

공무원의 퇴직관리 : 실태와 정책적 이슈

김병섭* · 양재진**

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 공무원 퇴직실태 분석 : 1991-2000
- III. 기존 퇴직관리제도의 균열
- IV. 맺는말 : 퇴직관리와 정책적 이슈

〈요 약〉

1997년 경제위기를 극복하기 위하여 김대중정부는 정부혁신을 단행하여 왔고, 그 결과 3%에 머물던 퇴직율이 3배 이상 급증하여 10%에 달하는 대규모 인력감축이 이루어져 왔다. 이전의 행정개혁과는 달리 신공공관리론에 입각해 시행되는 현 정부의 정부혁신작업은 민간과 정부부문의 장벽을 헐고, 인력의 유동성을 높이는 방향으로 진행되고 있어, 퇴직관리가 인력관리의 중요한 한 부분이 되어야 할 것으로 지적되고 있다. 그러나 공무원의 퇴직관리에 관한 연구와 이론화 작업은 그동안 학자들의 주목을 받지 못하였다. 본 연구는 이러한 공백을 메우기 위해, 정부혁신이후 한국 공무원의 퇴직실태를 파악하고 주요 쟁점을 제시하고자 쓰여진 논문이다. 본 논문의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 1997년 전후를 중심으로 공무원 퇴직 실태를 시계열적으로 분석한 바, 정부혁신이후 퇴직의 양태가 질적으로 바뀌고 있다. 둘째, 기존의 공식적·비공식적 퇴직관리제도는 민주화와 시장경제로의 전환 속에서 점차 그 실효성을 상실하여 가고 있다. 셋째, 따라서 '밀어내기식' 퇴직관리에서 '상시적·전략적' 퇴직관리로의 전환이 필요한 바, 공무원 연금개혁, 공직자 윤리법의 개정, 퇴직연령과 근무시간의 조정 등의 주요 쟁점들을 제시하여 학계의 토론을 유도한다.

* 서울대학교 행정대학원 교수

** 서울대학교 행정대학원 BK사업단 박사후 연구원

I. 서 론

김대중 정부는 개방형 임용제 도입과 고시제도의 개편 등 공직에 우수인재를 확보하기 위한 관심과 노력을 많이 기울여 왔으나, 공직자의 퇴직에 대한 관심은 부족하거나 대중적(對症的) 차원에 머물고 있다. 그러나 공직자의 퇴직은 다음 세 가지 측면, 즉 국가수준, 조직수준, 개인수준에서 살펴볼 때 대단히 중요한 과제로 여겨진다.

첫째, 국가수준에서 본 필요성이다. 2000년 인구·주택 총조사 결과 우리나라는 노령화 사회로 진입하였다. 노령화 사회의 국제기준은 65세 이상인 노령인구 비율이 전체 인구의 7%를 넘을 때로 정하고 있는데 우리는 이번 조사에서 7.3%에 이르렀다. 2021년에는 노인 인구비율이 14%를 초과하여 노령사회에 진입할 것으로 예측되고 있다. 노령화사회가 되면 노인성질환 치료 등 노인복지를 위한 사회 복지 비용이 늘어난다. 그리고 노령인구는 5년전보다 27.7%가 늘어난 반면 15~64세 사이의 청·장년 인구는 4.1% 증가에 그쳐, 국가 사회 전체적으로 생산력이 떨어지고, 비생산 인구를 부양해야 할 생산 인구의 부담이 커지게 된다. 노령화 사회 진입에 따른 청·장년층의 부담을 덜려면 60세 이상의 노령 인구를 노동 재원으로 활용할 필요성이 제기된다(허재준 외, 1999). 그래서 선진국에서는 퇴직연령을 몇 세로 하는 것이 바람직한지(Dora, 1999), 퇴직연령과 퇴직연금 등의 관계를 어떻게 설정할 것인지에 대한 논의가 광범위하게 이루어지고 있다(Doerpinghaus & Feldman, 2001).

둘째, 조직수준에서 본 필요성이다. IMF 외환위기 이후 민간기업은 물론 공공부문에도 구조조정 및 인력감축이 확산되고 있으며, 중앙정부, 지방정부, 정부산하 단체를 포함한 대폭적인 공공부문 인력감축이 실시되어 왔다. 인력감축은 조직의 신진대사를 촉진하고 비용절감, 생산성 제고 등의 효과를 기대하고 추진하나, 기대한 효과를 달성하지 못하는 경우가 많다는 것이 일반적인 연구 결과이다(Morris et al., 1999 ; Kertl, 1995). 인력감축으로 인한 고용불안과 사기저하, 퇴직금 지급의 집중으로 인한 퇴직비용의 증가, 우수인재의 퇴직 및 조직 지식(organizational knowledge)의 붕괴 등 부작용이 심각하게 나타나는 것은 조직과 개인이 퇴직을 미리 준비하지 않거나 미숙하게 대응하는 데서 비롯된다. 퇴직에 대한 평소 대비가 부족할 경우 퇴직의 충격이 크고, 퇴직에 따른 비용과 부작용도 심각하게 되는 것이다. 따라서 조직이 인력감축을 실시할 경우 의도한 효과를 가져오기 위해서는

퇴직관리에 관한 관심을 가질 필요가 있다. 실제로 미국 기업의 경우 신규직원의 채용관리에 대한 관심 이상으로 퇴직관리에 관심을 보이고 있는데(Lipiec, 2001), 이러한 경향은 세계화·정보화로 인한 노동시장의 유연성이 강조될수록 더욱 강화되고 있다(Vicere, 2000).

셋째, 개인수준에서 본 필요성이다. 조직효과성의 목표모형에서는 생산성 등이 가장 중요하나, 이해관계자 모형에서는 구성원의 삶 또한 중요한 가치임을 부인할 수 없다. 삶의 질과 생산성이 정의 상관관계가 있음을 보여주는 연구들이 많지만 설사 이들의 관계가 경험적으로 증명되지 않더라도 삶의 질을 추구하는 이유는 이것이 그 자체로서 추구할만한 가치이기 때문이다. 이러한 삶의 질은 현직자뿐만 아니라 퇴직자에게도 공히 적용되어야 할 것이다.

이런 세 가지 측면의 퇴직관리 필요성은 우리나라 정부조직의 경우에도 그대로 적용될 수 있다. 정부혁신으로 그간 상대적으로 안정적이었던 공직사회는 동요하고 있으며, 공직 삶의 질이 떨어지고 있다. 따라서 정부는 정부혁신이 의도하는 행정의 생산성을 높이면서도 조직의 동요를 막고 우수인재를 지속적으로 확보해야 하는 이중과제를 현시점에서 안고 있다. 급변하는 환경변화에 맞는 새로운 정부인력관리 정책을 수립해야 할 단계에 도달한 것이다(서원석, 1998).

그러나 공공부문의 퇴직관리는 인적자원관리상 사각지대에 속해 있다. 현행 정부 퇴직관리의 주요 관점은 평시에는 주로 연령을 기준으로 하는 명예퇴직과 정년퇴직제에 한정되어 있으며, 구조조정시에는 신속한 인력감축 그 자체에만 관심을 집중하고 있는 것으로 보인다.

