

지방정부의 선택적 복지 도입에 관한 소고

양 덕 순*, 강 창 민**

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 현행 공무원 후생복지 실태
- III. 선택적 복지체도의 이해
- IV. 결론 : 선택적 복지제도 도입시 고려사항

I. 서론

공무원 후생복지는 공무원 인력관리의 한 축으로서 우수인력을 확보하고 유지하는데 매우 중요한 요인이다. 또한 공무원 삶의 질 향상을 위한 필요조건이며 다른 사기관리 요소와 함께 복합적으로 작용한다. 그렇지만 공무원 후생복지는 빠른 속도로 비용상승이 이루어진 반면 그 효과는 미미한 수준에 불과하다. 실제 공무원 후생복지는 보수현실화 문제와 연계하여 고려되어야만 한다. 지금까지도 개선되지 못하고 있는 공무원 보수수준을 고려해 볼 때 후생복지 문제는 요원하게 느껴진다. 그럼에도 불구하고 공무원 후생복지에 대한 재원의 투입은 그때 그때의 필요와 목적에서 무차별적으로 투입되고 있는것도 또한 현실이다. 즉 늘어나는 복지수요에 무계획적으로 재원이 투입되면서 정부의 부담도 그만큼 늘어나고 있는 것이다.

이러한 정부의 재정부담에도 불구하고 실제 공무원들이 느끼는 복지만족도는 낮은데 그 문제가 심각하다. 복지혜택을 받고 있는 대다수 공무원들이 자신이 받고 있는 복지혜택의 정도에 대해 잘 알고 있지 못할 뿐만 아니라 그 제도에 대해서도 회의를 품고 있다는 사실이다. 다양한 종류의 복지항목들이 계속 추가되고 있지만, 이것을 모든

* 제주발전연구원 책임연구원

** 제주대학교 행정학과 강사

공무원들이 다 받을 수 있는 것이 아니기 때문이다. 자격요건에 따라 제공되는 복지항목들이 현재의 체계 하에서는 무용지물이 되기 때문이다. 즉 현재처럼 공급자 중심의 획일적인 복지항목 하나 하나가 연령, 성별, 가족관계, 소득수준 등이 각기 다른 직원들에게 동일한 가치로 인식되고 있다고 보기 어려운 것이다. 공직 내외의 여건과 필요에 의하여 현재 투입되어 있는 상당한 규모의 복지비용과 향후 늘어나는 복지수요로 인해 추가적으로 발생될 정부부담에도 불구하고 실제 수혜자인 공무원들에게 균형있게 체계적으로 제공되지 못함으로써 불만을 일으키는 모순된 결과를 초래하고 있다면 이는 후생복지 체제상의 근본적인 변화가 필요한 것이다.

이러한 공무원 후생복지체제의 한계와 문제를 극복하기 위해서는 무엇보다 차별화된 수요자 중심의 복리후생제도가 필요하다. 동시에 복지재정의 부담을 줄이면서 다양한 개인의 욕구를 충족시켜 줄 수 있는 새로운 대안을 고려해야만 할 것이다. 이러한 측면에서 선택적 복지제도는 앞으로의 복리후생제도의 적절한 대안으로 논의되고 있으며 일부 기업에서는 이미 도입하여 시행하고 있다. 선택적 복지제도는 문자 그대로 종업원으로 하여금 각자의 필요에 따라 복리후생을 자유롭게 선택할 수 있게 하는 제도이다. 이 제도의 가장 큰 장점은 재정부담을 최소화하고 개인의 만족도를 높일 수 있는 경제적 효율성이다.

현재 정부의 재정부담에도 불구하고 공무원들의 복지만족도는 낮은 상태이며 공무원 연금 및 복지사업 등도 축소되는 상황에 있다. 따라서 선택적 복지제도는 앞으로 공무원 복리후생제도의 새로운 대안이 될 것이다. 선택적 복지제도는 정부가 복지재정 투입 모델을 정립하여 정부부담을 최적화하고 효율적이고 경제적인 복지수혜로 내실있는 복지재정을 도모할 수 있게 할 것이다. 이에 본 논문은 현재 공무원 후생복지체제의 문제점을 파악하여 최근 새롭게 대두되고 있는 선택적 복지제도의 도입 필요성과 선택적 복지제도가 앞으로의 공무원 복리후생제도의 적절한 대안이 될 수 있는지 간략하게 살펴보고자 한다.

II. 현행 공무원 후생복지 실태

광의의 공무원 후생복지 제도는 “행정의 능률을 향상시키고 공무원들의 근무조건 및 환경, 그리고 사기관리를 통하여 공무원들이 업무에 충실할 수 있도록 돕는 것”이라고

정의된다¹⁾. 이러한 광의의 개념은 선택적 복지제도(Cafeteria benefits), 자녀관리, 본인 및 가족간병, 휴가 적립 또는 휴가양도제, 탄력적인 업무시간·장소제, 시간제 및 계절제 근무, 편의시설 등 근무조건, 근무지 조정, 공무원단체 등을 폭넓게 다루고 있으며, 인적자원관리 측면에서 다양한 정책들을 대안으로 제시하고 있다(김가영, 2002).

공무원 후생복지의 중요성은 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째는 후생복지의 서비스 질이 좋아질수록 우수한 인력을 확보할 수 있다. 현 후생복지제도를 개선함으로써 공무원들의 사기진작과 이직에 대한 발생원인을 사전에 방지할 수 있어 업무의 연속성을 유지할 수 있다. 둘째는 최근의 행정개혁 추세속에 공무원들의 참여를 적극 유도할 수 있으며 적극적으로 업무에 임할 수 있는 자극제 역할을 제공한다. 따라서 후생복지제도는 행정의 능력을 유지 향상시키고 공무원들의 사기를 관리한다는 측면에서 매우 중요한 분야라 할 수 있다.

1. 현행 공무원 후생복지체제

공무원 후생복지제도는 각국의 사회복지정책, 노동시장정책의 이념적 철학적 관점에 따라 여러 유형의 복지제도 유형이 존재한다²⁾. 일반적으로 근로연계성 복지, 생산적 복지, 조직관리성 복지 등으로 구분할 수 있는데 각각의 복지제도들은 지향하고 있는 시행목적과 수단, 수혜수준, 전달방식 등이 다르다.

공무원 후생복지는 기본적으로 복지재원의 조달에 의해서 가능하다. 공무원 후생복지는 정부재정의 경상경비, 정부재정의 주요사업비, 공무원연금, 상호부조에 의해 후생복지의 재원이 조달된다³⁾. 첫째, 정부의 세출예산 집행지침에 의거하여 경상경비목으로

1) 국가공무원법 제52조에서 '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 규정하고, 제77조에서는 '공무원이 질병, 부상, 폐질, 퇴직, 사망 또는 재해를 입었을 때에는 본인 또는 그 유족에게 법률이 정하는 바에 따라 적절한 급여를 지급한다. 그리고 정부는 법률이 정하는 바에 따라 공무원의 복리와 이익의 적절 공정한 보호를 위하여 그 대책을 수립·실시하여야 한다'고 규정하고 있다.

2) 사회복지제도는 전통적인 서구의 초기 복지사회, 즉 소득이전이나 소득재분배를 위해 퍼주는 수동적인 소비복지로 출발하였으나 1980년 이후 근로에 대한 강조 및 인간개발적 복지를 통한 사회참여의 강조 등을 통해 생산적 복지, 근로연계 복지 형태를 띠기 시작했다. 특히 근로연계 복지는 영국에서 '복지에서 일로(welfare to work)', 노르웨이의 '근로라인(work line)', OECD의 '적극적 사회(active society)' 등의 구호와 함께 사회복지 제도와 관련하여 근로의 중요성을 강조한 것이다(신동면, 2000).

3) 정부재정 경상경비는 관서운영비, 업무추진비로 편성 운영되며, 직원 능력개발비, 연구도입 지원비, 동

<표 II-1> 후생복지제도의 특징

구분	근로연계성 복지	생산적 복지	조직관리성 복지
성격	· 강제성 복지급여 · 실비보상 차원의 초과근로에 대한 반대급부	· 적극적 인적자원 개발 · 자율성에 기초한 사전 조건 없는 투자	· 전통적 시혜성 복지 · 조직의 유지관리를 위한 시행명분
전달 방식	· 지급기준이 엄격히 설정 · 형식상 제도완비	· 지원·조장 위주의 다소 느슨한 진행	· 관리자의 의지에 따라 시행
효과	· 금전소득 보상효과 · 근무여건 악화 지원효과	· 자아실현 욕구충족	· 형식적 측면 강조 · 정서상 불가피성

편성 집행되고 있는 복지제도의 종류는 근로연계성 복지유형에 초과근무수당, 연가보상비, 특근매식비 등이, 생산적 복지유형에는 연구모임지원, 수강료 보조, 동호회 지원 등이, 조직관리성 복지유형에는 사기진작비, 축·조의금, 단합대회 중무식 등이 있다.

