노동, 토지 그리고 국가의 정책수단

Dr Alexander Ressos, TEP
Attorney-at-Law (Switzerland and Germany),
Solicitor (England & Wales and Hong Kong)
Of Counsel, KGP Legal LLC
alexander.ressos@kgplegal.com.sg
www.ressos.com.sg

대립에서 노사정 3자주의로: 노사관계의 변화

빈세미우스가 우려했던 노사관계 문제는 뿌리가 깊었습니다. 1955년 싱가포르에서는 파업 275건이 발생해 노동자 5만 7,000명이 참여했고 94만 6,000 노동일이 손실되었습니다. PAP 정부는 단체교섭을 장려하고 분쟁을 해결하기 위해 노사중재법원(Industrial Arbitration Court)을 설립했으며, 이 법원은 노사관계조례(Industrial Relations Ordinance)에 따라 1960년 9월 15일 업무를 개시했습니다. 그러나 법원이 갈등을 끝내지는 못했습니다. 리셴룽은 EDB가 출범한 1961년의 손실을 41만 5,000 노동일로 제시했는데, 이는 그 후 한 번도 넘어선 적이 없는 수치입니다. 스톨링가는 같은 해에 대해 파업 116건, 손실 노동일 41만 1,000일을 제시합니다.[1]

결정적 변화는 정치에서 비롯되었습니다. 이 편 제II장에서 서술한 PAP의 분열과 좌파 지도자들의 체포 이후, 전국노동조합회의(National Trades Union Congress, NTUC)가 정부와 긴밀히 제휴한 지배적 노동단체로 자리 잡았습니다. 1965년 NTUC와 정부는 산업발전헌장(Charter for Industrial Progress)과 생

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

산성 실천강령(Productivity Code of Practice)에 서명했습니다.[2] 노동조합은 조합원의 복지가 성장과 투자에 달려 있다는 점을 받아들였습니다. 정부는 그 대가로 NTUC에 정책 결정과 노동자를 위한 협동조합 사업에서 일정한 역할을 부여했습니다.

고용법과 1968년 노사관계(개정)법

1968년 의회는 노사관계조례를 개정하고 고용법(Employment Act)을 제정했으며, 고용법은 1968년 8월 15일 시행되었습니다.[3][4] 정치학자 개리 로댄(Garry Rodan)은 고용법의 주요 변경 사항을 다음과 같이 요약했습니다. 주당 표준 근로시간은 39시간에서 44시간으로 늘었고, 공휴일은 연 15일에서 11일로 줄었으며, 휴무일과 병가도 축소되었습니다. 근속 10년 미만 노동자의 연차 유급휴가는 7일로 제한되었고, 정리해고 수당은 3년 이상 계속 근무한 경우에만 적용되었으며, 상여금과 은혜적 지급(ex gratia)도 크게 제한되었습니다.[5] 노사관계법 개정으로 승진, 전보, 해고, 정리해고 등의 사항은 단체교섭 대상에서 제외되어 경영진의 권한으로 남게 되었습니다. 지금도 1960년 노사관계법(Industrial Relations Act 1960) Section 18(2)는 노동조합이 단체협약 제안에 이러한 사항을 포함하는 것을 금지하고 있습니다.[6]

노동조합은 이 입법을 지지했습니다. 리셴룽은 훗날 고용법이 "swept away the rigidities of the old labour laws", 즉 낡은 노동법의 경직성을 일소하고 사용자에게 채용과 해고의 자유를 주는 한편, 성장을 촉진함으로써 오히려 고용 안정을 높였다고 설명했습니다. 쟁의행위는 거의 사라졌습니다. 1968년에는 파업 4건에 손실 노동일 1만 9,959일이 기록되었고 1969년에는 한 건도 없었습니다. 노사중재법원은 1960년대 후반의 산업 평화를 자신의 활동, 1968년의 입법, 그리고 정부가 뒷받침한 노사 간 협력 관계 덕분으로 봅니다.[7]

