

머 리 말

공무원연금의 재정위기 이후 공단의 후생복지사업은 큰 도전과 변화의 흐름에 직면해있다. 공단은 창단 이후 연금서비스는 물론 연금기금을 바탕으로 공무원을 위한 다양한 복지서비스를 제공하는 공무원 후생복지의 센터 역할을 잘 감당해왔으나, 사업의 타당성과 공단의 역할에 대해 여러 비판적인 의견들이 안팎에서 지속적으로 제기되고 있고, 분명한 법적 근거와 사업성과를 바탕으로 해오던 사업들마저 심각하게 도전받고 있는 실정이다. 이것은 주로 공무원연금재정의 위기에서 비롯된 상황이라고 할 수 있으나 법적 당위성이나 경영진의 의지, 우리 공단 직원의 노력만으로는 쉽게 풀어갈 수 없는 여러 가지 사회, 경제, 문화, 정책 등의 요인들이 복잡하게 작용하고 있음을 볼 수 있다. 공단 후생복지사업의 견고한 타당성과 분명한 방향성을 찾기 위한 체계적인 논의와 분석의 노력이 절실한 상황인 것이다.

이러한 상황에서 GEPS연구소에서는 2010년에 공단 후생복지사업의 타당성과 미래 발전방안을 도출하기 위한 종합적인 연구프로젝트를 수행하였다. 공단 후생복지사업을 둘러싼 환경변화의 여건을 면밀히 분석하여 후생복지사업의 새로운 방향성을 정립하고 선제적 경영전략 및 새로운 사업의 모델을 발굴하려는 목적이다.

그 동안 이에 대한 내부적인 논의가 전혀 없었던 것은 아니었으나 주로 사업의 수익성과 고객의 니즈 등과 같은 사업성 측면에 국한되어 입체적인 분석이 미흡했던 점이 있다. 따라서 이번에는 다양한 각도에서 거시적, 입체적으로 접근하였다.

연구는 크게 다섯 개의 세부 분야로 나뉘어 수행되었다. 1부에서는 미래의 사회, 기술, 경제, 생태, 정책 환경 분석을 기초로 공단 후생복지사업의 미래 발전전망과 유망사업을 짚어보았다. 2부에서는 선진 연금기금의 후생복지 운영사례로서 일본 공무원공제조합연합회의 후생복지사업실태와 변화를 조사하여 공단의 미래 후생복지에 주는 시사점을 조사하였다. 3부에서는 기업복지와 공무원후생복지정책 측면에서 공단 후생복지사업의 타당성을 점검하고 미래 공단 후생복지사업의 재설계 방향을 논의하였다. 4부에서는 재원조달측면에서의 후생복지사업의 타당성 연구로서 연금기금의 유동성 위험을 측정하여

이것이 공단의 후생복지사업에 미치는 영향을 분석하였고, 재원 문제에 대한 현실적인 대안으로 향후 기금으로부터 재원을 분리하여 운영하는 방안을 논의하였다. 마지막으로 공단 후생복지사업의 미래방향에 부합하는 복지사업에 대한 구체적인 실천 사례로서 공무원단체보험통합운영방안을 비롯한 퇴직공무원자산수탁관리방안을 시범적으로 제시하였다. 다만, 다섯 번째 분야는 신사업개발이라는 연구과제로 별도의 보고서 작성이 이루어졌음을 밝힌다. 이 연구가 공단의 후생복지사업의 타당성을 검증하고 미래의 사업 방향성을 제시함으로써 공단 후생복지사업의 견고한 발전을 위한 이론적인 토대를 제공하는 기회가 되기를 소망한다.

이 연구프로젝트는 본인과 GEPS 연구소 이정희 연구위원의 책임 하에 수행되었다. 구체적으로, 1부 미래 환경 변화에 따른 공무원연금공단의 후생복지사업 발전방향 연구는 한국행정연구원 서용석 연구위원과 GPES연구소 이정희 연구위원 및 본인의 협력연구로 추진되었고, 2부 일본 공무원후생복지사업 사례연구는 양운형 연구위원에 의해 추진되었다. 3부 기업복지관점에서 살펴본 공무원후생복지정책의 변화와 공단 후생복지사업의 재설계 방향 연구는 이정희 연구위원과 본인에 의해 수행되었다. 4부는 두 가지 세부과제로 나누어 수행되었는데, 첫 번째 과제인 공무원연금 유동성준비금 분석은 김재경 선임연구위원, 주택사업실 이영교 부장, 송승섭 책임연구원, 박상수 연구원의 공동참여에 의해 추진되었으며, 두 번째 과제인 공무원연금공단의 후생복지사업을 위한 재원확보방안 연구는 삼일회계법인 김동수 회계사와 본인 및 이정희 연구위원의 협력연구로 추진되었다. 이 연구를 위해 유익한 조언과 협조를 아끼지 않으신 공단 사업 관련부서의 직원들에게도 감사를 표시하고자 한다.

끝으로 이 보고서에 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자의 개인의견으로 GEPS연구소의 공식 견해가 아님을 밝힌다.

2010년 12월

공무원연금 GEPS연구소

소장 이재섭

기업복지의 관점에서 살펴본 공무원후생복지정책의 변화와 공단 후생복지사업의 재설계 방향

이 정 희
GEPS연구소 연구위원

이 재 섭
GEPS연구소 소장

- 목차 -

<요약>

1. 서론
2. 기업복지와 공무원후생복지
3. 공무원후생복지정책의 변화
4. 공단 후생복지사업의 Re-designing
5. 결론

<참고문헌>

< 요약 >

- 연금재정 위기 이후 공단이 연금기금을 재원으로 수행하고 있는 각종 후생복지사업의 타당성에 대한 외부의 비판과 도전이 있으나 공단 차원에서 이에 대한 체계적인 논의와 분석의 노력이 절실한 상황임.
- 본 연구는 사업이 타당성을 구축하는 여러 요인들 가운데 특별히 기업복지 시각에서 공무원 후생복지정책의 흐름을 분석하여 공단 후생복지사업의 타당성과 미래 사업의 발전방향을 모색하는데 필요한 시사점을 도출하고자 하였음.
- 기업복지 차원에서 21세기 이후 공무원후생복지정책 변화 흐름은 다음과 같이 요약될 수 있음.
 - 첫째, 공무원 후생복지의 주체 및 재원과 관련하여, 공무원후생복지 체계 안에서 기존 공단이 수행하는 연금기금복지의 영역이 대폭 축소되는 반면 국가책임의 기업복지 영역이 차츰 확장되는 추세이고,
 - 둘째, 복지내용 측면에서는, 종래의 대규모 시설중심의 하드웨어적 복지에서 가정친화, 여가 및 건강관리, 자기성장, 상담지원 등의 소프트웨어(software)적 복지로 옮겨가고 있으며,
 - 셋째, 복지의 전달체계 측면에서, 과거에는 국가 혹은 국가를 대리한 공단이 직접 복지 서비스를 생산 공급하던 방식에서 시장을 이용한 간접공급방식으로 전환하고 있음.
- 따라서, 공무원 후생복지의 변화흐름 속에서 공단이 수행할 역할을 진단해 볼 때 주요한 3가지의 미래 후생복지사업 방향성을 도출하였음.
 - 첫째, 사업의 재원과 사업주체 측면에서, 연금기금 중심의 복지사업에서 정부책임 복지업무를 위수탁 운영하는 복지사업 중심으로 전환,
 - 둘째, 사업의 내용과 수행방식 측면에서는, 대규모 시설을 공단이 직접 건립하고 운영 공급하는 복지에서 금융 등 소프트 복지를 중심으로 다

양한 복지공급자를 연결하는 역할의 복지사업으로 전환,

- 셋째, 사업의 대상 측면에서는, 재직 공무원에 대한 복지에 편중된 복지사업에서 연금수급자 등 퇴직 이후 공무원에 대한 복지 중심의 사업으로 전환이 필요할 것으로 전망되었음.
- 이러한 세 가지 후생복지사업의 미래 타당성 방향을 고려할 때, 기존 공단에 의해 수행 추진되고 있는 주택 및 각종 시설복지사업은 향후 사업의 타당성이 더욱 취약해질 것으로 전망되나 새로운 차원의 복지사업의 기회는 더욱 확장될 수 있을 것으로 판단됨.
- 구체적으로는 미국의 연방공무원단체보험제도(FEGLI)식의 공무원단체 보험서비스, 개인저축계정 (TSP), 자산수탁관리서비스, 제후복지서비스, 퇴직자생활복지서비스, 개도국에 대한 공적개발원조 (Official Development Aids) 등이 있으며,
- 다만, 기존에 공단이 운영하고 있는 시설사업은 연금기금에 의한 사업에서 국가재원에 의한 위수탁 복지영역으로 전환하여 운영하는 방안을 적극 모색할 필요가 있음.

1. 서 론

가. 연구의 배경 및 목적

- 공단은 1982년 창단부터 공무원을 위한 폭넓은 후생복지사업을 수행하여 왔음. 공단이 수행해오고 있는 이들 후생복지사업은 공무원연금법상 분명한 근거를 두고 있다는 면에서 공단은 사업수행의 타당성에 대한 견고한 기반을 갖고 있다고 할 수 있을 것임.
- 그러나 공단의 사업이 연금법상의 근거가 있다고 해도 실제로 사업이 이뤄지기까지는 공단을 둘러싼 여타의 많은 관련 정책의 검증과 저항을 통과해야 함.
- 공단의 후생복지사업은 대부분 그 재원이 공적연금기금이라는 측면에서, 또 사업의 내용이 고용주로서의 국가가 피고용자인 공무원을 대상으로 하는 인사 정책적 차원의 복지서비스라는 측면에서, 그리고 기관의 성격상 국가의 업무를 위탁받아 수행하는 공기관이라는 측면에서 태생적으로 국가의 정책적인 간섭과 직간접적인 제한을 많이 받을 수밖에 없는 특성을 갖고 있음.
- 공단이 후생복지사업을 추진하는 과정에서 영향을 받는 크고 작은 수많은 정책적 요인 가운데에서도 두 가지의 정책적 환경이 특별히 공단의 후생복지사업에 전반적인 영향을 주는 대표적인 정책적 요인으로 볼 수 있을 것임.
- 기업복지의 한 축으로서 국가가 주관하는 공무원후생복지정책,
- 공단이 국가가 수행하는 사회보장의 중요한 축인 공무원연금을 다루고 있는 공기관이란 특성 때문에 일반적으로 받게 되는 정부의 공기업 혹은 공공기관에 대한 정책
- 공무원후생복지정책 차원에서는 이미 공무원연금제도 시행 이후 줄곧 공

단이 수행하는 연금복지가 공무원 후생복지의 상당부분을 담당해왔기 때문에 그 영향은 자명하다 할 수 있음.

○ 그러나, 오랫동안 공단이 수행하는 연금복지와 기업복지 차원의 공무원후생복지와의 구분이 명확하지 않은 상태로 흘러왔기 때문에 이 두 개념을 분리, 공무원후생복지정책이 공단의 연금복지에 미치는 영향에 대한 인식은 매우 부족하였던 것이 사실임.

□ 그러나 경제 발달과 사회 환경변화 속에서 근래에는 기업복지로서의 공무원후생복지가 보다 큰 상위개념으로 그 하위개념인 연금복지와는 다른 차원에서의 체계를 갖추어 가고 그 역할이 크게 조명되는 반면, 공단이 수행해온 연금복지는 연금재정위기로 인하여 많이 위축됨에 따라 이제는 공무원후생복지정책이라는 큰 틀 속에서 공단이 수행하고 있는 연금복지의 의미와 역할에 대해 새롭게 자리를 잡아야 하는 상황이 되었음.

□ 따라서, 본 연구에서는 공단의 후생복지사업에 영향을 주는 대표적 핵심 정책요인으로 기업복지 차원의 공무원 후생복지정책에 집중하여 그 동향을 살펴보고 미래 공단 후생복지사업의 타당성을 진단함과 동시에 이를 통하여 5~10년 후 공단 후생복지사업의 미래 방향에 주는 시사점을 도출하고자 함.

나. 연구의 방법 및 범위

□ 본 연구의 추진에 있어 주요 연구방법은 다음과 같음.