둘째, 정부예산 주요사업비목은 기관을 운영하는데 필요한 경상경비와 기관의 기본적인 기능을 수행하는데 필요한 기본사업비에 대비되는 개념으로 당해 기관의 핵심사업이나 중점사업비로 반영된다. 주요사업비로 반영되는 사업은 비교적 규모면이나 관리기법상 전문적인 체계를 갖추고 있는 사업이다⁴⁾. 주요사업비로 분류되는 후생복지 예산은 행정자치부에 대부분 편성되어 있으며 비교적 전문적인 전달체계를 갖추고 있다(김가영, 2002).

셋째, 공무원 연금 복지사업은 공무원연금법에 따라 행정자치부 장관이 공무원연금관리공단에 위탁하여 시행하고 있다. 공무원 퇴직 후 노후소득보장을 목적으로 하는 연금기금으로 후생복지를 하게된 배경은 다음과 같다. 첫째, 후생복지사업이 공무원의 복지증진을 목적으로 하는 연금제도의 취지에 부합된다. 둘째, 연금후생복지 사업은 연금제도 가입 즉시 혜택을 받게되므로 제도에 대한 신뢰감과 친근감을 갖게 된다. 셋째,

호회 지원비, 직원 사기진작비, 체육대회 행사경비 등이며, 정부재정 주요사업비는 공무원 연금 부담금, 퇴직수당, 공무상 재해보상 급여, 재해보조금, 사망조위금, 대학 학자금 대여 등이며, 공무원연금 복지사업은 생활자금 융자지원, 주거안정지원, 복지시설사업 등이며, 상호부조에 의한 자주복지는 공제회, 상호회, 마을금고 등이다.

- 4) 주요사업비에 편성되어 있는 후생복지는 대부분 수혜 자격요건 발생을 그 지급 요건으로 하고 있다. 후생복리의 지급은 지급대상이 구체적으로 선정되어 있더라도 대체로 일정 기간 내에 전 종업원이 한꺼번에 일률적으로 그 혜택을 누리도록 상황이 전개되지는 않는 것이 일반적이다. 따라서 특정 시점에서 후생복리비 지급을 받지 못하더라도 언젠가 그러한 혜택의 조건이 성립되면 자신에게도 반드시 후생복리비 지급이 이루어지리라는 확실한 기대를 가질 수 있다. 곧 후생복리비는 기대소득인 셈이다(김식현, 1999).

연금기금의 후생복지 시설에 대한 실물투자는 인플레이션 방어(hedging)수단으로 활용될 수 있다(최재식, 2000). 그러나, 대부분의 연금복지사업은 수익자부담 원칙의 완전적용이 어렵기 때문에 수익성이 낮아 연금재정에 지장을 초래하고, 복지시설에 투자한 경우에도 부동산의 가치상승으로 자산가치는 올라가나 유동성 확보가 어렵기 때문에 기금이 사장되는 측면이 있다. 향후 연금급여 재원마련을 위해 정부부담이 추가될 것이 예상되는 상황에서 복지사업 재원확보가 쉽지 않을 뿐만 아니라, 공무원 복지는 사용자인 국가의 책임이라는 것이다. 그리고 재정문제 이외에도 사업환경 및 복지수요 변화에 적응하지 못해 가입자로부터 호응을 얻지 못하고 있으며, 복지시설사업의 경우 수익성 사업인지 복지성 사업인지 구분이 불분명하다(문형표, 1999).

넷째, 상호부조에 의한 자주복지이다. 열악한 정부 복지재정을 보충하여 절실히 필요한 복지수요를 일정부분 충족하여 주는 자생적인 공무원 자주복지는 법률, 정관, 내규, 회칙 등 다양한 설치 근거에 따라 공제회, 상조회, 조합, 금고, 장학회, 친목회 등 그 종류가 다양하며, 기관별 특수성을 반영한 운영형태는 그 숫자만큼이나 다양할 수밖에 없다. 대부분 물리적으로 가시권 내에서 한술밥을 먹는다고 생각하는 조직의 구성원들끼리 단위 기관별로 구성·운영하고 있다. 재원조성은 ① 회비 각출, ② 출자 형식, ③ 수익사업 운영이익금이 주류를 이루고 회사금이나 기타 재원을 활용하기도 한다. 운영체계는 정해진 규칙에 따라 의결기구를 구성하여 기금결산 및 주요사업 계획을 심의·의결한다. 상조회 등은 조성된 기금을 활용하여 저리 생활자금 대부, 장학금 지급, 전별금, 경조금, 상병 위로금 등 부조성격의 급여지급과 체육대회 지원 등 자금 능력이 허용하는 범위에서 다양한 사업을 펼치고 있다.

자주복지는 대체로 두 가지 목표를 가지고 있다. 기금 증식과 회원의 복지증진이다. 그러나 이 두 가지 목표는 양립할 수 없다. 수익성과 복지성(공공성)은 정반대의 산식이다. 수익성과 복지성을 동시에 충족하는 후생복지 사업은 없다고 본다. 어느 한쪽에도 유익한 결과를 가져다 줄 수 없다. 이로 인해 초래되는 결과는 양쪽 모두에 불신만 부르게 된다. 왜냐하면 복지사업의 경영목표는 수익사업의 경영이념과 서로 상충되기 때문이다.

재원조달이 복지의 출발점이라면, 그 다음은 조성된 복지재원을 수혜자에게 전달하는 과정의 문제다. 공무원 복지재원의 조달방식은 사용자인 정부의 재정부담 공무원연금기금 활용, 상호부조에 의한 자주적 기금 조성으로 대별할 수 있다. 복지재원의 조달에 영향을 주는 주요변수는 국가재정, 행정성과 및 정부정책에 대한 국민만족도, 신뢰

관계 형성 등을 들 수 있다. 수혜자에게 효율적으로 전달함으로써 복지효과를 내는 일은 복지재정의 운영체계와 전달체계에서 해결해야 한다. 이 과정이 복지행정의 전문성이 요구되는 부분이다. 동일한 복지재원으로 보다 수준 높은 복지만족을 주는 생산적인 복지제도는 이러한 과정에서 끊임없이 탄생해야만 한다.

<표 11-2> 공무원 복지재원별 전달과정 및 복지사업의 성격

구 분	정부재정	공무원연금	자주복지
복지주체	국민(정부)	공무원+정부	회원인 공무원
전달자	정 부	공무원연금관리공단	공제회, 상조회 등
수혜자	공 무 원	공 무 원	회원인 공무원
재원조성	정부예산	공무원연금 지불준비금	회원 퇴직급여 적립금
재원조달 용 이 성	국회심의절차 국민지지여론 확보 곤란	정부재정보다 조달용이 최근 연금재정 악화로 복지사업 중단 또는 축소	조직내부 의사결정으로 재원투입 예산 및 결산
문 제 점	전문적인 복지 운영시스템 부재	연금급여 부족분은 정부재정으로 보충 결국 국가부담으로 귀착	완전 적립방식으로 운영 되는 회원 퇴직급여재원 잠식 초래

자료) 김가영(2002) 재구성

물론 이외에도 공무원 복지정책이 실현되기까지 주변의 변수는 이해집단간 역학관계를 비롯해서 유형 무형의 다양한 양상으로 다가올 것이다. 어쨌든 공무원 후생복지에 대한 투입은 어떠한 필요와 목적에서든지 그때 그때의 상황에 따라 다양한 형태로 투입되고 있는 것 또한 현실이다. 국가전체 규모로 볼 때 결코 적은 규모는 아닐 것이다. 이렇게 투입되고 있는 복지비 지출에 추가하여 늘어나는 복지수요를 해결하기 위해 지속적으로 복지비를 투입해야 하는 문제는 정부부담으로 남게된다. 이러한 상황에서 복지혜택을 받고 있는 대다수 공무원들은 자신이 받고 있는 복지혜택에 대해 잘 알고 있지 못한다. 공무원들은 자신에게 후생복지가 있는지 조차도 회의를 품고 있다.

