

싱가포르의 국가조합주의적 노사관계에 대한 고찰*

박 준 식**

목 차

- I. 문제의 제기
- II. 싱가포르 노사관계의 개관
- III. 국가조합주의적 노사관계
- IV. 미시적 노사관계
- V. 결론

I. 문제의 제기

싱가포르는 아시아 국가들 중에서도 가장 안정적인 노사관계를 누려온 것으로 평가되고 있다. 실제로 싱가포르는 80년대 이후 현재까지 공식적으로 기록된 파업이 거의 없는 나라이다. 물론 작업 현장에서는 노사간의 일상적이고 사소한 마찰들이 존재하고 있고, 노사간의 이익 분쟁이 정부의 중재에 회부되거나, 개인적 차원의 다양한 분쟁들이 빈발하고 있기는 하지만, 이러한 행위들이 노사간의 명시적이고 공개적인 파업으로 나타난 적은 거의 없다. 그럼에도 불구하고 싱가포르 노조의 조직률은 동아시아의 신흥공업화 국가들 중 가장 높은 편에 속하고 있으며,

* 이 글은 1996년 여름 동남아학회에 발표된 필자의 논문을 수정, 보완한 것이다. 이 연구에 대해 귀중한 논평을 해주신 고려대학교 경영학과의 신만수 교수와 연세대학교 사회학과의 유석춘 교수, 한국정신문화연구원 정영국 교수 및 익명의 논평자들에게 감사한다.

** 한림대 사회학과 조교수

안정된 단일노동 조직을 유지하고 있다는 점에서 아시아 신흥공업화 국가들 중에서도 독특한 위치를 점하고 있다.

그렇다면 싱가포르 노사관계의 안정성은 어떻게 설명될 수 있는가? 우리는 이 문제를 거시 부문에서 형성된 싱가포르 특유의 국가조합주의적 노사관계의 제도화와, 노동시장구조 및 작업장 노사관계와의 관련성을 통해 접근해 보고자 한다. 이 글에서는 싱가포르 노사관계의 안정화를 설명하는 두 가지 기제들에 주목하게 된다. 그 첫 번째는 거시적 측면의 노동관계 제도로, 이는 사회 깊숙이 침투해 있는 노조에 대한 국가조합주의적 통제 시스템의 제도화 및 국가와 노조의 '제도적 융합' (institutional fusion) 구조를 지칭하며, 두 번째는 작업 현장 단위에 형성되어 있는 이 나라 특유의 노동시장 시스템과 협의적 노사관계, 그리고 노동자들의 태도 및 행위 지향성이다. 이 글에서는 싱가포르 노사관계 제도의 성격을 '국가조합주의'의 아시아적 모델로 파악하고, 이와 같은 노사관계 시스템의 독특한 결합 구조를 밝혀 보고자 한다.

II. 싱가포르 노사관계의 개관

싱가포르의 노사관계를 전반적으로 개관하기 위해서는 우선 싱가포르 노사관계의 몇 가지 핵심적인 지표들을 검토해 볼 필요가 있다. 싱가포르 노동조합의 조직 형태는 세 가지로 나뉘는데, 기업별 노조(House Unions)와 산업 및 직업별 노조(Industrial and Craft Unions), 그리고 일반노조(General Unions)가 그것이다. 이들 노조들을 대표하는 유일한 전국적 대표 조직은 싱가포르 노동조합총연맹(National Trade Union Congress, 이하 NTUC라 칭함)이다. NTUC는 99%에 달하는 노조원들을 포괄하고 있는 독점적 이익대표 조직이다. 이것은 싱가포르의 노조가 단일한 전국적 조직 중심의 국가조합주의적 체계 속에 거의 완벽하게 조직화되어 있다는 것을 의미한다.

NTUC 산하의 조직들은 크게 공공부문과 민간부문, 그리고 서비스 부문 조직으로 나뉜다. 공공부문의 노조의 조직 형태는 산업 및 직업별 조직 형식을 취하고 있으며, 민간부문은 기업별 노조가 지배적이다. 그런데, 실제 노조의 운영 방식은 일본식의 기업별노조(enterprise union)와 별 차이가 없으며, 싱가포르에서는 이를 '하우스 유니온' (House Union)이라고 부른다. 이와 같은 기업별노조 체제는 특히 민간 부문과 하이테크 분야 기업들을 중심으로 최근 들어 크게 확산되

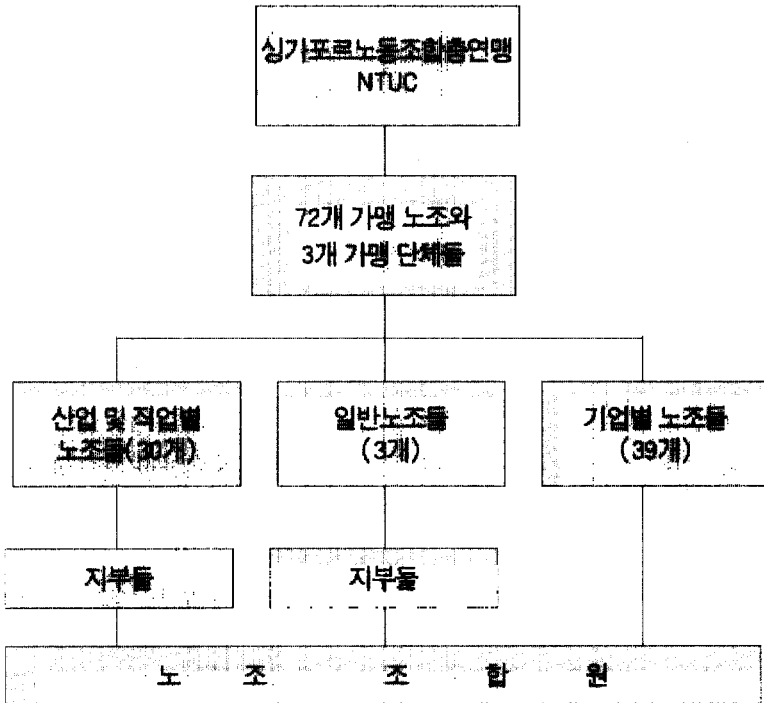
어 온 것으로 지적되고 있다(Venkatraman Anantaraman 1990, 205-207). <표 1>은 1994년 현재 NTUC 산하 가맹 노조들을 조직 유형과 형태별로 구분해 본 것이다. 이 표를 보면 노조 수에서는 기업별노조가 과반수를 점하지만, 조합원 수에서는 산업 및 직업별노조가 훨씬 많다는 것을 알 수 있다.

<표 1> NTUC 산하 조직들의 조직 형태별 노조수 및 조합원수 (1994년 현재)

	기업별 노조	산업 및 직업별 노조	일반 노조
노 조 수	39	31	3
조합원 수	60,088	130,350	43,504

자료: Singapore Institute of Labor Studies (1994).

<그림 1> 싱가포르 노조의 조직 구조(1995년 10월 현재)



다음으로 싱가포르의 노사관계는 80년대 이래 어떠한 흐름을 보이고 있는지를 살펴보기 위해 싱가포르 노사관계와 관련된 거시적 지표들의 흐름을 하나의 테이블로 정리해 본 것이 <표 2>이다.

<표 2> 싱가포르 노사관계와 관련된 거시 지표들의 추이

연도	산업생산 중단건수	종재에 취부된 분쟁건수	개인적 분쟁건수	노동종재업 원에 계류 된 분쟁수	NTUC 소속 조합원수	NTUC 미가입 조합원수	노조 조직률 (%)
1981	-	392	1,335	148			
1982	-	311	1,558	116			
1983	-	353	1,466	106	198,268	6,088	24.7
1984	-	338	1,400	73	186,111	5,521	23.1
1985	-	340	2,185	72	197,320	4,661	25.2
1986	-	317	2,730	111	200,082	4,804	26.0
1987	-	275	2,960	56	203,569	4,634	25.5
1988	-	366	2,818	50	209,051	4,358	25.1
1989	-	353	2,516	58	209,193	3,999	24.3
1990	-	303	3,835	41	211,575	3,461	21.9
1991	-	323	4,197	34	216,291	3,215	21.7
1992	-	353	4,967		230,389	3,396	23.1
1993	-	370	5,786		236,118	3,511	23.7
1994	-	333	4,659	234,363		3,288	23.4

자료: Singapore Ministry of Labor, 1991, *Singapore Yearbook of Labour Statistics*.
Singapore Institute of Labor Studies(SIS), 1994.

이 표를 보면 싱가포르에서 생산이나 작업의 중단을 포함할 정도의 심각한 노동 분쟁을 의미하는 산업생산 중단건수는 81년 이래 하나도 기록되지 않고 있음을 알 수 있다. 이것은 싱가포르의 노사관계가 극히 안정되어 있으며, 파업과 같은 명시적이고 현재화된 형태의 심각한 산업 갈등을 거의 경험하지 않고 있다는 것을 의미한다. 물론 파업이 없다고 해서 싱가포르의 노사관계가 완전한 평화 체제를 유지하고 있다는 것은 아니다. 파업과 같은 현재화된 갈등은 아니지만 노사간의 이익과 관련된 다양한 형태의 이익 분쟁들과 개인적 분쟁은 상당한 정도 존재하고 있다. 또한 이러한 분쟁들의 상당한 부분이 노사 자율로 해결되지 못하고 노동중

재 법원으로 이관되고 있지만, 이 역시 매년 뚜렷한 감소 추세를 보여준다. 노동분쟁 관련 자료들을 공공부문과 민간부문으로 나누어 볼 경우 국가가 고용주로 되어 있는 공공부문의 경우 개인적 수준의 문제들을 제외하면, 산업 분쟁이나 갈등이 거의 존재하지 않는 반면, 갈등들은 거의 대부분 민간 부문에서 일어나고 있다 (Singapore Ministry of Labor 1991, 88).

