계법」에 비용으로 규정되어 공무원의 보수체계의 구성항목에서 제외되는 교연비를 교수의 계급별·호봉별 보수총액에 가산한 것이다. 전국 국립대학의 교수 1인당 평균 연 교연비는 15,000천원으로 알려지고 있다(교육부, 2014). 2015년 기준 A 국립대학의 경우, 연 평균 교연비는 조교수 13,999천원, 부교수 14,979천원, 그리고 정교수는 16,182천원이었다. 최근 몇 년간 국립대학의 등록금은 동결되어 교연비는 거의 증액되지 않았을 것으로 가정하고 A 국립대학의 교수별 연 평균 교연비를 〈표 1〉~〈표 4〉의 교수 계급별·호봉별 연 보수총액에 합산하였다.

〈그림 2〉는 교수와 5급 이상 공무원의 보수격차가 조교수 11호봉에서 21,480천원으로 시작되어 부교수 17호봉에서는 31,187천원으로 대폭 늘어나고, 정교수 29호봉과 33호봉에서 각각 22,417천원과 25,981천원으로 조정되는 추세를 보여준다. 이런 결과는 앞선 비교분석에서 보았듯이 계급별호봉제와 단일호봉제의 차이, 각종 수당, 그리고 승진가급 등에서 비롯되는 것이다.

5급 공무원 11·16호봉의 보수는 완만히 상승하며, 4급 17호봉에서 급상승하는 것은 계급별호봉제로 인한 기본급 증액, 4급 이상 공무원에게 적용되는 관리업수당, 그리고 승진가급이 주요인이다. 공무원 3급 24호봉에서 28호봉까지는 연봉상한액으로 인해 거의 수평을 유지하다가, 2급 25호봉에서 계급별호봉제로 인한 기본급 증액과 승진가급으로 다시 상승하게 된다. 반면에 단일호봉제인 조교수·부교수·정교수의 보수는 승진하여도 완만히 상승하는 추세를 보여준다.

〈그림 2〉 수당·교연비 포함 교수와 공무원의 계급별·호봉별 보수 추이



〈그림 2〉는 단일호봉제와 각종 수당 및 승진가급으로 인해 교수와 5급 이상 공무원의 보수 격차가 줄어들 수 없음을 명확하게 보여주고 있다. 특히, 성과급적 연봉제 적용대상자인 5급 이상 공무원의 기본연봉에 가산되는 승진가급은 지난 몇 년간 공무원의 보수를 대폭 증액시킨 산파역이었다. 승진가급은 2009년에 4급 이상 공무원에게 성과급적 연봉제를 도입하면서 신설되었다. 승진가급은 2009년에서 2015년까지 동결되었다가 2016년에 23%로 대폭 증액된 후, 2017년과 2018년에는 각각 2.9% 인상되었다.<sup>17)</sup> 따라서 승진가급은 5급 이상 공무원의 보수를 2009년 대비 29% 이상 대폭 인상시킨 주요인이라고 할 수 있다. 하지만 공무원과 동일한 성과급적 연봉제 적용대상인 교수에게는 승진가급이 제외되어 이로 인한 보수격차는 줄어들 수 없는 구조다.

〈그림 2〉는 국립대학 교수의 보수를 보전하는 비용인 교연비와 교수에게 지급되지 않는 각종 수당 및 승진가급을 교수의 계급별·호봉별 보수총액에 산입하면 국립대학 교수와 5급 이상 공무원의 연 보수 격차가 줄어드는 것을 보여준다. 〈그림 2〉의 ‘교수교연비포함’은 교수와 5급 이상 공무원의 연 보수총액 중간선에 놓여있다. 교수의 보수에 교연비를 합산시키면 조교수와 5급 공무원에서 보수격차는 7,761천원~9,003천이 된다. 부교수와 4급 공무원의 보수격차는

17) 2009년 4급에서 3급으로, 3급에서 2급으로 시, 승진가급은 각각 6백154천원과 5백467천원이었다. 2016년에는 승진가급이 각각 7백624천원과 6백772천원으로 증액되어 2009년 대비 각각 23.8% 인상되었다(「공무원보수규정」, 제37조제2항, 2009.2.31., 2016.1.8., 2017.1.6., 2018.1.8., 참조).