이러한 현상은 현재 다양한 복지항목이 제공되고 있고, 늘어나는 복지수요에 따라 복지항목이 계속 추가되고 있지만, 복지 수혜자 자신의 선택에 의하지 않은 공급자 중심의 획일적이고 일방적인 복지수혜, 더욱이 이러한 복지항목들을 모든 공무원들이 다 받을 수 있는 것도 아니며 수혜자격 요건에 따라 제공되고 있기 때문에 복지항목 하나 하나가 연령, 성별, 가족관계, 소득수준, 개인취향 등이 각기 다른 직원들에게 동일한 가치로 인식되고 있다고 보기 어려운 것이다. 결론적으로 동일한 복지재원이 투입된다

하더라도 선택할 수 없는 일방적인 복지, 자격요건에 따라 제공되는 복지체계는 복지효과 측면에서 매우 불리하다는 것이다.⁵⁾

2. 현행 공무원 후생복지 문제점

공무원 인력관리의 중요한 축으로서 후생복지에 대한 필요성과 중요성이 매우 중요함에도 불구하고 정작 현행 복지실태는 실제 공직사회와 유리된 채 걸돌고 있는 듯 보인다. 물론 후생복지를 둘러싸고 있는 제반 여건, 즉 정부정책과 성과에 대한 국민의 인식과 재원조달 문제, 복지 운영체계, 공직사회 전체의 문화적 요인 등 구체적으로 분석하기는 매우 방대한 측면이 있으나 현재 논의되고 있는 문제점들을 간략하게 요약해보면 다음과 같다.

첫째, 다양성과 현실성이 부족하다는 점이다. 현재의 후생복지제도는 과거 포디즘 시대의 다수를 위한 정책에 소수의 공무원들이 따라갈 수 없는 획일적 시스템에 의존하고 있다. 수혜자의 선택이 배제된 시혜적 차원에서 일방적으로 제공하는 복지형태를 띠고 있어 수요자의 다양한 욕구충족에 부합할 수 없다. 현재 정부에서 제공하는 여러 형태의 후생복지 서비스들이 매우 다양한 것처럼 보이지만 그 실태를 들여다 보면, 실제 그 혜택을 받는 공무원들은 상당히 제한되어 있다(이선우, 1998). 이러한 현실은 시혜적 성격으로 예산이 편성되는 복지예산의 재원조달 구조에 그 원인이 있다. 또한 현실성이 없다는 것은 실제로 이용하는 공무원들이 후생복지 정책들의 종류 및 서비스의 질에 대해 만족스럽지 못하다는 것이다. 물론 앞서 설명한 다양성 및 선택성이 부족하고 획일적이기 때문에 현실적이지 못한 점도 있다. 그렇지만 실제 그 유형이 다양하다 하더라도 실제 혜택을 보는 자가 많지 않을 경우에는 실효성의 측면에서도 유명무실한 제도로 한계가 존재한다. 예를 들면, 초·중·고등학생들을 자녀로 둔 공무원들을 위한 학자금의 혜택, 가족들을 위한 가족수당, 무주택자에 대한 주택수당 등은 그 필요성이 적고 금액도 현실성이 부족한 형편이다. 또한 각종 서비스를 받음에 있어서도 실제 한

5) 예를 들어 임대주택 등 주거지원사업은 주택을 소유하고 있는 사람에게 의미가 없다. 자녀 학자금지원 은 자녀가 어린 젊은 직원에게, 취미가 특별히 없는 사람은 동호회 지원비용에 별 흥미를 갖지 못한다. 주거지와 멀리 떨어져 있는 체련·휴양시설은 여가시간이 부족하고 승용차를 소유하지 않은 직원에게는 액자속 그림 한 폭을 감상하고 있는 격이 될 것이다. 만약 창사기념품으로 제공된 물건이 이미 자신이 보유하고 있는 것이면 그것의 가치는 반감된다. 대부분의 복지항목에 이와 같은 경우가 적용될 수 있다. 주거지원, 교육비지원 등은 라이프 사이클에 따라 때가 되면 혜택을 받을 수 있으므로 별 문제가 되지 않으나, 수혜의 형평성 측면에서 여전히 구조적인 문제는 남게 된다.

정되어 있는 경우가 많고 그 이용허가를 받기도 매우 어려운 실정이다.

둘째, 현 후생복지제도가 환경적응성이 부족하다는 점이다. 가족, 사회 문화가 변화고 있기 때문에 직원들의 개인적 욕구 또한 개인중심적이고 다양화되어가고 있다. 공무원 조직도 예외가 아니기 때문에 자신들의 일과 개인의 삶이 균형을 이루어지기를 원한다. 가족과 사회문화의 변화는 조직문화의 변화를 요구하고 있다. 근무환경의 변화는 조직의 목표달성에 동참할 수 있도록 동기를 부여하고 사기를 진작시키는 것을 의미한다. 따라서 이를 위해서는 공무원들을 위한 후생복지제도의 변화도 필연적이다. 그러나 우리나라 후생복지 제도의 기저에 깔려있는 고유의 전통적 정서, 상부상조의 이념은 복지 재원 조달과 복지전달 운영체계에 있어서 허술한 측면을 조장하는 면이 없지 않다. 이러한 낡은 후생복지 체제는 사회환경변화에 적극 대응하지 못함으로써 수혜자 체감만족도를 떨어뜨리고 있다. 삶의 질 추구, 쌍방향 디지털 방식의 계산에 밝은 개인주의 성향의 젊은 세대의 복지욕구에 어울리지 않는 생계지원형 복지, 시혜적 차원의 일방적인 복지는 미래사회 환경변화에 적절하지 못하기 때문에 구조적 개선대안을 찾아야 할 것이다.

셋째, 개혁정책과의 괴리이다. 행정개혁에서 중심적인 역할을 수행해야 할 공무원이 개혁의 대상이 되면서 공무원의 사기 및 만족도의 제고를 위한 복지정책 분야가 소외되었다. 또한 기업가적 정부를 표방하면서 구조조정을 통한 비용절감 등을 강조하여 후생복지비 투입은 비용의 증가 요인으로 인식하여 후생복지 사업이 축소되거나 중단되기도 하였다⁶⁾. 이러한 현상은 행정 내부적으로 조직축소에 따른 사기저하, 복지부동, 개혁에 대한 저항 등의 요인으로 작용되고 결국 공직사회에 대한 사회적 불신감을 조장하기도 하였다. 이러한 사회적 분위기는 공직에 대한 자긍심의 상실로 이어져 행정성과 및 행정서비스의 질이 저하되는 원인이 되었다.

마지막으로 제도의 유지관리시스템의 부재를 들 수 있다. 후생복지의 지속적인 효율성 유지를 위한 체계적인 유지관리시스템의 부재, 즉 복지수준에 대한 정기적인 실태조사와 수요조사, 전반적인 후생복지 체계에 대한 상시 점검·평가·진단을 통한 제도개선이나 정책개발을 위한 전문적인 제도적 장치가 없다. 후생복지 정책의 추진은 보수 현실화 등 처우개선이나 연금재정 부담에 밀리면서, 정부재정에 의한 공무원 후생복지의 영역은 극히 미미할 뿐이며, 공무원 연금재정에 기대거나 자생적인 상조회 조직을 통하여 부족한 재원을 보충하는 등 체계적으로 발전할 수 있는 추진 기반을 마련할 수

6) 공무원연금 재정의 악화로 2000년 공무원연금법이 개정되어 연기금에 의한 후생복지 사업이 축소되거나 중단되었다.

없었던 것이다. 이렇듯 후생복지 정책이 독자적으로 전문적인 영역을 구축하는데 실패함으로써, 열악한 처우에 대한 임금보전의 수단으로 작용하는 생계보전형 복지에 머물고 있는 것이다.

따라서 정부는 이러한 현재의 복지제도를 재검토하고 복지재정투입에 따른 복지만족도를 높이기 위하여 선택적 복지제도를 공직사회에 도입하려 하고 있다⁷⁾. 개개인의 필요와 욕구에 따라 선택하는 선택적 복지제도는 여러 민간기업에서 이미 도입하여 시행중에 있다. 정부 역시 개인의 욕구에 따라 복지항목을 선택하여 복지만족도를 제고하고, 공무원 후생복지의 가치와 소요예산에 대한 인지도를 제고하기 위해서 행정환경 변화와 복지수요 변화에 효과적으로 대응할 수 있는 선택적 복지제도를 도입하려 하는 것이다. 또한 소요예산의 예측과 조절 등 체계적이고 효율적인 복지예산을 운영하고, 공무원의 삶의 질 향상 및 행정의 생산성을 제고 등의 목적을 달성하기 위해 선택적 복지제도를 새로운 대안으로 검토하고 있는 중이다.

