

# 國策研究所 R&D 사업과 바람직한 研專노조 활동

고 정 식

〈동력자원부 에너지정책과 화공기좌〉

## I. 머리말

그간 저임금에 의존하여 성장해온 우리 경제는 민주화에 따른 근로자들의 욕구 분출로 인한 임금인상 및 토지·주택가격의 폭등으로 인한 무력감과 일부 부유층의 무절제한 과소비로 촉발된 전반적인 근로의식 이완으로 국제경쟁력을 현저히 상실해가고 있으며, 기술개발을 통한 고부가가치의 창출만이 경제성장의 노동의존도를 감소시켜, 현재 우리가 겪고 있는 계층간의 갈등을 해소할 수 있는 근원적 해결책이라는데 의견이 모아지고 있다.

이에 따라 정부의 R&D 투자도 증가하고 있으며, 국책연구소들의 역할도 상대적으로 증대하고 있으니, 일각에서는 이들 연구소들이 막대한 연구비를 쓰는데 비하여 연구성과가 너무나 보잘 것 없다는 비판이 일고 있다. 또한, 최근에는 이들 국책연구소에 연구전문노조가 결성되어 1988년도 말과 1989년도 초에 전국적인 연대투쟁기도로까지 번지기도 했다.

따라서 본고는 연구전문노조에 대한 정부의 바람직한 입장을 정립함으로써 향후 막대한 규모로 늘어날 정부의 R&D 투자가 효율적으로 수행되어 국민경제의 성장에 실질적으로 기여하도록 유도하는데 그 목적을 두고 있다.

## II. 문제의 제기

대부분의 국책연구소에서 연구원 노조가 결성되었는

데, 주로 임시직 연구원들과 기능원들로 구성되었으나 그중에는 학위취득자들도 일부 가입하였다. 임시직 연구원들은 지난 '80년대 이래 연구원 정원의 증원이 여의치 않자 각실별로 임시직 연구인력을 '80년대 이래 불가피하게 사용하였는데, 원칙적으로는 당해 프로젝트가 끝나면 해고하여야 하나, 우리의 문화적 특성인 온정주의에 의해 계속적으로 남아 일하게 된 것이었다.

이들 노조중 일부는 다음과 같은 요구사항을 연구소 당국에 제시하였다.

### 〈노조요구사항〉

1. 임시직 연구원들을 시험없이 정규직으로 발령할 것
2. 연구실장 등 보직자의 임기제를 실시하고 임면시 노조의 동의를 받을 것
3. 연구의 자율성을 침해하는 정부의 각종 지침 및 준칙을 폐지할 것
4. 근무경력 10년이상 또는 40세 이상자는 직급에 관계없이 차량 보조비를 지급할 것.

## III. 研專노조에 대한 諸대안

### 〈대안 1〉 노조 불인정 및 정부의 직접규제

국책연구소에서의 전문연구노조 설립을 불법화하고 연구소의 제반활동을 정부의 직접적 통제하에 둬.

연구원들은 생산직 근로자들과 같은 소의계층이 아닌

에도 불구하고 최근의 민주화 시류에 편승하여 집단이기주의적 행동을 취하는 것이 용납되어서는 아니되며, 따라서 노동조합법을 개정하여 공무원에 준하는 규제를 하여야 할 것임.

또한 국책연구소는 정부가 필요로 하는 연구를 수행하는 기관이므로 기구와 예산등 제반업무에 대하여 정부가 직접적인 감독을 행하는 것은 당연한 것임.

〈대안 2〉 연전노조인정 및 정부의 간접규제

국책연구소에서의 전문연구노조 활동을 인정하되 연구성과를 객관적으로 평가하는 시스템을 구축.

국책연구소 연구원들도 현행 노동조합법상 근로자이며, 연구노조가 합법적으로 존재하는 이상 이를 불법화하려 든다면 사회적 물의만 야기시키고 득이 없으므로 노조의 존재를 인정하여야 할 것임.

