

싱가포르 노동조합운동과 근로자 복지

장영철*

- I. 서론
- II. NTUC의 위상강화 및 노사협력을 통한 근로자 복지체계 구축
- III. 싱가포르 노조 및 관련 기관의 복지 및 혜택을 위한 사업
- IV. 싱가포르 기업의 근로자에 대한 복지혜택
- V. 결 론

I. 서론

싱가포르의 노동조합(이하 노조)은 산업화와 경제성장 과정에서 정부에 대한 협조적인 동반자 역할을 해왔다. 1959년부터 1979년 사이의 산업화 과정에서는 정치적·이념적인 갈등을 극복하고 싱가포르 노조인 NTUC(National Trade Union Congress)는 확고한 위상을 정립하였다. 싱가포르의 산업화에 있어서 노동력은 가장 중요하면서도 매우 한정된 요소로 간주되어 왔다. 그래서 싱가포르 정부는 각종 법적·정치적 장치¹⁾를 동원하여, 적절한 노동력과

* 경희대 정경대학 경영학부

- 1) 싱가포르 정부는 노조법(1941)의 등록/취소조항에 의거하여, 이념을 달리하는 노조의 등록을 취소시켜 나갔고, 1968년엔 고용법과 노사관계법을 수정하여 노동자들의 '무분별한' 요구(혜택 및 근로조건)를 금지시키고, 인사이동, 승진, 해고, 임무부여 등을 단체협상항목에서 제외시켰다. 1974년엔 모든 조합들의 협상청구는 노조분쟁위원회에 의해 승인요청을 하도록 하고, 이 위원회는 분쟁해결과정에서 조

평화로운 노사관계를 유지하는데 진력하여 왔다. 이는 정부의 개방적 산업화 정책을 효율적으로 수행하기 위해서 정부가 정치적·재정적 지원을 아끼지 않았으므로 노조 활동의 신뢰성 유지에 적지 않은 대가를 치러야 했다.

싱가포르의 산업화와 함께 NTUC의 구조와 역할도 많은 변화를 거듭 해 왔다. 1965년을 기점으로 하여 NTUC의 회원수가 감소하기 시작하였다. 1970년에는 5년전 보다 6개의 조합과 총 76,500명이 줄어들어 102개 조합에 112,500명 수준으로 감소되었다. 과거의 투쟁적인 노조운동 시기에 비교하여 정부와 NTUC는 노조운동의 현대화와 이에 따른 노조의 구조와 역할의 재정립을 시도하였다. 일련의 세미나를 통해서 도출된 다음과 같은 제안들을 실천에 옮기기 시작하였다(Vasil, 1989).

- 가. 보다 높은 생산성과 효율 그리고 빠른 경제성장을 이룩하기 위해서, 정부, 고용주 및 근로자들이 함께 하는 삼자주의의 촉진.
- 나. 보다 효과적인 리더십을 위해 노동운동에 풀타임 스태프 채용.
- 다. 노동계층에 국가경제의 일정 지분을 주기 위해 근로자들의 협동조합들을 설립.
- 라. 노동운동의 재정을 강화하기 위해 조합가입비를 인상.

NTUC는 회원에 대한 혜택을 증대시키기 위해 NTUC Income 보험회사(1970), NTUC COMFORT²⁾(1971), NTUC Denticare(1972), NTUC Welcome(1973), NTUC Fairdeal(1976) 등을 설립하였다. 이러한 노력과 완전고용에 가까운 경제호황에 힘입어, 1970년대에는 과도한 정부규제하에 근로자의 이해들을 국가의 이익에 종속시킨 것이 그들에게 해될게 없음을 인식하기 시작하였다. 또한 NTUC와 정부의 동반자적 관계는 경제성장에 중요할 뿐만 아니라 근로자, 가족 및 지역사회에도 의미가 있다는 인정을 하게 되었다. 이러한 사

함으로 하여금 고용주에 불리한 분쟁을 철회토록 할 수 있는 권한을 갖도록 하였다. 노사간의 합의도 지역사회와 싱가포르 경제에 부당한 영향을 미치지 않도록 하기 위해, 산업중재법원(Industrial Arbitration Court)의 확인을 받은 후에 효력을 발생할 수 있도록 하였다. 또한 1977년엔 노동부가 조합등록 담당관이나 노동부의 조사를 받고 있는 조합들의 은행계좌를 동결시킬 수 있는 권한을 갖게 되었다.

2) 택시 및 각종 교통수단을 운영하는 회사로 1978년 운영권이 싱가포르 근로자 재단(Singapore Labor Foundation)에 이양되었다.

회적 인식은 정부와 NTUC로 하여금 노조원들과 대중에 제공하는 사회봉사, 즉 협동조합활동, 근로자의 교육, 직업 보건/안전, 근로자의 오락 및 복지 등의 개선과 확대에 더욱 박차를 가하게 하여, 1977년엔 이러한 근로자 복지를 전담할 싱가포르 노동 재단(Singapore Labor Foundation: SLF)을 설립하기에 이르렀다.

본 연구에서는 싱가포르 근로자 복지를 주도하고 있는 노조의 발전과 위상강화, 싱가포르 노조 및 관련기관의 근로자의 복지사업, 싱가포르 기업들에서의 근로자 복지/혜택 실태, 근로자들에 대한 복지로서 교육/훈련체계를 검토해 봄으로써, 싱가포르의 근로자 복지체계를 구축하는데 있어서 노조의 역할과 제도적 장치들에 초점을 맞추어 살펴보기로 한다.

II. NTUC의 위상강화 및 노사협력을 통한 근로자 복지체계 구축

정부 및 NTUC의 공조체계와 근로자들의 인식전환은 NTUC가입 회원의 증가로 나타났다. 1975년엔 89개 조합의 208,561명이 NTUC회원으로 가입하였고, 1979년과 1980년엔 각각 85, 83개 조합의 249,710명, 243,841명이 가입하여(<표 1> 참조), NTUC 사상 가장 많은 회원을 확보한 시기로 기록되고 있다.

<표 1> NJTC 가입 조합수 및 회원 추이 (1961~1994년)

년도	1961	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1994
조합수	124	108	102	89	83	84	83	82
회원수(천명)	164.5	189.0	112.5	208.6	243.8	201.1	212.2	232.9

자료원: 해당년도 Singapore Yearbook of Labor Statistics, Ministry of Labor, Singapore.

그러나 1980년 이후 NTUC 회원 수는 계속 감소하여, 1984년 192,394명, 1985년엔 201,132명으로 줄어들었고, 1985년 이후 집중적인 회원모집을 통해 꾸준히 증가추세를 보이고 있기는 하지만, 절대적인 규모면에선 아직 1979/80년 수준에는 미치지 못하고 있다. 증가하는 노동력을 감안할 때, 고용인력중 노조가입자의 비율은 1980년 31%에 반해, 1990년엔 16%, 1994년

엔 14%를 기록하고 있다. 물론 노조회원 자격이 노조결성을 원하는 근로자가 7인 이상인 기업들로 제한하고 있기 때문에, 7인이 안되는 기업들은 노조지회(Branch union)를 만들 수가 없다. 이를 감안하면 1990년대의 노조결성 가능 고용인력대비 노조회원비율은 약 25%정도에 이른다.

1985년 NTUC는 클로즈드 샵(Closed shop)이나 의무회원제 등을 거부하고, 대대적인 회원모집을 실시하였다. NTUC의 기본 전략은 노조의 역할을 작업장에 국한시키지 않고, 회원 및 회원가족들에게 각종 혜택을 제공하는 것이다. 예컨대, NTUC회원의 할인카드 발부, NTUC클럽, 파시리스 리조트(최근엔 센토사 리조트, 오키드 컨트리 클럽 추가) 및 기존의 NTUC 코오프(Co-op)들인 NTUC 웨어프라이스(슈퍼마켓 체인), NTUC 인컴(보험회사), 치과의료원, NTUC 콤포트(택시/교통회사) 등의 조직들을 포함한다. 이러한 수익사업의 확대는 정부가 특별가액의 지역을 정상가로 NTUC에 제공해 줌으로서, 노조운동이 싱가포르에서 주요한 사회/경제 기구로서의 위치를 확고히 할 수 있도록 지원하려던 계획의 일환으로 추진된 데서 비롯된 것이다.