- 공무원후생복지의 발전 흐름과 정책기조 및 기업복지에 관한 기본적인 내용(분류 방법과 종류, 복지의 내용 등), 현재 기업복지의 발전 흐름 등에 대하여는 공단의 내부자료 및 정부(행안부)의 보고서, 또 내 외부의 각종 학술 연구문헌을 중심으로 분석하였음.
- 정부정책이 공단 후생복지사업에 미치는 영향에 대한 내부 인식 및 타당성 전망, 향후 후생복지사업 발전방향에 대해서는 공단 사업에 대해 오랫동안 업무 경험이 있는 직원들로 구성된 포커스그룹(Focus

group)인터뷰와 기타 개별 직원 인터뷰를 실시하여 반영함.

※ 내부 직원 인터뷰를 통해 제기된 의견과 시사점을 본 연구에 활용하였으나 인터뷰 절차, 내용 및 구체적인 데이터 분석 등에 대하여는 본 보고서에 포함하지 않았음.

□ 연구범위는

- 공단이 수행하고 있는 사업은 크게 기금운용을 위한 사업과 후생복지 사업으로 분류할 수 있고, 후생복지사업은 포괄적으로는 연금사업, 재해보상사업, 대부사업, 시설복지사업 등이 모두 포함되는 것이나, 본 연구에서는 공단이 연금기금을 재원으로 하여 수행하고 있는 후생복지사업으로 연구범위를 한정하였음.
- 공단의 후생복지사업의 미래 타당성 혹은 발전방향을 전망함에 있어서는 시간적으로 향후 5년 이상 10년 정도의 미래를 상정하였음.
- 공단의 후생복지사업의 현황에 대해서는 그동안 각종 컨설팅 용역 연구에서 반복적으로 정리하였고, 공단의 내부 현황자료들로 대신할 수가 있어 여기에서는 별도 언급을 생략하였음.

2. 기업복지와 공무원후생복지

가. 공무원 후생복지의 개념

1) 공무원 후생복지의 정의

- 일반적으로 공무원후생복지는 ‘국가가 행정의 능률을 향상시키고 근무조건 및 환경, 그리고 사기관리를 통하여 공무원들이 업무에 충실할 수 있도록 돕는 것’이라고 정의할 수 있음.

- 국가공무원법에서는 ‘행정자치부장관은 공무원의 근무능률의 증진을 위하여 공무원에 대하여 보건, 휴양, 안전, 후생 기타 필요한 사항에 대한 기준을 설정해야 하고, 각 기관의 장은 이를 실시하여야 한다’고 규정 (동법 제52조)
- 2005년도에 제정된 공무원후생복지에 관한 규정에서는 규정의 목적을 “공무원의 다양한 복지수요를 효과적으로 충족시키고 정부의 생산성을 높임을 목적으로 한다”고 명시하고 있음.
- 결국, 공무원의 복지수요 충족과 생산성 제고의 두 가지 목적을 동시에 충족시키기 위해 국가가 시행하는 제반 서비스 혹은 활동의 총합을 공무원후생복지라고 정의할 수 있을 것임.

2) 기업복지와 공무원후생복지

- 공무원후생복지에 대한 위와 같은 정의는 시행주체의 차이가 있을 뿐 근로자에 대한 일반 기업의 복지의 개념과 크게 다르지 않은 것임. 그것은 공무원후생복지가 본질적으로 국가 또는 지자체가 고용주의 입장에서 피고용자인 공무원에게 제공하는 근로자복지 또는 기업복지 차원의 제반 복지서비스와 다를 것이 없기 때문이라고 볼 수 있음.
- 공무원이 일반 기업의 근로자와는 다른 일부 특수성이 존재하기는 하나 기본적으로는 근로자복지와 같은 맥락에서 공무원에 대한 후생복지가 이뤄지는 것으로 볼 수 있을 것임.
- 따라서 공무원후생복지의 현재와 미래흐름을 제대로 진단하기 위해서는 공무원후생복지의 범위와 내용 등을 직간접으로 규정하는 근로자복지 또는 기업복지라고 하는 보다 큰 틀에서 조망할 필요가 있음.
- 특별히, 기업복지의 틀과 흐름은 공무원을 위한 후생복지의 주체와 재원, 범위에 대한 타당성을 확보하는 근거 논리를 제공할 수 있고, 이를 바탕으로 미래 공무원후생복지 속에서의 공단의 역할에 대한 보다 명확한 시사점을 얻을 수 있음.

나. 공무원후생복지의 내용

1) 근로자복지의 종류 및 재원

- ☐ 근로자복지가 근로자와 근로자 가족을 위해 국가나 기업 혹은 근로자 본인들이 전액 또는 일부분 지급하는 현금급여 이외의 제도라는 공통적 정의에도 불구하고 근로자복지를 구분하는 방법과 항목은 국가마다, 또 같은 국가라고 하더라도 학자와 조사기관에 따라 상이함.
 - 이러한 다양함은 각 기업에서 제공하는 있는 복지의 종류가 상이하여 기업별로 인재를 채용하고 관리하는 차원으로 다른 기업과는 차별되는 복지를 제공하고자 하기 때문임.
- ☐ 통상 근로자복지를 구분할 때 몇 가지의 기초적인 기준이 있음.
 - 첫째, 근로자에게 제공되는 복지의 제공주체가 누구인가를 따르는 방법이 있고,
 - 둘째, 그 복지에 법률적 강제성이 부과되어 있는지를 살펴보는 방법,
 - 셋째, 기업 내 근로자에게 주어져야 할 기본적인 노동조건의 성격을 갖는지 여부임. 본 논의에서는 복지 제공주체와 법적 강제성에 따라 근로자 복지의 종류를 구분해보고자 함.
- ☐ 근로자를 대상으로 하는 복지는 복지혜택을 받는 근로자의 입장에서 볼 때 복지를 제공하는 주체에 따라 여러 영역의 복지가 존재함. 일반적으로 복지제공 주체에 따라 아래 그림과 같이 공공복지, 기업복지, 자주복지 등 3가지로 구분함.

[표1] 제공주체에 따른 근로자복지의 구분

	객 체	주 체	명 칭	재 원
근로자	국민으로서	국 가	공공복지(사회보장)	재 정*
	종업원으로서	기 업	기업복지	기업이윤
	조합원으로서	노동조합	자주복지	조합비

- 첫째, 공공복지란 국가가 주체가 돼 제공하는 제반 형태의 제도와 활동(서비스)을 의미함. 공공복지는 다시 사회보험과 공공근로자복지사업(또는 서비스)로 대별됨.
 - 사회보험은 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 4대 보험으로 노령, 질병, 실업, 산업재해 등 근로자가 처할 수 있는 사회적 위험에 대해 보험의 원리를 토대로 대응하는 복지체제임.
 - 사회보험이 시장경제사회에서 보편화돼 있는 사회적 위험에 대해 최저한의 보장을 목적으로 하는 복지적 대응이라면, 공공복지서비스는 근로자의 삶의 질 향상을 위해 부가적으로 실시하는 제반 복지서비스를 의미. 이는 시기마다 다양하게 나타나는 근로자의 복지수요를 충족시킴으로써 이들의 생활을 부가적으로 지원하는 역할을 수행함.

[표2] 공공복지의 종류

사회보험	공공근로자복지
국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험	생활안정대부사업, 임금체불 생계비 대부 사업, 신용보증 지원 사업 등 생활안정사업, 여성근로자의 일과 가정 양립을 지원하기 위한 직장보육시설지원사업, 창업 등 일자리 창출 지원을 위한 실업자·여성 창업지원 사업, 문화예술 제 등 여가 지원 사업 등.

- 둘째, 기업복지란 기업이 주체가 되어 실시하는 복지프로그램으로 임금 등 기본적인 근로조건 외에 추가적으로 실시되는 사업으로 구성

됨. 기업복지는 법률에 의해 강제되는지 여부에 따라 법정복지와 법정외복지로 구분하여 보기도 하는데, 넓은 의미에서의 기업복지는 이 둘을 포함하는 개념이지만 수행주체에서 보면 기업복지는 법정외복지로 한정됨.

- 법정복지는 법령에 의해 기업에 강제되는 복지. 위에 언급한 국민연금 등 4대 사회보험은 공공복지에 해당하나, 그 재원의 일부 또는 전부를 기업이 제공하고 있으므로 본질적으로는 기업복지의 한 요소로 구분할 수 있음.
- 법정외복지는 법령에 의해 강제되지 않는, 순수하게 기업이 자율적으로 수행하는 복지. 주로 주택자금지원, 장학금 지원, 문화·여가생활 지원 등으로 구성. 기업복지는 공공복지정책의 불충분한 부분을 보완함으로써 근로자의 삶의 질 향상을 도모할 뿐만 아니라 근로자의 생산성 향상과 노사관계 안정을 이끌어 내는 데 중요한 기능을 수행.

[표3] 법정복지와 법정외복지

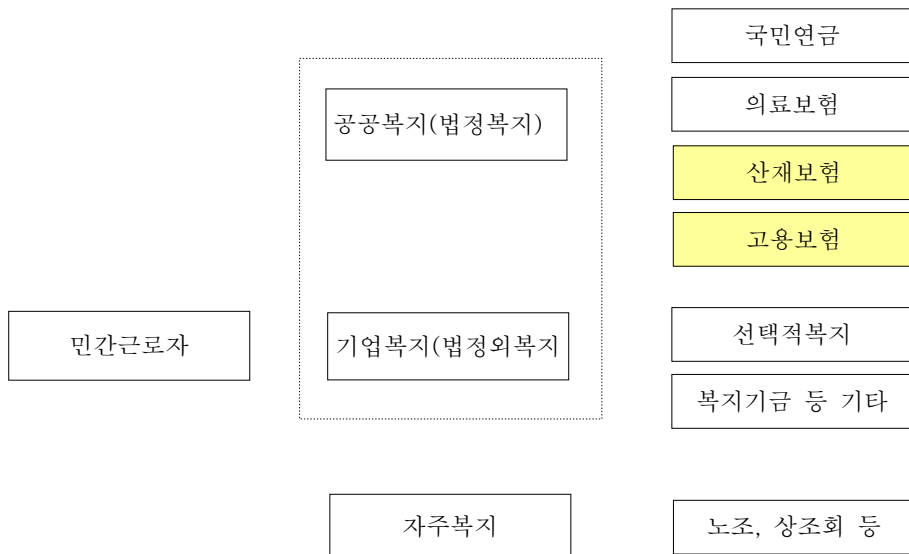
법정복지	법정외복지 (현금 및 현물)		법정외복지(시설)
사회보험	유류비	학자금지원	휴게실
-국민연금	주차비	주택자금대여	도서실
-산재보험	중식	주택구입지원	체육시설
-의료보험	건강검진	원	목욕탕, 샤워장
-고용보험	통근버스	생활자금대여	탁아시설
	피복비	사보험지원	의료시설
	사내서클지원	생명보험 등	휴양시설 (콘도 등)
퇴직금	기념품비		식당
	경조금		소비조합
	당직비		기숙사
	전입여비		사택 (임대주택)
휴가	휴가포상		등
-유급휴가	포상		

-연월차 휴가 -생리휴가 -산전산후휴가 -병가 등	자 사 제 품 할 인 등		
--------------------------------------	------------------	--	--

- 셋째, 자주복지는 근로자가 주체가 돼 스스로 시행하는 복지활동. 경조사에 대비한 공제활동, 조합원의 생활안정을 위한 신용협동조합활동, 기타 복지시설 운영 등을 포함함.

- 산업화 초기에서는 근로자복지가 근로자의 자주복지를 중심으로 발달하기 시작했으나, 이후 사회보장이 확대됨에 따라 자주복지의 중요한 내용은 공공복지 부문으로 이전되기 시작했으며, 이로 인해 나라마다 차이는 있으나, 우리나라의 경우, 자주복지 발달이 다소 미흡하므로 복지체제에 있어서의 상대적 중요성은 다소 낮다고 볼 수 있음.

[그림1] 법정복지와 법정외복지



□ 근로자복지의 지출 비중

- 우리나라의 경우 민간기업의 총인건비에서 근로복지비가 차지하는 비중을 보면, 2009년도 기준으로 총인건비(노동비용)대비 22% 수준임.