학계에서도 퇴직관리에 대한 관심과 연구가 소홀한 것은 마찬가지이다. 유능한 사람을 선발하는 일이 중요하듯이, 사람들이 조직을 떠나는 일, 즉 퇴직을 관리하는 것도 정부인력관리에서 다루어야 할 중요한 분야임에도 불구하고, 그 동안의 정부인력관리에 관한 연구는 유능한 자의 선발과 선발된 인력의 능력발전에만 초점이 맞추어져 왔다고 할 수 있다(오석홍, 2000 : 256). 이제 공공부문 개혁이 의도하는 비용절감 및 생산성 제고를 위해서는 전략적 퇴직관리의 개념 도입 및 집행에 정부와 학계 모두 관심을 가져야 할 때가 되었다. 다시 말해서 임기유연적인 퇴직관리가 아니라 불필요한 인력을 자연스럽게 퇴출시키면서 동시에 우수인력의 확보·유지가 가능한 퇴직 인사정책을 수립하는 전략적 퇴직관리로의 전환을 논해야 할 때인 것이다.

따라서 본 연구는 정부혁신이후 바람직한 공무원 퇴직관리 정책의 방향을 제시하는 것을 궁극적 목적으로 하지만, 먼저 그 동안 전무하다시피한 퇴직관리에 관한 이론적

논의의 활성화를 위해 이슈제기 차원에서 쓰여진 글이다. 이를 위해서 먼저 퇴직실태에 대한 분석을 실시하고자 한다. 어떤 이론적 논의와 정책대안에 앞서 가장 중요한 것이 실태에 대한 분석이기 때문이다. 둘째, 기존의 공식적·비공식적 퇴직관리 제도의 균열을 논하여, 새로운 퇴직관리이론의 정립이 시급함을 알리려 한다. 셋째, 변화한 상황에 대응할 수 있는 공무원 퇴직정책의 방향과 주요 쟁점들을 제시한다.

II. 공무원 퇴직실태 분석 : 1991-2000

공무원 퇴직실태의 분석을 위해 본 연구는 공무원연금관리공단에서 발행하는 공무원연금통계를 기초자료로 삼았다. 퇴직통계가 퇴직시점이 아닌 연금수급시점으로 잡히는 등 한계를 가지고 있으나, 한국 공무원 퇴직현황을 시계열적으로 파악하는데 있어 유일한 통계자료이다. 공무원 퇴직현황을 통시적으로 파악하기 위해 주로 1991년부터 2000년의 10년간 통계치를 분석대상으로 했다. 민간과의 비교를 위해서는 경총에서 1999년 조사한 자료를 바탕으로 삼았다. 기존 공무원 퇴직관리제도에 대한 연구와 공무원 퇴직정책에 대한 방향제시는 문헌조사에 의거하였다. 퇴직실태는 전반적인 퇴직율, 퇴직사유별, 직종별, 연령별, 직급별, 부처별 변화를 분석하였다.

1. 퇴직율 변화

아래 <그림 1>에서 보듯이 1990년대 들어 퇴직자수와 퇴직율은 각각 35,000명과 3.5% 선에 안정되어 있었다. 그러나 1997년 경제위기이후 퇴직공무원의 절대수와 퇴직율은 급격히 증가하여 1999년 퇴직자가 10만 명에 육박하고 퇴직율도 10%이상을 보이게 되었다. 2000년 들어 안정화되고 있으나 아직도 경제위기전 수준의 두 배 가량 높은 7%이상의 높은 퇴직율을 보이고 있다. 이러한 높은 퇴직율은 1998년부터 본격화된 정부혁신으로 인한 구조조정의 여파로 분석된다.

이러한 정부부문 인력감축의 실태는 민간부문의 경우와 비슷한 양상을 나타내고 있다. 경총의 1999년 조사에 의하면 최근 3년간 인력감축을 실시한 기업들 중 1997년 12월 경제위기가 본격화되기 전에 실시한 기업은 14.8%에 불과한 반면 1997년 12월 이후에 실시한 기업은 57.4%에 달하는 것으로 나타나고 있다. 또한 IMF 이전 경제위기 이전과 이후 모두 실시한 기업도 27.4%나 되는 것으로 나타나,

인력감축을 실시한 기업의 85.2%가 IMF체제 이후에 인력을 감축했음을 알 수 있다(경총, 1999). 1997년 경제위기는 민간부문과 정부부문 공히 전례없는 구조조정을 요구했던 것이다.

자료 : 공무원연금통계 각년도

<그림 1> 공무원 퇴직자수 및 퇴직율 변화

2. 퇴직사유별 분석

정부혁신과정에서 이루어진 전례없는 인력감축은 어떤 형태로 이루어졌는가? 이에 대한 답을 얻기 위해 퇴직율이 가장 높았던 1999년의 전체 공무원의 퇴직사유별 현황을 살펴보았다. <그림 2>에서 보듯, 명예퇴직이 전체 퇴직의 37%로 가

자료 : 공무원연금통계(1999)

<그림 2> 공무원 퇴직사유별 현황

자료 : 경총(1999)

<그림 3> 대기업 퇴직사유별 현황

장 높은 비율을 차지하고, 그 다음으로 정년퇴직(25%), 의원면직(18%), 직권면직(14%)등의 순서를 차지하고 있다. 국가공무원법상 직권면직 조항이 있기는 하지만 그 비율은 예상 보다 높게 나타났으며, 명예퇴직과 더불어 전체의 51%를 점유하고 있다.

<그림 3>은 1998년 11월 현재 민간부문의 퇴직형태를 나타내고 있는데, 명예퇴직이 43.6%로 일반퇴직(23.6%)을 앞서며 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 민간인 경우 정년퇴직의 비중이 매우 낮고 정리해고의 비중이 높은 비중을 차지하고 있는 점이 주목된다.

위 <그림 4>는 1991년부터 2000년까지의 공무원 퇴직사유별 추이를 보여주고 있는데, 위에서 밝힌 퇴직유형이 일시적인 현상이 아니라는 것을 보여준다. 명예퇴직이 1998년부터 급증하여 2000년에도 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 정년퇴직의 비율은 1997년도까지 지속적으로 증가하다가 그 뒤로는 다시 감소하고 있다. 한가지 두드러진 특징은 직권면직은 계속해서 그 비율이 늘어나 2000년에 명예퇴직 다음으로 높은 25.3%를 차지하여, 명예퇴직과 직권면직이 가장 일반적인 퇴직형태가 되었다는 점이다. 또한 경제위기 전에 가장 높은 비율을 차지하던 의원면직의 비율이 급격하게 줄어들고 있는 것도 특징 중의 하나인데, 이는 경기가 둔화되어 민간부문으로의 유입이 원활하지 않기 때문으로 분석된다.

자료 : 공무원통계연보 각년도

<그림 4> 공무원 퇴직사유별 추이

3. 직종별 퇴직율 변화

공무원 퇴직율의 변화를 직종별로 세분하여 그 추세를 살펴본 것이 <그림 5>이다. 우선 눈에 띄는 것은 1997년까지 직종별 퇴직율의 차이가 고용직을 제외하고 그리 크지 않고 매우 안정되었다는 것이다. 그러나 1998년부터 직종별 차이를 뚜렷하게 보이기 시작해 1999년에 그 차이가 아주 명확하게 나타난다. 2000년 들어 전반적으로 모든 직종에서 퇴직율이 하락하지만 직종간 차이는 아직 뚜렷하게 남아있다. 이중 특히 고용직, 기능직, 일반직국가공무원, 그리고 교원의 퇴직율이 1998년과 1999년 정부혁신과정에서 급증하고 있다. 이는 타 직종에 비해 이들 직종에 인력감축이 매우 강도 높게 진행되었었음을 나타내는 것이다.)