그럼에도 불구하고 1980/90년대의 회원감소 또는 증가둔화 현상은, 부분적으로 노동시장 여건이 근로자들에게 유리해서라고 볼 수도 있고, 산업구조개편과 함께 컴퓨터, 정보기술 등의 도입이 노조의 중요성을 감소시키는 방향으로 전개된 데에 기인한다고도 볼 수 있다. 그러나 보다 중요한 이유는 노조에 가입하고 있는 근로자나 그렇지 않은 근로자들이 작업장에서의 혜택이나 고용조건면에서 별 차이가 없다는 점에 기인하였다. 또한 산업안정과 완전고용 달성을 도모한다는 노조의 역할이 노조참여의 전통적인 필요성(예, 고용안정과 임금투쟁)을 퇴색시켰기 때문이다(Wong, 1992; Ariff, 1992). 뿐만 아니라, 근로자들은 주된 복지 혜택인 저렴한 주택, 중앙적립금, NWC를 통한 임금인상 등을 제공하는 정부의 역할을 크게 평가하고, 인정하는 경향이 있어, NTUC에의 참여에 적극적이지 않았다(Vasil, 1989).

1. 집권당과 NTUC의 관계 강화

NTUC의 성장은 경제성장을 위해 건설적인 요소임이 확인되었고, 1979년의 산업구조개편과 함께 노조의 구조와 역할의 재정립이 요구되었다. 기

술/자본 집약적 산업으로 전환을 위해 정부의 각료급이 NTUC의 사무총장 및 자문위원회에 참여하고, 노조간부들이 집권당에 참여하는 상호간의 교류(Cross-fertilization)를 제도화하는 NTUC-집권당간 조정위원회가 설립되었다. 이로서 집권당의 최고 지도자와 노동운동의 최고 지도자간의 개인적 친분으로 유지되어 오던 집권당과 NTUC의 동반자적 관계는 제도적인 장치를 통해 각각의 제 2세대 지도자들간에도 이어지게 되었다.

동시에 노조의 구조도 총괄체제에서 산업별(Industry), 직장별(Branch)노조로 재편성되어, 노조지도자들과 회원들간의 의사소통을 원활케 함으로써 근로자들에 보다 나은 서비스를 제공할 수 있고, 각 산업별 특정한 이슈들에 보다 많은 주의를 기울일 수 있도록 하였다. 이러한 노조의 구조개편, 특히 직장/공장단위의 하우스 유니온에 대한 강조는 산업구조개편으로 유치대상인 자본집약적인 외국기업들에겐 강력한 단일 노총의 존재가 위협이 될 수도 있다는 점과, 중앙집권적 노총하에서 싱가포르 근로자들이 느꼈던 소외감 또는 애노미(Anomie)를 해소시켜 주려는 정부의 시도 등이 복합된 것이다. 이러한 노조구조 개편은 정부의 산업개편 정책과 일치하는 것으로, 장기적인 관점에서 싱가포르가 지향하는 노조의 형태와 구조를 정착시켜 보려는 의도가 깔려 있었다. 그러나 고용주의 남용소지 및 기존의 여건을 감안하여, 일정규모의 근로자, 리더십, 기존의 노사관계 풍토 등을 기준으로 하우스유니온 자격요건을 설정하였다.

2. 노조법 수정(1982)과 고용법 수정(1984)

1982년 노조법의 수정을 통해, 싱가포르 NTUC의 역할이 재정립되었다. 전통적인 대결구도, 즉 쟁의에 대한 재정지원, 조직, 홍보/촉진 역할보다는, 다음과 같은 세 가지 목적들의 추구를 노조의 주된 역할로 정의하였다.

- 가. 근로자와 고용주간의 건전한 노사관계 촉진.
- 나. 근로자의 작업조건 개선과 그들의 경제적, 사회적 지위 증진.
- 다. 근로자, 고용주 및 싱가포르 경제를 위해 생산성의 증대 달성.

이러한 목적달성을 위해 국립생산성본부(National Productivity Board:

NPB)는 노사간의 협력과 생산성증대를 위해 WEC(Work Excellence Committee)³⁾와 QCC(Quality Control Circles)를 교육, 전파하였고, NTUC는 고용주들의 지지 속에 “상호간의 상의를 통한 최고의 근로”를 촉진시켰다. 이와 같은 합의를 바탕으로 고용법의 수정(1984)을 통해 12시간 교대근무와 주당근무일수 단축에 대한 협상을 허용하였다.

위의 목적중 특히 두번째의 것은 NTUC가 1970년 이후 벌여온 사회교육 역할과 오락/휴양활동들을 인정하는 것이다. 노조원들의 복지를 위해 NTUC는 유아원, 치과의료원, 보험회사, 택시회사, 슈퍼마켓 연쇄점들을 운영하여, 조합원들에게 생필품을 바리로 판매하고, 교육보조를 하며, 오락/휴양시설들을 제공해 왔다. 이처럼 NTUC가 직접 국민경제에 지분을 갖고 참여하는 제반 활동들을 노조의 목적으로 인정하게 되었다.

3. 노사정 합의체를 통한 임금결정

1960년말과 1970년의 경제성장과 그에 따른 노동시장의 경직 조짐들은, 비록 말레이시아 남부지역 노동력의 유입으로 지연되고 있기는 하였으나, 점진적 임금 인상이 불가피함을 예고하고 있었다. 이에 대처하기 위해 싱가포르 정부는 임금의 체계적인 조정을 다룰 노·사·정 3자의 합의체인 NWC를 임금정책의 자문기구로 발족시키고, 매년 임금지침(Wage guide lines)을 책정하도록 하였다. 그밖에도 임금체계에 대한 조정과 인센티브 체계에 대한 조언도 하도록 하고 있으나, 주로 국가적 차원에서의 임금수준을 제시하는 것을 주목적으로 하고 있다.

NWC의 임금지침은 임금수준의 체계적인 조정 뿐만 아니라 1979년부터 추진되었던 산업구조개편에서도 중요한 정책도구로 사용되어, 3년간의 고임

3) 1970년대 초부터 노사간 상의기구(Joint consultative mechanism)로 채택되었던 근로 위원회(Work council)가 별 성과를 거두지 못하자, 1980년대의 생산성 증대운동을 뒷받침할 기구로 1981년 민간부문에서는 WEC(Work Excellence Council), 공공부문에서는 WIT(Work Improvement Team)를 NTUC와 NPB의 협조하에 가동시키게 되었다. WEC와 WIT의 주된 목적은 생산성의 증대를 불러 일으키기 위해 상호 의사소통, 신뢰, 전념 및 인간중심 경영철학을 통해 노사간의 협조와 우호적인 노사관계 풍토를 조성하는 것이다.

금정책 지침을 제시하였다. 이러한 임금지침은 의무적인 것은 아니나, 공공 부문을 필두로 민간부문에 이르기까지⁴⁾, 정부가 추진하는 경제목표에 따라 임금을 조정해 나갈 수 있게 되었다.

1981년 싱가포르 정부는 임금정책에서의 두 가지 중요한 변화를 모색하였다. 첫째, NWC는 임금수준의 지침을 특정 수준으로 지정하지 않고, 일정 범위의 임금인상을 제시함으로써, 산업과 기업의 여건들을 반영한 임금협상을 유도하였다. 이러한 새로운 임금지침은 임금결정에서 시장요소들의 역할을 강화한 것이다. 둘째는 노사간의 친밀한 관계 형성과 그로 인한 생산성을 도모하기 위해 정부는 NWC에서 정부의 역할을 감소하여 영향력 있는 제삼자에서 공공부문의 고용주로 위상을 재조정한다는 것이다. 그렇지만 그 후 경제불황의 타개를 위해 NWC에 의한 임금규제조치(Wage Restraint Policy)의 채택에서 보듯이 정부의 임금정책에 대한 영향력은 변함없이 강력하다(Pang, 1993).

NWC를 통한 임금조정이 대결적인 단체협상 대신 협력적이고 신속한 임금타결을 유도한 공헌을 간과할 수 없지만, 제시된 임금지침들이 기업체의 성과나 개인의 성과에 상관없이 모든 기업체와 근로자들에게 적용됨으로써, 경제불황의 한 원인으로 지적되고 있는 임금의 경직성을 낳았다. 즉 성과가 좋지 않은 기업들에겐 제시된 임금인상범위가 성과를 초월한 임금인상을 감수해야 하고, 생산성향상이 높은 근로자들에게엔 상응하는 대가가 지불되지 않는 결과를 초래했다. 뿐만 아니라 근로자들이 NWC가 제시한 임금인상을 정부가 주도한 것으로 인식하는 한, 노사관계 증진에 기여 가능성은 감소하게 된다. 이러한 취약점들은 1985/86년 경제불황으로 노정되었고, 이를 타개하기 위한 조치로 정부는 장기적으로 신축적 임금제도(Flexible Wage System)의 도입을 추진하였다.