싱가포르의 노사관계 관련 통계에는 일정한 문제점도 있다. 특히 국가가 공식적으로 제시하는 노사관계에 대한 통계에는 외국인 노동자들에 관한 부분이 제외되어 있다. 싱가포르에 취업하고 있는 노동력의 상당한 부분이 이들 외국인 노동자들임을 감안할 때 이들을 포함할 경우 노동자들의 비공식적 수준의 파업은 상당한 부분 존재하는 것 같다. 또한 앞서 제시한 공식적인 파업 통계 자료는 6시간 이상 작업이 멈출 경우를 기준으로 하는데, 실제로 이 기준에 포함되지 않으면서 간헐적으로 발생하는 자연발생적 형태의 작업 중단 사례들은 상당수 있는 것으로 알려지고 있다.¹⁾

이와 같은 모든 문제들에도 불구하고 싱가포르에서 파업이 극히 드문 이유는 각종 형태의 공식적, 비공식적 협의(consultation)를 중시하는 관행, 그리고 노사가 파업에 돌입하기 이전에 국가가 깊숙하게 중재함으로써 파업으로의 진행을 막고 있는 국가조합주의적 통제 제도의 영향이 아주 큰 것처럼 보인다. 싱가포르는 특히 80년대에 들어서면서 일본식의 기업별 협의 관행들을 기업별 조합체제와 더불어 도입하려는 노력을 활발히 전개해 왔으며, 이러한 노력들은 기업 수준에서 노사 협력과 생산성 향상에 상당히 긍정적인 영향을 미친 것으로 지적되고 있다 (Venkatraman Anantaraman 1990, 209-210).

다른 한편 노조의 조직률은 1986년의 26.0%를 정점으로 조금씩 하락하였지만, 90년대에 들어서 다소 회복되어 23-24% 정도의 조직률 수준에서 안정화되어 있는 것을 보여준다. 노조원의 분포를 산업별로 보면, 1994년 현재 전체 조합원들 중 25.8%가 공공부문 종사자이고, 제조업 및 건설업 종사자들은 35.1%, 그리고 가장 많은 39.1%의 노동자들이 상업 및 서비스업종에 밀집되어 있으며, 성별로는 여성 조합원이 43.8%, 남성이 56.2%를 차지하고 있다 (Singapore Institute of Labour Studies 1994).

거시적 측면에서 싱가포르 노사관계의 특징을 정리하면, 노동조합은 하나의 단일한 전국적 조직을 중심으로 잘 발달된 국가조합주의적 이익대표 체계를 유지

1) 싱가포르 국립대학 Ronald Rodgers 교수와의 인터뷰.

하고 있으며, 이러한 이익대표 체계는 안정적으로 제도화되어 있다. 이와 함께 산업갈등의 수준은 극히 낮아서 파업은 거의 일어나지 않고 있으며, 노사간의 갈등은 현재화된 갈등으로 발전하기 전에 거의 대부분 협의 혹은 중재에 의해 해소된다. 다만 개인적 수준의 분쟁들은 80년대 들어 계속 늘어나는 경향을 보이고 있는데, 이는 개인적 권리의식이 강화되는 것과 더불어 노동자들이 자신들의 문제를 집단적 수준 보다는 개별적 수준에서 해결하려는 경향이 강하다는 것을 보여주는 하나의 지표로 이해될 수 있다. 이러한 상황을 종합적으로 볼 때 싱가포르의 노사관계는 80년대 이후 극히 안정적인 시스템을 유지하면서 집단적 수준의 노사갈등이 최소화되고 있는 반면, 개인적 수준의 개별화된 갈등들이 증가하는 양상을 보이는 것으로 요약 가능할 것이다.

Ⅲ. 국가조합주의적 노사관계

싱가포르의 노사관계를 특징지우는 핵심적 요소는 국가조합주의적 노사관계 시스템의 제도화이다. 우리는 이 글에서 싱가포르 노사관계의 성격을 국가조합주의의 동아시아적 모델로 파악해 보고자 한다. 싱가포르식 국가조합주의는 노조에 대한 제도적 안정성과 독점적 이익대표권이 보장되는 대가로 노조는 국가에 절대적으로 순응하고, 이에 지지를 보내는 거래관계를 안정적으로 제도화시킨 체제로 볼 수 있다. 싱가포르식 국가조합주의는 국가에 대한 노조의 절대적 협조와 순응을 전제로 한다. 그런데, 이러한 시스템은 단순히 권위주의적 통제에만 의존하지 않는다. 왜냐하면 국가는 노조의 순응을 대가로 노조 및 조합원들에 대해 일정한 형태의 보상을 제공하는 '교환관계'(exchange relations)가 제도화되어 있기 때문이다. NTUC 조합원들에 대해서는 다양한 복지가 노조를 통해 제공되고 있고, 노조 간부들은 국가의 정책 결정 과정에 다양한 채널들을 통해 참여하고 있다. 싱가포르식 국가조합주의는 사회에 대한 정교한 통제 시스템과 긴밀한 연관성을 맺고 있다고 볼 수 있고, 그러한 의미에서 이 체제는 단순히 국가의 권위적 통제에만 의존하는 '경성 권위주의'(hard authoritarianism)라기 보다는 치밀하고 광범위한 국가의 통제와 이에 대한 노조의 제도적 순응관계가 결합된 '연성 권위주의'(soft authoritarianism) 모델과 가까운 편이라고 할 수 있다(Johnson 1987). 오늘날 싱가포르의 국가조합주의적 노사관계 제도는 기본적으로 세 가지 역사적, 국가정책적, 이데올로기적 요인의 결합을 통해 형성되어 온 것으로 보인다.

그 첫 번째 요인은 노조 자체가 싱가포르의 근대국가로의 독립과 제도화 과정에서 유력한 주체로 핵심적인 역할을 담당해 왔다는 점에서 찾을 수 있다.²⁾ 주지하는 바 싱가포르의 실권자인 리관유(Lee Kuan Yew) 총리는 자신의 정치적 기반을 노조운동에서 처음 시작하였으며, 공산주의 계열의 급진 노조운동과의 투쟁 과정에서 노조운동을 국가기구와 제도의 일부로 동원시키고 제도화함으로써 안정적인 노사관계를 구축하고자 하였다(양종희·유석춘·박길성 1996). 이처럼 싱가포르 노조는 국가건설의 과정에서부터 이미 국가기구와 결합된 유력한 행위자로서 국가건설과 정책결정 과정에 참여해 왔던 것이다. 리관유(Lee Kuan Yew) 자신이 NTUC 위원장이었을 뿐 아니라 그의 아들 역시 NTUC 위원장이며, 국회의원들 중 81명이 노조 간부들로 이루어져 있다. 노조 간부들은 거의 대부분 집권 인민행동당(People's Action Party, PAP)의 당원들이며, 이들 중 상당수는 정부 내에서도 중요한 위치를 차지하고 있다(Begin 1994, 64-65). 이렇게 볼 때 싱가포르의 국가조합주의 체제하에서 노조는 국가라는 커다란 유기체의 한 부분의 역할을 충실히 담당하는 일종의 '준국가기구'로 제도화되어 있다고 보아야 할 것이다.

두 번째로 싱가포르식 국가조합주의적 노사관계는 다국적 자본의 투자 유치 필요성이라는 경제적 요인과 깊은 관련성이 있는 것으로 보인다. 싱가포르는 건국 초기부터 외국자본을 적극적으로 유치하기 위해 안정적인 노사관계의 유지를 극히 중시하였다(Begin 1994, 64). 국가는 외국자본의 적극적인 투자를 통해 싱가포르의 경제 발전을 추진해 왔으며, 이러한 국가의 전략은 자연스럽게 노사관계의 안정화를 위해 다양한 형태의 조합주의적 통제 기구와 제도들을 발전시키는 전략으로 구체화되었던 것이다. 싱가포르 국가는 산업화의 추진 과정에서 외국자본의 유치와 이를 위한 조건들을 구축하는 데 전력을 기울였다(Lim Chong Yah and Associates 1988). 한마디로 국가는 외국자본을 유치하기 위해서라면 이념이나 원칙을 초월한 '실용주의적'(pragmatic)인 정책들을 구사해 왔으며, 노조는 이러한 국가의 의지와 정책들을 앞장서 수행하는 '대리인'이었던 것이다. 외국 자본의 유치가 싱가포르의 경제에 결정적인 영향을 미치기 때문에 싱가포르에서는 외자의 유치를 위해 국가 주도의 강력한 협조적 노사관계를 구축할 필요성이 있었던 것이다. 즉, 국가는 노조를 넓은 의미의 유기적 국가 시스템의 일부로 통합시켜, 외국 자본들이 안심하고 활동할 수 있는 최적의 입지를 제공하고자 하였던 것이다.

2) 싱가포르 노사관계의 형성과 제도화 과정에 대해서는, Raj Vasil(1989, 144-170) 참조.

이처럼 국가건설과 경제발전 과정에서 국가와 노조간에 형성된 불가분의 융합 구조는 다양한 형태로 제도화되어 갔다. 이렇게 형성된 싱가포르의 국가조합주의적 노사관계의 모습을 잘 보여주는 것이 싱가포르 정부와 노조가 공식적으로 주장하는 이른바 '3자 협력주의'(Tripartism)의 제도화이다.

