

정책옹호연합모형(ACF)를 활용한 임금피크제 정책결정과정 분석 - 과학기술계 정부출연연구기관을 대상으로

박현경* · 이찬구**

논문 요약

우리나라 과학기술계 정부출연연구기관은 고령화 하에서 연구생산성을 향상시키기 위하여 다양한 정책을 추진하고 있는데, 그 중 임금피크제는 조직의 효율성 증진을 통해 연구생산성을 높일 수 있는 제도로 기대할 수 있다. 그럼에도 불구하고 2015년 임금피크제 도입을 둘러싸고 발생했던 정부와 과학기술계 정부출연연구기관 연구자들 간 갈등의 원인은 무엇이었는가? 본 연구는 이러한 의문에서 출발하며, 정책옹호연합모형(ACF)을 활용하여 과학기술계 정부출연연구기관의 임금피크제 정책결정과정을 분석하였다.

연구결과를 요약하면 첫째, 정책환경으로서의 외부변수들은 대부분 찬성 측 옹호연합에 유리한 자원으로 작용하였다. 둘째, 과학기술계 정부출연연구기관을 관리·통제의 대상으로 바라보는 신념과 독립적·자율적 대상으로 보는 신념 간 차이는 갈등의 근본적인 원인이었다. 셋째, 임금피크제의 일괄적 도입, 정책중개자의 미비한 역할은 옹호연합 간의 갈등을 더욱 증폭시켰다. 이러한 연구결과는 첫째, 정책은 정책대상의 특성이 반영되도록 설계·적용되어야 한다는 점을 시사한다. 둘째, 정책중개자로서의 역할이 기대되는 정책참여자가 있는 경우, 이들의 역할에 따라 갈등이 증폭 또는 완화될 수 있으므로 올바른 정책중개자로서의 역할이 필요할 것이다. 셋째, 정부출연연구기관이 기타 공공기관에서 제외되어야 한다는 정부출연연구기관 관계자들의 주장을 경청할 필요가 있다.

Keyword : 정책옹호연합모형(ACF), 임금피크제, 정책결정과정, 과학기술계 정부출연연구기관

* 박현경, 충남대학교 사회과학대학 특성화사업단, 042-821-8892, cnukico@cnu.ac.kr

** 이찬구(교신저자), 충남대학교 행정학부 교수, 042-821-5849, changoo@cnu.ac.kr

※ 이 논문은 박현경의 석사학위논문 “정책옹호연합모형(ACF)을 활용한 임금피크제 정책결정과정 분석-과학기술계 정부출연연구기관을 대상으로-(충남대학교 대학원, 2017)” 을 수정·보완한 것임.

1. 서론 - 연구의 배경과 목적

우리나라 과학기술계 정부출연연구기관¹⁾은 연구 생산성을 향상시키기 위해 다양한 정책을 추진하여 오고 있다. 그 중에서도 임금피크제는 고령화 하에서 조직의 효율성을 증진시키면서 연구생산성을 높일 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 그럼에도 불구하고 2015년, 임금피크제 도입을 둘러싸고 발생했던 정부와 과학기술계 정부출연연구기관 연구자들 간 갈등의 원인은 무엇이었는가? 본 논문은 이러한 의문에서 출발한다.

2016년 1월 1일, 과학기술계 정부출연연구기관을 포함한 모든 공공기관에는 임금피크제가 도입되었다. 이는 「고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」 개정에 따라 의무화된 60세 정년 시행을 1년 앞둔 시점에서, 고령 근로자에 대한 사용자의 인건비 부담 완화 및 청년 일자리 창출을 목표로 결정·추진된 정책이다. 이러한 공공기관 임금피크제는 2015년 4월, 정부의 <공공기관 임금피크제 추진방향> 논의를 시작으로 추진되었는데, 그 과정 속에 과학기술계 정부출연연구기관 연구원들과의 갈등이 있었다.

연구원들은 이미 정년이 60세 이상으로 보장되어 있는 상황에서 임금피크제가 사실상 임금삭감과 다름없다는 점, 여타 공공기관과 달리 정부출연연구기관은 채용연령이 높아 청년 일자리를 창출하기 어렵다는 점, 연령이 높을수록 연구생산성이 증가한다는 점 등을 들어 정부출연연구기관이 임금피크제 정책대상으로 적절치 않음을 주장했다. 무엇보다도 연구기관의 전문성과 특수성에도 불구하고 여타 공공기관과 같이 임금피크제를 도입하는 것은 기관의 자율성과 독립성을 침해한다는 점에서 반감을 드러내었다(전국과학기술연구전문노동조합, 2015가). 그러나 정부는 이들을 포함한 모든 공공기관에 임금피크제를 조속히 도입하고자 임금상승률 및 경상운영비 삭감 등 재정적 불이익뿐만 아니라(기획재정부, 2015다), 개별 동의서를 취합하는 등의 전략을 감행하였다(전국과학기술연구전문노동조합, 2015나). 2015년 12월, 우수연구원 정년연장 제도의 확대를 조건으로 25개 정부출연연구기관의 노사 간 협약이 체결되면서 역동적이었던 임금피크제 정책결정과정은 마무리되었다(중도일보, 2015). 이러한 상황을 거치면서 임금피크제를 둘러싼 수많은 쟁점들이 표면화되었다(이현정, 2015). 정부가 추진한 공공기관 임금피크제가 정부출연 연구기관 연구원들에게 어떤 의미를 가지는지, 연구기관의 특수성에 대한 고려 없이 모든 공공기관에

1) 본 연구에서 과학기술계 정부출연연구기관은 국가과학기술연구회 소속 25개 기관*을 의미함.

* 한국과학기술연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국천문연구원, 한국생명공학연구원, 한국과학기술정보연구원, 한국한의학연구원, 한국생산기술연구원, 한국전자통신연구원, 한국건설기술연구원, 한국철도기술연구원, 한국표준과학연구원, 한국식품연구원(세계김치연구소), 한국지질자원연구원, 한국기계연구원(재료연구소), 한국항공우주연구원, 한국에너지기술연구원, 한국전기연구원, 한국화학연구원(안정성평가연구소), 한국원자력연구원

일괄적으로 적용되는 임금피크제에 문제점은 없는지, 그리고 이러한 문제점과 갈등의 근본적인 원인은 무엇이었는지 등이 그것이다.

그러나 임금피크제에 대한 선행연구는 대부분 노동법적 검토나 도입사례 및 정책적 평가에 초점을 맞추고 있다. 그 중에서도 공공기관과 관련해서는 임금피크제의 수용성(노광표, 2015), 공공기관에의 임금피크제 도입 배경, 현황 및 정책적 시사점(변상우·김학돈, 2005; 박성준·김기승, 2009; 이선우·조정훈, 2013; 이승길, 2013; 이영면·정선아, 2014; 노재철·고준기, 2015; 서옥순, 2015; 최태선·김형진, 2015)에 대한 연구가 주를 이루고 있으며, 그나마도 공기업, 지방자치단체 등에 초점을 맞추고 있어 정부출연연구기관을 중심으로 한 연구는 미흡한 실정이다.

이에 본 연구는 그동안 선행연구들이 간과해온 임금피크제의 정책결정과정에서 초점을 두되, 과학기술계 정부출연연구기관을 중심으로 정책결정 주체와 정책대상자들 간에 발생한 정책결정과정의 역동성을, 정책옹호연합모형(ACF)을 활용하여 분석하고자 한다. 구체적인 연구 질문은 다음과 같다.

첫째, 정책체계의 외부변수들은 정책하위체계의 행위자들에게 어떤 제약조건과 자원을 제공하였는가?

둘째, 과학기술계 정부출연연구기관의 임금피크제 정책결정과정에서 정책옹호연합들은 어떤 신념체계 하에서 형성되었으며, 상호 갈등하였는가? 즉 갈등의 근본적인 원인은 무엇이었는가?

셋째, 과학기술계 정부출연연구기관의 임금피크제 정책결정과정에서 정책중개자는 누구였으며, 어떻게 행동하였는가? 그리고 어떤 결과를 가져왔는가?

이상의 연구 질문에 답하기 위하여 본 연구는 정부가 공공기관을 대상으로 임금피크제를 도입·확대하기 위하여 추진방향을 논의하기 시작한 2015년 4월부터 임금피크제가 본격적으로 적용·일상화(routinization)되기 직전인 2015년 12월 31일까지를 연구 대상기간으로 한정한다. 물론 2013년 4월 30일, 60세 정년법이 제정된 직후부터 약 2년 동안에도 공공기관의 임금피크제에 대한 논의가 지속되어왔으며 이러한 의사결정과정 또한 넓은 의미의 정책결정과정에 포함된다고 할 수 있으나, 여기에서는 협의로서 의제설정이후의 정책형성단계에 집중하고자 한다.²⁾

한편 본 연구는 사례연구에서 주로 활용되는 질적 방법인 문헌분석을 수행하였다. 우선 Dbpia(www.dbpia.co.kr), KISS(kiss.kstudy.com), RISS(<http://www.riss4u.net/index.do>)를 통해 검색된 정책옹호연합모형(ACF)과 임금피크제에 관한 학술지 게재논문을 바탕으로 선행연구를 수행하였다. 그리고 기획재정부, 미래창조과학부, 전국공공연구노동조합, 전국과학기술연구전문노동조합 등 관계기관 및 단체의 홈페이지에 게시된 자료를 활용함으로써 각 기관의 입장을 파악하고자 하였다. 또한 언론 보도자료의 경우, 포털사이트 네이버에서 본 사례와 연관된 ‘출연연 임금피크제’에 ‘국감, 연구자, 현장, 갈등’ 등의 단어를 조합하여 검색된 뉴스를 활용하였으며,³⁾ 특히 임금

2) 정책결정과정의 범위에 대해서는 II장에서 자세히 설명하고자 함.

3) 금강일보, 대전일보, 디지털타임스, 아이뉴스 24, 연합뉴스, 이투데이, 중도일보, HelloDD, News1, the300 등

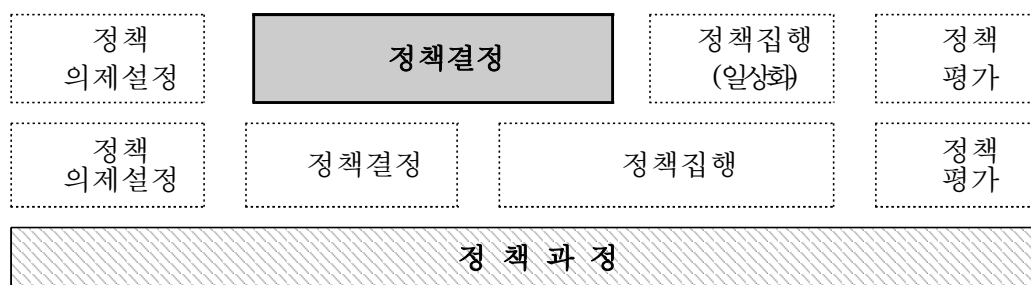
피크제에 관한 국회의원의 발언이나 개별 연구자에 대한 인터뷰 내용을 통해 개별적 차원의 입장을 확인하고자 하였다.

II. 이론적 논의 및 분석의 틀

1. 정책결정과정과 정책옹호연합모형(ACF)

정책이 어떤 과정으로 이루어지는가에 대해서는 학자들마다 다양한 견해를 제시하고 있으나, 일반적으로 정책이 형성, 집행, 평가의 과정으로 이루어진다는 큰 틀에서는 의견이 일치하고 있다(정정길 외, 2015). 그 중 김형렬(1977)은 정책집행과정을 일상화(routinization) 또는 관리(management)단계로 넘어가기 전까지의 단계로 보면서 집행과정 또한 정책결정과정에 포함할 수 있다고 보았다. 왜냐하면 정책의 형성 및 채택과정에서 미비했던 점이 정책 집행과정에서 수정·보완되기도 하고, 구체적인 결정이 이루어지기도 하기 때문이다. 또한 강근복 외(2016)는 정책의 집행과정을 구체적인 집행에 필요한 실질적인 내용을 보충·보완하는 과정 즉, 또 하나의 집행을 위한 정책(집행정책)을 형성하는 과정과 이를 실천적인 행동으로 전환시키는 행동화 과정으로 구분하였는데, 김형렬(1977)과 같은 맥락으로 이해할 수 있다.