NWC의 임금개혁 소위원회가 제시한 신축임금제도에 의하면, 임금구조는 (1) 각 직무의 가치를 나타내며, 근로자 수입의 안정성을 내포하는 기본급, (2) 한달치 기본급에 해당하는 임금보충분, (3) 기업성과에 따른 가변 성

4) 1972년에는 전체 근로자의 43.6%(민간부문)가 혜택을 보았으나, 1981년엔 민간부문 근로자의 95.9%, 공공부문 근로자의 99.5%가 NWC의 임금지침에 따라 임금인상 혜택을 받았다 (Chew, 1983 cited in Lee, 1987).

과 보너스(매월, 년중/년말)로 구성된다. 덧붙여서 약 2%에 해당하는 매년 봉급증가분을 매년 협상으로 정하든지, 단체협약기간동안 고정시켜 지급하도록 되어 있다. 가변보너스는 이윤공유(Profit sharing) 또는 생산성 수익공유(Productivity gainsharing)에 의거 기산하며, 전자의 경우는 기업수익성에 입각한 일정 공식에 의거하며, 후자의 경우는 특정 년도의 기업전체의 임금인상은 생산성향상에 입각한다. 임금인상은 생산성향상을 초과할 수 없도록 되어 있다.

NWC는 국가의 생산성, 경제성과, 인플레이와 국제 경쟁력들을 고려하여 경제전반에 걸친 총임금비용증가에 대한 지침을 마련한다. 특히 1985/86년의 경제불황에서 회복되면서, NWC는 기존의 정량적 임금인상지침을 지양하고, 신축임금제를 지원하기 위해 정성적 지침들을 제시하여, 노사간의 정보공유를 통한 ‘준비된’ 임금협상⁵⁾을 권장하였다.

1983년 FWS실시 검토 위원회에 의하면, 1992년말 현재 71%의 기업(노조 회원기업, 84.5%; 비노조기업, 69.5%)이 FWS를 채택하고 있으나, 시행상의 문제점도 발견하였다. 예를 들면 생산성과 직무가치를 상회하는 임금수준, 수익성과 생산성에 대한 공정하고 객관적인 개념정립/해석상의 난점, 개인성과를 측정할 인사고과체계의 미비/부재, 고용주들이 노조나 종업원들과 정보공유 주저/기피 등을 들고 있다. 뿐만 아니라 가변보너스제를 도입한 후, 기업체들은 높은 이직율을 경험하는 사례가 늘어, 일부 기업체들은 낮은 이직율과 예측가능한 임금비용을 수반하는 년공제 임금체계를 유지하려는 경향이 있다(Chew & Chew, 1995).

임금을 기업체/경제전반의 성과와 연결키는 것은 임금 타결과정을 NWC로부터 기업체 수준의 노사협상으로 전환하는 것을 의미한다. 이러한 전환은 싱가포르가 산업화를 시작한 이래, 임금 및 근로자 혜택에 대한 협상이 노사간 쟁점으로 부각될 소지를 시사하는 것이다.

5) 노사양측은 임금협상에 임하기 전에, 일반 경제지표, 노동시장 지표, 임금관련 지표, 기업의 성과, 임금인상과 생산성의 관계에 대한 자료들을 검토하도록 권장하고, 노사는 필요한 정보들을 서로 공유하도록 기대되고 있다 (Tan, 1995).

4. 기업복지주의(Company Welfarism)

싱가포르 정부는 기업체 수준에서 보다 친밀한 노사관계와 합의에 입각한 새로운 산업질서를 정착시키고자 하였다. 당시 노동부 장관(현 대통령) 옹텡청에 의하면, 1980년대에 직면할 도전은 노사관계의 요체를 국가복지주의(State Welfarism)로부터 근로자의 복리와 기업의 복리를 연결시키는 기업복지주의(Company Welfarism)로 전환하는 것임을 강조하였다. 이는 사업장 중심의 하우스 유니온을 권장하는 논거가 되었고, 기업주도 복지프로그램의 강조와 더불어 근로자들과 기업체 및 고용주들간의 관계를 공고히 함으로써 고용인력의 안정과 소속 기업체에 대한 충성심 또는 전념의 증대를 기대하는 것이다. 실제로 싱가포르 정부는 이러한 기업복지주의에 입각하여, 기업체 단위 노조들의 참여와 협조로 산업구조개편을 위한 생산성증진 운동(예, QCC, WEC<Work Excellence Committee:WEC> or WIT<Work Improvement Team>, 생산성 향상 수익공유<Productivity gainsharing program> 프로그램, 각종 기능/기술향상 훈련 프로그램, 노사간 공동협의 등)을 추진하기 시작했다(Deyo, 1989).

기업복지주의의 실천적인 예가 1984년 'CPF에 대한 고용자 기여를 활용한 기업복지(Company Welfarism through Employers' contribution to the CPF: CoWEC)'계획의 도입이다. 이는 생산성 향상을 위해 노사간의 관계증진을 도모코자 하는 것으로, 각 기업체는 CPF에 대한 고용주 기여분 중 10%를 유보하여 CoWEC 신탁기금을 조성하여, 그 투자수익으로 종업원 복지프로그램들을 하는 것이다. 시범적으로 9개의 회사들에서 실시하였고, 각 회사들은 종업원자녀의 학비보조, 여행, 임신보조금, 퇴직적금 등에 활용하고 있다. 그러나 기금으로부터의 수익규모가 작아 실질적인 복지혜택을 제공하지는 못하였다. 더욱이 1986년 경제불황 타개를 위한 조치의 일환으로, CPF 고용자기여분의 대폭감소와 CPF회원들에 대한 CPF잔고를 이용한 투자허용 등의 조치로 CoWEC기금조성 및 활용에 대한 재검토는 불가피해 졌고, 1980년 후반부터는 거의 사문화되었다. CoWEC와 유사한 개념이 1991년 다시 제기되었으나, 근로자들은 사용자들에게 CPF저축을 활용치 않는 다른 방법을 통해 종업원들의 충성심을 높일 수 있는 방법을 모색할 것을 요구하였다(Wong, 1992).

5. 협력적 노사관계 구축

73개 제조업체들의 노조대표, 일반 근로자, 경영자들을 대상으로 한, 한 조사(Wan, Ong, & Lim, 1995)에 의하면, 싱가포르의 노사관계는 당사자들의 주관적인 인지에 의하거나 노동부의 중재건수 및 산업중재법원의 쟁의건수 면에서 긍정적으로 발전되고 있음을 보이고 있다. 특히 노조가 기여할 수 있는 영역에 대한 경영자들의 긍정적인 답변은 호혜적인 노사관계의 일면을 보여 주고 있다.

그러나 근로자들을 노조지도자들과 일반근로자들로 구분하여 보았을 때, 노조지도자들이 일반근로자들보다 노사관계를 화합에 기초하려 하는 경향이 있었다. 이는 참여를 통한 노동운동의 이해와 경영자들과의 접촉을 통한 이해에서 비롯된 것으로 보여 진다. 그렇지만 “노사간의 협의” 여부에 관한 문항에 대한 답변에 대해선 근로자들은 가장 낮은 평균치인 2.91(최대치 5=강한 동의; 최소치 1=강한 이의)을 보인 반면 경영자들의 평균은 3.66으로서 현저한 인지상의 차이를 보이고 있고, 그 밖의 노사관계 풍토와 관련된 요소들 중, 화합, 적개심, 상호존중, 구성원의 지원 등에서도 현저한 차이를 보이고 있었다. 정도의 차이는 있지만, 노조대표자들도 적개심, 노사간 협의, 상호존중 면에서는 경영자들과 현저한 인식차이를 보이고 있다.

이러한 조사결과가 시사하는 것은, 싱가포르의 노사관계가 싱가포르의 경제성장과 기업의 경쟁력 강화에 유리한 환경을 조성하는데 기여해 오긴 하였으나, 근로자들의 노조에 대한 지지가 약하여, 강력한 노조가 근로자들에게 복지/혜택을 낳게 할 기반의 확충이 요구되고 있다. 뿐만 아니라 경영자들도 노동운동에 대한 인식전환이 요구되는 부분이 있음이 지적되고 있어, 근로자들 및 노조와의 협의/의사소통 과정을 개선하고 인사관리체계의 질적 향상을 추진해 나갈 필요가 있는 것으로 나타났다. 점진적으로 개선되어 가고는 있으나, 경영자들이 작업장 수준에서의 인간관계 및 근로자들의 근무생활 질에 대한 보다 적극적인 태도를 취하고, 각종 프로그램들을 도입하는 것이 장기적으로 상호에게 혜택이 됨을 인식해 가고 있음을 보여 주어야 한다.