싱가포르식 국가조합주의의 형성과 제도화 과정에서 중요한 역할을 차지하는 세 번째 요인은 통치 이데올로기로서의 '신유교'의 역할이다. 국가는 싱가포르의 번영은 서구식 민주주의의 원리가 아닌 동양식 질서를 기초로 해야 한다는 강한 신념을 갖고 있으며, 이와 같은 이데올로기를 확산시키고 유지하는 데 엄청난 노력을 기울인다. 국가는 유교적 통치의 원리를 사회 구석구석에 주입하는 데 주저하지 않고 있고, 따라서 사회에 대한 국가의 통제와 개입 정도가 극히 높은 수준에 와 있고, 이러한 유교적 문화의식은 특히 작업장 수준의 행위 관계에서 잘 반영되고 있다. 유교적 가치와 질서의식은 싱가포르의 국가조합주의 체제를 유지하는 가장 중요한 이데올로기적 요소라 할 수 있으며, 이러한 이데올로기는 싱가포르의 노사관계를 포함한 사회제도 속에 깊숙이 융합되어 있다.³⁾

이와 같은 배경 속에서 기능하고 있는 싱가포르 노사관계의 공식적 이념형은 '3자 협력주의'로 규정된다. 정부와 노조의 설명에 따르면 싱가포르의 거시적 노사관계 제도는 싱가포르 주식회사 최대의 고용주이면서 주식회사 싱가포르의 총책임자인 국가와, 싱가포르에 투자하여 활동하고 있는 국내자본을 포함한 다국적 기업들이 결합된 자본, 그리고 여기에 고용된 노조간의 3자 연합 구조를 기본으로 한다는 것이다.⁴⁾ 그렇다면 노동과 국가, 그리고 자본은 이 구도 속에서 어떻게 기능하고 있는가?

우선 노동의 역할을 보자. 싱가포르식 3자 협력주의 구도 속에서 노조는 국가 기구의 유기체적 부분의 하나로 기능하고 있다고 보아야 한다. 노조는 국가의 정책에 충실히 순응하며, 이 순응에 대한 대가로 노조의 제도적 입지는 확고히 보장된다. 그러나 노조가 갖는 자율성은 국가의 의지와 정책의 테두리 속에 완전히 한계 지워져 있다. 노조는 국가정책의 입안과 결정 및 수행 과정에서 활발하게 참여하고, 자신들의 의견을 개진한다. 그러나 이것은 '협의적 참여'(consultative participation) 이상을 의미하는 것은 아니다. 이 체제에서 노동자 대표들은 자신

3) 이러한 배경들 이외에도 싱가포르는 인구 350만 정도의 도시 국가이며 사회적 통제가 극히 용이하다는 인구 및 사회구조적 배경도 싱가포르식 국가조합주의의 설명함에 있어서 고려되어야 한다. 싱가포르의 사회상과 관련된 비판적 논의와 관련하여 전상인(1995)의 논의를 참조할 것.

4) 싱가포르 노동연구소(Singapore Institute of Labour Studies) Evelyn S. Wong 소장과의 인터뷰.

들의 의사를 개진할 수는 있지만, 최종적인 결정은 국가나 경영진에 의해 이루어지고 있기 때문이다. 작업 현장에서 노동자들이 의사결정 과정에 공동으로 참여하는 '실질적 참여' (substantive participation) 나 독일식 공동결정 체제처럼 노동자들의 대표체를 중심으로 한 '대표체적 참여' (representative participation) 와 싱가포르식 협의체적 참여는 상당한 거리가 있다.⁵⁾ 싱가포르식 노동자 참여 체제는 어디까지나 노조의 협의체적 역할이 중시될 뿐 노조가 가질 수 있는 궁극적인 재량의 수준은 극히 제한적이기 때문이다.

이와 같은 국가조합주의적 협의체 구조가 기능하기 위해서는 전국적 수준에서 잘 조직화된 전국적 단일조직 속으로 모든 노조들을 통합시켜야 한다. 그 역할을 충실히 담당하는 것이 바로 NTUC이다. 싱가포르 노동조합 총연맹, 즉 NTUC의 정책은 국가의 정책과 거의 차이가 없다. NTUC는 생산성 향상, 노동력의 유연한 활용, 노동력에 대한 대대적인 교육투자, 복지 등에 대한 다양한 정책들을 연구하고, 대안을 제시하지만, 그 내용은 국가 정책의 틀을 벗어나지 않는다. 단체교섭이나 파업을 비롯한 노조의 전통적인 전략들이 거의 활용되지 않는 상황에서 노조는 어떠한 방식으로 조합원들의 이익을 대변하고, 조직을 유지하고 있는가? 싱가포르에서 노조가 조직물을 유지하는 방법은 조합원들에 대한 다양한 형태의 '복지 서비스' (welfare service) 를 '협동조합' (cooperatives) 형태로 제공하는 것이며, 우리는 이를 일종의 '서비스 노조주의' (service unionism) 로 파악할 수 있다고 본다. 즉, 노조는 조합원들에 대해 다양한 형태의 복지 서비스를 제공함으로써 조직물을 유지하고, '무임승차자 문제' 를 해결하는 전략을 구사해 왔으며, 이러한 전략은 적어도 조직물을 안정적인 수준에서 유지하는 데 상당한 부분 성공적이었던 것이다.

NTUC는 조직의 안정성을 유지하기 위해 정부의 지원 하에 다양한 형태의 복지 서비스 사업을 전개해 왔다. 이러한 활동들은 노조가 주도하는 협동조합기업들을 중심으로 이루어지고 있는데, 이 협동조합을 통한 조직물 유지는 대단히 중요하다. NTUC는 이 나라의 수많은 협동회사들(co-operatives) 을 소유한 공공부문의 거대 고용주의 하나이다. NTUC는 싱가포르의 가장 큰 호텔과 워락단지, 택시회사를 보유하고 있으며, 다양한 식당, 카페, 골프장 등을 운영한다. 노조원들은 저렴한 가격으로 NTUC가 운영하는 협동조합 서비스들을 이용할 수 있다. 노조가 운영하는 소비조합들은 시장에서 가격을 선도한다. 동물원이나, 호텔, 레저타운, 골프장, 카페 등에 이르기까지 NTUC가 직접 제공하는 서비스들은 극히 다양

5) 노동자 참여 체제의 다양한 형태들에 대해서는, Levine and Tyson(1990)의 논의를 참조할 것.

하다. NTUC의 협동조합 서비스들은 노동자들을 조직으로 유인하는 핵심 기제이다. 조합원이 되면, 이러한 서비스들을 값싸게 이용할 수 있는 '권리'를 가질 수 있기 때문이다. 따라서 국민들은 NTUC가 제공하는 값싼 서비스에 대한 권리를 갖기 위해서 NTUC에 가입한다. 노조원이 일단 NTUC 카드를 갖게 되면, 그는 수많은 레스토랑, 의료시설, 카페, 책방, 스포츠센터, 극장, 케이블카, 사파리, 동물원, 수족관, 렌터카, 슈퍼마켓, 쇼핑센터, 백화점, 옷가게, 여행사, 호텔, 유람선, 병원 등을 10-15% 정도 할인된 가격으로 이용하게 된다(NTUC 1996; Singapore Institute of Labour Studies 1996).

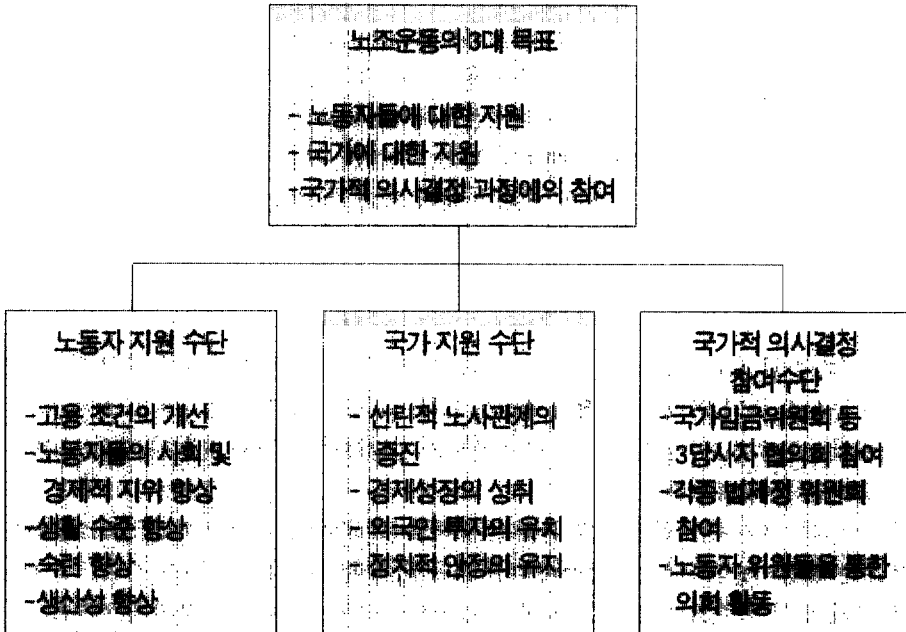
노조의 서비스 활동의 배후에는 물론 국가의 아낌없는 지원이 뒷받침된다. 토지나 건물 등을 무상으로 제공하고, 다양한 세제상의 혜택을 제공하기 때문에 노조가 운영하는 협동조합은 국가의 소비조합 구실을 한다. 결국 NTUC는 노조원들에게 광범위한 복지 서비스의 제공 기관으로 중요한 기능을 수행한다. 그러한 의미에서 싱가포르 노조의 전략은 국가조합주의 체제하에서 조합원들에 대한 다양한 형태의 서비스 제공에 주력하는 '서비스 노조주의'(service unionism)로 파악될 수 있다. 이렇게 볼 때 사실상 NTUC와 국가 기구간의 제도적 경계는 아주 모호하다. 국가가 노조에 대해 노동계급의 유일한 대표조직임을 인정하고, 이에 대해 각종 혜택을 제공하는 대가로 국가에 대한 노조의 절대적인 충성을 이끌어 내는 전형적인 국가조합주의적 거래 관계가 노조와 국가 사이에 제도화되어 있으며, 국가와 노조간에는 조합주의 체제하에서 흔히 관찰되는 국가와 노조간의 유기체적 관계가 구조화되어 있고, 이 체제하에서 노조는 단체교섭이나 정치적 활동보다는 조합원들에 대한 서비스에 주력하고 있는 것이다.