[표4] 우리나라 노동비용 구성

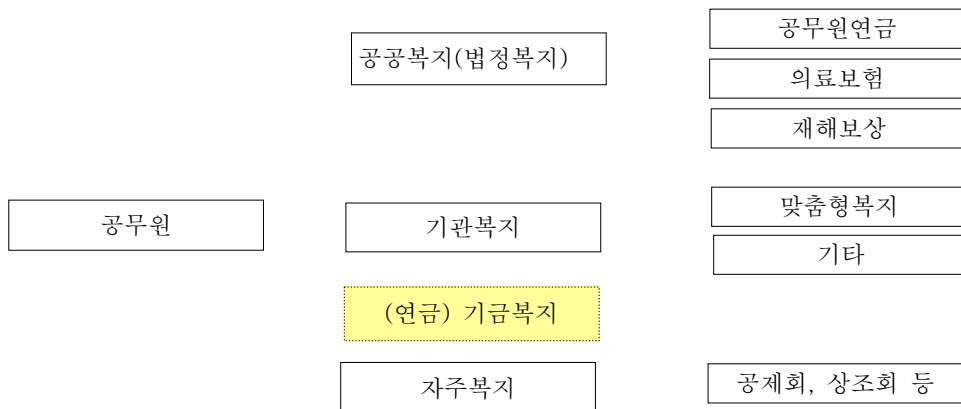
(금액단위 : 천원)

구 분						2008년도		2009년도	
노 동 비 용 총 액						3,845.6	(100.0)	3,866.0	(100.0)
	직 접 노 동 비 용					3,003.0	(78.1)	3,013.8	(78.0)
	간 접 노 동 비 용					842.6	(21.9)	852.1	(22.0)
		퇴 직 금				360.4	(9.4)	370.8	(9.6)
		법 정 복 리 비				255.5	(6.6)	259.1	(6.7)
		법 정 외 복 리 비				184.8	(4.8)	185.1	(4.8)
		교 육 훈 련 비				29.0	(0.8)	24.9	(0.6)
		기 타				12.9	(0.3)	12.2	(0.3)

2) 공무원복지의 종류

- 위에서 언급한 근로자복지의 분류체계 기준을 따라 공무원후생복지도 크게 공공복지(법정복지), 기업복지(기관복지), 자주복지로 구분할 수 있음.

[그림2] 공무원복지의 종류



- 이 경우 고용주가 국가이므로 공공복지와 기관복지(기업복지)의 재원의 주체가 동일하게 보이지만, 내용상 여전히 사회보장측면의 공공복지와 고용주로서 기업복지로 구별이 됨.

□ 첫째, 공무원을 위한 공공복지(법정복지)는 민간기업의 4대 사회보험 (국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험) 가운데 공무원연금, 의료보험, 재해보상 혜택이 주어지고 있음.

- 다만, 4대 사회보험 중 공무원의 신분보장이라는 특수성 때문에 고용보험은 배제되고 있음. 산재보험에 해당하는 재해보상은 공무원연금법 체계 속에서 이뤄지고 있음.

□ 두 번째, 기업복지 차원의 공무원후생복지는 정부 혹은 개별 행정기관이 재원을 부담하여 실시하는 사업으로, 개별기관에서 직접 시행하고 있는 주요 후생복지사업의 내용은 기관별로 많은 차이가 있겠으나 대체로 아래의 표와 같은 사업들이 시행되고 있음.

[표5] 개별 기관에서 시행중인 주요 후생복지사업*

사 업 구 분	내 용
주거안정지원	관사, 직원 숙소, 임대아파트, 이전비
후생복지시설운영	체력단련실
건강관리	병원 자매결연, 체육의 날
문화예술	동호인 활동지원, 영화상영, 도서구입
여성공무원/장애인	보육시설, 여직원휴게실, 여성고충처리위원회, 여성고충상담과, 성희롱방지교육, 교양강좌, 장애인편의시설
가족친화	모범공무원 여행 및 산업시찰, 생일문화상품권, 고령부모어버이날 상품권, 자녀입학축하금, 가정의날 어린이날 선물, 가족초청행사, 대학생자녀학자금, 자녀강좌

자아실현	국내위탁교육, 사이버정보화교육, 어학교육비지원, 능력개발비지원, 해외연수, 직장연구모임지원, 사내외국어강좌, 교양강좌, 석박사과정지원, 직장연구회지원
퇴직관리	퇴직준비휴가, 퇴직예정자교육 및 교육비 지원, 취업알선
근무여건	휴게실, 휴가, 유연근무제, 통근버스, 연고지배치, 주5일근무
조직문화/환경개선	전자문서활성화, 다면평가제 등
자긍심&일체감 제고	체육생사, 직원연찬회, 우수공무원포상 및 특별휴가, 장기근속자선물, 업무우수자 격려, 기관장과의 대화 등

- 그런데, 2005년도부터 전 공무원 기관을 대상으로 시행된 맞춤형복지 제도가 각 기관이 개별적으로 실시해 온 복지 프로그램의 상당부분을 흡수하여 시행되고 있음.

[표6] 공무원 맞춤형복지 적용분야 및 항목 (2009년 기준)

분 야	적 용 항 목
단체보험	생명상해보험(본인/배우자 등 가족포함 가능), 입원의료비보험
건강관리	병의원 외래진료, 약 구입, 안경 구입, 운동시설 이용 등 공무원 본인과 가족의 건강진단, 질병예방, 건강증진 등을 위한 복지항목으로 구성
자기계발	학원수강, 도서구입, 세미나 연수비 등 공무원 본인의 능력발전을 위한 복지항목으로 구성
여가활용	여행시 숙박시설 이용, 레저시설 이용, 영화·연극관람 등 공무원 본인과 가족의 건전한 여가활용을 위한 복지항목으로 구성
가정친화	보육시설·노인복지시설 이용, 기념일 꽃 배달 등 일과 삶을 조화롭게 병행할 수 있도록 공무원 본인과 가족을 지원하는 복지항목으로 구성

- ☐ 세 번째, 자주복지는 상호부조에 의한 복지사업으로 부처 혹은 직종단위 공제회 (교원공제회, 경찰공제회, 지방행정공제회 등), 상조회 등에서 시행하는 대부, 경조사 지원, 휴양시설 운영 등을 들 수 있음.

3) 공무원연금기금복지

☐ 공무원연금기금복지의 내용

- 위의 세 가지 복지 외에도 공무원연금기금에 의하여 공단이 공무원을 위해 시행하는 복지사업이 있음. 대부사업, 휴양시설사업, 주택(분양, 임대, 알선)사업 등
- 국가가 사용자의 입장이 되어 피고용자인 공무원에게 시행되는 것이란 점에서 기업복지의 범주로 포함할 수 있으나 그 재원이 사용자인 국가와 피고용자인 공무원이 각각 기여한 공무원연금이라는 점에서는 위의 세 가지 구분(공공복지, 기업복지, 자주복지)으로 분류하기는 애매한 점이 있음.

[표 7] 공무원복지의 재원 및 전달체계

구 분	공공복지	기관복지	자주복지	(연금)기금복지
복지주체	국가	국가	회원인 공무원	정부+ 공무원
재원조성	정부재정	정부재정	회원급여적립금	연금기금
전달자	정부(사용자)	정부(사용자)	공제회/상조회 등	공단
수혜자	공무원	공무원	회원인 공무원	공무원+ 연금수급자

- 1960년대 이후 지금까지 공무원연금은 연금을 지급하는 공공복지로서의 측면과 대규모 휴양시설 운영 등 기업복지로서의 두 가지 측면을 모두 수행해왔음.
- 당시 경제개발에 국가정책의 최우선 순위를 둘 수밖에 없었던 정부의 형편상 기업복지 차원의 공무원후생복지를 정부의 책임으로 실시하기는 현실적으로 어려운 상황에서 공무원연금기금을 재원으로 기초적인

복지사업을 수행하게 되었던 것임.

□ 공무원연금기금복지의 타당성

- 기업복지 맥락에서 볼 때 국가가 통상 책임을 져야할 공무원후생복지 사업을 연금기금 재원으로 수행하는 방식은 논란의 여지가 있음에도 여러 측면에서 그 불가피성 혹은 타당성이 주장되어 왔음 (송도영 2003, 최재식 1997).
- 첫째, 기금복지가 공무원의 연금제도에 대한 신뢰감과 친근감을 부여하는 역할을 한다는 주장임. 즉, 연금은 공무원이 재직 중 비용부담을 하고 퇴직 시점에서야 연금급여를 받게 되어 있어 비용부담과 급여혜택 간의 시차가 큰 데 복지사업을 통해 재직 중에도 제도의 혜택을 주게 됨으로써 제도가입자인 공무원에게 연금에 대한 신뢰감과 친근감을 갖게 한다는 것임.
- 둘째, 국가가 제공하는 복지가 충분하지 않은 상황에서 국가와 공무원이 공동으로 조성한 연금기금을 활용하여 연금제도의 목적에서 벗어나지 않는 범위에서의 복지혜택 제공은 공무원복지를 보완하고 보완적 치우개선으로의 기능의 의미가 있다는 주장.
- 셋째, 연금기금에서 복지를 위해 부동산 등 실물자산을 보유하게 되면 인플레이를 방어하고 높은 수익성을 얻을 수도 있어 연금재정의 안정화 유지에 기여를 할 수 있다는 주장
- 이러한 논리는 연금제도의 성숙으로 인한 급속한 급여지출의 증가로 연금재정의 문제가 일어난 1990년 중반까지는 대체로 용인될 수 있었음. 그러나, 연금재정 위기와 함께 탈산업화로 인한 사회구조의 변화, 경제발달에 따른 정부와 민간의 역할에 대한 새로운 인식전환 등의 환경변화로 인하여 더 이상 대내외적으로 설득력을 가지기 어렵게 됨.

3. 공무원후생복지정책의 변화

가. 공무원후생복지정책의 흐름

□ 21세기에 접어들면서 공무원후생복지정책은 큰 변화를 보이고 있음.

- 이것은 연금재정 고갈에 따른 복지의 위축, 혹은 공무원 복지수요의 변화에 따른 복지서비스 종류의 확대 같은 공직세계에 한정된 외형상의 물리적 변화에 머무는 것이 아니라 탈산업화와 지식사회화가 본격화되면서 복지에 대한 개념, 복지재원, 복지서비스 전달체계 등 기업 복지의 모든 영역에서 과거와는 질적으로 다른 변화의 양상을 보이고 있음.

□ 공단이 아직 복지사업의 정체성 문제에 혼란을 겪는 이유 중 하나는 바로 이러한 기업복지 패러다임의 전환과 이에 상응하는 공무원후생복지정책의 변화 흐름을 미처 따라가지 못하기 때문이라고도 할 수 있음.

- 긍정적으로 보면, 공단 사업의 타당성에 대한 내외부로부터의 계속되는 질문과 도전은 달라진 공단 역할의 좌표를 점검하고 그 새로운 역할을 찾아가기 위해 꼭 필요한 리포지셔닝(repositioning)의 과정이라고 할 수 있음.

□ 지금의 기업복지의 변화 흐름, 공무원후생복지정책의 변화 방향을 제대로 감지하기 위해서는 우선 지금까지의 공무원후생복지정책의 흐름을 역사적으로 되짚어볼 필요가 있을 것임. 공단의 역할을 중심으로 볼 때 다음의 몇 단계로 나누어 고찰할 수 있음.

1) 공단 설립 이전의 공무원후생복지정책 (1960~1982년)

□ 1980년대 이전 우리나라 공무원후생복지는 국가의 경제개발 최우선 정책에 따라 별다른 정책적 논의와 발전을 생각하기 어려운 상황이었음.

- 다만, 공무원연금제도가 시행되면서 연금법의 틀 내에서 공무원연금법에 의한 연금기금에 의존하여 공무원의 기초적인 후생복지를 해결해주는 모양새를 취해왔음.

□ 1960. 1. 1. 사회보험으로는 국내 최초로 공무원연금법이 제정, 공포되었는데 연금제도 실시 자체가 공무원에게 실시되는 복지의 근간 역할을 함.

- 이후 오랫동안 공무원후생복지는 연금법 내에서 다른 종류의 기초적 복지서비스가 덧붙여지는 식으로 정책이 이루어짐.
- 예를 들면, 처음에는 공무원연금법에 순수한 퇴직급여만을 규정하고 있었으나 1962.10.1 요양비, 분만비, 상병수당, 분만수당, 장제비 등 단기급여가 추가되었고, 1973.7.1 시점부터는 재해보조금이 신설되어 재해보상급여가 추가적으로 규정되었음.
- 또한 1966.4.2 공무원연금특별회계법이 개정되어 기금이 조성되면서 대부, 주택건설분양사업이 시작되었음.
- 그밖에 정부종합청사 내 구내식당, 각 기관 내 연금매점 등이 공무원 연금기금을 재원으로 설치, 운영되었음.

□ 1980년에 공무원에 대한 의료보험이 실시되면서 공무원연금제도에서 시행하던 요양부조금, 분만비, 장제비, 건강진단제도 등이 폐지되고 1981년 국고부담의 무이자 대여학자금제도가 처음 실시되기는 하였으나, 공무원 연금법은 연금과 재해보상, 대부, 복지시설사업 등을 망라하는 종합적인 공무원후생복지의 근거가 되고 연금기금이 그 재원을 감당하는 방식으로 공무원후생복지가 형성되고 시행되었던 것임.