III. 선택적 복지제도의 이해

1. 선택적 복지제도의 의의

1) 선택적 복지제도의 개념

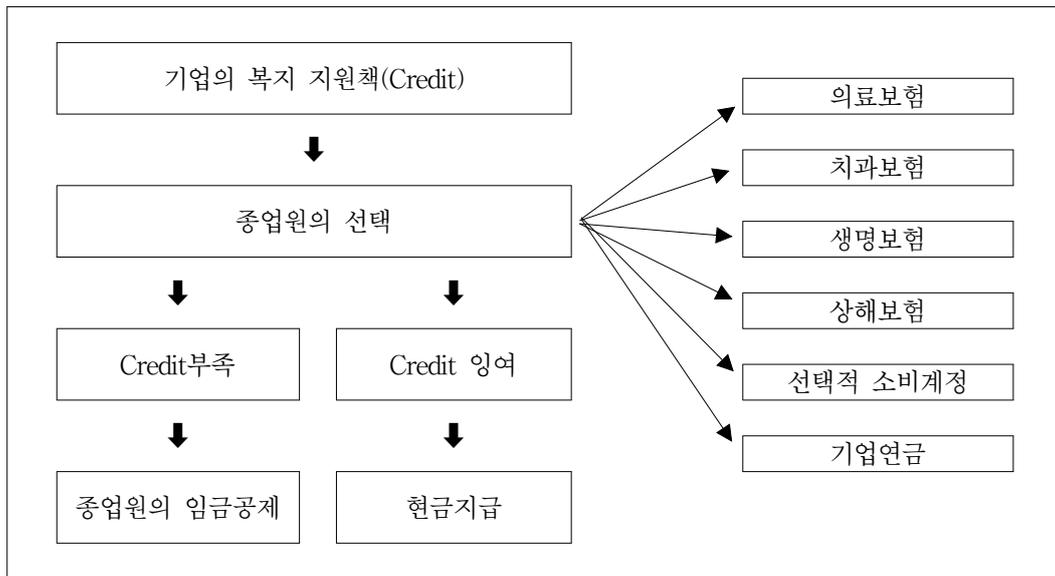
선택적 복리후생제도(flexible benefits plan)⁸⁾ 혹은 카페테리아식 복리후생제도(cafeteria benefits plan)는 문자 그대로 종업원으로 하여금 복리후생제도를 각각의 필요에 따라 자유롭게 선택할 수 있도록 한 제도이다. 전통적인 복리후생제도가 종업원들 각자가 그

7) 정부는 2002년 1월 선택적 복지제도에 대한 도입방안을 마련하면서 도입추진절차를 다음과 같이 구상하였다. 먼저 복지수준 및 예산을 점검하고, 기초수요조사, 시범기관 워크숍개최 등을 통하여 선택적 복지 모델을 설계한 후 2003년 중앙인사위, 기획예산처, 경찰청 등 3개 기관을 시범적으로 시행한 뒤 2004년 이후 확대 시행할 계획을 갖고 있다. 그 재원은 기관별 기존 복지예산을 선택적 복지 예산으로 전환하고 중앙 및 연금복지사업을 선택적 복지와 연계하여 그 재원을 마련하고 추가로 소요되는 예산은 경상 경비를 감축하여 활용한다는 계획을 갖고 있다(2003년 기본사업비 편성지침 반영 및 예산확보).

8) 선택적 복리후생제도는 1963년 미국 캘리포니아 대학 심리학자였던 Stanley M. Nealay가 제너럴 일렉트릭사를 대상으로 실시한 연구에서 처음 창안되었으며, 영어로 flexible benefits plan, cafeteria plan, cafeteria compensation plan 등 다양하게 표기되고 있다. 약어로 flex라고 간단하게 불리기도 한다.

것을 이용하든지 이용하지 않든 관계없이 모든 종업원에게 일률적으로 똑같은 복리후생제도를 적용하는 것이라면, 선택적 복리후생제도의 기본적인 골격은 다양한 복리후생제도의 종류 가운데 종업원이 원하는 것을 선택할 수 있도록 하는 제도이다.

<그림 III-1> 선택적 복지제도의 기본 유형



자료) 송계전·박귀현(1997), 카페테리아식 복지제도 도입방안에 관한 연구, LG경제연구원.

선택적 복리후생제도라는 용어가 아직 우리에게 생소하지만 미국 등 서구 선진국에서는 이미 많은 기업들이 이를 실시하고 있으며 일본에서도 최근 급격히 증가하는 추세에 있다.⁹⁾이 제도의 기본 골격을 이해하기 위해서는 ‘카페테리아’라는 곳에서의 식사를 연상

9) 1970년대에 처음으로 미국에서 소개된 선택적 복리후생제도는 지난 20년간 매우 빠른 속도로 증가하여 포춘지 선정 미국 500대 기업 가운데 4분의 3 이상이 도입하고 있고(송계전·박귀현, 1997). 100인 이상 기업의 기준으로는 약 10%가 도입하고 있는 것으로 보고되고 있다(U.S. Department of Labor, 1993). 독일의 경우에도 관리직 사원에 대해 선택적 복리후생제도를 적용하고 있는 기업이 조사대상의 64.5%, 대졸평사원에 대해 적용하고 있는 기업은 22.5%로 나타나고 있어(박경규·안희탁, 1998). 서독에서도 매우 일반화되어 있음을 알 수 있다. 일본의 경우에는 후생성을 중심으로 「카페테리아위원회」가 구성되어 1991년부터 논의가 본격적으로 시작된 이래 1995년 베넷세코포레이션이 처음으로 도입하였고 이후 도입기업이 꾸준히 증가하여 1998년 11월 현재 10여개의 기업이 선택적 복리후생제도를 도입하고 있는 것으로 알려졌다. 우리나라의 경우는 아직 제도의 소개단계에 불과하고 현재까지 잘 알려진 기업 사례로는 본 연구의 사례연구의 대상이 되고 있는 한국 IBM이 있고, 이밖에 제일제당 정도가 알려져 있다. 하지만 최근에 선택적 복리후생제도에 대한 기업들의 관심은 매우 높아지고 있고 이는 기존의 우리나라 기업의 복리후생제도에 대한 반성에서 비롯되고 있다.

하면 된다. 즉 카페테리아에서 메뉴를 보고 사용 금액 한도 내에서 자기가 원하는 음식을 선택하는 것과 같이 구성원들은 개인에게 할당된 일정 복지 메뉴 중 필요한 것을 필요한 만큼 선택하는 것이다. 다음의 그림은 선택형 복지제도의 기본모델이며 기존의 복지제도와 다른 점을 다음의 세가지 측면에서 살펴보면 그 개념을 명확히 이해할 수 있다.

첫째, 기존의 복지제도가 조직의 지불능력 범위 내에서 일방적으로 제공하는 방식이라면 선택적 복지제도는 구성원의 책임 하에서 사전적으로 설계하는 방식이다. 따라서 구성원들은 자신의 생활패턴을 고려, 스스로 자신의 생애를 설계하여 자신이 기업으로부터 제공받을 복지 항목을 스스로 결정해야 한다.

둘째, 기존 복지제도에서는 복지 항목을 경쟁사 실태조사 혹은 노조의 요구 등에 따라 제공할 복지항목을 추가하는 방식이었다. 따라서 복지항목의 추가는 곧 복지비용의 증가를 의미한다. 이러한 면에서 선택적 복지제도는 종합적인 구성원들의 복지 욕구 조사를 실시하여 제공 가능한 복지지원 항목을 종합적으로 사전에 결정하여 제공하는 방식이다. 여기서 복지항목의 추가가 곧 복지비용의 증가로 이어지는 것은 아니다. 왜냐하면 아무리 많은 복지 항목이 있더라도 개인별로 총복지 한도가 있어 그 범위 내에서 자기가 필요로 하는 복지 항목의 지원을 받기 때문이다. 그러므로 획일적인 복지프로그램을 제공하는 기존의 방식보다 선택적 복지 제도가 구성원의 개별적인 욕구를 훨씬 잘 충족시킬 수 있는 것이다.

셋째, 복지를 제공하는 방식에서도 차이가 존재한다. 기존 복지 제도는 이미 결정된 복지 항목 및 확정된 지원 금액에 따라 자격 조건을 갖춘 자가 사전 지정된 사유가 발생할 경우 요청하면 처리하는 방식이다. 즉 해당 사유의 발생 유무가 복지 여부를 결정하게 되는 주요 결정 변수가 된다. 그 결과 비슷한 수준에 있는 임직원들간에도 복지 수혜상의 불균형이 초래될 수 있다. 그러나 선택적 복지제도는 기업 내 비슷한 수준에 있는 구성원들이 주어진 균등 금액을 활용, 다양한 복지 항목 중에서 자기 상황에 맞게 선택하는 방식이기 때문에 금전적으로 동일한 복지 혜택을 제공받게 된다.