또한 국책연구소가 정부가 필요로 하는 연구를 수행하는 기관임에는 틀림없으나, 관료적 통제는 연구원의 창의성을 저하시키므로 연구활동에 있어서 최대한의 자율성이 보장되어야 좋은 연구성과를 거둘 수 있을 것임.

다만, 정부는 연구의 질 혹은 결과를 객관적으로 평가하고 이를 연구원 개인에게 기여도에 따라 차등적으로 보상할 수 있는 시스템을 구축함으로써 연구활동의 이완을 막고 소기의 목적을 달성할 수 있음. 위의 정책수단을 구체적으로 제시하면 다음과 같음.

-다 음-

- 외부 전문가가 주축이 되는 평가위원회 구성
  - 평가결과를 연구비 지원과 연계
  - 연구책임자에 대한 실질적 통제수단
- 연구원에 대한 연구책임자의 실질적 통제수단 부여
  - 연구원의 Performance를 연구책임자가 평가(당사자의 동의 요)
  - Performance Evaluation을 보수와 연계

〈대안 3〉 研專노조 인정 및 방안

국책연구소에서의 전문연구노조 활동을 보장하고 정부의 지도감독을 일체 배제함.

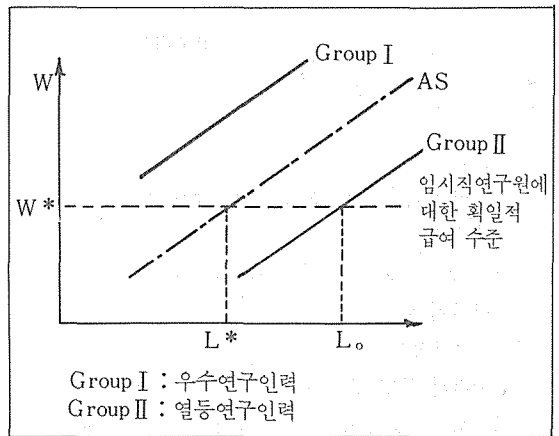
국책연구소의 연구원들도 근로자이므로 스스로의 이익을 지키기 위하여 노조를 결성하는 것은 자연스러운 것임.

또한, 연구소에 대한 정부의 지도·감독은 고도의 전문지식을 요하는 과학기술의 특성상 현실적으로 불가능하며, 연구의 자율성만 저해하는 요인이 됨으로써 결과적으로는 창의적 연구활동에 지장을 초래하므로, 차라리 방임하는 것이 바람직함.

IV. 검토사항

1. 일반적 검토사항

(1) 과학기술전문인력의 노동공급곡선



과학기술전문인력의 노동공급곡선은 Aggregate Supply Curve는 의미가 없으며, 연구능력에 따른 Group 별 Supply Curve가 존재케 됨. 따라서 저임금의 임시직 자리에는 평균적자질을 가진  $L^*$ 가 채워지는 것이 아니라, 수요가  $L_0$ 까지 있다고 가정하면 전원 열악한 능력을 가진 Group II 출신의  $L_0$ 가 고용되게 되는 것임.

(2) 노조주의와 전문가주의(Unionism vs Professionalism)

- Unionism은 집단의 힘에 의하여 균일한 대우를 쟁취하는 것을 본질로 하며, Professionalism은 개인의 전문적 능력에 상응하는 차별적 보수체계를 속성으로함.

○ Professional은 자신이 행하는 일의 결과에 대해서 주체적 책임을 지는 반면, 노동자는 주어진 대로의 작업을 수동적으로 수행하는 것임.

○ Professional은 목표의 달성을 위해 극한 상황에서도 즉각적인 별도의 보수없이 자발적으로 업무를 수행 (Willingness to work under pressure)하는 반면, 노동자는 별도의 즉각적인 보수 없이는 법정근로시간을 초과하지 않는 속성이 있음.

