

勞使政 共助에 의한 勤勞者의 社會 福祉/保障 體系: 싱가포르의 中央公積金制度(Central Provident Fund: CPF)

張 榮 哲*

〈目 次〉

- | | |
|------------------------|----------------------|
| I. 序 論 | IV. CPF制度의 構成 및 活用方案 |
| II. CPF制度의 導入 背景 | V. CPF制度의 貢獻과 課題 |
| III. CPF制度의 目的과 一般의 特性 | |

I. 序 論

지난 30여년에 걸쳐서 세계 경제가 괄목할만한 변화들을 이룩하여 왔지만, 그중에서도 싱가포르가 보여준 경제, 사회적 전환은 돋보이는 성공사례였음은 여러가지 지표들에서 확인할 수 있었다. 이러한 성장은 정부의 개방적인 대외지향적 경제정책과 많은 다국적 기업들의 활동에 크게 기인하였다고 해도 과언이 아니다.

이러한 싱가포르 성장전략의 핵심은 한정된 인적자원의 효율적이고도 효과적인 개발과 활용이었다. 이를 위해서 싱가포르의 사회 및 근로 복지 체계는 인적자원의 손실과 낭비를 최소화하도록 설계되고, 실시되어 왔으며, 지역사회와 노동시장을 통하여 급변하는 사회, 경제, 기술환경에 적응력을 배양하는 역할을 해왔다.

싱가포르는 현대적 조항들을 담은 고용법, 근로자보상법 등을 통하여, 고용조건, 근무여건, 기능향상, 산재보상/보험 등 법정 근로 복지/혜택들을 명시하고 있으나, 실업보험 같은 사회보장보험은 채택을 하지 않고 있다. 그 대신 "정부가 관리하고 개인이 적립"하는 중앙 공적금(Central Provident Fund: CPF)를 통하여, 근로자의 노후대책을 복지를 준비해 나가는 제도를 40여년간 시행해오고 있다. 고용자와 근로자가 각각 근로자 월수입의 일정비율씩을 적립해 나가고, 정부가 허용하는 범위내에서 잔고를 개인이 활용

* 경희대학교 경영학부

할 수 있게 함으로써, CPF는 각 개인이 자산증식, 주택소유, 교육, 의료혜택 등을 받을 수 있는 싱가포르식 사회복지/보장 제도로 정착되었다. 싱가포르 정부는 이러한 공적금 제도를 계속 유지하겠다는 의지가 확고하며, 그 밖에 지역사회, 구호를 요하는 불우/결손 가정을 위해 인증별 자조단체 및 자원기관들과의 유기적인 네트워킹(networking)과 최소한의 공공지원을 보완적으로 마련하고 있다.

기본적으로 싱가포르의 사회복지/보장 체계는 재무부산하 CPF공사가 관장하는 근로자의 재정적 자립 기반구축을 강조하는 중앙적립금(Central Provident Fund: CPF)체계와 지역사회개발부 복지국의 주관하에 민간 자원자선/봉사단체를 총괄하는 NCSS의 사회복지 시설, 서비스 및 재정지원체제로 나누어 볼 수 있다. 사회보장의 종합적인 정책적 도구로서의 CPF는 싱가포르 사회보장제도의 핵심을 이루고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

“Pay-as-you-go”식의 사회복지제도를 채택하고 있는 다른 나라들과는 달리, 싱가포르는 공적으로 관리되는 의무적인 개인저축 프로그램을 시행하고 있다. 이러한 저축제도를 중앙공적금제도(CPF)라 하며, 이 제도가 싱가포르 사회복지/보장제도의 주축을 이루어 왔을 뿐만아니라 경제성장전략의 운용에 중요한 영향을 미쳐 왔다. 작은 도시국가의 사회, 정치, 경제적 여건에 맞추어 독특한 방식으로 운영되어 온 싱가포르의 CPF제도를 이해하기 위해서, (1) CPF제도가 채택되어 온 배경, (2) CPF제도의 목적과 일반적 특성, (3) 급변하는 정책환경에 대응해서 제도의 설계, 관리 및 집행의 변천, (4) CPF제도의 공헌과 과제를 검토해 보기로 한다.

II. CPF制度的 導入 背景

CPF제도는 1955년 영국식민 정부에 의해 채택된 이래, 계속 실시되어 오고 있다. 영국식민정부는 식민지의 사회보장 요구를 충족시킬 기금과 자원이 고갈되는 사태를 원치 않았기 때문에, 식민지에 대해선 영국식 “pay-as-you-go”제도 보다는 회원들이 자기 자금증식을 통한 적립금제도를 추구하였다. 이에 따라, 말레이시아에서는 1951년 종업원 적립금 제도(Employee's Provident Fund: EPF)를 채택하였고, 싱가포르에선 1955년 CPF제도를 도입하게 되었다(Asher, 1994).

싱가포르 집권당은 이 CPF제도를 “적립금 사회주의”의 형태로 만드는데 창의력을 발휘해 왔다(Saito & Shome, 1980). 전임수상 이광요씨에 따르면, 처음에 영국노동당으로 부터 전수하거나 복사한 복지정책들에 대한 방향 전환을 결심했을 때, 싱가포르 사람들은 홍콩사람들 처럼 자립적이지 못하다는 것을 깨달았다고 한다(Lee, 1992). 그래서 복지국가를 지양하고, 대신 정부에 의해 의무화된 근로자들의 사회보장체계가 도입된 것이라고 한다. 싱가포르 근로자들은 홍콩 근로자들 같이 독립적이고 활력적이지 못할 뿐만 아니라 정부의존도가 비교적 높은 편이다. 더우기 1997년 중국합병 때문에, 홍콩 근로자들은 영국식민정부의 보호가 일시적이라는 것을 인지하고, 각자가 스스로의 생계와 생활에 대한 책임을 지어야 된다는 것을 당연시 하고 있다. 이러한 대조를 바탕으로, 싱가포르 정부지도자들은 싱가포르 국민들의 생산성 향상을 위해 필요한 분야, 즉 교육, 의료, 주택분야 이외에 대한 보조를 격감시켜 나가게 되었다. 그 결과 싱가포르는 한편으론 다른 개발도상국들이 배우고 싶어하는 근로자의 사회보장 및 안전장치를 구축할 수 있는 반면, 이 제도하의 싱가포르 국민들은 모험을 기피하는 경향을 보이게 되었다.

Ⅲ. CPF제도의 目的과 一般의 特性

지난 40년에 걸쳐 CPF제도는 싱가포르의 가치관(자조자립, 좋은 근로기풍, 가족지원)을 반영한 독특한 사회복지/보장체제로 발전하여 왔다. 뿐만 아니라 1980년대이래 확장되어 온 CPF활용 프로그램들은 회원들의 다양한 사회적 역할(부모, 자식, 수입원, 시민)과 책임을 강조하고 있다.

싱가포르 사람들은, 일단 고용되면, CPF 계정을 갖게 되어 있으며, 각 계정은 개인의 것이다. 현재 고용주 20%, 종업원 20%해서 도합 월급의 40%를 CPF계정에 저축하도록 되어 있다. 모든 저축은 적립시나 인출시 모두 세금이 면제된다. 그러나 고용상태에 있지 않거나, 저임금으로 고용된 사람들은 CPF회원에 포함될 조항이 없다.

CPF회원들은 매년 계정 명세서를 받으며, 수시로 계정잔고를 확인해 볼 수 있는 전화 핫라인이 개설되어 있다. 또한 회원들은 CPF공사로부터 필요한 정보를 서신으로나 구두로 제공받을 수 있다.

CPF계정이 개인의 것이기 때문에, 정부가 세금으로 사회보장체계를 유지하는 유럽 북

지국가들에선 가용치 않은 여러가지의 선택을 계정소유자가 할 수 있다. 또한 미국 등에서 성행하는 민간연금제도들과는 달리, CPF계정은 직장변동시 함께 이전이 가능하고, 사망시는 계정소유자의 유산에 포함되며, 한정적이긴 하나 본인의 CPF저축을 직계가족들을 위해 쓸 수도 있다.