- 이러한 후생복지정책은 기업복지의 원칙에서 보면 국가의 책임을 전가하는, 합당한 방향은 아니었으나 별다른 재원을 확보하기 어려웠던 상황에서 국가나 공무원 모두 용인할 수 있었음.

2) 공단 설립 이후 연금개혁 이전의 공무원후생복지정책 (1982~1995년)

□ 공무원연금기금에 대부분 의존한 공무원후생복지정책은 공단 설립으로

더욱 본격화되었음.

- 이미 공단이 설립되기 직전인 1980.1.1 총무처에 의해 『연금기금을 활용한 복지사업 5개년 계획수립 (1981-1986)』으로 연금기금을 재원으로 한 보다 체계적이고 종합적인 공무원후생복지사업이 계획되었음. 이 계획은 공단이 설립된 직후인 1983.12에 『연금사업 5개년 계획수립(1984-1988)』이 다시 작성되어 추진되었음.

□ 총무처에서 실시하던 복지사업을 공단을 설립하여 공단에 이관함으로써 연금매점, 체육시설, 주택사업 등의 복지사업이 공단의 주도하에 모두 이뤄지게 되었고, 기초생활 및 가계생활지원 차원의 후생복지를 넘어 1987.10에 『공무원 사기진작을 위한 복지시설 건립계획』을 수립하여 연금기금을 활용하여 회관 및 휴양시설 등 문화생활 증진을 위한 대규모 복지시설을 건립하는 방향으로 발전하게 되었음.

- 이 계획은 소위 공단 후생복지시설 사업의 마스터플랜과 같은 역할을 하게 되어 이후 약 10년 동안 이루어진 공단의 후생복지시설건립 사업은 모두 이 계획에 근거를 둔 사업이라고 볼 수 있음.

□ 민간기업에서는 통상 기업이 사용주로서 그 재원을 전적으로 부담하는 근로자를 위한 주택사업, 체육시설, 휴양시설 등 복지시설사업이 정부의 별도 재원에 의해서 수행, 확대되어지지 않고 연금기금에 의존함으로써, 공단은 공무원연금법에 근거하여 공공복지에 해당하는 연금과 재해보상은 물론, 기업복지 영역인 각종 기초생활 및 가계생활지원, 여가생활 증진을 위한 복지사업에 이르기까지 공무원을 위한 종합복지수행 기관의 역할을 맡게 되었음.

□ 이 시기에는 공무원후생복지정책은 연금기금복지정책과 동일한 차원으로 이해될 수 있었음. 공단은 이러한 정책적인 상황에서 별다른 내외부의 변화나 도전 없이 공무원후생복지를 전담하는 기관처럼 독점적 위치에서 사업을 해올 수 있었던 것임. 이 10년 남짓한 기간이 공단 후생복지사업의 짧은 전성기라고 할 수 있음.

- 그러나 연금기금의 재정 안정성 차원에서, 또 기업복지의 원리에서 볼

때 사업의 토대는 한시적이고 불안정할 수밖에 없는 상황이었음.

3) 연금재정위기도래와 공무원후생복지정책 (1995~2005년)

- 1990년대에는 정부차원에서 특별한 별도의 공무원후생복지계획이 수립되지 않았음. 공단에서도 또 다른 후생복지계획을 수립하지 않았고 1987년에 대통령의 재가로 수립된 복지시설건립계획에 따라 순차적으로 지역별로 복지시설을 확대하고 있었음.
 - 이 기간 동안 지역별 상록회관, 체육시설, 휴양시설 건립이 연차적으로 추진되었음. 그러나 1990년대 중반 연금재정이 어려워지면서 연금기금을 중심으로 이뤄져왔던 그간의 공무원복지정책에도 변화가 불가피하게 되었음.
- 연금제도가 성숙기에 접어들면서 1993년 연금회계 첫 적자를 시현한 이후 연금기금이 급속도로 고갈될 위기에 몰리자 연금기금의 책임준비금으로서의 본래 목적이 분명하게 되는 계기가 되었고, 그간의 수혜 위주의 연금정책에 대한 반성과 함께 재정안정화를 위한 방안으로 초점이 옮겨가게 되었음.
- 특히, 기금고갈의 원인이 기금으로 본래 목적이 아닌 후생복지사업을 실시한 결과라는 비판이 제기되었음. 2차례 (1995, 2000년)의 연금개혁이 진행되면서 연금재정 안정화 차원에서 연금기금으로 투자한 복지시설을 민간에 임대 혹은 위탁하는 대규모의 구조조정이 이뤄지게 됨. 그 이전에 계획된 사업들도 계획대로 진행되기도 어렵게 됨.
- 연금기금을 재원으로 공무원복지의 중추적인 역할을 감당했던 공단의 사업이 대폭 축소되면서 이제는 더 이상 기업복지 차원의 복지사업을 국가가 연금기금에 미룰 수가 없게 됨. 정부는 연금과 관계없는 새로운 공무원복지정책을 마련하지 않을 수 없는 상황이 되었음.

4) 21세기 이후 공무원후생복지정책의 전환 (2005년~)

□ 연금재정 위기로 제도개혁이 촉발하게 되면서 정부의 관심은 연금재정의 안정화에 쏠리게 되고 5년의 간격을 두고 두 번의 연금개혁에 집중하게 되면서 정부 차원의 별도의 공무원후생복지 정책은 수립될 형편이 되지 못하였음.

○ 이것은 사실상 연금제도가 시행된 1960년 이후 40년이 넘도록 연금제도를 중심으로 한 복지정책 외에는 정부 주도의 명실상부한 공무원복지정책은 부재하였음을 반증하는 것이라고 할 수 있음.

□ 그러나 이미 공무원연금기금의 역할이 대폭 축소된 상황에서 어떤 식으로든 기금을 대신하여 공무원의 복지수요를 해결해야할 필요가 생겨났음.

○ 새로운 공무원후생복지에 대한 필요성은 연금재정의 고갈 상황과 상관없이 글로벌화, 탈산업화의 본격진입에 따른 사회경제기술 등의 급속한 외부 환경 변화 차원에서도 시급히 요청되고 있었음.

○ 이러한 흐름 속에서 정부가 시행주체가 되고 재원까지도 책임지는 명실상부한 기업복지의 원칙에 맞는 공무원후생복지 제도가 나타나게 되었음. 국민의 정부 시절에 입안이 되어 2002년 시범실시 후 참여정부 시절인 2005년 전 공무원을 대상으로 전면 실시된 맞춤형복지제도임.

□ 맞춤형복지제도의 시행은 또 하나의 복지제도의 추가로만 이해되어서는 안 되는 중요성이 있음. 그것은 전통적인 산업사회의 가치에 근거하여 40년 동안 변함없이 유지되어온 공무원후생복지정책으로부터의 일대 전환이라는 의미를 내포하는 것임.

○ 특히, 이 때 공무원후생복지 정책을 관장하는 부서가 당시 연금정책을 관장하던 행정자치부 연금복지과에서 분리되어 중앙인사위로 이관되어 연금과 후생복지의 기능이 처음으로 분리되었고, 맞춤형복지제도는 기금사업과 직접적인 관련이 없는 중앙인사위에 의해서 시행된 제도라는 점에 큰 의미가 있음.

- 그러나 이미 민간부문에서는 시대 환경 변화에 부응하여 그간의 전통적 기업복지방식에서 탈피하여 새로운 기업복지 패러다임을 수립해가고 있었음. 새로운 공무원후생복지정책의 방향을 좀 더 깊이 이해하기 위해 2000년 이후 21세기의 기업복지환경과 복지방향의 변화를 자세히 살펴볼 필요가 있음.

나. 기업복지 환경의 변화

1) 사회환경 변화

- 첫 번째로 인구의 고령화 문제를 들 수 있음. 우리나라의 고령화 진전 속도는 세계에서 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 빠른 상황임.

{표8} 고령화 진전의 국제비교

	수준별 도달 연도			소요 연수	
	7% (고령화사회)	14% (고령사회)	20% (초고령사회)	7%→14%	14%→20%
65세 이상 인구비중					
한국	2000년	2018년	2026년	18년	8년
일본	1970년	1994년	2006년	24년	12년
프랑스	1864년	1979년	2018년	115년	39년
미국	1942년	2015년	2036년	73년	21년

- 지난 2000년도에 고령인구 비율이 7.2%가 되면서 이미 고령화사회에 진입하였고 2018년 14.4%가 고령인구인 고령사회가 되며 2026년 20.0%로 초고령사회에 진입 전망.
- 이러한 인구고령화는 출산율의 저하와 평균수명의 연장에 주로 기인함. 사회의 고령화는 기업내부의 인력구성의 고령화를 필연적으로 수

반. 이렇게 되면 사회보장비의 증대를 초래하며 이는 곧 법정복리비의 증대를 의미함. 실제로 기업의 법정복리비는 꾸준히 증대되고 있음.

[표9] 연도별 기업 법정복리비 내역

연도별	법정복리비	사회보험 시행내역
1987년	10.8천원	
1988년	18.8천원	국민연금 및 의료보험시행
1995년	647천원	고용보험 시행
2001년	210.3천원	
2009년	259.1천원	

□ 두 번째로는 고용형태와 취업형태의 다양화임. IMF 이후 기업경쟁력과 국가경쟁력 강화라는 측면에서 노동시장의 유연화가 급진전되고 있음.

○ 특별히, 노동시장의 유연화 (고용조정, 임금유연성 등)로 비정규직 증가가 두드러짐. 2009. 3 현재 비정규직 비율이 33.4%로 3명당 1명꼴. 이 경우 기업은 고용형태별로 복지수혜혜택을 차별화할 것인지에 대한 연구가 필요할 것임.

□ 세 번째는 법정 근로시간 단축

○ 2004년 주5일 근무로 주 40시간 시행됨. 근로시간 단축은 생산성 향상이 이루어지지 않는 한 노동비용의 증대 결과 초래. 그러면 기업에서는 자연적으로 기업복지비중 법정외 복리비를 조정하려는 유인을 받게 됨. 뿐만 아니라 주5일제 근무는 일 중심의 생활에서 자신을 개발하고 자아를 실현하는 방향으로 중심 이동이 일어남. 여가선용에 대한 관심이 증대해서 복지수요가 크고 넓어짐.

2) 경영환경변화

□ 첫째, 글로벌 경쟁시대에 기업경쟁력제고를 위해 비용절감 시도하고 이는 현금급여뿐 아니라 복리후생비를 포함하는 총액인건비를 통제하려는 움직임 가속화되고 있음.

- 결국, 순수한 기업복지라고 할 수 있는 법정외복지비의 감소를 초래하게 됨.
- 둘째, 글로벌 경쟁 속에 저성장시대를 맞이하면서 연공중심의 인적자원관리에서 성과를 중시하는 인적자원관리로 인적자원 관리의 패러다임이 전환되고 있음.
 - 이런 성과중심의 패러다임 속에서 복리후생수당도 업적과 성과에 따른 차등을 두게 될 가능성이 커지고 있음.
- 셋째, 종업원 니즈가 다양화 고도화되고 있음.
 - 복지초기 단계에서는 현물급여, 주택제공 등 주로 생활원조적인 측면이 강하였지만 경제 발달과 사회의 다양성 증대로 인하여 과거의 시혜적 하드웨어적 복지로는 더 이상 신세대 직원의 다양해진 니즈를 충족할 수 없게 됨.
 - 다양성을 반영한 복지제도의 설계가 요구되는 시대가 되었음. 우리나라 전통적 기업복지는 근로자의 표준적인 라이프 사이클에 기초를 둔 평균적 근로자를 대상으로 단선적 복지제도로 설계되었으나 생활수준 향상, 고령화, 독신, 맞벌이 부부 증가 등으로 개인마다 다양화되는 라이프 스타일에 맞춰야 하는 상황임. 이것은 복지혜택의 형평성 측면에서도 중요함.
- 넷째, 탈산업화 이후 일 중심적 근로관에서 개인과 가족 중심적 근로관으로의 세대교체가 일어나고 있음.
 - 종전에는 조직의 핵심 인력이 조직중심형이었으나 개인주의형, 가족주의형으로 옮겨가고 있음. 근로자 개인의 가치가 조직과 업무보다는 개인의 행복과 가족의 안녕 중심으로 변화가 이뤄지고 이런 가치를 가진 근로자들이 점점 조직의 핵심 구성원으로 자리를 잡아가고 있음. 따라서 조직의 업무와 개인의 삶을 조화롭게 해나갈 수 있는 기업문화가 우수한 인적자원을 확보하여 높은 성과를 내는 바탕이 되고 있음.