이상과 같은 논의를 토대로 본 연구에서 분석하고자 하는 정부출연연구기관의 임금피크제 정책결정과정에는 의제설정 이후 정책의 형성·채택과정, 그리고 정책이 일상화(routinization)되기 직전까지 집행과정을 포함하고자 한다. 이는 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다.



<그림 1> 본 연구의 정책결정과정 범위

이러한 정책결정과정에 대한 설정은 다음과 같은 이유에서 타당성을 얻게 된다. 첫째, 본 사례는 정부가 정책의 형성과정을 주도하는 전형적인 ‘동원형’에 해당하며, 이러한 경우 정책은 추진력을 얻어 정책의 형성·채택, 집행이 단기간에 거의 동시다발적으로 이루어지며 각 단계별 경계가 매우 모호하기 때문에 정책결정과정에 대한 포괄적인 범위 설정이 필요하다. 둘째, 본 사례는 공공기관의 임금피크제

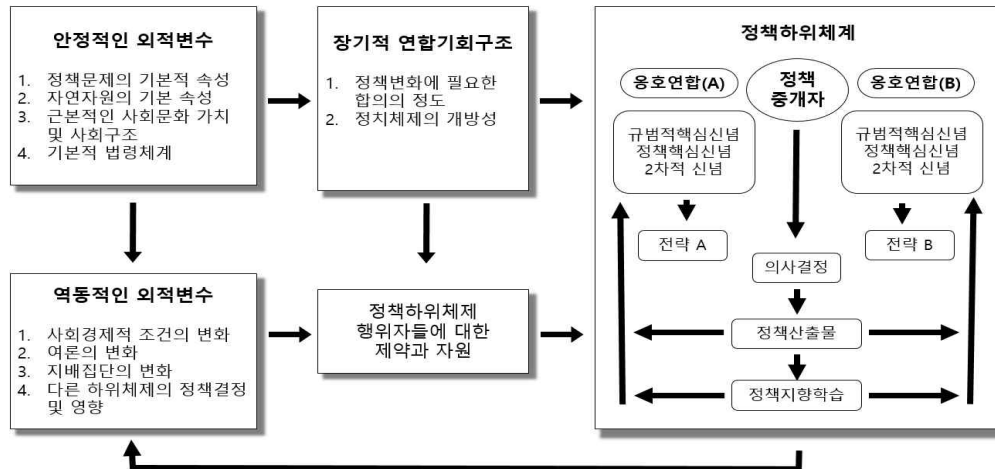
도입에 대한 정부의 결정과 동시에 집행이 시작된 것으로 볼 수 있으나 임금피크제의 본격적인 시행, 즉 일상화(rutinization)된 시점은 정부출연연구기관과의 갈등 속에서 정책에 대한 일부 수정·보완이 이루어진 이후이다. 특히 정부 주도적으로 이루어진 본 사례의 경우, 정책이 형성·채택되는 과정에서 생략되었던 정책대상자들의 입장이 집행 초기과정에서 갈등으로 표출되었고 이러한 과정 속에서 정책이 일부 수정·보완되었는바, 이는 김형렬(1977)과 강근복 외(2016)의 분류에 따라 이를 정책결정과정에 포함할 수 있을 것이다.

이러한 정책결정과정은 매우 동태적이고 정치적이며, 진공 속에서 발생하는 것이 아니라 환경적 맥락 하에서 전개된다(Jones, 1984: 78; 김순양 외, 2009: 105 재인용). 특히 본 연구에서 분석하고자 하는 사례의 경우, 상이한 신념을 가진 옹호연합들 간 찬반 논쟁이 치열하게 전개되었으며, 이러한 갈등과 타협의 과정에 사회의 고령화, 기본적 법률구조, 우호적인 정치적 환경의 조성 등 환경적 요인이 기여하면서 단기간에 역동적으로 이루어진 정책결정과정을 잘 보여준다. 이러한 정책결정과정의 역동성을 잘 이해하기 위해서는 정책결정과정의 내적 동태성 뿐만 아니라 이에 영향을 미치는 환경적 요인을 함께 분석해야 할 것인바, 정책결정과정에 영향을 미치는 다양한 내·외부적 변수들과 변수들 간의 인과관계를 제시하는 정책옹호연합 모형(ACF)은 단기간에 역동적으로 전개된 과학기술계 정부출연연구기관 임금피크제 정책결정과정을 분석하는데 적실성이 크다고 할 수 있다.

2. 정책옹호연합모형(ACF)의 개념 및 구성요소

Sabatier와 Jenkins-Smith에 의해 개발된 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework: ACF)은 기존의 정책과정이론이 정책과정에 대한 인과적 설명이 부족하다는 점, 비공식적 요소와 일선관료의 역할을 경시하였다는 점, 현실 정책과정은 시간적 순서가 아닌 각 정책단계들이 뒤섞여 있는 경우가 많다는 점, 정책학습에 대한 고려가 없다는 점 등을 극복하기 위해 제안되었다(변종립, 2010).

이러한 정책옹호연합모형은 정책신념을 실제 정책으로 실현시키기 위한 다양한 행위자들의 전략 및 상호작용을 강조한다. 행위자들은 동일 또는 유사한 신념체계를 중심으로 옹호연합을 구성하게 되며, 이들의 전략과 행동에 영향을 미치는 요소에는 문제영역의 속성, 자원의 기본적 배분, 사회문화적 가치 및 사회구조, 법률구조 등과 같이 상대적으로 안정된 변수들과, 사회경제적 조건의 변화, 지배연합의 변화, 다른 하위체제로부터의 영향 등 정책하위체제 외부의 사건이 있다. 이러한 구성요소 간 관계는 <그림 4>와 같다.



〈그림 2〉 정책옹호연합모형(ACF)

첫째, 정책하위체제에 영향을 미치는 두 가지 외적변수로서 상대적으로 안정적 변수(relatively stable parameters)와 역동적 변수(dynamic external factors)가 있다. 이들은 옹호연합들의 형성과 활동 및 제약에 영향을 주는 변수로서, 안정적인 변수에는 문제영역의 기본속성, 자연자원의 기본 속성, 근본적인 사회문화적 가치 및 구조, 기본적 법률구조가 포함되며, 역동적 변수에는 경제적 조건의 변화, 여론의 변화, 지배연합(governing coalition)의 변화, 정책결정 등 다른 하위체제로부터의 변화가 포함된다. 우선 상대적으로 안정적인 변수는 변화의 속도가 느리고 행위자들의 행태나 정책의 변동을 야기하는 직접적인 요인이 되지 못하는 경우가 많다(김순양, 2010). 그럼에도 불구하고 이러한 요인을 고려해야 하는 이유는 이러한 변수가 하위체제 내 옹호연합들이 행동하는데 자원과 제약의 요인이 되기 때문이다. 즉 상대적으로 안정적인 변수는 포괄적인 방식으로 하위체제 내 정책행위자들의 활동에 영향을 끼친다(홍종윤, 2010: 33, 최성구·박용성, 2014: 375 재인용). 반면 역동적 변수는 정책하위체제에 직접적인 영향을 미치는 요인으로서, 정책하위체제 내 옹호연합을 형성하거나 옹호연합의 행동에 제약 또는 자원이 된다.

둘째, 장기적 연합 기회구조(long-term coalition opportunity structures)는 주요 정책변화에 대한 합의도와 정치체제의 개방성으로 구성된다. 이는 상대적으로 안정적인 변수와 정책하위체제 사이의 매개변수가 되며, 정책하위체제 행위자들의 제약과 자원에 영향을 미친다.

셋째, 정책하위체제(policy subsystem)란 동일하거나 유사한 신념을 가진 정책참여자들이 그들의 신념을 실제 정책으로 실현시키기 위하여 옹호연합을 형성하고, 각 옹호연합에게 주어진 자원과 제약을 활용하여 전략을 구사하는 등 상호작용하는 장을 의미한다(이승모, 2014). 여기서 ‘신념체계(belief system)’란 3가지 위계구조를 이루고 있는데, 규범적 핵심신념(deep core beliefs), 정책핵심신념(policy core beliefs), 2차적 신념(secondary beliefs)이 그것이다. 우선 규범적 핵심신념이란 인간

의 본성, 근본적 가치의 우선순위, 시장과 정부의 역할 등에 관한 규범적·존재론적 신념으로 구성되어 있어 변화시키기가 어렵다. 그리고 정책핵심신념이란 규범적 핵심신념을 실제적인 정책에 적용하는 것으로서, 특정 정책하위체계에 있어서 정책옹호연합들 간에는 서로 다른 정책에 대한 선호로 인하여 갈등과 경쟁이 빚어진다(이덕로, 2012). 마지막으로 2차적 신념이란 세부정책에 대한 규정이나 예산적용, 특정 법제 등에 관한 것으로서 다른 신념들에 비해 변화가 용이하며, 옹호연합들 간에 타협이 가능한 영역이 된다. 정책옹호연합들은 이러한 신념을 정책에 반영하기 위해 다양한 전략을 구사한다(Sabatier & weible, 2007: 201-204; 이승모, 2014 재인용)

마지막으로 ‘정책중개자(policy broker)’는 옹호연합 간의 갈등을 완화·중재하고, 합리적으로 타협안을 제시하는 제3자 또는 정책참여자라고 할 수 있다. 이러한 정책중개자에는 행정부, 의회, 사법부, 언론 등 대상범위가 정해져 있지 않으며, 자발적으로 역할을 할 수도 있고 옹호연합 간의 합의로 선정되기도 한다(이승모, 2014).

3. 선행연구 검토

1) 정책옹호연합모형(ACF)에 관한 선행연구

1990년대 초반 Sabatier의 정책옹호연합모형 연구가 등장한 이후 우리나라에서는 2000년 이후부터 이를 활용한 정책변동 및 정책과정에 관한 연구가 지속되고 있다(황성수 외, 2015). 이러한 연구는 크게 두 가지 흐름으로 나누어 볼 수 있는데, 우선 정책옹호연합모형의 이론적 적실성을 검토한 연구로서 김순양(2010)이 대표적이다. 그리고 정책옹호연합모형을 통해 사례를 분석함으로써 모형의 사례 적용 가능성을 검토한 연구가 있는데, 이는 또다시 세 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 정책옹호연합모형의 유용성 또는 한계를 입증한 연구로서 김순양(2006), 백승기(2008), 김순양·이지영(2009), 이종열·노지영(2009), 박용성·김대규(2010), 박용성·정해동(2010), 정지원·박치성(2012), 박용성·이재무(2010), 이승모(2014) 등이 있다. 둘째, 정책옹호연합모형의 구성요소 중 일부에 초점을 맞춘 연구로서 최은영·지현정(2008), 박상원·박치성(2009), 박용성·최정우(2010), 김영중(2014), 서인석·조일형(2014) 등이 있다. 마지막으로 정책옹호연합모형과 다른 모형을 결합한 연구에는 양승일(2006; 2007; 2009; 2011), 고종협·권용식(2009), 변종립(2010), 김인자·박형준(2011), 최인규(2011), 김정훈·권기현(2012), 이덕로(2012), 최인규(2012), 이유현·권기현(2013), 전진석(2014), 최성구·박용성(2014), 이현정(2015), 전진석·이선영(2015), 등이 있다.