2) 선택적 복지제도의 장·단점

전통적인 복리후생제도가 어떤 혜택을 조직 구성원에게 제공할 것인가에 대한 모든 결정을 조직에서 내리는 것과는 달리 개개인의 취향과 필요에 의해 자신들이 복리후생 제도를 선택하게 함으로써 복리후생에 대한 만족도를 높이는 등 선택적 복리후생제도가

<표 III-1> 기존의 복지제도와 선택적 복지제도의 비교

구분	기존의 복지제도	선택적 복지제도
기본원칙	조직의 지불능력 범위 내에서 일방적 제공방식 조직의 책임이 집단주의적 배경 하에 모두에게 수혜기회를 제공하는 수준	자신의 책임 하에서 사전적으로 설계하는 방식 자신의 생활패턴을 고려하여 스스로 자신의 생애복지를 설계 이를 토대로 자신이 제공받을 복지항목을 스스로 결정 개인주의적 배경 하에 스스로 자기만족에 필요한 복지를 선택 사용하며 조직은 이를 지원하는 입장
복지효과 재원문제	실태조사, 구성원의 요구, 관리자의 처신 등에 따라 제공하며 복지항목을 추가하는 형식(여기서 복지항목의 추가는 곧 복지비용의 증가를 의미함). 따라서 새로운 복지제도의 추가는 신중히 검토해야 할 사안이며 노사갈등의 원인이 됨	복지에 따라 직원수요조사를 실시하여 제공가능한 복지 지원항목을 종합적으로 사전결정 제공하는 방식(여기서 복지항목의 추가가 바로 복지비의 증가를 의미하는 것은 아니고 복지항목과 관계없이 개인별로 총 복지수혜한도가 있음)
제공방식	이미 결정된 복지항목 및 확정된 지원금액에 따라 자격요건을 갖춘 자가 사유발생시 요청할 경우 자동적으로 제공하는 방식(복지항목 사유의 발생 유무가 복지 지원여부를 결정하는 주요 변수가 됨. 이것은 복지수혜상의 불균형을 초래함)	비슷한 수준에 있는 임직원들이 주어진 균등금액을 적절히 활용, 다양한 복지항목과 그 수준을 스스로 선택하는 방식이므로 금전적으로 동일한 복지혜택을 제공받게 됨

갖는 장점은 다양하다(Milkovich & Newman, 1996, p.425; McCaffery, 1992; Barringer & Milkovich, 1998). 구체적으로 예를 들면, ① 조직 구성원이 자신의 필요와 욕구에 가장 잘 맞는 복리후생제도를 취사선택할 수 있기 때문에 조직 구성원의 복리후생에 대한 만족도를 높일 수 있다. ② 조직 구성원의 특성과 구성이 다양하게 변화함에 따라 발생하는 복리후생에 대한 욕구를 시의적절하게 반영할 수 있다. ③ 조직 구성원과 그들의 가족이 자신들의 복리후생제도의 설계에 참여함으로써 복리후생에 대한 이해를 높일 수 있을 뿐만 아니라 복리후생 설계능력을 배양시킴으로써 조직 구성원들의 자율과 책임역량을 강화할 수 있다. ④ 추가적인 많은 비용 없이도 새로운 복리후생제도를 쉽게 도입함으로써 조직 구성원에게 복리후생의 선택의 폭을 넓혀줄 수 있다. ⑤ 조직 구성원의 필요는 충족하면서도 총복지비용의 수준을 제한함으로써 노동비용의 증가를 억제할 수 있고, 복리후생비용의 사전예측이 어느 정도 가능하기 때문에 노동비용의 안정적인 통제가 가능하다. ⑥ 노동조합 혹은 근로자대표를 선택적 복리후생제도의 계획에서부터 실행 및 사후평가과정에 참여하게 함으로써 노사간의 협력을 증진시킬 수 있다.

그러나 선택적 복리후생제도가 위와 같은 많은 장점이 있음에도 불구하고 선진국에서조차 아직은 소수의 기업만이 도입하고 있다. 미국에서 기업체 대상 실태조사에서 선택적 복리후생제도를 도입하기를 원하는 기업이 응답기업의 48%였던 반면, 52%의 기업은 여전히 전통적인 복리후생제도를 고집하고 있었다(Scott, 1993). 선택적 복리후생제도가 상당히 확산되어 있고 앞으로 이러한 경향이 계속될 것으로 여겨지지만 이처럼 아직도 이 제도에 대해 거부감을 가지고 있는 기업이 많이 있다. 이는 선택적 복리후생제도가 운영에 따라 오히려 역효과를 가져올 수 있다는 지적이 있기 때문이다(Milkovich & Newman, 1996, p.425; McCaffery, 1992). 선택적 복리후생제도의 단점으로 나타날 수 있는 것은 다음과 같다.

첫째, 전문가가 아닌 조직 구성원들 스스로에게 복리후생제도에 대한 판단을 맡김으로써 조직 구성원이 정작 필요한 복지를 선택하지 않을 수도 있다. 이 경우 조직 구성원의 관리에 문제가 발생할 수 있다. 둘째, 선택적 복리후생제도의 설계는 매우 많은 비용과 시간이 들어가며, 관리운영상의 비용과 인사부서의 업무 부담이 증가할 수 있다. 선택적 복리후생제도의 도입에는 전산 시스템의 도움이 필요하여 인적자원정보시스템(Human Resource Information System: HRIS)의 도입이 전제조건이 된다. 셋째, 조직 구성원들이 자신들이 실제로 사용할 복지만을 선택하기 때문에 실제로 활용되는 복리후생제도는 전통적인 체제하에서 보다 늘어날 수 있으며, 이로 인해 설계단계의 예상보다 실제 비용이 증가할 수도 있다.

이처럼 선택적 복리후생제도는 효과(장점)와 단점이 공존하고 있다. 이는 어떤 새로운 인사관리제도에서와 다를 바 없이 모든 기업에 동등한 효과를 가져다주는 만병통치약과 같은 제도는 사실상 존재할 수 없으며 기업의 특성, 상황, 환경에 따라 그 효과는 달라질 수밖에 없고 더 나아가 제도 그 자체보다 제도의 운영이 더욱 중요함을 다시 한번 일깨워 주는 것이다.

2. 선택적 복지제도 유형¹⁰⁾

선택적 복지제도는 1960년대부터 민간부문에서 개발되어 시행되어 왔으며 최근에는 상당히 개선되고 다양한 형태의 선택적 복리후생제도가 도입되고 있다. 가장 대표적인

10) 선택적 복리후생제도는 기업마다 서로 다른 형태로 설계하기 때문에 기업의 수만큼이나 선택적 복리후생제도가 다양하다고 할 수 있다. 초기의 선택적 복리후생제도는 미국의 IRS의 기준에 적합한 분류로서 「세전 임금으로 추가 복리후생 구입(Reimbursement Accounts plus premium conversion)」하는 방법과 「추가 복리후생 선택 An Additional Allowance(Add-On) Plan」이 있었다. 전자는 엄밀히 말하

형태로서 추가선택형, 패키지형, 소비계정형 등 세 가지 형태의 복리후생제도가 가장 많이 활용되고 있다.

1) 추가선택형(Core Benefit Plan or Core-plus Benefit Plan)

추가선택형은 모든 조직 구성원에게 최소한의 복리후생항목(core)을 기본으로 제공하고, 조직 구성원들 개인에게 부여된 일정점수(credit) 한도 내에서 공통항목의 수혜 범위를 증가시키거나 핵심항목 외의 별도항목(option)을 자유롭게 선택할 수 있는 제도를 의미한다. 핵심항목은 조직 구성원에게 필수적인 복리후생으로 모든 조직 구성원이 의무적으로 가입토록 한다.¹¹⁾ 추가선택형의 목적은 구성원들 선택의 자유를 최대한 보장하되, 조직의 입장에서 최소한 필요하다고 생각되는 것에 대해 의무적으로 혜택받게 하기 위함이다. 따라서 안정적인 복리후생제도를 유지하면서 선택의 자유를 보장함으로써 조직 구성원의 서로 다른 개별욕구도 충족시켜 준다는 장점을 가지고 있다. 그러나 선택부분에서 구성원들이 단기적 시각에서 특정 복지 항목만을 선택하는 경향이 있고 관리부담이 늘어날 수 있다.

추가선택형은 조직 구성원들이 선택적 복리후생제도에 대한 충분한 이해와 선택능력이 선행되어야 하기 때문에 도입 전에 충분한 준비기간과 교육이 필요하다. 또한 제도의 효율적인 운영을 위해서는 관리정보시스템의 구축이 필수적이다.