(3) 연구의 3요소

연구의 3요소는 연구인력, 연구비, 연구행정체계이며, 이들간에는 최소율의 법칙이 적용되어 어느 한요소가 불비할 경우 전체 연구성과는 제약인자의 영향을 받게 됨.

즉, 연구성과 = f(연구인력) × g(연구비) × h(연구행정 체계)로 나타내질 수 있음.

○ 연구인력

-전문적 연구능력과 윤리의식이 요구됨.

○ 연구비

-당해 프로젝트의 수행에 필요한 적정수준의 재원이 조달되어야 함.

○ 연구행정체계

-연구비의 불법 유용이 제도적으로 불가능하여야 함.

-연구원 위에 군림하는 관료적 행정은 연구수행에 장애요인임.

-신속성과 적법성의 조화가 요구됨.

(4) 연구결과의 객관적 평가지표

과학기술연구가 의미있는 것이 되기 위해서는 상업적 가치, 잠재적 실용가치, 학문적 가치의 3가지중 적어도 하나를 가져야 함.

○ 상업적 가치 : 기술료

-연구결과가 상업화되어 부가가치를 생산함으로써 기술료 징수

○ 잠재적 실용가치 : 특허

-특허권을 획득하여 잠재적인 상업화 가능성 확보

○ 학문적 가치 : 논문발표

-국제적으로 인정받는 권위있는 전문학술지에 논문게

재

따라서, 특정연구기관의 총체적 Performance는 이들 3가지 因子에 적절한 가중치를 부여함으로써 指數化하여 파악할 수 있다.

$$P = \sum W_i A_i$$

여기서 P : Overall Performance Index

$W_i$  : Factor  $i$ 의 가중치(대학, 연구소등 기관의 성격에 따라 달라질 수 있음)

$A_i$  : Factor  $i$ 의 개별지수(예, 논문편수, 특허출원 실적등의 평가지수)

2. 법적·문화적 환경

(1) 관계법령

○ 노동조합법

-제4조(근로자의 정의) 이 법에서 근로자라함은 직업의 종류를 불문하고, 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자를 말한다.

-제8조(노동조합의 조직과 가입의 제한) 근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다. 다만, 공무원에 대하여는 따로 법률로 정한다.

○ 특정연구기관 육성법

-제5조의 2(연구계획서 및 연구보고서의 제출) ② 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 제출받은 연구계획서와 연구보고서를 심의·평가하고 필요하다고 인정될 때에는 그 연구계획서의 수정·보완등 필요한 조치를 취하게 하거나 연구성과의 보급을 권고할 수 있다.

-제8조의 3(연구협약의 체결) 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 특정연구기관에 연구비를 출연할 때에는 연구사업을 효율적으로 수행하기 위하여 그 특정연구기관과 연구방법·연구내용·연구비 지급기준 및 연구보고서의 제출등에 관하여 협약을 체결할 수 있다.

(2) 한국적 문화 전통

○ 온정주의

어떤 형태로든 한번 고용이 된 사람은 가능한 한 능력이 떨어지고 다소 불성실하더라도 인정상 해고하지 않는 경향이 있으며 특히 사기업이 아닌 경우에 이러한 경향은 더욱 현저함.

○ 연구관리행정의 이원화

1980년 연구소 통폐합조치 이래 과학기술처와 연구수요자인 주무부처로 관리가 이원화 되어 있음.

-과기처 : 급여 지급기준 등 일반적 관리업무와 연구비 일부 출연

-주무부처 : 연구비 출연

○ 예산정책의 경직성

과학기술연구의 특성상 수년간에 걸친 계속사업이 불가피하나, 전년대비 증가율방식 단년도 예산편성으로 장기적 관점에서 연구사업 추진이 곤란함. 연구원 정원 동결정책으로 늘어난 연구인력수요를 정규직 연구원으로 공채할 길이 없어 부득이 임시직 연구원을 쓰게 됨.