이러한 싱가포르의 CPF제도는 다음과 같은 세가지로 특징지을 수 있다(Asher, 1995).

- (1) 노동시장에 참여하고 있는 모든 이들은 의무적으로 CPF에 참여하게 되어 있다.
- (2) 의무기여율이 높다.
- (3) 적립과 인출시 세금이 면제된다.

첫째, <표 II-1>에서 보듯이 CPF 참여율은 실업이 만연하던 1960년대 50%를 하회하였다. 1970년 후반 완전고용과 임금인상정책에 힘입어 78%의 높은 참여율을 보이다가 1980년대에 들어 전체 노동력의 69.1-78.3%, 1990년대에는 참여율이 더 감소하여 67.3-68.4%의 참여율을 보이고 있다. CPF에 참여하지 않고 있는 사람들에 대한 세부적인 자료가 보고된 것은 없으나, 현재 노동력의 18%에 해당하는 외국근로자(근로허가증 소지자)는 CPF에 포함되어 있지 않으며, 파트-타임이나 비정기적 근로자들과 일부 계약근로자들도 포함되지 않고 있다. 자영업자들에 대해선 최근 의료저축 가입은 의무적이거나, 다른 프로그램들은 자발적으로 참여하고, 세금면제 혜택을 받을 수 있도록 되어 있다. 덧붙여서 일부 정부인사들(대통령, 정무직요원들, 국회의원, 특정계층의 공무원과 군인 등)은 정부연금혜택¹⁾을 받기 때문에, CPF에 포함되어 있지 않다.

CPF에 포함되지 않은 대부분의 싱가포르 사람들과 영주권자들은 은퇴를 대비한 재정적 능력을 갖고 있으나, 일부 근로자들은 은퇴를 대비한 저축능력의 한계 때문에 재정적인 곤란에 직면하는 경우가 있다. 1966년 이래 CPF기여자의 임금수준이 현저히 증가하여, 1966년과 1970년에 각각 61%, 57%가 낮은 종업원 기여율(5%)을 적용받는 월수 S\$200미만이었으나, 현재는 낮은 종업원기여율(8%)이 적용되는 S\$363이하의 월급을 받는 CPF기여자가 5%를 밀돌고 있다(<표 II-1> 참조).²⁾

- 1) 최근 마련된 연금기금은 정부가 유보하고 있는 예산잉여분으로 조성되었으며, 이 중 일부를 기부기금으로 전환하여 그 수익으로 연금기금 조성에 사용한 예산잉여분을 환불해 나가고 있다.
- 2) 1971년 이래 월수입이 S\$200이하일 경우 종업원기여분이 면제되고, 고용주기여분만 CPF에 불입되도록 되어 있다. 월수입이 S\$50이하일 경우에는 CPF기여가 없다. 한편 월수입이 S\$200-363사이일 경우에는 고용주 기여분은 현행대로 20%이나 종업원 기여분은 S\$200을 공제한 금액의 8%를 불입토록 되어 있다. 따라서 월수입이 S\$363 이상일 경우에 고용자 20%, 종업원 20%의 기여율이 적용된다.

〈표 II-1〉 CPF 회원/기여자 추이 및 월급수준별 기여자 분포.

	1966	1970	1975	1980	1985	1990	1994
등록회원(천명)	442	639	1,104	1,519	1,892	2,195	2,522
기금기여자(천명)	269	370	647	864	890	1,022	1,139
노동력(천명)	571	727	867	1,103	1,288	1,494	1,693
기금기여자/ 노동력 (%)	47.1	50.9	74.6	78.3	69.1	68.4	67.3A
기금기여자/ 등록회원(%)	60.9	57.9	58.6	56.9	47.0	46.6	45.2
기여자의 월급수준 분포							
S\$200이하	60.6	57.1	21.8	7.4	2.7	1.9	1.4
S\$200-299	19.1	18.5	25.0	15.7	6.5	3.2	1.7
S\$300-399	7.3	8.5	14.4	19.2	6.4	3.3	1.9
S\$400-499	4.4	4.9	9.6	11.6	9.1	3.6	1.8
S\$500-599			7.3	9.9	11.4	5.3	2.6
S\$600-799			8.6	12.5	16.9	14.6	6.3
S\$800-999			4.0	7.4	11.4	13.7	9.3
S\$1,000-1,199	8.6	10.3	2.4	4.4	8.4	22.5	23.6
S\$1,200-1,499			2.2	3.6	7.9	12.2	17.5
S\$1,500-1,999				3.5	7.3	6.7	10.9
S\$2,000-2,499			3.3	1.3	4.1	3.9	6.4
S\$2,500-2,999				0.8	2.3	3.9	6.4
S\$3,000이상				1.4	5.2	8.9	16.2
미분류		0.7	1.4	1.3	0.4	0.2	0.5
CPF 등록회원/기여자의 연령분포(%)							
20세미만	7.3/-	13.0/15.2	13.0/13.2	11.6/11.3	6.2/ 5.3	5.1/ 4.2	4.2/ 3.3
20-24	14.2/-	21.3/23.3	24.5/24.9	22.0/24.2	18.8/20.4	11.5/14.0	9.3/12.0
25-29	17.6/-	13.2/11.9	18.9/19.7	20.1/20.1	20.3/22.3	17.6/20.3	13.0/17.7
30-34	14.1/-	13.5/11.7	10.0/ 9.5	15.0/14.4	17.3/16.8	17.8/18.6	16.4/17.9
35-39	11.8/-	10.3/ 9.4	9.4/ 8.9	8.0/ 7.4	12.8/12.7	15.1/14.8	15.4/16.0
40-44	9.3/-	8.5/ 8.5	7.0/ 7.0	7.4/ 6.9	6.9/ 6.7	11.3/11.5	12.8/12.7
45-49	7.7/-	6.5/ 6.7	5.7/ 5.8	5.4/ 5.2	6.3/ 6.1	6.1/ 5.1	9.0/ 8.9
50-54	6.2/-	5.3/ 5.3	4.1/ 4.1	4.2/ 4.0	4.4/ 4.4	5.3/ 2.9	5.6/ 5.1
55-59	4.0/-	5.9/ 0.8	5.3/ 0.7	5.1/ 2.3	5.6/ 2.6	8.8/ 2.6	/ 3.5
60세이상	7.8/-	2.5/ 5.3	2.1/ 5.4	1.2/ 2.6	1.4/ 2.3	1.4/ 0.1	13.1/ 3.0
분류미상		- / 1.9	- / 0.8	- / 1.6	- / 0.4	- / -	1.2/ -

A: 1995년 8월부터 외국인 종업원의 CPF가입이 배제되어 이 비율이 앞으로 더 낮아질 전망이다.

자료원: 해당연도의 Republic of Singapore Yearbook of Statistics.

둘째, 싱가포르르는 높은 기여율의 CPF의무저축에 힘입어 세계에서 가장 저축율이 높은 국가가 되었다. 1955년이래 경제적 여건의 변화에 따라 고용주와 종업원의 CPF 기여율이 많은 변화를 보여 왔다. 최초의 CPF안에 의하면, CPF저축은 모든 싱가포르 국민과 영주권자중 고용된 사람에게 의무적인 것으로서, 월 S\$500이하 소득자들은 본인이 월급의 5%를 또 고용주가 5%를 CPF 저축에 기여하여 매월 월급의 10%를 CPF계정에 적립하였다. 월 S\$500이상 소득자는 면제를 신청할 수 있었다. 그후 1968년 주택소유안이 도입되어 CPF저축을 주택구입에 사용할 수 있게 되면서, 고용주와 종업원의 CPF기여율도 꾸준히 상향조정 되어, 1985년에 고용주 25%, 종업원 25% 도합 월급의 50%가 적립되었었다. 경제불황에 따른 생산비용 부담경감을 위해 고용주 기여분을 경감시켰다가, 서서히 경기가 회복되면서 1990년대들어선 다시 상향조정되어 1994년에 현재는 고용주 20% 종업원 20% 해서 월급의 40%가 적립되기에 이르렀다(〈표 II-2〉 참조).