자료 : 공무원연금통계 각년도

<그림 5> 직종별 퇴직율 변화

-
- 1) 그런데 일반직국가공무원의 퇴직율에 대한 해석은 주의를 요한다. 일반직 국가공무원의 퇴직율은 1998년 7.4%, 1999년 12.1%, 2000년 18.8%로 가파른 상승곡선을 그리고 있으나, 이는 공무원연금위주 퇴직통계 작성과정에서 부풀려진 측면이 있다. 공무원연금관리공단의 공무원 퇴직통계자료는 공무원 연금법에 의해 공무원을 규정하고 있는데, 특례규정에 의해 과거 한국통신 설립시 체신부에서 이적한 그 당시 공무원의 신분을 아직도 공무원으로 규정하고 있는 것이다. 과거 담배인삼공사 설립시 이적한 직원들도 마찬가지다. 이들이 현재 국가공무원법에 의했을 때 공무원은 아니나, 공무원연금관리공단의 퇴직통계에는 공무원으로 잡히는 것이다. 한국통신과 한국담배인삼공사의 민영화로 인해 발생한 대규모 퇴직인원이 1999년(한국통신 9,918명, 한국담배인삼공사 3,734명)과 2000년(한국통신 16,394명, 담배인삼공사 9명)에 집중되어, 전체 공무원퇴직통계에 영향을 미치고 있다. 참고로 기획예산처의 내부자료(2000.11)에 의하면, 국가공무원의 감축율은 16%정도로 나타나고 있고, 산하기관 직원(24.2%)의 감축비율이 더 높은 것으로 나타나고 있다.

4. 연령별 퇴직 현황

연령별 퇴직자수의 변화추이를 보면, 1997년까지 비교적 연령대별 퇴직인원이 안정을 보이다가, 1998년을 시작으로 51-60세 퇴직자가 급격히 증가하는 것을 알 수 있다. 명예퇴직이 대표적인 공무원 감축방법으로 사용되었기 때문으로 풀이된다.

자료 : 공무원연금통계 각년도

<그림 6> 연령별 퇴직자수 추이

한가지 눈여겨보아야 할 사항은 50대 이상 명예퇴직이나 정년퇴직자의 수는 2000년 들어 급속히 안정화되는데, 30세 이하의 지속적으로 퇴직인원이 증가한다는 점이다. 그리고 30대와 40대의 안정화 속도가 더디다는 것이다. 이는 20대에서 40대에 이르는 비교적 젊은 공무원들의 퇴직이 아직도 상당수 진행되고 있는 것으로 풀이할 수 있겠다.

5. 일반직 국가공무원의 직급별 퇴직현황

국가관료제의 중추라고 할 수 있는 일반직 국가공무원의 직급별 퇴직 현황을 알아보기 위하여 마련된 것이 다음 <그림 7>이다. 이를 보면 1997년을 기점으로 대부분의 직급에서 퇴직자수가 증가하다가 2000년 들어 안정화되는 추세를 보이고 있다. 그러나 한가지 두드러진 특징은 퇴직자의 대부분이 중하위직이며 이중에 8급 이하의 퇴직자수 증가가 현저하다는 것이다.

자료 : 공무원 연금통계 각년도

<그림 7> 일반직 국가공무원의 직급별 퇴직추이

다음 <그림 8>은 직급별 퇴직추이를 보다 명확히 하기 위해 만들 것이다. 일반직 국가공무원을 직급에 따라 상위직(3급이상), 중위직 4급, 5급, 6급 그리고 하위직(7급이하)로 5등분하고 있고, 이들이 퇴직자에서 차지하는 비중이 연도별로 어떠한 증감을 보이고 있는가를 보여주고 있다. 첫 번째 특징은, 3급 이상 고위직 국가공무원들이 퇴직자에서 차지하는 비중이 급격한 감소하는 것이다. 이는 1997년 경제위기이후 정부혁신의 과정에서 절대숫자로 보았을 때 전례없이 많은 수의 고

자료 : 공무원연금통계 각년도.

주 : 원자료를 바탕으로 재계산한 것임.

<그림 8> 일반직 국가공무원 퇴직자의 직급별 비중 변화 추이

위직 공무원이 퇴직하였지만, 다른 중하위직의 퇴직자수 증가율에는 훨씬 못 미치고 있다는 것을 말해준다. 절대숫자가 아닌 퇴직자에서 차지하는 고위직의 비중이 1998년 -10.8%, 1999년 -16.4%, 그리고 2000년에는 -60.3%로 급감하고 있으며, 2000년의 경우 퇴직자의 절대숫자가 경제위기전 수준으로 안정되고 있음을 알 수 있다. 이와 비슷한 경향을 4급 공무원에게서도 발견하게 된다. 이는 인력감축의 강도가 4급 이상 고위직에는 상대적으로 크지 않았음을 의미한다.

반면에 6급 국가공무원은 1998년에, 5급 공무원은 1999년에 상대적으로 높은 비율로 많은 사람이 퇴직하였고, 7급 이하 하위직은 1999년과 2000년에 그 비중이 급증하는 추세임을 알 수 있다. 이러한 사실은 5급 이하 국가공무원이 구조조정과정에서 인력감축의 주 대상이었음을 말해준다. 단, 차이점은 5급과 6급 공무원의 경우, 퇴직자에서 차지하는 비율이 점차 하향안정화하고 있는데 반해, 7급 이하 공무원은 그 비중이 점차 높아지고 있다는 점이다. 경제위기이후 시간이 지남에 따라 중상위직은 안정을 찾아가고 있는 반면, 하위직은 아직 인력감축의 여파에서 벗어나고 있지 못한 것으로 보인다.

6. 일반직 국가공무원의 부처별 퇴직실태

부처별 퇴직실태를 파악하기 위하여 16개 중앙부처를 업무성질별로 경제계열(건설교통부, 정보통신부, 재정경제부, 농림/해양수산부, 산업자원부, 과학기술부), 일반행정계열(법무부, 국방부, 행정자치부, 외교통상부, 통일부), 그리고 사회계열(노동부, 보건복지부, 교육부, 문화관광부, 환경부)의 3개 범주로 나누어 1991년부터 2000년까지의 10년간 추세를 보았다.

아래 <그림 9>를 보면, 일반직 국가공무원 퇴직자중 경제부처 출신이 차지하는 비중은 1990년대 내내 매우 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 하지만 1998년에 최고 80.9%까지 올랐다가 점차 비중이 감소하는 경향을 보이고 있다. 반대로 일반행정부처와 사회부처의 비중은 경제부처와 반비례하는 흐름을 보여주고 있다. 이러한 사실은 경제부처가 타 부처에 비해 구조조정에 의한 인력감축의 강도가 낮았으며, 반대로 비경제부처의 인력감축이 상대적으로 강도 높게 진행되었다는 것을 의미한다 하겠다.

