

‘확장된’ 퇴직관리 관점에서 퇴직공직자 재취업 문제에 관한 정책방안 연구*

최무현**

본 연구는 공무원의 퇴직관리의 관점에서 현행 퇴직공직자 재취업문제(일명 관피아)의 문제점을 분석하고 그 해결방안을 모색하고자 하였다. 퇴직공직자 재취업 문제는 우리의 직업공무원제의 연공서열 관행과 맞물려 있기 때문에 단순히 재취업 금지 혹은 제한만으로는 완전히 해결할 수 없다. 오히려 지나친 규제는 유능한 조기퇴직 공직자들의 능력 발휘의 기회를 빼앗거나, 다른 영역에서 비정상적인 형태의 부작용을 낳을 수 있다. 그런 점에서 퇴직공직자 재취업문제는 소극적인 차원의 퇴직공직자 취업제한과 함께 적극적인 차원에서의 퇴직공직자에 대한 퇴직지원이 균형적으로 보완되어야 한다. 본 연구는 이러한 관점에서 퇴직공무원의 이해충돌을 막으면서도 역효과를 최소화할 수 있는 합리적인 ‘퇴직공직자 재취업제한제도’와 생애주기적 경력관리의 일환으로써 퇴직 전후에 제공되는 ‘퇴직지원프로그램’을 포괄하는 ‘확장된’ 퇴직관리체계 구축을 제안한다. 본 연구는 분석결과를 바탕으로 다음과 같은 정책적 함의를 제시하였다. 첫째, 재취업 제한대상이 되는 기관의 특성이나 적용대상의 특성(예, 직급 등)에 따라 적용상의 유연성이 확보될 필요가 있다. 둘째, 현재 만연하고 있는 조기퇴직 관행을 제거할 필요가 있다. 하지만 이것은 많은 시간을 요하는 것이므로 퇴직 전 업무와 연계된 정부내 재취업이 우선 활성화될 필요가 있다. 셋째, 공직자의 전생애적 경력관리와 퇴직관리가 연계될 필요가 있다. 여기에서는 4급이상 퇴직자와 5급이하 퇴직자의 특징이나 욕구가 확연히 차이가 나므로 이에 대한 고려가 반드시 필요하다. 넷째, 앞으로 퇴직공직자의 욕구를 진단·분석하여 이에 부합하는 ‘맞춤형’ 퇴직지원프로그램이 수립될 필요가 있다. 이를 위해 전담기구 설치 등이 적극적으로 고려되어야 한다.

주제어: 퇴직공직자 재취업, 관피아, 퇴직관리, 공직자 윤리법, 퇴직지원프로그램

* 본 논문은 한국행정연구원에서 생산된 자료를 일부 활용하였으며, 한국행정연구원 연구자료 관리규칙에 의거 사용허가를 받았다.

** 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 상지대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 인사행정, 복지행정, 정부규제 등이다(mhchoi@sangji.ac.kr).

1. 서론

2014년 4월 16일 전남 진도에서 304명이 사망 및 실종된 대형참사인 세월호 사건을 발생했다. 이 사건은 외형 위주의 성장제일주의에 빠져 있던 한국 사회의 모순과 문제를 집약적으로 보여주는 것으로 자기 성찰의 계기를 제공하고 있다. 특히 사고의 원인을 분석하는 과정에서 해양수산부 출신 낙하산 인사(일명, 해피아)들이 선박 안전 업무를 맡는 정부산하기관(예를 들면, 한국선급, 해운조합, 선박안전기술공단 등)의 장과 임원을 독차지하는 비정상적인 관행이 중요한 원인으로 거론되기에 이른다(중앙일보, 2014; 서울신문, 2014). 이 같은 퇴직공직자들에 대한 전관예우 차원에서 이루어지는 정부산하·유관기관의 낙하산 인사, 소위 ‘관피아’ 문제는 국민적 공분을 넘어 주요 ‘적폐’로써 청산의 대상이 되고 있다.

이에 따라 <공직자윤리법>의 개정되면서 퇴직공직자의 취업제한이 한층 더 강화되었다. 구체적으로 취업제한 기간은 2년에서 3년으로 늘어나고 업무 관련성도 근무 부서가 아닌 기관 전체로 확대되었다(이테일리, 2015). 또한 공직자윤리위원회는 지난해 취업심사를 진행한 260건 중 51건에 대해 취업 제한을 결정했는데, 취업제한율은 무려 19.6%에 이른다. 이는 과거 3년 간 취업제한률(6.7%)의 3배 가까운 수치다.

하지만, 비합리적이어서 청산의 대상으로만 여겨지는 퇴직공직자들의 정부산하·유관기관 재취업 문제는 결코 간단하게 해결될 사안이 아니다. 왜냐하면 이 문제는 현재 우리나라 공무원 인사제도의 근간을 이루고 있는 직업공무원제도 차계에서 연유하는 측면이 있기 때문에 지나친 퇴직후 재취업 제한은 퇴직관료에 대한 직업선택권의 제한이자 유능한 조기 퇴직관료들의 능력발휘를 사장시킬 수 있는 한계를 안고 있다. 또한 일부 정부산하·유관기관의 경우는 특성상 실적주의에 의해서만 임용될 수 없는 특징을 갖고 있는 것도 사실이다. 또한 퇴직공직자 재취업(관피아)을 척결했다고 해서 이러한 문제가 해소되리라는 보장도 없다. 실제로 2014년 세월호 사건이후에 관피아에 대한 국민적 비난이 높아지자 퇴직공직자의 공공기관 임용이 줄었지만 이를 대신 하여 퇴직공직자보다도 훨씬 전문성이 부족하지만 일탈의 가능성은 더 높은 ‘정피아’¹⁾가 그 자리를 대신한 것으로 나타났다.

그런 점에서 퇴직공직자 재취업과 관련해서는 크게 두가지 차원에서의 접근이 등

1) ‘정피아’는 정치인과 마피아의 합성어로 국회의원이나 의원 보좌관, 정당 관계자 같은 정치권 출신 집단을 말한다. 세월호 사고 당시 유관기관장과 감사 397명 중 161명(40.6%)이 퇴직관료 출신이었는데, 2015년 4월에는 118명(29%)으로 줄었다. 반면 정치인 출신은 48명(12.1%)에서 53명(13.4%)로 증가한 것으로 나타났다(연합뉴스, 2015).

시에 이루어질 필요하다. 우선, 전관예우나 민관유착에서 파생되는 여러 사회적 문제를 해소하고 국민의 신뢰를 회복하기 위해 무분별하게 성행하는 퇴직공직자 취업의 제한 방안이 필요하다. 하지만 이러한 조치들이 정당성과 적실성을 높일 수 있도록 획일화된 방식이 아니라 대상과 상황에 따른 차등적·유연적 방식을 개발할 필요가 있다. 다른 측면은, 퇴직공직자의 국정운영 경험과 지식이 국가와 사회발전을 위해 활용될 수 있는 제도와 정책이 적극 발굴되어 지금까지 국가발전의 견인차 역할을 했던 공직자의 역량을 활용하고, 자부심과 긍지를 살릴 수 있도록 해야 한다. 요컨대, 퇴직공직자 재취업, 즉 관피아 문제는 소극적으로 퇴직공직자 취업제한과 적극적으로는 퇴직공직자에 대한 퇴직지원이라는 관점이 균형있게 적용될 필요가 있겠다.

본 연구는 이러한 문제의식을 가지고 인사행정 관점, 특히 공무원의 퇴직관리의 관점에서 현행 퇴직공직자의 정부산하·유관기관의 재취업문제(이하 퇴직공직자 재취업 문제)의 문제점을 분석하고 그 해결방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 II에서는 퇴직공직자 재취업과 퇴직관리 관련 이론적 논의를 전개하고, III에서는 퇴직공직자 재취업과 퇴직관리 관련 실태를 분석하여, IV에서는 앞으로의 정책방향을 제시하고자 한다.

II. 퇴직공직자 재취업 문제와 퇴직관리에 대한 이론적 논의

1. 용어와 원인

근래 세월호 참사를 비롯한 일련의 사건으로 우리 사회에 만연한 연줄 문화를 비꼬아 “- 피아”라는 조어(造語)가 유행하고 있다. 특히 퇴직공직자들에 대한 전관예우 차원에서 이루어지는 정부산하·유관기관의 낙하산 인사를 일컬어 관료와 마피아의 합성어로 ‘관피아’(관료+마피아)로 사회적 비판의 대상이 되고 있다.²⁾ 하지만 이 용어는 사회 현상의 내용을 호소력 있게 표현한 것이긴 하나 학술적인 부분이 부족할 뿐만 아니라 그 이면에 놓인 문제점을 간과하게 할 수 있어 주의가 필요하다.

관피아와 관련하여 가장 근접한 용어는 ‘낙하산 인사’가 있다. ‘낙하산 인사’는 일

2) 원래 관피아란 말은 옛날 재무부 관료 출신이 마피아처럼 끈끈하고 거대한 세력을 구축해 경제·금융계를 장악하는 현상을 빚낸 ‘모피아’에서 시작하였다. 이후 산피아(산업통상자원부), 국피아(국토교통부), 교피아(교육부), 해피아(해양수산부) 등 다양한 부처출신들의 관련 업계 장악하는 용어로 확산되고 이러한 전직관료들의 관련 업계를 장악하는 현상을 통칭하여 관피아라는 용어가 자리잡게 되었다.

본의 ‘아마쿠다리’(天下り, あまくだり)와 미국의 규제정치를 설명하는 ‘회전문 인사’(revolving door)에서 유래한다. 먼저, 일본의 ‘아마쿠다리’는 원래 일본 신도(神道)의 용어로 천손 강림의 신화에서 나온 말인데, 현재 퇴직한 고급 관료가 출신 관청이 소관인 외곽단체, 관련된 민간기업, 독립행정법인·국립대학법인·특수법인·공사·공단·단체 등에 취업하는 것을 비판적으로 일컫는 것이다.³⁾ 또한 민간기업의 상위 간부가 자회사의 요직에 취임하는 경우에도 사용하는 경우가 있다. 다음으로 미국의 ‘회전문 인사’는 정부 혹은 민간기업에서 임용권자의 신임을 받는 일부 인사가 주요 보직을 돌아가면서 맡는 폐쇄적인 인사관행을 의미한다.⁴⁾ 여기에 공직 퇴임 이후의 정부 유관단체나 민간기업 등에서 재취업되는 경우를 포함되기도 한다. 회전문 이론은 규제정치를 설명하는 과정에서 발전되었는데, 피규제자인 기업집단이 규제자인 현직관료 혹은 영향력있는 퇴직관료를 포획하여 자신에게 유리한 규제제도를 설계하거나 집행하게 된다는 것이다(Makkai & Braithwaite, 1992)

우리나라의 ‘관피아’ 문제는 일본의 ‘아마쿠다리’와 역사적·맥락적으로 몇가지 측면에서 무척 유사하다(Mizoguchi & Van Quyen, 2012). 첫째, 일본의 아마쿠다리의 주요 원인은 경력직 관료의 ‘조기권장 퇴직관행’에서 찾을 수 있다. 우리나라의 5급 공채시험(행정고시)에 준하는 일본 국가 1종 시험으로 입직한 경력직 관료는 정도의 차이는 있지만 연공서열 관행에 따라 동기들과 비슷한 속도로 승진을 하게 된다. 그 과정에서 사무차관 같은 최고위 보직에 동기생이나 후배가 임명되면 자진하여 퇴직하는 인사상의 관행이 존재하는데, 이런 경우 성청에서는 퇴직시 상당하는 지위와 대우를 받는 유관기관으로 재취업을 적극적으로 추천하게 된다(眞淵勝, 2009). 이는 일본의 ‘아마쿠다리’가 우리나라와 마찬가지로 상대적으로 젊은 나이에 퇴직하는 공직자를 위한 퇴직관리의 일환으로 활용됨을 의미한다. 둘째, 이러한 ‘아마쿠다리’는 현직관료들이 퇴직한 선배관료들의 소속 기관과의 정부계약 체결, 그리고 규제 및 제재의 회피 등의 우선대우를 한다는 점에서 ‘전관예우’의 성격을 가지고 있다. 셋째, ‘아마쿠다리’는 퇴직후 짧은 시간내에 높은 보수를 보장해 줌으로써 현직관료들에게는 재직시 낮은 보수를 감내하는 인센티브 기능을 수행한다. 우리의 경우도 고위 퇴직 공직자의 재취업이 ‘아마쿠다리’처럼 일종의 퇴직이후로 ‘보류된 보상’(deferred compensation)의 기능을 수행하고 있다.