## V. 대안의 평가

### 1. 각 대안의 분석·평가

#### (1) <대안 1> 研專노조불인정 및 정부 직접규제

가. 장점

- 국책연구소의 공공성 확보에 기여
- 집단이기주의 척결의 시범케이스로서 향후 여타 White Color노조가 무분별한 활동을 전개하지 못하도록 억제하는 효과가 기대됨
- 창의성을 본질로 하는 과학기술전문가들이 Professionalism을 준수하여야 하는 원칙론에 부합

나. 단점

- 현행 노조법상 연구원들도 합법적으로 노조를 결성, 활동할 수 있으므로 이를 제한하려 할 경우 실정법을 위반하면서까지 노조를 탄압하는 결과가 됨.
- 정부의 직접규제 강화는 민주화라는 시대정신에도 부합되지 않으며 연구원의 창의성을 저하시킴.
- 또한, 연구행정조직의 관료화로 연구원위에 군림하는 양상이 심화되어 연구성과가 현저히 악화될 것임.

#### (2) <대안 2> 研專노조인정 및 정부 간접규제

가. 장점

- 연구활동에 대한 정부의 불필요한 규제를 최소화하면서 연구결과에 대한 실질적 평가·감독기능을 보유할 수 있음.
- 현존하는 노조를 불법화하는데 따로 저항과 노조탄압과 비판여론을 초래하지 않음.
- 연구원들에게 성취도에 따른 인센티브가 부여됨으로써 연구의 활성화가 기대됨.

나. 단점

- 한국적 온정주의의 극복이 요구됨  
-연구결과에 대한 외부전문가의 평가나 연구원들의 Performance에 대한 연구책임자의 평가시 성과보다는 정실에 좌우될 우려가 있음.
- 현재의 이원적 연구관리행정 체계하에서는 책임한계가 모호하여 시행에 난점이 있음.  
-평가결과를 실제로 인사 및 급여에 반영하는 문제 및 평가결과 연구소의 총체적 Performance가 나쁜 것으로 나타났을 때의 책임소재가 불분명함.
- 창의성을 본질로 하는 과학기술자들의 Professionalism에 위배됨.

#### (3) <대안 3> 研專노조인정 및 방임

가. 장점

- 연구소의 자율성이 제고되므로 민주화라는 시대정신에 부합됨.
- 현존하는 노조를 불법화하는데 따른 부작용이 없음
- 연구소의 자생력 확보노력이 촉구될 가능성도 있음.

나. 단점

- 막대한 연구재원이 낭비될 가능성이 매우 높음  
-견제받지 않는 독재권력이 반드시 부패하듯이 평가받지 않는 연구는 반드시 나태해지는 것임.
- 일단 발을 붙인 저열한 연구인력이 연구소를 평생직장화하면서 막대한 혜택을 가져올 것임.  
-연구활동은 3요소중 어느 하나라도 취약하면 소기의 성과를 거둘 수 없는 것임.  
-현재 임시직으로 있는 저열한 연구인력이 자격시험없이 정규직화된다면 연구소는 장래 연구활동에 필요한 유능한 인력을 확보할 길이 없음.
- 우리 사회 전반에 무엇이든지 물리적 힘을 밀어부치면 다 된다는 의식이 팽배해질 것임.

## 2. 최적안 : <대안 2>

현재 우리 사회는 일대 전환기를 맞고 있는 바, 민주화에 부합되지 않는 규제강화시책은 바람직하지 못하며, 특히 현재 합법적으로 존재하고 있는 硏專노조를 물리적으로 분쇄할 경우 불필요한 저항만 유발시킬 것임.

따라서 1안은 정치사회적 여건상으로도 바람직하지 않으며, 장기적으로도 연구성과를 제고시키는데 실패할 것이다.