앞서 제시한 여러 통계수치들을 볼 때, 1997년 경제위기 이후 진행된 구조조정은 민간부문을 물론 정부부문에도 강도 높게 진행되어 왔음을 알 수 있다. 양 부문 모두 명예퇴직과 대량해고 및 직권면직 등의 방법으로 인력감축을 강도 높게

자료 : 공무원 연금통계 각년도

<그림 9> 일반직 국가공무원 퇴직자 중 계열별 비중 변화(전체)

진행시켜온 것도 이를 증명한다. 그러나 정부부문에 있어 구조조정의 강도가 똑같이 미치는 것은 아니었다. 절대수를 기준으로 할 경우 모든 부문에서 급속한 인력감축이 진행된 것은 사실이나, 기능직, 고용직의 인원감축이 상대적으로 많이 되었으며, 일반직 국가공무원의 경우 고위직보다는 하위직, 경제부처보다는 비경제부처에서 감축의 강도가 큰 것으로 나타났다. 해방이후 가장 심각했던 경제위기를 극복하기 위해, 국가가 숭선수범차원에서 구조조정을 단행하였으나, 권력이 상대적으로 약한 위치에 있는 공무원의 감축 강도가 높았다는 것을 의미한다 할 수 있겠다. 연령별로는 감축관리가 급속하게 진행되었던 1998년과 1999년의 경우 50대 이상에서 퇴직자가 양산되어 나왔으나, 2000년부터는 비교적 젊은 층에서도 퇴직이 많이 이루어지고 있다. 인재의 유지와 퇴직을 어떻게 조화시킬 것인지가 과제가 되고 있다고 할 수 있겠다.

Ⅲ. 기존 퇴직관리제도의 균열

퇴직관리는 퇴직대상자의 선정과 퇴직자 퇴직후 관리로 나누어볼 수 있다. 퇴직후 관리는 크게 연금 등 경제적 생활 보장방안과 재취업 프로그램으로 나누어볼 수 있다. 태어나는 아이들의 생일보다 기일을 더 중히 여기는 관습과 관 중심의 국가운영으로 인해 기존의 공무원들은 퇴직후의 안정을 어느 정도 보장받고

있었다고 할 수 있다. 퇴직이후의 경제적 생활은 기본적으로 은급적(恩給的) 성격이 강해 급여수준이 관대한 공무원연금제도에 의해 보장받았다. 그리고 연령정년 제도를 바탕으로 하는 비교적 안정된 형태의 퇴직을 한 다음에는 자격증 부여나, 공무원 상조회의 수익사업체나 정부 산하단체에 재취업하는 등 비공식적 관행도 안정적인 퇴직생활에 기여하였다. 여기에 피규제 민간기업으로의 전직도 비교적 광범위하게 이루어져왔다.

그러나, 경제위기이후 이러한 공식적·비공식적 퇴직제도나 관행들은 심하게 흔들리고 있다. 따라서 안정적 퇴직에 대한 대비는 물론 공무원 감축관리시대에 적절하게 대응할 수 있는 퇴직관리제도가 새롭게 요청되고 있다.

1. 공무원연금제도

공무원연금제도는 우리 나라 최초의 공적연금제도(公的年金制度)로서 1960년에 창설되었다. 일반적으로 연금제도는 노령·폐질·사망에 대하여 적절한 연금급여를 실시한다. 그러나 이 제도는 “공무원의 퇴직 또는 사망과 공무로 인한 부상·질병·폐질에 대하여 적절한 급여를 실시함으로써 공무원 및 그 유족의 생활안정과 복리향상에 기여함”을 목적으로 하고 있기 때문에 그 보장의 폭이 매우 넓다. 즉, 공적연금제도의 주된 기능인 소득보장프로그램 이외에도 부조적 성격의 급여, 근로 재해에 대한 보상, 민간의 퇴직금 성격의 급여 및 후생복지사업 등 다양한 보장프로그램을 함께 가지고 있다. 따라서 공무원연금제도는 인사정책적인 배려 하에 은급적 성격이 강한 제도로 공무원에 대한 종합사회보장체계라고 할 수 있다.(공사연금제도개선실무위원회, 2000 ; 최재식, 1996).²⁾

그러나 아래 <표 1>에서 보듯, 경제위기 후 진행된 구조조정에 따른 대량퇴직으로 연금의 추가지출이 급격히 증가하여 구조조정이 있었던 1998년부터 2000년까지 3년간 약 6조 6천억 원에 달하는 수지적자가 발생하였다. 따라서 연금기금은 1997년 말 6조 2천억 원에서 2000년 말 6천억 원 수준으로 감소되고, 특별한 대책이 없을 경우 2001년에는 고갈이 예상된다. 2001년 1월 1일부터 공무원연금법이 개정되어 부분적인 개선이 이루어지긴 했으나, 그 개혁의 정도는 매우 미흡한 수준으로 연금수지의 적자는 불가피할 전망이다(최재식, 2001). 따라서 공무원연금

2) 공무원에 대한 후생복지사업은 1966년부터 대부사업과 주택사업 등이 기본적으로 실시되어오다 1982년 공무원연금관리공단의 설립과 함께 복지시설사업 등이 추가되면서 현재 다양한 복지사업이 실시되고 있다

법 개정 전에 추계된 바와 같이, 2015년까지 매년 적자폭이 확대되어 한해 5조원 이상의 연금적자 발생이 예상되고 본인부담율은 지속적으로 높아지자 노후에는 안정적 생활을 할 수 있으리라는 기대가 무너지고 있다.

<표 1> 공무원연금재정 수지 및 장기전망

(단위 : 억원)

연도	연금수입 (a)	연금지출 (b)	수지차 (a-b)	기금수익 (c)	총수지차 (a-b+c)	기금잔액
1995	15,183	21,568	-6,385	5,466	-919	51,495
1996	19,059	18,620	439	4,871	5,310	56,805
1997	20,520	21,284	-764	5,974	5,210	62,015
1998	19,790	37,324	-17,534	3,363	-14,171	47,844
1999	23,467	50,987	-27,520	5,966	-21,554	26,290
2000		42,728	-21,279	1,565	-19,713	6,576
2001	21,902	41,183	-19,281	-	-19,281	-
2002	22,363	37,836	-15,473	-	-15,473	-
2005	25,888	48,212	-22,324	-	-22,324	-
2010	33,040	69,940	-36,900	-	-36,900	-
2015	40,967	97,244	-55,277	-	-55,277	-

주 : 연금수입과 지출에는 퇴직수당 등 정부부담 급여를 제외하였음.

자료 : 공사연금제도개선실무위원회(2000 : 96-98).

2. 상조회와 자격증 부여

상조회는 퇴직공무원의 친목과 상부상조를 목적으로 설립되고 있는데, 1998년 행정자치부 국감자료에 의하면, 동년 2월 현재 총 43개 공무원 상조회에 26만 1천여 명의 회원이 가입되어 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 상조회가 친목단체 수준을 넘어, 부처업무와 관련된 각종 사업을 독점운영하는 퇴직공무원의 사업체 역할을 하고 있다(조석준, 1994 ; 중앙일보, 1998년 11월 10일).³⁾ 아직 그 규모나 퇴직 경로가 명확히 밝혀지지는 않고 있으나, 중하위직 퇴직공무원의 재취업과 복리후생에 일정부분 역할을 하고 있는 것으로 판단된다. 이와 유사한 맥락에서 일정기간 근속한 국가공무원에게 퇴직후 세무사, 관세사, 노무사, 변리사등의 자

3) 예를 들어, 회원이 2천 8백명에 달하는 조달청의 조우회는 비축물자 관리업, 보세항공물 관리사업, 농수축산물 보관관리사업등 조달청 관련사업을 하고 있고, 건교부의 대한건설진흥회는 토목공사 감리업, 공동주택 관리대행업을 벌이고 있는 것 등이다.