일본의 ‘아마쿠다리’가 우리나라의 낙하산인사, 관피아 현상과 가장 근사하지만, 이들 용어들 모두 학술적인 부분이 부족하고 부정적인 이미지를 반영하고 있으므로

3) Wikipedia(2015). "Amakudari"

4) Wikipedia(2015). "Revolving door"

보다 정교한 명칭을 학계에서 고민해볼 필요가 있다. 본 연구는 객관적인 현상을 있는 그대로 보여주는 “퇴직공직자의 정부산하·유관기관의 재취업”(이하 퇴직공직자 재취업)이란 용어를 사용하고자 한다.

2. 퇴직을 포함한 공무원 경력개발

인간의 생애주기(life cycle)를 시간의 흐름별, 인간의 발달적 측면에서 보자면, 태어나서 사망할 때까지 개인에게 일어나는 체계적인 연속성과 변화를 의미한다. Super(1957)는 인생에 있어서 직업과 생활의 관계를 연령에 따라 구분하였는데, 성인 및 노년기는 다음 3단계로 구성된다. ① 확립단계(25-44세)는 초기 수정기(25-30세)에는 종사하고 있는 직업에 대하여 수정이 가해져 전직 등이 이루어지고, 후기 비약기(31세-44세)에서는 진로가 결정되어 창의성을 가지며 지위가 확립된다. ② 유지단계(45-64세)는 직업생활에서 획득한 지위를 유지하는 데에 집중하게 된다. ③ 하강단계(65세부터)는 초기 감속기(65-70세)에는 유지단계의 종반이거나 정년을 맞이하는 단계로 직업생활이 질적·양적으로 축소되며, 후기 은퇴기(71세부터)에서는 직업생활을 완전히 정리하는 시기라고 한다.

이러한 생애주기의 관점에 서게 되면 퇴직은 은퇴와 구분되는 개념이다(Wang & Schultz, 2008: 184). ‘퇴직’(退職)은 전통적으로는 임용과정의 종착점으로 노동시장의 퇴장을 의미하였다. 하지만 기대수명의 증가와 함께 고령인구의 경제활동참여 증가 등과 같은 사회경제적 변화에 따라, 퇴직은 주된 일자리에서 주변일자리 혹은 또다른 주된 일자리로 이동하는 두 번째 경력을 의미하거나, 새로운 교육 및 사회활동의 시작을 의미하는 확장된 개념을 이해되어진다. 이에 비해 ‘은퇴’(隱退)는 고용상태에 있는 직위에서 물러나 그 직위에 관련된 역할수행을 중단하는 것을 의미한다. 즉, 은퇴는 노동시장에서의 퇴장을 의미하며 일보다는 여가나 취미활동에 대부분의 시간을 보내는 형태이다. 따라서 퇴직후 완전 은퇴자가 되기도 하고 퇴직 후(post-retirement) 일 자리를 찾아 생애 후반기에 직업활동을 새롭게 시작하기도 한다(변화순, 2007: 22).

이러한 생애주기 관점에서 Hall(2004)는 퇴직을 경력개발(career development)의 한 단계로 이해한다. 그는 전통적인 경력관리는 인력의 육성과 배치를 위한 경력경로(career path)에 한정되어 상대적으로 저연령층의 재직자 중심이었던 반면, 이제 는 전생애설계의 관점에서 재직자 뿐만 아니라 퇴직이후를 포함한 경력관리시스템이 구축될 필요가 있다고 본다. 그런 맥락에서 퇴직자 관련프로그램을 ‘outplacement’라고 규정한다. 이러한 퇴직자를 위한 경력개발은 퇴직자의 고용가능성을 확인하여

높이는 '직접적인 경력개발'과 심리적인 안정감 확보를 통해 퇴직자의 경력개발 의지를 강화하는 '간접적인 경력개발'로 구분할 수 있다(김규동, 2001).

이처럼 관료의 퇴직이후 경력개발 및 경력관리와 관련된 것이 퇴직관리라 할 수 있다. 오석홍(2000: 255)은 퇴직관리란 "조직 내 인적자원의 퇴직상황을 파악·예측하고 적절한 퇴직수준을 유지하며 퇴직결정을 전후하여 생기는 문제들을 해결하는 활동"이라고 정의하였다. 염재호 외(2003: 15)은 퇴직관리는 "퇴직결정뿐 아니라 퇴직 전·후의 문제를 포함하는 것으로서 조직 내 인력의 퇴직상황을 파악·예측하여 적절한 퇴직 수준을 유지하며 퇴직 전·후의 문제를 해결하는 활동"으로 정의한다. 본 연구는 이러한 일반적인 퇴직관리를 한국적 상황에 맞추어 확대하여, 공무원의 이해충돌을 막으면서도 과도한 규제로 인해 생길 수 있는 역효과를 최소화할 수 있는 합리적 '퇴직공직자 재취업제한제도'와 생애주기적 경력관리의 일환으로써 퇴직 전후에 제공되는 '퇴직지원프로그램'을 포괄하는 것으로 정의하고자 한다.⁵⁾

3. 퇴직관리의 다차원적 모형

이러한 공무원 퇴직관리는 국가전체와 정부조직, 그리고 개인의 이익을 균형있게 조화시킬 필요가 있다. 김병섭·양재진(2002: 32)은 채용관리 못지않게 퇴직관리가 중요하다며, 그 중요성을 국가·사회, 조직, 개인의 세 가지 차원에서 제시한다. 첫째, '국가'수준에서는, 고령화 사회로 진입함에 따라 국가·사회의 생산력이 저하되고 비경제활동 인구를 부양해야 할 경제활동 인구의 부담이 커지게 되는 상황에서 청·장년층의 부담을 덜어주기 위해서 퇴직인력을 효율적으로 활용해야 한다. 둘째, '조직'수준에서는 퇴직관리가 어떻게 실행되는가에 따라 비용절감이나 생산성 제고 등의 효과를 기대할 수도 있지만, 반대로 고용불안과 그로 인한 사기저하 및 우수인재의 이탈 등 퇴직비용이나 부작용이 심각할 수 있다. 따라서 조직은 인력운용의 한 과정으로서 인사관리의 효과를 극대화하기 위해서 퇴직관리에 관심이 필수적이다. 셋째, '개인'수준에서 퇴직관리는 퇴직자와 그 가족의 삶의 질을 결정하는 중요 요소일 뿐만 아니라 남아있는 현직자들에게는 향후 삶의 질을 결정하는 요인이기 때문에 세심히 관리될 필요가 있다. 연구자들은 퇴직자들의 심리적 상황에 대하여 부정, 분노, 자존감상실, 타협, 우울, 불안, 공포, 위협, 자괴감, 환멸, 적대감 등을 제시하며, 이에 대한 심리적

5) 본 연구가 퇴직공직자 재취업 제한제도와 퇴직지원프로그램을 통합하여 공무원 퇴직관리로 파악하려고 하는 이유는 이 두 가지가 문제와 대안의 성격을 가지고 있기에 많은 선행연구들처럼 한가지만 별개로 논의해서는 현상을 전체적으로 이해하기 어렵기 때문이다.

처치의 필요성을 강조한다(Aquilanti & Leroux, 1999). 김병숙(2007)의 연구에 따르면 퇴직 전 생활유지에 직접적인 위협, 개인의 생활반경의 급속한 감소, 개인으로 하여금 목표와 방향성 상실, 생산적인 활동에 대한 의욕 상실, 의사결정의 범위를 제한, 사회참여와 자기실현의 기회를 상실, 심리적으로 고통스러운 일들이 증가, 미래에 대한 불안감 초래, 대인관계의 접촉범위 제한, 사회적 위치의 변화, 가족과의 관계 악화 등이 나타난다고 한다.

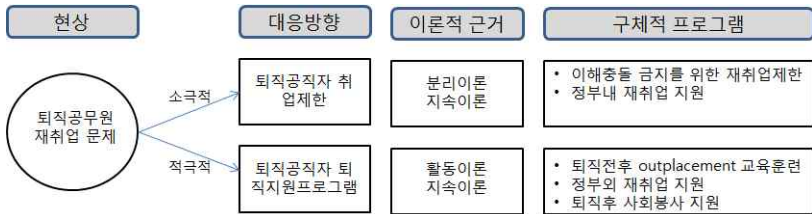
퇴직이후의 관리방식을 어떻게 가져갈 것인가와 관련된 이론적 접근방식은 크게 지속이론, 분리이론, 활동이론의 세가지로 구분할 수 있다. 첫째, ‘지속이론’(Continuity Theory)은 다양한 생의 단계에서 개인의 행동유형이 그대로 지속된다고 보고 있다. 따라서 노년기의 성인은 기본적으로 ‘계속성’이라는 적응전략을 이용하여 노령화와 관련된 변화에 대처해야 한다고 본다. 즉, 노년기에는 실험적인 것보다는 확실한 것에 집착하는 경향이 강하며 가능한한 과거부터 지속되어 온 환경의 유지나 익숙한 생활양식과 이미 수행했던 역할을 지속하는 것이 더 적합하다는 것이다(Atchley, 1999). 둘째, ‘분리이론’(Disengagement Theory)에서는 분리란 인간 본질에 관한 것으로 개인의 의지와는 관계가 없으며 불가피하며 보편적인 것으로 본다. 그리고 퇴직이란 연령에 따른 분리과정의 하나로, 젊음보다 건강과 죽음의 확률이 높은 고령자를 중요한 위치에서 이동(분리)하여 사회제도가 지속적으로 유지되게 한다는 것이다(Cumming & Henry, 1961: 214). 이러한 분리는 개인에 의해서 먼저 취해질 수도 있고 사회에 의해서 먼저 시작될 수도 있다. 전자를 개인적 분리(individual disengagement)라고 하고 후자를 사회적 분리(Social disengagement)라고 한다. 특히 사회적 분리는 사회가 고령자로부터 분리되는 것이 사회의 기능과 안정을 유지하는데 유익하다고 생각될 때 일어난다. 셋째, ‘활동이론’(Activity Theory)에 의하면 고령자들이 활동에 많이 참여하고 친밀한 활동을 할수록 생활 만족도가 높고 유지된다고 본다. 따라서 퇴직이후에도 퇴직으로 인해 상실한 역할 활동을 대치할만 다른 활동을 찾아 적극적으로 사회 활동해야 한다는 것이다(Bedny & Meister, 1997).