이 중 본 연구의 경우 과학기술계 정부출연연구기관의 임금피크제 정책결정과정 사례에 정책옹호연합모형을 적용하고자 하는바, 그 중에서도 첫 번째 유형과 같이 모형의 유용성과 한계점을 확인할 수 있을 것으로 기대된다.

2) 임금피크제에 관한 선행연구

임금피크제에 관한 연구는 다양한 분야에서 이루어져 왔다. 그 중 이영면·정선아(2014)는 국내 논문 21편을 총 6개로 유형을 구분하여 제시하였는바, 본 연구에서는 이러한 분류를 참조·변형하되 현재 시점까지 수행된 연구를 더하여 검토하였다. 우선 임금피크제 도입 및 유형에 관한 연구에는 변상우·김학돈(2005), 박민생(2006), 박준성(2012), 이선우·조경훈(2013), 서옥순(2015) 등이 있다. 그리고 정년연장 및 고령자고용촉진법에 따른 연구에는 이승길(2013), 이학춘(2014), 김용진(2015) 등이 있다. 또한 임금피크제의 문제점과 개선방안에 관한 연구에는 박종희(2004), 이희성(2006), 박성준·김기승(2009), 이영면·정선아(2014), 노재철·고준기(2015) 등이 있다. 그리고 특정 산업에서의 임금피크제 도입에 관한 연구에는 구인혁(2009), 김기영·고미애(2009), 김이중·권한조(2010), 최길수·설영훈(2010), 권소영·김성국(2012), 노광표(2015), 최태선·김형진(2015) 등이 있다. 마지막으로 해외사례에 관한 연구에는 김상철(2008), 김환일(2009), 김준영(2011), 이윤석(2011), 이정우(2011), 이지만 외(2012) 등이 있다.

이상의 여러 연구 중에서도 이선우·조경훈(2013), 최길수·설영훈(2010), 노광표(2015) 등은 공기업 등 공공기관의 임금피크제의 도입현황을 파악하고, 문제점과 개선방안을 도출하였다는 점에서 의미를 가진다. 그러나 공공기관 범위 내에서도 정부 공공기관, 공기업, 준정부기관, 기타공공기관 등은 서로 상이한 성격을 가지며, 특히 기타공공기관으로 분류되는 정부출연연구기관의 경우 업무 특성상 자율성과 독립성이 강하다는 특징이 있다. 즉 선행연구와 같이 공기업 등을 대상으로 한 연구의 결과는 정부출연연구기관에 일반화시켜 적용하기 어려울 수 있다는 점을 시사하며, 이는 결국 정부출연연구기관에 한정된 연구대상 설정의 필요성을 제기한다.

한편 노재철·고준기(2015)은 정책결정과정과 연계해 임금피크제의 도입활성화를 위한 문제점과 개선방향을 도출했다는 점에서 의미가 있다. 그러나 이 또한 정책결정과정을 둘러싼 내·외부적 환경요인에 대한 고려가 없는 이론적·제도적 내용이라는 점에서 한계를 갖는다.

본 연구에서는 이상과 같은 선행연구의 한계를 극복하면서 연구의 목적을 달성하고자 연구대상의 범위를 과학기술계 정부출연연구기관으로 한정한다. 또한 정책결정과정에 대한 분석을 통해 환경적 요인의 영향과 함께 정책하위체제 내 정책참여자들의 갈등과 전략 등 역동적 변수들을 고려하고자 한다. 이를 통해 과학기술계 정부출연연구기관의 임금피크제를 둘러싼 외부적 요인과 이해관계자들이 가지는 입장 및 갈등구조를 파악할 수 있을 것이며, 이는 결국 과학기술계 정부출연연구기관을 대상으로 하는 임금피크제가 가지는 근본적인 문제점을 파악할 수 있을 뿐만 아니라, 집행과정 상에서 나타날 갈등을 예측하고 해결방안을 제시하는데 유용할 것으로 기대된다.

3) 분석의 틀

정책옹호연합모형(ACF)이 가지는 장점에도 불구하고 지나치게 많은 변수들을 사용하는 것은 분석의 엄밀성을 저해하기도 한다(박용성·유은철, 2011). 이에 많은 연구자들이 실증분석에 있어 모든 변수를 활용하기 보다는 정책분야 또는 정책변동의 측면에 따라서 취사선택하여 사용하고 있다(김순양, 2010). 본 연구에서도 정책의 역동성에 주요한 영향을 미치는 변수들을 단순화하여 분석의 틀을 구성함으로써 사례 분석에 대한 모형 및 내용의 적실성을 강화하고자 한다.

우선 외적변수와 관련하여, 안정적인 외적변수로는 ‘문제의 기본속성’, ‘근본적인 사회문화 가치’, ‘기본적인 법적구조’ 3가지를 살펴보고, 역동적변수로는 ‘사회경제적 조건의 변화’와 ‘다른 하위체제의 정책결정 및 영향’ 2가지를 살펴보고자 한다. 그리고 정책하위체제 요인과 관련해서는 ‘정책옹호연합의 구성’, ‘신념체계’, ‘전략’, ‘정책중개자’ 만을 살펴보고자 한다. 그 외 ‘여론의 변화’, ‘체제지배집단의 변화’, ‘장기적 연합기회구조’는 장기적인 관점에서 나타나는 변화를 분석할 때 결과의 타당성을 얻게 된다는 점을 감안하여, 분석기간이 짧은 본 연구에서는 제외하였다. 또한 ‘자연자원의 기본 속성’은 특정 정책영역에서 선택 가능한 대안에 큰 영향을 미치는 자원적 변수를 의미하는데(정지원·박치성, 2012), 본 사례에서 임금피크제는 정부 주도적으로 추진되어 처음부터 선택 가능한 대안이 없었으므로 무의미한 변수로 판단되어 제외했다.

이상의 내용을 바탕으로 분석요소를 제시하면 <표 4>와 같다.

<표 1> 연구 분석틀의 분석요소

구분	변수	분석 요소
외적 요인	안정적 변수	- 공공기관 임금피크제 문제의 기본적 속성 - 근본적인 사회문화 가치 - 기본적인 법적 구조
	역동적 변수	- 사회경제적 조건의 변화 - 다른 하위체제의 정책결정 및 영향
정책 하위 체제	정책옹호연합	- 옹호연합의 구성(주요 집단)
	신념체계	- 계층적 신념체계 (규범적 신념체계, 정책핵심신념, 2차적 신념)
	전략	- 각 옹호연합이 취하는 전략
	정책중개자	- 조정 역할의 존재 여부

Ⅲ. 과학기술계 정부출연연구기관의 임금피크제 정책결정과정 분석

본격적인 사례 분석에 앞서, 공공기관 임금피크제의 정의와 쟁점사항, 그리고 공공기관을 대상으로 하는 임금피크제의 추진경과를 먼저 살펴보고자 한다.

1. 공공기관 임금피크제의 개요

임금피크제란 연공급 임금체계 하에서 기업이 근로자의 고용을 보장·연장하면서 인건비 부담을 줄이기 위해 일정 연령부터 임금을 삭감하고, 소정의 기간 동안 고용을 보장하는 제도를 말한다(노광표, 2015). 이에 대해 학술적으로 정립된 개념은 없지만, 전 세계적인 저성장 기조 하에서 고용조정을 피하기 위한 수단으로서 노사간 협의를 통해 고용을 유지하고자 활용되고 있다(고용노동부, 2010).

우리나라에서 임금피크제는 고령사회 하에서 연공서열형 임금체도로 인해 사용자의 인건비 부담이 가중되는 문제를 해결하고, 고령 근로자들의 정년을 유지·연장하기 위한 방안으로 거론되었다(한국조세재정연구원, 2015). 그러나 정부가 2015년부터 공공기관을 대상으로 추진한 임금피크제는 단순한 고령자 고용확대를 넘어 임금피크제 시행을 통해 절감된 인건비를 청년 고용으로 연결한다는 점에서 차별성을 가진다(서옥순, 2015). 즉 임금피크제를 통해 고령 근로자는 계속근로를 보장받아 고용 및 노후생활의 안정을 찾고, 공공기관은 보다 저렴한 비용으로 훈련된 인력의 유지 및 확보하되, 이를 통해 절감된 인건비로 청년 일자리를 증대시킨다는 논리이다. 이는 고령자고용촉진법의 개정으로 2016년부터 60세 정년연장 의무화를 앞둔 시점에서 고령 근로자의 비율이 높은 공공기관의 임금피크제 선도적 도입을 통해 정년연장 의무화에 따른 인건비 증가, 신규채용 감소 등의 문제를 해결하고, 이를 점차적으로 확산시키고자 하는 정부의 의지로 해석된다.

이러한 공공기관 임금피크제는 다음과 같은 두 가지 쟁점을 내포하는 것으로 볼 수 있다. 첫째, 임금삭감의 타당성에 대한 문제이다(노광표, 2015). 임금피크제는 고령화에 따라 생산성이 감소된다는 논리에 따르는데, 이는 기관의 성격, 근로자의 업무 유형 등에 따라 타당할 수도, 타당하지 않을 수도 있다. 임금피크제가 오히려 근로자의 사기를 떨어뜨리고 발전을 저해하는 요소로 작용할 수도 있는 것이다. 둘째, 임금피크제로 절감된 비용이 청년 일자리 창출 및 신규 채용 확대에 얼마나 기여하는가에 대한 문제이다. 특히 예산편성지침에 의한 총액인건비 내에서 인건비를 사용해야 하는 공공기관의 경우, 정년이 연장된 근로자의 임금을 신입 수준으로 낮추거나 임금피크제 대상이 아닌 직원의 임금을 함께 낮추는 것이 아니라면 임금피크제의 효과성에 의문을 제기할 수 있다.

2. 사례의 주요 전개과정

공공기관 임금피크제는 정년 60세 의무화를 앞두고, 사용자의 인건비 부담을 줄이면서 청년 일자리를 늘리기 위한 방안으로 도입되었다(기획재정부, 2015나). 공공기관의 선도적인 임금피크제 도입 및 확산의 필요성에 따라 2015년 4월, 기획재정부는 ○○○ 2차관의 주재로 공공기관운영위원회를 개최하여 ‘공공기관 임금피크제 추진방향’을 논의하였다. 이를 통해 모든 공공기관의 전 직원을 대상으로 임금피크제를 도입하고, 매년 임금피크제 적용으로 줄어들게 되는 퇴직자 수만큼 신규채용을 확대하며, 임금피크제 대상자의 다양한 직무를 개발하고 적절한 보상체계도 마련한다는 추진방향에 합의했다(기획재정부, 2015가). 이를 바탕으로 2015년 5월 7일, 공공기관운영위원회에서는 신규채용 규모, 제도설계 기준 등을 구체화한 「공공기관 임금피크제 권고안」을 최종 확정하였다. 2015년 5월 15일, 기획재정부는 한국조세재정연구원과 공동으로 공공기관 임금피크제 권고안 설명회를 개최하였으며, 임금피크제의 도입 취지와 권고안의 상세내용을 설명하였다.

이 후 2015년 7월 29일 공공기관운영위원회는 임금피크제 도입노력 여부를 공공기관 경영평가에 차등적으로 반영할 것이라는 점, 상생고용지원금 및 임금피크제 지원금을 대폭 증액할 것이라는 점, 그리고 기타공공기관의 조기 도입을 위한 도입시기별 임금인상률을 차등할 계획임을 밝혔다(기획재정부, 2015다).