격증을 부여하는 제도도 공무원의 안정적 퇴직을 뒷받침해왔다.⁴⁾

그러나 민주화가 진행되고 시민사회가 성숙하면서, 상조회에 대한 특혜적 수의 계약과 특혜적 자격증 부여는 '부정부패' 내지 '불공정'의 일례로 일반국민들에게 비쳐지고 있다. 더욱이 시장경제로의 전환으로 '투명성'과 '공정한 경쟁'이 규범으로 자리잡아 가면서, 퇴직 공무원에 대한 특혜는 '부패'와 '불공정 경쟁'으로 여겨지고 따라서 개혁되어야 할 과제로 인식되고 있다. 일정규모이상의 계약체결은 수의계약을 금지하고, 1999년 규제개혁위원회의 조치로 세무사법, 관세사법, 법무사법 등의 개정으로, 전직공무원의 자격증 취득에 제한이 가해지기 시작했다(중앙일보, 1999년 4월 13일). 과거와 같이 박봉에 국민을 위해 봉사했다는 사실만으로 비교적 안정된 퇴직생활을 보장받았던 시대는 사라져 가고 있는 것이다.

3. 정부산하기관 및 민간기업에의 재취업

1998년 대통령직 인수위원회의 조사를 바탕으로 보면, 정부출연기관, 정부투자기관, 자회사등 총 552개 기관에 383,843명이 근무하고 총 130조 이상의 예산을 쓰는 거대한 준정부기구가 존재하고 있다. 이들 준정부기구는 정부와 민간연역사이 존재하면서, 명확히 그 규모가 드러나고 있지는 않지만 퇴직관료 재취업의 상당부분을 흡수하고 있는 것으로 나타나고 있다. 실제로 이명석(1997)의 연구에 의하면, 1996년 말 현재 정부투자기관관리기본법의 적용을 받는 18개 정부투자기관 임원의 87%는 소위 '낙하산 인사'로 충원되고 있으며, 그 중 34.2%를 관료출신, 26.1%는 군출신, 26.8%는 정치인 출신임으로 충원되고 있다. 산하단체가 많은 중앙부처를 중심으로 퇴직후 '낙하산 인사'식의 취업은 계속되는 비판 속에서도 여전히 관행으로 자리잡고 있다고 할 수 있다.

민간기업도 예외는 아니다. 경제부처의 고급관료를 중심으로 퇴직후 업무와 연관되었던 민간기업으로의 취업도 상당부분 이루어지고 있는 것이다. 예를 들어, 건설교통부 출신은 관광, 운수계열회사와 건설업계로 그리고 재무부출신은 금융 및 보험업계로 가는 것이 상례로 되어 있다. 업무수행시 획득된 전문성과 경험, 그리고 로비 활용도 등으로 인해 민간기업의 고위퇴직관료의 수요가 끊임이 없기 때문이다(김일중·조준모, 1999; 최병선·사공영호, 1996). 직급이 올라갈수록 인

4) 예를 들어, 관세사의 경우 '10년 이상 근무자 중 5급 이상으로 5년 이상 근무한 자'와 '20년 이상 근무자'는 3주 연수 후 관세사 자격증이 자동 부여되었다. 이로 인해 전체 관세사 1681명 중 1004명이 전직 관리로 나타나고 있다(한국일보, 2000년 10월 29일).

사적체가 심한 정부관료제에게 있어, 민간기업으로의 전직은 인사에 숨통을 틔어 줌과 동시에 퇴직관료의 복지에도 기여하는 기제로 작용하고 있는 것이다.

그러나 민주화가 진행되고 시장경제로의 전환이 가속화되면서, 퇴직 후에 민간 기업에서의 재취업이나 공기업의 낙하산 인사에 대한 비판적 여론이 비등하여 왔다. 이러한 변화된 환경 속에서 문민정부는 공직자 윤리법을 개정, 강화하여, 재산 등록의무자인 공직자(4급이상)가 퇴직전 2년간 담당했던 업무와 관련이 있는 일정 규모이상(자산총액 100억원 이상이며 외형거래액이 연간 300억원 이상)의 영리사기업체에는 퇴직 후 2년간 취업할 수 없도록 규제하여 왔다.⁵⁾ 김대중 정부에 들어서 이는 보다 강화되고 있다. 퇴직전 2년간 담당했던 업무에서 퇴직전 3년 이내에 소속하였던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 경우에는 취업제한으로 하도록 하고 있으며, 아울러 일정 규모 이상의 사기업체 뿐만아니라 협회에 취업할 수 없도록 규정하고 있다. 퇴직공직자 취업제한대상 기업체도 매년 확대(2001년의 경우 전년대비 314개소가 늘어난 총 2천 454개)하고, 2001년 4월 공직자 윤리법을 개정하여 취업제한 기업체의 규모를 자본금 50억 원 이상이면서 연간 150억 원 이상의 매출을 올리는 기업으로 대폭 확대하였다. 여기에 금융감독원 2급 이상 간부와 건축·토목·환경·식품위생·검찰·마약수사직 분야의 5급 이하 7급 공무원 이상으로 취업제한 대상 공무원을 확대하였다(김호섭, 1996 ; 김병섭·백승빈, 2001 ; 한겨레신문, 2000년 12월 14일/ 2001년 4월 24일).

공직자 윤리법상 퇴직공무원 취업제한에 해당하지 않는 공기업에 대한 ‘낙하산 인사’도 점차 비등해지는 여론의 반대에 직면해 있다. 특히 국민의 정부 들어 공기업 개혁이 주요 과제로 추진되면서, 전국공공노조연맹은 “낙하산 인사는 공기업 개혁에 정면 배치되는 것”(한겨레신문, 2001년 5월 3일)으로 규정하고 크게 반발하며 공기업 개혁에 제동을 걸고 있다. 정부는 이러한 비판적 여론을 의식하여, 사장급에 한해서 부분적으로나마 대규모 정부투자기관(13곳)과 정부출자기관(7곳)에 대해서는 주무부처별로 ‘인력풀’을 만들고 공기업별로 설치된 사장후보추천위원회에서 사장 후보를 복수 추천하도록 하고 있다. 퇴직 공무원의 준정부기관에 전직하는 관행에 제한이 가해지기 시작한 것이다. 그리고 정부투자기관관리

5) 그리고 퇴직 공직자로 하여금 특별한 사정이 없는 한 취업 개시일 15일 전까지는 신고를 하여 윤리위원회의 승인을 얻도록 하였으며, 국가기관 및 공직유관단체의 장은 취업제한대상자가 퇴직한 경우 퇴직 후 2년간(법 제 17조에 규정된) 관련 영리사기업체에 취업하였는지를 확인하여 매년 1회 이상 그 점검결과를 위원회에 보고하도록 규정하고 있다(시행령 제 35조).