공무원의 퇴직관리는 한가지 이론적 관점에서 설계되기보다는 다양한 관점이 종합적으로 고려되어야 하는 ‘정책조합’(policy mix)의 성격을 가진다. 실제로 퇴직관리는 확장된 정책조합의 발전과정의 모습을 보여주고 있다. 초창기 퇴직관리 연구의 주요 대상은 퇴직이후 재정관리와 관련된 연구가 많았다. 하지만 최근 사회변화에 따라 다양한 측면의 퇴직관리가 강조되면서 퇴직관리의 내용도 다양해지고 있다. 염재호 외(2003)은 퇴직관리방안에 대하여 ‘퇴직전 교육프로그램 개선 및 지원 시스템 운영’과 ‘퇴직 후의 단순지원 및 재취업지원’으로 나누어 제시하고 있다. 김지선(2008:

153-170)은 생애설계모형에 입각하여 재정건강, 인간관계, 주거안정, 여가활용 요인들에 대해 연령대 별로 퇴직 시까지 필요한 세부 프로그램들을 제시하고 프로그램의 실시시기, 방법운영주체 등을 제시하고 있다. 퇴직관리는 크게 3 단계를 밟는 과정으로, '퇴직자의 선정', '퇴직예정자 교육 및 퇴직관련 서비스', 그리고 '퇴직자 지원'이 그것이다(김병섭·양재진, 2002).

퇴직공직자와 관련된 선행연구를 살펴보면 퇴직공직자 재취업제한과 관련된 연구(윤태범, 2003; 서울행정학회, 2006; 박영원, 2009)와 퇴직지원체계와 관련된 연구(김병섭·양재진, 2002; 김윤권 외, 2011; 장호석, 2012; 채성준 외, 2013; 권경득이주호, 2015)로 크게 구분된다. 하지만 공무원의 퇴직관리는 앞서 살핀 세가지 이론적 관점에서 보듯 퇴직공직자 취업제한과 퇴직공직자에 대한 퇴직지원프로그램이라는 관점이 균형있게 적용될 필요가 있다(그림 1) 참조). 먼저, 퇴직공직자 취업제한은 분리이론을 기반으로 지속이론을 보완하여 지금처럼 획일적인 방식이 아닌 적용대상 에 따른 유연하면서도 합리적 방식으로 개선될 필요가 있다. 반면 퇴직지원프로그램 은 활동이론과 지속이론을 기반으로 하여, 공직자들이 자신의 국정운영 경험과 지식을 활용하여 퇴직 이후의 사회에 기여할 수 있도록 할 필요가 있다.

〈그림 1〉 본 연구의 framework: 공무원 퇴직관리의 다차원적 모형



Ⅲ. 현행 퇴직관리제도의 현황 분석

1. 공직자의 퇴직현황과 전망

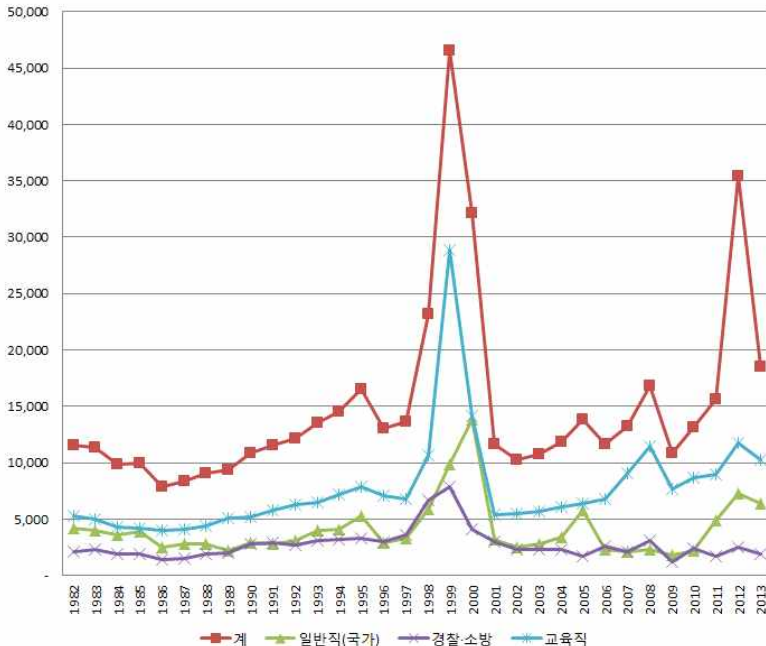
공직자의 퇴직은 크게 임의 퇴직과 강제퇴직의 두가지 범주로 볼 수 있다(오석홍, 2013). 임의퇴직은 공무원이 자발적인 의사결정에 의한 것으로 자발적 퇴직·사임·의원면직 등으로 불린다. 임의퇴직은 정년 전에 퇴직을 선택하는 명예퇴직과 조직퇴직

의 종류로 나누어 볼 수 있다. 강제퇴직은 공무원의 의사와 상관없이 정부조직이 정한 기준과 의사결정에 따라 이루어지는 비자발적 퇴직으로 정년퇴직, 당연퇴직, 징계퇴직, 직권면직의 종류가 있다. 여기에서 공무원 정년제도는 국가공무원법 제74조에 근거하여 공무원이 연령에 도달하면 퇴직하게 함으로써 조직의 신진대사를 도모하고 행정 능률성을 확보하기 위한 것으로 퇴직 연령에 대해서는 계급과 직무내용에 따라 달리 운영되고 있다. 공직자의 퇴직 추이와 특징, 그리고 앞으로의 전망을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 공무원 퇴직 추이를 살펴보면 1997년 IMF 경제위기 이후 약 3년간 일시적으로 퇴직자의 수가 급증하였으나 최근에는 2.5-3.5%의 퇴직률을 안정적으로 보여주고 있다(그림 2) 참조).

〈그림 2〉 공무원 퇴직추이(1982년-2013년)

(단위: 명)



주: 퇴직률(%) = 퇴직인원/공무원 × 100

자료: 공무원연금공단 (2014). 공무원연금통계집.

하지만, 현재와 같은 공무원 퇴직환경이 그대로 지속되지는 않을 것으로 예상된다.

14 「정부학연구」 제21권 제2호(2015)

구체적으로 우리나라 전체 공무원의 약 25%(27만명)에 달하는 베이붐 세대(1955~63년생)의 퇴직이 2014년부터 본격적으로 이루어지고 있으며, 공무원연금 개혁 등과 같은 조직 퇴직을 유도할 수 있는 환경변화가 있어, 공무원의 퇴직이 이전과는 달리 급증할 개연성이 높다(채성준, 2013: 13).

다음으로, 우리나라 공무원의 퇴직의 특징을 살펴보기 위해 퇴직공무원의 퇴직사유를 검토하였다. 2013년도말 현재 퇴직사유로 명예퇴직이 33.6%로 가장 높고 정년 퇴직이 25.6%로 그 다음임을 알 수 있다. 민간과 달리 법적으로 정년이 보장되는 공직에서 정년퇴직에 비해 명예퇴직이 훨씬 많은 이유는 우리 공직사회의 자발적인 ‘조기퇴직관행’ 관행과 연계되어 해석할 수 있을 것이다. 따라서 공무원의 퇴직관리 개선 과정에서 이러한 우리 공직사회의 퇴직관행을 반영할 필요가 있다.

〈표 1〉 2013년도 퇴직공직자의 퇴직사유

사유	의원 면직	명예 퇴직	정년 퇴직	당연 퇴직	직권 면직	해임	해임 (금품수수)	파면	사망	기타	합계
인원(명)	5,330	9,863	7,527	799	61	153	57	169	836	4,569	29,364
비율(%)	18.2	33.6	25.6	2.7	0.2	0.5	0.2	0.6	2.8	15.6	100

자료: 공무원연금공단 (2014). 공무원연금통계집.

다음에서는 우리나라의 퇴직관리와 관련된 상반된 두가지 제도, 즉 퇴직공직자의 이해충돌을 방지하기 위한 규제적 제도인 ‘퇴직공직자 취업제한’과 퇴직공직자에게 퇴직 전후과정에 부여되는 ‘퇴직지원프로그램’을 살펴보고자 한다.

2. 퇴직공직자 취업제한제도의 현황분석

국민과 공무원의 관계는 주인-대리인(principal-agent) 간의 관계라 한다면 신뢰 있는 주인-대리인 관계를 파괴하게 하는 대표적인 원인으로 ‘이해충돌’(conflict of interest)이 지적된다.⁶⁾ 이해충돌이란 용어는 공직자가 공적 업무를 수행할 때 사적 이익의 영향을 받거나 그럴 가능성이 존재하는 상황에서 쓰인다(Davis & Boyce, 2008: 12). 이런 점에서 공직자의 이해충돌이란 ‘공직자들에게 공적으로 부여된 직무 수행상의 의무와 사인으로서의 개인의 사적 이해의 충돌’(윤태범, 2005: 113) 혹은

6) 공직자의 이해충돌(conflict of interest)은 이익충돌, 이익갈등, 이해상충 등 다양하게 불리고 있다(김주영, 2013: 180).

‘공직자가 자신의 업무와 관련하여 공익보다 사익을 우선시하는 갈등상황’(박홍식, 2008: 240)을 의미하게 된다.

공직자의 이해충돌은 다양한 양태로 나타나게 되는데, 특별히 퇴직공직자의 재취업으로 인한 발생하는 이해충돌(일명, 관피아)은 다음과 같은 문제점을 야기한다(OECD, 2010: 18-29). 첫째, 정책결정에 얽힌 이해충돌에 작용하는 편견이 공직자의 청렴도를 떨어뜨릴 수 있다. 둘째, 정부에 대한 대중의 신뢰 기반을 상당히 약화시킬 수 있다. 셋째, 내부 정보의 이용과 쿨링오프(Cooling-off) 기간 내 이루어진 부적절한 채용 또한 경쟁자들에 대한 ‘불공정 우위’로 이어져 민간의 경쟁력을 잠식하게 된다.

이런 관점에서 진재구(2014)는 퇴직공직자 재취업 문제는 고위 관료들이 퇴직후 과거 자신들이 감독하고 규제하던 민간기업이나 협회에 재취업함으로써 정부규제의 칼날을 무디게 하거나 민간기업과 협회에 유리한 법령과 정책을 이끌어낸다는 점에서 ‘제도화되고 집단화된 관료부패’의 전형을 보여준다고 비판한다. 이같은 퇴직공직자 재취업에 따른 이해충돌이 가진 문제를 극명하게 보이는 곳이 교육분야이다. 이명박 정부이후 교육 4급 이상 퇴직공무원 중 69.0%인 38명이 대학의 교수 및 교직원으로, 25.4%인 14명이 장학재단 등 교육부 산하유관기관에 재취업한 것으로 나타났다(아주경제, 2014). 그리고 2000년부터 2014년까지 교육부 차관(또는 차관급)을 지내고 퇴직한 고위공무원 14명 중 10명이 사립대학교 총장으로 재취업한 것으로 알려져 있다(CNB뉴스, 2014).