3) 사회적 인프라 구축

□ 경제성장 초기에는 사회의 인프라가 부족해서 국가가 책임져야할 것을 기업이 그 역할을 대신하여 복지를 실시할 수밖에 없는 측면이 있었음. 각종 휴양시설, 사원주택 등이 그 예임. 그러나, 이제는 사회 인프라가 정비되고 전문적으로 복지를 실시하는 산업이 출현하면서 굳이 기업이 비용과 인력을 투입하여 시설을 유지해야 할 것인가에 대해 회의적인 시각을 갖게 됨.

- 예를 들면, 휴양시설 같은 경우 직접 설치 운영하면 이용도는 높지만 유지비용이 많이 들고 노후화 되면서 이용도가 낮아지고 기업의 보수비용이 많이 들게 됨. 결국 비용 대 효과의 관점에서 볼 때 직접 휴양소를 설치 운영하는 것보다는 계약시설에 대해 보조를 하는 것이 비용을 아끼면서 근로자의 만족도는 높이는 방안이 됨.

4) 국가정책의 변화 : 공적복지의 확대와 세제혜택의 축소 움직임

□ 4대 사회보험이 완성되어 전 국민 사회보험이 정착되는 등 공적복지가 확대됨.

- 이러한 공적복지의 확대는 필연적으로 기업이 담당해왔던 역할의 일부가 공적복지로 이행되어 기업복지는 장기적으로 비용을 줄일 수 있는 여지가 있게 됨.

□ 공적복지가 취약하던 시절에는 기업이 공적복지의 상당부분을 감당해왔기 때문에 복리후생비에 대해 세제상의 혜택을 부여하여왔으나 공공복지부문의 확대에 의해 과거의 기업복지에서 시행하던 복지제도에 대한 세제혜택을 없애거나 축소하는 방향으로 가고 있음.

다. 기업복지의 새로운 방향

□ 경영성과와 연동된 총체적 보상시스템 체계로 변화

- 전통적인 후생복지제도는 후생복지 프로그램을 통해 조직의 성과를 달성하기보다는 시혜적 차원에서 베풀어지는 것이었으므로 후생복지의 비용이나 혹은 관리의 효율성이 강조되었지만, 이제는 기업이 후생복지를 인적자원관리시스템과 총체적보상시스템의 일환으로 조직의 성과 목표를 달성하는지 여부에 더 큰 관심을 가지며 투입비용 대비 효과를 중요시함.
- 공공부문에 비해 비용개념이 매우 민감한 민간기업에서는 이미 후생복지비를 경영합리화, 생산성향상, 경쟁력 제고 등을 위한 임금정책의 중요한 수단으로 활용하기 시작함. 저비용 고효과의 복지 전략 추구

□ 외재적 보상 중심에서 내재적 보상 성격의 복지가 강화

- 20세기 산업사회의 노동 맥락에서는 외적보상과 처벌에 의해서 충분한 성과를 이뤄낼 것으로 확신하고 성과와 직접 연동된 외적보상에 치중하여 왔으나 지식사회에 진입하면서 외적보상만으로는 한계가 있음을 깨닫고 내적보상을 강화하는 추세임.
- 따라서 직원들의 내적 동기를 유발시킬 수 있는 복지방안을 도입하고 있음. 구체적으로는 수요자 중심의 복지, 실질적인 개인의 삶의 질 향상을 추구, 가정친화형 복리후생으로 나타나고 있음. 이것은 기업내 우수 인재 유치와도 관련이 있음.

□ 새로운 후생복지제도의 등장 : 복지의 소프트화 & 지식화

- 개인화 및 다양화되는 근로자의 복지수요에 능동적으로 대응하여 복지에 대한 만족도를 높이고 실질적인 효과성을 확보하기 위해서 본인의 의지에 의해 개개인의 상황과 선호에 맞는 후생복지 혜택의 유형이나 수준을 선택할 수 있는 복리후생 프로그램을 시행하기 시작.
- 이는 전통적인 복지제도가 갖는 구조적인 복지수혜의 형평성문제, 공급자중심, 효과성의 문제를 해결하는 움직임임. 대표적인 것이 선택형 복지제도임.
- 레저 스포츠 등 여가산업이 고도로 발달함에 따라 이제는 기업이 근

로자의 다양한 복지수요에 대하여 직접적으로 시설을 만들고 서비스를 공급하는 전통적인 방식에서 탈피하여 근로자 자신들의 선택에 의해 시장에서 최적의 복지서비스를 구매하여 이용할 수 있도록 비용/시간을 제공하고 우수한 서비스를 매개, 조정하는 역할에 머무르는 추세임. 이것이 여가를 즐길기에 있어 선택성, 융통성, 자발성, 자기결정성 등을 중요하게 여기는 지금 세대 근로자들의 복지 만족 요건에도 부합할 뿐 아니라 기업의 효율적 복지비용 통제 측면에도 유리한 점이 있음.

라. 공무원후생복지정책의 전환

1) 공무원후생복지정책 변화의 내부 환경 요인

- 앞서 논의한 전반적인 기업복지환경의 변화 흐름과 함께 공직사회 내부 환경 변화는 공무원후생복지 정책에 본질적인 전환을 가져오게 되었음. 주요 공직내부 환경 변화를 살펴볼 필요가 있음.
- 첫째, 사회전반의 평등/분배논리의 확산에 따라 국가에 대한 충성심을 강조하는 공직관에서 평범한 직업인에 상응하는 보상을 기대하고 일 중심에서 가족 중심의 삶으로 전환. 삶의 질을 중시하고, 쌍방향 디지털 방식의 계산에 밝은 개인주의 성향의 신세대가 공직사회에 자리를 잡고 있음.

[표10]세대간 특성과 일과 삶의 조화에 대한 시각차

세대구분	일반적 특징	일과 삶의 조화
장년세대 (1945년 이전 출생)	- 의무, 인내 중시 - 일에 대한 최선을 다함	-시간적 여유에 관심
베이비붐 세대 (1945~1964년)	- 일벌레, 긍정적, 낙천적 - 업무를 중시	- 일에 빠져 최고가 되는 것을 가치있는 것으로 판단
X 세대 (1965~1977년)	- 회의적, 비관적 - 매우 독립적	- 일과 삶의 조화를 중시하나 때로는 회생을 각오
밀레니엄 세대 (1977년 이후)	- 개인적, 낙천적, 다목적, - 관심분야에만 집중	- 승진을 위해 개인의 삶을 희생하지 않으려는 경향

□ 둘째, 주 5일 근무, 탄력근무, 여성/맞벌이/편부모/독신가정의 증가, 평생 직장 붕괴 등으로 근무시간 및 근무행태의 변화가 일어나고 이에 따라 공무원 복지 욕구도 전례 없는 다양화 선진화 경향

□ 노동환경의 변화의 한 예로 여성공무원 및 맞벌이 부부의 증가를 들 수 있음. 2008년말 기준 여성공무원의 비중은 교사를 포함할 때 전체 공무원의 40.8%임.

○ 이는 1998년 29.7%에 비해 10년 만에 11.1%포인트 증가한 것이고 이런 추세일 경우 2016년이면 50%를 넘어설 것으로 추정하고 있음.

[표11] 연도별 여성공무원 비율

연도별	1995년	1998년	2001년	2004년	2008년	2016
여성공무원 점유율	27.3%	29.7%	32.8%	35.4%	40.8%	50.5% (추정)

○ 2006년도 공무원의 삶의 질에 관한 연구를 보면, 맞벌이 부부가 급증하고 있는 것을 알 수 있음.

[표12] 연도별 맞벌이 공무원 비율 비교

구 분	1999년	2001년	2006년
맞벌이	39.7%	39.8%	56.0%
외벌이	60.3%	60.2%	44.0%

○ 남성중심, 전통적인 외벌이 가정을 기초로 설계된 기존 인사 복지제도에서 탈피하여 여성 공무원의 임신, 출산, 육아 등 일과 가족간 균형 문제 등에 대한 지원이 보편적인 필요성을 갖게 됨.

□ 셋째, 우수한 공무원을 유치 확보하고, 공무원의 전문적인 직무수행능력을 최대한 개발하게 하고 삶의 질 향상을 통해 적극적인 근무의욕을 고취하는 문제가 필수적인 과제로 등장하였으나 복지재원 조달의 한계로 인해 후생복지의 효율성, 효과성 문제가 부각되었음.

2) 전통적 공무원후생복지 제도의 문제점

□ 현실성과 필요성 결여

- 복지혜택 서비스가 일부 공무원에게 제한적으로 적용되어 다른 대다수 공무원들에게는 무의미한 서비스가 됨.
- 예를 들면 학자금 수당, 공단이 제공하는 상록호텔, 상록리조트 등은 이용 공무원이 한정되어 있고 이용허가를 얻기도 어려운 실정. 따라서, 공무원들이 복지의 종류와 서비스의 질에 만족하지 않음.

□ 다양성과 선택성 결여

- 현재 제도는 과거 대량생산 산업화 시대의 패러다임에 근거한 제도로써 공무원 개개인이 자신에 필요한 사항을 선택할 여지가 없이 다수를 위한 정책에 개별 공무원들이 따라갈 수밖에 없게 함.
- 사회가 다변, 다양해지면서 개개인의 선호가 중시되는 조직의 문화 속에서는 공무원의 욕구와 필요를 충족시켜 줄 수가 없음. 공단의 후생복지 서비스들은 공급자 중심으로 일방적으로 시행되고 공무원이 다양한 선택을 충족시켜주고 있지 못함.

□ 후생복지제도 상호간에 연계성 부족

- 정부의 공무원후생복지정책은 4부분으로 나뉘어져 상호보완적이지 못한 상황임. 인사정책상의 휴직, 보수차원에서 각종 수당, 연금에 의한 연금, 대부, 주택, 시설복지서비스, 복무차원의 근무시간 및 휴가제도로 나눌 수 있음.
- 4개의 분리된 테두리 속에 독립적으로 존재함으로써 상호연계성이 부족. 통합적으로 관리하여 공무원 자신들이 필요로 하는 것들을 선택할 수 있도록 해줘야 함.

□ 환경적응성 부족

- 사회환경 변화(맞벌이 부부, 가족중심 등)에 따른 개인적 필요와 욕구 변화는 조직문화의 변화를 요구하고 있음. 그러나 신속히 대응이 되

지 않고 있음.

3) 새로운 공무원복지제도의 등장

□ 국민의 정부 시절에 종전의 행정자치부에서 인사위가 분리되면서 연금정책과 공무원후생복지정책의 책임부처가 처음으로 분리된 것은 기업복지 측면에서 보면 공무원후생복지체계가 제자리를 찾아가는 움직임이라는 의미가 있었음.

- 그것은 그동안 공무원연금에 그 재원과 전달체계를 의존하여 공무원후생복지정책이 이루어져옴으로써 공무원후생복지에 대한 정부의 책임부분이 모호했던 것을 분명히 하는 의미가 있음.

□ 기관이 분리된 이후 전 공무원을 대상으로 새롭게 채택, 시행된 정책이 바로 맞춤형복지제도임. 개별 기관별로 운영되는 후생복지제도가 있기는 하였으나 맞춤형복지제도는 정부가 정부차원에서 본격적인 기업복지 책임자로서의 역할을 감당하는 출발이었음.

- 이후 공무원복지정책은 “일과 삶의 균형 (Work & life balance)” 이라는 보다 포괄적이고 진전된 형태의 공무원복지 논의로 발전하였으나 행정안전부로 업무가 통폐합된 이후로 구체화가 이루어지지 않는다고 있는 상태임.

□ 맞춤형복지제도 개관

- 개요 : 사전에 설계된 다양한 복지메뉴 중 개개인에게 할당된 일정한 복지예산 한도 내에서 개인의 욕구와 기호, 삶의 양식에 따라 복지항목 및 수혜수준을 선택할 수 있게 한 제도임. 즉 공무원 개개인이 본인이 처한 상황이나 선호도에 비추어 본인의 의지에 의해 후생복지혜택의 유형이나 수준을 선택할 수 있는 제도인 것임.

- 적용대상 : 전체 공무원

- 중앙행정기관 및 교육기관 (약 65만명)은 행안부의 관리하에 운영.
- 지방자치단체와 헌법기관 등은 자율적으로 실시하고 있음.