2015년 8월 5일에는 주요 공공기관장과 관계부처 장관 40여명이 참석한 가운데 ○○○ 부총리 주재로 공공기관 현안점검회의가 개최되었다. 이 날 회의에서 ○○○ 부총리는 임금피크제가 중장년 세대와 청년 세대의 상생을 위한 노력이라는 점에 의미가 있다고 언급하면서, 각 부처장관 및 공공기관장의 조속한 제도 도입을 당부하였다. 한편 박근혜 대통령 또한 2015년 8월 6일, 대 국민담화를 통해 청년 일자리 문제 해소를 위해 임금피크제 도입이 절실하다는 의지를 표명한 바 있다.

이후 2015년 9월 1일, 기획재정부는 공공기관운영위원회를 개최하여 공공기관 임금피크제 평가방안을 확정하였는바, 임금피크제 도입·정착 노력과 제도 적합성, 도입시기별에 대한 가점을 차등하여⁴⁾ 조기 도입과 사전 준비를 촉진시키고자 하였다. 2015년 9월 7일에는 제2차 관계부처협의회를 개최하여 정부출연연구기관의 임금피크제 도입이 부진함이 지적되었고, 이후 2015년 9월 18일, 공공기관운영위원회 개최를 통해 「공공기관 임금체계 개편 관련 경영혁신지침(안)」을 의결함으로써 임금피크제 도입 시기에 따라 총인건비 인상률을 차등 적용할 것임을 확정하였다. 그러나 이후 제3차 관계부처협의회에서도 과학기술계 정부출연연구기관의 임금피크제 도입이 부진하다는 점이 지적되었다(기획재정부, 2015마).

한편 과학기술계 정부출연연구기관 현장에서는 임금피크제 도입에 대한 개별 동의서를 취합하였는바, 이는 절차적 정당성 문제를 중심으로 노사 간 갈등이 증폭되

4) 7월 1.0점, 8월 0.8점, 9월 0.6점, 10월 0.4점, 11월 이후 0점(기획재정부, 2015라)

는 계기가 되었다. 노사의 협의 없이 개별 동의서를 배포한 연구기관의 원장실을 접거하는 사건도 일어났다(디지털타임스, 2015나). 이 후에도 대정부투쟁(단식, 무기한 농성 등), 기자회견 및 성명서 발표 등을 통해 임금피크제 도입을 반대하는 행위가 지속되었다(금강일보, 2015나).

그러나 전국공공연구노조와 정부 관계부처, 국가과학기술연구회, 정부출연연구기관 측(사용자) 등과의 지속적인 교섭 끝에 2015년 11월 27일, 과학기술계 노동자의 요구가 일부 반영된 대안을 만든다는 데에 합의를 이끌어냈다(금강일보, 2015다). 즉 공공연구기관 특성상 정년 없는 임금피크제를 도입하는 것은 불가하다는 점을 명확히 하고, 우수연구원 정년연장제도와 정년 후 재고용 제도의 확대 및 개선을 통해 실질적 정년연장 방안 마련을 선행한 뒤 임금피크제에 대한 논의를 진행하자는 내용이였다. 이 후 2015년 12월 3일, 25개 정부출연연구기관은 임금피크제 도입에 대한 노사협약을 체결하였고 정책결정과정은 종료되었다.

3. 정책옹호연합모형을 활용한 사례 분석

여기서는 앞서 제시한 분석의 틀에 따라 과학기술계 정부출연연구기관의 임금피크제 정책결정과정을 분석하고자 한다. 분석의 핵심은 정책결정과정을 둘러싼 외부 변수들은 정책하위체제에 어떠한 영향을 미쳤는지, 각 옹호연합은 어떤 신념체계 하에서 구성되었으며 갈등의 근본적인 원인은 무엇이었는지, 그리고 갈등과정 속에서 정책중개자는 누구였으며 어떤 역할을 하였는지 등의 내용을 확인하는 것이다.

한편 분석내용에 대한 이해를 돕기 위해 옹호연합의 구성을 먼저 제시하고자 한다. 우선 찬성 측 옹호연합의 경우 기획재정부, 미래창조과학부를 중심으로 하는 정부와 국가과학기술연구회가 대표적이다. 정부출연연구기관 경영진과 일부 연구원들의 경우에도 임금피크제에 찬성하는 태도를 취하지만, 이들은 정부가 취한 2차적 신념 및 전략 등에 의해 비자발적으로 행동하는 정책참여자이므로 광의의 찬성 측 옹호연합에 해당한다고 본다. 또 다른 특징은 미래창조과학부와 국가과학기술연구회의 경우 정책중개자로서의 역할이 기대되는 정책 참여자임에도 불구하고 찬성 측 옹호연합에 가깝게 행동한다는 점이다. 한편 반대 측 옹호연합에는 전국공공연구노동조합 및 전국과학기술연구전문노동조합 등 과학기술계 정부출연연구기관의 연구원을 대표하는 노동조합과 일부 국회의원 등이 있다. 구체적인 내용은 후술한다.

1) 외적변수

(1) 안정적 변수

과학기술계 정부출연연구기관의 임금피크제 정책결정과정과 관련된 안정적 변수 중 정책옹호연합 구조를 형성하는데 영향을 미친 것은 공공기관 임금피크제라는 정책문제의 기본적 속성, 연공급 임금체계에 대한 근본적인 사회문화적 가치 및 구조,

기본적 법률구조이다.

우선 정책문제의 기본적 속성은 갈등의 쟁점사항을 의미하는데, 본 사례에서 정부가 추진하고자 했던 임금피크제는 ‘모든 공공기관’을 정책대상으로 하며, 이러한 ‘모든 공공기관’에 정부출연연구기관이 속한다는 점에서 대립이 발생했다. 정부는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 정부출연연구기관을 임금피크제의 정책대상으로 보는 반면, 반대 측 옹호연합은 연구기관의 자율성과 특수성에 대해 고려 없이 정책대상에 포함되는 것을 반대하였다. 특히 정부출연연구기관은 다른 공공기관과 달리 채용연령이 높아 청년 일자리를 창출한다는 정책목표를 실현하기에 적합하지 않다는 점, 연구직의 경우 연령이 높아질수록 생산성이 높아질 수 있다는 점 등을 고려할 때, 정부출연연구기관은 공공기관 임금피크제의 정책대상에서 제외되어야 한다고 주장했다.

이렇게 볼 때, 공공기관 임금피크제를 둘러싼 문제의 기본적 속성은 결국 정부출연연구기관에 대한 상이한 이해에서 비롯된 근본적인 대립으로 특징된다. 즉 정부출연연구기관을 정부의 관리 및 통제 대상으로 다른 공공기관과 같이 보고 임금피크제를 일괄 적용할 것인가 아니면 연구기관이 가지는 자율성과 특수성을 인정하고 임금피크제의 예외로 둘 것인가에 대한 갈등이다. 이러한 대립적인 문제의식은 이들로 하여금 근본적으로 상이한 신념체계와 이에 기반한 옹호연합을 형성하는데 영향을 미치게 되었다(김순양·이지영, 2009).

두 번째로 본 사례와 관련하여 오랫동안 우리 사회의 근본적인 사회문화적 가치 및 사회구조를 형성해온 것은 ‘연공급적 임금체계’이며, 특히 공공기관에서 더욱 강하게 나타난다. 그러나 최근 근로자의 고령화에 따른 인건비 부담 가중, 연령 또는 근속연수에 따른 공헌과 보상의 괴리 등 문제점이 지적되었고 이는 공공기관 임금피크제 도입의 배경이 되었는바, 찬성 측 옹호연합에 유리한 자원이 되었다.

세 번째로 본 사례는 법적 구조 속에서 전개된 것으로서, ‘임금피크제’ 자체에 관한 법률과 임금피크제 대상으로서 ‘공공기관’에 관한 법률로 나누어 살펴 볼 수 있다. 우선 ‘임금피크제’ 자체에 관한 법률로서 고용노동법 제23조, 동법 시행령 제28조 및 동법 시행규칙 제50조 등은 임금피크제 지원금에 대한 내용을 명시하고 있다. 특히 고용보험법 제17조 제1항 6호는 2015년 8월에 일부 개정된 것으로서, 법제처는 청년 실업자의 신규채용을 확대하기 위함임을 밝히고 있다. 한편 2013년 4월 국회를 통과한 「고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」은 근로자의 60세 정년을 법정 의무화한 것을 핵심으로 하며, 동법 제19조 2항은 정년연장이 임금체계 개편과 연동되어 있음을 나타내고 있다(노광표, 2015).

이러한 법률 개정에 따라 정부는 정년연장 시행과 이에 따른 임금체계 개편의 방안으로 임금피크제를 제시하였다. 그러나 과학기술계 정부출연연구기관의 경우 이미 60세 이상 정년이 유지되고 있었으므로, 60세 정년 의무화는 옹호연합 형성에 큰 영향을 미치지 못했을 것으로 보인다. 또한 갈등의 쟁점은 임금피크제가 아닌 임금피크제의 대상이 과학기술계 출연연구기관이 포함된 공공기관이라는 점에 있었

으므로, 본 사례를 둘러싼 기본적인 법적구조 변수에는 공공기관의 범위를 설정한 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 동법 제5조에 따르면 공공기관은 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 나뉘는데, 2008년부터 정부출연연구기관은 기타공공기관으로 분류·지정되어 왔다. 이는 임금피크제 정책대상으로서의 부적절성을 주장하는 과학기술계 정부출연연구기관 연구원들에게 불리한 자원이었으며, 앞서 살펴본 바와 같이 정부와의 대립을 야기하는 근원으로서 작용하였다.

(2) 역동적 변수

과학기술계 정부출연연구기관의 임금피크제 정책결정과정의 역동적 변수는 사회경제적 조건의 변화, 다른 하위체제의 정책결정 및 영향으로 구성된다. 앞서 제시한 안정적 변수가 정책하위체제에 주로 간접적인 영향을 미치는데 반해, 역동적 변수는 정책하위체제 및 옹호연합들 간의 상호작용에 보다 직접적으로 영향을 미치는 경향이 있다(김순양·이지영, 2009)

우선 ‘인구 및 노동력의 고령화’와 ‘청년실업 문제의 악화’는 공공기관 임금피크제와 관련한 중요한 사회경제적 조건의 변화였다. 먼저 평균수명 연장과 저출산에 따르는 인구구조의 고령화는 전 세계적으로 일어나고 있는 현상이지만, 특히 우리나라의 경우 OECD 선진국들에 비해 매우 빠른 속도로 고령화되고 있어 그 문제의 심각성이 더하다(안종태, 2013). 이에 고령자의 정년을 유지·확대해야 하는 필요성이 대두되었고, 이는 곧 인건비 부담문제와 신규채용 억제에 대한 우려로 이어졌다. 특히 공공기관의 경우 정년이 강하게 보장되고 경쟁에 대한 노출빈도가 적기 때문에 근속하는 고령 근로자의 비율이 높아 청년실업을 악화시킬 가능성이 더욱 클 것으로 예측했다(노광표, 2015). 이러한 상황에서 공공기관 임금피크제는 고령근로자의 정년 연장과 인건비 부담 완화, 청년실업 문제를 동시에 해결할 방안으로 제시되었으며, 이는 찬성 측 옹호연합에게 유리한 자원이 되었을 것으로 이해할 수 있다.