이런 폐해 때문에 “퇴직공직자의 전문성 활용이 제한되고 공직사회의 사기가 저하 되더라도 퇴직공직의 재취업제한 등 윤리성을 확보해야 한다고 생각하십니까?”라는 설문에 대해 일반국민과 전문가뿐만 아니라 공무원들까지 긍정적으로 응답하였다(안혁근 외, 2011: 101-120). 공무원들을 대상으로 한 연구에서도 현직자의 32.8%, 퇴직자의 38.3%가 ‘현 수준에서 계속 존속’하는 입장이 가장 많았다(김윤권 외, 2011: 206-207).

이런 맥락에서 도입된 ‘퇴직후 취업제한제도’는 공직자가 퇴직 후 재취업하고자 할 때 일정한 기준·방법·절차에 따라 특정 취업을 법률로써 금지하고자 한다. 우리나라의 경우 공무원의 이해충돌로부터 파생하는 문제들(전관예우, 낙하산 인사, 청탁·알선, 민관유착, 고액연봉 등)을 방지하기 위해 1981년 「공직자윤리법」을 제정하였는데, ‘퇴직공직자 취업제한’ 규정은 「공직자윤리법」 제17조부터 제19조의2까지 규정되어 있다.

첫째, 「공직자윤리법」 제17조는 퇴직공직자의 관련 사기업체 등의 취업을 제한하

고 있다. 제17조 ①항은 대통령령으로 정하는 직급이나 직무분야에 종사한 공무원과 공직유관단체의 임직원(취업심사대상자)은 퇴직일로부터 3년간 퇴직 전 5년 동안 소속하였던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 사기업체 등에 취업할 수 없다고 규정하고 있다. 다만, 관할 공직자윤리위원회의 승인을 받은 때에는 그러하지 아니한다. 둘째, 「공직자윤리법」 제18조의2(퇴직공직자의 업무취급 제한) 제①항에서는 모든 공무원 또는 공직유관단체 임직원은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 재직 중에 직접 처리한 제17조제2항 각호의 업무를 퇴직 후에 3년간 취급할 수 없다고 규정하고 있다. 셋째, 「공직자윤리법」 제18조의4(퇴직공직자 등에 대한 행위제한)는 논란이 되었던 전관예우를 방지하기 위한 규정이다. 제①항은 퇴직한 모든 공무원과 공직유관단체의 임직원은 본인 또는 제3자의 이익을 위하여 퇴직 전 소속기관의 임직원에게 법령을 위반하게 하거나 지위 또는 권한을 남용하게 하는 등 공정한 직무수행을 저해하는 부정한 청탁 또는 알선을 하여서는 아니 된다고 규정하고 있다. 넷째, 「공직자윤리법」 제18조의5(재직자 등의 취업청탁 등 제한) 제①항은 재직 중인 취업심사대상자는 퇴직 전 5년 동안 처리한 업무 중 제17조 제2항 각 호에서 정하는 업무와 관련한 사기업체 등을 상대로 하여 재직 중 본인의 취업을 위한 청탁행위를 하여서는 아니 된다고 규정하고 있다. 또한 제②항은 국가기관, 지방자치단체 또는 공직유관단체의 장은 해당 기관의 취업심사대상자를 퇴직 전 5년 동안 처리한 제17조 제2항 각 호에 따른 업무와 관련된 사기업체등으로의 취업을 알선하는 행위를 하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

그리고 이번 법개정으로 공직자윤리위원회는 퇴직공직자의 취업심사 결과와 업무취급승인 심사의 결과를 공개하도록 하였다(제19조의3 신설). 2014년 7월부터 2015년 7월까지 공개된 취업심사 결과는 다음과 같다.

〈표 2〉 공직자윤리위원회의 퇴직공직자 취업심사 결과
(2014년 7월부터 2015년 7월까지)

	총 심사건수	취업가능 결정건수	취업제한 결정건수	취업제한비율
2014년 7월	21	17	4	19.0
2014년 8월	19	10	9	47.4
2014년 9월	10	6	4	40.0
2014년 10월	13	11	2	15.4
2014년 12월	45	35	10	22.2
2015년 1월	16	11	5	31.3
2015년 2월	26	22	4	15.4
2015년 3월	47	41	6	12.8
2015년 4월	39	37	2	5.1
2015년 5월	24	21	3	12.5
2015년 6월	117	77	40	34.2
2015년 7월	40	36	4	10.0

자료: 공직자윤리위원회 홈페이지(<http://www.gpec.go.kr/>)

이러한 전관예우의 폐해와 이해충돌을 방지하기 위해 퇴직공직자 취업제한제도를 보다 강화해야 한다는 당위성에도 불구하고, 퇴직공직자의 기본적인 직업선택의 자유 보장을 침해한다는 문제제기가 있어왔다(박홍식, 2009). 아무리 정교한 제도를 설계한다 해도 취업제한제도는 퇴직공직자의 일탈된 사익추구행위를 완전히 막을 수 없다. 2014년 세월호 사건이후에 퇴직공직자보다 훨씬 전문성이 떨어지면서도 이해충돌의 가능성이 높은 정치인 출신들이 그 자리를 대신하는 '풍선효과'가 그 대표적인 사례라 할 수 있다. 또한 공직자윤리위원회의 재취업심사의 경우도 유명무실하던 과거와는 달리 심사결과를 공개하면서 취업제한비율을 높여가고 있지만 기준이 모호하고 비슷한 사안에서도 상이한 심사결과로 인해 '고무줄' 취업심사라는 비판을 받고 있다(파이낸셜뉴스, 2015).

3. 퇴직지원프로그램의 현황분석

본 연구는 2012년 한국행정연구원에서 수행된 <퇴직공무원 생활 사회활동에 대한 조사>의 원자료 중에서 퇴직지원프로그램과 관련된 부분을 활용하여 공무원 퇴직지원프로그램의 현황을 분석하였다. 본 조사는 2012년 12월 10일부터 12월 21일까지

이루어졌으며 이메일조사와 우편조사방식을 병행하였다. 회수된 307부 중에서 응답이 불성실한 것을 제외하고 279부를 분석에 활용하였다. 응답자 특성은 다음 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 퇴직공무원 설문조사 응답자 특성

구분		빈도	퍼센트(%)
성별	남성	266	95.3
	여성	13	4.7
연령	50-59세	27	9.7
	60-69세	140	50.2
	70세 이상	112	40.1
퇴직시 직급	4급 이상	144	51.6
	5급 이하	135	48.4
퇴직시 직종	일반직	208	74.6
	특정직	32	11.5
	기능직	29	10.4
	별정직	10	3.6
공무원 재직기간	30년 미만	49	17.6
	30-35년 미만	146	52.3
	35년 이상	84	30.1
합계		279	100.0

본 연구는 공무원의 퇴직지원프로그램과 관련된 부분만 분석에서 활용하였다. 그리고 응답자 특성 중에서 가장 중요한 것으로 퇴직시 직급차이로 보고 분석하였다. 일반적으로 4급이상의 공무원은 직급의 중요성이 높아 퇴직후 재취업이 이해갈등의 가능성이 높지만, 5급 이하의 공무원의 경우는 그 정도가 상대적으로 낮다고 볼 수 있을 것이다. 분석은 SPSS 18.0으로 이루어졌다.

〈표 4〉 퇴직지원프로그램 관련 인식조사의 설문구성

조사영역	설문항목
퇴직준비 관련 분야	퇴직준비기간
	퇴직준비교육 수강 여부
	퇴직준비교육 만족도 및 불만족 이유
	퇴직준비프로그램 강조해야 할 항목
	퇴직예정자 교육의 개선점
재취업 관련 분야	재취업 취업정보
	재취업여부, 재취업고용 형태
	재취업 직종 및 공무원 재지식의 직무 연관성
	향후 재취업하고자 하는 희망 직종
	재취업시 공직에서의 직무고려 정도
	재취업 활성화 방안
	민간기업 출신과 비교할 때 퇴직공무원의 장점
퇴직공무원 인적자원 활용에 대한 의견	
인구·사회학적 특성	성별, 연령, 퇴직시 직종, 퇴직시 직급, 퇴직한 기간 등

1) 퇴직준비 관련 퇴직공무원의 인식

퇴직공무원들의 퇴직준비 관련 인식을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 퇴직공무원들은 퇴직준비나 퇴직전 준비교육을 충분히 하지 못한채 퇴직하는 것으로 나타났다. 퇴직대비 준비기간은 1년 미만인 경우가 71.9%에 이르렀고 3년이상 충분한 준비한 경우는 12.9%에 불과하였다. 퇴직전 준비교육도 받지 않은 경우가 76.7%였고 받았지만 불충분하였다고 답한 비율도 22.6%에 이르렀다. 둘째, 퇴직전 준비교육을 받은 경우에도 퇴직준비교육이 “짧은 교육기간”(41.1%), “다양치 않은 교육과정”(33.9%), “비현실적 내용”(17.9%) 등의 문제를 안고 있다고 응답하였다. 셋째, 앞으로 취업교육의 개선방향에 대해서는 “현실적으로 필요한 교육내용”(44.2%), “다양한 재취업교육 프로그램”(30.0%), “취미활동 및 여가관련 교육”(13.1%) 등을 제시하였다.

〈표 5〉 퇴직준비 관련 항목에 대한 퇴직공무원의 인식

퇴직대비 준비기간	내용	3개월 미만	3-6개월	6개월 -1년	1-2년	2-3년	3년 이상
	빈도	99	38	60	30	15	36
	비율	35.6%	13.7%	21.6%	10.8%	5.4%	12.9%
퇴직전 퇴직준비 교육 여부	내용	받지 않음		받았지만 불충분		충분히 받음	
	빈도	214		63		2	
	비율	76.7%		22.6%		0.7%	
퇴직준비교육 불만족 이유	내용	다양치않은 교육과정		짧은 교육기간	비현실적 내용	부적절한 교육	교육내용 부실
	빈도	19		23	10	1	3
	비율	33.9%		41.1%	17.9%	1.8%	5.4%
퇴직예정자 취업교육시 개선해야 할 문제	내용	현실적으로 필요 교육내용	다양한 재취업교육 프로그램	기술/전문 교육	전문성있는 강사 확보	취미활동및 여가관련 교육	재산관리 교육
	빈도	118	80	14	12	35	7
	비율	44.2%	30.0%	5.2%	4.5%	13.1%	2.6%

다만, 중요한 퇴직준비 교육분야에 대한 4급이상과 5급이하 퇴직자의 인식이 통계학적으로 유의미한 수준에서 차이가 존재함을 발견하였다. 5급 이하 퇴직자의 경우는 “재취업/창업”이 58.1%로 4급 이상 퇴직자의 31.4%과는 크게 차이를 나타내었다. 4급 이상 퇴직자의 경우는 “사회적응”(21.2%), “취미활동 및 여가”(18.2%), “건강 및 보건”(12.4%), “자원봉사”(4.4%) 등에서 5급 이하 퇴직자보다 상대적으로 높은 응답을 보였다.