III. 싱가포르 노조 및 관련 기관의 복지 및 혜택을 위한 사업

NTUC는 1970년 이래 근로자의 경제적, 사회적 위상 증진을 중요한 임무 중의 하나로 추구하여 왔다. 이러한 임무를 보다 효과적으로 추진하기 위해, 1978년 3월 싱가포르 노동 재단(Singapore Labor Foundation: SLF)을 설립하였다. 이는 법정 공익재단으로 회원 기관 및 사회단체로부터 기금을 기부 받을 수 있으며, 기부금들은 세금면제 혜택을 받게 된다. 여기서는 NTUC의 복지/혜택 창구역할을 하고 있는 SLF의 사업들을 살펴보고, 다음에 NTUC의 회원 유치와 복지증진을 위한 사업들을 검토해 보기로 한다.

1. SLF의 복지/혜택 사업

재단의 이사회는 사무국장을 임명하여, 행정과 기금모금활동을 하도록 하고 있다. 3년 임기의 7명(의장, 부의장 포함)의 이사들로 구성된 이사회는 재단의 설립목적에 부합되는 사업계획을 수립하고, 재정과 사업의 추진을 감독한다. 1980년부터는 싱가포르 공무원들을 재단관리직에 임명하여 사업확장과 운영을 강화하게 되었다.

1978년 NTUC 임시 대의원 총회의 결의에 따라, NTUC소속 노조들은 각자의 정관을 개정하여 이 재단의 회원도 되도록 하였으며, 회비는 각 노조의 규모외에 매년 임금 보충분/매년 보너스 등을 고려하여 책정되도록 되어 있다. 그 밖에도 NTUC와 협동조합들도 회원으로 참여하고 있으며, 단체 회비를 내도록 되어 있다.

재단은 기부금 기금(Endowment Fund)을 조성하여 매년 발생하는 수익금으로 재단의 목적에 부합되는 활동들을 추진하고 있다. 기금의 50%는 NTUC와 소속기관들의 기부금으로 하고, 나머지는 고용주나 자영업자들의 현금을 통해 모금하였다. 재단 창립시 추진을 계획한 사업들에는 다음과 같은 것들이 있다.

- 1) 직업재활원 (가능성 조사후 추진 중단)
- 2) 특별 구제기금 (산업재해자나 가족들을 위한 구호)
- 3) 장학금 (매년 일정 수의 우수학생들에게 정부<Public Service

Commission: PSC>를 통해 장학금 지급)

- 4) 신장병 치료기계 구입을 위해 보건부에 현금 (신장병을 앓는 근로자들의 치료).
- 5) 근로자를 위한 주말 휴양소 시설 제공.

1979년 S\$3Million의 기금을 적립한 이래, 1994년엔 S\$150Million의 기금을 적립하고 있는 기관으로 성장하였다. 뿐만 아니라 가입회원도 1980년 50개의 NTUC 소속 노조와 5개의 NTUC 협동조합들로 구성되었던 것이, 1994년엔 71개의 NTUC 소속 노조들에 6개의 NTUC 협동조합들로 확대되었다. 근로자 및 가족의 여행을 지원하는 NTUC여행사와 NTUC COMFORT 택시의 정비/수리를 맡고 있는 NTUC-COMFORT Workshop Pte.의 대주주로 지분을 갖고, 1980년대 S\$600,000의 배당금을 수입으로 확보하던 단계에서, 1994년엔 총 S\$17,340,732의 배당수익을 올리는 총자산⁶⁾ 규모 S\$311.7Million의 공익재단이 되었다. 배당금은 SLF가 출자한 8개의 완전소유 자회사, 2개의 합작회사 및 2개의 SLF가 대주주로 있는 회사들로 이루어진 총자산 규모 S\$413.7Million의 비지니스그룹⁷⁾으로부터 발생한 것이다. 1990년부터는 협동조합법에 의해 각각의 협동조합들이 전년도 영업이익중 S\$500,000이 넘는 잉여금의 20%를 중앙협동조합 기금이나 SLF 둘중 하나에 기여할 수 있도록 되어서, 1994년엔 배당수익에 버금가는 S\$13.7Million을 협동조합들로부터 현금으로 받았다. SLF는 배당수익, 협동조합현금, 가입비, 노조, 협동조합의 기

6) SLF의 자산은 자회사에 대한 용자, 투자, 고정자산, 정기예금 등으로 구성되어 있다.

7) 완전 소유회사로는 (1) 파시리스 휴양지 개발회사(1984); NTUC 파시리스 휴양지, 아란다 컨트리 클럽(1993), NTUC 센토사 해안 휴양지(1993), (2) SLF 레저 엔터프라이즈(1989; 오키드 컨트리 클럽 개발; 오키드 컨트리 클럽(1993), (3) SLF 경영 서비스(투자사업관리) 회사(1992), (4) SLF 부동산 회사(SLF 빌딩관리)(1981), (5) SLF 국제회사(해외투자)(1992), (6) SLF 투자(호주)회사 (호주 휴양시설 구매 및 관리)(1993), (7) SLF모회사(투자전담)(1992), (8) 트랜스콤 엔터프라이즈(1981; 활동중지 상태)가 있고, 공동소유회사들로는 (1) 가족여가(보울링) 회사(NTUC클럽 투자회사와 공동소유) (1994), (2) NTUC 윙롱 라이프스타일 센터 회사(1994)(NTUC, NTUC 클럽, NTUC 협동조합들과 공동소유)가 있다. SLF가 대주주(41.6%) 되어 있는 상장기업인 COMFORT 그룹과 1995년부터 싱가포르 근로자 투자 기금을 다룰 NTUC 투자신탁(1994)에도 NTUC 및 NTUC 인컴(보험회사)과 함께 대주주로 참여하고 있다.

부금, 적금/대출이자 및 각종 수입을 합하여, 1994년 총수입이 S\$43.2Million에 이르고 있다.

규모에 비례하여 활동영역도 날로 확장되고 있는데, SLF의 주요활동은 다음과 같다.

- 1) NTUC 및 소속단체들에 대한 보조금: NTUC의 각종 프로그램 및 활동들을 지원/ 후원하기 위해 1984/85년이래 S\$3.75Million을 NTUC에 대한 보조금으로 지출하였고, 1984/85년에 시작한 SLF 보조금 배분 계획에 의거 소속노조들에게 보조금으로 1994년의 총 S\$386,848을 포함하여 총 S\$1.67Million을 지출하였다.
- 2) 근로자 오락/휴양사업 보조: SLF는 각종 근로자 복지시설 사업을 위한 헌금을 받아 사업에 투자할 뿐만 아니라, 재단 자체도 사업들에 대한 보조금을 기여한다. 1994년엔 NTUC 썬토사 해변 휴양지 개발 사업에 S\$1.5Million, NTUC 파사리스 휴양지 확장사업에 S\$22Million을 보조하였다.
- 3) 특별 구제 기금/고난 보조금: 1978년 기금설립이래 산재를 당한 근로자들이 법정근로자 보상을 받을 때까지 희생자와 가족들에게 최고 S\$4,000까지 구제금을 제공하는 것으로, 1993/94년 S\$54,030이 지불되었다. 한편 고난 보조금은 가구소득이 월 S\$1,500미만인 노조원 가족이 사망, 불구, 재해, 만성질병으로 고난에 처했을 때 보조금을 지급하는 것으로 1993/94년 9명의 노조원들에게 총 S\$4,500이 지급되었다.
- 4) 학비 보조: 기술교육원의 BEST 프로그램을 이수하고 기능훈련과 교육과정을 밟고 있는 근로자들의 학비보조(SLF 인센티브 학업시상 계획)와 기술교육원에 재학 중인 노조원 가족 학생에 대한 장학금(매년 4명) 지급(SLF 장학금)을 포함한다.
- 5) 모범 근로자들에 대한 교육여행 시상.
- 6) 싱가포르 노동 교육원(Singapore Institute of Labor Studies: SILS)에 대한 재정지원 뿐만 아니라 SILS 디플로마 과정의 성적우수 노조원에 대한 시상과 학위과정 진학시 학비보조.
- 7) SLF 문화 기금: 노조들간의 문화활동을 장려하고, NTUC가 주관하는 각종 문화행사에 대한 재정지원.
- 8) NTUC 보이스(Voice) 협동조합이 운영하는 두개의 FM 라디오 채널에 대한 지원.

이상의 활동을 위한 지출이 1994년 전체 재단 지출액 S\$31.7Million의 85.5%에 이르고 있다.

2. NTUC의 복지/혜택 사업

NTUC는 소속 노조대표들의 모임인 NTUC 대의원 총회를 노동운동의 최고 권위기구로 하여, 거기서 선출된 21명의 중앙위원회 위원(3년 임기)이 최고 정책결정기구를 형성하고 있다. 중앙위원회는 사무국 및 기타 노조들에 의해 설립된 조직들의 활동을 감독하도록 되어 있다. 사무총장은 NTUC의 일상업무를 책임지며, 다음과 같은 부서들로 업무가 분할되어 있다.