이러한 구조 속에서 노조와 정부간에는 국가의 미래에 대한 서로간의 이념과 목표, 그리고 이를 실현하는 정책적 수단들의 차이가 거의 없는 것처럼 보인다. 한마디로 '시각의 공유'(vision sharing)가 거의 완전하게 이루어지고 있는 것이다. 이와 관련하여 싱가포르에 진출한 다국적 석유회사인 싱가포르 셸(Singapore Shell)사 노조 위원장은 "국가와 노조는 근본적으로 동일한 시각을 공유한다"고 지적하였다. 노조의 이념에 대한 싱가포르 셸 노조 위원장의 설명에 따르면, 싱가포르의 이데올로기를 '실용적 사회주의'(Practical Socialism)라고 표현하였다.⁶⁾ 이념과 원칙이 아닌 실용성을 중시하는 실용주의적 가치가 노조의 행동과 전략을 지배하고 있으며, 노조는 안정적으로 제도화된 국가조합주의 체제

6) 싱가포르 셸사 노조(Singapore Shell Employees' Union) 위원장 Thomas and Thomas와의 인터뷰.

속에서 단기적 이익보다는 국가의 장기적인 전략과 노조의 '선호'를 일치시키는 전략을 선택해 온 것이다. 따라서 노조는 정부의 정책에 극도로 순응적이다. 정부가 임금 가이드라인을 결정하면 그 가이드라인 수준에서 자율적 교섭을 통해 임금 수준을 결정하는데, 회사와 노조간에는 임금문제를 둘러싼 큰 견해자가 없고, 대부분의 의사결정은 비공식적인 협의를 통해 이루어진다. 노조의 정책은 단체교섭이나 파업보다는 노동자들의 기능과 숙련의 향상, 조합원들에 대한 일상적 서비스의 제공 등에 비중을 두고 있다. 따라서 노조의 요구는 대단히 온건하다. 이러한 요구들조차 노사정의 비공식적 협의 하에서 제기되기 때문에 행위자들간의 견해 차는 발견되기 힘들다. <그림 2>는 NTUC가 천명하고 있는 노동운동의 이념과 전략 구조인 바, 이것을 보면 노조가 국가의 전략과 정책에 얼마나 협조적인지를 잘 보여준다.

<그림 2> 싱가포르 노동운동의 주요 목표



자료: Singapore Institute of Labour Studies(1996)

그렇다면 이러한 구도 속에서 국가는 어떠한 기능을 수행하는가? 싱가포르의

노사관계에 대한 국가의 개입은 공식적, 비공식적 영역 모두에서 매우 광범위하며 실질적이다. 파업이 발생할 경우 국가가 신속히 개입하며, 비공식적인 조정을 행한다. 사업장 단위에서 노사간에 자율적인 교섭을 통해 문제가 해결되지 않을 경우 국가 관료들에게 문제의 해결이 위임된다. 노사간의 분쟁이 발생할 경우 국가는 노사 양측에 대해 우선 비공식적 조정을 행하며, 대개의 경우 이러한 조정이 받아들여지게 된다. 또한 국가는 노조와 자본이 함께 참여하는 다양한 형태의 협의체들이나 위원회들을 조직하고 운영하는 과정에서 주도적인 역할을 담당한다. 국가는 이러한 위원회들을 통해 노조의 의견을 수렴하고 있으며, 노조는 이 협의 과정에 활발히 참여하여 의견을 개진한다. 노사관계의 영역에서 국가는 공식적, 비공식적 측면 모두에서 광범위하고 세세한 영역에 걸쳐 실질적 영향을 미치는 전형적인 '개입주의 국가' (interventionist state)의 모습을 띤다.

싱가포르의 거시적 노사관계에 대한 의사결정은 다양한 형태의 협의체적 기구들을 통해 조율되는데, 이러한 기구들은 국가의 주도로 운영된다. 이 과정에서 노조는 일정한 참여와 발언의 기회를 제공받고 있다. 일례로 노조는 3자 협력체제의 핵심 제도라 할 수 있는 '국가임금위원회' (National Wage Council, NWC) 조직에 1/3의 지분을 갖고 있으며, 위원회의 의사결정은 노사정 삼자의 합의를 중시한다. 그러나 이 위원회의 최종 결정은 비공개로 이루어진다. 최종 결정을 합의에 의해 한다고 하지만, 누가 반대하고 누가 찬성했는지를 알 수 없는 것이다. 이와 같은 의사결정 시스템은 속에서 노조는 항상 국가 및 집권당의 입장과 거의 차이가 없는 결정을 내리게 되는 것이다. 국가임금위원회의 위원으로 참여한 바 있는 싱가포르 쉘사 노조 위원장의 설명에 따르면 노조와 정부간에 이루어지는 공식적, 비공식적 대화와 협의 중 '70% 정도는 '톱 다운' (top down) 형식이며, 30% 정도가 '보텀 업' (bottom up) 형식" 이라고 한다.⁷⁾ 그는 국가와 노조간의 협의 과정은 공식적 측면 뿐 아니라 광범위하게 이루어지는 막후의 비공식적 대화와 협의를 포함하고 있으며, 공식적으로 이루어지는 결정들은 대부분 막후의 협의 과정에서 걸러진 것이라고 한다.

그런데, 국가가 노사관계와 관련된 정책을 결정할 때 국가가 가장 중요시하는 부분은 첨단기술과 우수한 인적자원을 보유한 외국자본의 유치 문제이다. 싱가포르 국가의 가장 중요한 관심은 외국 기업들의 투자를 유치하는 것에 있기 때문에 국가는 이에 장애가 되는 요인들은 제거하려 한다. 국가의 정책은 보다 높은 기술

7) 싱가포르 쉘사 노조 위원장과의 인터뷰.

수준을 갖춘 외국 기업들이 싱가포르에서 활동하도록 여건을 제공하는 것이며, 노조에 대한 국가의 정책 역시 이러한 정책의 테두리를 크게 벗어나지 않고 있다. 싱가포르 국가는 외국 자본의 투자를 중시하면서도 다른 한편에서는 노조를 중요한 사회 제도로 국가의 지배체제 속에 편입시키는 정책을 일찍부터 취해 왔다. 국가가 노조를 국가조합주의의 틀 속에서 적극적으로 수용하는 데에는 앞서의 역사적, 경제적 이유와 더불어 싱가포르 특유의 유교적 국가이데올로기가 중요한 부분을 차지한다. 유교적 자본주의를 싱가포르의 국가 이데올로기로 중시하는 리관유 수상은 노조가 사회적으로 필요한 제도라고 생각한다. 그가 노조의 존재를 인정하는 가장 중요한 이유는 노조가 있음으로 해서 노동자들의 '자기 존엄성' (self dignity)이 올라갈 수 있으며, 국가경제의 발전에도 기여할 수 있다는 것이다.⁸⁾

싱가포르식 노사관계 제도에서 막강한 영향을 미치는 또 다른 행위자는 기업들이다. 그런데, 싱가포르의 고용주 집단은 크게 두 부분으로 나뉜다. 첫 번째가 국가이다. 국가가 노동자들의 최대 고용주이기 때문이다. 두 번째 집단은 외국 기업들이다. 싱가포르에서 활동하고 있는 대다수의 기업들이 바로 다국적 자본이기 때문이다. 이렇게 볼 때 3개 당사자의 실질적인 파트너는 바로 외국기업들이라고 할 수 있다. 싱가포르 국가는 공공부문의 최대 고용주이며, 민간부문의 최대 고용주는 외국 자본이기 때문에 이들의 입장이 중요하다. 정부 역시 외국자본의 유치에 정책의 최우선 순위를 두고 있기 때문에 이들의 요구에 대해 극히 민감하지 않을 수 없다. 자연히 국가정책의 결정 과정에서 외국 기업들의 견해와 입장은 큰 비중을 차지하고 있다. '국가임금위원회'에 조차 외국 기업의 대표들이 경영자들을 대표해서 참여하고 발언권을 행사할 정도로 국가의 각종 정책들에 대한 외국 자본의 영향력은 크고, 이들의 발언권이 확대되어 왔다. 싱가포르의 임금 수준과 노사관계 제도의 운영에서 가장 중요한 역할을 수행하는 국가임금위원회의 명단에는 일본, 미국, 독일의 투자기업들을 대표하는 각국 자본의 대표들이 참여하여 막강한 영향력을 행사한다(Chew 1994, 31-34). 이들 외국자본들은 싱가포르의 임금 및 노동정책 결정에서 직접 참여하면서 그들의 입장을 국가 정책에 반영시키고 있는 것이다.