최근 싱가포르 정부는 월수입의 40%를 저축하는 것이 장기적인 목표저축률이었고, 고용주와 종업원이 20%씩 동일지분을 불입하는 현행 기여율은 상당기간 지속할 것임을 밝혔다. 이 기여율은 월수입 S\$363이상의 55세미만의 의무가입자들에게 적용되고 있다.

현재 은퇴연령이 60세이긴하나, CPF회원은 55세가 되면 적립금잔고를 인출할 수 있다. 그러나 그 이전에 불구가되거나 노동이 불가능 해졌을 경우³⁾ 인출이 가능하며, 사망시는 지정인에게 적립금잔고가 유증된다. 이러한 CPF제도는 경제성장과정에서 경기 변동과 정치, 사회적 여건 변화에 따라 CPF기여금 분담비율 뿐만아니라 회원규모 및 적립금액면에서도 괄목할 만한 성장을 보여 왔다 (〈도표 2〉 참조).

한편 55세이상 고령 노동력의 노동시장참여를 높이기 위해, 1988년부터 55세이상의 기여자들에 대해 차등기여율을 적용하고 있다. 현재는 55세 이하 30%(고용주 10%: 종업원 20%), 55-59세 20%(고용주 7.5%: 종업원 12.5%), 60-64세 15%(고용주 7.5%:종업원 7.5%); 65세 이상 10%(고용주 5.0%: 종업원 5.0%)이나, 장기적으로 연령층별 CPF기여율을 55세 이하 40%, 55-59세 25%, 60-64세 15%; 65세 이상 10%로서 고용주와 종업원이 동일지분을 기여토록 해나갈 예정이다. 이와 같은 차등기여율의 적용은 싱가포르 국민들의 평균수명 증가와 외국노동력 의존현상의 심화에 따라,

3) 작업/근무중 발생한 상해로 인한 취로불능의 경우는 1968년 제정된 근로자 보상법에 의거해, 고용주가 불입하게 되어 있는 취로불능/상해 보험의 혜택을 보게 된다. 그렇지 않은 경우의 취로불능자 또는 실업자는 제한적으로 공공지원프로그램으로 극히 최소한의 생계지원을 받는다(가족 중 1인이라도 취업가능 또는 취업중이면 적용이 안됨).

〈표 II-2〉 CPF회원, 기여금액, 잔고.

년도	CPF기여율 1			(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	고용주	종업원	계(%)	회원수 (천명)	기여금 (S\$ M)	잔고 (S\$ M)	(3)/(1) (S\$)	인출 (S\$ M)	순증액분 (3)-(5)
1955	5.0	5.0	10.0	180	9	9	50	-	9
1960	5.0	5.0	10.0	321	31	149	464	4	27
1965	5.0	5.0	10.0	418	47	359	859	9	38
1968	6.5	6.5	13.0	505	68	540	1069	31	37
1970	8.0	8.0	16.0	639	156	777	1216	46	110
1971	10.0	10.0	20.0	715	224	988	1382	56	168
1972	14.0	10.0	24.0	855	331	1316	1539	58	273
1973	15.0	11.0	26.0	962	475	1771	1841	93	382
1974	15.0	15.0	30.0	1042	687	2414	2317	154	533
1975	15.0	15.0	30.0	1104	887	3235	2930	217	670
1976	15.0	15.0	30.0	1178	1008	4066	3452	378	630
1977	15.5	15.5	30.5	1251	1115	4954	3960	504	611
1978	16.5	16.5	33.0	1341	1352	5981	4460	658	694
1979	20.5	16.5	37.0	1436	1753	7516	5234	629	1124
1980	20.5	18.0	38.5	1519	2296	9551	6288	779	1517
1981	20.5	22.0	42.5	1650	3007	12150	7364	1068	1939
1982	22.0	23.0	45.0	1725	3901	15656	9076	1241	2660
1983	23.0	23.0	46.0	1779	4491	19505	10964	1718	2773
1984	25.0	25.0	50.0	1847	5386	22670	12274	3509	1877
1985	25.0	25.0	50.0	1892	5993	26834	14183	3360	2633
1986	10.0	25.0	35.0	1941	4778	29341	15116	3824	954
1987	10.0	25.0	35.0	2007	4447	30608	15251	4297	150
1988	12.0	24.0	36.0	2063	4985	32529	15768	4010	975
1989	15.0	23.0	38.0	2126	6108	36052	16958	3663	2445
1990	16.5	23.0	39.5	2195	7174	40646	18518	3995	3179
1991	17.5	22.5	40.0	2255	8101	46049	20421	4656	3445
1992	18.0	22.0	40.0	2322	9028	51527	22191	5413	3615
1993	18.5	21.5	40.0	2456	10427	52334	21309	10944	-517
1994	20.0	20.0	40.0	2521	11279	57649	22868	7293	3986
성장률 (1955-1994)	-	-	-	6.5%	18.3%	22.3%	15.7%	N.A.	N.A.

자료원: CPF Annual Reports, 해당 년도.

1. 위의 기여율은 봉급이 일정액 이상일 때 적용되는 것으로, 그 기준금액은 주기적으로 변해오다가, 1989년 7월 1일 부로 S\$363로 정해졌다.

고령 인력의 노동시장 참여를 유도하고 촉진키 위한 것으로서 고용비용을 낮춤으로써 고령 노동력의 서비스에 대한 수요가 증대될 것을 기대하고 있다. 최근 진행되고 있는 은퇴연령을 67세로 연장토록 하는 제안은 이러한 고령인력의 고용기회를 확대하고자 하는 것이다. 따라서 종업원 CPF기여율을 낮춤으로써, 높은 의무기여분이 고령노동력의 노동참여의욕을 저해하는 요인이 될 소지도 감소시키는 효과를 기대할 수 있다. 그러나 상대적으로 저임노동을 해야하는 대부분의 고령노동인력에게 현행 55-60세에 적용되는 12.5%의 기여율은, 비록 세금면제 혜택이 다르더라도 그들이 선호하는 저축수준을 상회하는 것일 수 있어, 세금을 내야하는 임금지급형태보다 노동시장 참여 유발효과가 적을 수도 있다.

이처럼 높은 CPF기여율과 전반적인 월수입의 상승에 힘입어, 싱가포르의 CPF제도는 싱가포르의 국가저축율을 높이는데 지대한 역할을 했다. CPF저축을 어떻게 정의하느냐에 따라, 국가저축에 대한 기여도가 달라질 수 있겠으나, 각 년도의 CPF기여금으로 그 중요도를 살펴보면, 1970년 총국가저축 S\$1,129.7Million에 CPF기여금 S\$156Million으로 13.8%, 1980년엔 총국가저축 S\$8,282.0Million에 CPF기여금 S\$2,296Million으로 27.7%, 1990년엔 총국가저축 S\$29,930.0Million에 CPF기여금 S\$7,174Million으로 24.0%, 1994년엔 총국가저축 S\$52,178.3Million(P)에 CPF기여금 S\$11,279Million으로 21.6%로 국가저축에 중요한 요소가 되어 왔다. 절대금액면에서도 1994년의 CPF잔고 S\$57,649Million이 총국가저축을 상회하고 있다. 그러나 CPF제도하에서의 의무저축에도 불구하고 국가저축은 축소되는 기미가 보이지 않고, 오히려 1994년의 국가저축은 국내총생산의 54.2%(P)를 차지하는 규모를 보이고 있다. 이는 싱가포르 국가저축의 상당부분을 정부예산잉여, 정부공사 및 공기업의 운영잉여분이 차지하고 있음을 나타내는 것으로 유의할 필요가 있다. 싱가포르가 높은 저축율을 유지하고 있는 것은 국가의 문화적 특성이라기 보다는 공공부문의 정책들에 기인한 것이다.