- | | | |
|-------------|------------|--------|
| - 행정 | - 지역사회 서비스 | - 협동조합 |
| - 문화 | - 노사관계 | - 국제업무 |
| - 재정 | - 생산성 촉진 | - 기능개발 |
| - 조직 | - 청년 | |
| - 직업보건 및 안전 | | |
| - 스포츠 | | |
| - 여성 프로그램 | | |

이밖에도 NTUC는 소속노조들에게 법률 상담 및 기타 지원 서비스, 즉 도서관, 전산화, 발간업무 등을 제공하고 있다. 또한 싱가포르 노동연구(교육)원(Singapore Institute of Labor Studies; SILS)가 노동교육과 노조간부들의 리더쉽 훈련 프로그램들을 노조원들을 위해 개설하고 있다.

NTUC에 소속되어 있는 노조들은 네 가지 유형으로 분리된다. 첫째는 직업별 노조로 고용되어 있는 산업에 상관없이 같은 직종의 근로자들이 형성한 것이고, 둘째는 산업노조로 직종 및 기능에 상관없이, 고용되어 있는 산업에 따라 형성된 것이며, 셋째는 일반노조로 기능, 직종, 산업에 상관없이 모든 근로자들이 회원이 될 수 있는 노조이며, 넷째는 하우스 유니온으로 기능, 직급에 상관없이 같은 기업체에 고용되어 있는 근로자들에 한하여 회원이 될 수 있는 노조이다. 현재 NTUC에는 31개의 산업/크래프트 노조, 3개의 일반노조, 39개의 하우스 유니온이 소속되어 있으며, 각각의 회원수는 130,350명, 43,504명, 60,088명으로 되어 있다.

이러한 체계를 갖춘 NTUC의 기본 활동은 다음과 같다.

- 1) 단체교섭: 단체교섭과 노조조직이 NTUC의 핵심분야이다.
- 2) 신축임금제도 지원: 경제불황으로 인한 대량해직을 방지하기 위해, NTUC는 1985/86년의 경제불황이후 신축임금제도의 도입을 지지하였고, 해직이 불가피할 경우엔 적절한 실직혜택을 근로자들에게 지급토록 하였다.
- 3) 은퇴연령의 연장: 1993년 민간부문도 공공부문과 같이 은퇴연령을 55세에서 60세로 연장하였다. 현재 NTUC는 싱가포르 인구의 고령화에 대비하여, 은퇴연령을 67세로 연장하는 제안을 하고 있는 중이다.
- 4) 생산성운동 지원: 높은 생산성이 높은 임금을 낳는다는 신념하에, NTUC는 1980년대 이래 정부가 추진하고 있는 생산성 운동에 적극 지지를 표명하고, 국가생산성 위원회와 국립생산성본부(NPB)에 대표를 참석시키고 있다.
- 5) 산업보건 및 안전 보장: 회사수준에서 노조대표들이 안전위원회에 참여하여, 작업장에서의 보건/안전 표준이 유지되는지를 확인한다.
- 6) 노조원들에게 오락/휴양 시설 및 할인혜택 제공: 노조원들은 NTUC클럽에 가입하여, 각종 오락시설들과 할인혜택을 누릴 수 있다. 뿐만 아니라 각종 휴양 시설들을 개발, 확장하여 근로자들로 하여금 저렴한 비용으로 컨트리 클럽의 시설들과 휴양지를 이용할 수 있도록 하고 있다. 여성노조원들을 위하여, NTUC 유아원에 대한 등록 우선권과 할인혜택을 부여하고 있다.

NTUC의 조직위원회는 자체의 연구조사 기능과 SILS 및 관련 전문가들에 의뢰한 연구와 세미나 등을 통하여, NTUC의 현안들과 각종 프로그램의 개발과 평가를 해 나가고 있다. 이러한 연구조사 결과들은 정책결정 기구인 21인 위원회의 검토를 거쳐 3년에 두 번 열리는 정기 및 임시 대의원 총회의 인준을 받아 시행한다. 특히 복지/혜택 프로그램의 확대 또는 증대는 근로자의 생계비 압박요소들을 검토한 후, 비용/가격 상승에 따른 근로자의 가계부담을 줄여 주는 방향으로 전개되고 있다. 각종 소매점 가격할인혜택과 “관리된 보건체계(Managed Health System)”의 개발은 근로자들에게 물가상승과 의료비 증가로 인한 부담을 경감시켜 주기 위한 사업들이다. 또한 소득수준의 상승으로 인해 쾌적한 라이프 스타일의 기회와 각종 사회적 욕구의 충족이 주요 관심사로 대두됨에 따라, 저렴한 오락/휴양/스포츠 시설을 확대해 나가고 있다.

1985년 이후 매년 실시하고 있는 신규회원 모집 캠페인을 통해, 노조원에 대한 보다 다양하고 차별적인 혜택들을 도입 실시해 오고 있다. 노조회원으로 NTUC에 소속하게 되면, NTUC 클럽 회원권/가격할인, 휴양소, 보험,

치과진료, 유아원 등록/보조 등의 다양한 혜택을 받을 수 있게 된다.

<표 2>는 노조가입 근로자가 기업체가 제공하는 복지/혜택 이외에 NTUC에서 제공하는 복지/혜택을 보여 주고 있다. 이러한 복지/혜택들은 기업체가 제공하는 복지/혜택과 근로자들의 요구간의 격차를 줄이는데 기여한 것으로 평가되고 있다(NPB-SILS, 1993). 뿐만 아니라, 이러한 노조회원으로 받는 혜택들이 노조원들의 “노조에 대한 전념도”(Union commitment)를 높였고, 삶의 질을 향상시키고, 근로자들의 경력기대를 충족시키는데 기여했으며, 근로 부모들을 지원하고, 근로자들의 다른 사회생활 영역들에 도움을 주었다.

<표 2> NTUC/노조로부터의 회원 근로자에 대한 복지/혜택⁸⁾.

복지/혜택 항목	노조원 수혜여부에 대한 응답비율
NTUC 회원카드/가격할인	99%
자녀에 대한 장학금	78%
보험	75%
사망 혜택	74%
휴양소 이용 보조	73%
기능향상과정 수강료 보조	67%
학업 보조	61%
은퇴 혜택	54%
법률 상담 서비스	53%
입원치료 혜택	47%
치과 혜택	40%
가족 휴가 여행	38%
자연 재해시 혜택	38%
결혼 혜택	19%
자녀출산 혜택	18%
저리 대부	17%
휴가 만찬 보조	14%
실업 혜택	11%
기타	4%

자료원: NPB-SILS(1993), Survey on employee benefits, p. 36.

8) NTUC 유아보호 협동조합이 1992년부터 시작하여서 위의 복지/혜택 항목에는 포함되지 않았다. 1994년 3월말 현재 NTUC 유아보호 협동조합이 운영하는 유아원들의 총수용 능력은 2,228명으로 90%이상의 이용률을 보이고 있다. NTUC 유아보호 협동조합은 매년 2~3유아원(직장 유아원 포함)을 증설하고, 기존 시설들을 확대해 나갈 계획이다.

IV. 싱가포르 기업의 근로자에 대한 복지혜택

싱가포르 전국 고용자 연합(Singapore National Employers Federation; SNEF)은 제조업과 비제조업부문의 기업들이 단체협상⁹⁾에서 채택한 임금 및 혜택의 형태와 수준을 비교 조사하여 2년에 한번씩 발표하고 있다. 이는 고용주들과 노조가 단체협상시 지침으로 사용할 수 있는 정보를 제공할 뿐만 아니라, 기업들이 봉급과 종업원 혜택들을 설계하고 개발하는데 도움을 주고 있다.

싱가포르에선 복지/혜택은 크게 둘로 구분되어, 법정 복지/혜택(Statutory benefits)과 비법정(Non-statutory) 복지 혜택으로 구성되어 있다. 전자에는 연례 휴가, 병가, 임신휴가, 실직금, 근로자 재해 보상금 등이 포함되며, 후자에는 의료, 각종 재정지원, 대출, 주식배분 등으로 다양한 프로그램들을 포함한다. 따라서 봉급, 초과근무 수당, 근무시간, 은퇴 및 실직 혜택, 연례휴가, 임신휴가 등은 고용법에서 명시하고 있으나, 다른 재정적 지원/혜택들은 법적요건에 추가하여 단체협상 항목들에 포함되고 있다.

1. 싱가포르 기업의 종업원 복지/혜택 정책

한 조사 보고서(NPB-SILS Survey on Employee Benefits; 1993)에 의하면, 싱가포르 기업들이 종업원 복지/혜택을 실시하는 주요한 이유로서 다음과 같은 점들을 강조하고 있다.