〈표 6〉 중요한 퇴직준비 교육(1순위)에 대한 퇴직공무원의 인식

		재취업/창업	사회적응	인간관계	자원봉사	취미활동 및 여가	재산관리	심리적 안정	가족관계	건강 및 보건	교육기술/전문
4급 이상	빈도	43	29	5	6	25	5	6	0	17	1
	%	31.4	21.2	3.6	4.4	18.2	3.6	4.4	0.0	12.4	0.7
5급 이하	빈도	75	18	4	2	14	3	3	1	6	3
	%	58.1	14.0	3.1	1.6	10.9	2.3	2.3	0.8	4.7	2.3

* $\chi^2 = 25.009$, $df=9$, $p=.003$

2) 재취업 관련 퇴직공무원의 인식

재취업 관련 퇴직공무원의 인식을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 응답자 중에서 현재 일하고 있지 않은 비율은 높지 않았는데, 현재 일과 재직시 직무와의 연관성은 낮은 편으로 나타났다(매우 낮음 23.5%, 낮음 26.5%). 둘째, 퇴직공무원 재취업을 돕기 위한 적절한 방안으로는 “(퇴직공직자에) 다양한 직종의 개발 및 제공”(38.7%), “전담 기구 설치 및 운영”(30.1%), “관련 법령의 정비 및 제도개선”(9.5%), “정보제공”(10.9%), “직업교육/훈련”(7.7%) 등이었다. 이러한 결과는 직업교육 및 훈련, 취업알선 등과 같은 초점을 두고 있는 현재의 퇴직지원프로그램이 퇴직공직자의 욕구를 반영하지 못함을 알려준다.

〈표 7〉 재취업 관련 항목에 대한 퇴직공무원의 인식

현재 일하고 있지는 여부	내용	하고 있음			있지 않음		
	빈도	106			173		
	비율	38.0%			62.0%		
현재 일과 재직시 직무와의 연관성	내용	매우낮음	낮음	그저 그렇	높음	매우높음	
	빈도	19	23	10	1	3	
	비율	23.5%	26.5%	23.5%	13.7%	12.7%	
퇴직공무원 재취업 돕기 위한 방안	내용	다양한 직종 개발 및 제공	관련 법령의 정비 및 제도 개선	전담기구 설치 및 운영	홍보 및 사회적 인식제고	정보제공	직업교육/ 훈련
	빈도	106	26	55	18	30	21
	비율	38.7%	9.5%	20.1%	6.6%	10.9%	7.7%

현재 일을 하고 있는 퇴직공무원의 고용방식, 고용분야, 일하는 이유 등을 물어봤는데, 4급 이상 퇴직자와 5급 이하 퇴직자의 통계학적 차이가 발견되었다. 첫째, 현재 고용방식으로는 4급이상 퇴직자는 “전문계약직” 44.0%, “창업(자영업)” 26.0%이 대다수였던 반면, 5급이하 퇴직자는 “일용/임시직” 52.7%, “파트타임” 10.9%로 대다수를 이루었다. 둘째, 고용분야에서도 4급이상 퇴직자는 “사무직” 29.4%, “교육” 19.6% 등이었던 반면, 5급이하 퇴직자는 “단순노무”가 35.2%에 달하였다. 셋째, 이상과 같은 차이는 현재 일을 하고 있는 이유에서도 큰 차이를 보였다. 4급이상 퇴직자는 “경제적 필요”(29.4%) 외에도 “자아실현” 19.6%, “사회발전 기여” 15.7% 등의 고차원적인 욕구를 응답한 반면, 5급이하 퇴직자는 “경제적 필요”가 49.1%에 달하였다.

〈표 8〉 현재 일을 하고 있는 퇴직공무원들의 인식

현재 고용 방식			정규직	전문계약직	파트 타임	일용 /임시직	창업 (자영업)		x ² =28.329 df=4 p=.000	
	4급 이상	빈도	4	22	5	6	13			
	%	8.0%	44.0%	10.0%	12.0%	26.0%				
5급 이하	빈도	4	6	10	29	6				
	%	7.3%	10.9%	18.2%	52.7%	10.9%				
현재 고용 분야			농림 어업	영업 판매	단순 노무	교육	사무직	건축, 건설, 기술	기타	x ² =31.914 df=11 p=.001
	4급 이상	빈도	3	7	1	10	15	7	8	
	%	5.9%	13.7%	2.0%	19.6%	29.4%	14%	16%		
5급 이하	빈도	1	3	19	4	9	5	13		
	%	1.9%	5.6%	35.2%	7.4%	16.7%	9%	24%		
현재 일을 하고 있는 이유			경제적 필요	건강	자아 실현	주위 인정	사회적관계 형성	사회발전 기여	기타	x ² =18.719 df=8 p=.016
	4급 이상	빈도	15	7	10	4	4	8	3	
	%	29.4%	13.7%	19.6%	7.8%	7.8%	15.7%	6%		
5급 이하	빈도	27	8	7	0	7	0	6		
	%	49.1%	14.5%	12.7%	0.0%	12.7%	0.0%	11%		

퇴직공무원들에게 민간출신에 비교해서 퇴직공무원의 재취업상 장점을 물었을 때, “법률/행정/제도적 지식”이 33.0%로 가장 높게 나왔고, “근면/성실성”이 25.6%, “공익우선 태도”가 7.3%로 나타났다. 그리고 4급이상 퇴직자와 5급이하 퇴직자간의 통계학적으로 유의미한 차이가 존재했는데, 4급이상 퇴직자의 경우 특별히 “공익우선 태도”와 “공직사회네트워크”, “법률/행정/제도적 지식”, “기획력” 등이 5급이하 퇴직자보다 높게 나타났다. 반면 5급이하 퇴직자는 “근면/성실성”과 “조직우선태도” 등에서 4급이상 퇴직자보다 높게 나타났다.

〈표 9〉 민간출신에 비교한 퇴직공무원의 재취업상의 장점

		법률/행정 /제도적 지식	근면/ 성실성	제도 순응적 태도	기획력	사회적 인간 관계	전문적 (공학적) 기술	공직사회 네트워크	공익 우선 태도	조직 우선 태도	공평 무사한 업무처리
4급 이상	빈도	50	30	0	6	2	4	14	23	7	5
	%	35.2%	21.1%	0.0%	4.2%	1.4%	2.8%	9.9%	16.2%	4.9%	3.5%
5급 이하	빈도	40	40	9	2	2	0	5	11	13	6
	%	30.5%	30.5%	6.9%	1.5%	1.5%	0.0%	3.8%	8.4%	9.9%	4.6%
전체	빈도	90	70	9	8	4	4	19	34	20	11
	%	33.0%	25.6%	3.3%	2.9%	1.5%	1.5%	7.0%	12.5%	7.3%	4.0%

* x² =26.036, df=11, p=.006

3) 퇴직공직자 지원프로그램 현황

정부는 2000년대초부터 퇴직공직자 사회참여 활성화를 위해 각 행정기관에 퇴직공직자 활용현황 조사 등 퇴직공직자에게 적합한 직종과 업무를 발굴하고 권장하고 있다. 이에 중앙행정기관, 지방자치단체, 지방교육청 등에서 퇴직공직자를 위원회 위원, 정책모니터 요원으로 위촉해 자문·평가 등의 정책컨설턴트로 활용하거나, 정부업무 지원·보조를 위해 기간제 교원, 배움터 지킴이, 시간강사, 복지 및 식품위생 현장 지원 등 전문성과 경험이 필요한 분야에 총 15,332명을 활용하였다(〈표 10〉 참조).

〈표 10〉 기관별 퇴직공직자 활용 현황(2012년 10월 현재)

구분	활동분야	인원(명)	비율
계		15,332	
중앙행정기관	자문·전문상담, 형사조정위원, 체불청산민간조정관, 교육 등 행정보조, 자문 및 평가위원, 산림보호 및 관리, 심의위원, 시험관리관 등	2,774	18.1%
지방자치단체	위원회 위원, 시험면접·감독관, 심의위원, 주정차 등 단속, 청소·시설관리, 자문 및 평가위원, 민원상담원, 교육 등 행정보조, 자원봉사 등	3,163	20.6%
지방교육청	기간제교원, 배움터지킴이, 시간강사, 청소·시설관리, 기관 교육강사, 교육 등 행정보조, 방과후 교육, 위원회 위원 등	9,395	61.2%

자료: 행정안전부(2013); 권경득이주호(2015: 48) 재인용

공무원연금관리공단에서는 2012년도 퇴직예정 공무원과 퇴직공무원의 효과적 관리를 위하여 2012년 퇴직공무원지원센터를 개소하여 교육, 전문상담, 사회참여활동 지원, 일자리 지원 등의 업무를 하고 있다. 교육과정은 사회적응과 퇴직준비를 위한 퇴직 전 교육과 사회공헌활동, 일자리 지원을 위한 퇴직 후 교육으로 구분하여 실시하고 있다. 특히 공무원연금공단은 퇴직공직자 활용방식을 크게 공익형, 복지형, 교육형, 일자리 지원형으로 구분하여 교육 및 지원을 제공하고 있다(공무원연금공단, 2015).

또한 공무원연금관리공단은 퇴직공직자들을 위해 'G-시니어' 서비스를 2010년 6월에 구축하였다(www.g-senior.kr). 2012년 7월 들어 공공부문 일자리뿐만 아니라 고용노동부가 제공하는 일자리정보시스템(워크넷) 연계를 통해 더욱 많은 서비스를 제공하기 시작하고 있다.⁷⁾

7) 현재 'G-시니어'가 제공하는 퇴직관리 차원의 서비스 영역은 다음과 같다. 첫째, 'G-시니어'는 퇴직공무원들의 사회참여 지원을 위하여 보수나 대가 없이 자신의 재능을 활용하여 타인

근래 인사혁신처는 연어가 회귀하듯 퇴직 공무원을 임기제나 시간선택제 공무원으로 재고용해 기술인력 양성사업, 지자체 행정자문, 개도국에 개발경험 전수 등의 업무를 맡는 방안을 추진하기로 했다(이데일리, 2015). 인사혁신처는 전담기구로 ‘(가칭) 퇴직공직자 직업알선 및 사회공헌지원센터’를 설치하기로 했다. 또한 인사혁신처 주관으로 조기퇴직한 고위공무원이 전문성을 발휘할 수 있는 직무로 재배치해 재취업 지원에 나설 방침이다. 퇴직 2년 전에 전직교육을 실시해 공무원들이 퇴직 이후를 대비하도록 여건도 조성할 계획이다.

그밖에도 국방부, 국가보훈처, 경찰청 등 여러 정부기관에서 퇴직(혹은 퇴직예정) 공무원들을 대상으로 퇴직지원프로그램을 실시하고 있다(이미리·이영민, 2014: 134-135).

현재 퇴직지원프로그램들은 다음과 같은 문제를 안고 있다. 첫째, 퇴직지원프로그램이 개별 부처별로 진행되고 있는데 이는 부처 특성을 반영하는 장점도 있지만 전정부 차원에서 체계성을 가지지 못한 한계를 가지고 있다. 둘째, 인구고령화와 맞물린 퇴직공직자 급증을 염두에 둔 퇴직관리의 중장기적 계획이 존재하지 않는다. 셋째, 앞서 퇴직공무원 인식조사에서 보듯 고위직 퇴직자와 하위직 퇴직자의 욕구가 상이함에도 이를 반영하지 못하고 획일적 퇴직지원서비스가 제공되고 있다. 예를 G-시니어의 경우 고위직 공무원의 경우는 거의 활용되지 않는 것으로 알려져 있다.