싱가포르식 국가조합주의의 체제에서 노동시장과 노사관계의 운용에 결정적인 영향을 미치는 대표적인 거시제도적 기구는 '국가임금위원회' (National Wage Council)이다. 1972년 정부의 자문기구 형식으로 설립된 이 위원회는 매년 그해

8) NTUC 소속 싱가포르 노동연구소(Singapore Institute of Labour Studies) 연구원들과의 인터뷰.

의 임금 가이드라인 수준을 합의하에 결정함으로써 싱가포르 노동자들의 임금 수준을 결정하는 데 핵심적인 역할을 담당한다. 위원회는 노사정 3자 조직체이며 노조에서는 NTUC가, 사용자 대표들은 81년부터 국내기업을 대표하는 싱가포르 국가경영자협회(National Employer's Council)와 외국경영자 협회들(미국, 독일, 일본경영자협회)이 참여한다. NTUC는 위원회에서 유일한 노동자 대표 조직이다. 정부에서는 재무부, 노동부, 외국인 투자조정을 담당하는 경제발전위원회, 그리고 상공부에서 참여한다.

국가임금위원회에서는 국가경제의 성장 및 분배와 관련된 기본 임금 가이드라인과 노동시장 정책 등을 위원들의 전원 합의 하에 국가에 건의한다. 국가임금위원회는 형식상 자문기구이기 때문에 위원회의 결정이 법적 구속력을 갖지는 않는다. 그러나 위원회의 제안은 노동부장관의 승인으로 공표되는 것을 관례로 하고 있기 때문에 실질적인 구속력을 갖게 되는 것이다. 노사 양측은 대개 위원회의 권고를 따르지만, 단체협약을 통해 자율적으로 임금 수준을 결정할 수도 있다. 위원회의 결정은 전원 합의제에 의해 이루어지게 되어 있다. 위원회의 결정이 정부에 건의되면, 정부는 관례적으로 승인 없이 승인함으로써 실질적인 국가의 결정이 되는 것이다. 국가임금위원회의 핵심적인 관심은 임금의 가이드라인을 결정하는 데 있다. 그런데, 위원회의 주안점은 임금상승 그 자체를 억제하는 것이 아니라 상승은 시키되 이것이 생산성 향상분을 넘어서지 않는 '질서있는'(orderly) 상승이 되도록 함으로써 국가경제의 발전과 실질 임금의 향상이 조화를 이루도록 하는 데 두어지고 있다. 따라서 노동자들의 실질임금 상승이 생산성 향상분을 넘어서지 않는 선에서 이루어지도록 유도하는 것이 중요한 원칙인 것이다. 그럼에도 불구하고 싱가포르에서는 80년대 후반 이래 노동자들의 실질임금 상승률이 생산성의 향상분을 조금씩 웃돌아 왔으며, 높은 수준의 실질임금 상승은 숙련노동력의 공급이 매우 부족하기 때문에 나타난 것이었다. 1983년부터 1994년까지 싱가포르의 실질임금 및 생산성의 상승률을 보면 <표 3>과 같다. 국가임금위원회가 매년 임금 가이드라인을 결정하면, 개별 기업들은 대체로 그 수준을 준수하게 된다. 그러나 개별 기업들은 특수한 사정이 있을 경우 가이드라인을 준수하지 않을 수도 있다. 전국적인 수준에서의 가이드라인이 만들어지면, 이에 대한 수용도가 극히 높기 때문에 정부가 개별 기업의 교섭에 간섭할 필요가 별로 없는 것이다(Chew 1994, 29-50).

〈표 3〉 싱가포르의 실질임금 및 노동생산성 상승률 추이

	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94
실질임금	5.3	6.9	3.1	6.4	4.8	4.7	5.0	3.9	1.5	2.6	6.7	5.3
노동생산성	9.1	8.1	7.4	2.2	2.6	6.7	7.4	5.9	5.7	5.2	3.9	5.2

자료: Singapore Yearbook of Labour Statistics, 각년도.

지금까지 우리는 싱가포르의 노사관계 구조와 제도들을 거시적 측면에서 일별 해 보았다. 지금까지 고찰한 싱가포르의 노사관계를 한마디로 규정한다면 필립 슈미터가 논한 '국가조합주의' (state corporatism)의 형태에 가장 근접해 있다고 볼 수 있을 것이다(Schmitter 1979, 13). 그러나 싱가포르식 국가조합주의는 자율적이고 독립적인 노조의 지위를 전제한 3개 당사자 구조라기 보다는 국가기구와 제도 노조가 자연스럽게 편입되어 있는 가운데, 다국적기업들을 중심으로 한 외국 기업들이 이러한 제도적 구조 속에 자율적이고 독립적인 파트너로 참여하는 '이자연합' (Bipartism)의 구도를 형성하고 있다고 보는 것이 더 적절할 것이다.

IV. 미시적 노사관계

1. 노동시장의 성격

싱가포르의 노사관계는 앞서 논의한 거시적 수준의 노사관계 제도와 더불어 기업 및 개별적 수준의 미시적 노사관계가 중요한 비중을 차지하고 있으며, 최근에 들어서 기업 활동의 초국적화, 세계화가 급속히 진행됨에 따라 작업장 수준에서의 미시적 노사관계가 차지하는 비중이 점점 더 증가하고 있다. 따라서 작업 현장을 중심으로 형성되어 있는 싱가포르 특유의 작업장 노사관계와 노동시장, 그리고 이와 연관된 노동통제 시스템 및 노동자들의 행위 지향성을 이해하는 것은 거시적 노사관계 제도에 대한 이해와 더불어 매우 중요한 의미를 지닌다.⁹⁾

싱가포르의 작업장 노사관계를 이해하기 위해서는 우선 싱가포르 특유의 '노동시장 체제' (labor market regime)를 이해할 필요가 있다. 싱가포르의 노동시장이 갖고 있는 가장 큰 특징은 계층화된 노동시장이라는 점이며, 이 인종에 따라 국가의 노동시장 및 노동통제 정책이 차별화되는 모습을 보여준다.¹⁰⁾ 싱가포르

9) 싱가포르 노동시장의 성격에 대해서는, Pang Eng Fong (1988, 195-242) 참조.

10) 인종적으로 층화된 싱가포르의 노사관계 및 인적자원경영 시스템에 대한 정보는 각종 공식 통계 자

의 노동시장은 크게 두 부분으로 분절화되어 있다. 그 첫째는 중국인들, 특히 국가 공무원 중심의 핵심 노동력으로 이들은 싱가포르 노동시장에서 가장 중요한 핵심 노동자 집단을 구성한다. 두 번째 집단은 노동시장의 주변부에 위치한 외국인 노동자들이다. 싱가포르의 노동시장을 보면 기업의 인력관리 및 노동시장 정책이 두 부분에 대해 뚜렷이 구분되는 모습을 보여준다. 한마디로 첫 번째 집단에 대해서는 국가조합주의 체제하에서 높은 수준의 임금과 고용 안정이 제공되고, 인적자원을 증시하는 '기능적 유연성' (functional flexibility) 을 증대시키기 위한 정책들이 적용되는 반면, 후자에 대해서는 '수량적 유연성' (numeric flexibility) 정책들이 주로 적용되고 있다고 볼 수 있다.

싱가포르 노동시장에서 핵심 지위를 차지하는 노동자들은 중국계 노동자들이다. 이들은 남녀를 불문하고 경제의 핵심 영역에서 활발한 활동들을 수행하고 있으며, 전문직, 공공부문, 민간부문에서의 안정된 지위를 차지하고 있다. 특히 싱가포르의 국가부문에 종사하는 공무원들에 대해서는 최고 수준의 고용 안정과 복지, 그리고 훈련이 제공되고 있다. 싱가포르 정부에서는 이들 핵심노동력에 대한 높은 수준의 교육훈련을 강조하고 있으며, 이 부문에서의 인적자원의 질을 향상시키기 위한 교육훈련 투자를 노동시장 정책의 핵심 과제로 설정하고 있다(Pang Eng Fong 1988, 214).

싱가포르 노동시장의 특이한 점의 하나는 여성들, 중국계 여성들의 경제활동 참여가 활발하다는 것이다. 싱가포르 정부에서도 일찍부터 중국계 여성들의 경제활동을 장려해 왔으며, 전문직 분야에서 여성의 진출이 활발하다. 그러나 그 결과 중국계 전문직 여성들이 결혼과 출산을 기피하는 경향이 늘어났다. 정부는 중국계 고급인력 여성들이 출산을 기피할 경우 장기적으로 중국계의 지배가 약화될 것을 우려한다. 따라서 정부에서는 중국계 전문직 여성들의 출산에 대해 막대한 지원과 보조금을 지급하며 이를 장려한다. 하류계층의 출산율을 억제하고 중국계 중산층 여성들의 출산을 장려하는 정책은 싱가포르처럼 철저한 국가조합주의적 통제 시스템이 작동하는 나라에서만 가능한 정책일 것이다(전상인, 1995).

중국계 중심의 핵심 노동력이 싱가포르 노동시장의 주된 부분을 점하는 주변부에는 광범위한 외국인 및 이민노동자들이 포진하고 있다. 싱가포르는 본격적인 경제성장이 이루어지던 70년대 초반 이후부터 노동력 부족문제를 해소하기 위해

료에서는 거의 드러나지 않고 있다. 왜냐하면 생산 분야에 종사하는 하층 사회 노동자들의 대부분은 외국인 노동자들이기 때문이다. 싱가포르의 노사관계와 노동시장은 외국인 노동시장 문제에 대한 이해와 결합되어야 할 것이다.