기본법에 의거 공기업의 경우 1998년 12월부터 경영공시제도가 도입되어, 2000년 현재 13개 정부투자기관 등 91개 기업이 경영공시를 실시중이다. 민간기업 수준의 자율과 투명성을 확보하기 위해 시행되고 있는 경영공시제도는 인사 등 내부운영 과정에 변화를 가져 올 것으로 예상되고 있다(매일경제, 2000년 5월 30일). 더 근본적으로는 공기업 민영화로 인해 공기업 자체의 규모가 줄어들고 있다는 점이다. 국민의 정부 들어 한국전력, 한국통신 등 거대 공기업 11개가 이 민영화 대상에 포함되고, 이중 한국중공업, 포철, 국정교과서 등 이미 6개 공기업의 민영화가 완료되었다. 그리고 61개 공기업 자회사 중 26개를 정리하고, 부동산과 연수원 등 불필요한 자산 2백 57건을 매각하였으며, 4만 1천 700여명의 일자리가 구조조정된 것이다(한국경제, 2001년 10월 10일).

이러한 여러 가지 조치들과 사회적 인식의 결과 때문인지 다음 <표 2>에서 보는 바와 같이 정부투자기관의 임원(사장 및 감사)의 정권별 변화를 보면 전체적으로 임원의 수가 줄어들고 있음을 알 수 있다. 그리고 공무원 출신의 임원 숫자가 여전히 높은 비중을 차지하고 있는 것은 분명하지만 그 절대 숫자가 크게 줄어들고 있음도 알 수 있다.

<표 2> 정부투자기관의 사장과 감사의 출신 배경 현황

(단위 : 명)

구 분	계	내부승진	관계	학계	군	정당	언론	기타
전두환정부	65	-	24	1	32	1	1	6
노태우정부	54	1	22	-	23	4	-	4
김영삼정부	61	2	26	1	12	17	-	3
김대중정부	36	4	11	2	5	9	2	3

자료 : 광채기, 2000.

이상에서 살펴본 바와 같이 민주화와 시장경제로의 전환은 정부혁신을 불러왔다. 정부혁신은 공직사회의 구조조정을 가져왔고 공직사회의 안정성은 금이 가기 시작했다. 이러한 변화는 공무원의 급격한 퇴직을 상승으로 이어지고 있다. 이와 동시에 공식적·비공식적으로 이루어져 왔던 퇴직공무원을 위한 제도들에도 균열이 가해지기 시작했다. 공무원연금제도는 재정적자가 대폭 확대되어 지속가능성에 의문이 가해지기 시작했고, 상조회의 활동, 자격증의 부여, 정부산하기관으로의 전직과 민간기업으로의 재취업은 규제의 대상이 되고 있다. 이제 변화된 환경에 맞추어 새로운 퇴직관리의 모형이 개발되어야 할 시점에 도달한 것이다.

IV. 맺는말 : 퇴직관리와 정책적 이슈

1997년 경제위기 이후 정부부문에 인력감축이 강도 높게 이루어져 왔다. 인력감축은 하위직을 중심으로 전 직종, 전 연령대에서 동시에 진행되었고, 퇴직방법의 경우 명예퇴직이 가장 높은 비율을 차지하고 있고 직권면직의 비율이 늘어나고 있다는 점을 확인하였다. 이와 같이 인력감축이 대규모로, 그것도 자발적이기 보다는 강제적으로 이루어지고 있기 때문에 그만큼 퇴직관리의 중요성이 증가하고 있다고 할 수 있다. 그러나 감축방법에 있어서 근무실적 등이 아니라 연령 등이 선정기준이 되고 있다는 연구(김병섭 외, 2000)에 비추어 볼 때, 인력은 조직 내에 유지하고 무능한 자를 퇴출시킨다는 퇴직관리의 기본원칙에 배치되고 있는 것으로 보인다. 이러한 현상이 나타나는 것은 퇴직이 상시적이고 체계적으로 이루어지는 것이 아니라, '밀어내기식'으로 일회적이고 대중적으로 이루어지기 때문이다.

밀어내기식 퇴직관리는 앞서 논한 대로 기존 퇴직제도의 균열과 더불어 공직사회를 동요하게 만들고 있다. 정부혁신이후 실시된 모든 조사에서, 공무원, 특히 한국관료제의 중추라고 할 수 있는 5급 이상 중앙부처 공무원의 대다수가 기회만 주어지면 이직하겠다는 의사를 밝히고 있는 것은 매우 심각하게 받아들여야 할 필요가 있다.⁶⁾

정부가 신공공관리에 입각한 정부혁신을 지속적으로 추진하고 있는 상황에서, 체계적인 퇴직관리정책이 뒷받침되지 않고서는 공직사회의 동요는 쉽게 진정되지 않을 것이며, 인재의 유출과 더불어 새로운 인재의 수혈도 이제 원활하게 이루어

6) 2001년 5월에 동아일보에서 조사한 결과에 의하면, 정부 중앙부처 행정고시 출신의 30대 사무관과 서기관은 과반수 이상은 직장을 옮길 의사를 밝히고 있다. 한국경제신문이 2001년 7월에 실시한 5급 이상 경제관료 165명을 대상으로 실시한 설문조사에서도 응답자의 75%가 "심각하게 이직을 고려"하고 있는 것으로 나타나, 경제부처를 중심으로 고위공직사회가 흔들리고 있음이 다시 한번 확인되고 있다(한국경제, 2001년 7월 8일). 2000년 12월에 실시된 매일경제의 공무원의 의식조사에서도 비슷한 결과가 나왔다. 중앙 26개 기관(서울시 포함) 소속 2급에서 5급 간부 422명을 대상으로 한 조사였는데, 응답자 418명 가운데, 51.7%가 전직의사를 밝히고 있다. 동아일보 조사와 같이 국장급보다는 과장·계장급 중간 간부층이 옮기겠다는 의사를 강하게 보이고 있고, 경제부처 공무원의 비율이 상대적으로 높았다. 금융감독위원회 공무원의 76.3%, 재정경제부의 63.9%, 공정거래위원회의 66.7%, 산업자원부의 60.9%가 전직을 희망한 것으로 나타난 것이다

지지 않을 전망이다. 나아가 정부와 민간사이의 인력유동성을 높이고, 행정부 노동시장의 탄력성과 유연성을 제고하고자 하는 정부 인력관리의 새로운 흐름을 보완하고 촉진하기 위해서도 이에 걸맞는 새로운 퇴직관리가 필요한 시점이라 할 수 있다.