- 가. 생산성 향상(93%)
- 나. 종업원 사기 진작(92%)
- 다. 보다 우수한 인력의 유치(88%)
- 라. 종업원들의 조직에 대한 전념 촉진(88%).
- 마. 팀워크 독려(87%)

9) 싱가포르의 단체협상은 두 단계로 되어 있어서, 먼저 전국적 수준으로 NWC에서 노·사·정이 임금지침을 논의하고, 그 지침에 따라 산업/기업체 수준에서 산업 및 기업노조들이 경영자들과 임금인상에 대한 협상을 한다. 그 밖에도 노사는 산업관련 제반 문제들을 협의하게 되는데, 일단 합의에 이르면, IAC의 확인을 득한 후, 최고 3년까지 유효하게 된다.

그러나 근로 가장인 종업원들에 대한 지원, 종업원들의 사회생활 지원 등 종업원들이나 노조측에서 중시하는 종업원의 사회적 필요나 욕구 충족은 큰 비중을 차지하지 못하고 있다. 그 외의 이유들에 대해서는 종업원들이나 노조들도 고용주들과 의견을 같이 하였다.

또한 종업원들과 노조는 종업원의 만족과 우호적인 노사관계에 관심을 두는 반면 고용주들은 생산성 향상과 종업원들의 조직에 대한 전념(Commitment) 증대에 더 큰 비중을 두고 있다. 이러한 관점 차이에도 불구하고, 고용주들은 현재 실시되고 있는 복지/혜택이 주요 목적들을 달성하고 있다고 응답하였다.

법정 복지/혜택 이외에 비법정 복지/혜택으로서 가장 보편적으로 채택되고 있는 것들로는 (1) 의료혜택(90%), (2) 보험혜택(86%), (3) 교통보조/수당(73%) 등이었고, 가장 빈도가 낮은 항목들로는 유아원비 보조(2%), 자원 퇴직혜택(4%), 종업원 부양가족들에 대한 학비보조(5%) 등이었다. 대체로 대기업, 다국적기업들, 노조가입 제조업 기업들이 상대적으로 많은 복지/혜택을 베풀고 있다. 이들 기업들은 주로 의료혜택, 보험, 교육(제조업 제외)혜택에 비중을 두고 있었다. 이러한 복지/혜택들은 직위/계층에 따라 차이를 보이고 있으나, 일반적으로 위로혜택, 오락, 자사제품 할인혜택 등은 직위/계층에 상관없이 공통적인 복지/혜택 프로그램이었다.

이 조사 보고는 민간부문 업체의 약 10%에 해당하는 300여개의 업체들을 대상으로 한 것으로, 53%의 중소기업¹⁰⁾(종업원 50인 이하¹¹⁾)와 47%의 대기

10) 싱가포르의 개방된 수출지향적 경제를 지향하며, 다국적기업의 유치에 우선순위를 보여준 결과 국내 중소기업들의 육성에 소홀했으나, 1980년후반부터는 EDB를 중심으로 중소기업 육성책이 개발되고 있다. 즉 시장원칙을 중시하는 싱가포르 정부의 경제정책으로 경쟁력이 약한 국내 중소기업체는 다국적 기업 또는 국내 대기업들의 지원업체로 생존해 나가고 있는 실정이다. 그러나 1985/86년 경제불황이후 MNC와 공기업(싱가포르의 대기업)위주의 "양각"경제운용에 대한 비판과 함께 중소기업 육성을 통한 "삼각"의 안정 경제체계 구축이 제안되기 시작하였다. 그 결과 EDB는 중소기업진흥계획(SME Master Plan)을 통해, 각종 재정지원, 정책적 대부과 보조, 기술 습득 지원, 인적자원 개발, 국내산업향상 프로그램 등 종합적인 지원책을 내놓고 있고, 또한 다국적 기업들에게는 국내 중소기업들과의 상호보완적 관계를 강조하며 중소기업 육성에 동참을 유도하고 있다.

11) 싱가포르의 중소기업은 최소한 30%가 싱가포르인의 지분으로, 순고정자산 투자

업(50인 이상)으로 구성되어 있다. 응답기업들을 중소기업과 대기업으로 구분하여, 복지/혜택 실시를 살펴보면, <표 3>과 같다.

<표 3> 중소기업과 대기업 복지/혜택 실시 빈도 비교

복지/혜택 항목	중소기업	대기업
1. 사업 클럽 회원권	25%	45%
2. 유아원 비용 보조	2	3
3. 유니폼/세탁 혜택	23	70 (5)
4. 가격할인 혜택	41	45
5. 교육 훈련 혜택	60 (4)	81 (3)
6. 명절가봉	54 (5)	57
7. 신축 근무 시간	18	18
8. 식사보조/수당	30	51
9. 장례관련 혜택	39	45
10. 정구 성과 생산성 관련 인센티브	41	57
11. 의료, 치과진료, 질병 휴가포함	87 (1)	92 (1)
12. 건강증진 프로그램	9	15
13. 보험 혜택	82 (2)	90 (2)
14. 투자(주식, 저축 등) 혜택	6	11
15. 법률 문제 조언	13	11
16. 저리/무이자 대출	11	52
17. 오락/휴양 혜택	47	65
18. 은퇴 혜택	23	44
19. 실직관련 혜택	21	44
20. 부양가족 장학금	4	6
21. 교대근무 수당	14	40
22. 제안제도	22	37
23. 교통보조 수당	68 (3)	78 (4)
24. 자원 퇴직 혜택	4	4
25. 기타	4	9

() 각 복지/혜택을 채택하고 있는 기업 비율의 크기순 서열.

자료원: NPB-SILS(1993), Survey on employee benefits, p. 24.

가 \$12Million을 초과하지 않고(제조업), 종업원이 50인 이하인 업체들을 일컫는다.

중소기업들이 가장 보편적으로 채택하고 있는 종업원 복지/혜택으로는 의료, 보험, 교통, 교육/훈련, 명절가불 혜택을 들 수 있다. 대기업들도 이들 항목들을 포함한 보다 다양한 복지/혜택을 베풀고 있다. 대기업의 경우 50% 이상의 빈도를 보이고 있는 복지/혜택 항목이 나열된 25개중 10개(40%)인 반면 중소기업들은 5개(20%)에 그치고 있다. 대기업이나 중소기업에서 가장 채택 빈도가 낮은 항목들로는 유아원 비용 보조, 투자혜택, 부양가족 장학금, 자원 퇴직 혜택, 기타로써, 대개 정부의 복지/혜택에서 포함하고 있는 항목들이거나, 경직된 노동시장 구조상 채택 필요성이 낮은 항목이다. 또한 중소기업과 대기업간의 교육/훈련에 대한 비중의 차이는, 싱가포르에서는 대부분 노조가입 기업들이 교육/훈련을 더 강조하고 있는 점을 감안할 때, 대기업들은 대부분 노조가 형성되어 NTUC에 가입하고 있고 노조의 생산성 증진운동에 협조적인 반면, 중소기업들은 아직 노조 형성율이 낮은 것을 반영한 것으로 볼 수 있다.

2. 복지/혜택 프로그램의 설계와 비용

종업원 복지/혜택을 설계할 때, 싱가포르의 고용주들은 비용(86%)을 가장 중시하며, 그 다음이 좋은 종업원의 유치(85%), 종업원의 피드백에 입각한 종업원의 욕구충족(83%), 경쟁회사들의 수준유지(74%), 법정요건(62%) 등을 고려하고 있다. 특히 비용이 가장 중요한 요소로, NPB-SILS 보고에 의하면, 1991년 현재 조사 대상기업들은 평균적으로 종업원 인건비의 12.9%를 복지/혜택 비용으로 지출되었다.

이 비율(인건비 대비 복지/혜택 비용)은 회사의 규모와 산업에 따라 차이를 보이고 있다. 대기업의 경우는 평균 14.2%를, 중소기업의 경우는 평균 11.7%를 지출하였다. 또한 상업부문의 기업들은 평균 13.8%로 가장 높은 복지/혜택 지출을 하고 있으며, 금융/비즈니스 서비스 부문이 12.2%, 제조업이 12.1%를 복지/혜택에 지출하였다. 이러한 지출형태에 대해 고용주들 중 66%가 적절하다고 보았으며, 20%가 낮다고 하였으며, 14%가 약간 또는 너무 높다고 보았다. 높다고 보는 고용주들은 대개 상업, 금융/비즈니스 서비스 부문에 속해 있었다.