15,430천원~20,772천원으로 대폭 늘어나며, 정교수 29·33호봉에서 보수격차는 각각 576천원과 1,399천원으로 3급 공무원 28호봉과 2급 공무원 25호봉의 보수에 거의 가깝게 된다.

〈그림 2〉의 ‘교수수당포함’도 ‘교수교연비포함’과 비슷한 양상을 보인다. 조교수와 부교수에서는 공무원과의 보수격차가 심하며, 정교수 24호봉에서 줄어드는 구조다. 정교수 29·33호봉은 3급 28호봉과 2급 24호봉의 보수와 거의 동일하게 된다. 이상과 같이 〈그림 2〉는 국립대학 교수와 공무원의 보수체계가 상후하박의 형태를 띠면서 근무연수가 짧은 조교수와 부교수에게 상대적으로 불리하며, 이런 보수체계를 대폭 개편해야 보수균형원칙과 특별우대원칙의 입법정신이 실현될 수 있음을 거듭 확인해주고 있다.

## VI. 정책적 논의와 결론

본 연구는 성과급적 연봉제의 보수체계에 따라 국립대학 교수와 5급 이상 일반직 공무원의 보수를 비교분석하였다. 분석결과는 국립대학 교수의 계급별·호봉별 연 보수총액은 5~2급 공무원의 계급별·호봉별 연 보수총액의 63%~78.6% 수준에서 맴돌고 있음을 보여주었다. 분석 결과에 주의를 기울이면 법에서 보장하고 있는 공무원 보수의 비교균형원칙과 국립대학 교수의 보수특별우대원칙이 선언적 의미에 불과함을 보여주고 있다(강창동, 2011; 고전, 2012).

국립대학 정교수면 연평균 소득 상위 10%에 속하게 되어 자신 보다 월급이 적은 노동자를 생각하면 보수특별우대원칙이 준수되지 못하고 있는 현실을 겸허하게 받아들일 수도 있다.<sup>18)</sup> 다시 한 번 학문에 대한 양심을 지닌 학자와 공적가치를 추구해야 할 공무원의 이중 신분으로서 국립대학 교수는 견금여석(見金如石)의 청렴정신을 다잡을 수 있다. 하지만 법정신이 공정하게 바로서지 못하는 국가에서 청렴한 공무원과 학자는 배출되기 어렵다. 불공정성은 법과 정책의 비제도화 요인으로 작용하기 때문이다(하창수, 2013).

본 연구는 비교균형원칙과 보수특별우대원칙의 입법정신에 따라 ‘국립대학 교수의 보수는 일반직 공무원의 보수 보다 특별히 우대되고 있는가?’라는 질문을 던지면서 답을 찾고자 하였다. 본 연구의 비교분석 결과는 첫째, 「국가공무원법」이 규정하고 있는 공무원의 보수결정 기본 원칙인 비교균형원칙과 「교원지위법」에서 특별로 적시하고 있는 교원의 보수특별우대원칙(서정화 외, 2005; 고전, 2012) 중 어느 하나도 국립대학 교수에게는 적용되지 않고 있다는 것을 보여준다. 공무원 상호간의 보수와 민간부문의 임금 수준과 균형을 유지해야 하는 비교균형의 원칙은 국립대학 교수의 보수에서는 지켜지지 않고 있다(강창동, 2018). 본 연구의 분석

18) 국세청 2105 귀속년도 근로소득 천분위 통계자료에서 연평균소득 상위 10%는 70,080천원이었으며, 본 연구의 분석에서는 정교수 24호봉의 연 보수총액은 71,669천원이었음.

결과에 따르면 정년을 맞이하는 65세의 정교수가 15살이나 젊은 2급 공무원에 비해 현저히 적은 보수를 받고 있다.<sup>19)</sup>

둘째, 비교균형의 원칙이 국립대학 교수를 예외로 한다면 공무원의 보수는 법령에 따라야 한다는 보수결정주의 원칙은 더할 나위가 없다. 그뿐만 아니라 본 연구의 분석결과는 국립대학 교수의 보수에 대한 사회·경제적 지위 우대와 보수특별우대원칙의 특례는 법으로만 존재하는 선언적 의미라는 것을 재확인시켜주고 있다. 「교원지위법」 제3조제1항에 따르면 국가는 국립대학 교수의 보수를 특별히 우대해야 할 의무 주체이다. 「공무원보수규정」 제36조의2는 교육부장관이 주체로서 국립대학 교수의 연봉을 인사혁신처장과 조정하도록 규정하고 있다. 따라서 그동안 보수특별우대원칙을 시행하지 못했던 교육부는 이에 대한 개선방안을 강구해야 할 필요성이 있다.