외국인 노동력을 광범위하게 활용해 왔으며, 외국인 노동력의 공식적인 규모는 전체 노동력의 약 10-13% 정도를 차지해 왔다. 외국인노동자들의 규모는 경제 상황의 변동에 따라 상당히 가변적인데, 경제가 어려웠던 80년대 중반에 약간 감소하다가 그 이후에는 조금씩 증가하고 있다.

싱가포르의 외국인노동자들은 두 부문으로 나뉜다. 그 첫째는 노동집약적 제조업 및 건설업, 그리고 비공식부문을 중심으로 집중되어 있는 저임금 노동력이다. 이들은 주로 제조업, 건설업, 다양한 형태의 사회 및 개인 서비스업 등에 종사하지만, 제조업에 가장 많이 집중되어 있으며, 그 다음으로 많은 부분을 차지하는 것이 가정부(domestic workers)이며, 이들의 대부분은 필리핀, 인도네시아, 타일랜드, 인디아, 스리랑카, 방글라데시에서 온 노동자들이며, 고용 상태가 불안하고 저임금이며, 숙련 수준이 낮다. 싱가포르 정부는 이 부문의 노동력에 대해서는 수량적 유연성에 입각한 노동시장 정책을 적용하고 있다.

다음으로 싱가포르의 외국인노동력에서 중요한 일각을 구성하는 집단이 전문 기술 및 행정사무직 분야에서 종사하는 외국인노동자들이다. 이들은 주로 금융 및 다국적기업 부문에 종사하고 있으며, 높은 임금을 받고 있다. 싱가포르의 외국인 노동자들은 대부분 노동시장의 하층 부분에 집중되어 왔지만, 최근에는 해외의 고기능 핵심 인력을 유치하는 데 주력하고 있다(Fang Eng Fong 1988, 216-218). 그 결과 일부 하이테크 산업 분야의 숙련노동자들의 유입이 증가하는 경향을 보인다. 이들 하이테크 분야의 숙련 노동력이나 연구개발 요원들은 중국이나 인디아 등에서 공급되고 있다.

싱가포르 정부는 80년대부터 기업들이 외국인노동자들을 고용할 때 노동자 1인당 정부에 일정한 금액을 납부토록 함으로써 이들의 저임금으로 인해 본국 노동자들이 피해보지 않도록 하는 정책과 더불어 외국인노동자들이 집중된 산업 분야에서 이들의 고용 비율이 일정한 수준을 넘지 않도록 규정하고 있다. 예를 들어 제조업의 경우 경제 상황에 따라 35-35%의 노동력을 넘지 않도록 하고 있으며, 서비스산업 분야에서는 10-20%, 그리고 건설업 분야에서는 현지 노동자 1인당 3-5명 정도의 외국인노동자 고용을 허용하고 있다. 이들의 고용 규모는 경제 상황에 따라 탄력적으로 조절되는 전형적인 '수량적 유연성' 개념 하에서 관리되고 있다고 볼 수 있을 것이다.¹¹⁾ 싱가포르에서 외국인 노동자들에게 부여되는 취업 허가

11) 싱가포르의 외국인노동자들에 대한 자료는 매우 적다. 이와 관련하여 이 글에서는 싱가포르 노동연구소(Singapore Institute of Labour Studies, SILS)가 발간하는 자료를 주로 참고하였다. SILS(1995) 참조.

기간은 약 1년이다. 이 1년 동안 기업들은 노동자들을 활용해야 한다. 기업의 입장에서 볼 때 단기기간의 취업자들에 대해 적용하는 인적자원 경영 정책은 분명하다. 이들의 기능적 유연성이나 숙련도를 증대시키기 보다는 고정적인 단순반복 작업에 노동자들을 대량으로 투입하는 테일러주의식 관리가 주로 적용되고 있는 것을 알 수 있다(Begin 1994).¹²⁾

2. 노동자의식과 행동

그러면 이와 같은 노동시장 상황에서 노동자들의 일반적 의식과 행동은 어떠한 특성을 보이고 있는가? 이러한 문제에 대한 접근을 위해서는 이들의 행위 지향성을 싱가포르 노동자들과 외국인노동자들로 나누어 보는 것이 적절할 것이다. 우리는 우선 외국인노동자들의 의식과 행위 지향성을 논의한 다음, 싱가포르 본국 노동자들의 행동 양식을 싱가포르 항공사 노조의 승무원 지부에 대한 조사 결과를 중심으로 살펴보도록 하겠다.

싱가포르의 외국인 노동자들은 높은 이동성, 미정착성, 그리고 한시성이라는 특성을 갖고 있다. 이들은 데요(Deyo)가 지적하는 '초 프롤레타리아트'(Hyper Proletariat)의 성격을 고스란히 갖고 있다(Deyo 1989, 167-208). 단순작업에 종사하는 생산적 노동자들의 경우 일정한 기간의 노동계약 기간이 종료되면, 이들은 본국으로 돌아가야 하거나, 취업허가 기간을 연장받아야 한다. 보통 1년 정도의 계약 기간동안 일하며, 계약기간이 종료될 경우 재계약을 통해 노동 허가가 이루어지고 있다. 이들이 싱가포르에 남아 있기 위해서는 높은 수준의 기능을 보유하지 않은 이상은 불가능하다. 그러나 이러한 기능을 보유하지 못한 노동시장의 주변부에 위치한 주변적 노동자들에 대해서는 철저한 수량적 유연화 정책들이 적용된다.

외국인 노동자들의 행태와 의식은 싱가포르의 노사관계에 대해서도 중요한 의미를 지닌다. 왜냐하면, 이들은 조직에의 정착성이 매우 약하고, 이동이 심하다는 특성을 갖고 있으며, 따라서 '조직지향적 행위'(organization oriented action)를 통해 자신들의 목소리를 조직에서 집단적으로 관철시키려 하기보다는 '시장지향적 행위'(market oriented action)를 지향하는 경향을 보이고 있다.¹³⁾ 싱가포르의 작업장에서 노동자들의 효과적인 집합 행동을 어렵게 만들고 있는 것은 바로

12) 싱가포르 국립대학 장영철 교수와의 인터뷰.

13) 시장지향적 행위와 조직지향적 행위의 개념에 대해서는 박준식(1996, 37-59) 참조.

정착성이 결여된 외국인노동자들의 시장지향적 행동 양식과 이들의 행동을 수량적 유연성과 결합시킨 기업체들의 인적자원 관리 전략이라 할 수 있을 것이다.

외국인노동자들이 주로 시장지향적 행동 양식을 보이는 반면, 국가조합주의적 노사관계 관리체제에 포함된 노동자들의 의식을 보면 이들은 기본적으로 유교적 권위에 대해 순응적인 태도를 가지고 있는 것처럼 보인다. 이와 관련하여 싱가포르 쉘 회사에 근무하는 노조 위원장(Thomas and Thomas)의 설명에 따르면 싱가포르에서 국민들은 “하라는 것만 한다”(people will do, what they are said to do) 라고 설명하면서 노동자들의 의식이 권위에 대해 순종적인 측면이 강하며, 노동자들의 주된 관심 역시 ‘금전 지향적’ 속성이 아주 강하다고 설명한다.¹⁴⁾

노동자들의 시장지향적 사고는 노조의 기능과 역할을 대단히 온건하고 협의지향적인 성격의 것으로 만들게 하는 데 중요한 역할을 하고 있다. 노조의 활동이 온건하고, 서비스 지향적이기 때문에 경영자들은 노조를 생산 활동에 대한 장애로 간주하지 않는다. 회사와 노조 사이에는 많은 현안들이 공식적 교섭보다는 비공식적 협의를 통해 결정되고 있다. 결국 외국인 노동력에 대해서는 적절한 수량적 유연화 전략과 시장지향적 행동을 통한 관리가 이루어지면서, 중국계의 핵심 노동력들에 대해서는 국가조합주의체제로의 포섭을 통해 이들의 순응을 이끌어내는 이중적 관리 시스템 하에서 노동자들의 의식과 행동 양식이 나타나고 있는 것이다. 이와 같은 관리 시스템 하에서 노동자들의 대부분에게는 ‘돈을 버는 것’이 유일한 관심이다. 돈을 버는 것에 대한 관심이 워낙 크기 때문에 경제적 합리성 이외에 어떠한 다른 요인들도 노동자들에게 큰 유인이 되기 힘들다. 따라서 노동시장의 수요와 공급상황이 노동자들의 상태를 결정하는 핵심 변수라 할 수 있다. 노동자들 역시 노조나 단체교섭을 통해 보상이 이루어진다고 생각하지 않는다. “시장이 보상한다”고 보는 것이다.¹⁵⁾

이와 같은 싱가포르 특유의 노동시장 체제와 그 속에서 형성되어 온 노동자들의 행동 양식은 나름대로의 독특한 역사적 배경 속에서 제도화되어 왔다. 역사적 측면에서 볼 때 싱가포르의 사회 구조는 영국식 식민지 지배의 영향을 크게 받아 형성되었다. 영국식 지배구조의 중요한 특징의 하나는 경영자와 종업원간의 엄격한 신분 구분에 있다. 이러한 신분 구분은 싱가포르의 교육제도를 통해서도 확인 가능하다. 싱가포르에서는 초등학교 3학년이면 우열반이 갈린다. 이 때 이미 아이

14) 싱가포르 쉘 노조 위원장과의 인터뷰.

15) 싱가포르 항공사 승무원노조 지부장과의 인터뷰. 싱가포르 국립대학 Ronald Rodgers 교수와의 인터뷰.