끝으로 고용주와 종업원이 불입하는 CPF기여분은 세금이 면제된다. 뿐만 아니라 55세에 인출하는 금액에 대해서도 세금이 면제된다. 그러나 CPF잔고에 발생하는 이자율⁴⁾이 민간자본시장에서 지급하는 수익보다 훨씬 낮기 때문에, 세금면제 혜택이 이를 어느

4) CPF저축에 대한 현행 이자율은 4대 싱가포르 은행의 12개월 적금이자율과 매월 저축이자율들을 평균하여 산정하며, 최소 2.5%의 이자율을 적용토록 되어 있다.

정도 상쇄한다고 볼 수 있다.

1980년대 들어서 각종 투자프로그램들이 CPF제도에 도입되면서, 회원들은 CPF기금을 증권 및 투자인탁을 통해 증식시켜 나갈 수 있게 되었고, 이러한 투자수익이 CPF저축에 대한 이자보다 높기 때문에 투자목적의 CPF인출이 증가하는 추세를 보이고 있다. 그렇지만 이러한 혜택은 최소잔고를 유보하고도 투자에 활용할 충분한 CPF저축을 갖고 있는 일부 고소득계층에 보다 유리하게 작용하고 있음을 주목할 필요가 있다. 이런 점에서 CPF제도로 특징지워지는 싱가포르의 사회복지/보장체계는 역행적(regressive)인 성격을 띠고 있어서, 회원들은 자기가 불입하고 증식한만큼 되찾을 수 있게 된다.

이와같은 CPF제도는 싱가포르식 사회복지/보장체계로서 뿐만 아니라, 경제성장전략의 입안과 집행과정에서 중요한 조정도구(예 임금, 인플레이 조정 등)가 되어 왔고, 나아가서는 자조자립정신과 가족중시 가치관을 확립하는 매체 역할도 강조되고 있다.

IV. CPF제도의 構成 및 活用方案

〈표 IV-1〉은 CPF제도 도입이래, CPF의 활용을 위해 도입되어 온 각종 프로그램 및 선택종목들의 발전과정을 보여 주고 있다. 노년에 대비한 사회보장제로 출발하여, CPF는 각종 공공부문 및 민간부문의 연금제도들을 흡수해 왔고, 그 활용범위도 주택소유, 주식 및 자산 투자, 의료, 국내 대학 학비 용자 등으로 다양해 졌다. 1968년 CPF저축을 공공주택 소유를 위한 적립금, 분할상환금, 기타 행정비용의 지불에 사용할 수 있도록 용도가 자유화 된 이래, 싱가포르 정부는 CPF저축의 활용방안들을 서서히, 신중하게 확대해 왔다. 그런 가운데에서도 CPF의 주된 목적은 노년을 위한 저축임엔 변함이 없고, 이러한 목적이 변질되지 않는 범위내에서 다양한 활용방안들을 도입하여 운영, 관리하고 있다.

현재 CPF회원의 계정은 (1) 의료저축계정, (2) 보통계정, (3) 특별계정으로 세분되어 있다. 의료저축계정은 승인된 의료비와 의료보험 구입에 사용되는 항목이며, 만 55세에도 인출할 수 없게 되어 있다. 1994년 현재 이 계정엔 고용주와 종업원이 매월 적립하는 금액 즉 월급의 40%중 6%(단, 45세이상은 8%)에 해당하는 금액이 저축된다. 보통계정은 주택소유, 자산증식, CPF보험 구입, 교육비용자 등에 사용될 수 있으며, 주택 또는 자산 매각시 또는 졸업 후 원금과 이자를 이 계정에 환불토록 되어 있다. 이 계정

엔 고용주와 종업원이 매월 적립하는 금액 즉 월급의 40%중 30%에 해당하는 금액이 저축된다. 특별계정은 노년과 우발사태를 대비한 저축항목이다. 이 계정은 고용주와 종업원이 매월 적립하는 금액 즉 월급의 40%중 4%에 해당하는 금액이 저축된다.

이와같이 CPF저축을 여러 계정들로 구분하여 다른 목적들에 사용토록 함으로써 회원들이 비록 강제적이긴하나 CPF저축이 조세 성격을 띤 것이 아니라 특정한 방식의 저축임을 인식케 하여 조세가 갖는 의욕억제 효과를 내는 일이 없도록 하고 있다. 뿐만 아니라 회원들에게 주택, 의료, 교육 등과 같은 공공재화 또는 서비스를 취득하도록 권장하는 효과도 갖게 된다. 그러나 회원들이 계정들의 잔고를 특정 분야에 대한 지출에 관심을 집중하게 될 경우, 특정 분야의 재화 또는 서비스의 가격상승을 유발하는 요인이 되어, 인플레이를 조장하거나 해당 재화나 서비스에 재원이 불균형하게 할당되는 결과를 초래할 수도 있다. 그 예가 지난 3년간 정부가 국민들에게 CPF기금을 활용하여 보다 좋고 넓은 주택, 아파트를 구입토록 권장함으로써 야기된 공공주택 및 민간주거자산가치의 인플레이와 투기를 들 수 있다. 그렇지만 각 계정에 해당되는 용도를 지정함으로써 회원들로 하여금 그들의 CPF적립을 세금이라기보다는 개인저축으로 여기게 함으로써, CPF저축의 강제성으로 인한 근로의욕 위축효과를 최소화할 수 있다는 점이 강조되고 있다 (Asher, 1995).

사회보장: 일반적으로 노년의 사회보장을 위한 CPF저축은 회원들이 55년세가 되었을 때, 보통 및 특별계좌 잔고를 인출할 수 있으나, 1987년 최소유지금안이 도입되면서, 인출시 개인의 경우 S\$30,000, 기혼부부의 경우 S\$45,000을 최소한 CPF의 은퇴계정에 남겨 놓도록 하였다. 그 금액은 소비자가격지수의 변동에 따라 인플레이를 감안한 조정을 하도록 되어 있어서, 1994년 현재는 개인의 경우 S\$40,000, 기혼부부의 경우 S\$60,000을 계정에 유보해 놓도록 되어 있다. 이 금액은 매년 S\$5,000씩 증액되어 2003년에는 S\$80,000이 될 예정이다. 그렇게 되면 절반은 반드시 현금으로 유보시켜야 하며, 나머지 반은 자산을 담보로 할 수 있다. 담보자산을 매각 했을 경우, 매각대금을 우선적으로 CPF 은퇴계좌에 현금으로 최소유지금을 유보시키는데 사용해야 한다.

CPF회원은 최소유지금을 세가지 방식 중 하나를 선택하여 관리할 수 있다. 첫째는 CPF공사로부터 매월 일정금액을 회원이 60세가 되면서부터 은퇴계좌의 원금과 이자가 고갈될 때까지 연금형식(1995년 현재 월 S\$272)으로 지급받는 것이다. 둘째는 CPF공

사가 인정하는 민간 보험회사로부터 정기 정기연금이나 사망시까지 연금지급하는 보험을 구입하여, 매달 일정 금액을 지급받는 것이다. 세번째는 회원이 은행에 정기예금으로 예치하여, 은행이 CPF의 지시에 따라 첫째의 경우와 마찬가지로 정기적으로 일정금액만을 해당 CPF회원에게 지급하는 것이다. 첫번째 방식은 투자수익율이 너무 낮아, 대개 CPF회원들은 나머지 방식들 중 하나를 선택하는 경향이 있다.

어떤 형태를 취하든 회원들은 60세이후부터 최소유지금액의 원금과 이자가 고갈될 때까지 매월 분할지급 받을 수 있으며, 만약 CPF잔고가 최소유지금에 미달할 경우에는 그 차액을 자녀들이 자기들의 CPF잔고에서 대체할 수 있으며, 이 대체금액에 대해선 세제 혜택을 받게끔 되어 있다.