이 평화의 대가도 기록해 둘 필요가 있습니다. 노동자들은 1950년대에 쟁취한 혜택을 포기했고, 노동조합의 독립성은 크게 제약되었습니다. 로댄을 비롯한 비판자들은 이 시기를 국가가 외국 자본의 이익을 위해 노동을 규율한 시기로 묘사합니다. 지지자들은 급속한 고용 증가가 10년 안에 실질소득 상승을 가

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

져왔다고 반박합니다. 두 해석 모두 투자자에게 돌아간 결과에 대해서는 일치합니다. 파업이 드물고 임금 비용을 예측할 수 있는 노동시장이 만들어졌다는 것입니다.

전국임금위원회

완전고용은 새로운 문제를 낳았습니다. 실업이 줄어들자 정부는 분산된 교섭이 임금 폭등을 불러 투자를 위축시킬 것을 우려했습니다. 혼수센(Hon Sui Sen) 재무장관이 1971년 노사 지도자들에게 3자 협의체 구상을 타진한 뒤, 1972년 2월 7일 전국임금위원회(National Wages Council, NWC)가 설립되었습니다. 노동계, 경영계, 정부가 각각 3명의 대표를 임명했고, 독립적인 위원장이 위원회를 이끌었습니다.[8] 초대 위원장인 경제학자 림총야(Lim Chong Yah)는 2001년까지 재임했으며 이 구상을 빈세미우스의 공으로 돌렸습니다. 스톨링가는 그 기원을 네덜란드 사회경제위원회(Social and Economic Council)에서 찾습니다.[9]

위원회는 매년 임금 인상에 관한 지침을 발표합니다. 이 지침은 법적 구속력이 없지만 공공부문과 노동조합이 조직된 부문 대부분이 이를 따릅니다. 1979년 10월 노동부 조사에 따르면 교섭 대상 근로자 48만 9,000명, 즉 전체 노동력의 83%가 그해 권고로부터 직접 혜택을 받았습니다. 1979년 위원회는 그 영향력을 반대 방향으로 행사했습니다. 1979년부터 1981년까지 대폭 인상을 단행한 "교정적 임금정책(corrective wage policy)"은 경제를 숙련 집약적이고 부가가치가 높은 활동으로 이끌기 위한 것이었습니다.[10] 이로써 임금정책은 산업정책의 수단이 되었습니다.

토지 수용과 공공주택

토지는 두 번째로 희소한 생산요소였습니다. 1960년대 초 국가가 소유한 토지는 싱가포르 전체 토지의 절반에도 미치지 못했습니다.[11] 정부는 일련의 단계를 거쳐 강제수용에 관한 법을 바꾸었습니다. 1963년 리콴유는 입법의회(Legislative Assembly)에서 그 원칙을 제시했습니다. 누구도 공적 비용으로 이

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

루어진 개발 덕분에 횡재를 얻어서는 안 되며, 공공 목적에 필요한 토지는 정부가 그 지역의 개발을 계획하지 않았을 경우의 가치보다 비싸서는 안 된다는 것이었습니다.[12]

1964년의 토지수용(제2차 개정)법안(Land Acquisition (Amendment No. 2) Bill)은 독립 후 1966년 토지수용법(Land Acquisition Act 1966)이 되었습니다. 이 법은 보상의 기준으로 '고정(pegged)' 토지가격을 도입했습니다. 이후 가격은 1973년 11월 30일 기준 가격과 고시일 기준 가격 중 낮은 쪽으로 고정되었습니다. 기준일은 1988년부터야 비로소 앞당겨지기 시작했습니다. 시장가격보다 낮은 보상은 공공사업 비용을 극적으로 낮추었습니다. 2007년 법무장관은 보상 제한 규정 덕분에 국가가 HDB 신도시, 주롱 산업단지, 창이 공항, MRT를 감당할 수 있었다고 인정했습니다. 그해의 개정으로 수용일 기준 시장가격에 따른 보상이 회복되었습니다.[13]