셋째, 본 연구의 분석결과는 보수특별우대원칙을 현실화시키려면 국립대학 교수의 보수체계를 전면적으로 개편해야 한다는 것을 시사하고 있다. 국립대학 교수와 5급 이상 일반직 공무원 간의 보수격차를 줄이고, 보수균형원칙과 보수특별우대원칙을 준수하기 위해서는 국립대학 교수에게 해당하는 각종 수당을 신설할 필요가 있다. 국립대학 교수에게 해당되지 않는 일반직 공무원의 관리업무수당, 직급보조비, 연가보상비, 승진가급 등과 같은 항목의 신설을 고려할 수 있다. 1981년 압축했던 군사정권 하에 전부개정된 「국가공무원법」의 특례법인 「교육공무원법」 제35조는 「국가공무원법」이 정하는 공무원의 보수 규정 외에 교육공무원의 자격, 경력, 직무의 곤란성 및 책임의 정도에 따른 '특별수당', '연구수당', '교직수당' 등에 관해 대통령령으로 규정해야 한다고 강행조항을 신설했다.

하지만 37년이 지난 지금까지 특별우대를 위한 특례조치인 특별수당, 연구수당, 교직수당 등을 규정할 「교육공무원법」의 대통령령인 「공무원보수규정」은 이들 수당에 관한 조항을 신설하지 않고 있다. 국립대학 교수는 특정직 공무원의 신분으로 5급 이상의 공무원처럼 수당으로써 관리업무수당이나 직급보조비를 적용하는 것은 문제의 소지가 있다. 따라서 국립대학 교수의 보수특별우대원칙을 준수하기 위해서는 「교육공무원법」에서 규정하고 있는 특별수당, 연구수당, 교직수당 등을 신설하여 5급 이상 일반직 공무원과의 보수격차를 줄일 필요가 있다.

이를 위해서는 교연비를 비용이 아닌 '교수수당'과 승진가급 등으로 법·개정을 고려할 수 있다. 교연비의 재원은 학생과 학부모로부터 나오는 등록금이기 때문에 국가가 지급해야 할 국립대학 교수의 보수를 제3자가 보전하고 있는 현실이다. 교연비를 교수수당으로 개정하여 5급 이상 일반직 공무원의 관리업무수당과 승진가급 등과 같이 기본연봉에 산입하는 방안도 대안이 될 수 있다. 교연비를 교수수당과 승진가급 등으로 개정한다면 국가는 이에 대한 별도의 재원을 당장 마련할 필요가 없다. 또한 국립대학 교수의 보수체계를 개편하려면 성과급적 연

19) 각주 10) 참조.

봉제를 폐지하여야 한다. 성과급적 연봉제는 평가의 객관화, 연구의 질 향상, 교수간의 장기 연구 등을 보장하지 못함으로 인해 학문공동체에 악영향을 미칠 것이라는 비판이 꾸준히 제기되고 있다(최상한·김진수, 2014; 문병호, 2014; 강창동, 2018).

끝으로, 국립대학 교수의 보수체제는 계급별호봉제인 공무원과 다르게 단일 호봉제다. 국립대학 교수가 승진할 때, 호봉급의 상향 조정이 되지 않으며 상대적으로 낮은 호봉을 유지하게 된다. 이로 말미암아 국립대학 교수의 보수는 상후하박이 되어 비정년 교수의 보수가 낮은 수밖에 없는 한계를 맞고 있다(강창동, 2011). 이런 한계를 본 연구의 분석결과는 여실히 증명하고 있다. 이를 해결하기 위해서는 국립대학 교수에게도 계급별호봉제를 채택하여 호봉급을 상향조정하던지, 국립대학 신입교수의 연령이 평균 40세 이상임 점을 고려하여 호봉을 상향조정하는 방안을 강구할 수 있다. 계급별호봉제 채택은 5급 이상 일반직 공무원처럼 상위 직급으로 승진할 때, 교수도 조교수·부교수·정교수로 승진할 경우 호봉 승급분이 기본연봉에 반영되도록 하는 것이다.