그러나 55세이후에도 계속 일을 할 경우에는, 계속 CPF저축을 해나갈 수 있으나, 낮은 기여율이 적용된다. 55세이후의 저축분은 매 3년마다 인출이 가능하다. 이러한 사람들의 CPF잔고가 55세 당시 최소유지금에 못미쳤을 경우에는, 최소유지금에 이를 때까지, 55세 이후 저축분에 대한 3년마다의 인출금액의 반을 유보시킨다.

만약 불구가 되거나, 싱가포르를 떠날 경우에는, 55세이전이라도 CPF저축 전액을 인출할 수 있다. 55세이전 사망시는 CPF잔고가 지정된 수령인에게 유증된다.

의료저축: 의료저축계좌는 근로생활중 뿐만 아니라 은퇴생활 중에도 일정액을 유보시켜 놓도록 되어 있다. 1995년 현재 회원들은 월 최대 S\$360까지 불입할 수 있으며, 유보금액 상한은 S\$17,000로 되어 있다. 이 상한금액은 점진적으로 S\$20,000까지 상향조정 될 예정이다. 초과분(부족분)은 자동적으로 보통계좌로(부터) 대체된다. 이 의료저축제도는 1984년 도입되어 연령에 따라 차등 적립율이 적용되고 있다 (35세이하 (월급의 6%); 35-44세 (7%); 45세 이상 (8%)). 55세가 되었을 시에는, 은퇴생활동안의 의료비를 충당하기 위하여 최소 S\$11,000의 잔고를 의료저축계좌에 남겨 놓도록 되어 있다. 그 초과분은 인출해도 된다. 초과 기여분(55세이후 피고용시)은 자동적으로 보통계좌로 대체된다. 1992년부터는 대부분 CPF계정이 없는 자영업자 월 수입 S\$200이상인 사람들도 의료저축이 의무화 되어, 연간 거래 순이익의 3%를 적립케 하였으나, 해마다 1%씩 올려 1996년까지 고용된 사람들이 적립하는 6%수준으로 상향조정할 예정이다.

의료저축의 도입시에는 정부가 운영하는 병원의 사용에 한정되었으나, 지금은 민간병

원들도 포함된다. 또한 의료비 명목도 처음엔 입원료에 국한되어 의료저축에서 지급할 수 있는 일일 입원비 상한과 사용병상이 저급에 한정되어 있었으나, 적용범위가 점차 완화되어 정해진 일일 상한금액내에서 각급병상 사용료와 각종 의료수가를 의료저축에서 지급할 수 있게 됐다. 예컨대 정신과 진료, 신장투석, 화학요법 등의 비용도 의료저축에서 충당할 수 있게 되었다. 그러나 외래진료, 의사진찰비, 외래신장투석 또는 장기진료는 아직도 의료저축을 사용할 수 없게 되어 있다. 만약 의료저축이 고갈되었을 시는 가족들이 그들의 의료저축잔고를 합하여 병원의료비를 지불할 수 있으며, 몇몇 정부병원에서는 환자가 미래에 적립할 의료저축분으로 의료비를 정산할 수 있도록 허용하고 있다.

그러나 의료저축의 시행과 더불어 싱가포르 국민들 간에 민간병원치료의 이용을 부추기는 경향을 보여, 고가의 전문의료서비스 이용빈도가 높아져, 의료저축이 조기 고갈되는 현상이 발생하게 되었다. 이러한 과분한 또는 과도의 의료서비스 요구를 억제하기 위해 싱가포르 정부는 의료비용 재원에 대한 부담 경감을 위해 "비용분담원칙"을 제안하였다. 이에 따르면 국민들이 분담능력면에서 크게 차이가 있으므로, 병상의 종류에 정부보조율을 차별 적용하는 것이다.

최근 정부부문을 중심으로 한 의료혜택에 대한 재정정책전환은 정부의 의료제도에 관한 방향을 보여 주고 있다. 정부는 공무원 또는 준공무원들에게 1994년 3월 말까지 다음 세안 중의 하나를 선택케 하였다; (1) 현행안, (2) 봉급인상과 동시에 "정부보조 외래진료가 딸린 의료저축 (Medisave-cum-subsidized Outpatient Scheme; MSO), (3) 종합공동지불안(Comprehensive Co-payment Scheme). MSO는 입원혜택 대신 정부가 의료저축에 1%를 더 기여(단, 최고 S\$70까지)하는 것이고, CCS는 정부부문 종사자들의 입원, 외래진료비의 85%, 가족의 경우는 65%를 보조해 주는 안이다. 결국 MSO를 선택한 사람들은 입원진료비를 충당할 별도의 의료보험에 가입하여야 하고, CCS를 택한 사람들은 의료비공동지불과 자기책임이라는 인식을 새롭게 하는 계기가 되었다. 이와 같은 일련의 정책전환은 날로 고령화 되어가고, 첨단기술을 사용하는 고가 의료서비스에 대한 요구가 증대됨에 따른 정부의 의료혜택 재정부담을 경감시키기 위해 제안, 실시되고 있다.

교육용자: 싱가포르 정부는 1989년부터 CPF회원들과 자녀, 경우에 따라선 부양친척들의 국내 상급학교 과정(전문학교의 디플로마과정 및 대학의 학위과정)들을 풀-타임으로 이수하는데 소요되는 비용을 CPF잔고 범위내에서 용자받을 수 있도록 하였다. 처음에는 은퇴계정을 위한 최소유지비를 제한 잔고의 40%까지 용자를 허용하였으나, 1994년 허용한도를 80%로 상향조정하였다. 교육용자 수혜인은 졸업후 10년간에 걸쳐, 해당 CPF계정에 원금과 이자를 환불해야 한다.

주택소유: 싱가포르 정부는 1968년 주택소유를 재정적으로 용이하게 해주기 위하여 승인된 주택안을 제정하여, CPF회원들이 정부공사, 특히 주택개발청에서 지은 아파트를 구입하는데 CPF저축을 사용할 수 있도록 하였다. 이 안에 의하면 회원들은 구입가의 20%에 해당하는 현찰부금과 HDB의 주택용자에 대한 매월 분할금을 그들의 CPF저축에서 인출해 나갈 수 있게 되어 있다. 처음에는 HDB 주택용자가 20년간 상환조건으로 이자율은 6.25%로 고정되었다가, 1986년부터는 최대상환기간이 25년이다 이자율도 CPF잔고 이자율보다 0.1% 높게 정해 왔다. CPF저축을 이용하여 구입한 주택을 구매자가 55세이전에 매각할 경우에는 인출원금과 이자를 CPF계정에 환불하여야 한다.

또한 1989년 부터 정부가 추진하고 있는 주택단지 개선(Up-grading)시 주민부담분도 HDB로부터의 개조용자에 대한 분할 상환형태로 CPF저축에서 지불할 수 있다. 이러한 주택단지 개선은 오랜된 주택단지의 '게토(Ghetto)'화를 방지하기 위한 조치로 정부가 주민과의 비용분담(정부 75%; 주민 25%)하에 진행되고 있다. 이러한 주택소유안의 확장에 힘입어, 1994년 현재 90%의 공공주택에 소유주가 입주하고 있고, 인구의 84%가 공공주택에 주거하며, 80%가 실제 소유주 가구이다.

1981년 싱가포르 정부는 민간주거자산의 구입시에도 CPF저축을 사용할 수 있도록 하였고, 1986년에는 비주거자산에까지 확대되었다. 이러한 민간자산들의 구입에 따른 규칙들도 점차 완화되어 왔다. 승인된 비주거자산안은 반드시 혈연관계가 아니더라도 CPF회원들이 그들의 저축을 합쳐 주택개발청이나 도시재개발청이 개발한 가게, 공장, 사무실 등에 투자를 허용하고 있다.

보험: CPF를 활용한 보험으로는 세가지가 있다. 첫째는 1982년에 도입된 가정보호 보험안으로, CPF저축을 이용하여 공공주택 구입시 의무적으로 들게되어 있다. 이 보험

은 공공주택구입자가 사망 또는 불구가 되었을 시, 융자잔고를 보험한도내에서 지불해주는 주택부금감축 보험으로써, 가족이 최소한 주택소유를 유지할 수 있게 해주고자 하는 것이다.