또한 복지/혜택 프로그램 중 가장 비용을 많이 차지하는 것으로는 의료, 보험, 교육 혜택들이었다. 노동부 조사(종업원 25인 이상 6,000개 기업체 대상)에 의하면, 1991/2년부터 1993/4년 기간동안 근로자 일인당 의료비용은 S\$335, S\$365, S\$393으로 근로자 급여의 1.3%, 1.3%, 1.4%를 각각 차지하였다. 이를 산업별로 보면, 1993년 현재 제조업이 일인당 S\$347(1.3%), 건설업이 S\$291(1.5%), 상업이 S\$392(1.4%), 교통, 보관, 통신업이 S\$468(1.5%), 금융/비즈니스 서비스업이 S\$569(1.3%), 지역사회, 사회/개인 서비스업이 S\$389(1.4%)로, 산업별 차이를 보이고 있으나, 급여에 대한 비율은 별로 차이가 없었다. 근로자에 대한 교육/훈련비용은 1990/91년 급여의 2.3%에서, 1993/94년엔 3.1%로 증가하였다.

복지/혜택의 설계시 비용이 중요한 고려요소이어서, 고용주들은 종업원이나 노조의 참여를 제한하는 경향이 있다. 고용주의 16%가 설계 당시에 종업원들의 참여를 유도하였고, 51%의 고용주는 실시 후 복지/혜택 프로그램에 대한 피드백을 구하는 것으로 나타났다. 비록 노조의 참여가 낮은 것으로 나타나기는 하였으나, 노조가 결성되어 있는 기업의 고용자들의 대부분(80%)은 복지/혜택의 설계단계에 노조의 참여가 매우 중요하다고 보았으며, 실제로 노사관계 상태와 사안에 따라 노조의 참여에 차이가 있었다. 즉 노조관계가 원만한 기업들에서는 노조원들 대부분이 설계단계에 부터 참여하였다고 응답하였고, 특히 의료, 명절가봉, 피복, 은퇴, 정근/생산성 혜택 프로그램의 설계시 그들의 참여가 현저했다.

3. 싱가포르 기업들의 복지/혜택 정책 방향

싱가포르 고용주들은 현재의 복지/혜택 프로그램들의 효과를 높여야 한다는 데는 이의가 없다. 그 방법론에 대해서는 여러 가지 안들이 제시되고 있으나, 가장 높은 지지를 받고 있는 것으로, (1) 기존 혜택들을 수정하고, 진부한 프로그램들을 새로운, 보다 목적에 합치하는 것들로 대체하는 것(66%)과 (2) 성과지향적 혜택들의 도입(56%)을 들고 있으며, 특정 복지/혜택 프로그램에 대해 종업원들과의 비용분담(15%)은 별로 고려되고 있지 않다.

대부분의 싱가포르 기업들은 향후 5년간에 기존의 복지/혜택 중 어떤 것을 제외시킬 계획이 없다고 하였으며, 54%의 기업들은 의료, 교육, 정근/생산성, 유아원 비용 보조, 건강증진 혜택들을 확대해 나갈 계획을 하였다. 한 걸음 더 나아가서, 일부 싱가포르 고용주들은 혁신적인 종업원 복지/혜택들을 시도하고 있는 바, 그 예로서 다음과 같은 것들이 포함된다.

- 가. 시상/우대를 통한 인정, 근무시간 면제, 소집단 인센티브
- 나. 신축적 혜택: 카페테리아(Cafeteria)식 혜택 계획

고용주의 대다수는 모두 시상/우대를 통한 인정이 실제로 종업원의 생산성과 조직에 대한 전념을 높인다고 중요하다고 보고 있으나, 예외적 성과를 올린 종업원들에게 근무시간 면제나 소집단 혜택은 그리 중요하지 않다고 여기고 있다. 또한 신축적 혜택 프로그램은 종업원들이 제공받고 싶은 혜택들을 각자의 욕구와 선호에 따라 선택을 할 수 있고, 고용주는 각 종업원들이 선택할 수 있는 혜택의 총액 상한을 정하여 비용을 통제할 수 있는 이점이 있다. 그러나 운영의 복잡성과 난점, 가용한 혜택들에 대한 종업원의 이해/인식 부족 등을 들어 도입이 늦어지고 있다. 그러나 종업원들과 노조는 이 제도가 생산성 향상 및 근로의욕을 높일 것으로 보고 있으며, 혜택 제공 방법면에서도 보다 효과적인 수단이라고 보고 있다.

비록 고용주의 집중적인 노력과 관리가 요구되기는 하나, 노사가 그 생산성 및 조직전념 증대 성과와 혜택 제공 수단으로서의 효과를 공감하고 있기 때문에, 싱가포르 기업의 복지/혜택 정책상의 중요한 역할이 기대된다.

4. 산업별 근로자 복지/혜택 실태

1992/93년과 1994/5년에 조사, 발표된 산업별 근로자 복지/혜택제공 현황을 보여주고 있다. 1992/93년도 조사는 1990년부터 1992년사이에 합의된 275종(제조업), 278종(비제조업)의 단체협상들을 대상으로 한 것으로 해당업체의 규모는 제조업체의 경우 종업원 50인 이하의 중소기업들이 46개(16.7%), 50~99인의 경우가 51개(18.5%), 100~199인의 경우가 63개(22.9%), 200~299인의 경우가 37개(13.5%), 300~499인의 경우가 23개(8.4%), 500인 이상이 55개

(20%) 이었다. 비제조업의 경우는 50인 이하의 중소기업들이 75개(27.0%), 50~99인의 경우가 65개(23.4%), 100~199인의 경우가 53개(19.1%), 200~299인의 경우가 24개(8.6%), 300~499인의 경우가 24개(8.6%), 500인이상이 37개(13.3%) 이었다. 제조업체는 전기전자(18.9%), 금속, 기계, 설비(15.6%), 화학제품(13.8%), 음식/료, 비버리지(Beverage), 담배(10.5%), 정유, 제지, 교통설비, 섬유, 의류, 전자재 등의 업종들을 포함하며, 비제조업체는 기술/전문서비스(23.7%), 호텔/식당(10.1%), 도매/수출입(10.1%), 육해공 교통서비스, 보험/금융, 소매, 오락, 창고 등의 업체들을 포함한다. 1994/95년 조사에서도 단체협상 해당업체들의 규모와 업종에 있어서 유사한 분포를 보이고 있으나, 한가지 예외는 1994/95년 비제조업체중 해상운송업체가 23.5%로 단일 업종으로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 따라서, 이 조사 보고서는 앞서 살펴본 NPB-SILS의 조사보고 보다 샘플이 포괄적이고, 대기업들의 비율이 보다 많은 것이 특징이다.

<표 4>는 1992/93년과 1994/95년의 조사 결과들을 요약한 것이다. 고용법상 단체협상의 대상이 되는 민간부문의 모든 근로자들은, 산업에 구분없이 다양한 복지/혜택을 받고 있다. 가장 보편적인 복지/혜택으로는 신축임금제의 한 구성요소인 연간 임금 보충분과 무료 외래 진료, 병실/상 비용 혜택, 전문의 진료/수술비용, 치과진료(주로 제조업) 등의 의료혜택이 주종을 이루고 있으며, 장기 질병휴가, 특별 위로휴가를 위시한 각종 휴가도 단체협약에 의해 대부분의 업체들이 실시하고 있다. 그밖에도 일부 업체들이 채택하고 있는 혜택들로서, 각종수당/보조/환불(식사, 교통 등), 정근/출근시간엄수 수당, 교대근무시간대에 따른 수당, 부인의 출산보조를 위한 남편휴가, 유니폼/세탁비 보조 등이 포함되고 있다. 업체에 따라서는 노조활동들을 지원하는 일련의 혜택들도 합의하는 경우가 있다.

비록 단체협약에서 빈번히 채택되고 있지는 않으나, 소수의 확인된 단체협약들에서 포함되고 있는 복지/혜택 프로그램으로는 대출, 장기근속 시상, 무급휴가, 명절가불, 자원퇴직 혜택, 은퇴혜택, 장례휴가/혜택, 사고/폭력 보험, 협동조합 주식 등 기업체 및 산업에 특유한 혜택들이 단체협상에서 논의되고 있음을 보여 주고 있다.