2) 패키지형(Package Plan, Modular Plan)

패키지형은 구성원이 다양한 복리후생제도들의 조합으로 구성된 여러 개의 모듈 혹은 패키지 가운데 하나를 선택하는 제도이다. 패키지는 어디에 중점을 두느냐에 따라

면 선택적 복리후생제도라고 볼 수는 없지만 조직 구성원 기존에 회사에서 제공하는 복리후생 이외의 제도(의료보험, 생명보험, 부양가족보험 등)를 세금공제 전의 임금으로 구입토록 함으로써 이익을 볼 수 있도록 하는 제도를 의미하며, IRS 기준에서 선택적 복리후생제도에 해당한다. 후자는 1974년 미국의 Educational Testing Services(ETS)에서 가장 먼저 도입했던 것으로 기존의 복리후생제도에 선택적 복리후생제도를 가미할 경우에 많이 사용한다. 이는 현재 제공되고 있는 복리후생제도는 그대로 유지한 채 부가적인 복리후생제도에 대해서 선택할 수 있도록 하는 제도로서 부가적인 제도의 혜택을 받기 위해서는 조직 구성원은 회사로부터 점수(credit)를 부여받아야 한다. 일반적으로 점수는 근속연수에 의해 결정된다. 이 제도는 모든 조직 구성원들이 최소한 기존에 제공되는 필수불가결한 복리후생제도에 있어서는 수혜토록 하되, 조직 구성원 각자의 필요에 따라 선택할 수 있게 하는 장점이 있다.

11) 선택항목추가형은 현재 가장 일반적인 형태의 선택적 복리후생제도로서 IBM의 선택복지제도도 이에 해당한다.

나름대로의 특색을 갖게 되지만 현금 가치는 동일하다¹²⁾. 일반적으로 모듈간에 복리후생제도의 종류에 차이는 없고 각각 수준만이 서로 다르게 구성된다. 복리후생 총비용의 합계는 모듈간에 차이가 없다. 이것은 중국식당에서 가격은 일정하면서 여러 개의 사전에 정해 놓은 코스를 선택하는 것과 같다.

패키지형은 설계를 통해 조직 구성원의 복리후생 욕구를 사전에 분류하여 제공하고 있기 때문에 조직 구성원이 쉽게 자기에게 맞는 것을 선택할 수 있는 장점을 가지고 있다. 또한 설계에 많은 시간이 투입되는 반면, 일단 설계를 하고 나면 관리가 용이하고 관리비용이 적게 든다. 반면에 사전에 모든 것을 정해놓기 때문에 경직성이 있으며, 조직 구성원들이 자신에게 가장 적합한 제도를 선택하는데 제약을 준다는 단점이 있다 (송계전·박귀현, 1997).

패키지형은 조직 구성원들이 선택적 복리후생제도에 대한 이해도가 낮고 자신에게 적합한 복리제도를 설계할 능력이 떨어지는 초기에 도입하는 것이 바람직하다. 또한 조직 구성원들의 구성이 명확하게 구분되어 유사한 복리후생 욕구를 가진 몇 개의 그룹으로 분류하는 것이 용이할 경우 바람직한 제도이다.

3) 소비계정형(Flexible Spending Account: FSA)

소비계정형은 복지 항목을 크게 분류하여 그 항목의 운영을 계정으로 한다. 즉 추가 선택형이나 패키지형의 경우 구성원은 각 항목별로 미리 설정된 가격에 따라 사용여부를 선택할 뿐이지만 소비계정형은 구성원이 필요로 하는 복지항목을 계정으로 설정하고 개인에게 부여된 점수(Credit)를 각 계정별로 나누어 할당할 수 있게 한다. 소비계정형은 기업이 조직 구성원들에게 제공한 복리지원금액과 개별 조직 구성원이 각출한 금액을 조직 구성원 개인의 복리계좌에 예치하고, 조직 구성원들은 이 계좌의 금액범위 내에서 회사가 제시한 복지항목의 다양한 상품이나 서비스를 자유롭게 선택하여 구매하거나 이용할 수 있는 제도를 의미한다. 소비계정형하에서는 회사가 의료관련, 재형저축관련 등 지원항목을 대분류로 분류하고, 조직 구성원들이 해당항목의 상품이나 서비스를 구매한 후 비용을 청구하면 각 조직 구성원의 지출계좌의 금액범위 내에서 비용

12) 예를 들면, 생애복지 개념을 도입하여 연령대별로 특색있는 패키지를 만들어 제공할 수 있다. 젊은 미혼층을 겨냥하여 레저에 중점을 둔 레저형 패키지나 결혼 준비를 위한 결혼패키지, 표는 표준 패키지를 만들어 선택할 수 있다. 이를 더욱 세분하여 결혼 패키지도 주택마련에 중점을 둘 것이냐 살림 장만에 중점을 둘 것이냐에 따라 다양하게 구성할 수 있다.

을 처리해 주게 된다. 소비계정형은 순수한 형태로 운영되기보다는 선택항목추가형과 연결하여 선택항목을 처리하는 방식으로 운영되는 경우가 일반적이다.

3. 민간기업의 운영사례(LG유통)

1) 도입배경

LG유통에서 시행하고 있는 카페테리아식 복리후생제도는 회사가 제공하는 다양한 복리후생메뉴 중 일정금액 한도내에서 개인이 자신의 수요에 맞춰 복리후생 항목을 선택할 수 있게 한 선택형 복리후생 제도이다. LG유통은 유통업이 가지는 사업의 특수성으로 총인건비는 매출액대비 약14%에 이르며 이중에서 복리후생비는 15%에 이르는 노동집약적인 인건비 구조의 특징을 나타내고 있으며, 특히 IMF 이후 급변하는 경영 환경에 능동적으로 대처하고 기존에 시행하던 복리후생제도의 한계점을 극복하기 위해 새로운 카페테리아식 복리후생제도의 도입을 검토하게 되었다.

L유통의 카페테리아식 복리후생제도 도입의 검토배경은 ① 사원들의 복리후생 수혜에 대한 불감증 해소, ② 연령에 따른 사원들간의 복지수혜 불균형 해소, ③ 개인의 업적(성과)과 무관한 복리후생제도의 지양, ④ 개인의 자율성이 배제된 일률적인 복리후생제도 운영방법의 개선을 통해 합리적이며 사원개개인에게 동기부여를 할 수 있는 복리후생제도를 운영하는데 있었다.

이러한 복리후생제도의 개선 포인트는 개인 측면에서는 다양한 개인별 복지 수요(Needs)를 반영함으로써 사원들의 만족도를 제고하는 것이었고, 회사의 입장에서는 복리후생비의 사전예측이 가능토록 함으로써 안정적이고 합리적인 제도를 운용하는 것이다.

2) 제도의 운영

(1) 복리후생항목

카페테리아 복리후생 재원이 결정되면 선택형 복리후생항목을 메뉴의 성격, 사전 선택여부에 따라 의무선택/자유선택 항목으로 구분한다. 의무선택항목은 개인의 선택여부와 관계없이 사전에 해당 Point를 자동 공제하는 복리후생항목이며, 자유선택항목은 개인별로 Point 한도 내에서 선택하여 사용할 수 있는 복리후생 메뉴를 말한다.

<표 III-2> LG유통 복리후생 항목별 세부항목

복리후생항목	항목별 세부 내용
본인의 의료비	전사원이 20Point씩 사전에 의무제공하고, 10만원 이상의 본인의 의료비가 발생하면 한도없이 발생하는 총의료비의 50%에 해당하는 금액을 지급받음
주택자금융자	저리로 주택자금융자를 받은 임직원 중에서 융자금을 상환중인 경우 미상환 잔액의 1%에 해당하는 복지Point를 사전에 의무 공제함
장학금/학자금	2명의 자녀에 한해 장/학자금 수혜를 받으려면 본인의료비 및 주택자금융자 항목의 해당 Point를 공제한 후 남은 Point의 일부 공제(99년: 50%, 2000년: 70%, 2001년이후: 100%)
보장성보험	본인명의로 계약하는 보장성보험을 선택하여 일괄 가입하고 연간보험료에 해당하는 Point를 복지 Point 한도 내에서 자동으로 공제 (보험상품에 따른 Option 가능)
기타 의료비	<ul style="list-style-type: none"> - 10만원 미만 발생하는 본인의 의료비 - 본인의 초과보철료 - 가족의료비(배우자, 직계가족) - 종합검진비(본인/배우자/부모 한정)
제품구입비	<ul style="list-style-type: none"> - 자사점포에서의 상품구입이나 이용금액 (LG수퍼/LG25/전문식당/전자상거래 쇼핑물) - 그룹사 제품구입시 일부금액(전자, 화학, 패션)
Informal 활동비	사내 Information Group의 활동시 회원 1인당 발생하는 비용
기타 자유선택 항목	<ul style="list-style-type: none"> - 자기개발 : 도서구입, 잡지 정기구독료, 운전/어학 등 자기개발을 위한 학원 수강료 등 - 문화생활 : 영화, 연극, 음악회, 전시회 관람 등 - 건강유지 : 체력단련, 안경구입 등 - 기 타 : 자동차보험료 등

(2) 세부 운영기준 및 업무 흐름

적용대상은 임원, 촉탁, P/T를 제외한 전사원을 대상으로 실시하고 있으며, 개인별 복지 Point 확정은 전년 12월(직급/근속 Point는 12월31일 기준)을 기준으로 하고 있다. 개인별 복지포인트의 기준은 다음의 표와 같다.