한편 과학기술계 정부출연연구기관의 임금피크제 도입문제를 둘러싼 다른 하위체제의 정책결정 및 영향은 크지 않았던 것으로 보인다. 다만 임금피크제가 논란의 중심이 되었던 2015년 국정감사에서 여야를 막론하고 일부 국회의원들이 과학기술계 정부출연연구기관에의 임금피크제 도입의 문제점을 지적하였는바, 간접적으로나마 반대 측 옹호연합에게 유리하게 작용한 것으로 판단된다. 미래창조과학부를 대상으로 열린 국회 미래창조과학방송통신위원의 국정감사에서는 중국과 일본의 노벨과학상 수상이 함께 이슈화되면서 정부출연연구원 임금피크제 도입 강행이 연구의 안정성을 악화시킬 것이라는 비판이 이어졌다(아이뉴스24, 2015). 또한 정부출연연구기관을 다른 공공기관과 같은 기준으로 임금피크제를 도입하는 것은 연구기관의 특성을 무시한 결과라는 점(금강일보, 2015가), 이미 65세에서 61세로 정년을 단축한 경험이 있는 과학기술계 정부출연연구기관에 임금피크제를 도입하는 것은 실질적인 임금삭감을 의미한다는 점(디지털타임스, 2015가), 정부출연연구기관을 대상으

로 하는 임금피크제가 과연 효과를 나타낼 수 있을지 등에 대해 의문을 표했다(대전일보, 2015가). 이러한 일부 국회의원들의 임금피크제에 대한 우려와 비판이 직접적인 정책의 결정이나 변화를 이끌어 낸 것은 아니었으나, 과학기술계 연구자들의 입장을 전달하고, 대안 검토의 필요성을 불러일으키는 정도의 소극적 영향을 미쳤을 것이라고 판단된다. 이는 “연구인력에 대한 안정적인 환경 조성이 필요하다는 지적에 동의” 하며, “출연연 임금피크제는 여러 사항을 고려해 일괄 적용은 무리라는 인식으로 다양한 방안을 기재부와 논의하고 있다” 라는 ○○○ 미래창조과학부 장관의 대답을 미루어볼 때 그러하다(News1, 2015). 이러한 하위체제로부터의 영향은 미약하게나마 반대 측 옹호연합에게 유리한 자원으로 작용했을 것이라 예측할 수 있다.

2) 정책하위체제

(1) 정책옹호연합과 신념체계

본 사례에서 정책옹호연합은 전술한 외적 요인에 영향을 받으며 형성되었으며, 모든 공공기관을 대상으로 하는 임금피크제 도입을 주장하는 측과 과학기술계 정부출연연구기관을 제외한 임금피크제 도입을 주장하는 측으로 양분되었다. 이들은 상반된 신념체계를 가지고 있었다.

우선 찬성 측 옹호연합은 기획재정부, 미래창조과학부 등 정부를 중심으로 하며, 이들은 정부출연연구기관이 관리와 통제대상이 된다는 규범적 핵심신념을 가지고 있었다. 한편 반대 측 옹호연합은 전국공공연구노동조합 및 전국과학기술연구전문노동조합 등 과학기술계 정부출연연구기관의 연구원을 대표하는 노동조합과 일부 국회의원 등을 중심으로 하며, 이들은 정부출연연구기관의 자율성과 독립성을 존중해야 한다는 규범적 핵심신념을 가지고 있었다. 특징적인 것은 이러한 규범적 핵심신념의 차이가 본 사례에서 처음 나타난 것이 아니라는 점이다. 오히려 정부와 정부출연연구기관 간의 오래된 논쟁이 본 사례인 공공기관 임금피크제를 계기로 다시 한 번 촉발되었다고 볼 수 있다. 구체적으로 보면, 우리나라는 1966년 한국과학기술연구소(KIST)설립 이래 정부출연연구기관에 대한 정부의 정책적 개입정도가 다른 나라에 비해 상대적으로 강했다(조현대 외, 2007; 하민철·김영대, 2009 재인용). 그러나 1997년 IMF 경제위기 이후, 경제사회 전반에 걸쳐 전개된 신공공관리의 움직임 속에서 정부는 정부출연연구기관의 독립성과 자율성을 강화함으로써 연구생산성을 향상하고자 1999년 연구회 체계로 전환하였다(이찬구, 2010; 백승현, 2014). 그럼에도 불구하고 정부는 여전히 예산배정, 인력관리, 평가관리, 이사회 운영 등을 통해 정부출연연구기관을 관리 및 통제해 왔으며(황현덕·양승일, 2012), 이는 결국 정부출연연구기관을 다른 공공기관과 같은 것으로 보는 시각에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 더욱이 정부출연연구기관이 국가경쟁력 강화를 위해 활용하기 용이한 수단이라는 인식은 정부의 정책적 개입을 더욱 쉽게 만드는 원인이 되었다(하민철·김영대, 2009). 이러한 상황에서 정부출연연구기관은 다른 공공기관과 달리 연구기관의

실질적 경쟁력 확보를 위해서는 연구의 자율성과 독립성을 인정해야 한다고 주장해 왔으나, 정부출연연구기관을 둘러싼 제도적 변화가 나타날 때마다 이들은 그 변화 과정에 참여하지 못하고 소외되어 왔다(하민철·김영대, 2009). 본 사례 또한 이러한 논쟁의 연장선상으로 볼 수 있으며, 각 옹호연합을 구성하는 규범적 핵심신념은 여기에 근원하는 것으로 이해할 수 있다.

다음으로 정책핵심신념(policy core beliefs)을 살펴보면, 찬성 측 옹호연합의 경우 ‘정부출연연구기관을 포함한 모든 공공기관’을 대상으로 임금피크제의 일괄 도입을 주장했다. 한편 반대 측 옹호연합의 경우, 과학기술계 정부출연연구기관은 원칙적으로 공공기관 임금피크제의 정책대상에서 제외되어야 한다고 주장했다. 그러나 찬성 측 옹호연합과 달리 이들은 무조건 임금피크제를 받아들이지 않겠다고 강경한 태도를 취하지 않았다는 특징을 보였다. 즉 과학기술계 정부출연연구기관은 임금피크제의 대상으로 적합하지 않지만, 그럼에도 불구하고 사회의 고령화와 인건비 부담 해결이라는 측면에서 임금피크제를 반드시 수용해야 한다면 ‘정년 연장 없는 임금피크제에 반대한다’라는 입장을 표명했다. 특히 다른 기관과 달리 이미 60세 이상 정년을 보장받고 있는 과학기술계 정부출연연구기관에게 임금피크제 도입은 사실상 임금삭감에 해당하며, 이는 연구원들의 사기를 저해하고, 우수 인력을 이탈시키는 요인이 될 것이라고 주장했다(HelloDD, 2015가; 디지털타임즈, 2015가)

마지막으로 2차적 신념(secondary beliefs)은 세부정책에 대한 규정이나 예산적용, 특정 법제 등에 관한 것으로서 찬성 측 옹호연합의 경우 제도 도입성과에 대한 경영평가 인센티브 부여, 차년도 임금인상률 차등적용, 상생고용 지원금 등을 통해 임금피크제 도입에 따른 실질적 이익을 부여하고자 했다. 우선 2015년 7월에 개최된 공공기관운영위원회에서는 임금피크제 도입·정착 노력, 제도적합성, 도입 시기별 가점 적용 등에 대하여 최대 3점까지 경영평가 인센티브를 차등적으로 부여할 것을 결정하고, 9월 공공기관운영회를 통해 공공기관 임금피크제 평가방안을 확정하였다. 한편 ‘상생고용지원금’이란 임금피크제 도입으로 청년 채용을 확대한 경우 채용 인원 당 일정액을 지원하는 것으로, 7월 추가예산경정에서 상생고용지원금 123억 원을 반영함으로써 임금피크제 도입·확산에 적극적인 노력을 기울였다. 또한 같은 달 공공기관운영위원회를 통해 도입 시기에 따른 공공기관 총인건비 인상률 차등 방안을 담은 「공공기관 임금피크제 개편 관련 경영혁신지침(안)」을 의결하였는바, 이는 공공기관의 조기 도입을 확산하기 위함이었다.

이러한 찬성 측 옹호연합의 2차적 신념은 모든 공공기관에 임금피크제 도입을 가속화함과 동시에 정부출연연구기관 경영진 및 일부 연구원이 비자발적으로나마 찬성 측 옹호연합에 속하도록 하였다. 예컨대 젊은 연구자들의 경우 임금피크제 미도입에 따른 당장의 임금 삭감과 더불어 임금 삭감이 누적될 경우 정년 이후 받게 될 연금이 대폭 적어질 것을 우려했다(HelloDD, 2015나). 또한 경험적으로 볼 때 정부가 적극적으로 추진하는 정책은 피하기가 어려우므로 임금피크제를 도입할 수밖에 없다는 입장도 있었다(대전일보, 2015다). 즉 반대 측 옹호연합으로 분류되던 정부출

연연구기관 연구원 들 간에도 소극적이거나 임금피크제를 찬성하는 목소리가 있었는데, 이들은 정부가 공공기관 임금피크제 일괄 도입을 위해 선택한 2차적 신념에 영향을 받은 것으로 보인다. 이들은 적극적으로 임금피크제를 찬성하지는 않으나 어떠한 요인에서든 비자발적으로 찬성 측 옹호연합의 주장에 순응하는 정책참여자로, 광의의 찬성 측 옹호연합으로 범주화할 수 있을 것이다.

한편 반대 측 옹호연합의 2차적 신념은 정책대안을 제시하는 것과 관련된다. 내용은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있는데, 이는 ‘과학기술계 정부출연연구기관이 임금피크제 정책대상에서 제외되어야 한다’는 강경한 정책핵심신념과 그럼에도 불구하고 받아들여야 한다면 ‘정년 연장 없는 임금피크제에 반대한다’는 온건한 정책핵심신념에 각각 기인한 것이다. 우선 전국공공연구노동조합은 인건비 조정 등의 대안을 제시하며, 임금피크제가 아닌 다른 대안을 통해 청년실업문제 해소라는 정부의 목표를 달성 할 수 있을 것임을 주장하였다⁵⁾. 그러나 이는 받아들여지지 않았고, 옹호연합 간 갈등이 지속·유지되는 결과를 낳았다. 한편 두 번째 제안은 ‘우수연구원 정년연장제도 확대’였으며, ‘정년 연장 없는 임금피크제에 반대’라는 정책핵심신념에서 비롯된 것이었다. 이는 정부출연연구기관 정년이 IMF 당시 65세에서 61세로 감축된 이후 정년을 환원하기 위한 노력의 일환으로 이미 시행되어 온 제도로서, 매년 평가를 거쳐 퇴직 전 연구원을 대상으로 정년을 65세로 연장해주는 제도를 의미한다. 첫 번째와 달리 두 번째 대안은 정부에 받아들여졌고, 이는 갈등을 종결시키는 결과를 가져왔다. 즉 우수연구원 정년연장제도를 통해 정년 임금피크제를 강하게 거부하던 상당수 과학기술계 정부출연연구원들이 임금피크제를 도입하기로 합의하게 되었다(연합뉴스, 2015; HelloDD, 2015다).

반대 측 옹호연합이 취한 2차적 신념 중 우수연구원 정년연장제도 확대가 청년 일자리 창출에 관한 대안과 달리 영향력을 가질 수 있었던 것, 즉 옹호연합 간 갈등을 종료시킬 수 있었던 것은 각 대안이 논의되던 내용적·시기적 차이에서 비롯된 것으로 보인다. 우선 청년 일자리 창출에 관한 대안의 경우 과학기술계 정부출연연구기관을 임금피크제 대상에서 제외함을 전제하고 있으므로, 여타 공공기관과 정부출연연구기관을 구별하지 않고 모든 공공기관에 임금피크제를 도입하는 것을 목표로 하는 정부에게 이는 받아들일 수 없는 내용이었다. 또한 우수연구원 정년연장제도가 받아들여진 것은 기획재정부가 제시한 10월 도입 시한을 넘긴 시점으로서, 2016년 임금피크제의 본격 집행을 위해서는 갈등을 완화하고 타협점을 찾아야 하는 때였다. 즉 정부는 제한된 기간 내에 모든 공공기관에 대하여 임금피크제 도입을 완료하고자 했고, 갈등관계였던 과학기술계 정부출연연구기관이 임금피크제를 도입함을 전제하는 우수연구원 정년연장제도는 수용 가능한 제안이었던 것이다. 즉

5) 전국공공연구노동조합은 2014년 기준 정부연구개발사업비 중 과학기술계 정부출연연구기관이 수행하는 사업비(7.4조원)에서 인건비 비율을 1%만 늘려도 신규고용 창출에 필요한 재원(750억원)을 확보할 수 있고 신규인력 2,500여명을 채용할 수 있다고 하면서, 과학기술계 정부출연연구기관에는 임금피크제가 아닌 인건비 조정 등의 대안이 더욱 효과적일 것임을 주장하였다(민주노총 공공운수노조 전국공공연구노동조합 성명서, 2015).