본 연구는 국립대학 교수와 5급 이상 일반직 공무원의 보수를 호봉획정 기준표에 따라 비교함에 따라 다음과 같은 연구의 한계에 주의를 기울여야 한다. 호봉획정 기준표는 상당계급에 따른 기준을 제시하는 것임으로 인적자원의 질적 수준, 입직 연령, 승진체계, 경력, 학력, 전문성, 특수성 등의 요인에 대한 고려 없이 공무원과 국립대학 교수의 보수차이를 객관화·일반화시키는 데는 한계가 있다. 또 본 연구는 국립대학 교수와 일반직 공무원의 보수만 분석하여 국립대학 교수와 유사한 타 직종 공무원인 초·중등 교원과 연구직 공무원의 보수차이를 체계적으로 살펴보지 못했다. 이러한 본 연구의 한계는 향후 연구과제로 남겨두기로 한다.

본 연구가 국립대학 교수와 5급 이상 공무원의 보수를 비교분석한 것은 비교균형원칙과 보수특별우대원칙이 공정하고 적정하게 준수되고 있는가를 검증하기 위함이었다. 본 연구의 분석결과는 헌법상 교원지위법정주의에 따라 교수의 보수특별우대원칙이 보장됨에도 불구하고 국립대학 교수의 보수는 일반직 공무원에 비해 특별히 우대되지 못하고 있다는 연구(강창동, 2011; 고전, 2012; 문병호, 2014; 박성환 외, 2016; 강창동, 2018)를 재확인하고 있다. 이에 따라 향후 국립대학 교수의 보수에 대한 비교균형원칙과 보수특별우대원칙을 준수하기 위해서는 특단의 대책 마련이 시급하다.

## 참고문헌

- 강창동, (2011). 국립대 교수와 타 직종 공무원의 호봉체계 비교 연구. 「한국교육학연구」. 17-3. 5-28.  
\_\_\_\_\_. (2018). 국립대 교수와 타 직종 공무원의 호봉·수당·연봉체계의 비교 연구. 교육의 이론과 실천.

23-1. 1-24.

- 고전. (2012). 교원보수의 특별한 우대 입법정신과 과제. 『교육법학연구』. 24-3. 1-26.
- 권용수·김미선·김영우·유상엽. (2017). 공무원 보수 결정시스템 및 원칙 재설계를 위한 국가간 비교연구. 『한국인사행정학회보』. 16-1. 209-230.
- 김라나·박순용. (2017). 한국과 캐나다의 교원보수체계 비교 연구. 『비교교육연구』. 27-3. 129-159.
- 김상현·배병돌. (2000). 공무원 보수증가율에 영향을 미치는 요인분석: 한국에서의 대통령선과와 공무원 보수증가율. 『한국행정학회보』. 34-2. 253-267.
- 김영우·임소연. (2006). 공무원 보수체계 개편 방향. 『한국인간관계학회보』. 11-1. 23-45.
- 김영진·김소향·김종일·홍영기. (2003). 교수자격기준 단일화에 따른 호봉체계 및 처우개선 연구. 한국고등직업교육학회 동계학술대회 논문집, 76-114.
- 김유선. (2000). 교원의 보수실태와 개선방안. 『노동사회』. 6. 55-71.
- 김윤권·지규원. (2013). 직무특성을 반영한 경찰 보수체계 개선방안 연구. 『행정논총』. 48-1. 143-170.
- 김재훈. (2018). 교원들의 인식변화를 통해본 교원 보수체계의 운영방향. 『학습자중심교과교육연구』. 18-1. 41-63.
- 김제선. (2013). 사회복지사 등의 보수체계에 관한 비판적 고찰: 보수실태조사의 논쟁을 중심으로. 『한국사회복지행정학』. 15-1. 57-81.
- 김혁연. (2010). 교원보수의 직능급·실직급 준거탐색 및 적용 가능성 논의. 『교육연구논총』, 31-1. 1-21.
- 문병호. (2014). 국립대학 성과연봉제도에 대한 법적 고찰. 『강원법학』. 41-1. 419-466.
- 박광훈. (2010). 경찰과 일반직 및 공안직 공무원의 보수체계 비교·분석을 통한 경찰보수의 현실화 방안. 『한국민간경비학회보』. 15. 145-173.
- 박성환·이원일·권기정. (2016). 국립대학 재정회계법과 성과급적 연봉제 시행에 따른 교수 보수체계의 문제점과 정책대안. 『경영교육연구』. 20-3. 155-180.
- 박원우. (2010). 교수봉급체계의 현황과 문제점: 서울대학교를 중심으로. 『대학교육』. 5-6. 54-62.
- 박정신·한유경. (2008). 초·중·고교사 보수 결정에 교원노조가 미치는 영향 분석. 『교육재정경제연구』. 17-1. 351-374.
- 배병돌. (2000a). 공무원 보수결정에 관한 비교분석. 『한국행정연구』. 9-2. 210-231.
- \_\_\_\_\_. (2000b). 공무원 보수결정에 대한 실증적 연구: 적정모형에 관한 시험적 논의. 『한국행정연구』. 9-4. 218-237.
- 서정화·김명수·전제상. (2005). 교원 우대를 위한 보수체계의 개편방향과 과제. 『교육재정경제연구』. 14-1. 215-243.
- 유영현. (2005). 경찰공무원 보수수준 및 체계 개선에 관한 연구. 『인적자원관리연구』. 12-2. 33-50.
- 이기용. (2009). 교원의 보수 지급 준거체계에 대한 개선방안 탐색. 『한국교육논단』. 8-1. 1-23.
- 이광현. (2008). 한국과 미국교원의 임금수준 비교연구. 『지방교육경영』. 13. 21-43.
- 이지영·주철안. (2004). 초·중·등교원 보수 지급 준거의 변천. 『교육재정경제연구』. 13-1. 229-256.
- \_\_\_\_\_. (2010). 중·등교원의 보수 지급 준거 변화에 대한 실증분석. 『한국교육논단』. 9-1. 1-23.
- 임후남·권순형·남신동. (2018). 대학교원 보수 결정요인 분석: 4년제 일반대 교원 보수를 중심으로. 『학습