지금까지의 국책연구소 연구활동부진의 가장 큰 요인은 객관적 평가시스템이 없었으며, 내부적으로는 연구기여도에 따른 실질적 보상이 적어 열심히 연구하든 말든 마찬가지라는 의식이 팽배한데서 비롯된 것이므로 2안을 채택할 경우 정부는 비효율적인 과도한 규제를 피하면서도 실질적인 감독기능을 수행할 수 있으며, 민주화에 역행하여 노조를 탄압한다는 비판의 소지도 없게 되므로 현실적으로도 채택 가능하고 장기적으로 보아 R&D 사업의 효율화를 기할 수 있는 방안이라 하겠다.

3안과 같이 방임하는 정책은 연구소내에서 악화가 양화를 구축하는 현상을 초래하여 R&D 사업의 생산성을 극도로 저하시켜, 마침내는 당해 연구소의 존립기반을 해치고 막대한 국민의 세금만 낭비시키는 결과가 될 것이므로, 보완대책 강구없이 단지 조용히 넘어가기 위해 노조의 요구사항을 수용하는 유화적 태도는 바람직하지 못함.

따라서 민주화, 자율화라는 시대정신에도 부합되고 현실적으로도 시행상에 커다란 난점이 없으며, 장기적으로는 국가 R&D 사업의 효율적 추진기반을 구축할 수 있는 2안이 최적안으로 판단됨.

## VI. 맺는 말

우리는 21세기를 바라보는 현 시점에서 과학·기술이 국가의 존망을 가늠케하는 결정인자임은 인식하고 있다. 또한 우리경제는 이제 더이상 대부분의 산업에 대한 정부의 인·허가업무를 필요로하지 않는 실정이며, 정부의 기능은 R&D로 그 중점이 변화되고 있으나, R&D 관리행정은 극히 초보적인 단계에 있다.

연구의 3요소중 연구비는 그런대로 증액되고 있으나 연구인력과 연구행정체계에는 문제점이 많다. 국책연구소

가 우수연구인력을 확보하기 위해서는 당해 전문직종의 민간기업에 경쟁적인 급여를 제공해야 한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 전문기술인력의 Labor Supply Curve는 Group간에 편차가 심하므로 획일적 급여체계는 우수연구인력 확보에 장애요인이 된다. 따라서 현재 이원화되어 있는 각종 국책연구소는 1980년 이전과 같이 일원화 관리체제로 환원되어야 한다.

현재 합법적으로 존재하는 硏專노조를 인정하지 않는다는 것은 현실적으로 가능한 일도 아니며, 바람직한 일도 아니지만, 원칙적으로 연구노조는 기능원(Technician) 들을 위한 조직이 되어야 할 것이다. 자질이 떨어지기 때문에 열악한 고용조건을 자발적으로 수용했던 임시직 연구원들이 민주화추세에 편승하여 집단의 힘으로 정규연구원의 신분을 획득하는 것은 불행한 일이며, 최적으로 제시된 외부평가시스템의 구축과 내부 인센티브시스템은 책임과 권리라는 평범한 시민사회의 기본 윤리가 고래의 정실주의를 어떻게 극복해 나가는가에 성패가 달려 있으며, 이는 우리가 장기적으로 인내심을 가지고 추진해야 할 과제인 것이다. 다만, 연구원들에게 과학기술자로서의 양심에 어긋나는 연구를 수행토록 강요하는 사례가 발생할 수도 있다고 상정하면, 이를 집단의 힘으로 거부하는 권리는 보장되어야 할 것이며, 이를 위해서는 노조보다는 연구원 협의회를 통해서 외압을 물리치는 소기의 목적을 달성토록 하여야 할 것이다.

앞으로 우리나라가 현재의 계층간 갈등을 해소하고 복지사회를 건설하기 위해서는 기술개발에 의한 고부가치의 창출이 전제조건이며, R&D사업 효율화를 위한 정부와 産·學·硏 협력의 중요성은 점증할 것이다. 그러므로 정부도 앞으로의 R&D사업을 능동적으로 관리해 나갈 자체내 전문인력의 양성과 효율적 지원체계 수립에 최대한의 노력을 기울여야 할 것이다.♣