둘째는 부양가족보호 보험으로써 1989년 도입되어 가장이 55세 이전에 사망하거나 불구가 되었을 경우 부양가족들의 생계 위협을 대비한 보험이다. 이 보험은 의무적인 것은 아니나, 가입자는 매년 일정금액을 CPF 보통계좌로부터 보험료로 공제하며, 사망이나 불구시 S\$36,000까지(불입보험액에 따라 차이) 지급받게 된다. 매년 공제되는 보험료는 나이에 따라 차별을 두며, 보험가입시 54세이상이거나, 불구 또는 치명적 질병이 있으면 보험이 적용되지 않는다.

세번째 보험은 1990년에 도입되었다. 이는 장기 입원이나 값비싼 치료를 요하는 암이나 신장병같은 중병을 앓고 있을 경우를 대비한 보험이다. 강제저축에 의존한 의료저축(Medisave)로는 모든 의료비를 충당할 수 없기 때문에, 1983년 국민건강계획(National Health Plan)에서 명시한 "의료비 재정지원을 위한 보험불가 원칙(No insurance for health care financing principle)"을 파기시키지 않으면 안되게 되었다. 연령이 많아짐에 따라 입원확률과 입원기간에 증가하는 반면, 1988년 현재 의료저축의 평균잔고는 S\$3,200로써 전형적인 중병치료비용의 1/6에 지나지 않았다. 1991년엔 평균 의료저축잔고가 S\$4,000에 이르긴 했으나, 암이나 신장병같은 중병치료비를 충당하기엔 역부족이었다. 또한 1993년 55세에 이른 사람들 중 의료저축계좌에 최소유지잔고(S\$11,000)을 갖고 있는 이가 40%에 지나지 않았다. 이러한 상황에 대처하기 위해 싱가포르 정부는 1990년에 의료저축제도를 보완하기 위해 메디월드 프로그램이라는 비상대책 보험을 도입하게 되었다.

메디월드는 필요에 따른 것도 아니고 수입에 따른 것도 아니다. 현재 자격을 갖춘 이의 88%가 이 프로그램을 선택하였고, 연령(70세까지)에 따라 차등보험금을 불입하고 있다. 이 보험은 연간 및 평생 청구한도가 정해져 있어서, 연간 S\$20,000를 초과 청구할 수 없게 되어 있고, 평생동안 S\$80,000을 초과할 수 없게 되어 있다. 이 보험은 기존의 질병은 포함하지 않는다. 1990년 당시 만약 환자가 19일간 입원을 했을 경우, 메디월드 프로그램은 Class A 병상에 대해선 병원비의 7.6%, Class B 병상에 대해선 16.5%, Class C 병상에 대해선 21.7%를 충당하였다. 주의해야 할 점은 메디월드가 의료저축에 보완적이지만, 의료저축잔고가 부족한 사람들의 재정적 문제들을 해결해 주지

는 못한다는 것이다.

메디셀드가 충당해 주는 금액이 기본적인 병원료의 지불에 지나지 않기 때문에, 보다 높은 보험료로 보다 많은 금액을 청구할 수 있는 메디셀드 플러스가 도입되었다. 메디셀드 플러스는 A와 B 두 종류가 있어서, 메디플러스 A는 회원이 일년에 S\$70,000까지, 평생은 S\$200,000까지 청구할 수 있으며, 메디셀드 B는 회원이 일년에 S\$50,000, 평생엔 S\$150,000까지 청구할 수 있다. 이는 소득이 높고, 고급 병상에서 진료를 받기를 원하는 사람들을 대상으로 하고 있다.

투자: 국민들의 개인소득 증가를 경제성장으로 국민들이 자산소유 및 부의 축적을 의한 보다 폭넓은 기회를 추구하기 시작하였다. 이를 수용하기 위해 싱가포르 정부는 CPF저축을 이용한 투자기회의 확대를 마련하였다. 1986년에 도입된 공인투자안(Approved Investment Scheme: AIS)에 의하면, CPF회원은 CPF공사가 명시한 최소유지잔고를 상회하는 금액의 40%(후에 80%로 상향조정: 주택부금, 교육용자, 기타 투자 등 기인출분 포함)를 CPF가 인정하고 싱가포르 증권거래소에서 거래되는 주식, 증권투자신탁, 융자 전환 주식, 및 금에 투자할 수 있다.

1993년 싱가포르 정부는 AIS를 기본투자안(Basic Investment Scheme: BIS)과 보강투자안(Enhanced Investment Scheme: EIS)으로 전환하였다. BIS에 의하면, CPF회원들은 최소유보금 S\$35,400(1994년 현재)을 초과하는 CPF잔고의 80%까지 투자에 사용할 수 있으며, 투자대상은 AIS에서 명시한 것과 동일하다. EIS에 의하면, 보통, 특별계좌에서 S\$50,000를 초과하는 부분 또는 보통계좌의 잔고(둘중 작은 금액)의 80%를 사용하여 투자할 수 있다. 투자대상은 BIS에서 허용된 것들 외에, 정상기업주(non-trustee shares), 승인된 정상기업의 대주(loop stocks of approved non-trustee stock companies), 승인된 유닛 트러스트(approved unit trusts), 예금(bank deposits), 기부금증서(endowment policies (similar to ammunities)), 기금관리계좌(fund management accounts), 정부공채(government bonds) 등에 투자할 수 있다.

1995년부터는 외국주식 및 공채에 대한 투자가 허용되었다. 처음엔 국내증권시장 또는 홍콩, 말레이시아, 한국, 태국, 대만 증시에 상장된 주식에 한정되었으나, 현재는 공인된 CPF기금관리자들을 통해 지역증시에 투자할 수 있게 됐다. 1997년엔 지역증시에

서 인가된 CPF증권신탁에 대한 투자가 허용될 예정이며, 1999년초부터는 공인된 기금 관리자나 증권신탁을 통해 미국 및 서유럽의 증시에 투자가 허용될 계획이다. 외국자산에 대한 투자는 현재 증권신탁기금 시장가치의 20%에 한정되어 있으나, 외국투자비율이 1997년엔 40%, 1999년엔 50%까지 상향조정 될 예정이다.

이와같은 추세는 싱가포르 정부가 개인들로 하여금 CPF잔고를 이용하여 투자를 다양화하도록 허용할 준비가 되어 있음을 보여 주는 것이며, 싱가포르를 장차 기금관리의 중심지로 발전시키려는 의지를 나타내는 것이다. 개인들로 하여금 CPF저축의 투자결정을 하게 함으로써, 정부가 모든 CPF잔고를 관리함으로써 안게 되는 정치적 위험을 경감할 수 있기를 기대하고 있다. 만약 수익율이 낮아 국민들의 CPF저축의 실질가치가 손실되면, 집권당의 정치적 부담이 커지게 된다.

뿐만 아니라 공기업의 민영화 방침에 따라, 싱가포르 정부는 국민들로 하여금 CPF저축을 이용하여 수익성있는 공기업의 주식들을 구입하여, 장기간 소유할 것을 권장하고 있다. 그 한 예가 1993년 도입한 주식소유보충안(Share Ownership Top-Up Scheme: SOTUS)으로서, 정부가 6개월동안 CPF계정에 S\$500을 기여한 21세이상의 싱가포르 사람들에게 S\$200씩을 주어, 싱가포르 텔리콤주식을 할인가격에 구입토록 하였다. 그 결과 1,400,000명의 싱가포르 사람들이 주식소유자가 되는 세계기록을 세웠다. SOTUS를 통해 구매한 주식은 의결권이 없어, 정부로서도 해당 기업체에 대한 통제권을 상실치 않고 국민들의 주식구매를 보조할 수 있었다. 이러한 성공에 힘입어 1994년엔 18개월동안 S\$750을 적립한 싱가포르 사람들에게 S\$300씩을 주어 주식구입을 권장하였다. 이는 CPF저축을 주식소유로 전환시키는 자금운용효과 뿐만 아니라 국민들로 하여금 싱가포르의 경제성장과 번영에 더 많은 이해관계를 갖게 하는 사회, 정치적인 효과도 기대되고 있다. 동시에 싱가포르 국민들이 자신의 자산관리에 보다 많은 재량을 갖게되고, 금융 및 자본시장의 활성화를 도모할 수 있어, 국제금융중심지로서의 싱가포르 이미지를 고양시킬 수 있게 되었다.