옹호연합 간 타협이 가능했던 이유는 반대 측 옹호연합의 영향력 자체가 커지거나 정책결정과정의 개방성이 높아졌기 때문이 아니라, 시기적·내용적 원인이 크게 작용한 것으로 이해할 수 있다.

(2) 정책옹호연합과 전략

각 옹호연합은 자신들의 신념을 토대로 자신들의 의견을 개진할 전략을 취하게 된다. 이는 각 옹호연합의 규범적 핵심신념 및 정책핵심신념 달성을 목적으로 한다는 측면에서 2차적 신념과 유사하지만, 본 연구에서는 2차적 신념을 옹호연합들 간에 타협이 가능한 내용적인 부분에 중점을 두었고, 전략은 각 옹호연합이 각자의 신념을 관철시키기 위해 취한 행동 자체에 중점을 두고 구별하였다.

찬성 측 옹호연합이 취한 전략은 임금피크제 권고안 설명회와 임금피크제 도입 동의서 요구 등이 있다. 우선 설명회는 2015년 5월, 기획재정부와 한국조세재정연구원이 공동 주최하고 316개 공공기관을 대상으로 이루어졌다. 기획재정부 보도 자료에 따르면 본 설명회는 “5월 7일에 기획재정부가 발표한 공공기관 임금피크제 권고안의 주요내용과 도입 취지를 설명하고, 공공기관의 적극적인 도입을 독려” 하기 위하여 마련되었다. 이와 더불어 찬성 측 옹호연합이 취한 ‘개별 동의서 취합’ 전략은 임금피크제 도입 완료 시점을 10월 말로 앞당긴 시점에서 시행되었다. 과학기술계 정부출연연구기관의 경영진은 각 기관에 임금피크제를 도입하고자 연구자들에게 개별 동의서를 요구하였고, 대부분의 연구기관에서 통과되지 못하였다. 이는 반대 측 옹호연합과의 갈등을 심화시키는 계기가 되었는데, 특히 투표 과정 속에서 근로기준법과 단체협약 등을 위반한 사례가 있었기 때문이었다. 근로기준법 제94조에도 불구하고 기명 동의서 징구를 강행하여 임금피크제를 도입한 경우가 있는가 하면, 조합원 숫자가 직원의 과반수가 되지 않는다는 이유로 노사협의 없이 기명 동의서를 징구한 경우도 있었다. 2015년 11월 9일 기준, 25개 정부출연연구기관 중 14개 기관이 임금피크제를 도입 완료 했다는 기획재정부의 발표와 달리 7개 기관이 임금피크제를 도입했다는 전국공공연합연구노동조합의 발표에 차이가 있는 것은 이와 같이 불법 투표를 진행한 기관에 대한 해석을 달리하는데서 비롯된 것으로 보인다.

한편 반대 측 옹호연합의 전략은 서명, 삭발, 단식, 호소문 등을 통해 본격화 되었다. 주요 내용은 ‘임금 강제 삭감과 다름없는 임금피크제의 불법 도입 시도 중단’이었으며, 특히 임금인상률 삭감 및 차등 적용, 기관평가를 통한 경상운영비 차등 적용, 연구기관의 예산 및 기관장·직원의 연봉 삭감 등의 불이익을 앞세워 노사의 충분한 협의 없이 임금피크제를 도입할 수밖에 없도록 만드는 정부의 태도를 비판하였다(대전일보, 2015나). 더욱이 근로기준법과 단체협약을 위반하면서까지 임금피크제를 도입하는 사례에 대해 강력히 대항하였는바 2015년 10월 7일, 노사의 협의 없이 직원에게 개별 동의서를 배포한 한 연구기관의 경우는 원장실을 점거하기도 했다(연합뉴스, 2015). 2015년 10월 15일, 전국공공연구노동조합은 정부세종청사에서 기자회견과 정책 대안문 낭독, 위원장 삭발, 각 지부장 단식, 임금피크제 반

대 공공기관 종사자의 서명 기획재정부 전달식 등을 시행하기도 하였다(연합뉴스, 2015). 또한 출연연연구발전협의회 총연합회는 2015년 10월 15일, 중앙일보 1면에 임금피크제 철회를 촉구하는 성명서를 게재하기도 하였다.

그러나 과학기술계 임금피크제 정책결정과정에서 반대 측 옹호연합의 전략은 입장과 의견을 피력하기 위한 소극적 수단으로만 사용된 것으로 보인다. 무엇보다 공공기관 임금피크제의 도입이라는 정책 결정이 이루어진 후 진행되었기 때문에 그 실효성이 약했다. 즉 반대 측 옹호연합이 취한 전략은 그들의 주장대로 과학기술계 정부출연연구기관을 공공기관 임금피크제 도입 정책에서 제외시키거나 기관의 특수성을 반영하여 정년을 연장하는 임금피크제를 추진하는데 한계가 있었고, 다만 우수 연구원 정년연장 제도 등 보완적 제도를 보장받음으로써 임금피크제로 인한 타격을 최소화하기 위한 행위에 불과했다고 해석할 수 있다.

(3) 정책중개자

정책옹호연합모형에서 정책중개자는 옹호연합 간 갈등에 개입하여 적절한 타협점을 찾고자 한다(김순양·이지영, 2009). 이러한 정책중개자의 역할은 일반적으로 정부관료, 의회 등 공식적 행위자들에 의해 수행된다(Parsons, 2003; 김순양·이지영, 2009 재인용). 본 사례의 경우에도 미래창조과학부와 국가과학기술연구회가 정책중개자로서의 역할을 수행할 수 있었는데, 이들은 정부와 과학기술계 정부출연연구기관의 입장을 모두 이해하고 있다는 점에서 공통점을 찾을 수 있다. 그러나 이들은 정부와 과학기술계 정부출연연구기관 사이에서 타협안을 이끌어내려는 태도보다는 찬성 측 옹호연합에 보다 가까운 입장을 취하였으며, 이러한 점에서 이들이 중립적인 정책중개자의 위치에 있었다고 보기는 어려울 것으로 판단된다.

2015년 국정감사에서 과학기술계 정부출연연구기관의 임금피크제 도입을 둘러싼 여야의 비판이 이어지자 ○○○ 미래창조과학부 장관은 과학기술계 정부출연연구기관의 사정을 고려하여 기획재정부와 다양한 방안을 논의하겠다고 답한 바 있다. 그러나 이 후에도 토론회나 공청회 등과 같이 타협안 도출을 위한 적극적 행위보다는 이미 결정된 정책을 반영하는데 급급한 태도를 보였다. ○○○ 국가과학기술연구회 이사장 또한 정부출연연구기관의 입장을 대변하기 위해 노력하고 있으나, 청년실업이라는 국가적 문제 해소에 정부출연연구기관도 참여해야한다는 입장을 취함으로써 찬성 측 옹호연합에 가까운 태도를 보였다.

이에 대해 반대 측 옹호연합인 전국과학기술연구전문노동조합은 이를 비판하였으며, 특히 “부끄러운 과학기술계 수장, 미래부 ○○○ 장관은 즉각 사퇴하라”는 성명서(2015.10.28.)를 발표하면서 과학기술계 발전을 위해 지금이라도 정부출연연구기관의 입장을 대변해 제대로 된 리더의 모습을 보여줄 것을 촉구하기도 했다.

결국 과학기술계 정부출연연구기관 임금피크제 정책결정과정에서의 정책중개와 관련해서는 미래창조과학부와 국가과학기술연구회 모두 공정하고 중립적인 중개자로서 기능을 하였다고 보기 어렵다. 이는 기본적으로 공공기관 임금피크제가 처음부터 정부 주도적으로 추진되었으며, 두 기관이 모두 정부 부처이거나 산하기관으

로서 정책중개자의 역할을 수행하기 어려웠기 때문이다. 이렇게 옹호연합 간 갈등 과정에서 중개행위를 해야 할 공식적 행위자들이 제 기능을 수행하기가 어렵게 된 상황에서 정책중개자의 역할 및 영향력은 미약할 수밖에 없었으며, 이는 옹호연합 간에 대결을 증폭시키는 원인이 되었다.

IV. 결론 및 정책적 함의

서론에서 제기한 연구질문과 그에 대한 답으로서 과학기술계 정부출연연구기관의 임금피크제 정책결정과정을 분석한 결과를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 정책체계의 외부변수들은 정책하위체계의 행위자들에게 어떤 제약조건과 자원을 제공하였는가? 이와 관련하여 정책환경으로서의 다양한 외부변수들, 예컨대 인구 및 노동력의 고령화, 청년실업문제 악화와 같은 사회경제적 조건의 변화, 연공급제를 중심으로 하는 근본적인 사회문화 가치, 60세 정년법 등 기본적인 법적 구조 등은 정책참여자들에게 자원 또는 제약으로 작용하였다. 이 중 대부분의 변수들이 임금피크제의 필요성을 대두시켰으며, 찬성 측 옹호연합에게 유리한 자원이 되었다. 한편 다른 하위체제로서 일부 국회의원들이 수행한 과학기술계 정부출연연구기관의 임금피크제에 대한 지적은 미약하게나마 반대 측 옹호연합에게 유리한 자원으로 작용하였다. 둘째, 과학기술계 정부출연연구기관의 임금피크제 정책결정과정에서 정책옹호연합들은 어떻게 형성되었으며, 어떤 신념체계 하에서 상호 갈등하였는가? 즉 갈등의 근본적인 원인은 무엇이었는가? 이와 관련하여 찬성 측 옹호연합은 정부출연연구기관을 관리·통제의 대상으로 보는 신념을 가지고 있었고 반대 측 옹호연합은 정부출연연구기관의 독립성과 자율성을 인정해야 한다는 신념을 가지고 있었다. 이러한 규범적 핵심신념 간 대립은 특히 IMF 경제위기 이후 정부출연연구기관을 둘러싸고 오랫동안 지속되어온 논쟁으로서, 본 사례의 공공기관 임금피크제가 논쟁을 다시 촉발시키는 계기가 되었다는 특징을 보인다. 이처럼 연구기관의 역할과 기능에 대한 신념체계의 차이는 과학기술계 정부출연연구기관 임금피크제 정책결정과정에서 나타난 정책갈등의 근본적 원인이라고 할 수 있다. 셋째, 과학기술계 정부출연연구기관의 임금피크제 정책결정과정에서 정책중개자는 누구였으며, 이들은 어떻게 행동하였는가? 그리고 이는 어떤 결과를 가져왔는가? 이와 관련하여, 본 사례에서는 미래창조과학부와 국가과학기술연구회에 정책중개자로서의 역할을 기대할 수 있었다. 그러나 이들은 옹호연합 간 갈등을 중재하고 타협을 이끌기 위해 적극적인 태도를 취하기보다는 찬성 측 옹호연합에 가까운 태도를 보였으며, 이러한 정책중개자의 미흡한 역할 및 영향력은 타협보다는 반대 측 옹호연합과의 갈등을 증폭시키는 결과를 가져왔다. 한편 옹호연합 간 타협을 이끌었던 실질적 요인은 반대 측 옹호연합이 제시했던 2차적 신념의 내용 및 시점이었다. 이들은 과학기술계 정부출연연구기관에도 임금피크제를 받아들여, 정년 연장없는 임금피크제를

반대하는 온건한 정책핵심신념에 따라 우수연구원 정년연장제도를 제안했다. 이는 모든 공공기관에 임금피크제를 도입하고자 하는 찬성 측 옹호연합의 정책핵심신념에도 부합하는 내용이었을 뿐만 아니라 2016년 60세 정년법 시행이 두 달도 남지 않은 시점, 즉 모든 공공기관에 임금피크제 도입을 조속히 완료해야 하는 시점에 제시되었기 때문에 타협이 가능했던 것으로 해석된다.