공공주택은 토지정책을 완성했습니다. 1960년 2월 설립된 주택개발청(Housing and Development Board, HDB)은 1965년까지 5만 4,430호의 주택을 건설했습니다.[14] 주택 공급은 1959년 관찰자들에게 충격을 주었던 빈민가를 없앴고, 노동자들이 정치적 안정에 이해관계를 갖게 했습니다. 또한 주택시장을 중앙적립기금(Central Provident Fund, CPF)과 연계했는데, 제D편에서는 이 기금을 국민저축의 원천으로 살펴봅니다. 산업전략의 관점에서 보면, 수용된 토지와 공공주택의 결합은 공장과 그곳에서 일할 노동자를 계획 당국이 원하는 곳에 배치할 수 있음을 의미했습니다.

흔한 오해

싱가포르는 국가가 시장에 개입하지 않았기에 성공한 자유방임 경제로 흔히 묘사됩니다. EDB의 역사는 다른 방향을 가리킵니다. 국가는 산업을 선택했고, 산업단지를 건설했으며, 토지 대부분을 소유했습니다. 또 자체 은행을 통해 사업에 자금을 대고, 기업별로 세금 감면 기간을 협상했으며, 3자 위원회를 통해 임금을 형성했습니다. 싱가포르가 피한 것은 보호무역주의와, 그 자체를

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

목적으로 하는 제조업의 국가 소유였습니다. 시장은 외국 자본에 개방되어 있었고, 이것이 자유시장 이미지가 지속되는 이유입니다. 그럼에도 그 시장은 국가가 설계하고 유지한 것이었습니다.

주

1. Industrial Arbitration Court, "History"(iac.gov.sg, 최종 접속일 2026년 11월): "In 1955, there was a high of 275 strikes, involving 57,000 workers, and a record loss of 946,000 man-days."; Industrial Arbitration Court, "History", op. cit.: 법원은 1960년 9월 15일 업무를 개시함. 입법 목적은 "the encouragement of collective bargaining with a view to the free negotiation of collective agreements"; Speech by BG Lee Hsien Loong, 1 August 1991, op. cit., 5면: "In 1961, when EDB began, 415,000 man-days were lost through strikes and street riots"; F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, op. cit., 337면, 1969년 총리 국경일 방송(Prime Minister's National Day Broadcast 1969) 인용. ↩
2. Wikipedia, "Labour movement of Singapore"(최종 접속일 2026년 11월): "In 1965, NTUC and the government signed a Charter for Industrial Progress and a Productivity Code of Practice." ↩
3. Employment Act 1968, "In operation from 15 August 1968", Singapore Statutes Online에서 lawplayer.com에 재수록된 것(최종 접속일 2026년 11월). ↩
4. 1968년 노사관계(개정)법(Industrial Relations (Amendment) Act 1968)도 같은 날 시행된 것으로 보고됨; NLB Infopedia, "Industrial Relations (Amendment) Act"(SIP_2014-07-07_133856). ↩
5. Garry Rodan, *The Political Economy of Singapore's Industrialization*, 92면, F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, op. cit., 337면에서 재인용. ↩
6. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, op. cit., 337면: 사용자는 승진, 해고, 정리해고 및 기타 내부 변경에 대해 더 큰 책임을 갖게 됨; Industrial Relations Act 1960, s. 18(2)(a)–(f), Singapore Statutes Online에서 lawplayer.com에 재수록된 것(최종 접속일 2026년 11월): 승진, 전보, 결원 충원을 위한 채용,