그러나 민영화 이전에 이미 CPF저축을 이용한 주식투자가 허용되었는데, 1978년 주식시장에 상장된 국가버스회사인 SBS(Singapore Bus Service) 주식의 구매이다. 싱가포르 사람들은 최고 5,000주까지 CPF잔고를 이용하여 구입할 수 있으며, 1,000주 이상 구매자에겐 버스할인승차 혜택이 부여된다. 처음엔 할인승차혜택을 받기 위해 참여하다가, 주식시장이 활성화되면서 최근에는 SBS주식에 대한 투자가치를 더욱 중시하는

경향이 있다.

그 밖에도 비거주자산에 대한 투자와 교육용자도 일종에 투자프로그램으로 볼 수 있으나, 이들은 앞서 교육과 주택항목에서 이미 논의하였다.

종업원 복지: 싱가포르는 기업체 복지주의를 표방하며, 기업체들이 정도의 차이는 있지만 정기적으로 관대한 혜택을 종업원들에게 제공해 왔다. 그러나 이러한 기업체 복지주의를 경영철학으로 권장, 홍보하기 시작한 것은 1984년에 '고용주의 기여를 통한 기업복지안'(company welfarism through employer's contribution scheme)이 도입되면서 부터이다. 이는 고용주가 종업원 및 그 가족에 관심과 복지의무를 보임으로써 종업원들의 충성심과 전념, 나아가서 생산성을 향상시켜 나갈 수 있도록 하자는 취지에서 시작한 것이다. 이 안에 따르면 정부의 승인하에 고용주들이 CPF 고용주 기여분의 10% (1988년 12%로 상향조정)를 유보하여 별도로 COWEC신탁기금을 조성토록 권장하고 있다. 고용주는 기금의 투자수익을 사용하여 복지혜택들을 제공하도록 되어 있다. 이 기금은 은행보증을 득해야 하며, 기금관리자에게는 최대한의 투자수익을 확보하도록 재량을 부여한다. 부여하는 복지혜택으로 종업원 은퇴연금에서부터 의료, 교육, 보험 등 기업체에 따라 다양하다. 이 안은 회사의 기존 종업원들에겐 선택적이나, 도입후 새로 들어온 종업원들에겐 의무적이다. 만약 종업원이 사직을 하게 되면, 그 사람 몫의 CPF고용주 기여분은 그의 CPF계정으로 환원된다.

COWEC 프로그램으로 근로자를 위한 정부주도의 복지주의에서 기업체 위주의 복지주의로 전환을 시도하려는 취지는, 1985-6년 불어 닥친 불황과 그에 따른 고용주 CPF기여율의 경감으로 COWEC 프로그램의 기능을 위축시켰다. 경기회복과 더불어 유보율을 10%에서 12%로 높이긴 했으나, 고용주 CPF기여분에 12%에 그쳐 종업원에게 실질적인 복지혜택을 제공할 재정적 기반 구축에는 미흡하였다. 동시에 불황수습의 방안으로 이윤공유를 포함한 신축적 임금체계가 제안되면서, 고용주나 노조의 관심이 신축적 임금체계의 개발과 이러한 체계의 도입을 위한 정지작업(예, 종업원과 의사소통 및 정보공유, 생산성 증가분 공유, 부가가치개념 도입, 신축적인 근무자세 및 태도개발)에 보다 많은 관심을 기울이게 되면서, 상대적으로 COWEC 프로그램은 우선순위가 낮아지게 되었고, 1990년이후에는 이 프로그램에 관한 공식적인 보고도 가용치 않게 되었다.

〈표 IV-1〉 CPF의 활용방안.

CPF 활용방안	도입년도
I. 사회보장	1987
1. 최소유지금안 (Minimum sum scheme)	
회원이 55세에 이르면 일정 금액 (S\$30,000)을 은퇴계정에 남겨 두고 인출해 갈 수 있다. 이 금액으로부터 매월 수입을 수령할 수 있도록 함. 이 금액은 다음과 같은 방법으로 저축시켜 매월 수입을 확보할 수도 있다. * 보험회사의 종신연금. * 승인된 은행의 저금형태. * CPF에 유지. 1995년 7월 1일부터 최소유지금이 S\$40,000로 정해 졌고, 매년 S\$5,000씩 증액되어, 2003년엔 S\$80,000가 됨 (이 금액의 반은 현금 형태이어야 함).	1995
2. 최소유지금 보충안 (Topping up of Minimum sum)	
부모의 잔고가 최소유지금보다 적을 때, 자식이 현금으로 또는 자기 계정의 금액을 대체할 수 있다. 은퇴계정이 없을 시는 자식이 부모를 위해 계정을 열고 최소유지금을 보충(현금 또는 잔고 대체)해 줄 수 있다. * 이러한 보충은 배우자의 계정도 가능하며, 보충시 본인잔고가 최소 유지금의 2배 이상 있어야 한다. 최대 보충금액은 최소유지금과 수령인 잔고의 차액임.	1995
II. 주택소유 (House ownership)	
1. 공공주택안 (Public housing scheme)	1968
주택개발청(HDB)에서 지은 아파트 구입. 매각시는 인출금액과 이자를 CPF계정에 환불. 직계가족 CPF잔고를 합쳐서 사용가능.	
2. 주거자산안 (Residential properties scheme)	1981
민간 주택 및 아파트 구입시도 위와 동일.	
III. 의료 및 교육 (Health care and education)	
1. 의료저축안 (Medisave scheme)	1984
회원의 매월 CPF기여금 중 일부비율을 의료저축계정에 적립: 35세이하 (월급의 6%); 35-44세 (7%); 45세이상 (8%). 55세에 CPF인출시 S\$13,000을 의료저축에 유지해야 함 (이는 점진적으로 S\$20,000까지 상향조정예정). * 소득세 번호를 갖고 있는 년 S\$2,400이상 수입의 자영인: 1992 순거래소득의 5%(1995)에서 6%(1996)로 조정중. * 소득세 번호가 없는 자영인: S\$300/년.	
2. 교육안 (Education scheme)	1989
최소유지금을 제외한 CPF저축의 40% 범위내에서, 싱가포르내 인정된 교육기관의 풀타임 학위과정(대학)이나 디플로마과정(전문학교) 학비를 CPF계정에서 지불하며, 졸업 첫해부터 원금과 이자를 10년동안 분할상환함. 대상은 본인과 자녀에 한하나, 배우자와 형제, 자매의 경우도 경우에 따라 고려함. * CPF저축사용 한도 80%로 증액.	1994