<표 III-3> LG유통 개인별 복지포인트

	기 준	부여 Point
기본 Point	대상자 공통	320 Point
근속 Point	근속(입사일자) 기준	근속 3년 이상 : + 50 Point 근속 5년 이상 : + 100 Point 근속 10년 이상 : + 150 Point
직급 Point	직급 기준	과장 이상 + 100 Point
성과 Point	전년도 업적고과(MBO) 기준	상위 10% 이내 + 100 Point

구체적인 업무흐름을 살펴보면 사전선택항목은 12월중 개인별로 ‘카페테리아 사전 이용계획서’를 작성하여 제출하고 주관부서에서 취합하여 12월말까지 개인별로 인사전산DB에 입력을 완료한다. 개인의 복지 Point는 당해년 소진을 원칙으로 하고(전년 12/16~12/31 발생분은 다음해의 복지 Point에서 공제되며 미사용 잔여 Point는 이월되지 않음) 중도 입사자의 복지 포인트의 부여 기준은 ① 1~3월 입사자 : 기준 복지 point의 100%, ② 4~6월 입사자 : 기준 복지 point의 75%, ③ 7~9월 입사자 : 기준 복지 point의 50%, ④ 10~12월 입사자 : 기준 복지 point의 25%를 기준으로 하고 있다. 촉탁에서 정직으로 직간전환된 사원의 경우 근속 Point는 최초 입사일자를 기준으로 부여하되, 전환시점에 따라 Point를 차등 적용한다(신규 입사자와 동일기준 적용).

LG유통의 선택적 복리후생제도업무의 전체적 흐름도는 다음 <그림Ⅲ-2>와 같다.

<그림Ⅲ-2> LG유통 선택적 복지제도 업무 흐름도

항목	단계(STEP)	일시(WHEN)	내용(HOW)
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 본인 의료비 ▶ 주택자금융자 ▶ 장학금/학자금 ▶ 보장성보험 	1. 개인별 복지 Point 확정	~12. 10	근속, 직급, 성과를 반영하여 개인별 복지 Point를 확정
	↓		
	2. 개인별 복리항목 사전 이용계획서 작성	~12. 20	카페테리아 사전 이용계획서를 작성하여 사전 선택항목 지정
	↓		
	3. 사전선택항목 DB등록	~12. 31	사전선택항목 전산DB에 등록
<hr/>			
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 기타의료비 ▶ 제품구입지원 ▶ 인포멀 활동비 ▶ 자기개발/문화생활 	1. 자유선택항목 이용 후 전자결재로 신청	연중	자유선택항목은 수시로 신청이 가능하므로 증빙을 첨부하여 사용을 신청함
	↓		
	2. 급여에 합산하여 지급 하고 개인별 실적 관리	연중	신청한 복리후생비를 급여에 합산하여 지급, 급여명세표에 공지함

3) 향후 과제

LG유통은 선택적 복지제도를 도입하기 전에 현행 복리후생제도의 실태를 파악하기 위해 전체 인원의 15%에 해당되는 직원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 그 결과 복리후생제도에 대한 만족도는 전반적으로 만족하고 있었으며 24%정도가 불만족하다고 응답하였다. 불만족 요인으로는 복리후생항목이 미흡하고 수혜의 형평성이 부족하다고 응답하였다. 더불어 선택적 복지제도의 도입에 대한 인식은 전체의 83%가 제도 도입에 찬성하고 있어 매우 긍정적 입장을 보여주었다. 이에 회사측은 사원들의 기대감을 확인하고 그 운영을 위한 재원을 산출하여 시행하고 있다.

그러나 아직 시행한지 몇 년이 채 안되기 때문에 지속적인 홍보와 교육이 필요한 실정이다. 더불어 제도의 효과적인 운영을 위해서도 노사의 협력이 매우 중요하다. LG유통에서는 선택적 복지제도의 도입효과 및 만족도에 대한 종합적인 평가를 매년 실시하여 사원들의 요청 빈도가 높은 선택항목은 담당자들의 정기적 Feed-Back 미팅을 통해 추가할 예정이다. 또한 향후에도 선택항목의 'In-Out' 및 재원 증액을 통해 복리후생제도의 수혜자인 사원들의 선택적 복지제도에 대한 만족도를 제고시킬 예정이다.

IV. 결론 : 선택적 복지제도 도입시 고려사항

이상으로 선택적 복지제도에 대한 이론적 토대 및 실제 사례를 살펴보았다. 선택적 복지제도는 현재 우리나라에 도입된지 오래되지 않아 그 효과에 대한 종합적 분석이 많지 않은 것이 사실이다. 하지만 조직에서 구성원들의 삶의 질이 강조되는 현대 사회에서는 과거의 획일적이고 시혜적인 복리후생제도는 많은 한계가 존재한다. 따라서 일정한 복지예산으로 조직의 목표달성과 개인의 삶의 질을 적절하게 연계시킬 수 있는 선택적 복지제도는 복리후생제도의 새로운 대안으로서 역할을 수행할 것이다.

따라서 공직사회에 선택형 복지제도를 도입할 경우 공무원들은 필요와 욕구에 맞게 취사선택할 수 있어 궁극적으로 직무 만족도에 긍정적 역할을 할 것이다. 또한 설계에 직접 참여하게 함으로써 자율성과 책임 역량을 제고할 수 있으면서 복리후생에 대한 비용의 증가를 억제시킬 수 있다. 선택적 복리후생제도는 조직의 생산성을 높이고 조직 구성원의 직무만족을 제고하는데 효과를 볼 수 있는 가능성이 있지만 구성원들의 적극적인

참여 없이는 성공하기 어렵기 때문에 조직에 따라서는 거부감을 느끼는 경우도 있다¹³⁾.

LG유통의 사례를 통해서 살펴보았지만 선택적 복리후생제도는 도입단계에서 운영 그리고 결과의 평가에 이르기까지 주의 깊은 관리자세가 필수적이다. 이는 선택적 복리후생제도의 도입이 단순한 노동비용의 절감을 목표로 시작되는 것이 아니고 조직의 목표, 미션, 인사전략, 노사관계 등이 종합되어 이루어져야 함을 나타내고 있다. 이를 바탕으로 앞으로 공직사회에 선택적 복지를 도입할 경우 고려해야 할 사항에 대해 살펴보면 다음과 같은 몇 가지로 요약해 볼 수 있을 것이다.

1. 명확한 목표의 단계적 정립

가장 먼저 선택적 복리후생제도를 실시하는 근본적인 목표가 분명하게 정립되어 있어야 한다. 또한 그러한 목적이 조직과 구성원 모두에게 어떤 득실을 가져올 수 있는지를 분석한 후 실시 여부를 결정하여야 할 것이다. 이러한 목표는 사전에 시행부처, 공무원 등 모든 주체들이 이해하고 동의하는 것이어야 한다. 또한 공직사회의 다양한 욕구에 부응하고 개별 기관의 특성에 적합한 복지모형을 설계하여 단계적으로 추진하여야 할 것이다¹⁴⁾. 이는 새로운 제도의 도입에 따른 시행착오를 최소화 할 수 있고 내부 저항을 줄일 수 있는 기본요건이기 때문이다.

2. 공무원의 이해증진과 기대수준 관리

선택적 복리후생 도입 초기에 공무원들은 이러한 제도를 복리후생 비용을 축소하기

13) 실제로 미국 기업의 경우에도 여러 가지 이유를 들어 선택적 복리후생제도의 도입을 망설이는 기업이 적지 않은 것으로 알려져있다. McCaffery(1992)에 따르면 사용자들이 선택적 복리후생제도를 거부하는 논리를 다음 7가지로 요약하고 있다. 첫째, 조직 구성원들은 대부분 선택적 복리후생제도를 이해하기 힘들며 따라서 올바른 선택을 하기가 어렵다. 둘째, 선택의 자유를 보장하기 때문에 특정항목에 집중현상이 일어나 오히려 비용이 늘어난다. 셋째, 관리상 매우 복잡하고 어렵다. 넷째, 조직 구성원을 이해시키고 상호의사소통을 하기까지에 너무 많은 시간과 비용이 소모된다. 다섯째, 노동조합이 결코 선택적 복리후생제도를 도입하는데 동의하지 않을 것이다. 여섯째, 조직 구성원들은 선택적 복리후생제도를 단순히 약간 나아진 복리제도 정도로 밖에 인식하지 않을 것이다. 마지막으로 세금이나 기타 법적인 문제가 복잡하게 얽혀 있다.

14) 2002년 1월 정부가 선택적 복지제도의 도입방안을 고려하면서 제도 도입에 따른 시행착오를 최소화하기 위하여 중앙인사위원회, 기획예산처, 경찰청 등 3개 기관 시범 적용 후 단계적 추진방안을 강구하였다.