IV. 정책적 대안

1. 퇴직공직자 재취업 관련 정책적 대안

일반적으로, 퇴직공직자의 재취업이라 하면 “외부압력에 의한 하향식 비전문가 외 부충원”이라는 부정적 의미로 사용되고 있다. 언론들은 이를 기획재정부, 금융위원회 등 산하기관 관리감독권을 가지고 있는 정부기관들이 자신의 퇴직 관료들의 노후대

과 공익을 위해 기여하는 재능기부 활동을 지원하며, 금전적 보상은 적으나 자기만족도와 성취감이 큰 사회공헌형 일자리를 제공하고 있다. 둘째, 교육정보 서비스 영역으로 자기개발에 밑거름이 될 수 있는 다양한 교육정보를 제공하고 있으며, 사이버 연수원을 운영하여 창업, 정보화, 자격증 취득 등을 위한 전문기관과의 연계 온라인 교육정보와 교육기회를 제공하고 있다. 셋째, 커뮤니티 기능 서비스로서 시니어클럽 홈페이지를 연동하여 기관별, 취미별 교류 및 소통공간을 제공하는 한편, 상록홍보봉사단, 문예마당, 봉사활동후기 등의 기사나 참여 후기를 통해 기사나 작품을 공유할 수 있도록 참여공간을 제공하고 있다.

비용으로 부적절하게 임원으로 임용하여 그 기관의 부실과 적자를 부추키는 주원인이라고 비판하고 있다. 분명 이러한 주장이 근거가 없는 것은 아니나 문제의 전체 모습을 보여주는 것은 아니다.

퇴직공직자 취업제한제도와 관련하여서는 두가지 측면에서의 접근이 필요하다. 우선, 전관예우나 민관유착 등이 계속되고 이에 분노하는 국민의 법감정상 국민의 신뢰를 얻을 수 있는 공직윤리를 강조하고 퇴직공직자 취업제한제도를 강화하는 것은 필요하다. 하지만 이러한 조치들이 정당성과 적실성을 높일 수 있도록 획일화된 방식이 아니라 대상과 상황에 따른 차등적·유연적 방식을 개발할 필요가 있다. 다른 측면은, 우리나라 공무원들의 진생애주기적(life-cycle) 승진 및 보직이동에 대한 이해가 필요하다. 우리나라의 인사제도는 “젊고 유능한 인재를 공직에 유치해서 공직을 명예롭게 생각하면서 장기복무 혹은 평생복무케 하는” 직업공무원제도를 근간으로 하고 있다(강성철 외, 1996). 이러한 직업공무원제도는 입직이후 내부승진을 기본으로 하는 폐쇄형 인사체계를 특징으로 하고 있어 심각한 인사적체의 문제와 함께 이를 해결하는 기제로써의 연공서열(年功序列)의 관행을 내재화하고 있다. 그런 점에서 공직 내에서 유능한 인재들은 중요 요직을 섭렵하며 다른 동기들보다 상대적으로 고위직에 이른 시기에 올라가게 된다. 이로 인해 오히려 다른 동기들보다 일찍 공직에 퇴직을 해야 하는 경우가 발생하기도 한다. 그런 관점에서, 지금까지 퇴직공직자의 정부산하·유관기관의 재취업은 공무원 인사적체 문제를 해결하고 공직을 일찍 퇴직한 유능 인재들을 소화하는 하는 기제로 사용된 측면이 있다. 따라서 이 같은 측면이 고려되지 않고 퇴직공직자의 정부산하·유관기관의 재취업을 절대 악(惡)으로 치부하여 철결하고자만 한다면, 공무원 인사적체 해소와 함께 퇴직 유능 인재들의 경험과 능력을 재활용한다는 순기능을 잃어 버릴 수 있다.

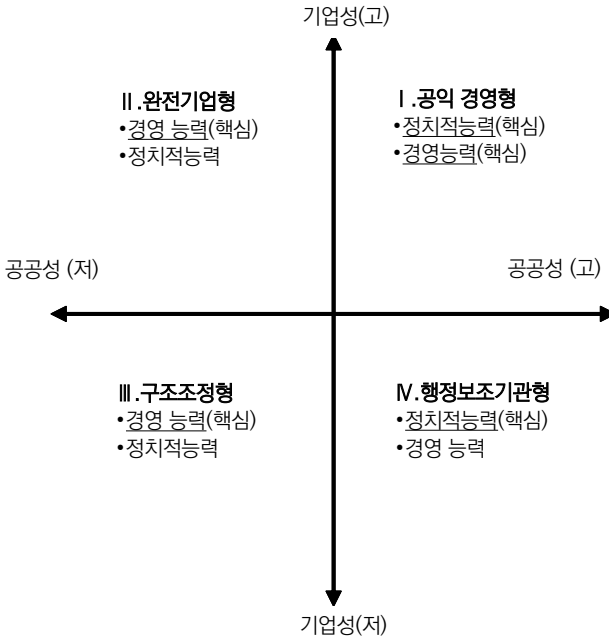
1) 적용 대상 기관유형 분류와 적용차별성 확보

퇴직공직자의 재취업이 퇴직공직자의 전관예우 관행과 노후 소득보장 차원에서 이루어지지 않기 위해서는 정부산하·유관기관의 임원 임용절차가 보다 객관적이고 합리적으로 이루어질 필요가 있다. 그리고 이러한 임용절차의 합리화에 앞서 퇴직공직자의 재취업이 바람직할 수 있는 정부산하·유관기관 유형을 미리 규정해두면, 퇴직공직자의 정부산하·유관기관의 재취업의 관행이 지나치게 만연하게 하는 것을 원천적으로 막을 수 있고 기관의 운영효율성도 꺾을 수 있을 것이다.

일반적으로 정부산하·유관기관의 성격을 구분하는 중요한 기준은 ‘공공성’과 ‘기

업성'이다(안용식, 1996). 이같은 분류에 따라 정부산하·유관기관의 임원들이 가져야 할 역량은 민간기업의 임원들의 '경영역량' 외에 '정치적 역량'이 필요하다고 할 수 있다. 여기에서 '정치적 역량'은 정부산하·유관기관의 특성상 공적인 목적을 추구함에 있어 유래하는 것으로 정치적 동원능력과 함께 유관 정부부처와의 연계능력 등을 포괄하는 것이다. 이와 같은 기준으로 정부산하·유관기관을 분류하면 다음 그림과 같다.

〈그림 3〉 인사기준에 따른 정부산하·유관기관의 분류



자료: 이재은 외(2007) 참고하여 재작성

기관의 특성과 그 임원의 역량특성을 고려하여 만들어진 네가지 정부산하·유관기관 유형 중에서 퇴직공직자의 재취업이 크게 문제가 되지 않고 오히려 성과를 낼 수 있는 유형이 I 사분면의 공익경영형과 IV 사분면의 행정보조기관형이다. 특히 행정보조기관형의 경우는 그 특성상 경영효율성의 요구가 크지 않은 반면 정부부처와의 원활한 연계 등이 필요하기 때문에 퇴직공직자 출신의 경험과 네트워크가 기관 성과 향상에 긍정적인 영향을 미칠 개연성이 크다.8)9)

2) 퇴직공직자 재취업제도 적용의 분야별·적용대상별 유연성 확보

현행 공직자윤리법 제17조 1항에 따르면, 일괄적으로 대통령령으로 정하는 직급이나 직무분야에 종사한 공무원과 공직유관단체의 임직원은 퇴직전 5년 동안 소속되었던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 민간기업에 퇴직후 3년간 취업이 금지하고 있다. 하지만 퇴직공직자 취업제한제도의 차등화를 통해 주로 공무원의 직종, 업무의 특성, 계급에 따라 취업제한기간을 세분화해야 한다(김윤권·이시영, 2013). 구체적으로, 전관예우 등의 문제는 주로 금융, 국세, 국방, 검찰, 경찰 등과 같은 권력 분야에서 빈번하게 발생하기 때문에 해당 직종에 대한 제한기간을 길게 마련해야 한다. 또한 범조, 금융, 조세, 경제 등의 규제 업무를 수행했던 공직자에게도 제한기간을 보다 길게 적용되어야 한다. 또한 고위직 퇴직공직자 그 권한이 컸었다는 점에서 제한기간이 길어야 한다. 반면, 비규제 분야에 하위직급 퇴직자의 생계형 재취업은 이보다 훨씬 규제강도가 낮을 필요가 있으며 상황에 진전에 따라 점진적으로 철폐할 필요가 있다.

미국의 경우 포괄적인 취업제한을 규정하기보다는 과거 공직업무의 부당한 활용 또는 활용될 것으로 보이는 행위를 금지하고 있다(박영원, 2012; West, et al., 2009: 11). 이해충돌에 관한 내용을 다루고 있는 미국연방법전(United States Code 18 U.S.C. §207)에 의하면, 행정부처의 연방공무원들은 퇴직후 민간부문의 특정 업무를 맡는데 제약이 따른다(Maskell, 2012: 3-5). 첫째, 정부의 행정업무를 처리하던 공직자가 퇴직 이후에 민간부문의 입장에서 과거 자신이 다루던 동일한 문제를 다루

8) 본 연구의 논리와 비슷한 방식을 제안한 곳이 경기도이다. 2014년 8월 <퇴직공무원 공공기관 재취업 개선방안> 보고서를 통해, 경기도 산하·유관단체의 47개 직위의 업무를 분석해 퇴직공무원 재취업 가능 여부를 A, B, C 3개 유형으로 구분하였다(연합뉴스, 2014). 여기에서, A유형은 민간전문가 중심 임용(퇴직공무원 재취업 부적절)으로 경기개발연구원장, 경기관광공사사장 등 26개 직위가 해당한다. B유형은 민간과 퇴직공무원 경쟁임용(퇴직공무원 재취업 가능)으로 경기농림진흥재단 대표이사, 경기테크노파크 기획조정본부장 등 9개 직위이다. 퇴직공무원 또는 현직공무원 파견임용(퇴직공무원 재취업 적절)으로 구분한 C유형은 경기개발연구원 사무처장, 경기콘텐츠진흥원 경영관리본부장 등 13개 직위이다. 인사혁신처도 재취업 심사기준도 명확하게 할 방침이다. 분야·직종·기관별 취업심사기준을 마련해 민관유착 가능성이 있는 분야는 재취업을 원칙적으로 금지하되, 공직 전문성을 활용할 수 있는 분야에서는 재취업을 허용하기로 했다(이데일리, 2015).

9) 퇴직공직자가 퇴직후 갈 수 있는 정부산하·유관기관이 공식화된다면 퇴직후 예측가능성이 높아진다는 점에서 장점이 있을 수 있지만, 현직에 있을 때 사익추구 행위가 만연할 수도 있게 된다는 지적이 있다. 하지만 대상자가 많고 인사의 불확실성에 비추어 볼 때 크게 문제될 것이 아니며, 임용과정에서의 경쟁체계를 공식화하는 것이 더 중요한 관건이라는 의견도 있었다(2015. 2. 10. 행정이론학회 동계학술대회 토론내용).