의 장래가 결정되는 것이다. 따라서 부모들은 초등학교에서 우수한 학생으로 분류 되도록 하기 위해 아이들에게 막대한 투자를 한다. 계급의 구조화 정도가 높고, 중산층 이상의 사람들은 거의 가정부를 두고 있다. 영국식 식민지 지배의 유산과 문화가 그대로 이식된 모습을 잘 보여준다. 이와 같은 엄격한 신분 구분 제도는 싱가포르의 노동시장 시스템에서도 제도화되어 있는 것을 볼 수 있다.¹⁶⁾ 인종적 신분 구분상 생산 분야의 노동자들에 대해서는 최소한의 훈련과 숙련만이 부여되는 반면, 국가조합주의 시스템의 핵심부에 위치하게 되는 중국계 노동력은 국가가 설정하는 제도적 시스템을 향유할 수 있는 권리가 주어지게 되는 것이다. 자연스럽게 노동자들의 행동 양식과 의식 역시 인종과 신분의 구분에 따라 차별화되고 있는 것이다.

3. 작업장 노사관계

싱가포르의 노사관계를 이해하기 위해서는 거시적 측면의 노사관계 제도와 더불어 작업장 수준의 노사관계 제도를 이해하는 것이 중요하다. 우리는 이 글에서 싱가포르의 작업현장 노사관계의 특성을 일본의 다국적기업인 JVC사가 100% 단독으로 출자한 오디오 콤포넌트 공장과, 싱가포르 항공사 노조 승무원 지부의 사례를 통해 살펴보도록 하겠다.¹⁷⁾

우선 일본계 다국적기업인 JVC사는 오디오 콤포넌트를 조립하는 전형적인 대량생산 시스템 체계를 갖고 있다. 제품의 생산은 단일 제품을 하나의 라인에서 반복적으로 생산하며, 한 제품의 생산 단위가 약 20,000개 정도여서 전형적인 대량생산 방식의 생산 시스템이 적용된다. 노동자들의 작업은 프린터 기판에 부품을 삽입하거나 납땜 또는 전선 등을 잇는 작업으로 대부분의 작업이 단순반복적인 작업에 머물고 있다. 작업 공정은 노동집약적 성격이 강하고, 회사 역시 자동화에 대해서는 큰 관심이 없어서 자동화율도 낮다. 이 공장의 목표가 낮은 임금을 활용하기 위한 것이 분명히 나타나고 있다. 노동자들의 한달 총 급여는 약 1,200싱가포르 달러 정도이며, 한국의 대기업 여성 노동자들과 비슷한 임금 수준에 머물거나, 이 보다 약간 낮다. 이 공장에 들어오는 부품들은 대부분은 인근 동남아 지역에서 조

16) 싱가포르 국립대학 Ronald Rodgers 교수와의 인터뷰.

17) 1996년 3월 21일부터 27일까지 행해졌던 현지 조사 자료수집 및 인터뷰 과정에서 현지 공장들에 대한 조사는 1996년 3월 25과 26일에 이루어졌고, 이 조사 과정에서는 공장 관리자, 노동자, 노조 지부장들에 대한 인터뷰가 행해졌다.

달되며, 공장은 적기생산(Just-In-Time Production) 시스템을 유지하려 하고 있다. 부품들은 약 1/2일 분의 재고를 유지하고 있다. 여성 노동자들은 대부분 기존 여성인 듯한 인상을 주었고, 이들을 통제하는 현장 관리자들은 거의 남성들이다. 작업 현장에서 작업집단 내부의 직무 순환은 이루어지고 있지만, 단순반복적 작업들을 수평적으로 확대한 것에 지나지 않는다. 이동식 작업대 위에서 빠른 속도로 단순반복적 작업이 수행되고 있음을 알 수 있다.

JVC 공장에서 관리자들에게 대한 훈련비용은 임금의 약 1% 정도이다. 회사에서는 노동자들을 직접 훈련하는 대신 이 기금을 국가에 기술 훈련 기금(Skill Development Fund)으로 내도록 되어 있다. 노동자들에게 대한 훈련은 위로 올라가면서 더 활발해지며, '스페셜리스트'(specialist) 보다는 '제너럴리스트'(generalist)의 양성을 강조하는 편이다. 이 회사는 현재까지 노동자들을 해고한 적은 없다. 공장이 그대로 잘 굴러갔기 때문이다. 현장 작업자들의 80% 정도가 중국계이며, 15% 정도는 말레이인이고, 5% 정도는 인도인이다. 이들은 보통 3개 정도의 언어나 방언을 쓰지만, 의사소통에 별다른 어려움을 느끼지는 않고 있다.

현재 이 회사는 노조가 없다. 대신에 비공식적인 형태의 '작업장 협의회'(works council)가 존재하지만, 법적으로 규정된 것은 아니다. 제조업 분야에서 노조의 조직률은 공공부문에 비해 크게 낮으며, 대개는 작업장 협의회 수준을 넘어서지 않고 있다. 협의회의 대표들은 노동자들 스스로 부서별로 선출하며 이를 통해 노사간의 비공식적인 의사소통이 이루어지고 있다. 회사에서는 임금을 결정할 때 단체교섭보다는 시장의 임금 상황을 보아 가면서 임금수준을 결정하고 있다. 관리자들은 이에 대해 '시장 조사'(market survey)에 의한 임금 결정 방식이라고 부르지만, 내용적으로는 거의 시장 임금 수준에 맞추는 것이 현실이다. 이와 같은 체제 하에서 공장의 노사간 의사소통 방식은 '70% 정도가 '툭 다운' 형식이고, '보텀 업' 형식은 30% 정도"라고 설명한다. 결국 작업장에서의 임금 수준은 '단체교섭' 보다는 '노동시장'에 의존하고 있다는 것을 보여준다.¹⁸⁾

싱가포르의 작업현장 노사관계에서 흥미로운 것은 최근들어 작업장 수준에서는 일본식 노무관리와 인적자원 경영 정책들을 도입하려는 경향이 점차 강화되고 있으며, 정부 역시 이를 권장하고 있다는 점이다. 이는 전통적인 테일러식 작업조직과 인적자원 경영 방식으로는 싱가포르가 지향하는 새로운 단계의 고부가가치 발전 전략이 한계에 직면하지 않을 수 없다는 사실에 대한 인식과 더불어 싱가포르에 진출한 일본계 기업들의 영향이 컸다. 최근들어 일본식 다기능화와 기업 중

18) 이 부분에 대한 서술은 JVC 공장 방문과 인사관리 담당자와의 인터뷰를 중심으로 이루어졌다.

심 노사관계가 강조되고 있는 것은 싱가포르에서도 일본식 노사관계의 효과에 대해 정책 당국자들이 이를 인식하게 되었다는 것을 의미하는 것이다 (Venkatraman and Anantaraman 1990; Rodgers 1995).

싱가포르 노사관계의 현 수준을 보여주는 또 하나의 사례는 현재 싱가포르에서 가장 큰 기업 중의 하나이면서 노조가 가장 독립적이라는 싱가포르 항공사 노조 승무원 지부이다. 이 회사의 승무원 지부는 최근 회사에 협조적인 집행부에서 보다 독립적 지향성을 취하는 노조 집행부로 바뀌었다. 새롭게 바뀐 노조 지부장은 약 4,000명 정도의 승무원들을 대표한다. 그런데, 이들을 대표하는 전임 상근노동자는 1명에 불과하고, 나머지 1명의 사무실 근무자는 파트타임이다. 승무원노조 위원장의 설명에 따르면, 자신들이 노동자들의 선거에 의해 새로 선출되기 전까지 노조는 거의 하는 일이 없었다고 한다.¹⁹⁾ 현 노조 집행부는 기존 집행부에 반대하는 세력이며, 노조와 NTUC, 회사에서는 기존 지부에 반대세력이 등장하는 것에 대해 우려를 표명하고 있다. 그럼에도 불구하고 독립성이 강한 노조 집행부조차 그 활동 내용과 집행부의 지향성은 극히 온건한 조합원 서비스와 고충처리 활동 수준을 넘어서지 않고 있다.

승무원 노조 지부장의 설명에 따르면, 지부장의 가장 중요한 일은 승무원들의 근로조건을 향상시키는 것에 있다고 한다. 임금은 거시적 수준에서 가이드라인이 설정되기 때문에 이에 대해 개별 노조가 영향을 미치는 것이 힘들기 때문이다. 따라서 노조와 노동자들의 가장 큰 관심은 승무원들의 근로조건 개선에 있다. 항공사 승무원의 근로 조건은 매우 힘든 편인데, 특히 시차에 따른 적응, 교대근무시간, 휴식시간, 서비스의 질 등을 둘러싸고 승무원들이 불만이 크다고 한다. 그러나 항공산업의 경쟁이 매우 치열하기 때문에 근로조건 개선이 매우 어려우며, 현재 노사의 가장 큰 현안은 정년 문제이다. 승무원들은 정년이 남자의 경우 55세로 짧은 편이며, 여성 승무원들의 경우 매 3년마다 계약을 갱신하며, 10년 이상 근무는 불가능하다. 젊은 여성들을 고용하기 위해 이러한 정책을 취한다. 말레이시아 등지에서 젊은 여성들이 승무원으로 충원된다. 현재 노조 지부는 이 문제를 해결하기 위해 회사와 협의 중에 있지만, 별다른 성과는 거두지 못하고 있다.