위한 목적으로 제도를 도입한다는 부정적인 시각을 가지고 제도변화에 저항할 가능성이 있다. 따라서 선택적 복리후생제도가 노동비용을 절감하기 위한 수단이 아니라는 것을 충분히 주지시켜야 한다. 이를 위해 초기 도입시 복리후생의 수준을 높여 시작하거나 부분적으로만 도입하여 반감을 최소화한 후 단계적으로 실시범위를 확대하는 것이 바람직하다(유규창, 1999).

변화에 둔감하거나 부정적인 공무원의 불만을 사전에 예방하기 위한 대책으로서 새로운 제도 설계시에는 선택적 복리후생제도의 각 프로그램별로 기존제도와 동일한 혜택을 제공하는 선택안을 포함시키는 방안을 고려할 수 있다. 즉, 변화를 싫어하는 사람에게는 새로운 제도 하에서도 기존의 제도와 다름없이 모든 프로그램에 대해 똑같은 혜택을 누리도록 해주어야 한다는 것이다. 또한 새로운 제도를 실시하기 위해 사전 의견조사를 하는 과정에서 공무원들은 새로이 실시될 제도에 대해 막연히 어떤 기대감을 갖게 되는데 그 기대감을 적절한 수준에서 사전 관리하지 않을 경우, 나중에 실제 제도가 발표된 후 새로운 제도에 대해 기대 이하의 반응이 나타날 수 있다. 자신의 기대에 못미친다고 하여 실망감을 보이거나 심한 경우 불만을 터뜨릴 수도 있다. 따라서 의견조사시부터 새로운 제도의 발표 시점까지 공무원들과의 꾸준한 의사소통을 통해 새로운 제도에 대한 직원들의 막연한 기대감이 증폭되지 않도록 유지하여야 한다.

3. 공무원의 선택능력 강화와 교육

선택적 복리후생제도는 조직 구성원들이 스스로의 복리욕구에 맞추어 선택할 수 있는 기회를 제공한다. 그러나 조직 구성원들이 여러 가지 한계로 인해 선택의 어려움을 겪거나 잘못된 선택으로 오히려 고통을 받는 경우도 발생할 수 있다. 특히 선택적 복리후생제도의 도입 초기에 구성원들의 이해도가 낮아 잘못된 선택을 할 가능성이 높게 나타난다. 적절한 교육과 시뮬레이션 등을 통한 부작용을 극소화하고, 가능하면 초기단계에서는 변경의 유예기간을 두어 시행착오를 최소화 할 수 있도록 한다.

지나치게 선택의 자유를 보장하는 경우 특정항목에 과도한 집중현상이 발생하여 해당항목의 관리상의 어려움이 발생하거나 혹은 역으로 특정항목의 충분한 선택이 이루어지지 않아 집단구매의 효율성을 확보할 수 없는 경우가 발생할 수 있다. 설계단계에서 대다수의 구성원이 필요하다고 여기는 복리후생항목은 선택항목보다는 핵심항목으로 설계하도록 하고, 이밖에 선택자격을 제한하거나 의무선택과 같은 규정을 두어 특정

항목의 집중현상과 배제현상을 방지하도록 한다.

공무원의 교육은 교육 효과를 고려하여 너무 많은 인원을 한꺼번에 교육하지 말고 직원수가 많은 경우, 몇 개의 소그룹으로 나누어 하는 것이 효과적이며 조직 구성원들을 직접 대면하여 설명하는 질의 응답 방법이 바람직하다. 제도 안내 및 관련규정은 소책자료를 또는 On-line DB에 입력해 두어서 조직 구성원들이 원하면 언제라도 참조할 수 있도록 해야 할 것이다.

4. 관리시스템 및 관련규정 정비

선택적 복리후생제도의 정착 및 원활한 운영을 위해서는 뛰어난 관리시스템을 구비하는 것이 필수적이다. 또한 관련규정을 사전에 면밀히 검토하여 정비하는 것 또한 그 중요성을 간과할 수 없는 부분이다. 실제로 새로운 제도를 운영하다 보면 미처 생각하지 못한 상황이나 사례가 빈번히 발생하는 데 어떤 경우에는 사후적인 조치를 취해도 큰 무리가 없을 수 있지만, 때로 사후처리하기에는 너무 많은 부분을 재조정해야 하는 까닭에 큰 부담을 안게 되는 경우도 생길 수 있으므로 반드시 철저히 사전 준비를 하여 만전을 기해야 한다. 선택적 복리후생제도는 많은 정보와 신속하고 정확한 처리가 필요하기 때문에 관리상의 복잡성이 높아지게 된다. 선택적 복리후생제도의 원활한 운영을 위해서는 복지운영 전산프로그램이 필수적이다.

5. 정기적인 제도 검토 및 수정

초기에는 제반 여건과 요구에 가장 합치되는 제도였다고 하더라도 시간이 흐름에 따라 불합리한 요인들이 나타날 수 있으므로 반드시 정기적으로 현재의 제도를 재점검해 볼 필요가 있다. 특히 선택안의 종전 가격이 현재에도 유효한지, 개인예산 배정방식은 적절한지 여부를 다음해 실시 전에 철저히 검토하여 필요한 수정작업을 제때 완료하여야 할 것이다. 전문 컨설팅 회사와 함께 본 제도의 최초 설계를 한 경우에는 이러한 업체들이 본 제도의 정기적인 유지·개선 서비스도 염가에 제공하고 있다.

선택적 복리후생제도를 효과적으로 실시하기 위해서는 구성원들에게 각 복지제도의 장단점과 가격에 대한 정보, 그리고 수시로 변동되는 사항에 대해 신속하고 정확한 정보를 제공하는 것 또한 필수적이다. 특히 공무원 개인이 선택의 결과를 수시로 확인할

수 있도록 해야 하며 오류가 발생하였을 경우 이를 신속하게 처리할 수 있는 커뮤니케이션 프로세스가 확립되어야 한다. 선택적 복리후생제도에 대한 안내책자의 발간, 정기적인 공무원 의견조사, 조직내 정보망에 복리후생 소식란 신설 등 조직 내의 복리후생에 관한 규칙적인 커뮤니케이션 채널을 만드는 것이 바람직하다.

참고 문헌

- 기획예산처(2001), 2001년도 정부 세출예산 집행지침
- 문형표·유경준·안홍기·유영미·김용하·배준호(1999), 공무원연금제도의 구조개선 방안, 한국개발연구원
- 박경규(2001), 『신 인사관리』, 홍문사
- 박경효(1999), 공무원의 삶의 질, 중앙인사위원회 창립세미나 발표논문
- 송계전(2000), ‘일하고 싶은 회사’의 조건-인재 확보/유지 모델정립을 위한 벤치마킹, LG경제연구원
- 송계전·박귀현(1997), 『카페테리아식 복지제도의 도입방안에 관한 연구』, LG경제연구원
- 송호근(1995), 우리나라 기업 복지의 현황과 과제, 월간 인사관리, 8월호
- 송호근(1995), 한국의 기업 복지 연구, 한국노동연구원
- 신동면(2000), 김대중 정부의 사회정책 개혁 : 근로연계 복지인가, 생산적 복지인가?
- 유규창·조규성(1999), 『선택적복리후생제도』, 한국노동연구원
- 이선우(1997), 공무원 후생복지제도의 개선방안. 한국행정학보, 31(4)
- 이현수(1998), 행정에 관한 공무원의 인식과 태도, 한국행정연구원
- 조경호·김미숙(2000), 공직자와 민간기업 종사자간 삶의 질 비교 분석, 한국노동연구원
- 조경호·이선우(2000), 중앙정부의 가정친화적 인사정책에 관한 실태분석, 중앙인사위원회
- 중앙인사위원회(2001), 공무원 보수업무 등 처리지침, 중앙인사위원회
- Adams Jr., R. J.(1991), “Flexible Benefit Plans Satisfy Employees While Containing Costs”, Financial Managers’ Statement, March/April
- Barringer, M.W., & Milkovich, G.T. (1998), A Theoretical exploration of the adoption and design of flexible benefit plans: A case of human resource innovation. Academy of Management Review, 23(2):305-324

- Beam Jr., B. T.(1987), “Cafeteria Plans: What’s on the Menu Now”, Journal of American Society of CLU & ChFC, November
- Beam, B.T., & McFadden, J.J. (1996), Employee Benefits and Employee Choice: Dearborn Financial Publishing
- Cole, A.(1983), “Flexible Benefit Are a Key to Better Employee Relations”, Personal Journal, January
- McCaffery, Robert M. (1992). Employee Benefit Programs: A Total Compensation Perspective. PWS-Kent
- Milkovich & Newman (2002), Compensation, 7th edition, Irwin
- Tropman, John E. (2001), The Compensation Solution. Jossey-Bass: San Francisco