는 ‘입장전환’(switching-off)이 전면적으로 금지된다. 둘째, 퇴직공직자의 업무상 책임 하에 존재하던 다소 넓은 범주의 문제를 담당하는 ‘입장전환’은 향후 2년간 금지된다. 셋째, 특정 무역·조약 협상에 관해서 상대방의 입장을 지지하는 것이 향후 1년간 금지된다. 넷째, 일부 고위 공직자들에게는 ‘쿨링오프’(cooling-off) 기간이 적용된다. 즉, 자신이 속해있던 부서·기관의 직원에게 영향을 미치거나 의견을 전달하려는 행동이 1년간 금지된다. 다섯째, 최고위 공직자들은 퇴직 후에 전체 행정기관의 최고위직에게 영향을 미치거나 의견을 전달하려는 행위가 2년간 금지된다. 여섯째, 일부 고위공직자들이 해외 정부나 해외 정당을 위해 특정한 대표·자문 활동을 하는 것이 1년간 금지된다.

그밖에 퇴직공직자 재취업제한과 관련된 개선방향을 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 이해충돌 가능성이 있는 직무의 처리 기준이 불명확하다. 현행 규정상으로는 민간기관에 취업하기 전에 이해충돌 가능성이 있는 기관에 취업할 수 없으며, 취업한 이후에도 이해충돌 가능성이 있는 업무를 수행하지 못하도록 제한하고 있다. 하지만 어떤 민간기관에 근무하더라도 얼마든지 이해충돌이 있는 직무 상황에 직면할 수 있는데, 이에 대한 구체적인 처리기준이 제시되지 못하고 있다(김윤권, 2013: 232-233). 따라서, 퇴직공직자의 취업제한에 그치지 말고 좀더 적극적으로 재직자나 퇴직자, 그리고 민간기업에 등의 행위제한을 규정할 필요가 있다(진재구, 2014). 둘째, 장기적으로 공직자윤리법을 통해 퇴직자를 획일적으로 취업제한하는 것보다 이것을 공개하고 투명성을 확보하여 자율적으로 규제될 수 있는 방안을 모색해야 한다(김병섭·양재진, 2002: 20).

2. 공무원 조기퇴직 관행 제거 방안과 정부내 재취업 방안 수립

사회적 물의의 대상이 되는 퇴직공직자 재취업 문제는 고위공직자들의 조기퇴직 관행과 직결돼 있는 문제이다. 따라서 이 문제를 푸는 가장 간명한 방법은 승진에서 탈락한 공직자들이 법적으로 보장된 정년을 모두 채울 수 있도록 ‘조기퇴직’ 관행을 제거하는 것이다(서울신문, 2014). 그리고 조기퇴직 관행의 제거는 앞으로 고령화 현상에 따른 공무원 정년연장을 위해서라도 필요한 선행조치라 판단된다. 하지만, 조기퇴직 관행을 변화시키는 것은 우리 공직사회의 연공서열 중심 조직문화의 변화를 요구하는 것으로 단기간에 변화를 유도하기는 쉽지 않을 것이다. 그리고 급격한 조치는 그렇지 않아도 심한 승진체제를 심화시킬 수 있는 부작용이 있을 수 있다. 따라서 점진적이지만 단계적으로 고위공직자의 조기퇴직 관행을 해소하도록 중장기계획이 수

립될 필요가 있다. 특히 승진에서 탈락한 공직자들이 공직에 남는 것을 지원할 수 있는 구체적인 프로그램을 개발할 필요가 있다.

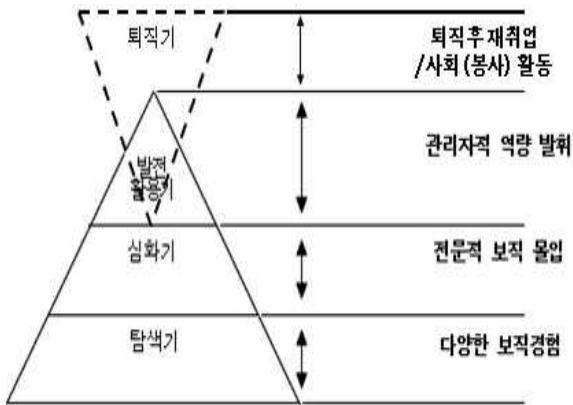
하지만 조기퇴직 관행을 제거하는 것은 중장기적 과제이므로 단기적으로는 퇴직공직자 재취업제하에 따른 대안이 필요하다. 재취업관련 규제가 강화되어 정부산하·유관기관이나 민간에서 퇴직공직자의 재취업을 수용할 수 없다면, 정부내에서 퇴직공직자의 재활용 및 재취업 방안이 강구할 필요가 있다. 일본의 경우 퇴직공직자에 대한 공직내 재임용 프로그램이 적극적으로 운영중에 있다(김윤권, 2011: 116-123; 채성준, 2013: 106). 정년퇴직자, 근무연장 후 퇴직한 자, 정년퇴직 전 퇴직한 자(근속년수 25년 이상으로 퇴직일로부터 5년 이내인 자), 자위대법의 규정에 의해 퇴직한 자 중 일정 요건을 갖춘 자 중에서 근무실적에 기초하여 채용 여부를 결정하며 임기는 1년을 넘지 않는 범위 내에서 임명권자가 정한 기간(갱신가능)으로 재임용하고 있다. 그리고 임기 말일은 65세에 달한 연도의 3월 31일 이전으로 하고 있다. 우리나라의 경우 경찰청의 퇴직공직자 재고용 프로그램으로 수사지도관 선발프로그램이 있다. 범죄수사연구관관리규칙에 의거하여, 수사경찰로 5년 이상 근무한 퇴직자 또는 경찰교육기관에서 수사분야 교육경력이 5년 이상인 퇴직자 중에서 선발하여 경찰청과 지방경찰청에 범죄수사지도관으로 재임용하는 프로그램이다. 이들이 하는 업무는 범죄추세분석, 범죄추세분석, 범죄예방건의, 특이범죄 연구 및 사례수집, 수사지도 및 수사교육 등이다. 하지만, 조기퇴직자의 정부내 재고용의 경우 근무조건이 지나치게 낮게 책정된다면 유인이 적을 것이다. 그리고 근래 공무원연금 개혁과정에서 명예퇴직한 공무원의 재고용(예를 들어, 기관제 교사 등)의 경우 보수 산정에는 연금수령액을 같이 고려할 필요가 있다.

3. 전생애주기적 공무원 경력관리와 퇴직관리의 연계

대다수 퇴직공직자들은 국가에 대한 충성심과 국민 전체를 위한 봉사자로서 사명감이 투철하고 오랜 공직생활에서 축적한 경험과 능력을 가진 유능한 인적 자원으로 체계적인 관리가 필요하다(채성준 외, 2013). 따라서 앞으로는 ‘밀어내기식’ 퇴직관리에서 ‘상시적’ 퇴직관리로의 전환될 필요가 있다. 이러한 상시적 퇴직관리는 공무원의 생애주기적 경력관리체계의 중요 하위요소로 제도화되어 퇴직관리가 예측가능성을 갖게 하자는 의미이다. 이는 현재 퇴직공직자의 정부산하·유관기관의 재취업 논의를 양성화하자는 것으로, 정부산하·유관기관의 재취업까지로 고려한 고위 공직자들의 체계적인 전직 준비프로그램을 개발하자는 것이다. 그리고 현재 불투명하기 그지

없는 정부산하유관기관의 임용체계를 투명한 능력과 전문성에 기반한 역량중심 임용 체계로 바꿀 수 있는 계기를 마련해 줄 것이다(김병섭·양재진, 2002: 19). 이렇게 될 때 국가적 차원에서 유능 퇴직공직자들을 체계적으로 관리할 수 있는 길이 열리고, 통제와 규제 일변도의 정책이 가져올 수 있는 ‘풍선효과’를 극소화할 수 있을 것이다.

〈그림 4〉 퇴직까지 포함한 경력개발모형



특히, 앞으로 퇴직관리는 공무원 인사과정의 전반과 체계적으로 연계될 필요가 있다. 특히 공무원의 경력개발 및 관리 체계에 퇴직관리 분야가 결합되어야 한다(〈그림 4〉 참조). 특히, 국가정책형성에 중요한 역할을 담당하는 고위직과 그 이하 직급간의 퇴직관리가 상이하게 제도화되어야 한다. 본 연구에서도 4급이상 퇴직자와 5급이하 퇴직자 간에는 재취업의 목적, 방식, 분야 등에서 차이가 커다는 사실을 확인하였다. 따라서 퇴직관리체계를 설계할 때 직급간의 차이가 반드시 고려될 필요가 있다. 구체적으로, 5급이상 공무원의 경우 그들의 국가정책결정 및 집행 과정의 경험과 노하우를 활용할 수 있는 적극적인 전직지원 프로그램(outplacement)을 도입할 필요가 있는 반면, 6급 이하 공무원의 경우에는 고용보험과 연계를 통해 실업과 전직문제를 해결해야 할 필요가 있다(김병섭·양재진, 2002).

이상과 같은 퇴직공직자들의 경력관리 과정상에 나타날 수 있는 문제들을 효과적으로 관리할 수 있는 전문화된 기구의 설치가 필요하다. 현재는 공무원연금관리공단이 많은 역할을 수행하고 있으나 장기적으로 관련 업무만을 전담하는 독립기관이 필요하다. 이러한 퇴직공직자 퇴직지원전담기관이 일본에서와 같은 생애설계 종합정보 제공시스템과 국민인재교류센터의 기능을 수행할 수 있을 것이다.¹⁰⁾

4. 퇴직공직자 맞춤형 퇴직지원프로그램 개발

퇴직공직자들은 공직에서 수십년간 성장해온 국가의 소중한 인적자산이다. 따라서 단순히 나이를 갖대로 퇴출시키는 방임적인 인사관리에서 벗어나, 이들을 자산으로 보고 국가와 사회에 기여할 수 있게 하는 적극적 퇴직관리정책이 추진될 필요가 있다. 하지만, 앞서 분석한대로 현재 퇴직공직자들의 퇴직준비기간은 매우 짧은 실정이며, 정부로부터 체계적인 퇴직전후 교육 등도 적절히 받고 있지 못한 것으로 나타났다. 그리고 현행 퇴직지원프로그램이 직업교육 및 훈련, 취업알선 등과 같은 초점을 두고 있으나 이는 퇴직자의 욕구를 제대로 반영하고 있지 못한 것으로 나타났다.

따라서 앞으로는 퇴직공직자의 욕구에 부합하는 ‘맞춤형’ 퇴직지원프로그램을 지향할 필요가 있다. 구체적으로, 퇴직공직자의 사회참여는 일자리·공익형·복지형·교육형 등과 같은 유형으로 나눌 수 있는데, 퇴직 전부터 자신의 경험과 역량, 그리고 퇴직 이후의 자신의 계획을 바탕으로 바람직한 사회참여 형태와 방식을 진단하고 분석하여 이에 따른 사전준비가 필요하다. 이를 위해 정부는 이러한 진단과 분석을 바탕으로 전직교육 및 퇴직관련 준비 프로그램을 체계적으로 수립하여 지원할 필요가 있다. 그리고 민간출신에 비교해서 퇴직공직자들의 강점인 “법률/행정/제도적 지식”, “근면/성실성”, “공익우선 태도” 등과 같은 역량들은 활용하는 재취업 및 사회참여 방안이 모색되어야 한다.