- 자중심교과교육연구」. 18-1. 795-816.
- 장덕호·변기용·이석열. (2011). 국립대학 교원 임용 및 보수체계 개선에 관한 연구. 「비교교육연구」. 21-1. 1-27.
- 조우영. (2013). 국립대학 교원 성과급적 연봉제에 담긴 한국 신자유주의 관료지배 행정의 불법성. 「법학연구」. 21-4. 31-57.
- 조평호. (2003). 교육기본법에 근거한 교원 보수제도 개선방안. 「한국교육」. 3. 83-105.
- 주철안. (2001). 초·중등교원의 보수제도에 관한 연구. 「교육재정경제연구」. 10-1. 189-220.
- 주현준·전제상. (201). 미국과 영국의 교원성과급제도 운영 사례와 시사점. 「한국교육논단」. 9-3. 59-81.
- 진재구. (2003). 공공부문 보수정책에 대한 노동조합의 영향력: 교원노동조합을 중심으로. 「한국 사회와 행정 연구」. 14-1. 97-120.
- 최상한·김진수. (2013). 국립대학 교수의 성과급적 연봉제: 정책의 창(policy widow)는 열리는가?. 「한국사회와 행정」. 24-1. 51-81.
- 최순영. (2009). 공무원 보수체계의 개편대안. 「한국행정학보」. 43-4. 209-236.
- \_\_\_\_\_. (2012). 공무원 보수체계에 대한 공무원의 인식. 「한국사회와 행정연구」. 23-2. 169-194.
- 하미승. (2009). 정부부문 및 민간부문의 급여 결정요인에 대한 실증적 분석: 한국의 보수정부와 진보정부의 차이를 중심으로. 「정책분석평가학회보」. 19-3. 99-133.
- 하창수. (2012). 제도, 제도적 과정, 그리고 제도적 효과: 공공부문 성과급제도의 제도적 과정과 효과. 「한국행정학보」. 46-2. 55-83.
- 한승주. (2010). 성과급제도에 대한 공무원의 대응: 근거이론의 적용. 「한국행정학보」. 44-4. 29-58.
- 국가공무원법: 2017년 7월 26일. 시행.
- 국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률: 2015년 3월 13일.
- 공무원보수규정: 2018년 1월 18일. 대통령령 제228594호.
- 공무원수당 등에 관한 규정: 2018년 5월 8일. 대통령령 제28870호.
- 교육공무원법: 2018년 5월 19일. 시행.
- 교육기본법: 2017년 6월 22일. 시행.
- 교육부: 2014년 기성회계에 관한 내부자료.
- 교육부: 2017년 10월. 2017년도 국립대학 교원 성과급적 연봉제 운영지침.
- 교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법교원지위법: 2016년 8월 4일. 시행.
- 근로기준법: 2018년 7월 1일. 시행.
- 내일신문: 2014년 4월 21일.
- 대법원: 2008, 2.1. 선고, 2007다9009, 판결.
- 인사혁신처: 2013년 6월 26일. 공무원총조사보고서.
- 인사혁신처: 2018년 2월 1일. 공무원보수등의 업무지침. 예규 제49호.
- 행정안전부: 2018년 세입·세출 각목명세서
- 헌법재판소: 2004헌바72, 2006.5.25.