그렇다면 이상의 연구결과가 가지는 정책적 함의는 무엇인가? 특히 정책결정과정에서의 정책갈등을 완화하고, 향후 임금피크제 정책집행의 효과성과 효율성을 담보하기 위해 어떠한 발전방향을 제시할 수 있는가?

첫째, 정책은 모든 대상에 같은 형태로 일괄적으로 적용하기보다는 정책대상의 특성이 반영되도록 설계·적용되어야 할 것이다. 본 사례에서 갈등의 핵심쟁점은 과학기술계 정부출연연구기관을 포함한 모든 공공기관에 동일한 임금피크제를 일괄적으로 도입하고자 했다는 점이었다. 즉 정부는 정책결정과정에서 정책대상인 과학기술계 정부출연연구기관이 가지는 특수성을 전혀 고려하지 않고 여타 공공기관과 동일한 형태의 임금피크제를 도입하고자 했으며, 이는 결국 갈등을 증폭시키는 원인이 되었다. 이를 통해 알 수 있는 점은 아무리 합리적이고 효과적인 정책일지라도 그것이 적용되는 정책대상에 대한 차별적 이해 없이 동일한 정책을 적용하는 것은 바람직하지 않다는 점이다. 특히 복잡·다양한 특성을 가진 사람들로 구성된 현대사회에서는 하나의 정책이 모든 대상에 똑같은 효과를 나타내기 어렵다. 본 사례에서도 사회·경제적 조건의 변화, 기본적인 법적구조 등과 같은 외부 환경요소 대부분이 임금피크제 도입을 필요로 하고 있었고, 이는 일반적으로 조직의 효율성을 증대시키는 것으로 인식되어지던 것이었다. 그러나 이렇게 사회 전체적 차원에서 꼭 필요하고, 합리적인 목적을 가진 정책일지라도 정책대상의 특성에 대한 고려가 배제된 정책은 정책대상의 반발과 갈등을 증폭시키는 결과를 가져온다는 것을 확인할 수 있었다. 더욱이 과학기술계의 경우 같은 과학기술계로 분류된다 하더라도 세부 분야에 따라 매우 이질적인 특성을 가지는데, 성과 창출을 위해 필요한 정책적 기반이 다를 수밖에 없다. 따라서 과학기술계 정부출연연구기관을 대상으로 하는 정책은 좀 더 세심한 설계를 필요로 할 것이며, 결국 정책결정과정에서 정책대상의 순응을 확보하여 갈등비용을 줄일 수 있을 뿐만 아니라, 향후 집행단계에서의 효율성과 효과성을 제고하는 방안이 될 수 있을 것이다. 이는 2016년부터 시행되기 시작한 우수연구원 정년연장제 뿐만 아니라 향후 임금피크제 집행과정에서 발생 가능한 정책변동과정에도 시사하는 바가 크다. 정책결정과정에서 경험한 오류를 되풀이하지 않고 결국 임금피크제를 성공적으로 집행하기 위해서는 연구기관 별 특성과 특수성을 이해하고 이를 적극적으로 반영하기 위해 노력해야 하며, 연구원의 내·외부적 형평성과 공정성을 해치지 않는 세심한 설계가 선행되어야 한다는 것이다.

둘째, 정책결정과정에서의 옹호연합 간의 타협을 이끌어내는데 정책중개자의 역할이 필수적이라고는 할 수 없으나, 정책중개자로서의 역할이 기대되는 정책참여자 가 있는 경우 이들이 어떤 전략을 취하는지에 따라 정책갈등의 정도가 달라질 것으

로 예상할 수 있다. 본 사례를 살펴보면 반대 측 옹호연합과의 갈등이 증폭되었던 것에는 그들의 입장과 의견을 전달할 통로가 없었기 때문이었는데, 만일 미래창조과학부와 국가과학기술연구회가 정책토론회, 공청회, 간담회 등과 같은 정책지향학술행위를 통해 기획재정부와 과학기술계 정부출연연구기관 사이에 타협과 조정을 이끌어낼 수 있었다라면 본 연구사례와 같이 갈등이 증폭되는 것을 방지할 수도 있었을 것이다. 물론 여기에는 정책중개자의 탁월한 중개 역량과 전략뿐만 아니라 정책참여자들이 상대방의 의견을 듣고, 그것이 타당할 경우 수용하고자 하는 태도가 전제되어야 할 것이다.

셋째, 과학기술계 정부출연연구기관은 기타 공공기관에서 제외되어야 한다는 정부출연연구기관 관계자들의 주장을 경청할 필요가 있다. 과학기술계 정부출연연구기관은 2008년부터 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 기타 공공기관으로 분류됨으로써 도로공사, LH공사 등 수익을 목적으로 하는 타 공공기관들과 같은 규정을 적용받아왔다. 인력, 예산, 경영평가 등에 적용되는 동일한 잣대는 R&D에 필요한 자율성과 독립성에 큰 제약을 가하고, 연구자의 사기와 연구 환경의 안정성을 저하시키는 요인이 되고 있다. 특히 오늘날과 같이 고부가가치 창출의 기반으로 과학기술의 역할이 주목받는 때 고급과학기술 인력의 동기 및 사기를 저하시키는 것은 국가 과학기술의 기반을 흔드는 요인이 된다. 2015년 국정감사에서 우리나라에서 노벨과학수상자가 배출되지 못한 원인의 하나로 ‘기타 공공기관으로서의 정부출연연구기관’에서 찾은 것은 이러한 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

과학기술계 정부출연연구기관이 기타 공공기관에 적절치 않다는 문제점은 과학기술계 내·외부적으로 충분히 제기되어왔다. 이제는 실효성 있는 대안이 제시되어야 할 시점일 것인바, 이러한 점에서 2016년 국정감사에서 더불어민주당 이○○ 의원과 국민의당 오○○ 의원이 발의한 정부출연연구기관을 기타 공공기관에서 제외시키는 법안에 대한 논의는 주목할 만하다.

요컨대 본 사례에서의 정책갈등은 정책대상인 과학기술계 정부출연연구기관에 대한 이해가 다른 것에서 비롯되었는데, 정책대상의 특수성을 고려한 세밀한 정책 설계와 정책중개자의 역량과 전략에 따른 갈등완화가 필요함을 제시하였다. 또한 근본적으로 정부출연연구기관을 기타공공기관에서 제외해야 한다는 현장의 목소리에 귀를 기울일 필요가 있음을 제안하였다. 이는 결국 정책결정과정에서 집행대상의 순응성을 확보하고 향후 정책집행의 효과성 및 효율성을 제고하는데 도움이 될 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 2016년부터 본격 시행된 임금피크제의 집행과정 중에 문제가 발생할 경우에도 정책의 재결정과정에서 과거의 잘못을 되풀이하지 않고 바람직한 판단을 내리는데 일조할 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

- 강근복·김재관·박근후·박정택 (2016), 「정책학」, 서울: 대영문화사.
- 고용노동부 (2010), 「정년연장 등 고령자 고용촉진을 위한 정책방안 연구」, 세종 : 고용노동부
- _____ (2016), 고용보험법.
- _____ (2016), 고용보험법 시행령
- _____ (2016), 고용보험법 시행규칙.
- _____ (2016), 고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률.
- 고종협·권용식 (2009), “제주해군기지 정책변동과정에 대한 동태적 분석-정책옹호 연합모형(ACF)의 적용을 통한 연구”, 「한국사회와 행정연구」, 20(3): 139-178.
- 구인혁 (2009), “은행권 임금피크제 도입의 구조적 배경 연구”, 「인적자원관리연구」, 16(1): 1-18.
- 권소영·김성국 (2012), “한국기업 임금피크제 도입의 결정요인에 관한 연구”, 「한독경상논총」, 30(4): 1-21.
- 금강일보 (2015가). “출연연 잡을 임금피크제-여야 의원 한목소리 진단”, (2015.09.17.)
- _____ (2015나), “임금피크제 정부 압박 논란속의 출연연은 지금”, (2015.11.11.)
- _____ (2015다), “정부 임금피크제 도입 출연연 내부 분위기는”, (2015.11.16.)
- 기획재정부 (2016), 공공기관의 운영에 관한 법률.
- _____ (2015가), “공공기관 임금피크제 추진방향 논의”, 기획재정부 보도자료(2015.04.24.).
- _____ (2015나), “공공기관 임금피크제로 2년간 6,700여명 청년고용 전망”, 기획재정부 보도자료(2015.05.07.).
- _____ (2015다), “공공기관 임금피크제 도입, 추진속도 낸다”, 기획재정부 보도자료(2015.08.06.)
- _____ (2015라), “공공기관 임금피크제 급물살, 96개 기관 도입”, 기획재정부 보도자료(2015.09.01.).
- _____ (2015마), “316개 기관 중 191개(60%)기관 임금피크제 도입-10월 중 임금피크제 도입 적극 독려-”, 기획재정부 보도자료(2015.10.20.).
- 김기영·고미애 (2009), “외식기업 임금피크제 도입이 조직몰입과 성과에 미치는 영향”, 「관광연구저널」, 23(4): 81-95.
- 김상철 (2008), “독일의 고령자 고용정책의 변화에 관한 연구”, 「사회보장연구」, 24(3): 247-274.
- 김순양 (2006), “정책 하위체제 내 옹호연합의 형성과 정책 중개자”, 「한국행정연구」, 15(3): 43-78.

- 김순양 (2010), “정책과정분석과 옹호연합모형-이론적·실천적 적실성 검토”, 「한국정책학회보」, 19(1): 35-71.
- 김순양·이지영 (2009), “옹호연합모형(ACF)을 통한 양성평등 정책형성과정의 동태성 분석: 호주제폐지논쟁사례를 중심으로”, 「사회복지정책」, 36(4): 101-132.
- 김영중 (2014), “정책옹호연합에 있어서 정책중개자의 유형과 역할”, 「국가정책연구」, 28(4): 215-241.
- 김용진 (2015), “법적 정년제 시행에 따른 임금피크제 도입 시 노동법상 쟁점”, 고려대학교 노동문제연구소, 「노동연구」, 30: 139-170.
- 김이중·권한조 (2010), “호텔직원의 조직몰입에 영향을 주는 임금 피크제 모형연구”, 「외식경영연구」, 13(5): 177-196.
- 김인자·박형준 (2011), “과학기술 규제정책의 형성과 변동 과정분석: 생명윤리 및 안전에 관한 법률을 중심으로”, 「한국정책학회보」, 20(1): 111-150.
- 김정훈·권기현 (2012), “미디어랩경쟁체제 도입의 정책결정과정 분석-옹호연합모형(ACF)와 양면게임이론(TLG)의 결합모형 적용”, 「한국정책학회보」, 21(3): 209-240.
- 김준영 (2011), “일본의 베이비 붐 세대의 은퇴와 고령자 고용확보 조치에 관한 연구-한국에의 시사점-”, 「한일경상논집」, 50: 3-35.
- 김형렬 (1997), 「정책결정론」, 서울: 문영문화사.
- 김환일 (2009), “일본 기업의 최근 조직활성화 방안과 과제”, 「임금연구」, 17(2): 28-43.
- 노광표 (2015). “공공기관과 정년연장-임금피크제 수용성을 중심으로”, 「한국노사관계학회 학술대회 발표논문집」, 603-621.
- 노재철·고준기 (2015). “임금피크제 도입절차상의 법적 문제점과 개선방안”. 강원대학교 비교법학연구소, 「강원법학」, 44: 217-249.
- 대전일보 (2015가), “여야 출연연 임금피크제 도입 우려”, (2015.10.12.).
- _____ (2015나), “임금피크제 정부 압박 논란속의 출연연은 지금”, (2015.11.11.)
- _____ (2015다), “정부 임금피크제 도입 출연연 내부 분위기는”, (2015.11.16.)
- 디지털타임스 (2015가), “출연연 임금피크제 도입 연구 경쟁력 악화 우려”, (2015.09.17.)
- _____ (2015나), “과기계 출연연 ‘임금피크제 도입’ 몸살”, (2015.10.11.).
- 민주노총 공공운수노조 전국공공연구노동조합 (2015), “정부 연구개발 사업비의 인건비 조정을 통한 신규인력 채용 방안을 제안한다” 성명서, (2015.10.15.).
- 박민생 (2006). “임금피크제의 제도설계 연구”, 「인적자원관리연구」, 13(4): 53-70.
- 박성준·김기승 (2009). “우리나라 임금피크제의 현황과 문제점에 관한 연구”, 「인적자원관리연구」, 16(3): :85-100.