V. 결론

본 연구는 공무원의 퇴직관리의 관점에서 현행 퇴직공직자의 정부산하·유관기관의 재취업문제(이하 퇴직공직자 재취업문제)의 문제점을 분석하고 그 해결방안을 모

10) 일본의 경우 정년 이후의 생활설계를 위한 정보의 효율적으로 제공하기 위해 생애설계 종합 정보 제공시스템을 운영하고 있다. 여기에서는 공무원이 생애설계를 계획할 때 참고할 수 있도록 재취업 지식·노하우, 재취업 규제, 구인정보, 연금·의료 등의 생활 정보, 사회 활동 참여·자기개발 관련 정보, 퇴직 공무원의 경험담 등 필요한 정보를 종합적으로 제공하고 있다. 또한 일본은 2008년 국가 공무원에 대해 각 부처별로 진행되고 있던 민간 기업으로의 재취업 알선을 폐지하고, 일원화된 창구를 통한 재취업 알선을 위해 국민인재교류센터를 설치하였다. 이에 따라 일본은 국민인재교류센터를 통해 조기퇴직자 모집제도 시행과 함께 2013년 10월부터 민간의 재취업 지원회사를 활용한 재취업지원을 실시하고 있다(김윤권, 2011: 116-123; 채성준, 2013: 106).

색하고자 하였다. 여기에서 퇴직관리는 공무원의 이해충돌을 막기 위한 퇴직공직자 재취업제한제도와 생애주기적 경력관리의 일환으로써 퇴직지원프로그램을 포괄하는 개념이다. 우리나라의 퇴직공직자 재취업 문제(일명, 관피아)는 한편, 전관예우 관행에 기인하는 것으로 행정난맥상의 원인처럼 인식되고 있으나, 다른 한편으로는 조기 퇴직 관행과 맞물려 운영되고 있는 일종의 경력관리체계로서의 성격을 동시에 가지고 있다. 본 연구는 분석결과를 바탕으로 다음과 같은 정책적 함의를 제시하였다. 첫째, 공무원 조직퇴직 관행을 제거하는 조치를 취하여야 한다. 둘째, 퇴직공직자 취업제한 제도를 합리화하여야 한다. 이를 위해 적용대상 기관유형을 분류하고 적용상의 차별성을 확보하고, 제도적용사의 유연성을 확보하여야 한다. 셋째, 전생애주기적 공무원 관리 체계에 퇴직관리가 연계되어야 한다. 이에 따라 정부유관기관에 대한 퇴직공직자의 임용체계가 투명하고 전문성에 기반한 역량중심 체계로 바뀌어야 한다. 넷째, 퇴직공직자의 사회참여지원제도가 욕구에 부합하여 다양해질 필요가 있다.

1990년대이래 신자유주의적 행정개혁으로 공무원들의 권한과 영향력이 급속히 감소하고 있는데다, 개방형직위제와 민간경력직 공무원 임용 등으로 인한 공직 개방화 추세로 인한 공직에 대한 자부심과 결속력이 약화되고 있다. 이러한 상황에서 공직 자윤리법 등을 통해 능력있는 퇴직공직자의 재취업을 막는 것은 공무원 사기를 저하시켜 우수 공무원의 조기 이탈을 부추길 수 있다. 여기에 민간인에 대한 공직 개방성을 확대한다고 하면 이에 비례해서 우수한 공직경험의 인재들이 정부기관과 산하기관, 그리고 민간기관을 넘나들 수 있도록 개방과 유연성이 확대될 필요가 있다. 하지만, 이것은 오랜 관행에 뿌리를 내리고 있는 전관예우나 관피아 문제가 해소하는 것은 상당한 시간이 요할 것으로 예상되므로, 장기적 고려사항이라 할 수 있다.

▣ 참고문헌

- 강성철·김판석·이종수·최근열·하태권. 1996. 《새인사행정론》, 서울: 대영문화사.
- 권경득·이주호. 2015. “지방자치단체 공직자의 퇴직관리 효율성 확보방안”. 《지방행정연구》, 29(2): 31-60.
- 김규동. 2001. “퇴직자를 위한 효과적인 경력관리 방안: 퇴직자 관리와 경력개발 방향을 중심으로”, 《한국노사관계학회 2001년도 춘계학술대회 발표논문》.
- 김병섭·양재진. 2002. “공무원의 퇴직관리: 실태와 정책적 이슈”. 《행정논총》, 40(1): 1-22.

- 김병섭. 2003. “퇴직공무원의 퇴직관리에 대한 인식분석”. 《행정논총》, 41(2): 31-51.
- 김병숙·강순희·김수정·박재림·윤재희. 2004. 《퇴직 후 30년을 위한 정부의 교육훈련 지원방안》. 한국직업상담협회.
- 김수원·나영선·한애리·조세형. 2013. 《퇴직공무원의 사회참여 활성화 지원》. 한국직업능력개발원.
- 김윤권. 2011. 《고령화시대에 부합하는 공무원 퇴직관리의 제도 설계 및 정책대안 연구》. 서울: 한국행정연구원.
- 김윤권·오시영. 2013. “적극적인 공무원 퇴직 관리를 위한 퇴직공직자 취업제한제도의 개선방안에 관한 연구”. 《한국인사행정학회보》, 12(1): 219-244.
- 김주영. 2013. “공직부패 방지를 위한 공직자의 이해충돌 방지규정의 검토: 체계성 및 이행가능성 심사를 중심으로”. 《공법학연구》, 14(3): 175-210.
- 김지선. 2008. 《경찰공무원의 퇴직 준비프로그램에 관한 연구: 생애설계요인을 중심으로》. 원광대학교 박사학위논문.
- 박영원. 2012. 퇴직공직자 취업제한제도의 현황과 개선과제. 《이슈와 논점》, 550.
- 박홍식. 2008. “공직자 이해충돌(conflict of interest) 행위의 개선을 위한 연구: 법자윤리적 시각을 중심으로”. 《한국행정학보》, 42(3): 239-260.
- 변화순·이미정·김지경·하현정. 2007. 《중년기 퇴직남성 부부의 갈등과 적용》, 서울: 한국여성정책연구원.
- 안용식. 1996. 《현대공기업론》, 서울: 박영사.
- 안혁근 외. 2011. 《공직자 윤리성 확보를 위한 전관예우에 관한 개선방안》, 서울: 한국행정연구원.
- 윤태범. 2005. “공무원 윤리 확보를 위한 직무상 이해충돌 회피에 관한 연구: 미국, 일본, 한국의 비교를 중심으로”. 《한국인사행정학회보》, 4(2): 111-142.
- 이미리·이영민. 2014. “서울시 소방공무원의 퇴직관리: 실태와 정책적 지원”. 《지방행정연구》, 28(3): 129-153.
- 이재은·최무현·최호택. 2007. “공공기관 임원 인사 제도에 관한 비교 연구”. 《한국비교정부학보》, 10(2): 51-78.
- 진재구. 2014. “‘관피아’ 현상과 인사혁신: 정밀한 문제 진단과 원인분석이 먼저다”. 《행정포커스》 2014년 7-8월호.
- 채성준·서원석·임동진. 2013. 《퇴직공무원의 사회적 기여 활성화 방안에 관한 연구: 자원봉사활동을 중심으로》. 서울: 한국행정연구원.

- 태원유. 2000. 《퇴직관리의 문제점과 개선방안》. 삼성경제연구소 연구보고서.
- 한상암. 1999. 경찰공무원 퇴직관리의 문제점 및 개선방안에 관한 연구. 《한국경찰학 회보》, 1: 311-337.
- Aquilanti, T. & Leroux, J. 1999. "Integrated Model of Outplacement Counseling." *Journal of Employment Counseling*, 36: 177-192.
- Atchley, Robert C. 1999. *Continuity and Adaptation in Aging: Creating Positive Experiences*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Bedny, Gregory & Meister, David. 1997. *The Russian Theory of Activity: Current Applications To Design and Learning*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Cumming, E. & Henry, W. 1961. *Growing Old: The Process of Disengagement*. New York: Basic Books.
- Maskell, J. 2012. Post-Employment, Revolving Door, Laws for Federal Personnel. CRS Report for Congress.
- Mizoguchi, T. & Van Quyen, N. 2012. "Amakudari: The Post-Retirement Employment of Elite Bureaucrats in Japan." *Journal of Public Economic Theory*, 14(5): 813-847.
- OECD. 2010. *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*. Paris: OECD.
- Rahman, Khondaker M. 2008. "Amakudari of Civil Servants in Japan: A Examination of the Vices and Virtues and Postulation of Reforms.", Available at <http://www.ic.nanzan-u.ac.jp/MCENTER/pdf/wp0703.pdf>.
- Super, D. 1957. "A Life-Span, Life-Space Approach to Career Development." In Brown, D. & Brooks, L.(Eds.). *Career Choice and Development*. (1990: 121-178), San Francisco: Jossey-Bass.
- Wang, M., Zhan, Y., Liu, S., & Shultz, K. 2008. "Antecedents of Bridge Employment: A Longitudinal Investigation." *Journal of Applied Psychology*, 93: 818-830.
- Weakland, Janet 2001. "Human Resources Holistic Approach to Healing Downsizing Survivors". *Organization Development Journal*, 19(2).
- West, J., Richard, D., & Brennan, C. 2009. "Postemployment Conflict-of-interest

Restrictions on Former Employees of the Executive Branch.” *Briefing Paper*.

真淵勝(2009). 《行政学》. 東京: 有斐閣.

野口旭·田中秀臣(2001). 《構造改革論の誤解》. 東京: 東洋經濟新報社.

《서울신문》. 2014. “[공직사회 철밥통을 깨자] <3> 관·업계 유착을 끊어라 모피아·해피아·산피아·교피아·국피아… ‘관피아 공화국’”, 5월 3일.

《아주경제》. 2014. “MB정부 이후 교육부 4급 이상 퇴직공무원 중 69% 대학으로 취업”, 7월 17일.

《연합뉴스》. 2014. “경기도 퇴직공무원 산하기관 재취업 기준안 마련”, 8월 4일.

《연합뉴스》. 2015. “세월호 이후 공공기관 ‘관피아’ 줄고 ‘정피아’ 늘었다”, 4월 5일.

《이데일리》. 2015. “퇴직 후 공직 복무 ‘연어 공무원제’ 도입”, 1월 21일.

《중앙일보》. 2014. “세월호 부실한 안전검사 뒤엔 ‘해피아’ 있었다”, 4월 22일.

《CNB뉴스》. 2014. “[연중기획-교피아 해부①]교육부→대학총장 ‘낙하산’ 실상”, 6월 20일.

《Wikipedia》. 2015. “Revolving Door”

[https://en.wikipedia.org/wiki/Revolving_door_\(politics\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Revolving_door_(politics)). 검색일 2015년 7월 10일.

《Wikipedia》. 2015. “Amakudari”

<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%A4%A9%E4%B8%8B%E3%82%8A>. 검색일 2015년 7월 10일.