**<부록>: 국립대학 교수와 5급 이상 일반직 공무원의 보수체계 구성항목별 산출식**

- ① 기본급(봉급표): 국립대학 교수(「공무원보수규정」 제5조, 별표 12조, 참고), 5급 이상 일반직 공무원(동 규정 제5조, 별표 3)
  - ② 정근수당: 월봉급액의 10~50%(3년 미만~10년 이상 근무, 매년 1월, 7월 지급, 「공무원수당 등에 관한 규정」, 제7조항)
  - ③ 정근수당가산금: 월 6만원(10년~15년 근무, 「공무원수당 등에 관한 규정」, 제7조),
  - ④ 관리업무수당: 월봉급액의 9%(4급 이상 일반직 공무원, 「공무원수당 등에 관한 규정」, 제17조의2)
  - ⑤ 명절휴가비: 월봉급액의 60%(설날, 추석 2회, 「공무원수당 등에 관한 규정」, 제18조의 3)
  - ⑥ 승진가급: 7,415천원 + 관리업무수당(월봉급액 ÷ 12) x 84% x 9% x 12(5급에서 4급 승진시, 「공무원보수규정」, 제37조 및 「공무원보수등의 업무지침」, 167)
  - ⑦ 성과연봉(4등급별 평균의 성과연봉 지급기준액):
    - 조교수: 3,020천원(성과연봉 기준액) + 1,685천원(신임교원 가산금)
    - 5급 공무원: 85,878천원(성과연봉 지급기준액) x 4.5%(4등급별 평균 지급비율), (「공무원보수규정」 제39조, 「공무원보수등의 업무지침」, 161~233)
  - ⑧ 가족수당: 배우자 월 4만원(「공무원보수규정」, 제10조)
  - ⑨ 초과근무수당(5급이하 적용): 1시간 기준호봉 봉급액(5급 10호봉급, 3,386,500원)의 55%의 209분의 1의 150%) x 1개월 25시간 기준(「공무원수당 등에 관한 규정」, 제15조 및 행정안전부 「2018년도 세입·세출예산 각목명세서」 인건비 항목)
  - ⑩ 정액급식비: 전 공무원 월 13만원(「공무원수당 등에 관한 규정」, 제18조)
  - ⑪ 연가보상비(1급이하 공무원): 월봉급액의 86% x /20/30 x 0.5(「공무원수당 등에 관한 규정」, 제18조의 5 및 행정안전부 「2018년도 세입·세출예산 각목명세서」 인건비 항목)
  - ⑫ 직급보조비: 월 25만원(5급 상당 공무원, 「공무원수당 등에 관한 규정」, 제18조의6)
- ※ 위 산출식에 따라 월 단위가 아닌 연간 구성 항목은 12개월로 나눔.

## Are the Remunerations of the Professors of National Universities More 'Specially' Favorable than Those of General Public Servants?

Choi, Sanghan

With the implementation of the performance-related pay and the enactment of the National University Accounting Law, the remuneration system of the national university professors is making considerable changes. In the meantime, comparative studies on the remuneration between civil servants and other types of public servants have been steadily conducted.

However, there are few studies comparing the remuneration system between national university professors and general civil servants. In this study, based on the principle of comparative balance and preferential treatment, the question is whether the 'profits of the national university professors are more favorable than the remuneration of the general civil servants. In order to answer this question, this study compares the remuneration system between national university professors and general public employees of grade 5 and above.

[Key Words: National university professors' remuneration, Legal principle of faculty's status, Special preference principle]