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

인원 과잉 또는 조직 개편을 이유로 한 고용 종료, 해고 및 복직, 직무 배정. ↩

7. Speech by BG Lee Hsien Loong, 1 August 1991, op. cit., 7면; F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, op. cit., 337면, 1969년 총리 국경일 방송 및 국립기록원 전시 *Singapore: The Story of an Economic Miracle* 인용; Industrial Arbitration Court, "History", op. cit.: "The late 1960s saw a climate of growing industrial peace.". ↩

8. Kim Seah Teck Kim, "Singapore's National Wages Council", op. cit., 52–53면, 1971년 6월 19일자 *Straits Times*에 보도된 혼수센의 연설 인용: "the National Wages Council (NWC) was established on 7 February, 1972. Labour, management and the Government each had three representatives in the NWC, which was chaired by an independent chairman." ↩

9. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, op. cit., 16면 및 386–387면, Lim Chong Yah, *Singapore's National Wages Council: An Insider's View*, Singapore, 2013, 4면 인용: "The man who suggested this organization is called Dr. Albert Winsemius"; "I was its nurse-maid and hand-maiden for nearly 30 years (1972-2001)." ↩

10. Kim Seah Teck Kim, "Singapore's National Wages Council", op. cit., 53면; 1981 NWC Recommendations, 1981년 5월 13일, para. 1.1, Kim Seah Teck Kim, "Singapore's National Wages Council", op. cit.에 재수록: 교정적 임금 정책은 "recommended in 1979 as a part of the overall strategy to shift the economy to skill-intensive, middle technology and higher value-added industries and services". ↩

11. 1960년 국가의 토지 소유 비율이 약 44%였고 오늘날 약 90%로 증가했다는 수치는 널리 인용됨(예: Sock Yong Phang, 그리고 2007년 기준 85% 이상으로 제시하는 Centre for Liveable Cities의 Khoo Teng Chye). ↩

12. Tan Sook Yee, "Is There Any Pointe?" [2003] SJLS 262, 264면, Lee Kuan Yew, *Official Report, Legislative Assembly Debates*, vol. 22, 1963, cols 652–653 인용. ↩

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

13. Tan Sook Yee, “Is There Any Pointe?”, op. cit., 264–265면: 1966년 토지수용법이 된 1964년 법안은 “introduced the method of ‘pegged’ land values as the basis of compensation”; 이후 1973년 11월 30일로 기준일 고정; 1988년부터 기준일의 점진적 이동, 1995년 9월 27일 이후 수용된 토지에 대해서는 1995년 1월 1일로 고정; Ministry of Law, Second Reading Speech on the Land Acquisition (Amendment) Bill by Deputy Prime Minister S Jayakumar, 2007년 4월 11일, paras 2, 4 및 7(mlaw.gov.sg, 최종 접속일 2026년 11월). ↩
14. Wikipedia, “Housing and Development Board”(최종 접속일 2026년 11월): HDB는 1960년 2월 설립됨; 1965년까지 “54,430 flats had been built”. ↩

Disclaimer

This article is provided for general information only. It is based on publicly available sources as at its date of publication. These sources have not been independently verified against licences, regulatory registers or the records of the entities concerned. It is not legal, tax, financial or investment advice. Nor is it a recommendation to invest in, transact with or use the services of any entity mentioned. Law and regulation change frequently, so the content may be incomplete or outdated. To the fullest extent permitted by law, Dr Alexander Ressos and the publisher of SingaporeIQ exclude all liability for loss or damage arising from the use of or reliance on this article. Readers should obtain advice on their specific circumstances before acting or refraining from action.

Names and trademarks of the entities discussed belong to their owners and are used for identification only. Their mention implies no endorsement, affiliation or allegation of wrongdoing. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. Corrections and updates: contact@ressos.com.

© 2026 Dr Alexander Ressos. This article may be quoted with attribution to SingaporeIQ (SingaporeIQ.com). Reproduction in full and any commercial use require prior written consent. The Legal Terms at https://singaporeiq.com/legal-terms apply.

Author contact: Dr Alexander Ressos, TEP · contact@ressos.com