지면관계상 자세히 논할 수 없으나, 정부는 아래 제시하는 방향에 입각해 새로운 퇴직관리 모형을 세워야 할 필요성이 있다. 첫째, ‘밀어내기식’ 퇴직관리에서 ‘상시적’ 퇴직관리로의 전환이다. 경기변동에 영향을 직접적으로 받는 민간기업이 아닌 정부부문에서 퇴직율이 몇 년 사이 3배 이상 급증하는 것은, 정부혁신의 과제가 미루어오다가 외부충격에 의해 한꺼번에 이루어진 것으로 풀이할 수 있다. ‘밀어내기식’ 퇴직관리로 불릴 수 있는 이러한 현상은 앞서 논한 대로 업무공백은 물론 공직사회의 안정성을 지나치게 해치는 부정적인 측면을 낳고 있다. 따라서 조직의 긴장감을 유지하면서도 예측가능한 상시적 퇴직관리로 전환할 필요가 있다. 전략적 퇴직율의 발표, ‘옐로우 카드’ 제도 등 조기경보제, 직급정년제, 인력재배치, 사전적 퇴직준비 프로그램 등 구조조정 이후 민간부문에서 도입되고 있는 상시적 퇴직관리방안들을 적극 검토할 필요가 있다. 이러한 제도 등을 통한 상시적 퇴직관리는 적정수준의 퇴직을 이루어 인력흐름의 ‘통풍구’ 역할을 하게 함과 동시에 일시의 대규모 인력조정의 가능성을 낮추어 장기적으로는 공직사회의 안정과 분쟁의 불씨를 사전에 방지할 수 있을 것으로 판단된다(태원유 외, 2001).⁷⁾

7) 그런데 사전적 퇴직프로그램은 무능한 자에 대한 평가가 지속적으로 이루어져야 하는 것을 의미하고, 이것은 다시 조직을 늘 긴장 속에 몰아넣는 문제를 발생시킨다. 특히 우려되는 것은 직업공무원제의 안정성을 저해할지 모른다는 점이다. 따라서, 목표이직률에 따른 상시적 퇴직관리가 공직사회에 뿌리를 내리기 위해서는, 공무원들로부터 상시적 퇴직관리가 객관적이며 합리적인 제도라는 암묵적 동의를 이끌어 내는 것이 관건이다. 누구나 승복할 수 있는 합리적 제도로 받아들여지기 위해서는 그 무엇보다 근무평정의 결과 능력에 따라 퇴직관리가 이루어졌다는 데 합의가 필요할 것으로 보인다. 따라서 현행 근무평정제도에 대한 합리적 개선이 전제되어야 상시적인 퇴직관리 시스템이 제대로 작동하게 될 것이다. 근무성적평정제도의 개선을 위해서는 아래의 세 가지 방향을 우선 고려해야 할 것이다(오석홍, 2000). 첫째, 근평의 목표와 평정요소를 구체적이고 명료하게 규정해야 한다. 근무평정의 목표가 애매모호한 상태에서, 근무실적, 직무수행능력, 직무수행태도 등 세 가지 범주에 10개의 평정요소를 배정하고 있으나 그 선정이유와 목표가 불분명하다. 불분명성과 모호성은 평정의 신뢰성과 객관성을 해치고 있으므로, 범주와 평정요소를 되도록 구체적 성과를 측정할 수 있는 항목으로 다변화해야 한다. 둘째, 목표분화에 따라 평정방법도 분화해야 한다. 과학적 직무분석, 전문가의 참여, 계선관리자의 참여, 피평정자의 참여 등을 통해 타당성있고 신뢰성 있게 평정방법이 설계되어야 한다. 특히 행태지향적인 평정요소의 선정과 수치화뿐만 아니라, 평정척도를 명확하게 정의하여 평정자 개인별 오차를 줄여야 한다. 셋째, 평정과정을 개선

둘째, 직급에 따른 퇴직관리를 해야 할 필요성이 있다. 정부인력관리의 방향이 연공서열에서 능력과 전문성에 기반한 인사관리로 전환한다면, 퇴직관리도 개인의 능력과 전문성에 맞추어 이루어져야 할 것이다. 모든 공무원에게 경력개발의 기회와, 개인의 이력을 관리할 수 있는 기회를 부여해야 하지만, 퇴직관리의 효율화를 위하여서는 직급별 퇴직관리를 달리할 필요가 있다. 정부의 인재라고 할 수 있는 5급 이상 상위직과, 그 이하직급간에 차별적인 관리는 퇴직관리 비용의 합리화는 물론 국가정책형성에 직접적인 역할을 담당하는 5급 이상 직위에 우수 인력을 확보할 수 있는 순기능을 발휘할 것으로 보인다. 상시적 퇴직관리의 일환으로, 따라서, 5급 이상 상위직의 경우 적극적인 퇴직자 전직지원 프로그램(outplacement)을 도입할 필요가 있고,⁸⁾ 6급 이하의 경우에는 고용보험과의 연계를 통해 실업과 전직문제를 해결해야 할 필요가 있다고 판단된다.⁹⁾

셋째, 공무원 연금제도의 안정화이다. 공무원연금제도의 부실화는 퇴직공무원의 생애설계는 물론, 현직 공무원들의 사기와 조직충성도에 부정적인 영향을 미치고 있다. 따라서 상시적인 퇴직관리로의 전환과 함께 연금제도의 획기적인 개선이 요망된다. 2001년 1월부터 적용되기 시작한 새로운 공무원연금법에 따라, 부분적인 개선이 이루어진 상태이긴 하나, 재정적자를 만회하기 힘든 상황이다. 공

하여 비밀주의를 걷어내고, 참여를 통한 투명성제고를 이루어야 한다. 평정목표와 평정요소선정에 피평정자집단이 참여하게 하는 것이 바람직하며, 이의제기의 허용은 물론, 평정 전과정에 참여를 확대하여 협동적 평가과정이어야 한다. 평정의 공정성 제고에 보탬이 된다면, 제 3 자가 참여하는 방안도 도입될 수 있을 것이다.

8) 퇴직자 지원제도의 주요내용은 다음과 같다(Weakland, 2001 ; 봉현철, 1996 ; 한국경제신문, 2001년 10월 30일). 첫째, 퇴직대상자들에게 상담기술을 이용한 심리적 충격의 완화. 둘째, 외부노동시장에 대한 정보제공. 셋째, 퇴직대상자의 강·약점 및 구직기회 분석(인성·적성검사, 경력분석등). 넷째, 구직계획의 수립 및 구직에 필요한 제기법(자기소개서 작성, 프레젠테이션 능력구비, 인터뷰기법등) 교육. 다섯째, 창업희망자의 경우 관련교육 실시. 여섯째, 취업과 창업에 필요한 자격증 취득 및 직무능력 향상교육. 일곱째, 구직과 창업에 필요한 행정적 지원(사무실, 전화, 도우미의 제공).

9) 우리나라는 1995년 7월 1일부터 고용보험제도를 시행하였고, 현재 1인 이상 상시근로자를 고용하는 모든 사업장에 확대되어 실시되고 있다. 고용보험은 근로자에게는 실업급여와 자기능력개발 비용을, 사업주에게는 고용유지와 교육훈련비용을 지원하는 사회보장제도임에도 불구하고, 공무원과 교원은 그 동안 직업안정성이 높다는 이유로 그 적용대상에서 제외되어 왔다. 고용보험은 단순히 실직자에게 수당을 지급하는 역할만을 하는 것이 아니다. 고용안정사업과 직업능력개발사업도 펼치고 있다. 주 12)에서 밝힌 적극적인 퇴직자 지원프로그램(outplacement) 수준에는 못 미친다 할지라도, 현행 고용보험체제하에서도 상당한 수준의 지원과 혜택을 받을 수 있는 것이다.

직의 안정화를 명목으로 재정적자분의 국가부담을 명시화하였으나, 국민연금 등 여타 사회보험과의 형평성을 감안할 때 앞으로 부정적인 여론이 확산되면 공무원 연금의 재정안정화는 뿌리부터 흔들릴 가능성이 크다. 따라서, 공사연금제도개선 실무위원회(2000)에서 제시된 대로, 국민연금과의 통합, 퇴직금제도의 신설과 기업연금화 등 보다 근본적인 대응이 시급히 요청된다 하겠다.