〈표 4〉 제조업 및 비제조업체의 단체협약에 채택된 비법정 복지/혜택 (%)

단체협상에 포함 된 근로자 복지/혜택	제조업		비제조업	
	1992/93	1994/95	1992/93	1994/95
매년 임금보충분 (일개월분 또는 그 이상)	97.1	98.0	92.8	81.0
실직 혜택	94.7	100	90.3	100
무료 외래 진료	98.8	100	97.5	100
병실/상료(병상에따른 차등)	8.5	100	100	100
전문의/수술 비용	87.3	63.0	51.4	71.0
치과진료	82.2	57.0	93.0	48.0
특별위로(가족사망) 휴가	99.6	99.5	93.8	88.9
장기질병 휴가	96.0	82.0	92.1	100
결혼 휴가	90.8	87.2	76.6	60.9
임신휴가	98.9	100	55.0	100
노조교육휴가	49.1	49.0	33.1	28.0
노조기념일 휴가	38.2	35.0	9.8	10.0
남편휴가	74.1	75.0	55.0	55.0
(부인 출산시 1.2일)	58.2	71.0	71.2	76.0
유니폼	74.1	N.A.	58.0	N.A.
교통혜택(수당/환불)	63.3	66.0	35.6	30.0
교대근무수당(근무시간대 차 등)	49.6	N.A.	46.2	N.A.
식사수당/보조/환불	34.9		10.1	4.8
정근수당(시간업수/정근)	(월별)	53.0	(년별)	

자료원: A comparative guide to collective agreements in the manufacturing sector 1992/93 & 1994/95, The Singapore National Employer Federation, Singapore.
A comparative guide to collective agreements in the non-manufacturing sector 1992/93 & 1994/95, The Singapore National Employer Federation, Singapore.

V. 결론

싱가포르의 근로자 복지는 자립의 기반을 제공해 주는데 초점을 맞추고 있다. 이는 크게 싱가포르 노동조합 NTUC와 SLF를 중심으로 시행되는 사업 및 프로그램들에 의해서 제공되는 노조회원 근로자에게만 적용되는 비법정혜택과 노조원과 비노조원의 구분없이 모두 혜택을 받는 단체협상 대상혜택 및 고용법에 의거한 각종 법정혜택으로 구분된다. 특히 노조의 협동조합 사업의 확장과 SLF가 주도하고 있는 근로자의 사회적, 경제적 위상 증대를 위한 프로그램 및 서비스들은 근로자와 고용주간의 협상이나 법정혜택의

범위에서 채워지지 않는 근로자의 기대와 욕구를 보충하는데 중요한 기여를 하였다.

그러나 이와 같은 NTUC의 재정적 자립 및 기금형성을 통한 근로자 복지, 혜택 제공에도 불구하고, NTUC의 노조확보율이 25%를 하회하고 있음은 국가차원에서 조성된 노사정의 합의, 협력체제가 기업체 수준에서의 노사관계 및 인적자원관리에 반영되고 있지 않음을 나타내고 있는 것이다. 실제로 국가차원에서 노총과 자본가와의 협력관계와 노조 지도자들과 경영자들과의 관계에는 괴리가 있어 싱가포르 근로자들이 노조가 고용자들의 착취를 저지하는 역할을 해야 한다는 견해를 갖고 있다(Chew, 1991; Tan, 1993). 이와 같은 괴리가 기업체의 작업현장 수준에서의 참여적 노사관계(예, 근로자 참여, 공동협의 등)가 성과를 거두지 못하고 있는 하나의 이유이자, 근로자들의 노조참여율이 둔화하고 있는 이유로 지적되고 있음(Begin, 1995; Chew & Chew, 1995)은 국가적인 차원에서 노조자체가 제공하는 복지, 혜택 프로그램의 한계를 시사하는 것으로 볼 수 있다.

근로자의 복지, 혜택에 관한 고용자의 관심이 복지비용이고, 근로자 또는 노조의 복지, 혜택 의사결정 참여가 기업수준에서의 노사관계 풍토와 분위기(Industrial Relations Climate)에 좌우되고 있음은, 싱가포르 기업체의 근로자 복지, 혜택이 종업원의 사회, 경제적 욕구보다는 직무성과와 생산성에 관련된 의료, 보험, 교육에 치우쳐 있음을 의미한다.

이러한 현상은 싱가포르 경제와 고용체제와 무관치 않다. 즉 노동인력의 반 이상이 외국기업들에 고용되어 있고, 이들 외국기업들이 싱가포르의 대기업들을 형성하고 있다. 이들 외국기업들은 근로자들의 사회적 욕구에 대한 관심이 약하나, 유능한 근로자들의 확보를 위해 국내기업들보다 나은 인센티브와 혜택 패키지를 제공할 수 있기 때문에, 싱가포르의 경제가 급속히 성장하고 완전고용에 달했던 기업체 및 직무에 대한 충성도와 전념도가 낮아 문제시되어 오곤 하였다. 이는 국내기업들의 고용형태에도 심각한 영향을 미쳐 왔다.

그러나 싱가포르의 고부가가치 산업 지향 경제구조상 근로자들의 직무전념도가 기업체에 대한 전념도보다 중요하기 때문에 외국기업체들을 중심으로 특히 심한 전직빈도를 고용제도로 징벌할 수도 없는 실정이다. 따라서

싱가포르 기업체의 복지, 혜택은 일부 원만한 노사관계를 유지하는 기업체들을 제외하고는 기업체의 생산성과 근로자의 직무성과 및 경쟁기업의 수준에 따라 설계되고, 제공되는 경향을 보이고 있다. 그 결과 고용주들이 실제로 제공되는 복지, 혜택 프로그램들이 근로생활의 질을 높이는데 중요하다고 여겨지는 항목들, 즉 유연근무시간, 교대근무 수당, 제안제도, 근무지에서의 보건증진 보조, 시설이용, 유아원시설 이용지원 등에서 근로자들의 기대에 미치지 못하고 있는 실정이다(NPB-SILS, 1993).

이러한 싱가포르 근로 복지, 혜택 실태 또는 문제점들이 시사하는 것은 첫째, 근로자 복지, 혜택의 증대를 위해서는 근로자들의 이해를 반영시킬 수 있는 기업체 단위 노조 저변의 확대와 기능의 강화를 통해 근로자의 사회, 경제적 기대를 반영시키는 단체협의 대상 복지, 혜택 프로그램들에 대한 우선순위를 높이는 일이 선행되어야 한다는 것과, 둘째는 고용주의 노총소속 노조들에 대한 인정과 우호적 노사관계 조성 노력이 기업체의 근로자 복지, 혜택 프로그램이 근로자들의 생산성과 조직전념을 높이는 효과를 나타낼 가능성을 높여 줄 수 있음을 보고 주고 있다.

참고문헌

- Ariff, M., 1992, "Singapore", M.Rothman, D.Briscoe, and R.C.D.Nacamulli(eds.), *Industrial relations around the world: Labor relations for multinational companies*, 345-369, Berlin: Walter de Gruyter and Co.
- Begin, J.P., 1995, "Singapore's industrial relations system". S. Frankel and J. Harrod(eds.), *Industrialization and labor relations: Contemporary research in seven countries*, 64-87, Ithaca: ILR Press.
- Chew, S.B., 1991, *Trade unionism*. Singapore: McGraw Hill.
- Chew, S.B. and Chew, R., 1995, *Employment-driven industrial relations regimes: The Singaporean experience*, Singapore: Avebury.
- Deyo, F.C., 1989, *Beneath the miracle: Labor subordination in the New Asian Industrialism*, Berkeley: University of California Press.
- Lee, T.Y., 1987, "The government in labor market", L.B. Krause, A.T. Koh, and T.Y. Lee(eds.), *The Singapore economy reconsidered*, 174-216, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Ministry of Labor, Singapore, Singapore yearbook of labor statistics, Singapore.
- NPB and SILS, 1993, *NPB-SILS Survey on Employee Benefits*, Singapore.
- Pang, E.F., 1993, "Singapore", C.Y. Ng and E.F. Pang(eds.), *The state and economic development in the Asia-Pacific*, 27-40, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies(ISEAS).
- Singapore National Employer Federation, *A comparative guide to collective agreements in the manufacturing sector*, 해당년도.
- Singapore National Employer Federation, *A comparative guide to collective agreements in the non-manufacturing sector*, 해당년도.
- Tan, C.H., 1995, *Labor Management Relations in Singapore*, Singapore: Prentice Hall.
- Tan, E.S., 1993, "Theorising the dynamics of industrial relations and trade unionism: Lessons from the Singapore case", Lee, B.H. and K.S. Oorjitham (eds.), *Malaysia and Singapore: Experiences in industrialization and urban development*, 188-209, Kuala Lumpur: University of Malaysia.
- Vasil, R., 1989, "Trade unions", K.S. Sandu & P. Wheately(eds.), *Management of success: the moulding of modern Singapore*, 144-170, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies(ISEAS), Wan, D., Ong, C.H. and Lim, H.Y., 1995, *Industrial relations in the manufacturing sector in Singapore*, Working paper,

Faculty of Business Administration, National University of Singapore.

Wong, E.S., 1992, "Labor policies and Industrial relations" L. Low and M.H. Toh (eds.), *Public policies in Singapore: Changes in the 1980s and future signposts*, Singapore: Time Academic Press.