- 박용성·김대규 (2010), “정책옹호연합모형(ACF)모형을 활용한 정책변동 분석-소수자로서 장애인 노동권과 고용정책 사례를 중심으로”, 「한국공공관리학보」, 24(4): 101-133.
- 박용성·유은철 (2011). “경정(競艇)정책 변동과정에 관한 연구 - 경정장책 신념체계와 이해관계를 중심으로”, 「한국행정연구」, 20(2): 101-132.
- 박용성·이재무 (2010), “정책옹호연합(ACF)모형을 활용한 유사취발유 규제정책 분석: 세녹(CENOX) 사건을 중심으로”, 「현대사회와 행정」, 20(2), 181-205.
- 박용성·정해동(2011), “지방상수도 민영화정책 변동과정에 관한 연구”, 「한국지방연구」, 14(4): 211-232.
- 박준성 (2012). “POSCO의 정년연장형 임금피크제 사례”, 「산업관계연구」, 22(4): 1-29.
- 박상원·박치성 (2009), “IPTV정책과정에 관한 분석: 옹호연합(Advocacy Coalition)의 신념체계(belief system)변화과정을 중심으로”, 「한국행정학보」, 43(3): 197-228.
- 박용성·최정우 (2010), “정책옹호모형에 있어서 정책중개자의 유형과 역할에 대한 연구: 세종시 정책사례를 중심으로”, 한국정책학회 2010년도 하계학술대회 발표논문집, 1-21.
- 박종희 (2004), “임금피크제의 허와 실 : 노동법적 검토 및 정책적 평가를 중심으로”, 「산업관계연구」, 14(2): 23-46.
- 백승기 (2008), “ACF(Advocacy Coalition Framework)모형에 의한 정책변동사례 연구: 출자충액제한제도를 중심으로”, 「한국행정학보」, 42(3): 371-394.
- 백승현 (2014), “과학기술분야 정부출연연구기관 관리체계가 연구성과에 미치는 영향분석”, 「국정관리연구」, 9(1): 59-91.
- 변상우·김학돈 (2005). “임금피크제 정착방안에 관한 연구”, 한국인적자원관리학회, 「인적자원관리연구」, 12(1): 47-60.
- 변종립 (2010), “기후변화대응정책 형성과정에 관한 연구: 정책네트워크와 정책옹호연합 통합모형에 의한 탄소배출권거래제 도입과정 분석을 중심으로”, 성균관대학교 국정관리대학원 박사학위 논문.
- 서옥순 (2015), “부산지역 임금피크제 도입과 고용 확대”, 부산발전연구원, 「BDI 정책포커스」, 292: 1-12.
- 서인석·조일형 (2014), “한국의 정책중개자는 누구인가: ACF 정책변동을 중심으로 한 메타분석의 적용”, 「한국행정학보」, 48(3): 227-256.
- 아이뉴스24 (2015), “국회 도마에 오른 ‘과학자의 임금피크제’”, (2015.10.08.).
- 안종태 (2013), “정년 60세 시대의 현실과 대응에 관한 연구”, 「생산성논집」, 24(4).
- 양승일 (2006), “ACPS모형을 활용한 규제정책 변동과정 분석: 그린벨트정책의 개발 허용기를 중심으로”, 「한국정책과학학회보」, 10(2): 77-101.

- 양승일 (2007), “사학정책의 형성과정 분석-ACPS모형의 적용을 중심으로”, 한국정책과학학회, 「학술대회 발표논문집」, 139-167.
- 양승일 (2009), “장묘시설을 둘러싼 복지정책형성과정의 역동성 분석: 서울추모공원건립정책을 중심으로”, 「한국행정학보」, 43(1): 321-350.
- 양승일 (2011), “수자원정책형성과정의 상호작용 분석: 이명박 정부의 한반도대운하사업을 중심으로”, 「한국정책학회보」, 20(3): 189-229.
- 연합뉴스 (2015), “과학기술계 10개 출연연 임금피크제 내년 도입 합의”, (2015.11.27.).
- 이덕로 (2012), “기초노령연금정책결정에 관한 사회연결망 분석-정책옹호연합모형을 중심으로”, 「한국행정과학학회보」, 16(3): 109-135.
- 이선우·조경훈 (2013), “정부임금피크제 도입에 관한 연구: 공기업 사례를 중심으로”, 「한국인사행정학회보」, 12(3): 213-231.
- 이승길 (2013), “고령자 고용안정 및 고용촉진을 위한 노동법정책의 개편방안 연구”, 경희대학교 법학연구소, 「경희법학」, 48(1): 237-296.
- 이승모 (2014), “정책옹호연합모형(ACF)의 적용을 통한 정책변동 분석-밀양 송전선로 건설 갈등사례를 중심으로”, 「한국정책과학학회보」, 18(4): 175-201.
- 이영면·정선아 (2014), “베이비부머 세대 은퇴기 임금피크제의 정책적 활성화 방안에 대한 탐색적 연구 : 임금피크제에 대한 기존 국내 연구의 분석과 정책적 시사점을 중심으로”, 「노동정책연구」, 14(1): 35-67.
- 이유현·권기현 (2013), “배출권거래제 도입의 정책형성과정 연구-옹호연합모형(ACF)과 사회연결망분석(SNA)를 중심으로”, 「한국정책학회보」, 22(3): 1-29.
- 이윤석 (2011), “기업정년제도에 관한 한일 비교연구”, 「법학연구」, 4: 411-429.
- 이종열·노지영 (2009), “인천광역시 도시재생정책의 집행과정 분석: ACF의 적용”, 사학정책의 형성과정 분석, 「행정논총」, 47(4): 1-24.
- 이정우 (2011), “독일 점진적 퇴직제도와 우리나라 고령자 고용 및 사회정책에서의 시사점”, 고려대학교 한국사회연구소, 「한국사회」, 12(1): 135-171.
- 이지만·박성훈·정승화·강철희·조상미 (2012), “국내, 일본 기업 사례 비교분석을 통한 임금피크제의 실행 효과와 그 향후 과제”, 한국인적자원관리학회, 「인적자원관리연구」, 19(1): 1-26.
- 이찬구 (2010), “과학기술 정책결정에서의 정책이전 연구-연구회 도입사례”, 경성대학교 사회과학연구소, 「사회과학연구」, 26(1): 27-54.
- 이학춘 (2014), “60세 정년의무화에 따른 임금피크제의 효과적 도입을 위한 법적개선 방안”, 「동아법학」, 63: 1-37.
- 이현정 (2015), “ACPS모형을 통한 정책변동 분석: 진주의료원 폐업사례를 중심으로”, 「정부학연구」, 21(3): 261-298.
- 이희성 (2006), “임금피크제 도입과 문제점에 관한 법정정책적 고찰”, 「법과 정책연

구」, 6(2): 603-623.

전국과학기술연구전문노동조합 (2015가), “일방적인 임금피크제 추진을 규탄한다-임금피크제 도입반대, 임금체계 개악저지”, 성명서 (2015.07.30.).

_____ (2015나), “정부는 정부출연연 임금피크제 도입에 대한 불공정한 행위를 즉각 중단하라”, 성명서(2015.11.2.).

전진석 (2014), “ACPS모형을 통한 정책변동 분석-지방재정 건전화 정책을 중심으로”, 「한국공공관리학보」, 28(3): 1-34.

전진석·이선영 (2015), “옹호연합모형과 정책 네트워크의 결합모형을 통한 의료민영화 정책변동에 관한 연구”, 「한국사회와 행정연구」, 26(2): 385-414.

정정길·최종원·이시원·정준금·정광호 (2015), 「정책학원론」, 서울: 대명출판사.

정지원·박치성 (2012), “정책옹호연합모형을 통한 동남권 신공항 입지갈등 사례의 정책변동과정 분석”, 「한국행정연구」, 21(2): 1-47.

중도일보 (2015), “출연연 임금피크제, 연구직만 덕 보나”, (2015. 12. 3.).

최길수·설영훈 (2010), “지방공기업에 있어서 임금피크제 모형에 관한 연구”, 「지역정책연구」, 21(1): 57-80.

최성구·박용성 (2014), “세종시 정책변동 과정에 관한 연구-정책옹호연합모형과 다중흐름모형의 결합모형을 중심으로”, 「한국정책학회보」, 23(4): 371-412.

최은영·지현정 (2008). “정책옹호연합모형에서 정책중개자의 역할에 관한 비판적 검토”, 한국행정학회 2008년도 학술대회 발표논문집, 1-18.

최인규 (2011), “SSM의 유통사업 규제정책의 형성과정에 관한 연구: 정책흐름모형과 옹호연합모형의 적용을 중심으로”, 「한국균형발전연구」, 2(2): 121-139

최인규 (2012), “노후소득보장정책 결정과정의 동태성 분석-옹호연합과 정책네트워크의 결합모형 적용”, 「대한정치학회보」, 19(3): 325-355.

최태선·김형진 (2015), “지방공기업의 성공적 임금피크제 도입을 위한 과제”, 「지방행정연구」, 29(4): 161-187.

하민철·김영대 (2009). “공공연구기관 거버넌스 구조의 제도적 변화 : 과학기술분야 정부출연연구기관을 중심으로”, 「정부학연구」, 15(2): 7-43.

한국조세재정연구원 (2015), 「공공기관 임금피크제의 현황 및 발전방향」, KIPF 공공기관 이슈 포커스, 5(0): 5-15.

황성수·김경대·오유미 (2015), “정책과정(policy process), 정책변동(policy change)에 관한 연구논문 분석-우리나라 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework) 및 관련연구의 흐름과 특징에 관한 논의”, 「한국정책과학학회보」, 19(4): 1-26.

황현덕·양승일 (2012) “과학기술분야 정부출연연구기관의 독립성 비교 분석 : 한국과 독일을 중심으로”, 「공공정책과 국정관리」, 6(1): 67-98.

2017 한국기술혁신학회 춘계학술대회

HelloDD (2015가), “출연연 임금피크제 현실화…현장 반응?” , (2015.07.05.).

_____ (2015다), “과학계 임피제, 세대 간 갈등 번져” , (2015.10.28.).

_____ (2015다), “우수연구원 확대? 과학계 ‘또다른 후퇴’ ” , (2015.11.30.).

News1 (2015), “과학자 출신 국회의원의 눈물…연구는 노동 아냐” , (2015.10.08.).