이처럼 싱가포르에서 노조의 기능은 단체교섭에 있다기 보다는 일종의 '종업원 협의회'나 '고충 처리 서비스' 기능을 한다고 볼 수 있다. 작업장 단위에서 발생 가능한 다양한 현안들을 다루는 것이 노조의 주된 임무이며, 노조는 정치적 활

19) 이 부분에 대한 서술은 싱가포르 항공사 노조 승무원 지부 지부장과의 인터뷰를 기초로 한 것임.

동에는 전혀 관심이 없다. 승무원지부의 지부장은 “노조 내부의 정치나 노동자들의 근로조건 향상에만 관심이 있지, 노조 외부의 정치에 대해서는 전혀 관심이 없다”면서 기본적으로 노조 내부에 국한된 활동에 초점을 두고 있음을 강조한다. 그의 설명에 따르면 싱가포르에서 노조는 사실상 파업권이 없다고 한다. 이러한 상황에서 노조, 혹은 종업원들이 회사에 대항하는 수단은 많지 않으며, 항공사의 경우 노동자들의 비공식적 저항은 승무원들이 승객들에게 제공하는 서비스의 질을 떨어뜨리는 것이다. 노동자들이 불만을 갖게 될 경우 승무원들의 서비스의 질이 낮아질 수밖에 없게 되며, 이것은 회사의 입장에서 손해인 것이다. 이처럼 싱가포르의 노사관계 제도는 사용자가 주도하는 기업내 협의 수준을 크게 벗어나지 못하고 있으며, 사업장 단위의 단체교섭은 거의 이루어지지 않고 있다.²⁰⁾ 작업장 수준의 협의적 노사관계는 싱가포르의 독특한 노동시장 체제, 그리고 그 속에서 형성되어 온 노동자들의 행위 지향성과 결합되어 미시적 노사관계 제도의 일부로 작업장의 일상성 속에 깊숙이 뿌리 박혀 있는 것을 보여준다.

V. 결론

지금까지 이 글은 싱가포르의 안정적 노사관계를 거시 부문에서 국가와 노조 간에 형성된 국가조합주의적 통제 기제, 작업장 수준의 노사관계와 인적자원경영 관행, 그리고 그 구조 속에서 형성된 노동자들의 시장지향적 행위 지향성의 결합 관계로 설명해 보려고 하였다. 싱가포르의 국가와 노조는 서로를 구분하기 힘들 정도의 ‘제도적 융합구조’ 속에서 국가가 노조를 국가정책과 전략의 제도적 파트너로 인정하는 대신 노조는 국가에 대한 절대적 신뢰와 충성을 제공하는 국가조합주의적 노사관계 제도를 발전시켜 왔음을 확인할 수 있다. 국가와 노조간의 조합주의적 거래 구조는 거시 부문에서 노사 협력과 생산성 향상, 질서 있는 임금의 상승, 그리고 노조의 조직을 유지에 긍정적인 영향을 미쳤다고 보아야 할 것이다. 이와 같은 싱가포르의 노사관계를 개념화 한다면 이를 국가조합주의의 한 유형으로 파악할 수 있을 것이다.

싱가포르식 국가조합주의는 엄밀히 말해 노사정 3개 당사자 구조라기 보다는 노조-국가 및 외국자본이라는 2개 당사자 구조로 파악하는 것이 보다 적합하며,

20) 싱가포르 항공사 승무원 지부 지부장과의 인터뷰.

이 속에서 노조가 조직을 유지하는 전략은 조합원들에 대한 복지서비스의 제공자로서 기능하는 것, 즉 '서비스 노조주의'에 충실함으로써 조직물을 유지하고, '무임승차자' 문제를 해결하는 것에 있다. 이와 같은 서비스 노조주의는 국가에 대한 충성을 담보로 국가에 의해 보장되고, 교환되는 국가조합주의 체제의 매개물이다. 싱가포르식 국가조합주의 체제에서 노조는 비공식적이고 협의적 수준에서 국가정책의 결정 과정에 참여하고 의견을 개진하지만, 노조의 역할은 협의기구적 성격을 벗어나지 못하고 있다. 그러한 의미에서 싱가포르식 국가조합주의는 노조의 조직적 자율성을 전제로 한 파트너쉽을 의미하는 유럽식의 민주적 조합주의 모델과는 완전히 구분되는 것이다.

싱가포르식 국가조합주의 체제 하에서 노조는 단체교섭이나 파업과 같은 조합원의 '동원'과 '의의제기' 전략보다는 조합원들에 대한 '서비스 제공'과 국가와의 '협의적 참여'라는 온건한 서비스 노조주의 전략을 취해 왔으며, 이러한 전략은 노조의 조직적 안정성을 유지하는 데 상당한 부분 기여하였던 것으로 보인다. 그리고 이러한 전략의 장기적 구조화는 노조와 국가간의 '제도적 융합' 현상을 낳았다고 볼 수 있다. 싱가포르식 국가조합주의는 제도적 행위자들간의 구조 뿐 아니라 그 틀 속에서 형성되어 온 이중적 '노동시장 체제', 그리고 이 이중적 노동시장구조 속에서 장기간에 걸쳐 순화된 노동자들의 '시장지향적 행위'와 현실주의적이며 온건한 행동 선택을 그 내용 속에 포함하고 있다. 중국계의 핵심부문 노동력에 대한 '기능적 유연성' 증대 전략과 외국계 노동력에 대한 '수량적 유연성' 전략이 맞물려 있는 싱가포르의 노동시장체제 속에서 이동성, 한시성을 특성으로 하는 외국계 노동자들은 '초프롤레타리아트'의 성격을 갖고 있기 때문에 조직적 노동운동에 극히 소극적이다. 다른 한편 국가조합주의적 속에서 일정한 제도적 권리의 수혜자인 싱가포르 노동자들은 권위에 대해 순종적이며, 시장지향적 행위를 선택하는 경향이 강하며, 노동자들의 행위 지향성은 노조의 기능과 역할을 협의지향적 서비스 노조주의를 제도화시키는 데 중요한 역할을 하였던 것으로 보인다. 이러한 시스템들은 싱가포르에 투자한 일본계 다국적기업의 작업장 노사관계와 싱가포르 항공사 승무원 지부에 대한 사례 연구를 통해 확인되고 있다. 거시 부분에서 형성되고 제도화된 국가조합주의적 노사관계 시스템은 작업장 수준의 협의적 노사관계, 싱가포르의 독특한 노동시장 체제, 그리고 이 속에 길들여져 온 노동자들의 행위 지향성과 결합되어 작업장의 일상성 속에 깊숙이 공고화되어 있는 것이다.

참 고 문 헌

- 박준식. 1996. 『생산의 정치와 작업장 민주주의』. 서울: 한울.
- 양종희·유석춘·박길성. 1996. 『동남아시아의 사회계층』. 서울: 고려대학교 출판부.
- 전상인. 1995. “위험한 ‘싱가포르 배우기.’” 『경제정의』, 봄.
- Begin, James P. 1994. “Singapore’s Industrial Relations System: Is It Congruent with Its Second Phase of Industrialization?” Stephen Frenkel and J. Harrod. *Industrialization and Labor Relations*. Cornell: ILR Press.
- Chew, Rosalind. 1994. *Wage Policies in Singapore: A Key to Competitiveness*. 한국노동연구원 역. 『싱가포르의 임금정책과 국가경쟁력』.
- Deyo, F. C. 1989. *Beneath the Miracle: Labor Subordination in the New Asian Industrialism*. Berkeley: University of California Press.
- Frenkel, Stephen and J. Harrod, ed. 1994. *Industrialization and Labor Relations*. Cornell: ILR Press.
- Johnson, Chalmers. 1987. “Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan.” Frederic C. Deyo, ed. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell Univ. Press.
- Kernal Singh Sandhu and Paul Wheatley, eds. 1989. *Management of Success: The Moulding of Modern Singapore*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Levine, David. and Laura D’Andrea Tyson. 1990. “Participation, Productivity, and the Firm’s Environment.” Alan Blinder, ed. *Paying for Productivity*, 183-243. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Lim Chong Yah and Associates. 1988. *Policy Options for the Singapore Economy*. New York: McGraw-Hill.
- Low, Linda, Toh Mun Heng, Soon Teck Wong. 1991. *Economics of Education and Manpower Development: Issues and Policies in Singapore*. McGraw Hill.
- NTUC. 1996. *Directory of Club Benefits*.

- Pang Eng Fong, ed. 1988. *Labour Market Developments and Structural Change: The Experience of Asean and Australia*. Singapore: National Univ. of Singapore Press.
- Raj Vasil. 1989. "Trade Unions." Kernial Singh Sandhu and Paul Wheatley, eds. *Management of Success: The Moulding of Modern Singapore*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Rodan, ed. 1993. *Singapore Changes its Guard*. London: St. Martin's Press.
- Schmitter, P. C. 1979. "Still the Centre of Corporatism?" Phillippe Schmitter and Gerhard Lehbruch, eds. *Trends Toward Corporatist Intermediation*. California: SAGE Publication.
- Tan Chwee Huat. 1995. *Labor Management Relations in Singapore*. New York: Prentice Hall.
- Venkatraman and Anantaraman. 1990. *Singapore*. McGraw-Hill Book.
- Singapore Institute of Labour Studies(SILS). 1994. *Digest of Singapore Labour Market Statistics*.
- _____. 1995. "Foreign Workers in Singapore." SILS Information Series.
- _____. 1996a. "The Co-Operative Movement in Singapore." SILS Information Series.
- _____. 1996b. *Labour At a Glance*(Pamphlet).
- Singapore Ministry of Labour. 1991. *Singapore Yearbook of Labour Statistics*.