○ 맞춤형복지제도의 시행체계

제도관장	행정안전부	제도설계/운영예산지원/대외업무
시행기관	개별시행기관	소요예산 확보·집행/기관별 세부시행규칙 마련
복지서비스 제공	관련 기업	복지관련 시설 및 서비스 제공
시스템운영기관	공단 및 민간 시스템운영기관	시스템 개발·운영/복지메뉴개발/시행기관 지원

○ 맞춤형복지예산내역

- 행정안전부가 관할하는 중앙행정부처 및 시도교육청 소속 공무원에 대한 맞춤형복지예산은 아래와 같음. 연간 1인당 약 56만원의 예산이 배정되고 있음. 이것은 공무원 전체로 볼 때 100만 공무원의 맞춤형복지를 위해 국가가 연간 5~6천억 원의 재원을 부담하고 있다는 뜻임.

[표12] 2008~2009년도 맞춤형복지 적용인원 및 예산/배정내역

구 분	총 적용인원*	예산 편성액	총 배정액	1인당 배정액
2008년	969,738명	5,470억원	5,398억원	556,636원
2009년	972,608명	5,485억원	5,408억원	556,018원

* 국가직 공무원 기준 (일부 사립학교교직원 및 국방부소속 군인이 포함된 숫자임)

○ 전통적인 후생복지제도와 대비되는 특징

- 개별적 vs 집단적 : 전통적 후생복지제도가 집단적 (혹은 단체적)으로 구성원에 대한 개인적인 구별이 없이 공무원 전체를 기준으로 산출하여 집행하는 제도인 것에 반해 개개인의 욕구와 이해관계를 중시하는 개별적 제도
- 유연적 vs 획일적 : 전통적 후생복지제도가 구성원의 의사와 관계없이 혜택의 유형이나 수준이 획일적으로 제공되는데 반해 개인에게 상품과 서비스에 대한 선택권을 부여한 유연한 제도

- 참여적 vs 일방적 : 전통적 후생복지제도가 대부분 구성원의 의견을 청취하거나 제도의 서례과정에 참여하는 경우가 없고 복지담당부서에서 필요에 따라 결정하여 설계하는 비참여적인 방식인데 반하여 맞춤형복지제도는 구성원의 의사를 중시하여 공무원의 후생복지니즈를 조사하고 제도의 설계와 집행 단계에서도 직원 전체 혹은 대표가 참여하는 방식
- 효과적 vs 비효과적 : 전통적 후생복지제도는 후생복지 프로그램을 통해 조직의 성과를 달성하기보다는 후생복지의 비용이나 혹은 관리의 효율성만을 강조해왔던데 반해 전체 인적자원관리시스템과 총체적보상시스템의 일환으로서 조직의 목표를 달성하는지 여부에 관심을 가지며 비용 대비 효과를 중시함.

□ 일과 삶의 균형 (work & life balance) 정책

○ 개념

- 조직 구성원이 일과 삶의 영역에 시간과 에너지를 균형 있게 분배하여 각 영역 간 부정적 전이효과를 최소화함으로써 균형 잡힌 삶을 유지할 수 있도록 지원하는 제도임.
- 이는 가족친화 정책보다는 넓은 개념으로서 가족친화가 업무성과 및 직무몰입과는 상반된다는 편견을 불하고 가족뿐만 아니라 개인의 다양한 삶의 영역에 대한 지원정책을 포괄하는데 유용함.
- 대부분이 후생복지 프로그램을 일과 삶의 균형정책의 관점으로 포괄하여 의미를 부여할 수 있으며 물질적인 외적 보상에 도하여 시간적 복지의 측면을 부각시킨 내적보상을 강조함.

○ 목적

- 인구학적인 변화, 즉, 고령사회로의 변화, 여성인력의 사회진출 증가, 개인생활중시의 근로관 등에 대응하기 위함.
- 정부의 주용 자신이 공무원들이 스트레스 및 과로로 인해 손실을 입는 것을 방지하고 내재적인 동기부여를 강화할 필요가 있음

- 비효율적 장시간 노동관행을 창의성 위주의 선진적 제도로 전환하려는 의도

○ 주요 프로그램

- 각종 복지제도, 근무제도, 가족지원 등을 ‘일과 삶의 균형’의 관점에서 다음 4가지 영역으로 분류할 수 있음

[표13] 일과 삶의 균형 정책 관련 주요 제도 및 프로그램

구 분	주요 프로그램
일지원제도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 탄력근무제/유연근무제/재택근무 ○ 멘토링 ○ 초과근무감축 (일줄이기) ○ 즐거운 일터 만들기 프로그램 등
가족지원제도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직장 보육시설, 수유실 (여성휴게실) ○ 출산 육아지원 ○ 가정의 날 정시퇴근 등
여가/건강지원제도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상담지원 프로그램 (EAP) ○ 여가활성화, 가족여가 지원 ○ 동호회 지원 ○ 휴양시설, 체육시설
성장지원제도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경력관리 프로그램 ○ 생애관리 프로그램 ○ 자기계발 지원, 학습모임지원 등

4) 공무원후생복지정책 변화의 핵심

- ☐ 전통적 복지와는 다른 새로운 기업복지 패러다임에 의해 탄생한 맞춤형 복지제도와 일과 삶의 균형 정책 등으로 시사되는 지금의 공무원후생복지정책의 변화흐름은 다음과 같이 요약될 수 있음.
- ☐ 첫째, 복지주체 및 복지재원과 관련하여 연금복지의 영역이 축소되는 반면 국가책임의 기업복지 영역이 차츰 제자리를 찾는 추세임.

- 공무원연금기금을 재원으로 공단이 직접 제공하는 방식의 후생복지는 그 비중이 약화되고 사용자로서의 국가가 국가의 별도 재원을 가지고 기업복지 차원에서 다양한 공무원의 복지니즈를 해결하는 국가 주도성이 강화

□ 둘째, 복지내용 측면에서는, 종래의 대규모 시설중심의 하드웨어적 복지에서 가정친화, 여가 및 건강관리, 자기성장, 상담지원 등의 소프트웨어적 복지로의 전환되고 있음.

- 과거에는 복지의 종류와 내용을 일방적으로 규정하여 공급하였으나 이제는 공무원에게 그 선택을 맡기는 방식을 채택함. 즉 일부 제한된 휴양시설이나 체육시설을 가지고는 해결할 수 없는 전생애 단계에 걸친 각 연령층의 다양한 개별 복지니즈를 해결하기 위해 일방적, 시혜적, 평균적 복지 프로그램 대신 선택적, 개별적 복지 프로그램이 각광을 받음.

□ 셋째, 복지의 전달체계 측면에서 과거에는 국가 혹은 국가를 대리한 공단이 직접 복지 서비스를 생산 공급하던 방식에서 시장을 이용한 간접공급 방식으로 전환하고 있음.

- 국가 혹은 기관의 역할은 복지를 누릴 수 있는 비용과 기회를 제공하거나 공무원들이 일반 시장에서 적절한 복지상품 혹은 서비스를 제공 받을 수 있도록 적정한 업체에 대한 정보를 제휴 등의 방식으로 연결해주는 것으로 변화함.
- 또 과거에는 정책담당부처가 주관하여 복지프로그램을 결정하고 공급하던 중앙집권적 복지방식에서 개별 기관의 다양한 환경과 복지수요 등을 개별적인 형편에 맞게 유연하게 실시할 수 있도록 하는 기관 및 개인의 자치적 복지로 전환하고 있음.

4. 공단 후생복지사업의 Re-designing

- 공무원복지의 내용과 범위, 주체, 수행방식은 고정적이 아니라 다른 사회 정책과 마찬가지로 끊임없이 변화하는 것임. 국민경제의 발달정도에 따라, 국가적인 사회보장제도의 발달 정도에 따라, 혹은 복지수요의 변화에 따라서 다양한 모습으로 변화할 수밖에 없음. 공무원복지를 둘러싼 변화된 환경 속에서 공단의 역할도 항상 새롭게 검증되고 정립되어 최적의 자리매김을 해야 할 것임.

가. 미래 공단 후생복지사업의 방향성 : “3-shift”

- 공무원후생복지체계 내에서 공단의 후생복지사업의 위치를 규정하는 다양한 관점이 있을 것이나 본 논의에서 다루고 있는 바 기업복지의 맥락에서 공무원후생복지정책의 관점에서 살펴볼 때 미래 공단의 공무원후생복지 역할 변화 (shift) 방향성에 대한 3가지 시사점을 아래와 같이 도출할 수 있음.

- 연금기금 중심 ⇒ 정부복지업무 위수탁 중심 (재원, 주체)
- 시설복지 중심 ⇒ 소프트복지 중심 (내용, 방식)
- 재직자 중심 ⇒ 퇴직자(연금수급자) 중심 (대상)

- 이러한 3가지 방향성은 앞서 살펴본 공무원후생복지의 시대적 흐름과 대세를 반영하여 도출한 것으로서, 현재 사업 중심으로부터의 완전한 단절이나 배타적인 것으로가 아니라 연속적인 선상에서 이해할 필요가 있음.
- 따라서, 기존 공단 후생복지의 중심이 위에 제시된 새로운 중심으로 옮겨가는 것은 중단기적으로는 새로운 영역의 확대라는 측면으로 접근할 필요가 있음.

1) 연금기금 중심 복지에서 정부업무 위수탁 복지 중심으로

- 1990년대 중반 이후 공무원후생복지정책의 일관된 흐름은 연금과 기업복지로서의 후생복지사업과의 분리임. 이것은 공단이 연금기금을 담보로 더 이상 기업복지로서의 후생복지 제공자의 역할을 고집하기 어렵다는 뜻임.
 - 재직 공무원에 대한 인사제도 차원의 다양한 복지가 다양한 채널에 의해 이뤄지는 상황에서 공단이 공무원의 종합복지 “전담” 수행기관이라는 위치인식은 시효가 지난 논리임.
 - 기금에 의한 새로운 복지사업을 개척하기도 무척 어려운 환경이며 공단이 현재 기업복지차원에서 연금기금을 재원으로 수행하고 있는 남아있는 몇 가지 후생복지사업도 머지않은 미래에 공단 사업의 고유영역으로서의 명분을 유지하기 어렵게 될 것으로 예상됨.
- 따라서 공단은 연금업무, 재해보상업무, 대여장학금업무, 맞춤형복지업무 등과 같은 정부가 주체로서 그 재원을 부담하되 다만 공단의 기존 업무 인프라를 활용하여 운영을 공단에 위탁하는 복지업무 영역이 점점 넓어질 가능성이 높음.
 - 정부복지의 위수탁 영역은 미래에 새로운 복지 프로그램이 만들어질 가능성을 생각할 때 (예 : 미국 FEGLI식 단체보험제도, TSP 제도 등) 공단이 전략적으로 확장시켜갈 필요가 있음.
 - 이럴 경우, 재직 공무원에 대한 공단의 후생복지는 국가 위탁 업무가 중심을 이루게 될 가능성이 큼.
- 이와 관련하여, 연금재원에 의한 복지사업이 한계에 이르면 따라 기존 연금기금에서 수행해오던 골프장, 임대주택 등 시설복지사업 등도 정부가 재원을 별도로 마련하여 수행하는 방식으로 전환되어 유지될 필요성이 제기될 수 있을 것으로 봄.
 - 즉, 현재의 공단의 시설복지사업도 현재 “연금복지” 성격에서 정부의 별도 복지재원에 의한 “정부복지”로 전환되어 “정부 위수탁 사업”으로 공단이 계속하여 수행해 갈 수 있을 것임.