계속

IV. 보험	1990
1. 메디실드 (Medishield)	
저렴한 의료보험으로, 입원료, 소정의 외래환자치료비 (예: 신장투석, 암의 화학요법 또는 방사능요법 등) 지불. 보험료는 매년의료저축계정에서 자동 공제된다. 청구가능 금액의 80%를 이 보험이 지불하며, 나머지는 의료저축계정이나 현찰로 지불한다. 연간 청구한도 S\$20,000이고, 평생 S\$80,000까지 허용된다.	
2. 메디실드 플러스(Medishield plus)	1994
메디실드 플랜 A와 B로 구분되며, 메디실드보다 청구상한과 보험료가 비싸다: 메디실드 플랜 A는 연간 청구상한이 S\$70,000이고 평생(70세까지) S\$200,000까지 허용; 메디실드 플랜 B는 연간 청구상한이 S\$50,000이고 평생 S\$150,000까지 허용.	
3. 가정보호안 (Home protection scheme)	1982
공공주택안에 의거 주택분할금을 지불하는 이가 60세이전 사망 또는 불구의 경우에 대비한 보험으로, CPF공사가 잔여주택용자분을 보험 최고한도액까지 지불해 줌.	
4. 부양가족보호안 (Dependents' protection scheme)	1989
60세이하의 회원이 사망 또는 불구가 됐을 경우, 그 가족은 S\$36,000까지 받아, 당분간 생계를 유지할 수 있게 한다. 보험료는 나이에 따라 차별되며, CPF계정에서 자동 공제됨; 35세이하(S\$35); 55-59세 (S\$360).	
V. 투자 (Investment)	
1. 기초 및 보강투자안 (Basic & Enhanced Investment Schemes)	1993
기초투자는 최소유지금을 초월한 CPF저축의 80%까지 사용하여, 주식, 금, 투자신탁(Unit trusts)을 구입할 수 있고, 보강투자는 보통/특수계정에 현금 S\$50,000을 초월한 CPF잔고의 80%까지 사용하여 주식, 금, 투자신탁(Unit trusts) 및 정부공채를 구입할 수 있다. 뿐만아니라 CPF저축을 은행적금, 기금관리계좌, 기부금보험증권 등에 예치할 수 있다.	
2. 주식소유 보충안 (Share ownership top-up scheme: SOTUS)	1993
주식공모시 정부가 특정시점까지 일정금액을 적립한 CPF회원 계좌에 일정 금액을 적립시켜, 민영화를 위한 공기업 주식공모에 참여를 유도하는 것으로서, 싱가포르 텔리콤 민영화시 S\$300씩 적립시켰음.	
3. Singapore Bus Service 주식안 (SBS Shares scheme)	1978
CPF저축으로 SBS주 5000주까지 살 수 있으며, 1000주이상 사면, SBS 버스의 승차할인 혜택을 받음.	
4. 비거주자산안 (Non residential properties scheme)	1986
보통계좌의 저축잔액과 미래의 매월기여금을 이용하여, 싱가포르내 사무실, 가게, 공장, 창고 등을 구입할 수 있으며, 그 자산가치나 구입 가격중 낮은 것의 70%까지를 충당할 수 있다.	
VI. 종업원 복지	1984
1. 기업복지안 (Company welfarism through Employers' Contribution (COWEC) Scheme)	
기업체가 CPF 고용주 기여분의 10%을 은행보증하에 COWEC신탁기금을 조성하여, 그 수익으로 종업원과 기업간의 유대 증진을 위해 각종 복지혜택을 제공하는데 사용. * 1988년 12%로 상향조정.	
	1988

V. CPF제도의 貢獻 및 課題.

싱가포르 정부는 CPF제도를 통해 이룩한 높은 저축을 국가개발사업들의 재원조달에 활용함으로써 외자나 부채에 의존하지 않고도 사회간접자본 사업들을 수행해 올 수 있었다⁵⁾. 덧붙여서 CPF제도는 경제성장과정에서 임금인상에 따른 인플레이션을 조정하는 도구로 사용되곤 하였다. 예컨대 1970년대 10%이상의 경제성장으로 임금인상압력이 가중되어, 1979년 고임금정책을 취하게 되면서 정부는 CPF기여율을 1971년 20%에서 1979년 37%, 1984-5년엔 50%까지 상향조정하여, 인플레 억제수단으로 활용하였다. 그후 경제불황을 극복하기 위해 CPF기여율, 특히 고용주부담분을 대폭 경감함으로써 생산비용을 절감시킴과 동시에 종업원의 임금을 조정하는 정책도구로서 경제회복에 일조하였다. 이 결과 싱가포르는 인플레이션의 문제가 거의 없이 고도의 경제성장을 이룩할 수 있었다.

경제정책도구로서의 역할 못지 않게, 사회적, 문화적 영향도 간과할 수 없다. CPF제도는 자신의 사회복지/보장은 자기가 책임지는 것을 원칙으로 하고, 극히 예외적인 경우(생계대책이 없는 극빈자, 불구자 등)에 한해서만 국가적인 보험 또는 기부기금으로 사회복지보장을 제공한다. 또한 이 제도하에서 가정의 삼대(조부모, 부모, 자식)가 주택, 의료, 교육 등에서 상부상조할 수 있도록 함으로써, 가족구성원들이 서로의 복지/보장을 우선적으로 책임지는 가족중심적 가치관을 형성하는 사회공학적(social engineering) 도구로서 역할도 해왔다. 이러한 가치관 형성은 궁극적으로 국민의 사회복지/보장에 대한 사회나 정부차원의 부담을 경감시켜 주게 되는 효과를 기대할 수 있게 한다. 그러나 이러한 CPF제도의 사회문화적 영향은 경제정책상에서의 역할만큼 선명하지는 않다. 그렇지만 CPF제도가 사회보장과 국민들이 필요로 하는 기본적인 공공재화와 서비스(주택, 의료, 교육 등)를 재정적 무리없이 자력으로 획득하는데 도움을 주는 제도적 장치로 자리를 잡아감으로써, 싱가포르의 사회정치적 안정을 이룩하는데 일조를 하였음은 부인할 수 없다.

그러나 CPF의무저축제도는 부를 창조하는 활동을 지원할 자본을 제한하여, 국내기업

5) CPF저축잔고가 정확히 어떻게 투자되고, 얼마만큼의 수익을 거두어 들었는지는 공식적으로 보고된 자료가 없으나, 혹자는 정부투자회사(Government Investment Corporation)를 통해 해외투자에 사용되고 있다는 추정을 하기도 하고, CPF공사측은 국가개발사업과 사회간접자본 구축사업의 재원으로 활용되고 있다고 한다.

가의 성장을 제한하였다는 비판도 받고 있다. CPF기금을 활용한 허용투자가 안정성위주이어서, 기업가적 투자를 위한 인출이 제한되어 있다. CPF회원들은 주식시장에서 승인된 주식들을 구입하는 포트폴리오 투자외에는 CPF저축을 직접 생산적인 투자(예, 기계, 장비 등 자본재의 구입)에 이용할 수가 없다. 이러한 국내저축의 제한적 활용은 사회정치적 안정을 이루는데는 기여했지만, 생산적인 분야들에 필요한 투자는 계속 외국직접투자나 정부 및 공기업의 잉여분에 의존하게 됨으로서, 민간부문에서 국내 기업가들의 성장기회 및 활동영역이 제한을 받게 되는 결과를 낳고 있다.

또한 CPF제도는 예기치 않은 인플레이와 평균수명에 따라 영향을 받을 수 있다. 즉 적립잔고의 실질가치가 인플레이의 장기화로 감소하여, 사회 복지나 보장의 역할을 하기에 부족한 경우가 발생할 수 있으며, 평균수명에 의거 산정된 CPF기여율이 국민의 평균수명연장으로 은퇴후의 생활을 보장하기에 충분치 못한 회원들이 증가할 경우, 대체적 사회보장제도에 대한 요구가 나올 가능성도 배제할 수 없게 된다.

Workers' social welfare and security system
through collaboration among labor,
employers and government:
A case of Singaporean Central Provident Fund(CPF)

Young-Chul Chang*

ABSTRACT

Main feature of Singaporean social welfare and security system was Central Provident Fund which was introduced to enable workers to cumulate fund for the emergent needs and security after retirement. It is unique in the sense that workers and employers are supposed to put certain proportion of their monthly income into the account and that government manages the fund for workers' security and welfare. It was also used as policy tool to reduce inflation rate and to induce high value creating foreign investment by controlling the contribution rate of employers.

This fund was instrumental for social engineering in the sense that people are encouraged to participate in the labor market and that jobholders are secured to manage their life by utilizing the money saved in the CPF accounts. Recently, people are allowed to manage their money in the account and to increase the fund available for their use. Through such modifications and rearrangements, the fund has been adjusted to the changes in the needs of workers and the society as a whole.

Finally, implications of this system were discussed.

* Kyunghee University