넷째, 관행적 재취업의 투명성확보와 취업규제완화 문제이다. 낙하산 인사를 없애야 한다는 것이 이 시대의 지배적인 여론임에 틀림없지만 그러나 퇴직관리 차원에서 살펴보면 이것은 문제점을 내포하고 있다. 퇴직공직자의 자유와 권리가 부당하게 침해되지 않아야 하는 규범적 측면과 실효성 측면을 고려할 때, 공직자 윤리법을 통해 퇴직자를 획일적으로 관련기업에 취업제한을 하는 것보다는, 이것을 공개하고 투명성을 확보하여 시장 메카니즘에 의해서 규제되도록 하는 것이 논의될 필요가 있지 않나 여겨진다. 공무원의 민간기업 이직에 비판적인 김일중·조준모(1999)도 출신부처와 조금이라도 관련있는 민간기업에 2-3년간 취업을 전면 금지하는 규제 역시 노동시장의 유연성을 저하시키므로 전문성이 있는 관료라면 퇴직후 곧바로 민간부문에서 능력을 활용할 수 있어야 한다고 지적하고 있다. 경제위기이후 민영화등을 통해 정부부문이 축소되고, 민간부문에의 국가개입이 급격하게 축소되어가고 있는 게 현실이다. 이러한 상황에서 공직자윤리법, 부패방지법 등을 통해 능력있는 우수공무원의 재취업을 막는 것은 퇴직공무원에게는 이중고를 안기는 것이다. 특히 정부와 민간부문의 인사교류의 활성화를 통해 국가경쟁력을 높이려는 정부인력관리의 기본방침에도 어긋나는 것이다. 개방형임용으로 공무원이 된 경우 관련 취업을 제한받는다면 공직 취업을 더욱 꺼려할 가능성이 많다. 경쟁입찰, 국제수준의 경영투명성, 자율·책임경영제의 확립은 퇴직공무원이 준정부기관과 사기업에서 민간의 우수인력과 동등한 조건하에서 경쟁할 수 있는 여건을 제공해 준다고 할 수 있다. 공기업의 개혁과 시장경제로의 전환에 발맞추어 공직자윤리법등을 전향적으로 개정할 필요가 있다. 우수한 인력이라면 정부기관과 산하기관 그리고 민간기관을 넘나들 수 있도록 인력시장의 개방과 유연화가 달성되어야 하기 때문이다.

다섯째, 노동시간과 관련된 문제이다. Costa(1999)에 의하면 노동에 참여하는 사람들의 연령이 지속적으로 낮아지고 있다. 1948년에서 1985년까지 64세 이상의 고령자들이 노동에 참여하는 비중은 47%에서 16%로 줄어들었고 55세에서 64세까지는 90%에서 68%로 줄어들었다. 1985년 이후 64세 이상의 노동자들이 노동에 참여하는 비율은 17%보다 조금 늘었지만 55세에서 64세까지는 변화를 보이지 않고

있다. 노동하지 않고 연금에 의해서 생활하는 것을 장려해야 하는가 아니면 노동 강도가 떨어지는 업무를 발굴하고 근무시간을 줄여서 노동에 참여하는 연령을 높여야 하는가를 선택해야 하는 시점에 도달 한 것이다. 일본에서는 이미 신재임용 제도등을 통해 퇴직공무원을 단시간 고용의 형태로 재고용하기 시작했다. 주5일 근무제와 탄력근무제(Flex time) 그리고 단시간 근무제 등 전통적인 '9-5' 주6일근무제에 대한 변형이 한국 민간노동시장에도 다양한 형태를 띠면서 확대되고 있는 점을 감안하여, 한국 공무원의 노동 참여연령과 근무시간도 유연화할 필요가 있다 하겠다.

참 고 문 헌

- 경총(한국경영자총협회), 「한국기업의 퇴직관리 실태」, 서울 : 경총, 1999.
- 공무원연금통계, 각년도.
- 공사연금제도개선실무위원회, 「공사연금제도개선의 기본구상」, 2000.
- 곽채기, 공기기업개혁의 평가, 기획예산처 「국민의 정부 2년반 공공부문개혁 추진성과와 과제」, 2000.8. 미발간 자료, 2000.
- 김병섭 · 김승달 · 백승빈 · 김정환, “공공부문 감축관리 평가.”, 한국행정학회 동계대회 발표논문집, 2000.
- 김병섭 · 백승빈, “김대중 정부의 부패 통제정책 평가 : 가능성과 지속되는 문제.”, 「행정논총」 39권 제3호, 2001.
- 김일중 · 조준모, “규제와 부정부패 : 한국관료의 전직패턴에 관한 이론 및 계량분석.”, 「경제학연구」 제47집 제3호, 1999.
- 김호섭, “부정부패와 공직윤리 : 공직자윤리법의 개정을 중심으로.”, 「한국행정연구」 제5권 제4호, 1996.
- 봉현철, “독일기업의 최근 퇴직관리 동향”, 「인사관리」 74 : 23-41, 1996.
- 서원석, “공직 조기퇴직자의 실태분석 및 활용방안.”, 한국행정연구원 연구보고서, 1998.
- 오석홍, 「인사행정론」, 서울 : 박영사, 2000.
- 이명석, “정부투자기관 임원의 충원에 관한 연구”, 「한국행정학보」 제31권 제3호, 1997.
- 조석준, “우리나라 공무원 상조조직에 관한 연구 : 현황, 가설, 건의를 중심으로.”,

- 「행정논총」 제29권 제1호 : 1-19, 1994.
- 최병선 · 사공영호, “부정부패와 정부규제,” 「한국행정연구」 제5권 제4호 : 49-71, 1997.
- 최재식, 「실무해설 공무원연금법」, 삼익출판사, 1996.
- 최재식, “공무원연금제도 어떻게 바뀌었나?,” 「공무원 연금」 1월호.
- 태원유 외, 「퇴직관리의 문제점과 개선방안」, 삼성경제연구소 연구보고서, 2000.
- 허재준 · 김장호 · 신영수, 「고령화사회의 고용정책 : 선진국의 경험과 우리나라의 정책과제」, 노동부, 1999.
- Costa, Dora, Has The Trend Toward Early Retirement Reversed? Prepared for presentation at the First Annual Joint Conference for the Retirement Research Consortium New Developments in Retirement Research May 20-21, 1999.
- Doerpinghaus, Helen I. & Daniel C. Feldman, “Early retirement penalties In defined benefit pension plans.” *Journal of Managerial Issues*, 13(3) : 273-289, 2001.
- Hirschman, Carolyn, “The kindest cut” *HR Magazine*, 46(4) : 48-53, 2001.
- Kettl, D. F., “Building Lasting Reform” in Donald F. Kettl & John J. DiIulio, Jr.(eds.), *Inside the Reimvention Machine*, 9-83. Washington D.C. : The Brookings Institute, 1995.
- Lipiec, Jacek, “Human resources management perspective at the turn of the century.” *Public Personnel Management*. 30(2) : 137-146, 2001.
- Morris, J.R., Wayne F. C., & C. E. Young, “Downsizing after all these years : Questions and answers about who did it, how many did it, and who benefited from it” *Organizational Dynamics*. 78, 1999.
- Vicere, Albert A., “New economy, New HR” *Employment Relations Today*, Autumn, 2000.
- Weakland, Janet, “Human resources holistic approach to healing downsizing survivors” *Organization Development Journal*, 19(2), 2001.