2) 시설복지 중심에서 소프트 (soft) 복지 중심으로

- 재원의 유무 여부와 관계없이 공무원복지를 비롯한 기업복지는 이미 고용주가 직접 복지시설을 건설하여 제공하는 방식에서 탈피하여 금융복지, 제휴복지 등으로 복지의 내용 및 전달 방식에서의 변화가 일어나고 있음.
- 우리 공단의 경우, 복지사업은 1980년대부터 수행해오던 회관, 테니스장, 해수욕장, 놀이공원, 골프장 등의 대규모 시설중심의 복지사업 구조가 이미 한계에 봉착하여 매각 등 구조 조정의 단계에 있음.
- 공무원 개인의 복지수요가 개별화 다양화되어 몇 가지의 대규모 시설로는 전체 공무원의 복지수요를 균형 있게 감당할 수 없을 뿐 아니라 민간 영역에서 개인의 여가 생활에 필요한 고급화된 다양한 휴양시설 및 레저 프로그램을 이미 효율적으로 공급하고 있으므로,
 - 국가가 일일이 개인의 복지내용까지 관여하여 필요시설을 제공하는 식의 관리방식 보다는 국가는 급여 총보상 차원에서 공무원의 복지비용을 지원하는 역할 정도에 머물고 공무원 개인이 자신이 원하는 후생복지를 일반 시장에서 자유롭게 선택하여 이용하는 방식으로 이뤄질 수밖에 없음.
- 향후 공단은 직접적인 복지 콘텐츠 공급자로서의 역할보다는 공무원이 효과적으로 시장에서 본인이 필요한 복지서비스를 구매, 이용할 수 있도록 공무원과 복지공급자를 연결하는 복지 코디네이터 혹은 제휴복지 제공자의 역할을 고려할 수 있음.
- 휴양시설을 중심으로 한 외부 활동 지향적인 복지 뿐 아니라 상담지원(EAP), 자기성장, 가정친화, 건강관리 등 삶의 질 향상을 위한 소프트웨어적 복지의 수요가 점차 확대되어가고 있으므로 공무원의 경우에도 이 분야의 후생복지 수요가 새롭게 창출될 것으로 전망됨.
- 시설 서비스 중심에서, 향후에는 공무원 단체보험통합서비스, 공무원(퇴직자) 자산수탁관리 (퇴직수당 연금화 방안) 등과 같은 금융이 매개가 되는 복지서비스를 공단이 발굴 확대해 갈 수 있을 것임.

3) 재직자 중심에서 퇴직자(연금수급자) 중심으로

□ 정부의 공무원후생복지정책 방향이 전 생애종합복지체계 구축에 있으나, 재직 공무원에 대한 복지의 주도권을 국가로 점차 잡아가고 있는 반면 퇴직 이후의 공무원 복지에 대해서는 미개척 상황에 있음.

○ 따라서, 공단은 퇴직급여 지급 기능을 바탕으로 하여 연금수급자를 중심으로 한 퇴직 이후 복지의 영역을 고유의 영역으로 확보하는 방향으로 나아갈 필요가 있음.

□ 급속한 고령화로 인하여 향후 공무원연금 수급자의 규모는 10년 내 재직 공무원의 50%, 20년 내 70%, 25년 내 80%를 넘을 것으로 전망되고 있음.

○ 즉, 머지않아 재직 공무원 수에 육박하는 연금수급자 그룹이 형성될 것임을 알 수 있음.

[표13] 향후 공무원연금수급자 및 재직자 수 추계 (2009년 공단 추계)

연도별	총연금수급자(명)	총재직자(명)	비율(%)
2010	299,886	1,034,374	29.0%
2011	318,901	1,038,288	30.7%
2012	340,780	1,042,094	32.7%
2013	363,052	1,048,513	34.6%
2014	387,502	1,054,625	36.7%
2015	413,037	1,060,452	38.9%
2016	440,110	1,066,204	41.3%
2017	465,957	1,070,745	43.5%
2018	494,190	1,075,512	45.9%
2019	521,270	1,080,173	48.3%
2020	546,159	1,084,816	50.3%
2021	571,829	1,088,943	52.5%
2022	596,844	1,092,710	54.6%
2023	618,117	1,096,298	56.4%
2024	643,537	1,099,541	58.5%
2025	668,513	1,102,399	60.6%
2026	694,047	1,104,925	62.8%

2027	719,977	1,106,952	65.0%
2028	747,299	1,108,577	67.4%
2029	771,048	1,109,625	69.5%
2030	792,392	1,110,198	71.4%
2031	814,409	1,110,265	73.4%
2032	835,664	1,110,265	75.3%
2033	856,997	1,110,265	77.2%
2034	876,818	1,110,265	79.0%
2035	892,724	1,110,265	80.4%
2036	907,475	1,110,265	81.7%
2037	921,866	1,110,265	83.0%
2038	934,006	1,110,265	84.1%
2039	947,468	1,110,265	85.3%
2040	958,846	1,110,265	86.4%

□ 미래 고령화 사회의 핵심 이슈는 노인계층에 대한 사회복지 서비스 기반의 확충임. 급속도로 진행되는 고령화 추세 속에서 아직 국가적 차원에서도 퇴직자 등 고령 인구에 대한 복지가 미처 준비되어 있지 못하고 있는 상황임.

○ 공무원연금수급자 역시 일반 노년층에 비교할 때 상대적으로는 연금으로 인한 재정적 안정이 충분히 확보됨에도 불구하고 사회적으로는 이들이 구체적으로 삶의 질을 유지할 수 있도록 지원하는 복지 인프라가 매우 절실한 시기임.

○ 따라서 연금수급자 등 노년층에 대한 복지문제는 국가적인 이슈로서 공공적인 성격을 갖고 있음.

□ 소속 기관에서 퇴직한 연금수급자는 연금을 매개로 공단에 대한 멤버십이 재직 공무원에 비하여 월등하고 경제적인 구매력도 갖추어 이들이 필요로 하는 복지수요를 충족할 수 있는 서비스를 공단이 개발하여 제공할 수 있다면, 공단이 새로운 복지영역을 충분히 확보할 수 있을 뿐 아니라 국가적인 차원에서도 부실한 노인복지의 한축을 선도적으로 공단이 주도하는 의미가 있을 것임.

- 연금수급자 계층은 일정한 수준 이상의 경제력이 있는 계층이므로 재직자와 같이 국가가 재정을 부담하고 지원하는 복지서비스가 아닌 수익자 부담의 복지서비스가 가능하여 연금기금에 부담을 주지 않는 독립된 사업영역으로 자리 잡을 수 있을 것임.
- 퇴직예정공무원에 대한 사회적응교육을 비롯하여 전직공무원 생활강좌, 취업알선 등의 생활지원 프로그램, 노후 생활비 및 재테크 방법 등의 자산관리 서비스, 노후 건강을 위한 각종 정보제공 서비스, 일반적인 여가 활동 정보 서비스, 자원봉사 네트워킹 서비스, 특별히, 연금수급자의 현금 자산수탁관리 서비스, 미국의 FEGLI(연방공무원단체생명보험제도)와 같이 현직에 연계하여 퇴직자까지 이어지는 생명보험 서비스 등 공단만이 독점적으로 확보하고 있는 연금수급자 네트워크를 통해 사업화할 수 있을 여지가 있을 것으로 전망됨.

나. 공단 미래 후생복지사업

1) 기존 후생복지사업의 미래 타당성

- 위에서 제시한 기초적인 3가지 미래 후생복지사업 방향성 측면에서 현재 공단이 수행하고 있거나 계획 중인 후생복지사업의 타당성을 검토해 볼 때 장기적인 타당성은 아래와 같이 평가될 수 있음.

[표 14] 기존 공단 후생복지사업(정부위탁사업 포함)의 미래 타당성

후생복지사업	정부위탁 복지중심	소프트복지 중심	퇴직자 중심
분양주택사업			
임대주택사업			
골프장 운영			
호텔 운영			
맞춤형복지사업 (시스템운영)	○	○	
추모공원사업 (추진중)			○
상조사업 (추진중)			

- 앞에서 살펴본 바와 같이 공단의 기존 후생복지사업은 대부분 재직 공무원을 주 타겟으로 연금기금을 재원으로 하는 대규모의 시설복지 사업에 한정되어 있음.
- 새로운 사업으로 현재 추진 중인 추모공원사업과 상조사업의 경우에도 공무원의 선호에도 불구하고 공무원복지정책의 흐름에서 볼 때는 기존 공단의 후생복지사업 패러다임을 벗어나지 못하는 사업으로 평가될 수밖에 없음.
- 결국, 기업복지 및 공무원 복지정책의 미래 흐름에 비추어볼 때 해당 사업의 수익성 여부와 관계없이 공단의 기존 및 추진 중인 시설복지 사업의 타당성은 앞으로도 약화될 수밖에 없을 것으로 전망됨.

□ 기존 시설복지사업의 미래 방향

- 주택사업에 대하여는 금년도 외부 연구용역결과(주로 사업성 중심의 연구)에서도 분양주택사업은 기존에 확보된 택지를 중심으로 대규모 공급방식의 사업을 5~6년 내에 마무리하고 이후에는 임대주택관리 및 소규모 공급방식으로 전환이 필요하다고 제안한 바가 있음.
- 골프장 사업은 연금재정 적자 이후 이미 매각 압력을 받아온 바가 있어 향후 연금제도 개선 등으로 연금재정에 대한 국민의 부정적 여론이 변화되지 않는다면 민간 매각 가능성은 계속적으로 높아질 것으로 볼 수 있음.
- 하지만 임대주택사업, 골프장 사업의 경우 미래 후생복지사업 타당성 방향에 부합하지 않음에도 불구하고, 적절한 수익성을 갖춘 전현직 공무원을 위한 최소한의 복지시설 혹은 복지사업으로 정부가 계속 유지해야 한다는 명분이 있을 수 있을 것임.
- 따라서, 기존 시설복지사업은 연금기금으로부터 재원을 분리한 후 정부 책임의 별도 재원으로 책임주체를 전환하여 정부 위탁 사업으로서 공단이 계속 운영하는 방안이 현실적인 대안으로 등장할 수 있을 것으로 전망됨.

2) 미래 신규 유망 후생복지사업

□ 위에서 제시한 정책적 차원에서 공단 후생복지사업의 미래 방향성을 고려할 때 기존의 시설중심의 사업에 대하여는 다소 제한적인 미래전망이 나올 수 있으나 다른 한편에서는 미래 공무원후생복지 체계 내에서 공단이 새롭게 감당할 수 있는 복지사업의 다양한 신영역을 제시할 수 있음.

○ 미래 유망사업을 고려함에는 정책적인 타당성에 부합한다고 하더라도 마땅히 기타 국내외적인 환경변화와 공무원복지니즈 변화, 적정 수익의 확보, 공기관으로서의 사업의 적정성 등 다른 여러 요인들에 대하여도 추가의 검토가 필요할 것임.

○ 그동안 내부 연구와 각종 컨설팅 등을 통하여 여러 가지 요인들을 고려한 공단 미래사업에 대한 제안이 있었으나 본 연구에서 제시하고 있는 정책적인 방향성 보다는 주로 사업성을 중심으로 검토하다보니 현실적인 실현가능성에 있어서는 제한이 있었음.

○ 따라서 기존에 제시된 사업 가운데서 여기에서 도출한 미래사업 방향성을 고려하여도 적절하다고 여겨지는 사업들과 새로운 사업을 선별하여 간단히 예시로서 제시함. 개별사업에 대한 보다 종합적이고 정밀한 개별사업에 대한 진단과 연구는 이후 계속 진행될 것임.

□ 미래 신규 후생복지사업의 예시

○ 미국 FEGLI식 공무원단체보험 서비스

- 현재 맞춤형복지제도에 의해 공무원 단체보험이 개별 기관별로 민간보험사와 계약하에 운영되고 있으나 이를 재해보상제도에 준하는 비공무상 재해보상 차원의 별도 정부 후생복지제도로 통합 발전시켜 공단이 운영

- 미국의 경우, 연방공무원 재직자 및 퇴직자에 대하여 생명보험제도를 운영 (FEGLI제도) 중임. 따라서 우리 공단의 경우에도 100만 재직 공무원 뿐 아니라 퇴직자까지 서비스 대상이 확대되는 안정적인 대규모 사업 영역을 확보할 수 있게 됨.

- 사업의 성격상 정부 책임의 복지제도로 연금기금과 전혀 관련이 없으면서 전적으로 정부 재원에 의해 운영되는 서비스라는 점, 공단의 기존 업무의 전문성과 인프라를 활용하는 지식기반의 금융복지 서비스라는 점, 서비스 대상이 재직자 뿐 아니라 퇴직자까지 포괄할 수 있다는 점 등에서 여기서 제시된 미래 방향성에 부합하는 대표적인 미래 복지사업이 될 수 있을 것으로 전망 됨.

○ 퇴직 공무원 현금자산 수탁관리 서비스

- 퇴직공무원의 퇴직수당 등 현금자산을 수탁 받아 연금화하여 운용하는 서비스
- 연금을 수령하지 못하는 퇴직 공무원에 대한 복지 차원의 대안으로 공단이 수행할 명분과 수요가 조화를 이룰 수 있는 사업으로 전망되며, 연금수급자인 경우에도 저금리와 수명연장 등으로 노후에 대한 안정적 수입을 더 희망할 수 있으므로 금융 복지로서 사업화의 가능성이 충분히 있음.
- 다만, 공단의 퇴직자 자산에 대한 자산운용이 불필요한 민간시장 침해라는 오해를 불러올 수 있고, 공단의 자산 운용능력이 민간과 비교하여 경쟁력을 가질 수 있는가하는 우려를 극복해야 함. 그러나 공적 연금지급 기관으로서의 안정성과 신뢰성이 주요 강점이고 다층의 사회보장의 한 층을 감당하는 명분이 있음.

○ 전현직 공무원을 위한 제휴(알선)복지

- 민간 시장을 통한 복지서비스 공급이 활발해지면서 전현직 공무원에게 민간 복지서비스 상품에 대한 정보를 제공하고 공무원의 복지 수요와 시장의 공급을 연결하는 역할의 중요성이 증대될 것인바 공단에서 기존의 인프라를 바탕으로 매개자의 기능을 수행
- 이미 일부기관의 맞춤형복지제도 운영을 위한 시스템을 공단이 운영하면서 현직 공무원에 대한 복지상품 제휴서비스를 부분적으로 시행하고 있음.

- 국내외를 망라하는 휴양지 숙박시설, 해외여행 등을 연결하는 종합적인 복지제휴서비스로 발전할 가능성이 큰 분야임.

○ 퇴직자 생활복지서비스

- 퇴직 공무원의 삶의 질 향상을 위한 제반 서비스 분야로 공단의 경우 연금수급자를 대상으로 서비스 제공의 명분이 있음.
- 서비스 예시 : 전직공무원 생활문화강좌, 취업 알선 프로그램, 노후 자산관리 컨설팅 서비스, 노후 건강을 위한 각종 정보제공 서비스, 일반적인 여가 활동 정보 서비스, 자원봉사 네트워킹 서비스 등
- 퇴직자를 위한 종합적인 별도의 맞춤형복지서비스 사업도 고려할 수 있음.

○ 퇴직자공무원을 위한 개도국 지원 및 파견 사업

- 세계적으로 공적개발원조 (ODA, Official Development Aids) 시장이 확대되고 있음.
- 공적개발원조는 선진국의 개도국 지원 정책의 하나로 선진국의 우수한 행정경험을 개도국의 개발 정책과 제도개편 등에 지원하는 사업으로 한국의 우수한 퇴직 공무원을 자원으로 하여 개도국을 위한 국제 ODA 조달 시장에 적극 참여할 수 있음.
- 퇴직공무원의 재취업 기회와 봉사참여 니즈를 동시에 충족시킬 수 있는 새로운 서비스 분야로 공단이 사업을 주체적으로 담당할 수 있음.

○ 별도 복지재원에 의한 복지사업 (시설복지사업 등)

- 위에서 예시한 미래 유망 사업은 앞서 제시한 공단 후생복지사업 3가지 미래 방향성에 근거한 대체적인 제안이므로 사업의 큰 방향을 제시하는 것이며, 실제 사업의 실현을 위해 각 사업의 사업성, 공공성, 형평성 등 추가로 고려할 다른 요인들에 대해서 후속적인 연구가 필요함.

5. 결 론

- 공단의 기금에 의한 공무원후생복지사업은 이미 급속한 제도의 성숙으로 인하여 3번의 연금개혁을 거치면서 대전환기를 경험하고 있음. 공단 창단 이후 오랫동안 정당한 명분과 뚜렷한 성과를 가지고 수행해온 후생복지사업이 그 타당성을 심각하게 도전받고 있는 실정임. 이미 연금기금에 의한 많은 후생복지사업들이 많은 변화를 겪고 있음.
- 그러나, 공무원을 위한 후생복지정책 역시 다른 사회정책과 마찬가지로 끊임없이 변화하는 것임. 공무원후생복지의 내용과 범위, 주체, 수행방식은 국민경제, 국민의식의 발달정도에 따라, 국가적인 사회보장제도의 발달 정도에 따라, 또 공무원 복지수요의 변화에 따라서 다양한 모습으로 변화할 수밖에 없음. 공무원후생복지라는 틀 내에서 공단의 역할도 이러한 변화하는 환경 속에서 끊임없이 검증되고 새롭게 정립되어 최적의 역할을 해야 하는 것은 당연한 것임.
- 글로벌화의 추세에 비추어보면 공무원후생복지도 글로벌한 스탠다드에서 예외적으로 벗어나 시행되기는 어려움. 공무원이 가지는 일부의 특수성을 인정하더라도 일반기업의 근로자 복지의 내용과 흐름과 일반적인 맥은 같이 할 수밖에 없을 것임. 따라서 기업복지적인 관점에서 공무원후생복지정책 흐름을 진단하고 그 속에서 공단의 후생복지사업의 체질과 구조를 진단하고 새로운 방향을 모색하는 것은 의미가 있는 것임.
- 이런 논의를 통해 향후 공단 후생복지사업의 개략적인 세 가지 전환의 방향성을 도출할 수 있었음.
 - 첫째, 사업의 재원과 사업주체 측면에서, 연금기금 중심의 복지사업에서 정부책임 복지업무를 위수탁 운영하는 복지사업 중심으로 전환,
 - 둘째, 사업의 내용과 수행방식 측면에서는, 대규모 시설을 공단이 직접 건립하고 운영 공급하는 복지에서 금융 등 소프트 복지를 중

심으로 다양한 복지공급자를 연결하는 역할의 복지사업으로 전환,

- 셋째, 사업의 대상 측면에서는, 재직 공무원에 대한 복지에 편중된 복지사업에서 연금수급자 등 퇴직 이후 공무원에 대한 복지 중심의 사업으로 전환이 필요할 것으로 전망되었음.

□ 이러한 공단 후생복지사업의 전환은 타당성 확보 차원의 방향성으로서 현재 공단이 처한 사업 중심으로부터의 완전한 단절이나 인위적인 배제가 아니라 총합적이고 연속적인 선상에서 이해할 필요가 있음. 따라서 어떤 의미에서는 사업의 범위와 시야가 새롭게 확대되는 것으로 볼 수 있을 것임. 그렇게 본다면 이러한 중심전환에 대한 논의를 통해 공단의 입장에서 그동안 바라보지 못했던 새로운 차원에서 새로운 사업의 영역이 열리는 기회를 얻을 수도 있을 것임.

□ 본 연구는 우리 공단의 입장에서 처음으로 기업복지측면에서 공무원후생복지정책의 변화와 흐름을 정리하고 그 시각에서 연금기금에 의한 공단 후생복지사업의 타당성을 진단하면서 미래 재설계의 방향성을 제시하였다는 점에 의의가 있으나 이러한 논의를 보다 진전시키기 위해서는 앞으로 몇 가지 보완점이 필요함.

- 먼저, 입체적인 분석이 되기 위해서는 여기서 제시하는 정책적인 접근뿐만이 아니라 타당성에 영향을 주는 다른 요인들과 그것들과의 관계에 대한 면밀한 분석과 검토가 이루어져 총합적으로 이해하여야 할 것임.

- 특별히, 공단이 외국의 유사기관과는 달리 연금업무, 기금 증식업무 이외에 재해보상업무, 대여장학금 업무 등과 같은 복합적인 복지기능을 수행하는 특수성이 있으므로 외국과의 수평적인 비교가 쉽지는 않지만, 여기 제시된 새로운 사업방향을 검증할 수 있는 외국의 사례에 대해서 전혀 다루지 못해 보다 설득력 있는 연구를 위하여 깊이 있는 사례 연구가 추가로 필요할 것임.

□ 그동안 공단이 애착을 가지고 지켜온 사업의 향후 운명에 대한 많은 우려가 있는 반면, 불확실한 미래 속에 새롭게 제시되는 방향 속에는 많은

기회의 가능성이 있음을 확인할 수 있음. 이제 이러한 방향성을 고려하여 구체적인 실천 방안들에 대한 보다 정밀한 연구가 이어질 필요가 있음.

- 현재 공단이 이미 수행하고 있는 시설복지사업을 연금기금로부터 분리하고 장차 정부가 부담하는 재원을 분리하여 이를 공단이 수탁 운영하는 방법으로 변경하는 문제에 대해서는 먼저 회계분리를 위한 회계구조 세분화 방안, 재원의 대차관계 등에 대한 후속 연구가 있어야 할 것이고 이를 바탕으로 주무부처를 설득할 수 있는 장기 로드맵을 작성할 필요가 있음.
- 공무원단체보험을 미국연방공무원 단체생명보험제도와 같은 방식으로 통합 운영하는 방안과 퇴직공무원을 위한 공적개발원조 사업은 세부적인 사업구조와 운영방안, 정책화 실현의 가능성에 대하여 별도의 후속 연구가 필요할 것임.

□ 2010년 다보스 미래 포럼의 슬로건은 “Rethink, Redesign, Rebuild” 였음. 공단 후생복지사업에 대해서도 동일하게 “다시 생각하고 다시 설계하고 다시 세우는” 일이 요구되고 있음. 이 연구도 그런 체계적인 노력의 한 과정임. 안팎에서 제기되는 공단 후생복지사업의 타당성 논란에도 불구하고 그러한 재분석(rethink)과 재설계(redesign)를 통해 공단 사업이 새로운 차원의 재도약(rebuild)을 촉발하는 계기를 이룰 수 있을 것임.

참고문헌

- 공무원연금관리공단(1997). 『공무원후생복지사업의 발전방향』.
- _____ (2008), 『재해보상급여 개선 및 경영선진화 방안』.
- _____ (2010), 맞춤형복지포탈 사용자 매뉴얼.
- _____ (2010), 공무원연금공단 주택사업 중장기 발전방향 연구용역 중간보고서, 한국건설산업연구원.
- 권혁주 외(2005), 『공무원연금제도의 특수성에 관한 연구』, 글로벌 거버넌스와 사회발전 연구센터.
- 김가영(2004), 『선택적 복지제도 도입방안』, 행정자치부.
- 김정한 외(2004), 『기업복지의 실태와 정책과제』, 한국노동연구원.
- 김의명(2007), 선진 기업복지프로그램이 한국 기업복지제도에 제시하는 대안에 관한 연구, 복지행정논총 제17편 제1권.
- 노동부, 『노동비용조사보고서』, 각년도.
- 문형표 외(2002), 『공무원 후생복지정책의 실효성 확보방안』, 한국개발연구원.
- 삼성경제연구소, 일본 베이비 붐 세대의 대량퇴직과 시사점, 2007. 2. 12.
- _____, 주택의 미래변화와 대응방안, 2009. 10. 14.
- _____, 부동산 시장, 대세 하락 가능성 점검, 2010. 9. 29.
- 오석홍 외(1985), 『공무원 후생복지사업 중장기계획에 관한 연구 중간보고서』, 서울대학교 행정대학원 부설 행정조사연구소.
- 송도영(2003), 『공무원 후생복지 사업을 위한 재원 확보방안 연구』, 공무원연금관리공단.
- _____ (2004), 『공무원연금관리공단의 공무원 복지사업 방향설정 연구』, 공무원연금관리공단.
- (주)김광수경제연구소(2010), 한국경제의 10년과 향후 전망, 김광수경제연구소 창립10주년 기념공개세미나.
- _____ (2010), 한국부동산시장의 10년과 전망, 김광수경제연구소 창립10주년 기념공개세미나.

중앙인사위원회(2008), 『일과 삶의 균형정책 도입방안 Work-Life Balance』, 중앙인사위원회 CSC 정책연구보고서 2008-01.

최재식(1997), 『공무원후생복지사업의 발전방향』, 공무원연금관리공단.

성명재 외(2009), 공공기관 선진화를 위한 정책과제, 한국조세연구원 공공기관정책연구센터.

한국행정연구원 (2003), 『공무원 선택적 복지제도 시범실시 효과분석 및 평가』.

행정자치부(2001a), 『공무원 후생복지제도 개선 참고자료』, 행정자치부 인사국 복지과 공무원연금 및 복지연구회.

_____ (2001b), 『공무원 후생복지정책의 실효성 확보방안』.

행정안전부(2010a), 『공무원 보수 등의 업무지침』.

_____ (2010b), 공무원 후생복지 향상 종합대책, 행정안전부 연금복지과 내부보고서, 2010. 5.

황시웅 외(1988), 『공무원 연금기금관리방안 연구』, 한국산업경제연구원.

LG경제연구소, LGERI의 미래생각(1) 10년 후 세상을 말한다, 2010. 1. 6.

_____, LGERI의 미래생각(2) 위기 후 세계경제의 뉴 패러다임, 2010. 1. 20.

_____, LGERI의 미래생각(3) 2020년 글로벌 고령시대의 빛과 그림자, 2010. 2. 3.

_____, 한국인의 여가가 변하고 있다, 2010. 9. 1.